

제주도 개발과정에서의 여성의 경제활동의 변화 *

강 성 의

요 약

이 논문은 경제발전으로 여성의 경제활동 참여가 확대되었다는 사실이 모든 지역에 일률적으로 적용할 수 있는지에 대해 문제제기를 하면서 구체적인 지역 연구의 필요성을 제주도 지역의 여성의 경제활동 변화를 통하여 보여주고자 했다.

과거로부터 여성의 경제활동이 두드러졌던 지역인 제주도는 60년대 이후 수많은 지역개발계획이 수립되고 집행되면서 남성의 역할이 증대되었다. 이것은 제주도 지역개발로 나타난 몇 가지 사실로 알 수 있다. 우선 개발로 인한 중요한 자원의 변화이다. 개발로 인한 토지 가격의 상승은 토지의 사용권보다는 소유권이 중요한 통제력을 가지게 하였다. 또한 개발 내용도 감귤산업, 목축업으로 대부분 남성 중심적 분야임을 알 수 있었다.

그 결과 여성의 경제활동에도 커다란 변화가 나타는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 제주도 여성노동력의 감소 현상이 나타난다. 계속되는 제주도 인구 증가에도 불구하고 인구구성에서 여성비율이 낮아졌을 뿐 아니라, 여성의 경제활동 참여율도 급격히 낮아졌음을 알 수 있었다.

둘째, 제주도 개발이 감귤, 목축업, 관광산업 등 1차 산업과 3차 산업 위주로 이루어졌으나 1차 산업에는 남성의 참여율이 높아졌고, 3차 산업에서 여성의 참

군산대 강사·여성학

* 이 논문은 필자의 1994년도 이화여자대학교 여성학과 석사학위논문인 “지역개발과 여성의 경제활동 변화에 관한 일 연구 : 제주도 지역을 중심으로”를 수정·요약한 것이다.

여율이 증가되어 농업노동력의 여성화 현상은 나타나지 않았다. 하지만 산업별, 직업별로 남녀의 경제활동을 비교해 보면, 대체로 전기, 수도, 운수 등에는 남성의 비율이 매우 높은 반면, 도·소매업, 음식숙박업에서는 여성이 많아 직종에 따른 성별분업이 나타났다.

세제, 여성의 고용형태에서 자영업주의 비율이 감소된 반면에 무급가족종사자 비율은 높게 나타나 불안정하다는 것을 알 수 있었다. 특히 5인 이상의 사업체에서 여성근로자의 비율은 30%도 되지 못하고 있어 다소 영세한 사업체나 비공식부문에 집중되어 있다는 것을 알 수 있었다.

네제, 제주도 여성노동력은 연령에 따라 다르게 분포되어 있는데 저연령층과 노령층의 참여 비율이 높게 나타나고 있고, 기혼여성의 경제활동은 다소 위축되는 현상이 나타났다.

요약하여 말하면, 제주도 지역개발은 남성 대부분이 소유하고 있는 토지에 대한 사회적 가치를 높이는 것이었고, 개발 내용도 남성 중심적인 분야에 치중되어 있다. 이러한 남성 중심적인 지역개발로 인해 여성의 경제활동 참여의 기회는 증대되지 않았고, 여전히 산업·직업별로 성별분업을 지속시켜 여성에게 다소 부정적인 영향을 주었다고 볼 수 있다.

I. 머리말

우리는 지난 30여년 동안 이루어진 산업화와 경제성장이 남성은 물론 여성에게도 경제활동 참여의 기회를 확대시켰다고 믿어 왔다. 이것은 대부분의 기존 연구들에서도 언급되어 왔고, 공식통계에 의해서 입증된 사실이기도 하다(〈표 9〉 참조). 그러나 이런 논의가 모든 지역에 일률적으로 적용될 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 많다.

우리나라의 지역도 산업화에 의해 직접 혹은 간접적으로 많은 영향을 받아왔다. 그 대부분이 국토 이용의 효율성과 총량적 경제성장 전략 속에서 추진된 지역개발정책과 그로 인한 산업구조의 개편에 의한 것이었다. 특히 경제개발계획의 하위부문으로 이루어진 지역개

발은 1962년에 건설부의 설치와 국토건설 종합계획(1963)이 제정되면서 기반이 마련되었다. 그러나 사회기반시설의 부족으로 70년대가 되어서야 비로소 구체적인 계획이 확정되는데 그것이 '제1차 국토종합개발계획(1972-1981)'이다. 그리고 후속 계획인 '제2차 국토종합개발계획(1982-1991)'이 집행되면서 전반적으로 거의 모든 지역의 사회경제적 구조는 급속한 변화를 경험하게 되었다(김종기·권태준 외 1991:2-7).

그러나 지역의 사회경제적 변화는 동일한 모습으로 이뤄지지 않았다. 지역간 산업구조의 변화를 보면 서울, 경기 인천, 대구 경북, 부산 경남, 강원도 지역은 광공업의 비중이 농림수산업 비중을 상회하고 있는 반면에 그 밖의 충북, 충남, 전남, 전북, 제주도 지역은 여전히 농림수산업 비중이 더 높은 것으로 나타나고 있다(김종기·권태준 외 1991:15-22). 이러한 차이를 보이는 것은 그 동안 집행되어진 지역에 대한 개발에 많은 문제가 있음을 함축하고 있다. 즉 서울과 부산을 중심으로 하는 양대 권역만이 투자가 집중된 불균형적 개발의 결과로 볼 수 있다(김영정 1992:37).

지역간 이러한 산업구조의 불균형은 지역의 생산활동에도 상당히 다른 모습으로 영향을 미치게 되는데, 보다 더 나은 일자리를 찾아 이동하는 인구가 급격히 많아졌다는 현상으로 짐작할 수 있다. 현재 서울과 부산 두 지역의 인구는 우리나라 인구의 거의 1/3에 이르고 있다(김종기·권태준 외 1991:9). 결국 불균등한 지역개발로 어떤 지역은 과도하게 인구가 집중되는 반면에 낙후된 지역은 일손이 부족하게 되고, 점점 외면 당하는 농업은 다른 산업보다 상대적으로 경제적 가치가 떨어져 지역불균형의 문제는 사회문제를 야기시켰다(김영정 1992:11-60).

그런데 지역의 상이한 개발에 의해서 일어나는 인구 이동은 여성보다 대개는 가족의 부양자로 인식되는 남성을 통해서 보다 쉽게 이루어진다고 짐작할 수 있다.¹⁾ 특히 여성의 일차적인 역할은 가사노동과 편안한 안식처 제공으로 인식되고 남성의 일차적인 역할은 가족을 부양해야한다는 전통적인 성역할 이데올로기가 강하게 남아 있

는 상황을 감안하더라도 남성보다는 여성의 지역간 이동이 어려운 상황이라고 할 수 있다.

이러한 이유로 여성의 경제활동은 남성과 비교해서 지역경제의 여건에 의해 보다 많은 제약을 받는다고 할 수 있다. 그러므로, 남성보다 여성의 경제활동은 한정된 공간의 산업적 요인에 의해서 결정되기 쉽기 때문에 지역적 조건 차이에 의해 상당히 다른 양상이 나타날 수 있는 것이다. 여기에 여성의 경제적 역할을 지역적 차원에서 살펴볼 필요가 있는 것이다.

〈표1〉 지역별 여성의 경제활동 참가율(1990년도)

(단위 : 천명, %)

지 역	경제활동 참가인구(참가율)	지 역	경제활동 참가인구(참가율)
서 울	1,116 (27.6)	부 산	456 (31.4)
대 구	244 (28.6)	인 천	181 (27.5)
광 주	107 (25.5)	대 전	98 (25.4)
경 기	694 (30.8)	강 원	179 (30.6)
충 북	200 (38.3)	충 남	286 (38.1)
전 북	294 (37.7)	전 남	417 (45.1)
경 북	465 (42.2)	경 남	479 (35.2)
제 주	174 (42.3)		

자료 : 경제기획원 (1990), 「인구 및 주택 센서스 보고서」.

여성의 경제활동 참가율을 〈표 1〉과 같이 지역별로 살펴보면, 광주지역의 25.5%에서 전남지역의 45.1%까지 다양하게 분포되어 있

1) 산업화에 따른 인구이동 특히 서울이나 부산 등 대도시로의 이동에서 가장 뚜렷하게 나타나는 현상은 20-30세를 전후한 젊은이들이 주류가 되었고, 특히 미혼의 여성들도 다수 포함되어 있는 것이다. 하지만 이것은 미혼이기 때문에 가능한 것일 뿐 대체로 기혼여성들보다 가장인 남성의 경제활동과 연관되어 거주이동 및 지역이동은 일어난다.

음을 알 수 있다. 이러한 현상은 남성의 경우에도 마찬가지이다.²⁾

그런데 남성의 경제활동 참가율이 비교적 높게 나타나는 인천(73.1%), 경기(73.5%), 경남(71.3%) 지역은 여성의 경제활동 참가율에 있어서는 각각 인천(27.5%), 경기(30.8%), 경남(35.2%)이 상대적으로 낮은 지역에 속하고 있음이 발견된다. 다시 말해서 여성과 남성의 경제활동 참여율의 높고 낮음이 동일한 지역일지라도 일치되지 않고 다르게 분포되어 있다는 것이다. 여성의 경제활동 참여율이 높은 충북, 충남, 경북, 전남, 제주 지역은 남성의 경제활동 참여율이 대체로 저조하고, 반면에 남성의 경제참여율이 높은 인천, 경기, 경남 지역에서는 여성의 경제활동 참여율은 상대적으로 낮게 나타나고 있다.³⁾

이것은 지역의 경제적 여건 변화가 남성과 여성 모두에게 유리한 방향으로 전개되지 않고 있음을 의미한다. 특히 남성의 경제활동 참가율이 높은 지역은 앞서 지적한 바 있는 경제개발 과정에서 집중적인 투자가 이루어진 지역인 반면, 여성의 경제활동 참가율이 높은 지역은 상대적으로 낙후된 지역이라는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 그렇다면 경제개발의 하나로 추진된 '지역개발'이 과연 여성의 경제활동에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대한 물음을 갖게 한다.

외국의 경우 경제발전 혹은 개발계획에 의해 오히려 남녀간 지위의 격차는 축소되기보다 오히려 확대시키는 결과를 가지고 왔다는 논의가 오래 전부터 있어 왔다. 가장 선구자격인 보즈럽(Boserup)의 연구(1970)를 필두로 현재까지도 '여성과 발전' 연구의 중심주제

2) <지역별 남성의 경제활동 참가율>(1990년도) (단위: 천명, %)

서울	2,574 (67.6)	대구	508 (65.3)	광주	232 (59.1)
경기	160 (73.5)	충북	321 (65.8)	전북	453 (63.7)
경북	707 (69.7)	제주	118 (66.2)	부산	881 (66.7)
인천	465 (73.1)	대전	229 (61.9)	강원	371 (65.5)
충남	486 (66.7)	전남	602 (68.4)	경남	906 (71.3)

3) 그러나 광주나 대전은 남성과 여성 모두 경제활동 참가율이 저조한 것으로 나타나고 있다. 이것은 앞으로 연구되어야 할 부분이지만 대전이나 광주는 직할시로 분리되면서 산업도시이기보다는 소비도시적 경향이 강하기 때문인 것으로 짐작할 수 있다.

가 되고 있다.

하지만 우리나라에서는 지역경제구조의 변화를 통하여 남녀의 경제적 상황이 어떤 변화를 겪는지에 대한 연구는 거의 되어 있지 못하다. 이것은 국토의 협소함과 강력한 국가 중심의 경제체제로 인한 총량적 접근에 익숙해져 있기 때문이라고 볼 수 있다. 하지만 지방자치의 걸음마 단계에 있는 최근에는 보다 관심이 고조되는 '지방화 시대' 혹은 '지방자치시대'를 맞이하여 보다 구체적 지역연구가 절실하게 요구되고 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 이러한 실정을 감안하여 지역개발 정책이나 계획이 여성의 생산적 역할에 어떠한 영향을 주었는지를 제주도를 중심으로 살펴보고, 그 결과 여성의 사회적 지위에 어떠한 변화가 일어나고 있는지를 살펴보고자 한다. 여기서 제주도 지역을 선택하게 된 것은 다음과 같은 이유 때문이다.

첫째, 제주도 지역은 전통적으로 육지가 관개수리 산업과 가축의 힘을 토대로 한 남성 노동력 중심의 미작농업이 발달해온 특성을 지닌 반면에 섬 자체가 용암층으로 덮여 있고, 비가 비교적 많으나 내리는 즉시 지하로 물이 빠져버리는 메마른 토양으로 여성 노동력이 중심이 되는 발농사 위주의 생산체제를 이루어 왔다는 점이다. 여기에 해안 지역에서의 잠수업이 첨가되어 제주도는 여성 경제활동이 두드러졌던 지역이었다(조혜정 1988:263-331, 강시택 1958, 한국여성개발원 1991:44). 특히 여성의 활발한 경제활동은 다른 지역의 남녀관계보다는 좀 더 평등할 수 있었던 자원이 되기도 한다는 지적이 있어 왔다(석주명 1968:101). 하지만 지역개발 과정에서 잠수업에 참여해오던 해녀의 수가 점차 감소되는 등 이제까지의 여성의 경제활동에 커다란 변화가 나타나고 있고, 이로 인해 다소 대동했던 남녀 관계도 변화될 가능성이 엿보이기 때문이다.

둘째, 제주도는 그 개발의 내용에 있어서도 경·중공업 중심의 공업화가 아닌 지역의 독특한 자연경관을 중심으로 한 관광산업이 육성되어 왔다는 것이다. 그 밖에도 특용작물 혹은 감귤 등의 아열대 작물재배가 확대되면서 다른 지역에서 찾아보기 힘든 1차 산업이 성

장되는 등 특이한 점이 많다. 이와 같은 두 가지 이유들로 제주도 지역이야말로 개발에 의한 여성의 경제활동이 변화되는 모습을 다른 어떤 지역보다 분명하게 보여줄 수 있다고 본다.

지역개발의 목적은 국토공간의 균형적인 발전을 꾀하는 데 있다. 여기서 균형적인 발전은 각 지역이 동일한 방식으로 개발되기보다는 지역 특징에 맞는 모습으로 사람들에게 일자리를 제공해 주고 보다 안락한 삶을 영위하기 위한 주변환경을 조성해 주는 것이어야 한다. 즉 지역개발이란 지역을 보다 바람직한 방향으로 변화시키는 과정임에도 불구하고, 여성에게 경제적으로 부정적인 영향을 미치고 있다면 이 시점에서 기존의 개발은 다시 한번 검토해 볼 필요가 있는 것이다.

이러한 연구가 갖는 의의는 그 동안의 지역 개발을 여성의 입장에서 평가하고, 지역여성의 경제활동 참여 특성을 보여줌으로써 보다 진정한 지역개발을 위해 필요한 기초 자료가 될 수 있을 것이다. 특히 앞으로 지역개발은 지역 내부구조 안에서 또 다른 불평등이 야기되지 않도록 다양한 계층적 접근을 통해 보다 신중하게 고려되어야 함을 시사한다.

그런데 대부분의 사회에서는 여성들이 수행하는 일에 대한 인식이 대체로 모호하고 낮게 평가되어 왔다. 이는 남성의 일보다 부차적인 것으로 간주하는 이데올로기의 영향뿐만 아니라 공식·비공식 형태로 집계되는 통계적인 수치를 통하여 보여졌을 것이다(Beneria 1982).

하지만 여성의 경제활동과 관련된 통계자료는 몇 가지 문제점 때문에 자료로서의 한계를 가질 수밖에 없다. 첫째, 무급가족 종사자를 정의하는 문제이다. 여성의 무급가족노동은 가내활동에 매우 집중되어 있기에 가내노동이 아닌 부문에 대해서도 과소평가되기 쉽다. 또한 조사 문항의 내용에 있어서도 '주요직업'의 분류가 대다수의 여성들이 종사하고 있는 비공식부문의 형태 등을 고려하지 않고 있어 노동자로서 기록하지 못하게 하는 단점을 가지고 있다. 예를 들면, 행상, 가정부, 유흥업소의 여자 등과 같은 전근대적인 하급직 서비스부문과 뜨개질, 수공예품 제조 등과 같은 형태의 일 등이 그것이다. 마지막으로 어떤 활동은 분명히 시장과 관련되어 있지만 집에서 여성

에 의해 행해지는 활동은 종종 비가시화되기도 한다는 것이다. 따라서 전통적으로 행해져온 노동력 통계자료에 기반한 여성에 대한 연구는 그 자체에 한계를 지니고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서는 기존에 사용되어 온 통계자료를 사용할 수밖에 없었는데, 그것은 본 연구목적이 지역개발의 과정에서 변화되는 여성의 경제활동을 전체적으로 보여주는데 있기 때문이다. 즉 이러한 내용을 살펴볼 수 있는 다른 자료가 거의 없고, 특히 지역에서 조사된 제주통계연보나 제주경제현황 등은 남성과 여성을 구분하지 않고 집계된 것이 많아 사용할 수 없었다.

여기서 경제기획원에서 조사된 1960년의 「인구주택 국세조사보고」, 1970년의 「총인구 및 주택조사보고」, 1980년의 「인구 및 주택 센서스보고」, 1990년의 「인구주택 총조사보고서」와 노동부에서 조사된 1970, 1980, 1990년의 「사업체 노동실태 보고서」 등의 자료만이 60년대 이후 지금까지의 약 30년 동안 과연 여성의 경제활동은 무엇이 변화되었는지를 개괄적으로 보여줄 수 있다는 장점을 갖고 있다는 것이다. 또한 구체적으로 변화되는 생활상을 살펴보기 위해 제주도 지역에 관한 민속학적 연구물⁴⁾을 보충자료로 활용했다.

II. 제주도 개발과 경제적 여건 변화

경제개발 혹은 지역개발에 따른 여성의 경제활동 변화를 보기 위해서 선행되어야 할 것은 연구 대상인 국가 혹은 지역의 개발과정을 눈여겨보아야 한다는 것이다. 이것은 서두에서 언급했듯이 각 대상의 개발내용이 상이함 때문이다. 그러므로 이 장에서는 제주도 개발과정을 구체적으로 보기 위해서 먼저 제주도에 관련된 개발계획은

4) 제주도는 그 지리적, 환경적인 조건 때문에 오랫동안 연구의 대상이 되어 왔다. 대표적인 연구물로는 석주명(1968), 강대원(1970), 현용준(1976), 진성기(1980), 한립화(1987) 등이 있다.

어떤 것이 있었는지를 조사하고, 그 내용이 무엇인지를 볼 것이다. 그리고 나서 이러한 개발이 제주도 경제에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴볼 것이다.

1. 제주도 지역의 개발계획사

제주도는 다른 지역보다도 정치, 사회, 문화적으로 외지의 관심을 많이 받아 왔다. 이는 ‘생태학적 이방성’과 ‘역사 및 토착문화의 특이성’ 때문이라고 볼 수 있는데 이러한 관심은 1960년대에 들어서면서 국가의 정책차원으로 거론되기 시작한다(권태준 1986:31). 먼저 1963년 ‘제주도자유지역설정’에 관한 발표인데 이것은 구상의 수준을 벗어나지 못하였다(제주도 1993:564). 하지만 그 후로 제주도 개발계획은 수없이 세워지게 된다. 1964년 제주도종합건설종합계획은 관광개발에 중점을 둔 것이었으나 실제로 추진되지 못한 채 끝나고 말았다. 제주도가 본격적으로 개발된 것은 1966년 경기, 태백산, 아산, 영산강 지역 등과 더불어 특정지역으로 지정되면서이다(김영수·황병천 1991:40). 이것이 계기가 되어 개발의 기반이 조성되기 시작했다.

제주도에 대한 종합적인 개발은 70년대 초 ‘제1차 국토종합개발계획’(1972-1981)에서 제주도가 8개의 중권 중 하나의 구역으로 확정·공시되고, 이에 따라 그 하위계획적 성격을 갖는 제주도종합개발 10개년 계획이 수립되면서이다. 이 계획은 어업전진기지로서의 기능뿐만 아니라 관광자원의 적극적인 개발을 그 내용으로 하고 있었다. 하지만 어업전진기지의 계획보다도 관광산업에 치중된 것이었다. 이때부터 관광산업 위주의 개발정책으로 일관되어 그 후 진행된 개발 계획에서 잘 나타난다. 제주도 관광개발을 다룬 계획인 제주도관광종합계획(1973-1982)이 청와대 관광기획단에 의하여 수립된 것이다. 이것이 1970년대부터 1980년대 초반에 걸친 제주도개발의 기본 계획이 되었고, 모든 개발사업과 개발행정 수행에 기본지침서로서의 역할을 하게 되었다(김영수·황병천 1991:41).

80년대에 들어서자 특정지역 재정비계획이 발표되면서 기존의 특정지역이 대부분 해제되거나 축소되었다. 하지만 제주도는 여기에서 제외되었고, 그 후 1982년부터 시작된 ‘제2차 국토종합개발계획’(1982-1991)에서 제주도를 1개의 지방도시생활권으로 설정하였고, 특정지역 제주도종합개발계획(1985-1991)이 수립되어 관광개발을 근간으로 한 지역개발은 가속화되었다.

90년이 되면서 특정지역 제2차 제주도종합개발계획이 국토개발원 주관으로 만들어졌고, 이 계획을 뒷받침할 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법의 제정이 추진되었으나 제주도민의 반대에 부딪히기도 했다. 그러나 1993년 제주도 특별법이 강행으로 통과되고, 지금은 이 법에 의해 도지사 道종합개발계획(안)을 마련해 놓고 있다.

이와 같이 제주도 지역은 개발정책의 실험장인양 63년도의 자유지역 구상으로 시작으로 92년의 제2차 제주도종합개발계획까지 무려 15개의 개발계획이 수립되어 시행되었거나 구상되어 왔다(제민일보, 1991년 10월 5일자). 지금까지의 제주도 개발계획의 변천사를 간략하게 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 제주도 개발계획과 주관부서 및 집행여부

계획년도	계획명칭	주관부서	집행여부
1963년	제주도자유지역 설정	혁명정부 국무총리 직속	×
1964년	제주도건설종합개발계획	건설부	×
1966년	제주도특정지역 지정	건설부	○
1971년	제주도종합개발10년 계획	건설부	×
1973년	제주도관광종합개발계획	청와대	○
1975년	특정자유지역개발구상을 위한 기초조사	건설부	×
1980년	제주도자유항 구상	경제기획원	×
1985년	특정지역제주도종합개발계획	건설부	○
1992년	특정지역제2차제주도종합개발계획	한국개발연구원	미정

자료: 김종기 외(1989), “제주도 종합개발계획의 재검토”, pp. 53-57.

양영철(1992), “지방자치시대의 지역개발”, 『아라노총』, p. 174.

여기서 집행되어 제주도 지역경제에 커다란 영향을 미친 개발정책은 66년도의 제주도특정지역 설정을 바탕으로 한 73년의 제주도관광종합개발계획, 85년의 특정지역 제주도종합개발계획이 그것이다. 그 외에는 집행되기 전에 백지화되기도 했다(김종기 외 1989:99-123). 이것은 지역개발자체가 지역실정에 맞게 일관되게 추진된 것이 아니라 국가의 전반적인 상황에 의해 좌우되고 있음을 단적으로 보여주는 것이기도 하다. 특히 대통령이 바뀔 적마다 무분별하게 나타나고 있다는 사실이 이를 뒷받침한다(김제홍 1991, 황경수 1993). 이것은 제주도지역개발계획이 갖고 있는 문제를 단적으로 보여준 것이다. 대부분의 지역에 대한 개발계획이 그렇듯이 제주도에 관한 지역개발계획은 그 수립의 목적이나 동기를 보면 지역 내부의 요구에 바탕을 둔 것이 아니라 지역 외적 요인에 의해 좌우되어 왔고, 특히 정치적인 상황에 많은 영향을 받은 것으로 보인다. 하지만 집행되어진 개발계획에 의해 제주도 경제는 많은 변화를 겪게 되었다. 그러면 개발의 내용은 구체적으로 어떤 것이었는지를 시대별로 간략하게 보고, 개발로 인한 지역의 경제적 여건은 어떤 모습으로 변화되는지를 연결시켜 살펴보고자 한다.

2. 시대별 개발내용과 변화되는 지역경제

제주도 개발의 내용을 시대적으로 살펴보면, 우선 1960년대에는 본격적인 개발을 위한 사회간접자본의 확충이 이루어진다. 그 후 1970년대 이르러 실질적으로 산업에 대한 투자가 이뤄지기 시작한다. 특히 관광개발을 위한 관광지 조성사업과 주민의 소득향상을 위한 목축업, 감귤산업이 집중적으로 육성되었다. 계속적으로 1980년대에는 관광산업 중심의 개발이 활발하게 추진되었다.

1) 개발을 위한 사회간접자본의 확충으로 투자가치의 상승 : 60년대

제주도 개발은 사회간접자본의 확충으로 시작되었다. 가장 먼저

투자된 것은 교통부문이었다. 1958년 정부는 서울, 부산, 광주, 강릉과 더불어 제주비행장을 설치하였고, 1962년에는 국영으로 대한항공이 새로이 발족되면서 서울-부산과 함께 제주에도 지사를 설치하였으며, 1968년 국제항공으로 승격되면서 항공교통은 급속히 발전되었다. 한편, 1963년에는 제주-목포간 가양호가 취양되고, 같은 해 현대식 여객선인 도라지호가 제주-부산간에 취항되었다(홍순필 1986:197-198). 해양과 항공 교통의 발달은 섬이라는 제주도가 지닌 지리적인 조건을 극복하여 육지와와의 1일 생활권으로 묶이게 되어 외지와와의 왕래를 용이하게 만들었다.

내부적으로는 5·16군사혁명 이후 5·16도로(구 한라산 횡단도로)를 정비하고 포장하는가 하면, 1965년에는 중산간 우회도로가 개설되었고, 1967년에는 중산간 산업도로가 정비되어 개통되었다(홍순필 1986:201-202). 이러한 도로의 개통도 한라산 중심으로 산남지역과 산북지역 간의 불편한 이동 등의 문제를 원할하게 해줌으로써 제주도 주민 생활의 폭이 넓어졌고, 그 동안 방치되어온 중산간 지역에 대한 관심을 증가시켰다. 마지막으로 특이한 토양조건으로 생활용수의 부족은 1969년 어승생 수자원 개발이 통수식을 가짐으로써 해결의 길을 열어 놓았고, 생활용수는 물론 농업용수의 확보까지 가능해졌다.

이러한 간접자본의 확충은 그 동안 외부와 고립된 채 개발의 불모지로 인식되어온 제주도에 대한 생각을 바꾸기에 충분했고, 이는 앞으로 개발에 필요한 민간 자본 유치에 위한 준비 그 자체였다. 정부에 의한 강력한 개발이 추진되는 지역으로 지정되면서 제주도는 이미 투자할 만한 가치가 있는 땅으로 변화된 것이다. 그 후 제주도에서 일어날 개발의 봄에 대해 충분히 짐작할 수 있다.

2) 개발의 봄으로 지역경제의 여건 변화 : 70년대

① 중산간 개발로 마을공동재산권 붕괴, 그리고 여성

“사람은 나면 서울로 보내고, 말은 나면 제주도로 보낸다”는 말이 있었듯이 제주도의 개발은 중산간 지역의 목축분야에서 시작되었던

것이다. 제주도의 중산간은 역사적으로 한 때는 물의 중심지로 縣의 사무소가 자리잡았고, 농·목 경제의 중심지였다. 그러나 일제시대에 신작로가 생기면서 경제의 중심이 해안가로 옮겨졌고, 특히 4·3사건에 의해 중산간은 폐촌화되었다. 하지만 한라산 중산간 지대는 광대한 목야지와 풍부한 초자원을 소유하고 있고, 목야지가 대부분 집결되어 있으며 경사도가 완만하여 목야조성 및 이용요건을 구비하였다 등의 환경적 요인으로 볼 때 축산의 적지였다. 여기에 중산간 도로가 개통되고, 용수공급이 원활해지자 1968년 중산간 종합개발계획을 수립하기에 이른다(홍경희 1987:68-69).

이 중산간 개발계획에 따라 가장 먼저 시도된 것은 시범단지 조성 사업이었다. 시범단지는 중산간 개척의 가능성과 고도의 농목개발의 방향을 제시하기 위한 선도사업으로 성읍, 광령, 하예리 등 3군데에 설치되었다. 또한 목야지 개량 사업도 추진되는데 71년에는 개척단지 5개소가 완공을 보았다. 금악 주축, 해안 주축, 금덕 양잠, 선홀 양잠, 동광 양잠단지가 그것이다.

하지만 이렇게 붙여닥친 중산간 개발은 제주도 기존의 목축운영 방식의 붕괴를 가지고 왔는데 그 때까지 제주도의 목축업은 마을공동목장의 형태로 운영되고 있었다. 즉 마을에 사는 사람이면 누구나 목장을 이용할 권리를 가지고 있었고, 목장 관리도 공동으로 이루어져 왔다(서경림 외 1990:352). 이것은 마을공유지에 대한 소유와 이용권을 동시에 함축하고 있으며, 그에 따른 노동력의 공급도 공동으로 이루어지는 전형적인 總有관계의 특성을 가지고 있었다. 이처럼 마을공동체 존립의 중요한 기반이 되었던 마을공동목장은 1961년 ‘지방자치에 관한 임시조치법’이 시행되면서 리, 동, 면, 읍 단위의 공동재산이 부인되었고, 마을 공동재산은 곧 시·군유지로 귀속되면서 그 모습이 사라지게 되었다(윤양수 1987:233-267).

이 법에 의하여 목장은 더 이상 무상으로 사용할 수 없게 되었고, 임대 능력이 있는 사람만이 목축업을 유지할 수 있었다. 그런데 1968년 중산간 종합개발계획은 강력한 축산진흥정책으로 전국 산간지대의 축산기업층에게 초지개량자금 융자와 보상금 지급 등의 특혜

를 내걸고 지역 외부의 자본가(남성)에게 투자의 기회를 준 것이었다.⁵⁾

이러한 마을공동재산권의 붕괴는 여성에게도 영향을 주는 것으로 밝혀지고 있다. 삭스(Sacks 1979)는 서로 다른 생산방식을 가지고 있는 4개 아프리카 부족사회의 여성의 지위를 비교 분석하면서 자원의 소유권이 부족에서 개인으로 부동산의 소유가 집중되는 과정에서 여성의 지위는 하락한다고 주장했다. 즉 사유재산권의 확대는 남성

5) 이 사실은 제주도에 있는 대부분의 목장의 소유주를 살펴보면 곧 알 수 있다.

〈중산간지대 재벌기업 목장 진출 현황〉

(단위 : 만평, 마리)

년 도	기 업 명	주 소	목 장 명	면 적	사육두수
1963	삼 호 무 역	구좌읍 송당리	송 당 목 장	327.1	89년 40
1972	한 전 그 룹	조천읍 교래리	제 동 목 장	425.64	88년 184
1974	마 산 방 직	구좌읍 종달리	푸 른 목 장	42	89년 40
1975	남양나이론	표선면 가시리	남 영 목 장	232.32	89년 362
1975	부 흥 사	표선면 가시리	부 흥 목 장	34.5	
1976	대 한 항 공	구좌읍 송당리	건 영 목 장	71.6	
1977	삼 미 그 룹	제주시 영평동	삼미사목장	31.6	89년 25
1978	대 한 방 직	조천읍 교래리	대 원 목 장	68.82	
1979	한국민속촌	조천읍 교래리	수 당 목 장	104.94	
1982	이 철 회	표선면 성읍리	성 읍 목 장	198.3	89년 295
1984	고 려 통 상	조천읍 선흘리	조 천 목 장		
1985	한 양 대 학	조천읍 선흘리	한 양 목 장	137	89년 40
1986	영 안 상 사	안덕면 광평리	호 명 목 장	72	

자료: 서울대학교 제주학우회(1991), “제주도 개발 특별법의 제정과정과 문제점”, 서울대학교 법과대학학생회(편), Fides Vol. XXXI.

위의 표에서 알 수 있듯이 중산간 지대의 재벌기업의 목장은 60년 후반부터 계속적으로 형성되어 왔다. 목장지 주변이 대부분 관광 지역과 아주 가깝다는 것이 특징이며, 수백만평 혹은 수십만평이 넘는 대규모 목장이지만 실제로 방목하거나 사육하고 있는 소의 두수는 제동목장과 남영목장을 제외하고는 전무하거나 수십 마리에 불과하다. 이는 용도 전환의 가능성이 짙은 것으로 사료된다. 92년에 통과된 ‘제주도 특별법’이 시행된다면 ‘골프장’과 같은 시설로 전환될 수 있다고 본다.

에 의한 생계수단의 독점을 의미하며 여성은 이제까지 가지고 왔던 이용권마저 제한 받게 된 것이다. 그러나 제주도의 경우 마을공동목장은 소수의 남성에게 집중됨으로써 대다수의 남성과 여성 모두에게 대안적인 생산활동이 요구되어졌고, 그와 동시에 감귤 산업이 각광받기 시작한다.

② 감귤 재배의 확대와 남성의 역할 증대

제주도 농업은 70년 이전까지 맥류나 잡곡 위주의 생산이었다. 현재 전체 식량작물의 재배면적은 66년의 40.5% 수준으로 급격한 감소 추세를 보이고 있다(한국은행 제주지점 1992:29). 이는 작목전환에 의한 것으로 특용작물, 채소류, 감귤 등의 재배면적의 확대에 의한 것임을 알 수 있다. 특히 1965년부터 농어민 소득증대 특별사업의 일환으로 1차 감귤주산지조성 5개년 계획을 수립되고, 매년 재배 면적을 150ha씩 확장시키기로 결정되면서 이 때부터 감귤재배가 점차 기업경영의 형태로까지 확산되기 시작했다(홍순필 1986:204-205).

감귤은 원래 아열대 원산의 과수로 제주도는 따지고 보면 세계의 감귤 재배 지역 중 가장 북부에 위치하고 있는 한계지역으로 재배 가능한 품종이 한정되어 있었다. 하지만 내한성이 강한 온주감귤이 보급되면서 감귤은 고가로 매매되어 어떠한 농작물에도 비교될 수 없는 경제작물로 각광을 받게 되었다(문명석 1987:73). 당시에 감귤의 수익성은 고구마나 유채보다는 62배, 사과보다도 19배 높은 것으로 알려졌다(홍순필 1986: 204-205). 이에 따라 감귤재배는 크게 확대되었다.

감귤의 재배면적은 1961년에 247 ha에서 1970년에는 5,901 ha로 늘어났고, 1979년에는 10,967 ha로 늘어났으며, 1990년에는 18,415 ha로 30년 동안 무려 75배 가량 늘어났으며, 생산량에 있어서도 1961년에 399 M/T에서 1970년에는 5,141 M/T, 1979년에는 145,451 M/T, 1990년에는 764,400 M/T로 기하급수적으로 증가하여

왔다(제주도, 각년도). 이러한 재배면적과 생산량의 증가로 보아 감귤의 수익성이 얼마나 높았는지를 짐작할 수 있다. 이외에도 1974년 감귤유통처리 3개년 계획에 의해 선과기, 저장고, 과즙생산공장, 전용수송선, 운반용 트럭, 농약배합공장 등을 도입·건설하기도 하였다(홍순필 1986:205).

감귤 재배는 과거 여성노동력 중심의 곡물 재배와는 그 생산과정부터 다르다. 우선, 곡물은 토지를 보유하고 있다면 일년 단위로 재배되어 수확이 가능하지만, 감귤은 미리 일정 정도 자란 묘목을 심어서 수확하기까지는 짧게는 3-4년에서 길게는 7-8년의 투자가 요구되어 진다. 투자 기간이 길다는 것은 다른 작물보다 까다로운 준비를 필요로 한다. 예를 들면 토지 소유의 전제라든지, 투자기간 동안 다른 생계활동의 병행 등이 그것이다. 결국은 가족 구성원은 이제까지 영위할 수 있던 자유로운 생계활동이 중단되고 보다 세심한 역할분담으로 강제될 것이다.

그런데 감귤재배에 대해서는 그 때까지 축적된 지식이 없기 때문에 나무 정정하기, 농약하기, 거름주기, 비료하기 등 새로운 지식 습득과정이 요구되어진다(한국은행 제주지점 1992:21). 이 과정에서 당장 내일의 끼니를 걱정해야하는 여성보다는 남성노동력의 참여가 빠르게 증가될 것이라고 본다.

감귤의 재배에 적극적인 남성은 감귤 판매에도 참여하게 된다. 제주산 생식용 감귤의 판매는 크게 농협계통을 통한 공동출하와 산지수집·반출상에게 판매하는 두 가지 경로가 있다. 농협공동출하는 부락단위로 30명 내외로 조직된 「협동출하작목반」의 선과장에서 크기에 따라 선별·포장한 후 해당 단위협동조합 혹은 감귤협동조합에서 순회 수집하여 출하자가 원하는 소비지 도매시장에 공동으로 수송하여 판매하는 방식이다(현공남 1989:79). 여기서 ‘작목반’은 대부분 농가 가구의 가장인 남성으로 이뤄지며, 도매시장에서 경매방식으로 판매된 대금은 농협계통조직에서 각 가구마다 계산되어 작목반원 앞으로 지급되어진다. 다시 말해서 농가가구의 성인 남성은 재배과정뿐만 아니라 유통과정까지 참여하게 된다.

이러한 감귤산업은 지속적인 품종개량과 함께 계획적 밀식재배 방법의 도입, 자금지원 확대 및 외국산 감귤수입규제조치 등 정책적인 지원을 받았으나, 최근에 농축산물의 수입 자유화로 위기에 봉착해 있다.

③ 관광산업 성장과 지역경제의 자립성 약화

관광산업은 비용이 들지 않고 아름다운 해변, 마을, 태양 등과 같은 비소모적인 자연자원을 이용하기 때문에 쉽게 그리고 빠른 속도로 개발될 수 있다는 측면과 특히 부유한 선진개발국들의 가난한 후진국들에 대한 재분배의 메카니즘으로 작용할 수 있다는 논리에 의해 한국의 경제개발의 일부분으로 받아들여지게 된다(전경수 1986:89-110). 어느 지역보다도 수려한 자연환경과 섬이라는 특수환경에서 나타난 독특한 향토문화를 지닌 제주도는 이러한 상황 속에서 관광산업을 분업적으로 떠맡게 된다.

1970년 3월 24일에는 한라산이 국립공원으로 지정되었고, 용두암, 만장굴, 안덕계곡, 정방폭포, 천제연 등 다섯 지구가 국가지정 관광지로 정해져서 정부의 지원을 받게 된다. 그 후 1973년 '제주도 종합개발계획'이 확정됨으로써 본격적인 관광개발이 진행되기 시작한다. 이 계획은 이른바 국제수준의 관광지를 조성한다는 목표아래, 청와대 내에 설치된 「관광기획단」의 주도 아래 수립된 것이다. 잠재자원의 효율적 개발, 관광자원의 합리적 개발, 제주도 특유의 경관보전, 사회간접시설의 확충 등을 그 내용으로 하고 있는데 구체적인 개발전략과 지침이 없어 실질적인 개발 실적은 미미했던 것으로 알려져 있다(윤양수 외 1992:45). 어쨌든 이 계획에 따라 제주관광은 상당한 수용 능력을 갖추게 되었으며, 관광산업은 제주의 기본

6) 제주도에 처음으로 생긴 1급이상의 호텔로는 1970년의 '제주파라다이스 호텔'로 객실 수는 58개이며, 소유주는 외지인(서울)이었다. 그 다음은 1979년에 지어진 '호텔제주로얄'이며, 객실 수는 115개로 역시 소유인은 외지인(재일교포)이었다.

산업으로 구축되기 시작했다(양영철 1990:21).

그러나 대중관광의 요구가 지역사회 내부의 분화에 접합하지 못할 경우에는 여러가지 문제를 야기시킨다. 첫째, 관광개발에 필요한 자본이 지역내부에서 조성되기 어려운 관계로 국가나 외부민간 자본에 의해 투자가 이루어질 것이고, 이로 인해 지역사회는 관광산업에 대한 통제권을 잃게 되는 것이다. 둘째, 이런 개발의 또 다른 가능성은 관광객의 요구에만 부응하는 지역개발이 이루어지게 되는 것이다. 이렇게 되면 지역사회는 관광객의 요구에 대한 수용능력이 제한되어 있기 때문에 개발 결과는 그 요구에 부적절하게 되거나 또는 그 결과가 환경적 영향을 고려함이 없이 달성될 것이다. 이 경우 환경이 관광객의 최우선적 흥미거리를 구성하는 관광산업은 쇠퇴할 수밖에 없다고 경고한다(전경수 1988:13).

제주의 관광산업은 이러한 과정을 고스란히 밟아왔다. 앞에서 보았듯이 제주도 관광개발은 중앙정부에 의한 외부의 대자본 유치로 이루어져 지역주민은 개발에 참여할 수 없었다. 특히 이러한 구조에서 관광소득은 도외로 유출되기 쉬워 재투자의 확대 효과를 기대할 수 없었다. 결국 정부의 지원을 매개로 한 관광산업 육성방식은 산업에 대한 지역적 차원의 통제력 축소를 야기했고, 지역산업 자체의 자생력이나 경쟁력에도 다소 부정적인 영향을 미치게 된다. 예를 들어 적은 규모의 투자로 최대의 효과를 노린 관광지 개발이 가장 먼저 고려되었지만 국제적으로 내세울 만한 관광상품이 부족한 제주도의 관광산업은 그리 낙관적이지 않다. 이는 1973년 외국관광객 유치를 목적으로 추진된 중문관광단지 개발 이후도 외국관광객 수는 증가되지 않았다는 사실로 알 수 있다(제주여민회 1989:204). 하지만 이러한 관광개발은 80년대에도 계속 이어졌다.

3) 관광개발 일변도로 불안정한 경제활동 증가: 80년대

1980년대의 제주도 개발은 '제1차 제주도 종합개발계획'을 바탕으로 이루어졌다. 이 계획은 국가계획인 '특정지역 제주도 종합개발계

획'과 지방계획인 '제주도 종합개발계획'의 2원적 계획체계로 구성되어 있다. 지역적 전통과 고유성의 존중을 바탕으로 21세기를 겨냥한 국토, 경제적 구조의 재편성이라는 국가 장기개발과의 조화를 목적으로 하고 있다. 그 내용으로는 제주도가 보유하고 있는 천혜의 자연자원과 특유한 인문환경을 최대한 보전하고, 개발잠재력을 능동적으로 활용함으로써, 지역경제의 성장을 촉진하여 지역주민소득, 복지수준의 향상을 기하고, 대외지향적인 국가 전략의 새로운 교두보로 개발하며, 거시적 국가경제, 사회적 변화를 적절히 수용할 것을 제시하고 있다(윤양수 외 1992:47).

하지만 핵심내용은 3개 관광단지, 26개 관광지구를 중심으로 하는 국제수준의 관광지 개발로 요약된다. 이는 '제1차 제주도 종합개발계획'에 의하여 확정된 투자계획에서 20.3% 정도의 산업개발부문의 투자를 제외하고는 대부분이 관광관련 분야에 집중적으로 투자되고 있다는 사실에서 알 수 있다. 이것을 구체적으로 보면 중문, 성산포, 표선 등 관광단지 개발에 집중되는데, 중문단지는 국제관광의 중심지로서 역할을 담당할 수 있도록 국제수준의 관광지로 개발하고, 성산포관광단지는 장기체류형 위락시설을 설치하여 동부관광권의 중심지 역할을 할 수 있는 중추적 해양관광단지로 개발하며, 표선민속촌 단지는 내외국인 관광객에게 특유의 제주민속을 관람할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 대규모 민속위락단지로 개발하도록 하고 있다. 그리고 26개 관광지구는 서귀포, 강정, 돈네코, 사라봉, 용연, 함덕, 만장굴, 송당, 남원, 협재, 차귀도, 1100고지, 한라산, 예촌망, 거린사금, 광지, 북촌, 우보악, 산천단, 추자도, 대섬, 두수천, 아라골프장, 삼굴부리, 산방산, 비양도로 자연경관을 바탕으로 '구경'을 위한 관광 개발이며, 여기에 숙박시설⁷⁾, 주차장, 도로보수 등 관광을 위한 보완시설과 사냥, 골프, 민속촌, 공원, 미술관, 해저관광 등 인위적인 시설이 확충되었다(양영철 1990:22).

7) 80년대 들어서 새롭게 지어진 1급이상 호텔은 다음과 같으며, 대체로 88 올림픽 전후로 늘어났다.

앞에서도 지적했듯이 수요 창출의 불확실성이 높은 관광지개발 중심의 관광산업이지만 88올림픽이나 대전엑스포 등 다른 행사의 성사로 그 규모는 날로 커져가고 있는 실정이다. 제주도 지역의 산업구조의 변화에서도 이러한 현상은 잘 나타나 있다. 가장 눈에 띄는 변화라면 관광관련 산업인 3차산업의 비중이 높아졌다는 것이다. 우선 감귤수입과 관광수입을 비교해 보면 <표 3>과 같다.

〈제주도내 1급 관광호텔의 실태〉

업 체 명	설 립 연 도	객 실 수	소유자출신지
제 주 KAL 호 텔	1980	310	서울
제 주 그 랜 드 호 텔	1981	522	서울
대 신 관 광 호 텔	1981	89	재일교포
제 주 마 리 나 호 텔	1983	80	서울
한 국 콘 도 미 니 엄	1983	226	서울
모 수 관 광 호 텔	1985	127	서울
탐 라 관 광 호 텔	1985	62	충청남도
하얏트리젠시제주	1985	224	서울
서 귀 KAL 호 텔	1985	225	서울
팔 레 스 호 텔	1986	77	재일교포
제 주 와 싱 텅 호 텔	1986	189	서울
제 주 프 린 스 호 텔	1986	70	서울
서 귀 파 크 호 텔	1986	66	충청도
그 린 관 광 호 텔	1987	51	재일교포
서 울 관 광 호 텔	1987	109	서울
펄 관 광 호 텔	1987	88	서울
오 리 엔 탈 호 텔	1988	206	재일교포
하 와 이 호 텔	1988	72	서울
시 몽 호 텔	1988	66	서울
귀 빈 파 크 호 텔	1988	40	서울
그 레 이스 관 광 호 텔	1988	61	서울
홀리데이제주호텔	1988		서울

자료 : 제주상공회의소(1989), 「제주경제현황」.

〈표 3〉 관광수입과 감귤수입 연도별 증가추이

(단위 : 억원)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
관광수입	1,157 (100.0)	1,438 (124.2)	1,738 (150.2)	2,382 (205.8)	3,442 (297.4)	4,319 (373.2)
감귤수입	1,242 (100.0)	1,416 (114.0)	1,668 (134.2)	2,106 (169.5)	2,020 (162.6)	3,151 (253.7)

자료 : 한국은행 제주지점(1992), “제주경제의 산업구조 분석”, pp. 24-47.

〈표 3〉에서 보면 80년대 중반까지는 감귤수입이 관광수입보다 많았으나, 86년부터는 감귤산업은 2배 정도의 증가에 그친 반면에 관광수입은 4배 가까이 높아져 제주도의 최대의 산업으로 관광산업은 자리잡게 되었다. 이런 관광산업의 성장은 제주도의 생산구조의 변화에서도 확연히 나타난다.

〈표 4〉 제주도 생산구조 변화추이

(단위: %)

	농 립 어 업		광 공 업		SOC 및 기타서비스업	
	제주	전국	제주	전국	제주	전국
1961	55.7	29.1	10.8	15.5	33.5	45.4
1971	49.3	27.2	8.0	22.5	42.5	50.3
1981	34.9	15.6	5.3	31.3	59.8	53.1
1990	35.0	9.0	3.0	29.3	62.0	61.7

자료 : 한국은행 제주지점(1992), “제주경제의 산업구조 분석”, p. 5.

〈표 4〉에서 1961-1990년간 제주도 생산구조의 변화를 살펴보면, 농림어업의 구성비는 61년의 55.7%에서 90년에는 35.0%로 감소하였으나, 제주지역의 특화 산업인 감귤산업의 성장으로 전국의 농림어업의 비중 9.0%의 4배 수준으로 아주 높은 편이다. 광공업의 구

성비는 제주지역경제에 있어 입지조건외의 취약함과 개발정책 부진으로 61년의 10.8%에서 90년에는 3.0%로 감소하였을 뿐만 아니라, 전국의 광공업 비중 29.3%의 1/10수준으로 아주 미약하다. 한편 SOC 및 기타 서비스업의 구성비는 도로, 항만, 용수 등 기반산업의 확충과 함께 관광개발에 따라 61년에의 33.5%에서 90년에는 62.0%로 높아져 전국과 비슷한 수준에 이르고 있다. 결국 관광산업 중심의 제주도 개발은 제조업의 성장없이 곧 바로 서비스산업의 팽창으로 이어졌다. 따라서 제조업에서의 남성과 서비스산업에서의 여성⁸⁾으로 분리되기보다는 지역주민의 생산활동이 서비스산업으로 집중되는 결과를 초래하게 되고, 서비스산업 내에서의 특이한 취업구조를 형성하게 된다.

그런데 서비스산업의 팽창은 또 다른 문제를 안고 있다. 제주지역 관광관련산업 사업체수 증감추세를 <표 5>에서 살펴보면 도소매업의 경우 1976년에 4,785개소에서 1990년에 9,355개소로 증가되었고, 음식숙박업의 경우 1976년에 1,351개소에서 1990년에는 4,211개소로 늘어난 것을 알 수 있다. 운수관련업도 1976년에 50개소이었던 것이 1990년에는 1,431개소로 무려 29배나 증가했고, 이 밖의 기타 서비스업도 1990년 5,374개소로 도소매업 다음으로 많다.

<표 5> 제주지역 관광관련 산업별, 사업체수 증감추이 (단위 : 개수, 명)

	1976		1986		1990	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
도 소 매 업	4,785	9,428	8,820	18,732	9,355	20,110
음 식 숙 박 업	1,351	3,836	3,410	12,879	4,211	16,011
운 수 관 련 업	50	2,517	111	5,978	1,431	8,493
기타서비스업					5,374	23,154

자료 : 한국은행 제주지점(1992), “제주경제의 산업구조 분석”, pp. 49-68.

8) 서비스산업의 여성화에 관한 연구물은 Afshar(1985), Anker and Hein(1986) 등이 있다.

관광관련 사업체에 근무하는 종사자수도 도·소매업, 운수관련업, 기타서비스업에서 꾸준히 증가하고 있고, 특히 음식숙박업의 경우 약 4배 정도가 많아졌음을 알 수 있다. 그러나 제주 지역의 5인 이상의 산업별 사업체 구성비 추이를 <표 6>에서 살펴보면, 대체로 일정한 변화를 보이지 않고 있다.

<표 6> 제주지역 산업별 5인 이상 사업체 구성비 추이 (단위 : %)

	1970	1980	1990
산 업 분 류	100	100	100
농 립 업	1.4	26.3	34.6
광 업	—	—	0.3
제 조 업	42.4	10.0	7.5
전 기 업	1.4	0.6	0.5
건 설 업	6.6	0.6	8.2
도 소 매 업	8.1	29.2	16.7
운 수 / 창 고	19.0	7.7	9.4
금 융 업	15.2	8.6	9.7
서 비 스 업	6.1	11.0	13.1

자료 : 노동부, 「사업체노동실태 보고서」, 각년도.

우선 도소매업의 경우 1970년 8.1%에서 1980년에는 29.2%로 증가되다가 1990년에는 16.7%로 감소되고 있고, 운수·창고업, 금융업 등은 그 변화에서 있어서 뚜렷한 증가추세를 보이고 있지 않다. 하지만 서비스업만은 계속적으로 증가 추세를 보이고 있다.

이것으로 보아 관광개발로 인한 서비스산업 팽창은 대체로 5인 이하의 영세사업체의 증가로 이해될 수 있으며, 이는 비공식부문의 생산활동이 확장됨을 의미한다. 결국 비공식부문으로 흡수되는 서비스 관련 경제활동은 전반적으로 노동조건 또한 아주 열악할 것으로 짐작된다.

Ⅲ. 개발과정에서 여성의 경제활동 변화

지난 30여년 동안 집행되어진 제주도 관련 개발계획은 지역경제구조에 상당한 영향을 미친 것으로 알 수 있었다. 무엇보다도 사회간접자본의 확충으로 지역에 대한 사회적 가치가 높아져 투자에 대한 기반이 마련되었고, 감귤 재배의 육성으로 과거보다는 남성의 역할이 눈에 띄게 많아졌다. 이외의 관광지로의 전환도 기존의 산업구조는 물론 생산활동에서 많은 변화를 야기시켰다. 이러한 변화는 기존의 연구에서 지적되어온 여성들의 두드러진 경제활동에도 반영되어 나타날 것으로 짐작할 수 있다.

이 장에서는 제주도 개발과정에서 그 동안 여성의 경제활동 참여율과 여성이 참여하는 생산분야 등의 변화를 전국과 비교하고, 또한 남성과 비교함으로써 여성의 경제활동은 어떠한 변화를 겪어 왔는지를 살펴보고자 한다. 이것을 위해 1960년부터 1990년까지의 공식적인 통계자료를 재구성하여 비교분석할 것이다. 우선 제주지역 여성노동력의 규모가 어떻게 변화되는지를 제주도 인구의 여성구성비율과 여성의 경제활동 참가율 변화 등에 의해서 살펴보고, 다음으로 여성노동력이 집중되는 산업분야는 무엇이고, 그렇지 못한 분야는 무엇인지, 그리고 어떻게 변화하여 왔는지를 파악하고자 한다. 마지막으로 여성 경제활동의 특징은 무엇인지를 간략하게 살펴볼 것이다.

1. 여성노동력의 축소 재생산

1) 여성인구 구성비의 감소

제주도 인구는 60년대 이후로 꾸준히 증가하여 왔다. <표 7>에서 알 수 있듯이 특히 60-80년까지는 전국수준보다도 높은 인구증가율을 보여준다. 이러한 인구증가는 60년대부터 시작된 지역개발과 70년대까지 추진되어진 제주지역 종합관광개발계획이 확정·실시되었던 것과 밀접하게 연결되어 있다고 볼 수 있다. 특히 70년대 후반 감귤원 조성 및 감귤 소득의 증대, 관광 붐이 일어나 육지부에서 많

〈표 7〉 연평균 인구증가율

(단위: %)

	'60~66	'66~70	'70~75	'75~80	'80~85	'85~88
전 국	2.6	1.9	2.0	1.5	1.6	0.9
제 주	3.0	2.0	2.4	2.4	1.1	0.7

자료 : 김종기·권태준 외(1991:11).

은 인구유입이 이루어진 것으로 보인다.

타지역으로부터의 인구이동이라는 것은 제주도 인구 중의 본도 출생자의 비율 변화에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 1960년 제주도 전체 인구의 95.4%가 제주도 출생자였던 것이, 1970년은 93.7% 그리고 1980년은 88.8%로 줄어들었다는 것에서 알 수 있다(유철인 1992: 39). 여기에서 과연 누가 제주도로 이동해 왔는가.

제주도 인구 구성의 특징은 과거로부터 女多의 섬이라고 불릴 만큼 여성인구가 남성보다 많았다. 이런 현상은 척박한 토지 등의 자연환경에 의한 것으로 남자들의 대부분이 어업에 종사하거나 육지의 출입이 잦았고, 특히 4·3사건 등에 영향을 받은 것이라 볼 수 있다.⁹⁾

그런데 지난 30여년 동안 제주도의 남녀구성비는 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 1960년에 여성인구 100명을 기준으로 남성인구는 82.8명이었던 것이 90년에는 97.7명으로 늘어났다. 이것은 그 동안 이

9) 과거의 통계자료에서도 여성의 인구가 많은 것으로 나타나고 있다. 1955년은 전쟁으로 인한 일시적인 현상으로 남성의 수가 많았던 것으로 보인다.

년도	총인구	남자	여자	남녀구성비*
35	207,220	96,322	110,898	86.8
44	221,336	102,119	119,247	85.6
55	228,801	149,993	138,808	108

자료 : 조선총독부(1935), 「조선국세조사보고」.

조선총독부(1944), 「인구조사보고」.

내무부통계국(1955), 「간이인구조사보고」.

* 남녀구성비는 여자 100명을 기준으로 한 남자의 수.

루어진 제주도 지역으로의 인구유입은 여성보다는 남성에 의해 주도 되었다고 볼 수 있다.

〈표 8〉 제주도 인구의 남녀구성비

(단위 : 명)

년 도	총 인 구	남 자	여 자	남녀구성비*
1960	268,823	121,793	147,030	82.8
1970	356,522	175,793	190,329	92.3
1980	462,755	226,558	236,117	95.9
1990	514,605	254,322	260,283	97.7

자료 : 경제기획원, 「총인구 및 주택조사보고」, 각년도.

* 남녀구성비는 여자 100명을 기준으로 한 남자의 수.

제주도와 육지부 사이의 인구이동에 관한 한 연구에서 보면, 60-65년에는 이입초과기, 65-70년은 정체기, 70-75년은 이출초과기, 75-80년에 다시 정체기로 반복적인 인구이동이 나타나고 있으나, 특히 60-80년대의 인구이동의 특징은 중장층의 남성 이입 인구가 많은 반면에 젊은 남녀의 전출 인구가 두드러지게 많아졌다는 것이다(이창기 1985, 유철인 1992). 오늘날 인구이동의 가장 중요한 원인이 경제활동 특히 직업을 구하기 위한 것이라면 제주도 지역으로의 남성 인구의 이동이 많아졌다는 것은 제주도 지역의 경제적 여건의 변화를 단적으로 반영한 것이라 할 수 있다. 다시 말해서 그동안 변화되어온 제주도의 산업적 여건은 여성보다는 상대적으로 남성의 역할을 증대시켜 남성의 이동을 촉진시켰다고 볼 수 있다. 반대로 여성인구의 구성비 감소는 여성의 경제활동 참여의 기회 축소를 의미하는데 이러한 사실은 제주도 남녀의 경제활동 참여율 변화에서 나타나고 있다.

2) 여성의 경제활동 참여율 급격한 저하

우리나라의 산업화 과정은 여성들에게 경제적인 활동에 참여할 수

있는 기회를 확대시켰다(조은 1986:193, 한국산업사회연구회 1993: 153). <표 9>에서 전국 남녀의 경제활동 추이를 살펴보면, 남성은 60년에는 76.7%, 70년에는 72.5%, 80년에는 72.4%, 90년에는 73.9%로 나타나고 있으며, 변화의 폭이 거의 없다. 반면에 여성의 경우는 60년에 28.4%, 70년에는 34.9%, 80년에는 36.6%, 90년에는 47.0%로 30년 동안 18.6%나 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 이것은 여성의 사회적 노동에의 참여가 지속적으로 증가해 온 선진자본주의 국가와 공통적인 현상이지만 1988년 미국 64.0%, 영국 59.8%, 스웨덴 78.0% 보다는 아직도 저조한 편이다(한국산업사회연구회 1993:153). 하지만 전국 여성의 경제활동 참여율 증가현상은 제주 여성의 경제활동 참여율 변화에서 나타나고 있지 않다.

<표 9> 전국 남녀별 경제활동인구 (1960-1990) (단위 : 천명, %)

	1960		1970		1980		1990	
	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자
14세 이상 인구	7,571	7,251	9,630	9,313	12,945	11,903	15,897	14,903
경제활동인구	2,064	5,551	3,621	6,752	4,973	8,622	7,474	11,013
경제활동참가율	28.4	76.7	37.6	72.5	38.4	72.4	47.0	73.9
경제활동인구 내 여성 비율	27.1		34.9		36.6		40.4	

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스 보고서」, 각년도.

제주도의 경우, 남녀의 경제활동 참여율 변화를 <표 10>에서 보면, 남녀 모두 낮아지고 있는 추세이다. 남성의 경우는 60년에 73.1%, 70년에 71.4%, 80년에 70.8%, 90년에는 66.1%로 낮아졌고, 그리고 여성의 경우도 60년에 66.0%, 70년에 57.7%, 80년에 50.3%, 90년에는 42.3%로 감소되고 있다. 하지만 남성의 경우는 약 7% 정도가 감소된 반면에 여성의 경우는 23.7%로 큰 폭으로 감소됨을 알 수 있다. 특히 제주도 지역의 급격한 인구증가 등의 요인과 관련지

어 생각해 보면, 여성보다는 남성의 인구가 더 많아졌음에도 불구하고 여성의 경제활동 참가율이 더욱 낮아졌다는데 주의할 필요가 있다.

요컨대, 제주도 인구 중 여성비율의 감소, 제주도 여성의 경제활동 참여율의 감소 현상은 제주도에서 일어나고 있는 경제적 변화와 결코 무관하지 않다. 즉 1차 산업(감귵, 축산)과 관광 산업 중심으로 이루어진 지역개발은 지역의 생산활동에는 다소 부정적인 영향을 미치는 것으로 보이며, 남성보다는 상대적으로 여성에게 더 불리하게 작용되었음을 알 수 있다.

〈표 10〉 제주 남녀별 경제활동인구 (1960-1990) (단위 : 천명, %)

	1960		1970		1980		1990	
	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자
14세 이상 인구	106	78	116	98	157	137	196	177
경제활동인구	70	57	67	70	79	97	83	117
경제활동참가율	66.0	73.1	57.7	71.4	50.3	70.8	42.3	66.1
경제활동인구 내 여성 비율	55.1		48.9		44.8		41.5	

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스 보고서」, 각년도.

이것은 제3세계 국가의 근대화 과정에서 나타나는 여성 노동력의 주변화 현상과도 비슷한 것으로 여성의 경우 개발과정에서 이전에 비하여 경제활동으로부터 이탈되어 생계의 기반을 잃게 되었고, 이는 곧 누군가에게 경제적으로 의존되어 간다는 것을 의미하고, 다소나마 경제적 자립으로 누릴 수 있던 자율성마저 약화될 우려를 낳는다(Nash 1977).

과거 제주도 여성의 경제활동 정도에 대해서는 공식적인 통계자료보다는 민요 등의 언설로 남아있을 뿐이다(김영돈 1983:2-7). 제주도 민요에서는 여성의 근면·검소하고 활동성을 나타낸 여성 노동

요가 거의 대부분을 차지하고 있다는 사실로써 여성의 경제적인 활약상을 짐작할 수 있다. 이로 인해 제주도 여성은 다른 지역에서 유래가 없는 가정에서의 경제력을 주도하게 되었고, 누구에게도 의존하지 않으려는 강한 자립정신과 자존심을 지닌 모습으로 그려지고 있었다(강병찬 1977:31). 이런 모습은 제주도 특이한 가족생활로 반영되어 나타난다.

한국의 전통적인 가족은 가계의 계승을 매우 중요시하기 때문에 장남은 반드시 부모와 동거하여 직계가족을 형성하게 되어 왔으며, 이러한 가족 생활의 거의 대부분이 남자는 경제 생산을 담당하고, 여성은 가사노동을 전담하는 전통적인 성역할이 강하게 지켜졌다. 하지만 여성의 경제활동을 당연시하는 제주도의 가족에서는 차남 이하의 말할 것도 없고 장남까지도 특별한 사유가 없는 한 거의 분가를 하게 된다. 이 때 시어머니도 ‘몸을 움직일 수 있는 한’ 자녀의 부양을 받지 아니하고 독립적으로 생활을 꾸려간다. 만약 분가할 형편이 못되어 부모와 같은 울타리 안에서 생활을 하더라도 경작지를 나누어 따로 농사를 지으며, 취사와 세탁 등 일상생활을 각자가 따로 해결하게 된다(제주도 1993:1373).

이러한 자립적인 생활을 가능하게 했던 여성의 경제활동 참여가 점점 감소되고 있다는 것은 과거에 보여주었던 여성의 자립적 생활 태도나 자존감 등의 변화를 야기할 수 있다고 본다. 여기에 대중매체의 보급과 근대 교육의 확대로 여성들의 노동에 대한 생각이나 여성상의 모습은 변화하게 된다. 1970년대 빠르게 보급된 대중매체—특히 텔레비전—은 남자를 생계부양자로, 여자를 자녀 교육에 전념하고 남편을 내조하는 가정주부로 그려냄으로 힘겨운 노동을 도맡아서 억척스럽게 지내온 여성에게 무뚝뚝하거나 억세어 ‘여자답지 못한다’는 비난을 유도하는 역할을 하게 된다. 결국 생계를 위해 일 밖에 모르는 여성은 자립적 생활보다는 ‘현모양처’를, 보다 순종적이고 애교 있는 ‘육지여성’에 자신을 동일시하려고, 남성은 생계부양자로서 적극적인 경제활동이 강조되면서 가정에서나 사회에서 실질적인 발언권을 확보해 나간다(조혜정 1988:294-310).

그런데 여성의 경제적 지위 약화는 단지 경제활동에서의 분리뿐만 아니라 기보다는 여전히 경제활동을 하고 있는 여성의 경우도 산업 혹은 직업 등에서 새롭게 형성되는 성별분리 현상으로 남성에 비하여 보다 불리한 위치에 있다는 데에 있다.

2. 새로운 형성되는 성별분업

1) 산업별 성별분업구조의 변화

제주도 노동력의 산업별 분포를 <표 11>에서 보면, 1960년에 1차 산업의 비율이 88.1%로 대부분이 농업에 종사했던 것으로 보인다. 하지만 1990년에는 1차 산업의 비율은 41.7%로 무려 46.4%나 감소하였고, 반면에 3차 산업은 9.8%에서 54.6%로 그 비중이 상당히 높아졌다. 여전히 취약한 2차 산업은 1960년에 2.1%, 1970년에는 4.7%, 1980년에는 5.3%로 개선되는 듯했지만 1990년에 다시 3.7%로 낮아졌고, 아직까지 1, 3차 산업에 노동력이 집중된 불균형적인 구조를 가지고 있다.

이것은 1차 산업과 3차 산업 위주로 개발되어온 특징을 잘 반영하고 있는데, 특히 이전부터 제주도의 중심 산업인 1차 산업은 연평균 9.9% 성장율을 보여 전국 평균 2.8%의 3배나 달했고, 3차 산업도 전국의 8.9%보다 높은 연평균 11.9%의 성장율에서 잘 보여준다(윤양수 1992:183).

하지만 산업별로 남녀 노동력의 분포 <표 11>를 보면, 1차 산업에서 1960년에는 여성이 59.1%를 차지하여 남성보다 많은 수가 농업 관련된 경제활동에 종사해 왔다는 사실을 알 수 있다. 이는 성별분업의 면에서 남자는 생산활동을 담당하는 '바깥사람', 여자는 비생산적인 '집안사람'이라는 생각에 젖어온 대부분의 농경 사회와는 다른 모습이라 할 수 있다.

그러나 1990년에 이러한 상황은 바뀌게 되어 1차 산업에서 종사하는 여성의 비율은 41.7%로 감소하고 반면에 남성의 비율은 50.7%로 증가됨을 알 수 있다. 이것은 1차 산업에서 여성이 차지하는

비율이 증가하고 있는 전국적인 상황과는 또 다른 현상이기도 하다(김영화 1990, 변화순 외 1993). 즉 농촌 일손의 고령화와 여성화라는 현상도 모든 지역에 보편적으로 나타나고 있지 않다.

〈표 11〉 제주도 산업별, 성별 구성비의 변화

(단위 : 명, %)

산업분류	1960	1970	1980	1990
취업자수	124,410	135,382	170,510	200,608
여자	55.2	49.6	45.2	41.4
남자	44.8	50.5	54.8	58.6
농림업업	88.1	72.2	68.6	41.7
여자	59.1	57.4	54.0	49.3
남자	40.9	42.6	46.0	50.7
광 공 업	2.1	4.7	5.3	3.7
여자	—	25.6	28.8	22.8
남자	100	74.4	71.5	77.2
서비스 및 기타	9.8	23.1	26.1	54.6
여자	26.2	30.6	31.2	36.4
남자	73.8	69.4	68.8	63.6

자료 : 경제기획원, 「인구주택총조사보고서」, 각년도.

과연 어떻게 이런 현상이 나타나게 된 것일까. 60년대 초까지만 해도 田作을 중심으로 하는 식량작물 위주의 자급농업에서 60년 후반부터 소득이 높은 감귤과 특용작물을 중심으로 상업적 농업으로 전환되면서 일어난 것이라 볼 수 있다. 즉 이러한 상업농업으로의 전환이 타 지역의 1차 산업에서는 찾아볼 수 없는 남성 노동력의 확대를 가져온 것이다(전경수·한상복 1991:367-368).

산업에서의 여성의 구성비는 1960년에는 전무했던 것이 1990년에는 22.8%로 증가되었지만 꾸준한 증가 추세를 보이지 않으며, 전체의 3.7%로 극히 일부분에 지나지 않는다는 점에서 지역적 상황을 잘 설명해 주지 못한다.

다음으로 3차 산업에 종사하는 여성의 비율은 1960년에 26.2%에서 90년에는 36.4%로 증가하였지만, 아직도 1차 산업에 종사하는 여성의 비율보다는 낮은 것으로 나타나고 있다. 이것은 여성노동력 중에서 3차 산업에 종사하는 비율이 가장 높은 것으로 보고되는 전국적인 상황과는 다른 현상 중의 하나이다(김영화 1990:288). 80년에 관광 산업은 26.1%로 불과했는데 약 10년만에 3차 산업의 비율은 거의 두배의 가까운 54.6%로 증가했음에도 불구하고 제주도에서 3차 산업의 성장의 효과가 여성노동력에는 파급 효과가 적은 이유는 취약한 제조업으로 남녀 모두 3차 산업에 집중되어 경쟁하기 때문이다. 하지만 결과적으로 남성노동력은 1차 산업에서 증가되었고, 여성노동력은 3차 산업에서 증가되는 추세를 보인다.

전국 여성노동력의 분포를 <표 12>에서 산업별로 좀 더 세분하여 살펴보면 시대별로 대체로 여성의 비율이 증가하는 경향을 보인다. 농업관련 산업의 경우는 1960년에는 30.4%에서 1990년에는 43.7%로 약 13%가 증가해 농업노동의 여성화 현상이 엿보인다. 또한 도소매업과 금융업, 서비스산업에서는 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 그 밖의 건설업, 운수창고, 광업 등에서는 다소 증감현상이 엇갈리게 나타나고 있지만 여전히 남성비율이 90% 이상으로 남성중심의 산업임을 알 수 있다.

하지만 이와 달리 농업관련산업, 제조업, 도소매업, 금융업이나 서비스업에서는 여성의 비율이 30%이상을 웃돌고 있어 이런 산업에서의 성별분리현상은 완화되는 것으로 보인다.

〈표 12〉 전국 산업(대분류)별, 성별 구성비 변화

(단위: %)

산업분류	성별	1960	1970	1980	1990
농업, 임업 축, 어업	남	69.6	58.6	55.1	56.3
	여	30.4	41.4	44.9	43.7
광업, 채석업	남	96.2	93.4	95.1	94.2
	여	3.8	6.6	4.9	5.8
제조업	남	72.3	64.1	63.8	68.3
	여	26.7	35.9	36.2	31.7
건설업	남	98.7	95.6	93.5	92.7
	여	1.3	4.4	6.5	7.3
전기, 가스, 수도 및 위생서비스	남	97.2	94.0	90.7	91.8
	여	2.8	6.0	9.3	8.2
도·소매, 음식 및 숙박업	남	67.9	61.8	58.5	58.0
	여	32.7	38.2	41.5	42.0
운수, 보관 및 통신업	남	97.3	92.4	87.0	91.9
	여	2.7	7.6	13.0	8.9
금융, 보험, 부 동산 및 용역업	남	—	82.9	71.8	67.6
	여	—	17.1	28.2	32.4
사회 및 개인 서비스업	남	71.9	71.1	70.6	63.4
	여	28.1	28.9	29.4	36.6
분류불능업	남	55.4	77.2	84.5	99.3
	여	44.6	22.8	15.5	0.7

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스보고서」, 각년도.

그런데 제주도 경우 여성노동력의 분포를 〈표 13〉에서 산업별로 좀 더 세분해 살펴보면 다음과 같다. 우선 광업 및 건설업과 전기, 가스, 수도 및 위생서비스업은 과거로부터 남성의 영역으로 남성이 90% 이상을 차지하고 있어 여전히 성별분업의 측면이 강하게 남아 있음을 알 수 있다. 또한 도·소매업, 음식 및 숙박업에서는 여성의 비율이 약간 높게 나타나는데 남녀의 구성비의 변화는 거의 없다. 이런 산업은 여성 영역으로 인식되어 왔지만 관광산업 위주의 발달로 남성이 많이 종사하는 것으로 추측된다. 그리고 운수, 보관 및 통

〈표 13〉 제주도 산업(대분류)별, 성별 구성비 변화

(단위: %)

산업분류	성별	1960	1970	1980	1990
농업, 임업 축, 어업	남	40.9	42.5	46.0	50.6
	여	59.1	57.5	54.0	49.4
광업, 채석업	남	100	70.4	96.8	100
	여	—	29.6	3.2	—
제조업	남	77.5	74.2	70.6	77.0
	여	22.5	25.8	29.4	23.0
건설업	남	93.6	83.5	90.8	89.3
	여	6.4	15.7	9.2	10.7
전기, 가스, 수도 및 위생서비스	남	92.3	100	94.7	89.9
	여	7.7	—	5.3	10.1
도·소매, 음식 및 숙박업	남	48.9	43.6	49.2	48.6
	여	51.1	56.4	50.8	51.4
운수, 보관 및 통신업	남	93.4	92.1	89.4	83.0
	여	6.6	7.9	10.6	17.0
금융, 보험, 부 동산 및 용역업	남	—	81.2	60.9	54.8
	여	—	18.8	39.1	45.2
사회 및 개인 서비스업	남	76.5	78.1	72.8	65.1
	여	23.5	21.9	27.2	34.9
분류불능업	남	57.7	73.9	100	100
	여	42.3	26.1	—	—

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스」, 각년도.

산업과 사회 및 개인서비스 산업에서는 남성의 비율은 다소 감소되는 듯하지만 그 변화는 일정하지는 않다.

특이한 점은 금융, 보험 및 용역업에서는 전국 여성의 비율보다 제주도 여성의 비율이 더욱 뚜렷하게 증가하는 추세를 보인다는 것이다(송다영 1991:26). 이것은 이러한 산업자체가 여성 인력을 많이 이용하는 경향으로 여성이 보다 쉽게 진입할 수 있는 영역이기도 하다는 측면에서 볼 때 과거 경제활동에 적극적으로 참여하고자 하는 경향이 강하게 남아있는 것으로 짐작된다.

하지만 <표 14>과 같이 5인 이상의 사업체에서의 산업별 남녀 구성비의 변화를 살펴보면 농림수산업, 전기업, 건설업, 운수창고업 등의 업종에서 남자 종사자 구성비율 약 80% 정도로 아주 높게 나타나 산업별 성별분업 현상이 지속되고 있다. 한편 제조업, 전기업, 건설업, 도·소매업 등에서는 앞에서 <표 13>에서는 일정한 방향 없이 다소 유동적이었으나, <표 14>에서는 여성의 비율이 점차 낮아지고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 서비스업, 금융보험업 등의 산업에서는 일정한 방향 없이 여성 종사자의 비율이 다소 높게 나타나지만 그래도 50% 이상 넘지 못하고 있다. 이러한 차이는 남성보다 여성 노동력이 5인 이상의 사업체보다 다소 영세하고 소규모 사업체에 집중되어 있음을 말해준다.

<표 14> 제주지역 5인 이상 사업체 산업별 성별 구성비 추이 (단위 : %)

산업분류	성별	1970	1980	1990
농림수산업	남자	98.8	91.8	99.7
	여자	0.2	7.2	0.3
광업	남자	—	—	96.3
	여자	—	—	3.7
제조업	남자	54.5	61.4	71.6
	여자	45.5	38.6	28.4
전기업	남자	69.0	94.8	94.3
	여자	31.0	5.2	5.7
건설업	남자	78.4	88.7	89.0
	여자	21.4	11.3	11.0
도소매업	남자	47.7	49.9	41.5
	여자	52.3	50.1	83.4
운수창고업	남자	98.1	90.2	83.4
	여자	1.9	9.8	16.6
금융업	남자	74.7	59.5	66.4
	여자	25.3	40.5	33.6
서비스업	남자	84.4	74.8	68.4
	여자	15.6	25.2	31.6

자료 : 노동부, 「사업체노동실태보고서」, 각년도.

요약하면, 제주도 개발에 따른 산업구조와 그에 따른 생산활동 변화에서 남성은 1차 산업, 여성은 3차 산업에 종사하는 비율이 많아졌고, 전반적으로 3차 산업의 성장은 5인 이하의 소규모 사업체의 비율 증가로 나타나 영세성을 벗어나지 못하고 있고, 비공식부문의 생산활동이 확대되고 있음을 알 수 있다. 이 부분에 대해서는 경제활동의 특징적 경향에서 후술할 것이다.

2) 직업별 성별분업구조의 변화

직업별로 전국 여성노동력 분포의 변화를 <표 15>에서 살펴보면 가장 두드러진 현상은 전문기술직과 사무관련직업에서 여성노동력의 구성비율이 크게 증가되어왔다는 것이다. 전문기술직의 경우는 1960년에는 17.8%이었지만 1990년에는 37.75%로 약 20%가 증가되었고, 사무관련직의 경우 이러한 현상은 더욱 뚜렷하게 나타나고 있는데 1960년 3.6%에서 1990년에는 34.0%로 무려 30%나 높아진 것이다. 농림유사직에서도 여성노동력의 구성비는 1960년 30.5%에서 1990년 44.0%로 증가된 것으로 나타난다. 하지만 판매직이나 서비스직의 경우 여성노동력의 구성비가 35.4%, 51.3%로 다른 직종보다 높게 나타나고 있지만 30년 동안의 변화가 거의 없는 것으로 나타나고 있으며, 행정관리직의 경우는 여성노동력의 구성비가 3.6%로 극히 낮아 여성의 참여가 저조한 직종임을 알 수 있다.

〈표 15〉 전국 직업별, 성별 구성비 변화

(단위: %)

산업분류	성별	1960	1970	1980	1990
전문기술직	남자	82.2	77.2	72.2	62.3
	여자	17.8	22.8	27.8	37.7
행정관리직	남자	81.3	96.5	98.5	96.4
	여자	18.7	3.5	1.5	3.6
사무직	남자	94.4	83.0	66.7	66.0
	여자	5.6	17.0	33.3	34.0
판매직	남자	66.3	66.6	64.8	64.6
	여자	33.7	33.4	35.2	35.4
농림유사직	남자	69.5	58.5	54.9	56.0
	여자	30.5	41.5	45.1	44.0
광업·통신, 단순노무직	남자	84.4	76.1	74.1	77.5
	여자	15.6	23.9	25.9	22.5
서비스직	남자	53.3	43.2	48.7	48.7
	여자	46.7	56.8	51.3	51.3
분류불능 및 미상	남자	54.8	92.0	91.9	99.4
	여자	45.2	8.0	8.1	0.6

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택조사보고서」, 각년도.

전국과 달리 제주도 여성 노동력의 분포를 〈표 16〉에서 살펴보면 60년에는 전문기술직, 관리직, 사무직, 광업·통신직, 기능·생산관련직, 그리고 단순노무직에서는 여성보다 남성이 압도적인 비율을 차지한다. 반면에 농림유사직, 판매직에서는 여성의 비율이 남성보다 약간 높게 나타나고 있어 직종별로 뚜렷한 성별분업 구조를 가지고 있었다. 하지만 90년에는 여성 비율이 많았던 판매직, 농림유사직에서 남성의 비율이 증가되는 추세가 보이고, 반대로 남성의 비율이 많았던 전문기술직과 사무직에서 여성의 비율이 높아지는 경향을 보인다. 즉 직업별로 과거보다는 성별분업이 약화되고 있음을 알 수 있다.

하지만 제주도의 산업구조에서의 전문직과 사무직은 대체로 호텔

이나 관광여행사, 면세점, 병원, 금융권, 공무원 및 정부투자기관 등에 종사하는 것으로 추산될 때 내부적으로 임금, 승진 및 업무배치 등에서 남성과 차별되는 성별위계가 뚜렷하게 나타난다는 사실에 주의할 필요가 있다(제주여민회 1990:12-13).

또한 판매직이나 서비스직과 관련된 직종에서 성별분업이 약화되는 것은 제주도 경제구조에서 차지하는 관광관련산업의 영향력 때문인 것으로 파악할 수 있다. 이런 현상은 본래 성별로 뚜렷하게 구분되어온 생산분야도 지역의 경제적 조건에 의해 상당히 다른 모습으로 변화될 수 있다는 것을 보여준다.

(표 16) 제주도 직업별, 성별 구성비 변화

(단위 : %)

산업분류	성별	1960	1970	1980	1990
전문기술직	남	84.9	79.2	73.8	63.1
	여	15.1	20.8	26.2	36.9
관리직	남	87.9	95.2	96.1	97.8
	여	12.1	4.8	3.9	2.2
사무직	남	94.6	83.4	66.0	58.1
	여	5.4	16.6	34.0	41.9
판매직	남	47.6	44.1	50.5	49.1
	여	52.4	55.9	49.5	50.9
농림유사직	남	40.9	42.4	45.8	50.2
	여	59.1	57.6	54.2	49.8
광업유사직	남	100			
	여	—			
교통통신직	남	93.3	83.1	86.4	92.2
	여	6.7	16.9	13.6	7.8
기능생산단순 노무직	남	76.7			
	여	23.3			
서비스직	남	62.8	53.9	50.4	44.5
	여	37.2	46.1	49.6	55.5
분류불능 및 미상	남	54.5	85.8	100	100
	여	45.5	14.2	—	—

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스보고서」, 각년도.

이를테면 지역의 산업적 여건과 관련되어 성장한 직종에는 과거로부터 여성의 영역으로 인식되어온 것이라도 유리한 조건 등으로 대체로 성별분업의 틀이 약화되기도 한다. 그러나 관리직종과 일정한 기술을 요구하는 생산, 교통, 통신 등의 직종에는 여전히 남성들이 대부분을 이루고 있다.

3. 여성 경제활동의 특징적 경향

1) 여성의 불안정한 경제활동 증가

제주도 경우 남녀를 불문하고 경제활동의 중요한 특징은 5인 이하의 사업장에 집중되어 있다는 사실이다. 이것은 제주도 취업자 중에서 5인 이상의 사업체의 근로자 비율로 확연하게 드러난다. 〈표 17〉에서 보면 경제활동을 하고 있는 전체 취업자 가운데 5인 이상의 사업체에 종사하는 근로자는 1970년에 9%에서 1990년에는 17.2%로 증가되고 있지만 1970년 당시 조사기준은 10인 이상의 사업체였다 는 점을 고려해야 한다.

〈표 17〉 제주 전체 취업자수, 5인 이상의 사업체 근로자수 추이 (단위:명, %)

구 분	1960*	1970**	1980	1990
취 업 자 수	124,410	135,382	170,510	200,608
근 로 자 수	—	12,242	17,881	34,532
취업자수 내의 근로자수 비율		9.0	10.5	17.2

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스보고서」, 각년도.

노동부, 「사업체노동실태조사보고서」, 각년도.

* 1960년에는 「사업체노동실태조사보고서」가 조사되지 않았다.

** 1970년의 경우는 10인 이상의 사업체 근로자수를 말한다.

하지만 제주지역의 사업체 수 및 성별근로자 구성비율 〈표 18〉에서 보면, 제주지역의 사업체 수는 꾸준히 증가하여 1970년의 211개

업체에서 1990년에는 1599개 업체로 많아졌고, 전체 종사자 수도 34,532명으로 늘어났다. 그런데 종사자의 성별 비율을 보면, 남자의 경우 70년에 77.1%에서 80년에는 74.6%로 약간 낮아졌다가 90년에는 다시 75.9%로 다시 약간 높아졌고, 여성의 경우도 70년에는 22.9%, 80년에는 25.4%, 90년에는 24.1%로 변화의 폭이 일정하지 않은 것이 특징이다. 즉 전체 종사자 중에서 여성의 비율은 30%도 되지 않은 것으로 나타나고 있다.

〈표 18〉 제주지역 사업체수 및 성별근로자 구성비 (단위: 개, 명, %)

구 분	1970	1980	1990
사 업 체 수	211*	947	1,599
근 로 자 수	12,242	17,881	34,532
남 자	77.1	74.6	75.9
여 자	22.9	25.4	24.1

자료: 노동부, 「사업체노동실태보고서」, 각년도.

* 1970년에는 10이상의 사업체를 말한다.

전국 여성노동력의 종사상 지위 변화를 〈표 19〉에서 보면 자영업주, 무급가족종사자, 상용고 모두 여성의 구성비가 증가된 것으로 나타난다. 특히 무급가족종사자의 여성비율이 상대적으로 그 증가의 폭이 큰 것으로 보아 여성노동력의 종사상 지위는 개선되지 않고 있음을 반증하는 것이기도 한다. 하지만 자영업주와 상용고에서도 여성의 구성 비율은 다소 증가되고 있는 것으로 보아 단정짓기 힘든 측면이 있다.

〈표 19〉 전국 종사상 지위별, 성별 구성비 변화

(단위 : %)

분 류	성 별	1960	1970	1980	1990
자영업주*	남	86.4	82.0	79.6	78.2
	여	13.6	18.0	20.4	21.8
무급가족 종 사 자	남	42.7	29.6	25.7	15.7
	여	57.3	70.4	74.3	84.3
상용고**	남	79.0	72.8	68.6	69.5
	여	21.0	27.2	31.4	30.5

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스보고서」, 각년도.

* 자영업주는 고용주 비율을 포함한 것임.

** 상용고는 상고, 일고, 임시 구분없이 사용됨.

그런데 제주도 여성노동자의 종사상 지위를 〈표 20〉에서 살펴보면, 제주도 노동시장에서의 여성노동력의 특징을 잘 보여준다. 먼저, 자영업주에 종사하는 여성의 비율은 남성보다 점점 줄어드는 경향이 보인다. 자영업은 제주도의 산업구조에서 영세 자영업과 소규모생산 부분이 대다수를 이루고 있다는 점에서, 다른 지역과 비교해 볼 때 그나마 안정된 위치라는 점에 유의할 필요가 있다.

상고, 일고, 임시로 구분해서 조사된 70년의 자료를 보면, 상시고용의 경우 남성의 비율이 월등히 높고, 임시고용이나 일일고용에서는 여성의 비율이 적지 않게 나타나고 있어 여성의 고용 형태는 남성보다는 점차 불안정해지고 있다(신경아 1990:266-274). 또한 무급가족종사자에서도 여성의 비율이 점점 증가하고 있다는 사실은 제주 지역노동시장에서의 여성 고용 상태의 불안정화 경향을 반영한다고 볼 수 있다.

여기서 다시 5인 이상 사업체별 여성 종사상의 지위를 〈표 21〉에서 남성과 비교해 보면, 자영업자의 경우 남자가 대부분을 이루고 있으며, 상용고에서도 남자의 비율이 여자보다 압도적으로 높다는 것을 알 수 있다. 여자의 경우 무급가족종사자이거나 임시 및 일용직에 보다 많이 취업해 있어 고용상태가 매우 불안정하다.

〈표 20〉 제주도 종사상 지위별, 성별 구성비 변화

(단위 : %)

부 류	성 별	1960	1970	1980	1990
자영업주*	남	61.7	62.3	66.9	69.5
	여	38.3	37.7	33.1	30.5
무급가족 종 사 자	남	22.0	16.8	20.1	18.0
	여	78.0	83.2	79.9	82.0
상 고	남	74.1**	82.1	72.9***	62.3
	여	25.9**	18.9	27.1***	37.7
임시·일고	남		55.0		
	여		45.0		

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스보고서」, 각년도.

* 자영업주는 고용주 비율이 포함되어 있다.

** 60년 상고는 일고, 임시 구분없이 고용자로 분류됨.

*** 80년에는 상고, 일고, 임시 구분없이 임금근로자로 분류되어 조사됨.

〈표 21〉 제주지역 5인 이상 사업체 산업별 종사상의 지위별, 성별 구성비

(단위:명, %)

산 업 분 류	종사자	자영업자		무급가족종사자		상 용 고		임시및 일고	
		남	여	남	여	남	여	남	여
농림수산업	4,018	99.6	0.4	—	—	99.8	0.2	22.2	77.8
광 업	63	100	0	—	—	86.5	13.5	83.5	16.7
제 조 업	3,272	94.2	5.8	0	100	75.1	24.1	32.6	67.4
전기가스업	642	—	—	—	—	93.1	6.9	—	—
건 설 업	3,475	98.9	1.1	66.7	33.3	86.8	13.2	88.3	11.7
도소매음식	6,966	87.2	12.8	50.0	50.0	56.7	43.3	35.4	64.6
운수창고업	9,007	100	0	0	100	84.6	15.4	91.3	8.7
금융보험업	4,314	100	0	—	—	68.0	32.0	65.3	34.7
서 비 스 업	7,490	95.4	4.6	100	0	65.7	34.3	30.7	69.3

자료 : 노동부, 「사업체 노동실태조사 보고서」, 1992.

그러나 주의할 것은 제주도의 취업자 중에서 80% 이상이 5인 이하의 소규모 영세 사업장에 집중되어 있어서 구체적인 경제활동의 변화와 노동조건 등을 살펴보기 위해서는 앞으로 이 부분에 대한 연구가 요구되어진다.

2) 기혼여성의 경제활동 축소

연령별로 남성과 여성 취업자의 분포를 <표 22>에서 경제활동을 언제 시작하고 있는가를 보면 1990년 기준으로 24세 이하의 연령층에서 남성이 9.6%이고, 여성은 21.1%로 여성이 남성보다는 훨씬 일찍 경제활동을 시작하고 있음을 보여준다. 생산 연령층인 25세 이상에서 60세 이하일 경우 남성은 84.9%, 여성은 67.7%로 차이가 나는데 이것은 여성의 경우 결혼과 함께 주어지는 자녀양육과 가사노동의 책임에 의해 노동시장에서 이탈되기 때문이라 보여진다. 하지만 60세 이상의 고연령층에서는 남성은 5.5%이지만 여성은 11.2%로 더 높게 나타나고 있다.

<표 22> 연령별, 성별 취업자 구성비: 제주도

(단위 : %)

연도	성별 (100)	15 -19	20 -24	25 -29	30 -34	35 -39	40 -44	45 -49	50 -54	55 -59	60세 이상
1960	남	11.8	12.6	14.7	11.5	8.9	7.7	6.8	6.7	5.5	13.8
	여	13.5	12.4	11.0	9.5	9.1	7.8	8.0	7.8	6.6	14.3
1970	남	10.0	9.9	15.5	17.4	14.2	8.5	6.8	5.4	4.5	7.8
	여	11.7	11.3	9.7	11.2	11.3	9.7	9.4	6.8	6.5	12.4
1980	남	5.5	12.0	14.7	14.9	14.2	12.9	10.2	5.5	4.0	6.1
	여	7.0	13.3	9.2	9.5	10.8	11.4	11.3	8.3	7.1	12.1
1990	남	1.7	7.9	17.0	17.7	13.3	11.7	10.3	8.7	6.2	5.5
	여	3.8	17.3	12.1	10.6	9.4	9.1	9.3	9.2	8.0	11.2

자료 : 경제기획원, 「인구 및 주택센서스 보고서」, 각년도.

각 연령별 취업자 구성비를 시기별로 보면, 24세 이하일 경우 60년에 남성은 24.4%, 여성은 25.9%이었던 것이 70년에 남성은 19.9%, 여성은 23%로 감소한다. 그리고 80년에 남성은 17.5%, 여성은 20.3%로 나타나고, 90년에 남성은 9.6%, 여성은 21.2%로 남성의 경우는 뚜렷하게 감소현상을 보이고 있으나, 여성은 20-24세 연령층에서는 증가하는 추세를 보인다.

24세 이하 연령층의 감소현상은 동연령층의 취학을 증가에 기인한다고 하겠으나, 20-24세 연령층에서는 교육의 혜택에서 차별되거나 남성들의 군입대 등의 원인으로 여성들이 보다 일찍 노동시장에 진입하는 것으로 볼 수 있다. 특히 미혼 여성노동력의 선호 현상은 지역의 산업적 특성과 무관하지 않다. 한 연구에 의하면 관광관련산업에 종사하는 여성의 대부분이 미혼으로 밝혀지고 있다(제주여민회 1992:6-27).

25-60세 연령층은 60년에 남성은 61.8%, 여성은 59.8%이며, 70년에 남성은 72.3%, 여성은 64.6%로 증가한다. 80년에도 남성은 76.4%, 여성은 67.6%로 계속해서 증가하는 추세를 보이나, 90년에 남성은 84.9%, 여성은 67.7%로 나타나고 있어 남성의 경우는 큰 폭 증가하는데 비해 여성의 비율은 거의 변화가 없는 것으로 보인다. 남성의 경우는 60년에 비해 무려 23.1%나 증가한 반면, 여성의 경우는 7.9%로 소폭 증가한 것으로 나타난다. 이런 현상은 전국적 차원에서의 경제활동 참가율 변화와는 상반된 것이다(신영수 1991:39). 기혼여성의 경제활동 증가는 제조업에서의 노동력 부족과 밀접한 것으로 제주도 산업구조의 특성상 제조업 자체가 취약해 기혼여성노동력 흡수 변인이 상대적으로 부족한 측면과 영세하거나 비공식 부문에 여성노동력이 집중되어 있어 축소되거나 은폐되어 보이지 않기 때문이다.

그런데 60세 이상의 고연령층은 60년에 남성은 13.8%, 여성은 14.8%이었던 것이 70년에 남성은 7.8%, 여성은 12.4%로 감소되고, 80년에 남성은 6.1%, 여성은 12.1%이며, 90년에는 남성은 5.5%, 여성은 11.2%로 계속 감소해 왔다. 이런 감소 현상도 남성의 경우

는 8.3%로 급격히 감소되었지만 여성은 3.6%로 변화의 폭이 작다. 이것은 남성보다 여성의 평균 수명이 긴 탓도 있지만 다른 지역에 비해 높은 비율을 보이는 것은 전통적으로 여성이 경제활동에 적극적으로있던 모습이 남아있는 것으로 볼 수 있다(제주도 1993:1373).

〈표 23〉 5인이상 사업체 연령별, 성별 종사자 구성비 추이 : 제주도
(단위 : %)

연도	성별	18세 미만	18 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 54	55세 이상
1970	남	43.3	66.5*			94.0	96.1*		
	여	56.7	33.5*			6.0	3.9*		
1980	남	70.2	52.8	47.8	77.8	86.6	86.8	87.9	85.8
	여	29.8	47.2	52.2	22.2	13.4	13.2	12.1	14.2
1990	남	15.8	31.6	30.4	75.5	88.9	88.3	89.3	84.2
	여	84.2	68.4	69.6	24.5	10.2	11.7	10.7	15.8

자료: 노동부, 「사업체노동실태보고서」, 각년도.

* 1970년에는 18-29세까지 묶어서 조사되어 있고, 40세이후도 묶여서 조사되어 있다.

5인 이상 사업체에 연령별로 종사자의 구성비 변화를 〈표 23〉에서 살펴보면, 18세이상 29세이하에서는 남성은 1960년 66.5%에서 1990년 30.4%로 급격하게 감소한 반면에 여성은 1960년 33.5%, 1990년에는 69.6%로 큰 폭으로 증가되었다. 그런데 30세 이상 54세 이하에서 남녀 모두 뚜렷하게 증감 추세는 나타나지 않고 있다. 55세 이상의 나이는 앞서서와 같이 남자는 감소하고, 여자는 증가되고 있는 것으로 나타난다. 이는 여성노동력의 비율에서 기혼노동력의 증가 현상이 제주도에서는 나타나지 않고 있음을 의미한다.

기혼여성의 경제활동 참여가 확대되고 있지 않다는 것은 지역경제

적 여건이 결혼을 매개로 여성의 경제활동 참여를 배제시켜 미혼여성 노동력만을 선호하거나, 가족노동으로 흡수되어 가정주부화되거나, 보이지 않는 노동력으로 은폐되고 있다는 것이다.

IV. 개발로 인한 남녀의 경제적 조건 변화

앞 장에서 제주도에 관련된 개발계획 및 그 내용과 그 과정에서 나타난 여성의 경제활동 변화 모습을 살펴보았다. 제주도의 개발은 중산간 개발을 시작으로 목축업, 감귤산업의 육성을 비롯하여 관광 개발로 집중되어 추진되어 왔다는 것을 알 수 있었다. 그 과정과 함께 변화된 여성의 경제활동 양상은 일반적으로 나타나고 있는 현상과 다른 점을 발견할 수 있는데 전반적으로 여성의 인구비율의 감소와 경제활동 참여율의 저하, 1차 산업에서의 남성 역할 증대, 기혼여성의 경제활동 참여율의 저조 등이 그것이다.

이러한 변화는 지역개발이 갖고 있는 성격이나 의도되지 않은 결과로 볼 수 있지만 여성의 경제활동 변화에서 나타나듯이 남성보다는 여성에게 다소 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 따라서 개발로 인해 남성과 여성의 경제적 조건은 상이한 변화를 겪었다고 볼 수 있다.

1. 여성노동력의 가치 절하

우리나라의 지역개발이 그러하듯이 제주도 개발계획도 중앙정부에 의하여 수립되고, 집행되었다. 이러한 중앙정부에 의한 발전 계획은 그 목적에 있어서 지역 경제의 필요성에서 나온 것이라기 보다는 국내, 혹은 국제 시장을 위한 생산력 증대라는 국가적 필요에 의해 결정된다. 그 결과 추진된 지역개발은 기존의 지역경제의 자립적 구조 및 분업체계 등에 커다란 변화를 야기시킨다.

개발되기 이전까지 제주도의 경제도 ‘섬’이라는 지리적 요인으로

자급자족의 성격이 강했다. 특히 화강암으로 이루어진 토양조건 때문에 토지 생산성이 매우 낮아 육지부에서 행해지던 집약농업이 거의 불가능했고, 축적의 조건과도 멀었고, 따라서 대부분이 소규모 단위의 발농자 위주로 필요한 생산물을 해마다 자력으로 충당할 수밖에 없었다.

이런 경제구조에서는 노동력은 가장 중요한 자원으로 인정될 수밖에 없었다(조해정 1988:286). 말 그대로 '오직 부지런한 덕으로 산다는 것이 생활산조가 될 정도였다(고재환 1988:70). 이렇게 중요한 자원인 노동력은 다른 원시경작사회에서와 마찬가지로 대부분 여성에 의해 제공되었다. 제주도의 경우는 남성들의 노동 천시 경향으로 더욱 그러했다(조해정 1988:286). 여기서 노동력이라고 하는 중요한 자원을 가지고 있는 여성 자산은 토지인 동시에 자본이 되는 것이며, 이로 인해 남성과의 관계에서 좀 더 자율적일 수 있는 근거가 되기도 했다(김혜숙 1982:72).

하지만 외부 수요를 바탕으로 한 작물전환, 관광산업 위주의 개발은 보다 생산성 증대를 위해 농업기술 향상과 기계화, 외부자본의 유치 등으로 새로운 자원의 중요성이 부각되었고, 결국 여성노동력은 다른 자원보다 부차적이고 덜 중요한 것으로 전락되어버렸다. 즉 감귤 및 관광산업 중심의 지역개발은 더 이상 노동력을 바탕으로 한 생계를 위한 자급자족 경제구조에서 여성이 접근하기 힘든 토지 및 자본이라는 자원을 토대로 시장을 위한 외부지향적 생산체제로의 전환이었다.

이러한 생산체제로의 전환은 여성노동력을 각 생산영역에서 쉽게 주변적이고 부차적인 자원으로 전락시켰고, 그에 따른 사회적 가치도 함께 평가절하될 것으로 본다. 또한 생산물에 대한 통제력을 잃어버려 그 동안 보다 자율적일 수 있었던 근거를 상실하게 된다.

2. 부각되는 남성소유의 토지자원

감귤산업이든 관광산업이든 모든 개발은 토지 이용을 중심으로 이

루어진다. 하지만 개발이전 제주도의 경우 대부분의 마을에는 공동 이용, 관리, 收益하여 오면서 마을주민들에 의하여 마을공동재산으로 인정되어 오던 목장용지, 야산, 임야나 논과 밭, 제사기구 등 여러 재산을 갖고 있었다. 이러한 재산은 마을 안의 공동용지로 누구에게나 이용할 권리가 부여되어 있어 토지소유권보다 토지이용권이 존중되었다(조혜정 1988:282).

하지만 1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」으로 해서 리, 동, 면, 읍 단위의 마을공동재산이 부인되었고, 그것을 시, 군으로 귀속시켜 더 이상 무상으로 마을공동목장을 이용할 수 없게 되었다. 이렇게 귀속된 공동재산은 지방재정법 제 57조의 2항에 의하여, 지방자치단체는 필요시에 그것을 대부, 교환, 매각, 양도할 수 있는 반면 마을주민의 그에 대한 사용, 수익, 관리, 처분권은 상실되게 된다. 그 결과 임대능력이 있는 기업에게 넘기는 등 정부에 의한 국유화과정을 통해서 곧 개인에게 매각 과정을 겪으면서 토지 이용은 토지의 소유에 의해서만 가능해졌다. 이는 토지에 대한 마을 공동권리로부터 개인의 소유로 전환됨을 의미한다.

이 밖의 개인토지(농토, 임야, 혹은 주거지)의 대부분이 남성의 소유로 되어 있다. 제주도의 재산상속도 다른 지역과 마찬가지로 특히 장남우대상속 혹은 장남단독상속의 전통이 있는데, 이는 조상 전래의 가옥이나 토지(종상전이라고 한다)는 장남에게 물려준다. 하지만 부모가 당대에 일군 재산은 아들들에게 나누어주고 있어 아들에게는 대체로 균분상속의 경향이 강한 것이 특징이다(최재석 1979:30-42). 즉 장남위주의 가부장적인 재산상속이 다소 완화된 형태로 나타나고 있지만 딸들에게는 결혼 시에 혼수를 장만해 주는 것 외에 별도의 재산을 상속해 주지는 않는다는 점에서 보면 철저하게 남성 중심으로 이루어짐을 알 수 있다(제주도 1993:1241).

이렇게 토지 자체는 대부분 남성에게 귀속되어 있는 상황에서 개발을 위한 기반시설의 확충으로 토지의 사회적 가치가 높아졌고, 이러한 가운데 개발의 봄은 토지를 둘러싼 여타의 환경을 변화시키는데 그것은 바로 토지 가격의 상승이다. 결국 개발로 인한 토지 가격

의 상승은 그 동안 자연적 조건으로 미약했던 남성들의 토지 소유권을 점차로 중요하게 만들었다. 또한 지가가 상승되고, 토지 소유에 대한 관심이 많아지면서 공유지를 둘러싼 지역내의 개발 분쟁도 무수히 많아진다(고창훈 1992:115-134). 지가 상승의 정도를 <표 24>에서 보면, 80년대 이전까지 전국적으로 많이 오른 것으로 나타나는데 제주도의 경우는 조사되지 않았다. 하지만 80년과 올림픽을 전후로 전국보다 그 상승의 폭이 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 24> 연도별 지가변동률

(단위 : %)

연도	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
전국	27	27	34	49	17	12	8	5	19	13	7	7	15	27	32	21
제주						17	7	3	15	4	4	4	7	31	42	8

자료: 건설부, 「지가변동현황」, 1993.

요약하자면 개발로 인한 투자의 효과가 높아지면서 토지 가격은 급격히 상승되었고, 이로 인해서 토지 소유에서 관습적으로 배제되어 있었지만 토지이용권을 가지고 있었던 여성은 토지 소유를 전제로 한 토지이용에서 밀려나게 된다. 즉 토지 사용물 둘러싼 모든 권한이 남성에게 집중되는 결과를 가져오게 되었다. 또한 개발에 참여하는데 토대가 되는 토지가 국가, 도, 군유지로 바뀌면서 마을공동재산은 지역민으로부터 분리되었고, 이로 인해 지역개발에 참여할 기회마저 박탈당하게 되었던 것이다.

3. 남성 중심적 개발로 남성 역할 증대

관광산업을 제외하고 제주도가 개발되면서 집중적인 투자가 이루어진 분야는 목축업과 과수농업이다. 이 분야는 전통적으로 남성중심의 생산활동 영역으로 알려져 왔다. 많은 인류학 연구에서 대부분의 초기사회에서의 경제활동이 여성은 식량채집, 남성은 사냥으로

분리되어 있음을 지적하고 있다(Rosaldo and Lamphere 1974, Reiter 1975). 이런 성별분업은 혼인을 통해서 생활평등 관계로 귀결되기도 한다고 본다(Collier and Rosaldo 1981:282-284).

이처럼 과거로부터 남성의 역할이 두드러진 목축업이 개발 과정에서 집중적으로 육성, 부각된 것이다. 1990년을 기준으로 제주도내 목장은 관영목장 4개, 전기업목장 36개, 부락공동목장 80개, 총 120개로 20,932 ha에 이르고 있다. 여기서 목축업 육성은 기업화에 있어 30% 정도가 기업목장이며, 그 면적 전체의 43%로 대규모화되고 있고, 대부분의 목장은 외지인 자본가(남성)의 진출에 의해 형성된 것을 볼 수 있다(서울대학교 제주학우회 1991:95).

다음으로 아열대 과수인 감귤 산업의 육성은 또한 앞에서도 언급되었듯이 남성노동력의 확대를 가져온 것으로 보인다. 두 마을에 관한 민속학적 비교연구에서 감귤농사를 지어왔던 월평리와 감귤산업이 저조한 금성리 마을의 인구구성의 변화를 보면 감귤농사를 짓는 마을의 경우 청장년층 남성의 인구 유입이 뚜렷하게 나타나고 있는 반면, 감귤농사를 짓지 않는 경우 세대수에는 큰 변화가 없으나 인구는 오히려 감소해 대조적인 모습으로 보여준다(전경수·한상복 1991:324-361). 이러한 인구구성의 변화는 감귤재배에 따른 인구 이동(남성)의 결과로 볼 수 있다.

따라서 지역개발에서 집중적으로 육성된 목축업과 감귤산업은 전통적인 남성영역으로 제주도에서의 남성위 역할 증대를 가져온 것이다. 이는 앞서 지적했던 개발과정 동안 1차 산업에 종사하는 남성의 비율이 증가했다는 표 11에서도 잘 나타난다. 이러한 점에서 볼 때 제주도의 지역개발은 남성 중심적인 성격을 가지고 있다.

4. 가구중심의 생산강화로 자율적인 여성 생산활동 축소

개발로 인해 제주도 여성의 경제활동 참여율은 왜 감소되었는가. 이는 앞서 지적해온 자원으로서의 여성노동력에 대한 가치가 낮아지고, 지가 상승으로 부각되는 남성소유의 토지 자원의 중요성과 남성

중심적 개발로 남성의 역할 증대 등과도 밀접한 관련이 있어 왔다.

여기서는 산업별로 나타나는 생산활동의 양상을 연결시켜 보면, 우선 1차 산업의 경우 농업의 생산구조의 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 1960년대 중반까지만 해도 제주도 농업의 생산구조는 재배 작물의 종류나 경지규모 면에서 볼 때 식량작물 중심의 소규모 개별노동으로도 충분히 농사를 지을 수 있었다. 규모적으로 컸던 고구마와 유채 등의 농산물이 가공원료로 일부 재배되기는 하였으나, 보조적인 수단에 불과하였다. 그러나 감귤산업이 확대되면서 재배 작물도 <표 25>와 같이 변화되었다. 과실류 생산이 본격화되고, 양파, 마늘, 당근 등 채소류 등의 현금작물 재배가 활발하게 이루어져 왔다.

<표 25> 제주지역의 작목별 경지이용 추이

(단위 : %)

	식량작물	특용작물	과실류	채소류	시설작물	기 타
1966	89.1	7.8	0.8	2.2	—	0.1
1991	36.7	8.2	30.4	18.0	3.3	3.4

자료: 한국은행 제주지점(1992), 제주경제의 산업구조 분석

이러한 생산물의 변화만이 아니라 가구당 경지면적도 1961년 0.86 ha에서 1990년에는 1.36 ha로 증가함으로써 전국(1.19 ha)의 1.14배에 달하고 있다(한국은행 제주지점 1992:20). 그러므로 농업생산에서도 가구당 경지면적의 증가와 과실류 및 채소류 생산의 확대로 과거보다는 가족노동력의 의존도도 높아지고 있다. 이 밖에도 관광지 주변인 경우 토지수용에 의해 매각을 강요받아 관광산업과 관련된 도·소매업, 음식숙박업, 기타 서비스업 등의 영세 자영업 등으로 전환되거나, 초야지를 가지고 있다면 목축이나 양잠업 등의 생산활동도 점차 많아졌다.

그런데 이러한 경제적 변화의 대체적인 귀결점은 생산이라는 것이 가구 단위로 묶어진다는 것이다. 즉 생산의 목적이 시장 출하에 있

고, 이것은 높은 가격을 받을 수 있는 시기의 선택과 생산비용에 의해 좌우되기에 여기서 수확된 생산물의 판매는 대체로 여러가지 대안 중 최고의 수입을 올릴 수 있는 방안을 선택하게 된다.

이 중에서 생산비용의 절감은 도시 자영업이나 목장, 농장 등의 운영을 대부분 가족노동력에 의존함으로써 이뤄진다. 여성도 가족의 이익을 위해서 대부분의 시간을 생산활동에 투입하게 된다. 여기서 여성 고유영역의 일은 대체로 감소하거나 여성단독가구일 때만 유지되는 경향이 있다(전경수·한상복 1991:372).

제주도에서 대표적인 여성생산활동 영역이었던 잠수업에 종사하던 여성의 수가 해마다 줄어든다는 사실이 이것을 단적으로 보여준다. 1965년의 해녀 수는 23,930 명으로 제주도 어업종사자의 77%를 차지하고 있었으나 1976년에는 8,017명으로 어업종사자의 48%로 낮아졌고, 1989년에는 약 6,111명으로 어업종사자의 59%를 이루고 있다(제주도 농수산통계사무소, 각년도).

어업종사자의 비율과 상관없이 해녀의 수는 절대적으로 감소하고 있는데 이는 가구중심으로 전환되는 생산활동과 연결시켜 생각해 볼 필요가 있다. 어업에 종사하는 사람은 91년 약 1만 373명으로 1차 산업 인구의 약 9.0%를 차지하고 있지만, 어업의존도를 보면 전업의 비중이 37.9%로 주·부업을 겸한 형태가 압도적으로 많은 것을 알 수 있다. 특히 해녀의 어업의존도는 더욱 낮아 대부분의 해녀가 물질만 하는 것이 아니라 밭일과 집안일을 하면서 물 때가 되면 바다에 나가 작업을 하는 겸업의 비율이 무려 91.4%나 되는 것으로 나타나고 있다(김영돈 외 1986:160). 즉 남성보다 여성의 겸업비율이 높은 것은 여성노동력의 경우 상황에 따라 매우 유동적일 수 있다는 것을 반영한다고 본다. 이 경우 가구의 요구에 보다 쉽게 반응하게 될 것이라 짐작할 수 있다.

이렇게 가구중심의 생산활동의 확대는 여성의 자율적인 경제활동을 축소시킬 뿐 아니라 여전히 생산활동에 종사하고 있지만 가정주부로 비가시화시켜 더욱더 여성의 경제참여율이 낮게 평가되는 요인이기도 하다.

V. 맺음말

이상에서 경제발전 혹은 지역개발로 여성의 경제활동 참여율이 높아지고 있다는 논의가 모든 지역에도 적용가능한 것인가에 대한 문제의식을 바탕으로 제주도 개발과정에서 여성의 경제활동에 어떠한 변화가 나타나고 있는지에 대해 살펴보았다.

이미 많은 외국의 ‘여성과 발전론’에서는 여성의 경제활동 참여율 변화와 여성의 경제활동 분야의 특징 등에 관한 논의를 중심으로 끊임없이 개발이 여성에게 어떠한 영향을 주었는지 대한 연구가 활발하게 진행되어 왔다. 특히 여기서 주목할 부분은 근대적 부문으로의 산업화는 여성을 경제활동에서 배제시켜 과거보다도 여성의 경제적 지위는 주변화 되어간다는 논의와 근대적 부문으로 편입하더라도 남성과 차별적 역할과 지위에 놓여 있어 노동시장에서도 성차별이 이루어지고 있다는 것이다. 하지만 발전과정 속에서 이러한 남녀의 경제적 불평등은 어떤 지역에서든지 경제활동의 참여양상은 그 지역의 경제적인 조건에 영향을 받기 때문에 그 모습은 각기 다를 수 있다고 본다. 각 나라 혹은 지역마다 그 발전경로나 내용이 상이함으로 인해 여성의 경제활동 변화양상도 다양하게 나타난다는 것이다.

제주도의 개발을 보면, 1960년 이후 줄곧 중앙정부에 의한 농업의 상업화(감귤생산의 확대)와 관광관련 산업에 대한 투자 확대로 지역 개발이 활발하게 전개되어 왔다. 구체적으로 시대별로 그 개발되는 과정은, 60년대에는 개발을 위한 사회간접자본의 확충으로 ‘섬’이라는 자연적 조건 등 외부와 고립된 채 개발의 불모지로 인식되어온 제주도를 투자할 만한 가치가 있는 땅으로 변화시켰다. 70년대는 중산간 목축분야의 개발로부터 감귤산업이라든지 관광지 개발 등 실질적인 산업분야에 대한 투자가 활발하게 나타났다. 하지만 이 과정에서는 보다 효율적인 지역통제를 위해 기존의 마을공동목장 등을 시, 군으로 귀속시켰고, 개발에 필요한 토지를 원활하게 수용하기 위한 법률이 제정되어 많은 갈등이 초래되기도 한다. 80년대의 개발은 대체로 관광산업에 치중되어 나타나고, 그 결과 제주도 지역의 산업구

조 및 생산활동에 많은 변화를 야기시켰다. 그 중에서 여성의 경제 활동 변화는 다음과 같다.

첫째, 제주도 여성노동력이 계속적으로 축소되어 왔다는 것이다. 전체적으로 제주도 인구는 증가되었는데 여성보다는 남성에 의해 이루어졌다. 이는 60년 이후 남녀의 구성비율을 살펴보면 계속적으로 여성인구의 구성비율이 점점 낮아지고 있다는 사실로 알 수 있었다. 이러한 상황에서 제주도 여성의 경제 참여율은 꾸준히 증가하고 있는 전국적인 상황과는 정반대로 감소되는 것을 발견할 수 있었다.

둘째, 상업적 농업과 관광 산업의 발달로 과거와는 달리 남성들은 농업에 종사하는 비율이 높아지고, 반면에 여성은 관광관련 산업인 서비스업 등에 종사하는 비율이 많아져서 남성은 1차 산업, 여성은 3차 산업이라는 산업간 성별분업현상이 나타난다. 산업별로 좀 더 세분해서 살펴보면, 광업 및 건설업과 전기, 가스, 수도 및 위생서비스업은 여전히 90%이상 남성이 종사하는 영역으로 굳어져 있고, 운수·보관·창고업, 금융·보험, 부동산, 사회 및 개인 서비스업에서는 여전히 남성의 비율이 우세하게 나타나고 있지만 여성의 비율이 증가추세에 있었다. 그 밖의 도·소매업, 음식·숙박업에서는 여성의 비율이 약간 높지만 남녀의 구성비의 변화는 거의 없는 것으로 나타났다.

셋째, 직종별로 구분해서 보면, 60년에 여성의 비율이 많았던 판매직, 농림유사직에서는 남성의 비율이 증가되고, 반대로 남성의 비율이 많았던 전문기술직과 사무직에서는 여성의 비율이 높아져 직업별 성별분업이 다소 약화되는 듯 보인다. 하지만 대부분 관광관련 직종—호텔, 관광여행사 가이드, 면세점, 병원, 금융권, 공무원 및 정부투자기관 등—에서는 내부적으로 임금·승진체계에서 여전히 위계적인 성별분리가 지배적임을 알 수 있었다.

넷째, 제주도 여성노동력의 종사상 지위 변화를 보면 자영업주 비율은 감소하고, 무급가족종사자의 비율은 증가하는 경향이 보이고 있다. 또 고용형태를 남성과 비교해서 보면 상용고 비율에서는 남성이 월등하게 높게 나타나고 있고, 일고·임시직에서는 여성의 비율이

상대적으로 높게 나타나 불안정한 경제활동을 하고 있음을 알 수 있었다.

마지막으로 타 지역에서 나타나는 기혼여성 노동력의 증가 현상은 제주도에서는 보이지 않고, 여전히 미혼여성 노동력이 선호되고 있다는 것이다. 이것은 대규모 호텔, 여행사, 면세점 등의 관광산업 관련 업종 대부분에서 결혼퇴직 등의 관행이 뿌리깊게 남아 있음을 보여주는 것이기도 했다.

이와 같은 사실에서 제주도의 지역개발은 남성보다 여성의 경제활동에 부정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이러한 영향은 먼저 개발로 인해 자원으로서의 여성노동력의 가치가 낮아진 반면에 토지, 자본 등이 남성소유의 자원 중요도가 높아진 결과로 나타난 것이다. 즉 사회간접자본의 확충과 정부에 의한 개발 관심은 지가 상승을 가져왔고, 토지를 소유한 남성의 발언권이 점차 높아지게 되었다.

또한 개발의 내용도 목축업 및 감귤 산업 등의 육성으로 여성보다는 남성의 접근이 손쉬운 분야로 이루어졌던 것을 알 수 있다. 그 과정에서 남성이 보유하고 있던 토지가 중요한 기반이 되었고, 기술 교육 및 기계화 등에서도 남성이 보다 쉽게 근접할 수 있는 상황이었다. 이로 인해 상대적으로 남성의 역할은 폭넓게 확대되었다.

이러한 결과로 여성들은 이제까지와는 다르게 무엇을 생산하느냐에 대한 결정에서부터 판매에 이르기까지 배제되고, 단지 가족노동력으로 흡수되어 여성 스스로 가지고 있던 자기활동에 대한 통제권과 경제활동에 의해 형성된 재원에 대한 관리권을 상실하게 되었던 것이다. 결론적으로 정부에 의한 목축, 감귤, 관광산업 중심의 제주도 지역개발은 남성 편향적이어서 여성의 경제적 지위를 개선시키려는 커녕 오히려 남성의 그것과 비교하면 상대적으로 하락되어 남녀의 경제적 불평등이 야기되었다. 그렇다면 이러한 불평등 문제를 해결하기 위한 앞으로의 제주도 개발에서는 무엇이 고려되어야 하는가?

첫째는 이제까지의 관광산업 중심의 개발이 지역에 미친 영향을 살펴보아야 한다. 앞서 서술하였듯이 관광산업 자체로는 안정적인 고용 창출의 한계를 보이고 있다. 이것은 관광산업 자체가 지니는

속성과도 밀접하게 연결되어 있다고 본다. 즉 관광산업은 외부의 경기 변동에 의해 그 수요가 달려 있고, 이러한 수요도 끊임없이 새로운 관광 상품 개발의 부담을 준다. 한정된 자원조건으로는 관광 상품의 개발도 쉽지 않은 관계로 그 동안 관광산업에서 벌어들인 수입은 재투자되기보다는 외부로 유출되어 온 것이 사실이기 때문이다. 이러한 구조에서 지역 경제의 자립성을 확보한다는 것은 더욱 어려워진다. 또한 대규모의 위락시설 및 수용시설의 확충 중심의 관광산업 육성이 보다 좋은 조건의 일자리를 제공해 주는 것도 아니라는 것이다. 관광관련 산업인 3차 산업에 여성들이 대거 참여하고 있지만, 여전히 대부분은 5인 이하의 사업장에 집중되어 있다.

둘째는 제주도에서 그 비중이 높은 농업의 생산 조직 변화가 필요하다고 본다. 이것은 농업이 비교우위를 갖기 위해서도 전제되어야 하는 것이라 생각되는데 기존 가구중심의 생산단위에서 벗어나 보다 대규모 단위의 조직적 경영체제로 전환하는 것이다. 이것은 생산수단인 토지나 노동력 수급을 보다 원활하게 도모하는 생산공동체 형성으로 그 동안 규모의 영세성으로 오는 생산성 증대의 어려움, 유통구조의 개선을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 농산물의 대규모 수확을 가능하게 하여 농산물 관련 가공산업의 원료확보를 수월하게 해주어 관련 산업의 발전도 기대할 수 있기 때문이다. 그러나 여기서 주의해야 할 것은 어떻게 조직할 수 있는가에 대한 구체적인 연구가 필요하다고 본다. 예를 들어 가구단위로 할 경우 남성가구주 중심으로 운영되기 쉽고, 다른 가족 구성원의 이해는 배제되거나 차별 받을 수 있다.

마지막으로 취약한 2차 산업에 대한 개발이 정부의 적극적인 개입으로 이루어져야 한다고 본다. 과거에도 어류나 농산물 가공산업이 발달했던 것만큼 더 이상 자본의 영세성, 경영기술의 부족, 값싼 노동력 확보의 문제 등 제주도의 입지조건만을 내세워 파행적인 산업구조를 외면해서는 안된다. 앞에서 언급했듯이 농산물 가공 산업이라든지, 새롭고 고품질의 소량생산방식 등으로 경쟁력을 확보할 수 있는 토산품 등 공예산업에서 그 가능성을 찾을 수 있다.

참 고 문 헌

1. 자 료

건설부

1993 「지가변동현황」.

경제기획원

1960 「인구주택국세조사보고」.

1970 「총인구 및 주택조사보고」.

1980 「인구 및 주택 센서스보고」.

1990 「인구주택총조사보고서」.

내무부 통계국

1955 「간이인구조사보고」.

노동부

1970-1990 「사업체 노동실태 조사보고서」.

제주도

각년도 「제주도 통계연보」.

제주도 농수산통계사무소

각년도 「연도별 어가수 및 가구원 현황」.

제주상공회의소

1989 「제주경제현황」.

조선총독부

1935 「조선국세조사보고」.

1944 「인구조사보고」.

2. 논 저

강대원

1970 「해녀연구」, 서울: 한진문화사.

강병찬

1977 “여성활동에 관한 연구: 제주도를 중심으로”, 동국대 석사학위논문.

강시택

1958 “제주민요의 특색”, 『제대학보』 창간호, 제주대학교 총학생회.

고재환

1988 “제주도속담의 주제”, 『탐라문화』 제7호, 제주대학교 탐라문화연구소.

고창훈

1992 “정책갈등과 쟁점: 제주개발법 사례”, 『아라논총』 제2집, 제주대학교 행정대학원.

권태준

1986 “아시아-태평양지역에 있어서 제주도와 하와이”, 『제주도와 하와이간의 도서지역개발 협력』, 제주대학교 사회발전연구소 제1회 국제학술세미나 자료집.

김계홍

1991 “제주도 종합개발의 방향”, 『관광문화』 1, 제주관광개발연구원.

김영돈

1983 “제주도 민요연구: 여성 노동요를 중심으로”, 동국대 박사학위논문.

김영돈, 김범국, 서경림

1986 “해녀조사연구”, 『탐라문화』 제5호.

김영수, 황병천

1991 「제주도 개발사업에 대한 주민참여방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.

김영정

1992 “한국 고도 경제 성장기의 경제적 지역 격차: 1968-1983”, 『한국의 지역문제와 노동계급』, 서울: 문학과 지성사.

김영화

- 1990 “한국노동시장의 분절과 남녀임금 불평등”, 『노동과 불평등』, 송호근(편), 서울: 나남.

김종기 외

- 1989 「제주도 종합개발계획의 재검토」, 한국개발연구원.

김종기, 권태준 외

- 1991 「지역균형개발을 위한 정책과제」, 한국개발연구원.

김혜숙

- 1982 “부부간의 의사결정에 관한 연구(I): 제주도 농·어촌 가정을 중심으로”, 『대한가정학회지』 20-3.

문명석

- 1987 “감귤산업을 통해서 본 제주도 농촌현실”, 『제대학보』.

변화순, 원영애, 최은영

- 1993 「농촌가족의 변화와 지속에 관한 연구」, 한국여성개발원.

서경림, 한삼인, 고호성, 고광민

- 1990 “제주도 마을공동체와 법규범”, 『탐라문화』 제10호.

서울대학교 제주학우회

- 1991 “제주도 개발특별법의 제정과정과 문제점”, *Fides*, Vol. XXXI, 서울대학교 법과대학학생회.

석주명

- 1968 『제주도 수필』, 서울: 보진재.

송다영

- 1991 “임시용역 노동과 노동통제”, 미간행 논문.

신경아

- 1990 “여성의 고용불안정과 산업예비군론”, 『경제와 사회』, 서울: 한울.

신영수

- 1991 “여성노동시장의 중장기 전망과 과제”.

양영철

- 1990 “내생적 지역발전을 위한 정책대안의 모색: 제주지역을 중심으로”, 『논문집』 제30집, 제주대학교.

1992 “지방자치시대의 지역개발”, 『아라논총』 제2집.

유철인

1992 “제주사람들의 사회와 섬에 대한 관념: 인구이동과 제주사회”, 『제주도연구』 제9집, 제주도연구회.

윤양수

1987 “제주도내 마을공동 재산의 시·군에의 귀속과 그에 따른 주민권의 문제”, 『논문집: 인문·사회과학편』 제24집, 제주대학교.

1992 “제주도 개발의 배경”, 『아라논총』 제2집.

윤양수, 고희성, 김성준

1992 “제주도내의 개발분쟁에 대한 환경법적 연구”. 『사회발전연구』 제8집, 제주대학교 사회발전연구소.

이창기

1985 “제주도의 인구이동: 1965-80”, 『제주도연구』 제2집.

전경수

1986 “국제관광의 인류학적 고찰”, 『한국사회연구』, 서울: 한길사.
(1988 『관광과 문화』, 전경수(편역), 서울: 까치, 재수록).

전경수, 한상복

1991 “제주도 촌락의 민속지적 약보”, 『한국의 사회와 역사』, 최재석교수 정년퇴임 기념논집, 서울: 일지사.

제주도 (편)

1993 『제주도지』.

제주여민회

1989 “제주개발과 기생관광”, 『제주사회연구』 창간호, 제주사회연구회.

1990 “평등한 삶의 새날을 위하여: 제주지역 사무직 여성의 실태”, 창립3주년기념 자료집, 미간행.

1992 “Hotel 여성노동자의 실태: 제주시내 관광호텔을 중심으로”, 『제주여성』.

조혜정

- 1988 “발전과 저발전: 제주해녀사회의 성체제와 근대화,” 『한국의 여성과 남성』, 서울: 문학과 지성사.

진성기

- 1980 『탐라의 신화』, 서울: 평범사.

최재석

- 1979 『제주도의 친족조직』, 서울: 일지사.

한국산업사회연구회(편)

- 1993 『산업사회학강의』, 서울: 한울.

한국여성개발원(편)

- 1991 「농촌여성의 노동실태에 관한 연구」.

한국은행 제주지점

- 1992 「제주경제의 산업구조 분석: 한국 속의 제주경제(1961—1991)」.

한림화

- 1987 『제주바다 잠수의 사계』, 서울: 한길사.

현공남

- 1989 “제주지역 농업구조의 특성과 발전방향”, 『지역발전연구』 창간호, 제주대학교 지역발전연구소.

현용준

- 1976 『제주도 전설』, 서울: 서문당.

홍경희

- 1987 “제주도 개발사”, 『제대학보』.

홍순필

- 1986 “신문에 비친 도제 40년의 사회상”, 『제주도』 제80호, 제주도.

황경수

- 1993 “제주도 개발특별법제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문.

Afshar, Haleh

- 1985 *Women, Work, and Ideology in the Third World*, London:

Tavistock.

Anker, Richard and Catherine Hein

1986 *Sex Inequalities in Urban Employment in the Third World*,
New York: Macmillan Press.

Beneria, L.

1982 "Accounting for Women's Work", *Women and Development: The Sexual Division of Labor in Rural Societies*, Beneria, L., ed., New York: Praeger.

Boserup, E.

1970 *Women's Role in Economic Development*, New York: St. Martin's Press.

Collier, Jane F. and M. Z. Rosaldo

1981 "Politics and Gender in Simple Societies", *Sexual Meaning*, Sherry B. Ortner and Harriet Whitehead, eds., Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Nash, June

1977 "여성과 발전", 『제3세계 여성노동』, 여성평우회(편역), 서울: 창작과비평사, 1986.

Reiter, Rayna R., (ed.)

1975 *Toward an Anthropology of Women*, New York: Monthly Review Press.

Rosaldo, M. Z. and Louise Lamphere, (eds.)

1974 *Woman, Culture, and Society*, Stanford: Stanford Univ. Press.

Sacks, K.

1979 *Sisters and Wives: The Past and Future of Sexual Equality*, London: Greenwood Press.

Change of Women's Economic Activities in the Course of Cheju Local Development

Kang, Sung Euy
Kunsan University

This study is to examine whether the theory that women's participation in economic activity is enlarged, thanks to economic development, is applicable to every region, and intends to show the necessity of concrete study about the region through the change of women's participation in economic activity in the Cheju Island.

In the Cheju Island, which has been remarkable for the women's economic activities from the past, a lot of local development plans have been established and executed since 1960s, resulting in the increase of men's role. First of all, there has been the change of important resources due to the development. The ownership than the right of use in the land gets to be important control power at the rise of the land price due to its development. In addition, contents of the development are orange and livestock industries, which are mainly male-centered spheres.

As a result of this development, large change has come out in women's economic activity. First, women's labor powers have decreased. In spite of the increase of population in the Cheju Island, the women's rate in population composition has decreased and the rate of women's participation in the economic activity has abruptly decreased as well.

Second, the developments in the Cheju Island are mainly in

the first and the third industries such as orange industry, stock farming and the tourist industry etc. In this process, the rate of men's participation in the first sector industry has increased and that of women's participation in the third sector industry has increased also. Therefore the feminization of the agricultural labor power has not appeared. But when the economic activities of men and women are compared by the industry and the occupation, sexual division by the occupation can be revealed. That is to say, the rate of men is high at the electricity, waterworks and transportation, on the other hand women chiefly participate in wholesale—retail business and food—lodging business.

Third, women's employment pattern is unstable in that the rate of owner of independent enterprise has decreased, while the rate of unpaid familial employee is high. Especially, the rate of women's labor participation has not reached 30% at the enterprise that has more than 5 employees, and so it can be known that women's labor centers on somewhat small business and informal sphere.

Fourth, women's labor power in the Cheju Island is distributed differently according to their ages. Namely, women of young—age and old—age participate in economic activity highly and married women's participation is somewhat shrunken.

To sum up, local development in the Cheju Island has been intended to enhance the social value of the land that the majority of men have, and the contents of the development have been male—centered fields also. Because of this male—centered local development, the chance of women's participation in economic activity has not increased and sexual division by industry and occupation has been continued, and as a result it has been negative influence on women.