1

서 론

제1절 다섯 번째 사례집을 기획하며

제2절 각 사례의 개요

제 1 장 서 론

제1절 다섯 번째 사례집을 기획하며

한국 사회 내의 다양한 갈등은 이미 새로운 이야기가 아니다. 과거 10년 동안 공공정책을 둘러싼 다양한 갈등들이 사회적 이슈가 되어왔음은 물론이거니와, 최근 들어서는 아파트 층간 소음과 같은 사적 영역에서 해결되던 일들조차도 사회적인 갈등 이슈로 등장하고 있는 것이다. 따라서 자연스럽게 이러한 갈등에 대처하기 위한 다양한 노력들이 진행되어 왔는데, 우선 그리 익숙하지 않았던 갈등, 그리고 갈등해결과 관리의 개념을 전파하기 위한 다양한 교육과 사례연구가 상당히 진행되어 왔고, 정부조직 내에도 갈등에 대처하기 위한 전담조직과 제도가 꾸준히 설립되어 왔다. 이러한 움직임에 한국행정연구원이 2007년 이후 국무조정실 지정 갈등관리 전문 연구·교육기관으로써 담당해온 역할도 충분히 자부심을 느낄 만한 것이었음은 물론이다. 그러나 이러한 자부심이 무색할 정도로 아직도 우리 사회는 갈등이 만연한 사회라는 평가에 직면하고 있으며, 특별히 10여 년간의 갈등해결 및 관리를 위한 법제도적 노력에도 불구하고 여전히 정부나 민간의 갈등해결 역량은 만족할만한 수준에 오르지 못하고 있는 실정이다. 현재 공공기관의 갈등해결 노력의 유일한 근거라고 할 수 있는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」조차 대통령령 수준에서 멈추어 있고 이를 법률적으로 뒷받침해줄 법의 제정은 요원해 보이는 것이다.

이러한 상황의 원인을 가만히 생각해 보면 일단 어떤 기법이나 지식의 부족에서 기인하는 것은 분명 아닐 것이라고 결론지을 수 있다. 이미 갈등관리와 관련된 책이나 연구의 보급은 상당한 수준에 올라와 있으며, 한국행정연구원이 중앙부처 공무원들과 공공기관을 대상

으로 한 교육을 꾸준히 진행해온지 8년이 넘었고, 지방자치단체 공무원을 위한 교육도 별도로 진행되고 있는데다가 갈등해결 관련 연구를 목적으로 하는 민간연구소 등에서 민간을 대상으로 하는 갈등교육의 수도 상당수에 이른다. 게다가 학술적으로도 갈등과 관련된 각종 학회들에서 계속적으로 논문이 발표되고 있는데다가 행정학, 사회학, 환경관련 학문분야 등의 기존 학회에서도 갈등과 관련된 논문은 빠르지는 않을지라도 꾸준히 그 비중을 늘려가고 있다는 점도 이러한 결론을 뒷받침한다. 물론 갈등해결이나 예방과 관련된 지식을 누구나 쉽게 접할 수 있다고 말하는 것도 아직은 시기상조가 될 것이지만 분명 이러한 지식이 꾸준하게 빠른 속도로 사회 전반에 전파되었다는 사실은 분명해 보이는 것이다.

이렇게 지식이나 구체적인 기법의 부족이 원인이 아니라면 왜 우리의 갈등관리 역량은 여전히 만족할 만한 수준에 오르지 못했는가? 한국행정연구원의 지난 10여 년간의 지속적인 연구와 교육으로 축적된 경험으로 미루어보건대, 결국 우리 사회 전반의 갈등해결 역량이 꾸준히 발전하는 모습을 보기 어려운 것은 지금가지 꾸준히 보급된 지식과 기법들이 실제로 어떻게 사용되는지에 대한 사회적 경험이 부족했기 때문이라고 결론지을 수 있다. 물론 갈등교육의 맥락에서 점점 더 많은 강사들이 선진국에서도 활발하게 활용되는 각종 교수기법, 예컨대 역할놀이라든가 시뮬레이션 등의 방법을 통해 더 실질적으로 사용될 수 있는 지식을 교육하고 있기는 하지만, 여전히 이러한 교육은 매우 통제된 상황을 가정하고 그 안에서 이루어질 수밖에 없기 때문에 복잡다단한 현장에서의 갈등에 보다 효과적으로 대처할 수 있게 만드는 교육까지는 갈 길이 멀어 보인다.

바로 이러한 맥락에서 본 책은 사례집을 만들되 복잡한 갈등현장에서 벌어지는 복잡한 흐름들을 보다 효과적으로 전달하고, 그 현장의 맥락에서 얻을 수 있는 시사점들을 상세히 서술해보자는 의도를 갖고 기획되었다. 갈등사례의 복잡한 상황들을 잘 전달하면서도 단순한 사실의 보도에 그치지 말고 교육교재로서의 활용도를 높이는 방법을 시도해 보기로 한 것이다. 이러한 의도 하에 본 책의 각 사례들은 이전에 한국행정연구원에서 나온 네 권의 사례집과는 다르게 각 갈등사례가 진행되는 과정에서 얻을 수 있는 여러 작은 시사점들과 나중에 학습하는 사람들 사이에서 토의할만한 주제들을 충분히 포함하도록 작성되었다. 궁극적으로는 다양한 기관에서 실시되는 갈등교육에 있어 보조교재로 쓰일 수 있도록 의도된 것이다. 그러나 단순히 더 많은 내용을 책 안에 넣는 것만으로 본 책의 기획의도가 살아나리라고 할 수는 없다. 만약 사례가 단순히 객관적으로 파악된 정보만으로 구성된다면 여러 가지 시사점들이나 토의 주제 모두 읽는 사람 입장에서는 똑같이 생동감이 없는 정보가 될 수 있기 때문이다. 따라서 본 책에 수록된 사례는 각 장의 저자들이 실제로 갈등사안에 개입

하여 조정자역할을 수행하거나 다양한 이해관계자들을 실제로 만나서 단순한 사실들을 충분히 보충할 수 있는 사례만으로 선정했으며, 이러한 노력 덕분에 보다 현장의 느낌을 생생히 전달할 수 있는 사례집을 완성할 수 있었다.

제2절 각 사례의 개요

이 책에서는 모두 네 가지 사례가 소개될 것인데, 순서대로 OO마을 집단이주 갈등조정 사례, 공군 공중투하훈련장 조성사업 반대 사례, 서울 종로구 북촌 화장실 및 관광안내소 건립 사례, 주민자율조정기구 구성과 주민 간 분쟁해결 사례가 서술될 것이다. 첫 번째의 OO마을 집단이주 갈등조정 사례는 원자력발전소와 주변 지역 주민간의 사례로 이미 합의가 이루어져있는 상태라 하더라도 조건이 바뀌게 되면 다른 갈등사례가 될 수 있음을 보여주는 사례이다. 물론 갈등해결 절차를 적절하게 적용함으로써 이러한 갈등 또한 해결될 수 있음을 보여주는 사례이다. 두 번째의 공군 공중투하훈련장 조성사업 반대 사례는 전형적인 군 시설과 지역주민 간의 갈등사례라고 할 수 있지만, 독특한 것은 군 측에서 면밀한 조사 후 갈등의 확산을 막기 위해 시설 조성을 포기한 사례라는 점이다. 국방과 안보라는 가치의 중요성에도 불구하고 군 시설로 인한 갈등이 생길 경우 애초의 계획을 강행하는 것만이 가능한 선택은 아니라는 점을 잘 보여주는 사례이다. 세 번째로 서울 종로구 북촌 화장실 및 관광안내소 건립 사례는 비선호시설의 입지와 주민들의 반대라는 전형적인 민관갈등 상황에서 관이 주민들의 정서와 의견을 적극적으로 반영하여 사업을 진행함으로써 오히려 더 큰 공동선을 구현한 사례라는 점에서 주목할 만하다. 마지막으로 소개된 주민자율조정기구 구성과 주민 간 분쟁해결 사례는 매우 드물게 민간중심으로 민간에서 발생하는 갈등들을 해결하기 위해 조정기구를 구성하고 운영한 사례로 아직은 일반적이라고는 할 수 없지만, 향후 민간 내에서 발생하게 될 갈등에 공공기관이 어떻게 대처할 수 있을지 시사점을 잘 보여주는 사례로 그 희소성에서 주목할 만한 사례이다. 각 사례의 개요를 소개하면 다음과 같다.

1. OO마을 집단이주 갈등조정 사례

경상북도에 의치한 OO마을은 원자력발전소로부터 약 1.3km 떨어진 지역이다. 해안을 따라 원자력발전소가 건설되면서 해안도로가 이설되었는데, 이설된 도로가 마을을 관통하

면서 잦은 사고와 소음을 초래해왔다. 주민들은 후쿠시마 원자력발전소 사고와 밀양송전선로 갈등을 바라보면서 원자력 발전시설에 대한 위험을 강하게 인식하게 됐고, 목소리를 높여야 보상을 받을 수 있다고 생각하게 됐다.

이러한 인식 변화로 인해 2011년 주민들은 생존권대책위원회를 꾸려 국민권익위원회에 진정서를 제출하고, 국회의원을 면담해 집단이주를 요구하기도 했다. 지역구 국회의원의 요청으로 산업부, 한국전력, 한국수력원자력, OO마을이 소속된 XX군, 마을주민 대표가 참여하는 5자협의체가 구성됐고, 2013년 9월부터 2014년 6월까지 총 11차례 회의를 진행했다. 하지만 논의가 진전되지 않자 주민들은 다시 집단시위를 재개하기로 결정했다.

이에 갈등이 장기화될 것을 우려한 한전과 한수원은 대통령 소속 국민대통합위원회에 갈등조정을 의뢰했다. 이에 대통합위는 갈등조정전문가를 추천하고, 조정이 원만하게 이루어질 수 있도록 행정적으로 지원했다. 2014년 7월 2일 갈등조정방식에 대한 설명회를 개최한 것을 시작으로, 12차례의 갈등조정회의를 통해 2014년 11월 20일 최종합의에 도달하면서 갈등은 해결되었다.

2. 주민자율조정기구 구성과 주민 간 분쟁해결 사례

이 사례는 2013년 3월 은평구 뉴타운 제각말 아파트 5단지를 대상으로 'YMCA 주민자율조정위원회 구성' 준비를 위한 주민간담회를 시작한 이후, 5차례의 주민간담회를 거쳐, 주민 층간소음 인식 설문조사, 주민 대상 기본교육, 주민워크숍, 주민협약제정, 소통게시판 운영, 최종적으로 2013년 12월 주민자율조정마을 현판식까지 추진된 사례이다.

이러한 결과는 서울YMCA 이웃분쟁조정센터와 서울시 갈등조정담당관이 단기적으로 결과를 내기 위한 방식이 아니라 6개월의 시간동안 주민간담회를 통한 주민모임을 형성하고, 주민욕구가 반영된 맞춤형 교육을 추진하여 얻은 것인데, 활동을 추진함에 있어 이웃 간 분쟁 주민자율조정 활동의 의지가 있는 아파트단지 주민과 간담회 및 교육 등 실행주체인 민간단체, 민간과 주민의 연결과 원활한 추진을 위한 행정지원 주체인 행정기관 삼자의 긴밀한 협력, 건강한 협치(거버넌스)의 사례로서, 일선 지자체 공무원 및 주민들이 접하는 이웃분쟁을 해소하기에 좋은 모델이기도 하다.

3. 서울 종로구 북촌 화장실 및 관광안내소 건립 사례

수년 전 TV 프로그램에서 북촌한옥마을이 소개되면서 갑자기 관광객이 급증했다. 방문객을 위한 충분한 관광편의시설이 준비되지 못한 상황에서 일어난 변화이기에 이 변화는 곧바로 관광객과 주민들 모두의 불편함으로 연결됐다. 주민들 사이에서는 방문객 증가로 인한 소음과 쓰레기 발생에 대한 불만이 날이 갈수록 커지고 있었는데 반해, 관광객들도 부족한 화장실과 협소한 기존 관광안내소에 대한 개선 요구의 강도를 높이고 있었던 것이다. 마침내 종로구청도 증가하는 관광객으로 인해 화장실, 쉼터 등 편의시설 부족 문제를 시급히 해결해야한다는 인식을 하게 되었고, 마침 기존 정독도서관 앞 안내소가 사용자 숫자를 감당할 수 없는 지경에 이르게 되자 추가로 화장실을 건축하려는 계획이 세워졌다.

하지만 일부 주민들은 “북촌 고유의 모습을 훼손하는 일”이라며 반대하고 나섰는데, 북촌이라는 마을 자체가 문화재와 같은 의미를 갖는 곳이기 때문에 개발보다 보존이 중요하다는 우려에서 나온 반대였다. 이렇게 주민들이 강하게 반발하자 종로구의 입장에서는 그 필요성을 절박하게 느끼고 있음에도 불구하고, 이 사업을 적극적으로 추진하기 어렵게 되었다.

북촌 지역 화장실 및 안내소 건축을 둘러싼 이 갈등은 개발과 보전사이의 충돌이라는 기본적인 공공갈등의 형태를 띠고 있다. 화장실이라는 관광객을 위한 편의시설이 인근 주민들 사이에는 비선호시설(기피시설)로 인식될 뿐 아니라, 북촌의 가치를 상실하게 만드는 대규모의 현대식 건물로 여겨졌던 것이다. 이러한 갈등의 와중에 다행스럽게도 종로구의 주도로 갈등원인을 분석하면서 주민들과의 합의 형성을 위한 절차가 시작되었고, 지난 2012년 설계공모를 시작으로 2년 7개월간 주민설득을 위해 주민간담회, 부서장 면담, 지역단체 회의, 주민설명회 등을 갖고 설계안을 2차례나 변경하며 관광안내소 및 화장실은 마침내 건립되었다.

4. 공군 공중투하훈련장 조성사업 반대 사례

2013년 공군은 경남 창녕군 도천면 지역에 위치한 남지비상활주로 인접지역에 토지와 야산을 매입하여 공중투하훈련장을 조성할 계획이었다. 이를 위해 한국국방연구원(KIDA)은 조성 가능지역 사전타당성을 조사하였다. 이를 근거로 사업계획 보완 및 갈등관리영향분석을 실시하였고, 갈등영향분석 결과에 따라 갈등관리실무위원회를 구성하여 갈등관리대책을 수립·시행하였다.

그러나 창녕군청에서는 주민반발 및 지역발전의 저해를 이유로 반대공문 발송 및 면담자체를 거부하였고, 지역주민들은 길거리에 반대 현수막을 게시하고 군청 앞에서 집단 시위를 전개하였다. 공군은 지역주민 설득을 위해 지자체에 주민사업설명회를 위한 사전 협조회의를 지속적으로 요청하였고, 이와 병행하여 지역주민의 개별 설득을 시행하였는데. 그 결과 일부 이장 및 주민들이 주민설명회 참석에 동의하였으나, 창녕군청은 협조방문 및 주민설명회 자체를 지속적으로 거부하였다.

이러한 상황은 2015년 2월까지 지속되었고, 공군의 공중투하 훈련은 지장을 초래하였다. 이에 따라 공군은 훈련에 영향을 최소화하기 위해 기존 훈련장을 보완하고 제3의 장소를 훈련장을 선정하여 훈련을 실시하고 있다.