

濟州島研究 제15집(1998), pp.225~252

관광개발과 지역주민운동: 제주 종합사격장 건설반대운동의 사례분석

조성윤·문형만*

요 약

이 글은 관광개발을 반대하는 지역주민운동을 검토하여, 현 단계 지역주민운동의 특성과 그 변화하는 모습을 검토하려는 것이다. 구체적으로는 관광개발과 관련된 이해당사자-개발업자-지역주민-지방정부-의 대립과 갈등 과정을 통해 지역주민들이 관광개발을 어떻게 받아들이며, 개발업자와 지방정부는 주민운동에 어떻게 대응해 나가는가를 알아보려고 한다. 이 글에서는 특히 지방정부의 대응방식 변화에 주목하였다.

사례지역인 제주도 난산리는 중산간에 자리잡은 전형적인 농촌마을이다. 이 마을은 인구의 유출과 고령화로 경제적으로는 불안정하고 사회적으로 정체되어 있는 곳이며, 관광 개발과는 거리가 먼 이른바 개발 소외 지역이었다. 때문에 개발업자가 마을 부근 토지에 종합사격장 건설 계획을 수립한 것은 마을 주민들에게 변화를 예고하는 중요한 사건으로 받아들여졌다.

지역주민의 일부는 개발을 낙후된 농촌공동체를 새롭게 발전시킬 수 있는 계기로 받아들인 반면, 일부는 식수 오염 문제, 농·축산물 피해 등의 환경 오염이 발생할 수도 있음을 내세워 반대하였다. 이렇게 의견이 엇갈리다가 점차 개발을 반대하기로 의견을 모은 주민들은 의견서나 성명서 제출 및 발표, 행정당국과의 만남 등의 온건한 방법을 통해 반대운동을 시작하였다.

지역 주민들의 반대에도 불구하고 개발업자는 개발의 정당성-전국체전 경기장 마련, 세수확대, 레저관광, 지역경제 활성화-을 주장하면서 개발사업을 진행하였고,

* 제주대학교 사회학과 교수

** 제주대학교 사회학과 강사

지방 정부는 이를 지원하였다. 하지만 도중에 사업자가 개발계획 내용을 변경하여 사대(射臺) 방향을 바꾸었는데, 이것이 지역주민들에게 생명에 대한 불안감을 크게 느끼게 만들었다. 한편 대책위원회는 지역주민에게 다른 지역의 사격장 방문결과를 설명하는 기회 등을 통해 개발과정으로부터 배제와 이에 따른 경제적 기대이익의 미실현, 생활환경의 파괴, 생명에 대한 불안감을 알렸다. 그 결과 대책위원회는 자원 동원의 한계를 '농촌공동체'의 이데올로기를 활용하여 극복하고, 운동역량을 강화할 수 있었다.

주민운동의 활성화는 지방정부를 '개발의 후원자'에서 '갈등의 중재자'로 바뀌게 만들었다. 이 때 지방정부가 활용한 기제는 "제주도열린민원법정"이다. 이것은 도당국이 지역민원을 조정·해결하기 위해 설치한 기구로, 이전에 발생하였던 주민운동에 대한 지방정부의 대응 방식의 변화를 보여주는 것 가운데 하나였다. 여기서 지역주민과 개발업자는 각각 자신들의 정당성을 주장하였다. 이 기구는 심의 및 현지조사 등을 통해 사격장을 처음 계획대로 건설하도록 사업자에게 권고함으로써 사업추진을 어렵게 만들었다. 때문에 사업자는 사업을 연기시켰고, 경제 위기 상황이 닥치면서 사업은 불투명해졌다. 결국 난산리 지역주민들은 온건한 합법적 통로를 이용한 운동을 통해 생활환경보전을 내세워 운동목표·사격장 건설반대-를 달성할 수 있었고, 지방정부는 분쟁 조정 기구를 앞세워 운동에 대응하는 사례를 남기게 되었다.

I. 머리말

한국의 자본축적과 산업화는 산업 간, 공간 간의 불균형 성장을 통해 급속히 이루어졌다. 불균형 성장은 많은 문제를 낳았는데, 이 과정에서 소외당한 집단들의 다양한 집합행동이 1980년대 이후 활성화되었다.

이 점은 제주도도 예외가 아니었다. 자본주의 사회로 편입되기 전 제주도는 고립된 '척박한 자연환경' 때문에 '유배지'로 낙인 찍힌 지역이었으나, 관광개발이 진행되면서 제주도를 버려진 땅에서 한국의 '하와이'로 이미지를 바꾸어 놓았다. 관광개발은 섬이라는 자연적 문화적 특성 때문에 가능했다. 개발이 주로 국가·행정당국과 자본가들에 의해 계획되고 시행되면서 빠른 속도로 이루어질 수 있었지만, 그 결과 주민들은 개발에서 소외될 수밖에 없었다. 따라서 관광개발이 자본의 논리에 따라 무차별적으로 온 섬에 걸쳐 진

행되는 과정에서 개발 과정 및 이익으로부터 배제, 자연환경의 파괴, 나아가 생활환경의 악화로 인해 주민들의 불만은 점차 커져 갔다.

1987년 6월 항쟁 이전까지는 지역주민들이 집단적으로 자신들의 주장을 표출하기는 결코 쉽지 않았다. 그러나 그 뒤 사회의 민주화가 진행되고, 지방자치 실시되면서 지역주민운동이 폭발적으로 터져 나왔고, 제주지역의 경우 최근까지 50여건을 넘어서고 있다(조성운 1992, 1993; 부만근 1997). 이러한 지역 주민운동의 활성화는 수동적으로 관광개발을 지켜보던 주민들이 자신들의 생활에 영향을 끼칠 수 있는 관광개발과정에 참여하려는 적극적인 사회의식을 갖게 된 결과이며, 제주지역사회를 새롭게 탈바꿈시키는 계기가 되고 있다.

한편 국가와 지방정부는 주민운동을 관광개발을 방해하는 운동 또는 '지역이기주의'라고 규정하여 이데올로기 공세를 취하는 한편 물리력을 동원하여 억압하려 했다. 그러나 운동 발생 이후에야 비로소 단순한 물리적 억압 방식을 사용하는 대응이 별로 효과적이지 못하다는 점을 깨닫게 된 행정당국은 '집단민원없는 마을' 선정, '주민숙원사업지원' 그리고 '열린민원법정'의 도입 등 운동을 사전에 봉쇄하기 위하여 경제적·제도적 자원을 적극 활용하는 형태로 대응 방식을 변화시켜 갔다.

이 글에서는 1995년에 '집단민원 없는 마을'로 선정되었던 남제주군 성산읍 난산리 지역에서 1997년도에 일어났던 '제주종합사격장 건설반대운동'을 사례로 택해 주민운동에 대한 지방정부의 대응양식이 어떻게 전개되고 있는가를 살펴보고자 한다. 특히 관광개발을 둘러싼 이해 대립과 갈등의 조정 과정에 초점을 맞춰 검토할 것이다. 이 과정에서 개발업자의 전략, 관광개발에 대한 지역주민의 태도, 그리고 그들이 어떻게 자신들의 요구를 관철시켜 나가는가를 살펴볼 수 있을 것이다.

II. 제주 종합사격장건설과 지역주민

1. 사례지역 개관

사례지역인 난산리는 제주도의 중산간 마을에 자리잡은 전형적인 농촌마을¹⁾로서, 지리적으로는 제주시에서 36km, 서귀포시에서 35km, 성산읍 소재지에서 5.6km 에 위치하고 있으며, '동카름'(東洞), '웃동네'(上洞), '알동네'(下洞) 등의 세 자연촌으로 구성되어 있다. 마을 위쪽으로는 모구리 오름, 나시리 오름, 유근이 오름, 통오름 등의 기생화산이 자리잡고 있다.

경제적으로는 1970년대 이전까지 감자, 대두, 보리와 같은 밭농사와 더불어 방목 위주의 목축업이 생계농업의 형태로 이루어져 경제적 소득은 그리 높지 않았다. 그러나 1970년대 초기에 감귤을 중심으로 당근, 감자 등과 같은 환금작물이 도입되고 마을주변에 광대하게 펼쳐진 초지를 이용한 목축업이 활발해지면서 소득수준은 점차 높아졌다. 그러나 한국사회의 다른 농촌지역과 마찬가지로, 난산리도 농축산물의 가격 폭락과 그로 인한 목축업의 포기, 환금작물의 '해거리'에 대한 대책 부족 같은 국가의 농업정책의 실패와 맞물려 경제적으로 1990년대 중반부터 정체된 상황이다(이기욱 1995). 난산리의 농업 구조가 생계농업에서 상업농업으로 바뀌면서 주민들의 경제생활

1) 여기서는 제주도의 지리적 특성을 감안하여 표고에 따라 해발 100m 이하에 자리잡은 마을을 해안마을(海村), 100~200m 사이에 있는 마을을 중산간마을(中山村), 그리고 300m 이상에 자리잡은 마을을 산간마을(山村)으로 구분(서경림 외 1990: 324)한 일반적인 용례에 따른다. 제주도의 각종 종합개발계획에서는 해발 200m이하를 해안지대, 200~600m를 중산간지대, 600m이상을 산간지대로 구분하고 있고, 150m이하를 해안지대, 150~600m를 접이지대(중산간지대), 600m이상을 산지로 구분하는 경우도 있듯이(부만근 외 1985: 23) 합의된 기준은 존재하지 않는다. 그러나 얼마 전까지만 해도 '중산간'이라는 용어 자체가 '고립된 지역'의 의미를 강하게 띠고 있었는데, 도로개설 및 교통수단의 발달로 이 지역으로의 접근이 쉬워지고, 개발되는 과정에서 지역 주민들의 생활양식이 점차 변화하고 있기 때문에 이러한 변화에 주목할 필요가 있다.

은 1970년대 이전보다 나아진 반면, 점점 외부 상품경제의 변화에 크게 영향을 받는 불안정한 구조를 갖게 되었다.

한편 생활환경, 특히 식수 확보라는 측면에서 난산리는 해안마을에 비하여 상대적으로 열악한 조건을 지닌 마을이다. 상수도가 본격적으로 보급되기 전에는 식수를 봉천수 등을 통해 불안정하게 확보하는 형편이어서, “마을의 큰 일이 있을 때는 물부조(食水扶助)가 제일 큰 부조”였다. 때문에 식수문제를 해결하는 것이 마을의 최우선 사업이었는데, 주민들은 지하수를 개발하여 상수도시설을 갖추으로써 일단 해결하게 된다. 그러나 제주도, 특히 중산간 마을은 지역적 특성²⁾으로 식수의 안정적 확보와 수원(水源)의 보호는 여전히 공동체존립의 필수 조건이다.

또한 난산리는 중산간지역에 있기 때문에 다른 지역과 연결하는 도로개설도 마을의 주요사업이었다. 그러나 도로개설을 위한 재원을 주민들 스스로 마련하는 것은 역부족이었다. 그래서 이들은 재원의 부족분을 이 마을 출신 재일교포들로부터 마을발전기금의 형태로 지원받는 한편, 군으로부터 보조도 받아내, 가까운 해안마을과 연결하는 도로를 개설하는 개발사업을 일찍부터 시작하였다.³⁾ 이는 곧 난산리 지역주민이 지역개발에 대한 생각을 보여주는 것이다. 그들에게 지역개발은 소득증대, 생활환경의 개선 등을 통해 자신들의 삶의 질을 향상시켜 나가는 것이고, 이들은 이를 위해 지역개발과정에 주체적으로 참여하고자 하였다.

그러나 자본의 논리에 따른 공간적 분업은 농촌과 도시, 중앙과 지방에 대해 차별적인 지역개발로 이루어졌는데, 제주사회에서는 지역개발이 관광개발과 동일하게 인식되고 이를 추진하는 양태로 진행되었다. 이후 제주도 당국의 지역 개발 방향은 관광개발 및 사회간접자본 시설에 치중되면서 농촌은 취약하고 정체되어 가는 역설적인 결과를 낳고 있다. 예를 들어 보자. 최근 몇 년 동안 제주도에서는 도로개설사업이 매우 활발하게 이루어졌는데,

2) 제주도를 동서지역으로 나눌 때, 구좌와 성산포지역을 위시한 동부 지역이 서부 지역보다 지하수개발에 따른 해수유입의 증대로 지하수의 염해피해가 심각하다. 때문에 지하수개발을 통해 식수를 조달하는 중산간지역은 이에 대한 대책이 시급한 상황이다(제민일보, ‘중수 지하수 더 늦기전에<3>-오염실태’, 1994.2.21일자).

3) 난산국민학교, 『난산리지』, 1987

제주도의 동서간 남북간을 연결하는 도로 뿐만 아니라 중산간 지역 구석구석을 통과하는 산록도로가 주로 관광 목적에서 개설되었다. 지방 정부가 도로 개설 사업을 관광 진흥을 위한 사회 기반 시설로 생각해 적극적으로 투자 우선 정책을 펴면서, 지역간 균형잡힌 발전을 위한 사업이라고 선전해왔다. 그러나 막상 도로가 사방으로 잘 뚫리고 교통이 편리해지면서 도로개설은 지역 간의 균형 발전과 이를 통한 농촌으로 인구유입의 효과를 가져오기 보다는 오히려 농촌으로부터 도시로 인구유출을 촉진하는 결과를 낳았다. 이는 난산리의 인구가 1977년 254 가구에 총인구 1129명(남자: 546, 여자: 583)에서 1996년 현재 207 가구에 총인구 659명(남자: 338, 여자: 321)으로 20년 사이에 3/5으로 급감한 것에서 알 수 있다.⁴⁾ 따라서 특별한 관광자원을 지니지 못한 난산리는 초등학교의 폐교, 인구의 노령화 및 과소화라는 악순환 과정을 경험한다. 그 결과 난산리는 자립적인 농촌공동체로서 지위가 약화되고 지역개발로 인해 경제적으로 종속되거나 불안정해지고, 사회적·문화적으로 정체된 상황을 맞게 된다. 이에 주민들은 공동체존립의 위기인식을 공유하게 되어 이를 타개하기 위한 지역개발사업을 모색하거나 기대감을 갖고 있었다.

2. 관광개발: 제주종합사격장건설

제주의 지역개발은 『제주도개발특별법』⁵⁾의 제정 이전과 이후로 구분할 수 있다. 특별법이 제정되기 이전 지역개발은 농축수산업과 관광산업의 균형 발전을 목표로 진행되었다. 반면 특별법은 균형적인 지역발전과 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 지역개발을 위하여 제정되었으나, 사실상 관광개발을

4) 남제주군 『통계연보』, 1978; 1997.

5) 이 법은 『제주도 종합개발계획의 재검토』(한국개발연구원 1989)에서 제주도 관광개발의 효율성을 확보하기 위한 대안으로 특별법 제정의 필요성이 제기된 후 제주사회에 커다란 반향을 일으키며 우여곡절 끝에 1991년 12월 18일 여당(민자당)의 단독국회에서 제정된 한시법이다.

최대의 목표로 설정하고 있다. 곧 제주도의 지역개발은 관광개발을 통하여 지역경제를 활성화하는 것에 역점을 두고 있는 실정이다.

<표 1> 제주의 환경영향평가를 받은 지역개발사업(1994.6-1998.3)

	산업기반 조성	도시기능 정비	관광·리조트개발	인프라 정비
제 주 시	-	4	2	3
서귀포시	-	-	2	3
북제주군	-	1	3	8
남제주군	-	-	3	5
계	0	5(14.7%)	10(29.4%)	19(55.9%)
전국	13.77%	19.55%	7.64%	59.0%

자료 : 양덕순(1998)에서 재구성

<표 1>에서 알 수 있듯이, 제주도에서 행해진 지역개발 사업은 ‘도시기능 정비’나 ‘산업기반 조성’사업은 아주 미미한 수준인 반면, 관광개발과 이를 위한 사회간접자본시설사업에 집중되어 왔다. 관광개발은 제주도종합개발계획에 따른 지구지정방식과 같은 대단위 관광지개발을 통하여 이루어지는 한편, 제주도 전역에서 이루어지는 그 어떤 사업도 ‘관광’이라는 수식어가 붙기만 하면 사업의 장소와 타당성에 관계없이 형식적인 절차만 거치면 지역개발을 할 수 있도록 되었다.⁶⁾ 지역주민들은 지역개발사업 중에서 관광개발사업과 사회간접자본시설 사업의 성과를 인정하면서도 농축수산개발과 같은 실제 지역주민들의 생활과 밀접한 지역개발사업에 대해서는 부정적인 평가를 내리고 있다(이상철 1998).⁷⁾ 그럼에도 불구하고 지방정부는 지역주민들이 필요로 하거나 직접 요구하는 지역개발사업에 대해서는 재원부족을 이유로

6) 현재, 지구지정방식으로 3개 단지 20개 관광지구가 지정되어 있는데, 사업계획의 투기성과 IMF 이후 부도 혹은 자금난으로 4개 지구의 사업자지정이 취소되었다(제민일보, 1998년 8월 5일자). IMF 이후 경제회복의 불투명성으로 이러한 개발계획의 연기 및 취소 등 개발계획의 차질은 개발계획 자체의 정당성 및 타당성 문제와 관계없이 새로운 사회문제를 발생시킬 수 있는 개연성을 지니고 있다. 따라서 개발계획의 타당성에 대한 검토가 무엇보다 시급하다.

7) 부문별로 주민들의 평가결과는 다음과 같다.

들거나 앞으로 관광개발에 따른 경제적 파급효과를 통해 달성할 수 있다는 주장으로 무마시켰다. 이를 단적으로 보여주는 사업 가운데 하나가 바로 제주종합사격장건설계획이다.

이 사업은 주식회사 대봉관광⁸⁾이 제주도 남제주군 성산읍 난산리 마을에서 2.5km 떨어진 유희지⁹⁾인 난산리 2727번지의 13필지, 4만 2천여평(140,966m²) 규모의 토지에 종합사격장을 건설하려는 것이었다.

사업자는 제주도에 관광목적의 사격장이 없다는 점에 착안하여 “위락관광지로서의 이미지 제고와 건전한 사회발전”이라는 다소 추상적인 사업배경과 “'98 전국체전을 대비한 종합사격장 건립과 지역경제의 활성화”¹⁰⁾라는 구체적인 사업목적을 내세우며 ‘외지인’¹¹⁾이 소유하고 있던 토지를 계약금을 지불하여 매입하는 과정에서 국토이용변경계획(준농림지역->준도시지역·운동·휴양지구)을 1996년 12월 21일 남제주군에 제출하여 개발사업을 시작하였다.

부분	성과여부	성과 있었다		그저 그렇다		성과 없었다	
		1991년*	1994년	1991년*	1994	1991년*	1994년
관 광 개 발		60.0	47.2	32.3	44.7	7.7	8.1
농 축 수 산 개 발		7.9	11.6	39.2	35.9	52.9	48.5
사 회 간 접 자 본 조 성		48.9	51.3	37.5	31.9	13.6	16.9
제 조 업 개 발		5.7	4.3	35.0	29.6	59.3	66.0
사 회 개 발		/	13.8	/	41.5	/	44.8

* 국토개발연구원 조사결과

자료 : 제주도, 『제주도 종합개발계획』, 1994, 한삼인(1995: 68)에서 재구성.

8) 대봉관광은 경기도 안산에 있는 주식회사 대봉전선이 이 사격장 건설 사업을 위해 제주도에 ‘현지사장’을 고용하여 설립한 사업체이다.

9) 여기서 유희지는 ‘생활 및 생산목적에 이용되지 않고 있는 토지’라는 일반적인 의미이다(부만근 외 1997: 24).

10) 대봉관광, 「국토이용계획변경신청서」, 1996. 12. 21

11) 제주도에내 거주하고 있지 않으면서 제주도 부동산을 소유하고 있는 사람을 일컫는 때 보통 사용하는 지칭어이다. 이와 비슷한 지칭어인 ‘육지사람’은 출신지역이 제주도가 아닌 일반인에 대해 보통 사용되는 용어인데, 이러한 지칭어는 제주도가 섬이라는 자연적 조건에 근거를 두면서도 역사적, 정치적 경험에서 자연스럽게 형성된 것이라 볼 수 있다.

그 뒤 이 계획은 공람과정을 거치게 되었다. 이 때 주민들은 자세한 내용은 알지 못했지만, 원칙적으로 반대의견을 제시했다. 그러나 개발업자는 주민들의 반대의견에도 불구하고 관광개발 우선정책과 세수증대, 그리고 전국 체전 사격경기장을 필요로 하는 당국의 지원을 받으면서 제주도로부터 국토이용계획변경을 별다른 어려움 없이 얻어냈다. 사업자는 이후 주민들의 의견을 고려하지 않은 채 “경관영향평가서”의 제출(1998. 8)과 같은 행정적인 업무처리만을 통하여 사업계획을 진척시켜 나갔다.

이 개발업자의 사격장건설계획 추진 과정은 개발자본의 속성을 여실히 보여주었다.

첫째, 개발업자는 종합사격장건설이 제주지역의 관광개발 과정에서 반드시 필요한 시설임을 강조했다. 이런 주장은 '98 전국체전을 개최하는 제주도의 현실적 이해관계와 맞아 떨어져서 설득력을 지니고 있었다. 이 점을 과신한 사업자는 이 사업을 행정당국의 지지를 바탕으로 관철시키려 했을 뿐, 주민들의 동의를 얻는데 별로 적극적이지 않았다. 오히려 그들은 사업을 계획·추진하는 과정에서 주민들의 문제제기를 피해나갔다.¹²⁾

둘째, 개발업자는 행정당국을 통해 형식적인 절차를 밟아 나가면서, 끝없이 그들의 지지를 얻으려 했다. 개발업자는 당초 국토이용계획변경 신청을 할 때 남제주군에 제출한 것과 사격장사업허가를 얻기 위하여 제주도 지방경찰청에 제출한 사업계획서를 다르게 한다든지,¹³⁾ 사업계획의 변경은 국제종합사격장으로 공인 받기 위한 불가피한 선택이었으므로 국토이용변경계획을 추가로 허가해줄 것을 행정당국과의 서류(접수)와 같은 공식적 기제와 면담 및 전화통화 등의 비공식적 통로를 통하여 주장해나가는 방법을 동원했

12) 주민들은 사격장이 “왜 하필이면 자신들이 살고 있는 난산리인가”, 그리고 “왜 사대의 방향이 당초 계획이 다르게 도로쪽으로 변경되었는가” 등 사업부지의 타당성 및 사업계획의 신뢰감에 대하여 깊은 불신을 갖고 있었다(「제주도열린민원법정회의내용정리」, 1997. 11 4).

13) 남군에 제출한 사업계획서에는 총면적 140,966m²이고 사대방향을 모구리 오름 방향(서남방향)으로 하는 사업계획인데 반하여, 경찰청에는 총면적이 148,427m²으로 7,461m²의 면적이 추가되고, 사대방향을 62번 지방도 방향(동북방향)으로 변경된 사업계획서를 제출하였다.

다. 그 결과 개발업자의 주장에 대해 행정적인 실무를 담당하고 있는 남제주군에서는 별다른 문제제기를 하지 않고 받아들여졌다. 그런데 사업자가 사업계획변경의 불가피한 이유로 들고 있는 안전거리확보와 사대의 위치에 대한 주장은 뒤에서 다룰 「제주도열린민원법정」에서 반드시 필요한 조건이 아님이 밝혀졌다.

셋째, 개발업자가 제시한 사업계획서에 따르면, 필요한 사업비를 대부분 자체 조달하겠다고 했는데, 한편으로는 사격장의 건설과 함께, 그 부지 안에 콘도미니엄을 건설하면서 분양해 마련되는 자금과 기타 각종 운동시설을 건설하여 이것을 운영한 수익금 등을 통하여 조달한다는 계획도 동시에 마련되어 있었다.¹⁴⁾ 여기서 사업부지로 매입한 토지는 지역주민들이 사회경제적 조건의 변화에 대응하기 위하여 헐값에 처분하였던 외지인이 소유한 부지였다. 이는 투기를 통해 개발이익을 일정 정도 얻게 된 토지소유자가 또 다른 개발이익을 이전하는 형태를 띠고 있다. 따라서 개발업자가 실제적으로 진행하려고 하는 사업계획은 사격장이지만 향후 궁극적인 개발계획은 콘도미니엄 및 기타 운동시설 등을 통해 더 큰 개발이익을 얻기 위한 사업임을 보여 준다.

결국 개발업자는 콘도분양을 통한 엄청난 개발이익을 얻기 위해서 겉으로 사격장건설이라는 명분 있는 사업을 내걸었던 것이다. 즉 사격장건설계획은 자신들이 의도한 관광개발을 하기 위한 준비과정인 것으로 판단된다. 개발업자는 궁극적 사업을 위하여 부지를 물색하던 중 매입이 가능한 토지를 최소면적으로 일단 확보하고, 다음으로 이를 현실적으로 용도지역변경이 용이한 종합사격장건설을 통하여 최단기간동안 영업을 하면서 궁극적으로 의도하는 사업계획을 추진하기 위하여 추가적인 사업부지를 확보한다. 물론 이들은 이 과정에서 사격장으로 인한 주변지역의 지가상승을 억제함으로써 최소한의 비용을 통한 최대의 수익을 얻을 수 있는 중요한 매개사업으로 활용된다. 그리하여 추가적인 사업부지가 확보되는 것과 동시에 실외 클레이사격장을 폐쇄하고 본격적인 콘도미니엄 및 기타 운동시설의 분양 사업을 통한 엄청난 개발이익을 얻기 위한 치밀한 사업계획의 하나로서 종합사격장을 건설하려

14) 대봉관광, 『제주국제사격장 사업계획서』, 1997.

고 했던 것이다.¹⁵⁾

한편 개발업자는 경찰청허가 조건인 안전거리 190m를 확보하기 위하여 추가 국토이용계획변경을 행정당국에 신청했고, 지역주민들은 이에 대응하여 반대의견을 제출하는 수준을 넘어 본격적인 주민운동을 전개하기 시작하였다. 사업자와 주민들의 대립국면이 심각해지자, 행정당국은 중립적인 입장으로 돌아서서 국토이용계획변경을 허가하지 않고 사업추진을 보류시키게 되었다. 결국 종합사격장건설을 통한 '98전국체전대비 사격장확보, 관광문화의 다양화, 그리고 지역경제의 활성화라는 명분으로 제주도의 관광개발을 위한 사격장건설은 지역주민들의 반대운동으로 사업추진이 실질적으로 진행되지 못하는 상황에서 IMF 이후 모기업(母企業)의 경영악화로 더 이상의 추진이 유보되면서 소강국면으로 들어갔다.

3. 건설반대운동의 전개

사격장 건설계획이 알려지자, 리장을 비롯한 마을의 유지들은 모임을 갖고 계획안의 내용과 그것이 마을에 미칠 영향에 대해 의견을 나누기 시작하였다. 이 때 문제는 그들이 사격장에 관한 아무런 지식도 갖고 있지 않다는 점이었다. 그들은 먼저 국토이용계획변경이 신청되기 전부터 예정부지의 위치를 확인하는 한편, 제주도내에 있는 대유수렵장을 견학하여 사격장에 대한 기초적인 정보를 습득하면서 대응책을 마련하기 시작하였다.

1996년 12월 21일 국토이용계획변경에 대한 공람이 시작되자 대응책을 마련하던 마을유지들은 마을의 정기총회를 개최하였다. 총회에서 나온 다양한 의견과 토론 내용은 주민들에게 사업계획에 대한 마을의 공식 입장을 정리하는 계기를 마련해 주었다. 주민들은 국토이용계획변경 반대, 소음·오폐수로 인한 축산농가 피해, 총기사고 우려, 인근 가족문중묘지의 소재 등의 이유를 들어 사격장건설을 위한 국토이용계획변경을 반대한다는 의견을 모았

15) 이에 대한 근거로는 「제주도열린민원법정」의 심의과정에서 위원들이 계속적으로 의문을 제기하였다(「제주도열린민원법정」회의내용정리, 1997. 11.4.).

다. 또한 주민들은 이러한 반대의견을 ‘변경계획에 대한 주민의견’이라는 문서를 통하여 7개 향으로 구체화시켜 마을대표인 리장을 통하여 남군에 제출하였다¹⁶⁾.

이처럼 반대의견 표명과 군수 등의 행정당국과 만남을 통하여 건설계획의 부당성을 제기하는 과정에서 1998년 3월 8일 비상 리민총회를 열었다. 여기서 일부 주민의 문제제기를 ‘마을은 하나의 공동체’라는 이데올로기를 통하여 극소수의 의견으로 무시하는 등 주민전체의 의견수렴에 대한 절차를 소홀히 한채, 마을의 준행정조직¹⁷⁾-리장, 개발위원, 노인회, 청년회, 부녀회 등-의 대표들을 중심으로 “난산리종합사격장 설치반대 대책위원회”를 구성하였다. 대책위원회는 사격장건설반대운동과 관련된 모든 사항을 주민들로부터 위임을 받는 형태로 이루어졌다. 대책위원회는 우선 마을 입구에는 사격장 설치를 반대하는 내용의 현수막을 제작·설치하는 한편 개발업자와 대화를 통한 해결을 시도하려는 노력을 기울이는 활동을 비롯하여, 행정당국(군청과 경찰청, 수자원개발사업소)을 방문하여 반대의견을 제시하고, 행정당국의 권유에 따라 대구와 청주에 있는 사격장을 방문하는 등의 다양한 활동을 전개하였다.

16) “사격장 개설에 따른 우리의 입장”에서 우리 난산 마을회는 다음과 같은 피해가 예상되므로 우리지역에 사격장 개설을 반대한다. ① 마을에서 1.7키로지점에 위치해서 소음 및 정신적 피해가 크다 ② 사격대 있는 곳과 모구리오름목장이 아주 근접해 있어 주민 아니면 우마가 유탄의 피해와 임신우 유산, 소의 성장저하 피해가 있다 ③ 인근농지 진입로가 차단돼서 통행에 불편하다(사람, 차량) ④ 하수구가 시설되어 있지 않아 지하수 오염피해가 있다 ⑤ 집중 호우시 많은량의 폐수와 합류하여 마을로 내려온다. ⑥ 근접 오씨문중 공동묘지 유족 200여명 집단반발 ⑦ 총기관리 부주의로 하여금 본의 아니게 주민의 피해가 있다”(난산리장, 「국도이용계획 변경 공람공고에 따른 주민의견」, 1997. 1. 25).

17) 이들 단체의 명칭을 ‘자생단체’라고 하는 경우도 있으나, 이는 이들 단체가 그동안 지녀왔던 관의 발단조직이라는 부정적 이미지를 씻기 위한 상징조직의 결과물이다. 왜냐하면 이들 단체가 자발적이고 주체적인 방식으로 활동하기보다는 관의 기획에 따른 활동을 주로 하고 있기 때문이다. 또한 상업농업으로 농촌경제가 변화하는 과정에서 구성된 각종 작목반이 통제조직으로 활용되는 경우도 있다(이기욱 앞의 글: 259)

사업자가 계획 내용을 일부를 변경하여 추가면적을 새로 포함시키는 국토이용계획변경에 대한 공람이 시작되자, 대책위는 이 기회를 적극 활용하였다. 자신들의 요구를 관철시키기 위하여 이전과는 달리 다양한 자원을 동원하기 시작하였으며, 그 과정에서 주민들의 관심도 커지고, 운동에 대한 참여가 이전보다 크게 높아지게 되었다. 그 결정적인 계기는 다름 아닌 사대(射臺)의 위치와 방향의 변경이었다. 사대 방향이 모구리 오른쪽에서 도로방향으로 바뀌면서 총알이 주민들이 일상적으로 다니는 도로 쪽으로 날아 올 가능성이 높아졌는데, 바로 이 점이 주민들의 생명에 대한 공포감을 본능적으로 불러일으키는 계기가 되었다.

1998년 7월 18일 2차 국토이용계획변경 공람에 따른 주민의견을 제출하는데, 대체로 당초 제출한 내용을 구체화시키는 정도였으나 마지막 부분에 ‘빠른 시일내에 주민설명회를 할 수 있도록 협조바란다’는 의견을 덧붙였다. 이는 그 동안 개발계획과정에서 보여준 개발업자측이 주민은 물론 대책위에게 개발계획 자체에 대한 신뢰감을 갖게끔 하는 설명회가 전혀 없었다는 것에 대한 대책위의 절실한 요청이자 현실적인 대안을 찾는 과정이라고 볼 수 있다. 그것은 이 때까지만 하여도 대책위는 개발업자로부터 개발계획을 직접 들어봄으로써 개발사업이 지역 주민 및 공동체에게 미칠 생활환경의 피해로 대변되는 부정적 영향을 최소화하는 방향에서 합의점을 찾고자 하였다. 이 협상전술은 주민운동을 전개하는 과정에서 발생할 수 있는 경제적 비용과 주민들간의 분열을 방지하고자 하는 현실적 대안이었다.

대책위원회는 행정당국의 주선으로 업자측을 만나지만 사업계획 자체, 특히 주민들이 가장 불안에 떠는 사대방향 변경에 대한 그 어떠한 설명도 듣지 못했으며, 주민설명회 요구에 대해 개발업자가 “주민들이 무리한 주장을 하고 있으며 주민설명회 개최계획이 없다¹⁸⁾”고 했다는 소식을 접하는 등 주민의 문제제기를 전혀 해소하지 못하는 상황이 이어진다.

오씨 문중에서는 문중 명의로 개발을 반대하는 현수막을 설치하는 한편, 문중 대표들이 제주지방경찰청을 방문하여 건설반대입장을 전달하였다. 대책위원회는 제주도지사, 군수, 경찰청장, 도의회, 남군의회 등에 진정서를 제출

18) 『제주일보』, 1997년 7월 20일자.

하였다. 이 진정서는 각 반장 및 개발자문위원들을 비롯한 주민 173명이 서명 날인한 것이었다. 대책위원회는 도지사를 방문하여 반대하는 이유와 주장을 전달하였는데, 이 때 도지사로부터 「제주도열린민원법정」에 제소할 것을 권유받았다(1997.8.28). 도지사의 호의적인 태도와 달리 수자원개발사업소와 경찰청의 방문에서는 “법적하자가 없다…허가시 주민동의는 고려사항이 아니다” 등의 무책임한 답변을 듣게 되었다.

그 과정에서 행정당국이 사업자에게 주민설명회를 하도록 권유하였고, 뒤늦게 사업자가 사업설명회를 개최하겠다는 날짜를 통보받았다. 하지만 주민들은 자신들이 요구했던 주민설명회를 개발업자가 거부했던 것에 대한 대응으로 사업자의 설명회를 거부하고, 군수를 방문하였을 때 군수가 제안한 사업자측과의 대화도 거부하였다.

이처럼 강경한 태도를 견지하던 대책위원회는 9월에 개최된 주민운동 중간보고를 위한 대책위원회와 개발자문위원의 연석회의에서 대화의 필요성이 우세하게 제기되어 사업자측과 대화할 것과 준행정조직의 마을유지 5명을 보강하여 대책위원을 총 16명으로 확대할 것을 결정하였다(1997.9.3). 이어 행정당국이 추천하여 개발업자와의 3자 회담을 가졌는데, 여기서도 개발업자의 변함없는 무성의한 태도 때문에 별다른 소득을 얻지 못하였다. 이 대화에서 개발업자는 앞으로 당국(공무원)을 배제하고 주민들과 직접 대화가 이루어졌으면 한다고 밝혔지만, 이는 어디까지나 제스츄어에 지나지 않았다. 그 뒤 주민들과 개발업자 간에는 아무런 협상도 이루어진 바 없었다.

경관영향평가 심의위원회가 열리는 1997년 9월 10일에는 새벽 6시에 비상 대책위원회를 소집하여 운동목표를 달성하는 날까지 “적극 투쟁할 것이다”라는 결의문을 채택하였으며, 낮에 심의위원회와 도지사실을 항의 방문하였다. 그런데 이 과정에서 대책위원회는 또 다시 도지사로부터 열린민원법정에 제소할 것을 권유받았다. 한편 대책위는 운동을 좀더 효과적으로 추진하기 위한 방법의 하나로 사격장 피해 사례를 수집하기 위해 대구에 있는 봉무사격장을 다시 방문하여 구체적 피해사례와 환경오염 실태를 비디오에 담은 등 시청각 자료를 수집하였다(1997.9.19).

1997년 10월 13일 대책위는 사격장건설반대 주민결의대회를 개최하였는데, 이 때 사격장관련 피해사례를 촬영한 비디오테이프를 방영하였다. 이 방법은

주민들이 막연하게 생각하던 피해사례를 현실적으로 받아들이게 만든 적절한 것이었다. 또 이 결의대회에서 인근마을 청년을 비롯하여 그동안 비공식적으로 관계를 맺던 시민단체와 공식적으로 연대하여 공동으로 투쟁할 것을 결의하였다.¹⁹⁾

대책위는 10월 22일 「제주도열린민원법정」에 제소하는 한편 시민단체와의 연대 속에 다양한 방법을 모색하였다. 그 결과 언론사에 건설반대의견을 투고하고, 기자들에게 자신들의 입장을 밝히는 기자회견을 갖고, 읍차원의 반대서명작업은 물론, 공동식수원을 사용하는 신산리와 온평리의 주민들을 설득하여 연대서명작업²⁰⁾까지 벌이기 시작하였다. 이러한 다양한 방법을 통한 운동의 전개는 사격장 건설 반대운동의 정당성을 주민들 스스로 확인하고 다른 인근 마을 주민들은 물론 전도민들에게 확산시켜 나가는 중요한 활동이었을 뿐만 아니라 열린민원법정에서 유리한 위치를 확보하기 위한 사전적 방어전략으로서의 의미를 갖고 있었다.

이상에서 알 수 있듯이, 난산리 지역주민운동은 다른 지역주민운동과 몇 가지 다른 특징을 보여주고 있다.

첫째, 운동조직의 차이를 지적할 수 있다. 운동조직은 대책위 중심으로 이루어졌고 이들 구성원도 마을유지로 충원되는 일관성을 보인다. 청년, 부녀자, 또는 일반 농민들은 대체로 의견 개진의 기회를 갖지 못한 반면, 마을유지 집단이 운동의 전 과정을 끌고 나가는 양상을 보여주었다.

둘째 운동이 실정법에 어긋나지 않는 수단과 범위 내에서 이루어졌다. 이들이 주로 활용한 방법은 대표단의 행정당국 방문 및 의견 전달, 행정당국 및 개발업자와의 대화, 현수막 제작 및 설치, 각계에의 진정서와 서명부 제출 및 발표, 언론 매체의 활용, ‘열린민원법정’ 제소 등이었다. 대책위는 통제조직-행정당국과 개발업자-과 물리적인 충돌과 같은 과격한 집합행동을 자

19) 『연대사』, 참여차치와 환경보전을 위한 제주범도민회 공동대표 양동윤, 1997. 10. 13

20) 이들은 “주민식수원 보호를 위한 종합사격장 설치반대 및 철회건의서”에서 ‘물이 귀한 우리 지역에 종합사격장 설치로 발생하는 지하수의 고갈과 오염문제가 주민의 생존권을 파탄내는 중대한 문제’로서 연대하여 운동을 전개할 것을 밝히고 있다.

제함으로써 운동의 정당성을 확보해나갔다. 이러한 난산리 지역주민운동의 전술을 택한 배경에는 다른 인근 지역 주민운동의 경험, 주민운동의 대상 자체의 특수성, 난산리 지역공동체의 특성에 따른 자원동원의 한계 등이 복합적으로 자리잡고 있다.

셋째로 마을 유지 집단이 운동의 중심을 차지하였다. 난산리의 지역주민들은 인구의 노령화 및 과소화와 경제적 취약성 등으로 정체되어 가는 지역공동체에 대한 위기의식을 공유하고 있었다. 사격장건설계획이 알려지고 이에 따른 찬·반 논란이 가열되자 처음에는 별다른 생각을 갖지 않고 있던 주민들도 점차 각자의 입장을 모색·정리하게 되었다. 특히 사격장이 들어선다면 자신들의 삶이 피해를 입을 것이라는 우려를 강하게 지닌 마을유지집단이 중심이 되어 주민운동을 전개하였다.

행정당국과 개발업자가 사격장 건설을 통한 관광개발의 효과를 마을 주민들에게 확실히 홍보 전달하지 못한 반면, 사격장이 건설되었을 때 발생할 수 있는 식수오염 문제, 농축산물의 피해, 공동체의 파편화 등과 같은 부정적 효과가 마을 주민들에게 오히려 더 심각하게 부각되었기 때문이다. 특히 현재 마을에서 기득권을 유지하고 있는 유지들의 입장에서 볼 때, 사격장 건설이라는 새로운 외부환경의 유입이 자신들에게 이익을 가져다 주기보다는 오히려 생활 조건을 침해할 개연성이 높고, 대대로 살아온 삶의 터전을 떠나고 싶지도 않았다. 때문에 마을주민들을 전략적으로 자원으로 동원하고, 운동방법도 자신들과 주민들이 감당할 수 있는 수준에서 전개해 나가려 하였다. 따라서 지역주민운동을 통하여 운동 과정 혹은 종결 이후에 생겨날 수도 있는 구성원들간의 갈등 혹은 공동체의 파편화라는 공동체의 부정적 변화를 최소화할 수 있는 합의에 쉽게 도달 할 수 있었다.

결국 난산리 지역주민운동은 이후 진행된 열린민원법정을 통하여 운동의 정당성을 인정받아 운동목표에 대해 부분적으로 타당하다는 공식적인 평가를 받는다. 그러나 심사결과는 부분적으로 남제주군과 개발업자에게 당초 허가가 이루어진 국토이용계획에 따라 변경된 부지에 한정하여 개발사업을 허용함으로써 사격장건설 자체의 백지화라는 운동목표를 달성하지 못했다. 때문에 이후 개발사업의 진행여부에 따라 새롭게 건설반대운동이 전개될 개연성을 내포한 채로 운동은 소강기로 접어들었다.

Ⅲ. 주민운동에 대한 지방정부의 대응양식 변화 : “제주도열린민원법정”

제주도 지역개발의 역사를 관광개발의 역사라고 해도 지나친 말은 아니다. 지방자치제 실시 이후 제주도의 개발정책이 더욱 더 관광개발에 편중되고 있다.²¹⁾ 다만 개발주체가 국가에서 지방정부와 자본가로, 개발지역이 특정지역에서 도 전체로, 개발방식이 소규모의 개발에서 대규모 개발로, 관광개발의 양태가 자연경관 중심에서 휴양·위락단지 등으로 변화하고 있을 뿐이다. 관광개발은 지역경제의 발전과 활성화, 지역주민의 소득향상과 같은 개발의 긍정적 효과 못지 않게 생활환경의 파괴로 대변되는 환경문제, 지역주민의 소외, 개발이익의 도외 유출과 같은 부정적 효과를 낳았다(이상철 1995). 그렇지만 지역주민들은 국가나 지방정부가 주체가 되어 지역개발이라는 명목으로 (반)강제적인 수단을 동원하여 행해지는 관광개발을 별다른 저항도 하지 못한 채 수동적으로 받아들일 수밖에 없었다.

그러나 개발의 부정적 결과를 체험한 지역주민들은 개발주체의 변화와 지방자치의 도입으로 대변되는 정치환경의 변화 속에서 직접적으로 자신들의 목소리를 내기 시작하였다. 그 결과 개발과 관련된 이해관계의 충돌은 더욱 더 빈번해지고 양상이 격렬하게 전개되어 심각한 사회문제로 대두되었다. 민간개발업자가 중심이 된 관광개발은 최대한의 개발이익을 얻기 위해 도 전체에 걸쳐 자본의 힘을 관철시키려는 반면에, 지역주민들은 관광개발에 따른 피해를 최소화하기 위한 새로운 개발논리를 주장하며 집단적으로 행동하기 시작한 것이다.

지방정부는 개발자본과 지역주민의 대립이 사회문제로 확산되는 것을 방지하고, 나아가 관광개발을 원활하게 추진하기 위해 주민운동에 적극적으로 대응해야할 필요성을 느꼈다. 개발업자와 지역주민들 간에 갈등이 생겼을 때 행정당국이 취할 수 있는 입장은 기본적으로는 개발 사업을 지원하는 입장을 취하면서도, 때때로 개발업자와 지역주민 사이에서 ‘줄타기’를 하는 모순

21) 그것은 한국의 산업화와 자본축적의 분업체계 속에서 제주도의 지경학적(地經學的) 조건과 인문관광자원 때문이다(이상철 1987; 1995).

적인 것이었다. 왜냐하면 행정당국은 지방자치의 출범, 기존개발에 대한 주민의 불만, 환경의식 고양과 같은 환경의 변화와 지역주민운동이 활성화되는 상황에서 과거처럼 일방적으로 개발을 끌고 나가는 것이 불가능했으며, 적어도 걸은 개발업자와 주민 사이에서 공정한 중재자여야만 했다. 따라서 지방정부는 지역주민운동에 대해 한편으로 ‘집단·지역 이기주의’, 관광개발을 통한 ‘지역경제활성화’라는 이데올로기를 주민들에게 지속적으로 전파하는 한편, ‘주민숙원사업지원’, ‘집단민원없는 마을’을 선정 지원하는 제도를 통해 주민운동 발생을 예방하고, ‘제주도열린민원법정’를 개설하여 중재 활동을 강화하는 등 다양한 제도적 기제를 개발하고 활용해 나갔다.

그렇다면 사격장 건설과정과 주민운동의 전개과정에서 행정당국은 구체적으로 어떻게 행동하였는가.

사업자가 국토이용계획 변경을 신청하자, 행정당국은 사업부지에 대한 사업의 타당성을 면밀히 검토하지 않은 채, 이의를 제기한 주민의견을 대수롭지 않게 여기면서 쉽게 허가를 내주었다. 당국은 사업 예정부지가 유흥지, 즉 높고 있는 땅이었고, 경제적 생산성이 극히 낮은 지역으로 판단하였기 때문에, 사업자가 건설하려고 하는 종합사격장이 노는 땅을 활용할 뿐만 아니라 “전국체전에 대비함과 아울러 관광객유치에 따른 지역주민 소득증대에 이바지”²²⁾할 것으로 기대하고 있었다. 나아가 그들은 지원은 못할지언정 반대를 해서는 안된다고 주민들을 설득하려 하였다.

행정당국은 주민들의 반대여론이 주민운동으로 전환되는 것을 막기 위해 다양한 방법을 사용하였다. 그들은 관광개발을 위해서라면 그 어떠한 개발사업도 가능하며 필요하다는 입장을 갖고 있었으며, 주민 의견을 무시하고 개발사업을 허가한 장본인들이었다. 때문에 주민들이 집합행동을 전개하자, 주민들의 요구를 무마하는 활동에 앞장섰다. 행정당국은 주민들의 반대여론이 개발사업에 대해 잘 알지 못하기 때문에 발생한 것으로 단정하고, 주민들이 내세우는 반대 이유는 단지 우려에 지나지 않음을 강조하는 한편, 사업자와 지역주민들과의 대화를 주선하고, 지역주민 대표들이 다른 사격장을 견학 방문하도록 유도하고, 설득하는 등의 활동을 적극 전개하였다.

22) 남제주군, 「국토이용계획변경결정 및 용도지역 세분 요청서」, 1997.2

지역주민들은 자신들의 주장이 전혀 받아들여지지 않는 것은 물론, 행정당국이 걸으론 중재자적인 태도를 보일 뿐, 실제로는 개발계획을 지지하는 입장이며, 시간이 흐를수록 오히려 개발이 확대되고 있음을 확인하게 되자, 보다 강력한 새로운 운동전술을 모색하기 시작하였다. 이러한 지역주민들의 집합행동은 당국의 입장변화를 강제하였다. 곧 당국은 자신들의 역할을 이전의 적극적인 사업추진을 위한 지원하는 입장에서 집합행동이 없기만 바라는 관망적인 입장으로 선회했다.

당국이 중재자라는 새로운 역할로 물러서게 된 배경에는 주민운동의 확산과 사업자의 개발과정에서 보여준 행태에 대한 불만, 이에 따른 사업효과에 대한 의문 등과 함께 과거 다른 지역의 주민운동에 대응했던 경험에서 얻은 행정판단 등이 작용하고 있었다. 하지만 당국은 개발사업 자체를 근본적으로 재검토하는 적극적인 태도를 보이기보다는, 주민들의 불만을 무마하는 한편 개발업자의 요구-사대방향 변경과 추가면적에 대한 국토이용계획변경신청-를 받아들이는 이중적인 태도를 보였다.

이중적 태도를 갖고 있던 행정당국은 한편으로 사업의 타당성을 주민들에게 홍보 설득하는 이데올로기적 기제를 지속적으로 활용하고, 다른 한편으로 제도적 기제를 동원하여 지역주민운동에 대응해나가는 방식을 사용했다. 도지사는 주민들의 만남을 통해 대화를 통해 원만하게 해결할 것과 여의치 않을 경우 「제주도열린민원법정」에 제소할 것을 여러 차례 권유했다. 이것은 행정당국의 입장에서 보면 주민운동의 활성화를 사전에 차단하기 위한 이데올로기적 대응의 한계를 보여주는 것이지만 제도적 대응기제를 통해 주민운동을 소멸시키기 위한 또 다른 대응전략이었다. 주민들은 개발업자의 대화를 하려고 하였으나 계속적으로 무시당하고 있었고, 그렇다고 법의 테두리를 벗어난 집단 시위 방식을 채택하기에는 위험부담이 크다는 현실적인 운동전략의 한계 속에서 자신들의 운동목표를 관철시키기 위해 결국 「제주도열린민원법정」에 제소하는 길을 택했다 이 과정에서 행정 당국은 추가 국토이용계획변경 신청을 전후하여 개발과정의 이해당사자 틈에서 왔다갔다 하던 관망자의 입장에서 중재자로 변신한 것이다.

「제주도열린민원법정」은 도지사가 선임한 각계 인사들-학계 4명, 변호사 1명, 언론인 3명, 사회단체 2명, 전직공무원 1명으로 남자 9명과 여자 2명-로

구성된 위원회였다. 이 위원회는 제주도 지방정부가 개발과정에서 발생하는 갈등을 '민원'으로 확대되어 사회문제로 번지는 것을 막기 위해 도입한 행정당국의 제도적 대응 기제였다. 일단 문제가 「제주도열린민원법정」으로 넘어가면서 행정당국은 뒤로 빠지고, 지역주민과 개발업자가 개발과정을 둘러싼 자신들의 정당성을 제시하면서 다투고, 법정에 의해 정당성이 공식적으로 평가받는 상황이 된 것이다.

열린민원법정은 운영규정²³⁾에 따라 1997년 11월 4일에 1차 심사회의를 개최하여 청구인 대책위와 피청구인 개발업자의 의견을 청취하고 심의하였다. 여기서 주민대표들은 우선 “제주도열린민원법정설치운영규칙” 제2조 3항에 따라 위원선정에 대해 이의를 제기하였다. 위원회가 각계 민간인으로 구성되었다고 하지만 준행정조직적 성격이 짙다고 생각하여, 자신들의 이해관계를 대변할 수 있는 새로운 위원의 참여를 요구하였다. 그러나 주민대표들의 이의 주장은 받아들여지지 않았다. 그리고 그들은 사대의 방향이 변경되면서 언제 총탄에 맞을지 모른다는 공포감, 환경오염문제 등을 들어 개발사업이 철회되어야 한다고 주장하는 한편, 그동안 사업자와 행정당국이 자신들에게 보여준 무시와 무성의를 강도높게 비판했다. 이에 대하여 위원들은 주민대표에게 사대방향을 변경하지 않고 원안대로 두거나, 공익단체로 사업주체가 바뀐다면 건설반대운동을 그만둘 의사가 없는가를 질문했다. 이에 대해 주민대표는 그렇더라도 받아들일 수 없다는 절대 반대 입장을 주장하였다.

이와 달리 열린법정 위원들은 피청구인 개발업자에게는 사대방향의 변경이 불가피한 조치였는가, 사업계획서에 포함된 '콘도미니엄 사업 및 기타 부대시설'에 초점을 맞춰 사격장건설은 원래 의도하고 있는 사업을 위장하기 위한 사업이 아니냐는 질문을 던지는 등 사격장건설 사업계획 자체에 대한 의문을 강도높게 제기하였다.²⁴⁾ 이에 대하여 개발업자는 사대방향의 변경은

23) 위원회는 민원 접수일로부터 20일 이내 위원회를 개최하는 것을 규정하고 있다 (제주도, 「제주도열린민원법정위원회의 운영규정」, 1996)

24) 위원들은 “사업계획 중 사격장 외 콘도 등의 사업이 포함되어 있다”, “골프연습장 등 구체적으로 나열되어 있는데”, “사업능력 여부가 의심스럽다”, “사업의향이 있는가”, “사격장은 분위기나 사업성, 도민정서에서 안된다 무엇보다도 주민들의 반대가 있다” 등의 문제제기를 사업자측에게 하였다(「제주도열린민원법정

국제사격장 공인²⁵⁾을 얻기 위한 불가피한 변경이었으며 사업계획은 오로지 사격장 건설에 국한되어 있다고 강변했다.

1차 심의를 마친 위원들은 현장에 대한 직접적인 조사의 필요성을 느껴 1997년 11월 7일 현장실사를 실시하였다. 그리고 1997년 11월 18일 2차 심의 및 최종심의를 개최하여 사업자가 불가피성을 주장한 사대방향이 당초 국토 이용계획변경된 부지 내에서 가능하며, 침전지 시설의 미비 등 사업계획의 불철저성을 지적하고, 대책위가 제기한 문제에 대하여 타당하다고 결론을 맺었다. 그리고 남군에게는 주민의 생활환경피해를 최소화 할 수 있도록 민원 해소대책을 강구하여 국토이용변경계획 재변경여부를 결정도록, 사업자에게는 애초의 계획대로 사업을 추진하거나 아니면 주민 민원해소대책을 마련한 후 남군으로부터 재변경 허가를 받아야 한다고 결정했다.

이러한 결정을 내린 「제주도열린민원법정」은 원칙적으로 지역주민운동에 대한 제도적 대응기체로서 그 역할에 한계가 있음에도 불구하고 사업자측이 보여준 개발계획과정의 편의성 및 개발계획의 투기성, 환경문제의 발생가능성을 공론화시키는 과정을 통하여 건설반대운동의 정당성을 대외적으로 부여하는데 기여를 하였다. 그러나 이에 못지 않게 그 한계는 너무나 뚜렷하다. 애초에 집단민원을 해소하고 행정기관의 인·허가사업을 포함한 지역개발 사업을 원활하게 추진하기 위하여 실정법에 근거를 두지 않고 설치되었다는 근본적인 한계를 갖고 있다. 이 위원회는 사업자체의 타당성 및 정당성에 대한 검토를 통한 조정·중재에 대해 강제할 권한을 갖고 있지 못하다. 하지만 지역주민들은 열린민원법정을 통하여 사격장건설반대운동의 정당성을 확보할 수 있었지만 사격장 건설반대라는 궁극적인 운동목표를 달성하지 못하고 부분적 성과를 얻게 되었다. 따라서 열린민원법정이 지역주민운동에 대한 지방정부의 대응기체에 불과하고, 주민들의 성과는 사격장건설반대과정에서 보여준 대책위의 활동과 시민단체의 이데올로기적인 작업을 통한 운동의 정당화과정 축적의 결과라고 잠정적으로 평가할 수 있다.

회의내용정리, 1997.11.4).

25) 굳이되 사격장의 주거으로서 사수의 위치가 '가능' 하 체를 두지고 사격한 수

IV. 맺음말

제주종합사격장 건설반대운동은 시위와 같은 비합법적인 운동방법을 사용하지 않는 대신, 행정당국과의 면담, 진정서 접수 및 발표, 열린민원법정예의 제소 등의 운동방법을 줄곧 활용함으로써 운동목표를 달성한 드문 사례이다. 이것이 제주에서 주로 이전에 발생했던 지역주민운동과 사례운동을 구별짓는 특징이라 할 수 있다. 그 차이점은 운동의 조건을 반영하는 결과로서 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 지방정부의 지역주민운동에 대한 대응방식의 변화이다. 1980년대 지역주민운동이 폭발적으로 발생했을 때 각 지방정부는 이를 지역이기주의로 몰아 붙이면서 여론을 형성하였고, 때로는 강제 진압 방식을 택하기도 하였다. 하지만 얼마 안가 그런 종류의 대응이 별다른 효과를 거두기 어렵다는 점을 알게되면서, 그들은 주민운동의 발생 소지를 사전에 차단하기 위해 다양한 행정 기제를 활용하는 방법을 개발하였다. 우리가 다룬 사례에서는 처음에는 만남과 설득을 통한 이데올로기적 기제를 활용하여 개발업자의 개발 계획 추진을 지지했지만, 주민운동이 활발해지자 열린민원법정을 통한 제도적 기제를 이용하여 중재자의 입장으로 선회하였다.

다음으로 지역주민운동의 전개과정에서 나타나는 주민집단 내부의 입장의 차이에 관한 문제이다. 마을에서 여론을 주도하는 집단은 준행정조직의 대표이거나 대표경력을 가진 이들로서 경제적 지위 또한 상층에 속한다. 그들은 마을공동체에 변화를 몰고 올 사격장 건설에 대해 적극적으로 반대하는 입장에 섰지만, 다른 구성원 중에는 외부 환경의 변화를 또 다른 기회, 이를테면 보상을 타내는 기회로 활용하려는 자들도 있었고, 무관심한 자들도 있었다. 따라서 운동이 본격화되면 이들 사이에 갈등이 나타날 가능성이 있었다.

이와 같은 마을 주민들 사이에서 볼 수 있는 태도의 차이는 정체된 '농촌공동체'가 자본주의 세계 속에서 변화하려 할 때, 각자의 이해관계를 관찰시키려는 적응기제로 볼 수 있다. 그러나 개발사업이 본격화되어 구성원들 간에 이해관계가 극명하게 대립될 때는 이 태도의 차이가 중요하지만, 마을 유지가 아닌 대부분의 적극적인 반대외사를 지니지 않는 지역구성원들은 공동체에 대한 지역사회 내·외부의 이데올로기적 조작과 '공동체의 폭력' 때문에

자신들의 입장을 분명하게 내세우거나 행동으로 옮기는 것은 결코 쉽지 않다.

또 하나의 문제는 관광개발에 맞서 전개된 이러한 지역주민운동을 과연 환경운동이라 부를 수 있을 것인가 하는 점이다. 주민들이 내세운 사격장 건설계획에 대한 가장 큰 반대 이유는 자연환경 파괴와 각종 소음 공해, 오·폐수로 인한 축산농가 피해 등이었다. 이것만 보면 이 운동은 환경운동의 범주에 해당된다. 그리고 그들의 운동목표는 생활환경의 파괴를 사전에 예방하여 자신들의 공동체를 지키는 것이었다. 그러나 만약 개발업자가 개발의 대가로 주민들에게 일정한 돈을 지불하거나 그밖에 다른 타협책을 제시했다면, 사태는 어떻게 전개되었을까? 사업 추진을 인정받았을 가능성도 충분하다.

사례에서 보여주듯이, 각종 환경 이슈는 지역 주민들이 전면에 내세운 반대 이유로서 충분한 역할을 수행하였다. 사실 지역 주민들의 가장 큰 불만은 환경 문제 보다는 관광개발사업에서 소외되고 개발의 이익이 자신들에게 돌아오지 않는 것에서 출발하고 있다. 그러므로 경제적·정치적으로 취약한 집단 또는 개발에서 소외된 지역 주민들에게 생태적 가치가 그 어떤 것보다 가장 중요한 가치라고 단정짓기에는 한계가 있다. 우리가 분석한 사례 지역 주민들은 오늘날 가장 중요하게 부각되고 있는 환경적 이슈를 최대한 운동 전략으로 활용한 것이 사실이다. 그러나 이를 통해 그들이 얻고자 했던 것은 개발 반대를 통한 지역 환경의 보전이 아니라 오래 소외되어 왔던 지역 사회의 발전과 행정 당국의 관심이었을 수도 있다. 이 것은 곧 현대 한국 사회에서 지역주민운동과 환경운동의 관계를 어떻게 설정할 것인가라는 과제를 우리에게 제시한다.

참 고 문 헌

<1차 자료>

- 난산국민학교, 『난산리지』, 1987
난산리장, 「국토이용계획 변경 공람공고에 따른 주민의견」, 1997. 1. 25
남제주군, 「국토이용계획변경결정 및 용도지역 세분 요청서」, 1997. 2
남제주군, 『통계연보』, 1978·1997
대봉관광, 「국토이용계획변경신청서」, 1996. 12. 21
대봉관광, 『제주국제사격장 사업계획서』, 1997
제민일보, 1994년 2월 21일자; 1998년 8월 5일자
제주전문대학, 『제주종합사격장 건설사업 경관영향평가서』, 1998. 8
「제주도열린민원법정회의 내용정리」 1997. 11. 4
「제주도열린민원법정설치운영규칙」
「제주도열린민원법정위원회운영규정」
제주일보, 1997년 7월 20일자
참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회, 「연대사」, 1997. 10. 13
각종 성명서·공문서·결의문·서명부·언론보도자료·면접자료
·열린민원법정제소이유서 등

<2차 자료>

부만근

1997 『제주지역주민운동론』, 제주대학교 출판부.

부만근 외

1985 “제주도 중산간 유희토지의 개발·활용방안”, 『지역발전의 방향과 과제』, 제주대학교 사회발전연구소.

서경림 외

1990 “제주도마을 공동체와 법규범”, 『탐라문화』, 제10집, 제주대학교 탐라문화연구소.

양덕순

1998 “제주도 지역개발사업 추진실태의 분석”, 제주학회, 「제14차 전국학술대회」 발표문.

이기욱

1994 “제주도 농민경제의 변화에 관한 연구”, 서울대 인류학과 박사학위논문.

이상철

1987 “제주사회변동론 서설: 개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로”, 『사회과학과 정책연구』, 제8권 제3호, 서울대 사회과학연구소 / 신행철 외, 『제주사회론』(한울, 1995)에 재수록.

1995 “제주도 개발정책과 도민 태도의 변화”, 『제주도연구』, 제12집, 제주도연구회 / 신행철 외, 『제주사회론』 2 (한울, 1998)에 재수록.

조성윤

1992 “개발과 지역 주민운동”, 『현상과인식』 제16권 4호, 통권 56호, 한국인문사회과학원, 신행철 외, 『제주사회론』 2 (한울, 1998)에 재수록.

1993 “환경, 개발, 그리고 농민 공동체의 붕괴”, 『현상과인식』 제17권 4호, 통권 60호, 한국인문사회과학원 / 신행철 외, 『제주사회론』(한울, 1995)에 재수록

한국개발연구원

1989 『제주도 종합개발계획의 재검토』

한삼인

1995 “제주도 개발에 대한 도민의식”, 「학술발표회」, 제주대학교 지역사회발전연구소 자료집.

Tourism development and the Local Resident's Movement: A Case Study of the Movement Against Construction of the Cheju Shooting Complex

**Cho, Sung-Youn / Moon, Hyeong-Man,
Department of Sociology, Cheju National University**

This paper seeks to analyze the current status of the local resident's movement opposing tourism development in Cheju, examining its characteristics and changes. In more detail, this paper focuses on the attitude of local residents toward development and how the developers (capitalists) and local government responded to the movement, reviewing the process of confrontation and conflict between them. The major concern of this paper is to note the change of local government's attitude toward the local resident's movement.

We take the case of Nansan-ri in Cheju, a common rural village. This village has been experienced economic and social stagnation due to emigration and the aging of its population. Far removed from the path of tourist development, it has been designated as a so-called "development region." Thus, developers targeted the area for construction of a shooting complex. Village residents, fearing the changes this would bring to their community, opposed the plan, resulting in a major social disturbance.

While some village residents endorsed the project as a good opportunity for their collective agricultural industry that had been in decline, in contrast other residents opposed it on the grounds that it would lead to development of environmental pollution,

like water pollution, that would adversely affect crops and livestock. Amidst this diversity of opinion, those opposed to the project gradually

gathered and initiated a moderate opposition movement—submitting letters of opinion, making public statements, and meeting with relevant administrators. Their opposition was born of the idea that the project would destroy their immediate environment.

Despite the opposition of local residents, the developers persisted with their project, insisting on its benefits. They argued it would provide an arena for national sports events, increase tax revenue and tourism, and stimulate the local economy. The local government supported the project. However the developer changed the contents of the plan mid-way, shifting the target of the shooting range away from a small volcanic mountain towards the road, and this was very unsettling for the residents. The local resident's planning committee countered this by publicizing the ill effects of development of shooting ranges in other communities: the neglect of local citizens in the development process, the destruction of the local environment, and its hazard for life. Through their efforts the committee was able to overcome the limitations of resource mobilization and, by applying a "rural community ideology," to expand the capacity of their movement.

With this activation of the local resident's movement, the government shifted in its stance from one of "development supporter" to one of "conflict mediator." The mechanism used for this was a civil appeals court at the provincial level, a mechanism established for the mediation and resolution of civil suits. This offers us an example of a mechanism whereby a citizen's movement can effect change in the government's stance toward the movement. Both the local citizens and the developers insisted on the legitimacy of their claims. According to the findings of the committee, the developer was counseled to proceed with development of the shooting range as per originally planned, making promotion of the project difficult. Thus, the developer delayed work on the project, and with the ensuing economic crisis, the project became uncertain. Finally,

local residents seeking to protect their immediate environment were able to achieve their goal—opposition to the shooting range project—through moderate and lawful means appropriate to a rural community. The local government, meanwhile, has established a progressive mechanism for conflict resolution and a procedure for responding to social movements.