

# 濟州地域 住民運動의 分析\*\*

夫 萬 根\*

## 目 次

1. 序 論	3. 濟州地域 住民運動의 分析 結果
2. 住民運動의 分析模型	4. 結 論

## 1. 序 論

주민운동<sup>1)</sup>은 사회적 분화와 이해관계가 다원화된 현대사회의 내재적 현상으로서 그 발생이 불가피하며 이를 완전히 예방한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 주민운동이 행정적, 사회적으로 어떠한 영향을 미치는 가에 대해서는 긍정적 견해와 부정적 견해가 있다.

긍정적 견해에 의하면 주민운동은 지역주민의 이익을 무시한 정책의 수립과 집행을 제자리로 돌려놓기 위한 합리적 행위로서 행정이 주민의 의사를 정확히 파악하여 대응성을 강화

\* 제주대학교 행정학과 교수

\*\* 이 논문은 필자의 저서인 「제주지역 주민운동론」(제주대학출판부, 1997년)의 내용 일부를 재구성한 것이다.

1) 주민운동은 아직 합일점에 이르지 못한 미확정 개념으로서 한마디로 그 개념을 정의하는 것은 쉬운 일이 아니다. 더구나 주민운동은 끊임없이 생성하고 소멸되기 때문에 그 현황을 통계적으로 파악하는 것조차 어려울 뿐 아니라 지극히 다양하고 부정형을 특징으로 하기 때문에 일의적인 정의를 내리기가 더욱 어렵다. 宮本憲一은 주민운동을 「지역주민들이 당면한 요구의 관철이나 문제의 해결을 위해 일정한 주민조직을 통해서 정부나 자치단체, 기업 등에 적극적으로 대항하는 운동」이라고 하고 있으며 小澤辰男은 「지역주민이 그의 최저생활이나 생활환경을 개선하기 위한 운동」으로 정의하고 있다. 또 齊藤昌男은 「특정지역의 생활자에 의한 지역문제의 해결을 위한 직접민주주의적 행동」이라고 하고 있다. 이에 대해서는 宮本憲一, 住民運動의 理論と歷史, 조성운·이준식 편역, 도시지역운동연구, 도서출판 세계, 1986, p. 221; 小澤辰男, 住民運動의 形態と 地方自治, 地域運動研究 5, 1972, p. 12; 齊藤昌男, 都市生活と自治の社會學(東京: 文化書房博文閣), 1988, p. 31 참조: 이러한 정의들을 종합하여 여기에서는 주민운동을 「지역의 주체인 주민들이 지역생활과 관련되는 어떠한 문제나 요구를 해결하기 위하여 집단적으로 의사를 표시하는 행동」이라고 하고자 한다.

하는 계기가 되고 행정의 가지고 있는 독선성, 비밀주의 등 낡은 체질을 개선하며 정책의 방향과 내용을 변화시키는데 기여한다는 것이다.

반면에 부정적 견해에 의하면 주민운동은 공익을 저해하는 비합리적이고 지역이기주의적인 행위로서 행정의 능률 및 안정성 저해, 행정에 대한 불신 조장, 공공시설 입지선정의 질적 저하, 집단행동에 의존하는 사회풍조의 조장 등 바람직하지 못한 결과를 가져온다는 것이다.<sup>2)</sup>

그런데 그 동안 제주지역에서 발생한 주민운동의 실체를 보면 주민운동은 행정에 대한 불신과 능률을 저하시키고 사회적 기회비용의 손실을 증폭시키는 한편 사회안정을 저해하는 등 긍정적 영향보다는 부정적 영향이 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 정책당국은 합리적이고 적극적인 대응을 통하여 주민운동의 발생을 최소화시키는 한편 이미 발생한 운동에 대해서도 조기에 해소시키는 방안을 강구하여야 할 것이다.

우리나라의 주민운동은 1960년대부터 경제개발정책이 본격적으로 추진되어 도시화, 산업화가 이루어지고 생활공해와 산업공해가 심각해지면서 발생하기 시작하였다고 할 수 있다. 그러나 제주지역의 경우에는 1960 - 1970년대에는 개발사업이나 어장피해 등과 관련된 피해 보상을 요구하는 일부 지역주민들의 움직임이 있기는 하였지만 운동조직을 구성한 것도 아니었고 운동대상에 대한 건의나 진정 등도 일과성에 그쳐 주민운동의 형식을 갖추지 못한 것이었다.

한편 1980년대 초반에는 관광개발과 도시개발이 본격적으로 추진됨에 따라 개발사업과 공공시설 설치에 따른 피해보상을 요구하는 주민운동이 나타나기 시작하였으나 당시는 발생 건수가 적었을 뿐만 아니라 운동의 전개양상도 활성화되지 못하였다. 그러나 정치적으로 민주화가 이루어지기 시작한 1980년대 후반부터는 제주지역에서도 도시와 농촌을 불문하고 각종 형태의 주민운동이 활발하게 전개되기 시작하였다. 그렇게 된 중요한 이유는 다른 지방과 마찬가지로 첫째, 주민생활을 위협하는 대규모 개발사업의 증가와 독점자본의 지배 강화에 따르는 생활환경의 악화로 인한 주민들의 위기의식, 둘째, 1987년의 6월항쟁 이후 권위주의적 통치체제의 붕괴로 인한 불만표출의 구조적 허용과 주민들의 권리의식이 고양된 때문이라고 할 수 있다.

권리의식의 고양에 따라 제주지역 주민들은 自己利害에 기초한 요구를 능동적으로 표시할

2) 김홍식, 지역이기주의 극복을 위한 정책연구, 한국지방행정연구원, 1993, p. 14-25 참조

수 있게 되었으며 지역사회의 주체는 바로 주민이라는 신념을 토대로 생활과 직결되는 지역 문제를 스스로 해결해야 한다는 인식을 공유하게 됨으로써 지역개발 과정과 그것이 가져다 주는 문제에 민감하게 반응하게 되었다. 그러한 결과는 전국적으로 관심대상이 되었던 탐동 공유수면 매립 반대운동, 松岳山 군사기지 반대운동, 제주도 개발특별법 제정반대운동을 비롯한 갖가지 형태의 주민운동을 일으키는 원인이 되었다.

제주지역에서 주민운동이 본격화되기 시작한 1987년부터 1996년까지 10년간 발생한 주민 운동은 총 52건에 이르고 있는데 이러한 주민운동에 합리적이고 적극적으로 대응하기 위해서는 주민운동이 갖고 있는 정책적 함의를 규명함과 함께 주민운동에 대한 이론적 분석이 절실히 요청된다. 그럼에도 그 동안 제주지역 주민운동의 경우, 개별운동에 대한 사례연구는 단편적으로 이루어져 왔으나 여러 운동을 종합적, 체계적으로 분석한 연구는 아직 없었다.

본 연구는 이러한 토대아래 분석모형을 설정하여 지난 10년간 제주지역에서 발생한 주민 운동을 이론적으로 분석한 것이다.

## 2. 住民運動의 分析模型

연구방법론에 있어서 模型이란 어떤 이론이나 현상을 가능한 한 그대로 모방하여 만들어진 類質同型의 형성물이다.<sup>3)</sup> 이러한 모형은 현상에 대해서 연구자가 갖는 인식의 범위와 필요에 따른 인위적인 단순화로서 실제의 현상에 대한 자료를 조직화하여 과학적으로 처리 가능하게 한다. 주민운동에 있어서 모형을 통한 분석은 주민운동의 요인과 결과를 경험적 자료를 통해 검증함으로써 그 내용에 대한 설명을 제공해 준다. 따라서 여기에서는 제주지역에서 발생한 주민운동을 체계적으로 분석하기 위하여 모형을 설정하고자 한다.

이론이란 變數들 간에 논리적으로 기대되는 관계를 기술하는 것이므로 모형을 설정하여 그 내용을 분석·설명하기 위해서는 우선 주요 변수를 선정하고 이를 유형화하여야 한다. 하나의 현상을 설명할 수 있는 변수의 수는 많기 때문에 여기에서 제기되는 문제는 어떻게

3) 여기에서의 類質同型이란 하나의 현상과 그 유형과의 유사성을 나타내는 특수용어이다. 이관우, 신조사방법론, 형설출판사, 1991, p. 434.

하면 실제의 현상을 대표할 수 있는 변수를 합리적으로 선정하느냐 하는 것이다. 「룸멜(R. Rummel)」은 변수의 선정기준으로서 ① 이론적으로 중요성을 갖는 변수 ② 假說的으로 적절한 변수 ③ 보편성을 확보할 수 있는 변수를 충분할 만큼 선정하여야 한다고 하고 있다.<sup>4)</sup> 본 연구에서는 이러한 기준에 따라 주민운동의 쟁점, 동기, 성격, 목표, 조직, 대상, 방법, 결과, 진행기간, 발생지역 등 10개의 분석변수를 선정하였는데 그 구체적 내용은 다음과 같다.

### 1) 運動의 爭點

주민운동의 쟁점은 주민운동을 일으키게 하는 요인이 어떠한 분야인가 하는 것이다. 이러한 쟁점은 그 기준의 다양성 때문에 여러 가지 방법에 의한 분류가 가능하겠지만 여기에서는 지역공간, 관광개발, 산업, 도시, 사회간접자본, 공공처리시설, 기타 등 7개 분야로 나누고자 한다.

지역공간분야는 공유수면 매립이나 간척사업 등 지역공간 재편에 대한 주민들의 요구 또는 반대가 주민운동의 요인으로 되는 것이며, 관광개발분야는 관광지 및 골프장 조성, 관광 편의시설 설치에 대한 요구 또는 반대가 주민운동의 요인이 되는 경우이다. 산업분야는 농·축·수산시설, 제조·가공공장, 상업시설의 설치에 관련되는 것이며, 도시분야는 도시계획, 토지개발사업과 건축 등과 관련된 것이다. 한편 사회간접자본 분야는 공항·항만·전력·수원·통신·도로개발과 댐 건설 등에 대한 요구 또는 반대가 주민운동의 요인으로 되는 것이며 공공처리시설 분야는 쓰레기매립장, 분뇨처리장, 하수종말처리장, 화장장, 장애인 수용시설에 대한 요구 또는 반대가 주민운동의 요인이 되는 경우이다.

### 2) 運動의 動機

주민운동의 동기는 지역주민들이 직면하고 있는 문제의 성격을 규정지을 수 있는 중요한 변수로서<sup>5)</sup> 크게 作爲的 동기와 不作爲的 동기로 구분할 수 있다. 작위적 동기는 어떠한

4) R. Rummel, Applied Factor Analysis (Evanston: Northwestern Univ. Press, 1970), pp. 209 - 210.

5) 안황권, 한국 주민운동에 관한 실증적 연구, 「경기대 박사학위논문」, 1990, p. 45.

문제가 주민들이 바라는 방향으로 이루어지기를 원하는 것으로서 이러한 동기에 의한 주민 운동으로는 지역생활의 개선·향상을 위해 공공시설의 설치, 환경개선을 비롯한 복지정책의 충실화를 요구하는 운동과 이미 발생한 피해에 대하여 보상을 요구하는 운동이 있다.

한편 부작용적 동기는 일정한 행위가 이루어지지 않기를 바라는 것으로서 이러한 동기에 의한 주민운동으로는 공해 반대운동, 권리침해 반대운동, 개발 반대운동 등을 들 수 있다. 공해반대운동은 주로 도시화, 산업화에 따라 발생하는 산업공해, 도시공해, 약품공해와 군사기지공해에 대한 반대운동으로 세분할 수 있으며 권리침해 반대운동은 재산권, 환경권, 영업권, 거주권 등의 침해가 원인이 되어 일어나는 운동이다. 이러한 원인에 해당하는 구체적 사항으로는 日照權의 침해, 토지수용이나 구획정리사업에 의한 재산권과 영업권의 침해, 쓰레기매립장, 분뇨처리장 등의 설치로 환경을 악화시키는 경우 등을 들 수 있다.

또 개발 반대운동은 골프장·레저타운·댐·공항·고속도로의 건설 등 개발정책에 의한 대규모 개발로 환경파괴와 주민의 생활권을 악화시킴으로써 일어나는 운동이다. 대규모 개발과정에서 개발이익의 배분에 지역주민이 소외되거나 지역공동체적 요소의 파괴도 주민운동의 동기가 될 수 있다.

### 3) 運動의 性格

주민운동은 그 성격에 따라 지역생활 방위운동, 지역생활 향상운동, 지역기반 정비요구운동, 생활기반 정비저지운동의 넷으로 나눌 수 있다. 첫째, 지역생활 방위운동은 기존의 깨끗한 지역과 주민생활을 보호하기 위해 공해, 대규모 개발행위 등 생활파괴 요인에 대항하는 가장 기본적 형태의 주민운동이다. 예를 들어 레저타운·골프장·발전소·고속도로·군사기지의 설치반대, 공장유치의 반대를 비롯하여 공장공해, 채석공사·고층 건축·배기가스공해 반대 등이 여기에 해당한다. 둘째, 지역생활 향상운동은 주민들이 지역내의 연대에 의하여 생활향상을 도모하기 위한 운동으로서 그 전개과정이 저항적이 아니라 自助的 성격을 띤다. 지역 녹화, 꽃길 조성, 새마을 조성, 교통사고 없는 거리조성 등이 여기에 속한다.

세째, 지역기반 정비운동은 물적인 생활환경 시설의 건설요구를 중심으로 하는 운동으로서 각종 공공시설의 정비요구를 비롯하여 사회복지정책의 충실을 요구하는 경우가 이에

해당한다. 네째, 생활기반 정비저지운동은 지역발전에 마이너스로 작용하거나 귀찮은 시설이 자기지역에 입지하는 것을 반대하는 운동으로서 쓰레기매립장, 하수종말처리장, 정신병원, 장애인시설, 화장장 설치반대 등이 여기에 속한다. 그런데 이 유형의 운동은 지역주민들이 위와 같은 시설의 설치 필요성은 원칙적으로 인정하면서도 단지 자기지역에 설치하는 것을 반대하는 것이다.

#### 4) 運動의 目標

주민운동의 목표는 운동주체인 지역주민들이 달성하려고 하는 미래의 상태로서 운동의 指向路線을 제시하고 운동의 정당화에 대한 근거가 되며 또한 운동의 범위를 한정시키는 역할을 한다. 주민운동의 목표를 구체적으로 유형화하기는 매우 어렵다. 그 이유는 각각의 주민운동은 모두 나름대로의 목표를 가지고 있으며, 또한 운동의 전개과정에서 다른 요인에 의해 목표가 변동될 수도 있기 때문이다. 그러나 공식적으로 표방된 목표를 중심으로 분류한다면 법률적 목표, 경제적 목표, 사회·문화적 목표로 구분할 수 있다.<sup>6)</sup>

그 중 법률적 목표는 주민운동의 목표가 특정의 법률·조례·규칙 등의 제정·개정·폐지 등을 요구하거나 반대하는 것이며, 경제적 목표는 재산권의 보호나 지역 경제기반을 유지하기 위하여 특정의 사업이나 시설을 요구하거나 반대하는 것이다. 한편 사회·문화적 목표는 지역주민의 생활환경과 자연환경의 보호, 문화재 보전 등을 위해 특정의 시설이나 사업을 요구하거나 반대하는 것이다.

#### 5) 運動의 組織

주민운동조직은 운동주체인 지역주민들이 주민운동을 추진하기 위하여 생활상의 利害와 요구의 동일성, 생활경험의 동질성을 기초로 하여 의도적으로 구성하는 사회적 단위이다. 주민운동 중에는 일정한 조직형태를 갖추지 못한 비조직적 운동이 없는 것도 아니지만 대개는 조직을 통하여 추진된다. 주민운동조직이 기존조직이나 질서와 어떻게 관련되어 성립되어 가는가 하는 것은 주민운동의 전개에 있어서 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

6) 안황권, 위의 글, p. 47.

주민운동조직은 조직기반의 형태로 볼 때 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 기존의 지역조직을 그대로 활용하는 경우이고, 둘째는 기존의 지역조직을 재편하여 운동단체로 변화시키는 경우이며, 셋째는 기존의 지역조직과는 다른 새로운 조직을 구성하는 경우이다. 주민운동조직은 운동의 가능성을 구체적인 운동의 수준으로 끌어 올리며 운동의 전 과정을 통해 운동의 행위를 지도하고 자원을 동원하며 운동대상 및 통제집단과 상호작용을 하는 주체이다. 그런데 운동조직은 주로 조직이 달성하고자 하는 운동목표에 가장 크게 영향을 받으며, 또한 운동목표에 영향을 미치는 통제집단의 대응에 간접적인 영향을 받는다. 이같이 운동조직은 운동목표와 통제집단의 대응에 따른 상황변화에 맞추어 자원의 동원과 전략을 구사하면서 대처해 나간다.

#### 6) 運動의 對象

주민운동의 대상은 운동주체인 주민(조직)이 자신들의 목표를 관철시키기 위하여 행동화하는 상대를 의미한다.<sup>7)</sup> 이러한 운동대상은 주체에 따라 공공기관과 민간으로 대별할 수 있는데 다시 공공기관은 국가, 지방자치단체 및 기타 공공단체로 세분되며 민간은 개인과 사기업으로 나눌 수 있다. 개인이나 사기업의 경제활동은 자본의 논리에 따라 이윤추구를 목적으로 하고 있어 생산활동에 따른 비용의 일부를 사회로 전가시키는 경우가 많기 때문에 이들의 경제활동이 주민운동의 대상이 되는 것은 당연한 일이다.

한편 국가나 지방자치단체 등 공공기관에 의한 지역 공간구조의 개편이나 공공 개발사업도 개발계획의 수립 및 직접적인 자본투하라고 하는 두 가지 수단을 통하여 이루어지기 때문에 이러한 경우 역시 주민운동의 대상으로 되는 수가 있다. 또 공공기관과 민간이 동시에 주민운동의 대상이 될 수도 있다.

그런데 주민운동의 대상은 주민운동측의 접촉방법에 따라서 직접대상과 간접대상으로 구분할 수도 있다. 예를 들어 주택에 인접하여 고층 아파트가 신축되어 日照權이 침해될 경우, 건축의 중지를 요구할 직접대상은 시공회사나 건축주이지만 그 중지를 명하도록 청원할 때에는 지방자치단체가 직접대상이 된다.

7) 안황권, 위의 글, p. 48.

하나의 주민운동에서 당초에 간접대상이던 국가나 지방자치단체는 운동이 진행됨에 따라 직접대상으로 변하는 수가 많다. 예를 들어 공해피해로 인한 주민운동의 경우, 주민운동측은 피해보상에 대해서는 공해 유발업체와 타협하지만 그 이후에 제기되는 이주대책 문제 등은 국가 또는 자치단체를 상대로 하게 됨으로써 그 위치가 당초의 간접대상에서 직접대상으로 변화하게 된다.

### 7) 運動의 方法

주민운동의 방법이란 운동주체인 주민들이 운동대상에 대하여 그들의 의사를 투입하는 과정으로서, 운동주체가 설정한 목표를 달성하기 위한 행동의 실천수단을 의미한다. 주민운동의 방법은 제도적 방법과 비제도적 방법으로 대별할 수 있는데 제도적 방법은 건의, 청원, 진정 및 서명, 유인물 배부, 플래카드 게시 등 합법적인 범위 내에서 의사를 표시하는 것이고 비제도적 방법은 시위, 점거, 농성 등 비합법적이고 폭력적으로 의사를 표출하는 것이다.

운동주체가 어떤 형태의 방법을 통하여 주민운동을 전개할 것인가는 운동의 목표, 운동조직의 특성, 운동대상의 성격과 대응 등에 따라서 다양하게 나타날 수 있는데 대체로 주민운동의 초기에는 온건한 제도적 방법을 사용하지만 그러한 방법으로 목표달성이 어려워지면 과격한 비제도적 방법을 통하여 요구를 표출하는 수가 많다. 또 제도적 방법과 비제도적 방법을 동시에 병행하는 경우도 있다.

### 8) 運動의 結果

주민운동의 결과는 단순히 운동주체와 운동대상 만의 관계에서 결정되는 것은 아니며 支援集團과 통제집단의 영향도 부단히 작용하게 된다. 그런데 어떠한 형태의 주민운동도 그 결과는 크게 성공 내지는 실패라는 두 가지 양상으로 나타나지만 이를 다시 세분할 수가 있다.

먼저, 주민운동의 성공은 완전성공과 부분성공으로 구분할 수 있는데 완전성공은 운동주체가 주장하는 정당성이 수용되어 운동목표가 완전히 달성되는 경우로서, 쓰레기매립장의 특정지역 立地計劃이 주민들의 반대로 철회되는 예가 여기에 해당한다. 이에 대해 부분성공



은 운동주체가 주장하는 정당성이 수용되기는 하였으나 운동목표가 완전히 달성되지는 못한 경우인데, 공장폐수로 인한 어장피해에 대한 보상금 지급이 운동주체의 요구에 훨씬 미치지 못하는 예가 이에 해당한다.

한편 주민운동의 실패는 완전실패와 부수적 이익획득으로 구분할 수 있는데 그 중에서 완전실패는 운동주체가 주장하는 정당성이 수용거부되어 목표가 실현되지 못하고 새로운 이익도 전혀 발생하지 않는 경우이다. 이에 대해 부수적 이익획득은 운동목표는 전혀 실현되지 못 하였지만 그 운동으로 인하여 운동대상으로부터 목표와 관계없이 부수적 이익을 얻는 것을 말한다. 예컨대 하수종말처리장 시설에 반대하는 주민들이 운동대상인 자치단체와의 협상을 통하여 시설입지를 수용하는 대신 부락 개발사업을 위해 예산지원을 받기로 하는 경우가 여기에 해당한다.

#### 9) 運動의 進行期間

주민운동 중에는 그 생성에서 소멸에 이르는 기간이 수 개월에 불과한 단기적인 것이 있는가 하면 수 년에 이르는 장기적인 것 들도 적지 않다. 그런데 주민운동이 장기화되면 행정기관은 시책을 제대로 추진하지 못함으로써 행정이 지체되고 비능률을 야기하기 쉽다.

특히 쓰레기매립장, 분뇨처리장 등 시급을 요하는 사업의 경우에는 이 때문에 문제가 많다. 또 운동주체인 주민들의 입장에서도 운동이 장기화되면 될 수록 사회적 에너지가 낭비되고 지역 내에서 주민들 간에 분열이 일어나 地域統合이 저해되는 경우도 적지 않다.

#### 10) 運動의 發生地域

주민운동은 도시와 농촌을 불문하고 어느 지역에서나 일어나고 있지만 그 중 도시 주민운동은 공해 등에 의한 생활환경을 보호하기 위한 것들이 많은데 비해서 농촌 주민운동은 골프장조성, 유원지조성 등 대규모 개발사업의 시행에 따른 자연환경을 보전하기 위하여 일어나는 것 들이 적지 않다. 또 주민운동 중에는 도시지역과 농촌지역을 포괄하는 넓은 지역에서 발생하는 것도 없지 않다. 제주도 개발특별법 제정 반대운동은 그러한 사례의 하나이다.

〈표 1〉 주민운동의 분석변수

변 수	하 위 변 수	판 단 기 준
1. 운동의 쟁점	① 지역공간분야 ② 관광개발분야 ③ 산업분야 ④ 도시분야 ⑤ 사회간접자본분야 ⑥ 공공처리시설분야 ⑦ 기 타	A. 공유수면매립 B. 간척사업 A. 관광지 조성 B. 골프장 조성 C. 관광편익시설 설치 A. 농·축·수산시설 B. 제조·가공시설 C. 상업시설 A. 도시계획 B. 토지개발 C. 건축 A. 항만 B. 공항 C. 전력 D. 수원 E. 통신 F. 도로개발 G. 댐건설 A. 분뇨처리장 B. 쓰레기매립장 C. 하수종말처리장 D. 화장장 E. 장애인 수용시설
2. 운동의 동기	① 작위적 동기 ② 부작위적 동기	A. 정책요구 B. 피해 보상 A. 공해반대 B. 권리침해반대 C. 개발반대
3. 운동의 성격	① 지역생활 방위 ② 지역생활 향상 ③ 지역기반 정비요구 ④ 지역기반 정비저지	
4. 운동의 목표	① 법률적 목표 ② 경제적 목표 ③ 사회문화적 목표	A. 법률 B. 조례·규칙 A. 재산권 보호 B. 피해 보상 A. 생활환경 보호 B. 자연환경 보전 C. 문화재 보호
5. 운동의 조직	① 기존 조직 ② 별도 조직 ③ 기존 조직 → 별도 조직 ④ 비조직 → 별도 조직	
6. 운동의 대상	① 공공기관 ② 민 간 ③ 공공기관+민간	A. 국가 B. 지방자치단체 C. 기타 공공기관 A. 개인 B. 사기업
7. 운동의 방법	① 제도적 방법 ② 비제도적 방법	
8. 운동의 결과	① 성 공 ② 실 패	A. 완전 성공 B. 부분 성공 A. 완전 실패 B. 실패했으나 부수적 이익획득
9. 운동의 진행기간	① 6개월 미만 ② 6개월 - 1년 ③ 1년 - 2년 ④ 2년 - 3년 ⑤ 3년 이상	
10. 운동의 발생지역	① 도시지역 ② 농촌지역 ③ 도시지역 + 농촌 지역	A. 제주시 B. 서귀포시 A. 북제주군 B. 남제주군

제주지역 주민운동의 분석에 있어서는 제주시와 서귀포시를 도시지역으로, 북제주군과 남제주군을 농촌지역으로 범주화 할 수 있다. 이상에서 제주지역 주민운동을 분석하기 위한 변수와 하위변수들을 고찰해 보았는데 이를 정리하면 <표 1>과 같다.

### 3. 濟州地域 住民運動의 分析 結果

#### 1) 運動의 爭點

1987년 - 1996년까지 10년 간 제주지역에서 발생한 52건의 주민운동을 쟁점별로 분석해 보면 <표 2>와 같이 지역공간분야 2건, 관광개발분야 8건, 산업분야 14건, 도시분야 4건, 사회 간접자본분야 8건, 공공 처리시설분야 12건, 기타 4건으로 나타나 산업분야와 공공 처리시설을 합한 것이 전체 주민운동의 50%인 26건을 차지하고 있다.

<표 2> 운동의 쟁점

년 대	년 도	계	지역공간 분 야	관광개발 분 야	산업분야	도시분야	사회간접 자본분야	공공처리 시설분야	기 타
1980 년대	1987	5	1	-	1	-	1	2	-
	1988	5	1	-	-	-	1	1	2
	1989	6	-	1	1	-	2	1	1
1990 년대	1990	14	-	4	5	1	1	2	1
	1991	6	-	3	1	2	-	-	-
	1992	8	-	-	3	1	2	2	-
	1993	4	-	-	3	-	-	1	-
	1994	-	-	-	-	-	-	-	-
	1995	2	-	-	-	-	-	2	-
	1996	2	-	-	-	-	1	1	-
계		52	2	8	14	4	8	12	4

산업분야를 쟁점으로 하는 주민운동은 1988년을 제외하고는 1990년대 초반까지 매년 발생 하였는데 그 내용은 축산시설과 제조시설 관련이 각각 4건, 油類유통 및 5일시장 이전

관련이 각각 3건이며 공공처리시설을 쟁점으로 하는 주민운동은 1991년과 1994년을 제외하고는 매년 발생하고 있으며 그 내용은 쓰레기매립장 6건, 분뇨처리장 4건, 하수 종말처리장 2건이다.

또 사회 간접자본의 설치와 관련된 주민운동은 주로 1990년대 초반까지 발생하였는데 그 내용은 항만개발 3건, 전력개발 2건, 수원개발 2건, 도로개발 1건인데 그 중 항만 및 전력개발과 관련하여 발생한 주민운동은 모두 어장의 피해보상을 요구하는 성격을 띠었다. 한편 관광개발과 관련한 주민운동의 내용은 관광지조성 관련 3건, 골프장조성 관련 5건인데 이들 운동이 주로 1990년대 초반에 일어난 것은 이 당시 정부가 활발하게 추진한 골프대중화정책과 관련이 크다. 마지막으로 지역공간과 관련한 2건은 모두 공유수면 매립을 반대한 것이며, 도시분야와 관련된 4건의 내용은 도시계획 1건, 건축 3건이다.

그런데 지난 10년간 제주지역의 주민운동은 1980년대는 3년간 16건, 1990년대에는 36건이 발생하였는데 1990년은 14건으로 가장 많이 일어난 반면 1994년에는 한 건도 없고 1995년과 96년에는 각각 2건만 발생하였다. 1990년에 이같이 주민운동이 많이 발생한 것은 골프장조성 등 개발사업이 활발히 추진된 탓도 있지만 제주시 탐동 공유수면 매립반대, 송악산 군사시설 보호구역 해제요구 등 사회적 관심이 컸던 주민운동들이 추진된 뒤여서 주민들이 운동의 조직화에 대한 경험과 기술을 습득한 것도 그 원인의 하나로 작용하였다고 보아진다.

## 2) 運動의 動機

총 52건의 주민운동에 대한 발생동기를 보면 공해 및 재산권 침해, 생활환경의 악화를 초래할 우려가 있는 사업이나 시설의 입지를 저지하기 위하여 그 원인자에게 대항하는 不作爲的 동기에 의한 것이 42건(〈표 3〉 참조)으로 전체의 80%를 차지하고 있다. 이에 대해 지역생활의 개선·향상을 위해 공공시설의 설치, 환경개선을 비롯한 복지시책의 충실화와 이미 발생한 피해에 대한 보상을 요구하는 作爲的 동기에 의한 운동은 10건에 불과하다.

〈표 3〉 주민운동의 동기

년 대	년 도	계	작 위 적 동 기			부 작 위 적 동 기			
			소 계	정 책 요 구	피 해 보 상	소 계	공 해 반 대	권 리 침 해 반 대	개 발 반 대
1980 년 대	1987	5	1	-	1	4	1	2	1
	1988	5	3	-	3	2	1	-	1
	1989	6	2	-	2	4	2	1	1
1990 년 대	1990	14	2	1	1	12	4	4	4
	1991	6	-	-	-	6	2	1	3
	1992	8	-	-	-	8	4	4	-
	1993	4	1	1	-	3	2	1	-
	1994	-	-	-	-	-	-	-	-
	1995	2	-	-	-	2	-	2	-
	1996	2	1	1	-	1	-	1	-
계		52	10	3	7	42	16	16	10

부작위적 동기에 의한 주민운동의 내용은 공해반대 16건, 재산권과 환경권 등의 권리침해 반대 16건, 개발반대 10건인데 공해반대와 개발반대 운동은 1990년대 초까지 나타나고 있으나 권리침해반대는 1988년과 1994년을 제외하고는 매년 발생하고 있다. 이러한 부작위적 운동이 주류를 이루고 있는 것은 그 동안의 주민운동이 자신의 권리를 확대시키려는 경향보다는 권리가 침해 당했을 때 이에 대한 반발로 야기된 경우가 많았다는 것을 보여주는 것이다. 그렇게 된 이유로는 행정이 재산권 등 주민의 권리를 제대로 보호해 주지 못하고 있는 데다가 피해보상이 미흡하고 주민참여가 제대로 이루어지지 않은 가운데 정책이 결정된 데에서 연유한 것이라고 판단된다.

한편 작위적 동기에 의한 주민운동의 내용은 피해보상이 7건에 이르고 있는데 반하여 정책의 충실화 요구는 제주시 개발제한구역 완화요구, 서귀포시 5일시장 移設敷地 변경요구, 환경 면민체육관 건립부지 재선정 요구 등 3건에 불과하다.

### 3) 運動의 性格

총 52건의 주민운동을 성격별로 보면 지역생활 방위운동이 35건, 지역기반 정비 요구운동

이 3건, 지역기반 정비 저지운동이 14건으로서 94%의 주민운동이 지역생활 방위와 지역기반 정비 저지운동의 성격을 띠는 반면에 自助的 성격을 지닌 지역생활 향상운동은 이 기간 동안 한 건도 일어나지 않았다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 주민운동의 성격

년 대	년 도	계	지역생활 방 위	지역생활 향 상	지역기반 정비요구	지역기반 정비저지
1980 년대	1987	5	3	-	-	2
	1988	5	4	-	-	1
	1989	6	5	-	-	1
1990 년대	1990	14	10	-	-	4
	1991	6	5	-	1	-
	1992	8	6	-	-	2
	1993	4	2	-	2	1
	1994	-	-	-	-	-
	1995	2	-	-	-	2
	1996	2	-	-	1	1
	계	52	35	-	3	14

지역생활 방위운동은 1990년대 초까지 집중적으로 발생하였으며 지역기반 정비저지운동은 1991년과 1994년을 제외하면 매년 일어나고 있는데 이러한 운동은 소극적이며 저항적 운동으로서 운동목표가 실현되었다고 하더라도 지역생활의 수준이나 환경은 현상유지에 그치고 개선·향상은 이루어지지 않는다는 점에서 문제가 있다. 그런데 그동안 이러한 운동이 주류를 이루었던 이유는 각종 개발사업의 추진이나 嫌惡施設의 입지 선정과정에서 주민들의 의사가 반영되지 않고 사업의 결과가 생활환경과 자연환경을 오염·훼손시켜 왔기 때문에 이러한 사업이나 시설에 지역주민들이 대응하는 과정에서 나타난 것이라고 할 수 있다.

#### 4) 運動의 目標

1987년 - 1996년까지 10년 간 발생한 52건의 주민운동을 목표별로 보면 법률적 목표 3건, 경제적 목표 13건, 사회·문화적 목표 27건, 경제적 목표와 사회문화적 목표의 복합 9건으로(〈표 5〉 참조) 사회·문화적 목표가 전체의 52%를 차지하고 있는데 이는 지역주민들의

권리의식이 고양되어 지역의 생활환경과 자연환경에 그만큼 많은 관심을 갖고 있음을 반증하는 것이라고 하겠다.

사회·문화적 목표에 의한 주민운동은 1988년과 1994년을 제외하고는 매년 발생하였는데 그 내용은 생활환경 보호를 위한 것이 20건, 자연환경 보전을 위한 것이 7건인 반면 문화재 보호를 위한 것은 한 건도 없다. 中文 하수종말처리장 확장반대 운동과정에서 주민들이 확장부지에 대한 매장문화재 조사를 요구한 적이 있기는 하지만 문화재보호가 반대운동의 목표는 아니었다. 한편 경제적 목표에 의한 주민운동은 1990년대 초반까지 발생하였는데 그 내용은 재산권 보호 6건, 피해 보상요구 7건이나 피해 보상요구 중 6건은 1종 공동어장에 관련된 것 들이다.

〈표 5〉 주민운동의 목표

년 대	년 도	계	법 률 적 목 표			경 제 적 목 표			사 회 문 화 적 목 표				경 제 적 목 표 + 사 회 문 화 적 목 표
			소 계	법 률	조 례 · 규 칙	소 계	재 산 권 보 호	피 해 보 상	소 계	생 활 환 경 보 전	자 환 보 전	연 경 보 전	
1980년대	1987	5	1	1	-	2	1	1	2	1	1	-	-
	1988	5	-	-	-	3	-	3	-	-	-	-	2
	1989	6	-	-	-	3	1	2	2	1	1	-	1
1990년대	1990	14	1	1	-	3	2	1	7	5	2	-	3
	1991	6	1	1	-	-	-	-	3	2	1	-	2
	1992	8	-	-	-	2	2	-	5	4	1	-	1
	1993	4	-	-	-	-	-	-	4	3	1	-	-
	1994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1995	2	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-	-
	1996	2	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-	-
계		52	3	3	-	13	6	7	27	20	7	-	9

법률적 목표의 주민운동은 제주도 개발특별법 제정반대와 제주시 개발제한구역 완화요구 등 3건이며, 경제적 목표와 사회·문화적 목표가 복합된 것은 9건인데 그 내용은 주로

재산권 보호와 생활환경 보호가 병행된 운동들이다. 그런데 일부의 주민운동은 운동 전개과정에서 운동환경의 변화, 운동에 대한 경험 축적, 통제에 대한 대응, 주민의 期待心理 작용 등 여러 가지 이유로 당초의 목표를 변경하였다.

그 대표적인 것이 제주시 塔洞 공유수면 매립 반대운동인데 당초의 목표는 매립면허의 취소였으나 매립공사의 진척으로 목표실현이 어려워지자 매립공사에 따른 사업자의 개발이익을 제주사회로 환원시킨다는 목표로 전환되었다. 이렇게 목표가 전환된 주민운동은 제주도 개발특별법 제정반대(1990년), 제주시 도평동 레미콘공장 설치반대(1991년), 환경면 청수리 쓰레기매립장 설치반대(1992년), 남원읍 한남리 쓰레기매립장 설치반대(1993년) 등 12건에 이르고 있다.

## 5) 運動의 組織

제주지역 주민운동 52건 중에서 부락의 청년회, 개발협의회, 漁村契 등 기존 조직을 통한 운동은 11건, 기존 조직과는 별도의 새로운 조직을 통한 운동은 24건, 운동 초기에는 기존 조직을 이용하다가 나중에 새로운 조직을 결성하여 추진한 주민운동은 17건으로서(〈표 6〉 참조) 47%가 초기부터 별도 조직을 결성하여 운동을 추진하였다.

기존 조직을 통한 운동은 1990년대 초반까지 나타나는데 1종 공동어장 피해에 대한 보상 요구는 주로 잠수회나 어촌계가 담당하였고 혐오시설 입지와 개발사업에 대한 반대는 개발 협의회와 청년회가 연합하여 추진한 경우가 많았다. 반면에 초기부터 별도 조직에 의한 운동은 1994년을 제외하면 매년 나타나고 있으며 1993년과 1995년에 일어난 주민운동은 모두 별도 조직을 이용하고 있는데 이같은 현상은 특히 혐오시설 설치 등 자치단체가 施設主體가 되는 사업에 대해서는 부락의 기존 조직이 주체가 되어 운동을 체계적, 조직적으로 추진하는 것이 한계가 있기 때문인 것으로 여겨진다.

한편 운동 초기에는 기존 조직을 활용하다가 진행과정에서 별도 조직을 구성한 경우는 거의가 기존 조직으로는 운동목표가 달성되기 어렵다고 인식한데 기인하는 것이다. 그런데 2개 이상의 조직을 구성하여 주민운동을 추진한 경우도 4건이나 나타나고 있다. 제주시 탑동 공유수면 매립반대(1987년), 송악산 군사시설 보호구역 해제요구(1988년), 제주도 개발특별법 제정반대(1990년), 서귀포시 대순진리회관 건축 반대운동(1992년)이 그 것 들이다.



〈표 6〉 주민운동의 조직

년 대	년 도	계	기존 조직	별도 조직	기존조직 → 별도 조직
1980년대	1987	5	2	2	1
	1988	5	2	2	1
	1989	6	3	1	2
1990년대	1990	14	2	3	9
	1991	6	-	5	1
	1992	8	2	4	2
	1993	4	-	4	-
	1994	-	-	-	-
	1995	2	-	2	-
	1996	2	-	1	1
계		52	11	24	17

그 중에서 제주시 탐동 공유수면 매립 반대운동의 경우를 보면 해녀들의 피해 보상요구는 보상대책위원회가, 매립면허 취소요구는 매립 공동대책위원회가 중심이 되어 추진하였으며 개발이익 환수는 탐동문제협의회와 탐동문제 해결을 위한 汎道民會가 주도하였다.

## 6) 運動의 對象

52건의 주민운동을 대상별로 보면 공공기관 32건, 민간 10건, 공공기관과 민간 복합 10건으로(〈표 7〉 참조) 공공기관을 대상으로 하는 주민운동이 아주 많다.

공공기관 대상의 주민운동은 1994년을 제외하고는 매년 발생하였는데 그 내용은 국가 대상 3건, 자치단체 대상 23건, 기타 공공기관 대상이 6건이다. 국가 대상인 주민운동은 원래는 제주도 개발특별법 제정반대(1990년), 제주시 탐동 공유수면 매립반대(1987년), 송악산 군사시설 보호구역 해제요구(1988년), 제주시 개발제한구역 완화요구운동(1991년) 등 4건을 들 수 있으나 제주시 탐동 공유수면 매립 반대운동은 운동대상에 민간기업까지 포함되므로 여기에서는 국가대상에서 제외시켰다. 또 기타 공공기관이 대상이 되고 있는 주민운동의 내용은 한국 토지공사와 한국 관광공사가 각각 1건, 한국 전력공사와 제주 축산업협동조합이 각각 2건이다.

〈표 7〉 주민운동의 대상

년 대	년 도	계	공 공 기 관				민 간				공공 기관 +민간
			소 계	국 가	자 치 단 체	기 타 공 관	소 계	개 인	사기업	민 간 단 체	
1980년대	1987	5	3	-	3	-	1	-	1	-	1
	1988	5	4	1	3	-	-	-	-	-	1
	1989	6	4	-	3	2	2	-	2	-	-
1990년대	1990	14	7	1	3	3	4	-	4	-	3
	1991	6	3	1	2	-	1	-	1	-	2
	1992	8	5	-	4	1	1	-	1	-	2
	1993	4	2	-	2	-	1	-	1	-	1
	1994	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1995	2	2	-	2	-	-	-	-	-	-
	1996	2	2	-	2	-	-	-	-	-	-
계		52	32	3	23	6	10		10	-	10

한편 민간이 대상이 된 주민운동은 모두 1993년 이전에 발생하였는데 그 내용은 개인을 대상으로 한 것은 없고 모두 기업을 대상으로 한 것 들이다. 그런데 공공기관과 민간이 복합적으로 대상이 된 주민운동 10건 중에서 9건은 당초에는 사기업이 운동대상으로 되었으나 그 사업 또는 시설의 인·허가 과정에 대해 주민들 나름대로의 문제점을 인식한 후에는 인·허가청인 공공기관까지 대상에 포함시킨 경우이며 나머지 1건인 서귀포시 대순진리회관 건축반대(1992년)는 당초의 대상이 서귀포시였으나 건축허가가 발급된 후에는 민간 종교단체인 대순진리회까지 대상이 된 경우이다.

## 7) 運動의 方法

52건의 주민운동을 추진방법별로 보면 제도적 방법 25건, 비제도적 방법 1건, 제도적 방법과 비제도적 방법 병행 26건으로 나타나고 있다(〈표 8〉 참조). 1980년대에는 16건의 운동 중에서 제도적 방법이 5건, 제도적 방법과 비제도적 방법 병행이 11건으로 後者의

경우가 훨씬 많으나 1990년대에 들어와서는 제도적 방법(20건)이 제도적 방법과 비제도적 방법 병행(15건)보다 많이 사용되고 있다.

〈표 8〉 주민운동의 방법

년 대	년 도	계	제도적 방법	비제도적방법	제도적 방법 +비제도적방법
1980년대	1987	5	2	-	3
	1988	5	1	-	4
	1989	6	2	-	4
	1990	14	5	1	8
1990년대	1991	6	4	-	2
	1992	8	6	-	2
	1993	4	3	-	1
	1994	-	-	-	-
	1995	2	2	-	-
	1996	2	-	-	2
계		52	25	1	26

그런데 주민운동에 있어서는 한림읍 수원리 연립주택 건립반대운동(1991년)과 같이 초기부터 제도적 방법과 비제도적 방법을 병행 사용하는 경우도 없지 않으나 대부분은 운동 초기에는 진정, 청원, 署名運動, 결의대회 등 제도적이고 온건한 방법을 사용하다가 그와 같은 방법으로는 목표달성이 어렵다고 인식되면 불법시위, 점거, 농성 등 비제도적이고 과격한 방법을 사용하는 것으로 나타났다.

또 운동방법을 운동조직의 성격과 관련시켜 보면 개발협의회, 청년회 등 부락의 既存組織을 중심으로 하는 주민운동은 대체로 제도적이고 온건한 방법을 사용하는 경향이 높으나 대책위원회, 투쟁위원회 등 새로운 조직을 결성하여 추진하는 경우는 상대적으로 과격하고 비제도적 방법을 사용하는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다.

## 8) 運動의 結果

제주지역에서 발생한 52건의 주민운동 가운데 1996년말 현재 진행 중인 3건을 제외한

49건의 운동결과는 <표 9>와 같이 성공 21건, 실패 28건으로 성공이 43%를 차지하고 있다. 성공한 주민운동의 경우, 운동주체가 주장하는 정당성이 수용되어 운동목표가 달성된 완전 성공은 16건이며 운동주체가 주장하는 정당성이 수용되기는 했으나 운동목표가 완전히 달성되지 못한 부분성공은 5건이다. 완전성공은 분뇨처리장 등 주로 비선호시설의 입지나 개발사업계획의 철회 형태로 많이 나타나고 있으며 부분성공은 모두가 어장피해보상과 관련된 운동에서 나타나고 있다.

한편 실패한 주민운동의 경우, 운동주체가 주장하는 정당성이 受容拒否되고 목표도 실현되지 못한 완전실패는 4건이며, 운동목표는 전혀 실현되지 못 하였으나 목표와 관계없이 운동대상으로부터 이익을 얻는 부수적 이익획득은 24건에 이르고 있다. 이러한 부수적 이익으로는 부락의 개발사업에 대한 지원, 주민들에게 사업장 附帶施設에 대한 운영권 부여, 사업장에 대한 지역주민 우선 고용 등을 들 수 있다. 한 예로 제주시 봉개동 쓰레기매립장 설치반대운동(1990년)의 경우는 매립장 설치반대라고 하는 목표를 달성하지는 못 하였으나 행정당국과의 협상을 통해 매립장 입지를 수용하는 대신 부락 개발사업 우선 지원, 혐오시설 追加立地 금지 등 부수적 이익을 얻어 내었다.

<표 9> 주민운동의 결과

년 대	년 도	계	성 공			실 패			진행 중
			소 계	완 성 전 공	부 성 분 공	소 계	완 실 전 패	부수이익 획득	
1980 년대	1987	5	4	3	1	1	-	1	-
	1988	5	3	2	1	2	-	2	-
	1989	6	2	2	-	4	-	4	-
1990 년대	1990	14	5	4	1	9	3	6	-
	1991	6	2	1	1	4	-	4	-
	1992	8	4	3	1	4	-	4	-
	1993	4	1	1	-	3	1	2	-
	1994	-	-	-	-	-	-	-	-
	1995	2	-	-	-	-	-	-	2
	1996	2	-	-	-	1	-	1	1
계		52	21	16	5	28	4	24	3

## 9) 運動의 進行期間

제주지역에서 발생한 주민운동 중 1996년말 현재 진행 중인 3건을 제외한 나머지 49건의 평균 진행기간은 13개월인데 1987년 - 89년 간에 일어난 주민운동은 평균 17개월, 1990년 - 92년 간에는 12개월, 1993년 - 96년 간에는 6개월로서 나중 일어난 운동일수록 진행기간이 짧아지고 있다.

주민운동별로 진행기간을 보면(〈표 10〉 참조) 6개월 미만이 20건으로 가장 많고 6개월 - 1년이 15건, 1년 - 2년이 8건, 2년 - 3년이 1건, 3년 이상이 5건으로 나타나고 있다. 6개월 미만 진행된 주민운동 가운데 서귀포시 영천동 쓰레기매립장 사용연장반대(1996년)는 1개월에 끝났으며 구좌읍 월정리 분노처리장 설치반대(1987년), 대정읍 서림 수원지 확장반대(1990년) 등 4건은 2개월 이내에 끝났다.

〈표 10〉 주민운동의 진행기간

년 대	년 도	계	6개월 미 만	7개월 - 12개월	1년 - 2년	2년 - 3년	3년 이상	진행 중
1980 년대	1987	5	2	2	-	-	1	-
	1988	5	4	-	-	-	1	-
	1989	6	1	1	3	-	1	-
1990 년대	1990	14	2	8	4	-	-	-
	1991	6	3	1	-	-	2	-
	1992	8	5	1	1	1	-	-
	1993	4	2	2	-	-	-	-
	1994	-	-	-	-	-	-	-
	1995	2	-	-	-	-	-	2
	1996	2	1	-	-	-	-	1
계		52	20	15	8	1	5	3

한편 제주시 탐동 공유수면 매립반대(1987년)는 53개월, 서귀포시 강정유원지 조성반대(1991년)는 44개월이나 지속되는 등 40개월 이상 진행된 주민운동도 4건에 이르고 있다. 그런데 주민운동이 장기간에 걸쳐 진행될 때에는 행정기관이 시책을 제대로 추진할 수 없게 되어 행정의 지체와 비능률을 야기시키며 운동주체인 주민의 입장에서도 사회적 에너지의

낭비와 함께 주민들 간에 분열이 일어나기 쉬워 지역통합을 저해시키는 경우가 적지 않게 나타나고 있다.

### 10) 運動의 發生地域

제주지역 주민운동을 발생지역별로 보면(〈표 11〉 참조) 도시지역 20건, 농촌지역 30건으로 농촌지역이 도시지역에 비해 발생건수가 훨씬 많은데 그 이유는 골프장조성을 비롯한 대규모 개발사업과 쓰레기매립장 등 혐오시설들이 그 시설 특성상 주로 농촌지역에 입지하고 있기 때문이다.

〈표 11〉 주민운동의 발생지역

년 대	년 도	계	도시지역 + 농촌지역	도 시 지 역			농 촌 지 역		
				소 계	제주시	서귀포시	소 계	북제주군	남제주군
1980년대	1987	5	-	2	2	-	3	2	1
	1988	5	-	2	1	1	3	2	1
	1989	6	1	1	-	1	4	1	3
1990년대	1990	14	1	4	3	1	9	7	2
	1991	6	-	3	2	1	3	1	2
	1992	8	-	4	2	2	4	3	1
	1993	4		2	-	2	2	1	1
	1994	-		-	-	-		-	-
	1995	2		1	-	1	1	1	-
	1996	2		1	-	1	1	1	-
계		52	2	20	10	10	30	19	11

한편 시·군별로 발생지역을 보면 도시지역은 제주시와 서귀포시가 각각 10건이며 농촌지역은 북제주군은 19건, 남제주군은 11건인데 특히 북제주군에서 주민운동이 많이 발생한 것은 골프장 등 관광시설과 축산물처리장 등 산업시설들이 제주도의 中心都市인 제주시

인접한 북제주군에 주로 입지하려고 한 데에 연유하는 것이라고 생각된다.

그런데 송악산 군사시설 보호구역 해제요구(1988년)와 제주도 개발특별법 제정반대(1990년) 등 2건의 주민운동은 도시지역과 농촌지역을 포괄하여 2개 이상의 자치단체에서 발생하였는데 前者는 대정읍 일원과 제주시에서 일어났고 後者는 제주도 전역에서 일어났다

#### 4. 結 論

본 연구에서는 1987년 - 1996년까지 10년간 제주지역에서 발생한 총 52건의 주민운동을 쟁점, 성격 등 10개의 변수를 사용하여 분석했는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

① 주민운동을 쟁점면에서 보면 산업분야와 공공처리시설 분야를 합한 것이 전체의 50%를 차지하여 가장 많다.

② 동기면에서는 지역생활의 개선·향상을 위한 공공시설의 설치나 환경개선을 비롯한 복지정책의 충실화를 요구하는 作爲的 동기보다는 재산권의 침해, 지역환경의 악화를 초래할 우려가 있는 사업이나 시설의 입지가 이루어지지 않기를 바라는 부작위적 동기에 의한 운동이 압도적 다수(전체의 80%)를 이루고 있다.

③ 성격면에서는 지역생활의 향상이나 지역기반정비를 요구하는 운동은 거의 없고 공해나 대규모 개발행위 등 생활과괴 요인에 대항하는 지역생활 방위운동과 같은 저항적 운동이 전체의 94%를 차지하고 있다.

④ 목표면에서는 사회·문화적 목표가 가장 많아 전체의 52%로 나타나고 있다.

⑤ 조직면에서는 전체의 47%가 운동초기부터 별도의 조직을 구성하여 추진하고 있다.

⑥ 대상면에서는 공공기관을 대상으로 하는 운동이 민간을 대상으로 하는 것보다 훨씬 많다.

⑦ 방법면에서는 1980년대에는 제도적 방법과 비제도적 방법을 병행한 운동이 많으나 1990년대에는 제도적이고 온건한 방법으로 추진한 운동이 훨씬 많다.

⑧ 운동의 결과면에서는 전체의 43%가 성공하여 운동목표를 달성하였고 나머지는 실패하였으나 실패한 운동중에서도 부수적 이익을 얻은 것이 많다.

⑨ 운동의 진행기간은 평균 13개월이나 최근에 들어올 수록 진행기간이 단축되고 있다.

⑩ 운동의 발생지역은 도시지역보다 농촌지역이 많고 특히 제주시에 인접한 북제주군에서 많이 일어났다.

이와 같은 분석결과, 주민운동의 성격이나 동기면에서 볼 때 공무원들은 주민운동 대응과정에서 참여의 제도화에 대한 필요성을 인식하여 주민운동을 체제내로 끌어들이 수 있어야 한다. 주민운동을 제도적인 참여과정으로 유도하여 주민들의 의사를 실질적으로 반영시키는 것은 지역문제와 관련된 정책의 결정과 집행에 있어서 주민들을 정책당국과 동반자적 관계에 서게 하는 것이며 정책과정에 새로운 역동주의를 도입하는 것이 된다.

따라서 참여의 제도화를 통하여 주민운동을 체제내로 끌어들이게 된다면 저항적 주민운동을 참여적 주민운동으로 전환시킬 수 있으며 나아가서는 주민들의 사회적 에너지를 일정한 지역공간을 대상으로 그 지역에서 생활하는 주민들의 공동사회적 생활조건을 전체적으로 향상시키는 지역조성운동에 투입되게 할 수 있다.

마지막으로 지적하고 싶은 것은 본 연구와 같은 변수지향적 분석방법에 의한 주민운동연구는 객관성을 유지할 수는 있으나 추상적 일반화로 흘러 내용이 공허해질 우려가 있는 것도 사실이라는 점이다. 따라서 제주지역 주민운동을 보다 심도 있게 다루어 그 내용을 정확히 파악하기 위해서는 事例研究를 병행하는 것이 바람직하다고 본다. 사례연구는 연구결과의 일반화를 제약함으로써 因果關係를 분명히 하기 어렵다는 비판도 있지만 일반이론이나 설명들에 대해 보다 구체적이며 풍부한 자료를 제공함으로써 특정문제에 대해 현실적 처방을 위한 유용한 假說설정 의 원천으로서 활용할 수 있기 때문에 변수지향적 분석방법의 약점을 보완해 줄 수 있다고 본다.