

서귀포지역의 사회운동과 사회단체

이 상 철*

목	차
I. 머리말	Ⅲ. 서귀포지역의 사회단체
Ⅱ. 서귀포지역의 사회운동	1. 제주도의 사회단체
1. 제주도의 사회운동	2. 서귀포시의 사회단체
2. 서귀포시의 사회운동	Ⅳ. 맺음말

I. 머리말

요즈음은 흔히 비정부기구(NGO)의 시대라고 말한다. 현대사회에서 국가와 시장의 실패와 함께 제3의 주체로서 시민사회의 역할이 부각되었기 때문이다. 이에 따라 시민사회의 주된 주체인 사회운동과 사회단체에 대한 연구의 중요성이 커지고 있다. 또 세계화 경향은 국가의 위상을 약화시키면서 지역과 지방의 위상을 상대적으로 높이고 있다. 결국 지역 시민사회와 지역사회운동에 대한 연구의 필요성이 그만큼 커지고 있다.

운동에서는 전국적 단위 외 지역단위의 운동도 중요하다. 사회운동이 성공하려면 주민들 일상생활의 장에 뿌리를 내려야 하기 때문이다. 시민운동이 요즈음 '시민 없는 시민운동'이라고 비판을 받는 이유는 운동이 활동가 중심으로 전개되고 시민들의 참여가 미약한 탓이다. 이를 극복하는 유력한 방안이 지역에 기초한 운동의 전개다. 이것이 성립될 때 비로소 풀뿌리 민주주의가 가능하다.

이 글은 서귀포지역을 단위로 해서 이곳에서 전개되어온 사회운동과 사회단체를 연구하려는 것이다. 그것은 물론 제주도 전체의 운동 및 단체와 무관한 게 아니다. 제주도의 사회운동과 사회단체가 한국사회의 그것들의 흐름에서 크게 벗어나지 않은 것처럼, 서귀포지역의 사회운동과 사회단체도 제주도의 그것들의 기본 경향에서 떨어져 있지 않다. 그래서 먼저 제주도의 사회운동과 사회단체의 흐름을 간단하게나마 살펴 본 후 서귀포지역

* 서귀대학교 사회학과 교수

의 운동과 단체를 고찰하고자 한다.

그리고 운동은 전국적 쟁점보다 지역적 쟁점에 기초한 것을 주로 다루고자 한다. 왜냐하면 4·3 이후 전국적 쟁점은 제주도에서 거도적(學道的)으로 부각된 적이 드물고, 지역적 쟁점이 주된 문제가 되어왔기 때문이다.

II. 서귀포지역의 사회운동

1. 제주도의 사회운동

가. 전통적 사회운동¹⁾

해방 후 한반도를 둘러싼 정치군사적 대립 전선은 제주에 그대로 확장되어 4·3으로 폭발하였다. 이 때 외지인뿐만 아니라 도민들끼리도 죽고 죽이는 일이 벌어졌다. 그 후유증으로 4·3 이후 사회운동은 전무했다고 말할 수 있을 정도로 미약했다.

1956년에는 도제(道制)폐지반대운동이 있었다.²⁾ 제주도를 폐지하여 전라남도에 귀속시키려는 정부안이 도민과 시민·학생결기대회에 의해 취소되었다. 4·19 때는 학생들의 움직임에 이어 교원노조운동이 전개되었다. 8월 제주도 교원노조연맹이 결성되었다. 그러나 5·16 후 이 운동도 사라졌다. 1965년 한일협정반대운동 시에도 제주도 학생들이 동참하면서 학생운동이 잠시 활발해졌다. 그렇지만 학생운동은 전국적인 정치 쟁점이 있을 때만 간헐적으로 발생했을 뿐 1987년까지는 거의 소강상태였다. 유신체제와 제5공화국의 강압적인 정치에 반대하는 재야 민주화운동도 제주도에서는 드물었다. 이처럼 학생운동이 겨우 맥을 유지하고, 개발과정에서 토지를 상실한 지역에서 미미한 대응이 산발적으로 나타났을 뿐이다.

이와 같이 1980년대 전반까지는 자생적인 사회운동이 별로 발생하지 않았다. 대부분의 운동은 정부와 관계를 가졌거나 아니면 반정부적인 자세가 거의 없는 것들이었다. 그러다 보니 불만이 있더라도 주민들의 요구는 주로 진정·건의와 같은 제도적이고 온건한 방법에 의존하여 표출되었다. 이 시기 지배적인 사회운동은 절대다수가 정부와 관련을 맺는 것들이었다. 4-H운동과 지역사회 개발운동, 재건국민운동, 새마을운동, 자연보호운동, 사

1) 전통적 사회운동은 주로 1987년 한국사회가 민주화되기 전부터 존재해온 운동과 운동방식을 일컫고자 한다. 이 시기 사회운동의 성격은 정부와의 관계에서 잘 드러난다. 정부로부터 탄압을 받은 반정부 투쟁 위주의 운동과 단체가 일부 있었다. 이른바 '재야'로 불렸던 것이다. 여기에는 탄압이 극심했던 만큼 일반 시민의 참여가 쉽지 않았다. 그 외 대다수의 운동과 단체는 정부의 직접적인 지원을 받거나, 정부와 우호적인 관계에 있거나, 실질적으로는 정부의 하부조직 역할을 해온 것들이다. 때로는 관변단체로 불리기도 했다.

2) 조성윤, "사회운동·사회단체", 제주도, 『제주도지』, 제2권, 1993, 1344-1354쪽 참조.

회정화운동 등이 대표적인 사례들이다.

그러나 1987년 6월 정치지형이 변화하자 자생적인 사회운동이 많이 발생하였다. 자생적 성격의 운동으로는 농민운동, 노동운동을 들 수 있다. 제주도의 산업구조는 2차산업이 미비한 채 1, 3차산업을 중심으로 이루어져 있다. 그래서 사회운동도 농민운동과 서비스직 노동운동을 중심으로 하고 있다.

농민운동의 주도세력은 전국농민회 제주도연맹으로 대표된다. 전국의 다른 지역이 군단위로 조직된 것과는 달리 제주도에선 읍·면 단위로 농민회가 구성되어 있다. 농민회 활동은 무척 활발하며, 감귤 관련 문제가 주된 것이다.

노동운동의 주도세력은 한국노총뿐이었으나 1987년 이후는 민주노총과의 두 갈래로 이루어져 있다. 민주노총은 1997년에 제주지역본부를 결성하였다. 여기에는 1989년에 개설된 노동상담소가 산과 역할을 하였다.

나. 새로운 사회운동3)

제주도 사회운동의 역사적 과제가 4·3이라면 당면사안은 개발과 보전이라고 할 수 있다. 1960년대 제3공화국 이래의 개발은 한편 권위주의 정권을 기반으로 가능했지만, 다른 한편 경제성장과 시민사회의 형성도 가능하게 하여 이후 민주화의 기초로 작용하기도 했다. 1987년 6월 이후 국가와 시민사회의 역학관계와 정치지형이 변하자 제주도에서도 자생적 사회운동이 본격적으로 발생할 수 있게 되었다. 그래서 주민들은 억눌러 왔던 불만을 표출하기 시작했다. 불만은 개발 자체에 대한 반대가 아니다. 국가와 외지 대자본이 개발의 주체가 되고, 도민은 개발의 입안·시행·이익의 향유에서 배제된 외생적 개발전략에 대한 반대였다.⁴⁾

본격적인 사회운동은 1988년 탐동매립반대운동에서 시작되었다.⁵⁾ 이 운동을 통해 주민

3) 새로운 사회운동은 주로 한국사회가 1987년 민주화되면서 이루어진 운동과 운동방식을 일컫고자 한다. 정부와의 관계를 통해 성격을 규명하면, 이 운동과 단체는 정부를 비판·견제하는 역할을 하고 때로는 정부로부터 억압을 받기도 한다. 정부의 성격이 변하고 시민사회의 위상이 높아지면서, 정부로부터 지원을 받는 경우도 최근에 생기고 있다. 서구의 경험에 의하면, 새로운 사회운동은 운동의 주체와 목적이 다양하고 탈계급적 성격을 갖고 있다. 1960년대 말 이후 이 운동이 발생한 구조적 배경은 탈물질적 가치관이 도래하고, 포드주의적 축적양식이 위기에 처하고, 생활세계의 식민화 경향에 반대가 생기고, 후기산업사회의 도래로 신중간계급의 비중이 늘어나고, 상품과 시장의 논리가 지배하는 현실에 저항이 생기고, 노동운동이 체제내화하고 공산당이 경직된 노선을 벗어나지 못하고, 포스트주의로 대표되는 인식론적 전환이 이루어진 것 등이다 (정수복, “‘새로운 사회운동’의 이론과 현실”, 『의미세계와 사회운동』, 민영사, 1994, 209-228쪽 참조). 농민운동과 노동운동을 예외로 하면, 한국사회에서 새로 전개되는 운동 대부분도 서구의 새로운 사회운동이 추구하는 바와 상통한다.

4) 이상철, “제주도 개발정책과 도민 태도의 변화”, 신행철 외, 『제주사회론 2』, 한울, 1998, 118-122쪽 참조.

5) 조성윤, “제주의 관광개발과 주민의 각종 반대운동”, 『제주발전연구』 4, 제주발전연구소, 1992 참조.

들은 학습효과를 얻었다. 운동도 부분적으로 성공했다. 이 점들은 오랫동안 개발에 저항하지 않았던 도민들의 태도가 급변하는 계기가 되었다. 이어 송악산군사기지 설치반대와 제주도 개발특별법 제정 반대 운동이 전도에서 전개되었다. 이외에도 지역별 사안에 따라 다양한 주민운동이 나타났다. 공유수면 매립반대, 관광지 조성반대, 골프장 건설반대, 하수종말처리장·쓰레기매립장·화약고 등 혐오·위험시설 설치반대 등이 그것이다. 뒤에 소개하는 서귀포시의 주민운동 사례들은 그러한 경향을 그대로 드러내고 있다.

이 시기 운동의 성격을 보면 방어적이고, 주민이 주체이며, 정부와 자본이 대응집단이라고 할 수 있다. 왜냐하면 주로 개발을 둘러싸고 쟁점이 형성되었기 때문이다. 운동 초기에는 학생과 지식인 중심의 재야단체가 일정한 기여를 하였지만 곧 주민이 중심이 된다. 제주에서 주민운동이 활발한 것은 뽀띠 부르주아지, 특히 농촌 뽀띠 부르주아지 비중이 높고 노동자의 비중은 낮기 때문이다. 계급분화가 더딘 만큼 동질성이 커서 사안에 따라서는 전도민이 참여하는 사회운동도 전개될 수 있었다. 그 대신 자신들과 직접적인 이해관계는 없는 사회일반의 민주적 요구에는 육지보다 둔감하다. 시민사회의 성장이 더디다 하겠다.

2. 서귀포시의 사회운동

가. 전통적 사회운동

서귀포시의 사회운동은 이 지역만을 따로 떼어놓고 파악하기는 힘든 실정이다. 왜냐하면 제주도내 사회운동의 일환으로 전개된 것이 대부분이기 때문이다. 서귀포시만을 대상으로 독립적으로 전개되는 운동은 지역내의 현안에 관해 1980년대 중반 이후 주로 발생해 왔다고 볼 수 있다.

나. 새로운 사회운동

서귀포시에서 발생한 새로운 사회운동은 주로 1987년 이후 주민들이 중심이 되어 개발과 환경에 대한 문제제기로 발생한 다음 몇 가지가 대표적인 것이다.

(1) 제주도개발특별법 제정 반대운동

제주도개발특별법 제정은 서귀포시 관내만 관계되는 것이 아니라 도 전체와 연관된 사안이다.⁶⁾ 따라서 제정 반대운동은 도 전체, 그리고 제주시를 중심으로 전개되었다. 그러나 1991년 11월 서귀포시 나라사랑청년회 회원 양용찬씨가 특별법 제정 반대 유서를 남기고 분신자살로 향의한 게 서귀포시가 주목을 받는 계기가 되었다. 지방언론 외에 모든 중앙일간지도 자살내용과 함께 사설 또는 기사를 통해 특별법 제정 반대운동을 대대적으로 보도하였다. 서귀포시에서는 양용찬씨 추모 및 특별법 제정 반대집회가 대규모로 열리

6) 이상철, 위의 글, 108-113쪽과 127-130쪽 참조.

고, 전국 7개 사회단체와 민중당이 특별법 반대성명을 발표하였다. 결과적으로 이 사건은 특별법의 내용을 좀더 도민에게 유리하게 만드는 데 크게 기여했다고 할 수 있다.

(2) 중문 하수종말처리장 확장 반대운동

서귀포시가 관내 하수를 효율적으로 처리하기 위하여 예래동에 중문 하수종말처리장을 확장하려는 계획에 예래동 주민들이 반대하여 운동이 발생하였다.⁷⁾ 주민의 운동은 1990년 3월, 확장에 반대하여 사업계획 철회를 요구하는 진정서 제출로 시작되었다. 주민들은 반대 이유로 다섯 가지를 열거하였다. 어장이 황폐화되고, 중문 해수욕장의 수질을 오염시키며, 처리장 부지가 지형적으로 부적합하고, 예래동의 하수처리는 제외시킨 채 타 지역의 하수만 처리하며, 환경영향평가에서 매장문화재에 대한 평가가 이루어지지 않았다는 것이다.

이에 시 당국은 처리장확장이 생활환경 개선을 위해 반드시 필요한 사업이라며 여러 대응논리로 사업을 계속 추진하려고 했다. 그러자 주민들은 조직적인 반대가 필요하다고 생각하고 확장반대투쟁위원회를 구성하여 운동을 주도하도록 했다. 여기에서 소식지인 투쟁회보를 발간하여 주민 홍보와 교육을 하였다. 10월에는 주민 1천여명이 가두시위, 농성을 하면서 경찰과 충돌하였다. 그 결과 투쟁위원장 등 주민 5명이 구속되고, 확장사업은 3년간 유보한 대신 환경영향평가를 제대로 실시하기로 되었다.

이듬해 1991년에는 환경영향평가서(안)이 제출되고, 1992년에는 최종보고서가 나왔다. 그러나 주민설명회는 주민들의 반발로 무산되고, 시 당국은 사업추진을 계속하였다. 1993년 실시설계가 완료되고, 1994년 지표조사용역을 실시한 후, 설치인가 신청이 이루어졌다.

이처럼 당국의 사업추진 입장이 강경하자, 1994년 주민들은 사업철회가 현실적으로 불가능한 것으로 판단하여, 운동의 목표를 사업철회에서 사업계획의 변경으로 전환하였다. 그러나 변경도 되지 않은 채 사업인가가 나자 주민들의 결집력은 크게 약화되기 시작했다. 투쟁위원회는 더 이상의 반대는 주민분열만 심화시키고 에너지 낭비라고 판단하여 마을의 개발사업을 지원받는 조건으로 확장사업을 용인하게 되었다.

이 운동은 결과적으로 애초 목적은 달성하지 못했으나 마을의 숙원사업을 지원받는 성과는 있었다. 또 환경영향평가와 지표조사를 하도록 하고, 혐오시설의 입지에 따르는 비용과 편익의 문제를 제기하는 효과가 있었다.

(3) 강정유원지 조성 반대운동

강정유원지는 1985년 특정지역제주도종합개발계획이 결정될 때 관광지구로 지정되어 개발대상이 되었다.⁸⁾ 이곳은 자연경관을 감상하는 정적 기능의 관광지로 개발하되, 경유형 관광객을 유치하고, 지역주민의 휴식처 역할도 하도록 할 생각이었다. 1987년 서귀포시는 강정유원지 조성계획을 수립하여, 민자유치를 통해 유원지를 조성하기로 하였다.

7) 부기환, 『제주지역 주민운동론』, 1997, 193-204쪽 참조.

8) 부기환, 위의 책, 323-332쪽 참조.

1991년 시는 이 지구 내 토지소유자에게 조합을 구성하여 자체 개발을 하도록 권유하면서 민자유치 공고를 내었다. 그러나 지역주민은 자금소요, 수익불투명, 토지소유자 의견불일치로 사업자 신청을 하지 못했다. 서울 소재 (주)풍림산업만 신청서를 제출했다.

1991년 4월 강정동 개발협의회 위원들은 다음과 같은 이유로 콘도미니엄 건립을 제외하거나 사업계획을 철회하라는 진정서를 제출하였다. 콘도미니엄을 포함하는 개발은 자연환경을 훼손할 우려가 있고, 상수원과 해양이 오염될 수 있으며, 유원지가 사적 소유가 되어 지역주민의 생활공간이 좁아지고, 개발이익을 역외로 유출시킬 수 있다는 것이다. 그래서 시에서 민간소유 토지를 매입하여 소공원을 조성하거나, 외지인이 95%를 소유한 대상지역 대신 지역주민들이 소유하고 있는 다른 지역을 개발하여 개발이익이 주민에게 환원되는 안을 제시하였다. 경제정의실천시민연합에서는 개발철회 성명서를 발표하였다.

그러나 시는 개발계획의 철회는 불가능하다고 답변하고, 주민들은 마을총회를 열어 반대대책위원회를 구성하였다. 서귀포시의회는 조성계획이 주민여론을 무시하고, 특정업체에 대한 특혜의혹이 있으며, 정적 기능의 관광지구 조성 취지에도 어긋난다며 사업취소건의안을 채택하였다.

그럼에도 불구하고 서귀포시 당국은 사업을 계획대로 추진하기로 하고 설명회를 개최하였다. 이를 계기로 주민의견이 개발반대와 협의수용으로 분열되어 갈등이 생기기 시작했다. 환경오염 방지, 개발이익 환원, 주민생활공간 확보에 대해 협의가 이루어진다면 개발을 반대할 필요가 없다는 의견이 생긴 것이다. 1991년 8월 마을총회에서의 찬반투표는 반대로 나타났다. 그러나 개발 건의서를 제출하는 주민도 생겨 주민들간 대립은 첨예해졌다. 12월엔 도의회에서 개발반대 결의안을 채택하였다.

1992년에는 제주도 개발특별법이 제정되어 강정유원지 조성사업 추진이 유보되었다. 1993년 공개된 제주도 종합개발계획(안)에는 유원지 조성내용의 변화가 있었다. 이러한 환경변화 외에 사업자와 주민간 협상이 본격화되어 주민이익 보장이 상당히 이루어짐으로써 반대운동은 종결되었다.

결국 이 운동은 애초의 목적은 달성하지 못했으나, 주민이익이 상당히 보장되는 성과는 있었다. 그러나 지역주민들간, 시 당국과 의회간 대립과 갈등이 증폭된 대가는 치르게 되었다.

(4) 대순진리회 수도장 건축 반대운동

대순진리회는 신도 교육과 훈련을 위한 수도장을 서귀포시 324번지에 건립하고자 1992년 부지를 매입하고 건축허가를 받았다.⁹⁾ 그러자 부지 인근 천지동 주민들이 건축을 반대하는 주민운동을 전개하였다. 반대이유는, 첫째 대순진리회가 정통 종교단체가 아니라 사이비 종교단체라는 부정적 여론이 있다는 것이다. 둘째, 건축예정지는 서귀포시의 맥상(脈上)이자 천지연 입구여서 주민정서에 반하고 관광발전에도 저해가 된다고 보았다. 셋

9) 부만근, 위의 책, 349-358쪽 참조.

째, 수도장은 원래 하원동에 설립하려다가 주민의 반발로 무산되었는데, 다시 천지동에 짓고자 하는 것은 천지동 주민의 자존심을 무시하는 것으로 생각했다.

1992년 2월 천지동 주민들은 대순진리회관 건립반대 투쟁위원회를 구성하여 반대운동을 조직화하였다. 위원회는 건축허가를 하지 말도록 진정서를 제출하였지만, 시 당국은 합법적 절차에 의한 신청을 거부할 수 없어 7월 건축허가서를 발급하였다. 10월 대순진리회에서 공사착공을 하자 지역주민들은 공사차량 진입을 막았다. 12월에는 지역주민들과 대순진리회 신도들간 두 차례 충돌이 일어났다. 서귀포시는 더 큰 충돌을 막기 위해 투쟁위원회와 시공업자 간을 중재했으나 결과적으로 무위로 돌아갔다. 이듬해 1993년 서귀포시의회는 지역주민들과 합의가 없는 공사는 반대한다는 입장을 취하면서 건축반대에 전원이 서명하였다. 2월에는 대순진리회관 건축반대 서귀포시 대책위원회가 결성되었다. 대책위원회에는 20개 사회단체, 서귀포 출신 국회의원과 도의원과 시의원 전원이 포함되었다. 반대운동이 강해지자 대순진리회측도 이에 대응하여 투쟁위원회를 상대로 공사지체보상금 청구소송을 제기하였다. 11월 원고승소 판결이 내려지자 반대운동은 약화되었다. 1994년에는 보상금 확보와 관련하여 투쟁위원회 간부에 대한 부동산 강제경매결정이 내려졌다.

재판결과가 주민들에게 불리해지자 시 당국은 양측의 화해를 적극 종용하였다. 그래서 대책위원회는 대순진리회 명예를 훼손한 사과광고를 내고, 대순진리회는 건축공사를 추진하지 않는다는 각서를 썼다. 이듬해 광주고법은 투쟁위원회와 대순진리회간에 화해판결을 내렸다.

(5) 상호 쓰레기매립장 사용연장 반대운동

서귀포시는 1978년 상호동에 쓰레기매립장을 조성하여 사용해 왔으나 1992년이면 포화상태에 이를 것으로 예상하여 인근에 새 매립장을 조성하고자 했다.¹⁰⁾ 그러나 매립장 예정부지의 과반수를 소유하고 있는 상호목장의 동의를 얻지 못하여 사업에 차질을 빚었다. 1992년 12월에야 완공 후 3년간만 쓰레기를 매립한다는 조건으로 사용동의를 얻을 수 있었다. 1993년 7월에는 새 매립장을 완공하고, 1996년 6월말까지 3년간 쓰레기를 매립하기로 하였다.

1995년이 되자 시당국은 1996년 7월부터 사용할 신규매립장 후보지로 색달동을 선정하였다. 그러나 색달동 주민들의 강력한 반발에 부딪쳐 신규매립장은 예정대로 추진할 수 없었다. 이에 시는 기존 상호매립장의 사용을 1997년 말까지 연장해줄 것을 상호목장에 요청하였다. 이 소식을 들은 상호매립장 인근 지역인 영천동 주민들은 자기들이 매립장 때문에 가장 큰 피해를 보고 있다며 매립장 사용기간 연장에 반대하였다.

반대 이유는, 첫째 매립장에서 오염기준치를 초과하는 침출수가 방류되고 악취 등으로 일상생활에 피해를 받는 것이었다. 둘째는 영천동 인근에 혐오시설을 집중배치함으로써

10) 부만근, 위의 책, 359-365쪽 참조.

지역발전이 저해되고 있는데 기존 매립장의 사용까지 연장하는 것은 형평에 어긋난다는 것이다. 셋째는 매립장의 실질적 피해자인 영천동 주민들에게는 의견수렴과 협의절차를 거치지 않고, 토지소유자와만 협의하는 것은 주민을 무시하는 처사라는 것이다.

연장 저지를 위해 영천동 주민들은 1996년 6월 쓰레기매립장 사용기간연장 대책위원회를 구성하였다. 이들은 기자회견을 갖고 연장불가 표시와 매립장의 관리부실 등을 폭로하였다. 결사반대 결의대회도 개최하였다. 이에 시장은 연장불가 외 다른 점들은 주민의 입장을 적극 수용하겠다고 했으나 합의에 이르지 못했다. 7월 1일 0시 주민들은 상호매립장 입구를 봉쇄하고 농성에 돌입함으로써 쓰레기 반입이 중단되었다. 그 후 한번의 잠정합의가 마을총회에서 부결된 후, 7월 10일에 1년간 사용을 연장하는 합의안이 총회에서 통과되었다. 합의내용은 시와 주민이 공동으로 매립장 관리실태를 조사한 후 피해대책을 강구하고, 지하수 오염 방지시설을 마련하여 주민에게 양질의 음용수를 공급하며, 연장사용의 기한은 준수한다는 것이다. 그 외에 마을 숙원사업을 시가 우선 지원한다는 제의를 주민들이 사양한 점은 특기할 만하다. 주민은 자신들의 반대행위가 지역이기주의의 소산이 아님을 증명하고 싶었던 것이다.

III. 서귀포지역의 사회단체

1. 제주도의 사회단체

가. 전통적 사회단체

전통적인 사회단체는 법률 또는 재정 등의 측면에서 정부의 지원을 받거나 연관을 맺고 있는 단체, 시민운동을 하는 단체, 임의단체 등으로 이루어져 있다. 다음은 그 명칭들이다.

<표 1> 제주도의 전통적 사회단체

단	체	명
한국자유총연맹제주도지회		대한민국상이군경제주도지부
대한민국재향군인회제주도지부		대한민국재향경우회제주도지부
대한적십자사제주도지부		대한노인회제주도연합회
한국부인회제주도지부		바르게살기운동협의회제주도지부
창군및6·25참전동우회		제주YMCA
제주YWCA		한국보이스카우트제주연맹
한국BBS제주연맹		

다음은 대표적으로 몇 단체에 관해 좀더 상술한 것이다. 민주평화통일자문회의 제주도협의회는 제5공화국 헌법 제68조에 의해 1981년 6월 평화통일정책자문회의가 설치된 것에 이어 제주도지부가 생긴 것이다.

새마을운동중앙협의회 제주도지부는 1980년 새마을운동중앙본부가 창립된 것에 이어 다음해에 도지부가 설치된 것이다.

대한민국상이군경회 제주도지부는 1963년 군사 원호 대상자 단체 성립에 관한 법률에 의거하여 상이 군경회 제주도지부로 창립되었다. 1988년 국가 유공자 등 단체 설립법 개정으로 현재의 명칭으로 변경되었다.¹¹⁾

소개한 이 단체들 외에 이익집단 성격의 직업조직, 출신지역 모임, 예술단체, 노동조합, 종교단체 등 여러 가지 단체가 존재한다. 그러나 여기에서 이들을 일일이 소개하는 것은 생략하기로 한다.

나. 새로운 사회단체

정부와 연관을 맺지 않거나 정부에 비판적인 태도를 많이 취하며 주로 1980년대 중반 이후 민주화 이행기에 탄생한 단체들이다.

전국의 다른 지역에는 존재하지 않고 제주에만 있는 독특한 성격의 단체로는 4·3 관련 단체를 들 수 있다. 제주4·3진상규명과 명예회복을위한도민연대(이하 「도민연대」)는 1989년 4월 재야단체들이 모여 결성한 4월제공동준비위원회가 전신이다. 1998년에 제주4·3희생자 50주년 위령제를 치르고, 1999년에 결성되었다. 도민연대의 위원장은 그 동안 4·3과 관련된 각종 행사를 맡아왔다. 도민연대는 4·3을 수난사적 관점에서 접근하고 있다.¹²⁾ 그 동안의 노력이 2000년에 진상규명과 명예회복을 위한 특별법을 제정하는 데 크게 기여하였다. 1999년 8월에는 산하에 4·3고충상담소도 문을 열었다.

제주4·3연구소는 도민연대와 같이 사무실을 쓰고 있으면서 4·3과 관련된 학술·연구 부분을 담당하고 있다.

제주참여환경연대는 개발에 대한 비판과정에서 탄생하였다. 제주도개발특별법 제정을 반대하기 위해 도내 재야인사와 각계에서 결집하여 1991년 9월에 제주도개발특별법제정반대범도민회를 결성하였다. 이후 두 번의 변화와 참여자치와환경보전을위한제주범도민회를 거쳐 현재의 제주참여환경연대로 되었다. 활동은 참여자치, 환경보전, 삶의 질 향상 세

11) 조성윤, “사회운동·사회단체”, 1363-1365쪽 참조.

12) 4·3의 성격에 대한 접근은 크게 다음 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 과거에는 ‘공산당 폭동론’이 우리사회의 공식적 견해였다. 1987년 민주화를 전후해서는 제주민의 시각에서 방어적 평화투쟁으로 보는 ‘민중항쟁론’이 제기되었다. 이에 대한 반응으로 우익과 보수진영에서는 공산당 폭동론을 일정 부분 수정한 ‘공산당 폭동 및 과잉진압론’이라는 담론을 형성하기 시작했다. 1990년대 중반에는 4·3 발발의 원인과 배경보다 학살의 실상과 피해의 실태를 강조하는 ‘양민학살론’의 담론이 전개되고 있다. 본문의 수난사적 관점이란 양민학살론의 입장과 상통한다. 권귀숙, “제주 4·3의 사회적 기억”, 『한국사회학』, 제35집 5호, 2001, 207-208쪽 참조.

갈래이다. 1999년 초에는 부설로 제주시민정책연구소를 설립하였다. 제주시민권리센터도 운영하고 있다.

제주환경운동연합은 1998년에 결성되었다. 애초 제주기행모임에서 출발하여, 1995년에는 푸른이어도의사람들을 결성하였고, 다음에 현재의 단체로 이어지게 되었다. 활동은 개발에 의해 발생하는 현안들에 대처하는 것과, 생태계를 지키는 것 두 갈래이다. 전자로는 관광지구 조성, 한라산 케이블카 등의 문제가 있다. 후자로는 성산포 생태관광지 조성, 해양생태계 보존계획 등이 있다.

제주지역경제정의실천시민연합은 서울의 경제정의실천시민연합이 결성된 다음해인 1990년 12월 발기대회를 가졌다. 취지는 경실련의 목적인 경제적 불의를 척결하고 경제정의 실현하기 위해 평화적 시민운동을 전개함으로써 민주복지국가의 기틀을 마련하는 것을 따른다.

제주여민회는 1987년에 창립되었다. 부설기관으로는 여성상담소와 가정법률상담소를 운영하고 있다. 남녀평등을 위한 의식구조 개혁과 민주운동에 기여하고 있다.

제주문화포럼은 시민들의 의식변화를 통해 성숙한 시민사회를 달성하려고 한다. 1997년 창립되었으며, 시민토론회와 문화포럼을 개최하고 있다.

이상의 단체들은 모두 제주를 대표하는 단체로서 보통 2백 내지 3백 명의 회원으로 구성되어 있다. 그러나 도 규모가 크지 않고 적극적으로 활동하는 자는 많지 않아 소수의 사람들에게 업무가 과중하게 부과되고 있는 실정에 있다.

2. 서귀포시의 사회단체

제주도와 마찬가지로 서귀포시에서도 전국 단위 단체의 하부조직으로 구성된 단체가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그렇지 않은 경우에도, 인구가 52만에 지나지 않고 전체를 한 단위로 간주할 수 있는 제주도에서는 대부분의 사회운동과 사회단체가 도를 기본단위로 하는 경우가 일반적이다. 그래서 사회단체들은 대부분 제주도의 중심인 제주시에 사무실이 있다. 서귀포시에서만 독자적으로 활동하는 사회단체가 적은 것은 인구가 8만6천명에 지나지 않고 독립성도 크지 않은 탓이다.

가. 전통적 사회단체

전통적 사회단체는 가장 많은 비중을 차지하고 있기 때문에 전체의 단체명, 사무실 소재지, 사무실 전화번호만 간단히 소개하고자 한다.

(1) 전체

다음은 대부분 전국 단위 단체의 하부조직들이고, 몇 개는 서귀포시에만 존재하는 독자 조직들이다.

<표 2> 서귀포시의 전통적 사회단체

단 체 명	주 소	전화번호
서귀포시제2의건국범국민추진위원회	법환동 731	735-3613
민주평화통일자문회의서귀포시협의회	법환동 731	739-4011
새마을운동중앙협의회서귀포시지회	서귀동 556-2	732-7836
새마을지도자서귀포시협의회	서귀동 556-2	732-7836
서귀포시새마을부녀회	서귀동 556-2	732-7836
직장새마을운동서귀포시협의회	서귀동 556-2	732-7836
새마을문고중앙회서귀포시지부	서귀동 556-2	732-7836
새마을금고서귀포시협의회	동홍동 357-6	763-0033
바르게살기운동서귀포시협의회	서귀동 556-2	762-5774
대한노인회서귀포시지회	서귀동 234-13	733-1821
서귀포시연합청년회	서귀동 556-2	732-0010
한국자유총연맹서귀포시지부	서귀동 556-2	762-8783
서귀포시재향군인회	서귀동 321-7	762-8682
민족통일서귀포시협의회	서귀동 556-2	
대한전물군경미망인회서귀포시지회	서귀동 324-8	762-2705
대한전물군경유족회서귀포시지회	서귀동 309-15	762-2933
대한무공수훈자회서귀포시지회	서흥동 397-70	763-3824
대한상이군경회서귀포시지회	서귀동 324-8	762-2705
농촌지도자서귀포시연합회	법환동 873	739-2805
서귀포시4-H연합회	법환동 873	739-2805
사단법인한국4-H연맹서귀포시지회	법환동 873	739-7743
서귀포시4-H후원회	법환동 873	739-7743
서귀포시관광협의회	서귀동 408-3	733-4201
서귀포시여성단체협의회	서귀동 321-10	
서귀포시생활개선회	법환동 873	739-2805
라이온스클럽 (서귀포·정방·중문·천지·이어도·백록)	동홍동 1539-5외	762-3244외
로터리클럽(서귀포·중문·신서귀포)	서귀동 300-18외	762-8344외
청년회의소(서귀포·중문)	서귀동 274-11외	762-3288외
적십자봉사회(서귀·칠십리·중문)	서귀동 252-29외	733-5878외
한국BBS제주도연맹서귀포시지부	서귀동 556-2	733-2289
서귀포YS멘클럽	서흥동 253-3	732-8611
서귀포YMCA	서흥동 397-50	732-2585
서귀포YWCA	서귀동 255-8	762-1400

자료 : 서귀포시, 『기관 및 단체현황』, 2000, 55-96쪽.

(2) 대표적 단체의 사례

다음은 대표로 몇몇 단체의 연혁, 조직내용 등의 사항을 좀더 자세히 기술한 것이다.¹³⁾ 새마을운동중앙협의회서귀포시지회는 1970년 전국에서 시작된 새마을 가꾸기 운동에 기반을 둔 조직이다. 1976년 새마을운동중앙협의회가 창립되고, 1981년 제주도지부가 설립된 후, 서귀포시지회는 1984년 창립되었다.

한국자유총연맹은 1964년 한국반공연맹으로 출발하였다. 서귀포시지부는 1983에 창설되고, 설립인가는 1989년에 받았다. 설립목적은 대한민국의 자유민주주의 옹호 발전, 관련 민간단체 협력증진, 세계 자유우방과의 교류 및 유대강화이다. 회원은 670명이다. 지부의 상임임원은 2명이고, 상근 직원은 1명이다.

서귀포시재향군인회는 1981년 창립되었다. 설립목적은 재향군인 상호간의 상부상조를 통한 친선도모, 회원의 권익신장, 국가발전과 사회공익 기여이다. 주요사업은 향군그린운동, 주정차계도활동, 문화시민운동, 군부대위문활동, 안보계도활동, 참전용사 호국명예 선양사업 등이다. 회원은 11,000명이다. 상근자는 사무국장 외 1명이다.

서귀포라이온스클럽은 제주라이온스클럽의 스폰서를 받아 1963년 창립멤버 25명으로 출발하였다. 그후 36년 동안 모습포, 천지, 중문, 남원, 안덕, 표선, 정방, 이어도 8개 라이온스클럽을 스폰서하였다. 회원은 81명이다. 이어도라이온스클럽은 1993년 창립되었다. 활동사항은 수재의연금 전달, 성요셉양로원 봉사, 감귤농가 일손돕기, 독거노인 방문, 북한 감귤보내기 등이다. 현재는 39명의 회원이 활동하고 있다.

로타리클럽은 1977년 서귀포로타리클럽의 창립을 시발로, 1983년 서귀포중문로타리클럽과 신서귀포로타리클럽이 출발하였다. 봉사와 이상을 기초로 하여, 경로·청소년지도·장애자돕기·환경보호 등의 활동을 하고 있다.

서귀포청년회의소는 1971년 창립되었다. 이어 중문청년회의소가 1975년 47명의 회원으로 창립되었다. 그 동안 활동은 자매학교 어린이 체육대회 개최, 식목행사, 청소년 체육대회 개최, 불우이웃돕기, 직장 및 사회단체 체육대회 개최, 해외 유출문화재 환수운동, 바다정화사업, 감귤 적정생산을 위한 간벌, 새생명 찾아주기 사랑의 메신저운동 무료검진, 무오법정사 항일항쟁 기념식 및 만세대행진 등이 있다.

서귀포시농업인단체협의회는 회원간 상호협력을 기하고 정보교류를 함으로써 국제경쟁력과 농업인 지위를 향상시키는 것을 목적으로 한다. 회원간 유대강화, 농업정책 개발과 건의, 농업인의 권익 보호와 신장, 교육과 정보화 사업 등을 시행하고 있다.

서귀포시제2의진국범국민추진위원회는 '국민의 정부'가 들어선 후, 과거의 적폐를 청산하고 21세기 세계화 및 지식·정보화사회에 능동적으로 적응하여 세계일류국가를 건설하기 위하여 전국민이 역사의 주인으로 자발적으로 참여하는 운동을 표방하면서 1998년 설

13) 이하 각 단체의 연혁, 내용과 활동에 대한 설명은 해당 단체의 내부자료 참조.

립되었다. 주요 사업으로는 기본바로세우기운동, 지식정보강국건설운동, 사랑나누기운동, 교육 및 홍보사업을 들고 있다.

나. 새로운 사회단체

(1) 전체

서귀포시의 새로운 사회단체는 제주도의 그것만큼 많거나 다양하지는 않다. 아래는 이 단체들의 명칭, 주소, 전화번호를 망라한 것이다.

<표 3> 서귀포시의 새로운 사회단체

단 체 명	주 소	전화번호
녹색평화도시서귀포21추진협의회	강정동 176	739-5021
2002월드컵축구대회문화시민운동 서귀포시협의회	강정동 1480	739-7781
예래환경연구회	하예동 52-5	738-1616
자연보호서귀포시협의회	동홍동 1079	762-4385
서귀포나라사랑청년회 고운환경감시단	강정동 4965	

(2) 대표적 단체의 사례

녹색평화도시서귀포21추진협의회는 1999년 8월에 창립되었다. 설립목적은 서귀포시의 '지방의제21'¹⁴⁾ 정신을 바탕으로 해서 서귀포를 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 할 수 있도록 돕는 것이다. 주요 사업은 예래관광 생태마을 관련 워크샵 개최, 주요도로변 절개지 등 녹화사업, 시가지 벽면 벽화 그리기 등이다. 90여명의 회원이 활동하고 있다.

2002월드컵축구대회문화시민운동서귀포시협의회는 1997년 설립되었다. 설립목적은 2002년 월드컵축구대회 개최를 계기로 우리 국민의 공동체적 시민의식을 한 차원 더 높게 성숙시켜 선진문화 복지사회를 이룩하고 월드컵축구대회 참여운동을 전개하여 대회의 성공적 개최와 국위를 선양하는 데 기여하는 것이다.

예래환경연구회(이하 「연구회」)는 예래동의 여건 때문에 생긴 단체이다. 서귀포시에서 예래동은 환경혐오시설이 집단적으로 들어선 곳이다. 대표적으로 하수종말처리장, 쓰레기매립장, 쓰레기소각장, 공설공원묘지가 여기에 있다. 그래서 지역주민들은 환경문제에 대해 민감한 편이다. 1995년 11월에는 청장년층을 중심으로 연구회로 환경운동단체를 결성하였다. 연구회는 명칭에 걸맞게 무엇보다도 환경혐오시설이 난립한 예래동의 환경 실태

14) 지방의제21은 행정기관, 기업, 주민이 협력하여 지역사회를 아름답고 살기에 쾌적하게 만들어 가는 시민운동을 도모하는 것이다.

와 문제점을 조사하는 것을 목적으로 한다. 연구회 활동을 보면, 매월 월례회를 통해 세미나와 발표회를 가져 전문성을 함양하고 있다. 그리고 관심사별로 팀을 구성하여 운영하고 있다. 어린이환경학교팀, 하천조사팀, 환경감시원팀, 환경농업팀이 그들이다. 연구회의 특징으로는 다음 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 상근자가 없다. 회원은 30여명인데 모두 농민, 상인, 직장인들이다. 그래서 낮에는 생업에 종사하고 저녁에 대부분의 연구활동을 한다. 둘째, 이른바 ‘언론플레이’를 하지 않는다. 여기에서는 언론사의 취재를 귀찮아한다. 취재에 응하다 보면 생업과 환경연구 등에 소홀해질까 해서다. 셋째, 규모를 키우지 않는다. 지역의 환경문제는 지역주민들이 가장 잘 안다는 원칙 하에 될 수 있는 데로 지역문제에 충실하려고 한다. 전국적인 환경단체로부터 지부로 전환할 것을 제안 받기도 했으나 받아들이지 않았다.

고운환경감시단은 1998년 7월 환경보호에 관심이 많은 강정마을 주민들이 조직한 단체다. 주된 활동은 강정천 가꾸기, 깨끗한 바다 만들기, 원앙새 자생지 보호, 야생동물 보호, 인명구조 등이다. 한라일보가 주최한 한라환경대상을 2000년에 수상했다.

서귀포시에는 독자적인 사회운동과 사회단체가 많지 않다. 하지만 이 공백을 메우는 역할을 하는 게 지역의 서귀포신문이다.¹⁵⁾ 이것은 1996년 2월 주간지로 창간되어 12면을 발행하고 있다. 기자는 7명으로 심층기사도 많이 다룬다. 신문의 발행인은 서울에서 활동하다가 지역에 내려와 치과를 운영하고 있는 의사이다. 그는 시민의식이 침체되어 있는 것을 극복하려는 의도에서 신문을 발행하였다. 또 1999년 3월에는 문화센터를 개설하여 지역의 생활문화를 활성화하려고 노력하고 있다.

IV. 맺음말

제주도의 사회운동과 사회단체는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 전국적 수준의 운동과 단체의 일환인 경우다. 다른 하나는 제주지역의 특수하고 구체적인 문제를 둘러싼 개별적인 경우다. 1987년을 정점으로 한 민주화운동과 전교조는 전자의 경우다. 제주도 개발특별법 제정 반대와 제주도개발특별법제정반대범도민회는 후자의 경우다. 그러나 후자도 전국적 상황과 무관한 게 아니다. 전국 상황을 바탕으로 한 위에 지역의 구체적 문제가 쟁점이 되어왔다. 제주도 개발특별법 제정은 1960년대 이후 한국사회에 급속히 전개된 산업화와 개발의 제주도 판이다. 이에 대한 반대도 개발 이후 전개된 한국사회의 각종 저항운동의 흐름에 속한다.

이러한 제주도와 한국사회의 관계는 그대로 서귀포지역과 제주도와의 관계로 확장해

15) 노정환, “수난의 섬을 생명의 섬으로 바꾸는 한라의 오름들”, 『말』, 1999년 11월호, 169쪽 참조.

볼 수 있다. 서귀포지역의 사회운동과 사회단체를 제주도의 그것과 병행해서 고찰했던 것은 그 때문이다. 그렇지만 제주도가 한국사회 그 자체는 아니듯, 서귀포가 제주도 자체는 아니다. 지역의 성격은 보다 넓은 사회와의 관계 속에서 고찰되어야 하지만, 그 과정에서 지역 자체의 특수성과 구체성을 망각해서는 안 된다.

제주도와 서귀포의 사회운동은 1987년에 와서야 다시 본격화되었다. 쟁점은 주로 개발과 환경에 관한 것이었다. 이후의 운동은 애초 목적인 만큼의 성과를 거둔 것이 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, 개발을 주도해온 국가와 외지 자본에게 앞으로는 과거처럼 주민들을 배제한 채 일방적으로 개발을 추진할 수는 없다는 것을 인식시켰다. 셋째, 개발에 저항하지 못했던 주민들이, 스스로가 개발의 주체임을 각성하고 앞으로 어떻게 해나가야 될 것인가를 생각하게 되었다.

이러한 성과에도 불구하고 운동의 한계와 과제는 여전히 존재하고 있다. 무엇보다도 수동적이고 방어적인 성격의 운동에서 능동적이고 적극적인 성격의 운동으로 나가야 한다. 지역 주민들의 주인으로서의 자세가 필요하다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 중앙에서 멀리 떨어지고 규모도 작은 서귀포지역에서 이룸에 걸맞는 자주적이고 자생적인 사회운동이 전개되고 사회단체가 활동하는 것은 이제 시작이다. 그렇지만 앞으로 지역에서 사회운동과 사회단체의 역할은 더욱 중요해질 것이다. 이 주제에 대한 지속적인 관심이 필요하다고 하겠다.