

# 지역 상생을 위한 갈등해소 방안

(사)제주참여환경연대 공동대표 홍 영 철

## 1. 들어가며

제주의 사회갈등은 이제 외면할 수 없는 문제다. 강정해군기지 갈등을 비롯하여, 개발 갈등, 중국자본 갈등이 제주를 뒤덮고 있고, 이후 카지노 문제와 신공항 문제 등 대규모 갈등이 예상되는 상황이다. 모든 갈등의 원인을 찾아 완전하게 해소하는 것은 불가능하지만, 갈등이 예상되었을 때 이에 대한 적극적 예방 노력을 하고, 갈등이 본격화 되었을 때, 이에 대응할 수 있는 시스템을 마련하는 것이 필요하다.

대부분 사회갈등은 공공정책을 추진하는 과정에서 발생한다. 위에 나열한 제주의 갈등현안도 결국은 중앙정부나 지방정부의 정책추진 과정에서 발생한 것이다.

갈등의 장기화와 확대되는 이유는 상당 부분 중앙정부나 지방정부의 갈등에 대한 관점의 문제로 발생한다. 과거 권위주의 시대에는 갈등을 억압하는 방법으로 표출하지 못하게 하였다. 이는 표면화되지 않았을 뿐 내재된 갈등은 정부정책에 대한 불신으로 쌓이게 되어, 보이지 않은 사회적 비용을 감당하여야 했다.

민주화 과정에서 내재된 갈등이 표출되면서 반(反)정부 투쟁으로 변하게 된다. 결국 억압된 갈등은 사라지지 않고, 총체적 문제로 드러나면서 막대한 사회적·경제적 손실을 감내해야 한다.

지금도 정부가 정책을 추진하는 과정에서, 갈등을 예상하면서도 무시하고 일방적으로 추진하는 사례가 많다. 현재 제주의 갈등 현안들도 살펴보면 근본적인 문제는 정부의 이런 자세에 기인하는 것이 많다. 현재도 갈등을 예방하기 위해 충분히 의견

수렴을 하고 해소방안을 찾으려고 하면 많은 노력이 필요하다. 이를 위해 시간과 노력이 필요한데, 만약 공무원이 이를 먼저 해결하고자 시간을 들이면, 이 공무원은 불필요한 노력을 하는 것으로 비추어진다. 일부는 정책의 문제점을 지적하면서 반대하는 사람들에 대해서 좀 더 보상을 받으려는 의도로 해석하여, 얼마를 더 보상해야 하는지에 대한 협상이 필요하지 그들의 주장에 대해서 깊이 있게 이해하지 않으려는 모습을 보인다. 현재의 사회갈등의 문제는 우선적으로 갈등에 대한 행정의 자세전환이 전제되어야 해결의 실마리가 보인다.

필자는 이 글을 통하여 제주의 시민단체에서 활동하면서, 공공갈등 해소를 위하여 만들어진 사회협약위원회에서 활동하면서 느꼈던 제주의 갈등현안들을 살펴보고 나름대로 생각한 갈등해소의 방법을 제시하고자 한다.

## 2. 제주지역 갈등 현주소

### 군사기지 갈등

현재 서귀포시 강정마을에 해군기지가 만들어지고 있다. 공정률이 70%에 이르는 현재까지도 강정마을은 해군기지를 반대하고 있고, 중앙정부와 지방정부에서 주장하는 민군복합항에 대해서 의문을 가지고 있으며, 해군들이 기지 밖에 주거하기 위해 짓은 군관사에 대해서도 저항하고 있다. 또한 마을에 기지건설의 반대급부로 제시된 지원계획도 받아들이지 않고 있다.

군사기지 갈등은 2007년 강정마을이 민간복합형관광미항 건설의 입지로 확정되면서 갈등이 본격화되었지만, 2000년부터 화순과 위미가 예정지로 결정되었다가 줄줄이 주민들이 반대하면서 취소되었다. 화순과 위미를 거치면서 중앙정부와 지방정부는 주민들의 군사기지에 대해 어떤 생각을 가지고 있는지 보아왔다. 그렇지만 정부의 시각은 편견으로 왜곡되었다. 소수의 시민단체나 평화활동가들의 선동에 의해 주민들이 동조한 것으로 보고, 주민들은 여전히 보상 조건이 좋으면 찬성할 것으로 보았다. 갈등문제에 대한 접근이 과거 권위주의 시대의 방식에 머물러 있는 것이다. 화순과 위미에서의 과정을 좀 더 면밀하게 관찰하였다면, 제주에 군사기지가 필요하지부터 검토하고, 제주지역이 입지로서 타당한지를 심사숙고하여야 했다. 국책사업이라는 명분으로 언제까지 무조건 만들어야 한다는 원칙만을 만들어, 때로는 기만적

으로, 때로는 강압적으로 계획을 관철시키고자 하였다. 갈등에 대해서 고민이 없었으니 갈등을 억누르고 왜곡하기 위해 주민들을 분열시키는, 정부로서는 하지 말아야 할 행위로 일관한 것이다.

강정 해군기지는 지방정부의 역할이 중요하였다. 중앙정부와 해군은 안보논리로 주민의 반대에도 강압적으로 사업을 진행하였고, 주민들은 이에 강하게 저항하였기 때문에 지방정부는 이 사이에서 합리적으로 갈등을 해소하고자 노력하였어야 한다. 하지만, 지방정부는 마을주민의 의사결정과정의 절차적 문제제기와 민군복합형관광미항으로 포장된 사업의 허구성을 지적하고, 지역의 뛰어난 자연환경을 지키고자 하는 주민들의 노력에 귀 기울이지 않았다. 지방정부는 중립적인 위치에서 판단한다고 했지만 물리적 균형감에 집착했을 뿐이다. 갈등해소를 위해서는 주민의 편에서 듣고 판단해야 한다. 그래야 중재자의 역할을 충분히 할 수 있었을 것이라 판단한다. 결국 해군기지 문제로 현직 도지사가 광역단체장으로는 처음 주민소환투표에 부처지는 불명예를 안았다.

제주도정은 어디에 해군기지를 만들어야 할 것인지에 골몰하기 이전에, 제주에 해군기지를 지을 필요가 있는지 면밀하게 검토하여야 하였다. 그 이후, 반드시 필요한 것이라면 장기적으로 제주도민의 공감대를 확보하였어야 하였다. 강정마을이 해군기지 입지로 정해지는 과정을 보면, 상세한 상황을 모르는 상황에서 전화여론조사로 찬성비율이 가장 높은 곳으로 하루아침에 입지가 정해졌다. 갈등의 소지를 제주도정이 먼저 만든 것이다.

강정의 사례로 볼 때, 중앙정부와 지방정부 모두 과거 권위주의 시대 억압적 행정의 모습을 그대로 보여주었다. 사전에 타당성 검토와 충분한 주민의견수렴 부재, 지방정부의 자세의 문제가 갈등을 예방하지 못하게 하였고, 사업 진행과정에서도 반대하는 주민들을 호도하고, 진압하고, 편을 가르게 하였다. 강정마을은 공동체가 붕괴되고, 생활기반을 잃은 상황에서 더욱 극단적인 선택을 강요당할 수밖에 없었다.

## 개발 갈등

제주의 대표적 갈등 사례로 개발로 인한 갈등의 문제를 꼽을 수 있다. 제주는 환경적으로 빼어나 유네스코 자연과학분야 3관왕으로 세계적으로도 인정받는 곳이다. 이러한 가치로 인해 천만 명이 넘는 관광객들이 제주를 찾고 있다. 하지만 관광개발이라는 명목 하에 환경적으로 보전가치가 높은 중산간과 꽃자왈이 파괴되었다. 중산

간 지역 곳곳에 자리 잡은 골프장과 리조트는 이 지역의 환경적 경관적 가치와 더불어 저렴한 땅값 때문에 개발의 표적이 되어왔다. 제주도민들은 자신들의 삶의 소중한 환경이 파괴되는 것을 아파하고 반대한다. 이러한 제주도민들의 반응에 대해 지역의 배타성 운운하면서 지역의 고질병 정도로 치부하는 것에 제주도민들은 상처를 받고 있다. 이러한 경향 때문에 개발 갈등을 합리적으로 풀 수 있는 기회는 처음부터 사라져버리는 것이다.

제주도의 대규모 개발사업들은 환경영향평가 등 여러 제도적 검토의 단계를 거친다. 이 과정이 개발 갈등을 풀 수 있는 기회라고 말할 수 있지만, 사실은 그렇지 않다. 먼저 개발사업의 인허가와 관련한 제주도정의 입장은 기본적으로 사업을 유치하는 것이다. 제주도정은 투자유치를 우선으로 하여, 최대한 개발사업자의 편의를 위한 행정을 해왔다. ‘일괄처리팀’을 두어 개발사업자가 거쳐야 하는 모든 행정적 절차를 도정이 대신해왔다. 개발사업의 진척 여부가 유일한 평가의 기준이 된 만큼, 그것이 환경적으로 타당한 사업인지는 법적으로 안되는 곳을 제외하고는 중요하지 않았다. 환경영향평가 등 검토는 개발사업자가 사업부지를 매입하고, 각종 심의를 준비하기 위해 용역하는 과정을 거치면서 이미 상당한 자본투입이 이루어지고 난 후에 진행된다. 만약 심의과정에서 사업을 진행할 수 없는 근본적인 문제를 확인했을 때 도 개발사업자의 입장에서는 그간 투여한 자본 때문에 사업이 추진 안 될 때 큰 타격을 입는다. 제주도정도 투자유치와 이러한 문제를 고려할 때, 사업에 대한 불허가가 사실상 어렵다. 그래서 개발 갈등이 발생하는 수많은 개발사업이 결국 사업자의 의도대로 결정된다.

이런 문제를 해소하기 위해, 정부는 전략환경영향평가제도를 운영하고 있으나, 제주도민은 배제되었고, 법적인 검토이기 때문에 개발사업 추진 시 발생할 수 있는 갈등을 예방하기에는 미흡하다. 결국 갈등으로 인한 사회적 비용 발생과 사업자의 손해를 줄이기 위해서는 대규모 개발사업에 주민이 참여하는 사전 검토와 갈등 주체 간 토론을 통해 합리적 해법을 찾는 단계가 선행되어야 한다.

환경영향평가의 과정에서 지역주민들에게 설명회를 하는 등 주민의견수렴 절차가 있지만, 사업부지가 위치한 지역에 한정해서 진행하기 때문에 문제가 발생한다. 환경훼손은 해당 지역에만 영향을 미치는 것이 아니기 때문에 개발사업의 이해당사자는 좀 더 폭을 넓혀서 의견을 수렴하는 것이 바람직하다.

## 카지노와 신공항

카지노와 신공항 문제는 아직 갈등이 표면화되지 않았지만, 추진된다면 상당한 진통이 예상된다. 갈등이 발생하기 이전에 예방단계의 조치들에 대해서 제주도정은 소홀하고 있다고 판단한다.

최근, 중국자본이 복합리조트 사업을 추진하면서, 카지노 계획을 연이어 발표하고 있다. 제주시 노형동 드림타워와 이호랜드, 신화역사공원 월드리조트제주 등이 카지노 계획을 공식화하면서 제주도지사의 신규허가를 바라고 있다. 드림타워의 경우, 계획하고 있는 카지노의 규모는 현재 제주에 있는 8개의 카지노를 모두 합한 면적보다 1만㎡가 더 넓다. 다른 카지노들도 다르지 않다. 만약 드림타워 카지노를 제주도 지사가 승인한다면 다른 카지노를 승인하지 않을 명분이 없다. 그렇게 되면 제주도가 거대한 도박의 섬으로 정체성 자체의 변화가 오게 된다. 중앙정부는 유망서비스 산업 활성화라는 명분으로 카지노를 추진하면서 제주도정에 이를 수용하도록 압력을 가하고 있는 상황이다. 제주도정은 카지노관리감독기구를 전제로 이를 수용하려는 움직임을 보이고 있다.

이러한 움직임은 제주도정이 그간 심각한 갈등을 유발했던 정책추진과정과 유사한 행보를 보인다는 점에서 우려할 만한 대목이다. 제주도의 미래에 근본적인 변화를 줄 수 있는 정책이 지금 상황에서는 지나치게 가볍게 다루어지고 있는 것이다. 카지노를 추진하기 위해서는 카지노가 사회·경제적으로 미치는 영향에 대한 분석과 더불어 제주도민에 대한 폭넓은 의견수렴이 전제되어야 한다.

신공항 문제에 대해서도 제주의 급박한 현안이기는 하지만, 신공항에 대한 사회적 논의도 이루어지지 않은 상황에서 어떤 형태로든 공항인프라 확장은 필요하다는 전제에서 논의가 출발되고 있다. 왜 공항인프라 확충이 필요한가에 대한 논의가 없었고, 다른 대안은 없는가에 대한 논의도 없이 신공항이 이후 물고 올 갈등에 대해서도 고민하지 않고 있다. 신공항(제2공항)은 많이 알려져 있지 않지만, 만약 제주에 신공항을 정부에서 지원한다면 공군기지 문제와도 맞닿아 있다. 이것은 국회의 국정질의 과정에서 정부 측이 확인한 사실이다. 이 사실만 가지고도 이후 갈등이 충분히 예견되는 대목이다.

무조건 공항 인프라 확충을 외치기 이전에 근본적으로 재검토되어야 할 것들이 있다. 관광객 수의 증가에 따라 수익도 정비례하는 것이 아니라는 점에서 오히려 수요 조절정책도 고민해볼 필요가 있고, 해운으로 분담하는 방안도 고민되어야 한다. 문

제는 이처럼 기초논의가 되지 않았을 경우 일단 정부가 신품항을 지원한다고 하면 제2의 강정마을 갈등이 되풀이 될 것은 명확한 상황이다.

### 3. 갈등 해소를 위한 노력

#### 한라산 케이블카 타당성 검토를 위한 T/F

사업이 본격적으로 준비되기 이전에 최초로 타당성 검토를 한 사례로 2009년도에 한라산 케이블카 타당성 검토를 위한 T/F를 들 수 있다. 2000년 한라산 영실에서 윗세오름까지 50m의 철탑을 세우고 케이블카를 설치하는 계획이 발표되었을 때, 심각한 사회 갈등이 발생하였다. 이 때 당시는 자연공원법 상의 케이블카의 운영거리제한에 걸려 사업이 추진되지 못하였다. 2009년도 자연공원법이 개정될 움직임이 보이자 다시 케이블카 논의가 고개를 들었다. 2000년 심각한 사회갈등이 발생한 상황이었기 때문에 2009년도에는 전문가로 T/F를 꾸리고, 환경성·사회성·경제성으로 나누어 검토하였다. 심각한 갈등이 예상되는 사업 추진 이전에 사전 검토를 도입한 것은 갈등 예방 차원에서 매우 큰 진전이었다. T/F는 거의 1년 가까이 운영되었는데, 필자도 직접 T/F에 참여하였기 때문에 매우 치밀하게 검토되었다고 평가한다.

초기에 세 개의 분과별로 달랐던 의견이 최종에서는 타당하지 않다는 결론이 났고, 당시 김태환 도지사는 케이블카 논의 종결을 선언하였다.

이처럼 갈등이 예상되는 정책에 대해서는 전문가 검토와 시민대토론 등을 통하여 다양한 시각이 공유되고 문제점과 기대를 도출하였을 때 이후 사업추진과정에서 다양한 목소리를 반영할 수 있고 갈등을 줄일 수 있다.

#### 사회협약위원회의 성과와 한계

제주도사회협약위원회는 특별법과 조례에 근거해 만든 전국에서도 제주에만 있는 위원회다. 현재 7년째 운영 중이고, 민선6기 도정의 출범과 더불어 4기 위원회가 구성되어 운영 중이다. 필자는 3기 위원회와 현재 4기 위원회의 위원으로 활동하고 있다. 3기 사회협약위원회에서는 제주도의 대표적 갈등현안이 소위원회로 나누어 다루어졌다. 크게 두 가지인데, 하나는 탐동항만개발에 대한 갈등문제를 다루는 소위원회였고, 또 하나는 강정해군기지 갈등문제를 다루는 소위원회였다. 또 하나의 소위원회

는 사회협약을 활성화하기 위해 기능을 강화하는 운영소위원회로 구성되었다.

탐동항만소위원회는 정책이 추진되기 전 갈등 예방의 차원에서 접근한 소위원회였다는 점에서 진전된 의미가 있다. 탐동매립지는 매립 이후, 계속된 월파로 인해 방파제가 파이면서 위험성이 지적되었다. 용역결과 근본적 해결을 위해서는 현재의 방파제 앞쪽에 추가로 방파제를 만드는 안이 제기되었는데, 400억 정도의 예산이 필요하였다. 그 중 200억은 국비로, 200억은 도비로 방파제를 만들어야 했다. 이에 지방비의 부담 없이 전액 국비로 재해안전대책을 세울 방법은 항구를 만들면 전액 국비로 지원 가능하다는 결론이 나왔다. 초기 현재의 매립지에서 바다 쪽으로 방파제만을 만드는 안을 중앙정부에 제출하였는데, 중앙정부에서는 경제적 타당성이 부족하다는 결론으로 계획을 반려하였다. 이후 방파제 주변을 민간자본으로 매립하여 경제적 타당성을 맞추는 안이 나오자, 환경단체를 중심으로 반대여론이 형성되었다. 탐동은 1990년 매립 당시에도 심각한 갈등이 발생했던 곳으로 다시 추가 매립공사가 진행될 경우, 또 다시 그 때의 갈등이 되풀이 될 것이 예상되었다.

탐동항만소위원회는 1년 반 정도의 검토기간을 거치면서, 부산 북항 등 다른 지역의 원도심 활성화와 맞물린 항만공사들을 답사하고, 탐동을 추가 매립하는 것은 배제하고, 제주항 전체를 재배치하고 현대화하는 방향으로 사업을 추진할 것을 제주도지사에게 건의하였다. 이후 탐동항만소위원회의 건의가 전체적으로 받아들여지는 않았으나, 갈등이 예상되는 매립은 없는 계획으로 변경되었다.

사회협약위원회에서 다른 또 하나의 문제는 강정해군기지문제였다. 3기 위원회에서 이 문제를 다룰 때에는 이미 갈등이 최고조로 달한 상황이었고, 사회협약위원회가 제주도지사 자문기구였기 때문에, 강정마을 주민들은 사회협약위원회를 중재자로 보지 않았다. 그럼에도 불구하고 강정주민들과 대화를 하였고, 벌금형 등으로 고통받는 강정주민에게 특별사면을 통해 갈등해결의 실마리를 풀고자 노력하였다. 사회협약위원회가 강정문제에 접근한 시점이 이미 사회협약위원회 차원에서 근본적인 해결을 하기에는 늦은 감도 있었고, 제주도지사의 자문기구였기 때문에 위상이 애매한 점도 있었다.

3기 위원회 활동을 한 2년간 사회협약위의 성과도 있었지만, 한계도 지적되었다. 위원들이 상시적으로 활동하지 않기 때문에 지속적인 활동을 위해서는 사무국 구성이 필요하고, 제주도지사의 자문기구에서 벗어나 독립성을 갖는 기구로 전환되어야 이후 갈등 주체들 간을 중재할 때도 제 기능을 할 수 있을 것이라고 평가하였다.

## 4. 무엇이 필요한가?

### 갈등을 바라보는 행정의 시각부터 달라져야 한다

갈등은 양자 간의 갈등도 있고, 다양한 주체들이 얽혀 있다. 강정마을의 사례에서 보면 강정주민도 있고, 성직자들도 있고, 평화활동가들도 있고, 지역의 시민단체 활동가들도 있다. 심지어는 이곳을 우연히 지나다가 이곳의 환경을 지켜야 한다는 생각으로 강정마을에 살고 있는 사람들도 있다.

그러나 행정의 시각은 강정주민을 제외하면 모두 다 외부세력이라고 규정하고, 외부세력들이 갈등을 부채질한다는 시각을 가진 경우가 있다.

강정해군기지의 문제는 강정마을 주민에게만 영향을 미치는 것이 아니다. 제각각 관심사가 다른 사람들이 다른 이유로 반대하고 찬성한다. 그러므로 강정주민 외의 사람이 이 문제에 개입해서는 안 된다는 시각은 전혀 갈등해소에 도움이 되지 않는다.

강정마을 주민들만이 직접적 이해당사자로 한정하면 이 사업에 대한 보상 문제로 귀결되며, 다양한 원인으로 형성된 갈등을 단순화시키게 된다. 결국 강정주민 외 다른 갈등 주체들을 억압하게 되고, 억압은 갈등을 숨게 하기도 하지만 더욱 극단적 갈등으로 외화되기도 한다.

또한 강정마을 주민들에 대해서도 보상적 차원의 이해관계 때문에 반대하는 것으로 보면서, 주민들로 하여금 명예가 실추당했다는 느낌을 받게 하며 결국 행정은 대화의 상대에서 배제되어 갈등 해결에 참여할 수 없는 상태로 된다.

### 갈등 예방 및 관리에 대한 심도 있는 공무원 교육이 있어야 한다

현재까지 행정이 업무를 추진하는데 있어서, 성과에 대한 판단은 얼마나 빨리 일을 처리하느냐가 주된 평가의 지표였다. 그래서, 사실을 숨기기도 하고 보상으로 빨리 해결하려는 경향이 있었다.

사업을 추진함에 있어서 갈등이 예상되는 사업에 대해서는 시간적으로 더디더라도 과감하게 사전검토와 예상되는 갈등주체들과의 의견수렴을 거치도록 해야 한다.

시간적으로는 빨리 업무를 처리하기 때문에 단기적으로 성과가 보이지만, 갈등이 발생하면 시간적으로 더욱 더디어지고 엄청난 사회적 비용이 발생한다는 것을 이해하게 하여야 하고, 업무능력에 대한 평가의 지표도 달라져야 한다.



### 갈등이 예상되는 사업에 대한 사전 검토가 있어야 한다

민선6기 도정에서는 협치위원회를 중심으로 이러한 검토과정을 계획하고 있는 것으로 안다. 이에 대한 기대도 있고 우려도 있다. 기대하는 점은 사전 검토를 통해서 갈등을 미리 예방할 수 있다는 것이다. 우려하는 점은 위원회가 실질적으로 기능할 수 있는가 하는 점이다. 협치위원회는 사회협약위원회의 구성과 매우 유사한데, 그간 사회협약위는 결정 중심의 회의 구조이고 일상적인 실무 구조는 매우 취약하기 때문에 한계를 보였다. 협치위원회가 명목상으로만 존재하지 않으려면 안정적으로 기능할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

### 갈등을 중재할 미디어이터(Mediator)를 양성해야 한다

사회갈등의 양상은 다양하고, 복잡하다. 다양한 갈등의 문제를 행정의 영역에서 감당하기는 점점 더 어려워질 것이다. 또한 중재를 위해서는 전문적 지식과 자세도 갖추어야 한다. 작은 갈등이 큰 갈등으로 번지지 않도록 지역별로 할당해서 양성하는 것도 필요하다.

### 사회협약위원회 등 갈등관리기구를 실질화해야 한다

사회협약위원회는 도지사 자문기구에서 독립적 성격을 갖는 기구로 위상과 기능을 실질화해야 한다. 또한 다양한 갈등 사안에 대처하기 위해서는 사무국 구성도 고려해야 한다.

### 일정 규모 이상의 사업에 대해 시민대토론회 등 실질적 여론수렴을 의무화해야 한다.

다른 나라의 사례에서 보면 일정 규모 이상의 공공사업에 대해서는 의무적으로 다양한 주체들이 참여하는 대토론회를 장기간에 걸쳐서 지속적으로 연다. 일회적이고 형식적인 설명회 형식을 떠나, 당사자들 간 소통하고 협의할 수 있는 기회로서도 필요하다. 