

地域住民의 自主的 組織體에 의한 地域開發方案 調查研究

— 성산리 · 서귀포해녀 · 용담동해녀를 중심으로 —

양 시 경*

차례

- I. 머리말
- II. 제주사회의 共同體의 傳統과 現在的 意義
- III. 지역주민의 자주적 조직체에 의한 지역개발의 실태와 문제점
 - 1. 자주적 조직체에 의한 지역개발 실태
 - 1) 성산리
 - ① 향토음식점 (해녀의 집, 소라의 집) 운영
 - ② 성산리 잠수관광작업장 운영
 - ③ 성산주민의 자주적 조직체에 의한 관광보트 운영
 - ④ 성산리 청년회의 승마장 운영과 성산리 직영휴게소 운영
 - 2) 서귀포해녀와 용담동해녀의 해산물 판매사업
 - ① 서귀포해녀의 해산물 판매사업
 - ② 용담동해녀의 해산물 판매사업
 - 2. 자주적 조직체에 의한 지역개발의 문제점
- IV. 지역주민의 자주적 조직체에 의한 지역개발의 의의와 활성화 방안
 - 1. 자주적 조직체에 의한 지역개발의 의의
 - 2. 자주적 조직체에 의한 지역개발의 활성화 방안
- V. 맺음말

I. 머리말

최근 제주사회는 지역개발문제로 심한 몸살을 앓고 있다. 탐동불법매립 주민운동, 조천유원지개발반대 주민운동, 송악산군사기지설치반대 주민운동, 중문관광단지확장에 따른 대포동

주민들의 내땅지키기운동 등, 이렇듯 분출되는 지역주민들의 저항의 몸부림은 어디에 연유하는 것일까?

얼마전까지만해도 지역개발은 바로 지역민들에게 환상적인 희망을 심어주었던 것이 사실이다. 하지만 지역개발이 본격화된 70년대 이후 20여 년에 이르는 오늘날 제주도민은 새롭게 각성하기에 이르렀다. 이를 단적으로 나타내 주는 것이 중문관광단지 개발을 둘러싸고 벌어지는 양상이다. 70년대 후반 중문관광단지는 중문지역주민들의 부푼 기대 속에 조성되었다. 물론 관광단지에 저촉되는 일부 땅주인들이 토지보상가 문제로 약간의 분쟁이 있기는 했지만 중문지역의 발전, 더 나아가 제주도, 국가의 발전이라는 명분하에 수그러질 수 밖에 없었다. 하지만 작년('89년) 8월 중문지역의 유지와 중문단지내의 땅소유자였던 주민들이 「중문관광단지 문제협의회」를 결성하여 중문관광단지의 개발이익을 지역주민들과 공유해야 한다는 주장을 하기에 이르렀다. 주목할 만한 사실은 「중문관광단지 문제협의회」에 참여해서 활동하는 중문지역 유지 가운데 많은 분들이 중문관광단지를 조성할 당시에 가장 적극적으로 토지소유자들을 설득하고 나섰던 장본인으로, 심지어 당시 중문면 면장으로 실질적인 책임을 담당했던 사람까지도 과거의 실책을 자인하며 속죄하는 마음으로 활동하고 있다.¹⁾

제주도민의 의식조사에서도 지역개발에 대한 부정적인 시각이 현저하게 나타나고 있다. 정부산하기관인 한국지방행정연구원이 작년 4월과 7월 2차에 걸쳐 설문조사한 결과에 따르면 외지인에 대하여 거부감을 느끼는 사람이 34%, 그저 그렇다는 사람이 51.4%, 친근감을 느끼는 사람이 14.6%에 불과했다.

외지인에 대하여 거부감을 느끼는 이유는 외지인이 제주지역을 오염시키고(45.5%), 제주도민에게 항상 피해만 주기 때문(33.8%) 이라고 응답했다. 또 외지인들이 땅이나 농산물 투기를 하고 있는냐는 질문에 대해 땅투기를 많이 하고 있다(70.5%)로 대부분 그렇게 생각하고 있으며 농산물 투기를 많이 하고 있다는 반응도 24.7%로 나타났다.²⁾

이러한 설문조사 결과는 외지인(대자본가) 들이 개발이라는 미명하에 자연환경을 훼손하고 토지 투기를 함으로써 제주도민들에게 피해의식을 갖게 하고 있음을 알 수 있다.

70년대 이후 제주지역개발을 주도한 관광산업은 급속도로 성장함에 따라 지역경제도 성장하고 주민생활도 편리하게 되었다. 그러나 경제성장의 효과가 주민소득의 증대로 직결되지는 않고 있다. 왜냐하면 < 표1 >에서 보는 바와 같이 대규모 관광산업에 대한 투자는 거의 외부의 대자본가가 독점하고, 여기에 다국적 기업이 합세하고 있는 형편이어서 지역소득 효과는 낮고 이익의 지역의 유출성향이 높기 때문이다.

또한 관광산업의 통제권이 외지인과 외국인에 있기 때문에 관광지정업체에 종사하는 자는

1) 1989.11.19 KBS 2 뉴스비전 「동서남북」에서 주민과 관련자 증언 등의 심층적으로 반영됨.

2) 한라일보 1989.10.28 字.

〈 표 1-1 〉 관광호텔

업 체 명	대 표 자	출 신 지	객 실 수	설 립 연 도	비 고
제 주 KAL 호 텔	전 창 수	서 울	310	1980	
제 주 그 랜 드 호 텔	김 정 은	서 울	522	1981	
모 수 관 광 호 텔	오 익 선	서 울	127	1985	
오 리 엔 탈 호 텔	김 인 식	재 일 교 포	206	1988	
그 린 관 광 호 텔	백 갑 송	재 일 교 포	51	1987	
호 텔 제 주 로 알	안 철 중	재 일 교 포	115	1979	
하 와 이 호 텔	주 용 순	서 울	72	1988	
시 몽 호 텔	김 원 길	서 울	66	1988	
서 울 관 광 호 텔	김 학 송	서 울	109	1987	
귀 빈 파 크 호 텔	이 계 우	서 울	40	1988	
펄 관 광 호 텔	윤 상 호	서 울	88	1987	
제 주 와 싱 톤 호 텔	이 전 배	서 울	189	1986	
제 주 파 라 다 이 스 호 텔	강 수 창	서 울	58	1970	
제 주 마 리 나 관 광 호 텔	구 영 학	서 울	80	1983	
팔 레 스 호 텔	이 월 욱	재 일 교 포	77	1986	
탐 라 관 광 호 텔	문 명 숙	충 청 남 도	62	1985	
그 레 이 스 관 광 호 텔	주 인 석	서 울	61	1988	
제 주 프 린 스 호 텔	한 태 규	서 울	70	1986	
하 앳 트 리 젠 시 제 주	이 상 학	서 울	224	1985	
대 신 관 광 호 텔	강 공 권	재 일 교 포	89	1981	
서 귀 파 크 관 광 호 텔	박 수 현	충 청 도	66	1986	
서 귀 KAL 호 텔	전 창 수	서 울	225	1985	
홀 리 데이 제 주 호 텔	김 경 숙	서 울		1988	
한 국 콘 도 미 니 엄	송 석 호	서 울	226	1983	

자료 : 제주경제현황, 제주상공회의소, 1989.

〈 표 1-2 〉 대규모 관광사업체

업 체 명	대표자	출신지	설립연도	비 고
대 유 수 령	박 경 선	서 울	1981	
오라칸트리구락부	김 정 은	서 울	1977	
제주칸트리구락부	백 일 선	재일교포	1985	
한라레저관광골프	정 이 수	재일교포	1989.6 착공	
제 주 민 속 촌	박 성 준	서 울	1987	
덕수제주조각공원	한 준 석	서 울	1987	
로얄 마 린 파크	안 철 중	재일교포	1986	
신 천 지 미 술 관	정 관 모	서 울	1986	
대 국 해 저 관광	김 용 이	서 울	1988	

자료 : 제주경제현황, 제주상공회의소, 1989.

대부분 외지인이고 소생산 부문에만 대다수 주민이 취업하고 있어 고용창출 효과도 낮다. 그나마 대규모 관광업체에 종사하는 지역주민들도 주로 보수와 지위가 낮은 업무에 투입되고 있다. 앞으로 국내 독점자본이나 다국적기업의 유치가 더욱 확대될 전망이고 보면 제주관광은 국제호텔망에 종속될지도 모른다는 우려를 낳고 있다.³⁾ 관광은 타산업에 비해 자원소비가 낮아 외화가득률이 높기 때문에, 가위 ‘무공해 외화획득산업’이라고 할 수 있다. 그래서 한국경제가 위기에 직면할 때마다 국제관광 및 국제자유지역화가 계속 거론되었던 것이다. 애초부터 관광개발은 개방경제하에서 한국경제의 고도성장을 보조하기 위한 외자 유인책으로 시작되었던 것이다. 결국 제주도 지역개발의 성격은 첫째로

3) 전경수, “국제관광의 인류학적 고찰,” 전경수 편역 「관광과 문화: 관광인류학의 이론과 실제」, 까치, 1987, 14~15쪽.

자본주의적 산업화라고 할 수 있다. 둘째로는 개발이 국가와 내외독점자본의 요구에 의해서 이루어졌다는 점이다. 그 결과 제주주민은 배제된 채 이들에 의해 개발이 입안·시행되고 개발이익도 주로 이들에게 귀속되었다. 그래서 제주의 사회·경제는 크게 성장했음에도 불구하고 도내의 내적 연관성은 저하된 채 육지부 및 미국과 일본에 종속이 심화되어 주변 부적인 성격이 강화되었다.⁴⁾

제주사회는 그 어느 때보다도 심각한 국면에 처해 있다. 제주도민들의 비교우위에 있으면서 높은 소득을 보장해 주었던 감귤 등 아열대작물이 94년 농산물 전면 수입개방을 앞두고 뚜렷한 대책이 서지 않고 있다.⁵⁾ 눈덩이처럼 불어나는 농가빚을 감당하지 못해서 토지를 처분하는 등 토지에서 밀려난 도민들은 일본으로 살 길을 찾아가는 비참한 현실⁶⁾ 등은 위기감을 고조시키고 있다.

이제 제주도민은 당면한 현실을 냉철히 분석하면서 주체적인 모습으로 지역개발에 참여해야 할 것이다.

그간 지역개발에 대하여 무성하게 논의되어 왔으나 아직도 누가, 어떻게, 무엇을 해야 하는지에 대하여 정확하게 인식하지 못하고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 간략하게나마 지역개발에서 지역주민이 주체적으로 참여할 수 있는 방안을 제주사회의 전통적인 공동체의 성격을 띤 일부지역의 사례를 분석하며 논해보겠다.

II. 제주사회의 共同體의 傳統과 現在的 意義

19 세기의 사회학자들과 사회사상가들은 <공동체>를 재발견하고, 사회에서의 가장 소중한 것들인 사랑·헌신·우정·협동·연대 등이 공동체로부터 산출된다는 것을 밝혔으며, 미래사회가 공동체적 사회로 건설되어야 한다는 전망을 확고하게 정립해 주었다. 사회학자들 사이에서 공동체연구가 급격히 고양된 것은 제 2 차 세계대전이 종결된 20 세기 후반부터이며, 더 구체적으로는 1950 년대부터이다. 이 때부터는 현대 자본주의사회의 구조적 모순이 극도로 첨예화함에 따라 소외된 집단들이 체적되고, 예컨대 미국사회 같은 곳에서는 광범위한 소규모 코뮌운동이 격화되게 되었다.⁷⁾

4) 이상철, “제주도 지역개발의 성격,” 『한라산』 28 집, 제주대학교 총학생회, 1989, 195 쪽.

5) 1989 년도 제주도 감귤산업은 사상 최대의 위기를 맞았다. 과잉생산에 따른 문제보다도 수입개방에 따른 다른 수입과일(자몽 등)의 개방에 따른 여파로 파악할 수 있다.

6) 제주도내의 농가부채(호당 4백 47만원)가 전국 평균보다 호당 1백만원 이상 많은 것으로 나타났다. 한라일보 1989. 9. 8 字. 일본여행자 급증 작년보다 90% 증가(1만 9천명), 거의 대부분이 취업을 목적으로 방문, 한라일보 1989.10.10 字.

7) 신용하, “공동체에 대한 현대인의 추구,” 『공동체 이론』, 문학과 지성사, 1985, 11~14 쪽.

공동체에 대한 논의는 계속되어 왔으나 아직도 일반화되어 있지 않으며 이론적으로 정립된 것도 아니다.

워렌(Roland L. Warren)은 공동체를 <지역적 적합성을 지니며 주요한 사회기능들을 수행하는 사회단위들과 체계들의 결합>이라고 정의하고 있다. 공동체의 분석을 위해 워렌이 제시하는 접근방식은 비록 복잡적이고 다면적이기는 하지만 그의 주장을 살펴보면 공동체는 보다 작은 하위체계들로 구성된 전체 체계라고 말하는 것 같이 보인다. 거꾸로 이러한 하위체계들은 사회화나 사회통제, 사회적 참여, 상부상조, 생산, 분배, 소비 등의 <지역적 적합적 locality-relevant> 기능들을 수행한다.⁸⁾

한편 朴光淳은 공동체를 다음의 두 가지 조건을 그 본질적 속성으로 하여 성립하고 존속하게 된다고 한다.⁹⁾

첫째, 한편에 생산수단의 전체에 의한 總有가 존재하고, 다른 한편에 이 전체의 구성요소인 個, 즉 家父長制 家族의 私有가 존재한다. 그러나 個(個의 私有)만으로는 충분한 독립성을 갖지 못하여 어떤 형태로든 전체(전체의 總有)에 의존하지 않으면 안된다고 하는 사실이 있어야 한다. 바꾸어 말하면 전체가 個에 대해서 어느 정도 사회보장적 역할을 수행하고 있어야 한다.

둘째, 個에 의한 소유가 거의 평등성을 가져 서로 심한 不均衡이 되지 않아야 한다. 즉 계층의 未分化가 支配的이어야 한다는 것이다.

이상이 공동체를 존립시키는 요소이다. 충분한 독립성을 갖지 못하는 성원들이 거의 평등하게 공동체에 의존하지 않을 수 없는 곳에 그 逆規定으로서 전체에 의해 個는 규제된다. 그리하여 이러한 공동체 규제는 그 공동체의 상징은 首長을 매개로 하여 顯現되고 관철되는 것이다. 그것은 공동체의 성원으로서의 家家를 사회적으로 통합시켜가는 의지이기도 한 것이다.

제주도는 總有制度가 他道보다도 더욱 두드러지게 존재해 왔던 곳이다. 제주도의 연안어장인 제 1 종공동어장, 공동목장, 연자매, 공동우물 등이 그것이다.¹⁰⁾

제주사회가 전통적으로 강하게 유지하고 있던 공동체는 주민 상호간에 계급분화를 최소화시켰고, 빈번한 천재지변에 효과적으로 대처하며 공동체의식을 함양했다. 또한 공동체를 위협하는 세력인 외세와 탐관오리 등에 대하여서는 전도민이 거도적인 사회운동으로 저항하는 응골찬 면모를 엿볼 수 있다.

여기서는 제주사회에서 일반적으로 행하여지는 마을 공동어장을 중심으로 운영·이용관계

8) 데니스 모플린, “공동체의 개념,” 「공동체 이론」, 문학과 지성사, 1985, 33쪽

9) 박광순, “한국어업경제사 연구,” 「어업공동체론」, 1983, p.32 ~ 33, 서경림, “제주 마을 공동체의 관습법,” 「濟研」, 제주대학교 제주도문제연구회, 1989, 8쪽에서 재인용.

10) 서경림, “제주 마을 공동체의 관습법,” 「濟研」 제 8집, 제주대학교 제주도문제연구회, 1989, 8쪽.

를 간략하게 살펴보겠다. 11)

마을에 따라 약간의 차이는 있지만 툇이나 우뚝가사리의 채취, 공동어장내의 양식어장의 貝類를 채취할 때에는 共同入漁한다. 툇을 캐기 위하여 입어할 때에는 1가구당 1인만이 입어가 허용되고 그 收益金도 均等分配되지만, 우뚝가사리를 켈 때에도 共同入漁는 하지 않는 그 수익금은 채취자의 개별수익이 된다. 양식어장에 있어서의 입어는 1가구당 1인만이 공동입어하여 공동채취하고 공동판매하여 그 수익금을 균등분배하는 것이 일반적인 원칙이다. 그러나 마을에 따라서는 많이 채취한 해녀에게 그 채취량의 2분의 1을 공동분배하고 2분의 1을 개인수익으로 돌리는 경우도 있다.

양식어장의 貝類와 共同漁場의 툇, 우뚝가사리를 제외한 공동어장에서의 패류 또는 해초류는 자유롭게 입어하여 자유경쟁에 따라 채취하며 그 수익 역시 채취한 자의 개인소득이 된다.

해녀들이 공동어장에 입어함에 있어서는 그 入漁時期, 入漁方法 등에 대하여 각각 共同體的 規制가 따른다. 해녀들이 입어할 때에는 물론 이 규제에 복종하지 않으면 안된다. 입어에 대한 규제는 法令에 따르는 경우도 있는가 하면, 어촌계의 入漁內規, 또한 마을의 慣行과 같은 不文律에 따로 규제되는 경우도 있다.

이러한 제주사회의 공동체의 전통은 한국자본주의의 요구에 따라 급격하게 쇠퇴되어서 지금은 제주사회의 일부 중산간마을과 어촌지역에서만 명맥을 유지하고 있는 실정이다.

해체위기에 처한 공동체를 새삼스럽게 거론하는 이유는 오늘날 제주사회가 당면한 지역개발 문제에서 주민 주체에 의한 개발의 가능성을 시사하여 주기 때문이다. 즉, 제주지역 개발에서 내발적 개발을 유도하기 위해서는 전통적으로 제주사회에서 행해졌고, 아직도 일부지역에서 명맥을 유지하며 발전적으로 운영되고 있는 공동체의 성격을 띤 지역주민의 자주적인 조직체에 대한 조사연구를 통하여 발전적인 방안을 강구하기 위함이다.

Ⅲ. 지역주민의 자주적 조직체¹²⁾에 의한 지역 개발의 실태와 문제점

1. 자주적 조직체에 의한 지역개발 실태

지역개발이란 일정한 지역을 대상으로 그 지역이 지니고 있는 인적·물적 자원의 능력을 최대한 개발함으로써 그 지역의 경제적·사회적 가치를 향상시키고, 나아가서는 국가

11) 김두희·김영돈, “해녀 어장분류 조사연구,” 「제주대 논문집」, 사회과학편, 제 14집, 제주대학교, 1982, 22쪽.

12) 자주적 조직체는 개념이 정립된 것은 아니고, 임의적으로 자신의 권리를 확보하기 위해 타울에 의해서가 아니라 자주적으로 결성한 조직체로 정의한다.

의 발전을 추진하고자 하는 모든 노력이라 할 수 있다.¹³⁾

다시 말해서 지역개발의 궁극적 목적은 국가경제의 능률성을 극대화할 뿐 아니라 그 지역내에 살고 있는 지역주민에게 발전효과와 그에 따른 복지를 고루 分配시키는 데 있다.¹⁴⁾

하지만 그간에 제주지역개발은 중앙정부 또는 외부세력(외부의 자본, 인력, 기술)에 의한 외발적 개발에 의해 이루어졌다. 즉, 제주지역개발에 있어서 중앙정부가 자원의 동원, 투자대상의 결정, 투자 및 사업의 관리를 주로 해왔고, 제주지역의 자본과 기술이 영세하다는 미명하에 외지인에게 금융과 세제상의 혜택 등 제도적 지원을 독점, 확대하여 외발적 개발만이 가능하도록 하여 왔다. 그 결과 현재의 제주지역에는 거대한 자본과 경영능력, 그리고 국가의 권력과 특혜로 무장된 외부세력에 의하여 거의 모든 개발 가치와 기회가 독점되어 있으며 지역개발의 주체가 되어야 할 제주도민은 지역개발의 객체화로 전락되어 소외감과 무력감이 점증된 아노미현상까지도 보이고 있다.¹⁵⁾

열악한 상황에서도 지역주민들이 지역개발에서 주체적으로 참여하려는 모습은 계속되어 왔다. 다음에서 사례지역으로 분석하는 성산, 서귀포, 용담지역 등은 지역내에 한계자원과 중간기술을 이용한 내발적 개발을 모색하고 있다는 측면에서 분석연구할 가치가 높다고 할 수 있다.

1) 성산리

성산리는 영주십경에서 제 1경인 성산 일출봉이 우뚝 자리하고 있는 어촌 마을이다. 성산리는 607 가구에 2,754 명의 주민이 어업, 관광업, 부두노동자, 농업 등에 종사하며 살아가고 있다. 성산리의 자랑인 성산 일출봉은 제주도의 대표적인 관광명승지로 각광받으며 가장 많은 수의 관광객(연간 8십3만8천여 명)이 찾는 곳이다.

이에 따라 1970년대 초 서울리라재단이 호텔건립을 시발로 관광개발에 대한 관심이 집중되어, 오늘날에는 1천억원에 이르는 대규모의 관광개발이 계획되며 비상한 관심이 모아지고 있다.

이러한 영향으로 성산리 주민들은 다른 어느 지역주민들보다 관광개발에 대한 관심이 높고, 실제로 소규모의 관광사업을 자영하거나 자주적인 주민조직체에 의해 참여하고 있는 실정이다.¹⁶⁾

성산리 주민들의 지역개발에의 자주적인 참여는 성산리 개발에서 자신들이 주체이고, 앞으로 성산해양관광단지 개발에서 역시 주체적인 입장에서 적극적으로 참여하려는 의지를 받

13) 문병집, 「지역사회 개발론」, 법문사, 서울, 1978.

14) 김태보, “제주도 개발과 지역소득의 유출문제,” 「제주개발총론」, 제주해양개발(주), 1989, 68쪽.

15) 양영철, “내발적 제주지역 개발의 활성화를 위한 모형 연구,” 「제주개발총론」, 제주해양개발(주), 1989, 80쪽.

16) 성산리 주민 250여 명이 관광사업에 참여하고 있다.

영하고 있다.¹⁷⁾

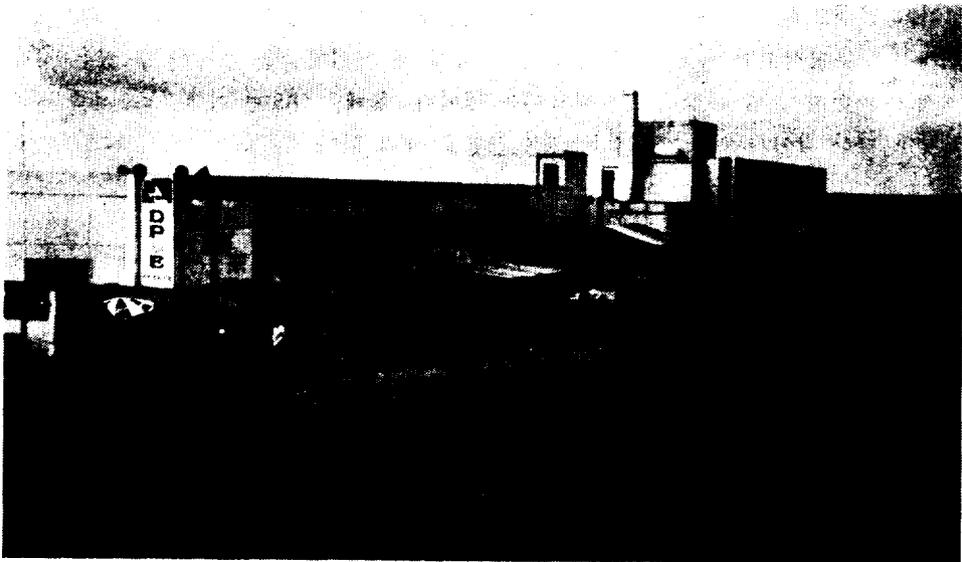
무엇보다도 성산리민들의 자주적인 조직체에 의한 관광개발의 참여는 제주지역 개발에서 제주지역 주민들이 소외되고 객체로서 전락한 현실을 타개하는 데 희망적인 가능성을 제시하고 있다.

성산리민들이 자주적인 조직체에 의해 주체적으로 참여하고 있는 사례를 개괄적으로 살펴 보겠다.

① 향토음식점 (해녀의 집, 소라의 집) 운영

1980 년초 성산 일출봉이 제주도를 찾는 관광객들에게 자광받기 시작하면서 관광객들이 성산리를 찾는 수가 많아졌다. 그러나 실제로 혜택을 보아야 할 성산주민들은 뒷전으로 밀려나고 장삿속에 밝은 외지인들이 관광수입을 독차지하게 된다.

성산리 해녀들은 관광객을 상대로 관광소득을 올릴 수 있는 방안을 강구하던 중에 자신들이 직접 채취한 해산물에 대해 관광객들의 관심이 크다는 점에 착안해서, 직접 바닷가에 서 관광객을 상대로 해산물 판매를 시도하게 된다. 의외로 관광객들의 반응이 좋아서 성산



건물 2층의 「해녀의 집」과 건물 1층의 「소라의 집」이 성산리 해녀 20 명이 운영하는 해산물판매 전문 향토음식점이다.

17) 필자의 5명의 학생들이 1987. 3 성산주민 의식 조사에서 70.8%의 주민들이 자신들이 주체가 되어서 지역개발이 이루어져야 한다고 응답했다 (제주대학신문 1988. 1.12 참조).

해녀들은 상당한 소득을 올렸고 그만큼 기대가 컸다.

하지만 남제주군은 성산해녀들의 해산물 판매가 관광지 질서를 문란하게 하고 있다고 하며 해산물 판매를 금지시킨다. 이에 대해 성산해녀들은 관광지 질서를 문란하게 하지 않으면서 해산물 판매를 하겠다고 진정했지만 남제주군은 강경하게 금지시킨다. 급기야 성산해녀들은 해녀잡수복을 입고 남제주군청에 가서 항의농성으로 자신들의 주장이 정당함을 단결된 힘으로 나타냈다.

근경에 처한 남제주군은 타협점을 모색해서 호텔용도로 사용하다 폐업한 일출봉호텔 일부를 용도변경하여 성산리 해녀 20명이 해산물을 판매할 수 있는 향토음식점 건설을 허가하게 된다.

1983년부터 시작한 성산리 해녀 20명이 참여하는 해산물판매 향토음식점은 공동으로 3천만원을 출자해서 공동으로 운영하고 공동으로 이익배분을 하는 전형적인 공동체 사업이다.

그간 8년에 걸쳐 원만하게 운영해 온 결과 연간 8천만원 이상의 소득을 올리는 사업체로 발전했다. 운영방식은 회장과 조장이 중심이 되어 조별로 공동으로 해산물을 채취 또는 구입하고 공동으로 판매하고 이익금을 공동으로 배당한다.

문제로 지적되는 사항은 첫째, 처음 시작할 때 사업자금을 출자할 수 있는 사람만 참여해서 출자하지 못한 사람은 소외되었다는 점이다. 둘째, '83년 이후부터 계속 독점해서 운영함에 따라 참여하지 못한 사람들에게서 반발을 사고 있다.

② 성산리 잠수관광작업장 운영

성산리 일부 해녀들이 공동 운영하는 해녀의 집, 소라의 집이 원만하게 운영되어서 소득을 올리는 데 크게 기여하는 것을 알자, 참여하지 못해서 소외된 나머지 해녀들은 자신들 역시 참여할 수 있는 방안을 강구하기에 이른다. 결국 1987년 8월 성산 일출봉열 우뚝기라는 바닷가에 잠수관광작업장을 5천만원에 이르는 사업비를 투자해서 130명의 성산리 해녀들이 조별로 운영에 공동 참여하게 된다.

참여하는 해녀가 많아 제대로 운영할 수 없을 것이라는 우려에도 불구하고 근 4년동안 연간 1억 3천만원 이상의 소득을 올리며 무리없이 운영해 오고 있다.

잠수관광작업장의 운영방법 역시 해녀의 집 운영과 거의 마찬가지로 회장과 조장이 중심이 되고 유급직원 1인이 업무를 보조하며 공동으로 운영에 참여하고 공동으로 이익금을 배당받고 있다.

특이한 사항은 5천만원에 이르는 잠수관광작업장을 건립하는 데 남제주군과 수협으로부터 3천만원의 용자를 받고 연차적으로 상환하며 운영해 오고 있으며, 유급직원 1인을 두어 회계업무를 전담함으로써 조직운영에 효율성을 기하고 있다. 또한 이익금의 일부를 어촌계 사업비에 충당하여 이익을 공유하는 효과를 가져오고 있다.

해녀의 집 운영에 참여하기 위해서는 150만원('83년도에)의 출자금이 요구되어 참여하



성산리 해녀 130명이 10개조로 나누어 조별로 공동 운영하는 잠수관광작업장이다. 해녀들이 채취한 해산물을 현장에서 판매함으로써 관광지의 현장성을 관광객들에게 보여 각광 받음.

고 싶어도 참여할 수 없었으나, 잠수관광작업장 운영에 참여함에 있어서는 과중한 출자금 없이 희망하면 모든 해녀들이 참여하여 공동으로 운영하고 공동으로 이익을 배당받을 수 있다. 이는 전형적인 공동체조직운영 양식으로 공동체의식을 함양하는 데 크게 기여하고 있다.

잠수관광작업장의 공동운영을 통하여 알 수 있는 것은 재정적인 지원만 이루어진다면 공동으로 규모가 다소 큰 사업도 운영할 수 있음을 시사해 주고 있다.

문제점으로 지적되는 것은 사업규모에 비해 조직 구성원수가 많아서 이익배당이 많지 않은 점이다. 사업규모를 늘리거나 다른 사업을 병행하며 운영하여 사업수익성을 높이는 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 또 한 가지는 공동운영에 참여하는 조직구성원들의 복장이 통일되지 못하여 불결한 인상을 주고 있으므로 위생적인 복장으로 산뜻하고 깨끗한 인상을 심어줘야 할 것이다.

③ 성산주민의 자주적 조직체에 의한 관광보트 운영

성산 일출봉은 사방 어느 곳에서 보아도 빼어나다. 특히 쾌속보트를 타고 성산 일출봉의 풍광을 감상한다는 것은 더없이 멋진 관광으로 알려져 있다.

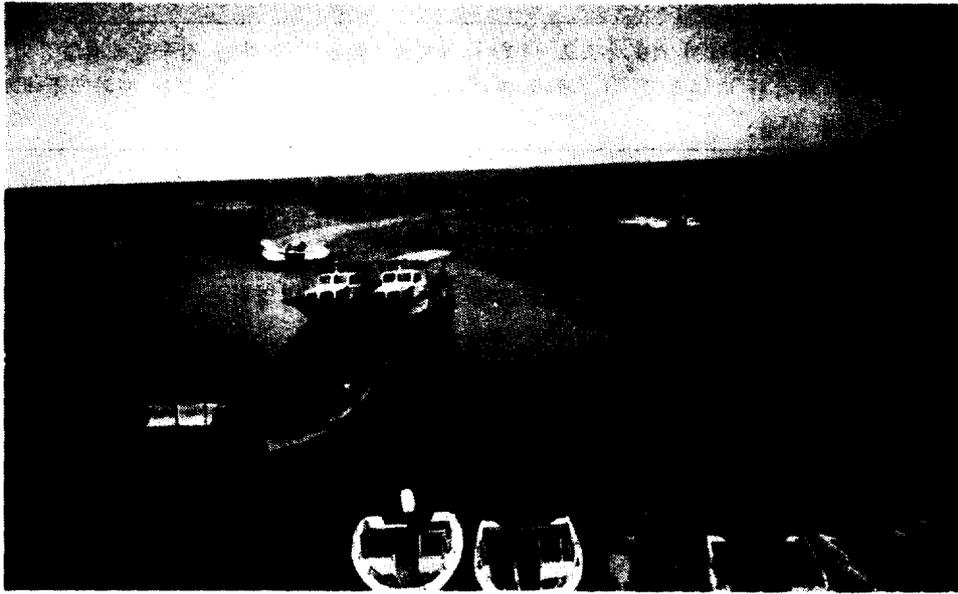
1986년부터 성산 일출봉의 입지를 최대한 살리면서 관광보트운영사업이 시작되었다. 적극성을 가진 성산주민 4명이 공동으로 약 7천만원을 출자하여 대일관광을 설립한다. 처음에는 선착장시설 등의 문제로 많은 어려움을 겪다가 성산 일출봉 동쪽 해안에 간이선착장을 설치해서 비로소 사업을 본격적으로 시작한다.

사업운영방법은 공동으로 운영에 참여하고 공동으로 이익금을 배당받는 공동사업이다. 관광보트가 널리 홍보된 후 사업이 잘 되어 연간 1억원 이상의 소득을 올리자 작년에는 5명의 성산주민이 보트운영에 참여함에 따라 이해관계로 인한 갈등을 유발하고 있다.

미묘한 이해관계로 조직운영에 어려운 점은 있으나, 서귀포지역에서와 같이 대자본가들이 독점하며 지역에 영세한 주민들이 소외되는 상황보다는 발전적인 운영을 하고 있다.

관광보트운영에 자신감을 얻은 성산리 주민들은 장기적으로는 보다 규모가 큰 유람선 운영 등에 발전적으로 참여할 의지를 갖고 있어서 매우 바람직한 내발적 개발의 모형을 이룰 것으로 기대된다.

보트운영을 둘러싸고 성산리 주민간에 야기된 문제는 성산리에서 원만한 합의를 도출, 상호간에 발전적으로 공존할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 더불어 공동사업에 따른 이익금의 일부를 성산리민들의 복리증진을 기하기 위한 자금으로 환원하면서 개발이익을 독점함으로써 생기는 갈등을 미연에 방지해야 할 것이다.



성산리 주민들이 영세한 자본을 공동으로 출자하여 운영하는 관광보트사업이다. 관광보트 운영에 자신감을 얻은 성산 주민들은 사업규모를 확장하여 유람선운영 등의 사업을 전개할 계획이다. 한계자원과 중간기술을 이용한 내발적 개발의 모형이라 할 수 있다.



서귀포 유람선 선착장 모습이다. 서귀포 어민들은 배제된 채 일부업체가 독점하여 독점이익을 얻고 있다. 대국해저관광인 경우 중앙권력과 결탁한 외부의 자본에 의해 이루어진 외발적 개발의 모형이라 할 수 있다.

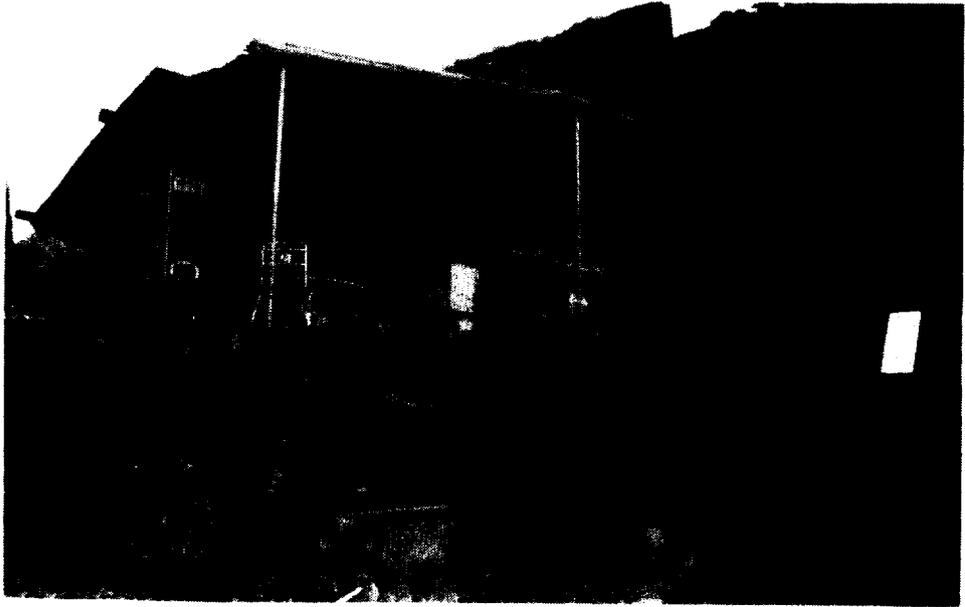
④ 성산리 청년회의 승마장운영과 성산리직영 휴게소 운영

1985년부터 성산일출봉 입구에 말 3 필을 가지고 사진촬영과 간이승마를 즐기는 승마장을 성산리 청년회가 주체가 되어 운영하고 있다. 사업주체는 성산리 청년회이나 사진촬영에 따른 전문기술이 필요함에 따라 사진촬영기사와 공동으로 운영하고 있는 실정이다.

한편 성산일출봉 중턱에는 2개의 간이 휴게소가 있다. 성산리에서 1985년부터 4명의 직원을 고용해서 직영하는 사업체이다. 다른 지역에서는 특정개인이 독점하여 독점이익을 얻는 것이 일반적이는데 성산리인 경우에는 진작부터 성산리민의 부리증진을 꾀할 수 있는 사업으로 직영하고 있다는 것은 매우 바람직한 일이다. 이 사업을 통하여 4명의 마을 젊은이를 고용하고, 연간 3천만원의 소득을 올린다는 것은 결코 과소평가할 수 없는 것이다.

거의 대부분의 마을이 재정적인 어려움으로 인하여 마을단위의 사업을 전개하지 못하고 있는 실정이다. 성산리와 같이 마을 직영사업을 전개하여 마을의 재정이 확충될 때 비로소 마을주민 상호간에 유대를 강화시킬 수 있는 사업을 전개할 수 있다.

대규모 개발계획이 수립되고 있는 성산해양관광 단지개발에서 성산리는 주체적인 입장에서 독점적으로 이익을 향유할 수 있는 사업, 예컨대 마리나사업, 향토민속시장 등을 사전에 확보하여야 한다. 더불어 사업규모를 확대하여 많은 사람이 참여해서 고용효과를 거두고, 사업수익을 높여 마을주민들이 의료·교육혜택을 받을 수 있는 방안을 모색하였으면 한다.



성산리가 직영하는 휴게소이다. 이와 같은 휴게소가 또 하나 있어 모두 2개의 휴게소를 운영하고 있다. 제주도에서는 처음으로 실시한 마을 직영사업으로 다른 마을에 좋은 모범이 되고 있다.

2) 서귀포해녀와 용담동해녀의 해산물판매 사업

① 서귀포해녀의 해산물 판매사업

서귀포해녀들은 수려한 서귀포바다를 벗어나고 모진 어려움 속에서도 끈덕지게 살아왔다. 하지만 서귀항 확장공사와 대자본가인 대국해저관광(주) 등을 위한 선착장 공사로 인해 인근 어장이 상실되거나 극심하게 오염되어서 생존권이 위협받게 되었다.

관계기관과 수협 등의 회유협박에도 불구하고 단결된 모습으로 투쟁하여 결국 계속적으로 생계를 이어갈 수 있도록 정방목포옆과 대국해저유람선 선착장옆에서 해산물판매 허가를 받았다.

서귀포해녀 52명은 1989. 4월부터 해산물 판매사업에 공동으로 참여하여 연간 1억원 이상의 소득을 올리고 있다. 조직운영방법은 성산리와 마찬가지로 4개조로 나누어서 공동으로 채취 또는 구입하고, 공동으로 판매하여 공동으로 이익을 분배한다.

서귀포해녀들이 좀더 적극적으로 사업을 전개했을 경우에는 유람선까지도 독자적으로 운영할 수 있다고 믿으며, 주체적으로 나설 수 있도록 연구지원 활동이 요구된다.



서귀포해녀들이 1988. 8 농성투쟁을 통하여 확보한 생활터전이다. 치열한 투쟁의 성과물인 만큼 서귀포해녀들에게는 더없이 소중한 삶의 터전이다. 좀더 주체적으로 나설 때 더 큰 규모의 사업을 전개할 수 있다.

② 용담동해녀 해산물 판매사업

용담2동 해녀 11명은 1980년경부터 용두암주변 바닷가에서 해산물을 판매해 오고 있다. 그간에 제주시청에서 계속적으로 단속했으나 용담2동 해녀들은 끈질기게 대응해서 오늘날 까지도 명맥을 유지하며 해산물 판매사업을 하고 있다. 사업운영방법은 공동으로 참여해서 공동으로 판매하고, 공동분배원칙을 철저히 지키면서 무리없이 운영해 오고 있다.

용담동바다는 도시와 인접해 있는 관계로 점차 오염되어가고 있어서 수산물 생산이 현저하게 줄어들고 있다. 이러한 상황에서 생계를 꾸려가기 위한 용두암 주변에서의 해산물 판매행위를 관광지 질서회복이라는 미명하에 단속한다는 것은 물지각한 행정이라 할 수 없

다. 오히려 제주시에서는 시민소득 증대라는 차원에서 계도하고 지원하면서 협조해야 마땅한 일이다.

용담2동 해녀들 역시 관광사업종사자라는 자긍심에서 식품위생과 관광지 미화 등에 자발적으로 나서서 문제가 발생하지 않도록 노력함은 물론 발전적으로 사업규모를 확대하는 방안을 강구하는 주체적인 모습을 보였으면 한다.

2. 자주적 조직체에 의한 지역개발의 문제점

지역주민의 자주적 조직체에 의한 지역개발에서 당면한 문제점은 다음과 같다.

첫째, 관계기관의 비협조적인 자세는 조직운동을 위축시키고 있다. 위에서 살펴본 지역주민의 자주적 조직체 등은 처음 시작할 때 관계기관과 심한 갈등을 유발한다. 성산포해녀들인 경우 심지어 군청 점거 농성 등 극단적인 투쟁에 의해 자신들의 주장을 관철시키는 사례가 있었다.

어째서 이와 같이 관계기관이 비협조적인 자세로 일관해야만 했는가.

중앙정부에 정치적 권력이 집중된 중앙집권적이고 권위주의적 정치·행정문화가 정착되어 왔기 때문에 권력을 독점하고 있는 중앙정부는 개발자금의 자원뿐만 아니라 중요한 일은 무엇든지 정부에서 결정하게 되며 이러한 결정에서 피해를 입지 않거나 혜택을 받기 위하여 누구나 노력하게 된다.¹⁸⁾ 이러한 파행적인 권력관계로 남제주군이나 제주시와 같은 하부행정기관은 지역주민들에게 이권이 걸린 사업을 허용할 경우 중앙정부의 권력자에게 미움을 살 소지가 있어서 제대로운 행정을 펴지 못한다. 또한 지방행정기관의 지역민을 위한 개발에 대한 인식이 결여되었거나 소신이 없음에 기인하는 바도 없지 않다.

둘째, 주민자본의 영세성은 조직체를 발전시키는 데 한계를 갖게 한다. 기존에 기득권을 확보하고 있는 대자본가들과 경쟁하기 위해서는 자본의 규모를 늘리면서 조직체를 확대 발전시켜야 한다.

성산리 주민의 자주적 조직체에 의한 관광보트운영의 성공적인 사례에서 알 수 있는 바와 같이 영세한 주민자본이지만 공동으로 투자해서 참여할 때 지역개발에서 주체적 참여가 가능하다.

더 나아가 지역의 영세한 자본에 정부가 개발자금을 지원할 때에는 더 큰 규모의 지역개발을 지역주민의 자주적 조직체에 의해 참여할 수 있다.

정부가 매년 지원하는 관광진흥자금인 경우 거의 모든 자금이 호텔의 개·보수 등에 투자되어¹⁹⁾ 자본이 영세한 지역주민을 전적으로 외면하고 있다.

18) 양영철, 앞의 글 82쪽.

19) 고남욱외, “제주도 관광개발과 도민 소득증대의 연계추진 방안,” 「사회발전연구」, 제주대학교 사회발전연구소, 1985, 224쪽.

농어촌개발기금 역시 자본이 영세한 주민들은 배제되고 소수의 사람들에게 집중되어 의혹을 사고 있다.²⁰⁾

이와 같은 현상은 중앙정부의 하향식개발정책에서 독점자본에 의해 모든 이권이 독점되는 사회현실을 반영한다.

셋째, 지역주민의 주체의식과 공동체의식이 결여되어 있다.

지역주민들은 4.3 사건과 같은 역사적 경험과 그간에 자행된 중앙정부의 권력의 속성을 익히 알고 있어서 정당한 요구도 해 보지 않고 체념해 버리는 무기력한 의식이 깊이 작용하고 있다.²¹⁾

지역주민의 자주적 조직체에 의한 지역개발이 가능함에도 불구하고 안일하게 포기하며 대자본에 종속되는 것을 선호하는 경향과 이미 자주적인 조직체에 의해 지역개발에 참여하고 있는 주민들도 권력 또는 행정기관에 잘못 보이면 손해본다는 비주체적인 의식이 작용해서 정당하게 주장할 사항도 묵과하고 만다.²²⁾

이러한 비주체적인 모습은 조직체를 발전시키는데 소극적으로 입함에 따라 저발전을 초래한다. 즉 조직을 발전시키기 위해서는 부단한 전문지식의 습득과 교육이 이루어져야 하는데 거의 이러한 노력이 이루어지고 있지 않다.

한편 지역주민들이 자주적인 조직체를 운영함에 있어 마을 전체주민들과 개발이익을 공유하려는 공동체 의식보다, 조직 구성원에 국한된 조직 이기적인 모습을 엿볼 수 있다.²³⁾ 조직 이기적인 조직체 운영은 조직체에 참여하지 못한 집단과 갈등을 유발하여 오히려 조직체의 발전을 저해시킨다. 성산리 관광보트운영을 둘러싼 갈등은 매우 좋은 사례가 될 것이다.

넷째, 자주적인 조직체 운영에 공동의 이익을 위하여 헌신하는 지도자가 부족하다. 조직체 운영에 있어서 지도자의 역할은 더없이 중요하다. 공동의 이익을 보전하고 조직을 확대 발전시키는데 있어 지도자에 대한 신뢰가 전적으로 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 특히 경제적인 이해관계가 관련되어 있는 조직운영이기 때문에 지도자의 헌신성은 더욱 강조될 수 밖에 없다.

일부 조직체인 경우 지도자에 대한 불신²⁴⁾이 작용해서 조직운영이 원활하게 이루어지지 못하고 있을 뿐만 아니라, 거의 대부분의 지도자는 장래에 대한 구체적인 계획도 없이 현실 안주적인 구태의연한 면모를 볼 수 있다.

20) 매년 20억원 규모가 장기처리용자에 의해 지원되고 있으나, 양식장시설사업 등의 소수의 사람들에게 자금지원이 집중되고 있다.

21) 주된 조사 대상지인 성산리는 4.3사건에 의해 엄청난 피해를 입은 지역이다.

22) 서귀포 해녀들의 경우 제 1종공동어장의 권리자이기 때문에 유람선 등을 운영하는 사업체에 권리 침해에 따른 보상을 받을 수 있음에도 불구하고 관계기관과의 마찰을 피하기 위해 묵과하고 있었다.

23) 성산리 잠수관광작업장인 경우 이익금의 일부를 어촌체에 할애함에 따라 개발이익을 공유하려는 모습을 보인다. 나머지 조직체는 조직 이기적인 측면이 농후하다.

24) 남제주군의 K마을인 경우 지도자에 대한 불신으로 마을 주민간에 원만한 협조가 이루어지지 못하고 있다.

헌신적인 지도자가 없을 경우 조직운영의 침체를 가져와서 조직체가 해체되는 사태가 발생할 수 있다.

Ⅳ. 지역주민의 자주적 조직체에 의한 지역개발의 의의와 활성화 방안

1. 자주적 조직체에 의한 지역개발의 의의

관계기관의 비협조와 자본의 영세성에도 불구하고 지역주민들은 주체적으로 투쟁하면서 자주적인 조직체를 구성하여 소규모의 사업을 전개해 왔다.

조직 운영상에 문제점은 없지 않으나 다음과 같은 측면에서 이러한 자주적인 조직체사업은 매우 중요한 의미를 부여하고 있다.

첫째, 그동안 지역개발에서 일방적으로 소외되어온 지역주민들에게 영세한 주민자본도 공동으로 출자하여 참여하면 지역개발에 주체적으로 참여할 수 있다는 자신감을 심어주는 데 기여했다.

해녀들의 해산물 판매를 시발로 보트운영, 승마장운영, 마을직영 휴게실운영 등 사업규모 면에서 점차 발전하고 있다. 이는 지역의 한계자원과 중간기술을 이용한 내발적 개발의 가능성을 보여주고 있다. 개발이 이루어지고 있는 다른 지역에서도 일반화시켜 적용시킬 수 있다.

둘째, 지역주민 경제생활에 크게 기여했다. 대체로 어업소득에만 전념하며 어렵게 생활하던 주민들에게 관광사업에 참여하는 효과를 가져와서 경제적으로 큰 보탬이 되었다. 자주적 조직체로 관광사업에 참여해서 올리는 소득(1인당 연간 소득; 약 500만원)이 다른 어업소득²⁵⁾보다 오히려 더 높게 나타나고 있다.

자주적 조직체운영 참여에 따른 경제적인 자립은 사회·문화적인 의식을 고양시키는 데 기여할 수 있다.

셋째, 관광지문화가 갖는 현장성을 살릴 수 있는 효과가 있다. 관광은 새로운 문화에 대한 경험으로 창조적인 삶을 사는 데 일조한다. 이런 맥락에서 관광지의 현장성은 관광객들에게 매우 흥미있는 관심거리가 될 수 있다. 성산리인 경우, 해녀와 어민들의 두툼한 손으로 직접 채취한 해산물이 있고, 투박한 사투리와 순박함이 있어서 관광지의 현장성을 더욱 돋보이게 하고 있다. 이런 측면에서 관계기관에서는 더욱 장려하고 지원해야 한다.

넷째, 자주적인 조직체운영은 공동체의를 강화시키고 있다. 대자본에 종속되지 않고 자신의 주체가 되어 사업을 벌임에 따라 조직구성원간에 공동체의를 형성하여 유대를 강화

25) 성산리인 경우 1가구당 어업소득이 400만원으로 전해진다.

시키고 있다. 이러한 조직 공동체의식이 발전하여 마을공동체에 기여할 수 있는 방안을 강구한다면 더없이 바람직한 일이다.

다섯째, 대자본가에 의한 경제·사회적인 종속을 막을 수 있다. 지역주민의 자주적인 조직체에 의해 지역개발에 참여하지 않을 경우 여지없이 대자본가들이 진출하여 경제사회적으로 종속되어 비주체적인 삶을 살 수밖에 없다.²⁶⁾ 제3세계에서는 관광산업이 일부 다국적 기업에 독점되어 심각한 문제를 야기시키고 있다.²⁷⁾

2. 자주적 조직체에 의한 지역개발의 활성화 방안

지역주민의 자주적 조직체는 많은 어려움과 문제점을 안고서도 지역주민들에게 자긍심을 심어주며 지속적으로 운영되고 있다. 그리고 제주사회가 당면한 사회·경제·문화 제반 문제를 고려할 때 더욱 자주적인 조직체는 강조될 수 밖에 없다.

지역주민의 자주적 조직체가 지역주민의 주체적 참여속에 지역주민의 복리증진을 꾀할 수 있는 내발적 개발로 발전하기 위해서는 여러 관계기관과 단체에서 적극적인 연구와 지원이 뒤따라야 한다.

첫째, 중앙정부의 역할: 제주지역개발의 종속적인 측면은 중앙정부의 하향식 개발정책에 기인하고 있으므로 지역개발에 관한 권한을 지방정부에 이양해서 지역실정에 맞는 단계적인 개발정책을 지향하도록 해야 한다. 또한 중앙정부가 독점하고 있는 개발자금 지원을 마찬가지로 지방정부에 이양해서 지역개발이 활성화되도록 해야 한다.

오늘날과 같이 중앙정부의 독단적인 하향식 개발정책이 계속된다면, 지역사회는 사회경제적인 파탄에 직면해서 국가전체의 균형적인 발전을 가져오는 데 악영향을 끼칠 수 있다. 때문에 시급히 상향식 개발정책을 도입하여 파행적인 지역개발정책을 청산해야 할 것이다.

둘째, 지방정부의 역할: 지금까지 진행된 지역개발에서 지방정부는 한낱 중앙정부의 들러리에 불과했다. 이제 지방자치제를 앞두고 지방정부의 권한이 훨씬 강화되고 있다. 이러한 현상은 더욱 가속될 것이다.

따라서 지방정부는 지역개발에서 주민이 주체가 될 수 있는 방안을 검토 분석하여 과감한 정책집행이 요구된다.

먼저 기존에 수립되어 집행되고 있는 제주도 종합개발계획을 제주지역의 실정에 맞게 전면 개편해야 한다. 제주지역의 실정을 전혀 고려하지 않고 대자본가의 대규모 개발을 유도하는 제주지역개발은 <표1>에서 보는 바와 같이 대자본가와 외국에 다국적기업에 종속되는 결과를 낳고 있다.

앞으로 제주지역개발은 지역주민이 자생력을 높이며 단계적으로 개발을 진행해서, 지역개

26) 전경수, "관광경제 관광문화의 종속유형," 「한국사회연구」 No. 4, 한길사 (서울, 1986), 106쪽.

27) 론 오그라디 지음, 기사연 편역, 「제3세계의 관광공해」, 민중사, 1985, 35~37쪽.

발이 실질적으로 지역주민의 복리증진을 도모할 수 있어야 한다. 이러한 맥락에서 지역주민의 자주적 조직체에 의한 지역개발의 참여방안을 다각적으로 모색하며 지원을 아끼지 말아야 한다.

대규모 개발이 지역발전을 위하여 불가피할 경우에는 官·公·民의 혼합방식에 의해 「제3섹터」²⁸⁾를 설립하여 대자본에 종속되는 것을 경계해야 할 것이다.

셋째, 농·수·축협외의 역할: 지역주민이 자주적 조직체에 의해서 의욕적으로 지역개발에 참여하고자 할 경우, 자본의 영세성은 지역주민의 의욕을 상실하게 하고 저발전을 초래하고 있다.

지역주민들에게 가장 밀접하게 자금지원이 가능한 금융기관은 농·수·축협이다. 하지만 지금까지 농·수·축협은 영세한 지역주민들에 대한 지원을 회피하면서, 안일하게 여신사업에만 치중해 온 것이 사실이다. 물론 구조적으로 작용하는 한계를 모르는 바 아니지만 지역주민들이 자주적인 조직에 의해 지역개발에 참여할 의지가 보일 경우 모든 방법을 동원하여 지원하는 성의를 보여야 한다.

지역주민의 자주적 조직체의 활성화는 장차 지역경제의 내실을 기하고, 국가발전에 기여하게 되는 점을 감안해서 적극적인 지원이 뒤따라야 한다.

넷째, 지역사회 대학의 역할: 지역주민의 자주적 조직체는 아직까지도 초보적인 단계에 머물러 있다. 앞으로 발전가능성 여부는 얼마만큼 연구하고 지원하느냐에 달려 있다. 여기에서는 관광개발에만 비중을 두고 논의하고 있으나, 앞으로 연구과제는 수산·농업개발 등에 대해서도 지역주민의 자주적 조직체에 의해 주체적으로 참여할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

이러한 연구기능은 지역의 대학이 맡아서 지역사회발전에 기여해야함은 당연한 일이다. 더불어 지역개발에 주체적이고 헌신적으로 참여할 수 있는 인재를 키워서 사회발전에 공헌하도록 해야 한다.

다섯째, 지역사회단체의 역할: 지역사회단체는 대학의 영역에서 해낼 수 없는 연구기능을 담당해서 장기적이고 지속적인 연구활동을 전개해야 할 것이다. 또한 행정기관과 금융기관, 지역주민들이 안일하고 무책임한 사항에 대해서는 가차없는 비판과 사회운동단체로서의 기능을 담당해야 할 것이다. 일본사회에서는 지역에 JC 등의 사회단체에서 독자적인 지역개발계획을 수립, 지방정부와 지역주민을 교육 홍보시키면서 적극적으로 활동하는 사례는 매우 바람직스러운 일이 아닐 수 없다.

여섯째, 지역주민의 역할: 한국사회의 구조적인 모순은 주민의 주체의식을 더없이 약화시켰다. 권력과 자본의 횡포앞에 무기력하게 당하기만 하는 비주체적인 삶의 자세를 버리고, 사회를 변화시키는 주체적인 의식으로 지역개발에 참여해야 할 것이다. 아무리 좋은 제도, 풍부한 자금이 있어도 주체의식이 결여되면 대자본가에 종속되는 비참한 삶을 살 수 밖에

28) 고남욱외, 앞의 글, 226 쪽.

없다.

확고한 주체 의식과 더불어 이 사회에서 공존할 수 있는 공동체의식을 함양해야 한다. 지역주민의 자주적 조직체 운영에서 공동체의식을 공유하지 못한다면 조직체는 해체되고 말 것이다. 자주적 조직체 운영에서 경계해야 할 점은 조직이 기적인 운영은 다른 집단, 조직과 갈등을 유발할 수 있으므로 조직체의 이익을 사회성원들과 공유할 수 있는 방안모색이 이루어져야 한다.

마지막으로 자주적 조직체를 운영함에 있어 헌신적인 지도자가 절대 필요하다. 자발적 결사체와 같이 친목을 위주로 하는 조직이 아니라 사회·경제적인 모든 측면을 포괄하는 조직체이므로 헌신적인 지도자가 조직을 운영했을 때만이 발전을 가져올 수 있다.

V. 맺음말

지금까지 제주사회가 전통적으로 강하게 유지해 왔던 공동체 생활양식에 대해 간략하게 살펴보고, 지역주민의 자주적 조직체에 의한 지역개발의 활성화 방안을 모색하기 위해 성산리·서귀포해녀·용담동해녀들에 의해 행해지고 있는 지역주민의 자주적 조직체에 의한 관광사업에의 참여실태를 조사해서 조직운영상의 문제점과 자주적 조직체에 의한 지역개발의 의의, 자주적 조직체에 의한 지역개발의 활성화 방안을 제시해 보았다.

지난 70년대초부터 본격적으로 추진된 관광개발은 관광소득의 증대 및 고용기회 확대, 그리고 관광관련산업에 대한 투자의 촉진을 통해 지역개발에 기여한 것은 사실이며 앞으로 도 관광주도형 지역개발의 지속은 불가피할 것으로 본다.

그러나 이제까지의 관광개발은 그 추진과정에서 중앙정부의 정치권력이 집중된 중앙집권적이고 권위주의적인 하향식 개발정책에 의해 지역주민은 사회·경제적으로 소외되고 자본과 권력에 종속되는 현실에 당면하고 있다.

지역개발의 궁극적 목적이 국가경제의 능률성을 극대화할 뿐 아니라 지역주민에게 발전 효과와 그에 따른 복지를 고루 분배시키는 데 있다고 할 때, 앞으로 제주지역개발은 지역 내에 한계자원과 중간기술을 최대한 활용한 내발적 개발방식을 도입하여 추진되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 조사연구는 지역개발에서 지역주민이 주체적인 입장을 견지하며 참여할 수 있는 방안을 모색하는 데 역점을 두었다.

물론 한국사회의 구조적인 모순에서 이러한 조사연구가 얼마만큼 실효성이 있는지는 의문이다.

하지만 전통적으로 제주민의 내면에 잠재해 있는 공동체적인 생활양식과 주체 의식 등은 아직도 제주사회의 곳곳에서 확인할 수 있었고 이를 더욱 정교하게 발전시켜 당면한 문제를 해결하는 데 하나의 基底로 사용한다는 측면에서 성산리·서귀포해녀·용담동해녀들의

조직운영 실태를 조사 연구했다.

박광순이 공동체 성립요건으로 제시한 생산수단의 총유와 계층의 미분화현상이 앞에서 살펴본 지역주민의 자주적 조직체에서도 유사하게 나타나고 있다는 것은 주목할 만한 일이 아닐 수 없다.

관련자료와 필자의 전문지식이 모자람으로 말미암아 미흡한 점이 많다. 성산리인 경우에 '86년도부터 관심을 가지고 참여 관찰자의 입장에서 조사연구를 계속하여 왔기 때문에 무한한 가능성을 직접 경험할 수 있는 계기가 되었고, 조직운영의 문제점이 무엇이고, 누가 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대하여 인식할 수 있게 되었다.

결국 본 조사연구의 최종적인 목적은 그간에 지역개발에서 소외되어온 지역주민들에게 지역내의 한계자원과 중간기술을 최대한 활용하고 확고한 주체의식과 공동체의식을 가진다면 반드시 주체적인 입장에서 지역개발에 참여할 수 있다는 가능성을 보여주는 데 있다.

당면한 제주사회의 제반문제는 심각한 지경에 이르렀다. 제기된 문제를 정확히 인식하고 이를 해소하기 위한 노력이 강화되어야 할 때이다. 특히 관광개발을 계획·집행하는 중앙정부와 지방정부는 지금까지 관광개발에서 추구해온 개발목표와 방법에 대한 일대전환을 가져오는 새로운 방향을 모색하여야 한다. 그리고 대학에서는 연구기능을 최대한 살려 실속있는 연구로 주체적으로 지역주민이 참여할 수 있는 방안을 제시해야 한다. 그리고 지역주민들 역시 자신들의 권익을 쟁취하기 위한 주체의식과 헌신적인 노력이 가일층 요구된다.

참 고 문 헌

- 문병집, 「지역사회 개발론」, 법문사, 1978.
- 론오그리디 지음, 한국기독교 사회문제연구원 편역, 「제 3 세계의 관광공해」, 민중사, 1985.
- 신용하, 「공동체 이론」, 문학과 지성사, 1985.
- 전경수, 「관광과 문화」, 까치, 1987.
- 제주대학교, 「제대 논문집」 14 집 / 22 집, 1982 / 1986)
- 제주대학교 사회발전연구소, 「사회발전연구」 제 3 집 / 제 4 집, 1986 / 1987.
- 제주대학교 제주도문제연구회, 「濟研」, 1989 .
- 제주대학교 총학생회, 「한라산」 28 집, 1989.
- 제주도연구회, 「제주도 연구」 2 집, 1985 .
- 제주해양개발(주), 「제주개발 총론」, 1989.
- 한길사, 「한국사회 연구」 No. 4, 1986.

* 기 타

- 제주신문 · 한라일보 · 제대신문 · 월간제주인 '89.7월호.