

서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안

[한영주]



시 정 연
2007-R-30

서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안

Conflict status analysis and conflict management strategies in Seoul

2007

연구진

연구책임	한 영 주	• 도시경영연구부 선임연구위원
연구원	김 강 민	• 도시경영연구부 연구원
자문위원	박 재 목	• 충남대학교 사회학교수
	나 태 준	• 연세대학교 행정학교수
	박 태 순	• 사회갈등연구소 소장

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구의 배경과 목적

○ 연구의 배경

- 권위주의에서 민주주의 정부로 이행됨에 따라 서울시의 갈등양상이 표출·확산형으로 변화함
- 갈등으로 인한 사회·경제적 피해, 정부의 신뢰성 상실로 시스템 차원의 갈등해결 없이는 지속가능한 발전이 어려움

○ 연구목적

- 1990년부터 현재까지 서울시에서 발생한 갈등·분쟁사례현황조사
- 서울시 갈등·분쟁 실태 파악 및 분석을 통해 유형화
- 서울시의 갈등관리를 위한 모형을 구상하여 운영적인 방안을 마련함으로써 합리적인 갈등관리 시스템을 구축
- 대통령령으로 실시하고 있는 “공공기관 갈등예방과 해결에 관한 규정”의 확대적용시 대비책 마련

2. 연구 범위 및 방법

○ 연구범위

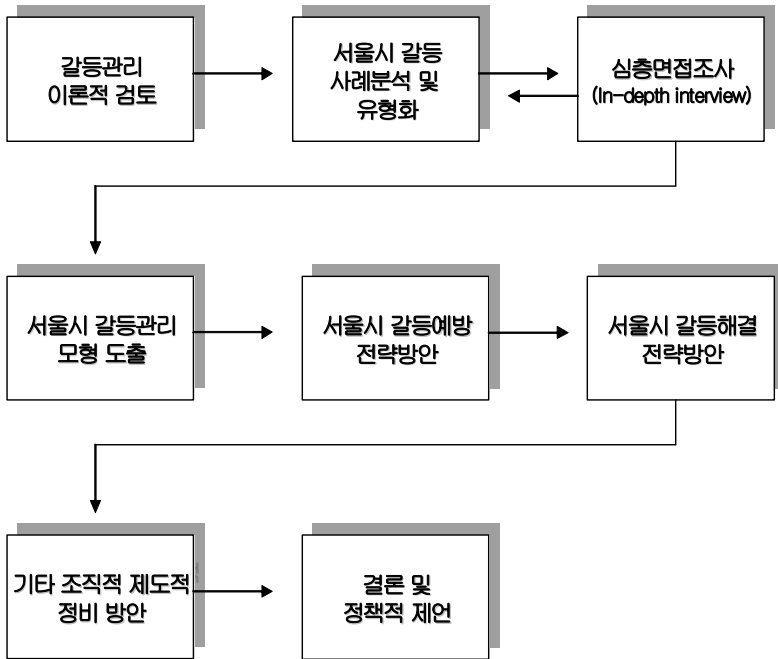
- 공간적 범위는 서울시(25개 자치구 포함)와 인접자치단체

- 시간적 범위는 1990~2007년 5월 동안 발생한 갈등사례
- 내용적 범위는 주민과 행정주체 간 갈등·분쟁사례를 중심으로 서울시와 관계된 집단과의 갈등·분쟁사례를 중심으로 함

○ 연구방법

- 연구접근방법은 갈등·분쟁사례를 선정하여 총량(Macro)분석을 통한 특성분석(갈등환경)과 심층사례(Micro)분석을 통한 세부속성을 파악하여 정책적 함의를 도출
- 갈등·분쟁사례의 선정은 서울시의 갈등사례자료 및 연구문헌검토를 통하여 선정하고 사례별 담당공무원을 통하여 설문조사로 보완
- 서울시의 경우 갈등에 대한 자료나 이에 대한 인식이 아직 체계화되어 있지 않아 이를 담당한 공무원을 추적하여 설문을 조사
- 설문조사는 서울시의 갈등유형화에 중점을 두어 정량분석 하여 활용가능성에 초점
- 총량(Macro)분석을 통해 3가지 유형화되어진 갈등사례는 유형별로 1개씩 선별하여 심층사례(Micro)분석을 위해 심층사례면접조사를 실시

3. 연구 흐름도



II. 연구결과 및 정책건의

1. 서울시 갈등실태의 조사내용

○ 갈등사례 자료구축

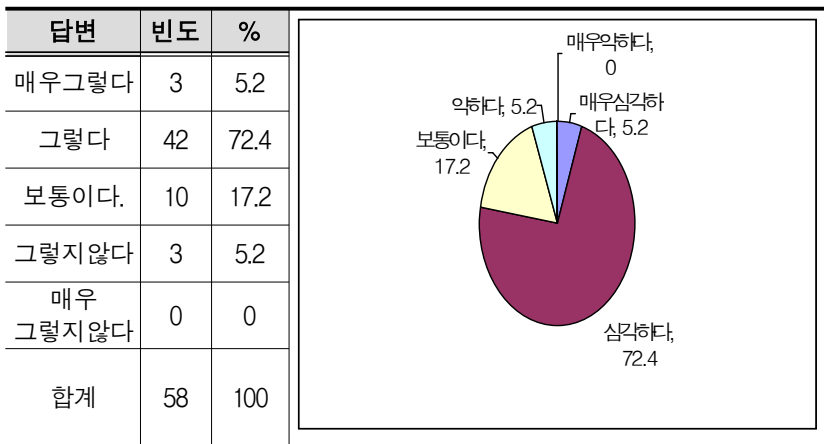
- 서울시와 서울시 공무원교육원을 통하여 1990년부터 2007년 전반기 까지 갈등 사례조사 결과 총 82개의 갈등사례 수집
- 수집되어진 갈등사례를 담당했던 공무원 및 관계자 조사

○ 갈등사례 분류 및 선정

- 수집되어진 갈등사례를 담당했던 공무원 및 관계자 조사
- 82개의 갈등사례에 대하여 담당공무원 및 관계자를 통하여 갈등상황에 대한 상세한 진위를 파악하여 연구사례대상을 분류
- 공무원 및 담당자가 갈등사례로 부적합하다는 의견과 자료가 불충분하거나 현실적인 연구수행에 어려움이 있는 갈등사례를 제외
- 연구대상으로 결정된 사례는 총 58개의 사례선정

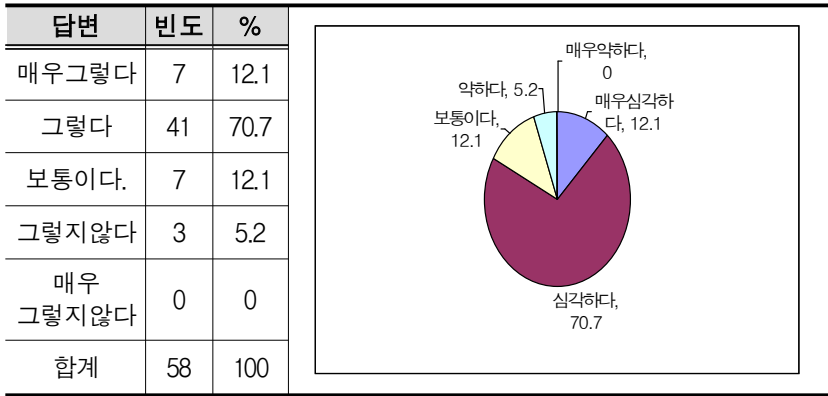
2. 서울시 갈등실태 조사결과

○ 과거 서울시 갈등인식실태



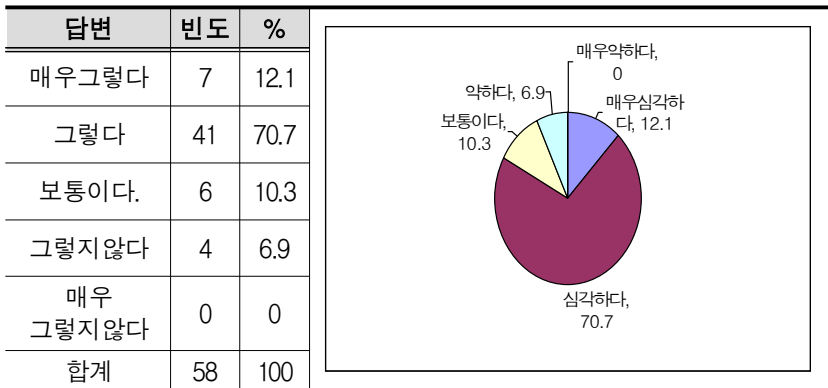
- 서울시의 과거 갈등인식 실태를 조사한 결과 서울시 갈등의 심각성을 높게 인식하고 있음
- 특히나 갈등이 심각하지 않다는 “매우그렇지않다” 는 0%로 나타났음

○ 현재 서울시 갈등인식실태



- 현재의 서울시 갈등인식실태를 조사한 결과 과거와 마찬가지로 여전히 심각하게 나타나고 있으며, 심각하다는 답변은 과거보다 조금 높게 조사됨

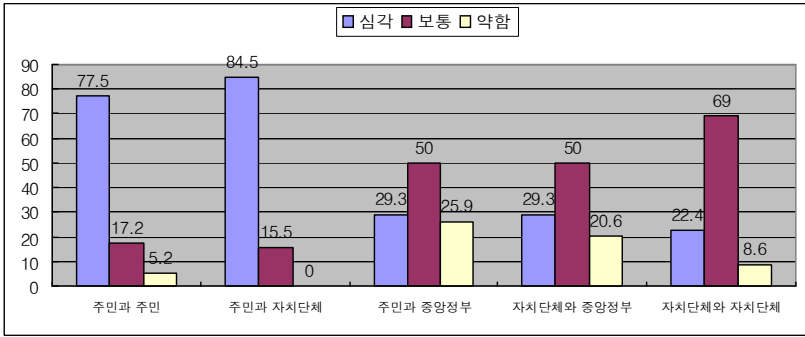
○ 향후 서울시 갈등인식실태



- 향후 서울시 갈등에 대한 심각성 조사의 경우도 갈등의 심각한 양상이 계속 이어질 것으로 전망하고 있음

3. 서울시 주체 및 종류별 갈등인식실태

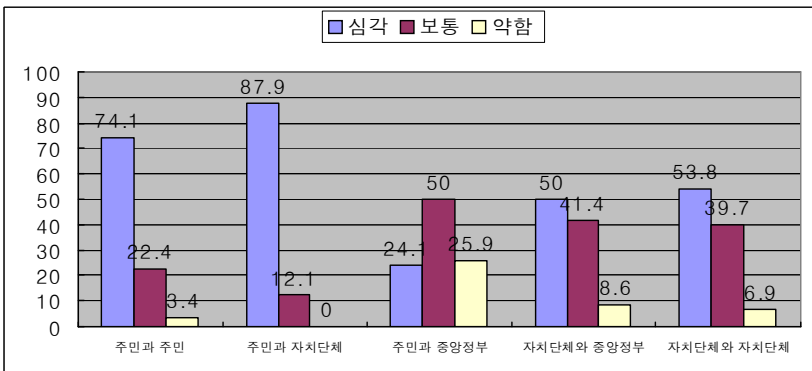
○ 주체별 갈등인식실태



- 주민과 자치단체 갈등이 84.5%, 주민과 주민갈등 77.5%가 갈등이 심각하다고 조사

- 결과적으로 서울시는 주민과 자치단체/ 주민과 주민의 갈등이 주로발생

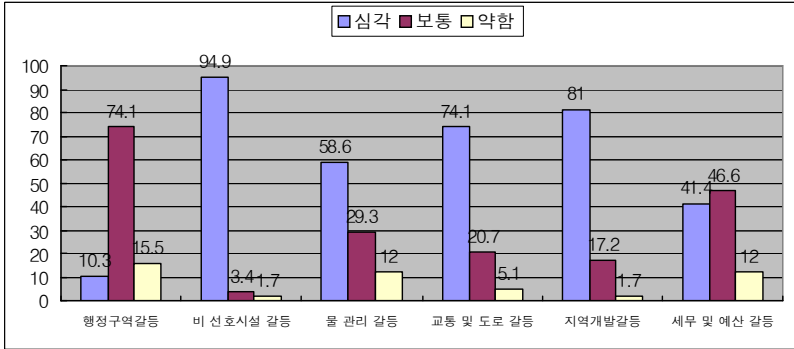
○ 향후 갈등주체별 실태변화



- 향후 갈등의 주체별 실태조사결과 주민과 자치단체 87.9%와 주민과 주민 74.1%가 심각해질 것이라고 조사됨

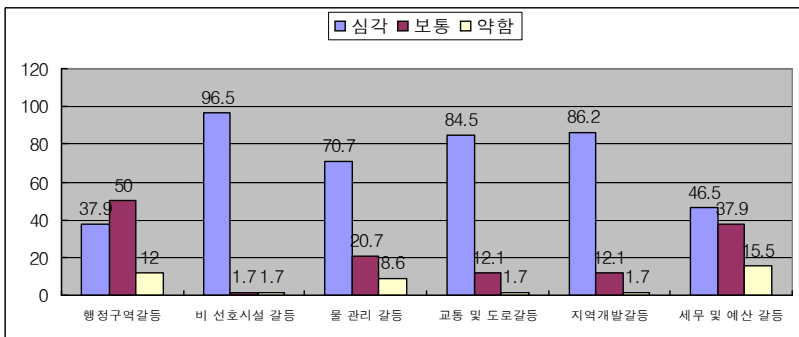
- 또한 앞으로 자치단체와 중앙정부/자치단체와 자치단체가 현재보다 갈등이 심각해질 것이라 조사됨

○ 종류별 갈등인식 실태



- 서울시 갈등종류별 조사 결과 비 선호시설, 물 관리 갈등, 교통 및 도로갈등, 지역개발갈등의 심각성이 높게 측정됨

○ 향후 갈등종류별 갈등실태

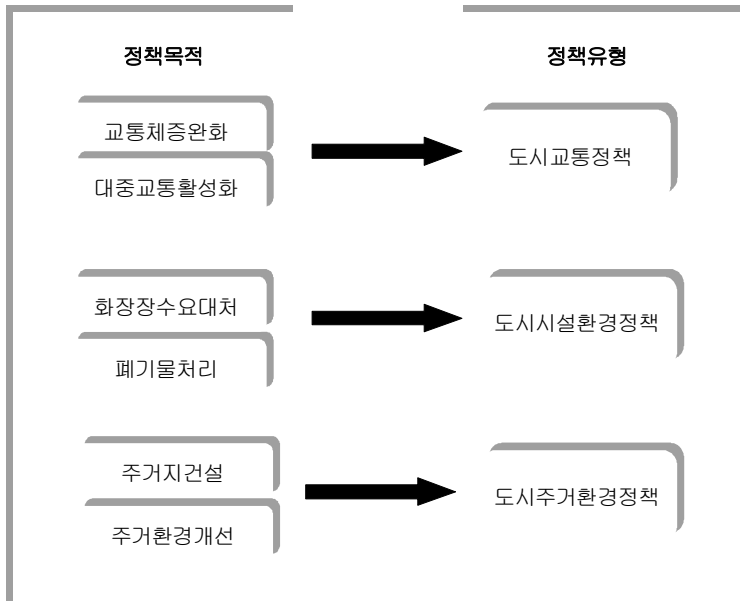


3. 서울시 갈등유형화

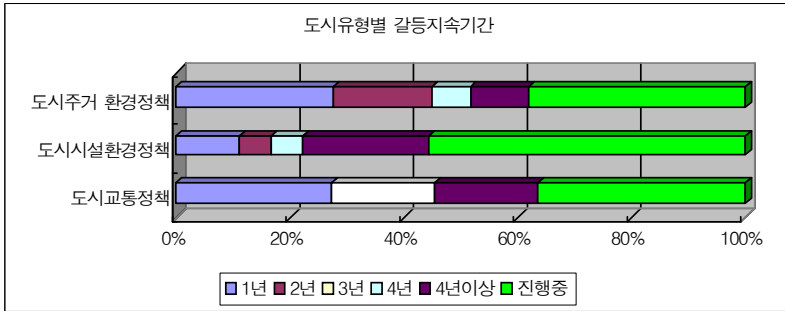
○ 유형화 기준

- 앞에서 제시한 갈등주체별 조사결과 “주민과 자치단체/주민과 주민”의 갈등이 가장 심각하게 조사되어짐
- 갈등종류별 조사결과 비 선호시설, 물 관리갈등, 교통 및 도로갈등, 지역개발갈등이 심각하게 조사되어짐
- 이에 따라 정책의 목적을 주민과의 갈등을 주로하여 비 선호시설, 물관리 갈등, 교통 및 도로갈등, 지역개발갈등을 재구성하여 분류

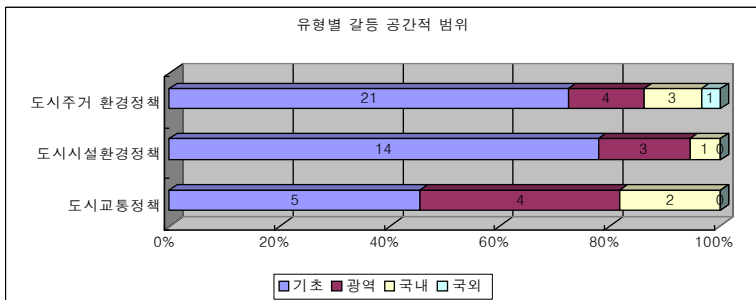
○ 서울시 갈등유형화 분류



○ 서울시 갈등유형의 특성

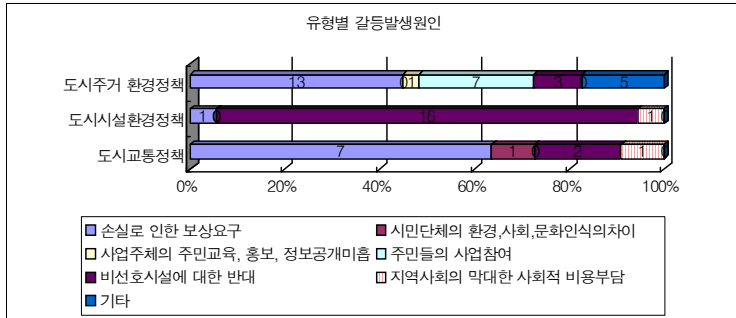


- 모든 유형이 현재 진행중인 갈등이 가장 많은 비율을 차지함. 이는 아직 해결되지 않은 갈등이 누적된 결과
- 도시시설환경정책의 경우 다른 유형에 비하여 진행중인 갈등이 많은 이유는 비 선호시설과 같은 시설관리 미흡으로 재 발생한 갈등이 추가되었기 때문임
- 모든 유형이 4년이상 장기적으로 갈등이 지속되고 있어 이에 대한 갈등해소가 시급한 실정으로 조사됨

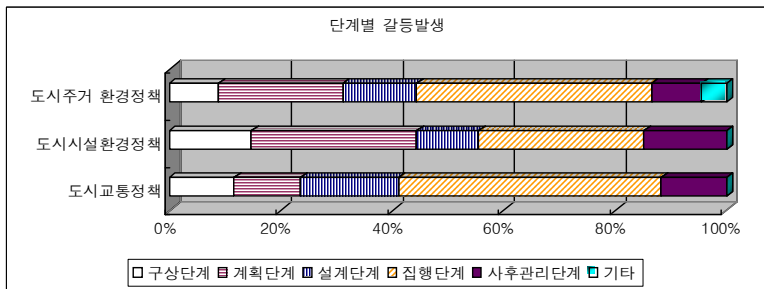


- 도시 주거환경정책 및 도시시설환경정책은 대부분이 주민과 주민, 주민과 자치단체간의 갈등으로 기초범위가 대부분을 차지하고 있음
- 도시교통정책의 경우 다른 유형에 비하여 광역 및 국내적 범위가 높게

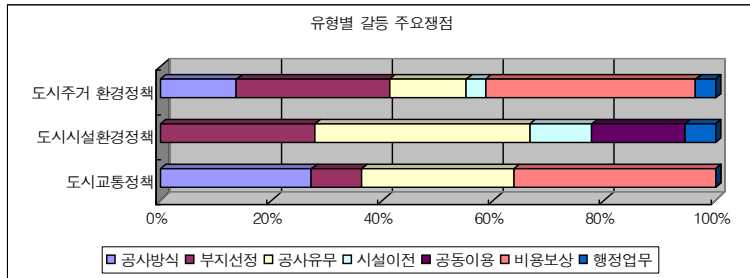
나타나는 것은 도로 및 철도의 특성이 광범위하게 연결되어 있기 때문임



- 도시주거환경정책은 손실로 인한 보상요구 및 주민들의 사업참여가 갈등원인
- 도시교통정책은 손실로 인한 보상이 다른 유형에 비하여 높음
- 도시시설환경정책은 비 선호시설에 대한 반대가 대부분을 차지

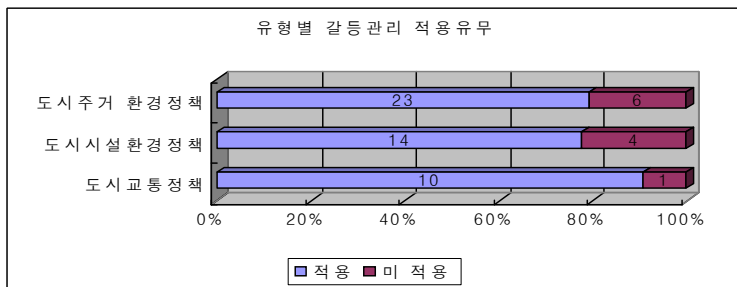


- 모든 유형이 집행단계에서 발생하는 갈등비율이 높음
- 도시시설환경정책의 경우 비 선호시설에 대한 시설후보지로 결정만 되어도 주민이 민감하게 반응한 결과로 계획단계에서부터 갈등이 발생하는 비율이 다른 유형에 비하여 높음
- 효과적인 갈등을 해결하기 위해서는 현재 사업초기 단계인 구상, 계획 단계에서 갈등관리가 필요

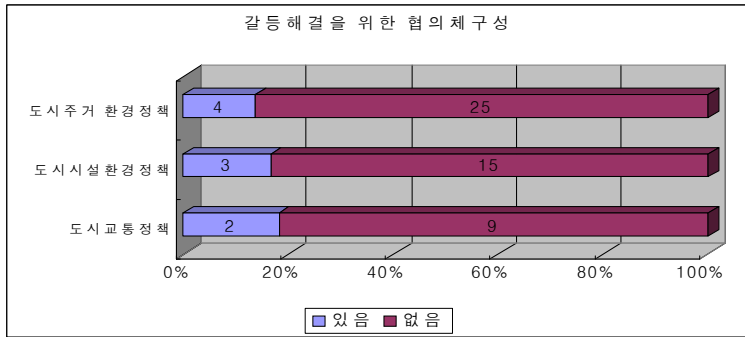


- 도시주거환경정책은 비용보상 및 부지선정이 가장 많은 주요쟁점으로 나타남
- 도시시설환경정책은 공사유무 및 부지선정이 가장 많은 주요쟁점으로 나타남
- 도시교통정책은 비용보상과 공사유무 및 공사방식이 주요쟁점

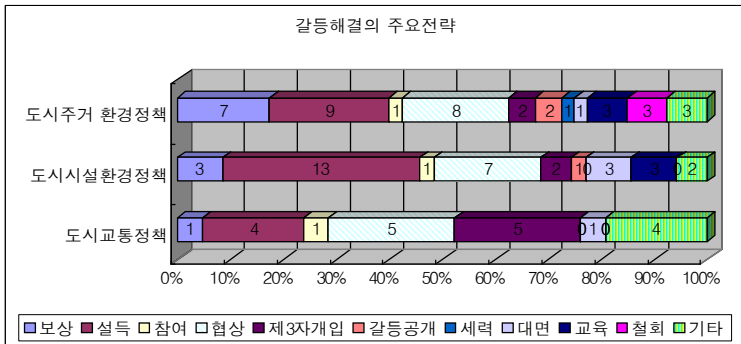
○ 유형별 갈등관리



- 도시교통정책은 비용보상과 공사유무 및 공사방식이 주요쟁점
- 모든 유형이 갈등상황에 대하여 갈등관리를 적용한 결과로 조사
- 이는 체계적이지 못한 갈등관리로 갈등해결에 효과를 보지 못한 결과



- 모든 유형이 갈등해결을 위한 협의체 구성이 없음



- 도시주거환경정책은 참여, 세력, 대면, 교육에 대한 갈등관리가 거의 없음
- 도시시설환경정책은 참여, 세력, 대면이 거의 없으며, 세력, 철회의 갈등관리는 전무함
- 도시교통정책은 참여, 대면의 갈등관리가 거의 없으며, 갈등공개, 세력은 전무
- 전체적으로 참여, 대면, 교육, 갈등공개의 갈등관리가 거의 적용되고 있지 않은 실정임

4. 심층사례분석

○ 도시주거환경정착을 둘러싼 갈등: 아현동 뉴타운 개발의 사례

- 사례배경: 지역 간 격차와 생활환경을 재정비할 목적으로 서울시가 새로이 도입한 기성시가지 정비수법으로써 개별사업으로 야기된 많은 문제점들을 보다 합리적이고 체계적으로 개선하고자 함
- 갈등전개: 사업체에 대한 갈등이 야기되기 보다는 대부분이 주민참여로 사업의 추진방식 및 구역경계조정이 주요 갈등원인. 사업수혜구역분할 갈등/추진위주도권갈등/교회부지이전에 대한 상인들의 갈등
- 갈등관리적용: 단계별 주민참여 실시/주민참여를 통한 갈등 예방적 관리방안 적용/주민참여를 통한 갈등 조정 및 중재방안 적용
- 갈등관리평가: 주민설문참여 및 협의를 통합방법

○ 도시시설환경정착을 둘러싼 갈등: 강남자원회수시설사례

- 사례배경: 1970년대 이후부터 시민의 생활수준 향상과 소비문화의 변화로 쓰레기 발생량은 크게 증가한 반면, 재활용률이 상대적으로 낮아지고 매립지 확보는 사실상 어렵게 되어 이를 해결하기 위해 강남자원회수시설 건립
- 갈등개요: 1990년 소각장 건립이 추진되면서 주민갈등이 표출
- 갈등의 원인: 자치구의 지역이기주의적 성향과 광역행정사무분쟁 조정기간의 부재, 광역자치단체의 조정 권한 취약, 자치구의 광역행정사무를 관장하는 서울시에 대한 자치구의 저항 및 그에 대한 조정권한의 약화로 인해 갈등이 심화

- 갈등발생의 문제점: 지역이기주의 성향을 지닌 자치단체들의 합의점을 이끌어낼 조정기구 부재, 자치단체구민들의 참여를 통한 협상이 실패되면서 정부신뢰상실, 서울시의 조정권한이 자치구에 비하여 미약
- 갈등전개
 - 1994년 강남소각장 건립추진과 함께 주민들의 반대운동
 - 1995년 5월 주민대표기구를 구성하여 지속적인 반대운동전개
 - 2000년 10월 강남구 쓰레기 반입 시작과 2001년 타구 쓰레기 반입시 3자간 합의할 것을 주민과 약속
 - 2006년 타구 쓰레기 반입에 대한 주민투표결과 무산
 - 2007년 다시 재투표결과 무산되었지만 5월 서울시는 강남주민의 참여를 배제한 지원금 77억으로 시설공동이용에 합의하에 6개자치구 쓰레기 반입
- 갈등원인 및 문제
 - 정부의 정책결정에 대한 이해당사자들의 불신-절차상의 문제
 - 과학적 근거에 대한 해석의 차이
 - 이해관계의 상충
 - 서울시의 갈등관리 역량 부재
 - 논리적인 설득력 부족
 - 광역행정사무 분쟁조정기구의 미흡
- 갈등관리의 평가: 분쟁조정기구의 미흡, 서울시와 주민 간 신뢰형성 노력 부족, 중앙집권적 광역행정 체계, 상급단체의 조

정권 미약

- 도시시설환경정착을 둘러싼 갈등: 부천시 화장장건립에 따른 부천-구로
지자체간 갈등사례
 - 사례배경: 부천시 원미구 춘의동 462번지 부지면적 50,881㎡(15,391평)
와 시설규모가 화장로6기, 봉안당 3만위가 되는 시설을 사업
비 330억원을 투자하여 2005년에서 2009년까지 설립할 예정
 - 갈등전개과정
 - 수도권인구의 과밀화에 비하여 현재 화장시설이 절대적으로 부족한
실정
 - '05. 02. 04: 화장장 건립계획 발표(부천시장)- 분쟁발생
 - '05. 03. 23 외 7회 : 화장장 건립에 대한 반대의견 제출(보건복지부,
건설교통부, 서울시, 경기도, 부천시 등)
 - '06. 03. 16 외 11회 : 주민반대 집회(연인원 17,000여명)
 - '06. 06. 10 외 : 주민반대의견 및 서명서 제출(17만명 → 보건복지부,
건설교통부, 감사원, 경기도, 부천시, 열린우리당, 한나라당 등)
 - '06. 03. 20 : 도시계획시설결정 취소 청구(원고 : 투쟁위원회, 피고 :
부천시장)
 - '06. 07. 20 : 화장장 관련 갈등관리 워크숍 개최(주최 : 지속발전가능
위원회)

- 갈등의 주요입장

구분	구로구 입장	부천시 입장
주거지역 근거리문제	주거지역과 불과 240m 로 너 무 근접하여 있음	지역적 여건에 따라 결정되는 것이지 여건이 좋은 타 지역과 비교는 무의미
헌법상 기본법 문제	구로구민의 헌법에 보장된 기 본권(행복추구권, 환경권, 재 산권) 침해	화장장배출물질은 환경기준치 이내의 것으로서 인체에 전혀 해롭지 않음으로 기본권침해가 아닌 친환경적
부지선정의 문제	부천시장이 독선적으로 선정	여러 전문가 단체와 의견을 구 하였으며, 토론회 개최함
공청회, 지방의회	공청회도 생략하였으며, 지방 의회의 의견도 무시하고 있음	개최를 위해 노력했으나, 반대 주민의 물리적 시위로 무산/지 방의회에서는 자체계획 추진하 라는 의견이 있었음
건교부 GB 관리계획	지자체와 원만한 합의를 거쳐 사업을 추진하라는 건교부의 지시를 무시	건교부는 반대 입장의 의견만을 청취하며 부천시의 면담거절

- 의제 및 대안: 사용비닐, 광역화장장, 화장 장려금 지원조례 제정
- 갈등관리 평가: 2005년에 갈등이 발생하였지만 그 동안 갈등예방이나
갈등해결을 위한 노력보다는 시위 및 행정상 서로간의
대응상황만이 나타나고 있으며, 아직까지 이러한 상황
은 유지되고 있음. 토론회 및 세미나가 개최되었지만
갈등해결에 긍정적인 영향을 주지는 않는 상황
- 갈등관리 장애요인: 조정과정에 대한 이해와 참여의지 부족, 대화의 단절
- 도시교통정책을 둘러싼 갈등: 강남순환도시고속도로사례
 - 사업배경: 강남순환도시고속도로는 만성 정체를 보이고 있는 서울남부의
교통량을 분산하여 수도권 남부지역의 동-서간의 교통소통과
남북간선축의 연결의 원활화와 동시에 동서 간 부도심을 연결
하는 순환형 간선도로 네트워크 구축을 목적

-갈등전개

- '94.03:강남순환도시고속도로 타당성 조사 착수
- '95.11:민간자본유치사업(일부)으로 추진
- '97.02:노선확정
- '99.01:기존 노선 전면 백지화
- '00.08:기본 설계완료, 노선확정
- '00.09:시민환경단체 고속도로 건설 철회 기자회견 개최
- '01.04:시민 설명회, 공청회 개최
- '01.05:금천구, 영등포구, 서초구, 과천, 강남구 주민반대운동
- '01.07:관악IC 설치 반대(서울대 대책 위원회)
- '01.08:안양천 구간 건설 반대(영등포구↔서울시)
- '01.10:도로건설계획 철회 위한 2차 지역간 연대회의
- '02.07:환경영향평가 감사원 감사
- '03.03:강남순회로 건설 반대를 위한 공동대책위(준)구성
- '03.05:노선변경에 따른 시민공청회(공대위)
- '04.02:사업타당성에 대한 의문제기(공대위)
- '04.05: 안양천 구간 전면 지하화 건의/과천 통과노선을 서울로 변경해 줄 것 요구/안양천 구간 지하화 요구
- '06.06:실시협약 재협상 완료 및 실시계획 승인예정
- '06.12:양재IC 통과 구간 지하도로로 변경 설계 완료
- '07: 서부간선도로 교통구조개선사업/남부간선도로 건설사업
- 갈등원인 및 문제점: 절차상의 문제, 이해관계의 상충, 서울시의 하향적 의사결정 체제
- 갈등관리의 평가: 서울시와 주민간 신뢰형성 노력부족, 서울시의 중앙 집권적 의사 결정체제, 경제적 요인을 둘러싼 지역 이기주의

5. 서울시 갈등전략방안

○ 갈등예방을 위한 전략방안

- 갈등영향분석

- 갈등의 조정 및 중재도 중요하지만 이전의 갈등을 미리 예방하는 것이 더욱중요
- 현재 많은 학자들이 갈등영향분석에 대한 과정을 소개하고 있지만, 실제적으로 적용되는 것은 거의 없음
- 서울시는 절차적제도를 통해 갈등예방적 차원의 갈등영향분석 실시

- 주민참여활성화: 아현동 뉴타운 개발사례의 경우 사업초기의 주민참여를 활성화 하여 갈등예방의 효과를 상당히 거둠. 이후 발생하는 갈등은 이미 형성되어진 갈등 조정 및 중재의 분위기로 어렵지 않게 갈등조정을 해결하여 원만하게 해결

○ 갈등조정을 위한 전략 방안

- 갈등전문가 양성을 위한 프로그램 개발
- 서울시 갈등협의체 기구구성
- 서울시 갈등조정위원회 설치 운영
- 이해와 신뢰문화정착을 통한 협력적 거버넌스 구축

6. 정책적 제언

- 주민참여를 위한 기본적 제도방안 마련
- 갈등조정을 위한 협력적 거버넌스 구축을 위해 국가적 차원에서 이를 위한 제도 및 문화적 체계마련
- 체계적인 갈등해결을 위해 매뉴얼 작성시급

목 차

제 I 장 서 론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
제 II 장 공공갈등 관리의 이론적 고찰	11
제1절 공공갈등 및 갈등관리의 의의	11
1. 공공갈등의 개념과 특성	11
2. 공공갈등관리의 제이론	13
제2절 공공갈등의 종류와 원인	17
1. 공공갈등의 종류	17
2. 공공갈등의 원인	19
제3절 공공갈등의 기능과 유형분류	22
1. 갈등의 기능	22
2. 갈등의 유형분류	23
제 III 장 서울시 갈등실태 및 유형화	29
제1절 서울시 갈등사례의 조사내용	29
1. 갈등사례 자료구축	29
2. 갈등유형화의 기준	31
제2절 서울시 갈등실태 조사 결과	33
1. 서울시 갈등의 인식 실태	34
2. 갈등종류별 인식 실태	37
3. 서울시 갈등실태 문제점	47
제3절 갈등사례의 유형화	49

1. 서울시 갈등사례의 유형화	49
2. 서울시 갈등의 공통적 특성	51
3. 서울시 갈등유형별 특성	59
제Ⅳ장 서울시 유형별 심층사례분석	73
제1절 심층사례연구조사 내용	73
제2절 도시주거환경정책을 둘러싼 갈등: 아현동 뉴타운 개발 사례	75
1. 사례개요	75
2. 갈등관리 적용	79
3. 갈등관리평가	83
제3절 도시시설 환경정책을 둘러싼 갈등	84
1. 사례개요 [강남자원회수시설 건설 사례]	84
2. 이해관계자 및 의제분석	91
3. 단계별 갈등분석	92
4. 갈등관리의 평가	96
5. 사례개요 [부천시 화장장건립 사례]	100
6. 이해관계자 및 의제분석	104
7. 단계별 갈등분석	111
8. 갈등관리의 평가	113
제4절 도시교통정책을 둘러싼 갈등: 강남순환도시고속도로 사례	115
1. 사례개요	115
2. 이해관계자 및 의제분석	119
3. 단계별 갈등분석	121
4. 갈등관리의 평가	122
제Ⅴ장 서울시 갈등관리 전략방안	127
제1절 서울시갈등 전략 체계	127
제2절 갈등유형별 전략방안	128

1. 도시 주거환경정책	128
2. 도시시설 환경정책	131
3. 도시 교통정책	133
제3절 서울시 갈등예방을 위한 방안	136
1. 갈등영향분석	136
2. 갈등영향분석의 실제	138
3. 주민참여적 의사결정시스템 구축	149
제4절 갈등해결을 위한 전략방안	151
1. 서울시 갈등조정위원회의 설치 · 운영	152
2. 서울시 갈등관리협의체 기구 구성	153
3. 갈등교육 프로그램 강화	158
4. 이해와 신뢰 문화정착을 통한 협력적 거버넌스 구축	161
제VI장 결론 및 정책적 제언	165
제1절 결론	165
제2절 정책적 제언	167
1. 주민참여를 위한 제도적 방안마련	167
2. 갈등조정을 위한 전문기구 마련	168
3. 갈등인력양성을 위한 교육기반 마련	168
4. 갈등조정을 위한 협력적 거버넌스 구축	168
참고문헌	173
부 록	177
부록 I 조사설문지	179
부록 II 서울시갈등사례목록	192
영문요약	261

표 목 차

<표 2-1> 협상과정단계	14
<표 2-2> 환경조정단계	16
<표 2-3> 주요 학자들이 논하는 갈등의 원인	21
<표 2-4> 공공갈등의 유형분류	25
<표 3-1> 서울시 갈등사례목록	29
<표 3-2> 서울시 갈등의 심각성에 대한 인식	34
<표 3-3> 과거 서울시 갈등의 심각성에 대한 인식	35
<표 3-4> 서울시 갈등의 심각성에 대한 예상변화인식	35
<표 3-5> 서울시 갈등 심각성의 변화 추이	36
<표 3-6> 서울시 갈등 주체별 갈등실태	37
<표 3-7> 서울시 갈등 주체별 갈등실태 변화	39
<표 3-8> 종류별 갈등실태	43
<표 3-9> 종류별 갈등변화양상	44
<표 3-10> 도시갈등사례의 정책목적	50
<표 3-11> 도시정책유형별 갈등사례	51
<표 3-12> 사업(정책)단계별 갈등적용인식	53
<표 3-13> 갈등해결주요전략 인식	53
<표 3-14> 공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정 인식유무	54
<표 3-15> 도시 교통정책 우선쟁점	62
<표 3-16> 도시 시설환경정책 우선쟁점	63
<표 3-17> 도시 주거환경정책 우선쟁점	63
<표 4-1> 쓰레기매립지 현황	85
<표 4-2> 자원회수시설 현황	86
<표 4-3> 갈등표출 내용	93

<표 4-4> 갈등진행내용	94
<표 4-5> 갈등완화내용	94
<표 4-6> 갈등재심화내용	96
<표 4-7> 부천시 화장장 건립 갈등전개과정	103
<표 4-8> 수도권 화장장의 주거지역 및 주변 산 실태	105
<표 4-9> 구로구와 부천시의 입장차이	109
<표 4-10> 강남순환고속도로 건설사업 추진과정	117
<표 5-1> 도시주거환경정책유형 특성	129
<표 5-2> 도시시설환경정책유형 특성	131
<표 5-3> 도시 교통정책유형 특성	131
<표 5-4> 서울시 갈등 심각성의 변화 추이	154

그림목차

<그림 1-1> 연구의 흐름도	6
<그림 3-1> 주체별 갈등사례의 범위	32
<그림 3-2> 갈등주체별 갈등비교	38
<그림 3-3> 서울시 갈등주체별 갈등실태예상	41
<그림 3-4> 갈등주체별 현재 및 향후 실태비교	42
<그림 3-5> 종류별 갈등 현재 및 향후 실태비교	46
<그림 3-6> 갈등사례 유형 및 목적	50
<그림 3-7> 갈등범위별 갈등지속기간	52
<그림 3-8> 갈등관리적용 효과	55
<그림 3-9> 갈등유형별 갈등지속 기간	56
<그림 3-10> 서울시 년도별 갈등분류	57
<그림 3-11> 유형별 갈등발생년도	58
<그림 3-12> 유형별 사업목적현황	59
<그림 3-13> 유형별 갈등발생 단계	60
<그림 3-14> 갈등유형별 영향범위	61
<그림 3-15> 유형별 갈등발생원인	64
<그림 3-16> 유형별 갈등주요쟁점	65
<그림 3-17> 유형별 갈등관리의 적용유무	66
<그림 3-18> 갈등해결을 위한 모임횟수	67
<그림 3-19> 갈등해결을 위한 3자개입	68
<그림 3-20> 갈등해결을 위한 협의체 구성	68
<그림 3-21> 갈등해결을 위한 당사자간 협상	69
<그림 3-22> 갈등해결의 주요전략	70
<그림 4-1> 아현지구 현황 분석도	76

<그림 4-2> 부천시 화장장 건립예정지	102
<그림5-1> 서울시 갈등전략 방안	127
<그림 5-2> 갈등영향분석 7단계	139
<그림 5-3> 참여적 의사결정 시스템 구축	150
<그림 5-4> 갈등조정 협의체(1안)	156
<그림 5-5> 갈등조정협의체(2안)	156
<그림 5-6> 서울시 거버넌스 구성단체	162

제 I 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 방법 및 범위

제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라 사회갈등의 누적과 양상은 권위주의에서 민주주의로 이행됨에 따라 제 1공화국부터 현재의 참여정부까지 억압형, 잠재형, 표출형, 확산형으로 갈등양상이 변화하여왔다. 특히 90년대 이후로는 권위주의에서 민주주의로 변화하는 지방자치제의 부활과 정보화를 통한 참여의 확대로 참여정부인 현재에는 복합적 갈등의 양상을 나타내고 있다. 이처럼 누적되어진 갈등양상은 체계적이지 못한 근시안적 대응으로 비용이 확대되고 90년대 이후에는 참여·자치 및 지역 중심의 사고 확대로 사회·경제적 피해가 확대되고 있다.

최근에는 주민들의 참여가 더욱 확대되고 권리의식이 고양되어 갈등복잡화를 촉진하고 있다. 무엇보다도 서울시와 같은 대도시에서는 인구의 과도한 집중에 따른 다양한 도시문제의 발생으로 인하여 주택, 상하수도, 쓰레기 처리, 도로, 공원, 기타 도시 공공서비스의 양적 확충과 질적 고급화가 요구되고 있다. 그러나 개발수요의 폭증에 상응하는 도시기반시설의 확충은 지역주민의 반대라는 새로운 문제에 직면하여 원활하게 수행되지 못하고 있다. 이러한 지역주민의 활발한 의사표출은 그만큼 주민들의 참여와 권리의식이 높아지고 있음을 보여주고 있다(나태준, 2002).

갈등증가에 비하여 체계적인 갈등관리프로그램이 적용되어지지 않은 상황에서 사업이 시행되고 이로 인한 사회·경제적 피해가 증가되면서 이에 피해를 보는 많은 주민이나 단체들은 정부 및 지방자치단체에 대한 신뢰성과 불신이 팽배해 지고 있다. 이러한 불신의 팽배는 차후 시급하게 추진해야할 정책이나 도시 발전에 필수적이고 당연한 정책추진에 있어서 주민들의 선입견으로 무조건적인 정책추진반대의 환경을 초래하게 된다. 이러한 잘못된 문화가 정착되어지고 지

속적으로 나타나게 되면, 더 많은 자원과 시간을 허비하면서 갈등해결을 위한 효율성을 떨어지게 만든다.

과거의 도시발전의 기준은 개발도상국인 우리나라의 현실에 맞게 도시적인 요소가 갖추어지지 않은 지역에 건물과 도로를 건설하고, 도시환경을 형성시켜 나갔다. 이 당시에는 정부의 일방적인 정책추진과 주민들의 권리의식, 참여환경이 지금처럼 높지 않아 갈등요소가 문제되지 않은 점도 있으나, 도시건설의 초기단계로 기존의 갈등관계자가 형성되어 있지 않은 점도 많은 영향을 미쳤다.

하지만 현재의 서울은 급성장을 통한 도시기반건설로 체계적인 도시성장보다는 양적위주의 급성장으로 도시가 형성되어 갈등의 요소들이 정책추진전반에 영향을 미치고 있다. 과학기술이 변화하고 이에 따른 사회적 환경이 변화하면서 이에 대응하는 정책도 이에 맞게 변화하여 도시에 영향을 미치게 된다. 이러한 과정에서 기존의 도시기반 이용자와 많은 갈등을 야기하게 하고 있으며, 이러한 상황은 도시발전의 커다란 장애로 나타나고 있다.

이러한 갈등의 해결을 위하여 일시적이거나 단편적인 해결로는 완전한 갈등해결이 어렵다. 근본적인 해결을 위해서는 도시전반에 기반요소들의 연계성을 고려하여 시스템 차원에서의 체계적인 갈등해결이 이루어져야 한다는 것이다. 결국 체계적이지 못한 갈등해결방식을 통해서서는 지속가능한 도시발전이 어렵다.

서울시에서 발생하는 갈등해결을 위해서는 서울시에서 발생하는 갈등의 유형과 유형별 발생률을 파악해야 하며, 이를 통해 서울시에 적합한 갈등관리시스템을 구축할 필요성이 있다.

본 연구에서는 이를 위하여 서울시 갈등·분쟁 사례의 실태를 파악·분석을 통해 유형화하여 갈등관리의 기본 방향을 도출하고 서울시의 갈등관리를 위한 모형 구상 및 운영방안을 마련함으로써 합리적인 갈등관리 시스템을 구축하도록 한다.

또한 이러한 갈등관리 시스템 구축을 통하여 갈등주체 간 갈등해소를 위한 자생적 갈등조정 문화기반을 마련하도록 추진하며(협력적 거버넌스 구축) 금년

(2007년) 5월에 시행되고 있는 ‘공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정’에 따른 서울시 활용방안을 마련하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 연구범위는 공간·시간·내용적 범위로 나누어 볼 때 다음과 같이 제시 할 수 있다.

먼저 공간적 범위는 서울시를 포함한 25개 자치구와 인접자치단체를 연구의 범위로 하였으며, 시간적 범위로는 1990년대 갈등사례부터 2007년 5월 이전까지 발생한 갈등사례를 연구범위로 하였다. 내용적 범위는 주민과 행정주체 간 갈등·분쟁사례를 중심으로 서울시와 관계된 집단과의 갈등·분쟁사례를 중심으로 하였다.

연구접근방법은 갈등사례를 선정하여 총량분석을 통한 특성분석(갈등환경)과 심층사례분석을 통한 세부속성을 파악하여 정책적 합의를 도출하였다.

갈등사례의 선정은 서울시의 갈등사례자료 및 연구문헌검토를 통하여 선정하였으며, 총량분석은 선정된 사례를 중심으로 각각사례에 관계되어지는 이해관계자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 서울시의 경우 갈등에 대한 자료나 이에 대한 인식이 아직 체계화 되어 있지 않아 이를 담당할 공무원을 추적하여 설문을 조사하였다¹⁾. 설문조사는 서울시의 갈등유형화에 중점을 두어 정량분석 하여 활용가능성에 초점을 두었다.

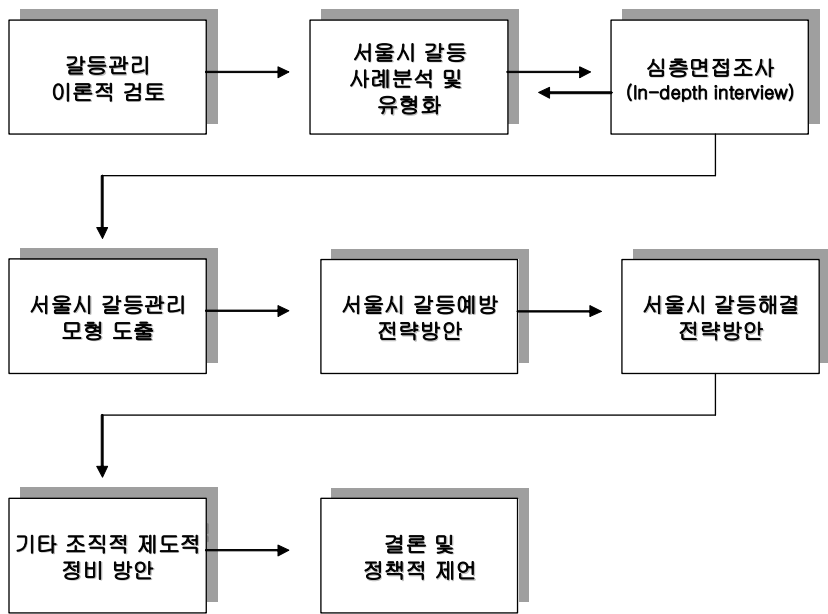
설문조사를 통한 서울시 갈등유형화를 위해서는 갈등 발생배경과 전개과정 및 갈등전개과정의 분류를 통하여 유형화의 기본토대를 성립하였으며, 갈등의

1) 주민을 대상으로 설문을 실행한 경우 시간이 많이 흘러 주민에 대한 의견을 구하기가 어려웠으며, 정확한 당사자를 찾는점에도 고려사항이 많아 배제됨.

쟁점과 이해관계자분석, 갈등의 원인분석을 통하여 갈등 유형화의 세부적 기준을 마련하였다. 또한 갈등관리과정, 갈등관리평가를 통하여 사례별 갈등관리의 적용실태 및 갈등관리대안을 조사하였다. 총량분석을 통해 유형화되어진 갈등사례는 유형별로 1개씩 선별하여 심층사례분석을 위해 심층사례면접조사(In-depth interview)를 실시하였다. 심층사례분석에서는 세부적인 갈등양상과 성격 및 갈등관리를 조사하고 총량분석에서 제시되어진 유형별 갈등관리 방안을 도출하였다.

본 연구의 기본적인 연구방법으로는 문헌분석 및 인터넷을 통하여 이루어졌으며, 전체적인 연구진행방법은 갈등관리의 전문가를 중심으로 연구자문위원을 구성하여 연구내용 및 방법에 대한 조정과 의견수렴 과정을 거쳤다.

다음 연구의 흐름도를 통해 본 연구의 전체적인 연구방향을 나타내고 있다.



<그림 1-1> 연구의 흐름도

이러한 연구방향과 다음과 같이 연구목차를 구성하여 연구를 진행을 정리하

면 다음과 같다.

제Ⅱ장은 본 연구에 대한 이론적 고찰을 통해 연구토대를 마련하였으며, 제Ⅲ장은 총량분석을 통해 설문지 조사결과로 서울시 갈등 실태 와 갈등유형화 및 특성을 조사하였다. 또한 제 제Ⅳ장에서는 심층사례분석을 통해 유형별로 선별된 각각의 사례를 심층면접을 실시하여 세부적인 갈등관리와 합리적인 유형별 갈등관리방안을 도출하였다. 제Ⅴ 장에서는 Ⅲ장과 , Ⅳ장의 결과를 토대로 서울시의 갈등관리 전략과 갈등예방적시스템구축, 서울시 갈등조정협의체 구성 및 조직 제도적 방안을 마련하여 제Ⅵ장에서는 결론 및 정책적 함의도출로 연구를 수행하였다.

제Ⅱ장 공공갈등 관리의 이론적고찰

제1절 공공갈등 및 갈등관리의 의의

제2절 공공갈등의 종류와 원인

제3절 공공갈등의 기능과 유형

제1절 공공갈등 및 갈등관리의 의의

1. 공공갈등의 개념과 특성

1) 공공갈등의 정의

공공갈등은 일반적으로 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 의미한다(강영진, 2000). 따라서 공공갈등은 기본적으로 쟁점의 성격을 중시하는 용어이며, 또는 갈등 당사자를 기준으로 해서 공공갈등을 정의하기도 한다. 즉 공공갈등을 “국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호 간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁”으로 정의하기도 한다(신창현, 2005).

일반적으로는 공공갈등이란 정부의 정책수립 및 집행, 사업시행, 법규제정 등의 과정에서 공중의 이해관계와 관련된 쟁점을 둘러싸고 전개되는 갈등으로, 이해당사자가 불확정적이고 시민사회 전체가 잠재적 이해당사자라는 특징이 있다(박재묵, 2004).

또한 공공 혹은 정부에서 추진하는 사업(정책)은 혐오시설 또는 비선호시설이 대부분인데, 이러한 사업은 그 성격상 특정 지역에 입지할 경우, 그 지역 혹은 근처에 거주하는 주민이나 영업행위를 하는 상인들과 상당한 수준의 이해관계가 발생하게 된다. 사회 전체의 불특정 다수에게는 편익을 주는 반면, 사업이 시행되는 해당 지역의 주민과 주변인에게는 오히려 여러 가지 형태의 비용과 희생을 부담시킴으로써 사업과 관련하여 집단적 갈등을 유발하게 되는 것이다(나태준, 2005).

최근에 있어서는 비 선호지역 뿐만 아니라 뉴타운개발지역과 같은 지역개발 사업처럼 이익에 관계되는 사업에 있어서는 보상문제와 관련하여 개발에 대한 이익을 극대화하기 위한 갈등이 점차 확대되어지고 갈등의 양상이 심화되어지고 있다.

2) 공공갈등의 특성

공공갈등은 공공의 분야를 대상으로 벌어지는 갈등이기 때문에 일반적으로 인지할 수 없는 범위와 상황으로 갈등의 변수가 발생하기도 하고 해결되기도 한다.

그 만큼 갈등의 범위가 광범위하기 때문에 상당수준의 이해관계자가 발생하기도 한다. 공공 혹은 정부에서 추진하는 사업(정책)은 비 선호시설 및 교통과 개발사업이 대부분인데, 이러한 사업은 그 성격상 특정 지역에 입지하거나 사업이 실시되어지는 경우 그 지역 혹은 근처에 거주하는 주민이나 영업행위를 하는 상인들 이해관계가 심화되어진다. 사회전체의 불특정 다수에게는 편익을 주는 반면 사업이 시행되는 해당지역의 주민과 주변인에게는 오히려 여러 가지 형태의 비용과 희생을 부담시킴으로써 사업과 관련하여 집단적 갈등을 유발하게 되는 것이다(나태준, 2004).

공공갈등은 일반적인 사회갈등과는 달리 이해당사자(stakeholders) 자체가 특정화되기 어렵다는 특성을 갖고 있다(김선희 외, 2005). 공공갈등의 경우, 직접적 이해관계를 갖는 집단이 크고 다양할 뿐만 아니라 여기에 간접적 이해관계를 갖는 사람들까지 합하면 당사자의 범위가 전체 국민이 되는 경우도 적지 않게 된다. 따라서 공공갈등의 예방과 해결에 있어서는 당사자의 범위를 어디까지로 할 것인가 그리고 다양한 당사자들에게 동일한 당사자 지위를 부여할 것인가 등이 까다로운 문제로 등장하기 쉽다(전북발전연구원, 2006). 또한 공공갈등의 원인은 복합적이다. 중앙정부나 지자체가 시행되는 공공사업을 둘러싼 갈등에서 전형적으로 나타나듯이, 상충된 이해관계와 가치가 모두 갈등의 원인이 된다. 따라서 한편에서는 이익갈등이면서 다른 한편에서는 가치갈등이 된다. 또한 대립된 전

문적 견해가 추가적인 원인이 되기도 해 정보갈등의 성격을 갖기도 한다. 뿐만 아니라 많은 공공갈등의 경우, 정보의 불충분한 공개와 절차의 불완전한 이행도 갈등의 원인이 된다. 결국 공공갈등은 다양한 요인에 의해 발생하는 복합갈등의 성격을 띠게 된다(지속가능발전위원회, 2005).

2. 공공갈등관리의 제이론

20세기 초 과학적 관리법에 입각하여 과학적인 관리만 이루어지면 갈등이 해결된다고 여겼을 정도로 갈등관리의 필요성을 느끼지 못했다. 그러나 현대에 들어서 이해관계가 복잡해지고 다양화된 행정환경으로 인해 상황에 따른 갈등관리가 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 갈등관리는 이해자간에 발생하는 갈등들의 강도를 긍정적인 방향으로 조절하는 과정이다. 이러한 갈등관리의 이론적 배경으로 5가지 이론을 제시할 수 있다.

1) 협상이론

협상이란 개념에 대해 학자들 사이에서 다양한 개념으로 사용되고 있다. Rangarajan(1985)는 둘 이상의 집단이 어떤 공통된 문제에 대해 서로간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정으로 정의하고 있다.

Sebenius(1993)는 협상이란 공동결정 행위를 통해 자신의 이해관계를 증진하려는 행위라고 설명한다. 협상은 ‘주고받는’ 교환관계로서 서로 수용 가능한 행동 대안을 형성하기 위하여 상호간의 입장을 조정하는 과정을 거치게 된다(황기연 외, 2005). 이 때, 상호필요성, 갈등의 인지, 기회구축적인 상호작용, 타결의 가능성 등 협상요건의 사전적 준비가 충분히 되었을 때 협상의 가능성이 높아진다.

이달곤(1994)은 협상을 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 수용할 수 있는 특정 대안을 찾아가는 동태적 의사결정과정이며, 공동의 문제를 안고 있는 둘 이상의 의사결정주체가 임의로 상반되는 가치를 주

고반는 교환의 과정을 통해 다른 형태의 행동결과 보다는 상반되는 결과를 통하여 서로간의 이익을 교환하고 공공의 몫을 증대시키는 과정으로 보고 있다.

일반적으로 협상에 의한 해결은 일시적 성격이 강하며 갈등을 일으킨 원인이 잠재적 갈등의 형태로 남아있기 때문에 다시 갈등을 촉발될 수 있다는 문제점을 갖는다(황기연 외, 2005). 그러나 협상을 통해서 이해관계자의 요구사항을 파악하고 효과적인 갈등해소 방안을 모색할 수 있다는 점, 협의기구 구성 방식에 대한 합의를 도출해내는 데에도 의견수렴과정에서 협상의 역할은 중요하다. 또 협상은 협의기구 운영과정에서 새로이 발생하는 다양한 이견과 쟁점들을 효과적으로 수렴·통제하여 대화경로를 확보하고, 합의문 작성과 합의사항을 이행하는과정에서 중요한 역할을 함으로써(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005) 양보·수렴의 결과가 나오기 때문에 다른 갈등관리 유형보다는 갈등당사자들에게 유리한 결과를 제공해줄 수 있다(황기연 외, 2005). 성공적인 협상을 위해서는 협상의 단계가 어떻게 진행되는가 하는 것을 이해하고 각 단계별로 적절한 협상의 전략 전술 등을 활용하여 진행할 때 협상 성공의 가능성이 높아지게 되는 것이다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 협상과정은 크게 여섯 단계로 나누어지며 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

<표 2-1> 협상과정단계

1단계 : 초기접촉	협상할 가능성이 있는 상대방과의 접촉단계
2단계 : 협상준비	협상할 가능성이 현실화가 된 단계
3단계 : 예비협상	협상 진행 절차와 방법에 관한 협상단계
4단계 : 본 협상	실질적 내용에 관한 협상 진행단계
5단계 : 합의된 내용을 문서로 기록하여 작성	협상을 통하여 합의된 내용을 정리
6단계 : 이행 및 재협상	합의된 내용을 이해하고 주변 환경변화에 따른 합의 내용 변경

2) 환경조정이론

갈등은 당사자간 합의와 협상에 의한 해결이 가장 바람직하지만, 시설입지에 따른 환경갈등들은 삶의 질이 높아질수록 이해관계자간 상호배척이 심하고 이해관계가 첨예하게 대립되어 협상이 진전되지 않거나 악화되는 경우가 대부분이다(나태준, 2004). 이런 갈등분쟁 상황에서 중립적 제3자가 개입하여 당사들의 갈등을 해소하는 것을 환경조정 또는 환경조정이론이라 한다. 환경조정에 있어 갈등을 해소한다는 것은 갈등을 유발할 수 있는 사업이나 시설들을 성공적으로 유치 또는 개발시킨다는 것을 의미한다(나태준, 2004). 환경조정의 특징은 ‘중립적인 제3자’로서 조정자의 중립성을 지키는 것이 갈등을 해소하는데 있어 중요한 원칙이다. 또한 당사자간 자발적이고 자율적인 방법으로 자신의 입장을 허심탄회하게 교환하면서 각각의 이해와 요구에 서로 만족할 수 있는 창의적인 방법을 찾을 수 있다는 특징이 있다.

환경조정의 단계는 도입, 입장나누기, 쟁점규명, 문제해결, 합의의 다섯 단계로 나누어지며 구체적인 단계별내용은 다음 표와 같다. 갈등조정에 앞서 당사자와 조정자의 갈등 현황에 대한 철저한 사전적 준비가 이루어져야 원활한 갈등해결과정으로 이끌 수 있다.

<표 2-2> 환경조정단계

준비단계	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등현황에 대한 풍부한 정보수집 - 세밀한 정보분석 - 조정전략 세우기 - 갈등당사자의 조정 참여 의사 확인 - 일정 및 장소 확인 - 신뢰 형성 조치
↓	
1단계 : 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 조정자와 참가자의 모임 - 조정과정에 대한 동의 재확인 - 기본 규칙 제정
↓	
2단계 : 입장나누기	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등의 원인과 쟁점에 대해 말하고 듣기 - 실익과 욕구에 맞추어 말하기 - 바꾸어 말하기와 열린 질문 등 조정 기술 적용
↓	
3단계 : 쟁점규명	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등의 원인의 유사점과 상이점 정리 - 실제로 요구하는 것 찾기 - 실익과 요구에 기초한 쟁점으로 변화하기 - 문제 해결을 위한 공통기반 찾기
↓	
4단계 : 문제해결	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 문제 해결책 찾기 단계 - 원인별 대안 찾기 - 브레인스토밍 기법의 적용 - 창의적이며 서로 만족할 수 있는 여러 대안 모색 - 공정한 의사결정 방법 적용으로 문제해결책 결정
↓	
5단계 : 합의	<ul style="list-style-type: none"> - 합의안에 대한 재점검 - 합의서 작성 - 조정참가자 서명

3)합리성이론

기존의 정책결정들은 투자비용 대 편익, 현실적 필요 등 기술적 합리성에 의해 이루어졌으나, 민주화와 지방자치제의 본격적인 실시로 그 한계에 직면한 뒤 대두된 것이 정치적 합리성이론이다. 합리성이론의 주요 개념은 정책결정과정에

참여하는 이해관계자들 간의 참여, 의사소통, 합의 및 조정을 통해 상호간에 얽힌 갈등을 최소화하는 것을 의미한다.

4) 정책불순응이론

정부의 정책, 특히 혐오시설의 입지에 대하여 주민들은 정책의 철회나 정책 내용의 수정을 위해 반대여론 조성, 집단적 시위 등 물리적 행위를 보임과 동시에 이를 재산권, 생존권, 환경권과 연계시키면서 정책불순응이라는 측면으로 찾아볼 수 있다. 따라서 정책결정주체가 정책대상집단의 정책불순응을 이해하기 위해서는 정책불순응의 형태와 원인을 이해하여 이를 정책순응의 형태로 전환시켜야 한다는 전제 아래 정책불순응이론은 갈등을 관리하는 이론적 배경의 하나로 제시되고 있다.

제2절 공공갈등의 종류와 원인

1. 공공갈등의 종류

공공갈등의 종류는 이해관계갈등, 사실관계갈등, 가치관갈등, 구조적갈등, 정체성갈등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이해관계는 당사자 사이에 이익과 손해가 걸려있는 관계이다. 자원이나 권력은 모든 사람들이 충족할 수 없을 만큼 수적으로 제한되어있기 때문에 생겨나는 갈등으로 , 금전적 이익이나 손실에 민감하게 반응한다. 직접적 또는 잠재적 이익이나 자원을 분배하는 과정에서 발생하는 불만이나 부정의에 영향을 크게 받는다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 영토를 둘러싼 나라와 나라 사이의 외교 분쟁이나 경제적 이익을 둘러싼 갈등, 지역개발 과정에서 나타나는 집단 이기주의가 그 예이다.

사실관계 갈등은 사건, 자료, 언행을 다르게 해석함으로써 비롯되는 갈등으로 객관적인 사실이 하나라고 하더라도 사람들의 시각에 따라서 여러 가지 다양

한 해석이 가능하다. 그러나 문제는 시각에 따라 생기는 다양한 해석이 아니다. 객관적인 사실 그 자체에 대한 그릇된 정보와 이해 때문에 생기는 잘못된 해석이다. 사실관계 갈등은 법정에서 자주 볼 수 있다. 유언비어 살포나 명예회복 등 법정에서 흔히 다뤄지는 갈등유형이다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 양쪽에 모두 사건은 동일하지만 피해자 측과 가해자 측이 서로 다른 해석과 증언을 하게 되는 경우가 많아 갈등이 일어나게 되는 것이다.

인간관계 갈등은 사람에 대한 불신이나 오해, 미움 때문에 관계형성, 유지에 어려움이 생기는 갈등을 말한다. 우리 생활에서 생기는 갈등 중에 가장 많은 부분을 차지하는 것이 바로 이 인간관계 갈등이다.

처음에는 사실에 대한 다른 정보나 해석, 가치관과 의견의 차이 등 다른 원인으로 갈등을 빚게 된다. 그러다가 그 갈등이 커지면 상대방을 오해하고 불신하게 되고 함께 하는 일마다 갈등을 빚을 수가 있다. 처음에는 의견이 다르고 사실에 대한 정보가 달라 빚어진 갈등이 사람에 대한 오해와 불신으로 커져 그것이 또 다른 갈등을 일으키는 악순환이 일어난다. 즉 의사소통의 부재나 왜곡이 큰 영향을 미치며 다른 원인에 의해 발생한 갈등이지만 쉽게 관계상의 갈등으로 전이되기 때문에 이슈가 해결되어도 갈등이 지속되는 경우가 많다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005).

가치관 갈등은 환경이나 문화의 성장배경이 다른 개인이나 집단간에 서로 다른 신앙, 신념, 가치관, 세계관 등 세상을 바라보는 시각의 차이에서 비롯되는 갈등으로 가치를 강요하거나 포기할 수 없기 때문에 해결이 매우 어려운 갈등이다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 사람은 누구나 자신의 경험과 지식에 따라 자기 나름대로의 세상을 바라보는 시각과 관점이 생기게 마련이다. 그리고 이런 관점은 세상의 복잡함과 수많은 사람들의 서로 다른 경험만큼이나 다양하다. 기후나 자연환경의 차이에 따라 사람들의 문화도 다양하다. 문화의 차이로 인해서 때로는 동일한 행동이 서로 다른 의미를 나타내기도 하며 어느 한 지역에서 긍정적으로 평가되는 것이 다른 지역에서는 부정적으로 평가되기도 한다. (대통령자문 지속가능발전위원회, 2005).

구조적 갈등은 개인적 차원에서 생기는 갈등이 아니라 개인이 속한 사회의 제도나 관행, 풍습, 제도, 힘의 불균형 등 더 큰 구조나 오래도록 축적된 시간의 영향으로 생기는 갈등이다. 장애인 이동권 보장에 관한 갈등이나 경기침체의 영향으로 많은 실업자가 양산되어 발생하는 갈등, 남녀차별처럼 잘못된 사회문화 시스템에서 생기는 갈등이 그 예라 할 수 있다.

정체성 갈등은 개인이나 집단이 갖는 정체성이 정치적, 사회적으로 왜곡되고 오용될 때 나타나는 갈등이다. 인종갈등이나 역사갈등의 경우처럼 자신이 속한 집단이 부당한 대우나 부정의의 피해자라는 인식이 확대될 때 구성원들에게 직접적인 개인의 문제로 다가오게 된다. 정체성은 갈등을 유발하기도 하고, 갈등은 정체성을 강화하는 상호작용을 하는 특징이 있다.

지금까지 갈등의 종류와 원인에 대해서 살펴보았다. 그런데 여러 종류의 이러한 갈등은 서로 아무런 연관이 없는 것이 아니다. 사실관계 갈등이나 가치관 갈등이 인간관계 갈등으로까지 확대될 수 있으며 이것이 다시 다른 갈등의 발생에 작용을 할 수 있다.

하나의 갈등에는 여러 가지 원인이 있으며 따라서 갈등의 종류 또한 여러 가지이다. 갈등을 해결하기 위해서는 갈등의 원인과 종류에 대해 종합적으로 관찰하고 인식해야 한다. 눈에 쉽게 띄는 현상에만 주목할 것이 아니라 비록 눈에 보이지 않더라도 여러 가지 다양한 측면에서 갈등의 원인과 종류를 이해하고 그에 따른 대응방법을 찾아야 한다.

2. 공공갈등의 원인

갈등의 발생과 정도를 결정하는 원인에 대해서는 많은 학자들이 다양한 요소들을 제시하고 있다. 고종식(1992)은 여러 학자들이 주장한 원인들 중 몇 가지 공통된 원인을 살펴보면, 상호의존성, 목표의 차이, 지각의 차이, 지위의 부조화로 요약하고 있다.

상호의존성은 두 집단이 각각의 목표를 달성함에 있어서 상호간의 협조와 정보의 제공, 동조 혹은 협력행위를 요하는 정도로서 한 집단의 다른 집단에 대한 의존성 혹은 두 집단간의 연합이나 합의를 필요로 하는 상황을 말한다.

목표의 차이는 집단간 신축성과 안정성, 장기업적과 단기업적, 측정 가능한 결과와 측정 불가능한 결과, 조직의 목표와 사회의 욕구간의 상충으로 발생하며, 한정된 자원에 대한 상호의존성과 경쟁적인 보상체계, 개인목표의 차이, 주관적으로 해석되는 조직목표 등으로 인해 야기된다.

지각의 차이는 현실을 어떻게 파악하느냐에 대한 집단간 인식의 차이로서 대부분 커뮤니케이션상의 문제로 야기되며 의견 불일치를 촉진시키고 공동 의사 결정이나 협력을 어렵게 만든다.

지위의 부조화는 조직 내 다양한 지위체계에서 행동주체간의 상호작용을 예측 불가능하게 하면서 갈등을 야기시키며, 예를 들어 선임순위에 의한 지위체계에서 선임지위와 지위순위가 일치하지 않는 경우에 발생한다.

한편 Kilmann & Thomas(1978)은 갈등의 원인을 동기적 측면과 행태적 측면으로 나누어 살펴보았다. 우선 동기적 측면은 갈등의 잠재적 원인에 해당하는 것으로서 갈등행동이 표출되도록 하는 상황이나 기본조건들이 객관적으로 존재하고, 갈등 당사자들이 이를 어느 정도 지각하고 있지만 공공연한 갈등행동이 나타나지 않은 갈등이라고 정의하였다. 따라서 동기적 측면의 갈등원인은 갈등행동이 표출되도록 하는 상황이나 조건 또는 이에 대한 지각이라고 할 수 있다(박인권, 1999).

행태적 측면의 갈등원인은 갈등의 현재적 원인에 해당하는 것으로서 갈등당사자들이 심리적·정서적으로 동요를 일으켜 구체적인 행동을 표출하는 갈등이라고 보았다. 따라서 갈등이 발생하는 행태적 측면의 갈등은 갈등당사자들의 심리적 동요와 구체적인 행동을 자극하는 것이라고 정의할 수 있다(박인권, 1999). 즉 상호불신(유해운 등, 1997), 상대방의 불성실한 행태(Roger, 1998), 자기집단의 세력 확보 등이 현재적 갈등을 일으키는 요소에 해당한다.

<표 2-3> 주요 학자들이 논하는 갈등의 원인

구분	갈등의 원인
March & Simon (1958)	①공동의사결정의 필요성 인식, ②목표의 차이, ③지각의 차이
Lifferer (1965)	①양립 불가능한 복합적 목표의 제시, ②목표달성을 위한 수단인 자원의 부족과 배분의 어려움, ③직위상호간의 부조화, ④인식의 다양성에서 비롯되는 행태나 태도의 불일치
Walton & Dutton (1969)	①상호의존성, ②권한관계의 불균형, ③공유자원의 존재, ④보상체계
Hellriegel & Slocum (1974)	①업무의 상호의존성, ②불균형적인 종속성, ③양립적인 업무기준 및 보상, ④부서간 차별성, ⑤공동자원의 배분
Duncan (1978)	①가치차이, ②과업의 상호의존성, ③상이한 평가기준, ④한정된 자원
Kilman & Thomas (1978)	①목표의 차이(구조적 사건), ②정치적 변화(과정적 사건)
Dessler (1979)	①오해, ②성격상 마찰, ③가치관과 목표의 차이, ④불만족스러운 업무수행, ⑤업무수행 방법상의 차이, ⑥책임문제, ⑦협동부족, ⑧지위문제, ⑨욕구불만과 신경과민, ⑩한정된 자원, ⑪규범과 정책에 대한 불응, ⑫상호의존과 자원 배분, ⑬인식의 차이, ⑭권한의 부조화
Lanford (1981)	①상호의존성, ②불균형, ③보상, ④조직구조와 운영상의 차이, ⑤역할불만, ⑥모호성, ⑦공동자원, ⑧의사소통의 장애, ⑨개인간의 상이한 기술 및 특성

자료 : March J. G. & H. A. Simon (1958); J. A. Lifferer (1965); R. E. Walton & J. M. Dutton (1969); D. Hellriegel & J. W. Slocum (1974); W. J. Duncan (1978); G. Dessler (1979); H. W. Lanford (1981)

제3절 공공갈등의 기능과 유형분류

1. 갈등의 기능

갈등의 기능에 관해서는 학자에 따라 견해를 달리하고 있다. 고전적 이론은 갈등보다 인화, 동태작용보다 정태작용에 관심을 가져 갈등을 역기능으로 인식하였으나, 근래에 와서는 갈등은 불가피할 뿐만 아니라 사회나 조직발전의 중요한 역할을 담당하는 긍정적 현상으로서 그 순기능이 높이 평가되고 있는 가운데 갈등조장론까지 대두되고 있는 실정이다.(노종희, 1997).

갈등을 용인하고 옹호하려는 사람들은 갈등이 조직에 본래적으로 내재하는 현상이므로 그것의 존재를 인정해야 한다고 주장하는데, 이러한 갈등의 순기능은 다음과 같은 조건이 마련되어야 나타난다. ①갈등관계에 놓여있는 당사자간의 상호의존성을 정확히 파악할 것, ②의사결정자간에 빈번하고 효과적인 의사전달이 있어야 하며 불만의 배출구를 마련해 줄 것, ③체제내의 자원을 공평하게 배분할 것, ④갈등해결방법을 표준화할 것, ⑤체제내의 의사결정권이 분산되어 있을 것 등이 그것이다.

1) 순기능

갈등순기능론은 갈등을 개인 또는 집단에 있어서 당연히 발생될 수 있는 정상적인 현상으로 보는 입장으로, 현실적으로 볼 때 조직내부 혹은 조직 간에 갈등이 전혀 없을 수는 없으며, 오히려 어느 정도의 갈등은 집단의 형성 및 집단활동의 유지를 위해 필요한 현상이라는 것이다(Nightingale, 1976).

갈등이 개인이나 집단에 미치는 긍정적인 기능으로는 ①갈등이 건설적으로 해결되면 조직발전의 새로운 계기가 되며, 건설적 갈등은 선의의 경쟁을 통하여 조직의 발전과 쇄신을 도모, ②갈등해결을 위한 조직의 창의력, 융통성, 적응성 및 문제해결능력 제고, ③조직의 장기적인 안정성 공고화 등이 있다.

2) 역기능

갈등역기능론은 갈등의 역기능적인 측면에 초점을 두고 갈등은 조직에 해로운 것이라는 관점에서 그것의 원인규명과 해결방안을 탐구하고자 하는 입장을 말한다(Newton, 1978).

일반적으로 지적되고 있는 갈등의 역기능은 ①개인과 집단의 균형파괴로 인한 혼란, 무질서 및 구성원들의 사기저하 초래, ②개인이나 조직의 통합과 조화 저해 및 조직의 위계질서 문란, ③조직구성원이나 조직단위들 간 반목과 적대의식 조장, 불안조성과 긴장 고조 등이다.

2. 갈등의 유형분류

갈등의 유형은 분류기준을 어디에 놓느냐에 따라 다양하게 제시되고 있는데, 크게 갈등주체, 갈등내용, 갈등성격, 표출여부에 따라 나눌 수 있으며, 이러한 분류는 갈등의 속성을 이해하고 관리방안을 제시하는데 유용한 틀을 제시한다.

갈등의 주체(갈등당사자)에 따른 분류는 개인갈등과 집단갈등으로 나누어 볼 수 있다. 개인갈등은 조직 내 두 사람 이상의 대인간에 상대방을 이해하는 과정에서 오해, 의견차이, 역할경쟁 등으로 인하여 발생하는 갈등이다. 집단갈등은 정부간 및 정부와 주민간의 관계로 구분되며 정부간은 수직적, 수평적으로, 정부와 주민은 다시 정부/주민, 정부/NGO로 구분된다. 집단갈등은 조직내 수직적 또는 수평적 계층간에 발생하여, 동일조직 내 여러집단이 유사기능을 가짐으로써 나타난다. 라인 또는 스텝집단 같이 조직 내 기능이 각기 다른 집단간에 나타나며, 목표차이, 지각차이, 제한된 자원, 평가기준과 보상체계의 차이, 참여적 의사결정여부, 성원들의 이질성, 지위신분상의 불일치, 역할불만, 의사소통의 왜곡 등이 원인이다(나태준, 2003). 조직갈등은 조직목표를 성취하는데 필요한 자원과 편의 등을 둘러싼 배분문제를 두고 조직간에 나타나는 갈등을 의미한다.

갈등의 내용에 따른 분류에서는 지방 행·재정분야갈등과 지역개발분야 갈

등으로 구분된다. 지방행·재정분야갈등은 지방자치단체간의 권한, 인사, 조직과 관련하여 발생하는 지방 행정관련 갈등, 과세 및 세제와 관련한 지방재정관련 갈등으로 구분된다.(행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원, 1999). 지역개발분야 갈등은 쓰레기처리시설, 하수처리시설, 위험시설, 기피시설 등 혐오시설 관련 갈등, 하천 관련갈등, 도로연계, 광역공급시설 등 광역시설 관련 갈등, 지역개발사업 관련 갈등으로 구분된다.

갈등성격에 따른 분류에서는 이익갈등과 권한갈등으로 구분할 수 있으며, 갈등의 표출여부에 관한 분류에서는 잠재적 갈등과 현재적 갈등으로 구분할 수 있다.

이상의 갈등의 주체, 내용, 성격, 표출여부에 대한 분류기준을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 2-4> 공공갈등의 유형분류

분류 기준	유형			내용
주체	개인갈등			조직 내 두 사람 이상의 대인간에 상대방을 이해하는 과정에서 오해, 의견차이, 역할경쟁 등으로 인해 발생
	집단갈등	정부간	수직적	중앙정부↔광역시초단체/광역시↔광역시초단체/기초↔기초자치단체
			수평적	중앙정부 부서간/광역시↔광역시초단체/기초↔기초자치단체
		정부↕주민	정부↕주민	중앙정부↔주민/광역시자치단체↔주민/기초자치단체↔주민
			정부↕NGO	중앙정부, 광역·기초자치단체↔환경(시민)단체
	조직갈등			조직↔조직
내용	지방행·재정분야	지방행정	행정구역, 인사, 조직 기능배분, 권한	
		지방재정	재정, 과세, 관리, 기타	
	지역개발분야	하천관련	댐건설·관리, 용수이용, 수질보전, 상-하류지역간 갈등, 상수원보호지역	
		광역시설관련	도로개설, 광역상수도, 쓰레기처리시설, 하수·분뇨처리시설, 사회복지시설, 위험시설	
		지역개발관련	지역개발사업, 대규모 민간개발사업 등	
성격	이익 갈등		기피갈등, 유치갈등, 타 지역피해유발갈등, 공익적가치추구갈등	
	권한 갈등		비용(분담)갈등, 권한·권리 갈등, 협의부진갈등	
표출여부	잠재적 갈등		갈등조건이 존재하며 갈등당사자들이 이를 지각하고 있으나, 외면적 행위는 감추어진 상태	
	현재적 갈등		갈등당사자들의 불만과 경쟁심이 외부로 표출되어 행동하는 상태	

자료: 서울시정개발연구원(2003), 「청계천 복원 타당성 조사 및 기본계획」

제III장 서울시 갈등실태 및 유형화

제1절 서울시 갈등사례의 조사내용

제2절 서울시 갈등실태 조사결과

제3절 갈등사례 유형화

제1절 서울시 갈등사례의 조사내용

1. 갈등사례 자료구축

본 연구수행을 위해 서울시 갈등사례의 자료를 수집한 결과 1990년부터 2006년까지의 갈등사례는 총 82²⁾개의 갈등사례로 나타났다.

이중 1990년대 자료일부는 공공기관의 문서보존기간이 지나거나 갈등사례담당자가 부재하여 연구자료 대상으로는 부족하였다. 또한 1990년대 당시 현재의 갈등기준이 다소 상이하여 현재의 갈등연구에 적합하지 않아 일부사례가 본 연구 자료에서 제외하였다.

이러한 선별기준을 통하여 본 연구에서의 서울시 갈등사례대상은 총58개로 선정되었다. 서울시 갈등사례는 서울시에서 확보되어진 갈등사례자료를 중심으로 국내갈등연구 문헌조사 및 인터넷을 통해 자료를 수집하였다. 또한 각각의 해당자료를 사례별 갈등관련자에게 전화로 통보하여 자료의 적합성을 체크하여 일부 자료를 보완 및 수정하였다.

<표 3-1>서울시 갈등사례목록

No	사례명	No	사례명
1	도로개설 철도건설목 교차방식 분쟁 해소	2	서울추모공원건립에 따른 서초구 및 지역주민과의분쟁
3	서울외곽순환(일산~퇴계원)고속도로 사패산구간건설사업	4	용미리남골당 설치관련 경기파주 시와의분쟁

2) 서울시청 및 서울시 공무원 교육원에서 제공하는 자료를 토대로 작성된 것임.

5	주거환경개선지구내국.공유지무상양여를 둘러싼중앙행정기관과의 갈등	6	강남순환도시고속도로건설공사에 따른 환경영향평가협의장기화
7	구로구항동 폐기물종합처리시설건설 사례	8	기득수리권 조정에 따른 한국수자원공사와의 갈등
9	음식쓰레기 하수병합처리시험시설 가동 주민설명회	10	음식물류폐기물처리시설입지에 따른 분쟁
11	음식물쓰레기 재활용센터설립 및 운영을 중심으로	12	양천자원회수시설(쓰레기소작장) 광역화에 따른양천구 주민과의 갈등조정
13	한강상수원보호구역내 수상구조물이 전관련	14	소각시설건설에 따른 마포구 주민과의 갈등
15	부천시춘의동486번지화장장건립추진에 따른 부천시와의 분쟁	16	3호선연장건설사업추진에 관련한 갈등이나 의견조율사례
17	제2롯데 세무개발계획변경시 공군협의높이에 관한분쟁	18	사가정길~토평동~암사대교간 도로건설에 따른구리시와의 갈등
19	노원구뉴타운사업추진관련주민과의 분쟁	20	강북구미아뉴타운사업추진관련분쟁조정방안
21	시내버스구조조정재정,세제지원	22	백화점무료셔틀버스운행대책법령 개정
23	돈의문 뉴타운사업추진관련 분쟁조정방안	24	공사대금청구소송
25	지구단위계획입안및결정	26	한남뉴타운추진관련분쟁조정방안
27	자치구경계조정	28	재건축예정지구내주유소건축허가 갈등
29	토지수용보상금증액청구소송	30	금천구건물신축공사시공해로인한 피해배상요구
31	의료사고에따른분쟁	32	불합리한행정구역의경계조정
33	은평구재건축아파트신축공사관련분쟁	34	노래방영업장소음에따른분쟁
35	전화국기계설비로인한피해보상요구	36	서초구재건축사업중지및규모축소에따른분쟁
37	아크로타워 신축공사로인한피해보상요구	38	은평구건물신축공사로인한소음피해배상요구

39	강동구재건축공사로인한소음피해배상요구	40	강북구미아뉴타운사업추진관련분쟁조정방안
41	지하철6.7.8호선변전설비외자재구매에따른금액조정갈등	42	지하철7호선7-18공구구간굴착공사와관련분쟁
43	학교인접골프연습장건설관련주민과의분쟁	44	방배동재건축공사로인한피해보상요구
45	서울지방식품의약품안전청공공의청사부지에따른갈등	46	강남자원회수시설건설추진관련주민과의분쟁
47	양천자원회수시설증설에따른주민과의분쟁	48	노원자원회수시설건립관련주민과의분쟁
49	사설납골시설공설화에따른화성시와의분쟁	50	서초.반포고밀도아파트지구기본계획변경요망
51	강동구 천호뉴타운 사업추진과정에있어 주민과의 갈등사례	52	신규뉴타운발굴사업추진
53	반포저밀도아파트지구 재건축관련분쟁	54	호적업무수행국고보조금요청
55	쓰레기 적환장시설 입지가등극복방안	56	뉴타운 사업추진 관련 분쟁조정방안
57	재활용품 활성화를 통한 폐기물수거체계개선으로 쓰레기 적환장주변 주민갈등 해결	58	재활용품 활성화를 통한 폐기물수거체계개선으로 쓰레기 적환장

이상의 1990년에서 현재까지의 갈등사례를 자료수집과정을 통하여 위의 <표 3-1>의 서울시 갈등사례목록을 살펴볼 수 있다.

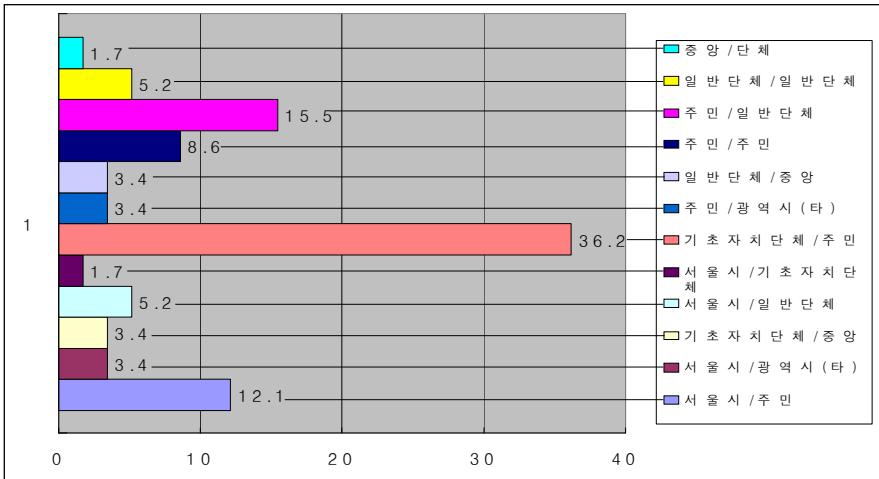
갈등사례명은 공공기관에서 제시한 자료명과 문헌자료에서의 연구제목을 중심으로 보완하여 사용하였다. 58개의³⁾ 사례의 개별적 갈등소개 및 전개과정과 향후계획에 관해서는 본 연구의 부록2를 참조하기 바란다.

3) 58개의 사례를 대상으로 설문조사는 설문조사의 수준이 전문적 지식을 요구하여 많은 시간을 할애해야하는 이유로 한 사례당 1명의 공무원을 대상으로 설문조사를 실시함.

2. 갈등유형화의 기준

갈등사례는 그 기준에 따라 다양하게 유형화되어진다. 갈등유형화의 대표적인 기준은 갈등주체를 대상으로 유형을 나누는 것이지만 본 연구에서는 갈등주체를 중심으로 사례를 세분하여 정책별 기준을 통하여 갈등사례를 유형화 하였다. 서울시는 국내의 제1의 도시지역으로 경제, 교육, 문화, 주택 등 모든 도시기반시설이 밀집되어 있고, 많은 인구가 생활을 하는 곳이며, 우리나라의 수도로서의 특징적인 역할과 함께 국내 또는 국외적으로 많은 영향을 주고받고 있다. 특히나 기존의 타 도시에 비하여 이러한 거대 도시의 특성상 서울시 자체내에서 발생하는 갈등이 대다수이며, 인접 광역시정도만 서울시와의 갈등사례로 나타나고 있다. 이는 갈등사례가 소규모나 적은 것이 아니라, 서울 대도시의 역할이 크다보니 기타 지방도시와의 갈등사례발생 비율이 크지가 않다.

(단위: %)



<그림 3-1> 주체별 갈등사례의 범위

위의 <그림 3-1>를 보면 갈등주체별로 갈등의 발생 범위비율을 측정할 수

있다. 주체관계는 서울시/중앙정부/기초자치단체/주민단체/일반단체/타광역자치단체로 기초자치단체와 주민과의 갈등발생비율이 36.2%로 가장 많이 나타났다. 이는 최근의 뉴타운공사 및 비선호시설의 증가로 인한 결과로 볼 수 있다. 또한 서울시내의 주민과 일반단체의 갈등비율은 15.5%로 기초자치단체와 주민과의 갈등비율 다음으로 높게 나타나고 있으며, 서울시와 주민의 비율도 12.1%를 나타내고 있었다. 나머지는 갈등주체의 비율은 10%로 미만으로 나타나고 있으며, 이중 서울시를 벗어난 갈등사례는 주민과 광역자치단체, 서울시와 광역자치단체의 두 개주체 사례이며 그 비율도 각각 3.4%를 나타나고 있었다.

본 연구의 갈등사례 유형은 서울시라는 도시적 성격에서 발생하는 갈등사례라는 점을 인식하여 갈등유형기준을 살펴보면 앞의 II장의 이론적 고찰부분의 갈등유형분류에 있어 내용의 분류기준을 기본토대로 사례를 유형화 할 수 있다. 내용의 분류기준은 지방행·재정분야와 지역개발분야로 나뉘며, 본 연구에서 유형화의 토대로 되는 것은 두 가지 중 지역개발분야이다. 지역개발분야는 다시 하천관련, 광역시설관련, 지역개발관련로 나뉘는데 본 연구의 사례들이 대부분 기초자치단체의 범위를 가지고 있어 광역자치단체와의 갈등사례의 경우는 매우 협소하게 나타나고 있다. 하천관련의 경우 하천의 특성상 넓게 분포하여 광역범위차원의 문제가 주로 발생하며 서울시의 특성상 상수도 및 댐건설과는 환경적으로 다소 거리가 있어 제외하며, 광역시설 관련 및 지역개발관련에서 갈등의 유형화를 마련한다. 이상의 유형화 기준과 갈등사례별 쟁점사항을 조사한 결과 교통, 도시시설, 주거환경 등으로 분류할 수 있다.

제2절 서울시 갈등실태 조사 결과

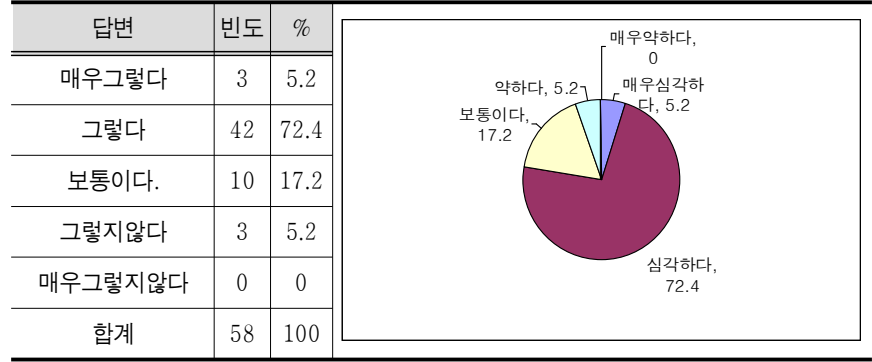
본 연구의 갈등실태 조사는 연구대상사례별 이해당사자를 대상으로 설문을 통하여 조사되었다. 최초 설문지는 기초자치단체 공무원 29명, 서울시공무원 53명을 대상으로 82명에게 조사하였으나, 본 갈등연구에 적합하지 않거나 설문지

의 조사결과가 미흡한 것을 제외하여 58개로 조사되었다.

서울시 갈등실태조사는 서울시에 대한 전반적인 갈등의 인식정도와 서울시 갈등정도예상, 갈등주체별 갈등의 정도, 도시정책유형별 갈등정도를 조사하였다.

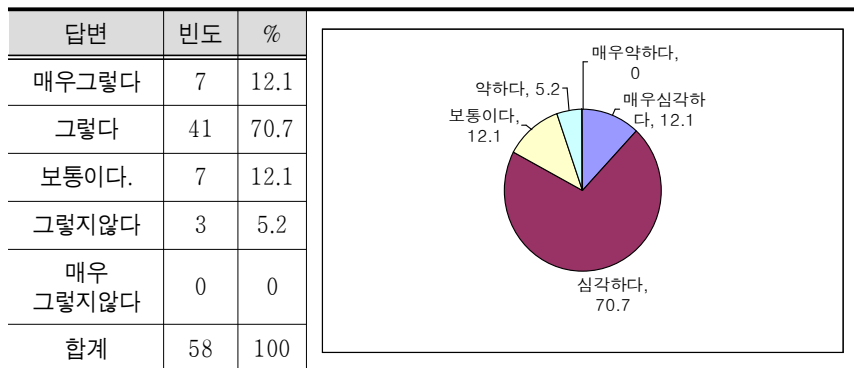
1. 서울시 갈등의 인식 실태

<표 3-2> 서울시 갈등의 심각성에 대한 인식



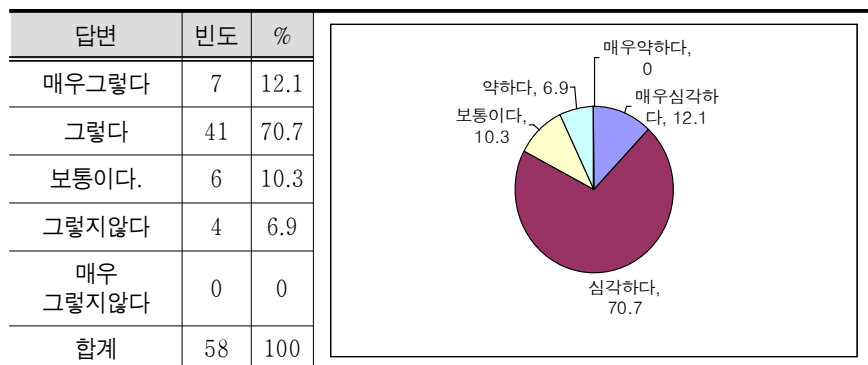
위의 <표 3-2>는 서울시의 갈등인식 실태를 나타내고 있다. “서울시의 갈등정도가 심각한가?” 라는 질문에 있어서 “그렇다”가 72.4%로 가장 높게 나타나고 있었으며, “그렇지 않다”와 “매우그렇지 않다”는 답변은 각각 5.2%와 0%를 나타냈다. 전체적으로 서울시 갈등의 정도가 심각하다는 의견이 약80%를 차지하고 있었다. 이러한 결과로 보았을 때 서울시에서 발생하는 갈등의 심각도가 높은 것으로 나타났다.

<표 3-3> 과거 서울시 갈등의 심각성에 대한 인식



<표 3-3>은 과거 서울시 갈등의 심각성을 조사한 것으로 다음과 같은 결과를 나타내고 있다. 먼저 과거 서울시의 갈등이 심각했는가라는 질문에 “그렇다”는 답변이 67.9%로 가장 높았으며, “매우그렇다”가 13.1%, 보통이다 12.1%로 나타났다. 또한 “그렇지 않다”와 “매우그렇지 않다”는 각각 5.2%와 0%를 나타내었다. 과거의 서울시의 갈등이 심각했다고 인식하는 답변은 80%가 넘었으며, 5.2%만이 갈등이 심각하지 않았다고 답변하였다.

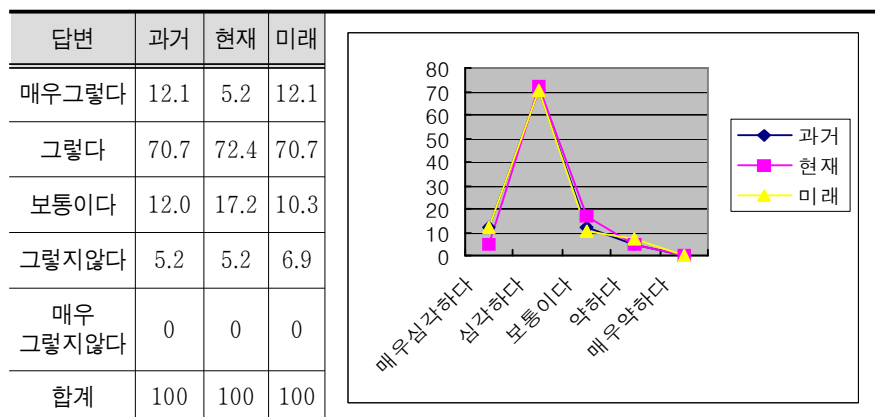
<표 3-4> 서울시 갈등의 심각성에 대한 예상변화인식



위의 <표 3-4>는 앞으로 서울시의 갈등정도가 어떻게 변화정도를 파악하기 위하여 조사되었다. 먼저 앞으로 서울시갈등의 정도가 심각해지는가? 라는 질문에 있어 “그렇다”가 70.7%로 나타났으며, “매우그렇다”와 “보통이다”는 답변이 각각 12.1%, 10.3%를 나타내고 있었다. 서울시 갈등의 정도는 앞으로 심각한 수준으로 나타날 것이라는 답변이 약80%를 나타내고 있었다.

<표 3-5> 서울시 갈등 심각성의 변화 추이

(단위:%)



위의 <표 3-5>를 보면 종합적인 서울시 갈등심각성에 대한 전망추이를 알 수 있다. 전체적으로 갈등의 변화는 크게 나타나지 않고 있다. 서울시의 과거 갈등의 정도와 현재 서울시의 갈등정도는 크게 차이가 나지 않고 있다. 이는 갈등 해소를 위한 노력이 크게 없었음을 예상할 수 있으며, 앞으로의 갈등에 관한 변화 추이도 크게 변함이 없는 것으로 모두 예상하고 있는 것으로 볼 때 갈등해소를 위한 조정방안이 마련되지 않으면, 갈등은 심각정도는 최소 현재 상태 이상으로 진행될 것으로 예상되어진다.

2. 갈등종류별 인식 실태

앞에서의 갈등인식은 실태조사는 서울시 전반에 걸친 갈등실태를 조사한 것이다. 본 부분에서는 서울시의 갈등을 구분하여 갈등실태의 심각성을 파악하고자 한다.

갈등은 크게 갈등주체별 실태와 사업종류별 갈등실태로 나누어 조사하였다.

<표 3-6> 서울시 갈등 주체별 갈등실태

갈등주체 답변	주민과 주민		주민과 자치단체		주민과 중앙정부		자치단체와 중앙정부		자치단체와 자치단체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
매우심각	6	10.3	15	25.9	1	1.7	1	1.7	3	5.2
심각	39	67.2	34	58.6	13	22.4	16	27.6	10	17.2
보통	10	17.2	9	15.5	29	50.0	29	50.0	40	69.0
약함	3	5.2	-	-	15	25.9	2	3.4	2	3.4
매우약함	-	-	-	-	-	-	10	17.2	3	5.2
합계	58	100	58	100	58	100	58	100	58	100

위의 <표 3-6>을 살펴보면 5가지 갈등주체를 나누어 갈등의 심각도를 조사하였다. 먼저 주민과 주민에 대한 갈등의 심각도는 “심각하다”는 답변이 67.2%로 가장 높았으며, “보통이다”, “매우심각하다”, “약하다”는 답변이 17.2%, 10.3%, 5.2%의 순으로 나타나고 있었다. 주민과 주민은 전체적으로 77.5%가 갈등이 심각한 것으로 나타났다.

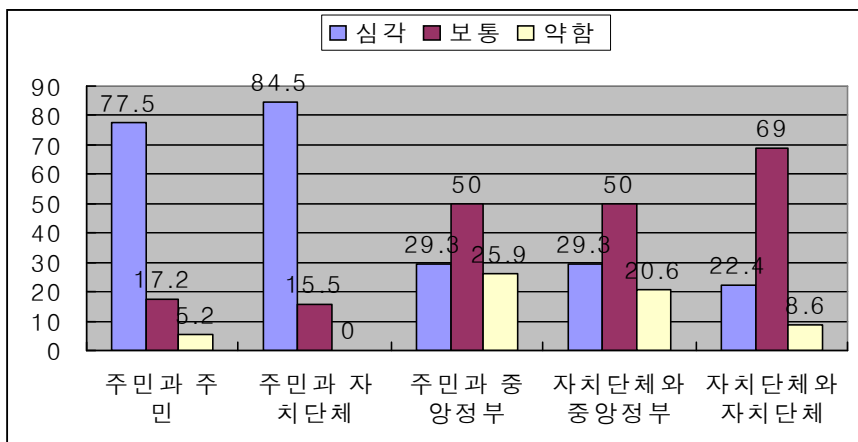
주민과 자치단체 갈등관계의 경우 58.6%가 “심각하다”로 나타났으며, 25.9%는 “매우심각”, 15.5%는 “보통”으로 나타났다. 주민과 자치단체의 갈등은 84.5%가 심각하다고 나타났다.

주민과 중앙정부 갈등정도는 50.0%가 “보통이다”고 나타났으며, “심각하

다”와 “약하다”가 각각 22.4, 25.9%로 나타났다. “매우 심각하다”는 1.7%를 차지하고 있었다. 주민과 중앙정부의 갈등정도는 심각한 정도가 다소 높게 나왔지만 일반적으로 보통수준으로 조사되었다.

자치단체와 중앙정부의 갈등정도는 50.0%가 “보통이다”로 조사되었으며, “심각하다”는 27.6%로 두 번째로 높게 나왔다. “매우약함”이 17.2%를 나타냈으며, “약함”과 “매우심각”은 각각 3.4%, 1.7%를 차지하고 있었다. 전체적으로 29.3%가 심각한 것으로 조사됐으며, 20.6%가 심각하지 않은 것으로 조사되었다.

마지막으로 자치단체와 자치단체 갈등정도의 경우 “보통이다”가 69.0%로 가장 높게 나왔다. 다음으로 “심각하다”가 17.2%로 높게 나왔으며, 가장 높은 “보통이다”와의 차이가 크게 나타나고 있었다. “매우심각”, “매우약함”, “약함”이 각각 5.2%로 나타나고 있었다. “보통이다”는 답변을 제외하면 갈등이 심각하다는 의견이 22.4%를 나타내고 있었고 갈등이 심하지 않다는 의견이 8.6%를 보이고 있었다.



<그림 3-2> 갈등주체별 갈등비교

서울시의 갈등비교를 갈등주체 전체를 대상으로 비교하여 보면 위의 <그림

3-2>과 같이 나타난다.

전체적으로는 갈등이 심각하다는 의견과 갈등이 보통이라는 의견이 대다수 차지하고 있었다. 갈등이 심각하다는 의견의 갈등주체는 “주민과 주민” “주민과 자치단체가”로 나타났다. “주민과 주민”의 갈등의 경우도 자치단체가 높은 비율로 개입을 하게 되며, “주민과 자치단체”의 경우도 주민의 의견을 자치단체가 반영하기 위하여 노력하는 것으로 볼 때 주민과 자치단체에 대한 갈등의 비율이 전체적인 갈등의 주체에서 갈등의 정도가 심각하게 나타나고 있었다. 또한 도시정책이나 도시문제의 대부분이 주민이 정책수혜대상자이거나 문제피해자이기 때문에 이러한 조사 결과가 나타났다고 볼 수 있다. 하지만 “주민과 중앙정부”의 갈등비율은 현저하게 낮게 나타나고 있으며, 이는 주민의 갈등발생 수준이 국가전체에 영향을 주기보다는 일상생활을 중심으로 발생하기 때문에 서울시 안에서의 갈등영향력으로 살펴볼 수 있다. “자치단체와 자치단체”의 경우도 갈등의 정도가 심하지 않다는 의견이 대부분인데 이는 자치단체와 관련된 갈등이 대부분 주민과 연관되기 때문이며, 주민을 배제한 순수한 자치단체간의 갈등은 현저하게 낮게 나타난다고 볼 수 있다.

<표 3-7> 서울시 갈등 주체별 갈등실태 변화

갈등주체 답변	주민과 주민 갈등예상		주민과 자치단체 갈등예상		주민과 중앙정부 갈등예상		자치단체와 중앙정부 갈등예상		자치단체와 자치단체 갈등예상	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
매우심각	6	10.3	18	31.0	5	1.7	4	6.9	4	6.9
심각	37	63.8	33	56.9	14	22.4	25	43.1	27	46.6
보통	13	22.4	7	12.1	29	50.0	24	41.4	23	39.7
약함	2	3.4	—	—	10	25.9	4	6.9	3	5.2
매우약함	—	—	—	—	—	—	1	1.7	1	1.7
합계	58	100	58	100	58	100	58	100	58	100

서울시 갈등주체별 갈등실태가 현재에 비하여 앞으로 어떻게 변하게 될 것인지에 대하여 위의<표 3-7>을 통하여 나타내었다.

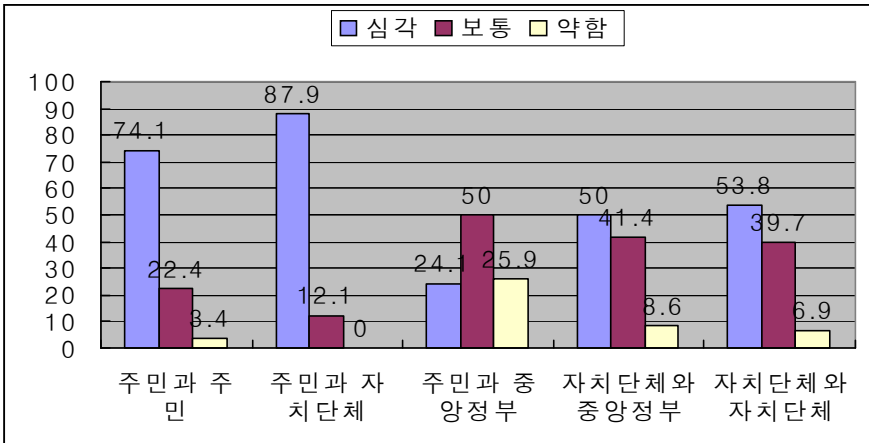
먼저 “주민과주민의 갈등예상”에 대한 답변으로는 “심각하다”는 답변이 63.8%를 차지하고 있었다. “보통이다”는 답변이 22.4%를 나타냈으며, “매우 심각하다”, “약하다”는 답변이 각각 10.3%, 3.4%를 나타내고 있었다. 전체적으로 심각하다는 결과가 74.1%를 나타내고 있었다.

“주민과 자치단체갈등예상”에 있어서는 56.9%가 “심각하다”는 답변을 했으며, 31.0%가 “매우심각”하다는 답변을 보이고 있었다. “보통이다”는 12.1%를 보였으며, 나머지 “약함”, “매우약함”은 0%로 나타났다. 주민과 자치단체의 갈등예상은 약 88%가 심각한 갈등수준으로 변하게 될 것으로 조사되었다.

“주민과 중앙정부 갈등예상”은 “보통이다” 50.0%, “심각하다” 22.4%, “약하다” 25.9%, “매우심각하다”가 1.7%의 순서로 나타나고 있었다. 전체적으로 “보통이다”로 나타났으며, 심하다는 측면이 다소 높게 조사되었다.

“자치단체와 중앙정부 갈등예상”은 “심각하다”가 43.1%로 가장 높게 나타났다으며, “보통이다”가 41.4%로 조사되었다. “매우심각하다”와 “약하다”는, “6.9%”를 나타냈다.

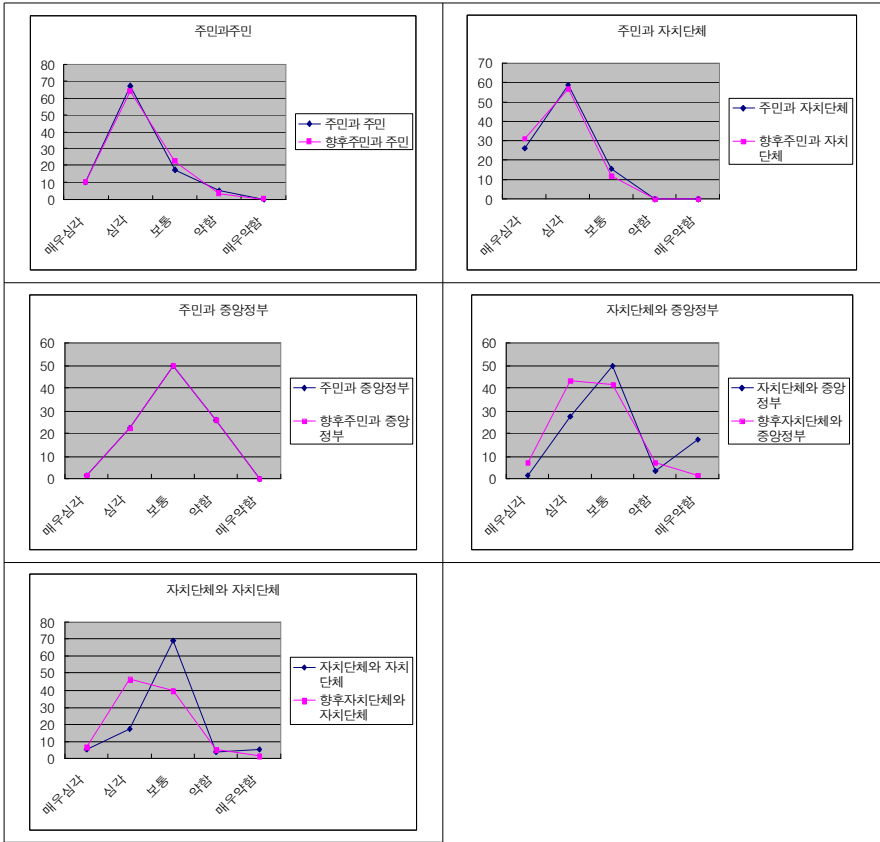
“자치단체와 자치단체 갈등예상”은, “심각하다”가 46.6%를 차지하고 있었으며, “보통이다”가 39.7%를 차지하고 있었다. 이밖에 “매우심각”, “약함”, “매우약함은” “6.9%”, “5.2%”, “1.7%”로 나타났다. 전체적으로 갈등이 심각해질 것이라는 응답은 53.8%로 나타났다.



<그림 3-3> 서울시 갈등주체별 갈등실태예상

위의 <그림 3-3>는 서울시에서 앞으로의 갈등실태정도를 갈등주체별로 종합하여 나타내었다.

우선 가장 심각할 것으로 예상되는 갈등주체는 “주민과 주민갈등”으로 “심각하다”에 가장 높은 비율을 보이고 있다. 또한 “주민과 자치단체갈등”의 경우 “심각하다”에 “주민과 주민갈등” 다음으로 높은 비율을 차지하고 있으며, “매우 심하다”의 답변비율에서도 다른 갈등주체보다 “매우심하다”는 답변에서의 비율이 높게 나타나고 있다. “매우심하다”와 “심하다”의 답변 비율을 종합적으로 보았을 경우에는 “주민과 주민”보다도 “주민과 자치단체”의 갈등 실태가 심각해질 것으로 예상하고 있다. 이밖에 “자치단체와 자치단체”, “자치단체와 중앙정부”의 갈등이 심각해질 것이라는 답변이 50%가까이 나타나고 있었으며, “주민과 중앙정부”의 갈등이 가장 낮은 것으로 조사 되었다.



<그림 3-4> 갈등주체별 현재 및 향후 실태비교

위의 <그림 3-4>는 갈등주체별 현재와 향후 갈등의 심각정도를 비교하여 나타낸 그래프이다. 이를 비교해 보면 대부분의 갈등주체의 그래프 곡선이 크게 차이가 나지는 않고 있다. 특히 갈등이 심각하다고 나타나는 “주민과 주민”, “주민과 자치단체”의 경우는 현재 및 향후 갈등정도가 크게 차이가 나지 않고 있었다. 갈등의 양상이 지금보다 다소 심각하게 나타나는 주체는 “자치단체와 자치단체”로 조사 되었다. “자치단체와 중앙정부”의 경우도 “자치단체와 자치단체”의 비교결과보다 변화 폭이 작지만 갈등의 심각정도가 심해질 것이라는 결과로 조사되었다.

전체적으로 현재의 심각한 갈등정도가 계속 변화 없이 유지되거나 일부주체는 더욱 심각하게 변할 것이라고 조사 되었다.

<표 3-8> 종류별 갈등실태

도시 정책 답변	행정구역 갈등		비 선호시설 갈등		물 관리 갈등		교통 및 도로 갈등		지역개발 갈등		세무 및 예산 갈등	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
매우심각	—	—	44	75.9	4	6.9	10	17.2	14	24.1	3	5.2
심각	6	10.3	11	19.0	30	51.7	33	56.9	33	56.9	21	36.2
보통	42	74.1	2	3.4	17	29.3	12	20.7	10	17.2	27	46.6
약함	8	13.8	1	1.7	5	8.6	2	3.4	—	—	5	8.6
매우약함	1	1.7	—	—	2	3.4	1	1.7	1	1.7	2	3.4
합 계	58	100	58	100	58	100	58	100	58	100	58	100

위의 <표 3-8>은 종류별로 갈등실태를 비교하였다. 갈등종류는 행정구역갈등, 비 선호시설 갈등, 물 관리 갈등, 교통 및 도로갈등, 지역개발 갈등, 세무 및 예산 갈등으로 나누어 나타내었다.

먼저 “행정구역” 갈등 살펴보면, 74.1%가 “보통이다”로 답변했으며, 10.3%, 13.8%가 “심각하다” 및 “약하다”로 답변하였으며, 1.7%가 “매우약하다”고 답변하였다.

“비 선호시설 갈등”의 경우 조사대상의 75.9%가 “매우심각하다”고 답변하였으며, 19.0%는 “심각하다”고 답변하였다. 전체적으로는 94.9%가 심각한 것으로 나타났으며, 이중에서도 75.5%가 “매우심각하다”로 나타난 결과 “비 선호시설 갈등”의 심각정도가 매우 큰 것으로 나타나고 있다.

“물 관리 갈등” “심각하다”가 56.9%, “보통이다” 20.3%, “약하다” 8.3%, “매우심각하다”가 6.9%의 순으로 나타나고 있었다. 심각한 편이라는 비율이 63.8%으로 나타났으며, 심각하지 않다는 비율은 12.0%로 나타났다.

“교통 및 도로 갈등”은 “심각하다” 56.9%로 가장 높게 나왔으며, “매우 심각하다”, “보통이다”가 각각 17.2%, 20.7%로 나타났다. 심각하다는 조사가 74.1%를 나타내고 있었으며, 심각하지 않다는 조사가 결과로 “약하다”, “매우약하다”가 각각 3.4%, 1.7%로 5.1%를 보이고 있었다.

“지역개발 갈등”은 “심각하다”와 “매우심각하다”가 56.9%, 24.1%가 나와 심각하다는 의견이 81%로 조사되었다. 또한 17.2%가 “보통”으로 조사되었으며, “매우약함”, “약함”이 1.7%, 0%로 조사되어 약하다는 의견은 1.7%로 조사되었다.

“세무 및 예산갈등”의 경우 “보통”이라는 답변이 46.6%, “심각하다”는 답변이 36.2%, “약하다”, “매우심각”, “매우약함”의 답변이 각각 8.6%, 5.2%, 3.4%의 순으로 조사 되었다. “세무 및 예산 갈등은” 전체적으로 41.4%가 갈등이 심각하다는 의견이 나왔으며, 12%가 심각하지 않은 것으로 조사되었다.

<표 3-9> 종류별 갈등변화양상

<div> <div>도시 정책</div> <div>답변</div> </div>	행정구역 갈등		비 선호시설 갈등		물 관리 갈등		교통 및 도로 갈등		지역개발 갈등		세무 및 예산 갈등	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
매우심각	1	1.7	46	79.3	9	15.5	16	27.6	25	43.1	6	10.3
심각	21	36.2	10	17.2	32	55.2	33	56.9	25	43.1	21	36.2
보통	29	50.0	1	1.7	12	20.7	7	12.1	7	12.1	22	37.9
약함	6	10.3	1	1.7	3	5.2	1	1.7	—	—	7	12.1
매우약함	1	1.7	—	—	2	3.4	1	1.7	1	1.7	2	3.4
합 계	58	100	58	100	58	100	58	100	58	100	58	100

위의 <표 3-9>은 “종류별 갈등실태”를 향후 어떻게 양상이 변하게 되는가를 조사한 것이다.

먼저 “행정구역갈등”을 보면 “보통”이라는 답변이 50.0%로 전체의 반을 차지하고 있었으며, “심각”이 36.2%와 “매우심각”이 1.7%로 37.9%가 심각

하다는 조사 결과가 나왔으며, “약함”, “매우약함” 이 각각 10.3%와 1.7%로 조사되어 12%가 갈등이 약하지 않다고 조사되었다.

“비 선호시설 갈등”의 경우는 79.3%가 “매우심각”으로 답변하였으며, 17.2%가 “심각”으로 답변하여 96.5%가 갈등이 심각하다는 조사결과를 도출하였다.

“물 관리 갈등”은 55.2%, 15.5%가 각각 “매우심각”, “심각”으로 조사되어 70.7%가 본 “물 관리 갈등”에 갈등이 심각하다고 조사되었으며, 20.7%가 “보통”으로 나왔으며, 나머지 “약함”, “매우약함”이 각각 10.3%, 1.7%로 조사되었다. 본 갈등의 경우도 갈등의 양상이 심각해질 것으로 조사되었다.

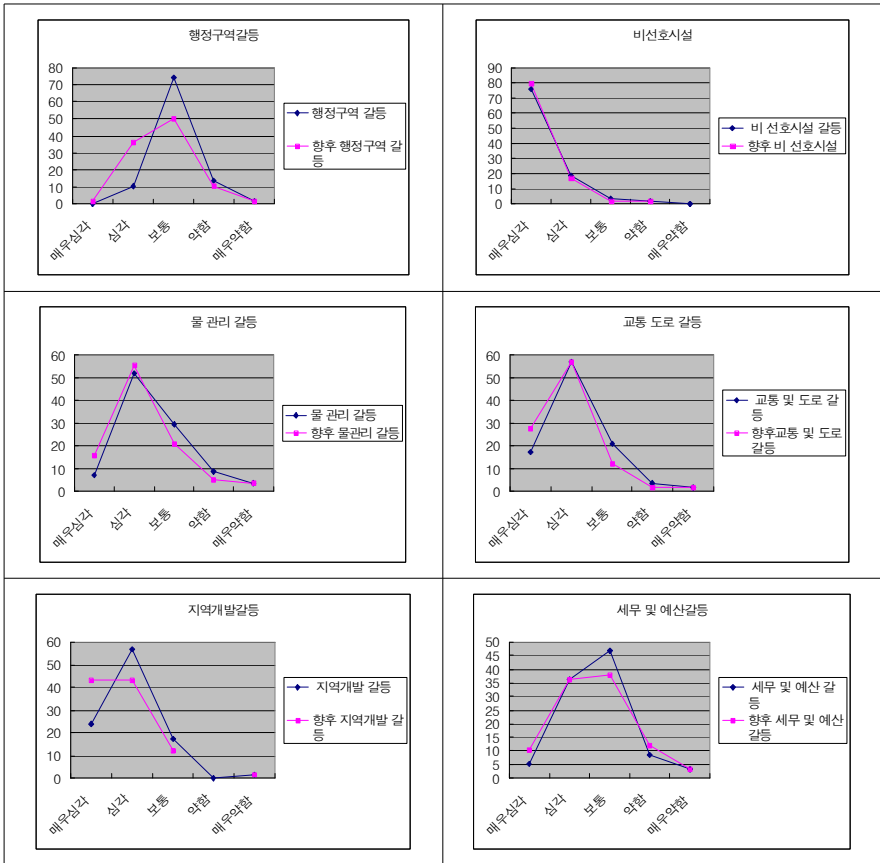
“교통 및 도로 갈등”의 경우는 “심각”과 “매우심각”이 56.9%와 27.6%로 조사되어 84.5%가 갈등이 심각하다고 나타났다. 이 밖에 12.1%가 “보통”으로, “약함”, “매우약함”이 각각 1.7%로 조사되었다.

“지역개발 갈등”은 갈등이 심각해질 것이라는 의견이 86.2%로 “매우심각”, “심각”이 각각 43.1%로 나타났으며, “약함”, “매우약함”은 0%와 1.7%에 불과한 것으로 나타났다.

“세무 및 예산갈등”은 “보통”의 답변이 37.9%로 가장높이 나타났으며, “심각”과 “매우심각”이 36.2%, 10.3%로 나타나 46.5%가 심각해질 것이라는 조사결과가 나왔다.

전체적으로 “비 선호시설”, “물관리”, “교통 및 도로”, “지역개발”이 갈등이 심각해질 것이라고 조사되었다.

그럼 이러한 정책유형을 통해 조사되어진 갈등의 심각성으로 현재와 향후 갈등의 심각양상을 예측한 것을 비교했을 경우 과연 갈등의 양상은 어떻게 변화될 것인가를 살펴보았다. 조사 기준은 앞에서의 정책유형을 그대로 하여 “행정 구역갈등”, “비 선호시설갈등”, “물 관리 갈등”, “교통 및 도로 갈등”, “지역개발 갈등”, “세무 및 예산갈등”으로 조사 비교하였다.



<그림 3-5> 종류별 갈등 현재 및 향후 실태비교

위의 <그림 3-5>을 보면 전체적으로 그래프의 양상이 크게 다르지는 않지만 “행정구역갈등”과 “지역개발갈등”은 다소 차이가 나타나고 있다.

“행정구역갈등”은 현재보다 향후 갈등의 심각성이 더욱 심해질 것으로 나타나고 있으며, “지역개발갈등”은 “매우심각”, “심각”의 차이를 보이면서 변화를 보였으나, 전체적으로 갈등의 심각성에는 현재와 크게 다르게 나타나지는 않았다.

모든 종류의 갈등비교 그래프가 현재와 같이 갈등의 양상이 크게 변화는 것은 없었으며, 지금과 마찬가지로 갈등이 심각해질 것으로 조사 되었다.

3. 서울시 갈등실태 문제점

1) 서울시 갈등의 역기능 지속

앞에서 분석한 서울시 갈등실태에 대한 조사결과 서울시 갈등의 심각성에 대하여 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 현재의 갈등의 심각성뿐만 아니라 과거 서울시의 갈등양상에 심각성을 모두가 인식하고 있었으며(그림3-2, 그림3-3 참조), 현재에도 과거에 비하여 갈등의 양상이 변화가 없었으며, 오히려 다소 심각성의 정도가 높아졌다고 볼 수 있다(그림 3-4, 그림3-5 참조). 또한 앞으로의 갈등의 서울시 갈등의 심각성에 대한 인식에 있어서도 현재의 심각한 갈등의 수준이 크게 차이 없이 유지 될 것으로 조사되었다.

이러한 결과는 더욱 복잡한 도시 변화 속에서 도시문제를 해결하기 위한 각종 정책 및 해결기제들이 그 역할 수행이나 효과에 있어서 부정적인 결과를 예측할 수 있다. 또한 갈등이 발생은 과거부터 진행되어오면서 사회의 의사표출에 방식으로 자리 잡고 있으나 이에 대한 체계적인 조정 및 해소방안이 마련되지 않아 앞에 이론적 부분에서 제시한 갈등의 역기능만을 축적하고 있는 상태이다.

이러한 결과는 갈등이라는 역기능 측면이 사회문화속에 깊게 뿌리 잡히게 되면, 세계경쟁의 발전적인 도시성장은 어렵게 된다. 다시 말해 갈등이 표출되는 방식도 어긋나게 되며 이를 해결하기 위한 방식도 적절하지 못해 결국 사회경제·자원적 피해를 막대하게 입히게 될 것이다. 또한 차후 갈등의 심각성을 인식하여 이를 위한 방안을 마련한다 하여도 일단 사회문화적으로 깊게 자리잡은 갈등의 역기능을 바로잡기 위해서는 지금보다 많은 시간·자원·경제적인 손실을 입게 될 것이다.

2) 갈등에 대한 조정 및 중재의 부족

서울시 갈등실태의 조사결과 갈등종류에는 비 선호시설갈등, 교통 및 도로갈등, 지역개발갈등의 심각성이 큰 것으로 나타났다. 또한 갈등주체조사에서는 주민과 관계된 갈등의 심각성이 큰 것으로 나타났다. 서울시 갈등양상이 대부분 주민과 가장 밀접하게 연관되어 나타난 이유는 사회적으로 정책수혜대상자들이 대부분 주민이라는 범위적 차원과 함께 갈등의 심각성이 계속 이어지거나 증가되는 것은 체계적인 갈등대응방안이 마련되어 있지 않기 때문이다. 특히나 최근에 있어서는 지역개발 및 도로부지 선정에 있어서 본인의 경제적 이익을 더 추구하려는 주민집단이 발생하고 주민사이에 집단적 움직임이 커지고 있어 주민과 공공기관의 갈등처럼 제도적인 집단과의 마찰에 비하여 자칫 갈등의 한도를 넘어 무력다툼이 발생할 우려가 높기 때문에 갈등에 대한 조정 및 중재의 부족의 심각성을 나타내고 있다.

3) 주민참여의 문화 부족

앞의 문제점에서도 지적했지만 주민과의 문제점이 서울시 갈등실태에 크게 자리잡고 있다는 점은 그만큼 주민참여를 통한 자발적인 정책참여가 부족하다는 것이다.

일반적으로 변화를 싫어하는 주민들이나 급하게 성장만을 추구해오던 공공기관의 낮은 신뢰성은 주민들에게 정책시행에 무조건적인 비판적 인식을 형성시키게 되어있다. 또한 시점상 최근의 뉴타운건설과 같은 지역개발사업이전에 폐기물처리장, 자원회수시설과 같은 비 선호시설사업이 활발하게 진행되고 이에 대한 갈등이 앞의 분석에서 심각하다는 약96% 조사결과와 같이 갈등이 깊게 나타났다으며, 이 과정에서 주민들이나 갈등의 과정을 지켜보던 국민들 사이에서는 공공기관에 대한 불신문화가 더욱 자리잡게 되었다. 이러한 경향은 비 선호시설사업에서 당연히 반발을 할 수 밖에 없던 정책과는 달리 많은 부분에서 지역

개발이 주민들에게 이익이 될 수 있는 뉴타운건설사업에서도 주민들의 갈등이 심각하게 나타나고 있다. 이는 정책의 목적과 정보가 정확하게 전달되지 않은 것이며, 이는 정책에 대한 주민참여문화가 부족하다는 결과를 이끌어낼 수 있다. 또한 주민참여의 시기에서도 갈등이 발생하여 이에 대한 갈등을 해소하기 위하여 사업 중반에 주민참여를 유도하게 되면 오히려 조직적인 반발단체 형성에 영향을 미치게 된다. 아직까지 공공기관에서도 사업 및 정책을 추진하는데 있어서 비공개를 통한 추진이 사업목적을 쉽게 달성할 수 있다는 경향이 팽배하다.

제3절 갈등사례의 유형화

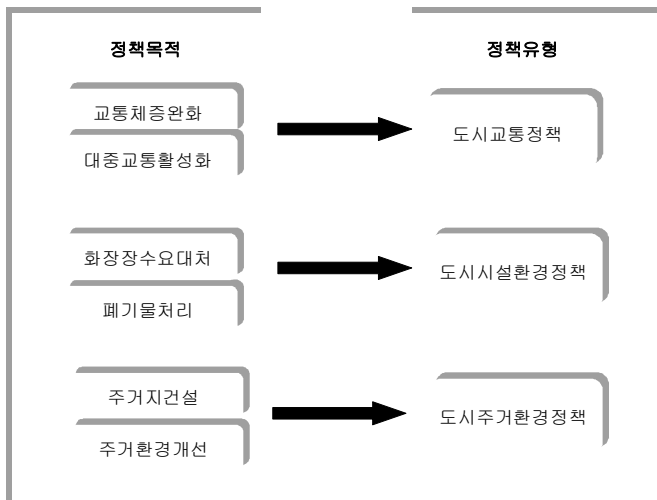
1. 서울시 갈등사례의 유형화

앞에서 제시되어진 갈등유형화의 기준을 보면 내용분류기준에서 광역시설관련과 지역개발관련으로 구분되어지는데 광역시설관련에서는 도로개설, 광역상수도, 쓰레기처리시설, 하수·분뇨처리시설, 사회복지시설, 위험시설의 내용을 살펴볼 수 있으며, 지역개발관련해서는 지역개발사업, 대규모 민간개발사업 등을 살펴볼 수 있다. 58개의 갈등사례와 관련한 정책(사업)의 목적별로 분류하여 본 결과 6개의 사업목적으로 나누어지는데 교통체증완화, 대중교통활성화, 화장장수요대처, 폐기물처리 및 시설확보, 뉴타운 건설, 주거 및 복지환경개선정책으로 제시되어진 광역시설관련 및 지역개발관련에 포함되어진다. 본 연구 사례의 사업 목적을 다시 3개의 도시정책유형으로 구분하여 유형화하면 도시교통정책, 도시시설 및 환경정책, 도시주거환경정책 으로 구분할 수 있다.

<표 3-10> 도시갈등사례의 정책목적

정책목적	빈도	%
교통체증완화	6	10.3
대중교통활성화	5	8.6
화장장수요대처	4	6.9
폐기물처리 및 시설확보	14	24.1
주거지건설	8	13.8
주거 및 복지 환경개선	21	36.2
합 계	58	100

위의 <표 3-10>는 각각의 서울시에서 발생한 갈등사례들의 추진정책(사업) 목적을 조사한 것이다. “주거 및 복지 환경” 개선은 주거 환경 및 복지환경을 개선하기 위한 목적으로 일상생활에서 자주 발생하는 갈등으로 36.2%가 나타났다. 다음으로 “폐기물처리 및 시설확보”를 위한 목적은 24.1%로 조사 되었으며, “주거지건설”이 13.8, “교통체증완화”가 10.3%로 나타났다. “대중교통활성화”와 “화장장수요대처”는 각각8.6%, 6.9%로 나타났다.



<그림 3-6> 갈등사례 유형 및 목적

이상의 정책목적을 구분하여 정책유형으로 나타내면 위의<그림 3-6>과 같다. “교통체증완화” 및 “대중교통활성화”는 교통에 관련한 사항으로 “도시교통정책”으로 나타내었으며, “화장장수요대처”와 “폐기물 처리”는 도시필요시설 확보 및 도시폐기물처리 업무로 “도시시설환경정책”으로 구분하였다. 또한 “주거지건설”, “주거환경개선”은 주거지역 및 주택에 관련한 사항으로 “도시 주거 및 환경개선정책”으로 하였다.

<표 3-11> 도시정책유형별 갈등사례

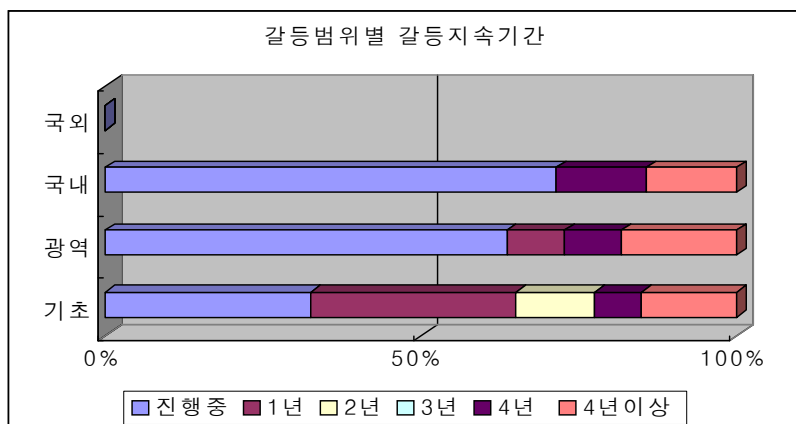
정책유형	빈도	%
도시 교통정책	11	19.0
도시 시설환경정책	18	31.0
도시 주거 환경정책	29	50.0
합 계	58	100

본 갈등사례를 정책유형별로 구분하여 조사한 결과 “도시 주거 및 복지 환경개선정책”이 50.0%를 차지하고 있었으며, “도시시설환경정책”은 31.0%를 “도시 교통정책”은 19.0%를 차지하고 있었다.

2. 서울시 갈등의 공통적 특성

앞에서 제시한 서울시 갈등유형의 특성은 유형별 특성을 갈등의 발생배경, 갈등전개과정, 갈등의 원인과 주요쟁점, 갈등관리과정을 중심으로 살펴보았다. 이는 갈등조정을 위한 방안에서 유형별로 보다 비중을 두고 다루어야 할 전략 방식의 요소를 알아보기 위한 것이라면, 서울시 갈등의 공통적 특성은 갈등조정을 위한 방안에 있어 공통적으로 인지하고 다루어야 할 부분을 조사하기 위한 것이다.

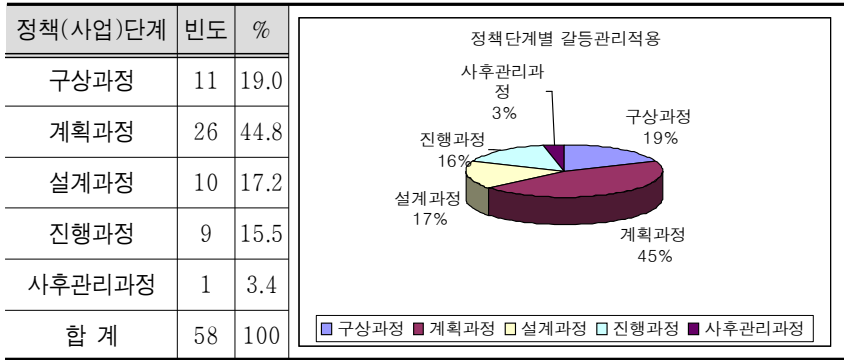
아래 <그림 3-7>은 갈등전반에서 사회적으로 영향을 주는 범위에 따른 갈등 지속기간을 나타낸 것이다.



<그림 3-7> 갈등범위별 갈등지속기간

갈등사례에 있어서 기초자치단체의 영향범위에 있는 갈등사례의 경우는 현재 진행중인 사례가 다른 영향범위에 비하여 낮았다. 이유는 기초자치단체의 경우 작은범위와 갈등해결에 관한 개입자가 광범위하지 않고 다루어지는 환경이 상이하지 않기 때문으로 볼 수 있다. 하지만 갈등영향범위가 광역과 국가전체의 경우는 갈등이 지속적인 경우가 50%를 훨씬 상회하고 있다. 이는 광역자치단체나 국가전체로는 지역범위가 넓은 만큼 이해관계자가 다양하고, 갈등을 다루는 환경도 상이한 면이 있기 때문에 진행 중인 갈등이 많다고 볼 수 있다.

<표 3-12> 사업(정책)단계별 갈등적용인식



위의 <표 3-12>는 설문결과로 정책단계중 갈등관리를 적용해야할 단계에 대한 조사로 갈등관리의 적용은 정책(사업)의 초기단계인 구상과정과 계획과정에 63.8%에 치중하여 있었다. 이는 갈등관리의 효율성을 위해서는 사업의 초기 단계에서 갈등 예방적 성격을 통한 갈등관리가 이루어져야 보다 효과적인 갈등관리가 이루어진다는 것으로 조사되었다.

<표 3-13> 갈등해결주요전략 인식

갈등쟁점	빈도	%
보상	13	22.4
설득	19	32.8
참여	11	19.0
협상	20	30.4
제3자개입	1	1.7
갈등의 공개	2	3.4
위협과 처벌	0	0
지지세력의 조직	0	0
대면	2	3.4
교육 및 홍보	22	37.9
철회 또는 지연	0	0
법제도	32	55.2
기타	0	0

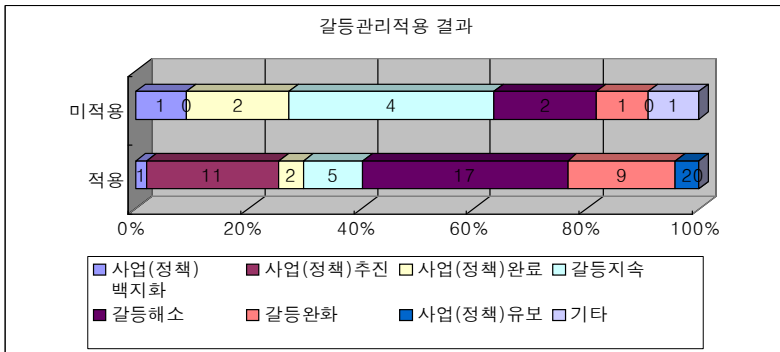
위의 <표 3-13>는 갈등해결을 위한 주요전략에 대한 설문조사로 복수응답으로 조사되었다. 법·제도가 55.2%로 나타나 가장 큰 비율을 차지하였으며, 교육 및 홍보와 설득, 그리고 협상이 각각 37.9%, 32.8%, 30.4%로 나타났다. 이는 갈등관리를 위해서 공신력있는 체계적인 갈등관리프로그램을 이 필요한 것으로 이해할 수 있으며, 이러한 맥락 안에서 협상과 교육 및 홍보 그리고 설득을 통한 갈등관리 전략을 중요시 하였다. 보상 부분 또한 22.4%로 갈등유형에 따라 보상을 통한 갈등관리도 요구되었다.

이상의 갈등관리 전략에 있어 법·제도 부분의 중요성을 부각하고 있지만 실질적으로 2007년 5월에 대통령령으로 실시되어지고 있는 “공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정”에 대한 인식은 그렇게 높지 못했다. 물론 공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정”이 중앙정부를 대상으로 하는 것이기 때문이기는 하지만 우리나라에서 처음으로 공신력있는 체계적인 갈등관리프로그램이 적용된다는 점에서 큰 의미를 둘 수 있기 때문에 미래를 대비해 보다 체계적인 갈등관리프로그램을 준비하기 위해서 이를 인지하고 있을 필요가 있다. 아래 <표 3-14>은 “공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정”에 대한 인식조사 결과를 나타내고 있다.

<표 3-14> 공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정 인식유무

갈등쟁점	빈도	%
아주 잘알고있다	2	3.4
어느 정도알고있다	12	20.7
들어보기만했다	25	43.1
전혀모른다	19	32.8
합 계	58	

비록 공신력이 없거나 체계적인 프로그램화는 아니지만 갈등해소를 위한 갈등관리가 이루어졌을 경우 정책(사업)이 진행되었다는 점에서 긍정적인 결과와 많은 것이라는 정의 아래 정책(사업)결과 및 갈등해소상태가 긍정적인 결과로 나타나는 것으로 조사되었다.



<그림 3-8> 갈등관리적용 효과

위의 <표 3-8>를 보면 갈등관리가 적용되었을 경우 긍정적인 결과로 볼 수 있는 사업(정책)추진, 갈등해소, 갈등완화가 대부분을 차지하고 있었으며, 갈등관리가 미적용 되었을 경우 부정적인 결과로 인식할 수 있는 갈등지속, 사업(정책) 백지화 부분이 적용했을 때 보다 크게 늘어났음을 알 수 있다.

전체적으로 서울시 갈등유형에서 공통적으로 고려해야 할 사항은 갈등관리가 사업(정책)수행 및 갈등해소에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 보다 효율적인 갈등관리를 위해서는 법·제도적으로 체계화 되어야 하며, 이를 위한 당사자들의 철저한 대비가 필요한 것으로 조사되었다. 또한 서울시 갈등은 영향 범위에 따라 갈등이 복잡성에 영향을 준다는 점에서 서울시뿐만 아니라 서울시 인근 지역자치단체와의 정부간관리⁴⁾성격을 필요로 하고 있으며, 무엇보다도 효과적인 갈등관리를 위해서는 예방적 갈등관리가 필요하다는 것이 본 서울시 갈등유형에서 공통적으로 고려해야할 사항이었다.

4) 정부간관리(IGM-Intergovernment Management) 미국의 연방정부단계에서 정부간관계(IGR-Intergovernment Relation)단계 다음에 제시되어진 것으로 미국의 지방자치단체의 보다 효율적인 갈등관계를 체계적으로 제시하여 준 이론.

3. 서울시 갈등유형별 특성

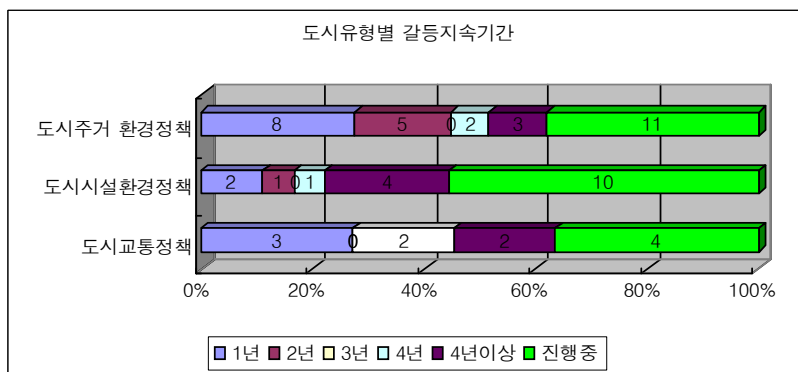
서울시의 3가지 갈등유형의 성격은 갈등의 발생배경, 갈등 전개과정갈등의 원인과 핵심쟁점, 갈등관리과정을 중심으로 살펴보았다.

갈등의 발생배경은 갈등유형별 발생의 환경적 요인을 중심으로 살펴보았으며, 갈등 전개과정은 갈등의 지속기간 및 단계별 갈등사항을 조사하였다. 또한 갈등의 쟁점은 갈등의 주요핵심사항을 조사하였으며, 갈등관리과정은 적용되어진 갈등관리를 중심으로 살펴보았다. 이를 갈등조정을 위한 방안에서 유형별로 인지해야하거나 비중을 두어야 할 전략을 살펴보고자 한다.

1) 갈등의 발생배경

서울시 갈등의 발생배경은 갈등의 지속기간과 갈등사례의 사업(정책)목적과 발생년도를 중심으로 조사하였다.

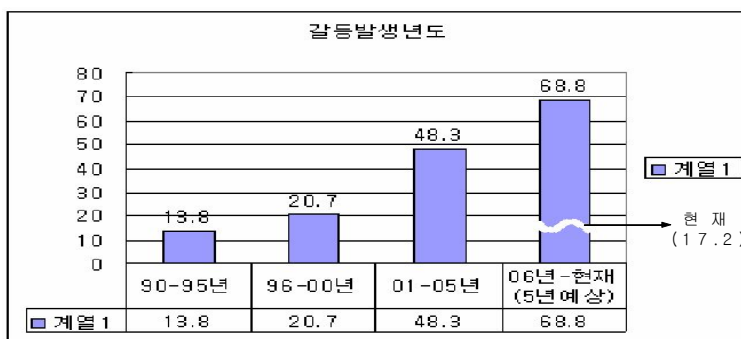
먼저 도시 유형별 갈등지속기간을 살펴보면 다음과 같다.



<그림 3-9> 갈등유형별 갈등지속 기간

위의 <그림 3-9>을 보면 년 단위로 갈등지속기간을 표시하였으며, 현재 진

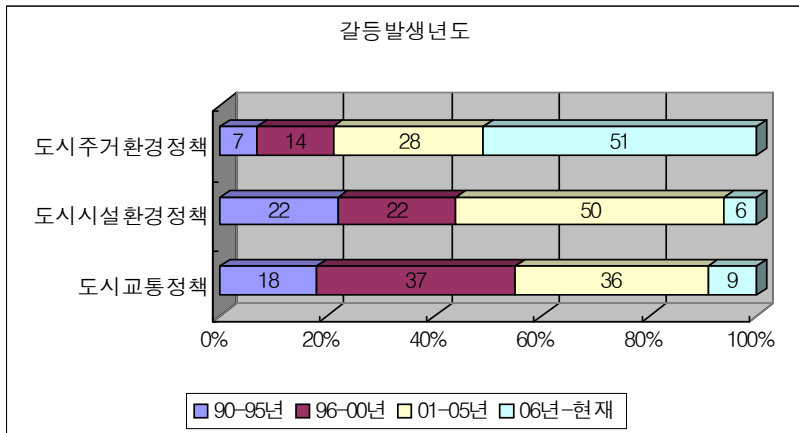
행되고 있는 갈등도 표시하고 있다. 공통적으로 현재 갈등이 지속되고 있는 비율이 가장 크게 나타나고 있었으며, 도시시설환경정책의 경우 현재 갈등의 지속 비율이 가장 많이 차지하고 있었다. 또한 갈등의 지속기간이 4년 및 4년 이상을 차지하고 있는 비율도 높은 비율을 차지하고 있어 갈등의 심각성을 나타내고 있었다.



<그림 3-10> 서울시 년도별 갈등분류

위의 <그림 3-10>을 보면 서울시 년도 별 갈등사례발생 수를 살펴 볼 수 있다.

본 연구의 대상인 58개의 갈등사례를 연도별로 분류한 결과 90년에서 95년도 사이에 발생한 갈등사례는 13.8%를 나타내고 있으며, 1996년에서 2000년사이에는 20.7%를 차지하고 있다. 이후 01년도부터 05년도에는 48.3%를 06년에서 현재까지는 17.2%를 차지하고 있다. 하지만 발생비율을 보아 향후 5년을 예상할 경우 약68.8%의 갈등발생 비율이 나타날 것으로 보인다. 전체적으로 2001년 이후에 약65.5%의 갈등사례비율을 차지하고 있다. 이러한 결과는 앞에서 제시한 자료수집과정의 이유도 있으나, 한편으로 주민참여 증대와 같은 사회환경변화로 인한 갈등사례의 증가도 영향을 주었다 할 수 있다. 이러한 서울시의 갈등발생 년도를 기준으로 하여 유형별 갈등발생년도를 다시 나누어 구분하여 보았다.



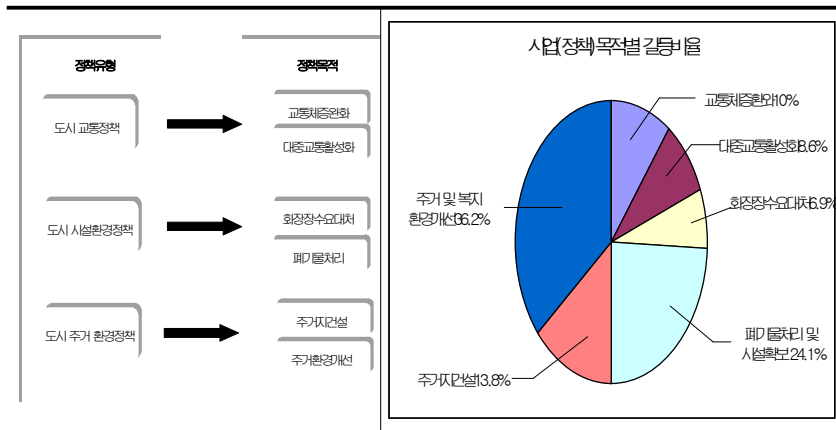
<그림 3-11> 유형별 갈등발생년도

위의<그림 3-11>는 2006년에서 현재까지를 제외하고 정책유형별로 1990년 도부터 현재까지 5년 단위별 갈등현황을 나타내고 있다. 모든 유형에 있어서 갈등이 점차 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 2006년에서 현재까지는 단기간에 속 하지만 “도시주거환경정책”의 경우는 단기간의 사례비율에도 불구하고 높은 비율을 나타내고 있어 갈등의 심각성을 보여주고 있었다.

나머지 도시시설환경정책, 도시교통정책의 경우도 비율적으로 5년을 예상하여 볼 때 갈등의 심각성이 증대되는 것을 예상할 수 있다.

2001년~2005년 사이에는 쓰레기 매립지, 자원회수시설, 재활용시설 등 도시 시설에 관한 사업이 진행되거나 문제되면서 주민들 사이에 비 선호시설에 대한 인식이 급증하면서 갈등양상이 심각해졌으며, 도시교통정책은 서울시 및 수도권 지역에 인구 및 도시구조의 팽창이 서서히 나타나면서 도로 및 대중교통의 보완 사업에 대한 갈등이 점차적으로 심화되고 있는 경향을 볼 수 있다. 마지막으로 도시주거환경정책의 경우 최근 주택사업의 일환으로 뉴타운개발사업이 활성화 되면서 이에 대한 이해갈등이 급증하기 시작했고, 갈등문제 또한 급증하고 있는 사례로 현재 가장 많은 갈등양상이 나타나고 있다. 서울시 년도별 갈등분류와

비교하여 볼 때, 2006년에서 현재기간동안 발생한 대부분의 갈등사례가 뉴타운 개발사업이라고 볼 수 있다.



<그림 3-12> 유형별 사업목적현황

위의 <그림 3-12>는 각각의 서울시에서 발생한 갈등사례들의 추진정책(사업)목적에 조사한 것이다. 주거 및 복지 환경개선은 주거 환경 및 복지환경을 개선하기 위한 목적으로 일상생활에서 자주 발생하는 갈등으로 36.2%가 나타났다. 다음으로 폐기물처리 및 시설확보를 위한 목적은 24.1%로 조사 되었으며, 주거지건설이 13.8%, 교통체증완화가 10%로 나타났다. 대중교통활성화와 화장장 수요대처는 각각 8.6%, 6.9%로 나타났다.

2) 갈등전개과정

갈등전개과정을 통한 유형별 성격에서는 유형사례별 갈등단계, 갈등범위, 쟁점사항을 조사하여 유형별 성격을 파악하고자 한다.

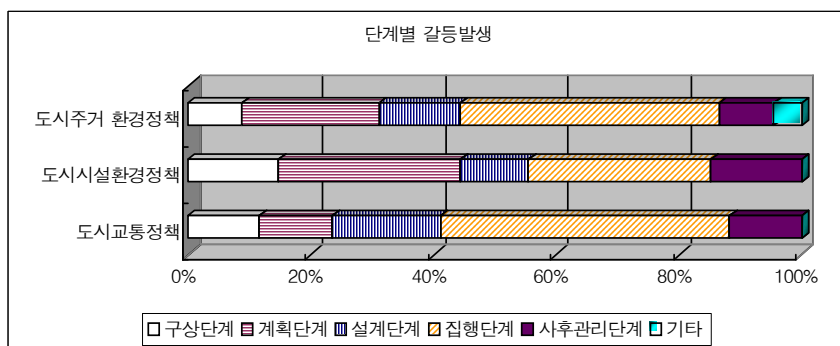
갈등단계는 크게 정책형성, 정책결정, 정책집행으로 구분하여 세부적으로 구

상과정, 계획과정, 설계과정, 진행과정, 사후관리과정으로 나누어 유형별 갈등성격을 조사하고자 한다.

갈등범위는 본 갈등이 발생하면서 또는 갈등의 해결방법이나 결과에 따라 나타나는 사회적 파급효과를 나타내는 것으로 기초자치단체, 광역자치단체, 국내, 국외로 나누어 파급영향범위를 조사하였다.

쟁점사항은 이해갈등, 가치갈등, 입지갈등, 경제갈등, 정치갈등으로 나누어 유형별 갈등의 쟁점사항은 무엇인지를 살펴보았다.

먼저 갈등의 발생단계를 살펴보면 밑의 <그림 3-13>과 같으며, 본 결과는 복수응답으로 도출한 결과이다.



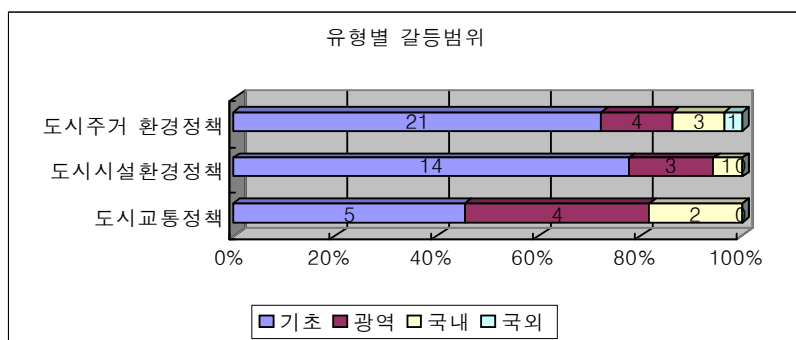
<그림 3-13> 유형별 갈등발생 단계

전체적으로 갈등발생단계는 진행단계에서 발생하는 것이 다소 높게 나타나고 있었다. 도시주거환경정책에 있어서는 약 40%가 진행단계에서 갈등이 발생하였으며, 도시교통정책에서는 약45%가 진행단계에서 갈등이 발생하였다. 도시시설환경정책은 약25%정도가 진행단계에서 발생하여 진행단계에서 발생한 비율이 다른 유형에 비하여 낮았다.

일반적으로 도시시설환경정책은 비 선호시설에 관련한 사항이 많아 사업진

행단계보다는 정부의 정책계획단계에서부터 주민들이 반발하여 사업이전에 사업 진행을 중지시켜야 본인들의 의사를 반영하기 때문으로 볼 수 있다. 도시주거환경 및 도시교통정책의 경우는 도시주변의 편의와 발전을 위하여 진행되는 사업으로 사업이 진행된 후 사업대상이나 방식에 따라 갈등이 발생하는 경우가 많기 때문에 진행단계에서 갈등이 발생한다고 볼 수 있다. 갈등관리면에서 예방적 갈등관리가 중요한 만큼 사전적 갈등관리와 보다 빠른 갈등해결을 위한 노력이 필요함을 나타내고 있었다.

다음은 갈등유형별 영향범위로 각각의 갈등유형에 있어서 기초, 광역, 국내, 국외를 기준으로 파악영향범위를 조사하였다.



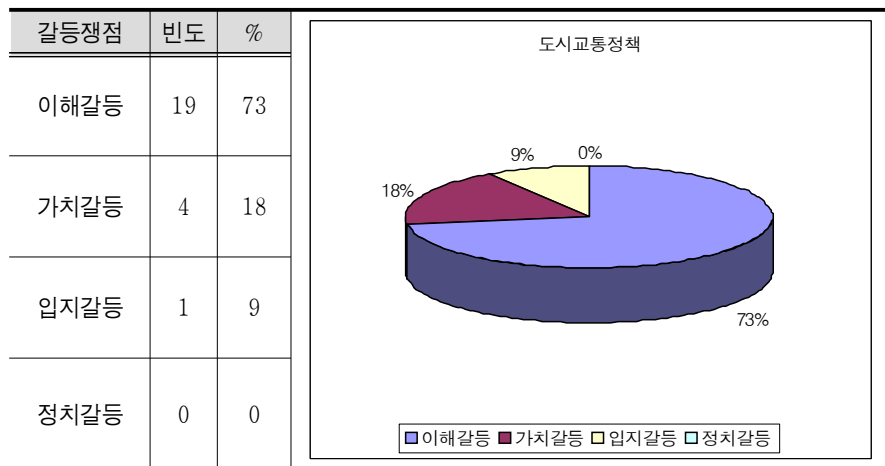
<그림 3-14> 갈등유형별 영향범위

위의 <그림 3-14>을 보면 전체적으로 관할관서에 있어서 기초자치단체가 가장 많은 영향범위를 나타냈으며, 다음으로 많은 비율을 차지하는 것이 광역자치단체로 나타났다. 기초자치단체와 광역자치단체가 거의 대부분 사례의 영향범위 비율을 차지하고 있었다. 도시교통정책의 경우 국내영향범위가 다소 차지하고 있는데, 교통의 성격상 국내 전체적으로 서로 연결되어지고 영향을 주는 요소이기 때문에 다를 유형에 비하여 국내영향범위의 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.

다음은 갈등의 유형별 쟁점사항으로 이해갈등, 가치갈등, 입지갈등, 경제갈등, 정치갈등을 도시유형별로 구분하여 우선순위로 살펴보았으며, 가장 우선적으로 나타내는 쟁점사항을 중심으로 조사하였다.

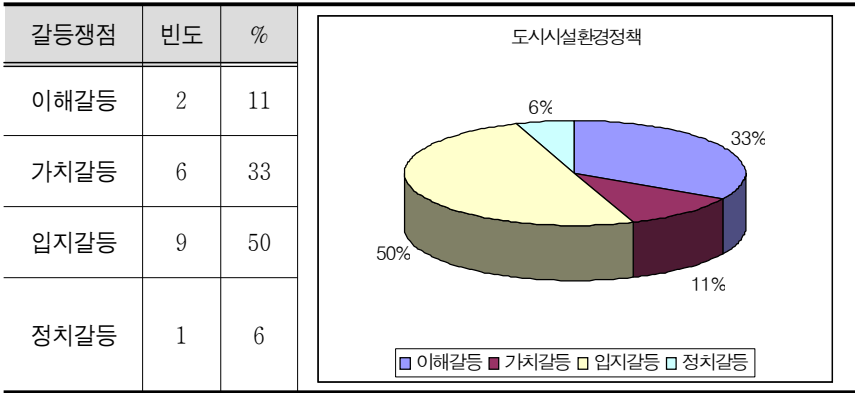
먼저 도시교통정책유형에서 가장 우선시 하는 쟁점의 비율은 다음과 같았다.

<표 3-15> 도시 교통정책 우선쟁점



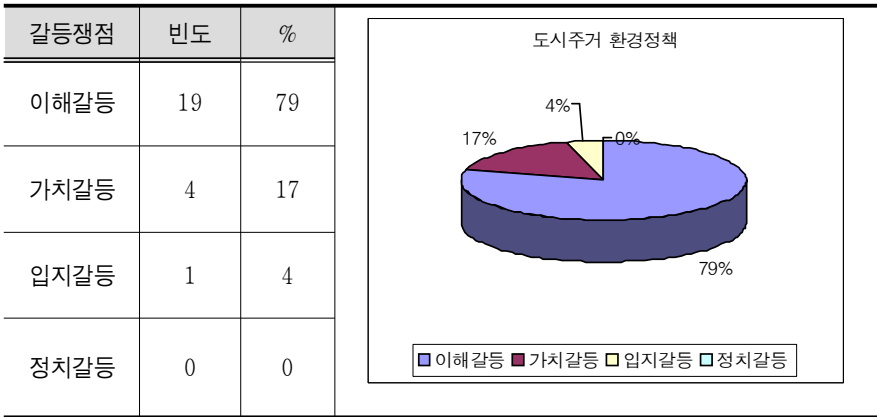
도시교통정책의 경우 이해갈등이 73%로 월등하게 최우선 중요쟁점사항으로 나타났다. 다음으로 18%가 가치갈등으로 최우선 중요쟁점사항으로 나타났으며, 9%가 입지갈등이 최우선 중요쟁점사항으로 조사되었다.

<표 3-16> 도시 시설환경정책 우선쟁점



도시 시설환경 정책 또한 위의<표 3-16>를 보면 이해갈등이 50%를 차지하고 있어 가장 우선 중요쟁점사항으로 나타났으며, 가치갈등이 33%, 입지갈등이 11%로 중요쟁점사항으로 조사되었다. 특이한점은 정치갈등이6%로 나타났는데 이는 비 선호시설에 대한 사업이 대부분으로 주민의 지지도를 고려하여 선거공약의 한 요소로 나타나는 부분으로 의미를 부여할 수 있다.

<표 3-17> 도시 주거환경정책 우선쟁점

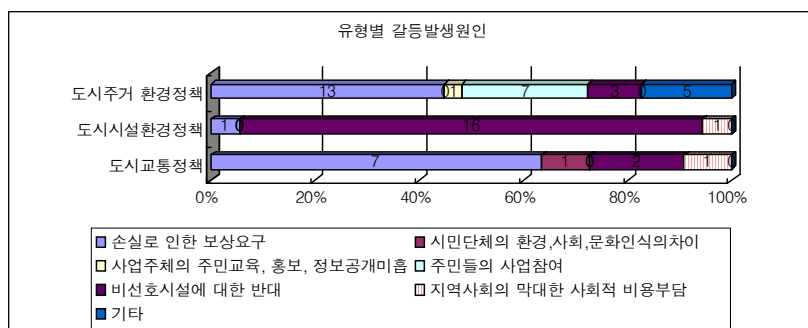


위의 <표 3-17>은 도시 주거환경정책의 쟁점우선사항을 조사한 것으로 이해갈등이 79%로 대부분을 차지하고 있었으며, 가치갈등이 17%로 나타났다. 이는 뉴타운개발사업과 같은 투자와 관련된 이익을 우선하는 사업들이 대부분이기 때문에 이러한 이해갈등이 우선쟁점사항으로 나타나고 있다.

전체적으로 모든 유형이 이해갈등과 가치갈등이 우선쟁점사항으로 조사되었으며, 특히나 이해갈등은 가장 높은 비율로 우선쟁점사항으로 나타났다. 도시 시설환경정책에서 가치갈등이 다른 유형에 비하여 높게 나타난 것은 비 선호시설에 관한 사업이 대부분으로 자연환경적 측면과 연관되기 때문에 환경적 가치를 고려한 결과로 볼 수 있다.

(3)갈등의 원인과 주요쟁점

갈등의 원인과 주요쟁점은 유형별 갈등사례의 근본적인 발생사항을 살펴보기 위한 것으로 갈등이 발생한 원인과 갈등의 주요핵심쟁점을 통하여 갈등유형별 근본적 갈등발생사항을 살펴보았다.



<그림 3-15> 유형별 갈등발생원인

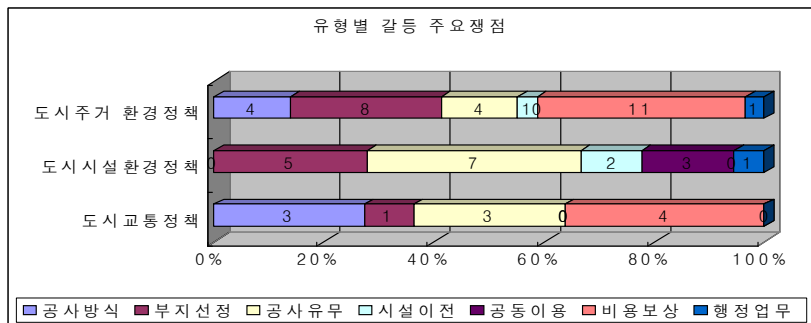
위의 <그림 3-15>를 보면 갈등사례 유형별 갈등발생 원인을 나타내고 있다. 도시주거환경정책의 경우 손실로 인한 보상요구가 약40%이상으로 나타났으며,

주민들의 사업참여가 약20%로 다음으로 높게 나타났다. 도시주거환경정책의 경우 뉴타운사업이 대부분으로 재개발에 대한 기존집단의 보상문제가 주요원인이었으며, 재개발로 인한 주민의 이익 요소가 크다보니 주민들이 적극적으로 사업에 참여하는 경우가 많아 갈등발생원인에 대부분을 차지하고 있었다.

도시시설환경정책의 경우 약 90%이상이 비선호시설의 반대가 갈등발생원인을 차지하고 있었다. 이는 당연히 본 유형의 사업목적이 대부분 화장장수요대처 및 폐기물처리에 관한 비선호시설이기 때문으로 예상되는 결과였다. 이밖에 손실로 인한 보상요구가 낮은 비율로 나타났으며, 지역사회의 막대한 사회적 비용 부담도 다소 나타났다. 이는 비 선호시설유치에 대한 주변 땅값하락과 두 행정지역이 시설유치를 공동으로 이용할 때에 대한 비용부담 때문으로 분석되었다.

도시교통정책의 경우 손실로 인한 보상요구가 전체의 약60%를 차지하고 있었으며, 도로건설에 관련한 문제이다 보니 보상문제가 환경관련문제가 원인으로 발생하였다.

다음은 유형별 갈등주요쟁점을 조사하였다. 주요쟁점은 갈등원인에 대한 근본적인 요구사항으로 이해할 수 있다. 다시 말해 비 선호시설에 대한 반대로 갈등이 발생하였을 경우 시설이전을 요구인지 시설공사반대인지 아니면 보상 문제인지에 대한 근본적 쟁점사항을 말한다.



<그림 3-16> 유형별 갈등주요쟁점

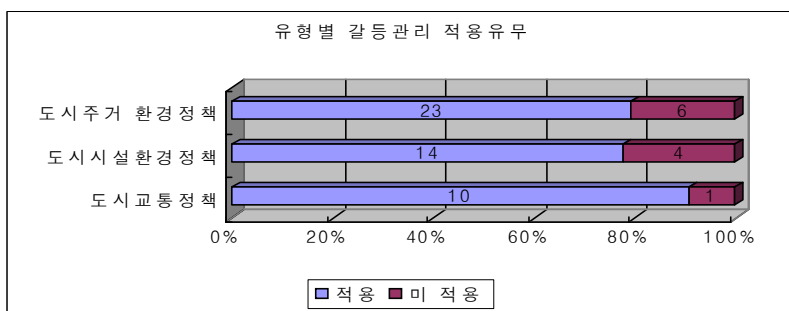
도시주거환경정책의 경우 비용보상이 약 30%로 가장 높은 비율을 차지하고 있었으며, 부지선정이 약20%로 다음으로 높은 비율을 차지하고 있었으며, 부지선정과 공사유무도 약15%를 차지하고 있었다. 본 유형은 주거지건설 및 주거환경에 관한 사항으로 재개발에 대한 보상문제와 개발로 혜택을 수혜받기 위해 공사부지구역에 관한 것이 주요 쟁점사항이었다.

도시시설환경정책은 약 40%가 공사유무가 핵심쟁점사항으로 나타났다. 이와 함께 비선호시설에 대한 부지선정 사항도 약 20%이상을 차지하고 있었다. 이는 비선호시설에 대한 공사반대 및 시설이전을 요구하는 것으로 이해할 수 있다.

도시교통정책의 경우 약 40%가 비용보상에 관한 사항 이었으며, 약25%정도가 각각 공사방식과 공사유무로 나타났다.

4) 갈등해결을 위한 노력과 평가

다음은 유형별로 갈등해결을 위한 노력과 평가에 관한 사항을 통하여 갈등에 대한 대안이 마련되었는지 와 갈등해결을 위한 노력을 통한 갈등진행상태를 중심으로 조사하였다.



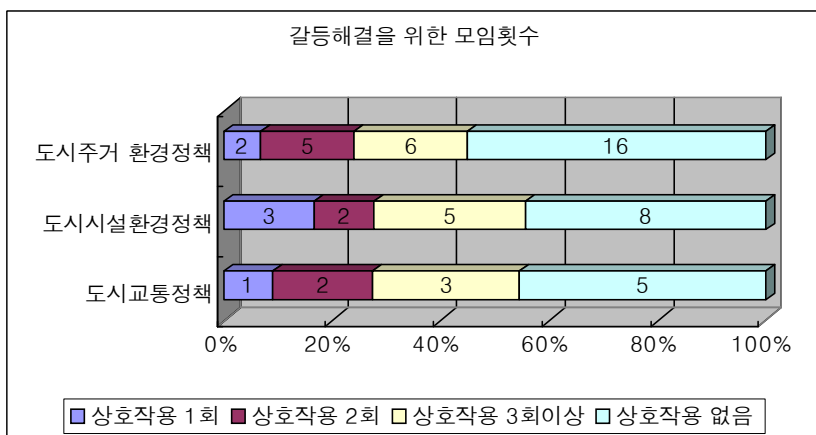
<그림 3-17> 유형별 갈등관리의 적용유무

위의 <그림 3-17>를 보면 3개의 유형이 약80%가 갈등관리를 적용했다고

조사되었으며, 도시교통정책의 경우 약90%가까지 갈등관리가 적용되어진 것으로 나타났다.

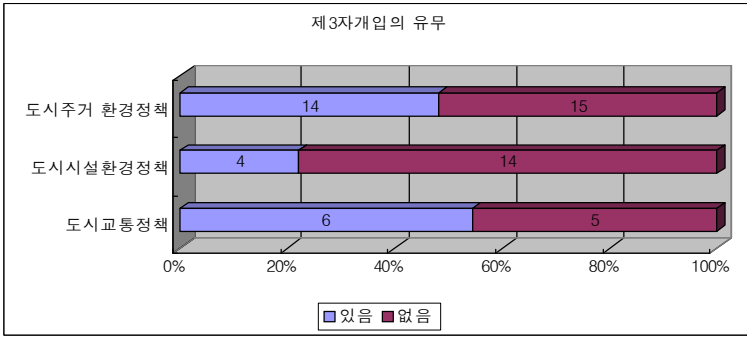
다음은 갈등관리의 적용에 있어 보다 자세한 갈등관리 방법을 적용하여 유형별로 살펴보도록 한다. 갈등관리방법으로는 모임횟수, 제3자개입, 갈등해결을 위한 협의체, 당사자간 협상으로 유형별 갈등관리 사항을 조사하였다.

먼저 모임회수는 아래 <그림 3-18>를 보면 유형별 모임횟수를 나타내고 있다.



<그림 3-18> 갈등해결을 위한 모임횟수

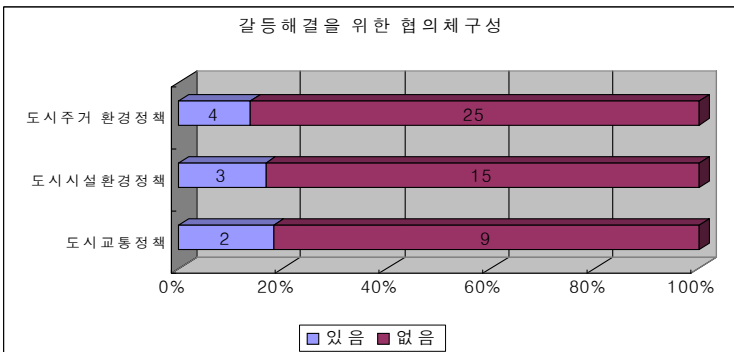
갈등해결을 위한 모임 횟수는 도시시설환경정책과 도시교통정책이 3회이상 결과가 약25%로 나타났으며, 도시주거환경정책은 약20%로 나타나고 있었다. 모임이 하지 않은 결과는 도시시설환경정책과 도시교통정책이 약 50%로 파악되었으며, 도시주거환경정책은 약60%가 모임이 없었다는 결과로 조사되었다. 전체적으로 갈등해결을 위한 모임을 1회이상 나타내고 있는 것은 반 정도로 파악되었다.



<그림 3-19> 갈등해결을 위한 3자개입

도시주거환경정책과 도시교통정책의 경우 약50%가 제3자개입이 있었다. 이는 이익관계가 발생하는 정책사업이기 때문에 사업체의 개입 및 교통관련의 경우 광역자치단체와의 갈등을 중재하는 3자로 파악될 수 있었다. 도시시설환경 정책의 경우 다른 유형에 비하여 3자개입의 비율이 현저하게 낮게 나타났으며, 이는 비 선호시설에 관계하여 분명한 주요쟁점이 제시되어지기 때문에 제3자의 개입 보다는 보상이나 시설이전 및 중단의 결과만을 요구하는 것으로 볼 수 있다.

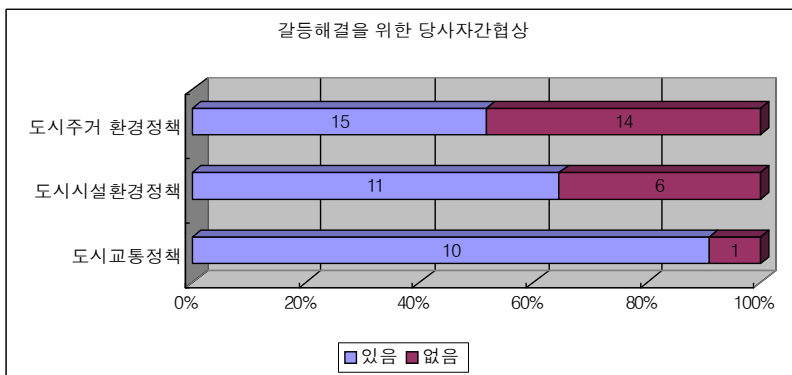
갈등해결을 위한 협의체 구성은 체계적인 협의체 구성뿐만 아니라 갈등해결을 위하여 면담팀을 구성하는 정도로 정의 할 수 있다.



<그림 3-20> 갈등해결을 위한 협의체 구성

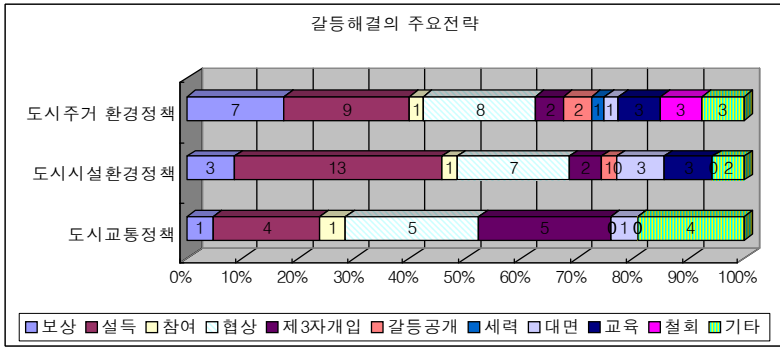
갈등해결을 위한 협의체 구성은 3가지 유형이 약 80%가 구성되지 않은 것으로 나타나고 있다. 다시 말해 갈등해결을 위한 갈등관리 방법에 있어 협의체 구성을 통한 노력은 많이 부족한 것으로 조사 되었다.

다음은 갈등해결을 위한 당사자간 협상으로 이는 갈등해결을 위한 1대1면담 방식으로 정의할 수 있다. 아래 <그림 3-21>은 당사자간 협상에 관하 결과로 3가지 유형에 있어 다소 차이를 나타내고 있다.



<그림 3-21> 갈등해결을 위한 당사자간 협상

먼저 당사자 간 협상을 가장 빈번하게 한 유형은 도시교통정책으로 약 90%로 조사되었다. 도시시설환경정책은 약 60%를 차지하고 있었으며, 도시주거환경정책은 약50%를 보이고 있었다. 일반적으로 도시주거환경정책을 제외하고는 당사자 간 협상의 비율이 높게 나왔으며, 도시주거환경정책도 약 50%이상으로 낮게 나타나지는 않고 있으며, 전반적으로 당사자 간 협상은 활발하게 진행된 것으로 볼 수 있다.



<그림 3-22> 갈등해결의 주요전략

위의 <그림 3-22>는 갈등해결의 주요전략별 갈등유형의 적용비율을 나타낸 것이다. 갈등해결의 주요전략은 갈등사례의 해결에 있어서 결정적으로 해결에 영향을 미친 요소로 정의할 수 있다.

도시교통정책은 설득, 협상, 3자개입이 갈등해결을 위한 주요전략으로 사용되었다.

도시시설환경정책 설득이 가장 많은 비율을 차지하고 있었으며, 협상전략도 주요전략으로 설득 다음의 비율을 차지하고 있었다. 이는 비 선호시설에 관한 유치를 위하여 주민을 대상으로 설득과 협상을 통한 해결전략으로 해석할 수 있다.

도시주거환경정책은 설득, 협상, 보상을 주요해결전략으로 사용하였다. 다른 유형보다 보상에 관한 주요전략이 많은 이유는 도시시설환경정책의 경우 시설유치 유무 및 이전과 시설유지관리자가 일반적인 주요쟁점이지만 “도시주거환경정책”의 경우 재개발은 통한 이익관계가 주요쟁점으로 보상의 전략이 체계화되어 있는 점에 있다.

제Ⅳ장 서울시 유형별 심층사례분석

제1절 심층사례 연구조사 내용

제2절 도시주거환경정책을 둘러싼 갈등

제3절 도시시설환경정책을 둘러싼 갈등

제4절 도시교통정책 둘러싼 갈등

제1절 심층사례연구조사 내용

본 연구의 심층사례분석은 앞에서 제시한 서울시 갈등사례의 유형을 토대로 하여 도시주거환경정책, 도시시설환경정책, 도시교통정책에서 연구사례 대상을 각각 선정하였다. 유형별 사례선정 방법은 다음과 같다.

첫째, 가능한 최근의 사례를 중심으로 선정하였다. 지난 갈등사례의 경우 당사자들과 접촉하기가 어려우며, 시간이 경과함에 따라 당시의 갈등에 관한 당사자들의 정확한 갈등인식과 사실여부를 조사하기가 어렵다. 자료의 활용 또한 공공기관의 자료구축기한이 4년으로 활용이 어려우며, 갈등에 대한 관심이 현재와 같지 않아 활발한 연구가 이루어지지 않았다.

둘째, 가능한 다수의 사람들이 문제를 인지·인식하는 사례를 선정하였다. 사업시행이나 갈등상황에 있어 특정요소나 대상에게 기울여질 경우 유형별로 객관적이고 효과적인 갈등조정방안을 도출하기는 어렵기 때문이다.

셋째, 가능한사업(정책)의 중요성이 높은 사례를 선정하였다. 추진해야 할 필요성이 높은 사업(정책)은 갈등 발생시 사업(정책)을 백지화 하거나 사업(정책)을 축소하는 기피적 방법으로 문제를 해결하기 때문에 갈등조정방안을 위한 연구대상으로 적절하지 않기 때문이다.

이러한 기준을 통하여 선별된 유형별사례는 도시주거환경정책은 “아현동 뉴타운개발사례” “부천시화장장건립 사례”, 도시시설환경정책은 “강남자원회수시설”, 도시교통정책은 “강남순환고속도로건설사례” 이다.

도시주거환경정책의 경우는 사례수가 다소 많아 두 가지 사례를 제시하였다. “강남자원회수시설”의 경우는 서울시 내에서 발생한 갈등을 분석하였으며, “부천시화장장건립 사례”는 서울시와 인접자치단체와의 갈등을 분석하였다. “부

천시화장장건립 사례”의 경우 최근 인접자치단체와의 갈등이 빈번하게 발생하며, 또한 갈등의 정도가 고조화 되어 분석대상으로 선정하였다.

아현동 뉴타운 개발사례는 현재진행중인 최근의 사례이며, 발전가능 지역으로 많은 사람들이 아현동뉴타운지구에 많은 관심을 가지고 있다. 또한 강북과 강남의 균형발전 및 낙후지역의 주거환경개산이라는 사업의 중요성을 나타내고 있다. 이러한 점에 있어 유형별 선별기준에 적절하여 도시주거환경정책사례로 선정하였다.

강남자원회수시설 사례의 경우 강남자원회수시설은 2006년 항소심까지 갈등이 이어진 최근의 사례이며, 서울시의 자원회수시설이 많고 이에 대한 갈등이 빈번하게 발생한다는 점에서 많은 사람들이 관심을 가지고 있다. 사업의 중요성으로 대표적인 비선호시설이지만 자원활용 및 도시필수시설이라는 점에서 그 중요성을 대두되어 본 도시시설환경정책의 사례로 선정하였다.

마지막으로 강남순환고속도로 사례의 경우는 2001년에 발생하여 2006년 12월에 갈등이 해소된 사례로 최근사례이며, 도시발전이 먼저인지 환경이 먼저인지에 대한 입장 차이와 최근 외곽교통량 급증으로 인한 도로건설과 환경파괴에 대한 갈등이 자주 발생하여 많은 이해관계자들에 의해 주목되고 있는 사례이다. 환경을 고려한 도시발전이라는 점에서 사업방법에 주목할 수 있는 주요한 사업으로 볼 수 있어 도시교통정책의 사례로 선정하였다.

각각의 유형에서 선정된 4개의 사례를 통하여 사업의 성격 및 목적, 갈등의 양상 및 전개과정, 갈등원인 및 쟁점사항, 적용된 갈등관리와 효과 등을 심층적으로 파악하여 유형별 갈등조정방안을 도출하고자 한다.

제2절 도시주거환경정책을 둘러싼 갈등: 아현동 뉴타운 개발 사례

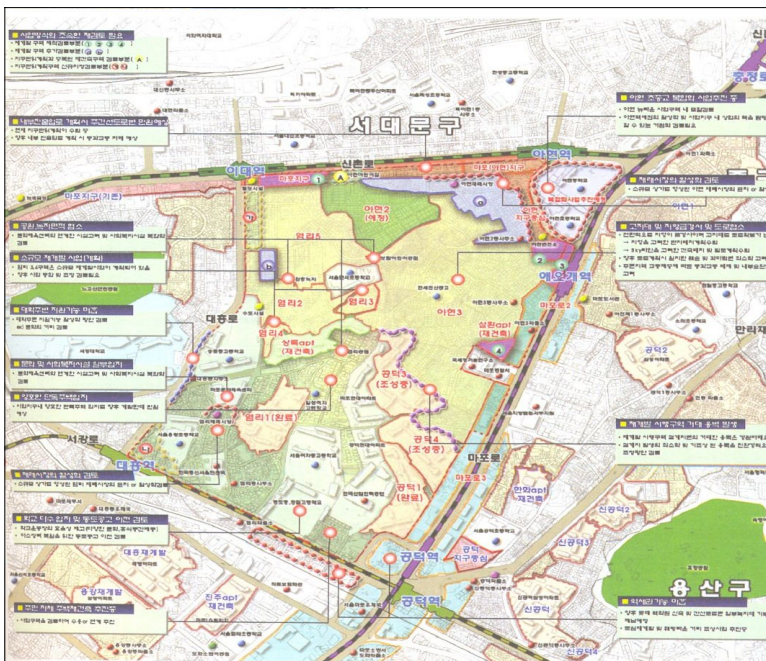
1. 사례개요

뉴타운은 학문적 개념이 아닌 행정목적을 수행하기 위해 서울시가 설정한 기성시까지 주거환경재발 사업의 명칭으로서, 이론적으로는 여러 개의 주구가 합쳐진 개념으로 지구에 가까우며, 현실적으로는 여러 개의 사업구역을 묶고, 사업시행에 따라 도시 전체가 조화를 이루는 21세기형 고품질의 복지주거환경 조성사업이다. 또한 기존의 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 난개발로 이어지는 문제점을 개선하고 단순한 도시구조의 정비뿐만 아니라 다양한 세대와 계층이 더불어 살 수 있는 커뮤니티 조성사업이라 할 수 있다. 하지만 사업과정에서 사업수혜지역 대상자들 모두가 뉴타운 사업취지를 이해하고 동의하는 것만은 아니다. 각각 개인 및 단체별로 자신의 이익과 부합하는지 또는 자신이 생각하고 있는 기대결과와 부합하는지에 따라 사업과정에 영향을 미치게 되며 이러한 요소들이 충족이 안 될 경우에는 심각한 갈등이 야기되어진다. 이는 본 뉴타운 사업이 원활하게 진행될지에 대하여 결정되게 된다. 본 사례연구의 대상인 아현동은 이러한 갈등요소들을 사업단계별로 계획을 세워 주민과의 교류를 통해서 주민참여 중심으로 갈등해소를 위한 갈등관리를 실시하였다. 본 사례에서는 과연 주민들의 입장은 무엇이며, 이러한 다양한 입장에 대한 상호간의 갈등해소 방안과 효과에 대하여 살펴보도록 하겠다.

1) 아현동 뉴타운 사업배경

뉴타운의 취지에 다음과 같이 부합하여 사업을 추진하였다. 마포구 아현2, 3동 및 염리동 일대는 서울 도심에서 가장 가까이 있으면서도 기존 주택들이 노후 되고 도로가 협소하며 도시기반시설인 공원 및 주차장이 부족하여 주거환경이 불량한 지역이다. 지구지정 신청 당시 소규모 재개발·재건축 사업이 산발적으로 진행되고 있었으며 계획적 개발계획의 부재, 기반시설의 부족 등으로 도시

환경이 악화되고 있었다. 따라서 마포구는 아현동 일대를 서울에서 역점사업으로 추진하고 있는 뉴타운사업을 통해 체계적 정비로 난개발을 방지하고 지역 간 균형 발전을 도모하고자 뉴타운 사업지구를 신청하였다. 아현 뉴타운 지구는 서울 도심에서 3km 권역 내의 아현지구 중심에 해당되나 노후 불량주택이 밀집하여 그 기능 수행이 미흡하였다. 마포로, 신촌로 등 간선가도와 지하철 2호선, 5호선, 6호선이 접하고 있어 주변교통망은 양호하나 지구 내부의 도로는 좁고, 가파른 계단과 막다른 골목 등 열악한 주거환경에 노출되어 있다. 또한 산발적인 재개발로 주변지역과의 부조화가 심화되고 있는 것으로 분석되었다. 따라서 아현지구의 뉴타운사업지구 지정을 통해 체계적이고 계획적인 개발을 이루고자 지구지정을 신청하였으며, 2003년 11월 18일 11개의 타지구와 함께 2차 뉴타운지구로 지정되었다.



<그림 4-1>아현지구 현황 분석도

자료: 아현뉴타운(2007), 마포구

1) 갈등전개 과정

아현동 뉴타운 개발 사례에서의 갈등전개 과정은 본 사업의 갈등발생이 기존의 갈등사례처럼 갈등사항을 고려하지 않고 사업(정책)이 추진하여 갈등발생과 갈등해결을 위한 노력을 중심 갈등전개를 소개하지 않았다. 아현동 뉴타운 개발은 2차 뉴타운 개발로 선정되기 위한 노력부터 주민의 참여가 활발하게 진행되어져 갈등변화및 과정을 중심으로 전개과정을 소개하기에는 적절하지 않아 사업단계별 사안과 적용되어진 주민참여 방식을 중심으로 갈등전개 과정을 소개 하겠다.

본 아현동 뉴타운 개발사례는 사업의 구상단계부터 수립단계, 경계조정, 사업시행단계, 워크숍 및 M·A⁵⁾구성을 큰 맥락으로 진행되었다. 본 뉴타운 사례는 도시시설환경 정책 사례처럼 입지 반대 및 공사 반대를 중심으로 갈등이 전개되는 것 보다는 뉴 타운 선전에 대한 긍정적 인식을 기본으로 사업의 추진 방식 및 구역 경계조정이 주요 관심 대상이었으며, 이에 대한 주요갈등 사항은 사업수혜구역별 분할 및 이에 관련한 추진위주도권 갈등과 교회부지이전에 대한 상인들의 갈등 등 이였다.

본 갈등사례에서 주민참여 방법은 앞에서 소개한 구상, 수립, 경계, 사업시행, M·A를 토대로 개발 기본계획 수립과정과 전략사업 추진과정으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 개발기본계획 수립과정에서는 기존 도정법⁶⁾ 사업 구역을 첫째, 서울시 “도시 및 주거환경정비 기본 계획” 상 염리 2,3,4,5구역을 염리a와 염리 b구역으로 단순화” 정형화, 둘째, 아현3구역은 제반 개발여건 등을 고려하여 아현3 및 공덕5구역으로 양분, 셋째, 아현2개건축구역은 토지이용계획 및 공공시설 부담률 등을 감안한 구역 확대를 통해 5개 구역으로 분할하였다.

5) MA(Master Architect) 제도란 외부 전문가가 계획의 수립과정에 본격적으로 참여하여 자신의 지식과 의견을 계획내용에 포함시키도록 하고, 필요한 경우 직접 작업을 수행하기도 하는제도

6) 도시 및 주거환경정비법

염리b구역 내 조정구역1과 아현2구역 내 조정구역2·3은 주민민원 다수 발생지역으로 주민의견 수렴후 구역 확정 계획 예정이었다.

따라서 기존 도정법 사업구역은 염리a, 염리b, 아현3, 공덕5구역이 재개발구역으로, 아현 2구역이 재건축 구역으로 분할되었다.

그러나 아현 지구 내 도정법 대상 사업지역의 사업구역 분할과 관련하여 추진위(가칭)가 난립, 추진위(가칭)간 집단민원이 상호 대립하여 계획수립의 지연과 주민갈등을 유발하여 구역경계 조정이 요구되었다.

전락사업추진과정에서는 대표적으로 염리3(a)구역 통합추진위원회 구성, 공덕5구역 공덕교회 이전협의, 아현3구역MA팀과의 협의로 나누어 볼 수 있다.

염리3(a)구역의 문제는 2개의 주민조직이 이중 동의자에 의해 각각 1/2 이상의 주민동의를 확보함에 따라 추진위원회승인을 얻기 위한 전형적인 주민조직의 행태를 나타냈다. 그에 따른 부작용으로 상호간의 민·형사 소송의 제기와 주민갈등 및 혼란의 조장이 발생하였다.

공덕5구역 공덕교회이전협의회에서는 구청에 대한 주민반감 조성되었다. 교회측이 구청장 면담결과를 교회와 협의하지 않을 시에는 구역지정 입안절차를 진행하지 않도록 하겠다고 오도하였다. 그 결과 마포구청에 대한 지역주민들의 반감을 유발하였다.

또한 주민갈등의 우려로 협상지연으로 재개발사업이 지연되거나 교회 요구사항에 대해 주민 총회를 개최할 경우 지연사유 및 교회의 과도한 요구사항에 대하여 토지 소유자와 교인들간의 충돌 발생이 우려되었다.

이 밖에 사업성의 악화로 공덕5구역은 총 건립세대 792세대 중 임대 주택을 제외하면 기존 세대와 크게 차이가 없는 관계로 조합원들의 부담이 타 구역에 비해 과도할 것으로 예상된다. 여기에 교회 측 요구사항을 수용 시 세대당 2,000만원의 추가부담 비용이 발생하여 분양가 상승 및 재개발사업에 지장을 초래하게 된다.

2. 갈등관리 적용

1) 단계별 주민참여

<개발기본계획> 구상단계

○ 거주자 및 영업점 운영자 설문조사

- 설문기간: 2004. 4. 19~4. 30
- 설문대상: 현 거주자(영업자)에 대한 거주자(1400인) 및 영업점(600인) 표본조사
- 설문방법: 동사무소 통반장 활용 직접 설문
- 설문내용: 뉴타운 개발방향 및 거주(영업)필요시설 등

<개발기본계획> 수립단계

○ 세입자 설문조사

- 설문기간: 2004. 6. 7~6. 19
- 설문대상: 지역내 세입자(1400인) 표본조사
- 설문방법: 동사무소 통반장 활용 직접 설문
- 설문내용: 뉴타운 개발방향 과 임대주택 거주 희망 여부 및 희망평형 설문

○ 사업구역 경계조정

- 설문기간: 2004. 6. 7~6. 19
- 설문대상: 지역내 세입자(1400인) 표본조사
- 설문방법: 동사무소 통반장 활용 직접 설문
- 설문내용: 뉴타운 개발방향 과 임대주택 거주 희망 여부 및 희망평형 설문

○ 주민협의체 구성 및 운영

- 구성기간: 2004. 10. 1~정비사업조합설립추진위원회 승인 전까지
- 구성대상: 재개발/재건축사업 예정구역 내 토지 등 소유자
- 구성요건: 도정법에 의한 추진위원회 설립인가 기준 준용
- 구성목적: 개발기본계획을 수립하는 과정에서 주민 의견수렴을 위하여 주민 대표자를 선정/개발기본계획수립에 대한 설명, 협의, 조정등 주민 의견을 반영하고 주민이 참여하여 개발/기본계획을 조속히 확정하고 원활한 사업추진을 기하기 위하여 구성

○ <개발기본계획(안)> 주민공청회 개최-개최일시:2004. 10. 29(금) 16:00~18:30

- 개최장소: 마포문화센터
- 개최내용: <개발기본계획(안)>에 대한 주민의견수렴

사업시행단계

○ <계획관리구역>개발방향설정에 따른 주민설문

- 설문기간: 2005. 8. 1~8. 31
- 설문대상: <계획관리구역>내 건물주(625인, 재산세과세 대장 기준)
- 설문방법: 등기우편발송
- 설문내용: <계획관리구역(염리동105번지)>개발방향에 대한 설문

○ 주민갈등조정 및 중재

- 대상구역: 공덕5재개발예정구역

- 갈등내용: <추진위원회>와 교회부지 이전에 따른 교회 신도들 간 갈등
- 조정내용: 정비계획 수립관련 이해당사자간 협의도출을 위하여 행정청에서 조정 및 중재

본 사례의 주요갈등관리는 주민참여활성화를 갈등관리의 기본방안으로 하고 있다. 또한 갈등발생이후 이에 대한 조정과 중재를 중심으로 하기보다는 체계적인 사업단계별 갈등관리가 적용되어지고 있어 갈등에 대한 조정, 중재와 함께 예방적 갈등관리도 본 사업에 적용되어졌다. 위에서 제시되어진 단계별 주민 참여를 살펴보면 주민설문투표를 실시하여 직접참여를 통한 본 사업의 주민관심도를 높여주고 있다. 또한 주민협의회 구성 및 공청회를 개최하여 체계적으로 주민들에게 본 사업(정책)에 대한 참여와 의사전달사항에 관한 상호관계형성을 극대화 하고 있다. 이러한 과정에서 주민간에 발생하는 갈등은 마포구에서 조정과 중재를 통하여 갈등해소를 위한 활동을 하고 있으며, MA의 전문가 집단을 통하여 본 사업의 정당성과 전문적인 정보를 통한 신뢰성을 위해 노력하고 있다.

2) 주민참여를 통한 갈등예방적 관리방안

본 사례에 적용되어진 갈등예방적 해결기제는 뉴타운에 대한 사업구상단계부터의 참여방법 및 주민홍보와 정보공개이다. 먼저 사업구상단계부터 주민을 능동적으로 참여 시켰다. 과거 갈등의 양상들을 살펴보면 주민의 참여가 확대된 반면, 이에 대한 공공사업(정책)의 추진방법은 변화하지 않은 기존의 주민에 대한 의견을 수렴하지 않고 사업(정책)을 추진하였다. 또한 예상된 갈등이라해도 표면으로 확실하게 나타나지 않는 한 갈등해결을 위한 방안을 강구하지 않았다. 이에 비하여 본 사례에서는 사업구상단계부터 주민을 참여시켜 단지 수동적인 사업(정책)대상자가 아닌 본인이 거주하는 지역의 발전을 위해 능동적으로 사업(정책)에 참여시켜 사업(정책)추진유무에 대한 극단적인 갈등을 예방하였다.

또한 주민참여를 유도하는 대중매체, 온라인, 오프라인으로 구분하여 시행하

였으며, 특히 뉴타운 홈페이지를 구축하여 수시로 주민들에게 사업지구의 정보를 전달하거나 주민제안을 통하여 <뉴타운사업>에 대한 주민 참여가 가능하도록 하였다. 홍보 및 정보전달 효과의 또 하나는 바로 주민투표제이다. 주민투표제를 다른 해결기제로 구분할 수 있으나, 주민이 투표에 참가하기 위해서는 자신의 입장과 주위환경 및 사업의 성격을 분명하게 파악하고 있어야 한다. 본인의 한 표가 자신의 잘못된 판단으로 불이익을 제공하는 한부분이 될 수 있다는 인식 때문이다. 주민투표에 대한 참여를 활성화 시켰다면 그자체가 주민홍보 및 정보전달의 충분한 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

3) 주민참여를 통한 갈등조정·중재방안

본 사례 중요하게 고려해야할 갈등관리방안은 바로 갈등조정·중재방안이다. 갈등예방을 위한 노력이 이루어진다 해도 갈등의 성격이 규칙적인 양상을 나타내고 있지 않아 언제 어떻게 예측할 수 없는 환경 및 변수로 갈등이 발생할지 모른다. 이러한 경우는 이익에 관계된 이해당사자가 다수일 때 더욱 갈등발생빈도가 높아진다. 이러한 점에서 갈등발생시 초기에 해소할 수 있는 방안을 필요로 한다.

본 사례에서 발생한 대표적인 갈등양상은 도정법상 재개발 대상구역에서 주민조직이 난립하여 추진준비위원회의 자격을 선점하기 위한 주민동의서확보 경쟁으로 주민조직간 대립상황이 발생하였다. 또한 재개발/재건축사업 예정구역의 구역경계설정은 주민조직이 확보되어야 하는 주민동의서 비율에 직결되는 사항으로 구역경계(안)에 대한 일부 주민조직의 집단민원 제기와 조직간 마찰로 <개발기본계획>수립이 지연되었으며, 주민조직간 갈등이 극대화 되었다(김태기, 2007).

하지만 주민자체에서 조속한 사업진행을 원하면서 한편으로 추진준비위원회에 대한 불신을 보이기 시작하면서 주민자체적으로 추진준비위원회가 통합되었고, 사업진행을 위한 노력이 자연스럽게 표출되었다. 이러한 결과에 있어서는 두 가지 방향으로 갈등관리를 해석할 수 있다.

첫째, 주민협의회단체 및 토론회를 통하여 주민스스로 갈등해결을 위한 방법을 찾을 수 있는 장소와 당사자 및 시간을 제시하였다는 점이다. 주민들은 이를 통하여 서로의 의견을 수렴하고 또한 정보를 통하여 제도상 불이익을 빠르고 정확하게 파악하여 강구방안을 스스로 제시하게 한 것이다. 또한 지속적으로 M·A를 운영하여 전문가 집단을 통한 정확하고 신뢰성 있는 정보를 제공한 점도 영향을 미쳤다.

둘째, 바로 앞에서도 언급한 주민참여이다. 이러한 갈등발생시 조정·중재도 사업 초기부터 주민이 참여하여 적극적으로 사업(정책)에 참여하면서 사업진행에 대한 전반을 정확하게 파악하였기 때문에 스스로 갈등문제를 해결할 수 있었던 것이다.

3. 갈등관리평가

본 사례의 갈등관리의 핵심은 사업구상부터의 주민참여이다. 이는 사업(정책)추진과 발생하는 갈등에 대한 해결에 있어서 중요한 토대가 되고 있다. 워크숍, 공청회, 공식적 주민단체, 전문가 회의 등 모든 갈등관리 해결기제가 적절하게 수행될 수 있었던 것은 주민의 적극적인 참여가 있었기 때문이다. 결국 적극적인 주민참여로 구청이나 공공기관에서 이를 무시하지 못하고 다양한 갈등관리 해결기제를 제시하게 된 것이다. 무엇보다 초기에 제시되어진 주민참여는 공공기관에 대한 신뢰성을 높이고, 주체의식을 높였다는 점에서 큰 의의를 둘 수 있다. 본 사례에 적용되어진 갈등관리를 평가해보면 다음과 같다.

첫째, 주민설문참여이다. 설문참여는 실질적인 <개발기본계획>의 수립과 사업 논의가 이루어지지 않은 <계획관리구역>의 주민들이 주거환경의 향상을 위해 공공에 개발을 요청하였다는 점과 이러한 주민들의 요구에 대하여 공공이 전수조사라는 주민 직접참여 방법을 실시하는 적극적인 자세로 대응하였다는 점에서 높은 평가를 받는다. 또한 지역갈등요인을 주민설문을 통해 주민개개인의 의사가 반영될 수 있는 기회를 부여하고 그 결과를 바탕으로 개발여부를 확정함으

로써 지역주민들의 갈등요인을 제거하는 기회가 되었다.

둘째, 협의를 통한 방법이다. 초기부터 주민참여를 활성화시켜 갈등예방에 큰 효과를 두었지만, 완전한 갈등해소 현실적으로 힘들었으며 발생하는 갈등을 해소하기 위하여 지속적인 협의를 통해서야 비로소 갈등을 해소하였다. 교회이전에 대한 갈등을 중심으로 보면 초기에는 교회측의 합의점 없는 갈등으로 난항이 되었지만 행정청에서 적극적으로 당사자간 개별면담 및 중재회의를 거듭할수록 재개발사업의 필요성 및 교회의 이전에 따른 어려움 등에 대한 상호간 많은 내용을 이해하게 되었다. 교회이전에 대한 갈등은 형식적이거나 일시적인 협의방법이 아닌 지속적이고 적극적인 협의에 의해서만 이러한 결과를 도출할 수 있었다.

제3절 도시시설 환경정책을 둘러싼 갈등

1. 사례개요 [강남자원회수시설 건설 사례]

1) 사업의 배경

1970년대 이후부터 시민의 생활수준 향상과 소비문화의 변화로 쓰레기 발생량은 크게 증가한 반면, 재활용률이 상대적으로 낮아지고 매립지 확보는 사실상 어렵게 되었다.

그래도 서울은 난지도매립지와 인천시 서구에 위치한 수도권매립지를 이용하고 있어 지금까지 쓰레기 처리문제에 대하여 고심하지 않았다. 새로이 건설된 김포수도권매립지의 경우 매립 후 악취제거 대책 등으로 인한 목토층의 증가로 수도권 매립지의 당초 계획 25년 사용에서 20년으로 단축될 것으로 예상된다. 이에 따라 국토여건상 더 이상의 매립지 확보가 어렵다는 판단에 따라 90년대 초 “그 지역 쓰레기는 그 지역에서 처리한다.”는 쓰레기처리 기본계획에 의거 소각정책을 도입하였다.

<표 4-1> 쓰레기매립지 현황

구 분	매립기간	면 적	매립총량	매립높이	매립대상지역
난지도 매립지	1978~ 1993(매립종료)	81.3만평	92백만톤	94~98m (해발)	서울시
수도권 매립지	1992~ 2022(예정)	602만평	250백만톤	40m(8단)	서울시, 인천시, 경기도

자료: 서울특별시 자원회수시설 홈페이지 <http://rrf.seoul.go.kr>

정부에서는 폐기물의 적정처리 및 수도권매립지 사용기간 연장을 위해 감량화, 재활용을 적극 추진하면서 가연성 쓰레기는 소각을 거쳐 매립량을 감량하는 것이 바람직함을 감안하여 서울시에서는 처음에 1개 시설에서 2~3개구 폐기물을 소각하는 광역시설을 계획하였다. 이에 인근주민의 격렬한 반대로 처리권역이 해당 자치구인 단독시설로 변경되었다.

그러나 서울의 경우, 인구·경제·문화·산업 등이 집중되어 있으며 급속한 산업화에 따른 대량 생산, 다량소비 및 1회용 생활양식 등으로 폐기물의 발생량이 증가하고 이들 폐기물의 매립·소각처리 등에 따른 2차 환경오염이 사회적 문제로 대두되었다. 도심지 자치구의 부지확보가 곤란하고, 자원회수시설 건설계획 이후 정부의 폐기물 감량 자원화 및 종량제 정책에 의해 발생량이 대폭 감소됨에 따라 낮은 가동률로 운영되고 있는 기존 시설의 효율성 제고와 신규시설 건설비 절감의 필요성이 제기되었다.

자원회수시설에 대한 외국 사례를 비추어 볼 때, 영국에서는 1874년 노팅엄시에 최초 통풍식 소각로시설을 기원으로 한다. 독일은 1893년 함부르크시에 최초 통풍식 소각로시설을 설치해 도시는 쓰레기를 소각하고 전원지역은 매립함으로써 전국 소각율 40% 보였다(김용환, 2003). 일본과 미국도 통풍식 소각로 시설을 각각 1,870개소, 250개소를 설치하여 가용 토지가 줄어드는 것을 우려해 매립을 줄이고 소각시설을 확대하고 있다(김용환, 2003). 또한 소각을 확대함과 동시에 소각시 발생하는 배기가스를 주변의 지역난방으로 공급하여 대체에너지로 활용하는 자원회수시설로 발전시킴으로서 소각시설에서 에너지 공급시설로 보고

있다. 이처럼 현재 전 세계적으로 한정되어 있는 자원이 고갈되고 있어 자원부족에 의한 생존문제도 심각하게 대두되고 있는 현실을 감안할 때, 자원의 사용을 최대한 극대화하고 손실을 최소화시키기 위한 방안으로 매우 중요한 사항으로 여겨지고 있다. 선진국의 자원회수시설에 대한 유사한 접근방식을 취하여 전국적으로 35개의 자원회수시설 가운데 서울지역에 강남자원회수시설을 비롯한 3곳(양천, 노원, 마포)에 설치되어 가동되고 있다.

1998년부터 자원회수시설 광역화 정책으로 전환하게 되었으며, 기존시설의 여유 용량을 인근 자치구와 공동 이용하는 방안을 시설별로 주민협의체 및 해당 자치구와 협의하여 추진하고 있다. 1996년부터 양천, 노원, 강남구에 자원회수시설을 건설하였으며, 2005년 5월에 완공한 마포자원회수시설은 4개 지자체 (마포, 중구, 용산, 고양시 덕양구 일부)가 공동 이용하는 광역처리시설로 건설하였다.

<표 4-2> 자원회수시설 현황

구분	강남	양천	노원	마포
위치	일원동 4-5	목6동 900	상계동 772	상암동 481-6
시설규모	900톤/일 (300톤/일×3기)	400톤/일 (200톤/일×2기)	800톤/일 (400톤/일×2기)	750톤/일 (250톤/일×3기)
준공일	2001.12.29	1996.2.28	1997. 1.15	2005.5.21
공사기간	'94.12~'01.12	'92.12~'96.2	'92.12~'97.1	'95.11~'05.5
부지면적	63,813㎡ (19,303평)	14,627㎡ (4,424평)	46,307㎡ (14,008평)	58,435㎡ (17,677평)
건설비 (백만원)	101,080	31,815	74,279	171,166
소각로 형식	스토커형 (수평식)	스토커형 (계단식)	스토커형 (로울러그레이트)	스토커+ 로타리킬른

서울특별시 자원회수시설 홈페이지 <http://rrf.seoul.go.kr>

2) 갈등의 개요

이 사례는 강남구 자원회수시설의 광역화가 추진되면서 갈등이 빚어진 것이

아니라 1990년대 소각장 건립이 추진되면서 주민의 갈등이 표출되기 시작하였다. 그 후 타지역자치구쓰레기 반입처리에 대해 서울시와 주민과의 갈등이 10년이 넘게 지속된 가운데 서울시의 광역화 추진으로 갈등이 점점 고조되었다. 주민들이 반대입장을 표명하였음에도 불구하고 2007년 5월 광역화가 본격적으로 시행됨에 따라 서울시와 주민 간의 갈등은 현재 최고조에 이른 상태이다. 서울시와 주민과의 갈등뿐 아니라 조례개정 및 폐기물반입수수료 인상 등으로 서울특별시와 서울시에 소재한 자치단체 즉 강남구와의 수직적 갈등을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다.

서울시의 자원회수시설을 둘러싼 갈등의 원인은 다음과 같다. 자치구의 지역이기주의적 성향과 광역행정사무분쟁 조정기간의 부재, 광역자치단체의 조정 권한 취약 등이 맞물리면서 자원회수시설을 둘러싼 갈등이 표출되어 심화되고 있다. 즉 자원회수시설이 입지한 자치구의 광역행정사무를 관장하는 서울시에 대한 자치구의 저항 및 그에 대한 조정권한의 약화로 인해 갈등이 심화되고 있는 것이다.

이 같은 사례에서 발견할 수 있는 문제점은 크게 세 가지 정도로 파악될 수 있다. 첫째, 지역이기주의성향을 지닌 자치단체들의 합의점을 이끌어 낼 수 있는 조정기구가 부재했다는 점이다. 둘째, 자치단체주민들의 참여를 통한 협상을 이끌어 내는데 실패함으로서 정부는 신뢰를 상실하게 되고 주민들의 저항이 더욱 거세졌다는 점이다. 셋째, 서울특별시 광역행정체계의 조정권한이나 분쟁해결 권한이 각 자치단체의 자치권에 비하여 지나치게 미약하였다는 점이다. 이로 인하여 갈등을 원만하게 해결하지 못 하였으며, 효율적인 행정서비스 공급이 이루어 질 수 없었다.

3) 갈등의 전개과정

1994년 강남 소각장 건립을 추진하였으나, 건립 후 주민에게 공고하는 등의 비공개절차의 의사결정 방식을 이유로 주민들의 반대 운동이 시작되었다.

1995년 5월 주민대표기구를 구성하여 주민들이 지속적으로 반대 입장을 표명했다. 이에 따라 서울시는 주민지원기금 조성을 제안하는 등 경제적 보상을 적극 지원했다. 강남구의 건의로 서울시는 타구 쓰레기 반입 배제의 건의를 우선적으로 받아들였다. 이후 일정 기간을 두고 쓰레기 배출량에 따라 시설규모를 부분적으로 축소하기로 변경하기로 결정하고 실질적인 공사 착공에 들어가게 되었다.

2000년 10월 강남구 쓰레기 반입이 시작되었고, 2001년에 타구 쓰레기 반입 시에는 3자간(서울시, 강남구, 주민지원협의체) 합의할 것을 약속하는 협약이 체결되었다. 그러나 2003년 서울시는 소각장 광역화 추진을 위한 폐기물 반입 수수료 인상에 관한 조례를 개정하고, 2005년 3자간 ‘합의’ 의무를 ‘협의’로 변경하게 되었다.

2006년 타구 쓰레기 반입에 대한 주민투표를 실시가 두 차례 모두 무산되어 2007년 3월 협약안에 대한 주민투표를 재실시하였고 55% 반대로 부결된다. 하지만 5월 서울시는 강남 주민의 참여를 배제한 채 주민지원협의체와 지원금 77억으로 시설공동이용에 합의하게 되어 6개자치구 쓰레기 반입이 실시되었다. 이에 강남구 주민들은 주민지원협의체의 대표성 등을 문제 삼아 합의가 원천 무효임을 주장하였다.

4) 갈등의 주요성격과 원인

(1) 정부의 정책결정에 대한 이해당사자들의 불신-절차상의 문제

① 자원회수시설 건립에 있어 폐쇄적인 의사결정

1986년 강남구 일원동 405번지 일대에 쓰레기 및 오물처리장 부지로 선정되면서 서울시 청소사업본부는 언론을 통해 강남자원회수시설에 대한 환경영향평가서 초안공고를 공포하였다. 강남구주민은 뒤늦게 언론을 통해 알게 된 시설선정에 있어 비공개로 추진된 일방적 의사결정이었고, 입지선정이 확정된 후 공고에 불과한 주민설명회를 실시하여 주민들의 행정기관에 대한 불신을 심어주게 되었다.

② 투표결과를 무시한 강제적 행정집행

2007년 3월 강남 자원회수시설 주변 반경 300m 안에 사는 주민들을 상대로 소각장 공동 이용에 대한 투표를 벌였으나 반대 의견이 55%에 달해 부결되었다. 투표 결과에도 불구하고 서울시는 행정집행을 통해 강남구의 인근 자치구에서 배출된 쓰레기를 강남 자원회수시설로 반입할 계획의 입장을 밝혀 강남주민지원협의체로부터 반발이 심화되었다.

③ 3자간 ‘합의’ 의무를 ‘협의’로 변경

2005년 강남구와 지역주민은 서울시가 법령을 개정하여 민관이 논의하여 공동으로 의사 결정하는 합의방식이 아닌 협의로 바꾸었다. 이에 대해 서울시는 합의방식을 협의로 바꾼 것은 사업의 효과적인 추진을 위하여 불가피한 조치였으며, 합의를 주장하는 사람들은 진정한 합의를 원하는 것이 아니라 광역화를 불가능하게 만드는 것이라는 입장을 설명하고 있다. 하지만 합의서 작성 후 갑자기 조례를 개정하는 서울시의 결정은 지역주민과의 의견격차를 더욱 벌려 놓았다.

(2) 과학적 근거에 대한 해석의 차이

주민들은 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률(소위 폐촉법) 제 17조에서 규정한 간접영향권 300m는 행정편의적인 규정일 뿐 주민들의 건강 위해가능성, 환경적 피해가능성과는 아무 관련이 없다고 주장하고 있는 반면, 서울시는 300m는 다양한 과학적인 연구 조사를 통하여 제시된 것이고 법령에 근거한 것이기 때문에 300m 밖에 사는 주민에게는 다소 어려움이 있다 하더라도 수용해야할 부분이라고 주장하고 있다.

(3) 이해관계의 상충

주민들은 서울시가 일방적으로 실시한 환경영향평가 결과는 신뢰할 수 없기 때문에, 광역화에 앞서 주민이 신뢰할 만한 환경영향평가와 건강영향조사를 실

시해야 한다고 주장하고 있다.

이에 대해 서울시는 자체적으로 용역 의뢰한 환경영향평가를 통해 안전성이 이미 검증되었으며, 이미 각종 조사를 통하여 자원회수시설로 인한 피해가 없음이 확인되었으므로 민관공동조사는 광역화 반대를 위한 명분에 불과하다며 반대하였다.

(4) 서울시의 갈등관리 역량부재

잘못된 정책 실패로 인한 논리적 정당성의 부족과 주민과의 갈등해결 역량의 부재로 사회적 공익과 법적 근거를 앞세워 사업을 일방적으로 추진했기 때문에 주민들과의 갈등이 심화되었다.

(5) 논리적인 설득력 부족

서울시는 소각장 광역화 효과성에 대해 주민과 지자체를 설득할만한 근거와 자료 등 논리적인 근거를 충분히 제시하지 못했다. 또한 자원회수시설의 입지에 따른 생활환경 악화(악취, 소음, 쓰레기 반입 차량으로 인한 교통혼잡), 건강 위협, 부동산 가치 하락 등의 영향은 특정 지역에 한정되는데 반하여 주변 타 도시와 불특정 다수에게 미치는 외부효과를 고려할 경우 형평성 문제가 발생하는데 있어 주민들이 우려하고 있다. 이에 대해 주민들에게 향후 취해야 할 조치에 대해 구체적으로 제시하지 못함으로써 주민들의 신뢰를 떨어뜨렸다.

(6) 광역행정사무 분쟁조정기구의 미흡

지역 간 이해관계를 조정하고 광역적인 행정 처리의 원활화를 위한 제도로서 현지방자치법에 행정협의회, 자치단체조합, 사무의 위임 등을 두고 있으나 그 효과와 활용이 거의 이루어지지 않았다.

2. 이해관계자 및 의제분석

1) 서울시

강남구에 자원회수시설의 부지가 선정에 있어 사회적 공익과 법적 근거를 앞세워 사업을 일방적으로 결정하고 강남구와 지역주민에게 공고한 후 주민설명회나 간담회를 통한 설득을 하였다. 일방적인 결정에 대한 주민들의 반발이 있었으나 공동 조사결과에 문제없고 주민설명회나 간담회를 통한 합의를 유도하였으므로 정책과정상에도 문제가 없다는 입장이다.

2022년에 예상되는 수도권매립지의 매립종료에 대비와 서울시의 쓰레기 소각비용을 절감하려는 목적으로 강남구와 지역주민의 반발에도 불구하고 자원회수시설의 광역화 실시하고 있다. 자원회수시설 광역화를 위해 폐기물 반입 수수료 인상과 3자간 ‘합의’ 의무를 ‘협의’로 변경하는 내용의 조례를 개정하였다. 또한 6개구 쓰레기 공동이용에 있어 주민투표 55% 반대로 부결되었음에도 불구하고 계속적으로 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 강남 주민지원협의체와 강남 자원회수시설의 간접 영향권에 거주하는 주민들에게 특별지원금을 포함해 연 77억 원을 지원해주는 조건으로 소각장 광역화에 합의하여 2007년 5월 타구 쓰레기 반입을 실시했다. 이에 주민대책위원회의 계속적 반대와 강남구의 공동이용 연기 요청에도 불구하고 합의를 통해 이루어진 결정으로 계획을 차질 없이 계속 추진하겠다는 입장을 고수하고 있다.

2) 강남구

서울시가 폐기물 반입 수수료 인상과 3자간 ‘합의’ 의무를 ‘협의’로 변경하는 내용의 조례를 개정함에 있어 보상대신 수수료 인상하는 것은 반대하는 입장을 보였다. 일방적으로 소각장 공동 이용을 추진하는 것에 대해 환경 상 문제가 없다는 확신을 주민들에게 심어줘야지 무조건 시설용량만을 내세우는 서울시의 결정에 대해 강남구 주민들의 입장을 대변했다. 강남구는 서울시에 소각장 시설의

현대화, 소각용량 증가에 따른 환경영향평가 및 인근주민의 건강진단 실시, 강남 소각장을 강남구에 매각 할 것, 서울시의 조례개정은 민주적인 절차를 무시한 소급입법이므로 중단할 것등 4개항을 요구했다. 강남구의 경우 서울시에 주민들의 의견을 적극적으로 전달하지만 전달만 할 뿐 적극적으로 해결하려는 태도는 취하지 않고 있다.

3) 주민

강남구 일원동 405번지 일대에 쓰레기 및 오물처리장 부지로 선정의 내용을 언론을 통해 알게 되면서 서울시의 일방적인 의사결정에 대한 행정기관의 불신으로 인해 자원회수시설 건립 반대가 심화되었다.

또한 다른 지치구의 쓰레기 반입에 있어 더 많은 쓰레기가 반입될 경우 주변 생활환경이 나빠지고 집 값 등이 하락할 것을 우려한 주민들의 반대가 지속되었으나 주변 30m 이내 간접영향권주민들로 구성된 주민지원협의체가 서울시의 연 77억 원을 지원해주는 조건으로 합의를 했다. 2007년 5월에 주민지원협의체의 합의로 인해 6개구 쓰레기 반입이 실시되면서 간접영향권 바깥 주민들로 구성된 주민대책위원회 소속 주민들은 공동 이용을 반대하고 나섰다. 이들은 서울시를 상대로 300m 외곽지역을 포함해 주민참여를 통한 환경영향평가를 실시하고 쓰레기 운반 시 나타나는 교통, 소음, 먼지 등의 대책을 요구하며 여전히 반대하는 입장이다.

3. 단계별 갈등분석

1) 1단계: 갈등표출단계(1992 ~ 1995.04)

1986년 강남구 일원동 405번지 일대에 쓰레기 및 오물처리장 부지로 선정되면서 1993년 서울시 청소사업본부는 언론을 통해 강남자원회수시설에 대한 환경영향평가서 초안공고를 공포하였다. 언론을 통해 혐오시설임을 인지하게 되면서

강남구 주민들의 갈등이 표출하게 되었다. 1993년 강남자원회수시설 환경영향평가서 초안에 대한 공람과 강남구 주민을 대상으로 주민설명회를 개최하였으나 자원회수시설 건설반대를 위한 집단시위로서 조직적으로 대항하기 시작하였다.

그러나 1단계에서 쓰레기 및 오물처리장 부지선정 결정 후 강남구주민은 뒤늦게 언론을 통해 알게 된 시설선정에 있어 비공개로 추진된 폐쇄적 의사결정인 점, 주민설명회를 실시하였으나 입지선정이 확정된 후 공고에 불과하여 주민들의 행정기관에 대한 불신과 환경적 피해와 지가하락 등의 지역이기주의를 심화시켰다는 점이 문제점으로 지적된다.

<표 4-3>갈등표출 내용

갈등이슈	시기	주요 내용
소각장 건립	1986. 01	쓰레기 및 오물처리장으로 도시계획시설 결정
	1992. 09	기본계획 및 환경영향평가 용역실시
	1992. 10	쓰레기 중간집하장 개설반대
	1993. 03~04	환경영향평가 초안공람 및 공청회 개최
	1993. 05	자원회수시설 건설반대 집단시위
	1994. 12	시공사 선정 (SK건설, 현대정공)
	1995. 03	건설사업 주민설명회 개최

2) 2단계: 갈등진행단계(1995.05 ~ 1996.04)

1995년 일원동 주민은 서울시를 상대로 송파구 쓰레기 반입 배제와 자원회수시설 규모 축소, 주민요구사항 수렴을 위한 공사중단을 요구했다. 이에 서울시는 강남구의 쓰레기 발생량을 기준으로 자원회수시설 규모 축소의 어려움과 설계·시공사와의 손해배상문제로 공사중단은 불가피하다는 입장을 밝혔다. 서울시 입장에 대해 주민들의 반대가 심화됨에 따라 우선적으로 타구 쓰레기 반입 배제의 건의를 받아들였다. 그 후 1996년 주민간담회를 통해 공사는 계속 시행하되, 3개월 동안 강남구 쓰레기 발생량을 재분석하여 시설규모를 재논의 하라고 협의하였다.

<표 4-4> 갈등진행내용

갈등이슈	시기	주요 내용
용량 및 타구반입	1995. 06	송파구 쓰레기 반입 배제 등을 요구 (일원동 주민→ 시)
	1995. 07	지방자치단체 실시 이후 주민들의 반대 심화
	1995. 08	공사 착공
	1995. 09	자원회수시설 타당성여부 검토용역 의뢰
	1995. 11	처리권역, 시설규모 변경 방침 결정
	1996. 04	주민간담회 개최

3) 3단계: 완화단계(1996.05 ~ 2001.12)

1996년 5월 주민간담회를 통해 공사시행, 쓰레기 발생량을 재분석하여 시설 규모를 재논의라는 내용을 담아 "공동합의문"을 작성하였다. 강남구, 주민 기금 지원을 강남구 재원으로 마련하라는 서울시의 제안을 수용하고 자원회수시설 인근 주민들에게 재산가치 하락에 따른 피해보상, 생활환경 피해보상을 각각 1억 원씩 지급하도록 하였다. 2000년과 2001년은 각각 시험가동과 본가동에 대한 서울시가 주민협의체를 상대로 수차례 설득으로 협약체결을 이끌어 냈다.

<표 4-5> 갈등완화내용

갈등이슈	시기	주요 내용
주민지원 기금 마련	1996.05	공동합의문 작성 발표 (강남 일원 소각장 대책위원회 주민대표, 강남구)
	2000.09	시험가동 협약체결(서울시, 강남구, 주민협의체)
	2001.09	본가동 협약서 협의 촉구 (시 → 협의체)
	2001.12	본가동 협약체결 및 준공
	2002. 1	화재발생 원인조사 및 주민협의체 설명

4) 4단계: 재심화단계(2002.04 ~ 2007.06)

자원회수시설의 본가동의 협약까지 서울시와 주민 간의 갈등이 완화된 단계

였다면 광역화 추진을 위한 조례개정을 시점으로 서울시와 주민, 서울시와 강남구의 갈등이 다시 심화되기 시작하였다.

서울시에서 종전의 가동률에 관계없이 수도권 매립지 반입료에 준하여 적용하던 반입수수료를 소각처리원가로 폐기물반입수수료 산정방식을 변경하는 내용의 폐기물관련조례 개정에 의거하여 반입 수수료 상향조정에 대한 불복으로 강남구에서 행정소송을 제기하였다. 그러나 행정소송의 패소에 의하여 매립지 반입료를 납부하는 판결로 마무리되었다. 또한 광역화 추진을 위한 조례개정에 있어 3자간 ‘합의’ 의무를 ‘협의’로 변경 즉, 강남구와 지역주민은 서울시가 법령을 개정하여 민관이 논의하여 공동으로 의사 결정하는 합의방식이 아닌 협의로 바뀌어 서울시를 상대로 주민들과 강남구의 조례개정 반대의 목소리가 더욱 커졌다.

서울시의 조례개정 이후 광역화 추진은 더욱 본격화 되었다. 2006년 3월은 서울시의 쓰레기 6개구 공동이용(광역화)할 경우 연간 60억원 지원 협약안에 대한 주민투표를 실시하였으나 일부 주민의 반대로 두 차례 무산되었다. 2007년 3월 협약안에 대한 주민투표를 재실시하여 55% 반대로 부결되었다. 그러나 부결에 대한 결과에 상관없이 서울시는 광역화를 지속적으로 추진한 가운데 2007년 5월 강남 자원회수시설의 간접 영향권에 거주하는 주민들에게 연 77억 원을 지원해주는 조건으로 공동이용 합의를 이끌었다.

2007년 5월 서울시는 주민이 합의함에 따라 강남 자원회수시설에 성동, 광진, 동작, 서초, 송파, 강동구 등 인접 6개 구의 쓰레기를 반입하였으나 2007년 6월 강남소각장 주민대책위원회는 여전히 소각장 광역화 철회를 요구하고 있다.

<표 4-6> 갈등재심화내용

갈등이슈	시기	주요 내용
조례개정 ↓ 광역화 추진 ↓ 광역화 실시	2002. 04	조례개정 반대 집회
	2002. 04	조례개정 추진 배경설명 및 광역화 협의
	2005. 05	공동이용관련 협의회의
	2005. 09	강남자원회수시설 간접영향권지역 주민대표들과 시설견학 실시
	2006. 03	일부 주민 반대로 협약안에 대한 주민투표 두 차례 무 산
	2007. 03	협약안에 대한 주민투표 실시
	2007. 05	강남주민 쓰레기소각장 광역화 `합의`
	2007. 05	강남소각장 다른 구 쓰레기 첫 반입
	2007. 06	강남소각장 주민대책위원회 한나라당을 항의 방문
	2007. 06	소각장 광역화 철회 요구

4. 갈등관리의 평가

1) 갈등해결과정 평가

(1) 분쟁조정기구의 미흡

서울시와 강남구 간의 갈등, 서울시와 강남구 주민과의 갈등이 심화되었던 원인 중 하나는 중앙정부에 의한 폐쇄적인 정책결정의 행정문화가 자리 잡고 있기 때문이다. 즉 한국은 지역 간 이해관계를 조정하고 광역적인 행정 처리의 원활화를 위한 제도로서 현지방자치법에 행정협의회, 자치단체조합, 사무의 위임 등을 두고 있으나 아직까지 형식적이고 실효성이 없다. 따라서 주민과 정부 간 갈등, 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 기구가 미흡하다.

(2) 서울시와 주민 간 신뢰형성 노력 부족

서울시는 관련 사안에 대해 사회적 공익과 법적 근거를 앞세워 사업을 일방적

으로 결정하고 강남구와 지역주민에게 공고한 후 반대의견이 나오면 주민설명회나 간담회를 통한 설득을 하였다. 이러한 일방적인 의사결정으로 중앙기관에 대한 주민들의 불신이 확산됨에 따라 서울시 결정에 대한 반발이 더욱 심화된 것이다.

사실관계에 대한 공동 조사는 신뢰획득에 매우 유력한 수단이지만 서울시는 공동 조사결과에 문제없다는 이유로 강남구와 지역주민의 의견을 무시했다. 서울시는 공동 조사의 목적이 과학기술적 신뢰성 확보 그 자체에 있기 보다는 주민과의 신뢰형성에 있다는 것을 깨닫지 못하고 있는 것이다.

(3) 중앙 집권적 광역행정 체계

서울 강남 자원회수시설(쓰레기소각장)을 이웃 자치구와 공동으로 이용하는 것에 대해 서울시는 강남 주민지원협의체의 동의를 얻어내자 강남구청의 동의도 구하지 않은 채 타구의 쓰레기 반입을 추진하였다. 지방자치단체의 동의도 구하지 않은 채 서울시의 일방적인 결정으로 서울시와 강남구 간의 갈등이 심화되었다. 이처럼 서울시는 강남구에서 기존의 상명하달식 명령체계에만 익숙할 뿐, 기초자치체와 수평적인 대화와 논의의 중요성은 이해하지 못하고 있다.

(4) 상급단체의 조정권 미약

서울시의 중앙집권적 행정처리도 문제이지만 지방자치이후에 분권화로 인한 자치단체의 자치권한 강화로 갈등상황에서 자신의 자치구만을 염두에 두어 갈등을 더욱 심화시키고 지연시키고 있다. 자치구의 비협조와 갈등으로 인해 행정의 효율성이 저하되고 정책지연에 따른 예산낭비를 초래하게 된다. 따라서 서울시와 지방자치 단체 간 협의체를 구성하는 등 갈등조정체계를 마련해야 할 필요성이 증대되고 있다. 즉 배타적 자치권을 가진 자치단체를 조정하고 갈등을 해결해 줄 수 있도록 상급자치단체나 국가기관으로의 권한의 위임과 권한의 강화가 요구되어 진다.

2) 이해당사자별 갈등관리평가

(1) 서울시

서울시는 일방적인 의사결정 이후 지역주민의 형식적 참여를 유도하여 지역주민의 저항을 극복하려는 행위 통해 의사결정비용의 최소화와 효용극대화를 꾀한다. 폐쇄적인 정책행위라고 보여 질 수 있지만 서울시 입장의 경우 합리적 경제행위라고 해석할 수도 있을 것이다. 따라서 필연적으로 서울시와 참여를 통해 문제를 해결하려고 하는 행위자들 간에 갈등이 발생할 수밖에 없다고 해석할 수 있다.

(2) 단체장 및 지역의원

단체장과 지역의원은 자신의 지위확보를 위해서는 반드시 선거에서 승리해야 하며 이는 지역 주민의 지지와 민심의 확보가 가장 중요하게 작용하는 변수이다.

지역의 혐오시설의 입지 및 운영은 주민들과의 많은 갈등을 양산하게 됨과 동시에 현 자치단체장이나 지역의원들에 대해 느끼는 정치적 반감을 사게 될 수도 있다. 따라서 정치적 반감을 줄이기 위해 단체장과 지역의원들은 주민들이 반대하는 지역혐오시설의 입지에 강력히 반발하며 나선다. 이로 인해 주민과 단체장, 지역의원은 서로의 협조와 연대를 통하여 최대화된 효용을 얻을 수 있기 때문에 단체장과 지역의원의 입장에서는 자신들을 위한 합리적인 행위라고 볼 수 있다.

(3) 주민

주민들은 경제적 가치의 상승에 대한 기대와 삶의 질, 환경적 요인에 의하여 자신의 정주지역을 결정하고 이 지역은 주거시장(住居市場)에서 높은 경쟁력을

지닌 지역이 되기를 기대한다.

그런데 자원회수시설의 건립으로 악취나 소음, 공해 등의 환경적인 피해에서 지가하락 등의 경제적인 피해까지 확대된다면 이 시설의 입지반대는 개인의 삶의 질을 유지하기 위한 합리적인 행위라고 할 수 있다.

개인의 합리적인 행위이기도 하지만 공익증진의 측면에서 지역이기주의 즉 NIMBY현상과 PIMBY현상이 될 수도 있으므로 한 사람의 주체를 주민과 시민의 관점에 따라 해석이 달라질 수 있다. 주민의 시각에서는 합리적 행위라고 볼 수 있지만 시민의 관점에서는 공익을 외면하는 지역이기주의적인 행위라고 할 수 있다.

3) 갈등관리 해결의 장애요인

(1) 정책 수립 및 정책집행체계의 문제점

- ① 국가 경영전략이 아직도 경제논리에 의하여 지배되고 있어서 환경정책을 집행하는데 있어서 부처간에 상호합의를 도출하기가 쉽지 않음.
- ② 환경관리에 소요되는 예산이 부족하기 때문에 구호행정에 그치게 되는 현상이 발생함으로써 국민들의 불신감이 팽배한 상태임.
- ③ 환경보전을 위한 투자도 미약할 뿐만 아니라 지역이기주의 때문에 환경정책을 구현하는 과정에서 많은 저항에 봉착하고 있는 실정임.

(2) 지방환경청의 문제

- ① 지방환경청의 관할 범위가 매우 광범위 한데 비해서 인력이 부족하여 업소에서 공해물질을 배출하였을 때 즉각적인 단속은 물론이고 장비 부족으로 즉각적인 조치가 사실상 어려운 실정임.

- ② 환경관리업무가 지방환경청과 서울특별시, 인천광역시, 경기도로 2원화되어 있어서 업무가 중복될 뿐만 아니라 그로 인한 예산의 낭비를 초래하고 있음.

(3) 지방자치단체의 한계

- ① 중앙정부는 단순한 규제수단으로 오염원인자를 통제, 감독하고 지방자치단체는 수동적으로 관할지역의 오염발생자 및 발생원을 정해진 항목이나 기준만으로 통제하는 수준에 머물고 있는 실정임.
- ② 주민들의 환경행정수요나 산업계의 동향으로 볼 때 지방자치단체의 환경행정인력이 태부족한 상태임. 특히, 한강유역에서는 공무원 1인당 담당 배출업소수가 평균 77개업소에 달하고 있는 현실은 공무원만에 의하여 한강의 수질을 관리하기에는 한계가 있음.
- ③ 환경업무가 비교적 귀찮기 짝이 없는 것이고 구질구질한 일이 대부분일 뿐만 아니라, 사고발생의 개연성이 높기 때문에 환경관리업무에 종사하는 것을 기피하고 있는 실정임.
- ④ 지방자치단체가 관할구역에 소재하는 공해배출업소를 단속하는 소속 공무원과 기업체의 직원 간, 자치단체의 간부와 소재 기업의 임원들 간에 지연, 혈연, 학연 등과 같은 인간적, 인정적 관계가 형성되기가 쉽기 때문에 불공정한 단속의 우려가 있음.

5. 사례개요 [부천시 화장장건립 사례]

대부분의 자치구마다 협오시설 유치시 가장 주민의 저항이 적은 곳으로 이동하려다 보니 지역 경계선 주변에 도시시설 등이 계획되게 된다. 문제는 이러한 지역마다 지역자치주민만을 고려할 뿐 인접한 타 자치주민들은 고려하지 않고 사업을 추진하여 갈등을 야기시키고 있다. 물론 시설물을 계획하고 있는 자

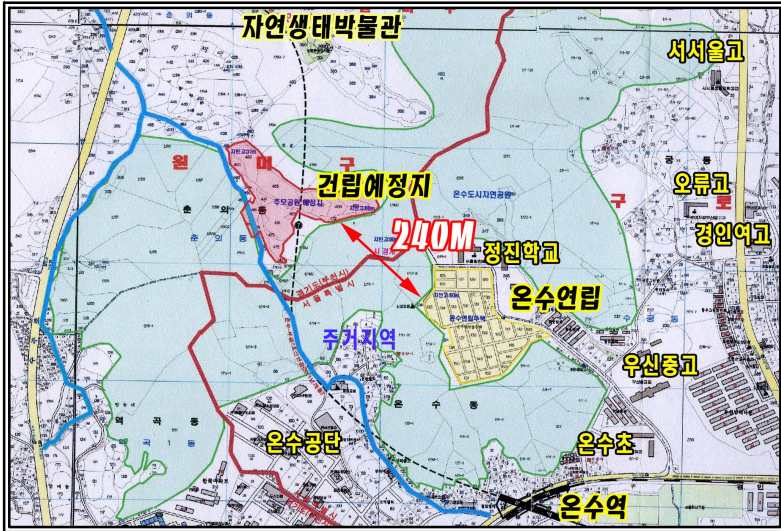
치구는 자치주민주거지역과 떨어져 지역에 시설물을 건설입장으로 추진하지만 오히려 타 지역주민이 해당시설물과 더욱 근접하게 되는 결과를 낳고 있다. 서울시 구로구와 부천시 춘의동의 경우도 서로간의 경계구역으로 각각의 지역에서 발생하는 여러 가지 조건이 서로에게 밀접한 영향을 주면서 갈등을 유발하고 있다. 현재 두 지역에서 진행되고 있는 갈등의 경우 부천시 추모공원 건립문제로 부천시 원미구 춘의동에 화장장(6로), 납골당(3만위) 등 장사시설 193억원, 근린공원 137억원으로 총 330억원의 사업비를 투자하여 건립하는 과정에서 구로구와 합의 없이 사업을 추진하고 있으며, 현재는 사업부지 개발제한구역관리계획 변경을 위해 건교부 중앙도시계획심의 위원회 심의 예정에 있다.

1) 사업의 배경

수도권인구의 과밀화에 비하여 현재 화장시설이 절대적으로 부족한 실정으로 나타나고 있다. 전국화장장 46개소 209기중 수도권은 4개소 62기가 설치되었으며, 인구는 전체 50%이상 거주함과 동시에 화장로는 29.7%를 나타내고 있다.

2005년 7월 감사원에서는 수도권의 화장장 부족 심각성을 지적하였으며, 보건복지부에서는 2010년 42기, 2015년 133기 가 부족할 것이라고 예상하였다.

이러한 화장장의 부족현상은 화장장, 공립봉안시설 부재에 따른 화장장 이용료 과다요구 및 공립 봉안시설 이용거부로 시민의 사회적 비용 부담이 증가하고 있는 추세에 있다. 이러한 이유로 부천시 원미구 춘의동 462번지에 부지면적 50,881㎡(15,391평)와 시설규모가 화장로6기, 봉안당 3만위가 되는 시설을 사업비 330억원을 투자하여 2005년에서 2009년까지 설립할 예정에 있다.



<그림 4-2> 부천시 화장장 건립예정지

2) 갈등의 전개과정

부천시 화장장건립은 2003년부터 부천시 안에서 부천시 관련 기관들 사이에 토론회 및 해당 단체들과의 모임을 추진하였다. 이러한 과정에서 본격적인 갈등이 야기된 것은 2005년 02월 04일 부천시장이 화장장 건립계획을 발표하면서부터 갈등이 시작되었다. 2005년 03월 23일 이후 7회를 걸쳐 화장장 건립에 대한 반대의견서를 제출했으며, 2006년 03월 16일 이후에는 11회의 주민반대 집회를 연인원17,000여명이 열었다. 2006년 06월 10일부터는 주민반대의견 및 성명서를 17만명이 제출하였으며, 2006년 03월 20일에는 도시계획시설결정 취소 청구를 부천시장을 피고로 하였다. 2006년 07월 20일에는 본 부천시 화장장 갈등사례를 대상으로 지속가능위원회에서 주최하여 화장장관련 갈등관리 워크숍을 개최하였다.

<표 4-7>부천시 화장장 건립 갈등전개과정

- '05. 02. 04 : 화장장 건립계획 발표(부천시장) - 분쟁발생
- '05. 03. 23 외 7회 : 화장장 건립에 대한 반대의견 제출(보건복지부, 건설교통부, 서울시, 경기도, 부천시 등)
- '06. 03. 16 외 11회 : 주민반대 집회(연인원 17,000여명)
- '06. 06. 10 외 : 주민반대의견 및 서명서 제출(17만명 → 보건복지부, 건설교통부, 감사원, 경기도, 부천시, 열린우리당, 한나라당 등)
- '06. 03. 20 : 도시계획시설결정 취소 청구(원고 : 투쟁위원회, 피고 : 부천시장)
- '06. 07. 20 : 화장장 관련 갈등관리 워크숍 개최(주최 : 지속발전가능위원회)

3) 갈등의 주요성격과 원인

일반적인 갈등의 주체는 주민-주민, 기초-주민, 광역-주민 등 주민이 갈등의 주체가 되어 전개된다. 본 갈등도 경우는 주민의 입장이 근본으로 하지만 2개의 자치단체가 서로 연관되어 반대의 입장을 보이는 것으로 갈등의 전개과정 규모를 자치단체 대 자치단체에 무게를 두어 살펴보고자 한다.

본 사례는 부천시춘의동에 화장장을 설립하는 계획이 발표되면서 인근 서울시 구로구가 화장장이 설립되어지는 부천시를 대상으로 설립 반대를 주장하면서 나타난 갈등이다. 부천시의 경우 화장장을 설립하기 위한 춘의동의 부지는 부천시의 주거지역과 떨어져 있어 화장장건립이 용이한 곳으로 나타나고 있다. 하지만 구로구의 경우 자치단체의 경계선에 위치한 구로구 지역의 주거지역과 너무나 근접한 거리에 화장장부지를 선정 하고 있다는 입장이다. 이로 인해 화장장은 명백한 혐오시설로 인접 구로구민의 행복추구권·환경권·재산권 등의 헌법에 보장된 기본권 침해를 받고 있으며, 부지선정의 비민주성과 함께 GB관리계획 입안법령 및 건교부 지침 등 위반과 극렬한 지역주민의 화장장 건립 반대로 현실적으로 시행 불가능한 상태에서 지역갈등을 초래하고 있다고 주장하고 있다.

결국 부천시의 화장장건립의 필요성과 구로구의 주민들의 재산적, 정신적 피해간의 이해관계 갈등으로 나타나고 있다.

6. 이해관계자 및 의제분석

1) 이해관계자 분석

(1) 구로구 입장

구로구는 부천시가 건립추진중인 화장장입지는 서울시 구로구 온수동과 약 250m 정도 입정하여 지가하락 등 부정적인 영향으로 원천적으로 설치 반대를 주장하는 입장이다.

구로구에서는 화장장은 국토의 효율적인 이용과 보건위생상의 위해를 방지하기 위한 국가와 지방자치단체의 의무시설이기 때문에 기본적으로 화장장설치에 반대할 이유는 없다고 한다. 그러나 부천시가 춘의동 지역에 화장장 건립을 추진함에 있어 구로구 집단지역과 너무나 근접한 거리에 화장장 부지를 선정 하였으며, 이러한 화장장은 명백한 혐오시설로 인접 구로구민의 행복추구권·환경권·재산권 등 헌법에 보장된 기본권 침해로 재량권을 일탈 남용하고 있다고 주장한다. 또한 부지 선정의 비민주성과 함께 GB관리계획 입안법령 및 건교부 지침 등을 위반하며, 극렬한 지역주민의 화장장 건립 반대로 현실적으로 시행 불가능한 상태에서 지역갈등을 초래하고 있으며, 화장장이 건립된다 하더라도 향후 주변의 집단주거지역 주민들의 이전요구 민원이 발생하여 결국은 이전할 수밖에 없는 상황이라는 입장이다.

그러므로 구로구에서는 ‘지역주민의 편의와 복리 증진’을 위하여 위법·부당한 부천시 화장장 건립계획에 대하여 반대하며, 우리 구 반대의견과 대안을 마련하여 부천시 화장장 건립계획이 철회될 수 있도록 노력하고 있는 상황이다.

① 근접거리문제

<표 4-8> 수도권 화장장의 주거지역 및 주변 산 실태

구분	벽제화장장	성남화장장	수원화장장	인천화장장	부천화장장
주거지역과의 거리	3.2km	2.5km	2.4km	1.5km	240m
주변 산 높이(해발)	133m	414m	582m	187m	70~90m

위의 표를 살펴보면, 수도권 타 화장장은 집단 주거지역으로부터 1.5km~3.2km까지 떨어져 있고, 외부에서 시각적으로 보이지 않는 산속에 위치하고 있으나, 춘의동 화장장은 구로구 주거지역과 210m~240m로 너무 근접하게 위치하고 있으며, 산의 높이가 70m~90m로 차폐도 되지 않는 상황이라는 입장이다.

② 기본권 침해문제

부천시에서는 화장장을 공해가 없는 최첨단시설로 갖추겠다고 주장하고 있지만, 현실적으로 그러한 기술이 없으며, 완전하게 공해를 없애는 것은 불가능하다고 한다.

현재의 기술로는 1,200~1,300℃의 고온 가동으로 인한 급속한 노후화와 이에 따른 오염물질 배출은 필연적이라고 주장하고 있으며, 가장 최근에 건설한 부평화장장도 시설이 노후되어 유해물질이 배출되고 있어 문제시 되고 있다는 입장이다.

현행법상 화장장의 소음·분진·악취·매연 발생이나 유골에 관련한 환경피해가 발생하여도 이를 법적 제재나 예방할 수 있는 규정이 전혀 없는 실정이며, 이러한 상황에서 구로구와 240m로 근접하여 있는 춘의동에 화장장이 설립되면 구로구 주민들은 환경피해를 입게 되며 행복추구권을 박탈당하게 됨과 동시에 재산가치하락으로 인하여 헌법에 보장된 기본권이 침해당할 것이라는 입장이다.

③ 부지선정의 비민주성과 GB 관리계획 입안 법령 등의 위반

부천시는 춘의동 화장장건립에 있어 인접 자치구와의 협의를 생략한 상태에서 공사를 추진하고 있으며, 화장장 건립에 관한 공청회를 생략하고 시의회에서 “인접시와 협의 후 광역시설로 재검토하여 부지는 타 지자체에서 제공하고 건립비용은 부천시에서 부담하라”는 의견을 채택하였으나 이를 무시하였다고 주장하고 있다. 또한 건설교통부에서 화장장건립을 위해서는 “지역 주민의 반대 민원 해소 및 인접지자체(구로, 양천구)와 긴밀한 협의를 거쳐 원만한 합의를 이루는 것이 중요하다”고 판단되어 신청서류를 반려하면서 실질적인 성과를 도출 후 추진토록 2006년 5월 26일에 지시한 바에 대하여 부천시에서 동 지침사항에 의거 구로구에 재차 추모공원 조성 협조 요청을 하였고, 이에 대하여 구로구에서는 “화장장 부지도 변경되지 아니한 상태에서 실질적인 민원해소 대책이 없음”을 사유로 부천시에 반대의견을 2006년 6월 30일에 재통보를 하였음에도 불구하고 합의없이 일방적으로 GB관리계획(안)을 제상정하였다는 입장이다.

(2) 부천시 입장

부천시는 화장장, 봉안당 등을 포함하는 추모공원 조성사업은 그간 크게 변화된 여건과 상황을 새롭게 인식해야한다는 추지아래 다음과 같은 입장을 표명하고 있다.

첫째, 화장장시설은 최첨단 시설공법으로 하여 주민의 건강 및 생활에 해를 전혀 주지 않는다. 이는 일본 등 선진국과 국내 일부 화장장에서 확인하면 알 수 있듯이 이에 대한 민원이나 확인된 사실이 없다.

둘째, 장사 등에 관한 법률 개정으로 지방자치단체별로 반드시 확보해야할 공공시설이다. 화장장 설치에 원칙적으로 찬성하면서도 반대민원을 구실로 주민을 선동하거나 공공연히 방해활동을 하는 것은 법치국가에서 있을 수 없는 일이다.

셋째, 타 지방자치단체에서 화장장건립을 반대하면서 대안을 내놓는 광역화

장장 설치 및 부평화장장 공동이용 등은 현실을 무시한 반대명분 쌓기용의 주장이다. 화장장이 명백한 혐오시설이라면서 자기구역외 설치를 주장하는 것은 논리적 모순이자 다른 자치단체의 존재 자체를 부정하는 것이다.

이상이 부천시의 기본 입장으로 보다 상세하게 살펴보면 다음과 같다.

① 구로구주거지역에 대한 입장

공공시설과 주거지역간 이격거리는 당해시설의 입지 불가피성과 지역적 여건에 따라 결정되는 것이지 여건이 좋은 타지역과 단순비교는 무의미할 뿐만 아니라 구로구의 주장 또한 사실과 크게 다르다고 하고 있다. 또한 차폐 및 고층 건물에서 내려다보인다는 주장에 대해서는 표고현황 등은 지형도와 현재 건물의 높이 등을 근거로 작성하였고 현재 추모고원 부지는 화장장과 근린공원으로 구분되었으나 근린공원을 기준으로 측정하는 등 거리와 높이를 임의로 조작하여 거리측정 및 가시거리를 분석하였다는 입장이다. 다시말해 화장장부지는 지형도상 표고 50m, 건물9m에는 굴뚝 등이 포함되고 실제 건축시에는 경사진 부지의 평탄화로 4~5m 낮게 건축하여 표고60m, 건물 9m 이외에 굴뚝을 별도로 하고 산 정상부의 표고95.4m도 약 70m로 구로구에서 임의로 왜곡하여 보인다고 주장하고 있다.

또한 온수연립의 현재 표고도 50m, 건축물 12층 34m로서 새로운 아파트 건립시 경사진 부분 평탄화 등으로 현재의 표고보다 낮게 건축하여 온수연립 표고를 62m, 건물높이 12층 36m로 왜곡하여 허위로 말하고 있다고 하고 있다.

② 화장장혐오시설 규정 및 기본권 침해와 재량권의 일탈·남용행위 주장에 대한 입장

화장장은 70% 이상의 다수 국민이 지지하는 반드시 필요한 공공시설이지만 시설이 입지할 인근 주민이 극도로 싫어하는 혐오시설임은 누구나 아는 사실이며, 공공시설을 넘비현상에 의한 반대민원을 내세워 공인이나 행정기관이 주민

을 선동하고, 공공연히 반대활동을 벌이는 행위는 법치 국가에서 허용되어서는 안된다고 주장하고 있다.

화장장, 쓰레기소각장, 하수처리장 등 도시가 반드시 갖추어야 할 공공시설의 배출물은 대기환경보전법, 폐기물관리법 등이 허용하는 기준치 이내로 설계, 건축되고 실제의 배출도 반드시 환경기준에 적합하게 운영될 것을 주장하면서 오염물질이 100% 차단이 불가능하다는 이유로 공공시설 입지를 반대하는 것은 억지주장이라는 입장이다. 화장장 노후에 관해서는 향후운영의 문제이긴 하지만 앞으로 공공시설의 경우 환경기준에 엄격하게 부합되게 운영되어야 한다고 하고 있다.

화장장의 소음, 분진, 매연, 악취 및 유골의 무단투기 등의 주장은 소위 반대투쟁위원회의 뽕가루가 날린다는 엉터리 주장과 다를 바가 없다고 말하고 있다.

화장장에서 배출되는 물질은 환경기준치 이내의 것으로서 인체에 전혀 해롭지 않음에도 재앙에 가까운 환경피해 무방비 노출이라는 과장된 주장과 재산가치 하락 등의 주장은 입증할 수 없는 허구일 뿐 아니라 휴식과 등산 등 행복추구권 박탈 주장은 오히려 친환경 공원을 조성하므로 그 반대의 현상으로 호전될 것이라는 입장이다.

③ 부지선정의 비민주성과 건교부 GB 관리계획 수립 지침 위반에 대한 입장

부지선정의 비민주성에 대하여 부천시는 녹색장묘문화 확산을 위한 시민토론회를 2003년 4월 추모의 집 건립 추진위원회를 시민 및 사회단체, 종교계, 학계 대표 20여명으로 구성하여 선진 장시시설 견학 및 관내 후보지 답사와 토론회를 개최했다는 입장이다.

인접 지방자치단체(구로, 양천구)와의 협의 생략에 대한 입장은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 자치단체의 행정구역내에 도시계획 시설을 설치할 때 인근 자치단체와의 사전협의 규정에 없음에도 불구하고 도시관리계획의 입안을 위하여 사전협의하였으나 무조건 반대하고 협의를 거부하는 것은 자치단체의 역할

을 수행하지 못하는 것이라고 주장하고 있다.

또한 공청회생략 및 지방의회 의견을 무시했다는 주장에 대해서는 시민토론회 2회, 사업설명회 개최2회 등의 노력이 있었으나 주민의 물리적 반대시위로 인해 개최가 실제로 진행이 어려웠다는 입장을 보였다.

건교부 GB관리계획 수립지침 및 경기도 지시사항 미 이행에 관한 입장에는 2006년 3월 20일 건설교통부의 개발제한구역관리계획 수립지침의 공간적 범위 “나” 항에는 관계 시·도지사가 협의하여 공동으로 관리계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있고, 경기도의 요청이 있어 아래와 같이 누차 협조요청을 하였으나 반대주민의 입장만 강조하여 주장하고 면담요청도 거절하고 있는 상황이라고 하고 있다.

<표 4-9>구로구와 부천시의 입장차이

구분	구로구 입장	부천시 입장
주거지역 근거리문제	주거지역과 불과 240m 로 너무 근접하여 있음	지역적 여건에 따라 결정되는 것이지 여건이 좋은 타 지역과 비교는 무의미
헌법상 기본법 문제	구로구민의 헌법에 보장된 기본권(행복추구권, 환경권, 재산권) 침해	화장장배출물질은 환경기준치 이내의 것으로서 인체에 전혀 해롭지 않음으로 기본권침해가 아닌 친환경적
부지선정의 문제	부천시장이 독선적으로 선정	여러 전문가 단체와 의견을 구하였으며, 토론회 개최함
공청회, 지방의회	공청회도 생략하였으며, 지방의회의 의견도 무시하고 있음	개최를 위해 노력했으나, 반대주민의 물리적 시위로 무산/지방의회에서는 자체계획 추진하라는 의견이 있었음
건교부 GB 관리계획	지자체와 원만한 합의를 거쳐 사업을 추진하라는 건교부의 지시를 무시	건교부는 반대 입장의 의견만을 청취하며 부천시의 면담거절

2) 의제 및 대안

(1) 사용빅딜

구로구에서는 과거 광명시와 인접한 지역에 쓰레기 소각장 건립을 추진한 바 있으나, 인근 자치단체들(광명, 부천시 등)의 인근 주민들의 반대로 계획을 철회하고 광명시 자원회수시설과 서남 하수종말처리장을 공동 이용하는 협약을 체결하면서 사용빅딜을 통한 지역자치단체간의 갈등을 해결한 모범사례를 제시하고 있다.

이 사례를 통해 부천지역의 국회의원들도 부평화장장과 부천 대장동 하수처리장의 사용빅딜을 최선의 대안으로 고려하여 적극적으로 지원할 계획이며, 현실적으로도 사용빅딜이 가장 적절하다는 입장이다.

부천시에서는 이러한 사용빅딜에 대하여 부평화장장과 대장동 하수처리장 빅딜 사용은 공동사용을 요청한 결과 인천시에서 불가입장이라는 공문이 왔다고 불가능함을 나타내었다.

(2) 광역화장장

구로구는 정부 및 일부 정당에서 화장장을 광역시설로 설치하여야 한다고 당론을 결정한바 있고 일부정당에서도 공동묘지 등을 리모델링하여 광역시설로 설치한다는 의견을 대안으로 제시하였다. 인천시 부평 화장장을 현재 화장로 15기에서 10기를 증설하여 광역시설로 운영할 경우 경기도 내 부천시, 광명시, 안산시, 안양시 등을 비롯하여 서울시 소재 서남권지역의 화장 수요까지 대처할 수 있다는 대안을 제시하고 있다.

이에대하여 부천시는 장사시설의 필요성은 공감하면서도 자신의 거주지 인근에는 절대 안된다는 이기주의와 광역시설은 선진장례사례를 외면하고 혐오시설로 고착화하는 것이며, 자체시설에 비해 광역적인 민원발생으로 해소 노력과 그비용이 과다하다고 주장하고 있다. 또한 이는 많은 사회간접비용이 소요되어

지역 및 국가 경쟁력을 저하 시킨다는 입장이다.

(3) 화장 장려금 지원조례 제정

부평화장장은 인천시의 화장율이 100%가 되어도 시설의 여유가 있으므로 부천시에서 부평화장장을 공동으로 사용하고 그 비용은 화장장 장례금 지원조례를 제정하여 시민들에게 지원하는 방안도 대안으로 제시하고 있다. 이러한 지원자금은 330억원이라는 화장장 건립비의 이자만으로도 문제해결이 가능한 것으로 나타나고 있다고 주장하고 있다.

7. 단계별 갈등분석

1) 1단계: 갈등전 단계

부천시는 수도권지역 인구비율에 비하여 화장장수요의 부족을 인식하고 화장장, 봉안당 등을 포함하는 추모공원 조성사업은 그간 크게 변화된 여건과 상황을 새롭게 인식해야한다는 입장에서 부천시 원미구 춘의동 468번지에 화장장 건립을 계획한다.

본 단계는 갈등이 발생하기 전단계로 갈등의 핵심쟁점인 화장장건립을 위한 계획단계로 생각할 수 있다. 2003년 4월부터 2004년 말까지를 갈등 전단계로 볼 수 있다.

2003년 4월 30일에는 “녹색장묘문화 확산을 위한 시민토론회 개최”를 통하여 화장장에 대한 직접적인 거론보다는 거시적인 측면에서 장묘문화에 대한 인식전환을 위한 토론회를 개최하여 화장장에 대한 인식전환을 위해 활동하였다.

2003년 7월 28일에는 시민단체 및 종교계 대표 등이 추모공원조성추진위원회 구성 추모공원에 대한 필요성을 제기하고 부천시에 추모공원이 건립되어야 한다는 것을 주장하였다. 이 시점까지는 부천시에 추모공원의 필요성만을 제시

하였으며 구체적인 장소에 대해서는 언급하지 않은 단계이기 때문에 인근 자치 단체와의 갈등이 발생하지 않았다. 2004년 6월 11일에는 시립추모의 집 건립을 위한 시민토론회를 개최하였다.

2) 2단계: 갈등발생 단계

본 단계는 갈등이 발생한 단계로 부천시가 2005년 2월 4일 개발제한구역에 소재한 부천시 원미구 춘의동 468번지 일대 ‘화장장 건립계획’을 발표한 후 부터이다.

부천시에서 발표한 화장장의 위치는 부천시 주거지역에서는 멀리 떨어져 있으나, 인접자치단체인 구로구 주거지역과는 불과 240m 정도의 근접한 거리에 위치하였다는 구로구의 반대주장이 제기 되면서 갈등이 시작 되었다.

또한 건립계획 당시 공청회도 생략한 부천시의 일방적인 화장장건립계획이며, 계획이후 추진과정에서도 일방적으로 진행한다는 구로구의 입장과 함께 2005년 3월 16일부터 시작한 총 13회의 화장장 건립반대 집회는 갈등을 점차 심화시켰다.

3) 3단계: 갈등심화단계

본 단계는 최근에 발생한 단계로 본 사례의 현재까지 마지막 단계로 볼 수 있다. 2006년 5월 26일 GB 관리계획(안)이 경기도에서 부천시로 반려되고, 2006년 7월12일 화장장 GB 관리계획(안)을 부천시가 경기도에 재상정하면서 갈등이 점차 심화되었다. 이에 대하여 2006년 8월 10일 화장장건립반대 의견 및 대안을 구로구가 부천시와 경기도에 제출하였으며, 부천시는 이에 대하여 부정적인 반응을 보였고, 현재 2007년 8월 22일 수도권협의회를 개최하여 자치단체 간 이견으로 건설교통부에 조정을 신청한 상태이다.

8. 갈등관리의 평가

1) 갈등해결과정 평가

본 사례는 현재 갈등이 진행 중에 있는 사례로 갈등관리에 대한 평가의 영역이 크게 넓지 못하다.

현재는 구로구와 부천시가 서로 대치하는 상황에서 자신들의 입장을 위주로 상황을 대처하고 있어 갈등이 더욱 심화되어져 가고 있는 단계이다. 중간에서 조정하는 단체 및 제도도 없기 때문에 본 사례의 갈등은 장기화조짐을 보이고 있다.

2005년에 갈등이 발생하였지만 그 동안 갈등예방이나 갈등해결을 위한 노력보다는 시위 및 행정상 서로간의 대응상황만이 나타나고 있으며, 아직까지 이러한 상황은 유지되고 있다. 토론회 및 세미나가 개최되었지만 갈등해결에 긍정적인 영향을 주지는 않은 상황이다.

2) 갈등관리 해결의 장애요인

(1) 정부간 이해부족

구로구와 부천시는 서로 다른 지방자치단체로 각자의 지역발전을 위해 노력하고 있다. 하지만 각자의 자치단체가 독립적으로 발전하는 것이 아니라 대한민국이라는 그늘아래 공통적인 뿌리를 두고 있어 인접자치단체 및 중앙정부와 밀접한 영향을 주고받는다. 이러한 점을 인식하지 못하고 자신의 지역 발전을 위해서만 노력하는 것은 과정이나 결과에 있어서 많은 한계점을 나타내고 있다.

본 사례의 경우도 각각의 자치단체의 발전을 위해 또는 발전을 저해하는 요소를 막기 위해 노력하다보니 갈등이 발생한 것이다.

이점에 있어서는 자치단체별로 서로의 사회적 환경 차이를 인식하고 이를 이해하면서 자치단체간의 문제를 해결하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 제

도적인 장치도 필요하겠지만 무엇보다 필요한것은 이해를 우선으로하는 정부간 문화가 필요하다 할 수 있다.

(2) 조정과정에 대한 이해와 참여의지부족

당사자회의에 참여한 당사자그룹 대표자들은 조정회의에서 무엇을 어떻게 논의할 것인가? 어떤 것이 해결이고, 조정과정은 어떤 과정인가에 대한 이해의 부족으로 여러 어려움이 발생한다. 당사자들이 이 과정의 의미과 규칙, 진행방식을 익히는데 많은 시간이 소요되었고, 당사자들은 참여과정을 통해 이해하고 의미를 발견하지만 과정에 참여하지 않은 외부의 언론, 당사자그룹내, 정치인 등 당사자 대표들에게 부정적 영향을 줄 수 있는 다양한 변수들이 조정과정의 원래적 의미를 살리는데 어려움을 겪게 한다(박수선, 2006).

(3) 대화의 단절

대화의 목적이 갈등을 해소하기 위한 것이고, 갈등의 해소는 신뢰의 회복을 통해서 이루어지며, 신뢰의 회복은 자주 만나서 친해져야 가능한데 각각의 자치 단체는 이러한 노력보다는 행정문서나 시위를 통해 서로간의 의견만을 관철시키려고 했다.

이를 위해서는 갈등전담부서를 설치하여 서로간의 협상을 위해 노력할 수 있도록 마련하여야 한다. 갈등관리 업무의 전문성과 효율성을 높이기 위해서도 있지만, 개관적인 입장의 조정자가 공정성을 유지하며, 결과에 대한 신뢰성을 위해 필요로 하기 때문이다.

제4절 도시교통정책을 둘러싼 갈등: 강남순환도시고속도로 사례

1. 사례개요

1) 사업의 배경

강남순환도시고속도로는 만성 정체를 보이고 있는 서울남부의 교통량을 분산하여 수도권 남부지역의 동-서간의 교통소통과 남북간선축의 연결의 원활화와 동시에 동서 간 부도심을 연결하는 순환형 간선도로 네트워크 구축을 목적으로 하고 있다. 이 도로는 강서구 염창동에서 강남구 일원동에 이르는 폭 4~6차로, 연장 38.4km의 규모로 총 공사비 2조600억원(민자유치 8000억원)이 투입되었다. 남북구간 11.9km, 동서구간 22.9km, 제2성산대교 1.4km 등 3구간으로 나뉘져 2007년 개통될 예정이다. 남북구간은 제2성산대교 남단에서 광명까지로 염창, 목동, 신정, 구일, 가산, 광명 등 6개 IC가 건설되고, 동서구간은 소하에서 수서까지 건설되며 소하, 관악, 사당, 선암, 수서 IC를 통해 기존의 경인고속도로나 경부고속도로 등과 연결된다. 이 가운데 민자유치로 건설되는 금천구 시흥동~강남구 우면동 12.4km는 관악산과 우면산, 대모산을 관통 3개의 터널이 만들어진

2) 갈등의 개요

서울시는 동서 간 교통의 원활한 소통과 남북 간선축과의 접근성을 향상시키고, 수도권 주요간선도로와의 연계체계를 확립하여 교통량 증대 및 분산을 유도하려는 목적으로 강남순환고속도로 건설사업을 추진하였다. 1994년부터 1997년 타당성 조사 및 기본계획 용역을 시행하고 노선확정 및 기본 설계를 하였다. 2000년 9월 녹색연합, 녹색교통운동, 도시연대 등 5개 시민 환경단 고속도로 건설을 즉각 철회하라는 목적의 기자회견을 개최하여 2001년 서울시에서는 시민설명회와 공청회를 개최하였다. 그러나 금천구, 영등포구, 서초구, 과천, 강남구 주민들의 반대운동을 시작으로 강남순환도시고속도로 건설계획 철회를 위한 2차

지역 간 연대회의를 개최하며 지속적으로 반대운동을 펼쳤다. 2003년 강남순환 건설 반대를 위한 공동대책위원회를 구성하고 서울시 및 환경부 주최로 1회 공청회를 가졌지만 사업타당성에 대한 의문을 제기하였다. 2006년 운수입보장조항을 삭제하고, 783억원을 추가 지원하는 조건으로 실시협약의 협상이 완료되어 양재대로 교통구조개선 사업 설계를 완료하고 2007년 서부간선도로로 교통구조개선 사업과 남부간선도로로 건설사업 착수 예정에 있다.

3) 갈등의 전개과정

1994년부터 1997년 타당성 조사 및 기본계획 용역을 시행하고 노선확정 및 기본 설계를 하면서 2000년 6월 기본계획이 제출된 이후 사업형태, 노선 등이 수차례 변경되었다. 2000년 녹색연합, 녹색교통운동, 도시연대 등 5개 시민환경단체가 환경훼손을 문제 삼아 고속도로 건설을 즉각 철회를 요구하면서 갈등이 시작되었다. 이후 기초자치단체, 시민단체, 시민 등의 이해갈등으로 확산되어 2006년 환경단체의 공사자체 반대, 실시협약 변경문제 등으로 장기간 공사가 중단되었다가 2004년 환경영향평가 협의완료와 2006년 6월 실시협약 재협상이 완료되면서 남부간선도로로 건설사업, 서부간선도로와 양재대로 교통구조개선 사업 등이 추진되고 있다.

<표 4-10> 강남순환고속도로 건설사업 추진과정

일시	주요내용
1994.03	강남순환도시고속도로 타당성 조사 착수
1995.11	민간자본유치사업(일부)으로 추진
1997.02	노선확정
1999.01	기존 노선 전면 백지화
2000.08	기본 설계완료, 노선확정
2001.04	시민 설명회, 공청회 개최
2001.05	금천구, 영등포구, 서초구, 과천, 강남구 주민반대운동
2001.07	관악IC 설치 반대(서울대 대책 위원회)
2001.08	안양천 구간 건설 반대(영등포구↔서울시)
2001.10	도로건설계획 철회 위한 2차 지역간 연대회의
2002.07	환경영향평가 감사원 감사
2003.03	강남순회로 건설 반대를 위한 공동대책위(준)구성
2003.05	노선변경에 따른 시민공청회(공대위)
2004.02	사업타당성에 대한 의문제기(공대위)
2004.05	<ul style="list-style-type: none"> - 안양천 구간 전면 지하화 건의 - 안양천 구간 지하화 요구
2006.06	실시협약 재협상 완료 및 실시계획 승인예정
2006.12	양재IC 통과 구간 지하도로로 변경 설계 완료
2007.	<ul style="list-style-type: none"> - 서부간선도로 교통구조개선사업 - 남부간선도로 건설사업

자료: <http://gangnamway.jinbo.net> 정리

4) 갈등의 주요 성격과 원인

(1) 갈등의 주요 성격

사업주체인 서울시와 노선이 통과하는 시·구 간의 수직적, 수평적 정부 간의 사업추진절차의 투명성에 대한 권한 갈등이 나타난다. 또 정부와 지역주민 및 시민단체 간의 교통혼잡, 경관훼손, 소음과 대기 오염 등에 따른 경제적으로 부정적 효과 우려하는 이익갈등과 환경영향평가에 대한 불신 등의 권한갈등의

성격을 띠고 있다.

(2) 갈등의 원인

① 절차상의 문제

1997년 4월 건설교통부와 서울시, 교통전문가들이 선정한 강남순환도시고속도로 노선은 2011 서울시 도시기본계획에 반영되었다. 그러나 2000년 6월 작성된 기본설계 보고서에서 남부순환로 및 관악구의 고가도로 구간은 관악산의 관통구간으로, 광명-오류 구간은 안양천변 구간으로 보고되었다. 이러한 변경과정이 약식타당성검토라는 편법적인 절차를 통해 이루어진 점에서 지자체, 환경단체, 지역주민 등의 반발과 더불어 정부기관의 불신을 심어주게 되었다.

② 이해관계의 상충

서울시는 동서간 교통의 원활한 소통과 남북 간선축과의 접근성을 향상시키고, 수도권 주요간선도로와의 연계체계를 확립하여 교통량 증대 및 분산을 유도하려는 목적으로 강남순환고속도로 건설사업을 추진하였다. 그러나 도로가 예각화된 곳이 많아 속도가 둔화되고, 탄천·분당과 연계할 때 수서IC-양재대로-경부고속도로로 양재IC의 교통대란이 예상된다. 서울시의 강남순환도시고속도로 건설사업의 목적과 교통체증이 더욱 심화될 것이라는 건설을 반대하는 측의 입장이 상반된다.

교통통과로 인한 부정적인 파급효과를 우려한 지역주민과 정부와의 이익갈등이라고 볼 수 있다.

③ 서울시의 하향적 의사 결정 체제

서울시 시의회에서 이 사업의 환경문제로 인해 보류되었으나 충분한 재검토

과정없이 2001년 금천-강남구간 예산안이 통과에 이어 서울시 도시계획위원회 내에서 재검토가 필요하다는 자체결의에도 불구하고 2002년 금천-강남구간 도시시설변경 안이 통과되었다. 이처럼 서울시는 서울시의회나 도시계획위원회 내에서 충분한 재검토를 방해하고 행정절차 추진을 강행한 것이라 볼 수 있다. 이러한 전문가의 의견을 무시하고 서울시의회와 서울시 도시계획위원회의 역할을 제대로 수행하지 못한 채 사업을 강행함에 있어 지역주민과 지자체를 설득하는데 역부족이었다.

2. 이해관계자 및 의제분석

1) 갈등의 쟁점

강남순환도시고속도로 사업의 타당성과 건설방식, 노선에 대한 사업자와 각 시민단체, 지역주민 간의 의견 대립이 있었다.

2) 서울시

서울시는 만성 정체를 보이고 있는 서울남부의 교통량을 분산시켜 서울시 및 인근 지역의 원활한 교통소통을 위해 순환도로의 확충이 불가피하다는 입장이다. 환경단체로부터 제기된 터널로 인한 지하수위 저하문제와 현 노선에 대한 환경성·효율성 등의 문제는 사업추진에 있어 미미한 것으로 판단하고 사업을 계속 추진하고 있다. 과천 통과노선은 고가도로에서 지하터널로 계획을 변경하고 남부간선도로의 서울대학교 앞 통과구간은 당초 고가차도에서 터널형식으로 변경하여 시행하기로 했다.

3) 지역주민

안양천 구간 14km, 영등포와 구로구 주민들의 반발이 심하다. 이들은 1994년

도로를 계획할 당시 안양천 통과구간이 양천구 신정동과 광명시 쪽으로 되어 있었으나 1999년 영등포구 양평동, 문래동과 구로구 구로동쪽으로 변경된 것에 재검토를 요구했다. 계획변경으로 인한 도로구조상의 문제와 도로건설로 인한 예상되는 소음과 대기오염의 우려의 목소리가 높다.

금천구 주민들은 소음과 분진으로 도로개설을 반대하고 나섰고 서울대와 신림동 주민들은 관악산 입구의 고가도로 건설로 인해 주변경관의 훼손을 이유로 고가도로 지하화를 요구했다.

4) 지방자치단체

(1) 영등포구

시민공청회 미실시 등 관계자의 의견수렴 없이 1994년 도로를 계획할 당시 안양천 서측에서 1999년 안양천 동측으로 변경된 것에 대해 절차상의 문제점을 제기하였다.

(2) 금천구

지상 건설시 분진과 소음 등으로 광명대교~시흥대교 도로변의 산업단지의 발전이 저해됨을 우려하여 고가도로 지하화를 요구했다.

(3) 과천시

서초터널~양재대로 구간의 도로건설로 인해 교통량 증가에 따른 분진과 소음 발생을 우려해 지하화를 요구하고 과천 통과노선을 서울시 행정구역으로 변경을 주장하였다.

5) 시민단체

녹색연합 등 시민단체는 관악산 등 3개의 터널건설로 강남의 생태계 축을 파괴할 것이라는 이유로 도로건설에 대한 반대 입장을 표명하고 노선변경 절차상의 적법성과 과정상의 투명성에 문제에 대한 재검토를 요구하였다.

3. 단계별 갈등분석

1) 1단계: 갈등표출단계(1994 ~ 2000.09)

1994년 3월 강남순환도시고속도로 타당성 조사에 착수하여 1997년 강남순환도시고속도로 건설을 위한 노선이 확정되었다. 이에 따라 2000년 9월 녹색연합, 녹색교통운동, 도시연대 등 5개 시민환경단체가 사업의 타당성, 사업추진의 공개성과 투명성 결여에 대한 문제제기를 위한 기자회견을 개최하면서 언론매체를 통한 갈등이 표출되기 시작하였다.

2) 2단계: 갈등진행단계(2000.10 ~ 2006.05)

시민환경단체의 철회반대 기자회견 이후 2001년 4월 서울시가 시민설명회와 공청회를 개최하였으나 지역주민과 지방자치단체로의 갈등으로 확산되어 금천구, 영등포구 등 5개 지자체가 반대운동 펼쳤고 2001년 7월 경관훼손 등을 이유로 서울대 대책 위원회에서 관악IC반대 등 건설반대 운동이 지속되었다. 2003년 서울환경운동연합을 포함한 33개 단체로 구성된 강남순환도시고속화도로 건설반대 공동대책위원회를 구성하였고, 같은 해 노선변경에 따른 시민공청회 실시했다. 2004년 2월 사업타당성에 대한 의문제기와 5월에는 안양천 지하화 건의와 과천 통과노선을 서울로 변경해 줄 것을 요구하며 서울시와 원만한 협의가 이루어지지 않고 있었다.

이 때, 강남순환도시고속화도로 건설반대 공동대책위원회는 인터넷홈페이지

를 개설하여 주민의견을 수렴하고 건설과 관련한 각종 정보를 지역 주민들에게 전달하는 역할을 수행해왔다.

3) 3단계: 완화단계(2006.06 ~ 2007. -)

2006년 6월 실시협약에 서울시는 운영수입보장조항 삭제, 783억원 추가 재정 지원을 하기로 하여 재협상이 완료되었고 12월부터 2007년까지 양재대로, 서부간선도로, 남부간선도로 교통구조개선사업을 추진 중에 있다.

4. 갈등관리의 평가

1) 갈등해결과정 평가

(1) 서울시와 주민 간 신뢰형성 노력 부족

서울시는 1997년 노선확정을 하여 시민공청회를 개최해 시민들에게 사업에 대해 알려왔으나 2000년 6월에 작성된 강남순환도시고속도로 기본설계 보고서에서 약식타당성검토라는 편법적인 변경과정을 거쳐 갈등당사자들의 의견수렴 없이 구간을 변경하였다. 또한 서울시의회나 도시계획위원회 내에서 충분한 재검토를 방해하고 금천-강남구간 도시시설변경의 추진을 강행하는 등 이해당사자를 상대로 충분한 설득 없이 환경단체와 시민들의 사업추진에 대한 투명성과 타당성 문제를 제기하도록 만들었다.

(2) 서울시의 중앙집권적 의사 결정 체제

서울시 시의회에서 이 사업의 환경문제로 인해 보류되었으나 충분한 재검토 과정없이 2001년 금천-강남구간 예산안이 통과에 이어 서울시 도시계획위원회 내에서 재검토가 필요하다는 자체결의에도 불구하고 2002년 금천-강남구간 도시

시설변경안이 통과되었다. 이처럼 서울시 시의회와 도시계획위원회의 재검토 의견에도 불구하고 공법 및 노선선정에 대한 협의에 있어 서울시의 하향적인 의사 결정으로 사업을 강행했다.

(3) 경제적 요인을 둘러싼 지역이기주의

지방자치단체와 지역주민의 반대는 건설되는 노선이 그 지역을 통과함으로써 교통혼잡, 소음과 대기오염으로 인한 지가하락 등의 부정적 파급효과를 우려하여 다른 지역구로 노선을 변경해달라는 요구를 하며 반대운동을 펼쳤다. 즉 그 지역의 경제적인 이익만을 우선시하는 지역이기주의가 나타났다고 볼 수 있다.

2) 이해당사자별 갈등관리평가

(1) 서울시

서울시는 전문가의 조언과 반대의견에도 불구하고 하향적 의사 결정체제를 보이면서 건설사업을 강행하였다. 또한 환경훼손이 최소, 효용은 최대로 끌어올려 최적노선을 확정했다고 하지만 시민과 반대 단체의 참여를 제한함으로써 사업의 투명성과 타당성의 신뢰를 잃어 갈등을 더욱 확산시켰다.

(2) 지방자치단체

지역의 교통 혼잡과 환경오염으로 노출되는 사업 운영은 주민들과의 많은 갈등을 양산하게 됨과 동시에 현 자치단체장이나 지역의원들에 대해 느끼는 정치적 반감을 사게 될 수도 있다. 그러므로 지역주민의 의견을 적극 반영하여 서울시에게 시정요구를 하는 것은 합리적인 행위라고 보여진다. 하지만 그에 대한 대안을 구체적으로 제시하지 못해 서울시에 설득력이 부족했다.

(3) 지역주민 및 시민단체

지역주민의 반대는 건설되는 노선이 그 지역을 통과함으로써 교통혼잡, 소음과 대기오염으로 인한 지가하락 등의 부정적 파급효과를 우려하여 다른 지역구로 노선을 변경해달라는 요구로서 이익을 둘러싼 반대운동이었다. 또한 서울시 전반의 교통개선 효과에 대한 충분한 시민의 의식이 부족한 상태에서 자신의 지역외의 지역을 통과하는 노선으로 변경해 달라는 요구는 지역이기주의라고 볼 수 밖에 없다.

제 V장 서울시 갈등관리전략방안

제1절 서울시 갈등 전략체계

제2절 갈등 유형별 전략방안

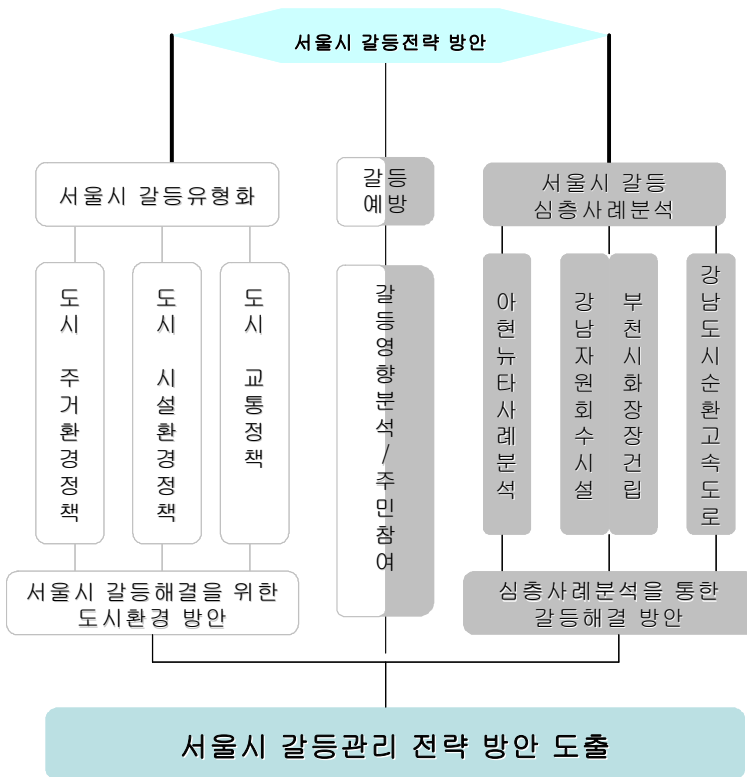
제3절 서울시 갈등예방을 위한 방안

제4절 갈등 해결을 위한 전략방안

제1절 서울시갈등 전략 체계

앞에서 분석되어진 서울시 갈등유형화와 심층사례분석을 중심으로 갈등해결을 위한 환경적 전략방안과 갈등조정전략 방안을 제시하였다.

<그림5-1>서울시 갈등전략 방안



위의 그림 서울시의 갈등관리 전략 방안을 도출하기 위한 전략방안이다. 전

체적으로 전략방안이 “서울시 도시환경방안”, “갈등조정방안”, “갈등예방프로그램(갈등영향분석)” 3가지로 구성하였다.

“서울시 도시환경방안”의 핵심은 앞에서 제시된 서울시 갈등유형화를 분석하여 서울시의 사회환경적 측면에서 강구되어야 할 갈등조정전략방안을 제시하였으며, “갈등조정방안”은 서울시 심층사례분석에서 제시되어진 조사결과를 토대로 제시하였다. 또한 갈등이 발생하기 이전의 갈등예방을 위하여 “갈등예방프로그램(갈등영향분석)”을 제시하였다.

제2절 갈등유형별 전략방안

1. 도시 주거환경정책

도시주거환경정책 유형은 최근에 서울시에서 뉴타운사업을 통하여 갈등의 발생비율이 갑자기 증가한 유형이다. 갈등의 발생비율도 대부분이 2000년도에 많이 나타나고 있는 점에서 이를 파악할 수 있다. 최근에 급증한 갈등사례인 만큼 참여적 사회성격에 영향을 받아 주민참여를 중심으로 사업을 추진하거나 갈등의 해결을 모색하고 있다.

도시주거환경정책유형은 뉴타운건설, 재건축, 재개발 및 주거에 관련한 사업 목적을 가지고 있다. 본 유형의 특성을 정리하면 다음과 같다.

<표 5-1> 도시주거환경정책유형 특성

구분		특성
갈등개요	갈등지속기간	유형사례의 40% 진행중
	갈등발생년도	사례의 80%가 2001년~현재 진행되고 있는 최근사례
	갈등발생단계	진행단계에서 갈등이 발생한것이 40%
갈등전개	갈등영향범위	기초가 70%이상
	주요쟁점	이해갈등이 79%
	핵심쟁점	비용보상40%, 부지선정30%
	갈등원인	보상40%, 교육홍보부족20%
갈등관리	갈등관리 적용	80%가 적용되었다 주장
	모임횟수	60% 없었음
	3자개입	50%유, 50%무
	협의체구성	90%없었음
	당사자간	50%유, 50%무
	주요전략	설탁20%, 협상20%

위에서 제시한 표를 보면 도시주거환경정책유형의 특성을 종합 정리하여 나타내주고 있다. 갈등개요부터 살펴보면 먼저 갈등지속기간의 경우 현재 많은 비율에 있어서 진행 중인 것으로 나타난다. 갈등발생년도는 2001년부터 현재까지 나타나고 있으며, 이는 최근에 뉴타운개발이나 재개발과 같은 사업이 활발하게 진행되고 있음을 알 수 있다. 또한 갈등의 발생단계의 40%가 진행단계에서 발생한 것을 알 수 있다.

갈등전개에 있어서는 갈등영향범위는 대부분이 기초자치단체정도의 범위를 가지고 있었으며, 이해갈등을 바탕으로 보상 및 부지선정을 핵심쟁점으로 나타내고 있었다. 갈등관리에 있어서는 80%가 갈등관리가 적용되어졌다고 하나 모임횟수, 3자 개입, 협의체구성, 당사자 간 전략이 그리 높지 않을 것을 보면 체계적인 갈등관리는 적용되지 않았다고 볼 수 있다.

비 선호시설이 중점인 도시환경정책유형의 경우는 비 선호시설에 대한 시설관리, 이전, 입지유무가 주요 쟁점 및 갈등원인으로 주민참여가 사업에 적극적으로 동참 할 수 있는 성격이 아니다. 또한 이미 건설되어 이전이나 관리측면의

갈등사례도 빈번하기 때문에 갈등예방 및 주민참여의 갈등관리방안에 한계가 있다. 하지만 본 유형은 최근에 빈번하게 발생하고 있는 갈등사례이며, 뉴타운이나 재개발의 경우 초기에 갈등예방이 현재사업추진시점으로 볼 때 가능하다. 특히나 비 선호시설에 관한 갈등처럼 사업에 대한 반대의 부정적 대립의 갈등대립 상황보다는 보다 나은 주거지 주변 개발을 위한 사업진행에 긍정적 성격의 갈등 유형이 나타나고 있다.

이러한 도시주거환경정책은 사업의 수혜지역 범위와 사업의 방법 등의 갈등이 대부분이어서 사업계획 및 진행단계에 갈등이 발생하며, 변화의 범위도 크게 유동적이며, 복잡한 성격을 가지고 있다. 다시 말해 비 선호시설에 관한 갈등은 반대라는 분명한 색을 가지고 갈등이 진행되어지지만, 도시주거환경정책은 다양한 혜택범위와 방법으로 인해 환경변화에 많은 영향을 받는다.

또한 이해관계에 관한 갈등이 높고 주민의 참여가 활발하게 진행되고 있어 주민간의 갈등 비율도 높다. 뉴타운의 경우 혜택의 범위를 조정하거나 방법을 변경하면 기존의 이득을 보던 주민집단이 불이익을 당하기 때문에 자신들의 입지조건에 유리하도록 사업 참여가 이루어져서 이에 대립되는 주민들 간에 갈등이 발생하게 된다.

주민참여를 줄이게 되면 갈등발생이 줄어들지 모르지만 이는 근본적인 해결 방법이 못되며 비 민주적인 방법으로 현 시대에 역행하는 것이나 다름 없다. 결국 본 유형의 주요 갈등해결 기제는 갈등을 유발시키는 원인으로도 볼 수 있는 주민참여의 활성화이다. 다시말해 주민참여를 보다 체계적으로 참여할 수 있게 하며, 사업진행의 투명성과 정보전달을 높여 사업을 진행하는 방법이다.

이러한 주민참여의 확대는 뉴타운과 같은 개발 사업에 주민참여가 하나의 문화로 정착되어 진행하게 되면 주민 스스로 문제를 해결하고, 갈등을 예방할 수 있게 된다. 주민참여는 사업의 성격과 현실적 상황을 정확하게 이해하게 되고, 사업의 영향에 대한 주민의 대처방안을 빠르고 정확하게 마련될 수 있기 때문에 갈등의 비율이 낮아지게 된다.

주민참여는 본 유형의 특징이 사업공사방식이나 부지선정에 많은 관심을 가지고 있기 때문에 어렵지 않게 주민을 사업에 참여시킬 수 있다. 문제는 자신의 이익만을 위해 참여하거나 참여방식이 체계화 되지 못해 오히려 잘못된 정보와 이해로 인하여 갈등을 더욱 심화시키는 것이다. 결국 본 유형의 갈등해결 핵심기제는 주민참여활성화가 아니라 체계적인 주민참여 문화의 정착인 것이다.

2. 도시시설 환경정책

도시시설 환경정책유형은 사례의 약 90% 비 선호시설입지에 관한 갈등이다. 본 유형에서는 갈등해결 범위와 방법을 두 가지로 살펴보고 있다. 첫째는 비 선호시설입지로 인한 주민과의 갈등이며, 둘째는 타 자치단체와의 갈등이다.

도시 시설환경정책유형은 갈등의 이유가 비 선호시설 입지 반대 및 이전이라는 분명한 입장을 가지고 있어 앞에서의 도시주거환경정책 보다 갈등의 양상이 덜 복잡하다. 하지만 분명한 양 입장이 대립되기 때문에 갈등의 심화는 깊다고 볼 수 있다.

<표 5-2> 도시시설환경정책유형 특성

구분		특성
갈등개요	갈등지속기간	진행중 60%
	갈등발생년도	사례의 50%가 2001년~2005년 발생
	갈등발생단계	계획 및 진행단계50%, 사후관리 약20%
갈등전개	갈등영향범위	기초자치단체 70%이상, 광역자치단체 약20%
	주요쟁점	공사유무 및 부지선정 약60%이상
	핵심쟁점	비용보상40%, 부지선정30%
	갈등원인	비 선호시설 반대 약90%
갈등관리	갈등관리 적용	80%가 적용되었다 주장
	모임횟수	약50%없음
	3자개입	20% 있음, 80%없음
	협의체구성	90%없었음
	당사자간	50%유, 50%무
	주요전략	설득약40%, 협상20%

위의 표를 보면 도시 시설환경정책유형의 특성을 종합 정리하여 나타내주고 있다. 갈등개요부터 살펴보면 먼저 갈등지속기간은 60%가 갈등이 지속되고 있다고 나타나고 있다. 비선호시설로 인한 갈등은 도시주거환경정책유형에 비하여 좀 더 오래전에 진행되었으며, 또한 시설관리가 미흡하면 갈등이 발생하기 때문에 입지로 인한 갈등이 종료 후에도 재 발생하기 하여 진행 중인 갈등이 많은 비율을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 이는 갈등 발생단계에서 사후관리가 20%를 나타내면서 다른 유형보다 높게 나타난다는 점에서도 확인 할 수 있다.

갈등전개에 있어서는 갈등영향범위가 기초자치단체가 70%이며, 광역자치단체도 20%로 도시주거환경정책 보다 높게 차지하고 있다. 이러한 이유는 본 연구에서 제시한 “부천시 화장장건립 사례” 처럼 비 선호시설을 자치단체 외곽지역에 설립하다 보니 타 자치단체와 가깝게 건립하면서 자치단체간의 갈등이 발생하기 때문이다. 주요쟁점은 반대 및 이전이 60%를 넘게 차지하고 있으며, 이에 대한 보상과 부지이전을 요구하는 비율도 따라 높게 나타나고 있다. 갈등의 원인은 90%가 비 선호시설 반대로 분명하게 나타나고 있다.

갈등관리 면에서는 갈등관리가 80%가 적용되고 있다고 주장하고 있으나, 갈등의 발생 비율과 비교해 보았을 때 체계적이지 못한 갈등관리가 적용되고 있다고 볼 수 있다. 본 도시시설 환경정책의 주요전략은 설득과 협상이 60%를 차지하고 있었다.

본 유형은 90년대부터 갈등이 문제로 발생하면서 다툼과 빚비현상 이라는 말이 등장하기도 하였다. 갈등 해결 전략으로는 비 선호시설에 대한 ①무조건적인 부정적 인식 전환, ②보상 및 시설관리, ③제도적 중재를 주요 전략을 제시한다.

무조건적인 부정적 인식 전환은 사회에 필수적인 시설이라는 점과 비 선호 시설로 불리는 도시 시설들이 들어설 경우 공원 및 문화시설로 인하여 더욱 쾌적한 환경으로 변모한다는 점을 설득과 홍보를 통하여 인식시켜야 한다. 문제는 이러한 대상이 시설을 입지하는 지역주민 뿐만 아니라 국민전체가 사회적으로 인식이 정착되어야만 집값하락 및 주거지역이미지 문제 등이 해결 될 것이다.

이를 위해서는 당연히 높은 기술과 체계적인 관리가 뒷받침 되어야 가능하다. 비 선호시설의 미흡한 관리는 주민들에 대해 더욱더 불신을 가지게 만들며 이는 타 지역의 비 선호 시설입지에도 큰 영향을 미치기 때문이다. 비 선호시설이라는 부정적 이미지를 전환시키는 것은 사회적 인식 전환 뿐 만아니라 국민전체가 이러한 시설을 건립하고 관리하는 높은 기술력에 믿음을 가질 때 인신전환에 큰 긍정적 요소로 작용하게 될 것이다.

제도적 중재의 경우는 본 연구에서 자치단체간의 갈등을 해결하기 위한 전략으로 제시한다. 자치단체와 자치단체의 경우 서로의 이익과 자치단체내부의 문제해결에만 고려하다보니 인접자치단체와 마찰이 발생하게 된다. 이러한 경우 피해를 주는 인접자치단체가 적극적인 갈등해결에 동참하지 않을 수 있으며, 결국 장기화와 법적으로 문제를 해결하기 때문에 많은 비용과 시간적 재원을 낭비하게 된다. 자치단체 간 갈등을 해결하기 위해서는 제도적인 틀의 기반아래 갈등을 조정하고 문제를 객관적으로 검증하는 중재 기관이 필요로 한다. 현재 대통령령으로 2007년 5월부터 적용되고 있는 “공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정”이 시행되고 있다. 본 규정의 적용대상은 중앙정부기관으로 한정되어 있으며, 자치단체는 권고사항으로 적용되어 있지만, 추후 본 규정이 확대 실시 될 경우 이러한 자치단체간의 갈등해결에 큰 도움이 될 것으로 예상되어진다.

3. 도시 교통정책

도시교통정책유형은 다른 유형에 비하여 가치적 갈등 비중이 다소 높게 나타난다. 교통이라는 특성이 다소 큰 범위를 차지하고 있으며, 고속도로의 경우 대도시지역을 비껴가야 하기 때문에 환경적 측면을 고려한 단체와의 마찰이 발생하기 때문이다. 또한 많은 지역에 영향을 주다보니 여러자치단체와 대립관계가 발생하게 된다. 이처럼 많은 이해관계자들이 성립이 되다보니 시간이 흐를수록 갈등의 양상은 복잡하게 진행된다는 특성이 있다.

또한 본 유형은 사업추진 시 주민이 직접 참여하여 추진하는 비율이 적다.

이는 사업의 규모가 크며 도시주거환경정책 유형과 다르게 사업으로 인하여 피해를 입히기 전까지 관계자들이 크게 관심을 가지지 않아 사업을 추진하는 단체나 추후 사업결과에 영향을 받는 사람들이 주민참여 적 사업추진을 고려하지 않는다. 이는 결국 사업의 진행 중에 갈등이 발생하게 하여 사업을 추진하는 집단에 대하여 더욱더 깊은 불신을 가지게 한다.

<표 5-3>도시 교통정책유형 특성

구분		특성
갈등개요	갈등지속기간	40% 진행중
	갈등발생년도	최근 10년간 80%
	갈등발생단계	진행단계50%
갈등전개	갈등영향범위	기초자치단체 40%이상, 광역자치단체 약35%
	주요쟁점	가치갈등18%
	핵심쟁점	비용보상40%, 부지선정30%
	갈등원인	시민단체의 환경, 사회문화인식20%, 보상약60%
갈등관리	갈등관리 적용	90%가 적용되었다 주장
	모임횟수	약50%없음
	3자개입	약50%이상이 있음
	협의체구성	80%없었음
	당사자간	90%있음
	주요전략	설득약20%, 협상20%, 세력20%

위의 표는 도시교통유형의 특성을 종합적으로 보여주고 있다. 갈등개요에서 갈등발생단계를 보면 40%가 사업진행단계에서 발생하여 다른 유형에 비하여 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 사업초기인 계획이나 설계단계에 있어서 주민이나 사업의 이해관계자들이 참여를 하지 않았다는 것을 보여주며 사업이 진행된 이후 문제점이 야기되어 갈등이 발생된다는 점을 보여주고 있다.

갈등전개에 있어서는 갈등영향범위가 광역자치단체에 35%를 차지하고 있어 다른 자치단체보다 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 도로의 성격상 그 영향 범

위가 넓기 때문이라고 볼 수 있다. 또한 환경적인 문제와도 연관이 깊어 다른 유형에서는 크게 나타나지 않은 시민단체의 환경, 사회문화인식 비율이 20%를 차지하고 있다.

갈등관리 면에서는 다른 유형과 비슷한 결과를 나타내고 있지만 3자 개입의 비율이 다소 크게 차지하고 있다. 이는 도로 및 교통의 사업성격이 국가적인 사업의 성격이 나타나기 때문에 정부의 개입이 빠르게 나타나며, 또한 사업의 영향범위가 넓어 이해관계자집단이 많기 때문으로 볼 수 있다.

현재 교통부문의 갈등은 시민참가의 부재로 설명되어지고 있다. 지금까지 교통 도로 사업은 정부 또는 자치단체 중심, 행정우월주의적인 사업추진, 사업단계별 시민참가 기회의 부족, 시민 참가제도의 형식적 시행으로 실효성부족, 주민들의 비전문성 및 넘비성 요구, 시민 참가를 위한 재원의 부족이 본 유형의 사례인 “강남순환도시고속도로사례”에서 드러났다.

본 도시교통정책유형에서 갈등해결을 위한 주요전략 방안은 사업의 설계 및 계획단계인 초기단계 사업의 취지와 전반에 대하여 추진과정에 영향을 미칠 이해당사자들을 파악하여 참여하게 하는 방안이 필요하다. 현재 도시교통정책유형은 정부의 권위주의형 사업추진으로 이루어져 추진되는게 근본적인 문제로 나타나고 있다.

또한 주민들을 대상으로 사업에 대한 교육 및 홍보를 통하여 무조건적인 반대와 같은 일 방향적인 문제해결을 축소시켜야 한다. 또한 도로사업의 실효성을 검증하는 각종평가검사와 토론회 및 사업설명회에 전문가, 이해단체, 주민들을 참가시킬 수 있도록 해야 한다. 이러한 주민참여는 일본 처럼 국토개발계획 등 상위계획의 구상단계부터 시민 참가를 법적으로 의무화함으로써 하위계획에서도 공공참가를 활성화할 수 있도록 해야 하며, 사업의 관계 주체 모두의 의견이 종합된 공통의 시민 참가 절차 및 방법 등에 대한 지침서를 작성하여 갈등조정과 합의형성을 위한 중계조직을 구성하여 운영할 수 있도록 단계별로 정착화 시켜야 한다.

제3절 서울시 갈등예방을 위한 방안

“아현동 뉴타운 건설사례” 및 “강남도시순환고속도로건설 사례”에서는 주민참여가 초기에 이루어지거나 체계적으로 구성이 되어야 갈등이 관리되어지며, 나머지 사례에서는 주민참여에 대한 방안을 중심으로 다루지 않을 뿐 주민에 대한 늦은 정보의 제공 및 중앙집권적 해결로 인하여 갈등이 심화되고 있다는 점은 주민참여의 중요성을 나타내고 있다. 주민참여적 의사결정 시스템은 사업초기단계부터 체계적인 절차를 통해 주민을 참여시켜 갈등의 소지를 완화시킨다는 것으로 이는 주민이 사업초기에 참여하면서 공공사업에 대한 투명성과 사업주최의 신뢰성이 확보되어 갈등을 사전에 예방한다는 의미를 가지고 있다. 이와함께 갈등예방을 위한 체계적인 분석방법인 갈등영향분석을 통하여 갈등예방적 전략을 살펴보고자한다.

갈등영향분석은 여러 학자들이 연구한 분석 방법으로 갈등 가능성이 있는 공공사업을 대상으로 실시하여 사전에 갈등이 발생할 수 있는 여러 상황에 대처하기 위한 프로그램이며 갈등예방적 대처에 필수적인 사항으로 연구되어지고 있다.

1. 갈등영향분석

1) 갈등영향분석의 의미

갈등영향분석은 공공사업의 추진에 있어 갈등의 발생 가능성을 사전에 분석하여 공공사업의 효율적인 집행과 행정기관의 신뢰 형성, 행정비용의 낭비 방지 등을 추진하기 위해 이루어지는 과정이다. 어떤 법, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 때 발생 할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의형성절차를 마련하는 과정이다. 갈등영향분석서는 이러한 분석과정과 그 결과를 기술한 보고서를 말한다(대통령지속가능 발전위원회, 2005).

갈등영향분석의 개념적 도입과 논의는 얼마 되지 않기 때문에 갈등영향분석에 대한 개념적 정의는 그리 많이 이루어지지 않고 있다. 갈등영향분석은 갈등 구조에 복잡한 이해관계자가 상호 연결되어 있어 공공사업의 추진이 어려워지고, 충분한 이해 구조의 진입 및 설득, 협상력의 부재로 인하여 행정 신뢰의 저하를 가져오는 부정적인 영향으로 인해 갈등해결을 위한 체계적인 접근의 필요성에 의해 도입되었다(전북발전연구원, 2006).

이렇게 도입된 갈등영향분석은 사업의 추진에 있어 갈등 쟁점, 이해관계 등을 과학적이면서 체계적으로 분석함으로써 사회적 합의를 형성하여 갈등을 예방하거나 대안을 발굴하는 과정이라는 측면을 주장하고 있다. 따라서 갈등영향분석은 시행착오를 예방하는 수단으로서 갈등 발생의 초기 단계에서 이해관계자들의 의견과 행동에 대한 공통점과 차이점을 분석하고 예측한 결과를 토대로 사회적 합의방식에 의한 갈등해소 가능성을 판단하여, 이해관계자들이 대화와 타협으로 갈등을 해결하기 위한 합의절차 진행에 참여할 의사가 있는지를 알아보는 사회적 합의시스템 설계도를 작성하는 과정이라고 본다. 이를 바탕으로 갈등영향분석은 이해관계자의 파악, 쟁점의 확인, 외부 환경, 갈등해결 의사와 능력확인, 합의 가능성 분석, 합의절차의 설계 등의 내용을 담고 있다. 갈등영향분석은 실제적 갈등과 주변적 갈등에 따라 구성된 갈등을 체계적이고 합리적인 절차와 방법을 활용하여 갈등 해소 가능성을 확인하게 된다. 실제적 갈등과 주변적 갈등은 이해관계의 욕구, 구조적 갈등, 가치갈등, 관계적 갈등, 법적권한 갈등, 정보갈등 등으로 구분하여 사회합의 형성 시스템을 도출한다(전북발전연구원, 2006).

2) 갈등영향분석의 필요성

갈등영향분석은 합의형성과정을 통해서 갈등을 해결할 수 있는 사회적 역량을 키우는 데 도움을 줄 수 있다. 권위주의적인 방식이 아니라 대화를 통해서 상대방의 입장을 듣고 그에 따라 서로를 존중하며 호혜적인 대안을 찾아나갈 수 있는 길을 모색하는 과정을 통해 사회적 신뢰가 쌓일 수 있다. 사회적 신뢰 축

은 사회적 자본이 풍부한 사회에 사는 사람들은 그렇지 않은 사회의 사람들보다 더 많은 행복과 복지를 누린다(대통령지속가능발전위원회, 2005).

사회가 다원화되고 갈등의 문제가 복잡하게 얽혀짐에 따라 체계적이고 사회적 합의를 바탕으로 한 갈등영향분석의 필요성이 증가하고 있다. 갈등영향분석은 이해관계자들의 의견에 대한 차이점과 공통점을 바탕으로 합의를 형성할 수 있는 절차와 방법을 확인하는 과정으로서 정책의 입안단계에서 갈등의 발생을 예방하기 위한 적절한 수단으로 평가받고 있다(전북발전연구원, 2006).

갈등영향분석은 이해관계자들과 면담을 통해 이슈와, 이해관계자, 대안적 합의형성방법 등을 확인하고 예측할 수 있도록 도와준다. 갈등이 생길 수 있는 중요한 의사결정을 할 때 갈등영향분석을 하지 않을 경우 다음과 같은 문제점이 나타난다(대통령지속가능발전위원회, 2005).

첫째, 갈등영향분석을 하지 않고 합의형성 절차를 진행할 경우 발생하는 가장 큰 문제점은 중요한 이해관계자를 빠뜨릴 수 있다는 것이다. 실수로 누락된 한명의 이해관계자가 뒤에 가서 공개적으로 자신을 배제한 합의내용이나 의사결정을 비판하며 절차의 정당성을 흔들어 놓을 수 있다.

둘째, 쟁점을 정확하게 파악하지 못한 채 정책을 결정하거나 합의 형성 절차를 설계하면 예상하지 못한 새로운 쟁점이 제기될 때 갈등이 확산되거나 폭발할 수 있다. 갈등영향분석을 하지 않고 참여적 의사결정 방법을 수행한다면, 이해관계자들이 지나치게 어려운 방법으로 문제를 해결하려다가 시간과 비용을 낭비할 수도 있다. 갈등영향분석은 중요한 쟁점과 관점들을 모두 검토할 수 있는 기회를 제공한다.

2. 갈등영향분석의 실제

갈등영향분석에 단계는 학자마다 다양하게 제시하고 있다. Susskind(2005)는 6단계로 갈등영향분석을 제시하였으며, 국내의 신창현(2005)은 5단계로 갈등영향

분석을 나타내고 있다. 물론 내용이나 단계의 적용에 있어서 학자들마다 차이가 있지만, 기본 맥락에 있어서는 비슷하게 나타나고 있다. 본 연구에서는 박재묵(2005)의 갈등영향분석⁷⁾ 단계를 중심으로 설명하고자 한다.⁷⁾



<그림 5-2>갈등영향분석 7단계

자료 : 대통령자문 지속가능발전위원회(2005). 공공갈등관리의 이론과 기법(상), 논형.

1) 시행 결정단계

시행결정단계에서는 분석기관을 선정, 계약체결, 예비정보의 전달, 이해관계자에 대한 분석기관 소개를 실시한다(대통령자문지속가능발전위원회, 2005).

먼저 분석기관선정은 주관자는 신뢰할 수 있고 공정한 분석기관을 확보해야 한다. 분석기관 및 분석에 참여하는 전문가들은 갈등 당사자들로부터 불편부당하다고 인정받아야 하며, 분석대상 갈등에 어떤 이해관계도 갖고 있지 않아야 한다. 분석기관이 갈등을 중재 및 조정할 수 있는 능력과 경력을 가진 인력을 확보하고 있다면 더욱 바람직하다.

계약체결은 주관기관과 분석기관의 계약내용에는 통상적인 용역 계약에 포함되는 경비 부담, 작업내용, 수행기간 등이 포함된다. 갈등영향분석의 경우에는 분석기관의 독립성과 면접 내용의 비밀 보장 등이 포함되어야 한다.

7) 대통령지속가능발전위원회에서 출간한 공공갈등의 관리의 이론과 기법(상) 및 박재묵교수의 자문을 통하여 작성됨.

예비정보의 전달은 주관기관은 분석기관에 잠정적인 이해관계자 명부, 이해관계자간의 관계에 대한 정보, 갈등의 역사, 현안 쟁점, 이해관계자들이 사용하는 용어 등을 제공해야 한다.

이해관계자에 대한 분석기관 소개는 주관기관은 관계자들에게 분석기관을 소개하고 분석을 위한 면접에 참여해 줄 것을 당부하는 편지를 쓰거나 이해관계자들을 초청하여 분석기관 관계자들을 소개한다.

2) 시작단계

이 단계부터는 분석기관이 독립적으로 분석을 위한 작업을 수행하게 된다. 이 단계에서 할 일은 지역사회 이해, 관련법과 제도의 파악, 관련 사회운동 파악, 이해관계자 확인과 면접대상자 선정, 쟁점의 사전 확인, 면접질문지 작성, 면접일정 짜기를 실시한다(대통령자문지속가능발전위원회, 2005).

지역사회이해는 지역사회의 산업 및 직업구조, 사회단체 현황, 여론 지도층 등을 파악하는 일은 이해관계자 및 쟁점의 파악에 도움을 줄 수 있다.

관련법과 제도의 파악은 법이 시대변화를 따라가지 못하거나, 법이 없거나, 사회적 약자에게 불리하게 적용되는 경우에 갈등이 발생할 가능성이 높다. 따라서 시작단계에서 갈등과 관련된 법과 제도의 현황과 문제점을 검토하는 것이 필요하다.

관련 사회운동 파악은 법의 제정이나 개정이나 정책의 시행이 문제가 되는 경우에는 직접적인 이해관계를 가진 사람 외에 사안과 관련된 시민운동의 역사화 구조를 파악하는 작업이 요구된다. 이 작업 역시 이해고관계자 확인 및 면접대상자 선정에 도움을 준다.

이해관계자 확인과 면접대상자 선정은 먼저 주관기관이 제공한 이해관계자에 새롭게 밝혀진 이해관계자를 추가하여 면접대상자를 선정한다. 주관기관이 넘겨준 이해관계자를 동심원의 가운데 위치시키고 새롭게 밝혀진 이해관계자를 두 번째 원에 위치시키는 식으로 동심원 구조를 만들고 가운데서부터 밖으로 나

가면서 면접 대상자를 선정한다.

쟁점의 사전확인인 앞 단계에서 주관기관이 제공한 쟁점을 토대로 하여 쟁점의 목록을 예비로 작성한다.

면접 질문지 작성 질문의 목록, 즉 면접 프로토콜(interview protocol)을 작성한다. 면접 프로토콜은 문항이 표준화되고 형식화되어 있는 조사표보다는 면접에서 다루어야 할 요점이나 제목의 목록을 수록하여 융통성 있는 대화를 가능케 하는 면접 지침에 가깝다. 질문은 갈등 사안에 따라서 달라질 수 있지만, 다음의 문항은 기본적으로 포함하도록 한다(대통령자문지속가능발전위원회, 2005).

- 갈등의 역사는 어떠한가?
- 어떤 쟁점이 당신에게 중요한가? 그 이유는 무엇인가?
- 이해관계를 가지고 있는 다른 사람이나 조직은 없는가?
- 당신이 보기에 무엇이 이들 개인이나 조직의 이해관계 또는 관심사인가?
- 상황을 해결하기 위해 만들어진 협의형성 노력에 참여할 의사가 있는가?

면접일정짜기는 면접대상자들에게 전화를 하여 면접 일정을 작성한다. 처음 단계에서 주관기관에서 면접과 관련된 안내문을 발송했다하더라도 이 단계에서 다시 면접의 배경과 필요성, 주관기관의 성격, 응답 내용의 비밀 보장 등을 설명하거나 약속할 필요가 있다.

3)정보수집 단계

정보수집단계에서 분석자들은 이전 단계에서 마련된 면접 질문 목록에 따라 면접을 수행한다. 물론 응답 내용을 분명히 하기위한 추가 질문은 어떤 목적을 위한 면접의 경우에도 절대적으로 필요하다. 갈등영향분석을 위한 면접이라고 해서 특별한 면접 형식과 기법을 사용하는 것은 아니다. 이미 사회과학자들이 사용해온 다양한 형식과 기법을 사용하면 된다. 갈등 영향분석을 위한 면접에서 유용한 것으로 알려진 형식과 기법은 다음과 같다(대통령자문지속가능발전위원회, 2005).

- ① 정확한 정보를 수집하고 피면접자와 친근한 관계를 형성하기 위해서는 직접 면접을 한다. 전화 면접은 좋은 방법이 아니다.

- ② 집단 면접보다는 개별 면접이 바람직하다. 비용과 시간을 줄이기 위해 집단 면접을 하고자 하는 경우에는 이해관계가 매우 유사한 사람들의 집단에만 적용해야 한다.
- ③ 핵심 이해관계자들은 면접자들이 설문지에 익숙한 다음에 면접할 수 있도록 면접 일정 후반부에 포함시키는 것이 좋다.
- ④ 면접 장소는 피면접자가 긴장감 없이 응할 수 있는 곳을 선택하는 것이 바람직하다. 피면접자의 사무실은 피면접자에 관한 주변적 정보를 추가로 확보하는 데 도움을 준다.
- ⑤ 면접은 2인 1조로 수행하는 것이 바람직하다. 이 때 한사람은 질문하면서 대화를 이끌어 나가고 다른 한 사람은 응답의 핵심을 기록한다. 불가피하게 혼자 면접을 하는 경우에는 대화에 집중하기 위해 기론을 최소한으로 줄이고 면접 후에 기록을 보완한다. 녹음기는 가능한 사용하지 않는 것이 좋다. 녹음기를 사용하게 되면 쓸데없이 피면접자를 불안하게 만들거나 부자연스럽게 만든다.
- ⑥ 기록자는 모든 대화를 완벽하게 기록할 필요는 없다. 면접 프로토콜에 있는 주요 질문에 대한 질문을 중심으로 기록하면 된다. 그러나 면접 프로토콜에 포함되어 있지 않은 추가적 정보가 면접 과정에서 전달되는 경우에는 이를 기록하는 것은 도움이 된다.

- 피면접자의 갈등 참여정도
- 피면접자가 갖고 있는 다른 쪽 사람들에 대한 생각
- 피면접자가 중요하다고 생각하지 않는 사항들
- 피면접자가 언급한 사람들의 이름과 소속기관
- 피면접자가 언론이 분석대상 쟁점에 관심을 갖고 있다고 생각하는지 여부
- 중재자 또는 분석 과정에 대한 불안감
- 피면접자의 조직 내의 지위 또는 다른 사회활동

4) 분석단계

면접이 완료된 후, 분석자들은 면접결과를 분석하여 갈등영향분석서 작성을 위한 준비에 들어간다. 이 단계에서 필요한 작업은 발견된사실 요약, 일치/불일치하는 쟁점의 파악, 합의 형성 절차의 시행 가능성 분석 세 가지 이다.

첫째, 발견된 사실의 요약은 다음과 같다. 분석단계에서 첫 번째 작업은 면접 기록을 읽고 모든 사람들의 관심과 이해관계를 요약하는 일이다. 이렇게 요약된 내용은 갈등영향분석서에 ‘발견사실’이라는 제목 하에 수록된다. 발견 사실을 요약하는 작업에서 가장 중요한 것은 그것이 이해관계자 범주별로 조직되어야 한다는 것이다. 즉, 기업계, 정부, 환경운동단체 등으로 범주를 설정하고 이 범주별로 정리되어야 한다.

이렇게 범주별로 발견 사실을 요약하는 이유는 개별 피면접자들이 응답한 내용의 비밀을 보장하는 데 있다. 누가 어떤 의견을 가지고 있는 것이 중요한 것이 아니라 어떤 의견들이 있다는 것을 밝히는 것이 중요하다.

둘째, 일치/불일치하는 쟁점의 파악은 다음과 같다. 발견 사실을 요약한 다음, 분석자들은 의견이 일치하는 쟁점과 의견이 일치하지 않는 쟁점을 파악해야 한다. 물론 중요한 것은 의견이 불일치하는 쟁점을 파악하는 것이다. 이를 위해 권

장하고 있는 방법은 행렬식(matrix)기법이다. 한쪽 축에는 논쟁거리가 되고 있는 쟁점을 배열하고 다른 한 쪽에는 이해관계자 집단을 배열한 후, 각 칸에 주된 관심 여부 또는 관심의 정도를 나타내는 기호 또는 숫자로 기입하는 방식이다.

이 단계에서 분석자는 이해관계자들이 협상에 들어갈 경우, 상호이득을 얻을 수 있는 기회가 있는지를 분석해야 한다. 다시 말해서, 입장을 달리하고 있는 각 측이 협상을 통해 주고 받음으로써 상호 이득을 실현할 수 있는 부분이 있는가를 검토해 봐야 한다. 많은 갈등사례의 경우, 각 이해관계자들은 그들이 덜 중요하다고 생각하는 부분을 양보하는 대신에 그들이 가장 중요하다고 생각 하는 것을 지키는 방향으로 합의를 이룰 수 있는 가능성을 발견할 수 있다.

기회 요인과 함께 합의를 방해하는 장애 요인도 도출해 내야 한다. 이해관계자가 똑같은 쟁점에 가장 우선적인 관심을 갖고 있으면서 대립적인견해를 가지고 있는 경우에는 합의 자체가 불가능할 것이다.

셋째, 합의형성 절차의 시행 가능성 분석은 다음과 같다.

이해관계자 간의 의견 불일치에 대한 분석은 합의 형성 절차가 진행 될 수 있을지 여부를 결정하는데 도움을 준다. 대체로 다음의 조건들의 합의 형성을 어렵게 만든다.

- 이해관계자간의 잠재적 동의 영역이 거의 없을 때 그리고 서로 다르게 분석된 쟁점 간에 거래를 할 수 있는 뚜렷한 기회가 없을 때
- 하나 혹은 그 이상의 이해관계자가 참여를 거부할 때 그리고 협상을 하지 않을 뚜렷한 이유가 있을 때
- 비현실적인 합의 시한이 강요될 때
- 합의안 이외에 더 나은 선택이 존재할 때
- 이해관계자 간에 권력 불균형이 클 때
- 합의 형성 노력에 대한 경비 지원이 없을 때
- 합의 형성 절차를 형성하게 하는 압력이 없을 때

5) 합의 절차 설계 단계

앞의 분석 단계에서 합의 형성이 가능하다는 판단을 내릴 경우에만 합의 절차 설계 단계로 나아가게 된다. 이 단계에서 만들어진 합의 절차 설계는 피면접자들의 검토 과정을 거쳐서 그리고 합의 절차를 밟기 위해 소집된 이해관계자들의 첫 번째 회의에서 수정될 수 있기 때문에 어디까지나 예비적인 성격을 갖는다. 이러한 예비적 합의 절차 설계는 갈등영향분석서에 ‘제안사항’ 이 라는 제목 하에 수록된다. 전형적인 합의절차 설계는 목적, 합의 형성을 위한 적절한 기법의 제시, 토론할 쟁점, 참여, 시간계획 및 회의 스케줄, 기본규칙, 다른 갈등해결 활동과의 관계, 예산 및 재원조달방법의 사항들이 포함해야 한다.

먼저 목적이란? 분석자이 합의 형성 노력의 적절한 목적을 제시해야 한다는 것이다. 주관 기관은 대체로 어떤 합의 형성의 목적을 염두에 두고 있기 때문에 분석자들은 그러한 목적이 현실성 있는 지를 결정해 주어야 한다.

합의형성을 위한 적절한 기법의 제시는 분석자들이 다양한 기법 중에서 어떤

것이 가장 적합한지를 제시해야 한다. 앞에서 언급한 바 있듯이, 대표적인 기법으로는 합의회의, 시민배심원, 시나리오 워크숍, 규제협상, 공론조사 등이 있다.

토론할 쟁점은 분석자들이 합의를 위한 회의에서 이를 구체화시켜서 의제로 제시해야 한다. 대체로 문제가 되는 사안과 직접적으로 관련되는 의제들이 토론하기 쉬운 형태로 표현되어야 한다.

참여에 있어서는 합의형성을 위한 자리에 이해관계자를 제시해야한다. 여기에서는 포괄성과 균형성이 고려되어야 한다. 모든 이해관계자들이 참여해야 하고 이해관계자를 범주별로 비슷한 수의 사람들이 참여하도록 해야 한다. 합의형성을 위한 집단에 누가 참여하게 할 것인가를 결정하는 데에는 피면접자들의 의견과 함께 분석자의 판단이 동시에 고려되어야 한다. 이 때 중요하게 생각해야 할 사항은 대표성의 문제이다. 합의 형성을 위한 집단에 얼마나 많은 사람들을 참여시킬 것인가에 대해서는 전문가들 상이에서도 의견이 분분하다. 5명에서부터 100명까지의 다양한 집단이 활용되어 왔다.

시간 계획 및 회의 스케줄은 회의의 횟수와 그에 따른 쟁점들을 우선순위를 정해야 한다. 사안에 따라 전체 회의 시간을 어떻게 배분해야 할 지 달라진다. 회의는 주당1회 등의 방식으로 정례화 하는 것이 바람직하다.

기본규칙에 있어서는 잠정적인 행동 규칙을 합의형성을 위한 모임 참여자들에게 제시하여야 한다. 물론이 잠정적인 행동규칙은 실제 모임이 만들어졌을 때 수정될 수 있다. 행동 규칙을 제시해야 한다.

- 집단의 의사결정, 즉 합의의 방법
- 참여자, 조정자, 주관기관 및 공중의 역할과 책임
- 참여자들 간의 상호작용 원칙
- 언론 취재에 대한 대응 방법
- 소위원회의 설치 여부 및 소위원회와 전체 회의 간의 관계
- 문서 회람 및 검토 방법
- 비밀 보장

다른 갈등해결 활동과의 관계는 분석자들은 합의를 위한 모임이 진행되는 도중이나 종료 후에 현안 쟁점과 관련된 다른 활동과 어떤 관계를 가져야 하는지를 제시해야 한다. 예를 들어 합의 회의와 시의회는 어떤 관계를 가져야 하는지를 제시해야 할 것이다.

예산 및 재원조달 방법을 위해서는 분석자들은 합의 형성을 위한 회의를 진행하는데 필요한 비용을 제시하여야 한다.

6) 갈등영향분석 작성

분석자는 면접 분석 결과를 구도로 전하거나 문서의 형태로 주관기관과 피면접자에게 제출해야 한다. 면접 대상이 되는 이해관계자가 극히 소수여서 문서로 보고하는 경우 비밀 보장이 어려운 경우를 제외하고는 문서로 분석 결과를 제출하는 것이 보통이다. 갈등영향분석서에는 서론, 발견사실, 분석, 제안을 포함해야 한다.

서론에서는 분석의 경위, 주관기관, 분석자, 분석목적, 분석수행방법, 피면접자의 수 등을 서술한다. 피면접자들의 의견 일치 사항과 불일치 사항에 대한 요약은 이 부분에 싣기도 한다.

발견사실은 피면접자에게 이해관계와 관심을 말하며, 이는 요약하여 서술한다. 응답자의 비밀이 보장될 수 있도록 서술해야 한다.

분석은 행렬식을 포함해서 발견된 사실에 대한 분석자의 분석을 서술하는 것을 말한다. 이해관계자들의 이해관계가 일치하는 부분과 엇갈리는 부분을 지적하고 합의에 도달하는 데 영향을 끼칠 것으로 보이는 기회요인과 장애요인을 서술한다.

제안에 있어서는 합의 형성 절차가 진행되어야 할 것인지를 밝혀주고, 만약 그 진행이 가능한 경우에는 앞에서 본 바와 같은 합의 형사 절차에 대한 설계를 제시해야 한다.

7) 갈등영향분석서 공유

본 갈등영향분석의 마지막단계로 갈등영향분석서를 작성하여 공유하는 단계이다. 분석자는 앞 단계에서 작성한 갈등영향분석서를 먼저 초안의 형태로 주관기관과 피면접자에게 배포하고 의견을 들어야 한다. 의견 제출 마감 시간이 지난 후에는 수정을 거친 최종 갈등영향분석서를 공개적으로 배포한다. 주관기관과 피면접자 외에 관련기관이나 언론에도 배포한다. 이렇게 7단계가 끝나면 갈등영향분석 절차는 일단 끝나게 된다.

주관자는 분석자가 제출한 갈등영향분석서를 갈등관리심의위원회에서 심의하여 합의형성 절차의 진행 여부를 결정한다. 주관자가 이해관계자 합의절차를 진행하기로 결정한 경우에는 전체회의를 소집해서 갈등영향분석서가 제안한 합의절차의 목적, 의제, 대표자, 진행계획, 조정자 등 기본규칙에 대해 이해관계자들의 수정과 합의를 거쳐 진행예산을 확보하고 조정자와 용역계약을 체결한다. 심의결과 이해관계자보다 중립적인 시민들에 의한 사회적 합의절차가 바람직하다고 결정한 경우에는 사회적 합의절차의 진행자를 선정하여 용역계약을 체결한다.

3. 주민참여적 의사결정시스템 구축

1) 서울시 주민참여적 의사결정시스템의 필요성

참여적 의사결정은 가장 단순히 말하면 주민의 참여를 통하여 공공의사결정에 이르는 의사결정방법이라고 할 수 있다. 그런데 주민참여란 이해관계인의 참여 또는 전문가의 참여 등과 같이 특정기준에 의한 제한된 그룹만의 참여가 아니라 이해관계의 존부나 전문성의 유무에 불구하고 일반 시민을 공공의사결정에 참여시키는 것을 말한다(대통령자문지속가능발전위원회, 2005).

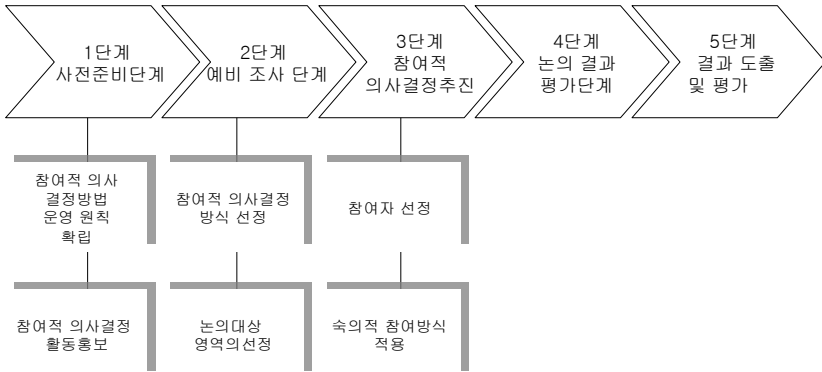
주민참여의 필요성이 나타나는 것에는 2007년 5월부터 대통령령으로 시행되는 “공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정”에서도 15조에 보면 주민참여의 필요성을 제기하고 있다⁸⁾.

서울시에서 발생한 갈등관리의 경우 대부분이 주민참여적 의사결정이 결여되어 발생한 것이다. 실질적으로 주민참여의 의미가 부여될 수 있는 시점은 사업의 초기 단계 계획이나 설계단계에서부터 주민이 실질적으로 참여해야 주민참여적 의사결정 시스템이 구축되었다고 볼 수 있다. 하지만 갈등이 발생한 대부분의 사업의 경우 사업진행 중에 주민의 반발로 인한 주민참여의 모습을 나타내고 있다. 이러한 시점에서는 주민이 사업의 진행을 위하여 객관적인 자세로 참여한다기보다는 사업의 반대로 인한 갈등의 대립관계에서 참여를 한다고 볼 수 있으며 본 연구에서 주장하는 주민참여적 의사결정시스템 구축은 실패했다고 봐야 한다.

8) 제15조 (참여적 의사결정방법의 활용) ①중앙행정기관의 장은 제13조제5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.②중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다.

2) 참여적 의사결정 시스템 구축 방법

참여적 의사결정시스템구축은 다음과 같은 단계를 통하여 구축한다(대통령 자문지속가능 발전위원회, 2005).



<그림 5-3> 참여적 의사결정 시스템 구축

위의 그림을 보면 참여적 의사결정 시스템 구축방법을 제시하고 있다. 먼저 사전준비 단계에서는 의사결정운영의 원칙을 확립하고, 신문 및 방송을 통한 의사결정 활동을 홍보해야한다.

둘째 단계인 예비조사에서는 참여적 의사결정 방식선정에서 고려해야할 부분을 체크하고 구체적인 선택기준을 제시한다. 먼저 고려사항은 ①어떻게 이해당사자와 일반국민이 가장 적절하고 효율적으로 참여적 의사결정 각 단계에 참여할 수 있는가?②참여적 의사결정 단계에서 적용할 여러 방법론을 어떻게 운영하고 정책 결정 실행과정에 반영할 수 있을 것인가?③국민 및 이해당사자를 바탕으로 한 참여적 의사결정 방식을 통하여 나온 결론을 어느 정도 신뢰하고 적절하다고 평가할 수 있는가? 을 고려하여 다음과 같은 구체적인 선택기준을 마련한다.

① 참여의 목적은 무엇인지를 제시해야 한다. 예를 들어 정보전달인지, 협의

적인 사항인지, 숙의적 토론을 위한 것인지, 참여자체가 의미가 있는 것인지 제시하여야 한다.

②는 참여하는 범위를 지역, 광역, 국가 등으로 제시하여야 한다.

③ 참여적 의사결정을 통하여 도출하고자 하는 것은 무엇인지를 제시하여야 한다. 예를 들어 무엇이 문제인지를 파악하기 위해서나, 대안을 발견 및 결과에 대한 평가를 하기 위해 또는 최적의 안을 도출을 참여적 의사결정을 통하여 제시해야 한다.

④ 의사결정 과정에 참여하는 참여자의 폭을 개인, 소그룹, 그룹전체 등으로 제시하여야 한다.

세 번째 단계에서는 참여적 의사결정을 추진한다. 다시말해 참여자를 선정하여 이들의 참여방식을 결정한다.

네 번째 단계에서는 참여적 의사결정을 통하여 논의된 내용에 대해 전문가의 검토가 필요하고, 특히 일반인들에게 공개하여 일반 시민들의 의견을 수렴하는 작업을 거쳐 평가를 받도록 한다.

마지막으로 그동안 논의된 결론을 검토하고 최종합의사항을 도출하는 작업을 실시한다.

제4절 갈등해결을 위한 전략방안

본 절에 있어서는 심층사례분석을 토대로 서울시 전략방안을 제시하고 있다.

본 연구에서 제시하고 있는 심층사례분석은 각 유형마다 가장 대표적으로 갈등전반을 살펴볼 수 있는 대상을 선발하였으므로 이에 대한 분석을 통하여 심층적인 전략방안을 강구하고자 한다.

본 연구에서 제시하고 있는 사례는 각 유형별로 “아현동 뉴타운개발사례”,

“강남자원회수시설 건설사례”, “부천시화장장건립사례”, “강남순환도시고속도로사례” 총 4가지 사례이며 “도시 시설환경정책유형”의 경우만 2가지 사례를 제시하였다.

심층사례 통하여 분석하여 갈등의 원인 및 성격, 갈등관리평가, 이해당사자 입장을 중심으로 분석한 결과 “서울시 갈등조정위원회설치” “서울시 갈등관리 협의체 기구 구성”, “갈등관리 교육프로그램 강화”, “이해와 신뢰의 문화정착을 통한 협력적 거버넌스 구축”의 필요성이 제기되었다.

기본적으로 모든 사례에서 갈등조정에 대한 기관이 형성되어 있지 않은 점이 갈등의 원인이거나 갈등의 악화라는 결과에 영향을 미쳐 이를 공정하고 전문성을 통해 객관적으로 갈등 사항을 조정할 수 있는 갈등조정위원회와 갈등관리 협의체 기구 구성의 필요성을 제기하였다. 또한 이를 효과적으로 운영하기 위해서는 갈등전문가가 양성되어야 하며, 체계적으로 진행되어지기 위한 협력적 거버넌스 구축의 필요성을 제기하고 있다.

1. 서울시 갈등조정위원회의 설치 · 운영

갈등조정위원회는 조정자의 역할을 수행하는 집합체이다. 어느 한쪽에 치우치지 말아야 하며, 공정성과 전문성 등을 필요로 하고 있다. 이를 위해갈등조정위원회는 다음과 같은 성격으로 가지고 설치 및 운영되어야 한다(대통령자문지속가능발전위원회, 2005).

첫째, 중립적 위치에서 갈등조정을 해야한다.

조정자는 문제해결을 위해 노력하는 중립적인 제3자다. 따라서 조정위원회의 구성은 조정자의 중립적 역할을 잘 수행할 수 있도록 구성되어야 한다.

둘째, 갈등 당사자들의 처지와 조건이 고루 반영되어야 한다.

조정위원회는 기본적으로 여러명으로 구성되며, 각각의 조정자를 선정하는 기준은 갈등 당사자들의 각각의 처지와 조건이 고루 반영될 수 있도록 균형적으

로 구성하는 것이 좋다.

셋째, 조정과정의 다양한 역할을 수행할 수 있도록 해야한다.

조정자는 모든 참석자들을 이끌며 조정의 전과정을 진행하는 사람이다. 조정의 시작단계와 종료단계를 결정하고, 조정과정에서 지켜져야할 기본규칙을 강력히 집행하며 조정의 단계를 밟아나가는 사람이다.

넷째, 갈등사안에 따른 분야별 전문성이 반영될 수 있도록 해야한다.

일반적으로 문제해결에 제3자가 개입하는 경우 3자의 자격으로 갈등현안 분야의 전문가나 법률 전문가를 선호한다. 그러나 조정자의 역할에서 가장 중요한 것은 조정자의 견해가 아니라 조정자가 당사자들의 자율적 문제해거를 잘 할 수 있도록 소통과 절차를 돕는 과정 전문 능력이다.

또한 갈등조정위원회가 위와 같은 역할을 효율적으로 수행하기 위해서는 관련법규와 조례등의 제도적인 구성이 이루어져야 한다.

2. 서울시 갈등관리협의체 기구 구성

1)서울시 갈등관리 조정 협의체의 필요성

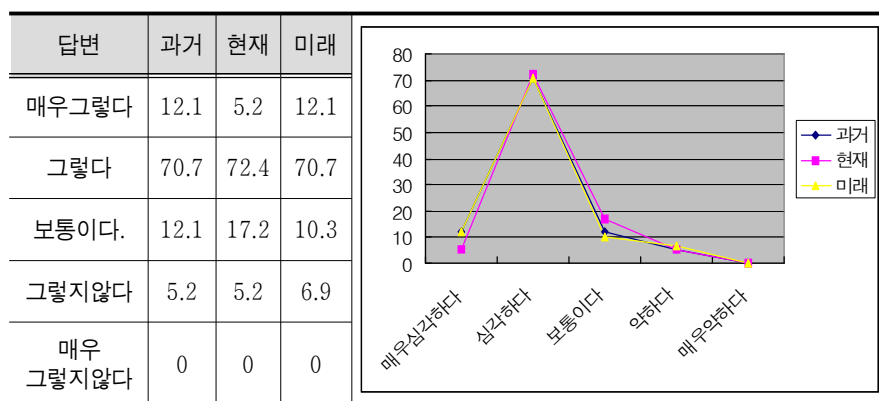
서울시는 우리나라의 대표적인 도시이며, 세계적인 도시로 발전하고 있다. 특히나 현재 우리나라에서는 모든 재원이나 역량이 서울시를 중심으로 형성되었기 때문에 서울시의 도시발전에 저해되는 요소는 국가적으로 영향을 미칠 수 있다. 이러한 점에 있어서 서울시 도시발전에 저해 요소인 갈등상황의 장기화는 국가적으로 부정적인 영향을 미치기 때문에 이를 체계적이고 빠르게 해결하기 위해서는 갈등관리 조정 협의체와 같은 전문기관이 필요하다.

현재 “공공기관 갈등예방과 해결에 관한 규정”에서도 갈등조정협의체에 관하여 16조에서 23조까지 제시하고 있지만, 지자체의 경우에는 권고사항으로 아직은 적용되어지지 않고 있다. 하지만 이러한 규정의 확대적용이나 추후 제도

적 방안의 적용에 대비하여 갈등조정협의체와 같은 갈등조정 전문기관을 준비하여야 할 것이다.

앞에서도 제시하였지만, 서울시 갈등의 심각성 추이를 조사한 결과에서 서울시 갈등의 심각정도는 과거, 현재, 미래에 변화가 없이 심각성이 일치하는 것으로 나왔다.

<표 5-4> 서울시 갈등 심각성의 변화 추이



아직까지 서울시에는 서울시에서 발생하는 갈등을 조절하기 위한 노력으로 각 구청이나 시청에서 해당부서가 이를 담당하여 갈등을 조정해 나갔으며, 갈등 해결을 위한 전문적인 조직이 구성되어 운영되어 진척을 없었다.

이는 위에서 보여주는 그래프처럼 갈등의 심각성이 변함없다는 점에도 영향을 미친다. 더욱이 문제가 되는 것은 추후 사회양상은 더욱 복잡해지며, 한미 FTA와 같은 국제적인 환경요소들이 서울시 전반에 영향을 미치면서 서울시는 지금보다 더욱 복잡하고 방대한 시스템이 구축되어질 것이다. 이는 지금과 같은 갈등해결의 체제를 유지할 시 과거나 현재보다 더 큰 도시문제로 야기 될 수 있는 것이다. 이에 서울시 갈등해결을 위한 전문적인 기관의 필요가 시급한 과제이다.

1) 서울시 갈등관리 조정 협의체 설치

(1) 갈등관리 조정 협의체 성격

본 연구에서 제시하는 갈등관리 조정협의체는 “공공갈등 해결과 예방을 위한 규정”을 기본 체계로 하여 구성하고자 한다.

기본적으로 서울시에서 발생하는 갈등을 조사하고 갈등의 정도와 영향 요인 및 범위를 예측하는 역할을 수행한다.

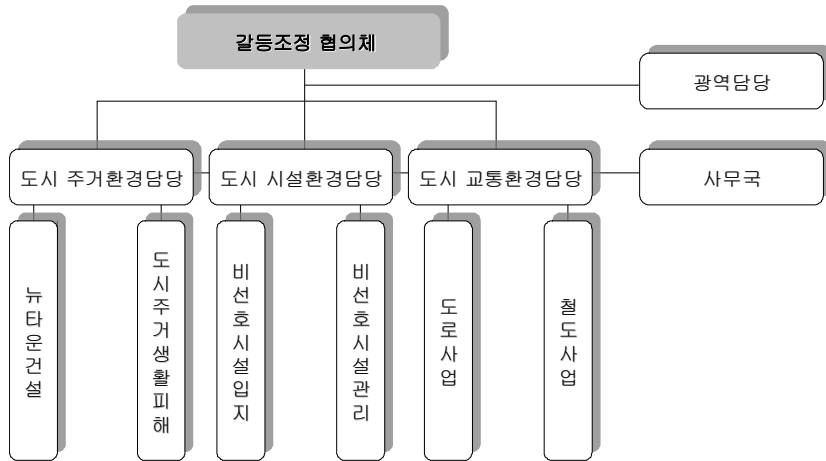
본 협의체는 갈등이 발생할 경우 이를 조정하기 위한 단체로 갈등이 발생 시 갈등조정을 위해서 발생한 갈등의 유형과 성격을 파악하며, 이를 해결하기 위한 전문조직을 구성한다. 여기까지가 서울시 갈등관리 조정 협의체의 기본적인 구성체계의 성격이며, 발생하는 서울시 갈등의 유형과 성격에 따라 갈등해결에 적절한 전문 집단을 구성하는 것이 기능적 성격이다.

서울시 갈등은 유형이나 성격에 따라 해결방식이 다르며, 급변하는 서울시 환경에 따라 갈등의 유형도 급속도로 변화할 것이다. 이에 효율적으로 대처하기 위해서는 갈등조정협의체의 기본적인 성격을 시작으로 발생한 갈등사례에 맞게 내·외의 전문적인 갈등해결 조직 집단을 필요로 하게 된다.

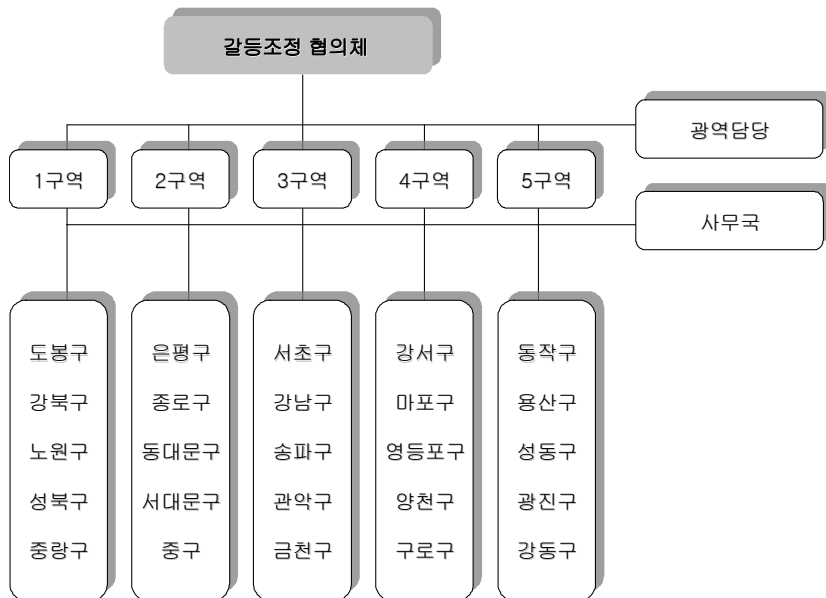
(2) 갈등관리 조정 협의체의 구성

서울시에서 발생하는 갈등 관리는 다음과 같은 갈등관리 협의체를 구성하여 갈등을 조정한다.

먼저 본 연구에서는 갈등조정 협의체 구성의 2안으로 나누어 제시하였다.



<그림 5-4> 갈등조정 협의체(1안)



<그림 5-5> 갈등조정협의체(2안)

본 연구에서 제시한갈등조정협의체는 사회 환경에 따라 조직 체제를 추가 및 축소할 수 있다는 것을 전제로 제시한다. 또한 조직외의 전문위원을 구성하여 갈등발생시 이에 필요한 외부 인력을 유동적으로 조직하여 갈등을 조정한다.

먼저 두 가지 구성안 모두 광역담당과 사무국을 제시하였다.

광역담당국은 서울시와 이외의 타 지역과 발생한 갈등을 조정하는 것으로 기초자치단체간 갈등분쟁도 담당한다.

사무국의 경우 갈등발생사례 분석, 갈등영향분석지원, 갈등에 관련 정책개발, 교육과정개선, 조사 분석을 담당하여 지원하도록 한다.

이러한 기본적 체제아래 1안은 갈등유형별로 구분하여 서울시에서 주로발생한 정책별로 나누어 제시하였다. “도시주거환경담당”은 “뉴타운건설”과 “도시주거생활피해”로 나누어 뉴타운 건설과정에서 발생하는 갈등및 이외 도시주거생활에 있어서 여러 가지 환경적 요인으로 빚어지는 갈등을 관리한다. “도시시설환경담당”은 비 선호시설을 중심으로 “비 선호시설입지”와 “비 선호시설관리”로 나누어 “비 선호시설입지”는 비선호시설의 입지 과정 중 발생하는 갈등을 담당하며, “비 선호시설관리”는 이미 건립되어진 비 선호시설에서 관리 미흡이나 문제가 발생하여 나타나는 갈등을 관리하도록 한다. 마지막으로 “도시교통환경담당”은 “도로사업”과 “철도사업”으로 나누어 갈등관리를 담당한다.

2안은 지역을 중심으로 갈등관리 담당조직을 나누었다. 총25개 구를 5개씩 나누어 제시하였다. 이는 서울시 지도를 기반으로 인접한 지역을 중심으로 임의로 나누었으며, 행정 및 기타 사항으로 나누어진 구는 조정할 수 있음을 전제로 한다.

1안은 갈등해결에 있어 보다 전문적으로 다가갈 수 있다는 장점을 가지고 있지만, 새로운 양상의 갈등이 나타나면 융통적으로 대처할 수 없다는 단점을 가지고 있다. 2안은 구의 특색을 정확하게 파악하여 대처할 수 있는 장점을 가지고 있지만 보다 전문적으로 대처하는 것에는 한계를 나타낼 수 있다.

3) 갈등관리 매뉴얼구성

본 연구에서는 세부적으로 갈등관리 매뉴얼을 다루지는 않지만 본 갈등조정 협의체와 필수적으로 운영해야 할 것이 갈등관리 매뉴얼이다. 조직이 구성되고, 조직이 체계적으로 갈등관리를 하기 위해서는 기본적인 매뉴얼이 구성되고 저야 이후 경험적으로 쌓은 갈등관리의 정보를 보다 효율적으로 매뉴얼로 업그레이드 시킬 수 있다. 갈등관리 매뉴얼은 갈등조정을 위한 접근이 용이해지며, 시간적인 재원을 보다 효율적으로 운영할 수 있게 된다. 또한 인력구성원 변화거나 조직 체계가 변화여도 매뉴얼이 구성되어지면, 보다 빠르게 갈등조정을 위한 인력훈련 및 조직구성이 용이하게 이루어 질 수 있으므로 갈등관리 매뉴얼이 갈등조정 협의체와 함께 운영되어져야 한다.

3. 갈등교육 프로그램 강화

갈등관리를 위한 필수적인 요소가 바로 갈등을 이해하는 문화정착이다. 일반적으로 우리는 갈등이란 자체를 부정적인 요소로 인식하고 있으며, 갈등에 대하여 회피하거나 극단적으로 대처하려고 한다. 하지만 갈등을 이해하고 이를 효과적으로 대처할 시에는 오히려 갈등이 사회의 문제점을 제시하고 이를 해결하기 할 수 있는 하나의 창구역할을 할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 갈등에 대한 정확한 교육 프로그램이 필요하다. 이러한 갈등교육 프로그램은 갈등을 해결하는 전문적인 인력에게만 적용하는 것에는 갈등을 이해하는 문화정착에 한계가 있다. 국민들 다수가 갈등을 이해하고 이를 위한 교육프로그램이 마련되어야 갈등을 이해하는 문화가 정착 될 수 있을 것이다.

1) 시민 갈등교육 프로그램 강화

(1)일반인 및 시민단체를 위한 갈등교육프로그램

시민의식의 미성숙으로 인한 이기적인 이해관계의 갈등을 해소하고 상호이

익을 위한 갈등해소 기법이 사회에 적극적으로 활용될 수 있도록 일반인 및 시민사회단체를 대상으로 갈등교육 프로그램이 마련되어야 한다. 시민단체의 역할은 정부나 시장실패의 틈새 영역에서 소극적, 보조적인 기능을 하는 것이 아니라 갈등 해결을 위한 적극적 역할 수행이 필요하다. 또한 갈등 문제의 발생은 지역사회의 사회적 자본 상실과 지역 경쟁력 저하를 가져올 수 있다는 측면에서 갈등을 예방하고 해소할 수 있는 중재적인 매개 역할을 수행하고 시민사회간의 상호 협력적인 네트워크의 구축, 파트너십을 통한 갈등 관리자로서의 기능을 담당해야 한다. 시민단체가 갈등 중재로서의 특정한 문제를 해결하기 위해서는 갈등문제에 대한 전문적인 지식과 경험이 필요하며, 갈등관리 과정에서 숙의적 민주주의를 활용하여 일반 시민들의 참여를 확보해야 한다(전북발전연구원, 2006).

일반시민들이 갈등교육 프로그램을 경험할 수 있는 기회는 그렇게 용이하지가 못하다. 아직까지 갈등에 대해 대처해야할 필요성을 느끼지 못하고 있기 때문이다. 결국, 시민들이 관심을 가지지 않는 한 갈등교육이 어렵다고 볼 수 있다. 일반시민들에게 갈등교육을 시킨다는 것은 정규화 된 프로그램은 어려우며 아마도 갈등의 중요성이 전문가 집단에서 확대되어 정착이 되었을 때가 일반 시민들에게 갈등교육이 가능할 시기라고 볼 수 있다. 현재는 일반시민들이 갈등에 대한 정규적 프로그램 보다는 갈등에 대한 일반적인 상식을 여러 홍보매체를 통하여 자연스럽게 접하게 하는 것이 중요하다. 이처럼 갈등에 대한 인식을 새롭게 하고 자연스럽게 사회 저변에 형성하게 되면, 일반 시민들의 갈등에 대한 대처방식이나 더 나아가 전문가 양성이 용이해 질 것이다.

(2)전문가 양성 프로그램

서울시는 아직까지 특별하게 구성하여 갈등전문가를 양성하는 프로그램이 마련되어 있지 않다. 우리나라의 가장 복잡한 도시시스템과 모든 재원의 중심으로 갈등문제가 제기될 소지가 가장 큰 도시로서 시급하게 해결될 문제가 아닐 수 없다.

갈등전문가 양성을 위해서 이를 위한 기관 및 프로그램이 시급하지만 보다 체계적인 전문가 양성을 위해서는 초·중·고의 교육프로그램과 더 나아가 대학을 통한 학문적 체계로 전문가 양성이 이루어져야 한다. 이는 변화하는 미래사회에 대비한 필수적인 요소이다. 현재 행정학이란 학문이 재무행정, 복지행정, 지방행정, 도시행정 등으로 나뉘어 보다 전문적으로 발전되는 것처럼 추후 갈등전문가에 관련한 학문도 사회가 복잡해지고 이에따른 갈등종류도 복잡해지는 만큼 보다 세부적이고 전문적인 갈등전문가가 필요하기 때문이다.

2) 공무원 갈등교육 및 훈련 프로그램 강화

공무원에 대한 기존의 갈등해결 교육프로그램은 현실의 공공갈등을 해소하기에 매우 취약하다. 공무원은 공공분쟁에 있어 직접적인 갈등당사자가 되거나 때로는 갈등 조정자 혹은 중재자가 되기도 하므로 상황에 따른 다양한 역할의 수행을 요구받고 있다. 따라서 공무원의 갈등상황 대처능력과 갈등 해결 능력을 제고하기 위한 교육프로그램이 필요하다(전북발전연구원, 2006).

공무원 교육에 있어 가장 중요한 것은 갈등당사자들에 대한 이해이다. 갈등이 나타난 당사자들과의 대면에 있어 행정지식을 가지고 있다는 우위적 자세로 이들을 대하게 되면, 사태를 더욱 악화시키게 되며 신뢰형성에도 악영향을 미치기 때문이다. 갈등교육프로그램을 정기적으로 교육받고 갈등해결을 위한 매뉴얼이 아무리 숙지되어 있어도 갈등당사자에 대한 기본적인 대면 자세가 바르지 않으며 갈등해결이 아닌 증폭을 시키는 결과를 낳게 된다. 이는 갈등당사자들의 입장을 이해하는 자세와 이를 기반으로 이들을 대면하는 자세가 필수적인 이유이다.

이러한 갈등당사자를 이해하는 대면자세를 기본으로 갖춘 후에는 행정환경에 대하여 인식해야한다. 공무원은 우리사회의 민주화 진전에 따라 다양한 이해관계의 분출을 당연하게 인식해야 하고, 권위적인 행정문화에서 일사천리로 진행되던 행정이 더 이상 불가능함을 깨달아야 한다. 공무원은 정책의 초기 단계

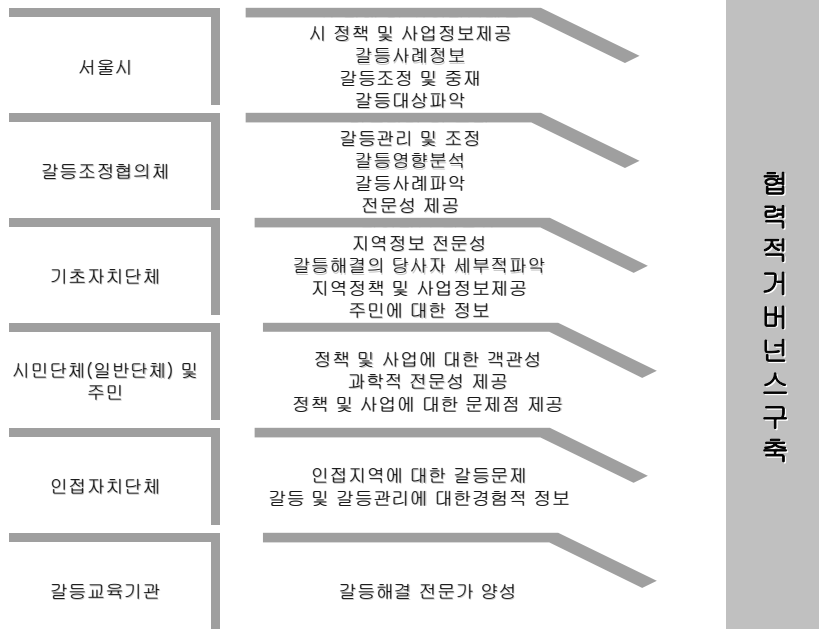
에서부터 매우 세심한 시각으로 이미 나타나 있는 이해관계자뿐만 아니라, 앞으로 나타나게 될 잠재적 이해관계자까지도 파악하고 이들의 행태도 예측할 수 있는 능력이 필요하다. 공무원은 다양한 이해관계자들의 상충되는 이해를 대화와 설득을 통해 타협하고 양보를 얻어내며, 합리적인 협상에 대한 승복을 이끌어 낼 수 있는 정치적 역량의 발휘가 절실하게 필요하다. 또한 시민단체의 활동범위 및 강도의 증가, 행정에 대한 법적 제소의 증대, 정부재원의 감소, 개발 사업에 대한 국민의 관심증대, 개발계획의 복잡화 및 광역화 등에 따 갈등 발생의 빈도 및 강도가 증대되고 있는 추세이므로 공무원들에게 갈등예방 및 해소에 대한 실질적인 교육 훈련이 체계적으로 제공되어야 한다(전북발전연구원, 2006).

4. 이해와 신뢰 문화정착을 통한 협력적 거버넌스 구축

앞에서 전술한 시민갈등교육 프로그램 형성은 갈등해결을 위한 협력적 거버넌스구축에 긍정적 영향을 미친다. 갈등에 대한 지식이나 체계가 사회저변에 형성되면 자연스럽게 갈등해결을 위한 협력적 거버넌스가 구축되어진다. 이러한 이유는 갈등에 대하여 홍보 및 교육을 통해 정보를 전달하게 되면 기존에 보다 이해와 신뢰가 형성되어지기 쉬우며, 보다 효율적인 갈등해결을 위하여 협력적 거버넌스를 구축하게 된다.

협력적 거버넌스의 구축은 어떠한 일정한 규칙으로 정해지는 것이 아니다. 이는 사회환경과 성격에 따라 형성되어진다.

서울시의 거버넌스 구축 구성단체들은 다음과 같다.



<그림 5-6> 서울시 거버넌스 구성단체

위의 그림에서 나타나듯이 서울시에 협력적 거버넌스를 구축할 수 있는 구성체계들이다. 이러한 구성들이 구축체계는 사회적 환경이나 갈등의 종류 및 범위에 따라 달라질 것이다.

일반적으로 어떠한 집단의 주도하느냐는 틀리겠지만, 공통적으로 형성되어질 요소는 갈등조정협의체가 조정적 역할을 구심점에서 수행하고 갈등교육기관은 전문가인력을 제공하며, 기타 구성집단에게 갈등 및 갈등관리에 대한 정보 및 사례를 제공받는다.

이상의 협력적 거버넌스를 구축할 수 있는 구성단체들이 사회환경에 따라 또는 갈등의 종류 및 성격에 따라 체계를 유동적으로 변할 수 있으며, 이를 가능하도록 하는 기반이 바로 이해와 신뢰를 기반으로 협력적 거버넌스를 구축할 수 있다.

제Ⅵ장 결론 및 정책적제언

제1절 결 론

제2절 정책적 제언

제1절 결론

서울시갈등을 살펴보면, 도시교통갈등, 도시주거지역 및 재개발에 의한 갈등, 비 선호시설입지 및 이전갈등으로 종합해 볼 수 있다. 이러한 갈등을 조정하기 위해 서울시갈등관리측면에서 종합해보면, 주민참여문화정착, 갈등교육강화, 갈등조정제도적기능, 협력적거버넌스구축이 요구되어지고 있다.

이처럼 정형화되어진 갈등 및 갈등관리의 요소들이 정해진 계획대로 진행되어 진다면 갈등조정은 어려운 사회적 과제라 볼 수는 없다. 문제는 갈등대상들이 다양하고 사회적 변수들을 예측할 수 없어 제시되어진 갈등관리가 순차적으로 해결되어지지가 용이하지 않다는 점이다. 예를 들어 같은 광역시내에 인접하여 있는 2개의 지역에 비선호시설이 건립된다고 가정해보자. 과연 두 개의 지역에 동일한 갈등관리가 적용되어진다면 갈등에 대한 결과가 동일할까? 결과는 두 개의 지역모두 갈등이 이어질 수도 계속될 수도 있으며, 한 지역 만 갈등이 해결되고 또 다른 지역은 갈등이 유지될 수 있다. 비슷한 지형과 지역문화를 가지고 있는데 이처럼 갈등관리에 대한 결과를 예측할 수 없는 것은 인간이라는 유동적인 요소가 갈등 및 갈등관리에 핵심적인 요소이기 때문이다. 인간마다 욕구의 정도와 종류가 모두 다르며, 인간이 처한 환경에도 많은 영향을 받는다. 결국 보다 효율적인 갈등해결을 위해서는 개개인의 욕구를 파악하고 이에 맞는 갈등관리 방안을 도출해야 한다. 하지만 이것은 현실적으로 불가능하다.

갈등해결을 위한 가장 현실적인 방안은 다양한 인간의 욕구를 일정하게 통제해야 하며, 제도적 틀에 정형화 시킨 후 갈등관리가 적용되어야 갈등이 해소된다. 본 연구는 바로 이러한 인간의 욕구를 일정하게 통제하고 제도적 틀에 정형화시키기 위한 연구인 것이다. 현재 서울시 뿐만 아니라 갈등해결을 위한 사회적문화가 형성되어 있지 않다. 다시 말해 갈등이 발생하면 무조건 자기의 불

이익을 계산하며 자신의 이익을 위해서만 행동하게 된다. 본 연구에서는 아직 성숙하지 못한 갈등의식과 혼란스런 갈등양상을 체계적으로 관리하기 위하여 먼저 서울시 갈등의 성격과 환경요인을 파악하고 서울시 갈등을 유형화 하였다. 또한 유형화한 갈등 중 일부 사례를 심층분석해 가장 효율적인 갈등관리 방안을 도출하였다.

갈등유형화 정책별로 나누어 “도시주거환경정책”, “도시시설환경정책”, “도시교통정책” 3가지로 나누었다. “도시주거환경정책”에서는 주민참여문화 정착을 “도시시설환경정책”에서는 갈등교육홍보방안 및 비선호시설에 대한 인식전환 “도시교통정책”에서는 “주민참여방안”의 필요성이 제기되었다. 물론 3가지 유형에서 제시한 것들만 갈등관리방안으로 적용되는 것은 아니며, 공통적으로 모든 유형에도 필요한 부분들이다. 다만 주된방안을 표현 할 것이라 볼 수 있다. 이뿐만이 아니라 3가지 유형에서 공통적으로 제시한 것은 바로 갈등조정 기구의 부재이다.

이러한 결과와 함께 심층사례분석을 통하여 전략 방안을 모색한 결론을 종합해 보면, 갈등에 대한 교육 및 홍보를 통하여 갈등해결의 사회적 인식을 전파하여 사회전반에 갈등에 대한 인식을 저변화시킨다. 또한 사업(정책)의 초기부터 주민이 사업에 참여하여 주민참여문화를 정착시킨다. 이를 바탕으로 이해와 신뢰가 형성되면 협력적 거버넌스를 구축하여 갈등해결을 보다 효율적으로 관리해 간다. 이상의 갈등관리는 갈등조정협의체에서 운영 및 지원을 하도록 한다.

지금까지 연구되어온 갈등관리전략은 방법이나 구성요소에 있어서 대부분이 비슷한 맥락으로 연구되어졌다. 다만 갈등의 성격이나 정책 및 사업 성격에 따라 과정이나 핵심적 사안이 다르게 적용되어졌다.

서울시의 갈등을 대상으로 한다는 것은 특정한 요소나 대상으로 연구가 이루어지는 것이 아니라 광범위하게 갈등이 연구된다. 서울시는 우리나라의 대표적인 도시이며 세계적인 도시이기 때문에 도시갈등연구의 대표적 성격을 가지고 있는 것이다.

갈등에 대한 연구는 사회가 복잡해지고 이해관계가 더욱 다양해지면 지금의 갈등관리방안은 보다 전문적이거나 세부적으로 발전해야 한다. 그러기 위해서는 지금의 시점에서 갈등에 관리기반이 정착되어야 혼란스럽지 않게 체계적으로 사회변화에 맞추어 갈등관리가 발전될 것이다.

제2절 정책적 제언

1. 주민참여를 위한 제도적 방안마련

서울시에서 발생하는 갈등의 대부분은 주민이 갈등당사자인 사례가 대부분이다. 서울시 인접자치단체와의 갈등문제도 본질적으로 살펴보면 결국 주민의 반발로 자치단체와 자치단체간의 갈등이 발생하는 것이다. 이러한 경향은 사업(정책)시행시 직접·간접적으로 주민에게 미치는 영향이 크다고 볼 수 있다. 결국 서울시의 사업(정책)을 추진하는 과정에서 주민을 배제할 경우 갈등의 원인이 되거나 갈등이 심화하게 된다. 갈등이 발생한 이후 주민이 참여가 이루어지게 되면 그 시간만큼 기관에 대한 신뢰가 낮아지게 된다. 이를 위해서는 주민참여가 정책 입안단계부터 광범위하게 확대되어야 하며 참여적 합의형성이 이루어지도록 제도화해야한다.

이를 통해 정책(사업)추진 시 절차의 공정성과 투명성을 얻을 수 있으며, 합리적인 참여절차과정을 형성할 수 있다. 이와 함께 중요한 추진해야 할 점은 주민참여문화정착을 촉진해야 한다. 주민참여의 제도화는 인위적으로 형성될 수 있는 문제지만, 주민참여문화정착은 사회적 인식을 통하여 자연스럽게 형성해야 할 문제이다. 아무리 제도적 절차가 마련되어 있다 해도 주민참여가 활성화되지 않으면, 갈등문제는 해소되지 못할 것이다.

2. 갈등조정을 위한 전문기구 마련

앞에서 제시한 서울시 갈등사례 중에 갈등의 원인이나 갈등의 심화이유로 나타나는 공통적인 문제가 갈등조정을 위한 조정기구가 마련되어 있지 않다는 점이다. 갈등조정에는 제3자라는 객관성이 확보되어야 하며, 갈등쟁점에 대한 과학적인 근거 및 논리적인 방안을 제시해야 한다. 이러한 요소를 충족시키기 위해서는 임시방편적이고 근시안적인 단체로는 시간이 지날수록 갈등문제만 심화시키기 된다.

갈등조정기구는 공식적으로 마련되어 운영되어야 하며, 체계적인 조직체제로 다양한 인력을 동원하여 정당성, 객관성이, 전문성이 확보된 기구로 설치되어야 한다.

3. 갈등인력양성을 위한 교육기반 마련

사회환경요소가 증가하고 변화하면 갈등의 양상도 증가하고 변화한다. 이를 대비하기 위해서는 현재의 갈등조정기구나 제도적 방안도 중요하지만, 이를 해결하기 위한 전문인력 양성이 시급한 과제이다.

갈등관리 자체가 세계적인 경쟁력으로 대표될 수 있는 만큼 보다 체계적이고 효율적인 갈등관리를 위해서는 인재양성을 위하여 갈등인력을 위한 교육기반이 형성되어야 한다. 초·중·고 및 대학교 과정에 갈등관리에 대한 교육기반이 형성되면, 이는 자연스럽게 갈등인식문화가 정착되어 갈등해결을 위한 시민의식이 증가될 것이다.

4. 갈등조정을 위한 협력적 거버넌스 구축

갈등은 이해당사자 마다 변화하며, 시간과 환경에 따라서도 갈등양상이 급변할 수 있다. 이러한 이유는 정보의 부족과 네트워크의 단절이 원인으로 볼 수

있다. 다양한 집단이 갈등조정을 위한 협력적 거버넌스를 구축하게 되면, 갈등이 해당사자를 정확하게 파악할 수 있으며, 갈등의 차후변화를 다양한 정보네트워크를 통하여 획득할 수 있다. 또한 이러한 거버넌스 구축은 협력적인 이미지를 형성하여 갈등조정에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 이를 위해서 서울시는 다양한 계층에 대하여 갈등해소를 위한 협력적 공통체를 형성할 수 있도록 거버넌스 구축체계를 마련 강화해야한다.

참 고 문 헌

참고문헌

- 강영진(2000). 「갈등분쟁해결 매뉴얼」. 성공회대 출판부.
- 강영진(2002). 「중재의 절차와 기법」, 「갈등해결을 위한 학교평화교육프로그램」. 유네스코한국위원회.
- 권기성(1994). 조직내 개인적 갈등의 원천과 관리방안에 관한 연구. 「원관대 노사관계 연구소」.
- 권용우 외(1997). 「변화하는 대도시」. 한울아카데미.
- 김찬호 외(1998). 「도시와 사회이론」. 한울아카데미.
- 김태기(2007). 분쟁해결포럼의 운영을 통한 분쟁해결방안연구(I), 「서울시정개발연구원」.
- 김태기(2007). 분쟁해결포럼의 운영을 통한 분쟁해결방안연구(II), 「서울시정개발연구원」.
- 나태준(2004). 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안. 「한국행정연구원」.
- 나태준(2005). 청계천 복원사업 갈등관리 사례분석. 「서울시정개발연구원」.
- 나태준·박재희(2004). 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. (2005). 「공공관리의 이론과 기법(上)」. 논형.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. (2005). 「공공관리의 이론과 기법(下)」. 논형.
- 마포구청(2007). 아현뉴타운, 「마포구」
- 박윤이 외(2005). 「도시행정론」. 서울: 대영문화사.
- 박재묵(2005). 공공갈등 관리의 관점에서 본 천성산 갈등, 「분쟁해결연구」, 단국

대학교 분쟁해결연구소.

박진 외(2006). 「갈등조정 그 소통의 미학」, 굿인포메이션.

박태순(2007). 대립과 갈등을 넘어 사회사람들이 만들어가는 희망보고서, 「사회지
역지속가능발전협의회」.

배기택(2006). 아현뉴타운사업에서 나타나는 주민참여사례연구, 「성균관대학교 대
학원」.

신창현(2005). 「갈등영향분석 이렇게 한다」. 서울: 예지.

신창현(2005). 환경분쟁의 원인과 제도개선방안. 「중앙환경분쟁조정위원회」.

신창현·박형서. (2005). 「갈등영향분석 및 정책적 함의」. 경제·인문사회연구회.

유종해(2000). 「현대조직관리」. 서울: 박영사.

유환중 외(1999). 「현대 도시의 변화와 정책」. 푸른길.

이달곤(1991). 지방시대의 갈등, 협상으로 풀어가자: 자치시대의 갈등과 그 해결책.
「현대사회연구소」.

이달곤(2000). 「협상론」. 서울: 법문사.

이동기(2006). 전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안. 「전북발전
연구원」.

이한검(1994). 「인간행동론」. 형설출판사.

임창호 외(2005). 「미래의 도시: 21세기 도시의 과제 및 대응 전략」. 한울아카데미.

천대윤(1998). 「지혜정부론」. 서울: 선학사.

천대윤(2001). 「갈등관리전략론」. 서울: 선학사.

천대윤(2004). 「사회변동과 사회갈등」, 제2기 사회갈등관리과정 교재, 중앙공무원
교육원.

최종연(1997). 성남시의 신·구가지 주민간의 갈등. 「단국대학교 행정대학원」.

- 최종연(1998). 「도시개발과 갈등관리 정책」. 미래문화사.
- 최종연(1998). 한국의 지방의회와 자치단체장의 상호관계에 관한 연구. 「단국대학교 행정대학원」.
- 하성규 외(2000). 「현대도시와 사회」. 형설출판사.
- 한영주(1999). 서울중장기 지역경제 모형구축 연구, 「서울시정개발연구원」
- 황기연 외(2005). 「프로젝트 청계천」. 나남출판.
- Gordon, J. R. (1987). Organizational Behavior. Boston: Allyn and Bacon.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1966). Organizations. New York: John Wiley & Sons.
- Pondy, L. R., 1967, Organizational Conflict: Concept and Models, Administrative Science Quarterly, 12.
- Rangarajan, L. N. (1985). The Limitation of Conflict: A Theory of Bargaining and Negotiation, New York: St. Martin's Press.
- Sebenius, James K. (1993). Essentials of Negotiation, N2-894-012, 11/18/93, Harvard University Case.
- Swanda, J. (1979). Organizational Behavior: Systems and Applications. CA: Mayfield Publishing Co.

부 록

제1절 부록 I 설문조사지

제2절 부록 II 서울시갈등사례 목록

서울시 갈등유형화와 갈등조정방안에 관한연구 설문지

안녕하십니까?

본 설문조사는 서울시 기획담당실의 협조 하에 서울시정개발연구원에서 수행하고 있는 “서울시 갈등유형화와 갈등조정방안 연구”에 갈등사례의 현황 및 실태 파악을 위하여 작성되었습니다.

본 조사의 목적은 서울시 갈등유형과 현황 및 실태를 객관적 분석·평가를 위한 자료의 보완·정비를 위한 것이며, 본 설문지의 응답 내용은 오로지 통계처리 및 정책자료에만 활용될 것입니다.

본 설문조사는 다음 7가지 내용으로 구성됩니다.

1. 갈등 발생배경과 전개과정
2. 갈등전개과정의 분류
3. 갈등 쟁점과 이해관계자 분석
4. 갈등의 원인분석
5. 갈등관리과정분석
6. 갈등관리평가분석
7. 시사점

귀하의 응답내용이 향후 서울시 갈등관리를 보다 효율적으로 추진하기 위한 긴요한 자료가 될 것이라는 점을 고려하시어 바쁘시더라도 끝까지 성의 있게 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

문 의 처: 서울시정개발연구원

연구책임: 한영주

연구원: 김강민

H · P : 011-9885-2586

전 화 : 02-2149-1242

Fax : 02-2149-1245

e-mail : morning_call@hanamil.net

사례명 :

1. 갈등발생배경과 전개과정

1) 본 사례의 분쟁발생 및 종료 날짜를 기입하여 주십시오(갈등미해결일 경우 발생일만 기입).

발생일(년 월 일)~종료(년 월 일)

2) 본 사례의 분쟁의 직접적 당사자를 기입하여 주십시오

(/)

3) 본 사례의 추진되어진 사업(정책)의 목적을 기입하여 주십시오

.....

.....

.....

.....

4) 추진되어진 본 사업(정책)의 기대효과를 기입하여 주십시오.

.....

.....

.....

.....

2. 갈등전개 과정의 분류

- 1) 본 사례의 갈등전개에 있어 갈등양상이 나타났던 시점과 갈등이 심화되었던 시점을 간단하게 기입해주시기 바랍니다.

.....

.....

.....

.....

- 2) 본 사례의 갈등전개에 있어 갈등의 쟁점사항을 보기를 보고 번로로 기입하여 주십시오(다수가 적용시 중요순서대로 기입하여 주시기 바라며 기타 쟁점사항은 한글로 표기바랍니다)

보기-(①이해갈등, ②가치갈등, ③입지갈등, ④경제갈등, ⑤정치갈등

()

- 3) 본 사례의 갈등 범위를 기입하여 주십시오(갈등영향범위에 따라).

☐기초 ☐광역 ☐국내 ☐국외

- 4) 본 사례의 갈등발생 단계에 있어서 갈등단계에 적용된 사항을 모두 기입하여 주십시오.

☐구상과정 ☐계획과정 ☐설계과정

☐진행과정 ☐사후관리과정 ☐기 타()

5) 본 사례의 갈등발생 주체를 기입하십시오

☐중앙

☐지방

☐주민

☐기업

☐기타()

3. 갈등 쟁점과 이해관계자 분석

1) 본 사례의 주요 이해관계자를 기입하십시오(이해관계자의 중요정도에 따라).

stakeholder 1(직접적인 이해관계자) :

stakeholder 2(과정중 참여자 또는 중재자) :

stakeholder 3:

2) 본 사례의 핵심쟁점에 대하여 기입하여 주십시오.

.....

.....

.....

.....

4. 갈등의 원인분석

1) 본 사례의 갈등의 주요원인을 표기하여 주십시오.

- ☐ 손실로 인한 보상요구
- ☐ 시민단체의 환경, 사회, 문화인식의 차이
- ☐ 언론매체의 압박
- ☐ 사업주체의 주민교육, 홍보, 정보공개미흡
- ☐ 정부에 대한 주민들의 신뢰 상실
- ☐ 주민들의 사업참여
- ☐ 비 선호시설에 대한 주민 반대
- ☐ 주민에 대한 시의 고압적 자세
- ☐ 일정기간 이후 시설의 주민소유 요구
- ☐ 지역사회의 막대한 사회적 비용부담
- ☐ 기타()

2) 본 사례의 예상되는 결과 및 심각성과 파급성을 중심으로 기술하여 주십시오
(현재 진행중사례로 적용시에만).

.....

.....

.....

.....

5. 갈등관리과정 분석

- 1) 본 갈등사례에 있어 갈등전개 과정상 갈등해결에 긍정적영향을 미치는 상호 작용이 있었던 부분에 표기해주시시오

☐1회

☐2회

☐3회이상

☐없음

- 2) 다음 갈등해결을 위한 계기 및 출발점을 기입해주시기 바랍니다(예: 중앙정부에서 재정지원이 결정되면서부터 갈등이 해소).

.....

.....

.....

.....

- 3) 본 갈등사례에 있어 제3자의 개입여부의 유무와 개입시 역할에 대하여 기입하여주시시오

☐개입 있음(역할:)

☐개입 없음

- 4) 본 갈등사례과정 중 갈등해결을 위한 협의체 구성이 있었는지 기입하여 주십시오.(있으면 협의체에 대하여 간단하게 적어 주시기 바랍니다.)

☐있다()

☐없다

5) 본 갈등사례과정 중 갈등해결을 위한 당사자 간 협상이 있었는지 기입하여 주십시오.

☐있다(회)

☐없다

6) 다음은 갈등의 해결을 위한 현 단계의 상황까지의 적용되어진 단계를 선택하여 기입하여 주십시오(선택 후 간단하게 설명하여 주십시오).

☐갈등관리의 계획단계(갈등관리의 수단결정):

☐갈등관리의 적용단계:

☐갈등관리 변환단계(적용방법의 변화):

☐갈등 해소초입단계:

☐갈등해소단계:

7) 다음 갈등사례에 적용되어진 결정적인 갈등관리전략을 표기하여 주십시오(적용시 효과에 대하여 간단하게 적어주시기 바랍니다).

☐보상(정부사업비지원 포함)

☐설득

☐참여

☐협상

☐제3자개입

☐갈등의 공개

☐위협과 처벌

☐지지세력의 조직

☐대면

☐교육 및 홍보

☐철회 또는 지연

☐기타()

효과:

6. 갈등관리 평가

- 1) 본 갈등사례에 적용되어진 갈등관리의 성과와 성공요인에 대하여 간단하게 기입하여 주십시오.

성 과:	
성공요인:	

- 2) 본 갈등사례에 적용되어진 갈등해소의 계기와 타개요인에 대하여 간단하게 기입하여 주십시오.

계 기:	
타개요인:	

- 3) 본 갈등사례에 적용되어진 갈등사실확인 과 정보공유를 통한 인식전환여부를 간단하게 기입하여 주십시오.

사실확인:	
인식전환:	

7. 본 사례의 시사점

- 1) 본 사업(정책)의 현재 결과에 대하여 표기하여 주십시오(예:정책완료 및 갈등 해소면 사업(정책)완료에 모두 표기)

☐사업(정책)백지화

☐사업(정책)추진

☐사업(정책)완료

☐갈등지속

☐갈등해소

☐갈등완화

☐사업(정책)유보

☐기타()

- 2) 본 사례분석결과에 있어서의 제언사항을 간단하게 기입하여주십시오.

- 3) 본 사례의 갈등진행에 있어서 사업(정책)의 목표달성정도 및 효과를 간단하게 기입하여 주십시오.

- 4) 본 사례를 중심으로 갈등예방 및 대처방안에 있어서 향후과제를 간단하게 기입하여 주십시오.

※ 서울시 갈등의 일반적 사항

- 본 문항들은 해당사례와 관계없이 서울시 갈등전반에 관한 사항을 조사하기 위한 것입니다 -

1) 서울시 공공갈등에 관한 일반적 인식

문항	답변	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
현재 서울시에서 발생하는 공공갈등이 심각하다고 생각하십니까?						
서울시에서 발생한 공공갈등의 수준이 과거 10년 전에 비해 심해졌다고 생각하십니까?						
서울시에서 발생한 공공갈등의 강도와 횟수는 현재와 비교하여 볼 때 10년 내 심각해질 것이라고 생각하십니까?						

2) 서울시에서 다음과 같은 갈등의 유형중 공공갈등이 어느 정도 심각하다고 생각하십니까?

문항	답변	매우 심각	심각	보통	약함	매우 약함
주체간 분류	①주민(집단)과 주민(집단)간 갈등					
	②주민(집단)과 자치단체간 갈등					
	③주민(집단)과 중앙정부간 갈등					
	④자치단체와 중앙정부간 갈등					
	⑤자치단체와 자치단체간 갈등					
성격별 분류	①행정구역간 갈등					
	②비선호 시설 갈등					
	③물관리 갈등					
	④교통 및 도로 갈등					
	⑤지역개발갈등					
	⑥세무 및 예산 갈등					
	⑦기타()					

3) 서울시에서 공공갈등 문제가 발생할 경우 향후 각 유형별 갈등의 심각도가 어떻게 변할 것으로 생각하십니까?

문항		답변	매우 심각	심각	보통	약함	매우약 함
주체간 분류	①주민(집단)과 주민(집단)간 갈등						
	②주민(집단)과 자치단체간 갈등						
	③주민(집단)과 중앙정부간 갈등						
	④자치단체와 중앙정부간 갈등						
	⑤자치단체와 자치단체간 갈등						
성격별 분류	①행정구역간 갈등						
	②비 선호 시설 갈등						
	③물 관리 갈등						
	④교통 및 도로 갈등						
	⑤지역개발갈등						
	⑥세무 및 예산 갈등						
	⑦기타()						

4) 귀하께서는 현재 서울시에서 발생하고 있는 공공갈등의 해결을 위해 정부 및 광역자치단체가 어떤 역할을 담당해야 한다고 생각하십니까?

- ☐보상(정부사업비지원 포함)
 ☐설득
- ☐참여
 ☐협상
- ☐제3자개입
 ☐갈등의 공개
- ☐위협과 처벌
 ☐지지세력의 조직
- ☐대면
 ☐교육 및 홍보
- ☐철회 또는 지연
 ☐갈등의 해결가능한 법(조례)과 제도 정비
- ☐기타()

5) 귀하께서는 공공갈등 문제를 해소하고자 할 경우 다음과정 중 어느 과정에 가장 큰 비중을 두고 접근해야 한다고 생각하십니까?

☐구상과정

☐계획과정

☐설계과정

☐진행과정

☐사후관리과정

☐기 타()

6) 귀하께서는 서울시의 공공갈등문제를 해결하는데 가장 바람직한 주민참여 방식은 무엇이라 생각하십니까?

☐주민투표제

☐주민설명회

☐주민협의회 및 자문단

☐주민감시반

☐공청회

☐여론수렴반

☐반상회

☐기타()

7) 귀하께서는 2007년 5월에 대통령령으로 시행되고 있는 “공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정”에 대하여 알고 계십니까?

☐아주 잘 알고 있다(8)번문항으로)

☐어느 정도 알고 있다(8)번문항으로)

☐들어보기만 했다(9)번문항으로)

☐전혀 모른다(9)번문항으로)

8) “공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정”의 시행을 통하여 서울시의 공공갈등 문제 해결에 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까?

☐많은 도움이 될 것이다

☐어느 정도 해소 될 것이다

☐약간 도움이 되겠지만 부족한부분이 많다

☐전혀 도움이 안된다

※ 통계처리를 위한 일반적 사항

1) 귀하의 근무소속은 어떻게 되십니까?

()

2) 귀하의 직책은 어떻게 되십니까?

()

3) 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

()

4) 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

()

답변해 주셔서 감사드립니다.

1. 도로개설 철도건설목 교차방식 분쟁해소

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '06. 5 ~ '06. 11
- 분쟁당사자 : 서울 구로구, 한국철도시설공단
- 내 용
 - 남부순환로에서 부천시계 간 폭 30m도로개설이 항동의 산업용 철도와 교차되는 부분에 대해 한국철도시설공단에서 입체교차를 발표하자 향후 지역개발 저해 등을 이유로 평면교차방식을 요구함
- 당사자 주장
 - 평면교차방식(구로구)와 입체교차방식(한국철도시설공단) 주장

□ 주요 진행상황

- '06. 5 평면교차방식 요구(구로구 → 한국철도시설공단 : 불가 회신)
- '06.10 한국철도공사 및 한국철도시설공단과의 수시 협의 및 입체교차의 불합리성에 대한 자료 제출 및 설득(10여회)
- '06.11 평면교차 승인 통보(한국철도시설공단 → 구로구)
- 지역 주민들도 이용불편 등을 이유로 평면교차를 요구하면서 감사원 등 상부기관에 수차례 진정서를 제출하여 갈등이 심화되어 갔으나 평면교차 방식이 승인됨에 따라 갈등 해소

□ 전망 및 조치계획

- 지역여건과 주민의견 반영 없이 규정에 얽매임에 따라 발생할 수 있었던 갈

등 및 분쟁을 해소하였고 향후 지역 개발시 지역여건을 최대한 살린 효과적인 개발이 가능하게 되었으며, 교차방식 전환에 따른 공사비 50억 절감

2. 서울추모공원건설에 따른 서초구 및 지역주민과의 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생 및 종료일 : '06. 6 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 주민, 기업체
- 내용
 - 재건축 예정지구 내 주유소 건축허가 추진으로 인근 재건축 사업의 지장과 환경문제 발생이 우려되어 주민의 반발이 심화됨
- 당사자 주장
 - 주민: 인근 재건축 사업의 지장과 환경문제 발생이 우려됨으로 주유소 건설을 반대함

□ 주요 진행상황

- 재건축 예정지구 내 주유소 건축허가 추진
- 재건축 사업의 지장과 환경문제 발생이 우려로 주민의 반대
- '06. 6 분쟁조정 신청서 제출
- 분쟁위원회의 갈등 조정
- '06. 11. 30 취하처리

□ 전망 및 현재 상황

- 주민들의 이해관계가 얹혀있었으나 분쟁위원회의 갈등 조정으로 해결됨

3. 서울외곽순환(일산~퇴계원)고속도로 사패산구간 건설사업

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '01. 11 ~ '03. 12
- 분쟁당사자 : 서울시, 불교계, 환경단체
- 내 용
 - 서울 도봉·노원지역의 교통난 해소를 위한 서울외곽순환도로 건설사업 추진계획으로 환경피해 등의 이유로 불교계와 환경단체에서 반대함
- 당사자 주장
 - 서울시 : 서울시와 외부지역 간의 원활한 교통을 위하여 서울외곽순환도로 건설사업 추진
 - 불교 및 환경단체 : 국립공원을 공사구간으로 할 경우, 환경피해가 심각해 지고, 풍수지리적으로 문제가 예상되어 반대

□ 주요 진행상황

- '01. 06. 30. 공사착공
- '01. 11. 20. 반대 이후 재검토위원회 결성
- 재검토위원회 3회 구성
- 당사자와의 계속적인 협의와 설득 시도

□ 전망 및 조치계획

- 공사는 진행되어지고 노선변경은 없지만, 불교계의 반발이 예상되어짐
- 당사자와의 지속적인 설득이 필요함

4. 용미리 납골당 설치 관련 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '02. 9 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서울, 경기 파주시
- 내 용
 - 서울시가 '63년도부터 용미리 지역에 묘지설치 및 대규모 납골시설 건립 추진계획으로 지역주민의 불편과 피해가 가중되고 있어 납골시설 추가건립 반대
- 당사자 주장
 - 파주시 : 납골시설 추가건립에 따른 주민통행 불편, 쓰레기 무단투기, 지가하락, 정신적 피해와 지역개발 장애로 반대하는 입장
 - 서울시 : 납골시설 추가건립은 중단하고 향후 장사시설 추가설치시 파주시 및 주민들과의 협의 없이 일방적으로 건립하지 않는다는 입장

□ 주요 진행상황

- '02. 8 서울시, 파주시에 용미리 제2묘지내 '납골당 건축협의' 요청 ('02.9 파주시 불허 통보)
- '03. 2 파주시, 서울시에 용미리 납골당 관련 현안사항 해결 요청(3회)
 - 국지도 확·포장, 광역상수도 공급, 서울시립묘지 공원화 대책 등
- '04. 서울시에서는
 - 국지도 확·포장 사업은 계획이 구체화될 경우 협상
 - 식수오염 주장은 객관적 근거 부족으로 부정적
 - 시립묘지 중·장기계획을 수립 시행(2004~2007 2,267백만원 소요)
- '06. 1 서울시 행정국장 파주시 방문시 국지도78·98호선 확장, 광역상수도 공급, 서울시립묘지 공원화, 복지시설 확충기금 부담 요구

□ 전망 및 조치계획

- 서울시와 파주시간 자체해결을 유도하고, 해결전망 없을시 중앙분쟁조정위원회 조정신청 검토

5. 주거환경개선지구 내 국·공유지 무상양여

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '97. 09 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서울시, 관련 중앙행정기관
- 내 용
 - 주거환경개선지구의 국·공유지는 도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 한임시조치법제11조의 규정에 따라 사업시행자에게 무상으로 양여되어야 하나,
 - 중앙행정기관에서 법규의 확대해석, 재원 부족 등을 이유로 무상양여 거부
- 당사자 주장

서울시 의견	관련중앙행정기관	관련법규
주거환경개선지구 내 국·공유지는 조건없이 무상 양여되어야 함	<ul style="list-style-type: none"> - 기관별·사안별로 의견 상이함 ·지구지정시 사전협의 없었기 때문에 무상양여 불가 ·일부(30%)만 무상양여 ·재원확보 위해 무상양여 불가 	도시저소득주민의주거환경개선을 위한임시조치법제11조

□ 주요 진행상황

- 주거환경개선사업이 추진된 '92년도부터 사업시행자인 자치구청장이 사업시행 지구별로 지속적으로 협의하였으나 미시정
- 2000.5월 서울시에서 관계부처에 시정건의 하였으나 미시정

□ 전망 및 조치계획

- 유사사안에 대해 '94년도 감사원 감사시 시정토록 한 사례가 있고, 사업 시행자인 구청장과 우리시에서 수년간 협의 및 시정 요청하였으나 시정이 안되고 있는 사안으로, 위원회의 조정이 필요함

6. 환경영향평가협의 장기화(강남순환도시고속도로건설공사)

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '01. 4 ~ '06. 12
- 분쟁당사자 : 서울시, 주민
- 내 용
 - 분쟁배경 및 원인
 - 우리시에서 추진 중에 있는 강남순환도시고속도로건설에 따른 환경영향평가협의와 관련 협의기관인 환경부에서 협의 장기화로 사업착수 지연
- 당사자 주장
 - 3차례에 걸친 환경영향평가 협의·보완을 통해 환경영향 예측 및 저감 방안 등 기술적 측면은 어느 정도 보완이 되었으나
 - 2차 보완서 제출 후 서울대 및 환경단체(일명 : 공대위)의 반대민원으로 추가 보완요구 등 협의가 지연되고 있음

□ 주요 진행상황

- 2001. 12. 4 환경영향평가서 환경부에 협의 요청
- 2002. 3~ 2003. 10 3차례의 보완요구 및 보완서 제출
- 환경부에 환경영향평가 조기 협의 및 관련 제도개선 건의('03. 5. 20)

□ 전망 및 조치계획

- 중앙부처 지원 하에 해소 가능
- 조치계획
 - 3차보완서 제출과 관련 환경부 방문협의시 조속한 협의요청에 대하여 '04. 1월중 조건부협의 통보예정 의견을 제시함
- 지원 요청사항 - 환경부
 - 환경부에서 제시한 의견대로 이번에는 협의완료가 이행되기를 바라며, 조 건부협의내용이 사업착수에 지장을 초래하지 않는 내용이기를 요청함

7. 구로구 항동 폐기물종합처리시설 건설 사례

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '02. 9 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서울 구로구, 경기도 부천시
- 내 용
 - 구로구 관내에서 발생하는 폐기물의 안정적인 처리 및 쾌적한 도시환경 조성을 위해 폐기물종합 처리시설을 지하화·자동화 설비로 건설추진에 부천시가 반대함.
- 당사자 주장
 - 구로구 : 폐기물종합 처리시설을 지하화·자동화 설비로 건설하고, 지상에는 환경친화적인 주민편익시설을 설치하여 클린구로를 구축함으로써 국가 폐기물처리 정책에 부응하고자 함.
 - 부천시 : 부천시 범박동 현대홈타운 및 임대APT 예정지구와 인접하여 구로구 폐기물종합처리장 건설 시 주변 지역에 대한 환경상 피해가 우려되므로 건설계획 철회 및 입지변경 요청

□ 주요 진행상황

- 항동 폐기물종합처리장 건립추진 관련자료 요청(부천시→구로구)
- 항동 폐기물종합처리장 조성계획 수립(구로구)

[분쟁일지]

- '06. 11. 10 : 관련자료 요청(부천시→구로구)
- '06. 12. 10 : 폐기물종합처리장 조성계획 수립(구로구)
- 부천시민 대상 간담회 개최 (2회)

□ 전망 및 조치계획

- 부천시 주민과의 지속적인 협의와 설득을 시도하여 자체적인 해결을 유도함
- 환경적인 면을 최대한 고려하여 각종 폐기물의 안정적·일괄적 처리
- 테마공원 및 체육시설을 동시 조성하여 주민편익시설 확충
- 도시 미관을 저해하는 폐기물처리시설을 통합관리 하여 민원 예방
- 각 부서에서 필요로 하는 공용시설을 확보하여 원활한 구정 운영
- 첨단 폐기물처리시설을 건설·운영하여 '클린 구로'이미지 고양
- 조치계획 : 주변 환경과 조화되는 친환경적인 폐기물종합처리장 조성
- 지원 요청사항
 - 행정자치부 : 중앙투자심사 승인
 - 건설교통부 : 개발제한구역 관리변경 승인
 - 환 경 부 : 건설비의 국비보조금 지원

8. 기득수리권 조정에 따른 갈등

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '05. 9 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서울시, 한국수자원공사
- 내 용

- 서울시에서는 한강의 댐용수를 원수로 사용함에 있어 충주댐 건설이후에 추가로 취수하고 있는 댐용수에 대해서는 사용료를 지불하고 있음
- 그러나 충주댐 건설이전에 유수사용허가를 받아 사용한 수량에 대해서는 기득수리권으로 인정하여 댐법에 사용료를 받지 않도록 되어 1일 2,196천 톤에 대해서는 요금을 납부하지 않았으나
- 한강하류 정수장의 노후화 및 하류 한강수의 오염증가에 의한 생산시설의 폐쇄와 유수율 증대, 물절약 등으로 인해 생산량이 감소되어 취수 지점별 취수량이 기득수리권보다 적게 되는 경우가 발생하여 이를 다른 정수장으로 조정하여 총량으로 인정해 줄 것을 요청하였으나,
- 건교부에서는 취수지점별로 허가를 받은 사항으로 총량적 인정 또는 조정이 불가능하다는 통보가 있었음
- 이에 서울시에서는 기득수리권 총량을 요금납부시 공제하고 용수료를 납부하게 됨으로써 수자원공사에서 소송을 제기 제1심 소송판결에 이어 2심 항소를 진행 중에 있음

○ 당사자 주장

- 서울시 : 주체가 서울시로서 동일하고 서울시민의 편익제공이라는 동일한 목적을 갖고 있는 이상 당연히 기득수리권은 총량적 개념으로 판단 되어야 함
- 건설교통부 : 유수사용허가내용은 취수지점별로 사용목적, 사용수량, 사용기간 등이 특정되어 있는 사항이므로 기존허가내용을 벗어난 기득수리권의 총량적 인정 또는 조정은 불가함

□ 주요 진행상황

- '04. 2.3 ~ '04. 4.2 서울시 기득수리권의 총량적인정 또는 지점별 조정요청
- '04. 7. 29 '99. 4월분부터 과오납원수비 공제후 납부(서울시→수자원공사)
- '05. 9. 7 용수료 청구 소장접수(한국수자원공사)
- '06. 10. 26 1심 판결(한국수자원공사 승소)

- '06 .11. 10 항소장 접수(서울시)
- '06. 12. 16 항소이유서 제출(서울시)

□ 전 망 및 조 치 계 획

- 기득수리권을 총량(2,196천톤/일)으로 인정받지 못할 경우 몇 년간 약 1 13 억원의 원수비가 추가 소요되며,
- 맑고 깨끗한 수도물을 서울시민들에게 공급하기 위해 왕숙천 하류에 위치한 자양구의 취수장의 상류이전을 계획하고 있는 바 이에 따라 약 175억원의 원수비가 추가 부담될 것으로 예상됨
- 본담용수료는 수도물 생산단가에 직접 미치는 영향(20%이상)이 크고 시민에 대한 수도요금 인상 및 물가상승요인이 되므로 합리적 조정이 필요함

9. 음식쓰레기 하수병합처리 시범시설 가동 주민설명회

□ 분 쟁 개 요

- 분쟁발생일 : '00. 3 ~ '01. 9
- 분쟁당사자 : 강서구, 주민
- 내 용
 - 1995년 월 제1처리장 제2처리시설 준공, 이어서 1998년 12월 제2처리 완공에 이어 음식물쓰레기 처리시설, 천연가스충전소, 하수 슬러지소각장 시설 계획 등이 연이어 추진되자 인근 주민들 사이에서 서울시의 공원화 약속은 지역주민의 반대여론을 무마하기 위한 방편에 불과하였다는 인식이 팽배해지면서 주민들의 불만고조와 함께 갈등야기
- 당사자 주장
 - 강서구 : 음식물적정처리를 위한 음식물쓰레기 처리시설, 천연가스충전소, 하수 슬러지소각장 설치계획
 - 주민 : 연이은 음식물처리시설의 건립추진으로 서울시의 공원화 약속은 지

역주민의 반대여론을 무마하기 위한 방편에 불과하였다는 인식이 팽배해지면서 주민들의 불만고조

□ 주요 진행상황

- '99. 3. 8 하수처리장의 여유 공간 활용 3년 내 모든 음식물쓰레기 자동화
- '99. 8. 16 시범시설 기술공모
- '00. 1. 21 음식물쓰레기 하수병합처리 시범시설 공사착공
- '00. 3. 18 주민요구사항 및 민원해소대책 서울시에 건의
- '00. 3. 28 민원주민과 구청장 면담
- '00. 6. 12 하수병합시범시설 설치완료
- '01. 4. 26 음식물쓰레기 하수병합처리시범시설 가동 주민설명회
- '01.5. 2 음식물 쓰레기 반입개시
- '01. 6. 5하수병합처리시범시설 탈취시설 성능검사 합격판정 및 준공
- '01. 8. 28하수병합처리시설 보완공사로 반입중단
- '01. 8. 29슬러지소각장 설치허가 관련 행정심판제기

□ 전망 및 조치계획

- 행정기관의 문제:
 - 비밀주의와 주민참여의 부족
 - 협상전략과 기술의 부족
- 주민의 문제 과도한 요구의 일반화
 - 과도한 요구의 일반화
 - 합리성의 결여
 - 대표성의 문제
- 불신의 장벽과 제도적 문제점
 - 불신의 장벽과 새로운 선례의 필요성
 - 제도적 문제점

10. 음식물류폐기물처리시설 입지에 따른 분쟁

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '03. 7 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서대문구청, 주민
- 내 용
 - 환경부, 서울시, 한국자원재생공사에서는 음식물류폐기물 처리에 대한 연구를 위하여 '96.3.15 고양시 대덕동 소재 서울난지하수처리장 부지내공공 퇴비화 시범시설을 10톤/일 규모로 설치하여 연구가 종료된 '97.12.31 서울시에 무상 기부하였으며, 서대문구에서 관리위임을 받음
 - 서대문구에서는 '02.7.28 30톤/일 규모로, '04.10.26부터 90톤/일 규모로 증설 신고하여 운영하고 있으며, 최근에는 민간자본을 유치하여 220톤/일 규모의 현대적 시설로 증설하고자 '04.12.6일 민간투자사업 3자제안을 공고하는 등 증설 추진
- 당사자 주장
 - 고양시 : 서대문구 음식물류폐기물처리시설은 한국자원재생공사에서 연구 목적으로 설치된 시설이므로 조속히 시설 폐쇄 요구
 - 서대문구 : 현 시설은 폐기물관리법 제30조 제2항 및 같은법 시행규칙 제22조 제2항 규정에 의거 설치신고를 득한 합법적인 시설임. 광역시설 착공 전까지 운영 중인 현 시설은 증설 신고한 사항에 대하여 신고수리 조치하고 광역시설은 주민동의 후 개발제한구역관리계획 변경 입안 및 건축물 관련 인허가상 승인 협조 요망

□ 주요 진행상황

- '96.3~'97.12 한국자원재생공사에서 퇴비화 연구시설 설치 운영
- '98. 12 서울시(서대문구)에서 설비 인수인계
- '01.10~'04.12 서대문구에서 계속적으로 시설증설 운영

- '05.1~'05.12 불법폐기물처리시설에 대한 이전 촉구 및 고발조치
(검찰처분-“공소권없음”, 사유 : 피고발인 위탁운영업체 대표이사 사망)

- '06.1~'06.11 고발조치(수질환경보전법 제33조 위반)

검찰처분 : 혐의없음

※ 2006년8월14일 환경부 한강유역환경청에서 서대문구 음식물처리시설
점검후 신고필증 미보유 및 정기검사 합격 취소등을 이유로 수사중.
2006.11월중 검찰 송치 예정

□ 전망 및 조치계획

- 기존시설 운영에 대한 주민동의를 얻을 경우 고양시에서 폐기물처리 시설
설치신고를 지원할 계획으로 있어 주민과 협의 중

11. 음식물쓰레기 재활용센터설립 및 운영을 중심으로

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '00. 5 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 강동구청, 주민
- 내 용
 - 음식물류폐기물의 매립에 따른 환경오염 방지 및 자원화 촉진과 음식물 쓰레기의 안정적 처리 및 처리비용 절감을 위한 음식물쓰레기재활용센터 설립 및 운영을 추진
 - 시설에서의 악취가 발생하여 주민들의 반발이 심화됨
- 당사자 주장
 - 주민: 음식물쓰레기 시설에서 악취 발생으로 주민생활불편과 건강상의 피해 발생으로 인해 시설의 처리용량 감축요구(강동구 발생량만 처리), 시설 이전 및 폐쇄 요구

□ 주요 진행상황

- 음식물재활용센터에서의 악취발생
- '05 ~ '06 하절기. 시설고장으로 인한 악취유출
- 야간 시간대 시설운영 단축
- 악취방지위한 설비 투자(탈취소각로 교체)로 일정부분 개선

□ 전망 및 조치계획

- 악취방지 설비 공사 계획(건물밀폐 및 리모델링)

12. 양천자원회수시설 광역화에 따른 주민과의 갈등

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '06. 12 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서울시, 양천구, 강서구, 영등포구, 목동주민
- 내 용
 - 배경
 - 매립처리에 따른 문제점 해결 - 추가 매립지 확보 곤란, 매립가스 및 침출수 등으로 인한 2차 오염 방지
 - 생활폐기물을 수거 즉시 소각처리하여 폐열을 회수하여 전기생산 또는 지역난방 등으로 활용
 - 소각시 생활폐기물량을 3~5%로 현격히 줄일 수 있어 확보가 어려운 매립지의 사용기간 연장
 - 수도권매립지 사용에 따는 건설분담금, 청소차량의 유지관리비 및 인건비 절감, 생활 폐기물 적환장의 폐쇄로 인근 주민의 민원 해소 등
 - 양천자원회수시설 공공이용으로 주변지역 난방비 지원확대 등으로 주민의 복지 증진 향상에 기대

- 주요 쟁점

- 자원회수시설에 대한 여유용량에 대하여 이웃자치구와 공동이용하기 위하여 주민지원협의체 등과 협의하는 과정에서 목동주민들은 무조건적인 공동이용 반대를 주장

○ 당사자 주장

- 서울시, 양천구, 강서구, 영등포구: 자원회수시설에 대한 여유용량에 대하여 이웃자치구와 공동이용
- 목동주민: 강서구와 영등포구의 쓰레기 반입하면서부터 타구의 쓰레기 반입 반대(혐오시설 입지에 따른 지역가치 하락, 다이옥신 등 환경오염 물질로 인한 피해 우려)

□ 주요 진행상황

- '06. 9. 28 주민협의체(주민 8, 구의원 4)가 구성
- 자원회수시설 광역화에 따른 주민협의체와 대화
- 목6동 목1단지 및 한천단지 주민의 공동이용 반대
- '06. 12. 26 행정력을 동원하여 강서구와 영등포구의 쓰레기 반입시기부터 갈등이 심화됨

□ 전망 및 조치계획

- 현재 양천자원회수시설 공동이용에 대한 갈등이 해결되었다라고 할 수 없음
- 대부분의 주민들은 양천자원회수시설에 대한 공동이용으로 인한 환경영향 등과 관련하여 별로 관심이 없는 것으로 파악되며 단지 주민집회를 선동하는 일부 반대 주민들이 자원회수시설의 운영 등과 관련하여 문제제기를 하고 있는 실정임

13. 한강상수원보호구역내 수상구조물 이전 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '00. 3 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서울, 경기 성남시
- 내 용
 - 경기도 성남시의 한강취수구 상류 800m지점에 서울시가 임시 점용승인 한 130평 규모의 수상구조물(불교 방생시설) 설치로 수질악화가 우려를 염려하며 상수원보호구역 밖으로 이전해 달라는 민원제기
- 당사자 주장
 - 성남시 : 수질에 직·간접적으로 영향을 줄 수 있고 시민의 환경적 정서를 저해하고 있으므로 조속히 이전해 줄 것을 요청
 - 서울시 : 한강수계관리기금 기타수질개선사업비로 '04년도에 예산을 확보 (7억8천만원)하여 이전에 따른 용역완료 및 협약체결

□ 주요 진행상황

- '00.3~'01.6 성남시, 서울시에 이전을 촉구(9회)
 - '03. 6 한강수계위원회에서 '04년도 한강수계관리기금 운용계획 승
 - '03. 11 한강수계관리기금으로 7억8천만원 예산편성
 - '04. 12 구조물 이전에 따른 용역완료 및 협약체결(서울시-시설주)
 - '05. 12 철거계고장 발부(서울시→시설주)
 - '05. 12 시설주 소송제기(서울시를 상대로 철거계고취소 청구소송)
 - '06. 6 1심 서울시 패소(절차상 하자 -계고장 송달증빙 미비), 항소포기
- ※현재 철거계고장 재발부 등 강제철거 절차 재추진 중

□ 전망 및 조치계획

- 상수원보호를 위해 방생장을 반드시 철거해야 함에 따라 재차 철거 계 고

처분을 할 예정임

14. 소각시설건설에 따른 주민과의 갈등

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '95. 10 ~ '05. 6
- 분쟁당사자 : 서울시, 주민(마포구, 중구, 용산구)
- 내 용
 - 발생원인
 - 마포자원회수시설(처리권역:마포구, 중구, 용산구) 건설에 지역주민 반대
 - 주요쟁점
 - 처리권역에 중구, 용산구 포함 여부
- 분쟁당사자의 주장(의견)
 - 서울시 : 처리권역에 중구, 용산구 포함
 - 주 민 : 마포구 쓰레기만 처리

□ 주요 진행사항

- '93. 10. 31 타당성조사 및 기본계획 용역 완료
- '95. 10. 13 마포자원회수시설대책협의회 구성(인근지역 시의원 1, 구의원 9, 주민대표 18)
- '95. 11. 9 마포자원회수시설 건설계획 결정(처리권역 : 마포구, 중구, 용 산구)
- '95.10 ~ '97.12 대책협의회 회의 11회 실시
- '97. 12. 31 광역처리 협약서 체결(서울시, 마포구, 중구, 용산구)

□ 향후 조치계획

- '98. 9 공사 발주

15. 부천시 화장장 건립에 따른 분쟁

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '05. 2 ~ 해결 중
- 분쟁당사자 : 구로구, 부천시
- 분쟁 내용
 - 분쟁배경 및 원인
 - 경기도 부천시 관할에서는 가장 멀지만, 인접 구로구 집단주거지역에서 불과 200여m 떨어진 춘의동 468번지 일원에 화장장 건립을 추진하면서
 - GB관리계획 수립지침(건교부, '06. 3.20)에는 GB가 2이상의 시·도에 걸치는 경우 협의 후 공동 입안토록 규정되어 있음에도 인접 지자체(구로·양천구)와 사전협의 생략, 이해당사자 및 주민 공청회 미개최, 지방의회 의견 무시 등 위법·부당하게 건립을 강행
 - 인접구로구에서는 주민들의 환경권·행복추구권·재산권 등의 피해 구제를 위해 화장장 건립에 대한 대안을 제시하면서 계획의 철회를 요청

□ 주요 쟁점 및 분쟁당사자의 주장(의견)

- 부천시
 - 화장장은 주민생활에 필요한 시설로써 건립을 추진하여 부천시민의 화장 비용 절감 및 화장장 이용불편 해소
- 구로구
 - 화장장은 혐오시설로써 집단주거지역과 가까운 곳에 건립할 경우 인접 주민들은 헌법상의 기본권 침해 등 막대한 피해가 예상되므로 ① 인천 시 부평화장장과 부천시 대장동 하수종말처리장의 사용비탈, ② 공동묘지 등을 리모델링하여 광역화장장으로 건립 등 대안을 제시하면서 밀실·독선·거짓행정으로 일관한 화장장 건립계획의 철회를 요구

□ 주요 진행상황

- '04. 12. 16 화장장 관련 GB관리계획 변경(안) 제출(부천시→경기도)
- '05. 05. 06 화장장 관련 GB관리계획 변경(안) 입안유보(경기도→부천시)
- '05. 12. 26 도시계획시설(화장장) 결정 및 지형도면 고시(부천시)
- '06. 05. 10 화장장 관련 GB관리계획(안) 입지타당성 조회(부천시→구로구)
- '06. 05. 26 화장장 관련 GB관리계획(안) 반려(경기도→부천시)

※ 사유 : 인접 지자체(구로·양천구 등)와 사전 협의생략, 주민반대민원 해소대책 미흡 ⇒ 인접 지자체와 합의 후 추진토록 지시

- '06. 07. 12 화장장 관련 GB관리계획(안) 재상정(경기도→부천시)
- '06. 12. 26 화장장 관련 GB관리계획(안) 주민 공람공고(부천시)

[분쟁일지]

- '05. 02. 04 : 화장장 건립계획 발표(부천시장) - 분쟁발생
- '05. 03. 23 외 7회 : 화장장 건립에 대한 반대의견 제출(보건복지부, 건설교통부, 서울시, 경기도, 부천시 등)
- '06. 03. 16 외 11회 : 주민반대 집회(연인원 17,000여명)
- '06. 06. 10 외 : 주민반대의견 및 서명서 제출(17만명 → 보건복지부, 건설교통부, 감사원, 경기도, 부천시, 열린우리당, 한나라당 등)
- '06. 03. 20 : 도시계획시설결정 취소 청구(원고 : 투쟁위원회, 피고 : 부천시장)
- '06. 07. 20 : 화장장 관련 갈등관리 워크숍 개최(주최 : 지속발전가능위원회)

□ 향후 전망 및 조치계획 : 장단기 전망 ⇒ 장기소요

- 조치계획 - 반대의견 제출(☞건설교통부, 경기도), 대안이행 촉구(☞부천시)
- 지원 요청사항(보건복지부)
 - 화장장은 국민 모두가 혐오시설로 인식하고 있어 기초자치단체 차원에서 신설이 어려운 현실임. 국가 및 광역자치단체에서 광역시설로 건립하고, 화장장 등 혐오시설 건립에 따른 갈등예방 위한 법률 제정

16. 3호선연장건설사업 추진 관련 주민과의 갈등

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '06. 7 ~ '06. 11
- 분쟁당사자 : 서울시, 송파구 주민, 송파구
- 내 용
 - 송파, 강남지역의 동서 교통망 형성, 지하철 환승체계 구축, 교통혼잡 완화를 위한 3호선연장건설사업 추진으로 송파구 주민의 반대
- 당사자 주장
 - 서울시: 송파, 강남 지역의 교통망 연결로 환승체계 구축과 지하철 2호선 잠실역 환승혼잡 완화를 위한 사업추진
 - 주민: 공사로 인한 소음/분진이 심하여 생활불편으로 공사반대

□ 주요 진행상황

- 주민 불편사항 조사
- 불편사항에 대한 공인기관의 조사
- 주민설득을 위한 송파구청 환경과에서 이해조치
- 지역주민과 지하철 공사장 내부 시찰
 - 주민설명회 개최
 - 현장에서 소음/분진에 대한 안전도 측정 확인

□ 전망 및 조치계획

- 관공사로 인하여 공사장 소음이 주민들에게 생활불편을 일으키지만 다수시민의 교통난 해소를 위해 개인의 불편을 감수 할 수 있는 법규정비가 시급하다고 봄

17. 제2롯데 세부개발계획변경시 공군협의 높이

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '06. 5 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서울시, 국방부
- 내 용
 - 송파구청장이 변경결정 요청한 올림픽로 지구단위계획 제2롯데 특별 계획 구역 세부개발계획변경(안)에 대해 우리시 도시·건축공 동위원회 심의 후 세부개발계획 변경결정고시('06.04.27) 하였음.
 - 세부개발계획 심의 시 국방부 협의안(고도 203m)이 반영되지 않은바 국방부(공군본부)는 비행안전보장을 위하여 건축제한고도를 203m 로 조정해달라는 행정협의조정신청을 제기하여 진행 중임
- 당사자 주장
 - 국방부(공군본부) : 항공기의 비행안전 보장과 국민의 생명·재산을 보호하기 위해서는 계기비행접근 보호구역인 건축물 최고높이를 203m로 제한하여야함.
 - 서울시 : 롯데물산(주)이 제시한 건축물의 높이 555m는 군용항공기지법상 비행안전구역에 해당되지 않아 도시관리계획상 문제가 되지 않음

□ 주요 진행상황

- 1998.0 5 : 건축허가(송파구청장 허가번호 : 제98-비-제15호)
- 2005. 01 .11: 제2롯데 세부개발계획(건축계획) 변경결정 요청
- 2006. 02. 22: 2006년 제4차 도시·건축공동위원회 심의 - 수정가결
- 2006. 04. 27: 제2롯데 세부개발계획(건축계획) 변경결정 고시
- 2006. 05. 23: 행정협의조정위원회 협의조정 신청(국방부→국무조정실)
- 2006. 06. 26: 행정협의조정위원회 심의완료시까지 건축심의 유보결정
- 2006. 07. 12: 행정협의조정위원회 실무위원회 개최(국무조정실)

- 2006. 07. 27: 행정협의조정위원회 본회의 개최(국무조정실)
- 2006. 08. 16: 현재 행정협의조정위원회 본회의 결과에 따라 건교부(항공안전본부)에서 “비행안전영향평가 용역을 추진 중임(용역완료 2006.11~12 월 예정)

□ 전망 및 조치계획

- 비행안전영향평가 용역완료 후 행정협의조정위원회 협의조정 내용을 존중하여 처리예정임
- 행정협의조정위원회 조정절차 진행(국무조정실)
서면신청('06.5.23) → 실무위원회('06.7.12) → 1차 본위원회 심의 ('06.7.27) → 건교부(비행안전영향평가 용역완료 '06.11~12월) → 2차 본위원회 심의 ('07.1월경 예정) → 협의조정 결과 통보

18. 용마산터널, 암사대교건설 (사가정길~토평동~암사대교간 도로건설)

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '92. 3 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서울시, 구리시
- 내용
 - 발생원인
 - 서울시 사가정길과 구리시 토평동을 연결하는 도로 및 암사대교 건설에 따른 노선, 사업비 분담 등 미합의
 - 주요쟁점
 - 도로계획노선, 사업비 분담, 사업시행 방법 등
- 분쟁당사자의 주장(의견)
 - 구리시에서는 본 도로건설의 필요성을 인정하면서도 재정여건상 사업비 분

답이 곤란하므로 중앙정부 지원요망

□ 주요 진 행 사 항

- '92. 11. 6 수도권행정협의회 도로개설 합의
- '96. 12. 30 암사대교 건설 타당성 용역조사 완료(서울시)
- '97. 7. 28 노선변경 요구(구리시)
- '98. 4. 21 건설교통부 주관 관계기관 회의
 - 민자유치사업 방안으로 검토토록 함(주관 서울시)
- '98. 5. 19 기본계획용역 착수

□ 향 후 조 치 계 획

- '98. 6 광역도로 지정
- '98.1 2 민자유치기본계획(안) 제출(재정경제부)
- 2000. 10 실시계획인가 및 공사착공
- 2005. 12 사업완료

19. 노원구 뉴타운 사업 추진 관련 주민과의 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '07. 4 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 노원구, 주민
- 내 용
 - 지역간 격차의 해소, 난개발 방지, 주택문제해결 등을 위해 노원구 뉴타운 사업 추진.
 - 준공 기한이 짧은 기존 건축물에 대해 기본계획에 포함시킬 것인지, 존치 구역으로 관리할 것인지에 대한 갈등이 나타남.

○ 당사자 주장

- 노원구: 민간주도의 개발이 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 주택 중심으로 추진되어 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 새로운 기성시까지 재개발이 필요.
- 주민: 준공 후 3년 밖에 되지 아니한 기존 건축물 존치여부에 대해 의견이 상이함.

□ 주요 진행상황

- 노원구 뉴타운 사업 추진 발표
- 준공 후 3년 밖에 되지 아니한 기존 건축물 존치여부에 대한 세입자와 소유자들의 의견이 상이함.
- 주민의견 수렴을 위한 방침 수립 중

□ 전망 및 조치계획

- 기본계획수립을 위한 M.P(Master planning) 회의 시 존치여부에 대한 세밀한 검토 중임

20. 강북구 미아 뉴타운 사업 추진 관련 주민과의 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '04. 12 ~ '05. 5
- 분쟁당사자 : 강북구청, 주민(6.12구역 추진위원회, 뉴타운통합추진위원회)
- 내 용
 - 도시기반시설 확충, 쾌적한 도시환경과 주거환경 조성을 위해 강북구 뉴타운 사업 추진
 - 뉴타운개발계획 확정 이후 구역설정에 관한 주민들과의 분쟁발생

○ 당사자 주장

- 6.12구역 추진위원회: 「도심및주거환경정비법」에 의한 재개발 동의에 의해 구역별(3개 구역)로 재개발 사업 추진요구
- 뉴타운통합추진위원회: 1개 구역으로 통합개발 추진요구

□ 주요 진행상황

- '04. 12 뉴타운개발기본계획 수립
- 관련 법령 검토 및 주민 설득
- 민원해소방안 계획 수립
- 뉴타운사업 추진계획 결정 및 공고
- '05. 3 '6.12구역 추진위원회' 설립인가 신청
- 동의서 제출 및 주민이해 설득

□ 전망 및 조치계획

- 뉴타운 사업에 대한 홍보 및 지속적인 주민설득
- 주민 참여를 통한 신속한 사업 추진

21. 시내버스 구조조정 재정·세제지원

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '09 ~ '02
- 분쟁당사자 : 서울시, 중앙정부(기획예산처, 건설교통부)
- 내용
 - '99년부터 경영이 부실하고 서비스가 불량한 버스업체의 운송 사업면허를 취소하고, 동일 계열사간 또는 여타 버스업체간 자율적인 인수·합병을 최대한 유도

- 구조조정 과정에서 발생한 차량구입비, 체불임금 등에 대하여는 인수업체의 재정부담을 완화하기 위하여 시비에서 저리 융자지원

○ 당사자 의견

- 서울시: 서울시 교통사업특별회계는 세입재원이 부족하여 시내버스 구조조정추진과 관련하여 막대한 재원확보를 필요로 하고, 퇴출업체를 인수한 업체에 과다한 조세부담을 완화할 수 있도록 중앙정부의 재정지원 및 세제지원이 필요함

□ 주요 진행상황

- 여객자동차운수사업법시행령 개정('99. 7. 23)
- 전체 버스업체에 대한 일제단속 추진('99. 8. 1부터)
- 2000. 3. 31 현재 7개업체에 대해 운송사업면허 취소
- 자율적인 인수·합병으로 6개업체를 3개업체로 통합

□ 전망 및 조치계획

- 강제적인 사업면허 취소계획 : 6개업체
 - ※ 사업면허 취소요건에 해당되는 업체에 대한 사업면허 취소
- 자율적인 인수·합병 추진유도
 - 현재 추진중인 인수·합병 마무리 : 6개업체 → 3개업체
 - 추가적인 인수·합병 추진 유도 : 6개업체 → 3개업체
- 예산확보 : 23,000백만원(시비 융자금)
- 중앙정부의 적극적인 재정 및 세제지원으로 시내버스 구조조정이 원활히 추진, 대시민 서비스가 향상 및 대중교통수단이 활성화될 수 있도록 위원회의 조정이 필요

22. 백화점 무료셔틀버스 운행대책 법령개정

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '09 ~ 종료
- 분쟁당사자 : 서울시, 건설교통부
- 내 용
 - 주요쟁점 및 당사자 의견

[이용자 측면]

- 백화점과 아파트 등 주거밀집지역을 직접 연결하여 편리하고,
- 자가용 승용차 이용을 줄일 수 있고, 무료 운행으로 경제적이며,
- 문화센터 활용 등 생활정보 취득이 용이하다는 점이 있고,

[운영자 측면]

- 적극적인 고객유치 및 홍보전략으로 경영활성화를 기할 수 있고,
- 고객에 대한 교통서비스 제공 및 광고효과가 있음.

[버스·택시 등 운송사업자 측면]

- 기존 버스·택시를 이용하던 수송수요를 잠식하여 운송수입이 줄게되어 경영난을 가속시키고,
- 자가용 승용차 이용 억제효과는 미미하며, 노선버스와 중복 운행함으로써 백화점 주변의 교통혼잡만을 가중시킨다고 주장

□ 주요 진행상황

<백화점 셔틀버스 운행현황>

구 분	업체수	운행대수	1일 운행회수	1회 평균 승차인원	1일 이용자 추산
백화점	28개	442대	4,425회	29.2명	129,192명
수영장등 체육시설	75개	276대	1,882회	16명	30,112명

※ 차량(자가용) 신고에 의거 업계 자율적으로 운행

○ 지입제로 인한 규제방안 검토

- 여객자동차운수사업법 제13조(명의의 이용금지) 제1항은 “운송사업자는 다른 운송사업자 또는 운송사업자가 아닌 자로 하여금 유상 또는 무상으로 그 사업용 자동차의 전부 또는 일부를 사용하여 여객자동차운송사업을 경영하게 할 수 없다”라고 규정하여 지입제를 금지시키고 있음.
- 그러나 현재 운영되고 있는 대부분의 백화점 셔틀버스는 백화점 명의의 자가용차량으로 등록하여 운송행위를 하고 있는 것들로서 위 법 제13조 명의의 이용금지 규정에 의한 규제대상은 아님.

○ 자가용자동차의 유상운송 금지규정 적용방안 검토

- 동법 제73조 1항은 “자가용자동차는 유상으로 운송용에 제공하거나 임대하여서는 아니 된다”라고 규정

□ 향후 전망 및 조치계획

- 백화점 무료 셔틀버스 운행에 따라 기존 버스·택시를 이용하던 시민의 수송수요를 잠식, 운송수입이 줄어들게 됨은 사실이나
- 이를 단속할 법적 근거가 없을 뿐 아니라 자가용 승용차 이용 억제로 교통난, 주차난 해소에 기여한다는 측면에서 규제해야 할 명분도 미흡하여 사실상 규제가 어려운 실정임
- 그러나 백화점의 셔틀버스 운영을 전면적으로 허용할 경우 업계의 무리한 증차 및 운행구간 확장, 기존 노선버스 노선과의 중복 등으로 대규모 점포와 중·소유통업체와의 균형적인 발전을 저해함은 물론 대중운송업체의 수익성 저하, 대규모점포간 과당경쟁 등으로 인한 새로운 사회문제를 유발시킬 우려가 있다고 판단되어 산업자원부에서 규제완화 차원에서 추진한 셔틀버스 운행 자율화정책에 대해 우리시에서는 반대 입장을 건의하여 '99. 2. 8 백화점 셔틀버스 운행 자율화 정책 추진 관련 유통산업발전법 개정을 중단한 바 있음
- 관련법령을 개정하여 이용자, 관련업계의 합리적인 제도가 시급히 마련 할

수 있도록 위원회의 조정이 필요함

23. 돈의문 뉴타운 사업 추진 관련 주민과의 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '03. 11 ~ '07. 6
- 분쟁당사자 : 돈의문지구 내 토지 등 소유자 및 세입자, MA위원
- 내 용
 - 강남북균형발전을 위한 정책 사업으로 격차의 해소를 위한 문화복지 도시 건설.
 - 해당사업으로 인한 보상 문제를 둘러싼 갈등발생.
- 당사자 주장
 - 토지 등 소유자: 뉴타운 사업 추진으로 인한 보상 문제 해결요구
 - 세입자 및 영업권자: 보상 문제 해결과 추후 대책마련 요구

□ 주요 진행상황

- 뉴타운 계획수립시 지역 주민의 의견 수렴을 위한 주민설명회 개최(3회)
- 주민설문조사 실시
- 민원에 대한 자세한 안내 및 상담

□ 전망 및 조치계획

- 뉴타운 사업에 대한 홍보 및 지속적인 주민설득
- 주민 참여를 통한 신속한 사업 추진

24. 공사대금청구소송

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '99. 5 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 서울시, 건설업체, 대한상사중재원
- 내 용
 - 시민의 대중교통 확충을 위하여 지하철공사 추진 중 설계변경에 따른 공사대금을 둘러싼 서울시와 건설업체 간의 갈등
- 당사자 주장
 - 서울시: 설계변경에 있어 공사대금 지불하지 않아도 됨
 - 건설업체: 설계변경에 따른 추가 공사대금, 집중호우에 따른 추가 공사대금을 서울시에 요구

□ 주요 진행상황

- '97 ~ '98 지하철 공사와 관련 설계변경으로 당사자간 갈등양상
- '99 추가적인 공사대금을 둘러싼 당사자 간 갈등심화
- 대한상사중재원의 중재로 합의유도(2회)

□ 전망 및 조치계획

- 설계변경에 따른 견해 차이로 합의점을 찾지 못함
- 명확한 기준의 법개정이 조속히 이루어져야 함

25. 지구단위계획입안 및 결정

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '07. 2 ~ '07. 4
- 분쟁당사자 : 서울시, 주민

○ 내 용

- 공향동 45번지 일대를 특별계획구역으로 지정하여 재건축 사업이 추진되도록 하여 낙후된 지역의 개발과 지역여건 변화 등 슬럼화 방지를 목적으로 함
- 역사와 도로에 접하는 부지의 지역이기주의로 재건축 사업 추진에 갈등유발

○ 당사자 주장

- 서울시: 재건축 사업이 추진시 주민들의 사업참여를 도모하고 주민들의 의견 수렴 후 보상조치 계획
- 주민: 재건축에 따른 부지의 가격에 대한 희망가격으로 보상요구

□ 주요 진행상황

- '07. 공향동 45번지 일대를 특별계획구역으로 지정
- 재건축에 따른 부지의 가격에 대한 주민들의 요구
- '07. 4 의견조정으로 요구 철회

□ 전망 및 현재 상황

- 재건축 사업이 추진시 주민들의 사업 참여를 도모예정

26. 한남 뉴타운 사업 추진 관련 주민과의 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '05. 4 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 용산구, 주민
- 내 용
 - 주거환경개선, 기반시설확충, 도시기능의 확보를 위한 광역적(생활권단위)로 뉴타운사업 추진
 - '03. 11. 한남뉴타운사업지구 지정·고시된 이후 부동산가격 차이를 보여

제외된 지역 주민들의 불만고조

○ 당사자 주장

- 용산구: 확정된 한남뉴타운사업지구를 변경하여 제외된 지역까지 포함 시킨다면, 그로인해 생기는 유사한 민원사례가 다수 발생할 우려가 예상됨 따라서 단순한 민원해소를 위한 뉴타운 사업지구 변경은 어려움
- 주민: 뉴타운 사업지구에 확정된 뉴타운 지역과 부동산 가치의 격차가 심화됨에 따라 뉴타운사업지구에 포함시켜줄 것을 요구

□ 주요 진행상황

- '03. 11. 18 한남뉴타운 사업지구 지정·고시
- '04 ~ '05 한남뉴타운 사업지구와 제외된 지역의 부동산 가치 차이 심화
- 사업 목적 및 절차를 중심으로 주민들과의 대화장 마련(5회)

□ 전망 및 조치계획

- 한남 뉴타운 개발기본계획이 수립되기 이전까지 주민들을 설득시킴으로 써 갈등이 점차 줄어들고 있지만 여전히 갈등이 존재할 것으로 예상됨
- 뉴타운 사업에 대한 홍보 및 지속적인 주민설득 예정

27. 자치구 경계조정

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '00. 7 ~ '04. 6
- 분쟁당사자 : 서울 동작구, 관악구
- 내 용
 - 보라매공원 후문 지역의 신축 아파트('95.12~'00.11) 단지가 관악구와 동작구간 경계에 위치하여 주민들은 재산가치 및 학군을 이유로 동작구로 편

입을 주장, 관악구청은 세수결손 등을 이유로 반대

※ 대상건물 : 보라매우성 221세대(동작 138, 관악 83), 우성캐릭터 389 세대 (동작 236, 관악 153), 해태보라매 267세대(동작 120, 관악 147)

○ 당사자 주장

- 동작구 : 보라매우성APT, 우성캐릭터APT, 해태보라매APT 편입요구
- 관악구 : 롯데복합APT, 해태보라매APT 편입요구

□ 주요 진행상황

- '01. 9 서울시에서 해당지역 전 세대 주민의견을 수렴하여 요구대로 조정하고, 관악구 세수결손 부분은 보전해 주는 중재안을 제시하였으나 관악구가 수용하지 않음
 - 해태보라매APT를 동작에서 관악으로 조정 : 99.2% 반대
 - 보라매우성APT를 관악에서 동작으로 조정 : 75.9% 찬성
- '04. 6 회의개최(서울시, 관악구, 동작구), 보라매우성, 우성캐릭터APT의 동작구 편입에는 이견이 없으나 해태보라매APT를 서로 자გი지역에 편입 주장

□ 전망 및 조치계획

- 양 자치단체 및 주민들의 이해관계가 얽혀있어 '04.6월 이후 진전사항이 없으며 잠복·소강상태임
- 경계조정의 실익을 검토하여 관련 기관에 협의·조정토록 권고

28. 재건축예정지구 내 주유소건 건축허가 갈등

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '06. 6 ~ '06. 11
- 분쟁당사자 : 주민, 기업체, 서울시 분쟁조정위원회

○ 내 용

- 재건축 예정지구 내 주유소 건축허가 추진으로 인근 재건축 사업의 지장과 환경문제 발생이 우려되어 주민의 반발이 심화됨

○ 당사자 주장

- 주민: 인근 재건축 사업의 지장과 환경문제 발생이 우려됨으로 주유소 건립을 반대함

□ 주요 진행상황

- 재건축 예정지구 내 주유소 건축허가 추진
- 재건축 사업의 지장과 환경문제 발생이 우려로 주민의 반대
- '06. 6 분쟁조정 신청서 제출
- 분쟁위원회의 갈등 조정
- '06. 11. 30 취하처리

□ 전망 및 현재 상황

- 주민들의 이해관계가 얽혀있었으나 분쟁위원회의 갈등 조정으로 해결됨

29. 토지수용보상금액청구소송

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '05 10 ~ '06. 09
- 분쟁당사자 : 서울시, 강남구
- 내 용
 - 시민의 교통편익 증진을 위한 도시철도 건설을 위한 토지 수용에 대한 협의 추진을 하였으나 강남구는 보상금 증액을 이유로 행정소송을 제기함
- 당사자 주장
 - 서울시: 대중교통 확충을 위한 지하철건설이 시급함
 - 강남구: 지하철 건설의 필요성은 인정하나 소요되는 토지가 보상금액이 저

럼하여 수용할 수 없음

□ 주요 진행상황

- 지하철건설에 따른 토지 수용에 대하여 협의 추진
- 강남구는 보상증액을 위해 협의 불응
- 중앙토지수용위원회 수용재결 신청
- 중앙토지수용위원회 수용재결에 의한 보상금을 불인정
- 행정소송 제기
- 법원의 토지보상금 증액판결

□ 전망 및 현재 상황

- 행정소송에서 토지보상금 증액 판결로 사건 마무리 됨

30. 금천구건물신축공사시 공해로 인한 피해보상

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '06. 4 ~ '07. 4
- 분쟁당사자 : 서울시, 주민, 건설업체
- 내 용
 - 주거환경 개선을 위한 금천구 시흥 1동 건축물 신축공사로 인해 발생 하는 소음·먼지·진동으로 인한 주민들의 배상요구로 인한 갈등
- 당사자 주장
 - 주민 : 인근 건물 신축현장에서 발생하는 고음·진동·먼지로 인한 정신 적 피해에 대하여 보상요구

□ 주요 진행상황

- 금천구 시흥 1동 건물 신축공사 착수

- 주민들의 항의 및 구청에 민원제보
- 분쟁조정위원회 신청서 작성
- 재정신청서 접수
- 관련 자료, 예비조사, 소음측정 등 현장조사
- 협의

□ 전망 및 조치계획

- 주민들의 요구수용으로 기업체와 양당사자 간의 원만한 합의

31. 의료사고에 따른 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '06 ~ 종료
- 분쟁당사자 : 환자, 의료기관, 의료심사조정위원회
- 내 용
 - 의료행위로 인하여 생기는 의료사고가 발생되어 의료준쟁조정신청을 통하여 갈등을 조정함.
- 당사자 주장
 - 환자측 : 의료사고로 인한 정신적 피해에 대하여 보상요구
 - 의료기관 : 보상금액 조정을 위해 노력

□ 주요 진행상황

- 분쟁조정 신청
- 지방의료심사조정위원회의 회부
- 조정위원회의 사실조사
- 위원회의 회의
- 조정안 작성

- 조정조서 작성
- 협의

□ 전 망 및 조치 계획

- 환자측의 요구수용으로 원만한 합의를 이루거나 당사자의 의견차이로 계속적인 갈등 예상

32. 불합리한 행정구역의 경계조정

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '98. 11 ~ 종료
- 분쟁당사자 : 구로구, 금천구, 주민
- 내 용
 - 한일유엔아파트 단지가 2개구에 걸쳐 있어 생활권과 행정구역이 달라 관할기관을 이유로 행정구역 경계를 놓고 구로구로 편입을 주장, 금천구는 세수결손 등을 이유로 반대
 - * 101동은 금천구, 102동 일부 금천, 일부 구로구 나머지 7개동 구로구에 속함
- 당사자 주장
 - 금천구 : 인구, 세수결손 등을 이유로 특별지원 요망
 - 구로구 : 한일유엔아파트 단지 구로구로 편입

□ 주요 진행 상황

- 주민들의 의견 수렴
- 지역 주민들의 경계 변경 신청
- 자치구 의회 의견 청취

□ 전망 및 조치계획

- 자치구간 부구청장이 참석한 경계조정 위원회에서 경계조정 합의를 통해 행정구역 변경함

33. 은평구 재건축 아파트 신축공사 관련 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '04. 7 ~ '05. 9
- 분쟁당사자 : 주민, 건설업체
- 내 용
 - 주택확보를 위한 은평구 재건축 아파트 공사신축으로 인한 소음으로 생활이 불편한 주민들의 생활불편 발생
- 당사자 주장
 - 주민 : 재건축 아파트 신축공사로 인한 소음해결책 요구

□ 주요 진행상황

- '05. 9. 은평구 주민의 소음으로 인한 민원제기
- 분쟁조정위원회의 현장조사
- 소음측정 결과 기준 초과
- 행정처분(방음벽 설치 명령)

□ 전망 및 조치계획

- 행정처분(방음벽 설치 명령)으로 인한 소음방지 시설 설치로 주민과의 합의

34. 노래방영업장 소음에 따른 분쟁

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '05. 10 ~ '07. 3
- 분쟁당사자 : 주민 간
- 내 용
 - 편의시설 확보를 위한 노래방영업장 운영으로 인한 소음으로 인해 계속적인 방음설치를 요구 했으나 조치가 없어 주민의 정신적 피해 보상 과 방음벽 설치를 요구
- 당사자 주장
 - 주민 : 소음으로 인한 정신적 피해 보상과 방음벽 설치를 요구

□ 주요 진행상황

- '06. 5. 관악구에 방음시설 개설 요청
- 규제미비로 소음방지 개설 강요 불가(관악구)
- 분쟁조정위원회의 현장조사
- 양 당사자 주장 청취, 주변 상황 조사, 방음공사 내역 조사

□ 전망 및 조치계획

- 적절한 보상조치로 인한 양 당사자 간의 합의

35. 전화국 기계설비로 인한 피해보상 요구

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '86 ~ 종료
- 분쟁당사자 : 주민, 기업체
- 내 용
 - 주민 편의 도모를 위한 강동구의 전화국 기계설비로 인한 소음으로 인 해

'86부터 지금까지의 물질적·정신적 피해에 대한 배상요구

○ 당사자 주장

- 주민 : 소음으로 인한 정신적 피해 보상과 방음벽 설치를 요구

□ 주요 진행상황

- '05. 9. 강동구 환경과에 소음피해 민원제기
- 민원제기로 현장조사
- 3차례 소음벽 설치
- 환경분쟁조정위원회 신청서 제출
- 소음 측정 및 당사자 간 합의 유도

□ 전망 및 조치계획

- 적절한 보상조치로 인한 양 당사자 간의 합의

36. 서초구 재건축 사업 중지 및 규모축소에 따른 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '02. 4 ~ '06. 11
- 분쟁당사자 : 주민, 재건축 조합원, 서초구
- 내 용
 - 주택문제 해결을 위한 서초구 금호아파트의 재건축 사업 추진 시 기술 적 사항(옹벽설치, 지반고 조정 등)에 대한 주민과 재건축 조합원과의 의견이 상이함.
- 당사자 주장
 - 주민 : 기술적 사항(옹벽설치, 지반고 조정 등)에 대한 조정 요구

□ 주요 진행상황

- '02. 4 지구단위계획수립
- '03. 3 지구단위계획 조정에 대한 주민들의 민원제기
- '04. 정비계획 수립
- '04. 5 서초구 도시계획 위원회 심의 - 보류
- '04. 11 일조권 분석
- '04. 12 도시계획위원회 재심의
- '05. 12 민원행정정책조정위원회
- '06. 1 사업시행인가 접수
- '06. 3 주민공람 및 1차 민원조정회의
- '06. 4 2차 민원조정
- '06. 5 3차 민원조정
- '06. 6 서초구 토목 자문단에 의견의뢰

□ 전망 및 조치계획

- 지속적인 주민과의 면담개최로 합의에 의한 양 당사자 간의 의견 조정됨

37. 아크로타워 신축공사로 인한 피해보상 요구

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '05. 4 ~ '06. 10
- 분쟁당사자 : 주민, 건설업체
- 내 용
 - 주민 편의 도모를 위한 마포구 아크로타워 신축공사 추진
 - 아크로타워 신축공사시 인근 건축물의 내부 균열 발견으로 건물 안전 에 대해 불안감을 느낀 주민들의 건물안전진단비와 손상부위 보수공사 요구
- 당사자 주장

- 주민 : 내부 균열로 인한 건물안전진단비와 손상부위 보수공사 요구

□ 주요 진행상황

- '06. 8 분쟁조정 신청서 제출
- '06. 9 피신청인 마포구청 의견제출
- '06. 9 피신청 의견 및 마포구 의견제출
 - 신청인 분쟁
- 취하처리

□ 전망 및 조치계획

- 보상 및 보수공사에 의한 양 당사자 간의 원만한 합의

38. 은평구 건물 신축공사로 인한 피해배상 요구

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '05. 7 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 주민, 건설업체
- 내 용
 - 주민 편의시설 확보를 위한 은평구 수색동 건물 신축공사 추진
 - 건물 신축공사시 발생하는 소음·진동·먼지로 인한 주민들의 생활불편에 대한 정신적 피해배상 요구
- 당사자 주장
 - 주민 : 소음·진동·먼지로 인한 주민들의 생활불편에 대한 정신적 피해 보상 요구

□ 주요 진행상황

- '05. 7. 심한 소음으로 인해 공사 일시중단

- 공사 일시중단으로 진동, 소음 감수
- '05. 8. 조립공사로 인한 심한 소음발생
 - 소음으로 인한 강력 조치 및 대책 강구
- 분쟁조정 신청서 제출
- 조정위원회의 원만한 합의 유도

□ 전망 및 조치계획

- 주민들의 지속적인 협의와 적절한 보상수준에 대한 합의유도 예정

39. 강동구 재건축 공사로 인한 소음피해 배상 요구

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '06. 6 ~ '07. 3
- 분쟁당사자 : 주민, 건설업체
- 내 용
 - 주민 편의시설 확보를 위한 강동구 길동 재건축 공사 추진
 - 건물 공사시 발생하는 소음·진동으로 인한 주민들의 생활불편에 대한 정신적 피해보상 요구
- 당사자 주장
 - 주민 : 소음·진동으로 인한 건물손상 및 일조권, 조망권 침해로 정신적 피해보상 요구

□ 주요 진행상황

- '06. 6 소음으로 인한 민원제기
- '07. 1 분쟁조정 신청서 제출
- 조정위원회의 예비조사 및 환경오염도 조사
- 조정위원회의 원만한 합의 유도

□ 전망 및 조치계획

- 주민에게 보상을 통한 원만한 합의를 유도

40. 강북구 뉴타운 사업 추진 관련 주민과의 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '04. 12 ~ '05. 5
- 분쟁당사자 : 강북구 주민(6.12구역 추진위원회, 뉴타운통합추진위원회), 강북구
- 내 용
 - 도시기반시설 확충, 쾌적한 도시환경과 주거환경 조성을 위해 강북구 뉴타운 사업 추진.
 - 뉴타운개발계획 확정 이후 구역설정에 관한 주민들과의 분쟁발생
- 당사자 주장
 - 6.12구역 추진위원회: 「도심및주거환경정비법」에 의한 재개발 동의에 의해 구역별(3개 구역)로 재개발 사업 추진요구
 - 뉴타운통합추진위원회: 1개 구역으로 통합개발 추진요구

□ 주요 진행상황

- '04. 12 뉴타운개발기본계획 수립
- 관련 법령 검토 및 주민 설득
- 민원해소방안 계획 수립
- 뉴타운사업 추진계획 결정 및 공고
- '05. 3. 6.12구역 추진위원회 설립인가 신청
- 동의서 제출 및 주민이해 설득

□ 전망 및 조치계획

- 뉴타운 사업에 대한 홍보 및 지속적인 주민설득
- 주민 참여를 통한 신속한 사업 추진

41. 지하철 6,7&8호선 변전설비 외자재 구매에 따른 금액조정 갈등

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '96. 3 ~ '00. 10
- 분쟁당사자 : 기업체, 건설업체, 서울시
- 내 용 : 물가변동에 따른 계약금액 조정
 - 외자구매 특별 유의서에 물가변동에 의한 계약금액을 조정 할 수 없도록 명문화한 것은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제 64조 (물가변동으로 인한 계약금액의 조정)에 위배 됨
 - 국제입찰을 하면서 국내 업체는 “원”화로만 계약토록 의무 조약을 둔 것은 외국업체와 형평성에서 어긋나며 이로 인한 환차손으로 막대한 적자를 초래함. 이와 같은 특약조항은 불공정 거래에 해당 됨
- 당사자 주장
 - 기업체: 변전설비 구매 입찰시 국내업체와 국외업체 간의 형평성에 있어 문제제기

□ 주요 진행상황

- '99. 7. 5 : 1차 심문
- '00. 6. 26: 5차 심문
- '00. 9. 15: 중재판정
 - 서울특별시의 피신청인 자격을 각하

- 특별구매조건을 무효라고 주장한 신청인의 주장과 주위적 중재신청을 기각
- 예비적 신청 중 내자재 부분에 대하여는 공평의 원칙을 들어 물가변동에 의한 계약금액 조정을 인용

(금1,373,165,129원 및 '99. 1. 1부터 완제일까지 연 6분의 비율로 지급)

- '00. 10. 12: 중태판정 취소의 소 제기 방침

□ 전망 및 조치계획

- 법원의 판결로 인한 당사자 간의 합의 이루어짐

42. 지하철 7호선 7-18공구 구간 굴착공사와 관련된 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '98. 12 ~ '03. 3
- 분쟁당사자 : 기업체, 건설업체, 서울시
- 내 용
 - 나산백화점은 지하철 7호선 7-18공구 구간 굴착공사와 관련, 폭파작업 등으로 인하여 건물의 기둥이 균열되고, 슬래브가 변형되어 본래의 용도인 백화점으로 도저히 사용할 수 없고 철거해야만 하게 되는 손해를 입었다 하여 총 261억원의 손해 배상을 청구한 사건임
 - 1심결과 67억원을 선고 받았으나 이에 항소를 제기하여 서울시는 책임이 없음을 입증 100%승소한 결과임
- 당사자 주장
 - 기업체: 지하철 7호선 7-18공구 구간 굴착공사로 인한 건물의 기둥이 균열되고, 슬래브가 변형되어 본래의 용도인 백화점으로 도저히 사용할 수 없어 손해배상 청구
 - 서울시, 건설업체: 충분한 지시와 공고를 했으므로 책임이 없다고 주장

□ 주요 진행상황

- '01. 9. 11 1심 판결 (기업체에 손해배상 책임 판결)
- '02. 3. 13 2심 선고(기각)
 - 1심판결 중 피고 서울시 패소부분을 취소하고 위 취소부분에 해당하는 원고들의 청구를 모두 기각함.

□ 전망 및 조치계획

- 코오롱 건설에서는 상고장 제출(상고이유서는 추후에 작성)
- 서울시는 소송 종결 예상

43. 학교인접 골프장 건설 반대

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '02. 12 ~ '03. 4
- 분쟁당사자 : 주민 서울시
- 내 용
 - 중랑구청에서 태릉고 인접부지에 골프연습장을 허가하여 5천명의 학생들의 학습권에 지장이 있어 작년 9월부터 지금까지 여러 방법을 통해 문제를 제기하였으나 해결되지 않음
 - 도시개발공사에서 주변여건을 고려하지 않고 해당 조치를 매각함으로써 문제가 시작되었다고 봄
- 당사자 주장
 - 주민: 골프장까지 건설되면 소음 및 차량 통행 등 학생들의 학습 환경을 심히 저해 받게되니 골프 연습장 설치반대 및 장소 이전을 요망
 - 서울시: 학생들의 교육에 지장을 주는 학교주변 환경을 개선하자는 취지에는 전적으로 동의하지만 해당 골프연습장은 정식 절차에 의거 허가되어 법적으로 취소가 불가함

□ 주요 진행상황

- '02. 11 민원제기
- '02. 12 서울시 도시관리과, 건축과와의 회의를 통한 방침결정
 - 현재 민원인 토지를 가양택지개발지구 내 매각 학교 용지와 교환하여 골프 연습장은 구청에서 체육시설로 활용, 학교용지는 해체 후 일부용도 변경하여 공동주택건설
- '02. 12 가양지구 학교용지 지구단위계획 변경결정 사전협의
- '03. 1. 10 가양택지 개발지구 지구단위계획변경결정을 위한 공람 공고 실시
- '03. 03. 10 제 1차 도시계획 제 3분과위원회 심의개최(원안통과)
- '03. 4. 17 가양지구 제1종 지구단위계획 변경결정에 따는 지형도면 고시

□ 전망 및 조치계획

- 주민의견 수렴을 통한 원만한 합의가 이루어짐

44. 방배동 재건축 공사로 인한 피해보상 요구

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '01. 4 ~ '06. 11
- 분쟁당사자 : 주민, 건설업체, 재건축조합
- 내 용
 - 주거환경개선을 위한 방배동 재건축 아파트 완공 후 조망권·일조권의 침해를 주장하며 주민들의 생활불편에 대한 정신적 피해보상 요구
- 당사자 주장
 - 주민 : 아파트 완공 후 조망권·일조권의 침해에 대한 정신적 피해보상 요구

□ 주요 진행상황

- '06. 5 분쟁조정 신청서 제출
- '06. 6 의견제출 요구
 - 피신청인 의견제
- '06. 9 처리지연
- '06. 11 취하처리

□ 전망 및 조치계획

- 분쟁조정과정에서 당사자 간의 합의를 통한 소송 종결 됨

45. 서울 지방식품의약품안전청 공공의 청사부지를 공원용지로 용도변경 요망

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '03. 2 ~ '03. 10
- 분쟁당사자 : 주민, 양천구
- 내 용
 - 양천구 목6동 929번지 한신청구(아) 주변은 열병합발전소 등이 위치하고 있어 녹지공원이 부족하므로 식약청 청사 건립예정지를 공원으로 변경해 달라는 민원을 양천구에 제기
- 당사자 주장
 - 주민 : 서울지방식품의약품안전청 공공의 청사부지를 공원용지로 변경요망
 - 서울시: 지역주민의 일부 반대를 이유로 도시계획시설로 결정된 공공의 청사부지를 용도 변경하여 공원을 조성하고, 이미 공원으로 조성되어있는 목동근린 공원을 폐지하고 청사 대체부지로 활용하는 것은 바람직하지 않음

□ 주요 진행상황

- '03. 2. 13 도시계획시설변경 요청

- '03. 10. 1 도시계획위원회 제3분과위원회 심의(보류)
 - 식약청 건립이 주변 지역(주민)에 심각한 환경적 피해 발생치 않음
 - 대체 부지로 목동근린공원을 축소 변경은 바람직하지 않음.
 - 공공청사 및 목동근린공원은 현 상태로 유지하는 것이 바람직하나 집단 민원사항임을 감안, 관할 구청에서 주민들을 납득할 수 있도록 설득할 기회를 제공키 위하여 보류
- '03. 10. 21 도시계획위원회 제3분과위원회 재심의(부결)

□ 전망 및 조치계획

- 현 도시관리계획을 유지하는 것이 바람직하지만 식약청의 구체적인 건축 계획시 주변 주민의 이용편의를 충분히 고려하여 소공 원 등의 배치계획 예정

46. 강남자원회수 시설 건설 추진 관련 분쟁

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '92. 10 ~ '01. 12
- 분쟁당사자 : 주민, 강남구
- 서울시 - 강남구 - 주민지원협의체 3자간 협약(2001.12.21)
 - 강남구 발생 가연성 생활쓰레기만 소각(2조)
 - 타구쓰레기 반입시 3자간 “합의” (제6조) ⇒ 서울시 조례근거
 - 운영적자는 서울시에서 책임진다(제3조1항8호)
 - ※ 강남구자원회수시설 가동에 관한 협약서
- 광역화 추진을 위한 서울시 조례 개정(2회)
 - 2004. 05. 25 1차개정 ⇒ 운영적자 부담(반입수수료 인상)
 - 2005. 12. 29 2차개정 ⇒ 3자 “합의” 의무를 “협의” 로 변경

○ 당사자 주장

- 주민: 강남자원회수시설 증설과 관련 환경문제와 주거환경의 질의 저하 우려로 증설 반대
- 강남구: 강남자원회수시설 건설

□ 주요 진행상황

- 권한쟁의 심판청구 : 헌법재판소
 - 2003. 12. 12 : 협약서 위반 및 공동설치권자 권한침해 권한쟁의
 - 2004. 09. 23 : 기각판결
- 폐기물반입수수료처분취소소송
 - 2004. 12. 30 : 행정소송 제기 ⇒ 2005. 12. 12 기각판결
 - 2006. 01. 09 : 고등법원 항소 ⇒ 5차변론(재판부 조정 중재중)

□ 향후 전망 및 조치계획 : 장단기 전망

- 소송결과에 따라 처리 및 종결

47. 양천자원회수 시설 증설에 따른 주민과의 분쟁

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '92. 1 ~ '96. 2
- 분쟁당사자 : 양천구, 목동주민
- 내용
 - 양천자원회수시설에 대한 주민과의 갈등은 목동아파트 입주시부터 가동되던 기존 소각장의 증설계획이 발표되면서 본격화 되었으며, 기존 소각장에서 나오는 악취, 분진, 소음, 검댕 등 공해에 시달리던 소각장 인근 주민들은 소각장 증설계획이 발표되면서 민원이 분출되어 집단민원을 제출하기 시작함.

○ 당사자 주장

- 주민 : 양천자원회수시설 증설과 관련 환경문제와 주거환경의 질의 저하 우려로 증설 반대
- 양천구: 양천자원회수시설 건설

□ 주요 진행상황

- 현실적 측면의 갈등
 - 다이옥신으로 인한 갈등전개
 - 소각재로 인한 갈등 전개
 - 쓰레기 오수로 인한 갈등전개
- 행정적 측면 갈등
 - 주민참여에 관한 갈등
 - 주민복지에 관한 갈등

□ 전망 및 결과

- 환경상의 갈등원인으로 다이옥신의 경우 인체에 주는 위해로 인한 규제 방안에 대해서 국내·외 에서도 논란이 거듭되고 있고 통일된 기준치도 없는 실정이며, 특히 우리나라의 경우 소각장에서 배출된 다이옥신과 기타유해물질에 대하여 위해서 평가가 이루어지지 않았기 Eoansd에 다이옥신에 대한 막연한 불안감이 큰 문제로 작용
- 갈등이 표출 됐을 때 서울시 등 갈등 해결주체가 적극적으로 문제를 해결하기보다는 주민요구사항에 끌려 다니는 소극적인 신뢰성을 가지지 못하고 합리적인 절차나 규정을 준수하기보다는 힘으로 밀어붙이면 된다는 식을 활동
- 지방자치시대에 있어 주민참여는 필연적이고 활성화되어야 하는 명제

48. 노원자원회수 시설 증설에 따른 주민과의 분쟁

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '91. 11 ~ '96. 9
- 분쟁당사자 : 노원구, 주민
- 내 용
 - 발생원인
 - 인근 주민의 건설반대
 - 주요쟁점
 - 자원회수시설 건설여부
- 분쟁당사자의 주장(의견)
 - 서울시 : 자원회수시설 건설
 - 주 민 : 자원회수시설 건설 반대

□ 주요 진행사항

- '91. 9.28 노원자원회수시설 건설계획 수립
- '91. 11. 28 목동소각장 견학
- '92. 1. 17 ~ '92. 2. 5 환경영향평가서 공람 공고
- '92. 2. 11 목동소각장 견학
- '92. 2. 14 노원구의회 의견청취
- '92. 6. 16 소각장 건립 반대에 대한 청원심사
- '92. 6. 23 중계2동 주민 소각장 건립 반대 진정
- '92. 6. 23 중계2동 주민 소각장 건립 반대 진정 조사
- '92. 7. 2 노원구의회에서 환경처에 소각장 건립반대 건의
- '92. 7. 25 쓰레기 소각장 건립반대 주민 서명운동
- '92. 8. 17 소각장 이전요구 부지 현장조사
- '92. 8. 24 노원구의회 의원과 간담회

- '92. 8. 27 도시쓰레기 소각처리 기술세미나
- '92. 9. 2 상계자원회수시설에 대한 주민과의 대화
- '92. 9. 4 상계자원회수시설 건설반대 시위
- '92. 9. 5 자원회수시설 건설반대에 대한 주민과의 e화
- '92. 9. 18 노원구의회 토론회
- '93 11번의 주민과의 간담회 및 공청회 개최
- '94. 12. 30 노원구의원 건의사항 전달
- '95. 6. 5 주민협의체 구성
(23회에 걸친 주민과의 대화로 주민요구 17건 수용)
- '96. 9. 10 시운전을 위한 임시협약서 체결
- '97. 1. 15 공사준공
- '98. 5 주민과 적극적인 대화로 주민요구를 수용, 시설을 보완 현대화함으로써 주민협의체를 구성하고 운영협약을 체결하여 건설을 완료하고 원만히 운영 중

☐ 향후 조치계획

- 주민협의체와 계속적인 협의를 통해 원만한 타협으로 계속운영

49. 사설납골시설 공설화에 따른 분쟁

☐ 분쟁 개요

- 분쟁발생일: '04. 12 ~ 진행 중
- 분쟁당사자: 서울 동작구 외 6개자치구, 경기 화성시
- 내 용
 - 납골시설 확보가 어려운 서울시 종로구, 중구, 성동구, 광진구, 성북구, 도봉구, 동작구에서 경기도 화성시 소재 (재)효원납골공원과 분양계약을 체결, 타 지역 관내의 사설납골공원을 공설화 추진

○ 당사자 주장

- 7개 자치구: 보건복지부에 해당 자치단체 동의여부를 질의한 결과 장사 등에 관한 법률에 위반되지 않으며 해당 자치단체 동의를 받거나 협의할 사항이 아니라는 회시를 받아 조례를 제정하여 추진하였음
- 화성시: 지방자치법 제135조 3항의 규정에 의거 공공시설 설치의 경우 해당 자치단체의 동의를 얻어야 하나, 동의를 얻지 않고 시행하였으므로 시정요구

□ 주요 진행상황

- '04. 12. 29 서울시의 7개자치구와 납골안치단 분양계약 체결
- '05. 3. 8 보건복지부의 질의에 대한 답변(법률 위반사항 없음)
- '05. 7. 28 서울시 사설납골시설 공설화 추진계획 철회 재촉구
- '05. 12. 19 법제처 유권해석(공공시설에 해당)
- '05. 12. 23 서울시 불법장사시책 추진 중단 및 계약철회 요청
- '06. 5. 4 지방자치단체간 분쟁조정 신청(행정자치부)
- '06. 8. 17 분쟁조정 전 당사자간 협의를 위한 회의개최(보건복지부 주관)

□ 전망 및 조치계획

- 사설납골시설의 공설화 분쟁은 현재 행정자치부 권한분쟁조정위원회에서 조정 중으로 서울시 성북구 외 6개 자치구와 경기도 화성시간에 원만한 합의가 이루어져 갈등이 해결되리라 전망

50. 서초·반포 고밀도아파트지구 기본계획변경 요망

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '02. 12 ~ '04. 12
- 분쟁당사자 : 서울시, 주민

○ 내 용

- 발생원인 : 저밀도아파트지구의 재건축 방향(용적률 등)에 대한 의견차이
- 주요쟁점 : 용적률, 층수, 세대밀도, 평형제한, 공공시설로 확보

○ 당사자 주장

- 주민 : 용적률 상향조정, 경관성에 따른 층수규제 완화, 시설녹지 처리관계, 시설제공 면적 축소 및 기본계획(안)의 내용과 변경일정 공개 등을 요망
- 서울시 : 서초·반포고밀도지구의 가장 중요한 쟁점은 용적률을 어떻게 적용할 것이냐 하는 문제인 것으로 생각됨 다만, 아파트 재건축에 따른 공공시설의 제공과 관련하여 동 시설이 해당아파트 주민들을 위한 것 해야 하겠지만, 해당 아파트 주민만을 위한 용도가 아니거나, 주민들이 원하지 않는 도로의 확장과 같은 경우라면 이는 재검토 해 볼 여지가 충분함

□ 주 요 진 행 상 황

- '04. 6. 30 ~ 7. 14 : 반포아파트지구 기본계획(안) 주민공람 공고
- '04. 7. 10 ~ 7. 24 : 서초아파트지구 기본계획(안) 주민공람 공고
- '04. 9. 8 : 서울시의회 의견 청취
- '04. 12. 27 : 도시계획위원회 심의를 통해 주민의견 반영하여 결정

□ 전 망 및 조 치 계 획

- 미개설 학교용지 중 잠원역에 연접한 고교용지활용과 관련하여 당초 계획수립시 학교를 폐지하고 지역주민을 위한 커뮤니티센터와 공공문화체육용지로 계획하였으나 교육청의 학교폐지불가의견으로 실현되지 못한 것이 계획수립시 가장 큰 아쉬움으로 남아 있음

51. 강동구 천호 뉴타운 발굴사업 추진

□ 분쟁개요

- 분쟁발생 및 종료일 : '05. 7 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 강동구청, 주민
- 내 용
 - 천호뉴타운 사업의 랜드마크 효과를 기대, 선호사업을 성공적으로 추진함으로써 다른 사업추진단지에 영향으로 천호뉴타운 1구역(도시환경정비사업)의 원만한 사업추진을 목적으로 함
 - 집장촌 지역, 재래시장(3개) 등이 혼재한 지역으로 개별적으로 사업을 추진하려는 경향과 구청에서 통합개발하려는 사이에서의 갈등이 초래 됨
- 당사자 주장
 - 강동구: 통합개발을 추진하려고 함
 - 주 민: 집장촌 지역, 동서울 시장에 대한 개별적인 개발 요구

□ 주요 진행상황

- 집장촌 지역, 동서울 시장에 대한 통합적인 개발 유도
- 개별 주체들과의 면담을 통한 설득(3회)
- 개별 주체들 간 모임으로 추진위원회 구성
- 통합을 반대했던 주민들과 '07년 현재까지 법정소송 진행 중

□ 전망 및 현재 상황

- 개별적으로 사업 추진시 대표적인 난개발이 초래되며 계획을 처음부터 변경하여야 함으로 시간과 경제성 낭비가 예상됨
- 구에서 사업성 검토시 통합개발이 절대적으로 유리하나 개별적인 관점에서 도 접근 계획임

52. 신규 뉴타운 발굴사업 추진

□ 분쟁개요

- 분쟁발생 및 종료일 : '06. 1 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 양천구청, 목동주민
- 내 용
 - 기반시설이 열악한 기성시가지인 목동 2·3·4동 일대의 뉴타운지구 지정 타당성을 조사하여 가능성이 있을시 뉴타운 사업 추진
 - 개발기대심리에 따른 부동산투기현상 심화로 전세값 동반폭 등으로 세입자/소유자간, 매매계약파기 등 매도자/매수자 간 갈등 발생
 - 용역결과에 따라 개발기대의 상실로 주민집단민원 발생
- 당사자 주장
 - 목동주민: 개발기대심리에 따른 부동산투기 성행에 따른 선의의 피해자가 발생하고 타당성 검토결과 개발가능성 없음으로 결론내림에 따른 개발기대의 상실감에 따른 불만을 갖고 있음

□ 주요 진행 상황

- '06. 3월 용역착수시기
- 용역결과 사업추진 불가능
- '06. 10월 중앙일간지보도 및 주민설명회 개최(3회)

□ 전망 및 현재 상황

- 부동산 투기로 인한 지가상승 후 그 지가상승요인이 제거된 이후에도 지가의 하락은 없거나 극히 완만하여 세입자가 실수요 매수자에게 피해 지속될 것으로 보임
- 향후 개발이 될 것이라는 막연한 기대심리나 루머 등으로 선의의 피해 지속발생 우려

- 현재 개발이 불가함에도 개발이 가능토록 해달라는 주민집단민원 발생으로 구 입장에서 개발이 불가능하다고 단언하지 못함에 따라 주민혼란 가중될 것으로 예상됨

53. 반포저밀도 아파트지구 재건축 관련 분쟁

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일: '93. 9 ~ '04. 10
- 분쟁당사자: 서울시, 주민
- 내 용
 - 발생원인: 저밀도아파트지구의 재건축 방향(용적율 등)에 대한 의견차이
 - 주요쟁점: 용적율, 층수, 세대밀도, 평형제한, 공공시설로 확보
- 분쟁당사자의 주장(의견)

구 분	서 울 시 의 건	주 민 의 건
용적율	270%	330~400%
높이제한	평균12층	20~30층 (높이제한 폐지)
세대밀도	375세대/ha	폐지
평형제한	18평이하를 기존세대수 만큼 확보	일반기준 적용
공공시설	공공용지 25% 확보 (도로 15, 공원 5, 학교 5)	공공시설의 市투자

□ 주요 진행사항

- '93. 9. 10 시의회에서 주민청원 채택
- '93. 10~'95. 8 시정개발연구원 연구
- '95. 9. 23 저밀도 아파트지구 밀도변경계획(안) 발표'
- '96. 1~ 7 시의회주관 시민공청회 개최 및 건의한 채택
- '96. 8. 11 주민대표회의(6차)
- '96.11. 14 저밀도아파트지구 밀도변경계획 확정발표

- '96.11. 18~19 저밀도아파트지구 재건축관련 보완책 발표
- '97. 8.~'98. 3 아파트지구 개발기본구상(안) 현상공모실시
- '98. 5월 현재 아파트지구개발기본계획 수립 용역 추진중

□ 향후 조치계획

- '99. 6월말 용역완료 후 '99. 7월이후 주민공람(30일간) 및 고시

54. 호적업무수행 국고보조금 요청

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '95. 10 ~'08. 1
- 분쟁당사자 : 서울시(종로구), 법원
- 내 용
 - 발생원인
 - 호적사무는 구청장이 관장하나 그 감독은 국가기관(법원)에서 한다(호적법 제2조 ~ 5조).
 - 호적사무로 수반되는 수입은 지방자치단체 수입으로 하고, 제비용은 지방자치단체 부담으로 한다.
 - 주요쟁점
 - 호적사무가 국가사무인가? 지방자치단체의 사무인가? 에 따른 비용부담 문제
- 쟁점사항에 대한 분쟁당사자의 주장(의견)
 - 법 원 : 호적사무는 지방자치단체의 사무이므로 국고보조금 지원불가
 - 종로구: 지방자치법 제11조에 의거 호적업무와 같이 전국적, 통일적 처리가 요구되는 사무이므로 국가적 사무로 봄이 타당

□ 주요 진 행사 항

- '95.10.23 호적관련 국고보조금 지급요청(주요일간지 및 방송)
- 회신내용 : 구두로 불가회신(대법원 판례 및 호적법)
- '96.5.20 호적법 시행규칙 부칙 제2조에 따른 국고보조 요청
- 회신내용 : 호적법 시행규칙 부칙 제2조에 따른 국고보조는 법원의 감독 사항이 아님(불가)
- '96. 9.25 호적사무수행관련 국고보조금 지원요청
- 회신내용 : 호적업무에 따른 소요경비 국고보조는 법원의 감독사항이 아님
- '97.10.11 민원봉사과장 법원장 교육시 건의 및 토의
- 호적계장 교육시 수차에 걸쳐 건의.
- '97. 12. 호적사무관련 비용 국고보조 요청(서울시에 회의자료 제출)
- '98. 2.27 호적업무 관련비용 각 구청 세미나 개최(중구청 주관)

□ 향후 조치 계획

- 호적법 제7조 및 지방자치법 제9조 제2항 제1호 차목의 개정으로 호적 관련 경비를 국고부담으로 할 수 있도록 국가사무로 관련규정 개정 건의
- 수수료 등 수입에 관한 규정을 지방자치단체가 조례로 정하도록 개정하거나 호적법 제6조 및 시행규칙 제27조 개정 건의
- 수수료의 현실화로 지방자치단체의 재정수입 증대

55. 쓰레기적환장시설 입지갈등 극복방안

□ 분쟁 개요

- 분쟁발생일 : '00. 8 ~ '01. 8
- 분쟁당사자 : 북가좌 1동, 월드컵현대아파트주민
- 내 용
 - 서대문구 홍은동 425-3호외 6필지에 건립하려던 쓰레기 적환장시설은 최

초 계획시 1단계로 청소차량 주차 및 세차시설을 하고 2단계로 쓰레기 압축처리 할 수 있는 중간처리장소로 활용하기 위한 압축기 등을 설치하는 것으로 하여 2004년 4월 17일 공사를 착공 하였으나, 지역 주민들의 집단 반발로 인하여 2000년 6월 8일자로 공사를 중단

○ 당사자 주장

- 주민: 야간의 쓰레기 차량소음과 폐기물 압축시 발생하는 심한 악취로 생활불편이 매우 심각한 상태이므로 적환장의 폐쇄를 요구
- 서대문구: 생활폐기물의 안정적 처리를 도모하고 2002년 월드컵경기장 주변 환경개선 차원으로 기존 소규모 생활폐기물 집하장 통합운영을 하는 상황임. 즉 난지도 적환장 폐쇄로 북가좌 집하장을 적환장으로 확대·정비 할 수밖에 없는 상황임

□ 주요 진행상황

- 주민과의 동의 없는 공사로 반발야기, 공사를 시작하고 1개월 만에 주민들의 저항이 시작
- 2000년 6월 3일 이해관계가 있는 행당동의 구 의원과 주민대표 5명 부 구청장면담실시
- 6월 5일 인근주민 60여명이 모인 가운데 현장설명회 실시
- 6월 7일 주민90명이 모인 가운데 주민설명회 실시
- 6월 17일 구청장과 구 의원 주민대표들이 참석한 민원대책 합동회의를 계획 하였으나 무산 및 시위로 이어짐
- '01 주민들의 항의방문과 공사저지도 대표자들에 대한 방문 설득과 서부 환경(주) 최진호 사장의 매일 2회 이상 청소 및 1회 이상 세척을 약속하여 주민들을 설득함

□ 전망 및 조치계획

- 계획단계에 있어 충분한 사전조사 미흡

- 계획입안단계에서 주민참여내지는 주민동의 등 주민의견수렴절차 무시
- 충분한 사전홍보 부족
- 쓰레기 처리시설 설치 후 운영단계에서 관련시설에 대한 철저한 사후관리 의지 부족

56. 뉴타운 사업 추진 관련 분쟁조정방안

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '05. 4 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 동작구, 주민
- 내 용
 - 일정규모 이상의 생활권역을 대상으로 종합적인 개발계획을 수립 및 체계적인 개발을 통한 뉴타운 사업 추진 중에 있음
 - 노량진뉴타운 기본계획 발표 후 각 구역별로 결정된 개발계획에 따라 구체적인 반대, 편입, 보상 등의 주민의 요구가 나타남
- 당사자 주장
 - 주민: 뉴타운 개발 시 지역 주민, 부동산업자, 정비업체 등에서 나오는 부정확한 정보로 인하여 뉴타운사업에 대한 불안감 가중
 - 토지 등 소유자: 건물의 월세를 수입의 주로 하는 주민의 경우 개발 후 정규모득 손실에 따른 뉴타운 사업 자체를 반대
 - 임차상인: 뉴타운 사업 추진 시, 권리금 회수 및 타지역에 위치한 점포로의 이주의 어려움으로 인하여 뉴타운 사업을 반대

□ 주요 진행상황

- '05. 4. 28 노량진뉴타운 개발기본계획 승인 공고
- 각 구역별로 결정된 개발계획에 따라 반대, 편입, 보상 등의 민원제기
- 민원은 계속되고 있으나, 구체적인 주민조직의 미구성으로 협상단계에 이르지 못함

- 노량진촉진계획의 변경절차 진행 중

□ 전망 및 조치계획

- 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 의한 노량진촉진계획 발표 후 각 구역별로 갈등이 심화 될 것으로 예상
- 촉진계획의 수립 및 원활한 시행을 위하여 해당 공무원, 지역주민(조합), 관계전문가로 구성된 협의(사업협의회)를 구성 계획 중
- 뉴타운사업에 대한 설명회, 책자제작, 홈페이지를 통한 지속적인 홍보 예정

57. 재활용품 활성화를 통한 폐기물수거체계 개선으로 쓰레기적환장 주변 주민갈등 해결

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '05. 3 ~ 진행 중
- 분쟁당사자 : 석관두산아파트 주민, 성북구
- 내 용
 - 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 등에 의거 지방자치단체의 고유사무로 추진되고 있음
 - 집하장 위치가 주민들의 주거지역과 초등학교 통학로에 위치하고 있어 주거환경과 도시미관을 저해하고, 악취도 심하여 주민들의 민원이 제기 됨
- 당사자 주장
 - 주민
 - 음식물쓰레기 및 일반생활쓰레기 적치·적환하는 작업과정에서 악취 발생과 동시 주변환경 저해함
 - 재활용품 수거활용업무는 국가경제에 큰 도움을 주는 정책이지만 일시적이고 단편적인 청소행정을 지양하고 근본적인 대책을 수립하여 주민의 편의시설을 확충하고 민원을 극소화 하는 정책을 수립하여 주기 바람

- 성북구: 폐기물처리 시설의 이전 요구에 대하여 대체할 장소가 없어 주민들의 의견을 수용하기 어려움

□ 주요 진행상황

- '05. 3 인접 초등학교 개교에 따른 통학로의 방해로 이유로 민원제기
- 시설의 보완 및 재활용품 반입(운송) 차량의 통제 실시하기로 주민과 협의 중

□ 전망 및 조치계획

- 주민을 대상으로 지속적인 설득을 통하여 민원 발생빈도가 낮아지고 있음
- 설득을 통한 혐오시설에 대한 주민들의 의식전환이 요구됨

58. 재활용품 활성화를 통한 폐기물수거체계 개선으로 쓰레기적환장 주변 주민갈등 해결

□ 분쟁개요

- 분쟁발생일 : '99 ~ '06. 6
- 분쟁당사자 : 돈암2동 현대아파트 주민, 성북구
- 내 용
 - 쓰레기 종량제 시행 및 분리수거를 통한 자원의 재활용을 목적으로 함
 - 혼합재활용의 선별에 따른 쓰레기 발생 및 재활용품 보관의 미관상 문제점이 대두됨
- 당사자 주장
 - 주민: 아파트단지입구 내 위치한 동재활용수집소(동사무소 지하)로 인하여 여름철 악취발생, 미관저해, 통행불편 등에 따른 재활용수집소 이전요구

□ 주요 진행상황

- 주민의 재활용수집소 이전 요구에 대한 민원
- 주민의 입장 고려하여 재활용품 동단위 선별작업 시행

- 선별작업 중지 → 수집소 폐쇄

□ 전 망 및 조 치 계 획

- 수집소의 환경및 작업 방법개선과 주민의 이해와 참여가 요구

영문요약(**Abstract**)

Conflict status analysis and conflict management strategies in Seoul

<u>Project Number</u>	<u>SDI 07-R-03</u>
<u>Research Staff</u>	<u>Yeong-Joo Hahn (in Charge)</u> <u>Kang-Min Kim</u>

Conflict status in Seoul has been intensified and expanded as society changes its ideology from authoritarianism to democracy. Since the government is getting lost people's confidence due to social and economic damages derived from conflicts, it is doubtful that the nation could achieve sustainable development without systematic resolution of conflicts.

Based upon those critical issues, this study has purposes to

- i) suggest typology of conflict patterns as it analyzes conflict status in Seoul.
- ii) achieve rational conflict management system as it proposes models for conflict management in Seoul.

To attain the results, we investigated 58 cases occurred in governments in Seoul metropolitan area from January 1990 to May 2007. Firstly, through aggregate analysis, we grasp conflict status and its typology. As a next step, we address detailed characteristics on occurrence and resolution of conflicts through four in-depth case studies.

According to aggregate analysis, conflict status in Seoul has been intensified from the past to the present and it is expected to be strained in the future. Most of conflicts was occurring between communities and governments or among neighbors, which is expected to get worse in future. Regarding patterns of conflicts, most outstanding problems are conflicts such as non-preferred facilities, water resource management, transportation and regional development.

To grasp characteristics of each typology, we came up with three categories of urban residential environment, urban facility environment and urban transportation. Most of conflicts take place in the present or have been struggled in more than 4 years. Conflicts also occur more often on the stage of project performance. Moreover, those issues have been treated randomly without systematic council for conflict management. Regarding urban residential

environment conflicts, main reasons were eminent domain, compensation and community participation and mostly disputed issues were expense and site selection. Regarding urban facility environment conflicts, main reason for the conflicts was non-preferred facilities and mostly disputed issues were on construction and site selection. Regarding urban transportation conflicts, main reason for the conflicts was eminent domain and mostly disputed issues were compensation and construction procedure.

According to in-depth analysis, this study suggests proper strategies that are suitable for three categories. For urban residential environment policies, we propose preventative strategies such as community participation. For both urban facility environment and urban transportation policies, we bring up strategies through establishment of systematic conflict management council .

Five strategies derived from this study are as follows:

- i) Strategies for conflict prevention and community participation
- ii) Development of educational program for conflict management experts
- iii) Establishment of conflict management council system in Seoul
- iv) Establishment of conflict mediation committee in Seoul
- v) Cooperative governance through trustworthy and mutual understanding between each party

Table of Contents

Chapter I Introduction

1. Statement of the problem and research purpose
2. Research Scope and method

Chapter II Literature review on public conflict management

1. Significance of public conflict and conflict management
2. Types and causes of public conflict
3. Function and typology of public conflict

Chapter III Conflict status and conflict typology in Seoul

1. Contents of case study on conflict status in Seoul
2. Results of case study on conflict status in Seoul
3. Typology of conflict cases

Chapter IV In-depth case study analysis on typology in Seoul

1. Contents of in-depth case study
2. Conflicts on urban residential environment policies
3. Conflicts on urban facility environment policies
4. Conflicts on urban transportation policies

Chapter V Strategies on conflict management in Seoul

1. Framework of conflict management strategies in Seoul
2. Strategies for each conflict patterns
3. Preventative strategies on conflicts in Seoul
4. Strategies on conflict resolution

Chapter VI Conclusion and suggestions

1. Conclusion
2. policy suggestions

• References

• Appendices

시정언 2007-R-30

서울시 갈등 사례실태분석과 갈등관리방안

발 행 인 정 문 건

발 행 일 2007년 12월 28일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391번지

전화 (02)2149-1230 팩스 (02)2149-1245

값 10,000원 ISBN 978-89-8052-534-8-93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.