

사회통합정책의 성과와 향후 과제

제주발전연구원 연구위원 고 승 한

I. 들어가면서

현대사회는 계층, 지역, 환경, 종교, 이념 등의 다양한 분야에서 사회갈등을 양산해 오고 있다. 사회갈등은 사회변화와 발전을 위해 필요한 기능을 하는 측면도 있고, 반면에 사회 안정과 질서에 위협을 준다는 인식도 존재한다. 따라서 사회갈등은 개인의 가치와 관점에 따라 달리 이해될 수 있다.

사회갈등의 심화는 지역공동체의 사회통합을 저해하며, 결국 지역주민의 삶과 지역공동체의 지속성에 부정적 영향을 주게 된다. 그렇기 때문에 정부, 지자체 그리고 지역사회 등이 지역공동체의 사회통합에 위협을 주는 사회갈등의 발생을 가능한 예방하고, 아울러 갈등 해소를 위한 다각적 노력들을 함께 해 나가게 된다.

제주사회에서도 사회갈등은 다양한 요인들에 의해서 발생해 왔고, 그리고 현재 진행 중인 갈등사례도 있다. 최근 제주사회의 사회갈등은 정부 혹은 지방자치단체가 추진하는 공공정책이나 정책사업에 의해서 발생하는 사례가 있다. 반면에, 이념, 이익, 지역 등의 요인들이 사회갈등의 발생과 지속과도 깊은 관계가 있다. 예컨대, 민군복합형 관광미항 건설과 영리법인병원 도입 등에 의한 공공갈등, 그리고 제주의료원과 도립무용단 등의 이익갈등, 제주 4·3 사건의 이념갈등, 산남·북 불균형 발전에 의한 지역갈등이 사회통합의 위기를 가져 온 갈등유형들로 인식될 수 있다.

이러한 사회갈등들이 그 동안 민선 5기 우근민 도정에서 얼마나 해소되었는지, 아울러 그러한 결과가 어떠한지에 대한 사회통합 위기 극복의 성과를 살펴보고, 그리

고 향후 과제를 제시하는 일은 사회정책 차원에서 의미 있는 일이다. 따라서 지방자치단체와 지역사회가 제주사회의 사회통합 위기 극복을 위한 정책적·시민적 노력과 향후 보다 진전된 사회갈등 해소 방안을 함께 강구해 나가는 노력은 매우 중요한 과제이다.

II. 민선 5기 사회통합정책의 성과와 평가

민선 5기는 그 동안 제주사회에서 지속되어 온 사회갈등들을 적극적으로 해소하기 위해서 다양한 정책적 방안을 강구하였다. 여기서는 그러한 갈등해소와 사회통합의 위기 극복을 위한 도정의 정책적 노력들을 중심으로 살펴보고자 한다.¹⁾

첫째, 민군복합형 관광미항 건설 문제는 오래 동안 제주사회의 주요 갈등현안이었고 아직도 진행형으로 남아있는 사안이다. 민선 5기는 민군복합형 관광미항 건설이 도민사회를 반목과 대립으로 얼룩지게 만들었다는 인식하에 문제 해결을 위해 「제주특별자치도 설치 및 제주국제자유도시 조성을 위한 특별법」 개정(2011. 5. 23)을 통해서 지역발전계획을 정부계획으로 확정(2012. 2. 29)하여 민군복합형 관광미항 건설에 따른 주변지역 발전계획에 대한 지원 근거를 마련하였다. 이와 더불어 15만 톤급 크루즈 2척의 안전한 입출항 가능 여부에 대한 시뮬레이션 검증을 이끌어내었고(2013. 1. 31), 그리고 항만공동사용협정 체결(2013. 3. 4)을 하기에 이르렀다. 그리고 소위 제주해군기지건설 주변지역에 크루즈산업진흥특구 타당성 연구 용역에 착수하여 이 지역에 크루즈산업진흥특구로 지정 신청을 추진하고 있다.

그럼에도 불구하고 아직도 정부 차원의 지역발전계획 수립에 따른 가시적 지원이 나타나지 않거나 갈등해소 프로그램 부족 등으로 말미암아 여전히 갈등의 완화가 단계를 거치고 있지 못하는 실정이다. 다시 말해서, 민군복합형 관광미항 건설은 아직도 강정마을 뿐만 아니라 제주사회에 사회통합의 위기를 넘어서 화합과 상생의 문화로 이행되고 있지 못하고 있다. 더욱 중요한 사실은 소위 제주해군기지 건설을 둘러싼 찬성과 반대 측 간의 화해와 통합의 노력들은 보이지 않고 오랫동안 치열한 갈등 과정에서 야기된 상처와 분노 그리고 아픔이 깊게 남아 있고, 동시에 지역공동체에

1) 민선 5기 도정이 사회통합의 위기 극복을 위한 추진 현황과 성과에 대한 내용은 제주특별자치도(2013. 6) 『쉽없이 달려 온 지난 3년 변화와 발전, 향후 과제』 6, 7쪽에 근거하여 서술하였음을 밝히고자 한다.

서 대립과 반목이 여전히 존재하고 있다.

둘째, 제주사회에서 최근년 노사갈등이 제주의료원, 독립무용단, 동서교통, 우성 아파트 사례에서 엿볼 수 있다. 민선 5기는 노사갈등의 해소를 위한 기본원칙을 가지고 대화와 타협을 적극적으로 해가는 과정에서 제주지역의 3대 노동갈등 현안문제를 해소하거나 종식시키는 성과를 거두었다. 제주사회에서 노사갈등은 대규모적인 폭력성이 표출된 유형이 아니지만 민선 5기 도정은 노사 간의 사회적 대화와 타협을 적극적으로 유도하는 중재자 역할을 하였다.

셋째, 제주 4·3사건과 관련된 오랜 이념갈등을 완전히 해소하기 위해서 민선 5기는 정부 차원의 적극적 해결 의지와 실천 지원을 이끌어내는데 노력하였다. 그 결과 65주년 4·3 위령제에 국무총리가 참석하여 ‘제주 4·3사건 추념일 지정’과 ‘4·3평화재단 국고지원 확대’를 차질없이 추진할 것을 약속하였다. 이와 더불어 4·3유족회와 제주 경우회의 만남, 그리고 4·3유족회의 현충일 충혼묘지 참배는 4·3문제 해결에 영향을 준 것으로 생각한다. 따라서 4·3문제의 완전한 해결을 통해서 진정한 사회통합을 달성하기 위해서는 국가 차원의 지원과 동시에 피해자와 가해자 측간의 진정한 용서와 화해가 있어야 할 것이다.

산남과 산북지역 간의 균형발전을 도모하기 위해서 「제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례」를 제정(2012. 7. 18)하였다. 또한 산남지역의 사회·경제적 발전을 위한 다양한 정책 사업들이 추진되거나 향후 계속 진행될 것이다. 예컨대, 국제자유도시 프로젝트 13개 사업의 투자 활성화, 공공산후조리원 개원(2013. 3. 29), 서귀포의료원 신축(2013. 12. 준공 예정), 제주권역재활병원 개원(2013. 11. 예정), 서귀포 종합문화회관 완공(2013. 7. 예정), 제주헬스타운조성 사업 그리고 서귀포항 크루즈터미널 및 친수공원 조성 사업 등이 산남지역의 사회·경제적 발전에 기여할 것이다.

그럼에도 불구하고 산남지역의 주민들이 과연 다양한 투자사업과 시설 인프라 구축에 만족하고 지역균형발전에 대한 충족감을 갖고 있는지 의문이다. 왜냐하면 산북지역(특히 제주시 집중)과 비교할 때 산남지역이 경제, 사회, 교육, 의료 등의 분야에서 상대적 격차의식이 아직도 크게 나타나고 있기 때문이다.

넷째, 민선 4기에서 갈등 증폭의 요인으로 작용하였던 영리법인병원 도입에 대하여 민선 5기는 그에 대한 일체의 논의 중단(2011. 11. 15. 이후)을 확고히 하고 있다. 이로써 영리법인병원 도입 여부에 대한 논의 자체가 원천적으로 작동되고 있지 않

다. 그렇기 때문에 갈등발생의 계기가 아예 형성되고 있지 않다. 중앙정부 차원에서 영리법인병원 도입 관련 논쟁이 부처 간 상이한 입장을 취했던 만큼 제주지역에서 향후 영리법인병원 도입에 대한 논쟁이 다시 불거질 가능성이 있다. 그렇기 때문에 잠재적 갈등상황에 대한 사전 갈등영향평가 작업이 있어야 되겠고 그에 대한 제주 지역공동체의 다양한 사회적 대화와 합의가 우선되어야 할 것이다.

다섯째, 내국인 카지노 도입 문제와 관련해서도 민선 5기는 도민공감대가 형성될 때까지 논의 자체의 보류를 결정하였다. 따라서 다른 갈등현안들이 해소되지 않은 상황에서 새로운 갈등의 소지를 미리 차단하여 도민사회의 불필요한 갈등 방지와 사회 안정을 꾀하려는 정책적 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다.

끝으로, 사회갈등의 예방·조정 그리고 관리를 효과적으로 추진하기 위해서 민선 5기는 「제주특별자치도 사회협약위원회」의 적극적 활동을 계획해 나가고자 하였다. 그래서 사회협약위원회의 업무를 담당하는 직원을 배치하였고, 특히 사전 갈등영향평가를 할 수 있도록 규정을 마련하기도 하였다. 사회협약위원회는 민군복합형관광미항 건설 현장 방문과 형사처벌자 특별사면 건의를 하기도 하였다. 또한 (주)동서교통 노사갈등 해소 및 탑동항만계획 변경 건의로 갈등 최소화를 추진하였다.

그럼에도 불구하고 사회협약위원회의 구조적 한계(자문기능) 때문에 제주사회의 다양한 사회갈등의 조정과 해소를 확실하게 주도하는 핵심적 역할과 기능을 하지 못하고 있다. 더구나 사회협약위원회가 잠재적 혹은 표출적 갈등해소 그리고 사회통합의 위기 극복을 위한 실천적 대안들이 체계적으로 수립되어 있지 못하다. 그렇기 때문에 갈등현안에 대한 진단과 평가 결과에 따른 갈등조정과 관리 체계 간의 선순환 구조가 제대로 정착되어 있지 못하다.

III. 사회통합정책의 변화를 위한 향후 과제

민선 5기 도정이 지난 3년 동안 노사갈등의 해소에는 의미있는 진전으로 보였고, 또한 민군복합형 관광미항, 탑동항만 건설, 제주4·3사건 관련하여 갈등해소의 기반 마련의 전기를 마련한 측면이 있다. 그러나 민군복합형 관광미항 건설은 아직도 갈등해소 문제는 진행형인 상황이다. 왜냐하면 국책사업으로 인한 공공갈등의 골이 아주 깊이 박혀 있어서 지역공동체의 사회통합 위기와 절망을 어떻게 극복해 나갈 것

인가에 대한 뚜렷한 해결책이 아직까지 나오지 않고 있다. 따라서 향후 사회통합정책의 실효성 제고를 위해서는 새로운 과제들이 요구되는 시점이다.

첫째, 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 제주국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제152조를 개정하여 사회협약위원회의 위상을 강화해야 할 것이다. 현재 사회협약위원회의 구조적 한계성이 계속 지속될 경우에 제주사회의 갈등 예방, 조정 및 관리에 근본적 어려움이 존재하여 사회통합의 위기를 제대로 극복할 수 없을 것이다.

둘째, 사회갈등의 예방, 조정 및 관리업무를 효율적이고 효과적으로 추진해 나가기 위해서는 현재 인력과 조직을 대폭 개편해야 할 것이다. 그렇지 않으면 도민사회의 갈등진단과 평가업무조차도 하기 힘들 뿐만 아니라 더욱이 갈등예방, 조정 그리고 관리는 더욱 기대만큼 할 수 없을 것이다. 그래서 서울특별시처럼 갈등조정담당관(갈등조정팀, 갈등관리팀)을 신설(2012. 01. 01)하여 제주사회의 다양한 갈등현안의 발굴, 진단 그리고 평가업무를 체계적으로 관장하고, 더 나아가 갈등 예방 및 해결을 위한 기본 및 실천 계획을 수립해 나가야 할 것이다.

셋째, 향후 제주사회의 갈등관리는 거버넌스 시스템 구축을 통해서 지자체, 이해관계자, 시민사회 등의 다양한 주체들의 적극적 참여와 대안적 갈등분쟁 해결방안들도 적극 도입하여 기존의 접근과 해결방안의 한계성을 극복할 필요가 있다.

넷째, 사회협약위원회의 사회갈등 예방 및 해소 활동 활성화에 진전이 있을지라도 지방자치단체장이 적극적 관심과 지원이 필요하고, 특히 공무원 행정조직에 공공갈등의 체계적 예방과 해소를 위해 갈등해결 전문가를 채용할 필요가 있다.

다섯째, 공공갈등을 해결하는데 일차적으로 공무원들의 관심과 역할이 중요하기 때문에 온·오프라인으로 행정조직 내부직원들을 위한 상시 상담 및 자료제공 시스템이 구축되어야 할 것이다.

여섯째, 장기적 관점에서 제주도민들이 어려서부터 갈등예방과 관리 그리고 사회협약 등에 대한 체계적 교육이 필요하다. 초·중·등 교육과정에서 사회적 대화와 타협 그리고 갈등해소 방법들을 학습하고, 더 나아가 실제로 체험할 수 있는 다양한 프로그램 개발을 통해 시민사회가 참여하는 민주적 해결 방안을 스스로 모색하여 실천하는 도민자치 역량을 키워나가야 할 것이다.

끝으로, 향후 제주사회의 진정한 사회통합을 위해서는 사회갈등의 예방과 관리차원에서 갈등조정과 중재의 전문성을 갖춘 인력양성을 장기적으로 해 나가야 할 것이

다. 따라서 사회갈등 조정과 중재의 전문가를 육성하여 자격증을 부여하고 이들의 활동에 대한 사회적 인정과 처우도 뒤따라야 할 것이다.

