

제주지역의 갈등극복과 지역공동체 회복 :

과거로부터 교훈*

고승한**

국문요약

현대사회는 다양하고 복잡한 분화형태를 보이고 있고, 이에 따라 다양한 유형의 사회갈등이 잠재 혹은 표출되고 있다. 제주사회도 예외 없이 다양한 사회갈등이 존재해 왔고, 현재 혹은 미래에도 그럴 것이다. 제주사회의 사회갈등은 다양한 차원에서 발생하고 그런 갈등상황들이 일시적으로 발생하여 사라지는가 하면 혹은 구조화된 양상으로 고착화되기도 한다.

갈등의 구조화는 제주사회의 사회통합과 사회안정에 부정적 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없다. 제주사회에서 갈등의 구조화 과정을 보인 행정구조 개편 사례를 분석함으로써 공공갈등의 사회적 의미와 특성을 천착하는데 주목하였다. 제주지역에서 행정구조 개편 문제가 갈등 형성기, 심화기, 조정기, 그리고 완화기 단계를 거치면서 공공갈등의 구조화 현상을 관찰할 수 있음을 보여주고 있다.

제주지역에서 행정구조 개편과 관련하여 발생한 공공갈등은 제주사회의

* 이 논문은 '2012년 제주학회 제38차 전국학술대회'에서 발표했던 내용을 수정, 보완한 것이다

** 제주발전연구원 연구위원

행정부문, 지역, 도민 그리고 시민사회 부문 간의 갈등을 야기시켜 제주지역사회 공동체의 파괴, 도민에게 상처와 고통, 그리고 지역발전과 사회통합의 저해요인으로 작용하였다. 그러나 구조화된 갈등은 어떤 방식으로든 해소하여 지역사회의 상생의 길을 모색하는 계기로 되어야 할 것이다.

따라서 제주사회의 사회갈등에 대한 발생 원인을 보다 객관적이고 심층적으로 분석하고, 갈등의 구조화는 지속화되는 양상을 미연에 방지하고 대신에 이를 적극적으로 해체하는 전략과 방법을 적극 모색해 나가야 할 것이다. 그래서 공공갈등의 부정적 폐해에 대한 반성과 성찰을 통해서만 새로운 상생의 지평을 열 수 있을 것이다.

주제어 : 사회갈등, 갈등의 구조화, 공공갈등, 갈등관리, 사회통합, 갈등극복

I. 갈등발생의 구조

현대사회에서 갈등은 어느 순간 갑자기 발생할 수 있지만 그렇지 않은 경우가 대부분이다. 또한 갈등이 해결되지 못하여 잠재된 상태로 오래 지속되기도 한다. 왜냐하면 갈등이 잠재되거나 혹은 표출되기 까지 일정한 기간이 필요하고 갈등내용과 강도에 따라 갈등양상도 달리 나타나기 때문이다. 따라서 현대사회에서 갈등발생은 다양한 차원에서 발생하고 거기에 따른 갈등발생의 구조도 달리 규정되고 인식되어지는 경향이 있다.

1. 갈등발생의 차원

갈등은 크게 개인적 그리고 사회구조 수준에서 발생한다. 개인적

차원에서 갈등은 개인의 가치, 이념, 세계관 등과 관련하여 나타나고 그 결과는 개인에게 머물지 않고 이웃, 지역사회 그리고 국가적 수준까지 확산되고 영향을 미칠 가능성이 있다. 개인적 차원에서 발생하는 갈등이 단순히 개인 자신의 문제에서 그 결과가 자신에게만 나타날 경우에는 개인갈등으로 끝나게 되어 사회적 맥락에서 의미를 구성해 내지 못한다.

예컨대, 개인적 차원에서 개인의 정신적, 정서적 그리고 심리적 상태가 불안, 불안정 그리고 부적응 등을 보여 그 결과로 개인이 스스로에게 폭력을 가하거나 심지어는 자살을 하는 극한 상황으로 치닫는 경우도 있다. 이와 더불어 개인적 갈등의 결과로서 개인이 타인에게 언어적 폭언이나 혹은 물리적 폭력을 쓰는 경우도 없지 않다. 특히 개인적 갈등의 해소 대상이 이웃 혹은 지역사회일 경우는 살인, 반달리즘, 방화 등이 일어나 타인이나 이웃에게 피해를 주기도 한다.

물론 개인적 갈등이 비록 개인에게 한정되어 전개되더라도 그 원인 제공이 사회구조로 까지 확장될 수 있다. 개인적 차원에서 일어나는 개인갈등이 근본적 원인 제공이 사회구조로부터 나온다는 측면을 주로 강조하는 사회학자들은 갈등을 사회적 성격과 구조적 특성으로 보고 있다(Dahrendorf, 1968).

개인이 가장 가까운 사회적 관계망이라 할 수 있는 가족 내에서도 갈등이 발생한다. 가족 내에서 부부 사이에 서로 상충되는 가치, 인식, 세계관 등으로 부부가 일시적 혹은 장기적으로 긴장, 마찰, 대립 그리고 반목을 하기도 한다. 다른 한편으로 부모와 자녀와의 갈등, 며느리와 시어머니와의 고부갈등, 형제간의 갈등 등이 가족 내에서 성격차이, 재산분할, 부모 부양문제 등과 관련하여 발생한다.

지역사회 차원에서 발생하는 갈등은 주로 지역사회 문제(예컨대,

지역개발, 소음, 공해, 혐오시설 반대 혹은 선호시설 유치, 환경훼손 등)와 관련되어 발생하고 있지만 그 결과는 지역사회 주민 전체에게 파급되는 경향이 있다. 지역사회에서 가장 정형적으로 나타나는 경우가 환경갈등이다. 환경갈등은 지역사회 내에서 국가 정책에 의한 각종 정책사업 혹은 민간부문에 의한 개발 사업에 의해서 환경이 훼손 및 파괴시키는 과정에서 개발주의자와 반개발주의자(혹은 보호주의자) 간의 대립과 충돌로 나타난다.

사실상, 환경갈등은 압축경제성장기 혹은 개발연대에서는 경제성장과 개발이 지역사회 발전으로 인식되어 환경갈등은 그다지 커다란 문제로 부각되지 못했다. 지역사회에서 환경문제가 본격적으로 거론되기 시작한 것은 환경훼손과 파괴로 인한 결과가 지역사회 혹은 지역주민의 삶의 질적 향상에 도움을 주고 있지 못하다는 사회적 인식이 확산되면서부터이다. 특히 이런 과정에서 지역사회 내에서 환경문제를 이론적 혹은 사회운동 차원에서 관심을 가지는 환경론자 혹은 환경운동가들에 의해서 지속적 문제제기와 사회실천 운동을 전개하는 과정에서 지역사회에서 환경갈등이 더욱 증폭되거나 혹은 해소되는 현상들이 개발연대 이후에 주로 많이 발생하였다.

갈등이 국가·사회적 차원에서 발생하는 경우를 흔히 관찰할 수 있다. 하나의 국가는 다양한 이익집단, 계층, 이념, 종교, 지역 등으로 구성된 삶의 총체적 공간이다. 그래서 국가는 다양한 이해관계들을 정치적 영역 안에서 협상하고 조율하여 갈등을 최소화하려는 정책적 노력을 강구한다. 그러한 과정에서 국가는 심지어 폭력으로 갈등을 해소하기도 하고, 반대로 갈등을 더욱 심화시키기도 한다.

그러므로 국가적 차원에서 발생하는 갈등은 국가가 발생의 원인 제공자 역할을 하기도 하고, 갈등의 중재자 혹은 해결자 역할을 하곤 한다. 특히 자본주의 고도화 과정에서 국가부문이 자본과 연합된

국가-자본연합 체제하에서는 노동부문은 소외되고(김태성·성경룡, 1994), 결국 사회양극화 현상이 더욱 확산되면 부익부 빈익빈 문제는 계층갈등으로 표출된다. 국가적 차원에서 계층갈등은 정치불안과 사회통합위기의 단초를 제공하는 원인으로 작용한다.

국가부문이 신자유주의 시장이데올로기에 의한 시장경제체제 옹호론자 역할과 입장에 근거한 정책들을 추진할 경우 사회양극화 현상이 통합의 사회발전에 역작용으로 귀결되는 경향이 있다. 또한 시장경제주의 하에서 노동시장의 유연성 확장은 노사갈등을 증폭시키는 요인으로 작용한다. 한국사회에서 IMF 외환위기 이후 지속적으로 확산된 노동시장의 유연화 정책은 노동자의 삶을 질적으로 저하시켜 노동자 생존권을 위협하기에 이르렀다. 그런 계기를 제공하는 주요 내용이 바로 기업의 구조조정, 정리해고 그리고 조기 및 강제 퇴직 등의 대량실업과 비정규직을 양산하는 구조로 연계된다.

이와 더불어 국가의 경제성장이 불균형성장(unbalanced growth)이나 낙수효과(trickle-down effects) 전략에 의해서 성장의 몫을 일단 크게 만들고 후에 분배하는데 주안점이 주어졌다. 이런 경제성장 모델은 40년 전부터 우리나라에도 적용되어 실천되어 오고 있다. 그럼에도 불구하고 낙수효과가 제대로 성과를 발휘하지 못하여 분배정의가 실천되지 못하는 현실에 직면해 있다.

이러한 불균형성장 전략이 분배정의와 연계되지 않을 경우에 계층갈등이 일어나고 지역격차로 연동되면 지역갈등으로 발생하기도 한다. 한국사회에서 지역갈등은 주로 농촌과 도시, 그리고 대도시와 중소도시 간에 지역불균형 발전과 상대적 격차에 의해서 발생하여 국가 및 사회통합의 걸림돌로 작용하여 왔다.

예컨대, 국가의 다양한 경제적, 정치적, 문화적, 사회적, 교육적 자원(예컨대, 대기업 본부, 금융기관 본부, 정치권력, 문화예술 공연장,

양질의 의료기관, 인구집중, 우수 대학 등)들이 대부분 서울 중심의 수도권 지역으로 집중된 결과로 나온 상대적 불균형 발전과 격차는 결국 참여정부 시절에 국가균형발전정책 구현이 국정 기조의 핵심을 이루었다(국가균형발전위원회, 2004). 더구나 안타까운 일은 아직도 경제·사회적 불균형 발전과 격차에 의한 지역갈등은 해소되지 못하여 더욱 심화된 상태로 전개되는 양상을 보이고 있다.

한국사회에서 국가적 차원에서 발생하는 중요한 갈등이 바로 남북갈등이다. 남북갈등은 지난 60년 동안 한반도의 분단체제하에서 이념적·정치적 대립과 반목이 지속되어 오면서 야기되었다. 특히 그 결과로 남한에서 그런 분단을 정치적으로 이용하여 남남갈등이 유발하는 현상까지도 벌어지고 있는 실정이다. 국민의 정부와 참여정부 때에는 남북갈등을 보다 국가 차원에서 해소하기 위해서 남북정상회담이 이루어지고 남북평화와 화해를 위한 구체적 조치들이 취해지기도 하였다. 그러나 이명박 정부가 들어서면서 남북관계는 더욱 경색되어 갈등의 해소보다는 오히려 대립하는 국면으로 전환되기에 이르렀다.

다른 한편으로, 이명박 정부가 들어서면서 국책사업인 소위 '4대강 살리기 사업' 이 본격 추진되면서 환경갈등이 국가적 차원에서 발생하였고, 특히 사업 추진 지역의 환경단체들 중심으로 사업 반대 시위가 발생하였다. 그런 과정에서 '4대강 살리기 사업'에 대하여 지역주민과 국가, 그리고 환경단체와의 갈등이 발생하여 사회통합에 역행하는 일들이 벌어졌다.

갈등 발생의 다른 차원은 국가 간에 발생한다. 강대국과 약소국, 그리고 민족, 종교, 천연자원, 영토 등의 문제로 당사자 국가들 간에 정치·외교적 마찰과 분쟁이 발생하고, 심지어 전쟁이 일어나 국제사회가 심히 우려하는 상황에 처하기도 한다. 국가 간 갈등, 대립,

분쟁과 전쟁은 역사적으로 수없이 발생해 왔고, 앞으로도 반복될 것이다.

2. 갈등의 구조화

갈등은 다양한 차원에서 그 발생 원인과 결과에 따라 인식과 평가도 달리 나타나며 동시에 그러한 갈등의 기능과 역할도 달리 규명될 것이다. 갈등은 어느 날 갑자기 생겨나는 것이 아니고 개인과 사회구조와의 상호관계 속에서 형성되는 과정을 거친다.

갈등을 일으키는 다양한 구성 요소들이 개인적 차원에서 내면화(internalization) 과정을 거치면서 긴장, 대립, 반목, 불신, 저항 의식 등이 생겨나고 의식화하면서 결정적인 상황에 표출될 것이다. 갈등의 사회화 과정 속에서 개인이 갈등 요소들을 잘 해소하고 완화시켜 대립적 혹은 적대적 감정을 가지지 않게 된다.

개인적 차원에서 갈등의식을 갖고 이를 하나의 유형화된 형태로 표출되는 것은 일정한 갈등과정 단계를 거치게 된다. 예컨대, 가족 내에서 발생하는 갈등도 개인이 사회화 과정에서 갈등상황(예, 가정 불화, 재산다툼, 고부간 불만과 대립, 가정폭력, 이혼 등)을 접하면서 갈등형성이 시작된다. 그래서 갈등상황이 자신의 감정으로 이입되어 통제하지 못하여 바로 표출하는 경우도 있지만 감정을 통제하여 참으면 갈등은 잠시 발생하지 않는다.

이처럼 갈등은 개인적 차원에서 갈등상황의 구조와 변화 속에서 잠재되거나 혹은 표출되는 과정을 거치게 된다. 그러나 개인의 갈등이 단기적으로 해소되지 못하고 장기적으로 개인의 마음속에 내면화되어 해소하지 못할 경우에 갈등이 구조화되는 경향이 있다. 개인

에게 갈등의 구조화는 그만큼 해소하기가 힘든 상태이고 만일 해소하는 계기가 오더라도 선뜻 나서기가 쉽지 않다. 물론 갈등이 구조화된 상태를 해소하기 위해서 최후까지 노력하는 경우도 없지 않다. 그렇지만 해방 이후 좌우 이념 대결의 정치·사회적 공간속에서 희생당한 개인(혹은 가족)에게서 관찰할 수 있는 개인적 갈등은 갈등해소의 법적·제도적 한계에 부딪치어 오랜 세월 동안 체념하고 잊어져 버린 것으로 치부할 수 있다. 그럼에도 불구하고 그런 갈등은 한 개인의 일생을 통하여 마음과 정신 속에 구조화되어 쉽게 잊어버리는 것은 아니다. 예컨대, 제주의 4·3 사건으로 희생된 개인(혹은 가족)들은 지난 수십 년 동안 고통의 기억과 피해 속에서 평생을 살아왔고, 아울러 국가에 대한 갈등과 적대적 대립 의식이 내재화되고 구조화되어 왔다.

마찬가지로 한국의 정치적 민주화 과정 속에서 국가폭력에 의해서 치명적 피해를 보거나 희생당한 개인(혹은 가족)은 표출적 갈등으로 외재화(externalized)하지 못하고 내면화(internalized)된 구조화 상태로 남는 경우도 있다. 그러나 국가폭력에 의해 피해를 본 개인(혹은 가족)의 억울한 희생을 바로잡기 위해서 청원, 집단 시위, 법적 투쟁 등이 지속적 혹은 산발적으로 전개되어 왔다.

그러므로 갈등이 구조화 과정을 거치면 단순히 개인적 차원에서 머물지 않고 다음 세대로 이어지고 사회적 관심을 받게 되면 이미 개인이 해결할 수 있는 경계를 넘어 버린다. 그런 상황이 오면 개인적 갈등은 사라지고 새로운 형태의 사회적 갈등으로 전환되는 경향이 있다. 그래서 사회적 갈등으로 진화된 개인적 갈등은 이미 개인의 문제가 아닌 사회적 문제로 인식되고 특정화된다. 왜냐하면 사회적 갈등은 개인의 영역을 벗어나 사회적 명분과 정당성을 갖춘 새로운 접근과 해소 방안이 요구되는 형태로 변하게 된다. 다시 말해

서, 개인갈등이 사회갈등으로 전환하여 이제는 사회가 함께 해결해야 할 개인의 사회갈등화와 사회갈등의 개인화가 동시에 하나의 구조적 틀 속에서 접근되어야 하는 상황으로 변하게 된 것이다.

3. 사회갈등의 유형

사회갈등은 개인적 차원을 넘어서 사회적 성격을 내포하고 있고, 아울러 집단 내 혹은 집단간 긴장, 마찰, 대립 등이 사회적 수준에서 구조화된 상태로 잠재되었거나 혹은 표출된 상태를 말한다. 그렇기 때문에 사회갈등은 사회구조 속에서 나타나는 갈등요인들에 의해서 발생하여 형성, 심화, 조정 그리고 완화 단계를 거치는 과정 속에 놓여 있다.

우리사회에서 사회갈등은 다양한 형태로 존재한다. 먼저 자본주의 사회에서 계층적(혹은 계급적) 관계에 의해서 사회경제적 지위의 격차 심화로 발생하는 계층갈등이 있다. 계층갈등이 어떤 국가나 사회에서 개인이 가진 돈, 재산, 지위, 명예 등의 소유 정도에 따라 그 심화 정도가 달리 나타난다. 만일 개인의 사회경제적 지위 획득 과정이 불평등하거나 혹은 개인의 계층화 정당성이 사회적으로 수용되지 않을 경우에 계층갈등은 심화되어 사회질서의 안정화와 사회통합에 위협적 요소로 작용하게 될 것이다. 그래서 계층갈등(혹은 계급갈등)은 사회양극화의 심화 정도와도 밀접히 연관되었기 때문에 계층갈등의 심화를 미연에 방지하기 위해서라도 선진복지 시스템 혹은 사회안전망 구축이 요구된다.

이념갈등은 보수와 진보, 좌익과 우익의 이념적 대결 구도 속에서 형성되는 갈등 유형이고, 그리고 노사갈등은 자본주의 발전 초기부터 지금까지 끊임없이 노동현장에서 야기되어온 사회갈등이다. 지역

갈등은 경제적, 사회적, 교육적 그리고 문화적 요인 등에 의한 지역 간 격차와 불균형 발전으로 나타나는 유형일 수도 있고, 또한 지역 감정에 의한 지역주민들 간의 반목과 대립이 구조화된 형태로 나타나기도 한다.

이외에도 세대갈등도 다른 형태의 사회갈등으로 존재하여 뚜렷한 저항이 표면화되지는 않지만 조직 내 혹은 사회적 차원에서 불만과 저항 표출을 하나의 하위문화 혹은 저항문화 형태로 나타난다.

사회갈등은 기능주의자 입장에서는 사회안정과 질서에 부정적 요인으로 작용하여 사회발전에 좋지 않기 때문에 없어야 할 대상으로 인식되었다. 반면에 갈등론자에게 사회갈등은 새로운 변화와 질서 창조에 촉매 역할을 할 수 있다는 측면에서 기능적일 수 있다는 것이다. 그렇기 때문에 사회갈등은 집단적 혹은 사회적 상황 속에서 순기능적 혹은 역기능적 측면을 가지고 있다(Coser, 1956).

II. 공공갈등과 제주지역 사례

1. 공공갈등의 의미

공공갈등은 공적영역에서 일어나는 사회갈등 유형으로 주로 국가 기관이나 공공기관이 추진하는 각종 정책사업과 관련하여 발생한다. 그래서 공공갈등은 국가 혹은 지방자치단체 등의 공공기관이 추진하는 공공정책 과정(기획, 집행, 평가)에서 발생하는 참여 주체 간의 갈등 형태이다. 정부의 규정¹⁾에 의하면, 공공갈등은 ‘공공정책을 수

1) 2007년 2월에 대통령령으로 제정된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규

립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌'로 정의되고 있다. 이와 더불어 대통령자문지속가능발전위원회(2005)에 따르면, 공공갈등은 '국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁'으로 여겨지고 있다.

공공갈등은 법령, 정책, 각종 공공사업 등에서 공적으로 쟁점되는 사항들을 내포하고 있고, 공공기관과 다양한 이해관계 집단 간의 상호 긴장, 대립, 반목, 저항 등이 상존하고 있다. 또한 공공갈등에는 다양한 갈등유형(가치, 이익, 정치이념)이 개입되어 위기적 상황이 전개되는 특성을 지닌다. 그리고 특히 우리나라에서 공공갈등 해결 방식은 DAD 방식(Decide, Announce, Defense, 결정-발표-방어)에 대체로 의존하는 경향을 보이고 있다. 결국 공공갈등은 공적 이익보다는 사회적 비용과 손실을 가져와 지역공동체의 연대와 발전을 저해하는 결과를 가져 오기도 하고, 반면에 갈등집단 내에서는 연대와 소속감을 증대시키는 순기능을 창출하기도 한다.

2. 제주지역의 공공갈등 사례

제주지역에서 공공갈등은 제주도의 역사적 발전 과정에서 다양한 사례들을 관찰할 수 있다. 그러한 공공갈등은 공공기관이 추진한 각종 공공정책 과정에서 갈등의 형성, 심화, 조정 그리고 완화 단계를 거쳐 해소되었거나 혹은 해소되지 않은 상태로 잠재되어 버리는 경우가 있다. 그렇지 않고 그러한 공공갈등이 오랜 기간 동안 지속되

정」은 공공기관이 추진하는 공공정책 과정에서 발생하는 갈등을 예방·해결하는 목적으로 만들어졌다.

면서 지역사회의 발전을 저해하고, 동시에 도민들 간에 혹은 도민과 공공기관 간에 불신과 대립을 불러오는 경우도 없지 않다. 여기서는 행정구조개편의 공공갈등 사례를 한석지·고승한 외(2009: 54-75)의 연구결과를 중심으로 요약·재정리하고자 한다.

가. 갈등의 배경

제주지역의 행정구조 개편을 둘러싼 갈등은 당시 4개 시·군의 기초자치단체와 기초의회의 폐지를 통해 다단계 행정계층 구조로 인한 행·재정적 낭비 등 제반 행정의 효율성을 제고하고 더 나아가 국제자유도시의 원활한 추진을 위해서 자치계층 및 행정구역 개편이 필요하다는 인식에서 비롯되었다.

제주도의 행정구조 개편문제는 2005년 3월 특별자치도--2개 행정통합시--읍·면 동 구조의 '혁신안'과 현행 체제의 유지 및 기능을 조정하는 '점진안'으로 확정되었고 이를 주민투표로 결정하기로 하였다. 그래서 2005년 7월 27일 제주도 행정구조 개편 주민투표가 실시되었다. 주민투표 결과 투표에 참여한 도민의 57%가 혁신안을 지지하였고, 반면에 43%가 점진안을 지지하여 혁신안이 채택되고 2층제 행정계층구조로 개편되게 되었다. 그러나 각각의 대안에 대한 찬반 세력들 간의 갈등으로 표출되는 갈등양상이 전개되었다.

나. 갈등의 전개과정

1) 갈등 형성기(2000. 7~2004. 7)

행정구조 개편에 대한 공론화 초기만 해도 갈등은 현재화되지 않았고 다만 제주시의회외의 경우 기초자치단체 및 의회의원, 공무원이

논의에서 배제되고 있다는 우려가 표명되거나 시민단체들은 중앙정부의 대폭적인 권한 이양을 통한 제주형 자치모형 개발의 필요성을 제기하는 정도였다. 2003년 9월 한국지방행정연구원과 제주대 사회과학연구소(2004)의 '제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구 용역' 최종 보고서에서 '혁신안'과 '점진안' 2가지 대안이 제시됨으로써 행정구조 개편작업이 본 궤도에 오르게 되었다.

그러나 2004년 6월 보궐선거에서 특별자치도를 선거공약으로 제시하여 당선된 김태환 도지사가 7월 중에 최종안이 나오면 8월에 주민설명회를 실시하여 적어도 2004년 말까지 행정계층 구조개편을 마무리 짓겠다는 계획을 표명하였다. 그리고 8월 11일 '제주특별자치도 추진계획' 중간보고서가 공개되면서 행정구조 개편에 대한 갈등이 형성되기 시작하였다.

2) 갈등 심화기(2004. 8~2005. 6)

2004년 9월 정부혁신지방분권위원회 내에 제주특별자치도 지원특별위원회가 구성되고 11월에는 행정자치부(이하 행자위)에 제주특별자치도추진지원단이 설치되었으며 11월 30일 제주도는 정부에 '제주특별자치도 추진계획'을 건의하였다. 그리고 12월 29일 제13차 행개위 전체회의에서 단일 혁신안 채택을 위한 추진계획이 발표되었다.

이러한 계획에 따라 혁신적 계층구조 선호에 대한 도민 여론조사 결과, 제3안인 제주시와 북제주군 통합, 서귀포시와 남제주군을 통합하는 1도 2행정시 체제를 혁신안으로 채택하였다. 이 결과에 따라 행개위는 점진안과 함께 선정된 혁신안을 주민투표에 부치기로 하고 도민 홍보기간을 2개월(2005. 3. 21~5. 21)로 정하였다.

이때부터 제주주민자치연대를 비롯한 도내 21개 시민단체, 민주노동당 제주도당, 제주도 시·군의회의협의회 등에서 행정구조 개편을

위한 제주도의 일방적인 여론 확산, 풀뿌리 민주주의의 후퇴 등에 대한 우려와 비판이 제기되었다. 이러한 반발은 더욱 확산되어 기초자치단체장과 의원들이 행정구조 개편 논의 반대 또는 중단을 주장했다. 전국공무원노동조합 제주본부도 행정계층구조 개편 임시 반상회 개최 중지를 요구했다. 아울러 시민사회에서는 20개 시민사회단체가 참여하여 ‘올바른 제주도 행정계층구조 개편을 위한 도민연대 준비위원회’를 결성하는 등 행정구조 개편에 대한 갈등이 점차 심화되었다고 볼 수 있다.

3) 갈등 조정기(2005. 7~2005. 11)

행정구조 개편을 둘러싼 갈등은 제주도의 주민투표 발의를 계기로 갈등조정 국면으로 전환되었다. 2005년 7월 27일을 주민투표일로 선포하고 7월 5일부터 공식적인 투표운동이 시작되었다. 그러나 기초자치단체가 폐지될지도 모르는 상황에 처한 제주시·서귀포시·남제주군 등 3개 기초자치단체는 7월 8일 헌법재판소에 ‘제주도 행정구조 개편 주민투표 실시 권한쟁의 심판’을 청구하였다.

그리고 점진안과 혁신안을 지지하는 그룹들 사이에서 찬성운동이 확산되는 가운데 주민투표를 5일 앞두고 중앙정치인의 선거 개입 논란이 불거지기도 했다. 도민연대는 청와대와 정부 고위 인사를 통해 정부 당국의 행정구조 개편 주민투표가 공정하게 치우려져야 할 것을 촉구하기도 하였다.²⁾

2) 7월 27일 주민투표가 7월 27일 실시되었고, 투표율은 제주도의 역대 선거사상 가장 낮았지만 개표 요건을 넘긴 36.8%였다. 투표결과는 4개 시·군 전체적으로 유효 투표수의 57%가 혁신안을 지지하여 43%의 점진안 지지보다 높게 나왔다. 그러나 지역별로는 두 대안에 대해 지지가 상반된 결과였다. 제주시와 북제주군은 각각 64.5%, 57.2%로 혁신안을 지지한 반면, 서귀포시와 남제주군은 각각 56.4%, 54.9%로 점진안을 더 많이 지지한 것으로 나타났다(한석

주민투표 다음 날인 7월 28일 제주시·서귀포시·남제주군의 단체장들은 "도 전체적으로는 혁신안 선택으로 나왔으나 제주시와 북제주군은 혁신안, 서귀포시와 남제주군은 점진안이 다수라고 주장"하면서 투표 결과에 대해 사실상의 반발을 표명하였다. 그리고 서귀포시민연대, 탐라자치연대 등 산남지역 10개 정당·시민단체들도 "제주도와 행자부는 산남주민들의 선택을 수용하라"는 성명을 발표하면서 혁신안 채택에 반발하였다. 주민투표에 따른 혁신안 채택에 대한 반발이 심한 곳은 산남지역이었다. 제주도가 행정구조 개편 기본계획안을 정부에 제출한 이후에도 서귀포범시민위원회와 지방자치수호남제주군위원회 등이 결성되어 반발은 계속되었다.

이러한 반발은 2005년 11월 4일 '제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 입법 예고된 이후에도 지속되었으나 결과적으로 주민투표 결과가 혁신안에 대한 지지로 귀결되면서 제도적·법적으로 행정구조 개편과 관련된 갈등은 조정을 통한 완화국면으로 접어들게 되었다.

4) 갈등 완화기(2005. 11~2006. 2)

주민투표 이후에도 지속된 갈등은 2005년 11월 22일 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 정부안이 확정되고 국회 공청회가 개최되면서 소멸되는 듯하였다. 그러나 2005년 12월 8일 제주시, 서귀포시, 남제주군 등 3개 시·군을 비롯하여 도내 28개 기관·단체 및 시민사회단체들은 "시·군을 폐지한 특별법 조항이 지방자치의 최소 핵심제도를 훼손했다"며 특별법 제정이 부당하다고 헌법재판소에 헌법소원을 제기하여 갈등이 완전히 소멸되지

지·고승한 외, 2009: 59)

않았다.

2005년 7월 8일 3개 시·군이 공동으로 청구했던 권한쟁의 심판이 12월 22일 헌법재판소에 의해 각하 결정이 내려졌고, 정부의 '제주 특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)'이 2006년 2월 9일 제258회 본회의에서 의결되어 2월 21일 공포되면서 제주도 행정구조 개편을 둘러싼 갈등은 완화기로 접어들었다.

이러한 제주도 행정구조 개편과 관련하여 2005년 9월 23일 지역 원로, 각급 사회·시민단체장, 여성 등이 참여하는 '제주도민화합추진위원회'를 만들어 공공갈등으로 인한 도민갈등과 대립을 치유하여 도민대화합을 이룰 수 있는 방안들을 찾아내고 지역사회를 발전시킬 수 있는 방안도 함께 모색해나가기로 하였다.

5) 행정구조개편 논쟁의 지속

2010년 6월 2일 지방선거에서 당시 우근민 무소속 후보는 "자치입법권과 재정권, 예산편성권, 내부인사권이 보장된 제주도특별법상의 기초자치단체를 부활할 것"을 공약으로 내세워 결국 민선 5기 도지사로 당선되었다. 우근민 도정은 제주도행정개편위원회를 구성하여 기초자치단체 부활에 대한 용역(제주도 행정체제 개편 도입 모형 연구)을 2011년 8월에 한국행정학회에 의뢰하여 최종 결과보고서를 2012년 2월 말에 받았다.

연구용역진에서 압축한 3가지 안은 ①행정시장 직선, ②시장직선 및 기초의회 구성(기초자치단체 부활), ③읍·면·동 자치 강화 등이다. 그래서 제주도행정체제개편위원회가 2012년 8월말까지 최종 대안을 1개 혹은 2개로 선택할 예정이었으나 아직까지 최종 결정을 내리지 못하여 보류된 상황이 지속되고 있다.

이처럼 행정구조개편 문제는 최종 결정이 미루어지고 있는 중요

한 이유는 기초자치단체 부활은 제주특별자치도 특별법을 개정해야 가능하지만 중앙정부가 행정구조를 단순화시키려는 방향과 일치하지 않아서 어려움에 직면해 있다. 그래서 중앙정부와 제주특별자치도, 그리고 도민들 사이에도 또 다시 행정구조개편에 대한 갈등들이 재점화되는 경향을 엿 볼 수 있다.

다. 갈등의 성격

행정구조 개편의 공공갈등은 행정체제의 효율성, 풀뿌리 민주주의 훼손 등과 관련된 가치갈등 성격을 보였고, 동시에 혁신안이 채택될 경우 기초자치단체로서 시·군 폐지에 따른 공무원 감축, 중앙정부로부터 재정지원, 그리고 지역불균형 발전 등과 관련된 이해관계 갈등의 특징을 보여주었다.

가치갈등의 성격 측면에서 혁신안과 점진안 지지자들로 하여금 어느 한쪽을 지지하게 함으로써 행정의 효율성과 민주성을 동시에 달성할 수 없는 상황에 이르게 하여 제3의 대안 마련 없이 양자 간 선택을 하지 않으면 안 되는 상황에 이르게 하였다. 그 결과 불가피한 선택의 결과 갈등도 당연히 발생하는 갈등형성 구조를 갖게 되었다.

사실상, 혁신안 지지자들은 혁신안을 선택해야 특별자치도에 대한 중앙정부의 특혜적 지원에 명분이 생길뿐만 아니라 성공적인 국제자유도시의 추진을 위한 효율적인 사업 추진도 가능하다는 것이었다. 아울러 국제자유도시의 효율적 추진을 위한 특별자치도지사의 권한 강화는 도의회 의원정수를 늘리고 읍·면·동 등 일선 행정기관의 기능과 주민 직접참여를 강화하기 때문에 풀뿌리 민주주의와 주민자치가 훼손되는 것은 아니라고 주장하였다.

점진안 지지자들은 점진안에 기초한 광역자치단체와 기초자치단체 간의 기능 재배분으로도 기존 행정체제를 유지하면서 비효율성을 개선할 수 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체가 갖는 고유한 기능, 즉 광역자치단체의 기획·조정 및 지도·감독 기능과 기초자치단체의 집행 기능에 따른 역할 분담이 효율성 증진을 위해 더 바람직하다고 주장하였다. 따라서 시·군의 폐지는 도민의 참정권 제한을 통해 정치적 대표성을 약화시킬 뿐만 아니라 풀뿌리 민주주의의 근간을 훼손하게 된다는 것이었다.

행정구조 개편은 기초자치단체 의회 및 공무원의 박탈감과 산남·북의 불균형 발전 문제 등과 같은 이해관계 갈등의 양상을 보였다. 시·군청의 폐지와 시·군의회 폐지는 소속 집단의 이해를 박탈할 것이라는 잠재적 손실감을 갖게 했고, 산남 지역주민들로 하여금 기존에도 존재하던 불균형 발전이 더욱 심화·확대될 수 있다는 우려를 갖게 했다.

결과적으로 공무원 감축 이슈의 경우 주민투표 결과로 혁신안이 선택되면서 갈등이 완화되는 양상을 보였지만, 산남·북의 불균형 문제에 대한 우려는 당분간 지속되었다. 이런 측면에서 행정구조 개편에 따른 이해관계 갈등도 가치갈등 못지않게 해소 또는 관리되기 어려운 갈등의 성격을 보였다고 할 수 있다.

라. 갈등관리의 문제점

행정구조 개편의 정책현안을 처리하는 과정에서 발생한 공공갈등의 문제를 제대로 예상하고 갈등의 최소화를 위한 노력들은 제대로 하지 않고 혁신안과 점진안 어느 한쪽을 찬성 혹은 반대해야 하는 진영 논리만 강하게 남아서 추진과정에 대한 깊이 있는 성찰이 없

었다. 그래서 다음과 같은 몇 가지 갈등관리의 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 행정구조 개편의 정책추진 방식 상의 문제를 들 수 있다. 제주도 행정구조 개편 과정에서 혁신안 반대 측으로부터 가장 많은 비판을 받았던 문제 중의 하나는 DAD(결정-발표-방어) 방식의 하향식 정책 추진이었다. 다시 말해서 행정구조 개편을 위한 구체적 기본 로드맵도 마련되지 않는 상황에서 대통령의 강력한 추진 의지와 정부의 지방분권과 지방자치의 모델 사례 정립을 위한 정부와 제주도의 일방적 추진 방식으로 커다란 문제를 야기시켰다. 이러한 방식의 정책 추진은 효율적인 방식이라고 볼 수도 있으나 제주미래를 결정할 논쟁적 현안에 대한 충분한 토론과 합의에 기초한 합리적 대안을 도출하는 데는 효과적인 방식이라고 보기 어렵다고 할 수 있다.

둘째, 행정구조 개편과 관련하여 정책추진 절차상의 문제이다. 갈등의 형성과 심화 과정에서 중요한 문제는 민주적 절차와 정당성과 관련된 사항이다. 그렇기 때문에 혁신안이 주민투표에 의해서 선택된 결과를 가지고도 논란, 분쟁 그리고 갈등이 한동안 지속되었다. 정책 추진이 민주적 절차에 의거하여 정책 추진 방식도 민주적이어야 하는데 그렇지 못하여 하향식 접근 방식으로 추진되면서 그 절차와 과정에 대한 정당성들이 문제로 제기되었다. 물론 형식적인 절차 면에서는 근본적인 문제를 제기하기 어려운 측면이 있다. 왜냐하면 공식적인 설명회나 공청회 등이 실시되었고 도민 여론조사를 통해 경합하던 혁신안이 선택되었으며, 최종적으로 주민투표 결과를 바탕으로 혁신안이 채택되었기 때문이다.

그러나 이러한 절차적 단계를 밟는 과정에서 단기간에 밀어붙이기식의 일방통행 정책추진 일정, 민주적 의견수렴 절차의 미흡 등으

로 도민의 충분한 의견 수렴과 민주적 합의 절차를 충실히 이행하지 못한 측면을 부인할 수 없다.

Ⅲ. 사회통합의 위기와 갈등극복 방안

제주지역에서 그 동안 발생한 여러 공공갈등 사례(예컨대, 제주도 개발특별법 제정, 탐동매립사업, 쇼핑아울렛 개발 프로젝트, 한라산 케이블카 및 모노레일 설치사업, 해군기지 건설사업, 영리의료법인 병원 허용 프로젝트 등)에서 보면 갈등이 제대로 해소되지 못하여 갈등과정에서 찬반 양측과 일반 도민들이 상호 불신과 대립이 표출되어 제주지역사회의 사회통합을 저해하여 왔다. 그래서 도민사회에 국가 혹은 지방자치단체가 추진하려던 혹은 추진 중인 정책 사업으로 인해서 발생한 공공갈등이 사회통합의 위기에 중요한 영향을 주어 왔다.

1. 사회통합의 위기 배경과 진단

우리사회에서 사회갈등이 사회통합에 부정적 영향을 줄 뿐만 아니라 국가의 미래와 사회발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.³⁾ 사회갈등이 해소되지 못하여 지속적으로 심화되어 구조화되면 결국 사회질서의 위협적 요인으로 작용하여 구 사회질서의 재편화를 촉

3) 사회통합위원회(2010. 12)의 조사결과에 따르면, 우리사회에서 계층갈등이 심하다고 응답한 비율이 76.5%, 다음으로 이념갈등 68.1%, 노사갈등 67.0%, 지역갈등 58.6%, 환경갈등 57.8%, 세대갈등 49.1% 등의 순으로 나타났다. 이러한 사회갈등들은 사회통합에 부정적 영향을 주고 있다는 것이다.

발하는 사태까지 이르게 된다.

제주사회에서 사회통합의 위기를 불러온 배경을 보면, 첫째, 정치·행정적 측면에서 국제자유도시와 특별자치도를 추진해 오는 과정에서 추진 방식이 행정 중심의 하향식 접근을 채택하였고, 그 결과가 도민들의 삶에 보다 긍정적 효과와 다양한 정치·행정적 욕구 충족에 미흡하였다. 더구나 민선 4기 도정이 역점적으로 추진했던 정책이나 핵심사업이 갈등유발의 원인을 제공하였다.

둘째, 국제자유도시 추진 성과가 도민의 고용, 일자리 및 소득 증대에 크게 기여하지 못해 오고 있다. 국내외 투자유치 증대에 따른 지역사회와 도민에게 충분한 경제적 이득을 창출해 주지 못하였고, 동시에 새로운 고용기회와 일자리를 제공해 줄 신성장 동력산업의 대안 부재가 존재하였고, 그리고 한·미 FTA 발효와 한·중 FTA 협상 전개에 따른 경제적 불안을 느끼고 있다. 이러한 경제적 측면에서 도민들의 삶의 질적 향상의 불충분성과 미래 경제환경의 불안성은 사회통합의 위기 배경으로 작용하고 있다.

셋째, 제주사회에서 사회갈등이 지속·심화되는 사회·문화적 측면을 보면, 도민사회에 뿌리깊이 내린 학연, 지연, 그리고 혈연 등에 의해 형성되어 깊이 체화된 ‘권당문화’의 병폐⁴⁾, 지방선거에 의한 선거갈등의 후유증 지속, 그리고 4·3의 아픈 상처와 기억, 섬이라는 독특한 제주문화 특성 등이 사회통합을 어렵게 만드는데 직·간접적 영향을 주고 있다.

특히 제주사회의 갈등현안 문제로 부각되어 도민사회의 사회통합에 부정적 영향을 준 주요 공공갈등 사례의 심각성 정도를 조사한

4) ‘권당’은 권당(眷黨)을 뜻하는 제주 방언으로 주로 친족과 외척, 고종, 이종 등 친척을 두루 일컫는 말로써 지연과 혈연에 중복이 생기면서 모두가 친척이라는 의미로서 사용되는 용어로 통용되고 있다.

결과를 보면(제주발전연구원, 2009), 제주해군기지 건설이 85.7%를 차지하여 가장 높고, 다음으로 영리의료법인 병원 허용 60.2%, 행정구조 개편 48.6%, 쇼핑아울렛 건설 44.8%, 그리고 풍력발전단지 건설 28.6% 순으로 나타났다. 더구나 제주해군기지 건설사업⁵⁾은 아직도 제주사회(특히 강정마을)의 갈등 구조화를 만드는데 결정적 원인 제공을 하고 있다. 최근에는 제주해군기지에 대한 시뮬레이션 검증 보고서의 문제가 제주특별자치도의회 행정사무감사에서 지적되어 논란이 계속되었다.⁶⁾

제주경제정의실천연합회(2009)의 조사에 따르면, 제주의 사회갈등을 야기시키는 주요 정책사업은 제주해군기지 건설이 41.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 영리의료법인병원 허용 25.0%, 시·군 행정구조개편 14.0%, 관광객전용 카지노 도입 9.7%, 한라산 케이블카 설치 6.7%, 영어교육도시 추진 3.3% 등 순서로 나타났다. 그리고 조사 응답자의 66.4%가 제주사회에서 분출되는 갈등이 심각하다는 인식을 보였다.

이외에도 일반도민(2009년) 그리고 전문가와 도민(2006)들이 제주 지역의 갈등유형에 따른 갈등의 심각성 정도를 순위별로 응답한 설문조사에 따르면(제주경제정의실천연합회, 2010: 183), 대체로 제주사회의 사회통합의 위기를 불러오는 사회갈등은 주로 공공갈등, 환경갈등, 지역갈등, 그리고 선거관련 갈등 등으로 나타났다.

5) 정부가 2008년 9월 11일 국무총리실에서 제주해군기지를 ‘민·군복합형 관광미항’으로 육성한다고 발표한 이후 국회 국방위원회 전체회의에서 해군기지 사업 명칭을 국방위 예산결산기금 심사소위원회에서 의결한 대로 ‘제주해군기지(민·군복합형 관광미항)’로 수정 의결하였다.

6) “지난 10월 29일 제주도의회 행정자치위원회 행정사무감사에서 총리실 기술 검증위에 참여했던 김길수 한국해양대 교수가 국무총리실 기술검증위원회의 제주해군기지 시뮬레이션 검증 관련 거짓보고서를 폭로하면서 일이 커졌다”는 문제제기가 있었다(제주의 소리, 2012. 11. 23).

사회통합의 위기를 야기시키는 주요한 요인들을 종합적으로 지적하면 다음과 같다.

첫째, 도내 행정기관이 추진하는 공공정책이나 공공사업이 도민들의 이익과 혜택을 제대로 반영하지 못하고 대신에 일방적 정책추진 방식(DAD, 결정-발표-방어)에 의존하고 있다는 점이다.

둘째, 특별자치도로서 기능을 제대로 발휘하지 못하고 중앙정부 정책의 테스트베드 역할을 하면서 도민들이 변화에 피로감이 누적되고 있다.

셋째, 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 형식적인 도민 의견 수렴 절차(설명회, 공청회, 설문조사 등)가 아닌 실제로 도민의 견이 반영될 수 있는 시스템이 부족하다.

넷째, 지방자치제가 실시된 이후 실시되는 지방선거의 후유증이 확산되고 고착화되어 제주지역 사회갈등의 구조화에 기여한다.

다섯째, 도민의 신뢰와 지지를 받는 갈등중재 및 조정기구의 실제적 역할 미흡과 시민사회의 대안 제시 한계 등으로 인해서 갈등해소의 돌파구 마련에 한계성이 노출되고 있다.

끝으로, 제주사회에서 도민들의 적극적 참여와 민주적 토론을 거쳐서 갈등문제를 해소하는 토론문화 형성이 부족한 실정이다. 특히 제주지역의 갈등현안을 풀어나가기 위해서는 갈등 이해관계자들이 상호 존중하고 파트너로 인정하여 사회적 대화를 통한 협의와 합의를 도출하는 민주적 의사결정 시스템 운영을 하지 못하고 있다.

2. 갈등극복과 사회통합의 전략

제주사회의 갈등문제가 해소되지 않고 도민의 감정과 마음, 그리고 지역사회에 확산된 상태로 남아있다면 그것은 사회통합을 저해

하고 사회통합의 위기를 불러일으키게 된다. 도민 개개인 차원에서 가지는 하나의 갈등의식이 사회화 과정을 거쳐 갈등의 구조화로 진화하고, 더 나아가 갈등이 고착화 되면 제주사회의 미래발전은 그만큼 어려움에 봉착할 것이다. 왜냐하면 제주발전의 비전과 목표(특히 제주국제자유도시와 제주특별자치도의 완성) 달성은 도민들의 공감대와 사회적 동의가 없으면 가능하지 않다.

그러므로 제주의 미래발전은 도민사회의 민주적 참여와 연대가 절실히 필요하다. 만일 제주사회에서 여러 가지 사회갈등이 극복되지 못하여 하나의 구조화되고 고착된 상태로 남아있다면 제주의 이미지 구축과 사회적 자본 축적에 부정적 효과가 나타날 것이다. 그 결과 제주의 경제·사회적 경쟁력은 떨어질 것이고 도민의 삶의 질적 향상에도 기여하지 못할 것이다.

제주사회의 여러 갈등(특히 공공갈등)들을 극복함으로써 지역공동체의 새로운 도약과 협력의 시대를 맞이하지만 그렇지 않으면 퇴보하는 길을 걷게 될 것이다. 제주미래를 위해서 갈등극복은 선택 사항이 아닌 필수 요건이기 때문에 다양한 갈등극복 방안을 마련할 필요성이 항상 제기되어 왔다. 그러기 때문에 갈등극복을 위한 사회통합 전략들을 잘 수립하여 실천해 나가는 정책적, 제도적 그리고 사회적 노력들을 강구해야 할 것이다.

사회통합 전략은 크게 정책영역, 사회협약영역, 시스템 구축영역, 그리고 문화영역으로 대별된다(고승한, 2010). 첫째, 정책영역에서 사회통합 전략은 제주지역에서 잠재된 혹은 표출된 공공갈등, 지역갈등, 환경갈등, 노사갈등 등을 해결하는데 상향식 접근에 의한 주민참여형 공공정책 추진방식을 선택할 필요가 있다. 그 동안 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 공공갈등이 일어나는 사례를 보면 갈등발생의 주요 원인 가운데 하나가 DAD(결정-발표-방어)

추진 방식을 채택하기 때문이다. 그리고 공공정책이나 공공사업 그리고 다른 갈등사안에 대하여 사전 갈등영향분석을 실시하거나, 다양한 갈등당사자와 이해관계자들 사이의 갈등조정회의, 그리고 여론조사 중심 보다는 공론조사에 의존하는 전략 전환이 요구되는 시점이다.

둘째, 사회협약 영역에서 사회통합 전략은 우선 제주특별자치도 사회협약위원회의 권한을 강화하고 이를 위해 ‘제주특별자치도 특별법 제152조를 개정할 필요가 있다. 왜냐하면 특별법 152조에 제시된 사회협약위원회의 기능과 역할이 도지사에게 갈등해결을 위한 자문에 한정되어 있기 때문에 이를 더욱 강화하는 차원에서 심의·의결 기능까지 포함되어야 할 것이다. 이와 더불어 갈등예방 관리시스템으로써 사회협약위원회, 노동위원회, 환경분쟁조정위원회, 지역노사민정협의회 등의 기능과 역할을 활성화할 필요가 있다(고승한·김성준 외. 2006).

셋째, 사회통합은 시스템 구축에 의해서 추진되어야 할 것이다. 갈등발생 후 사후 대처보다는 사전 예방적 차원에서 대안적 분쟁해결제도에(예, 합의회의, 시민배심원, 공론조사 등)를 적극 활용하여야 할 것이다. 이외에 시민참여 거버넌스로서 참여적 정책과정에 지자체, 도의회, 민간전문가, 시민단체 등의 (가칭)정책조정네트워크 구축

7) 제주특별자치도는 사회협약위원회 조례 개정(2012. 6. 11)과 제3기 사회협약위원회 구성(2012. 7. 31)을 통하여 ‘공공정책에 대한 사전 갈등영향분석 실시 지침’을 마련하여 9월부터 시행해 오고 있다. 그래서 사전 갈등영향분석은 갈등이 예상되는 공공정책에 대한 사전 갈등영향분석을 도지사에게 요청할 수 있도록 하고 있다. 또한 공공정책의 시행으로 인한 갈등 유발요인과 예상되는 주요 쟁점, 갈등으로 인한 사회적 영향 등을 조사하고, 갈등의 예방·해소나 최소화를 위한 구체적인 방안을 마련하는 사회갈등의 사전 예방적 조치로서 역할을 할 것으로 기대된다.

이 요구된다. 그리고 사회통합위기 관리체제 구축을 위한 전담부서 설치 및 위기 모니터링단 구성도 고려할 필요가 있다.

넷째, 이해당사자 간의 갈등과 분쟁을 해결하는데 중요한 전략이 바로 사회적 대화와 파트너십 존중의 소통문화를 정착시키는 것이다. 즉 문화로서의 사회통합 전략을 마련해야 할 것이다. 사실상, 이해관계자 간의 협상, 조정, 그리고 중재를 통한 협상과 소통은 가장 중요한 일차적 갈등극복 방안이다. 그래서 사회적 대화 기법과 갈등 해소 관련 교육프로그램을 공공 및 민간 평생교육기관에 개설하여 도민들을 대상으로 교육시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해 제주형 갈등예방 및 관리 매뉴얼 개발을 서둘러야 할 것이다. 특히 갈등중재, 조정 및 협상 기술(techniques)를 가진 전문가를 양성하는 프로그램을 대학에 개설 및 운영해 나가야 할 것이다. 소통문화는 상대방에 대한 배려와 나눔 의식이 함양되어야 하므로 배려·나눔문화 교육 프로그램의 개발과 운영에 관심을 두어야 할 것이다.

사회통합의 전략이 갈등극복의 방안과 연계되려면 반드시 지켜야 할 원칙들이 있다. 먼저 사회통합은 갈등당사자의 자율성, 민주성, 공정성, 진정성 그리고 연대성이 전제되어야 한다. 그렇지 않으면 ‘형식적’ 사회통합으로 흐를 가능성이 크기 때문에 ‘진정한’ 사회통합으로 갈 수 있도록 자치역량들을 결집해야 한다.

IV. 갈등을 넘어 상생의 길

어느 시대나 사회에는 항상 크고 작은 사회갈등이 존재한다. 사회갈등은 지역공동체 문화 속에서 어떻게 해소되고 예방 및 관리되는냐에 따라 지역공동체의 활기와 정의가 달리 넘쳐나게 된다. 자본주

의 사회의 고도화와 복잡화 그리고 다양성과 개성이 존중되는 민주주의 체제하에서 사회갈등은 보편적 사회현상으로 수용되기 쉽다. 그러나 사회갈등은 ‘진정한’ 사회통합과 상생 발전의 부정적 영향을 주는 갈등의 구조화와 고착화 그리고 갈등의 폭력성을 경계해야 한다. 대신에 사회갈등은 새로운 연대와 협력의 전기를 마련하는 촉매제로 작용해야 한다.

제주사회에서 도민들에게 상처와 고통, 그리고 지역발전 저해와 지역공동체 파괴에 한 몫을 했던 사회갈등들에 대한 본질적 원인을 천착하고 그것으로부터 반성과 성찰을 통한 새로운 상생의 지평을 여는 방안을 모색해야 할 것이다.

1. 아픈 상처와 기억 극복

제주사회에서 도민들에게 아픈 상처와 고통을 남겨 오늘에도 그 상흔이 아직도 아물지 않은 역사의 비극이 바로 제주 4·3 사건이다. 제주의 현대사에서 지울 수 없는 이념갈등의 전형으로 제주 4·3 사건은 해방 공간속에서 정치적 좌·우익 세력 간 대립과 갈등의 결과였다. 그러나 4·3의 이념적 갈등은 제주도민에게 커다란 아픔과 희생을 강요하였고 지난 60여 년 동안 잠재된 갈등으로 지속되어 왔다. 왜냐하면 반공 이데올로기를 중시한 우익 정치세력과 군사정권이 거의 45년 동안 정치권력을 지배해 온 결과 제주 4·3 사건 문제 해결에 아주 미온적이었기 때문이었다. 그러다가 국민의 정부가 들어선 후 1999년 12월에 「제주 4·3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」이 국회에서 통과되어 4·3의 이념적 갈등이 해소되는 계기를 맞이하였다.⁸⁾

제주 4·3 사건과 같은 이념갈등은 제주사회에 결코 재현되어서

는 안 된다. 정부가 제주 4·3을 국가 폭력에 의해서 자행되어 제주도민이 무고하게 희생된 사건으로 규정하고, 동시에 정부를 대표하여 대통령이 제주도민에게 이미 공식 사과를 하였다. 그럼에도 불구하고 일부 극우 우익세력이 이에 대한 감정적 대립과 갈등을 부추기는 일이 벌어지곤 한다. 이제는 과거의 아픈 상처와 고통을 서로 이해하고 용서하며, 아울러 치유하는 일에 보다 정부와 도민사회가 함께 노력해 나가야 할 시점이다.

제주 4·3 사건에 의한 직접 희생된 개인이나 그 가족들에 대한 충분한 보상은 물론 신체적·정신적 치유 프로그램을 잘 운영해야 할 것이다. 그래야만 이념적 갈등이 개인적 수준에서 적대적 감정(소위 恨)이 상쇄될 수 있고, 그 결과로 용서와 화해 그리고 평화를 찾을 수 있기 때문이다.

역사적 교훈으로 더욱 중요하게 간직할 사항은 제주 4·3 사건을 잊지 않도록 교육현장에서 후손들에게 '살아있는 교육'을 지속적·체계적으로 시켜야 할 것이다. 또한 제주 4·3 사건을 역사의 한 페이지로 남기지 말고 현재적 교훈으로 되살리기 위해서는 제주 4·3을 Dark Tourism (혹은 Black Tourism)의 역사문화관광자원으로 적극 활성화해야 할 것이다.

제주 4·3 사건의 이념갈등을 더 이상 반복하지 않기 위해서도 외세 침탈과 지배의 역사를 반복해서도 안 되고, 또한 보수와 진보 그리고 좌파와 우파의 주장들이 서로 존중해 주는 사회적 풍토 조

8) 제주 4·3 사건은 1948년에 발생하여 그로 인해 희생된 제주도민이 거의 3만명에 이르렀고, 그 가운데 사망한 사람이 거의 1만5천명, 부상자가 1만4천명에 달하였다. 아직까지 생사가 확인 안 된 경우가 많은 것으로 추정되고 있다. 제주 4·3 사건 관련 자료 발굴, 연구조사사업, 정책사업, 각종 세미나 및 학술행사 등과 같은 자료는 제주 4·3 연구소 홈페이지 www.jeu43.org를 참고할 것.

성도 중요하다. 그래서 개인, 집단 그리고 지역사회 수준에서 다양성과 차별성을 존중하는 소통문화가 더욱 확산되어야 할 것이다.

2. 공공갈등과 환경갈등의 반복 경계

제주사회에서 사회통합의 위기를 조장하는 사회갈등 가운데 특히 공공갈등이 지속적으로 반복해 왔고, 앞으로도 반복될 가능성을 배제할 수 없다. 근본적으로 공공갈등은 정부 혹은 지방자치단체가 존재하는 한 발생할 수 있는 개연성을 갖고 있다. 왜냐하면 정부나 지자체는 법령, 정책 그리고 공공사업을 처음부터 기획, 결정, 집행 그리고 평가하는 과정에 주요 핵심 역할을 담당하고 있기 때문이다.

제주지역에서 그동안 공공정책이나 공공사업에 의해 발생한 공공갈등(예, 제주도종합개발계획, 쇼핑아울렛 프로젝트, 행정계층구조 개편, 제주해군기지 건설사업, 영리의료법인병원 허용 문제 등)과 환경갈등(예, 골프장 개발사업, 탐동매립사업, 송악산관광개발사업, 한라산 케이블카 설치사업, 모노레일 설치사업, 현대오일뱅크 송유관 매립공사, 풍력단지조성 사업 등)이 과거로부터 교훈을 얻지 못하고 반복하는 경향이 있다.

먼저 공공갈등은 근본적으로 공공정책 추진방식과 절차상 문제로부터 발생한다는 점을 분명히 인식하여야 한다. 공공정책이나 공공사업 추진이 DAD(Decide, Announce, Defense, 결정-발표-방어) 방식에 전적으로 의존하여 일방적 밀어붙이기를 하면 결국 국가와 도민, 지자체와 도민 간에 갈등의 골이 깊어지게 된다. 앞으로도 공공기관이 공공정책 추진과정에서 DAD 추진방식으로 계속 접근한다면 공공갈등도 지속적으로 발생할 가능성이 높다. 그렇기 때문에 이제부터 공공정책과 공공사업 추진은 탈 DAD 방식을 취해야 하고, 더

나아가 대안적 분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution, ADR) 방식 채택을 적극 도입해야 할 것이다.

공공갈등과 관련된 공동정책 추진 상에 반드시 정당화되어야 할 문제가 바로 절차적 정당성을 확보하는 것이다. 아무리 정책수행(혹은 공공사업) 결과가 좋다고 하여도 절차가 정당하지 못하면 결과를 수용하지 않게 마련이다. 그러므로 공공정책은 기획단계에서부터 평가단계에 이르기까지 절차적 정당성을 반드시 갖추도록 해야 할 것이다.

환경갈등도 제주사회에서 끊임없이 발생하여 오고 있다. 지금까지 제주지역에서도 관광산업 발전을 위해서 개발 편향적(development-biased) 지역개발정책이 추진되어 오는 경향이 강하다. 그러나 환경주의자(혹은 환경단체)와 반개발론자들은 환경개발보다는 환경보전과 지속가능한 개발을 강조한다. 더구나 환경개발 주변의 지역주민들은 토지보상과 개발이익으로 개발업자와 상호 마찰과 갈등을 빚기도 하고, 그리고 일부 지역주민들은 환경파괴를 우려하여 반대하기도 한다.

환경갈등의 반복으로부터 얻는 교훈은 바로 민선 5기 도정이 내세운 ‘선보전 후개발’의 환경철학을 제대로 실천해 나가는 것이다. 또한 자연환경은 한번 파괴되면 원상 복구하기에 너무나 힘들고, 어떤 환경은 아예 복구 불가능한 경우도 없지 않다. 그렇기 때문에 환경개발에 앞서 환경영향평가를 보다 엄격한 기준 설정과 투명한 절차와 윤리에 근거하여 실시하여야 할 것이다. 앞으로 환경갈등이 가능한 최소화되기 위해서는 도민들이 제주 자연환경의 공공재(public goods)로 강하게 인식하고, 동시에 환경 파수꾼 역할을 마다하지 않을 정도로 제주 자연환경과 경관에 애착과 자긍심을 가져야 할 것이다. 그리고 환경교육에 대한 인식과 실천에 더욱 관심과 지원이 필요하다.

3. 갈등예방 및 관리시스템 대안 찾기

제주사회에서 다양한 유형의 사회갈등이 반복적으로 발생해 왔지만 발생하기 전에 미리 예방하거나, 그렇지 않으면 갈등 발생 후 조정과 중재를 통해 갈등해소가 잘 되도록 돕는 시스템이 부재한 상태였다. 그래서 사회갈등의 최종 조정·중재와 해소가 법원의 판결에 의존하는 경우가 대부분이었다. 다른 한편으로 갈등예방·관리 및 해소가 중앙 정부(심지어 대통령) 혹은 지방자치단체장(도지사, 시장)의 정책적 의사결정과 특단의 조치에 의존하는 소극적 접근이 지배적이었다.

최고 정책의사결정권자 혹은 법원에 의존하는 갈등예방·관리 및 해소 방안은 미래 지향적이지 못하고 과거의 방식에 머무르기 때문에 한계점이 있다. 물론 중앙 정부나 자치단체장이 독점적 지위를 이용해서 갈등원인을 소멸시켜 주면 갈등해소의 효율성 측면에서는 좋지만 그렇지 않으면 갈등의 구조화 과정을 거치게 되고 갈등이 더욱 심화되는 경향을 보였다.

제주특별자치도는 그러한 측면들을 고려해서 사회적 대화와 협약에 의한 도민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위해 2007년 11월 21일 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」를 제정하여 2008년 3월 31일에 제1기 사회협약위원회를 구성하였다. 제3기 사회협약위원회가 지난 7월 31일에 구성되었다. 현 단계에서 사회협약위원회가 갈등의 조정·중재 및 해결을 위해 도지사에게 자문역할에 머물러 있기 때문에 갈등문제 해결에 제도적 한계성이 있다. 그럼에도 불구하고 최근 조례가 일부 개정되어 제주의 사회갈등 예방 및 관리 그리고 해결을 위해 보다 진전된 조치로서 '사전 갈등영향분석'을 실시할 수 있게 되었다.

일단 사회협약위원회가 구성되어 활동해 오고 있으니 제도적 범위와 한계 안에서 사회협약과 갈등예방, 조정·중재 및 갈등해소를 위해 운영의 내실화를 기해 나가야 할 것이다. 특히 '사전 갈등영향 분석' 제도를 잘 활용하면 갈등예방 효과는 증대할 것이다.

사회협약위원회가 심의 및 의결기능을 발휘할 수 있도록 제주특별자치도 특별법 152조를 개정하는 노력도 강구되어야 할 것이고, 동시에 거기에 걸 맞는 지원인프라로서 사무국 설치도 뒤따라야 할 것이다. 그리고 사회협약위원회는 제주특별자치도 노사민정협의회와 제주도환경분쟁조정위원회와의 긴밀한 협력체제 구축도 요구된다.

4. '상생'의 지역공동체 문화의 회복

제주사회도 근대화, 서구화 및 산업화를 겪어 왔으며, 또한 최근 경제의 세계화를 몸소 체험하고 있다. 그런 전체 과정 속에서 전통 문화의 파괴, 개인주의 팽배, 시장경쟁의 원리 지배, 노동시장의 유연화 확산 등이 함께 더불어 살고 돕는 지역공동체 상생문화 기반을 훼손하는 측면을 부인할 수 없다. 개인과 개인 그리고 집단(조직)과 집단 간에 상부상조의 수놓음 정신 보다는 오히려 경쟁체제가 강화되는 사회로 변화하였다.

자본주의 시장경제 체제하에서 경쟁 비교우위에 의한 성과주의 달성과 명문대학 입학 중심의 대입체제하에서 강요된 우리사회의 일등주의 문화는 그동안 상생의 지역공동체 문화를 약화시키는 요소로 작용해 왔다. 그러므로 경쟁사회에서 성과주의와 일등주의는 자칫 긴장, 생존, 대립, 무관심 등을 유발하여 갈등을 조장하기 쉽다.

제주사회가 이미 경쟁사회에 돌입하여 개인과 개인, 그리고 집단과 집단 간 경쟁과 갈등이 발생하고 있지만 함께 더불어 사는 '상생'

의 지역공동체 문화 복원에 도민역량을 모아 나가야 할 것이다. 그런 일환으로 지역사회 단위에서 배려·나눔 실천운동을 전개할 필요가 있다. 예컨대, 제주지역의 기업들이 사회공헌 활동을 적극적으로 하고, 도민사회가 재능기부(Provono) 운동도 활발히 전개하고, 아울러 자원봉사활동도 보다 활성화될 때 그 동안 '잃어버린' 지역공동체의 상생문화가 복원되는 단초가 되지 않을까 생각한다.

참고 문헌

- 고승한, 2010, 『제주지역 사회통합의 위기 진단과 극복 방안』, 제주발전연구원.
- 고승한·김성준 외, 2006, 『제주특별자치도 사회협약제도 도입 방안에 관한 연구』, 제주발전연구원.
- 노대명·이현주 외, 2009, 『사회통합을 위한 과제 및 추진 전략』, 경제인문사회연구회·한국보건사회연구원.
- 국가균형발전위원회 2004, 『국가균형발전의비전과 전략』, 동두원.
- 김태성·성경룡 1994, 『복지국가론』, 나남.
- 사회통합위원회, 2010, 『2010년 사회통합위원회 연례보고서』, 사회통합위원회.
- 제주경제정의실천연합회, 2009, 『제주사회 갈등 및 소통문제 원인과 과제』, 제주경실련.
- 제주경제정의실천연합회, 2010, 『제2기 갈등협상 전문가 아카데미 교육자료집』, 183, 제주경실련.
- 제주의 소리, 『"크루즈 입출항 가능" 김황식 총리에 '위자료 1원' 소송』, 2012년 11월 23일자.
- 한국지방행정연구원·제주대학교 사회과학연구소, 2003, 『제주형 지방자치 모개발 등 행정개혁에 관한 연구 용역』.
- 한석지·고승한 외, 2009, 『제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안연구』, 제주발전연구원.
- Coser, Lewis, 1956, *The Functions of Social Conflict*. New York: Free Press.
- Dahrendorf, Ralf, 1968, *Essays in the Theory of Society*. Stanford California: Standford University Press.

Abstract

The Conflict Overcoming and Community
Revitalization in Jeju : Lessons from the Past

Koh, Seung-hahn*

The modern society as a whole is likely to be diverse and complex, thus generating a variety of social conflict in either potential or visual form. There have existed various types of social conflict in Jeju history, which would be emerged endlessly in the future. On the way to this process, some conflicts will be structured and have affected both social integration and social stability in a negative way. Thus, a structured conflict explicitly seems to cause social unstability and underdevelopment, even going ahead a social crisis. By analyzing the case of administrative system reform, this study figures out social meanings and characteristics of public conflict. In Jeju society, the reshaping problem of administrative system had displayed the whole process of the conflict structuralization.

The public conflict coupled with administrative structure remodeling had implicitly caused somewhat negative impacts on community solidarity, social cohesion, and local development across the Jeju society as a whole. It is widely recognized in Jeju society that such a structured conflict in Jeju should be resolved so as to reach out its commonality and prosperity

Considering the advent possibility of much more diverse and complex conflicts in Jeju locality, it is needed to lay out fundamental reasons for them with in-depth and objective way. This scientific efforts and concerns in

* Jeju Development Institute Senior Research Fellow

the academic community, as well as the public arena will be on the way to dismantle the rooted conflict. Further, when social reconsideration and political efforts to minimize conflicts' negative outcomes as possible is sustained in Jeju' s overall social sectors, we may be expected to look at the new horizon toward socioeconomic development and common prosperity among Jeju people.

Key words : Social conflict, Conflict structuralization, Public conflict, Conflict management, Social integration, Conflict overcoming

교신 : 고승한 690-162 제주특별자치도 제주시 아연로 253
제주발전연구원 (E-mail: soc628@jdi.re.kr)

논문 투고일 2013. 1. 12.

수정 완료일 2013. 4. 15.

게재 확정일 2013. 4. 22.