

지역공동체 강화를 위한 사회적 자본의 육성

제주대학교 행정학과 교수 이 경 원

1. 지역공동체와 공공갈등

한국사회는 70, 80년대 이후 급속한 경제성장과 아울러 '87년 이후 가속화된 민주화로 인하여 이해관계와 가치가 다양화되고 사회적 욕구의 권위주의적 억제기제가 붕괴하면서 사회의 여러 분야에서 분출되는 갈등을 목격하고 있다.

오늘날 공공갈등의 편재성은 세계화, 정보화와 같은 전 지구적 개방화의 흐름에 따른 현상인 동시에 참여민주주의와 시민사회의 확대에 따른 사회구조의 다원화에도 밀접하게 관련이 있다. 따라서 단순히 이해관계와 배분의 불만족에 따른 갈등상황의 표출뿐만 아니라 이념이나 가치관점의 차이 역시 공공갈등의 발생과 격화에 중요한 원인으로 작용하는 것을 볼 수 있다. 세계화에 따른 개방화는 권위주의적 국가통제의 정당성에 의문을 제기하고 거버넌스에 있어 협력과 참여의 파트너로 시민사회와 그의 수평적 연대의 중요성을 부각시켰다. 거버넌스의 변화는 정부가 결정한 국책사업이 곧 공익이라는 종래의 획일적인 공익관에서 벗어나 실제적 및 절차적으로 정당성 있는 결정을 공익과 결부시키고자 하는 주장과 관련이 있다. 따라서 오늘날 우리사회 공공갈등의 배경을 보면 민주화와 개방화에 따른 필연적인 사회현상의 하나로 이해할 수 있다.

제주 지역사회의 위기 역시 이러한 갈등구조의 연장선상에 있다. 지난 10년간 제주 지역사회는 행정구조의 개편, 개방의 가속화 그리고 국책사업의 밀어붙이기식 추진 등으로 인해 전례 없는 변화와 이에 따른 공공갈등의 소용돌이를 경험하였다. 주

요 갈등사례를 되돌아보면,

(1) 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 찬·반 논란 속에 주민투표를 통해 이루어진 것은 제주 변화의 출발점이라 할 수 있다. 이후 4개의 기초자치단체가 통합되고 대신 2개의 행정시가 설치되면서, 모든 행정권한은 도(道)에 집중되고 행정시 및 읍면동의 자율권은 극도로 축소 제한되었다. 결과적으로, 도민들은 모든 민원을 道를 통해서 해결해야 하는 결과를 초래함으로써 ‘제왕적 도지사’란 말까지 나온다. 이후 특별법으로 기초자치단체를 폐지하는 것은 지방자치의 기본정신에 반할 수 있다는 지적이 계속되고 있다. 이에 ‘행정시장 직선제’를 중심으로 제주형 기초자치단체 부활 논의가 여전히 논란의 대상이 되고 있다.

(2) 도지사로의 권한집중 현상은 해군기지건설 유치과정에서도 여실히 드러났다. 2007년 제주도에 의해 실시된 여론조사를 근거로, 정부(해군)는 제주도 남쪽 해안가에 위치한 강정마을에 해군기지(민·군복합형 관광미항) 건설을 추진한다. 이러한 중앙정부의 결정은 제주사회에 극심한 갈등을 불러왔으며, 기지 건설을 둘러싼 찬·반 논란은 현재까지 계속되고 있다.

제주 해군기지 건설에 있어 갈등의 본질은 정책의 정당성을 결여한 국책사업의 무리한 추진에 있다. 국방부는 과거 권위주의 정부 시절 국책사업 추진 방식을 그대로 답습하였다. 지역주민들로부터의 신뢰 확보는 정부(국방부)의 관심 밖이었다. 정부는 왜 제주에 해군기지가 필요하며, 기지입지로서 강정마을이어야 하는지 정당성의 충분한 논증 없이 절차를 추진했다. 그러나 주민들은 민주화 이후 국가와 시민사회의 관계변화를 경험하며 과연 무엇이 진정으로 국익인가에 관한 의문을 제기하였다. 강정마을과 제주지역이 겪을 수 있는 공동체적 가치의 변화에 대한 정당한 염려와 주장이 중앙 및 지방정부와 그리고 주민들간의 갈등으로 발전되었다. 한국 지방자치사에 있어 유례를 찾아보기 힘든 극심한 갈등은 역사상 처음으로 광역자치단체장에 대한 주민소환의 시도로 이어지기도 했다.

(3) 영리병원(투자개방형 병원)의 도입 허용 여부 역시 국제자유도시를 추진하고 특별자치도가 출범하는 과정에서 지속적으로 제기되었다. 이명박 정부는 소위 ‘의료민영화’ 이슈를 사회적 의제로 부상시켰다. 의료민영화의 실체는 건강보험 당연지정제의 전환 또는 폐지, 영리의료법인 설립의 허용, 민간의료보험의 활성화 추진 등의 주장을 통해 구체화 되고 있다. 이는 기존의 제도와 갈등관계일 수밖에 없다.

갈등의 선봉에 제주가 있다. 특히 영리병원의 허용 여부에는 국민 건강권을 둘러

싼 시장기제와 공공성 논리의 충돌이 내재되어 있다. 이러한 근본적인 이슈가 내재되어 있음에도, 정책과정에 있어 정부, 특히 제주특별자치도는 중앙정부의 대변자를 자처하며, '투자 유치'의 관점만을 부각시켜 왔다. 제주가 국가적 이슈의 논란에 있어 전초기지의 역할을 떠맡고 있는 셈이며, 관련 시민단체들이 제주에 집결하는 양상을 보여주었다. 지난 9월 중앙정부(보건복지부)가 제주도에서 요청한 중국 '싼얼병원'의 사업계획서를 불승인함으로써 잠복해 있는 상태다.

(4) 공공부문의 투명성 결여와 공무원 부패 문제가 지역발전의 걸림돌로 작용하고 있다. 특히 공무원의 부패는 도를 넘었다는 지적이 있다.¹⁾ 불투명한 민간 보조금 예산 지원, 인·허가 시스템 그리고 공사·용역계약 등이 문제의 중심에 있다. 지자체의 실시 이후 민간이전 보조금은 꾸준히 증가하여 액수도 상당한 수준에 이르거니와 때로는 지원을 둘러싼 불필요한 오해와 잡음이 발생, 행정부패의 원인으로 작용하기도 한다. 한 예로 민간이전 보조금의 비율이 전국 최고의 수준이다.²⁾ 그러나 부당집행 사례의 적발이 끊이지 않고 있다. 이의 원인으로서 사업자 선정 및 보조금 결정이 집행부서에서 결정됨으로써 도지사 등 고위 공직자의 지시에 의해서 또는 의회 계수 과정에서 부당하게 결정되는 것을 지적할 수 있다(제주특별자치도 감사위원회, 2014). 대규모 사업 등의 인·허가와 관련하여 관련 법령에 의해서 인·허가를 처리하도록 되어있는 기관들이 제대로 협의를 이루지 않는 등 부당처리 사례가 줄을 잇고 있다.³⁾ 이는 특히 제주도의 각종 법정위원회가 투명하지 않고 형식적으로 운영되는데 따른 문제점의 발생으로 볼 수 있다. 공사 용역계약과 관련해서도 관련법령에 따라 하도록 되어 있으나 특정업체 편중계약이나 편법을 동원한 수의계약의 사례가 다수 지적되곤 한다. 또한 공사감독 공무원들이 시공사로 하여금 향응을 받거나 뇌물을 수수하는 사례가 빈번하게 보고되고 있다. 국민권익위원회 청렴도 조사 결과에 있어서 제주도의 경우 외부청렴도가 가장 낮은 것으로 분석되는 이유이다.

(5) 제주지역의 불균형 성장으로 인한 지역 격차 역시 갈등의 잠재적 요인으로 지적될 수 있다. 산남지역(서귀포시)의 꾸준한 인구감소는 상대적으로 제주시 지역으로

1) 제주도의 경우, 매년 실시하는 국민권익위원회의 청렴도 측정결과 2012년 16개 광역단체 중 16위, 2013년 12위로 발표돼 공공부문의 청렴도가 하위권을 맴돌고 있다.

2) 2013년 민간이전 보조율(민간경상보조, 사회단체보조, 민간행사보조, 사회복지보조, 민간자본보조)은 도 전체 예산의 15.8%로 전국 평균의 9.2%를 훨씬 상회하는 전국 최고율을 보여주었다

3) 몇가지 사례를 들자면, 제주도 개발사업과 관련해 거액의 뒷돈을 챙긴 혐의로 제주관광공사 사장이 구속(2013)되고, '제주신라 면세점 증축'에 있어 교통영향평가 심의 직무유기(2013), 드림타워 관련 교통평가위원회와 재난안전심의위원회, 신화역사공원 관련 도시계획심의위원회의 석연치 않은 운영 등을 예로 들 수 있다.

인구과밀 및 편중화로 이어져서 결과적으로 제주시의 각종 도시문제(예컨대 교통, 주택, 범죄, 교육, 주거환경 등)를 발생시키고 있다. 따라서 상생 및 균형발전의 차원에서 지방정부는 인구감소 문제의 해결을 위한 합리적 방안을 모색할 필요가 있다.

(6) 그밖에도 크고 작은 상생의 문제가 지역사회 곳곳에 도사리고 있다.

- 환경보존과 개발의 지속적 갈등
- 범죄 증가, 무질서한 교통 및 주차 문제, 대형마트와 동네상권의 충돌, 감골의 적정생산과 품질관리, 가계부채, 신공항 건설
- 중국자본의 급격한 유입, 투자진흥지구제도의 개선, 외국교육기관의 설립
- 한·중 FTA의 제주지역에의 부정적 영향과 대책

물론 이러한 갈등의 분출이 국가와 지역사회의 발전에 반드시 부정적인 것만은 아니다. 지역사회가 경험하는 갈등은 새로운 사회 공동체 구축을 위한 진통이라 할 수 있다. 갈등해결과정의 체험을 통해 사회적 역량을 키울 수 있는 계기로 삼을 수도 있다. 하지만 이러한 갈등이 지속되고 왜곡된 결정으로 이어지는 경우 향후 공동체의 도약을 담보할 수 없다. 공동체의 지속가능한 발전을 위해서 사회변화에 대응하는 새로운 방식의 협력적 기제 그리고 사회적 자본의 확충을 위한 거버넌스가 채택되지 않으면 안된다.

2. 공동체 문제와 사회적 자본의 구성

지역사회가 공동체의 문제에 적절한 대응을 할 수 있는가의 여부는 국가의 대응체계뿐만 아니라 그 공동체가 문제 및 갈등 대응을 위한 사회 저변의 인프라를 가지고 있느냐의 여부에 달려 있다. 이를 통틀어 지역사회의 역량이라고 표현한다. 사회적 자본(social capital)은 그러한 역량의 중요한 부분을 구성하고 있다. 한 공동체의 지역갈등 및 문제에 대한 대응기제를 정리해보면 다음과 같은 관점에서 진단을 해볼 수 있다.

1) 공동체 문제의 진단 관점

먼저, 지역공동체가 존립을 위한 기본적 욕구를 충족시킬 수 있느냐이다. 공동체

구성원의 일부라도 기본적 필요 및 욕구를 충족시키지 못하는 경우 공동체의 어느 누구라도 평화를 유지할 수 없게 된다. 인간의 기본적 필요에는 인간의 존엄성과 가치에 관한 모든 것이 포함된다. 여기에 경제적, 이념적, 종교적 필요 등과 관련된 인간 가치의 존엄성이라는 관점에서 지역의 특정 집단이 협상을 통해서 양보할 수 없는 기본적 욕구가 포함된다 하겠다.

한·중 FTA가 체결되었다. 비록 이번에 제주의 대표적 작물인 감귤이 제외되기는 했으나, 경제적 및 정서적 측면에서 감귤이 차지하는 비중으로 볼 때 이의 개방 여부는 생존권적 차원에서 이해할 필요가 있다. 제주 해군기지 건설에 따른 갈등 역시 공동체 구성원의 기본적인 욕구라는 측면과 관련이 있다. 조상대대로 공동체를 일구며 생업을 이어오던 주민으로서 해당 지역의 해체를 의미하는 해군기지의 건설을 수용한다는 것은 인간의 기본적 욕구의 침해로 보기에 충분하다.

또한 가치나 이념의 측면에서 여전히 상호 수용이 쉽지 않은 구성원과 집단들의 관점이 여전히 존재하고 있다. 강정마을 주민들에 있어 해군기지 반대 투쟁의 과정은 국가와의 관계에 있어 과거의 폭력적 경험을 상기시켰다. 정부와의 극단적인 갈등 상황을 한마디로 표현할 때 “4.3때와 같다”는 주민들의 표현이 이를 잘 보여준다. 이념적 갈등의 역사적 트라우마는 오늘날의 갈등상황에 있어서도 재현될 수 있음을 보여준다. 그밖에 제주의 환경보존에 있어 절대보전지역이나 세계자연유산의 지정 및 유지 등은 양보할 수 없는 기본적 요구의 대상이라 할 수 있다. 이와 같이 기본적 욕구의 미충족으로 인한 또는 이념이나 가치를 달리하는 사회적 집단들이 존재하고 있다는 사실은 지역사회의 통합과 상생에 한계가 있을 수 있다는 가능성을 말해주고 있다.

2) 사회적 자본의 역할과 평가

(1) 공동체의 협력자원으로서 사회적 자본

공동체의 갈등 예방과 해결에 있어 개별 구성원들과 그들의 집단들 사이에 존재하는 사회적 자본은 커다란 의미를 갖는다. 사회적 자본은 개인과 집단들 간의 관계에 내재해 있으면서 구체적인 행동과 규범에 영향을 미치는 원천으로 이해할 수 있다. 한 사회 내에 내재되어 있는 신뢰의 수준을 통해 집합행동의 문제(collective action problem)를 용이하게 풀어나가고, 사회적으로 높은 수준의 시민의식을 제고시켜 다

양한 정책실현의 효율성과 정당성을 높힐 수 있는 사회 전체적 용량(social capacity)이라는 차원을 가진다(이재열, 2006:45-46).

사회적 자원은 개인이 자신의 사회적 관계나 집단소속을 활용하여 가치 있는 또는 상징적 자원을 획득하는 능력을 의미하거나, 공동체의 구성원들이 공동의 참여나 제도에 대한 신뢰, 혹은 확립된 생활양식에 대한 공헌을 통해 집합행동의 혜택을 공유하는 것을 의미한다.⁴⁾ 이때 전자의 의미를 관계론적 사회자본(relational social capital)이라 정의하고, 후자를 제도적 사회자본(institutional social capital)이라 정의한다. 또는 전자가 개인적 수준, 혹은 개인간의 관계에 주목하는 것이라면, 후자는 공동체의 전반적 수준에 대한 논의라 할 수 있겠다. 그러나 양자 모두 기반하고 있는 것은 관계의 사회적 배태성(social embeddedness)이다.

많은 학자들은 사회적 자본의 공통된 구성요소로 다음의 4가지를 들고 있다. 사회적 관계에 있어 집합행동의 딜레마를 해결하는데 대체로 신뢰, 규범, 네트워크, 참여를 지적하고 있다(이희태, 2012:71-73).

신뢰란 공동체 구성원이 예견되는 위험에도 불구하고 다른 구성원이 자신의 기대 혹은 이해관계에 부합하도록 행동할 것이라는 기대이다. 공동체의 구성원으로서 가족 이외의 타인을 신뢰할 수 있는 사회적 관계를 형성할 수 있다면, 그 사회는 상생의 지속가능한 발전을 위한 토대가 되는 사회적 신뢰를 갖게 되는 것이다.

규범은 공동체의 합의된 규칙이나 질서로서 이를 통해 구성원들에게 효율적인 통제와 보상이 가능하게 된다. 이에 공식적 규범과 비공식적 규범이 있는데, 전자는 법, 인권, 정치·행정제도, 규정 등을 의미하며, 후자는 도덕, 윤리, 관습, 문화적 전통 등을 의미한다.

네트워크란 독립된 공동체 구성원이면서 상호 밀접한 관계를 유지하면서 정보와 지식을 교류하고 필요에 따라 상호 관련을 맺는 조직형태를 말한다. 상호작용은 네트워크의 형성을 가능케 하고 이를 통해 공동체의 유지와 사회구조의 작동이 가능하게 된다. 이는 실천적 차원에서 사회적 자본 발생의 기본적 전제가 되며, 또한 궁극적으로 네트워크를 통해 협력적 관계의 혜택을 공유할 수 있게 된다.

참여는 사회적 자본의 출발점이다. 즉 사회적 자본은 개인 수준에서 출발하지만

4) 사회적 자본의 개념은 학자들에 따라 다양하게 사용되고 있으며 사회과학의 전분야에서 그 개념이 활용되고 있다. 대표적 학자로는 세부류를 지적할 수 있는데, 첫 번째는 합리적 선택이론을 활용한 콜만(Coleman)이고, 나머지 두사람은 프랑스의 사회학자 부르디외(Bourdieu)와 미국의 정치학자 퍼트남(Putnam)이다.

궁극적으로 공동체라는 집합적 차원에서 평가가 이루어진다는 것이다. 따라서 공동체 문제에 주민들의 참여 정도는 사회적 자본 형성의 중요한 수단이자, 평가의 주요한 기준이 된다. 특히 다양한 형태의 자발적인 주민참여는 수평적 네트워크의 형성, 유지를 가능하게 하고 결과적으로 사회적 자본의 다른 요소들을 공유할 수 있도록 기여한다.

(2) 사회적 자본의 역할

사회적 자본은 공동체 구성원들의 자발적 참여를 통해 네트워크를 공고히 하고, 호혜성의 원칙하에 공동체의 규범 준수를 유도 가능케 한다. 이러한 사회적 자본의 역할과 (순)기능은 다양한 관점에서 논의될 수 있다(김기현, 2011:162-164). 먼저, 사회적 자본은 전통적 자본의 대체 및 보완 기능을 한다. 특히 기존의 인적, 물적 자본의 축적이 약한 지역에서 정부 정책의 효과를 극대화 시키기 위해 지역사회가 보유한 공식 및 비공식적인 제도를 동원하는 것을 의미한다. 이미 구축된 신뢰사회의 네트워크는 물적 자본의 효과성을 높이는데 보완적 역할을 할 수 있다. 둘째, 신뢰를 통해 거래비용의 감소를 기대할 수 있다. 사회적 자본은 개인들간의 신뢰적 상호관계를 통해 추가비용의 부담을 줄이고, 나아가 네트워크 사이에 정확하고 활발한 정보의 흐름을 가능케 하여 관계의 능률성을 높일 수 있다.

셋째, 사회적 자본은 집단적 의사결정의 사회적 규범을 확립함으로써 긍정적 외부효과를 이끌어낼 수 있다. 공동체 구성원들을 통해 집단적으로 축적된 규범은 구성원들의 효과적인 정치, 경제, 사회적 협동 행위를 가능하게 한다. 다시 말해 사회적 자본은 지역사회의 여건에 부합하는 최적의 자원배분과 의사결정을 가능케 하며 이를 통해 정의로운 사회를 실현하여 궁극적으로 주민들의 삶의 질을 높이고 공동체의 지속가능한 발전을 이끌어낼 수 있다. 다시말해, 공동체의 이익을 구성원들이 스스로 발견하고 그 결과물을 공유한다는 의미이기도 하다. 넷째, 사회적 자본은 공동체의 다양한 갈등해결에 기여한다. 사회적 자본의 축적은 공동체 내 집단이기주의의 한계를 설정하고, 갈등 당사자들간 신뢰를 바탕으로 의사소통의 가능성을 높여준다. 이를 통해 갈등해결의 학습적 기능을 수행할 수 있도록 한다.

(3) 사회적 자본 역할의 한계

사회적 자본의 본질인 신뢰와 규범은 공동체의 집합적 차원의 문제 해결에 긍정적인 영향을 미치는 반면 다양하고 창의적인 방법의 모색과 도입 그리고 개방을 제한함으로써 때로는 집단적 무지(collective blindness)를 야기할 수도 있다. 신뢰, 규범, 참여 그리고 네트워크와 같은 사회적 자본이 초래할 수 있는 부정적 결과로서 외부자의 배제(exclusion), 집단구성원에 대한 과잉요구, 개인적 자유의 제한, 전체사회의 파괴가 이에 해당된다. 이 경우 사회적 자본은 ‘반사회적’이 될 수 있다(한성안, 2005:20-25).

첫째, 한 집단구성원들의 강력한 유대관계와 신뢰는 그들에게 편익을 제공하지만, 바로 이러한 이유 때문에 타인들은 배제될 수 있다. 한 공동체가 ‘배타적’이라는 말의 의미를 생각하면 된다. 즉 동질적 집단 내의 협력규범과 신뢰가 높을 경우, 타 공동체에 대해서는 낮은 수준의 협동과 신뢰를 보여주는 경우이다. 이 같은 ‘배타적 결속행위(exclusive bonding)’는 공동체의 통합과 발전에 문제가 될 수 있다.

둘째, 한 공동체의 강력한 결속력은 그 구성원에 대해 ‘과잉요구(overdemand)’를 유발함으로써 부패와 부정의 온상이 될 수 있다. 이러한 과잉요구들은 넓은 가족관계와 공동체 구성원들 사이의 상호부조를 강요하는 규범에 의해 정당화 되곤 한다. 고도의 연대공동체에서 흔히 발견되는 ‘달콤한’ 집단관계는 공동체의 규범이나 네트워크에 의해 특정 선출직이나 정부 정책에 대해 소위 ‘묻지마’ 지지로 이어질 수 있다. 이는 공동체의 리더와 구성원들 사이에서 반복되는 부패와 ‘무임승차’의 문제를 야기할 수 있다.

셋째, 공동체 집단의 강력한 결속과 이에 따른 참여는 순응(conformity)에 대한 요구를 필연적으로 수반한다. 구성원들 사이 고도의 공동체 의식은 그 자체로 강력한 사회적 통제의 기제로 작동하게 되며, 이는 결과적으로 개인적 자유의 제약으로 나타날 수 있다. 주민들을 결속하는 통일된 생활 규범과 이의 맹목적 실천은 구성원들의 창의적인 자율성과 혁신을 가로막는 요인이 될 수 있다.

마지막으로, 사회적 자본이 작동하는 대상과 관련, 소위 ‘생산적’ 사회적 자본이 ‘사악한’ 사회적 자본으로 대체되는 경우를 들 수 있다. 공동체 구성원들 사이에 기존의 생산적 신뢰관계가 마약거래나 폭력조직과 같이 공공재 생산과는 무관한 사회적 자본으로 사용되는 경우를 들 수 있다.

3. 제주는 신뢰사회인가?⁵⁾

제주의 공동체를 설명하고자 할 때 빼놓을 수 없는 말이 ‘켄당’⁶⁾에 함축된 주민들의 관계를 들 수 있다. 이는 제주도의 특수한 환경과 밀접한 관련이 있다. 화산섬으로 이루어진 제주는 농경지의 절대적 부족으로 인해 노동방식은 경작 중심이 아니라 노동력 중심이다. 따라서 제주도에서는 노동력 교환과 동원을 보다 효과적으로 하기 위해 지연(地緣)이 강조된다. 보다 효과적으로 노동력을 동원하기 위해서는 한정된 범주의 친족집단으로 토지이용을 제한하기보다는 보다 광범위한 범주로서의 친족과, 더 나아가 그 공동체 구성원 모두와 노동력 교환이 가능하게끔 하는 것이 보다 적응적일 수 있다. 이렇게 개방된 범주로서의 친족이 제주의 켄당이다(김창민, 1992: 101-3). 또 섬이라는 지리적 특수성은 육지와 달리 마을 내혼(內婚)이 빈번한 조건을 만들어 ‘마을 내 완전한 남이 없고 알고 보면 모두 켄당’이라는 말들이 생겨났다(김혜숙, 1999). 제주 사람들의 소개방식은 나(그사람)는 누구임과 동시에 누구의 켄당이고, 누구와 갑장이고 등의 관계 위주이다. 서로간의 관계를 언급하지 않고는 ‘자신’을 설명하기에 부족한 주민들에 있어서 주민들 사이의 관계란 친척이자, 수놓음(품앗이)을 함께하는 없어서는 안 될 노동력이자, 평생을 함께 지내야 할 이웃이다. 이렇듯 모두가 아는 관계인 마을 주민들에 있어서 마을 내부의 관계를 규율하는 규범은 삶의 가장 중요한 기반이 된다.

협동적 행위의 집단이 그렇지 않은 집단보다 더 큰 적응도(fitness)를 갖는다는 것이 집단선택의 전제라 할 수 있다(Wilson, 2012). 제주 공동체가 척박한 자연환경의 시련을 견뎌왔다는 것은 집단으로서 ‘켄당’이 보다 적응적이었다는 것을 의미하기도 한다. ‘켄당’의 사회적 관계성과 집단의 강한 사적(私的) 신뢰에 바탕을 둔 ‘우리성’(weness)은 사회적 자본의 한 형태이자 집단선택의 결과로 간주할 수 있다. 이는 공동체 내의 무임승차와 같은 이기적 행동을 제약할 수 있었으며, 사회적 협동을 촉진하기 위해 이타적 행위, 호혜적 행위 그리고 형평성을 지향하는 공동체적 행동 규

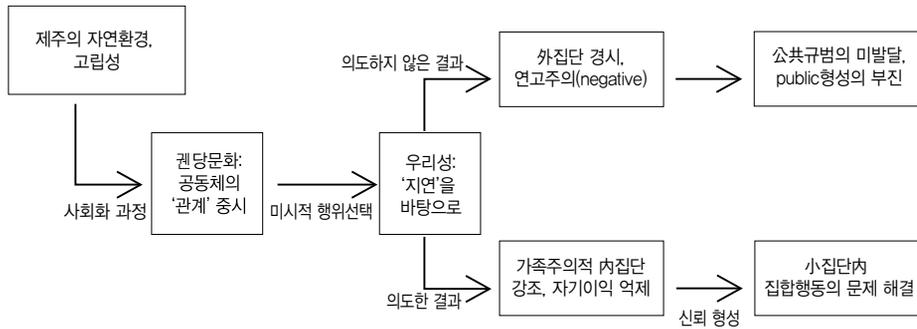
5) 최근 진관훈(2011;2012), 윤원수 등(2014), 김인성 등(2014)이 제주지역의 사회적 자본에 대한 실증적 연구를 시도하고 있다.

6) 켄당은 육지의 부계 혈연 중심의 친족체계와 달리 한 개인을 중심으로 형성된 인간관계의 망이다. 켄당 구성원은 친족원에 대한 공동의 임무와 역할을 통해 상호 연결되어 있고, 이 관계는 혈통과 혼인, 양자를 통해 형성된다. 또 켄당은 개인적 관계로 맺어져 있기 때문에 한 개인과 친분관계에 있는 어떤 사람도 켄당이 될 수 있다. 이러한 측면에서 켄당은 혈통집단과는 달리 성원 범주가 분명하지 않으며 특정의 사회적 사건이 생길 때마다 필요한 역할의 수에 따라 그 범위가 달라지는 것을 알 수 있다(김창민, 1992:97-111).

범을 계승해 왔다.

그러나 제주 '퀵당'의 의도하지 않은 결과가 있다. 즉 '우리'(퀵당)와 '우리가 아닌 남'들 사이에 있어 대하는 양식의 구분이다. 제주인들은 '퀵당'으로 인식되는 사람에게는 정(情)을 쏟고, 허물없이 행동하지만, '우리가 아닌 남'으로 인식되는 사람에 대해서는 차별적이며 적대적이기도 하다. 또한 '우리'로 인식되는 사람들과는 집단주의 성향을 보이지만, '우리가 아닌 남'으로 인식되는 사람에 대해서는 자기의 개인이익을 앞세운다. 인지적 관점에서 제주 퀵당 문화는 배타적인 내 집단 강조의 문화로 볼 수 있다. 퀵당 문화의 형성과 결과를 간단히 도식화 해보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 '퀵당문화'의 형성과 결과



사회적 자본의 주요 요소인 신뢰의 경우, 그 형성의 중요한 동기로서 사회적 참여를 꼽는다. 그러한 자발적 단체에의 참여는 일반신뢰의 형성에 기여하고 공익과 민주주의의 보편적 가치를 확산시키게 된다. 그러나 강한 사적 신뢰와 약한 공적 신뢰로 대변되는 한국사회의 진단(이재혁, 1998)은 '우리성'을 중심으로 형성된 특수한 신뢰의 과잉 축적과 일반신뢰의 과소 형성과 관련되어 있다. 퀵당의 연줄망에 따른 단체의 형성이나 참여는 특정집단의 특수이익에 기여할 수 있는 사회자본이다. 그 경우의 특수이익을 지향하는 집단의 선택과 문화적 전수(cultural transmission)는 공공성의 확대에 부정적 영향을 초래할 수 있다(박병진, 2007: 67-70). 이는 모든 사회적 참여가 일반신뢰와 같은 사회적 자본을 형성하는 것은 아니며, 그 자체로 항상 사회의 공공선을 축적하는데 기여하지도 않는다는 의미가 된다. 사회자본이 집단내의 협력행동을 촉진시켜 집단의 생존과 번영을 가져올 수 있으나 공공선의 증진 및 공

적 관계 및 제도의 발전에 긍정적 기여를 하는 것만은 아니라는 것이다.⁷⁾ 특히 연구에 따른 선택적 사회 참여의 만연은 집단 내 구성원들 사이의 신뢰에 의해 거래비용을 감소시킬 수는 있지만 전체 사회의 일반적 거래관계에 있어서는 정반대의 결과를 가져올 수도 있다. 관계적 연결망을 도구적 참여로 활용하는 것은 사회적 부채로 작용하여 장기적으로 공익의 퇴보를 불러 올 수 있다는 의미이다. 배타적 연결망에 바탕을 둔 켄당문화의 유지는 공동체 전체의 합리성과 효율성을 제고하기 어려우며 공정성이나 투명성과 같은 공공성의 기준을 약화시켜 결국에는 공동체 전체의 정당성을 위협할 수도 있게 된다. 제주의 지역사회가 관료들의 청렴도가 낮고 “이해충돌방지” 제도가 정착하기 어려운 이유로서 높은 사적 신뢰에 기인하는 켄당문화를 한 원인으로 유추해 볼 수 있다.

4. 제주공동체의 지속가능한 발전과 사회적 자본의 확충방안

지역사회와 공동체를 활성화하기 위해서는 크게 세 가지 조건이 전제되어야 할 것이다(이재열, 2006; 이희태 2012 참조). 첫째, 제주의 어떤 미래를 공유하는가 하는 지역 비전과 정체성의 문제이다. 미래에 대한 비전이 없는 혁신은 불가능하기 때문이다. 둘째는 누가 참여하고, 누가 주도할 것인가 하는 조직화와 리더십의 문제이다. 세 번째는 자원의 동원 및 배분과 관련된 구체적인 공간 배치 및 인프라 구축의 설계이다. 이들은 각각 다른 수준에서 작동하는 이슈인 동시에 상호 연관되어 있는 중층적 구조를 가진다.

여기서 조직화와 리더십의 문제는 공동체 구성원들 간의 관계를 규정하는 사회적 자본에 의해 크게 영향을 받는다. 그 핵심은 갈등을 줄이고 사회적 통합을 증대시킬 수 있는 리더십인데, 이해집단 간 갈등을 조정하기 위해서는 다양한 이해관계자들의 참여를 극대화 할 수 있도록 조직의 운영방식과 참여방법, 각종 규정과 규칙 등을 바꾸고 개선하는 작업이 따라야 한다.

(1) 무엇보다 자발적 결사체와 그 활동을 촉진하는 것이다. 지방자치가 앞서나간 지역의 사례를 볼때, 공공지향적인 시민의식의 발전은 자신이 속한 일차적인 연구집

7) 외집단에 대한 차등적 대우와 지역 사회의 부정, 부패는 흔히 학연, 혈연, 지연으로 연결된 연구집단의 강한 유대와 그 내부의 사회적 자본에 의해 발생한다는 주장(김우식, 2006)이 실례라 할 수 있다.

단 또는 쉼당을 넘어서는 보다 느슨한 결속력을 갖는 각종 모임들, 즉 동호회나 학부모모임, 취미클럽, 봉사모임 등과 같은 ‘열린결사체’에 참여하는 경험이 중요하다. 공동체 내에서의 조직적인 지원과 연결활동은 사회적 자본을 축적하는데 핵심적인 요소가 된다. 자발적인 결사체는 연고적 집단과 달리 문제해결과 공통의 목적을 달성하기 위한 자원동원을 가능하게 해 준다. 그리고 자발적 결사체에 참여함으로써 정보를 확산하고 기회주의적 행동을 억제하게 해준다.

이러한 결사체를 중심으로 공동체의 네트워크가 강화될 필요가 있다. 민간보조금 등을 포함 단기적인 관변단체에 대한 지원보다는 취미와 운동, 봉사 등 다양한 사회참여가 가능하여 지역 주민들이 다양한 배경을 가진 다른 사람들과 어울릴 수 있는 프로그램을 활성화 함으로써, 공적 이슈에 대한 주민들의 민감성과 반응성을 높일 수 있고, 이것이 자치단체의 정책에 대한 정확한 정보공개와 적극적 설득과 결합하면 장기적으로 발휘할 수 있을 것이다.

(2) 주민들의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 주민들의 자발적인 참여는 지방자치단체와 지역내의 주민조직 그리고 비영리 시민단체들과 상호작용할 수 있는 중요한 계기를 제공한다. 이를 통해 주민들은 공동체 문제해결에 있어 자기결정력을 높이고, 정부 정책의 정당성을 제고함으로써 공공갈등의 가능성을 줄이고 궁극적으로 공동체의 역량을 강화시킬 수 있게 된다. 따라서 사회적 자본의 확충을 위해서는 무엇보다 시민들의 자발적 참여가 이루어질 수 있도록 다양한 유인 프로그램을 개발하려는 노력과 이를 담당할 제도의 내실화가 요구된다 하겠다.

제주특별자치도의 행정계층구조 개편이 원래의 목적인 예산절감, 행정능률의 제고, 지역의 균형발전과 주민 편의 등을 실현하려면 현재의 명목적인 행정시 위상의 재조정과 동시에 읍면동 개편이 이루어져야 할 것이다. 현재 세분화된 읍면동을 통합하여 대동제로 재조정하는 한편, 읍면동 자치를 방불케 할 만큼의 대폭적인 업무(인사와 예산 포함) 이양이 이루어지는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. 또한 자치계층의 축소로 인한 자치권의 훼손을 최소화하기 위해서는 주민자치위원회의 권한을 대폭 강화하여 지역사회 주민조직, 시민단체와의 연계통로로 실제적으로 기능하도록 해야 할 것이다.

(3) 세 번째는 자치단체 정책의 공정성과 투명성을 확보하여 정책과 기관에 대한 신뢰를 확보하는 일이다. 분명한 절차와 예외없는 공정한 법 집행을 통해 불필요한

민원을 줄이고, 협상과 흥정의 소지를 없애는 것만이 공적 신뢰와 공적 차원의 사회적 자본을 증진시키는 길이 된다. 규칙에 대한 신뢰는 개인선택에 있어 불확실성을 낮추기 때문에 개인들 간의 사적인 신뢰에 의존해서 문제를 풀어야 할 인센티브를 줄여준다. 그리고 공동체 내 일반적 신뢰의 수준이 높으면 논란의 소지가 있는 정책인 경우에도 비교적 쉽게 동의에 이를 수 있고, 주민적 합의를 이끌어내기도 쉽게 된다. 공유된 규범에 따라 서로 신뢰할 경우와 그렇지 못한 경우에는 큰 차이가 있고, 제도에 대한 신뢰인지, 사람에 대한 신뢰인지의 여부도 큰 차이를 나타낼 수 있는데, 이는 법규의 공정과 투명성의 문제로 귀결된다.

제주의 경우 지역적 특성으로 인해 방문객과 유동인구가 많고, 유흥업소가 밀집되어 있어 범죄발생의 가능성이 상대적으로 높은 편이고, 실제로 범죄발생에 있어 가파른 상승추세를 보여주고 있다. 이는 주민들의 안전과 이미지뿐만 아니라 공동체 구성원 상호 간의 신뢰 그리고 정부와 기관에 대한 신뢰에도 부정적인 영향을 미치게 된다.

신뢰성 확보를 위해 요구되는 또 다른 변수는 지방정부의 부패와 청렴도 수준을 개선하는 것이다. 지방정부와 관료들의 청렴도는 지방정부의 신뢰도에 영향을 미치게 되며, 이와 관련된 지수들의 하락은 지방정부와 정책에 대한 불신으로 이어지며, 지방자치 제도와 이를 담당하는 기관들(기관 및 의회 등)의 불신으로 귀결된다. 공직사회의 청렴도를 제고하기 위해서는 부정, 부패행위에 대한 적극적인 단속과 강력한 처벌, 부패를 유발하는 각종 법/제도의 개선, 공직사회의 자율적 규제, 공동체 차원의 노력이 종합적으로 이루어져야 한다. 지방 차원의 이른바 ‘김영란법’(부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법)에 상응하는 조례의 추진이라든가 지역 특유의 부패 친화적인 환경 및 구조적 문제를 개선할 필요가 있다. 이를 위해 특별법상의 기관인 감사위원회의 독립성과 전문성을 높이는 방안을 숙고해 보아야 할 것이다.

(4) 정보와 의사소통 능력을 제고하는 일이다. 정보와 의사소통은 사회적 상호작용의 연결 고리로서 하향식 정보흐름과 상향식 의견수렴의 조화를 가져온다. 수평적 의사소통의 확대와 공개적인 담론 증가는 시민사회에 풍부한 아이디어를 제공할 뿐만 아니라 공동체의식을 제고한다. 따라서 정보 확산의 용이성은 공동체의 신뢰를 높일 수 있게 된다.



* 참고문헌

- 제주지역 -

- 김인성, 황경수, 오윤정(2014). “제주지역 협력(수놓음)형 사회적 자본 증진방안 연구”, 『탐라 문화』, 45:87-115, 제주대학교 탐라문화연구소
- 민기(2006). “사회적 자본의 정책영향: 제주도 감귤생산자간 협약이행을 중심으로”, 『지방정부연구』, 10(3):7-24
- 오승은(2012). “주민자치센터 활성화가 사회적 자본에 미치는 영향: 로지스틱 회귀분석을 중심으로”, 『현대사회와 행정』, 22(2): 65-90
- 윤원수, 양덕순(2014). “주민자치센터 참여만족도가 지역 사회적 자본에 미치는 영향연구”, 『탐라 문화』, 45: 57-85, 제주대학교 탐라문화연구소
- 진관훈(2011). “제주지역의 사회적 자본연구”, 『제주도연구』 35:67-117 (2012). “지방정부의 사회적 자본 증대방안 연구”, 『지방정부연구』, 16(3): 395-412

- 일 반 -

- 김기현(2011). “사회적 자본 형성을 통한 정책 과제”, 『사회혁신연구』 2(1):149-185
- 김성권(2004). “사회적 자본과 지속가능한 발전”, 『경상논총』, 30: 153-176
- 김승연(2008). “사회적자본의 구성요소와 상관관계에 관한 연구”, 『한국정치학회보』, 42(2):67-88
- 김우식(2006). “연결망, 불평등, 위법행동: 비도덕성을 생성하는 사회적 자본”, 『한국사회학』, 40(5): 29-60
- 김창민(1992). “범주로서의 친족: 제주도의 권당”, 『한국문화인류학』, 24(1):95-115
- 김혜숙(1999). 『제주도 가족과 권당』, 제주대학교 출판부
- 박병진(2007). “신뢰 형성에 있어 사회참여와 제도의 역할”, 『한국사회학』, 41(3): 65-105
- 신행철 외(1995). 『제주사회론』, 한울 아카데미
- 이재열(2006). “지역사회 공동체와 사회적 자본”, 『지역사회학』, 8(1): 33-67
- 이재혁(1998). “신뢰의 사회구조화”, 『한국사회학』, 32(여름): 311-335
- 이희태(2012). “지방정부의 경쟁력 강화를 위한 사회적 자본 확충전략:부산광역시 해운대구를 중심으로”, 『지방정부연구』, 16(3): 69-89
- 한성안(2005). “사회적 자본, 경제성장, 혁신”, 『경제학연구』, 53(1): 5-32
- 조권중(2010). 『서울의 사회적 자본: 현황과 정책과제』, SDI 정책리포트 제70호, 서울시정개발연구원
- Wilson, Edward O.(2012) 『The Social Conquest of Earth』, W.W.Norton& Co.