

# 「제주특별자치도의 지역재설계 사례분석 및 정책적 시사점」 관련 토론요지

이 준 건 박사 (한국공공행정연구원)

## □ 근린자치 중심의 지역인재 육성

1. 지방자치란 자გი 지배(Self-governing)를 의미하며 일정지역의 주민들이 해당지역내의 공공사무를 스스로 의사와 책임 하에 처리하는 제도이다. 또한 주인인 주민의 삶의 질 향상시키는 최우선의 목표가 주어지게 된다. 정치적으로는 지방분권을 경제적으로는 지역경제 육성을 사회문화적으로는 주민의 복지향상과 문화생활의 보장을 위하여 지방정부차원에서 추구하는 것을 의미한다. 그러나 실제로는 지방자치의 상징적 가치는 지방정부의 구조 및 중앙정부와의 관계에 관한 다양한 제안을 합리화시키는 데 이용되고 있어 개념보다 수사적인 측면이 강하다.

지방자치가 주민의 이익을 위해 문제를 스스로 해결해 나간다는 점에서 주민의 호응을 얻고 있다. 하지만 실제 인구가 밀집한 도시지역에서 지방정부는 정책결정과정에서 주민의 참여가 배제되고 다양한 이해를 가진 지역사회의 이해를 충족시켜주지 못하고 있다. 이러한 의미에서 근린자치는 주민참여와 정치권위의 분권화 소규모 조직으로써 올바른 민주주의 이념을 구현해야 한다. 그러한 의미에서 의사소통과 참여는 주민들에게 보다 적극적인 행동으로 나타날 수 있으며 공동의 경제적 사업모델을 찾아 참여할 수 있고 이를 통해 근린자치의 목표를 달성할 수 있다.

2. 일례로 일본 남부지역의 도시 도쿠시마현 가미카쓰(上勝)마을은 인구가 1,904명인데 이중 65세 이상이 49,7%(946명)로 초고령화 마을이다. 전체 면적의 79%가 임야로 되어 있다. 이들은 갈수록, 인구가 줄고 수익이 떨어지는 등 쇠락하는 마을을 살리기 위해 노인들의 일감찾기 사업에 참여하면서 우선 마을의 특성을 고려한 아이টে을 선정했다. 첫째, 마을의 노인들이 쉽게 참여, 생산할 수 있는 사업 둘째, 마을에서 생산되는 재료를 손쉽게 저렴하게 구입할 수 있는 것 셋째, 부가가치가 떨어지더라도 지속적으로 사업을 할 수 있는 것이었다.

이들은 (주)이로도리 라는 마을기업(Community Business)을 만들었다. 도시에서 음식물의 소품으로 쓰이는 나뭇잎을 공급하기로 결정하고 이 지역에서 생산되는 나뭇

있을 모으기 시작했다. 단풍잎, 감잎, 꽃잎 등을 수집하여 음식점에 전량 공급했다. 연간 3억엔(한화 약50억원)의 수익을 냈다. 소득이 높아지는 등의 살기좋은 마을이 되면서 도시로 떠난 젊은이들이 귀농 및 귀촌하는 등 작지만 경쟁력 있는 마을로 거듭났다.

위 사례에서 제시한 바와 같이 인재육성을 위한 마을기업은 협력으로의 의식에서 비롯된다. 그러기 위해서는 충분한 사전교육과 사업참여에 대한 의지와 열정이 중요하다. 제주지역에서 추진한 3개 마을의 인재육성 사업도 목표는 좋았으나 주민들의 동기부여, 문제의식부족, 그리고 공동체간 갈등이 발생하여 추진에 어려움을 겪었다. 리더십 부족의 시행착오가 있었다.

따라서 지역의 작은 거버넌스 체제를 통한 근린자치의 바탕에서 집합적 의사결정과 공동생산을 위한 좀 더 다양한 제도적 장치를 마련하고 이 토대 위에서 사업의 목적 달성이 가능하다고 본다. 지금 지방자치는 20년이 된 성년이 되었지만 주민의 의식은 아직 이에 부응하지 못하고 유리되어 있다.

3. 따라서 근린자치는 대의민주주의와 참여민주주의를 결합한 정보공유와 이익분배라는 협의적 자치제도로 정착되어야 한다.

미국의 알라바마주 버밍햄시(Birmingham)의 경우 첫째, 지방정부는 초기 사업의 기획과정에서부터 근린조직을 공개토론의 장으로 활용하여 주민의 참여를 용이하게 하고 있다. 이는 지방정부에 사업을 기획하는데 주민으로부터 참신한 아이디어를 제공받고 독자적으로 기획을 완결하였을 때 닥칠 주민의 저항을 감소시킨다. 둘째, 참여는 지역개발사업에 있어서 지역의 특수한 이익이 반영된다. 셋째, 근린조직은 주민들로 하여금 정책결정 과정에 참여함으로써 민주적 절차에 대한 믿음과 지역사회에 대한 자긍심을 강화시키고 프로그램을 집행하는데 협조자로 유도한다. 즉 이러한 제도는 지방정부와 주민 양자간의 의사소통 채널을 제공하여 주민은 정부로부터 정부는 주민으로부터 정보와 가치를 공유하며 공동의 이익을 얻게 된다.

지금 우리는 학교 성폭력 사태가 지속적으로 발생하고 있다. 교육당국, 경찰, 검찰, 학부모 등의 이를 예방하기 위한 그물망 정책으로 전력을 기울이지만 근본적인 해결책을 찾지 못하고 있다. 우리의 근린자치제도에 대한 접근에 있어 지역주민을 위한 인재육성 사업을 추진하지만 실효는 늘 기대에 미치지 못하고 있다. 사업 계획의 시작단계 부터 철저히 주민을 참여시키고 실행 할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위

해서는 마을선정 및 사업아이템 등 충분한 논의과정과 함께 사전 교육으로 소기의 성과를 거양할 수 있다.

충남 청양군은 65세 이상 군민이 28%를 넘은 초고령화 사회다. 이에 본 세미나는 제주의 인재육성 사례와 일본의 도쿠시마현 가미카쓰(上勝) 마을기업이 성공한 사례를 벤치마킹하여 새로운 인재육성의 위한 연구가 필요하다고 본다. 최근 청양군 인구는 32,000여명으로 전국 지자체 중 최하위권 이다. 문제는 인구가 급격히 감소하고 있다는 것이다. 청양군은 이러한 현실에서 대안으로 관광객을 유치하기 위한 천장호, 칠갑호, 고추박물관, 고운식물원 등과 연계하는 관광산업벨트화 등을 고민하고 있다. 따라서 지역경제 활성화를 위해 실정에 알맞은 사업추진이 시급하다고 본다. 부여군의 경우 최근 연잎을 외식산업과 연계한 대량생산 판매하는 전략의 인재육성 프로그램과 서천의 모시의 재료를 활용한 새로운 인재개발 등을 검토할 필요가 있다.

## □ 공공(지역)갈등의 문제해결방식

### 4. 지방자치단체 갈등조정 전문가 공개 채용 시작

지난해 12월 서울시는 갈등조정관(사)을 채용(4급, 지방서기관), 갈등 해소를 위한 중재 조정에 나서고 있다. 개발위주의 전인행정에서 도시재생차원의 참여행정으로 방향타를 잡았다. 최근 6곳의 뉴타운 정비사업 지역에 민간 전문가로 구성된 조정관을 처음으로 파견했다. 작은 소리를 수렴하는 것은 물론 갈등 원인을 분석하고 해결을 위한 조정과 대안 모색 등 현장을 찾아간다.

이러한 노력은 갈등해소와 사회통합을 이뤄내는 성과가 있을 것으로 기대된다. 지방자치는 문제 해결을 위해 많은 이야기를 듣고 방안을 마련하는 것이다. 숨소리까지 반영하고자 하는 것이 최근 한 단계 발전한 지방자치의 목표다. 충청남도도 최근 근린자치 연구에 몰입하고 있다. 지방자치 보다 한발 더 나아가 마을단위별 공동체 중심의 근린자치를 통해 진정한 지방자치 본질에 접근하고 충실하고자하는 의지다. 형식적 지방자치가 아닌 실질적 성과를 거양하는데 욕심을 내고 있다. 틀에 매이지 않고 유연한 가운데 지방자치의 한계를 극복하기 위한 고민이다.

부천시도 지난해 갈등조정 전문가를 채용했다. 김포쓰레기매립장, 김포공항내대중골프장건설, 부천시화장장시설, 뉴타운건설 등 갈등이 겹겹이 쌓이고 있다. 해결되기

전에 또 다른 갈등으로 시정을 이끄는데 큰 걸림돌이다. 조례를 만들어 외부전문가를 모셔온 것이다. 성남시는 이번에 갈등 조정사를 공개, 모집한다. 우선 분당~수서간 도시고속화도로공사를 비롯해 재개발사업 등 이해관계가 상충되는 갈등으로 노정된 곳에 투입하고 공공갈등의 사전영향분석, 예방, 중재조정 등 역할을 한다. 국회가 법과 제도를 미루고 있는 상황을 더 이상 지켜 볼 수 없다는 판단에서 자치단체가 발 빠르게 행보한 것이다. 환영할 일이다. 지방자치는 지역주민의 삶의 질 향상이다. 경제적 충족만이 행복이 아니다. 안정된 삶의 가치를 높여주어야 한다. 더불어 건강한 사회공동체와 소통하며 살아가는 것이 삶의 질 향상이고 행복이다.

##### 5. 대전충남지역 지자체도 갈등조정 전문가 적극 활용

충청남도는 금강하구 해수유통, 천안아산택시구역조정, 홍성~예산통합, 군산해상도시건설, 논산국방대학교이전부지보상, 벌곡무궁화장묘공원건설, 당진동부화력발전소건설, 아산만조력발전소, 서산가로림만발전소, 서부발전소본사이전 등 20개소나 된다. 그러나 이 문제를 풀어나가는 고용된 전문가는 없다. 충남도내 한 자치단체가 중앙정부의 지원을 받아 대응투자방식으로 추진하는 사업과정에서 이웃마을(1리~2리)과의 예산을 투자하는 과정에서 서로 자기마을에 좋은 시설을 유치하기 위해 갈등이 발생하여 결국 사업추진도 못하고 예산을 반납한 사례가 있었다.

충청남도는 2007년(대통령령)전국16개시도 중 유일하게 상생갈등포럼을 운영해 왔고 2010년 갈등조례도 제정했다. 지난해는 10개 시군에 조례를 만들었다. 이제는 사람을 써야 할 때다. 갈등은 찬반으로 대립한다. 상충된 문제를 조정하고 중재 해결할 사람이 있어야 한다. 싸움은 말리고 흥정은 붙이라는 말이 있다. 사람으로 인해 발생하는 일이기에 중간 완충 지대에서 투명하고 객관적으로 공정한 저울의 편을 나누어 줄 사람이 필요한 것이다. 행정의 생산성을 떨어트리고 동력(動力)을 잃게 하는 갈등의 해결사를 찾는 것이 시대적 과제다. 이제 개발의 논리만 앞세우는 리더자가 평가받는 시대는 지났다. 지역의 공동체를 어떻게 화합하고 상생의 시대로 전환시켜야 하는지를 고민해야 한다. 그러한 단체장은 후일을 기약할 수 있다. 더 중요한 것은 주민들이 그러한 지도자를 원하고 있다. 상생협력은 시대의 화두(話頭)이고 넘어야 할 허들이다.