

## 산업화에 따른 사회변동과 전망

이 상 철

### 1. 사회변동의 의미

지난 1세기 동안 한국사회는 세계에서 유래가 없는 변동을 겪었다. 한국의 한 부분인 제주도도 그러한 변화에서 예외일 수는 없었다. 이 변화는 주로 정치적 격변에 연유했다. 그러나 광복과 4·3을 거친 다음의 변화는 주로 경제적 변동에 기인한다. 60년대부터 시작된 한국사회의 산업화는 제주도를 그 하위고리의 하나로 연계시켜 진행되었다. 세계에서 최단기간에 이루어진 한국의 산업화는 제주도를 농업사회에서 산업사회로 기본구조를 바꾸어 놓았다. 탈산업사회의 징후까지 부분적으로 보이는 지금은 이러한 변동의 성격과 의미를 정리하고, 미래를 전망할 적기이다.

우리의 경우 국가가 주도하고 자본이 동반자가 된 경제개발은 급속한 경제성장을 가능하게 했지만, 다른 한편 권위주의 정치·빈부격차·비합리적 사회관행 등의 부작용을 낳았다. 제주도의 경우도 국가와 외지대자본이 개발을 주도함으로써, 소득과 생활편의 등은 증대하였지만 도민은 개발과정에서 소외되는 결과를 가져왔다. 90년대 들어 국가가 개발특별법 제정과 종합개발계획 수립을 제주도 중심으로 하도록 전략을 변경한 것은 그 동안의 개발정책에 대해 도민의 비판과 저항이 고조된 탓이다. 지자체가 전면적으로 실시되고 세계화 추세도 진행되는 현재는, 이러한 개발전략을 재고하여 도민을

주체로 세워야만 될 시점이다. 도민의 경우에도 농업 중심의 전통사회에서 배태된 사회적 제특성을 시대 변화에 맞게 재창조해야 할 처지에 있다. 이를 위해 이 글에서는 지금까지의 개발정책과 그 결과인 산업화를 중심으로 제주도의 사회변동과정을 일별하고, 특성을 도출한 후, 그 연장선 상에서 미래에 대한 전망과 과제를 생각해 보고자 한다.

## 2. 전통사회의 성격

산업화된 제주사회의 모습을 제대로 보기 위해서는 산업화 또는 근대화 이전 전통사회의 성격부터 고찰해야만 한다. 그 이유는 전통사회의 성격을 현재의 성격을 파악하는 비교준거로 삼고, 과거와 현재의 성격비교를 통해서 취할 것과 버릴 것을 골라내고, 미래를 전망하는 데에도 도움을 얻을 수 있기 때문이다.

한 사회의 성격을 형성하는 요인은 자연적 조건과 사회적 조건 둘로 대별할 수 있다. 제주도의 전통사회 성격을 규정짓는 데 기초가 된 자연적 환경은 도서성과 저생산성이란 두 가지 특성으로 설명할 수 있다. 전자의 영향은 제주사회의 상대적 고립, 고유성 및 한정성으로 나타났다. 척박한 토지에 의한 후자의 영향은 힘든 삶의 조건과 평등사회 지향의 모습으로 나타났다. 평등사회란 잉여생산이 힘든 만큼 계급분화가 이루어지기 힘들었다는 말이다. 제주도가 자랑하는 삼무-도둑, 거지, 대문 세 가지가 없는 살기 좋은 공동체-의 전통은 잉여가 축적되기 어렵기 때문에 모두가 열심히 일해야만 생존할 수 있었던 조건에 기인한 것이다. 조냥정신도 이것에 기초한다. 자연적 조건에 대응하는 과정에서 형성된 사회적 조건은 변방으로 특성화할 수 있다. 한반도 중심에서 격리되어 중요성이 낮기 때문에 중심으로부터 지속적으로 수탈당하고, 격리되었기 때문에 외세-특히 왜구-에마저 이종으로 수탈당한 역사는 제주가 고려시대 이

래 변방이었음을 뜻한다. 이러한 자연적·사회적 조건에 적응하고 그 한계를 극복하기 위해 제주사람들은 지역공동체를 중심으로 강하게 결속하는 사회적 전통을 형성해 왔다.

산업화 이전 제주도 경제는 농업에 기반을 두었다. 왜냐하면 섬이기 때문에 어업에 유리한 자연적 조건을 갖고 있었지만, 이에 반하는 사회적 요인도 여럿 있었기 때문이다. 출륙을 염려해서 선박전조를 제한한 조선시대 정책, 왜구의 약탈을 피하기 위한 중산간마을 선호, 유교의 영향으로 여성작업이 된 물질 등이 그것이다. 그래서 제주도는 어업사회보다 농업사회로서의 기본성격을 갖게 되었다.

### 3. 산업화의 성격

전통사회의 기본성격을 조건지웠던 자연적·사회적 환경들은 과학기술의 발달과 사회체제의 변화에 따라 역사적으로 상이한 영향을 제주사회에 미쳐 왔다. 인간은 과학기술을 이용하여 자연적 제약을 극복해 왔다. 제주에서도 산업화에 따라 자연적 조건-도서성과 저생산성, 특히 도서성-의 한계에서 많이 벗어나게 되었다. 제주 자체가 가진 자연적인 내적 요인의 영향력이 줄어드는 대신에 한국사회의 영향, 즉 사회적인 외적 요인의 중요성이 커지게 되었다. 농업 중심의 전통사회에서는 삶의 어려움으로 귀결되었던 조건들이, 개발이래 한국자본주의가 확장되면서는 국내에서 비교우위가 있는 자원-이열대성 기후, 특이한 자연경관 및 상대적으로 잘 보전된 민속-을 이용하여 최고의 관광지를 만들고 상업적 농업을 위한 환금작물을 재배하는 기초가 되었다. 제주도는 자연환경의 요인과 정책결정자의 판단에 의해 한국사회에서 관광산업을 분업적으로 떠맡고 농업도 감귤 위주의 환금작물 생산에 주력하게 된 것이다. 식량작물을 주로 생산하던 자급자족적 농업사회에서 그 성격이 갑자기 달라지게 되었다. 이러한 변동의 성격을 제대로 파악하기 위해서는 국가가 주

도한 개발정책을 살펴보아야 한다.

제주의 산업화는 한국 산업화의 한 하위부문으로 이루어졌다. 한국의 산업화는 국가가 주도하는 개발독재 모델에 의했다. 국가가 주도했던 배경은 세계체제에서 한국의 위상, 국내 계급구조, 국가와 시민사회의 역학관계, 국가엘리트의 정당성 획득의도 등이 결합된 것이다. 국가는 신국제분업체제 하에서 양질의 저임노동력을 기초로 하고 자본·시장·기술·원료는 해외에 의존하는 대외지향적 산업화 전략을 추구했다. 이 과정에서 자본은 동반자로 창출·육성되고, 노동은 경제적으로든 동원하되 정치적으로는 배제되었다. 이러한 산업화 논리는 지역개발과 국토의 공간적 분화에도 그대로 관철되었다. 지역개발은 지역간 균등발전과 지역주민을 위해서라기보다는 불균형성장론에 입각한 산업화전략의 하위부문으로서 이루어졌다. 동남부 해안지대와 수도권에 공단을 집중배치하고 기타 지역은 제외시킨 것처럼, 지역개발도 개발단지를 중심으로 특정산업을 정책적으로 육성함으로써 달성하고자 하였다. 제주도의 개발도 이러한 성장정책의 일환으로 이 논리에 따라 추진되었다.

한국의 경제개발에 발맞추어 60년대부터 추진되었던 제주도 개발 계획은 크게 세 가지 내용으로 구성되었다. 국제자유지역, 관광개발, 산업개발이 그것이다. 국제자유지역계획은 63년 자유항설정구상을 시발로 꾸준히 제기되었지만 제주 및 국내외 여건 때문에 계속 보류되었다. 관광개발은 제주도 개발을 주도해 온 분야이다. 여기에는 박대통령 개인의 의지, 공업의 입지여건이 갖춰지지 않은 대신 관광에서는 비교우위가 있는 제주도의 자연적·사회적 요인이 중요하게 작용했다. 그러나 기본적으로는 한국경제의 고도성장을 보조하기 위해 제주도가 경주와 더불어 관광산업을 분업적으로 맡은 데 기인한다. 특히 국제관광지로서의 성격이 강조된 계획들은 관광을 수출전략산업으로 중시하고 있다. 경제성장에 의해 소득이 증대되어

여가에 대한 수요가 생기기 전인 60년대부터 관광을 고려했다는 것은, 제주관광이 애초에 국제시장을 겨냥했음을 뜻한다. 산업개발은 관광개발을 위한 보조적 성격을 띠고 있다. 요컨대 제주개발계획은 국가 주도하에 국제자유지역화를 염두에 두면서 관광산업을 중심으로 전개되어 왔다.

이러한 기초 하의 제주도개발은, 국가가 주도하여 관광중심으로 개발을 해 온 80년대 말까지와, 특별법을 제정하여 개발전략을 전환한 그 이후 두 단계로 대별된다. 80년대 말 이전은 다시 관광개발을 위한 기반조성기, 국제관광지화 추진기, 국민관광지로의 전환기, 세 단계로 구분할 수 있다. 개발 초기 60년대의 계획들은 제주도를 국제적 관광지로 성장시키기 위한 기반조성에 중점을 두었다. 이 계획들에 따라 교통·도로·용수·동력·항만·공항 등 사회간접자본이 대폭 확충·정비되어 이후 개발의 토대를 형성하였다. 70년대의 개발은 청와대관광개발계획단에서 73년에 작성한 계획이 중심이 되었다. 이 계획에서 개발의 기본방향은 국제수준의 관광지를 조성하는데 두고, 이를 위해 관광거점을 선정하여 중점투자를 함으로써 확산 효과를 높이려 하였다. 이에 따라 국가와 독점자본이 중심이 되어 관광기반시설을 확충하면서 관광개발을 본격화하였다. 80년대에 들어와 한국은 유신체제의 종결과 제5공화국의 등장, 경제개발 이래 최초의 마이너스 성장 등 큰 변화를 겪는다. 그래서 국가는 보다 많은 외자획득을 위해 제주도를 자유지역화할 것을 구상하였다. 그러나 개발여건이 불투명하고 투자재원도 부족하여 보류하였다. 대신 국민관광을 기반으로 하여 국제관광지로 개발하기로 방향을 조정하였다. 85년에 확정된 계획은 91년까지를 기간으로 하며 주요내용은 관광개발과 지역개발로 구성되었다. 이와 같은 개발정책에 의해 제주도의 사회구조는 급변하였고, 특히 산업구조는 육지와 다른 독특한 양상을 갖게 되었다.

제주도 산업기반의 변화를 보면 사회간접자본의 확충이 눈부시다. 도로포장률은 46년 0%에서, 60년 0%, 70년 14.0%, 80년 31.1%, 90년 58.1%로 증가했다. 자동차는 앞의 연도들에서 각각 113, 254, 1,340, 6,340, 37,257대이다. 전화가입은 백명당 0.08, 0.18, 1.44, 9.29, 26.1대로 증가하였다. 전화률(電化率)은 10.3%에서 10.4, 36.6, 99.9, 99.9%로 높아졌다. 1인 1일 급수량도 0.14리터에서 6.6, 84, 151, 235리터로 급증했다. 이 기간동안 국도는 2.4배, 시군도는 207배, 제주항의 접안능력과 하역능력은 42배와 17.7배로 늘어났다. 기타 해상 및 항공 교통수단과 시설도 크게 발전하였다.

개발 이후 산업구조는 농업 중심에서 관광산업 위주로 급변하였다. 산업별 지역총생산에서 1차산업의 비중은 61년 55.7%에서 71년 49.3, 81년 34.9, 90년 35.0%로 저하되어 왔다. 2차산업은 앞의 연도들에 각각 10.8, 8.0, 5.3, 3.0%를 기록하고 있다. 이에 비해 관광산업이 포함된 3차산업은 33.5%에서 42.7, 59.8, 62.0%로 증가하였다. 지역의 산업별 취업자구성비에서도 1차산업은 67년 80.5%에서 71년 81.3%, 81년 71.8%, 90년 42.0%로 감소하였다. 2차산업은 해당연도들에 1.7, 3.1, 3.1, 3.8%이다. 3차산업은 17.8, 15.6, 25.1, 54.2%로 증가하여 왔다. 전체적으로 보면 2차산업의 비중은 계속 낮고, 1차산업의 비중은 저하된 반면, 3차산업의 비중은 증가하여 왔다. 그러나 1차산업의 생산액은 총생산액의 1/3 수준이지만 취업자구성비에서는 아직도 과반수에 육박한다. 이러한 차이는 제주도민 상당수가 아직 농업에 기반을 두고 있되 소득은 평균이 되지 못함을 의미한다. 또 제주도가 아직 농업사회의 성격을 상당히 갖고 있음도 짐작하게 한다.

산업기반과 산업구조의 변화에서 제주사회는 이제 산업사회가 되었음을 알 수 있다. 그 동안의 사회변동도 산업화란 개념으로 성격

을 규정할 수 있다. 그런데 1, 3차산업이 중심을 이루고 2차산업의 비중은 극히 낮은데도 제주도에 산업화와 산업사회의 개념을 적용할 수 있을까? 산업화는 사용되는 에너지원과 에너지양들의 변혁을 통한 경제발전, 특히 기술경제적 과정을 주로 가리킨다. 그렇게 보면 산업화와 산업사회가 반드시 2차산업만이 최대비중을 차지하고 있는 것을 의미하는 것은 아니다. 산업화와 산업사회의 의미, 지표, 기준으로서 공업이 가장 중요하기는 하지만 유일한 것은 아니다. 이 개념에는 공업생산이 중심이 되어 변화해 온 사회경제구조와 생활양식 모두가 포함되는 것이다. 제주를 공업의 비중이 극히 적지만, 사용하는 에너지원과 양, 생활양식, 사회구조 등에서 산업화와 산업사회화되었다고 할 수 있다. 예를 들면 사회기반시설이 대폭 확충되었다. 사용되는 에너지는 석유·전기·가스가 압도적이다. 주민들의 생활양식도 상하수도·전기·전화·자동차 등에서 보는 바와 같이 산업사회의 특징을 고스란히 드러내고 있다.

그 동안은 산업화에 동반하여 도시화도 진행되어 왔다. 인구구성을 보면 시부 거주자가 90년 현재 62.4%로서 군부의 두배에 가깝다. 그것은 육지 농촌과는 달리 제주도 총인구가 출생의 증가에 비해 증가해 온 것에 기인한다. 인구는 46년 26만 6천명에서 90년 51만 7천명으로 조금씩 그러나 꾸준히 증가하고 있다. 군부의 인구가 조금씩 줄고는 있으나 관광산업의 발달과 감귤산업의 성장으로 제주 자체에서 취업이 가능하므로 이도(離島) 비율이 육지 농촌에 비해 낮다. 관광객수가 60년 6,600명에서 90년 264만 3천명으로 급증하고, 감귤생산량이 60년 3,700톤에서 90년 74만 6천톤으로 증가한 것은 이를 반영한다. 반면에 개발에 따른 고급인력과 건설노동력 등의 수요는 증가하여 유입인구도 상당수 된다. 도시화에 따라 주민들의 생활양식도 달라지고 교육·문화수준도 크게 높아졌다. 그러나 아직 농촌인구가 1/3이 넘고, 농촌마을이 도시와 크게 격리되지 않아 가까이 생활권을 같이 유지하고 있으므로, 제주도 전체를 두고볼

맨 반농반도(半農半都)적 성격이 강하다.

60년대 이래의 산업화는 자본주의적인 것이어서 제주도에는 시장 경제체제가 급속히 확대되었다. 자급자족적 농업은 육지시장을 겨냥한 상업적 농업으로 변하였다. 가장 큰 비중을 차지하게 된 관광산업도 육지시장을 대상으로 하고 있다. 그래서 제주경제는 한국경제의 경기상황에 크게 의존하게 되었다. 한국자본주의에 감귤농업과 관광산업 중심으로 편입됨으로써 제주경제의 자율적 재생산구조는 해체되고 육지부의 재생산기제에 통합·종속된 것이다. 자본, 인적 자원, 특정품목의 유출입 비중이 상당히 높은 것도 그 때문이다. 예컨대 89-93년 5년간 자본유입은 5,890억원이지만 역외유출은 1조 5,523억원으로 유출이 유입의 2.6배나 된다. 육지부에의 통합·종속은 2차산업의 성장도 더욱 어렵게 하여 제주경제발전에 한계로 작용하고 있다. 왜냐하면 2차산업의 미비는 제주의 산업을 육지에 더욱 종속시키고, 취업기회 확대도 불리하게 하며, 산업간 연관성 부족으로 관광산업의 성장에 따른 이익의 역외유출 비율도 높이기 때문이다. 그래서 시장경제의 확대에도 불구하고 자본주의부문은 일부에 한정되고, 여전히 소상품생산부문-농촌의 자영농업과 도시의 자영업-의 비중이 높다. 이외에 관광산업을 육지부 대자본이 지배하고 있는 상황은 관광산업의 비약적 성장에 따른 이익을 반드시 주민들에게 귀속시키지는 않고 있다. 다시 말하면 관광 중심의 개발에 의해 제주도의 생활여건이 개선되고 경제성장이 이루어졌지만 성장의 효과가 주민의 소득증대로 100% 직결되지는 않고 있다.

산업화가 제주도에 경제성장·소득증대·생활편의 증대·교육문화 수준 향상 등 긍정적 효과를 적지 않게 가져왔음에도 불구하고, 위와 같은 성격 때문에 부정적 영향 또한 많이 초래했다. 자립구조 와해·잉여유출·산업 및 지역간 불균등발전·외지 독점대자본의 토지 잠식·환경훼손·향락문화 유입·주민들의 박탈감 증대 등이 그것이



다. 이 모든 결과는 기본적으로 국가와 외지 독점대자본이 개발의 주체가 되고, 제주도민은 입안·시행·이익의 향유에서 배제된 외생적 개발전략에 기인한다. 결국 제주도의 산업화는 제주사회를 한국 사회의 주변사회화하는 과정이었다고도 할 수 있다. ① 외적 규정성이 강하고, ② 중심과 불평등관계로 종속되어 있으면서 중심을 보완하고, ③ 산업 및 부문간 연관성이 결여되고, 자본주의적 생산관계의 발달이 지체되며, 그 결과 계급구성도 중심과 상이한 것들은 주변사회로서의 제주도를 반영한 것이다. 요컨대 개발에 의해, 한국사회가 세계체제의 주변부에서 반주변부로 이동하는 동안 제주도는 한국의 변방에서 주변사회로 성격이 변한 것이다.

#### 4. 사회변동의 특성

도민을 소외시킨 채 1차산업에서 2차산업을 건너뛰어 3차산업이 중심을 이룬 제주도 산업화의 성격은, 제주를 주변사회화하는 한편 경제성장과 시민사회의 형성도 가능하게 하여 민주화의 기초로도 작용했다. 제주에서는 4·3의 상처가 워낙 깊어 그후 국가정책에 대한 주민들의 저항은 전무하다시피 했다. 그러나 87년 민주항쟁과 6·29 선언 이후 한국의 국가와 시민사회의 역학관계가 변함으로써 국가는 물리적·강압적 정책을 완화하지 않을 수 없었다. 제주도에서는 국가위상의 상대적 저하 외에, 도민들의 비판의식과 사회운동의 증가가 개발전략의 변화를 초래하였다. 경제성장은 도민들을 절대빈곤에서 벗어나게 함으로써 민주화에 대한 요구를 증대시켰다. 국가와 외지대자본이 주체가 되어 하향식으로 전개된 관광위주의 개발은 도민들을 소외시킴으로써 비판의식을 고양했다. 도민들은 스스로 주체가 되고, 제주의 특성을 살리며, 환경친화적이고, 급하지 않게, 농업도 중시한 개발을 원한다. 그럼에도 불구하고 이를 무시하여 과거 관행대로 개발을 시도했을 때 이에 대응하는 주민운동이 전개된 것은 필

연적이었다. 88년부터 시작된 제주시 탐동매립반대운동은 제주도의 개발이 전개된 이래 본격적으로는 처음 전개된 주민운동이었다. 운동이 전개되는 동안 주민들이 얻었던 학습효과와 운동의 부분적 성공은, 그 동안 개발에 무저항적이었던 도민들의 태도를 급변시켰다. 곧이어 전개된 송악산군사기지 설치반대운동에서는 거도적으로 운동 조직이 구성되고, 수천 명이 시위에 참가하였다. 전도민이 적극적으로 반대를 함으로써 결국 기지설치는 철회되었다. 비슷한 시기에 하수종말처리장·쓰레기매립장 등 혐오시설과, 화약고설치 등 위험시설에 대한 반대운동도 여기저기서 일어났다. 이러한 상황 하에서 국가는 과거처럼 일방적으로 개발을 주도할 수 없어 전략을 변경하기에 이른다.

개발특별법은 중앙계획과 지방계획으로 이원화된 제주도의 개발계획을 일원화하여 효율성을 높이기 위한 것을 명분으로 하고 있다. 90년 4월 노대통령이, 도민이 주체가 되고 도지사가 책임과 권한을 가져 개발의 모든 것을 주관할 수 있도록 특별법을 제정할 것을 지시하였다. 도지사의 건의를 대통령이 수용한 형태를 취함으로써 지방정부는 앞에 있고 중앙정부는 뒤에 있는, 개발전략의 변화가 이루어졌다. 그러나 제정과정은 순탄하지 않았다. 90년 8월 시안이 공개되고부터 격렬한 찬반논쟁, 반대운동, 수정이 뒤따랐다. 도민들은 법제정 의도에 대한 의구심을 버리지 않았다. 91년 11월 양용찬씨의 분신자살을 전후해서는 전국적 재야단체 및 야당까지 반대에 동참하였다. 그러나 이 법은 12월 민자당 단독 국회에서 이른바 날치기로 통과되었다. 94년 12월에는 개정안이 의결되고, 95년 1월에 공포되었다. 특별법은 개발을 '효율적'으로 하기 위한 것이라고 하지만, 실제내용을 보면 개발을 '손쉽게' 하려는 것이 드러난다. 시안은 친자본적이고 반주민적인 요소가 많다. 그러나 수정을 거친 결정 안에는 친자본적 요소가 줄어들고 주민을 위한 것도 많다. 결정안도 개발을 손쉽게 하자는 점에서는 시안과 다를 바 없지만, 도민의 비중은 대

폭 증대시켰다. 특별법에 의한 제주도종합개발계획의 입안은 92년 7월부터 시작되었다. 그후 시안은 공청회와 심의회 등을 거치면서 거도적인 논쟁을 야기하였다. 안은 수정을 거쳐 94년 5월 국무회의에서 통과되었다. 특별법처럼 계획에도 주민을 위한 내용이 많다. 그러나 표방하는 것과 실천의지 사이에는 괴리가 커서 계획대로 시행될지는 의문이다.

엄밀하게 얘기하면 개발전략의 변화는 개발방식의 변화에 그친다고도 볼 수 있다. 특별법을 제정하고 중앙정부가 전면에서 나서지 않는 것과, 지방정부와 주민에게 좀더 큰 권한을 준 것 외에 개발방향에 대한 근본적인 변화는 없다. 이전의 계획들과 비교해서 관광의 개발, 외지 독점대자본의 중심적 역할 등이 전혀 바뀌지 않았다.

권위주의 정치체제 하에서 달성된 한국사회의 급속한 산업화는 사회문화적 측면에도 깊은 영향을 끼쳤다. 서구 산업사회에서 근대적 합리성이 중심을 굳건히 형성한 것과는 달리, 한국에서는 그렇지 못한 채 전통적 요소가 현대 산업사회에서도 변용되어 강하게 작용하고 있다. 급속한 산업화·도시화와 계층이동은 사회 구성원들의 전통적인 공동체 연대기반을 와해하였다. 그럼에도 불구하고 이를 대체할 근대적 규범은 확립되지 못하여 구성원은 나름대로 자구책을 강구하지 않을 수 없었다. 그 결과 전통적인 연대원리가 변용된 연고주의가 만연하고, 수단과 방법을 가리지 않고 이기기만 하면 된다는 사고가 팽배하였다. 연고주의는 지연·학연·혈연 등의 형태로 나타났으며, 특히 지역주의는 가장 문제가 심각하다. 왜냐하면 이러한 '개인주의적 집단주의'가 개인적 차원에서는 합리적 선택이고 순기능을 갖지만, 전체 사회 차원에서는 비합리적이고 역기능의 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

산업사회에 걸맞는 보편성과 합리성이 부족한 점은 제주의 경우

더욱 심하다. 그것은 제주도 산업화의 성격이 전통사회의 사회문화적 제특성을 육지부에 비해 더 많이 존속시켰기 때문이다. 산업화·도시화가 되었다고는 하지만 제주도는 아직 농업사회와 산업사회의 측면이 혼재되어 있고, 반농반도적이기도 하다. 좁고, 격리되고, 시련을 이겨 온 사회이므로 아직 대면사회적 측면, 전산업사회적 요소, 내외집단간에 적용되는 규범이 서로 다른 이중도덕(二重道德) 등이 남아 있다. 아니 농업사회의 일차적 사회관계의 성격이 산업사회의 이차적 관계보다 우위에 있다고도 할 수 있다. 외형상의 근대성에도 불구하고 각종 조직의 실질적인 운영은 일차적 사회관계에 의한 경우가 다반사이다. ‘알음알음’으로 일을 처리하고, 관혼상제 때 특이한 부조행위를 하고, ‘신구간’이란 이사법이 존재하고, ‘제삿밥을 먹으러’ 가며, 웬만한 사람을 ‘삼촌’이라 부르는 ‘괘당’이 있고, 각종 선거에서 무소속이 선호되는 것 등이 모두 이와 연관이 있다. 그 원인은 육지보다 강력했던 지역공동체의 전통, 외부가 주체가 되고 도민들은 소외된 개발, 다수의 도민들은 농업에 기반을 두고 외지대자본이 관광산업의 주도권을 가지고 있는 산업구조, 도시와 농촌간의 분화가 미진한 사회공간구조, 특히 엄청나게 빨랐던 산업화 속도 등에 있다. 즉 급변하는 사회에 적응하는 기제로서 전통적 요소들이 활용된 것이다.

그러나 산업사회화가 더욱 진척되고 탈산업사회의 특징들도 단편적으로 나타나는 이제는 산업사회의 구성원리에 맞는 합리성과 보편성이 자리를 잡아야 할 때이다. 개인 및 내집단 차원의 합리성이 외집단을 포함한 전체 사회 차원에서도 합리적이 되어야만 앞으로의 사회변동에 적응할 수 있다. 공식적이고 합리적인 행위가 열위에 있고, 사적(私的) 영역이 공적 영역을 능가하고, 내집단만을 우대하는 풍토는 이제 시대에 맞지 않다.

## 5. 전망과 과제

제주도가 산업사회로 변모되는 과정에서 형성된 사회적 갈등의 큰 축은 현재 ① 도내자본의 미형성에 따른 외지자본의 수요증가와 도민주체의 개발요구 사이, ② 소득증가를 위해 급속한 개발을 바라는 층과 그에 반대하여 보전을 바라는 주민 사이에 존재한다. 만약 개발지향의 성향과 그에 힘입은 정책이 지금까지 그랬던 것처럼 앞으로도 큰 힘을 발휘하게 되면 산업사회·자본주의 원리의 확산 정도가 빨라지고 제주도의 변동도 커질 것이다. 이 변동에 지자체의 정착과 양대산업인 관광과 농업의 위상변화가 주요하게 맞물릴 것으로 보인다. 특히 아직까지는 타격이 크지 않지만 세계무역기구의 출범은 감귤 등 농업에 심대한 부정적 영향을 끼칠 가능성이 높다. 왜냐하면 국내에서는 비교우위가 되는 요소들이 세계에서는 그렇지 못할 수 있기 때문이다. 그럴 경우 농촌과 제주도 내부에서 변화가 야기되는 큰 구조변동을 경험하게 될 것이다.

제주도 산업화는 국가와 외지대자본이 주도함으로써 제주도가 한국사회의 주변사회화되는 과정이기도 했다. 그 결과 도민의 비판은 커졌고, 80년대 말 이후 개발전략도 전환되었다. 특별법과 종합개발계획은 내세우는 것과는 달리 실제 내용에 반주민적인 요소가 많다. 하지만 친주민적인 것도 적지 않다. 과거의 경험으로 보아 도민이 주체가 되는 것이 쉽지는 않을 듯하지만 결론이 미리 내려진 것이라고 보아 포기하는 자세는 바람직하지 않다. 결론이 열려 있다고 보면 그 점은 더욱 그렇다. 쉽지는 않겠지만 도민들이 하기에 따라서 특별법과 개발계획은 도민에게 유리하게 작용할 소지도 있다. 양면성이 있는 것이다. 더욱이 법과 계획이 이미 확정된 이상, 현실적으로 이를 최대한 이용할 수 있도록 노력하고 분위기를 잡아가는 것이 중요하다. 정부가 법·시행령·조례를 개정하여 개발을 좀더 쉽게 하려는 그후의 시도들에서도 도민들의 지속적인 관심·감시·견제가

얼마나 중요한가를 알 수 있다. 게임이 이미 끝났다고 포기할 경우 언제든지 법과 계획이 악용되거나 악화될 수 있는 것이다. 적극적인 자세를 가지고 주민이 개발에 참여하고 통제할 수 있어야 한다.

지자체가 전면적으로 실시된 지금은 주민이 주체가 되어 개발과정에 참여하고 통제할 수 있는 길이 열려 있다. 개발정책에 대해 단순히 반대하는 것이 아니라 적극적으로 대안을 제시하고 주도할 자발성이 요청되는 시점이다. 이러한 민주시민의 자세만이 개발을 외형 위주가 아니라 주민들의 삶의 질을 제고하는 쪽으로 방향잡게 할 수 있다. 말하자면 주민들도 지금까지의 타성에서 벗어나 민주시민으로서의 의식과 행위를 제고해야 한다.

앞으로 특별법과 개발계획의 시행에 따라 개발은 가속화될 가능성이 크다. 그러면 제주도에 한국사회와 세계체제의 영향이 더 강하게 작용할 것이고, 제주사회 특수성의 의미는 - 혹은 독자성은 - 상대적으로 비중이 약화될 것이다. 그런 점에서 제주방언의 사용이 줄어들고 표준어 사용이 늘어나며, 표준어에 제주방언이 통합되어 가는 경향은 시사하는 바가 많다. 제주도민에게 육지가 제주와 분리된 외부 집단이 아니라 제주가 소속된 더 큰 집단이 되고, 제주사회는 한국사회의 하위집단으로 통합되어 가고 있는 것이다. 제주도에는 자연적·내적 요인의 중요성이 감소하는 대신 사회적 조건·외적 요인의 영향력이 더욱 커지고 있다.

따라서 전통사회적 요소 중 산업사회나 세계화시대의 구성원리에 어긋나는 것들은 전향적으로 바뀌어야 한다. 그 외의 전통적 요소도 기계적으로 보존할 것이 아니라 사회구성원리의 변화에 한층 더 기능적이 되도록 재창조되어야 한다. 전통적 요소들이 순기능을 했던 사회구조가 바뀐 지금은 전통적 요소들은 재창조 대상이 되는 것이다. 하루빨리 근대적 합리성과 근대적 규범을 제고시켜야 한다. 그 래야만 앞으로 관광산업 - 국민관광이든 국제관광이든지 간에 - 이 더욱 발전하고 외부와의 접촉이 증대되더라도 문제가 없을 것이다. 아

니 그래야만 변동에 능동적으로 대처하고 개발의 참된 주체가 될 수 있을 것이다. 세계무역기구의 출범, 세계화 추세의 진전도 이런 태도를 가질 것을 요구하고 있다.

요컨대 우리는 사회 전반에 합리성을 제고하고, 민주시민으로서 개발과정에 적극적으로 참여하고, 세계시민으로서의 보편성과 개방성도 갖추으로써, 제주도의 주변적 성격을 극복하여 육지와는 상호보완적이고 평등한 관계로 전환하고, 세계질서의 급변에도 대처해야 할 것이다. 그것이 곧 제주도가 보편성 속의 특수성으로, 특수성 속에 보편성의 구체화로 변증법적 통일을 이루며 한 단계 발전하는 길이다. 이를 위한 노력은 학교, 대중매체, 정부뿐만 아니라 각종 사회운동이 함께 할 때 더 큰 결실을 맺게 될 것이다.