

제주 탐동 공유수면 매립 반대 운동

: 유산의 재구성과 또 다른 상속의 방법*

장 훈 교**

- I. 들어가며
- II. 논의를 위한 배경
- III. 권리의 인정: 피해-보상
- IV. 권리의 확장: 개발 이익 환수와 미완의 기획
- V. 권리의 창안: 주민주체 개발결정권
- VI. 나가며: 운동의 유산과 또 다른 상속의 방법

국문초록

아래로부터의 능동성을 제주개발체제 안으로 얼마나 효과적으로 병합할 수 있는가는 민주화 이후 민주주의라는 변화된 조건에 직면한 제주개발체제의 중대한 문제였다. 체제의 관점에서 볼 때, 탐동 운동은 헤게모니의 확장 없이 더 이상 안정적인 제주개발이 불가능하다는 점을 보여준 사건이었다. 탐동 운동의 유산은 이중적이었다. 한편으론 제주개발체제에 도전하는 제주도민사회 형성의 계기였지만, 다른 한편으론 제주개발체제가 권위주의와는 다른 방식으로 자신을 능동화하는 계기이기도 했다. 운동의 의미와 기여에 집중하는 일면적 인식과 달리 이런 분석은 현 제주개발체제의 헤게모니 균열이 어디에서 발생하고 있으며, 그로 인한 체제의 불안정성도 함께 이해할

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067220).

** 제주대학교 공동지원과 지속가능사회연구센터 학술연구교수.

ganndalf@naver.com

방법을 열어줄 수 있다. 이 불안정성은 헤게모니 확장의 결과인 동시에 그 외부로 추방한 근본적 필요와의 분리 결과이다. 탐동 운동의 유산을 상속하는 또 다른 경로가 바로 이 체제의 불안정성에 능동적으로 개입하는 대항헤게모니 기획을 발전시키는 데 있을지도 모른다.

주제어 : 제주 탐동, 공유수면, 제주개발체제, 헤게모니, 사회운동

I. 들어가며

1987년 7월 매립이 시작되기 전까지만 해도 제주 탐동은 4백여 미터의 해안가에 ‘떡돌’이라고 불리는 검은 차돌이 깔려 있고, 제주시민들이 ‘탐바리’라고 부르면서 즐겨 찾던 장소였다. 또한, 탐동 해안 일대는 제 1종 공동어장으로 많은 해녀가 소라, 전복, 미역 등의 채취로 생활을 유지해온 연안공동체의 공동관리자원(Common-Pool Resources)이었다.¹⁾ “특히 단일 어종 소라만으로도 연 7만kg에서 11만kg까지 생산되어 수확이 많을 때는 연 3억여 원 이상의 소득이 생기는 곳”²⁾이었다. 그러나 매립이 완결된 1991년 이후엔 5만 평의 시멘트와 아스팔트 부지로 변하고 말았다. 탐동 연안공동체의 주민과 제주 도민은 매립에 반대하여, 1988년부터 1991년까지 매립 반대 운동을 전개했다. 현재 2018년은 탐동 운동이 발생한 지 30년이 되는 해다.

-
- 1) 공동관리자원에 대한 개괄과 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom) 논의가 한국에서 어떻게 발전되어 나가는가에 대해서는 다음 논문을 추천한다. 최현, 「공동자원 개념과 제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징」, 『경제와 사회』 통권 제98호, 2013; 최현, 「공동자원이란 무엇인가?」, 『공동자원의 섬 제주1:땅, 물, 바람』, 최현·파이싱성·정영신 외 지음, 진인진, 2016; 최현, 「한국 공동자원 연구의 현황과 과제」, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 최현·정영신·윤여일 편저, 진인진, 2017; 정영신, 「엘리너 오스트롬의 공동자원론을 넘어서: 자원관리 패러다임에서 커먼즈에 대한 정치생태학 접근으로」, 『공동자원의 섬 제주1: 땅, 물, 바람』, 최현, 파이싱성, 정영신 외 지음, 진인진, 2016.
 - 2) 제주여민회, 『제주여민회 창립20주년 기념 제주여성합본호(1987~1993)』, 제주여민회, 2007, 20쪽.

제주 도민사회에선 탐동 운동을 국가주도 제주개발체계에 대한 본격적 비판의 출발점으로 보고 있다. 이 운동을 통해 4.3이후 정치적으로 탈동원화되었던 주민이 능동화되었을 뿐만 아니라, 도민사회 또한 형성 발전하는 계기가 마련되었다는 것이다.³⁾ 이는 과장이 아니다. 탐동 매립 문제는 “매립 과정에서의 불법성과 특혜 의혹, 당시 200억 원대를 웃돌 것으로 추산되는 개발이익의 지역 환원 문제 등으로 80년대 후반 제주사회의 최대 이슈로 부각”⁴⁾됐다. 매립 반대 운동엔 그 동안 제주개발체제에서 배제되었던 잠수회와 노인회, 횃집 등 연안공동체 구성원들이 직접 참여했다. 또한, 제주대학생, 재야, 교수 등이 이와 결합해 탐동 문제 해결을 위한 직접행동을 전개했다. 제주 언론에서 탐동 운동을 수식하는 말로 자주 등장하는 “제주를 뒤흔든”이란 말은 이런 맥락에서 나온 것이다.⁵⁾ 이 주민운동과 범도민운동은 1991년 ‘제주도개발특별법 제정반대운동’으로 발전해, 제주개발체제에 도전하는 도민사회 형성의 직접적인 계기가 됐다. 제주도개발특별법 제정에 반대하여 제주도의 많은 단체가 결성한 ‘제주도개발특별법반대범도민회’가 현 제주참여환경연대의 모태란 점은 이를 보여주는 하나의 예다. 이런 역사적 경험이 “전도민이 관심을 갖고 전체의 개발방향에 관한 반성과 논의가 활발한 거의 유일한 지역”⁶⁾으로 제주도를 만들었다.

하지만 이는 탐동 운동의 일면일 뿐이다. 탐동 운동은 지배와 권력이 없는 빈 공간에서 발생한 운동이 아니었다. 모든 체제는 능동적으로 존재한다. 제주개발체제도 언제나 지배와 권력의 능동적인 재구성 ‘과정’으로 존재했다.⁷⁾ 탐동운동은 제주개발체제에 도전하여 이를 변형했지만, 그 변형 과정은 제주개발체제의 능동적 대응 과정이기도 했다. 안토니오

3) 제주민주화운동사료연구소, 『제주민주화운동사료집Ⅱ』, 제주민주화운동사료연구소, 2016, 8쪽.

4) 제주신보, 2005.1.1., “제주의 역사와 함께한 60년”

5) 한라일보, 2018.4.26, “탐동 매립사업”

6) 이상철, 「제주도 개발정책과 도민 태도의 변화」, 『제주도연구』 제12집, 1995, 72쪽.

7) 레이먼드 윌리엄스, 『마르크스주의와 문학』, 박민준 옮김, 지만지, 2009, 183쪽.

그람시(Antonio Gramsci)는 이 체제의 능동성을 헤게모니(Hegemony) 개념으로 분석한 바 있다. 헤게모니란 지배집단이 전체사회에 부과한 지배와 권력의 질서를 말하며, 이로 인해 종속집단은 헤게모니 안에서 지배집단과 적대, 투쟁, 타협을 진행할 수밖에 없다. 문제는 헤게모니가 지배집단에 질서의 재구축 능력 우위를 보장한다는 점이다. 체제의 능동성 곧 도전에 대응하여 지배와 권력의 질서를 재구성하는 능동성은 이런 구조로부터 나온다. 이때 체제의 능동성은 도전하는 종속집단의 능동성을 통합하는 방식을 포함한다. 체제의 관점에서 볼 때, 탐동 운동은 헤게모니의 확장 없이 더 이상 안정적인 제주개발이 불가능한 국면에 진입했음을 보여주는 사건이었다. 따라서 아래로부터의 능동성을 제주개발체제 안으로 얼마나 효과적으로 병합할 수 있는지는 민주화 이후 민주주의라는 변화된 조건에 직면한 제주개발체제의 중대한 문제였다.

탐동 운동은 제주개발체제의 기만과 조작에 도전하는 운동으로 출발했다. 그 도전 과정은 제주개발체제 안에 이미 등록되어 있던 그러나 형식적으로 존재했던 권리의 인정을 위한 투쟁으로부터, 권리의 확장을 위한 투쟁을 포함했다. 또한 체제가 보장하지 않는 권리를 창안하여 그 등록을 위한 투쟁을 전개하기도 했다. 제주개발체제는 탐동 운동의 도전 중 일부는 통합하고, 일부는 배제하며, 자신의 질서를 보완하고 확장하는 대응 기획을 펼쳤다. 그 결과 탐동 운동의 유산은 이중적이었다. 한편으론 제주개발체제에 도전하는 제주 도민사회 형성의 계기였지만, 다른 한편으론 제주개발체제가 권위주의와는 다른 방식으로 자신을 구성해나가는 계기가 됐다. 탐동 운동이 확보한 권리의 공간들이 이후 자신의 대립물로 진화했다.

따라서 탐동 운동과 기존 제주개발체제와의 관계는 단선적인 대립관계로 파악할 수 없다. 탐동 운동이 남긴 ‘遺産’이란 이름으로 본 논문이 포착하고자 하는 것은 바로 이런 제주개발체제와 탐동 운동의 상호작용이다. 제주개발체제를 헤게모니와 결속된 대상으로 보는 이런 관점은 운동사의 관점에서 현재 공유되고 있는 탐동 운동의 의미와 기여를 존중하면서도, 탐동 운동을 보다 입체적으로 파악할 수 있는 가능성을 제

공한다. 동시에 이 분석은 현 제주개발체제의 헤게모니 균열이 어디에서 발생하고 있으며, 그로 인해 발생하는 체제의 불안정성도 함께 이해할 방법을 열어줄 수 있다. 탐동 운동이 도전하였던 제주개발체제가 2019년 현재 보다 강고한 동의 기반을 갖고 있다는 점을 고려할 때, 이 가능성은 중요하다. 제주개발체제의 현 불안정성은 헤게모니 확장의 결과인 동시에 그 외부로 추방한 근본적 필요(radical needs)와의 분리 결과이다. 탐동 운동의 유산을 상속하는 또 다른 경로가 바로 이 체제의 불안정성에 능동적으로 개입하는 대항헤게모니 기획(counter hegemonic project)을 발전시키는 데 있을지도 모른다.

II. 논의를 위한 배경

탐동 운동의 이름은 명확치가 않다. 제주 주민운동을 기록하고 연구해온 조성윤은 “탐동 개발 반대 운동”이라고 부른 바 있고,⁸⁾ 일부 언론에선 “탐동 (불법) 매립 반대 투쟁”⁹⁾이라고 기록하고 있다. 한국민주주의연구소가 발행한 『지역민주화운동사 편찬을 위한 기초조사 최종보고서』에선 “탐동 공유수면 매립 반대 운동”으로 부르기도 하고, “탐동불법 매립 반대 및 이익환수 투쟁”¹⁰⁾으로 기록하고 있기도 하다. 이와 유사하게 제주민주화운동사료연구소는 사료자료집에서 “탐동 불법매립 반대 및 개발이익 환수운동”으로 규정했다.¹¹⁾ 필자는 탐동 운동을 ‘공유수면(公有水面) 매립 반대 운동’이란 관점에서 접근한다. 이는 운동 분석을 위해 선택한 하나의 ‘관점’일 뿐, 운동에 이름을 부여하려는 시도는 아니다. 이런 접근을 선택한 이유는 탐동 운동이 일차적으로 공유수면이

8) 조성윤, 「개발과 지역 주민 운동: 제주시 탐동 개발 반대 운동을 중심으로」, 『현상과인식』 16(3·4), 2010, 81-107쪽.

9) 제주의 소리, 2018.5.11, “뺨도 돈도 없는 서민 편, 도민이 주인되는 개발”

10) 한국민주주의연구소, 『지역 민주화운동사 편찬을 위한 기초조사연구: 제주』, 민주화운동기념사업회, 2016, 26쪽.

11) 제주민주화운동사료연구소, 앞의 책, 7쪽.

란 자원을 둘러싼 운동이었다고 보기 때문이다.

자원을 둘러싸고 발생하는 인간의 집합행동은 그 자원의 물리적이고 사회적인 규정으로 환원될 수 없지만, 그와 분리될 수도 없다. 자원의 자체 속성과 이를 둘러싼 해당 사회의 해석은 운동의 조건으로, 운동의 가능성인 동시에 그 운동의 제약이 된다. 공유수면이란 바다와 바닷가, 그리고 하천·호소·구거, 기타 공공용으로 사용되는 국가 소유의 수면 또는 수류를 일컫는 개념이다. 국가는 공유수면을 관리해야할 법적 의무를 지니며, 이에 따라 국가가 정한 절차에 따라서만 공유수면을 매립할 수 있다. 이때 공유수면 ‘매립’이란 공유수면에 흙, 모래, 돌, 그 밖의 물건을 인위적으로 채워 넣어 토지를 조성하는 것을 말한다. 탐동 바닷가와 바다 또한 공유수면이기 때문에, 매립 시엔 국가로부터 매립 면허를 얻어 국가가 정한 법률에 따라 매립을 진행해야만 했다. ‘불법 매립 반대’라는 구호가 탐동 운동에서 나올 수 있는 근거가 바로 여기에 있다. 탐동 연안 주민들과 도민사회는 면허 승인부터 매립 과정까지 모두 불법이라고 봤다.

1. 1980년대 후반: 제주 전역으로 개발 확장과 민주화의 정치공간

1963년부터 군사쿠데타 정부가 주도한 제주개발은 1964년 ‘제주도건설종합계획’으로 본격화되었지만,¹²⁾ 탐동 운동을 분석할 때 1980년대 초반의 제주개발계획이 더 중요하다. 1차 제주도종합개발계획과 탐동 운동 기간이 겹치기 때문이다. 1985년부터 1991년까지 진행된 제1차 제주종합개발계획의 핵심은 개발을 “중문관광단지에 국한하지 않고 제주 전역”¹³⁾으로 확장하는 데 있었다. 제주도를 국제 수준의 관광지로 개발한다는 목표에 따라 91년까지 1조3천억 원을 투입하기로 한 이 계

12) 동아일보, 1966.11.01, “제주를 특정지역으로”

13) 김종기·좌승희·고동희 외, 1989, 『제주도종합개발계획의 재검토』, 한국개발연구원, 58쪽.

획은 증문을 포함해 성산포와 표선에 대규모 관광단지를 개발하고, 강정, 송악산, 협재, 용연 등 제주 전역에 27개의 관광지구를 만들고자 했다.¹⁴⁾ 이는 관광단지외 지구사업뿐만 아니라 도로포장과 항구 개발로도 연결됐다. 1988년으로 예정되어 있던 서울올림픽은 이때 중요한 역할을 했다. 올림픽으로 수익을 창출하고, 국제 수준의 관광지로 제주를 홍보하려면 개발기간을 앞당겨야 했기 때문이다.

정부는 개발에 필요한 재정을 대부분 민자유치에 의존했다. 1987년 9월 28일 매일경제는 당시 제주도개발국장의 다음과 같은 말을 인용하고 있다. “민자유치를 위해 올해부터 도내 모든 관련 기관에 민자상담실을 운영하고 있다”면서 “돈만 들고 오면 토지매입부터 사업계획 허가 절차까지 모든 행정력을 동원해 처리해주고 있다”는 내용이였다.¹⁵⁾ 당연히 특혜 시비가 끊이지 않았다. 민간자본이 개발을 주도하면서, 개발자본과 주민의 갈등 또한 제주 전역으로 퍼져나갔다. 정부는 개발 속도를 높이기 위해 그 갈등을 억제하고 통제하고자 했고, 개발자본에겐 자본 투자에 대가로 개발이익을 보장해주고자 했다. 개발 입지로 선정된 장소의 주민들은 법률이 보장하는 보상을 거의 받지 못했을 뿐만 아니라, 개발 공사로 또 다른 수많은 피해를 당해야만 했다. 탐동을 포함해 1980년대 후반 제주 전역에서 동시다발적으로 주민운동이 분출한 배경이 여기에 있다. 하지만 유일한 배경은 아니다.

탐동 운동 이전에도 공유수면 매립은 있었다. 특히 항만 건설이나 공항 확장을 위한 공유수면 매립은 계속 있었다. 한 예만 든다면, 1979년부터 공사를 시작해 1980년 7월부터 가동된 한전남제주 화력발전소 관련 공유수면 매립은 심각한 상황을 낳았다. 발전소가 냉각수로 사용한 바닷물이 다시 바다로 배출돼 생계의 터전인 공동어장이 오염되었고, 톳, 소라 등이 서식하는 ‘떡돌’을 하얀 석회성분으로 변질시키는 바람에 해산물이 멸종 위기에 직면하기도 했다. 공동어장 온도가 높아지면서 해녀들이 물길을 하다 다치거나 혹은 병을 얻는 일도 발생했다. 그러나

14) 1987.9.28.“제주지역 땅 투기 술렁”, 매일경제.

15) 1987.9.28.“제주지역 땅 투기 술렁”, 매일경제.

이 사건은 망각되었다. 또한, 탐동엔 1986년 12월 24일 매립면허 승인 이전에도 한 차례의 매립이 진행된 바 있다. 제주시는 임해관광단지과 해안순환도로의 개설을 위해 1976년 3월 22일 건설부에 매립면허 승인 신청을 한다. 1977년까지 2개년 계획에 따라 총면적 7천1백 평의 탐동 공유수면을 매립한다는 내용이었다.¹⁶⁾ 그러나 전체 공사는 1980년 5월에 끝났다. “이 과정에서 탐동의 땅값은 하늘 높게 치솟아 매립시공자와 제주시는 큰 이윤을 남겼다.”¹⁷⁾ 탐동 운동의 원인이 된 1987년 이후 탐동 공유수면 매립과 구별하여, 이를 1차 탐동 공유수면 매립이라고 부른다. 제한된 자료 분석이었지만, 1차 탐동 공유수면 매립에 반대하는 기록을 찾기 쉽지 않았다. 이런 관점에서 본다면 2차 탐동 공유수면 매립 이전, 매립 문제가 제주 전체의 문제로 부상한 적은 없었던 것으로 보인다.

민주화의 정치공간은 이점에서 중요하다. 민주화가 열어낸 정치공간이 없었다면 탐동 운동은 매우 달랐을 것이다. 1987년 민주화는 권위주의 정부 하에서 억압되었던 주민들의 불만과 요구를 표현하고 분출할 수 있는 정치기회구조를 확장했다. 비록 타협에 의한 민주화의 속성으로 인해 그 정치기회구조가 왜곡되고 제한되어 있었지만, 주민들의 불만과 요구를 집단행동으로 조직하는 데 필요한 일정 공간을 열어주었다. 동시에 한국 민주화는 아래로부터 강력한 운동사회를 만들어냈고, 이 운동사회는 표출된 주민들의 불만과 요구를 접합하여 기존 개발체제에 도전하는 동맹을 형성하는 매개가 되었다. 제주 전역에서 주민들의 불만과 요구가 분출되어 나온다고 하더라도, 이와 접합할 수 있는 운동사회가 발전되어 있지 않았다면 탐동 운동은 단지 분산된 주민운동의 하나로 기억될 수도 있었을 것이다. 게다가 탐동 운동은 “87년 6월 투쟁 이후 투쟁역량이 강화”된 당시 제주지역 민주단체들이 맞이한 첫 번째 생존권 투쟁이었다.¹⁸⁾

16) 매일경제, 1976.6.24., “제주시 임해관광단지 조성위해 공유수면 매립 착공”

17) 제주여민회, 앞의 책, 2007, 13쪽.

18) 제주여민회, 앞의 책, 2007, 13쪽.

2. 매립 소유권과 정부와 자본의 조작적 협력

일반적으로 국가의 공유수면 정책은 ‘관리’와 ‘매립’으로 양분되는데, 이 두 정책의 핵심적인 차이점은 공유수면이 상실되는가 아닌가이다. 공유수면 매립 관련 법령은 매립을 공유수면을 토지로 전환하여, 그에 소유권을 부여하는 활동으로 인식하고 있다. 이 소유권은 바로 매립자에게 할당되었다. 그 원형은 일본이 1923년 공포한 ‘조선공유수면매립 법령’에 있었다. 이 법령은 “매립면허를 받은 자가 준공인가를 받으면 즉시 그 토지에 대한 소유권을 취득”¹⁹⁾하도록 규정했다.²⁰⁾ 매립면허 발급은 국가의 역할이었다. 이로 인해 공유수면 매립 구조는 매우 중앙집중적인 형태를 띠게 되었고, 국가의 승인은 그 결정적 문제가 되었다. 1962년 이후 공유수면 관련 법령이 개정되면서 비록 계속 제한되어 오기는 했지만, 공유수면 매립자가 소유권을 취득하는 구조와 국가 중심 매립 승인 구조는 변경되지 않았다.

국가로 모든 권력이 집중된 군부권위주의체제에서 공유수면 매립은 재벌기업에 대한 특혜와 간척지 분양을 둘러싼 비리와 투기행태의 역사였다. 공유수면 매립은 1980년대 후반까지 이른바 ‘노다지’ 사업으로 알려져 있었다. 재개발 사업이나 토지형질 변경 사업에선 개발이익이 통상 투입된 사업비를 밑도는 데 반해, 공유수면 매립사업은 사업비의 5배 이상 개발이익이 생기는 것으로 알려졌다. 그러나 대자본이 공유수면 매립을 통해 막대한 이익을 독점하는 것에 대한 반대 여론이 1980년대 민주화 운동 성장과 함께 활성화되었다. 이와 함께 대단위 매립사업으로 해안 환경뿐만 아니라 지역주민의 삶을 파괴되는 문제에 대한 국내의 관심도 높아졌다. 연안 관리의 중요성을 강조해온 국제사회의 압력도 가중되었다. 이런 압력으로 인해 공유수면 매립 관련 법률이

19) 강동식·강영훈·황경수, 2009, 『일제강점기 제주지방 행정사』, 제주발전연구원, 217쪽.

20) 공유수면 ‘관리’ 법령이 아닌, ‘매립’ 법령이 한국 공유수면 제도의 원형을 이룬다는 점은 중요하다. 유지와 관리보다 매립 우위의 관점에서 공유수면을 바라보는 관점이 바로 여기에서 출발했다고 볼 수 있기 때문이다.

1986년 12월 31일 개정될 예정이었다. 해당 매립공사에 들어가는 총사업비에 상당하는 매립지만을 매립자가 소유하는 방식으로 공유수면의 소유권 취득 방식을 변경하는 내용이었다.

이런 제도 변경은 정부와 민간자본의 결탁을 통해 추진되던 공유수면 매립 방식에 일정한 위협이 되었고, 이에 정부는 법 개정 이전에 민간자본에 최대한의 이익을 보장해주고자 매립면허를 남발한다. 입법 예고가 1986년 8월 2일 있었는데, 정부는 그때부터 12월 30일까지 무려 13건의 공유수면 매립면허를 발급한다. 연간 매립면허 발급 횟수가 1982년 2건, 1984년 1건, 1986년 상반기 3건이었던 점에 비추어보면, 이는 정부가 매립업자들이 개정법의 적용을 받지 않도록 허가를 내준 것이라고 볼 수 있다. 탐동 매립면허도 이때 발급되는데, 그 면허권자는 제주해양개발과 범양건영이었다. 제주시는 1985년 1월 도시기본계획을 확정 발표한 바 있었는데, 그 안에 탐동 매립 계획은 없었다. 도시기본계획은 한 번 확정되면 5년간은 변경될 수 없도록 돼있었다. 그러나 어떤 이유때문인지, 1985년 5월 건설부가 두 차례에 걸쳐 도시기본계획 변경을 지시했다. 계획이 변경되자 범양건설과 제주해양개발은 매립 면허를 신청했고, 1986년 12월 24일 당시 5공화국 정부는 면허 신청 한 달 만에 승인한다. 더구나 당시 장병규 제주지사가 두 차례에 걸쳐 자연환경 보존 및 수산자원, 해양환경 보호 등을 이유로 건설부에 매립 반대 의견을 냈으나 무시됐다. 만약 1주일 뒤에 면허를 얻었다면, 두 회사는 신법에 따라 총사업비의 10%까지만 수익을 얻을 수 있었다. 추정치이기 때문에, 추정하는 이에 따라 다르지만, 어떤 이들은 범양건영과 제주해양개발이 이를 통해 약 15배 이상의 수익을 얻을 수 있게 되었다고 했다.²¹⁾

21) 한겨레, 1988.8.6., “건설부, 특정업체에 매립면허”

Ⅲ. 권리의 인정: 피해-보상

1960년대 후반부터 연안어장의 자원감소와 어장 침식, 황폐화 등으로 어촌계가 부실화되자,²²⁾ 국가는 1975년 수산업법 개정을 통해 제1종 공동어장의 어업권을 사실상 어촌계의 ‘총유(總有)’로 하는 규정을 도입했다. 기존 국가와 어촌계의 수직적 관계를 탈피해 어촌계의 자율적 기능을 활성화해, 어촌계 경영과 어장 문제를 해결하려는 발상이 도입된 것이다. 1975년부터 이루어진 시범적인 어업권 이양은 1981년을 거치며 대부분의 제1종 공동어장 어촌계에 적용되었다. 이 조치는 양면적이었다. 기본적으로는 공동관리자원의 속성을 지닌 공동어장의 운영에 자율성을 더욱더 보장하기 위한 방침이었지만, 단지 그것만은 아니었다. 이는 어업공동체를 하나의 경영단위로 파악하고, 그 성과에 대한 책임을 묻는 방식으로의 변화이기도 했다. 총유는 어촌계에 그 책임을 부과하는 소유의 감각을 발전시키기 위한 방법이었다. 이는 공동어장에 관한 어업공동체의 태도도 변화시켰다. 어촌계가 총유를 통해 공동어장 혹은 그 바다를 자신의 소유로 바라보는 심상이 자리 잡기 시작한 것이다. 탐동 운동 또한 이 맥락과 분리될 수 없다.

1. 피해 보상을 위한 운동

1962년 공유수면매립법은 공유수면 매립 시에 권리를 가진 자에게 끼친 손실을 보상하도록 요구하고 있고, 사업 시행 이전에 보상에 관한 내용을 당사자 간 협의하여 결정하도록 하고 있다. 이를 ‘선보상후착공의 보상원칙’²³⁾이라고 한다. 이 원칙은 “권리를 가진 자”와의 협상을 우선으로 보장하고 이를 방어하기 위한 원칙이었지만, 보상 문제에 발목

22) 강경민, 2016, 「제주도 마을어장 관리제도의 변천」, 『공동자원의 섬 제주1: 땅, 물, 바람』, 진인진, 2016, 398쪽.

23) 장학봉, 「어업손실보상제도의 발전행태 비교 연구」, 『해양정책연구』, 15(2), 2000, 3쪽.

잡히기 싫은 매립업자들은 자신들이 원하는 시기에 매립공사를 진행하고자 이 원칙을 어기는 경우가 많았다. 제주해양개발과 범양건영도 마찬가지였다. 건설부는 매립면허 승인 당시 선보상 후착공 조건을 제시했으나, 제주해양개발은 “권리를 가진 자”인 해녀와 탐동 횃집 운영자들과 보상 문제를 착공 단계까지도 해결하지 못했었다. 탐동 공유수면 매립공사는 1987년 7월 10일에 시작되었다. 어업권을 지닌 해녀들과 피해 보상 합의가 이루어진 것은 그 몇 주전인 6월 19일이었다. 그런데 영업권을 지닌 또 다른 피해집단이었던 횃집 운영자들과는 1987년 12월이 되어야 피해 보상 합의를 했다. 이미 착공이 시작된 이후에 보상이 이루어진 것이다. 횃집 운영자들은 1987년 8월부터 탐동 매립면허가 불법이라며, 그 면허 취소를 요구하는 투쟁을 전개했다. 그러나 1987년 12월 보상 합의를 했다. 그러자 다시 해녀들과 문제가 발생했다. 보상액에 대한 불만과 매립시공사인 범양건영이 약속한 피해 보상을 이행하지 않자, 그것이 직접적인 발단이 되어 1988년 3월 8일부터 삼도동잠수회가 피해 보상 계약 이행을 요구하는 농성에 돌입한 것이다.

1987년 12월 이루어진 보상 합의에서 횃집에 대한 영업 보상이 해녀들보다 훨씬 많이 책정된 것이 해녀들의 보상액에 대한 불만으로 나타났다. 공동어장 상실로 인한 피해가 더 큰 해녀들에 대한 보상이 더 적다고 느낀 것이다. 조성윤의 기록에 의하면, 1987년 6월 보상에서 해녀들은 각각 6백만 원을 받았던 반면, 횃집 주인들은 해녀보다 5배 이상 많은 3,500만 원을 받았다.²⁴⁾ 그러나 그것만은 아니었다. 범양건영이 “1987년 6월 19일의 합의각서를 무시하고 먹돌을 매립지 밖으로” 이동시키지 않고 공사를 진행해 어장 피해가 심각해진 것이다. 1988년 3월 8일 삼도동 해녀 43명은 “어민생계 보장하라”, “범양건영은 계약을 철저히 이행하라”는 구호를 외치며 농성을 시작했다. 탐동 공유수면 매립운동은 바로 이 해녀들의 집단 항의 농성으로부터 출발했다. 이후 ‘먹돌’은 해녀 투쟁의 상징이 되었다.²⁵⁾ 농성 과정 중, 매립면허 발급 자체

24) 조성윤, 앞의 글, 2010, 87-88쪽.

25) 조성윤, 앞의 글, 2010, 87쪽. ‘먹돌’ 관련 범양건영의 합의 불이행은 단지 운

가 불법이라는 인식이 확산되면서, 농성은 단순 보상이나 보장 문제를 넘어 면허취소와 불법매립공사 중단의 구호로까지 나아간다. 그러나 농성을 전개했던 해녀들은 1988년 4월 28일 계약 불이행에 따른 피해 보상 문제에 합의한다. 산지어촌계 해녀(삼도동, 건입동, 용담동)에게 추가로 2억 5천만 원의 보상을 해주는 각서를 받아낸 것이다.

1988년 6월 29일부터 용담동 해녀들의 또 다른 농성 투쟁이 발발한다. 탐동 공유수면 매립 과정에서 용담동 공동어장이 황폐해지고, 배양 중이던 전복, 소라, 자연산 해조류가 심각한 피해를 본 것이 발단이었다. 매립지로 흘러드는 하수가 매립지 밖으로 그대로 배출되어 용담동 공동어장을 오염시킨 것이다. 용담동 해녀들이 투쟁 중이던 9월, 용담동 해녀, 제주시내 민주단체 그리고 개발 문제로 고통을 받고 있던 또 다른 제주의 현장들인 한림, 서귀포, 조천·신촌, 성산 성산포 등의 지역주민들이 함께 <제주지역 주민주체 개발결정권 쟁취 공동 대책위원회>를 결성한다. “주민주체 개발결정권 쟁취”라는 하나의 구호로 연대가 확산하고, 해녀들의 투쟁도 계속되었지만, 범양건영은 용담동 공동어장 문제를 무시하고자 했다. 이 때문에 1988년 10월 15일 공동대책위원회 명의로 용담동 잠수회 6명과 어린이 3명이 함께 평민당 중앙당사 농성에 돌입한다. 여러 노력 끝에 범양건영과 해녀 사이에 1988년 11월 28일, 어장 피해 보상 문제가 타결된다. 9천9백9십만 원에 하수처리시설 미비에 대한 피해 보상에 합의한 것이다.²⁶⁾

2. 권리의 인정

탐동 이전에도 공유수면 매립은 있었지만, 별다른 피해 보상의 사례들이 발견되지 않는다. 항만이나 공항 혹은 공공용지를 위한 매립이었을 경우, 매립에 대한 국가의 보상은 사실상 어업권의 박탈이었음에도 제주에서 별도의 눈에 띄는 대응이 발견되지는 않았다. 직접적인 자료

동의 표면적인 요구였고, 실제 요구는 보상금에 대한 것이었다고 쓴 바 있다.
26) 제주여민회, 앞의 책, 2007, 13쪽

를 찾을 수는 없었으나, 1988년 9월 7일 《제주의 소리》 제8호에 실린 한림항 개발계획에 반대하는 한림 지역 해녀들의 투쟁 기록은 그 이유를 추론할 하나의 자료가 될 수 있을지도 모른다. 이 기록에 의하면, 당시 해녀들의 피해 보상에 대해 북제주군 등 관계 당국에선 국가배상에 대한 ‘선례’가 없다며 보상을 거부했다. 또한, 어업권을 내줄 때 보상을 안 받겠다는 각서를 받았다는 기록도 나온다. 만약 이와 같은 방식이 한림 지역에서만 이루어진 것이 아니라면, 최소한 당시까지 국가는 국책사업을 위한 매립 과정에서 연안공동체의 보상 권한을 강압적으로 박탈했다. 조성윤의 다음과 같은 언급은 이런 구조가 제주개발이 본격화되는 1970년대 이후 개발 사업의 기본 특성이었음을 보여준다. “70년대 이후 제주도에서는 중문관광단지 개발이라든가 신제주 개발 등 수많은 개발 사업이 진행되었는데, 대부분 주민들은 거의 보상을 받지 못한 채 집과 농토를 내놓고 쫓겨나고 있었다.”²⁷⁾

범양건영 또한 탐동 연안공동체와의 협의에 집중하지 않았고, 법이 정한 절차도 무시했다. 게다가 도당국과 범양건영은 권위적인 방법으로 보상 협상에 임하였고, 때론 해녀들을 고소하기도 했다. 보상금액을 일방적으로 책정하고, 이의 수용을 종용했다. 하지만 탐동에선 매립자와 연안공동체 사이엔 총 네 번의 보상이 이루어진다. 따라서 투쟁을 통해 협의 공간을 창출하고, 보상의 범위를 확장해 물적 피해에 대한 보상을 획득한 것은 중요하고 유의미한 성과였다. 이는 부분적으로 매립업자가 국가가 아닌 민간자본이었다는 점에서 협상의 압력에 국가보다 노출되기 쉬웠다는 점과 보다 결정적으로 민주화 국면에 이루어진 아래로부터의 연안공동체와 도민사회 압력의 결과로 보인다. 탐동 이전에 제주도민들이 자신의 권리를 박탈당하면서도 어떤 보상도 받지 못했다는 점에서 볼 때, 이런 피해 보상의 획득은 단지 피해 보상 그 이상이었다. 제주개발체제 내에 형식적으로 존재했지만 무시당하던 연안공동체의 권리를 보상의 형태로 인정받았기 때문이다. 만약 탐동 운동의 이런 성과가 없었다면, 탐동 운동 이후 나타난 개발 피해에 보상을 요구하는

27) 조성윤, 앞의 글, 2010, 88쪽.

다른 행동들은 나타날 수 없었거나 매우 나쁜 조건에 처했을 것이다.

3. 공동관리자원의 상실과 개발 동의의 확장

그러나 보상에 문제가 있었다. 하나는 연안 공동체의 피해 보상이 진 행되면서, 매립의 불법성을 주창하며 매립 반대를 요구하던 운동은 동 력을 상실했다.²⁸⁾ 연안 공동체의 생존권 보장 요구는 탐동 운동의 출발 점이었고, 다양한 집단과 개인들이 이 운동과 연대하는 공약요소였다. 그런데 보상 합의는 비록 제한적인 수준이나마 해당 갈등의 해소를 의 미했고, 이는 법적 차원에서 탐동 매립의 불법성은 남더라도, 매립에 대한 연안공동체의 ‘동의’로 해석할 수 있었다. 범양건영이 보상과 함께 동의서를 받았다는 점은 그래서 중요하다. 이는 피해 보상의 역설이었 다. 피해 공동체가 바로 그 피해를 발생시킨 제주개발체제의 연안매립 에 동의하는 집단으로 전환되는 역설이 발생하는 것이다. 피해 보상의 방법은 이후 탐동 이후 제주개발체제 안에 통합된다. 개발 피해에 대한 보상을 제공하는 것은 관련 갈등을 관리하는 효율적인 방법이었던 동 시에 제주개발체제에 대한 아래로부터의 동의와 참여를 확장하는 효과 를 발휘할 수 있었기 때문이다. 또한, 그 반대 과정도 나타나기 시작했 다. 개발 피해 보상을 목적으로 연안 개발을 유치하는 연안 공동체나 어촌계도 나타난 것이다. 제주지역 활동가인 라해문은 한 인터뷰에서 해양개발에 대한 보상으로 인해 연안공동체가 바다의 점유에 대한 권 리를 바다를 소유한 권리로 바라보는 심상을 발전시켰다고 비판한 바 있다.²⁹⁾ 이는 부분적으로 1981년부터 공동어장의 어업면허를 배타적으 로 소유하게 된 어촌계의 상황과 연결된 문제였다. 어촌계가 공동관리 자원인 공동어장을 처분할 권리를 지닌 주체로 나타난 것이다.

28) 제주대 탐대위는 해녀들의 피해 보상 합의에 반대했었다고 한다. 합의 이후엔 매립면허 발급 과정의 비리를 밝히기 어렵다는 견해 때문이었다(조성윤, 앞의 글, 2010, 90쪽).

29) 라해문·김진숙, 「지난 십 년에서 앞으로 천 년까지, 제주의 마을이야기를 듣다」, 『제주의 마을과 공동자원』, 최현·정영신·윤영일 엮음, 진인진, 2017, 244쪽.

연결되어 있지만 더 중요한 다른 문제는 제주개발체제와 연안공동체 사이에서 공동어장이 피해 보상을 통해 거래할 수 있는 대상으로 전환되었다는 의미이다. 로마법에선 어떤 부류의 물건은 소유의 대상이 되지 않는다고 보았는데, 그런 물건을 ‘Res Extra Commercium’(거래대상이 될 수 없는 것)이라고 불렀다. 그 유형 중 하나가 공동어장과 같이 공동체 전체에게 귀속되어 있는 자원을 가리키는 ‘레스 유니베르시타티스’(Res universitatis)였다.³⁰⁾ 바이크코바(O. Bychkova)는 이것이 엘리너 오스트롬이 말하는 공동관리자원의 로마법적 표현 혹은 그 등가물이라고 봤다.³¹⁾ 공동어장은 이 전통에서 본다면, 공동어장은 소유의 대상일 수 없기에, 거래할 수 없는 대상이었다. 거래대상이 될 수 없는 물건이 거래되면서, 계산할 수 없는 요소들은 배제되었다. 김홍식 씨는 탐동 일대가 “그전에는 밀물과 썰물의 변화도 알 수 있고 바닷가에서 걷기도 했는데 지금은 너무 인공적이어서 삭막하게 느껴진다고 아쉬워했다.”³²⁾ 그 자리엔 현재 탐동 해안로가 설치되어 있다. 탐동 해안로는 여전히 무더운 여름에 더위를 식히는 장소로 주목을 받고 있지만, 바다와 상호작용하는 과정은 과거와 달라졌다. 그래서일까, 제주대학교 김태일 교수는 매립 이후 탐동 풍경이 “죽음의 풍경”으로 변했다고 절망했다.³³⁾

단지 인간과 자연의 상호작용만 배제된 것은 아니다. 탐동 먹돌 해안은 모두 인공 방파제 밑으로 매립되었다. 먹돌은 단순한 돌이 아니라 해녀들과 연안공동체에겐 경제활동의 대상이자 문화 활동의 대상이었고, 먹돌 그 자체로 또 다른 연안 공동체인 생태계를 만들어나가는 중요한 일을 하는 또 다른 의미의 행위자였다. 먹돌과 함께 이루어지던

30) Rose, Carol M. “Romans, roads, and romantic creators: traditions of public property in the information age”, *Law and Contemporary Problems* 66, 2003, 89-110

31) Bychkova, Olga. “Categories of goods in economics and public choice literature as applied to heat and water utilities”, *Political theory and community building in Post-Soviet russia*, edited by Oleg Kharkhordin and Risto Alapuro, 2011, Routledge: London and New York, pp.68.

32) 디지털제주시문화대전, “김홍식 할아버지의 일생의례”, 검색일: 2018년 12월 15일

33) 김태일, 「제주지역에서의 선보전 후개발 현황과 적용원칙에 대한 고찰」, 『제주발전연구』 제14호, 2010, 83쪽.

다양한 종들의 생태계는 이제 황폐해지어 인공 해안 근처에선 찾아볼 수 없게 되었다. 문제는 우리가 이런 결과가 언제 어떻게 어떤 모습으로 우리에게 되돌아올지 알 수 없는 상황이란 점이다. 알 수 없기에 계산할 수도 없다. 우리는 그 변화 앞에 무방비로 노출된다. 차라리 태풍이나 해일로 인한 월파는 그 일부일 뿐이다. 이런 의미에서 탐동 운동의 상징이 ‘떡돌’이었다는 점은 의미 깊다.

IV. 권리의 확장: 개발이익 환수와 미완의 기획

1989년 1월 중순부터 탐동 운동의 국면이 전환한다. 삼도동 잠수회와 건입동 노인회가 탐동 매립으로 발생하는 개발이익의 환수를 요구하는 농성을 벌이면서이다. 1989년에도 매립의 불법성을 알려내면서, 매립 그 자체를 막아내려는 노력이 전개되지 않은 것은 아니다. 하지만, 운동의 중심 요구는 1989년 1월을 거치면서 매립 반대에서 개발이익 환수로 이동했다. 운동 조건 변화가 가장 큰 원인이었다. 1988년 7월부터 진행된 매립공사는 이미 원상회복이 불가능한 상태였다. 공사를 되돌릴 수도 없다고 판단한 주민운동과 도민사회의 선택은 개발이익 환수였다. ‘개발이익 환수’라는 담론 자체는 이미 1970년대 초반부터 이미 폭넓게 쓰이던 담론이었다. 그러나 이 담론은 민주화 이후 1988년부터 투기 억제와 개발이익의 공정 분배를 위한 대안으로 부상하여, 1989년엔 법으로 제도화되기까지 한다.³⁴⁾ 토지공개념 확대 도입을 목표로 만들어진 ‘개발이익환수법’이 국회를 통과한 것이다. 이 법안의 대상엔 공유수면도 포함되었다.³⁵⁾ 탐동 운동의 개발이익 환수 주장이 이를 직

34) “만성적이며 주기적인 토지투기와 개발이익 사유화로 인해 사회적 갈등과 경제적 모순”이 심화되는 현상을 막기 위해 이미 1967년부터 개발이익을 환수하기 위한 제도들이 존재해왔다. 1980년대 후반 토지투기 및 지가상승으로 인해 사회문제가 심화되자 개발부담금을 직접 환수하는 ‘개발이익환수에관한법률’이 제정되었다. 임운수, 「개발이익환수제도에 관한 연구」, 『법학연구』 21, 2006, 8쪽.

35) 1989.12.7. “토지공개념, 내년 3월 시행”, 경향신문.

접 인용하지 않는다 하더라도, 그 주장은 민주화 이후 열린 개발이익 환수의 국가 정치공간과 연결된 주장이었다.

제주해양개발의 위선적 태도는 국면 전환의 기폭제가 되었다. 제주해양개발은 1989년 1월 23일 매립공사의 개발이익금 전액을 제주사회의 복지를 위해 환원하겠다고 발표한다. 하지만 후속 조치가 취해지지 않았다. 이에 1989년 2월 21일 제주도 내 9개 단체가 ‘탐동개발이익환수 투쟁 도민대책위원회’(이하 도민대책위원회)를 결성하고, 공동대응에 나선다. 당시는 도민사회 역량을 분산시켰던 송악산 투쟁이 막 끝난 시점 이어서, 개발이익 환수는 도민사회의 중심 의제로 부상했다. 하지만 개발이익 환수를 요구하긴 했으나, 그 방안에 관한 구체적 대안이 도민사회에 있던 것은 아니었다. 또한, 환수 과정은 매립업자와의 타협을 전제하는 것이기에 탐동 운동엔 그 자체로 중대한 도전일 수밖에 없었다. 비록 조작이라고 하더라도, 구법에 따라 면허를 받은 매립업자의 개발이익을 환수하는 것은 그들과의 타협 없인 불가능했기 때문이다. 탐동 운동이 협상 전략으로 이동할 때, 그 결과는 이중적일 수밖에 없었다. 협상 전략은 제주개발체제의 헤게모니 안에 자신의 요구를 통합하는 계기가 될 수도 있지만, 통합을 위해선 보다 근본적이고 전환적인 기획을 포기하고 체제의 헤게모니를 인정하고 강화해야만 하기 때문이다.³⁶⁾

1. 권리의 근거: 레스 코뮤네스(Res Communes)

매립의 불법성은 매립으로부터 발생하는 이익을 지역사회로 환원해야 할 강력한 이유로 등장했다. 도민운동 단체들은 “도민의 재산이나 다름없는 공유수면이 특정 업자의 이익으로 독점되는 일은 없어야 한다”고 주장했다. 이 주장의 일차 근거는 1986년 12월 31일에 개정된 공유수면매립법이었다. 불법 매립이었기에, 면허가 부여된 이전 법이 아니라 개정법에 따라 개발이익을 지역사회가 환수할 수 있다고 본 것

36) Agnes S. Ku, “Hegemonic construction, negotiation and displacement”, *International journal of cultural studies* 4(3), 2001, 263쪽.

이다. 하지만 이 주장엔 또 다른 권리 주장이 녹아 있었다. 공유수면 그 자체를 “도민의 재산”이라고 보는 주장이었다. 하지만 법적 근거는 없는 발언이었다. 왜냐하면, 공유수면 매립에 관한 법률은 “공유수면에 관하여 권리를 가진 자”에 대한 손실 보상을 하도록 요구하고 있지만, 이때 권리자는 공유수면을 직접 이용하는 어업권자와 영업권자 등만을 포괄하기 때문이다. 따라서 운동단체들은 법권리와는 다른 의미에서 공유수면에 대한 전체 도민의 권리를 주장한 것이라고 보인다. 진 L. 코헨과 앤드루 아라토의 지적처럼, 근대 권리가 법의 실정화를 전제로 하지만, 권리가 실정법으로 축소될 수는 없다.³⁷⁾ 이 권리는 제주 도민사회 안에 내재하는 관습적인 규범이자 문화 혹은 하나의 상식으로부터 나온 것이다.

현대적 관점에서 돌아본다면, 당시 권리 주장의 근거는 로마법에 나와 있는 ‘레스 코뮤네스’(Res communes)에 근거한 것이었다. 에밀 뒤르켐은 이를 다음과 같이 설명한 바 있다. “만인에게 속해 있고 본성상 어떤 전유에서도 벗어나 있는 것이기 때문에 누구에게도 속하지 않는 물건”³⁸⁾이라고 말이다. 바다와 바닷가는 이런 레스 코뮤네스의 대표적인 한 유형이었다. 탐동 연안은 모두에게 속해 있기에, 그 자체로 누구의 것도 될 수 없어 ‘거래할 수 없는 것’(res extra commercium)으로 남아 있어야 했다. 하지만 국가와 자본은 바로 이 레스 코뮤네스를 소유하여 거래 할 수 있는 대상으로 만들기 위해 매립하여 토지로 전환한 것이었다. 도민사회가 반복해서 탐동 공유수면 매립을 ‘약탈’이라고 비판한 이유는, 매립이 바로 모두에게 속해 있는 것을 특정한 개인의 것으로 만들기 때문이었다. 따라서 개발이익의 환수는 단지 피해 보상이 아니라 상실된 도민 재산을 되찾는 것으로 해석되었다. 이때 중대한 전환이 일어났다. 왜냐하면, 이 주장은 사실상 매립과 함께 ‘레스 코뮤네스’로서 공유수면이 소멸했다고 하더라도, 그 공유수면을 매립해 발생한

37) 진 L. 코헨&앤드루 아라토, 『시민사회와 정치이론2』, 박형신·이혜경 옮김, 한길사, 2013, 93쪽.

38) 에밀 뒤르켐, 『직업윤리와 시민도덕』, 권기도 옮김, 새물결, 1988, 221쪽.

토지 또한 레스 코뮤네스로 유지되어야 한다고 주장한 것이기 때문이다. 이는 현재까지도 계속되고 있는 공유수면 매립 법령의 기본 구조를 뒤흔드는 제안이었다. 매립자의 사적 소유권을 인정하는 법령과 달리 도민사회는 모두의 것은 그 물리적 속성이 전환된다고 하여도 모두의 것으로 남아야 한다는 원칙을 제안했기 때문이다.

2. 합의: 병문천과 개발을 통한 환원

형식적으로라도 개발이익을 도민사회에 환원하겠다고 밝힌 제주해양개발과 달리, 범양건설은 개발이익 환수에 계속 저항했다. 당시 범양건설 회장의 다음과 같은 1989년 국회 국정감사장 발언은 이를 잘 보여준다. “(개발이익 제주 일부 환원은) 절대로 받아들일 수 없다. 제주에서 번 돈은 제주에서만 쓰고, 강원도에서 번 돈은 강원도에서만 쓰라는 법이 있는가.”³⁹⁾ 하지만 주민운동과 도민사회의 압력, 그리고 도시설계 승인 연기라는 제주시의회의 압력으로 범양건설은 공사가 끝나면 분양결과 나올 이익 중 일부를 제주도 주민들에게 환원하거나 혹은 제주도 주민들이 요구하는 필요 사업을 지원하겠다는 방식으로 태도를 바꾸었다.

그런데 문제가 발생했다. 도민운동을 배제한 채 당시 도지사와 범양건설 회장이 환수 방법을 단독합의한 것이다. 그 내용은 ‘병문천’ 복개 공사를 범양건설이 지원하는 것이었다. 단독합의는 큰 물의를 일으켰다. 밀실합의란 것이다. 도민대책위원회는 곧바로 도지사 규탄 성명서를 발표하고, 단독합의 무효화를 선언했다. 이 과정에서 1989년 11월 19일 탐동 문제 해결을 위한 제주 각계의 대표들이 <탐동문제해결 범도민회> (이하 범도민회)를 결성했다. 이후 범도민회는 1990년 제주시, 범양건설 등과 탐동 문제 해결이란 이름 아래 타협의 대표 역할을 맡는다. 1990년 2월 17일 범도민회 5인 대표와 범양건설, 제주시 사이에 3자 간 잠정합의안이 도출된다. 합의 내용은 범양건설이 “병문천 2.3km를 복개하

39) 한겨레21, 2018.3.12., “제주는 제2의 강남이다”

여 제주시에 기부체납하고 탐동매립지 1천 평의 가격에 상당하는 20억 원을 장학기금으로 제주시에 출연한다”는 것이었다.⁴⁰⁾ 그러나 이 3자 잠정합의안은 범도민회 공동대표회의에서 거부되었다. 범도민회는 이후 장학기금을 40억 원으로 증액하고, 병문천 복개의 이행보증을 위해 탐동 매립지의 일정 면적을 제주시 명의로 임시등기할 것을 요구했다.⁴¹⁾ 그러나 범양건영은 이를 거부했다. 이에 범도민회를 비롯한 관련 당사자들과 경실련이 결합하여, 탐동 공유수면 매립의 불법성을 알려나가면서 그 무효성을 확인하기 위한 행정 소송 등을 제기하기도 했다.

병문천 복개에 대한 이행보증이 이루어지지 않으면서, 탐동 문제 해결은 답보 상태에 빠졌다. 동시에 도민사회도 탐동 문제를 집중적으로 다룰 수 없는 조건이었다. 하나는 지역 현안이 탐동 문제에서 제주개발 특별법 문제로 이동하기 시작한 것이다. 다른 하나는 합의 이후 범도민회 발생한 심한 내부 분열 때문이었다. 합의 내용을 둘러싼 이견들은 끝내 도민회의 활력을 떨어뜨렸고, 나중에 범도민회는 매우 축소된 상태로 남게 되었다.⁴²⁾ 그 과정 중에 제주시의회는 건설부에 매립준공검사의 유보를 요청했다. “이렇게 되자 제주시는 사업시행자를 설득한 끝에 매립지 1,400여 평에 대한 근저당설정을 받아내게 되었으며,” 1991년 6월 제주시는 탐동 공유수면 매립지에 대하여 새로운 도시설계 지구로 공고하고, 제주시 의회에서 승인을 받았다. 이 과정에서 제주시는 애초 면허 발급조건에서 제한했던 건축물의 고도제한을 완화해주었다.⁴³⁾ 1991년 12월, 결국 준공검사가 이루어져 탐동 매립은 종결된다.

1993년 범양건영은 병문천 복개공사를 착공했다. “당시 제주시는 병문천을 복개할 경우 도심 교통흐름이 원활해지고 주차공간도 대폭 확보할 수 있다는 분석에 따라” 범양건영과 이를 합의한 것이었다. 하지만 범양건영은 병문천 복개도 성실히 진행하지 않았다. “매립지 분양이 지

40) 부만근, 『제주지역개발사』, 제주연구원, 2012, 409쪽.

41) 부만근, 위의 책, 2012, 409쪽.

42) 조성윤, 앞의 글, 2010, 101쪽.

43) 한겨레, 1991.3.5., “제주 ‘탐동’매립 6년째 줄다리기”

연되고 있어 개발이익이 별로 발생하지 않은 데다 기업 자금사정도 악화됐다”는 것이 범양건영의 계속된 입장이었다.⁴⁴⁾ 더 큰 문제는 따로 있었다. 당시 탐동 운동에 깊이 개입했던 인사인 양시경은 한 기고문에서 다음과 같이 주장했다. “병문천 복개에 따른 자연재난, 환경오염, 생태계 파괴, 도심 과밀화 현상은 고려치 않은 채 단순히 일부 지역에 국한된 도시교통문제에만 염두를 두고 무리하게 사업을 추진하고 있어 새로운 불씨를 야기시킬 수 있다.”⁴⁵⁾ 공유수면 매립으로 발생한 이익을 도시개발로 되돌리는 이런 순환은 개발이익 환수를 사실상 개발의 확대 재생산을 통한 개발이익의 재분배로 귀결시켜버리면서, 제주개발체제를 강화했다. 도민의 필요 충족을 위한 자원 확보 요구가 개발 패러다임 내에서 규정되면서, 제주시의 도시 확장을 위한 개발 계획 안으로 개발 이익 환수가 통합되어 버린 것이다. 이는 제주개발체제가 지속해온 자연의 파괴를 통한 도시 확장을 반복하는 것이었던 동시에 도시에 대한 물질적 의존이 강화된 주민과 도민의 필요를 충족한다는 이유로 공유수면 매립 등의 행위를 정당화하는 민주화 이후 제주도 도시확장계획과 전략의 원형이 되었다. 제주시의 입장에서 공유수면은 도시의 확장을 위해 언제든지 거래될 수 있는 잠재적인 도시재정의 원천이 되었다.

3. 미완의 기획: 공동자원 운영의 대안 자치 모형

범양건영은 매립지의 일부 가격에 상당하는 돈을 지급하겠다고 했지만, 당시 개발이익 환수 요구에서 도민사회가 원했던 핵심적인 방식은 돈이 아닌 ‘땅’으로의 환수였다. 1989년 제주대학교 교수 72명이 “도민들에게 정말 필요한 것은 돈이나 몇 채의 건물이나 다리보다 땅이다”라고 주장하는 성명을 발표했다.⁴⁶⁾ 도민대책위 공동대표를 맡았던 당시

44) 경향신문, 2001.6.25., “제주 병문천 복개 언제 끝나나”

45) 제주투데이, 2017.1.25., “1990년, 도민이 바랐던 ‘원착’, 2017년의 ‘원착’은 어디에?”

46) 월간 제주인, 1989년 8월호, “탐동개발이익 제주사회 환원 촉구한다”, 108쪽.

양영수 신부도 매립자가 개발비용 10%를 뺐, 나머지를 땅으로 모두 지역에 환원해야 한다고 주장한 바 있다. 화폐로 보상을 받을 경우, 그 관리의 문제뿐만 아니라 용도도 문제가 되기 때문에, 땅으로 받아 그 공간을 도민을 위한 공간이자 매립으로 바다를 잃은 해녀들의 생활도 뒷받침하는 공간으로 활용하자는 제안이었다.⁴⁷⁾ 물론 여기엔 현금에 관한 공포와 분배와 관리라는 현실적 문제가 반영되어 있었다. 이는 퍼거슨의 말처럼, “금전을 매개로 한 관계를 사회적·도덕적 연대의 대처점”⁴⁸⁾으로 바라보는 시각이 전제된 것일지도 모른다. 또한 현금 보상의 문제점을 연안공동체에서 직접 확인한 이후이기도 했다. 하지만 단지 현금 보상에 대한 불안 때문만은 아니었다. 바다가 도민 공동의 재산이었으니, 그 바다를 메워 만든 토지 또한 도민 공동의 재산으로 지속해야 한다는 요구가 있었던 것이다.

이를 위해 개발이익을 다루는 ‘관리위원회’가 제주해양개발 대표의 제안으로 구성된 적이 있었다. 제주해양개발은 반대운동이 거세어지자, 자신에게 돌아올 이익 전체를 제주도민에게 내어놓겠다고 밝혔다. 그러면서 이를 위해 학생, 해녀, 종교계, 법조계, 학계, 언론계 대표로 구성된 관리위원회에 모든 재산권을 위임하겠다고 말하였고, 이에 따라 잠정적인 관리위원회가 구성되었다. 그러나 그는 권한을 위임하지 않았고, 결국 관리위원회는 해산했다.⁴⁹⁾ 만약 개발이익 환수가 병문천 복개로 귀결되지 않고, 관리위원회가 그 매립지에 관한 책임을 위임받게 되었다면, 탐동 운동은 도민공동의 자원을 도민과 주민에게 되돌리는 새로운 실험을 전개했을지도 모른다. 그러나 조건이 확보 안 되면서, 탐동 운동은 매립지의 대안 운영 기획과 모형을 상상할 계기 자체를 갖지 못했다. 또한 만약 현실화되었다고 해도 문제는 있었다. 당시 담론에선 환원 받은 땅을 도민들을 위한 쾌적한 휴식공간과 생활공간 그리고 당시에도

47) 월간 제주인, 1989년 8월호, “환원은 돈이 아닌 땅으로: 양영수 신부 인터뷰”, 119쪽.

48) 제임스 퍼거슨, 『분배정치: 시대의』, 조문영 옮김, 여문책, 2017, 15쪽.

49) 조성윤, 앞의 글, 2010, 94쪽.

심각한 문제로 부상한 교통문제 해결을 위한 공간으로 활용할 것을 제안하는 것 외에 구체적인 언급들을 찾아볼 수 없다. 또 다른 방식의 도시개발이었고, 이는 제주시의 도시개발계획과 크게 다르지 않았다.

V. 권리의 창안: 주민주체 개발결정권

1988년 주민생존권 쟁취를 외치며 한림 잠수회, 서귀잠수회, 용담잠수회, 도두잠수회, 신촌개발저지공대위 등을 중심으로 주민운동이 발생했다. 탐동 운동은 다른 장소의 주민들과 만나기 시작했다. 도민사회는 다양한 주민운동의 현장을 종합하는 구호로 ‘주민주체 개발결정권’을 내걸고, 1988년 8월 19일 ‘제주지역 주민주체개발결정권 쟁취 공동대책위원회’를 조직했다. 공동대책위는 공동결의문에서 “제주개발은 누구를 위한 것인가?”라고 물으면서, 개발로 인해 발생하는 주민 문제 해결의 원칙으로 “주민주체”의 원리를 제안했다. 탐동 운동을 평가하는 한 문서에서 제주 여민회 편집부도 이런 원칙을 다시 확인하고 있다. “개발의 주체는 지역주민이어야 한다”는 것이다.

1. 주민과 도민: 연대와 분화

‘주민주체’라는 이 표현엔 판단과 결정의 주체로서 주민의 존재에 대한 긍정이 들어 있었다. “제주지역 주민주체 개발결정권 쟁취 공동대책위원회” 결성식이 예고되어 있던 1988년 8월 19일, 집회에 참여하려는 주민들에게 경찰과 공무원은 “빨갱이”라고 위협하며, 집요한 방해 공작을 벌였다.⁵⁰⁾ 국가 입장에서 주민의 결집은 언제나 불온한 현상이었고, 그에 따라 반공주의에 기초한 군사적 상황 정의 안에서만 주민을 이해했다. 이 상황 정의 안에서 국가가 모든 판단과 결정의 유일한 주체로

50) 제주민주화운동사료연구소, 앞의 책, 2016, 10쪽.

남고, 주민은 단지 통치의 대상으로만 존재해야 했다. 혹은 문제를 제기하는 주민은 자신만 알거나 더 많은 보상을 노린 이기적인 존재로 취급당하기 일쑤였다. 그러나 주민주체의 원리는 다른 유형의 주민 등장을 선언했다. 자신의 장소에서 자신의 문제를 독립적으로 판단하고 결정하는 주민이었다. 이런 점에서 제주에서 민주화 이후 주민운동은 현대 '주민'의 형성 과정이기도 했다.

탐동 주민운동은 이런 관점에서 보면 민주화 이후 형성되고 있던 '주민'과 '도민'의 연대와 분화가 동시에 발생한 운동이었다. 주민은 도민과 달리 특정 장소와 결합한 존재로서, 전체사회가 아닌 장소 기반 공동체와 일차적인 관계를 맺는 존재들이다. 공유수면 매립은 일차적으로 특정 장소의 문제였고, 이는 해당 장소를 공동관리자원으로 활용해온 연안공동체의 문제였다. 따라서 주민 주체의 등장과 능동화는 구체적인 장소의 문제로 나타났다. 운동단체들의 연대는 구체적인 장소의 주민 문제 해결을 위한 지원과 협력, 연대의 성격이 강했다. 탐동 문제를 일차적으로 "주민생존권 쟁취 투쟁"의 차원에서 파악하였던 당시 기록들은 이를 잘 보여준다. 도민사회와 주민운동의 결합은 그러나 각 장소 기반 투쟁을 고립시키지 않고, 통합하는 기표와 전략을 창출하는 조건이 됐다. 도민사회는 장소성은 약했지만, 다원적인 장소들의 요구를 통합하여 이를 정치화하는 역량을 보유하고 있었기 때문이다. 주민생존권 쟁취는 도민사회를 거쳐, 주민주체 개발결정의 권리라는 민주적 권리 창안을 위한 정치투쟁이 되었다. 이는 민주화운동이 민주화 이후 국면에서 지역주민운동과 만나 더욱 확장된 권리 창안으로 나간 경로라고 볼 수 있다.

그러나 도민사회의 등장은 주민운동과는 독자적인 층위에서 공유수면 매립 문제를 정의할 수 있는 담론과 주체의 발전을 가져왔다. 이때 도민운동은 주민운동과 분리될 수 있었을 뿐만 아니라 갈등관계를 형성할 수도 있었다. 도민운동은 민주화운동의 연속선상에 위치했고, 운동을 전체 민중의 역사 속에서 총체적으로 파악하는 이념 경향이 강했다. 주민운동과의 연대 또한 전체 변혁운동이나 민주화운동의 발전을

위한 도구적 단계로 인식하기도 했고, 그에 따라 주민운동을 자신의 하위 단위로 보는 경향도 내재하고 있었다.⁵¹⁾ 이런 두 주체의 동시적 형성 과정에서 발생한 문제는 주민과 도민의 전망을 조정하는 문제였다.

주민들은 단기적인 관점에서 생존과 생활의 문제를 해결하는 경향이 강했고, 그에 반해 도민은 상대적으로 장기적이고 총체적인 지역사회의 전망 하에서 공유수면 매립 반대 운동에 참여했다. 하지만 도민사회는 의제 중심으로 움직이며, 다른 의제가 발생하면 기존 의제를 다루는 데 한계가 있었다. 일상의 장소가 박탈될 위기는 불안과 빈곤에 대한 위협을 만들어내고, 이에 일상으로 돌아가려는 강한 압력을 발생시킨다. 하지만 도민사회는 그 정의상 동료시민의 일상 문제를 의제로 만들 수는 있지만, 그 자체가 일상을 살아가는 이들의 사회는 아니었다. 이는 공유수면과 관계하는 두 집단의 차이와도 연결되어 있었다. 두 집단 모두 ‘우리’의 바다라고 말했지만, 주민에겐 공동관리자원으로서의 바다였다면, 도민에겐 레스 코뮤네스로서의 바다였다. 주민운동은 도민사회를 발전시킨 계기이기도 했지만, 주민운동의 이탈로 도민사회는 동력을 상실하기도 했다. 이 분화는 결국 조정되지 못했다. 하지만 개발 문제를 둘러싼 주민과 도민 사이의 상호조정 문제는 그 이후 매우 중요한 문제가 되었다. 왜냐하면 제주개발체제 안으로 주민참여가 통합되면서, 주민과 도민사회의 갈등 관계가 본격화되기 때문이다. 2000년 초부터 진행된 송악산 개발을 둘러싸고 벌어진 지역 주민과 도민 사회의 대립은 그 중요한 예이며,⁵²⁾ 2018년 비자림로 도로 확장 공사에서 마주친 주민과 도민의 대립은 이 문제가 제주개발체제의 중요 문제임을 다시 보여준다.

51) 조성윤·문형만, 「지역 주민 운동의 논리와 근대화 이데올로기: 제주도 송악산 군사기지 설치 반대 운동을 중심으로」, 『현상과 인식』 29(4), 2005, 19쪽.

52) 조성윤·문형만, 앞의 글, 2005, 21쪽.

2. 제주개발체제로의 통합

또 다른 문제가 있었다. 주민주체의 원리는 개발 결정을 위한 권리였다. 당시 핵심 구호가 “개발권을 도민에게”였다는 점은 이를 분명하게 보여준다. 주민주체의 원리는 단지 개발 판단과 결정의 주체로서 주민을 내세운 것이 아니라, 외부에서 무엇보다 국가에 의해 제주에 부과되는 개발에 저항하는 담론으로 등장한 것이었다. 여기엔 육지의 차별로부터 제주를 벗어나게 하려는 인식과 심리가 매우 중요한 역할을 했다.⁵³⁾ 기간 제주개발의 역사가 지역주민을 위한 개발이 아닌 오히려 “관과 육지재벌 간의 결탁”⁵⁴⁾에 의한 개발이익의 도외 유출 역사라는 운동단체들의 역사 인식은 그 핵심이었다. 이런 인식엔 물질적 근거가 있었다. 국가와 지방정부의 무관심과 배제의 구조 속에 지역 발전 문제는 오랫동안 방치되었으며, 그 결과 주민들은 낙후된 생활환경과 불안정한 혹은 정체된 경제구조 속에 놓여 있었다. 이런 불만 속에서 개발은 기간 진행되어온 ‘무시’에 대한 인정투쟁이자 지역 경제 발전에 대한 열망의 동시적인 표현이었다.

이런 점에서 주민주체의 원리는 외부에서 부과된 제주개발을 비판하며 주민을 동원하고 방어하는 데 유용한 담론이었지만, 제주 내부의 자생 개발을 비판하는 담론으로 작동하기 힘든 구조를 지니고 있었다. “누가 주체가 되어, 무엇을 목적으로, 어떻게 개발할 것인가?”⁵⁵⁾라는 질문에 주민주체의 원리는 너무나도 쉽게 주민의 이익 옹호를 이유로 개발을 허용할 수 있다. 이는 당시 지역주민들의 가장 큰 불만이 “관광개발사업에서 소외되고 개발의 이익이 자신들에게 돌아오지 않는 것에서 출발”했다는 점 때문에 더욱 그렇다. “만약 개발업자가 개발의 대가로 일정한 돈을 지불하거나 그밖에 다른 타협책을 제시”⁵⁶⁾한다면, 개발은

53) 육지의 차별로부터 오는 제주의 사회심리적 조건에 대한 지적은 이 글을 함께 읽고 토론해준 정영신, 고희숙 두 선생님께서 지적해주신 내용이다.

54) 1988년 제주지역주민주체개발결정권쟁취공동대책위원회 공동결의문

55) 제주여민회, 앞의 책, 2007, 11쪽.

56) 조성윤, 「관광개발과 지역주민운동: 제주 종합사격장 건설반대운동의 사례분석

이루어질 가능성이 컸다. 제주개발체제는 헤게모니의 확장을 위해 주민 주체 개발결정권 안에 들어 있던 이와 같은 요구를 능동적으로 통합하는 방향으로 움직였다. 주민주체의 원리를 개발이익 재분배의 요구로 변형하여, 아래로부터의 능동성을 체제 안으로 투입하고자 한 것이다.

민주화 이후 등장한 주민운동과 도민사회의 성장, 그리고 기간 축적되어온 제주개발 구조에 대한 불만과 비판 지형으로 인해, 권위주의하에서 형성된 주민 배제와 무시의 개발 구조를 그대로 반복할 수 없는 지형이 발생했다. 이는 특히 1989년부터 1992년까지 <제주도개발특별조치법>의 입법과 실행을 둘러싼 강력한 저항으로 표현되었다. 아래로부터의 동의를 얻는 안정적인 제주개발체제를 만들기 위해선, 주민주체 개발결정의 요구 일부를 변형 통합해야만 했다. 그 예의 하나가 1990년 4월 당시 노태우 대통령이 제주개발은 제주도민에 의해, 제주도민을 위해 이뤄져야 하고, 도지사가 모든 권한과 책임을 지고 개발해 나갈 수 있도록 특별법을 제정하거나 현행법을 개정하도록 하라고 지시한 사례이다. 이 발언은 이중적이다. 왜냐하면, 이 발언이후 제주도에만 국한된 개발특별법 제정 경로가 부상하였기 때문이다. 그러나 막상 제주도개발 특별법엔 도민 주체의 개발이란 항목이 누락됐다. 이 항목이 누락되자, 강력한 반대가 일어났다.⁵⁷⁾ 이는 제주개발체제가 주민주체의 원리를 활용하는 전형을 보여준다.

1990년대 초반을 경유하면서 제주개발체제는 일부 변형된다. 그 방법은 두 경로였다. 하나는 주민주체 개발결정권에 존재하는 일부 요소를 제주개발 프로젝트 안으로 통합하는 것이었다. 제2차 제주도 종합개발계획이 대표적인데, “주민들의 격렬한 저항으로 법안의 이념과 기본 구상에서는 주민이 주체가 되고, 개발과 보전을 조화시키며, 산업 및 지역 간 균형 발전을 강조하면서 개발이익의 지역환원”을 포함했다.⁵⁸⁾

), 『제주도연구』 제15집, 1998, 247쪽.

57) 오정준, 「제주도 지역개발의 변화 양상에 관한 연구」, 『지리학연구』 37(2), 2003, 147쪽.

58) 양수남, 「제주도의 난개발 실태와 녹색의 대안」, 『환경과 생명』, 2003, 206쪽.

이는 주민주체 개발결정권의 표현과 일부 내용을 그 안에 통합한 것으로, 아래로부터의 저항의 결과란 점에서 중요한 전진이었다. 이로 인해 제주개발체제의 양식은 변화의 계기를 그 안에 내포하게 되었다. 하지만 전체 개발계획의 구조는 여전히 국가와 자본에 의한 과거의 개발 방식과 크게 다르지 않았다. 오히려 주민 주체의 원리와 개발이익의 지역환원이란 문제설정은 국가와 대자본의 개발 방식을 유지하면서, 주민 곧 “돈 없는 사람들이 개발에 참여”할 수 있는 방식⁵⁹⁾을 여는 방법으로 개발체제의 하부구조를 확장하고자 했다. 2003년 산방산 케이블카 공사를 추진했던 사례리 주민들처럼, 주민이 주도하여 개발계획을 발표하고, 자본을 끌어들이는 방식도 나타난다. 이 두 요소의 통합은 도지사의 권한이 강화되는 도정부의 자율성과 책임성을 확장하는 형태로 귀결되었다. 중앙정부는 주민주체의 원리를 도정부의 주도로 재구성해 냈고, 형식상으론 그 뒤로 물러나는 변화를 만들어내하고자 했다.⁶⁰⁾ 확장된 하부구조는 현 제주개발체제의 강력한 토대가 되었다. 그래서 이상철은 도정부와 주민에게 권한을 약간 더 부여하는 개발방식의 변화만 존재할 뿐, 개발전략의 근본적인 변화는 없었다고 비판한 바 있다.⁶¹⁾

또 다른 경로의 하나는 인적 통합이었다. 민주화운동과 그 이후 시민운동 및 주민운동의 인사들 특히 학생운동권 출신 인사들은 민주화 이후 열린 정치공간에서 지역 기성 정당체계 안으로 통합되거나, 제주지역 통치체계의 다양한 위치를 활용할 수 있는 지위를 획득했다. 당시 도민사회 일부 혹은 민주화운동 일부 집단은 개발 때문에 추방당하고 핍박받는 인민의 생계와 생활보장에 대한 문제에 대해선 민감하였지만, 개발 그 자체의 필요성을 인정하거나 혹은 개발이 제기하는 문제에 대해선 현재처럼 민감하지 않았다. 무엇보다 민주화운동은 개발주의에 저항한 운동은 아니었기 때문이다. 하지만 통합은 포획과 달라 이 과정을 통해 제주개발체계 안에 일정한 이질성과 다른 가능성의 공간이 확대

59) 시사저널, 1991.10.24. “개발 특별법에 제주 民火山 폭발”

60) 이상철, 앞의 글, 1995, 83쪽.

61) 이상철, 앞의 글, 1997, 203쪽.

됐다. 그러나 통합은 동시에 배제이기도 했다. 주민주체 개발결정론에 내재하여 있던 자본과는 다른 방식으로 주민과 장소를 결합하며, 그에 기초해 지역의 발전을 모색하는 근본적인 대안 발전의 시각은 외부로 배제되었다.

Ⅵ. 나가며 : 운동의 유산과 새로운 상속의 방법

탐동 운동은 제주개발체제 내부에 형식적으로 존재하던 권리의 인정을 요구하거나, 혹은 등장하고 있던 대안제도를 활용하여 이를 재구성하는 방식으로 권리를 확장하는 투쟁을 전개했다. 이전에 없던 “주민주체 개발결정권”을 요구하였던 투쟁 또한 기존 체제 내부에 존재하는 자원들과 분리된 것이 아니라, 그 자원의 배치와 위계를 다른 방향으로 조직하기 위한 권리였다. 이는 기본적으로 제주개발체제의 제한된 헤게모니(limited hegemony)를 확장하는 투쟁이었고, 민주화 이후 분출되는 아래로부터의 능동성을 통합해야 할 필요에 직면했던 제주개발체제는 이를 내부화하기 위해 투쟁을 통제하거나 변형하고자 했다. 제주개발체제의 개방 정도는 매우 낮았으나, 탐동 갈등의 사회화가 강화되고 대규모 동원이 진행되면서 운동과 타협해야만 하는 국면에 직면했다. 운동 또한 제주개발체제의 압력으로 운동의 요구를 완전하게 충족될 수 없었으나, 이 과정에서 일부 요구는 인정을 받았다. 제주개발체제는 기존 질서를 유지할 수 있는 범위 내에서 탐동 운동이 제기하는 일부 요소들을 그 안에 자신의 방식으로 통합하여, 헤게모니를 확장하는 방식으로 민주화 이후 민주주의 국면에 적응했다. 헤게모니를 근본적으로 위협할 수 있는 요구는 제주개발체제 밖으로 배제했다. 비록 도식적이지만, 탐동 운동과 제주개발체제의 상호작용을 표로 정리하면 다음과 같다.

탐동 운동의 도전		제주개발체제의 대응	
도전범주	핵심 요구	통합	배제
권리의 인정	피해 보상	-무시되고 있던 연안 공동체의 권리 인정 -[피해-보상]을 통한 개발체제의 동의와 참여 -공동관리자원의 거래할 수 있는 대상으로의 전환	-공동관리자원의 지속 -계산될 수 없는 대상들과의 관계 지속
권리의 확장	개발이익 환수	-또 다른 개발을 통한 개발이익의 환원 -도시확장과 개발체제의 융합 -시민사회와의 타협	-레스 코뮤네스의 유지와 그 대안 운영의 권리 -거래할 수 없는 대상의 사회적 상속 유지
권리의 창안	주민주체 개발 결정권	-주민주체 원리의 개발체제 내부로의 통합: 개발이익의 사후적 재분배 -도지사의 권한 강화를 기본으로 하는 지방정부 주도성 -중소규모 자본의 도민 개발 체제를 하위체계로 통합	-주민과 장소의 결합을 통한 대안 발전의 요구 -주민과 도민의 상호조정 -공동의 삶을 위한 공동의 부

운동에서 무시되고 배제된 요구들은 제주개발체제의 헤게모니를 확장하기 위해 운동이 동원하였던 담론적 근거 그 자체와 직접 연결된 요구들이었다. 연안 공동체는 공동관리자원으로서 공동어장이 부여하는 법 제도를 통해 자신을 정당화하였고, 공동어장과 맺어온 역사적 관계와 그 자원이 자신들의 삶에서 차지하는 물질성과 의미를 통해 이를 강화했다. 도민사회는 부상하는 대안제도였지만, 아직 실현된 적이 없던 개발이익 환수제도를 활용하기 위해 탐동 연안을 도민 모두에게 속해 있는 자원으로 규정했다. 레스 코뮤네스의 담론이 직접 등장하지는 않았지만, 관습과 일상생활 도덕 및 상식 안에 내재해 있던 레스 코뮤네스의 요소가 등장한 것이었다. 공동관리자원과 레스 코뮤네스는 모두 현대 담론 안에서 공동자원(communs)으로 유형화할 수 있는 담론들이다. 비록 자신의 잠재성을 완전히 실현하지는 못했지만, ‘주민주체 개발 결정권’ 요구는 제주가 누구에게 속해 있는가라는 질문을 제기한다는 점에서 이 두 담론과 밀접하게 연결될 가능성을 지니고 있었다. 이런

점에서 볼 때, 탑동 운동 안에 비록 현대적 의미의 공동자원이란 용어가 나타나지 않는다고 하더라도, 탑동 운동엔 각기 다른 경로로 공동자원으로서 공유수면을 방어하고 이를 지속시키고자 하는 열망이 포함되어 있었다고 말할 수 있다.

그러나 제주개발체제는 공동자원과 연결된 ‘요구’의 일부는 통합하면서도, 공동자원과 주민 및 도민을 분리해 공동자원 그 자체를 개발에 동원하는 데 성공했다. 따라서 탑동 운동이 일차적으로 공유수면의 매립을 반대한 운동이었다고 할 때, 운동은 실패했다. 하지만 “세력관계들의 균형을 새로운 성향으로 이동시키고, 이를 통해 새로운 결과, 즉 그람시가 말한 ‘새로운 현실을 구성하기 시작’⁶²⁾했다는 점에서 승리한 운동이었다. 승리와 실패 사이의 이 간극으로, 운동이 남긴 유산 그러나 제주개발체제 외부로 배제된 운동의 또 다른 유산과 만날 새로운 방법을 찾아야 하는 필요성은 더욱 커졌다. 제주개발체제의 헤게모니가 확장되었지만, 완전한 안전성을 획득한 것은 아니었다. 제주개발체제는 주민과 도민의 개발참여구조를 확장하고 이를 통해 아래로부터의 동의와 능동성을 일정 부분 체제로 투입하는 데 성공하였던 반면, 동시에 그 외부로부터의 한계와 안으로부터 균열의 경향 또한 강화했다. 조희연의 지적처럼, “헤게모니를 일과암적이고 아무런 내적 균열과 긴장이 없는 것으로 보는 것은 헤게모니에 대한 일면적 해석”⁶³⁾이다.

헤게모니엔 간극, 불일치, 모순이 존재하며, 이 요소들은 헤게모니의 내적 균열 계기가 될 수 있다. 일차적으로 제주개발체제의 재분배는 자신의 약속만큼 작동하고 있지 않다. 제주개발체제의 지배집단과 종속집단 사이에 간극이 존재한다. 제주개발체제는 경제성장을 가져왔다. 하지만 이는 동시에 계급 분화도 가져왔다. 현대 집합운동의 주체로서 도민과 주민의 능동화가 발생했다. 경제성장은 주체의 능동화의 한 조건이 되기도 했다. 능동성의 통합은 곧 제주개발체제가 그 내부에 경합공

62) 스투어트 홀, 『대처리즘의 문화정치』, 임영호 옮김, 한나래, 2007, 269쪽.

63) 조희연, 「헤게모니 균열의 문제설정에서 본 현대한국 정치변동의 재해석: 그람시의 헤게모니론의 재해석에 기초하여」, 『마르크스주의 연구』 5(1), 2008, 97쪽.

간을 열어야 한다는 의미였고, 이는 과거와 같은 형태의 안정성을 개발 체제에 부과할 수 없었다. 또한 제주개발을 전체 제주의 기획으로 만드는 정치윤리적 능력이 약화되었다. 제주근대화 기획으로서 개발에 대한 불신과 회의, 비판이 민주화 이후 강화되었다. 또한 환원 불가능한 자연을 지속적으로 파괴하는 방식으로 헤게모니가 확장되면서, 자연 그 자체가 제주개발체제 헤게모니의 한계를 부과하고 있다. 공동자원의 파괴는 제주개발체제가 이용할 수 있는 자원 그 자체를 축소시키고 있을 뿐만 아니라, 그 유지와 존속에 들어가는 비용을 기하급수적으로 증가시키고 있다. 이런 헤게모니의 균열과 한계 강화로 인해, 제주개발체제는 1990년대를 거치면서 과거와는 다른 방식으로 개발, 참여, 재분배를 조정해야 할 또 다른 필요에 직면했다. 이 필요는 부분적으로 헤게모니의 확장 결과이자 그 성공 결과란 점에서 역설적이다. 그 결과 등장한 것이 지속가능성과 개발의 종합을 통해 작동하는 헤게모니 기획의 혁신이었다. “지속가능한 발전이 제주사회의 모든 구성원에게 하나의 개발 방향으로 정착”되어, “공무원, NGO, 언론, 도민 그리고 심지어는 개발업자에게 이르기까지 개발방식에 대한 논의를 통일시켜주는 계기”로 작용하고 있다.⁶⁴⁾ 이는 제주 내부와 외부에서 발생하는 개발 기획을 일정 부문 통제하는 효과를 발휘하고 있는 것이 사실이다.

하지만 이 혁신 또한 불안정하며, 그 안에 모순을 내포한다. 지속가능한 개발을 핵심 정치윤리로 하는 이 헤게모니 기획은 아래로부터 지속가능성의 주창과 실현을 요구하는 운동의 공간을 열어주었지만 동시에 개발을 위로부터 부과하는 또 다른 수단에 의한 개발 기획의 공간이 되고 있기도 하기 때문이다. 이런 경합공간에서 공동자원과 주민 그리고 도민이 결합하는 대안적인 권리를 요구하며, 국가와 자본의 개발과는 다른 방식으로 공동의 삶을 창출하는 데 기여하고자 한 탐동 운동의 배제된 유산이 현 제주개발체제의 헤게모니 균열과 재구성 기획과 적대 관계를 형성하고 있다. 이 배제된 유산은 현재 제주개발체제 내부와 외부에서 체제에 도전하며 다른 제주를 상상하고 만들어나가는

64) 오정준, 앞의 글, 2003, 148쪽.

다양한 사회적 실천으로 나타나고 있다. 하지만 공동의 유산을 상속하고 있음에도 각 운동은 분산되어 있어 이를 현 제주개발체제에 도전하는 대항헤게모니 기획으로 발전시키지는 못하고 있다.⁶⁵⁾ 제주개발체제에 대한 도전은 이를 치환할 대안체제의 형성 과정이기에, 그 대안체제를 형성할 또 다른 헤게모니 기획을 발전시키지 못하는 한 이 체제를 넘어설 수 없다는 점에서 이는 중요한 문제이다. 따라서 탐동 운동 이후 30년, 현재 우리가 직면한 과제는 배제된 운동의 공동 유산을 대항헤게모니로 구체화하는 경로를 탐색하는 것일지 모른다. 공동자원을 통해 인간과 자연의 대안적 관계뿐만 아니라 인간과 인간의 관계를 새롭게 모색하는 경로는 탐동 운동의 유산을 상속하는 또 하나의 방법일 수 있다.

65) 여기서 '대항헤게모니'란 넓은 의미의 네오 그람시안적 정의를 따라 기존 지배체제를 치환하는 대안체제를 구성해내는 전환기획이란 의미로 쓴다. 자세한 내용은 다음을 참조. William K. Carroll, 「Crisis, movements, counter-hegemony: in search of the new」, *Interface: a journal for and about social movements* Volume2 (2), 2010, p.174.

참고문헌

- 김종기·좌승희·고동희 외, 『제주도종합개발계획의 재검토』, 한국개발연구원, 1989.
- 김태일, 「제주지역에서의 선보전 후개발 현황과 적용원칙에 대한 고찰」, 『제주발전연구』 제14호, 2010.
- 강경민, 「제주도 마을어장 관리제도의 변천」, 『공동자원의 섬 제주1: 땅, 물, 바람』, 진인진, 2016.
- 강동식·강영훈·황경수, 『일제강점기 제주지방 행정사』, 제주발전연구원, 2009.
- 노상호, 「서해안 갯벌 매립과 일상생활의 변화」, 《역사민속학》 (47), 2015.
- 라해문·김진숙, 「지난 십 년에서 앞으로 천 년까지, 제주의 마을이야기를 듣다」, 『제주의 마을과 공동자원』, 최현·정영신·윤영일 엮음, 진인진, 2017.
- 부만근, 『제주지역개발사』, 제주연구원, 2012.
- 이상철, 「제주도 개발정책과 도민 태도의 변화」, 『제주도연구』 제12집, 1995.
- _____, 「제주도의 개발과 사회문화 변동」, 『탐라문화』 17권, 1997.
- 이철환, 「공유수면매립으로 인한 어업보상의 근거와 쟁점」, 『법학논총』, 31(3), 2011.
- 임윤수, 「개발이익환수제도에 관한 연구」, 『법학연구』 21, 2006.
- 양수남, 「제주도의 난개발 실태와 녹색의 대안」, 『환경과 생명』, 2003.
- 오정준, 「제주도 지역개발의 변화 양상에 관한 연구」, 『지리학연구』 37(2), 2003.
- 조성윤, 「개발과 지역 주민 운동—제주시 탐동 개발 반대 운동을 중심으로」, 『현상과인식』 16(3·4), 1992.
- _____, 「관광개발과 지역주민운동: 제주 종합사격장 건설반대운동의 사례분석」, 『제주도연구』 제15집, 1998.
- 조성윤·문형만, 「지역 주민 운동의 논리와 근대화 이데올로기: 제주도

- 송약산 군사기지 설치 반대 운동을 중심으로, 『현상과 인식』 29(4), 2005.
- 조희연, 「헤게모니 균열의 문제설정에서 본 현대한국 정치변동의 재해석: 그람시의 헤게모니론의 재해석에 기초하여」, 『마르크스주의 연구』 5(1), 2008.
- 정영신, 「엘리너 오스트롬의 공동자원론을 넘어서: 자원관리 패러다임에서 커먼즈에 대한 정치생태학 접근으로」, 『공동자원의 섬 제주 1: 땅, 물, 바람』, 최현, 파이싱성, 정영신 외 지음, 진인진, 2016.
- 장학봉, 「어업손실보상제도의 발전행태 비교 연구」, 『해양정책연구』, 15(2), 2000.
- 제주민주화운동사료연구소, 『제주민주화운동사료집II』, 제주민주화운동사료연구소, 2016.
- 최 현, 「공동자원 개념과 제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징」, 『경제와 사회』 통권 제98호, 2013.
- _____, 「공동자원이란 무엇인가?」, 『공동자원의 섬 제주1:땅, 물, 바람』, 최현·파이싱성·정영신 외 지음, 진인진, 2016.
- _____, 「한국 공동자원 연구의 현황과 과제」, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 최현·정영신·윤여일 편저, 진인진, 2017.
- 한국민주주의연구소, 『지역 민주화운동사 편찬을 위한 기초조사연구: 제주』, 민주화운동기념사업회, 2016.
- 레이먼드 윌리엄스, 『마르크스주의와 문학』, 박민준 옮김, 지만지, 2009.
- 스튜어트 홀, 『대처리즘의 문화정치』, 임영호 옮김, 한나래, 2007.
- 에르네스토 라클라우 & 샹탈 무페, 『헤게모니와 사회주의전략』, 이승원 옮김, 후마니타스, 2012.
- 에밀 뒤르켐, 『직업윤리와 시민도덕』, 권기도 옮김, 새물결, 1988.
- 진 L. 코헨&앤드루 아라토, 『시민사회와 정치이론2』, 박형신·이혜경 옮김, 한길사, 2013.
- 제임스 퍼거슨, 『분배정치의 시대』, 조문영 옮김, 여문채, 2017.

- Bychkova, Olga. “Categories of goods in economics and public choice literature as applied to heat and water utilities”, *Political theory and community building in Post-Soviet russia*, edited by Oleg Kharkhordin and Risto Alapuro, 2011, Routledge: London and New York
- Carroll, William K. 「Crisis, movements, counter-hegemony: in search of the new」, *Interface: a journal for and about social movements* Volume2(2), 2010
- Ku, Agnes S. “Hegemonic construction, negotiation and displacement”, *International journal of cultural studies* 4(3), 2001
- Carol M. Rose, “Romans, roads, and romantic creators: traditions of public property in the information age”, *Law and Contemporary Problems* 66, 2003

K C I

ABSTRACT

Jeju Top-dong Movement Against Public Water
Reclamation: Reconstitution of Heritage and Another
Way of Inheritance

Jang, Hun-gyo*

The effective integration of the activity from below into the Jeju development system was a crucial issue of the Jeju development system in the face of the changing conditions of democracy after democratization. From the standpoint of the system, the Tap-dong movement showed that stable development of Jeju was no longer possible without the expansion of hegemony. The legacy of the Tap-dong movement was dual. On the other hand, it was the momentum of forming the Jeju civil society that challenged the Jeju development system, but on the other hand it was the momentum to acquire the necessity to make up the Jeju development system in a way different from authoritarianism. At the same time, this analysis can open up a way to understand where the hegemonic cracks of the Jeju development system are occurring and the instability of the system. This instability is the result of the hegemonic expansion as well as the separation of radical needs from hegemony. Another path inheriting the legacy of the Tap-dong movement may be in developing a counter hegemonic project that can actively intervene in the instability of the system and replace the system.

* Academic Research Professor, JEJU National University.

Key-words: Jeju Top-dong, Public Water, Jeju Development system, hegemony,
Social movement

논문투고일: 2018. 12. 23.

심사완료일: 2019. 02. 01.

게재확정일: 2019. 02. 01.

K C I