

제주사회의 갈등과 도민통합: 미래 제주를 위한 제언

신 행 철

(제주대 명예교수)

1. 갈등과 통합, 도민통합 논의의 의의

이 글은 제주사회에 있어서, 사회통합의 의미와 그 저해요인으로서의 사회갈등에 대해 살펴보고 이를 어떻게 극복하여 사회통합을 이루어낼 것인가를 제시하는 데 그 목적이 있다.

대체로 통합이 없음을 갈등이 있음이다. 원론적으로 말하면 어느 시대 어느 사회를 막론하고 갈등은 편재한다. 완벽하게 사회통합이 이루어진 사회란 없는 것이고 통합된 사회가 꼭 좋은 사회인 것은 아니다. 완고한 사회통합은 오히려 사회발전을 저해하기 때문이다. 갈등이 그렇게 부정적으로 볼 것만도 아니라는 말이다. “사회갈등을 무조건적으로 부정적으로만 인식하고, 사회통합을 그 대척점에 서 있는 긍정적인 것으로 인식하는 경향은 경계해야 한다. (왜냐하면 필자첨가) 사회통합은 집단적 정체성과 강한 결속력을 토대로 하고 있어서 끊임없이 다른 집단을 배제하는 위험성을 안고 있으며, 강한 사회통합은 사회적 배제의 위험을 동반하고 있는 것”¹⁾이기 때문이다.

사회갈등은 다양한 이해집단 간 소통의 한 방식이며, 사회의 운영방식과 발전방향을 잡아가는 과정에서 나타나는 대립으로 이해해야 할 것이고, 사회를 보다 건강하게

1) 노대명·강신욱·김호기·이동원·유진영(한국사회보건연구원), 『한국사회통합의식에 관한 연구』: 사회통합위원회 보고서 2010 -1, 대통령소속 사회통합위원회, 2010. p. 26.

만드는 역할도 또한 담당하고 있다고 보아야 할 것이다. 서로 상대방의 존재와 가치를 인정한다면, 갈등은 사회발전에 중요한 밑거름이 된다. 말하자면 갈등이 있고서야 그를 통하여 사회는 발전한다고 보는 것이다. 이것이 갈등의 순기능이다.

하지만 이러한 갈등을 해결하지 못하고 그 상황이 장기화되거나, 주민들의 욕구와 무관한 방향으로 진행되는 것은 문제가 아닐 수 없다. 따라서 갈등은 극복되어야 할 것이지 방치되어서는 안 된다. 방치하면 질서는 해체되고 사회의 존립 근거가 상실되기 때문이다. 문제는 그런 갈등을 어떻게 조정하고 해결해 나가는가에 있다. 더욱 바람직스럽기는 갈등이 발생하지 않도록 예방하는 것이다.

사회통합은 다른 견해 혹은 입장을 하나로 묶어 획일화 하는 것이 아니며 갈등이 불식되어 동화가 이루어진 상태를 말하는 것이 아니다. 그것은 상태(State)인 동시에 과정(Process)이다. 부연하면 사회통합은 갈등을 최소화하는 사회적 균형상태인 동시에 그에 도달하기 위하여 다양한 입장의 사람(집단)들이 이루어내는 합의과정이기도 하다. 그리고 소수자(약자)의 배제(exclusion) 아닌 포용(inclusion)을 포함하는 개념이다.

사회통합은 다음 세 측면에서 그 의미를 찾아볼 수 있을 것이다.²⁾

① 사회자본의 측면에서 보면 사회통합은 사회구성원간의 가치공유, 신뢰를 토대로 결속력이 유지되고 있는 상태이고,

② 사회구조적 차원에서 보면 그것은 사회적 포용으로서 사회구성원간의 불평등과 사회적 배제가 최소화된 상태이며,

③ 사회제도적 차원에서 그것은 정치적 정통성과 민주적 합의 절차에 따라 사회 갈등이 통제되는 상태이다.

사회통합은 어떤 계기·상황에서 다시 갈등의 상태로 변하기도 하면서 갈등과 통합은 순환적으로 나타난다. 여기에 갈등을 합리적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 항구적으로 구축할 필요성이 있는 것이고 그런 장치가 성격상 거버넌스(governance, 협치; 協治) 시스템인 것이다. 갈등은 갈등 당사자와 거리를 두고 중립적인 관점에서 공정하게 접근함으로써 조정할 수가 있을 것이기 때문이다. 제주의 경우 그 구체적인 기구로 '사회협약위원회'가 도지사 소속으로 설치되어 있다.

한편 사회갈등은 합리적 조정을 통한 사후적인 해결로 접근하게 되는 것이기도 하

2) 위의 보고서, p. 23.

지만 사전 예방적인 사회환경을 조성함으로써 갈등의 발생을 차단하는 것도 중요하다. 사전 예방적인 사회환경으로는 신뢰와 포용, 가치와 이해관계의 다양성 인정, 격차와 차별의 최소화 등을 들 수 있는데 이것이 결국 사회즉 자본으로 사회갈등을 관리, 조정·해결할 수 있는 사회적 역량(social capacity)인 것이다.³⁾

2006년 7월 1일, 제주도는 특별자치도로서 출범했다. 도민통합은 제주특별자치도의 미래를 가늠하는 바탕이 된다. 도민통합의 역량은 도민사회의 갈등을 조정하고 관리하는 능력이고, 그에 걸 맞는 도민의식도 그 내용의 하나이다.

제주특별자치도의 사업추진과정에서 나타나는 갈등들을 관리, 조정·해소하는 데 실패하고, 도민통합을 이루어내지 못하고서는 제주사회가 지향하는바 특별자치도로서 국제자유도시, 세계환경수도로서 거듭나기 위한 근본적 과제를 해결하기가 어렵고 발전은 저해되며 제주사회는 정체된다. 도민통합을 강조하는 이유가 여기에 있다.

이 발표는 제주사회의 통합의 문제를 현장의 자료, 사실들을 전문적으로 분석하면서 실증적, 체계적으로 다루는 것이 아니라 기존의 몇몇 논의를 바탕으로 원론적인 논의에 머물고 있다. ‘술이부작’ (述而不作. 『論語』, 述而 篇)이다.

먼저 갈등과 통합의 주체와 갈등을 관리, 조정·해결하는 방안을 이론적인 수준에서 제시하고 그 제도적 장치, 시스템에 관련하여 논의하고 나서 제주사회에 있어서의 갈등현상의 특징적 면모들을 살펴본 다음, 끝으로 도민통합의 길을 모색해 보는 것으로 ‘제주 미래를 위한 제언’ 에 가름하고자 한다.

2. 갈등의 부문(영역)·주체와 그 종류(유형)

1) 사회갈등의 부문(영역)과 주체

사람들이 살아가는 삶의 전 체계(사회체제 전체)는 대체로 삼분법을 택하여 세 부문으로 나누어볼 수 있는데,⁴⁾ 국가부문 곧 정부와 시장부문(기업 등 경제활동의 영역)

3) 위의 보고서, p. 25.

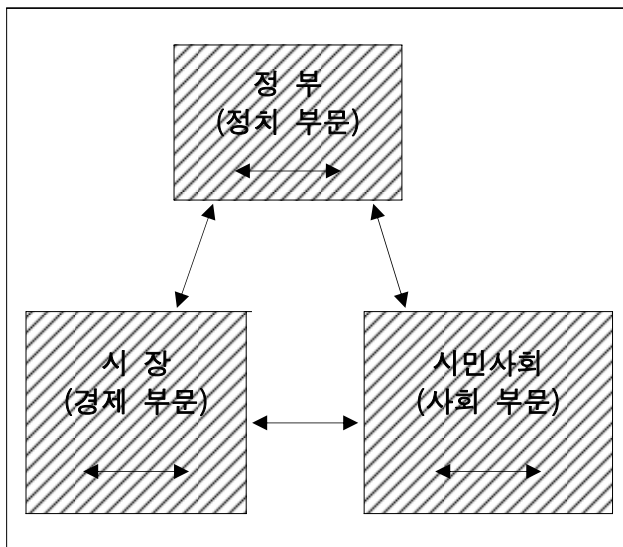
4) 정치사회(국가)-시민사회-경제의 삼분법은 그람시(A. Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, International Publishers, 1971.)에 근거하고 있다. 하버마스(Jürgen Habermas)는 시민사회 영역을 공공영역과 사적영역으로 나눔으로써 4분법을 제시하기도 한다.(Jean L. Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1992, pp. 430-431) 그러나 우리나라 정치사회학계에서는 일반적으로 삼분법을 채택하고 있다.

그리고 사람들이 일상생활을 영위하는 시민(주민)사회 곧 사회 생활공동체부분이 그것이다. 국가부문은 정치영역으로 권력이, 시장부문은 경제영역으로 화폐가, 시민사회부문은 사회영역으로 사회적 유대가 그 활동의 매체가 된다. 한편 시장과 시민사회를 시민사회 부문 하나로 묶어 국가-시민사회 이분법으로 나누기도 한다.(민-관 이분법이 그러하다.)

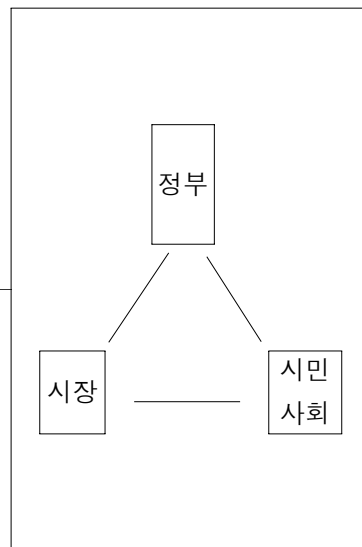
우리나라 정치사회학계에서는 대체로 삼분법을 택하고 있는 것으로 보이는데⁵⁾ 이런 세 종류의 사회 하위부문을 기준으로 갈등의 유형을 구분해 보면, 정부 내, 시민사회 내, 시장 내 등 '부문 내 갈등' 과 정부와 시민사회, 시장과 정부, 시민사회와 시장 등 '부문 간의 갈등' 으로 나누어볼 수 있다.(〈그림 1.〉 참고) 모든 갈등 주체들은 이 삼분되는 세 영역 중 어디엔가 속하게 된다.⁶⁾

<그림 1.> 갈등발생의 세 부문(영역):사회구성체의 3부문

<지역(지방)사회구성체>



<외부사회구성체(중앙·타 지역)>



(범례: \longleftrightarrow 는 갈등을 나타냄)

5) 송희준, “국가와 시민사회의 관계 - 이론적 개관과 실천적 전망 -”, 한국행정연구원, 『한국행정연구』, 제8권 제1호(1999년 봄호), 참조

6) 사회통합위원회에서는 위원회의 기능의 하나로 ‘시민사회와 공공부문, 중앙과 지방간의 소통 활성화’ 를 설정하고 있는데 이는 사회 부문갈등을 다루고자 하는 의미가 있는 것으로 생각한다. (대통령소속 사회통합위원회 홈페이지 <http://www.harmonykorea.go.kr/> 참고)

사회통합이나 갈등관리의 책임주체에 관련하여서 보면 '사회통합을 위해 중심적인 역할을 해야 할' 제1순위 기관으로 정부, 의회(정당), 시민단체, 기업, 개인, 종교단체, 노동조합 등을 들기도 하고⁷⁾ 지방자치단체의 경우 상공인, 일반 주민, 시민·사회단체, 지방자치단체, 외부의 개발투자자, 중앙정부, 언론기관, 지식인 등을 들기도 한다.⁸⁾

한국사회에 있어서 보면 사회 통합이나 갈등이 공공기관에 대한 신뢰도와 밀접한 관련이 있는데 정부나 의회(정당)의 경우 그 신뢰도가 매우 낮은 수준으로 나타나고 있어서 공공기관의 사회통합의 주체로서의 역할은 크게 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 사람들이 공공기관을 사회통합의 주체로 지목하는 것은 통합의 주체이길 바라는 당위론적 선택이라 할 수 있을 것이다. 한편 시민사회의 단체나 개인 그리고 기업을 그 주체로 지목하는 것은 오늘날 사회통합이 공공기관 만으로는 불가능하다는 인식을 보여주고 있는 것이다.⁹⁾

이렇게 갈등의 주체는 경우에 따라 다양하게 거론할 수 있을 것이나 사회부문(영역) 별로 중요하다고 생각되는 주체들을 나열해 보면, 국가(정부) 부문에서는 행정부, 의회(정당), 사법기관을, 시민사회 부문에서 종교단체, 언론, 각종 시민단체(NGO와 각종 사회단체)와 개별적 시민(이해당사자)을, 시장 부문에서 기업, 노동조합, 상공인·농민조직 등을 들 수 있을 것이다.

2) 갈등의 종류(유형)

그 어떤 요인에서 갈등이 근원하건 갈등이 표출되는 계기는 언제나 특정의 쟁점을 중심으로 일어나며 갈등의 주체(당사자, 행위자)가 존재한다. 그래서 갈등 문제의 특성은 쟁점사안과 갈등의 주체를 기준으로 파악할 수 있다.

갈등의 쟁점사안은 갈등의 내용, 즉 무엇을 둘러싼 갈등인가 하는 것인데 이는 공

7) 노대명, “한국의 사회통합의식과 국민의식: 사회통합위원회국민의식조사 분석 결과를 중심으로”, 한국사회학회의 심포시엄 발표자료 『한국의 사회 갈등과 통합방안』, 2010, p 56. ‘사회통합을 위해 중심적인 역할을 해야 할 제1순위 기관’ 으로는 정부 66.5%, 의회(정당) 9.0%, 시민단체 9.1%, 기업 4.3%, 개인 8.7%, 종교단체 1.9%, 노동조합 0.3% 등을 지목하고 있다.

8) 한석자·고승한·정진현·고경민, 『제주특별자치도의 갈등사례분석과 갈등관리 방안 연구』: 제발연 현안연구 2009-14, 제발연, 2009. 10, p. 188. ‘공공갈등’ 의 책임 주체로 적시하고 있으나 공공갈등이 아닌 일반 갈등의 경우도 마찬가지로 생각된다.

9) 노대명, 앞의 글, pp. 50-55. 각 기관에 대한 신뢰도는 5점 만점으로 은행 3.12, 경찰 2.90, 법원과 언론 각 2.66, 정부 2.65, 정당 1.8로 나타나고 있다. (같은 글, p. 50. ‘〈표 8〉 주요 공공기관에 대한 국민의 신뢰도’ 참조.)

공정책갈등이나 개발에 따르는 환경갈등을 포함하여 다양한 쟁점사안 별로 갈등을 구별해 볼 수 있겠으나 그 성격상 크게 이익갈등과 가치갈등으로 나누어 볼 수 있다. 사회갈등은 다양한 가치와 이해관계의 충돌에서 일어남으로 사회통합은 이를 조정·타협을 통하여 해결함으로써 이루어지는 것이다. 어떤 갈등이 현실적 이익을 놓고 다투는 것인가 아니면 이념적 가치를 놓고 다투는 것인가 하는 것은 판별하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 모든 갈등 당사자들은 쟁점사안에 관련한 자신들의 주장에 대의명분을 내세우고 포장하기 때문이다. 그래서 대부분의 갈등은 복합갈등의 성격을 띠는 경우가 많다.

한편 갈등행위자, 그 당사자가 누구인가 하는 문제가 존재하는데, 이는 두 개의 차원으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 갈등주체(집단)의 속성에 따라 계층갈등, 이념갈등, 지역갈등, 세대성(性)·다문화갈등 등이 나누는 것인데, 이 중에 종래 주요 갈등으로 다루어져오는 것이 계층, 이념, 지역 이고 세대·성·문화 등은 앞으로 핵심적 갈등으로 등장할 가능성이 있다.¹⁰⁾

다른 한 차원은 갈등이 일어나는 부문(영역)과 관련되는데 이 경우, 정부가 갈등의 주체인 경우도 있고 비정부부문(시장과 시민사회) 행위자들이 주체인 경우도 있다. 갈등이 일어나는 사회영역 차원에서 보면, 영역 내의 갈등인가 영역사이의 갈등인가를 따져볼 수가 있을 것이다. 이러한 갈등주체와 갈등부문을 중심으로 한 갈등의 유형에 대해서는 앞에서 언급한 바와 같다. (<그림 1> 참고)

3. 갈등의 관리(조정·해결)방식

1) 사회갈등 관리(조정·해결) 방법

모든 종류의 갈등은 어떤 형태로든지 끝난다. 그 종결에 걸리는 시간과 형태는 문제가 되고 있는 쟁점과 갈등 당사자들, 그리고 갈등의 환경에 따라 다를 수 있지만 갈등이 종결되는 것은 갈등 당사자가 달성하고자 하는 목표를 달성했거나 쟁점 자체에 대한 인식의 변화가 있기 때문이다. 시간이 흐르면 갈등을 계속할 수 있는 물리적 힘

10) 2010년 3월, 한국사회학회의 심포시엄 발표자료 『한국의 사회 갈등과 통합방안』에서는 그 발표 세션을, 계층갈등, 세대갈등, 남녀갈등, 다문화갈등으로 나누어 다룬바 있고, 대통령직속 사회통합위원회는 그 주요한 업무영역별로 4개 분과, ‘계층분과, 이념분과, 지역분과, 세대·성(性)·인종·다문화분과’를 두고 있는데 이들 각 분과는 갈등의 종류(유형)를 나타내고 있다. (사회통합위원회의 홈페이지, 참조)

의 쇠퇴하거나 갈등상태가 계속되면 상당한 부담이 되게 되며, 이익갈등의 경우 예상되는 보상의 상대적 가치가 떨어지게 되기도 한다. 한편 갈등이 진행됨에 따라 상대방에 대한 인식과 갈등의 상대방이나 쟁점자체에 대한 인식이 바뀌므로써 갈등이 종결될 수도 있다. 그러나 일반적으로 갈등이 진행되면서 갈등의 종결을 위한 노력이 있게 마련이고 또 그런 노력은 당연한 것이다. 그 종결 노력이 곧 갈등 해결의 방법이다.

사회갈등 해결에 있어서 여러 해결 방법을 비교하는 한 연구¹¹⁾에서는 갈등해결의 접근방식으로 물리적 투쟁에서부터 언어적 타협(협상)에 이르기 까지 다양한 방식들을 제시하고 있다. 보다 세분해서 관료적 해결, 정치적 결단, 사법적 방법, 대안적 분쟁해결(협상, 조정, 중재 등), 숙의적(熟議的, deliberate) 시민참여 등의 방법을 제시하고 있다.

관료적 해결방식은 권위주의적, 억압적 방식으로 사회갈등을 정상적인 사회에서는 없거나 적을 것으로, 따라서 치유해야할 질병으로 간주한다. 정부-민간 간 갈등의 경우 공익 수호자로서 정부의 우선권을 전제로 하고, 비정부 행위자들 간의 갈등인 경우도 역시 공익의 관점에서 정부가 조정, 중재하는 것이 가능하고 바람직한 것으로 본다. 갈등 당사자들 간의 대화는 필요 없거나 제한적으로만 의미 있는 것이다. 정책과정에서 사적 개인을 참여시키는 것은 최선의 정책대안을 왜곡할 우려가 있다고 보기 때문이다. 그러나 한국의 상황에서 보면, 1987체제에 들어서면서 시민사회가 성숙한 1990년대 이후 민주화와 지방화가 진행됨에 따라 이 방식은 더 이상 통하지 않게 되었다. 관료적 접근에서는 가치를 중심으로 하는 갈등이나 정부가 갈등당사자가 되는 경우의 갈등을 다루기는 역 부족이다.

정치적 결단의 방식은 권위를 가지고 있는 정치적 지도자의 결심으로 갈등 상대방의 주장을 수용하도록 하는 방식이다. 항상 최고 권력자에게 호소하고 그의 결단으로 갈등을 해결하는 방식이다. 사법적 갈등해결 방식은 특히 정부가 갈등 당사자가 되는 경우에 활용할 수 있는 방식으로 최근 제주 행정구조 개편이나 해군기지 건설에 관련하여 사법적 판단을 구했던 예가 그것이다. 이 방식에 있어서는 법 해석적 경직성으로 인해 갈등 해결의 조정등 유연한 대응이 어렵다.

대안적 분쟁 해결의 방식은 갈등 당사자들 사이의 협상, 조정, 알선, 중재 등 대화

11) 김두환, “사회갈등해결에서 숙의적(熟議的, deliberate) 시민사회참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교 -전력정책 협의회의와 한탄강 댐 조정소위를 사례로-”, 『시민사회와 NGO』, Vol. 3, No. 1, 한양대학교 제3섹터 연구소, 2005.

를 통한 갈등 해결 방식이다. 협상은 갈등 당사자 간 대화이며, 조정은 제3자로서 조정자가 개입하여 대화의 장을 만드는 것이고 중재는 준사법적 권위를 갖는 제3자의 개입에 의한 대화이다. 분쟁조정위원회는 제3자의 역할을 하려는 기구이다.

대안적 분쟁해결 방식의 장점은 합의과정을 통하여 갈등 당사자들 간 감정적 대립을 해소하고 신뢰관계를 구축할 기회를 갖는다는 점이다. 그러나 이 방식은 정부가 갈등 당사자인 경우는 적절치 못하다. 왜냐하면 정부가 분쟁 당사자인 경우 정부는 민간에 비해 우월적 지위를 갖기 때문이다. 또한 집단 간 이익갈등을 조정하는 점에서는 성공적일 수 있지만 가치갈등의 경우는 적절하지 않다. 가치갈등은 조정이 어렵고 특히 환경파괴의 경우 그 파괴가 진행된 후에 조정은 시작되기 때문이다.

마지막으로 숙의적(熟議的, deliberate) 시민참여 방식이 있다. 이 방식은 합의회의 등을 통하여 더 나은 문제 해결 역량을 만들어가는 과정으로서의 성격을 갖기도 한다. 이는 참여(직접)민주주의제도의 구체적인 모습이다. 그 특징은 갈등 쟁점사안으로부터 영향을 받는 일반시민이 의제설정과정 초기부터 중심으로 참여하고, 그 과정이 상대적으로 장기간에 걸쳐 지속되며, 토론과 학습을 통하여 문제설정과 해결방안을 협력적으로 모색해 나간다는 점에 있다. 이 방식은 사회역량을 형성하는데 탁월한 효과를 갖는다. 문제는 그 최종 결정력이 약하다는 데 있다. 제도적으로 결정권한이 부여되지 않기 때문이다. 그리하여 이 방식은 결정권한을 갖는 기관에 대한 일종의 정책제언으로서 정치적 의사결정에 보조적 역할을 하는 데 그치는 경우가 많다. 그러나 갈등을 사전에 예방하는 효과가 뛰어나고 갈등 사안들에 대해 사전적 논의를 촉발함으로써 비제도화된 파괴적 갈등을 제도화하는 구실을 한다. 특히 가치갈등, 당사자가 불분명한 문제, 정부가 갈등 당사자인 문제를 다룸에 있어서는 이 방법이 적실성이 높다. 제도적 결정권자의 이 방식에 대한 긍정적 자세가 따른다면 매우 유익한 방법이다.

각 갈등관리 방식의 해결능력을 비교해 보면 다음 표의 내용과 같다.¹²⁾

12) 위의 글, p. 156, <표 3>. 참조.

〈표〉 갈등해결 접근 방식의 해결능력(효과성, 적실성) 비교

해결능력		접근 방식				
		관료적 접근	정치적 결단	사법적 판단	대안적 협상	숙의적 협의
효과성	갈등해결 결정력	◎, △	◎	◎	○, △	△
	역량 형성*	×	△, ×	×	◎, ○, △	◎, ○
적실성	사실관계의 갈등	△	×	◎	◎, ○	○
	이익갈등	○, △	△	◎	◎	△
	가치갈등		△	△	△	◎
	당사자가 불분명한 쟁점사안	○	○	×	△	◎
	당사자가 정부인 쟁점사안	△, ×	△	○	△, ×	◎

주) 범례: ◎: 매우 강함, ○: 강함, △: 약함, × 매우 약함

* 역량 형성: 문제의 틀 변경 능력 + 시회회복 능력 + 갈등 사전예방 능력

위에서 거론한 관리(조정·해결)방식을 간추려서 크게 구분해 보면 억압적 방식, 개방적 방식, 시민참여적 방식으로 나누어볼 수 있을 것이다.¹³⁾

앞의 〈표〉에서 ‘관료적 접근’, ‘정치적 결단’, ‘사법적 판단’은 억압적 방식에, ‘대안적 협상’은 ‘개방적 방식’에, ‘숙의적 협의’는 ‘시민 참여적 방식’에 해당한다고 볼 수 있다.

억압적 방식은 ‘갈등자체를 비정상적인 상황으로 규정하고’ 갈등을 권위주의적으로 억제하려는 방식이다. 국가(정부)가 갈등관리의 주체인 경우 흔히 이 방식을 쓰게 된다. 이 방식의 경우는 갈등 표출 빈도는 적지만 일단 갈등이 발생했을 때 그 강도는 강하게 나타난다. 갈등 당사자의 태도의 전환에 의해서가 아니라 강압으로 갈등이 종결되는 경우 여건이 성숙되면 다시 갈등이 표면화할 수 있다.

개방적 관리 방식은 국가가 ‘갈등 분출을 인정하고’ 이를 용인 하면서 그 관리를 시장에 맡기는 방식이다. 이 경우 갈등 당사자 사이에 상호 의존적, 협력적으로 갈등

13) 김병조, “한국계층갈등의특성과 계층갈등 완화 방안”, 학술심포지엄 자료 『한국의 사회갈등과 통합방안』, 한국사회학회, 2010. pp. 96-98.

이 관리된다. 기업 등 시장부문 내에서 일어나는 갈등의 경우에는 해당되지만 그 부문을 넘어서 다른 부문(정부 혹은 시민사회)과의 갈등에는 적용하기가 어렵다. 이 방식에 있어서 갈등관리 주체는 시장(기업, 생산자와 소비자)이 된다. 이 방식은 갈등 표출 빈도가 많고 그 강도는 중간 정도이다.

시민 참여적 방식은 ‘국가-시장-시민사회 협력체’가 그 주체가 되는 것으로, 이 경우 갈등 표출 빈도가 적고, 그 강도도 약하다. 이 방식이 채택되기 위해서는 첫 째, 국가-시장-시민사회 간의 신뢰관계를 구축하는 것이 필요하고, 정책 결정과정에 대한 시민 참여의 보장이라는 조건이 필요하다. 예방적 갈등관리를 시도해야 할 경우 이 방식은 더욱 유용한 것으로 보인다.

갈등해결에 어떤 접근방식이 타당한 것인가는 갈등사안의 성격이나 환경에 따라 달라질 것이다. 민주화와 지방화가 진행된 오늘의 한국 상황 속에서 말하면 대체로 대화적 방식인 대안적 분쟁해결 방식과 속의적 시민참여 방식, 특히 후자의 방식이 권장된다.

앞에서 살펴 본 것처럼 이 방식은 갈등 표출 빈도가 적고 그 강도도 약할 뿐 아니라 효과성에서 그 결정력은 약하나 신뢰회복이나 갈등의 사전예방 등 사회역량이 형성되는 데 기여하는 방식이기 때문이다. 그럼으로 사회갈등의 원만한 해결을 위해서는 시민참여를 활성화하여 “계획 입안 단계에서부터 주민참여가 보장되는 시스템을 만들 필요가 있다.”는 주장¹⁴⁾은 타당하다고 할 것이다.

오늘날 관료적 접근으로는 다양한 사회갈등을 해결하지 못하게 되면서 정치적 결단과 사법적 방법을 통해 갈등을 해결하고자 하는 시도가 증가하고 있지만 이 모두 억압적 방식으로서 이런 방식으로는 갈등 당사자들 간 신뢰회복, 사회역량의 성숙, 나아가 갈등예방 효과를 기대할 수 없다.

대안적 분쟁해결과 속의적 시민참여제도는 이러한 기존 접근의 한계를 극복하고자 하는 노력의 일환이다. 대안적 분쟁해결 방법은 갈등 당사자들이 합의하는 경우 갈등

14) 박태순, “지자체 갈등의 유형과 특징”, 풀뿌리자치연구소 ‘이음’, 2007. pp. 6-7. <http://grassroot.or.kr> ‘자료모음’. 박태순은 지자체 사회갈등의 해결을 위해 다음과 같은 제안을 하고 있다.

1. 시민참여의 활성화. 계획 입안단계에서부터 주민참여가 보장되는 시스템을 만들 필요가 있다.
2. 사업 및 정책 결정 공정성 및 투명성 확보. 관련정보를 투명하게 공개함으로써 주민들의 불신을 초래하지 말아야하고 주민과의 충분한 대화와 타협으로 결정이 이루어져야한다.
3. 적절한 경제적 보상체계. ... 주민 피해를 초래하는 사업에 관련하여 이익갈등을 필연적이라 할 수 있는데 이 경우, 주민이 납득할 만한 보상원칙과 기준 및 방법이 마련되어야한다.
4. 갈등전문기관의 활동. 갈등관리를 위한 전문 인력을 육성하고 갈등전문기관을 설치하여 갈등의 원인분석에서 해결방안까지 체계적인 접근이 이루어져야한다.”

을 종결할 수 있고 당사자들 간 신뢰회복에 유리하다는 장점이 있다. 이 방법은 이해 당사자들이 누구인가가 명확한 갈등이나 경제적 이익을 둘러싼 갈등 해결에 적절하다. 그러나 시민사회부문에 관련한 갈등의 경우 '앞으로 지향해야 할' 바람직한 갈등관리 방식이라고 할 수 있는 것은 시민 참여적 방식인 숙의적 협의 방식이라 할 수 있을 것이다.

결론적으로 갈등해소에 가장 바람직한 것은 갈등하는 주체들 간의 타협에 의한 방법이다. 타협은 자신들의 주장을 논리적으로 펴고 상대방을 설득하는 가운데 자신의 뜻을 관철시키는 것을 말한다. 타협에 의한 갈등의 종결은 과정의 정당성을 확보하게 됨으로 보다 강한 규범적인 구속력을 갖는다. 다만 대부분의 갈등의 종결 형태에 있어서 타협이 바람직스럽지만 타협이 성립하는 어떤 갈등에도 100% 승리는 있을 수 없음을 인식할 필요가 있다. 갈등 지속에 따르는 더 큰 손실을 막으려고 할 때 당사자 각이 조금씩 양보함으로써 타협은 이루어질 것이기 때문이다.

그런데 오랫동안의 권위주의 체제하에서 살아온 우리는 타협의 자세가 대체로 부족한 것으로 보인다. 권위주의적 색채가 우리사회의 타협의 정신을 가로막고 있다고 생각한다. 자신들만의 입장이 옳다고 고집하는 경우 자율적인 갈등해소는 이루어질 수 없고 타율적인 방법이 동원될 수밖에 없다. 여기에 갈등관리 시스템 구축이 필요한 이유가 있다.

2) 사회갈등 관리 시스템의 구축

사회통합과 갈등의 종결을 위해서는 그 과정에서 어떤 형태로든지 합의에 바탕을 두는 것이 좋다. 그 과정의 메커니즘에 관련하여서는 갈등의 제도화 (institutionalization of conflict)라는 개념¹⁵⁾이 유익하다. 이 개념은 R. 다아렌도르프의 개념으로 갈등을 제도화된 절차를 따라 해결하려는 메커니즘의 도입을 말한다. 갈등의 제도화는 갈등 집단의 조직화 정도에 의존한다. 갈등 당사자들의 각 집단이 조직화됨으로써 종결협상의 담당자가 분명해 진다. 조직화된 갈등의 당사자들 사이에 협의기구를 구성하고 대화의 파트너십 체제 곧 갈등관리의 시스템을 마련하는 것이다.(예컨대 우리나라의 노사정위원회) 큰 틀에서 보면 결국 사회갈등 시스템은 정부, 시민사회, 시장의 각 영역에서 혹은 영역 간에 만들어지는 사회적 대타협의 틀인 것이다.

15) Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford Univ Pr, 1959. pp. 64-66.

그런데 합의타협을 통한 갈등조정, 통합과정을 단 시간에 압축하려는 압축적 제도화(compressed institutionalization)는 사회구성원들의 제도에 대한 신뢰를 구축하는 데 실패할 가능성이 있다. 또한 제도적인 틀 내에서 해결되지 못하는 문제들의 범위가 점차 확대되고 문제해결의 장으로서의 제도가 하는 역할 자체에 대한 회의가 증가한다면 그 제도의 위상 자체가 추락하는 결과를 낳게 된다.¹⁶⁾ 따라서 갈등관리 시스템을 만들어 놓는다할지라도 그 운용에 있어서는, 갈등의 해결에는 시간의 흐름도 작용한다는 점을 감안하고, (사안에 따라 다르긴 할 터이지만) 너무 조급하지 말아야 한다. ‘빠른 갈등 종결’이라는 효과에 치중할 때 적절하지 못한 방법을 채택하는 문제는 자주 발생기 때문이다.

바람직스러운 방식으로 제안되는 숙의적(熟議的, deliberate) 시민참여의 방식을 기본으로 하는 경우라 할지라도 그 결정력의 한계를 보완하기 위해 대안적 분쟁해결이나 정치적 결단을 결합하여 종합적으로 접근하는 것이 바람직한 것이다. 이 때 필요한 제도적 장치가 신거버넌스(New Governance, 새로운 協治, 민주적 거버넌스)시스템인 것이다.

민주적 거버넌스는 상향식 거버넌스이며 네트워크형 거버넌스로서 “자원과 권한에 있어서 상호의존적인 다양한 행위자들 간의 협력적 상호작용을 촉진함으로써 정책수행에 효율성을 제고하려는 거버넌스 양식”으로서 “행위자간 상호의존적 관계에서 나오는 유대감과 이타주의, 신뢰와 호혜성을 주요 조정기제로 활용”한다.¹⁷⁾

민주적 거버넌스를 구성하는 기본요소를 고려해 보면¹⁸⁾ 민주적 거버넌스는 직접민주주의의 정신을 살릴 수 있는 제도로서 ‘권능강화형 참여 거버넌스’(empowered participatory governance, EPG)라고도 할 수 있다. “평범한 시민들이 합리적으로 토의하며 현명한 정책을 내리는 개입과 능력에 의존한다는 점에서 참여적(participatory)이고, 행위를 토론과 연계시키려한다는 점에서 권능을 강화(empowered)시킨다.”¹⁹⁾ EPG는 책무성(accountability)의 요소도 포함하고 있는데 이는 업무수행의 권위를 위임 받아 EPG에 참여하는 자가 업무수행에 관련하여 책임을

16) 한양대 제3섹터연구소, 『민주적 거버넌스와 국가-시민사회 파트너십』 : 학술진흥재단 중점연구소 3단계 결과 보고서, 2008. p. 117-118

17) 위의 보고서, p. 80.

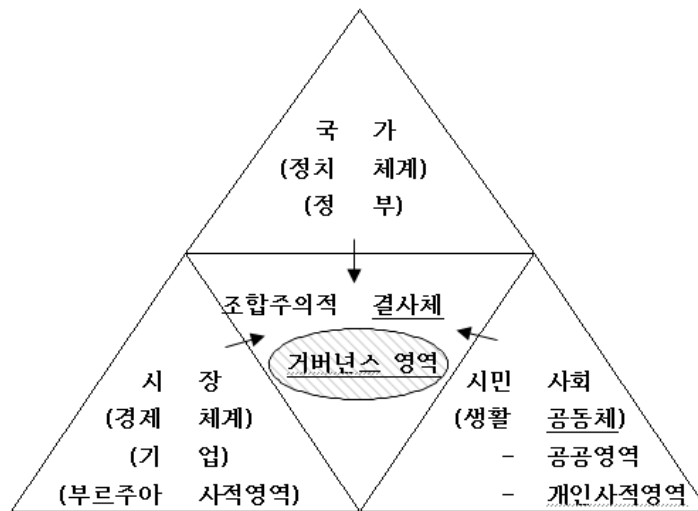
18) ‘참여(participant), 책무성(accountability), 권능강화(empowerment)’ 를 민주적 거버넌스를 구성하는 기본 요소로 들고 있는데 이들 요소는 ‘민주적 거버넌스의 과정과 결과를 파악할 수 있는 주요개념’ 이기도 하다. (한양대 제3섹터연구소, 위의 보고서, p. 109.)

19) 위의 보고서, p. 96.

지는 것을 말한다. 특히 수평적 책무성은 민주적 절차와 과정의 투명성을 강조한다.²⁰⁾ 참여에 관련해서 보면 거버넌스에 참여하는 행위자는 그가 대표하는 부문 주체의 대표성을 확보하고 있어야 한다.

다음 <그림 2>는 이런 민주적 거버넌스 시스템을 설명해주고 있다.

<그림 2> 국가, 시장, 시민사회의 상호관계의 틀²¹⁾



민주적 거버넌스 시스템은 사회구성체의 세 부문 국가, 시장, 시민사회 각 부문의 대표로 구성되는 조합주의적 결사체의 성격을 갖는다. 그 결사체는 세 부문에 걸쳐 일어나는 갈등들을 관리하는 협동적 갈등관리 조직이다. 이 글의 앞에서 언급했던 ‘시민 참여적 방식’의 주체가 되는 ‘국가-시장-시민사회 협력체’가 바로 이렇게 구성되는 것이다. 이런 조직이 중립성을 띠고 활동할 수 있을 때 비로소 합리적인 바람직한 갈등관리가 가능한 것이다.

정부부문이나 기업부문에서 채택되는 권위주의적, 억압적 방식인 관료적 방식은 ‘수직형 효율화 모델’인 데 대해서 이 신거버넌스 시스템은 ‘수평형 네트워크 모델’로서 전자가 위계적 관료시스템(Bureaucracy)인가 하면 후자는 탈위계적 애드호크라시(Adhocracy)로서²²⁾ 어떤 작업 상황에 따라 일시적으로 특별히 구성되는 팀조직

20) 위의 보고서, p. 97.

21) 송희준, 앞의 글, p.12. ‘<그림 1> 국가, 시장, 시민사회의 상호관계’를 참조함.

으로 프로젝트에 따라 관계자들이 팀을 구성해 상황에 맞게 문제를 해결해 가는 태스크 포스(task force)와 같은 팀제 운영조직이다. 임무를 완수하고 나면 해산하였다가 새로운 임무가 부여되면 재구성되어 활동하는 특징을 가졌다

4. 제주사회의 갈등과 통합

사회통합의 주관적 측면인 사회통합의식은 사회통합에 영향을 미치는 결정요인이고²³⁾ 사회통합을 위한 최소조건은 기회균등의 보장이라는 지적이 있다.²⁴⁾

기회균등 보장에 대한 의식에서 보면 제주는 다른 지역에 비해 열악하다. 5점 만점 기준으로 2.57로써 광주전남(각 2.31), 대전충남(각 2.50) 다음으로 열악하다.²⁵⁾ 제주사회에서는 사회통합을 위한 전제조건 중 하나인 기회균등이 위협받고 있음을 의미한다. 기회가 균등하게 보장되는 정도가 낮으므로 갈등도 그만큼 커질 개연성이 있다.

제주에 있어서 1980년대 후반부터 90년대까지 보였던 사회갈등은 지역개발을 둘러싼 것이었으며 대규모적, 체계적, 지속적 특성을 지녔다고 지적된다. 1988년부터 시작된 탐동매립 갈등, 1988년 송악산 군사기지설치 갈등, 1991년 제주개발특별법 제정 갈등 등이 그 예로 지적 된다. 2000년대 들어서서는 제주지역에서는 갈등구도가 심화되어 사회통합을 위협하게 되었는데 국제자유도시 제주특별자치도 출범과 제주도 행정구조 개편, 해군기지 건설사업, 쇼핑아울렛 사업, 난산풍력단지 건설사업, 영리의료병원 도입 등이 대표적인 갈등 사례로 지적 된다.²⁶⁾

22) Alvin Toffler, *Future Shock* : 이규형 역, 『미래 쇼크』, 한국경제신문사, 1993. pp.131-155. 참조. 토폴러는 Adhocracy를 ‘프로젝트’ 또는 ‘태스크포스’ 관리방식으로서 전통적 관료조직에 대비되는, 특수한 임시적 문제 해결 기구로 소개하고 있다.

23) 노대명·강신욱·김호기·이동원·유진영(한국사회보건연구원), 앞의 보고서, p. 1-2.

24) 위의 보고서, p. 53.

25) 노대명, 앞의 글, p. 31. <그림 11>을 참조하여 작성함.

<거주지별 기회균등 보장에 대한 의식(5점 만점)*>

① 충북 : 2.83, ① 대구경북 : 2.83, ③ 부산경남 : 2.74, ④ 서울 : 2.71, ⑤ 강원 : 2.70, ⑥ 경기인천 : 2.64, ⑦ 전북 : 2.58, ⑧ 제주 : 2.57, ⑨ 대전충남 : 2.50, ⑩ 광주전남 2.31

* 사회통합위원회에서는 통계청의 2009년 인구추계를 모집단으로 하여 16개 시도의 20세 이상 성인 남녀에 대한 인구추계에 따라 지역별, 성별, 연령별로 2,000명을 표본 추출하여 전화조사로 <사회통합에 대한 국민 의식조사>를 실시함. 원수자는 필자 추가, 기회균등보장의식 점수 순위임.

26) 김진영, “제주특별자치도의 사회통합 정책과 향후 과제 - 제주특별자치도 사회협약위원회 활동, 한계 그리고 과제” : 대통령 소속 사회통합위원회 전국 지역협의회의장단 워크숍 발표자료, 2012. 9. 24(월), 제주그랜드호텔.

제주사회의 갈등은 부문 내 갈등 보다 부문 간 갈등이 현저하고 그 중에서도 시장과 정부 간이나 시민사회와 시장 간의 갈등보다 정부와 시민사회의 갈등이 현저한 것으로 보이며 시장과 정부의 갈등은 희소하다. 환경갈등이나 정책(공공)갈등 들은 대체로 시민사회와 정부 간 갈등이며 정경유착의 문화는 시장과 정부 간의 갈등을 왜곡시킨다. 시민사회와 시장 간의 갈등의 사례들은 대개 골프장 건설에서 보듯이 자본(기업)의 영리 추구에 대한 주민의 저항으로 나타나고 있다. 특히 최근 몇 년에 걸쳐 진행되고 있는 제주해군기지 건설에 따른 갈등은 중앙정부와 제주사회 사이에 일어나는 부문 간 갈등의 대표적인 예이다.

부문 내 갈등에 있어서는 시장 내 갈등(예컨대 노·사 갈등)이 빈도수가 많고 치열한 것 같으며 시민사회 내 갈등(예컨대 4:3 갈등, 성씨 간의 갈등)은 많지 않으나 그 갈등의 골은 깊어 보인다. 정부 내 갈등들은 하위 정부 간 갈등보다 상·하위정부(도와 시·군)간에 나타나는 경향이 있고 정부 내 조직간 업무(권한)영역을 놓고 나타나는 것이 보통인 것 같다. (예컨대 도 집행부와 의회 사이의 갈등)

일반도민들은 ‘주민과 자치단체 간 갈등’ 이 다른 갈등유형에 비해 가장 심각한 것으로 인식 하고 있고(조사 대상자의 68.3%가 그렇게 인식함.) ‘주민과 중앙정부간 갈등과 지방자치단체와 중앙정부간 갈등이 심각한 것으로 인식하는 비율이 각각 46.5%와 45.9%로 높게 나타나고 있다.²⁷⁾ 이를 갈등주체 부문에 관련시켜보면 정부(특히 지방정부)부문과 시민사회 부문사이의 갈등을 제주도민들은 가장 심각한 갈등으로 보고 있다는 것이 된다. 지방사회체제(제주도)와 외부사회체제(중앙)사이의 갈등도 만만치 않아 보인다.

다음으로 사회구조적 측면에서 제주의 중요한 갈등 현상을 보면, 우선 계급 혹은 계층갈등이 있다. 노동운동에서 보는 바와 같은 노·사 갈등이 그 한 예이다. (노사정협 의회는 이 갈등을 다루는 기구이다) 기업 혹은 학교나 병원 운영과 관련하여 사용자와 노동자 사이에 일어나는 갈등이 그 것인데 이는 이익이 상충되기 때문이다.

또 지역갈등이 있다. 특히 행정지역단위 혹은 하위 지역단위 간의 갈등이다. 이는 어느 특정 지역단위에 권력과 경제적 부, 사회·문화적 기회가 집중되기 때문에 일어난다. 그리고 쓰레기소각장과 같은 혐오시설의 입지와 관련된 갈등, 행정구역 변경 등과 관련된 갈등, 도시(재)개발과 같은 토지이용의 결정과정에서 나타나는 갈등 등이 이

27) 한석자·고승한·정진현·고경민, 앞의 연구보고서, p. 183.

에 해당한다. 이것은 긍정적 지역이기주의, 핼피(PIMFY: please in my front yard) 혹은 임피(IMFY)현상이기도 하다. 자기지역에 이익이 되는 시설을 유치하거나 관할권을 차지하려는 노력이다. 혐오시설에 대한 님비(NIMBY: not in my back yard)현상, 지역이기주의와 통한다. 지역이기주의는 부정적으로만 볼 일은 아니다. 자신들의 지역의 이익을 침해당하지 않으려는 태도는 어떻게 보면 너무나도 당연한 것이다. 문제는 지역적 피해를 어떻게 보상할 것인가에 있다. 그래서 지역갈등은 이익갈등의 성격을 갖는다.

이익갈등과 관련해서는 이익집단간의 갈등이 있다. 교원이나 변호사, 의사, 약사와 같은 전문가집단들이 그들의 이익을 방어하기 위하여 일어나는 갈등이 그것이다. 의학 분업에 따른 갈등은 그 예이다. 검찰과 경찰의 수사권 다툼도 그 예이다.

혈연, 지연, 학연 중심의 연줄망 갈등은 제주사회의 전통적 기반에 기인하는 갈등 현상이라 할 수 있고, 기성세대와 새로운 세대 사이에 일어나는 세대 간의 갈등, 보수와 혁신세력 간의 이데올로기적 갈등들도 제주사회에 잠재해 있음을 간과할 수 없을 것이다.

문화갈등에 있어서 보면, 지역별(16개 광역시·도별)인식을 5점 만점으로 했을 때, 제주도민들의 문화갈등 인식 점수는 전북과 함께 3.24점으로, 울산(3.44), 대전(3.28)에 이어 비교적 높게 나타나고 있다.²⁸⁾ 이는 제주사회에 문화갈등이 적지 않게 존재할 수 있다는 의미가 될 것인데, 외지인들의 입도가 늘어나고 있다는 외적 측면과 제주문화의 고유성이 비교적 견고하기 때문일 것이다.

선거 등 정치과정에서 시작하여 그 결과 나타나는 파당적 갈등이 존재하는데 2000년대 들어서면서 도지사선거의 후유증으로 나타난 도지사 후보 두 진영 간의 갈등은 제주사회의 인간관계에 금을 그어놓는 심각한 갈등이다. 공무원사회의 인사권과 관련하여 더욱 그러한 것으로 보인다. 선거과정에서의 공무원 ‘줄 서기’ 혹은 ‘줄 세우기’ 는 그 갈등의 원죄인 듯하다.

한편 제주사회에서 가장 심각하다고 인식되는 갈등유형으로는 공공갈등, 환경갈등, 지역갈등, 선거관련 갈등 등을 들기도 한다.²⁹⁾

제주발전연구원의 연구팀은 제주도의 ‘갈등사례분석과 갈등관리 방안’ 에 대하여 연구한바 있는데 2000년부터 2009년까지 10년 사이의 ‘제주지역 공공갈등의 사례

28) 서울은 3.18, 충북은 3.18이다. (노대명, 앞의 글, p. 48. ‘〈그림 35〉 문화갈등의 지역별 인식’) 참조.

29) 김진영, 앞의 발표자료.

(2000~2009)’ 를 분석하고 있다. 그 사례들은 다음과 같다.³⁰⁾

- ① 행정구조개편
- ② 민군복합형관광미항(제주해군기지)건설
- ③ 쇼핑아울렛 개발
- ④ 풍력발전단지개발
- ⑤ 개방형의료법인병원

이들 갈등들은 공공정책을 둘러싼 갈등인데 정책갈등의 범주에 해당하며 그 갈등 사안의 성격과 이슈가 서로 다르다. 그 부문 주체에서 보면 대체로 행정구조 개편은 정부 내의 정-정 갈등, 해군기지건설은 지방정부-중앙정부 갈등, 쇼핑아울렛은 정부-시장의 갈등, 풍력발전단지는 시장-시민사회의 갈등, 개방형의료법인은 시장-시민사회의 갈등으로 규정할 수 있을 것이다.

공공갈등(정책갈등)은 ‘다양한 이해관계와 상호 양립하기 어려운 가치들이 서로 맞물리면서’ 일어난 갈등들이다.³¹⁾ 말하자면 제주사회의 공공갈등(정책갈등)은 가치갈등과 이익갈등의 복합된 복합갈등이라고 할 수 있는 것이다. 제주 지역뿐 아니라 모든 갈등은 대체로 복합갈등의 성격을 띠게 된다.

제주지역에서 발생하는 공공갈등(정책갈등)중에는 전국화 되는 경향도 보이는데(특히 ‘민군복합형 관광미항(제주해군기지)건설’, ‘투자개방형 의료법인(영리의료법인)병원 허용’에 따른 갈등의 경우), 이런 경우에는 제주사회의 갈등이 전국단위에서 벌어지는 부문 간 갈등으로 확산되는 격이다. 4·3사건 관련 사업추진에 관련해서도 그런 경향이 보인다. 제주사회의 갈등이 전국 단위 갈등의 도화선으로 작용하고 있기 때문에 국가 차원에서 그 대비책을 세워야한다는 주장이 나오게 되는 것이다.

5. 제주사회 갈등의 원인과 해결 방법

갈등의 원인으로는 과정상에서 나타나는 원인으로 “① 정부의 일방적인 사업진행과 주민·시민의 참여 배제, ② 이해당사자간 불신과 대결 지향적 태도, ③ 관련 정보의 비공개와 집행과정의 불투명성, ④ 갈등관리 시스템의 부재, ⑤ 합리적인 보상시스템

30) 한석자·고승한·정진현·고경민, 앞의 연구보고서, p. 170-172. 참조할 것.

31) 위의 연구보고서, p. 1.

의 부재” 등이 있다고 지적된다.³²⁾ 이와 함께 갈등에 영향을 미치는 사회 구조적인 조건으로 급속한 산업발전전략과 신개발주의, 환경정의 등이 거론되고 있고 문화적 요인으로는 비용편익으로는 조정되지 않는 근본적 문화의 차이, 이해관계자들이 가진 선호의 다양성, 이익의 기원 설명 등도 거론하고 있다.³³⁾

지방자치단체에서 일어나는 사회갈등의 원인으로서는 갈등 사례에 따라 다양하게 지적할 수 있겠으나 종합적으로 다음과 같은 사항이 지적된다.³⁴⁾

① 민주화의 진전과 지방자치의 실시. ... 민주화의 진행으로 권위주의적 국가통제 시스템이 더 이상 작동하기 어렵게 되었고, 지방자치제의 실시로 지방주민의 발언권이 강화되었다. 여기에 더하여 정보화의 진전으로 인터넷이나 SNS 등을 통한 정보 교환 공유가 활발해졌다.

② 정부에 대한 주민의 불신과 정부의 갈등관리 능력 부족. ... 정치에 대한 불신은 지방정부에 대한 불신으로 이어지게 되고 있는 데다 지방정부는 종래의 행정권위주의적, 행정편의주의적 관행을 그대로 유지하는 경우가 많고, 갈등을 객관적이고 합리적으로 관리할 수 있는 인적 지적 인프라를 갖추지 못하였다.

③ 지자체의 개발욕구와 주민의 삶의 질 간의 충돌. ... 지방정부의 지역발전 목표 달성을 위한 욕구가 주민들의 삶의 질을 향상코자하는 욕구와 상충되는 경우가 많다.

④ 갈등 예방 및 해결 역량의 부재. ... 갈등 해결에 대한 인식 부족과 그에 대한 과학적 분석이나 해결기제가 제대로 갖추어지지 못했다.

제주사회에서 보면 정책갈등의 경우 도민들은 그 이유를 ‘제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족’ (응답자의 26.0%) → ‘일방적인 정책과 사업계획의 수립 및 추진’ (25.2%) → ‘지역특성을 고려하지 않은 정책사업’ (17.3%) 순으로 인식하고 있다.³⁵⁾ 제주사회의 모든 정책 갈등에 영향을 미치는 가장 중요한 요인은 ‘주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진’ 이 으로 보고 있는 것이다.

주민 참여적 방법의 의사결정 수단으로는 합의회의, 시민배심원, 시나리오워크숍, 규제협상, 공론조사 등이 있는데³⁶⁾ 이런 수단은 갈등관리 시스템에서 필요에 따라 활

32) 허승우, “공공갈등과 지역시민사회: 직접민주주의적인 해소방안에 대한 이론적 고찰”, 중점연구 2차 과제 워크샵 자료집, 2007. p 137-156. (한양대 제3섹터연구소, 앞의 보고서, p. 93.에서 재인용.)

33) 한양대 제3섹터연구소, 앞의 보고서, p. 93.

34) 박태순, 앞의 글, pp. 5-6. <http://grassroot.or.kr> ‘자료모음’

35) 한석자·고승한·정진현·고경민, 앞의 연구보고서, p. 193.

36) 지속가능발전위원회, 『공공갈등관리를 위한 이론과 기법』 상권, 논형, 2005. p. 299. (한석자·고승한·정진현·고경민, 위의 연구보고서.)

용할 수 있을 것이다.

제주도민들은 갈등관리 방안으로 주민투표나 여론조사 등 주민 참여의 방식의 강화, 갈등을 합리적이고 민주적으로 조정할 수 있는 법과 제도의 정비 등을 지목하고 있다.³⁷⁾ 이에 따라 이미 제주도에는 도지사 소속으로 사회협약위원회가 구성되어 갈등 관리에 나서고 있지만 이에 더하여 제주도민들은 “운영적 측면에서는 갈등관리 리더십의 강화, 중앙정부의 역할제고와 지방정부간의 관계개선, 도의회의 갈등조정 기능 강화, 갈등관리에 대한 도민 이해의 증진, 사회자본과 자치역량 등 거버넌스 역량 강화” 등이 필요하고 “제도의 도입이나 개선뿐 아니라 그 제도를 운영해 나가는 주체들의 인식 전환 역시 중요” 하다고 지적되고 있다.³⁸⁾

6. 도민통합의 길: 미래 제주를 위한 제언

1) 사회통합·갈등의 주체와 시스템에 관련하여

제주사회의 갈등을 해소하고 도민통합을 이루기 위하여서는 우선 사회구성체의 여러 주체들이 해야 할 역할을 제대로 수행하여야 한다.

우선 갈등주체들이 타협 자세를 가져야한다. 이 자세는 대화를 통한 민주적 갈등해소의 길을 택하고자 할 때 매우 중요하다. 그러나 많은 갈등주체들(이익집단)의 경우 국가가 정한 법률과 제도를 통하여 그들의 행위범주가 정해지고 있기 때문에 원칙적으로 그들의 갈등은 국가와의 관계 속에서 생긴다. 이는 갈등이 국가와의 관계에서 법률과 제도의 정비를 통해서 해결되지 않으면 안 된다는 의미이다. 이러한 경우는 당사자들 사이의 타협은 큰 의미가 없고 국가의 올바른 입법을 요구하는 입법운동이 그 해결책이다.

둘째 언론기관의 역할이 있다. 언론기관은 사회내의 여러 갈등 현상에 대하여 그 원인과 내용을 국민들에게 알려 여론을 환기시키고 제3자의 입장에 서서 바람직한 해결책을 제시하는 역할을 한다. 갈등주체들의 주장이나 입장을 있는 그대로 전달하여 여론을 환기시키되, 필요한 경우 언론기관의 명백한 의사를 밝히는 것도 중요하다. 양

37) 한석자·고승한·정진현·고경민, 위의 연구보고서, p. 195-96.

38) 위의 연구보고서, p. 271.

비(兩非) 혹은 양시(兩是)론적 관점이 아니라 객관적 입장에서 정도가 무엇인지를 밝히고 그에 따른 해결책을 촉구해야 한다. 언론 기관들이 갈등주체의 입장을 객관적으로 공정하게 다루지 않고 편협된 시각을 전달하는 경우 갈등 해소는커녕 오히려 갈등을 조장하는 결과를 낳는다. 언론기관의 상업주의적 사고가 갈등을 조장하고 국민을 분열시키기도 한다.

셋째 시민단체의 역할이 있다. 최근 우리사회에서 여러 갈등현상에 대한 대표적인 중재자의 역할을 하는 것이 시민단체들이다. 국가권력이 각종 이익집단들에게 끌려 다니고 정치권은 선거를 의식하여 어느 이익집단도 소홀히 할 수없는 상황에서 대부분 뺨질식 또는 임기응변식의 처방으로 끝나는 경우들이 있다. 시민단체들의 공정한 비판과 중재가 필요한 이유가 여기에 있다.

그러나 시민단체들의 노력이 잘 통하는 영역과 그렇지 않은 영역이 있다. 이미 나름대로의 세력화가 이루어져 있는 노사관계의 경우나 지역감정과 같은 근본적 지역갈등은 시민단체의 노력에 한계를 보이는 영역일 것 같고 이익집단들 간의 갈등에서는 그 역할은 크게 작용할 것 같다. 각종 이익집단들의 주장과 국민 다수의 이해관계가 걸린 문제들(예, 의약분쟁이나 국민건강보험재정의 악화문제)의 경우 시민단체들의 중재가 필수적인 것으로 보인다. 소지역주의에 의한 님비(NIMBY)현상과 국가의 개발정책에 반대하는 지역주민들의 운동에 있어서 시민단체들의 중재역할 또한 매우 크다고 생각한다.

항간에 거론되고 있는 정치영역의 갈등, 특히 도지사 선거와 관련하여 나타나는 정치세력 간의 갈등은 정치영역 내에서 그 갈등 해소방안을 찾기보다 정치영역에서 초월해 있는 공익적 시민사회(시민단체)의 조정역할이 필요하다. 법정 싸움에서 법의 심판에 맡기는 것은 사법권의 독립을 보장하는 민주사회의 원칙임은 물론이지만 기본적으로는 도를 대표하는 고위 인사임을 자처한다면 당사자들의 처절한 자기반성이 있어야 할 것이다.

넷째 사법기관의 역할이 있다. 정치권의 극단적 분열과 양보 타협정신의 부재로 사회통합의 책무를 충실히 이행하지 못하고, 정치권의 영향을 받는 행정부의 경우 소신을 가지고 제 역할을 수행하지 못하며, 이익집단과의 밀착현상으로 인하여 올바른 정책이 입안되고 집행되는 것을 기대하기 어려운 경우 법원이나 헌법재판소의 판결과 결정이 매우 중요하다. 최근 해군기지 건설과 관련하여 사법적 판단을 요구했던 예가 그것이다. 이는 법치주의 하에서 사법적 판단이 갈등해소의 궁극적인 방법이 된다는 인식이 싹트고 있음

을 의미한다. 법 특히 헌법은 갈등해소와 사회통합의 가치 지표가 된다.

‘어른집단’의 역할도 중요하다. 제주사회에 ‘어른집단’의 부재를 말하는 사람들이 있으나 만일 어른집단이 존재한다면 제주사회의 크고 작은 갈등 사안들의 해결에 중요한 구실을 할 수 있을 것이다. 사회지도층 특히 도를 대표하는 고위 인사임을 자처한다면 ‘노블레스 오블리주’ (귀한 신분에 무거운 책무)의 자세를 견지해야 한다. 이 점은 백 번 강조해도 모자라다.

사회지도층의 '사회참여와 헌신'에 관련해서 보면 응답자의 81%가 노블레스 오블리주(noblesse oblige)가 사회통합에 도움이 될 것이라고 응답하고 있고 사회지도층도 “술선수범하여 사회에 부를 환원하고 자원봉사 등을 통해 결속력을 강화하는 것은 소득불균형을 해소하는 동시에 저소득층의 상대적 박탈감을 감소시켜 사회통합을 촉진하는 역할을 하게 될 것이라는 인식”을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 문제는 그런 인식과 실천(기부와 사회봉사 실천) 사이에 괴리가 존재한다는 점이다.(응답자의 53.0%가 나눔이나 자원봉사활동에 전혀 참여하고 있지 않다고 응답하고 있다.)³⁹⁾

제주도서 보면 갈등이슈의 본질적인문제보다 더 중요한 갈등의 원인으로 작용한 것은 ‘갈등관리의 프로세스상의 문제점’이라고 지적하고 있다.⁴⁰⁾ 말하자면 제주사회에 발생하는 갈등들은 이를 체계적으로 관리하지 못하여 일어난다는 것이다. 따라서 제주사회의 갈등을 예방하거나 조정, 해결하는 길은 합리적인 갈등관리 시스템을 정착시키는 일일 것이다. 정책결정과정에서 주민의 요구가 수렴되도록 하는 정치적 타협방식을 제도화해야한다는 말이다. 다시 말하면 제주사회의 갈등을 조정, 해소하고 사회 통합을 이루기 위해서는 신거버넌스(new governance)체제를 도입할 필요가 있다는 점을 지적하고 싶다. 독립적 협의체로서 문제의 사안에 따라 구체적인 구성 주체가 달라질 것이지만 그 주요 주체는 크게 정부, 정당, 기업, 시민단체, 주민대표, 전문가집단 등이 될 것이다. 앞에서 논의한 바 있는 사회협약위원회가 로 그것이다.

2) 사회통합·갈등 관리시스템으로서의 사회협약위원회

제주도에는 사회통합 갈등관리를 위한 공적 기구로 사회협약위원회가 조직, 운영되고 있다. 사회협약위원회는 정책협의 공동체의 성격을 가지고 갈등해소를 위해 사회적

39) 노대명, 앞의 글, p. 54-55.

40) 한석자·고승한·정진현·고경민, 앞의 연구보고서, p. 172. 그 프로세스상의 문제점으로 정부 주도적 정책결정 및 추진, 공공정책 및 사업관련 정보 공개의 미흡, 이해당사자 및 도민들과의 양 방향적 의사소통의 결여와 이에 따른 신뢰의 저하, 적극적인 갈등의 조정 및 중재기구의 부재 및 노력 미흡 등을 들고 있다.

합의를 이루어 가는 역할을 하게 된다. 이를 통해 주민참여의 확대와 목표달성의 실효성을 제고할 수 있다. 민주적 거버넌스 체제로서의 사회협약위원회에 있어서는 대체로 정부와 정당은 공공성을, 시민집단은 개혁성을 시민 혹은 주민대표는 민주성을 전문가는 전문성을 가지고 사회갈등 조정에 개입하는 정당성을 갖게 된다. 이러한 정당성은 사회갈등의 당사자들로부터 인정을 얻어내는 기반이 된다.

어떤 정당성 요인이 더 설득력이 있을 것인가는 갈등사안의 성격에 따라 달라질 것이며 사회협약위원회를 구성하는 각 주체의 역할도 다르게 나타날 것이다. 사회협약위원회 조직의 존속기간은 일시적일 수도 있고 상시적일 수도 있으나 그 구성 주체간의 협력구조가 안정적일수록, 그 조정기제가 사회적으로 제도화될수록 사회적 신뢰도는 제고된다.

그러나 제주발전연구원의 연구보고(2009년 10월)에 따르면 전문가들은 ‘사회협약위원회의 권한과 기능 강화를 통한 독립적인 갈등조정기구로의 전환’이 필요하다고 보고 있으며 도민들은 기존의 공공갈등관리 시스템의 개선을 요구하고 있다.⁴¹⁾ 이는 갈등관리를 담당하는 기구로 출발한 사회협약위원회가 본래의 역할을 수행할 수 있는 방안이 마련되어야한다는 것을 의미한다. 물론 근래 제3기 위원회에서는 전향적으로 그 운영의 묘를 살리려는 노력을 기울이고 있는 것으로 보이지만 그 제도적인 한계를 벗어나기 어렵다고 본다.

사회협약위원회의 어떤 위원은 사회협약위원회가 그 현실적, 제도적인 구조적 제약으로 인한 기능과 역할 수행의 한계로 갈등 예방 및 조정·관리기구로서의 기능을 발휘하기에 역부족하다고 스스로 지적한다.⁴²⁾

이제 사회협약위원회가 그 구실을 제대로 하기 위해서는 제도적으로 그 시스템을 바꾸어야한다. 이 글에서는 그 제도적인 장치로 신거버넌스 시스템을 제안하고 있는 것이다. 사회협약위원회가 신거버넌스의 성격을 갖추어야 그 중립성과 공정성, 정당성을 확보하고 사회통합갈등관리 기구로서의 제 구실을 할 수 있을 것이고 바람직스럽게 정착할 수 있을 것이다.

그래서 위원회는 <그림 2.>에서 보는 것처럼 사회구성체의 세 부분의 대표적인 주체의 상호의존적 네트워크형 조직으로 제 3의 영역(거버넌스 영역)에 설치하는 것이 옳다고 본다. 조합주의적 결사체의 성격을 갖고 구성되는 것이다. 다시 말하면, 사회협

41) 한석자·고승한·정진현·고경민, 앞의 연구보고서, p. 233.

42) 김진영, 앞의 발표자료.

약위원회는 정부, 시민사회단체, 이해당사자(주민)가 모두 그 구성(참여)주체가 되고 이들의 상호 파트너십과 네트워크를 기반으로 운영되어야 한다. 다만 이 시스템은 공공 갈등이 발생할 때마다 중앙정부와 제주사회가 직접 또는 간접적으로 충돌하는 양상을 보여 왔다는 점을 고려하여 사안에 따라 중앙정부의 참여도 고려하는 것이 좋을 것이다. 현재처럼 관료제의 영역에 도지사 자문기구로 설치할 것이 아니라 사회구성체의 중립영역에 설치해야 정치중립성과 공정성을 확보할 수 있다.

사회협약위원회는 우선 위원회(committee)조직이 아니라 회의(council)체로 조직되어 독자성을 갖는 것이 좋다. 도지사에 부속된 보조기관, 자문기구로서 위계제 속의 심의기관이 아니라 도지사로부터 적어도 업무상으로 독립되어 자기 결정권을 갖는 합의제 의결기관으로서의 위상을 가져야 하는 것이다. 그 운영의 원리도 위계적이 아닌 팀제로 운영하는 것이다. 팀제는 구성원들 사이에 위계적 질서 없이 수평적 관계로 운영된다. 사안에 대한 결정도 상호 토론과 협의로 이루어지는 체제이다.

그 활동에 독자성을 갖지만, 물론 결정된 사항을 도 집행부에 통보하고 도 집행부는 그 사안을 처리함에 있어서 위원회의 뜻을 존중해야 할 것이다. 그 운영에 대해서는 제주도에 설치 운영되고 있는 감사위원회의 모델이 참고가 될 것이다.

내부조직에서 보면 본회의와 소위원회를 상설로 구성하지만, 업무 수행에 있어서는 특별 사안에 따라 태스크포스 팀으로 별도 분과 팀을 만들어 애드호크(adhoc)조직으로 구성 운영하는 것이 좋을 것이다. 이 팀조직은 특별 임시위원회 조직으로서 여기에는 갈등 사안에 따라 이해당사 주체를 반드시 포함 시켜야 할 것이다. 시민사회 부문의 개인(사적) 영역에 관한 갈등 사안인 한 더욱 그러하다. 그래야 위원회의 결정에 당사자들이 승복할 수 있을 것이기 때문이다. 상설 본회의 위원으로 구성되는 소위원회는 애드호크형 조직의 분과 위원회가 있는 한 옥상옥의 기구가 될 지도 모른다. 다만 상임 위원회는 갈등사안을 논의 하는 과정에서 일정 역할을 할 수 있을 것인데 갈등유형별로 나누어 조직하는 것이 좋을 것이다.⁴³⁾ 업무처리 절차에 있어서는 사안에 따라 조직되는 특별위원회에서 논의 합의되는 방안은 소위원회를 거쳐 본회의에 부의해 인준하고 그 결정 내용을 도 집행부에 통보해서 그 처리를 요구하는 방식이다. 이 점은 사회협약위원회가 관료제가 아니라 애드호크라시(adhocracy)의 성격을 갖고 운영되는 데 있어서 매우 중요하다.

43) 대통령소속 사회통합위원회는 '계층', '이념', '지역', '세대' 라는 명칭으로 그 분과위원회를 두고 있다. (사회통합위원회의 홈페이지, <http://www.harmonykorea.go.kr/> 참조)

3) 사회자본 형성과 도민의 자세

사회통합을 위해서는 표면화된 갈등에 초점을 맞추고 이를 조정·해결하려는 것은 당연한 것이지만, 갈등이 야기된 원인을 찾아 예방하는 것이 보다 근본적인 사회통합대책이다.⁴⁴⁾ 이를 위해서는 사회적 역량인 사회자본의 형성이 중요하다.

갈등이 자주 발생하는 것은 사회통합을 이룰 사회적 역량이 빈약한 때문이라 할 수 있는데 사회적 역량의 지표가 되는 것이 사회자본(social capital)이다.

사회적 자본에 대한 정의는 시대의 흐름에 따라 그리고 관점에 따라 다양할 수 있는 것이지만, 포괄적으로 종합해보면 사회적 자본이란 “사회 각 부문의 발전을 촉진하고 안정화 시키는 데 기여하는 중요한 무형의 사회적 자원으로(방점 부분 필자 첨가) …… 신뢰와 호혜성을 포괄하는 정서적 연결망의 측면과 유대의 정도를 포괄하는 사회적 연결망의 측면으로 개념화” 할 수 있고,(최종열, 2003) 여기에다가 가치, 이해, “사회 규범을 아우르는 태도적 측면과 네트워크 …… 등의 사회구조를 포괄하는 인프라의 측면”(OECD, 2000)을 포괄하는 개념으로 정의할 수 있을 것이다.⁴⁵⁾

사회통합을 이루는 데 작용하는 근본적 요인들로는 ‘경제사회적 격차와 박탈’, ‘귀속감과 공공기관 및 타인에 대한 신뢰도’, ‘준법의식과 법집행의 공정성’, ‘사회참여와 헌신’, 특히 ‘사회통합의식과 연대감’ 등을 지적할 수 있다고 하는데⁴⁶⁾ 이는 곧 사회 역량(social capacity)의 지표가 되는 사회자본 요인인 것이다.

또 “국민들은 사회통합의 전제조건으로 경제적 약자 배려(30.7%) → 기회균등(22.1%) → 시민의식의 제고(21.3%) → 법치주의 정립(18.5%) 순으로 응답하고 있다.” 사회불평등의 심화와 사회적 신뢰도는 반비례의 관계에 있어서 사회적 불평등은 신뢰도를 떨어 뜨리고 사회통합에 부정적인 영향을 미치게 되는 것이다.⁴⁷⁾

법치주의와 준법의식은 같은 맥락의 요인인데, 준법의식에 관련해서 보면 한국국민들이 법을 잘 지킨다고 보는 사람들(32.7%)보다 잘 지키지 않는다고 보는 사람들

44) 노대명·강신욱·김호기·이동원·유진영(한국사회보건연구원), 앞의 보고서, p. 31.)

45) 강철희, “사회지도층에 대한 태도 및 이미지와 사회적 자본의 관계에 관한 연구: 계층갈등 완화를 위한 사회적 책임 강화 방안 모색”, 한국사회학회의 심포시엄 발표자료 『한국의 사회 갈등과 통합방안』, 2010, p. 141. 인용문 중 최종열은 <최종열, “신뢰와 호혜성의 통합의 관점에서 바라본 사회자본.”, 『한국사회학』, 38(6), 2004, pp.97-132>이고, OECD는 <OECD, *Human and social capital and sustained growth and development, reconciling new economies and societies: The role of human and social capital*, Paris : OECD, 2000, 임.

46) 노대명, 앞의 글, p. 49.

47) 위의 글, p. 57-58. 사회적 신뢰도와 소득 불평등의 관계는 p. 58, <그림 42> 참조.

(33.5%)이 많다. 법집행의 공정성에 대해서도 공정하지 않다는 인식이 높게 나타나고 있다.(공정하다 24.2%, 불공정하다 40.4%. 2005년 ‘국민의식조사’) 세계은행의 ‘세계가치관 조사’(1996~2006)에서는 법지배의 수준과 신뢰도 사이의 관계는 정비례의 관계에 있음을 보여주고 있다.⁴⁸⁾

사회자본 중에서도 신뢰도는 가장 중요한 자산인 것으로 보인다. 따라서 사회통합을 위해서는 사회적 자본인 신뢰성의 제고를 위한 노력이 필요하다. “사회지도층의 부정적 이미지가 강할수록 신뢰 수준은 더 낮은 수준이라는 것”을 확인한 한 연구는 “사회지도층이 기존에 축적되어져 있는 부정적 이미지에 대해 변화 노력을 행하지 않고는 신뢰는 요원한 주제”일 것이라고 주장한다.⁴⁹⁾

우리나라에서 보면 사회지도층에 대한 부정적 이미지에 더하여 타인에 대한 신뢰도도 매우 낮다. ‘대부분의 사람을 믿을 수 있는가?’라는 질문에 30.2%만이 그렇다고 응답하고 있는데 이는 이탈리아(29.2)와 비슷한 수준으로 스웨덴(68.0%) 등 대부분의 선진국은 물론 중국(52.3%)보다도 낮은 수준이다. 특히 처음 만난 사람은 10명중 1.3명만이 신뢰한다고 응답했다.⁵⁰⁾ 일반적으로 신뢰도는 정치사회적 투명성과 상관관계를 나타내고 있다고 하는데 우리나라에 있어서 정치사회적 투명도는 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있다.⁵¹⁾

신뢰도가 중요한 사회자본으로서 사회의 갈등의 해소와 사회통합의 지속에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 감안하면 우리나라의 낮은 신뢰도는 사회통합이나 사회 갈등 해소에 부정적인 영향을 미치는 것이다. 따라서 우리나라의 사회통합이 취약하고 사회 갈등은 빈발할 가능성이 크다고 볼 수 있다. 무엇보다도 정책 당국은 계획 수립 단계에서부터 정보를 공개하고 주민참여의 공론의 장을 마련해야한다. 정보의 공개는 투명성의 전제이고 투명성은 신뢰의 기반이 된다.

신뢰도에 더하여 도민통합에 중요한 것 중에 하나는 일반 시민들의 의식이요 태도이다. 이것은 사회적 자본의 하나이기도 한데, 모든 갈등형태, 그 갈등을 해결하고 사회통합을 이루는 사회·문화적 기반이 된다. 자기와 상반되는 서로 다른 견해가 때로는

48) 위의 글, p. 53.

49) 강철희, 앞의 글, p. 165.

50) 노대명, 앞의 글, p. 52.

51) 이재열, “무너진 신뢰, 지체된 투명성”, 정진성·이재열·박경숙·정재기·남은영, 『한국사회의 트렌드를 읽는다』 서울대학교 사회발전연구총서 26, 서울대학교출판부, 2009. 제2장. (노대명, 위의 글, p. 60, ‘〈그림〉 45) 일반 신뢰도와 투명성의 상관관계’에서 재인용)

사회 전체를 위하여 기능적일 수 있다고 보고 이를 용납하는 사회에서는 분쟁 시에 상대방과의 협상에 의한 타협이 일어날 가능성이 높다. 일반적으로 사회전체가 규범 및 중요 가치에 합의가 이루어질 수록 갈등의 종결 상태는 지속성을 가지게 되고 사회통제 메커니즘은 갈등해결에 효과적으로 작용한다.

이제 우리는 사회갈등이 사회통합을 저해하고 집단·지역 간 혹은 집단·지역 내의 분열을 초래한다는 인식에서 벗어나서, 긍정적이고 적극적인 입장을 취할 필요가 있다. 갈등의 해결을 위해서 무엇보다도 이해 당사자 간의 타협에 의한 합의가 필요하며 이를 위해 이해당사자들은 배제가 아니라 포용의 미덕을 지닐 필요가 있다. 갈등의 사안을 사회적 협상과정 속에서 다루고, 장기간에 걸친 설득과 타협, 이를 통한 주민의 동의를 바탕으로 문제를 해결하려 할진데, 스티븐 코비가 ‘성공하는 사람들의 습관’ 의 하나로 꼽은 바 있지만 나와 다른 의견을 ‘경청하는 태도’ 가 필요하다.⁵²⁾

7. 결론

사회통합은 ‘용이이불일’ (融二而不一. 元曉 (述), 『金剛三昧經論』 序.)이다. ‘용이이불일’ 은 원효대사의 화쟁사상(和靜思想)의 토대인데 모든 분쟁을 조화시키는 통합의 원리를 말한다. 상반되어 보이는 두 가지를 융합하되 하나로 획일화하지 않는 것이며 다양성의 조화이다. 양자택일이 아니며 달음을 하나로 묶어 획일화하는 것은 더구나 아니다.

불교에서 보면, 대사법(代謝法)적인 통합을 말한다. 대사법적인 ‘용이이불일’ 은 겉으로는 서로 다른 두 가지 현상으로 보이나 실상은 연기법적으로 의지하는 것을 얘기한다.⁵³⁾ 말하자면 상반·대립되는 두입장이 조화롭게 공존하는 상태가 통합이며 이를 위해 갈등의 조정이 필요한 것이다.

국제자유도시, 평화의 섬, 세계환경수도를 지향하는 제주특별자치도가 성공적이기 위해서는 제주사회의 갈등을 해소하고 도민 대통합을 이룩해야한다는 것은 두말할 필요가 없다.

52) Stephen R. Covey, *7 Habits of Highly Effective People*, 김경섭 역, 『성공하는 사람들의 7가지 습관』, 김영사, 2003.

53) "대사(代謝)법은 원효가 말한 연기법(緣起法)의 다른 표현인데, 그것은 서로 다르고 대립되나 그것이 모순투쟁의 관계를 맺지 않고, 다르기 때문에 오히려 대사(代謝)하는 그런 사이를 말한다." (김형효, “철학적 사유와 진리에 대하여”, <http://blog.naver.com/baudel2.do?Redirect=Log&logNo=120009580106>)

다음 두 가지 측면에서 도민통합갈등관리의 문제를 종합해볼 수 있을 것이다. 하나는 갈등 제도화의 길이로 다른 하나는 도민 의식의 전환을 포함하는 도민사회 역량의 강화이다.

갈등의 제도화는 갈등의 관리가 도민통합을 위한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 정부·시장·시민사회 3부문의 주체들이 참여하는 회의체로서 신거버넌스(민주적 거버넌스)체제를 구축, 잘 운용할 필요가 있다. 이는 주민들의 활력을 체계적으로 도입 활용하는 방안이기도 하다. 따라서 이미 설치 운영되고 있는 제주특별자치도사회통합위원회를 신거버넌스 개념에 접목하여 그 구성과 운영을 전향적으로 새롭게 할 필요가 있다.

이를 통하여 정책 입안 단계에서부터 주민 의견을 수렴하고 주민에게 개관적이고 정확한 정보를 제공하여 상호 이해와 협력을 도모할 수 있을 것이다. 이는 이해 당사자와 전문가, 시민단체 혹은 대표 등이 참여하는 중립적 협의체로서 정책 결사체의 성격을 가지고 갈등해결을 위해 사회적 합의를 이루어 가는 역할을 하게 되는 것이다. 갈등의 거부가 아니라 갈등의 관리를 잘 해 나가는 것이 건강한 사회의 모습이다.

지역갈등을 해소하는 최선책은 지역주민의 자율성을 제고하는 것이다. 독일의 사회학자 하버마스는 근대화에 따라 일상생활이 체제에 의해 식민화되는 현상(‘생활세계의 식민화’)을 우려하면서 생활의 장에 묻혀있는 주체들 간의 대화, 즉 공적담론의 활성화를 제안한다.⁵⁴⁾ 일상생활이 영위되는 지역사회의 주민들이 합리적이고 이성적인 언로의 활성화를 통해서 행정(정치)이나 경제의 지배체제가 가하는 생활상의 억압을 극복해나가는 노력(소위 ‘장소의 정치’)이 필요하다는 것이다. 정부부문의 주체는 억압 체제에 대한 생활세계의 저항은 당연하다고 생각하는 의식 전환이 필요하다.

일반적으로 공익과 사익의 충돌, 말하자면 공공정책갈등은 사업을 집행하는 당국의 비민주적 행정편의주의가 당해 지역주민들과의 사전적 논의의 과정을 무시해버리는 데서 오는 경우가 많다. 지방자치시대를 맞으며 주민들의 민주주의적 의식이 높아지는 조건과 생활환경에 대한 관심이 고조되는 조건이 맞물려 나타나는 현상이다. 갈등의 사안을 기술 합리적 정책결정으로만 다루지 말고 정치적 타협까지 포함하는 사회적 협상과정으로 다룰 일이다. 장기간에 걸친 설득과 타협, 이를 통한 주민의 동의를 바탕으로 문제를 해결해야 할 것이다. 무엇보다도 정책 당국은 계획 수립 단계에서부터 정

54) Jürgen Habermas; trans. by Thomas McCarthy, *The Theory of Communicative Action, vol. 2, Lifeworld and System : A Critique of Functionalist Reason*, Beacon Pr., 1981. pp. 356-373. 참조.

보를 공개하고 주민참여의 공론의 장을 마련해야한다는 것이다.

특히 국책사업의 경우 국가(중앙정부)는 제주특별자치도의 지역적 '특별' 함을 확실히 인식하고 제주지역사회에 접근해야 할 것이다. 말하자면 정책결정과정에서 제주도민의 요구가 수렴되도록 하는 정치적 타협방식을 제도화해야할 것이다.

도민의식의 전환, 열린 마음, 열린 자세로 상대주의적 가치관을 가지고 사회 문화의 다양성을 수용하는 자세가 필요하다. 화이부동(和而不同, 『論語』 '子路' 편), 다름을 인정하면서 이루어지는 통합이 통합의 진면목이다. 이제 우리는 다름에 대한 사고의 유연성을 가져야한다. 열린 시대 강한 사회의 형성을 위하여 우리 내면의 태도, 의식에서부터 달라져야한다. 의식은 행동의 뿌리이기 때문이다.

우선 이분법적 사고를 극복하는 것이 중요하다. 이분법적 사고 속에서는 토론과 타협을 통한 절충이 불가능하고 사회적 합의가 이루어지기 어렵기 때문이다. 이분법적 사고는 아군 아니면 적군으로 규정함으로써 의견의 다양성을 거부한다. 이런 경직된 사고는 민주주의 적이요 급변하는 시대에 유연하게 적응하는 데도 해롭다. 다양성이 존중되는 시대에 우리는 다양성에 익숙해지지 않으면 안 된다. 국제자유도시로서의 제주특별자치도의 성공적인 정착을 위해서 이점은 매우 중요하다. 의식 전환을 위한 학교교육이 중요하고 평생교육의 시대에 갈등 관련 시민교육 프로그램이 또한 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

국제자유도시로의 제주특별자치도의 출범과 평화의 섬, 세계환경수도로의 도약은 어찌면 제주사회 천년을 기획하는 대 프로젝트이다. 이 대 전환기를 맞으며 생각해야 할 문제는 우리의 역량이요 준비 태세이다. 이를 위해 제주는 열린 공간으로 새 시대를 맞이하여 다양성을 포용하는 강한 체질을 구축해 나아가야 할 것이고 사회협약위원회는 신거버넌스체제의 민·관 파트너십을 유연하게 유지 운영하여 갈등을 현명하게 풀어가는 제도적인 장치가 되도록 개선되어야할 것이다.

갈등의 없음이 아니라, 갈등의 관리과정을 거쳐 그런 갈등을 극복하여 만들어지는 통합이 진실로 통합이 갖는 진면목이다. 그러니까 갈등을 두려워할 일은 아니다. 갈등을 해결해나가는 시스템과 그런 역량이 없음을 탓해야할 것이다.

<인용 문헌 및 자료>

- 강철희, “사회지도층에 대한 태도 및 이미지와 사회적 자본의 관계에 관한 연구: 계층
갈등 완화를 위한 사회적 책임 강화 방안 모색”, 한국사회학회의 심포시엄 발표
자료 『한국의 사회 갈등과 통합방안』, 2010. p 141.
- 김두환, “사회갈등해결에서 숙의적(熟議的, deliberate) 시민사회참여와 대안적 분쟁해
결 접근 비교 -전력정책 합의회의와 한탄강 댐 조정소위를 사례로-”, 『시민사
회와 NGO』, Vol. 3, No. 1, 한양대학교 제3섹터연구소, 2005.
- 김병조, “한국계층갈등의특성과 계층갈등 완화 방안”, 학술심포시엄 자료 『한국의
사회갈등과 통합방안』, 한국사회학회, 2010.
- 김진영, “제주특별자치도의 사회통합 정책과 향후 과제 - 제주특별자치도 사회협약위
원회 활동, 한계 그리고 과제” : 대통령 소속 사회통합위원회 전국 지역협의회의
장단 워크숍 발표자료, 2012. 9. 24(월), 제주그랜드호텔.
- 김형효, “철학적 사유와 진리에 대하여”,
<http://blog.naver.com/baudel2.do?Redirect=Log&logNo=120009580106>
- 노대명, “한국의 사회통합의식과 국민의식: 사회통합위원회국민의식조사 분석 결과를
중심으로”, 한국사회학회의 심포시엄 발표자료 『한국의 사회 갈등과 통합방
안』, 2010.
- 노대명·강신욱·김호가·이동원·유진영(한국사회보건연구원), 『한국사회통합의식에 관한 연
구』 : 사회통합위원회 보고서 2010 -1, 대통령소속 사회통합위원회, 2010.
- 대통령소속 사회통합위원회 홈페이지; <http://www.harmonykorea.go.kr/>
- 박태순, “지자체 갈등의 유형과 특징”, 풀뿌리자치연구소 ‘이음’, 2007. pp. 6-7.
<http://grassroot.or.kr>, ‘자료모음’ .
- 송희준, “국가와 시민사회의 관계 - 이론적 개관과 실천적 전망 -”, 한국행정연구
원, 『한국행정연구』 제8권 제1호(1999년 봄호)
- 원효(元曉)대사(述), 『金剛三昧經論』 序. (불교경전)
- 이재열, “무너진 신뢰, 지체된 투명성”, 정진성·이재열·박경숙·정재기·남은영, 『한국사
회의 트렌드를 읽는다』 서울대학교 사회발전연구총서 26, 서울대학교출판부,
2009. 제2장.
- 지속가능발전위원회, 『공공갈등관리를 위한 이론과 기법』 상권, 논형, 2005.

- 최종렬, “신뢰와 호혜성의 통합의 관점에서 바라본 사회자본.” , 『한국사회학』 38(6), 2004,
- 하승우, “공공갈등과 지역시민사회: 직접민주주의적인 해소방안에 대한 이론적 고찰” , 중점연구 2차 과제 워크숍 자료집, 2007.
- 한석자·고승한·정진현·고경민, 『제주특별자치도의 갈등사례분석과 갈등관리 방안 연구』 : 제발연 현안연구 2009-14, 제발연, 2009.
- 한양대 제3섹터연구소, 『민주적 거버넌스와 국가-시민사회 파트너십』 : 학술진흥재단 중점연구소 3단계 결과보고서, 2008.
- Cohen, Jean L., & Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1992.
- Covey, Stephen R., *7 Habits of Highly Effective People*, 김경섭 역, 『성공하는 사람들의 7가지 습관』 , 김영사, 2003.
- Dahrendorf, Ralf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford Univ Pr, 1959.
- Gramsci, A., *Selections from the Prison Notebooks*, International Publishers, 1971.
- Habermas, Jürgen ; tans. by Thomas McCarthy, *The Theory of Communicative Action, vol. 2, Lifeworld and System : A Critique of Functionalist Reason*, Beacon Pr., 1981.
- OECD, *Human and social capital and sustained growth and development, reconciling new economies and societies: The role of human and social capital*, Paris : OECD, 2000,
- Toffler, Alvin, *Future Shock* : 이규행 역, 『미래 쇼크』 , 한국경제신문사, 1993.