

소통·대안·합의형성을 위한 공공갈등관리 모델의 탐색

박홍엽(국회에산정책처)

I. 서론

최근 우리 사회의 갈등관리에 관한 논의가 점차 수평적으로 확대되고 수직적으로 심화되고 있다. 외국의 갈등관리 법제도를 연구해 우리나라의 실정에 맞게 도입·설계하는 것에 중점을 두고서 연구하는 것이나 갈등의 사전예방 및 해결 차원에서 다양한 갈등관리 기법을 연구해 적용해 보는 것은 갈등관리 논의의 수평적 확대라 할 수 있다. 반면 특정한 갈등관리 기법의 적용가능성을 탐색하는 차원을 넘어서 보다 구체적으로 활용가능성을 높여 갈등관리의 효과성과 효율성을 제고하고자 하는 것이나 특정 갈등관리 기법이 적용되는 다양한 사례를 연구해 해당 기법의 적용과정에서 발생할 수 있는 오류를 감소하고자 하는 것은 갈등관리 논의의 수직적 심화라 할 수 있다.

본 연구는 갈등관리 기법 가운데 참여적 의사결정 기법을 보다 효과적으로 활용하는 데에 필요한 요인을 분석하는 것으로 특히 참여적 의사결정과 갈등조정 기법의 핵심적 요소인 소통·대안·합의형성을 이루는데 어떠한 요인들이 중요한지를 갈등사례분석을 통해 도출해 내는 데에 초점을 맞추고 있으므로 갈등관리 논의의 수직적 심화에 해당된다.

중앙정부 또는 지방정부가 국책사업이나 해당 지역의 공공사업을 추진하는 과정에서 다양한 유형의 공공갈등이 빈발했지만 공공갈등을 체계적으로 관리할 필요성을 절감하고 제도화 하려는 노력을 기울여 온 것은 그렇게 오래지 않다. 1990년대 후반부터 2000년대 초반에 걸쳐 새만금 간척지 조성 사업과 부안의 방사성폐기물처리장 건설 사업 그리고 경부고속철도 천성산 구간 터널공사와 한탄강 댐 건설 등을 둘러싼 갈등이 발생하면서 정부는 일회성 갈등관리가 아닌 보다 체계적인 갈등관리를 위해 갈등관리에 관한 법적, 제도적 장치를 마련하고자 했다. 2005년 정부는 「갈등관리에 관한 법률」을 제정하기 위해 입법안을 마련해 국회에 제출했지만 국회에서 통과되지 못했고 17대 국회 해산과 함께 자동 폐기됐다. 그 대신 정부는 2007년에 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(이하 갈등규정)을 대통령령으로 제정해 중앙정부 차원에서 갈등관리를 해오고 있다.

갈등규정에는 공공갈등의 개념과 원칙 그리고 다양한 갈등관리기법이 제시되어 있다. 갈등영향분석과 참여적 의사결정 기법 그리고 갈등조정협의회의에 관한 규정이 있으며 이 같은 갈등관리기법에 관한 심의를 위해 각 중앙행정기관은 갈등관리심의위원회를 설치·운영하도록 규정하고 있다.

갈등관리 기법 가운데 소통·대안·합의형성과 가장 밀접히 관련되어 있는 기법은 참여적 의사결정 기법과 갈등조정 기법이다. 물론 갈등영향분석도 갈등을 사전

에 예방하거나 진행 중인 갈등을 분석해 갈등의 쟁점과 입장, 이해관계를 파악해 갈등의 발생가능성과 합의형성절차를 설계한다는 측면에서 소통·대안·합의형성과 관련이 있지만 이는 갈등에 대한 진단차원에서 이루어지는 것이고 실행되지 않은 것이기 때문에 소통·대안·합의형성의 요인을 파악하는 데에는 한계가 있다.

참여적 의사결정과 갈등조정 기법이 제대로 작동되기 위해서는 소통과 대안제시 그리고 합의형성이라는 절차를 거치기 마련이다. 본 연구에서는 참여적 의사결정과 갈등조정의 과정에서 필수적이라 할 수 있는 소통·대안·합의형성의 단계별로 어떠한 요소가 중요하게 작용하고 있는지에 관한 가설을 제시하고 2개의 사례분석을 통해 이를 검증한다.

참여적 의사결정과 갈등조정에 관한 이 같은 연구는 이 2개의 기법을 활용함에 있어서 시행착오를 줄이고 어떠한 측면에서 접근할 때 이 2개의 기법이 보다 효과적으로 작동할 수 있는지를 파악하는 데에 도움이 될 것으로 여긴다.

II. 선행연구와 논의의 틀

1. 선행연구

참여적 의사결정과 갈등조정에 대한 이론적 연구는 상당히 이루어졌지만 그 과정 및 사례분석을 다루는 연구는 많지 않다. 특히 참여적 의사결정과 갈등조정이 이루어지는 과정을 주요 단계별로 나누어 각 단계별 핵심요인을 탐색하는 연구는 많지 않다. 그렇지만 최근에 몇몇 시도는 이루어지고 있다.

박홍엽·홍성만 외(2007)는 갈등의 전개과정을 갈등생성 및 잠복기·갈등표면화기·갈등확대기·갈등완화기·갈등해소기로 나누어 분석하면서 갈등완화기와 갈등해소기에 이해당사자 간에 소통경로(communication channel)가 형성되고 다양한 유형의 협의가 시작되면서 대안이 제시되고 있음을 분석했다. 나아가 그러한 대안을 중심으로 협상이 진행되고 마침내 합의형성에 이르게 되는 과정을 사례분석을 통해 설명하고 있다. 특히 갈등완화기를 “공식·비공식 의사소통을 통해 이견의 조정가능성을 탐색하고, 이해관계자 간의 협의를 통해 다양한 대안을 탐색하고 대안별 채택가능성을 논의하는 단계”로 설명하고 있다는 점과 갈등해소기를 “이해당사자간에 협상을 통해 이견을 해소하고 합의를 이루는 과정”으로 설명하고 있어 소통·대안·합의형성의 단계를 구체적으로 적시해 설명하고 있다(박홍엽·홍성만 외, 2007: 126). 비록 갈등의 전개과정에서 소통·대안·합의형성의 단계를 설명하고 있지만 참여적 의사결정과 갈등조정에서 어떠한 요인을 중시해야 하는가를 파악하는 데에 도움이 된다.

지속가능발전위원회(2004)는 ‘참여적 갈등예방 프로세스’를 일종의 ‘정책 다이얼로그’(Policy Dialogue)로 정의하면서 “사회갈등이 예상되는 공공정책을 입안할 때

정부와 이해당사자들이 함께 모여 합의형성을 도모함으로써 갈등을 예방하고자 하는 것”으로 설명한다. 구체적으로는 참여적 갈등예방 프로세스를 “잠재적 이해당사자 판별 -> 이해당사자 참여 -> 합의절차 및 규칙 결정 -> 참여적 갈등예방 기법 활용 -> 합의도출”로 나타낸다고 설명한다(지속가능발전위원회, 2004: 197). 여기에서 “이해당사자들이 함께 모여”는 소통에 해당되고, “합의 도출”은 합의형성에 해당된다. 비록 대안창출 단계가 설명되어 있지 않지만 참여적 의사결정의 핵심요인으로 소통과 합의도출을 적시하고 있음에 주목할 만하다.

김동영·강영욱(2006)은 정부정책의 조정단계를 숙의 -> 조정(합의안) 도출로 설명하면서 숙의단계에서는 대안의 개발 및 객관적 기준의 설정 등 4가지 요인을 제시하고 있고, 조정(합의안) 도출 단계에서는 합의안의 결정과정을 다루고 있다(김동영·강영욱, 2006: 161). 숙의(deliberation)를 의사소통으로 볼 수 있으므로 사실상 소통->대안개발->합의안 도출의 단계에 따라 정부정책의 조정이 이루어짐을 설명하고 있다.

Beer(1997)는 조정(mediation)이 이루어지는 핵심 단계를 교환(exchange) -> 의제설정(setting the agenda) -> 합의 구축(building the agreement)으로 설명한다. 교환이란 주장과 토론을 통해 각 이해관계자들이 자신이 가장 중요하게 여기는 것을 상대방에게 알리고 또한 청취하는 것이고, 의제설정이란 이해관계자들이 어떤 쟁점의 의제에 합의를 이룰 것인가를 논의하는 것을 말하며, 합의 구축이란 다양한 대안의 검증을 통해 상호 만족하는 해결안을 도출해내는 것이라 설명한다(Beer, 1997: 5). ‘교환’ 단계에서는 사실상 소통이 가장 중시되고, 의제설정에서는 상호논의할 수 있는 쟁점을 결정하며, 합의도출에서 대안창출과 합의형성을 중시한다는 점에서 소통·대안·합의형성의 단계를 설명하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

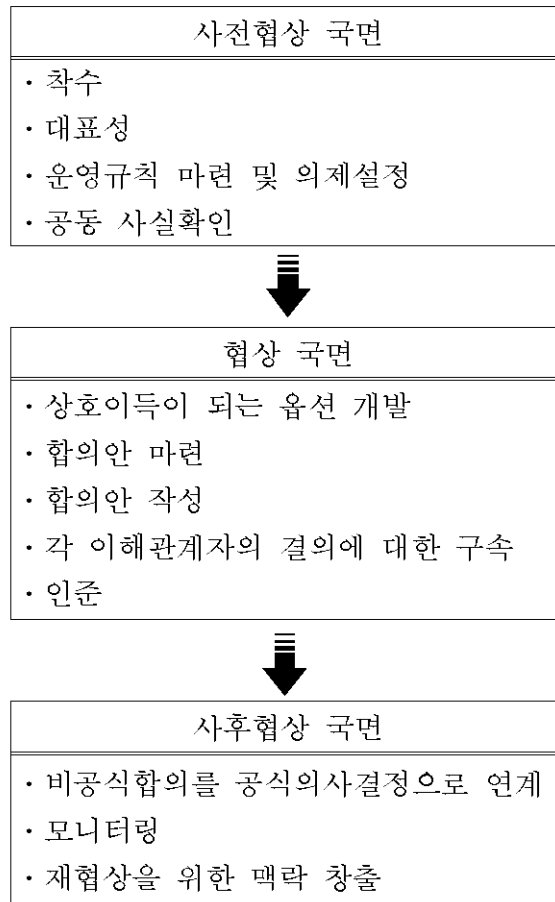
이상의 연구를 통해 참여적 의사결정과 갈등조정에 있어서 소통·대안·합의형성의 단계가 중요함을 파악할 수 있다. 물론 각 단계별로 중요한 요소들을 설명하는 것에는 차이가 있지만 갈등관리에 있어서 소통·대안·합의형성이 중요하다는 점에서는 동일한 시각을 갖고 있음을 알 수 있다.

2. 소통·대안·합의형성 단계에서의 주요 요소 선정

본 연구의 목적은 참여적 의사결정과 갈등조정의 핵심단계인 소통단계, 대안창출단계, 합의형성단계별로 중요한 요소들을 찾아내 사례분석을 통해 그러한 변수들의 타당성을 검증하는 것이다. 먼저 본 기존의 연구 문헌을 통해 각 단계별 주요 요소들을 살펴보면 다음과 같다.

Susskind & Cruikshank(1987)는 합의형성 과정(The Consensus-Building Process)을 사전협상 국면, 협상국면, 사후협상 국면으로 나누면서 각 국면에서의 주요 요소들을 다음과 같이 설명한다.

[그림 1] 합의형성 과정



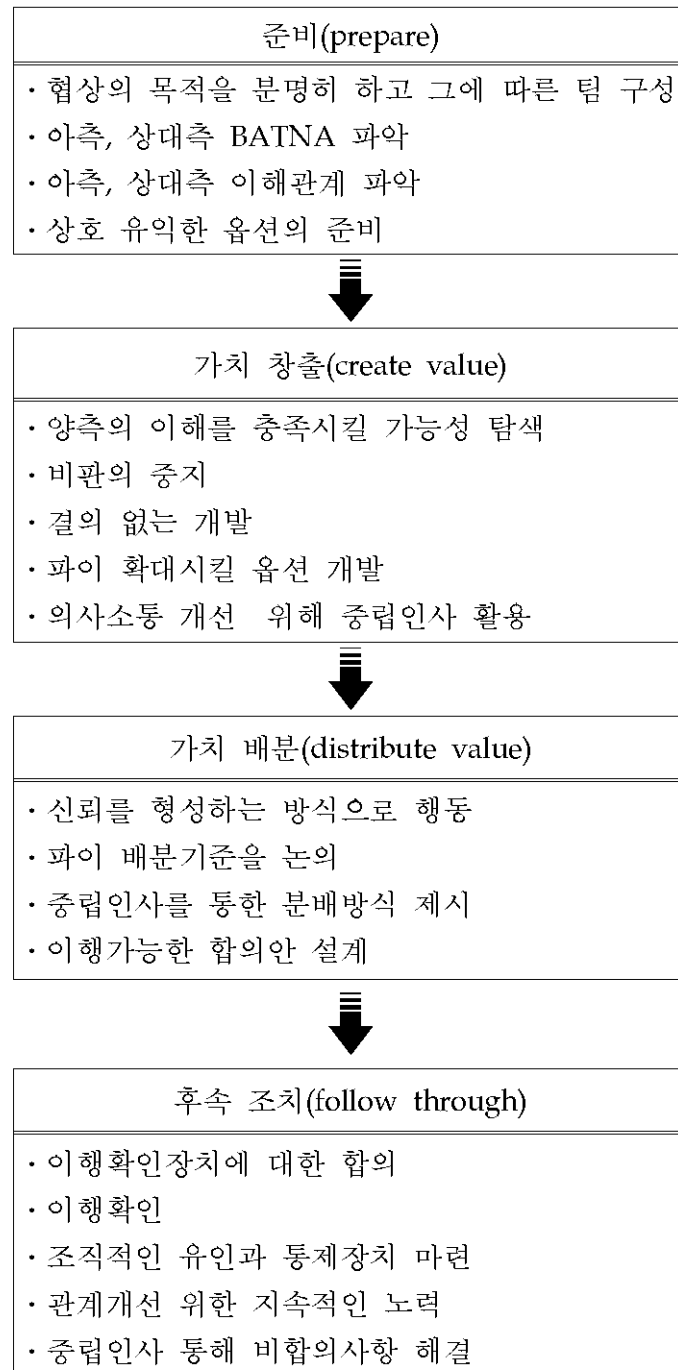
자료원: Susskind & Cruikshank, 1987: 95.

사전협상 국면에서는 대표성(representation), 운영규칙 마련 및 의제설정(drafting protocols and setting the agenda), 공동 사실확인(joint fact-finding) 등이 중요한 요소이고, 협상국면에서는 상호유익한 대안 개발(inventing options for mutual gains), 합의안의 마련(packaging agreement) 및 작성(producing a written agreement) 그리고 소속 집단으로부터 인준(ratification)이 중요한 요소이며, 사후협상 국면에서는 모니터링(monitoring)과 재협상을 위한 맥락 창출(creating a context for renegotiation)이 중요한 요소로 설명하고 있다.

Susskind, Levy & Thomas-Larmer(2000)는 환경갈등에 있어 상호이득 접근법을 4계로 설명한다. 1단계는 준비 단계로 주로 BATNA(Best Alternative To Negotiated Agreement) 파악과 옵션의 준비가 중요한 요소로 제시되고 있다. 2단계는 가치창출 단계로 주로 파이를 확대시킬 옵션의 개발과 의사소통을 위한 중립인사 활용 등이 중요한 요소로 제시되고 있다. 3단계는 가치배분 단계로 이행가능한 합의안 설

제가 중요한 요소로 제시됐다. 마지막 4단계에는 후속조치 단계로 주로 합의사항 이행이 중요한 요소로 제시됐다.

[그림 2] 협상에 있어 상호이득 접근법

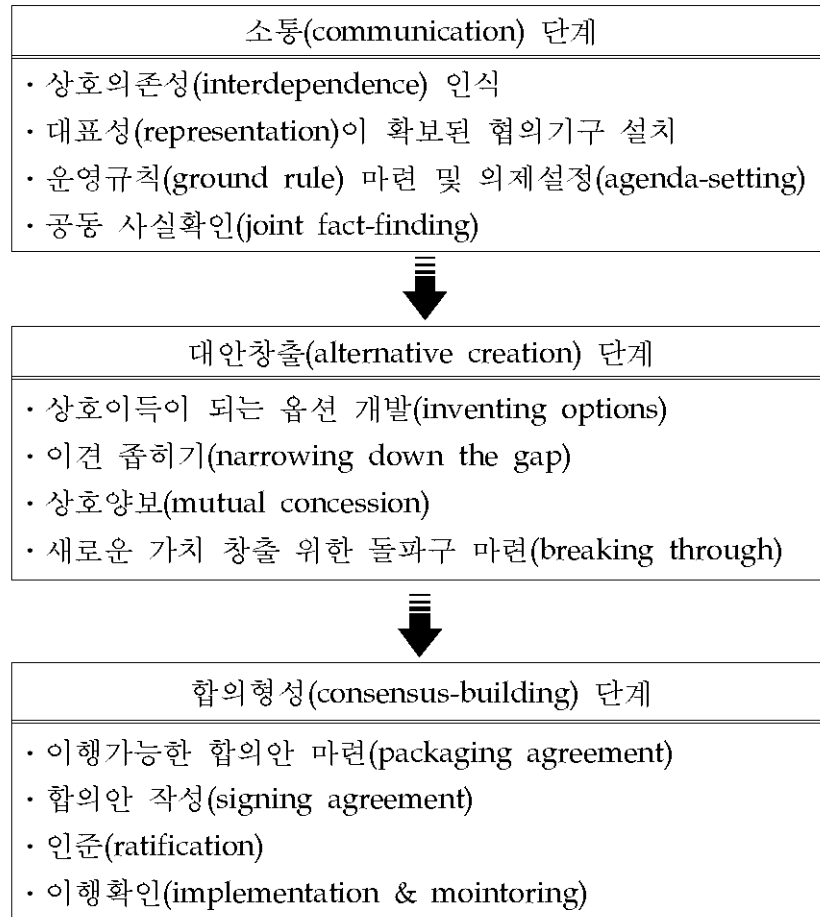


자료원: Susskind, Levy & Thomas-Larmer, 2000: 7.

이상의 논의를 종합해 본 연구에서는 소통·대안·합의형성 단계별 주요 요소를

다음과 같이 설정하고 사례분석을 통해 검증한다.

[그림 3] 소통·대안·합의형성 단계별 주요 요소



1) 소통단계

소통(communication)이란 자신이 원하는 것, 의도하는 것 그리고 쟁점에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 상대방에게 알려주는 것을 말한다(Lewick, Litters, Saunders & Minton, 1993: 237). 공공갈등을 둘러싼 이해당사자들이 갈등쟁점에 대해 어떻게 생각하고 무엇을 원하는지를 상대방에게 분명하게 전달하는 수단이 소통이다. 소통에서 중요한 것은 송신자(sender)와 수신자(receiver)가 분명하게 메시지를 전달하고 받아들이는 것이 중요할 뿐만 아니라 전달과정에서 메시지가 왜곡(distortion)되거나 소음(noise)에 의해 변질되지 않도록 세심한 주의가 필요하다.

갈등예방 및 해결을 위한 소통단계에 있어서 가장 중요한 점은 정부를 포함해 상호간에 갈등을 빚는 이해당사자들이 갈등을 무릅쓰고 혼자의 힘으로 얻는 이득보다는 상호간의 협의를 통해 갈등을 원만하게 해결함으로써 얻는 공동의 이득이 보

다 크다는 점을 인식하고서 협의의 필요성을 느끼는 것인데 이것이 바로 상호의존성(interdependence)의 확인이다(Lax & Sebenius, 1986: 7). 만일에 핵심 이해당사자 가운데 어느 한쪽이 상호의존성을 확인하지 못하고 협의에 응하지 않을 경우에는 협의를 통해 더 큰 이득이 있을 수 있다는 확신을 갖도록 지속적인 설득이 필요하다.

상호의존적인 이해당사자들이 협의의 필요성에 공감하고 다양한 형태의 협의를 진행하고자 할 경우에는 협의기구를 구성하는 것이 필요한데 이 경우 가장 중요한 것은 협의에 참여하는 당사자들이 소속집단의 대표성을 갖고 있어야 하고 협의기구 구성시 주요한 이해관계자가 반드시 포함되어야 한다는 점이다. 물론 핵심적인 이해관계자가 협의기구 참여에 응하지 않을 경우에는 '상호의존성'의 원리에 따라 협의에 의한 공동이득이 개별이득보다 크다는 점을 설득시키는 데에 주력해야 한다.

협의기구가 제대로 작동되기 위해서는 회의개최, 회의진행방식, 의안가결요건 등에 관한 운영규칙이 마련되어야 하고 그러한 운영규칙에 의해 의제설정이 정당하게 이루어지는 것이 필요하다.

핵심이해당사자들이 모인 협의기구에서는 무엇보다도 먼저 공동으로 사실을 확인하는 것이 필요하다. 공동 사실확인 은 정확한 정보에 근거를 둔 의사소통을 가능하게 하기 위한 최소한의 필요조건이기 때문에 소통단계에서의 주요 요소라 할 수 있다.

2) 대안창출 단계

대안창출이란 일정한 브레인스토밍(brainstorming) 과정을 거친 후 이해당사자들이 고려할 수 있는 새로운 대안을 제시하는 것으로 협의를 이루기 위한 기초가 된다(Susskind, Levy & Thomas-Larmer, 2000: 11). 일정한 의사소통이 이루어진 후에는 협의기구 내에서 갈등해결을 위한 다양한 대안을 개발하고 제시된 대안을 중심으로 지속적인 협상이 이루어지는 것이 중요하다. 협의기구 운영이 생산적이기 위해서는 인내심을 가지고 협의에 임하는 것과 함께 부단히 갈등쟁점을 해결할 수 있는 대안을 제시하고 제시된 대안이 어느 정도의 타당성과 수용성을 갖는지를 이해당사자간에 토의를 통해 논의하는 것이 필요하다.

갈등예방 및 해결을 위한 대안창출 단계에서는 제로섬 입장에서 하나의 대안만을 고수하고 상대방의 양보만을 주장할 것이 아니라 넌제로섬 입장에서 상호이득이 되는 옵션을 복수로 개발해 순차적으로 제시하면서 상대방의 양보를 유도해 내는 것이 필요하다.

제시된 대안 간에도 이견이 클 경우에는 어떻게 이견의 차이를 좁힐 것인가에 초점을 맞추어 진지한 대화를 진행하는 것과 함께 결국은 일방의 양보가 아닌 상호 양보 속에서 타협점을 모색하는 것이 필요하다.

다양한 대안이 제시된 이후에는 새로운 가치를 창출하기 위해 기존의 이익구조

의 변경하고 그 안에서 공동의 이익창출과 함께 개별이익도 확보되는 새로운 틀을 마련할 수 있을 때에 갈등은 해결국면으로 접어들게 된다.

3) 합의형성 단계

합의(consensus)란 서로 다른 이해당사자들이 모두 동의하는 것을 말한다는 적극적인 의미를 갖고 있기도 하지만 모든 이해당사자가 결정을 수용하거나 참아내는 것을 말한다는 소극적인 의미로 이해되기도 한다(Kestner & Ray, 2002: 190). 합의형성이란 합의가 이루어지기까지 투입되는 모든 과정과 노력을 일컫는 것으로 구체적으로는 갈등쟁점의 공동해결안에 동의한다는 의미를 담고 있다.

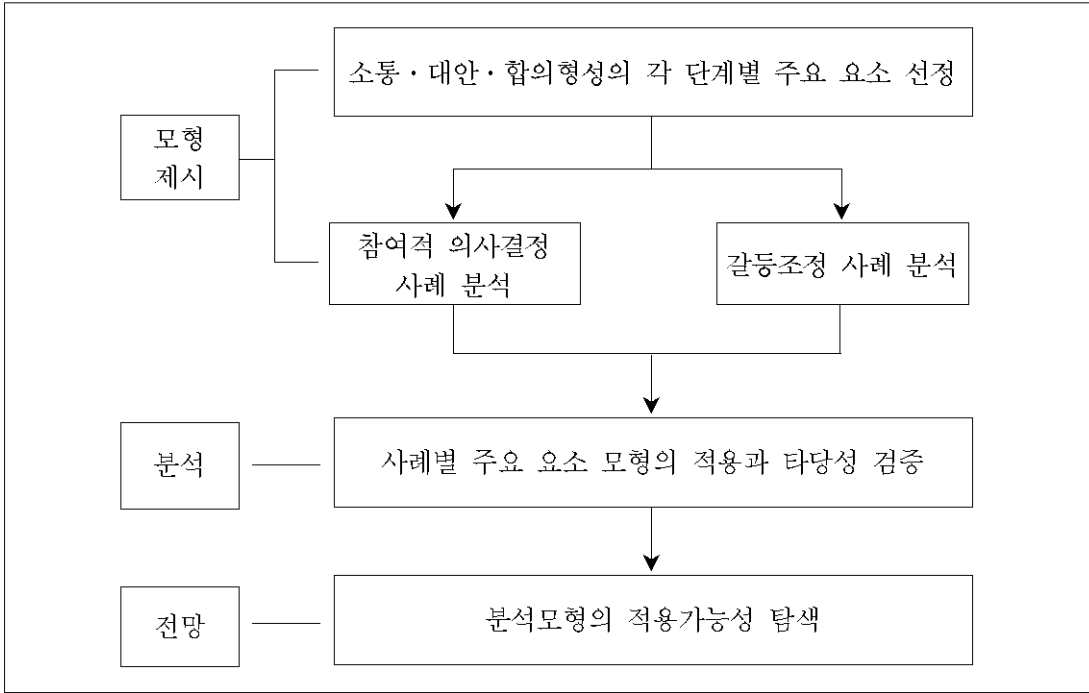
합의형성 국면에서는 무엇보다도 먼저 다수의 이해관계자와 복수의 쟁점들을 포함하는 잠정적인 합의안을 마련하는 것이 필요하고, 잠정 합의안에 대해 의견수렴을 한 후에는 합의안에 서명하게 된다. 서명된 합의안은 소속 집단으로부터의 인준을 거친 후에 이행과정으로 들어가게 되는데 만일 협의기구에 참여했던 대표자가 소속집단으로부터 대표성을 인정받지 못하는 경우에는 합의안이 갈등해결안으로서의 효과를 발휘하지 못하는 경우도 있다.

이행확인 및 모니터링 과정에서는 합의안에서 언급되지 못한 사안이 발생했을 때에 어떻게 해결할 것인가에 관한 내용도 함께 언급되는 것이 일반적이다.

3. 논의의 틀

본 연구는 다음과 같은 논의의 틀을 가지고 진행된다.

[그림 4] 소통·대안·합의형성에 입각한 공공갈등관리모형 연구의 논의의 틀



기존의 문헌조사를 통해 참여적 의사결정과 갈등조정에서는 소통·대안·합의형성의 과정을 거쳐 갈등예방 및 해결이 이루어지고 있다는 점을 살펴보았고, 나아가 소통·대안·합의형성의 각 단계에 있어서 어느 요소가 중요한지를 살펴보았다.

이 같은 내용을 바탕으로 본 연구는 먼저 갈등예방에 관한 참여적 의사결정 사례와 갈등해결을 위한 갈등조정 사례를 파악해 본 후 위에서 제시된 소통·대안·합의형성 단계별로 주요 요소 모형을 적용해 분석모형의 적정성과 타당성을 검토한다. 그 후 분석모형의 적용가능성을 살펴본다.

III. 참여적 의사결정 사례와 갈등조정 사례의 분석

1. 2개 사례의 선정 배경

본 연구에서 2개의 사례를 선정해 분석하는 이유는 소통·대안·합의형성에 입각한 공공갈등관리모형이 갈등예방 뿐만 아니라 갈등해결에도 활용될 수 있는지 여부를 검토해보기 위함이다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에서는 정부가 정책결정을 하지 않아 아직은 갈등이 발생하지 않은 사안의 갈등예방을 위해서는 참여적 의사결정을, 이미 정부가 정책결정을 내린 후에 발생한 갈등사안에 대해서는 갈등조정협의회를 활용할 것을 규정하고 있다. 따라서 본 연구에서도 갈등의 사전예방을 위한 참여적 의사결정 사례로 ‘울산-포항 복선화 사업 효문공단구간 갈등 사례’를 분석하고, 갈등이 이미 발생해 갈등조정이 필요했던 사례로 ‘국군기무사 과천 이전 관련 갈등 사례’를 분석한다.

2. 울산-포항 복선화 사업 효문공단구간 갈등사례의 분석¹⁾

1) 갈등의 발생 배경과 개요

울산~포항간 복선화사업 추진과정에서 철도노선 결정을 놓고 울산북구 연암3통의 일부 지역주민이 기존 노선의 변경 또는 이주대책을 요구하고, 효문국가공단에 입주해 있는 기업체들이 새로운 노선에 대해 적극적으로 반대하며 발생했던 갈등이다. 갈등의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 철도노선의 변경 요구

1) 갈등의 발생배경과 개요, 갈등의 쟁점과 이해관계 파악 부분은 박홍엽·홍성만 외, 2007: 119-165 참조.

건설교통부의 울산-포항 간 복선화 사업 추진 과정에서 울산광역시 및 울산북구청은 울산북구 연암3통 통과구간이 도심을 관통해 도시를 양분하고 있기 때문에 철도노선을 재조정해줄 것을 강력히 요구했다. 이에 따라 건설교통부와 한국철도시설공단은 연암3통 마을을 우회하되 인접해 있는 효문국가공단을 통과할 수밖에 없다는 대안을 제시한다. 그러자 이번에는 효문국가공단에 입주해 있는 업체들이 철도소음과 진동으로 인해 제품생산을 제대로 할 수 없으므로 기존 노선을 복선화하거나 연암천변으로 우회해줄 것을 요청하는 민원을 산업자원부를 통해 제출했다. 이에 대해 건설교통부는 공단통과 구간에 한해 고가로 건설하겠다는 수정제안을 제시했지만 이 또한 제품생산에 좋지 않은 영향을 미칠 것으로 판단한 공단입주업체들은 지역상공회의소를 동원해 철도노선의 재조정을 강력히 요청했다.

연암3통 마을 주민 또한 우회노선이 마을에서 불과 22m 밖에 떨어져 있지 않아 철도이설에 따른 편익이 발생하지 않으므로 이전대책을 요구하지만 건교부는 이전대책마련요구는 수용불가임을 천명하면서 효문국가공단 통과구간에 대해 고가로 설치하되 철도진동 및 소음을 최소화 할 수 있는 대책을 마련하겠다는 입장을 밝힌다.

(2) 이해관계자 간의 팽팽한 대립

건교부는 울산광역시의 요청에 따라 효문역 이후 도심을 가로지르는 노선을 우회노선으로 변경해야 한다는 점에 대해서는 불가피하다는 입장을 견지했던 반면 노선변경을 요구했던 마을 주민들은 당초의 요구를 벗어나 이주대책 마련을 강력하게 요청한다. 연암3통 통과노선을 우회시키면서 철도가 놓이게 된 효문국가공단 측은 공단통과구간의 지하화 또는 우회화를 요구하고 여의치 않을 경우 원래 구간을 복선화할 것을 요구한다. 이 같은 요구에 대해 울산광역시는 연암3통 주민과 공단 측의 입주기업 사이에서 갈등을 겪게 되고 결국 연암3통 통과구간을 이설하되 공단통과가 불가피하다면 고가화를 해야 한다는 주장을 하게 된다. 이해관계자 간의 서로 다른 계산으로 인해 철도노선 결정을 둘러싼 갈등은 복잡하게 얽혀져 가게 된다.

2) 갈등의 쟁점과 이해관계 파악

(1) 핵심 쟁점과 이해관계

가장 큰 쟁점은 기존 철도노선의 변경에 따른 효문공단 통과구간의 고가화 여부이다. 연암3통 주민과 울산광역시는 기존 노선을 반드시 변경해야 한다는 입장인 반면 효문공단 기업들은 노선변경에 반대하는 입장이다. 건교부는 울산광역시의 요청을 받아들여 노선을 변경해 복선화 하되 효문공단 통과구간은 고가화로 처리함으로써 생산에 미치는 영향을 최소화 할 수 있다는 입장이다.

[표 1] 갈등의 핵심 쟁점 및 이해관계 파악

쟁점	기존의 연암3통 철도노선을 효문공단 고가노선으로 변경		
주요 이해관계자	건교부	효문공단	주민
입장	· 효문공단 고가화가 가장 현실적 대안.	· 기존 노선을 복선화 하거나 새로운 노선의 지하화 또는 우회화를 요구.	· 새로운 노선도 별로 많이 옮겨지지 않으므로 이주대책 마련 요구.
이해관계	· 민원발생을 줄이고 노선결정에 있어 기술적 타당성 중시.	· 생산차질 방지 · 지가하락 방지	· 지역발전 가속화 · 재산권행사 제약 제거
동조세력	· 철도시설공단	· 산업자원부, 울산광역시	· 울산광역시, 울산북구청, 울산북구의회,

(2) 주요 쟁점

연암3통 주민들은 철도노선을 변경해도 거주지역과 20여m 밖에 떨어지지 않아 별로 실익이 없으므로 아예 이주대책을 마련해달라는 입장으로 전환했고 건교부는 이에 대해 수용불가라는 입장을 밝혔다. 또한 효문공단 입주기업들이 고가화를 해도 철도소음과 진동으로 인해 생산력이 저하될 것이라고 주장하는 반면 건교부와 철도시설공단 측은 어느 정도는 방지할 수 있다는 입장이다.

[표 2] 주요 갈등 쟁점에 따른 입장

쟁점	주민 / 효문공단	건교부(철도시설공단)
지역주민 이주대책 문제	· 노선변경을 해도 지리적으로 너무 가까우니 아예 이주대책을 마련해달라.	· 노선변경을 했으니 추가 이주대책 마련요구는 수용불가.
소음·진동에 따른 기업체의 산업 활동 지장문제	· 고가화를 해도 철도진동과 소음은 피할 수 없어 생산에 차질우려.	· 고가화를 하고 방진, 방음 대책을 마련하면 영향 최소화 가능.

(3) 갈등의 주요 이해관계자의 입장과 역할

철도노선이 어떻게 결정되느냐에 따라 이해관계자의 입장이 달라지고 그에 따라 취하게 될 행동과 역할도 달라질 수밖에 없다.

[표 3] 철도노선 변경에 따른 이해관계자의 입장과 역할

이해관계자	입장	이유	역할
연암3통주민	이주대책	고가구조물로 설계되어도 마을과 22m에 불과하여 여전히 소음·진동 등의 환경 피해가 예상되므로 이주대책을 요구.	변경노선도 만족스럽지 않으므로 이주대책 마련을 지속적으로 요구.
효문국가공단 입주업체	설계변경	소음과 진동으로 인해 미세기계의 불량제품 생산과 자산가치 감소, 근로조건 악화, 공사기간 중 생산피해 등을 우려하며 설계변경을 요구하는 입장.	산자부, 지역상공회의소 등과 연합해 지속적인 압력행사.
건설교통부/철도시설공단	고가통과	집단민원 및 기술적 타당성을 고려할 때 효문공단 고가통과가 바람직하다는 입장.	연암천 우회노선이 기술적으로 타당치 않고 또 다른 반발도 예상되므로 고가화를 지속적으로 설득.
울산광역시/북구청	고가통과와 공장피해 최소화	효문국가공단 고가통과 안을 추진하되 공장피해에 대한 세부협의를 필요하다는 입장.	고가통과가 불가피 할 경우 방진 방음대책을 촉구하되 나아가 대체부지 마련도 계획.
산업자원부/울산상공회의소	우회선로	울산·미포국가산업단지의 생산력 저하를 우려하여 우회선로를 주장하는 입장.	효문공단의 청원을 받아들여 건교부와 울산광역시 시에 민원제기.

3) 소통·대안창출·합의형성 단계를 통한 갈등예방

(1) 소통단계

가. 갈등조정회의의 구성

울산-포항 복선화사업 효문공단구간 철도노선을 놓고 갈등이 계속되자 건교부는 갈등조정회의를 제안했고 산자부, 효문공단 입주업체, 울산광역시, 지역주민은 이를 받아들여 갈등조정회의가 구성됐다.²⁾

갈등조정회의를 구성하기 위해 사전회의가 열렸고 회의 결과 조정대표자 8인, 참관인 7인으로 구성한다는 결정이 이루어졌다. 조정대표자는 건교부 1인, 철도시설공단 1인, 산자부 1인, 효문공단 입주업체 3인, 울산광역시 1인, 지역주민 1인으로 구

2) 협의기구의 명칭이 갈등조정회의이지만 실제로는 건교부와 철도시설공단이 노선을 결정하기 이전에 갈등예방을 위한 협의기구를 구성해 운영한 것이기 때문에 실제로는 참여적 의사결정 성격이 강하다고 볼 수 있다.

성됐다.

[표 4] 조정대표자 및 참관인 선정

이해당사자	조정대표자		참관인	
	성명	직위	성명	직위
건교부	○○○	일반철도과장	○○○	사무관
철도시설공단	○○○	토목설계1처장	○○○	토목설계2부장
산자부	○○○	지역투자입지담당관	○○○	사무관
입주업체*	○○○ ○○○ ○○○	한일이화(주) 대표이사 강남기계(주) 대표 덕산하이메탈(주) 대표	2인	사후선출
울산시	○○○	교통기획과장	○○○	사무관
지역주민	○○○	울산북구의원	○○○	효문연암발전위

나. 조정회의 운영규칙 마련

사전 갈등조정회의에서 조정회의 운영규칙이 가결됐고 회의운영방안이 논의됐다. 아울러 조정회의에서 논하게 될 의제에 대해서도 논의가 이루어졌고 향후 조정회의의 운영계획 및 회의시기와 회의장소 등에 대해서도 토의가 이루어졌다.

[표 5] 조정회의 규칙의 주요내용

- 조정회의 목적, 관련 당사자, 대표자 및 참관인, 운영, 비밀유지 및 준수사항, 진행방식, 기록과 개최주기 및 운영시한, 협의절차, 합의문작성 등을 정하고 각자 서명함
- 참여자: 조정대표자는 당사자의 의견과 입장을 대변, 참관인은 대표자의 동의하에 발언을 하거나 대표자를 지원
- 비밀유지: 투명, 공정하게 회의 진행하되 비공개를 원칙으로 하며 참여자는 비밀유지 의무
- 준수사항: 상호간 예의와 존중, 인신공격적 발언이나 욕설금지, 조정자의 회의진행방해 금지, 비신사적 행위 금지, 언론공개 금지
- 진행방식: 발언기회의 동등, 소회의체의 구성, 녹음과 기록
- 합의 사항의 최종결정은 조정 대표단의 만장일치를 원칙, 다만 대표자나 대리인이 참여하지 않은 경우에는 당해합의사항에 동의한 것으로 간주.

(2) 대안 창출 단계

가. 다양한 옵션의 개발

건교부와 철도시설공단은 갈등조정회의에서 최종 합의를 이루기 이전에 관계기관 합동회의를 개최해 당초 고가설계안 이외의 대안을 놓고 협의하는 등 이견을 좁

히려고 노력했다. 최종 고가통과안이 유력해지자 대체부지를 마련해 이주를 원하는 기업들에게 이주할 수 있도록 하자는 논의도 있었다. 관계기관 합동회의에는 건교부, 철도시설공단, 울산광역시, 울산북구청, 울산상공회의소, 효문공단 입주기업대표 등이 참여했고 회의는 2차례 개최됐다.

제1차 관계기관합동회의에서 한국철도시설공단은 당초 기본설계안 이외의 4개의 대안을 제시했다.

[표 6] 철도시설공단이 제시한 추가 대안

당초안	효문공단 고가통과 (공장통과로 사업추진 어려움 예상)
대안 1	효문공단 지하통과 (지장물 통과관련 기술적 불가)
대안 2	연암천쪽 우회통과 (또 다른 공장 저촉, 선형불량 R=800)
대안 3	기존선 활용 복선화 (지역주민 반대 및 집단민원 발생우려)
대안 4	기존선 이설 복선화 (관계기관 및 지역주민 협조 필요)

산자부, 울산상공회의소, 한국산업단지공단 울산추진단은 기업체의 피해를 최소화하는 대안4를 선호했고, 울산광역시와 울산북구청은 기존선 노선추진은 지역주민의 피해 및 도시미관 측면에서 수용하기 어려우므로 대안2를 선호했으며, 건교부는 기업체와 지역주민의 피해가 서로 상충하므로 절충점이 필요하며, 당초안도 배제할 수 없다는 입장을 제시했다. 결국 추가회의를 열어 당초안, 대안2, 대안4에 대해 논의하기로 했다.

나. 이견 좁히기

제2차 관계기관 합동회의에서는 1차 회의결과를 토대로 한 3가지 대안을 놓고 논의가 계속됐다.

[표 7] 대안 수의 감소

당초안	효문공단 고가통과	공장통과(저촉6개소, 근접5개소), 소음 및 진동영향은 저감 가능
대안 2	연암천쪽 우회통과	또 다른 공장통과(저촉 4개소, 근접 4개소)
대안 4	울산공항 인접노선	도심주거지역 저촉 및 근접통과, 진장유통단지 저촉

건교부는 울산공항 인접노선은 집단민원 발생우려로 사업시행성이 저하되고, 연암천 쪽 우회노선은 상대민원으로 사업추진이 곤란하고 건설기준에 위배되므로 효문공단 고가통과(기본계획고시, 2004.7)가 바람직하다고 주장했다. 울산광역시와 북구청은 울산공항 인접노선은 의견수렴결과 바람직하지 않고, 연암천 쪽 우회통과도 모듈화단지 저촉 등의 문제가 있다고 판단하여, 효문공단 고가통과안을 추진

하되 공장피해에 대한 세부협의를 필요하다고 주장했다. 산자부와 울산상공회의소, 한국산업단지공단 울산추진단도 효문공단 통과노선에 대한 관련업체 의견수렴 및 세부협의를 필요하다고 주장했다. 회의 결과, 당초안인 고가통과를 기본으로 하되 공장피해 최소화 방안을 강구하기로 했다.

5) 합의형성 단계

가. 이행가능한 합의안 마련

3차례의 갈등조정회의를 거쳐 변경노선에 대한 최종 결정이 내려졌다. 1차 갈등조정회의에서는 기존선 확장 또는 지하화, 연암천 우회 등에 대하여 기술적인 문제와 기본계획노선 통과시 진동저감에 대한 기술적 방지대책에 대해 토의가 이루어졌으며, 철도시설공단에서 해당업체를 방문하여 기술적인 문제에 대하여 설명하기로 했다. 2차 갈등조정회의에서는 효문공단 동측에 위치한 연암천변쪽으로 우회하는 방안에 대하여 기술,설계상 가능성 여부 등을 종합검토 후 3차 조정 회의(10월)에서 결론을 내기로 하였다.

나. 합의안 작성

3차 갈등조정회의에서는 연암천 우회노선으로 최종 합의가 이루어졌다.

[표 8] 울산-포항 복선화사업 노선에 대한 최종합의문의 주요 내용

- | |
|---|
| <p>(i) 효문공단을 고가통과하는 노선(4개 대안)과 연암천으로 우회하는 노선 (2개 대안)에 대한 기술적, 경제적 타당성과 갈등 및 업체의 피해 등을 비교 검토</p> <ul style="list-style-type: none"> - 산업배면도로 환호문화재 보존결정에 따른 연암IC 계획 변경으로 인하여 현 계획 철도 노선 축 조정 필요에 따른 설계 대안 검토. <ul style="list-style-type: none"> ① 연암IC 노선축 조정(안), ② 연암IC 고가통과(안), ③ 연암IC 하부통과(안), ④ 연암IC 변경(안) 등 4개 대안 - 연암천 우회 노선은 공장저촉을 최소화하는 연암천 노선과 철도선형 이 R= 1,200 이상이 가능한 노선 등 대안 검토 <ul style="list-style-type: none"> ① 연암천 통과노선(R= 800), ② 연암천 통과 및 철도거설준 만족 (R=1,200) <p>(ii) 입주업체 및 주민과의 갈등의 문제와 기술상의 문제점 등에서 연암천 우회 노선이 상대적으로 유리하여 조정회의에서 이 노선으로 선정하여 제안함.</p> <p>(iii) 연암천변 우회노선 선정에 따라 교각설치 시 공단계획도로 폐지 또는 변경과 모듈화 단지 계획 변경 등 산업자원부와 울산광역시와 관련된 후속 조치는 관계기관에서 적극 지원하여 처리.</p> <p>(iv) 조정합의문을 작성후 조정대표자의 서명 각1부씩 보관.</p> |
|---|

2. 국군기무사 과천 이전 갈등사례의 분석³⁾

1) 갈등의 발생 배경과 개요

2002년 4월 4일 국방부가 서울 종로구 소격동에 위치한 국군기무사령부(이하 기무사)를 경기도 과천시 주암동 지역으로 이전하겠다는 계획을 발표했던 것을 계기로 과천시장을 비롯한 과천시의회, 시민단체, 지역주민 등이 기무사의 과천 이전(일부는 과천 이전에 반대는 않되 주암동으로의 이전)을 반대하며 발생한 갈등이다.

(1) 기무사 이전결정의 배경

현재 기무사가 사용하고 있는 건물은 1913년에 세워진 것으로 1996년 건물안전진단 결과 '불가'판정을 받았으며 현재의 건물면적이 8,000여 평에 불과해 매우 협소하기 때문에 현 위치 재건축 또는 이전이 불가피하다는 결론을 내렸다. 이미 1992년 대통령선거에서 김영삼 후보는 대선공약으로 기무사 이전을 약속한 바 있고 1993년 4월에 교외로 이전할 것을 발표하였기 때문에 이전 결정은 보다 쉽게 내려질 수 있었다. 아울러 현재의 기무사 자리에 경복궁과 연계한 문화예술 벨트 조성에 적합한 건물을 지어야 한다는 문화예술계의 건의까지 있었기 때문에 현 위치 재건축 계획은 받아들여지지 않았고 '이전'으로 결정 났다.

최초 이전 후보지로 서초구 내곡동이 적합하다는 결정이 내려졌으나 정보기관의 단지화가 불합리하다는 일부 의견에 따라 NSC 토의를 거쳐 위치를 변경하게 되었고, 그 결과 기무사가 청와대와 근거리에 있어야 하고 국정원 등 국가정보기관과의 협조가 중요하다는 판단 하에 과천시 주암동이 적합하다는 최종 결론을 내렸다.

(2) 과천시의 반대 이유

과천시는 기무사가 과천시에 위치해야 한다는 논리에는 반대하지 않지만 지역개발을 이유로 주암동으로의 이전은 안 된다는 입장을 내세웠다. 특히 서울대공원, 경마장, 현대미술관과 연계해 향후 디즈니랜드와 같은 대형 테마파크를 조성하려는 계획이 수포로 돌아가기 때문에 주암동 지역이 아닌 다른 지역으로 이전할 것을 요구하며 대안 부지를 제시했다.

또한 기무사가 이전할 경우 주암동에 있는 청계산 옥녀봉 일대의 자연생태계가 훼손될 수 있으며 무엇보다 30년 동안 그린벨트로 묶여 재산권 행사를 못했던 지역에 군기관이 이전할 경우 추가로 군사시설보호구역을 지정할 것이고 그 결과 지하하락 등으로 재산상의 손실이 예상되고 나아가 재산권 행사도 하지 못할 것이라는 우려가 제기됐다.

아울러 현재도 주암동 일대의 교통체증이 극심한 데 대규모 군기관이 들어설 경

3) 갈등의 발생배경과 개요, 갈등의 쟁점과 이해관계 파악 부분은 박진·채종현 외, 2007: 273-307 참조.

우 교통 혼잡은 더욱 심해질 것이라는 우려도 기무사 이전 반대를 주장하는 배경 원인으로 작용했다.

2) 갈등의 쟁점과 이해관계 파악

(1) 핵심 쟁점

가장 큰 갈등쟁점은 기무사의 과천시 주암동으로의 이전 여부이다. 대표적인 이해관계자로는 적극적으로 이전을 추진하고자 하는 기무사와 적극적으로 반대 활동을 과천시장과 공대위가 있다. 과천시장과 공대위는 입장에 있어서는 약간의 차이가 있지만 지역발전이라는 공통의 이해관계가 있다. 찬성 입장과 반대 입장 모두 동조세력의 확대를 통해 각자의 입장을 관철시키려는 노력을 똑같이 경주하였다.

[표 9] 갈등의 쟁점 및 이해관계 파악

쟁점	기무사의 과천시 주암동으로의 이전		
주요 이해관계자	기무사	과천시장	공대위
입장	· 과천시 주암동으로의 이전은 불가피	· 주암동이 아닌 과천시 내 다른 지역으로 이전	· 과천시로의 이전 반대
이해관계	· 정보업무의 효율적 추진(청와대/국정원과의 지리적 관계)	· 선거공약 이행 · 발전적인 토지이용	· 지역발전 장애 우려 · 재산권행사 제약 우려
동조세력	· 국방부, 건교부, 경기도, 이전에 찬성하는 일부 주민 및 사회단체	· 과천시의회, 공대위, 이전에 반대하는 주민 및 단체	· 과천시장, 국회의원, 과천시의회

2) 주요 쟁점

기무사와 과천시 간에 기무사 과천시 주암동 이전을 둘러싸고 주장한 찬성과 반대의 논리는 다음과 같다. 주요 쟁점은 대규모 자연환경 훼손 여부와 이전부지 면적의 과다 여부, 군사령부 이전으로 인한 규제 강화 그리고 문화관광벨트 조성사업 등 지역발전의 장애 여부이다.

[표 10] 기무사 과천시 주암동 이전을 둘러싼 주요 쟁점

쟁점	이전반대 측 주장	이전찬성 측 주장
대규모 자연환경	· 주암동의 청계산 일대는 수목이	· 시설물을 자연녹지 1-3급(전·답)

훼손 여부	울창한 그린벨트지역. · 청계산 옥녀봉의 수림과 체육공원 훼손.	에 주로 설치하도록 설계하여 환경 훼손 최소화. · 훈련장 시설 11.4만평의 사용계획 취소· 개방.
부지면적 과다	· 22.7만평은 현 부지 8,000여 평에 비해 너무 과다. · 기무사 복지타운 건설.	· (초기)국방시설· 설계기준에 따라 면적을 산정했으며, 시설물, 훈련장, 기타 공간 부지로 구성되어 있음. · (중기)훈련장 면적인 11.4만 평을 개방. · (후기)최소필요 면적 6.2만평으로 축소.
규제강화 및 재산권 행사 제한 여부	· 군기관 이전시 추가로 군사시설보호구역 지정으로 재산권 행사에 제약을 받게 될 것임.	· 법적, 사실적 근거가 없고 추가지정계획 없음.
수도문화관광벨트 조성에 장애 여부	· 기무사의 주암동 이전시 서울대공원, 경마장, 현대미술관 등과 연계한 수도권문화벨트 조성에 장애.	· 이전 지역은 개발제한구역, 군사시설보호구역, 일부 도시공원부지로 지정되어 있어 타 시설 입지가 제한된 지역임.
지역발전 저해 여부	· 장기적인 지역발전 계획 무산.	· 기무사 근무자의 지역 내 지출로 지역경제 활성화에 유리.
주변도로 교통체증 여부	· 이전 부지 주변의 교통체증 이 증가할 것이므로 군사도로 개설 필요.	· 교통영향평가 결과 교통체증이 미미한 것으로 나와 군사도로 개설 불필요.
G/B 심의 통과 이전 부지매입	· 불법.	· 국방· 군사시설에 관한 법률에 의거 국방부장관의 사업실시계획 승인으로 G/B 심의통과 이전에 부지매입 가능.
대안으로 제시된 지역(2군데)	· 남태령(수방사) 공병대대. · 갈현동 밤나무 단지.	· 남태령 부지는 너무 협소. · 갈현동 지역은 사업승인불가
주민의견수렴 없이 추진 여부	· 주민설명회나 공청회 없이 일방적으로 이전사업 추진.	· 2002년 4월 4일 이전 계획 발표 전에 10회에 걸친 설명회 실시. · 2002년 4월 과천시장과 협의 · 2002년 6월 28일 공동설명회가 주민반대로 무산.
SK 대형 저유소와 인접	· 유사시 적공격에 노출되어 대량 인명피해 발생 우려.	· 대공방어망이 기 구축되어 있고 유사시에 보강되며, 피격시 저유벽 설치 등 2중 안전장치로 피해 최소화 가능.

(3) 갈등의 주요 이해관계자의 입장과 역할

갈등의 주요 이해관계자인 국방부와 기무사, 과천시장, 과천시의회, 공대위(기무사 과천 이전 반대 공동대책위원회), 그리고 건교부와 경기도를 중심으로 살펴본다.

[표 11] 기무사 과천 이전 관련 주요 이해관계자의 입장과 역할

주요 이해관계자	입장	이유	역할
기무사 (국방부)	찬성	· 청와대와 근거리에 위치, 국정원과의 업무협조 등 국방정보업무의 효율적 수행을 위해 과천시 주암동으로의 이전이 불가피. · 과천시가 제시한 남태령 부지와 갈현동 지역은 부지협소와 사업승인 불가로 이전 불가능. · 수도권에 산재한 수송부대, 경호부대 등의 통합이전을 위해 최소 6.2만평이 필요.	· 과천시장, 과천시의회, 공대위, 시민단체, 지역주민 등과의 면담, 사업설명, 주민설명회 등을 통해 주암동으로의 이전 불가피성과 통합이전을 위해 최소 면적 6.2만평이 필요함을 설명. · 양로원, 선교원, 경로당, 노인회관 등을 위로방문하고 이전 필요성 홍보 전개.
과천시장	일부 반대	· 기무사의 과천 이전 자체를 반대하는 것이 아니고 주암동으로의 이전을 반대. · 대안으로 제시한 남태령 부지나 갈현동 지역으로 이전할 경우 적극 지원.	· 과천시의 토지이용계획 차원에서 주암동 이전은 불가하다는 의견을 청와대, 국방부, 기무사, 건교부, 경기도 등에 제출하고 국회국방위원회에 청원 제기. · 기무사의 이전 관련 행정협의 요청에 불응하고 문서반려.
과천시의회	반대	· 기무사 과천 이전 계획의 백지화.	· 시의회에서의 이전 반대 결의문 채택, 기무사 앞 1인 시위, 시위집회 등에서 이전 반대 의견 적극 피력.
공대위	반대	· 기무사의 과천 이전은 지역발전 저해, 재산권 행사의 제약을 가져오므로 철회되어야 마땅. · 현재의 8,000여 평 부지면적을 이전하면서 22.7만평으로 늘린 것은 기무사 복지타운 건설이나 마찬가지로 이전하더라도 같은 면적인 8,000여 평에 건설. · 이전사업계획 확정시 지역주민의 의견 수렴절차 무시.	· 촛불집회, 현수막 걸기, 서명운동, 피켓시위 등 다양한 방법으로 이전 반대 시위. · 다자간 협의체에 참여하여 기존의 8,000여 평 이상은 안 된다는 입장 피력. · 기무사 이전으로 지역에 어떠한 혜택이 있는지를 지속적으로 문제 제기하면서 기무사의 양보를 유도하고 주민단결을 강조.
건교부	찬성	· 대통령 지시로 중재 역할. · 기무사와 과천시 간에 대화 및 상호 양보로 타결 촉구.	· 건교부장관, 차관 주재로 기무사령관과 과천시장 간의 대화 주선. · G/B 관리계획 심의 권한을 이용

			해 이전 사업을 측면 지원.
경기도청	중립	· 기무사와 과천시 간에 타협 필요.	· 이전 부지가 입지로서 적절한지 여부에 대한 의견제시(갈현동 지역은 생태자연도 2등급/녹지자연도 6등급으로 기무사 입지 불가 판단).

3) 소통·대안창출·합의형성 단계를 통한 갈등해결

(1) 소통단계

가. 상호의존성의 확인

국방부(기무사)와 과천시 양측의 입장이 대립했던 3년 7개월 동안 기무사의 이전 작업은 사실상 중단되었고 해당 지역의 개발계획 또는 군사시설보호구역 해제나 그린벨트 해제를 바라는 해당 지역주민들의 열망도 접어들 수밖에 없었다. 그 과정에서 양측이 지불한 유형·무형의 비용은 적지 않았다.

이 같은 상황이 지속되기를 원치 않았던 양측은 국군기무사령관과 과천시장 간의 오찬회동을 계기로 갈등해결을 위한 움직임을 보이기 시작한다. 즉 어느 한쪽이 자신의 입장만을 고집하며 얻는 개별이득보다는 상호협의를 통해 더 많은 공동이득이 창출될 수 있다는 인식을 가지면서 협의를 통한 갈등해결의 필요성을 갖게 됐다.

나. 다자간협의체의 구성 및 운영

다자간 협의체는 국회국방위의 청원심사 과정에서 결의된 것으로 먼저 기무사가 과천시에 협의체 구성 방안을 제시해줄 것을 요청했고 과천시가 과천시장, 과천시의회 대표, 시민대표 등이 참여할 수 있는 협의체 구성방식을 제시했다. 다자간 협의체는 7인으로 구성되었으며 구체적인 구성은 다음과 같다.

[표 12] 다자간 협의체의 구성

☐ 기관별 조정자 : 7명

건교부 도시국장(○○○), 경기도 도시주택국장(○○○), 과천시장(○○○),
과천시의회 대표(○○○), 과천시민대표(○○○), 국방부 시설국장(○○○),
기무사 참모장(○○○)

☐ 참관인 : 10명

건교부 1, 경기도 1, 과천시 4(공무원 1, 의회 1, 노인회 1, 스님 1), 국방부 2,
기무사 2.

다자간 협의체에는 기무사의 과천이전을 추진하는 국방부·기무사와 기무사의 과천(또는 주암동) 이전을 반대하는 과천시장, 과천시의회, 주민대표, 그리고 행정절차적으로 참여가 필요했던 건교부, 경기도청이 참여했다.

다. 다자간 협의체 회의규범 확정

다자간 협의체 1차 회의에서 회의 운영규칙인 회의규범을 확정했다. 회의 운영방식은 비공개를 원칙으로 하고 소회의체 구성도 가능하며 안전처리는 만장일치제로 하고 협의완료시 합의문을 작성하기로 규정했다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

[표 13] 기무사령부 이전사업 다자간 협의체 회의 규범

제1조 목적
제2조 협의당사자 및 관계행정기관
제3조 회의대표자 협의체 참가자의 역할분담
제4조 기무사령부 주암동 이전 당사자회의
제5조 참관인
제6조 회의대표자와 참관인의 변경
제7조 기무사 이전 협의체 회의 운영
제8조 회의대표자의 비밀유지의무
제9조 기무사 이전 협의체회의에서 지켜야 할 사항
제10조 기무사 이전 협의체회의 진행방식
제11조 기무사 이전 협의체회의 내용의 녹음 및 기록
제12조 기무사 이전 협의체회의 개최 주기, 시간 및 결의 등
제13조 증거자료 활용
제14조 합의 절차
제15조 최종 합의문 작성 및 분배

(2) 대안창출 단계

가. 대안부지 제시

과천시가 주암동 이외의 다른 2개 지역을 대체 부지로 제시하고 기무사가 검토하는 과정에서 핵심 이해당사자 사이에 대화가 시작되었다. 과천시는 한편으로는 행정협의를 거부하는 등 강경한 태도를 보이면서도 다른 한편으로는 대체 부지를 제시하고 건교부의 중재에 응하는 등의 강온전략을 보이고 기무사도 대안 부지의 가능성을 적극적으로 검토하는 등 상호간의 본격적인 협상을 시작하기 이전부터 대안 제시를 위해 노력하였다.

과천시는 이전관련 행정협의에는 일결 응하지 않으면서도 기무사 이전 대체 부지로 2개 지역을 제시했다. 이에 대해 기무사는 과천시가 제시한 남태령 부지의 경우 사실상 1.2만명 정도만 활용이 가능하므로 부지가 너무 협소하고, 갈현동 밤나무골 단지의 경우 경기도와의 협의에서 사업승인이 불가한 지역으로 판정이 났다는 점을 들어 2개 지역 모두 부적합하다는 통보를 보낸다.

나. 이전 좁히기

국방부와 기무사는 과천시의 대체부지 제안에 대해 검토하면서 이전부지 면적의 축소를 대안으로 제시했다. 초기에는 22.7만평에 이르는 이전면적을 11.4만평으로 축소할 수 있다는 의견을 과천시청 측에 개진하기도 하였다. 다자간 협의체 내의 협상과정에서 국방부는 이전부지 면적을 더욱 축소하는 유연한 입장을 보였다.

5) 합의형성 단계

가. 이행가능한 합의안 마련

다자간 협의체는 9차례의 회의를 가지면서 최종 합의안을 마련하기 위해 노력했다. 다자간 협의체 내에서 과천시가 대체부지를 제시하자 기무사는 이전부지의 면적을 과감하게 축소시키겠다는 제안(22.7만 평 -> 6.2만 평 -> 5.6만 평)을 통해 합의를 유도했고, 반대측은 제시한 대체부지에 대해 기무사와 경기도가 반대하자 이전면적 축소를 요구했고 기무사가 면적 축소를 수용하면서 기무사 과천이전이라는 갈등쟁점에 대한 최종 타결의 가능성이 높아졌다.

나. 합의서의 작성

다자간 협의체 9차 회의에서 서명한 합의서의 구체적인 내용은 다음과 같다.

[표 14] 기무사 과천이전 관련 최종 합의서의 주요 내용

1. 당초 이전에정지인 주암동 300번지 일원 약 5.6만 여 평으로 한다. 이전부지 내 임상이 양호한 임야 2만 평은 현 상태로 보존.
2. 당초 이전계획부지 22.7만 평 중 제외된 부지는 과천시에서 공익사업 목적으로 매입.
3. 과천시 매입부지에 대해 관계기관과 협의하여 군사시설보호구역 해제. 이전 전후에 군사시설보호구역의 설정 또는 군용전기통신법 등의 적용으로 지역발전 저해 및 재산권 행사를 제한하지 않음.
4. 과천시는 기무사령부 이전사업이 조속히 추진될 수 있도록 적극 협조.
5. 이전부지 인접마을 지원위해 군사시설보호구역을 해제.
6. 건교부, 경기도는 과천시에서 매입하는 부지 사용 관련 협조·지원.
7. 합의사항 이행을 위해 실무협의회 구성·운영.

합의안의 주요 내용은 과천시가 주암동 일대로 기무사령부의 이전을 허용하되 과천시는 이전부지 이외의 부지에 대해서는 언제든지 매입해 공익목적으로 활용할 수 있도록 한다는 내용의 합의문에 양측이 서명하였다.

IV. 소통·대안·합의형성 단계별 주요 요소 모형의 적용과 평가

1. 울산-포항 복선화 사업 효문공단구간 갈등사례에의 분석모형의 적용

1) 소통단계에 대한 평가

울산-포항 복선화사업을 진행하면서 주민들은 오래전부터 철도이설을 요구해왔고, 그런 요구를 받아들여 건설교통부와 철도시설공단이 이설계획을 세웠지만 이제는 새로운 노선이 공단을 통과하게 되자 공단입주업체들이 이설을 반대하면서 발생한 갈등이다. 이 같은 상황에서 정부측이나 지방자치단체, 주민, 그리고 공단입주업체 모두 자신의 입장만을 주장하기 보다는 상호협의를 하에 원만한 합의안을 도출하기를 원했기 때문에 협의기구가 구성될 수 있었다. 이러한 상황을 고려할 때 이해 당사자들이 갈등해결에 있어서 '상호의존성'을 인식했다고 볼 수 있다. 아울러 갈등조정회의라는 협의기구를 구성했고 운영규칙까지 마련함으로써 사실상 협의를 통한 갈등해결에 공감하고 있었다고 볼 수 있다. 철도노선 결정에 필요한 기술적인 면은 철도시설공단이 공단 측을 찾아가 설명하는 등 공동 사실확인을 위해 나섰다고 볼 수 있다.

분석모형의 소통단계에서 제시되고 있는 주요 요소가 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

2) 대안창출단계에 대한 평가

건교부와 철도시설공단은 당초 효문공단 고가통과안 이외에도 4개의 대안을 제시해 기술적 타당성 및 수용가능성을 놓고 공개적으로 협의를 진행했으며, 협의 결과 타당성이 낮은 2개의 대안을 탈락시키고 실제적으로 이행가능성이 높은 대안을 중심으로 논의를 압축해 진행하고 있다. 그 과정에서 어느 한쪽이 일방적인 주장을 하기보다는 상호 양보의 자세를 가지고 임하고 있음을 알 수 있다. 또한 최종적으로 건교부와 철도시설공단이 연암천 우회노선에 대해 그렇게 반대하는 입장을 보이다가 기술적 타당성에 대한 검토결과 타당성이 있다는 결론이 나오자 연암천 우회노선의 수용가능성을 비치고 있다는 점에서 돌파구가 마련될 수 있는 가능성도 엿보인다.

분석모형의 대안창출 단계에서 제시되고 있는 주요 요소들이 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

3) 합의형성 단계에 대한 평가

3차례의 갈등조정회의를 통해 이견을 좁혀가면서 최종적으로 연암천 우회노선이 라는 주민들과 공단입주업체 모두 찬성하는 대안으로 결론을 내리고 서명이 이루어졌다. 서명 후에 더 이상 갈등이 나타나지 않고 있으므로 정부 측 뿐만 아니라 주민대표와 공단입주업체 대표가 서명한 것은 모두 소속집단으로부터 인준을 받은 것으로 간주할 수 있다. 합의사항의 이행단계에서 연암천변에 있는 공장 등 업체의 이전에 대해서는 울산광역시와 울산상공회의소 등이 적극적으로 나서서 지원의사를 보이고 있기 때문에 이행에 대한 문제점도 그렇게 크게 나타나지 않고 있다.

분석모형의 합의형성 단계에서 제시되고 있는 주요 요소들이 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

2. 국군기무사 과천 이전 갈등사례에의 분석모형의 적용

1) 소통단계에 대한 평가

국군기무사 과천이전 사업이 3년7개월 동안 진전을 이루지 못하고 있어서 국방부와 기무사도 협의를 통해 돌파구를 마련하고자 하는 필요성을 갖고 있었고, 과천시 또한 무조건적인 반대 보다는 협의를 통해 지역발전 정체 문제와 주민의 재산권 행사 제약 문제들을 해결하고자 하는 필요성을 갖고 있는 상황에서 소통이 시작됐으므로 갈등해결에 있어서 상호의존성을 확인했다고 볼 수 있다.

과천시장 및 과천시의회 의장 그리고 오랫동안 반대투쟁을 이끌어왔던 주민대표 등이 다자간 협의체에 참여하고 있어 대표성을 확보했다고 볼 수 있으며, 다자간 협의체의 운영규칙이 마련되어 회의 진행을 둘러싼 이견차이가 드러나지 않았다. 다자간 협의체 회의 과정에서 이전부지 내 임상상태가 양호한 2만여 평에 대해서는 현 상태로 보전하기로 하는 등 공동으로 사실확인 작업을 진행하였다.

분석모형의 소통단계에서 제시되고 있는 모든 요소가 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

2) 대안창출단계에 대한 평가

과천시청과 국방부 측에서 상대방이 수용할 수 있는 대안을 복수로 제시하면서 타협을 이끌어내려고 노력하였다. 아울러 과천시측이 주암동 지역으로의 이전을 수용하는 과정과 국방부·기무사 측이 원래의 이전 부지인 22.7만평을 고집하지 않고 5.6만평으로까지 축소한 것 등은 기존의 입장만을 고수하지 않고 상호양보를 통해 이견을 좁히려는 노력을 기울였다는 점을 찾아볼 수 있다. 최종합의를 위해 국방부가 기존의 양보안인 6.2만평에서 5.6만평으로까지 양보한 것 등은 합의를 위한 돌파구를 마련하기 위한 노력으로 평가할 수 있다.

분석모형의 대안창출 단계에서 제시되고 있는 주요 요소들이 모두 적용되고 있

음을 알 수 있다.

3) 합의형성 단계에 대한 평가

비록 이전부지의 면적이 원래 의도했던 면적의 1/4로 축소됐지만 기무사는 과천시 주암동지역으로 이전할 수 있게 됐고, 과천시는 비록 강하게 반대했던 주암동지역을 허용했지만 향후에 지역발전을 위해 언제든지 17.1만 평을 매입해 개발할 수 있는 권리를 확보했다. 이 같이 합의형성을 위해 국방부와 과천시가 큰 틀에서 양보안을 마련해 합의했고, 합의한 이후 주민들로부터도 강한 반대의사가 나오지 않고 있어 사실상 합의안에 대해 추진이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 아직 기무사의 과천이전이 종결되지는 않았지만 합의안을 이행하는 데에 문제점은 드러나지 않고 있다.

분석모형의 합의형성 단계에서 제시되고 있는 모든 주요 요소들이 모두 적용되고 있음을 알 수 있다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 최근에 대규모 공공갈등이 빈발하면서 갈등예방 및 해결의 대안으로 부상하고 있는 참여적 의사결정과 갈등조정 기법을 어떻게 적용하는 것이 보다 효과적이고 시행착오를 줄일 수 있을 것인가에 문제의식을 두고 있다. 즉 공공갈등의 사전적 예방을 위해 다양한 유형의 참여적 의사결정 기법이 활용되고 있고, 공공갈등의 해결을 위해 다양한 유형의 갈등조정기법이 채택되고 있는데 이 같은 기법들이 효과적으로 활용되기 위해서는 어떠한 요인들이 중요한가를 갈등사례분석을 통해 고찰하고 있다.

결론적으로 말하면, 소통과 대안창출 그리고 합의형성의 과정을 거쳐서 갈등을 예방하거나 해결하는 과정이 필요하고, 각 과정별로 주요한 요소들이 있는데 그 같은 요소들이 잘 준수되거나 적절히 포함됐을 때에 합의안 또한 지속가능하고 이행가능하다는 점을 알 수 있었다. 특히 소통단계에서의 상호의존성 확인과 대표성이 확보된 협의기구의 설치, 대안창출 단계에서의 상호이득이 되는 옵션개발과 이견 좁히기, 그리고 합의형성 단계에서의 이행가능한 합의안 마련과 인준 등의 요소는 갈등이 성공적으로 해결되기 위해 매우 중요한 요소이고 그러한 요소들이 간과됐을 때에는 갈등쟁점이 성공적으로 해결되지 못하는 경우가 많다. 따라서 이러한 요소들은 향후 갈등예방과 해결과정에서 적용될 수 있는 가능성이 매우 높다 할 수 있다. 예를 들어 한탄강댐 건설을 위해 정부가 조정중재위원회까지 활용했지만 아직도 해결되지 못하고 있는 이유 가운데 하나는 비록 협의기구를 통해 소통은 이루어지고 있었지만 이해당사자간에 상호의존성에 대한 인식이 매우 약했고, 협의대표로 참여한 주민대표의 대표성에 대해 의문이 제기되면서 합의안이 유명무실해지기도

했다. 이 같이 소통·대안·합의형성 단계별로 주요한 요소들이 적절하게 준수되고 포함되는 것이 갈등해결을 위해 필요하다.

본 연구에서 제시된 갈등사례는 어느 정도 성공적인 사례이다. 물론 현재 교착중이거나 실패한 사례에도 적용해 볼 수 있겠지만 갈등예방 및 해결에 있어서 어떠한 요소가 보다 중요한지를 파악하기 위한 것이므로 성공사례를 분석하는 것이 보다 유용할 것으로 판단했다. 향후에는 교착중이거나 실패한 사례에도 소통·대안·합의형성 모형을 적용해 분석해 볼 수 있을 것으로 여겨진다.

참고 문헌

- 갈등예방과 해결을 위한 정책 포럼. 2006. 「공공갈등 해결과 사회적 합의형성」. 김동영·강영욱. 2006. 「정책조정 매뉴얼 개발 및 정책조정 프로세스 평가지표 연구」, KDI 국제정책대학원.
- 박진·채종현. 2006. 「갈등조정, 그 소통의 미학」, 굿인포메이션.
- 박홍엽·홍성만·김유환·권영인·강상규. 2007. 「공공갈등 : 소통, 대안 그리고 합의형성」, 르네상스.
- 지속가능발전위원회. 2004. 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」, 지속위자료집 2004-9.
- 지속가능발전위원회. 2005. 「공공갈등과 참여적 의사결정 포럼」, 지속위 자료집 2005-7.
- Beer, Jennifer. 1997. *The Mediator's Handbook*, New Society Publishers.
- Negotiating Environmental Agreements*, ISLAND PRESS.
- Kestner, Prudence Bowman & Ray, Larry. 2002. *The Conflict Resolution Training Program*, JOSSEY-BASS .
- Lax, David A. & Sebenius, James K. 1986. *The Negotiator as Negotiator*, THE FREE PRESS.
- Lewick, Roy J, Litters Joseph A, Saunders, David M. & Minton, John W. 1993. *Negotiation*, IRWIN.
- Susskind, Lawrence & Cruikshank, Jeffrey. 1987. *Breaking the Impasse*, BASIC BOOKS.
- Susskind, Lawrence, Levy, Paul F. & Thomas-Larmer, Jennifer. 2000.