

100만 제주인의
사회적 통합 증진과 역량 극대화 방안 연구
Promoting Social Integration and
Potential Abilities for One Million Chejuians

2000. 12

제 주 발 전 연 구 원
Jeju Development Institute

요 약

I. 서 론

□ 연구 목적

- 100만 제주인에 대한 개념과 범위 설정
- 제주인의 사회적 결속·저해 요소 추출
- 제주인의 공동체의식 고취 요소 발굴 및 극대화 전략 탐색
- 재외제주인의 자긍심 고취와 제주발전과의 연계방안 모색

□ 연구 방법

- 제주인에 대한 범주 설정과 사회적 결속·저해 요소 탐색을 위한 문헌 조사
- 지역주민의 사회적 통합 방안에 대한 외국의 사례 고찰
- 100만 제주인의 사회적 통합방안 도출을 위한 설문조사

II. 제주인의 개념과 특성

1. 제주인의 개념

제주도가 공식적으로 발표한 ‘100만 제주인’이라는 통계 수치는 호적 인구만을 대상으로 집계한 것이므로 외국에서 태어난 해외동포 2·3세를 비롯한 여러 가지 행태로 제주와 인연을 맺고 있는 사람들은 포함되지 않고 있다.

이러한 문제의식에 따라 제주인의 개념 범주를 다음과 같이 보다 개방적이고 전략적으로 ‘汎濟州人’으로 설정하였다.

- ① 본적지가 제주도이고 현재 제주도에 거주하는 原道民
- ② 본적지가 제주도지만 다른 지역에 거주하는 在外道民
- ③ 타지역에서 출생하였지만 현재 제주도에 주민등록이 되어있고 거주하는

타지역 출신 제주인

- ④ 교포 2·3세를 비롯한 제주인의 자녀
- ⑤ 제주인의 배우자
- ⑥ 제주도에서 공직생활을 하면서 제주도의 발전에 이바지한 名譽道民

2. 제주인의 특성

제주인의 특성은 외부인과 제주인 자신에 의해 규정되고 있다.

□ 외부인이 보는 제주인 특성

- ① 생활력이 강하고 활기가 있다.
- ② 의외심이 적고 自營自足을 존중한다.
- ③ 勤儉質實하여 경제사상이 발달해 있다.
- ④ 전통적으로 氣概가 富하고 용맹하다.
- ⑤ 위기시 공동 이익을 위해서는 단결을 잘한다.
- ⑥ 배타성이 있다.
- ⑦ 자존심이 강하다.
- ⑧ 猜疑心이 강하다.
- ⑨ 共存共榮心이 약하다.
- ⑩ 표한(標悍)·방사(放肆)하다.

□ 제주인 자신이 보는 특성

제주인 자신이 보는 제주인의 특성은 논자에 따라 다소 강조점의 차이를 보이고 있을 뿐이며, 대체로 외부인의 평가에서 크게 벗어나 있지 않다. 다만, 제주인의 특성을 긍정적으로 재해석하여 제주인의 상징체계를 구축하려는 시도가 행해지고 있는 것이 특징이라 하겠다.

특히 제주도는 전통적인 제주정신을 ‘삼무정신’으로 형상화하고, 이를 새마을운동의 추진 이념으로 내세웠다. 그러나 삼무정신은 일방적으로 위로부터 제시되었고 제주인의 정체성을 올바르게 상징화하고 교육 차원에서도 호소력을

갖지 못하였다. 이 와중에서 삼무정신의 대체이념으로 '해민정신'을 주장하는 학자들도 있다. 이것은 '제주정신'을 둘러싼 논의를 촉발시키는 화두가 되었다.

Ⅲ. 제주인의 결속 촉진요인과 저해요인

1. 결속 촉진요인

□ 제주인의 문화적 정체성

제주인의 결속 촉진 요인으로서는 강력한 문화적 정체성과 세계화 추세 속의 위기의식을 들 수 있다. 지금까지 제주사회를 강하게 결속시켜온 요인은 무엇보다도 강력한 문화적 정체성이다. 제주문화에는 제주인들의 삶의 숨결이 반영되어 있기 때문에, 각종 생활풍습과 언어는 제주인들에게 유대감을 줄 수 있는 연결고리의 역할을 담당한다.

특히 제주인들은 전통적으로 협동하며 공동으로 사는 공동체적 삶의 모습을 보여왔으며, 공동체적 삶은 외부세력의 횡포와 억압에 대한 방어기제로서 더욱 굳어졌던 것이다. 제주사회에서 흔히 볼 수 있는 이웃간의 수놓음은 공동체적인 소규모 협동의 전형적인 모습이다.

또한 제주인은 사투리에 대해 높은 친근감(83.0%)을 갖고 있으며, 육지에 가서도 제주도 사람과는 사투리를 쓰는 경향(73.6%)이 있는데, 이는 언어를 통해 정체성을 확인 받기 위해서이다.

□ 위기적 환경

세계화와 위기의식도 제주인의 결속요인으로 작용하고 있다. 세계화와 지방화가 본격적으로 전개되면서 지방차원에서도 경쟁의 범위와 수준을 더욱 확대시키고 있다. 기업과 민간자본 등을 유치하기 위한 자치단체간 경쟁이 더욱 치열하게 전개되고 있는가 하면, 각 지역은 경쟁력 확보를 위해 그 지역의 특성화 전략을 추진 중에 있다.

특히 최근 「제주도개발특별법」 개정안을 둘러싸고 전개되었던 다른 지역과의 갈등 양상도 위기의식을 고취시켰다.

2. 계속 저해요인

□ 계급간 갈등

전통적으로 제주사회의 산업은 농업과 관광산업을 중심으로 발전해 온 반면에, 제조업의 비중이 매우 미약하여 자본과 노동의 대결 구도가 형성되지 못하여 계급문제가 심각한 갈등 요인으로 작용하지 못하였다. 그러나, 근래에 들어 감귤산업과 관광산업이 침체되자 지역주민들의 소득이 감소하고, 특히 IMF 이후 건설업과 관광업의 연쇄부도로 사회적 불평등이 불거지고 있다. 또한 운수장비 운전사와 건설업 종사자 등 육체근로자들이 급증하고 있는 최근의 상황 변화는 계급간 갈등으로 비화될 소지를 안고 있다.

□ 종교 갈등

제주인들은 자연의 악조건을 극복해 나아가는 과정에서 무속신앙을 계발해 왔다. 그러나 오늘날 기성종교의 전파로 인해 무속신앙과 기성종교, 기성종교 상호간에 적대적 행위가 종종 발생하고 있다. 최근에는 지방자치단체에서 제주 무속신앙을 관광자원으로 개발하기 위한 ‘신들의 고향’ 조성계획을 추진하다가 특정 종교의 강력한 반발에 부딪치기도 하였다. 더욱이 지방자치제의 실시 이후 특정 종교가 지방권력을 창출하는 과정에 깊숙이 관여하면서, 종교의 윤리의식 상실 뿐만 아니라 종교간의 대립과 갈등의 소지가 상존하고 있다.

□ 개발과 보존의 마찰

제주지역의 주민운동은 개발 과정에서 산발적으로 나타났지만, ‘87년 민주항쟁을 전후한 대중의 권리의식의 강화로 본격화되기 시작하였다. 특히 외지 자본에 의해서 행해지는 무분별한 개발사업이 도민의 소득 증대나 복지 증대

와는 무관하며, 오히려 환경오염과 생활환경의 파괴만을 유발할 것이라는 인식이 확산되면서 마찰의 강도는 더욱 심화되었다.

지역개발에 따른 분쟁의 주체도 개발 초기에는 대체로 지역주민들과 행정·민간 개발업자간의 갈등 형태로 나타났지만, 점차 지역주민 상호간의 갈등으로 비화되고 있는 실정이다. 이러한 갈등 사례는 특정 개발사업에 한정하지 않고, 「제주도개발특별법」 제정과 개정, '5·16도로 확장' 등 각종 지역 현안 문제와 관련해서도 발생하고 있다. 더군다나 지역주민 상호간의 갈등은 공동체를 와해시킬 소지를 안고 있다.

□ 연고주의

제주인의 연고주의는 본래 전통적인 농업사회에서 열악한 삶을 극복하기 위한 상호부조의 기제로써 제주사회의 공동체적 연대성을 발휘하는 기능적 역할을 수행해 왔다. 그러나 현재 제주사회는 전통적인 농업사회에서 벗어나 시장사회로 진입함에 따라 연고주의는 편협하고 맹목적인 연대를 통해서 개인적 이해를 추구하는 비합리적 사회기제로 변질되었다. 제주사회에서 연고주의는 사회적 지위가 높을수록 연줄의 범위가 증가하는 것으로 나타나고 있으며, 동창, 친족, 동료의 집단적 범주에 의존하는 연줄, 특히 학교 동창의 연줄 비율이 높은 편이다. 이러한 현상은 각종 선거에서도 종종 확인된다. 또한 언론매체에 실린 연고주의에 입각한 각종 축하 광고는 동질성이 강한 전통사회에서 나타나는 '지위존경'의 표현이지만 해당집단의 배타적 자기인식과 동반적 지위상승을 과시한다는 점에서 사회통합을 저해하는 잠재적 요인으로 작용하고 있다.

□ 선거 후유증

선거로 인한 갈등은 국회의원 선거보다 지방선거에서 더욱 강하게 나타나고 있다. 선거과정에서 연고 있는 후보자들 사이의 조정 작업 뿐만 아니라 선거 이후에도 마을별로 벌어지는 잔치와 신문 광고면을 채우는 혈연, 지연, 학

연 등 각종 연고주의에 따른 당선 축하 광고는 지역주민간에 갈등의 골을 더욱 깊게 만들고 있다.

각종 선거의 후유증은 공무원사회에서 극단적으로 나타나고 있다. 각종 선거는 공무원의 선거 개입을 부추기고, 그 결과는 공무원의 논공행상식 인사로 귀결되고 있다.

□ 4·3의 상처

4·3은 계속된 냉전과 남·북 분단으로 인해 오랫동안 침묵 속에 파묻혀왔다. 그 동안 성격 규정을 놓고 정부는 이 사건을 무장폭동으로 규정해 온 반면 재야단체와 일부 학계에서는 꾸준히 민중항쟁이라고 주장해 왔다. 이에 대한 해결 방안에 대한 접근에 있어서도 학계와 시민단체들은 진상조사, 정부 문서 공개, 특별법 제정 등을 요구해온 반면 정부는 책임 있는 기관의 조사 결과를 수용하겠다는 소극적인 방침을 취해왔다. 항쟁과 폭동 두 명칭을 두고 재야단체와 군·경유족회가 첨예하게 대립하기도 하였으며 '위령사업범도민추진위'가 공식 출범하면서 추진위원회의 구성과 운영규약의 내용에 대해서도 보수단체와 일부 시민단체간에 갈등이 야기되기도 하였다.

□ 설문조사 결과

제주사회의 갈등 요인과 이를 해소하기 위한 정책 과제의 우선 순위를 파악하기 위해서 전국에 거주하고 있는 제주출신 여론 주도층에 대해 우편 조사를 실시하였다. 응답자들이 제주도민의 통합을 방해하는 요인으로 지적인 사항은 다음과 같다.

- 첫째, 지역개발에 따른 주민상호간 혹은 주민과 당국간의 마찰,
- 둘째, 혈연·지연·학연 등의 연고주의적 성향,
- 셋째, 선거의 후유증을 지적하였다.

IV. 제주인의 역량 극대화과 사회적 통합 방안

1. 제주인 역량 결집의 역사적 사례

역사적으로 보면, 제주인의 공동체 의식은 ‘다수 전체는 각 부분의 합보다 더 크고 놀라운 힘을 내는’ 시너지 효과를 창출한다는 인식 아래, 제주인의 역량을 극대화시켜 나갔고, 이를 통해 개인적으로는 감당하기 어려운 일들을 해결했을 뿐만 아니라 제주사회의 통합을 촉진시킬 수 있었다. 이러한 사례들은 향회, 연자매관리집단, 용수집단, 계, 마을제, 수눌음, 증답 등 제주인의 일상적인 삶 속에서 확인되고 있다.

또한 역사적인 시련 과정에서 공동체 의식은 뚜렷하게 발휘되고 있다. 대표적 사례를 보면, 제주인들은 ‘조천만세운동’, ‘제주해녀의 항일운동’, ‘폐도안 반대운동’ 등 거친 외세의 파도와 사라호 태풍이라는 엄청난 자연재해에 공동체적으로 대처해 왔다. 특히 폐도안 반대운동은 일부 계층과 정치세력이나 기관, 단체가 나선 것이 아니라 전도민이 함께 한 도민운동이었으며 정부를 상대로 한 거도적인 투쟁으로 정부의 정책을 뒤바꿔놓은 초유의 일이기도 했다. 또한 사라호 태풍 피해 복구는 어느 누구도 도와줄 수 없는 상황에서 제주도민들은 스스로 참상을 딛고 일어섰고, 그 과정에서 이웃들을 살피고 서로 도와주는 도민의 공동체 의식이 유감없이 발휘된 사례라 할 수 있다.

2. 도민사회 내부 통합 방안

전통적으로 제주사회는 강한 동질성과 연대의식을 갖고 온갖 고난을 극복해 왔지만, 최근에 공동체적 성격이 와해될 소지를 안고 있다. 따라서 본 연구는 공동체적 성격을 복원할 수 있는 방안을 강구하였다.

☐ 주민참여의 활성화

개발계획의 정당성을 확보하고, 주민 상호간의 이해관계를 조정하고 상호

협력을 증진시키고 역량을 모으기 위해서 주민참여는 다양한 형태로 보장되어야 한다.

○ 제도적이고 공식적인 주민참여의 활성화 방안

- ① 행정정보공개를 제도화 한다.
- ② 자치단체의 정책과정에 주민들의 요구가 보다 많이 반영될 수 있도록 주민조직을 육성·강화한다.
- ③ 위원회 제도를 개선하여 관련 분야 전문가로 구성하여야 하며, 유명무실한 위원회는 통·폐합 한다.
- ④ 구색 맞추기식의 공청회 제도를 개선한다.
- ⑤ 접수된 민원에 대해서 독자적인 조사를 행하고, 시정을 권고할 수 있는 본래적 의미의 옴부즈맨제도를 도입한다.
- ⑥ 전자민주주의의 영역을 정책 홍보와 민원 제기의 수준에 머물지 말고 여론조사에서부터 정책토론, 주민투표에 이르기까지 다양한 영역으로 활성화 한다.

○ 비제도적인 주민참여에 효과적으로 대처하기 위한 방안

- ① 제주도와 각 시·군이 주민운동에 적극 대처하기 위해서 「열린민원법정」의 운영을 내실화 한다.
- ② 비선호시설 등 공공시설의 입지를 둘러싸고 발생하는 주민과 행정기관간의 갈등을 신속하고 공정하게 조정하기 위해서는 독립성을 갖고 준사법적 기능을 수행하는 ‘입지분쟁조정위원회’의 설치를 제도화하는 방안을 검토한다.
- ③ 비선호시설의 특정지역 입지에 따른 지역주민들의 반발을 사전에 예방하는 방안으로 비선호시설 유치 지역을 공모한다.
- ④ 환경영향평가제도를 개선한다.
- ⑤ 주민투표제를 활용한다.

□ 시민운동의 지원

정책적 대응방안의 활용과 함께 주민운동을 대하는 공무원들의 인식과 자세도 변해야 한다. 관계기관의 공무원들은 주민운동이 지역주민의 생존권 수호의 몸부림으로 인식하고 문제의 1차적 책임을 정책과정 내부에서 찾으려는 유연한 자세를 가져야 한다.

주민조직은 개인과 사회를 매개함으로써 한편으로는 개인주의와 소외를 극복하고, 다른 한편으로 사회권력 및 공권력의 횡포를 견제하는 이중의 역할을 수행하고 있다. 이러한 시민단체의 역할을 활성화하기 위해서는 먼저 시민단체들에 대한 비협조, 부정적 시각, 운영 부실, 단체들간의 불화를 해결해야 한다.

따라서 시민단체들은 지역주민의 인식을 전환시키고 적극적인 참여를 유도하기 위해서 일상생활과 직결되는 자체적인 사회교육 프로그램을 개발하고, 전문성을 고양시키며, 행정당국에 대해 비판을 위한 비판이 아닌 적극적인 대안을 제시하려고 노력해야 한다. 또한 재정 확충을 위해 비영리조직의 마케팅 기법을 도입해야 하며, 시민단체들 상호간에 분업화에 기초한 연대를 구축하여야 한다. 정부와 지방자치단체도 시민단체에 대한 부정적인 인식을 거두고 적극적으로 관련 법령의 개정, 재정 지원, 세금 혜택 등 각종 지원정책을 모색해야 한다.

□ 사회복지모델의 개발

제주도는 상호부조의 전통을 갖고 있으며, 이러한 잠재력을 사회복지 정책과 연계시켜 추진할 경우 좋은 성과를 기대할 수 있다. 제주의 지리적, 문화적 특수 여건을 고려할 때 제주도의 사회복지정책은 일반적인 내용 외에도 차별화된 모델을 개발할 필요가 있다. 가령 제주도 특유의 생활양식이나 문화를 고려할 때 노인과 여성복지에 보다 많은 관심을 가져야 할 것이며, 지리적 독립성에서 기인하는 의료복지 서비스의 한계, 2차산업의 부재에서 비롯된 고용기회의 부족 등을 우선적으로 고려하는 복지정책이 수립되어야 한다.

또한 보다 효과적인 복지정책을 추진하기 위해서는 민간 복지자원을 발굴하여 이를 체계적이고 합리적으로 관리할 수 있는 사회복지 전달체계의 확립이 매우 중요하다. 자원봉사 활동을 활성화하기 위한 종합대책이 수립되어야

하고 사회복지 행정이 전문화되어야 한다.

최종적으로 문제 해결의 관건은 복지재원의 확보에 있다. 이를 위해 지방세 수입의 확대, 세외수입의 확충, 지방재정조정제도의 개선, 지방재정 운영체계의 합리화 등 일반적인 방식 외에도 비생필품적 성격이 강하여 사회적 재분배의 관점에서 정당화될 수 있는 관광유흥업소의 이용 및 판매에 대한 지역 복지진흥기금의 부과 방안을 강구할 필요가 있다.

□ 시민교육 강화

21세기 제주사회 발전을 위한 시민교육의 방향은 크게 두 가지 측면에서 전개되어야 한다. 하나는 제주도민의 정체성 함양을 위한 교육이며, 다른 하나는 민주시민교육이다. 정체성 교육은 도민 상호간에 동질감과 연대의식을 강화시키고, 민주시민교육은 합리적 문제 해결의 방식을 습득케 함으로써 양자 모두 지역사회의 사회 통합과 경쟁력 강화에 토대가 될 것이다. 제주인의 사회통합을 위한 새로운 시민교육은 독자적인 프로그램을 개발하는 방안을 모색하는 한편, 각종 사회단체들이 벌이고 있는 민주시민교육(democratic civic education) 프로그램들과 적극적으로 연계하는 방안을 고려해야 한다.

각종 사회단체들의 민주시민교육은 정치, 사회, 환경, 역사, 청소년 등 거의 모든 분야에 걸쳐 프로그램을 운영하고 있다. 하지만 중복투자로 인한 비용 낭비와 단체간 불협화음으로 인해 민주시민교육의 본질이 왜곡될 소지를 안고 있기 때문에 이들 단체를 조율할 수 있는 효과적인 방안이 먼저 제시돼야 할 것이다. 이의 방안으로 시민교육에 대한 종합적인 지원 및 집행기구의 설립을 생각할 수 있다. 특히 독일 정치교육센터를 모델로 정치적으로 완전 중립을 유지할 수 있는 시민교육원의 창립은 좋은 참고 모델이 될 것이다.

□ 제주연고 스포츠팀 창단·육성

제주지역에 연고를 둔 스포츠팀의 창단을 고려할 필요가 있다. 일본 가시마시의 예가 중요한 참고 모델이 될 것으로 보인다. 일본 가시마市는 지역연고에 의한 프로축구팀 창단으로 지역발전과 주민통합에 크게 기여하였다. 국

제자유도시를 지향하고 있는 제주의 경우도 연고지 프로축구팀을 창설하여 운영하면 많은 스포츠 외적 효과가 기대된다.

또한 축구와 같이 전세계적으로 인기가 있는 종목을 지역 연고팀으로 확보했을 때 세계 여러 나라들과 교환경기를 통하여 제주를 세계화하는데도 결정적인 기여를 할 것으로 판단된다. 앞으로 예상되는 동북아리그(한국, 일본, 중국)의 출범과 관련하여 제주지역팀의 출전과 경기 유치는 제주를 동북아지역의 중심지로서 기억되는 계기를 제공할 것이다.

□ 제주 4·3 의 해결

제주사회가 4·3 문제를 전향적으로 해결하기 위해서는 사실 규명의 노력을 계속 경주해야 할 것이나 성격 규정의 문제를 놓고 소모적인 논쟁을 벌이는 것을 지양해야 할 것이다. 문제의 초점을 인도주의적 관점과 도민화합의 차원에 맞추어 희생자에 대한 명예 회복과 위령사업을 통해서 억울한 과거사를 종식시키고 이 땅에 다시는 그러한 비극이 일어나지 않도록 하는 것이 우선적인 과제라 할 것이다. 이런 점에서 모든 단체가 4·3 문제 해결의 최종 목표를 도민화합으로 설정하고 있다는 사실은 매우 바람직한 현상이라고 여겨진다.

□ 지역정보화 추진

이제까지 검토된 방안들 이외에 지역정보화 기반 구축사업을 제주사회 통합정책의 일환으로 고려할 수 있다. 지역정보화사업은 행정서비스를 향상시키고 주민참여를 활성화시킴으로써 지역사회 통합 효과를 증폭시키는 인프라의 역할을 수행한다.

□ 설문조사 결과의 통합 방안

설문에 대한 응답 결과 내부통합을 위한 정책으로 첫째, 주민참여와 시민단체의 활성화 정책, 둘째로는 시민의식 제고 정책, 셋째, 4·3 문제 해결을 요청하고 있다. 그 다음 순위로는 사회복지시책의 강화, 정보화기반 구축, 각종 이벤트 및 문화행사, 재외제주교민의 네트워크 구성을 제안하고 있다.

V. 국내 · 외 제주인 역량 강화 방안

1. 국내 · 외 제주도민회 현황

‘99년 현재 국내에는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경북, 경남, 서부경남, 춘천, 안산, 영북의 13개 도민회 (약 42만 5천명)가 있다. <부록 3 참조>

해외에는 재일본(동경), 관서(대판), 샌다이, 뉴욕, 와싱턴, LA, 시카고, 미시간, 아틀란타, 벤쿠버, 캐나다 등 11개 도민회(약 11만 9천명)가 있다. <부록 4 참조>

2. 재외도민 시책과 문제점

제주도가 재외 해외도민을 위하여 실시하고 있는 일반 시책으로는 고향방문사업, 유골봉환사업, 출향잠수 고향방문사업, 고향발전기여사 정리, 초청사업, 인정감 및 사기진작 부여사업, 상담실 운영, 청소년 교류사업, 정기총회, 신·망년회 등에 현지방문 격려사업 등이 있다. 특수시책으로는 제주출신 우수인력 데이터베이스화, 서울제주회관 건립 등을 들 수 있다.

문제점으로는 첫째, 사업의 대상과 내용이 주로 재일 제주도민회를 대상으로 이루어지고 있다. 따라서 사업 영역을 재미 제주도민회와 재캐나다 제주도민회까지 확대해야 하며, 교민 2세와 3세를 대상으로 하는 프로그램도 개발해야 한다.

둘째, 사업에 대한 홍보 및 연락 방안이 제대로 구축되어 있지 않고 있다.

셋째, 사업집행이 행사 실적과 외형만을 의식하고 행사의 의미를 자각하지 못하는 등 형식성에 흐르고 있다.

넷째, 재외도민 우수인력에 대한 DB화 구축 및 활용 방안처럼 특수사업에 대한 활용 방안을 구체적으로 마련하지 못하고 있다.

다섯째, 재외도민 문제를 총체적으로 담당할 협의회가 효과적으로 운영되지 못하고, 유명무실하다.

여섯째, 재외도민들이 자부심과 신뢰성을 갖고 투자할 아이디어(사업)가 부족하다.

일곱째, 사업에 충분한 예산이 지원되지 못하여, 지속적인 사업진행에 차질을 빚고 있다.

여덟째, 주요사업에 대한 평가가 정기적으로 이루어지지 못하고 있다.

3. 정책 대안의 모색

□ 기본 인프라 구축

- ① 도정신문을 영문화·일문화하여 해외에 보급함으로써 해외 교민들에게 도정을 알리고 도정 참여 기회를 넓힌다.
- ② 국제자유도시를 지향하는 제주도의 비전에 맞게 제주도정 홈페이지도 영문화, 일문화 등으로 다양화한다.
- ③ 전자화상회의 시스템을 개발하여 도의 화상회의장과 각 도민회, 도의 화상회의장과 신년하례식장을 연결하고 필요시마다 이를 활용하는 방안을 강구한다.
- ④ 재외 제주도민의 고충과 건의를 수렴하기 위하여 도지사와의 직통전화를 개설한다.
- ⑤ 제주도민협의회를 활성화시킨다.
- ⑥ 제주도가 각종 사업을 시행해 나가는 과정에서 예산 부족의 어려움을 겪지 않도록 제주도와 재외 제주도민 단체가 공동펀드를 마련하여 사업의 질적·양적 발전을 도모한다.
- ⑦ 제주연결 항공노선의 확대 및 특별기 취항 협력체제를 강화한다. 이는 교민정책으로서만이 아니라 제주 관광산업 발전을 위한 기본전략으로 추진한다.

□ 기존 사업 확대·보완

- ① 고향방문사업은 일본 노인만을 대상으로 시행해 왔으나, 호응도가 높으므로 초청 대상자 연령을 조정하고 미주지역까지 확대한다.
- ② 유골봉환사업의 경우, 홍보매체의 다양화를 통해 홍보 활동을 강화하고 해외 전도민을 대상으로 사업 확산 가능성을 검토한다.
- ③ 출향잠수 고향방문사업의 경우에는 제주도정에서 주요 현안사업으로 실

시하고 있는 만큼, 현행사업의 지속적인 유지 및 관리대책을 세운다.

- ④ 고향발전기여사 정리 사업도 일본에서만 실시할 예정인 바, 미주지역까지 확대한다.
- ⑤ 재외도민 초청사업도 단지 초청에 그치지 말고 이를 효과적으로 활용할 수 있는 대책을 마련한다.
- ⑥ 인정감 및 사기 진작 대책도 명예도민증 제도를 활용하여 동기부여를 강화한다.
- ⑦ 재외도민상담실 운영의 경우 이를 대도시지역에만 한정하지 말고 미주지역까지 확대한다.
- ⑧ 청소년 교류의 활성화를 위해서는 사업펀드 마련이 급선무이며, 또한 이 사업을 미주지역으로 확대하고 대학과 연계하여 프로그램을 개발한다.
- ⑨ 우수 인력의 DB를 통한 활용 방안은 사이버공간을 이용한 사이버정보 센터를 설립하여 우수인력을 도정에 활용할 수 있도록 한다.

□ 뉴밀레니엄 사업의 추진

- ① Global Cheju Cyber Center(글로벌 제주 사이버 센터)를 설치하여 제주 출신 인재집단을 활용한다.
- ② 서울제주회관을 Cheju International Education Center(제주국제교육센터)으로 명칭을 변경하여 재외 제주도민의 숙박과 연락, 더 나아가 제주의 문화와 역사를 소개하는 종합교육센터로서의 역할을 담당하도록 한다.
- ③ Cheju Information and Culture Center for Abroad Chejuians (제주교민정보문화센터)를 설립하여 일반 재외 교민들이 제주도 당국과 혹은 교민 상호간에 정보를 교환하고 연락을 취할 수 있는 거점을 구축한다.
- ④ Experimental Tour Courses(체험관광코스)를 조성하고 개발한다. 체험관광코스의 개발은 2세 및 3세 재외도민들에게 선조들의 삶의 방식을 체험해 볼 수 있는 장소를 제공하여 이들의 고향의식을 확인할 수 있게 하는 프로그램을 개발한다.
- ⑤ Honorary Cheju Citizenship(명예도민증)발급을 확대한다.

4. 도외 도민회의 의견¹⁾

국내 제주도민회의 경우, 자체적인 문제로 내부적인 분열과 임원들의 자질 결여를 지적하였고, 또한 저조한 회비 징수와 재정난을 호소하였다.

도 당국에 대해서는 첫째, 효과적인 홍보체계를 구축하여 도정과 관련된 더 많은 정보를 획득할 수 있도록 지원해 달라는 응답이 제일 많았다.

둘째, 도민회와 도당국이 자리를 같이 할 수 있는 기회를 마련하고 재외도민의 의견을 수렴할 수 있는 통로를 확보해 줄 것을 요망하였다.

셋째, 해외지역이나 대도시의 도민회 외에 중소도시의 도민회에 대해서도 보다 많은 관심을 가져줄 것을 요청하였다.

해외지역 도민회의 경우도 국내지역 도민회와 유사한 답변을 하였는데, 자체적인 문제로서 도민회의 단합에 이상이 있음을 지적하고 도민회가 이익단체가 아닌 친목단체가 될 것을 대부분 희망하였다.

도 당국에 대해서도 국내지역 도민회와 마찬가지로 첫째, 홍보 부족을 지적했다.

둘째, 도민회와 제주도 당국간에 보다 긴밀한 연락 관계를 구축할 것을 요망하였다. 그리고 이와 관련하여 제주도의 교민 행정업무를 일원화 해줄 것을 요청하였다. 특기할 만 한 것은 국내지역이나 해외지역 모두 제주도민의 따뜻한 격려와 성원을 바란다는 것이다.

제주발전을 위한 건의 사항에 대해 국내지역 도민회원들은 제주 관광산업의 발전이었다. 이와 관련하여 관광요금 인하와 제주도민의 친절의식 제고를 강조하였다.

해외지역 도민회는 각종 규제의 완화를 요구하는 의견이 있었고 정책결정 과정에 도민회가 참여할 수 있는 기회를 제공할 것과 시행 사업에 대한 사후평가 체계를 제도화할 것 등을 동시에 제안하였다. 그리고 국내 및 해외 도민회 모두에서 제주도를 노비자 지역으로 만들자는 의견을 개진하였다.

1) 이 의견은 설문조사 내용을 요약·정리한 것이다.

VI. 타지역 출신 제주인의 통합 방안

1. 타지역 출신 제주인의 구성

제주지역에 거주하고 있는 타지역 출신 제주인들을 크게 3개의 집단으로 분류해볼 수 있다. 첫째, 이북지역 출신의 주민들, 둘째, 이남지역 출신의 주민, 셋째, 소수집단으로서 화교이다.

2. 원도민과 타지역 출신 제주인의 갈등 요인

먼저 사회·문화적 측면에서 보면 타지역 출신 제주인들은 문화적 충격을 겪고 있다. 1세대 타지역 출신들은 자신의 문화적 정체성을 확립하고 입도하였기 때문에 독특한 제주문화에 대해 이질감과 정서적 고독을 경험하였다.

경제적 측면으로는 타지역 출신들이 특히 서비스사회로 급변하는 상황과 맞물려 상당한 경제적인 성공을 거둔 반면에, 농촌공동체적 정서를 많이 지니고 있는 원도민은 타지역 출신들의 경제적 자립 및 성공과 비례하여 상대적 박탈감을 크게 느끼게 되었다.

정치적 측면으로는 제주사회의 근대 역사와 직접적으로 관계가 있다. 제주는 주변지역으로서의 불이익, 4·3 등을 겪으면서 타지역 출신들에 대한 부정적인 인식을 가져왔다.

한편 타지역 출신들은 이주 초기에 사회·문화적 측면과 경제적 수준에서 열세적인 위치에 놓여있었지만, 경제적인 여유와 함께 독자적인 주장을 내세우고 있고, 특히 '88년 제 13대 국회의원 선거에서 도민회의 회장을 지냈던 인사가 국회의원으로 당선되기도 하였다. 명시적으로 원도민과 타지역 출신 제주인이 정치적인 차원에서 대립하는 경우는 드물지만, 그것이 경제적 이해관계로 전환되어 대립이 첨예화될 가능성도 있다.

3. 갈등 해소 방안과 정책 대안

먼저 사회·문화적 측면에서 원도민은 타지역 출신의 문화에 관심을 갖고 그것을 이해해야 한다. 제주문화를 생명력 있는 독창적인 문화로 가꾸어 나아가기 위해서는 새로운 문화에 대한 이해가 필수적이다. 하와이 사회의 예를 통해서도 알 수 있듯이, 다양한 집단으로 구성된 복합사회가 조화와 통합을 이룩하려면 하위문화의 자율성을 충분히 수용한 후 그 바탕 위에서 새로운 공동의 문화를 건설해야 한다.

경제적 측면으로는 타지역 출신들은 지역개발 과정에서 상대적으로 더 큰 경제적 자립을 성취하고 빈곤의 문제를 해결한 것처럼 인식되고 있다. 하지만 아직도 경제적으로 자립하지 못한 타지역 출신들도 적지 않다. 이들 절대적 빈곤층에 대해 당국은 원도민과 타지역 출신의 구별 없이 최대한의 사회복지수단을 동원하여 최저 생활을 보장해야 한다.

정치적 측면으로 가장 중요한 것은 행정당국이 타지역 출신의 친목 도모에서 출발한 도민회(혹은 향우회)를 정치적인 차원에서 접근하지 않는 것이다. 지방자치제가 시행되면서 각종 지방선거에서 자신의 지지세력으로 편입시키기 위해 도민회(향우회)를 활용하려는 경향이 있다. 이는 지역감정을 자극하고 지역사회의 분열만을 초래하게 된다.

또한 4·3을 슬기롭게 해결하여 도민화합의 토대를 구축해야 한다. 제주사회에 있어서 원도민과 타지역 출신 사이의 갈등과 반목은 4·3 이후 결정적으로 심화되어 왔다.

기타의 정책 제언으로서, 타지역 출신 제주인들은 행정조직이나 준행정조직과 대면하게 되는 공식적 관계로 진입할 때 원적지가 제주가 아니라는 사실로 불이익을 받지 않도록 해야하며, 이들의 적극적인 협력을 이끌어내기 위해서는 타지역 출신 제주인의 도민회와 행정당국간의 만남을 정례화할 필요가 있다. 또한 각 도민회와 협의하여 그들 출신 지역의 문화를 소개할 수 있는 축제나 각종 행사를 개최할 수 있도록 지원하여 해당지역 출신 도민의 자긍심을 높여주고 여타 지역 출신 도민들로 하여금 이들의 문화에 대한 이해의 수준을 높임으로써 조화로운 제주공동체를 건설해 나가야 할 것이다.

4. 타지역 출신 제주인의 애로 사항²⁾

첫째, 도민회 운영과 관련하여 가장 큰 애로사항은 재정난이다. 또 도민회 사무실 확보를 공동으로 건의했고 당국의 관심 부족을 지적하였다.

둘째, 도민회 운영과 관련된 정책 건의로서 각종 행사 개최 시나 공동묘지 진입로 개설, 복지회관 건립과 같은 특정사업 추진에 있어서 재정적 지원을 요청하는 내용이 많았다. 그리고 도당국과의 정기적인 간담회를 요망하였다.

셋째, 제주문화의 이질성 혹은 제주인의 반응과 관련하여 응답자의 다수가 같은 제주인임을 강조하고 원도민이 배타적인 태도를 지양할 것을 주문하였다.

VII. 결 론

제주도가 세계화와 지방화 시대에 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 지역 이미지를 쇄신하고 지역 잠재력을 극대화할 수 있는 제주친화적 발전 전략이 수립·추진되어야 하고 이를 성공적으로 추진하기 위해서는 100만 제주인의 역량 결집이 전제되어야 한다.

현재 100만 제주인의 사회적 통합을 저해하는 요소로는 계급과 종교, 지역 개발에 따른 마찰, 연고주의, 각종 선거 등을 들 수 있다. 그 중에서도 연고주의와 각종 선거는 제주인의 분열을 조장하는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다.

제주도는 이러한 갈등요인을 치유하기 위해서 기존의 제주사회를 강하게 결속시켜 온 문화적 정체성을 기반으로 하여 제주역사상의 역량결집 사례를 적극적으로 발굴하여 사회적 통합의 기제로 활용하여야 한다. 그리고 무엇보다도 제주도민의 기저에 내재해 있는 근원적 갈등인 4·3에 대한 조속한 해결이 시급하다 하겠다. 이외에도 지역개발의 전과정에 지역주민들의 의사를 적극적으로 수렴·추진해 나가고 이를 통해 지역주민들에게 개발이익이 향유될 수 있도록 해야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 세계적 수준으로 도민의식을 선진화하는 것이다.

2) 제주지역에 형성된 각 도민회대표자들을 중심으로 면접 조사를 실시한 결과이다.

목 차

I. 서 론	1
1. 연구 목적	1
2. 연구 방법	4
II. 제주인의 개념과 특성	4
1. 제주인의 개념	4
2. 제주인의 특성	7
III. 제주인의 결속 촉진요인과 저해요인	15
1. 결속 촉진요인	15
2. 결속 저해요인	18
3. 결속 저해 요인의 사회조사 분석	33
IV. 제주인의 역량 극대화와 사회적 통합 방안	36
1. 제주인 역량 결집의 역사적 사례	36
2. 도민사회 내부통합 방안	42
3. 내부통합 정책에 대한 사회조사 분석	70
4. 일본 가시마市 사례연구	73

V. 국내 · 외지역의 제주인 역량강화 방안 80

- 1. 국내 · 외지역의 제주도민회 현황 80
- 2. 재외도민 시책과 문제점 85
- 3. 정책대안의 모색 92
- 4. 국내 · 외 도민정책에 대한 사회조사 분석 97

VI. 타지역 출신 제주인의 통합 방안 101

- 1. 타지역 출신 제주인의 구성 101
- 2. 원도민과 타지역 출신 제주인의 갈등 요인 104
- 3. 갈등 해소 방안과 정책 대안 108
- 4. 타지역 출신 제주인의 정책에 대한 사회조사 110

VII. 결 론 115

참 고 문 헌 117

<표 목차>

<표 3-1> 제주 지역사회의 경제적 불평등에 대한 인식	19
<표 3-2> 제주 지역사회의 산업별 구성비와 취업인구	19
<표 3-3> 제주 지역사회의 직업별 취업구조	21
<표 3-4> 제주 지역사회의 연고주의에 관한 설문조사	28
<표 3-5> 학연, 혈연, 지연의 영향력에 관한 국가간 비교	28
<표 3-6> 제주 지역사회의 갈등 요인	33
<표 3-7> 제주 지역사회의 갈등 요인 누계 (가중치 부여)	34
<표 3-8> 기타 갈등 요인	34
<표 4-1> 지역개발과정별 주민참여방법	43
<표 4-2> 제주 지역사회의 내부통합을 위한 정책방향의 우선순위	71
<표 4-3> 제주 지역사회의 내부통합을 위한 정책방향의 우선순위 누계(가중치 부여) ...	71
<표 4-4> 기타의 사회통합 정책	72
<표 5-1> 재외 제주도민을 위한 사업 개요	88
<표 5-2> 재외 제주도민을 위한 보완사업계획의 기본구조	92
<표 5-3> 재외도민회 대상 설문지 발송 내역	98
<표 5-4> 재외도민회 운영상의 애로사항과 건의 사항	98
<표 5-5> 제주발전에 관한 재외도민회의 건의 사항	99
<표 5-6> 재외도민회의 기타 건의 사항	100

부 록

□ 도민회 현황	126
□ 세계한민족네트워크공동체 홈페이지	129
□ 설문지	134

I. 서론

1. 연구 목적

제주도가 최근 호적인구를 조사한 결과 제주도를 본적으로 삼고 있는 제주인은 '98년 말 현재 104만 여명으로 공식 집계됐다.¹⁾ 호적인구는 제주도에 호적을 둔 제주출신으로서 제주도 뿐만 아니라 다른 지방과 해외에 거주하고 있는 제주인을 포함하는 수치이다. 이러한 수치는 그 동안 50만 제주인에서 벗어나지 못했던 지역의 한계를 탈피하고 '100만 제주인의 시대'를 확인해 주는 상징적인 의미를 가지고 있다.

특히 제주도는 예로부터 삼재(三災)의 섬으로 알려질 정도로 돌과 바람이 많고 토지는 척박하여 사람이 살기 힘든 자연환경을 가지고 있었다. 비단 섬이라는 지리학적 조건 뿐만 아니라 4·3 사건이라는 혹독한 시련을 겪으면서 많은 제주인들이 제주도를 벗어나 다른 지방과 일본 등 해외로 빠져나갔기 때문에 상주인구의 증가율은 매우 낮았다. 제주도에 호적을 둔 100만 제주인 가운데 주민등록상 상주인구는 53만 여명에 지나지 않아 지금까지는 통상적으로 제주인의 숫자는 50만 도민으로 일컬어져왔다.

이러한 50만 도민의 벽은 그 동안 도세면에서 상대적인 취약성의 한 원인으로 지적되기도 했다. 이는 인구 수가 그 지방의 세력을 가늠해 주는 중요한 기준이 되어왔기 때문이다.

호적인구를 기준으로 제주인의 숫자가 100만 명을 넘어섰으나, 이 가운데 절반 가량만 제주에 거주하고 있고, 나머지 절반 가량이 다른 지방과 해외에 흩어져 살고 있다. 이런 점에서 제주인의 대통합을 기할 수 있는 새로운 방안이 절실히 요구되고 있다. 특히 세계화와 지방화의 조류를 타고 있는 시대적인 흐름에서 제주인의 일체성 확립과 역량 강화는 곧 제주인의 삶과 직결된다 하겠다.

오늘날 세계는 정보·통신기술의 혁신적 발전으로 시간과 공간의 한계가

1) 제주시 25만명, 서귀포시 13만명, 북제주군 42만명, 남제주군 24만명.

극복되면서 단위국가간 경계와 장벽이 무너지고, 세계화가 급속한 속도로 확산되고 있다. 이러한 세계화의 물결 속에서 종전의 단위국가간 경쟁은 점차 지역(지방)단위의 경쟁으로 전환되고 있다. 또한 경쟁을 제한하는 인위적이고 제도적인 장벽들도 제거되면서 경쟁의 무대가 세계로 확대되고 있다. 이같이 세계화의 물결이 심화될수록 지역의 경쟁력이 국가경쟁력의 근간을 이루게 된다고 할 수 있다.

지방화와 세계화의 진전은 한편으로는 지방자치단체 또는 지역경제에 위협요소로 등장하고 있고, 다른 한편으로는 동시에 새로운 발전의 기회를 제공하고 있다.

제주도가 시대의 조류에 역행하지 않고 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 지방화와 세계화라는 새로운 변화의 물결이 지방정부활동이나 산업활동에 있어서 어떠한 위협요소와 기회요소로 작용할 것인지를 면밀히 분석하여, 이에 대응해 나가야할 것이다. 그 일환으로 무엇보다도 시급한 것은 제주도의 지역 이미지를 쇄신하고 특성화 전략을 모색하는 것이다. 이를 통해 기업과 경제자원이 제주지방으로 자연스럽게 흡인될 수 있는 시스템을 구축해나가야 할 것이다. 이를 위해서는 제주도의 발전 잠재력을 일깨우는 것 외엔 다른 방법이 없음은 두말할 나위도 없다.

제주도는 발전전략의 일환으로 국내 민간자본을 포함한 세계의 유동자본을 능동적으로 유치할 수 있는 국제자유도시 건설과 메가리조트 조성 등을 계획하고 있다. 이러한 대규모 사업을 성공적으로 추진하고, 무엇보다도 그 결실을 지역주민의 삶의 질 제고와 연결시키기 위해서도 제주인의 역량은 결집되어야 한다.

그러나 제주는 대외적으로는 섬이라는 지리적 특성으로 인해 강한 지역 공동체 이미지를 보여주는 것 같지만, 대내적으로는 지역공동체의 갈등 징후마저 나타나고 있다. 물론 갈등이 제주사회에만 나타나고 있는 독특한 현상은 아니다. 사회학자 데이비드 록우드(David Lockwood)는 갈등이란 어느 사회, 어느 시기를 불문하고 존재하는 보편적 현상임을 지적하고 있다. 실제로 갈등을 불가피하게 하고 그것에서 벗어날 수 없게 만드는 사회적 기제들이 있다. 특히 갈등은 사회의 희소자원의 분배, 특히 권력의 분배를 놓고 발생한다. 여러 이익집단들이 상이한 목표를 추구하며, 이 와중에서 서로 경쟁하기 때문이다. 또한 갈등은 사회변동의 주된 원천이기도 하다. 이처럼 갈등은 순기능과

역기능을 모두 가지고 있다 하겠다. 이러한 맥락에서 보면, 제주사회의 제한된 자원 접근의 기회구조는 제주도민들 사이에 치열한 경쟁을 불가피하게 만들었다고 할 수 있다.

제주인들은 예로부터 거친 자연을 극복하는 과정에서 진취적 기상, 자립정신, 근검·소박한 생활태도를 형성해 왔다. 그러나 제한된 자원을 둘러싼 경쟁이 치열하다보니 게임의 규칙을 넘어서는 경향도 보이고 있다. 혈연, 학연, 지연 등의 연고주의와 파벌주의, 그리고 최근에는 각종 선거의 후유증 등이 맞물려 혼탁한 양상이 불거져 나오고 있다. 향후 국제자유도시의 추진, 메가리조트의 건설, 외지인의 대량 유입 등도 제주지역사회의 구조를 급격히 변화시키는 요인으로 작용할 것으로 예상할 수 있으며, 이러한 제반 요인들은 제주인의 정체성을 더욱 약화시킬 것으로 보인다.

이러한 문제 인식하에, 본 연구의 목적은 세계화와 개방화의 시대에 제주인의 역량을 통합시켜 제주발전을 체계적이고 효율적으로 추진해 나가고, 한편으로는 개방화에 따른 부정적 효과를 최소화할 수 있는 대응전략을 모색함으로써 궁극적으로는 제주도민 삶의 질을 제고하려는 데 있다. 이를 위해서 다음과 같은 세부적인 연구목표를 설정하였다.

첫째, 제주인에 대한 개념과 범위를 재설정하였다. 100만 제주인이라는 공식적인 통계 수치는 호적인구만을 대상으로 집계한 것이기 때문에 외국에서 태어난 해외동포 2·3세를 비롯한 여러 가지 행태로 제주와 인연을 맺고 있는 사람들을 포함하고 있지 못하다. 실제로 제주인에 포섭될 수 있는 숫자는 이보다 훨씬 많을 것으로 보인다. 따라서 제주인의 역량 극대화를 위해서는 제주인의 개념 범주를 설정하고 이들을 통합할 수 있는 네트워크(network)를 구축하여야 한다.

둘째, 제주인의 결속 촉진요인과 저해요인을 추출하고 후자를 최소화할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

셋째, 제주인의 공동체 의식을 고취시킬 수 있는 요소를 발굴하고 이를 극대화할 수 있는 방안을 강구하고자 한다.

넷째, 재외제주인의 자긍심을 고취시키고 제주발전에 연계시킬 수 있는 방안을 탐색하고자 한다.

2. 연구 방법

본 연구는 첫째, 제주인의 개념과 특성을 고찰하고 있다. 이에 대한 분석은 기존의 연구 성과를 토대로 하고 있으며, 주로 문헌 분석을 중심으로 고찰하였다. 특히 기존의 연구에서 소홀히 다루었던 제주인의 범주를 설정하고자 하였다.

둘째, 제주인의 결속을 촉진시키는 요인과 저해시키는 요인을 추출하였다. 전통적으로 제주사회는 강한 동질성과 연대의식을 갖고 있었지만, 지역이 급속히 개발되면서 공동체적 성격이 상당히 해체되는 양상을 보이고 있다. 제주인의 결속 촉진요인과 저해요인을 규명하기 위하여 문헌 분석에 치중하였고, 타지역 출신의 제주인과 국내지역 제주도민, 해외교포에 대해서는 현장 면접 조사와 전화 조사, 설문지 조사를 병행·실시하였다.

셋째, 제주인의 역량을 극대화시키고 사회통합을 이룰 수 있는 방안을 제시하고 있다. 이를 위해 제주인의 결속을 저해시키는 요인을 해소할 수 있는 방안을 찾고자 하였으며, 특히 지역주민을 통합하기 위해서 외국에서는 어떠한 방안을 강구하고 있는지 외국의 사례를 검토하였다. 또한 제주 지역사회를 통합하기 위한 방안들을 설문 조사를 통해 확인하였다.

넷째, 이러한 결과를 바탕으로 제주인의 사회적 통합과 역량 극대화 방안에 대한 정책적인 제언을 하였다.

Ⅱ. 제주인의 개념과 특성

1. 제주인의 개념

인간은 누구나 자기 자신의 정체성을 갖고 생활한다. 정체성은 오랜 역사 속에서 공동생활을 하는 과정에서 형성된 과거의 침전물이다. 어느 사회에서나 지역 구성원들은 비교적 동질적인 사회 정체성을 갖기 마련이다. 이것은 동일한 지역사회에서 살고 비교적 동질적인 조건 속에 놓여 있기 때문에 생겨나는 현상이다.

제주인의 정체성은 제주도에 거주하거나 또는 떠나 살면서도 제주도를 고

향으로 생각하는 사람들의 자기 인식을 일컫는 말이다. 이러한 제주인의 정체성을 확인하려는 연구로는 역사와 민속 분야의 검토를 통해, 또는 문화 분석을 통해 제주도의 문화적 특성을 파악하고, 이를 통해 제주인의 정체성을 검토하는 선행연구들이 많았다.

이러한 문헌 분석과 달리 설문 조사의 방법을 통해 제주인의 정체성을 추정하기도 하였다.

이러한 연구들의 공통적인 특징은 제주인의 삶을 규정하고 그 정체성의 기반이 되는 요인으로 ‘島嶼性과 척박한 환경’을 강조하면서도 제주문화를 한국 문화의 큰 틀에서 벗어나지 않게 하려고 하는 등 균형적인 시각을 견지하고 있다는 점이다.

그러나, 제주인의 특성을 연구하려면 먼저 연구의 대상인 제주인의 개념 범주부터 설정해야 할 것이다.

그러나 기존의 연구들은 제주인의 정체성을 규명하고자 하면서도 그 연구 대상인 ‘제주인’의 범주를 제대로 설정하지 않았다. 그러다 보니 문화 분석을 수행하는 학자들은 대체로 제주에서 태어나 제주에서 생활하고 있는 原道民만을 제주인으로 보고 있는 반면, 설문 조사를 통한 연구에서는 대부분 출생에 상관없이 현재 제주지역에 거주하는 사람들, 즉 原道民과 타지역 출신 제주인을 대상으로 하고 있다.

정체성이란 동일한 집단에 대한 귀속의식이 전제되는 것이므로, 그 집단의 경계 설정은 간과할 수 없는 중요한 선결작업이다. 그렇다면, 누구를 濟州人으로 보아야 할 것인가? 먼저 제주인의 개념에 포섭할 수 있는 최대의 범위를 설정해 보면, 대체로 다음과 같다.

- ① 본적지가 제주도이고 제주도에 거주하는 原道民
- ② 본적지는 제주도지만 다른 지역에 거주하는 在外道民
- ③ 다른 지역에서 태어났지만 제주도에 주민등록이 되어있고 거주하는 타지역 출신
- ④ 교포 2,3세를 비롯한 제주인의 자녀 (황영조, 고흥주 등)
- ⑤ 제주인의 배우자
- ⑥ 제주도에서 공직생활을 하면서 제주도의 발전에 이바지한 名譽道民으로 분류할 수 있다.

흔히 제주도민을 이야기할 때에는 이 중에서 ①과 ②의 범주만을 고려하고

있다. 그러나, 여타의 범주에 속하는 자들도 제주도에 다양한 형태로 영향을 미치고 있다. 특히 ③의 범주에 속하는 타지역 출신 제주인들은 유권자로서 각종 선거와 지역사회 활동을 통하여 제주도의 의사결정에 제 목소리를 내면서 살아가고 있다. 뿐만 아니라 제주 지역사회의 발전에 이바지한 공로가 있는 ⑥의 범주에 속하는 자들도 제주도 당국은 명예도민으로 추대하고 있는 실정이다.

이러한 현실을 감안한다면, 제주인의 범주는 보다 개방적이고 전략적으로 설정된 ‘汎濟州人’이 되어야 한다고 본다. 그 한계는 제주인의 정체성에 근본적으로 변화를 주지 않는 범위 내로 확정해야 함은 물론이다.

근대 민족국가의 기본원리는 領土主權을 중심으로 하고 있기 때문에, 기본구도는 屬地主義를 원칙으로 하고, 屬人主義를 가미하고 있다. 이러한 기본구도를 원용한다면 汎濟州人의 설정에 가장 기본이 되는 기준은 제주도라는 ‘지역사회’ 그리고 제주인과 핏줄로 연결된 ‘혈연’이어야 한다.

먼저 ‘지역사회’를 기준으로 한다면, ③의 범주에 속하는 사람들, 즉 제주도에서 제주인으로 살아가고 있는 타지역 출신들도 제주인에 포섭될 것이다.²⁾ 둘째, ‘혈연’을 기준으로 한다면, ②와 ④의 범주에 속하는 사람들, 즉 재외도민과 그 자녀들이 제주인에 포함될 것이다. 그렇게 본다면, ①, ②, ③, ④의 범주에 속하는 자들은 제주인으로 설정될 것이다.

문제는 ⑤와 ⑥의 범주에 속하는 자들이다. 이러한 범주에 속하는 자들도 제주인으로 살고자 하는 정서가 있다면, 제주인으로 받아들여야 할 것으로 본다. 이러한 기준에 의한다면, ⑤의 범주에 속하는 자들은 ‘同質感’을 기준으로 판단하여야 할 것이고, ⑥의 범주에 속하는 자들은 당연히 제주인으로 포함하여야 한다고 본다.

이처럼 제주인의 개념 범주를 포괄적으로 설정했을 때 문제는 제주인으로서의 일체성 확립과 역량 극대화를 위하여 汎濟州人들을 어떻게 융합시켜 나갈 것인가 하는 점이다.

2) 이러한 측면에서 제주도민체전에 제주인으로 출전할 수 있는 자격은 도내에 5년 이상 거주자로 규정하고 있으며, 제주여성의 역량을 결집시키기 위해 주어지는 ‘만덕봉사상’의 수상 대상은 제주에 10년 이상 살았었거나 살고 있는 사람까지 포함하고 있다.

특히 제주인의 결속저해와 관련해서 문제되는 대상은 ①의 ‘原道民들 사이의 불화’와 ①과 ③의 ‘原道民과 타지역 출신 제주인 사이의 알력’이다. 또한 ④의 범주에 속하는 제주인의 후손들에게 제주인으로서의 일체감을 어떻게 심어줄 것인가 하는 점이다. 본 보고서는 이러한 측면에서 다각적인 검토를 수행했다.

2. 제주인의 특성

제주인의 특성은 조선시대에서 일제시대를 지나 ‘60년대까지는 주로 외부인들에 의해서 논의되어 왔고, 그 이후 제주인에 의한 본격적인 연구는 ‘79년부터 새마을운동의 효율적인 추진을 위한 이념 설정을 위해서 진행되었다. 오늘날에는 제주사회의 급격한 변화로 제주인의 정체성 위기에 직면하면서 제주인의 일체성을 확립하고 역량을 하나로 묶어줄 수 있는 상징체계를 구축하기 위하여 제주인의 특성을 긍정적으로 재해석하고, 여기서 도민의 정신을 도출하여 제주인의 문화이데올로기로 삼으려는 연구가 진행되고 있다.

1) 외부인이 본 제주인의 특성

역사적으로 외부인이 제주인을 바라보는 시각은 조선시대 중앙정부에서 파견한 관리들(京來官), 유배 온 학자들, 일시적으로 방문했던 양반 지배층이 남겨놓은 문헌을 통해 형성되었다. 이러한 문헌에 기술된 내용을 보면, 제주인들은 의외로 생각이 깊고 지혜가 많은 사람들이라고 평가되고 있다. 또한 제주 사람들은 상상력이 매우 풍부한 사람들로 평가받고 있다.

이러한 기질은 제주인의 삶을 규정한 제주섬과 연관되어 있다. 제주섬은 태풍의 길목에 위치하고 있으며 척박한 토지조건, 그에 따른 풍, 수, 한(旱) 삼재의 기후 조건을 가지고 있다. 열악한 생활조건 속에서 제주인들은 초월자를 지향하는 무속적 생활태도를 지니게 되었다.³⁾ 이것은 인간이 극한적 상황에 처했을 때 구세주를 찾는 원리와 같다고 볼 수 있다.

이러한 고된 자연을 즐기롭게 극복해 온 상상력이 풍부한 제주인은 어떠한

3) 이러한 맥락에서 ‘70년대 「뉴스위크」(Newsweek)지는 세계 24개 관광지 중의 하나인 제주섬을 ‘신들의 고향’으로 묘사하고 있다.

심성을 가지고 있는가? 외지인들이 직관적으로 규정한 제주인의 가시적 정신으로서의 심성을 다음과 같이 종합해 볼 수 있다.

- ① 생활력이 강하고 활기가 있다.
- ② 의뢰심이 적고 自營自足을 존중한다.
- ③ 勤儉質實하여 경제사상이 발달해 있다.
- ④ 전통적으로 氣概가 富하고 용맹하다.
- ⑤ 위기시 공동의 이익을 위해서는 단결을 잘한다.
- ⑥ 배타성이 있다.
- ⑦ 자존심이 강하다.
- ⑧ 猜疑心이 강하다.
- ⑨ 共存共榮心이 약하다.
- ⑩ 표한(標悍)·방사(放肆)하다⁴⁾

이러한 외지인들의 개략적인 평가는 긍정적인 측면과 부정적인 측면 모두를 포괄하고 있다. 아무튼 이러한 평가는 향후 제주인의 특성을 평가하는데 매우 중요한 기초자료로 활용되고 있다. 제주인의 의식, 사회적 성격이나 기질을 둘러싸고 많은 논의가 있어 왔고, 논자에 따라 다소 강조점의 차이를 보이고 있을 뿐, 앞서 이러한 평가의 틀을 크게 벗어나지 않고 있다.

다만, 제주인들 자신은 대체로 긍정적인 측면을 부각시켜 제주정신을 확립하고 있으며, 부정적인 측면을 해소하기 위해서는 의식전환이 뒤따라야 함을 제언하고 있다.

2) 제주정신의 정립

(1) 논의의 배경

제주도의 문화는 제주인들의 삶의 숨결이 반영되어 있을 뿐만 아니라 자연환경을 극복하면서 동시에 자연과 더불어 살아온 지혜가 담겨 있다. 또한 한국문화속에서도 매우 독특한 모습을 띠고 있었다. 그러나 제주사회의 급격한 변화는 제주인의 정체성을 확립해야할 필요성을 대두시켰고, 이러한 환경은

4) 송성대, 『문화의 원류와 그 이해』 (제주: 파피루스, 1998), pp.95-100.

제주도의 지역성과 제주인의 특성을 대표할 수 있는 상징개념을 필요로 하게 되었다. 특히 제주도는 제주인의 전통적인 정신을 추출하여 새마을운동의 추진이념으로 내세우고자 하였고, 그 일환으로 '79년에 『제주대학교 탐라문화연구소』에 연구를 의뢰하였다. 연구 결과 역사적으로 외부인이 바라본 제주인의 특성을 바탕으로 삼무정신이 도출되었다.⁵⁾

이를 계기로 행정당국자들과 교육행정 담당자들은 제주인의 집단 정체성을 확립해야한다는 당위성을 내세우고 삼무정신을 '제주정신'으로 홍보하였다. 그러나 제주도 당국은 삼무정신이 일방적으로 위로부터 제시되었을 뿐만 아니라 제주인의 정체성을 올바르게 상징화하고 교육 차원에서 호소력을 갖는 데도 실패하였음을 자각하였다.⁶⁾ 이 점에 대해서는 제주도민도 대체로 공감하는 것으로 보인다. 제주도민을 상대로 한 설문조사 결과를 보면, 삼무정신은 응답자의 81.6%가 교과서 속에서나 볼 수 있는 것으로 평가하고 있다.⁷⁾ 이러한 사실은 제주의 비전이 담긴 새로운 상징개념의 설정을 요구하고 있다. 이 와중에서 삼무정신의 대체이념으로 '해민정신'이 제시되었고⁸⁾, 이것은 '제주정신'을 둘러싼 논의를 촉발시키는 화두가 되었다.

(2) 기존 개념의 단편성

본격적으로 제주인 자신들이 제주인의 성격과 정신을 규명하고자 한 연구는 '80년대에 들어서면서 시작된 것으로 보인다. 그 동안 제주인의 정신으로는 수없이 많은 표현들이 등장하였다. 대표적인 것으로 정낭정신, 조낭정신, 수눌음정신, 자강·불패정신, 자립정신, 개척정신 등을 들 수 있다.

여기서 정낭정신은 '大門無'의 정신을 말하는 것으로 삼무정신의 하위개념으로 자리매김할 수 있다.

조낭정신은 소비에 있어서 8할로써 만족하고 2할을 저축하여 두었다가 뒷

5) 제주도, 『제주도민의 삼무정신』, 1986, p.7, p.164.

6) 이러한 맥락에서 '96년 8월 도제 실시 50주년을 맞이하여 제정된 '도민헌장'의 전문에 '삼무정신'에 관한 언급이 빠진 것으로 추측된다. 이 대목은 도당국이 '삼무정신'을 더 이상 제주도의 대표정신으로 삼지 않겠다는 간접적인 표현으로 해석할 수 있다.

7) 김향원 외, 전개논문, p.191.

8) 송성대, 전개서.

일에 대비하는 마음의 자세이다. 따라서, '조냥한다'라는 말은 복잡한 인간관계에 아랑곳하지 않으면서 굳건하게 자립정신을 발휘하여 혼자서 힘으로 살아가는데 필요한 물자를 마련하기 위한 계획성과 미래지향성을 의미한다. 뿐만 아니라 조냥한다는 말에는 꾸밈이 없고 거짓이 없고 허세허식이 없으며, 사치와 낭비가 없으며 허세허영이 없이 오직 현실을 직시하면서 슬기롭고 겸허하게 살아가려는 의지가 깃들여 있다 하겠다. 이렇게 본다면, 조냥정신의 주요 내용은 자립정신 내지 근검절약이라 할 수 있다.

수눌음정신과 관련하여 '수눌음'(수눌다의 명사형)은 제주 농촌사회에서 쉽게 볼 수 있는 협동적 노동형태로서 품앗이를 통해 힘든 일을 이웃간에 거들어가며 하는 것을 말한다. 특히 농번기에는 일손을 많이 필요로 하는데, 제주인들은 서로간에 노동을 교환함으로써 부족한 일손을 보충할 수 있었다. 이러한 수눌음의 사회적 기능은 대단히 큰 것이었다. 수눌음은 협동적 노동 또는 품앗이를 통해 단순히 노동의 어려움(가령 노동력의 부족, 노동의 고통)을 해결해 나간다는 의미 뿐만 아니라 공동체적 사회연대를 촉진시킬 수 있었다. 이러한 수눌음정신은 설문조사에서도 높은 호감(85.6%)을 받고 있는 제주정신으로⁹⁾ 그 주요 내용은 바로 협동정신 내지 공동체적 연대의식을 강조한 표현이다.

자강·불패정신은 삼무정신의 핵심내용으로 요약되고 있다. 그 밖에 자립정신, 개척정신 등은 제주인의 특성 일부분만을 표현하고 있다 하겠다.

이상에서 보았듯이 제주정신으로 제시된 표어들은 제주인이 갖는 정신의 일부분만을 지칭하는 형식으로 쓰여지고 있다는 데에 한계가 있음을 알 수 있다. 그러므로 제주인의 정신으로 주장되고 있는 단편적인 개념들을 모두 포괄할 수 있는 총체적인 개념을 설정할 필요성이 널리 제기되었다. 이러한 측면에서 가장 체계적으로 제시되고 있는 개념으로는 '삼무정신'과 '해민정신'을 들 수 있다.

(3) 총체적인 개념 설정의 시도

① 三無精神

제주사회는 제한된 농토면적 밖에 없었으므로 육지지방 처럼 지주제가

9) 김향원 외, 전계논문, p.170, p.192.

발전하지 못했으며, 그런 만큼 사회경제적 불평등은 크지 않았고 사회경제적 수준은 매우 낮았다. 제주인은 누구나 생존하기 위해서는 자연과의 투쟁을 힘겹게 하지 않으면 안되었으며, 이러한 고난극복 과정을 통해 어렵게 생존수단을 확보할 수 있었다. 땀흘려 획득한 재산은 매우 정당한 것으로 인식되었다. 자신의 것을 타인의 것과 견주어 봄으로써 갖게 되는 상대적 빈곤감은 상상할 수도 없었다. 이 당시 제주인들이 공유하던 목표는 절대적 빈곤상황으로부터 벗어나는 일 그 자체였다. 따라서 남의 재물을 탐하거나 구걸같은 비생산적 방식을 통하여 생존조건을 확보하는 것은 가능하지도 않았으며 사회적으로도 용인되지도 않았던 것으로 보인다. 이른바 거지 없고, 대문 없고, 도둑 없는 三無는 이처럼 열악했던 경제적 수준과 사회적 환경이 만들어낸 현상이었다고 할 수 있다.

이러한 삼무정신을 도민통합의 이념으로 제시한 연구는 『제주대학교 탐라문화연구소』의 지역정신연구팀에 의해 수행되었다. 이 연구팀은 삼무정신을 윤리규범으로 표현하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 盜無에서 정의, 정직, 순박, 성실, 질서, 自彊, 안분, 선비기질 등의 덕목이 추출될 수 있으며, 乞無에서 자주, 자족, 근검, 強靱, 복지 등의 덕목이 추출될 수 있고, 大門無에서 신뢰, 협동, 평화(인류애) 등의 덕목이 추출될 수 있다는 것이다.

이러한 연구를 토대로 삼무정신은 지역사회의 각급학교는 물론 사회 전반적으로 계승·발전시켜야 한다는 운동이 뒤따랐다. 당연히 제주도를 대표하는 濟州道旗에도 삼무정신을 형상화하여 표현하고 있다.¹⁰⁾ 제주도 청소년교육의 총본산인 탐라교육원의 본관 건물 이름은 ‘삼무각’이며, 개원 당시 교육감은 삼무정신을 고취하는 비문을 새겼다. 제주도의 초·중등학교의 교사들은 삼무정신을 교육현장에서 가르쳤으며, 이에 대한 연구와 발표가 활발하게 전개되기도 하였다.

그러나 제주정신으로서의 삼무정신 홍보는 주로 교육기관을 통해 이루어졌

10) 제주도기에는 한라산 상공에 뜬 둥근 태양속에 ‘삼다’를 상징하는 3개의 빨간색 물결과 그 물결이 그려지고 나서 생긴 3개의 하얀 날개를 가진 스크루 모양을 ‘삼무’라 상징하여 ‘삼다삼무속의 순결한 도민’임을 표현하고 있다. 따라서 제주인의 열과 나아갈 바를 밝히는 제주도기의 별칭은 ‘삼다삼무기’라 할 수 있다.

을 뿐, 제주도민에게는 별 다른 호소력을 갖지 못했고, 최근에 와서는 시대에 뒤떨어진 구태의연한 이념일 뿐이라는 비판도 받고 있다.

② 海民精神

삼무정신에 대한 비판과 더불어 최근에는 해민정신이 제주도의 대표정신이라는 주장이 제기되고 있다.

지역정신이 대중적인 공감을 얻어 하나의 이념으로 성립되려면 ① 자아정체성 확립, ② 지역적이면서 보편적인 행동지침, ③ 갈등을 해소할 수 있는 역동적인 힘, ④ 지역공동체 의식 고양, ⑤ 미래지향의 계도력 등 다섯 가지 조건을 갖추어야 한다. 그러나 삼무정신은 다섯 가지 조건 중 특히 ②와 ⑤의 조건이 충족되지 않기 때문에 이념의 하위개념인 규범에 불과하며, 제주인의 삶의 이데올로기(정신)로 삼을 수 없다는 것이다.¹¹⁾

이 견해는 먼저 지역정신을 ‘인간이라는 유기체의 삶에 자극을 주는 환경에 대응한 생리·심리적인 문화지리적 단위 집단의 定向意志’라고 정의내리고, 제주인의 지역특성을 논의하기 위해서는 제주지역의 환경 요소를 고려해야 한다고 주장하고 있다. 거친 자연환경에 순응하면서 살아오는 동안 제주인의 특성이 자연스럽게 형성되었다고 보고 있다. 제주도의 지역정신은 ‘화산회토로 된 山高原野의 風多島’라는 요소를 분리해서 논의할 수 없다는 것이다. 이에 따르면, 지리학적으로 말할 수 있는 제주인의 정신은 화산회토로 된 원야(용암평원) 위에서 分散耕地 田作經營을 하는 과정에 형성된 ‘自立精神’, 無主空野와 無主空海를 쉬지 않고 일구는 과정에서 형성된 ‘開拓精神’, 그리고 地瘠民貧(땅은 메마르고, 백성은 가난하다)의 혼성취락의 전통에서 얻어진 ‘協同精神’이라고 한다. 이러한 세 개의 성격을 총괄할 수 있는 상징개념으로 소위 ‘海民精神’을 제시하고 있다.¹²⁾

해민정신에서 설정하고 있는 대상인물인 ‘해민’은 대부분 반어반농의 생업을 가진 상대적 여유계층에 속한 사람들로서 구체적으로는 보재시(浦作人), 좀네(海女), 배임제(海商) 등으로 구성되었고, 시민적인 삶을 살았던 민중들을 지

11) 송성대, 전게서, pp.223-224.

12) 송성대, 전게서, pp.208-209

칭하고 있다. 때문에 다른 지방, 다른 나라와 달리 소수의 지배엘리트 혹은 권력엘리트 계층의 정신(貴族精神 aristocratism)이 아니라, 중민의 엘리티즘을 표상하는 정신(衆民精神 democratism)이라는 것이다.¹³⁾

이러한 해민정신의 특징은 ‘개체적 대동주의’와 ‘경쟁과 연대’로 요약될 수 있다. 부연한다면, 제주에서는 육지부와는 달리 물만 있으면 어디든지 취락이 입지했고, 농경지는 취락의 입지에 따라 결정되었다. 그러나 땅이 메마르고 재해가 빈번했기 때문에 토지생산력이 낮아 육지부의 논농사 지역에서처럼 뿌리박음이 어려워 배타적인 혈연공동체의 성립도 불가능하였다. 그것이 ‘개체’를 중심으로 한 개방적인 혼성취락을 형성하는 계기가 되었다. 또 혼성취락이 이루어져가자 주인없이 놓고 있는 넓은 들(無主空野)과 누구나 들어갈 수 있는 넓은 바다(無主空海)에서의 효율적이고 합리적인 생산 활동을 하기 위해서 이미 이성집단(異姓集團)이 된 마을을 넘어서 마을과 마을간까지도 연대적 유대가 가능하게 되었다. 이런 것들이 제주인들로 하여금 ‘경쟁과 연대의 원리’를 절묘하게 조화된 삶을 영위하게 한 계기가 되었다. 삶에 있어서 경쟁과 연대는 양립 불능의 행위이지만 제주인들은 양자를 조화시키는데 성공한 사람들이었다. 소위 공동목장, 공동어장 등의 관리와 운영의 예가 그것이다. 이런 의미에서 제주인의 생활세계는 한반도보다는 넓은 광역적 생산공동체를 가졌다고 할 수 있고, 그 이념이 바로 ‘개체적 대동주의’로 표현하고 있다.¹⁴⁾

(4) 종합적인 평가

삼무정신은 ‘80년대에 들어서면서 많은 연구를 수행한 결과 정립된 개념이기는 하지만, 연구자 자신들이 밝히고 있듯이 “삼무는 제주인이 자신을 자화자찬하기 위해 만들어 놓은 말이 아니라, 외부인이 상호 비교의 견지에서 객관적으로 제주인의 생활양식의 특성을 말한 것이다”¹⁵⁾라는 것이다. 이 대목에서 추론할 수 있듯이, 삼무정신은 이미 제주도민의 인생관 내지 세계관으로 외부인들이 평가한 내용을 재정립한 개념이다.

그러나, 삼무정신은 점차 제주도민들의 호응을 받지 못하고 사장되었다. 이

13) 상계서, pp.612-614.

14) 상계서, p.131.

15) 현용준, 전계논문, pp.50-70.

것은 삼무가 지금의 제주사회에서는 발견되기 어렵다는 판단때문일 것이다.

즉, 삼무는 과거의 제주사회가 체험했던 자연환경에서나 볼 수 있는 제주 사회구조의 산물이라는 것이다. 하지만 지금의 제주사회는 절대적 빈곤이 지속되는 사회가 아니라 상대적 박탈감이 문제가 되는 사회이다. 과거보다 빈부의 격차는 점차 커지게 되었고 분배정의의 수준은 매우 낮게 인식되었다. 그런 만큼 절도와 같은 범죄의 증가율도 매우 증가되는 등 삼무의 모습은 발견되기 어렵게 된 것이다. 이러한 상황 속에서 응답자들이 삼무정신에 대한 평가가 낮게 나타나는 것은 당연한 결과라 할 수 있다.

이러한 와중에서 삼무정신을 대체할 수 있는 새로운 상징개념으로 해민정신이 제시되었고, 이 개념을 둘러싸고 논란이 벌어지고 있다.

논란의 초점은 해민정신의 구체적인 내용, 특히 역사속에 나타난 해민들은 과연 어떤 사람들이고 어떤 활동을 했으며, 어떤 정신을 갖고 있었는지를 좀 더 구체적으로 밝혀야한다는 점이다. 예를 들면 ‘해민’이라는 개념속에는 선박을 소유하여 바다로 나가 교역활동에 종사하던 海商, 그 밑에서 일하던 선원은 물론 소라, 전복을 잡는 포작인과 잡녀들이 모두 포함되어 있다. 이들 집단들을 어떻게 하나의 범주로 묶을 수 있을 것인가 하는 점이 의문으로 남는다. 또한 오늘날 관광분야에 비해 지나치게 낙후되어 있는 수산업분야(어업, 양식업, 해녀의 활동 등)를 획기적으로 발전시키겠다는 의지도 없이 관광개발 정책에만 초점을 맞추면서 해민정신을 주장하는 것은 설득력이 약하다는 비판이 가해지고 있다.

이상에서 보았듯이 제주정신을 둘러싼 논의는 어떠한 상징개념이 제주인의 정체성을 가장 잘 대변해주는지를 밝히려는 노력이다. 물론 어떠한 개념을 동원하든 상관없이 전통적으로 제주사회는 강한 동질성과 연대의식을 갖고 있었지만, 제주도가 급속히 개발되면서 공동체적 성격은 상당히 해체되는 양상을 보이고 있다는 점에 대해서는 별다른 견해의 차이가 없다.

Ⅲ. 제주인의 결속 촉진요인과 저해요인

1. 결속 촉진요인

1) 강렬한 문화적 정체성

지금까지 제주사회를 강하게 결속시켜온 요인은 무엇보다도 강렬한 문화적 정체성일 것이다. 제주도의 문화에는 제주인들의 삶의 숨결이 반영되어 있기 때문에, 각종 생활풍습과 언어는 제주인들에게 유대감을 줄 수 있는 연결고리의 역할을 수행하고 있다. 특히 제주인들은 전통적으로 협동하며 공동으로 사는 공동체적 삶의 모습을 보여왔으며, 공동체적 삶은 외부세력의 횡포와 억압에 대한 방어기제로서 더욱 굳어졌던 것이다. 제주사회에서 흔히 볼 수 있는 이웃간의 수놓음은 공동체적인 소규모 협동의 전형적인 모습이라 하겠다.

(1) 생활양식에서 본 정체성

제주인의 일상적 생활 속에 내재되어 있는 특성들을 조감해 보면, 대체로 언어의 특성, 민속 측면의 의식주와 공동벌초, 친족관계에 있어서의 장남분가주의와 균분상속, 자연적 측면에서의 공동체적 생활에서 그 정체성을 찾을 수 있다.

의식주 중에서 제주도의 복식으로는 해녀복과 갈옷에 대한 기억을 들 수 있다. 식생활의 경우를 보면 속칭 ‘곤밥’은 제사와 명절 때나 먹어 볼 수 있었으며, 제사와 명절 때 만들었던 찹떡과 빙떡, 상을 당해서 장사를 지낼 때 주로 장지에서 나누어 주곤 했던 돌레떡 등이 특색 있는 떡이었다. 지금도 제주도 사람들이 좋아하는 국은 생선국과 호박 넣어 끓인 갈치국이며 회로서는 자리회를 가장 좋아한다.

住의 경우에는 초가집과 돌담에 대한 친근감, 초가집에 상방과 굴묵이 있는 것을 자연스레 느끼는 점, 친구간의 풍습 등이 그러하다. 공동벌초는 집안의 가장 중요한 연중행사가 되고 있으며, 학교에서 ‘벌초방학’을 하는 사례는 제주인의 삶의 모습으로서 제주 특유의 풍속도라 할 것이다.

장남분가주의와 균분상속은 육지부 다른 지방의 직계가족제의 유교적 전통에서 보면 매우 독특한 제주 전통이라 하겠다.

제주도는 지연성이 강한 사회로서 지연단위 특히 마을 단위의 공동체적 협동생활이 체질화되어 있기도 하다. 다른 지방에 거주하는 제주인들의 마을 단위별로 구성된 친목조직이 활성화되는 것도 이런 공동체적 생활의 한 표현일 것이다. 특히 제주사회는 삶의 모습에서 빈부의 차이를 거의 찾아볼 수 없는 평등성이 유지되어온 사회라고 할 수 있다. 이는 공동체적 협동을 조장하는 바탕이 되었다고 볼 수 있으며, 이러한 지역 공동체적 협동에서 제주인의 정체성의 일단을 찾아볼 수 있다.¹⁶⁾

(2) 정서적인 측면에서 본 정체성

제주인의 정체성은 첫째, 근검·소박한 생활태도와 자립정신 그리고 진취적 기상에서 찾아볼 수 있다. 이런 정체성은 자연적인 악조건과 역사적 시련에 부딪히면서, 생존을 위한 투쟁과정에서 형성되어 온 것이다.

둘째, 제주도민의 생활태도에서 볼 수 있는 정체성은 守分知足의 경향을 들 수 있다. 제주도민들은 자기 분수를 지키고 만족할 줄 안다. 이런 정신이 결국 제주에 도둑과 거지가 없는 생활 분위기의 바탕이 되었고, 이러한 생활 윤리가 도민들에게는 형평의식 혹은 평등의식으로 나타나게 된다. 즉, ‘나는 다른 사람보다 잘난 것도 없지만 못난 것도 없다’는 형평의식, 또 ‘남의 것을 빼앗지도 않고 자기 것을 빼앗기지도 않는다’는 의식이 형성된다.

셋째, 제주인의 정체성으로 배타성을 들 수 있다. 일반적으로 특정 사회가 외부로부터 고립되는 정도가 높을수록 내·외집단간의 구별의식이 강화된다. 외부세계인 육지에 대해서는 선망을 하면서도 내집단의식을 바탕으로 거부감을 갖는다. 따라서 제주사람들도 제주도 이외의 나머지 지역을 육지로 구분하고, 그들이 처한 외부적 환경에 적응해 나가면서 배타적 기질이 형성되었는데, 이런 배타성은 고립된 사회구성원이 공통적으로 갖는, 내·외집단에 대한 강한 구별의식에서 출발하는 것이다. 이러한 구별의식은 일상생활 속에서 제주·육지를 구분하는 이분법적인 표현양식에서 잘 나타나 있다.

16) 신행철, 『제주사회론』 (제주: 한울, 1998), p.299.

이러한 제주인의 배타적 성격은 급격한 사회변동에 대응하는 전략으로서 제주인의 정체감을 유지시키고, 자긍심을 높여주는 순기능으로 작용하기도 하지만 자칫하면 외부인과 외부세계를 배제하는 역기능을 초래할 가능성도 있다.

(3) 언어의 측면에서 본 정체성

제주도 방언은 그 독자성과 특이성 그리고 옛 모양을 많이 보유하고 있다.

이러한 특징들은 음운, 어휘, 형태 등에 내포되어 있다. 제주인은 사투리에 대해 높은 친근감(83.0%)을 보이고 있으며, 육지에서도 제주도 사람과는 사투리를 쓰는 경향(73.6%)이 있다. 이는 언어를 통한 정체성이 확인되기 때문이다.¹⁷⁾ 따라서 제주방언은 무엇보다도 제주인의 일체성을 확립해줄 수 있는 중요한 연결고리가 되고 있는 것이다.

2) 세계화 추세와 위기의식

세계화와 지방화는 지방차원에 있어서도 경쟁의 범위와 수준을 더욱 확대시키고 있다. 기업과 민간자본 등을 유치하기 위한 자치단체간 경쟁이 더욱 치열하게 전개되고 있는가 하면, 각 지역은 경쟁력 확보를 위해 그 지역의 특성화 전략을 추진 중에 있다. 이런 과정에서 사람들은 지역정체성 문제에 더욱 관심을 갖기 시작하였다.

이는 지방정부가 다른 지역과 구별되는 자기 지역 이미지를 형성하고 그것을 보다 긍정적인 것으로 만들어 상품화하려는 전략을 세우려는 것과 관련된다.

도세가 비교적 약한 제주지역은 지금까지 중앙정부로부터 예산 지원 등에 차별을 받아왔고, 각종 현안사업을 추진하는 과정에서도 다른 지역의 반발과 견제, 그리고 그에 따른 정부의 '지역형평성' 논리의 적용 등 지역이기주의에 밀려 변방에 표류되어 왔다. 특히 최근에 「제주도개발특별법」 개정을 둘러싸고 전개되었던 다른 지역과 갈등 양상을 보인 바도 있다.¹⁸⁾ 이러한 힘과 정치

17) 김항원, 『제주도 주민의 정체성』 (제주: 제주대학교출판부, 1998), pp.57-118.

18) 제주도는 '91년 제정된 한시법인 「제주도개발특별법」의 시한이 2001년도로 만료됨에 따라 '97년부터 개정안을 마련해 국회에 상정했다. 특별법개정안에 대해 특정지역 주민들이 반발하였고, 급기야 국회건설교통위원회 법안심위소위는 '99년

논리에 의한 지역 갈등은 국제자유도시 추진에 필요한 특별법 제정이나 「제주도개발특별법」에 의한 종합개발계획 추진에도 불거져나올 소지를 안고 있다. 이러한 환경변화는 제주도로 하여금 생존을 확보하고 발전을 유지하기 위한 새로운 대응전략의 수립을 재촉하고 있다.

종래 감귤과 관광산업에 치우친 발전전략을 근본적으로 재검토하고 이에 따른 획기적인 발전전략을 수립해야함은 당연하다. 그러나, 위기상황을 타개하기 위해 무엇보다 필요한 것은 제주인의 역량 결집이다. 제주인이 결속되지 않고서는 어떠한 획기적인 발전전략도 효율적으로 추진할 수 없기 때문이다.

2. 결속 저해요인

1) 계급과 종교

산업사회에서 가장 중요한 갈등 변수는 계급이며, 후기산업사회에 있어서 가장 심각한 갈등 변수 중의 하나는 종교이다.

① 계급 요인

사회적 불평등은 사회적 희소자원이 차등적으로 분배되는 과정을 통해서 나타나는 보편적인 사회현상이지만 그 자체가 계급간 갈등을 일으키지는 않는다. 왜냐하면, 계급간 갈등은 현실 생활에서 사회 구성원들이 접하고 있는 객관적인 구조와 주관적인 의식을 통해서 현실적으로 나타나기 때문이다.

제주사회는 그 동안 육지부와는 달리 심각한 계급적 갈등을 겪지 않았으며 그것이 사회문제로 표면화되지도 않았다. <표 3-1>과 같이 제주사회의 경제적 불평등에 대한 주민의식 조사 결과는 이러한 상황을 잘 보여준다. 제주사회에서 빈부의 격차가 어느 정도인가를 묻는 질문에 72.7%가 비교적 적다고 보고 있으며, 빈부 격차가 심하다고 보는 응답자는 27.3%의 수준에 불과하였다.¹⁹⁾

12월 14일 특별법 개정안을 심의하는 과정에서 특정지역 출신 국회의원들의 주도로 법개정안의 핵심인 ‘국제공항과 국제여객터미널 내 4종류 미만의 카지노 설치조항(제46조 2항)을 완전히 삭제하는 등 수정·통과시켰다.

19) 김항원 외, “제주인의 의식과 제주정신의 정립”, 제주대학교 동아시아연구소, 『동

<표 3-1> 제주 지역사회의 경제적 불평등에 대한 인식 (단위 :%)

내 용	그 령 다	그 령 지 않 다
제주사회는 사람들간에 비교적 빈부의 차이가 적다	72.7	27.3

자료 : 김항원 외, “제주인의 의식과 제주정신의 정립”, 제주대학교 동아시아연구소, 『동아시아연구논총』 제 7집, 1996. p.143.

계급문제가 제주사회에서 심각한 갈등을 유발하지 않는 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 제주사회의 독특한 산업구조이다. 제주경제는 <표 3-2>와 같이 '60년대 이후 환금작물을 중심으로 한 농업과 관광산업을 두 개의 축으로 해서 발전해 왔으며 제조업의 비중이 매우 미약하였다.

농민계급의 보수적 속성과 감귤산업으로 인한 상대적 여유, 서비스산업의 독특한 직업문화와 근로조건 등이 복합적으로 작용하여 집단적 계급의식의 발전에 장애요인이 되었다. 특히 제조업의 미발달은 전통적인 자본과 노동의 대결 구도를 제주지역에 이식시키지 못하는 요인이 되었다.

<표 3-2> 제주 지역사회의 산업별 구성비와 취업인구 (단위 : %)

산업별 연 도	농 립 어 업		광 공 업		서 비 스 업	
	지 역 총생산	취 업 인 구	지 역 총생산	취 업 인 구	지 역 총생산	취 업 인 구
1961	55.7	86.5	10.8	0.8	33.5	12.7
1970	47.5	80.5	8.5	2.9	44.0	16.6
1980	34.7	68.6	5.0	5.3	60.3	26.1
1990	34.0	41.9	4.9	4.2	61.1	53.9
1996	27.2	30.5	3.8	4.6	69.0	64.9

자료 : 한국은행 제주지점, 『제주지역의 산업구조 변화와 금융』: 22-25에서 재구성, 1999.

둘째, 제주지역 경제의 비약적 성장과 사회간접자본의 확충을 지적할 수 있다. 지역경제의 성장지표는 도민총생산액과 도민 1인당 소득의 신장세를 보면 알 수 있다. 감귤 등 경제작물 분야의 생산성 향상과 '70년대 이후 급격히 성장한 관광산업의 활성화로 '46년에 23억 천여만원이던 도민총생산액이 '90년 말 현재 1조7천184억 5천여만원으로 증가되어 같은 기간 중 733배의 신장세를 보이고 있고, 도민 1인당 소득도 당시 8천800원에서 3천337만여원으로 378배

아시아연구논총』 제 7집, 1996, pp.143-144.

증가되어 전국 평균소득의 80.8% 수준에 달하고 있다.²⁰⁾

이를 산업별로 전국과 비교하여 보면, '67~'86년 사이에 제주지역의 경제가 2차 산업의 약세를 보이면서도 농림·어업의 1차 산업이 9.9%의 성장(전국 2.8%)과 관광·서비스산업의 3차 산업이 11.9%(전국 8.9%)로 비약적인 경제성장을 하였음을 알 수 있다.²¹⁾ 지역경제의 급격한 성장에 따라 생활 수준이 크게 향상됨으로써 주민들은 대체적으로 수혜의식을 견지하게 되었다.

그러나 근래에 들어 객관적으로 혹은 주관적으로 빈부의 격차가 확대되고 계급간의 갈등이 표면화될 수 있는 개연성이 존재하고 하는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 제주경제가 침체상태로 진입하였다는 사실이다. 그 동안 감귤산업과 관광산업을 중심으로 비약적인 경제성장을 경험한 제주사회가 '90년대에 들어서면서 그 증가 추세가 감소하는 경향을 보이는데, 이는 지역주민 소득이 상대적으로 감소 혹은 정체하는 현상으로 이어지고 있다. 예를 들면 농가호당 감귤조수입이 '92년을 기점으로 '91년에 비해 약 1/2로 감소하는 경향을 보이고 있다. 또한 '80년대 제주지역의 운수 수입은 20.1%, 부가가치는 21.7% 등 전국과 비교하여 높은 성장세를 보였으나, '90년대에는 전국 평균의 절반 정도인 6.3%의 성장세를 기록하여 1대당 운수 수입은 마이너스 성장을 보이는 상황이 전개되었다. 이러한 지역경제의 침체와 주민들의 상대적 박탈감은 지역 사회 성원 상호간의 내적 갈등 요인을 잠재적으로 내포하게 된다.

특히 IMF 이후 제주경제는 기간산업인 건설업과 관광업의 연쇄 부도가 계속되고 있으며 이것이 개인의 파산으로 이어지는 악순환을 초래하고 있다. 이는 지금까지 제주사회에서 심각하게 드러나지 않았던 사회적 불평등의 문제가 계급간 갈등으로 전이될 잠재성을 보여주는 위험 징후이다.

둘째, 계급구조에 있어서 노동자계급이 급증하고 있다는 사실이다. <표 3-3>를 통해 제주사회의 직업분화과정을 살펴보면, '60년에는 농림·어업 종사자가 88.1%로 절대적 다수를 차지하고 그 외 직업은 극히 미미한 수준을 보인다. 이는 제주사회가 전(前)자본제부문이 지배적인 농업사회로서 사회분화와 직업분화가 거의 이루어지지 않았음을 보여준다. 그런데 '96년에는 농림·어업직의 절대적인 감소(88.1%→29.0%)와 생산 및 운수장비 관련직과 단순노무자

20) 제주도, 『제주도지』, 제 2권, 1993, pp.620-621.

21) 상계서, p.639.

의 급증(3.3%→37.1%)이라는 특징을 보여주고 있다.

<표 3-3> 제주 지역사회의 직업별 취업구조 (단위 : %)

구 분	제 주			전 국
	1960 [*]	1980 [*]	1996 ^{**}	1996 ^{**}
전문기술 및 관련직	1.7	3.8	9.9	14.4
행 정 · 관 리 직	0.7	0.6	2.3	2.6
사 무 직	1.8	6.0	11.8	12.3
판매직 및 서비스직	4.5	13.8	22.2	22.5
농 립 어 업 직	88.1	61.8	29.0	11.1
생 산 및 운 수 장 비 관련직, 단순노무자	3.2	14.0	24.8	37.1

* 김진영, “제주지역 노동시장의 구조와 특성”, 신행철외, 『제주사회론』 (제주 : 한울, 1995), p.320에서 재구성

** 제주도, 『제주도통계연보』, 1997, pp.84-85.

이들 노동자계급의 성장은 본격적인 제조업의 노동자계급이라기보다 운수장비 노동자와 건설종사자 숫자의 증가라고 해석되어지는데, 따라서 본격적인 노동쟁의나 자본과의 투쟁에 이르지 않는겠지만 이러한 경향 역시 사회적 갈등 요인으로 작용할 것 같다.

② 종교 요인

자연의 악조건을 극복해 나아가는 과정에서 제주인들은 나름대로의 무속 신앙을 개발해 왔다. 가령 뱀에 대한 제주인의 신앙은 식량자원이 부족했던 이 지역에서 쥐로 인한 자원의 고갈을 방지하기 위해 쥐의 천적인 뱀의 존재를 필요로 하면서 만들어진 생태적 적응의 결과이다. 그러나 오늘날 기성 종교의 전파로 인해 무속신앙과 기성종교, 기성종교 상호간에 적대적 행위가 종종 발생하고 있다.

종교를 지배계급의 이해관계를 관철시키는 수단으로 활용하여 제주인의 생명과 삶을 파괴하는 과정에서 발생했던 대표적인 사례는 이형상 목사에 의한 절과 당 파괴, 그리고 이재수의 난이다. 전자는 제주사회의 자연적, 사회경제적 조건에 대한 이해 없이 지배적인 가치관을 무조건적으로 이식하는 과정에

서 발생한 사건이다. 따라서 이형상 목사가 이임하게 되자 무격들의 활동이 다시 활발해진다. ‘이재수의 난’ 혹은 ‘신축교란’ 역시 종교적 갈등과 억압적 지배관계가 복합적으로 작용하여 초래되었던 비극적 사건이다.

‘98년 현재 제주지역 사회의 종교단체 수는 기독교 269개, 불교 248개, 천주교 34개, 원불교 10개, 유교 2개, 기타 종교 62개로 분포되어 있다.²²⁾ 이에 반해 실제 신자 수는 불교, 기독교, 천주교 등의 순으로서 제주지역에서는 불교의 영향력이 큰 편이다.

각 종교의 성직자들은 제주사회의 지정학적 조건으로 인해서 아직까지는 심각한 종교적 갈등이 발생하지 않는 것으로 보고 있다. 그러나 근래에 들어 특정 종교시설을 대상으로 가끔 불미스러운 사건들이 발생함으로써 종교간의 잠재적 갈등이 현재화될 지도 모른다는 우려를 낳기도 하였다. 그 대표적 사례로서 ‘87년의 선학원 관음정사와 법화종 대각사 법당 방화사건, ‘98년의 제주시 원명사의 횡불사건을 들 수 있다.²³⁾

이외에도 최근에는 자치단체의 각종 사업과 관련하여 주민들이 종교적 이유로 문제를 제기하는 사례들이 있었다.²⁴⁾ 또한 특정의 종교시설이 들어오는 것을 반대하는 지역주민들의 집단행동이 발생한 사례도 있었다. 더욱이 지방자치제의 실시 이후 특정 종교가 지방권력을 창출하는 과정에 깊숙이 관여한다는 사실이 명확하게 증명된 것은 아니지만 경험적으로 인정되어지고 있는 것이 현실이며, 그 결과 종교도 하나의 정치적 자원으로 이용되는 사례가 비일비재하다. 이로 말미암아 종교의 윤리의식 상실은 물론이거니와 종교간의 대립과 갈등이 격화될 가능성도 상존한다.

22) 제주도, 『제주도 통계연보』, 1998.

23) 이 사건을 조사한 결과 특정 종교를 믿는 정신질환자에 의한 우발적 행위로 판명되었다. 원명사의 횡불사건에 대해 한국기독교교회협의회(KNCC)가 “비록 개인이 저지른 일이지만 기독교 신자임이 확인된 이상 불교조계종에 대해 유감의 뜻을 표한다”(제민일보, 1988, 8.17)는 입장 발표로 이 문제가 종교간의 갈등으로 번지는 상황을 미연에 방지할 수 있었다.

24) 그 중에 대표적인 것은 제주시가 제주무속신앙을 관광자원으로 개발하기 위해 ‘신들의 고향’ 조성계획을 추진하다가 특정 종교의 강력한 반발에 부딪쳐 사업을 포기한 경우이다.

2) 지역개발에 따른 마찰

제주도 개발과 이에 대한 논의는 한국사회의 경제개발과 발맞추어 '60년대 부터 시작되었다. 이후 계획의 내용과 개발 방식은 큰 틀에서 이탈함 없이 기본 골격을 유지하여왔다. 계획의 주요 내용은 국제자유지역, 관광개발, 산업개발 세 가지이다.

국제자유지역은 '63년 자유항 설정 구상을 시발로 '75년 특정자유지역 개발 구상, '83년 국제자유지역 조성계획 등으로 계속 시도되었다. 관광개발계획은 제주의 개발을 주도해온 분야이며, 해외관광객을 유치함으로써 경제성장에 부족한 산업자본을 확충하고 한국경제의 고도 성장을 지원할 수 있다고 보았기 때문에 강력히 추진되어 제주는 경주와 더불어 관광산업의 전략적 중심지가 되었다. 산업개발은 관광개발을 위한 보조적 성격을 띠고 있다.

이 시기 제주개발의 특징은 첫째, 제주도민 중심의 개발이 아니라 중앙정부의 하향식 개발 방법에 의하여 추진되었고, 둘째, 내발적 방법이 아니라 외발적 방법에 의존함으로써 재원을 외부에 의존하고 이로 인해 지역의 주체성이 약화되고 투자 이익이 외부로 유출되는 결과를 가져왔으며, 셋째, 균형적 개발이 이루어지지 못하고 불균형적인 거점개발방식에 의해 추진됨으로써 개발 효과가 확산되지 못하고 결과적으로 도민의 불만을 가중시켰다는 점 등이다.

이러한 개발로 인해 도민 소득증대나 사회인프라 구축에는 많은 긍정적 역할을 한 것은 사실이나 산업간 불균형, 지속된 관광개발로 인한 상대적 박탈감, 제주경제의 외지자본에의 종속, 토지문제의 발생 및 환경문제가 심각하게 대두되었다.

'89년 한국개발연구원은 '제주도종합개발계획의 재검토'라는 용역 결과에서 특별법 제정을 제안하였다. 중앙계획과 지방계획의 이원적 구조로는 개발이 효율적으로 이루어지기 힘들기 때문에 제주도만을 대상으로 한 특별법을 제정하여 하나의 통합적인 개발계획을 수립하는 것이 바람직하다고 판단한 것이다.

그해 11월 제주도지사는 특별법 제정을 정부에 건의했으며 '90년 4월 노태우 대통령은 도지사의 건의를 수용하는 형식으로 제주도지사가 책임과 권한을 갖고 개발을 주관할 수 있도록 하라고 정부에 지시하였다.

특별법은 중앙정부가 주도해온 개발방식을 포기하고 지역사회의 의사를 존

중하는 민주적 외양을 취함으로써 개발전략의 일대 전환을 가져왔다. '87년의 민주항쟁 이후 정부는 물리적 통치의 한계를 자인하고 지방정부와 시민사회를 전면에 내세우면서 배후에서 이를 조종하는 방식을 선호하였다. 그러나 '90년 8월 특별법시안이 공개되자 제주사회는 격렬한 찬반논쟁을 일으켰으며 정부의 계획은 거대한 주민적 저항에 직면하게 되었다.

제주지역의 주민운동은 '80년대 말부터 본격화되기 시작하였다. 이 시기에 와서 주민운동이 활성화된 것은 크게 두 가지 이유 때문이었다. 첫째, 대규모 개발사업의 증가와 독점자본의 지배에 따른 생활환경의 파괴가 한계점에 도달했고, 둘째, '87년의 민주항쟁을 전후해서 대중의 권리의식이 크게 고양된 데 있다. '87년 이전 이 지역에서는 개발과정에서 토지를 상실하게 된 주민들의 미미한 대응만이 산발적으로 나타났을 뿐이다.

주민운동은 제도적 방법에 호소하거나 제도적 방법과 비제도적 방법을 병행하는 방식을 취하였는데, 대개 주민운동의 초기에는 진정, 청원, 서명운동, 결의대회 등 제도적인 방법을 사용하다가 이와 같은 방식으로 목표 달성이 어렵다고 인식되면 불법시위, 점거, 농성 등의 과격한 방법을 사용하였다.

주민운동의 방법을 운동의 조직과 관련시켜 살펴보면, 개발협의회, 청년회 등 마을의 기존 조직을 중심으로 하는 주민운동은 대체로 제도적인 방법을 사용하였으며 대책위원회, 투쟁위원회 등 새로운 조직을 결성하여 추진하는 경우는 상대적으로 비제도적인 방법을 사용하는 경우가 많았다.

주민운동의 결과를 살펴보면 분노처리장 등 비선호시설의 입지나 개발사업 계획의 철회 운동은 운동 목표가 완전히 달성된 경우가 많았으며 어장 피해 보상은 부분적인 성공을 거두는 경우가 많았다. 주민운동 목표가 실현되지 못한 경우에도 마을의 개발사업 지원, 부대시설의 운영권, 주민의 우선고용 등 부수적 이익을 획득한 경우가 절반에 이르렀으며 완전히 실패한 것은 4건에 불과하였다.

주민운동의 발생지역은 농촌지역이 도시지역보다 많았는데 그 이유는 골프장 조성 등 대규모 개발사업과 쓰레기 매립장 등 혐오시설이 농촌지역에 입지하고 있기 때문인 것으로 분석되었다. 시·군별로는 북제주군이 많았는데, 이는 주요 시설을 제주도의 중심도시인 제주시 인접지역에 설치하려 한데서 연유하였다고 분석되었다. 「제주도개발특별법」 제정 반대의 경우는 사안의 성격

상 제주도 전역에서 발생하였다.

지역개발에 따른 분쟁을 갈등의 주체에 초점을 맞춰 3개의 유형으로 정리할 수 있다.

첫째, 지역주민들과 행정당국의 갈등이다. 특히 '87년의 '탐동 공유수면 매립반대운동', '88년의 '송악산 군사시설 설치계획 반대운동', '90년의 「제주도개발특별법」 제정 반대운동의 경우는 행정 당국과 주민간의 갈등으로서 특정지역 주민의 생존권 문제가 아닌 도민 전체의 생존권 문제로 인식되어 제주도 전역에 걸쳐 조직적인 저항이 전개되었다.

갈등의 구체적인 원인은 무엇인가? 우선 제주발전의 최종 목표에 대한 개념적 불일치를 지적할 수 있다. 많은 제주도민들은 외지자본에 의한 무분별한 개발사업이 도민의 소득 증대나 복지 증대를 가져오지 않는다는 의구심을 갖고 있으며 이는 상대적 박탈감을 초래한다고 생각하였다. 또한 자연적, 사회적 환경을 파괴하면서 추진되는 지역개발은 결국 도민들의 삶의 질을 악화시키는 것이 아닌가 하는 회의도 하고 있다. 이러한 제주도민들의 문제의식은 「제주도개발특별법」 제정 반대운동 당시 극명하게 표출되었다.

또 다른 원인은 정책결정 과정에서 주민참여의 문제이다. 행정당국은 개발정책이 관료와 전문가들의 전문영역이며 정책의 수립 과정에서 공청회와 같은 방식을 통해 주민들의 의견을 충분히 반영하고 있다고 주장한다. 당국의 이러한 행태는 주민들의 불만을 증폭시키며, 당국에 대한 불신을 심화시킨다.

절차적 민주주의를 결여하고 있는 모든 행정은 그 정당성을 상실할 가능성이 높다. 따라서 개발정책 수립 단계에서부터 정보공개로 통해 지역주민들의 적극적인 참여를 권장할 필요가 있다.

둘째, 지역주민과 행정당국·민간 개발업자 간의 갈등이다. 지역개발과정에 수반되는 주민저항은 민간 개발업자가 중심이 되어 이루어지는 관광개발 사업의 경우 더욱 치열한 형태로 전개된다. 이의 대표적인 사례는 골프장 건설과 관련된 지역주민운동이다. 행정당국은 골프장 건설을 통해서 한편으로는 '즐기는 관광' 정책을 구체화하고, 다른 한편으로는 재정 수입과 개발분담금에 의한 개발 재원을 확보하려 한다. 이에 대해 지역주민들은 골프장 건설에 따른 환경오염과 생활환경의 파괴를 우려하며 이에 집단적인 행동을 취하게 된다. 행정당국으로부터 합법적으로 골프장 건설을 허가 받은 민간 개발업자는 지역주

민의 삶의 터전이었던 공동목장을 중심으로 개발이익을 극대화하기 위한 건설 사업에 착수한다. 이들은 골프장 건설에 따른 환경오염은 기술적으로 처리가 가능한 문제로 간주하고, 주민의 문제 제기를 경제적 이익을 목적으로 한 집단 주의라고 강변한다.

한 연구에 의하면 이러한 지역주민들의 저항은 환경적 가치에 대한 인식보다는 오히려 자본주의적 지역개발 과정으로부터의 배제와 소외에 따른 좌절감의 표현이며, 행정당국과 민간 개발업자의 이해관계에 의해서 자신들의 삶의 터전이 붕괴되는 것에 대한 저항적 성격을 띠는 것이다.²⁵⁾

셋째, 지역주민 상호간의 갈등이다. 지역개발 과정은 주민들의 생활세계를 변형시키는 외부적 조건이다. 주민의 의사에 반하는 개발사업에 대해 지역주민들은 자신들의 삶을 방어하기 위하여 집합적으로 대응해 나가는 것이 일반적이지만, 몇몇 사례의 경우 지역개발에 따른 지역주민들의 이해관계가 상이함에 따라 대응방식의 차이를 낳기도 한다. 이러한 사례는 특정 개발사업에 한정되지 않고 ‘특별법 제정과 개정’, ‘5.16 도로 확장’ 등 각종 지역 현안문제와 관련하여서도 발생한다. 이 과정에서 나타나는 갈등양태는 시민단체와 지역주민간, 지역주민 상호간, 시민단체와 일부 사회단체간 등 다양한 대립양상을 보인다. 특히 피해 보상을 통한 경제적 이익 확보를 추구하는 주민과 문제의 근본적 원인을 해결하고자 하는 주민들 사이의 갈등은 공동체가 와해될 수 있는 최악의 상황으로 치닫게 하는 경우도 있다.

제주사회와 같이 아직도 농업사회적인 성격이 강하게 남아있어 동질성이 유지되는 지역에서는 지역개발과 관련하여 다른 지역에 비해 갈등이 더욱 빈번하게 발생하고 그것이 더욱 크게 증폭될 가능성이 높다. 지역개발의 목적은 지역공간을 개발하여 지역주민의 삶을 개선시키는데 있다. 지역주민과 행정당국의 충돌, 혹은 지역주민 상호간의 갈등은 지역개발의 목적과 부합되지 않는 부정적 결과이다. 따라서 지역개발에 따른 주민운동이 일상화되는 현실은 지역개발의 이념에 대한 전면적인 재검토가 필요하다.

제주지역의 주민운동은 지역개발정책의 목표가 지역주민의 가치와 지방의 이익에 적합한 내용으로 설정되어야 주민들의 지지를 받을 수 있으며, 가치의

25) 조성윤, “개발과 환경, 그리고 농촌 공동체의 붕괴”, 신행철 외, 『제주사회론』 (제주: 한울, 1995), p.440.

배분에 있어서 사회적 형평성이 고려되어야 하고, 정책결정 과정에 주민의 참여와 과정의 공개라는 절차적 민주주의가 필수적으로 요청됨을 보여주었다.

3) 연고주의

개인적 연줄은 한국사회가 서구적 합리주의의 보편화 과정을 밟아왔음에도 불구하고 여전히 사회적 자원을 획득 및 유지하는 데 커다란 영향력을 발휘한다. 제주사회는 지역의 고립성 및 협소성, 경제적 저생산성, 정치적 주변성 등과 같은 조건 때문에 혈연, 지연, 학연의 동질성을 바탕으로 하는 사회관계인 연고주의가 두드러졌다.

제주인의 연고주의는 본래 개인이 어려운 상황에 처해있을 때 도움을 제공하는 상호부조의 기제로써 활용되어 제주사회의 공동체적 연대성을 발휘하는 기능적 역할을 수행해 왔다. 따라서 제주지역의 연고주의는 전통적인 농업사회에서 제주인의 열악한 삶을 극복하기 위한 일종의 사회적 안전망이었다.

그러나 제주사회는 전통적인 농업사회에서 벗어나 시장사회로 진입하였고 이에 따라 연고주의는 편협하고 맹목적인 연대를 통해서 개인적 이해를 추구하는 비합리적 사회기제로 변질되었다. 그 결과 제주사회의 연고주의는 지역사회의 통합을 위해서 시급히 해결되어야 할 사회문제가 되었다.

제주사회에서 연고주의는 사회적 지위가 높을수록 연줄의 범위가 증가하는 것으로 나타나고 있으며, 동창, 친족, 동료의 집단적 범주에 의존하는 연줄, 특히 학교 동창의 연줄 비율이 두드러진 특성을 보인다. <표 3-4>에서 알 수 있듯이, 관공서에 가서 업무를 처리할 때 아는 사람을 통해서 해결하면 그렇지 않을 때보다 손쉽게 해결된다고 보는 응답자가 86.4%이고, 제주사람들이 연줄을 찾아서 일을 처리하는 경우가 강한 편이라고 응답한 경우가 86.9%로 나타난다. 이를 사회인구학적인 변수별로 살펴보면, 연령이 낮을수록, 거주지별로는 제주시 거주자가, 학력별로는 대학생이 제주사람들의 연고주의에 의해 관공서에 가서 일을 처리하는 것이 더 쉽다고 생각하고 있다. 또한 제주사회에서 성공하기 위해서는 어느 고등학교를 졸업하였는가의 문제가 중요한 요인(54.8%)이 된다.

<표 3-4> 제주 지역사회의 연고주의에 관한 설문조사 (단위 : %)

문항	응답범주	정말	대체로	대체로	전혀	계
		그렇다	그렇다	그렇지않다	그렇지않다	
관공서 일은 아는 사람을 통해서 하는 것이 더 손쉽게 해결된다.		34.7	51.7	10.5	3.1	100
제주사람들은 연줄을 찾아서 일을 처리하려는 면이 강한 편이다.		34.8	52.1	11.2	1.7	99.8
제주사회에서는 어느 고등학교를 나왔느냐가 성공하는데 중요하다.		13.0	41.8	37.0	8.2	100

자료 : 김항원 외, “제주인의 의식과 제주정신의 정립”, 제주대학교 동아시아연구소, 『동아시아연구논총』 제 7집, 1996, p.145.

연고주의에 의한 사회적 관계는 제주사회에서만 발견되는 현상은 아니지만 다른 지역에 비하여 상대적으로 강하게 나타나고 있다. <표 3-5>와 같이 제주, 서울, 동경, 북경 시민들을 대상으로 한 조사 연구 결과를 살펴보면, 제주시민들은 사회생활에 미치는 연고주의(학연, 혈연, 지연)의 영향력을 다른 도시의 시민들보다 상대적으로 더 강하게 인식하고 있다. 그 중에서도 특히 혈연의 중요성이 보다 강조되고 있는데, 이는 제주가 과거 육지부와 격리된 도서로서 전통적인 혼인관계가 지역적으로 한정되었기 때문에 혈연주의의 속성이 보다 크게 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

<표 3-5> 학연, 혈연, 지연의 영향력에 관한 국가간 비교 (단위: 점수/1≤점수≤4)

	학 연	혈 연	지 연
제 주	3.4	3.5	3.0
서 울	3.3	3.4	3.1
동 경	3.1	2.9	2.6
북 경	2.6	3.2	2.5

자료 : 제주대 탐라문화연구소, 『제주시민의 의식의 실태와 과제』 1997, p.10.

그렇다면 구체적으로 연고주의가 제주사회에서 현실적으로 표면화되는 몇 가지 예를 들어보자. 그 중에서 가장 쉽게 언급할 수 있는 것이 선거이다. 제주에서 국회의원 선거나 자치단체 선거 때마다 ○○(고등)학교, △△(지역)출

신, ◇◇종친회 등 학연, 지연, 혈연 등에 근거한 언설과 모임(체육대회, 정기·임시총회, 야유회 등)을 알리는 광고를 쉽게 접할 수 있다.²⁶⁾

그래서 선거는 정책 대결보다 전통적인 행위양식에 기초한 '우리'라는 집단주의 감정 등에 의해서 결정되는 경우가 많으며 투표 결과 역시 연고주의, 특히 지연에 의한 투표 성향이 종종 확인된다. 또한 우리가 매일 접하는 언론매체에 실린 각종 축하광고를 보면 제주사회를 지배하는 강력한 연고주의를 실감할 수 있다.²⁷⁾

연고주의에 의한 축하 광고는 동질성이 강한 전통사회에서 나타나는 '지위 존경'의 표현이이지만 해당집단의 배타적 자기인식과 동반적 지위 상승을 과시한다는 점에서 사회통합을 저해하는 잠재적 요인이라 하겠다.

'계'는 제주 농촌사회에서 발견될 수 있는 또 다른 연고주의의 한 예인데, 과거에는 전통적인 상호부조의 기능을 수행하였으나 사회변동과정에서 본래의 취지가 부분적으로 변질되어 의도하지 않았던 부정적 결과를 초래하기도 한다. 즉 농촌사회에서 특정의 집단을 배제·격리하는 기제로서 작용하여 공동체 구성원 상호간 갈등의 잠재적 원인을 제공할 수도 있다는 것이다.

4) 선거의 후유증

선거는 민주주의에 있어 국민의 의사를 정책에 반영시키는 제도적 장치 중

26) “남제주군수 보궐선거일이 10월 5일로 확정되 출마 예상 후보들의 행보가 빨라지고 있는 가운데 벌써부터 연고전 조짐이 나타나고 있다. …후보 등록일까지 대세를 잡기 위해 혈연·지연·학연 등 3연을 총동원하고 있는 것으로 관측되고 있다. … 주변 공무원들을 대상으로 출신지와 학교·종친회 등의 인연을 동원해 ‘도와달라’고 요청하는 것으로 전해지고 있다…선거권도 없는데 예상 후보들이 같은 지역출신인 자신을 도와달라고……”(한라일보, 1999. 8. 26).

27) “지난 6·4선거는 제주사회의 정치문화를 되돌아 볼 기회를 마련해 주었다. 특히 눈길을 끌었던 것은 선거가 끝나기가 무섭게 각 지역신문에 경쟁적으로 실렸던 각종 종친회, 중·고등학교와 대학교 동창회, 그리고 향우회 등에서 낸 당선 축하 광고였다. 이들 단체들이 당선자 축하 광고를 낸 것은 물론 명예스러운 당선을 축하하려는 생각 때문이었을 것이다. 하지만 내 눈에는 자치단체장이나 의원으로 당선된 사람에게 우리들도 당선에 한 몫 했으며, 당신과 한 배를 타고 있는 동류의식을 갖고 있는 사람들임을 알리려는 것이며, 이를 통해 당선자들이 배풀 장래의 이익을 기대하는 것으로 보였다. 우리는 한편으로 ‘지연·학연·혈연을 타파하자’고 말하면서도 이런 종류의 광고를 거리낌없이 내보내는 현실 속에 살고 있다.”(제민일보, 1998. 10. 17).

가장 중요한 도구이다. 이는 선거가 자신들의 욕구를 표현할 수 있는 대표적인 제도적 장치이기 때문이다.

지금까지 제주지역의 선거행태에 대한 학술적인 접근은 시론적으로만 이루어져 왔다.²⁸⁾

그리고, 이러한 연구의 공통점은 제주사회에서 벌어지고 있는 각종 선거의 과정과 결과에 대한 원인 분석에 치중하고 있다는 것이다. 문제는 각종 선거 실시 후 제주사회가 그 후유증으로 몸살을 앓고 있다는 사실이다. 전통적으로 제주사회는 강한 동질성과 결속력을 보여 왔지만, 선거는 제주사회를 분열하는 요인으로 작용하고 있다. 이에 반해 각종 선거가 제주사회에 어떤 후유증을 남겼는지에 관한 실증적인 조사는 드문 편이다. 이는 선거 후유증이 현실적으로는 다양한 형태로 감지될 수 있지만, 이를 경험적인 인과관계를 통해 실증적으로 증명하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 다만 제주사회의 부정적인 선거 행태가 언론에 자주 보도되고 있을 뿐이다.

선거 후유증은 크게 제주사회와 공무원 사회에 나타나고 있다. 먼저 제주사회에서는 혈연, 지연, 학연, 종파 등에 따른 분열 양상을 보이고 있다. 선거로 인한 갈등은 국회의원 선거보다 지방선거에서 더욱 심하게 나타난다.²⁹⁾ 지방선거는 제주인들의 의사를 확인하고 결집하는 축제의 한마당으로써 지방자치의 새로운 시대를 열어 가는 중요한 계기가 되어야 함에도 불구하고 또 다른 갈등의 불씨로 작용하고 있다.

각종 선거 후유증은 공무원 사회에서 극단적으로 나타나고 있다. 각종 선거는 공무원의 선거 개입을 부추기고, 공무원의 논공행상식 인사로 귀결되고 있다. 지난 6·4 지방선거를 앞두고 제주도는 승진 인사를 전격 단행하였는데 당시 제주도는 “심사 기준으로 승진 후보자 명부상 순위와 근무성적 등 절대

28) 대표적인 연구로서, 정대연, “제주도민의 선거행태,” 제주대학교 지역사회발전연구소, 「제주리뷰」, 창간호, 1996, 강근형, “지방자치와 지방선거,” 제주대학교 법과정책연구소, 「법과 정책」, 제 5호, 1999, 김석준, “계급위치별 개인적 연줄망의 결합범위와 계급형성의 관계에 관한 연구,” 제주대학교 지역사회발전연구소, 「사회발전연구」, 제 13집, 1997 등이 있으며, 특히 제주대 지역사회 발전연구소의 「제주리뷰」 창간호(1996)에는 ‘15대 총선과 제주’라는 주제를 특집으로 다루고 있다.

29) 김항원 외, “제주인의 의식과 제주정신의 정립”, 제주대학교 동아시아연구소, 『동아시아연구논총』, 제 7집, 1996, pp.126-128.

평가 우수자를 우선 발탁했으며, 소신 있고 열심히 일하는 격무부서 근무자를 우대했다.”고 밝혔으나, 제주도에 대한 감사원의 감사에서는 이와 관련 특혜성 인사가 지적돼 물의를 빚었다.

공무원의 선거 개입은 선거과정을 통해서 예견되는 사항이다. 선거과정에서 언론을 통해 그 어떠한 불법선거에 대한 기사보다 ‘공무원의 불법선거’ 양태를 지적하는 기사를 어렵지 않게 접할 수 있다. 6·4 선거 과정에서 극명하게 노출된 제주도 공무원들의 편가르기는 특정 후보 출서기와 공무원 선거 개입으로 현실화되면서 그 도를 넘어섰다는 비판이 잇따랐다.

공무원들의 편가르기는 도 뿐만 아니라 시·군 공무원 사회에서도 정도의 차이일 뿐 공공연히 자행됨으로써 제주도민 화합의 걸림돌로 인식되고 있다.

5) 4·3의 상흔

제주는 4·3의 진행 과정에서 1만 여명 이상의 사망자³⁰⁾ 이외에도 지역공동체 전체가 와해되는 피해를 입었다. 160개 마을 전체가 참화를 입었으며 불타거나 파괴된 가호가 15,228호, 피해가옥이 35,921동에 이르렀다. 이재민 수는 당시 전체인구의 35%가량인 91,732명에 이른다. 4·3의 후유증은 제주지역 공동체의 파괴와 굴절로 이어졌다. 지역사회를 이끌던 다수가 희생되었고, 살아남은 사람들도 용공 혐의에 짓눌려 정신적 주체성을 확보할 수 없었다. 특히 연좌제로 인한 피해는 최근까지 지속되었다. 피해의식이 체질화되었고 이로 인해 제주도민 전체의 삶이 위축되었다. 4·3은 이후 계속된 냉전과 분단을 배경으로 오랫동안 침묵 속에 파묻혀 왔다.

그 동안 정부는 이 사건을 무장폭동으로 규정해 온 반면 재야단체와 일부 학계에서는 꾸준히 민중항쟁으로 주장해 왔다. 이에 대한 해법에 있어서도 제주학계와 시민단체들은 진상조사, 정부문서 공개, 특별법 제정 등을 요구해온 반면 정부는 책임있는 기관의 조사결과를 수용하겠다는 소극적인 방침을 취해왔다. 항쟁과 폭동 두 명칭을 두고 재야단체와 군·경유족회가 첨예하게 대립하기도 하였으며 위령사업범도민추진위원회가 공식 출범하면서 추진위원회의

30) 도의회 4·3특위의 기초조사.

구성과 운영규약의 문제를 놓고 보수단체와 일부 시민단체 사이에서 갈등이 야기되기도 하였다.

4·3의 진실을 규명하는 과정에서 제기되는 두 가지 문제는 첫째, 사건이 왜 일어났는가하는 발발 원인이며, 둘째, 사건이 어떻게 전개되었는가 하는 피해과정이다. 그런데 사건의 성격을 규정하는 원인부분에 대해서는 보는 시각에 따라 입장이 첨예하게 대립하고 있다. 그러나 피해부분에 대해서는 과도한 공권력에 의한 진압으로 많은 희생이 발생했음이 사실로 밝혀지고 있다.

3. 결속 저해 요인의 사회조사 분석

제주사회의 갈등 요인과 갈등 해소를 위한 정책과제의 우선 순위를 파악하기 위해서 전국에 거주하고 있는 제주출신 여론 주도층에 대해 우편 조사를 실시하였다. 회수율은 저조했으나 본 조사가 하나의 가설에 대한 검증이 아니라 단순한 사실 발견(fact-finding)의 목적에서 행해진 것이므로 조사 결과는 여전히 의미를 갖는다 할 것이다.

- 조사방법 : 설문지를 작성하여 반송우표를 동봉한 우편조사
- 조사기간 : '99년 10월 11일 ~ '99년 11월 6일 (4주간)
- 조사대상 : 전국에 거주하는 제주출신 중 학계, 재계, 국가기관, 연구소, 문화·예술 및 의료계에 종사하는 195명의 인사와 제주지역의 주요기관 및 단체장 330명등 총 525명임.

< 표 > 조사대상의 지역분포 (단위 : 명)

지 역 사 례 수	제 주	서 울	부 산	대 전	대 구	인 천	광 주	경 기	충 북	경 남	경 북	전 북	전 남	강 원	충 남
525	330	99	11	5	7	8	4	19	5	7	13	5	2	6	4

- 회 수 율 : 총 64부로 약 12 %의 회수율을 보였으며, 이는 주소 변경 및 기타 사유로 반송된 96부를 제외한 숫자임.
- 설문지 내용: <부록 6> 참조.

1) 제주 지역사회의 갈등 요인 분석

<표 3-6> 제주 지역사회의 갈등 요인

(단위: 명)

갈등 원인 우선 순위	계급문제 (빈부의 격차)	종교 갈등	선거 후유증	4·3 상흔	지역개발 상마찰	혈연·학연 지연 문제	계
1순위	6	3	15	8	14	18	64
2순위	1	1	14	13	21	14	64
3순위	6	5	14	4	17	18	64
누계	13	9	43	25	52	50	+192

설문 내용에 대한 응답 결과를 제 1순위에 초점을 맞추어 살펴 보면 다음과 같다. 제주도민의 통합을 방해하는 첫 번째 요인으로 제주도의 지역성에서 기인하는 혈연·지연·학연 등의 연고주의적 성향이 지적되었다. 이는 학교 동문이나 제주 특유의 문중·동향 출신끼리의 단합이라는 고유한 정서가 점차 변질되어 각종 이권이나 분열을 초래하는 중요한 장애요인이 되고 있음을 제주인들 스스로 인정하는 것이다.

둘째 갈등 요인으로 선거의 후유증이 지적되었다. 이는 '91년 이후 부활된 지방자치 실시로 거의 해마다 치르는 선거 과정에서 야기된 현상이다. 이 문제는 갈등의 첫째 요인인 혈연·지연·학연의 연고주의 폐해와 결합되어 제주도의 부정적인 아이덴티티를 구성하는 요인으로 작용하고 있다.

셋째 갈등 요인으로 응답자들은 지역개발에 따른 주민 상호간 혹은 주민과 당국간의 마찰을 들었다. 이는 「제주도개발특별법」, 국제자유도시, 각종 개발사업 추진과정에서 행정당국이 충분한 여론 수렴 과정을 거치지 않았거나 혹은 지역여론을 무시한 의사결정을 시도함으로써 주민 저항에 직면했던 사례들을 반영하는 부분이기도 하며, 다른 한편 지역개발의 과실과 보상, 비선회시설 유치로 인한 생활환경의 피해 등의 문제가 야기하는 당국과 주민간 혹은 주민 상호간의 갈등이 제주사회의 통합을 저해하는 주요 원인이 되고 있음을 보여주는 부분이다.

<표 3-7> 제주 지역사회의 갈등 요인 누계 (가중치 부여)

갈 등 원 인	계 급 문 제 (빈부의 격차)	종 교 갈 등	선 거 후유증	4·3의 상 혼	지역개발 상 마 찰	혈연·학연·지연 문 제	계
누 계	26	16	87	54	101	100	384

설문에 대한 응답 결과를 순위별로 가중치를 부여하지 않고 누계하여 통합 순위를 결정하는 경우 지역개발에 따른 마찰을 가장 많은 사람이 문제로 여겼으며, 그 뒤를 이어 혈연·지연·학연의 문제와 선거의 후유증을 지적하였다.

응답 결과에 대해서 가중치를 각각 3점, 2점, 1점 씩 부여하는 경우에도 <표 3-7>과 같이 동일한 결과가 도출되었다.

결론적으로, 제주도 사회의 가장 심각한 결속 저해 요인은 지역개발과 관련된 주민과 당국간의 마찰이나 이해집단 상호간의 갈등, 연고주의 정치문화, 선거의 후유증으로 인한 분열 세 가지로 압축된다고 말할 수 있겠다.

2) 기타 갈등 요인

<표 3-8> 기타 갈등 요인

범 주	세 부 내 용
시민의식의 문제 (17명)	· 시민들의 불친절 · 상호 비방 등 반목과 질서 · 근시안적 안목 · 지역이기주의 · 불친절한 바가지 상혼 · 지역사회 지도층 인사들의 각성 요망 · 외지인 투자에 대한 거부감 및 상대적 박탈감
행정의 책임 (10명)	· 정책의 일관성 결여 · 지역편중적 개발 · 여론수렴 및 갈등 중재 노력의 부재 · 관에 대한 민의 불신 반성 요망
세대 및 이념 마찰 (6명)	· 신·구세대간의 이해 부족과 연결고리의 부재 · 보수와 혁신의 갈등에 있어서 중재자의 부재
행정구역의 문제 (3명)	· 현행 행정구역체제가 여러 가지 부작용을 초래함

기타 갈등 요인으로 지적된 사항들을 요약하면 책임 소재와 관련하여 시민 스스로의 책임을 묻는 내용과 당국의 책임을 묻는 내용으로 크게 양분되었는데, 행정구역체계상의 문제를 지적한 내용이 관심을 끌었다.

3) 갈등 요인 해소방안

상기의 갈등 요인과 관련하여 해소 방안을 묻는 질문에 대한 응답은 다음과 같다. 앞에서 정리된 내용과 비교해 보면 응답이 어느 정도 일관성을 보이고 있음을 알 수 있다.

- 도민들의 시민의식 제고를 위한 교육 및 홍보 (19명)
- 토론과 대화를 통한 주민의견 수렴 (9명)
- 도 전역의 균형적 개발, 일관성 있는 산업구조 지향 (8명)
- 선거문화의 개선과 공영선거제의 확립 (7명)
- 행정구역 개편 조치 (3명)
- 언론의 역할 강화 및 시민운동 강화 (3명)
- 공무원 및 관의 봉사적 자세 확립 (2명)
- 상징적 메시지를 갖는 스포츠팀 창설
- 지자체의 해외교류 활성화

IV. 제주인의 역량 극대화과 사회적 통합 방안

1. 제주인 역량 결집의 역사적 사례

1) 일상적인 삶 속에 응축된 공동체 의식

제주인의 공동체 의식은 ‘다수 전체는 각 부분의 합보다 더 크고 놀라운 힘을 내는’ 시너지 효과를 창출함으로써 제주인의 역량을 극대화시켜 나왔고, 이를 통해 개인적으로는 감당하기 어려운 일들을 해결했을 뿐만 아니라 제주 사회의 통합을 촉진시킬 수 있었다. 이러한 사례들은 향회, 연자매관리집단, 용수집단, 계, 마을제, 수눌음, 증답 등 제주인의 일상적인 삶 속에서 확인되고 있다.

첫째, 향회는 마을의 자치행정조직이라 할 수 있다. 그 조직은 대체로 鄉長, 警民長, 尊位, 農監, 譏察, 洞長 등으로 임원이 구성되어 있다. 이 임원들은 친족의 어른이거나 이웃의 덕망있는 어른들로 里民의 의사에 의해 선출된 사람들이었으므로 里民들의 신뢰가 두터웠다. 이 향회조직은 마을의 전체적인 일이 있을 때마다 里民의 전체 모임을 소집하여 결의·시행하였다. 자연 한 마을이 공동운명체라는 의식이 형성될 수밖에 없었다.

둘째, 연자매관리집단을 들 수 있다. 제주도는 논이 극히 적고 밭이 대부분이며 조, 보리와 잡곡이 주요 곡물이었으므로 이의 搗精을 위한 연자매의 기능이 두드러지고 그 분포가 조밀하였다. 연자매는 20~30호 안팎의 이웃끼리 금전과 노력을 모아서 공동으로 마련하였으며 개인 소유는 없었다. 공동으로 만든 연자매이므로 공동으로 이용함은 물론 改修도 공동으로 하였다. 그래서 연자매를 중심으로 소집단이 형성되어 주민들의 호혜와 결속력을 다지는 기능을 수행하였다.

셋째, 用水集團을 들 수 있다. 제주도는 火山灰土로서 비가 내리면 지하로 빠져 용암층을 흐르다가 해안에 이르러 용출되기 때문에 마을마다 용수의 어려움이 많았다. 따라서 중산간 마을에서는 못을 파서 봉천수를 저장해서 이용하고 해안마을에서는 통물을 만들어 썼다. 이 용수를 이웃끼리 공동으로 파서 사용하였고 공동관리를 하였다. 이 와중에서 성원들간에 친밀감이 생기고 서

로 협동, 협조하게 되며 질서의식이 움트게 되었다.

넷째, 공동생활을 하면서 개인에게 부딪치는 어려움을 상부상조하여 극복하고 친목을 도모하는 계종류도 많다. 케왓집, 그물집(漁網契), 화단계(喪輿契), 관복계(婚禮服契), 쌀계, 베계(麻布契), 공목계(廣木契), 산담계, 이발계, 궤계와 각종 친목계 등이 있다. 마을에는 이런 여러 가지 계가 있으며 주민들은 여러 조직에 연계되어 계원 끼리의 친목과 연대감을 강화하였다.

다섯째, 각 마을에는 마을제가 있으며, 儒敎式 酺祭와 巫俗式 당굿 두 가지가 있었다. 포제는 향회가 주관하여 매년 음력 정월에 남성들이 지내는 마을제인데 마을의 안녕과 풍년을 빌었다. 포제를 지낸 후 주민들이 음복하면서 서로 친목을 도모하기도 하고 마을의 당면문제를 서로 협의하면서 마을의 결속을 다지기도 하였다. 당굿은 마을 수호신인 본향당에서 여성들이 모여 마을의 안녕과 풍년을 기원하는 무당굿으로 마을 공동의 소원을 비는 가운데 부녀자들의 일체감을 형성시켜 주었다.

여섯째, 제주 농촌사회에서는 협동적 노동 형태인 수눌음을 쉽게 볼 수 있다. 수눌음은 ‘품앗이’를 통해 힘든 일을 이웃 간에 거들어 가며 하는 것을 말한다. 특히 농번기에는 일손을 크게 필요로 하는데, 제주인들은 서로 간에 노동을 교환함으로써 부족한 일손을 보충할 수 있었다. 이러한 수눌음은 제주인의 역량을 한데 모아주는 사회통합의 기능을 수행해 왔다.

일곱째, 이웃끼리 물품의 贈答도 마을의 공동체 의식을 강화시켜 주었다. 집안에 대사가 있을 때마다 집집마다 ‘반 테우기’를 하여 地緣集團의 공동체로서의 결속을 다졌다. 음식물 나누어 먹기, 대사 때 금품부조 등의 증답관행은 촌민의 경제순환, 자급자족체제의 기능을 수행할 뿐만 아니라, 친목과 연대감을 강화시켜 주었다.

이처럼 제주인의 일상적인 생활관행은 비록 혈연적인 친족이 아니라 하더라도 친족과 같은 친밀감을 형성시켜 주어 공동체의식을 강화시켜주었다. 이러한 제주인 특유의 공동체의식은 일상적인 삶 속에서만 나타나는 것이 아니라, 외세 침입, 자연재해 등 온갖 시련에 봉착할 때마다 나타나 더욱 빛을 발하였다. 이러한 단결의식은 제주인의 역량을 극대화시키는 동인이 되었으며, 제주인은 이를 통해 역경을 극복하였다.

2) 역사적 시련 극복의 공동체 의식

(1) 조천만세운동

제주지역에서의 3·1 운동은 제주의 관문인 조천지역을 중심으로 '19년 3월 21일부터 3월 24일까지 4일간에 걸쳐 전개되었다. 시위운동의 발단은 당시 휘문고보 학생 金章煥이 경성에서 3·1 만세 시위에 가담하여 활동을 전개하다, 시위자 색출작업이 강화되자 독립선언서를 숨기고 3월 16일 귀향하면서 구체화되었다. 그러나 이 지역에서는 이미 金時範, 金時殷 등이 전국 각지에서 조선독립을 선언하는 시위운동이 발발하고 있음을 듣고, 독립운동을 모색하고 있었다.

김시범은 김시은, 김장환과 함께 3월 17일경 조천리 미밋동산(후에 만세동산으로 개칭)에서 거사 발의를 하고 동지 규합에 나섰는데, 3월 19일까지 규합된 인원은 14명이었다. 이들은 거사일을 3월 21일로 정하였다. 이 날은 조천지역 뿐만 아니라, 제주도내의 유림간에 명망이 높은 김시우의 기일이었다. 이는 시위 주동자들의 대부분이 金時宇의 직방계에 있는 사람들이라는 점에서 그의 기일을 택함으로써 그들의 만남을 자연스럽게 이룰 수 있었기 때문이다. 이들은 거사준비로 태극기를 만드는 한편 신촌, 함덕 등지의 서당학생을 동원토록 연락하였다. 金弼遠이 주민의 참여를 유도하기 위하여 창호지에 혈서로 대한독립만세라고 크게 써서 선두에 들고 경찰관주재소를 향하여 행진, 주재소를 거쳐 마을 동쪽 미밋동산으로 집결하여 태극기를 꽂아놓고 김시범이 독립선언서를 낭독하고 이어 김장원의 선창으로 운집한 5백여명이 대한독립만세를 외쳤다. 그리고 태극기를 들고 시가행진하면서 억압되었던 울분을 외치며 계속 만세를 불렀다. 당시 神田 순사부장은 조천주재소의 경찰력만으로 시위대의 행진을 저지할 수 없게 되자, 급히 본서에 지원 요청하여 증원부대가 도착하자 무차별 본서로 연행하였다. 3월 22일부터는 조천장터에서 검속자 석방을 요구하며 만세시위가 이어졌지만, 운동의 핵심적인 인물인 14인이 모두 검거되어 버리자 만세시위 운동은 일단락되고 말았다.

그러나, 이 운동의 영향은 실로 막대하였다. 이 운동의 영향으로 서귀포 일부 어촌에서 해상만세시위, 서귀포 삼매봉에서 만세시위가 잇달아 일어나는

결과를 가져왔다는 점에서 이 운동은 지역적으로 만세운동을 확산하는 기제가 되었다. 또한 향후 민족해방운동의 일선에서 활약한 제주 출신들의 대부분은 이 운동에서 영향을 받았다.

(2) 제주 해녀의 항일운동

‘31~’32년, 2년에 걸쳐 북제주군 구좌읍을 주무대로 제주 해녀의 항일운동이 일어났다. 제주 해녀들이 살아남기 위한 생존권 투쟁을 굳이 ‘항일투쟁’이라고 명명하는데는 이유가 있다. 가냘픈 제주 해녀의 수익과 권익을 무참히 짓밟았던 자들이 당시 島司를 비롯한 일본관헌들이었고, 집단투쟁의 상대 역시 일본의 관헌들과 경찰들이었기 때문이다. 또한 이 역사적 봉기 이후, 일제는 전도에 걸쳐 술한 민족운동가들을 대대적으로 검거하여 투옥시켰다. 이 운동은 해녀들의 생존권 투쟁이면서도 항일의 색채가 짙기 때문에 제주해녀의 항일운동이라 일컬어지고 있다.

제주 해녀의 항일운동은 몇 가지 측면에서 의의가 자못 크다. 첫째, 투쟁의 주체가 여성집단이라는 사실이다. 제주도내에서만 아니라, 우리 나라의 민족운동사상 순수한 여성집단에 의하여 생존권을 획득하기 위한 줄기차고 강렬했던 투쟁을 벌인 사례는 일제 강점기에 찾아보기 어렵다.

둘째, 한국 최대 규모의 어민투쟁이었다는 사실이다. 한국의 어업사를 통틀어, 이처럼 대규모의 집단적 항쟁을 불러일으켰던 사례는 아직 드러나지 않는다는 점에서 주목하지 않을 수 없다.

셋째, 제주 해녀의 항일운동은 제주민 특유의 공동체의식 내지 자치주의의 발로였다는 점이다. 육지부와 격절되어 유달리 공동체의식이 강한 제주도민은 예로부터 거친 외세의 파도에 공동체적으로 대처하는 항쟁이 잇따랐다. 그러므로 급진이념을 따지기 이전에 도민은 원초적으로나 심정적으로 공동체주의자였다고 말할 수 있다.

넷째, 제주 해녀의 항일운동은 ‘30년대 최대의 항일투쟁으로 짐작된다. ‘31년 6월부터 ‘32년 1월까지 구좌읍, 성산읍, 우도면 해녀들이 주도했던 이 운동은 연인원이 무려 1만 7천 130명에 달했으며, 크고 작은 집회와 시위 횟수만 해도 무려 238회에 이르렀기 때문이다.

(3) 廢道案 반대 운동

미군정청은 '46년 7월 2일 濟州島를 道로 승격한다는 내용의 군정법령 제 94호를 제정, 공포하고 같은 해 8월 1일부터 도제를 시행한다고 발표하였다. 이로써 濟州島는 全羅南道の 邑속에서 벗어나 자치행정의 첫걸음을 내딛게 되었다.

그러나, 자유당 정부가 들어서면서 제주도를 다시 전라남도에 예속시키는 방안을 추진, 온도민을 분노케 했다. 이 같은 폐도론은 면적의 협소와 인구의 과소 등 도제의 열세로 '56년과 '57년 두 차례에 걸쳐 행정기구 간소화 및 예산절감 시책과 결부돼 제기되었다.

정부가 행정부기구를 축소하면서 제주도를 폐도, 전라남도에 다시 귀속시키는 방안을 마련하여 이를 '56년 8월 15일까지 국무회의를 거쳐 국회에 넘긴다는 소식이 전해지자 도민들은 '도제 폐지는 제주지역의 민주발전을 저해하고 산업경제를 몰락시키는 결과를 초래하게 될 것'이라며 강력히 반발하였다. 각계 인사들은 '56년 8월 9일 오후 2시 강당에서 긴급 첫 회의를 갖고 정부의 도제 폐지를 온도민과 함께 적극 저지키로 결의하였다. 이에 따라 「도제폐지 반대추진위원회」가 구성되고, 추진위는 10일부터 시·읍면 단위로 반대궐기대회를 개최하여 도민 여론을 확산시켜 나갔으며, 제주출신 3명의 국회의원들과 민의원 의장과 재무부 등 중앙부처를 방문해 폐도 불가 입장을 전달했다.

재경제주도민회도 제주에서 상경한 도민대표와 합세한데 이어 자유당 제주도 지부마저 반대성명을 발표하고 대표단을 파견해 중앙당과 관계부처에 항의했다.

이 같은 도민의 폐도 반대 분위기는 8월 11일 관덕정에서 열린 폐도 반대도민궐기대회에 5,000여명이 참가하면서 급진전되었다. 도내 중·고·대학생들도 긴급히 모여 '폐도반대학도투쟁위원회'를 결성하였고, 8월 20일 전도학생들이 모인 가운데 관덕정 광장에서 폐도반대학도총궐기대회를 개최하였다. 도민들은 날이 갈수록 조직적인 반정부 움직임을 강화해 갔다.

정부와 여당은 제주도제 폐지안에 대한 도민적 저항이 예상외로 강경하자 이를 백지화하는 쪽으로 방향을 선회하였다. 결국 국회 상임위원장 연석회의는 자유당 정책위원회가 채택한 정부기구 간소화안을 부결시켰다. 이렇게 해서 제주도의 존폐문제는 마무리되는 듯 싶었다.

그러나 폐도안에 따른 불씨는 완전히 꺼지지 않고 있었다. 그로부터 1년뒤 폐도안에 대한 도민들의 감정이 어느 정도 수그러 들어갈 무렵 다시 폐도안이 고개를 들어 도민들을 긴장케 했다. 이번에는 여야가 4대 총선을 앞둔 선거법

협상 과정에서 제주도선거구를 전남으로 합병키로 합의한 것이었다. '57년 11월 여야가 합의한 본도 참의원 선거구 전남 합병안은 지난번 도제 폐지 추진 때와 마찬가지로 전남출신 의원들에 의해 처음 제기되었다. 제주도내 기관장과 지방의원 등 지역유지들은 11월 19일 긴급대책회의를 소집하였다. 단일 선거구 획득을 위한 전남 합병안 반대투쟁은 그해 11월 21일 열린 도민궐기대회로 절정에 달했다. '제주도단일선거구제관철추진위'가 주최한 이날 도민궐기대회에는 무려 2천여명의 도민이 대회장인 관덕정을 가득 메우고 전남 합병안을 결사반대하는 결의문을 채택하였다. 마침내 여·야 협상위는 도민들의 조직적인 반대운동에 굴복, 12월 11일 협상대표자회의를 갖고 '참의원 선거법안에 제주도를 단일선거구로 인정한다'는 특별조항을 삽입키로 합의했다. 도민들의 단합이 廢道를 막은 것이다.

폐도반대운동은 일부 계층과 정치세력이나 기관, 단체가 나선 것이 아니라 전도민이 함께 한 도민운동이었으며 정부를 상대로 한 거도적인 투쟁으로 정부의 정책을 뒤바꿔게 한 초유의 일이기도 했다.

(4) 사라호 태풍 피해 복구

'59년 사라호 태풍으로 인해 제주는 사상 유례없는 인명과 재산피해를 가져왔다.³¹⁾

도민들은 피해 복구에 나섰지만 태풍은 남해안 일대에 걸친 것이기 때문에 제주도의 피해복구는 전적으로 국고보조에 의존하거나 행정기관, 또는 국내 민간원조단체에만 의존할 수는 없었다. 사라호 태풍에 의한 재해를 극복하는 것은 도민의 몫이었다. 어느 누구도 도와줄 수 없는 상황에서 뉘을 놓고 있을 수만은 없었으며 슬픔을 딛고 서로 위로하며 스스로 일어서야 했다. 참상을 극복하는 과정에서 주택과 식량을 잃은 이웃들을 살피고 서로 도와주는 도민

31) 제주도 당국이 발표한 피해 상황을 보면, 본도의 인명 피해는 사망·실종 11명에 127명이 부상한 것으로 나타났다. 전국적으로는 849명의 인명 피해가 발생하고 당시 화폐가치로 661억환의 재산 피해를 냈다. 본도의 재산 피해는 32억 5천만환에 달했으며 이재민은 무려 67,678명에 이르렀다. 당장 의식주 해결이 곤란해 구호해야 할 이재민 수만도 3,342세대에 12,860명이었다. 또 가옥 14,271동이 전파, 반파, 침수되고 선박 236척이 부서지거나 유실됐으며 공공건물 131동이 파괴됐다. 이밖에 교량유실 21개소, 도로유실 14,755m, 농경지 침수 2만 5천여 ha에 이르러 농작물이 폐작 됐다.

의 공동체의식은 여지없이 발휘되었다. 특히 도민들은 재해복구비를 마련하기 위해 공무원 모금, 학생 모금, 독지가 모금, 극장 모금, 가두 모금 등 다양한 방법과 대상을 동원해 모금활동을 전개했다. 전국의 제주향우회에서도 의연금품을 보내는 등 피해 복구에 전도민이 동참하였다.

2. 도민사회 내부통합 방안

1) 지역개발과 주민참여

(1) 주민참여의 필요성

지역개발계획 수립이나 공공시설의 입지 결정 등 정책과정에 있어서 주민참여가 필요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 주민참여는 개발계획의 정당성을 확보해 준다. 개발계획의 기본적 정당성의 근거는 그 계획의 수용자인 주민들의 동의에 있으며 이는 개발계획의 기본방향을 당해 주민의 의사에 따라 결정한다는 것을 의미한다.

둘째, 주민참여는 주민상호간의 이해관계를 조정하고 상호협력을 증진시킨다. 주민참여의 과정을 통하여 상이한 이해관계는 통합된 전체의 이익 속으로 조정된다.

셋째, 주민참여는 개발계획 수립을 위한 의사결정을 합리화할 수 있다. 정책결정의 주체는 각종 쟁점들을 면밀히 검토함으로써 사업의 파급효과에 관한 세심한 인식을 갖게되며 그 결과 개발의 폐해가 최소화된다.

이외에도 주민참여는 정책결정과정에 참여하는 여러 주체들로 하여금 책임의식을 강화하고 정책에 대한 이해를 제고시키는 학습 효과를 유발할 수 있다. 이러한 주민참여의 필요성에도 불구하고 행정기관은 주민참여에 대해 부정적 인식을 갖고 있는데 그 이유는 주민의 참여가 사업 절차를 불필요하게 지연시키고 혼란을 가중시키지 않을까 하는 우려 때문이다.

그러나 주민참여에서 나타날 수 있는 이러한 문제점들은 참여로부터 얻는 효과에 비하면 아주 적은 대가이며, 사업주체들의 노력에 의해서 얼마든지 해결 가능한 것이다. 따라서 개발사업의 추진이나 공공시설의 입지 선정 과정에 주민들을 적극 참여시키는 것이 바람직하다.

(2) 제도적인 주민참여의 활성화 방안

제도적 참여란 국가 또는 지방자치법규에 의하여 공식적으로 이루어지는 참여로서 민주국가에서는 정책과정에 다양한 주민참여의 방법을 제도적으로 보장하고 있다.

제도적 참여의 구체적 통로는 국가에 따라 다를 수 있지만 일반적인 것들은 반사회와 같은 주민회의 및 간담회, 위원회, 공청회, 주민투표와 같은 직접참정제도, 청원과 진정, 여론조사 등을 들 수 있다.

그러나 모든 자치행정의 영역이 주민참여의 대상은 아니며, 우리 나라에서 일반적으로 주민참여를 필요로 하는 영역은 자치단체의 기본구상 및 장기계획, 각종 개발사업, 주민 복지사업, 청소·도로·녹화 등의 특정사업 네 분야이다.

한편 주민참여의 시기는 대안 선택이 이루어진 이후보다도 정책의 형성단계에서부터 참여시키는 것이 갈등 관리를 위해서도 바람직하다. 그 동안 각종 협오시설을 설치하는 과정에서 지역주민을 대상으로 하는 공청회, 사업설명회 등에 막대한 에너지가 투입되면서도 별다른 효과를 거두지 못하고 주민들의 반대에 직면했던 것은 많은 경우 주민참여의 시기가 늦었던 데 기인하였다. 주민참여의 방식과 과정을 결합하여 정리하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 지역개발과정별 주민참여 방법

과 정	성 격	참 여 방 법
1.행 정 수 요 관 단	· 지역여건 및 조사, 분석 · 문제의 발견, · 목표의 설정	· 주민 합의 형성단계 · delphi방법, · 설문조사 · 공청회, · 여론모니터, · 매스컴
2.계 획 수 립	· 대안 작성 · 대안 비교 평가	· 공청회, · 자문위원회 · 특별작업반 형성, · 환경영향평가
3.계 획 집 행	· 이해관계자의 이해, 설명 · 자발적 협조, 지지	· 여론모니터, · 전시회 · 매스컴 활용, · 의견서 제출
4. 평 가	· 집행결과의 분석, 평가 · 환류	· 모니터 제도 · 매스컴 이용, · 여론조사

자료 : 한국지방행정연구원, 『지방자치시대의 주민참여확충방안 연구』, 1989, p.114.

주민참여의 활성화를 위해서는 두 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 하나는 참여지향적인 주민의식이 계발되는 것이고, 다른 하나는 주민들에게 필요

한 정보가 공개되어야 한다는 것이다. 아무리 주민참여의 통로가 마련되어 있다 할지라도 주민의식 수준이 이를 활용할 단계에 이르지 못하면 참여의 효과를 기대할 수 없다. 주민들은 지역발전의 주체로서 자신의 권리와 책임을 자각해야 하며 지역문제에 대한 보다 적극적인 관심과 참여가 요구된다. 또한 이기심을 억제하고 공익을 존중할 줄 아는 공동체 윤리를 습득해야 할 것이다. 행정정보의 공개는 주민과 당국간에 신뢰관계를 구축시킬 뿐만 아니라 행정기관의 정책결정에 대해 주민들이 정확한 판단을 내릴 수 있게 하는 전제가 된다. 그리하여 “정보가 없으면 참여도 없다.”는 말까지 나오고 있다.

제도적인 주민참여의 활성화를 위한 방안으로 다음의 내용들을 검토할 수 있다.

① 행정정보공개제도의 활성화

‘97년 12월 일반법으로서 「정보공개법」이 제정되어 지방자치단체에 대해서 정보공개조례에 대한 자치입법권을 위임하였다. 「정보공개법」은 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개 청구에 관하여 필요한 사항을 법률로 정함으로써 국민의 알권리를 보호하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 하고 있다. 행정정보가 주민들에게 바람직하게 제공되려면 자치단체가 정보공개조례를 제정하는 것만으로는 충분치 못하며 정보공표의무를 동시에 제도화하고 이를 정보공개청구제도와 병행 실시함으로써 정보제공 기능을 활성화시킬 필요가 있다.

② 주민조직의 활성화

현재 제주지역에는 이·동개발협의회 등 많은 주민조직이 있으나 그 구성과 운영방법상의 문제로 효과적인 주민참여의 통로가 되지 못하고 있다. 자치단체의 정책과정에 주민들의 요구가 보다 많이 반영될 수 있기 위해서는, 첫째, 마을단위의 주민총회가 자주성을 가지고 주민전체의 의견과 욕구를 반영할 수 있어야 한다. 둘째, 이·동개발협의회는 현재의 관선위원제를 탈피하여 주민총회에서 선임하고 마을개발사업과 관련된 실질적 권한을 부여받아야 한다. 셋째, 지역내 이익단체에 대해서는 그들의 기능별 의견을 최대한으로 수렴

하고 단체 상호간에 협력을 증진해 나갈 수 있도록 해야한다.

③ 위원회제도 개선

주민 행정참여의 수단으로서 위원회는 자문위원회, 심의회, 행정위원회로 크게 나누어진다. 자문위원회 혹은 협의회는 일반주민의 요구와 기대를 반영하고 관심과 협력을 확보하기 위한 장치이며, 심의회는 전문지식과 경험의 소지자로 하여금 자문에 응하도록 하기 위해 설치된다. 행정위원회는 집행기관의 일부로서 독립하여 직접적으로 정책을 결정한다. 자문위원회와 심의회는 비의결기관이기 때문에 사실상 구별의 실익은 없다.

‘97년 12월 31일 현재 제주도에는 법률과 훈령, 조례, 규칙 등을 근거로 위원회, 협의회, 심의회, 자문위원회 등의 명칭을 갖는 66개의 위원회가 있다. 위원회제도의 개선과 관련하여 다음의 두 가지 문제를 제기할 수 있는데, 이는 중앙정부를 포함하여 전국적인 차원의 문제이기도 하다.

첫째, 위원회 위원 충원의 방법이다. 위원회 위원의 충원이 전문가를 무시하고 명망가 위주로 이루어지거나 관계자와의 친소관계 혹은 정치적 판단에 입각하여 행해질 때 위원회는 대표성을 갖지 못하게 될 뿐만 아니라 위원회가 행정부의 결정을 정당화하는 거수기 역할을 할 가능성이 높다. 이러한 병폐를 시정하기 위해서는 외국의 경우처럼 주민으로부터 신청을 받거나 주민단체 등에게 추천을 의뢰하는 것도 하나의 대안이 될 것이다.

둘째, 한 해에 한 차례도 회의를 갖지 않거나 거의 역할을 하지 못하는 유명무실한 위원회가 매우 많다. 이들 위원회의 존치여부를 전면적으로 재검토한 후 통폐합 등의 조치를 취하여 위원회의 난립을 방지해야 할 것이다. 무분별하게 위원회를 조직하는 사례를 원천적으로 차단하기 위해서 위원회 설치요건을 강화할 필요가 있다.

④ 공청회제도 개선

공청회는 행정입법, 행정계획, 행정처분 기타 주민의 이해와 밀접한 관련이 있는 주요 사항에 관하여 최종 결정에 도달하기 전에 의견을 널리 구하는 절

차로서 이해당사자와 전문가의 의견을 수렴하기 위해서 개최된다. 제주지역의 경우, 근래에 들어 「제주도개발특별법」 개정을 위한 공청회, 4·3관련 공청회, 한라산 정상보호계획을 위한 공청회 등이 열린 바 있다.

공청회 제도의 개선을 위해서, 첫째, 공청회의 대상을 도시계획 수립이나 도시재개발사업 등에 국한하지 말고 지방자치단체의 일반정책에까지 확대시킴으로써 주민참여의 영역을 넓혀야 한다. 둘째, 공청회에서 제시된 바람직한 의견은 적극적으로 시책에 반영함으로써 주민의 참여의지를 고양시켜야 한다. 셋째, 다수 주민의 객관적인 여론을 수렴하기 위하여 공청회의 공개성을 제고하는 노력이 필요하다. 구체적으로 공청회를 관심 있는 주민 모두에게 개방할 것, 지정토론자의 수를 지나치게 많이 하여 준비된 발언만으로 공청회가 종료되지 않도록 할 것, 일반청중에게 자격 제한 없이 발언 기회를 충분히 부여할 것, 시책방향에 호의적이거나 협조적인 인사위주의 토론자 지정 관행을 지양할 것, 충분한 공시기간의 부여 및 사전 사업설명 등의 홍보로 다수 주민의 참여를 유도할 것이 요청된다.

⑤ 옴부즈맨제도의 강화

옴부즈맨제도는 관료집단의 공권력 남용으로부터 시민의 권리를 보호하기 위해서 고안된 일종의 호민관제도이다. 독립된 국가기구로서 옴부즈맨은 접수된 민원을 중심으로 행정행위의 합법성 혹은 합리성 여부를 조사하고 적절한 시정 조치를 권고한다. 옴부즈맨이 의회에서 선출되는 의회형 옴부즈맨제도를 원형으로 하지만, 행정부형 옴부즈맨제도가 등장하면서 오늘날 두 개의 유형이 혼재하고 있다.

‘94년 정부는 옴부즈맨제도에 해당되는 국민고충처리위원회를 발족시켰으며, 제주도는 ‘99년 도정 수행에 도민의 고충과 의견을 수렴함으로써 참여자치의 실현을 도모하고자 ‘주민옴부즈맨제도’를 도입하였다.³²⁾ 주민옴부즈맨은 행정기관의 위법부당한 행위를 제보하고 불합리한 법령과 제도의 개선을 건의하

32) 주민옴부즈맨은 50명 내외로 구성되며, 사회적 신망이 높고 지방행정에 대한 식견이 풍부한 자 중에서 도지사가 위촉한다. 임기는 2년이며 1차에 한해서 연임될 수 있다. 현재 남자 36명, 여자 9명 도합 45명의 주민옴부즈맨이 위촉되었다.

며 기타 도정 발전에 대한 의견을 제시한다. 주민옴부즈맨은 도지사나 제주도 감사관실 양쪽 모두에 대해서 제보 혹은 건의할 수 있다. 그러나 제주도의 주민옴부즈맨제도는 본래적인 옴부즈맨제도와 거리가 있으며 지방정부의 보조기관으로서만 의미를 갖고 있다. 접수된 민원에 대해서 독자적인 조사를 행하고 시정을 권고할 수 있는 본래적 의미의 옴부즈맨제도가 도입될 때에만 이 제도는 불만 처리의 기제로서 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

⑥ 전자민주주의의 활성화

전자민주주의의 영역은 여론조사에서부터 정책토론, 주민투표에 이르기까지 다양한 영역을 포괄한다. 한국의 전자민주주의의 수준이 일천한 상황에서 제주지역 역시 예외가 아니어서 주로 홍보 및 정보 제공의 수준에 머물고 있으며, 부분적으로 정책 건의나 민원 제기의 용도로 활용되고 있다. 자치단체의 경우, 남제주군은 BBS만을 운영중이며(천리안: go cheju), 제주도(<http://cheju.go.kr>), 제주시(<http://city.cheju.cheju.kr>), 서귀포시(<http://sogwipo.cheju.jr>), 북제주군(<http://www.pukcheju.cheju.kr>), 도교육청(<http://www.cheju-o.ed.cheju.kr>)은 인터넷에 웹사이트를 확보중이다.

시민단체의 경우, 제주범도민회(<http://www.jinbo.net/chejucca>)와 제주경실련(<http://www.badaro.ne.kr/cjccej>)이 각각 인터넷 홈페이지를 운영하고 있다. 범도민회는 2000년대 시민운동의 활성화를 위해 자체 홈페이지를 더욱 강화시켜 '사이버 범도민회'를 운영할 예정이다. 제주도의회(<http://www.council.cheju.kr>)의 경우, '99년 10월 20일 홈페이지를 개설하였다.

(3) 비제도적인 주민참여에 대한 대처방안

비제도적 참여란 법적 근거에 의하지 않고 이루어지는 참여로서 대의제도의 기능이 작동하지 않거나 제도적 참여가 원만히 운영되지 못하는 경우 자주 나타난다.

비제도적인 주민참여의 대표적인 양태인 주민운동은 지역의 주체인 주민들이 지역생활과 관련된 어떤 문제나 요구를 해결하기 위해서 집단적으로 의사

를 표시하는 행동이라 말할 수 있다. 현대사회의 다원화된 이해관계와 사회적 분화를 고려할 때 주민운동의 발생은 불가피하며 이를 완전히 예방한다는 것은 불가능한 일이다. 주민운동의 영향에 대해서는 긍정적 측면과 부정적 측면을 동시에 지적할 수 있다.

긍정적 측면에서 볼 때, 주민운동은 지역주민의 의사를 무시한 정책의 수립과 집행에 강력한 이의를 제기함으로써 왜곡된 사태를 바로잡을 수 있으며, 행정의 독선과 전횡을 타파하여 책임행정을 구현하는데 일조한다. 반면에 부정적 측면으로서는, 지역이기주의의 발호와 집단행동에 의존하는 문제해결 풍토의 조장, 행정의 능률과 안정성 저해 등을 들 수 있다.

이와 같이 주민운동은 긍정적 측면과 부정적 측면을 동시에 갖고 있으므로 양자를 통합하는 관점에서 접근하여 합리적인 대처방안을 도출해야 한다. 주민운동의 발생을 최소화하며 이미 발생한 운동에 대해서는 조기에 문제를 해결하기 위해서는 합리적인 보상체계의 확립, 정책과정의 민주화, 제도화된 갈등 해소 장치의 활용, 환경영향평가제도의 개선, 지방의회의 갈등 중재 노력 등 정책적 대응방안이 마련되어야 한다. 이 밖에도 주민들과의 이해관계를 합리적으로 조정하기 위해 공무원의 협상 능력이 향상되어야 하고 장기적인 관점에서 지역이기주의를 완화시키기 위한 사회교육도 강화되어야 한다. 운동의 발생 원인에 따라 여러 가지 방안을 복합적으로 활용하여 탄력적이고 신축성 있게 대응해나가는 것이 바람직할 것이다. 제주사회가 모색할 수 있는 몇 가지 구체적인 방안들은 다음과 같다.

① 「열린민원법정」 운영의 내실화

제주도와 각 시·군이 주민운동에 적극 대처하기 위해서 '97년에 설치된 '열린민원법정'은 행정기관이 승인 또는 인·허가한 사업의 시행으로 발생하는 민원에 대한 타당성과 피해 여부를 심의하는 기관이다. 법조인, 대학교수, 언론인, 사회단체 대표, 전직공무원 등 10~15명으로 구성되는 위원회는 피해를 조사하고 분쟁을 중재한다. 열린민원법정제도는 의결기관이 아닌 비상설 심의 기관인데다 법적 기관도 아니어서 조정 및 중재가 법적 구속력을 가지지 못하기 때문에 분쟁당사자 어느 한 쪽이 조정안을 수락하지 않는다면 효과를 거둘

수 없다는 문제점을 갖고 있다. 그러나 ‘열린민원법정위원회’는 행정공무원을 배제시키고 있어서 사안의 심의에 어느 정도 공정성과 객관성을 유지할 수 있는데다 행정기관이 승인·인가한 모든 사업에 대한 분쟁을 심의대상으로 하고 있다는 점에서 운영의 묘를 살린다면 갈등조정기구로서 상당한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

따라서 청구된 사안에 대해서 이해관계인 다수를 참석시켜 그들의 주장을 구체적으로 듣는 기회를 마련함으로써 심의 과정 자체가 갈등 완화의 기회가 될 수 있도록 노력하는 한편 중립적인 입장에서 사안을 심의·의결해야 할 것이다.

② 입지분쟁조정위원회의 설치

근래에 들어 제주지역에서 발생하는 주민운동의 상당수가 쓰레기매립장, 하수종말처리장 등 비선호시설의 입지 반대와 관련된 운동이다. 따라서 앞으로 비선호시설 등 공공시설의 입지를 둘러싸고 발생하는 주민과 행정기관간의 갈등을 신속하고 공정하게 조정하여 시설입지를 보장하기 위해서는 행정관청으로부터 독립성을 갖고 준사법적 기능을 수행하는 입지분쟁조정위원회의 설치를 검토할 필요가 있다. 조정위원회의 위원은 공무원, 지방의회의원, 민간전문가, 주민대표 등으로 구성되며 시·도지사가 의회의 동의를 얻어 임명함으로써 대표성이 확보되도록 한다. 입지분쟁조정위원회제도는 사법 절차의 지연으로 인한 시간과 비용의 문제를 해결해 줄 뿐만 아니라 조직과 업무가 일반 행정으로부터 독립되어 있기 때문에 조정 결과에 신뢰성과 공정성을 확보할 수 있어서 주민과 행정당국간의 갈등 해결에 크게 기여할 것이다.

③ 비선호시설 유치지역의 공모

비선호시설의 특정지역 입지에 따른 지역주민들의 반발을 사전에 예방하는 방안의 하나로써 시설 설치 주체가 일정한 조건을 제시하고 시설입지를 희망하는 지역을 공개적으로 모집하여 응모한 지역 중에서 최적의 지역을 선정하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.³³⁾ 이 방법은 주민의 동의를 얻어 시설을

33) 우리 나라에서는 ‘94년 과학기술처에서 핵폐기물처리장 부지를 확보하기 위해 유치지역을 공모한 바 있다.

유치함으로써 절차의 민주성을 확보할 수 있으며 지역주민의 자발적 참여를 유도한다는 장점이 있다.

④ 환경영향평가제도의 개선

환경영향평가란 개발사업과 관련하여 사업 추진이 환경에 미치는 영향을 사전에 예측하여, 그 부정적인 영향을 제거 혹은 감소시키기 위한 효과적 방안을 모색하는 제도이다. '81년 「환경영향평가법」이 제정된 이후 그 내용이 꾸준히 보완되었다.³⁴⁾

이 제도는 환경영향평가서의 초안을 20일 이상 주민에게 공람토록 한 후, 사업자로 하여금 제출된 주민의 의견을 환경영향평가서의 내용에 포함시키도록 하고, 반영되지 아니한 의견에 대해서는 그 사유를 명시하도록 하였으며, 또한 설명회나 공청회의 개최를 의무화함으로써 주민참여의 중요한 기제가 되어왔다.

제주도의 경우 '91년에 공포된 「제주도개발특별법」의 규정에 따라 다소 다른 방식으로 환경영향평가가 이루어지고 있다. 그 차이를 살펴보면, 환경영향평가서의 심사기관이 환경부장관이 아닌 도지사라는 점, 환경영향평가를 대행할 수 있는 기관 역시 환경부장관이 아닌 도지사가 지정·고시하게 되어 있다는 점, 제주도환경영향평가의 대상사업은 「환경영향평가법」의 대상사업보다 더 작은 규모의 사업까지 평가 대상의 범위를 확대하고 있다는 점, 「제주도개발특별법」에는 환경영향평가서의 이행 과정에 대한 사후관리 규정이 마련되어 있지 않다는 점, 그리고 전국에서 최초로 경관영향평가가 이루어졌다는 점 등이다. '99년 1월 7일 「제주도개발특별법」이 개정되면서 경관영향평가의 명칭은 삭제되었지만 그 실질적인 내용은 제주도지사가 심의하는 환경영향평가에 포함되도록 되어 있다.

현행 「환경영향평가법」의 문제점으로는, 평가대상 사업을 일정 규모 이상

34) 동일한 사업에 대해 교통, 재해, 지하수, 경관 등 개별적인 영향평가가 독립적으로 시행됨에 따라 종합적인 분석이 어렵고, 조사연구의 중복에 따른 시간과 비용이 낭비된다는 문제점이 제기되어 정부는 2000년 1월부터 통합영향평가를 실시할 예정이며 제주도 역시 이를 법제화할 방침이다.

으로 제한함으로써 규모가 작더라도 환경 파괴 효과가 큰 사업이 환경영향평가 대상에서 제외된다는 점, 환경영향평가서의 작성 주체가 바로 사업시행자이기 때문에 공정한 평가에 대한 의문을 갖는다는 점, 공청회의 참여 범위를 피해가 예상되는 지역의 주민으로 한정함으로써 전문지식을 갖춘 환경단체의 참여를 어렵게 하고 있다는 점, 완성된 환경영향평가서나 이에 대한 환경부장관의 조치 내용이 공개되지 않는다는 점, 최종평가서의 검토 시기가 계획수립 단계가 아닌 시공 직전 단계에서 이루어지기 때문에 사업계획의 근본적인 수정이 어렵다는 점 등이 지적되고 있다. 제주도의 경우에는 일반적인 문제 외에도 「제주도개발특별법」이 환경영향평가의 사후관리 규정을 마련하지 않고 있어서 환경영향평가제도의 실효성에 의문이 생길 수 있으며, 특히 제주도 당국이 사업시행 주체인 경우 환경영향평가서의 작성주체가 심사주체가 됨으로써 심사의 객관성이 보장되지 못한다는 문제가 있다.

⑤ 주민투표제의 활용

지방자치에 있어서 주민투표제는 주민이 자치의 주체로서 지역공동체의 운영에 대한 주요 사안의 궁극적 결정권자임을 보여주는 제도이다. 주민투표제는 지방자치단체들의 자의적 업무 수행과 행정의 경직성을 극복하는 예방적 효과를 갖으며 주민의 전체의사를 구체적으로 확인함으로써 사회통합의 기능을 수행한다.

주민투표는 다시 협의의 주민투표, 주민발안, 주민소환으로 재분류될 수 있는데 협의의 주민투표와 주민발안의 차이는 전자가 지방의회에 대해 조례의 제정이나 개폐를 제안하는 것임에 반해 주민투표는 의회에 의한 입법을 승인하거나 거부하는 행위이다. 대의적 민주제를 보완하기 위한 직접참정제인 주민투표는 선진국 대부분이 채택하고 있으며 우리나라에서도 '94년 3월 「지방자치법」을 개정하면서 주민투표제를 도입하였다. 그러나 지금까지 주민투표의 대상, 발의자, 발의 요건, 기타 투표 절차에 관해서는 따로 법률로 정하도록 하고 있으나 「주민투표법」이 아직 제정되지 않는 상태이다.

주민투표제의 본래적 취지를 고려할 때 발의권은 자치단체장 뿐만 아니라 의회와 주민으로 확대되어야 하며 주민투표의 대상 범위도 지방의회의 활동과

권한을 제약하지 않는 범위 내에서 확대하고 명확해야 할 것이다.³⁵⁾ 주민투표법이 확정되지 않았다 하더라도 사실상의 주민투표를 충분히 활용한다면 분쟁적 사안의 해결과 민주적 행정의 실현에 크게 도움이 될 것이다. 다만, 주민투표제의 도입은 순기능 못지 않게 역기능도 내재해 있는데 지방의회의 권한 약화, 다수의 횡포, 전문성이 결여된 의사결정, 집행기관의 행정처리나 지역이기주의를 정당화하는 수단으로 악용되는 것 등을 예상해 볼 수 있다.³⁶⁾

제주도의 경우, 금년에 김녕지역 주민들이 마을 통합과 관련하여 사실상의 주민투표를 실시하였다. 김녕지역은 일제시대에 행정편의를 이유로 동·서김녕리로 분할된 후 고착상태를 계속해왔다. 그 결과 지역주민 상호간에 유대감과 연대의식이 약화되고 심지어 대립과 반목의 감정이 조장되었다. 대외적으로도 마을의 위상이 실추되었고 행정적, 경제적인 비효율이 심화되었다. 설촌역사의 동일성에도 불구하고 타의적으로 분할되어 마을발전에 심각한 장애를 겪어야 했던 이 지역주민들은 결국 주민투표에 의한 동·서 통합을 결의하게 되었다.³⁷⁾ 마을 통합을 요청하는 주민의견서를 접수한 행정당국은 행정구역 변경에 따른 실태 조사와 조례 개정 등 후속대책 수립에 들어갔으며, 새로운 마을향약이 제정되고 각종 단체장 선출과 구역정비 작업이 뒤따르게 된다.

(4) 공무원의 인식과 자세 변화

정책적 대응 방안의 활용 못지 않게 중요한 것은 주민운동에 대한 공무원들의 인식과 자세이다. 주민운동이 단순한 지역이기주의의 발로가 아닌 지역주민의 생존권 수호를 내포하고 있음을 깨닫는 동시에 문제의 1차적 책임을

35) 외국의 사례를 살펴보면, 미국의 주민투표제는 주민투표 대상 사업을 조례에 열거하는 경우, 의회의 판단에 따르는 경우, 주민청구에 의하는 경우 등으로 나누어지며, 일본의 주민투표제는 법률과 조례에 근거하는 경우와 사실상 실시되는 주민투표로 나누어진다. 사실상의 주민투표는 시의 합병 여부, 마을 명칭 변경 여부, 동계올림픽 유치 여부 등에 대해서 실시되었다.

36) 강동식, “주민투표에 관한 고찰”, 제주대학교 법과 정책연구소, 『법과 정책』 제 3집, 1997, pp.10-11.

37) 동·서 김녕리 통합은 이장, 어촌계장, 개발위원장 등 동서지도자 16인으로 마을통합위원회를 구성한 후 체육행사와 경로잔치를 통해서 연대의식을 확인하고 마을 통합에 따른 설문조사를 행하여 주민의견을 수렴하였다(동·서김녕리통합준비특별위원회, 1999). '99년 7월 11일 주민투표 결과 유권자 2,110명 중 1,525(72.3%)명이 투표를 행했고 1,375명(90.2%)이 마을 통합에 찬성하였다.

정책과정 내부에서 찾을 줄 아는 유연한 자세가 필요하다. 또한 공무원들은 주민운동의 해결에 적극적이며 능동적으로 임할 수 있어야 한다. 우리는 적극적으로 대처했더라면 충분히 예방되거나 조기에 해결이 가능했는데도 그렇지 못하여 운동이 격렬하게 진행된 경우를 종종 볼 수 있다. 공무원들은 저항적 주민운동을 참여적 주민운동으로 전환시키는 참여의 제도화를 유도하여 분출되는 에너지를 지역사회 발전을 위해 투입할 수 있도록 노력해야 한다.

2) 시민단체의 활성화

(1) 개념과 현황

주민조직에 대한 개념은 주민단체, 시민단체, 사회단체, 비영리조직, 비정부단체, 민간단체 등의 용어가 혼용되어 사용되고 있다. 주민조직은 공식적 조직, 준공식적 조직, 비공식적 조직으로 편의상 세 가지로 분류될 수 있다. 공식적 조직은 법령이나 조례에 근거를 두거나 행정기관의 지침에 의해 제도적으로 참여의 기회가 보장되는 형태로 건의 사항이 상당한 구속력을 갖는 경우이며, 준공식적 조직은 참여가 정례적이지 못하고 건의의 구속력이 다소 미약한 경우이며, 비공식적 조직은 형태가 자유스럽고 참여에 관한 제도적인 보장이 존재하지 않는 경우이다.³⁸⁾ 이러한 방식의 분류에 친목단체를 친목 및 이익단체로, 그리고 기타 단체의 범주를 추가하면 주민조직의 분류는 무난할 듯 싶다.

주민조직은 개인과 사회를 매개함으로써 한편으로는 개인주의와 소외를 극복하고, 다른 한편으로 사회권력 및 공권력의 횡포를 견제하는 이중의 역할을 수행하는 것으로 중요성이 강조되어왔다. 21세기를 목전에 둔 오늘의 시점에서 주민조직은 정부와 시장의 한계를 극복하는 제 3섹터의 핵심으로 새롭게 강조되고 있다.

38) 공식적 조직의 예로서 평통자문회의, 지역회, 민족통일협의회, 새마을 지회, 사회정화추진협의회, 도체육회, 반공연맹, 재향군인회, 노총지부, 여성단체협의회, 반상회 등이 있고, 준공식조직으로서 노인회, 상이군경회, 경우회 등이 있으며 비공식 조직은 각종 봉사단체와 친목단체, 운동단체로 재분류될 수 있다. 한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 주민참여확충방안 연구」, 1989, pp.143-144.

주민조직과 주민참여의 관계를 살펴보면, 우선 공식적, 준공식적 조직의 경우 제도적 참여의 통로가 마련되어 있으나 자율성이 부족하여 관변단체로 낙인찍히고 있는 실정이다. 최근에 이들 조직의 자원을 민주적으로 활용하기 위한 다양한 방안이 검토되고 있다. 비공식적 조직의 경우에 봉사 조직은 각종 자원봉사활동을 통해서 부분적인 행정참여가 가능하다. 친목 및 이익집단의 경우도 로비(lobby)의 형태에 의해서 참여가 가능하다. 우리의 경우 로비문화가 정착되지 않아서 이를 부정시하는 경향이 있지만 다원화사회에 있어서 이익집단은 다양한 방식으로 정책결정과정에 영향력을 행사하여 특수이익을 방어한다. 그러나 본격적인 주민참여의 주역은 역시 운동단체이다. 운동단체는 각종의 주민운동에 관여하고, 지역의 여론을 주도하며, 지역정치와 지방행정에 대해서 일정 수준의 영향력을 행사한다. 주민운동단체는 지역문제의 해결을 우선적인 관심사로 삼지만, 지역문제 역시 사회의 보편적인 문제와 무관치 않으므로 공익을 표방하는 자발적 결사체로서 시민단체의 개념으로 포섭될 수 있다.

‘70년대 이전의 시기에 제주의 시민단체는 YMCA, YWCA, 홍사단 3개 단체로서 이들 단체가 활동하던 시기의 제주사회는 농촌사회의 특성을 보여주고 있었다. 따라서 이들 단체들은 고립되고 궁핍한 제주사회에서 선각자적인 계몽사업과 주민지원 사업을 실시하였다.

그러나 ‘87년 6월 민주화투쟁을 기점으로 본격적인 시민운동이 시작되어 시민단체 역시 다양한 구조적 분화를 경험하였으며, 시민운동의 범주가 문화운동, 환경운동, 자치운동, 여성운동 등 여러 영역으로 확대되었다.³⁹⁾

39) 오늘날 한국사회의 대표적인 시민단체로서 경실련(‘89)과 참여연대(‘94), 환경운동연합(‘93) 등을 들 수 있으며 이들의 연합조직인 「시민단체협의회」가 구성되어 있다. 제주에서는 ‘98년 4월 제주YMCA, 제주YWCA, 제주경실련, 제주여민회, 홍사단제주지부, 제주환경련, 제주범도민회 7개 단체가 시민단체 상호간의 교류 협력 및 우의 증진, 사안별 공동 대처 등을 목적으로 「제주시민단체협의회」를 발족시켰다. 협의회는 6·4 지방선거에서 정책토론회를 주최하였으며 지방의제21을 공동으로 작성하였다. 신규회원단체 가입은 전체대표자회의에서 만장일치로 결정되며 정부, 정당 및 기업 부설기관이나 유관단체, 발족 1년 미만인 단체, 회원수가 50명 미만인 단체, 별도 사무실과 상근자를 확보하지 못한 단체 등은 가입이 제한된다. 또 제주도내에 있는 시민단체, 기업, 행정기관 등 72개 단체의 대표자는 ‘92년 리우 유엔회의가 지구환경의 위기에 적극적으로 대처하기 위해서 지방의제(Local Agenda)21을 선언하고 지방적 차원에서의 문제해결의 노력을 촉구함에 따

(2) 문제점과 활성화 방안

제주발전연구원의 정책연구 보고서인 「제주지역 시민단체의 현황과 역할 정립에 관한 연구」(1998)에 의하면 제주지역 시민운동 단체와 관련된 문제점은 크게 외부적 요인과 내부적 요인 두 가지로 대별된다. 외부적 요인에 기인하는 문제점으로서 첫째, 시민과 지방자치단체의 인식상의 문제를 지적할 수 있다. '80년대 중반 이후 시민운동이 활성화되고 있음에도 불구하고 다수의 시민이 시민단체의 활동을 통한 참여민주주의의 이상에 대해 아직도 냉소적이고 무관심한 태도를 보이고 있다. 특히 제주지역의 경우 4·3의 뿌리 깊은 유산이 자발적 참여의 걸림돌로 작용하고 있다.

둘째, 과거 권위주의 정치의 유산이 잔존하여 정부가 시민단체에 대해서 아직도 부정적인 시각을 지니고 있다는 사실이다. 공무원들의 시민운동에 대한 전반적인 이해의 부족, 지역 현안에 대한 동반자적 의식의 부재로 시민단체와 지방자치단체 사이에 깊은 골이 존재하고 있다. 앞으로 정부와 시민단체 간에 바람직한 관계 설정이 매우 중요하다.

셋째, 법률적인 제약의 문제를 지적할 수 있는데, 가령 관변단체 육성과 관련된 특별법은 시민단체의 공정한 경쟁과 성장을 방해하고 있으며, 「기부금품 모집규제법」은 시민단체의 자율적인 모금 활동을 규제하여 제약요인이 되고 있다. 세법체계 역시 대부분의 시민단체를 조세 감면 혜택대상에서 제외하고 있어 법적 제약 요인이 되고 있다.

내부적 요인에서 기인하는 문제점 역시 크게 세 가지를 들 수 있는데, 첫째, 재정 부족이다. 시민운동단체의 운영과 사업이 회원들의 자발적 회비와 후원금에 의해서 이루어지는 것이 바람직함에도 불구하고 그 비율이 매우 낮다.

둘째, 회원 확보율이 매우 낮다. 제주지역의 경우 정회원 수가 100명 이하인 시민단체가 절반에 가까우며 비교적 회원 규모가 큰 단체의 대부분은 관변단체이거나 종교단체이다. 시민들의 보다 적극적인 협력과 참여를 유도하기 위해서는 시민에 대한 서비스의 향상, 시민들에 대한 교육과 홍보, 시민공감대 형성을 위한 노력 등이 필요하다.

라 제주의제21을 추진하기 위해서 '98년 10월 가칭 「제주의제21추진협의회」를 발족시켰다. 「늘푸른제주21추진협의회」로 단체명을 확정된 동협의회는 도민참여에 의한 환경친화적 공동체 건설을 표방하고 있다.

셋째, 전문성의 결여를 지적할 수 있다. 하나의 단체가 모든 영역을 관장하는 백화점식 운동방식을 취함으로써 운동의 성과를 충분히 거두지 못하고 있다. 훈련된 인적 자원 공급이 제한된 제주지역의 특성을 감안할 때, 조직 상호간의 역할 분담이나 자체적인 전문성 강화의 노력이 절실히 요구된다 하겠다.

동보고서는 시민단체의 역할을 활성화하기 위한 제안으로서 시민단체와 지방자치단체에 대해 다음의 내용들을 주문하고 있다. 시민단체의 경우, 지역주민의 인식을 전환시키고 적극적인 참여를 유도하기 위해서 일상생활과 직결되는 자체적인 사회교육 프로그램을 개발하고, 전문성을 고양시키며, 행정당국에 대해 비판적 대안을 제시하도록 노력해야 한다. 또한 재정 확충을 위한 노력의 일환으로서 비영리조직의 마케팅 기법도 과감히 도입할 필요가 있다고 제언하고 있다.

한편, 시민단체들 상호간에 분업화에 기초한 연대를 구축하고, 더 나아가 전국적 혹은 국제적 교류를 확대해야 한다. 정부에 대해서는, 우선 정부는 시민단체에 대한 부정적인 인식을 전환시켜 개방적인 지원정책을 모색해야 한다. 그리고 시민단체 관련 법률 개정을 통해서 법률적 제약을 철폐해야 하며 시민단체에 대한 재정 지원을 위한 독립된 기구나 기금을 조성해야 한다. 이외에도 간접적인 지원책으로 세금 감면과 혜택, 각종 공공요금 할인과 감면, 공익광고 지면의 할애 등을 제도화할 필요가 있다. 또한 정부가 전담하기 어려운 사안에 대해서는 업무를 시민단체에 위임하거나 위탁하는 방안도 고려해야 한다고 제시하고 있다. 지방자치단체의 경우, 지방자치단체의 재정 지원이나 각종 편의 제공과 관련하여 조례를 제정하거나 개정할 필요가 있다.

시민단체에 관한 활성화 방안 연구가 완료됨에 따라 시민단체 육성지원을 제도화하기 위한 작업이 계속 추진 중이며, 시민단체의 도정 참여 활동 지원을 위해서 제주경실련의 '참여자치 아카데미', 서귀포 YWCA의 'TMF 실업극복 직업개발교육' 등의 사업이 진행되고 있다.

3) 사회복지시책의 강화

(1) 제주 사회복지의 문제점과 개선 방향

자본주의 경제체제는 필연적으로 분배의 불평등을 초래하며 사회주의 방식을 도입하지 않는 한 이 문제의 해결은 강도 높은 사회복지정책의 실현에

의존할 수밖에 없다. 시장경제 질서가 보편화됨에 따라 불평등한 사회적 관계가 더욱 구조화될 가능성이 많아지는 반면, 과도한 재정 부담과 비효율성을 이유로 서구의 복지국가들은 기존의 정책을 수정하고 수익자 부담의 원칙을 강조하는 새로운 경향을 보이고 있다. 그러나 사회적 약자를 보호하고 그들의 재기를 도와주는 작업은 인도주의적 차원에서 정당성을 가질 뿐만 아니라 사회적 통합의 차원에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 사회적 불평등의 해소는 공동체의 구성원들로 하여금 사회적 일체감과 동료의식, 소속 공동체에 대한 애정을 갖도록 만들어 주기 때문이다.

21세기 국제자유도시로의 도약을 모색하고 있는 제주도는 전도민의 역량을 하나로 결집시켜 새로운 도전과 맞서야 할 시대적 과제를 안고 있으며 그 과정에서 낙오하거나 혹은 배제되는 집단이 있을 때 이상적인 제주사회의 건설은 사실상 불가능하다 하겠다.

제주도는 ‘수눌음정신’ 등 훌륭한 상호부조의 전통을 갖고 있으며, 이러한 잠재력을 사회복지 정책과 연계시켜 추진할 경우 상당한 성과를 기대할 수 있다. 제주의 지리적, 문화적 특수 여건을 고려할 때 제주도의 사회복지정책은 일반적인 내용 외에도 차별화된 모델을 개발할 필요가 있다. 가령 제주도 특유의 생활양식이나 문화를 고려할 때 노인과 여성복지에 보다 많은 관심이 주어져야 할 것이며, 지리적 독립성에서 기인하는 의료복지 서비스의 한계, 2차 산업의 부재에서 비롯하는 고용기회의 부족 등을 우선적으로 고려하는 복지정책이 수립되어야 할 것이다.

제주도가 ‘96년에 발표한 「제주형 사회복지시책 모형에 관한 연구」 중심으로 제주 사회복지의 문제점을 살펴보도록 한다.

첫째, 노인복지의 경우 수용노인의 다양한 욕구복지에 부응하지 못하고 단순한 수용보호에 그치고 있다. 노인복지서비스의 강화를 위해서는 노인소득 보장, 노인건강 증진, 여가 및 사회활동 등을 위한 방안이 추가적으로 강구되어야 하며, 노인복지를 조직적이고 체계적으로 추진하기 위해서 노인복지기금을 조성할 필요가 있다.

둘째, 장애인복지의 경우 획일적인 선정 기준과 불충분한 보호 수준으로 저소득 장애인에 대한 최저생활 보장 수준이 미흡하다. 또한 장애인 이용시설이 절대적으로 부족하고 재활서비스 공급과 직업훈련 체계가 미비하다. 장애

인 복지를 강화하기 위해서는 재가복지서비스제도를 도입 운영 해야 하고, 장애인의 사회참여를 촉진하며 재활능력이 있는 장애인에 대한 취업촉진책을 강화해야 한다.

셋째, 아동복지의 경우 복지시설 아동의 대부분이 연고자가 있는 것으로 확인되었으며 아동복지시설은 사실상 위탁보호 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 소년소녀 가장들에 대한 지원은 후원금 지급을 일원화시켜 부작용의 소지를 사전에 차단해야 하며 단순한 물질적 지원뿐만 아니라 정신적 후원을 병행하여야 한다. 이밖에도 영유아를 위한 복지시설, 아동상담소의 기능을 질적으로 강화할 필요가 있다.

넷째, 청소년복지의 경우 재원이 취약하여 다양한 사업을 시행하지 못하고 있으며 청소년단체간 협력체계가 결여 되어있다. 가정이 어려운 청소년에 대한 복지서비스의 미흡과 농어촌 출신 학생을 위한 후생복지시설의 부족, 정규학교에 적응하지 못하는 문제 청소년들에 대한 선도와 교화교육의 문제들 또한 지적되었다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서 청소년복지시설에 대한 투자를 확대하여 건전 청소년 활동을 지원하고 가정이 어려운 학생들에 대한 복지서비스를 강화해야 할 것이다. 이와 더불어 ‘청소년단체협의회’의 조직, 도립기술학교의 설립, 비정규학교에 대한 지원 확대, 청소년 국제교류의 확대 등이 필요하다.

다섯째, 여성복지의 경우 제주도 여성의 지위, 성폭력과 가정폭력 등 일반적인 여성문제가 잠재적으로 산재해 있음에도 불구하고 이에 대한 기초자료가 없으며 여성문제를 상담·치료할 전문기관과 인력이 크게 부족하다. 따라서 여성·가정문제의 상담·치료 서비스를 강화하고 여성인력 개발과 사회참여를 확대시켜야 한다. 이를 위해서 기존의 민간 가정문제상담소에 대한 지원을 확대하며 제주도 여성인력 개발과 여성문제 연구를 위한 전문조직으로서 가칭 ‘제주여성개발원’을 설립해야 한다.

여섯째, 보건 및 의료복지 서비스의 경우 제주도의 의료기관과 의료인력의 수가 전국 수준에 미치지 못하고 보건인력도 다른 지방에 비해 적은 편이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 보건기관의 역할과 기능을 강화하고 보건의료 이용 취약계층에 대한 지원을 확대해야 한다. 그리고 제주대학교 의과대학 부속병원을 신설하여 타 시·도 3차 진료기관에 대한 의존을 줄이고 지방공사의료원을 빈곤 계층 및 노인환자를 위한 시설로 그 역할을 전환해야 한다.

이상의 내용들을 근간으로 보다 효과적인 복지정책을 추진하기 위해서는 민간 복지자원을 발굴하여 이를 체계적이고 합리적으로 관리할 수 있는 사회복지 전달체계의 확립이 매우 중요하다. 그리고 자원봉사 활동을 활성화하기 위해서 종합대책이 수립되어야 하고 사회복지행정이 전문화되어야 한다.

도는 사회복지정책의 입안에 있어서 기본적인 방향과 정책만을 제시하고 구체적인 운영계획은 시나 군 단위에서 지역사정에 맞게 유연성을 갖고 집행할 수 있도록 기초단체에게 재량권을 부여하는 것이 바람직하다.

문제해결의 최종적인 관건은 복지재원의 확보에 있다. 이를 위해 지방세수의 확대, 세외수입의 확충, 지방재정조정제도의 개선, 지방재정 운영체계의 합리화 등의 일반적인 지방재정확충 이외에도 사회적 재분배의 관점에서도 정당화될 수 있는 비생필품적 성격이 강한 관광유흥업소의 이용 및 판매에 대해서 지역복지진흥기금을 부과하는 방안을 고려할 필요가 있다. 지방기업과 종교단체들이 사회복지사업을 직접 경영하거나 복지사업을 지원할 수 있도록 법인 설립 요건을 완화하거나 기부금에 대한 세제 혜택을 상향 조정하는 등 유인책을 개발함으로써 이에 대한 간접적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

(2) 제주도의 사회복지시책 추진 상황

제 2기 민선도정의 사회복지시책 추진 상황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회 취약계층의 삶의 질 향상을 위하여 저소득층의 생활수준 향상, 노인복지시책의 확대 추진, 장애인의 사회참여 보장에 초점을 맞춘 다양한 사업을 추진하고 있다. 이들 사업에 대한 구체적 내용들을 살펴보면, 우선 생활보호대상자에 대한 생계비, 자녀학비, 의료비 등을 지원하고 있으며, 노인복지를 위해서 저소득노인계층에 대한 방문 순회진료와 건강실태 조사, 노인 여가선용 시설에 대한 지원 등을 행하고 있다. 장애인 대상으로는 장애인순회봉사센터 및 차량봉사대, 수화통역센터 및 시각장애인 심부름센터를 운영하고 있으며 장애인 소유 차량에 대한 지방세 감면 세목확대를 추진 중에 있다.

둘째, 보건의료 서비스 수준을 향상시키기 위해서 '99년 3월에 제주도보건의료 4개년('99-2002)계획을 수립하였다. 본 계획은 국제관광지의 보건의료체계를 구축하고 도내·외의 응급환자에 대한 후송체계를 확립하며 보건기관 시설

장비 확충과 의료취약계층에 대한 진료비 감면 등을 그 내용으로 하고 있다. 이외에도 제주도는 2개 보건소에 대한 신축 이전 공사를 하고 있으며 4개 시·군의 보건소 전산망 구축을 완료할 예정이다. 또한 제주의료원 신축공사가 진행중이며 제주의료원을 노인성치매, 정신질환, 만성퇴행성질환 치료를 위한 공공전문의료기관으로 기능을 전환시키는 방안이 모색되고 있다. 제주도민에게 수준 높은 3차 진료기관의 서비스를 제공하기 위해서 제주대학교 의과대학 부속병원 건립을 지원하고 있는데 건물부지를 확정하고 「국토이용관리법」 시행규칙 개정과 병상규모 조정을 요청중이다

셋째, 도서지역 주민의 생활환경 개선과 소득기반 확충을 위한 시책으로서, '98~2007년 사업기간 중 비양도, 가파도, 마라도, 우도, 하추자도, 횡간도 6개 도서 지역에 대해서 도로포장, 방파제 건설, 복지회관 건설, 급수탱크 설치, 하수도정비, 담수화시설, 자가발전시설, 쓰레기소각로 설치 등의 사업을 추진 중이다.

4) 시민교육의 내실화

(1) 교육프로그램의 내용

사회발전의 동력으로서 훌륭한 제도와 법률을 구비하는 것은 모든 국가와 공동체의 일차적인 관심사이다. 이는 인간의 의식과 행동은 외적인 강제에 의해서도 크게 달라질 수 있으며 변화의 효과를 영속화하기 위해서도 객체화된 장치가 필요하기 때문이다. 그러나 문제의 근원은 인간에 있으며 인간의 의식은 그 자체가 독립변수로서 잠재력을 갖는다. 의식의 변화가 선행되지 않는 모든 사회적 개혁은 형식화되고 현실과 유리될 가능성이 높다. 인간의 의식에 영향을 주는 행동방식과 가치정향을 새롭게 정립하는 것이 교육의 임무이다.

제주사회가 사회적 통합을 달성하고 세계화의 무한경쟁 속에서 경쟁력을 확보하려면 이에 대한 준비작업이 필요하다. 제주지역의 학교교육과 시민교육은 새로운 시대를 개척할 수 있도록 도민들의 자질과 능력을 강화시켜 주어야 할 시대적 과제를 안고 있다. 본 연구에서는 주로 시민교육에 초점을 맞추어 이를 검토하도록 하겠다.

21세기 제주사회 발전의 원동력이 될 시민교육의 방향은 크게 두 가지 축

면에서 설정되어야 한다. 하나는 제주도민의 정체성 함양을 위한 교육이며, 다른 하나는 민주시민교육이다. 정체성 함양교육은 지역사회의 전통과 문화에 대한 이해와 애정을 바탕으로 전 인류의 보편적 가치를 지향하는 노력으로서 오늘날 시대의 정신이기도 하다. 따라서 정체성 교육은 도민 상호간에 동질감과 연대의식을 강화시키고, 민주시민 교육은 합리적 문제 해결의 방식을 습득케 함으로써 양자 모두 지역의 사회 통합과 경쟁력 강화에 토대가 될 것이다.

제주교육은 한국인으로서의 통합성에 저해되지 않고 배타적인 지역감정을 조장하지 않도록 유의하면서, 제주인으로서 긍지와 애郷심을 심어주며, 제주의 언어와 민속, 역사와 문화의 특징을 바르게 알게함으로써 제주인의 정체성과 주체성을 함양시킬 수 있는 방향으로 이루어져야 한다.

다른 한편, 다원화 사회로 탈바꿈해 가는 세계화 추세 속에서 100만 제주인의 사회적 통합을 위한 새로운 시민교육은 차이의 값어치(value of differences)를 믿는 포용 또는 관용성(tolerance)에 관한 교육을 지향해야 한다. 즉 새로운 시민교육은 다문화주의(multiculturalism)를 근간으로 하는 다원 사회에서 다른 사람, 다른 지역, 다른 문화를 있는 그대로 인정하고 포용하는 문화적 상대주의의 관점을 강조해야 한다. 또한 시민교육은 제주도만의 독자적인 사업이기 보다 '81년 종교 및 신앙에 따르는 모든 형태의 차별과 불관용 제거를 선언한 UN 등의 노력과 연계되어야 한다. 궁극적으로 새로운 시민교육은 세계시장경제 체제로 탈바꿈하는 지구촌시대에 제주도민을 세계적 시민으로 키우기 위한 노력이어야 한다. 이를 위해 시민교육의 운영은 자치단체에 예속되기보다는, 지역의 대학이 담당하여 시민대학 형식으로 운영되는 것이 필요하다.

따라서 제주인의 사회통합을 위한 새로운 시민교육은 독자적인 별개의 프로그램을 개발하는 방안을 모색하는 한편, 각종 사회단체들이 벌이고 있는 민주 시민교육(democratic civic education) 프로그램들과 적극적으로 연계하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 절차적 민주주의의 교육은 시민들로 하여금 합리적 문제 해결의 행동규범을 내면화시켜 사회적 통합에 긍정적 효과를 가져다줄 것이다.

(2) 시민교육 프로그램을 운영하고 있는 사회단체

현재 활용 가능한 민주시민교육 프로그램을 운영하는 사회단체들은 다음과

같다. 제주지역의 시민·사회단체 모두가 해당 프로그램을 운영 하고 있는 것은 아니나 필요시 이들 프로그램을 도입·활용할 수 있을 것이다.

① 바르게살기운동협의회

바르게살기운동협의회는 정직한 개인, 더불어 사는 사회, 건강한 국가를 만들어 가는 범국민적 의식개혁 운동을 펼치고 있다. 중앙협의회와 시·도협의회에서 국민생활문화에 대한 세미나를 개최하고 있으며, 이상에 치우친 구호나 대대적 사업보다 작은 봉사, 작은 실천을 펼치려 하고 있다. 뿐만 아니라 나라경제 살리기, 자기모습 찾기, 도덕성 회복, 사회통합 교육훈련, 환경보호 녹색운동 등의 실천운동을 전개하고 있다. 세부적으로는 알뜰 시장 운용, 허례허식 근절, 거리교통질서 확립, 사랑의 편지 쓰기, 환경보호 등 실생활 개선에 주안점을 두고 있다. 아직 민주시민교육 차원까지는 이르지 못하고 있지만, 최근에 관심을 갖기 시작했다.

② 한국민주시민교육협의회

한국민주시민교육협의회는 대학생들을 대상으로 민주교육지도자 과정을 수년 전부터 실시해 오고 있다. 본 프로그램은 인상관리훈련, 문제인식과 토론 훈련, 사회참여 훈련, 정책수립 훈련 등을 주요 내용으로 하고 있다. 1년에 3회 걸쳐 실시하며, 1회에 평균 70명의 대학생들이 참가하고 있다. 뿐만 아니라 전국에 8개 지회를 설치하여 지방에서도 독자적인 세미나 및 워크숍을 개최하고 있다.

재정은 주로 한국의 녹산학술장학재단과 독일의 아데나워재단의 지원으로 충당되고 있다. 동협의회는 국회에 민주시민교육에 관한 법률안을 내놓았는데, 독일의 정치교육센터와 같은 기구를 새로이 만들어 국회 산하에 두자는 것이 주 내용이다.

③ 경제정의실천시민연합

경제정의실천시민연합은 정치가와 재벌 관계에 관한 출판물 발간 및 거리 캠페인, 공명선거 홍보 캠페인, 조세제도의 불공정성 홍보, 경제교육 정기강좌

개설과 비정기적으로 세미나를 개최하고 있다. IMF 구제금융을 받고 난 이후부터는 시민경제교육에 치중하고 있으며, 목적은 시장경제의 메커니즘, 올바른 소비행위 그리고 세계경제의 흐름을 인식시키는 데 초점을 두고 있다. 경실련 통일협회는 시민과 학생들을 대상으로 민족화해아카데미를 개설해 분단사회의 인식, 북한에 대한 올바른 이해, 민족화해와 협력 등에 관한 구체적이고 광범위한 강의를 실시하고 있다.

④ 한국YMCA 전국연맹

본부 및 50개 지부, 청년·대학·중·고교 YMCA를 통해 정치, 환경, 사회, 경제, 교육, 여성, 청소년 분야의 시사문제에 대한 세미나를 정기적으로 개최하고 있다. 21세기 지역만들기 지도자 워크숍, 삶의 질 향상을 위한 조례 청원 운동 등 전국 프로그램과 각 지역의 특색에 맞는 시민운동을 펼치고 있다. 특히 역사의식 함양, 사회문제에의 적극적 참여 유도, 문화적 발전 등에 중점을 두고 정치교육을 실시하고 있으며, 비용은 회비나 기부금을 통한 자체 조달과 공익재단으로부터의 지원으로 충당되고 있다.

⑤ 참여민주사회시민연대

참여민주사회시민연대는 '94년 국민 각계 각층의 참여로 국가 권력을 감시하고 구체적인 정책과 대안을 제시하며 실천적인 시민행동을 통해서 자유와 정의, 인권과 복지가 바르게 실현되는 참여적 민주사회를 건설하기 위해 설립되어, 전국에 2,000여 명의 회원을 두고 있다. 의정감시센터, 사법감시센터, 지방자치센터, 밝은사회만들기본부, 작은권리찾기운동본부, 참여사회연구소 등의 부설기관을 두고 있다. 자체 아카데미를 개설해 갈등조정 과정, 통일문제, 아시아의 이해, 사법제도의 이해, 여성문제 등을 다루고 있다. 정치와 사회문제에 대한 시민의 적극적 참여자세를 기르는 데 중점을 두며, 인권보호를 위해서도 여러 가지 캠페인을 벌이고 있다.

⑥ 홍사단

홍사단은 민족사회 부흥과 발전을 위해 봉사할 지도적 일꾼을 양성하기 위

해 '13년 설립되었고, 부설기관으로 도산아카데미연구원과 청소년연구원, 강서 청소년회관, 민족통일운동본부, 광주청소년자원봉사센터, 경남청소년자원봉사센터 등을 두고 있으며, 전국에 1만여 명의 회원이 있다. 자체 아카데미를 개설하여 정치교육 관련 몇 가지 프로그램을 정기적으로 운영하고 있다. 청소년 지도자 육성과정, 지역사회운동 과정, 성인 대상 교양강좌 등을 운영하고 있다. 청소년들에게 건전한 민족의식과 역사의식을 심어주고, 사회사업에의 자발적 참여를 권장한다. 회원들은 다양한 사회봉사활동을 하며, 여러 가지 거리캠페인도 벌이고 있다. 특히 민족통일운동본부는 통일에 관한 시민대상의 토론회를 개최하고, 청소년 대상의 통일교육 프로그램을 실천하고 있다.

⑦ 한국여성유권자연맹

한국여성유권자연맹은 여성의 정치의식 개발과 정치참여 확대를 통한 민주복지사회 실현에 기여하기 위해 '69년 설립되었고, 본부 및 12개 지부, 6,000여 명의 회원을 가지고 있다. 여성지도자 과정을 개설하여 여성의 정치참여를 도모하고 있으며, 특히 청년여성과 직장여성을 대상으로 한 별도의 교육과정을 별도로 개설하여 활동 분야별로 정치교육을 실시하고 있다. 여성의 정치의식을 향상시킴으로써 가정 뿐만 아니라 사회에 나가서도 지도적 역할을 담당하도록 하는 데 중점을 두고 있다. 이와 더불어 정책토론회, 공명선거 캠페인, 여성유권자 인간띠잇기 등도 벌이고 있다. 또한 각 지역별로 지역현안을 찾아 해결하는 등 참여민주주의 실천에 적극 나서고 있다.

⑧ 한국여성단체연합

여성운동단체간의 협력과 조직적 교류를 도모하고 남녀평등, 여성복지, 민주통일사회를 실현하기 위해 '87년 설립되어, 30개 회원단체와 27천여 회원이 있다. 여성관련 법령의 불평등 조항 삭제를 위한 세미나, 강연회, 캠페인 등을 벌이고 있다. 실천 프로그램은 각 회원단체들이 자율적으로 실시하도록 하고 있다.

⑨ 공동체의식개혁국민운동협의회

개인의 도덕성 회복, 공동선 확립, 민족사관 정립 등을 교육과 실천을 통해

이룩해 나아가 참된 인간공동체 형성을 범국민적으로 확산시켜 자랑스러운 국가공동체 건설 및 새시대 창조에 기여한다는 목적으로 '93년에 설립되었다. 공개협 지도자아카데미, 공개협 어린이교통경찰대, 공개협 시민자원봉사단 등의 부설기관을 두고 있다. 프로그램은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 의식개혁 실천 지도자교육, 둘째, 시민포럼, 셋째, 학생 및 노인들을 대상으로 한 의식개혁 실천교육 등이다.

⑩ 민주개혁국민연합

'98년 창립, 미래 한국사회의 진로를 모색하기 위한 민주시민아카데미 교육과정을 개설·운영하고 있다. 아직까지 교육 실적은 미미하지만 국민연합 내에 사회교육원을 설립하는 등 민주시민교육을 적극 추진할 예정이며, 개별 단체별로 시민광장 형식으로 소규모 민주교육을 실시하고 있다. 현재 사회교육원에 민주시민교육과 관련된 태스크 포스(Task Force)를 구성하고 3차례의 회의를 개최했으며, 제 2의 건국위가 추진하고 있는 민주시민대학 네트워크 구성에 적극적으로 참여하여 이견을 보이고 있는 민간·사회단체간 조정자 역할을 수행하고 있다.

⑪ 천주교민족화해위원회

천주교민족화해위원회는 민족의 화해와 평화의 관점에서 시민들의 통일의식을 고취하기 위하여 천주교 서울대교구에서 운영하고 있다. 통일에 앞서 민족간의 화해를 위한 방안으로 교회의 사회적 사명과 통일, 갈등 현실의 체험적 접근, 갈등 해결방안 모색 등의 대주제를 중심으로 강좌를 열고 있다.

⑫ 장애인대학, 장애인권익문제연구소

장애인대학은 장애인의 완전한 사회참여를 위해 특별한 프로그램을 실시하고 있으며, 장애의 등급과 종류에 따라 상이한 프로그램들을 운영하고 있다. 또한 어린이 장애자교육, 재활교육 등 비정기적 특수 프로그램도 개설하고 있다. 장애인

들의 사회참여를 위해 장애인 스스로의 참여의식을 높이는 데 주력하고 있다.

(3) 문제점과 개선방향

지금까지 살펴본 바와 같이 사회단체의 민주시민교육은 폭넓게 진행되고 있으며 정치, 경제, 사회, 환경, 역사, 청소년 등 거의 모든 분야를 포함한 프로그램이 운영되고 있다. 시민들의 정치참여가 확대되고 있는 시점에서 각 단체들은 민주시민교육에 있어서 서로 유리한 입지를 선점하기 위해 치열한 각축을 벌이고 있다고 해도 과언이 아니다. 하지만 이와 같은 과열현상은 자칫 중복투자로 인한 비용낭비를 초래할 수 있으며, 단체간 불협화음으로 민주시민교육의 본질을 흐리게 할 수도 있다. 따라서 이들 단체를 조율할 수 있는 효과적인 방안이 먼저 제시되어야 할 것으로 보인다.

시민교육에 대한 종합적인 지원 및 집행기구의 신설 필요성은 이미 공감대가 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 독일 정치교육센터를 모델로 정치적으로 완전 중립을 유지할 수 있는 시민교육원의 창립도 구상해볼 만한 일이다. 또한 체계적인 시민교육을 위한 교과서 형태의 자료 책자를 발간하거나 방송매체를 통해 여러 종류의 정치교육 프로그램을 방영하는 등의 시민교육에 대한 적극적인 투자도 100만 제주인의 사회적 통합을 달성하는 밑거름이 될 것이다.

이밖에 의회민주주의가 요구하는 시민을 양성하기 위해서 일반대중과 학생을 대상으로 의회정치의 구조와 활동을 소개하는 교육 프로그램의 개발도 제주시민교육의 중요한 과제가 될 것이다.

현재 제주도 당국이 추진하고 있는 사업 중 도민의 정체성 함양을 위한 시민교육과 관련이 있는 것은 ‘제주사정립사업추진위원회’의 구성 확대, 제주인의 독립·개척정신 고양 방안 개발 등이며 제주문화의 세계화 기반조성, (가칭)‘제주도문화예술진흥재단’ 설립, 삼성혈 중심의 문화벨트화, 삼양·화북권을 연계한 역사문화권의 개발, 문화예술전문가 육성, 제주문명 발상지 유적의 보호정비 등도 간접적으로 연관이 있다.

그러나 민주시민교육과 관련이 있는 사업은 시민단체 육성지원과 여성특별위원회 설치운영, 청소년의 국제교류 확대 등만이 관련이 있을 뿐이어서 다른 영역에 비해 상대적으로 소홀히 다루어지고 있음을 알 수가 있다.

5) 4·3의 문제 해결

‘90년대에 들어 이루어진 4·3 문제 해결을 위한 노력들을 살펴보면 다음과 같다. 제주도 의회는 ‘93년 도의회 4·3 특위를 구성한 이후 계속 국회에 4·3 특위 구성을 청원해 왔으며, ‘94년에는 4·3 피해 신고접수실을 개설한 후 4·3 피해조사 1차 보고서를 발간하였고, ‘96년에는 제주 4·3 알리기와 특별법 제정 촉구를 위한 전국순례를 감행하였다.

‘99년 도의회는 「제주도4·3사건피해자명예회복과위령사업등에관한조례」안을 입법예고 하였다. 도 당국의 경우, ‘96년 신규범도지사가 정부측에 진상 규명과 위령사업을 위한 정부지원을 요구한 바 있으며 ‘98년 4·3 50주년을 앞두고 진상규명, 명예회복, 공동체보상, 평화추구의 4·3 문제 해결 4대 원칙을 제시하였다.

민간단체의 경우, ‘97년에 ‘4·3희생자위령사업범도민추진위원회’가 공식 출범하였으며 ‘98년 3월에 범도민추진위원회와 4월제 공동준비위원회가 4·3 50주년을 앞두고 대통합을 이룩하였다. 이로써 시민단체의 불참으로 반쪽기구라는 지적을 받아왔던 ‘범도민추진위원회’가 명실상부한 4·3 위령사업을 위한 범도민기구로 자리잡게 되었다. ‘99년 범도민추진위원회는 4·3 위령사업을 어떻게 할 것인가에 대해서 공청회를 실시하였다.

이와는 별도로 ‘99년에는 제주 4·3 진상규명과 명예회복을 위한 도민연대가 결성되었고, 이외에도 제주도내 일간지인 제민일보와 4·3 연구소가 10년 넘게 피해 유가족이나 목격자 등을 상대로 증언채록 사업을 벌여왔다.

한편, 김대중 대통령이 대선공약으로 4·3 문제 해결을 약속하였으며 조세형 국민회의 총재권한대행과 조순 한나라총재가 범도민추진위원회의 위령제에서 도민들에게 같은 약속을 하였다.

‘98년 국민회의 4·3 특위는 두 차례에 걸쳐 제주 4·3 문제 해결을 위한 공청회를 개최하였으며 여기서 성균관대 서중석 교수는 4·3 문제 해결을 위한 시급한 과제로서 국회특위 구성, 정부차원의 사과, 4·3 특별법 제정의안을 제시하였다. 그러나 국회는 4·3 특위 대신 준비소위를 구성하고 타지역의 문제와 함께 다루기로 결정함으로써 제주도민들을 실망시켰다.

4·3 문제 해결을 위한 전국적인 민간조직으로서 ‘제주4·3진상규명및명예

회복추진범국민위원회'가 있다. 이 단체는 제주 4·3 문제 해결을 위해서 4·3 역사순례, 제주 4·3 명예회복의 해 선포식 거행, 제주 4·3 50주년 기념 학술 심포지움 개최, 제주 4·3 연구논문집 출간 등의 활동을 해왔다.

'90년대에 접어들면서 4·3을 둘러싼 도민사회의 분위기는 점차 화합의 양상을 보였다. 항쟁과 폭동의 두 명칭을 두고 첨예하게 대립하던 시민단체와 군경유족회는 성격 규정을 유보하고 '94년부터 합동위령제를 거행하고 있으며 4·3 50주년 위령제부터는 정부와 국회, 전 도민이 하나가 되어 경건하게 치러졌다. 유족회나 시민단체 모두 편협된 의식을 버리고 도민대화합의 차원에서 위령제를 범도민 행사로 승화시킨다는데 뜻을 같이 하고 있다. 그리고 '4·3사건민간인희생자유족회'는 그간의 입장에서 벗어나 4·3 특별법 제정을 촉구하고 나섰다.

제주사회가 4·3 문제를 전향적으로 해결하기 위해서는 사실 규명의 노력을 계속 경주해야 할 것이나 성격 규정의 문제를 놓고 소모적인 논쟁을 벌이는 것을 지양하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 문제의 초점을 인도주의적 관점과 도민 화합의 차원에 맞추어 희생자에 대한 명예회복과 위령사업을 통해서 억울한 과거사를 종식시키고 이 땅에 다시는 그러한 비극이 일어나지 않도록 하는 것이 우선적인 과제라 할 것이다. 이런 점에서 모든 단체가 4·3 문제 해결의 최종 목표를 도민화합으로 설정하고 있다는 사실은 매우 바람직한 현상이라고 여겨진다.

제주4·3범국민위는 4·3 진상규명의 문제를 이념적인 논쟁으로 연결시키려는 일체의 시도를 배격한다고 성명을 밝혔다. 성명은 4·3의 발발과 전개에 이념적 요인이 일부 작용했다고 하더라도 그것이 양민학살과 인권유린의 진실을 밝혀 유족의 아픔을 치유해야 한다는 당위에 아무런 영향을 미치지 못한다고 강조하고 있는데 이는 위와 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이며, 광주항쟁과 거창사건의 처리과정 역시 4·3의 문제 해결에 참고가 될 것이다.⁴⁰⁾

40) 광주항쟁의 경우 '90년에 「광주민주화운동관련자보상법」이 통과되었으며, '95년에는 의원입법의 형식으로 「5·18 특별법」이 제정되어 5만평의 부지에 262억원의 국비로 5·18 묘지를 단장하였고, 5·18 자유공원을 조성했으며 5·18 기념공원 조성을 추진 중이다. 거창사건 역시 '96년 「거창사건관련자의명예회복에관한 특별법」이 제정되었다. 이에 따라 200억 예산이 책정되어 오는 2001년까지 묘역정화사업 및 위령사업이 추진중이다.

제주도는 금년 4월에 '4·3 위령공원조성' 계획을 발표했다. '96년 국회의원 154명의 발의로 4·3 특위구성 결의안이 제출되어 국회에 계류중이나 15대 국회에서 특위 구성 및 특별법 제정이 어려울 것으로 보고 위령사업을 먼저 추진하기로 한 것이다.

이에 따라 도는 '99년부터 2001년까지 1단계로 50억원을 들여 부지 5만평을 구입한 후 위령탑을 건립하고 기반시설 등을 갖추 계획이다. 2002년 이후에는 2단계로 400평 규모의 전시관 건립 등을 추진할 계획이다. 이를 위해 도는 행정자치부에 평화공원 조성사업비로 특별교부세에서 30억원을 지원해줄 것을 요청한 상태다.

국회는 금년 12월 16일 제 208회 정기국회 본회의에서 「제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법」을 통과시켰다. 4·3 특별법의 주요 내용으로는 국무총리 산하에 '제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회'를 설치하여 진상규명, 희생자 유족의 심사 결정, 자료 수집·분석, 명예회복, 진상보고서 등을 작성토록 하고 있다. 또 도지사를 위원장으로 하는 '제주4·3사건진상규명및명예회복실무위원회'를 구성하여 위원회에 위임된 사항을 처리토록 하고 있다.

그 밖에도 행정기관에 대해서 4·3 자료 제출을 의무화하고 위령탑 건립, 사료관 건립, 공원 조성 등에 국가가 지원할 수 있도록 근거를 명문화하고 있으며 부상자에게 의료지원금 및 생활지원금을 지급할 수 있도록 하고 있다. 이로써 온 도민이 한마음으로 외쳐온 제주 4·3 사건의 진상규명과 명예회복을 위한 이정표가 수립되었다.

6) 지역정보화 사업

이제까지 검토된 방안들 이외에 지역정보화기반 구축사업을 제주사회 통합정책의 일환으로 고려할 수 있다. 지역정보화란 '지방자치단체가 지역의 경쟁력 제고와 함께 주민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 주민·산업체·대학·행정기관이 협력하여 생활·산업·행정분야 등 모든 자원을 총 결집하여 시너지 효과를 나타내도록 정보화를 실현하는 것'을 의미한다. 지역정보화 사업은 행정서비스를 향상시키고 주민참여를 활성화시킴으로써 지역사회 통합 효과를

증폭시키는 인프라의 역할을 수행한다.

우리 나라에서 지역정보화에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 '95년 「정보화촉진기본법」이 제정되고 '96년 「정보화촉진기본계획」이 수립되면서부터이다. 「정보화촉진기본계획」은 10대사업의 하나로 지역정보화를 결정하였고, 사업의 관할을 행정자치부로 일원화하였으며, 지방자치단체가 실질적인 주체로서 정보화사업의 기획과 집행을 책임질 수 있도록 권한을 부여하였다. 현재 제주도가 추진중인 정보화사업은 ① 지역정보화사업, ② 행정전산망사업, ③ 일반행정 전산화사업으로 분류된다.⁴¹⁾

그러나 현 단계에서 검토해 볼 때, 정보화업무를 담당할 전문인력, 특히 전산직 공무원이 절대적으로 부족한 상태이며, 또한 하드웨어 및 소프트웨어의 호환성 결여로 정보 및 자료의 공동 활용이 제대로 이루어지지 않고 있고, 정보화사업 자체가 단편적이고 산발적으로 추진되고 있다는 인상을 지울 수 없다.

3. 내부통합 정책에 대한 사회조사 분석⁴²⁾

1) 제주인의 역량극대화와 사회통합을 위해서 강화되어야 할 정책

이 조사에서 제시한 질문은 “제주인의 역량 극대화와 사회통합을 위하여 <보기>의 정책들이 강구되고 있습니다.⁴³⁾ <보기> 중에서 강화되어야 할 정책 방향 세 가지만 순서대로 지적해 주십시오.”이다.

이 물음에 대한 응답 결과는 <표 4-2>와 같다.

41) 제주도의 지역정보화사업은 '96년에 5월 제주지역정보화추진협의회 규약을 개정하여 도 기획관리실장을 공동의장으로 위촉한 후, '정보의 섬' 건설을 위한 정책토론회를 개최하고, 같은 해 9월 종합시스템을 구축하였으며, 정보화 촉진을 위한 여건을 조성하기 위하여 읍·면지역 이장, 이사무장, 주민을 대상으로 PC 교육을 실시하고 있다. 행정전산망사업의 경우, 전국적인 전산망을 구성하여 국민생활과 직접적으로 관련이 있는 주민등록증, 부동산, 자동차 관리업무를 수행하고 있다. 일반행정 전산화사업의 경우 종전 수작업으로 처리하던 급여, 종합토지세, 재산세 등 지방행정업무 39종에 대한 프로그램을 개발하여 행정업무 간소화 및 대민서비스 향상에 기여하고 있다.

42) 이 부분은 본 보고서 내용 중에서 III의 3. 제주사회 결속 저해요인의 우선 순위 조사에서 사용된 설문지의 후반부 질문에 대한 분석이다.

43) 예시된 <보기>는 다음과 같다. 4·3의 해결, 주민참여와 시민단체의 활성화, 사회복지시설의 강화, 각종 이벤트 및 문화행사, 시민의식교육, 재외 제주교민의 네트워크 구축, 정보화기반 구축 이다.

<표 4-2> 제주 지역사회의 내부통합을 위한 정책방향의 우선순위 (단위: 명)

정책 내용 우 선 순 위	4·3 해 결	주민참여와 시민단체의 활 성 화	사회복지 시 책 의 강 화	각 종 이벤트 및 문화행사	시민 의식 교육	재 외 제주교민의 네트워크구성	정 보 화 기반구축	계
1순위	16	20	5	2	19	1	1	64
2순위	7	17	16	5	13	2	4	64
3순위	8	10	8	5	14	5	14	64
누계	31	47	29	12	46	8	19	192

설문 응답 결과, 1순위에서 가장 많이 지적된 것은 주민참여와 시민단체의 활성화 정책이었으며 근소한 차이로 시민의식 제고 정책이 뒤를 이었고 그 다음으로 4·3의 문제 해결이 제시되었다. 설문에 대한 응답 결과를 순위별로 가중치를 부여하지 않고 누계 하여 통합 순위를 결정할 경우 마찬가지로의 결과를 얻을 수 있었으며, 응답 결과에 가중치를 각각 3점, 2점, 1점 씩 부여하는 경우에도 <표 4-3>과 같이 동일한 결과가 도출되었다. 그 후의 순위를 보면 사회복지시책의 강화, 정보화 기반 구축, 각종 이벤트 및 문화행사, 재외 제주 교민의 네트워크 구성 등의 순서이다.

이러한 응답 결과는 앞 절(Ⅲ의 3)에서 지적한 제주도의 통합 저해요인 우선 순위의 결과와 일맥상통하고 있다고 보여지는데, 전체 응답자의 약 52%가 행정당국의 여론수렴 기능과 시민들의 적극적 의식개혁을 사회통합 정책과제의 주요 내용으로 강조하였다.

이들 두 가지 정책에 대한 응답자의 선호도가 거의 비슷하다는 사실(각각 27%와 25%)은 행정만을 탓하던 기존의 행태에서 벗어나 시민의 책임을 심각히 인식하고 있다는 점에서 주목할 만한 내용이다.

<표 4-3> 제주 지역사회의 내부통합을 위한 정책방향의 우선순위 누계(가중치 부여)

정책 내용	4·3 해 결	주민참여와 시민단체의 활 성 화	사회복지 시책강화	각 종 이벤트 및 문화행사	시민 의식 교육	재외제주교민 네트워크구성	정 보 화 기반구축	계
누 계	70	104	55	21	97	12	25	384

2) 기타 사회통합 방안

위에 제시된 정책 내용 외에 다른 대안을 제시해 달라는 설문지의 요청에 대해서 다음과 같은 응답이 있었다.

<표 4-4> 기타의 사회통합 정책

구 분	세 부 사 항
경제·산업기반 및 구조조정 (6명)	· 감귤산업을 대체할 대체산업 개발 · 산업기반의 구축 · 관광산업의 육성 · 교통수단의 정비 및 확대
관광산업의 활성화 (6명)	· 이벤트사업의 특성화 및 체계화 · 관광상품의 다양한 개발 · 체류형 관광상품 개발
국제교류 확대 및 홍보(4명)	· 배타성을 타파할 국제교류 프로그램의 확대 · 각종 시책의 홍보 강화
제주문화· 환경보전(4명)	· 제주역사의 재정립 · 제주 전통문화 계승 발전 · 토속문화 보존 · 환경 및 문화정책 개발

제주경제의 발전 전략과 관광산업의 활성화 방안 등을 거론하고 있는 부분은 질문의 취지와 다소 거리가 있으나 제주경제의 발전이 지역사회 통합의 배경 원인이 된다는 시각에서 이러한 응답을 해석할 수도 있을 것이다. 국제교류의 확대 및 홍보, 제주문화의 발전 등은 이전 질문의 보기와 중복되는 부분들이다.

3) 제주발전을 위한 조언

본 문항은 제주사회통합 방안 이외의 문제에 대해서 추가적 조언을 얻기 위해 삽입되었지만, 응답자의 대부분이 지금까지의 질문에 대한 종합적인 평가를 행하였다. 이를 재분류하여 정리하면 다음과 같다.

○ 시민의식 교육의 필요성 (11명)

- 시민의식 개혁을 위한 교육기관과 시민단체와의 연대 강화.

- 다양한 시민교육 정책의 개발.
- 국제시민 교육프로그램 개발 .
- 주민참여 및 여론수렴 (11명)
 - 주민의견을 수렴하는 방법을 다양화 할 것.
 - 제시된 의견을 적극적으로 수용할 것.
 - 행정당국의 조정 기능을 강화할 것.
 - 원로회의 구성 검토
 - 정례 정책토론회 개최.
- 정책개발의 쇄신 (7명)
 - 정책적 비전 제시의 노력 필요.
 - 전문적이고 일관적인 정책 수립.
 - 장기적이고 친환경적인 정책 개발.
- 국제교류 및 지역교류의 강화 (2명)
- 전문인력 네트워크의 구성
- 전문적인 대학의 역할을 강화할 것

4. 일본 가시마市 사례연구

1) 스포츠팀 창단과 지역사회 발전

‘99년 5월 「제주대학교 법과정책연구소」와 「21세기제주시발전위원회」가 공동 주최한 ‘제주시 지역사회발전과 스포츠레저산업 진흥정책에 관한 국제세미나에서 주제발표에 나선 탐라대학교의 정구철교수는 일본 가시마市의 예를 거론하면서 지역연고에 의한 프로축구팀 창단이 지역발전과 주민통합에 크게 기여할 것임을 주장하였다.

미국의 마이너 리그 야구팀을 보유한 도시를 대상으로 한 존슨(Johnson)의 조사는 지역연고의 스포츠팀 창단이 지역주민의 레크리에이션(recreation for the residents), 경제적 이익(economic benefits), 지역적 명성(regional prestige), 지역사회의 정체성 확립(community identity), 지역주민의 자부심 제고(civic pride), 외부지역주민의 유인력(attraction of nonresidents to the community) 등 6가

지 이점을 제공한다고 발표하였다.⁴⁴⁾

정교수는 국제자유도시를 지향하고 있는 제주의 경우 연고지 프로축구팀을 창설·운영하는 것은 많은 스포츠외적 효과가 기대되며, 축구와 같이 전세계적으로 인기가 있는 종목을 지역연고팀으로 확보했을 때 세계 여러 나라들과 교환경기를 통하여 제주를 세계화하는데도 결정적인 기여를 할 것이라고 주장하였다. 그리고 앞으로 예상되는 동북아리그(한국, 일본, 중국)의 출범과 관련하여 제주지역팀의 출전과 경기유치는 제주를 이 지역의 중심지로서 기억되는 계기를 제공할 것이라고 주장하였다. 한편, 같은 달 서귀포시청에서 열린 2002년 월드컵 축구대회 공동유치 3주년 기념 국제심포지움에서 이용수 세종대학교 교수는 한국 프로축구의 앞날을 전망하며 다음의 다섯 가지 예측을 하였다. 첫째, 지방자치단체가 치열하게 프로축구단 유치경쟁을 벌이는 시대가 올 것이다. 둘째, 프로축구단은 지금까지와는 달리 자체 법인체나 회사의 형태로 운영될 것이다. 셋째, 스포츠마케팅의 적극적 활용으로 프로구단의 적자재정이 흑자재정으로 점차 전환될 것이다. 넷째, 지방화시대에 따른 소규모 지역도시 연고의 프로구단 창단이 활성화될 것이다. 다섯째, 극동지역의 프로팀간의 국제교류가 더욱 활발해질 것이다.⁴⁵⁾ 이교수는 특히 월드컵 개최지의 경우 지역 연고를 갖는 프로축구단을 유치하지 못하면 엄청난 재원이 투입된 축구장의 관리에 큰 애로를 겪게 될 것임을 지적하였다.

다음에 지역발전전략의 일환으로 지역연고의 프로축구팀을 조직하여 대성공을 거두었던 가시마시를 대상으로 한 사례연구로서 한다. 현지조사를 통해서 입수한 자료를 정리하면 다음과 같다.

2) 가시마시 개관

가시마(鹿島) Antlers에 의해서 전국에 일약 그 이름이 널리 알려진 가시마시는 동경의 동쪽 약 80km 지점, 이바라키현의 동남단에 위치하고 있다. 면적은 약 93평방 킬로미터이고 인구는 약 6만이다. 사계절을 통해 온화하며 겨울

44) Johnson, A. "Professional Baseball at the Minor League Level - Consideration for Cities", *State and Local Government Review* 22(2), 1990.

45) 이용수, "연고지 프로축구팀의 기능과 한국프로축구의 전망", 『서귀포시 2002년 월드컵축구 대회 한·일 공동유치 3주년 기념 국제심포지움 자료집』, 1999, pp.32-35.

에도 거의 눈이 내리지 않는 해양성기후를 가지고 있다. 가시마町을 모체로 인접지역의 2개 町과 1개 村이 합병하여 '95년 9월에 가시마市로 탄생하였다. 가시마정은 옛부터 神宮을 중심으로 군신을 제사지냈던 무도의 발상지이며 유명한 무인들을 배출한 武의 마을로 알려져 왔다. '55년 후반부터 시작된 가시마개발 이전에 이곳은 특별한 산업이 발전하지 않은 반농반어의 마을이었다.

3) 가시마의 지역개발

교통 불편 때문에 육지 속의 섬이라고 불렸던 가시마 지방은 '55년 빈곤으로부터의 해방을 구호로 내걸고 임해공업단지의 조성과 인구 30만 도시 건설을 골자로 하는 대규모 개발계획이 수립·착수하였다. 부지 확보 과정에서 일부 주민들의 조직적인 개발반대운동에 직면하기도 하였으나 철강과 석유를 주로 하는 중화학 콤비나트가 항만 근처에 건설되어 150여 개의 업체가 입주하였다. '65년에 들어서면서 급속도로 개발이 진행되어 '66년에는 스미토모(住友)金屬工業의 제철소가, '70년에는 神栖의 석유콤비나트가 조업을 개시하면서 가시마 지역은 일대 공업지대로 새롭게 태어나게 되었다.

인구가 1만 6천명에서 3만 7천명으로 급증하였으며 농업인구의 비율이 61%에서 11%로 격감하였고 町의 세입은 2억 엔에서 56억 엔으로 늘어났다. 그러나 도시환경의 정비가 늦어지고 열악한 생활환경이 지속됨에 따라 노동자들은 이 지역에서의 근무를 기피하였으며 가시마의 젊은이들은 점차 고향을 등지고 외부 세계로 탈출하였다. 그 결과 30만 인구의 도시 건설은 이상에 불과하였다.

4) 살기 좋은 도시 만들기 운동

'90년 4월 가시마정은 인근 지역 및 이곳에 진출한 기업 및 지역 관계자들과 연대하여 '살기 좋은 도시 만들기 간담회'를 발족시키고 노동자들과 젊은이들이 정착할 수 있는 활기찬 지역, 즐거운 도시 만들기 운동을 시작하였으며 구체적인 방법들을 모색하였다. 간담회는 역사교육과 문화활동의 활성화 등을 강조하기도 하였으나 최종적인 돌파구로서 이 지역에 연고를 둔 프로축구단의 발족을 결의하였다. 이것을 최초로 제안한 것은 종업원의 복리후생 문제로 동

일한 고민을 하고 있었던 가시마지역 진출 기업인 스미토모금속회사이다.

동 회사는 21세기 비전을 수립하면서 지역발전에 공헌하지 않으면 기업의 발전도 없다는 판단 하에 당시 일본축구협회의 구상 (지역연고 프로축구팀의 리그 발족)을 긍정적으로 검토한 후 이바라키현과 가시마정에 협력을 요청하였다.

이바라키현 지사의 용단으로 축구협회의 요구조건(특히 스타디움 건설)이 해결 되자 동 회사는 즉각 KFC(Kashima Football Club)의 프로젝트팀을 발족시켰다.

가시마 프로축구팀의 창단이 지방자치체의 전폭적인 지원을 받을 수 있었던 것은 살기 좋은 도시 만들기 운동이라는 시의성 외에도 스미토모축구단이 '75년 가시마로 이전하면서 축구가 이 지역 최고의 인기 스포츠로 부상하였고, 게다가 가시마 지역의 온화한 기후로 인하여 '80년 이후 이곳이 동계합숙훈련의 메카라는 사실이 크게 작용하였다.

5) 「가시마 Antlers」의 발족과정

구단명인 「가시마 Antlers」 (영어로 사슴의 뿔이라는 의미이다)는 어느 소학생이 응모한 명칭이다.

최초에는 스미토모회사 마저도 일본리그의 참여가 가능할 것인가에 대해 반신 반의하였으나 자치체와 기업이 일체가 되어 노력한 결과, 축구협회의 최종적인 승인을 얻게 되었다. 축구협회는 당초 스미토모 축구팀의 수준, 소도시의 관객 동원능력, 경기장의 부재 등을 이유로 난색을 표시하였다. 그러나 현의 지사가 축구전용 스타디움 건설을 보장하고 스미토모회사 역시 팀의 전력보강 등을 약속함으로써 문제가 해결되었다.

시설 및 체제정비에 나선 이바라키현, 가시마정, 스미토모회사 3자는 현이 스타디움을 건설하고 정이 주변 정비 작업을 책임지며 회사가 팀을 정비하는 역할 분담을 시작하였다. 가시마정은 보조비, 기채 등을 통해서 현의 원조를 받았다.

일본축구협회의 지역연고(Hometown)제 이념에 따라 모든 팀은 해당지역에 하부조직과 연습시설을 확보할 것, 주민과의 연대를 강화할 것, 특히 자치체와 해당지역의 기업을 경영모체로 하는 새로운 주식회사를 발족시킬 것이 요청되었다. 스미토모회사를 크게 부각시키는 프로축구팀의 발족에 대해 타기업들의

불만도 있었지만 현을 중심으로 꾸준히 설득을 시도한 결과 5개 町・村을 포함하여 47개 단체가 출자하는 (株)鹿島 AFC(Antlers Football Club)가 '91년 10월 탄생되었다. 자본금 4억 2천 7백 50만엔 중 가시마정을 포함한 인근 5개의 자치체가 12.9%, 29개의 지방기업이 22.5%, 12개의 스미토모 관련회사가 28.1%, 스미토모회사가 36.5%를 출자하였으며 적자 충당을 스미토모가 책임지는 것으로 합의하였다. 예상외의 성과로 2년째에 와서 수지는 거의 균형을 맞추게 되었다.

AFC는 우선 팬과의 교류의 장을 겸한 연습시설로서 클럽하우스를 건설하였다. 5만 6천평 부지에 야간조명 시설을 설치한 축구 그라운드와 3천평에 이르는 2층 건물시설이 '93년 1월에 준공되었다. 가시마 축구 스타디움 건설은 가시마정이 부지 매수를 책임지고 현이 스타디움 건설을 담당하였으며 비용은 전액 현의 가시마 개발 특별회계로부터 충당되었다. '93년 4월에 1만 5천명을 수용하는 반 돐형의 축구전용스타디움이 완성되었다. 이바라키현은 총공사비 84억엔의 지붕형 전용 스타디움 건설에 70억엔을 투자하여 이를 지역간 교류의 거점시설로 이용하려 하였다. 이와 동시에 도로 및 철도 등 인프라 정비공사가 진행되었으며 팀의 전력 강화를 위해서 감독 및 선수 영입이 이루어졌다.

마지막으로 주민참여의 시스템을 강화하기 위한 노력이 경주되었다. 町의 회에 '프로축구대책특별위원회'가 구성되었으며, 안정된 관객 동원을 위한 「Antlers후원회」가 조직되었다. 연회비 1만엔(여성 6천엔)에 모든 시합을 무료로 하는 후원회는 스미토모 사원과 가시마정 공무원들이 중심이 되어 8,500명의 회원을 모집하였다. 이외에도 경기장 정리를 위해 자원봉사활동이 이루어졌고 주민들의 사설응원단인 「Infight」가 조직되었다.

○ 가시마 Antlers 발족 경위

- '90년 4월 일본축구협회로부터 스미토모회사에 프로리그 참가 의향을 묻는 문서 도착
- 5월 스미토모회사는 가시마정장과 협의
- 6월 스미토모회사는 사장 명의로 프로리그 참가의사를 회답
- 7월 이바라키현 지사가 현립 스타디움 건설을 공표
- 8월 일본축구협회에 의한 제 1차 공청회
- 12월 일본축구협회에 의한 제 2차 공청회-현·정·스미토모회사의 제 1차 진정

'91년 1월 이바라키현 축구협회회장 이름으로 프로 유치 요망서 제출
 현·정·스미토모회사의 제 2차 진정
 일본축구협회에 의한 제 3차 공청회
 2월 인근 자치체, 기업, 지역단체의 지원서 제출
 현·정·스미토모회사의 제 3차 진정
 5월 감독 지코 입단
 7월 「일본프로축구리그」 명칭 (일명 J리그) 결정
 「가시마 Antlers」 명칭 결정
 9월 가시마정의회, 프로축구대책특별위원회 설치 (위원 10명)
 10월 주식회사 「가시마Antlers」 (AFC)설립

'92년 3월 스타디움 본체공사 착공
 4월 축구스쿨 개교 (87명)
 5월 J리그 개막
 7월 Antlers 우승

6) 사회현상이 된 Antlers Movement

가시마 Antlers팀은 '93년 프로축구 원년에 우승을 거두어 팬들을 놀라게 하였다. 팀은 연일 매스컴의 화제가 되었고 가시마의 이름도 일약 전국에 널리 알려졌다. 응원단의 숫자가 수천명으로 급증하였으며 응원단 역시 독특한 명성을 확보하게 되었다. 앤틀러스팀은 이후에도 계속해서 좋은 성적을 기록하며 J리그의 정상을 달리고 있다. 프로축구팀의 활약에 자극받아 가시마의 고교축구와 럭비, 스미토모의 야구부가 전국대회에 출전하고, 여자수영이 애틀란타 올림픽에 진출하는 등 가시마 스포츠팀의 전국대회 약진이 두드러지고 있다.

더구나 가시마시는 2002년 월드컵 축구대회의 개최지가 됨으로써 이제 세계적인 스포츠 도시로서 도약을 꿈꾸고 있다.

가시마 앤틀러스의 창단은 스포츠관광의 활성화에 따른 경제적 부가가치 창출 외에도 가시적인 사회문화적인 성과를 얻었다. 주민들에 대한 앙케트조사 결과 지역주민들의 향토애와 자긍심이 제고되었으며, 지역일체감이 강화되었다. 개발과정에서 발생한 주민 상호간의 해묵은 갈등이 해소되고 전국적인

가시마 연대가 이루어졌다. 또한 청소년들의 스포츠에 대한 관심은 건전한 생활방식을 유도하여 청소년 교육에도 좋은 영향을 미쳤다. 가시마시를 중심으로 번져나간 지역 일체감은 이윽고 가시마개발의 최대과제인 광역합병 논의에 다시 불을 지피 '95년 9월에 大野村이 합병 요청을 하고 가시마정이 응답하는 형식으로 가시마시가 탄생하였다.

가시마市가 지적하는 가시마 앰블러스 창단의 구체적 효과는 다음과 같다.

○ 가시마 앰블러스 창단의 효과

- 가시마시의 이름을 유명하게 만들었다.
- 주민 상호간에 지역일체감이 강화되었다.
- 주민들의 향토애가 강화되었다.
- 청소년들의 정서함양에 기여하였다.
- 스포츠 애호층이 증가하였다.
- 중·고등학교의 전국대회 성적이 크게 향상되었다.
- 자원봉사활동이 활성화되었다.
- 전국적인 가시마 연대가 이루어졌다.
- 지역사회의 국제화에 기여하였다.
- 월드컵 경기를 유치할 수 있게 되었다.
- 도로 및 숙박시설의 정비와 확장이 이루어졌다.
- 관광산업의 고부가가치화를 통해 지역경제의 활성화(교통, 숙박, 음식, 토산품, 클럽하우스 등)가 이루어졌다.

V. 국내 · 외지역의 제주인 역량강화 방안

민선 2기 도정은 “100만 제주인 함께 21세기로”라는 케치프레이즈와 “영원한 제주인, 다함께, 그리고 미래로”라는 재외도민정책 3대 기본방침 아래 재외도민들의 다양한 목소리를 수렴하고 보다 적극적인 재외도민 대책을 마련하고 있다. 우선 재외제주도민회의 현황을 살펴본 후, 현재 도가 추진 중이거나 시행중인 재외도민 시책을 검토하고, 마지막으로 재외교민을 대상으로 한 설문조사의 내용을 분석 한다.

1. 국내 · 외지역의 제주도민회 현황

‘99년 현재 국내에는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경북, 경남, 서부경남, 춘천, 안산, 영북의 13개 도민회(약 42만 5천명)가 있고(부록 3참조), 해외에는 재일본(동경), 관서(대판), 샌다이, 뉴욕, 와싱턴, LA, 시카고, 미시간, 아틀란타, 벤쿠버, 캐나다 등 11개 도민회(약 11만 9천명)가 있다. (부록 4참조) 재외 제주도민회의 창립년도, 직업분포 및 집단거주지, 그리고 주요사업 등을 간단히 살펴보면 다음과 같다.⁴⁶⁾

□ 서울 濟州道民會

「서울 濟州道民會」는 ‘46년 4월에 서울시 일원에 살고 있는 도민 150,000명을 회원으로하여 창립되었다. 회원의 직업은 학계, 경제계, 문화계, 사회계 등 골고루 분포되어 있다. 도민회관이 있는 건물은 지상 5층, 지하 1층 (대지 84평, 연건평 220평)으로 되어있는데, 이 중에서 1~4층은 임대 그리고 5층은 도민회관으로 사용 중에 있다. 서울 도민회는 자본금 1억원을 마련하여 ‘68년부터 수도권지역 4년제 대학에 재학중인 제주출신 자녀에게 매년 2,500만원을 지급(1인당 50만원씩 50명)하는 장학사업을 펼치고 있는데 ‘98년 11월 현재 974명에게 4,790만원을 지급하였다.

46) 제주도, 『재외제주도민회편람』, 1999.

또한, 주요 사업으로 도민월보 (격월지)와 탐라지 (격년지)를 발간하여 재외 도민단체, 도내 각 기관단체에 배부하고 있으며, 이외에 '서울 제주도민의 날' 행사를 매년 10월 중순경에, 신년교례회를 매년 1월 초순에, 그리고 운영위원회는 년 1회 정도 실시하고 있다.

□ 釜山 濟州道民會

「부산 濟州道民會」는 '40년에 부산시 일원에 살고 있는 제주도민을 대상으로 창립되어 현재 회원 수는 220,000명에 이르고 있다. 직업을 보면, 공무원(0.1%), 운수업(0.1%), 슈퍼마켓(0.5%), 자영업(30%), 회사원(40%), 기타(29.3%)로 구성되어 있다. 주요 사업은 '78년에 자본금 6천만원을 적립하여 제주출신 대학생들에게 매년 500만원의 장학금을 지급하고 있다. 이러한 사업외에도 경로사업 (매년 1회), 체육대회 (격년 1회), 그리고 회지 및 회보를 정기적으로 발행하고 있다.

□ 大邱 濟州道民會

「대구 濟州道民會」는 '70년 대구시에 살고 있는 제주도민을 대상으로 창립되어 현재 회원 수는 200명에 이르고 있다. 회원들의 직업을 보면, 직장인, 변호사, 교수, 교사 등 다양하게 구성되어 있다.

□ 光州 濟州道民會

「광주 濟州道民會」는 '46년 6월경에 창립되어 회원수는 100명 (27세대)정도에 이르고 있으며, 직업별 분포를 보면, 교수(8%), 직장인(9%), 공무원(31%), 상업(34%), 기타(12%)로 구성되어 있고, 주요 사업은 야유회(격년 1회)와 친목 단합을 위한 애경상조 등이다.

□ 大田 濟州道民會

「대전 濟州道民會」는 대전시와 충남 일원에 살고 있는 제주도민을 대상

으로 '40년 3월 5일에 창립되어 회원 수는 400명(75세대)에 달하고 있으며, 직업분포를 보면, 직장인, 변호사, 연구원(대덕)등으로 분포되어 있다. 주요 사업은 '적낙원'이라는 1만 6천여평의 도민회 사설공동묘지를 조성하여 제주출신으로 하여금 이용토록하여 회원 상호간의 친목과 결속을 다지고 있다.

□ 蔚山 濟州道民會

「울산 濟州道民會」는 현재 회원 수가 30,000명에 이르고 있으며 '95년 5월 27일에 창립되었다. 도민들의 직업을 보면 공무원, 회사원, 자영업, 해녀, 교사 등 다른 도민회와 마찬가지로 골고루 분포되어 있다.

□ 慶州 濟州道民會

「경주 濟州道民會」는 '70년 경북 포항시 일원에 살고 있는 도민을 대상으로 창립되었으며, 현재 회원 수는 11,000명(1,000세대)에 이르고, 회원들의 직업은 수산업(30%), 직장인(50%), 해녀(20%) 등으로 구성되어 있다. 주요 사업을 보면, 지역내 해녀 보호를 위해 나잠조합을 결성하고 경남지역까지 확대하고 있다. 또한 ① 경북 나잠협의회 운영 및 동해안 나잠총연합회 결성을 준비중이고, ② 전국 나잠협회 창립 준비 및 나잠인 권익보호에 적극적인 협력, ③ 포항시에 동해안 나잠회관을 건립 준비중이다.

□ 慶南 濟州道民會

「경남 濟州道民會」는 '82년 2월 1일에 창원시, 마산시, 진해시 일원에 살고 있는 도민을 대상으로 창립되었으며 회원 수는 1,000명(300세대)에 이르고 있다. 도민들의 직업을 보면, 운수업, 수퍼마켓, 직장인 등 다양한 직업을 보이고 있으며, 주요사업으로 연1회(매년 10월)체육대회를 실시하고 있다.

□ 西部慶南 濟州道民會

「서부경남 濟州道民會」는 '89년 5월 21일 거제시, 남해군, 사천시, 진주

시, 통영시 일원에 살고 있는 제주도민을 대상으로 창립되어 회원 수는 4,800명(1,200세대)에 이르고 있다. 직업을 보면, 해녀(12%), 공무원(4%), 자영업(6%), 회사원(5%), 학생·기타(73%)로 구성되어 있고, 주요 사업으로는 '95년에 자본금 3,200만원을 적립하여 회원 자녀(중·고·대학생) 5~6명에게 매년 장학금을 지급하고 있다. 이외에도 신년인사회(매년 설날 다음 첫 일요일), 운영위원회(분기1회, 지역 도민회 순회), 회지 발간(격년제 '돌하르방'), 그리고 격년제로 체육대회 및 경로잔치(정기총회 겸 실시)를 하고 있다.

□ 春川 濟州道民會

「춘천 濟州道民會」는 '75년 10월 15일에 창립되었으며 회원 수는 50명(36세대)이다. 직업은 요식업, 잡화도·소매, 회사원, 교사 등 다양한 형태를 보이고 있다.

□ 案山 濟州道民會

「안산 濟州道民會」는 '95년 5월 5일에 창립되어 회원수는 약 2,500명(600세대)에 이르고 있는 실정이며, 직업 분포를 보면 자영업, 수퍼마켓, 회사원 등으로 구성되어 있다.

□ 영북 濟州道民會

「영북 濟州道民會」는 '97년 8월 20일에 속초, 대진, 거진, 양양, 인제 일원에 살고 있는 제주도민 1,500명을 대상으로 창립되었으며, 직업 분포를 보면 어업(60%), 농업(10%), 상업(20%), 공무원(10%)으로 구성되어 있다. 주요 사업으로는 속초와 대진지역의 도민을 대상으로 공동묘지를 운영하고 있으며, 기금조성을 위해 전회원 회비제도를 운영하여 운영자금 5,000만원을 확보하고 있다.

□ 在日 濟州道民會

「在日 濟州道民協會」의 경우, '61년 2월 25일에 협회가 창립되어 38년의 역사를 갖고 있으며 현재 회원수는 43,000명에 이른다. 대부분의 도민들은 東

京都, 千葉縣, 山梨縣, 埼玉縣, 神奈川縣 일원에 살고 있다. 직업별로 보면 사무직(13.7%), 상업(6.7%), 서비스업과 제조업(2.2%), 요식·숙박업(0.5%), 기타(73.5%)에 분포되어 있어 다양한 직업상을 나타내고 있다. 주요 사업으로는 집행부의 정기적인 모임(월1회)을 비롯하여 가족동반 신년하례회, 제주도 교육공무원에서 실시하고 있는 하계향토학교에 격년제 참가, 제주도민협회 청년부에서 실시하고 있는 한국어 강좌에 주1회 참가 등이 있다.

□ 關西 濟州道民會

「關西 濟州道民協會」의 경우, '94년 1월 16일에 창설되어 대부분의 도민은 大阪府, 近畿지역에 살고 있으며, 도민수는 74,000명에 이르고 있다. 도민들의 직업 분포를 보면, 사무직(6.5%), 상업(3.4%), 서비스업(1.0%), 제조업(5.7%), 요식·숙박업(1.3%), 농수산업(0.1%), 기타(82%)의 비율을 보이고 있다. 「關西 濟州道民協會婦人會」가 '96년 6월 24일에 결성된 바 있다.

□ 仙台 濟友會

「仙台 濟友會」의 경우, '75년 1월 23일 宮城縣 仙台市에 살고 있는 도민 약 300명을 중심으로 결성되었으며 濟友會 住所錄을 '99년 1월에 발간하였다.

□ 在美 제주도민총연회

「在美 濟州道民總聯會」의 경우, '94년 5월 28일 미국에 살고 있는 재미제주도민을 대상으로 창립되어 회원 수는 2,000여명에 이르고 있으며, 도민들의 직업을 보면 무역업, 슈퍼마켓, 의류도·소매, 요식업, 주류 판매, 의사, 변호사, 교수 등 다양한 분포를 보여주고 있다. 주요 사업으로는 재미 제주도민 주소록 및 약사 발간과 재미 제주도민 고향방문을 적극적으로 추진하고 있는 상황이다.

□ 뉴욕 濟州道民會

「뉴욕 濟州道民會」의 경우, '78년 3월에 창립되어 교민수는 500여명에 이

르고 있다. 직업별로 보면 슈퍼마켓(30%), 무역업(10%), 의료업(10%), 법률(3%), Gift Shop(15%), 세탁(5%), 주류판매(10%), 기타(17%)로 직업군이 형성되어 있으며, 주요 사업으로는 장학회를 '78년에 설립하여 자본금 \$30,000을 비축하였고 매년 1인당 \$500씩 장학금을 지급하고 있다. 지금까지 40명에게 \$20,000을 지급하였다. 이외에도 '재미 제주도민회 20년사'를 발간하였고(200부), 계간 「북미 제주」 ('98.10.5 창간, 1999년 6월에 3호발간, 편집인: 좌순봉)를 간행하고 있고, 친선골프대회와 하계향토학교에 회원자녀들을 선발 파견하고 있다.

□ 위싱턴 제주도민회

「위싱턴 濟州道民會」의 경우, '91년 1월에 창립되어 교민 수는 1,000여명에 이르고 있으며, 직업별 분포를 보면 무역업(1%), 슈퍼마켓(40%), 요식업(30%), 잡화(10%), 기타(9%)로 슈퍼마켓과 요식업을 하는 도민의 비중이 매우 높다는 사실을 알 수가 있다.

2. 재외도민 시책과 문제점

1) 일반 시책과 특수 시책

제주도에서 재외 해외도민을 위하여 실시하고 있는 일반 시책으로는 고향방문사업, 유골봉환사업, 출향잠수 고향방문사업, 고향발전기여사 정리, 초청사업, 인정감 및 사기진작 부여사업, 상담실 운영, 청소년 교류사업과 정기총회, 신·망년회 등에 현지방문 격려 사업 등이 있다. 특수시책으로는 제주출신 우수인력 데이터베이스화, 서울제주회관 건립 등을 들 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 재일동포 고향방문 사업

생활이 어려운 65세 이상 노인을 대상으로 '97~'98년에 94명이, '99년에는

28명이 고향을 방문했다.

② 유골봉환사업

제주도 노형동 산 18-1번지(어승생 충혼묘지 옆)의 면적 17,795평, 수용능력 4,300기, 묘지 사용료 300천원, 분묘 면적 2.9평 묘지에, 별초 및 묘역에 대한 영구관리를 전제로 안장 희망자를 접수하고 있다.

③ 출향잠수 고향방문 사업

부산, 울산, 경남, 경북, 강원, 충남, 전남 등에 출가해 있는 제주 출신의 1,975명 출향잠수들이 '96-'98년에 250명, '99년에 32명 고향 방문을 하였다. 또한 출향잠수 중 희망자에 한하여 본인 부담 외래 진료비(초진, 재진)를 전액 도비로 지원하고, 입원시는 본인 부담금 30%감면, C-T, MRI 등의 검사시는 의료보험비 급여 부분을 제외한 금액을 지원하고 있다.

④ 고향발전기여사 정리

「애향의 보람」책자 1,000부를 '99년 12월말까지 발간할 예정이며 이를 바탕으로 일본 현지에서 발간 보고회도 개최할 예정이다.

⑤ 재외도민 초청사업

전국소년체전, 민선 2기 1주년 기념식, 도제실시 기념식, 하계 향토학교, 만남의 놀이터, 한라문화제, 고향방문 등의 행사에 재외도민 231명을 초청하였다.

도민체전 외에는 단순 참여 및 관람에 불과하여 내외도민의 일체감을 형성시킬 다양한 프로그램들을 계획 중에 있다. 그리고 감귤축제시 제주도의 감귤 산업 진흥에 기여한 재일동포들에게 감사의 뜻을 전하기 위하여 초청사업을 벌이고 있다. 특히 하계향토학교 참가 학생에 대해서는 1인당 소요경비 중 국내 9만원, 일본 50만원, 미국 160만원('99년도 기준)을 지원하고 있다.

⑥ 재외도민 인정감 및 사기 진작 부여

재외도민들에게 도지사 표창(25명), 감사패(7명), 문화상(1명)을 수여하였고, 내도시 공항 영접 및 목적지까지 안내해줌으로써 제주도민으로의 인정감 및 사기진작을 위해 힘쓰고 있다.

도제 실시 기념일을 비롯한 각종 행사시 재외도민에 대한 표창을 '99년부터 대폭 확대하여 수여하고 있다. 시상 참여자와의 간담회, 먹는 샘물 등 사업현장에 대한 시찰, 기념사진 및 액자 발송 등의 노력에 대해서 각 도민회에서 감사의 전화가 있는 등 좋은 반응을 보이고 있다.

⑦ 재외도민 상담실 운영

'94년 4월에 개설하여 호적 등의 민원업무 처리 뿐만 아니라 재외도민의 제반 애로사항을 상담하고 있는데, '99년 8월까지 2,044건으로 월평균 37건을 처리하고 있다. 재일동포들이 가장 많이 이용하고 있으며 특히 호적 등·초본 발급인 경우, 예전에는 민단 지방본부를 통하여 발급 받아 왔으나 시간과 경비(약 5,000엔)가 많이 소요되어 '97년부터는 재외도민 상담실에 팩스로 요청하면 제반경비(수수료, 우송료 등)를 도의 부담으로 발급·우송하고 있다. 그러나 충분한 홍보가 이루어지지 않아 아직까지는 일부 지역에서만 이용되고 있는 실정이다.

⑧ 청소년 교류사업

'78년에 개설되어 현재까지 13회에 걸쳐 일본 501명, 미국 6명, 국내 137명 등 644명을 대상으로 하계향토학교를 운영하고 있으며, 매년 8월 재일동포 청소년 50명 내외를 대상으로 대판동포보호자연락회(회장 이경애)의 주관 하에 민족과의 만남의 놀이터를 운영하고 있다. 이 프로그램은 참가학생 교통비 부담과 대상자 선정에 문제가 있어 격년제로 실시하고 있다.

⑨ 재외도민 현지방문 격려

일본 3회, 국내 3회, 캐나다 1회 등 총 7회에 걸쳐 각 재외도민회에서 시행

하는 각종행사(체육대회, 정기총회, 망년회 등)에 대한 현지방문이 있었다.

⑩ 제주출신 우수인력 조사 DB 네트워크

현재 제주출신 우수인력 1,026명(해외, 50명, 국내 565명, 도내 411명)이 확인된 상태이며, 그 중 박사학위 소지자는 778명이다. 이들은 대학교(681명)를 비롯하여 연구소(81명), 국가기관(74명) 등에서 활약하고 있다. 현재 이들에 대한 분야별·개인별 자료 정리와 DB 구축, 관리 프로그램 개발 등이 추진되고 있다.

우수인력 조사과정에서 대상국가에 따라 시차관계로 인한 전화 연결상의 어려움이 있고 개인 신상 정보의 유출에 대한 일부의 거부감과 같은 문제도 발생하고 있다. 현재 국외의 우수인력 50명 중 DB화 된 것은 5명 뿐이다.

⑪ 서울제주회관 건립

서울시 강서구 가양동 4,570평의 부지에 지상 10층, 지하 4층, 부지 632평의 규모로 2001년 완공 계획으로 건립하고 있다. 이 회관의 지상 5층-10층(300명 수용)은 기숙사로 활용할 예정인데, 2000년에는 이에 대한 조례를 제정하여 재외도민 자녀들에게 활용이 가능하도록 추진중이며, 회관의 명칭 변경에 대한 각계의 의견을 수렴중이다.

2) 문 제 점

상기의 시책 내용들을 검토한 결과 다음의 문제점들이 있다.

① 사업의 대상과 내용이 편중되어 있다.

<표 5-1> 재외 제주도민을 위한 사업 개요

대 상 사 업	재 일 제주도민회			재 미 제주도민회			재 캐 나 다 제주도민회			국내		
	대 상	내 용	주 최	대 상	내 용	주 최	대 상	내 용	주 최	대 상	내 용	주 최
1.고향방문사업	○	1세	제주도									
2.유골봉환사업	○	전쟁 희생	제주도									

3.출향잠수고향방문 사업										O	1세	제주 도
4.고향발전사기여 정리	O	1세	제주도	O	1세	제주 도	O	1세	제주도		1세	
5.재외도민초청사업	O	1세	"	O	1세	"	O	1세	"	O	1세	"
6.인정감 및 사기진작	O	1세	"	O	1세	"	O	1세	"	O	1세	"
7.재외도민상담실 운영	O	1세	"	O	1세	"	O	1세	"	O	1세	"
8.청소년교류사업	O	2-3세	"	O	2-3 세	"	O	2-3 세	"	O	2-3 세	"
9.우수인력DB화	O	1세	"	O	1세	"		1세	"	O	1세	"
10.서울제주회관건립										O		"

<표 5-1>에서 보듯이 대부분의 사업은 주로 재일 제주도민회를 대상으로 이루어지고 있다. 제주출신 재외교민들의 활동 영역이 점차 넓혀지고 있는 현실을 고려할 때 현재 제주도에서 실시하고 있는 사업을 재미 제주도민회와 재캐나다 제주도민회를 대상으로도 사업영역을 확장할 필요가 있다.

또한 사업의 대부분이 해외 제주도민 1세를 위한 사업이며 2-3세를 위한 사업이 부족하다. 교민 2세와 3세를 대상으로 하는 프로그램을 개발할 필요가 있다.

도의 사업에 재외도민들의 적극적인 참여가 이루어지려면 앞으로는 사업 결정에 앞서 설문조사, 간담회, 현지방문 등을 통해서 재외도민들로부터 직접적인 의견을 구하는 것이 좋을 것이다. 그리고 교민들과의 공동사업 가능성을 모색할 필요가 있다.

② 사업에 대한 홍보 및 연락체계 구축이 미흡하다.

제주도가 재외도민을 대상으로 여러 가지 사업을 실시하고 있지만 홍보 및 연락의 문제는 매우 어려운 사항 중에 하나라고 본다. 특히 해외 제주도민이 이사한 경우 신속히 새로운 주소를 확인할 방법이 없으며 일부 교민들의 경우 개인정보 누출을 꺼리고 있는 형편이다.

또한, 북미의 경우 시차 문제 때문에 당사자와 손쉽게 연락할 수 없으며

담당공무원의 외국어 구사능력도 문제이다. 재외도민회 뿐만 아니라 개별 교민들과도 신속하고 용이하게 접촉할 수 있는 연락 메카니즘을 구축해야 할 것이다. 이 것은 곧 각종 사업에 대한 홍보의 문제와 직결된다.

③ 사업집행이 형식성에 흐르는 경우가 있다.

행사 실적과 외형만을 의식하고 행사의 의미를 자각하지 못하는 경우, 사업은 오히려 참가자들에게 실망을 안겨주며 기대한 성과를 거두기보다 후유증을 낳는다. 각종 초청사업의 경우 특히 주의를 기울일 필요가 있다. 감귤축제 때 재일교포들을 초청했으나 그들을 외면한 행사가 되었다는 지적이 있으며, 하계향토학교 운영을 여러 기관에서 주관함으로써 서로 책임을 미루어 뒷마무리를 매끄럽게 하지 못하는 경우도 있다.

④ 특수사업에 대한 구체적인 활용 방안이 제시되어야 한다.

재외제주도민을 위한 특수 시책으로는 제주출신 우수인력 데이터베이스화 및 네트워크화 작업과 서울제주회관 건립이 있다. 그러나 재외도민 우수인력에 대한 DB화 구축 및 활용 방안이 현재 마련되지 않고 있는 상태이며, 서울제주회관 역시 구체적인 활용 방안이 수립되지 못한 상태이다. 따라서 제주도가 실시하고 있는 특수사업에 대해서 구체적인 활용 방안이 제시되어야 할 것이다.

⑤ 재외도민 문제를 총체적으로 담당할 협의회 운영이 부실하다.

‘96년 10월 4일 제주오리엔탈호텔에서 12개 도민회장(서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 경북, 경남, 서부경남, 울산, 재일본, 관서, 재미)이 참석한 가운데 「재외제주도민회협의회」 창립총회를 가졌다.

그러나 재외 제주도민의 총 결집체인 「재외제주도민회협의회」는 현재까지 사무실도 없고 구체적인 청사진도 마련되어 있지 않은 유명무실한 단체가 되고 있다. 연구자가 ‘99년 10월 10일(일요일)과 10월 11일(월요일) 양일에 걸쳐 직접 도민협의회 임원들에게 전화로 도민협의회의 문제점을 조사한 결과,

첫째, 도민회의 사무실이 없어서 서울도민회회관을 임시적으로 같이 사용하고 있어서 불편하다.

둘째, 각 지역별로 순번제로 도민협의회 회장직을 맡게되어 있어서 책임의식이 약하다.

셋째, 협의회 회원 상호간에 연락 및 접촉이 쉽지 않고 빈번한 이사로 주소 파악에 애로가 있다.

넷째, 제주도 당국과 도민들의 적극적인 관심의 결여 되어있다.

다섯째, 거리의 이유로 미주지역 도민회와의 접촉에 특히 애로를 느낀다는 것 등을 지적하였다.

⑥ 재외도민들이 의욕적으로 참여할 사업개발이 필요하다.

기본인프라가 구축되지 않고, 새로운 사업에 대한 홍보가 부족하며, 신뢰성의 문제가 해결되지 않은 상태에서, 제주도가 실시하고 있는 사업을 일방적으로 추진해왔다. 재외 제주도민들의 건의사항과 아이디어에 귀를 기울일 수 있는 정기적인 설문조사와 신뢰성을 회복할 수 있는 새로운 접근방법이 요구된다.

⑦ 사업에 충분한 예산을 지원해야 한다.

재외 제주도민에 대한 사업이 일회성 사업이 아니라 지속적인 사업이 되기 위해서는 충분한 예산이 뒷받침되어야 한다. 따라서 새로운 사업은 즉흥적인 결정을 삼가하고 보다 신중히 할 것이다. 청소년교류사업 중 하계향토학교의 경우, IMF의 영향으로 격년제 실시를 결정하기에 이르렀고 교통비 지원여부도 현안문제가 되고 있다.

⑧ 주요 사업에 대한 평가를 정기적으로 해야 한다.

재외 제주도민들의 애로사항과 제주도정에 바라는 건의사항, 각종 사업에 대한 반응과 성과 등을 알아보기 위해서는 정기적으로 환류작업이 이루어져야 한다. 이것은 설문지 조사나 정기적 회합 등을 통해서 가능할 것이다.

3. 정책대안의 모색

지금까지 재외 제주도민을 대상으로 하는 제주도의 일반사업과 특수사업에 대한 문제점을 지적하였다. 이에 대한 <표 5-2>와 같이 제시한다.

<표 5-2> 재외 제주도민을 위한 보완사업계획의 기본구조

사업	사업내용	향후 보완사업계획	
기 존 사 업	1.고향방문사업	대상지역확대 및 연령제한 완화, 홍보강화	정 기 적 인 평 가
	2.유골봉환사업	홍보활동강화 및 해외 전도민으로의 확산가능성 점검	
	3.출향잠수고향방문사업	현행사업의 지속적인 유지 및 관리가 필요	
	4.고향발전사기여정리	미주지역으로의 확대방안 강구	
	5.재외도민초청사업	내외도민과 함께하는 체험의 장 강구, 미주지역홍보	
	6.인정감 및 사기진작	명예도민증발급과 동기부여책 강구	
	7.재외도민상담실운영	소외지역에 대한 홍보 및 대상지역확대	
	8.청소년교류사업	펀드마련, 미주지역으로의 확대, 대학과의 연계방안	
	9.우수인력DB화	사이버공간을 이용한 사이버정보센터 설립	
	10.서울제주회관 건립	국제학원으로서의 승격 검토	
뉴밀레니엄사업		1. Global Cheju Cyber Center (글로벌 제주 사이버 센터)	평 가
		2. Cheju International Education Center (제주국제교육센터)	
		3. Information and Culture Center for Abroad Chejuians (제주교민 정보문화센터)	
		4. Experimental Tour courses(체험관광 코스개발)	
		5. Honorary Cheju Citizenship(명예도민증 발급 확대)	
기 본 인 프 라 구 축			및 환 류
1. 도정신문의 영문화·일문화 작업			
2. 도지사와의 직통전화 개설			
3. 전자메일을 통한 의견창구수렴 개설·홍보화 전략			
4. 화상회의 구축			
5. 도정홈페이지의 영문·일문화 작업			
6. 제주도민협의회 활성화방안 마련			
7. 예산확보 및 펀드마련			
8. 제주행(연결)노선확대 및 특별기취항 협력체제 강화			

1) 기본 인프라 구축

① 도정신문의 영문화·일문화 작업

제주도에서는 한달에 2회 정기적으로 도정신문을 발간하여 도가 추진하고 있는 정책을 알리고 있다. 그러나 신문은 국문만으로 되어 있어 제 2세나 3세 재외 제주도민에게는 현재 실시하고 있는 제주도사업에 대해서 알릴 방법이 없다.

따라서 도에서 정기적으로 발간하고 있는 도정신문과 이와 관련된 자료를 영문 또는 일문화하여 해외에 보급할 수 있도록 해야 한다.

이것은 비단 교민사업으로서 의미를 가질 뿐만 아니라 지구촌 시대에 제주도의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 매우 중요한 사업이라고 판단된다.

② 도지사와의 직통전화 개설

재외제주도민의 고충과 건의를 수렴하기 위하여 hotline을 개설하여 직접 통화할 수 있는 제도적인 장치를 마련할 필요가 있다.

③ 도정홈페이지 영문화·일문화 작업

도정 홈페이지의 영문화·일문화 작업은 재외 도민정책으로서 뿐만 아니라 21세기 제주도정의 기본정책 방향과도 부합되는 사업이다. 국제자유도시를 추진하고 있는 상황에서 제주도정 홈페이지가 단순히 한국어로만 되어 있다는 것은 기본 인프라의 구축이 미비되어 있음을 의미한다. 또한 전자메일을 이용한 재외도민 의견창구를 개설하여 도정 일반이나 재외도민을 위한 사업에 대해서 조언과 건의를 할 수 있는 시스템을 만들어야 한다.

④ 전자화상회의장 구축

현재 도에서 실시하고 있는 재외도민과의 접촉 방식은 신년에 도지사 내외가 직접 도민들과 자리를 같이하는 방식인데 이것은 시간적·공간적인 제약을 크게 받는다. 따라서 전자화상회의 시스템을 개발하여 도의 화상회의장과 각 도민회, 도의 화상회의장과 신년하례식장을 연결하고 필요시마다 이를 활용하

는 방안을 강구할 필요가 있다.

⑤ 제주도민협의회 활성화

국내의 13개 도민회와 해외의 11개 도민회를 총괄하고 있는 도민협의회를 활성화시키는 것이 요청된다. 도민협의회장에 대한 직·간접선거제를 도입하고, 협의회 사무실 공간을 확보하며, 연락체계를 개선하는 등의 조직 개혁과 제주도민의 적극적인 성원이 필요하다.

⑥ 예산확보 및 펀드 비축

현재 제주도가 재외 제주도민을 위하여 실시하고 있는 사업 중에서 재일동포고향방문사업, 재외도민초청사업, 재외도민인정감 및 사기진작부여사업, 재외도민상담실 운영등에 대해서는 적절한 예산지원이 이루어지고 있다. 그러나 청소년 교류사업 중 향토하계학교의 경우에는 IMF의 영향으로 인한 예산삭감으로 난관에 직면해 있다.

앞으로 제주도가 각종 사업을 시행해 나가는 과정에서 예산 부족의 문제에 봉착한다면 제주도와 재외 제주도민단체가 공동펀드를 마련하여 사업의 질적·양적 발전을 도모하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

⑦ 제주항공연결노선의 확대 및 특별기 취항 협력체제의 강화

모든 교류활성화의 첫걸음은 교통편의의 확보에서부터 비롯된다. 정부 및 항공사와 협상을 통하여 항공기 운항을 증편하거나 노선을 신설하는 등 보다 용이하게 고향을 방문할 수 있는 기본 여건이 갖추어져야 한다. 이 문제 역시 교민정책으로서만이 아니라 제주관광산업 발전을 위한 기본전략으로서 의의를 갖는다.

2) 기존 사업 보완·확대

① 고향방문사업은 일본노인만을 대상으로 하는 사업이며 호응도가 다른

사업에 비해 크므로 연령도 60세까지 낮추어 미주지역까지 확대할 필요가 있다.

- ② 유골봉환사업은 홍보매체의 다양화를 통해 홍보활동을 강화하고 해외 전도민을 대상으로 사업 확대 가능성을 검토해야 한다.
- ③ 출향잠수 고향방문사업은 제주도정에서 주요 현안사업으로 실시하고 있는 만큼, 현행사업의 지속적인 유지 및 관리대책이 필요하다.
- ④ 고향발전 기여사정리사업도 재일 제주도민만을 대상으로 실시할 예정인 바 미주지역으로 확대할 필요가 있다.
- ⑤ 재외도민 초청사업도 단지 초청사업으로 끝내지 말고 이를 효과적으로 활용할 수 있는 대책이 마련되어야 한다.
- ⑥ 인정감 및 사기진작 대책도 명예도민증제도를 활용하여 동기부여를 강화할 필요가 있다.
- ⑦ 재외도민상담실 운영의 경우 이를 대도시지역에만 한정하지 말고 미주 지역으로 확대하는 방안도 검토해야 한다.
- ⑧ 청소년 교류의 활성화를 위해서는 사업펀드마련이 급선무이며, 또한 이 사업을 미주지역으로 확대하여 대학과 연계, 프로그램을 개발할 필요가 있다.
- ⑨ 우수인력의 DB를 통한 활용방안은 사이버공간을 이용한 사이버정보센터를 설립함으로써 우수인력을 도정에 최대한 활용할 수 있다.
- ⑩ 서울제주회관을 「제주국제교육센터」로 명칭과 사용 목적을 변경하여 시설을 다목적으로 사용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 뉴밀레니엄 사업

① Global Cheju Cyber Center(글로벌 제주 사이버 센터) 설치

현재 제주도가 조사한 우수인력의 수를 보면, 도내 411명, 국내 565명, 국외 50명으로 이미 상당한 숫자의 고급인력이 배출되어 있다. 이들 인재집단을 활용하기 위한 방안의 하나로 우선 사이버공간을 이용하여 이들 상호간, 혹은 도당국과 이들간의 결속체계를 확립할 필요가 있다. 이후에 이들 우수인력의 전문성을 고려하여 도정자문의 역할을 의뢰하고 각종 도정 시책과 관련하여

연구과제를 수행토록 하며 제주 발전에 기여할 기회를 제공한다.

○ 제주출신 해외인력 활용방안은 다음과 같다.

- 우수인력 DB화 구축(국가별, 지역별, 능력별, 성별 등)
- 사이버제주기술위원회 조직
- 세계제주도민 네트워크 공동체 설립(<부록5> 세계한민족 네트워크공동체(Global Korean Community) 홈페이지 참고 <<http://okf.org>>)
- 도정자문 위촉 및 공동프로젝트 실시
- 홈페이지 운영 및 DB 관리는 대학 또는 연구원에 위탁하는 것이 바람직함.

② Cheju International Education Center(제주국제교육센터) 설치

제주도는 현재 서울에 건설중인 서울제주회관(가칭)을 300명을 수용할 수 있는 기숙사로 활용할 계획이다. 입국하는 대부분 사람들이 서울을 거친다는 현실을 감안할 때 회관의 역할을 확대하여 재외 제주도민의 숙박과 연락, 더 나아가 제주의 문화와 역사를 소개하는 종합교육센터로서 역할을 확장할 필요가 있다. 이름도 「제주국제교육센터」로 변경함이 제주인의 긍지를 심어줄 수 있다고 본다.

③ Cheju Information and Culture Center for Abroad Chejuians (제주 교민정보문화센터) 설립

일반 재외교민들이 제주도 당국과 혹은 교민 상호간에 정보를 교환하고 연락을 취할 수 있는 거점을 구축할 필요가 있다. 교민회 운영이나 교민정책 수행 과정에 가장 큰 애로 사항으로 지적되는 주소 변경 문제나 긴급공지 사안들은 교민정보문화센터를 통해서 손쉽게 해결 가능하다. 센터는 일반 교민들의 관심사를 중심으로 프로그램을 운영하여 상기의 우수인력 연구센터와는 또 다른 구심점을 제공할 것이다. 재외도민 상담실을 정보문화센터로 승격하는 방안과 새롭게 정보문화센터를 건립하는 방안 두 가지 모두를 생각해 볼 수 있다.

④ Experimental Tour Courses(체험관광코스) 조성 및 개발

여기에서 제안하고 있는 체험관광코스의 개발은 제 2세 및 3세 재외도민들에게 선조들의 삶의 방식을 체험해볼 수 있는 장소를 제공하여 이들의 고향의식을 확인할 수 있게 하는 것이다. 민속촌이나 농가를 활용하여 제주도민의 전통적인 의식주생활을 재현시키고 일정 시간을 이곳에서 체류토록 하는 프로그램을 말한다.

⑤ Honorary Cheju Citizenship(명예도민증 발급 확대)

제주도민의 긍지와 자부심을 심어주기 위하여 해외 제주도민에 대한 명예도민증 발급을 확대하고 명예시민에 대한 대우를 강화한다. (예를 들어 각종 홍보물 특별 발송 등) 또한 제주도의 발전에 공이 큰 외국인들에게도 명예도민증을 발급하여 영문화된 각종 자료를 정기적으로 발송 한다.

4. 국내 · 외 도민정책에 대한 사회조사 분석

재외 제주도민들로부터 직접 도민회 운영 실태와 도당국에 대한 건의사항을 청취하기 위해 국내 · 외 도민회 임원들을 대상으로 아래와 같이 설문조사를 실시하였다. 이 조사는 설문지 회수율이 저조하였는데 그 이유로서는 일본 지역의 경우 설문지 구성에 일본어를 사용하지 않고 우리 글을 사용한 것이 주된 이유 중 하나가 아닌가 생각된다.

- 조사방법 : 설문지를 작성하여 반송우표를 동봉한 우편조사 및 전화조사
- 조사기간 : '99년 9월 1일 ~ '99년 11월 31일 (3개월)
- 조사대상 : 국내 13개 도민회와 해외 11개 도민회의 모든 임원

설문지는 '99년 9월에 1차로 발송되었으나 회수율이 저조하여 '99년 10월 7일에 2차로 해외지역(일본, 미국, 캐나다) 만을 대상으로 약간의 상황 설명과 함께 재발송하였다

<표 5-3> 재외도민회 대상 설문지 발송 내역

구분	재일도민회	미주도민회	캐나다도민회	국내도민회
1차 발송(99.9.1)	200부	25부	20부	450부
2차 발송(99.10.7)	250부	27부	25부	
전화 (99.10.11~)	재외제주도민회협의회부회장(2명)	재외제주도민회협의회부회장(2명)		제외제주도민회협의회임원(13명)
전화 (99.10.18~)				13개 국내도민회 임원(각 3명씩)

- 회수율 : 총 24통(미국 6, 일본 5, 캐나다 2, 국내 11)
- 전화면접에 의한 보완 조치 : 「재외 제주도민회 협의회」 임원 17명(일본 2, 미국 1, 국내 13)과 13개 국내 도민회 임원 39명을 대상으로 실시하였다. 전화면접의 내용은 설문지 내용과 동일하였다.

1) 도민회 운영상의 애로 사항과 건의 사항 분석

<표 5-4> 재외도민회 운영상의 애로사항과 건의 사항

	국내 지역 도민회	해외 지역 도민회
건의 사항	· 해외에만 집중되어 있는 재외도민관리 방식을 탈피하여 국내 지역에도 관심 요망 · 대도시뿐만 아니라 중소도시에도 관심을 보일 것. · 재외도민에 대한 행정 및 재정 지원 · 효과적인 홍보체계 구축 · 지도급인사들의 협력으로 도민회 운영을 철저히 감독할 것. 도민회 임원들의 자질 제고 · 제주도당국과 도민회 임원들과 간담회 및 의견수렴 요망 · 편지, 전화 등을 통한 정신적 격려 요망	· 도민회의 단합과 화합 요망(이익단체가 아닌 친목단체로서의 도민회 존재 필요) · 도민회와 제주도 당국간의 체계적 연락관계 수립(간담회 개최 초청 방문 등 필요) · 당국의 홍보부족과 재외도민들의 정보부족문제 해결 · 정신적 격려 요망 · 당국의 해외 도민회에 대한 이해부족→교민행정업무의 일원화 필요성 · 개인 혹은 기업의 입장이 도민회의 이름으로 간주되는 일이 없도록 주의 바람.

도민회의 운영과 관련하여 애로 사항과 건의 사항을 청취한 결과 그 내용은 대체적으로 다음과 같았다

우선 국내지역 도민회의 경우, 자체적인 문제로서 도민회의 내부적인 분열과 임원들의 자질 결여를 지적하였고, 또한 저조한 회비 징수와 재정난을 호

소하였다. 도 당국에 대해서는 첫째, 효과적인 홍보체계를 구축하여 도정과 관련된 더 많은 정보를 획득할 수 있도록 해줄 것. 둘째, 도민회와 도당국이 자리를 같이 할 수 있는 기회를 마련하고 재외도민의 의견을 수렴할 수 있는 통로를 확보해 줄 것. 셋째, 해외지역이나 대도시의 도민회 외에 중소도시의 도민회에 대해서도 보다 많은 관심을 가져줄 것을 요청하였다.

해외지역 도민회의 경우도 국내지역 도민회와 유사한 답변을 하였는데, 자체적인 문제로서 도민회의 단합에 이상이 있음을 지적하고 도민회가 이익단체가 아닌 친목단체가 될 것을 여러 사람이 희망하였다. 도 당국에 대해서도 국내지역 도민회와 마찬가지로 첫째, 홍보부족의 문제를 거론하였으며, 둘째, 도민회와 제주도 당국간에 보다 긴밀한 연락관계를 구축할 것을 요망하였다. 그리고 이와 관련하여 제주도의 교민행정업무를 일원화 해줄 것을 요청하였다. 특기할 만 한 것은 국내지역이나 해외지역 모두 제주도민의 따뜻한 격려와 성원을 바란다고 응답 한 사실이다.

2) 제주발전과 관련하여 도 당국에 대한 건의 사항

<표 5-5> 제주발전에 관한 재외도민회의 건의 사항

	국내 지역 도민회	해외 지역 도민회
제주발전을 위한 건의 사항	· 관광자원의 상품화 · 한라산 케이블카 설치 · 제주도에만 존재하는 색다른 볼거리 제공 · 제주도 한라산에 '자연동물원' 조성 · 표선면 성읍 민속촌 주민의 방언 사용 의무 · 세계적인 대형계단식 미끄럼 수영장 시설 · 해수욕장에 모래를 많이 투입하여 안전성 확보 · 제주도와 주변 섬들 사이에 대형수중터널 건설하여 수중 관광코스 개발 · 관광요금 인하 (서비스업, 음식업 등) · 해외교포 및 외국인의 자본 투자 유치 · 제주도를 노비자 지역으로 왕래자유 보장 · 비행기 등의 교통편 증편 (진주↔제주간) · 태평양전쟁 희생자들에 대한 위령제 실시 · 제주도민의 친절의식 제고 · 재외도민 정책과정 참여 기회 보장	· 각종 제한의 철폐(VISA 전면 면제, 고도제한 개발지역 해제) · 각종 사업시행에 있어서 도민회의 종합적인 조사·검토를 거치게 하여 장기적 안목의 정책을 수립하고 Feed back System을 제도화할 것 · 제주도발전추진위원회가 활성화 될 수 있도록 적극적인 협조 바람. · 제주도의 젊은이들이 미주사회에 많이 진출할 수 있도록 행정적 지원 요망, 이는 장래 제주사회 발전 뿐만 아니라 재미 제주도민 사회의 활성화에도 크게 도움이 될 것임. · 국제관광지 조성

제주발전을 위한 건의 사항에 있어서 국내지역 도민회는 구체적인 아이디어들을 많이 제시했다. 응답자들의 대체적인 관심사는 제주관광산업의 발전이었는데 이와 관련하여 관광요금 인하와 제주도민의 친절의식 제고를 강조하였다.

해외지역 도민회는 각종 규제 완화를 요구하는 의견이 나왔고 정책결정 과정에 도민회가 참여할 수 있는 기회를 제공할 것과 시행 사업에 대한 사후 평가 체제를 제도화할 것 등을 동시에 제안하였다. 그리고 국내 및 해외 도민회 모두에서 제주도를 노비자 지역으로 만들자는 의견이 개진되었다.

3) 기타 건의 사항

<표 5-6> 재외도민회의 기타 건의 사항

	국내 지역 제주도민회	해외 지역 제주도민회
기 타 건의 사항	· 국내 · 외에서 활약하고 있는 분야별 전문가 집단의 두뇌 활용 · 도당국의 실무자들(관광, 축산, 과수 등)의 교육훈련 강화 · 컨벤션센터 설립 조속 해결 · 재외 도민들의 고향 향수 자극 행사 개최 · 북제주 · 남제주간의 중복 행사 자제 · 항공기 증편 · 2·3세대를 위한 교육프로그램 개발 · 보급 · 초청방문 계획을 2·3세대들에게 대폭확대	· 도 운영에 있어서 건전재정정책의 추진 · 제주출신 유학생들이 제주도에 돌아갔을 때 High Quality Job을 얻을 수 있도록 제도적 장치 마련 · 해외동포를 대상으로 한 전국적인 행사에 제주도가 적극적으로 참여 · 제주도의 우수상품을 미국, 일본 이외의 지역에도 수출하는 정책 고려 · 해외교포 2세들과 고향과의 관계를 긴밀하게 할 수 있는 대책 강구 · 해외교포 2·3세들의 제주도내 대학 유학 추진 · 동경과 오사카 도청에 홍보사무소 설치

기타의 건의 사항으로 다양한 의견들이 제시되었는데, 국내지역 도민회의 경우는 항공기 증편, 도외에서 활약하고 있는 전문가 집단의 두뇌 활용, 도당국 실무자들의 교육훈련 강화 등의 문제를 상대적으로 많이 지적하였다. 해외지역 도민회의 경우 동경과 오사카에 홍보사무소를 설치해줄 것을 요구였고, 제주출신 유학생들이 귀향했을 때 적절한 직업을 제공해줄 수 있는 제도적 장치가 필요하다는 의견도 있었다. 그리고 두 집단 모두가 제 2세와 3세를 대상으로 하는 특별 프로그램을 계속적으로 개발했으면 하는 강렬한 심정을 피력하였다. 지방자치단체간에 행사의 중복을 피하라는 지적도 유념해서 들어야 할 부분이다.

Ⅵ. 타지역 출신 제주인의 통합 방안

1. 타지역 출신 제주인의 구성

제주사회에 대한 인식을 섬이라는 자연조건보다 사람, 특히 인적 교류라는 차원에서 접근하면, 제주사회는 고립되고 정체된 사회가 아니라 개방적이고 역동적인 사회였다. 제주사회는 외부인을 접하는 과정에서 새로운 제주문화를 일구어왔다. 외부인은 '새로움'의 전달자로서 제주사회 변동의 촉매자였다. 따라서 제주사회의 역사는 외부인과의 교류사라고 할 수 있다.

제주사회 구성원을 사회·문화적, 정치적, 경제적 경험의 차이에 따라 크게 원도민과 타지역 출신 제주인으로 나눌 수 있다.⁴⁷⁾ 이는 곧 제주인이 환경(도시성), 역사(민란, 4.3항쟁), 그리고 생활(생계활동)의 측면에서 서로 다른 정체성을 갖는 두 개의 집단으로 구성되어 있음을 의미한다.

타지역 출신 제주인의 개념은 제주에 정착하여 생활한 거주 연도와 같은 시간의 문제 뿐 아니라, 제주사회에서 자신들이 지니고 있는 연줄망과도 밀접한 관련을 지니고 있다. 이들이 제주로 전입한 배경은 정치적, 경제적, 사회·문화적인 원인에서 찾을 수 있는 데, 이는 또한 이주의 시기 및 규모와 맥락을 같이한다. 대체적으로 외부인들은 해방 이후의 시기에 이주해온 사람들로써 제주사회가 농촌공동체적 사회로부터 서비스산업 위주의 도시사회로 재편되는 과정에서 지역사회의 급격한 사회변동을 추동시킨 하나의 중심축 역할을 수행하였다.

이들 외부인은 제주인과 타향인이라는 이중의 정체성을 갖고 있으며 그 결과 외부인은 “○○ 인이며 또한 제주인”으로 이중적인 지위를 지니게 된다. 원도민들은 이들을 보통 외지사람, 외지인, 육지사람, 타지역 출신 등으로 부르면서 구별짓는 경향이 있다. 이와 반대로 외부인도 스스로 자신들을 원도민과 다르다고 인식한다. 정체성을 달리 느끼는 구성원의 실재는 특정 개인은

47) 이의 구별은 무엇을 기준으로 하는가에 따라 그 지칭어는 물론이고, 구성 내용도 달라진다. 한편 현길언은 '토박인과 도래인'이라는 용어를 사용한다. 현길언, “제주 문화의 기저와 성격,” 제주국제협의회, 「전환기 제주문화의 방향 모색」, 1997.

물론이고 사회에도 다양한 영향을 미친다.

제주지역에 거주하고 있는 타지역 출신 제주인들을 크게 3개의 집단으로 분류해 볼 수 있다.

첫째, 이북지역 출신의 주민, 둘째, 이남지역 출신의 주민, 셋째, 소수집단의 화교이다.

1) 이북지역 출신

이들의 입도 시기는 한국전쟁 이전과 이후로 크게 나뉘어진다. 한국전쟁 이전에 입도한 사람들은 4·3 사건의 진압부대 응원군으로 왔던 서북청년단 중에서 그대로 정착한 집단이다. 또 다른 집단은 한국전쟁 당시 피난 온 사람들이다.

이들 모두는 제주에 이주한 시기와 출신지가 다를 뿐, 정치적인 요인에 의한 이주라는 공통분모를 갖는 집단으로 간주될 수 있다. 이들은 분단상황을 반영하는 공식조직으로서 '67년에 만들어진 『이북5도제주도사무소』와 출신지별로 '50년대 초기에 형성된 도민회라는 비공식 조직을 두고 있다. 이들의 친목 도모와 준행정적 활동은 공식조직을 통해 이루어지는 경향이 있다. '98년 현재 2,609세대 8,210명의 회원을 갖고 있으며 개신교 교회를 건립하여 기독교를 전파하는 등 제주사회에 교육, 문화적인 영향을 끼쳤다.

2) 이남지역 출신

4·3과 한국전쟁을 통해 이북출신과 피난민들이 집단적으로 제주에 정착한 이들이 정치적 원인에 의한 이주라면, '60년대 이후 이루어진 이남지역 출신의 제주 전입은 경제적, 사회문화적 원인에 의해서 이루어졌다.

'60년대부터 관광개발 사업이 이루어지면서 제주도에는 수만명의 외부인들이 아무런 제약없이 자유롭게 유입되기 시작하였다. 시기별로 전입 인구의 출신지별 비율을 살펴보면, '65-'70년의 시기에 총 14,925명이 전입하였는데, 그 중 전남이 36.8%, 영남이 25.2%, 서울·경기가 21.4%였다. '70-'75년에는 이주

자 20,056명중에 전남이 38.1%, 서울·경기가 26.6%, 영남이 22.9%였다. 그러나 '75-'80년에는 서울·경기가 28.6%, 전남이 28.5%, 영남이 22.9%로서, 서서히 서울·경기, 영남 출신의 비율이 높아지는 것에 비해, 전남출신의 유입 인구는 줄어드는 추세를 보이기 시작하였다. 그 후 '80년대를 거쳐 최근 '90-'95년에는 서울·경기가 43.7%, 영남이 31.4% 전남이 10.3%로서, 제주도 전입 인구의 출신지역이 전남, 영남 지역에서 서울·경기, 영남의 순으로 확연히 이동하였음을 보여준다.⁴⁸⁾

시기에 따라 전남보다 더 많은 서울·경기의 인구가 제주도로 전입한 것은 전입지와 제주의 접근성, 그리고 제주 경제발전 수준과 밀접한 관계가 있다.

'70년대까지는 제주와 육지의 주요한 교통수단은 배로써 해상교통이 절대적인 비중을 차지하였다. 주요 해상교통은 제주와 목포, 부산을 기점으로 이루어졌다. 또한 당시에는 제주사회가 농업사회에서 관광서비스사회로 급격한 산업구조의 변화를 겪던 시기였다. 이 때 필요로 했던 노동력은 전문적인 기술보다는 단순한 기술을 지닌 노동력으로서, 주로 전남과 영남을 통해 충당되었다.

따라서 단독 혹은 개별 가족으로 전입하여 제주생활을 시작한 이들은 자신들의 정서적 외로움과 주변성을 극복하기 위해서 출신지역별로 도민회(향우회)를 결성하여 자신들의 문화적 정체감을 확인하는 한편 상호부조와 경제적 자립을 도모하였다. 자체적인 경제적 연결망을 안정적으로 발전시켜나가는 것은 모든 도민회의 일차적 중요사업이다. 그 중에서도 가장 성공적인 사업은 「새마을금고」의 설립으로 평가된다.⁴⁹⁾

3) 화교집단

정부는 국내에 장기 거주하는 화교를 비롯한 외국인들에게 지방의회 의원과 지방자치단체장에 대한 선거권을 부여하기 위해 의원입법을 추진 중이다. 지방선거권 부여대상은 「출입국관리법」상의 거주자격을 획득한 사람으로 거주자격 취득일로부터 5년 이상 경과한 20세 이상의 외국인을 대상으로 검토되

48) 이창기, 『제주도의 인구와 가족』, 영남대학교 출판부, 1999, pp.94-96.

49) 전입 인구가 많은 호남과 서울·경기가 「새마을금고」를 갖고 있다는 것은 자신들의 경제적 연결망의 확보가 안정적임을 보여주는 것이라 할 수 있다. 제주시 호남향우회는 「자동차보험대리점」을 영리사업으로 병행하고 있다.

고 있다. 입법이 완료될 경우 2002년 지방선거부터 장기거주 외국인들의 참정권이 행사될 것으로 예상된다.

제주의 화교들은 대부분 '49년(중국공산당정권 수립)을 전후로 하여 공산정권을 피해 중국에서 피난나온 이들 중 산지향으로 제주에 들어와 정착한 후손들이다. 화교들은 최근까지 경제활동에 특별한 제약이 있어 자유로운 경제활동을 할 수 없었다. 그래서 제주에 이주한 이들 중 상당 숫자가 '70년대에 제주를 떠났고, 그 나머지는 대부분 식당업에 종사하면서 제주에 정착하였다. 이들이 중심이 되어 자신들의 영업과 관련한 정보교환과 친목도모를 위한 모임으로 제주화교협회가 '56년 조직되었다. 제주화교협회는 현재 중화민국(대만) 대표부의 연락책⁵⁰⁾으로서 기능과 친목도모 단체의 역할을 담당하고 있다. 하지만 화교들은 한국국적을 갖고 있지 않아 최근까지 경제활동에 제약을 많이 받았기 때문에, 경제적 부를 축적할 수 있는 길이 근본적으로 막혀있었다.⁵¹⁾ 그 후 이들은 식당업을 통해 경제적으로 자립한 자영업자층과 그렇지 못한 영세층으로 분화되는 경향을 보인다. 그 결과 현재 회원이 270여명에 불과하며 피난 초기보다 결속력이 많이 약화되었다. 중화민국소학교의 학생이 현재 10명도 되지 않는 상황이 단적으로 화교집단의 현실을 대변한다.⁵²⁾

2. 원도민과 타지역 출신 제주인의 갈등 요인

1) 원도민과 타지역 출신 제주인의 상대방에 대한 인식

(1) '타지역출신 제주인'에 대한 원도민의 인식

① “옛날에는 육지사람을 저 밑으로 봤다.⁵³⁾

② “과거로부터 육지인이라면 걸인쯤으로 생각하여 도대체 상대를 잘하지 않았다. 도적도 자작자급하는 섬이니만큼 별로 없었고 약간 있다면 보

50) 화교들로부터 여권 등을 받아 대만대표부에 접수·대행하는 역할을 한다.

51) 그동안 화교들의 경제활동에 제약을 가했던 법령들이 경제위기를 극복하기 위한 규제완화조치와 투자활성화 차원에서 '99년에 전면적으로 폐지되었다.

52) 나머지 학생들은 중국어를 배우려는 한국인 자녀들로 충원되어 있다

53) 석주명, 『제주도수필』 (서울: 보진재, 1968), p.102.

통 ‘육지놈’이란 옛장사들의 장난이었다.”⁵⁴⁾

- ③ “제주도가 관광지로 개발되면서 상당수의 인원이 육지부에서 이주해 와 살고 있는데, 이들의 배타적인 행동, 범죄의 격증 등으로 이 고장 인심이 사나워지고 있으며 특히 관광객의 무분별한 행동에 청소년의 풍기문란 등 사회문제가 우려되고, 일부 인사들이 지적 우월감을 내세울 때 배타적 감정이 살아난다.”⁵⁵⁾
- ④ “배타성이 강하게 작용하고 있는 데는 외부인의 제주도민에 대한 태도가 매우 큰 영향을 미쳤다고 생각된다 …과거에 육지부 사람들은 제주도민을 마치 미개인으로 생각하고 관광지의 부속물처럼 보아서 제주도민을 천시하고 신기한 눈초리로 보는 경향이 있었다.”⁵⁶⁾
- ⑤ “이유는 모르겠지만 육지사람은 괜히 거리감이 든다.”⁵⁷⁾
- ⑥ “못살 때 여러가지로 도와주어신디, 이제는 언제 그랬냐는 듯이 지네만 최고라고 허는 것보니까 맘이 안가”

(2) ‘원도민’에 대한 타지역 출신 제주인의 인식⁵⁸⁾

- ① “고향이 육지인가봐 마씨!”라고 말한다.
- ② “피해의식이 있는 것 같다. 역사적으로도 그렇고 점점 시장 장악을 당해서…”
- ③ “제주 나이드신 분들은 매우 순박하고 인정도 많지만, 젊은 사람들은 편한 것만 알아, 게으른 것 같다.”
- ④ “행정기관에 가서 일을 처리하려면 해줄 수 있는 것도 (육지사람에게는) 잘 안해준다.”
- ⑤ “이제는 많이 없어졌다. 하지만 결정적인 순간에는 육지사람이지 않느냐라는 것이다.”
- ⑥ “아무런 차별을 느끼지 않는다, 근데 부조할 때보면 이해가 안가드라”

54) 석주명, 전계서, p.188.

55) 유철인, “제주사람들의 문화적 정체감,” 제주대학교 탐라문화연구소, 『탐라문화』, 제 5호, 1986, p.192.

56) 상계서, p.192.

57) 유철인, “일상생활과 도서성,” 제주도연구회, 『제주도연구』, 제 1집, 1984, p.128.

58) 이 부분은 연구원이 면접과정에서 녹취한 내용이다.

- ⑦ “나는 회원들에게 제주도식 부조법을 배우라고 권한다. 왜냐하면 정말 어렵고 도움을 얻을 수 있는 곳이 특별히 없는 상황에서, 결국 도움을 주고 받을 수 있는 것은 서로 돌아봐주는 것이지, 부조액수는 문제가 아니다.”

2) 갈등 요인

(1) 사회·문화적 측면

제주사회는 고유의 역사 속에서 독립된 문화권을 형성해 온 사회이다. 따라서 제주에 진출한 외부인은 이질적 문화와 대면하게 된다. 토착민 역시 마찬가지다. 1세대 외부인의 경우 이들은 성인으로서 제주 이외의 지역에서 자신의 문화적 정체성을 확립하고 내도 하였기 때문에 토착민의 주류문화에 대해서 항상 이질감과 정서적 고독을 경험하게 된다. 즉 이들은 이방인 혹은 주변인의 속성을 쉽게 극복하지 못한다. 문화적인 충돌은 종종 상대집단에 대한 잘못된 선입견과 왜곡된 이미지를 키운다. 각자는 상대방의 문화에 대한 깊은 이해 없이 평소에 습득된 자신의 가치와 태도를 통해 상대방을 판단하기 때문이다. 가령 다음의 귀절은 외부인의 의식세계의 한 단면을 보여준다. “옛날엔 미개발지로 소문났던 이곳 외로운 섬 제주는 역사적으로 귀양오고 피난오는 ... <중략> ... 어쩔 수 없이 자리잡아 살아온 이곳 제주이다.”⁵⁹⁾ 먹고사는 문제가 우선적인 관심사였던 이주 초기에 이들은 별다른 조직체를 구성하지 못했다. 그러나 점차 경제적으로 안정되면서 주변성을 집단적으로 해결하기 위한 수단으로 도민회(향우회)를 만들고 참여한다. 도민회는 이질적 사회 속에서 회원 상호간의 친목을 통해 사회적 적응능력을 제고시키는 기제의 역할을 수행한다. 교류의 확대와 대중매체의 발달로 구성된 상호간 문화적 차이는 많이 희석되었지만 아직도 갈등의 변수로서 잔재하고 있다고 보아야 할 것이다.

(2) 경제적 측면

외부인은 각기 다양한 이유로 고향을 떠났지만, 제일 중요한 원인은 먹고

59) 재제주영남도민회, 『嶺友』, 1994, p.42.

살기 힘들 정도로 어려웠던 경제적 빈곤이었다. 이들은 경제적 문제를 해결하기 위하여 말로 표현할 수 없을 정도로 많은 노력을 경주하였다. 이런 개인적 성취 열망과 노력이 시장사회, 특히 서비스사회로 급변하는 상황과 맞물려 일정 수준 경제적으로 성공을 거두었다. 이들은 자본이 보다 많이 필요한 2차 공산품의 제조업보다 노동력이 중심이 되는 유통업, 소매업, 생필품 제조업, 식당 등의 부문에 진출하여 성공을 거두었다. 그 결과, “거친 자연환경과 싸워 온 제주인의 고달픈 삶은 제 3차산업의 발달로 인해 제 1차산업이 소외되면서 이방인을 바라보는 제주인의 눈이 탐탁하지 않게 된 것도 사실”이었다.⁶⁰⁾ 농촌공동체적 정서를 많이 지니고 있는 토착민은 시장사회가 요구하는 사회적 관계를 강압적으로 받아들이는 편이며 안정된 생계구조가 확보된 상황에서 이윤적 동기보다 자족적 동기에 의한 경제생활을 영위해왔다. 이것은 시장사회에 대한 적응양식에 차이를 가져왔으며, 사후적으로 경제적 성취 정도의 차이를 가져왔다.

따라서 원도민들은 외부인들의 경제적 자립 및 성공과 비례하여 상대적 박탈감을 크게 느끼게 되었다. 이 문제는 제주발전의 방향에 대한 인식의 차이로 연결되어 서비스산업과 관련된 직종에 종사하는 사람들은 대체로 적극적인 관광개발을 찬성하는 입장인데 반해, 1차 산업에 종사하는 사람들은 대체적으로 환경보존에 적극적이다.

(3) 정치적 측면

제주사회에 이주한 외부인에 대한 평가는 극단적인 경우가 많다. 압제자, 착취자, 진압자라는 평가와 교화자, 보호자, 후원자라는 평가가 그것이다. 이러한 평가는 제주사회의 근대 역사와 직접적으로 관계가 있다. 제주는 ‘70년대에 들어 중앙정부의 대폭적인 지원에 힘입어 단시일 내에 관광지로 도약하였으나 그 이전의 시기에 고립된 도서지역으로서 많은 불이익과 고통을 감내해야만 했다.

본래 제주가 독립적이고 자율적인 사회였다는 사실을 고려한다면 종속적인 주변사회로의 편입에 따른 불이익과 고통은 중앙정부에 대한 불신과 적대감을

60) 재제주영남도민회, 전게서, p.42.

각인시켰을 것이다. 4·3 사건은 외부인에 대한 적대 감정을 더욱 악화시켰다.

한편 외부인은 이주 초기에 사회·문화적 측면과 경제적 수준에서 열세적인 위치에 놓여있었기 때문에 독자적인 주장을 선험하지 못하였다. 곧, '타지에 못살아서 기생하는 입장에 본토인에 거부감'을 줄 수 있는 행동을 자제하였다.⁶¹⁾ 그러나 경제적 자립이 달성되는 '80년대에 접어들면서 자신들의 정치적 의사를 적극적으로 표현하기 시작하였다. 더구나 가입과 탈퇴, 나아가 제명이라는 자격기제가 공식적으로 마련되면서 도민회(향우회)는 1차적 관계에 기초한 집단이지만 2차적 집단의 성격을 강하게 지니게 되었다. 이는 정서적 안정감을 회복하기 위한 수단인 친목회적 성격의 도민회가 공식적인 사회조직으로 진전되었음을 의미하였다. 곧 정서적 연대는 경제적 및 정치적 연대로까지 확대 재생산된 영리단체, 사회단체로 발전되었다.

이리하여 도민회 결성 초기에는 "재제주 00인의 권익을 보호하기 위하여"라는 구호를 삼가했던 단체들이 이제는 당당히 "00인들의 권익을 대변"한다고 주장하게 되었다. 그 결과 '88년 제 13대 국회의원 선거에서 도민회의 회장을 지냈던 인사가 당선되기도 하였다. 명시적으로 원도민과 외부인이 정치적인 차원에서 대립하는 경우는 드물지만, 그것이 경제적 이해관계로 전환되어(예를 들어 적극적인 관광개발지지 여부) 대립이 첨예화될 가능성이 있다.

3. 갈등 해소 방안과 정책 대안

1) 사회·문화적 측면

원도민이 타지역출신 제주인의 문화에 관심을 갖고 그것을 이해한다는 것은 그렇게 쉬운 일이 아니다. 주류문화를 향유하는 원도민의 입장에서 볼 때 외부인의 문화는 주변문화로 무시되거나 배격될 가능성이 많다. 그러나 제주 문화를 생명력 있는 독창적인 문화로 가꾸어 나아가기 위해서는 새로운 문화에 대한 이해가 필수적이다. 하와이 사회의 예를 통해서도 알 수 있듯이, 다양한 집단으로 구성된 복합사회가 조화와 통합을 이룩하려면 하위문화의 자율성을 충분히 수용한 후 그 바탕 위에서 새로운 공동의 문화를 건설해야한다. 따

61) 재제주영남도민회, 전게서, p.28.

라서 현재 한라문화제 행사에서 단편적이거나 팔도문화제 (사투리, 민요경연대회)를 편성한 것은 매우 바람직한 정책이라고 생각된다. 다만 이를 준비하는 과정에서 참여자가 적극적으로 참여할 수 있도록 유인하는 제도적 장치가 필요하다. 그리고 원도민과 외부인이 하나의 제주인으로 결집할 수 있는 새로운 프로그램을 개발할 필요가 있을 것이다.

2) 경제적 측면

타지역 출신 제주인들은 지역개발과정에서 상대적으로 더 큰 경제적 자립을 성취하고 빈곤의 문제를 해결한 것처럼 인식된다. 하지만 아직도 경제적으로 자립하지 못한채 빈곤을 극복하지 못한 외부인이 많다. 이들 절대적 빈곤층에 대해 당국은 원도민과 타지역 출신 제주인의 구별없이 최대한의 사회복지수단을 동원하여 최저생활을 보장해야 할 것이다.

또한 제주도에서 개최되는 각종 행사, 예를 들면 전국체전, 전국소년체전, 전국연극제 등에 참여하는 지역인사들에 대해 향우회가 환영행사나 후원행사를 개최할 때 비용 조달을 제도적으로 보조하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 예를 들어, 한라문화제 행사의 경우 먹거리장터나 오일시장 내에 도민회별로 점포를 분양, 이의 이익금을 갖고 제주에서 개최되는 각종 행사에 참여하는 본적지 단체에 대해 후원할 수 있는 방안 등을 생각해 볼 수 있다.

3) 정치적 측면

가장 중요한 것은 행정당국이 외부인의 친목도모에서 출발한 도민회(혹은 향우회)를 정치적인 차원에서 접근하지 않는 것이다. 지방자치제가 시행되면서 각종 지방선거에서 자신의 지지세력으로 편입시키기 위해 도민회(향우회)를 활용하려는 경향이 있는데 이는 지역감정을 자극하고 지역사회의 분열만을 초래할 뿐이다. 따라서 자치단체의 장을 비롯한 행정기관에서 도민회 혹은 향우회를 표로 의식하는 대응은 근절되어야 한다. 그러나 보다 중요한 것은 4·3 사건을 슬기롭게 해결하여 도민화합의 토대를 구축하는 것이다. 제주사회에 있어서 원도민과 외부인의 갈등과 반목은 4·3 사건 이후 결정적으로 심화되었기 때문이다.

4) 기타 정책 제언

① 공식부문의 참여 유도

제주에 정착한 외부인들의 경우 경제적으로 자립한 사람의 수가 계속 늘어나고 있지만 공식부문에의 진출은 극히 한정되어 있다. 따라서 이들의 주변의식을 해소하고 이들의 애로와 건의를 수용하기 위해서는 공식부문에 대한 참여의 기회를 제공하는 것이 필요하다. 이제는 전국적 행사를 개최하거나 선거때만 이들에게 협조를 요청하는 임시방편적인 만남을 지양할 때가 되었다. 비공식적인 관계에서는 별 문제없이 생활하다가 행정조직이나 준행정조직과 대면하게 되는 공식적 관계로 진입할 때 원적지가 제주인이 아니라는 사실로 불이익이나 불편을 감수해야 하는 사례들이 지적되고 있다.

이러한 문제를 해결하고 이들의 적극적인 협력을 이끌어내기 위해서는 타지역 출신 제주인의 도민회와 행정당국간의 만남을 정례화할 필요가 있다.

② 지역문화행사 지원

각 도민회와 협의하여 그들 출신 지역의 문화를 소개할 수 있는 축제나 각종 행사를 개최할 수 있도록 지원하는 방법을 강구한다. 한라문화제 행사의 일부로 진행되는 팔도문화축제가 시간적인 제약으로 인하여 참여도나 호응도가 그리 높지 못한 편이다. 이러한 행사나 축제는 해당지역 출신 도민의 자긍심을 높여줄 뿐만 아니라 여타 지역 출신 도민들로 하여금 이들의 문화에 대한 이해의 수준을 높임으로서 조화로운 제주공동체를 건설하는데 기여할 것이다. 또한 그것은 원적지의 관광객을 유인하는 계기로 활용되어 제주관광을 활성화하는데도 일조할 것이다.

4. 타지역 출신 제주인의 정책에 대한 사회조사

제주지역에 형성된 각 도민회의 애로 사항과 제주사회에 대한 인식을 알아보기 위하여 이들 단체의 대표자들을 중심으로 2회 면접조사를 실시하였다.

1차 면접은 각 도민회(화교협회 포함)의 회장들을 중심으로 '99년 8월 23일

부터 9월 14일까지 직접 방문하여 실시했고, 2차 면접은 '99년 11월 8일부터 11월 12일까지 1차 면접 결과에서 도출된 의견들을 세 가지로 분류하여 자기 기입식으로 진행했다.

조사대상은 이북도민회와 이남도민회, 그리고 제주화교협회이다. 1차 면접은 이북도민회의 경우 함경도민회, 황해도민회, 평안도민회로 3개 도민회이고, 이남도민회는 서울·경기 향우회, 강원도민회, 충청도민회, 영남도민회, 호남향우회, 전북도민회 6개 도민회와 이들 연합체적 성격을 띤 이남 연합도민회 7개 단체이다. 그리고 화교협회가 추가되었다.

2차로 행해진 자기기입식 면접 역시 함경도민회, 황해도민회, 평안도민회와 청년회, 서울·경기 향우회, 강원도민회, 충청도민회, 영남도민회, 호남향우회, 전북도민회, 이남연합도민회, 제주화교협회 총 11개 단체대상으로 했다. 그 중에서 10개 단체가 응답지를 제출하였다.

이들 11개 단체에 공통적으로 질문한 항목은 첫째, 도민회의 운영상의 애로점, 둘째, 도당국에 대한 도민회 차원의 건의사항, 셋째, 제주사회가 보여주는 이질성의 실체는 무엇인가를 내용으로 하였다.

응답내용을 정리하면 다음과 같다.

□ 현재 도민회 운영상 애로점

- 2세 자녀들의 취업자리가 너무 좁다. 제주도 출신의 부모가 아니라서 더욱 어렵다.
- 도민회 사무실을 임대하여 운영중인 바, 이를 제주도 차원에서 공용 사무실을 마련하여 운영하는 것이 필요하다.
- 전남도민이 제주도민으로부터 소외되는 느낌이다.
10만 호남의 모임, 호남향우협의회 산하 도내 12개 각 시·군·읍·면 향우회가 조직되어 활발하게 운영되고 있는 현실인 바, 규모로 보나 조직의 형태로 보아 도내에서 제일 거대한 단체인데도 당국과 사회단체가 이를 인정하지 않으려는 것 같다.
- 회원 회비로 운영되고 있기 때문에 운영자금이 부족하여 고향풍물 알리기, 경로효친사업 등 특별사업을 하지 못하고 있다.
- 정확한 회원 파악이 어렵고 회원들의 회비 징수에도 많은 어려움이 있다.

- 회원들 대다수가 상업 내지는 자영업을 하는 관계로 서로 자리를 함께 하기가 어렵다. 직업 분포를 보면 밤에 영업을 하는 사람과 주간에 영업을 하는 사람이 각각 50%정도 되어 모임이 어렵다. 또한 재정적인 문제가 힘이 드는 부분이다.
- 회원들은 협력과 단합으로 상호, 이해하면서 화합하여 생활하므로 향우회의 운영상에 별 문제가 없으나, 회원 대부분(70%)이 개인사업으로 생활을 영위하기 때문에 모임에 있어서 참석율이 저조하다는 것과 사업이 영세적이기 때문에 재정이 원만치 못하다는 어려움이 있다. 역시 도민회 운영의 자금의 문제가 가장 큰 애로이다.
- 어느 조직이나 단체이건 운영상의 핵심적 문제는 자금난일 것이다. 사조직 즉 일종의 친목단체에 불과한 도민회는 어떤 외부적 보조 없이 자체적으로 운영되는 실정이므로 도에서 실시하는 모금운동, 수재민돕기, 불우이웃돕기 등에 적극적으로 협력하지 못하여 매우 안타깝게 생각한다.
- 현재까지 도민회를 운영하는 주체는 이주 1세대인데 모두 70세 이상의 고령이다. 점진적으로 2세들에게 역할을 이양해야 하겠는데 구심점이 없이 사무실로만 인계되는 문제가 있다.
- 불우회원돕기 사업과 지역발전기여사업을 하고 싶으나 뜻대로 되지 않는다.

□ 도당국에 건의하고 싶거나 바라는 점

- 함경도민회, 평안도민회, 황해도민회 공히 사무실이 없다. 그래서 식당이나 개인사무실을 이용하고 있는 실정이다. 각 도민회가 사무실을 가질 수 있기를 소망하고 있다.
- 제주도는 한국관광의 보물이라고 한다. 보물만 있으면 무엇을 할 것인가?. 보물을 찾으러 내도하는 관광객이 있어야 한다. 천연의 자원을 바탕으로 외자 도입, 국고보조금을 지원 받아 쇼핑센터, 국제회의, 볼거리, 먹을거리, 상품 개발 등 많은 노력을 경주해야 한다. 2002년 월드컵 대회를 유치한 만큼 관광하면 제주도를 연상하도록 국제관광지로서 위상을 높여야 하겠다.

- 우리 향우회에서 건의하고자 하는 것은 제주지역에 행사가 있을 때(전국체전이나 민속경연대회), 서울, 경기, 인천팀이 출전을 할 경우 고향 사람들을 따듯이 맞이하고자 하여도 향우회의 재정사정이 열악하여 애로가 많으니 재정지원이 다소나마 있었으면 한다.
- 이북 5도 사무소를 지방비 또는 국비를 지원 받아 건립하여 산하단체와 같이 입주 사용토록 함으로써 각 도민회가 공간적으로 유대를 가질 수 있도록 배려해 주었으면 한다. 청년회를 법인화하여 보조금 교부단체로 격상시켰으면 한다. 그리고 평안도 공동묘지 진입로 개설에 따른 지원을 요망한다.
- 1년에 2회 정도, 도민회 회장단과 도 당국과의 간담회 개최를 요망한다. 그리고 제주도에 거주하는 도민회원을 도에서 파악한 후 도민회에 연락하는 방안이 마련되었으면 한다.
- 고령회원과 불우청소년 등을 위한 복지시책을 자체적으로 시행하고 있으나 미흡하여 복지회관 건립을 구상하고 있다. 재정력에 한계가 있어 도당국에 기금 일부보조 또는 장기저리융자를 건의한 바 있으나 실현되지 않고 있다. 10만 호남인이 제주도 경제에 기여한 점을 고려하면 이같은 조치는 가능할 것으로 기대하였다.
- 각종 행사(가령 전국체전 등)시에만 도민회를 찾고 있는 데 가끔 제주도 주최의 모임행사가 있었으면 한다.
- 1년에 한번쯤 모든 향우회가 참여하는 체육대회와 같은 행사를 개최하고 싶은 데 재정적 지원이 가능했으면 좋겠다.
- 재정 확충을 위해서 수익사업을 구상 중이니 필요한 경우 당국의 도움을 바란다.

□ 적응하기 힘들었던 제주의 생활문화나 그 밖의 태도에 대한 지적

- 평소 친하게 생활하다가 불편한 관계에 놓이게 되면 육지사람 운운할 때 슬프다.
- 언젠가는 육지로 떠날 것이라는 생각들을 하여 마음의 문을 닫고 사는 느낌을 자주 받는다. 제주발전에 적극 동참할 수 있었으면 한다.
- 30년 전에 비해 배타성이 점차 완화되고 화합의 차원으로 발전되고 있

는 사실에 감사한다.

- 기관이나 단체의 호남인에 대한 홀대로 신분보장, 경제적 신용 획득이 어려워 생활난, 취업, 은행거래, 상거래 등에 애로가 있다.
- 지연, 학연의 벽이 높다.
- 청년회원들은 80~90%가 이남에서 태어났기 때문에 모든 분야에서 특별한 이질감을 느끼지 못하고 있다.
- 경조사시의 겹부조 문화와 음식물 제공(예, 평상시에는 검소, 절약하나 큰 일을 치를 때는 낭비가 심하다)에 이질감을 느낀다. 그리고 육지사람이라는 이유만으로 좋지 않은 시각으로 보는 경우에도 그렇다.
- 제주에 거주하는 모든 향우회가 마찬가지로이지만, 우리는 제주사회의 한 일원이다. 타지에서 본도에 들어와 정착하고 있기에 우리도 제주인이라 생각한다. 그러나 아직까지도 우리를 배타적으로 대하는 경향이 존재한다. 그러나 전과는 달리 많이 좋아지고 있기 때문에 앞으로 이 문제는 해소될 것으로 본다.
- 정이 들고 살기 좋은 곳이 고향이라 하였다. 제주에 정착한지도 반세기가 되었고 지금 우리는 입도선조가 되었다. 제주도에서 고, 양, 부 이외의 모든 성씨는 뒤늦게 제주도에 정착한 것으로 생각된다. 우리는 같은 제주도민이다. 그리고 관혼상제 때에 부조금이나 축의금을 모든 친지에게 전달하는 것은 지양할 필요가 있다고 본다.
- 21세기 세계화시대를 맞이하여 제주도민 스스로 의식이 변화되어야 한다고 생각한다. 외부자본의 유치를 통한 지역 개발에 협조해야 하며, 우리가 아니면 안된다는 아집을 버려야 한다.

이상의 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 도민회 운영과 관련하여 가장 큰 애로사항은 재정난이고, 도민회 사무실 확보를 호소 하였다. 둘째, 도민회 운영과 관련된 정책 건의로서 각종 행사 개최시나 공동묘지 진입로 개설, 복지회관 건립과 같은 특정사업 추진에 있어서 재정적 지원을 요청했다. 그리고 당국과의 정기적인 간담회를 요망하였다. 셋째, 제주인임을 강조하고 원도민이 배타적인 태도를 지양할 것을 주문하였다. 또한 제주의 겹부조문화에 대해서 가장 이질감을 느낀다고 응답하였다.

VII. 결 론

정보·통신기술의 비약적인 발달로 경쟁의 무대는 세계로 확산되고 있으며 그 단위도 국가에서 지역으로 전환되고 있다. 한편 지역의 경쟁력은 국가의 경쟁력이 근간으로서 지역의 위상과 역할은 날로 그 중요성이 증가하고 있다.

제주도가 이러한 세계화와 지방화의 조류 속에서 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 지역이미지를 쇄신하고 지역잠재력을 극대화할 수 있는 제주친화적 발전 전략이 수립·추진되어야 한다.

국제자유도시 건설, 메가리조트 조성 등과 같은 대규모 사업들은 바로 제주의 지역적 여건과 국제적 상황을 반영한 현실적인 발전전략이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 대규모 사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 100만 제주인의 역량 결집이 무엇보다 절실하다.

그 동안 제주는 대외적으로는 섬이라는 지리적 격절성으로 인해 강한 지역공동체 이미지를 형상화해 왔지만 대내적으로는 혈연, 학연, 지연 등의 연고주의와 파벌주의, 그리고 최근에는 각종 선거의 후유증 등으로 지역공동체의 갈등 등 징후 등이 표출되고 있다.

물론 갈등은 어느 사회에나 존재하며, 항상 역기능만이 발휘되는 것은 아니지만 제주지역 사회에서 나타나고 있는 갈등 행태는 양식 있는 사람들의 우려와 걱정을 자아낼 정도로 심각한 한계에 이르렀다.

현재 100만 제주인의 사회적 통합을 저해하는 요소로는 계급과 종교, 지역 개발에 따른 마찰, 연고주의, 각종 선거 등을 들 수 있다. 그 중에서도 연고주의와 각종 선거는 제주인의 분열을 조장하는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다.

갈등의 양태도 제주지역 거주 도민간의 갈등, 본래의 제주도민과 타 지역 출신 제주도민과의 갈등 등 다양한 행태로 분출되고 있다. 이를 치유하기 위해 제주도는 기존의 제주사회를 강하게 결속시켜 온 문화적 정체성을 기반으로 하여 조천만세운동, 폐도안 반대운동, 사라호 피해복구 전도적 참여 등 제주 역사상의 역량 결집 사례를 적극적으로 발굴하여 사회적 통합의 기제로 활용하여야 한다. 뿐만 아니라 '99년 제정된 「제주4·3사건진상규명및희생자 명예회복에관한특별법」을 계기로 제주도민의 기저에 내재해 있던 근원적 갈등

을 해결할 수 있는 구체적인 후속조치를 단행하여야 한다.

또한 '80년대 이후 하향적 관광개발은 개발이익상 도민의 소외감을 초래하여 지역개발에 대한 부정적 이미지를 형성시켜 왔다. 따라서 앞으로는 지역개발의 전과정에 지역주민들의 의사를 적극적으로 수렴·추진해 나가고 이를 통해 지역주민들에게 개발이익이 향유될 수 있도록 해야 한다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 세계적 수준으로 도민의식을 선진화하는 것이다. 특히 국제자유도시 건설 같은 개방화된 사회를 지향하는 현실을 감안할 때 지역정체성을 유지하면서 세계시민과 조화될 수 있는 의식전환이 무엇보다 시급하다 하겠다. 이를 위한 적극적인 제주도의 노력이 요구되는 바이다. 하지만 인간의 의식과 행동은 외적인 강제에 의해서 변화되는 것이 아니므로 제주도는 지속적으로 시민교육을 강화함과 동시에 지역사회단체들이 전개하고 있는 민주시민교육 프로그램과 연계하는 것이 요구된다.

제주지역에 거주하는 도민들의 사회적 통합과 더불어 우리가 간과해서는 안될 것은 재외도민들에 대한 관심과 사랑이다. 특히 재외도민에 대한 기존의 정책은 일본에 거주하는 교포 1세대만을 그 대상으로 하여 기타 국가에 거주하는 도민과 후손들에 대한 정책은 소홀하였으므로 재외도민에 대한 체계적이고 종합적인 접근이 요구된다 하겠다.

이제 우리는 100만 제주인은 하나라는 공동체 인식 아래, 제주인의 역량을 결집시켜 제주발전을 체계적·효율적으로 추진해 나가고, 한편으로는 부정적 효과를 최소화할 수 있는 대응전략들을 마련함으로써 도민의 삶의 질을 제고해야 한다는 시대적 당위성을 인식하여야 한다.

참 고 문 헌

- 강경선, “풍토적 측면에서 본 탐라정신”, 제주대학교 『제주대논문집』, 제 11집, 1980.
- 강근형, “지방자치와 지방선거”, 제주대학교 법과정책연구소, 『법과 정책』, 제 5호, 1999.
- 강덕환, “반세기 질곡을 극복하는 대만 2·28 현장방문기”, 제주 4·3연구소, 『4·3과 역사』, 통권 27호, 1997.
- 강동식, “주민투표에 관한 고찰”, 제주대학교 법과정책연구소, 『법과 정책』, 제 3집, 1997.
- 고남욱, “경제적 측면”, 제주도, 『제주도민의 삼무정신』, 1983.
- 권이중, 『사회교육 개론』, 교육사상사, 1992.
- 김석준, “계급위치별 개인적 연줄망의 결합범위와 계급형성의 관계에 관한 연구”, 제주대학교 지역사회발전연구소, 『사회발전연구』 제 13집, 1997.
- 김종업, “역사적 측면”, 제주도, 『제주도민의 삼무정신』, 1983.
- 김항원, 『제주도 주민의 정체성』, 제주대학교출판부, 1998.
- 김항원 외, “제주인의 의식과 제주정신의 정립”, 제주대학교 동아시아연구소, 『동아시아연구논총』 제 7집, 1996.
- 동·서김녕리 통합준비특별위원회, 『동·서김녕리통합사업계획특별보고서』, 1999.
- 변승규, 『濟州道略史』, 제주문화, 1992.
- 부만근, 『제주지역주민운동론』, 제주대출판부, 1997.
- _____, 『한국지방자치론』, 제주대학교 출판부, 1999.
- 석주명, 『제주도수필』, 보진재, 1968.
- 새정치국민회의 4·3사건진상규명 특별위원회, 『제주 4·3사건의 해결방향』, 1998.
- 송성대, 『문화의 원류와 그 이해』, 파피루스, 1998.
- 신행철, “제주인의 정체성과 일본 속의 제주인의 삶”, 신행철 외, 『제주사회론』, (제주: 한울), 1998.
- 신행철 외, 『제주사회론』, 한울, 1995.
- _____, 『제주사회론2』, 한울, 1998.
- 양중해, “문화적 측면”, 제주도, 『제주도민의 삼무정신』, 1983.

- 유철인, “일상생활과 도서성”, 제주도연구회, 『제주도연구』, 제 1집, 1984.
- “제주사람들의 문화적 정체감”, 제주대학교 탐라문화연구소, 『탐라문화』, 제 5호, 1986.
- 이용수, “연고지 프로축구팀의 기능과 한국프로축구의 전망”, 『서귀포시 2002년 월드컵축구 대회 한·일 공동유치 3주년 기념 국제심포지움 자료집』, 1999.
- 이창기, 『제주도의 인구와 가족』, 영남대학교 출판부, 1999.
- 정구철, “21세기 제주관광산업 진흥과 레저스포츠 산업”, 『제주대학교 법과 정책연구소 세미나 자료집』, 1999.
- 정대연, “제주도민의 선거행태”, 제주대학교 지역사회발전연구소, 『제주리뷰』 창간호, 1996.
- 정지웅, 『지역사회 발전과 시민교육』, 대은출판사, 1995.
- 재외동포재단, 『재외동포소식』 3, 4호, 1999.
- 재제주영남도민회, 『嶺友』, 1994.
- 제주 4·3 연구소, 『4·3과 역사』 통권 제31호, 1998.
- 제주대학교 지역사회발전연구소, 『제주리뷰』 창간호, 1996.
- 제주도, 『제주도민의 삼무정신』, 1986.
- _____ 『제주도지』 제2권, 1993.
- _____ 『제주항일독립운동사』, 1996.
- _____ 『제주형 사회복지시책 모형에 관한 연구』, 1996.
- _____ 『제주도 지역정보화 종합계획』, 1997.
- _____ 『제주도지역 정보화계획』, 1997.
- _____ 『제주도 통계연보』, 1998.
- _____ 『재외제주도민회 편람』, 1999.
- _____ 『100만 제주인과 함께 21세기로』, 1999.
- _____ 『재외제주도민회편람』, 1999.
- 제주발전연구원, 『21세기 모두를 위한 제주도』, 세계섬학술대회보고서, 1998.
- _____ 『제주지역 시민단체의 현황과 역할정립에 관한 연구』, 1998.
- _____ 『통합영향평가제도의 도입과 추진방안』, 1999.
- 조성윤, “개발과 환경, 그리고 농촌 공동체의 붕괴”, 신행철 외, 『제주사회론』,

(제주: 한울), 1995.

탐라문제연구소, 『제주시민의 의식의 실태와 과제』, 1997.

한국은행 제주지점, 『제주지역의 산업구조변화와 금융』, 1999.

한국지방행정연구원, 『지방자치시대의 주민참여확충방안 연구』, 1989.

현길언, “제주문화의 기저와 성격”, 제주국제협의회, 『전환기 제주문화의 방향 모색』
(발표문), 1999.

현용준, “민속적 측면”, 제주도, 『제주도민의 삼무정신』, 1983.

五十里 武, 「鹿嶋町史」 第5巻、平成9年 3月31日.

鹿嶋市、『鹿嶋市の概要及び鹿嶋アントラーズの發足と發展』, 1999.

Johnson, A. “Professional Baseball at the Minor League Level -
Consideration for Cities”, *State and Local Government Review* 22(2), 1990.

부 록

□ 도민회 현황

1. 타지역 출신 제주인 도민회 현황(1)

단체명		회장	소재지	전화번호	비고
이북5도민 제주도연합회		전열	제주도청 2별관 2층	743-2344	이북5도제주도사무소
이북5도민 제주도연합회	함경도민회 제주도연합회	전송득	제주도청 2별관 2층	743-2344	이북5도제주도사무소
	황해도민회 제주도연합회	류춘근	제주도청 2별관 2층	743-2344	이북5도제주도사무소
	평안도민회 제주도연합회	전정택	제주도청 2별관 2층	743-2344	이북5도제주도사무소
연합도민회		임경택	제주시 연동 292-29	742-5050	이남 6개 향우회장단
연합도민회	재제주 서울·경기 향우회	이원명	제주시 도남동 52-32	758-1550	제주시
	재제주 강원도민회	백무범	제주시 노형동 939 정한오피스텔 207호	741-1305	제주시·북군
	재제주충청 도민회	김재원	제주시 연동 301-22	744-3746	연합회
	재제주 영남도민회	최영호	제주시 화북1동 2126-4	755-3834	연합회
	제주시 호남향우회	이상준	제주시 이도 1동 1421-13	752-6400	제주시
	재제주시 전북도민회	선종길	제주시 이도 2동 1014	721-0107	제주시
제주도 호남향우협의회		주원경	제주시 이도 1동 1421-13	752-6400	연합회
제주화교협회		송복임	제주시 삼도 1동 804-5(아서원)	722-5883	/

2. 타지역출신 제주인 도민회 현황(2)

단체명		창립일	회원수	주요사업	회보 및 소식지 발간
이북5도민 제주도연합회		/	/	/	/
이북5도민 제주도연합회	함경도민회 제주도연합회	1950년대 초반	1,860여명	경조사업, 친목도모사업(체육대회, 야유회)	/
	황해도민회 제주도연합회	//	1,980여명	경조사업, 친목도모사업(체육대회, 야유회)	/
	평안도민회 제주도연합회	//	4,440여명	경조사업, 친목도모사업(체육대회, 야유회)	/
연합도민회		1992	/	/	/
연합도민회	재제주 서울·경기 향우회	1977. 12	150여명	경조사업, 친목도모사업(체육대회,야유회), 영리사업(새마을금고)	『서울·경기 향우회보』 (1996)
	재제주 강원도민회	1979. 3	360여명	경조사업, 친목도모사업(체육대회, 야유회)	/
	재제주충청 도민회	1970. 1	400여명	경조사업, 친목도모사업(야유회)	/
	재제주 영남도민회	1970. 5	45,000여 명	경조사업, 친목도모사업(체육대회, 야유회), 장학사업	『嶺友』 창간호(1994) 『정다운향우들』 (1999)
	제주시 호남향우회	1969. 5	60,000여 명	경조사업, 친목도모사업 (체육대회, 야유회, 신년하례식), 장학사업, 영리사업(새마을금고, 보험대리점, 예식장대여)	월간 『鄉友』(1993-)
	재제주 전북도민회	1972	170여명	매월 친목도모	/
제주도 호남향우협의회		1987	100,000여 명	/	『湖友會誌』 창간호(1994)
제주화교협회		1956	270여명	친목도모	/

3. 국내지역 제주도민회 현황

道民會別	會長	創立年度	道民數 會員數	集團居住地	TEL FAX
合 計	13	/	424,750	/	/
서울濟州道民會	高仁昊	1946	150,000	골고루 분포	(02)743-5667 (02)741-4694
釜山濟州道民會	申丙湜	1940	220,000	영도구, 남구	(051)417-7900 (051)415-0626
大邱濟州道民會	文 洋	1970	200	골고루 분포	(053)471-1525 (053)755-0022
仁川濟州道民會	姜燦炳	1965	4,000	"	(032)885-8635 (032)888-3076
光州濟州道民會	高秉奎	1940	100	"	(062)222-6279 (062)227-0661
大田濟州道民會	姜慶滿	1940년3월	400	"	(042)282-9455 (042)250-2945
蔚山濟州道民會	高景熏	1995년5월	30,000	골고루 분포	(052)260-0545 (052)260-0543
慶北濟州聯合 道 民 會	李洪芳	1970년	11,000	포항시	(0562)77-6535 (0562)75-3329
慶南濟州道民會	金南星	1982년2월	1,000	마산,창원,진해	(0551)45-4510 (0551)45-4514
西 部 慶 南 濟州道民聯合會	金明信	1989년2월	4,000	통영,진주,삼천 포	(0591)758-3954 (0591)55-8502
春川濟州道民會	梁慶燦	1975년10월	50	"	(0361)54-4187 (0361)53-4767
安山濟州道民會	安孝燦	1995년5월	2,500	"	(0345)414-4334 (0345)411-0035
嶺北濟州道民聯合會	黃泰訓	1997년8월	1,500	속초,양양,대진	(0392)33-5495 (0392)635-9198

4. 해외지역 제주도민회 현황

道民會別		會長	創立年度	道民數 (會員數)	集團居住地	TEL FAX
合 計		11	/	119,100	/	/
日 本 地 域		3	/	117,000	/	/
	在 日 本 濟 州 道 民 協 會	李淳元	‘61. 2.25.	43,000	黃川區 足立區	(03)3832-4411 (03)3832-5078
	關 西 濟 州 道 民 協 會	梁斗京	‘94. 1.16	74,000	生野區 神戶市	(06)973-3700 (06)973-6080
	仙 台 濟 友 會	李眞山	‘75. 1.23	300	仙台市	(022)263-6961 (022)222-4707
	在 美 濟 州 道 民 總 聯 合 會	任光祐	‘94. 5.28	2,000	/	(248)922-0988
	뉴욕濟州道民會	高龍河	‘78.11.18	500	뉴욕,뉴저지	(201)346-1118 (201)346-2040
	南加州濟州鄉土會	金光泰	‘88. 1.29.	600	L.A	(818)705-4760 (818)345-1766
	시 카 고 濟 州 道 民 會	文昌旭	‘87. 6.20	300	시카고	(847)821-0831
	워싱턴 濟 州 道 民 會	吳忠烈	‘91. 1.13	400	워싱턴D.C	(703)556-7722 (703)242-5196
	미 시 간 濟 州 道 民 會	梁昌洙	‘88. 3. 1	100	아틀란타	(770)338-5603 (770)939-0277
	아틀란타 濟 州 道 民 會	邊時徹	‘93. 1.30	100	아틀란타	(770)338-5603 (770)939-0277
	캐 나 다 지 역	2	/	100	/	/
	캐 나 다 濟 州 道 民 會	김남규	/	50	캐나다 토론토시	(416)467-5300 (416)421-3255
	밴 쿠 버 濟 州 道 民 會	한우용	‘99.	50	캐나다 밴쿠버시	(604)922-5362 (604)5362

□ 세계한민족 네트워크 공동체(Global Korean Community) 홈페이지

1. 기능과 서비스 활용법(上)

‘99년 3월 재외동포재단 홈페이지 ‘세계한민족네트워크공동체(Global Korean Community.이하 GKC)’가 개통된 이래 전 세계 사이버 이용자들의 GKC 사이트 기능과 서비스에 대한 문의가 점차 늘어나고 있다. 이에 GKC 사이트 활용법을 화면단위로 설명해 알려지지 않은 많은 기능을 소개하고, 누구든지 쉽게 이용할 수 있도록 2차례(상·하)에 걸쳐 게재한다.

○ 접속방법

우선 전용선(회사)이나 모뎀(가정)의 네트워크 환경이 갖추어진 컴퓨터에 인터넷을 볼 수 있는 웹브라우저가 있어야 한다. 흔히 마이크로소프트 익스플로러나 넷스케이프 네비게이터를 사용한다. 웹브라우저를 실행한 후 상단에 있는 주소에 「http://okf.org」라고 입력하면 GKC에 들어올 수 있다.

○ 초기화면

아래와 같이 초기화면이 나타나는데 GKC 메인 홈페이지이다. 여러 종류의 메뉴를 하나 하나씩 화면과 함께 자세히 알아보자.

1) 세계한민족 네트워크교류 센터

곳곳에 산재되어 있는 방대한 한민족 관련 홈페이지들을 이곳에 묶어 놓아 이용자들이 찾아보기 쉽게 제공하고 있다. 지도를 통하여 검색할 수 있는 「지역별 찾기」와 한인회, 언론, 학생회 등과 같은 분류로 검색할 수 있는 「유형별로 찾기」 메뉴가 있다. 좋은 사이트를 GKC에 소개하려면 등록버튼을 입력하면 된다.

2) 세계한민족 정보 자료실

인접한 한인단체나 교육기관, 언론기관의 주소나 전화번호, 동포들의 분

포가 알고 싶을 때 이 메뉴를 눌러주면 지역별 또는 유형별로 쉽게 찾을 수 있다. 또한 체육대회, 기념행사, 야유회 등 각 지역별로 벌어지는 최신 문화행사도 알아낼 수 있다. 세계한민족 분포현황, 주요동포 인물DB, 국외입양인 현황 및 단체의 정보 서비스도 제공하고 있다.

3) 민원도우미

해외에 거주하는 동포들에게 꼭 필요한 한국내 민원처리 및 신청절차 등을 알기 쉽게 안내하고 있다. 출입국, 국적, 호적, 여권, 교육, 병무, 형사, 민원, 재외국민, 재외공관, 해외이주, 선원/선박, 남북교류, 가족관계, 재산권, 경제제도 등 16개 분야가 실려 있다. 또한, 개인의 질의, 답변도 올려놓아 타인의 사례를 통해 쉽게 도움을 받을 수 있다. 원하는 내용을 신속히 찾기 위해 단어 검색도 지원한다.

4) 한국의 향기

재외 동포의 정체성을 위하여 한국사, 전통문화, 최신생활, 자연 등을 한곳에 모아 놓아 체계적으로 분류하여 고국을 느낄 수 있는 가상공간이다. 내용별로 분류되어 있어 찾아가기 편리하고 검색기능도 있어 단어만 입력하면 선택된 내용이 일목요연하게 목록으로 보여진다

2. 기능과 서비스 활용법(下)

○ 접속방법

우선 전용선(회사)이나 모뎀(가정)의 네트워크 환경이 갖추어진 컴퓨터에 인터넷을 볼 수 있는 웹브라우저가 있어야 한다. 흔히 마이크로소프트 익스플로러나 넷스케이프 네비게이터를 사용한다. 웹브라우저를 실행한 후 상단에 있는 주소에 「<http://okf.org>」라고 입력하면 GKC에 들어올 수 있다.

○ 초기화면

아래와 같이 초기화면이 나타나는데 GKC 메인 홈페이지이다. 여러 종류의

메뉴를 하나 하나씩 화면과 함께 자세히 알아보자.

1) 이벤트(Event)

재단에서 실시하는 다양한 이벤트를 올려놓아 관심 있는 재외동포에게 참여 기회를 제공하고 있다. 더욱 상세한 내용은 GKC 홈페이지에 게시하거나 전자우편 등의 문의로 응답을 얻을 수 있다.

2) 알려드립니다.(What's News)

나날이 확장되고 있는 GKC 홈페이지 내용들이 섹션을 통하여 보다 생생히 GKC가족들에게 알려준다. 많은 기능 및 정보를 쉽게 찾아갈 수 있도록 하여 GKC의 기능을 100% 활용할 수 있도록 한다.

3) 우리동네(My Town)

거주지역 동포들만의 공유공간을 제공하여 자신들만의 동아리를 만들 수 있도록 국가별 게시판을 제공하였다. 현지 소식, 정보뿐만 아니라 자신의 생활 이야기와 같은 어떠한 내용도 실을 수 있는 GKC 지역 가족들의 자유공간이다. 글을 작성하려면 우측 하단의 “등록” 버튼을 누른다. 목록에 포함 안된 지역은 “우리지역도 등록”항목을 통하여 신설할 수 있다.

4) 커뮤니티(Community)

GKC 참여자들이 스스로 공간을 만들고 활용할 수 있는 섹션으로 재외동포 간의 공감대를 형성할 수 있도록 다양한 항목을 제공하고 있다. 사랑방처럼 편안한 “우리 그냥 이야기 하죠”, 국제전화가 필요 없는 “전화방 저리가라!”, 한 주제를 가지고 집중 토론하는 “따따부따” 등 여러 자리를 마련하고 있다.

5) 추천사이트(Recommend Site)

매일 새로운 사이트가 생겨나고 있는 지금 막상 동포들이 필요로 하는 곳

을 찾기란 쉽지 않다. GKC에서 동포들을 위한 사이트를 추천 제공하여 재외 동포들이 쉽게 교류하며 정보를 얻을 수 있도록 한다.

(출처: 재외동포재단(1999), 『재외동포소식』 3호, 4호: 38-39, 58-59)

□ 설문조사

I. 제주사회 갈등요인과 갈등해소를 위한 정책과제의 우선 순위에 대한 설문지

안녕하십니까? 저는 제주대학교 법과정책연구소 소장직을 맡고 있는 장원석입니다. 본 연구소에서는 제주발전연구원과 공동으로 세계화·개방화 시대를 맞이하여 100만 제주도민의 역량을 하나로 결집시키기 위한 정책프로그램을 개발하여 제주도 당국에 건의하려 하고 있습니다. 선생님의 고견은 21세기 제주발전을 위해 귀중한 정책자료가 될 것입니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어주시면 고맙겠습니다.

좋은 의견을 부탁드립니다.

1. 제주지역사회의 갈등요인으로 보기처럼 다양한 원인들이 제시되고 있습니다.

[보기] ① 계급문제(빈부의 격차) ② 종교갈등 ③ 선거후유증 ④ 4·3의 상흔
⑤ 지역개발에 따른 주민상호간 혹은 주민과 당국간 마찰
⑥ 혈연·학연·지연의 문제

(1) 제주지역사회를 통합하기 위하여 이러한 원인들 중에서 우선적으로 해결해야 할 시급한 과제는 무엇이라고 생각하십니까? [보기] 중에서 순서대로 세 가지만 지적해 주십시오.

(2) 상기의 [보기]에 들어가 있지 아니한 기타의 원인으로 무엇이 있겠습니까? 말씀해 주십시오.

(3) 상기의 갈등요인과 관련하여 좋은 해결방안이 있으면 무엇이든지 좋으니 말씀해 주십시오.

2. 제주인의 역량 극대화와 사회 통합을 위하여 [보기]의 정책들이 강구되고 있습니다.

[보기] ① 4·3해결 ② 주민참여와 시민단체의 활성화 ③ 사회복지시책의 강화
④ 각종 이벤트 및 문화행사 ⑤ 시민의식교육 ⑥ 재외 제주교민의 네트워크 구축
⑦ 정보화기반구축

(1) 이러한 [보기] 중에서 보다 강화되어야 할 정책방향은 무엇이라고 생각하십니까?
[보기] 중에서 순서대로 세 가지만 지적해 주십시오.

(2) 상기의 [보기]에 들어가 있지 아니한 기타의 정책방향으로 무엇이 있겠습니까?
말씀해 주십시오.

3. 기타 제주사회발전을 위한 조언을 부탁드립니다.

1999년 10월

제주대학교 법과정책연구소 소장 장원석

제주도 제주시 아라1동 1번지

문의전화 : (064)754-2950, 팩스 : (064)756-2968

인 터 넷 : <wschang@cheju.cheju.ac.kr>

II. 국내지역 도민회 및 해외지역 도민회의 애로사항과 정책건의에 대한 설문지

안녕하십니까? 저는 제주대학교 법과정책연구소 소장직을 맡고 있는 장원석입니다. 본 연구소에서는 제주발전연구원과 공동으로 세계화·개방화 시대를 맞이하여 100만 제주도민의 역량을 하나로 결집시키기 위한 정책프로그램을 개발하여 제주도 당국에 건의하려 하고 있습니다. 선생님의 고견은 21세기 제주발전을 위해 귀중한 정책자료가 될 것입니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어주시면 고맙겠습니다. 좋은 의견을 부탁드립니다.

1. 제주도민회의 운영과정에서 애로사항이 무엇이며 제주도 당국이 도와 줄 수 있는 방안이 있다면 무엇입니까?
2. 문제점은 무엇이며 제주도 당국이 마련해야 할 대책은 어떤 것들이라고 생각하십니까?
3. 제주도당국에 대한 기타 건의 사항이 있으시면 말씀해 주십시오.(이상)

설문지 회수율이 저조하여 다시 보내고 있습니다. 설문지를 완성한 후에 반송봉투에 넣어 보내주시기 바랍니다(영어나 일본어로 써도 무방합니다).

1999년 10월

제주대학교 법과정책연구소 소장 장원석

제주도 제주시 아라1동 1번지

문의전화 : (064)754-2950, 팩스 : (064)756-2968

인 터 넷 : <wschang@cheju.cheju.ac.kr>

Ⅲ. 타지역 출신 제주인의 애로사항과 정책건의에 대한 설문지

안녕하십니까? 저는 제주대학교 법과정책연구소 소장직을 맡고 있는 장원석입니다. 본 연구소에서는 제주발전연구원과 공동으로 세계화·개방화 시대를 맞이하여 100만 제주도민의 역량을 하나로 결집시키기 위한 정책프로그램을 개발하여 제주도 당국에 건의하려 하고 있습니다. 선생님의 고견은 21세기 제주발전을 위해 귀중한 정책자료가 될 것입니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어주시면 고맙겠습니다. 좋은 의견을 부탁드립니다.

1. 현재 도민회를 운영하면서 느끼는 가장 큰 애로점은 무엇입니까?
2. 도민회를 운영하면서 도 당국에 건의하고 싶거나 바라는 점이 있으면 말씀해 주십시오.
3. 제주도에 정착하여 생활하면서 가장 적응하기 힘든 제주의 생활문화나 그 밖의 태도를 지적한다면 어떤 것이 있겠습니까?

제주대학교 법과정책연구소 소장 장원석
제주도 제주시 아라1동 1번지
문의전화 : (064)754-2950, 팩스 : (064)756-2968
인 터 넷 : <wschang@cheju.cheju.ac.kr>

감사합니다.

1999년 10월

연 구 진

· 연구책임 : 장 원 석 / 제주대학교 정치외교학과 교수

· 연 구 원 : 김 창 군 / 제주대학교 법학과 교수

강 영 훈 / 제주대학교 행정학과 교수

양 덕 순 / 제주발전연구원 책임연구원

100만 제주인의 사회적 통합 증진과 역량 극대화 방안 연구

발 행 일 1999. 12

발 행 인 이 문 교

발 행 처 제주발전연구원

690-022 제주도 제주시 이동 2동 390

Tel. : 064) 751~2166/7

Fax. : 064) 751~2168

인 쇄 처

出處를 밝히는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載나 複製는 금합니다.