

제주도 개발정책과 도민 태도의 변화

이 상 철

요 약

지난 몇십년 동안 한국사회를 지배해온 명제는 경제개발이었다. 국가가 주도하고 자본이 파트너가 된 개발전략은 한편 고도성장을 가능하게 했지만, 다른 한편 독재와 노동자 배제의 폐해를 낳았다. 이러한 개발독재 모델은 지역에 있어서는 외생적 개발형태로 관철되어 왔다. 제주의 경우, 한국의 산업화를 보완하기 위해 관광산업을 분업적으로 떠맡은 이래 경제가 성장하고 도민생활이 향상되었지만, 개발에서 도민이 소외되는 부정적 영향도 초래되었다. 87년 이후 정치지형의 변화는 지역개발에 대한 주민의 부정적 인식이 표출되는 중요한 계기가 되었다. 제주에서는 88년 이후 주민운동이 봇물 터지듯 하여 국가는 개발전략을 전환하지 않을 수 없었다. 지방정부가 주체가 된 특별법제정과 종합개발계획의 수립이 그것이다. 그렇지만 개발전략의 근본적인 변화는 없이, 지방정부를 전면에 내세우고 중앙정부는 후면에서 강력한 영향력을 계속 행사하고자 하였다. 그 결과 새 정책마저 주민들의 거센 저항에 부딪히게 되었다. 도민의, 도민에 의한, 도민을 위한 개발정책이 아닐 경우 앞으로도 저항은 계속될 것이다. 지자체의 실시는 그 가능성은 한층 더 높여주고 있다. 과거의 개발독재 모델은 이제 여러 측면에서 유용성을 상실한 것이다. 지금은 기왕의 개발전략을 전면적으로 재고하여 합의에 의한, 주민이 주체가 되는, 아래로부터의 발전전략을 수립해야만 할 시점이다. 제주도의 사례는 한국사회의 발전방향에 대해서 그 점을 명확히 하고 있다.

I. 머리말

지난 몇십년 동안 한국사회의 지배적인 추세는 경제성장 또는 개발이었다. 개발은 60년대 산업화를 시작한 이래 우리에게 절대적인 명제가 되었다. 동남아국가들도 우리 보다 한 발 뒤늦게 개발대열에 뛰어들어 우리를 본받아 국가주도로 개발을 진행 중이다. 현재 동아시아의 경제성장률은 세계 최고수준이다. 아시아 전역이 개발 열병에 시달리고 있다고 해도 과언이 아니다. 95년 지자체의 전면 실시는 지방자치단체의 재정확충과 인기획득 시도를 부추겨 이러한 개발 경향을 더욱 강화할 가능성이 크다. 그렇지만 개발이 전혀 저항에 직면하지 않고 순탄하게만 전개되어온 것은 아니다. 이른바 ‘개발독재’ 또는 주민의 의사를 고려하지 않고 국가가 주도하여 위로부터 일방적으로 시도해온 개발은 때때로 반대에 부딪혀 왔다. 최근에 와서는 저항이 더욱 두드러지고 있다. 그래서 국가는 그동안 사용해온 전략을 수정하지 않기가 힘들게 되었다.

한국의 지역주민운동은 지금까지 좁은 곳에 한정된 특정사안에 관한 것이 지배적이었다. 이에 대한 연구는 도시빈민운동이나 지역개발 반대운동에 치중되었다. 최근에 와서야 일상생활 영역에서 시도되는 시민운동이 새로운 관심을 끌고 있다. 제주는 특정사안뿐만 아니라 도단위 전체에서 전도민이 관심을 갖고 전체의 개발방향에 관한 반성과 논의가 활발한 거의 유일한 지역이다. 그래서 국가의 개발전략 변경과, 개발을 둘러싼 국가와 시민사회 또는 지역주민과의

1) 예를 들면 강원도, 특히 태백시는 탄광산업의 사양화에 따른 지역경제 몰락과 지역사회 해체를 방지하기 위해 거도직(學道的) 또는 거시적(舉市的)으로 관광중심의 개발 사업을 유치하려고 노력하고 있다. 그래서 ‘폐광지역개발 지원특별법’을 제정해 하고 심지어 내국인의 출입이 가능한 카지노까지 설치하려 하고 있다. 이들은 개발의 반성을 생각할 겨를이 없다(제주법도민회 1995a). 이에 비해 제주도는 개발에서 시간적·경제적으로 앞선 경험이 있어 되돌아볼 여유를 갖고 있다. 제주도민은 제주도만을 대상으로 한 특별법 제정을 반대하고 있다. 제주도의 사례는 그런 점에서도 한국사회의 발전방향에 대해 유용한 암시를 준다.

관계변화의 추세를 엿보는 데 매우 유리한 지역이 된다.¹⁾

제주도 개발 정책과 전략의 변화 조짐은 89년 한국개발연구원의 연구에서부터 엿보이기 시작하였다. 이렇게 된 것은 제주도가 개발에 앞선 경험이 있다는 것 외에 한국사회 전체의 변화에도 원인이 있다. 그 이유는 두가지이다. 하나는 개발과 성장의 결과로 인해 사회규모가 증대하고, 국가 또는 중앙정부가 증대하는 모든 것을 관리하기에는 한계가 있는 것이다. 다른 하나는 성장의 결과 계급분화가 증대하고, 시민사회가 성장하며, 그리고 이에 따라 주민이나 각계각층의 민주적 요구와 자기 주장이 증가하는 것이다. 다시 말하면 경제성장에 따라 정치적 민주화의 필요성과 요구가 증대하였다. 이제 과거와 같은 개발전략도 한계를 갖게 되고 수정이 요구되지 않을 수 없다. 그러나 국가가 몇십년 동안 추구해온 전략의 실질적인 변화를 추구하는지, 외형상의 변화만 추구하고 실제 내용은 그대로 지속할지는 더 두고 보아야 한다. 왜냐하면 국가가 주도하고 자본이 파트너가 된 성장유형이 이들 간의 위상 변화 외에 지역주민과의 관계에서는 근본적인 변화 조짐이 아직 두드러지지 않기 때문이다. 92년 개발특별법을 제정하고 이에 의해 94년 종합개발계획을 수립한 제주도는 그것을 시험할 수 있는 좋은 사례이다. 국가가 사실상의 권한을 대폭 지방에 이전할 지, 아니면 지방정부들 앞에 세워 자율성을 보장하는 척하면서 재정이나 지역의 국가권력기구를 통해 뒤에서 실질적인 통제를 계속할 지 알아볼 수 있다.²⁾ 또 위의 어느 경우이든 형식 또는 내용에서 일정한 변화는 있으므로 이 변화의 공간이 주민들에게 어떤 의미와 가능성을 갖는 지도 알아볼 수 있는 기회가 된다.

2) 중앙정부의 지배하에 있는 지역내 국가권력기구인 검찰·경찰·안기부·세무서 등은 지자제가 전면 실시된 후에도 지자제를 견제하고 통제하는 기체로서 역할을 한다. 따라서 현재의 지자제는 완전한 형태라고는 할 수 없다. 특별법에 의해 지방정부에 개발 권한을 대폭 이양했다고는 하지만 위의 기구를 통해 중앙정부가 중요한 실질적인 권한은 계속 행사하고 오히려 책임은 형식적인 권한을 갖고 있는 지방정부에 돌릴 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

이 글에서는 60년대 이래 지속되어온 한국사회 개발전략의 궤 위에서 제주도 개발정책의 전개과정을 살펴본 후, 이 개발이 산업구조와 주민들의 삶, 그리고 개발에 대한 도민들의 인식에 어떤 변화를 초래하고 있는가를 알아보고자 한다. 특히 80년대말 이후에 개발전략과 도민 태도가 변화하게 된 배경과 계기 등을 중시하고, 이것이 제주사회뿐만 아니라 한국사회의 발전방향에 대해 갖는 의의와 함의도 파악하고자 한다. 요컨대 한국사회에서 그동안 전개되어온 개발의 성격과 한계를 제주도의 사례를 통해 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 한국의 산업화와 지역개발

1. 산업화와 자본축적

한국이 본격적으로 산업화된 배경은 세계체제상의 여건과 국내의 요구가 맞아떨어진 결과이다. 당시는 동서가 첨예하게 대립된 냉전 시기였다. 한국은 제2차 세계대전 후 공산주의의 확산을 방지하는 군사적 보루 역할을 미국으로부터 부여받았다. 또한 증가하고 있던 사회주의권의 영향력을 저지하기 위해 미국의 케네디 대통령이 제3세계 국가들을 근대화시키려 했다. 가장 첨예한 동서 대립의 현장인 한국은 근대화의 진열창으로도 적합한 국가였다. 미국은 한일간 국교정상화도 이러한 맥락에서 강력히 중용하였으며, 이를 위해서 경제적 후원도 하였다.

쿠데타로 집권한 박정희 정권은 그 정당성을 경제성장에서 찾고자 하였다. 국민들도 피폐해진 경제를 활성화시키는 데 매달릴 수 있는 마음가짐이 갖춰져 있었다. 세계경제도 전후 고도성장기에 접어들었다. 뿐만 아니라 세계적 규모에서 생산의 재편—이른바 신국제분업—이 이루어지면서 한국도 그 하위고리의 하나로 본격적으로 편입되었다. 한국은 자본·기술·시장·원료는 해외에 의존하고, 국내에서는 양질의 저임노동력을 제공함으로써 성장의 기초를 닦고자 하였다.

대외의존형 경제성장 모델이 그것이다.

60년대 이후의 이러한 과정은 국가가 주도했다. 농지개혁·한국전쟁 등으로 계급구조가 미정립된 상태에서 국가는 사회계급으로부터 상당히 큰 상대적 자율성을 가졌으며, 식민지와 미군정 하에서 과대성장된 관료체제도 물려받았기 때문에 시민사회에 비해 힘의 절대적인 우위에 있었다.³⁾ 분단상황은 국가를 상대적으로 더욱 강력하게 하였다. 귀속재산·원조·외자·조세·금융 등 자본에 대한 관장도 이를 한층 더 강화하였다(Halliday 1980). 이러한 힘을 바탕으로 국가는 주도적으로 자본을 창출·육성하여 성장의 파트너로 삼았다. 노동자는 경제적으로 동원하되 정치적으로는 배제하면서 급속한 산업화와 자본축적을 도모하였다. 이른바 개발독재의 모형이 대만, 싱가포르 등과 함께 이루어졌다.

국가주도의 산업화와 자본축적의 논리는 지역개발과 공간적 분화에도 그대로 관철된다. 제주도 개발의 기본성격도 이 논리에 의해 규정되어 왔다.

2. 지역개발과 공간적 분화

한국에서는 산업화와 자본축적의 전략에 따라 경제개발계획을 실시하였는 바, 공간적 전략인 국토개발과 지역개발은 그 하위부문으로서 이루어졌다. 급속한 산업화와 경제개발은 이에 맞게 한편 전국을 산업사회로 동질화시키면서, 다른 한편 구체적인 각 지역에서는 이질화를 진행시키는 과정이었다. 이질화란 국가 및 세계체제 분업망의 연계에서 개별 지역에 적합한 역할분화에 따라 각지역의 사회공간적 구조가 형성되는 것을 의미한다. 한국의 경우에는 압도적인 힘의 우위에 있던 국가가 거의 일방적으로 전국 공간을 재구조화 하

3) 아니 더 정확히 말하면 당시는 시민사회가 본격적으로 형성되지도 않았다고 할 수 있다. 시민사회는 국가 주도의 경제성장 결과로서 그후에 본격적으로 성장하게 된다.

였다(손명철 1995: 1-45). 그것은 효율적인 산업화와 자본축적을 위한다는 명분에서였다. 그 과정에서 지역주민은 배제되고 지역간 균등발전은 저해되었다. 그것은 지역개발과 공간적 분화가 독점자본주의적 고도성장정책의 일환으로 이루어져 국가 주도하에 내외독점 자본이 참여하여 주체를 형성하였기 때문이다. 지역불균등발전은 사회적 과정으로서 자본주의적 발전의 단순한 결과가 아니고 그 자체가 축적을 위한 중요한 계기였던 것이다(정근식 1991: 38-39). 따라서 개별 지역의 개발은 특정 산업을 정책적으로 육성하는 것이었으며, 각지역 내에서는 거점성장이론에 기초하여 개발단지를 중심으로 개발이 전개되었다.

산업의 공간적 분화와 불균등발전에 의해서 전국은 산업구조에 따라 양극적으로 지역분화가 이루어졌다. 수도권과 동남부 해안지대는 70년대 이래의 중화학공업화 정책에 의해 공업이 집중되었다. 그외 서남부 전라도와 중부 충청도는 이 과정에서 소외되어 열등한 위치를 점하게 되었다. 공업이 집중된 수도권과 동남부도 구체적인 내용에서는 차이가 난다. 수도권은 동남부에 비해 경공업의 비중이 높다. 수도권 내에서 서울은 공업생산보다 관리통제 및 연구개발 등 이른바 구상기능이 집중되고 상업·서비스 등 3차 산업의 비중도 매우 높다. 서울 외곽의 수도권에서는 경공업과 중화학공업이 동시에 발달하고 중소기업의 비중도 동남부보다 훨씬 높다. 80년대 전두환 정권에 들어와서부터는 중국과의 관계와 서남부 지역주민들의 비판을 의식해서 이 지역에 투자가 집중되고는 있으나 아직 그 효과가 본격적으로 드러나지는 않고 있다(최병두 1991: 125-147).

한국사회에서 이와 같이 지역개발, 지역불균등발전, 공간적 분화가 전개되어온 과정의 성격은 제주도의 경우에도 그대로 적용된다. 여타 지역에서 그 지역의 개발과 지역 내의 중요한 정책 결정 및 집행이 지역주민을 배제한 채 국가 또는 중앙권력과 이의 지시를 받는 지방 행정기구에 의해 하향식으로 이루어져 왔듯이(정근식·조성운 1990: 372-387) 제주도의 경우도 마찬가지이다. 산업구조에 있어서 제주도는 지리적 여건, 즉 자연환경의 요인과 정책결정자의 판단

으로 인해 관광산업을 담당하고 농업도 감귤 위주의 환금작물 생산에 주력하게 되었다.⁴⁾ 식량작물을 주로 생산하던 자급자족적 농업사회에서 그 성격이 갑자기 달라지게 된 것이다. 그 점은 국가 주도의 개발정책이 전개되어온 과정을 보면 쉽게 파악할 수 있다.

Ⅲ. 제주도 개발의 전개

1. 개발정책의 전개과정

1) 개발의 기초

제주도 개발과 이에 대한 논의는 한국사회의 경제개발과 발맞추어 60년대부터 시작되었다. 이때부터 계획의 내용과 개발방식은 그 틀에서 큰 변화없이 유지되어 왔다.

계획의 주요내용은 국제자유지역, 관광개발, 산업개발 세 가지로 이루어져 왔다. 국제자유지역은 63년 자유항 설정 구상을 시발로 하여 75년 특정자유지역 개발 구상, 83년 국제자유지역 조성을 중심으로 한 종합개발계획으로 계속 제기되어 왔다. 자유지역은 제주 및

4) 제주사회의 성격을 규정짓는 데 기초가 되는 제주도의 지리적 환경은 크게 도서성과 저생산성이란 두 가지 특성으로 설명될 수 있다. 전자의 영향은 제주사회의 상대적 고립, 고유성 및 한정성으로 나타났다. 척박한 토지에 의한 후자의 영향은 힘든 삶의 조건과 평등사회 지향의 모습으로 나타났다. 평등사회란 잉여생산이 힘든 만큼 계급분화가 이루어지기 힘들었다는 말이다. 그러나 이 특성들은 과학기술의 발달과 사회체제의 변화에 따라 역사적으로 상이한 영향을 제주사회에 미쳐왔다. 농업 중심의 전통사회에서는 삶의 어려움으로 귀결되었던 조건들이, 개발이래 한국자본주의가 확장되면서는 국내에서 비교우위가 있는 자원-아열대성 기후, 특이한 자연경관 및 상대적으로 잘 보존된 민속-을 이용하여 유력한 관광지와 상업적 농업을 위한 환금작물을 재배하는 기초가 되었다(신행철 1995, 이상철 1995: 274--275). 세계무역기구의 출범 이후에는 감귤 등 농업부문에서 또다른 전환기를 맞고 있다. 왜냐하면 국내에서는 비교우위가 되는 요소들이 세계에서는 그렇지 못할 수 있기 때문이다.

국내의 여건 때문에 보류되었지만 재론될 가능성은 항상 있다. 관광개발계획은 제주의 개발을 주도해온 분야이다. 제주는 경주와 더불어 관광산업을 분업적으로 떠맡았다. 해외관광객을 유치함으로써 경제성장에 부족한 산업자본을 확충하고 한국경제의 고도성장을 보조할 수 있다고 보았기 때문이다.⁵⁾ 산업개발계획은 관광개발을 위한 보조적 성격을 띠고 있다.

개발방식은 외생적 지역개발 형태를 취해왔다(양영철 1991: 65-88). 그것은 제주도 개발이 지역 자체에서가 아니라 국가가 주도한 한국의 산업화와 자본축적, 그리고 지역개발과 공간적 분화의 궤위에서 전개되어 왔기 때문이다. 참여자 측면에서 보아도 국가 특히 중앙정부가 계획의 입안부터 시행까지 주도해 왔다. 그 과정에서 정치지도자, 특히 박정희 대통령 개인의 의지가 절대적으로 중요한 작용을 했다(제주신문 1982. 7. 2). 그가 이런 정책을 전개한 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 외화획득 수단으로서 제주도의 중요성을 인식한 것이다. 다른 하나는 사회규모가 작고, 지리적으로 격리되어 있으며, 좁은 섬인 제주도의 사회인구학적·지리적 특성을 감안하여 이를 정책의 실험장으로 생각한 것이다. 이런 맥락에서 정책의 결정권도 처음부터 중앙정부 특히 건설부와 대통령에 집중되었다. 이들이 자본의 제주도에 대한 접근도를 제고시키려다 보니 지역주민들은 배제된 채 국내의 독점자본과 외지인이 개발에서 독점적 위치를 차지해 왔던 것이다. 불균형성장론을 기조로 한 거점성장이론에 의해 개발부문도 관광 단일 목적 위주로 이루어졌다.

5) 제주도가 관광산업을 분업적으로 맡게 된 것은 그 여건에 기인하는 바가 크다. 제주도는 부존자원의 결여, 시장의 격리 등으로 인해 2차산업의 육성이 거의 불가능하다. 1차산업 중에서도 육지부처럼 논농사를 짓기에는 토질이 허용되지 않는다. 그래서 농업에서는 육지부와는 기후 차이·토질의 차이·지리적 격리를 이용한 감귤 중심의 환금작물 재배에 치중하고, 3차산업에서는 관광에 비중을 많이 두게 되었다.

2) 국가 주도하의 관광중심 개발

제주도 개발정책은 크게 4단계로 전개되어 왔다. 그것은 관광개발을 위한 기반을 조성하고, 국제관광지화를 추진하다가, 국민관광지로 방향을 전환하고, 그리고 특별법을 제정하여 개발전략을 전환하는 단계들이다.

관광개발을 위한 기반조성은 63년 제주도에 자유항 건설을 구상한 것이 시발이다. 당시 박정희 국가재건최고회의 의장은 '제주도건설개발위원회'를 설치하여 제주도 전역 또는 제주시에 국한된 자유지역 설정을 검토하였으나 여건상 관광자유화만 가능하다고 결론을 내렸다(이상철 1995: 283-289, 제주도 1993: 563-619, 한국개발연구원 1989: 53-57). 64년에는 건설부 주관으로 특정지역 지정 겸 건설종합개발계획을 위한 사전조사가 실시되었다. 여기에서 관광이 개발의 기본방향이 되어 향후 제주개발의 기초를 이루게 되었다. 66년 제주도가 특정지역으로 지정되면서 건설부 주관으로 종합개발계획이 수립된다. 계획에는 관광을 중심으로 한 산업개발, 용수·도로·동력 등 사회간접자본 확충, 화순을 무역항으로 하는 것 등이 들어있다. 이에 의거하여 어승생담 건설, 제주공항의 국제공항으로의 승격 등이 이루어졌다. 71년에는 특정지역종합개발계획의 보조적 성격을 갖는 '제주도종합개발 10개년 계획'이 수립되었다. 이때부터 중문단지 개발이 착수되기는 했으나 전체적으로는 실질적인 성과가 없는 지면계획이 되었다. 이외에 60년대에는 1차산업을 중심으로 한 산업개발계획도 시행되었다. 지역특화산업으로 감귤농업과 축산업을 신장시키기 시작하였고 수산개발계획도 수립하였다.

그렇지만 초기의 개발은 어디까지나 제주도를 국제적 관광지로 성장시키기 위한 기반조성에 중점을 두었다. 제주개발은 지역의 발전보다 한국의 산업화와 자본축적의 보완수단으로서 관광을 중심으로 시작되었던 것이다.⁶⁾

60년대의 계획과 그 결과들은 73년 '제주도 관광종합개발계획'의 수립으로 한 단계가 마무리되면서 국제관광지화를 본격적으로 추진

하게 된다. 청와대 관광개발계획단(1973)에서 작성한 이 계획은 제주도 관광을 종합적으로 다룬 최초의 것으로서 기본방향은 국제수준의 관광지를 조성하는 데 두었다. 방법은 거점성장이론에 따라 관광단지를 선정하여 중점투자를 함으로써 파급효과를 높이는 것이었다. 기간은 73년에서 81년까지이며 모든 산업을 관광주도형으로 유도·개발하고자 하였다. 소요된 재원은 국고 48.5%, 지방자치단체 투자 4.4%, 민간자본 47.1%로 충당되었다. 이들은 관광기반시설에 63.8%, 관광지구 개발에 20.7%, 관광산업 육성에 14.4%가 투자되었다(제주도 1983). 70년대는 이 계획에 의거해서 국가와 독점자본이 중심이 되어 사회간접자본과 관광기반시설을 확충하고 관광개발을 본격화한 시기이다.

75년에는 건설부 주관 하에 다시 특정자유지역 개발을 구상하였다. 이것은 서귀포와 모슬포간을 특정자유지역으로 개발하여 교역·관광·원자재비축·수출가공 등의 기능을 맡기는 것이었다. 하지만 기초조사가 구체적인 개발계획의 입안으로까지 이르지 않았다. 그러나 이 구상은 80년 제주자유항 건설 구상으로 맥을 잇게 된다. 경제과학심의회가 중심이 되어 검토한 결과, 중국과의 관계개선 가능성은 희박하나 경제분야에서는 접근가능성이 있다고 보았다. 결국 자유항설치는 유보되었지만 그 대신 82년에 ‘관광자유지역설치특별법’ 제정이 검토되었다. 내용은 증문에 카지노와 자유로운 환락을 허용하고, 각종 상품을 면세판매할 수 있으며, 100% 외국인 투자가 허용되고, 각종 면세조치를 보장하는 것 등이었다. 10년 후에야 제정되

6) 관광이 산업으로 성립하기 위해서는 제주도의 내적 조건뿐만 아니라 시장과 수요라는 외적 요건도 충족시켜야 한다. 개발초기 한국은 관광이 산업으로 성장할 만큼 수요가 없었다. 한국사회에서 여가, 즉 레저는 70년대 말부터 본격화되었다. 그 이유는 이때에 와서야 경제성장의 과실이 중간층 이상을 중심으로 향유되기 시작하여 수요가 창출되었기 때문이다. 그러므로 60년대부터 시작된 제주도 관광개발의 애초 목적은 해외시장을 겨냥한 것이 분명하다. 이 계획이 이후 뜻대로 되지 않고, 국내에서는 여가에 대한 수요가 늘어남에 따라 제주도가 한국에서 가장 유력한 국내관광지로 실질적인 성격이 변화하였던 것이다.

었지만 이때 ‘제주도 개발특별법’ 제정도 검토되었다(제주신문 1982. 8. 9).

이러한 배경 하에서 제주도가 주관하고 국토개발연구원이 총괄한 83년 ‘특정지역 제주도 종합개발계획(안)’이 수립되었다. 이 안은 82년에서 2001년까지를 기간으로 하며 제주도 전역을 대상으로 하고 있다. 내용은 국제자유지역조성, 관광개발, 지역개발 세 부문으로 구성되었다. 국제자유지역조성은 제주도를 국제교역·국제금융·국제교육·국제문화행사·국제관광의 중심지로 만드는 것으로서 중문과 화순 일대에 신도시를 건설하는 것이 포함되어 있다. 관광개발은 중문지역에 대규모 관광단지를 조성하고, 성산포 일대에 해양관광단지를 꾸미며, 기타 14개의 관광단지를 개발하는 계획이다. 지역개발은 교통·정주·산업 등의 개발계획으로 이루어져 있다.

70년대부터 80년대 초반까지 국가는 제주도를 국제적 관광지로 만들기 위한 시도를 꾸준히 하였다. 그러나 83년의 안은 국내외 개발여건이 불투명한데다 막대한 투자가 요구되었기 때문에 경제기획원에 의해 수정되게 된다. 게다가 제주사회 자체의 여건도 아직 충분하지 못하다고 평가되었다. 84년에는 경제장관협의회에서 국제자유지역조성은 보류되고, 국민관광을 기반으로 하여 국제관광지로 개발하기로 개발방향이 조정되었다. 이후 건설부 주관 하에 국토개발연구원이 전담하여 계획을 대폭 축소수정한 것이 85년에 확정된 ‘특정지역 제주도 종합개발계획’이다(제주도 1985).

이 계획은 85년에서 91년까지를 기간으로 하여, 국제자유지역을 뺀 관광개발과 지역개발로 구성되었다. 개발의 기본방향은 국민관광을 기반으로 한 국제관광 유도, 선도부문인 관광개발을 근간으로 한 지역개발, 생활권 중심의 환경정비, 자연경관의 보존 및 환경관리 등이다. 중앙정부계획인 이것에 또 지방계획인 (제1차) ‘제주도 종합개발계획’이 같은 해에 연계되어 작성되었다. 두 계획에는 도합 1조 3천억원 정도의 투자가 예상되었다.

지금까지 살펴본 바와 같이 제주도 개발계획들의 기본방향은 국제관광지를 지향한 국민관광지화와 국제자유지역조성이다. 물론 후자

는 이루어지지 않았지만 그것은 어디까지나 보류된 것에 지나지 않는다. 현재처럼 ‘세계화’가 주창되고 국제여건이 급변하면 변형된 형태의 자유지역화가 다시 제기되지 말라는 법은 없다. 또 계획들은 명실상부하게 모두 중앙정부 주도로 마련되고 시행되었다. 다만 도 종합개발계획만 제주도가 주관처일 뿐이다. 그 과정에서 지역주민과 지방정부는 소외될 수밖에 없었다. 그러나 89년 한국개발연구원이 제주도 종합개발계획을 재검토하여 중앙계획과 지방계획의 통합을 제안하고 90년에 보완계획이 마련되면서부터 중앙정부가 주도해온 개발방식의 전환이 이루어지게 된다.

3) 특별법 제정과 개발전략의 전환

89년 한국개발연구원이 ‘제주도종합개발계획의 재검토’라는 용역 결과를 제출하면서 특별법 제정을 제안하였다. 기왕의 중앙계획과 지방계획의 이원적인 구조로는 개발이 효율적으로 이루어지기 힘들다는 것이다. 제주도만을 대상으로 한 특별법을 제정하여 이를 근거로 통합적인 하나의 도종합개발계획을 수립하는 것이 바람직하다고 판단하였다(한국개발연구원 1989: 281-283). 그해 11월 제주도지사가 제주도 종합개발을 효율적으로 추진하기 위해서 라며 특별법 제정을 정부에 건의하였다. 90년 4월 노태우 대통령이 제주도 연두순시 때 제주도민이 주체가 되고, 제주도지사가 책임과 권한을 가져 개발의 모든 것을 주관할 수 있도록 하라며 정부관계자와 도지사에게 지시하였다. 도지사의 건의를 대통령이 수용한 형식이 취해진 것이다. 이로써 중앙정부는 뒤에 있고 지방정부가 전면에 나서는 모양이 이루어졌다.

이것은 개발전략의 변화를 뜻한다. 87년 민주항쟁 이후 등장한 노태우 정권은 과거와 같은 물리적 통제를 활용한 강압적 통치를 하기에는 한계가 있었다. 형식적이지만 정당성도 획득했기 때문에 군·경찰 등 억압적 국가기구들은 2선에 위치시키고 이데올로기적 통치방식을 강화시켰다. 시민사회에서 여론을 형성하거나 시민사회의 자발

성을 강조하면서 뒤에서 이를 조종하는 방식도 선호되었다(백옥인 1993: 214-16). 이와 같은 맥락에서 제주도 개발에 있어서도 지방 정부를 전면에 내세우고 중앙정부는 뒤로 물러나는 형식상의 변화를 택했다.⁷⁾ 특별법의 제정과정은 결코 순탄하지 않았다. 최초 시안이 90년 8월에 공개되고부터 격렬한 찬반논쟁과 수정이 잇따랐다. 제주도민의 생활 또는 복지를 향상시키는 것이 목적이라고 강변했음에도 불구하고 도민들은 이 법을 제안한 주체·동기·목적·과정 및 그 내용, 그리고 과거 정부관행에 대한 불신 등으로 인해 1년 반 가량 지속적으로 반대운동을 전개하였다. 결국 ‘제주도 개발특별법’은 91년 12월 민자당 단독으로 이른바 날치기로 국회에서 통과되었다.⁸⁾ 이것은 그후 94년 12월 개정안이 의결되고 95년 1월에 공포되었다. 뒤이어 시행령과 조례의 개정도 이루어졌다.

특별법의 목적은 시안에는 “제주도 일원을 세계적인 관광지로 조성하기 위한 종합개발계획을 수립·추진하고 자원을 효율적으로 보전하면서 도민생활을 향상시키는 데 필요한 사항을 규정하는 것”으로 되어 있었다. 논쟁과 반대운동을 거친 후의 결정안에는 “제주도 종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하여 제주도민이 주체가 되어 제주도의 향토문화를 창조적으로 계승·발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 농업·임업·축산업·수산업 기타의 산업을 보호·육성함과 동시에 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 제주도민

7) 중앙정부는 뒤로 물러나고 지방정부가 앞에 나서는 것은 골프장 승인에서도 나타났다. 88년 골프장 승인권을 교통부장관에서 지방 시도지사로 이전한 것이 그것이다. 89년 노대통령은 ‘대중골프장 건설방안 검토’를 지시하면서 대폭 골프장 허가를 내주게 한다. 그 후 최근의 ‘비자금’사건에서 드러났듯이 대 대통령은 ‘내인가’ 과정에서 많은 뇌물을 받았다. 육은 지방에서 먹고, 득은 중앙에서 보는 행태가 여기에서도 나타난 것이다. 그러나 이후 특별법 제정에 대한 도민의 반대가 거세어지면서 중앙정부는 전면에 나서지 않을 수 없게 된다.

8) 이 법이 제정되기까지의 보다 자세한 과정은 부만근의 정리와 일지(1995: 77-198, 247-263), 제주발전연구소 연구실의 전개과정 검토(1992)와 이 글 4장의 주민운동의 전개를 참조할 것.

의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다”고 수정하였다. 두 안간의 차이점은 명목상이나마 제주도민이 주체라는 것, 관광일련도나 아니면 관광이 육성대상 산업들 중 하나에 지나지 않느냐는 것, 도민의 복지향상이 최종목적인가 아니면 부차적이냐는 것 세 가지로 요약할 수 있다.

목적의 변화는 다른 측면의 변화를 집약적으로 표현하고 있다. 변화가 큰 다른 측면은 인허가 등의 의제처리, 개발사업에 대한 주민 참여 및 지원, 주민생활보호, 자연환경의 보전 및 관리, 개발사업의 시행, 산업의 진흥, 효력기간 등에 관한 사항들이다. 두 안간에 큰 차이는 없지만 중요한 사항으로는 다음 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 이 법에 의해 수립되는 개발계획은 군사에 관한 사항을 제외하고는 다른 법령에 의한 계획에 우선한다. 둘째, 도지사의 권한이 막대해져 모든 업무가 도지사의 권한과 책임아래 이루어지게 되어있다.

애초에 특별법 제정은 개발을 보다 ‘효율적’으로 하려는 것이라고 표현되었다. 그러나 실제로는 개발을 더욱 ‘손쉽게’ 하려는 것이었다. 시안을 보면 친자본적이면서 반주민적인 성격이 잘 나타난다. 개발 절차를 간소화 또는 쉽게 하려는 의제처리조항과 사업시행자에 의한 토지 강제수용권한 등은 대표적인 예이다. 이에 비해 결정안은 친자본적인 성격이 약화되면서 주민들의 이익을 상당히 대변할 수 있도록 되어 있다. 결정안 역시 개발을 보다 손쉽게 하자는 것이기는 하지만, 주체로서의 도민 비중이 높아지고 주민의 참여가능성과 이익이 상당히 보장되며 자본의 일방적인 개발에 주민들이 제한을 가할 수 있도록 되어있다.

특별법에 근거해서 제주도는 (제2차) ‘제주도 종합개발계획’의 수립을 추진하게 된다. 92년 7월 제주대학교에서 연구용역을 맡으면서 입안이 시작되었고, 이루어진 시안은 도민공청회와 도심회의의 심의 등을 거치면서 거도적으로 격렬한 논쟁을 야기하였다. 이 계획은 그 후 수정을 거쳐 94년 5월 국무회의에서 확정되었다.

94년부터 2001년까지 8년간을 기간으로 하는 이 계획은 총 7조 3천 9백억원을 투자할 것으로 되어 있다. 계획의 명시적 성격은 다음

과 같이 요약된다. 특별법의 입법정신과 국토종합개발계획의 기본목표를 수용하여 제주도 개발의 기본방향과 비전을 제시하는 장기계획, 도민이 주체가 되어 지역특성을 조화시켜 합리적인 개발방향을 모색하고 효율적인 집행을 기하는 추진계획, 물적 시설·산업경제·생활환경·사회문화 등 제부문을 포괄하는 종합계획, 사회간접자본의 투자방향을 제시하고 민간부문의 투자활동을 촉진시키는 유도계획, 도내 시·군의 실시계획 및 부문별 계획을 수립하는 데 지침이 되는 기본계획이 그것이다.

계획의 기조도 다음과 같이 표현하고 있다. 자연·인간·개발이 상호조화된 지역사회 구현, 지역·산업·계층간 균형발전을 통한 지역통합성 제고, 생활환경 개선과 향토문화의 계승·발전을 통한 삶의 질 향상, 주민참여 보장으로 사회적 형평을 도모하고 개발이익의 지역화 실현, 국내외 여건변화를 수용하여 2천년대에 대비하는 것이다.

계획의 내용은 기초, 부문별 계획, 집행의 3개 영역으로 나누고 있다. 각 영역은 다시 2개, 17개, 3개의 소영역으로 나누어 총 22개로 구성하고 있다. 부문별 계획 17개 소영역은 도시 및 농어촌 정비, 농림축수산업 진흥, 지역경제 기반 강화, 교통·통신망 확충 및 에너지 공급, 생활환경 정비, 보건의료 및 사회복지, 교육진흥, 향토문화의 보존 및 진흥, 문화·예술의 진흥, 체육진흥 및 청소년 육성, 토지의 효율적 이용과 관리, 자연환경의 보전 및 관리, 중산간 지역의 보전과 이용, 환경오염관리, 수자원 개발 및 보전, 관광개발, 지역주민 참여 및 개발이익의 지역화이다.

발전전략도 1차산업 및 관광산업의 집중육성을 통한 지역산업구조의 개편·조정, 장소의 번영이 아닌 주민번영의 추구, 자연경관 및 환경보전체계의 확립, 사회간접자본 및 생활편의시설 확충, 21세기의 장기적 안목에서 계획의 집행으로 정하고 있다.

계획의 성격·기조·내용·발전전략을 액면 그대로 받아들이면 이 계획이 지향하는 바는 매우 이상적이라고 할 수도 있다. 그러나 명시된 이념·구체적 내용과 실천가능성·실제의도 사이에 괴리가 없으리라고 보기는 어려운 점이 많다. 예컨대 보전과 개발의 조화를 지향한다고

표현하고 있으나 실제 내용을 보면 개발에 중점을 둔 것이 드러난다. 투자계획을 분석해 보면 표명된 균형개발이 아닌 관광 편향적인 개발 의도가 강하게 나타난다. 투자자원 확충방안을 보아도 제주도민이 주체가 되기는 힘들다는 것이 드러난다. 기조와 부문별 계획간, 그리고 각 부문별 계획 사이에 상충되는 부분도 많다. 요컨대 겉으로 내세우는 계획의 추상적 목적과 구체적 실천의지간에 괴리가 엿보인다. 이념과 기본구상에서는 주민이 주체가 되고, 개발과 보전을 조화시키며, 산업 및 지역간 균형발전을 강조하고, 이익의 지역환원을 얘기하고 있어 이상적이라고 할 만하다. 그러나 투자계획에서는 관광우선주의가 드러나고, 환경보전이 상대적으로 뒤쳐지며, 주민주체의 개발범위를 능가하는 막대한 민간자본의 투자규모 등은 앞의 이념이 명목에 불과하게 될 가능성을 불식할 수 없게 하는 것이다. 표방하는 것과는 달리 실제내용에서는 과거의 개발과 크게 달라지지 않을 수 있는 것이다(김석준 1995: 252-56, 범도민회 1993).

엄밀하게 얘기하면 개발전략의 변화는 개발방식의 변화에 그친다고도 볼 수 있다. 왜냐하면 특별법을 제정하고 중앙정부가 전면에서 나서지 않는 것과, 지방정부와 주민에게 좀더 큰 권한을 준 것 외에 개발방향에 대한 근본적인 변화는 없기 때문이다. 이전의 계획들과 비교해서 관광중심의 개발, 외지 대자본의 중심적 역할 등이 전혀 바뀌지 않았다. 그러나 제주도에서 상당 기간 관광과 환금작물 외에 뚜렷한 현실적 대안이 보이지 않는다는 점을 인정하면 이나마 현실적인 점에서 의미있는 변화라고도 생각할 수 있다. 결론은 열려있다고 보면 그 점은 더욱 그렇다. 쉽지는 않겠지만 양시경(1992)의 얘기처럼 도민들이 하기에 따라서 특별법과 개발계획은 도민에게 유리하게 작용할 소지도 있다. 양면성이 있는 것이다. 과거의 경험으로 보아 도민이 주체가 되는 것이 쉽지는 않을 듯하지만 결론이 미리 내려진 것이라고 보아 포기하는 자세도 바람직하지 않을 수 있다.⁹⁾

2. 산업구조의 변화

지금까지 개발이 계획대로 시행되었던 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 60년대부터 시작된 개발 일반, 70년대부터 본격적으로 추진된 관광개발 등 개발정책의 전개에 따라 제주도의 사회경제구조는 획기적으로 바뀌었다.

〈표 1〉 사회기반시설을 중심으로 본 주요지표 변화

구 분	단위	1960	1970	1980	1990
인 구	천명	281	365	462	517
도 민 총 생산	억원	100	240	3,752	13,942
1 인 당 소득	천원	30.6	65.6	810	2,697
도 로 포 장 률	%	—	14	31.1	58.1
자 동 차	대	254	1,340	6,340	37,257
전 화 가 입	대/100명당	0.18	1.44	9.29	26.1
발 전 설 비	Kw	2,685	16,575	61,850	163,200
전 화 (電化) 율	%	10.4	36.6	99.9	99.9
상 수 도 급 수 량	m ³ /일	1,854	30,703	69,876	121,050
1 인 1 일 급 수 량	리터	6.6	84	151	235
감 굴 생 산 량	천톤	3.7	49.7	187.5	746
관 광 객	천명	6.6	244	669	2,643

자료: 제주도, 『제주도지』 제2권, 1993, p. 620.

9) 법과 계획이 이미 확정된 이상 이를 폐기시키는 방향으로 생각하기보다는 현실적으로 이를 최대한 이용할 수 있도록 노력하고 분위기를 잡아가는 것이 이 단계에서는 더욱 중요하다. 뒤의 주민운동에서 기술한 바와 같이 정부가 특별법을 개정하여 개발을 좀더 쉽게 하려는 재시도에서도 도민들의 지속적인 관심·감시·견제가 얼마나 중요한가를 알 수 있다. 게임이 이미 끝났다고 포기할 경우 언제든지 법과 계획이 악용되거나 악화될 수 있다는 인식이 지금은 중요하다.

무엇보다도 사회간접자본의 기반시설이 크게 확충되었다. <표 1>을 보면 60년에서 90년 사이에 도로포장률은 통계도 없던 것에서 58.1%로 늘어났다. 전화율(電化率)은 10.4%에서 99.9%로 늘어났고, 상수도 1인당 하루 급수량이 6.6리터에서 235리터로 35.6 배 증가했다. 자동차·전화가입·발전설비 등도 급증하였다. 즉 도로·항만·공항 등 교통조건의 개선, 어승생 등의 용수개발, 발전량과 통신시설의 개선 등이 국가주도의 투자에 힘입어 이루어졌다. 이로 인해 개발의 장애요소들이 어느 정도 극복되고 제주 경제 성장과 주민들의 생활향상에 큰 기여를 하게 되었다.

<표 2> 산업별 총생산 및 취업자 구성비 변화

(단위: %)

산 업	1 차 산 업		2 차 산 업		3 차 산 업	
	총생산	취업자	총생산	취업자	총생산	취업자
1961	55.7	80.5*	10.8	1.7*	33.5	17.8*
1971	49.3	81.3	8.0	3.1	42.7	15.6
1981	34.9	71.8	5.3	3.1	59.8	25.1
1990	35.0	42.0	3.0	3.8	62.0	54.2

* 1961년도 취업자 구성비로 표시된 수치는 실제로는 1967년도 것임.

자료: 제주도, 『제주도지』 제2권, 1993, pp. 622, 624.

산업구조도 크게 변화하였다. <표 2>를 보면 지역총생산에서 1차 산업과 2차산업의 비중이 지속적으로 줄어들고 있다. 각각 61년의 55.7%와 10.8%에서 90년 35.0%와 3.0%로 낮아졌다. 취업자 구성비에서도 그 비중이 극소한 2차산업은 3%대를 유지하고 있으나 1차 산업은 67년 80.5%에서 90년 42.0%로 지속적으로 낮아지고 있다. 이에 비해 3차산업은 총생산에서는 33.5%에서 62.0%로, 취업자에서는 17.8%에서 54.2%로 지속적으로 증가하고 있다. 요컨대 관광 중심의 개발정책의 결과가 선명하게 드러나고 있다. 2차산업은 불모

지이다. 1차산업은 아직까지 상당한 비중을 차지하고 있으나 끊임없는 하락의 과정을 밟고 있다. 그러나 하락의 속도는 육지부에 비해 매우 완만하다. 그것은 감귤 중심의 환금작물 재배에 따른 농가소득 증가 때문이다. 감귤생산량은 30년 사이에 3,700톤에서 74만 6천톤으로 200배 이상 늘었다(〈표 1〉 참조). 3차산업의 증가는 두말할 필요없이 관광산업의 신장에 기인한다. 관광객은 6,600명에서 264만 3천명으로 무려 400배 이상 폭증하였다. 이에 따라 관광시설·서비스업에서도 숙박업을 중심으로 음식업·교통운수업·여행알선업·오락문화서비스업 등이 급팽창하였다.

그러나 여기에서 중요한 점은 제주도민, 특히 토박이의 상당수가 1차산업에 종사하고 있는 것이다. 3차산업, 그 중에서도 관광산업과 연계된 업종에서 통제권은 외지인과 외국인에 있으면서 지역주민들은 주로 하위직에 취업하거나 소상공인 생산부문에 종사하고 있는 경우가 많다(이상철 1995: 296-298). 즉 농업은 제주도민의 이해에 직결되지만 관광산업은 상대적으로 소원한 상태이다. 이 점이 관광일변도의 개발에 주민들이 시큰둥하면서 농업을 위시한 산업간 균형 성장을 요구할 수밖에 없는 근거이다.

이상과 같은 개발과 그에 따른 산업구조의 변화로 인해 도민들의 생활조건도 개선되었고 삶의 양식도 바뀌었다. 〈표 1〉을 보면 총인구가 60년 28만 1천명에서 90년 51만 7천명으로 2배 가량 늘었다. 도내에서는 제주시와 서귀포시의 시부 인구 비율은 지속적으로 증가하지만 남군과 북군의 군부 비율은 하락하고 있다. 이러한 경향은 전국의 상황과 동일하지만 감귤 등 환금작물의 농업소득 증가에 힘입어 그 속도는 육지부보다 느린 것이다. 인구이동이 농촌에서 도시로 이루어지고 있으나 상대적으로 완만하다. 이 점이 제주도가 아직도 반농반도시(半農半都)의 성격을 갖는 데 일조하고 있다. 또 전국적인 도시화 추세에도 불구하고 제주도의 이출입은 상대적으로 균형을 이루고 있다. 이것은 개발에 의해 도내 경제활동이 그만큼 활발하다는 것을 의미한다. 소상공인생산부문의 불안전취업자가 있기는 하지만 제주도의 취업률은 90년 99.6%로서 전국치보다 2.2%가 높다. 1인

당 소득도 명목상이기도 하지만 88배나 늘었다.

지금까지 살펴본 개발과 그에 따른 제주사회의 변모는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 농업사회에서 산업사회로 토대가 변화하였다. <표 2>를 보면 1차산업의 비중이 아직 무시할 수는 없지만 총생산액과 취업자구성에서 지속적으로 감소하고 있다. 2차 산업이 극소하여 산업사회라고 할 수 없다고 생각이 들지도 모르지만 3차산업의 비중이 계속 증가하여 90년 62%에 이르고 있다. 인구구성에서도 시부 거주자가 90년 현재 62.4%로서 군부의 2배에 가깝다. 산업사회를 의미하는 사회간접자본의 사회기반시설의 확충정도가 높다 (<표 1> 참조). 특히 사용하는 에너지원은 석유·전기·가스가 압도적이다. 주민들의 삶의 양식도 상하수도·전기·전화·자동차 등에서 보는 바와 같이 산업사회의 특징을 고스란히 드러내고 있다.¹⁰⁾

둘째, 산업화는 자본주의적인 것이어서 시장경제체제가 급속히 확대되었다. 자급자족적 농업은 주로 육지부 시장을 겨냥한 상업적 농업으로 변화하였다. 가장 큰 비중을 차지하게 된 관광산업도 주로 육지부 시장을 대상으로 하고 있다. 그 결과 제주 자체의 자율적 재생산구조는 해체되고 제주경제는 육지부의 재생산기제에 통합·종속되었다. 자본, 인적 자원, 특정품목의 유출입 비중이 상당히 높다. 육지부에의 통합·종속은 2차산업의 성장을 더욱 어렵게 한다. 또 산업

10) 제주에서는 1, 3차산업이 중심을 이루어 2차산업이 극소한데도 산업화와 산업사회라는 개념을 적용할 수 있을까? 산업화는 사용되는 에너지원과 에너지양들의 변혁을 통한 경제발전, 특히 기술경제적 과정을 가리킨다(Lauer 1977: 369-423). 그렇게 보면 산업화와 산업사회가 반드시 2차산업만이 최대 비중을 차지하고 있는 것을 의미하는 것은 아니다. 산업화와 산업사회의 의미, 지표, 기준으로서 공업이 가장 중요하기는 하지만 유일한 것은 아니다. 이 개념에는 공업생산이 중심이 되어 변화해온 사회경제구조와 생활양식 모두가 포함되는 것이다. 제주에서 공업은 비중이 극히 적지만, 사용하는 에너지원과 양, 생활양식, 사회구조 등에서 산업화와 산업사회화가 되었다고 할 수 있다. 다만 주민들의 사회적 관계는 아직도 전통적인 관행과 관습이 많이 남아 있어 농업사회의 1차적 인간관계, 즉 대면사회의 모습을 많이 간직하고 있다(유철인 1990: 114). 하지만 이 점만 가지고 산업사회화를 완전히 부정할 수 있는 것은 아니다.

연관성 저하를 통해 잉여유출을 초래하면서 역내 자본축적도 저해하고 있다. 그래서, 시장경제의 확대에도 불구하고 자본체부분은 일부에 한정되고, 여전히 소상품 생산부문—농촌의 자영농업과 도시의 자영업—의 비중이 높다.

셋째, 제주경제는 한국자본주의에 1, 3차산업, 그 중에서도 김귤농업과 관광산업 중심으로 편입되어서 시장경제의 경기상황에 크게 의존하게 되었다. 아직까지는 타격이 크지 않지만 세계무역기구의 출범은 조만간 김귤농업에 심대한 부정적 영향을 끼칠 가능성이 높다. 제주도는 안정적인 경제구조를 갖추지 못하게 된 것이다. 2차산업의 불비는 제주경제발전에 구조적 한계로 작용하고 있다. 이 때문에 제주의 산업이 육지부에 더욱 종속되고, 취업기회 확대에도 불리하며, 산업간 연관성 부족으로 관광산업의 성장에 따른 이익의 역외유출 비율도 높다. 이외에 관광산업을 육지부 대자본이 지배하고 있는 상황이 관광산업의 비약적 성장에 따른 이익을 반드시 주민들에게 귀속시키지는 않고 있다. 다시 말하면 관광 중심의 개발에 의해 제주도의 생활여건이 개선되고 경제성장이 이루어진 것은 사실이지만 경제성장의 효과가 주민의 소득증대로 직결되지는 않고 있다.¹¹⁾

산업구조와 그 변화는 개발의 결과이면서 동시에 도민의 삶과 태도를 결정짓는 중요한 요인이다. 개발이 제주도민에게 미친 영향은 긍정적인 것과 부정적인 것 두 측면으로 나누어 볼 수 있다. 경제성

11) 개발이익이 도민들에게 직결되지 않아 개발에 대한 도민들의 부정적 인식이 생긴 대표적인 근거로서는 외지인의 토지와 사업체 소유현황, 자금의 역외유출을 살펴보는 것이 무난하다. '제주도개발특별법 철폐 및 민주화실천 범도민회'의 조사에 따르면 관광개발 예정지구 가운데 중문단지와 일부 성산지역을 뺀 면적 중 외지인 소유의 땅은 전체 사유지의 70%로 나타났다(한계레신문 1993. 12. 29). 도내 1급 이상 호텔과 대형 관광사업체의 소유자는 소수의 제주출신 재일동포를 제외하고는 전부 외지인이다(양영철 1991: 80-83). 자금의 역외유출을 보면 89-93년 5년 동안에 1조 5천 5백 23억원이다. 이에 비해 유입은 5천8백 90억원이다. 유출이 유입의 2.6배나 되고, 순유출액은 9천 6백 33억원이다(조선일보 1995. 11. 24). 상황이 이러하니 도민들이 개발전략에 반감을 가질 수밖에 없는 것이다.

장, 사회간접자본의 확충, 산업생산성과 주민소득의 증대, 문화생활 및 생활편의의 증가 등은 긍정적 측면이다. 자립적 지역경제구조의 와해로 인한 육지부와의 종속과 개발이익의 유출, 거점개발방식에 의한 지역간 불균등발전, 육지부 대자본의 제주토지 잠식과 주민들의 생활근거지 상실, 환경문제의 대두 등은 경제적 차원에서의 부정적 측면이다. 사회문화적 차원에서의 부정적 효과로는 개발계획의 입안·시행 및 결과적 혜택에서 제주도민의 소외와 상대적 박탈감의 증대, 주민간 경제적 분화와 갈등의 확대, 전통문화 중 건전한 요소들의 상실과 상업적 소비문화—특히 향락산업에 의한 퇴폐적 문화—의 증대 등을 들 수 있다(이상철 1995: 303-306).

이 중에서 개발의 긍정적 효과보다 부정적 효과 때문에 주민들은 개발에 대해 다시 생각하고, 직접적으로 이해관계가 있는 사안부터 반대운동을 전개하기 시작하였다.¹²⁾

IV. 제주도민의 태도 변화

그동안 도민들 사이에서는 개발우선주의 입장이 강하다가 개발방향에 대한 반성이 본격적으로 이루어진 것은 80년대부터라고 할 수 있다.¹³⁾ 반성하는 인식의 바탕 위에서 탐동매립반대, 송악산 군사기지 설치반대 등의 운동이 전개되고, 이 운동은 이러한 인식을 더욱 강화하게 된다. 그러한 이유 때문에 80년대 말 이후 국가는 개발전략을 전환하지 않을 수 없게 된 것이라고 볼 수 있다. 이러한 주민의

12) 태도 변화에는 절대적 빈곤에서 벗어난 것도 기초로서 작용한다. 긍정적 효과도 간접적으로는 개발에 대한 태도변화에 일조하는 아이러니가 있는 것이다. 즉 배가 부르니까 좀더 인간다운 삶에 대해 생각하게 된 면이 있다.

13) 이러한 반성 경향을 학술적으로 한 단계 정리하게 된 계기가 '제주도연구회'의 85년 제1차 전국학술대회이다. '제주도의 보존과 개발'이라는 주제로 이루어진 이 대회는 개발도 중요하지만 보존·보전을 소홀히 해서는 안된다는 인식을 확고히 한 계기가 되었다.

태도는 인식의 차원인 의식과 행위의 차원인 운동을 분석함으로써 더 자세히 알아볼 수 있다.¹⁴⁾

1. 개발에 대한 도민 의식

의식 파악방법에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 몇 가지 사례의 질적인 심층분석이고, 다른 하나는 표본조사를 통한 계량적인 것이다. 여기에서는 최근 몇년 동안 이루어진 표본조사를 검토함으로써 개발에 대한 도민의 의식상태를 파악하고자 한다.¹⁵⁾

먼저 그동안 이루어진 개발에 대해 도민들이 어떻게 생각하고 있는가를 살펴보는 것이 순서이다(제주도 1994: 19-27, 한국개발연구원 1989: 127-142, 한삼인 1995: 460-462). 개발성장에 대해서는 만족보다 불만이 더 많다. 가장 큰 이유는 주민의사가 무시되었다는 것이다. 지금까지의 종합개발계획에 대해서도 도민들의 의견이 반영되고 있지 않다는 견해가 지배적이다. 제주도의 개발을 주도해온 관광개발의 필요성은 인정하지만 그 방법에는 깊은 회의를 나타내고 있다. 개발속도도 지나치게 빠르다고 보면서 신중을 기하기

14) 의식은 행동 또는 운동으로 표출되고, 행동과 운동을 통해서 의식도 영향을 받는다. 의식과 행동은 상호작용하여 태도를 변화시키므로 이 둘은 유기적으로 연관시켜 파악하여야 한다. 그러나 그것이 쉽지 않기 때문에 이 글에서는 하나씩 개별적으로 검토하고자 한다.

15) 표본조사를 이용한 주민의 개발에 대한 의식조사는 조사주체 혹은 기관, 조사의 목적·의도 등에 따라 결과가 일정하게 유도될 수 있다. 이 글에서 분석 대상으로 한 조사들은 개발계획을 수립하기 위한 것이었던 만큼 개발에 주민들이 찬성하는 쪽으로 유도할 수 있는 가능성을 배제할 수 없다. 그렇지만 그동안의 개발전략에 대한 주민의 의견이 전반적으로 부정적으로 조사된 것으로 봐서, 조사들 자체의 객관성을 지나치게 의심할 필요는 없다고 본다. 그래서 여기에서도 인용할 가치가 충분하다고 본다. 인용한 조사는 한국개발연구원, 『제주도종합개발계획의 재검토』, 1989, pp. 124-178; 제주도, 『제주도 종합개발계획』, 1994, pp. 18-32; 제민일보, 1994. 6. 2의 ‘도민개발의식’들이다. 그리고 이 조사들을 종합적으로 검토한 한삼인의 글(1995)도 참조하였다. 이 조사들이 이루어진 시기는 상이하고 결과의 수치도 조금씩 차이가 나지만 주민들 의식의 성향은 거의 동일하게 나타나고 있다.

를 바라고 있다(제민일보 1994 6. 2.). 그래서 그동안의 개발에 대해 잘못되었다는 의견이 잘되었다는 것보다 훨씬 많다. 주된 이유는 외지인에 의한 토지·경제적 잠식과 자연경관 파괴이다. 즉 주민들은 개발이익의 외부유출과 육지사람들의 토지소유에 대해 부정적으로 보고 박탈감을 느끼고 있다. 개발이익의 분배는 아주 잘못되고 있다고 본다. 요컨대 기존의 개발은 지방정부나 주민의 자주성이 결여된 하향식 개발이어서 부정적으로 평가되고 있다.

다음으로는 개발방향 또는 과제에 대해 살펴보는 것이 바람직하다(제주도 1994: 24-28, 한국개발연구원 1989: 142-158, 한삼인 1995: 462-464). 개발에서 중점을 두어야 할 과제는 주민소득의 증대, 자연환경의 보전, 개발이익의 지역환원 등으로 나타났다. 이것은 그동안의 개발이 이러한 방향으로 이루어지지 않았다는 의미를 띠고 있다. 중시해야 할 산업은 농축수산업, 관광산업, 사회간접기반 시설 순으로서 1차산업의 중요성을 환기시키고 있다. 그것은 지금까지의 부문별 개발성과에 대한 평가에서도 잘 나타나고 있다. 사회간접자본 조성과 관광개발은 성과가 있었다고 보는 견해가 없었다고 보는 것보다 훨씬 많다. 그러나 제조업, 농축수산개발에 대해서는 부정적인 견해가 압도적이다. 산업구조의 변화추세가 주민들의 의견에 그대로 영향을 미치고 있다. 사회개발에 관해서도 부정적 견해가 다수이다(제주도 1994: 21). 환경보전과의 관계에서 본 개발방향에 대해서는, 전국보다 소득수준이 조금 떨어지더라도 환경보전을 위해서라면 이를 감수하겠다는 의식이 지배적이다. 소득보다는 환경을 중시하면서 환경보전을 우선으로 한 제한된 개발을 선호하고 있다.¹⁶⁾

16) 소득보다는 환경이 우선이라는 응답은 액면 그대로 받아들이기에는 미심쩍은 점이 있다. 응답자들은 본인들의 정확한 의사보다 이른바 사회적으로 '정답'이라고 간주되는 것을 택하지 않았을까 하는 의구심이 들기도 한다. 필자의 주관적 판단에는 개발과 보존 두 가치를 대립시켜 보면 아직 다수의 주민들이 개발 마인드에 젖어 있는 채, 다만 보전의 가치도 소홀히 하지 말자는 수준이라고 생각된다. 어쨌든 환경에 대한 생각이 예전과 같지 않고 중요시한다는 것으로 간주하면 무리가 없을 것 같다. 앞으로 이 점은 좀더 세심한 분석을 해볼 필요가 있을 것 같다.

그래서 중산간지대도 농축임업에 이용하거나 현재의 경관을 그대로 유지하는 것이 절대적 의견이고, 골프장·호텔 등 관광시설로 이용하는 것은 극소수만 찬성하고 있다. 개발제한에 따른 사유권 침해에도 불구하고 경관보전 등을 위해 개발제한 조치가 지금처럼 지속되어야 한다고 보는 개발에 부정적인 사람들도 71%로서, 그렇지 않다고 보는 10%보다 압도적으로 많다. 심지어 관광자원보전을 위해 방문관광객 수를 제한하자는 의견도 54.2%로서 그 반대인 44.6% 보다 많다(한국개발연구원 1989: 171). 요컨대 앞으로는 제주의 특성을 살리면서 환경보전을 우선하여 신중히 개발하자는 생각이 지배적이다.

마지막으로, 선호하는 도민참여 및 개발방식을 살펴보면 현실과의 괴리를 더욱 명확히 알 수 있다(제주도 1995: 28-32, 한국개발연구원 1989: 158-168, 한삼인 1995: 465-468). 개발의 주체는 도민이 되어야 한다는 견해가 압도적이고, 그 다음이 정부이며, 외지자본가는 극소수이다. 그래서 투자자금이 부족하더라도 외지자본보다는 주민과 지자체의 합작투자로서 해결하는 것을 선호하고 있다(제민일보 1994. 6. 2.). 그 다음이 주민에 대한 정책적인 금융지원을 원하는 것이다. 재원 마련을 위한 도민의 개발기금 모금에도 참여하겠다는 의사가 지배적이다. 개발주체로서 참여하겠다는 도민들의 의사가 확고한 것으로 드러나고 있다. 이러한 경향은 성공적인 개발을 위해서 필요한 요소로서 주민의사의 효율적인 수렴과 반영, 주민들의 확고한 개발의지, 정부의 정책적인 지원이 각각 39%에서 25%까지의 지지를 얻어, 외부자본의 적극적인 유치의 1.5% 응 답률보다 월등히 높은 것에서도 확인된다. 개발이익의 지역내 환원형태는 역내 재투자를 우선적으로 본다. 요컨대 개발의 주체는 주민이고, 주체로서 참여할 의사도 확고하며, 투자재원은 지자체와 합작하여 마련하는 것을 선호하고 있다.

결국, 조사들에서 드러난 도민들이 생각하는 바람직한 개발방향은 소득수준이 전국 평균보다 조금 떨어지더라도 환경보전과 자연경관을 우선으로 하는 제한된 개발이다. 다시 말하면 '자연이나 농촌경관이 그대로 남아있는 소박한 생활분위기'이거나(제주도 1994: 32),

자연경관을 살리는 개발이어서(제민일보 1994. 6. 2.) 자연환경 등을 변화시키지 않는 범위의 개발을 선호하고 있다. 이 의견은 관광보다 농업을 중시한 개발을 원하는 것으로도 표출되고 있다. 그동안 관광산업은 육지부 대자본이 주도하고 도민들 중에서는 소영세 자본 또는 자영업자들이 힘겹게 따라왔다. 여기에서 생기는 이익의 대부분도 당연히 도외로 유출되고 있다. 더욱이 토지를 상실한 많은 주민들은 관광업체에서 청소 등 단순노무직에 종사하는 경우가 많다. 이에 비해 아직까지 제주 토박이의 절대다수는 농업에 종사하고 있다. 이들에게는 '남 좋은 일'하는 관광보다 자신들과 직접 관련되는 농업개발이 더욱 중요하다.

이러한 인식은 지금까지의 개발이 잘못되었다고 보는 데 크게 기인한다. 외지인이 토지를 잠식하고 개발이익의 대부분을 독식한 반면, 도민은 혜택을 제대로 받지 못하고 의사도 반영되지 않았다고 본다. 이런 의식은 지금까지보다 조금 더더러도 신중하게 개발하는 것이 바람직하다는 의견으로 이어진다. 그러니 중앙정부와 외지 독점 대자본이 중심이 되고 도민은 소외된 과거의 개발방식은 강한 반대의견에 부딪힐 수밖에 없었다. 87년 이후 정치적 환경의 변화는 이러한 의견을 강화시키고, 또 이러한 의견이 주민운동으로 표출될 수 있는 조건을 제공하였다고 볼 수 있다.

도민들이 개발을 비판적으로 보는 성격도 이 때를 전후로 바뀌어 왔다고 생각된다. 그 전까지만 하더라도 개발에 주체로서 참여시켜 달라는 입장이 강하고 개발자체를 부정하는 편은 약했다고 볼 수 있다. 참여도 적극적으로 요구하기보다 수동적인 입장에서 참여요구를 수용해줬으면 좋겠다는 식이었다. 그러나 그후에는 주체로서의 참여를 적극적으로 요구할 뿐만 아니라 개발 자체에 대해서도 보전논리를 상대적으로 더욱 강화시켰다. 이 점이 제주도가 다른 지역과 차이가 나는 점이다. 이러한 인식은 실질적으로 개발을 주도해왔던 집단들과 갈등을 야기할 수밖에 없다. 그 결과 주민들의 반대운동이 행동으로 표출되기도 했다.¹⁷⁾

2. 주민운동의 전개

주민운동은 우리나라에서 80년대 초부터, 제주도에서는 80년대 말부터 본격화되기 시작하였다.¹⁸⁾ 이 때에 주민운동이 활성화된 것은 크게 두가지 이유 때문이다. 첫째는 대규모 개발사업의 증가, 독점자본의 지배강화에 따른 생활환경의 악화, 집합적 소비수단의 만성적 부족이다. 둘째는 유신체제의 붕괴로 인해 불만 표출이 용이해지고, 80년대에 대중들의 권리의식이 고양된 것이다(정근식 1991: 24). 첫째 이유에 의한 주민운동의 형태와 쟁점은 농어촌의 대규모 개발사업, 대도시의 재개발, 도시빈민층, 일상생활 등과 관련된 것이다. 이 중 주된 쟁점은 지역개발에 관한 것과 도시정책에 반대하는 것이다(정근식·조성운 1990: 391-95, 조대엽 1995: 24-25). 지역개발의 입안, 시행, 이익의 향유 등에서 국가와 자본이 중심이 되고 주민은 배제되어 주민의 불만이 누적된 것이 주민운동의 직접적인 1차적-정치경제적-원인이다. 제주에서도 80년대 말 이후 이러한 성격 아래에서 운동이 전개되어 왔다.

제주도 개발에 대해 도민들이 전반적으로 비판적인 의식을 갖고 있는 위에, 구체적인 특정 사안이 이들에게 부정적으로 작용할 때 운동이 촉발된다. 제주도에서는 4.3의 상처가 워낙 깊었기 때문에 그 이후 운동이 전혀 전개되지 않았다고 해도 과언이 아니다. 87년 이

17) 한국개발연구원(1989: 167-168) 조사에 의하면, 자신의 권익이 침해당하는 경우 집단행동으로 의사표시를 하겠다는 응답이 51.8%나 되었다. 법적 행정적 절차에 따르겠다는 것은 37.4%, 순종하겠다는 것은 10.8%이다. 연령이 적을수록 집단적 의사표시가, 많을수록 순종의 비율이 증가하고 있다. 87년 전후의 정치적 환경의 영향이 있었겠지만 이러한 도민들의 집합행동 선호경향이 주민운동이 분출하게 된 중요한 요인이 되었다고 볼 수 있다.

18) 주민운동은 지역 내에 생활근거를 갖는 주민들이 주체가 되어, 지역에서 발생하는 각종 사회문제를 해결하고 일상생활의 요구를 관철하여, 삶의 질을 높이기 위하여 전개하는 대중운동이다. 지역개발과 관련해서는, 이러한 방향으로 지역을 개발하도록 정부·지방자치체·자본 등의 정책과 사업에 대응하여 압력을 가하는 집단적 움직임이라고 할 수 있다.

전에는 개발과정에 토지를 상실하게 된 지역에서 소규모의 미미한 대응이 산발적으로 나타났을 뿐이다.¹⁹⁾ 그러나 87년 민주항쟁후 정치형이 변화하면서 제주에서도 주민운동의 발생 여건이 형성된다. 본격적인 운동은 88년 ‘탐동매립반대운동’에서부터 전개되기 시작하였다.

탐동매립반대운동은 독점 대자본이 중앙정부와 결탁하여 부당하게 개발면허를 획득한 것이 원인이다(조성윤 1992b). 86년 12월 범양건영과 제주해양개발이 건설부로부터 제2차 탐동매립개발공사 면허를 받았다. 당시 주민들은 과거와 마찬가지로 매립이 초래할 자연적·환경적·사회적 효과와 개발이익에 관심이 없었다. 그래서 운동은 88년 3월 탐동 일대에서 작업하던 해녀들이 보상금의 불평등 분배를 문제삼아 시위를 하면서 시작되었다. 학생과 재야단체는 해녀의 요구를 지원하기 위해 이 사건에 개입하기 시작했다. 그러나 이들은 곧 면허발급과정, 동의서의 허위작성, 권력층의 압력 등 많은 의혹이 있음을 알게 되었다. 특히 공유수면 매립이익의 대부분을 환수하는 신법이 발효되기 일주일 전에, 지방정부의 반대를 무릅쓰고 건설부의 지시에 의해 구법에 따라 면허가 난 것은 면허의 불법성을 확신시켜 주었다. 주장은 이에 따라 보상에서 불법면허 취소로 바뀌었다. 이들은 도민들에게 쟁점을 선전하면서 진정서 제출, 고발, 시위 및 농성, 토론회 개최 등 다양한 방법으로 운동을 전개시켜 갔다. 그러자 개발업자는 한편 해녀에게 보상을 해주면서 운동주체를 분열시키려 하고, 다른 한편 시간을 끌면서 매립을 계속해 갔다. 원상복구가 불가능할 정도로 매립이 진행되자 운동방향도 면허취소에서 개발이익 환수로 바뀌었다. 지역 국회의원과 교수 등도 이에 참여하면서 쟁점은 거도적으로 확산되고, 도지사는 업자와 협상을 통해 이익을 환수받는 일에 나섰다. 사건은 국회에까지 비화되었으나 업자의 집요한 로비로 인해 큰 효과는 없었다. 시일이 지남에 따라 운동주체의 동력도 떨어지고 도지사와 시장도 업자의 협상안에 접근하기 시

19) 이것에 관한 보다 자세한 설명은 강남규(1985)를 참조할 것.

작했다. 결국 땅으로 개발이익을 환수 받는 것은 실패하고, 200억원 상당의 병문천복개공사와 장학기금 20억원으로 이를 대체하였다. 병문천 주변의 주민도 땅값 상승을 노려 이 안에 찬성함으로써 주민들도 분열되었다.

이 운동은 거도적인 관심을 야기하고 일정한 성과도 거두면서 주민운동을 본격적으로 전개하는 계기가 되었다. 그동안 개발에 수동적인 태도를 취했던 도민들은 이에 큰 자극을 받아 의식의 일대 전환을 겪게 된다(조성윤 1992a: 136). ‘송악산 군사기지 설치반대’는 이 운동에 잇따라 일어난 또다른 대규모 운동이다.

일본군 주둔지와 한국군 제1훈련소가 있었던 송악산 일대는 해상 관광을 중심으로 한 관광단지로 조성될 계획에 있었다. 그런데 중앙 정부는 이곳을 군사보호지역으로 지정 고시하여 대규모 비행장과 군사기지를 설치하려고 하였다. 88년 5월 이 사실이 주민들에게 알려지면서 거센 반발이 일어났다. 군사기지가 들어서면 관광개발계획은 당연히 취소되며 지역주민들의 토지도 수용될 판이었다. 지역의 청년들은 군사기지 설치반대를 위한 모임을 결성하고 체계적으로 주민들의 여론을 형성해 나갔다. 잘못되면 삶의 터전을 잃을 수 있는 사안인지라 기존 행정단위조직의 책임자인 지역의 리장들이 중심이 되어 대책위원회도 구성되었다. 공조직 대표가 운동의 중심에 나선 보기 힘든 상황이 전개된 것은 그만큼 사안이 중요하고 주민의 공감대도 이루어졌기 때문이다. 대규모 군사기지는 국제관광지를 지향하는 제주도의 발전방향과도 상치된다. 그래서 대정지역 주민들의 반대서명, 항의시위 등은 곧 거도적인 반대운동을 촉발하게 되었다. 10월 도내 20여개 사회단체와 주민들은 도민대책위원회를 결성하고 2,500명 가량이 반대시위를 하였다. 서울에 거주하던 제주도민들도 대책위원회를 꾸려 지원하였다. 지역주민·재야단체·학생·재경도민 등 전도민들이 하나가 되고, 당시 한국사회도 민주화 열망의 바람을 타고 있어 국방부는 후퇴하지 않을 수 없었다. 정부는 계획을 재검토하여 축소조정하겠다고 발표했다. 그러나 주민들은 전면 백지화를 지속적으로 요구하여 결국 89년 3월 송악산 군사기지 설치의 완전

취소되었다(조성윤 1992a). 목표달성 뒤 운동조직은 더이상 발전을 하지 못하고 해체되었다. 그러나 주민운동이 드물게 완전성공한 것과 전도민이 적극적으로 참여한 경험 등은 앞으로 다른 주민운동을 더욱 촉발시키는 촉진제가 되었다. 또 관광개발뿐만 아니라 군사기지 등 다른 개발계획에도 주민들의 의사가 반영될 수 있고 반영되어야 한다는 점을 명확히 한 계기도 되었다.

탐동매립 반대운동과 송악산 군사기지 설치 반대운동보다 규모는 작지만 여러 유형의 주민운동이 이후 다양하게 발생하기 시작하였다. 대표적인 경우는 공유수면 매립과 관광지 조성 외에도, 골프장 개발 등으로 토지를 상실하게 되거나, 하수종말처리장·쓰레기매립장·화약고 등 혐오·위험시설이 들어서게 되었을 때 전개된 운동이다.

공유수면매립에 따른 분쟁은 일찍이 64년 제주도 서부두 일대에서부터 일어났다. 그러나 매립분쟁이 크게 늘어난 것은 탐동매립 반대운동 이후이다. 대표적인 사례는 북제주군 조천·신촌지역에서 제주해양개발과 광주고속이 추진한 개발이다(조성윤 1992b: 91-92). 사업은 '대섬유원지 개발계획'으로 85년부터 시작되었으나 추진속도가 늦어 탐동과 관련된 운동이 전개되던 88년 5월에야 허가를 받았다. 이에 조천과 신촌의 주민들은 대책위원회를 구성하여 대응하였다. 그러나 유지들이 주로 참여한 이 조직은 개발업자의 회유에 빠져서 제대로 활동을 못하였다. 그러자 젊은이들이 중심이 되어 조직을 재결성하여 다양한 반대운동을 전개했다. 조직적 반대에 업자는 결국 계획을 백지화하지 않을 수 없었다. 계획이 취소된 것은 탐동매립 반대운동에 의해 주민들의 공유수면매립에 관한 지식이 축적되었던 점과, 탐동주민들의 부분적인 성공이 조천·신촌주민들에게 자극이 되었기 때문이었다.

관광지조성에 따라 주민운동이 발생했던 대표적인 곳은 서귀포시 중문관광단지이다. 운동은 79년 토지매수과정에 주민들이 반발했던 것이 시작이다. 그러나 관광개발이란 '국가적' 명분에 주민들이 적극 반대하기가 힘들었고 운동도 조직화되지 않았기 때문에 단순한 반발 정도에 머물렀다. 조직화되기 시작한 것은 2단계 사업이 전개된 89

년부터이다. 운동의 발단은 특정지역 개발계획과 도시계획간 행정차오로 인해 대포동 인근 토지 15만평을 관광개발공사가 더 매입해야만 하는 건이었다. 사회정치적 상황이 예전과 달라졌고, 1단계 사업의 피해의식도 컸던 지역주민들은 이를 계기로 '내땅 지키기 대책위원회'를 구성하여 반발하였다. 삶의 터전을 상실하지 않으려는 주민은 수용대상 토지의 매수반대를 주장하고 계획의 철회를 요구하였다. 이것이 힘든 경우에는 사업의 변경·축소 또는 대토나 일시불 보상을 주장했다. 이에 관광개발공사는 주민들의 의견을 대폭 수렴하고 주민들이 공동참여할 수 있는 방안을 마련하겠다고 수정안을 제시하였다.

골프장건설반대운동은 노대통령의 골프 대중화정책의 여파로 발생한 것이다(조성운 1993). 이 정책에 따라 88년 이후 전국적으로 골프장은 폭증했다. 그 이유는 독점 대자본이 산업생산에서보다 월등히 높은 이윤률이 보장되는 토지투기를 골프장건설이라는 명목으로 행할 수 있는 기회를 갖게 되었기 때문이다. 국가는 승인의 대가로 정치자금과 뇌물을 받을 수 있었다. 최근 노대통령 비자금 사건은 이를 단적으로 증명하고 있다. 이에 반해 해당지역 주민들은 토지를 박탈당해 생활근거를 잃거나 환경훼손·환경오염의 피해를 입게 되었다. 국가와 자본이 개발에서 이해관계를 같이 하고, 지역주민은 이에 대립하는 구도가 성립되면서 골프장건설반대운동이 자연스럽게 발생하였다(Han 1995). 제주도에서도 89년부터 허가건수가 증가하였다. 육지부의 다른 곳과는 달리 제주도는 관광객 유치를 위해서 골프장 건설이 필수적이라는 명분까지 덧붙여 개발이 추진되었다.²⁰⁾ 그런데 골프장건설 예정지는 모두 마을공동목장지였다. 주민들 입장에서는 이를 상실하면 공동체의 경제적 기반이 무너져 생존 자체가 위협을 받게 될 운명이었다. 물론 초기에는 골프장건설이 초래할 결과를 확실히 인식하지 못하여 반대가 심하지 않았다. 그러나 마을을 중심으

20) 교통부는 제주도에 골프장을 89년 5개소, 90년 3개소, 91년 3개소, 92년 2개소를 더 건설하도록 88년에 지시했다.

로 논의가 진행되면서 주민들은 득보다 실이 많다는 것을 깨닫게 되어 90년부터 반대운동이 발생하였다. 운동이 전개되면서 주민들은 사업허가를 내준 지방정부와 충돌하게 되고, 국가는 자본과 이해관계를 같이하고 있다는 것도 깨닫게 되었다. 뿐만 아니라 개발에 따른 단기적 이익을 선호하는 일부주민들과도 갈등을 겪게 되었다. 생존을 위한 대응이 다각도로 이루어졌으나 이러한 내외적 조건 때문에 일부에서만 건설을 취소시키고, 다른 곳에서는 건설이 계속되고, 또다른 곳에서는 연기가 이루어졌다. 그러나 제주도종합개발계획이 집행되고 반대의 열기도 많이 가라앉은 지금은 골프장 건설이 진행 중인 곳이 8개소, 준비중인 곳인 1-3개소여서, 골프장은 조만간 총 15개소 가량으로 늘어날 전망이다(조선일보 1995. 11. 10).

혐오시설설치반대운동은 88년이래 전개되었던 쓰레기처리장과 하수종말처리장 반대가 대표적이다. 처음 지방정부는 과거의 관행대로 일방적으로 시설설치를 시도했다가 권리의식이 신장된 주민들의 강력한 반발에 부딪힌다. 제주시 도두동, 서귀포시 색달동·예래동·보목동은 하수종말처리장 반대가 이루어진 곳이다. 제주시 봉개동에서는 쓰레기처리장 반대가 전개되었다. 대다수의 운동은 행정당국이 일방적인 추진을 철회하고 주민과 합의에 의해 공개적으로 일을 진행시키기로 약속함으로써 종결되었다. 위험시설에 관해서는 북군 고산의 화약고설치반대운동을 들수 있다. 90년 말부터 전개된 운동은 지역주민들의 궤기대회, 지서에서의 항의시위와 경찰의 강제해산 등 폭력적인 양상으로까지 번졌다. 그래서 재야단체들이 반대성명을 발표하고 개입할 가능성까지 보이자 행정당국과 사업시행자는 주민과 합의에 의해 잠정적인 타결을 보았다. 그러나 91년 5월 행정당국이 공사를 강행하여 주민의 반대운동은 무산되고 말았다.

탐동매립 반대와 송악산 군사기지 설치반대의 뒤를 이어 거도적으로 전개된 주민운동이 특별법제정반대운동이다. 특별법은 제주도 개발뿐만 아니라 도민들의 삶과 제주사회 전반에 크게 영향을 미칠 사안이기 때문에 도민들의 관심은 지대했다. 제정방식에서도 지방정부가 전면에서 나서고 중앙정부와 자본은 이면에 숨어있는 새로운 양상

을 드러내어 의구심이 증폭되었다. 이러한 양상은 지역개발에서 국가와 시민사회의 관계 또는 중앙정부와 지역주민간의 관계가 과거와는 다르다는 것을 뜻한다. 80년대에 본격적으로 전개되기 시작한 주민운동, 87년 민주항쟁 이후 국가와 시민사회간의 역학관계, 그리고 제주도 주민운동의 고양 등이 이러한 새로운 관계형성에 크게 작용했다.

90년 8월 특별법 시안이 공개되자 재야·사회단체의 반대성명이 나오면서 특별법제정반대운동의 막이 올랐다(부만근 1995, 한석지 1994: 499-501). 토론회와 공청회를 통해서도 반대의견이 주를 이루자 제주도는 시안을 수정·보완하겠다고 입장을 밝혔다. 그래도 반대가 거세자 지역국회의원들이 원점에서 다시 논의하겠다고 함으로써 국가 주도는 끝난 듯하였다. 그러나 91년 3월 대통령이 제주도 연두순회에서 조속한 제정을 강력히 지시함으로써 중앙 및 지방정부를 포함한 국가가 다시 제정에 나섰다. 국가는 다양한 선전과 교육을 통해 여론을 회유하려 했으나, 도민들은 9월에 ‘제주도 개발특별법제정반대 범도민회’(이하 범도민회)를 결성함으로써 답하였다.²¹⁾ 이후 반대운동은 범도민회를 중심으로 더욱 체계적이고 조직적이며 다양한 방법으로 끈질기게 전개되었다. 도내 각지역별로 대책위원회가 구성되고, 시민 및 전국연대기구가 마련되며, 반대서명과 강연이 줄을 잇고, 수천명이 참가하는 썰기대회가 개최되며, 상경투쟁이 이

21) 후에 수립된 종합개발계획에서처럼 특별법에도 표방하는 것과는 달리 실제내용에서는 과거의 개발방식과 크게 달라지지 않을 수 있는 점들이 많다. 이러한 점 때문에 주민들은 의구심을 가지지 않을 수 없고 반대운동도 그만큼 더 거세게 된 것이다. 예를 들면 조화로운 산업개발을 하겠다면서도 특별법의 애초 시안에는 관광개발만 언급되었지 농업 등 제주도민과 직접적인 관련이 더 큰 산업에 대한 고려는 전혀 이루어지지 않았다. 도민들의 비판을 받고서 고친 확정안에는 농업을 포함한 1차산업의 진흥에 관한 조항이 포함되어 있으나 도민들의 의구심이 쉽사리 가시리라고 보기는 힘들다. 그러나 도민들에게 직접 이익이 되지 않는 개발방향에 대한 비판은 이들의 입장에서는 당연하다. 특별법제정을 도민들이 반대한 이유를 자세히 분석한 것으로는 부만근(1995: 199-228)을 참조할 것.

루어지고, 야당인 민주당 국회의원의 내도 조사와 반대 당론도 결정되었다. 반대운동은 11월 양용찬씨의 제정반대 분신자살로 더욱 격렬해지고 특별법은 전국적 쟁점이 되었다. 그러나 지역 경제단체들은 조속한 제정을 촉구하는 성명을 발표함으로써, 도민일반과 반대되는 도내 중소기업의 입장을 노골적으로 드러내었다. 11월 26일 국회건설위에서 민자당 단독으로 법안 2 기습통과시키자, 학생들이 민자당 지구당사와 경찰서에 화염병을 투척하고 반대운동은 과격해지기 시작하였다. 12월 국회본회의에서 특별법은 날치기 통과되고 이를 비판하는 운동이 계속되었다. 그러나 법이 일단 통과됨으로써 범도민회는 한편 허탈감에 빠지고, 다른 한편 92년 3월 총선을 대비하는 과정에서 내부 혼선도 생겨 더이상의 반대운동은 침체된다.

법이 통과되었다고 해서 일이 끝난 것은 아니었다. 특별법에 의거한 종합개발계획 수립을 둘러싸고 범도민회측과 도·용역단과 논쟁이 격렬하게 전개되었다. 이 과정에 특별법의 한계가 다시 노정되고, 외지인의 토지보유실태 공방도 이루어진다. 94년 5월 개발계획마저 확정되자, 도지사는 법개정을 시도하였다. 94년 12월 특별법이 개정되고, 95년에는 시행령 개정, 시행조례 개정 등으로 개정이 줄을 이었다. 개정된 항목들은 대부분 개발사업을 보다 쉽게 시도할 수 있게 하는 친자본적인 것이거나 도지사의 권한을 강화하는 것이다.²²⁾

일련의 개정과정에서는, 특별법제정을 반대했던 범도민회보다 특별법을 만들되 주민의 이해를 반영시키자던 경제정의실천시민연합(이하 경실련)의 입장이 부각된다. 애초에 범도민회는 특별법제정이 지방정부를 앞세우고 실제로는 중앙정부가 통제를 계속하려는 의도로 파악하여 제정반대운동을 했다. 이에 비해 경실련은 지방정부에 권한이 대폭 이양되므로 주민들이 하기에 따라 영향력을 행사할

22) 개정의 배경과 과정을 보면 개발을 보다 쉽게 하고자 하는 의도가 드러난다. 주민 주체와 보전의 명분이 후퇴한 시도가 지속되고 있다. 조례안을 보아도 사업대상의 범위와 권한의 위임조항에서 도지사의 권한이 기초단체에 비해 더욱 비대해지고, 환경영향평가와 관련해서도 내용이 후퇴하고 있다(제주법도민회 1995b).

수 있다고 보아 주민입장 반영과 감시운동, 즉 개선운동에 비중을 두었다. 그 결과 국가의 개정시도에 대해서도 범도민회는 반대를, 경실련은 개선노력을 계속하는 입장을 취했다.²³⁾ 어쨌든 개정안마저 통과된 마당에는, 또 개정이 계속되는 것을 보면, 일이 끝난 것이 아니므로 앞으로도 도민들의 지속적인 관심·감시·건제가 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

88년 탐동매립 반대운동에서부터 분출한 제주도 주민운동의 성격을 정리하면 다음과 같다. 먼저 유형의 측면에서, 주민운동은 무엇을 적극적으로 건설하자는 것보다 외부에서 무엇을 하려는 것에 대한 방어적 의미를 가진 저항 또는 대응이 주된 것이다. 이 중에서도 대응형이 절대 우세에 있다. 이것은 80년대가 주민운동의 초창기임을 의미한다(정근식 1991: 39-48). 제주도의 경우도 예외가 아니다. 그래서 운동도 쟁점이 해결되거나 불가능해질 때 끝나게 되는 단발적인 성격을 갖는다. 앞으로는 ‘개발기금모금’에 적극 참여하겠다는 의견처럼 무엇을 이루어가는 운동으로 발전할 수 있도록 여건을 만들어 나가는 것이 바람직하다. 특별법제정과 종합개발계획의 수립이 일의 종결을 의미 하는 것은 아니기 때문에, 이 점에서도 계획을 시행하는 과정을 주민이 통제하고 참여할 수 있는 장치를 만들어가는 것은 출발점이 될 것이다.²⁴⁾

23) 예를 들면 범도민회는 특별법 개정에서 의제처리조항들을 부활시키고 확대하려는 정부의 시도에 독소조항이라며 반대하였다. 그러나 경실련은 도지사가 협의를 거쳐야만 하는 견제·감시장치가 있기 때문에 의제처리조항이 독소가 아니라고 본다. 인허가권을 도지사가 갖는 것은 지방화 추세와 행정절차 간소화라는 측면에서도 바람직하다는 것이다. 과제는 주민참여와 주민통제의 제도적 장치를 만드는 것이지 이 조항들의 폐기가 아니라고 본다. 어쨌든 의제처리조항은 절차를 간소화시키는 것이다. 두 견해를 종합해보면, 자본이 이를 악용할 소지가 무척 크지만, 주민이 이를 견제하면서 주민주도의 사업을 보다 쉽게 하는 데 이용할 수도 있다. 양면성을 갖고 있다. 자본의 횡포를 견제하기 위해서건 주민의 주체적인 참여를 위해서건 지속적인 관심이 필요하다.

24) 적극적으로 건설하는 운동으로는 일본의 ‘생활클럽 생활협동조합의 얼터너티브운동’이 좋은 예가 된다(이시재 1995).

운동의 쟁점은 개발정책, 토지 등 재산권, 쓰레기매립장 등 환경권과 관련된 것으로 대별할 수 있다. 운동은 상대적으로 개발정책과 재산권에서는 대규모, 환경권에서는 소규모로 전개되었다. 주민의 주체의식이 증대함에 따라 후자의 쟁점은 앞으로도 상당기간 지속되리라 본다.²⁵⁾

시기별로 보면 87년 이전에는 일정지역의 소규모 운동뿐이며 사회적 영향력도 거의 없었다. 88년 탐동매립 반대운동에서부터 주민운동은 붓물 터지듯 발생하였다. 특별법과 종합개발계획의 쟁점이 일 단락된 지금은 전도적인 쟁점을 대상으로 한 운동은 가라 앉고 지역에 따라 환경권과 재산권 분쟁이 지속되면서 운동이 개별적으로 전개되고 있다.

주민운동의 주체는 쟁점과 직접 관련된, 해당 지역의 해녀·농민·주민들이다. 그러나 주민운동이 본격적으로 전개된 초기에는 주민 자체의 운동경험이 거의 없었기 때문에 학생과 지식인 중심의 재야 단체가 여기에 일정한 기여를 하였다. 때로는 이들이 운동을 주도한 경우도 있었다. 그 후에는 주민운동 자체가 자생적으로 발전하기 시작했다. 육지부의 경우와는 달리 제주도의 젊은 사람들은 집을 떠나더라도 객지에 가기보다 제주시 등에 있으면서 도내에 남는 경우가 많다. 그리고 농촌과 도시가 격리되었다기 보다는 한두 시간내 생활

25) 한국사회 일반에서 주인의식의 증대에 따라 이른바 님비(NIMBY: Not In My BackYard) 현상도 증가하고 있다. 그러나 주민운동을 단순히 지역이 기주의로 매도하는 것은 국가에 의한 이데올로기적 통제의 성격을 갖는다. 주민이 자신의 이익을 추구하는 것은 당연하다. 이익추구는 자본주의와 자유주의의 원리이기도 하다. 문제는 각자가 이익을 추구할 때 생기게 마련인 이해충돌·갈등을 타협하고 조정하는 것이다. 그런데 그동안 국가는 설득과 조정은 방기한 채 국가와 전체의 이익을 위해서라며 주민과 부분의 일방적인 희생만을 힘으로 강요해 왔다. 그러나 87년 이후에 후자의 목소리가 터져나오지 않았는가. 물론 이들의 주장에는 이기적인 측면이 있지만 당분간 이 현상은 어쩔 수 없다. 이제는 과거의 관행을 반성하여 조정과 타협, 정당한 보상과 설득을 통해 합리적으로 이 문제를 해결해 나가야 한다. 앞으로 주민들도 이러한 과정을 통해 민주주의의 학습효과를 축적하게 되면 무조건적인 반대는 충분히 지양해 갈 것이다

권으로 묶여있기 때문에 의사소통·행동 등에서 젊은 사람이나 학생들이 참여하기가 편하다. 쟁점도 쉽게 공유할 수 있는 지리적 조건과 인구이동 상황인 것이다. 거도적으로 운동이 확산될 수 있는 것은 쟁점 자체의 성격 외에 이와 같은 점도 작용하였다.

운동의 대응집단은 국가와 자본, 즉 중앙 및 지방정부와 육지부 독점대자본 중심의 개발사업체이다. 대부분의 경우 이들은 상호 긴밀히 연대해서 주민들과 갈등을 빚어왔다. 그러나 국가와 자본, 중앙정부와 지방정부, 육지부 독점대자본과 체주의 중소자본간의 이해가 항상 일치하는 것은 아니다. 지자체가 전면적으로 실시된 앞으로는 주민들의 주체적 행위에 따라 지방정부의 행동양식이 상당히 달라질 수도 있다.

운동의 전개과정을 보면 일정지역의 주민운동이 학생과 재야단체의 참여에 의해 거도적인 사회운동으로 전화되는 경우가 많다. 그 이유는 첫째로 쟁점 자체가 전도민의 관심을 불러일으킬 수 있는 것이 많았기 때문이다. 둘째는 제주도의 계급구성이 육지부처럼 분화가 심하지 않고 구중간층인 자영농민과 자영업자를 중심으로 상당히 동질적인 성격을 갖고 있어, 이해관심이 일치하거나 뜻을 한곳으로 모으기가 상대적으로 쉽기 때문이다(이상철 1995: 300-303).

운동이 목적인 만큼의 성과를 거둔 것은 드물지만 나름대로 기여를 했다. 첫째, 의도한 바를 일정하게 달성한 것이 있다. 주민의 이익에 반하는 개발을 완전히 저지시키거나, 주민의 의사를 부분적으로 관철시켜 수정시킨 것이 꽤 있다. 둘째, 그동안 개발을 주도해온 국가와 독점 대자본에게 앞으로는 과거처럼 주민들을 배제한 채 일방적으로 개발을 추진할 수는 없다는 것을 각인시켜 주었다. 셋째, 개발에 무저항적이었던 주민들이, 스스로가 개발의 주체임을 각성하고 앞으로 어떻게 해나가야 될 것인가를 생각하게 되었다. 즉 민주주의를 학습하게 된 것이 무엇보다도 중요한 결실이라고 할 수 있다.

결국 국가가 주도하고 독점 대자본이 파트너가 된 개발의 한계에 따른 주민의식의 변화와 반대운동은 상호작용하여 주민의 태도를 새롭게 형성하였다. 87년 이후 새로 형성된 태도는 과거와 같은 개발

전략의 한계를 더욱 명확하게 드러내주었다. 앞으로의 개발전략은 이 점을 반드시 고려하여 글자 그대로 주민주체·주민참여·주민이익을 기본으로 하여야 할 것이다.

V. 맺음말

한국사회에서 80년대부터 주민운동이 활발히 전개되고 있다. 제주도에서는 80년대 말 이후 주민운동이 본격적으로 전개되기 시작하였다. 제주에서 주민운동의 배경이 된 개발의 부정적 측면이 발생한 것은 국가 주도의 하향적 개발, 외지 자본과 중앙정부가 주체가 된 외생적 개발 때문이다. 거점성장 즉 단지조성에 의한 불균등 발전과 내생적 발전가능성이 형성되지 않은 것도 여기에서 연유한다. 이러한 개발정책의 전개와 결과로서 주민참여가 배제되고, 개발이익의 향유가 제한되거나 역외유출되고, 때로는 개발에 의해 피해를 보면서 피해의식도 생겼던 것이다. 이것은 도민들이 바람직하게 생각하는, 주민이 주체가 되고, 환경친화적이면서 제주의 특성을 살리고, 신중히 작은 규모의 사업부터 시행하며, 농업도 중시하고, 개발이익도 도민에게 환원되는 개발모형과는 차이가 크다. 이러한 괴리 때문에 개발에 대한 주민의 태도도 변화하게 되었다.

특히 개발특별법과 제2차종합개발계획을 둘러싼 논쟁과 반대운동은, 제주뿐만 아니라 한국사회의 발전전략이 과거처럼 국가가 주도하는 하향식으로는 한계가 있다는 것을 증명하고 있다. 지금은 주민주체, 즉 주민의 자발성·동의·아래로부터의 계획 등이 요청되는 시점이다. 발전전략의 변화가 긴요한 시기인 것이다. 그러나 최근 몇년간 핵폐기물 처리장소의 선정과정에서 드러나는 난맥상 등을 보면 아직 국가가 과거의 관행에서 벗어나지 못한 것 같다. 개발독재의 모델은 주민들의 저항 때문에라도 더이상 적합하지 않다. 이것에 집착하면 사회적 갈등과 비용만 더 커질 뿐이다. 하루빨리 인식 전환

을 해야한다. 그런데도 특별법제정과 도종합개발계획에서 나타난 바와 같이 외양만 지방정부가 주도하는 것처럼 하고 실질적으로는 중앙에서 계속 주도권을 행사한다면 참된 자세전환이라고 할 수 없다.

지자체의 전면 실시는 중요한 전기가 될 수 있다. 지자체를 통해 지역주민이 주체가 되고, 주민의 의사가 집약되며, 주민의 이익이 우선적인 고려사항이 되고, 민주주의 학습을 할 수 있다. 지자체라는 공식기구와 제도를 이용하여 주민의 뜻이 관철될 가능성이 크게 증대되었다. 반면, 지자체가 형식에 그치면서 국가(중앙정부), 특히 자본의 이해가 보다 교묘하게 관철될 수도 있다. 특별법제정도 원래는 이 점을 의도한 것으로 보인다. 사회구조적 모순을 지방으로 분산시키고, 국가(중앙정부)의 임무를 자치라는 명목으로 방기하고, 자본의 이해관철이 보다 쉽게 이루어질 수도 있다. 양쪽의 가능성 중 어느 것이 지배적이 되는가는 주민의 역량과 국가·자본의 힘, 즉 역학관계에 달려 있다. 지자체에 대한 주민들의 지속적인 관심, 감시, 견제, 참여가 요청된다.

지자체가 인기획득과 재정확충을 위해 개발위주의 정책을 펼 가능성도 매우 크다. 제주의 경우 유력했던 세 도지사후보가 말로는 개발과 보전의 조화를 얘기했지만 실제 내용에서는 개발위주의 정책을 구상하고 있었던 점은 동일하다. 전국 각지역에서도 과잉개발의 경향이 벌써 엿보이고 있다. 이 점에서도 지역주민의 또다른 관심, 감시, 견제, 참여가 요망된다.

이상과 같은 제주의 사례가 한국사회의 발전방향에 대해 갖는 함의는 과거의 개발독재 모델이 이제 여러 측면에서 유용성을 상실하였다는 것이다. 지금은 합의에 의한, 주민이 주체가 되는, 아래로부터의 발전전략이 필수불가결한 시점이다.

참 고 문 헌

강남규

1985 “제주도 토지투기 실태”, 『현장 3: 삶의 터전을 지키기 위하여』, 서울: 돌베개, pp. 169-193.

김석준

1995 “제주지역”, 『지방경영시대의 개막과 전략』, 현대경제사회연구원, pp. 240-261.

백옥인

1993 “시민적 개혁운동에 대한 비판적 평가”, 『한국민주주의의 현재적 과제』, 학술단체협의회, pp. 212-239, 서울: 창작과비평사.

부만근

1995 『제주도 개발특별법의 제정과정 연구: 제주도민의 제정반대 운동을 중심으로』, 제주: 온누리.

손명철

1995 “산업화의 진전에 따른 지역변화에 관한 연구”, 서울대 대학원 사회교육과 박사학위 논문.

신행철

1995 “제주사회의 기본적 성격”, 『제주사회론』, 신행철 외, 서울: 한울, pp. 7-13.

양시경

1992 “특별법 - 도민주체개발 이룰 수 있다”, 『제대신문』, 1992. 5. 19.

양영철

1991 “내생적 지역개발에 관한 연구”, 건국대 대학원 행정학과 박사학위 논문.

연구실(이지훈)

1992 “특별법논쟁의 전개과정에 대한 총괄적 검토”, 『제주발전연구』 3: 86-128, 제주발전연구소.

유철인

1990 “해석인류학과 생애사: 제주사람들의 삶을 표현하기 위한 이론과 방법의 모색”, 『제주도연구』 7: 105-117, 제주도연구회.

이상철

1995 “제주사회변동론 서설: 개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로”, 『제주사회론』, 신행철 외, 서울: 한울, pp. 273-311.

이시재

1995 “현대 일본의 새로운 사회운동의 ‘새로움’이란 무엇인가?” 『경제와사회』 여름호: 208-226.

정근식

1991 “주민운동의 구조와 역학에 관한 비교연구: 1980년대 전남 지역 개발 사례를 중심으로”, 서울대 대학원 사회학과 박사학위 논문.

정근식·조성윤

1990 “80년대 지역문제와 주민운동”, 『한국사회의 비판적 인식』, 한국사회학회 편, pp. 371-402, 서울: 나남.

제주범도민회(도민정치실현 제주범도민회)

1995a “좌담: 강원도의 개발과 제주도의 개발”, 『도민의 함성』 15: 37-49.

1995b “제주도 개발특별법 시행조례개정안 분석”, 『도민의 함성』 16: 68-80.

조대엽

1995 “한국의 사회운동과 조직유형의 변화에 관한 연구: 1987-94”, 고려대 대학원 사회학과 박사학위 논문.

조성윤

1992a “제주의 관광개발과 주민의 각종 반대운동”, 『제주발전연구』 4: 130-142, 제주발전연구소.

1992b “개발과 지역 주민 운동: 제주시 탑동 개발 반대 운동을 중심으로”, 『현상과 인식』 56: 81-107.

- 1993 “개발, 환경, 그리고 농촌 공동체의 붕괴: 제주도의 골프장 건설 반대운동을 중심으로”, 『현상과인식』 59: 31-54.

최병두

- 1991 『한국의 공간과 환경』, 서울: 한울.

한삼인

- 1995 “제주도 개발에 대한 도민의식”, 『사회발전연구』 11: 459-470, 제주대학교 지역사회발전연구소.

한석지

- 1994 “제주 개발갈등의 정치적 의미와 정책과제: 제주도개발특별법 제정과정의 갈등과 논쟁을 중심으로”, 『제대논문집(인문·사회)』 39: 497-518, 제주대학교.

Halliday, Jon

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

Han, Do Hyun

- 1995 “Environmental Movements Against Golf Course Development in Korea Since the Late 1980's”, *Korea Journal of Population and Development* 24(1): 57-70, Seoul: Institute for Social Development and Policy Research, Seoul National University.

Lauer, R. H.

- 1977 *Perspectives on Social Change*, Allyn and Bacon, Inc. 정근식·김해식 옮김, 『사회변동의 이론과 전망』, 서울: 한울, 1985.

자 료

범도민회(제주도개발특별법철폐 및 민주화실천범도민회)

1993 「제주도종합개발계획, 무엇이 문제인가?」.

제민일보

1994. 6. 2.

제주도

1983 「특정지역 제주도 종합개발계획(안)」.

1985 「특정지역 제주도 종합개발계획」.

1993 『제주도지』 제2권.

1994 「제주도 종합개발계획」.

제주신문

1982. 7. 2, 1982. 8. 9.

조선일보

1995. 11. 10, 1995. 11. 24.

청와대 관광개발계획단

1973 「제주도 관광종합개발계획」.

한겨레신문

1993. 12. 29.

한국개발연구원

1989 「제주도종합개발계획의 재검토」.

The Change of Development Policy and People's Attitude in Cheju Island

Lee, Sang—Cheol
Dept. of Sociology, Cheju National University

Korea has experienced the most rapid industrialization in the world. This paper examines development policies in Cheju Island with regard to the development policies in Korea since 1960s. It also reveals how such development has changed the industrial structure, people's lives, and people's attitudes on development itself. This study emphasizes especially the period of late 1980s and the implications of such changes to Korea as well as Cheju Island. In short, the characteristics and limits of development in Korea are discussed, and over-all switch of development strategy is proposed by reviewing the development in Cheju.