

현안연구 2009-14

제주특별자치도의
갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구

2009. 10

제주발전연구원

발 간 사

오늘날 정부, 지방자치단체 그리고 공기업 등이 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 여러 형태의 공공갈등이 일어나고 있습니다. 사실상 공공갈등은 행정기관, 지역주민 그리고 지역사회 간의 화합과 발전보다는 대립과 반목을 일으키고 있어 시급히 해결해야 할 사회문제로 부각되고 있습니다. 그래서 정부는 2007년 5월에 공공갈등을 미리 예방·관리하거나 해결하기 위해 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’을 제정하였습니다.

제주사회는 최 근년에 제주국제자유도시 추진, 행정구조 개편, 쇼핑아울렛 개발, 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 등과 관련하여 지역사회에 반목, 대립 그리고 불신이 커지고 있습니다. 이러한 공공갈등뿐만 아니라 다른 사회갈등을 슬기롭게 예방하고 관리 및 해결하는 일이 제주사회에 주요한 과제로 남고 있습니다. 이런 맥락에서 제주특별자치도는 2008년 3월에 ‘사회협약위원회’를 공식 출범시켜 사회갈등 예방 및 해결에 노력해 오고 있습니다.

따라서 본 연구는 2000년 이후 최근까지 제주에서 발생하였던 여러 공공갈등사례들을 분석하였고, 아울러 전문가와 일반주민들의 의견들을 수렴해서 민주적이고 합리적인 갈등관리 시스템 구축을 위한 정책적·제도적 개선방향을 제안하는데 주안점을 두었습니다.

앞으로 제주가 서로를 배려하는 관용과 절제 그리고 상생하는 자세를 살려서 대립과 갈등을 화해와 협력으로, 그리고 분열을 통합으로 승화시켜 평화와 번영의 시대를 활짝 열어 가는데 본 연구가 시금석이 되기를 바랍니다.

2009년 10월

제주발전연구원장 유 덕 상

목 차

제1장 서론

제1절 연구의 필요성	1
제2절 연구목적	3
제3절 연구범위 및 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	4
3. 연구의 구성과 체계	5

제2장 공공갈등관리 프로세스와 시스템: 이론적 논의와 분석틀

제1절 공공갈등과 갈등관리	7
1. 공공갈등	7
2. 갈등관리	12
제2절 거버넌스와 지역사회의 공공갈등	16
1. 거버넌스	16
2. 지역사회의 공공갈등과 거버넌스	18
제3절 갈등관리 프로세스와 갈등관리 시스템	23
1. 효과적인 갈등관리의 기준	23
2. 갈등관리 프로세스	26
3. 갈등관리 시스템의 설계 방법	29
4. 갈등관리 시스템 구축방향	32
제4절 거버넌스형 공공갈등관리 시스템	34
1. 공공갈등관리 거버넌스	34
2. 공공갈등관리 시스템의 필요성	37

3. 거버넌스형 공공갈등 관리 시스템의 구축 방향	38
제5절 공공갈등관리 프로세스와 시스템 구축을 위한 분석틀	39
1. 사례연구	40
2. 설문조사 연구	43
3. 공공갈등관리 거버넌스 형성을 위한 분석틀	43

제3장 한국의 사회갈등과 제주 개발정책 갈등

제1절 한국 사회갈등의 정치사회적 맥락	45
1. 민주화와 사회갈등의 현재화	45
2. 지방화와 사회갈등의 편재화·일상화	46
3. 사회갈등의 확대 가능성	47
제2절 제주 사회갈등과 지역개발	49
1. 민주화 이전	49
2. 민주화 이후	51
제3절 제주 지역개발과 갈등구도의 형성	52

제4장 제주지역의 공공갈등 : 사례연구

제1절 행정구조 개편 갈등 사례	54
1. 갈등의 배경	54
2. 갈등의 전개과정	56
3. 주요 이해관계자 분석	62
4. 갈등 이슈	67
5. 갈등의 성격	72
6. 갈등의 원인: 갈등관리 프로세스의 문제점	73
제2절 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 갈등 사례	76
1. 갈등의 배경	76

2. 갈등의 전개과정	77
3. 주요 이해관계자 분석	84
4. 갈등 이슈	87
5. 갈등의 성격	90
6. 갈등의 원인 : 갈등관리 프로세스의 문제점	92
제3절 쇼핑아울렛 개발 갈등 사례	96
1. 갈등의 배경	96
2. 갈등의 전개과정	97
3. 주요 이해관계자 분석	104
4. 갈등 이슈	109
5. 갈등의 성격	112
6. 갈등의 원인 : 갈등관리 프로세스의 문제점	113
제4절 풍력발전단지 개발 갈등 사례	117
1. 갈등의 배경	117
2. 갈등의 전개과정	119
3. 주요 이해관계자 분석	124
4. 갈등 이슈	130
5. 갈등의 성격	134
6. 갈등의 원인 : 갈등관리 프로세스의 문제점	136
제5절 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 갈등 사례	141
1. 갈등의 배경	141
2. 갈등의 전개과정	142
3. 주요 이해관계자 분석	149
4. 갈등 이슈	155
5. 갈등의 성격	161
6. 갈등의 원인 : 갈등관리 프로세스의 문제점	164
제6절 사례연구 분석결과의 요약	168

제5장 제주의 공공갈등관리 시스템에 대한 인식과 평가: 설문조사

제1절 조사의 목적과 설계	174
1. 조사의 목적	174
2. 선행연구 검토 및 시사점	175
3. 조사의 설계	179
제2절 일반도민 설문조사 결과	181
1. 조사 대상의 일반적 특성	181
2. 공공갈등에 대한 인식	183
3. 공공갈등관리의 주체 및 역할	185
4. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 평가	191
5. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 구축 방향	194
제3절 전문가 설문조사 결과	199
1. 조사 대상의 일반적 특성	199
2. 공공갈등에 대한 인식	200
3. 공공갈등관리의 주체 및 역할	202
4. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 평가	207
5. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 구축 방향	210
제4절 설문조사 결과 분석	215
1. 공공갈등에 대한 인식	215
2. 공공갈등관리의 주체 및 역할	217
3. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 평가	219
4. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 구축 방향	221

제6장 공공갈등관리를 위한 정책적 함의

제1절 사례연구의 함의	224
1. 정책입안 과정에서 공공갈등관리 프로세스의 문제점	224
2. 정책결정 과정에서 공공갈등관리 프로세스의 문제점	225

3. 정책집행 과정에서 공공갈등관리 프로세스의 문제점	227
제2절 설문조사 분석결과의 함의	228
1. 공공갈등 수준의 심각성	228
2. 예방적 갈등관리 전략 수립	229
3. 공공갈등관리의 주체 및 역할	231
4. 공공갈등관리 시스템 도입을 위한 개선 요소들	232
제3절 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 정책 방안	235
1. 공공갈등관리를 위한 새로운 접근의 필요성	235
2. 공공갈등관리 시스템 구축의 기본 방향과 구조	238
3. 공공갈등관리 프로세스의 개선 방안	242
4. 효과적인 공공갈등관리 시스템의 도입 방안	250
제7장 결론	268
참고문헌	272
〈부록 1〉	
제주지역의 공공갈등관리 방안 모색에 대한 조사연구(일반도민용)	280
〈부록2〉	
제주지역의 공공갈등관리 방안 모색에 대한 조사연구(전문가용)	288
〈부록3〉	
공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 시행 규칙	296

표 목 차

<표 2-1> 학자별 갈등관리의 정의	13
<표 2-2> 갈등해소 방법과 갈등관리 시스템 유발 비용/편익간의 상대적 관계	26
<표 2-3> 갈등관리 시스템 구축방향	33
<표 3-1> 제주도 지역개발정책 추진 현황	49
<표 4-1> 제주도 행정구조 개편 대안의 변화	55
<표 4-2> 제주도 행정계층구조 개편 주민투표 결과	59
<표 4-3> 제주 해군기지 여론조사 결과	83
<표 4-4> 해군기지 건설의 경제적 파급효과	89
<표 4-5> 제주지역 주요 공공갈등의 전개 기간	169
<표 4-6> 사례연구의 분석결과 요약	173
<표 5-1> 한영주(2007)의 서울시 갈등관리 방안 도출을 위한 공무원 조사	176
<표 5-2> 이동기·정추미(2006)의 전라북도 갈등관리 관련 전문가 의견조사	177
<표 5-3> 유영성·안광일(2005)의 경기도 환경갈등 관련 전문가 의식조사	178
<표 5-4> 공공갈등관리 시스템 설문조사의 설계	180
<표 5-5> 일반도민 조사대상자의 개인적 특성 분포	181
<표 5-6> 공공갈등의 유형별 심각성 정도(일반도민)	184
<표 5-7> 주요 공공갈등 사례의 심각성 정도(일반도민)	185
<표 5-8> 공공갈등 해소를 위해 가장 큰 비중을 두어야 하는 정책과정(일반도민) ·	186
<표 5-9> 공공갈등에 영향을 미치는 요인(일반도민)	187
<표 5-10> 공공갈등 확산의 책임 소재(일반도민)	188
<표 5-11> 공공갈등 및 분쟁의 예방 및 해결 주체(일반도민)	189
<표 5-12> 공공갈등 해결을 위한 지방자치단체의 역할(일반도민)	190
<표 5-13> 공공갈등 해결 방식에 대한 만족도(일반도민)	191
<표 5-14> 공공사업 정보 제공 및 의견수렴 평가(일반도민)	192
<표 5-15> 공공갈등에 대한 제주도와 관련기관의 대응능력 수준(일반도민)	193
<표 5-16> 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유(일반도민)	194
<표 5-17> 공공갈등 해결을 위한 주민참여 방식(일반도민)	195

<표 5-18> 공공갈등 해소 방안(일반도민)	195
<표 5-19> 공공갈등 조정방안에 대한 평가(일반도민)	196
<표 5-20> 공공갈등의 조정 및 중재제도 도입에 대한 찬반(일반도민)	197
<표 5-21> 제3자에 의한 공공갈등 해소방식 도입 반대 이유(일반도민)	198
<표 5-22> 사회협약위원회의 존재에 대한 인지 정도(일반도민)	198
<표 5-23> 사회협약위원회가 공공갈등 예방 및 해결에의 도움 여부(일반도민)	199
<표 5-24> 전문가 조사대상자의 개인적 특성 분포	200
<표 5-25> 공공갈등의 유형별 심각성 정도(전문가)	201
<표 5-26> 주요 공공갈등 사례의 심각성 정도(전문가)	202
<표 5-27> 공공갈등 해소를 위해 가장 큰 비중을 두어야 하는 정책과정(전문가)	202
<표 5-28> 공공갈등에 영향을 미치는 요인(전문가)	203
<표 5-29> 공공갈등 확산의 책임 소재(전문가)	205
<표 5-30> 공공갈등 및 분쟁의 예방 및 해결 주체(전문가)	206
<표 5-31> 공공갈등 해결을 위한 지방자치단체의 역할(전문가)	207
<표 5-32> 공공갈등 해결 방식에 대한 만족도(전문가)	208
<표 5-33> 공공사업 정보 제공 및 의견수렴 평가(전문가)	208
<표 5-34> 공공갈등에 대한 제주도와 관련기관의 대응능력 수준(전문가)	209
<표 5-35> 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유(전문가)	210
<표 5-36> 공공갈등 해결을 위한 주민참여 방식(전문가)	211
<표 5-37> 공공갈등 해소 방안(전문가)	211
<표 5-38> 공공갈등 조정방안에 대한 평가(전문가)	213
<표 5-39> 공공갈등의 조정 및 중재제도 도입에 대한 찬반(전문가)	213
<표 5-40> 제3자에 의한 공공갈등 해소방식 도입의 반대 이유(전문가)	214
<표 5-41> 사회협약위원회의 존재에 대한 인지 정도(전문가)	214
<표 5-42> 사회협약위원회가 공공갈등의 예방 및 해결 도움 여부(전문가)	215
<표 6-1> 참여적 의사결정방법의 유형과 특징	256
<표 6-2> 제주특별자치도의 갈등 및 분쟁 조정 관련 위원회와 협의회	258

그림 목 차

<그림 1-1> 연구의 구성과 체계	6
<그림 2-1> 갈등관리 추진절차	27
<그림 2-2> 갈등의 전개과정 모델	41
<그림 2-3> 공공갈등관리 거버넌스 형성을 위한 공공갈등 분석틀	44
<그림 6-1> 제주의 공공갈등관리 거버넌스의 구조	240
<그림 6-2> 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스	241
<그림 6-3> 거버넌스형 공공갈등관리 시스템	242
<그림 6-4> 정책 소통의 구조와 상호작용	247
<그림-6-5> 갈등영향분석의 5단계	253

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

- 역사적으로 한국의 공공갈등은 국가의 강력한 힘과 권력에 의한 개입 혹은 간섭 때문에 외부로 표출되기보다는 잠재화된 채로 누적되어 왔음. 과거 정부중심의 관료제 패러다임 하에서 정책결정과 집행 과정은 권력을 독점한 정부의 공식적인 권위와 강제력에 기반하여 상의하달 방식으로 추진되었기 때문에 공공갈등이 표출되기 어려웠음. 또한 1960년대 이후부터 1980년대까지 중앙집권적 권위주의 정부의 강력한 개발정책 추진으로 공공갈등의 표출은 근본적으로 제약 당해왔다고 할 수 있음.
- 그러나 민주화 이후 그동안 잠재되어 왔던 갈등은 서서히 현재화되기 시작했고 지방화 이후 빈도와 강도 면에서 갈등은 더욱 심화되어 온 경향이 있음. 더욱이 거버넌스(governance) 논의의 등장으로 다양한 행위자들의 정책과정에 대한 참여 요구가 증가하면서 공공갈등의 발생 개연성은 더욱 높아지고 있는 추세에 있음. 그리고 갈등 발생의 양상도 갈등 이슈에 대한 이해 당사자간의 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 이익의 극대화를 우선시하는 경향을 보이고 있음.
- 오늘날 한국의 사회갈등 중에서도 공공정책이나 개발정책을 둘러싼 ‘공공갈등’(public conflict)은 해당 정책의 수립단계에서부터 다양한 이해관계가 개입되며 집행단계에 접어들면서 이해관계의 복잡화 또는 새로운 이해관계의 발생으로 인해 갈등이 증폭되는 경향을 보이고 있음. 기본적으로 공공갈등은 다양한 이해관계와 상호 양립하기 어려운 가치들이 서로 맞물리면서 첨예한 갈등구도를 보이며, 이러한 구도에 따라 자기주장의 관철에 찬반 양측이 형성됨으로써 해결하기 어려운 복잡한 갈등 양상을 보임. 이러한 갈등이 상호간의 합의와 타협의 접점을 찾기 어려운 갈등구도로의 확대·재생산될 경우 막대한 경제적·사회적 비용을 초래하게 됨.
- 2000년대 들어서면서 제주 사회에서는 크고 작은 다양한 갈등 사례들이 표출되기 시작했음. 제주지역은 최근 몇 년 사이 ‘제주국제자유도시’ 추진 과정에서 국내 최초로 시도되는 국제자유도시 건설을 둘러싼 새로운 정책 사업 추진과 관련하여 크고 작은 갈등들이 발생하는 상황이 전개되었음. 또한 ‘제주특별자치도’ 역시 국내 최초로 시·군 등 기초자치단체를 폐지하는 행정구조 개편 사례로, 이 역시 예외

없는 갈등이슈로 꼽힘. 또한 사회갈등의 고전적 이슈라고 할 수 있는 개발과 보존 간의 충돌, 지역불균형 발전 등의 이슈를 둘러싼 님비(NIMBY)나 핼피(PIMFY) 갈등의 발생에서도 예외는 아님. 뿐만 아니라 중앙정부에서 추진하려는 한미 FTA 협상과 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설과 관련해서도 중앙정부와 도민들 사이에 대립과 갈등 양상이 두드러지게 표출되고 있음.

- 이러한 공공정책이나 사업을 둘러싼 갈등의 표출 양태도 제도적 틀 내에서 합의와 타협에 의해 해결책을 모색하기보다는 제도의 틀을 넘어 대결과 충돌 같은 비합리적인 방식으로 접근하면서 심각한 사회문제로 전개되고 있음. 또 이러한 갈등에 대한 제주도정의 다양한 대처 및 해결 방식 등이 갈등 당사자나 제주도민에게 충분한 만족을 주지 못하여 갈등관리의 어려움을 겪고 있고, 결과적으로 행정비용의 증가, 사회적 신뢰의 저하, 사회통합의 어려움 등의 역기능이 나타나고 있음.
- 물론 사회가 민주화·다원화되는 과정에서 갈등이 발생하는 것은 자연스러운 현상임. 그러나 유사한 이슈를 둘러싸고 유사한 갈등 양상이 반복되고 있다는 것은 갈등의 건전한 사회적 기능을 살리지 못하고 역기능을 누적시켜가고 있음을 보여주고 있는 한 단면이라고 할 수 있음. 더 나아가 제주사회에서 발생하는 갈등들이 체계적으로 관리되지 못하고 있을 뿐만 아니라 갈등 해소나 관리를 위한 민주적이고 합리적인 프로세스의 정착 필요성을 보여주고 있음을 의미함.
- 이런 맥락에서 최근 제주특별자치도에서 발생하는 공공갈등 문제는 적어도 두 가지 측면에서 연구의 필요성이 제기됨. 하나는 공공정책과 개발정책을 둘러싼 갈등으로 인해 제주 지역사회와 지역주민이 부담하게 될 경제적·사회적 비용을 최소화하기 위해서는 최근의 갈등 사례들에 대한 사례연구를 바탕으로 갈등의 성격과 갈등의 발생·증폭·지속에 영향을 주는 다양한 요인에 대한 체계적인 탐색을 모색할 필요가 있음. 그리고 다른 하나는 공공갈등이 비생산적인 갈등으로 발전하지 않고 갈등 당사자들 모두가 만족하는 상생(win-win)의 결과를 도출해냄으로써 합리적인 갈등 해소로 귀착될 수 있는 갈등관리 프로세스를 사회에 정착시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것임.

제2절 연구목적

- 본 연구는 제주사회가 2000년대 이후 최근까지 다양한 공공갈등을 경험했음에도 불구하고 왜 그러한 현상들이 반복되고 있는지에 대한 현실적 문제의식에서 출발하고 있음.
- 민주화·지방화 이후 제주사회에서 발생한 갈등들은 나름대로 특수한 쟁점과 쟁점 현안별로 다양한 이해관계자들이 개입되는 양상을 보이기도 했지만, 다른 한편으로 중앙·지방정부를 일방으로 하고, 그리고 지역 주민 또는 지역사회 시민단체가 또 다른 일방으로 하여 벌어지는 전형적인 공공갈등의 양상을 보이고 있음. 그리고 시간이 갈수록 그러한 갈등의 빈도와 강도는 줄어들거나 약화되기보다 증가하고 심화되는 양상을 보이고 있음. 따라서 어떻게 제주사회에서 지속적으로 반복되고 있는 공공갈등을 체계적으로 관리할 것인가는 제주사회의 통합과 지속 가능한 발전을 위한 당면과제임.
- 본 연구는 공공갈등의 완화나 해소를 위한 갈등관리 메커니즘의 이론적 분석을 토대로 제주특별자치도의 합리적이고 민주적인 갈등관리 프로세스의 정착과 체계적인 갈등관리 시스템 구축을 위한 정책 방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있음.
- 본 연구는 이론적 측면에서 갈등의 주요 당사자인 공공 행위자와 민간 행위자가 상호 동의와 협력 하에서 갈등을 관리하는 메커니즘, 즉 거버넌스형 공공갈등관리 시스템의 틀을 구축할 것임. 거버넌스형 공공갈등관리 시스템의 이론적 분석 틀 하에서 제주사회에서 발생한 대표적인 주요 갈등 사례들에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 민주적이고 합리적인 갈등관리 프로세스를 제시할 것임. 그리고 일반 도민과 전문가를 대상으로 공공갈등에 대한 인식과 공공갈등관리 시스템에 대한 평가 등에 대한 면접조사를 통해 수집된 자료를 바탕으로 제주특별자치도의 갈등관리 시스템 구축을 위한 정책적 제안을 하고자 함.
- 따라서 본 연구의 구체적인 목적은 두 가지로 정리됨. 첫째, 제주에서 발생한 공공갈등 사례에 대한 연구를 바탕으로 민주적이고 합리적인 갈등관리 프로세스의 방향을 모색하는 것임. 둘째, 제주에서 적용할 수 있는 거버넌스형 공공갈등관리 시스템 구축을 위해 일반도민과 전문가를 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 제주형 공공갈등관리 시스템의 구축을 위한 정책적·제도적 개선방향을 도출하는 것임.

제3절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

- 제주지역의 갈등사례를 분석하고 갈등관리 방안을 도출하고자 하는 본 연구는 제주지역에서 발생한 공공갈등을 연구 대상으로 하고 있음. 구체적으로 2000년 이후 제주지역에서 발생한 공공갈등에 대한 사례분석과 그동안 제주지역에서 발생한 공공갈등 및 이를 관리하는 역할을 수행한 제주특별자치도의 갈등관리 시스템과 향후 구축 방향 등에 대한 설문조사를 바탕으로 향후 제주특별자치도의 합리적이고 민주적인 공공갈등관리 시스템을 구축하기 위한 정책방향을 제안하는 데 본 연구의 초점이 놓여 있음. 따라서 공간적 연구범위는 제주특별자치도이며, 연구대상은 공공갈등이고, 시간적인 연구범위는 2000년 하반기에서 2009년 상반기임.
- 그리고 본 연구의 내용적 범위는 공공갈등관리에 관한 이론적 검토와 제주특별자치도의 공공갈등 사례연구, 그리고 제주도의 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 일반주민과 전문가 대상의 설문조사, 그리고 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 정책방안임.

2. 연구방법

- 본 연구는 크게 네 가지 방법에 의존해서 진행될 것임. 첫째는 민주적인 공공갈등관리 민주적 프로세스와 공공갈등관리 시스템의 구축 방안을 논의하기 위한 분석틀을 구성하기 위해 공공갈등과 공공갈등관리, 그리고 거버넌스 등의 주제에 관한 문헌연구임. 이를 위해서 기존의 학술연구들과 공공 연구기관에서 발간한 연구보고서들을 수집했음. 이러한 자료들을 바탕으로 공공갈등과 거버넌스에 관한 이론적 논의들을 검토하여 공공갈등관리와 갈등관리 시스템에 대한 깊이 있는 논의를 수행했음.
- 둘째는 제주사회에서 발생한 대표적인 주요 공공갈등들에 대한 사례연구임. 사례연구 분석을 위한 자료수집은 신문보도자료(2000년~2009년 상반기)에 의존하여 그 내용분석에 바탕을 두었음. 그러나 향후 특정 연구 분야의 이론화나 일반화를 위한 구체적이고 풍부한 실증적 자료들을 제공할 수 있다는 점에서는 나름대로 강

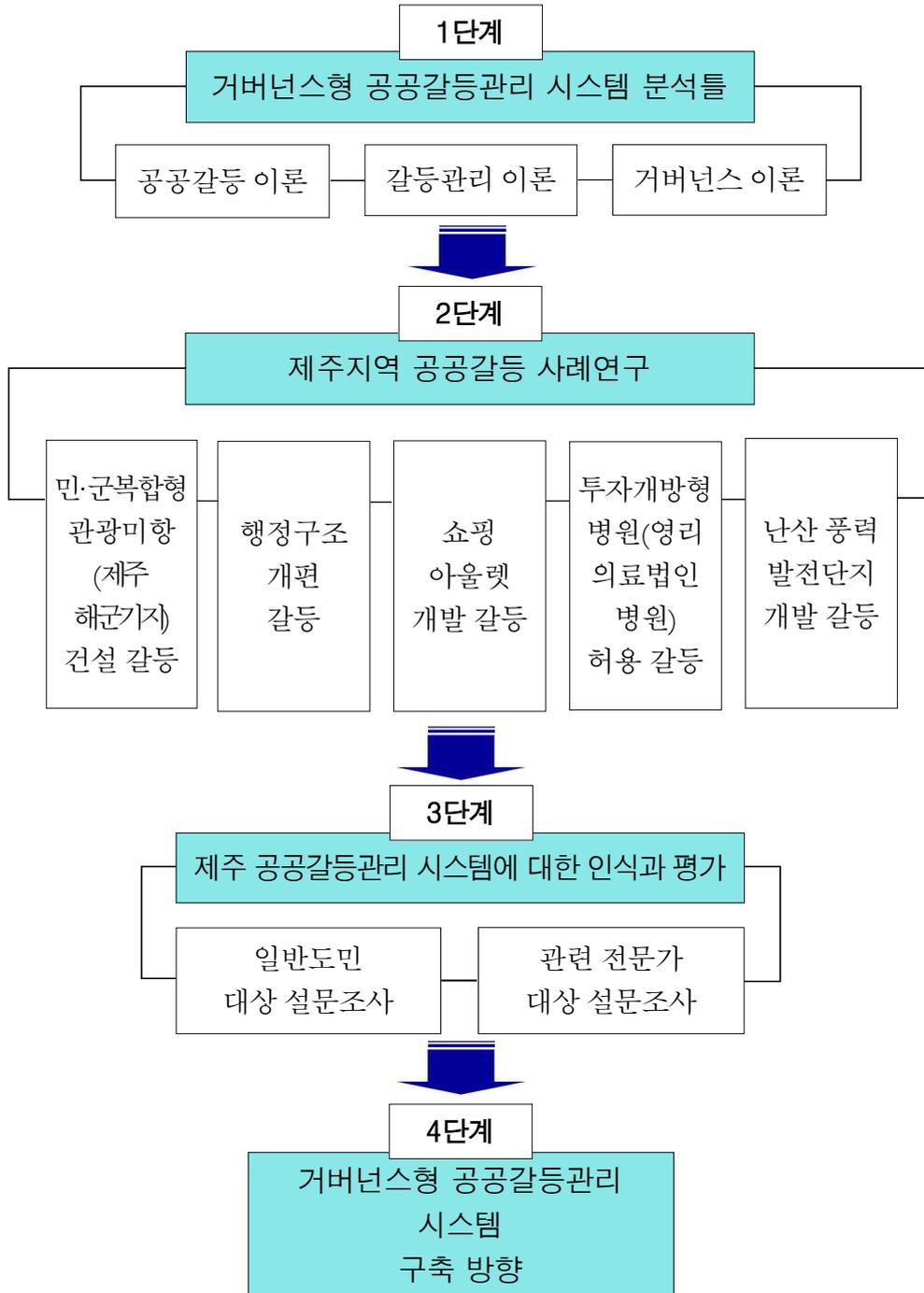
점 또한 가지고 있음. 뿐만 아니라 본 연구의 주제인 공공갈등의 경우, 갈등 사례별로 갈등의 핵심 이슈와 이해관계 구조가 다양하기 때문에 공공갈등 관리의 프로세스와 시스템의 구축을 위해서는 구체적인 사례연구의 양적인 축적으로부터 교훈을 얻는 것은 중요함. 즉 연구 성과의 양적인 축적이 공공갈등 연구의 일반화에 기여할 수 있고, 그럼으로써 제주특별자치도의 갈등관리 프로세스의 정착과 갈등관리 시스템의 구축을 위한 유용한 정책적 함의를 제공해 줄 수 있음.

- 셋째는 설문지를 이용한 면접조사로 자료를 수집하였음. 조사는 일반 도민 및 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였음. 설문조사를 조사를 통해 제주특별자치도의 갈등관리 시스템 구축을 위한 정책적 함의를 도출하였음. 일반주민을 대상으로 한 설문조사는 제주특별자치도의 2개 행정시별(제주시, 서귀포시)로 인구 구성비를 고려한 할당 및 무작위추출법에 의존한 표집으로 조사대상자를 선정하여 수행하였음. 전문가 대상의 설문조사는 공공기관의 개발과 관련된 업무수행자들, 행정직과 교육기관 종사자, 상공인집단, 시민사회단체 활동가, 언론계 등의 5개 부문별로 추출하여 설문지를 활용한 면접조사를 수행함.
- 마지막으로, 제주특별자치도의 다양한 공공갈등 해소 방안 및 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 전문가들의 의견을 청취하기 위해서 2009년 10월 30일 전문가 포럼을 개최하여 연구내용을 보완함.

3. 연구의 구성과 체계

- 본 연구는 제주특별자치도의 거버넌스형 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 정책 방안 도출을 위해 <그림 1-1>과 같은 구성과 체계에 따라 연구를 수행했음.

〈그림 1-1〉 연구의 구성과 체계



제2장 공공갈등관리 프로세스와 시스템 : 이론적 논의와 분석틀

제1절 공공갈등과 갈등관리

1. 공공갈등

- 갈등(conflict)의 개념은 오랫동안 사회학과 정치학 분야에서 거시적인 사회분석의 개념으로 이용되고 정의되어 왔음. 그러나 오랜 역사적 연원에도 불구하고 갈등의 개념 정의에 대해서는 여전히 논의가 분분함. 그러나 갈등 개념의 공통적 특징은 복수의 갈등 당사자들이 양립하기 어려운 목표나 가치를 추구하는 상황에서 표출되는 대립적인 상호작용을 한다는 점임. 즉 상충하는 이익이나 가치관, 목표를 둘러싸고 개인 간 혹은 집단 간에 나타나는 경쟁이나 대립이 그 핵심이라고 할 수 있음. 그리고 이러한 복수의 관련 집단들이 경쟁적 상호작용을 통해 이익의 극대화를 추구하는 목적 지향적이며 동태적인 과정임(Glazer and Konrad 2003, 12-17).
- 갈등의 개념적 특성들로는 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있음(Himes 1980, 11-17). 갈등은 ① 지위와 자원 같은 희소한 가치를 둘러싸고 발생하며, ② 적어도 둘 이상의 당사자가 관련되고, ③ 관련된 당사자는 대립적 행위 및 반작용을 내포하는 상호작용에 참여함. 또한 ④ 갈등 당사자 일방의 행위는 상대방을 좌절, 손상, 배제, 통제함으로써 이익과 가치를 추구하며, ⑤ 갈등과정은 기본적으로 상호관계에서 우위의 권한(또는 권력)을 행사하거나 획득하려는 시도를 수반하고, ⑥ 중요한 사회적 결과를 야기함.
- 본 연구의 주제인 공공갈등은 이러한 일반적인 갈등의 하위 개념이지만 그 특징적인 양상과 원인 및 유형을 이해하기 위해서는 보다 상세한 논의가 필요함.

가. 공공갈등의 개념과 특성

- 공공갈등은 공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통해 목표나 이익이 양립 불가능한 상황에서 공공기관이 추진하는 정책·법령·사업 등과 같이 공중에게 광범위하게

영향을 미치는 이슈를 둘러싸고 발생함(강영진 2000, 74). 그리고 여기에는 정책결정 또는 집행 과정에서 정책과정의 공식적 참여자뿐만 아니라 비공식적 참여자들까지 광범위하게 개입됨(장현주 2008, 30). 따라서 공공갈등은 공공기관이 추진하는 공적인 이슈를 둘러싸고 다양한 정책 행위자들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정임. 특히 이러한 공공갈등은 정부가 갈등의 당사자가 되고 정부 정책을 둘러싸고 발생하며 막대한 정부예산이 소요된다는 점에서 다른 사회갈등과 차이를 보임(지속가능발전위원회 2005b, 187).

- 공공갈등은 일반적인 사회갈등과 차별화되는 몇 가지 특성을 보임. 첫째, 공공갈등은 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 공적 이슈를 둘러싸고 나타남. 즉 사회 구성원에게 광범위한 영향을 미치는 공공기관의 정책 입안과 변경, 법령의 제정과 개정, 그리고 공공사업의 계획 및 시행 등을 둘러싸고 나타남(정건화 2007, 15).
- 둘째, 공공갈등은 공공기관이 갈등 당사자가 되며, 이외에도 다양한 주체들이 광범위하게 개입됨. 공공갈등은 국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등의 공공기관이 추진하는 법령·정책·사업 등을 둘러싸고 나타난다는 점에서 공공기관이 주요한 갈등 당사자가 됨. 뿐만 아니라 공공갈등은 직접적인 이해관계를 갖는 집단이 크고 다양할 뿐만 아니라 간접적인 이해관계를 갖는 사람들까지 합하면 당사자의 범위는 전체 국민이 되는 경우도 적지 않을 만큼(지속가능발전위원회 2005a, 40) 다양한 주체들이 광범위하게 개입되는 특징을 보임.
- 셋째, 공공갈등은 공익을 둘러싼 갈등 양상을 보이며, 이로 인해 비용과 편익(costs and benefits)의 불일치가 발생함(지속가능발전위원회 2005b, 187-188). 공공갈등은 공공기관이 갈등의 당사자가 되는 공공사업은 일반적으로 해당 지역 주민만이 아니라 국민 전체를 위한 사업인 경우가 많음. 이러한 공공사업은 비배제성과 비경합성의 공공재를 제공하기 위해 추진됨. 그런데 공공사업의 시행으로 제공되는 공공재의 편익은 전국적으로 향유되지만 그 비용은 공공사업 시행 지역사회와 주민들만 부담하는 편익과 비용의 불일치 또는 수혜지역과 피해지역의 분리 현상이 나타나는 경우 갈등이 발생하게 됨.
- 넷째, 공공갈등은 이익갈등에 그치지 않고 종종 가치갈등으로 확대됨. 공공갈등은 비용과 편익의 불일치로 인한 이익갈등뿐만 아니라 상이한 가치를 지닌 행위자들의 개입으로 확대될 경우 가치갈등으로 비화되면서 더욱 증폭되는 경향을 보임. 이는 공공갈등의 이슈들이 단일이슈로 구성되기보다는 다양한 하부이슈가 연결되기

때문이며(Pruitt & Carnevale 1993, 14), 종종 이익갈등이 가치갈등과 맞물려 나타날 경우 갈등이 해소되기 어려운 양상을 보임.

- 마지막으로, 공공갈등은 막대한 경제적·사회적 비용을 지불하게 함. 공공사업은 보통 사업의 직접적 소요 비용뿐만 아니라 사업 이전에도 준비과정에서 상당한 규모의 비용이 함께 투입됨(지속가능발전위원회 2005b, 189-190). 특히 공공사업은 매몰비용이나 기회비용 등의 투입문제를 안고 있기 때문에 사업이 효율적으로 추진되지 못할 경우 막대한 경제적 손실을 입게 됨. 뿐만 아니라 공공갈등은 갈등 당사자 간의 충돌뿐만 아니라 종종 국민적 갈등으로 확대됨으로써 경제적 가치로 환산할 수 없는 사회적 비용 손실도 커지게 됨.
- 이와 같은 특징을 보이는 공공갈등은 이해관계자의 수가 많고, 참여 유형이 다양하며, 갈등 이슈도 복잡하게 얽혀 있는 경우가 보통임. 따라서 공공갈등은 여타 갈등보다 상대적으로 해결 과정이 복잡하고 갈등을 해결하는 데 상대적으로 더 많은 시간이 소요되는 양상을 보이는 것이 일반적이라고 할 수 있음.

나. 공공갈등의 원인

- 선행연구의 논의들을 바탕으로 갈등의 원인은 다음과 같은 몇 가지로 구분할 수 있음. 첫째, 공공사업의 특성과 갈등이슈의 성격에서 그 원인을 찾을 수 있음. 공공사업의 특성에서 기인하는 대표적인 공공갈등이 님비(NIMBY)¹⁾나 핼피(PIMFY)²⁾와 관련된 갈등임. 님비나 핼피를 유발할 가능성이 높은 갈등일수록 관련되는 이해관계자가 많고 이해관계의 상충 가능성도 높을 것이며, 갈등 발생의 개연성 역시 높다고 할 수 있음. 또한 공공갈등은 이익갈등과 가치갈등의 양상을 보이며, 특히 이익갈등이 가치갈등으로 전화되는 경우 직접적 이해관계자뿐만 아니라 간접적 이해관계자들이 가세하면서 갈등해결을 더욱 어렵게 함(김도희 2005; 장현주 2008).
- 둘째, 주민참여를 보장하지 않는 공공사업은 공공갈등의 가능성을 높임. 주민참여

1) 님비(NIMBY)는 'Not in My Back Yard'의 약자로 거주지역에 혐오시설(예컨대, 방사성 폐기물, 쓰레기 소각 및 매립장, 분뇨처리장 등)이 설치되는 것을 기피하는 현상을 부를 때 사용되는 용어임.

2) 핼피(PIMFY)는 'Please In My Front Yard' 약자로 자신의 거주지역에 유익한 시설 또는 행사를 적극 유치하려는 경우, 혹은 혐오시설일지라도 지역발전에 도움이 되는 사업이라면 지역에 유치하려는 현상을 부르는 말로써 '유치적 지역이기주의'라고 하기도 함.

는 어떤 사업의 시행 여부에 직·간접적으로 이해가 관련되어 있는 당사자로서의 주민들이 해당 사업의 계획 수립과 시행과정에 주체적으로 관여하는 행위를 일컫음. 이러한 주민참여는 공공사업에 대한 주민들의 수용 가능성을 높이고 불신을 해소하는 방안이 될 수 있음. 그러나 특정 공공사업의 이해당사자인 지역주민의 참여가 결여되거나 이해관계자의 참여 범위 및 기회를 제약할 경우 갈등은 필연적이라고 할 수 있음. 그동안 입지 및 개발 분야의 업무를 수행할 때에는 주로 정부에 의한 하향적 계획논리에 따라 일방적으로 정부가 결정하고 발표하며 방어하는 DAD(Decide-Announce-Defend, 결정-발표-방어, 이하 DAD) 방식의 의사결정 관행이 지속되어 왔음(나태준 2005, 4-5). 국민들의 정책에 대한 관심과 참여욕구가 증대하여왔음에도 불구하고 정부는 과거 권위주의시대의 결정방식을 고수하면서 정책대상 집단의 강한 반발을 초래하고 있음.

- 셋째, 공공사업과 관련된 정보의 왜곡 또는 미약한 정보공개로 인해 정보의 비대칭성 또한 공공갈등을 유발할 수 있음. 공공사업에서의 정보의 왜곡과 비대칭성은 이해당사자간의 상호 신뢰부족으로 귀결될 수 있으며, 신뢰부족은 이해관계자간 갈등의 발생뿐만 아니라 증폭의 원인이 되기도 함(Kunreuther & Easterling 1992). 정책과정에서 이해당사자들에게 정부(사업자)가 충분한 정도의 정보를 제공하여 정책에 대한 올바른 이해와 합리적인 의사표현의 기회를 보장해야 함. 이는 정책과정에 대한 합리성과 정당성을 확보하는 요인이 되며, 그만큼 정책이해당사자를 설득하거나 협조를 구하기가 용이하여 정책갈등을 완화하거나 극복하는 방안이 될 수 있음(나태준 2005, 5).
- 넷째, 공공사업의 시행에 따른 비용과 편익의 불공평성은 공공갈등의 주요한 원인임. 예를 들면, 비선호 시설은 그 특성상 입지지역에서는 집중적으로 부정적인 외부효과(negative externalities)를 유발하는 반면 돌아오는 편익은 타 지역의 그것과 비교하여 동일하거나 그다지 크지 않은 공공시설임. 비선호 시설 입지와 관련된 공공사업의 경우, 그 혜택은 해당 지역사회 또는 전 국민에게 골고루 주어지는 데 반해, 그 비용은 시설이 입지할 특정 지역과 주민들에게만 부과될 경우 갈등은 불가피해짐(행정자치부 · 국토연구원 · 한국지방행정연구원 1999, 24).
- 다섯째, 미흡한 보상체계 또한 공공갈등을 유발하는 요인임. 공공사업으로 인해 피해를 보는 정책대상자에게 정부는 그에 상응하는 합리적 수준의 보상이 이루어져야 정책의 성공적인 집행이 가능해짐(Kunreuther & Easterling 1990). 비용과 편익의 불공평성을 시정할 수 있는 지역주민에 대한 만족할 수준의 보상책이 전혀 마련되

어 있지 않거나 미흡할 경우에는 당해 사업에 대한 지역적 반발이 발생하는 것은 당연하다고 할 수 있음.

- 여섯째, 공공갈등을 조정할 기구가 갖춰져 있지 않을 경우 갈등은 해소되기 어렵고 더욱 증폭될 수 있음. 공공사업과 관련된 공공기관의 입장을 이해시키고 주민의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치가 없을 경우, 자연적으로 해소가 가능한 잠재적 갈등까지도 현실적 갈등으로 표출될 수 있음. 물론 정부와 주민간의 당사자간 해결 방식, 환경분쟁조정위원회 등 준사법적인 기관, 그리고 법원 등 사법적인 기관을 활용한 분쟁조정제도가 있음. 그러나 공공갈등을 둘러싸고 당사자간 합의가 이루어지지 않을 경우 공공사업 대상 지역의 주민들은 집단행동을 통한 여론호소와 실력저지 등 비제도적인 수단에 의존하는 파행성을 보이는 것이 일반적 현상임(나태준 2005, 6).
- 마지막으로, 갈등을 둘러싼 환경도 갈등의 발생 및 확대에 영향을 미치는데, 대표적인 환경적 원인으로 갈등을 둘러싼 사회경제적 환경과 정치·행정적 환경을 지적할 수 있음(Kriesberg 2003; Moore 2003; 이종열·권해수 1998). 경제적 상황이나 여건 등이 정책 또는 사업 추진에 영향을 미치며, 시민의식의 성숙과 다원화로 인해 시민단체와 언론이 정책결정과정과 정책집행과정에 직·간접적으로 개입함으로써 공공갈등이 발생·확대됨(박근수 외, 2005; 장현주 2008, 33). 또한 사회의 다양한 계층들의 이해관계를 대변하는 시민단체의 성장, 신자유주의에 기반한 행정문화의 영향, 그리고 조직화되지 않은 개인들을 대신하여 행정 행위를 견제하고 감시하는 다양한 시민단체들의 등장은 공공사업을 둘러싼 다양한 이해관계의 형성을 촉진하며 갈등을 촉발시키는 매개체 역할을 하기도 함(장현주 2008, 33).

다. 공공갈등의 유형

- 공공사업이나 공공정책의 수립 및 추진 과정에서 발생하는 공공갈등은 갈등 당사자, 갈등의 내용, 성격, 이슈, 갈등의 표출 여부 등의 분류기준에 따라 다음과 같이 나누어 볼 수 있음(윤종철 2007, 26).
- 첫째, 공공갈등은 갈등 당사자에 따라 크게 정부간 갈등과 정부-주민간 갈등으로 구분할 수 있음(나태준·박재희 2004; 하혜영 2007). 정부간 갈등은 다시 중앙정부-지방정부, 광역자치단체-기초자치단체 사이에서 발생하는 수직적 갈등과 중앙부

처, 광역자치단체, 기초자치단체 등 동급의 공공기관 간에 발생하는 수평적 갈등으로 구분됨. 정부-주민간 갈등은 공공정책의 수립 및 추진 주체인 공공기관과 그 정책의 영향을 받는 주민 또는 시민단체간의 갈등을 말함.

- 둘째, 내용에 따른 갈등은 지방 행·재정 분야 갈등과 지역개발 분야 갈등으로 구분할 수 있음. 지방 행·재정 분야 갈등은 지방자치단체간 권한, 인사, 조직 등 지방행정 분야 갈등과 과세, 재정, 관리 등 지방재정 분야로 구분할 수 있고, 지역개발 분야 갈등은 비선호 시설, 하천, 광역시설, 지역개발 사업 관련 갈등으로 구분됨.
- 셋째, 갈등의 성격에 따라 이익갈등과 권한갈등으로 구분할 수 있음. 이익갈등은 갈등당사자들이 사회경제적 이익을 지키거나 추구하기 위해 대립함으로써 발생하는 갈등임. 이는 주로 토지이용, 시설입지와 관련한 비용과 편익 배분에 대한 이익의 대립으로 나타나며, 기피, 유치, 타지역 피해유발, 공익가치추구 갈등이 이에 해당함. 권한갈등은 이해당사자간 권한과 책임귀속의 여부나 적합성에 관련된 분쟁으로 정부간 갈등에서 주로 발생하며, 인·허가, 재산관리 등에 따른 분쟁으로 타남.
- 넷째, 갈등의 쟁점에 따라 이해갈등과 가치갈등으로 구분할 수 있음. 이해갈등은 이익, 절차, 사실관계, 구조적 원인, 상호관계 등에 대한 당사자들 간의 사고의 차이에서 발생하는 갈등이고, 가치갈등은 갈등당사자들간 이념과 가치관의 차이로부터 발생함(지속가능발전위원회 2005b).
- 마지막으로, 갈등표출 여부에 따라 잠재적 갈등과 현재적 갈등으로 구분할 수 있음(서울시정개발연구원 2003). 전자는 갈등발생 조건이 존재하고 당사자들이 이를 지각하고 있지만 갈등에 따르는 외형적 행위가 감추어진 갈등이며, 후자는 갈등당사자들의 불만과 경쟁심이 외부로 표출된 갈등을 말함.

2. 갈등관리

가. 갈등관리의 개념

- 모든 사회에는 크고 작은 갈등이 존재할 수밖에 없는데, 이는 사회 구성원 각각의 이해관계(interest)와 이를 이해(understanding)하는 폭이 다르기 때문임(미래전략연구원 2009). 오히려 크고 작은 갈등은 사회에 역동성을 부여한다고도 볼 수 있음. 중

요한 것은 그러한 갈등이 얼마나 거칠게 폭발하고 또 그 갈등을 어떻게 관리해 나가느냐임. 따라서 문제는 갈등 그 자체가 아니라 그것을 우리 사회에서 얼마만큼 조정·통합해나갈 수 있는지에 있음.

- 갈등이 보편적 사회현상으로 자리 잡고 있는 오늘날 갈등해결을 위한 근본적인 해결책을 마련하는 것은 쉽지 않음. 따라서 어떻게 갈등이 역기능적이고 파괴적인 갈등으로 확대되지 않고 사회적 진보와 발전의 동력이 될 수 있도록, 즉 갈등의 순기능을 증가시킬 수 있도록 관리해 나갈 것인가가 우리 사회가 당면한 중요한 과제라고 할 수 있음.
- 그렇다면 갈등은 해결될 수 있는가? 아니면 단지 관리되어야 할 대상인가? 갈등관리(conflict management) 및 갈등해결(conflict resolution)에 관한 명확한 의미의 구분 및 정의는 쉽지 않음. 특히 갈등의 속성을 어떻게 보는가에 따라 두 용어 중의 하나를 선택적으로 사용하는 경우도 있음(정호원, 2004).

〈표 2-1〉 학자별 갈등관리의 정의

학자	정 의
Tanter	• 갈등은 기본적으로 기획하고 관리할 수 있는 대상이며, 갈등관리는 갈등의 해소 내지 해결은 기발생한 갈등을 촉진하며, 예상되는 갈등상황의 방지 및 기획에 관심을 갖는 일련의 활동
Bercovitch	• 갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고, 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 조건이나 구조를 마련하는 것
Lawer	• 모두의 감정상태가 평상심보다 훨씬 높은 수준에 있을 때 의도적으로 갈등이 있음을 인정하고 이를 표출시킴으로써 갈등의 원인을 분석하고 그 과정에서 화난 상태를 진정시켜 당사자들 스스로가 문제를 해결해 나가는 것
안광일 (1994)	• 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조와 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정
임창희 (1995)	• 낮은 강도의 갈등존재는 조직을 활성화한다는 현대적 인식으로 볼 때, 갈등관리란 갈등해결이 아닌 적정 수준의 갈등유지를 의미
안성민 (1999)	• 불확실성의 완화나 상호관계의 조정과 같은 갈등이 가져오는 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 전략

자료: 나태준(2005, 3), 재인용.

- 갈등해결이란 갈등이 되는 문제의 해결을 의미하기도 하지만, 보다 광범위하게 갈등 문제에 대해 갈등 당사자 간의 협의를 통해 의견이나 이해를 일치시켜 합의에 도달하는 과정(consensus building)으로 보기도 함(Susskind et al. 1999). 즉 갈등해결을 갈등이 해결되었다는 의미보다는 분쟁에서 주요한 문제를 중심으로 이해관계자가 상호 수용할 수 있는 의사결정에 이르게 되는 것을 의미함(Lewicki et al. 2003). 하혜영(2007, 275)도 Ross(1993, 120)의 논의를 토대로 넓은 의미의 “갈등해결을 갈등당사자들이 상호 합의를 형성하고, 이를 모두 수용할 수 있으며, 해결책이 지속적으로 유지되는 것”이라고 정의함.
- 한편, <표 2-1>은 여러 학자들의 갈등관리에 대한 정의를 정리한 것임. 비교적 맥락에서 보면, 갈등해결이라는 용어도 갈등 문제의 해결이라는 결과적 측면뿐만 아니라 어떻게 상호 합의를 달성하고 합의된 해결책을 유지해 나가는가 하는 갈등의 관리적 측면을 외면하지 않음. 이런 점에서 넓은 의미에서의 갈등해결은 갈등관리와 맞닿아 있다고 할 수 있음. 더구나 갈등의 관리는 특정한 하나의 갈등사례뿐만 아니라 다양하고 복잡적이며 중첩되어 나타나는 갈등을 어떻게 예방하고 해결해 나갈 것인가 하는 보다 포괄적인 용어라고 할 수 있음. 따라서 갈등관리는 갈등해결이라는 용어보다 더 포괄적인 개념이며, 갈등해결을 지향할 뿐만 아니라 갈등의 예방이나 과거 갈등의 재발 방지를 위한 체계적인 노력들이 포함된 개념이라고 할 수 있음.

나. 갈등관리의 목표

- 갈등관리의 목표는 모든 갈등을 없애고 모든 갈등 당사자가 싸우지 않고 항상 협력하도록 만드는 것이 아님. 갈등이란 예방을 통해 그 발생 빈도를 최소한으로 줄일 수는 있지만 완전히 없앨 수는 없기 때문임. 따라서 최소한이지만 필연적이고 불가항력적으로 발생하게 되는 갈등들을 어떻게 관리할 것이냐가 중요한 문제가 됨. 이를 통해서 갈등관리는 두 가지의 목표를 단계적으로 실현해 나가려는 노력으로 이해할 수 있음.
- 단기적인 관점에서 갈등관리는 갈등 당사자들의 대립되는 입장의 차이로 인한 비우호적인 관계를 상호 양립 가능한 입장으로의 변화를 통해 협력을 기반으로 하는 동반자로서 전환하는 것이라고 할 수 있음. 그리고 장기적으로는 단순히 갈등 당사

자 간의 관계를 비우호적 관계에서 우호적 또는 협력적 관계로 개선하는 것을 넘어 갈등을 유발한 원인 및 갈등이 표출되는 특정한 성향에 대해서 총체적 접근을 통해 갈등의 역기능을 치유하고자 노력하는 과정이라고 할 수 있음. 따라서 갈등관리를 종합적이고 총체적인 시각에서 보면, 갈등 당사자 간의 적대적인 관계를 개선하는 것과 더불어 이들의 참여를 통해서 갈등을 극대화시킨 구조적인 모순을 개선하고자 하는 전반적인 과정을 의미한다고 할 수 있음.

다. 갈등해소(관리)의 방법

- 갈등의 해소는 갈등 당사자 간에 대화와 협상을 통해 해결하는 방법과 제3자, 즉 갈등 당사자를 제외한 갈등의 전개과정에서 영향을 미치는 알선자, 조정자, 중재자의 개입을 통해 갈등을 해결하는 방법으로 구분됨.
- 갈등 당사자 간 조정은 특정 외부기관에 의존하지 않고 갈등 당사자 간에 협상이나 타협, 협력적 문제해결 방식을 통해 갈등을 해결하는 것으로서 제3자에 의한 조정보다 그 해결 방안의 수용 가능성이 높고 갈등의 실질적 해소에 더 접근할 수 있다는 점에서 보다 바람직한 방식이라고 할 수 있음.
- 제3자에 의한 조정은 당사자 간 협상이나 타협에 의한 자율적인 해결방법을 통해 자율적으로 갈등을 조정하거나 해결하지 못하는 경우에 필요한 방식임. 제3자 조정형태에는 알선, 조정, 중재가 있음(사득환 1997, 191). 알선(facilitation)은 알선자가 특별한 해결권한이 없고 단순히 협상상황을 조정하며 알선자는 갈등해결을 위해 제안이나 타협안을 만들 수 없으며, 분위기 조성을 위해 노력할 수 있음. 조정(mediation)은 알선보다 강한 형태로서 조정자는 갈등당사자 등 상호간의 타협과 협력에 의해 갈등을 해결할 수 있도록 갈등상황을 조성하고 갈등해결을 위해 토론, 제안 및 타협안을 독자적으로 제시할 수 있음. 중재(arbitration)는 중재자가 갈등의 종결을 위한 결정권과 책임을 갖고 갈등 쟁점에 대한 면밀한 검토와 이해를 통해 중재안을 만들고 갈등 당사자들로 하여금 수용할 것을 강제함.
- 그런데 제3자로서 정부가 관련 행정기관 및 법원을 통한 소송제도 및 강압적 대응과 같은 전통적인 분쟁해결 방식은 현대 사회의 다양한 구성원의 요구를 효율적이고 재빠르게 대응하기에는 한계를 보인다는 지적들이 제기되어 왔음(Baron 2004). 그에 대한 대안으로 최근에는 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution:

ADR) 방식에 대한 관심이 높아지고 있음. 이 방식은 법원이 개입하여 갈등 해결을 유도하는 기존의 전통적 해결 방식에 비해서 더 효과적인 해결방식으로 인식되고 있음.

제2절 거버넌스와 지역사회의 공공갈등

1. 거버넌스

- 세계화, 정보화, 민주화, 지방화의 패러다임이 상호 교차하면서 사회운영 메커니즘의 변화가 요구되었고, 그 중심에 정부와 시민이 파트너로서 상호 협력을 통한 문제 해결 방식이 등장하기 시작했다. 이러한 새로운 사회문제 해결방식으로, 그리고 그에 따른 정부 역할 패러다임의 변화를 표현한 개념이 바로 거버넌스(governance)임.
- 거버넌스는 공동체 운영의 새로운 체제, 제도, 메커니즘 및 운영양식(김석준 외 2000, 37)으로서 국가와 사회(또는 시장)의 관계를 수직적이고 위계적인 형태로 유지하는 것보다는 양자를 수평적인 파트너관계(partnership) 또는 네트워크 관계(networks)로 운영하는 것이 보다 효율적인 동시에 민주적이라는 데서 출발함(서창록 외 2002, 4). 따라서 거버넌스는 정부 중심의 공공 조직과 자율적인 민간 조직 간의 파트너십 또는 네트워킹을 통한 새로운 협력 형태(Stoker, 1998)로서, 공공의 이익을 추구하기 위해 다양한 행위 주체들이 정책에 참여하는 새로운 체제, 제도, 메커니즘 및 운영양식이라고 할 수 있음(임성학 2002, 161).
- 이명석(2002)의 거버넌스에 관한 정의는 거버넌스의 다양한 정의와 이용을 보여주고 있음. 그는 거버넌스의 적용 범위를 최광의·광의·협의 등 세 가지의 포괄적인 범주로 구분함. 최광의의 정의로 거버넌스를 공통문제 해결기제로 정의하고, 광의의 정의로는 정부와 관련된 공통문제 해결기제로, 그리고 협의의 정의로는 신거버넌스(new governance)임.
- 이명석(2002)의 정의처럼 거버넌스는 다양한 차원에서 정의되고 활용되면서 한편으로는 거버넌스 개념의 다양한 사회적 적용을 가능케 했지만, 다른 한편으로는 개념적 모호성과 혼란을 가중시키기도 했음. 따라서 본 연구는 다양하게 논의되는 거

버넌스의 개념 속에서도 공공갈등 관리시스템의 정비와 민주적 갈등관리 프로세스의 정착을 위해 거버넌스 논의에서 발견되는 공통적이고 주요한 개념적 특징을 정리함으로써 합리적이고 민주적인 갈등관리의 제도화에 기여할 수 있는 거버넌스를 개념화할 것임.

- 기존의 거버넌스 논의에서 제기되는 공통적인 특징들을 세 가지 정도로 정리할 수 있음(한승준 2007, 101). 첫째, 거버넌스를 작동하게 하는 주도성을 누가 갖느냐의 문제임. 과거의 거버넌스 논의에서는 사회문제 해결이나 국정운영에 있어서의 개방시스템을 전제로 하지만 정부가 여전히 통치과정에서 통치주체로서 주도적인 역할을 수행하는 사회적 조정양식이 강조되었음. 그러나 최근의 이른바 ‘신거버넌스’ 논의들은 국가의 조정능력에 의존하지 않고 사회에는 자체적으로 정책을 형성하고 문제를 해결할 수 있는 통치능력이 있다는 가정에서 출발함. 따라서 국가와 사회의 관계는 ‘국가 중심’에서 ‘사회중심’으로 재정립되고 사회의 문제해결도 사회의 다양한 주체들이 함께 참여하는 공동의 거버넌스(shared governance) 형태를 보임.
- 둘째, 사회의 다양한 구성원들의 자발적 참여로 이루어진 네트워크식 국정관리체계를 특징으로 함. 거버넌스는 여러 수준의 정부(지방, 지역, 국가)뿐만 아니라 시민단체, 민간부문 등의 다양한 구성원들이 상호 연계되는 네트워크 체계로 형성됨. 국정관리체계가 법적이고 공식적인 연계를 통해 형성되는 과거의 거버넌스와 달리, 최근의 ‘신거버넌스’ 논의들은 거버넌스를 구성하는 네트워크는 자발적이며 유연하고 느슨하게 연결된 구조를 지니며 정부 통제로부터 독립적인 자율성을 갖는다고 함.
- 마지막으로, 거버넌스에 참여하는 주체들 간의 관계가 수평적이며 비계층적 관계로서 상호영향력(mutual influence)을 행사함. 거버넌스 하에서는 복잡하고 역동적인 문제 해결에 필요한 각종 자원, 정보, 능력의 공동 활용 및 공동 목적의 교섭 필요성에 의해서 구성원간의 지속적인 상호작용이 발생함. 구성원간의 상호작용은 자원이나 정보의 흐름에 있어서 교환, 상호신뢰, 상호의존성(reciprocity)에 기초함. 따라서 참여 주체들 간의 자원 의존도, 상호 혜택(mutual benefit)에 대한 기대, 그리고 상호관계의 지속성이 높을수록 수평적인 네트워크 관계의 형성과 유지도 지속 가능해지게 됨.
- 이와 같은 기존의 거버넌스 논의에서 제기된 공통성을 고려할 때, 거버넌스는 “정

부 이외의 기관·행위자를 광범위하게 포함하고 정부와 민간 사이의 경계와 책임 소재가 불분명하며, 자율적인 자치 네트워크 하에 집합행동 문제와 관련된 상호의존적 관계를 유지하면서 정부의 공권력·명령에 의존하지 않는 문제해결능력”을 특징으로 한다고 정의할 수 있음(Stoker 1998; 이명석 2002, 326 재인용). 그리고 이상의 논의들을 바탕으로 본 연구는 거버넌스를 공공부문과 민간부문의 다양한 행위자들의 참여를 통해 협력적 네트워크를 구성하고 상호의존적 관계 하에서 민주적 심의와 자율적 협의를 통해 공공문제를 해결함으로써 사회적 목표를 달성해 나가는 과정으로 정의함.

2. 지역사회의 공공갈등과 거버넌스

가. 지방 정책과정에서의 공공갈등

- 1990년대 이래 지방자치의 지속적인 발전은 분권의 확대와 함께 지방정부의 자율성을 크게 신장시켰음. 현재 정부간 관계(inter-governmental relationship)는 과거의 종속적 관계에서 상호 간의 역할을 탄력적으로 조정하는 상호의존적 관계로 꾸준히 변화되고 있음. 뿐만 아니라 지방정부들 간에는 중앙정부로부터 보다 많은 권한뿐만 아니라 재정 및 다양한 자원들을 확보하기 위한 치열한 경쟁이 전개되고 있음. 이러한 변화된 환경 속에서 지방을 이익추구의 공동체이자 정치시장으로 변모시키면서 지방정치(local politics)가 새로운 현상으로 등장하게 되었음(한석지 2008).
- 정책을 일부 집단이 다른 집단보다 더 많은 혜택을 받는 자원배분의 지침으로 볼 때, 일련의 정책과정에서 갈등의 발생은 필연적인 것으로 간주될 수 있음(윤중설 2007, 29). 자원배분에서 배제되는 집단들의 반발은 물론이고 보다 많은 자원배분을 위한 집단간 경쟁도 충분히 예상될 수 있기 때문임. 따라서 정책의 결정과 집행 과정에서 자원배분을 둘러싼 갈등은 민주적 정치과정에서 나타날 수 있는 일반적 현상이라고 할 수 있음(고경민 2005).
- 그런데 지방정치 과정에서 주목해야 할 점은 중앙정부의 통제가 약화된 상황에서 지역간 또는 지역사회 내에서의 이익갈등의 빈도와 범위가 크게 증가하고 있다는 것임. 그러나 지역사회 갈등의 질적 변화에도 불구하고 이러한 갈등을 규율 또는 조정할 수 있는 메커니즘의 제도화는 더딘 실정임. 특히 대형 국책사업, 지역 공공

개발 사업 및 각종 공공시설 입지 등과 같은 정부의 공공사업들이 정부와 주민간, 지역주민 간 혹은 이익집단 간의 갈등으로 인해 지연되거나 좌절되는 경우가 허다하게 발생하고 있음. 이러한 국가적 규모의 사업 외에도 지방자치체 실시 이후 정부와 주민 간에 다양한 종류의 갈등 양상이 빚어지고 있음.³⁾

- 그러나 갈등을 사전에 예방하거나 합리적으로 조정할 수 있는 갈등관리 시스템은 제대로 구축되지 못한 상태에 있음. 갈등이 발생할 경우, 갈등 당사자들 간에 대화와 타협을 통해 합의를 도출하지 못하고, 오히려 서로 간에 대립과 반목으로 불신을 더욱 심화시키는 양상을 보이고 있음. 이에 따라 지역사회에서 발생하는 공공갈등은 사회 전체적으로 통합을 저해하고 막대한 갈등처리 비용을 지불하게 만듦으로써 지방자치의 본질적 의미를 훼손할 수도 있음.
- 갈등관리는 정부에게만 필요한 것은 아니며 시민사회단체와 지역사회 등 이해관계자 모두에게 필요함. 따라서 공공갈등 발생 시 이를 합리적이고 민주적으로 해결 또는 관리하지 못하는 데 대한 책임은 일차적으로 정부에 있다고 할 수 있지만, 그렇다고 또 다른 갈등 당사자로서의 지역주민이나 공공사업과 관련된 문제를 제기하고 반대하는 시민단체들이 그러한 책임으로부터 완전히 자유롭다고 할 수는 없을 것임. 정부만이 아니라 시민단체나 지역주민 등 갈등당사자들 모두가 갈등을 관리하고 이를 해결할 역량을 제고하는 일이 중요한 과제임(정국환 외 2008, 37).
- 따라서 공·사 부문의 갈등당사자들 모두가 공공갈등의 공동 책임이 있음을 인식하고 합리적이고 민주적인 갈등관리를 위한 공동의 노력을 기울여야 함. 이런 맥락에서 새로운 공공갈등 관리 시스템의 구축을 위한 거버넌스 논의가 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있음.

나. 공공갈등과 거버넌스의 관계

- 한국의 민주화·지방화 이후 공공갈등이 많아지고 있으며, 갈등의 범위도 전국적으로 확대되고 있음. 특히 최근의 공공갈등의 심화와 갈등의 원인은 기존의 정책형성과 결정방법이 해당정책과 관련된 가치와 정보 등을 폭넓게 고려하지 못한 데 있다고 할 수 있음. 즉 정부의 정책형성과정에서 배제되었던 이해관계자가 상이한 가치

3) 발생의 빈도가 높고 심각한 수준의 갈등을 야기하는 대표적인 영역이 이른바 혐오시설 또는 비선호시설의 입지선정을 둘러싼 갈등 문제임.

와 해석을 가지고 정책에 관여하면서 갈등을 일으키고 있는 것임(윤종설 2007, 33). 공공갈등 관리상의 슬한 시행착오 끝에 참여적 갈등관리와 같은 거버넌스형 갈등관리에 관한 논의가 제기되고 있지만 시스템 구축의 단계에까지 이르지 못하고 있음.

- 공공갈등은 이해관계자의 수가 많고, 참여 유형이 다양하며, 갈등 이슈도 복잡하게 얽혀 있는 만큼 그 해결에 영향을 미치는 변수도 많아질 수밖에 없으며, 따라서 관련된 이해관계자들 모두를 만족시킬 수 있는 대안이나 해결 방안을 마련하기는 쉽지 않음. 이와 같은 공공갈등의 특성을 고려할 때, 공공갈등의 합리적이고 민주적인 관리를 위한 거버넌스 체제의 도입은 선택이 아니라 필수라고 할 수 있음.
- 이런 맥락에서 참여정부는 사회갈등에 대한 대처방안으로 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제21185호) 제정 및 대통령자문기구인 지속가능발전위원회에 ‘갈등관리정책전문위원회’를 설치했으며, ‘갈등영향분석제도의 의무화’ 등 갈등관리 관련 법·제도 개선을 위해 노력한 바 있음. 또한 갈등해결 프로세스를 보다 구체적이고 실제적으로 활용할 수 있도록 하기 위해 갈등관리 프로세스 구축 및 적용방안도 다각적으로 마련하고자 했음.
- 그럼에도 불구하고 아직까지 거버넌스의 관점에서 갈등을 체계적으로 관리하기에는 해결되어야 할 과제들이 많이 남아 있음. 예를 들면, 거버넌스 실현 차원에서 갈등을 관리할 수 있는 기구와 전문가가 부족하며, 갈등해결 관련 연구와 교육체계가 미비하고, 이를 뒷받침할 법·제도의 부재에 따른 갈등관리 인프라가 극히 미흡한 실정임. 더불어 우리사회 내부에 존재하는 다양한 이해집단 간 차이를 인정하고 공유하는 사회적 인식이 부족하여 갈등을 합리적으로 해결할 수 있는 문화적 환경 또한 형성되어 있지 않음(윤종설 2007, 4).
- 다른 어떤 갈등보다도 공공갈등의 발생은 공공기관의 책임이 크다고 할 수 있음. 공공기관은 본질적으로 공적인 문제를 다루고 공공의 이익을 위해 복무해야 함. 이러한 과정에서 갈등이 발생한다면 이 문제를 합리적·효율적으로 관리할 책임은 당연히 일차적으로 공공기관에 있다고 할 것임. 모든 국가들이 치열한 경쟁에 돌입한 세계화·개방화 시대에 공공갈등으로 인한 경제적·사회적 비용은 국가 경쟁력을 훼손하는 주요 요인이 될 수 있음. 공공갈등은 참여와 자치에 기반한 지방자치의 실현을 위해서도 효과적으로 관리되어야 할 필요가 있음. 또한 시민사회의 분출하는 참여 욕구를 공공정책으로 수렴하고 동의와 지지에 기반한 공공정책 추진을 위해서도 공공갈등의 관리는 시급한 과제임.

- 공공갈등 관리의 과제는 어떻게 민간부문의 다양한 욕구와 주장들을 수렴하면서 공공정책을 추진할 것인가와 어떻게 우리사회 내에 존재하는 다양한 갈등을 민주적이고 합리적으로 해결하기 위한 갈등관리 시스템을 마련할 것인가임. 정책과정에서 야기되는 공공부문의 다양한 갈등문제를 보다 적실성 있게 해결하고 관리하기 위해 새로운 갈등관리 시스템을 구축하는 것은 갈등 당사자뿐만 아니라 사회 구성원 모두에게 필요함.
- 이것이 바로 사회갈등의 역기능을 순기능으로 치환함으로써 정부 운영에 대한 사회적 만족도를 높이고 사회 전체의 효용을 증대시키는 일이 될 것임. 따라서 민주성·대응성·책임성을 갖춘 거버넌스의 실현을 위해서는 정부와 시민, 시민단체 등 다양한 이해관계자를 정책과정에 참여시켜 민주적 심의와 자율적 협의를 통해 갈등을 해결할 수 있는 갈등관리 시스템의 구축을 위한 방안을 마련할 필요가 있음.

다. 공공갈등과 사회자본

- 거버넌스의 개념에는 가장 핵심적인 요소로서 공공부문 이외에 민간 부문 행위자들의 ‘참여’와 이들 간의 경계와 책임소재가 불분명하지만 집합행동 문제와 관련된 상호의존적 관계를 유지하는 ‘네트워크’가 필수적인 요소로 포함됨. 따라서 거버넌스는 정부가 민간 부문의 참여를 어떻게 그리고 얼마나 수용하며, 또 이들과 어떻게 상호의존적 관계를 형성하면서 공공문제를 해결해 나갈 것인가가 그 핵심이라고 할 수 있음.
- 물론 참여 보장과 네트워크 구성만으로 거버넌스 체제가 원활하게 작동되는 것은 아님. 거버넌스의 실질적인 작동을 촉진시킬 수 있는 요소의 작용이 필요함. 사회자본(social capital)은 행위자들 간의 신뢰를 촉진시킴으로서 집합적 행위를 가능하게 하여 거버넌스 형성에 유용한 것으로 여겨지고 있음.
- 신뢰가 사회적으로 확산되었을 때 다양한 효과를 가져올 수 있음. 신뢰의 문화는 창조적이고 혁신적인 활동을 방해받지 않고 분출하게 해주며, 결사체적 생활을 장려하고 풍성하게 해줌. 또한 관용을 베풀고, 이방인을 수용하게 하며, 문화적·정치적 차이를 인정하게 해주며, 거래비용(transaction costs) 또한 감소시켜 줌(임혁백 2000, 141-142). 또한 이러한 신뢰는 자기충족적(self-fulfilling)이고 자기강화적(self-enforcing)인 성격을 갖고 있기 때문에(Offe 1999, 50-51) 개인들 간에 서로에

대한 믿음을 보이면 보일수록 상호 신뢰는 더 두터워짐.

- 퍼트남은 19세기 초 미국의 민주주의를 관찰했던 토크빌의 지적(de Toqueville 1961)에 동의하면서, 미국에서 시민들은 자발적 결사체에 참여함으로써 신뢰, 절제, 합의, 호혜성과 같은 시민적 덕목과 민주적으로 토론하고 조직을 운영하는 능력을 교육 받았고, 이러한 자발적 결사체의 증가와 이 절정에서 시민들 간의 연대의 형성 그리고 이들 결사체 간의 다원적인 경쟁을 통해 미국에서의 민주주의가 발전했다고 보았음(Putnam 2000). 특히 퍼트남은 신뢰의 상호 포괄적 호혜성, 즉 반복적인 신뢰 구축을 통해 언젠가는 자신이 보답 혹은 혜택을 받으리라는 기대가 자발적 결사체에 적극적으로 참여하게 만들고, 결사체 참여는 개별이익과 연대성의 갈등을 해결해 주는 것은 물론 시민참여의 밀도 높은 네트워크를 구축한다고 지적함. 결국 퍼트남의 주장은 자발적 결사체들이 정치절정에서 정부를 비롯한 공식적 정책 결정에 참여해 대화를 할 수 있는 포럼의 장(場)에 적극적으로 참여하는 것과 같은 시민적 덕성(civic virtue)을 학습할 수 있는 기회로도 활용될 수 있다는 것임.
- 사회자본의 핵심 요소로서의 신뢰에 대한 논의를 바탕으로 할 때, 사회자본의 축적 수준이 높은 사회일수록 성공적인 거버넌스를 구성할 수 있는 가능성이 높다고 할 수 있음. 최근 거버넌스 형성과정에서 네트워크와 함께 사회자본의 관계에 대해 논의하는 연구들은 사회자본이 다양한 수준에서 공유된 사회 네트워크의 발전, 시민참여를 비롯한 다양한 집단의 참여를 촉진하는 거버넌스 과정을 발전시키는 데 필수적인 요소로 간주되고 있음(박희봉·김명환 2000; 오수길·곽병훈 2004; 신희영 2005; 이숙중 외 2008). 또한 사회자본은 지역사회 거버넌스를 건설하고 지역사회 문제해결을 위한 시민능력을 제고시키는 것과 직접적인 관계가 있다고 지적되고 있음(박기관 2009, 30). 특히 지방의 취약한 시민사회 발전 수준을 고려할 때(한석지 2008), 거버넌스 체제에서 정부와 대등한 관계를 형성하기 위해서는 사회자본의 수준이 높아야 함.
- 성숙한 시민사회의 발전을 가져오는 사회자본은 한편으로는 정부의 시민에 대한 신뢰도를 높여 시민참여에 대한 수용력과 개방성을 높이며, 다른 한편으로는 시민의 정부에 대한 신뢰를 제고하여 정책협력적 참여를 유발하여 정책의 효율성과 실현성을 높임으로써 쌍방향적인 정책 효과의 상승을 가져옴(김혜정·이승중 2006, 110). 이러한 사회자본을 토대로 한 거버넌스의 구축은 지방정부의 공공정책의 개선과 혁신을 유발하는 것은 물론이고, 지역사회에서 발생하는 공공갈등의 문제를

정부와 시민사회가 공동 협력으로 다루는 데 필수적 전제가 되어야 할 네트워크, 신뢰, 규범을 형성하게 해주며, 이를 바탕으로 공공갈등 문제에 대한 정부와 시민사회, 그리고 갈등 당사자 간의 심의를 가능케 해줌. 이러한 논의는 갈등관리 거버넌스의 토대로서 사회자본 형성을 위한 시민사회의 역할의 중요성을 지적하고 있음.

제3절 갈등관리 프로세스와 갈등관리 시스템

1. 효과적인 갈등관리의 기준

- 기존의 갈등관리 시스템이 제 역할을 하지 못할 때는 정부의 전략이나 정책들이 기획 및 실행의 초기 단계에서부터 지연·정체되기 쉬움. 공공갈등 관련 당사자들이 가장 거세게 분노하는 경우는 그들이 선택을 강요당하고 있다고 느끼며, 힘이 없어 자신이 정부의 정책, 법령, 사업이 초래할 수 있는 위험을 스스로 통제할 수 없다고 느끼며, 편익은 다른 사람들에게 돌아가는 반면 비용은 자신에게 귀속된다고 느끼며, 위와 같은 상황이 모두 불공평하다고 느낄 때라는 것임.
- 반대로 공공갈등 관련 당사자들이 그 위험을 자발적으로 받아들이기로 선택하고 그 선택으로부터 자신이 편익을 얻고, 그 위험에 어느 정도의 통제력을 가지며, 그 과정 및 결과를 공평한 것으로 판단할 때 위험을 보다 낮게 인식 또는 평가하며 분노가 적어진다고 함. 따라서 갈등관리 시스템의 구축 반대로 공에 대한 정부의 효과적인 대응을 가능하게 해주기 위한 필수적인 인프라임(임영재 2008, 7).
- 갈등이 발생했을 때 갈등에 개입된 당사자들이 일반적으로 사용하는 갈등 해소 절차에는 크게 세 가지가 있음(Ury et al. 1993). 첫째, 힘에 기초한 방식(power-based approach)으로, 누구의 힘이 센지를 통해 갈등을 해결하려는 방법이며 데모, 집회, 파업 등이 이에 해당함. 둘째, 권리에 기초한 방식(rights-based approach)으로, 누가 옳고 그른지를 따져봄으로써 갈등을 해결하려는 방법이며 법적 소송이 대표적인 예임. 셋째, 이해관계에 기초한 방식(interests-based approach)으로, 갈등 당사자가 진정으로 원하는 이익이 무엇인지를 파악하고 집중함으로써 갈등을 해결하는 방법이며 주로 대화를 통한 협상이 사용됨. 갈등 당사자가 갈등을 해소하기 위해 어떤 방식에 초점을 맞추는가에 따라 갈등의 결과는 큰 차이를 보일 수 있음.

- 갈등관리 시스템의 개선이란 공공갈등의 해소과정이 저비용, 고평익 구조로 바뀐다는 것을 의미함. 저비용 고평익과 연관된 갈등해소 절차는 ‘이익’에 기반을 둔 문제해결 방식이고 고비용을 유발하는 갈등해소 방식에는 ‘권리’에 기반을 둔 법정소송이나 ‘힘’의 논리에 의해 문제를 해결하려고 충돌하는 방식인 경우를 의미함. 따라서 선진화된 갈등관리 시스템이란 특정 분야 또는 사회, 국가에서 갈등해결 양태가 주로 대화를 통한 이익에 기반을 둔 문제해결 방식이 가장 많이 그리고 가장 먼저 사용되고, 그 다음에 권리에 기반을 둔 해결양식이 그 이후에 더 적은 양으로 사용되며, 최후에 힘에 기반을 둔 해결방식이 가장 적은 비율로 사용되는 시스템을 의미함(임영재 2008, 8).
- 그렇다면 갈등관리 시스템의 효과성은 어떻게 판단할 수 있는가? 갈등관리 전문가들은 오랜 기간의 사례 및 실증연구들을 통해 효과적인 갈등관리의 기준에 관해 다음과 같은 다섯 가지 요소를 제시함(Susskind and Cruikshank. 1987, 21-32; 김동영 2008, 36-38 재인용).
- 첫째, 거래비용(transaction costs)임. 행정당국을 포함하여 모든 갈등당사자들에게 있어 갈등관리 및 해소과정은 일종의 비용을 뜻함. 정부는 특정 정책을 최소한의 비용으로 집행하기를 원하고, 민간 이해 당사자들은 소송, 시위 등을 통해 여러 비용을 지불하지 않기를 원함. 물리적 시위나 파업의 직접적인 비용은 경제적인 것임. 특정 정책이 집행되지 않음으로써 생기는 비용, 육체적·물리적인 손상으로 인한 피해 비용 등이 이에 해당함. 또한 비용에는 갈등을 해소하는 데 들어간 여러 가지 행정적 비용도 포함되며, 갈등 해소에 집중하느라 놓친 여러 가지 기회비용도 이에 해당함. 즉 갈등관리에 사용된 여러 가지 시간과 노동이 거래비용으로 계산될 수 있음. 마지막으로 감정적인 소모 및 신뢰의 상실 등도 거래비용으로 고려될 수 있으나 정량적인 측정이 어려운 측면이 있음. 이러한 거래비용은 정부뿐만 아니라 모든 갈등 당사자들에게 각각 적용될 수 있는 개념임.
- 둘째, 결과 만족도(satisfaction with outcomes)임. 갈등이 해소되었다는 자체가 반드시 갈등 당사자들이 그 결과에 만족하는 것을 뜻하지는 않음. 모든 갈등 당사자가 갈등관리 시스템을 통해 도출된 결론에 대해 얼마나 만족하는가가 그 시스템을 평가하는 매우 중요한 지표가 됨. 특정 당사자의 힘이 강하여 상대방이 굴복하여 갈등이 힘의 논리로 해소되는 경우, 굴복한 당사자는 그 결과의 내용에 대해 매우 불만을 가질 수 있음. 그러므로 결과 만족도란 그 결과가 갈등 당사자들이 실제 얻고

자 하는 이해관계를 얼마나 만족시켜주었는가에 따라 결정될 수 있음. 그러나 이러한 만족도는 객관적이라기보다는 각각의 갈등 당사자가 주관적으로 느끼는 인식에 달려 있음.

- 셋째, 절차 만족도(satisfaction with procedures)임. 갈등 당사자의 만족도는 결과 자체에 대한 만족도뿐만 아니라 갈등해소 과정, 즉 절차가 얼마나 공정한가에 대한 각각의 인식에도 영향을 받게 됨. 즉 갈등해소의 결과가 당사자의 이익을 완전히 만족시키지는 못하지만 그 과정이 공정한 것이라고 인식할 때는 어느 정도 만족할 수 있는 여지가 생길 수 있음. 그러나 절차가 공정하지 않다고 느낄 때는 그 결과에 대한 만족도가 현저하게 감소하게 됨. 절차의 공정성은 갈등 당사자가 갈등해소 과정에서 자신들의 의견을 피력할 기회가 적절하게 제공되었는지, 갈등해소 과정과 결과에 자신들이 기여할 수 있는 기회가 얼마나 부여되었는지 또한 제3자가 개입된 경우에는 그가 얼마나 중립적으로 활동했는지 등에 대한 갈등 당사자들의 인식에 좌우됨.
- 넷째, 관계개선 및 신뢰(relationship and trust)임. 갈등이 일단락된 후 갈등 당사자간의 관계가 어떠한가가 갈등관리 시스템을 평가하는 데 매우 중요한 요소가 됨. 표면적으로는 더 이상 갈등이 없어 해소된 것으로 보이지만 어떤 이유에서건 갈등 당사자들 사이의 관계가 오히려 전보다 더 악화되었다면 추후 비슷한 상황이 전개되어 갈등을 경험하게 되는 경우 갈등해소는 아주 어려운 상황으로 전개될 수 있음. 이러한 관계적 요소는 당사자간의 신뢰의 형성과 관계가 있으며 관계가 좋아지는 경우에 미래의 발생할 수 있는 갈등의 해결에 있어서 당사자간에 협력을 용이하게 만들 수 있기 때문에 매우 중요한 사회적 자본의 요소가 될 수 있음.
- 다섯째, 지속성(stability)임. 갈등관리 시스템이 도출하는 합의안 또는 결과는 지속적이어야 함. 합의안은 도출되었으나 집행되지 못하고 새로운 갈등이 생겨난다면 새로운 비용을 유발하게 됨. 또한 비슷한 유형의 갈등이 다른 곳에서 계속 생겨나는 것도 갈등관리 시스템이 비효율적인 것을 암시함(김동영 2008, 38).
- 이상에서 논의한 세 가지의 갈등 해소 절차와 갈등관리 시스템의 효과성을 판단하는 다섯 가지 기준의 상대적 관계를 살펴보면 <표 2-2>와 같음. 이익에 기초한 방법과 힘 및 권리에 근거한 방식들이 갈등관리 시스템이 유발하는 비용·편익에 미치는 영향을 비교하면, 이익에 기초한 방법이 힘 및 권리에 근거한 방식보다 훨씬 적은 비용으로 높은 편익을 가져다줌. 따라서 갈등관리 시스템의 개선이란 보다 낮

은 비용과 높은 편익을 유발하는 시스템으로 바뀐다는 것을 의미하며, 그것은 기존의 갈등해소 및 관리 방식이 힘이나 권리에 의존한 방식이 아닌 이익에 기초한 방식들이 더 많이 초기에 사용되는 시스템으로 바뀌는 것을 의미함.

〈표 2-2〉 갈등해소 방법과 갈등관리 시스템 유발 비용/편익간의 상대적 관계

구분	힘에 의한 방법	권리에 기초한 방법	이익에 기초한 방법
거래비용	매우 큰 편*	큰 편**	적은 편***
결과 만족도	매우 낮은 편	낮은 편	높은 편
절차 만족도	매우 낮은 편	높은 편	높은 편
관계 및 신뢰	관계 악화	승자 아니면 패자	관계 유지 및 강화
지속성	매우 낮은 편	낮은 편	높은 편

자료: 김동영(2008, 39).

※ 단, 이익에 기초한 방법이 높은 역량을 가진 갈등 당사자들에 의해 의도되었을 경우에 해당됨.

* 힘의 불균형이 존재할 때 힘의 논리에 의해 시간적으로 빨리 갈등이 해소될 수 있으나 약한 당사자의 이해관계가 무시당할 수 있으며 관계가 악화될 수 있어 추후에 갈등의 원인이 되기도 함. 힘이 어느 정도 균형을 이루는 상태에서 서로 힘의 논리로 충돌할 경우에 많은 거래비용을 유발할 수 있음.

** 법원 소송에 의지하는 경우 소송 기간과 변호사 선임비 등의 거래비용이 들게 됨.

*** 이해관계에 기초한 방법의 경우 포괄적인 이해 당사자 파악 및 참가 등에 의해 많은 비용을 유발할 것으로 생각할 수 있으나 그 결과 갈등이 최소화되어 갈등으로 인한 여러 거래비용을 초래하지 않는 것을 고려하면 결과적으로 매우 효율적이라고 할 수 있음.

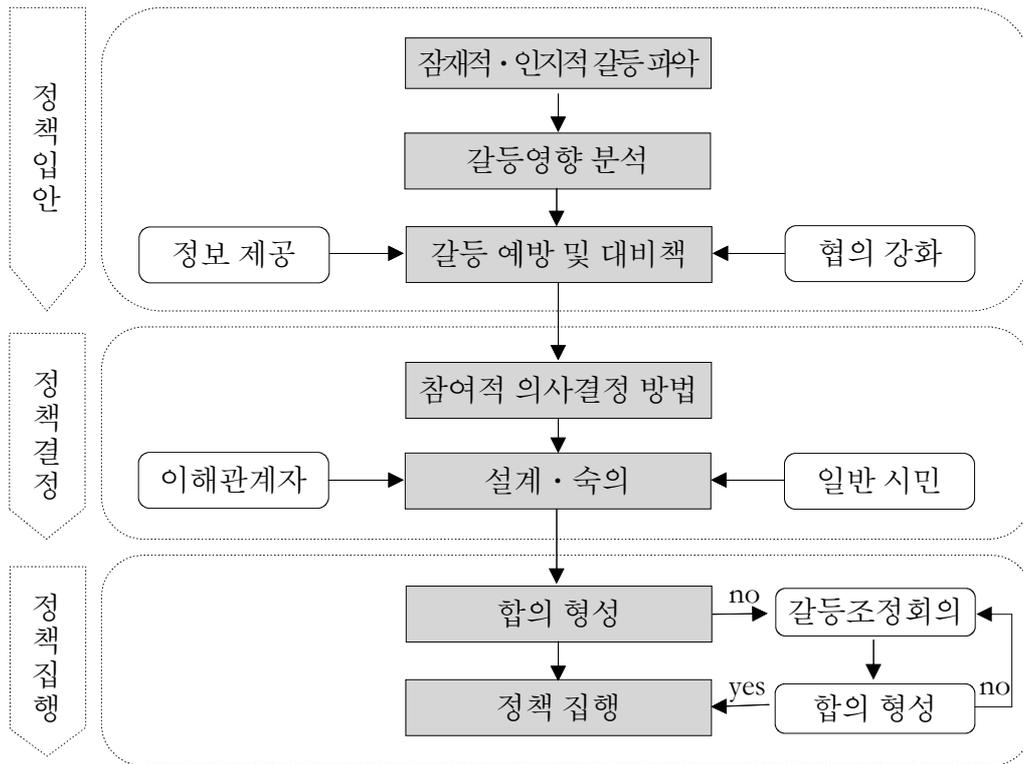
2. 갈등관리 프로세스

가. 갈등관리 추진절차

- 공공정책이나 사업을 둘러싸고 발생하는 공공갈등의 관리는 정책과정 전반에서 필요한 절차라고 할 수 있음. 갈등이란 표출된 갈등뿐만 아니라 잠재적 갈등이나 인지적 갈등 단계에서부터 체계적으로 관리함으로써 예방할 수 있고, 갈등이 표출된 이후에도 사후적인 갈등관리 차원에서 적절한 절차와 방법을 통해 해소되어야 함. 따라서 갈등관리는 정책과정의 단계별로 예방 및 해결을 위한 절차들을 고려해야 함. <그림 2-1>은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 토대로 정책입

안, 정책결정, 정책집행 단계로 나누어서 갈등관리 추진절차의 기본 틀을 제시한 것임.

〈그림 2-2〉 갈등관리 추진 절차



- 정책형성 및 정책결정 단계에서의 갈등관리 추진절차는 갈등을 사전에 예방하기 위한 절차임. 공공정책 및 사업을 입안하는 공공기관은 관련된 법령 등의 제·개정이나 정책 또는 사업계획을 수립·시행·변경할 경우, 해당 정책이나 사업 등이 사회에 미치는 갈등 요인을 사전에 예측·분석하여 갈등을 사전에 예방할 수 있는 절차를 마련하는 것이 필요함. 또한 정책결정과 관련된 이해당사자의 관심과 범위, 의견 일치와 불일치의 영역 등을 밝혀내고 합의의 도출을 위한 적절한 합의형성 절차를 마련하는 것이 요구됨. 정책집행 단계에서의 갈등관리 추진절차는 갈등이 발생했을 경우에 이를 해소하기 위한 절차임. 공공정책 및 사업의 추진과정에서 불가피하게 갈등이 발생했을 때 도입할 수 있는 절차는 ADR(Alternative Dispute Resolution, 대안적 분쟁 해결⁴), 방식 등을 이용한 갈등조정회의가 이루어져야 함.

4) 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ADR)은 법원의 소송과 재판 결과에 의존하지 않고 공정하고 중립적인 절차와 방법에 따르는 일종의 재판 외의 분쟁해결 방법을 말함. 대안적

갈등조정회의를 통해 합의가 이루어지면 공공정책 및 사업의 수정 및 보완이 이루어지고 계속 집행하게 되지만, 합의 도출에 실패할 경우에는 사업을 취소하거나 사업을 변경해서 재추진해야 함.

- 따라서 정책 입안 및 결정 단계에서는 갈등의 예방을 위해 갈등영향분석과 참여적 의사결정방법의 도입이 필요하며, 정책집행 단계에서는 표출된 갈등을 해결하기 위해 ADR의 도입이 필요함. 갈등관리 시스템의 보다 효과적인 되기 위해서는 갈등이 표면화되기에 앞서 갈등영향 분석과 참여적 의사결정을 통한 갈등 예방이 중요함.

나. 갈등관리 방법

- 이상과 같이 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 도입하고 있는 갈등관리 추진절차를 통해서 볼 때, 정책의 입안, 결정, 집행 단계 등 정책과정 전반에서 갈등을 관리하며, 그 과정에서 갈등을 관리하는 방법론 가운데 가장 핵심적인 것이 갈등영향분석, 참여적 의사결정, 그리고 갈등조정회의라고 할 수 있다(김선희 외 2005, 175-182 참조).
- 첫째, 갈등영향분석(conflict assessment)은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어 정책을 결정하기 전에 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것임. 갈등영향분석을 도입하는 이유는 입안단계에서 이해관계자들의 입장에 대한 충분한 사전검토 없이 이해관계인의 실질적인 참여를 배제한 채 단순하고 평면적인 접근을 함으로써 갈등이 증폭된다고 판단하고, 정책의 갈등구조를 사전에 파악하고 충분한 정보를 제공하여 정책에 대한 오해와 불신을 해소하고자 하는 목적을 가짐. 즉, 갈등분석 주관자와 분석자로 하여금 이해관계자의 파악과 이해관계 쟁점분석 등을 통해 이해관계자들에 의한 합의가 가능한 부분과 불가능한 부분을 판단할 수 있도록 도와줌. 또한 이해관계자들이 성실하게 협상에 참여할 동기와 의지가 있는지 알아보는 방법이기도 함. 이러한 정보들은 합의절차의 진행 여부판단과 방법선정에 아주 중요한 요소들임. 갈등영향분석은 공공정책 등의 입안단계에서 갈등의 확산을 예방하기 위한 수단으로 활용하는 것이 원칙임(Susskind and Mckearnan 1999). 그러나 입안단계서 예상하지 못한 갈등이 집

분쟁해결의 실례로 협상, 조정, 중재 등이 있음.

행단계에서 발생했을 때도 갈등영향분석을 실시할 수 있음.

- 둘째, 공공정책이나 사업을 추진하는 공공기관은 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방과 해결을 위해 사회적 합의의 형성이 중요하다고 판단하는 경우 이해관계자, 일반시민 또는 전문가 등이 참여하는 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있음. 참여적 의사결정방법은 사업의 특징(전국적인 사업인지, 지역적인 사업인지), 인지된 갈등의 특징(가치관 갈등인지, 이해갈등인지), 의사결정 대안의 확정성에 대한 유형(선택지가 분명한 사안인지, 창조적 대안 제시 사안인지) 등을 검토하여 선택할 수 있음.
- 셋째, 갈등조정회의는 갈등예방 및 갈등당사자간 협상이 실패하여 갈등이 발생한 후 객관적이고 중립적인 제 3자의 조정 및 중재 등으로 갈등 당사자간의 대화와 타협을 통해 합의를 도출하여 가는 사후적 합의형성기법임. 조정제도는 갈등이나 분쟁을 법정에서 해결함으로써 들어가는 비용과 시간을 절감할 수 있고, 갈등당사자간의 조정으로 갈등이 공개되지 않을 수 있는 장점이 있음. 조정의 성공여부는 객관적이고 중립적이며 전문적인 제 3자의 선정에 있음. 조정자의 역할은 우선적으로, 감정의 골이 깊은 갈등당사자들이 감정을 다스리고 스스로 협상대안을 도출할 수 있도록 유도하는데 있으며, 또한 협상대안을 도출할 수 있도록 조정자는 갈등당사자들의 의사를 정확히 파악하여 갈등원인을 정리하고 확인해야 함. 조정자는 갈등으로 인하여 붕괴된 인간관계를 복원시킬 수 있도록 노력하는 것도 중요한 역할임.

3. 갈등관리 시스템의 설계 방법

- 일반적으로 갈등관리 시스템이란 갈등을 예방하고 해결하는 일정한 절차나 규칙을 의미함. 갈등관리 시스템에 대해서는 그 필요성과 함께 여러 가지 절차와 방법 등에 대해서 많은 연구가 진행되어 왔고, 또 구체적인 갈등관리 시스템 구축 방안에 대해서도 비교적 많은 논의가 이루어져 왔음.⁵⁾
- 갈등관리 시스템에는 갈등이 표면화된 이후 갈등 당사자들이 사용하는 절차들과 그로 인해 결과 되는 비용과 편익 등이 포함됨. 그러나 그 이외에도 갈등 당사자들로 하여금 특정한 갈등해소 절차를 사용하도록 만드는 원인도 함께 고려되어야 함.

5) 특히 대통령자문 지속가능발전위원회에서 갈등관리 문제를 다루면서 학문적·실천적 측면에서 갈등관리 시스템 구축 문제가 화두가 되었고, 또 그 결실로서 대통령령으로 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 제정되기도 했음.

따라서 갈등관리 시스템을 구성하는 요소는 갈등해결을 위해 갈등 당사자들이 사용하는 가용절차, 그러한 가용절차를 사용하게 만드는 동기, 갈등을 해결해 나가는 갈등 당사자들의 역량, 그리고 갈등해결에 필요한 다양한 형태의 자원 등으로 구분할 수 있음. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다(김동영 2008, 34-36; 정국환 외 2008, 180-181).

- 첫째, 가용절차(available procedures)는 갈등 당사자가 갈등 발생시 법이나 제도 관습 등에 의해 사용이 가능하도록 규정된 제도적 절차를 의미함. 예를 들어 갈등이 발생하면 특정 위원회가 구성되어 논의를 해야 한다든지 분쟁조정위원회 등이 존재하여 조정을 통해 갈등을 해소할 수 있도록 한 제도적인 장치 등이 이에 해당함. 예를 들면, 협상이나 조정 등 이해관계에 기초한 방식을 규정한 제도적 절차가 있다면 당사자들은 이러한 절차에 따라 갈등을 해소하려고 할 것임. 만약 그러한 제도적 절차가 없을 경우에는 집회나 시위 등의 힘에 기초한 방식을 사용하거나 소송과 같은 권리에 기초한 방식을 채택하게 될 수 있음. 또한 갈등해소 절차를 규정한 제도의 존재 자체가 효율적인 갈등관리를 담보하지는 않음. 제도적 절차가 존재하더라도 효과적인 절차가 아니라면 당사자들은 갈등을 해소하기 위해 힘이나 권리에 기초한 방식에 의존할 수 있기 때문임.
- 둘째, 동기(motivation)는 갈등관리 시스템 내의 가용절차를 사용하도록 유인하는 가 그렇지 않는가의 문제임. 즉 제도적 절차가 존재한다 하더라도 갈등 당사자들이 그것을 사용하고자 하는 동기가 존재하지 않는다면 제도적 절차의 존재는 큰 의미를 갖지 못함. 이런 경우 갈등 당사자들이 왜 제도적 절차를 회피하는지를 파악하여 이를 사용할 수 있도록 동기를 부여해주지 않으면 역시 비효율적인 갈등해소 절차를 사용하게 될 것임. 동기적 요소의 원인들로 고려될 수 있는 것들 중의 하나는 갈등 당사자간의 관계, 즉 권리 및 힘의 관계임. 갈등 당사자 간의 권리나 힘의 차이가 매우 큰 경우에는 갈등의 해소가 한쪽의 일방적인 강압으로 해소 또는 봉합될 수 있으나 약한 경우에는 그 불만이 잠재적으로 축적될 위험이 있음. 예컨대, 힘의 우위에 있는 갈등 당사자는 굳이 대화를 통해 갈등을 해소하려는 동기가 존재하지 않을 수 있고, 반면 힘이 약한 갈등 당사자는 대화를 통해 만나기 전에 어느 정도 힘의 균형을 맞추기 위해 조직적인 투쟁으로 힘을 끌어올리려는 동기가 존재할 수 있는 것임. 또한 이러한 권리 및 힘의 불균형뿐만 아니라 과거의 적대적 관계로부터 축적된 민간부문과 제도 및 행정당국과의 불신 등이 동기로 작용할 수도 있음.

- 셋째, 역량(skill)은 시스템 내에 효율적이고 효과적인 갈등해소 절차가 제도적으로 존재하고 또한 갈등 당사자들이 그 제도를 적극적으로 활용하고자 하는 동기가 존재함에도 불구하고, 만약 그들이 대화의 기법이나 이익에 기반을 둔 윈윈협상을 이끌어낼 역량 또는 갈등해소 절차의 운영에 대한 지식이 부족하다면, 그 참여의 장이 오히려 갈등을 조장하거나 악화시킬 수도 있음. 따라서 공무원뿐만 아니라 민간 이해 당사자들 모두에게 협상역량 강화 및 갈등조정 절차에 대한 이해가 필요하게 됨.
- 넷째, 자원(resources)은 갈등관리 및 해소에 필요한 인적 자원과 경제적 자원 그리고 유용한 정보의 존재 등을 뜻함. 갈등해소 과정에서 상호간의 불신으로 고착상태에 빠진 경우 또는 이해당사자의 수나 의제의 수가 많은 경우에 중립적인 제3자를 활용하는 것이 유용하나 역량이 있는 중립자의 수가 부족하거나 그들에 대한 신뢰가 없는 경우에는 갈등해소에 어려움을 겪게 될 것임. 또한 갈등영향 평가나 갈등조정을 위한 위원회 등을 운영하는 경우, 중립적인 촉진자나 조정자를 고용하는 경우에 그들에 대한 경제적인 지원을 어떻게 충당할 수 있는지, 공동의 사실 확인(joint-fact finding) 등 절차의 운영에 필요한 비용은 어떻게 충당할 수 있을지 등도 재정적 자원으로 확보가 필요하게 됨. 또한 과거 갈등사례 등에 대한 체계적인 정보 등도 갈등해소에 유용하게 사용될 수 있음. 이외에도 갈등해소를 위한 회합이나 교육에 필요한 비용 역시 중요한 고려사항이 됨.
- 이상과 같이 갈등관리 시스템의 구성요소들을 통해서 볼 때, 갈등관리 시스템이란 단순히 법적인 갈등예방 및 해소를 위한 제도의 구축으로만 이루어지는 것이 아니라 그 제도 및 법이 제대로 작동하도록 하는 동기 부분의 미세한 조정, 그리고 꾸준한 사회 구성원 및 갈등 당사자들에 대한 대화 및 협상역량의 강화, 인적·물적·정보 자원과 같은 인프라 구축이 동시에 상호 영향을 주고 있는 체계인 것임. 따라서 갈등관리 시스템의 구축이란 갈등관리 절차에 대한 규정이나 제도의 확립만을 의미하지 않음. 만약 갈등관리 시스템을 이러한 제도적 측면으로 국한할 경우 효과적인 갈등관리는 어려워지게 됨. 갈등이 유발된 동기와 원인, 갈등을 해소하기 위해 필요한 자원 등을 포괄적으로 고려해야 함. 따라서 갈등관리 시스템을 제도적 차원의 시스템의 구축으로 여기고 갈등이 잘 해소될 것으로 기대하거나 갈등관리의 실패원인을 행정당국이나 민간 이해 당사자들의 역량 또는 민도의 부족으로만 치부하고 왜 그들이 그러한 절차를 사용하고 있는지에 대한 동기 부분을 개선하지 않고 역량 개선 노력만 기울이게 된다면 그 시스템은 효과적으로 작동하지 않을 것임.(김동영 2008, 36)

4. 갈등관리 시스템 구축방향

- 갈등관리 시스템 구축을 위해서는 공공정책 및 공공사업 추진과 관련된 갈등의 원인과 정책 및 사업추진 절차와 수단, 갈등관리 방식 등을 면밀히 검토해서 갈등기제를 합의기제로 바꾸는 대전환이 요구됨. 갈등관리 시스템을 구축하기 위한 기본방향은 다음과 같이 정리될 수 있음(정국환 외 2008, 181-185).
- 첫째, 공직자를 비롯한 이해관계자에게 계획 중인 정책이 어떠한 갈등을 유발할 것인지를 예측할 수 있게 하는 시스템을 갖추어야 함. 갈등영향 평가를 권고하는 것이 그 한 예임. 더욱이 새로 부각되는 이슈가 많고 사회의 변화 속도가 빠른 한국에서는 정책의 파급효과를 예측하는 능력이 더욱 중시됨.
- 둘째, 정책입안의 초기단계부터 이해당사자의 의견을 담아내는 참여형 의사결정 시스템을 구축하는 것이 중요함. 셋째, 갈등발생 시 반복되는 협상 상대와는 상설의 협의시스템을 갖추는 것이 필요함. 넷째, 갈등발생 시 반복되는 협상상대일수록 신뢰를 유지하는 것이 당사자 모두에게 유리한 시스템을 만들어야 함.
- 다섯째, 협상을 통해 이해관계를 주고받는 것이 유리한 시스템이 구축되어 있어야 함. 협상은 합리적인 결론을 도출하는 과정이 아니라 가지고 있는 협상력을 발휘하면서 서로의 이해관계를 주고받는 과정임. 전문가적 판단은 이해관계자의 협상력에 영향을 미치게 되나 전문적 판단은 이해관계자의 협상력에 영향을 미치는 것으로 그 역할을 다해야 하며 최종 결론을 도출하는 것은 결국 협상의 영역이어야 함. 각 이해관계자는 각자가 가진 협상력만큼을 결과에 반영하는 것을 목표로 해야 하며 언론과 시민사회는 그 과정을 지켜보아야 함.
- 여섯째, 협상결렬시 최선의 대안(BATNA; Best Alternative To Negotiated Agreement)이 예측 가능한 시스템을 만들어야 함. 특히 극단적인 반대를 하는 단체일수록 목표만 알고 있을 뿐, BATNA는 모름. 이런 경우에는 협상에서 제시된 안이 협상결렬보다 나은 경우에도 목표 달성만을 추구하다 결국 협상을 결렬시키는 우를 범하게 됨. 문제는 이런 우가 우리의 사회갈등에 너무 자주 일어나고 있다는 점임. 어찌 보면 지금 우리가 겪고 있는 행정소송의 붓물은 이해당사자들에게 BATNA를 주지시키는 데에 필요한 학습과정임. 결국 사회갈등 해결을 위해서는 극한 투쟁과 협상결렬이 당사자에게 불리하다는 경험이 축적되어야 하며 이를 위해서는 국민여론이 역할을 해주어야 하는 것임.

〈표 2-3〉 갈등관리 시스템 구축방향

고려 사항	내용
• 갈등 유발 예측 시스템	• 갈등영향 평가
• 참여형 의사결정시스템	• 정책입안의 초기단계부터 참여형 의사결정시스템 구축이 필요
• 상설의 협의시스템 구축	• 반복되는 협상상대와 상설의 협의시스템을 구축하는 것이 필요
• 신뢰를 유지하기 위한 시스템	• 반복되는 협상상대일수록 신뢰를 유지하는 것이 필요
• 이해관계를 주고받는 시스템	• 이해관계자를 합리적인 설명으로 설득하는 것은 한계가 있으며 협상을 통해 이해관계를 주고 받아야 함
• 협상결렬시 최선의 대안이 예측 가능한 시스템 구축	• 극단적인 반대를 하는 단체일수록 목표만 알고 있을 뿐, BATNA는 모르는데, 이런 경우에는 협상에서 제시된 안이 협상결렬보다 나은 경우에도 목표 달성만을 추구하다 결국 협상을 결렬시키는 우를 범하게 됨
• 이해관계자의 기대수준 관리	• 협상 초기에 상대에게 지나치게 높은 기대감을 주는 것은 나중에 큰 부담으로 작용
• 이해관계자의 자존심 보호	• 자존심 손상이 협상의 걸림돌이 되는 경우가 많으며, 직접적인 이해관계 보다 명분이 더 중요하게 작용하는 경우도 있기 때문
• 충분한 시간 확보	• 갈등 당사자의 일반 구성원들은 책임이 없으므로 극단적으로 선명한 입장을 선호하는 경향이 있으며 협상대표가 소속 단체 구성원들을 설득하는 데에는 시간과 전략이 필요함.
• 중립적인 조정자의 활용	• 조정자는 이해관계자들이 서로의 입장이 아니라 이해관계에 기초하여 합의에 이를 수 있도록 도와주는 역할

자료: 정국환 외(2008, 181-185)를 발췌, 정리.

- 일곱째, 적절한 갈등관리 시스템은 이해관계자의 기대수준을 관리해 주어야 함. 협상 초기에 상대에게 지나치게 높은 기대감을 주는 것은 나중에 큰 부담으로 작용함. 특히 정부가 다른 이해관계를 가진 두 집단의 조정 역할을 해야 할 경우에는 더욱 그러함. 여덟째, 갈등관리시스템은 이해관계자의 자존심을 지켜 주어야 함. 특히 한국에서는 부안 방폐장 사례와 같이 자존심 손상이 협상의 걸림돌이 되는 경우가 많음.
- 아홉째, 대규모 조직을 대표하는 상대와 협상을 하는 경우에는 갈등관리시스템이

충분한 시간을 확보해 주어야 함. 협상대표가 돌아가 그가 속한 단체를 설득할 시간을 주어야 하기 때문임. 대규모 조직의 구성원들은 책임이 없으므로 극단적으로 선명한 입장을 선호하는 경향이 있으며 이들을 설득하는 데에는 시간과 전략이 필요함. 열번째, 이해관계자가 대립하고 있는 첨예한 갈등사안의 해결에는 중립적인 조정자를 활용하는 것도 좋은 방안임. 조정자는 이해관계자들이 서로의 입장이 아니라 이해관계에 기초하여 합의에 이를 수 있도록 도와주는 역할을 함.

제4절 거버넌스형 공공갈등관리 시스템

1. 공공갈등관리 거버넌스

- 갈등이 전개되는 상황에서 중요한 문제로 대두되는 것이 어떻게 갈등을 관리할 것인가의 문제임. ‘갈등관리론’(theory of conflict management)의 시각은 단순히 갈등으로 인해 개인과 사회가 부담하게 될 비용을 최소화하는 데 있는 것이 아니라 참여, 소통, 숙의를 통해 합의에 도달하는 새로운 패러다임의 민주적 사회 과정을 정착시키고 나아가서 당사자 모두가 만족하는 상생(win-win)의 결과를 도출해 내는데 있음(지속가능발전위원회 2005a). 본 연구는 사회갈등, 특히 그 중에서도 공공갈등의 관리를 위해서 거버넌스 방식의 도입을 제안하고자 함.
- 거버넌스에 관한 다양한 개념정의와 접근방법에 대한 검토를 바탕으로 본 연구는 거버넌스를 “공공부문과 민간부문의 다양한 행위자들의 참여를 통해 협력적 네트워크를 구성하고 상호의존적 관계 하에서 민주적 심의와 자율적 협의를 통해 공공문제를 해결함으로써 사회적 목표를 달성해 나가는 과정”으로 정의한 바 있음. 이를 갈등관리와 접목시키면, 갈등관리 거버넌스는 사회적 갈등, 특히 공공갈등에 직면하여 공공·민간부문의 다양한 행위자들의 참여를 통해 갈등 해결 및 관리를 위한 협력적 네트워크를 구성하고 상호의존적 관계 하에서 갈등 이슈에 대한 민주적 심의와 자율적 협의를 통해 공공갈등을 해결해 나가는 과정으로 정의됨.

가. 정부와 시민사회의 역할

- 그런데 본 연구가 사회갈등 중에서도 공공갈등의 문제를 중점적으로 다루기 때문에 공공갈등을 관리하는 거버넌스는 그 특성상 정부의 역할을 보다 우선적으로 고려해야 할 필요가 있음. 공공갈등에서 정부는 갈등의 한 당사자인 동시에 그 갈등을 중재도 해야 할 이중적 책임을 안게 됨. 공공갈등의 중재를 위해 정부는 다양한 행위자들의 참여를 바탕으로 한 협력적 네트워크를 구성해야 함. 따라서 정부는 거버넌스 체제의 구조적 틀, 즉 거버넌스 구성을 위한 행위자의 참여 범위와 그들 간의 상호의존적 관계 형성을 위한 네트워크를 형성해야 하는 책임을 담당해야 함.
- 이와 같이 정부 역할의 우선성을 강조하는 또 다른 이유는 전통적으로 정부에 비해 시민사회 역량이 취약한 한국적 특수성을 고려한 것이며, 특히 지역 시민사회의 경우는 더욱 취약하기 때문임. 사실, 시민사회는 정부와 함께 거버넌스 체제를 구성하는 두 기둥이라고 할 수 있음. 거버넌스 운용이 비교적 원활하게 이루어지는 선진국들일수록 시민사회의 영향력이 크고, 정부는 효과적인 정책 활동을 위해 시민사회에 적극적인 협력을 요청하는 경향을 보임(Tyler 1998).
- 그러나 한국의 시민단체들은 자체적으로 활동할 수 있는 재정적 기반이 매우 취약한 상태임. 뿐만 아니라 활동 면에서도 사회적인 문제점을 제기하여 그것을 이슈화하는 데는 성공적이지만 그러한 이슈의 문제해결 능력은 취약하다고 평가됨(고경민 2005). 또 역사적으로 국가주도형 행정체제 하에서 시민단체들이 정부와 협력체제를 구축해 온 경험도 매우 부족함. 더욱 중요한 문제는 시민사회단체들이 공공갈등을 관리하기 위한 거버넌스에서 주도적인 역할을 수행할 경우 자칫 책임성의 부재라는 문제를 야기할 수 있음. 시민사회의 역량이 취약한 상황에서 기존의 정부책임을 시민사회에 떠넘기는 정치적 의도로 이용될 가능성도 배제할 수 없다는 것임. 따라서 정부와 시민사회를 비롯한 각 이해관계자들이 상호 간에 공정한 경쟁과 협력이 가능하기까지 정부가 이해관계자들 사이에 협력과 경쟁을 유도할 수 있는 촉매자로서의 역할을 담당하는 노력이 현실적으로 요구됨(VanSant 2001).
- 그렇다고 하여 시민사회의 역할이 간과되어서는 안 됨. 갈등관리 거버넌스의 구축을 위해서 시민사회에 부여되는 역할은 단순히 갈등에 관한 문제제기에 그치는 것이 아님. 거버넌스 체제 내에서 시민사회의 자율성, 독립성을 인정하는 가운데 정부와 시민사회의 공동 노력으로 갈등문제 해결에 나서야 함. 즉 정부와 시민사회의

파트너십이 구축되어야 함. 거버넌스 체제 하에서 정부와 시민사회의 파트너십은 각 당사자들이 자율성을 가지고 협상에 임하여 지속적인 상호작용을 통해 물질적·비물질적 기여를 하고 결과에 책임을 공유한다는 것을 기본 특징으로 함(Peters 1998, 12-13). 이와 같은 파트너십의 맥락 하에서 시민사회는 공공갈등의 관리를 위해 정부와 정보교환, 참여자의 활동변화, 자원의 공유 등과 같은 다양한 방식의 협력적 파트너십을 추구해야 함(고경민 2005, 359).

나. 정부 중재형 공공갈등관리 거버넌스

- 공공갈등관리 거버넌스에서 시민사회의 취약한 역량과 공공갈등의 성격을 고려할 때 현실적으로 정부의 중재적 역할이 우선적으로 필요함. 이를 윤종설(2007)은 ‘정부 중재형 거버넌스’로 개념화함. 그는 정부 중재형 거버넌스를 “정부가 공공문제와 갈등을 해결하고자 사회의 각 이해관계자들을 정부의 정책과정 속에 제도적으로 포용하여 이들과의 지속적인 협력체제를 구축하는 과정”(윤종설 2007, 37)으로 정의함.
- 공공갈등의 관리를 위한 거버넌스 체제는 정부가 다른 이해관계자들보다 상대적으로 우월한 권한과 자원과 정보를 갖고 있다는 현실을 인정한다는 측면에서 이상주의적 접근이라기보다 현실주의적 접근이라고 할 수 있음. 뿐만 아니라 정부는 한편으로는 갈등당사자이면서 다른 한편으로는 갈등을 중재해야 하는 이중적 역할과 책임을 부여받고 있기 때문에 이해관계자들 사이의 상호 호혜적인 협력과 정보 및 권력의 공유를 지향한다고 할 수 있음.
- 그러나 이러한 정부 역할의 중요성 때문에 갈등관리 거버넌스가 정부주도적으로 운영되어야 한다는 것을 의미하지 않는다는 점을 분명히 할 필요가 있음. 최근 들어 거버넌스라는 용어의 무분별한 사용에 대한 비판이 제기되고 있음(조성한 2005; 이명석 2002, 322). 이러한 비판의 핵심은 이미 Pierre(2000)의 신·구 거버넌스 구분의 연장선상에 있는 것으로 보임. 그는 거버넌스를 정부가 주도적인 역할을 하는 구거버넌스(old governance)와 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 신거버넌스(new governance)로 구분함. 이러한 구분은 단순한 거버넌스의 개념적 구분에 그치지 않고, 형식적 거버넌스와 실질적 거버넌스의 차이를 분명하게 구분할 수 있게 해준다는 점에서 오늘날 거버넌스 논의 비판의 핵심이

라고 할 것임.

- 이와 같은 거버넌스 논의와 적용에 대한 비판을 유념할 때, 중요한 문제 중의 하나는 거버넌스 체제 구축도 중요하지만 그 내부에서 공공부문과 민간부문의 힘의 균형을 이루는 문제일 것임. 즉 정부가 주도적인 역할, 즉 조정 기능을 수행하는 형식적이고 제도적인 거버넌스가 아니라 정부와 민간부문이 파트너십과 네트워크에 기반을 두고 상호 대등한 위치에서 협력과 상호작용 및 조정의 문제를 해결해 나가는 보다 실질적인 거버넌스의 구축이 필요하다는 점임(고경민·황경수 2008).
- 갈등관리 거버넌스 역시 정부 중재형 거버넌스로 개념화되지만, 거버넌스 개념에 대한 비판적 맥락을 고려하는 가운데 정부의 시민사회 행위자들에 대한 적극적인 참여 동기의 유발과 지속적인 관리, 그리고 시민사회와의 정보교환 및 심의가 이루어질 수 있는 정책 환경을 적극적으로 조성할 필요가 있음. 이와 같이 갈등관리 거버넌스 체제가 정부와 시민사회 간의 신뢰에 기반해서 작동할 때 공공갈등의 해결 및 관리를 위한 실질적인 메커니즘이 될 수 있을 것임.

2. 공공갈등관리 시스템의 필요성

- 국내에서 빈발하는 공공갈등의 해결책으로 제시되는 것이 갈등관리 시스템의 구축임. 정부 차원에서 갈등관리 시스템 구축을 위한 본격적인 노력이 시작된 계기는 2000년 ‘대통령자문 지속가능발전위원회’가 설치되면서부터임. 그리고 2003년 지속가능발전위원회의 ‘갈등관리 시스템 구축방안’ 연구보고서는 법제도적 측면과 갈등관리 교육 프로그램의 양 측면에서 현황과 개선방안을 제시하면서 갈등관리 시스템에 대한 논의들이 본격화되었음. 특히 참여정부의 정책적 지원을 바탕으로 2007년 5월부터 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령)이 마련되면서 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 갈등관리 시스템은 학계뿐만 아니라 지방자치단체 및 여러 공공기관 등에서 중요한 관심 대상이자 연구대상이 되었음.
- 이러한 공공갈등 및 갈등관리 시스템에 대한 관심은 2008년 이명박 정부 하에서도 계속되었음. 이명박 정부는 사회갈등 해소를 중점추진 국정과제로 정했고 국가의 전반적인 갈등관리 시스템을 체계적으로 정비하고 개선하고자 국무총리실에 ‘사회통합정책실’을 4국 10과 2팀으로 신설했음(김동영 2008, 30).
- 최근 정부의 공공갈등에 대한 관심이 높아짐에 따라 갈등관리 시스템 구축을 위한

다양한 노력에도 불구하고, 유사한 공공갈등이 부문별로 또는 지역별로 빈발하고 있는 것도 갈등이 발생했을 때 이를 체계적으로 관리하려고 하기보다는 일회적인 갈등해소 방안 모색에 그치거나 시스템 자체가 제대로 기능하지 못하는 데서 그 원인의 단초를 찾을 수 있을 것임.

- 따라서 효과적이고 효율적인 갈등의 예방 및 해결 등 갈등의 전반적인 관리를 위해서는 갈등관리 시스템을 새롭게 구축하거나 또는 기존의 시스템을 개선함으로써 갈등해결 과정에서 발생하는 비용(역기능)을 최소화하고 편익(순기능)을 극대화할 수 있도록 해야 할 것임. 따라서 공공갈등관리 시스템의 구축 또는 개선은 공공갈등의 결과가 저비용-고편익, 즉 역기능의 최소화와 순기능의 극대화를 목표로 갈등관리의 과정이 일정한 패턴을 보이도록 체계화하기 위해서 그 필요성이 제기됨.

3. 거버넌스형 공공갈등 관리 시스템의 구축 방향

- 거버넌스에 대한 논의가 자칫 진부한 논의로 흐를 우려가 없는 것은 아니지만, 다른 어떤 형태의 사회갈등보다도 공공갈등은 본질적으로 공공부문과 민간부문의 신뢰와 협력, 네트워크 없이 예방은 물론 해소되기 어려운 특징을 갖고 있음. 갈등관리 및 해소를 위한 참여적 의사결정이나 ADR(대안적 분쟁해결) 방식 등도 거시적인 맥락에서 보면 공공정책이나 사업에 대한 민간부문의 참여와 협력 및 관련 분야 전문가들의 중립적 개입과 조정의 함의를 담고 있기 때문임.
- 따라서 제주도가 현재 직면하고 있는 또는 향후 직면하게 될지도 모르는 공공갈등의 안정적인 관리를 위해서는 공공부문의 독자적인 갈등관리 시스템만으로는 직·간접적인 이해 당사자들로부터 공공정책 및 사업 추진의 정당성 확보는 물론 효율성 또한 담보할 수 없음. 효율성의 확보는 역설적으로 민주성의 확보를 전제로 담보될 수 있다는 것이 일반적인 인식이 되고 있음. 이런 측면에서 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템은 거버넌스형으로 설계 구축할 필요가 있는 것임.
- 뒤에서 보다 상세하게 논의하겠지만, 좋은(good) 갈등관리 시스템은 기존의 갈등관리 시스템보다 더 적은 거래비용으로, 즉 보다 빠른 시간 내에 비용을 최소화하면서 갈등 당사자들이 결과에 대해 그리고 그 과정에 대해 훨씬 더 만족하며 당사자 간 관계가 좋아지고 같은 종류의 갈등이 덜 발생하며 합의된 결과가 지속적으로 집행될 수 있는 시스템을 뜻한다고 할 수 있음. 따라서 저비용·고효율의 갈등해결

의 결과를 산출하기 위해서는 정부, 민간 갈등 당사자와 함께 시민사회 부문을 대표하는 시민단체와의 긴밀한 관계를 바탕으로 한 지속적인 대화와 협상을 이끌어내고 이들 간의 형성된 신뢰와 협력의 관계를 지속적으로 유지시킬 수 있어야 함.

- 이런 맥락에서 공공갈등관리 시스템의 기본 틀을 거버넌스형이 되지 않을 수 없음. 이와 같은 거버넌스형 공공갈등관리 시스템이 구축된다면, 공공정책이나 공공사업의 형성 및 의사결정과정, 집행과정에서 이해 당사자인 공공기관과 해당 지역 주민, 시민·사회단체 간의 쌍방향적 참여와 협력을 바탕으로 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통해 갈등 잠재력은 완화시키는 반면 협력 잠재력은 높임으로써 공공갈등을 사전에 예방·해결함으로써 공공정책이나 사업의 목표를 달성할 수 있을 것임.
- 이와 같은 거버넌스형 공공갈등관리 시스템 구축을 위해 본 연구는 서론에서도 언급한 바와 같이 기존에 제주지역에서 발생했던 공공갈등 사례연구를 통해 민주적인 갈등관리 프로세스의 함의를 도출하고, 또 일반도민과 도내 관련 전문가들로부터 공공갈등에 대한 인식과 평가, 그리고 바람직한 갈등관리 시스템을 조사함으로써 합리적인 공공갈등관리 시스템의 구축 방향을 모색할 것임. 이와 같은 사례연구 및 설문조사를 바탕으로 거버넌스형의 민주적이고 합리적인 공공갈등관리 시스템의 구축을 위한 정책방안을 제시할 것임.

제5절 공공갈등관리 프로세스와 시스템 구축을 위한 분석틀

- 갈등관리가 갈등해결을 지향할 뿐만 아니라 갈등의 예방이나 과거 갈등의 재발 방지를 위한 체계적인 노력이라고 할 때, 두 가지가 중요한 문제로 등장함. 하나는 갈등관리 프로세스이고 다른 하나는 갈등관리 시스템임. 물론 이러한 구분은 분석적인 목적을 위한 것이지 갈등관리가 본질적으로 이러한 두 가지 차원으로 명확하게 구분되는 것은 아님. 즉 갈등관리 프로세스도 갈등관리 시스템의 하위 요소이기 때문임. 그러나 본 연구의 목적 상 공공갈등의 사례연구들에 대한 분석을 통해 바람직한 갈등관리 시스템을 도출하기 위해서는 그동안 발생했던 갈등 사례들의 갈등관리 프로세스에 대한 심도 있는 분석이 필요함. 이런 점에서 제주지역에서 발생한 ‘공공갈등 사례연구’를 통해 갈등관리 프로세스가 얼마나 합리적이고 민주적으로 진행되어 왔는지를 분석할 필요가 있음.

- 또한 갈등관리 시스템의 구축을 위해서는 갈등관리 프로세스에서 도출된 정책적 함의를 참고할 뿐만 아니라 갈등 당사자들과 갈등의 전개과정을 지켜봤던 국민과 전문가들의 평가도 필요함. 그동안 제주도에서 발생했던 공공갈등을 어느 정도, 그리고 어떻게 인식하고 있는지, 그리고 갈등 발생시 갈등관리는 효과적으로 이루어졌는지에 대한 평가를 통해 효과적인 갈등관리 방안을 마련해야 할 것임. 이를 위해서 본 연구는 일반도민 및 전문가를 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 기존 제주도의 공공갈등관리 시스템에 대해 어떻게 인식·평가하고 어떤 방안에 관심을 갖는지를 분석하여 거버넌스형 공공갈등관리 시스템의 방향을 도출하기 위한 참고자료로 활용할 것임.

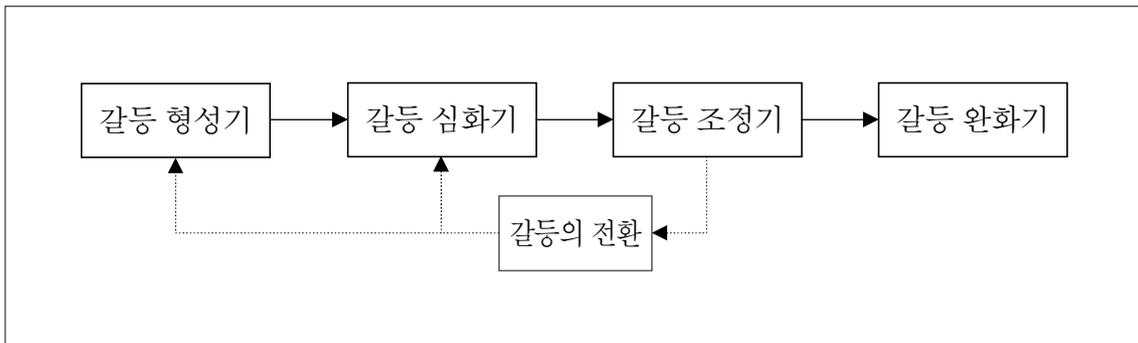
1. 사례연구

- 갈등관리 프로세스와 갈등관리 시스템 구축을 위해서는 다각적인 분석이 요구됨. 우선 갈등이 어떤 이익과 가치를 둘러싼 갈등인지, 그 성격을 파악할 필요가 있고, 그 갈등에 개입된 행위자들은 누구이며, 그들 간의 관계—연대와 협력 또는 반목과 대결 등—는 어떤지도 파악되어야 할 것임. 또한 갈등이 어떻게 진행되는지에 대한 분석도 병행되어야 함. 특히 갈등의 등장과 확산·증폭 및 약화 등 단계별 진행 과정에 대한 분석을 통해 핵심 이슈의 등장과 변화, 이해관계자들의 전략과 관계구조의 형성 및 변화, 그리고 갈등관리의 방식 등을 전체적인 맥락에서 파악할 수 있을 것임. 이러한 갈등 이슈의 성격, 개입된 행위자, 갈등의 진행과정에 대한 체계적인 분석을 통해서 갈등관리 프로세스와 갈등관리 상의 문제가 무엇인지를 파악할 수 있고, 향후 갈등해결 또는 갈등의 부정적 영향을 최소화하는 방안 도출과 함께 보다 합리적이고 민주적이며 체계적인 갈등관리 시스템 구축을 위한 교훈과 함의를 도출할 수 있을 것임.
- 본 연구는 개별 갈등사례의 생성에서 해결까지의 생애주기별(life-cycle) 분석과 갈등관리 프로세스에 대한 평가를 통해 갈등사례로부터의 교훈 및 시사점 도출하고자 함. 따라서 선행연구들의 논의들에 기반하여 ① 갈등의 형성을 야기한 특정 공공정책이나 공공사업이 어떻게 수립·추진되었는지와 같은 갈등이 발생하게 된 배경, ② 갈등의 전개과정에 대한 단계별 분석, ③ 개입된 다양한 이해관계자들의 입장 및 그들간의 관계, ④ 이해관계자 간 갈등 이슈, ⑤ 갈등의 성격, ⑥ 갈등관리

프로세스의 측면에서 갈등의 원인을 분석함. 그리고 이러한 사례연구의 분석 결과들을 종합적으로 고려하는 가운데, 공공갈등의 해결 및 관리를 위한 시사점과 함의를 도출할 것임. 이러한 분석 구도 하에서 이루어질 몇 가지 분석 내용은 다음과 같음.

- 첫째, 갈등의 전개과정을 파악함. 갈등의 양상에 따라 갈등단계를 구분하고 있는 선행연구들⁶⁾을 고찰하면, 각 연구자들이 구분하고 있는 갈등의 단계들은 그 명칭에 차이가 있을 뿐 내용상으로는 상당한 동질성을 가지고 있음. 공통적으로 지적되고 있는 갈등의 단계는 갈등의 잠복 또는 잠재적 갈등의 형성에서부터 갈등의 발생 또는 표면화, 증폭 또는 심화·확산, 갈등의 완화 및 조정, 갈등의 종결 등이라는 것을 알 수 있음. 따라서 본 연구는 이러한 선행 논의들을 참고하면서 시간적 주기에 따라 진행되는 갈등의 전개과정을 <그림 2-2>와 같이 갈등의 형성·심화·조정·완화의 다섯 단계로 구분하고자 함.

〈그림 2-2〉 갈등의 전개과정 모델



- 둘째, 이해관계자 간 갈등 이슈와 그 성격을 파악함. 갈등의 본질을 파악하기 위해서는 주요 이해관계자들과 그들 간의 관계(예를 들면, 연합과 적대)가 갈등 이슈, 갈등의 성격 등이 분석되어야 함. 우선적으로 이해관계자가 누구인지를 확인할 필요가 있음. 공공갈등에 개입하는 이해관계자는 갈등과 직·간접적으로 관계되어 의사결

6) 갈등의 단계별 구분의 중요성을 처음 제기한 Pondy(1967)는 ① 잠재적 갈등, ② 인지적 갈등, ③ 지각된 갈등, ④ 현재화된 갈등, ⑤ 갈등 여파의 다섯 단계로 구분하며, Trolldalen(1992)은 극단적인 갈등의 수준과 시간의 경과라는 두 차원에서 ① 초기적 갈등, ② 잠재적 갈등, ③ 인식적 갈등, ④ 명백한 갈등의 네 단계로 갈등 상승 모형을 구분함. 이외에 국내 연구들(이종열·권해수 1998; 주상현 2001; 강성철·김상구 2003; 홍성만·박홍엽 2006; 정국환 외 2008)도 대체로 시간의 경과에 따른 갈등의 전개과정을 각 연구의 특성에 따라 다양한 단계로 구분함.

정을 할 수 있는 개인, 집단, 조직 또는 정부를 의미하며, 이들은 갈등 결과와 관련해서 이해관계를 지니고 있음. 그리고 대부분의 경우, 갈등에 관계된 이해관계자들은 이슈에 따라 연합전략을 펴기도 함. 다음으로 이해관계자들이 어떤 문제에 대해 갈등을 빚고 있는지를 명확하게 파악해야 함. 대부분의 갈등은 이해관계자들이 내세우는 대안이 서로 다르기 때문에 발생함. 이런 측면에서 이해관계자의 입장과 이들 간의 갈등 이슈가 무엇인지를 파악하는 것은 갈등의 본질적 핵심을 파악하기 위해 반드시 필요함. 이해관계자와 그들 간의 갈등 이슈가 파악되면 대체로 갈등의 성격도 파악할 수 있음. 공공갈등은 지방 행·재정 분야의 갈등도 있지만 일반적으로 비선호시설 입지나 개발과 보전을 둘러싸고 발생하며, 이익갈등이나 가치갈등, 그리고 이들이 상호 연계되어 나타나는 복합갈등 등으로 구분할 수 있음. 이러한 갈등의 성격 분석은 갈등의 해결과 관리를 위한 방향성을 제시하는 데 중요한 문제임.

- 셋째, 갈등의 원인을 분석함. 공공갈등이 발생하는 원인은 다양함. 앞선 논의에서 지적한 바처럼, 공공정책 또는 사업의 특성은 갈등 발생의 일차적 요인이라고 할 수 있음. 공공갈등을 유발하는 대표적인 공공사업이 님비나 뽀피를 유발하는 선호 또는 비선호 시설 입지와 관련된 사업들이라고 할 수 있음. 지역개발 사업의 경우에도 개발과 환경보전을 둘러싸고 이익갈등과 가치갈등이 복합적으로 나타남. 따라서 앞서 논의된 공공갈등의 원인에 대한 선행 연구들을 준거로 각 사례별 갈등의 원인을 분석함.
- 마지막으로, 이상과 같은 공공갈등 사례에 대한 분석을 바탕으로 효과적인 공공갈등의 관리를 위한 시사점과 함의를 도출할 것임. 각각의 개별 사례들에서 도출된 시사점과 함의는 비슷한 유형의 갈등, 예를 들면 구체적인 갈등 사례는 다르지만 갈등 이슈나 성격, 이해관계자의 구성 등에서 유사한 갈등이 반복되었을 때 유용하게 활용할 수 있는 교훈과 시사점을 파악하는 데 유용할 것임. 그리고 더 나아가 각각의 개별 사례에서 도출된 시사점과 교훈에 대한 비교분석을 바탕으로 공공갈등 관리 시스템 구축을 위한 정책적 함의도 제공할 것임. 이와 같이 본 연구는 단일 사례가 아니라 여러 사례들을 공통적인 모형 하에 분석·평가함으로써 일관된 시사점과 함의를 도출함으로써 공공갈등에 대한 예방 및 해결, 그리고 지속적인 관리를 위한 유용한 방안을 도출하는 데 기여할 수 있을 것임.

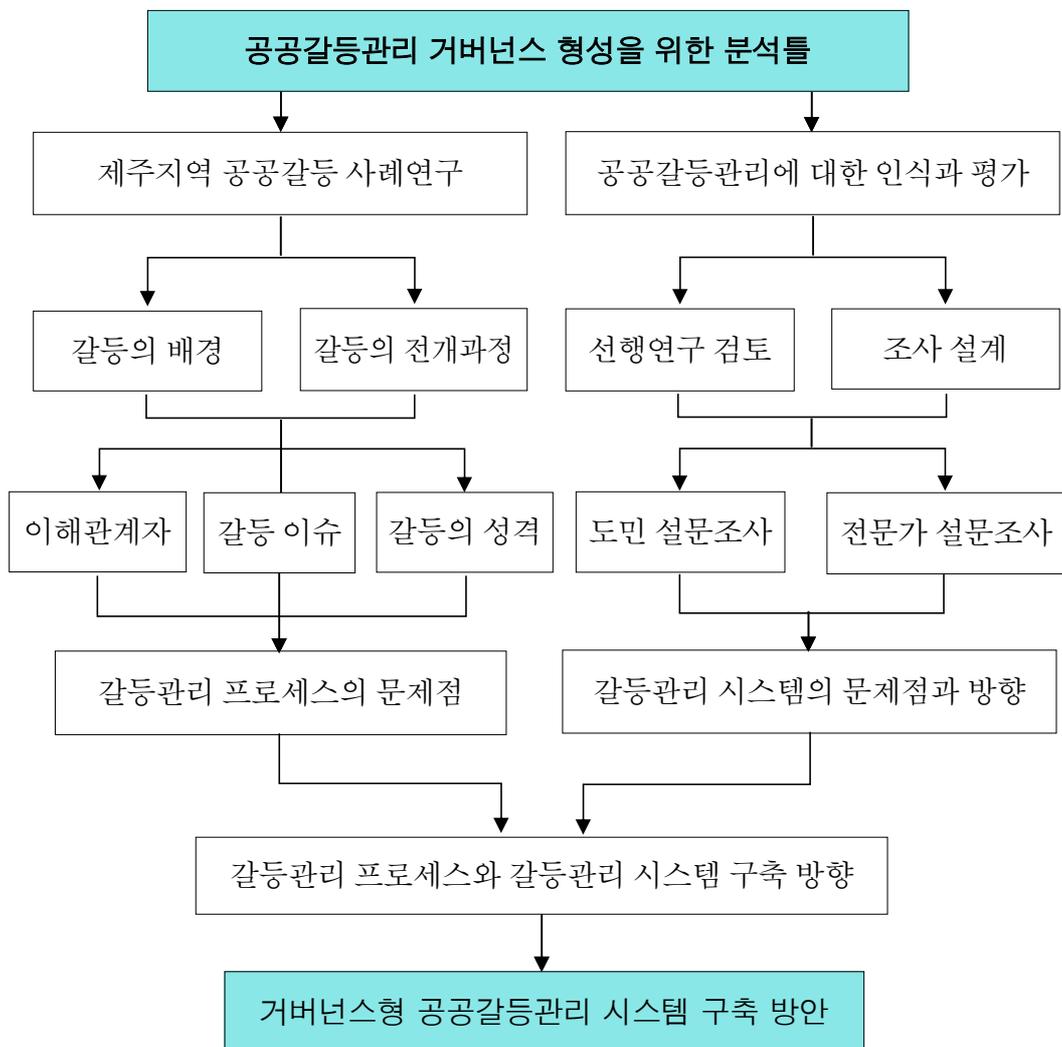
2. 설문조사 연구

- 설문조사는 일반도민 대상 표본조사와 전문가 대상 설문조사로 구분하여 갈등관리에 대한 인식과 평가를 도출할 것임.
- 일반 도민을 대상으로 한 표본조사는 제주특별자치도의 2개 행정시(제주시와 서귀포시) 별로 인구 구성비 등을 고려한 다단계무작위추출법에 의존한 표집으로 조사대상자를 선정하여 수행하고, 전문가를 대상으로 한 설문조사는 공공기관의 개발과 관련된 업무수행자들, 행정직과 교육기관 종사자, 시민사회단체 활동가, 언론계 등의 부문별로 표본을 추출하여 설문지를 활용한 면접조사를 수행함.
- 이와 같은 설문조사는 사례연구를 통해 도출되기 어려운 공공갈등에 대한 인식과 평가를 이끌어냄으로써 효과적인 갈등관리 방안을 도출하는 데 기여할 수 있을 것임.

3. 공공갈등관리 거버넌스 형성을 위한 분석틀

- 공공정책이나 공공사업의 수행 과정에서 발생 가능한 갈등 현상에 대한 분석과 진단 없이는 공공갈등의 예방이나 관리 및 해결은 어려움. 이런 맥락에서 본 연구는 제주 지역에서 발생한 주요 공공갈등 사례들을 분석하고 설문지를 이용한 면접조사를 수행할 것임.
- 본 연구의 전체적인 분석틀은 <그림 2-3>과 같음. 사례연구는 갈등관리 시스템 구축을 위한 갈등관리 프로세스의 개선에, 그리고 면접조사는 사례연구를 보완하여 효과적인 갈등관리 방안을 마련하는 데 초점을 맞출 것임. 이들 두 가지 연구방법의 상호 보완성을 토대로 제주특별자치도의 ‘거버넌스형 공공갈등관리 시스템’ 구축을 위한 방안을 도출하고자 함.

〈그림 2-3〉 공공갈등관리 거버넌스 형성을 위한 공공갈등 분석틀



제3장 한국의 사회갈등과 제주 개발정책 갈등

제1절 한국 사회갈등의 정치사회적 맥락

1. 민주화와 사회갈등의 현재화

- 대부분의 학자들은 한국에서 사회갈등의 표출 양상이 민주화를 계기로 크게 변화되었다는데 대체로 동의함. 권위주의 체제에서는 갈등이 일상적으로 억압되었기 때문에 잠재화될 수밖에 없었지만, 1980년대 후반 민주화 운동을 기점으로 한국 사회에서도 갈등의 폭발적 분출이 시작되었음. 이러한 변화로 전반적인 갈등 표출의 양상도 권위주의 시대의 억압형·잠재형 갈등에서 민주화 시대의 표출형·확산형으로 바뀌고 있음(지속가능발전위원회 2004). 갈등의 주요 영역도 권위주의 시대에는 체제 저항이나 반대 차원에서 정치 및 국가 영역에서 주로 나타났으나 경제성장과 민주화에 따라 점차 시장 및 시민사회 영역으로 확대되어 나타나게 되었음(지속가능발전위원회 2004).
- 민주화 이전까지 한국의 사회갈등은 권위주의적 지배체제 하에서 억압되었고, 따라서 갈등이 사회적으로 표출되기보다는 잠재된 형태로 진행되어왔음. 갈등억압적인 체제 하에서도 갈등 표출이 없었던 것은 아님. 단지 일상적 갈등의 표출은 체제에 의해 효과적으로 억압되었지만, 체제에 대한 불만의 형태로 나타나는 이념적이고 정치적인 갈등은 주기적으로 폭발하는 양상을 보였음(정건화 2007, 30).
- 그러나 1987년 민주화 이후 한국 사회는 정치·사회적으로 급속한 변화가 이루어졌음. 민주적 개방으로 한국의 정치제도 전반이 재구성되었음. 1987년 10월 헌법 개정을 통해 대통령 직선제와 주기적이고 비교적 공정한 선거를 통한 정권교체, 본격적인 지방자치의 실시, 집단시위법이나 언론기본법과 같은 악법의 철폐와 그에 따른 결사와 표현의 자유의 제도적 보장 등이 제도화되었음. 이러한 민주적 제도 개편은 전례 없는 시민사회의 팽창을 가져오는 토대가 되어 노동조합 수의 급격한 증가, 노동운동의 활성화, 시민단체의 폭발적 증가, 언론의 영향력 증대 등으로 나타났다. 이와 같은 정치·사회적 변화로 그동안의 통치이데올로기의 중심 테마였던 성장·안보 대신에 분배·복지·안정이 새로운 정치적 과제로 등장했고, 주기

적인 선거와 여론이 정책 운용의 중요한 변수가 됨으로써 정책결정은 더 이상 사회적 압력으로부터 차단될 수 없었음.

- 민주화는 이러한 정치·사회적 변화와 함께 권위적인 갈등의 억제기제의 붕괴를 가져왔고, 권위주의 체제 하에서 억압된 형태로 잠재되어 있던 갈등이 폭발적으로 분출되기 시작하는 계기였음. 1980년대 후반 민주화 과정에서는 특히 노사갈등 등 계급·계층적 갈등이 격화되고 지연된 경제적 성과에 대한 재분배 요구로 분배 갈등의 형태로 표출되기도 했음. 그리고 이러한 갈등은 1990년대까지 이어졌음. 대체로 이 시기의 정치·경제적 이슈를 중심으로 한 사회갈등은 억압적 통제에 기반한 한국 사회의 지연된 분배의 교정과 사회 민주화에 기여하는 일정한 순기능도 보였다고 할 수 있을 것임.

2. 지방화와 사회갈등의 편재화·일상화

- 지방자치 실시 이후 지역주민들의 자치의식과 권리의식이 고양되면서 지역적 또는 집단적 이해관계와 관련된 의사표출이나 민원제기가 급증하기 시작했음. 특히 지방정부의 지방경영 패러다임의 확산에 따른 지역개발이 주요 정책의체로 대두되고 공공 또는 민간사업 차원의 특정 시설의 유치 등이 급증하면서 관련된 지역주민들은 님비나 핏피현상과 같은 집단적 이해를 직접적으로 표출하기 시작했음. 뿐만 아니라 중앙집권화 시대의 무분별한 지역개발이 환경과 지역주민의 삶의 질에 미칠 영향에 대한 우려가 제기되기 시작하면서 개발 대 환경보전이라는 가치 갈등도 두드러지게 증가하기 시작했음. 더욱이 지역개발 문제에 대한 지역 시민사회의 조직적 대응, 즉 시민단체들의 개입으로 갈등은 더욱 확대되었음. 이와 같이 지방정부의 경영 패러다임과 지역주민의 이해 및 가치가 상충되는 경우 갈등은 장기화되고 그에 따른 경제적·사회적 비용도 급증하는 악순환이 발생하고 있음.
- 이러한 지역사회갈등은 대도시와 지방 구분 없이 거의 대부분의 지역에서 공통적으로 직면하는 문제가 되고 있음. 서울이나 광역 대도시에서는 인구의 과도한 집중으로 상하수도, 쓰레기 처리, 도로, 공원 등과 같은 다양한 도시문제와 관련하여 나타나고 있음. 또 지방의 소도시나 농촌에서도 지역개발을 위한 지방정부의 지역경제정책과 가시적인 경제적 성과를 달성하기 위한 개발사업들이 추진되지만 지역주민과의 보상 문제나 지역 시민단체와의 환경갈등 때문에 원활한 사업 추진이 점

점 더 어려워지고 있음. 이와 같이 지방정부들은 각종 지역개발 사업이나 지역 기반시설 사업의 수행에 있어서 입지선정의 객관성 확보뿐만 아니라 입지과정 전반에 걸친 주민참여 욕구의 증대로 빈번이 갈등에 직면하고 있음. 이러한 갈등은 사업 지체로 인한 막대한 경제적 손실뿐만 아니라 사회적으로 큰 혼란을 야기하고 국민적 통합을 저해하는 악영향을 미치고 있음.

- 특히 국가 또는 지역 기반시설과 관련하여 나타나는 가장 중요한 특징은 주민들이 원칙적으로 시설에 대한 필요성은 인정하고 어딘가에 반드시 설치하여야 한다는 것에는 찬성하지만 구체적인 입지선정과정에서는 내가 사는 거주지만큼은 안 된다는 소외 님비현상이 발생한다는 것임(나태준 2005, 1). 더욱이, 이러한 공공갈등들은 종전에 야기된 수많은 갈등사례를 통해 지역주민들이 반대할 경우 시설입지가 무산되거나 자신들의 보상요구를 최대한 관철시킬 수 있음에 대한 ‘사회적 학습’(social learning)이 이루어지면서 더욱 빈발하는 추세임(이강웅 2008, 180). 이와 같은 지방화에 따른 갈등의 증가로 오늘날 우리 사회의 갈등은 편재화·일상화되는 양상을 보이고 있다고 할 수 있음.

3. 사회갈등의 확대 가능성

- 1990년대 이후 한국 사회갈등에서 두드러지게 나타나는 한 특징은 공공재(public goods)를 공급하기 위해 국가가 주도적으로 재원을 조달하여 시행하는 국책사업들이 첨예한 갈등 양상을 보이면서 막대한 국가재정 낭비와 사회적 갈등 및 국론분열을 초래하는 시행착오를 반복하고 있다는 점임. 정부가 추진하려는 공공사업의 정책결정과정 등과 같은 ‘정책의 민주화’와 관련되어 새로운 사회갈등들이 다수 야기되고 있음. 대형 국책사업들이 주민 반발이나 저항에 직면하기 시작했고, 지방 수준에서도 지역개발 차원의 다양한 공공사업들이 추진되면서 환경갈등이나 선호 또는 비선호시설 입지를 둘러싼 갈등이 일상화되기 시작했다는 점임. 이러한 새로운 양상의 갈등들이 등장했지만, 그렇다고 하여 전통적인 갈등이 자취를 감춘 것도 아니었음. 노사관계 갈등이나 지역갈등도 여전하고 이념갈등은 세대갈등으로 확산·전이되었으며, 여기에 공공갈등이라는 새로운 양상의 갈등이 지배적 유형으로 등장하게 되었음.
- 오늘날의 공공갈등은 민주화와 그로 인한 권위적 갈등억제 메커니즘의 붕괴와 지

방화에 따른 지방정부의 경영 패러다임과 지역주민의 자치·권리의식의 충동으로 인해 촉발되어 확산되기도 함. 그러나 민주화·지방화 이외에 세계화·정보화도 새로운 갈등 가능성을 확대하는 새로운 요인으로 등장하고 있음. 세계화에 따른 무한경쟁은 기업부문에만 국한되지 않고 공공부문과 사회부문으로까지 확대되어 효율성과 시장성을 제고하기도 하지만, 한편 새로운 갈등발생을 야기시키는 요인으로 작용함. 그리고 인터넷 문화의 역기능을 만들어 내는 정보의 생성 및 유통은 갈등을 확산시킬 수 있는 촉매제가 되고 있음.

- 이미 2000년대로 접어들면서 한국사회는 갈등이 일상적으로 표출되는 사회로 이행했고 다원적 갈등구조의 양상을 보이고 있으며, 해결방식도 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 집단의 이익을 우선시하는 모습으로 나타나고 있음. 특히 국민의 정부와 참여정부 하에서 실질적인 민주화에 대한 기대로 사회갈등은 더욱 만연하게 되었고 그 강도도 더욱 높아지게 되었음. 사회구성원들이 자신의 요구를 절제하지 못하고 민주주의가 보장하는 자유와 권리를 남용하여 무분별한 요구를 할 경우 국가는 과잉부담의 문제에 빠지게 되고, 사회 전체는 통제 불가능의 상황에 빠질 수 있는 위험성을 보이기도 함.
- 그러나 이러한 다양하고 복잡한, 그리고 전례 없는 새로운 갈등들을 관리하기 위한 경험과 인식 및 제도의 취약성 때문에 기존의 갈등관리 방식으로는 이러한 갈등들을 사회발전의 동력으로 전환시키는 데 한계가 있을 것으로 보임. 갈등의 잠재화 단계에서 현재화 단계로 전환되고 더 나아가 편재화·일상화 단계로 진화되는 과정에서 갈등관리 시스템의 효율성 저하는 물론 갈등의 심화·확산으로 인한 불신의 확산, 신뢰의 부재에 따른 거래비용 증가 등이 광범위하게 나타나게 되면서 갈등의 관리 및 해결을 통한 사회발전은 더욱 더 불확실한 문제가 되고 있음.
- 이와 같이 여러 가지 역사, 정치사회, 그리고 새로운 환경 변화를 고려할 때, 한국의 사회갈등은 그 유형과 확산의 정도가 과거와는 다른 변화를 보여주고 있음. 따라서 사회갈등을 여하히 관리하느냐가 중요한 국가적·사회적 과제가 되고 있는 것임. 이러한 문제는 곧바로 지역사회의 문제로 확대 또는 전이됨. 지방 역시 이러한 다양한 갈등 문제들로부터 자유롭지 못하며, 오히려 갈등관리 역량의 측면에서 볼 때는 더 취약하다고 볼 수 있음. 따라서 제주지역사회에서 발생하는 사회갈등 역시 이러한 역사적이고 거시적인 맥락에서부터 접근하여 합리적·민주적인 갈등관리 시스템을 구축하는 방향으로 나아가야 할 것임.

제2절 제주 사회갈등과 지역개발

1. 민주화 이전

- 제주도 개발계획은 산업화가 본격적으로 추진되기 시작한 1960년대 이후 중앙정부에 의해서 추진되기 시작했으며, ‘관광개발’, ‘산업개발’, ‘국제자유지역’이라는 세 가지의 큰 틀 속에서 추진되어 왔음(제주노동상담소 ‘일하는 사람들’ 1992, 49; 이상철 1995a, 282). 1990년까지의 제주도 지역개발정책 추진 현황을 정리하면 <표 3-1>과 같음.

<표 3-1> 제주도 지역개발정책 추진 현황

연도	계획 명칭	계획수립 기관	계획의 목표 및 주요 내용
1964	제주도 건설종합계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> 관광과 1차 산업의 병행발전 사회간접자본의 확충
1966	제주도 특정지역계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> 부존자원 개발을 통한 지역격차 시정 산업, 관광, 수자원, 교통, 관광개발을 위한 기초조사 실시
1972	제주도종합개발 10개년계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> 관광자원의 적극 개발 사회간접시설의 확충 및 토지이용의 계획화
1973	제주관광종합 개발계획	청와대 관광기획단	<ul style="list-style-type: none"> 국제수준의 관광지 조성 외래관광객 유치로 외화수입 증대
1985	제2차 특정지역 제주도종합 개발계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> 관광수요 대처로 지역경제 기반 강화와 외화수입 증대 지역 생산기반 확충과 산업구조의 고도화를 통한 소득원의 다변화
1990	제1차 특정지역 제주도종합개발계획 보완계획	건설부	<ul style="list-style-type: none"> 3개 관광단지 및 27개 관광지구 개발 1차 특정지역 제주도종합개발계획의 지표 조정 관광지구 시설보완 관광지구 조정

자료: 한석지(2008).

- 중앙정부가 제주도의 지역개발을 추진하기 시작한 것은 1963년에 ‘국토건설종합 계획법’ 제정으로 지역개발을 추진할 수 있는 법적 근거가 마련되면서 부터였음. 이 법에 따라 건설부는 1964년에 개발의 기본방향을 관광과 1차 산업을 병행 발전 시키고 사회간접자본을 확충하는데 두는 ‘제주도건설종합계획’을 수립했음. 그러나 이 계획은 정부투자의 과중한 부담 등 여러 가지 제약 때문에 실제로 시행되지 못해 서류상의 계획으로 끝나고 말았지만 처음으로 중앙정부가 제주도 개발의 방향을 제시했다는 점에서 그 의의가 있었음.
- 그리고 1966년에는 ‘국토건설종합계획법’을 근거로 제주도 전역을 특정 지역으로 지정 고시하여 특정지역계획을 수립하기 시작했음. 이 계획은 기본 방향을 국가적 차원에서 상대적 낙후지역인 제주도의 경제·사회적 성장을 뒷받침해 줄 국토개발사업의 우선순위 반영과 지역 내 부존자원 개발에 의한 지역격차의 시정에 두었 으며 1967~1996년까지 30년 동안의 개발 및 정비 목표를 관광지 조성, 농업개발, 수산개발, 수자원개발, 교통시설 개선 등 5개 분야에 중점을 두었음.
- 1970년대에 들어와서는 1971년 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)이 확정되 면서 제주도를 관광을 주 기능으로 하는 계획에 착수했음. 이는 자연 및 사회·경 제적 입지조건과 경제활동의 결절성을 고려하여 관광기능을 제주지역의 중심기능 으로 제시한 계획이었음(김태보 1989, 234). 그리고 이 계획은 관광개발이 제주도 개발을 주도하여 타 산업의 발전을 선도할 수 있도록 관광주도형 개발 구상을 본격 화하는 계획이었음.
- 제주의 관광개발이 본격화된 것은 1973년 청와대 관광기획단에 의해 ‘제주관광중 합개발계획’(1973~81)이 수립되면서부터임. 이 계획은 제주를 관광거점으로 하여 국제적인 수준의 관광지로 조성하는 데 목표를 두고, 거점개발 방식을 통해 파급효 과를 제고하고 관광자원을 조화롭게 개발하며 모든 산업을 관광주도형으로 유도 발전시킴으로서 도민소득 증대와 국민경제의 발전에 기여하는 것을 기본방향으로 설정했음(제주도 1985, 5). 이를 위해 교통·통신·용수 등 관광기반 시설을 재정비 하고 중문을 국제위락관광지구로 개발하며, 감귤·축산·토산품 등의 관광 관련 산업 육성 등의 구체적인 계획이 수립·추진되었음(이상철 1995, 84-85). 이 계획은 오늘날과 같은 세부적이고 가시적인 목표를 추구하기보다는 피상적인 계획으로 큰 성과보다는 최초로 제주도를 국제적 관광지로 개발한다는 중앙정부의 의지를 표명하고 관광시설 투자를 국제적 수준을 제고하여 계획을 수립하였다는 점에서

1970년대 제주개발의 기본계획으로서 관광기반시설을 대폭 확충할 수 있는 계기가 되었으며, 제주 관광개발을 본격화하는 신호탄이었음.

- 국제관광지화를 위해 1983년 국제자유지역 조성·관광개발·지역개발의 세 가지 핵심 축으로 구성된 종합적인 제주 개발계획이 수립되었음(이상철 1995b, 287). 그러나 이 계획은 한국 경제사정의 악화, 제주사회 자체의 여건 미비·불비 등으로 인해 1984년 경제장관회의에서 유보 결정이 나면서 국제관광지화에서 국민관광지화로 개발계획이 축소 조정되었음. 이러한 제주 개발계획의 축소 조정은 1985년 건설부 주관의 ‘특정지역제주도종합개발계획’(1985~91)과 건설부 계획과의 연계 하에 제주도 주관의 (제1차) ‘제주도종합개발계획’(1985~91)을 확정지으면서(제주노동상담소 ‘일하는 사람들’ 1992, 50) 제주도 개발정책은 국민관광지화를 기치로 제주도 전역에 대한 관광개발에 역점을 두고 본격적으로 추진되기 시작했음.
- 이때까지의 제주도 개발계획을 지역개발의 수단동원 측면에서 보면, 중앙정부가 자원의 동원, 투자대상의 결정, 투자 및 사업의 관리를 주로 해왔고, 제주지역의 자원과 기술이 영세하다는 여건으로 말미암아 외부 투자가에게 금융과 세제상의 혜택 등 세제적 지원을 적극 활용하여 외생적 투자개발 위주로 추진되는 경향을 볼 수 있었음. 그 결과 거대한 자본과 경영능력, 그리고 국가의 권력과 특혜로 외부 투자자들에게 의한 개발이 집중되어 있고, 반면에 지역개발의 주체가 되어야 할 제주주민은 지역개발의 중심에서 소외되기도 하였음. 그러나 1980년대 민주화와 그에 따른 참여의식의 전국적 확대, 그리고 지방화의 요구 속에서 종래의 중앙집권적이고 획일적이고 하향적 계획체계와 방식에 따른 종래의 지역개발은 그 구조적 변화를 필요로 하게 됨(한석지 2008, 104).

2. 민주화 이후

- 민주화 이후 지역개발과 관련된 대표적인 갈등으로 ‘제주도개발특별법’ 제정 반대 운동을 들 수 있음. ‘제주도개발특별법’은 노태우 대통령이 제주도를 세계적인 관광지로 조성하기 위해서 제주도 종합개발계획의 효율적 추진을 뒷받침할 수 있는 특별법을 제정하라는 지시에 의해 추진되었음. 이에 따라 한국개발연구원(KDI)이 이에 관한 연구를 시작하여 「제주도 종합개발계획의 재검토」(1989)라는 연구보고서를 제출했는데, 여기서의 핵심은 제주도와 같이 경제·사회적, 생태적 측면에서

구조적인 변화를 기하는 장기적이고 종합적인 개발과정에서는 ‘특별법’을 제정하여 특정지역계획과 제주도 종합계획을 통합한 일원적인 개발계획을 수립하여 추진하는 것이 보다 효율적이라는 내용이었음(한국개발연구원 1989, 44).

- 정부 내부에서의 논의 과정을 거친 이후 노태우 대통령은 1990년 4월 제주도민이 주체가 되고 제주도지사가 개발의 모든 것을 주관할 수 있도록 특별법 제정을 지시하면서 본격적인 제주도개발 특별법 제정이 추진되었음.
- 1960년대 이후 제주도 개발이 도민 참여가 배제된 채 도외 대자본 중심으로 이루어져 왔던 데 대한 불만과 소외감을 갖고 있던 도민들에게 특별법 제정은 제주도민이 주체가 되고 도민을 위한 개발이 이루어지는 계기가 될 것으로 기대했음. 그러나 추진 과정은 노태우 대통령의 언급과 달리 민의수렴보다 중앙정부의 하향식 정책 추진에 제주지역 주민들이 소외된다는 논란이 있었으며, 그로 인해 중앙·지방정부와 지역주민들 간의 심한 갈등을 초래하였음(한석지 2008).
- 대부분의 지역들과 마찬가지로 제주도에서도 지역개발, 지역불균형발전, 공간적 분화가 전개되어왔는데, 지역개발과 중요한 정책결정 및 집행이 지역주민의 적극적인 참여없이 하향식 지역개발 방식으로 이루어져 왔음.
- 그동안 중앙정부에 의해 주도되어 온 제주도 개발정책은 관광부문을 중심으로 한 지역개발이 주를 이루었으며, 1990년대 들어 제주도개발특별법 제정, 그리고 2000년대 들어서면서 국제자유도시 추진단계 등으로 전환되어 왔음(한석지 2008, 105). 특히 1990년대 이후 제주 지역개발정책의 주요 특징 중 하나는 중앙정부의 새로운 정책을 위한 시범실시 대상지역으로 정책들이 추진되었고, 그러한 정책들은 종종 갈등에 직면하게 되었음. 이에 대한 구체적 사례는 제4장에서 자세히 언급되고 있음.

제3절 제주 지역개발과 갈등구도의 형성

- 제주도 개발정책과 전략의 변화 조짐은 1980년대 말부터 나타나기 시작했음. 이러한 배경에는 개발과 성장의 결과로 인해 사회분화가 증대하고, 시민사회가 성장하면서 중앙정부의 권위주의적 행태에 비판을 제기하고, 과거 지역개발에 소외된 주민이나 각계각층의 민주적 요구와 자기주장이 급격히 증가한데 있음.
- 제주도의 경우 1987년 이전에는 개발 과정에서 토지를 상실하게 된 지역의 미미한 대응이 산발적으로 나타났고, 그 예로 1983년 안덕 감산리의 ‘코오롱사건’과 1987

년 안덕 서광리의 수해보상요구운동을 들 수 있음. 그러나 1980년대 후반 이후 지역개발과 관련된 갈등구도가 기존보다 대규모적이고 체계적·지속적이라는 특징을 갖는데, 1988년부터 시작된 탐동매립, 1988년의 송악산 군사기지설치, 1991년에 본격적으로 전개된 제주개발특별법과 관련된 논란들이 지역의 갈등으로 확산되었음.

- 1987년 이후의 지역사회 갈등구도는 과거 중앙정부 주도하의 하향식 개발전략을 비판하고, 1980년대 말 이후 지역주민운동이 본격적으로 전개되면서 개발에 대한 새로운 패러다임이 등장하면서 본격적으로 형성되기 시작하였음. 국가주도의 하향식 개발, 외지 자본과 중앙정부가 주체가 된 외생적 개발, 즉 성장거점에 의한 불균형발전과 내생적 발전가능성이 형성되지 않은 것도 여기에서 연유함(한석지 2008, 113).
- 과거 개발정책으로 인해 주민참여가 배제되고, 개발이익 환원이 제한되거나 혹은 역외 유출되고, 때로는 개발에 의한 환경적 가치의 손상으로 말미암아 제주지역 갈등구도가 형성되곤 하였음. 이것은 주민이 주체가 되고 환경 친화적이면서 제주의 특성을 살리고, 작은 규모의 사업부터 신중히 시행하며 개발이익도 도민에게 환원되는 개발모형의 등장으로 개발에 대한 주민의 태도도 변화하게 된 것으로 이해할 수 있음.

제4장 제주지역의 공공갈등: 사례연구

제1절 행정구조 개편¹⁾ 갈등 사례

1. 갈등의 배경

- 제주도의 행정구조 개편은 2000년 7월 제주도와 건설교통부가 존스 랑 라살르사에 용역을 의뢰하여 작성한 ‘제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획’ 보고서의 연구결과를 통해 제시되었고, 2000년 12월 행자부의 지방자치제도 개선 논의 과정에서 등장하면서 2001년 초부터 공론화되기 시작했다. 그 기본 논리는 50만 인구에 도와 4개 시·군 다단계 행정계층 구조로 인한 행·재정적 낭비 등 제반 비효율성을 해소하기 위해, 그리고 국제자유도시의 원활한 추진을 위해서 자치계층 및 행정구역 개편이 필요하다는 것임.
- 그러나 자치계층 및 행정구역 개편이 이루어질 경우 현행 4개 시·군의 자치기능 소멸, 기초자치단체의 중복기구 통폐합에 따른 공무원 감축, 기초자치단체장의 임명제로의 전환 등과 같은 논란도 예상되었음. 실제로 제주도 행정구조 개편을 둘러싼 갈등은 기초자치단체와 의회의 폐지로 인해 정치적 이해관계 갈등이 나타났을 뿐만 아니라 민주성과 효율성 논란 및 기본권 제한과 관련된 위헌 논란 등 다양한 갈등이 불거졌음.
- 제주도의 행정구조 개편 문제는 <표 4-1>와 같은 혁신적 대안의 변화를 거쳐 2005년 3월 특별자치도 - 2개 행정 통합시 - 읍·면·동 구조의 ‘혁신안²⁾과 현행 체제의 유지 및 기능을 조정하는 ‘점진안’으로 확정되었고 이를 주민투표로 결정하기로 했음. 주민투표에 앞서 제주도는 2개월 간의 제주형 자치모형 홍보기간에 혁신안과 점진안에 대한 도민 인지도가 50% 이상일 때까지 홍보를 계속한다는 방침을 세워 이 기간 동안 3차례에 걸쳐 도민 인지도를 조사했고, 2005년 5월 26일 3차 조사에서 74.4%³⁾에 도달함으로써 주민투표를 할 수 있게 되었음.

1) 제주지역 자치계층 및 행정구역 개편에 대한 명칭은 ‘행정구조 개편’으로 통일하여 사용함.
2) 제주지역 행정구역 개편안과 관련하여 등장하는 ‘혁신안’ ‘점진안’은 2003년 제주도가 한국 지방행정연구원에 의뢰한 「제주형 지방자치 모형개발 등 행정개혁에 관한 연구」에서 처음 제시되었으며 그 이후 행정구조 개편과 관련하여 계속 인용되어 사용됨.

- 2005년 7월 27일 제주도 행정구조 개편 주민투표가 실시되었음. 투표결과 투표에 참여한 도민의 57%가 혁신안을, 43%가 점진안을 지지하여 혁신안이 채택되고 2단계 행정계층구조로 개편되게 되었음. 이 주민투표는 우리나라 최초로 법률(주민투표법)에 의한 주민투표인 동시에 2단계 행정구조를 단일 행정구조로 개편하는 최초의 지방 행정구조 개편을 위한 주민투표라는 점에서 큰 의의를 가짐(양영철 2005, 299). 그러나 이러한 중요한 의의에도 불구하고 이슈가 공론화되면서 각각의 대안 지지세력 간의 갈등으로 표출되는 등 부정적 효과도 나타남.

〈표 4-1〉 제주도 행정구조 개편 대안의 변화

구분	자치계층구조 개편 대안
한국지방행정연구원 · 제주대사회과학연구소 (2003. 11)	① 혁신안: 제주특례시 - 4개 행정구 ② 점진안: 현행 체제유지 및 기능조정
제주발전연구원의 ‘제주특별자치도 추진계획’ 중간보고서(2004. 8)	① 혁신안: 5개 대안으로 세분 - 특별자치도 - 4개 행정시·군(제주, 서귀포, 동제주, 서제주) - 읍·면·동 - 특별자치도 - 4개 행정시·군(제주, 서귀포, 북제주, 남제주) - 읍·면·동 - 특별자치도 - 2개 행정통합시(제주, 서귀포) - 읍·면·동 - 특별자치도 - 읍·면·동(시·군 폐지) - 특별자치도 - 4개 행정시·군(읍·면·동 폐지) ② 점진안: 현행 체제 유지 및 기능조정
도민설문조사에 기초하여 5개 혁신안을 단일안으로 통합(제주도행정개혁추진위원회, 2005. 3)	① 혁신안: 특별자치도 - 2개 행정 통합시 - 읍·면·동 ② 점진안: 현행 체제 유지 및 기능조정

자료 : 양영철 「제주특별자치도의 이해」 2007. p38~41. 재정리.

3) 1차 도민 인지도 조사(2005. 3. 17) 결과는 40.0%, 2차(2005. 4. 9)는 47.7%였음.

2. 갈등의 전개과정

가. 갈등 형성기(2000. 7~2004. 7)

- 제주도의 행정구조 개편 논의의 단초는 2000년 7월 제주도와 건설교통부가 존스 랑 라살르(Jones Lang LaSalle)에 용역을 의뢰하여 작성한 ‘제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획’ 보고서의 권고였음. 그리고 제주도 차원에서 행정구조 개편 논의가 공론화되기 시작한 것은 당시 우근민 제주도지사가 이를 추진하기 위하여 각계각층의 인사로 구성된 제주도행정개혁추진위원회(이하 행개위)를 구성하고, 2002년 8월 제주국제자유도시 종합계획 수정안을 마련하면서부터라고 할 수 있음. 이 과정에서 국제자유도시 개발의 효율적인 추진을 위한 국제경쟁력 확보 차원에서 차별화된 자치권과 함께 시·군의 폐지를 통한 도 단일 자치구역으로의 개편 방안이 제시되었음(제민일보 2002/08/27).⁴⁾ 그러나 이러한 공론화 초기만 해도 이 사안을 둘러싼 갈등은 현재화되지 않았음. 제주시의회의 경우 기초자치단체 및 의회의원, 공무원이 논의에서 배제되고 있다는 우려가 표명되거나 시민단체들은 중앙정부의 대폭적인 권한 이양을 통한 제주형 자치모형 개발의 필요성을 제기하는 정도였음.
- 2003년 9월 한국지방행정연구원과 제주대 사회과학연구소(2004)의 ‘제주형 지방자치모형 개발 등 행정개혁에 관한 연구 용역’ 최종 보고서에서 2가지 대안(<표 4.4> 참조)이 제시됨으로써 행정구조 개편작업이 본 궤도에 오르게 되었고, 한 달 뒤 노무현 대통령이 특별자치도 구상을 언급하면서 추진에 탄력을 받게 되었음. 그러나 당시 우근민 제주도지사가 2004년 연두회견에서 행정구조 개편 문제를 주민투표에 부치겠다는 방침을 피력하고 행개위도 구체적인 개편안을 확정하고 주민투표로 이를 결정하도록 제주도에 건의하기로 했음.
- 이러한 결정에 대해 시민단체를 중심으로 행정구조 개편의 일방적 추진을 경계하는 성명이 발표되었고, 서귀포시의회의 ‘지방분권 정책 및 서귀포시 발전전략과 관련한 간담회’(2004. 2. 11)에서도 행정구조 개편에 대해 반대 입장을 표명함. 그럼에도 2004년 6월 보궐선거에서 특별자치도를 선거공약으로 제시하여 당선된 김태환

4) 당초 이 종합계획안에는 중기적 대안으로 제주시·북제주군 및 서귀포시·남제주군 통합을 통한 도·농통합 형태의 1도 2시체제와 장기적 대안으로 시장·군수 임명제를 근간으로 한 도 단일 자치구역이 제시되었음.

도지사가 7월 중에 최종안이 나오면 8월에 주민설명회를 실시하여 적어도 2004년 말까지 행정계층 구조개편을 마무리 짓겠다는 계획을 표명하였음. 그리고 8월 11일 ‘제주특별자치도 추진계획’ 중간보고서가 공개되면서 행정구조 개편에 대한 갈등이 형성되기 시작했음.

- 이 보고서는 지방자치단체 계층을 축소(시·군 폐지)하는 혁신적 대안을 특별자치도 추진을 위한 ‘전제조건’으로 내걸었을 뿐만 아니라 혁신적 대안의 장점만 분석하고 점진안은 분석대상에서 제외되었다는 논란이 제기되면서 제주도 행정구조 개편을 둘러싼 갈등이 본격적으로 형성되었다고 할 수 있음.

나. 갈등 심화기(2004. 8~2005. 6)

- ‘제주특별자치도 추진계획’ 중간보고서가 공개된 직후 논란의 핵심은 행정구조 개편이 특별자치도 추진의 전제조건인지의 여부였음. 이전까지 도의회, 언론, 시민사회의 여론은 특별자치도와 계층구조 개편이 연계되어 추진되어야 한다는 것이었음. 그런데 마침 중간보고서 공개 직후 한 비공식 간담회에서 정부혁신지방분권위원회장이 행정구조 개편이 특별자치도 추진의 전제조건이 아님을 밝히면서 지역의 전문가, 시민단체, 언론에서도 행정구조 개편보다 자치특례가 우선되어야 한다는 목소리가 높아지기 시작했음(하혜수 2007, 60).
- 이러한 여론의 변화에 따라 제주도에서는 당초 일정을 변경하여 주민투표를 2005년 7월로 연기하고, 대신 이 두 사안을 분리·추진하기로 했음. 도지사는 우선 특별자치도의 위상과 권한에 대해 중앙정부와 협의하고 도민들의 공감대를 형성한 후 행정구조 개편을 추진하겠으며, 이를 위해 5개로 되어 있는 혁신안을 단일화하겠다고 밝혔음(제민일보 2004/09/13). 아울러 제주도는 제주도행정개혁추진위원회에서 여론 수렴 후에 5개의 혁신안들 중에서 단일 혁신안을 결정해 줄 것을 요구했고, 행개위는 도민 여론조사를 거쳐 단일 혁신안을 확정짓기로 했음.
- 2004년 9월 정부혁신지방분권위원회 내에 제주특별자치도 지원특별위원회가 구성되고 11월에는 행정자치부(이하 행자위)에 제주특별자치도추진지원단이 설치되었으며 11월 30일 제주도는 정부에 ‘제주특별자치도 추진계획’을 건의했음. 그리고 12월 29일 제13차 행개위 전체회의에서 단일 혁신안 채택을 위한 추진계획이 발표되었음. 이 계획에 따라 혁신적 계층구조 선호에 대한 도민 여론조사 결과, 제3안인

제주시와 북제주군 통합, 서귀포시와 남제주군을 통합하는 1도 2행정시 체제를 혁신안으로 채택했음. 그리고 이 결과에 따라 행개위는 점진안과 함께 선정된 혁신안을 주민투표에 부치기로 하고 도민 홍보기간을 2개월(2005. 3. 21~5. 21)로 정하였음. 제주도는 홍보기간에 혁신안과 점진안에 대한 도민인지도가 50% 이상일 때까지 홍보를 계속한다는 방침을 세워 이 기간 동안 3차례에 걸쳐 도민 인지도 조사를 하기로 했음.

- 이때부터 제주주민자치연대를 비롯한 도내 21개 시민단체, 민주노동당 제주도당, 제주도 시·군의회의협의회 등에서 행정구조 개편을 위한 제주도의 일방적인 여론 확산, 풀뿌리 민주주의의 후퇴 등에 대한 우려와 비판이 제기되었음. 이러한 반발은 더욱 확산되어 기초자치단체장과 의원들이 행정구조 개편 논의 반대 또는 중단을 주장했고, 전국공무원노동조합 제주본부도 행정계층구조 개편 임시 반상회 개최 중지를 요구했으며, 시민사회에서는 20개 시민사회단체가 참여하여 ‘올바른 제주도 행정계층구조 개편을 위한 도민연대 준비위원회’를 결성하는 등 행정구조 개편에 대한 갈등이 점차 심화되었다고 볼 수 있음.
- 이런 가운데 행정구조 개편 대안에 대한 제1차 인지도 조사를 실시하였고, 그 결과는 인지하는 응답이 40.0%로 나타났고(’05. 3. 17), 2차 때는 47.7%(’05. 4. 9)로 나타남. 제3차 조사결과는 도민인지도가 74.4%(’05. 5. 26)로 50%를 넘어 주민투표 실시를 위한 조건이 충족되었음. 이에 따라 도지사는 제주도의회에 주민투표 실시에 대한 의견을 구하여 동의(’05. 6. 7)를 얻고 행정자치부(이하 행자부)에 주민투표 실시를 공식 건의(’05. 6. 8)하여 행정자치부로부터 주민투표 실시를 요구(’05. 6. 21) 받았음.

다. 갈등 조정기(2005. 7~11)

- 행정구조 개편을 둘러싼 갈등은 제주도의 주민투표 발의를 계기로 갈등조정 국면으로 전환되었음. 2005년 7월 27일을 주민투표일로 선포하고 7월 5일부터 공식적인 투표운동이 시작되었음. 그러나 기초자치단체가 폐지될지도 모르는 상황에 처한 제주시·서귀포시·남제주군 등 3개 기초자치단체는 7월 8일 헌법재판소에 ‘제주도 행정구조 개편 주민투표 실시 권한쟁의 심판’을 청구했음. 그리고 점진안과 혁신안을 지지하는 그룹들 사이에서 찬성운동이 확산되는 가운데 주민투표를 5일

앞두고 중앙정치인의 선거 개입 논란이 불거지기도 했음. 도민연대는 청와대와 정부 고위 인사를 통해 정부 당국의 행정구조 개편 주민투표가 공정하게 치우러져야 할 것을 촉구하기도 하였음. 이런 순탄치만은 않은 투표운동 과정을 거쳐 7월 27일 주민투표가 실시되었음.

- 주민투표의 투표율은 제주도의 역대 선거사상 가장 낮았지만 개표 요건을 넘긴 36.8%였음.⁵⁾ 투표결과는 <표 4-2>에서 보듯이, 4개 시·군 전체적으로 유효 투표수의 57%가 혁신안을 지지하여 43%의 점진안 지지보다 높게 나왔음. 그러나 지역별로는 두 대안에 대해 지지가 엇갈렸음. 제주시와 북제주군은 각각 64.5%, 57.2%로 혁신안을 지지한 반면, 서귀포시와 남제주군은 각각 56.4%, 54.9%로 점진안을 더 많이 지지한 것으로 나타났음.

<표 4-2> 제주도 행정계층구조 개편 주민투표 결과

시·군별	투표인수 (부재자) (A+B+C)	투표수 (A+B)	투표율 (%)	유효투표수(A)			무효 투표수 (B)	기권수 (C)
				단일 광역 자치안 (혁신적 대안)	현행 유지안 (점진적 대안)	계		
합계	402,003 (9,658)	147,656 (7,332)	36.7	82,919 (57.0%)	62,496 (43.0%)	145,338	2,268	254,347
제주시	210,272	72,842	34.6	46,323 (64.5%)	25,550 (35.5%)	71,873	969	137,430
북제주군	74,624	31,487	42.2	17,688 (57.2%)	13,254 (42.8%)	30,942	545	43,137
서귀포시	61,187	20,916	34.2	8,956 (43.6%)	11,572 (56.4%)	20,528	388	40,271
남제주군	55,920	22,411	40.1	9,952 (45.1%)	12,093 (54.9%)	22,045	366	33,509

자료: 제주도선거관리위원회, 2005. 7.

5) 주민투표법 제24조 2항의 ②는 “전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 아니한다”고 규정되어 있기 때문에 유권자의 선택뿐만 아니라 투표율도 중대한 관심사였음.

- 주민투표 다음 날인 7월 28일 제주시·서귀포시·남제주군의 단체장들은 “도 전체적으로는 혁신안 선택으로 나왔으나 제주시와 북제주군은 혁신안, 서귀포시와 남제주군은 점진안이 다수라고 주장”하면서 투표 결과에 대해 사실상의 반발을 표명하였음. 그리고 서귀포시민연대, 탐라자치연대 등 산남지역 10개 정당·시민단체들도 “제주도와 행자부는 산남주민들의 선택을 수용하라”는 성명을 발표하면서 혁신안 채택에 반발했음. 주민투표에 따른 혁신안 채택에 대한 반발이 심한 곳은 산남지역이었음. 제주도가 행정구조 개편 기본계획안을 정부에 제출한 이후에도 서귀포범시민위원회와 지방자치수호 남제주군위원회 등이 결성되어 반발은 계속되었음.
- 이러한 반발은 2005년 11월 4일 ‘제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 입법 예고된 이후에도 지속되었으나 결과적으로 주민투표 결과가 혁신안에 대한 지지로 귀결되면서 제도적·법적으로 행정구조 개편과 관련된 갈등은 조정을 통한 완화 국면으로 접어들게 되었음.

라. 갈등 완화기(2005. 11~2006. 2)

- 주민투표 이후에도 지속된 갈등은 2005년 11월 22일 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 정부안이 확정되고 국회 공청회가 개최되면서 소멸되는 듯했음. 그러나 2005년 12월 8일 제주시, 서귀포시, 남제주군 등 3개 시·군을 비롯하여 도내 28개 기관·단체 및 시민사회단체들은 “시·군을 폐지한 특별법 조항이 지방자치의 최소 핵심제도를 훼손했다”며 특별법 제정이 부당하다고 헌법재판소에 헌법소원을 제기하는 등 여전히 갈등의 불씨는 남아 있었음.⁶⁾
- 그러나 2005년 7월 8일 3개 시·군이 공동으로 청구했던 권한쟁의 심판이 12월 22일 헌법재판소에 의해 각하 결정이 내려졌고, 정부의 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)’이 2006년 2월 9일 제258회 본회의에서 의결되어 2월 21일 공포되면서 제주도 행정구조 개편을 둘러싼 갈등은 완화기 국면으로 접어듦.
- 이러한 제주도 행정구조 개편 논란과 관련하여 주민투표 과정에서 산남지역 주민

6) 위헌이라고 제기한 사유로는 헌법이 보장하는 지방자치의 제도적 보장 본질 침해, 적법절차 원칙 위배, 참정권 침해, 평등원칙 위배, 행복추구권 및 인간다운 생활권 침해 등임. 그리고 이 사안은 2006년 4월 27일 헌법재판소 재판관 9명 전원예 의해 심판청구를 기각하는 결정이 내려졌음 (제주특별자치도 2007, 354, 358).

들의 혁신안 반대, 공무원 사회 내부에서의 논란, 그리고 도민사회 전반의 갈등을 치유하기 위하여 제주도는 지역사회 다양한 주체가 참여하는 갈등조정위원회 설립을 제안함. 2005년 9월 23일 지역원로, 각급 사회·시민단체장, 여성 등이 참여하는 ‘제주도민화합추진위원회’를 창립하여 도민갈등을 치유하여 도민대화합을 이룰 수 있는 방안들을 찾아내고 지역사회를 발전시킬 수 있는 방안도 함께 모색해 나가기로 했음(제주특별자치도 2007, 361).

3. 주요 이해관계자 분석

가. 중앙정부: 대통령과 대통령자문 정부혁신지방분권위원회

- 제주도의 행정구조 개편은 특별자치도 추진의 맥락에서 자치권 특례와 함께 추진되었으며 중앙정부, 특히 지방분권과 균형발전에 깊은 관심을 갖고 있던 대통령과 대통령 자문 정부혁신지방분권위원회의 적극적인 역할을 통해서 추진되었음. 노무현 대통령은 2003년 1월 21일 당선자 지역순회토론회에서 제주도가 분권 또는 자치권 증대에 강한 의욕을 보인다면 제주도를 분권의 시범도, 지방자치의 시범도로 추진한다는 의지를 표명했음. 이어서 대통령이 된 후인 2003년 5월 22일 자치계층 통합, 자치권 확대, 지방특별행정기관의 지자체 통합, 지방재정권 확대 등을 포함한 시범자치 프로젝트를 실시하여 제주도를 세계적인 관광메카로 육성할 필요가 있다고 역설했음(하혜수 2007, 58). 또한 2003년 10월 31일 제2회 제주평화포럼 참석을 계기로 가진 ‘제주도민과의 대화’에서 “제주도민들이 의견을 모을 경우 제주도를 특별자치도로 지정하고 정부 차원에서 적극 지원하겠다”는 특별자치도 구상을 언급했음.
- 대통령의 특별자치도 구상에는 두 가지 점이 주요하게 작용했음. 즉 대통령의 분권 철학을 구현하는데 있어서 제주도는 국제자유도시라는 거시적 목표와 지향점이 있었고, 도서지역이라는 지역적 특성을 가지고 있었기 때문에 다른 지역과는 차별화된 법령, 계획, 정책의 적용이 가능하고, 따라서 특별자치도와 함께 행정계층구조의 개혁을 보다 용이하게 추진할 수 있다는 것임(제주발전연구원 2004). 특별자치도에 관한 구상을 밝힌 후 노무현 대통령은 정부혁신지방분권위원회에 특별자치도의 기본계획을 수립하도록 지시했고, 정부혁신지방분권위원장은 한국지방자치학회와 협력 하에 제주특별자치도 로드맵 작성팀을 구성하고 관련 전문가들의 자문을 거쳐 로드맵을 완성했음. 이러한 중앙정부 차원의 지원으로 대통령의 특별자치도 구상은 추진에 한층 탄력을 받게 되었음.
- 행정구조 개편을 둘러싼 갈등에서 중앙정부는 제주도가 행정구조 개편에 대한 계획뿐만 아니라 민의를 수렴하도록 위임함으로써 간접적인 후원자로서 역할을 수행하고자 했음. 정부 입장에서는 이 사안이 전국적인 차원에서 지방행정구조 개편의 시범지역으로 간주해 볼 수 있기 때문에 혁신안에 대한 지지를 보내는 직·간접

적 활동을 전개한 측면이 있음. 예컨대, 주민투표를 앞두고 여당과 정부 고위급 인사들이 제주를 방문하거나 언론을 통해 혁신안이 통과되어야 특별자치도가 원활히 추진될 수 있다는 점을 직·간접적으로 홍보했음.⁷⁾ 이런 내용들이 외형적으로는 주민투표의 성공적 실시에 대한 원론적인 내용이었지만 제주도민들로 하여금 특별자치도의 추진을 위해 혁신안을 선택하도록 하는 간접적인 메시지를 담고 있다는 것임(하혜수 2007, 63).

나. 지방정부 : 제주도

- 제주도의 행정구조 개편은 대통령을 비롯한 중앙정부의 의지가 크게 작용하여 시작되었으나 실질적인 추진 주체는 제주도라고 할 수 있음. 행정계층구조 개편이 중앙정부 중심으로 추진될 경우 제주도민의 저항과 반발을 초래할 수 있다는 판단에 따라 지방정부의 적극적인 참여와 지방의 저항을 완화하기 위해 제주도 중심의 기본계획 작성과 이를 통해 정부에 건의하는 방식을 채택했음.⁸⁾ 이러한 중앙정부의 의지에 부합하여 제주도는 현행 도 - 시 · 군 - 읍 · 면 · 동의 3층제 행정체제를 개편하기 위해 ‘제주도행정개혁추진위원회’를 구성하여 제주도의 지역 특성에 맞는 ‘제주형 자치모형’을 수립하기 위해 노력했음. 이 과정에서 제주도는 한국지방행정연구원 등 도외 전문가, 제주발전연구원과 제주대학교 등 도내 전문가 자원을 적극적으로 활용하여 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략을 수립했음.
- 행정구조 개편의 공론화 과정에서 제주도는 절차적인 문제 제기에 직면하기도 함. 예를 들면, 시민사회단체(특히 제주참여환경연대, 자치개혁과 지방분권을 위한 제주협의회 등)는 제주형 지방자치모형 개발에 관한 최종 보고서가 제출(2003. 9. 18)된 이후 충분한 토론과 협의 과정을 거치지 못한점을 문제점으로 지적했음(제주의소리 2003/09/27; 2004/01/10).
- 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 제주도는 2004년 8월 제시된 5가지 혁신안 중

7) 2005년 6월 20일 행정자치부가 제주도에 주민투표를 공식적으로 요구한 이후 정부혁신지방분권위원장의 두 차례 제주방문(6월 22일과 7월 12일), 정책실장의 제주도청 방문(7월 19일), 열린우리당 대변인의 기자회견(7월 20일), 행정자치부장관의 제주방문(7월 22일) 등을 통해 정부의 관심을 표명했고 또 간접적인 홍보가 이루어졌음(제민일보, 2005/06/22; 2005/07/12; 2005/07/19; 2005/07/20; 2005/07/22).

8) 이는 1991년 정부주도로 추진한 제주개발특별법 제정과정에서 제주도민의 저항과 반발에 의해 정책추진의 지연 또는 정책내용의 후퇴를 경험하였던 정책실패에 대한 학습의 산물이라고 할 수 있음(하혜수 2007, 59). 이에 관한 상세한 내용은 한석지(2008) 참조.

에서 도민선호도 조사를 통해 단일안을 선정하고 주민투표를 발의했음. 주민투표 발의를 전후하여 제주도는 공무원 개입 및 중립 논란에 휘말리기도 하였음. 특히 주민투표를 실시하기 위한 제주형 자치모형 홍보 차원에서 이루어진 읍·면·동 주민설명회가 혁신안 홍보 활동이라는 비판이 도내 20여개 시민사회단체로 구성된 ‘올바른 제주도 행정계층구조 개편을 위한 도민연대 준비위원회’ 및 점진안 지지층으로부터 제기되었음(제민일보 2005/03/20; 2005/03/31). 주민투표 실시 이후에도 점진안 지지율이 높은 서귀포시와 남제주군으로부터도 투표결과에 대한 반발이 일기도 하였음. 또한 점진안 찬성측은 행정구조 개편을 위한 공론화 및 주민투표 과정에서 제주도는 혁신안이 채택될 경우 중앙정부로부터의 다양한 지원을 얻기 위해 혁신안 채택을 위한 적극적인 활동을 전개하고 있다는 문제제기에 직면하기도 했음.

다. 기초자치단체장 및 의회

- 중앙정부와 제주도가 추진하고 있던 행정구조 개편의 혁신적 대안은 기초자치단체인 시·군을 폐지하고 제주지역을 하나의 단일 자치시스템으로 전환시키는 방안임. 따라서 현직 시장·군수와 시·군의회 의원들은 행정구조 개편의 직접적 이해당사자였다고 할 수 있음. 행정구조 개편이 공론화되던 초기만 해도 이들이 표명했던 의견은 시·군 및 공무원, 시·군의회 의원들이 논의에서 배제되고 있다는 정도였음(제민일보 2002/12/06). 그리고 지방정부, 시민사회단체, 중앙정부, 전문가 등에서 특별자치도에 대한 논의들이 있었으나 기초자치단체장은 거기에 적극적으로 참여하지 못하였다는 것임(최낙진 2006, 86).
- 기초자치단체장 및 의회가 행정구조 개편에 대한 본격적인 반대 목소리를 내기 시작한 것은 제주형 자치모형에 대한 주민 설명회와 도민 인지도 조사가 실시되면서 부터였음. 2005년 3월 28일 제주도시·군의회의원협의회의 지방자치발전 연찬회에서 행정계층구조 개편에 따른 논의를 즉각 중단하라고 촉구했고(제민일보 2005/03/28), 다음 날인 29일에는 도내 4개 시장·군수가 시·군의 폐지로 파생될 수 있는 부작용에 대해 우려하는 ‘행정계층구조 개편 논의 본격화에 즈음한 시장·군수의 입장과 의견’을 발표하는 기자회견을 갖고 혁신안에 반대했음(제민일보 2005/03/29).⁹⁾

- 제주형 자치모형에 관한 주민설명회 진행 과정에서 기초자치단체장과 기초의회 의원들은 혁신안에 대해 공식적인 반대 입장을 표명했고, 설명회에서 제주도에 중립을 지킬 것을 요구하고 나섬. 더욱이 주민투표를 20일 여 앞둔 2005년 7월 8일에는 제주시·서귀포시·남제주군이 기초자치단체를 폐지해 광역자치단체로 단일화하는 혁신안이 헌법과 법률에 위반되는지 여부를 법의 판단에 맡긴다는 명분으로 헌법재판소에 ‘제주도 행정구조 개편 주민투표 실시 권한쟁의 심판’을 청구하기도 했음.¹⁰⁾ 주민투표 이후에도 제주시장·서귀포시장 및 남제주군수는 도 전체적으로는 혁신안 선택으로 나왔으나 지역별로 구분해서 보면, 제주시와 북제주군은 혁신안을, 서귀포시와 남제주군은 점진안이 다수라고 주장하면서 혁신안 결정에 선뜻 동의하지 않았음. 이처럼 북제주군을 제외한 3개 시장·군수와 4개 시·군의회의 기초의원의 대다수는 행정구조 개편에 따른 시·군 자치계층의 폐지가 풀뿌리 민주주의의 훼손, 지방자치권 부인, 지방재정 감소, 공공부문 고용감소 등을 가져올 수 있다고 주장하면서 점진안 지지운동을 벌였음.

라. 공무원

- 기초자치단체장과 의회 이외에 또 다른 직접적 이해 당사자가 공무원들임. 그러나 이들이 이해당사자이기는 하지만 통일된 한 목소리를 내는 집단은 아니었음. 행정구조 개편이 자신들에게 미치게 될 편익과 비용에 따라 서로 다른 대안을 지지했음. 행정구조 개편의 기본 방향이 시·군의 폐지와 도의 확대로 좁혀지면서 대체로 도청 소속 공무원들은 행정구조 개편에 적극적이었던 반면, 시·군청 소속 공무원들은 소극적이거나 부정적이었음(동아일보 2005/07/25). 도청에 소속되어 있는 공무원들은 행정구조 개편으로 내부 직제가 확대 개편될 경우 직위 숫자는 물론이고 승진의 기회도 늘어날 수 있다는 기대가 있었음. 반면, 시장, 군수 등이 행정구조 개편을 반대하고 있었을 뿐만 아니라 당시 주요 갈등 이슈 중의 하나가 공무원 감축 여부에 관한 논의가 있었음에 비추어 볼 때, 시·군 공무원들은 시·군 계층이 폐

9) 제주도시·군의회의원협의회와 시장·군수의 반대 선언에 전국시·군·자치구의회의장협의회 등도 가세하여 행정구조 개편 문제는 전국적인 관심사가 되었음(제주일보 2004/09/25; 제민일보 2005/06/13)

10) 헌법재판소는 청구인 제주시, 서귀포시, 남제주군과 피청구인 행정자치부장관, 제주도 간의 권한쟁의심판사건에 대해 2005년 12월 22일 재판관 8:1의 의견으로 각하 결정을 선고했음.

지될 경우 잠재적이지만 인사상의 불이익 등의 피해를 볼 수 있을 것이라는 인식을 갖기도 함.

- 이와 같이 공무원 집단도 소속이 도청인지 시·군청인지에 따라 혁신안 지지와 점진안 지지로 나뉘어졌음. 그런데 행정구역 개편과 관련된 국내외 사례들을 통해서 보면, 공무원 집단의 역할 여하에 따라 그 성패가 갈리는데, 특히 주민들과 직접적 접촉 등 일선 대민업무를 담당하는 기초자치단체 공무원들의 영향력이 더 높은 것이 일반적인 현상임(하혜수 2007, 61). 실제로 시·군 공무원들은 혁신안을 저지하기 위해 주민들에게 행정구조 개편으로 인한 나타날 수 있는 폐해를 과장하여 설명하는 등 혁신안에 대한 오해를 확산시키고, 심지어 점진안을 지지하는 시민단체의 집단행동을 음성적으로 지원하기도 했다는 것임(동아일보 2005/07/25). 그럼에도 불구하고 결과적으로는 주민 설명회 및 주민투표 과정에서 도청 공무원들의 체계적인 홍보가 주민들로부터 상대적으로 더 많은 호응을 얻은 것으로 보임. 그리고 제주도의 지역적 특수성을 고려할 때 시·군청 공무원과 도청 공무원의 대민 접근성에서 근본적인 차이가 나타나기는 어려운 상황이었다고 할 것임(하혜수 2007, 62). 그러나 이들은 주민 설명회 및 주민투표 과정에서 중립성 논란에 휘말리기도 했음.

마. 시민단체

- 행정구조 개편 논의가 진행되는 동안 지역의 시민단체들은 풀뿌리 민주주의의 훼손 등을 이유로 기초자치단체 폐지를 반대하는 운동을 주도했음. 행정구조 개편이 공론화되던 초기 단계에는 제주지역 시민단체들이 개별적인 반대운동을 벌여나갔음. 예를 들면, 제주참여환경연대는 2004년 8월 17일 제주도가 충분한 토론을 통한 합의보다 주민투표 형식을 빌려 문제를 해결하고 행정 중심으로 추진하려 한다는 입장을 밝혔고, 2005년 2월 19일에는 제주주민자치연대가 제주도의 하향식 추진에 반대한다는 성명을 발표했다. 2005년 3월 행정구조 개편이 본격적으로 추진되자 이러한 반대론은 더욱 확산되기 시작했으며 이때부터 제주도내 시민단체들은 제주도의 행정구조 개편 추진에 공동으로 대응해 나갔음.
- 이들 행정구조 개편을 반대하는 시민단체들은 행정계층 구조 개편 및 특별자치도 추진이 도민들의 광범위한 의견 수렴 없이 일방적으로 추진되고 있다면서 반대 입

장을 표명했음. 특히 이들은 행정구조 개편이 국제자유도시의 효과적 추진을 위한 효율성 확보 측면만 강조하고, 기초자치단체의 자치권이 박탈되는 등 참여와 분권 정신이 훼손되는 부분을 간과한다면서 행정구조 개편을 신중하게 추진해 줄 것을 요구했음(양영철 외 2008, 42). 반면, 한국청년회의소 제주지부, 한국불교 태고종 제주교구 등의 단체들은 행정 효율성과 국제자유도시의 성공적 추진을 위해 혁신안을 찬성하는 입장을 표명했음.

4. 갈등 이슈

가. 행정체제의 효율성

- 행정구조 개편의 주요갈등 이슈 중 하나로 행정체제의 효율성 문제임. 혁신안 지지자들은 행정구조 개편이 의사결정의 단축뿐만 아니라 중복기구 축소와 이로 인한 인원 감축을 통해 행·재정적 낭비와 비효율성을 없앨 수 있다고 주장했음. ‘제주특별자치도 추진계획’ 중간보고서는 행정계층 구조가 2007년에 제주도로 단일화됐을 때 첫째에 1,024억 원, 2008년에 1,142억 원의 순편익이 발생하는 등 향후 10년 동안 약 9,990억 원의 순편익이 발생한다고 주장했음. 또 이를 사회간접자본시설로 투자된다고 가정했을 경우 향후 10년간 1조 3,352억 원의 생산유발효과와 2만 174명의 고용유발효과, 소득유발효과는 약 1조 6,223억 원이 발생한다는 연구결과를 제시했음. 이러한 결과를 토대로 혁신안 찬성측은 단일 자치계층 모형은 행정체제의 효율성을 제고시킬 수 있다고 주장함.
- 그러나 점진안 지지자들은 이러한 효율성이 제고된다는 주장이 검증되지 않은 가설에 불과하다는 반론을 제기함. 행정구조 개편의 주요 근거로 삼고 있는 인구 58만~60만의 자치단체가 ‘규모의 경제’를 실현할 수 있다는 주장은 검증이 안 된 가설일 뿐이며 시·군 기구, 의원 및 공무원을 줄여 비용을 절감할 수 있다는 주장 역시 예측에 불과하다는 것임. 그리고 25% 정도의 광역사무와 기초사무 중복 문제는 법률과 제도 정비 등을 통한 기능의 재배분으로도 충분히 효과를 거둘 수 있으며, 오히려 장기 발전전략의 기획과 정책의 조정·지도·감독 등을 담당하는 광역단체와 정책 집행 기능 및 주민 관련 대민업무를 담당하는 기초단체의 역할 분담이 효율성 증진을 위해 더 바람직하다고 주장했음.

나. 풀뿌리 민주주의 훼손 등 민주성

- 행정구조 개편은 정치적인 측면에서 풀뿌리 민주주의의 가치를 둘러싼 민주성 논쟁도 주요 갈등 이슈 중의 하나였음. 점진안 지지자들은 행정구조 개편으로 인한 가장 근본적인 폐해로 풀뿌리 민주주의가 훼손될 수 있다고 지적하였음. 이들의 주장에 의하면, 시·군제의 폐지로 인해 기초자치단체장 및 기초의회의 주민직선제도 폐지되기 때문에 도민의 참정권이 박탈당함으로써 풀뿌리 민주주의가 훼손될 수 있다는 우려를 제기했음. 특히 타 자치단체들에서는 기초자치단체장을 직접 선출하는 반면, 제주에서만 이를 없애는 것은 국민 모두가 평등한 참정권을 가져야 한다는 민주주의의 원리를 훼손하는 것이라고 주장했음. 또한 지방분권이 참여정부의 최대 과제인데 권한을 도에서만 갖는 것은 참여정부의 시대정신에도 맞지 않는다면 행정구조 개편과 지방분권 사이의 모순을 지적했음. 뿐만 아니라 행정구조가 개편되어 특별자치도가 되면 도지사에게는 많은 권력이 주어질 것이며 도의원 정수를 늘려도 도지사의 권한을 견제할 수 없을 것이라는 우려도 표명했음.
- 이러한 주장에 대해 혁신안 지지자들은 기초자치단체장 직선제를 없애는 것은 국민의 참정권 제한과는 다르며, 또 선거를 많이 하고 계층 수가 많다고 해서 민주주의가 제대로 되는 것은 아니라고 반론을 제기했음. 또한 기초의회를 없애는 대신에 도의회의 의원정수를 늘리고, 읍·면·동 등 일선 행정기관의 기능을 강화하기 때문에 풀뿌리 민주주의와 주민자치가 훼손되는 것은 아니라고 주장하며, 또한 현행 4개 시·군 체제에서 나타나는 소지역주의의 완화를 위해서도 혁신안이 필요하다고 주장했음. 도지사의 권력 강화에 대해서도 혁신안 지지자들은 특별자치도가 될 경우 제주도지사가 서울시장급이 되기 때문에 더 긍정적인 측면이 될 수 있으며, 도지사에게 집중된 권한은 도의원정수의 확대와 견제장치 마련, 그리고 주민 직접 참여의 확대 등을 통해 도지사로 권력집중 가능성에 대한 우려를 불식시킬 수 있다고 주장했음.

다. 중앙정부의 재정지원

- 행정구조 개편으로 인해 기초자치단체가 폐지될 경우 재정이 열악한 자치단체에 제공하는 중앙정부의 국고보조금, 특히 교부금을 둘러싸고도 논쟁이 치열했음. 점

진안 지지자들은 두 가지 측면에서 행정구조 개편에 따른 재정지원 악화 가능성을 제기했음. 하나는 지방 교부금의 감소 가능성임. 현재 지방교부금은 자치단체의 인구·면적·규모 등에 따라 지급되고 있으며, 특히 지방에 제공되는 전체 교부금은 각 기초자치단체의 인구와 광역자치단체 인구를 두 번 계산하여 산정한다는 것임. 특별자치도로 전환될 경우 기초자치단체 인구 규모에 따라 제공되는 교부금이 없어지기 때문에 이중 계산의 근거가 없어지게 되어 교부금 액수가 줄어들 것이라고 주장했음. 당시 강상주 서귀포시장에 의하면, 물론 중앙정부에서는 혁신안이 채택될 경우 기초단체 교부금을 광역자치단체로 이양하겠다고 하지만, 이는 교부세법을 개정해야 하는 쉽지 않은 문제이며, 만약 개정이 된다고 해도 자치단체에 주는 교부금이 자치권이 없는 통합시에 주는 것과 같겠느냐는 것은 의문이라고 문제를 제기했음(제주의 소리 2005/06/23).

- 재정지원 문제의 또 다른 가능성은 중앙정부와 직접적인 교섭력을 갖고 있는 기초자치단체가 폐지될 경우 중앙예산 절충능력이 현저히 약화될 것이라는 점임. 현재는 4명의 기초자치단체장과 도지사가 중앙예산 절충을 위해서 각자 노력하고 있지만 특별자치도로 통합될 경우 도지사 혼자서 중앙절충을 해야 하는 한계가 있다고 주장했음. 이에 대한 증거로 과거에 도농통합 후 예산 증가가 되지 않고 오히려 축소되었다는 다른 지역 사례를 제시하면서 혁신안의 단점을 부각시켰음(양영철 2005, 314).
- 이러한 점진안 지지자들의 주장에 대해 혁신안 지지자들은 혁신안이 채택된다고 하여 중앙정부의 재정지원이 근본적으로 달라질 것은 없으며, 제주특별자치도 특별법에 중앙정부의 지원이 줄어들지 않도록 관련 조항을 만들어 법적 규정 장치를 마련해야 한다고 주장함. 행정자치부 장관도 보조금이나 교부금은 현재 수준의 이상을 반드시 보장하며 결코 줄어들지는 않을 것이라는 기자회견을 할 정도로 예산 축소의 가능성을 강력하게 배제하고 있다는 것이 혁신안 지지자들의 주장임. 따라서 혁신안 지지자들은 기초자치단체가 폐지되더라도 과거에 비해 보조금과 교부금 액수에는 차이가 없을 것이라는 입장이었음.

라. 공무원 인력 조정

- 행정구조 개편을 둘러싼 직접적인 이해당사자로 공무원을 들 수 있는데, 자치계층이 축소되면 시·군청이 없어지고 공무원도 감축될 것인가의 문제는 공무원들과

그 가족들의 선호에 영향을 미칠 수 있는 중요한 이슈였음. 점진안 지지자들은 혁신안이 행정의 효율성을 강조하는 만큼 중복업무 통합에 따라 장기적으로 공무원 감축 또는 자연감소로 이어질 수밖에 없다고 강조했다. 그 주요 근거가 행정계층이 축소될 경우 공무원 수가 815명 감축된다고 지적한 제주발전연구원의 연구용역 결과보고서임. 점진안 지지자들은 이와 같은 공무원 감축은 공무원 사회를 불안하게 할 뿐만 아니라 제주도 같이 공무원 사회만큼 큰 고용시장이 없기 때문에 이에 대한 불안은 곧 제주지역 노동시장을 불안하게 하는 요인으로 작용할 것이라고 주장했다(양영철 2005, 314-325).

- 반면에 혁신안 지지자들은 공무원의 정년은 법으로 보장되어 있기 때문에 단기적으로 직접적인 감축이 이루어질 가능성은 적으며, 중앙정부로부터 새로운 권한을 가져오게 되면 오히려 공무원 일자리가 더 늘어나게 된다고 상반된 입장을 보였음. 즉 행정구조 개편을 통한 특별자치도로의 전환은 곧 외교·국방을 제외한 중앙사무의 거의 대부분을 제주도로 이양하는 것이기 때문에 중장기적으로는 오히려 공무원 수가 더 증가될 가능성이 높다고 주장했다.

마. 지역간 균형 발전 문제

- 행정구조 개편을 위한 주민투표 결과에서 가장 두드러지게 나타난 특징 중의 하나는 산남(서귀포시, 남제주군)과 산북(제주시, 북제주군) 사이의 차이임. 산북에서는 혁신안 대 점진안 지지율이 62.3% 대 37.7%였고, 산남에서는 혁신안 대 점진안 지지율이 44.4% 대 55.6%였음. 산남 유권자들은 점진안을 선호한 것으로 나타남. 그러나 도 전체적으로 볼 때 혁신안이 점진안 보다 지지율이 높게 나타남. 그럼에도 불구하고 투표 결과에 따라 산남지역의 기초자치단체장과 시민단체들은 산남지역은 점진안을 채택한 것이라고 주장하며 주민투표 이후에도 혁신안에 선뜻 동의하지 않은 경향이 있었음.
- 이러한 인식은 지역간 불균형 문제가 행정구조 개편으로 더욱 악화될 것이라고 보았기 때문임. 주민투표 유권자 수에서도 볼 수 있듯이, 산남은 전체 유권자의 28.3%이고 산북은 71.7%임(<표 4-2> 참조). 이러한 인구격차는 행정구조 개편 이후에 이런 현상이 더욱 가속화될 것으로 내다보았음. 산남과 산북의 인구 격차 문제는 도의회에서 산남 지역의 영향력 저하를 가져올 뿐만 아니라 산남 출신 도지사의 등장

가능성도 미미해짐으로써 정치적 대표성의 약화를 초래하여 결과적으로 지역균형 발전에 장애가 된다는 것임. 이런 우려는 4·15 총선 서귀포·남제주군 후보 정책 토론회에서 주요 3당 후보(참석한 한나라당 변정일, 민주당 고진부, 열린우리당의 김재윤 후보) 모두 행정계층 구조개편이 이뤄질 경우 정치·경제·사회·문화적 측면 등 사회 전반에서 제주시 집중 현상과 산남지역 소외현상이 더욱 강화될 것이라며 반대했던 데서도 찾아볼 수 있음(제주의 소리 2004/02/29).

- 이러한 주장에 맞서 혁신안 지지자들은 제주시 집중은 교육문제 때문이며, 점진안으로는 이 문제를 해결할 수 없고 단일광역체제가 되었을 때 지역 낙후문제를 해결할 수 있다고 주장했다. 그리고 기존 행정체제 하에서도 불균형 심화가 수그러들지 않았는데, 이의 시정을 위해 해결책은 행정구조 개편을 통해 많은 권한을 가진 도지사의 조정만이 그 해결책이 될 수 있다고 반론을 펼쳤음.

바. 위헌 문제 여부

- 제주도 행정구역 개편을 위한 주민투표의 특징은 구역이 아니라 기초자치단체를 폐지하는 것이기 때문에 앞서 살펴 본 민주성과 함께 합헌성 시비가 훨씬 강하게 제기되었음(양영철 2005, 310). 그 중에서도 가장 첨예하게 대립했던 문제가 혁신안의 위헌 여부와 기초자치단체의 폐지·분합의 발의에 관한 권한 쟁의임. 점진안 지지자들, 특히 기초자치단체장들은 2005년 7월 8일 주민투표 실시에 대해 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구했음. 이들의 심판 청구 취지를 보면, 행정자치부 장관이 제주도지사에게 대해 주민투표 실시를 요구(2005년 6월 21일)한 행위와 제주도지사의 주민투표 공포 및 발의(2005년 7월 5일)가 헌법 제117조 제1항, 지방자치법 제2조 제1항 및 동법 제10조 제1항에 의해 4개 시·군의 기초자치단체 폐지는 위헌과 위법이며 또한 이에 대한 발의권한도 도지사나 행정자치부 장관의 권한과는 아무런 관계가 없다는 주장임(양영철 2005, 312).
- 이러한 주장에 대해 제주도나 행정자치부는 행정구조 개편 주민투표는 법적인 구속력을 갖는 것이 아니라 정책결정을 하기 위해 도민 의견을 수렴하기 위한 것이기 때문에 권한 쟁의심판이 받아들여지더라도 주민투표 행위 자체를 무효로 하는 것은 아니며, 다만 주민투표결과를 토대로 정책결정은 하지 못할 것일 뿐이라고 반론을 제기했음(제주일보 2005/07/09; 2005/07/12).

- 이외에도 혁신안을 반대하는 시민단체들은 기초자치단체가 폐지가 되면 제주도민들은 타 자치단체의 주민과는 달리 기초자치단체 의원과 자치단체장에 대한 선거권과 피선거권이 사라지게 되며, 이로 인해 국민의 기본권인 참정권에서 불평등을 가져온다고 주장했음. 그리고 이는 헌법 제24조, 제25에 반하는 것이며, 특히 이러한 국민기본권인 참정권은 주민투표로 폐지될 수 있는 사항이 아니라고 주장하는 등 주민투표 실시 자체와 기초자치단체 폐지에 관한 법리 논쟁은 행정구조 개편 주민투표를 전후하여 지속적인 갈등 이유였음.

5. 갈등의 성격

- 행정구조 개편 갈등은 한편으로는 민주성과 효율성을 둘러싼 가치갈등이면서 다른 한편으로는 혁신안이 채택될 경우 시·군의 폐지로 인한 공무원 감축과 지역간 불균형 문제 같은 이해관계 갈등이 동시에 나타나는 특징을 보였음.
- 첫 번째 특징은 가치갈등의 측면에서 행정구조 개편은 민주성보다는 효율성을 지향하는 정책 성격을 보였다고 할 수 있음. 그러나 기존 정책을 개혁할 때 효율성뿐만 아니라 민주성도 주요한 요소임을 부인할 수 없음. 행정구조 개편 갈등에서도 민주성과 효율성 중의 하나를 선택해야 한다는 주장과 논리보다는 어떻게 양자를 양립시킬 것인가를 두고 점진안과 혁신안 지지자들 사이에서 갈등이 발생했다고 할 수 있음.
- 그러나 상대적인 강조점에서는 양측 지지그룹의 주장들이 차이를 보였음. 예를 들면, 혁신안 지지자들은 혁신안을 선택해야 특별자치도에 대한 중앙정부의 특혜적 지원에 명분이 생길뿐만 아니라 성공적인 국제자유도시의 추진을 위한 효율적인 사업 추진도 가능하다고 주장했음. 그리고 국제자유도시의 효율적 추진을 위한 특별자치도지사의 권한 강화는 도의회 의원정수를 늘리고 읍·면·동 등 일선 행정기관의 기능과 주민 직접참여를 강화하기 때문에 풀뿌리 민주주의와 주민자치가 훼손되는 것은 아니라고 주장함.
- 점진안 지지자들은 점진안에 기초한 광역과 기초자치단체 간의 기능 재배분으로도 기존 행정체제를 유지하면서 비효율성을 개선할 수 있으며, 광역과 기초자치단체가 갖는 고유한 기능, 즉 광역자치단체의 기획·조정 및 지도·감독 기능과 기초자치단체의 집행 기능에 따른 역할 분담이 효율성 증진을 위해 더 바람직하다고 주

장함. 따라서 시·군의 폐지는 도민의 참정권 제한을 통해 정치적 대표성을 약화시킬 뿐만 아니라 풀뿌리 민주주의의 근간을 훼손하게 된다는 것임.

- 이렇게 볼 때, 행정구조 개편 갈등에서 민주성과 효율성을 바라보는 관점이 달랐을 뿐 점진안·혁신안 지지자들 모두 상대적인 가치의 우위나 두 가치의 양립을 주장했지 양자 간의 대체(trade-off)나 제로섬을 주장하지는 않았음.
- 두 번째 특징으로 행정구조 개편은 기초자치단체 의회 및 공무원의 박탈감과 산남·북의 불균형 발전 문제 등과 같은 이해관계 갈등의 양상을 보였음. 시·군청의 폐지와 시·군의회 폐지는 소속 집단의 이해를 박탈할 것이라는 잠재적 손실감을 갖게 했고, 산남 지역주민들로 하여금 기존에도 존재하던 불균형 발전이 더욱 심화·확대될 수 있다는 우려를 갖게 했음.
- 이러한 이해관계 갈등이 행정구조 개편에 관한 초기 논의 과정에서 등장하지는 않았음. 이는 5가지 혁신적 대안이 마련되고 이 중에 주민투표에 부쳐진 혁신안이 대두되면서부터 본격적인 갈등이슈로 등장했음. 이런 점에서 행정구조 개편 논의를 취한 초기 단계에서 이해관계 갈등이 등장한 것이 아니라 도민 여론조사에 의해 혁신안이 선택되면서 불거졌다는 점에서 그 예방이 어려웠다고 할 수 있음. 또 갈등이 본격화된 이후에도 이해관계 갈등을 해소할 수 있는 구체적인 대안 마련이 쉽지 않았음. 혁신안 지지자들이 공무원 감축과 관련하여 오히려 증대될 가능성을 역설했으나 그다지 큰 반향을 얻지는 못했고, 지역불균형 문제의 경우에는 혁신안 지지자들의 설득력 있는 주장들이 제대로 제기되지 못했음. 결과적으로 공무원 감축 이슈의 경우 주민투표 결과로 혁신안이 선택되면서 갈등이 완화되는 양상을 보였지만, 산남·북의 불균형 문제에 대한 우려는 당분간 지속되었음. 이런 점에서 행정구조 개편에 따른 이해관계 갈등도 가치갈등 못지않게 해소 또는 관리되기 어려운 갈등의 성격을 보였다고 할 수 있음.

6. 갈등의 원인: 갈등관리 프로세스의 문제점

가. 정책추진 방식의 문제

- 제주도 행정구조 개편 과정에서 반대측으로부터 가장 많은 비판을 받았던 문제 중의 하나는 DAD (결정-발표-방어) 방식의 하향식 정책 추진이었음. DAD 정책 추진

은 먼저 정책을 발표하고 그에 대한 전문가의 논의와 여론 수렴을 거쳐 추후에 구체적인 대안을 마련하는 방식이라고 할 수 있음. 제주도의 행정구조 개편은 국제자유도시 용역연구를 통해 처음 제안된 이후 행정자치부나 정부혁신지방분권위원회, 그리고 대통령의 의지를 반영하여 제주도가 추진을 시작했고, 향후 일정도 중앙정부의 의지 여부나 정도에 의해 영향을 받음.

- 행정구조 개편을 위한 기본 로드맵도 마련되지 않는 상황에서 대통령의 강력한 추진 의지를 수차례에 걸쳐 발표했고, 행정자치부나 정부혁신지방분권위원회의 재촉¹¹⁾ 등에 따라 제주도의 추진의지 표명이나 추진 속도도 달라졌음. 여기에는 제주도가 국내에서 처음으로 시범적 행정계층구조 개편에 따른 중앙정부의 행·재정적 지원에 대한 기대감을 갖고 있었기 때문인 것으로 보임.
- 이러한 방식의 정책 추진은 효율적인 방식이라고 볼 수도 있으나 제주미래를 결정할 논쟁적 현안에 대한 충분한 토론과 합의에 기초한 합리적 대안을 도출하는 데는 효과적인 방식이라고 보기 어려운 측면이 있음. 일반 도민 및 시민단체들에게는 이러한 제주도의 정책 추진이 DAD 방식의 하향식 접근 방식으로 비춰질 가능성이 큼. 도지사가 2004년 연두 회견에서 주민투표 방식을 통해 행정구조 개편을 추진하겠다고 발표한 데 대해 일방적인 정책 추진이라는 문제가 제기되기도 함(제주의소리 2004/01/10). 그리고 제주도는 행정계층구조 개편은 도민 스스로 선택할 문제라고 강조하면서 도민들의 충분한 이해와 공감대가 형성되면 주민투표를 실시하겠다고 했음.¹²⁾
- 그러나 행정구조 개편을 위한 전략을 행정 관료들이 먼저 구상하고 구체적인 계획안을 완료한 후 도민들에게 투표로 묻는 절차적 과정을 수행하였음. 또한 토론회나 주민 설명회 등을 통해 혁신안과 점진안에 대한 보다 객관적이고 공정한 설명을 통해 도민의 현명하고 올바른 판단을 유도해야 할 필요가 있음에도, 그렇지 못한 문제점이 지적되었음(제주특별자치도 2007, 322).

11) 예를 들면, 2003년 9월 3일 ‘참여정부의 지방분권추진전략과 지방의회의 역할’에 관한 학술 세미나에 참석한 김병준 정부혁신지방분권위원회 위원장은 “대통령이 제주를 ‘지방분권·지방자치 시범도’로 추진하겠다는 이야기를 했다 하더라도 궁극적으로는 지역주민이 먼저 나서야 한다”며 “가능한 빨리 계층구조나 지방의회 운영방식 등에 대한 다양한 형태의 안을 내놔야 한다”고 언급했음(제민일보 2003.09/03).

12) 한국지방행정연구원과 제주대 사회과학연구소의 ‘제주형 자치모형개발 등 행정개혁에 관한 연구’ 용역 최종보고서에서 계층구조 개편안 실행의 최대 관건인 주민 공감대 확보를 위한 단계적 접근과 주민투표를 통한 합의 도출의 필요성이 제기되었음.

- 행정구조 개편을 비롯하여 ‘제주특별자치도 특별법’의 추진 과정을 보면 짧은 시간 안에 진행되었음을 알 수 있음. 2003년 11월 한국지방행정연구원과 제주대 사회과학연구소가 최초의 행정구조 개편안이 제시된 이후 많은 논란과 갈등에도 불구하고 1년 만에 2004년 11월 말 ‘특별자치도 추진계획’이 확정·발표되었고, 또 2005년 말 모든 관련 절차를 마무리하여 국회 통과를 준비했음.¹³⁾
- 이러한 일정은 행정구조 개편뿐만 아니라 교육·의료·산업 등 제주사회 전반에 걸쳐 일어날 변화를 생각하면 아주 촉박한 것이었음(임동근 2006, 280). 이러한 촉박한 일정 때문에 혁신안에 대한 반대의견이 충분히 수렴되기에 어려웠고, 주민투표가 끝난 이후에도 갈등이 쉽사리 소멸되기 어려웠던 것으로 보임.

나. 정책추진 절차의 문제

- 갈등의 형성과 심화에서 사안의 본질 자체와 함께 문제가 되는 것이 민주적 절차와 과정임. 정책 추진이 민주적 절차에 따라 이루어지기 위해서는 정책 추진 방식도 민주적이어야 하는 것은 당연함. 그러나 앞서 살펴본 바처럼, 마치 하향식 접근 방식으로 행정구조 개편을 추진하게 되면서 그 절차와 과정에서도 문제점들이 노출되었음.
- 정책추진 절차에서 도민의 의견 수렴과 이를 기반으로 한 합리적이고 민주적인 대안 선택은 매우 중요함. 형식적인 절차 면에서는 근본적인 문제를 제기하기 어려움. 공식적인 설명회나 공청회 등이 실시되었고 도민 여론조사를 통해 경합하던 혁신안이 선택되었으며, 최종적으로 주민투표 결과를 바탕으로 혁신안이 채택되었기 때문임.
- 그러나 이러한 절차적 단계를 밟는 과정에서 단기간의 정책추진 일정, 민주적 의견 수렴 절차의 미흡 등으로 도민의 충분한 의견 수렴과 민주적 합의 절차를 충실히 이행하는데 미흡한 부분이 있었음(제주의 소리 2005/09/01).
- 따라서 정책추진 과정에서의 민주적 절차성의 논란 등은 제주사회의 자치역량의

13) 정부는 2006년 11월 4일 ‘제주특별자치도 특별법’ 입법예고를 하고 11월 9일 제주도에서 공청회를 열고자 했음. 총 350쪽이 넘는 방대한 분량의 내용을 도민들에게 일주일도 채 안 되는 시간 동안 검토하고 공청회에서 의견을 말하라는 것은 의견수렴이라기보다는 법안 발표에 가까운 절차라는 문제가 제기되었음. 이 공청회는 의료노조와 시민단체들의 단상점거로 개최되지 못하고, 이틀 후 11월 11일 서울 정부중앙청사에서 하루 전 사전신청을 받은 참석자들만을 대상으로 공청회가 열렸음(임동근 2006, 281).

한계를 보여주는 한 단면이라고 할 수 있음. 자치역량의 강화를 위해서는 지방정부의 합리적이고 민주적인 정책추진 절차가 우선되어야 하고, 이와 더불어 지역주민의 건전하고 수준 높은 자치의식이 요구됨.

제2절 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 갈등 사례¹⁴⁾

1. 갈등의 배경

- 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지)건설 사업은 『'09~'12 국방중기계획』 및 『국방개혁 2020』에 따라 해군이 ‘대양해군’을 목표로 2014년까지 제주도에 1개 기동전단을 수용하기 위한 기지를 건설하는 사업임. 제주해군기지 건설을 위해 해군은 총 8,000여 억 원의 사업비를 투자할 예정임. 그 사업 규모를 보면, 해군기지 일대의 부지 매입과 인접 해안의 일부를 매립하여 총 12만 여 평의 부지를 확보하고, 24,000여 평의 부지에 지휘 및 지원시설 등 49개 건물을 건축하며, 해군 함정 약 20척이 계류할 수 있는 1,700m 규모의 부두를 건설하는 사업임.
- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설의 필요성이 군 차원에서 처음 제기된 것은 1993년 12월 열린 제156차 합동참모회의에서였음. 그리고 1995년 12월 『'97~'01 국방중기계획』에 반영되었고, 2002년 5월 해양수산부 제2차 연안항 기본계획안에 화순항 보안항구 반영을 통해 본격적으로 추진되기 시작했음. 그러나 해당 사업 지역인 화순 지역주민과 제주도의 반대로 무산되었음. 2005년 해군본부는 ‘제주해군기지추진기획단’을 구성하고 이 사업의 추진을 재표명했음. 이 후에도 지역주민과 지역 시민단체들의 거센 반발이 있었고, 사업 대상지도 화순에서 위미, 강정으로 바뀌면서 2년 여 동안 사업 추진은 진전되지 못했음. 2007년 5월 14일 제주특별자치도지사는 여론조사 결과를 근거로 서귀포시 강정마을을 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설부지로 최종 결정함으로써 행정적 차원에서 갈등은 일단

14) 정부가 2008년 9월 11일 국무총리실에서 제주해군기지를 ‘민·군복합형 관광미항’으로 육성한다고 발표한 이후 국회 국방위원회 전체회의에서 해군기지사업 명칭을 국방위 예산결산기금 심사소위에서 의결한 대로 ‘제주해군기지(민·군복합형 관광미항)’로 수정 의결하였음.

락되었음.

- 그러나 이러한 결정 과정에 해당 지역주민, 시민단체, 일부 제주도민들은 결정의 절차와 과정상의 문제점을 제기하면서 반발이 지속되고 있는 상황임. 그리고 해군은 2008년도 방위사업청 예산안에 제주해군기지(민·군복합형 관광미항) 건설과 관련된 예산으로 324억 원을 반영하여 사업을 추진할 계획을 분명히 하려는 상황임.

2. 갈등의 전개과정

가. 갈등 형성기(2001. 7~2002. 6)

- 1994년 12월 5일 해양수산부에 의해 확정된 ‘화순항 장기개발계획’에 따르면, 화순항은 2001년부터 2011년까지 어선부두, 화물부두, 국제여객선 및 마리나 시설 도입 등 3단계로 개발이 계획되어 있었음. 그러나 2001년 7월 해군본부가 화순항을 해군 전용부두로 수용할 수 있는지 여부를 해양수산부 측에 타진하면서 제주해군기지 갈등이 싹트기 시작했음. 해군본부의 요청을 받은 해양수산부는 당시 시행 중이던 전국 연안항 기본계획에 관한 연구용역의 결과에 따라 검토하겠다고 회신했음. 당시 화순리 지역주민과 개발위원회도 이 같은 사실을 인지하고 반발하기도 했지만 갈등으로 본격화되지는 않았음.
- 이후 화순항 해군기지 건설 계획은 2002년 5월 16~17일 열린 ‘제주국제자유도시 개발과 해양안보’ 함상토론회에서 전략기동함대 기지의 제주 건설이 제안되면서 주민들에게 알려지기 시작했고, 이 소식을 접한 화순리 어촌계가 해양수산부에 공식 확인하면서 구체적인 해군기지 개발계획이 알려지게 되었음. 2002년 6월 19일 해양수산부의 회신에 따르면, ‘2차(2002~2011) 연안항 항만기본계획 수립을 위한 기본계획(안)’에서 여객 및 일반화물 부두로 계획되었던 화순항 북서쪽이 해군 보안항구로 변경되었음. 해군과 해양수산부의 화순항 해군 전용부두 건설계획이 주민들에게 공개되자 화순항 일대 안덕면 주민들은 반대를 위한 집단행동에 나서기 시작하면서 갈등이 형성되기 시작했음.

나. 갈등 심화기(2002. 7~10. 12)

- 화순항 해군기지 건설계획이 알려지게 되면서 2002년 7월 초부터 제주지역 시민단체들의 해군기지 반대 성명서가 잇달아 발표되고 해군기지 반대 분위기가 고조되기 시작했다. 7월 11일 해군본부 기획관리 참모본부장이 도지사를 면담하고 해군기지 건설을 공식화했는데, 이 과정에서 해군본부 관계자가 “지역주민들이 반대하더라도 추진한다”라는 발언을 한 것으로 알려지면서 반대운동이 고조되기 시작했다.
- 해군본부가 도지사 면담 후 해군기지 건설을 추진할 수도 있다는 사실이 알려지면서, 7월 중순부터는 안덕연합청년회 대책위(2002. 7. 16), 안덕면 화순리 주민대책위(2002. 7. 18), 안덕면 사계리 대책위(2002. 7. 19), 화순항 해군기지 반대 안덕면 대책위원회(2002. 7. 24) 등 화순항 일대 주민들의 대책위원회가 잇달아 결성되었음. 이들 대책위는 8월 들어 범도민 쉼기대회, 해양수산부 관계자 면담과 반대 성명서 제출, 제주도지사 면담과 해군기지 건설에 대한 도지사의 반대 입장 표명 요구 등의 활동을 벌여 나갔음.
- 주민대책위의 집단적 반대활동에 직면한 해군 측에서는 8월 들어 지역 언론을 통한 홍보활동과 지역내의 주요 예비역과 안보 관련 단체들을 대상으로 방문·초청 설명회를 개최하면서 반대활동에 대응해 나갔음. 9월 들어 더욱 적극적인 활동에 나선 주민대책위는 제주도의회 의원과 지역구 국회의원 및 국방위원회 소속 국회의원들을 연달아 방문하여 주민들의 반대의사를 전달하고 협조를 요청했음. 10월 들어서는 주민대책위 차원의 반대를 넘어 도민 2,002명이 참여한 ‘화순항 해군기지 반대 제주도민 2002 선언’이 있었고, 지역신문과 중앙 일간지에 해군기지를 반대하는 광고도 게재했음.
- 이러한 해군기지 반대운동의 확산 분위기는 10월 12일 ‘화순항 해군기지 결사반대 도민 대책위원회’가 도민 1,000여 명이 참여한 가운데 출범식과 반대 집회를 개최하면서 제주지역 시민사회의 화순항 해군기지 반대운동의 분위기는 정점에 도달했음.

다. 갈등 조정기(2002. 10. 14~12. 26)

- 해군기지 갈등 문제에 적극적으로 나서지 않고 있던 제주도는 제16대 대통령 선거를 두 달여 앞두고 대선후보와 각 정당, 그리고 청와대, 국회, 국무총리실, 정부 부

처 등 주요 정부기관들에 반대 서명과 탄원서가 제출되고 도민 차원의 대책위가 결성되면서 반대 분위기가 도 전역으로 확산되기 시작하자 해군기지 갈등 조정에 적극성을 보이기 시작했다.

- 2002년 10월 14일 제주도는 해양수산부와 국방부에게 해군기지 건설 관련 공청회와 토론회의 개최를 요구했으나 뒤늦게 이 요구는 수용되지 않음. 그리고 제주도는 2002년 10월 17일 지역 방송사(MBC)를 통해 찬반토론회를 개최하고, 10월 22~23일 도민 대상 여론조사를 실시했음. 여론조사 결과 반대 58.2%, 찬성 24.9%로 도민들의 반대의사가 두 배 이상 많음이 확인되자 제주도는 ‘화순항 해군부두 건설에 대한 제주도의 의견’을 통해 “국가 안보와 전략상 꼭 필요한 시설이라도 현재로서는 주민들이 시설 내용을 잘 파악하지 못하고 있으며 설명도 크게 부족한 상태”일 뿐만 아니라 “도민 공감대가 형성되지 않은 상태에서 지금 해군부두 건설사업을 추진하는 것은 곤란하다”(제민일보, 2002/10/31)고 화순항 해군부두 건설 반대의견서를 해양수산부에 제출했음. 그럼에도 불구하고 해군 측에서는 국가안보전략 차원의 중요한 사업임을 내세워 추진 의지를 거듭 밝혔음.
- 그러나 제16대 대통령선거 과정에서 각 당의 대선 후보들은 화순항 해군기지에 대해 주민 동의 없이 추진되는 것에 대해서는 반대했음(제민일보 2002/11/11~14 참조). 대선 후보들의 해군기지 반대 입장 표명이 이어지면서 도민대책위와 지역 언론들의 제주도의회에 대한 화순항 해군기지 관련 결의문 채택 촉구가 이어졌고, 제주도의회가 도민 대의기관으로서의 역할과 기능을 해주기를 바라는 요구에 부응하여 12월 21일에야 화순항 해군부두 건설 반대 결의문을 채택했음.
- 지역주민 등 범도민적인 반대운동이 계속되고 제주도와 도의회가 공식적으로 반대의사를 밝힌 상황에서 12월 26일 열린 중앙항만정책심의회 제2차 전국연안항기본계획안 심의에서 해양수산부의 조정안대로 화순항 해군기지 건설을 유보하기로 결정했음. 그러나 해양수산부 조정안은 “보안항구 예정수역을 ‘장래수역’으로 설정, 지역민들의 이해와 공감대가 형성되는 시기에 보안항구 용도로 재반영할 여지를 부여한다”(제민일보, 2002/12/26)는 단서를 달고 있었음. 이는 장래에 이 문제가 다시 재론될 수 있는 여지를 남겨 두었음.

라. 갈등의 전환: 새로운 갈등의 발생기(2005. 4~12)

- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 사업은 3년 여만인 2005년 4월 해군이 ‘제주해군기지추진기획단’이 구성되면서 재추진되기 시작했다. 이러한 국방부의 방침에 대항하여 해군기지 반대 측은 대책위를 부활시켜 즉각적으로 반대 활동에 돌입했음. 그리고 제주도는 도민 의사를 우선적으로 반영할 것이라는 원론적 태도로 입장 표명을 유보한 채 제주발전연구원에 제주해군기지 관련 영향분석을 실시할 것을 요구했음. 그러나 보고서의 연구 결과가 분야별로 긍정·부정적 효과를 제시하는데 머물렀고, 도내 여론도 찬반양론이 팽팽히 맞서는 상황에 직면하여 제주도지사는 6월 해군기지 건설 논의를 2006년 5·31 지방선거 이후까지는 중단하고자 선언했음.
- 그러나 도지사의 해군기지 논쟁 자제 요청에도 불구하고 7월 들어 국방부는 2006년 예산안에 화순항 해군기지 사업비 6억 원을 요구하면서 해군기지 건설 강행 방침을 재표명하자 제주도는 국무총리실에 국방부의 해군기지 예산 반영 중단을 촉구하는 공문을 제출했음. 국무조정실은 관련자 조정회의를 통해 2006년 6월까지 해군은 기지건설 사업과 관련한 대외활동을 자제하도록 하고 제주도는 2006년 6월 이후 해군의 기초조사에 협조하도록 조정·협약하기로 했음.
- 이런 가운데 8월 위미리에서 해군기지 유치를 선언하자 9월 해군은 해군기지를 기존의 화순항이 아닌 위미항에 설치하겠다는 계획을 발표하며 해군기지 위미항 건설을 위한 기초조사 계획을 발표했다. 그런데 해군기지 반대단체들이 여론을 선도했던 과거와 달리 국방부의 발표 이후 도내 재향군인회 등을 중심으로 11월에 ‘제주 해군기지 범도민 유치위원회’가 결성되면서 찬성측 목소리도 높아지기 시작했다.
- 이런 가운데 2006년 11월 국회 국방위원회는 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 위한 환경영향평가 사업비 명목으로 5억 6,000만 원에 달하는 예산을 통과시켰지만 국회 예결위원회에서는 이 사업비를 전액 삭감키로 하고 주민동의가 이루어진 후에 예비비로 사업을 추진할 수 있다고 조건부 승인을 했음.

바. 갈등의 재심화기(2006. 6~2007. 4)

- 2006년 5·31 지방선거 이후 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 사업은 6월

제주도지사와 해군이 TF팀 구성을 합의하면서 본격적인 추진에 들어갔음. 그에 따라 국방부 방위사업청은 2006년 7월 중에 타당성 조사를 거쳐 9월 화순항과 위미항 중에서 후보지를 선정하겠다는 계획을 발표했다. 그러나 8월 안덕면 대책위(3기)가 새롭게 출범하면서 반대측은 해군기지 TF팀의 구성기준과 원칙, 인선근거, 활동기간 등에 대한 문제를 제기하였음. 2006년 9월 30일에는 위미2리 해군기지 반대대책위가 공식적으로 출범했음. 이처럼 반대운동이 확대되는 와중에도 국방부는 제주해군기지 건설을 위한 영향평가를 일방적으로 추진했고, 2007년 예산안에 해군기지 건설 사업비로 140억 원을 반영해 줄 것을 국회에 요청했음.

- 이러한 국방부의 사업 추진에 대응하여 도민대책위, 안덕면 대책위, 위미2리 대책위 등 단체들은 2006년 10월 11일 공동 기자회견을 갖고 TF팀 해체 및 경제효과 논의 중단을 요구했음. 또한 11월 17일 이들 단체의 주최로 ‘군사기지 반대 제1차 도민평화대회’가 개최되면서 갈등은 더욱 심화되어갔음. 그리고 제주특별자치도의 회에서도 2006년 10월 26일 ‘군사기지 특별위원회’가 구성되었음.
- 2006년 10월로 접어들면서부터는 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 갈등은 전국 수준으로 확대되기 시작함. 참여연대와 평화네트워크, 녹색연합 등의 중앙 NGO들은 10월말부터 12월까지 제주 해군기지 관련 전국 시민단체 간담회 및 토론회를 개최하고 반대 의견서를 발표했고, 도내에서도 천주교 제주교구 정의구현 사제단의 해군기지 반대입장 기자회견, 제주 해군기지 반대교사 231명 선언, 대학교수 88명 선언, 문화예술인 110명 선언 등이 12월 5~21일 사이에 잇달아 발표되면서 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 갈등은 절정에 달했음. 이런 와중에 2006년 12월 말 국회는 국방부가 요청한 제주해군기지 예산 140억 원을 120억 원으로 삭감하고 20억 원은 도민 동의를 있을 경우 집행한다는 조건부 승인을 했음.
- 2007년 1월 11일 안덕면 반대대책위, 위미2리 반대대책위, 도민대책위 등 해군기지 반대측은 해군기지 해법을 찾기 위해 제주특별자치도, 국방부, 반대단체, 찬성단체들로 구성되는 4자 협의체를 제안했고(제민일보, 2007/01/11), 2007년 1월 16일 제주특별자치도 환경부지사실에서 열린 찬반 측 단체회의에서 도민대토론회 개최와 함께 해군기지 문제를 논의하기 위한 다자협의체를 구성하여 상시 운영하는 방안에 합의했음. 그러나 2007년 1월 30일 도민대토론회는 극심한 의견차만 확인한 채 마무리됐음. 국방부 역시 장관이 직접 제주도를 방문하여 경제적 보상방안과 해군

기지 건설계획에 대한 입장을 발표하는 등 갈등해결을 위해 노력했지만 진전은 없었음.

- 그러나 도내에서는 해군기지 찬반 논란이 뜨거운 가운데 해군 측에서 일방적으로 일부 후보지에 대한 기초조사에 착수하면서 논란이 되었음. 또한 위미1리의 해군기지 기초조사 요청에 대해서는 인근 지역인 위미2리, 신례2리 반대대책위원회가 유감의 뜻을 표하면서 지역주민간 내부 갈등 양상도 나타났음. 해군기지 유치신청을 했던 위미 1리에서도 해군기지 반대 대책위가 결성되었고 반대 측의 촛불집회 등을 이용한 집단행동은 계속되었음. 이러한 양상은 4월 초까지 위미 주변 지역에서만이 아니라 도내 해군기지 찬반 양측 간의 갈등이 심화되었고, 다자간 협의체도 그 구성과 관련된 논의를 넘어 더 이상 진전을 보이지 못하는 상황에 처했음.

사. 갈등 완화 및 재표출기(2007. 4~2009. 현재)

- 2007년 4월 10일 제주도의회 군사기지특위와 제주특별자치도지사의 간담회에서 도민의견을 수렴하는 방안으로 여론조사와 TV합동토론회를 개최하는 데 합의했음. 그리고 제주도지사는 두 차례의 여론조사와 그 사이에 TV 토론회를 개최하여 5월 중에 해군기지 최종 후보지를 결정한다는 ‘해군기지 추진 로드맵’을 발표했다. 이 로드맵에 따라 제주특별자치도는 제주 해군기지에 대한 중앙정부 차원(국무조정실, 국방부)의 공식 입장을 표명하도록 요청했고, 4월 13일 국방장관이 제주를 방문하여 알뜨르 비행장 사용 권한 부여 및 700억 원의 지원 계획이 포함된 해군기지 건설 관련 입장을 발표했다.
- 이런 상황에서 2007년 4월 27일 대천동 강정마을이 해군기지 유치를 신청했음. 그리고 로드맵에 따라 <표 4-3>과 같이 1,500명을 대상으로 하는 1·2차 여론조사 결과를 바탕으로 제주특별자치도지사는 5월 14일 정부가 공식 요청한 제주 해군기지 건설에 대해 동의를 결정했으며, “대천동 강정지역이 제주해군기지 최우선 대상으로 선정되었음”을 밝혔다.

〈표 4-3〉제주 해군기지 여론조사 결과

내용		찬성(%)	반대(%)	중립/모름(%)
● 제주 해군기지 건설에 관한 찬반 - 제주도 전체(N=1,500)	1차	60.4	31.1	8.5
	2차	54.3	38.2	7.5
● 강정마을 지역 해군기지 건설에 관한 찬반 - 대천동 지역(N=1,000)	1차	55.1	36.1	8.8
	2차	56.0	34.4	9.6
● 화순리 지역 해군기지 건설에 관한 찬반 - 안덕면 지역(N=1,000)	1차	41.3	51.4	7.3
	2차	42.2	49.0	8.8
● 위미1·2리 지역 해군기지 건설에 관한 찬반 - 남원읍 지역(N=1,000)	1차	41.9	49.5	8.6
	2차	36.1	53.9	10.0

자료 : 제주특별자치도 내부자료(2007); 프레스안 인터넷(<http://www.pressian.com> 2007. 5. 14)

- 그러나 강정마을의 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 반대를 주장하는 주민들은 마을회장단을 새롭게 선임하고 마을 총회에서 주민투표를 통해 반대 입장을 밝혔음. 이로써 종결될 것으로 보였던 갈등이 재발되기 시작했음. 또한 천주교 제주교구 정의구현사제단과 지역 국회의원인 민주노동당 현애자 의원, 그리고 도민대책위 대표의 단식농성 및 해군기지 철회 평화염원 촛불모임 및 자전거 평화순례회, 도민대회 등으로 갈등 재표출이 점화되었음. 아울러 전국 41개 시민단체의 해군기지 건설의 백지화를 촉구하는 공동 기자회견이 이루어지면서 전국의 일부 시민단체들이 가세하여 해군기지 반대운동이 전국적으로 알려지는 양상으로 확대되었음.
- 제주특별자치도와 해군본부는 2007년 5월 14일 여론조사 결과가 최종 결정이라는 점을 강조하였고, 2007년 8월 17일 국방부, 방위사업청, 해군, 제주특별자치도, 서귀포시 관계자 및 주민대표로 강정 해군기지사업 추진위원회가 참여하는 ‘제주 해군기지 협의회’가 발족되어 사업을 추진해 오고 있음. 또 8월 20일에는 강정마을 해군기지 찬반 주민투표를 개최하여 총 725명이 투표한 가운데 반대 680표, 찬성 36표로 해군기지 건설 반대의견을 확정했음. 반면 해군은 강정마을 해군기지 건설부지에 대한 매립준비 작업에 착수했고, 2008년도 예산에 주민보상비(220억 원)를 포함한 사업비 324억 원을 책정함으로써 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설사업의 본격 추진에 들어갔음.

3. 주요 이해관계자 분석

가. 중앙정부: 국무조정실, 국방부

- 제주해군기지(민·군복합형 관광미항) 건설 사업의 추진 주체였던 중앙정부의 주요 이해관계자로는 국방부와 해군본부가 있음. 이 외에도 관련 이해관계자로 해양수산부와 국무조정실 등이 있지만 줄곧 사업 추진의 중심 이해관계자는 국방부와 해군본부라고 할 수 있음. 이들은 ‘대양해군’이라는 목표를 달성하기 위해 제주 해군기지 건설 계획을 입안하고 추진했음.
- 해군은 제주방어사령부 아래 대령을 단장으로 영관장교 3명, 부사관 1명, 지원 장교 2명으로 구성된 ‘제주해군기지추진사업단’을 별도로 설치하여 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 사업에 대한 전반적인 추진 및 홍보활동을 전담하게 했고, 제주도·남제주군 등 행정기관과의 간담회, 신문기고, 토론회 참가, 지역주민 대상 설명회 개최, 여론조사 등 활발한 활동을 전개했음. 그러나 이들의 정책 추진 방식은 해당 지역 주민과의 타협이나 협력을 통해 합의에 도달하여 사업을 추진하는 방식보다는 안보 중심적 시각과 전통적인 DAD 방식(결정-발표-방어)의 의사결정 시스템에 따라 하향식 접근으로 사업을 추진해 나갔으며, 사업과 관련된 정보 공개 미흡 등으로 지속적인 갈등을 유발했음.

나. 제주특별자치도와 도의회

- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설과 관련하여 행정적 책임을 지고 있는 당사자로서 제주특별자치도는 화순항 해군기지 추진 당시에는 도내 반대여론 확산을 의식하여 중앙정부에 사업 추진을 유보하도록 하는 의견서를 제출하거나 갈등의 중재를 위해 명확한 입장 표명을 하지 않는 경향을 보였음. 그러나 2006년 지방선거 이후부터는 해군기지 TF팀 구성, 다자간 협의체 구성, 주민대토론회 주최, 여론조사를 통한 의사수렴 등 해군기지 유치 여부를 결정하기 위한 논의에 적극적으로 참여했음. 그럼에도 불구하고 보다 확고한 입장을 표방하지 않아서 반대 측으로부터 중앙정부에 보다 적극적 입장을 취해 줄 것을 요구받기도 하였음. 또한 최종 후보지 선정 과정에서도 문제가 있다는 지적을 받기도 하였음.

- 제주도민의 대의기관인 제주특별자치도의회는 해군기지 갈등을 해소하기 위해 특별위원회 설치 등을 통해 갈등중재 노력을 전개하였음. 그래서 군사기지특위를 설치하여 해군기지 관련 간담회 개최, 국내외 해군기지 지역 방문조사, 성명서 채택, 기자회견 등의 갈등조정 활동을 했지만, 갈등을 적극적으로 해결하자는 원래 취지를 달성하는데 한계를 보임.
- 대체로 제주특별자치도와 도의회 모두 도민의 의사를 대변하는 행정·대의기관으로서의 갈등해소를 위한 적극적인 역할보다는 팽팽한 찬반 여론을 의식하여 입장 표명을 유보하거나 논의 중단을 선언하는 등 해군기지 건설을 둘러싼 갈등을 해결하고자 하는 적극적 노력이 미흡한 측면이 있었음.

다. 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 후보지 주민

- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설과 관련된 가장 직접적인 이해관계자는 해당 지역주민들임. 2002년 해군기지 건설예정지로 지목된 화순 지역주민, 2006년 이후 건설예정지로 지정된 위미 지역주민, 2007년 최종 해군기지 건설부지로 결정된 강정마을 주민들임. 해당 지역주민들은 사업 추진에 대한 충분한 정보 공개 없이 일방적으로 사업이 추진되는 데 대한 불만을 표출했을 뿐만 아니라 사업 추진에 따른 재산상의 손해나 환경 문제 등을 제기하며 지역별 반대 대책위원회를 구성하였고, 사업 추진 강행에 적극적 반대 활동을 전개하였음.
- 물론 이들 역시 내부 분열 없이 시종일관 반대활동만 했던 것은 아님. 안덕면 비상대책위의 경우는 중립적인 입장에서 해군기지 건설의 타당성과 주민 여론 수렴을 위한 활동을 전개하기도 했음.¹⁵⁾ 위미 지역에서는 마을 이장단을 중심으로 자체적으로 해군기지 문제를 논의하여 해군기지 유치를 결정하고 제주도 및 해군 당국에 유치 건의서 및 타당성 조사를 요청하기도 했음.
- 그러나 이들 지역도 해군 측의 보상문제와 반대 대책위의 적극적인 반대활동의 영향으로 반대 입장으로 선회했음. 강정마을의 경우는 마을회의를 통해 해군기지 유치를 결정하고 ‘강정해군기지추진위원회’를 구성하여 해군기지 유치에 찬성하는 입장을 보였으나, 그 이후 의사결정 과정상의 문제가 제기되면서 새롭게 반대 대

15) 그러나 중립적인 입장에서 주민 여론을 수렴하기로 했던 비대위는 2005년 5월 18일 표결을 통해 반대대책위로 흡수·전환했음(제주의 소리, 2005/05/18).

책위원회가 구성되고 마을총회를 거쳐 해군기지 건설 반대의견을 확정하여 지속적인 반대활동을 벌이고 있음.

라. 시민단체

- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 갈등에서 시민단체들도 주요한 이해관계자로 참여했음. 당초 2002년 발생한 화순항 해군기지 갈등에서부터 도내 참여환경연대를 중심으로 제주지역 시민단체들이 참여한 ‘군사기지저지범도민대책위원회’가 구성되었음. 이 단체들은 화순, 위미, 강정 지역 반대 대책위와 연대하여 해군기지 반대활동을 적극적으로 주도했음. 2007년 5월 이후 강정마을로 해군기지 유치가 결정된 이후에도 천주교 제주교구에서는 결정과정 상의 민주적 절차에 관한 문제를 제기하면서 전국의 천주교 신자들을 대상으로 한 반대 서명운동에 돌입하는 등 군사기지 건설에 적극적으로 반대하고 나섰음.
- 그러나 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등도 지역사회 내부의 단순한 이해갈등이 아니라 안보와 평화라는 가치를 둘러싸고 국가와 지방의 다양한 행위자들 사이에서 복잡한 갈등 양상을 보였기 때문에 시민단체들은 단체의 성향에 따라 찬반으로 나뉘어 활동하는 양상을 보였음. 즉 해군기지 건설을 찬성하는 단체들은 국가안보의 중요성과 지역경제 파급효과를 강조하면서 해군기지 유치 찬성을 위한 활동을 벌였음. 해군기지 유치로 인구유입이 되고 경제적 파급효과가 클 것이라는 기대감을 갖는 사람들로 구성된 ‘제주사랑범도민실천연대’나 재향군인회를 중심으로 한 안보 관련 단체들은 ‘범도민유치위원회’를 구성하여 활동하기도 하면서 반대운동과 맞섰음.
- 해군기지 갈등이 심각해짐에 따라 참여연대, 평화와 통일을 여는 사람들, 평화네트워크 같은 중앙 NGO(비정부기구)들은 반대의견 제시나 성명 등을 통해 제주도내 시민단체(도 반대위)와 연합하여 제주 해군기지 반대여론의 전국적 확산과 공론화를 위해 활동했음. 이를 통해 중앙 NGO들은 제주도내 시민단체를 지원하고 한편으로 반대여론 확산을 통해 국방부 및 중앙정부에 반대 입장을 확산시키는 양상을 보였음.

4. 갈등 이슈

가. 해군기지와 ‘세계평화의 섬’의 양립 가능성

- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 찬반 양측은 ‘세계평화의 섬 제주’와 해군기지의 양립 가능성을 두고 갈등했음. 이 갈등의 본질은 안보와 평화에 대한 가치를 둘러싼 가치갈등이기도 하지만 제주의 역사성 맥락에서 논쟁을 더욱 가중시켰다고 할 수 있음. 2005년 1월 27일 노무현 대통령은 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 공식 지정했음. ‘세계평화의 섬’ 지정은 4·3 피해에 대한 정당한 역사적 조명과 재평가, 1991년 ‘한·소정상회담’ 제주 개최 이후 잇달아 개최된 정상회담 개최지로서의 상징성 등과 함께 1997년 대선 공약, 2000년 ‘제주개발특별법’에 ‘세계평화의 섬 지정 조항’ 신설 등을 배경으로 함. 해군기지 건설에 반대하는 입장은 이러한 역사적 경험과 정서를 바탕으로 지정된 ‘세계평화의 섬’에 해군기지가 들어서는 것은 평화와 인간의 가치를 추구하는데 부적절하며, 공군기지의 확대 가능성을 염려함.¹⁶⁾ 그러나 다른 한편으로 여전히 냉전지역으로 남아 있는 한반도 및 동북아 상황에서 안보 없는 평화가 가능한가에 의문을 제기하면서 튼튼한 안보를 바탕으로 하는 평화가 보다 현실성이 높다는 인식도 여전히 높음.
- 이러한 상반된 인식과 함께 이러한 이념적 논쟁을 불러일으킨 요인은 제주를 ‘세계평화의 섬’으로 지정한 참여정부가 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 추진했다는 점임. 참여정부가 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 지정·선포할 때 그것이 무엇을 의미하는지에 대해 명확한 개념을 제시하지 않았음. 그렇기 때문에 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 찬반 양측 간에도 ‘평화의 섬’이 지향하는 바를 두고 각자의 입장과 가치관에 따라 제주 해군기지가 평화의 섬과 양립 가능한지를 두고 갈등이 심화된 것임.

16) 이에 대한 반대측은 제주해군기지가 ‘세계평화의 섬’을 지향하는 제주의 미래비전과 충돌한다고 주장함. 평화군축의 거점, 동북아시아 평화센터 등 국제기구 유치 등을 통해 4·3의 역사를 넘어 진정한 평화와 인권 도시로 나아가기 역사적 노력이 제주에서 진행되고 있는데, 일방적 국가안보 논리로 해군기지에다 공군기지까지 들어선다면 군사기지의 섬으로 전락할 수밖에 없다는 것이 이들 반대측의 주장임(강호진 2007, 88-89).

나. 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 및 유지에 따른 환경문제

- 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 또 다른 갈등요인은 환경적 이슈임. 제주는 관광도시로서 널리 알려져 있지만 그에 못지않게 천혜의 자연 생태계와 경관을 갖고 있는 지역임. 이러한 제주 생태 및 자연 환경이 세계적으로 인정받게 된 계기가 2007년 UNESCO ‘세계자연유산’ 등재임. 그런데 문제는 해군기지 건설과 그 이후에도 환경보전이 가능한가 하는 것임. 해군기지 건설을 위한 대규모 공사를 추진할 경우 환경훼손이 불가피할 뿐만 아니라, 기지 건설 이후에도 대규모 구축함이 드나들게 되면 해양 생태계가 크게 위협 받게 될 것이라는 우려가 팽배했음. 특히 해군기지 후보지로 거론되던 지역들 모두 수려한 자연환경을 보유하고 있다는 점에서 이런 우려는 더욱 컸다고 할 수 있음.
- 최종 해군기지 후보지로 선정된 강정마을의 경우 기지가 건설될 예정지 인근의 범섬은 2000년 천연기념물로 지정되었고, 2004년에는 범섬 일대에 산호초의 일종인 연산호 군락지도 천연기념물로 지정되었음. 이러한 자연환경과 해양수중 생태계의 중요성을 인정하여 2007년 제주특별자치도는 강정마을의 강정천에서 강정포구 일대의 매립을 금지하고 ‘절대보전연안’으로 지정하기도 했음. 이처럼 귀중한 자연환경과 수중 생태계가 위치한 지역에 대규모 해군기지를 건설할 경우, 그로 인한 환경 훼손 및 파괴가 우려되기 때문에 제주 지역 환경단체들은 해군기지 건설에 적극적으로 반대했음.

다. 민·군복합형 관광미항(제주해군기지)의 경제적 효과

- 서귀포에 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 또 하나의 갈등이슈는 경제적 효과에 대한 찬·반측의 입장 차이임. 정체 내지 감소되어 가는 제주지역의 인구, 1·3차 산업 중심의 정체된 산업구조, 한·미 FTA 체결로 인한 1차산업의 불확실성 증가 등으로 제주의 경제적 입지가 점점 더 불안해 지는 상황에 처해 있음. 이런 상황에서 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설은 일견 지역경제 활성화의 단초가 될 수 있다는 기대를 갖게 했음.
- 찬성 측에서는 군사기지 유치를 통해 지역경제의 활성화를 꾀할 수 있는 유력한 방안으로 인식하고 유치입장을 표명했음. 강정마을의 경우도 해군기지 유치 신청 당

시 해군기지 건설과 병행 추진될 지역개발계획이 기존의 낙후된 마을을 발전시킬 수 있을 것이라는 기대감을 가지고 있었음. 해군 측이 홍보자료로 제시한 경제적 파급효과의 내용은 <표 4-4>과 같음.

〈표 4-4〉 해군기지 건설의 경제적 파급효과

구분	내용
기지건설 이전	○ 제주도내 건설투자 효과 약 5,000억 원, 고용효과 약 4,700여명
기지건설 이후	○ 기동전단 분대 전개에 따른 지역내 부대예산 집행규모 고려시 급여, 주부식, 유류비, 시설관리, 기타 비용으로 연간 약 2,500억원이 지역내에서 유통 ○ 기지 운용에 필요한 군무원(50여명) 및 복지시설에 대한 지역주민(50여명) 채용 등 지역주민 100여명 고용인력 창출 ○ 인구유입(7,500여명)에 따른 주민세 납부로 지자체 세수 증대효과 ○ 해군기지 개방, 해군장병 및 가족, 친지 방문 등에 대한 관광객 증대 ○ 해군 주관 각종 학술대회 및 문화행사, 외국군함 방문 등으로 인한 관광객 규모 연 6,000여 명으로 경제효과는 약 60억 원 이상 ○ 교육, 편의·복지시설 건립, 해녀 잠수병치료센터 건립, 재해·재난시 대민지원 혜택 등

자료 : 해군본부, 「제주해군기지 건설 사업에 대한 설명자료」 2007.

- 그러나 반대 측에서는 해군기지가 건설된다고 하더라도 오히려 관광 및 지역경제에 미치는 부정적인 영향이 클 것으로 추정하면서 경제적 효과를 기대하기 어렵다고 주장했음(제주군사기지저지범도민대책위원회 2007). 기존에 군사기지가 입지해 있는 지역들, 예컨대 동해시, 진해시, 평택시 등의 경우 땅값 하락 및 인구감소 효과가 나타나고 있으며, 해군기지 연간 운영 예산과 관련해서는 예산의 90%가 장병들의 급여와 주·부식이므로 이러한 요소로 지역경제에 미치는 영향은 미미할 것이라고 판단했음. 또한 관광객 증대 효과에 대해서도 대부분의 해군기지가 자체적으로 관광자원으로서의 기능을 수행하고 있다고 보기 어렵고, 오히려 제주도의 경우는 기존의 긍정적으로 형성된 관광 이미지에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 보고 있음.
- 이러한 찬·반 측의 해군기지의 경제적 효과에 대한 평가는 상호 공유할 수 있는 객

관적이고 설득력 있는 자료를 가지고 논쟁하기보다는 각자 자신들에게 유리한 자료를 중심으로 주장의 근거를 제시함으로써 자신들의 주장만 더욱 강화시키는 결과를 초래했음.

5. 갈등의 성격

- 서귀포에 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 갈등은 이해관계 갈등과 가치갈등이 함께 나타나는 복합적 갈등의 특징을 보였음. 이 갈등은 해군기지라는 군사시설을 기피시설 또는 비선호 시설로 간주할 것인가의 여부에 따라 갈등의 양상이 달라질 수 있음. 따라서 해군기지 건설에 따른 비용과 편익 불일치 문제로 인한 이해갈등의 특성을 보이면서 동시에 평화와 안보 및 환경보전과 개발 사이의 가치 갈등으로 대립되기도 했음.
- 우선, 이해관계 갈등의 측면에서 볼 때 군사시설의 입지는 지역사회에 다양한 제약들을 가할 수 있음. 군사기지의 특성상 지방정부의 전반적인 발전계획은 물론이고 주민들의 생활과 생업에 피해를 끼칠 수 있으며, 심지어 사유지도 군 작전 수행을 위해 출입 및 건축 같은 재산권 행사까지도 제한함. 군사시설 입지와 동시에 해당 지역은 ‘군사시설보호법’이 정하는 ‘군사시설 보호구역’으로 지정되기 때문임. 이런 군사시설 입지 지역에 가해지는 제한 때문에 지역사회 입장에서는 비선호시설로 인식될 수 있음.
- 따라서 해군기지가 비선호 시설로 인식될 경우 해군기지 건설에 따른 환경문제, 지역개발 규제, 개인의 재산권 행사의 제한 및 가치 하락 등과 같은 ‘비용’은 해당 지역사회와 주민들만 부담하지만, 해군기지를 통해 제공되는 안보라는 공공재의 ‘편익’은 전국적으로 향유됨. 보다 구체적으로 말하면, 제주도에 해군기지가 건설되게 되면 해당 지역은 기지 인근의 어장을 상실하고 어업을 할 수 없게 되기 때문에 주민들의 생업과 생활이 큰 피해를 보게 되고 그 비용은 해당 지역주민들이 부담하게 됨. 그러나 제주에 해군기지가 건설됨으로써 얻게 될 ‘남방 해역 해상교통로 안전 확보’, ‘대양해군 목표 달성’ 등의 국가 안보적 편익은 국민 전체가 얻게 되는 것임. 따라서 해군기지 건설에 따른 이러한 비용과 편익의 불일치로 인해 이해관계 갈등 양상을 보였음.
- 다음으로, 평화 및 환경 문제를 둘러싼 가치 갈등의 성격을 보였음. 해군기지 건설

을 둘러싼 갈등의 주요이슈는 ‘평화의 섬’과 해군기지의 양립 가능성 여부와 자연 환경 및 해양 생태계에 미치는 영향 등의 평화와 환경 등에 대한 가치지향적 문제였음. 먼저 ‘평화의 섬’과 해군기지의 양립 가능성 문제는 평화와 안보를 어떤 시각으로 보느냐에 따라서 양립 가능성도 다르게 평가될 수 있음(고경민 2008, 138-140; 양길현 2007, 179-189). 반대측은 제주의 ‘평화의 섬’ 지정을 추진할 때부터 그 기본적인 논리의 핵심은 비무장화를 전제로 했으며(제주도의회 234회 정례회 2006), 특히 제주에 해군기지가 건설될 경우 불안한 동북아 정세를 감안할 때 제주도를 군사적 갈등지역으로 전락시킬 수 있음을 경고하면서(제주군사기지저지범도민대책위원회 2007) ‘평화의 섬’과 해군기지의 양립 불가능성을 주장했음. 반면, 해군 측에서는 제주도가 ‘세계평화의 섬’으로 지정되었지만 비무장이 곧 평화를 의미하는 것이 아니며 군사력을 바탕으로 외부의 위협이 있을 때 이를 충분히 억제할 수 있는 능력을 가지고 있어야 한다면서 ‘세계평화의 섬’과 해군기지는 충분히 양립가능하다(제주도의회 234회 정례회 2006)는 입장을 보여주었음.

- 환경문제에 대해서도 찬반 양측은 이해를 달리했음. 반대측은 UNESCO에 의해 “세계자연유산으로 지정된 제주도에 해안매립을 하여 해군기지를 건설할 경우 환경이 훼손 및 파괴될 것이기 때문에 반대한다”(제주군사기지저지범도민대책위원회 2007)고 주장했음. 반면 해군 측에서는 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설에 앞서 환경영향 평가를 실시하고 환경오염 방지시설을 구비할 계획이며 지역 정서에 맞는 친환경적 미항(美港)으로 건설할 계획이라며 환경문제에서도 다른 입장을 보였음.
- 이와 같이 평화와 환경문제에 대한 찬반 양측 간의 상반된 이해와 인식으로 인한 가치 갈등은 이해관계 갈등과는 다르게 그 간극을 쉽게 좁히기 어려운 특성을 보였고 이로 인해 갈등이 심화되었음.

6. 갈등의 원인: 갈등관리 프로세스의 문제점

가. 의사결정의 문제

- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 갈등은 사업 주체인 국방부나 해군뿐만 아니라 부지 선정의 주체인 제주특별자치도의 정책결정과 추진 방식에서 합리적이고 민주적인 절차가 충분히 마련되지 못한 데서 기인했다는 비판도 있음. 군 당국은 2002년 화순항 개발계획 수립 당시부터 해군기지 건설의 필요성과 당위성에 대해 해당 지역주민들에게 충분히 설득하고 동의를 구하는 노력이 미흡하였고, 다시 그에 대한 논의가 재개된 이후에도 국방부의 정책추진 방식에는 커다란 변화가 없었음. 특히 해군은 2006년 지방선거 이후로 해군기지 논의를 중단하기로 선언했음에도 2005년 해군본부 내 ‘제주해군기지추진기획단’을 구성했고, 갈등이 여전히 남아있는 상태에서 2006년도 예산안에 해군기지 건설 예산을 미리 반영하는 등 일방적 의사결정 행태를 보였음. 또한 갈등이 심화되고 있던 2007년 4월 13일 제주도를 방문한 국방부 장관은 기자회견을 통해 “제주해군기지는 국가안보와 국가이익을 위해 반드시 추진해야 할 중요한 사업”이라고 일방적으로 발표하기도 했음.
- 제주특별자치도 역시 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 예정지 선정을 위한 지역 주민들의 의견과 도민들의 여론을 합리적이고 민주적으로 충분히 수렴하는데 한계가 있었음. 2007년 제주도지사의 해군기지 추진 로드맵 추진 당시 의사결정과 관련된 핵심 갈등 이슈는 해군기지 유치결정과 이를 위한 여론수렴 방식 등에 관한 것임. 우선, 의사결정을 위한 도민 및 해당 지역의 여론을 수렴하기 위한 방식으로 주민투표와 여론조사 사이에서 찬반측의 논란이 있었으며, 여론조사 방식을 두고서도 세부적인 방법론¹⁷⁾에서 논란이 있었음. 특히 강정마을은 마을회의를 통해 유치를 결정했는데, 이 지역 주민들에게 충분한 정보공개는 물론 토론회나 설명회 없이 강정마을의 결정이 이루어진지 일주일 후에 예정된 여론조사를 그대로 시행했음(정인환 2007).
- 이러한 제주특별자치도의 의사결정 과정에 대해 반대측은 해군기지 공론화 과정

17) 해당지역 주민들에게 가중치를 주느냐 마느냐에 따른 논란이 있었지만, 실제 여론조사에서는 가중치를 부여하지 않았음.

에 문제가 있고, 아울러 의사결정도 너무 성급하게 이루어졌고 의사수렴 방안으로 결정된 여론조사 방식에 대해서도 이의를 제기하고 주민투표를 실시할 것을 주장했음.¹⁸⁾ 그러나 국방부는 국가안보에 관한 사항을 주민투표¹⁹⁾를 통해 결정하는 것은 바람직하지 않으며 이를 정부에 요구하지도 않겠다는 입장을 밝혔다.

- 제주해군기지 갈등에서 주민들과의 협의 및 동의 없이 하향식으로 사업을 추진·강행하고자 했던 국방부와 해군의 DAD(결정-발표-방어) 방식의 사업 추진은 지역 주민의 반대를 촉발하고 확대시키는 주요한 요인으로 작용했음. 이는 곧 민주화와 지방화에 따른 지역사회의 정책결정에 대한 변화된 인식과 국가안보 사안에 대한 국방부 및 해군의 안보중심적인 인식 사이의 간극이 좁혀지지 못했음을 반증함. 또한 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설에 대한 여론을 수렴하기 위해 제주특별자치도는 해군기지 TF팀과 다자간 협의체의 구성, 주민투표와 여론조사 방식 등 주민참여와 민주적 절차를 확보하는데 노력을 기울였으나 기대만큼 성과를 거두지 못한 것으로 보임. 그리고 서귀포시 대천동 강정마을을 최종 후보지로 선정한 이후에도 의사결정과정의 문제점이 제기되면서 갈등이 다시 표출되었음.

나. 정보공개 문제

- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등 과정에서 기지 건설과 운영에 관한 정보공개 문제에 대해 찬반 양측은 서로 다른 주장들을 했음. 국방부와 해군 측에서는 해군기지 건설에 관한 정부대표단 합동 설명회, 국방부 장관 기자회견, 홍보 책자, 주민설명회, TV 토론회 등을 통해 충분한 정보를 제공했다고 주장했음. 예를 들면, 제주해군기지 사업준비단장은 『한겨레 21』과의 인터뷰에서 2005년 이후로 지역 언론에만 80여 차례 출연해 정보를 공개했다는 사실을 강조하며 “군에서 이제껏 해온 어떤 사업보다도 정보공개 노력을 많이 했다. ... 이는 해군기

18) 도 대책위는 “주민의사보다 우선한 국책사업이란 있을 수 없으며, 국방사업이란 이유로 주민투표를 배제하려는 것은 과거 국가권위주의의 잔재 논리일 뿐 아니라 냉전적 군사논리의 강요에 다름 아니다”라면서 “해군기지 건설문제는 최고의 주민의사 표현 수단인 주민투표에 의해 결정돼야 한다”고 요구했음(제주의 소리 2007/05/02).

19) 주민투표법에 의하면 국가사무는 주민투표의 대상이 아니며(제7조), 다만 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐지(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요 시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위해 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시 구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있음. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정자치부장관과 협의해야 함(제8조).

지 부지 결정 과정에서 지역민의 의사가 무엇보다 중요했기 때문”이며 “제주 해군기지 추진 과정은 군기지 건설 추진사업의 모범이 될 수 있을 것”이라고 강조했다(정인환 2007). 제주특별자치도 역시 도민들에게 충분한 정보를 제공하기 위해 찬반 양측이 참여하는 다자간협의체를 구성하여 두 차례의 도민대토론회와 한 차례의 설명회를 개최했으며, 도의회의 ‘군사기지특위’와의 협의를 통해 최종 후보지 선정을 위한 여론 수렴 방안을 결정했다는 것임(제주특별자치도 2007).

- 그러나 반대측은 해군본부(2007)가 공개적으로 밝힌 남방해역 해상 수송로의 안전 통항 보장, 남방해역의 해저자원 보호, EEZ 갈등과 해양 영유권 보호, 대양해군 지향을 위한 해군 전력 확보 등의 제주 해군기지 건설의 목적 이외에 또 다른 목적에 대해서는 언급을 회피한다고 주장했다. 예를 들면, 해군기지 이외에 공군전략기지 건설을 통해 제주도를 군사기지화하거나 미군 지역임무에 해군기지가 활용될 수 있다는 점, 그리고 미군의 MD체계와의 관련하여 대중국 미사일 방어체제 전진기지로 이용될 수 있는 가능성 등(참여연대 외 2006)에 대해서는 전면 부인하고 있다는데서 불투명한 정보공개가 이루어지고 있다고 주장함. 또한 반대측은 제주특별자치도의 경우도 강정마을의 해군기지 유치 신청 이후 1, 2차 여론조사 및 최종 후보지 선정 과정에서도 설명회나 토론회 등을 통한 충분한 협의와 정보공개 없이 ‘정보전달이 충분하다’는 판단만으로 여론조사를 실시하여 결정했다는 것임(제주의 소리 2007/05/02).

다. 의사소통과 신뢰의 문제

- 해군기지 찬반 양측은 대화를 통해 상대방과 협의하고 타협하기 위한 의사소통 방식보다는 기자회견, 성명서, 신문기고, 자체 토론회 등과 같은 일방향적 의사소통 수단을 통해 자신들의 요구와 주장을 내세웠음. 예를 들면, 해군기지 건설의 경제적 효과에 대하여 찬반 양측 모두 자신들에게 유리한 정보만을 제공하거나 모호하고 불명확한 자료나 전망적 예측을 근거로 자신들의 주장을 내세우곤 하였음. 해군측은 해군기지 건설에 따른 경제적 파급효과가 크다고 주장하는 데 반해, 반대측은 경제적 효과를 과장하고 있으며, 오히려 제주의 관광 이미지에 부정적이라고 주장했다. 이처럼 상반된 인식과 주장으로 양방향적인 의사소통을 통한 설득이나 협의 및 조정의 노력은 부족하여 갈등이 지속되었음.

- 2007년 1월 반대 측의 제안에 따라 찬반 양측은 4월부터 다자간협의체를 구성하여 갈등 당사자들의 직접적인 참여와 논의를 통해 갈등을 조정하고자 했음. 그러나 이 협의체 활동 역시 결과적으로는 진정한 의미의 양방향 의사소통에는 이르지 못했음. 다자간협의체의 활동은 도민대토론회의 개최를 위한 의제 선정, 일정 논의, 토론자 선정과 같은 절차적인 문제를 조율하는 데 한정되었을 뿐 갈등 당사자들 간의 심도 있는 논의를 통한 갈등해소에는 한계를 보였음.
- 이러한 의사소통의 문제는 상대방에 대한 상호 불신과 연관되어 나타났다고 할 수 있음. 불신의 문제는 의사소통뿐만 아니라 정보공개와도 연관성을 가짐. 앞서 지적했듯이, 반대측은 제주 해군기지와 관련하여 해군이 제공하는 정보와 이를 바탕으로 한 주장을 신뢰할 수 없다는 것이었음. 이에 대해서는 제주특별자치도와 도의회도 일정 부분 동의한 바 있음. 예를 들면, 해군의 해군기지 건설과 관련하여 제공하는 정보와 주장이 도민을 설득하고 그들의 여론을 수렴하는데 충분할 만큼의 신뢰를 주지 못하고 있다고 판단하고 여러 차례 정부 차원의 입장표명을 요구했음. 이러한 불신을 해소하기 위해 국방부와 해군은 정부합동설명단을 구성하여 제주특별자치도의회 군사기지 특별위원회를 대상으로 설명회를 개최한 바 있음. 그리고 국무총리는 대정부 질의에서 제주 해군기지의 군사전략상 필요성을 강조하는가 하면 국방부 장관이 직접 제주도를 방문하여 정부의 입장을 설명하기도 했음.
- 정부와 해군의 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설에 대한 반대측의 불신은 두 가지 측면에서 불가피하게 나타난 것으로 판단됨. 하나는 해군기지 갈등이 평화와 환경 같은 가치를 둘러싼 갈등이었기 때문에 가치관이나 세계관의 근본적 차이를 좁히기 어려웠을 수 있음. 그리고 다른 하나는 해군이 공개할 수 있는 정보의 수준의 다른 유형의 건설 사업과 달리 군사안보에 관한 내용이기 때문에 관련 정보를 모두 공개할 수 없었을 것이라는 점임. 이러한 한계 때문에 국민의 ‘알권리’ 차원에서 모든 정보를 공개하라는 반대측의 지속적 요구가 있었음에도 불구하고 갈등은 지속되었다고 판단됨.

제3절 쇼핑아울렛 갈등 사례

1. 갈등의 배경

- 2002년 4월 1일 ‘제주국제자유도시특별법’이 제정되면서 제주도는 국가적 지원 하에 국제자유도시 조성을 추진하고 있음. 제주국제자유도시 추진을 위해 제주도를 복합형 기능도시로 만들기 위한 종합계획이 수립되고, 그 중에서도 제주국제자유도시 개발의 촉매역할을 담당하기 위해 7대 선도프로젝트가 선정됨(제주도 2003; 2001).
- 선도프로젝트 개발의 기본 방향은 “기본적으로 국내·외 민간투자를 유치하여 개발”하고 “개발이 부진하거나 종합개발이 필요한 분야는 공공부문에서 지원”하는 형태로 추진되며, 관광 및 휴양분야를 중심으로 ① 휴양형 주거단지 개발, ② 중문관광단지 확충, ③ 서귀포 관광미항 개발, ④ 첨단과학기술단지 조성, ⑤ 제주공항 자유무역지역 조성, ⑥ 쇼핑아울렛 개발, ⑦ 생태·신화·역사공원 조성 등이 선정되었음(제주국제자유도시추진기획단 2001, 16-24; 제주도 2003, 60-63).
- 이 중에서도 쇼핑아울렛 개발은 당초 개발센터의 1순위 사업으로 시작되었고,²⁰⁾ 국제자유도시 제주를 상징할 수 있는 국제적인 쇼핑 및 엔터테인먼트 공간이 될 수 있도록 한다는 전략 하에 2006년 9월 1단계 개장을 목표로 명품과 브랜드 판매업소 등 70개 점포를 갖추고, 2단계인 2007년부터 2009년까지 엔터테인먼트 시설, 문화 체험시설, 숙박·휴게시설 등을 갖춘다는 계획임. 특히 제주국제자유도시개발센터(Jeju Free International City Development Center, 이하 JDC)는 쇼핑아울렛 경우 명품 및 유명 브랜드 중심으로 개발되기 때문에 제주도내의 기존 판매업체들과는 표적 고객이 달라 지역주민과 기존 상권과의 마찰이 최소화 될 것이라고 밝히고 있음(제민일보 2003/05/27).
- 그런데 선도프로젝트들 중에서도 가장 유망하면서도 가장 시급히 추진되어야 할 분야 중의 하나로 꼽히던 쇼핑아울렛 개발은 계획의 윤곽이 가시화되기 시작한

20) 쇼핑아울렛 개발을 선도프로젝트 중 시범프로젝트로 추진하는 것은 내·외국인 관광객을 획기적으로 증가시킬 수 있는 선도프로젝트가 마련되지 않을 경우 국제자유도시의 핵심인 투자 유치 역시 이끌 수 없다는 판단에 따른 것임. 특히 JDC의 이 같은 움직임은 2002년 8월 9일 제주국제자유도시 실무위원회에서 외국자본 유치를 위해 7대 선도프로젝트 중 하나라도 우선 가시화해야 한다는 의견이 제기된 것과 같은 맥락임(제민일보 2002/08/11).

2003년 5월부터 지역 상인들이 생존권을 위협하는 개발 사업이라며 강하게 반발하기 시작했다. 그리고 지역 상인들을 중심으로 반대운동을 위한 조직화의 움직임이 나타나고 여기에 시민단체들이 가세하면서 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 갈등은 지역사회 갈등으로 전개되었음. 이 과정에서 제주도는 지역상권 활성화 모색을 위한 연구용역과 지역상인들이 참여하는 ‘스터디 그룹’ 운영 등을 통해 갈등을 조정하기 위한 노력을 했으나 2003년 8월 도민설명회 이후 반대단체들의 JDC에 대한 불신이 더욱 커지면서 갈등은 악화될 기미를 보이지 않았음.

- 이러한 갈등의 와중에 2004년 11월 ‘쇼핑아울렛 사업과 지역상권의 상생방안’ 연구 보고서는 가장 첨예하게 대립했던 쇼핑아울렛 취급상품을 명품 50%와 유명브랜드 50%로 하는 절충형 사업 추진안을 제시했음. JDC는 이에 대한 지역 상인들의 반발에도 불구하고 2005년 1월 쇼핑아울렛 민간사업자를 공모하여 4월 21일 1개 업체(권소시업)가 등록했으나 최종적으로 공동평가위원회에서 부적격 업체로 결정되었음.
- 이후 쇼핑아울렛 개발 사업은 ‘재추진’이나 ‘백지화’ 여부를 결정짓지 않은 채 유보된 상태로 존속되어 왔음. 그리고 2005년 말 제주도지사와 2006년 초 JDC 측의 재추진 의지 피력이 있었지만 2006년 ‘제주국제자유도시종합계획 보완계획’에서 7대 선도프로젝트 사업의 지위에서 밀려나게 되었음. 이로써 쇼핑아울렛 개발 사업은 중장기적인 검토 및 추진이 필요한 전략프로젝트로 전환되었음. 그렇다고 하여 이 사업이 완전 백지화된 것이 아니라 “지역상권 활성화와 병행하여 재추진”(제주특별자치도 2006, 241-242)하기로 했기 때문에 그 이후에도 여전히 제주사회의 갈등 이슈로 잠재되어 있는 상태라고 할 수 있음. 실제로도 JDC와 제주특별자치도는 2006년 이후 현재까지 간헐적으로 쇼핑아울렛 검토 및 재추진 의사를 밝히고 있음.

2. 갈등의 전개과정

가. 갈등 형성기(2001. 11~2003. 5)

- 제주도가 2001년 11월 국제자유도시 추진을 위해 시·군 순회 설명회를 가지면서부터 각 자치단체 및 지역주민들은 쇼핑아울렛을 서로 유치하기 위해 경쟁했음. 특히 선도프로젝트가 전혀 없는 북제주군과 남제주군은 지역균형발전을 위해 지역발전

차원에서 유치 경쟁에 뛰어들었음(제민일보 2001/11/29). 제주도관광협회도 제주도에 도내 영세사업자들이 쇼핑아울렛 사업에 참여할 수 있도록 촉구하기도 했음(제민일보 2002/02/19).

- 2002년 4월 제주 국제자유도시 7대 선도프로젝트 용역이 착수될 때까지도 쇼핑아울렛은 PIMFY 사업²¹⁾으로 인식되었고 도내 기존 상권에 미칠 부정적 영향에 대해서는 그다지 주목받지 못했음. 9월 13일 ‘제주국제자유도시 쇼핑몰 개발’ 연구용역 최종보고서가 공개되었고, 접근성과 부지 가격 및 확보 전망, 조망권 등에 대한 종합 검토를 바탕으로 5군데 후보지가 제시되었음.
- 하지만 국무총리실의 제주국제자유도시추진기획단은 쇼핑아울렛 개발 프로젝트에 대한 연구용역 중간보고서를 공개하지 않는 데다 주민공청회나 설명회도 열지 않는 등 도민의견 수렴에는 크게 관심을 두지 않고 있었음. 이런 점을 의식했는지 제주도는 쇼핑아울렛이 지역경제에 미치는 영향 등을 감안하여 쇼핑아울렛 세부 추진계획의 수립 과정에서 도민들을 상대로 설명회를 개최하는 등 도민 참여 기회를 제공하기 위해 JDC와 협의해 나가기로 했음.
- 그런데 2003년 5월 말 쇼핑아울렛 개발의 윤곽이 가시화되면서 제주시권 재래시장과 일부 관광 토산품 업계를 중심으로 쇼핑아울렛 개발로 인해 도내 관련 업계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려가 나타나기 시작했음. 특히 5월 28일 제주시가 쇼핑아울렛 사업과 관련하여 제주시내 재래시장 번영회 대표들과 가진 간담회(2003. 5. 28) 이후 도내 영세상인들은 ‘쇼핑아울렛 도입에 따른 대책위원회’(가칭)를 발족했음. 이들은 쇼핑아울렛의 주된 마케팅 대상이 도민과 내국인 관광객에 맞춰졌으며, 이로 인해 지역상권의 침체 및 위기가 우려된다고 반발하기 시작했음. 그리고 다음 날인 29일 개최된 제주상공회의소 주최의 ‘쇼핑아울렛 심포지엄’에서 쇼핑아울렛의 역기능과 문제점 등이 제기되면서 제주국제자유도시 7대 선도프로젝트의 하나로 추진되는 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 갈등이 형성되기 시작했음.

나. 갈등 심화기(2003. 6~2004. 11)

- 쇼핑아울렛 사업 추진에 대한 이해 당사자의 공식적인 반대가 제기된 것은 2003년

21) 펍피(PIMFY)는 ‘Please In My Front Yard’ 약자로 지역발전에 유익한 시설, 행사 혹은 사업을 적극 유치하려는 사회적 현상을 일컬을 경우에도 사용되는 용어임.

6월 11일 제주도 재래시장과 상가 번영회 등 제주도내 15개 중소 유통업체로 구성된 ‘제주지역경제살리기 범도민대책위원회’(이하 범도민대책위)의 기자회견이었음. 범도민대책위는 기자회견을 통해 쇼핑아울렛은 지역의 유통산업 침체와 자생적 경제기반을 무너뜨릴 것이라며 국제자유도시개발의 취지 아래 도내 중소기업들의 생존권을 위협하는 쇼핑아울렛의 계획은 철회되어야 한다고 주장했음(제민일보 2003/06/11). 쇼핑아울렛 개발 반대 여론이 비등해짐에 따라 제주도는 2003년 말까지 내국인 면세점과 쇼핑아울렛 사업 추진 등에 대한 지역 상권의 위기감을 해소하고 지역경제 활성화를 유도하기 위한 ‘제주상권 종합육성계획’을 수립하겠다고 발표했다(제민일보 2003/06/13).

- 그럼에도 서귀포시 증정로 상가번영회(2003. 6. 30), 민주노동당 제주도지부(2003. 7. 2), 일도1동 상가번영회와 중앙지하상가번영회(2003. 7. 7) 등을 중심으로 쇼핑아울렛 철회 요구가 계속되자 당시 제주도는 우근민 지사의 ‘100만 도민과 대화’를 통해 지역사업체와 도민의 이익이 반영되도록 노력하면서 기존 상권은 향토관광 명소 및 테마쇼핑 구역 등으로 특화 개발한다는 계획을 약속했음. JDC도 세부계획안에 대한 도민 설명회를 통해 도민공감대를 형성해나가겠다고 밝혔음(제민일보 2003/07/10).
- 이러한 제주도와 JDC의 대응책에도 만족하지 않은 여론은 수그러들지 않고 산남지역으로 확대되기 시작했음. ‘서귀포지역 경제 활성화 추진협의회’, ‘쇼핑아울렛 철회와 산남지역 경제 활성화를 위한 정당·사회단체 대책위원회’ 등이 연이어 반대운동에 동참했음.
- 이러한 갈등이 지속됨에 따라 기초자치단체들의 관심도 높아지기 시작했음. 제주시의회와 서귀포시의회도 쇼핑아울렛 추진에 대한 재검토를 요구하는 건의서를 채택하고 제주도와 JDC에 제출했음. 범도민대책위는 ‘쇼핑 아울렛 철회를 요구하는 도민 1만명 서명운동’에 돌입하여 2003년 7월 23일 13,000 여명의 서명을 받아 쇼핑아울렛 철회 요청 탄원서와 진정서를 청와대, 국회, 도의회, JDC 등에 제출했음. 7월 25일에는 15개 도내 시민·사회단체가 주축이 된 ‘쇼핑아울렛 철회를 위한 도민대책위원회’(이하 도민대책위)가 결성되면서 본격적인 시민단체의 반대활동도 시작되었음. 이런 과정에서 제주도와 JDC는 문제의 본질이 지역상권에 미치는 부정적 영향과 쇼핑아울렛 개발 계획에 대한 여론수렴 미흡이라는 점을 인식하고 여러 차례에 걸쳐 지역상권과의 보완 및 도민공감대 형성을 전제로 한 개발을 추진

하겠다고 발표했다.

- 이와 같이 갈등이 수그러들지 않고 심화·확대되던 와중에 JDC는 2003년 8월 8일 쇼핑아울렛 사업계획안을 공개했음.²²⁾ 이 계획안에 대해 반대측 대책위들은 계획의 비현실성, 근거 없는 통계자료의 이용, 과도한 추측적 전망 등의 신뢰성과 현실성이 떨어지는 방안이라는 문제를 제기하는 기자회견을 열었음.²³⁾ 이와 같은 문제제기와 반대 분위기가 고조되는 상황에서도 제주도와 범도민대책위가 쇼핑아울렛과 지역상권의 상생을 모색하기 위한 ‘스터디 그룹’을 운영하는 데 합의²⁴⁾하면서 갈등은 새로운 국면으로 전환하는 듯했음. 그러나 8월 21일 쇼핑아울렛 사업계획안 도민설명회가 개최되면서 이러한 기대는 사라졌음.
- 제주도와 범도민대책위 간에 스터디그룹에서 합의하기전까지 쇼핑아울렛 계획안을 확정짓지 않기로 했으나 상인들의 반발에도 불구하고 설명회가 개최되었고, 특히 중소상인과 시민단체들은 JDC가 제주도와 협의 없이 쇼핑아울렛 개발을 추진하려 한다면서 강하게 반발하면서 무산되었음. 그럼에도 JDC는 “2005년 상반기에 서부관광도로 인근 부지 “6만여㎡에 명품 및 유명브랜드 매장 3만3천㎡, 특산품점 6천600㎡, 세계 음식점, 휴게소 등을 갖춘 쇼핑아울렛 시설공사를 731억원의 공사비로 시작해 2006년 말까지 완공한다”(연합뉴스 2003/08/23)는 세부사업 계획안을 확정했음.
- 이후에도 반대단체들의 쇼핑아울렛 철회요구는 계속되었고, 9월에는 도민대책위가 국회 건설교통위원회(이하 건교위) 국정감사 종료 시기인 10월 10일까지 쇼핑아울렛 완전철회를 위한 반대기간을 선포하고 서명운동과 상경투쟁을 시작했음. 그렇지만 JDC는 9월 중에 쇼핑아울렛 사업계획을 확정된 후 10월에 민간사업자를 공모하여 2004년 말까지 사업자를 선정, 회사 설립 및 부지 확보, 설계동의 등 관련

22) 이 계획안은 사업비 731억 원을 들여 북군 애월읍 서부관광도로 인근 약 5만 여 평의 부지에 테마형 시설로 명품·유명브랜드·제주특산품매장 등을 갖춘다는 계획이며, 2003년 하반기에 사업자를 공모하고 2004년에는 사업자 선정을 비롯 부지매입과 설계, 인허가 등의 준비를 거쳐 2005년에 공사를 착공, 2006년 말에는 완공한다는 로드맵도 제시했음(제민일보 2003/08/08).

23) JDC에서 도민 4~6천 여 명에게 배포한 ‘관광쇼핑아울렛사업(안)(4천부)’과 ‘제주 쇼핑아울렛’만화(6천부) 홍보책자는 쇼핑아울렛의 긍정적인 측면과 추상적 수치만을 과대 선전함으로써 신뢰성을 떨어뜨리고 쇼핑아울렛을 더욱 불신하도록 하는 원인을 제공했다는 것임(고영철 2003, 4).

24) 제주도는 도민대책위에 상인 합의를까지 쇼핑아울렛 사업을 중단하겠다고 공식문서를 전달하고 제주도와 대책위 인사가 동수로 참여하여 쇼핑아울렛 사업에 대한 의견을 확정·완료할 때까지 쇼핑아울렛 사업 추진계획을 확정하지 않기로 공식 합의했음(제민일보 2003/08/19).

절차를 마무리 짓는다는 계획을 추진해 나갔음.

다. 갈등 조정기(2004. 11~2006. 5)

- 조직화된 영세 중소기업과 시민단체의 쇼핑아울렛 사업에 대한 반발 속에서 2004년 11월 18일 한국자치경영연구소의 ‘쇼핑아울렛 사업과 지역상권의 상생방안 연구’ 보고서가 공개되면서 조정기로 접어들게 되었음. 이 보고서는 쇼핑아울렛이 최상급 명품 브랜드로 조성될수록 지역경제에 긍정적 영향을 미치며 관광객들 역시 이 같은 형태를 선호하는 것으로 나타났다고 밝혔음. 그러나 명품만을 진열한 쇼핑아울렛 사례가 없고 투자유치 실현 가능성을 위해 명품 50%와 유명브랜드 50%씩을 혼합한 절충형 쇼핑아울렛을 대안으로 제시했음(제주의 소리 2004/11/18).
- 이러한 절충안에 대해 JDC는 만족스럽지는 않으나 “일단 존중하겠다”는 반응이었던 반면, 범도민대책위 측에서는 “수용 불가”를 선언했음. 이 보고서의 절충안을 토대로 JDC는 JDC에서 163억 원, 민간사업자 568억 원 등 총 731억 원을 투입해서 부관광도로 주변인 북제주군 애월읍 일대 5만평 이상 부지에 명품과 유명브랜드 매장 100개와 휴게소 음식점 등이 들어서는 테마 파크형 쇼핑아울렛 개발을 구상하고, 2005년 1월 중에 쇼핑아울렛 민간사업자를 공모하기로 했으며, 이에 덧붙여 JDC는 공모에 참여하는 기업이 없을 경우 이 계획을 백지화하겠다고 발표했다(제주의 소리 2005/01/20).
- 그러나 쇼핑아울렛 사업자 공모가 진행중인 상황에서도 반대단체들은 사업 자체의 철회를 주장했다. 그러나 JDC가 “범도민대책위가 쇼핑아울렛을 마치 일반적으로 행해지는 ‘땡처리 매장’인 것처럼 도민여론을 왜곡하고 있다”고 공세적 입장으로 전환했음. 이를 계기로 JDC와 지역상인 간의 갈등이 다시 확대될 기미를 보이기 시작했음. 범도민대책위 소속 지역상인들 10여 명이 JDC 사무실로 긴급 항의 방문하여 이러한 입장 표명에 대한 해명과 사과 요구 및 성명을 발표했다. 이러한 지역상인들의 반발에 새로 취임한 진철훈 JDC 이사장은 일방적 사업 추진과 지역상권 피해가 없도록 전문가 그룹이 참여하는 위원회를 구성하여 대화를 통해 문제를 해결하겠다고 발표했다.
- 그럼에도 범도민대책위는 JDC의 일방적 사업추진을 규탄하기 위해 600여 사업자 등록증을 반납하는 ‘생업포기 선언식’을 통해 쇼핑아울렛 철회를 주장했고, 2005년

4월 18일에는 제주 전역의 중소상인들이 참여하는 ‘쇼핑아울렛 철회 쟁취 범상인 비상대책위’(이하 범상인 비대위)가 결성되어 상가철시, 가두시위, 천막농성 등의 집단행동을 통해 쇼핑아울렛 반대입장을 더욱 강력하게 표명했으며, 일부 정당 및 시민단체들도 여기에 동참했음.

- 이런 과정 속에서도 2005년 4월 21일 쇼핑아울렛 사업자 공모가 마감된 결과 컨소시엄 형태의 1개 업체가 응모했음. 그러나 5월 27일 변호사와 경제계, 학계 등 관련 전문가 9명으로 구성된 공동평가위원회에서 공모 업체의 사업수행 능력과 명품·유명브랜드 구성계획, 지역경제 활성화 계획 등 적정성 여부를 종합적으로 평가한 결과, 최종적으로 부적격하다는 결론을 내렸음. 이에 대해 제주국제자유도시개발센터(JDC) 측에서는 “평가결과에 대해 건설교통부, 제주도, 그리고 지역상권과 긴밀히 협의한 후 쇼핑아울렛 사업의 추진사항을 전반적으로 검토해 나갈 계획이지만 일단 JDC의 사업 추진에서 후순위로 밀렸다고 보면 된다고 밝혔음(제주의 소리 2005/05/27).
- 이러한 결과에도 불구하고 2005년 10월 국회 건설교통위원회에서 열린 JDC 국감에서 JDC 이사장은 쇼핑아울렛 사업을 지역 상인들과 협의해 재추진할 것이라고 밝혔고, 12월에는 도의회 도정질의에서 제주도지사가 쇼핑아울렛 개발사업의 재추진 의지를 피력했으며, JDC의 2006년도 추진 사업계획과 예산을 확정 발표하면서 지역상권 활성화 대책을 마련하고 도민공감대를 형성한 후 쇼핑아울렛 사업을 후속사업으로 추진할 계획이라고 밝혔음.

라. 갈등 완화기(2006. 6~)

- 쇼핑아울렛 사업 공모 실패에도 불구하고 제주도와 JDC에서 재추진 의지를 포기하지 않고 있었지만 2006년 6월 이후 제주국제자유도시 7대 선도프로젝트가 전면 재조정되면서 갈등은 완화기로 접어들게 되었음. 6월 2일 공개된 ‘제주국제자유도시종합계획 보완계획(안)’의 중간보고서는 기존 7대 선도프로젝트와 4대 후속프로젝트로 나눠졌던 국제자유도시 프로젝트를 전면 재검토하여 기존 7대 선도프로젝트 중 이미 착수된 3대 프로젝트만 선도프로젝트로 남기고 나머지 4대 프로젝트는 전략프로젝트로 전환하기로 했음(제주특별자치도 2006, 241-242). 이에 따라 국제자유도시 프로젝트는 4대 핵심프로젝트와 8대 전략프로젝트로 재계획되었음.²⁵⁾

이러한 7대 선도프로젝트의 재조정 계획으로 쇼핑아울렛 개발은 선도프로젝트에서 전략프로젝트로 전환되었고 사업 추진도 당분간 지연이 불가피하게 되었음.

- 그러나 이러한 쇼핑아울렛 개발의 우선순위 변화에도 불구하고 도의회 관광위원회 업무보고에서 제주특별자치도 국제자유도시추진국장은 2007년에 쇼핑아웃렛 사업자를 제공모한다고 밝혔으며, JDC 측의 2007년 사업계획 설명회에서도 제주시의 구도심권 재개발사업 추이에 맞춰 기존 사업계획을 수정 보완하여 재추진할 것이라는 입장을 표명했음(제주의 소리 2007/02/06). 2007년 10월에는 김정택 JDC 이사장이 국회 건설교통위 국감에서 2008년부터 쇼핑아울렛 사업을 적극 추진하겠다고 밝히기도 했음(제민일보 2007/10/18).
- 2005년 5월 쇼핑아울렛 민간사업자 부적격 결정과 7대 선도프로젝트 재조정에 따른 쇼핑아울렛 개발의 우선순위 변화에도 불구하고 계속되는 JDC의 재추진 의사 표명에 대해 ‘쇼핑아웃렛 추진 반대와 내국인면세점 확대 저지를 위한 비상대책위원회’는 2008년 1월 30일 “최근 JDC와 제주도정은 도내 지역상권과 한마디 사전 협의도 없이 쇼핑아웃렛 재추진을 위한 분위기를 조성하고 있다”며 “지역 중소기업들과 함께 쇼핑아웃렛 저지 투쟁에 나섰던 대책위는 다시 일방적으로 추진되는 쇼핑아웃렛에 대한 반대 입장을 분명히 한다”고 밝혔음(제주의 소리 2008/01/31).
- 이처럼 쇼핑아울렛을 둘러싼 갈등이 완화기로 접어들기는 했지만 JDC와 제주도의 재추진 의지가 있는 점을 예상해 볼 때 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 갈등은 완전히 소멸되지 않고 잠재된 상태로 남은 것으로 볼 수도 있음. 그리고 2009년 3월 관광진흥법, 국제회의산업 육성에 관한 법률, 관광진흥개발기금법 등 관광 관련 3개 법률의 권한과 규제를 일괄 이양하는 내용의 제3단계 제도개선을 위한 제주특별자치도 법 개정안이 국회를 통과함으로써 쇼핑아울렛 추진을 위한 제도적 여건도 크게 개선되었음. 뿐만 아니라 제주특별자치도는 관광3법 일괄 이양에 따라 2009년 7월부터 제주 관광객 1,000만 명 시대를 대비한 독자적인 관광진흥계획을 8월까지 수립

25) 선도·후속프로젝트는 사업추진의 우선 순위에 따라 핵심프로젝트와 전략프로젝트로 구분되는데, ‘핵심프로젝트’는 단중기적인 중점지원이 필요한 프로젝트로 정상추진 프로젝트와 신규 프로젝트 중 단기적인 중점지원이 필요한 프로젝트이고, ‘전략 프로젝트’는 중장기적인 검토 및 추진이 필요한 프로젝트와 기존에 추진이 미흡하거나 새롭게 발굴된 프로젝트임. 핵심프로젝트는 기존 7대 선도프로젝트 중 첨단과학기술단지, 예래휴양형주거단지, 신화·역사공원에 제주웰빙테마타운이 추가되었고, 사업추진이 부진한 쇼핑아울렛과 서귀포 관광미항, 중문관광단지 확충, 공항자유무역지역은 전략프로젝트로 넘겨지게 되었음(제주특별자치도 2006, 242-245).

하기로 했음. 실제로 제주도는 이 계획에 면세점과 쇼핑 아울렛 등을 활용한 쇼핑 관광 활성화 방안이 검토(제주일보 2009/07/04)되고 있어 향후 새로운 갈등이슈로 재등장할지 아니면 도민 공감대 형성을 통해 원만하게 사업을 추진할지가 주목됨.

3. 주요 이해관계자 분석

가. 제주국제자유도시개발센터(JDC)

- ‘제주특별자치도설치및국제자유도시조성에관한특별법’에 의한 제주국제자유도시 추진 주체는 제주특별자치도, 국무총리실 산하의 제주특별자치도지원위원회, 제주국제자유도시개발센터(JDC) 등 세 기구임(제주특별자치도 2006, 267). JDC의 주요 기능 중의 하나가 선도프로젝트 등 개발계획 수립 및 추진(제주국제자유도시 추진기획단 2001, 31)이었기 때문에 쇼핑아울렛 개발계획의 수립 및 추진의 일차적 책임은 JDC²⁶⁾에게 있음. JDC는 쇼핑아울렛 개발계획 단계에서부터 민간사업자 공모 및 부적격 판정으로 인한 사업 추진 연기, 그리고 이후의 재추진 논의 등의 전 과정에서 갈등의 당사자로서 중심적인 위치에서 활동했음.
- 갈등 당사자로서의 JDC가 쇼핑아울렛 반대단체들로부터 가장 큰 반발을 샀던 이유는 쇼핑아울렛 사업의 총량적인 경제적 효과 차원에서 계획을 수립하고 추진했으며, 이 과정에서 쇼핑아울렛 입지가 제주지역에 미치는 부정적 파급효과에 대한 현실적인 대책이나 이를 위한 여론 수렴 등에 소홀했기 때문인 것으로 보임.
- JDC는 연구용역의 결과를 바탕으로 쇼핑아울렛 개발을 2011년 관광객 1,000만 명 유치에 위한 필수적인 인프라일 뿐만 아니라 도민 소득 2만 달러를 달성하기 위해서도 필요한 사업이라고 강조했다. 또한 사업 추진시 1,000명 이상을 고용해야 하는데 그 가운데 90% 이상을 지역주민으로 충원함으로써 연 181억 원의 소득 효과와 지방세수 증대와 같은 부대효과도 기대할 수 있다고 강조했다. 또한 쇼핑아울렛 세부사업계획안에서 JDC는 연간 내국인 관광객 50만 명과 외국인 관광객 19만 명을 추가로 끌어들이 수 있고, 쇼핑아울렛을 찾는 신규 관광객의 방문으로 지역 연

26) JDC는 ‘제주국제자유도시기본계획’(2001.11) 및 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’에 국가의 중앙정부 차원에서 제주도를 지원하고, 동시에 제주국제자유도시 개발을 촉진시키기 위해 2002년 5월 설립된 개발 전담기구이며, 공공성과 사업성을 동시에 추구할 수 있는 특수법인으로 2009년 현재 국토해양부 산하의 공기업임.

관산업 매출이 연간 2,200여 억 원 증가하는 등 과급 효과가 나타날 것으로 예상했음(제민일보 2003/08/23). 다시 말해서 쇼핑아울렛은 제주국제자유도시 건설의 필수적인 관광 인프라로서 제주 지역경제 발전에 기여하는 중요한 대안이라는 점을 부각시켰음.

- JDC는 지역 상인들의 거센 반발에 부딪치게 되면서 쇼핑아울렛 개발은 중국, 일본 등의 외국 관광객들과 해외쇼핑을 즐기는 내국인 관광객들을 표적 마케팅으로 하는 사업이며, 따라서 지역 상권에 피해가 가지 않도록 상호 보완적으로 추진할 것이라는 점을 강조하였음. 그러나 반대운동의 주요한 원인이었던 도민의견 수렴에 대해서는 상대적으로 소홀했으며, 갈등 당사자들과의 협상이나 합의 등에서도 충분한 노력을 기울이지 못한 것으로 평가됨. 그리고 JDC는 제주국제자유도시 시행 계획(안)에 대한 전문가 워크숍에서 지역상권의 반발에도 불구하고 쇼핑아울렛 사업을 추진해 나가고자 했던 것임(제주의 소리 2003/11/29).
- 이러한 요인들이 갈등을 유발 또는 심화시키는 요인으로 작용했으며, 결과적으로 사업자 공모는 무산되었음. 사업자 공모 실패 이후 및 사업 우선순위 재조정 이후에도 쇼핑아울렛을 재추진하기 위한 JDC의 의사 표명에 귀추가 주목될 것임. 향후에도 이러한 사업 추진 방식은 사업 자체의 중요성과 필요성과는 별개로 사회적 갈등을 유발할 수 있는 잠재적 요인으로 작용할 가능성이 있음.

나. 제주도

- 국제자유도시 추진체제 하에서 제주도지사는 선도프로젝트 사업을 추진하는 JDC와 업무 협조관계를 유지하도록 되어 있으며, JDC와 제주도지사간의 이견사항은 제주국제자유도시 추진위원회(현재는 국무총리실 산하 제주특별자치도지원위원회로 변경)에서 조정하도록 되어 있음(제주국제자유도시추진기획단 2001, 31). 이러한 역할을 고려할 때, 제주도는 JDC와는 조금 다른 입장을 보였음. 제주도는 기본적으로 쇼핑아울렛 개발에는 적극 찬성하면서 JDC와 공조하는 모습을 보이기도 했지만, JDC의 사업계획안 수립 과정에서 반대단체들과 갈등이 확대될 때는 조정자로서의 역할을 수행하기도 했음. 그러나 결론적으로 갈등 조정자로서의 역할은 그다지 높은 성과를 보이지는 못했음.
- 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 갈등 발생 초기에 갈등을 조정하기 위한 차원에서 도민

자본 유치를 위해 기존 상인 및 도민들을 주주로 참여시키는 방법 구상, 상공회의소·상가변영회 등과의 지속적인 대화를 통한 의견수렴 등을 위해 노력하겠다고 밝혔음(제민일보 2003/06/13). 또한 제주도는 쇼핑아울렛에 대한 반발이 개발에 따른 지역 상권의 피해에 대한 우려에서 비롯된 것이라고 판단하여 쇼핑아울렛은 중국인과 일본인 관광객을 타겟으로 하고 있다는 점을 강조하고 기존 상권은 향토 관광 명소 및 테마 쇼핑 구역 등으로 특화 개발한다는 계획을 구상하겠다고 발표하기도 했음. 도지사도 ‘100만 도민과 대화’ 및 범도민대책위와의 간담회 등을 통해 도민 의견을 쇼핑아울렛 계획에 적극 반영하겠다고 강조했다.

- 갈등 초기 이러한 제주도의 노력에도 불구하고 갈등이 더욱 확대·심화되자 제주도는 갈등 조정을 위한 스터디 그룹을 구성하여 갈등을 중재하려고 노력했음. 이 기구는 쇼핑아울렛 추진 주체와 반대단체, 관련 전문가, 지역 경제단체 등 광범위한 이해관계자들의 대표들이 쇼핑아울렛과 지역상권의 상생 모색을 위한 조정 역할 수행을 목표로 했으나 그 성과는 미흡했음. JDC의 역할과 유사하게 제주도는 사업의 당위성만을 내세우고 쇼핑아울렛의 취지와 효과를 홍보하는 데 그쳤으며, JDC와 지역상인들 간의 첨예한 갈등을 조정하는 데는 가시적인 성과를 크게 거두지는 못했음.
- 제주도는 쇼핑아울렛 개발이 지역 중소기업 등 지역경제에 미치는 영향이나 피해 분석, 그에 따른 대책 마련에는 소홀했으며, 쇼핑아울렛 반대 논리의 타당성 여부에 대한 해명이나 제기된 문제점에 대해 반대단체들이 수용할 만한 보완 방안 제시가 부족하였음. 특히 쇼핑아울렛 민간사업자 선정이 무산된 이후 제주도는 쇼핑아울렛 개발을 재추진하겠다는 의지를 표명하여 범상인비대위의 반발을 사기도 했음.

다. 지역의 중소기업

- 쇼핑아울렛 개발로 인해 가장 큰 피해를 입을 것이라고 주장하는 사람들은 도내 중소기업체를 운영하는 상인들이었음. 쇼핑아울렛 개발의 윤곽이 드러나기 시작한 2003년 5월부터 제주시내의 재래시장 상가변영회와 일부 관광 토산품 업체를 중심으로 지역상권이 큰 타격을 입을 것이라는 우려가 나타나기 시작했음. 이러한 우려가 확산되면서 도내 중소기업인과 영세 상인들은 JDC의 쇼핑아울렛 개발에 공동 대응해야 할 필요성을 인식하고 쇼핑아울렛 도입에 따른 대책위원회를 발족

하여 공동 대응하기로 했음.

- 가장 먼저 조직화된 상인 단체가 2003년 5월 말 제주시와 한림읍 상가번영회 등 15개 중소 상인들을 주축으로 구성된 ‘제주지역경제살리기 범도민대책위원회’(이하 범도민대책위)임. 그리고 이러한 분위기가 서귀포 지역으로 확산되면서 2003년 7월 초 서귀포지역 7개 상가단체들로 구성된 ‘서귀포지역 경제활성화 추진협의회’가 결성되었음. 그리고 갈등이 정점으로 치닫던 2005년 4월 제주지역의 거의 모든 중소 상인들이 참여하여 구성된 ‘쇼핑아울렛 철회 쟁취 범상인 비상대책위’(이하 범상인 비대위)가 결성되었음.
- 이들은 쇼핑아울렛 개발이 추진될 경우 지역의 유통산업 침체와 자생적 경제기반 까지도 취약하게 만들 것이라며, 국제자유도시 개발의 미명아래 도내 중소상인들의 생존권을 위협하는 쇼핑아울렛의 계획은 철회되어야 한다고 주장하였음. 또한 이들은 쇼핑아울렛이 도내 소비시장을 분산시키고 궁극적으로 지역상권의 침체 및 위기를 초래할 것이라고 하면서 JDC가 주장하는 관광인프라론을 반박했음. 쇼핑아울렛에서의 쇼핑은 그 자체로서 주요 관광목적이 되기 힘들며 오히려 관광객들의 체류시간만 분산하거나 감소시키는 결과를 가져와 기존 상권의 지위마저 몰락시킬 우려가 크다고 보았음. 따라서 지역상권의 경쟁력을 먼저 키워주고 쇼핑아울렛은 차후 관광객 1,000만 명이 되는 시점에 추진해도 늦지 않을 것이라고 주장했음. 뿐만 아니라 이들은 쇼핑아울렛의 주요 마케팅 대상이 도민과 내국인 관광객에 맞춰진 것은 납득할 수 없는 처사라며 제주도민의 이해를 위해 추진되는 사업이어야 할 쇼핑아울렛 개발이 도리어 도민의 이해에 반하는 방향으로 추진되고 있다고 주장했음.
- 범상인 비대위는 이러한 쇼핑아울렛 개발 방향에 대한 반발뿐만 아니라 JDC의 추진계획 수립 과정에 대해서도 문제를 제기하였음. JDC가 사업추진 계획을 수립하기 위해 이용한 자료들의 신뢰성이나 타당성에 문제가 있다는 입장을 보였고, 절차적인 면에서도 JDC는 이해당사자인 중소상인들과 협의를 갖지 않았다고 주장하면서 일방적인 사업 추진에 반발하였음. 그리고 이해당사자로서 중소상인들은 자신들의 생존권이 걸린 사업임에도 제주도는 세부 계획안을 제대로 파악하지 못하고 있었다고 지적하였음. 그리고 이들은 지역상권에 대한 구체적인 영향조사와 상권 보호대책을 우선적으로 제시하지 않으면 현재의 계획에 동의할 수 없다는 입장을 강하게 표명하였음.

- 이러한 인식 하에 이들은 갈등의 형성기부터 완화기까지 쇼핑아울렛 개발 추진 주체인 JDC와 대립각을 세우면서 강한 반발과 저항을 함으로써 결과적으로 사업자 선정 무산 및 쇼핑아울렛 프로젝트의 우선순위를 바꾸는 일련의 성과를 거두었음. 이들은 단체를 통해 조직화된 힘을 발휘했고 기자회견, 성명서 발표, 진정서·탄원서 제출, 서명운동, 항의 방문, 대규모 가두시위, 철야농성 등 다양한 방식의 집단행동을 조직적으로 취해 나갔으며, 심지어 국제자유도시 개발 사업에 대한 헌법소원을 제기하기도 했고, 범도민대책위 상인들은 자신들의 사업자등록증 600여 장을 모아 반납하면서 쇼핑아울렛 개발 철회를 주장하는 ‘생업포기 선언식’을 갖기도 했음.
- 이들이 이와 같은 체계적이고 조직화된 역량을 모을 수 있었던 데는 추진 주체 측의 DAD (결정-발표-방어) 방식에 의한 사업 추진 방식에 반발하는 의미도 컸지만, 그보다 근본적인 요인은 쇼핑아울렛 개발이 이들의 이해관계와 직접적으로 연관된 사업이며, 그로 인한 잠재적 피해의식이 클 것으로 인식하였기 때문인 것으로 보임.

라. 정당·시민·사회단체

- 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 갈등은 제주도내에서 발생한 다른 갈등들에 비해 시민단체의 역할이 두드러지지 않는 특성을 보였음. 그 주요한 이유는 직접적인 이해당사자인 도내 중소상인들의 적극적 반대운동이 있었기 때문인 것으로 보임. 그렇다고 하여 제주도의 주요한 갈등 이슈였던 쇼핑아울렛 갈등에 도내 시민단체들의 움직임이 전혀 없었던 것은 아님.
- 가장 먼저 쇼핑아울렛사업 추진 반대를 표명한 시민단체는 갈등이 형성되던 2003년 6월 2일 제주주민자치연대의 성명임. 이 단체는 쇼핑아울렛이 기존 지역상권과의 충돌이 불가피하고 중·소 영세상인들의 삶의 근간을 뒤흔드는 위험성이 큰 만큼 철회돼야 한다고 성명을 발표하고 다양한 반대활동을 수행해 나갈 것은 표명했음. 그리고 7월 25일에는 제주주민자치연대를 비롯하여 제주환경운동연합, 전교조 제주지부 등 15개 도내 시민·사회단체가 주축이 되어 ‘쇼핑아울렛 철회를 위한 도민대책위원회’(도민대책위)를 결성하고, 직접적인 이해당사자인 범도민대책위와 긴밀한 관계를 형성하고 도내 다양한 정당·시민·사회단체들과 연대하여 쇼핑아울렛 철회 운동을 전개해나가겠다고 밝혔음.

- 그리고 정당 차원에서 반대운동에 적극 동참한 것은 민주노동당 제주도지부였고, 이외에도 개혁국민정당 서귀포·남제주군지부(준), 서귀포농민회, 민주노동당 서귀포·남제주군지부(준), 서귀포를 사랑하는 모임, (가칭) 참여와 통일로 가는 서귀포사랑 시민연대 등이 참여하여 구성된 ‘산남지역 경제살리기 정당·사회단체 대책위원회’가 결성되어 주로 서귀포시 지역상가변영회와의 연대활동을 통해 쇼핑아울렛 철회운동을 추진할 것을 결의했음. 당시에 국회의원으로서는 현경대 의원이 JDC에 쇼핑아울렛 전면 재검토를 공식 요청했고, 고진부 의원도 JDC와 제주도에 쇼핑아울렛 추진 중단 입장을 전달하고 관광객 1,000만 명 이상이 되는 시점에서 검토할 것을 권고했음. 2004년 4·15 총선에 출마한 후보자들도 모두 유보 내지는 반대 입장을 표명했음.
- 이들의 갈등 과정에서의 역할은 주로 중소기업들로 구성된 범도민대책위, 범상인비대위 등의 활동을 측면 지원하는 것이었음. 이들 단체와 연대하여 시위 및 기자회견, 성명 등을 발표하는 것이 주된 활동방식이었다고 할 수 있음.

4. 갈등 이슈

- 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 갈등에서 개발 주체인 JDC는 쇼핑아울렛이 제주관광을 유인할 수 있는 관광 인프라인 동시에 지역사회에 다양한 경제적 기여를 할 수 있는 사업이라는 점을 강조한 반면, 지역 중소기업 단체들은 쇼핑아울렛이 개발될 경우 지역 상권의 붕괴될 수 있기 때문에 생존권 사수 차원에서 쇼핑아울렛 철회를 강하게 주장했음.
- 이런 맥락에서 볼 때 쇼핑아울렛 개발 갈등의 주요 이슈는 두 이해당사자의 상반된 주장으로 대별할 수 있음. JDC 측에서는 쇼핑아울렛 개발의 관광 유인효과와 경제적 효과를 내세웠고, 지역 상인단체들은 지역 상권과의 충돌로 인한 지역경제의 침체 등으로 압축할 수 있음.

가. 관광 유인효과 및 경제적 효과

- 제주국제자유도시의 선도프로젝트 사업의 하나였던 쇼핑아울렛 개발은 JDC에게 제주국제자유도시의 본격적인 개발 차원에서 적어도 두 가지의 중요한 의미를 가

지고 있었음. 하나는 7대 선도프로젝트의 가시화를 위해서는 막대한 예산과 시간·인력 등 제반 조건이 필요한 상황에서 우선적으로 쇼핑아울렛을 시범프로젝트로 추진하여 성공적인 제주국제자유도시 추진을 견인하는 역할을 할 수 있다는 점이었음. 그리고 다른 하나는 내·외국인 관광객을 획기적으로 증가시킬 수 있는 선도프로젝트가 마련되지 않을 경우 국제자유도시의 성패를 좌우하는 투자유치에 어려울 수 있다는 점이 작용했음(제민일보 2002/08/11).

- 이런 맥락에서 관광 및 휴양 부문에 초점을 맞춘 선도프로젝트들 중에서도 가장 사업 추진이 용이하며 비교적 짧은 시간 내에 가시적인 효과를 거둘 수 있는 부문이 관광부문이며 그 중에서도 쇼핑아울렛이었다고 할 수 있음. 이런 측면에서 쇼핑아울렛은 그 자체로서 내·외국인 관광객들의 관광 유인을 기대할 수 있다고 판단한 것으로 보임. JDC가 쇼핑아울렛 사업추진의 당위성을 강조했던 것도 이런 맥락에서임.
- JDC는 2011년 관광객 1,000만 명을 유치하기 위해서라도 관광 인프라 목적의 쇼핑아울렛이 있어야 한다는 입장임. JDC는 쇼핑아울렛 개발이 동남아의 한류 열풍과 2008년 북경올림픽 이후 급증할 것으로 예상되는 중국관광객을 유치하는 데 크게 기여할 것이라고 주장했음. 또한 JDC는 그동안의 자연경관 중심의 보여주는 관광으로는 주민소득 2만 달러를 달성하기 어려우며, 앞으로 제주 관광시장을 유지하기도 어렵다고 보면서 쇼핑관광을 통해 획기적인 관광객 유치와 기존 관광 상권과의 상호 발전을 위해서도 쇼핑아울렛은 필요하다고 주장했음. 따라서 JDC는 쇼핑아울렛은 제주관광을 고품격화하는 관광인프라 시설로 이해해야 하며, 미래 제주관광의 새로운 가능성을 열어 나가기 위한 전환점이 될 것이라는 점에서도 중요한 관광 인프라가 될 것이라고 주장했음.
- 또한 JDC는 쇼핑아울렛 개발로 인한 경제적 효과를 강조했음. 2003년 9월 16일 열린 제주도의회 쇼핑아울렛 개발사업 설명회에서 JDC 측은 내국인 50만 명, 외국인 19만 명으로 약 69만 명이 쇼핑아울렛 개장 첫해에 유치될 것으로 예상하면서 이로 인해 수혜대상 각 업종에 매출이 2,361억 원 증대될 것이며, 지역경제 파급효과도 직·간접적으로 약 4,892억 원이 될 것으로 전망했음(제주의 소리 2003/09/16). 또 부수적 경제적 효과로 고용인력 창출효과를 주장하기도 했음. 쇼핑아울렛 사업을 위해서는 1,350명의 고용인력이 필요할 것으로 전망되며, 이들의 약 90%를 지역주민으로 채용할 경우 연간 181억 원의 고용소득 효과를 거둘 수 있으며, 아울러 지방세수 증대 등의 부대효과까지 기대할 수 있다고 주장했음.

나. 지역 상권과의 충돌로 인한 지역경제의 부정적 효과

- 쇼핑아울렛 갈등이 형성되기 이전만 해도 쇼핑아울렛 개발 문제는 먹거리, 볼거리, 살거리가 없다는 제주관광의 새로운 가능성을 열어주는 기대를 갖게 했고 자치단체간의 유치경쟁도 치열했음. 그러나 쇼핑아울렛의 다양한 효과에 대한 논의가 시작되면서 그에 대한 기대와 함께 지역 상가 번영회 같은 중소기업인 단체들을 중심으로 우려의 시각도 나타나기 시작했음. 그리고 지역 중소기업들 중심으로 쇼핑아울렛 반대를 위한 조직화가 이루어지면서 부정적인 효과에 대한 우려가 더욱 구체화되고 확대되었음. 또한 지역 상권과의 상충 가능성이 강하게 제기되면서 반대운동도 더욱 강해지고 조직화의 움직임도 더욱 광범위해졌음.
- 지역 중소기업 단체들은 JDC가 주장하는 쇼핑아울렛의 관광 유인효과 및 경제적 효과에 대해 반대 입장을 분명히 했음. 이들은 내국인 면세점이 제주공항에 들어선 이후 토산품업계가 위축되는 경향을 강조하면서 이와 유사한 형태의 사업인 쇼핑아울렛은 도내 소비시장을 분산시키는 부정적인 효과를 가져 올 것이라고 주장했음. 또한 쇼핑은 관광목적이 되지 않기 때문에 쇼핑아울렛은 단지 관광객들의 체류시간만 분산시킬 뿐이라는 시각을 견지했음. 쇼핑아울렛은 관광객이 1,000만 명이 되는 시점에 추진해도 늦지 않기 때문에 쇼핑아울렛 이외의 다른 관광 인프라를 먼저 구축하고 지역 상권이 쇼핑아울렛에 대응할 수 있는 힘을 키운 이후에 추진하는 것이 바람직하다고 주장했음. 따라서 지역 상인 단체들은 쇼핑아울렛이 중국을 중심으로 내·외국인 쇼핑 관광객을 유치하여 관광시장 규모를 키우고 투자 유치를 활성화한다는 JDC의 취지와는 달리, 도내의 영세한 중소기업의 생존을 위협할 수 있다고 주장했음.
- 쇼핑아울렛 개발 철회를 주장하는 지역 중소기업 단체들의 입장은 지역 상권과의 충돌로 인해 지역경제에 부정적 효과를 준다는 것임. 또한 쇼핑아울렛은 그 규모와 시설 면에서 제주지역 최대의 시설이 될 것이라는 점에서 지역 상인들은 위기감을 느끼지 않을 수 없었음. 계획된 부지의 규모 10만평은 도내 전체 상설 재래시장을 모두 합한 규모보다도 크며, 여기에 위락시설까지 겸비한 새로운 시장이 들어선다는 것은 지역의 영세한 상인들의 입지를 근본부터 뒤흔들 것이라고 보았음. 또한 주요 마케팅 대상이 도민과 내국인 관광객에 맞춰지고 있으며, 취급품목에서도 스포츠웨어·신발·액세서리·보석 등 도내 유통업체와 겹쳐 도내 시장을 잠식시킬

수 있다는 점을 들어 지역 상권을 위협할 수 있다고 주장하였음.

- 이러한 지역 중소상인 단체들의 주장에 일부 시민단체들도 동의했음. 제주주민자치연대는 쇼핑아울렛은 기존 지역상권과의 충돌이 불가피하고 중소 영세 상인들의 삶의 근간을 뒤흔들 수밖에 없다면서 지역경제를 위축시킬 가능성이 큰 만큼 철회되어야 밝혔음(제민일보 2003/06/02). 그리고 범도민대책위도 도내에 대형 마트 등이 들어서면서 기존 재래상가의 매출이 급감하는 등 생계 터전을 위협받고 있는 상황에서 쇼핑 아울렛까지 건설되면 기존상가가 존립 자체를 위협받게 된다면 쇼핑 아울렛 건설 철회를 요구했음(제민일보 2003년 07월 15).

5. 갈등의 성격

- 쇼핑아울렛 건설 관련 갈등은 쇼핑아울렛 시설의 입지 선정과 관련된 갈등이라기 보다는 쇼핑아울렛 개발을 위한 사업계획을 둘러싸고 중앙정부 산하 기관인 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 제주도내 중소 상인 단체들 간의 이해관계 갈등이라고 할 수 있음. 이 갈등은 개발 추진 주체인 JDC가 밝힌 관광 유인효과 및 경제적 효과 증대를 위해 추진되는 쇼핑아울렛 개발에 대해 도내 중소상인 및 시민단체들이 지역 상권과의 충돌로 인한 지역경제에 부정적 효과가 야기될 것이라는 서로 간에 이해관계의 상충에서 비롯됨. 그래서 양측이 서로 양보없이 대립했던 첨예한 이해관계 갈등이었음. 이러한 갈등 과정에 특정한 가치나 이념이 개입되지는 않았음.
- 얼핏 보기에, 쇼핑아울렛 개발 하면 입지 선정과 관련된 갈등을 떠올릴 수 있음. 사실, 쇼핑아울렛 개발 추진 초기만 해도 그런 가능성이 엿보이기도 했음. 특히 선도 프로젝트가 전무하던 북제주군과 남제주군은 경쟁적으로 쇼핑아울렛 개발 사업을 유치하기 위해 다양한 경로를 통해 로비전을 전개하기도 했음(제민일보 2001/11/29). 이 당시만 해도 쇼핑아울렛 개발은 핼피(PIMFY) 시설로 인식되었음.
- 그러나 2003년 5월 이후 쇼핑아울렛이 도내 중소 유통업체와 지역경제 전반에 미칠 수 있는 부정적 효과가 중소상인들 사이에 인식되기 시작하면서 쇼핑아울렛 시설은 님비(NIMBY) 현상으로 인식되기에 이르렀음. 그리고 관심의 초점도 입지 선정 문제에서 사업계획의 내용으로 이동했고, 그에 따라 갈등의 구도도 JDC와 지역 중소상인으로 변화되었고 갈등의 성격도 공공사업에 대한 이해관계 갈등으로 변화되었음.

- 쇼핑아울렛이 이해관계 갈등으로 구체화되면서 갈등의 당사자는 지역발전이라는 전체의 이익을 명분으로 내세운 JDC와 쇼핑아울렛으로 인해 타격을 받게 될 중소 유통업체, 즉 중소 상공인 간의 양자대결로 압축되었음. 그에 따라 갈등의 성격도 관광객 유치 증대 대 제주지역 중소상인의 생존권 보장, 나아가 관광객 유치를 통한 도민 전체의 소득·복지 증진 등의 발전적 효과 대 지역 상권의 위기 및 침체 등의 부정적 효과 발생이라는 상반된 이해관계를 보였음.
- 그런데 이러한 이해관계 갈등 상황에서 이를 중재하거나 조정해야 할 제주도의 역할이 미흡했기 때문에 상충적 이해관계는 갈등 형성기에서부터 완화기까지 근본적인 변화 없이 그대로 유지되었음. 따라서 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 갈등은 추진 주체 측의 지속적인 재개발 의지를 가지고 있고 다시 추진할 계획을 포기하지 않는 한 다시 추진될 경우에 갈등은 재발될 가능성이 큰 것으로 판단됨.

6. 갈등의 원인: 갈등관리 프로세스의 문제점

가. 홍보 및 여론수렴의 문제

- 쇼핑아울렛 개발은 2002년 1월 발표된 7대 선도 프로젝트 속에 포함되어 있고, 제주도의회의 동의와 대통령의 승인을 얻어 추진하고 있던 사업이었음. 그러나 선도 프로젝트가 계획되는 과정에서 도민 의견수렴이 미흡하였고, 제주국제자유도시 추진기획단(이하 추진기획단)은 선도프로젝트에 대한 용역 중간보고서를 공개하지 않는데다 주민공청회나 설명회도 열지 않는 등 도민의견 수렴에는 거의 관심을 두지 않았음(제민일보 2002/09/03).
- 쇼핑아울렛 개발을 추진하기 시작하던 초기부터 지역 상인들과 시민단체를 중심으로 조직적인 쇼핑아울렛 반대운동이 전개되기 시작하던 2003년 5~6월이 될 때까지도 쇼핑아울렛에 대해서 알려진 바가 많지 않았음. 그러나 대형 할인매장의 등장으로 인해 도내 재래시장이 큰 타격을 받고 있던 상황에서 또 다른 새로운 형태의 거대 매장이라고 할 수 있는 쇼핑아울렛 개발을 추진한다는 것은 지역 중소상인들에게 다시 한 번 생존의 위기를 절감케 하는 이슈의 등장을 의미하는 것으로 볼 수 있기 때문에 그에 따른 갈등을 충분히 예상할 수 있었음. 그럼에도 개발 추진 초기부터 쇼핑아울렛에 대한 홍보나 여론수렴이 부족하다는 지적이 있었음. 단지 제

주도가 기획단이나 JDC에 의견을 제기하는 수준에 그쳤고 도민들의 의견이 충분히 수렴되지 않은 채 중앙정부의 계획대로 추진될 개연성이 높았던 것으로 판단됨.

- 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 갈등이 심화·확산되는 과정에서 의견수렴 과정이 근본적인 변화는 없었음. 도민대책위에 따르면, 중소 상인들과 시민단체들이 지역경제의 부정적 효과 창출 등 쇼핑아울렛 개발로 인한 문제점을 여러 차례 제기했음에도 불구하고, JDC 측에서는 이해당사자인 중소상인들의 의견수렴을 위한 노력이 미미하였다고 주장함. 더욱이 지역 중소상인들의 생존권이 걸린 사업임에도 제주도조차 세부 계획안을 충분히 파악하지 못했으며, 중소상인들과 충분한 협의를 갖지 않았다는 것임(제민일보 2003/08/07). JDC는 이러한 지역 상인들의 요구와 비판에 대해 도민의견 수렴을 전제로 사업 계획을 추진하겠다고 원론적인 수준에서 발표하는 정도였음.
- 이러한 문제제기에 대해 JDC와 제주도는 쇼핑아울렛 세부계획안을 마련한 뒤에 도민 설명회 등을 통해 지역 의견을 수렴하는 등 충분한 시간을 두고 도민 공감대를 형성해 나가기로 했음. JDC는 2003년 8월 8일 쇼핑아울렛에 대한 세부사업 계획안을 발표하고 불과 4일 후인 8월 12일 도민설명회를 열어 의견수렴에 나설 방침이었음. 그러나 지역 중소상인 등 이해당사자들이 충분히 검토할 시간이 필요하다는 제주도의 요청에 따라 8월 21일로 연기하기도 했음(제민일보 2003/08/07). 그러나 JDC는 도민들의 이익을 위해 지역상권과 도민의견을 충분히 수렴하겠다는 입장도 결국은 원론적 수준을 크게 벗어나지 못했음. 그래서 사업계획안 통과와 민간사업자 선정에 집중한 나머지 지역 상인들과의 충분한 협의가 미흡한 결과로 갈등이 쉽사리 해결되지 않은 것으로 판단됨.

나. 정책추진 방식의 문제

- JDC는 관광객을 획기적으로 증가시킬 수 있는 선도프로젝트가 마련되지 않을 경우 국제자유도시의 핵심요소인 투자유치 역시 이끌 수 없다고 판단하고 있었음. 선도프로젝트들 중에서도 쇼핑아울렛은 시범적 성격의 프로젝트였으며 이런 부담 때문에 쇼핑아울렛 사업 추진을 서두르게 되었고, 결국은 DAD(결정-발표-방어) 방식의 정책추진 양상으로 나타났음. 쇼핑아울렛 개발 문제는 제주지역 중소상인들이 생존권 차원에서 접근했기 때문에 갈등이 형성되기 시작할 때부터 난항이 예

고되었음. 지역정서와 분위기를 어느 정도 파악하고 있던 제주도는 쇼핑아울렛이 중소 상인들의 사활적 이해관계라고 판단하여 도민공감대 형성을 위해 도민의견을 수렴하고 이를 JDC에 전달하겠다는 입장을 견지하였음. 또한 JDC도 추진 과정에서 도민공감대 형성을 강조하였지만 결과적으로 도민 여론을 실질적으로 수렴하기 위한 적극적 노력을 보이지 않아 갈등을 확산시키는 계기가 되었음.

- JDC는 도민여론을 수렴하기 위해서 2003년 8월 21일 쇼핑아울렛 도민설명회가 계획되었으나 결국 무산되었음. 이에 대하여 지역상인단체들은 JDC의 정책추진 방식에 크게 실망하였고, 갈등이 한창 심화되어 있던 2003년 09월 17일 도민대책위가 JDC를 직접 방문하여 쇼핑아울렛 개발 철회를 요구할 때도 JDC 측은 국제자유도시 개발의 필요성과 제주도의 발전전략을 위해 쇼핑아울렛 사업은 반드시 필요하다는 입장 표명으로 갈등이 더욱 확산되었음(제주의 소리 2003/09/17). 그럼에도 불구하고 JDC는 2003년 11월 29 제주국제자유도시 시행계획안에 관한 전문가 워크샵에서도 쇼핑아울렛 사업이 지역상권의 이해와 협력이 필요하다고 전제하면서 향후 일정은 계획한대로 추진해 나갈 것임을 밝히면서 쇼핑아울렛 사업을 적극 추진하겠다는 뜻을 밝혔음(제주의 소리 2003/11/29).
- 이와 같은 JDC의 쇼핑아울렛 개발 추진 방식에 대해 제주경제정의실천연합(이하 경실련)은 2005년 2월 22일에 도민 대책위와 도민이 공감할 수 있는 구체적 대안을 마련하여 쇼핑아울렛의 추진여부를 결정하는 것이 바람직하다는 입장을 표명하기도 했음(제주의 소리 2005/02/22). 이러한 JDC의 일방적 정책추진 방식(DAD 방식)에 대해서는 갈등의 전 과정에서 반대단체들이 줄곧 지적해 왔던 문제임. 그리고 민간사업자 선정이 좌절된 이후에도 여전히 형식적인 차원에서 도민과의 협력, 지역상권 활성화 등을 논의할 뿐 실질적이고 충분한 협의가 부족하였다는 지적이 있었음.

다. 정보의 신뢰 문제

- 쇼핑아울렛 계획의 수립을 위한 용역보고서나 JDC의 발표 자료들에서 나타난 신뢰성의 문제도 이해당사자간의 불신을 초래하여 갈등을 더욱 심화시키는 요인으로 작용했음.
- 예를 들면, 범도민대책위, 도민대책위, 산남지역 경제살리기 정당·사회단체 대책위원회 등 3개 대책위는 2003년 8월 8일 발표한 쇼핑아울렛 사업계획안에서 “JDC

는 제주국제자유도시종합계획 상 2011년 관광객 목표 992만 9,000명으로 잡았으나, 숙명여대 쇼핑아울렛 용역보고서에는 2010년 570만명, 국제자유도시종합개발계획에는 2011년 655만 7000명으로 예측했다”²⁷⁾(제민일보 2003/08/12일)는 지적과 함께 “쇼핑아울렛 용역보고서, 국제자유도시종합개발계획, 개발센터의 종합계획 등에서 예측한 관광객수가 1~2년만에 200만명이상 차이를 보여 신뢰성이 떨어지고 있다”(제민일보 2003/08/19)며 JDC가 제시한 관광객 수는 신뢰성을 확보하지 못한 자료라는 문제를 제기하였음. 그리고 2003년 8월 21일 쇼핑아울렛 도민설명회에서도 시민단체들은 “지난 8월 8일 쇼핑아울렛 사업계획(안)에 5만평으로 제시된 사업면적이 오늘(19일) 홍보자료에는 33만m²(10만평)내외로 나왔다”며 사업계획안의 신뢰성 문제를 지적했음.

- 이러한 정보의 신뢰문제는 2003년 10월 2일 국정감사 과정에서도 개발센터가 사업설명 자료에 인용한 자료가 부실하다는 점이 지적되었음(제주의 소리 2003/10/02). 따라서 쇼핑 아울렛 개발의 타당성 여부를 판단하는데 보다 객관적이고 신뢰성 있는 자료들이 제시되어야 함에도 불구하고 그렇지 못하였다는 비판으로 지역의 중소상인들에게 설득과 이해를 넓히는데 한계가 있었고, 동시에 갈등을 심화시키는 결과를 초래하게 됨.

라. 갈등 조정의 문제

- 쇼핑아울렛 갈등 과정에서 이해당사자간의 갈등을 중재할 기구나 시스템 부재로 이해당사자간 갈등을 조정하는데 한계를 지님. 지방의회나 시민단체들도 제기능을 발휘하지 못하였고, 지역 국회의원들의 경우도 쇼핑아울렛 추진 유보나 반대 입장을 표명했을 뿐 직접 나서서 갈등을 조정하는 적극적 노력을 보이지는 않았음. 그러다 보니 쇼핑아울렛 갈등은 JDC와 반대단체 사이의 양자간 갈등으로 고착되었고, JDC와 협의 역할을 수행하는 제주도 역시 이렇다 할 갈등 조정 역할을 충분히 수행하지 못했음.
- 제주도는 갈등 초기부터 도민여론 수렴의 문제를 인지하고 도민공감대의 형성을 강조하면서 이를 JDC 측에 전달하겠다고 여러 차례 피력했음. 그리고 상인 반대단

27) 제1차 제주국제자유도시종합계획에 따르면, 2011년 관광객 총수 지표와 관련하여 목표치와 예측치로 구분하여, 정책 목표치로 992만 9,000명, 예측치로 655만 7,000명으로 선정하였음.

체들과 JDC가 충돌할 때마다 제주도의 책임있는 역할에 대한 사회적 요구가 계속 해서 제기되었으나 쇼핑아울렛 갈등을 둘러싼 협의나 조정은 실효를 거두지 못한 것으로 보임.

- 결국 갈등 과정에서 제주도와 JDC 간의 구체적인 협력은 보이지 않았음. 단지 제주도가 쇼핑아울렛으로 인한 지역상권의 침체를 우려하면서 JDC 측에 도민의견을 수렴하여 전달하겠다는 원론적인 대응만 있었을 뿐이었음. 제주도는 JDC가 쇼핑아울렛 세부추진계획 수립과정에서 도민들을 상대로 설명회를 개최하는 등 도민 참여 기회가 제공될 수 있도록 긴밀한 협조체계를 구축할 것이라고 했지만 도민설명회 일정 조정 및 개최의 역할 정도에 머물렀음. 또 JDC의 경우도 쇼핑아울렛 철회 요구에 대해 행정적인 결정은 제주도만이 할 수 있다는 입장을 견지하였음.
- 이러한 입장 차이가 갈등조정에 실제로 도움이 되지 못하였고 지역의 중소기업들로부터 신뢰를 얻지 못하는 결과를 초래하기도 함. 따라서 제주도와 JDC 간에 실질적 협력관계를 통해서 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 갈등을 최소화하는데 보다 적극적 노력이 필요함에도 불구하고 그렇지 못한 측면을 엿 볼 수 있음.

제4절 풍력발전단지 개발 갈등 사례

1. 갈등의 배경

- 풍력에너지는 에너지원이 고갈되지 않는 재생 가능한 신재생에너지 자원으로 각광받고 있음. 제주도는 강원도와 함께 가장 풍부한 풍력자원을 갖고 있는 지역임.²⁸⁾ 이미 1997년부터 개발된 행원풍력발전단지는 국내 최초로 풍력발전을 상업화했으며 이후 제주지역 풍력에는 정부와 제주도의 지속적인 관심과 투자가 이루어지고 있음. 그리고 최근 기후변화에 따른 대체에너지 개발의 필요성이 커지면서 제주지역은 풍력발전의 메카로 급부상하고 있음(제민일보 2004/06/14; 2005/01/24; 2006/02/16; 2006/07/21; 제주의 소리 2009/03/13).

28) 제주도와 강원도가 각각 연구기관을 통한 풍력발전의 입지 타당성 조사를 벌인 결과 각 지역 모두 '풍력발전의 국내최적지'라는 연구결과를 제시한 바 있음(제민일보 2001/11/29).

- 풍력에너지는 그간의 기술력 축적을 통해 높은 수준의 기술성숙도를 가지고 있으며, 공해물질 저감비용이 낮고 효과가 높다는 점에서 가격경쟁력을 인정받고 있음(산업자원부 신재생에너지센터·국회신재생에너지정책연구회 2006, 341-342). 이러한 풍력에너지 활용을 위한 발전단지의 건설은 단지 조성을 위한 인프라 구축, 신규 도로 건설의 수요증가에 따른 고용효과, 풍력단지 견학 및 관광을 위한 방문객 증가 등의 다양한 효과를 갖고 있기 때문에 지역경제 활성화를 위한 효과적인 수단으로 인식되고 있음(배정환 2007, 1).
- 풍력발전단지 건설의 다양한 직·간접적인 효과와 함께 부정적 효과에 논의도 지속적으로 확대되어 왔음. 특히 산간지역에 대규모 풍력단지가 건설될 경우, 그로 인한 주변 생태계의 위협이나 경관 훼손 등의 부정적인 영향이 발생할 수 있다는 것임(배정환 2007, 1-2). 최근 들어 신재생에너지에 대한 수요가 증가함에 따라 풍력발전단지는 농경지나 축산업을 하는 지역 또는 해안가에 건설되기도 하는데 그에 따른 지역주민들의 저항도 나타나고 있음. 그 대표적인 사례가 제주 난산풍력발전단지 건설을 둘러싼 갈등임.
- 난산풍력발전단지 건설 사업은 화석연료 고갈에 대비한 에너지 자급체제 구축 및 환경친화적 청정에너지 보급을 위한 정부의 제3차 전력수급기본계획에 포함되어 있는 사업임. 산업자원부에서 2006년 12월 공고한 제3차 전력수급기본계획(2006~2020)에 따르면, 제주지역 풍력발전단지 개발사업은 총 10곳으로 난산, 표선, 성산, 한경, 상도, 상명, 덕천, 대흘, 그리고 해상풍력인 삼무풍력으로 계획되었음. 이 중에서 난산풍력발전단지 개발사업자인 유니슨(주)이 시행하는 곳은 6곳으로 45%(86.2MW)를 담당하기로 계획되었음(산업자원부 2006, 70). 또한 제주도의 고질적 문제인 전력 부족문제를 효과적으로 해결함과 아울러 난산리 마을에 소득증대를 가져올 것으로 예상되는 공익적 성격의 사업으로 시작되었음(한성원 2007, 3). 난산풍력발전단지 건설 사업은 에너지 개발 전문기업인 유니슨(주)(이하 유니슨)이 성산읍 난산리 일대에 2.7 MW급 풍력발전기 7기를 설치하여 총 14.7MW 규모의 풍력발전단지를 2006년 6월에 완공하여 연간 42,296MWh의 전력을 생산, 판매할 계획이었음. 이는 약 7,500 가구가 사용할 수 있는 양으로 CO₂ 저감량도 연간 22,000톤에 달할 것으로 예상되는 사업임.
- 이를 위해 유니슨은 2006년 2월 난산풍력발전단지 건설에 착수했으나 청초발영농조합(이하 영농조합) 조합원과 일부 지역주민들이 반대대책위를 구성하여 유니슨

에 사업 중단과 입지 재선정을 요구하면서 공사 진행을 방해함에 따라 공사에 차질을 빚게 되었음. 이 과정에서 유니슨과 반대대책위는 물리적 충돌과 법정 공방 등을 벌이면서 갈등을 심화·확대시켜왔음. 이 갈등은 사업자와 지역주민 간의 이익 및 환경 갈등을 넘어 풍력발전 자체의 문제에 대한 환경단체들 간의 공방으로 치달았고 제주지역에서 풍력발전에 반대하는 연합대책위가 구성되면서 풍력발전에 대한 논란을 증폭시켰음. 그리고 2007년 10월 제주지방법원이 사전환경성검토 협의를 거치지 않는 등 절차상의 하자를 이유로 제주특별자치도의 제주난산풍력발전소 개발사업 시행 승인을 무효로 판결하면서 공사가 전면 중단되는 사태에까지 이르게 되었음.

- 이처럼 난산풍력발전단지 건설은 신생 에너지인 풍력발전의 문제를 둘러싸고 사업자와 지역주민 간의 갈등뿐만 아니라 풍력발전의 효과에 대해 서로 상반되게 인식하는 환경단체 간의 갈등, 그리고 제주지역의 풍력발전에 대한 반대운동의 확산, 제주특별자치도의 행정처리 절차의 문제 등 다양한 이슈들을 제기한 갈등이었음.

2. 갈등의 전개과정

가. 갈등의 형성기(2003. 6~2006. 4)

- 유니슨은 제주도내의 풍력발전 대상 후보지 선정 과정에서 제주도청이 한국에너지기술연구원 및 제주대학교에 위탁 조사한 풍속자원 조사 결과를 바탕으로 2000년 10월부터 2003년까지 계측타워를 설치하여 실사를 했음(한성원 2007, 3). 이 결과 난산리 지역이 가장 우수한 풍력자원을 보유하고 있는 것으로 나타났고, 2003년 6월 25일 대상지에 부지(마을공동목장)를 소유하고 있던 난산리마을회의 개발위원들을 대상으로, 그리고 2003년 7월 4일에는 난산리 주민들을 대상으로 사업설명회를 실시했음. 2003년 9월 3일 난산리 주민들과 풍력발전기 설치를 위한 토지이용에 합의한 후 ‘풍력발전추진위원회’를 구성했음. 그리고 2003년 10월 유니슨은 부지 추가확보를 위해 청초발영농조합법인을 방문하여 부지 임대를 요청했으나 부지의 소유권 문제 및 의견수렴 문제로 부지임대를 성사시키지 못했음.²⁹⁾

²⁹⁾ 유니슨(주) 측에 의하면, 이 후 2003년 12월, 2004년 12월 두 차례에 걸쳐 인근 부지 소유주에 대해 안내문을 발송하여 풍력발전단지 건설 사실을 알리고 협조를 구한 바 있음(한성원 2007, 3).

- 이런 상황에서 유니슨의 난산풍력발전단지 개발 사업은 풍력발전기 10기를 설치하는 계획으로 2004년 12월 29일 제주도에 21MW 규모의 개발사업 허가를 신청했음. 그러나 2005년 4월 20일 건축심의위원회의 건축계획심의 과정에서 주변 경관 및 도로에서 발전기 거리 이격 요구 등으로 인해 규모가 7기로 축소되었고, 2005년 12월 전기사업 및 개발사업 시행승인 허가를 받아 6월 말 준공을 목표로 2006년 1월 공사착공에 들어갔음.
- 그런데 공사를 시작한지 50여일 만인 2006년 3월 23일 친환경 유기농을 하는 영농조합이 유니슨의 난산풍력발전단지 개발 공사의 중단을 요구했음. 대책위가 공사 중단을 요구한 이유는 세 가지로 요약됨(제주의 소리 2006/04/28). 첫째, 사업자측이 조합과 주변 토지소유자들의 동의를 받지 않은 채 공사를 추진했음. 둘째, 영농조합이 추진중인 유기축산단지 부지와 풍력발전소 부지가 인접해 있어 풍력발전기 소음문제 등으로 사업에 차질을 빚을 우려가 있음. 셋째, 풍력단지 조성부지가 한라산과 성산일출봉, 우도를 잇는 경관권에 위치해 조망권을 침해하고 경관을 해칠 우려가 있음.
- 그러나 유니슨은 영농조합의 풍력발전기 시설로 인한 소음피해, 경관파괴, 사전 미동의 등을 인정하지 않으면서 합법적 절차에 따라 제주특별자치도의 승인을 받아 추진하는 사업을 중단할 수 없다고 맞섰음. 유니슨 측의 주장은 사전 미동의에 대해 2003년 사업부지 임대 과정에서 영농조합과 논의를 했었고 난산리와 신산리에서 지역주민 설명회를 실시했다고 밝혔음. 또 풍력발전기 소음은 최대 59dB로 미국 연합표준치 가축관련 권고치 65~71dB보다 낮다며 운영 중 피해가 발생하면 보상하겠다는 의사를 영농조합에 전달했다고 주장했음. 경관 문제의 경우는 주관적 의견이 강하고 제주도 건축계획 심의를 거쳤기 때문에 문제가 없다는 입장이었음(제주의 소리 2006/04/28).
- 이러한 유니슨 측의 주장에 반발하면서 4월 14일 ‘난산풍력발전단지건설반대대책위원회’(이하 반대대책위)를 결성하여 풍력발전단지 건설 반대에 들어갔음.

나. 갈등의 심화기(2006. 4~2007. 10)

- 반대대책위는 2006년 4월 29일 주변 토지소유자의 미동의, 경관 훼손, 유기농 목축업 방해 등의 문제를 제기하며 난산풍력발전단지 건설 중단과 입지 선정을 다시 해

줄 것을 주장하는 집회를 가졌음. 이러한 반대대책위의 집단행동에도 불구하고 유니슨은 5월 9일 용역업체 및 본사 직원을 동원하여 풍력발전단지 건설 공사 재개를 시도했으나 반대대책위의 거센 반발로 무산되었고, 유니슨은 반대대책위를 공사 방해로 경찰에 고소했음. 그리고 2006년 5월 15일 유니슨은 반대대책위를 상대로 제주지방법원에 ‘공사방해금지가처분’ 소송을 제기했음.

- 이 같은 난산풍력발전단지 개발 갈등에 대해 2006년 5월 23일 양 측에 공청회 또는 토론회를 제안했으나 받아들여지지 않았고, 25일에는 중재를 제안했으나 이 역시 수용되지 못했음. 2006년 6월 10일 반대대책위는 제주시청 앞에서 풍력발전단지 건설 중단과 입지 재선정을 요구하는 집회를 열었고, 6월 12일에는 제주지방법원에 ‘공사중지가처분신청’ 소송을 제기했음.³⁰⁾ 그리고 같은 날 난산리 주민들은 풍력단지 시설 유치를 적극 찬성한다는 보도자료(제주의 소리 2006/06/12)를 배포하기도 했음. 7월 6일 제주지방법원은 유니슨이 제기한 ‘공사방해금지가처분’ 소송에 대해 반대대책위에 공사방해행위 중단을 명령하는 판결을 내렸음(제주의 소리 2006/07/07). 이에 맞서 반대대책위도 8월 2일 사업을 허가한 제주특별자치도를 상대로 ‘개발사업 승인취소 청구’ 소송을 제기했으며, 법원의 공사방해금지 판결 이후에도 계속해서 공사를 방해한 혐의로 8월 23일 영농조합 대표가 구속되기도 했음. 또한 난산리 주민들은 2006년 9월 1일 도청과 경찰청 앞에서 영농조합의 공사 방해 행위를 규탄하면서 엄격한 법 적용을 요청하는 ‘불법행위 중단 및 풍력발전공사 방해행위 중단촉구를 위한 결의대회’를 개최했음. 이처럼 양 측은 실력행사와 법정공방을 벌이면서 난산풍력발전단지 건설을 둘러싼 갈등은 더욱 심화되었고, 동시에 주민 내부의 갈등으로 전개되는 양상을 보이기 시작했음.
- 2006년 9월 이후부터 이러한 갈등은 전국적 이슈로 확대되는 양상을 보이기 시작했음. (사)한국녹색회(이하 한국녹색회)가 난산풍력발전단지 공사로 천연기념물 제467호인 수산동굴이 붕괴위험에 처했다고 주장하며 난산풍력발전 공사취소를 요구하는 성명을 발표하고, 다음 날 도청 앞에서 공사 중단과 입지 재선정을 촉구하는 집회를 열었음. 10월부터는 제주지역 주요 일간지를 대상으로 풍력발전에 관한 반대광고를 게재했으며, 도청 앞 1인 시위, 도청 및 제주대학교 등 도내 주요 기관 홈페이지를 이용한 풍력발전의 문제점과 난산풍력발전단지 건설 반대운동을

30) 이 소송은 2007년 1월 23일 제주지방법원이 영농조합측의 일부 주장, 즉 원고의 토지를 침범하거나 경계를 침범해 전신주나 송전선은 설치해서는 안된다는 주장을 받아들이면서도 공사중지가처분 신청에 대해서는 기각 결정을 내렸음(제민일보 2007/01/23).

전개했음(제주의 소리 2006/11/18). 또 10월 25일에는 국내외 풍력발전반대 환경운동가들과 함께 제주를 찾아 난산풍력발전단지가 환경·생태계를 파괴하고 제주 관광산업에도 피해를 가져올 것이라 밝혔음(제주의 소리 2006/10/25).

- 2006년 11월이 되면서 갈등은 새로운 국면을 맞게 되었음. 한국녹색회의 수산동굴 훼손에 대한 문제제기에 따라 문화재청은 현장조사를 통해 발전단지 부지에서 수산동굴과 연결된 새로운 동굴이 있다는 사실을 발견하고 유니슨에 공사중지 명령을 내렸음(제주의 소리 2006/11/03). 10월 30일과 12월 22일 유니슨은 발전기 6호기, 7호기 건설을 자진하여 취소할 것임을 제주특별자치도에 전달했음. 한국녹색회의 개입으로 발전단지 공사가 중단됨에 따라 11월 9일 제주지역 환경단체인 제주환경운동연합, 제주참여환경연대, 곳자왈사람들이 공동성명을 발표하고 한국녹색회의 풍력발전 반대운동에 심각한 우려를 표명하는 성명을 발표했다. 그리고 이 즈음 한국녹색회를 중심으로 온라인 상에서의 반대운동도 등장했음(제주의 소리 2006/11/18).³¹⁾ 다른 한편, 2007년 2월 21일에는 풍력발전에 대해 한국녹색회와는 다른 입장을 가진 환경운동연합 등이 ‘제주난산풍력발전 논란을 중심으로 풍력 발전을 둘러싼 쟁점과 의견’ 토론회를 개최했음.
- 이처럼 난산풍력발전단지 갈등이 전국적인 이슈로 환경단체 간의 대결로 치닫해 가는데 2007년 7월 9일 성산읍에 집중돼 있는 삼달, 수산, 난산 풍력발전단지 개발 사업을 반대하는 해당지역 인근주민들로 구성된 ‘제주풍력발전반대공동대책위원회’가 결성되고, 제주도와 도의회에 제주 지역의 풍력발전단지 사업을 재검토하도록 촉구하는 성명을 발표했다(제주의 소리 2007/07/09). 이처럼 갈등이 확대일로 걷는 듯했으나 제주지방법원이 제주특별자치도의 난산풍력발전소 개발사업 시행승인을 무효라고 판결하면서 새로운 국면으로 전환되었음.

31) 한국녹색회가 중심이 되어 온라인 반대운동을 펼쳤던 이들은 당시 난산풍력발전단지 사업 허가를 준 제주도청 홈페이지에 다수의 항의성 글을 올렸고 풍력발전단지를 긍정적으로 보도한 KBS 홈페이지에도 관련 프로그램에 항의하는 글을 올렸음. 또 ‘난풍반사’(제주 난산풍력발전 반대하는 사람들의 모임)라는 이름의 카페(<http://cafe.naver.com/nanpoongbansa/>) 개설을 통해 반대운동을 펼치기도 했음. 이 카페는 2006년 5월 15일 개설되었으며 2009년 7월 18일 현재 2,340명의 회원을 보유하고 있고, 전체 게시글 1,067개, 총 방문자 44,323명을 기록하고 있음.

다. 조정기(2007. 10~2007. 12)

- 난산풍력발전단지 갈등은 2007년 10월 10일 제주지방법원이 ‘제주난산풍력발전소 개발사업 시행승인처분’ 무효 판결을 내림으로써 조정기로 접어들게 되었음. 이 판결은 반대대책위가 8월 2일 사업을 허가한 제주특별자치도를 상대로 제기한 소송에 대한 판결로 사전환경성검토 협의를 거치지 않는 등 절차상 ‘하자’가 있다는 이유 등을 들어 무효 판결을 내렸음. 즉 “제주난산풍력발전소 개발 부지는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상 ‘보전 관리 지역’으로 승인된 사업계획면적이 5000㎡이 넘는 이 사건 개발사업은 환경성 검토 대상 사업에 해당된다”며 “사전환경성검토 협의를 거치지 않은 개발사업 시행 승인에 하자가 인정된다”고 판결했음. 또 제주특별자치도가 이 사업부지에 대해 ‘보전관리지역’이 아닌 ‘계획관리지역’에 해당하므로 사전환경성검토 대상이 아니라는 입장에 대해 법원은 이를 인정하지 않았음(제주의 소리 2007/10/10).
- 이러한 판결에 고무되어 2007년 10월 21일 제주에서 풍력발전 반대운동을 주도했던 제주지역 한국녹색회원들은 ‘(사)제주녹색회’(이하 제주녹색회)를 창립했고, 11월 들어서부터 제주 풍력발전에 대한 반대 움직임은 더욱 고조되었음. 성산·난산·삼달·판포 풍력발전 반대대책위로 구성된 ‘제주풍력발전반대연합대책위원회’(이하 연합대책위)는 판결 내용을 도민들에게 홍보하기 위해 ‘제주풍력발전 반대투쟁 도민보고 및 퓌기대회’를 개최하여 홍보에 적극적이었음(제주의 소리 2007/11/09). 한편, 풍력 발전을 찬성하는 주민의 주장은 풍력발전 반대운동의 여파로 등장했음. 풍력 발전을 찬성하는 삼달리 주민은 외부세력의 개입에 반대한다는 입장을 표명하고 풍력발전 사업 인허가 촉구 기자회견을 가졌음. 이날 삼달리 지역주민들은 난산리 풍력발전단지 개발사업과 관련해 개인의 이득을 위해 풍력발전의 본질을 왜곡하며 한국녹색회를 끌어들이어 갈등을 확대시키고 있다며 비판하기도 했음.
- 그러나 이러한 논란에도 불구하고, 법원의 ‘제주난산풍력발전소 개발사업 시행승인처분’ 무효 판결 이후 난산풍력발전단지 개발을 둘러싼 갈등은 더 이상 확대되지 않았음.

라. 완화기(2007. 12~2009. 4)

- 2007년 12월 8일 김태환 도지사는 성산읍 수산·삼달·난산지역 풍력발전 반대대책위원회 관계자들과 도청에서 간담회를 갖고 풍력발전에 대한 제주특별자치도의 입장을 마련하고 지역 특성을 반영한 관련 조례도 제정하겠다고 말하면서 갈등은 완화단계로 접어들었음. 이러한 도지사의 입장 표명은 제주특별자치도가 신재생에너지 선도지역이 되기 위해서 필요한 조치라고 할 수 있음. 그에 따라 제주특별자치도는 2008년 2월 29일 신재생에너지인 풍력발전이 사기업 중심으로 개발되면서 지역 주민들이 소외되고 환경훼손을 놓고 갈등이 빚어지는 데 따른 대책의 일환으로 풍력을 공공자원화하는 ‘공풍화’(公風化) 개념을 도입하기로 했음(제민일보 2008/02/29). 또 3월 27일에는 일정규모 이상 집단적으로 신재생에너지 단지가 설치되었거나, 설치·확정된 마을을 대상으로 ‘신·재생 에너지마을’을 지정·육성한다는 풍력발전 기본계획도 수립했음(제주의 소리 2008/03/27).
- 그리고 2009년 4월에는 제주특별자치도는 제주의 바람을 공공자원화하기 위해 도내 풍력발전 산업을 공영화한다는 원칙을 수립하고 제주특별자치도 특별법 4단계 제도개선에 관련 특례규정을 신설하는 방안을 추진하기로 했음. 제주특별자치도는 또 풍력발전산업 공영화에 앞서 사전단계로 ‘제주특별자치도 태양에너지·풍력발전사업 허가 등에 관한 조례(안)’을 입법예고했음(제주의 소리 2009/04/19). 이러한 제주특별자치도의 조치에 따라 난산풍력발전단지 개발을 둘러싼 갈등은 일 단락되었음.

3. 주요 이해관계자 분석

가. 사업자: 유니슨(주)

- 유럽 선진국의 주요 업체들이 세계 풍력발전 시장을 주도하고 있는 상황에서 유니슨이 국내 풍력발전 시장을 주도하고 있음(이은창·모세준 2009, 2). 유니슨은 정부의 신재생에너지 3대 중점 개발분야의 풍력발전시스템 개발 주관기관으로 선정되어 2002년부터 연구개발을 시작했고³²⁾ 2002년에 국내 최초로 750kW급과 2MW급

32) 유니슨 홈페이지(<http://www.unison.co.kr/>) 참조.

풍력발전시스템 개발에 성공했으며, 현재 5MW급을 개발하고 있음(이은창·모세준 2009, 30).

- 유니슨은 난산풍력발전단지 건설의 사업 시행자 및 주체로서 갈등의 중심에서 있었음. 유니슨이 제주도 풍력발전에 관심을 갖기 시작한 것은 2000년으로 거슬러 올라감. 유니슨은 청초발영농조합 부지 내에 2000년 10월부터 2003년까지 계측타워를 설치하여 풍력자원을 검토하고 풍력발전 대상 후보지로 난산지역을 선정했음(한성원 2007, 3). 그리고 2003년 4월 주민설명회와 5월 사업 예정부지 세부 실사작업을 거쳐 7월 마을회와 구체적인 협의를 거쳐 9월 마을주민들의 소득증대를 위해 풍력발전추진위원회를 구성하고 2005년 말 관계 행정기관의 인·허가를 얻어 2006년 2월부터 공사를 시작했음.
- 유니슨은 갈등 초기 청초발영농조합 및 반대대책위의 공사중지 요구 등의 반대활동에 맞서 적법한 절차를 거쳐 추진되는 사업이라는 점을 내세워 적극적으로 대처했음. 특히 반대측의 소음과 경관 훼손 등의 문제제기는 물론 주변 토지 소유자들의 동의 없는 사업 추진이라는 주장에 대해서도 문제될 것이 없다는 주장을 내세웠음. 그리고 반대측의 물리적인 공사방해에 대해서도 유니슨은 업무방해 혐의로 경찰에 고소하고 법원에 공사방해금지가처분 신청을 하는 등의 적극적인 대응을 해나갔음. 그러나 풍력발전 반대운동이 도내 여러 지역으로 확산되면서 연합대책위가 결성되었고, 심지어 한국녹색회 등의 개입으로 전국적인 이슈로 확산되면서부터는 반대측과의 직접적인 충돌을 피하기 시작했음. 이는 풍력발전을 선도하는 유니슨의 기업 이미지에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 판단과 무관하지 않은 것으로 보임. 또한 당초 7기의 발전기를 설치할 계획이었으나 수산동굴 훼손 논란으로 문화재청의 공사중지 명령을 받은 이후에는 6, 7호기 건설을 포기했음. 그러면서 환경운동연합 등이 주최하는 토론회에서는 자신들의 입장을 적극적으로 피력하면서 정부, 지자체 및 시민단체 등의 중재를 요청하기도 했음(한성원 2007, 11).
- 결정적으로 사전환경성 검토 협의를 거치지 않는 등의 절차상 하자 이유로 제주특별자치도의 난풍력발전단지 개발사업 시행승인은 무효라는 2007년 10월 10일 제주지방법원의 판결로, 유니슨은 막대한 경제적 손실을 입을 상황에 직면해 있음. 갈등 초기 적법한 절차를 거쳐 추진되는 사업이라는 점을 내세웠던 유니슨 측로서는 당황스러운 결과라고 보여짐. 유니슨이 이러한 난관에 직면하게 된 데는 지역 이해관계자들과의 협의보다 법적 하자가 없다는 적법성의 힘을 빌어 사업을 추진

하려고 했던 데서 비롯된 것으로 보임. 유니슨은 난산리 지역주민들로부터는 마을의 소득증대라는 인센티브의 제공을 통해 동의와 지지를 얻을 수 있었지만 친환경 농업을 하는 영농조합의 이해를 구하지 못함으로써 갈등을 유발했고, 또 이들의 반대활동에 법적 조치로 대응하면서 갈등을 더욱 심화시켰음. 유니슨은 최소한의 형식적인 협의와 동의는 구했으나 특수한 이해관계자들과의 이해관계 조정에 실패함으로써 예상하지 못한 결과에 직면하게 된 것으로 보임.

나. 지역주민과 단체

- 난산풍력발전단지 갈등에서 지역주민과 단체는 자신들의 이해관계에 따라 견해를 달리했음. 당초 유니슨은 난산리 지역주민들에 대한 두 차례의 사업설명회와 풍력발전추진위원회 동의하에 사업 추진을 개시했음. 사업부지 인근에 있는 청초발영농조합과 협의는 했지만 구체적인 동의를 받지 못했음. 이러한 결과는 난산풍력발전단지 개발을 둘러싸고 청초발영농조합과 유니슨 간 갈등의 시발점이 되었음. ‘청초발영농조합’은 1996년 1,000여 명의 주주들이 유기농산물의 자체 생산·소비를 위해 ‘주식회사 넓은 농장’에 그 뿌리를 두고 있으며, 2001년 6월 현재의 ‘청초발영농조합’으로 전환한 이후 부지 매입을 확대하여 현재 300만 평 규모로 성장했음. 이 조합은 조합에 출자한 조합원을 비롯하여 도시지역 소비자 3,000여 명을 회원으로 확보하고 있으며, 2005년 17억 원과 2006년 21억 원의 매출을 기록했고, 2010년에는 매출액 50억 원을 목표로 하고 있음(농촌정보문화센터 2007, 154-162). 이 조합은 전국 친환경농업 생산물의 7.8%, 제주의 80%를 차지하는 전국 최대의 유기환경 농업단지로, 발전단지가 건설될 경우 그 피해와 고통이 막대할 것이라고 주장했음(정만석 2007, 12). 2006년 4월부터 이 조합은 유니슨이 사업 과정에서 동의를 구하지 않은 것과 소음 및 저주파 발생, 경관 훼손, 수산동굴 붕괴, 농업과 관광에 악영향 등을 이유로 공사를 방해하는 등 초기 풍력발전단지 반대운동을 주도했음.
- 청초발영농조합은 2006년 4월 14일 제주경마생산자협회, 남제주군 및 표선면 친환경농업협의회, 친환경농업 관련 업체인 (주)넓은, 제주의 제주21 생태연구회, 성읍1리 일부 주민 등과 함께 ‘난산풍력발전단지반대대책위원회’를 결성하여 본격적인 반대운동에 돌입했음. 반대대책위는 풍력발전단지 건설 현장과 제주시내에서 공사 중단 및 입지 재선정을 촉구했고, 이러한 과정에서 유니슨 측으로부터 업무방해

혐의로 고소를 당하기도 했으며, 법원에 공사금지 소송을 제기하기도 하는 등 적극적인 반대운동을 주도했음.

- 반대대책위의 반대입장과 달리 난산리 지역주민들은 단지 건설에 따른 경제적 인센티브에 대한 기대감으로 사업 추진에 동의했을 뿐만 아니라 갈등이 심화되는 과정에서는 풍력발전단지 개발을 반대하는 청초발영농조합과 대립했음. 난산리 지역주민들은 외지 사업가에 의해 운영되는 영농조합의 불법 공사방해로 주민들이 뜻을 모아 추진해 온 발전단지 건설이 좌초될 위기에 있다며 2006년 9월 1일 반대운동 진영의 불법행위 엄단 및 풍력발전공사 방해행위 중단촉구를 위한 결의대회를 개최하기도 했음.
- 이처럼 난산리 지역 내부의 갈등 양상을 보이던 난산풍력발전단지 개발을 둘러싼 갈등은 2006년 9월 말 이후 한국녹색회의 개입으로 전도적·전국적인 이슈로 전환되면서 더 이상 표면적인 충돌이나 대립은 크게 나타나지 않았음. 대신에 난산리 인근지역인 삼달, 수산지역 등의 주민들로 구성된 공동대책위원회가 발족하면서 반대운동이 확대되었고, 판포리의 해양풍력발전 반대 인사들까지 참여하는 제주 '풍력발전반대 연합대책위'가 결성되면서 지역간 갈등으로 더욱 확대되었음. 연합대책위는 2007년 11월 13일 제주 풍력발전 반대 도민 쉼기대회를 개최하면서 풍력발전 반대 움직임을 더욱 고조시키는 데 기여했음. 같은 날 삼달리 마을회는 사업 설명회와 마을총회를 거쳐 난산리와 공동으로 추진하는 풍력발전사업에 외부세력이 개입해서는 안 될 것이라면서 적법한 절차에 의해 인허가를 취득한 사업을 신속하게 추진하라는 기자회견을 갖기도 했음.
- 난산풍력발전단지 건설은 사업 대상 인근 일부 토지 소유주 및 마을 주민들이 지가 하락과 경관저해 등을 이유로 사업추진에 반대하는 등 사업 대상 지역 내에서도 이해관계에 따라 찬반이 엇갈리는 양상을 보였으며, 심지어는 인근 마을에서 반대하는 현상까지 발생하면서 복잡한 갈등양상을 보였음.

다. 제주특별자치도

- 제주도는 2002년 이후 풍력발전을 도 전역으로 확대하기 위해 도내 25개 지점에 대한 풍력자원 조사를 실시했고, 2002년부터는 풍력발전을 국제자유도시 개발사업에 포함하여 추진하기 시작했음. 그에 따라 제주도는 풍력발전 등 청정에너지사업

을 유치하기 위해 풍력발전단지 건설의 가장 큰 걸림돌인 부지확보를 용이하게 할 수 있도록 국제자유도시특례법 시행조례에 반영하기로 했음. 또한 민자유치 활성화를 위해 풍력발전사업 허가권을 도지사가 갖도록 함으로써 전기사업법, 농지법 등 각종 법령에 따른 개별 인허가 사항을 일괄 처리할 수 있도록 했으며, 풍력발전 판매단가의 이윤을 보장해주는 조치도 취했음(제민일보 2002/03/12; 2002/03/19).

- 이러한 풍력발전 육성 의지에도 불구하고 난산풍력발전단지 개발을 둘러싼 갈등 과정에서 제주특별자치도의 역할은 크지 않았음. 오히려 갈등이 한창이던 2006년 8월 반대대책위 대표가 구속되면서 갈등이 악화되고 있었음에도 제주특별자치도는 사태 해결에 적극적으로 개입하지 않았고, 이에 대해 제주환경운동연합은 사태 해결에 특별자치도가 나서야 한다는 성명을 발표했다.
- 더욱 문제인 것은 2007년 10월 10일 제주지방법원의 제주난산풍력발전소 개발사업 시행승인 ‘무효’ 판결임. 제주특별자치도는 사전환경성검토 협의에 대해 자의적 유권해석으로 개발사업 시행 승인 무효 판결을 초래했고, 결국 난산풍력발전단지 개발사업에 제동이 걸리게 되었던 것임. 2007년 11월 제주도의회 농수축·지식산업위원회의 행정사무감사에서는 난산풍력발전단지 폐소에 따라 사업자 측에서 민사소송을 할 경우 200억을 보상해야 될 것이라는 지적을 받기도 했음(제주의 소리 2007/11/20).
- 이처럼 제주특별자치도는 난산풍력발전단지 갈등 과정에서 갈등의 완화나 조정을 위한 적극적인 조치가 부족했으며, 행정적인 절차를 면밀하게 검토하는데도 미흡하였음. 결과적으로 제주특별자치도지사는 2007년 12월 풍력발전단지 대상 후보지 지역주민들과의 간담회를 통해 향후 풍력발전단지를 둘러싼 갈등 방지 차원에서 다양한 조치를 취하겠다고 함으로써 갈등을 완화시킬 수 있었음. 그리고 이러한 갈등 사례의 교훈을 바탕으로 제주특별자치도는 2008년 이후 풍력의 공공자원화를 위한 풍력 공개념 도입, 풍력발전 기본계획 수립, 풍력발전사업 허가에 관한 조례 제정 등을 추진했음.

라. 환경단체

- 난산풍력발전단지 갈등에서 가장 큰 영향력을 발휘한 환경 단체는 ‘한국녹색회’라고 할 수 있음. 2006년 9월 25일 한국녹색회가 난산풍력발전단지 건설이 수산동굴

등 생태계에 위협을 가한다는 성명 발표와 집회 이후 난산풍력발전단지 갈등은 난산리 지역 내부의 이해당사자들 간의 갈등 이슈에서 전도적이고 전국적인 이슈로 확장되기 시작했다. 한국녹색회는 홈페이지를 통해서 풍력발전은 경제성이 없고 공급 안정성이 떨어지며 발전 대체와 온실가스 저감 효과가 낮고 잦은 고장을 일으키는 시설단지로 변화했다고 소개하고 있음. 풍력발전에 대한 부정적인 입장을 갖고 있는 한국 녹색회는 난산풍력발전단지 반대를 위해 제주지역 신문 광고를 통해 난산 풍력발전으로 천연기념물 수산동굴이 무너질 위험에 있고, 제주의 경관이 훼손되고 ‘필요할 때 쓸모없는 풍력전기’라며 풍력발전은 공급 안정성이 떨어진다고 주장했다(이상훈 2007, 14).

- 이런 주장과 함께 한국녹색회는 2006년 10월 25일 제주에서 국내외 풍력발전반대 환경운동가들과 함께 난산풍력발전단지 반대운동을 펼쳤다. 그리고 한국녹색회는 온라인 상에서도 풍력발전 반대를 위한 적극적인 홍보활동을 펼쳤다. 이러한 노력에 힘입어 제주지역에서도 풍력발전의 부정적 효과에 대한 인식이 확산되었고 2007년 10월 21일에는 제주에서 풍력발전 운동을 주도했던 제주지역 한국녹색회원들이 중심이 되어 ‘제주녹색회’가 창립되기도 했다. 한국녹색회는 풍력발전 반대의 이론적·논리적 근거를 제공함으로써 이후 도내에서 풍력발전 반대운동이 확산되는 데 커다란 영향을 미쳤다.
- 그런데 풍력발전의 효과와 영향에 대해서는 아직까지 명확하게 규명되기 어려운 측면이 있고, 환경단체들 내에서도 시각이 엇갈림. 대표적으로 ‘한국녹색회’는 풍력발전의 부정적 효과를 강조하는 반면, ‘환경운동연합’ 등의 단체들은 긍정적인 효과에 주목함. 난산풍력발전단지 갈등이 불거지던 2006년 5월과 6월 사이에 ‘한겨레신문’에서는 풍력발전에 대한 지상 토론이 있었음. “풍력발전도 공해시설이다”라는 한국녹색회 정책실장의 기고와 이에 대한 환경운동연합 에너지기후변화팀 간사의 반론인 “풍력발전이 대안이다”, 그리고 그에 대한 재반론 등이 이어지면서 풍력발전에 대한 두 단체간 분명한 입장 차이를 보여주었음.³³⁾
- 난산풍력발전단지 개발을 둘러싼 갈등전개과정에서도 이러한 환경단체간 상이한 시각차가 드러났음. 한국녹색회와 달리, 풍력발전을 지지하는 환경단체인 환경운

33) 이승기(한국녹색회 정책실장), “풍력발전도 공해시설이다,” 한겨레 2006/05/16; 엄광희(환경운동연합 에너지기후변화팀 간사), “풍력발전이 대안이다. 반론: ‘풍력발전도 공해시설이다를 읽고,” 한겨레 2006/05/22; 이승기, “대안이 도그마가 되어서는 안된다. 재반론: ‘풍력발전이 대안이다를 읽고,” 한겨레 2006/05/29.

동연합은 서울에서 난산풍력발전단지 논란에 대한 토론회를 개최하면서 한국녹색회와 다른 입장을 표명했음. 환경운동연합의 제주지부라고 할 수 있는 제주환경운동연합은 보다 더 적극적으로 갈등 조정의 필요성을 제기했고, 다른 도내 환경단체들과 공동으로 한국녹색회의 풍력발전 반대운동에 심각한 우려를 표명하는 기자회견을 하기도 했음. 또한 제주난산풍력발전소 개발사업 시행승인 ‘무효’ 판결 이후에도 그 문제의 핵심을 ‘풍력발전단지의 면적에 대한 개념’이 아직 법에서 구체적으로 규정되지 않았기 때문이라면서 조례로 명확한 개념을 설정해야 한다고 요구했음.

- 이처럼 난산풍력발전단지 갈등에서 한국녹색회는 풍력발전 반대를 표명하면서 국내 풍력발전 반대운동 확대의 계기로 난산풍력단지 사례를 적극적으로 활용했으며, 반대대책위 및 공동·연합대책위와도 적극적인 공조활동을 수행했음. 반면, 환경운동연합은 중앙에서의 토론회 개최를 제외하면 그다지 두드러진 활동을 하지 않았고 대신에 제주환경운동연합 등 도내 환경단체들이 제주특별자치도의 조정 역할을 주문하였고, 또한 한국녹색회의 풍력발전 반대운동을 비판하는 정도의 역할을 수행했음. 이러한 시민단체간 시각차는 지역주민들의 풍력발전에 대한 혼란을 가중시켰으며 풍력발전을 둘러싼 갈등의 조정이나 해결보다는 잠재된 갈등을 표출시키는 주요 요인이 되었음.

4. 갈등 이슈

- 난산풍력발전단지 개발을 둘러싼 주요 갈등 이슈는 주로 풍력발전의 영향과 효과에 대한 유니슨(주) 측과 청초발영농조합 및 반대대책위 측의 상반된 인식과 주장으로 구성되었음. 풍력발전 시스템은 거대한 토목 구조물이기 때문에 소음, 전파 장애, 경관 및 동식물에 대한 영향 등 다양한 환경 문제가 대두될 수 있음.³⁴⁾ 이러한 풍력발전 시스템과 관련된 문제점들은 풍력 선진국이라 할 수 있는 유럽과 미국에서 오랫동안 논의되어 왔지만 아직까지도 명확한 결론이 도출되지 않은 미묘한 문

34) 풍력발전 시스템에서 소음은 블레이드에서 발생하는 규칙적 소음 및 기어 박스에서 발생하는 광대역 소음이 있으며, 이는 민감한 민원 제기 사항 중 하나임. 전파 장애도 전자기 간섭에 의한 송신과의 산란 및 교란이 문제점이 될 수 있음. 경관과 관련해서는 그림자 문제, 일조권 침해, 거대 수직 구조물로 인한 심리적 위압감 등의 민원이 제기될 수 있음. 동식물에 미치는 영향에서는 조경학적 시각 장애, 조류 충돌 문제, 소음·전자기에 의한 생태학적 문제 등이 있음 (제주발전연구원 편 2008, 186-187).

제임(제주발전연구원 편 2008, 187). 이러한 모호한 풍력발전의 영향과 효과 때문에 국내 환경단체들 끼리도 서로 다른 해석을 하며 대립하고 있음. 난산풍력발전단지 개발 갈등에서도 이러한 문제점은 사업자와 반대대책위가 서로 다른 주장들을 펼치게 된 주요 요인이었고, 그러한 주장의 논리적 근거가 된 한국녹색회와 환경운동연합의 풍력발전의 영향 및 효과에 관한 부분들을 중심으로 갈등 이슈를 구성하여 분석함.

가. 가축과 동물 피해의 문제

- 유니슨과 청초발영농조합 및 반대대책위 간의 갈등은 풍력발전단지 건설에 따른 인근 영농조합의 피해 우려가 가장 큰 이슈였다고 할 수 있음. 이들은 풍력발전기가 기류, 온도 등을 변화시켜 생태계를 교란시키고 이로 인해 과채류의 생육을 방해하고 새들을 쫓아버려 유기농업 등에 영향을 주며, 나아가 축산(특히 경주마)에도 부정적 영향을 끼칠 것이라고 주장했음. 그 중에서도 영농조합은 풍력발전기의 소음과 풍력발전소로부터 방출되는 저주파, 전자파로 인해 가축의 생육에 지장 또는 심각한 피해를 초래할 것이라는 점을 강조했다. 영농조합은 유기농대책 의한 친환경농업을 하는 영농조합임. 영농조합 측으로서는 풍력발전단지가 들어섬으로 인해 우려되는 가축 피해는 중요한 이해가 걸린 문제라 인식하였음.
- 이러한 영농조합 측의 주장에 대해 유니슨 측에서는 선진 외국의 사례나 연구결과를 근거로 지나친 기우라고 주장했음. 소음 문제와 관련하여 유니슨 측에서는 국제적인 풍력인증기관인 독일 풍력에너지 연구소(Deutschen Windenergie-Institut: DEWI)가 인증한 풍력발전기를 설치하기 때문에 소음진동규제법상의 소음기준을 하회하는 것이며, 환경부 중앙환경분쟁조정위원회의 연구결과 기준 및 미연방의 가축관련 소음 기준보다도 현저히 낮은 수준이라고 주장했음(한성원 2007, 5). 또 저주파 및 전자파 문제에 대해서도 과학적으로 저주파가 생물학적으로 건강에 미치는 효과에 대해 공식적으로 확인된 바가 없으며, 최근 설치되고 있는 풍력발전기는 무시해도 좋을 만큼의 미미한 정도의 저주파와 전자파가 발생한다고 주장했음. 풍력발전기가 야생동물에 미치는 영향에 대해서도 독일 하노버 야생동물 연구소나 미국 풍력에너지 협회의 연구결과 등을 인용하면서 아직 검증되지 않았거나 미미한 영향을 미칠 뿐이라고 주장했음(한성원 2007, 5, 7). 풍력발전기가 경주마나 가

축에 미치는 영향에 대해서도 목장지대에 풍력단지가 들어선 사례가 드물지 않다면서 그 영향이 분명치 않다고 주장했음(이상훈 2007, 17-18).

- 이러한 양 측의 주장으로 볼 때, 유니슨과 환경운동연합은 풍력발전단지가 가축과 동물에 미치는 피해는 과학적으로 분명하게 입증되지 않았다는 점을 들어 자신들의 주장을 정당화했고, 반면 영농조합의 경우에는 풍력발전과 관련하여 제기되어 온 많은 우려들 때문에 단지 건설로 인해 경제적 피해를 입을 수도 있다는 면에서 풍력발전 반대를 굽히지 않았던 것으로 보임.

나. 경관훼손의 문제

- 청초발영농조합과 반대대책위는 풍력발전기 설치로 자연경관이 심각하게 훼손될 것이라고 주장했음. 풍력발전단지 개발 부지가 한라산과 성산일출봉, 우도를 잇는 경관권에 위치해 조망권을 침해할 우려가 있다는 것임. 반대연합대책위가 ‘제주풍력발전 반대투쟁 도민 보고 권기대회’를 개최하면서 배포한 보도자료에서 “상업용 풍력발전은 에너지 대체효과나 이산화탄소 감소효과가 일반인의 기대에 훨씬 미치지 못하는 반면 자연 풍경을 해치고 소음, 그림자 공해 등 반환경적인 측면을 지니고 있어 일부 국가에서는 풍력 발전을 ‘더러운 천사로 부르기도 한다’고 지적하면서, 또한 천혜의 자연경관을 간직해 세계자연유산에 등재된 제주에 경제적·환경적 타당성을 무시하고 대형 풍력발전단지를 조성하는 것은 제주도의 자연풍광을 훼손할 것이라고 지적하기도 함(제주의 소리 2007년 11월 09).
- 이러한 경관훼손 문제에 대해 유니슨(주)은 풍력발전기가 설치되는 기초부분 및 진입로 부분만을 공사하고 설치하기 때문에 공사시의 자연경관 훼손은 거의 없으며, 건설 후의 경관 훼손 문제는 이를 보는 시각에 따라 달라질 수 있는 주관적인 사항이라고 반론을 제기했음. 당초 이 사업은 계획단계에서 14기를 설치할 계획이었으나 제주도 건축위원회 심의결과에 따라 자연경관을 고려하여 7기로 축소되었고, 이러한 과정에서 경관문제는 충분히 논의된 사항이기 때문에 문제가 없다고 일축했음. 타 지역의 풍력발전단지 경우를 볼 때, 오히려 풍력발전기는 그 자체로서 경관을 살리는 역할을 하며, 풍력발전단지 조성으로 인해 관광객 수가 급증하고 그에 따른 주변지역의 지가가 상승하고 있다는 반론으로 맞섰음(한성원 2007, 8; 제주의 소리 2006/05/07).

- 풍력발전단지 건설로 인한 경관 훼손 문제에서 양 측은 자신의 주장을 강하게 내세웠음. 즉 반대자의 입장에서 보면 경관훼손에 강조점을 두었던 반면, 사업자의 입장에서 보면 오히려 경관을 보다 양호하게 할 수 있다는 점을 강조하였음. 풍력발전기와 경관의 문제는 이를 보는 사람들의 시각에 따라 주관적으로 판단될 수 있는 문제라는 점에서 타협의 여지가 많지 않은 갈등 이슈였다고 할 수 있음.

다. 수산동굴 붕괴의 문제

- 한국녹색회는 공사지점에 인접해 있는 천연기념물 제467호인 수산동굴이 풍력발전단지 공사로 붕괴되기 시작했다고 주장했음. 이와 함께 동굴붕괴의 위험에도 불구하고 유니슨측이 입지 재선정을 하지 않거나 도지사가 공사를 취소하지 않을 경우 광범위한 반대운동을 벌여 나감과 동시에 문화재 훼손을 이유로 책임자를 형사고발하겠다고 밝혔음(제주의 소리 2006/09/25). 이와 함께 한국녹색회는 문화재청에 수산동굴 훼손과 관련한 주장을 계속 제기하여 직접 조사에 착수하도록 함으로써 수산동굴과 연결된 가지굴 발견이라는 성과를 만들어내었음. 이에 따라 문화재청은 사업자인 유니슨에 공사중지 명령을 내렸고, 유니슨은 6호기와 7호기의 건설계획을 백지화했음.
- 수산동굴 붕괴 우려에 따른 공사중지 명령은 한국녹색회가 문화재청에 수 차례에 걸쳐 조사를 요청한 데 따른 결과라고 할 수 있음. 수산동굴과 연결된 가지굴의 발견은 그 자체로서의 가치뿐만 아니라 풍력발전단지 건설 반대운동이 거둔 가시적인 성과의 하나라고 할 수 있음.

라. 사전환경성 검토의 문제

- 행정절차의 문제로서 ‘사전환경성 검토’와 관련하여 청초발영농조합 및 한국녹색회는 유니슨이 이를 피하기 위해 발전소 부지 면적을 축소했다고 주장했음. 그러나 유니슨 측에서는 관련 법령에 따라 충실히 인·허가 절차를 수행했고, 그 과정에서 여러 차례 수정·보완자료 제출 및 검토 과정을 거쳐 개발사업 시행을 승인받았다고 주장했음(한성원 2007, 10). 2006년 10월 23일 열린 에너지관리공단 국정감사에서 열린우리당 최철국 의원은 “풍력발전단지 개발사업을 위해 유니슨이 임대한 면

적이 166,952m²이지만 관할 지자체에 신고한 면적은 6,418m²로 사전환경성 검토대상지인 10,000m² 이하로 신고하여 사전환경성 검토를 피하기 위한 것이 아니냐”는 지적이 있기도 하였음(제주의 소리 2006/12/23).

- 반대대책위가 2006년 8월 2일 제주특별자치도를 상대로 한 ‘개발사업 시행승인 처분취소’ 사건에서 제주지방법원은 사전환경성 검토 협의를 거치지 않는 등 절차상 ‘하자’ 이유 등을 들어 제주특별자치도의 제주난산풍력발전소 개발사업 시행승인을 ‘무효’라고 판결했음. 이로 인해 난산풍력발전단지 개발사업 자체가 새로운 국면으로 접어들게 되었음.

5. 갈등의 성격

- 난산풍력발전단지 갈등은 시설 입지에 따른 환경문제 및 그로 인한 이해관계의 충돌이 발생했다는 점에서 환경갈등과 이해관계 갈등이 상호 얽힌 복합갈등이라고 할 수 있음.
- 난산풍력발전단지 개발은 사업자인 풍력발전 전문업체인 유니슨이 제주특별자치도의 허가를 받아 추진하는 풍력에너지 개발 사업이었음. 그러나 개발사업 부지에 인접해 있는 청초발영농조합은 풍력발전단지 건설에 따른 유기농 친환경 농업의 피해를 주장하며 반대운동에 나섰음. 이런 측면에서 이 갈등은 개발 사업자와 해당 지역 토지 소유주 간의 전형적인 이해관계 갈등으로 이해될 수 있음.
- 그런데 풍력발전단지 건설에 대해 영농조합 등 반대대책위에서는 건설 과정에서의 소음 피해 문제만이 아니라 경관훼손, 사업추진 과정에서의 미동의 등의 문제를 제기했고, 여기에 환경단체인 한국녹색회가 개입하면서 풍력발전 시스템과 시설의 기술경제적인 문제점까지 지적하면서 갈등이 확대되었음. 반면 유니슨과 환경운동 연합 및 도내 일부 환경단체들은 근거가 희박한 추측적 논리로 친환경적인 신재생에너지 개발사업을 방해한다면서 반대대책위와 한국녹색회의 반대운동을 비판했음. 이런 측면에서 볼 때 난산풍력발전단지 개발 갈등은 이해관계 갈등의 차원을 넘어 풍력발전이 환경에 미치는 영향을 둘러싼 환경갈등으로 확대되었다고 할 수 있음.
- 풍력발전의 영향과 효과에 대한 혼란스러운 인식 때문에 이해당사자들 간에 갈등과 마찰이 발생할 가능성이 매우 높았음. 실제로 풍력발전단지는 보는 시각에 따라

선호시설로 볼 수도 있고 비선호 시설로 볼 수도 있음. 이는 아직까지 국내외적으로 풍력발전의 영향과 효과에 대한 합의가 이루어지지 않은 상태이기 때문임. 실제로 풍력발전 문제는 국내 환경단체들 간에도 논쟁적인 이슈임. 한국녹색회 등은 풍력발전이 환경적 측면에서의 문제점뿐만 아니라 기술경제적인 면에서도 전력계통의 안정성, 경제성, 그리고 온실가스 감축효과 등에 대해 의문을 제기하는 반면, 환경운동연합 등은 기술적인 면에서 발전을 거듭하고 있으며 화석연료를 대체할 수 있는 대안 에너지라는 점을 강조함(이상훈 2007).

- 한편, 난산풍력발전단지 갈등은 반대대책위 등이 최종적인 대안으로 입지 재선정을 요구했다는 점에서 시설 입지를 둘러싸고 환경 및 이해관계가 엇갈리면서 발생한 입지갈등이라고 할 수 있음.
- 입지갈등은 특정 시설의 입지로 인한 부정적 영향이 사회 전체에 분산되기 보다는 어떤 특정 지역에 집중되는 공간적 결정성을 가짐. 풍력발전단지 건설을 위해서는 풍력자원과 관련된 특별한 입지여건을 필요로 한다는 점에서 그러한 조건을 충족하는 특정 지역을 선정하여 개발하는 것이 불가피하다는 것임. 입지갈등에서 반대자들은 환경문제나 지역의 가치, 지역주민의 재산가치 하락 등의 측면에서 문제를 제기하는데 반해, 정책당국이나 사업자는 사회적 필요성, 기술적 안정성, 적법성 등의 측면에서 문제에 접근함. 그렇기 때문에 어떤 일방이 상대방을 이해시키는 것은 쉽지 않음(이강웅 2008, 182). 따라서 이해당사자나 갈등에 개입된 행위자들은 이해관계에 따라 자신들의 이해에 부합하는 쪽의 주장을 일방적으로 주장하는 양상을 보이기 마련임. 이런 점을 고려하면, 난산풍력발전단지 개발을 지지하는 찬성 측에게는 선호시설이라고 간주할 수 있지만, 반대 측에서는 비선호시설로 인식되기 때문에 찬반 양측 간에 상호 협의와 타협이 쉽지 않게 됨.
- 유니슨(주)이 추진한 난산풍력발전단지 개발 사업은 정부의 제3차 전력수급기본계획(2006~2020년) 및 제주특별자치도의 국제자유도시특례법 시행조례를 근거로 제주도의 전력 부족문제의 해결과 함께 난산 마을의 소득증대를 명분으로 착수되었음. 이 사업이 유니슨의 경제적 이해뿐만 아니라 풍력발전 시설의 사회적 수요 또는 필요성에 따라 추진되는 것이라면, 이해관계자의 수용 여부가 중요한 문제가 됨. 물론 난산리 마을회 차원에서 지역주민들의 동의는 얻었지만, 풍력발전단지 건설로 인한 직접적이고, 혹은 잠재적 피해를 입을 수 있는 인접 토지 소유주로부터의 동의는 얻지 못했다는 점에서 이해관계 갈등이 환경갈등으로 확대된 갈등사례

라고 할 수 있음. 따라서 난산풍력발전단지 갈등은 시설 입지에 대한 과학기술적 적격성과 경제적 효율성이 담보된다 하더라도 광범위한 이해관계자들의 수용성이 확보되지 않을 경우 갈등이 유발될 수 있음을 보여주고 있음. 결과적으로 풍력발전단지 사업의 영향과 효과에 대한 혼란으로 인해 사업자와 반대 측의 갈등은 합리적으로 조정되거나 타협되기보다 법률적 판단에 따른 법원의 권위적 결정에 의해 처리되었음.

6. 갈등의 원인: 갈등관리 프로세스의 문제점

가. 의사소통과 절차의 문제

- 난산풍력발전단지 갈등은 유니슨(주)과 청초발영농조합 사이의 의사소통 문제로부터 시작되었음. 영농조합 측의 주장에 의하면, 유니슨은 풍력발전단지 건설로 인해 피해가 예상되는 주변 토지 소유자에게 풍력발전에 관한 사업 설명을 하지 않았고 사전 동의도 구하지도 않았으며, 단지 행정절차 상 허가에 필요한 최소한의 난산리 주민들만을 대상으로 사업설명회를 하고 협약을 맺어 사업을 추진했다는 것임(정만석 2007, 12). 이에 반해 유니슨(주)은 2003년 당시 청초영농조합 임원과의 협의 결과 부지의 소유권 문제 및 의견 수렴이 어렵기 때문에 부지 임대만 곤란할 것이라는 답변을 들었고, 법적으로도 발전기 설치, 진입로, 전기실 등의 부지 이외의 토지 소유자와 사전 협의 의무가 없다고 판단하여 사업부지 확보와 주민동의 과정에서 영농조합과 충분한 협의를 하지 않았음(이상훈 2007, 18). 이런 상황에서 2006년 1월부터 풍력발전단지 건설 공사가 시작되었고, 이에 대해 영농조합은 인근 토지 소유주들에게 양해나 동의 없이 이루어지는 공사의 중단을 요구하면서 공사를 방해했음. 그러자 유니슨도 합법적 절차를 거친 사업이기 때문에 공사를 중단할 수 없다고 맞섰음. 그리고 이후 양측의 공사중지와 공사방해중지를 위한 소송이 이어지면서 갈등은 더욱 심화되었음.
- 이와 같이 초기 유니슨과 영농조합 사이의 갈등은 최소한의 형식적 절차와, 법률적 형식을 포함한 적극적인 협의 노력 등의 실질적 절차의 문제를 둘러싸고 시작되었음. 결국 초기 갈등은 풍력발전단지 건설에 따른 이해관계자들의 이해와 동의를 적극적으로 구하지 않고 최소한의 법적 절차만 이행하고 사업을 강행하면서 시작되

있음. 그리고 이 시기는 풍력발전단지 건설과 관련된 모든 사업계획과 인·허가가 이루어진 것은 물론이고 총 사업 예산 300억 원 중 약 200억 원이 투입되었으며 준공을 1~2개월 앞둔 시점이었음. 이처럼 뒤늦은 문제제기와 갈등 발생으로 인해 더욱 해결하기 힘든 상황으로 전개되었음.

- 여기서 논란이 될 수 있는 문제는 사업설명회와 사업추진을 위한 협의 및 동의를 구해야 할 지역주민의 범위임. 일반적으로 거대 발전소의 경우, 발전소 건설 부지에 포함되는 토지소유주들만이 아니라 최소 읍·면 단위, 넓게는 군 단위까지가 해당 지역주민으로 설정되어 설명회나 공청회를 하는 것이 보통임. 또한 해당 지역에 거주하는 주민이 아니더라도 농지경작이나 환경파괴 등의 문제가 있을 수 있기 때문에 관련 주민과 환경단체들까지 포괄하는 것이 보통임(이헌석 2007, 20-21). 그런데 난산풍력발전단지 갈등에서는 민감한 이해관계를 가진 영농조합은 이해와 동의를 구해야 되는 대상에서 배제되고 난산리 주민들만을 지역주민으로 해석하여 설명회와 사업추진을 위한 협약 및 추진위원회를 구성했음. 이는 일반적인 거대발전소와 달리 풍력발전단지는 비교적 사회적 수용성이 높은 사업이라는 이유와 굳이 법적으로 영농조합의 동의를 받지 않아도 사업 추진에 문제가 없을 것이라고 판단했기 때문인 것으로 보임.
- 그러나 이러한 소극적 의사소통 방식이 결국에는 갈등의 원인이 되었음. 유니슨과 영농조합 사이의 벌어진 초기 갈등은 양측 모두 사업 추진을 둘러싼 갈등이 잠재되어 있음을 인지했음에도 적극적인 의사소통 노력을 기울이지 않았던 것으로 보임. 더욱이 양측의 물리적 충돌과 법정공방으로 공사방해 혐의로 영농조합 대표가 구속되고 공사재개를 위한 유니슨의 외부 용역 투입이 이루어지면서 의사소통을 통한 협의와 타협은 더욱 어려워지게 되었고 갈등만 심화되는 결과를 초래함.
- 한국녹색회와 환경운동연합 등의 환경단체가 개입하면서 난산풍력발전단지 갈등은 더욱 심화되었음. 이 과정에서도 환경단체들 간의 풍력발전의 영향과 효과에 대해서도 다른 인식으로 갈등은 조정이나 해결 기미 없이 더욱 깊어졌음. 이를 통해서 볼 때, 풍력발전 같은 신생 에너지 문제를 둘러싼 갈등은 과학기술적 접근만으로 해결되기 어렵다는 것을 알 수 있음(이헌석 2007, 23). 현재도 풍력발전의 영향과 효과에 대한 논쟁이 지속되고 있는 만큼 당시 시민단체들의 상이한 시각에서 접근하는 과학기술적 해법은 오히려 혼란만 더욱 가중시키는 결과를 초래했음. 풍력발전과 같은 친환경적 기술이 정책적으로 채택되기 위해서는 사회적 수용성에 기

반한 합의가 필요함. 이런 측면에서 난산풍력발전단지 개발을 둘러싼 갈등은 풍력 발전과 같은 친환경기술의 채택에 대한 사회적 수용성의 강화를 위해서라도 찬반 세력 간의 의사소통의 필요성을 제기한 사례라고 할 수 있음. 따라서 아직도 풍력 발전의 효과와 영향에 관한 환경단체들 간의 논란이 지속되고 있고 서로 추구하는 가치와 주장하는 바도 상이한 만큼, 풍력발전단지 건설과 관련된 직접적인 이해당사자는 물론이고 환경단체 등이 대화와 토론을 통해 상충하는 가치와 요구들을 조정하여 사회적 합의를 추구하며 투명하고 공개적으로 사업을 추진하는 등 기존의 개발사업과는 다른 자세와 태도를 견지할 필요가 있음.

나. 제주특별자치도의 역할

- 난산풍력발전단지 개발 갈등은 직접적인 이해당사자 간의 갈등에서 시작되었으나 풍력발전 문제를 둘러싸고 대립하는 환경단체들의 개입으로 향후 제주지역에서 추진될 예정인 풍력발전단지 건설에도 일정한 영향을 미칠 것이라 예상됨. 이런 점에서 이 갈등은 사업자와 반대주민 간의 사적 이해관계를 둘러싼 갈등이 아니라 지방정부의 조정 역할이 필요한 공공갈등이라고 할 수 있음. 풍력발전단지 예정지 주민들로 구성된 연합대책위의 결성은 이를 반증하는 대표적 사례라고 할 수 있음. 풍력발전은 국제자유도시 개발사업의 일환일 뿐만 아니라 ‘기후변화 대응 시범도시’로서 지속적인 대체 및 신생에너지를 개발해 나가고자 하는 제주특별자치도의 향후 에너지정책 추진에도 많은 영향을 미칠 수 있음.³⁵⁾ 이와 같은 향후 제주특별자치도의 정책방향을 고려할 때, 난산풍력발전단지 갈등이 지속적으로 심화·확산되는 과정에서 특별자치도가 갈등의 조정과 해소를 위해 적극적 노력이 요구되는 사항임.
- 풍력발전단지 갈등 과정에서 제주특별자치도의 역할은 사업 유치 및 인·허가 등의 행정적인 소극적 역할을 넘어서지 못했음. 풍력발전이 정부 차원의 전력수급기본계획과 특별자치도 차원의 새로운 육성정책에 따라 제주특별자치도가 주력하고 있는 미래 육성산업이라면 보다 적극적인 역할이 필요했음. 지역주민들이 풍력발

35) 환경부와 제주특별자치도는 2007년 7월 11일 기후변화와 관련하여 국내 최초의 중앙정부와 광역지자체간 협력 협약을 체결하여 ‘기후변화 대응 시범도시’를 조성하기로 했음. 이 계획에 따라 제주도는 2012년까지 도내에서 발생하는 온실가스 배출량을 2005년 대비 10% 감축하고 환경부는 기후변화 대응 대책수립 및 추진에 필요한 재정적·기술적 지원을 약속했음. 제주도는 시범도시 조성을 위해 신·재생에너지의 적극 도입 및 확대를 추진하면서 풍부한 풍력 자원을 활용하여 청정개발체제(CDM) 사업을 활성화시켜 나가기로 했음.

전단지뿐만 아니라 생소한 각종 시설이 들어서는 과정에서 그에 대한 새로운 정보를 접하고 그 시설에 대한 이해 수준이 높아지게 되면 다양한 이해관계가 나타나고 그런 과정에서 갈등은 불가피한 문제라고 할 수 있음. 그리고 피해가 예상되는 해당 주민들이 환경 문제에 대한 대책이나 피해 보상을 요구하는 행위가 충분히 예상될 수 있는 사항임. 이러한 갈등이 형성되는 초기 단계에서 갈등조정 능력이 없을 경우 물리적 실행사를 통해 공사 진행을 방해하거나 사법적 판단을 근거로 공사를 강행하는 등 물리적 충돌이 발생할 가능성이 예상됨. 이로 인해 사업자나 반대측 모두 피해를 입을 수밖에 없음. 더 나아가 법원 판결의 경우 시일이 오래 소요됨은 물론 양자간 감정의 골이 깊어져 회복하기 어려운 지경에 이르게 됨. 따라서 시간이 조금 더 걸리더라도 양쪽이 민주적 합의를 통해 사업을 추진하는 것이 최선의 방안임. 이런 관점에서 이해당사자들 간의 갈등을 조정하는 지방정부의 적극적 역할이 필요해지게 됨.

- 갈등 초기 양측의 물리적 충돌과 영농조합 대표의 구속 등으로 갈등이 확산되기 시작하자 환경단체 등 시민단체를 중심으로 갈등완화 및 해결을 위해 중재에 나섰지만 양측의 거부로 성사되지 못했음. 또한 제주특별자치도가 갈등을 조정하기 위한 노력도 미흡하였음. 제주특별자치도의 경우 주요 갈등당사자가 법적 판단을 위해 소송을 의뢰해 놓은 상태에서 개입이 곤란한 측면도 있었음. 이러한 지방정부의 태도에 대해 제주환경운동연합은 제주도를 풍력발전의 메카로 만들겠다고 중앙정부와 지방정부는 난산풍력발전단지 개발을 둘러싼 갈등 과정에서 적극적 노력과 역할을 보여주지 못하였음을 지적하였음(제주의 소리 2006/08/23). 법원은 영농조합의 ‘개발사업 시행승인 처분취소’ 소송을 판결하면서 제주특별자치도가 사전환경성검토 협의를 거치지 않는 등 행정행위 절차상 하자가 있다는 문제를 지적하였음.
- 따라서 제주특별자치도가 제주의 미래 에너지원 확보와 지역경제 활성화를 위해 풍력 등 신재생 또는 대체에너지 개발정책을 합리적으로 추진해 나가기 위해서는 해당 지역의 환경과 조화될 수 있도록 노력해야 할 것임. 또한 사업계획의 초기 단계에서부터 해당 지역사회와 주민들에 영향을 미치는 다양한 정보의 수집 및 공개를 통해 주민과의 민주적 대화와 합의가 전제되어야만 예상되는 갈등을 최소화시킬 수 있을 것임.

다. 관련 제도의 미비

- 풍력발전 등 신재생 에너지 개발 사업의 경우 민간사업자가 참여하는 민자개발이 상당히 많을 것을 고려할 때 관련 제도가 제대로 갖추지 못할 경우에는 갈등요인으로 작용할 수 있음. 난산풍력발전단지 개발을 둘러싼 갈등 역시 관련 제도의 미비로 인해 갈등 형성과 확산의 요인으로 작용했다고 할 수 있음. 관련 제도가 미비한 상황에서 풍력발전단지 개발 관련 갈등 사례는 사업자와 반대측의 자발적인 대화와 타협에만 맡길 경우 갈등조정이 제대로 이루어지기가 현실적으로 한계가 있다는 것을 보여줌. 풍력발전단지 개발을 둘러싼 갈등은 발전기 소음, 경관, 저주파, 조류 피해, 빛 반사와 그림자 등과 같은 기술적 요인이 논란을 불러일으킬 가능성이 있음에도 불구하고 관련 제도나 기준이 없거나 모호했기 때문에 발생한 것으로 보임. 또한 풍력발전단지가 들어설 부지가 10,000㎡ 미만이면 사전환경성검토나 문화재지표조사 같은 절차를 피해갈 수 있었던 행정적인 절차도 갈등의 주요 원인으로 작용한 것으로 보임.
- 풍력발전단지 개발 관련 갈등은 이러한 기술적이고 행정적인 측면에서의 제도 미비뿐만 아니라 주민협의를 통한 갈등조정 등의 절차적인 문제도 주요한 원인인 것으로 나타남. 동의를 얻어야 할 지역주민의 범위를 어디까지로 할 것인지가 핵심적인 갈등이슈였음. 풍력발전단지가 입지할 지역주민들의 동의를 최소한의 조건으로 할 것인지 아니면 읍·면 단위 또는 시 단위로 할 것인지 등이 보다 명확하게 설정되어야 할 것임. 그리고 지역주민을 대상으로 하는 설명회나 공청회 과정을 통해서 사전에 충분히 주민들에게 관련 정보와 지식을 제공하고 설득과정을 통해 동의를 얻어낼 필요가 있음. 풍력발전단지의 건설로 인해 예상되는 주민영향과 환경영향에 대해 구체적이고 타당성 있는 객관적·과학적 조사도 병행되어야 할 것임.
- 이와 같이 새로운 과학기술적 문제가 결부된 풍력발전 등의 건설 사업은 갈등의 소지가 될 수 있는 기술적·행정적인 문제와 관련된 제도뿐만 아니라 주민협의 및 동의, 이를 위한 정보공개와 설명회 등의 절차적인 문제들까지 포괄하는 관련 제도를 현실에 맞게 제도를 정비할 필요가 있음. 난산풍력발전단지 개발 관련 갈등 이후 제주특별자치도는 관련 조례를 만들어 향후 발생할 문제에 대비하고 있지만, 제주특별자치도의 신재생에너지 정책의 중요성을 감안할 때, 풍력발전단지 건설과 관련된 제도의 정비는 사전에 갈등예방을 위해서 매우 중요한 요소임.

제5절 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 갈등 사례

1. 갈등의 배경

- 제주의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)³⁶⁾ 허용에 관한 논의는 2005년 제주가 특별자치도 기본구상 단계에서 시작되었지만(제주특별자치도 2007, 48-50), 그 이전에 국민의 정부에서도 이에 대한 언급이 있었음. 2002년 1월 동북아 비즈니스 중심국가 실현 구상을 발표한 국민의 정부는 그 해 12월 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’을 통해 인천경제특구에 동북아 의료 허브를 구축하여 해외 환자를 유치하고자 외국인 전용 의료기관의 설립을 허용했음.
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 문제가 본격적으로 논의되기 시작한 시점은 국민의 정부 뒤를 이어 집권한 참여정부 출범 이후임. 이때부터 싱가포르와 태국의 의료관광 사례를 소개하면서 영리의료법인 병원 도입에 관한 논의가 공론화되기 시작했음. 참여정부는 2004년 10월 경제자유구역법을 개정하여 외국 의료기관의 내국인 진료를 허용함으로써 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 도입의 기반을 마련했고, 2005년 10월 ‘의료산업선진화위원회’가 출범하면서 의료산업 육성이 핵심 국정과제로 부각되었음. 특히 2006년 7월 ‘의료산업선진화위원회’는 국내 의료산업을 미래핵심전략산업으로 육성하기 위한 의료산업 발전방안과 의료제도 개선방안 등이 포함된 ‘의료산업 선진화 전략’을 발표했다. 특히 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 도입을 의료제도 개선방안의 하나로 제시되었고, “경제자유구역과 제주특별자치도에서 외국 영리의료법인 병원의 운영성과를 평가한 후 검토”하는 것으로 제시되었음(보건복지뉴스 2006/07/11).
- 제주도에서의 영리의료법인 병원(투자개방형 의료법인) 문제는 외교, 국방 등을 제외한 나머지 분야에서 제주도에 대폭적인 권한이양을 통해 고도의 자치권을 부여하겠다는 특별자치도 논의와 함께 등장했음. 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 문제는 2005년 5월 20일 확정된 제주특별자치도 기본구상(안)에 처음 포함되었고 8월 20일 확정된 ‘제주특별자치도 기본계획(안)’에서 ‘4+1 핵심산업’(관

36) 영리의료법인 병원 명칭이 20008년 말까지 사용되어 오다가 2009년 초부터 영리의료법인 병원 대신에 투자개방형 의료법인 병원으로 바뀌게 되었음. 여기서는 그 명칭을 함께 명기하고자 함.

광·교육·의료·청정 1차 산업+IT, BT 등 첨단산업)의 하나로 포함되면서 본격적인 갈등 이슈로 등장했음.

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 갈등의 발원지는 제주였지만, 그것의 허용에 따른 영향을 고려할 때 이는 지역적 차원에 국한된 문제가 아니라 우리나라 의료산업 전반에 영향을 미칠 수 있는 전국적인 문제였음. 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 추진했던 중앙정부나 이를 반대했던 전국 의료 관련 단체들과 시민단체들의 주장을 살펴보면, 향후 우리나라 의료서비스 정책 변화의 방향을 가늠할 수 있을 정도로 보건의료부문에 상당히 중요한 이슈임을 알 수 있음. 중앙정부로서는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용문제를 낙후된 의료서비스의 경쟁력 강화를 위한 파일럿 프로젝트로 간주하여 우선 제주특별자치도의 시범적 정책으로 도입한 후 전국적으로 확산하려는 의지를 시사하기도 했음. 반면, 이에 대한 반대측은 이러한 정부의 정책방향은 의료부문의 민영화를 확대하려는 정책임을 강조하면서 이에 대해 반대 입장을 명확히 하였고, 특히 의료민영화를 저지하기 위해 제주 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 갈등에 직접적 이해당사자로 개입하여 적극적인 반대활동을 벌였음.
- 제주특별자치도는 제도개선의 핵심과제로서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)의 적극적 도입을 추진한 반면, 지역 의료단체와 시민단체는 제주특별자치도의 일방적 정책 추진과 의료공공서비스 약화 등을 이유로 적극적인 반대활동을 벌였음.
- 제주 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 갈등은 특별자치도의 핵심산업 중 의료산업을 육성하기 위한 대안으로 발생한 갈등이었지만, 이로 인한 여파는 전국적인 수준으로 확대될 수 있는 가능성을 지니고 있었기 때문에 전국적인 갈등 이슈로 확대되는 양상을 보였음. 그리고 이를 둘러싼 갈등은 2005년부터 형성되어 현재까지 대립과 갈등으로 전개되면서 제주사회의 첨예한 갈등이슈가 되고 있음.

2. 갈등의 전개과정

가. 갈등 형성기(2005. 5~2005. 9)

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)의 허용 문제는 ‘제주특별자치도 설

치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'을 제정하는 과정에서 발생하기 시작하여 이후 두 차례의 '제도개선' 과정 및 최근 2009년 제4단계 제도개선 과정에서도 갈등의 주요이슈였음. 37) 특별자치도 제도개선은 2006년 7월 제주특별자치도가 출범 하면서 제주특별자치도 특별법 제정을 통한 1단계 제도개선을 시작으로, 2007년 8월 2단계, 2009년 3월 3단계 제도개선과 특별법 개정 등 세 차례의 특별법 개정을 통한 3차례의 제도개선이 이루어졌으며, 2009년에는 4단계 제도개선을 추진하고 있음.

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등은 2005년 5월 20일 '제주특별자치도 기본구상(안)'이 확정·공포되면서 형성되었음. 2004년 11월에 발표된 제주특별자치도 추진계획 최종 용역보고서를 기초로 제주도가 제안한 추진계획은 고도의 자치권 확보에 초점이 맞추어져 있었지만, 기본구상(안) 협의 과정에서 중앙정부와 제주도는 산업발전 전략을 추가적으로 반영될 수 있도록 계획을 조정함(제주특별자치도 2007, 49). 이에 따라 2005년 5월 20일 확정·공포된 '제주특별자치도 기본구상(안)'은 '3+1 핵심산업'³⁸⁾(관광·교육·의료산업+첨단산업)이 새롭게 반영되었고, 의료산업 부문에 의료시장의 전면 개방 및 영리의료법인 병원 설립 허용이 포함되었음. 그리고 특화된 양질의 의료서비스 질을 제고하는 차원에서 의료산업을 개발·육성하기 위해 특별자치도가 희망(도 조례 및 도지사의 승인을 토대로)할 경우, 외국은 물론 국내 영리법인이 의료기관을 설립할 수 있도록 진입 규제를 완화하기로 했음(제주특별자치도 2007, 51).
- 제주지역의 일부 시민사회단체는 기본계획(안)이 확정된 이후 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대를 위해 2005년 9월 7일 '제주특별자치도 공공성 강화를 위한 공동대책위원회'(이하 공대위)를 구성하여 조직적으로 반대운동에 나

37) '제도개선'이란 제주특별자치도를 완성하기 위해 법률이나 제도를 개선해 나가는 것으로 특별법 개정 과정을 의미하며, 특별자치도의 자치분권을 위한 기본 틀과 핵심산업 중심의 규제완화 및 선점적 특례 도입을 통한 국제자유도시 조성의 기반을 마련하기 위한 조치들을 포함하고 있음(강창민·양덕순 2009, 83). 투자개방형 의료법인병원(영리의료법인 병원) 문제는 특별자치도 제도개선 중에서도 국제자유도시 분야의 의료영역에 포함되는 과제임. 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 문제는 특별법 개정을 위한 특별자치도 제도개선 논의가 제기될 때마다 갈등이 발생하는 과정을 반복해 왔기 때문에 갈등의 전개과정도 제주특별자치도 출범 이후 2·3단계 제도개선 과정을 중심으로 전개되어 왔음.

38) 이 기본구상(안)을 토대로 제주도 차원의 기본계획(안)이 만들어지는 과정에서 청정 1차 산업이 추가되어 '4+1 핵심산업'(관광·교육·의료·청정 1차 산업+첨단산업) 육성을 추진하기로 했음.

서기 시작했음. 노동계의 경우 민주노총과 한국노총도 기본구상(안)에 반대 입장을 강하게 표명하였음. 또 9월 15일 민주노동당 현애자 의원실이 주관하고 제주도의사회·치과의사회·한의사회·약사회·병원노조·사회보험노조 등이 공동 주최한 ‘제주특별자치도 추진에 따른 의료시장개방 타당성 검토 토론회’에서 의료시장 개방 및 영리의료법인 병원 설립 허용과 관련된 논의가 공론화되기 시작했음.

- 여기서 논의된 주요 반대 논리는 두 가지로 요약될 수 있음. 하나는 제주특별자치도 기본계획안은 국내외 우수 의료기관 유치를 통해 해외 의료수요 흡수 및 도민의료 복지향상을 목표로 하고 있지만, 의료개방이 오히려 도민 의료복지에 커다란 부정적 영향을 끼칠 것이라는 점과, 다른 하나는 제주특별자치도 기본계획안에 제시된 영리 의료법인 허용 관련 내용이 제주도와 도민의 의견 또는 의료계의 의견보다 중앙정부의 의지가 거의 전적으로 반영되어 일방적으로 추진되고 있다는 것임. 또한 제주도가 불과 1년 전인 2004년에 마련한 제 1차 지역혁신발전 5개년 계획에서 의료산업은 전체 14개 산업 중 12위를 차지했고, 2004년 11월 제주도에 제출한 제주발전연구원의 용역보고서에서도 의료산업은 포함되지 않았는데 어떻게 의료산업이 핵심산업으로 채택되었는지에 대한 의문을 제기한 것임(제주의 소리 2005/09/15; 오한정 2008, 97).
- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’에 대한 논의와 함께 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 논란은 20개 단체로 구성된 전국 보건의료단체인 ‘의료 연대회의’가 ‘제주특별자치도를 통한 의료시장 전면 개방을 중단하라는 성명을 발표하면서 전국적인 차원의 갈등으로 전개됨. 도내에서도 도지사가 기본계획(안)에 대한 적극적인 대화 의지를 표명함에 따라 ‘공대위’와 의료부문의 ‘재논의’가 시작되었지만 제주도의 소극적 자세와 자료공개의 불충분 등으로 결렬되면서 도내 지역에서도 갈등이 확산되기 시작함.

나. 갈등의 심화기(2005. 10~2008. 07)

- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’에 대한 ‘공대위’와 ‘의료 연대회의’의 성명 및 반대 운동이 전개됨에 따라 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 문제는 도내 뿐만 아니라 전국 차원의 갈등 이슈로 등장하게 되었음. 2005년 10월 중순부터 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)에 반대한다는 성명과 집회는 제주뿐

만 아니라 서울에서도 개최되기 시작했음. 사회양극화해소국민연대, 참여연대, 민주노총, 범국민교육연대, 의료연대회의, 7개 대학병원 노조, 전국보건의료산업노조, 전국사회보험노조, 공대위 등 노동·시민사회단체가 제주특별자치도 기본계획과 영리의료법인 병원(투자개방형 의료법인) 허용을 둘러싼 반대의 목소리가 더욱 크게 확산되었음. 이러한 단체들의 반대 성명 및 활동에도 불구하고 정부는 특별자치도 입법예고안을 연기하면서 논의를 한 결과 청와대와 의료산업선진화위원회가 제주에 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 설립을 허용하는 것으로 가닥을 잡으면서 투자개방형 의료법인 병원 허용을 추진하겠다는 의지를 표명했음.

- 2005년 11월 4일 국내외 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)은 허용하되, 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)은 일정기간 유예하기로 한 제주특별자치도 특별법 입법예고안이 발표되면서 그동안 공개적인 입장을 유보하던 제주병원협회, 대한병원협회 등 의료계까지 반대 주장에 가세했음. 이로 인해 2005년 11월 9일 제주시와 서귀포시에서 개최하려던 특별법 공청회는 반대측의 실력저지로 열리지 못했음. 도내에서는 공대위가 중심이 되어 의료분야 산업화 조항 전면철회 등을 요구하면서 도민합의를 위해 원점에서 재검토하고, 의견수렴 없는 영리의료법인 병원(투자개방형 의료법인) 허용 추진을 반대하였음. 정치권에서도 제주지역 국회의원들의 우려 표명과 여·야당 국회의원 18명도 사회적 합의에 기반한 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 추진 요구 등이 제기되었으며 열린우리당과 정부 간의 당정협의에서도 이견이 표출되었음.
- 이러한 각계의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대의견에 직면한 정부는 2005년 11월 21일 국무회의에서 제주지역에 국내외 영리의료법인 병원을 허용하겠다는 당초의 방침을 바꿔 외국인과 외국법인에 한해 영리 의료기관 설립을 허용하기로 했음. 외국 영리의료법인 병원은 특별자치도지사의 허가를 받아 의료기관을 개설하도록 하고 건강보험을 적용 받지 않아도 되도록 했음. 또 외국인 병원에 대해서는 내국인 진료도 가능하도록 했는데, 이는 현재 경제자유구역 수준으로 맞춘 것임(제주의 소리 2005/11/21). 이와 같이 외국법인으로 영리법인 허용 조건을 다소 완화하여 정부의 최종 입장을 정리했음에도 불구하고 보건의료노조, 의료연대회의, 사회양극화해소국민연대, 공대위 등을 중심으로 한 반대여론은 쉽게 수그러들지 않았음. 그러나 국내법인의 투자개방형 의료법인 병원(영리의

료법인 병원) 허용을 불허하는 내용을 담은 특별법이 국회의 법안 심사과정을 거쳐 2006년 2월 9일 국회에서 통과되었음.

- 제주특별자치도는 특별법이 통과된 지 반년도 채 지나지 않은 2006년 7월 11일 ‘규제자유지역 추진 로드맵’을 발표하면서 다시 국내법인의 영리의료법인 병원 설립 허용을 추진하기 시작했음. 그리고 2006년 10월 12일 제주특별자치도지사는 제주특별자치도의회 도정질의에 대한 답변과정에서 제주특별자치도 2단계 제도개선 과제에 국내법인의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 설립 허용을 재추진하겠다는 입장을 밝혔고, 2006년 11월 8일 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 포함한 특별자치도 2단계 제도개선안을 국무총리실 제주특별자치도 지원위원회에 제출했음. 특히 국내 영리의료법인 병원 허용은 의료산업부문 워킹 그룹 내에서도 워낙 찬반 입장이 팽팽해 워킹그룹에 공식 안건으로 상정조차 하지 못했음에도 제주특별자치도가 중앙정부에 의견을 제출하면서 또 한 차례의 갈등을 예고했음. 제주도 공공성장화와 올바른 조례 재개정을 위한 도민운동본부(이하 도민운동본부)의 반발을 시작으로 제주참여환경연대, 민주노동당 제주도당, 의료연대노조제주지역지부, 전국사회보험노조 제주본부 등 도내 시민사회단체의 연쇄 반발이 이어졌음. 2006년 말 2단계 제도개선 과정에서 재발하기 시작한 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등은 2007년 초까지 지속되었으나 2007년 2월 정부가 수용불가 방침을 밝히면서 제주특별자치도의 국내법인 영리의료법인 병원 설립 허용 계획은 무산되었음.
- 제주특별자치도 3단계 제도개선은 이명박 정부 하에서 추진되었음. 제주특별자치도는 2007년 12월 다시 한 번 국내 영리의료법인 병원 허용과 의료시장 개방을 주요 내용으로 하는 규제자유화 추진과제 목록을 정부에 제출하여 2008년 3월까지 권한 및 규제혁신 과제에 대해 총리실과 실무협의 및 검토를 마무리했음. 그리고 제주특별자치도지원위원회 주관으로 2008년 4월 중순부터 3단계 제도개선 과제에 대한 관련 정부부처 1차 실무협의를 마무리한 이후 제주특별자치도는 5월 21일 3단계 제도 개선 추진 내용을 공개했음(오한정 2008, 99). 그러나 2008년 6월 3일 한승수 국무총리 주재로 개최된 제주특별자치도지원위원회에서 특별자치도 3단계 제도 개선안을 확정하면서 국내법인의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 설립 허용 건은 추후 논의하기로 했음. 그러나 2008년 6월 7일 제주특별자치도는 특정 지역, 즉 국제자유도시 핵심프로젝트로 추진되는 헬스케어타운에 한해

국내법인의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)을 허용하는 방안을 추진하기 시작했다.³⁹⁾

- 이러한 제주특별자치도의 새로운 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 추진 계획이 알려지자 또 다시 도내외 시민단체의 반대 여론이 급격히 형성되면서 제주지역의 시민사회단체(정계, 학계, 종교계 등) 뿐만 아니라 전국 단위의 시민사회단체도 특정 지역내에 영리의료법인 병원을 개설하겠다는 계획에 반발하였음. 이러한 반대여론의 확산에도 제주특별자치도지사는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 문제를 해결하려는 의지를 밝히면서 제주도민을 대상으로 하는 여론조사를 실시하여 만약 반대가 50% 이상 나오면 추진하지 않겠다는 입장을 밝혔음. 2008년 6월 24일 한국갤럽에서 도민 813명을 대상으로 실시한 여론조사 결과 의료산업 육성에 대해 77.4%가 찬성, 국내 영리의료법인 병원 설립 허용에 대해 75.4%가 찬성한다는 결과가 나왔음(제주의 소리 2008/06/24). 이후 제주특별자치도는 이 여론조사 결과를 근거로 국내 영리 의료법인 병원 설립 허용계획을 추진하여 왔음.
- 이러한 제주특별자치도의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 설립 허용에 대해 대책위 등 반대단체들은 제주특별자치도의 여론조사 결과에 문제가 있음을 제기하면서 조사 결과를 수용할 수 없다는 입장을 밝히고 본격적인 영리 의료법인 병원 허용 반대 운동에 참여하였음. 이런 상황에서 제주특별자치도지사는 2008년 7월 16일 기자회견을 통해 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 도입여부에 대한 여론조사를 다시 한번 실시하고 과반수가 찬성하지 않으면 포기하겠다고 밝혔음.
- 이에 따라 제주특별자치도는 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)에 대한 올바른 이해를 위해서 반상회를 개최하고, 광고, 보도자료, TV토론회 등을 통하여 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)에 대한 적극적 홍보활동을 전개하였으며, 동시에 반대측도 홍보자료(“영리병원 10문 10답”), 서명운동, 온라인,

39) 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 문제는 그 동안 재정경제부가 추진하려는 양상이었던 반면, 보건복지가족부 내에서는 부정적인 시각이 우세했음. 이 때문에 2008년 6월 3일 열린 제주특별자치도지원위원회에서는 3단계 제도개선안에 명문화하는 대신 철저한 공론화 과정 등을 거쳐 국회 입법과정에서 반영하기로 유보했음. 그러나 제주특별자치도는 도지사가 지정하는 제주국제자유도시 핵심프로젝트로 추진되는 서귀포 헬스케어타운과 같은 특정 지역에 한해 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)을 허용하는 ‘절충안’을 놓고 관계 부처와 협의를 벌여 사실상 합의를 이끌어낸 것으로 알려졌다(제주의 소리 2008/06/07).

지역언론 광고 등을 통하여 활발한 반대 활동을 전개하였음. 이러한 홍보활동이 전개되는 과정에서 국내법인의 투자개방형 병원(영리의료법인 병원) 허용 문제를 둘러싼 갈등은 더욱 심화되었음.

다. 갈등 조정 및 재표출기(2008. 07~)

- 제주특별자치도의 3단계 제도개선 과제에 포함된 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등은 여론조사 결과 발표와 함께 조정기에 접어들게 되었음. 2008년 7월 25~26일 제주도민 1,100명을 대상으로 제주특별자치도가 추진하는 국내 영리 의료법인 병원 설립 허용에 대한 전화여론조사가 진행되었음. 그리고 2일 뒤 발표된 여론조사 결과는 국내 영리 의료법인 병원 설립 허용에 대해 반대 39.9%, 찬성 38.2%로 나왔음. 찬성이 과반수를 넘지 못한 가운데 찬성보다 반대가 1.7% 높게 나왔음.
- 이러한 조사결과를 발표하면서 제주특별자치도지사는 31일 입법 예고될 국내법인의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 설립 허용을 포함하지 않기로 하면서 추진계획을 유보한다는 입장을 발표했음. 하지만 도지사는 조건이 성숙하면 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용의 재추진할 뜻을 2008년 10월 30일 도정질의 답변을 통해서 시사하였음. 제주특별자치도는 2009년 초부터 영리 의료법인 병원이라는 명칭 대신에 ‘투자개방형병원’⁴⁰⁾으로 바꿔 재추진할 뜻을 표명하였음.
- 이러한 상황 변화에 일부 도내 보건·의료·시민단체들은 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등의 재점화 가능성을 우려하면서 더욱 강력한 반대 의사를 표명하였음.

40) 제주특별자치도가 ‘영리의료법인 병원’이라는 용어 대신에 ‘투자개방형 의료법인 병원’을 채택한 배경은 2008년 6월 4일 대한네트워크병의원협회가 주최한 ‘의료선진화와 규제개혁 세미나’에서 박인출 대한네트워크병의원협회 회장의 ‘출자개방형병원’을 언급한 데서 비롯된 것으로 보임. 그에 의하면, 병·의원은 모두 영리행위를 하며, 비영리병원과 영리병원의 차이점은 설립하는 과정에서 자본을 조달할 때 모든 국민들이 투자할 수 있는 길이 열려 있느냐 없느냐에 달려있는 것임. 따라서 ‘영리’라는 단어가 파생시키는 오해가 너무 크고 깊어 의료산업화 관련 논의에 진척이 없으니 말부터 바로 고쳐 써야 한다고 주장하면서, 영리의료법인 병원이라는 용어 대신에 ‘출자개방형병원’이라는 용어를 사용할 것을 제안했음(머니투데이 2008/06/04).

3. 주요 이해관계자 분석

가. 의료산업선진화위원회

- 정부가 의료서비스산업 육성을 본격적으로 추진하기 시작한 것은 2005년 이후부터라고 할 수 있음. 정부는 세계시장에서의 의료 경쟁력 확보를 위해서는 체계적인 정부의 지원방안 마련이 시급하다는 업계 및 학계의 요청에 따라 차세대 국가 성장동력으로 대두되고 있는 의료산업을 발전시키고 의료제도 개선을 위한 범정부차원의 대응방안을 마련하고자 했음. 이에 따라 노무현 대통령은 2005년 취임 2주년 국정연설과 2006년 신년연설에서 의료서비스를 국가전략산업으로 육성하겠다는 정부의 강력한 의지를 표명했음(강성욱·고정민 2007, 22). 이는 정부 의료서비스산업의 육성 의지와 제주도의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 추진을 위한 커다란 동력이 되기도 했음.
- 정부는 의료서비스산업 육성을 본격적으로 추진하기 위해 대통령 직속 ‘의료산업선진화위원회’를 구성했음. 의료산업선진화위원회는 제주특별자치도 특별법 제정 과정에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 찬성 입장을 보였음. 특히 제주특별자치도 특별법의 쟁점인 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 문제가 한창 공방을 벌이던 2005년 10월 말에서 11월 초 사이에 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용하는데 지지를 보냈음. 그러나 제주 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 대해 전국의 시민단체와 병원노조, 그리고 민주노동당 등을 비롯하여 심지어 보건복지부장관까지 문제를 제기하자 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 유보하고 외국법인에 한해 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)만을 허용하기로 결정하여 이를 제주특별자치도 특별법안에 최종 반영했음.
- 의료산업선진화위원회의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 대해 참여연대는 위원회의 해체를 요구하면서, 의료선진산업화위원회가 ‘보건의료 정책과 제도의 방향을 사실상 결정하는 중요한 위상을 갖는 기구임에도 불구하고 의료업계와 기업의 이해를 대변하는 편파적인 구성과 정책방향을 가지고 있다고 비판함. 특히 의료산업선진화위원회가 제주도민 나아가 전 국민의 건강권에 중대한 영향을 미칠 의료기관 영리 법인화 여부에 대해 결정적 영향을 행사하고 있다

고 주장함(제주의 소리 2005/11/01).

나. 경제부처와 보건복지가족부

- 정부 내부에서도 제주 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 대한 입장은 부처마다 다르게 나타났음. 기획재정부 등 경제부처는 적극적인 추진 입장 이었던 반면, 보건복지가족부는 보다 유연한 또는 유보적 입장이었음.
- 경제부처는 의료서비스산업을 경제적 측면에서 새로운 성장동력으로 접근했음. 특히 민간의 투자촉진을 위해 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 포함한 불필요한 정부규제의 완화에 무게를 두면서 동북아 의료허브 구축을 위한 투자유치 방안을 적극 모색했음. 대표적으로 기획재정부는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용, 민간의료보험 활성화, 당연지정제 폐지, 경제자유구역과 제주특별자치도에서의 제한적 의료 민영화를 지속적으로 추진해왔음. 서비스산업 경쟁력 강화 및 선진화 방안을 마련하기 위한 연구를 근거로 신성장 동력 육성을 통한 산업구조의 개편의 필요성과 고부가가치 산업인 의료산업 분야의 혁신을 강조해 왔음(참여연대 사회복지위원회 2008).
- 반면, 국내 의료보건정책을 총괄하는 보건복지가족부는 의료의 공공성 확대 속에 산업화를 추진한다는 절충적 입장을 취하면서 영리의료법인 병원 허용에 대해서도 조심스런 입장과 유보적인 자세를 견지했음. 즉 공공의료서비스 및 건강보험체계가 부실한 상황에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)을 허용할 경우 공공의료체계의 골간이 흔들리고 사회적 양극화를 심화시킬 수 있다는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 반대측의 주장과 유사한 입장을 보였음. 이런 관점에서 특별법 제정 당시 보건복지부장관은 영리의료법인 병원 허용을 반대하는 입장을 피력하기도 했음. 그러나 2단계 및 3단계 제도개선 과정에서는 소극적 반대나 묵시적 동의로 경제부처의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 추진에 거의 제약을 가하지 않았고, 특히 3단계 제도개선 과정에서는 제주 특정 지역내에서의 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용과 관련해 제주도민 찬성을 전제로 허용할 수 있다는 입장을 공식 밝히기도 했음.⁴¹⁾

41) 2008년 07월 10일 국회에서 열린 건강연대 주최의 ‘정부의 의료정책: 선진화인가, 민영화인가’ 토론회에서 보건복지가족부의 보건의료정책관은 “제주특별자치도 국내 영리의료법인 병원 설립허용 관련 보건복지가족부에 대한 정부의 입장은 제주도민들이 적극적으로 원한다면 반대

다. 제주특별자치도

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등은 제주특별자치도 특별법의 제정과정에서 형성된 이후 두 차례의 특별법 제도개선 과정을 거치면서 더욱 심화되는 양상을 보였음. 제주특별자치도 기본구상(안)을 제주도에서 마련할 당시에는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 사항은 포함되지 않았으나, 중앙정부와 기본구상(안)을 협의하는 과정에서 중앙정부가 국제자유도시의 새로운 발전전략으로 의료산업을 핵심산업으로 포함시켰고, 의료산업 발전의 한 방법으로 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용이 제기되었음. 그러나 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 문제가 제기되면서 특별법 제정 과정에서 제주지역 시민단체뿐만 아니라 전국 의료관련 단체와 시민단체들이 심하게 반발하면서 제주특별자치도와 갈등을 겪는 상황에 놓이게 되었음. 그럼에도 2006년 출범한 제주특별자치도는 외국법인이 영리의료법인 병원을 설립할 수 있도록 하는 조항을 특별법에 포함시킬 수 있었음.
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 문제는 제주특별자치도 특별법 제·개정과정에서 잇달아 핵심쟁점으로 등장했는데, 특별법 입법 과정이 중앙정부와의 협의를 거쳐 국회에 법률안을 상정하기 때문에 중앙정부의 영향력이 크게 작용할 수밖에 없는 점을 감안할 때, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 문제는 제주특별자치도가 독자적으로 추진하는 정책이 아니라 의료산업선진화 등 중앙정부와의 협의를 바탕으로 하여 이루어졌을 가능성이 높음. 따라서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 반대측은 중앙정부가 제주특별자치도에 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용이라는 새로운 정책사업을 시범적으로 시행함으로써 결국 의료 민영화를 전국화시키려 한다고 주장했음. 반대측 주장에 따르면, 영리의료법인 병원 허용 문제는 제주도에 국한된 지역적 이슈가 아니라 전국적 이슈로 확산될 것이라는 입장임. 이 과정에서 제주특별자치도는 제주도내 반대측 뿐만 아니라 전국적인 의료·시민단체들과의 갈등 관계에 놓이게 됨.
- 특히 3단계 제도개선 과정에서 제주특별자치도는 국제자유도시 핵심프로젝트로 추진되는 헬스케어타운에 한해 국내법인의 영리의료법인 병원을 허용하는 방안을 추진하려는 적극적 의지를 보여주었음. 그리고 투자개방형 의료법인 병원(영리의

하지 않겠다는 것”이라고 밝혔음(연합뉴스 2008/07/10).

료법인 병원)을 설명하여 이해시키기 위해서 반상회 개최 등 적극적 홍보 활동을 전개하였음. 여론조사 결과 발표 당시 제주특별자치도지사는 여건이 성숙되면 도민 의견을 수렴하고 충분한 토론을 거쳐 재추진할 의향을 비취기도 하였음. 2009년 들어서는 기존의 ‘영리의료법인 병원’을 ‘투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 위한 적극적 노력을 해오고 있음.

- 제주특별자치도는 영리의료법인 병원 허용을 통해 투자유치 활성화와 지역발전이라는 명분과 함께 영리의료법인 병원 도입이라는 새로운 정책사업의 수행에 따른 중앙정부로부터의 행·재정적 지원에 대한 기대도 가지고 관련 제도개선을 추진했음. 그렇기 때문에 반대집단과의 충돌 및 반대운동에도 불구하고 특별법 제도개선이 있을 때마다 제도개선안에 포함시켰던 것임. 세 차례 계속된 특별법 제·개정을 통해 국내외 법인의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용이라는 목표를 달성하기 위해 지속적으로 노력하였으며 현재 4단계 제도개선을 통해 이를 성사시키기 위한 노력을 집중시키고 있음.

라. 의료단체

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용과 관련하여 직접적인 이해당사자라고 할 수 있는 병원협회와 의사협회 등의 의료계는 기본적으로 의료서비스 산업화 정책에 적극 찬성하면서 아울러 정부규제에 대한 개선을 동시에 요구하는 입장이었음. 의료부문의 산업화는 의료서비스 시장의 규모를 확장시킴으로써 과다경쟁과 성장 정체를 해소하는 돌파구가 될 것으로 기대했기 때문임. 그리고 정부의 의료서비스 산업화 정책에 발맞추 그동안 의료계가 꾸준히 요구해온 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용과 요양기관 당연지정제의 폐지 같은 제반 의료제도에 대한 개선을 요구해왔음(강성욱·고정민 2007, 26). 그러나 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 문제에서는 정부와 다른 시각을 견지하기도 했음. 대한병원협회의 경우, 자신들의 이익과 배치되는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 방침에 대해서는 반대 입장을 표명하면서, 국내외 영리법인에 대해 전면적으로 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 설립을 허용할 경우 기존 의료체계의 붕괴를 가져올 수 있다고 우려하면서 외국의 영

리법인에 한해 병원개설을 허용해야 한다고 주장했다(제주의 소리 2005/11/04).

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등에서 보건의료 단체나 병원노조 등은 적극적인 반대의사를 표명하면서 반대활동을 전개해 나갔음. 이들 단체들은 정부의 민간의료보험 도입과 영리의료법인 병원 허용 등 의료 서비스분야의 시장화·산업화 개편에 대해 반대 입장에서 있었음. 그 대표적인 단체로 건강사회를 위한 약사회, 건강사회를 위한 치과의사회, 노동건강연대, 인도주의실천 의사협의회, 참된 의료실현을 위한 청년 한의사회 등으로 구성된 ‘건강권 실현을 위한 보건의료단체연합’(이하 보건의료단체연합)과 전국의 보건의료단체 및 시민단체들로 구성된 ‘의료연대회의’가 있음.
- 이들 보건의료단체들은 의료시장 개방 반대, 의료의 공공성과 보장성 확보를 주장하면서, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용은 의료비 상승, 건강보험 재정의 악화, 서민층의 건강보험 혜택의 축소, 공공의료 체계의 급변 등과 같은 부정적 효과에 대한 우려를 강하게 표명하여 반대 운동에 적극 참여하였음(제주의 소리 2005/06/15; 2005/09/15).
- 병원노조의 경우도 보건의료단체들과 유사한 관점에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 반대했음. 전국보건의료산업노조, 전국사회보험노조, 7대 병원노조(강원대병원, 동국대병원, 서울대병원, 울산대병원, 충북대병원, 제주대병원, 제주의료원) 등이 영리의료법인 병원 허용 반대 입장을 표명했음.
- 이상에서처럼 의료계 내부에서는 의료공급자라고 할 수 있는 의료단체들은 대체로 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 찬성하는 입장이지만, 자신들의 이익을 침해할 수 있는 내외국인 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 전면 허용이나 외국법인에 한정된 영리의료병원 허용에는 반대하는 입장이었고, 보건의료단체들과 일부 병원노조들의 경우는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용은 물론 정부의 의료서비스 산업화 정책에 대해서도 반대하는 입장을 보였음.

마. 시민사회단체

- 시민사회단체의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 대한 대응도 찬성과 반대로 나뉘어 나타났다고 할 수 있음. 이른바 자유총연맹, 바르게살기운동본부 같은 일부 사회단체들은 찬성 입장을 보였음(제주의 소리 2008/07/15). 그러나 이외의 시민사회단체들은 개별적으로 또는 연대조직을 구성하여 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대를 위한 적극적인 활동을 벌였음. 이들은 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용이 의료민영화의 확대로 이어져 의료 공공성을 저해할 뿐만 아니라 의료비의 증가를 초래할 것이라며 반대의 입장을 견지하였음.
- 전국 130여개 단체가 참가해 출범한 ‘사회양극화해소국민연대’ 등 영리의료법인 병원 허용 반대하는 시민단체들의 입장은 의료서비스 산업화·시장화 관련 정부방침철폐, 공공의료 30% 확충, 건강보험 보장성의 획기적 강화 등을 통한 의료의 공공성 강화를 주요 정책과제 중의 하나로 내세우고 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 반대했음. 참여연대도 공공의료기관의 비율과 건강보험의 보장수준이 미흡한 상황에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)을 허용할 경우 의료비의 급격한 상승과 건강보험의 보장성 축소로 의료의 공공성을 약화시키는 결과를 초래할 것이라며 반대 입장을 표명했음(제주의 소리 2005/11/01).
- 도내에서는 시민사회단체들이 연합하여 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 반대함. “사회적 공공성이 강화될 수 있도록 특별자치도의 내용을 마련”하는 데 주력하겠다는 전국농민회총연맹제주도연맹 등 20여 개 단체가 연합하여 2005년 9월 7일 출범한 ‘제주특별자치도 공공성 강화를 위한 공동대책위원회’를 중심으로 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대 활동에 적극 참여하였음. 그리고 제주주민자치연대를 비롯하여 자치, 행정, 여성, 장애인, 사회복지, 환경, 노동, 1차 산업, 교육, 의료, 문화 등 제주도내 30개 단체가 참여한 ‘제주특별자치도 공공성 강화와 올바른 조례 제·개정을 위한 도민운동본부’도 “사회공공성 강화의 이름으로 제주특별자치도 특별법 개정을 위한 노력을 진행”하면서 제주특별자치도의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 반대 입장을 표명하였음.
- 그리고 국내 영리의료법인 병원 허용이 제주특별자치도 3단계 제도개선에 포함된

직후인 2008년 6월 23일 도내 20여개 단체가 연합하여 ‘의료민영화 및 국내영리병원 저지 제주대책위원회’를 출범시킴. 제주대책위는 의료 민영화 추진을 위한 정부의 3대 핵심과제인 당연지정제 폐지, 영리의료법인 병원 설립 허용, 민간의료보험 활성화 정책 추진 중 어느 하나라도 구체화된다면 시장에 의료 민영화 추진의 강력한 신호를 보내게 될 것이고, 의료시장 자본시장 민간의료보험시장에 커다란 변화가 있을 것으로 인식하면서 의료민영화의 시발점이 될 수 있는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 적극적으로 반대했음.

- 이들 도내 시민사회단체들의 연합조직은 특별법 제정 과정에서부터 3단계 제도개선 과정까지 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 지속적으로 반대하면서 제주특별자치도와 갈등관계에 놓이게 되었음. 이러한 관계속에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 관련한 활동에 대응하여 거리 홍보, 서명운동, 언론기고 및 광고, 자전거 캠페인, 온라인 홍보활동, 촛불집회, TV 토론회 등을 통해 반대활동을 전개했음.⁴²⁾

4. 갈등 이슈

가. 의료서비스 향상과 비용 저하의 문제

- 참여연대 사회복지위원회(2008)에 의하면, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 찬성하는 측에서는 의료시장 개방으로 병원간 경쟁이 도입되어 양질의 의료 시설과 서비스가 제공될 수 있다고 주장함. 또한 국내 의료기관들이 선진 외국 의료시스템 운영을 경험하고, 아울러 선진 의료기술을 습득함으로써 국내 의료시스템의 발전도 가능할 것이라고 주장함(김동욱 · 김민철 2008, 63). 이러한 맥락에서 인구 56만 명의 도서지역인 제주의 특성상 의료 인프라는 특히 취약한데, 제주에 국내외 우수 의료기관을 유치함으로써 의료산업 인프라를 획기적으로 개선하고, 제주도민들 역시 양질의 의료서비스를 받을 수 있다는 것임(제주특별자치도 2008). 또한 특수질환 진료를 위해 육지부로 나가면서 생기는 경제적 · 시간적 부담을 줄일

42) 오한정(2008, 104)에 의하면, 이러한 활동에서 특히 적극적이고 헌신적인 활동과 다양한 유형의 홍보활동(피켓시위, 자전거 홍보 등)을 벌였던 조직이 공공서비스노조이라는 것임.

수 있다는 것임. 2005년에만 제주도에 거주하는 환자가 다른 지역에서 진료를 받으면서 소요된 진료비가 270억 원에 달했음. 진료비 이외에 본인부담금, 항공료, 숙박비 등 체재비 등을 포함하면 의료 문제로 막대한 비용이 도외로 유출되고 있는 셈임(제주특별자치도 2008; 제주의 소리 2008/06/23). 이러한 제주의 의료 상황을 고려할 때 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용으로 의료시설과 서비스 등 의료 인프라 전반이 개선됨으로써 도외로 유출되는 막대한 경제적 손실을 방지할 수 있다는 주장임.

- 이런 점에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용은 국내 의료시장에 경쟁체제를 도입함으로써 관련 시설과 서비스 등 의료 인프라를 개선하는 의료체계의 혁신과 함께 취약한 제주지역 의료 인프라의 개선을 통해 도민의 의료복지를 증진시킬 수 있다고 주장함. 또한 의료시장 개방으로 인한 공공의료의 훼손을 방지하기 위해 공공의료 기금 조성 및 공공의료 인프라를 구축하겠다는 입장임(제주특별자치도 2006, 178).
- 그러나 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대측은 의료기관의 영리적 성격이 강화될 경우 수익성이 떨어지는 필수의료나 저소득 계층 환자의 진료기피 현상이 발생할 수 있으며, 이로 인해 전반적인 의료 서비스의 질은 떨어질 가능성이 높다고 주장함(참여연대 사회복지위원회 2008; 의료민영화 및 국내 영리병원 저지 제주대책위원회 2008). 또한 병원간 경쟁체제가 도입된다고 해서 의료비가 낮아지는 것도 아니라는 것임. 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용으로 병원 간 첨단시설 투자를 위한 경쟁이 심화되고 법인세를 감당해야 할 뿐만 아니라 건강보험이 적용되는 필수의료보다는 부가적인 의료서비스가 급성장할 가능성이 크기 때문에 환자의 의료비 부담은 가중될 것이라고 봄.
- 따라서 의료서비스의 질은 일부 고급병원을 제외하고는 전반적으로 높아지는 것이 아니라 오히려 떨어질 가능성이 높으며 병원간 경쟁 심화로 의료비부담은 가중될 것이라는 것임. 의료서비스의 경우 경쟁이 심화될수록 가격이 떨어지는 경제학 일반 원칙과는 정반대로 병원 간 경쟁이 심화될수록 의료비가 증가하는 것이 일반적인 현상이라고 주장함. 왜냐하면 보다 많은 환자를 유치하기 위해서 고급 시설과 첨단 장비를 구비하고 우수한 의료진을 확보한 병원에 환자들이 몰리기 때문에 경쟁이 본격화될수록 원가가 높아지기 때문임.
- 도내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)의 설립은 높은 의료비로 도민

들에게는 접근이 어려운 병원으로 남게 되며 동시에 직·간접적 영향으로 의료비의 상승을 초래할 것이기 때문에 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 통한 제주도의 전면적 의료시장화 정책은 도민의료복지 향상에 도움을 주는 것이 아니라 오히려 부정적 효과를 가져 올 것이라는 것임(제주의 소리 2005/10/05).

나. 의료관광 활성화의 문제

- ‘제주국제자유도시종합계획 보완계획’에서 의료산업의 목표는 “특화된 양질의 의료서비스 체계를 구축하고 제주형 의료관광산업을 육성하여 동북아 의료관광의 중심지”로 육성하는데 두고 있음(제주특별자치도 2006, 178). 특히 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 의료관광 활성화의 수단으로 보는 시각은 국내 영리의료법인 병원 허용에 긍정적 입장을 갖고 있음. 제주특별자치도(2008)는 ‘제주의 특정 지역에 한정된 국내영리법인의 의료기관 설립 허용 필요성’이란 자료를 통해 “전 세계 의료시장 규모가 약 4조 달러(2005년 추산)에 달할 정도로 시장규모가 급증하고 있는 현실에서 제주를 천혜의 관광자원, 의료가 결합된 세계적 수준의 의료관광 목적지로 육성시켜 나갈 필요성”을 강조하였음.
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 추진 그룹들은 관광분야 중에서도 의료관광이 가장 단기간에 산업화가 가능한 분야라고 주장하면서, 대표적 성공사례로 싱가포르나 태국을 꼽고 있음. 싱가포르는 병원에 대한 투자와 홍보 제약을 과감히 철폐해 주식회사형 병원이 성장하고 있으며, 세계 굴지의 다국적 제약회사의 연구센터를 유치해 복합생명과학단지를 조성하는 등 아시아 의료 허브로 발전해 나가고 있다고 주장함. 싱가포르 관광청과 후생청이 외국인 환자유치에 나서 2000년 147,000명의 환자를 유치했으며, 2012년에는 100만 명을 유치한다는 목표로 의료관광을 기획하고 있다고 지적함(제주의 소리 2005/08/23). 태국도 의료관광을 차세대 국가 핵심산업으로 선정하여 집중 육성하여 외래 관광객의 40%가 의료관광객이 차지할 만큼 활성화되고 있다고 강조함(제주의 소리 2007/07/06). 이러한 외국 사례를 볼 때 제주에서 의료와 관광을 접목한 의료관광이 활성화되면, 관광객의 숫자가 늘어날 것이고 이 과정에서 자연스럽게 지역 경제도 활성화될 것이라고 함.
- 그러나 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 반대측은 이러한 주장에 동의하지 않음. 박형근(2008)에 의하면, 태국이나 인도와 같은 개발도상국이 의료관

광 발전의 진원지라는 점에 대해서는 인정하지만, 동남아에서 의료관광이 성공한 비결은 ‘낮은 가격’이라고 강조함. 다시 말하면, 동남아 등 신흥 의료관광 시장의 성공 비결은 국내법인의 영리 병원 설립을 허용하여 고급·첨단 인프라를 구비하고 저렴한 인건비를 활용하여 양질의 의료서비스를 미국 의료비 대비 10% 수준의 가격으로 제공할 수 있었기 때문에 미국 등 선진국의 의료보장 소외계층을 빠르게 흡수할 수 있었다고 함. 낮은 인건비와 저렴한 부대비용을 무기로 양질의 서비스를 낮은 가격에 제공할 수 있는 조건이 갖추어져 있지 않다면 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)의 성공을 보장할 수 없다는 것임. 따라서 동남아를 중심으로 신흥 의료관광 시장의 급성장의 비결은 고급 의료서비스 제공보다는 저렴한 가격 등 가격경쟁력에 있다는 것임. 결국, 태국보다 선진국이고 의료기술이 더 우수한 우리나라의 경우 의료관광의 활성화를 위해 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)을 통한 서비스의 고급화 주장은 의료관광의 일면만을 지나치게 과장한 측면이 있다는 것임(의료민영화 및 국내 영리병원 저지 제주대책위원회 2008).

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대측은 다른 어떤 조건보다 인건비 문제에 초점을 맞춰 의료관광 활성화 가능성에 대해 부정적인 인식과 주장을 함. 태국 등 동남아 국가에 비해 상대적으로 인건비가 높은 국내 병원에서 이들 병원과 동일한 수준의 서비스를 제공한다고 했을 때는 가격차이가 보다 커질 수밖에 없음. 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용으로 인한 가격 상승으로 인해 의료비가 몇 배 이상 급등할 것을 고려하면 그만큼 가격 경쟁력이 떨어질 수밖에 없음. 따라서 국내 법인에게 영리병원을 허용하면 태국 등 의료관광을 주도하는 국가들과의 가격 경쟁력이 떨어져서 오히려 의료관광이 기대만큼 성공하지 못할 것이라고 주장함.

다. 투자유치를 통한 지역발전의 문제

- 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 찬성하는 입장에서는 정부에서 의료산업을 차세대 성장동력 산업으로 집중 육성하고 있는 상황에서 급변하는 의료산업 환경변화에 신속하게 대응하고 제주 의료산업의 경쟁력 확보를 위한 의료산업 육성의 필요성을 제시하고 있음(제주특별자치도 2006, 437). 특히 의료를 산업화시킬 수 있는 유력한 수단으로 보면서 외국환자의 유치나 투자 유치를

통해 지역경제를 활성화시킬 수 있다고 함. ‘제주국제자유도시종합계획 보완계획’에서도 “국내외 우수 의료기관 유치 및 의료관광 활성화를 통하여 지역산업의 발전과 국가경제에 기여”한다고 적시하고 있음(제주특별자치도 2006, 178).

- 그리고 더 나아가서 신성장 동력 육성을 통한 산업구조 선진화의 한 방편으로서의 의료서비스 산업을 활용하자는 주장으로 발전함. 즉 영리의료법인 병원 허용을 바탕으로 의료관광을 활성화시키고 투자를 유치함으로써 제주경제를 한 단계 업그레이드시킬 수 있는 성장 동력으로 보고 있는 것임.
- 반면, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대측은 의료산업 발전을 토대로 한 지역경제 활성화나 투자 유치는 그 실체가 불분명한 추상적인 일면을 함의하고 있음을 지적하고 있음(참여연대 사회복지위원회 2008). 이와 더불어 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)이 도입되었을 때 제주도민의 의료비 부담은 얼마나 경감되고 서비스는 얼마나 좋아지는지에 대한 구체적인 증거없이 막연한 논리로 지역경제가 활성화될 수 있다고 주장한다는 것임. 오히려 의료비 부담의 가중은 지역경제를 더 어렵게 할 수 있는 측면을 배제할 수 없음을 지적함. 그래서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 반대측은 의료 문제를 산업화나 투자 유치 등의 경제적 논리로만 접근하는 데는 한계가 있음을 지적하였고 오히려 의료공공성 강화를 더 강조하였음.

마. 의료민영화 정책의 연계성 문제

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 반대측은 영리 의료법인 병원 허용이 중·장기적으로 국내 건강보험 체계를 무너뜨리고 국내 의료민영화의 도입을 위한 인큐베이터 역할에 머물 것이라며 반대 입장을 표명하였음. 그리고 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 반대하는 내용들 가운데 하나가 건강보험료 당연지정제의 문제임.
- 의료민영화 및 국내 영리병원 저지 제주대책위원회(2008)에 의하면, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)이 허용되면 이런 영리의료법인 병원에 건강보험 당연지정제도를 의무화하기 어렵다는 것임. 사실상, 영리의료법인 병원은 건강보험 당연지정제를 수용할지 아니면 민간의료보험과 계약을 통한 서비스 제공에 주력할 것인지를 스스로 결정할 수 있는 법적 지위를 궁극적으로 부여받게 된다는 것임.

- 또한 반대측은 제주에서 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)이 허용되면, 제주특별자치도와 규제완화 경쟁을 벌이고 있는 경제자유구역으로 조만간 확산되고, ‘영리의료법인 병원의 전국화’가 곧 이루어질 것이라는 사실을 간과해서는 안 된다고 보는 시각임. 즉 제주특별자치도를 시발로 해서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)이 전국적으로 확산되고, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)과 연계된 민간의료보험의 시장 지배력이 확대되면서 의료민영화가 현실화될 것이라는 논리임.
- 반면에 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 찬성측은 우선 공공의료체계의 약화에 대비한 제도적 장치를 마련하면 특별히 문제될게 없다는 것임. 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)의 부작용을 최소화하기 위해 특정지역에 한해 국내 영리법인의 의료기관 설립을 허용하고, 국내 영리법인이 설립하는 의료기관에 대하여 당연 요양기관으로 지정함으로써 제주도민 등이 이용할 경우 당연히 건강보험을 적용할 뿐만 아니라 국민건강보험법에서 정하는 보험수가에 의한 진료비가 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련하겠다는 입장임. 또한 허용될 영리의료법인 병원은 특화된 부분의 전문치료 분야에 집중함으로써 도내 병·의원에서 이루어지고 있는 진료과목 등에는 크게 영향을 미치지 않도록 할 것이기 때문에 공공의료 체계에 영향을 미치는 일은 없을 것이라고 강조함(제주특별자치도 2008).
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 찬성하는 입장에서는 의료민영화 문제와 관련하여 국내 영리의료 병원 허용과 의료보험 민영화와는 전혀 별개의 사안으로, 정부와 여당에서도 건강보험은 현행대로 당연히 적용한다는 것이 공식 입장이라는 점을 강조함. 국내법인이 설립한 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)에 대하여는 국민건강보험법에 의한 당연 요양기관으로 지정할 것이며, 이는 총리실, 보건복지가족부와도 협의가 이루어진 사항으로서 국내영리법인이 설립한 의료기관에 대해서는 건강보험을 배제한다든지, 병원에 선택에 맡기는 등 어떠한 형태의 국민건강보험 배제도 없을 것이라고 함(제주특별자치도 2008).
- 그러나 반대측은 그러한 주장에 대해 행정당국의 일시적 입장일 뿐 행정부 스스로 100% 책임질 수 없을 것이라는 점을 강조함. 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 설립이 허용된 이후 당연지정제 지속여부는 행정부가 결정할 사안이 아니라 헌법재판소의 판결에 의해서 결정될 사안이라는 것임. 따라서 행정당국

이 당연지정제가 지속될 것이기 때문에 건강보험체계는 흔들림이 없을 것이라고 표명하는 것은 설득력이 없다는 것임(의료민영화 및 국내 영리병원 저지 제주대책 위원회 2008).

- 참여연대에 의하면, 현재 한국의 보건의료는 민영화, 시장화를 얘기해도 될 만큼 과도하게 공적인 것이 아니라, 과도한 영리추구로 근본적인 건강보험체계가 위협 받을 정도로 이미 시장화 되어 있다는 입장임. 이런 상황에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)을 허용하고 그 여파로 의료민영화가 추진되기 시작하면 건강보험체계가 무너지고 광범위한 의료사각지대가 발생하게 된다는 것이 참여연대의 주장임(참여연대 사회복지위원회 2008).

5. 갈등의 성격

- 제주 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등은 이해관계 갈등과 가치갈등이 복합적으로 연관되어 나타나는 복합적 갈등의 특징을 보였음. 이 갈등은 영리의료법인 병원 허용과 관련하여 의료서비스의 질적 개선, 공공 의료체계 및 공공의료서비스의 약화, 그리고 국민 전체의 보편적 의료서비스의 보장과 관련하여 사적 및 공적 이해관계가 복합적으로 개입된 이해갈등의 양상을 보였다고 할 수 있음. 또한 이 갈등은 국가의료제도를 둘러싸고 국가와 시장의 역할을 둘러싼 가치갈등으로 대립되기도 했음. 즉 의료서비스의 공공성과 상업성 사이에서 양자의 상충 또는 양립 가능성을 둘러싼 가치판단의 문제가 밑바탕에 놓여 있기 때문임.
- 우선, 이해관계 갈등의 측면에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 설립을 국내외법인 모두에게 허용할 것인가 또는 국내법인과 외국법인 중 누구에게 허용할 것인가 등에 따라 복잡한 이해관계 구도를 보일 수 있음. 당초 제주특별자치도 특별법 제정 과정에서는 국내·외법인 모두에게 영리의료법인 병원을 허용하겠다는 방침을 세워 추진했음. 이때까지 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대측은 보건의료단체와 시민단체들이 주축이었고, 대한병원협회나 대한의사협회는 적극적인 입장표명을 자제하는 양상이었음. 결국 외국법인에 한해 영리의료법인 병원을 허용하는 것으로 입법되었음. 그러나 3단계 특별법 제도개선 과정에서 특정 지역에 한 해 국내법인의 투자개방형 의료법인 병원(영리의

료법인 병원) 설립을 허용할 것이라는 방침이 정해지자 대한병원협회와 제주병원 협회는 정부와 제주특별자치도의 이러한 계획에 문제를 제기하였음. 이런 맥락에서 볼 때, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등은 기본적으로 직접적인 이해당사자라고 할 수 있는 의료계 내부의 이해관계에 따라 찬반 갈등의 구도를 보였다고 할 수 있음.

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용과 관련된 갈등은 이러한 의료계의 특수한 사적 이익의 문제를 넘어 의료비 상승 등으로 인한 국민의 보편적 의료서비스를 제약할 수 있다는 측면에서 국민 보편의 이익, 즉 공익을 둘러싸고 정부와 제주특별자치도 대 보건의료 및 시민단체 간의 갈등양상을 보이기도 했음. 정부와 제주특별자치도는 의료서비스의 산업화를 통해 국가경제 발전 및 지역발전을 위한 핵심 수단으로 활용하려는 입장에서 영리의료법인 병원 설립 허용을 추진했음. 그러나 반대측에서는 의료서비스가 산업화될 경우 현재도 취약한 공공의료체계가 와해될 뿐만 아니라 의료비까지 상승함으로써 빈곤계층의 의료서비스 혜택이 줄어들어 국민건강권을 위협할 수 있다며 반대했음.
- 이와 같은 의료계의 이익과 국민 보편의 이익이 상호 연계된 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 관련 갈등 문제는 단지 찬성측과 반대측의 이해관계 갈등으로 단순하게 구분할 수 있을 것으로 보이지만, 정부 내부에서도 경제부처와 보건복지부(현재 보건복지가족부) 사이의 갈등이 있었고, 의료계 내부에서도 서로 이견을 보이거나 찬반이 엇갈렸다는 점에서 복잡한 이해관계 양상을 보였음. 더 나아가 이 갈등은 제주지역이 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)과 의료민영화의 정책 시범지역이 된다면서 제주도내의 시민사회단체의 반발을 불러일으키기도 하였음. 이러한 갈등 양상은 단지 제주지역 차원의 이해관계만이 아니라 전국적 차원의 많은 이해관계자들이 개입되었기 때문에 지역적 갈등을 넘어 전국적 차원의 갈등으로 확산된 특징을 보였음.
- 다음으로, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등의 밑바탕에는 의료서비스의 공공성과 상업성 중에서 어디에 우선순위를 두고 정책을 추진해야 하는가를 둘러싼 가치갈등의 성격을 보였음. 정부 경제부처와 제주특별자치도의 경우는 의료서비스의 상업성에 보다 우선순위를 두어 의료산업화 차원에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 설립 허용을 추진한 반면, 보건복지부 및 보건의료단체·시민사회단체들은 공공성에 기반한 의료서비스 제공이 의료정책의 근간이 되

어야 한다고 주장하면서 영리의료법인 병원 설립 허용이 가져올 수 있는 공공의료체계의 약화에 초점을 맞췄음.

- 일반적으로 의료의 공공성과 상업성은 타협할 수 없는 두 개념처럼 받아들여져 왔음(최진희 2008; 허대석 2009). 의료에 대한 시장경제적 접근을 수용한다는 것은 의료의 공공성을 훼손할 수 있고, 의료의 공공성을 강화하다 보면 의료의 시장성이 간과될 수 있다고 보기 때문임. 그러나 실제 의료정책에서 의료의 공공성과 상업성의 관계는 가치대립적 성격보다는 상대적 우선순위의 문제라고 할 수 있음. 유럽형 의료제도의 경우 정부의 역할을 강화함으로써 의료의 공공적 측면을 강조하는데 반해, 미국 의료제도는 자본과 시장의 역할을 강조하는 가운데 의료의 산업적 측면을 강조함. 우리나라의 경우 최근까지 의료서비스를 산업으로 간주하기보다 공공재 또는 필수재로 인식하고 국민의 기본적 욕구를 충족시키는 차원에서만 고려하여 규제중심의 정책을 취해왔음. 그러나 참여정부 때부터 정부는 의료산업을 차세대 국가전략산업으로 간주하면서 의료서비스산업의 경쟁력 강화를 통해 고생산성·고임금의 일자리를 창출하고 동시에 주어진 자원으로 보다 많은 부가가치를 남기는 서비스를 제공할 수 있도록 육성하는데 집중하고 있음(인제대학교 2006, 7). 이런 과정에서 의료서비스의 성격 규정과 정책 방향을 둘러싼 논란이 시작되었고,43) 바로 그 중심에 의료의 공공성과 상업성을 둘러싼 갈등이 시작된 것임.
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 갈등의 경우도 정부는 의료서비스의 상업성의 가치를 중시하면서 영리 의료법인 병원 허용을 매개로 점차 의료시장에 경쟁체제를 도입하여 의료서비스의 산업화를 촉진함으로써 국가경제에 기여하도록 하고 있으며, 제주특별자치도는 특정 지역 또는 제주도 전 지역에서 특화된 전문적 의료서비스를 대상으로 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)을

43) 의료서비스의 성격과 그에 따른 의료정책 방향에 대해서는 의약분업 갈등이나 의료시장 개방 문제와 맞물려 오래 전부터 논란이 되어왔던 문제임. 이러한 논란을 보여주는 대조적인 주장을 살펴보면, 공공성의 절대적 가치를 강조하는 언급은 다음과 같음. “보다 근본적으로 의료의 공공성을 강화해야 함. 의료는 절대로 시장의 상품이 되어서는 안 된다. 의료가 수익성 창출의 도구가 되어서는 더더욱 안 된다, 이는 과잉 경쟁과 과잉투자를 가져오고 결국 총의료비 상승만을 가져올 뿐이다. 또한 모든 의료정책은 우리사회의 가장 소외된 계층의 눈높이로 만들어져야 한다(이민창 2001).” 반면 공공성뿐만 아니라 시장성도 고려할 필요가 있다는 언급은 다음과 같음. “공공성을 이유로 한 무조건적인 시장수호 의지 또한 문제로 지적하지 않을 수 없다. 의료서비스가 인간의 생명을 대상으로 한 것인 만큼 공공성을 갖고 있음이 분명하다. 하지만 산업적 측면이 강조되면서 공공성으로만 간주될 수 없는 영역이 갈수록 넓어지고 있고 또한 부인할 수 없는 현실이다(이인성 2002).”

허용함으로써 외국법인의 투자를 유치하고 지역발전의 원동력으로 삼으려고 하고 있음.

- 그러나 영리의료법인 병원 허용 반대측은 의료서비스를 사회적 서비스로서 공공재적 성격이 강하기 때문에 국민의 건강권을 지키기 위해 정부는 국민에게 기본적인 의료서비스를 보장해야 하는 책임을 갖고 있으며, 따라서 의료서비스산업은 일차적으로 공공성과 형평성 보장에 대한 국민의 요구를 충족시키는 데 기여해야 한다는 입장을 가지고 있음. 따라서 제주특별자치도에서 추진하는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 문제를 의료민영화의 계기로 간주하면서 의료비 상승과 도민의료복지의 약화 등의 문제가 야기될 것이고, 더 나아가 중·장기적으로는 우리나라의 건강보험체계를 위축시키고 의료 양극화를 야기하는 부정적 효과를 산출할 것이라는 점을 강조함.
- 결국 제주의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용과 관련된 갈등에서 찬성과 반대를 주장하는 각각의 입장에서는 의료서비스의 공공성과 상업성을 양립 가능한 개념으로 접근하기보다는 상충된 개념으로 이원화시키고 있기 때문에 영리의료법인 병원을 둘러싼 가치 갈등은 좀처럼 타협점을 찾지 못했던 것임.

6. 갈등의 원인: 갈등관리 프로세스의 문제점

가. 정책추진 방식의 문제

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 위한 제주특별자치도의 정책추진 방식에서 나타나는 문제점으로 두 가지를 지적할 수 있음. 하나는 반대측 입장에서 제주특별자치도가 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 통해 중앙정부의 의료서비스 산업화 정책을 추진하는 역할을 대신하고 있다는 것처럼 인식되었다는 점이고, 다른 하나는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용이라는 민감한 정책을 추진하면서 도민 및 도내 반대단체와의 합리적이고 민주적인 소통이 부족한 상태에서 중앙정부와 제주특별자치도의 일방적인 추진이라는 인상을 보였다는 것임.
- 제주특별자치도가 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 위한 정

부 정책의 시범지역이라는 인식이 처음 제기된 것은 ‘제주특별자치도 기본구상(안)’을 확정하는 과정에서부터였음. 제주특별자치도 출범을 위한 특별법 제정 과정에서, 당초 제주도는 특별자치도에 걸맞는 자치권 확대에 초점을 맞춰 제주특별자치도 기본구상(안)을 정부에 제출했음. 이 기본구상(안)을 가지고 정부와 협의하는 과정에서 정부가 국제자유도시 조성을 위한 특별자치도의 전략산업 육성의 필요성을 제시한 이후 ‘3+1 핵심산업’에 의료산업을 포함시켜 기본구상(안)을 확정했고, 이어 ‘제주특별자치도 기본계획(안)’에서는 ‘4+1 핵심산업’에 영리의료법인 병원 허용 문제가 포함되어 확정되었음. 이런 과정에 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대측은 도내의 다른 산업에 비해 경쟁력이 낮고 특별한 비교우위도 없는 의료산업이 핵심산업에 포함되었는지에 대해 의문을 가지면서 제주특별자치도가 이에 대한 구체적인 근거나 검토 자료를 충분히 제시하지 못한 채(제주의 소리 2005/09/26) 제주가 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)의 가능성을 타진하기 위한 테스트베드가 되고 있다는 인식을 갖게 되었음.

- 이러한 반대측 주장의 요지는 중앙정부의 의료서비스 산업화 또는 의료민영화를 위한 시범지역으로써 제주가 이용되고 있다는 점임. 즉 “제주특별자치도의 의료개방 계획은 전국적 영리 의료법인 허용과 의료산업화 정책의 지역적 실험”(강사윤 2005)이라는 지적이 있었음. 도내의 반대측의 주장에 따르면, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용과 관련하여 제주도민의 이익을 위한 충분한 검토 없이, 도민들의 이해에 기반하지 않은, 그리고 그 효과가 검증되지 않은 중앙정부의 의료산업화 정책을 제주도에서 왜 먼저 시범적으로 실시하는가 하는데 의구심을 갖게 한다는 것임. 또한 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 문제는 과거 시행된 적이 없고 그 효과에 대해서도 아직 충분히 검증되지 않은 상태에서 이에 대한 충분한 논의와 정책의 실현 가능성에 대한 세밀한 검토가 필요함에도 불구하고 정책추진의 효율성만 강조한 경향이 크다는 것임.
- 제주의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등은 특별자치도 추진 과정에서 시작되었으나, 정책의 특성이나 규모로 볼 때 제주도 자체 역량만으로는 목적 달성이 어렵고 중앙정부의 행·재정적 지원이 필수적인 정책사업으로 판단됨. 이러한 정책의 특성 때문인지 제주특별자치도는 세 차례의 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 특별법에 포함시키기 위한 노력을 지속적으로 하였음. 그러한 과정에서 지역 내부에서 적극적 협의와 여론수렴이

충분하지 못하여 갈등이 심화·확대되었던 측면이 있지만, 근본적으로는 재정부(재정경제부)나 의료산업선진화위원회 등 중앙정부 차원에서 영리의료법인 병원 허용과 관련된 정책방향을 하향식으로 추진하려는데 문제가 있었음.

- 물론 제주특별자치도가 중앙정부와의 정책 협의과정에서 근본적인 문제가 있다고 볼 수는 없음. 문제는 제주특별자치도가 도민을 대상으로 한 적극적인 설득과 여론 수렴, 그리고 도내 반대단체들에 대한 설득과 타협할 수 있는 충분한 시간과 노력이 부족하였고, 중앙정부의 정책방향 및 지시에 따라서 정책추진을 하는 듯한 인상을 보여주었다는 점임. 또한 제주특별자치도 특별법의 입법예고 기간이나 공청회 과정 혹은 도민여론조사 등을 통해서 도민의견을 수렴하였으나 도민과의 협의를 이끌어 낼 수 있는 다양한 노력이 부족한 것으로 보임.
- 따라서 위에서 지적한 정책추진 방식에서 나타난 몇 가지 문제점 때문에 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 문제는 중앙정부 및 지방자치단체가 추진하려는 정책방향, 목표 그리고 효과가 제대로 발휘되기도 전에 갈등이 발생하여 확대·심화되는 양상으로 변화하게 되었음. 그래서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용이 주는 긍정적 혹은 부정적 효과의 본질적 문제뿐만 아니라, 정책추진 방식과 관련된 갈등양상이 전개된 것으로 판단됨.

나. 정책결정 방식의 문제

- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등에서 갈등을 심화시키는 데 영향을 미친 주요 요인은 정책결정 방식의 문제임. 제주특별자치도 특별법 제정과정에서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 반대에 직면한 상태에서 3단계 제도개선을 추진하는 과정에 제주특별자치도는 정책결정을 위한 참고용 자료로 활용하기 위해서 도민여론조사를 실시하였음. 도민여론조사를 통해 도민의 의견을 수렴하고 제주지역에 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 위해 중앙정부를 설득함.
- 제주특별자치도는 2008년 6월 18일 특별자치도 3단계 제도개선안에 특정지역(헬스케어타운)에 한해 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원)을 허용하는 방안을 추진하면서 사전에 도민의식 조사를 실시하기로 했음. 이러한 제주도의 발표에 대해 반대단체들은 의료산업화나 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인

병원)의 본질이 무엇인지 등 충분한 홍보작업도 안 된 상황에서 여론조사 실시는 도민의 여론을 제대로 수렴하지 못할 것이라는 우려를 표명했음.

- 유사한 시기에 여론조사 전문기관에서 각각 진행한 조사결과가 많은 차이를 보이면서 도민여론조사의 문제가 제기되고 ‘민주적 정당성을 갖춘 신뢰도 높은’ 여론조사를 다시 진행해야 한다는 주장이 있었음. 따라서 제주특별자치도는 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 도입과 관련한 두 번째 도민여론조사를 실시하기로 했고, 이 과정에서 제주특별자치도와 반대측 각각은 찬성 혹은 반대 여론을 확산하기 위해서 홍보 활동을 적극적으로 전개하였음. 제2차 도민여론조사 결과 찬성 38.2%, 반대 39.9%로 반대가 1.7% 포인트 높게 나오면서 국내 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 하지 않는 것으로 결정됨.
- 그러나 정책결정 참고용으로 실시한 도민여론조사 과정에서 신뢰성, 공정성 및 객관성을 유지하려는 노력에도 불구하고 여러 문제점이 제기되면서 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용과 관련한 찬성과 반대측이 서로 갈등하는 입장에 놓이게 됨.
- 제주특별자치도는 여론조사를 주된 정책결정방식으로 사용하였지만 도민여론을 수렴하는데 다양한 의견수렴 방식으로 정책결정에 적극적으로 활용할 필요가 있었음. 예컨대, 제주특별자치도 의회와 긴밀한 협의, 신뢰성과 공정성이 가능한 담보될 수 있는 공론조사, 제주특별자치도와 반대측 간의 합의에 의한 공동여론조사 협의기구 설치에 의한 여론수렴 등과 같은 방안들을 적극적으로 활용하지 못한 측면이 있었음.

다. 정책과정의 문제

- 제주의 영리의료법인 병원(투자개방형 의료법인) 허용 관련 갈등이 전개되는 과정에서 제기된 문제가 제주특별자치도 뿐만 아니라 반대측 시민사회단체가 도민의 지지를 적극 이끌어 내기 위해서 ‘동원적 방식’을 사용했다는 지적이 있었음(제주의 소리 2008/07/22). 다시 말해서, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 찬성측 혹은 반대측이 각각 홍보 활동을 적극적으로 전개하는 과정과 도민지지의 확산을 위해 지지층을 모으는 과정서 양측 모두 ‘동원적 방식’이 개입되었다는 주장임.

- 결과적으로 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등과정에서 제주특별자치도 뿐만 아니라 반대측 시민사회단체 모두 갈등을 해결하기 위한 협의와 사회적 합의를 바탕으로 하는 민주적 정책과정의 실현을 위한 노력들이 미흡하였음.
- 또한 정책과정에 민주적 의사결정이 실현될 수 있도록 다양한 방법과 역량을 결집하는 과정에서 현실적 한계를 극복하는 노력이 부족함.

제6절 사례연구 분석결과의 요약

가. 갈등의 배경

- 본 연구의 사례들은 중앙정부의 정책과 직접 또는 간접적으로 연관되어 추진되었던 특징을 보였으며, 이러한 요인 때문에 대부분의 사례들에서 중앙정부의 소관 부처들이 갈등의 직·간접적인 당사자가 되었음.
- 민·관복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등 사례는 국방부의 장기적인 국방전략이라고 할 수 있는 『'09~'12 국방중기계획』 및 『국방개혁 2020』에 근거하여 향후 ‘대양해군’을 지향하기 위한 차원에서 해군기지 건설이 계획되었고 그 대상으로 제주의 남부해안이 선정되었음. 행정구조 개편과 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등은 제주지역을 국제자유도시로 조성하기 위한 정책이나 사업들로 제주도가 추진 주체이기는 하지만 중앙정부 정책사업의 시범지역으로써 성격을 함축하고 있는 측면도 있음. 쇼핑아울렛 개발 갈등의 경우도 제주국제자유도시의 7대 선도 프로젝트 사업의 하나로 추진되었다는 점에서 중앙정부와의 연관성을 갖고 있는 측면이 있음. 풍력발전단지 건설 갈등의 경우 산업자원부의 제3차 전력수급기본계획에 따르기는 했지만 제주도의 자체적인 에너지 수급 정책의 일환으로 추진되었다는 점에서 다른 갈등들과 차이를 보임.
- 이와 같은 갈등 배경에서 나타나는 특징을 볼 때, 국제자유도시라는 새로운 정책과 이를 추진하기 위한 관련 정책들이 제주지역에서 이루어져 왔다는 점에서 공공갈등의 발생 가능성을 내포하고 있음을 알 수 있음. 특히 갈등관리 프로세스에서 민주성과 합리성의 충분한 확보 부족으로 공공갈등이 상당기간 지속된 점을 부인할 수 없을 것임.

나. 갈등의 전개 기간

- 본 연구의 사례들은 갈등의 전개 기간이 짧게는 3년 6개월 길게는 6년 이상 지속된 또는 지속되고 있는 장기적인 공공갈등 사례라는 특징을 보임.
- 물론 이러한 갈등의 전개를 갈등의 형성기로부터 시작되는 것으로 간주했기 때문에 갈등이 본격화되는 시점에서 환산한 기간과는 다소 차이가 있을 수 있음. 그러나 공공갈등의 예방을 위해서는 정책을 구상 또는 입안하는 단계에서부터 예상되는 갈등을 분석하고 관리할 필요가 있다는 점을 유념하면, 제주지역에서 발생한 공공갈등의 전개기간을 갈등 형성기로부터 환산하는 것이 그다지 무리는 아닐 것임.
- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 갈등이나 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 갈등의 경우는 정부 차원에서는 정책결정 및 집행을 완료한 단계로 간주하지만 일부 단체들은 여전히 사업추진을 반대하고 있으며 쇼핑아울렛 개발 갈등의 경우는 JDC(제주국제자유도시개발센터)가 재추진 의지를 완전히 굽히지 않고 있기 때문에 갈등이 재발할 가능성도 남아 있음.

〈표 4-5〉 제주지역 주요 공공갈등의 전개 기간

사례	소요 기간	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
행정구조	약 6년	■	■	■	■	■	■	■			
민·군복합형 관광미항 (제주해군기지)	약 6년		■	■	■	■	■	■	■	■	■
쇼핑아울렛	약 5년		■	■	■	■	■	■			
풍력발전	약 6년				■	■	■	■	■	■	■
투자개방형 병원(영리의 료법인병원)	약 3년 2개월						■	■	■	■	

다. 주요 이해관계자

- 본 연구의 사례들은 다양한 이해관계자들이 개입되는 양상을 보였으며, 사례의 특성에 따라 지방정부뿐만 아니라 중앙정부 및 중앙의 시민단체들까지 주요 행위자로 개입됨으로써 도내 수준의 갈등을 넘어 전국적인 수준의 갈등으로 확산되는 경향을 보이기도 했음. 또한 특정 지역에 국한된 이슈의 경우도 있었지만 대부분의 경우 갈등이 제주지역 전체로 확대되면서 도민사회의 대립과 반목을 불러일으키는 경우도 있었음. 또한 많은 이해관계자들의 개입으로 제주지역에서 발생한 공공갈등이 협의나 타협, 조정을 하는데 어려움을 겪게 되었음.
- 행정구조 개편 갈등 역시 이슈의 성격상 중앙부처의 개입이 나타난 이슈로 대통령 자문 정부혁신지방분권위원회뿐만 아니라 대통령까지도 언급하면서, 도내에서는 공무원들은 물론이고 시·군 등의 기초자치단체장과 의원들이 관련되는 상황에 이르게 됨. 특히 행정구조 개편이 전국 최초로 제주지역에서 시행된다는 시범적 성격 때문에 도내 시민단체들도 지대한 관심을 가지고 적극 참여하였음.
- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 갈등은 이슈의 특성상 국방부와 해군은 물론 국무조정실 등 중앙정부 부처와 기관이 주요 이해관계자로 개입되었으며, 제주지역에서는 화순, 위미, 강정마을 등 기지건설 후보지 지역주민들과 해군기지 건설에 대한 찬반 입장에 따라 많은 시민·사회단체들이 개입되었음. 특히 갈등이 심화됨에 따라 시민사회 내부에서도 반대뿐만 아니라 찬성 단체들이 결성되면서 도민사회의 반목을 야기시키는 양상을 보이기도 했음.
- 쇼핑아울렛 개발 갈등은 주로 사업 추진주체라고 할 수 있는 JDC와 지역의 중소기업이 주요 이해관계자였지만, 7대 선도 프로젝트의 일환으로 추진되었기 때문에 지방자치단체의 관여가 자연스레 나타났으며, 쇼핑아울렛 개발이 도민사회에 미치는 과급효과에 대한 우려 때문에 도내의 일부 정당 및 시민사회단체들도 이해관계자로 참여하였음.
- 풍력발전단지 갈등은 난산이라는 특정 지역에 국한된 갈등 이슈였기 때문에 사업자인 유니슨(주)과 지역주민들이 주요 이해관계자였음. 그리고 풍력발전을 보는 시각차를 드러낸 환경단체들 간의 갈등도 있었음.
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 갈등의 경우 제주지역 수준의 갈등을 넘어 전국적인 수준으로 확산되었기 때문에 그만큼 광범위한 이해관계자

들이 개입될 수밖에 없었음. 중앙의 정부부처와 제주특별자치도는 물론이고 도내 및 전국적인 의료단체, 심지어 많은 시민사회단체 등이 적극 참여하였음.

라. 갈등 이슈

- 본 연구의 사례들은 상호 양립하기 쉽지 않은 가치나 이해관계들이 갈등 이슈로 부각되면서 열띤 토론을 벌였으며, 이해 당사자들의 찬반 주장과 이러한 갈등을 중재하거나 조정할 제3의 중립적인 행위자의 부재로 합의에 이른 경우는 거의 없었음.
- 행정구조 개편을 둘러싼 주요 갈등 이슈는 행정체제의 효율성, 풀뿌리 민주주의 훼손, 중앙정부의 재정지원, 공무원 감축, 지역간 불균형 발전, 위헌 문제 등이었음.
- 서귀포에 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 주요 갈등 이슈로는 해군기지과 ‘세계평화의 섬’의 양립 가능성, 해군기지 건설 및 유지에 따른 환경문제, 해군기지의 경제적 효과 등이었음.
- 쇼핑아울렛 개발을 둘러싼 주요 갈등 이슈는 관광 유인효과 및 경제적 효과, 지역상권과의 충돌로 인한 지역경제의 긍정적 혹은 부정적 효과 등이었음.
- 풍력발전단지 건설을 둘러싼 주요 갈등 이슈는 가축과 동물 피해의 문제, 경관훼손의 문제, 수산동굴 붕괴의 문제, 사전환경성 검토의 문제 등이었음.
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 주요 갈등 이슈는 의료서비스 향상과 비용 저하 문제, 의료관광 활성화 문제, 투자유치 통한 지역발전 문제, 의료민영화 정책 등과 관련된 문제였음.

마. 갈등의 성격

- 본 연구의 사례들은 기본적으로 이해관계 갈등에서 출발했으나 점차 가치 갈등으로 확대되었고, 그에 따라 더욱 타협과 합의에 이르기 어려운 첨예한 갈등구도를 형성했음.
- 행정구조 개편을 둘러싼 갈등은 시·군제의 폐지에 따른 공무원과 시·군 지역 주민들의 이해관계 갈등이 행정의 효율성과 민주성에 대한 가치 갈등과 맞물리면서 타협하기 어려운 갈등으로 발전했음.
- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 갈등은 해군기지 건설에 따른 보상과

경제적 효과에서 안보와 평화, 환경과 개발의 가치갈등으로 확산되었음.

- 쇼핑아울렛 개발 갈등의 경우는 지역상권과의 충돌로 인한 지역경제의 침체 및 위기를 우려하는 도내 중소 상인들의 이해관계에 많은 시민사회단체들이 동조하면서 갈등이 발생한 이해관계 갈등이었음.
- 풍력발전단지 건설 갈등은 사업자인 유니슨(주)과 대상지 인근의 청초밭영농조합 간의 이해관계 갈등에서 시작되었으나 풍력발전 시설의 친환경성 문제를 둘러싼 환경단체(한국녹색회와 환경운동연합) 간의 갈등으로 확대되었음.
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 갈등은 제주지역에서의 영리의료법인 병원 허용이 이루어질 경우 의료서비스의 전국적 민영화 정책이 전국적으로 확산될 가능성이 있음을 우려하여 도내 및 전국적인 의료단체들의 반발이 시작되었다는 점에서 이해관계와 의료서비스에 대한 시각차에서 갈등이 야기되었음. 이런 측면에서 이해관계 갈등과 가치갈등이 복합적으로 나타난 갈등유형이었음.

바. 갈등의 원인

- 본 사례연구에서는 갈등의 원인을 주로 갈등관리 프로세스의 측면에 한정하여 살펴 보았으며, 그 결과 공통적으로 나타난 원인은 정책추진의 절차 및 방식과 관련된 문제들에서 기인하는 것으로 나타났음.
- 종합적으로 볼 때, 제주지역에서 발생한 공공갈등은 전통적인 방식의 정책과정의 틀을 크게 벗어나지 못함으로써 갈등의 예방이나 해결을 어렵게 하고 있는 것으로 나타남. 예를 들면, 정부 주도적 정책결정 및 추진, 공공정책 및 사업과 관련된 정보 공개의 미흡, 이해당사자 및 도민들과의 양방향적 의사소통의 결여, 이로 인한 찬반 양측간에 신뢰 저하, 제주특별자치도의 적극적인 갈등의 조정 및 중재 기구의 부재 및 노력 미흡, 정책결정이나 집행 과정상의 문제 등이 주요 원인으로 지적할 수 있음.
- 이러한 갈등관리 프로세스 상에서의 문제점이 갈등이슈의 본질적인 문제보다 더욱 중요한 갈등의 원인으로 작용했음을 부인하기 어려움.
- <표 4-6>은 사례연구의 분석결과를 요약한 것임.

〈표 4-6〉 사례연구의 분석결과 요약

구분	행정구조 개편 갈등	민·군복합형 관광미항(제주해 군기지)건설 갈등	쇼핑아울렛 개발 갈등	풍력발전단지 건설 갈등	투자개방형 병원 (영리의료법인) 허용 갈등
배경	원활한 국제자유도시 추진을 위한 행정 구역 개편의 필요성	『09~12 국방중기 계획』 및 『국방개혁 2020』에 근거한 국방부의 대양해군을 위한 해군기지 건설	2002. 4. 1. ‘제주국제자유도시특별법’과 제주국제자유도시추진기획단의 7대 선도 프로젝트의 일환	산업자원부가 2006. 12. 공고한 제3차 전력수급기본계획에 따라 난산풍력발전단지 건설 사업 계획 수립	2005. 8. 20. 확정된 ‘제주특별자치도 기본계획(안)’에서 ‘4+1 핵심산업에 의료부문이 포함
기간	2000. 7~2006. 2	2001. 7~현재	2001. 11~2006. 6	2003. 6~2009. 4	2005. 5~현재
주요 이해 관계자	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령과 대통령자문 정부혁신지방분권위원회 · 제주도 · 기초자치단체장 및 의회 · 공무원 · 시민단체 	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 · 제주특별자치도와 도의회 · 기지건설 후보지 주민 · 군사기지 찬반 시민단체 	<ul style="list-style-type: none"> · 제주국제자유도시개발센터(JDC) · 제주도 · 지역 중소상인 · 정당· 시민· 사회단체 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자(유니슨) · 지역주민과 단체 · 제주특별자치도 · 환경단체 	<ul style="list-style-type: none"> · 의료산업선진화위원회 · 경제부처와 보건복지부 · 제주특별자치도 의료단체 · 시민· 사회· 노동단체
갈등 이슈	<ul style="list-style-type: none"> · 행정체제의 효율성 · 풀뿌리 민주주의 훼손 · 중앙정부의 재정지원 · 공무원 인력조정 · 지역균형 발전 · 위헌문제 여부 	<ul style="list-style-type: none"> · 해군기지와 ‘세계평화의 섬’의 양립 가능성 · 해군기지 건설 및 유지에 따른 환경문제 · 해군기지의 경제적 효과 	<ul style="list-style-type: none"> · 관광 유인효과 및 경제적 효과 · 지역 상권과의 충돌로 인한 지역경제의 부정적 효과 창출 	<ul style="list-style-type: none"> · 가축과 동물 피해의 문제 · 경관훼손의 문제 · 수산동굴 붕괴의 문제 · 사전환경성 검토의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> · 의료서비스 향상과 비용 저하 문제 · 의료관광 활성화 문제 · 투자유치 통한 지역발전 문제 · 의료민영화 정책 문제
갈등의 성격	<ul style="list-style-type: none"> · 이해관계갈등 · 가치갈등 	<ul style="list-style-type: none"> · 이해관계갈등 · 가치갈등 	<ul style="list-style-type: none"> · 이해관계갈등 	<ul style="list-style-type: none"> · 이해관계갈등 · 환경갈등 	<ul style="list-style-type: none"> · 이해관계갈등 · 가치갈등
갈등의 원인	<ul style="list-style-type: none"> · 정책추진 방식 · 정책추진 절차 	<ul style="list-style-type: none"> · 의사결정 방식 · 정보공개 문제 · 의사소통과 신뢰 	<ul style="list-style-type: none"> · 홍보 및 여론수렴 · 정책추진 방식 · 정보의 신뢰 · 갈등 조정 	<ul style="list-style-type: none"> · 의사소통과 절차 · 관련 제도의 미비 	<ul style="list-style-type: none"> · 정책추진 방식 · 정책결정 방식 · 정책과정

제5장 제주의 공공갈등관리 시스템에 대한 인식과 평가: 설문조사

제1절 조사의 목적과 설계

1. 조사의 목적

- 제주특별자치도는 국제자유도시와 특별자치도로 새로운 기회를 맞이하고 있는 가운데 이를 추진하기 위한 새로운 정책 이슈가 등장할 때 가끔 공공갈등이 발생하고 있음. 이는 국제자유도시 조성 과 특별자치도 출범이 국내 초유의 국책사업 또는 새로운 정책사업 점에서 갈등을 유발할 수 있는 요소들을 그만큼 많이 함축하고 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있음. 이와 같은 국책사업이나 정책실험에서 표출되는 갈등은 단지 정책 추진주체인 지방정부와 도민사회 간의 갈등뿐만 아니라 도민사회 내부에서도 이해관계에 따라 찬반 의견을 달리하는 개인과 집단이 등장하면서 더욱 복잡한 구도를 형성하고 있음. 또한 제주특별자치도가 추진하는 공공사업들의 대부분이 국제자유도시 조성이라는 목표를 달성하기 위한 전략이나 정책수단으로서 중앙정부와 직·간접적으로 관련되어 있기 때문에 중앙 수준의 행위자들, 즉 중앙정부와 전국적 시민단체들이 개입됨으로써 한층 더 복잡한 구도를 보임.
- 이러한 제주특별자치도의 복잡하고 중첩적인 갈등을 해소하기 위해서는 일반적인 공공 갈등관리 시스템에 대한 논의를 기반으로 제주특별자치도에서 추진되는 국책사업이나 새로운 정책사업의 독특한 특성뿐만 아니라 이에 대응하는 제주 지방정부의 인식과 대응에 대한 이해가 필요함.
- 이러한 맥락에서 제주의 갈등관리 시스템 구축을 위해서는 일반적으로 논의되는 갈등관리 시스템에 대한 이해와 연구뿐만 아니라 제주 도민사회 특유의 공공갈등에 대한 인식과 기존의 공공갈등관리 시스템에 대한 평가를 할 필요가 있음. 공공갈등관리 시스템은 정책 부문별로 전문화된 성격을 가져야 할 뿐만 아니라 서로 상이한 지역정서를 고려하여 지역별 특성을 고려한 갈등관리 시스템을 구축해야 할 것임.
- 이런 측면에서 제주지역에서 발생한 공공갈등을 직접 또는 간접적으로 경험한 일

반도민들의 갈등관리에 대한 인식과 평가가 중요하고, 또한 도내 학계와 연구기관 및 관련 전문가들의 인식과 평가를 토대로 제주형 공공갈등관리 시스템을 구축할 필요가 있음.

- 효율적이고 민주적인 갈등관리 시스템 구축을 위해 지금까지 논의되어 온 갈등관리 시스템에 대한 연구성과를 바탕으로 제주도민과 전문가들의 인식과 평가를 통해 제주형 갈등관리 시스템을 구축하고자 함. 앞에서는 선행연구들의 핵심적인 논의와 주장들을 바탕으로 공공갈등관리 시스템의 구축 방향에 관해 논의했음. 이러한 선행 논의를 바탕으로 본 연구의 설문조사가 제주도의 공공갈등관리 시스템에 대해 도민과 전문가들이 어떻게 인식하고 또 어떤 평가를 하는지를 파악하기 위해 설문조사를 실시함.
- 물론 선행연구들이 갈등관리 시스템에 대한 모든 것을 다루고 있지는 않다 하더라도, 그간의 지속적인 논의들을 통해서 볼 때 그 방향성에 대한 대체적인 합의가 존재함. 따라서 이러한 갈등관리 시스템의 구축 방향에 대한 준거를 토대로 설문조사의 문항 구성이 이루어짐. 일반도민과 전문가들의 인식과 평가를 통해 제주지역에서 발생하는 공공갈등의 예방 및 해소를 위한 공공갈등관리 시스템의 개선 방안을 도출하고자 함.

2. 선행연구 검토 및 시사점

- 설문조사의 설계 및 문항 구성을 위해서 본 연구와 유사한 시각에서 진행된 선행연구를 먼저 검토함. 우선, 한영주(2007)는 서울시 기초자치단체 공무원 29명과 서울시 공무원 53명 등 82명의 공무원을 대상으로 서울시에 대한 전반적인 갈등의 인식 정도와 갈등 주체 및 유형별 인식 실태, 갈등해결을 위한 주요 전략 및 사업(정책) 단계별 갈등적용 등을 조사함.

〈표 5-1〉 한영주(2007)의 서울시 갈등관리 방안 도출을 위한 공무원 조사

구분	항목
서울시 공공갈등의 심각성 인식	서울시 갈등의 심각성에 대한 인식
	과거 서울시 갈등의 심각성에 대한 인식
	서울시 갈등의 심각성에 대한 예상변화 인식
	서울시 갈등 심각성의 변화 추이
갈등 주체별 공공갈등 인식	서울시 갈등주체별 갈등실태
	서울시 갈등주체별 갈등실태 변화
	서울시 갈등주체별 갈등실태 예상
	서울시 갈등주체별 현재 및 향후 실태 비교
갈등 유형별 공공갈등 인식	서울시 갈등유형별 갈등실태
	서울시 갈등유형별 갈등실태 변화
	서울시 갈등주체별 갈등실태 예상
	서울시 갈등유형별 현재 및 향후 실태 비교
갈등해결 주요전략 인식 (정부/광역자치단체의 역할)	보상, 설득, 참여, 협상, 제3자 개입, 갈등의 공개, 위협과 처벌, 지지세력의 조직, 대면, 교육 및 홍보, 철회 또는 지연, 갈등의 해결 가능한 법(조례)과 제도 정비, 기타
사업(정책) 단계별 갈등적용 인식	구상과정, 계획과정, 설계과정, 진행과정, 사후관리과정, 기타
공공갈등 해결을 위한 바람직한 주민참여방식	주민투표제, 주민설명회, 주민협의회 및 자문단, 주민감시반, 공청회, 여론수렴반, 반사회, 기타

- 이동기·정추미(2006)는 전라북도에서 발생하는 공공갈등에 대한 현황과 원인, 해결방안 등을 종합적으로 살펴보기 위해 전문가(전북지역 대학의 사회학, 행정학, 정치학 등 갈등 관련 학과 교수 30명)들을 대상으로 설문조사를 실시했음. 설문조사 내용은 전라북도의 현재 공공갈등의 심각도, 향후 전망, 공공갈등의 발생원인, 효율적인 갈등관리 방안, 갈등관리 주체 등 전라북도 공공갈등의 전반적인 갈등의 인지 및 영향정도와 관리 방안 등임.

〈표 5-2〉 이동기·정추미(2006)의 전라북도 갈등관리 관련 전문가 의견조사

구분	항목
갈등 인지 및 갈등 영향 정도	현재 전라북도에서 발생하고 있는 공공갈등의 심각성
	과거 10년 전과 비교했을 때 현재 전라북도의 공공갈등의 수준
	향후 10년 내 전라북도 갈등 수준의 예상
	현재 전라북도에서 발생하고 있는 갈등주체별 공공갈등의 심각도
	현재 전라북도에서 발생하고 있는 갈등성격별 공공갈등의 심각도
	향후 예상되는 전라북도 갈등주체별 공공갈등의 심각도
	향후 예상되는 전라북도 갈등성격별 공공갈등의 심각도
	전라북도에서 발생하는 공공갈등 원인의 영향정도
갈등관리 방안	전라북도에서 발생하고 있는 공공갈등의 관리 주체
	정부(지방자치단체)의 개입을 통한 공공갈등 해소 가능여부
	공공갈등의 해결을 위한 정부 및 (광역)자치단체의 역할
	갈등해소를 위해 정책과정중 가장 비중을 두고 접근해야 하는 단계
	갈등해결을 위한 참여민주주의 및 숙의민주주의 적용의 적합정도
	전라북도 공공갈등의 지자체차원의 효율적 조정방안
	효율적 갈등관리를 위한 바람직한 주민참여 방식
	공공기관의갈등관리에관한기본법(안)인지정도
	기본법(안)이 시행될 경우 전라북도의 공공갈등에의 해소 기여정도
	기본법(안)에 명시된 방안 중 가장 효율적인 갈등관리 방안
	협오시설 입지지역의 보상을 검토할 때 가장 바람직한 방법

- 유영성·안광일(2005)은 경기도의 환경갈등에 대한 상황과 원인, 해결발안 등을 종합적으로 살펴보기 위해 환경 관련 전문가(환경 관련 업무를 담당하는 공무원, 연구원 및 대학교수, 시민단체 전문가 228명)들을 대상으로 설문조사를 실시했음. 설문조사 내용은 크게 환경갈등 발생의 강도와 횟수, 환경갈등 유형 및 전망, 환경갈등 공공관리, 환경갈등 공공관리의 주체 및 역할, ‘공공기관의갈등관리에관한기본법(안)’ 인지, 위험시설 입지 및 환경갈등 관리방안(보상 등) 등임.

〈표 5-3〉 유영성·안광일(2005)의 경기도 환경갈등 관련 전문가 의식조사

구분	항목
환경갈등 발생의 강도와 횟수	우리나라 최근 몇 년간 환경관련 갈등의 강도와 횟수
	우리나라 환경관련 갈등의 강도와 횟수의 변화(과거 10년 전과 비교)
환경갈등 유형 및 전망	우리나라 현재 환경갈등 유형별 심각도
	우리나라 향후 환경갈등 유형별 심각도
	경기도의 향후 환경갈등 유형별 심각도
	경기도의 향후 환경갈등 예상 발생 분야
	환경 관련 갈등원인의 작용 정도
환경갈등 공공관리	공공관리를 통한 환경갈등 해소 가능성
	환경갈등 공공관리에 대한 의견
	공공관리의 효과적인 접근 단계
환경갈등 공공관리의 주체 및 역할	환경갈등 예방과 해결을 위한 결정적 주체
	환경갈등 해소를 위한 정부의 개입 정도
	환경갈등 문제 해결의 중요 요소
	참여 및 합의형성 방식에 대한 의식 정도
‘공공기관의갈등관리에 관한기본법(안)’ 인지	기본법(안) 인지 여부
	기본법(안)을 통한 경기도 환경갈등 해소 여부
위험시설 입지 및 보상	위험시설 및 비선호시설 입지에 따른 적절한 보상방법
	정신적 피해보상의 포함 여부

- 이상의 선행연구들을 통해서 볼 때, 아직까지 지방정부의 갈등관리 방안이나 시스템 구축을 위한 체계적이고 일반화된 조사 방식은 존재하지 않고 있음. 또한 일반 시민을 대상으로 한 조사는 거의 없고 주로 공무원이나 전문가를 대상으로 한 인식 및 의견조사가 대부분임. 이들 선행연구들은 갈등에 대한 인식, 갈등으로 인한 영향과 전망, 공공갈등관리의 방안 등이 설문조사의 주요한 항목으로 고려하고 있음.
- 특히 공공갈등관리 시스템에 대한 평가와 발전 방향에 대해서는 이동기·정추미(2006)의 연구에서 비교적 상세한 조사 항목으로 포함하고 있음. 본 연구는 이러한 선행연구의 특징과 시사점을 고려하면서 일반 도민과 전문가 조사를 병행할 것이며, 기존의 공공갈등관리 시스템의 개선을 위한 갈등 및 갈등관리에 대한 인식, 평

가, 전망 등을 종합적으로 고려하고자 함.

3. 조사의 설계

- 본 연구의 설문조사는 구조화된 설문지에 의해 일반도민과 도내 갈등관련 전문가를 대상으로 직접 면접조사 및 자기기입식 설문조사를 병행했음. 조사의 모집단은 현재 제주지역에 거주하는 20세 이상의 일반 성인 남녀를 조사대상으로 정하여 제주특별자치도 행정시(제주시, 서귀포시)의 인구구성 비율을 고려한 할당추출법(quota sampling)에 의해 최종 조사 대상자를 선정했음. 또한 사회갈등 및 공공갈등과 관련된 도내 전문가들로는 제주특별자치도사회협약위원회 위원, 도내 갈등문제 연구 관련 학과 교수(사회학, 정치학, 행정학 등 전공), 도내 (정책)연구기관 갈등 연구 종사자, 도내 시민단체 주요 활동가, 공공갈등 개입 단체의 주요 활동가 등을 조사 대상자에 포함시켰음.
- 자료 수집은 제주발전연구원 사회조사센터에 의해 수행되었고, 자료수집 기간은 2009년 9월 21일~10월 12일 사이에 이루어졌음 수집된 자료의 분석은 Editing, Coding, Punching 과정을 거쳐 SPSS PC+ 14 (Statistical Package for the Social Science) 프로그램을 이용하여 처리되었음.
- 이상과 같이 ‘제주지역 공공갈등관리 발안 모색에 대한 조사연구’는 일반도민과 전문가 조사로 구분하여 <표 5-4>와 같은 조사 내용과 방법을 통해 조사의 목적을 달성하고자 했음.

〈표 5-4〉 공공갈등관리 시스템 설문조사의 설계

구 분		일반도민 조사	전문가 조사
조사 목적		제주도의 공공갈등관리 시스템 개선 방안 도출	
조사 내용		<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공갈등에 대한 인식 <ul style="list-style-type: none"> - 공공갈등 정도, 갈등 유형 등 ○ 공공갈등관리에 관한 인식과 관리 주체 및 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 공공갈등 해소과정, 행위주체와 관련 여부, 공공갈등 책임 주체, 공공갈등 해소를 위한 정부 및 지방자치단체의 개입 정도 등 ○ 제주특별자치도 공공갈등관리 시스템 평가 및 구축 방향 ○ 인구통계학적 사항 	
		⌆	⌆
샘플링	조사 대상	제주 거주 도민	공공갈등 관련 전문가
	총 표본수	527명	206명
	표본 추출 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구구성비에 의한 할당 및 무작위추출법 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 제주지역에 거주하는 20세 이상의 일반 성인 남녀 - 제주특별자치도 행정시별(제주시, 서귀포시) 인구구성비 고려 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도의회 의원 및 언론계 종사자 ○ 도내 갈등문제 연구 관련 학과 교수 (사회학, 정치학, 행정학 등 전공) ○ 제주특별자치도사회협약위원회 위원 ○ 도내 시민사회단체 주요 활동가 ○ 공공갈등 개입 단체의 주요 활동가 등
조사 방법		조사원을 통한 대면조사 (직접 면접조사 및 자기기입식 설문조사)	
조사 기간		2009. 9. 21 ~ 9. 28	2009. 9. 29 ~ 10. 12

제2절 일반도민 설문조사 결과

1. 조사 대상의 일반적 특성

- 본 설문조사의 조사대상자인 일반 도민들의 개인별 특성 분포는 <표 5-5>와 같음.
- 성별로는 ‘남성’ 267명(50.7%), ‘여성’ 260명(49.3%)으로 거의 동등한 비율임. 연령별로는 ‘30대’, ‘40대’ 각각 135명(25.6%), ‘20대’ 115명(21.8%), ‘60세 이상’ 75명(14.2%), ‘50대’ 67명(12.7%) 등의 순으로 나타남. 학력별로는 ‘대학교(전문대 포함) 졸(중퇴 포함)’ 224명(42.5%), ‘고등학교 졸(중퇴 포함)’ 216명(41.0%), ‘중학교 졸(중퇴 포함)’ 63명(12.0%), ‘초등학교 졸업 이하’, ‘대학원 졸 각각’ 8명(1.5%) 등의 순으로 나타남.

<표 5-5> 일반도민 조사대상자의 개인적 특성 분포

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	267	50.7
	여성	260	49.3
연령	20대	115	21.8
	30대	135	25.6
	40대	135	25.6
	50대	67	12.7
	60세 이상	75	14.2
학력	초등학교 졸업 이하	8	1.5
	중학교 졸 (중퇴 포함)	63	12.0
	고등학교 졸 (중퇴 포함)	216	41.0
	대학교 (전문대 포함) 졸 (중퇴 포함)	224	42.5
	대학원 졸	8	1.5
	무응답	8	1.5

직업	농·어·임업	62	11.8
	자영업	92	17.5
	전문·자유직	42	8.0
	경영·관리직	21	4.0
	사무직	53	10.1
	판매·서비스직	57	10.8
	단순노무직	10	1.9
	기술직(기능·숙련공)	24	4.6
	전업주부	59	11.2
	학생	65	12.3
	무직	14	2.7
	기타	27	5.1
	무응답	1	0.2
출생지역	제주시(동 지역)	192	36.4
	서귀포시(동 지역)	77	14.6
	제주시(읍·면)	141	26.8
	서귀포시(읍·면)	71	13.5
	서울	12	2.3
	경기도	15	2.8
	강원도	3	0.6
	충청도	3	0.6
	전라도	5	0.9
	경상도	8	1.5
현재 거주지	제주시(동 지역)	285	54.1
	서귀포시(동 지역)	81	15.4
	제주시(읍·면 지역)	100	19.0
	서귀포시(읍·면 지역)	61	11.6
월평균 가계 소득	100만원 미만	58	11.0
	100~200만원 미만	159	30.2
	200~300만원 미만	165	31.3
	300~400만원 미만	85	16.1
	400~500만원 미만	30	5.7
	500만원 이상	20	3.8
	무응답	10	1.9
합계		527	100.0

- 직업별로는 ‘자영업’ 92명(17.5%), ‘학생’ 65명(12.3%), ‘농·어·임업’ 62명(11.8%), ‘전업주부’ 59명(11.2%), ‘판매·서비스직’ 57명(10.8%), ‘사무직’ 53명(10.1%), ‘전문·자유직’ 42명(8.0%), ‘기타’ 27명(5.1%), ‘기술직(기능·숙련공)’ 24명(4.6%), ‘경영·관리직’ 21명(4.0%), ‘무직’ 14명(2.7%), ‘단순노무직’ 10명(1.9%) 등의 순으로 나타남. 출생지역별로는 ‘제주시(동 지역)’ 192명(36.4%), ‘제주시(읍·면)’ 141명(26.8%), ‘서귀포시(동 지역)’ 77명(14.6%), ‘서귀포시(읍·면)’ 71명(13.5%), ‘경기도’ 15명(2.8%), ‘서울’ 12명(2.3%), ‘경상도’ 8명(1.5%), ‘전라도’ 5명(0.9%), ‘강원도’, ‘충청도’ 각각 3명(0.6%) 등의 순으로 나타남.
- 현재 거주지별로는 ‘제주시(동 지역)’ 285명(54.1%), ‘제주시(읍·면 지역)’ 100명(19.0%), ‘서귀포시(동 지역)’ 81명(15.4%), ‘서귀포시(읍·면 지역)’ 61명(11.6%)으로 나타났음. 월평균 가계소득별로는 ‘200~300만원 미만’ 165명(31.3%), ‘100~200만원 미만’ 159명(30.2%), ‘300~400만원 미만’ 85명(16.1%), ‘100만원 미만’ 58명(11.0%), ‘400~500만원 미만’ 30명(5.7%), ‘500만원 이상’ 20명(3.8%) 등의 순으로 나타남.

2. 공공갈등에 대한 인식

가. 공공갈등의 유형별 심각성 정도

- 주민(집단)과 주민(집단)간 갈등은 ‘보통’이 235명(44.6%), ‘심각’이 198명(37.6%), ‘약함’이 92명(17.4%)순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 주민(집단)과 자치단체간 갈등은 ‘심각’이 360명(68.3%), ‘보통’이 132명(25.0%), ‘약함’이 33명(6.3%) 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 주민(집단)과 중앙정부간 갈등은 ‘보통’이 245명(46.5%), ‘심각’이 229명(43.4%), ‘약함’이 48명(9.1%)순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 자치단체와 중앙정부간 갈등은 ‘보통’이 242명(45.9%), ‘심각’이 214명(40.6%), ‘약함’이 65명(12.3%) 순으로 인식하는 것으로 나타남.

〈표 5-6〉 공공갈등의 유형별 심각성 정도(일반도민)

구분	주민-주민 갈등		주민-자치 단체 갈등		주민-중앙 정부 갈등		자치단체-중앙 정부 갈등	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
매우 심각	50	9.5	98	18.6	38	7.2	32	6.1
심각	148	28.1	262	49.7	191	36.2	182	34.5
보통	235	44.6	132	25.0	245	46.5	242	45.9
약함	76	14.4	22	4.2	46	8.7	56	10.6
매우 약함	16	3.0	11	2.1	2	0.4	9	1.7
무응답	2	0.4	2	0.4	5	0.9	6	1.1
합계	527	100.0	527	100.0	527	100.0	527	100.0

나. 주요 공공갈등 사례의 심각성 정도

- 행정구조 개편 관련 갈등은 ‘심각’ 256명(48.6%), ‘보통’ 223명(42.3%), ‘약함’ 45명(8.6%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등은 ‘심각’ 452명(85.7%), ‘보통’ 55명(10.4%), ‘약함’ 20명(3.8%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 쇼핑아울렛 건설 관련 갈등은 ‘심각’ 236명(44.8%), ‘보통’ 224명(42.5%), ‘약함’ 64명(12.2%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 풍력발전단지 건설 관련 갈등은 ‘보통’ 254명(48.2%), ‘심각’ 151명(28.6%), ‘약함’ 119명(22.6%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 관련 갈등은 ‘심각’ 317명(60.2%), ‘보통’ 163명(30.9%), ‘약함’ 45명(8.5%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.

〈표 5-7〉 주요 공공갈등 사례의 심각성 정도(일반도민)

구분	행정구조 개편		민·군복합형 관광미항 (제주해군기지)		쇼핑아울렛		풍력발전 단지		투자개방형 병원 (영리의료법인)	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
매우 심각	47	8.9	249	47.2	51	9.7	27	5.1	119	22.6
심각	209	39.7	203	38.5	185	35.1	124	23.5	198	37.6
보통	223	42.3	55	10.4	224	42.5	254	48.2	163	30.9
약함	34	6.5	14	2.7	42	8.0	81	15.4	30	5.7
매우 약함	11	2.1	6	1.1	22	4.2	38	7.2	15	2.8
무응답	3	0.6	0	0	3	0.6	3	0.6	2	0.4
합계	527	100.0	527	100.0	527	100.0	527	100.0	527	100.0

3. 공공갈등관리의 주체 및 역할

가. 공공갈등 해소와 정책과정

- 공공갈등 문제를 해소하고자 할 경우 어느 과정에 가장 큰 비중을 두어야 하는가에 대해 ‘계획과정’ 163명(30.9%), ‘진행과정’ 92명(17.5%), ‘구상과정’ 88명(16.7%), ‘결정과정’ 75명(14.2%), ‘사후관리과정’ 55명(10.4%), ‘설계과정’ 48명(9.1%), ‘기타’ 6명(1.1%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-8〉 공공갈등 해소를 위해 가장 큰 비중을 두어야 하는 정책과정(일반도민)

구분	빈도(명)	비율(%)
구상과정	88	16.7
계획과정	163	30.9
설계과정	48	9.1
결정과정	75	14.2
진행과정	92	17.5
사후관리과정	55	10.4
기타	6	1.1
합계	527	100.0

나. 공공갈등에 영향을 미치는 요인

- 정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간의 이익 다툼은 ‘높음’ 315명(59.7%), ‘보통’ 140명(26.6%), ‘낮음’ 71명(13.5%)의 순으로 나타남.
- 당사자(집단)간 공공사업을 둘러싼 가치관의 차이는 ‘높음’ 282명(53.5%), ‘보통’ 185명(35.1%), ‘낮음’ 59명(11.2%)의 순으로 나타남.
- 주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진은 ‘높음’ 350명(66.4%), ‘보통’ 131명(24.9%), ‘낮음’ 45명(8.5%)의 순으로 나타남.

〈표 5-9〉 공공갈등에 영향을 미치는 요인(일반도민)

구분		매우 낮음	다소 낮음	보통	다소 높음	매우 높음	무 응답	합계
정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 의 이익 다툼	빈도	9	62	140	240	75	1	527
	%	1.7	11.8	26.6	45.5	14.2	0.2	100.0
당사자(집단)간 공공사업을 둘러싼 가치관의 차이	빈도	8	51	185	220	62	1	527
	%	1.5	9.7	35.1	41.7	11.8	0.2	100.0
주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진	빈도	10	35	131	247	103	1	527
	%	1.9	6.6	24.9	46.9	19.5	0.2	100.0
공공사업을 둘러싼 정보(사실관계)의 불확실성	빈도	12	61	187	200	64	3	527
	%	2.3	11.6	35.5	38.0	12.1	0.6	100.0
시민·사회단체들의 개입	빈도	11	46	243	174	51	2	527
	%	2.1	8.7	46.1	33.0	9.7	0.4	100.0
정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 상호 불신	빈도	5	36	173	241	68	4	527
	%	0.9	6.8	32.8	45.7	12.9	0.8	100.0
정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 대화토론 및 합의 도출의 문화적 토 양의 부족	빈도	13	47	174	214	77	2	527
	%	2.5	8.9	33.0	40.6	14.6	0.4	100.0
제주도의 각종 개발정책 추진	빈도	8	49	208	210	49	3	527
	%	1.5	9.3	39.5	39.8	9.3	0.6	100.0
제주특별자치도의 조정기구 부재 또 는 조정 능력의 부족	빈도	9	40	166	221	88	3	527
	%	1.7	7.6	31.5	41.9	16.7	0.6	100.0

- 공공사업을 둘러싼 정보(사실관계)의 불확실성은 ‘높음’ 264명(50.1%), ‘보통’ 187명(35.5%), ‘낮음’ 73명(13.9%)의 순으로 나타남.
- 시민·사회단체들의 개입은 ‘보통’ 243명(46.1%), ‘높음’ 225명(42.7%), ‘낮음’ 57명(10.8%)의 순으로 나타남.
- 정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 상호 불신은 ‘높음’ 309명(58.6%), ‘보통’ 173명(32.8%), ‘낮음’ 41명(7.7%)의 순으로 나타남.
- 정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 대화토론 및 합의 도출의 문화적 토양의 부족은 ‘높음’ 291명(55.2%), ‘보통’ 174명(33.0%), ‘낮음’ 60명(11.4%)의 순으로 나타남.
- 국제자유도시 조성 과 특별자치도 출범에 따른 중앙정부의 행·재정적 지원 확보

를 위한 제주도의 각종 개발정책 추진은 ‘높음’ 259명(49.1%), ‘보통’ 208명(39.5%), ‘낮음’ 57명(10.8%)의 순으로 나타남.

- 갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 제주특별자치도의 조정기구 부재 또는 조정 능력의 부족은 ‘높음’ 309명(58.6%), ‘보통’ 166명(31.5%), ‘낮음’ 49명(9.3%)의 순으로 나타남.

다. 공공갈등의 책임 소재

- 제주지역의 공공갈등이 발생하여 확산되는 과정의 책임소재에 대해 제1순위로는 ‘지방자치단체’ 174명(33.0%), ‘시민·사회단체’ 89명(16.9%), ‘중앙정부’ 78명(14.8%), ‘지역내 일반주민’ 57명(10.8%), ‘지역내 상공인’ 48명(9.1%), ‘외부의 개발 투자자’ 39명(7.4%), ‘언론기관’ 35명(6.6%), ‘지식인’ 4명(0.8%), ‘기타’ 3명(0.6%) 등의 순으로 나타남.
- 제2순위로는 ‘지방자치단체’ 146명(27.7%), ‘중앙정부’ 100명(19.0%), ‘지역내 일반 주민’ 93명(17.6%), ‘시민·사회단체’ 69명(13.1%), ‘언론기관’ 43명(8.2%), ‘외부의 개발 투자자’ 37명(7.0%), ‘지역내 상공인’ 24명(4.6%), ‘지식인’ 9명(1.7%), ‘기타’ 6명(1.1%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-10〉 공공갈등 확산의 책임 소재(일반도민)

구분	제1순위		제2순위	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
지역내 상공인	48	9.1	24	4.6
지역내 일반주민	57	10.8	93	17.6
시민·사회단체	89	16.9	69	13.1
지방자치단체	174	33.0	146	27.7
외부의 개발 투자자	39	7.4	37	7.0
중앙정부	78	14.8	100	19.0
언론기관	35	6.6	43	8.2
지식인	4	0.8	9	1.7
기타	3	0.6	6	1.1
합계	527	100.0	527	100.0

라. 공공갈등의 예방 및 해결 주체

- 제주지역에서 발생하는 공공갈등 및 분쟁 문제를 예방하고 해결하는데 가장 기여할 수 있는 주체에 대해 제1순위로는 ‘지방자치단체(도지사 포함)’ 155명(29.4%), ‘갈등의 직접적 당사자끼리’ 119명(22.6%), ‘중앙정부(대통령 포함)’ 80명(15.2%), ‘시민·사회단체’ 62명(11.8%), ‘도민 개개인’ 52명(9.9%), ‘도의회’ 25명(4.7%), ‘제주특별자치도 사회협약위원회’ 19명(3.6%), ‘사법기관’ 11명(2.1%), ‘기타’ 4명(0.8%) 등의 순으로 나타남.
- 제2순위로는 ‘지방자치단체(도지사 포함)’ 148명(28.1%), ‘시민·사회단체’ 84명(15.9%), ‘갈등의 직접적 당사자끼리’ 71명(13.5%), ‘도민 개개인’ 67명(12.7%), ‘중앙정부(대통령 포함)’ 61명(11.6%), ‘도의회’ 39명(7.4%), ‘제주특별자치도 사회협약위원회’ 31명(5.9%), ‘사법기관’ 23명(4.4%), ‘기타’ 3명(0.6%) 등의 순으로 나타남.

<표 5-11> 공공갈등 및 분쟁의 예방 및 해결 주체(일반도민)

구분	제1순위		제2순위	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
갈등의 직접적 당사자끼리	119	22.6	71	13.5
중앙정부(대통령 포함)	80	15.2	61	11.6
지방자치단체(도지사 포함)	155	29.4	148	28.1
도의회	25	4.7	39	7.4
사법기관	11	2.1	23	4.4
제주특별자치도 사회협약위원회	19	3.6	31	5.9
시민·사회단체	62	11.8	84	15.9
도민 개개인	52	9.9	67	12.7
기타	4	0.8	3	0.6
합계	527	100.0	527	100.0

마. 공공갈등 해결을 위한 지방자치단체의 역할

- 지방자치단체가 공공갈등의 당사자가 된 상태에서 발생하는 공공갈등 문제를 해소하는 데 가장 중요하다고 생각하는 요소에 대해 제1순위로는 ‘정보의 공개와 행

정의 투명성' 192명(36.4%), '대화 파트너로서의 시민단체의 적극 참여 유도' 99명(18.8%), '주민·이해관계자들과의 협상 기구 설치 지원' 81명(15.4%), '과학적·객관적 사실의 적극적 홍보' 49명(9.3%), '공공사업으로 인한 피해의 적절한 보상' 41명(7.8%), '공무원의 참여 민주주의 교육 및 훈련' 22명(4.2%), '언론을 통한 여론형성' 20명(3.8%), '제3자(협상가, 상담가)의 적극 활용' 12명(2.3%), '전문가(교수, 연구원, 변호사 등)의 적극 활용' 9명(1.7%), '기타' 2명(0.4%) 등의 순으로 나타남.

- 제2순위로는 '주민·이해관계자들과의 협상 기구 설치 지원' 116명(22.0%), '정보의 공개와 행정의 투명성' 78명(14.8%), '공공사업으로 인한 피해의 적절한 보상' 75명(14.2%), '과학적·객관적 사실의 적극적 홍보' 68명(12.9%), '대화 파트너로서의 시민단체의 적극 참여 유도' 62명(업으로 %), '언론을 통한 여론형성' 44명(8.3%), '공무원의 참여 민주주의 교육 및 훈련' 37명(7.0%), '전문가(교수, 연구원, 변호사 등)의 적극 활용' 22명(4.2%), '제3자(협상가, 상담가)의 적극 활용' 19명(3.6%), '모르겠다' 5명(0.9%), '기타' 1명(0.2%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-12〉 공공갈등 해결을 위한 지방자치단체의 역할(일반도민)

구분	제1순위		제2순위	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
정보의 공개와 행정의 투명성	192	36.4	78	14.8
과학적, 객관적 사실의 적극적 홍보	49	9.3	68	12.9
대화 파트너로서의 시민단체의 적극 참여유도	99	18.8	62	11.8
공무원의 참여 민주주의 교육 및 훈련	22	4.2	37	7.0
공공사업으로 인한 피해의 적절한 보상	41	7.8	75	14.2
주민·이해관계자들과의 협상 기구 설치 지원	81	15.4	116	22.0
언론을 통한 여론형성	20	3.8	44	8.3
전문가(교수, 연구원, 변호사 등)의 적극 활용	9	1.7	22	4.2
제3자(협상가, 상담가)의 적극 활용	12	2.3	19	3.6
기타	2	0.4	1	0.2
합계	527	100.0	5	0.9

4. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 평가

가. 공공갈등 해결 방식에 대한 만족도

- 갈등 당사자 간의 합의와 타협에 의한 갈등조정에 대한 만족도는 ‘낮음’ 212명(40.2%), ‘보통’ 183명(34.7%), ‘높음’ 132명(25.1%)의 순으로 나타남.
- 사회협약위원회 등의 활동을 통한 갈등조정에 대한 만족도는 ‘보통’ 239명(45.4%), ‘낮음’ 206명(39.1%), ‘높음’ 82명(15.6%)의 순으로 나타남.
- 지방자치단체의 개입에 의한 갈등조정에 대한 만족도는 ‘보통’ 213명(40.4%), ‘낮음’ 212명(40.3%), ‘높음’ 102명(19.3%)의 순으로 나타남.
- 사법부의 법률적 판단에 의한 갈등 조정에 대한 만족도는 ‘보통’ 247명(46.9%), ‘낮음’ 169명(32.0%), ‘높음’ 110명(20.9%)의 순으로 나타남.
- 주민투표에 의한 갈등 조정에 대한 만족도는 ‘보통’ 184명(34.9%), ‘낮음’ 180명(34.2%), ‘높음’ 163명(30.9%)의 순으로 나타남.
- 도의회에 의한 갈등 조정에 대한 만족도는 ‘낮음’ 207명(39.3%), ‘보통’ 205명(38.9%), ‘높음’ 115명(21.8%)의 순으로 나타남.

〈표 5-13〉 공공갈등 해결 방식에 대한 만족도(일반도민)

구분		매우 낮음	다소 낮음	보통	다소 높음	매우 높음	무응답	합계
갈등 당사자 간의 합의와 타협에 의한 갈등조정	빈도	36	176	183	110	22	0	527
	%	6.8	33.4	34.7	20.9	4.2	0	100.0
사회협약위원회 등의 활동을 통한 갈등 조정	빈도	40	166	239	70	12	0	527
	%	7.6	31.5	45.4	13.3	2.3	0	100.0
지방자치단체의 개입에 의한 갈등 조정	빈도	52	160	213	83	19	0	527
	%	9.9	30.4	40.4	15.7	3.6	0	100.0
사법부의 법률적 판단에 의한 갈등 조정	빈도	35	134	247	96	14	1	527
	%	6.6	25.4	46.9	18.2	2.7	0.2	100.0
주민투표에 의한 갈등 조정	빈도	61	119	184	128	35	0	527
	%	11.6	22.6	34.9	24.3	6.6	0	100.0
도 의회에 의한 갈등 조정	빈도	63	144	205	95	20	0	527
	%	12.0	27.3	38.9	18.0	3.8	0	100.0

나. 공공사업 정보 제공 및 의견수렴 평가

- 공공사업 추진을 위한 공청회, 토론회, 설명회, 세미나 등 도민들의 의견전달이 제대로 이루어졌는지에 대한 평가는 ‘그렇지 않다’ 339명(64.4%), ‘보통이다’ 139명(26.4%), ‘그렇다’ 45명(8.5%)의 순으로 나타남.

〈표 5-14〉 공공사업 정보 제공 및 의견수렴 평가(일반도민)

구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	100	19.0
그렇지 않은 편이다	239	45.4
보통이다	139	26.4
그런 편이다	38	7.2
매우 그렇다	7	1.3
무응답	4	0.8
합계	527	100.0

다. 공공갈등에 대한 제주도와 관련기관의 대응능력 수준

- 조직과 인적구성 등의 측면에 대해서는 ‘부분적인 개선이 필요’ 346명(65.7%), ‘완전히 새로운 개선이 필요’ 134명(25.4%), ‘현재로도 충분히 대응 가능’ 46명(8.7%)의 순으로 나타남.
- 법과 제도적 측면에 대해서는 ‘부분적인 개선이 필요’ 341명(64.7%), ‘완전히 새로운 개선이 필요’ 130명(24.7%), ‘현재로도 충분히 대응 가능’ 55명(10.4%)의 순으로 나타남.
- 개발계획의 내용과 집행과정의 측면에 대해서는 ‘부분적인 개선이 필요’ 288명(54.6%), ‘완전히 새로운 개선이 필요’ 194명(36.8%), ‘현재로도 충분히 대응 가능’ 44명(8.3%)의 순으로 나타남.

〈표 5-15〉 공공갈등에 대한 제주도와 관련기관의 대응능력 수준(일반도민)

구분	조직과 인적구성 측면		법과 제도 측면		개발계획의 내용과 집행과정 측면	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
현재로도 충분히 대응 가능	46	8.7	55	10.4	44	8.3
부분적인 개선이 필요	346	65.7	341	64.7	288	54.6
완전히 새로운 개선이 필요	134	25.4	130	24.7	194	36.8
무응답	1	0.2	1	0.2	1	0.2
합계	527	100.0	527	100.0	527	100.0

라. 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유

- 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유에 대해 제1순위는 ‘제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족’ 137명(26.0%), ‘중앙정부의 일방적인 정책과 사업계획의 수립 및 추진’ 133명(25.2%), ‘지역특성을 고려하지 않은 정책사업’ 91명(17.3%), ‘중앙정부 발표 내용의 신뢰성 부족’ 53명(10.1%), ‘특정 집단 혹은 지역에 이익을 주는 정책사업’ 41명(7.8%), ‘중앙정부 정책의 효과성에 대한 의문’ 37명(7.0%), ‘지방자치단체의 시의적절한 대응 미흡’ 33명(6.3%), ‘기타’, ‘모르겠다’ 각각 1명(0.2%) 등의 순으로 나타남.
- 제2순위로는 ‘지역특성을 고려하지 않은 정책사업’ 104명(19.7%), ‘제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족’ 97명(18.4%), ‘중앙정부의 일방적인 정책과 사업계획의 수립 및 추진’ 84명(15.9%), ‘지방자치단체의 시의적절한 대응 미흡’ 74명(14.0%), ‘특정 집단 혹은 지역에 이익을 주는 정책사업’ 61명(11.6%), ‘중앙정부 발표 내용의 신뢰성 부족’ 55명(10.4%), ‘중앙정부 정책의 효과성에 대한 의문’ 46명(8.7%), ‘모르겠다’ 5명(0.9%), ‘기타’ 1명(0.2%)의 순으로 나타남.

〈표 5-16〉 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유(일반도민)

구분	제1순위		제2순위	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족	137	26.0	97	18.4
중앙정부의 일방적 정책과 사업계획 수립 및 추진	133	25.2	84	15.9
중앙정부 발표 내용의 신뢰성 부족	53	10.1	55	10.4
지역특성을 고려하지 않은 정책사업	91	17.3	104	19.7
중앙정부 정책의 효과성에 대한 의문	37	7.0	46	8.7
특정 집단 혹은 지역에 이익을 주는 정책사업	41	7.8	61	11.6
지방자치단체의 시의적절한 대응 미흡	33	6.3	74	14.0
기타	1	0.2	1	0.2
모르겠다	1	0.2	5	0.9
합계	527	100.0	527	100.0

5. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 구축 방향

가. 공공갈등 해결을 위한 주민참여 방식

- 제주지역의 공공갈등 문제를 해결하는데 가장 바람직한 주민참여방식은 ‘주민설명회’ 131명(24.9%), ‘주민투표제’ 104명(19.7%), ‘주민대책협의회 및 자문단’ 92명(17.5%), ‘주민감시반(지역주민과 시민·사회단체 참여)’ 77명(14.6%), ‘공청회’, ‘여론수렴반(여론 모니터, 설문조사, 간담회 등)’ 각각 58명(11.0%), ‘반상회’, ‘기타’ 각각 3명(0.6%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-17〉 공공갈등 해결을 위한 주민참여 방식(일반도민)

구분	빈도(명)	비율(%)
공청회	58	11.0
주민설명회	131	24.9
주민대책협의회 및 자문단	92	17.5
주민감시반(지역주민과 시민·사회단체 참여)	77	14.6
주민투표제	104	19.7
여론수렴반(여론 모니터, 설문조사, 간담회 등)	58	11.0
반상회	3	0.6
기타	3	0.6
무응답	1	0.2
합계	527	100.0

나. 공공갈등 해소 방안

〈표 5-18〉 공공갈등 해소 방안(일반도민)

구분	빈도(명)	비율(%)
갈등의 예방 및 해결을 위한 국가 차원의 새로운 법률 제정	57	10.8
공공정책 및 사업계획의 수립 및 추진	194	36.8
새로운 대안적 분쟁해결 방식의 도입	72	13.7
사회협약위원회의 권한과 기능 강화를 통한 독립적인 갈등조정기구로의 전환	38	7.2
주민투표나 여론조사 등 다수결에 의한 결정	121	23.0
사법부의 법률적 판단	9	1.7
민주시민 교육과 사랑과 화합의 공동체 문화 조성	34	6.5
기타	1	0.2
무응답	1	0.2
합계	527	100.0

- 제주지역에서 발생하는 공공갈등을 해소하기 위해 적극적으로 추진해야 할 방안은 ‘공공정책 및 사업계획의 수립 및 추진’ 194명(36.8%), ‘주민투표나 여론조사 등 다수결에 의한 결정’ 121명(23.0%), ‘새로운 대안적 분쟁해결 방식의 도입’ 72명

(13.7%), ‘갈등의 예방 및 해결을 위한 국가 차원의 새로운 법률 제정’ 57명(10.8%), ‘사회협약위원회의 권한과 기능 강화를 통한 독립적인 갈등조정기구로의 전환’ 38명(7.2%), ‘민주시민 교육과 사랑과 화합의 공동체 문화 조성’ 34명(6.5%), ‘사법부의 법률적 판단’ 9명(1.7%), ‘기타’ 1명(0.2%)의 순으로 나타남.

다. 공공갈등 조정방안에 대한 평가

- 지자체의 공공갈등에 대한 인식 전환에 대해서는 ‘중요’ 319명(60.6%), ‘보통’ 158명(30.0%), ‘중요 하지 않음’ 49명(9.3%)으로 나타남.
- 공공갈등에 대한 지자체의 갈등 조정력 강화에 대해서는 ‘중요’ 315명(59.8%), ‘보통’ 165명(31.3%), ‘중요하지 않음’ 45명(8.6%)으로 나타남.

〈표 5-19〉 공공갈등 조정방안에 대한 평가(일반도민)

구분		전혀 중요하 지않음	대체로 중요하 지않음	보통	대체 로 중요	매우 중요	무응 답	합계
지자체의 공공갈등에 대한 인식 전환	빈도	7	42	158	238	81	1	527
	%	1.3	8.0	30.0	45.2	15.4	0.2	100.0
공공갈등에 대한 지자체의 갈등 조정력 강화	빈도	4	41	165	219	96	2	527
	%	0.8	7.8	31.3	41.6	18.2	0.4	100.0
중앙정부에 대한 제주도의 적절한 정책조율 및 협상력 강화	빈도	3	29	153	225	116	1	527
	%	0.6	5.5	29.0	42.7	22.0	0.2	100.0
공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화	빈도	6	26	118	182	194	1	527
	%	1.1	4.9	22.4	34.5	36.8	0.2	100.0
공공사업으로 인한 주민과 도민사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여	빈도	8	24	140	187	167	1	527
	%	1.5	4.6	26.6	35.5	31.7	0.2	100.0
공공갈등과 분쟁을 합리적이고 민주적으로 조정할 수 있는 법과 제도의 정비	빈도	5	29	150	204	138	1	527
	%	0.9	5.5	28.5	38.7	26.6	0.2	100.0
제주도의회는 도민이익 대변 기능을 통한 지자체와의 갈등조정 및 협상력 강화	빈도	8	24	152	194	148	1	527
	%	1.5	4.6	28.8	36.8	28.1	0.2	100.0

- 중앙정부에 대한 제주도의 적절한 정책조율 및 협상력 강화에 대해서는 ‘중요’ 341명(64.7%), ‘보통’ 153명(29.0%), ‘중요 하지 않음’ 32명(6.1%)으로 나타남.
- 공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화에 대해서는 ‘중요’ 376명(71.3%), ‘보통’ 118명(22.4%), ‘중요 하지 않음’ 32명(6.0%)으로 나타남.
- 공공사업으로 인한 주민과 도민사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여에 대해서는 ‘중요’ 354명(67.2%), ‘보통’ 140명(26.6%), ‘중요 하지 않음’ 32명(6.1%)으로 나타남.
- 공공갈등과 분쟁을 합리적이고 민주적으로 조정할 수 있는 법과 제도의 정비에 대해서는 ‘중요’ 342명(64.9%), ‘보통’ 150명(28.5%), ‘중요 하지 않음’ 34명(6.4%)으로 나타남.
- 제주도의회의 도민이익 대변 기능을 통한 지자체와의 갈등조정 및 협상력 강화에 대해서는 ‘중요’ 342명(64.9%), ‘보통’ 152명(28.8%), ‘중요 하지 않음’ 32명(6.1%)으로 나타남.

라. 제3자에 의한 공공갈등 해소 방식 평가

- 민간 부문의 전문가들로 구성된 제3자에 의해 공공정책이나 사업의 계획단계에서부터 갈등을 조정 또는 중재하는 제도 도입에 대한 찬반 여부에 대해 ‘찬성한다’ 233명(44.2%), ‘모르겠다’ 173명(32.8%), ‘반대한다’ 121명(23.0%)의 순으로 나타남.

〈표 5-20〉 공공갈등의 조정 및 중재제도 도입에 대한 찬반(일반도민)

구분	빈도(명)	비율(%)
반대한다	121	23.0
찬성한다	233	44.2
모르겠다	173	32.8
합계	527	100.0

- 제3자에 의한 공공갈등 해소방식에 반대하는 이유에 대해서는 ‘제3자의 중립성과 공정성을 믿기 어렵기 때문’, ‘서로의 주장과 요구를 한발씩 양보하고 타협하는 문화가 없기 때문’이 각각 43명(35.5%), ‘공공기관에 대해 신뢰하지 못하므로’ 19명

(15.7%), ‘이해당사자나 시민사회단체들을 믿지 못하므로’ 9명(7.4%), ‘민간 부문의 전문가들이 없을 것이기 때문’ 7명(5.8%)의 순으로 나타남.

〈표 5-21〉 제3자에 의한 공공갈등 해소방식 도입 반대 이유(일반도민)

구분	빈도(명)	비율(%)
제3자의 중립성과 공정성을 믿기 어렵기 때문	43	35.5
민간 부문의 전문가들이 없을 것이기 때문	7	5.8
서로의 주장과 요구를 한발씩 양보하고 타협하는 문화가 없기 때문	43	35.5
공공기관에 대해 신뢰하지 못하므로	19	15.7
이해당사자나 시민사회단체들을 믿지 못하므로	9	7.4
합계	121	100.0

마. 사회협약위원회의 인지 정도와 역할

- 제주특별자치도 사회협약위원회의 존재에 대한 인지 정도는 ‘이제야 처음 듣는다’ 159명(30.2%), ‘들어보긴 했으나 잘 모른다’ 151명(28.7%), ‘모르겠다’ 133명(25.2%), ‘대체로 알고 있다’ 72명(13.7%), ‘아주 잘 알고 있다’ 12명(2.3%)으로 나타남.

〈표 5-22〉 사회협약위원회의 존재에 대한 인지 정도(일반도민)

구분	빈도(명)	비율(%)
아주 잘 알고 있다	12	2.3
대체로 알고 있다	72	13.7
들어보긴 했으나 잘 모른다	151	28.7
이제야 처음 듣는다	159	30.2
모르겠다	133	25.2
합계	527	100.0

- 제주특별자치도 사회협약위원회는 제주도에서 발생하는 공공갈등의 예방 및 해결에 도움이 되는가의 여부에 대해 ‘그저 그렇다’ 37명(44.0%), ‘도움이 안 되고 있다’ 31명(39.9%), ‘도움이 되고 있다’ 12명(14.3%)으로 나타남.

〈표 5-23〉 사회협약위원회가 공공갈등 예방 및 해결에의 도움 여부(일반도민)

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 도움이 안 되고 있다	3	3.6
대체로 도움이 안 되고 있다	28	33.3
그저 그렇다	37	44.0
대체로 도움이 되고 있다	9	10.7
매우 도움이 되고 있다	3	3.6
무응답	4	4.8
합계	84	100.0

제3절 전문가 설문조사 결과

1. 조사 대상의 일반적 특성

- 본 설문조사의 조사대상자인 갈등 연구 관련 전문가들의 개인별 특성 분포는 <표 5-24>와 같음.
- 성별로는 ‘남성’ 163명(79.1%), ‘여성’ 43명(20.9%)으로 나타났고, 연령별로는 ‘40대’ 95명(46.1%), ‘50대’ 58명(28.2%), ‘30대’ 31명(15.0%), ‘20대’, ‘60세 이상’ 각각 11명(5.3%) 등으로 나타남. 학력별로는 ‘대학원 졸(중퇴 포함)’ 126명(61.2%), ‘대학교 졸(중퇴 포함)’ 55명(26.7%), ‘전문대 졸’ 17명(8.3%), ‘고등학교 졸’ 7명(3.4%), ‘중학교 졸 이하’ 1명(0.5%) 등으로 나타남. 종사분야별로는 ‘교육계(학계)’ 100명(48.5%), ‘관계(공무원)’ 37명(18.0%), ‘언론계’ 23명(11.2%), ‘시민·사회단체’ 20명(9.7%), ‘문화·예술계’ 12명(5.8%), ‘노동계’ 10명(4.9%), ‘도의회 의원’ 4명(1.9%) 등으로 나타났음.

〈표 5-24〉 전문가 조사대상자의 개인적 특성 분포

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	163	79.1
	여성	43	20.9
연령	20대	11	5.3
	30대	31	15.0
	40대	95	46.1
	50대	58	28.2
	60세 이상	11	5.3
학력	초등학교 졸업 이하	1	0.5
	중학교 졸 (중퇴 포함)	7	3.4
	고등학교 졸 (중퇴 포함)	17	8.3
	대학교 (전문대 포함) 졸 (중퇴 포함)	55	26.7
	대학원 졸	126	61.2
종사 분야	교육계(학계)	100	48.5
	언론계	23	11.2
	관계(공무원)	37	18.0
	시민·사회단체	20	9.7
	문화·예술계	12	5.8
	노동계	10	4.9
	도의회 의원	4	1.9
합계		206	100.0

2. 공공갈등에 대한 인식

가. 공공갈등의 유형별 심각성 정도

- 주민(집단)과 주민(집단)간 갈등은 ‘심각’ 98명(47.6%), ‘보통’ 59명(28.6%), ‘약함’ 46명(22.4%) 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 주민(집단)과 자치단체간 갈등은 ‘심각’ 153명(74.3%), ‘보통’ 31명(15.0%), ‘약함’ 20명(9.7%) 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 주민(집단)과 중앙정부간 갈등은 ‘심각’ 88명(42.7%), ‘보통’ 82명(39.8%), ‘약함’ 35명(17.0%) 순으로 인식하는 것으로 나타남.

- 자치단체와 중앙정부간 갈등은 ‘보통’ 98명(47.6%), ‘약함’ 56명(27.2%), ‘심각’ 48명(23.3%) 순으로 인식하는 것으로 나타남.

〈표 5-25〉 공공갈등의 유형별 심각성 정도(전문가)

구분	주민-주민 갈등		주민-자치 단체 갈등		주민-중앙 정부 갈등		자치단체-중앙 정부 갈등	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
매우 심각	27	13.1	68	33.0	13	6.3	9	4.4
심각	71	34.5	85	41.3	75	36.4	39	18.9
보통	59	28.6	31	15.0	82	39.8	98	47.6
약함	37	18.0	18	8.7	29	14.1	51	24.8
매우 약함	9	4.4	2	1.0	6	2.9	5	2.4
무응답	3	1.5	2	1.0	1	0.5	4	1.9
합계	206	100.0	206	100.0	206	100.0	206	100.0

나. 주요 공공갈등 사례의 심각성 정도

- 행정구조 개편 관련 갈등은 ‘심각’ 113명(54.8%), ‘보통’ 68명(33.0%), ‘약함’ 20명(9.7%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등은 ‘심각’ 175명(85.0%), ‘보통’ 20명(9.7%), ‘약함’ 11명(5.4%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 쇼핑아울렛 건설 관련 갈등은 ‘보통’ 97명(47.1%), ‘심각’ 80명(38.9%), ‘약함’ 27명(13.1%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 풍력발전단지 건설 관련 갈등은 ‘보통’ 95명(46.1%), ‘심각’ 66명(32.1%), ‘약함’ 43명(20.9%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.
- 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 관련 갈등은 ‘심각’ 146명(70.9%), ‘보통’ 47명(22.8%), ‘약함’ 12명(5.8%)의 순으로 인식하는 것으로 나타남.

〈표 5-26〉 주요 공공갈등 사례의 심각성 정도(전문가)

구분	행정구조 개편		민·군복합형 관광미항 (제주해군기지)		쇼핑아울렛		풍력발전 단지		투자개방형 병원 (영리의료법인)	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
매우 심각	25	12.1	124	60.2	16	7.8	9	4.4	55	26.7
심각	88	42.7	51	24.8	64	31.1	57	27.7	91	44.2
보통	68	33.0	20	9.7	97	47.1	95	46.1	47	22.8
약함	20	9.7	9	4.4	27	13.1	40	19.4	11	5.3
매우 약함	0	0.0	2	1.0	0	0.0	3	1.5	1	0.5
무응답	3	1.5	0	0.0	2	1.0	2	1.0	1	0.5
합계	206	100.0	206	100.0	206	100.0	206	100.0	206	100.0

3. 공공갈등관리의 주체 및 역할

가. 공공갈등 해소와 정책과정

- 공공갈등 문제를 해소하고자 할 경우 어느 과정에 가장 큰 비중을 두어야 하는가에 대해 ‘계획과정’ 89명(43.2%), ‘구상과정’ 49명(23.8%), ‘결정과정’ 24명(11.7%), ‘진행과정’ 23명(11.2%), ‘사후관리과정’ 11명(5.3%), ‘설계과정’ 9명(4.4%), ‘기타’ 1명(0.5%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-27〉 공공갈등 해소를 위해 가장 큰 비중을 두어야 하는 정책과정(전문가)

구분	빈도(명)	비율(%)
구상과정	49	23.8
계획과정	89	43.2
설계과정	9	4.4
결정과정	24	11.7
진행과정	23	11.2
사후관리과정	11	5.3
기타	1	0.5
합계	206	100.0

나. 공공갈등에 영향을 미치는 요인

- 정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간의 이익 다툼은 ‘높음’ 137명(66.5%), ‘보통’ 58명(28.2%), ‘낮음’ 11명(5.4%)의 순으로 나타남.
- 당사자(집단)간 공공사업을 둘러싼 가치관의 차이는 ‘높음’ 146명(70.9%), ‘보통’ 44명(21.4%), ‘낮음’ 16명(7.8%)의 순으로 나타남.
- 주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진은 ‘높음’ 152명(73.8%), ‘보통’ 38명(18.4%), ‘낮음’ 16명(7.8%)의 순으로 나타남.

〈표 5-28〉 공공갈등에 영향을 미치는 요인(전문가)

구분		매우 낮음	다소 낮음	보통	다소 높음	매우 높음	무 응답	합계
정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간의 이익 다툼	빈도	1	10	58	89	48	0	206
	%	0.5	4.9	28.2	43.2	23.3	0.0	100.0
당사자(집단)간 공공사업을 둘러싼 가치관의 차이	빈도	3	13	44	99	47	0	206
	%	1.5	6.3	21.4	48.1	22.8	0.0	100.0
주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진	빈도	3	13	38	95	57	0	206
	%	1.5	6.3	18.4	46.1	27.7	0.0	100.0
공공사업을 둘러싼 정보(사실관계)의 불확실성	빈도	6	26	41	78	54	1	206
	%	2.9	12.6	19.9	37.9	26.2	0.5	100.0
시민·사회단체들의 개입	빈도	6	26	57	76	41	0	206
	%	2.9	12.6	27.7	36.9	19.9	0.0	100.0
정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 상호 불신	빈도	5	11	51	89	47	3	206
	%	2.4	5.3	24.8	43.2	22.8	1.5	100.0
정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 대화 토론 및 합의 도출의 문화적 토양의 부족	빈도	4	17	41	93	51	0	206
	%	1.9	8.3	19.9	45.1	24.8	0.0	100.0
제주도의 각종 개발정책 추진	빈도	1	25	70	88	22	0	206
	%	0.5	12.1	34.0	42.7	10.7	0.0	100.0
제주특별자치도의 조정기구 부재 또는 조정 능력의 부족	빈도	3	12	46	78	67	0	206
	%	1.5	5.8	22.3	37.9	32.5	0.0	100.0

- 공공사업을 둘러싼 정보(사실관계)의 불확실성은 ‘높음’ 132명(64.1%), ‘보통’ 41명(19.9%), ‘낮음’ 32명(15.5%)의 순으로 나타남.
- 시민·사회단체들의 개입은 ‘높음’ 117명(56.8%), ‘보통’ 57명(27.7%), ‘낮음’ 32명(15.5%)의 순으로 나타남.
- 정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 상호 불신은 ‘높음’ 136명(66.0%), ‘보통’ 51명(24.8%), ‘낮음’ 16명(7.7%)의 순으로 나타남.
- 정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 대화토론 및 합의 도출의 문화적 토양의 부족은 ‘높음’ 144명(69.9%), ‘보통’ 41명(19.9%), ‘낮음’ 21명(10.2%)의 순으로 나타남.
- 국제자유도시 조성 과 특별자치도 출범에 따른 중앙정부의 행·재정적 지원 확보를 위한 제주도의 각종 개발정책 추진은 ‘높음’ 110명(53.4%), ‘보통’ 70명(34.0%), ‘낮음’ 26명(12.6%)의 순으로 나타남.
- 갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 제주특별자치도의 조정기구 부재 또는 조정 능력의 부족은 ‘높음’ 145명(70.4%), ‘보통’ 46명(22.3%), ‘낮음’ 15명(7.3%)의 순으로 나타남.

다. 공공갈등의 책임 소재

- 제주지역의 공공갈등이 발생하여 확산되는 과정의 책임소재에 대해 제1순위로는 ‘지방자치단체’ 108명(52.4%), ‘시민·사회단체’ 42명(20.4%), ‘지역내 상공인’, ‘중앙정부’ 각각 13명(6.3%), ‘외부의 개발 투자자’ 11명(5.3%), ‘언론기관’ 9명(4.4%), ‘지역내 일반주민’ 8명(3.9%), ‘기타’ 2명(1.0%) 등의 순으로 나타남.
- 제2순위로는 ‘시민·사회단체’ 48명(23.3%), ‘지방자치단체’ 37명(18.0%), ‘지역내 일반주민’ 33명(16.0%), ‘중앙정부’ 31명(15.0%), ‘언론기관’ 24명(4.4%), ‘외부의 개발 투자자’ 14명(6.8%), ‘지식인’ 10명(4.9%), ‘지역내 상공인’ 9명(4.4%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-29〉 공공갈등 확산의 책임 소재(전문가)

구분	제1순위		제2순위	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
지역내 상공인	13	6.3	9	4.4
지역내 일반주민	8	3.9	33	16.0
시민·사회단체	42	20.4	48	23.3
지방자치단체	108	52.4	37	18.0
외부의 개발 투자자	11	5.3	14	6.8
중앙정부	13	6.3	31	15.0
언론기관	9	4.4	24	11.7
지식인	0	0.0	10	4.9
기타	2	1.0	0	0.0
합계	206	100.0	206	100.0

라. 공공갈등의 예방 및 해결 주체

- 제주지역에서 발생하는 공공갈등 및 분쟁 문제를 예방하고 해결하는데 가장 기여할 수 있는 주체에 대해 제1순위로는 ‘지방자치단체(도지사 포함)’ 95명(46.1%), ‘갈등의 직접적 당사자끼리’ 37명(18.0%), ‘중앙정부(대통령 포함)’ 25명(12.1%), ‘시민·사회단체’ 20명(9.7%), ‘도의회’ 19명(9.2%), ‘도민 개개인’ 6명(2.9%), ‘제주특별자치도 사회협약위원회’ 3명(1.5%), ‘사법기관’ 1명(0.5%) 등의 순으로 나타남.
- 제2순위로는 ‘도의회’ 41명(19.9%), ‘갈등의 직접적 당사자끼리’ 36명(17.5%), ‘시민·사회단체’ 34명(16.5%), ‘중앙정부(대통령 포함)’ 33명(16.0%), ‘지방자치단체(도지사 포함)’ 30명(14.6%), ‘도민 개개인’ 12명(부(8%), ‘제주특별자치도 사회협약위원회’ 11명(5.3%), ‘사법기관’ 7명(3.4%), ‘기타’ 2명(1.0%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-30〉 공공갈등 및 분쟁의 예방 및 해결 주체(전문가)

구분	제1순위		제2순위	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
갈등의 직접적 당사자끼리	37	18.0	36	17.5
중앙정부(대통령 포함)	25	12.1	33	16.0
지방자치단체(도지사 포함)	95	46.1	30	14.6
도의회	19	9.2	41	19.9
사법기관	1	0.5	7	3.4
제주특별자치도 사회협약위원회	3	1.5	11	5.3
시민·사회단체	20	9.7	34	16.5
도민 개개인	6	2.9	12	5.8
기타			2	1.0
합계	206	100.0	206	100.0

마. 공공갈등 해결을 위한 지방자치단체의 역할

- 지방자치단체가 공공갈등의 당사자가 된 상태에서 발생하는 공공갈등 문제를 해소하는 데 가장 중요하다고 생각하는 요소에 대해 제1순위로는 ‘정보의 공개와 행정의 투명성’ 115명(55.8%), ‘주민·이해관계자들과의 협상 기구 설치 지원’ 25명(12.1%), ‘대화 파트너로서의 시민단체의 적극 참여 유도’ 21명(10.2%), ‘과학적, 객관적 사실의 적극적 홍보’ 18명(8.7%), ‘공공사업으로 인한 피해의 적절한 보상’ 14명(6.8%), ‘공무원의 참여 민주주의 교육 및 훈련’ 4명(1.9%), ‘언론을 통한 여론형성’, ‘전문가(교수, 연구원, 변호사 등)의 적극 활용’ 각각 3명(1.5%), ‘제3자(협상가, 상담가)의 적극 활용’ 2명(1.0%), ‘기타’ 1명(0.5%) 등의 순으로 나타남.
- 제2순위로는 ‘주민·이해관계자들과의 협상 기구 설치 지원’ 49명(23.8%), ‘과학적, 객관적 사실의 적극적 홍보’ 39명(18.9%), ‘대화 파트너로서의 시민단체의 적극 참여 유도’ 33명(16.0%), ‘공공사업으로 인한 피해의 적절한 보상’ 29명(14.1%), ‘정보의 공개와 행정의 투명성’ 23명(11.2%), ‘공무원의 참여 민주주의 교육 및 훈련’ 11명(5.3%), ‘언론을 통한 여론형성’, ‘전문가(교수, 연구원, 변호사 등)의 적극 활용’ 각각 8명(3.9%), ‘제3자(협상가, 상담가)의 적극 활용’ 6명(2.9%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-31〉 공공갈등 해결을 위한 지방자치단체의 역할(전문가)

구분	제1순위		제2순위	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
정보의 공개와 행정의 투명성	115	55.8	23	11.2
과학적, 객관적 사실의 적극적 홍보	18	8.7	39	18.9
대화 파트너로서의 시민단체의 적극 참여유도	21	10.2	33	16.0
공무원의 참여 민주주의 교육 및 훈련	4	1.9	11	5.3
공공사업으로 인한 피해의 적절한 보상	14	6.8	29	14.1
주민·이해관계자들과의 협상 기구 설치 지원	25	12.1	49	23.8
언론을 통한 여론형성	3	1.5	8	3.9
전문가(교수, 연구원, 변호사 등)의 적극 활용	3	1.5	8	3.9
제3자(협상가, 상담가)의 적극 활용	2	1.0	6	2.9
기타	1	0.5	0	0.0
합계	206	100.0	206	100.0

4. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 평가

가. 공공갈등 해결 방식에 대한 만족도

- 갈등 당사자 간의 합의와 타협에 의한 갈등조정에 대한 만족도는 ‘낮음’ 92명(44.7%), ‘보통’ 60명(29.1%), ‘높음’ 54명(26.2%)의 순으로 나타남.
- 사회협약위원회 등의 활동을 통한 갈등조정에 대한 만족도는 ‘낮음’ 111명(53.9%), ‘보통’ 54명(26.2%), ‘높음’ 40명(19.4%)의 순으로 나타남.
- 지방자치단체의 개입에 의한 갈등조정에 대한 만족도는 ‘낮음’ 88명(42.7%), ‘보통’ 69명(33.5%), ‘높음’ 48명(23.3%)의 순으로 나타남.
- 사법부의 법률적 판단에 의한 갈등 조정에 대한 만족도는 ‘보통’ 86명(41.7%), ‘낮음’ 67명(32.5%), ‘높음’ 51명(24.7%)의 순으로 나타남.
- 주민투표에 의한 갈등 조정에 대한 만족도는 ‘낮음’ 76명(36.9%), ‘보통’ 73명(35.4%), ‘높음’ 56명(27.2%)의 순으로 나타남.
- 도의회에 의한 갈등 조정에 대한 만족도는 ‘낮음’ 98명(47.6%), ‘보통’ 68명(33.0%), ‘높음’ 39명(18.9%)의 순으로 나타남.

〈표 5-32〉 공공갈등 해결 방식에 대한 만족도(전문가)

구분	빈도	매우 낮음	다소 낮음	보통	다소 높음	매우 높음	무응답	합계
갈등 당사자 간의 합의와 타협에 의한 갈등조정	빈도	27	65	60	38	16	0	206
	%	13.1	31.6	29.1	18.4	7.8	0.0	100.0
사회협약위원회 등의 활동을 통한 갈등 조정	빈도	39	72	54	31	9	1	206
	%	18.9	35.0	26.2	15.0	4.4	0.5	100.0
지방자치단체의 개입에 의한 갈등 조정	빈도	38	50	69	45	3	1	206
	%	18.4	24.3	33.5	21.8	1.5	0.5	100.0
사법부의 법률적 판단에 의한 갈등 조정	빈도	18	49	86	45	6	2	206
	%	8.7	23.8	41.7	21.8	2.9	1.0	100.0
주민투표에 의한 갈등 조정	빈도	19	57	73	44	12	1	206
	%	9.2	27.7	35.4	21.4	5.8	0.5	100.0
도의회에 의한 갈등 조정	빈도	49	49	68	33	6	1	206
	%	23.8	23.8	33.0	16.0	2.9	0.5	100.0

나. 공공사업 정보 제공 및 의견수렴 평가

- 공공사업 추진을 위한 공청회, 토론회, 설명회, 세미나 등 도민들의 의견전달에 대한 만족도는 ‘그렇지 않다’ 144명(69.9%), ‘보통이다’ 41명(19.9%), ‘그런 편이다’ 16명(7.8%)의 순으로 나타남.

〈표 5-33〉 공공사업 정보 제공 및 의견수렴 평가(전문가)

구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	44	21.4
그렇지 않은 편이다	100	48.5
보통이다	41	19.9
그런 편이다	16	7.8
매우 그렇다	0	0.0
무응답	5	2.4
합계	206	100.0

다. 공공갈등에 대한 제주도와 관련기관의 대응능력 수준

- 조직과 인적구성 등의 측면에 대해서는 ‘부분적인 개선이 필요’ 113명(54.9%), ‘완전히 새로운 개선이 필요’ 74명(35.9%), ‘현재로도 충분히 대응 가능’ 19명(9.2%)의 순으로 나타남.
- 법과 제도적 측면에 대해서는 ‘부분적인 개선이 필요’ 137명(66.5%), ‘완전히 새로운 개선이 필요’ 46명(22.3%), ‘현재로도 충분히 대응 가능’ 23명(11.2%)의 순으로 나타남.
- 개발계획의 내용과 집행과정의 측면에 대해서는 ‘부분적인 개선이 필요’ 107명(51.9%), ‘완전히 새로운 개선이 필요’ 87명(42.2%), ‘현재로도 충분히 대응 가능’ 12명(5.8%)의 순으로 나타남.

〈표 5-34〉 공공갈등에 대한 제주도와 관련기관의 대응능력 수준(전문가)

구분	조직과 인적구성 측면		법과 제도 측면		개발계획의 내용과 집행과정 측면	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
현재로도 충분히 대응 가능	19	9.2	23	11.2	12	5.8
부분적인 개선이 필요	113	54.9	137	66.5	107	51.9
완전히 새로운 개선이 필요	74	35.9	46	22.3	87	42.2
합계	206	100.0	206	100.0	206	100.0

라. 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유

- 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유에 대해 제1순위는 ‘중앙정부의 일방적인 정책과 사업계획의 수립 및 추진’ 74명(35.9%), ‘제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족’ 46명(22.3%), ‘지역특성을 고려하지 않은 정책사업’ 30명(14.6%), ‘지방자치단체의 시의적절한 대응 미흡’ 29명(14.1%), ‘중앙정부 발표 내용의 신뢰성 부족’ 16명(7.8%), ‘특정 집단 혹은 지역에 이익을 주는 정책사업’ 7명(3.4%), ‘중앙정부 정책의 효과성에 대한 의문’ 4명(1.9%) 등의 순으로 나타남.
- 제2순위로는 ‘지역특성을 고려하지 않은 정책 사업’ 43명(20.9%), ‘제주도민의 광범

위한 의견수렴의 부족, ‘중앙정부의 일방적인 정책과 사업계획의 수립 및 추진’ 각각 39명(18.9%), ‘지방자치단체의 시의적절한 대응 미흡’ 35명(17.0%), ‘중앙정부 정책의 효과성에 대한 의문’ 24명(11.7%), ‘중앙정부 발표 내용의 신뢰성 부족’, ‘특정 집단 혹은 지역에 이익을 주는 정책사업’ 각각 13명(6.3%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-35〉 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유(전문가)

구분	제1순위		제2순위	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족	46	22.3	39	18.9
중앙정부의 일방적 정책과 사업계획 수립 및 추진	74	35.9	39	18.9
중앙정부 발표 내용의 신뢰성 부족	16	7.8	13	6.3
지역특성을 고려하지 않은 정책사업	30	14.6	43	20.9
중앙정부 정책의 효과성에 대한 의문	4	1.9	24	11.7
특정 집단 혹은 지역에 이익을 주는 정책사업	7	3.4	13	6.3
지방자치단체의 시의적절한 대응 미흡	29	14.1	35	17.0
합계	206	100.0	206	100.0

5. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 구축 방향

가. 공공갈등 해결을 위한 주민참여 방식

- 제주지역의 공공갈등 문제를 해결하는데 가장 바람직한 주민참여방식은 ‘주민설명회’ 42명(20.4%), ‘주민감시반(지역주민과 시민·사회단체 참여)’ 41명(19.9%), ‘주민대책협의회 및 자문단’ 34명(16.5%), ‘주민투표제’ 33명(16.0%), ‘여론수렴반(여론 모니터, 설문조사, 간담회 등)’ 30명(14.6%), ‘공청회’ 23명(11.2%), ‘기타’ 2명(1.0%) 등의 순으로 나타남.

〈표 5-36〉 공공갈등 해결을 위한 주민참여 방식(전문가)

구분	빈도(명)	비율(%)
공청회	23	11.2
주민설명회	42	20.4
주민대책협의회 및 자문단	34	16.5
주민감시반(지역주민과 시민·사회단체 참여)	41	19.9
주민투표제	33	16.0
여론수렴반(여론 모니터, 설문조사, 간담회 등)	30	14.6
기타	2	1.0
무응답	1	0.5
합계	206	100.0

나. 공공갈등 해소 방안

〈표 5-37〉 공공갈등 해소 방안(전문가)

구분	빈도(명)	비율(%)
갈등의 예방 및 해결을 위한 국가 차원의 새로운 법률 제정	26	12.6
공공정책 및 사업계획의 수립 및 추진	105	51.0
새로운 대안적 분쟁해결 방식의 도입	20	9.7
사회협약위원회의 권한과 기능 강화를 통한 독립적인 갈등조정기구로의 전환	22	10.7
주민투표나 여론조사 등 다수결에 의한 결정	15	7.3
사법부의 법률적 판단	0	0.0
민주시민 교육과 사랑과 화합의 공동체 문화 조성	16	7.8
기타	1	0.5
무응답	1	0.5
합계	206	100.0

- 제주지역에서 발생하는 공공갈등을 해소하기 위해 적극적으로 추진해야 할 방안은 ‘공공정책 및 사업계획의 수립 및 추진’ 105명(51.0%), ‘갈등의 예방 및 해결을 위한 국가 차원의 새로운 법률 제정’ 26명(12.6%), ‘사회협약위원회의 권한과 기능 강화를 통한 독립적인 갈등조정기구로의 전환’ 22명(10.7%), ‘새로운 대안적 분쟁해

결 방식의 도입' 20명(9.7%), '민주시민 교육과 사랑과 화합의 공동체 문화 조성' 16명(7.8%), '주민투표나 여론조사 등 다수결에 의한 결정' 15명(7.3%), '기타' 1명(0.5%) 등의 순으로 나타남.

다. 공공갈등 조정방안에 대한 평가

- 지자체의 공공갈등에 대한 인식 전환에 대해서는 '중요' 147명(71.4%), '보통' 53명(25.7%), '중요하지 않음' 6명(2.9%)으로 나타남.
- 공공갈등에 대한 지자체의 갈등 조정력 강화에 대해서는 '중요' 158명(76.7%), '보통' 33명(16.0%), '중요하지 않음' 15명(7.3%)으로 나타남.
- 중앙정부에 대한 제주도의 적절한 정책조율 및 협상력 강화에 대해서는 '중요' 160명(77.6%), '보통' 31명(15.0%), '중요하지 않음' 14명(6.8%)으로 나타남.
- 공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화에 대해서는 '중요' 160명(77.7%), '보통' 32명(15.5%), '중요하지 않음' 14명(6.8%)으로 나타남.
- 공공사업으로 인한 주민과 도민사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여에 대해서는 '중요' 149명(72.4%), '보통' 40명(19.4%), '중요하지 않음' 17명(8.2%)으로 나타남.
- 공공갈등과 분쟁을 합리적이고 민주적으로 조정할 수 있는 법과 제도의 정비에 대해서는 '중요' 145명(70.4%), '보통' 47명(22.8%), '중요하지 않음' 14명(6.8%)으로 나타남.
- 제주도의회의 도민이익 대변 기능을 통한 지자체와의 갈등조정 및 협상력 강화에 대해서는 '중요' 140명(68.0%), '보통' 43명(20.9%), '중요하지 않음' 23명(11.2%)으로 나타남.

〈표 5-38〉 공공갈등 조정방안에 대한 평가(전문가)

구분		전혀	대체로	보통	대체	매우	무	합계
		중요하	중요하		로			
		지	지					
		않음	않음					
지자체의 공공갈등에 대한 인식 전환	빈도	2	4	53	92	55	0	206
	%	1.0	1.9	25.7	44.7	26.7	0.0	100.0
공공갈등에 대한 지자체의 갈등 조정력 강화	빈도	3	12	33	91	67	0	206
	%	1.5	5.8	16.0	44.2	32.5	0.0	100.0
중앙정부에 대한 제주도의 적절한 정책조율 및 협상력 강화	빈도	2	12	31	100	60	1	206
	%	1.0	5.8	15.0	48.5	29.1	0.5	100.0
공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화	빈도	3	11	32	64	96	0	206
	%	1.5	5.3	15.5	31.1	46.6	0.0	100.0
공공사업으로 인한 주민과 도민 사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여	빈도	4	13	40	77	72	0	206
	%	1.9	6.3	19.4	37.4	35.0	0.0	100.0
공공갈등과 분쟁을 합리적이고 민주적으로 조정할 수 있는 법과 제도의 정비	빈도	1	13	47	94	51	0	206
	%	0.5	6.3	22.8	45.6	24.8	0.0	100.0
제주도회의의 도민이익 대변 기능을 통한 지자체와의 갈등조정 및 협상력 강화	빈도	6	17	43	84	56	0	206
	%	2.9	8.3	20.9	40.8	27.2	0.0	100.0

라. 제3자에 의한 공공갈등 해소 방식 평가

〈표 5-39〉 공공갈등의 조정 및 중재제도 도입에 대한 찬반(전문가)

구분	빈도(명)	비율(%)
반대한다	48	23.3
찬성한다	133	64.6
모르겠다	25	12.1
합계	206	100.0

- 민간 부문의 전문가들로 구성된 제3자에 의해 공공정책이나 사업의 계획단계에서 부터 갈등을 조정 또는 중재하는 제도 도입에 대한 찬반 여부는 ‘찬성한다’ 133명

(64.6%), ‘반대한다’ 48명(23.3%), ‘모르겠다’ 25명(12.1%)으로 나타남.

〈표 5-40〉 제3자에 의한 공공갈등 해소방식 도입의 반대 이유(전문가)

구분	빈도(명)	비율(%)
제3자의 중립성과 공정성을 믿기 어렵기 때문	27	56.3
민간 부문의 전문가들이 없을 것이기 때문	2	4.2
서로의 주장과 요구를 한발씩 양보하고 타협하는 문화가 없기 때문	8	16.7
공공기관에 대해 신뢰하지 못하므로	9	18.8
이해당사자나 시민사회단체들을 믿지 못하므로	2	4.2
합계	48	100.0

- 제3자에 의한 공공갈등 해소방식에 반대하는 이유는 ‘제3자의 중립성과 공정성을 믿기 어렵기 때문’ 27명(56.3%), ‘공공기관에 대해 신뢰하지 못하므로’ 9명(18.8%), ‘서로의 주장과 요구를 한발씩 양보하고 타협하는 문화가 없기 때문’ 8명(16.7%), ‘첨예한 갈등을 조정할 만한 민간 부문의 전문가들이 없을 것이기 때문’, ‘공공사업이나 정책을 반대하는 이해당사자나 시민사회단체들을 믿지 못하므로’ 각각 2명(4.2%) 등의 순으로 나타남.

마. 사회협약위원회의 인지 정도와 역할

〈표 5-41〉 사회협약위원회의 존재에 대한 인지 정도(전문가)

구분	빈도(명)	비율(%)
아주 잘 알고 있다	6	2.9
대체로 알고 있다	49	23.8
들어보긴 했으나 잘 모른다	71	34.5
이제야 처음 듣는다	57	27.7
모르겠다	23	11.2
합계	206	100.0

- 제주특별자치도 사회협약위원회의 존재에 대한 인지 정도는 ‘들어보긴 했으나 잘 모른다’ 71명(34.5%), ‘이제야 처음 듣는다’ 57명(27.7%), ‘대체로 알고 있다’ 49명

(23.8%), ‘모르겠다’ 23명(11.2%), ‘아주 잘 알고 있다’ 6명(2.9%)으로 나타남.

〈표 5-42〉 사회협약위원회가 공공갈등의 예방 및 해결 도움 여부(전문가)

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 도움이 안 되고 있다	8	14.3
대체로 도움이 안 되고 있다	14	25.0
그저 그렇다	22	39.3
대체로 도움이 되고 있다	11	19.6
매우 도움이 되고 있다	1	1.8
합계	56	100.0

- 제주특별자치도 사회협약위원회는 제주도에서 발생하는 공공갈등의 예방 및 해결에 도움이 되는가에 대한 여부는 ‘그저 그렇다’ 22명(39.3%), ‘대체로 도움이 안 되고 있다’ 14명(25.0%), ‘대체로 도움이 되고 있다’ 11명(19.6%), ‘매우 도움이 안 되고 있다’ 8명(14.3%), ‘매우 도움이 되고 있다’ 1명(1.8%)으로 나타남.

제4절 설문조사 결과 분석

1. 공공갈등에 대한 인식

- 일반도민들과 전문가들을 대상으로 제주지역에서 발생한 또는 발생하고 있는 공공갈등에 대한 인식 정도를 파악하기 위해 두 가지로 나누어 질문했음. 하나는 제주지역 공공갈등의 유형별 심각성 정도이고, 다른 하나는 제주지역에서 발생했던 주요 공공갈등의 심각성 정도임.
- 우선, 제주지역에서 발생하고 있는 공공갈등들이 유형별로 어느 정도나 심각한지를 측정하기 위해 공공갈등을 4가지로 유형화하여 제시했음. 그 유형들로는 ‘주민(집단)과 주민(집단)간 갈등’, ‘주민(집단)과 지방자치단체 간 갈등’, ‘주민(집단)과 중앙정부간 갈등’, 그리고 ‘지방자치단체와 중앙정부간 갈등’임. 이와 같은 공공갈등의 유형화를 기준으로 현재 제주지역에서 발생하는 각 유형의 공공갈등들의 심

각성 정도에 대해 5점 척도로 질문했음.

- 일반 도민들은 ‘주민(집단)과 자치단체 간 갈등’에 대해서만 ‘심각’한 것으로 인식하고 있는 반면, ‘주민(집단)과 주민(집단)간 갈등’, ‘주민(집단)과 중앙정부간 갈등’, 그리고 ‘자치단체와 중앙정부간 갈등’에 대해서는 ‘보통’인 것으로 인식하고 있었음. 이와 같이 단순한 경향만을 보면 ‘주민(집단)과 자치단체 간 갈등’ 이외에는 그다지 심각한 갈등이 없다고 인식하는 것으로 보이지만, 나머지 항목들의 경우 ‘보통’을 제외하면 대체로 ‘심각’한 편이라는 인식이 그렇지 않다는 인식보다 더 높게 나타나고 있음.
- 전문가들은 ‘주민(집단)과 주민(집단)간 갈등’, ‘주민(집단)과 지방자치단체 간 갈등’, ‘주민(집단)과 중앙정부간 갈등’ 모두에 대해 ‘심각’한 것으로 인식하고 있으며, ‘지방자치단체와 중앙정부간 갈등’에 대해서만 ‘보통’인 것으로 인식하고 있는 것으로 나타남.
- 다음으로, 본 연구의 사례연구 대상이면서 현재까지 제주지역에서 발생한 주요 공공갈등들로 ‘행정구조 개편 관련 갈등’, ‘민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등’, ‘쇼핑아울렛 건설 관련 갈등’, ‘풍력발전단지 건설 관련 갈등’, ‘투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 관련 갈등’등을 제시하고 갈등의 심각성 정도에 대해 질문했음.
- 일반 도민들은 ‘행정구조 개편 관련 갈등’, ‘민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등’, ‘쇼핑아울렛 건설 관련 갈등’, ‘투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 관련 갈등’ 모두에 대해 ‘심각’한 것으로 인식하는 반면, ‘풍력발전단지 건설 관련 갈등’에 대해서는 ‘보통’인 것으로 인식하고 있음. 또한 일반 도민들은 ‘해군기지(민·군복합형 관광미항) 건설 관련 갈등’(85.7%)과 ‘투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 갈등’(60.2%)에 대해 특히 ‘심각’한 편으로 인식하고 있음.
- 전문가들은 ‘행정구조 개편 관련 갈등’, ‘민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등’, ‘투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 관련 갈등’에 대해서는 ‘심각’한 것으로 인식하는 반면, ‘쇼핑아울렛 건설 관련 갈등’, ‘풍력발전단지 건설 관련 갈등’에 대해서는 ‘보통’인 것으로 인식하고 있음. 전문가들 역시 일반 도민들과 마찬가지로 ‘민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등’(85.0%)과 ‘투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 관련 갈등’(70.9%)에 대해 특히 ‘심각’한 편으로 인식하고 있음.

2. 공공갈등관리의 주체 및 역할

- 공공갈등 관리의 주체 및 역할에 대해 어떻게 생각하는지를 파악하기 위해 5가지 유형으로 항목을 분류하여 질문했음.
- 첫째, 공공갈등 해소와 정책과정의 관계에 대한 인식을 파악하기 위해 공공갈등 문제를 해소하고자 할 경우 어느 과정에 가장 큰 비중을 두어야 하는가에 대해 질문했음. 이에 대해 일반도민과 전문가 모두 ‘계획과정’에 가장 큰 비중을 두어야 한다고 응답했음. 그 다음 순위에서는 일반도민들과 전문가들의 응답에 다소 차이가 있었는데, 일반도민들은 전문가들에 비해 진행과정에 우선순위를 두어야 한다고 본 반면, 전문가들은 구상과정을 더 우선적인 비중을 두어야 한다고 보았음. 그 다음 순위로 일반도민들은 구상과정, 결정과정, 사후관리과정, 설계과정 순이었고, 전문가들은 결정과정, 진행과정, 사후관리과정, 설계과정 순이었음.
- 둘째, 제주지역 공공갈등에 영향을 미치는 요인에 대해 어떻게 생각하는지를 물어 보기 위해 공공갈등의 원인으로 지적되는 9가지 요인들을 선정하여 각각의 요인들이 공공갈등에 영향을 미치는 정도에 관해 질문했음. 그 9가지 요인들로는 ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간의 이익 다툼’, ‘당사자(집단)간 공공사업을 둘러싼 가치관의 차이’, ‘주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진’, ‘공공사업을 둘러싼 정보(사실관계)의 불확실성’, ‘시민·사회단체들의 개입’, ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 상호 불신’, ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 대화토론 및 합의 도출의 문화적 토양의 부족’, ‘국제자유도시 조성 과 특별자치도 출범에 따른 중앙정부의 행·재정적 지원 확보를 위한 제주도의 각종 개발정책 추진’, ‘갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 제주특별자치도의 조정기구 부재 또는 조정 능력의 부족’ 등임.
- 일반도민들은 ‘시민·사회단체들의 개입’을 제외한 모든 항목에서 높은 영향을 미친다고 응답했음. 특히 ‘주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진’에 대해 66.4%가 높은 영향을 미치는 것으로 응답했고, ‘국제자유도시 조성 과 특별자치도 출범에 따른 중앙정부의 행·재정적 지원 확보를 위한 제주도의 각종 개발정책 추진’을 제외한 모든 요인에서 과반수 이상의 응답자들이 높은 영향을 미친다고 응답했음.
- 전문가들은 9가지 요인들 모두에서 예외 없이 높은 영향을 미친다고 응답했으며, ‘당사자(집단)간 공공사업을 둘러싼 가치관의 차이’, ‘주민참여가 보장되지 않은 사

업의 일방적 추진’, ‘갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 제주특별자치도의 조정기구 부재 또는 조정 능력의 부족’ 등의 경우 70%를 상회하는 응답률을 보였으며, 그 외의 모든 요인들에 대해 과반수 이상의 응답자들이 높은 영향을 미친다고 응답했음.

- 전체적으로 볼 때, 제시된 9가지 요인들은 제주지역 공공갈등에 영향을 미치는 중요한 요인들로 평가되며, 특히 ‘주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진’의 경우는 일반도민과 전문가들이 공통적으로 가장 높은 영향을 미치는 요인으로 꼽고 있음. 그리고 다음 순위로 일반도민들은 ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간의 이익 다툼’, ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 상호 불신’, ‘갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 제주특별자치도의 조정기구 부재 또는 조정 능력의 부족’, ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 대화토론 및 합의 도출의 문화적 토양의 부족’을 꼽았고, 전문가들은 ‘당사자(집단)간 공공사업을 둘러싼 가치관의 차이’, ‘갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 제주특별자치도의 조정기구 부재 또는 조정 능력의 부족’, ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 대화토론 및 합의 도출의 문화적 토양의 부족’, ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간의 이익 다툼’을 꼽았음.
- 셋째, 제주지역의 공공갈등이 발생하여 확산되는 과정의 책임소재에 대해 일반도민과 전문가 모두 ‘지방자치단체’가 가장 큰 책임을 지고 있는 것으로 응답했고, 그 다음으로 ‘시민·사회단체’와 ‘중앙정부’를 들고 있음. 이에 비해 갈등의 또 다른 당사자인 ‘지역내 일반주민’의 경우는 이들에 비해 상대적으로 낮은 책임이 있는 것으로 나타나고 있지만, 다른 항목에 비해서는 비교적 높은 수준인 것으로 나타남.
- 전체적으로 제주지역 공공갈등은 공공정책 및 사업을 추진하는 주체인 ‘지방자치단체’가 큰 책임을 지고 있는 것으로 나타나고 있으며, 직접적인 이해 당사자가 아니면서 공공정책이나 사업에 관한 문제점을 지적하고 비판하는 ‘시민·사회단체’에도 상당한 책임이 있는 것으로 나타남. 또한 중앙정부의 책임을 거론하는 데는 제주지역에서 추진되는 많은 부분의 공공정책 및 사업이 중앙정부의 개발정책의 틀 속에서 추진되고 있으며 중앙정부의 갈등조정 능력에 의문을 제기하는 것이라고 할 수 있음. 이런 측면에서 공공갈등은 사업이 행해지는 해당 지역 주민들보다도 공공사업과 정책을 추진하는 주체인 중앙 및 지방정부와 그에 대한 문제점을 제기하는 시민·사회단체에 보다 더 큰 책임이 있음을 보여주고 있는 것으로 나타남.
- 넷째, 제주지역에서 발생하는 공공갈등 및 분쟁 문제를 예방하고 해결하는데 가장

기여할 수 있는 주체로 ‘지방자치단체(도지사 포함)’를 꼽고 있고, 그 다음으로 ‘갈등의 직접적 당사자끼리’, ‘중앙정부(대통령 포함)’, ‘시민·사회단체’의 순서임.

- 이러한 순위는 일반도민과 전문가에서 비율만 조금 다를 뿐 그 순위가 동일하게 나타나고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있음. 특히 ‘지방자치단체(도지사 포함)’는 앞선 설문에서 공공갈등의 가장 큰 책임이 있다는 응답과 연관해서 공공갈등의 예방 및 해결에서도 가장 중요한 역할을 할 수 있다고 응답한 결과에 유의해야 할 것으로 보임. 이 점에서 ‘중앙정부(대통령 포함)’와 ‘시민·사회단체’의 경우도 예외가 아닌 것으로 보임.
- 결국, 제주지역 공공갈등의 예방 및 해결 주체는 ‘지방자치단체(도지사 포함)’, ‘중앙정부(대통령 포함)’, ‘시민·사회단체’에 공히 그 막중한 책임과 동시에 중요한 역할을 요구하고 있음을 의미함. 한 가지 유의할 부분은 전문가들이 2순위로 응답한 항목 중에 첫 번째로 ‘도의회’가 포함된 부분임. 즉 일반도민들의 경우 도의회의 역할에 대한 기대가 1순위와 2순위 응답 모두에서 미미한 반면, 전문가들은 1순위 응답에서는 9.2%로, 그리고 2순위 응답에서는 가장 높은 19.9%로 나타났음.
- 마지막으로, 지방자치단체가 공공갈등의 당사자가 된 상태에서 발생하는 공공갈등 문제를 해소하는 데 가장 중요하다고 생각하는 요소에 대해 일반도민과 전문가들은 모두 ‘정보의 공개와 행정의 투명성’을 1순위 응답의 첫 번째로 꼽았음. 그 다음으로 일반도민들은 ‘대화 파트너로서의 시민단체의 적극 참여 유도’를, 전문가들은 ‘주민·이해관계자들과의 협상 기구 설치 지원’을 꼽았음. 그리고 일반도민과 전문가 공히 ‘과학적·객관적 사실의 적극적 홍보’, ‘공공사업으로 인한 피해의 적절한 보상’, ‘공무원의 참여 민주주의 교육 및 훈련’ 등을 순서대로 꼽았음.

3. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 평가

- 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템을 평가하기 위해 공공갈등 해결 방식과 도민에 대한 공공사업 정보제공, 공공갈등에 대한 제주특별자치도와 관련기관의 대응능력에 대한 만족도, 그리고 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유 등에 대해 질문했음.
- 첫째, 제주지역 공공갈등 해결 방식에 대한 만족도를 측정하기 위해 6가지 항목으로 구분하여 각 항목의 만족도를 측정했음. 그 항목들로는 ‘갈등 당사자 간의 합의

와 타협에 의한 갈등조정, '사회협약위원회 등의 활동을 통한 갈등조정', '지방자치단체의 개입에 의한 갈등조정', '사법부의 법률적 판단에 의한 갈등 조정', '주민투표에 의한 갈등 조정', '도의회에 의한 갈등 조정 등의 방식' 등임.

- 일반도민들은 '갈등 당사자 간의 합의와 타협에 의한 갈등조정' 및 '도의회에 의한 갈등 조정'에 대한 만족도는 '낮게' 평가한 반면, 나머지 질문에 대해서는 '보통'이라고 응답했음. 이와 달리 전문가들은 '사법부의 법률적 판단에 의한 갈등 조정'에 대한 만족도를 제외하고 모든 질문에 대해 '낮게' 평가했음. 그러나 일반도민들의 경우도 가장 높은 비율로 '보통'이라고 응답한 '사회협약위원회 등의 활동을 통한 갈등조정', '지방자치단체의 개입에 의한 갈등조정', '사법부의 법률적 판단에 의한 갈등 조정', '주민투표에 의한 갈등 조정' 등의 만족도에 대해 그 다음 비율은 모두 '낮음'이었음. 따라서 전반적으로 볼 때, 일반도민들에 비해 전문가들의 만족도 수준이 낮았으며, 전문가들보다는 높은 편이지만 일반도민들의 경우도 전반적으로 볼 때 비교적 낮은 수준의 만족도를 보이는 것으로 조사되었음.
- 둘째, 도민들에게 공공사업 추진을 위한 정보를 제공하고 의견을 수렴하는 방식에 대한 만족도를 인식하는 질문에서 공공사업 추진을 위한 공청회, 토론회, 설명회, 세미나 등 도민들의 의견전달이 제대로 이루어졌는지에 대해 일반도민과 전문가 모두 만족스럽지 못한 수준인 것으로 나타남. 일반도민과 전문가 모두 '그렇지 않다'는 응답이 각각 64.4%, 69.9%인 반면, '그렇다'는 응답은 각각 8.5%와 7.8%로 크게 미약한 수준인 것으로 나타났음.
- 셋째, 제주지역에서 발생하는 각종 갈등들을 완화·해소하는데 제주도나 관련기관의 대응능력 수준을 '조직과 인적구성 등의 측면', '법과 제도적 측면', '개발계획의 내용과 집행과정의 측면'으로 구분하여 질문했음.
- 일반도민과 전문가 모두 동일하게 세 측면에서 '부분적인 개선이 필요'하다는 응답이 가장 많았고, 그 다음으로 '완전히 새로운 개선이 필요'하다는 응답, '현재로도 충분히 대응 가능'하다고 응답했음. 특히 '현재로도 충분히 대응 가능'하다는 응답의 비율은 10% 내외로 '조직과 인적구성 등의 측면', '법과 제도적 측면', '개발계획의 내용과 집행과정의 측면'에서의 부분적 또는 완전히 새로운 개선이 필요하다는 응답 비율이 90% 내외인 것으로 나타났음.
- 마지막으로, 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유에 대해 1순위로 일반도민들은 '제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족'을, 그리고 전문가들은 '중앙정부의 일방적

인 정책과 사업계획의 수립 및 추진'을 가장 주요한 이유로 꼽았으며, 그 다음 순위로 일반도민들은 '중앙정부의 일방적인 정책과 사업계획의 수립 및 추진'을, 전문가들은 '제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족'을 꼽았음. 그리고 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 이유에 대해 2순위로는 두 조사 모두에서 '지역특성을 고려하지 않은 정책사업'을 가장 주요한 이유로 꼽았고, '제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족'과 '중앙정부의 일방적인 정책과 사업계획의 수립 및 추진'을 꼽았음.

- 따라서 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 주요한 이유들로 '제주도민의 광범위한 의견수렴의 부족', '중앙정부의 일방적인 정책과 사업계획의 수립 및 추진', '지역특성을 고려하지 않은 정책사업'을 들 수 있음. 그런데 이러한 이유들은 크게 볼 때 유사한 맥락에서 찾을 수 있음. 즉 제주도민의 광범위한 의견수렴이 미흡하다는 점은 중앙정부가 일방적인 정책과 사업계획을 수립하여 추진하는 의미를 내포하고 있으며, 그 결과로 지역특성을 고려하지 않은 정책사업으로 귀결된다고 볼 수 있기 때문인 것으로 판단됨.

4. 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 구축 방향

- 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 구축의 방향을 설정하기 위해 공공갈등 해결을 위한 주민참여방식, 공공갈등 해소 방안, 공공갈등 조정방안에 대한 평가, 제3자에 의한 공공갈등 해소 방안, 사회협약위원회의 인지 정도와 역할 등에 대해 질문했음.
- 첫째, 제주지역 공공갈등 해결을 위한 주민참여방식에 대해 일반도민과 전문가들은 모두 가장 바람직한 주민참여 방식을 '주민설명회'라고 생각하고 있는 것으로 나타남. 그러나 그 다음의 방식으로는 일반도민들의 경우 '주민투표제'를, 전문가들의 경우 '주민감시반(지역주민과 시민·사회단체 참여)'를 생각하고 있음.
- 둘째, 제주지역에서 발생하는 공공갈등을 해소하기 위해 적극적으로 추진해야 할 방안에 대해 일반도민과 전문가 모두 '공공정책 및 사업계획의 수립 및 추진'을 가장 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타남. 그 다음 순위로 일반도민은 '주민투표나 여론조사 등 다수결에 의한 결정'을, 전문가들은 '갈등의 예방 및 해결을 위한 국가 차원의 새로운 법률 제정'을 들고 있음.
- '주민투표나 여론조사 등 다수결에 의한 결정'의 경우 전문가들은 낮은 비율(7.3%)

을 보이는 데 반해 일반도민들은 비교적 높은 비율(23.0%)을 보이고 있어 큰 차이를 보이고 있음. 그러나 ‘사법부의 법률적 판단’이나 ‘민주시민 교육과 사랑과 화합의 공동체 문화 조성’과 같은 방안에 대해서는 일반도민과 전문가 모두 크게 관심을 갖지 않고 있는 것으로 나타나고 있음.

- 셋째, 공공갈등 조정방안으로 다음의 7가지 방안을 제시하고 그에 대한 중요도를 파악했음. 그 방안으로는 ‘지자체의 공공갈등에 대한 인식 전환’, ‘공공갈등에 대한 지자체의 갈등 조정력 강화’, ‘중앙정부에 대한 제주도의 적절한 정책조율 및 협상력 강화’, ‘공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화’, ‘공공사업으로 인한 주민과 도민사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여’, ‘공공갈등과 분쟁을 합리적이고 민주적으로 조정할 수 있는 법과 제도의 정비’, ‘제주도의회 의원 대변 기능을 통한 지자체와의 갈등조정 및 협상력 강화’ 등임.
- 일반도민과 전문가 모두 이러한 방안들에 대해 중요한 것으로 평가하고 있음. 이 중에서 중요도의 순위를 응답률에 따라 구분하면, 일반도민들은 ‘공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화’, ‘공공사업으로 인한 주민과 도민사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여’의 순위이고, ‘공공갈등과 분쟁을 합리적이고 민주적으로 조정할 수 있는 법과 제도의 정비’ 및 ‘제주도의회 의원 대변 기능을 통한 지자체와의 갈등조정 및 협상력 강화’가 같은 비율로 나타났다. 이에 비해 전문가들은 ‘공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화’, ‘중앙정부에 대한 제주도의 적절한 정책조율 및 협상력 강화’, ‘공공갈등에 대한 지자체의 갈등 조정력 강화’, ‘공공사업으로 인한 주민과 도민사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여’의 순이었음.
- 넷째, 민간 부문의 전문가들로 구성된 제3자에 의해 공공정책이나 사업의 계획단계에서부터 갈등을 조정 또는 중재하는 제도 도입에 대한 찬반 여부에 대해서는 일반도민들의 44.2%가 찬성하는 반면, 전문가들은 64.6%가 찬성한다고 응답했음.
- 제3자에 의한 공공갈등 해소방식에 반대하는 이유에 대해서는 일반도민들이 ‘제3자의 중립성과 공정성을 믿기 어렵기 때문’과 ‘서로의 주장과 요구를 한발씩 양보하고 타협하는 문화가 없기 때문’을 같은 비율로 응답했고, 전문가들은 ‘제3자의 중립성과 공정성을 믿기 어렵기 때문’을, 그 다음으로 ‘공공기관에 대해 신뢰하지 못하므로’라고 응답했음.
- 제3자에 의한 공공갈등 해소방식에 대해 반대보다는 찬성이 훨씬 많이 나타나고

있지만, 이러한 새로운 제도를 도입하기 위해서는 제3자의 중립성과 공정성을 확보하는 것이 가장 중요한 과제가 될 것으로 보임.

- 마지막으로, 제주특별자치도 사회협약위원회의 존재에 대한 인지 정도에 대해 일반도민들은 15% 정도의 응답자들만이 ‘알고 있다’고 응답했고 나머지는 잘 모르는 것으로 나타났음. 전문가들은 약 26% 내외가 ‘알고 있다’고 응답했고 나머지는 잘 모르는 것으로 나타났음.
- 제주특별자치도 사회협약위원회를 인지하고 있는 사람들을 대상으로 동 위원회가 제주도에서 발생하는 공공갈등의 예방 및 해결에 도움이 되는가의 여부에 대해 일반도민들의 21.4%만이 ‘도움이 되고 있다’고 응답한 반면, 나머지는 ‘그저 그렇다’거나 ‘도움이 안 되고 있다’고 보고 있는 것으로 나타남. 전문가들은 14.3%만이 ‘도움이 되고 있다’고 응답한 반면, 나머지는 ‘그저 그렇다’거나 ‘도움이 안 되고 있다’고 보고 있는 것으로 나타남.

제6장 공공갈등관리를 위한 정책적 함의

제1절 사례연구의 함의

1. 정책입안 과정에서 공공갈등관리 프로세스의 문제점

- 공공갈등은 정책입안 과정에서부터 예방을 위한 노력이 선행되어야 함. 이러한 차원에서 공공갈등의 발생 가능성을 사전에 분석하여 공공사업의 효율적인 집행과 정책대상자와의 신뢰형성, 행정비용의 낭비 방지 등을 위해 이루어지는 갈등영향 분석은 매우 중요함(이동기·정추미 2006, 82). 그러나 앞장의 사례연구를 통해서 볼 때, 정책 입안 과정에서 갈등을 예방하기 위한 갈등영향분석이나 그와 관련된 구체적인 노력들이 미흡한 것으로 나타남.
- 국제자유도시와 관련된 행정구조 개편이나 쇼핑아울렛 개발, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용의 경우는 도민과 이해관계자들을 대상으로 한 해당 사업의 취지, 영향, 파급효과 등에 대한 설명을 바탕으로 동의를 구하고 갈등영향분석을 하기보다는 주로 중앙정부로부터 사업 추진을 위한 행·재정적 지원과 협조를 끌어내기 위해 중앙정부와의 정책협의를 주로 집중하는 경향을 보였음. 특히 쇼핑아울렛 개발 갈등의 경우 정책입안 단계라고 할 수 있는 7대 선도프로젝트 구상에 대한 도민의견 수렴을 거의 하지 않은 것으로 나타남. 더구나 지역 중소기업들의 반대운동이 조직화되는 가운데도 쇼핑아울렛 사업에 대한 홍보나 여론수렴 노력이 미흡한 것으로 보임.
- 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설의 경우는 국가안보와 직결되는 국책사업임에도 불구하고 정보의 공개 미흡으로 말미암아 제공되는 정보에 대한 신뢰성 문제로 정책입안 단계에서부터 갈등을 유발하는 경향을 보였음. 풍력발전 단지 건설 갈등의 경우도 풍력발전이 대안적 에너지 공급 방식이 될 수 있다는 인식과 민간 사업자가 추진하는 개발 사업이라는 이유 때문에 갈등의 발생 가능성에 대해서는 소홀했음.
- 따라서 제주지역에서 발생한 공공갈등들은 정책입안 과정에서 갈등영향분석과 같이 갈등을 예방하기 위한 구체적인 노력들이 부족하였고, 어떤 경우는 새로운 사업

을 추진하면서 해당 사업이 구체적으로 어떤 사업이며 그로 인해 파생될 영향이 무엇인지에 대한 정보제공과 그에 대한 여론 수렴이 충분하지 못한 경향이 있음.

2. 정책결정 과정에서 공공갈등관리 프로세스의 문제점

- 공공정책이나 사업을 결정하는 과정에서도 공공갈등을 예방하기 위한 노력이 필요함. 이 과정에서 가장 중요한 문제는 어떻게 이해당사자나 시민들의 참여를 이끌어내어 민주적 정책 시스템을 어떻게 구축할 것인가 하는 것임. 이른바 ‘참여적 의사결정’ 방식의 도입을 통해 추진하고자 하는 정책이나 사업에 대해 다양한 의견들을 수렴하고 이를 반영하는 과정이 반드시 수반되어야 함.
- 그러나 사례연구를 통해서 보면, 참여적 의사결정은 형식적인 수준에 그치는 경향을 보였음. 즉 주민설명회나 공청회 같은 공식적 의견수렴 절차들은 마련되었으나 의견수렴 과정에서 이해당사자들과의 충돌로 민주적이고 참여적 의견수렴이 충분하지 못한 것으로 판단됨. 또한 갈등 이슈가 등장할 때 이해당사자들과의 충분한 토론과 합의의 과정을 통해 서로의 의견을 경청하고 상충된 이해관계를 수렴하려는 노력보다는 여론조사나 주민투표와 같은 다수결에 의한 방식을 채택함으로써 갈등이 정책집행 과정으로 이전되는 경향을 보였음. 앞서 사례분석에서 제시된 것처럼 정책결정과정에서 공공갈등관리 프로세스 문제점을 몇 가지를 요약하면 다음과 같음.
- 첫째, 제주특별자치도는 정책이나 사업의 결정 과정에서 실질적인 참여를 보장하려는 노력이 부족하였음. 공공갈등이 발생한 사안에 대해 도민사회의 공론화를 위한 충분한 시간을 갖지 못한 측면이 있음. 충분한 시간적 여유를 가지고 폭넓은 공론화와 제주도 각계의 광범위한 참여를 통해 합의를 이끌어내야 하는 적극적 노력이 미흡하여 민주적이고 합리적인 절차에 대한 문제점이 제기되기도 하였음. 이러한 정책결정 과정에서 시민사회의 적극적 참여를 이끌어 내기 위한 다양한 노력과 실천이 미흡하였음.
- 둘째, 제주특별자치도는 행정구조 개편에서부터 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용에 이르기까지 주요한 공공갈등을 여론조사 방식으로 해결하려는 양상을 보였음. 여론조사는 제주특별자치도가 정책추진 결정 과정에서 찬성과 반대로 극심하게 나누어진

상황에서 어느 한쪽을 선택해야만 하는 ‘결정의 딜레마’를 극복하는 주요 수단으로 활용되었음. 여론조사가 아무리 과학적으로 설계되고 공정하게 진행된다고 하더라도 그것이 도민 전체의 의견을 반영하는 데는 한계점이 있음.

- 오히려 갈등의 당사자들과의 토론과 타협을 위한 노력이나 공식적인 도민의 대표기관인 도의회와의 협의, 심지어 시민사회단체들과의 협의 등이 중요함에도 불구하고 이러한 다양한 방식의 의견수렴 기제들을 적극적으로 활용하는데 미흡한 점이 있음. 또한 정책결정의 보조수단으로 활용되는 여론조사도 정책결정 및 사업추진의 효율성 제고를 위해서 장점이 있지만 최종적 의사결정 수단으로서 한계가 있음. 따라서 앞서 제시한 갈등사례에서 여론조사를 근거로 한 정책이나 사업에 대한 결정은 참여적 의사결정이 지향하는 민주적 의견수렴보다는 신속하게 정책을 결정하는 신속성과 효율성을 더 중요하게 인식하여 이루어지고 있음을 보여줌.⁴⁴⁾
- 셋째, 공공갈등 과정에서 ‘결정의 딜레마’로부터 벗어나는 또 다른 방식으로 주민투표를 이용한 경우도 있음. 주민투표는 민주적인 지방정치과정에서 대의민주주의의 한계를 보완하기 위한 국민주권주의 보장의 한 수단으로 도입되었고 민주적 의사결정의 주요한 방식의 하나임.
- 그러나 공공갈등 발생시 주민투표를 통해 갈등을 해결하고자 하는 것은 민주적 정치과정에 충실한 정책결정의 한 방식을 채택한다는 의미도 있지만, 다른 한편으로는 토론과 합의를 통해 견해 차이를 줄이고 또 그 과정에서 소수자의 의견도 포용하는 한층 성숙된 민주주의로 나가는 데는 한계를 보일 수 있음. 공공갈등 사안을 충분한 토론과 합의과정을 통해 결정하면 바람직하나 이러한 시스템이 마련되지 않은 경우에 현실적으로 한계가 있기 때문에 주민투표가 갈등을 해결하는 최선의 방식으로 활용되기도 함. 그러나 주민투표 방식은 소수자의 견해가 다수결에 의해 간과될 수 있는 소지가 있음. 특히 공공갈등 사안에 대해서는 폭넓은 도민합의 도출은 정책결정의 대원칙으로 간주될 필요가 있고, 도민합의 도출을 위한 합의 형성

44) 이러한 인식을 보여주는 단적인 예로, 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 갈등 사례는 여론조사를 통한 결정이 상생협력의 갈등관리를 이룬 우수사례의 평가되고 있음. 행정안전부(2008)의 한 자료집에 의하면, “제주특별자치도는 불필요한 행정력 유출을 방지하고 자치역량 강화를 통한 도민대통합을 유도하기 위해 도민여론조사라는 방법을 선택하게 되었다. 이로 인해 해군기지 유치 및 대상지를 결정하게 됨에 따라 서귀포시 대천동(강정), 안덕면(화순), 남원읍(위미) 등에서 지역주민간 해군기지 유치 찬반 갈등 등 소모적인 논쟁은 크게 줄어든 것으로 평가받고 있다(현공연 2008).” 그러나 이러한 평가가 적절한 지에 대해서는 의문이 제기되며, 갈등관리를 위한 노력을 “불필요한 행정력 유출”의 원인으로 보거나 “소모적인 논쟁”으로 본다는 것은 효율성 중시의 접근이라 판단됨.

과정이 중요함에도 불구하고 단지 중앙 및 지방정부의 구상과 계획을 완료한 후 계획안에 대해 단순히 도민들의 선호를 묻는 주민투표방식에는 한계점이 있음.

- 넷째, 정책결정을 위한 민주적 과정의 문제도 공공갈등이 발생할 때 흔히 지적되는 문제임. 여론조사나 주민투표를 실시하는 경우가 민주성·합리성을 유지할 수 있는 정책과정으로 볼 수 있는지는 학자들 간의 지속적 논의가 필요함. 따라서 민주주의의 가장 기초가 되는 토대를 민주적이고 공정한 절차에서 찾는 것은 민주주의의 첫 걸음이며, 사회갈등을 예방하는 최선의 방법임(고경민 2005).
- 정책결정 과정에서 정책내용을 잘 알리고 설명하기 위해서 반사회, 언론광고, 보도자료, 기자회견 등 적극적 정책홍보 노력들이 필요함. 그렇지만 각종 홍보 활동을 통하여 도민 여론을 얼마나 가감없이 수렴하느냐가 중요한 과제임.

3. 정책집행 과정에서 공공갈등관리 프로세스의 문제점

- 갈등관리 과정에서 중요한 것은 갈등당사자뿐만 아니라 전체 사회구성원이 공감할 수 있는 투명한 절차와 공정한 과정이며, 특정한 갈등현안에 대해 탄력적으로 적응할 수 있는 협상의 공간을 확보하는 것임(서문기 2004, 207). 그러나 대부분의 공공갈등 사례에서 갈등 사안의 본질적인 문제보다 오히려 이러한 절차적인 문제들 때문에 갈등이 심화되는 경향을 보였으며, 그러한 결과로 인해 갈등 사안의 협상을 위한 여지는 점점 줄어들고 각각 자기주장의 관철 양상으로 갈등이 전개되는 경우가 많았음.
- 이런 점에서 공공갈등관리와 관련하여 제주특별자치도의 정책집행 방식에 문제점이 있음이 제기됨. 갈등사례를 분석해 볼 때, 하향식 접근에 의한 정책추진이 전개되고 있는 점을 관찰할 수 있음. 즉 정부가 일방적으로 결정하고 발표하며 방어하는 DAD(Decide-Announce-Defend, 결정-발표-방어) 방식의 하향식 정책 추진이 이루어지곤 함. 이러한 방식은 정책집행 과정에서 갈등이 발생했을 경우 이해당사자들의 정서를 자극함으로써 감정적 요인에 영향을 미쳐 갈등 상황을 더욱 복잡하게 함. 또한 중앙정부의 직·간접적으로 연관된 사업의 경우 제주특별자치도는 중앙정부와의 협의 사항에 얽매어 정작 이해당사자들이나 도민들과의 적극적 협의에 부족한 측면이 있음.
- 이러한 정책집행 방식으로 인해 갈등이 발생하게 되면 반대그룹들과의 협상을 위

한 여지가 줄어들게 되고, 협의체를 어렵게 구성하여 협상에 들어가더라도 상대방에 대한 불신과 의혹 때문에 협의체의 운영조차도 원만하게 이루어지지 못하는 경우가 있음. 그리고 갈등을 조정하기 위해 당사자간 대화를 위한 의사소통 창구나 제3자에 의한 조정이나 중재 등과 같은 제도적 장치 등이 마련되지 않았기 때문에 갈등 조정에서 난항을 겪었음. 최근 공공갈등 관리를 위한 많은 연구들과 성공 사례들에서 공통적으로 제시하는 것 중의 하나가 ADR(Alternative Dispute Resolution, 대안적 분쟁해결) 방식인데, 제주지역에서 발생한 공공갈등의 해결 및 관리를 위해 이러한 새로운 갈등관리 방식은 거의 시도되지 못했음. 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설을 둘러싼 갈등 사례에서 한 때 공론조사 방식이 거론되기도 했지만 실제 채택된 방식은 여론조사였음.

제2절 설문조사 분석결과의 함의

1. 공공갈등 수준의 심각성

- 제주지역에서 발생하는 공공갈등 전반에 대해서는 일반도민들보다 전문가들이 더 심각한 문제로 인식하고 있음. 공공갈등 유형 중에서도 ‘주민(집단)과 자치단체 간 갈등’에 대해서는 일반도민(68.3%)과 전문가(74.3%) 공히 ‘심각’하게 인식하고 있는데 반해, ‘자치단체와 중앙정부간 갈등’에 대해서는 일반도민(45.9%)과 전문가(47.6%) 공히 ‘보통’인 수준으로 인식하고 있음.
- 본 연구의 사례연구 대상이면서 현재까지 제주지역에서 발생한 주요 공공갈등들, 즉 ‘행정구조 개편 관련 갈등’, ‘민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등’, ‘쇼핑아울렛 건설 관련 갈등’, ‘풍력발전단지 건설 관련 갈등’, ‘투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 관련 갈등’에 대해서는 전문가들보다 일반도민들이 보다 심각한 수준인 것으로 인식하고 있음. 그 중에서도 ‘민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등’과 ‘투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 관련 갈등’에 대해서는 상당히 심각한 공공갈등으로 인식하고 있는데 반해, ‘풍력발전단지 건설 관련 갈등’에 대해서는 상대적으로 심각성의 수준이 낮음.
- 제주사회에서 갈등은 공공갈등에 국한되지 않았음. ‘4·3’은 발생한지 60여년 이상

되었지만 여전히 제주사회의 뿌리 깊은 이념갈등의 역사성을 상징하는 사건으로 간주되고 있음. 그리고 산업화 이후에는 제주 관광산업이 중앙정부의 경제성장 전략의 보조적 역할로 자리매김되면서 이를 둘러싼 개발 관련 갈등이 잠재적 갈등으로 누적되어 왔음. 민주화 이후 이러한 개발 관련 갈등은 도 전체의 갈등이슈로 부각되면서 수 차례의 난관에 직면하기도 하였음. 지방화 이후부터는 그동안 잠재되고 누적되어온 갈등들이 지방 권한의 확대와 도민들의 자치의식 확산과 더불어 갑자기 표출되기 시작함(한석지 2008; 고승한 2006). 이런 과정에서 가장 두드러지고 과급효과가 큰 갈등유형으로 공공정책을 둘러싼 공공갈등이 등장하게 된 것임.

- 이러한 제주지역 사회갈등의 역사성을 통해서 볼 때, 공공갈등은 오늘날 제주사회의 분열과 혼돈을 상징하는 대표적 유형의 갈등이 되었으며, 설문조사의 응답 결과에서 보듯이 공공갈등 중 특히 ‘주민(집단)과 자치단체 간 갈등’이 심각하다고 도민들이 인식하고 있음.⁴⁵⁾ 더욱이 6년여 이상 지속되고 있는 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등이나 3년 이상 지속되고 있는 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 관련 갈등은 제주 공공갈등의 현주소를 보여주는 대표적인 공공갈등 사례로 일반도민과 전문가들은 인식하고 있음.
- 이처럼 심각한 수준의 공공갈등을 어떻게 효과적으로 관리할 것인가의 문제는 제주특별자치도가 직면해 있는 중요한 정책과제라 할 수 있음. 따라서 공공갈등에 대한 예방 및 관리를 소홀히 할 경우 제주특별자치도에 대한 도민의 불신을 초래함으로써 정책효율성을 크게 저해할 수 있다는 점에서 공공갈등관리는 제주특별자치도의 중요한 정책과제임.

2. 예방적 갈등관리 전략 수립

- 공공갈등 해소와 정책과정⁴⁶⁾의 관계에 대한 인식을 파악하기 위해 공공갈등 문제를 해소하고자 할 경우 어느 과정에 가장 큰 비중을 두어야 하는가 하는 질문에 대

45) 물론 이러한 현상이 비단 제주지역만의 특수한 현상은 아님. 1995년부터 2006년까지 발생한 공공갈등 사례들을 분석한 연구(하혜영 2006, 158)도 정부와 주민간의 갈등이 전체 공공갈등의 59.6%를 차지하고 있는 것으로 나타남.

46) 본 연구의 설문에서는 정책과정의 단계를 세분화하여 구상과정, 계획과정, 설계과정, 결정과정, 진행과정, 사후관리과정으로 구분했으며, 이를 세 단계로 구분하면 정책입안(구상과정, 계획과정, 설계과정), 정책결정, 정책집행(진행과정 및 사후관리과정)의 단계로 구분할 수 있음.

해 일반도민들(56.7%)과 전문가들(71.4%) 모두 ‘정책입안’ 과정에 가장 높은 비중을 두어야 한다는 응답이 가장 높게 나타남. 다음으로 ‘정책집행’ 단계에서는 일반도민들이 27.9%, 전문가들이 16.5%, 그리고 ‘정책결정’ 단계에서는 일반도민들이 14.2%, 전문가들이 11.7%인 것으로 나타났음. 이와 같은 결과는 정책결정이나 정책집행 단계보다 앞서 정책을 구상하고 계획하고 설계하는 과정, 즉 정책입안 과정으로부터 적극적인 갈등예방을 위해 노력할 필요가 있음을 시사하고 있음.

- 오늘날 정부가 갈등관리에 관심을 갖는다는 것은 정책과정 자체를 갈등관리 프로세스와 연계시켜야 한다는 것을 의미함. DAD(Decide-Anounce-Defense, 결정-발표-방어) 방식의 전통적인 정책과정에서는 갈등의 발생을 전혀 고려하지 않거나, 고려한다 하더라도 주로 정책집행 단계에서의 사후 갈등해결에 초점을 맞춰왔음. 그러나 현대의 다양한 공공갈등을 관리하기 위해서는 이와 같은 전통적 방식의 정책과정 메커니즘을 통해서도 효과적인 갈등관리가 어려움. 정책집행 단계에서는 이미 갈등이 진행되어 심화된 상태인 경우가 대부분이며, 이해 당사자들의 극심한 대립으로 인해 공공정책이나 사업의 추진 자체가 어려워지게 되는 상황을 유발하여 갈등으로 인한 사회적·경제적 비용이 급증하게 됨.
- 보다 효과적인 갈등관리를 위해서는 정책과정 메커니즘을 전통적 방식에서 새로운 방식으로 전환시켜야 할 필요가 있음. 즉 갈등관리 프로세스를 정책과정의 전 단계와 융합시켜 운영해 나가야 할 것임. 정책집행 과정에서 뿐만 아니라 정책입안이나 정책결정 과정에서도 갈등을 유발할 수 있는 요소들과 행위자들이 이해관계를 미리 파악하고 분석하는 노력이 필요함. 이와 함께 직접적이고 명시적인 이해관계자들뿐만 아니라 잠재적 이해관계자 또는 간접적 이해관계자들을 정책결정 과정에 참여시켜 이들과의 협의를 통해 공동 책임을 가지고 정책을 결정함으로써 갈등의 발생을 미연에 방지하거나 갈등이 발생했을 때도 이들과 형성된 신뢰를 바탕으로 협상의 공간과 여지를 충분히 활용할 수 있을 것임.
- 결국, 공공갈등관리는 특정한 정책과정의 단계에서만 이루어지는 것이 아니라 갈등이 발생하기 전에 미리 갈등의 발생을 예측하고 이를 예방하기 위해 정책이 입안되기 이전부터, 즉 정책이 구상되는 단계에서부터 갈등관리 프로세스가 정책과정 메커니즘과 병행적으로 진행되는 예방적 갈등관리 전략과 시스템을 마련하는 것이 중요함.

3. 공공갈등관리의 주체 및 역할

- 제주지역 공공갈등에 영향을 미치는 요인에 대해 응답자들은 ‘주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진’을 가장 중요한 요인으로 꼽고 있음. 이외에 또 다른 중요한 요인으로 ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간의 이익 분쟁’, ‘정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 대화토론 및 합의 도출의 문화적 토양의 부족’, ‘갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 제주특별자치도의 조정기구 부재 또는 조정 능력의 부족’ 등을 꼽았음. 그리고 제주지역의 공공갈등이 발생하여 확산되는 과정의 책임소재에 대해 응답자들은 공통적으로 해당 지역주민들보다 지방정부와 중앙정부, 시민·사회단체에 더 많은 책임을 묻고 있음.
- 이러한 조사결과에서 나타나는 중요한 시사점은 공공갈등의 예방과 해결을 위해서는 정부(지방자치단체)를 포함한 공공기관의 역할이 가장 중요한 변수라는 것을 보여준다는 것임. 그러한 이유에 대해 도민과 전문가들은 공공정책이나 사업을 추진하는 정부가 어떻게 주민참여를 보장할 것인가가 매우 중요하다고 인식하고 있으며, 현재 공공갈등 해결을 위해 공공기관이 제 역할을 하지 못하는 이유에 대해 정부가 일반 도민들과 전문가들에게 이해관계의 한 당사자로 비쳐지고 있다는 점, 그리고 정부의 갈등조정 기구 및 역량의 부재 등을 꼽고 있기 때문임.
- 그렇다고 모든 공공갈등의 책임을 정부에게 돌리는 것은 아님. 갈등의 원인을 제공한다는 점에서는 정부의 책임이 크지만 그 갈등이 심화·확산되는 과정에 시민·사회단체들에게도 일정 부분의 책임이 있음을 인식하고 있음. 따라서 공공갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 정부의 중요한 역할과 함께 어떻게 시민·사회단체들이 공공기관과 협의 및 조정을 통해 갈등관리 프로세스를 운영해 나갈 것인가가 중요한 과제로 대두되고 있다고 할 수 있음. 이러한 점은 제주지역에서 발생하는 공공갈등 및 분쟁 문제를 예방하고 해결하는데 가장 기여할 수 있는 주체는 누가 되어야 하는가라는 조사결과에서 그대로 나타나고 있음. 이에 대해 응답자들은 지방정부와 중앙정부 및 시민·사회단체를 들고 있음.
- 응답자들은 공공갈등을 관리하는 또 다른 주체로 도의회를 꼽고 있음. 일반도민들의 경우는 도의회가 갈등관리 주체로서의 역할을 그다지 기대하지 않으나 전문가들은 정부와 시민·사회단체 다음으로 도의회를 공공갈등의 중요한 예방 및 해결 주체로 꼽고 있음. 이는 그동안 공공갈등 발생시 도의회가 도민의 공식적인 대표로

서 민의의 대변과 여론수렴을 통해 보다 적극적인 대의기관 역할을 요구하고 있는 것으로 평가됨.

- 또 공공갈등관리를 위한 가장 중요한 요소로 응답자들은 지방정부가 공공갈등을 해결하기 위해서는 공공정책이나 사업과 관련된 정보를 충실하게 공개하고 투명한 행정과정을 통해 정책과 사업을 추진해야 한다고 응답함. 정보의 공개와 행정의 투명성은 갈등 당사자 및 도민들의 지방정부에 대한 신뢰의 토대이며 나아가 민주적인 갈등관리의 핵심이 됨. 그리고 이러한 전제 하에 공공정책이나 사업에 대한 문제제기와 비판을 하는 시민단체를 갈등조정을 위한 공식적 제도의 틀 속으로 포용하여 당사자들 간의 협상을 추진할 수 있는 시스템을 구축해야 할 것임.
- 이상과 같이 공공갈등관리의 주체 및 역할에 대한 설문조사 결과를 통해서 볼 때, 공공갈등관리에서 가장 중요한 역할이 지방정부에 있음을 부인할 수는 없지만, 갈등관리 프로세스가 민주적이고 합리적으로 작동하도록 하기 위해서는 이해당사자와 시민·사회단체의 참여가 중요한 필요조건이 된다고 할 수 있음. 이런 맥락에서 본 연구가 제안하고 있는 거버넌스형 공공갈등관리 시스템 구축의 필요성과도 밀접한 관계가 있음을 보여주고 있음.

4. 공공갈등관리 시스템 도입을 위한 개선 요소들

- 제주지역의 공공갈등 해결 방식에 대한 만족도에서 일반도민들의 경우, ‘갈등 당사자 간의 합의와 타협에 의한 갈등조정’에 대한 만족도가 가장 낮았으며, 그 다음으로 ‘도의회에 의한 갈등 조정’에 대한 만족도로 나타났음. 전문가들의 경우, ‘사회협약위원회 등의 활동을 통한 갈등조정’에 대한 만족도가 가장 낮았고, 그 다음으로 ‘도의회에 의한 갈등 조정’에 대한 만족도로 나타났음. 이렇게 볼 때, 당사자간 갈등조정 문제에 대한 만족도 수준이 낮다는 점도 중요하지만 갈등을 조정해야 할 위치에 있는 기관인 사회협약위원회의 역할에 대해서도 만족도가 낮다는 점은 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있음. 특히 도의회의 갈등조정 능력에 대해 일반 도민과 전문가들 모두 불만족스러워한다는 것은 도민의 대표로서 갈등조정에 대한 도의회의 적극적 역할을 기대하고 있는 것으로 판단됨.
- 또 다른 설문 문항에서 일반도민과 전문가들은 제주지역의 공공갈등 해소를 위한 가장 중요한 방안으로 ‘공공정책 및 사업계획의 수립 및 추진’을 들고 있으나 그 다

음 순위에서 전문가들은 ‘갈등의 예방 및 해결을 위한 국가 차원의 새로운 법률 제정’과 ‘사회협약위원회의 권한과 기능 강화를 통한 독립적인 갈등조정기구로의 전환’ 같은 제도적 측면에서의 개선이 필요하다고 보는데 반해, 일반도민들은 이러한 제도적 개선보다 ‘주민투표나 여론조사 등 다수결에 의한 결정’과 기존의 방식을 넘어서는 ‘새로운 대안적 분쟁해결 방식의 도입’을 더 중요한 방안으로 생각하고 있음. 따라서 공공갈등관리 시스템 개선은 다음과 같은 몇 측면으로 구분하여 그 필요성을 제기할 수 있음.

- 첫째, 공공갈등관리 시스템 개선의 필요성은 제주특별자치도의 갈등관리 역량에 대한 응답에서 더욱 분명하게 나타나고 있는데, 공공갈등관리와 관련된 제주특별자치도의 ‘조직과 인적구성’, ‘법과 제도’, ‘개발계획의 내용과 집행과정’ 등의 세 부문 모두에서 부분적 또는 완전히 새로운 개선이 필요하다는 응답 비율이 압도적(90%)인 것으로 나타났음. 이는 그동안 제주특별자치도가 공공갈등관리를 위한 인적·제도적 역량이 미흡하다는 것을 함축하고 있고, 정책과정 메커니즘의 개선도 필요하다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있음.
- 기존 시스템의 개선과 관련하여 갈등관리를 담당하는 기구로 출범한 ‘제주특별자치도 사회협약위원회’가 본래의 역할을 수행할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것임. 조사결과 사회협약위원회의 인지 정도는 대체로 낮은 수준인 것으로 나타나고 있으며, 인지하고 있다는 응답자들은 사회협약위원회가 제주지역 공공갈등 해소를 위해 적절한 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 평가함. 이런 측면에서 사회협약위원회의 기능과 역할을 어떻게 재설정해 나갈 것인가도 중요한 과제가 되고 있다고 할 것임.
- 둘째, 주민참여에 기초한 공공갈등관리 시스템 구축의 필요성이 제기됨. 공공갈등 조정방안으로 일반도민과 전문가 모두 ‘공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화’가 가장 중요한 방안이 될 수 있다고 보고 있으며, ‘공공사업으로 인한 주민과 도민사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여’도 중요한 방안의 하나라고 지적하고 있음. 결국, 공공갈등을 조정하기 위한 방안에는 어떻게 공공사업에 주민참여를 강화할 것인가와 공공사업으로 인한 피해를 적절하게 보상할 것인가가 중요한 방안이 되는 것으로 나타나고 있다고 할 수 있음. 즉 주민들의 시각과 입장을 충분히 고려하여 공공갈등을 관리해야 할 것이라는 인식 전환의 필요성을 제기하는 것으로 생각됨.

- 이러한 주민참여의 중요성에 대해서는 또 다른 설문 문항에서도 나타나고 있음. 도민들에게 공공사업 추진을 위한 정보를 제공하고 의견을 수렴하는 공청회, 토론회, 설명회, 세미나 등의 방식에 대한 만족도에서 일반도민과 전문가 모두 도민들의 의견전달이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났음. 같은 맥락에서 제주지역 공공갈등 해결을 위한 주민참여 방식에 대해 일반도민과 전문가들은 모두 가장 바람직한 주민참여 방식을 ‘주민설명회’라고 생각하고 있는 것으로 나타남. 이러한 결과는 그동안의 공공사업들이 거의 대부분이 주민설명회를 거쳐 이루어져 왔음에도 불구하고 그동안에 이루어졌던 주민설명회가 기대만큼 실제적 효과를 거두지 못했음을 반증하는 것이라고 할 수 있음.
- 이와 같은 결과를 통해서 볼 때, 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템에서 가장 중요한 요소 중의 하나는 충실하고 신뢰할 수 있는 정보를 제공하면서 주민과 적극적으로 소통하는 것과 이들 주민들의 참여가 보장되는 공공갈등관리 시스템을 설계·구축하는 것임.
- 셋째, 중앙정부와의 연계를 고려한 공공갈등관리 시스템 구축의 필요성이 제기됨. 제주도가 특별자치도가 된 이후에도 중앙정부의 지원과 협력이 중요함에도 불구하고 중앙-지방관계의 공공갈등이 발생할 때마다 중앙정부와 제주사회가 직접 또는 간접적으로 충돌하는 양상을 보여 왔음. 이처럼 제주사회가 중앙정부와 갈등하는 주요한 이유들로 응답자들은 ‘제주도민의 광범위한 의견수렴의 무시’, ‘중앙정부의 일방적인 정책과 사업계획의 수립 및 추진’, ‘지역특성을 고려하지 않은 정책사업’을 들었음. 이러한 점은 광범위한 도민 의견수렴의 중요성을 다시 한번 보여주는 결과이며, 중앙정부가 제주도민의 폭 넓은 의견수렴을 무시하여 지역특성을 고려하지 않고 일방적인 정책과 사업계획을 수립하여 추진할 경우 갈등의 주요 원인이 될 수 있다는 것을 보여줌. 이런 측면에서 제주지역의 공공갈등관리 시스템은 중앙정부와의 연계적 맥락을 고려하여 설계되고 구축되어야 할 것임.
- 마지막으로, 제주지역의 공공갈등 해결방식은 개선의 필요성이 큰 것으로 나타났으며, 특히 이해당사자에 의한 갈등조정 수준에 대한 만족도가 낮다는 것은 지방정부의 갈등조정 능력의 문제를 제기하는 것임. 따라서 지방정부의 갈등조정 역량강화의 필요성과 함께 제3자에 의한 갈등조정이라는 새로운 방식의 도입도 필요하다는 것을 간접적으로 보여주고 있음.
- 왜냐하면, 또 다른 갈등 조정 또는 중재를 할 수 있는 도의회나 사회협약위원회의

갈등조정에 대한 응답자의 만족도가 낮은 것으로 나왔기 때문에 새로운 공공갈등관리 시스템의 설계과정에서는 ADR(Alternative Dispute Resolution, 대안적 분쟁해결) 방식과 제3자에 의한 갈등조정 방식의 도입을 신중하게 검토할 필요가 있음.

- 이러한 새로운 제도 도입의 필요성과 함께 도입의 가장 중요한 요건으로 중립성과 공정성을 들고 있음. 민간부문의 전문가들로 구성된 제3자에 의해 공공정책이나 사업의 계획단계에서부터 갈등을 조정 또는 중재하는 제도 도입에 대해 반대보다는 찬성이 훨씬 많게 나타나고 있지만, 이러한 새로운 제도를 도입하고 정착시키기 위해서는 제3자의 중립성과 공정성을 확보하는 것이 가장 중요한 과제가 될 것으로 보임.

제3절 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 정책 방안

1. 공공갈등관리를 위한 새로운 접근의 필요성

- 갈등관리의 문제가 공론화되기 시작한 것은 1980년대 후반부터임. 제3장에서도 지적했듯이, 한국의 민주화는 다양한 사회갈등의 분출을 가능하게 한 중요한 정치 환경적 요인이었음. 뿐만 아니라 국가의 기반시설을 확충하는 공공사업들이 급증하면서 국책사업을 둘러싼 공공갈등이 빈발하기 시작했고, 따라서 어떻게 지속적으로 발생하는 갈등을 관리할 것인가에 대한 관심도 높아지기 시작했음.
- 그렇다고 1980년대 이전까지 갈등관리에 대한 관심이나 이를 다루기 위한 제도가 없었다고 할 수는 없음. 다만 권위주의 체제의 비민주적 사회·정치적 분위기로 인해 갈등관리 방식은 주로 폐쇄적 또는 강압적으로 이루어져왔음. 따라서 갈등은 표출되기보다 잠재되어 왔으며, 이렇게 누적된 잠재적 갈등은 1980년대 후반 이후부터 사회·정치적 여건의 변화로 현재적 갈등으로 변화될 수 있었던 것임.
- 민주화를 계기로 1990년대 이후부터의 갈등관리 방식이 전환되기 시작했음. 당시 지역 차원에서 가장 민감한 갈등이슈로 등장한 것 중의 하나가 비선호 시설 입지 문제였고, 이를 둘러싼 지역주민의 반대를 완화하고 해소하는 것이 갈등관리의 주된 관심사였음. 그에 따라 왜 지역주민들이 비선호시설의 입지를 반대하는지 그 원인을 분석하고 그 갈등의 내용을 파악하여 갈등해소 방안을 제시하는 데 갈등 관리

의 초점이 놓였던 것임. 따라서 민주화 이후 초기의 갈등관리 방식은 단기적인 시각에서 갈등이 발생한 이후에 갈등을 해소하기 위한 노력을 기울이는 사후 대응적 방식이 주류를 이루었다고 할 수 있음.

- 이러한 일차원적인 대응적 방식의 갈등관리는 1990년대 중반 지방자치 시대가 열리면서 지방화의 도래로 공공갈등에 대한 보다 체계적이고 장기적인 시각에서의 대응의 필요성이 제기되기 시작했음. 그러나 아직까지 합리적이고 민주적인 갈등관리 시스템의 안정화 단계에는 이르지 못하고 있음. 기존 갈등관리 방식은 참여의 문제와 같은 절차적 수준과 정당성과 같은 실질적 수준 모두에서 이해당사자들의 눈높이에 미치지 못하고 있기 때문임(박명현 2004, 39).
- 도민들은 사회협약제도의 도입을 통해서 갈등의 예방 및 해결에 주요 역할을 해 줄 것으로 기대했으나, 법·제도적 범위 안에서 역할, 기능 및 운영상의 한계점에 직면하여 제 기능을 발휘하는데 어려움이 있었고, 아직까지 주민참여적 의사결정 방식에 의한 갈등관리 시스템 제도를 도입하여 정착시키는데는 여전히 어려운 과제로 남아 있음. 이는 제주지역에서 발생하는 공공갈등의 경우도 마찬가지임. 대부분의 공공갈등 사례들에서 보여주듯이 정책이나 사업 추진 주체들의 대응 방식에 다음과 같은 문제점이 제기되었음.
- 첫째로 지적될 수 있는 문제점은 공공갈등의 해결을 위한 제도적 장치의 미비를 들 수 있음. 공공갈등의 구체적 사례분석 결과들을 보면, 분쟁해결을 위한 제도적 장치는 여전히 미흡하고, 절차적 정당성을 충분히 확보할 수 있는 시스템이 부족하다는 것을 보여줌. 대부분의 공공갈등 사례는 사회적 합의가 전제되지 않은 상태에서 정부가 DAD (결정-발표-방어) 방식에 따라 일방적으로 주도하는 정책방식으로 인해서 갈등을 촉발시키는 경우가 많음. 그래서 행정적인 절차를 통한 의견 조정조차도 충분히 이루어지지 못함으로써 사회적 분쟁으로 발전되어 사회·경제적 비용을 유발하는 경향을 보이고 있음(정남철 2008, 345).
- 둘째, 법원 역시 공공갈등 해결에서 사법적 한계를 보이고 있음. 우리나라 공공갈등 및 공공분쟁의 많은 경우가 입법과 행정 단계에서 조정되지 못할 경우 최후의 해결 방안으로 사법부의 판단을 선택하고 있음. 그러나 공공갈등 및 공공분쟁은 국가나 지방자치단체 등의 장래 계획과 정책방향에 관련되는 것이 보통이기 때문에 분쟁에 대한 사법적 수단의 해결은 커다란 사회적 비용을 수반하게 됨. 이런 맥락에서 공공갈등 및 공공분쟁을 위한 ADR(대안적 분쟁해결) 제도의 도입 필요성이

제기되고 있음(임영재 2008, 9).

- 셋째, 지방자치법상의 분쟁해결 수단으로서 ‘주민투표’의 한계를 지적할 수 있음. 지방자치법 제14조 제1항은 “지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다”고 규정하고 있음. 부안의 방사성폐기물처리장 갈등으로 인해 주민투표의 필요성이 급부상했으며, 실제 경북 경주시의 중저준위 방사성폐기물처리장의 유치는 주민투표에 의해 유치되었음. 이처럼 주민투표가 국책사업을 둘러싼 공공갈등에 있어서 매우 유용한 의견수렴 장치이자 갈등해결 방안의 중요한 도구 중 하나임은 분명함. 그러나 문제는 주민투표의 법적 성격이 “공동결정적 주민투표”가 아니라 “임의적·자문적 성격”을 지닌 것이라는 대법원의 판결(김명길 2004)을 고려할 때 주민투표의 구속력에 대한 논란이 계속되고 있음. 또한 주민투표는 특정한 사안에 대한 표결이라는 점에서 분쟁의 사전해결을 위한 수단이라고 보기 어려움. 즉 특정한 사안이 분쟁으로 비화된 이후에 주민들의 의견을 물어 찬반을 결정한다는 점에서 갈등관리, 특히 갈등예방에는 한계가 있을 수 있음.
- 이상과 같은 기존의 공공갈등관리 시스템의 제도적 요소들은 첨예하게 대립하는 공공갈등을 관리하는데 한계를 보이고 있음. 공공갈등에 대한 사법적 접근은 분쟁해결의 최후 수단이라는 점에서 그 유용성이 인정되지만, 갈등과 관련된 공익과 이익 등 다양한 이해관계의 충돌을 합리적으로 해결하기 위해서 행정절차나 행정과정에서 사전에 분쟁을 예방하거나 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 보다 바람직함. 또한 정부가 당사자가 되는 공공갈등에서 협상이 교착상태에 이르게 되고 의회는 물론이고 법원의 조정에도 승복하지 않는 경우, 갈등의 해결 가능성은 물론 관리조차도 한계에 직면하게 됨. 이런 가능성을 고려하여 기존 공공갈등관리 제도가 갖는 한계를 넘어설 수 있는 새로운 접근의 필요성이 제기됨.
- 이와 같은 공공갈등관리를 위한 새로운 접근의 필요성은 관련 학계에서의 이론적·실천적 연구들을 통해서 그동안 지속적으로 지적되어 왔고 공감대가 형성되어 있지만, 그것이 지역사회나 지방정부 수준까지 확산되고 있지는 못한 상태인 것으로 보임. 최근 들어 여러 지방정부 연구기관 등의 싱크탱크들이 이와 관련된 일련의 연구들을 수행하는 것도 공공갈등관리를 위한 새로운 접근의 필요성을 인정한 결과이며, 기존의 제도적 틀을 뛰어넘는 새로운 공공갈등관리의 방법과 전략을 모색하고 있음.

- 제주지역의 경우 공공갈등관리에 대한 새로운 접근의 필요성은 다른 어떤 지역보다도 크다고 할 수 있음. 제주가 ‘세계평화의 섬’으로써 위상을 정립하기 위해서라도 제주사회에서 발생하는 여러 유형의 공공갈등을 효과적으로 관리할 필요성이 대두되고 있음. 그러나 공공갈등에 대한 성공적인 관리 경험이 풍부하지 않기 때문에 향후 공공부문 및 도민사회 내부의 공감대 형성을 통하여 보다 효과적인 정책 추진과 민주성 및 효율성을 동시에 확보하기 위한 공공갈등관리 프로세스를 마련하는 것이 중요함. 동시에 이러한 프로세스를 제도적으로 보장하면서 체계적인 공공갈등관리를 수행할 수 있는 시스템을 구축해 나가야 할 필요가 있음.

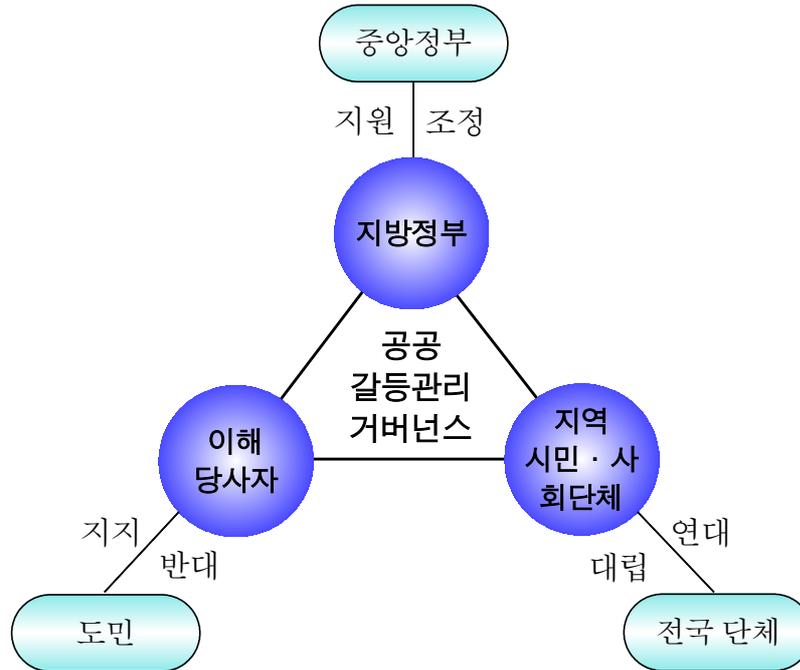
2. 공공갈등관리 시스템 구축의 기본 방향과 구조

가. 제주 공공갈등관리 거버넌스의 구조

- 기본적으로 공공갈등의 관리는 공공과 민간의 파트너십을 기반으로 한 협력체제 구축에 바탕을 두는 것이 바람직함. 공공갈등은 이해관계자의 수가 많고 갈등에 개입 또는 참여하는 유형도 다양하며 갈등 이슈도 복잡하게 얽혀있기 때문에 이런 갈등을 정부 차원에서 관리한다는 것은 대단히 어려운 과제임. 따라서 갈등관리 프로세스의 요소들을 충분히 고려하면서 공공갈등관리 시스템의 토대를 공공과 민간의 파트너십과 네트워크, 즉 거버넌스 모형으로 설계되는 방향으로 나가야 할 것임. 갈등관리 프로세스의 주요한 세 요소라고 할 수 있는 갈등영향분석, 참여적 의사결정방법, 합의형성 등은 바로 이러한 거버넌스 모형의 틀 속에서 이루어져야 할 것임.
- 이러한 공공갈등의 특성과 갈등관리 프로세스의 기본 요소들을 고려할 때, 공공갈등관리 시스템의 설계와 구축을 위해서는 국가-시민사회 관계론 중의 한 시각인 시민사회 개념을 넘어, 즉 지방정부의 정책 추진에 대한 구체적 또는 현실적 대안 없이 비판과 반대로 일관하는 시민사회가 아니라 국가와 협력하는 시민사회 개념을 바탕으로 정책추진과정에서 발생하는 공공갈등의 해결과 관리를 위해 긴밀한 파트너십과 광범위한 네트워크를 기반으로 한 거버넌스 체제가 요구됨. 또한 기존의 지방정부와 지역시민사회 간의 대결적 구도를 협력적 구도로 전환시켜가는 노력이 병행되어야 거버넌스 체제의 구축도 가능해 질 것임.

- 이러한 노력의 가장 근본이 되는 것이 상호 신뢰를 구축하는 것임. 신뢰는 사회자본의 핵심요소로서 신뢰 없이는 거버넌스의 구축은 물론 공공갈등의 관리도 근본적인 한계에 직면할 수밖에 없을 것임. 따라서 거버넌스형 공공갈등관리 시스템은 지방정부와 시민사회 간의 상호 신뢰 형성을 위한 지속적인 노력으로부터 시작되어야 함. 또 한 가지 중요한 점은 제2장에서 분명하게 지적했듯이, 거버넌스의 구축을 위한 정부와 시민사회의 관계도 수평적이고 협력적 거버넌스를 지향해야 할 것임. 다만, 시민사회 부문의 취약한 자원과 역량의 문제를 넘어서기 위해 시민사회의 각 이해관계자들을 지방정부가 능동적으로 정책과정 속에 제도적으로 포용하는 노력이 전제되어야 할 것임.
- 제주의 공공갈등관리 거버넌스는 기본적으로 삼자협의체의 구조를 보인다고 할 수 있음. 물론 공공갈등 자체가 심화·확대되지 않을 경우, 그리고 공공갈등이 갈등 당사자간의 협의와 타협을 통해 해결될 경우에는 지방정부와 이해당사자 간의 양자 구도에서 종결될 수 있음. 그러나 주로 지역 시민단체의 개입이 이루어지면서 공공갈등이 심화·확대될 경우 보다 복잡하고 해결이 어려운 공공갈등으로 변화하게 됨. 또한 제주지역에서 발생하는 갈등이 종종 전국화되는 경향도 보이는데, 이런 경우에는 갈등의 제주지역 전체를 넘어 전국적 갈등이슈로, 더 나아가 국가 전체 차원의 갈등이슈로 발전하는 경우도 있음. 예컨대, 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등이나 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 관련 갈등이 대표적인 사례라고 할 수 있음. 이런 경우에는 중첩된 삼자간 갈등 구도를 보일 가능성이 큼. 즉 지방정부와 중앙정부가 한 축을, 이해당사자와 도민이 다른 한 축을, 그리고 제반 시민사회단체와 전국 시민·사회단체들이 또 다른 한 축을 구성하게 됨.
- 이와 같이 복잡한 구도로 공공갈등이 진화할 경우에도 결국 공공갈등관리 프로세스나 시스템이 근본적으로 달라진다고는 할 수 없기 때문에 <그림 6-1>은 제주의 공공갈등관리 거버넌스의 기본 구조라고 할 수 있음.

〈그림 6-1〉 제주의 공공갈등관리 거버넌스의 구조

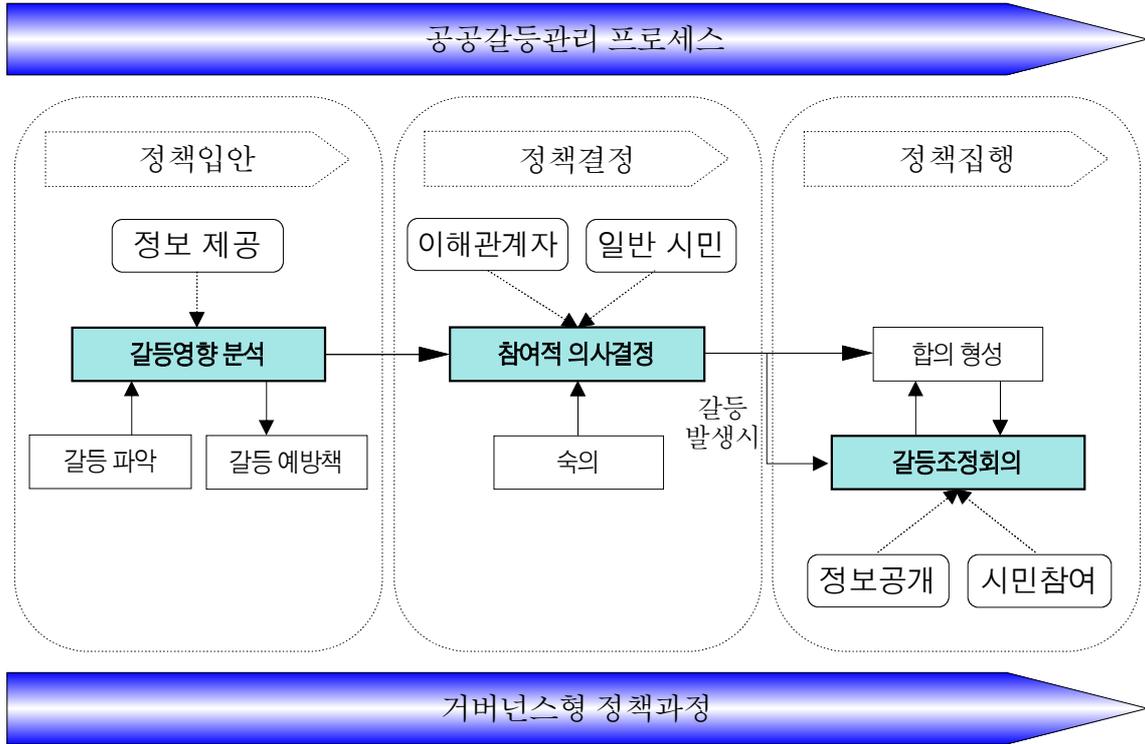


나. 제주 공공갈등관리 시스템의 기본 방향

- 일반적으로 갈등관리 시스템이란 갈등을 예방하고 해결하는 일정한 절차나 규칙을 의미함. 따라서 갈등관리 시스템은 절차와 규칙으로 구성되며, 이를 분석적으로 구분하면 갈등관리 프로세스와 갈등관리 제도로 나눌 수 있음. 따라서 본 연구는 갈등관리 시스템은 이처럼 갈등관리를 위한 프로세스와 제도의 상호작용을 통해 구성된다는 시각을 견지함. 왜냐하면, 갈등관리 프로세스의 기본적인 구성요소들이 제도적으로 확립되었을 때 하나의 시스템으로 구성되고 작동된다고 보기 때문임.
- 본 연구는 특히 갈등관리 프로세스가 중요하다는 관점을 지향함. 그 이유는 공공갈등의 예방이나 해결을 위해 민주적이고 합리적인 갈등관리 프로세스 없이는 실천가능성을 가진 공공갈등관리 시스템 구축이 어렵다고 보기 때문임. 즉 현실 문제에 대한 분석 없이, 그리고 지역 특수적인 갈등에 대한 이해 없이 단순히 외부로부터 ‘이식’되는 갈등관리 시스템은 현실과 유리된 ‘제도를 위한 제도’ 이상으로 발전할 수 없다고 보기 때문임. 갈등관리의 실천은 실제 갈등관리 프로세스 속에서 문제점을 찾고 개선 방안을 강구함으로써 구체적 ‘실천을 위한 제도’의 창출로 발전시켜 나갈 수 있을 것임(고경민 2009).

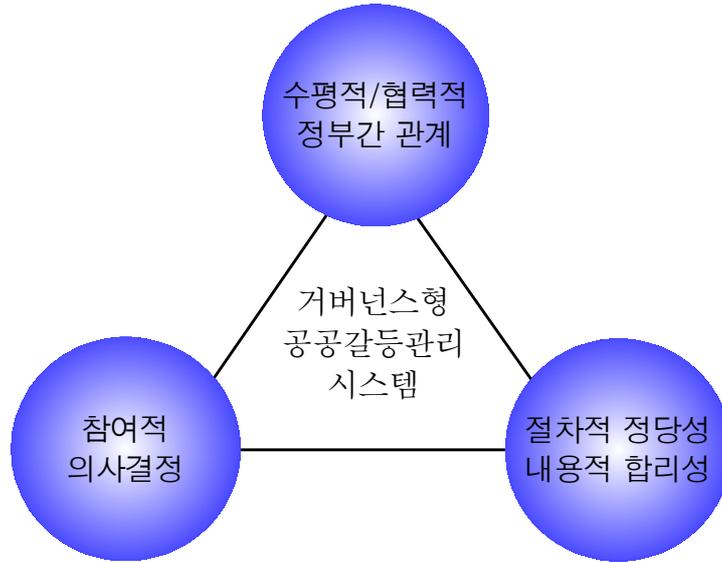
- 따라서 제주형 공공갈등관리 시스템을 구축하기 위한 기본 방향은 크게 두 축으로 구성되어야 할 것임. 하나는 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스의 운영이고, 다른 하나는 행위자간 관계구조의 맥락 속에서 거버넌스형 갈등관리 시스템을 구축하는 것임.

<그림 6-2> 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스



- 우선, 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스의 운영은 <그림 6-2>와 같은 틀 속에서 이루어짐. 이에 따를 때, 보다 민주적이고 합리적인 갈등관리를 위해서는 정책입안 단계에서의 갈등영향분석, 정책결정 단계에서의 참여적 의사결정, 정책집행 단계에서의 합의형성 및 갈등조정 등의 프로세스를 구축해 나가야 함.
- 다음으로, 행위자간 민주적이고 합리적인 관계구조에 기반한 거버넌스형 공공갈등관리 시스템은 앞의 <그림 6-1>의 제주형 공공갈등관리 거버넌스의 구조를 토대로 세 축의 주요한 목표나 가치들을 거버넌스형 공공갈등관리 시스템 속에서 구현할 수 있도록 해야 할 것임. 이는 <그림 6-3>과 같이 나타낼 수 있음.

〈그림 6-3〉 거버넌스형 공공갈등관리 시스템



3. 공공갈등관리 프로세스의 개선 방안

가. 공공기관의 인식 전환

- 공공갈등의 관리를 위해서는 우선적으로 정부나 공공기관 등의 인식 전환이 중요하다. 공공갈등은 공공기관에서 추진하는 정책이나 사업을 둘러싸고 발생하며 또 공공기관이 주요한 이해 당사자로 개입되기 때문이다. 공공기관의 인식 전환은 적어도 다음과 같은 세 가지 측면에서 필요하다.
- 첫째, 공공갈등 그 자체에 대한 인식 전환이 필요하다. 공공갈등은 님비(NIMBY) 현상과 관련된 갈등들이 대부분임. 즉 님비를 유발할 가능성이 높은 공공사업일수록 관련되는 이해관계자가 많고 이해관계의 상충 가능성도 높으며 따라서 갈등 발생의 개연성 역시 높다고 할 수 있음. 님비현상은 사회 전체의 편익을 제공하려고 하는 공공기관과 그로 인해 막대한 비용을 부담하게 되는 특정 지역사회 간의 갈등으로 나타남. 제주지역에서 발생하는 공공갈등의 경우에도 공공시설의 입지뿐만 아니라 새로운 정책과 사업의 시범지역으로 종종 활용되고 있다는 인식 때문에 공공갈등은 종종 공익이나 국익을 실현하려는 정책당국과 지역이익을 주장하는 지역주민 사이의 대립으로 비춰지는 경우가 많음.
- 그러나 공공갈등 발생시 지역 이해당사자들의 주장을 자신들의 배타적 이익을 추구

하는 지역이기주의 또는 집단이기주의로만 볼 것이 아니라 시민적 자율성을 확보해 가는 노력으로 인식 할 필요가 있다는 것임(Ingalsbee 1996, 263-276). 왜냐하면 그러한 행위는 기존 사회체도가 자신들을 보호해 줄 수 없는 상황에서 자신들의 주장이 타당하고 수용 가능하며 적절한 토대에 근거한 것임을 인정받고 공중의 지지를 얻고자 하는 집단적인 시도라고 볼 수 있기 때문이라는 것임. 이러한 맥락에서 지역주민들의 공공사업에 대한 반대와 저항은 공공정책이나 사업으로 인한 편익과 비용의 불일치에 대한 합리적인 반응이며 지역공동체를 보호하기 위한 지역주민들의 정당한 요구이자 권리를 지키기 위한 행위로 바라보아야 할 것임(이강웅 2008, 182).

- 이러한 논리는 결국 공공갈등의 이해당사자인 지역주민들의 요구와 주장을 편협한 이기주의가 아니라 합리적이고 정당한 권익추구 활동으로 바라볼 필요성을 제기하는 것임. 이러한 공공갈등에 대한 인식 전환이 이루어질 때, 공공갈등의 해결과 관리는 물질적 보상이나 일방적 설득을 통한 정책 및 사업 목표의 관철이 아니라 토론과 타협, 상호 양보 등을 통한 합의의 과정으로 전환될 수 있음.
- 둘째, 공공갈등 해결의 논리에 관한 인식 전환이 필요함. 공공갈등 상황에 직면하여 종종 제기되는 유용한 논리 중의 하나가 다수지배와 국익의 논리임. 즉 특정 정책이나 사업에 대해 일부 지역주민들이 반대를 하더라도 사회의 다수가 해당 정책이나 사업을 선호할 경우 또 사업 자체의 성격이 국책사업인 경우 ‘다수의 논리’와 ‘국익의 논리’를 내세우는 경향이 강함. 그러나 이러한 정책 추진 방식은 ‘힘의 논리’에 의한 ‘하향식’ 정책추진으로 전개될 가능성이 있음. 제주지역의 공공갈등을 해결하는 주요한 방식으로 등장한 여론조사나 주민투표의 경우도 이러한 논리의 성격을 함축하는 측면이 있음. 물론 다수의 지배가 민주정치와 기본원리이고 국책사업이 국가 전체의 이익을 추구하는 사업이라는 점에서 이러한 논리를 근본적으로 부정할 수는 없지만 소수자의 권리와 이익도 동시에 고려하는 것은 공공갈등의 예방 및 관리에 더욱 효과적일 수 있음.
- 물론 이러한 논리가 공공갈등에서 종종 나타나고 있는 경우를 관찰할 수 있음. 특히 정책 당국이 사업을 강력히 추진하려고 할 경우 다수결의 원칙, 국익 또는 공익의 논리는 정치적 명분과 정당성을 확보하는데 활용되곤 함. 그러나 이러한 논리를 기반으로 일방적으로 추진하는 사업 방식은 오늘날 현명하고 지혜로운 해결책으로 볼 수 없음을 우리사회에서 그 동안 발생하였던 공공갈등의 사례에서 교훈을 얻을 수 있을 것임.

- 따라서 공공갈등 해결의 논리에 관한 인식 전환이 필요한 것임. 이는 공공갈등의 해결을 다수의 논리나 국익의 논리와 더불어 소수자의 권익보호까지도 고려하는 성숙한 민주주의의 논리도 필요한 것임. 이러한 인식논리의 전환을 바탕으로 공공정책이나 사업을 일방적으로 추진할 것이 아니라 토론과 협의에 의한 타협을 통해서 추진해 나가야 할 것임.
- 셋째, 이상과 같은 두 가지 측면에서의 인식 전환은 곧 지역주민을 보는 공공기관의 인식 전환과 관련성이 있음. 대체로 전통적인 공공정책 및 사업의 추진 방식에서 가장 중요하게 고려되었던 것은 정책의 내용적 합리성이었다고 할 것임. 예컨대, 공공시설 입지와 관련된 님비갈등(NIMBY)의 경우, 해당 시설의 사회적 수요나 필요성에 따라 추진되는 것인 만큼 일차적 고려는 해당시설이 어느 지역에 입지하는 것이 가장 적합한가 하는 공간배치상의 합리성 추구임. 그러나 오늘날 정책 내용의 합리성만큼이나 중요하게 고려해야 할 것이 공공시설이 입지하게 될 지역사회의 수용성임. 즉 지역 사회내의 이해관계자들이 해당 시설을 어떻게 파악하고 인식하느냐에 따라 수용 여부와 공공갈등의 발생 여부가 결정됨(이강웅 2008, 182-183).
- 이런 맥락에서 공공사업 추진은 정책의 내용적 합리성뿐만 아니라 지역주민의 해당 사업에 대한 동의 여부가 중요한 문제로 등장하게 됨. 만약 이런 상황에서 공공기관이 지역주민들을 자신들이 추진하는 사업의 일방적인 정책순응 대상으로 인식하여 정책을 입안하고 결정할 경우 공공갈등의 발생은 자연스레 나타날 것임. 따라서 지역주민은 정책을 추진하는 과정에서 설득하고 타협하고 합의해야 하는 중요한 정책대상임을 인식하고, 더 나아가서 지역주민은 정책과정 전반에서 정책을 함께 입안하고 결정하며, 심지어 정책추진 과정에서 예상치 못한 갈등이 돌발했을 경우 협력해 나가는 동반자로 인식해야 할 것임. 이와 같이 지역주민에 대한 공공기관의 인식 전환이 사업 추진의 정당성을 강화시켜줌은 물론 사업 집행의 효율성까지 담보할 수 있는 토대가 될 것임.

나. 정책과정의 민주성 확보

- 민주주의의 발전 과정에서 절차적 민주주의는 민주화 과정에서의 핵심적 목표라고 할 수 있음. 특히 선거와 같은 정치과정이 민주적 절차에 따라 이루어지는가의 여부는 민주화 수준을 측정하는 가장 기초적인 지표라고 할 것임.

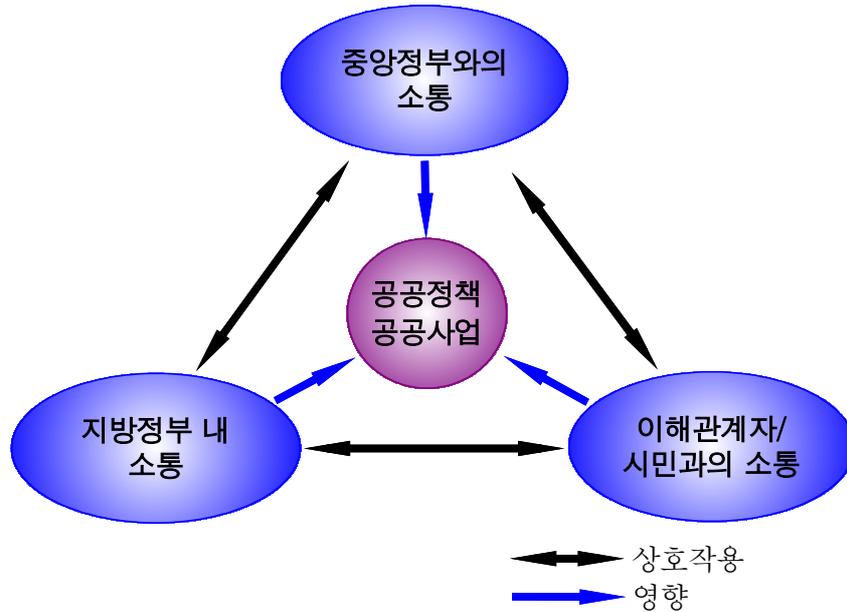
- 이러한 민주적 절차의 중요성은 정책과정에서도 마찬가지라고 할 수 있음. 적법한 행정절차에 따라 정책이 입안, 결정, 집행되는가의 여부, 즉 정책과정의 민주성은 민주주의가 이행기를 거쳐 공고화 단계로 전환되는가를 평가하는 가장 기초적 판단 기준이 될 것임. 물론 형식적인 수준에서 우리나라의 정책과정은 민주적 이행의 단계를 넘어 공고화의 단계로 진입하고 있다고 평가할 수 있지만, 실질적인 수준에서도 동일한 평가가 가능한가에 대해서는 의문의 여지가 많음. 빈발하는 공공갈등이 이를 입증하는 실례라고 할 수 있음.
- 공공갈등은 종종 공공정책이나 사업의 본질적인 내용이 일차적 원인이겠지만, 이러한 정책이나 사업이 진행되는 과정에서 비민주적인 방식으로 정책이나 사업을 추진하는 절차적인 문제가 중요한 원인이 되기도 함. 예를 들면, 하향식 정책입안, 관련 정보의 불충분한 공개, 이해관계자 및 주민들과의 실제적 소통부족, DAD(결정-발표-방어) 방식의 정책추진 접근 등이 이러한 정책과정의 민주성을 확보하는 제약요인으로 작용하게 됨. 이러한 문제들은 제주지역에서 발생한 공공갈등 사례들에서도 관찰할 수 있었음.
- 정책과정상에서 행정의 효율성 가치가 지나치게 강조되는 행정문화가 지속되는 한 공공갈등의 발생에 직·간접적 원인이 될 것임. 특히 오늘날 변화된 정책 환경에서는 효율성뿐만 아니라 정책과정의 민주성과 효과성도 동시에 고려하는 접근이 필요함. 왜냐하면 행정의 효율성을 지나치게 강조하다 보면 정책과정의 합리성과 민주성을 간과하는 경우가 있기 때문임.
- 현실적으로도 효율성을 강조하는 정책 추진은 정책과정에서 갈등을 유발할 가능성이 큰 것으로 나타남. 따라서 정책과정의 초기 단계에서부터 이해당사자 및 지역 주민들과의 협의 및 참여적 의사결정에 적극적 관심과 실천이 있으면 갈등유발과 소모적인 논쟁을 미연에 예방할 수 있을 것임.
- 가능한 모든 민주적 절차를 거치면서 이루어지는 정책추진 방식이 단기적으로는 비효율적일 것처럼 보이지만, 궁극적으로는 갈등을 예방하고 또 갈등 발생시에도 이를 해결하기가 훨씬 용이하기 때문에 궁극적으로는 보다 더 효율적인 방식이 될 수 있음(고경민 2009).
- 이런 점을 고려할 때 과거의 전통적인 DAD(결정-발표-방어) 방식, 즉 하향식 접근 보다는 이해관계자 및 시민과의 지속적인 상호작용을 통해 정책과 사업을 추진해 나가는 것이 민주성과 효율성을 유지하는데 더 효과적일 수 있음. 사회내 다양한

의견을 수렴할 수 있는 개방적인 정책 구상 및 계획, 관련된 정보를 충실하게 제공함으로써 얻게 되는 행정의 신뢰성, 이해당사자 및 시민과의 양방향적 의사소통 체계 확립, 지역주민의 정책참여를 촉진하기 위한 개방적 정책과정 등이 바로 정책과정의 민주성을 확보할 수 있는 요인이라고 할 것임.

다. 정책소통의 정치

- 정책소통이란 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 공공 및 민간 부문 뿐만 아니라 이해관계자들의 의견을 수렴하여 정책의 수용도를 높이고 정책 추진의 효율성을 증진시키기 위한 것으로 정책과정의 핵심적인 부분임(최숙희 2008, 14). 일반적으로 정책소통은 훌륭한 정책을 입안하여 효과적으로 추진하기 위한 정책과정의 한 부분으로서 정책 유형에 따라 소통의 구조와 상호작용에 차이가 있을 수 있음. 예를 들면, 중앙정부가 추진하는 정책의 경우는 주로 중앙정부 내에서의 부처간 협의와 같이 정책 전달기관 내에서의 소통과 해당 정책과 관련된 다양한 사회단체나 이익집단들, 즉 정책 이해관계자들과의 소통임. 지방정부가 추진하는 정책의 경우, 특히 중앙정부의 지원과 협력을 필요로 하는 정책의 경우는 중앙정부와의 소통 역시 필요함. 이런 맥락에서 제주특별자치도의 정책소통은 <그림 6-4>와 같은 구조 하에서의 상호작용을 통해서 이루어질 수 있을 것임.

〈그림 6-4〉 정책 소통의 구조와 상호작용



- 그러나 본 연구의 사례분석 뿐만 아니라 설문조사 결과를 통해서 볼 때, 제주특별자치도의 공공정책이나 공공사업을 추진하는 과정에서 정책소통이 원활하지 못한 측면이 나타나고 있음. 상대적으로 중앙정부와는 정책소통이 긴밀하게 이루어지는 데 반해, 이해관계자 및 시민과의 소통은 충분하지 못하고 있으며, 특히 갈등이 발생한 이후 사후적 정책소통에 주력하는 경향을 보였음.
- 대부분의 경우, 제주특별자치도의 주요 정책들은 중앙정부의 지원과 협력을 바탕으로 추진되는데, 형식적으로는 제주특별자치도에서 먼저 정책을 제안하면 중앙정부의 관련 부처와의 협의를 거쳐 정책을 입안하게 됨. 이 과정에서 중앙과 지방정부 간의 정책소통은 비교적 원활하게 이루어진다고 할 수 있음.⁴⁷⁾ 그러나 지방정부 내에서의 소통에 대해서는 본 연구를 통해서 분석이 이루어지지 못했기 때문에 단정적으로 평가할 수는 없으나 이해관계자 및 시민과의 소통에서는 문제점과 한계를 보였음. 예를 들면, 충분한 정보 취득이나 접근의 어려움, 주민설명회나 공청회 등에서 충분한 여론수렴의 미흡, 정책당국과 반대측 간의 대립과 충돌 등이 모두 불충분한 정책소통의 결과로 나타나는 경우임.

47) 이러한 지적이 중앙정부와 지방정부의 정책소통이 바람직한 형태로 이루어진다는 것을 반드시 의미하지는 않음. 종종 중앙정부의 과도한 영향력 때문에 당초 계획상에 없던 새로운 정책이 추가되는 경우도 있고, 중앙정부가 전략적으로 제주특별자치도를 새로운 정책의 시범지역으로 간주하여 제주와 아주 밀접한 관련성이나 필요성이 크지 않은 정책도 추가될 개연성이 있음.

- 정책소통은 행정적 절차로만 접근해서는 형식화되기 쉽고 현실적으로 매우 어려운 과정이기 때문에 정치적 관점의 접근도 필요함. 정책당국이 지역주민들에게 영향을 미치는 정책을 추진하는 과정에서 지역주민들의 협조를 구하고 그들의 이해관계를 고려하며 반대집단들을 설득하는 과정은 그 자체로서 정치적 과정이라고 할 수 있음.
- 따라서 갈등 유발 가능성이 있는 정책을 추진하는 과정에서 갈등의 예방·완화·해결을 위해서는 정책소통을 위한 정치적 노력이 매우 중요함. 따라서 제주도정의 유일한 선출직 공직자가 정치적 대표로서의 책임을 기반으로 적극적인 정책소통의 정치를 펼쳐 나가야 하며 정책추진 전담기관 내의 공무원들도 정책소통에 대한 보다 적극적인 인식과 태도로 정책소통을 추진해 나가 필요가 있음. 이러한 정책소통 과정은 단순히 이해관계의 대립이나 충돌을 예방하거나 완화하고 또 갈등으로 확산되는 것을 막는 데 기여할 뿐만 아니라 보다 수용성이 높은 정책을 수립할 수 있게 해주며, 정책 추진과정에서는 정책결정 및 집행의 효율성도 증진할 수 있는 방안이 될 수 있을 것임.

라. 정책과정과 갈등관리 프로세스의 병행

- 앞의 <그림 6-2>에서 정책과정 단계별 갈등관리 프로세스에서 나타나듯이, 공공갈등관리 프로세스는 정책과정과 별개로 운영되는 것이 아니라 정책과정의 틀 속에서 작동하는 것이기 때문에 정책과정과 갈등관리 프로세스는 병행적으로 이루어져야 할 것임. 이런 측면에서 공공갈등관리 프로세스를 개선하기 위한 정책과정의 혁신이 절실히 요구된다고 할 수 있음.
- 본 연구의 사례분석에서 나타나는 공통점은 공공갈등관리 프로세스에서 갈등의 예방적 프로세스가 취약하다는 점임. 이는 곧 정책입안 단계나 정책결정 단계에서 갈등을 유발할 수 있는 요인들을 분석하고 이에 대처하려는 체계적인 노력이 미흡할 뿐만 아니라 이해관계자들의 의견을 적극적으로 반영하기 위한 참여적 의사결정체제를 구축하기 위한 노력도 부족함을 의미함. 이러한 예방적 갈등관리 프로세스가 제대로 작동되지 않을 경우, 갈등은 정책과정의 각 단계들을 거치면서 더욱 심화되고 정책당국과 갈등 당사자들 간의 감정적 대립으로까지 격화되는 경우가 발생하게 됨. 따라서 정책집행 단계에서 갈등을 수습하려는 노력을 기울여도 이미

심화된 갈등상황에서는 그 만큼 갈등해결 혹은 갈등관리가 어려운 과정을 겪게 될 수 밖에 없을 것임.

- 본 연구가 공공갈등관리 프로세스를 강조하는 이유도 어떤 특정한 단계나 국면에서 제도적 해결책만으로는 갈등이 관리되거나 해결되기는 어렵기 때문에 갈등관리 프로세스를 통해서 공공갈등관리가 지속적으로 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있는 것임. 이런 맥락에서 정책과정과 갈등관리 프로세스는 별개의 독립된 과정이 아니라 상호 병행적으로 추진되어야 할 과정인 것임. 이를 정책과정의 단계별로 구분해 보면 다음과 같음.
- 첫째, 정책입안 과정에서는 정부가 추진하고자 하는 정책이나 사업과 관련된 신뢰할 수 있는 충실한 정책정보를 공개하고, 이에 대한 주민들의 반응을 파악하고 여론수렴을 수행하여 정책입안 과정에 반영해야 할 것임. 이와 함께 해당 정책이나 사업 추진시 예상되는 갈등을 파악하고 그러한 갈등을 예방하기 위한 다양한 대책 마련을 정책입안과 병행적으로 추진해야 할 것임.
- 둘째, 정책결정 과정에서는 무엇보다도 중요한 것이 정부의 일방적 결정이 아니라 주민참여에 기반한 합의적이고 협력적인 방식으로 정책을 결정해야 할 것임. 특히 정책결정 과정에서 주민참여가 정당성을 확보하기 위해서는 명목적인 참여가 아니라 실질적인 참여가 이루어져야 함. 따라서 주민참여가 실질적으로 보장되는 양방향적이고 소통적인 의사결정 방식을 도입해야 할 필요가 있음. 정책 당국이 기술적·경제적 타당성을 검토하여 정책을 입안하면 이해관계자들이나 지역주민들이 정책 당국과 협상을 통해 결정하는 참여적 의사결정 방식이 대표적인 예임. 또한 정책결정을 위한 여론 수렴 차원에서 시행되는 주민설명회 역시 충분하고 신뢰할 수 있어야 하며, 균형적인 정보 제공을 통해 이루어져야 할 것임. 이와 같은 정책결정 과정에서 도민여론조사나 주민투표는 보완적으로 선택되어야 할 것임.
- 마지막으로, 정책집행 과정에서는 주민참여에 의한 합의형성을 토대로 정책이 집행되어야 하지만, 그 과정에서 또 다시 갈등이 발생할 수 있기 때문에 이를 조정할 수 있는 체제를 구축해야 할 것임. 갈등조정 체제는 갈등당사자 간의 합의에 의해 구성되고 상호 존중과 신뢰를 바탕으로 대안을 창출해 나가는 기제임. 그러나 당사자 간 조정이 여의치 않을 경우에는 또 다른 대안적 방식, 즉 제3자의 개입을 통해 조정해 나갈 수 있는 체제도 적극 검토할 필요가 있음.

4. 효과적인 공공갈등관리 시스템의 도입 방안

- 공공갈등은 기존 정책과정이 사회·정치적 환경 변화에 따른 시민들의 인식 변화에 대응하지 못하는 경우 발생하게 됨. 일반적으로 정부는 공공정책에 대한 전통적 인식과 추진 방식을 고수하려는 경향이 강하고, 이에 반해 시민들은 관련 정보의 투명한 공개나 정책 참여의 요구 등 변화된 인식을 보여주고 있음. 이러한 기존 정책과정과 시민적 인식 사이의 격차는 상호간의 신뢰저하, 그리고 더 나아가 공공갈등의 발생 및 심화에 영향을 주는 요인으로 작용함.
- 최근 몇 년 사이 우리 사회에서도 바람직한 갈등관리 시스템에 대해 학문적·실천적 논의들이 진행되었고 또 바람직한 제도적 방안을 강구하고 있음. 이를 상징적으로 보여주는 것이 대통령령으로 제정된 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’임.
- 본 연구에서도 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’에서 제시하는 세 가지 제도의 도입을 제안하고자 함. 여기서 중요한 점은 이러한 제도를 통해 어떻게 제주지역에서 발생하고 있는 공공갈등에 효과적으로 대응할 수 있는 창의적이며 실현 가능하고 성공 가능한 제도를 구축하여 정착시키느냐 하는 것임.

가. 제도적 측면

1) 갈등영향분석 제도의 도입

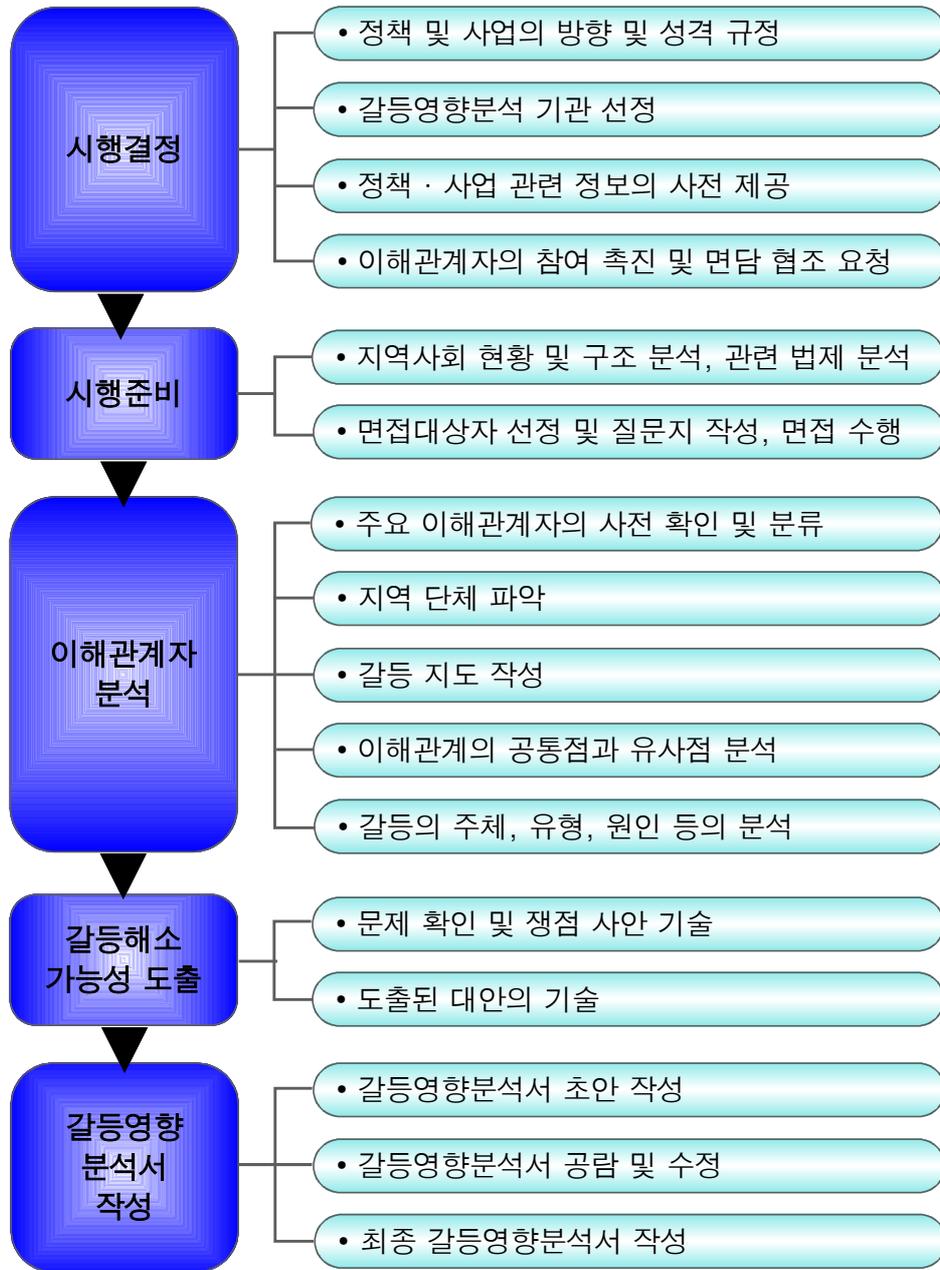
- 갈등관리는 공공사업의 추진과정에서 공공정책이나 사업이 사회에 미치는 영향과 그로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 과학적·체계적으로 예상·분석하고 이에 대한 예방대책 및 사후적 관리 대안을 강구하는 차원에서 중요하게 받아들여지고 있음. 갈등관리의 한 방안으로서 갈등영향분석은 이해관계자들의 입장에 대한 충분한 사전 검토 없이 또 이들의 실질적인 참여를 배제한 채 공공정책이나 사업을 추진했기 때문에 공공갈등이 심화되어 왔다는 문제의식에서 출발함. 따라서 갈등영향분석은 공공정책이나 사업을 결정하기 전에 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하기 위해 필요한 제도임.
- 갈등영향분석은 갈등관리 프로세스의 첫 단계로서, 입안 단계에서부터 정부가 추

진하고자 하는 정책이나 사업에 대한 충분한 정보를 제공하여 정책에 대한 오해와 불신을 해소함으로써 갈등을 예방하고, 또한 갈등 발생에 대비하여 해당 정책이나 사업과 관련된 이해관계자들과 그들 간의 관계 구조를 파악하고 주요 갈등 이슈들에 대해 분석함으로써 갈등 발생에 대비하기 위한 프로세스임.

- 따라서 갈등영향분석의 목적은 공공정책이나 사업의 입안, 결정, 집행 등의 일련의 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하고, 또 갈등이 발생할 경우 이를 효과적으로 해결하는 데 있음. 그에 따라 정부가 추진하고자 하는 특정의 공공정책이나 사업과 관련된 이해관계자들과 그들 간의 관계 구조를 파악하고 갈등 발생시 부각될 이슈들을 검토함으로써 현실적인 갈등해결 방안을 제시하는 일련의 과정이라고 할 수 있음.
- 보다 구체적으로 갈등영향분석은 다음과 같은 중요한 기능들을 수행함(신창현·박형서 2005). 첫째, 정보공개 기능으로, 갈등영향분석은 정책을 추진하는 공공기관과 정책에 반대하는 지자체, 주민, 시민단체 등의 이해관계자들 모두에게 대외적인 입장에 관한 정보뿐만 아니라 실제로 원하는 실익, 관점, 감정 등에 관한 모든 정보들을 이해관계자 면담 내용의 형식으로 공개하는 역할을 함. 둘째, 이해관계자의 참여 기능으로, 정책결정의 소수독점으로 인한 시행착오를 예방하고 절차의 민주성을 강화하는 수단으로 정책결정과정의 이해관계자 참여 수단임. 셋째, 여론수렴 기능으로, 대화와 타협으로 정책을 결정하기 전의 초안단계에서 이해관계자들의 의견을 사전에 청취하고 수정, 보완하기 위한 사전 의견을 수렴하는 기능을 함. 넷째, 중립적인 제3자 기능으로, 이해관계가 없는 제3자가 이해관계자들의 의견을 청취하고 대화와 타협에 의한 합의 가능성을 판단하고 갈등의 성격에 적합한 대화의 방식을 제안하여 중립성과 공정성, 신뢰성의 기능을 함. 다섯째, 사실전달 기능으로, 다양한 이해관계자들의 문제와 내용을 감정과 분리된 사실을 객관적으로 이해할 수 있는 기회를 제공하는 역할을 함. 여섯째, 대화 가능성 판단으로, 갈등의 문제를 인식하여 대화로 해결할 수 있는 갈등인지, 중요한 이해관계자들이 대화에 응할 가능성이 있는 지를 당사자들에게 미리 물어보고 확인함으로써 갈등을 해소함. 일곱째, 대화의 규칙설계 기능으로, 갈등의 해결을 위한 대화의 규칙을 설정함으로써 의제, 기간, 방식, 장소, 중립적인 진행자의 선정 등의 협의절차의 시작부터 끝까지 참여자들이 지켜야 할 기본 규칙들을 미리 정하는 작업을 통해 갈등 해소 가능성을 높임.

- 갈등영향 분석은 공공갈등의 당사자로서 공공기관이 분석자와 진행자를 선정하여 의뢰하게 됨. 그런 만큼 분석자와 진행자를 선정하는 요건이 중요해짐. 그 요건들로 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있음(갈등관리혁신포럼 2005, 25). 첫째, 독립성으로 이해 당사자뿐만 아니라 갈등 상황과도 이해관계가 없어야 함. 둘째, 신뢰성으로, 각 이해당사자로부터 신임을 받고 있어야 함. 셋째, 공정성으로 이해관계자 선정, 면담, 분석 과정에서 어느 쪽에도 편향됨이 없이 공정성을 유지해야 함. 넷째, 전문성으로, 갈등관리에 관한 지식과 비법을 충분히 갖고 있어야 함. 다섯째, 효과성으로 면담 및 회의를 능숙하게 진행하고 예산 및 비용 측면에서 효율적이어야 함. 따라서 갈등영향분석의 주관자와 분석자도 철저히 자율적이며 독립적인 관계라야 함.
- 갈등영향분석은 갈등 문제 및 이해관계자와의 면접, 충실한 관련 자료의 수집과 분석 등을 통해 합의와 해결의 대안을 도출하는 일련의 과정으로서 단계적 과정을 밟아 이루어지게 됨. 갈등영향분석은 갈등의 쟁점, 현황 분석, 이해관계자 분석 등의 기초적인 자료분석으로부터 참여적 의사결정 방식에 의한 합의형성에 이르기까지 모든 과정을 체계적으로 접근해야 함.
- 이동기·정추미(2006)는 갈등영향분석 단계에 대한 선행연구의 검토를 바탕으로 크게 4단계의 갈등영향분석 절차를 제시하며, 각 단계별로 보다 세분화된 분석 항목과 내용을 제시함. 이들이 제시한 필수 항목을 중심으로 갈등영향 분석을 5단계로 구분하여 제시하면 <그림-6-5>와 같음.

〈그림-6-5〉 갈등영향분석의 5단계



자료: 이동기 · 정추미(2006, 101-102) 참조 재작성.

2) 참여적 의사결정 시스템의 구축

- 오늘날 정책결정은 과학적 합리성에 근거한 일방적인 결정 방식보다는 시민참여를 통한 절차적 합리성에 근거한 참여적 의사결정 방식이 중요해지고 있음. 지방자치단체 수준에서 이루어지는 주민참여는 주민들에게 영향을 줄 수 있는 계획이나

결정에 주민들이 개입할 수 있는 기회를 제공함으로써 해당 계획이나 결정에 대한 주민의 의견을 수렴함으로써 수용 가능성을 높이고 계획이나 결정의 투명성 제고를 통해 불신을 해소할 수 있는 방안임. 주민참여는 지방자치단체의 정책 추진 과정에 따라 의사결정 과정에서의 참여와 집행과정에서의 참여로 구분할 수 있음. 특히 공공갈등관리 차원에서의 주민참여는 공공정책이나 사업을 결정하는 과정에서 부터 시작되어야 사전에 갈등을 예방할 수 있음.

- 제주지역은 국제자유도시와 관련된 새로운 개발사업이나 행정체제 개편 등과 관련하여 제주의 미래와 관련된 중·장기적 계획이 수립되고 있음. 이런 정책이나 사업의 경우 일반적으로 지방자치단체의 집행기관이 전문 연구기관에 연구용역을 위탁하여 해당 정책이나 사업을 위한 계획안을 작성하고 주민들로부터의 의견 청문과 공청 또는 심의회의 심의를 거친 후 지방의회의 승인을 얻어 확정함. 그리고 중앙정부와 관련된 사업인 경우 중앙정부의 승인을 통해 확정함. 이처럼 미래와 관련된 중·장기적 계획은 제주 지역사회에 커다란 변화를 가져올 뿐만 아니라 주민 각자의 권리와 재산 및 이해에 직접적인 영향을 주기 때문에 주민들은 이러한 자치단체의 계획안에 예민한 반응을 보이게 됨.
- 이러한 과정에서 특히 갈등을 유발하는 주요한 요소 중의 하나가 법규에서 정한 주민참여 제도가 실제적으로 활성화되고 있지 못하는 실정임. 물론 주민참여는 관련 법상 보장된 제도로 공청회, 주민공람 등을 통해 주민이 의견을 제출하거나 법으로 보장된 설명회 등에서 주민의사를 표출하는 절차를 현실적으로 수행하고는 있음. 그럼에도 불구하고 주민의견이 충분히 수렴되고 있는지에 대한 평가는 이와 다를 수 있음. 주민참여 방식에는 법에서 구체적으로 규정되지 않은 다양한 방식들이 있음. 예를 들면, 청원이나 진정, 민원 등은 행정적으로 보장된 참여제도이지만 정책과정 상에서 법으로 규정된 방식은 아님. 또한 시위나 농성 등의 방식도 주민참여의 한 방식인데, 이는 제도적 참여를 통해 주민의 의사가 반영되지 않을 때 주로 선택하는 주민참여의 한 방식임. 따라서 만일 제도적으로 보장된 주민참여가 형식화될 경우 공공갈등의 심화되는 것은 자연스러운 과정임. 지역주민이 주민참여를 제약 당할 경우 비제도적인 방식의 참여를 통해서라도 자신의 권리와 재산 및 이해를 지키려고 하는 것은 그들의 대안적 반응이라고 볼 수도 있음. 따라서 공공갈등관리 시스템에서 주민참여를 실제적·효과적으로 보장하여 공공갈등을 예방하는 참여적 의사결정시스템의 구축이 긴요하다고 할 것임.

- OECD(2001)의 연구에 의하면, 시민참여의 유형은 ‘정보’(information), ‘협의’(consultation), ‘적극적인 참여’(active participation)의 세 가지로 구분할 수 있음. 첫째, ‘정보제공형’ 참여는 정부가 생산한 정보를 일방적으로 제공하는 것으로 정부는 적극적으로 시민들에게 다가가지만 시민들은 매우 수동적인 자세를 유지함. 주로 전단, 팜플렛, 홍보자료, 광고 등의 방식으로 이루어짐. 둘째, ‘협의형’ 참여는 시민과 정부사이에 쌍방향 의사소통이 발생하지만 의사소통의 방식은 정부가 일방적으로 정하며, 대개 정부가 시민들의 관심을 얻고자 하는 경우에 활용되는 방식임. 공청회나 여론조사 등의 방식으로 이루어짐. 셋째, ‘적극적 참여’는 시민들이 정책결정과정에 적극적으로 참여하며 최근 이를 위한 다양한 방식들이 채택되고 있음. 여론의 확인을 목적으로 한 포커스 그룹이나 공론조사 뿐만 아니라 정책에 대한 숙의를 목적으로 한 방식도 운영되고 있음. 이 방식에는 이해관계자의 참여 하에 이루어지는 시나리오 워크숍, 규제협상, 시민자문위원회 등이 있고, 이해관계자를 배제한 일반 시민의 참여로 이루어지는 시민배심원제, 합의회의 등이 있음.
- 따라서 ‘정보’, ‘협의’, ‘적극적인 참여’로 갈수록 행정에 대한 시민참여 및 영향력이 증대하는 양상을 보여주고 있을 뿐만 아니라 정부와 시민의 의사소통 방식도 일방향으로부터 양방향으로, 정보공개에서 여론의 확인, 나아가 숙의의 단계로 발전되고 있음.
- 이처럼 주민참여의 유형은 다양하며, 이러한 주민참여제도를 공공갈등관리 시스템에 적극 활용할 필요가 있음. 그런 만큼 공공갈등관리 차원에서 채택할 수 있는 참여적 의사결정 방법도 다양함. <표 6-1>은 기존에 논의되고 있는 참여적 의사결정 방법의 유형과 특징을 정리한 것임. <표 6-1>에서 제기된 참여적 의사결정 방법들을 실제 갈등관리 프로세스에서 적용할 경우, 기계적 적용보다는 상황에 따라 탄력적으로 적용해야 하며 각 방법들 간의 결합이나 수정 등을 통해 변형하여 적용하는 것도 한 방법이 될 수 있음. 일반적으로 이러한 참여적 의사결정 방법의 적용범위나 대상은 다음과 같음(이동기·정추미 2006, 121-125).
- ‘합의회의’는 숙의적 시민참여의 대표적인 방법으로 선별된 일반 지역주민들이 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 과학기술적·환경적 혹은 사회적 주제에 관하여 전문가들에게 질문하고 그에 대한 전문가들의 답변을 청취한 다음 평가하고, 토론을 통해 내부의 의견을 수렴한 후 그 결과를 기자회견을 통해 발표하게 되는 일종의 시민포럼임. 주로 전국적 관련성을 갖는 공적인 이슈에 많이 활용되며 정책에

대한 지식이나 현상에 대해 인식 격차가 큰 경우 서로의 의견을 조율하는데 상당히 효과적임.

〈표 6-1〉 참여적 의사결정방법의 유형과 특징

구분	합의회의	시민배심원	시나리오 워크숍	규제협상	공론조사
갈등 범위	전국적·지역적 갈등	전국적·지역적 갈등	지역적 갈등	전국적·지역적 갈등	전국적·지역적 갈등
갈등 성격	가치갈등	가치갈등	가치갈등 이익갈등	이익갈등	가치갈등 이익갈등
이해 당사자	전 국민	전 국민	전 지역주민	뚜렷한 이해 당사자 존재	전 국민, 특정집단
장점	충분한 정보제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견을 얻을 수 있음	충분한 정보제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견을 얻을 수 있음	일반 지역민가 이해당사자들이 지역개발계획 수립과정에 함께 대등하게 참여함	사회집단과 정부대표들이 동등한 지위로 협상을 벌여 규칙을 제정하므로 사회집단의 참여효과가 극대화됨	여론조사보다 깊이 있는 의견을 조사할 수 있고, 합의회의나 시민배심원보다 참여자의 대표성이 훨씬 높음
단점	시민패널을 지원자 중심으로 구성하므로 대표성에서 취약함	배심원으로 참여하는 시민의 수가 적어 대표성에서 취약함	이해당사자들이 함께 참여하므로 합의도달이 상대적으로 어려울 수 있음	조직화된 사회집단이 아니면 협상과정에 참여하기 어려움	참여자의 수가 많기 때문에 합의회의나 시민배심원보다 속의 과정은 다소 취약함

자료: 지속가능발전위원회(2005a, 299).

- ‘시민배심원제’는 이해관계자가 아닌 일반시민의 의견을 공공정책에 반영하고 사회적으로 중요한 공적 문제에 대한 여론을 형성하는 것을 목적으로 함. 선별된 시민들이 중요한 공적 문제에 관하여 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 4

~5일간의 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하고 이를 정책 권고안으로 제출하는 시민 참여 방법임. 전국 및 지역 단위 모두에서 적용 가능하며 개발·환경·경제 등의 정책 결정 영역에도 활용될 수 있음.

- ‘시나리오 워크숍’은 주로 지역적 수준에서의 발전계획 입안과 관련하여 일련의 관련 행위자들 사이의 토론을 통해 서로 의견을 수렴해 가는 조직화된 작업모임임. 일반적으로 정책결정자, 기술적 전문가, 기업·산업 관계자, 시민 등 네 부류의 역할 집단으로 구성됨. 시나리오 워크숍의 참가자들은 의제가 되는 지역개발 관련 프로그램에 대해 각자 자신의 비전과 견해를 확고하게 밝힌 후 다음 다른 참가자들과 공유하는 내용이 무엇이고 공유하지 못하는 내용이 무엇인가를 도출하여 구체적 실행계획으로 발전시키게 됨. 따라서 시나리오 워크숍은 주로 지역수준에서 사회성이나 공공성이 강한 주제에 적용되며 일반시민이 지역의 전문가 역할을 수행함으로써 갈등 예방에 효과적임.
- ‘규제협상’은 행정기관의 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들이 참여하는 협상을 통해 규제내용에 대한 합의를 도출하고 행정기관은 이를 바탕으로 규칙을 제정하는 제도임. 따라서 행정기관이 주도하는 통상적인 하향식 규칙제정과는 달리 이 제도는 일종의 상향적 의사결정방식으로서 규칙의 결정과정에 사회집단의 참여가 직접 이루어진다는 점에서 참여적 갈등예방 기법의 하나로 볼 수 있음. 규제협상은 특정규제와 관련해 규제기관과 이해관계자 간의 이해관계를 조정해 규제 합의안을 마련하는 것이 가장 큰 목적이며 전국적 범위와 지역적 범위를 포함한 이해관계가 걸린 규제업무에 주로 적용할 수 있음. 그러나 타협하기 어려운 가치 갈등이나 첨예한 국가의 정책적 문제에는 적용할 수 없는 한계도 있음.
- ‘공론조사’는 통상적 여론조사 방법이 시민대중의 피상적인 태도 및 인식조사에 그치는 약점을 보완하면서 숙의과정을 통한 심도있는 여론을 수렴하는 조사방법임. 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대하여 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하는 방식임. 1차로 2,000~3,000명의 시민에 대해 통상의 여론 조사를 실시한 후, 이중 200~300명의 표본을 추출하여 이들에게 주어진 쟁점에 대해 충분한 정보를 제공하고 심도 있는 그룹별 토론을 진행시킨 후 2차 의견 조사를 통해 숙의를 거쳐 질 높은 의견을 수렴하여 여론 즉 공론(public judgement)를 확인하여 의사결정에 활용하는 것임(김선희 외 2005). 공론조사는 공적 이슈에 대한 대표성 있는 시민 숙의적 입장 확인과 숙의적 판단에

근거한 정책적 판단근거 마련을 목적으로 하며 모든 정책영역에 적용 가능하고 그 범위는 전국적 지역적 범위 모두에 적용 가능함.

3) 공공갈등의 종합적인 관리 및 조정을 위한 협의체의 구성

- 지방정부가 수행하는 정책이나 사업과 관련하여 갈등 발생이 발생할 경우 그 갈등으로 인해 정책이 도중에 중단되거나 그 효과가 저감되는 경우를 흔히 볼 수 있으며, 갈등이 악화되어 분열과 반목이 초래될 경우 지역사회 발전에 걸림돌로 작용할 수도 있음. 이는 기본적으로 공공갈등에 대한 관리와 조정의 문제로 인해 발생하고 있기 때문에 종합적인 관리는 물론 체계적 갈등조정을 위한 협의시스템 구성이 필요함.

〈표 6-2〉 제주특별자치도의 갈등 및 분쟁 조정 관련 위원회와 협의회

구분	기능	조직구성	성격	소관 부서	설치근거 및 관련법
제주특별자치도 노사정협의회	<ul style="list-style-type: none"> 지역내 노사정 협력방안 노사관계 안정 및 화합증진 지역내 실업 및 고용대책 기타 지역경제발전 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회, 실무협의회 위원 15인 이내 	자문	경제정책과	조례, 노사정협의회의 설치 및 운영 등에 관한 법률 및 동법 제16조
제주도 환경분쟁조정 위원회	<ul style="list-style-type: none"> 환경분쟁의 알선·조정 및 재정 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회 위원 9인 이내 	심의 및 의결	생활환경과	조례, 환경분쟁조정법 제15조 제2항 및 제63조
제주특별자치도 사회협약위원회	<ul style="list-style-type: none"> 직능별 사회협약 체결지원 주민의 권익증진과 사회갈등의 해결 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회 위원 30인 이내 	자문	자치행정과	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성위헌특별법 제152조

자료: 고승한 외(2006 : 170), 참조 보완.

- 물론 제주특별자치도에 갈등과 분쟁을 조정하기 위한 위원회나 협의체가 전무한 것은 아님. <표 6-2>에서 처럼 갈등조정을 위한 위원회나 협의체가 있지만 이들이 주도적 갈등해결 기능을 하는데 한계가 있음. 왜냐하면 이들 위원회들이 도 전체 차원에서 발생하는 공공갈등이나 분쟁을 조정할만한 제도적 위치에 있지 않을 뿐만 아니라 조직 역량이나 자원 등에 한계가 있기 때문임. 제주특별자치도는 2008년 3월 31일 제주특별자치도 특별법 제152조 규정에 따라 도의회·학계·언론계·법조계·경제계·노동계·시민단체 등에서 추천한 인사와 도의 업무관련 국장(자치행정 국장·지식경제국장) 등 29명으로 구성된 ‘제주특별자치도 사회협약위원회’를 설립함.
- 사회협약위원회가 “각종 사회적 갈등의 합리적 해결을 위한 조정 역할을 담당할 것이라는 당초 기대와 달리 갈등 중재 및 조정 시스템으로써 제 기능을 발휘하지 못하고 있다”는 지적을 받기도 하였음(제주일보, 2008/04/01, 11/21; 제주의 소리, 2008/11/20). 또한 “특별자치도 출범 이후 지역사회 통합 및 갈등 조정·해소 등을 목적으로 전국 최초로 법제화된 사회협약제도가 아직까지 제자리를 찾지 못하면서 제도 재정비 필요성이 요구되고 있다”(제주일보 2009/04/03)는 지적까지 제기되고 있음. 특히 조직 성격상 사회협약위원회의 기능과 역할을 수행하는데 자문기구로 한정되면서 표출되는 사회적 현안과 갈등에 대해 적극적 조정 기능에는 한계를 드러내고 있음.
- 이러한 점으로 미루어 볼 때, 현재로서는 공공갈등을 관리·조정하기 위한 전담 위원회나 협의체가 사실상 제기능을 충분히 발휘하고 있지 못하는 실정이며, 향후 이를 개선하기 위한 대안 마련이 요구됨.
- 설문조사 결과에서도 갈등관리를 위한 제주특별자치도의 조직 및 인력 등에서의 개선이 필요하다고 지적했으며, 공공갈등관리와 관련하여 사회협약위원회의 역할 제고를 주문하고 있음. 따라서 기존의 사회협약위원회가 기능과 역량을 대폭 확장하여 본래의 역할을 수행할 수 있도록 하는 방안과 사회협약위원회와는 별도로 새로운 협의체를 구성하는 방안을 검토할 수 있음. 특히 후자의 경우는 제도적 위상, 예산, 조직 등에 대해 보다 깊이 있는 분석이 이루어진 후 도입 여부를 신중히 검토할 필요가 있음. 그러나 적어도 두 가지 방안 중의 하나가 선택된다면 다음과 같은 몇 가지 핵심 요소들을 바탕으로 구성되어야 할 것임.
- 첫째, 협의체의 모형은 거버넌스 모형이 적용되어야 할 것임. 갈등 분야별로 전문가 및 시민·사회단체, 공무원, 도민 등이 일정 비율로 참여할 수 있어야 하며, 공공

과 민간이 동등하게 권한을 공유하는 수평적인 협력적 거버넌스 모형을 지향해야 할 것임.

- 둘째, 이 협의체는 제주특별자치도의 정책이나 사업들, 특히 갈등과 분쟁의 소지가 있는 정책이나 사업들을 정책과정 단계별로 공공갈등관리 프로세스를 상호 연계시켜 추진해 나가야 할 것임. 그런 과정에서 갈등관리를 위한 정책단계별 프로세스를 운영하고 관리해 나가는 종합적 갈등관리위원회로서의 역할을 수행해야 할 것임.
- 셋째, 공공갈등관리에서 중립성과 공정성은 갈등 조정을 위한 핵심 가치임. 이를 위해서는 제주특별자치도로부터 일정부분의 행·재정적 지원을 받지만, 갈등관리를 위한 테스크포스팀(TF)나 갈등관리위원회 등의 핵심 조직은 반드시 독립성을 유지할 수 있어야 할 것임.
- 또한 공공갈등관리 프로세스 전반을 전담하는 중립적인 기구가 되어야 하며, 기존에 존재하는 소규모의 명망가나 전문가 중심의 위원회와 달리 정책과정 및 갈등관리 등에서 전문성을 가진 전문위원과 행정지원 인력까지 포함하는 전문기구가 되어야 할 것임.

나. 운영적 측면

1) 공공갈등관리 리더십 강화

- 공공갈등 발생시에 가장 중요한 정치적 행위자는 지방자치단체장이고 갈등관리 및 해결을 위해서는 자치단체장의 적극적 문제해결 의지와 갈등관리 리더십이 매우 중요한 요소임. 또한 지역분권화, 민주화가 확대되면서 자치단체장은 민주적이고 합리적인 갈등관리 프로세스를 운영해 나갈 책임과 그러한 프로세스를 가능케 하는 제도적 개선의 책임도 커지고 있음.
- 이런 맥락에서 정책 추진자는 정책 그 자체보다 정책추진 체계의 중요성을 인식할 필요가 있음(Rodrik 2004). 아무리 좋은 정책이라도 정책 대상자들이 정책 내용을 납득하고 이를 수용하지 못할 경우 정책과정에 갈등이 유발되면 소기의 성과를 달성하기 어려움. 따라서 정책과정에 지방자치단체장의 책임과 갈등관리를 위한 리더십이 중요해지게 되는 것임.
- 지방자치단체장은 지방정부의 효율적인 운영을 위해 행정관리자 역할뿐만 아니라

행정의 전 과정에 대해 지역주민들에 대한 정치적 책임까지도 져야함. 따라서 지방자치단체장은 정치적 대표로서 지역주민들에 대한 민주적 책임성을 갖고 갈등관리를 위한 효과적인 리더십을 발휘해야 할 위치에 있음.

- 이런 점에서 정책추진자와 관련 조직은 시민사회와의 대화나 협의를 위한 채널을 유지해야 하며, 정책수요와 환경변화에 맞추어 스스로를 쇄신해 나갈 수 있는 능력도 갖추어야 하는 것임. 이러한 조건이 각종 정책과 사업을 추진하는 지방자치단체장의 ‘정책소통의 리더십’이라고 할 수 있음. 따라서 지방자치단체장은 갈등의 예방과 관리 및 해결을 위한 갈등관리 프로세스와 시스템 전반에서 혁신적인 ‘갈등관리 리더십’을 강화시켜 나갈 필요성이 있음.

2) 중앙정부의 역할 제고와 지방정부간 관계의 개선

- 제주지역에서 추진되는 주요 정책들이 국가정책과 연계되어 있으나, 지방정부 자체 예산으로만 추진해 나가는데 한계가 있음. 이에 따라 중앙정부는 지방정부가 지역개발을 원활하게 할 수 있도록 행·재정적인 지원을 제공하며 지방정부는 중앙정부의 정책이나 사업을 지역에서 집행하는 ‘정부간 개발레짐’을 형성하게 됨(한석지 2008).
- 지역개발을 위해 지방정부가 중앙정부로부터 동원할 수 있는 외부 자원에는 재정적 지원이나 규제 완화 또는 허가 등을 들 수 있음. 2000년 이후 국제자유도시 및 제주특별자치도 추진 과정에 이러한 외부자원, 즉 중앙정부의 행·재정적 지원에 대한 필요성이 증가하고 있음. 특히 제주특별자치도 출범 이후 지속적인 제도개선을 통해 중앙정부로부터 많은 권한을 이양 받고 있고 이러한 과정에 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 등 중앙정부와 연관된 갈등인 경우도 종종 발생함. 이런 이유 때문에 중앙정부의 갈등관리 역할 제고와 중앙-지방정부간 새로운 관계 정립의 문제가 정책 추진뿐만 아니라 공공갈등의 예방 및 관리를 위해서도 중요한 과제가 될 것임.
- 중앙정부와 연관된 공공갈등의 경우, 형식상 제주특별자치도가 결정을 내리도록 하고 있지만 정책협의 과정에서 중앙정부의 영향력은 상당히 큼. 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등의 경우처럼, 중앙정부 내의 부처 간 이견으로 정책결정 과정에서의 혼선도 보였음. 더구나 지방정부가 중앙정부의 정책

추진 일정에 맞추다 보면 지방정부 차원에서 갈등관리가 어렵게 되는 경우도 있을 수 있음. 더욱이 중앙정부가 갈등의 직접적 당사자이면서도 전면에 나서 해결하려는 적극적 노력이 미흡으며, 그 책임을 지방정부에 전가시키는 경향도 있었음. 민·군 복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 관련 갈등이나 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 병원 허용 관련 갈등 등의 사례에서 그런 점을 엿 볼 수 있음.

- 중앙정부는 지방정부와 수평적이고 동반자적 역할분담 관계를 형성하고 협력적 파트너십으로 갈등을 관리해야 할 것임. 그리고 <그림 6-4>에서 보듯이 중앙정부가 직접 나서서 지역사회의 이해관계자나 시민단체들과의 정책소통에도 적극적 역할을 수행해야 할 것임. 그리고 보다 장기적으로는 제주특별자치도의 지위와 위상에 걸맞게 지방정부의 자율과 권한을 확대하여 자율적으로 갈등이 관리될 수 있도록 지원할 필요가 있음. 지방정부가 중앙정부의 간섭으로 완전히 벗어나는 일은 어렵지만, 특별자치도라는 특수한 자치적 권한과 지위에 걸 맞는 정책 자율성 확보 차원에서 공공갈등을 보다 적극적으로 예방하고 대처하기 위해서는 정책 자율성의 극대화, 중앙정부의 지원 및 협력의 파트너십 구축이 중요한 과제임.

3) 도의회의 갈등조정 기능 강화

- 정치적으로 의회는 주민대표기능, 입법기능, 집행권 통제기능, 통합기능 등을 고유의 기능으로 갖고 있음. 그러나 의회의 인력, 예산 및 전문성 부족으로 다양한 사회문제를 해결하는 그 역할과 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있으며, 정당의 관료화 현상과 행정부 기능의 팽창에 따라 의회의 기능과 권한이 잠식되는 현상도 나타나고 있음. 오늘날 현대사회에서 의회의 위기론 혹은 무용론까지 제기되고 있음. 그러나 이러한 문제에도 불구하고, 의회의 고유 기능을 감안할 때 대의민주주의를 근간으로 하는 현대정치에서 의회가 가지는 가치와 중요성은 과소평가될 수 없음(고경민 2005).
- 제주지역에서도 도의회가 지역주민의 공식적인 정치적 대표 기구로서 의회 본연의 기능을 발휘해 나가고 있고 나름대로 도정의 견제 기능을 수행하고 있으나, 제주사회에서 전개되고 있는 다양한 갈등의 중재 및 조정 기능 측면에서 미흡한 점이 있음.
- 우선 도의회는 주민의 여론을 수렴하여 지방정치과정에 반영하는 대표기능을 수

행해야 함에도 공공갈등 발생시 갈등지역의 주민들의 요구를 수렴하고 이들의 이해를 조정하는 기능에서 취약성을 보이고 있음. 도의회는 도민의 대의기관이면서도 공공갈등 발생시 직접적인 당사자가 아니기 때문에 갈등의 조정자나 중재자로서의 역할을 수행할 수 있음. 유사한 사례로 2002년 기무사 과천이전 갈등의 경우 국회의 중재로 다자간협의체를 구성하여 국방부와 자치단체, 지역주민의 협상 끝에 합의안 도출에 성공했음. 이처럼 도의회는 공공갈등 발생시 적극적인 갈등의 조정 및 중재를 위한 노력을 수행할 필요가 있음.

- 이러한 도의회의 역할 필요성에 대한 지적에도 불구하고 갈등이 발생할 때 도의회는 조정자나 중재자의 역할을 적극적으로 보여주지 못해 도의회 역할에 대한 비판이 제기됨. 이런 현상 때문에 일반도민 대상 여론조사의 결과에서도 공공갈등 관리의 주요 주체로 고려하지 않는 경향을 보이고 있음. 그러나 전문가 대상 설문조사에서는 도의회의 갈등관리를 위한 역할을 주문하고 있음. 이러한 맥락에서 도의회는 도민들로부터 정치적 대표로서의 신뢰를 얻고 전문가들의 기대에 부응하기 위해 공공갈등의 적극적인 조정자 및 중재자 역할을 수행해 나갈 필요성이 있음.

4) 공공정책 및 공공갈등관리에 대한 도민이해의 증진

- 지역주민들의 정책에 대한 무관심, 오해 혹은 무지는 자신의 이해관계와 관련된 정책을 효과적으로 식별하여 합리적 판단을 할 가능성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 정책에 대한 신뢰마저 떨어뜨려 정책 효과성도 약화시킬 수 있음(우지숙 2009, 314). 최근 들어 “정책을 파악하고 이해할 수 있는 능력”(정광호 2008, 76)을 의미하는 정책판별능력(policy literacy)라는 개념이 주목받고 있음. 그래서 정책판단에 필요한 적절한 지식수준과 동떨어진 정책오해와 정책불신 및 정책정당성의 문제가 초래될 수 있음. 특히 이론적 쟁점이 많고 불확실성이 높은 정책내용에 복잡한 정치적 이해관계가 결부되는 상황에서 정책지식은 정책 탄생배경과 진행과정 그리고 파급효과에 대해 합리적 판단을 가능하게 함. 반면 정책에 대한 올바른 평가를 내리기에 충분한 정보, 즉 정책지식이 없을 경우 정책불신이 초래될 가능성이 높음(정광호 2008, 79). 이러한 정책판별능력의 부족은 정책목표 달성에 부정적 영향을 미치는데, 특히 정책에 대한 무지나 오해는 정책갈등으로 이어질 가능성이 큼.
- 뿐만 아니라 정책과 관련된 복잡하고 어려운 지식과 정보를 효과적으로 활용하는

능력은 민주시민의 필수 덕목이 되고 있음. 정책내용을 제대로 이해해야 효율적인 시민참여가 가능하기 때문임. 특히 각종 참여적 정책분석, 공론조사, 시민배심원 제도처럼 일반 시민의 직접 참여는 높은 수준의 정책 리터러시가 전제되어야 가능함(정광호 2008. 74).

- 제주지역에서 새롭게 추진되는 정책들 대부분이 일정 수준의 정책판별능력이 요구됨. 또한 본 연구에서 제안하는 주민참여 역시 정책을 파악하고 이해할 수 있는 능력이 부족할 경우 공공갈등관리 프로세스의 운영도 제약을 받을 수 있음. 물론 짧은 시간 안에 이러한 정책판별 역량을 높이는 일이 쉽지는 않지만 공공갈등의 이슈가 되는 정책 내용에 대한 가감 없는 설명을 통해 해당 정책을 지역주민들에 이해시키는 노력을 통해 조금씩 개선해 나갈 필요가 있음.
- 정책정당화 차원에서 수행되는 정책홍보로 비취질 수 있는 일방적인 정책홍보는 공공갈등을 심화시키는데 직·간접적 영향을 주기도 함. 따라서 공공기관이 제공하는 정보의 신뢰성을 바탕으로 추진하고자 하는 정책의 장단점, 순기능과 역기능 등에 대한 가감 없는 홍보가 정책에 대한 지역주민의 이해를 높일 수 있을 것임. 그럼으로써 해당 정책에 대한 합리적 반대가 가능하고, 나아가 타협과 합의의 가능성도 커지게 됨.
- 공공갈등관리를 위한 정책판별능력(policy literacy)의 증진을 위해서는 공공갈등과 공공갈등관리에 대한 새로운 방식들을 지역주민들에게 이해시키기 위한 갈등관리 교육프로그램을 수립하여 추진할 필요가 있음. 설문조사 결과에서 나타나듯이, 대안적 갈등관리 방식인 제3자의 개입을 통한 갈등관리 방식에 대해 그 필요성은 인정하지만 공정성과 중립성 때문에 주저하는 태도를 보여주고 있음. 그리고 갈등관리를 위한 다양한 주민참여 방식이 있음에도 주민설명회를 가장 선호한 점을 볼 때 새로운 방식의 공공갈등관리에 대한 인식이 부족하다고 볼 수 있음. 따라서 새로운 갈등관리 방식의 대한 도민들의 이해증진을 위한 교육 프로그램을 개설하여 운영하는 일도 필요함.

5) 거버넌스 역량 강화: 사회자본과 자치역량

- 거버넌스(governance, 협치) 역량은 거버넌스에 참여하는 주체들이 상호 자율적 협력체제를 구성하고 운영할 수 있는 능력이라고 할 수 있음. 거버넌스형 공공갈등관

리 시스템은 정부가 주도하는 정부 중재형 갈등관리 시스템이 되어야 한다는 점에 대해서는 제2장에서 이미 논의한 바 있음. 그렇더라도 정부 이외의 거버넌스 주체로서 시민·사회단체들과 이해관계자를 포함한 시민들의 역량 없이는 효과적으로 운영되기는 어려움. 공공갈등에서는 직접적인 갈등 당사자들도 중요하지만 공적인 문제에 개입하는 시민·사회단체의 역량 뿐만 아니라 갈등 이슈에 대한 사회적 동의를 주체라고 할 수 있는 시민적 역량 또한 거버넌스의 원활한 구축과 작동을 위해서 중요한 요소임. 따라서 거버넌스 역량으로서 시민·사회단체의 활성화를 통해 사회자본을 축적하고 자치역량을 확보해 나가는 것이 거버넌스형 공공갈등관리 시스템의 지속 가능한 발전을 위해서 중요한 과제가 될 것임.

- 시민·사회단체의 중요성과 정당성의 사상적·이론적 토대는 토크빌의 자발적 결사체가 작동하는 강한 시민사회론을 기초로 함. 강한 시민사회란 자발적으로 형성된 시민 결사체를 바탕으로 형성되고 발전되는 사회이며, 이는 사회적 활력을 불어넣는 것은 물론이고 민주주의의 형성과 유지를 위해서도 중요한 역할을 함(고경민 2005). 시민·사회단체는 선출된 정치적 대표들의 권력을 감시하고 그들로 하여금 시민들의 복지를 극대화하도록 아래로부터의 민주적 통제의 주체적 역할을 함. 또한 시민들의 보편적인 공적 이익이나 또는 정당이 소홀히 하거나 배제하기 쉬운 소수집단들의 이익을 표출·집약·대표하며, 시민의 정치참여를 자극하고 민주적 시민의 정치적 판단능력과 기술을 향상시켜 대의민주주의를 보완해주는 역할도 수행함.
- 시민·사회단체는 공동체의 유지와 운영의 필수적 가치라고 할 수 있는 신뢰형성의 토대인 사회자본을 형성하는 기제라는 점에서 공공갈등관리 시스템 구축의 토대가 됨. 사회자본이 결여될 때, 개인은 개별화되고 분리되고 원자화되어 시민공동체를 형성하기 어렵게 됨. 공공갈등관리는 정부와 민간의 협력체제를 기반으로 하며, 이들 간의 결속과 협력의 가교역할을 하는 것이 신뢰라고 할 수 있음.
- 본 연구의 사례분석에서 나타나듯이, 공공갈등의 발생은 이해당사자간 상호 불신이 주요 원인의 하나이며, 불신이 지속될 경우 갈등이 더욱 확대·심화될 가능성이 커짐. 정책입안 과정에서 투명하지 않고 불충분한 정보 공개는 이해당사자들로 하여금 오해와 불신을 가져오는 계기가 될 수 있음. 또한 정책결정 과정에서 이해관계자나 시민을 배제한 정책결정은 시민의 불신을 심화시키는 요인으로 작용함. 이런 과정에서 불신이 쌓여 정책집행 단계에 이르게 되면 돌이킬 수 없는 감정적 대립으로까지 치달으면서 갈등의 관리나 해결이 더욱 어려워지게 됨. 정책과정 단계

마다 작동하는 갈등관리 프로세스는 곧 신뢰의 형성과 확대의 과정임을 감안할 때 소통을 통한 상호신뢰 구축은 갈등관리의 전제가 되어야 함.

- 이와 같은 상호 신뢰 확보를 위해서는 정책당국의 투명성과 공정성이 담보된 갈등관리 프로세스의 중요성과 더불어 사회적 문제와 이슈를 제기하고 반대활동을 조직화하는 시민·사회단체들의 역할도 중요함. 특히 거버넌스형 공공갈등관리 시스템에서 정부와 시민·사회단체는 경쟁과 갈등관계를 형성하기보다는 협력적 동반자가 되어야 할 것임. 다시 말하면, 정부와 시민·사회단체는 사회적 문제와 이슈를 놓고 경쟁과 대립의 찬반 공방에 그칠 것이 아니라 합리적 대안을 놓고 상호 토론하고 합의하고 타협하는 파트너가 되어야 할 것임.
- 민주화 이후 시민·사회단체의 중요한 역할 중의 하나가 ‘제도적 시민사회’로 거듭나는 것임. 제4장에서도 지적한 바처럼, 지역사회에서의 민주주의를 공고화하기 위해서는 시민사회도 과거의 ‘동원적 시민사회’를 넘어 ‘제도적 시민사회’로 탈바꿈해야 할 것임. 이는 제도권 속에서 문제점을 제기하고 대안을 논의하는 변화된 시민·사회단체로 발전해야 한다는 의미임. 이러한 발전이 이루어질 때 상호 신뢰가 확보될 수 있고 합리적 대안을 놓고 상호 토론하고 합의하고 타협하는 협력적 동반자가 될 수 있을 것임.
- 공공갈등의 예방, 관리 및 해결을 하는데 시민·사회단체의 역할이 중요하게 인식되고 있음. 설문조사 결과에서도 지방정부와 함께 시민·사회단체를 공공갈등관리의 중요한 주체가 되어야 할 필요가 있음을 지적하고 있음. 따라서 시민·사회단체들은 공공갈등관리 시스템의 한 축으로서 신뢰 형성을 촉진하는 네트워크로서 기능해야 할 것임. 이를 위해 시민·사회단체는 대표성과 전문성, 책임성 확보를 통해 사회적 공신력 확보를 위한 노력을 배가해야 할 것임.
- 공공갈등관리 시스템에서 시민·사회단체의 역할은 조정자 또는 중재자로서의 역할로까지 발전해 나갈 수 있음. 미국의 갈등해결 전문 NGO(비정부기구)에 관한 연구(정다운 2006)에 의하면, 그들은 분쟁조정과 공공대화의 부문에 주도적으로 참여를 했다고 함. 이들은 대립되는 이해관계에 의해서 발생하는 사회적 긴장상황 및 갈등해결의 보조자로서, 개인 및 공동체가 갈등 현안을 효율적으로 다룰 수 있는 적절한 기법 및 문제해결 성향을 배양하는 역할을 담당했다고 함.
- 이러한 시민·사회단체의 역량 구축이 거버넌스형 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 중요한 조건이 된다는 점을 인식하고, 정부의 주도적인 역할 속에 시민·사회단

체의 신뢰 형성과 중재 노력이 어우러진다면, 보다 원활하게 그 시스템이 작동할 것이고, 그 속에서 발생하는 문제들 역시 상호 협력체제에 기반해서 해결해 나갈 수 있을 것임.

제7장 결 론

- 제주도는 국제자유도시와 특별자치도로 새로운 기회를 맞이하고 있는 가운데 이를 추진하기 위한 새로운 정책 이슈가 등장할 때마다 이해관계자 간의 복합적이고 다면적인 갈등구도가 형성되는 경향을 볼 수 있음. 국제자유도시와 특별자치도는 국내에서도 아주 새로운 국책사업 또는 정책사업의 시범대상 지역이라는 점에서 갈등을 유발할 수 있는 요소들을 그만큼 많이 함축하고 있음을 의미함. 이러한 과정에서 발생하는 갈등은 정책 추진주체인 지방정부와 도민사회 간의 갈등뿐만 아니라 도민사회 내부에서도 이해관계에 따라 찬반 의견을 달리하는 개인과 집단이 등장하면서 더욱 복잡한 구도를 형성하고 있음. 따라서 이러한 제주도의 복잡하고 중첩적인 갈등을 해소하기 위해서는 갈등관리 프로세스를 민주적이고 합리적인 방식으로 개선해 나가야 할 뿐만 아니라 제주특별자치도와 도민, 시민·사회단체가 공공갈등의 관리를 위한 시스템 구축을 위해 공동으로 노력해야 할 것임.
- 이러한 연구의 필요성에 따라 본 연구는 공공갈등의 완화나 해소를 위한 갈등관리 메커니즘의 이론적 분석을 토대로 제주특별자치도의 합리적이고 민주적인 갈등관리 프로세스의 정착과 체계적인 갈등관리 시스템 구축을 위한 정책 방안을 도출하는 것을 목적으로 함. 즉 민주적이고 합리적인 갈등관리 프로세스의 방향을 모색하기 위해 제주에서 발생한 공공갈등 사례들을 분석하고, 거버넌스형 공공갈등관리 시스템 구축을 위해 일반도민과 전문가를 대상으로 설문조사를 수행함.
- 본 연구는 제주지역 공공갈등 사례연구를 바탕으로 공공갈등관리 프로세스의 문제점을 탐색함. 사례연구의 분석 대상으로는 제주지역에서 발생한 공공갈등들 중에서도 그 영향과 파급효과가 큰 행정구조 개편 갈등, 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설 갈등, 쇼핑아울렛 개발 갈등, 풍력발전단지 건설 갈등, 투자개방형 의료법인 병원(영리의료법인 병원) 허용 갈등 등 5가지의 주요 공공갈등 사례들임. 이들 사례의 갈등 배경, 전개과정, 이해관계자, 갈등 이슈 및 성격 등에 대한 깊이 있는 분석을 바탕으로 갈등관리 프로세스 차원에서의 문제점, 즉 갈등의 원인을 분석함. 그리고 종합적인 시각에서 이들 사례들에서 나타나는 각각의 특징들을 도출함.
- 제주지역 공공갈등 사례에서 나타나는 특징들로, 우선 갈등의 배경으로는 대부분의 갈등들이 중앙정부의 정책과 직접 또는 간접적으로 연관되어 나타났고, 갈등의

전개기간이 짧게는 3년 길게는 6년 이상, 그리고 심지어 현재까지도 지속되고 있는 장기화의 특성을 보였다. 공공갈등에 개입된 이해관계자의 경우도 갈등을 야기한 정책의 특성상 지방정부뿐만 아니라 중앙정부도 직·간접으로 관여되어 있으며, 제주지역 내에서는 갈등 이슈에 따라 다양한 조직들이 결성 또는 연합하여 갈등에 개입함으로써 이해관계자의 복잡성과 광범위성을 보였다. 또한 갈등 이슈와 성격에서도 단순한 이해관계 갈등사례도 있었지만 대부분의 경우 갈등이 첨예화·장기화되고, 그 파급효과가 지역사회 차원을 넘어 전국적인 이슈로 확대되면서 가치갈등의 양상으로 전환되었고, 그로 인해 갈등해결과 관리에 난항을 겪었음. 이러한 제주지역 공공갈등 사례들이 갈등관리 프로세스의 측면에서 공통적으로 나타난 특징은 정책추진 절차와 방식에서의 하향식 접근, 정보 공개의 불충분, 실질적 주민참여의 미흡 등임.

- 이러한 공공갈등관리 프로세스 상에서의 문제점은 곧 정책과정에서 갈등관리 프로세스가 제대로 작동되지 못하는 것을 의미함. 이런 측면에서 공공갈등관리 프로세스의 문제점을 정책과정 단계별로 구분하여 정책적 함의를 도출했음. 우선 정책입안 과정에서의 문제점으로는 정책이나 사업을 추진하기 위한 계획 단계에서 지역주민에 대한 정책을 홍보하고 그들로부터 의견을 수렴하고 또 사전에 갈등을 예방하기 위한 차원의 노력들이 미진했음. 정책결정 과정에서는 주민들의 적극적 참여를 유도하여 갈등예방 및 해결에 실질적 책임을 공감할 수 있도록 하는 보다 적극적 노력이 부족하여 갈등관리에 미흡하였음. 정책집행 단계에서는 정책과정 상에서 지속적으로 누적되어 온 갈등이 발생하여 대결과 충돌 국면으로 이행됨에도 갈등을 해결하거나 조정할 수 있는 제도적 메커니즘의 부재로 갈등으로 심화·확대되는 양상을 보였다.
- 한편, 본 연구는 제주지역 공공갈등관리 시스템이 현재 어떤 수준이고 앞으로 어떤 측면에서의 개선이 필요하며 그 과제가 무엇인지 등을 종합적으로 평가하기 위해 설문조사를 실시했음. 조사 대상은 일반 도민과 갈등연구 및 해소 관련 전문가로 나누어 각각 실시했으며, 공공갈등에 대한 인식, 공공갈등관리 주체 및 그들의 역할, 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 평가 및 향후의 발전적 구축 방향 등에 대한 탐색이 이루어졌음.
- 설문조사 분석결과는 다음과 같은 몇 가지의 특징으로 정리될 수 있음. 첫째, 조사대상자들 모두 공공갈등의 수준이 심각하다는 데 동의했으며, 그 중에서도 ‘주민’

(집단)과 ‘자치단체’ 간의 공공갈등에 심각한 우려를 표명했으며, 구체적 갈등 사례 중에서는 서귀포 민·군복합형 관광미항(제주해군기지) 관련 갈등과 투자개방형 의료법인 병원(영리 의료법인 병원) 허용을 둘러싼 갈등을 심각하게 인식하는 것으로 조사되었음. 둘째, 공공갈등 해소와 정책과정의 관계에 대한 인식을 통해서 볼 때, 정책의 입안 단계에서부터 갈등관리가 이루어져야 할 필요가 있음을 지적하고 있음. 이는 곧 공공갈등이 발생한 이후의 사후적 조치보다 미리 예방적 차원에서 갈등을 관리하기 위한 노력의 필요성을 보여주는 조사결과임. 셋째, 조사대상자들은 공공갈등관리의 가장 주요한 요인으로 주민참여의 실질적 활성화를 강조하였으며, 핵심적인 관리 주체이며 적극적인 역할이 필요한 행위자로 지방자치단체를 들었음. 이외에도 시민·사회단체 역할의 필요성과 함께 미흡했던 도의회의 갈등 조정 기능의 필요성도 제기했음. 넷째, 공공갈등관리 시스템의 개선요소들로 제주특별자치도의 갈등관리 역량의 증진, 주민참여에 기초한 공공갈등관리 시스템의 구축, 중앙정부와의 연계를 고려한 시스템의 구축, 공공갈등 해결방식의 개선 등의 갈등관리 전반의 문제점들이 제기되었음.

- 이상과 같은 사례연구와 설문조사 결과들을 종합적으로 고려해 볼 때, 제주지역 공공갈등을 관리하기 위한 제주특별자치도의 새로운 접근의 필요성이 분명하게 나타났다. 그에 따라 본 연구에서는 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 기본 방향으로 두 가지의 특성, 즉 ‘제주형’과 ‘거버넌스형’이 복합된 시스템 구축을 제시했으며, 기본적인 공공갈등관리 시스템의 구조로 ‘지방정부-이해당사자-시민·사회단체’의 상호 파트너십과 네트워크를 기반으로 하는 공공갈등관리 거버넌스 구축의 필요성을 제기했음. 이와 더불어 제주지역 공공갈등 이슈의 특성이 중앙정부의 정책과 긴밀하게 연관되고 또 경우에 따라서는 전국적인 공공갈등 이슈로 확대되는 점을 감안하여 중앙정부, 도민, 전국 시민·사회단체도 거버넌스 체제에 포함시키는 유연한 시스템 구조를 제안함.
- 마지막으로, 공공갈등관리의 개선 방안을 프로세스의 측면과 시스템의 측면으로 구분하여 제안했음. 공공갈등관리 프로세스의 측면에서는 공공기관의 공공갈등 및 공공갈등관리에 대한 인식전환, 정책과정의 민주성 확보, 정책소통의 정치, 정책과정과 갈등관리 프로세스의 병행 등을 제안했음. 그리고 공공갈등관리 시스템의 측면에서는 제도적 측면과 운영적 측면으로 구분하여 제안했음. 제도적 측면에서는 갈등관리 프로세스의 핵심이라고 할 수 있는 갈등영향분석 제도의 도입, 참여

적 의사결정 시스템의 구축, 공공갈등의 종합적인 관리 및 조정을 위한 협의체의 구성들을 제안했으며, 운영적 측면에서는 공공갈등관리 리더십의 강화, 중앙정부의 역할제고와 지방정부간 관계 개선, 도의회의 갈등조정 기능 강화, 공공정책 및 공공갈등관리에 대한 도민이해의 증진, 사회자본과 자치역량 등 거버넌스 역량 강화 등을 제시함.

- 특히 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 정책 방안으로서 제시된 제도적 개선 및 운영상의 개선 방안은 본 연구가 제안하는 과제이기도 함. 갈등영향분석, 참여적 의사결정, 공공갈등조정위원회 등과 같은 제도는 갈등관리를 위한 하드웨어로서 이미 보편적인 제도로 자리잡고 있음. 이러한 새로운 제도의 도입 없이는 갈등관리 프로세스 역시 민주적이고 합리적으로 운영되기 어려울 가능성이 있음. 또한 제도의 도입이나 개선뿐만 아니라 그 제도를 운영해 나가는 주체들의 인식 전환 역시 중요한 과제라고 할 수 있음. 특히 공공갈등 관리 리더십의 확고한 인식 없이 공공기관들의 자발적인 노력을 기대하기 어려우며, 시민·사회단체와 일반 도민 등 민간부문의 갈등관리에 대한 이해와 협력 없이 공공갈등의 관리는 효과적이지 못함. 또한 도민의 대표로서 도민사회의 갈등 예방 및 해결책을 마련하기 위한 도의회의 갈등조정 기능도 강화되어야 할 것임. 이러한 갈등관리의 소프트웨어가 제도적 하드웨어와 상호 조화와 균형 속에서 원활하게 작동할 때, 제주지역 공공갈등관리의 문제를 해결하기 위한 보다 구체적이고 창의적이며 건설적인 방안들이 모색될 수 있음.
- 이런 측면에서 본 연구는 향후 지속적인 공공갈등관리 시스템 구축을 위한 노력의 필요성을 제기하는 연구라고 할 수 있으며, 보다 심화된 후속 연구, 즉 제도적 측면에서 제주지역 공공갈등관리에 특화된 거버넌스형 공공갈등관리 시스템에 대한 연구로 발전되어야 할 것임.

참고문헌

- 갈등관리혁신포럼. 2005. 『사업별 갈등관리 매뉴얼』. 정부혁신시리즈 05-11-01.
- 강사윤. 2005. “의료시장 개방은 정부정책 실험대.” 『제주의 소리』, 10월 5일자.
- 강성욱 · 고정민. 2007. “의료서비스산업 고도화와 과제.” SERI Issue Paper, 2월 8일.
- 강성철 · 김상구. 2003. “갈등의 양상과 전개과정에 관한 연구: 사례분석을 위한 분석 모델의 구축을 중심으로.” 『지방과 행정연구』, 제15권 제1호.
- 강영진. 2000. 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』. 서울: 성공회대 출판부.
- 강창민 · 양덕순. 2009. “제주특별자치도 제도개선의 성과와 향후 과제.” 제주특별자치도 주최 제주특별자치도 출범 3주년 기념 세미나, 『제주특별자치도 출범 3주년의 성과평가와 미래발전』, 6월 29일.
- 강호진. 2007. ““평화의 섬’ 제주, ‘군사기지의 섬’ 되나.” 『월간 말』, 5월호, 86-89.
- 고경민. 2005. 『현대 정치과정의 동학』. 서울: 인간사랑.
- 고경민. 2008. “동북아 평화변영과 한국 지방외교: 제주특별자치도 사례.” 『통일정책 연구』, 제17권 1호, 113-141.
- 고경민. 2008. “적극적 평화 구현을 위한 멀티트랙외교와 다층적 거버넌스의 함의: 제주 ‘세계 평화의 섬’ 사업에 대한 비판적 검토.” 『한국과 국제정치』, 제24권 제2호, 135-169.
- 고경민. 2009. “제주지역의 공공갈등 양상 및 관리방안: 공공갈등관리 프로세스를 중심으로.” 제주대 사회과학연구소, 관광과 경영 · 경제연구소, 제주발전연구원 공동주최, 『역외금융 · 감사위원회 · 갈등관리 세미나: 제주특별자치도의 발전을 위한 정책 세미나』. 10월 23일.
- 고경민 · 황경수. 2008. “강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향: 민관협력형(PPP) 지방외교 시각.” 『평화학연구』, 제9권 3호, 217-242.
- 고승한. 2006. “제주지역의 사회갈등 양상과 갈등관리 방안 연구.” 『제주발전연구』, 제10호, 217-247.
- 고승한 외. 2006. 『제주특별자치도 사회협약제도 도입방안에 관한 연구』. 제주발전연구원.
- 고영철. 2003. “지역현안관련 신문의 보도태도와 개선방안: 제주국제자유도시 쇼핑아울렛 유치 논쟁을 중심으로.” 한국언론재단 주최, 『지역 현안 보도 어떻게 할 것인가』 발제문, 11월 13~14일 (전남 화순 금호 리조트), 1-19.
- 김도희. 2005. “주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 북

- 구 음식물 자원화시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로.” 『한국정책학회보』, 제14권 3호, 261-284.
- 김동영. 2008. “한국의 갈등관리시스템 개선 전략.” 2008 KDI 공개정책토론회, 『한국의 갈등관리시스템: 선진적 시스템 구축을 위한 과제』 자료집, 12월 15일.
- 김동욱 · 김민철. 2008. “제주특별자치도의 외국의료기관 유치선택방안: AHP 분석결과 중심으로.” 『한국정책과학학회보』, 제12권 제2호, 57-76.
- 김명길. 2004. “지방자치에서의 직접민주제.” 『공법연구』, 제33집 제1호, 42-43.
- 김석준 · 이선우 · 문병기 · 광진영. 2000. 「뉴거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김선희 · 조진철 · 박형서. 2005. 『국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구』. 국토연 2005-20, 국토연구원.
- 김태보. 1989. “제주도 종합개발계획의 발전적 보완 및 추진방안.” 『사회발전연구』, 제5집(제주대 사회발전연구소).
- 김혜정 · 이승중. 2006. “지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신.” 『한국행정학보』, 제40권 제4호, 101-126.
- 나태준. 2005. “공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색.” 한국행정학회 2005년도 추계학술대회 발표논문집 별쇄본, 10월, 1-21.
- 농촌정보문화센터. 2007. 『농업경영혁신시리즈 ⑥: 강원도 · 제주도』.
- 미래전략연구원. 2009. “한국 사회의 갈등, 어떻게 풀 것인가.” 미래전략연구원 미래토론 자료, 3월 11일.
- 박근수 · 김영환 · 박희서. 2005. “지방정부간 갈등단계에 영향을 미치는 언론의 영향력에 관한 연구.” 『한국사회와 행정연구』, 제16권 1호, 377-400.
- 박기관. 2009. “로컬거버넌스의 실험과 정책과제: 지역사회 실천운동을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』, 제13권 제1호, 25-50.
- 박명현. 2004. “서울시 청계천복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인 집단간의 협상을 중심으로.” 서울시립대 대학원 박사학위논문.
- 박형근. 2008. “제주 내국인 영리법인병원 허용, 무엇이 문제인가?” 『월간 복지동향』, 7월호, 참여연대 사회복지위원회, 38-41.
- 박희봉 · 김명환. 2000. “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로.” 『한국행정학보』, 제34권 제4호, 175-196.
- 배정환. 2007. 『지역 신재생에너지 시설물이 지역사회에 미치는 영향 및 사회적 가치 추정: 풍력단지를 중심으로』. 에너지경제연구원 기본연구보고서.
- 사득환. 1997. “지방시대 환경갈등의 해결기재: 제 3자 조정을 중심으로.” 『한국행정학

- 보』, 31권 3호.
- 산업자원부 신재생에너지센터 · 국회신재생에너지정책연구회. 2006. 『2005년 신 · 재생에너지백서』.
- 산업자원부. 2006. 『제3차 전력수급기본계획(2006~2020)』.
- 서문기. 2004. “한국의 사회갈등 구조 연구: 갈등해결 시스템을 모색하며.” 『한국사회학』, 제38집 6호, 195-218.
- 서창록 · 이연호 · 곽진영. 2002. “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고.” 김석준 외. 『거버넌스의 정치학』, 3-34. 서울: 법문사.
- 신창현 · 박형서. 2005. 『갈등영향분석 및 정책적 함의』. 경제 · 인문사회연구회.
- 신희영. 2005. “민주적 로컬 거버넌스 구성과 지방정부.” 『한국사회와 행정연구』, 제16권 제3호, 1-28.
- 양길현. 2007. 『평화와 번영의 제주정치』. 서울: 오름.
- 양영철 외. 2008. 『제주특별자치도의 이해』. 서울: 대영문화사.
- 양영철. 2005. “제주도 주민투표 사례에 관한 연구.” 『한국사회와 행정연구』, 제16권 제3호, 299-323.
- 오수길 · 곽병훈. 2004. “사회자본-정부-거버넌스의 연계에 관한 이론적 모색: 재가노인복지서비스 전달체계의 역사적 분석을 사례로.” 『한국행정학보』, 제38권 제6호, 225-245.
- 오한정. 2008. “제주도 영리법인병원 저지운동의 전개과정과 성과.” 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 『보건복지에서 진보의 재구성』, 12월 12일.
- 우지숙. 2009. “커뮤니케이션이 정책 이해에 미치는 영향: 미디어 이용 및 토론 참여를 중심으로.” 『행정논총』, 제47권 2호, 313-336.
- 유영성 · 안광일. 2005. 『경기도의 환경 갈등 · 분쟁문제 해결방안에 관한 연구』, 기본연구 2005-12. 경기개발연구원.
- 윤종설. 2007. 『정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안: Governance 관점의 정책사례 분석을 중심으로』. 한국행정연구원 연구보고서 2007-10.
- 의료민영화 및 국내 영리병원 저지 제주대책위원회. 2008. “영리병원에 대한 진실을 말한다! 10문10답.” 『제주의 소리』, 6월 23일자.
- 이강웅. 2008. “협오시설 입지갈등관리의 우선순위 모색: 사회적 인식분석을 중심으로.” 『지방정부연구』, 제12권 제2호, 179-199.
- 이동기 · 정추미. 2006. 『전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안』, 전

- 발연 2006-R-05, 전북발전연구원.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 『한국행정학보』, 제36권 제4호, 321-338.
- 이민창. 2001. “건강보험 의약분업 초심으로 풀자.” 『한겨레신문』, 6월 5일자.
- 이상철. 1995a. “제주도 개발정책과 도민 태도의 변화.” 『제주도연구』, 제12집.
- 이상철. 1995b. “제주사회변동론 서설: 개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로.” 신행철 외. 『제주사회론』. 서울: 한울아카데미.
- 이상훈. 2007. “풍력발전을 둘러싼 쟁점과 의견: 제주 난산 풍력단지 갈등을 중심으로.” (사)에너지나눔과평화 · 청년환경센터 · 환경운동연합 공동주최, 『풍력발전을 둘러싼 쟁점과 의견: 제주 난산 풍력발전 중심으로』, 2월 21일(대학로 함춘회관).
- 이숙종 · 김희경 · 최준규. 2008. “사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로.” 『한국행정학보』, 제42권 제1호, 149-170.
- 이은창 · 모세준. 2009. 『국내 풍력발전산업의 전망과 경쟁력 분석』. 하나금융연구소 산업연구시리즈, 제17호, 5월 30일.
- 이인성. 2002. “의료시장 개방 두려워 않는다.” 『중앙일보』, 7월 12일자.
- 이종열 · 권해수. 1998. “지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단 지정 사례분석.” 『한국정책학회보』, 제7권 3호, 159-188.
- 이현석. 2007. “제주 난산 풍력 문제의 교훈.” (사)에너지나눔과평화 · 청년환경센터 · 환경운동연합 공동주최, 『풍력발전을 둘러싼 쟁점과 의견: 제주 난산 풍력발전 중심으로』, 2월 21일(대학로 함춘회관).
- 인제대학교. 2006. 『의료시장 활성화를 위한 규제정비 방안』. 기획예산처 용역연구보고서.
- 임동근. 2006. “제주특별자치도: 지방분권과 개발주의의 만남.” 『문화과학』, 통권45호, 3월호, 280-291.
- 임성학. 2002. “정책결정의 거버넌스: 이론적 접근.” 김석준외. 『거버넌스의 정치학』. 160-182. 서울: 법문사.
- 임영재. 2008. “전체토론회 개요.” 2008 KDI 공개정책토론회, 『한국의 갈등관리시스템: 선진적 시스템 구축을 위한 과제』 자료집, 12월 15일.
- 임혁백. 2000. 『세계화시대의 민주주의: 현상 · 이론 · 성찰』. 서울: 나남출판.
- 장현주. 2008. “공공갈등의 원인과 이해관계 분석: 문화재관람료 징수 갈등 사례를 중

- 심으로.” 『한국정책과학학회보』, 제12권 제3호, 29-54.
- 정건화. 2007. “사회갈등과 사회과학적 갈등분석.” 『동향과 전망』, 통권 71호, 가을·겨울호, 11-50.
- 정광호. 2008. “정책 리터러시(Policy literacy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로.” 『행정논총』, 제46권 4호, 73-104.
- 정국환·김희연·정인숙·양동복·박진. 2008. 『방통융합의 갈등관리를 위한 정책 결정 거버넌스 연구』. 정보통신정책연구원 연구보고서 08-07.
- 정다운. 2006. “참여를 통한 사회갈등의 해결: 미국의 갈등해결 NGO 비교사례연구.” 『시민사회와 NGO』, 제4권 제2호, 105-139.
- 정만석. 2007. “청초발영농조합입장.” (사)에너지나눔과평화·청년환경센터·환경운동연합 공동주최, 『풍력발전을 둘러싼 쟁점과 의견: 제주 난산 풍력발전 중심으로』, 2월 21일(대학로 함춘회관).
- 정인환. 2007. “제주에 해군기지가 결정됐다?” 『한겨레 21』, 제664호(6월 14일).
- 정호원. 2004. “사회갈등, 어떻게 해결할 것인가? 미국의 갈등해결 및 교육 시스템을 중심으로.” 지속가능발전위원회 갈등관리 세미나 자료집, 7월 2일.
- 제주국제자유도시추진기획단. 2001. 『제주국제자유도시 기본계획』, 11월.
- 제주군사기지저지범도민대책위원회. 2007. “제주해군기지 건설 관련 의견서.”
- 제주노동상담소 ‘일하는 사람들’. 1992. 『제주경제와 지역노동실태』. 서울: 새길.
- 제주도. 1985. 『제1차 특정지역 제주도종합개발계획: 계획의 기초 및 요약』.
- 제주도. 2003. 『제주국제자유도시종합계획(2002~2011)』, 1월.
- 제주도의회 234회 정례회. 2006. “군사기지특위 제주해군기지 건설관련 설명회.” 12월 14일.
- 제주도의회 238회 임시회. 2007. “군사기지특위 양해각서관련 현안보고.” 5월 11일.
- 제주도지사. 2007. “해군기지 관련 답화문.” 5월 10일.
- 제주발전연구원. 2004. 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)』.
- 제주특별자치도. 2006. 『제주국제자유도시종합계획 보완계획(안): 4+1 핵심산업을 중심으로』.
- 제주특별자치도. 2007. 『제주특별자치도 추진백서』.
- 제주특별자치도. 2008. “제주의 특정지역에 한정된 국내영리법인의 의료기관 설립 허용 필요성.” 『제주의 소리』, 6월 24일자.
- 조성한. 2005. “거버넌스에 대한 새로운 이해.” 『국가정책연구』, 19권 2호, 47-68.
- 주상현. 2001. “광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략.” 『2001년도 한국행정학회 추계학술대회 논문집』.

- 지속가능발전위원회. 2004. 『지속가능발전을 위한 갈등관리 현황과 과제』.
- 지속가능발전위원회. 2005a. 『공공갈등 관리를 위한 이론과 기법』, 상권. 서울: 논형.
- 지속가능발전위원회. 2005b. 『공공갈등 관리를 위한 이론과 기법』, 하권. 서울: 논형.
- 참여연대 사회복지위원회. 2008. “누가, 왜 의료민영화를 추진하는가?” 『월간 복지동향』, 9월호, 참여연대 사회복지위원회, 18-33.
- 최낙진. 2006. “제주지역 방송뉴스의 다양성: ‘특별자치(도)’ 관련 보도를 중심으로.” 『동서연론』, 10집, 69-108.
- 최속희. 2008. “정부정책 성공의 충분조건: 소통.” 『CEO Information』, 제683호, 12월 3일. 삼성경제연구소.
- 하혜수. 2007. “자치계층구조개혁의 성공적 추진요인: 영국과 한국의 사례를 중심으로.” 『한국행정학보』, 제41권 제2호, 47~68.
- 하혜영. 2007. “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로.” 『한국행정학보』, 제41권 제3호, 273-296.
- 한석지. 2000. “1980년대 한국의 경제정책 변화와 정책선택의 정치.” 『동아시아 연구논총』, 제11집.
- 한석지. 2008. 『지역발전의 지방정치학: 제주 지방정치와 개발정책』. 서울: 인간사랑.
- 한성원. 2007. “발제문: 제주 난산풍력 진행경과 및 주요 쟁점을 중심으로.” (사)에너지나눔과평화 · 청년환경센터 · 환경운동연합 공동주최, 『풍력발전을 둘러싼 쟁점과 의견: 제주 난산 풍력발전 중심으로』, 2월 21일(대학로 함춘회관).
- 한승준. 2007. “신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구.” 『한국행정학보』, 제41권 제3호, 95-116.
- 한영주. 2007. 『서울시 갈등사례실태 분석과 갈등관리방안』. 시정연 2007-R-30, 서울시정개발연구원.
- 해군본부. 2007. “제주해군기지 건설 사업에 대한 설명자료.”
- 행정안전부. 2008. 『상생협력 · 갈등관리 우수사례집』. 5월. 행정안전부 지방행정국 자치행정과.
- 행정자치부 · 국토연구원 · 한국지방행정연구원. 1999. 『지방자치시대의 분쟁사례집 1: 분쟁의 발생 실태와 해결』.
- 허대석. 2009. “의료서비스: 공공성과 산업화의 조화.” 『대한병원협회지』, 제38권 제3호, 39-44.
- 현공언. 2008. “제주도를 평화의 섬으로: 제주지역 해군기지 건설 유치결정.” 행정안전부. 『상생협력 · 갈등관리 우수사례집』. 5월. 행정안전부 지방행정국 자치행정과, 170-174.

홍성만 · 박홍엽. 2006. “공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구.” 한국행정학회 2006년
도 하계학술대회 발표논문집 별쇄본, 1-16.

Baron, Linda. 2004. “Commentary: The Case for the Field of Community.” *Conflict
Resolution Quarterly* 22, No. 1, 135-144.

Glazer, Amihai and Kai A. Konrad. 2003. *Conflict and Governance*. Berlin: Springer.

Himes, Joseph S. 1980. *Conflict and Conflict Management*. Athens, GA: University of Georgia
Press.

Kriesberg, Louis. 2003. *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, 2nd ed. New York:
Rowman & Littlefield Publishers.

Kunreuther, Howard and Douglas Easterling. 1992. “Gaining Acceptance for Noxious
Facilities with Economic Incentives.” In Daniel W. Bromley, ed. *The Response to
Environmental Risk*, 151-186. MA: Kluwer.

Lewicki, R. J., Gray, B. & Elliott, M. 2003. *Making Sense of Intractable Environmental Conflict*.
Washington, DC: Island Press.

Moore, C. W. 2003. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. CA: John
Wiley & Sons.

OECD. 2001. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in
Policy-Making*. Paris: OECD.

Offe, Claus. 1999. “How can We Trust Our Fellow Citizens.” In Mark E. Warren, ed.
Democracy and Trust. Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, B. Guy. 1998. “With a Little Help from Our Friends: Public-Private Partnerships as
Institutions and Instruments.” in Jon Pierre(ed.). *Partnership in Urban Governance:
European and American Experiences*. New York: Palgrave.

Pierre, J. 2000. *Debating Governance*. Oxford University Press.

Pondy, L. R. 1967. “Organizational Conflict: Concepts and Models.” *Administrative Science
Quarterly* 12, No. 3.

Pruitt, D. G. and P. J. Carnevale. 1993. *Negotiation in Social Conflict*. Buckingham, UK: Open
University Press.

Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New
York: Touchstone Book.

- Rodrik, Dani. 2004. "Industrial Policy for the Twenty-first Century," CEPR Discussion Paper, No. 4767, Center for Economic Policy Research.
- Ross, M. H. 1993. *The Management of Conflict: Interpretations and Interest in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal* 155, 17-28.
- Susskind, Lawrence and Jeffrey Cruikshank. 1987. *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.
- Susskind, Lawrence. 1999. *The Consensus Building Handbook*. London: Sage.
- Trollaldalen, Jon Martin. 1992. *International Environment Conflict Resolution: The Role of the United Nations*. Washington D.C.: National Institute for Dispute Resolution.
- Tyler, T. 1998. "Trust and Democratic Government." In V. Braithwaite and M. Levi, eds. *Trust and Government*, 269-294. NY: Russell Sage Foundation
- Ury, William, Jeanne Bret and Stephen Goldberg. 1993. *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. Cambridge: PON Books.
- VanSant, Jerry. 2001. *Cooperation for Good Governance*. Terry Sanford Institute of Public Policy at Duke University.

<부록 1>

제주지역의 공공갈등관리 방안 모색에 대한 조사연구

<일반도민용>

조 사 표

--	--	--

안녕하십니까?

금번 저희 제주발전연구원은 제주지역에서 발생하는 공공갈등의 예방과 원만한 해결을 위하여 「제주지역의 공공갈등관리 방안」 모색에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

면접원이 귀하를 찾아보어 자료수집에 협조를 부탁드립니다. 성심껏 응답하여 주십시오. 귀하의 솔직한 응답이 향후 제주지역의 합리적이고 민주적인 공공갈등관리 시스템을 구축해 나가는데 귀중한 자료로 활용될 것입니다.

모든 응답은 「통계법 제33조」에 의거하여 익명으로 처리되며, 본 연구 목적 이외에는 절대로 이용되지 않음을 약속드립니다. 비록 바쁘시더라도 자료수집에 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2009. 9.

연구책임 : 고 승 한 박사

(☎ 726-6145. FAX. 726-7410. soc628@jdi.re.kr)

제주발전연구원 원장 유 덕 상

☞ 본 설문조사에 대한 문의사항은 제주발전연구원 사회조사센터

최 영 근 연구원으로 문의바랍니다 (☎ 726-7403, FAX 726-7410)

♣ 설문 응답에 앞서 다음 사항을 자세히 읽어주시면 감사하겠습니다♣

공공갈등이란

“국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 법령의 제정·개정, 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁이다.”

1. 다음은 공공갈등에 대해 어떻게 인식하시는가에 대한 질문입니다.

1. 현재 제주지역에서 발생하는 다음과 같은 유형의 공공갈등들은 어느 정도 심각하다고 생각하십니까? (모든 항목의 해당 사항에 V 표시를 해 주십시오)

구분	매우 심각	심각	보통	약함	매우 약함
1) 주민(집단)과 주민(집단)간 갈등	①	②	③	④	⑤
2) 주민(집단)과 자치단체 간 갈등	①	②	③	④	⑤
3) 주민(집단)과 중앙정부간 갈등	①	②	③	④	⑤
4) 자치단체와 중앙정부간 갈등	①	②	③	④	⑤

2. 다음은 현재까지 제주지역에서 발생한 주요 공공갈등들입니다. 귀하는 각 항목에 대해 그 갈등의 심각성 정도가 어느 정도라고(어느 정도였다고) 생각하십니까?
(모든 항목의 해당 사항에 V 표시를 해 주십시오)

구분	매우 심각	심각	보통	약함	매우 약함
1) 행정구조 개편 관련 갈등	①	②	③	④	⑤
2) 해군기지 건설 관련 갈등	①	②	③	④	⑤
3) 쇼핑아울렛 건설 관련 갈등	①	②	③	④	⑤
4) 풍력발전단지 건설 관련 갈등	①	②	③	④	⑤
5) 투자개방형 병원(영리의료법인병원) 관련 갈등	①	②	③	④	⑤

6. 제주지역에서 발생하는 공공갈등 및 분쟁 문제를 예방하고 해결하는데 가장 기여할 수 있는 주체(집단 또는 행위자)는 누구라고 생각하십니까? (반드시 우선 순위대로 두 가지 만 골라 주십시오)

제 1순위 () 번

제 2순위 () 번

- ① 갈등의 직접적 당사자끼리
- ② 중앙정부(대통령 포함)
- ③ 지방자치단체(도지사 포함)
- ④ 도의회
- ⑤ 사법기관
- ⑥ 제주특별자치도 사회협약위원회
- ⑦ 시민·사회단체
- ⑧ 도민 개개인
- ⑨ 기타 _____ (적어주십시오)

7. 귀하는 지방자치단체가 공공갈등의 당사자가 된 상태에서 발생하는 공공갈등 문제를 해소하는 데 가장 중요하다고 생각하는 요소는 무엇입니까? (반드시 우선 순위대로 두 가지 만 골라주십시오)

제 1순위 () 번

제 2순위 () 번

- ① 정보의 공개와 행정의 투명성
- ② 과학적, 객관적 사실의 적극적 홍보
- ③ 대화 파트너로서의 시민단체의 적극 참여 유도
- ④ 공무원의 참여 민주주의 교육 및 훈련
- ⑤ 공공사업으로 인한 피해의 적절한 보상
- ⑥ 주민·이해관계자들과의 협상 기구 설치 지원
- ⑦ 언론을 통한 여론형성
- ⑧ 전문가(교수, 연구원, 변호사 등)의 적극 활용
- ⑨ 제3자(협상가, 상담가)의 적극 활용
- ⑩ 기타 _____ (적어주십시오)
- ⑪ 모르겠다

III. 다음은 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 평가에 대한 질문 사항입니다.

8. 그동안 제주지역에서 발생한 공공갈등을 해결하는 방안으로 다음과 같은 몇 가지 방식들이 사용되어 왔습니다. 귀하는 다음의 해결 방식들에 대해 어느 정도 만족하십니까?
(모든 항목의 해당 사항에 V 표시를 해 주십시오)

구분	매우 낮음	다소 낮음	보통	다소 높음	매우 높음
1) 갈등 당사자 간의 합의와 타협에 의한 갈등조정	①	②	③	④	⑤
2) 사회협약위원회 등의 활동을 통한 갈등조정	①	②	③	④	⑤
3) 지방자치단체의 개입에 의한 갈등조정	①	②	③	④	⑤
4) 사법부의 법률적 판단에 의한 갈등 조정	①	②	③	④	⑤
5) 주민투표에 의한 갈등 조정	①	②	③	④	⑤
6) 도 의회에 의한 갈등 조정	①	②	③	④	⑤

9. 귀하는 공공사업 추진을 위한 공청회, 토론회, 설명회, 세미나 등을 통해 도민들의 의견 전달이 제대로 이루어졌다고 생각하십니까?
① 전혀 그렇지 않다
② 그렇지 않은 편이다
③ 보통이다
④ 그런 편이다
⑤ 매우 그렇다

10. 귀하는 제주지역에서 발생하는 각종 갈등들을 완화·해소하는데 제주도나 관련기관의 대응능력의 수준은 어떠하다고 보십니까? (모든 항목의 해당 사항에 V 표시를 해 주십시오)

구분	현재로도 충분히 대응 가능	부분적인 개선이 필요	완전히 새로운 개선이 필요
1) 조직과 인적구성 등의 측면	①	②	③
2) 법과 제도적 측면	①	②	③
3) 개발계획의 내용과 집행과정의 측면	①	②	③

14. 다음은 공공갈등관리를 위한 갈등 조정방안들입니다. 귀하는 이런 조정 방안들에 대해 어떻게 생각하십니까? (모든 항목에 대하여 해당되는 사항에 V표 해주십시오)

방안	전혀 중요하 지않음	대체로 중요 하지 않음	보통	대체로 중요	매우 중요
1) 지자체의 공공갈등에 대한 인식 전환(지역개발 분쟁을 지역이기주의로 폄하하는 시각에서 탈피)	①	②	③	④	⑤
2) 공공갈등에 대한 지자체의 갈등 조정력 강화	①	②	③	④	⑤
3) 중앙정부에 대한 제주도의 적절한 정책조율 및 협상력 강화	①	②	③	④	⑤
4) 공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화	①	②	③	④	⑤
5) 공공사업으로 인한 주민과 도민사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여	①	②	③	④	⑤
6) 공공갈등과 분쟁을 합리적이고 민주적으로 조정할 수 있는 법과 제도의 정비	①	②	③	④	⑤
7) 제주도의회의 도민이익 대변 기능을 통한 지자체와의 갈등조정 및 협상력 강화	①	②	③	④	⑤

15. 귀하는 민간 부문의 전문가들로 구성된 제3자에 의해 공공정책이나 사업의 계획단계에서부터 갈등을 조정 또는 중재하는 제도를 도입하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 반대한다 (☞ 16번으로) ② 찬성한다 (☞ 17번으로) ③ 모르겠다 (☞ 17번으로)

16. 그렇다면 귀하는 제3자에 의한 공공갈등 해소방식에 반대하는 이유는 무엇입니까?

- ① 제3자의 중립성과 공정성을 믿기 어렵기 때문
 ② 참여한 갈등을 조정할 만한 민간 부문의 전문가들이 없을 것이기 때문
 ③ 서로의 주장과 요구를 한발씩 양보하고 타협하는 문화가 없기 때문
 ④ 공공정책이나 사업을 추진하는 공공기관에 대해 신뢰하지 못하므로
 ⑤ 공공사업이나 정책을 반대하는 이해당사자나 시민사회단체들을 믿지 못하므로
 ⑥ 기타 _____ (적어주십시오)

17. 제주특별자치도가 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 2008년 3월 「제주특별자치도 사회협약위원회」를 출범시켰습니다.

귀하는 사회협약위원회의 존재에 대해 어느 정도 알고 계십니까?

- ① 아주 잘 알고 있다 (☞ 18번으로) ② 대체로 알고 있다 (☞ 18번으로)
 ③ 들어보긴 했으나 잘 모른다 (☞ 7쪽으로) ④ 이제야 처음 듣는다 (☞ 7쪽으로)
 ⑤ 모르겠다 (☞ 7쪽으로)

<부록2>

제주지역의 공공갈등관리 방안 모색에 대한 조사연구

<전문가용>

조 사 표

--	--	--

안녕하십니까?

금번 저희 제주발전연구원은 제주지역에서 발생하는 공공갈등의 예방과 원만한 해결을 위하여 「제주지역의 공공갈등관리 방안」 모색에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

면접원이 귀하를 찾아보어 자료수집에 협조를 부탁드립니다. 성심껏 응답하여 주십시오. 귀하의 솔직한 응답이 향후 제주지역의 합리적이고 민주적인 공공갈등관리 시스템을 구축해 나가는데 귀중한 자료로 활용될 것입니다.

모든 응답은 「통계법 제33조」에 의거하여 익명으로 처리되며, 본 연구 목적 이외에는 절대로 이용되지 않음을 약속드립니다. 비록 바쁘시더라도 자료수집에 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2009. 9.

연구책임 : 고 승 한 박사

(☎ 726-6145. FAX. 726-7410. soc628@jdi.re.kr)

제주발전연구원 원장 유 덕 상

☞ 본 설문조사에 대한 문의사항은 제주발전연구원 사회조사센터

최 영 근 연구원으로 문의바랍니다 (☎ 726-7403, FAX 726-7410)

♣ 설문 응답에 앞서 다음 사항을 자세히 읽어주시면 감사하겠습니다♣

공공갈등이란

“국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 법령의 제정·개정, 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁이다.”

1. 다음은 공공갈등에 대해 어떻게 인식하시는가에 대한 질문입니다.

1. 현재 제주지역에서 발생하는 다음과 같은 유형의 공공갈등들은 어느 정도 심각하다고 생각하십니까? (모든 항목의 해당 사항에 V 표시를 해 주십시오)

구분	매우 심각	심각	보통	약함	매우 약함
1) 주민(집단)과 주민(집단)간 갈등	①	②	③	④	⑤
2) 주민(집단)과 자치단체 간 갈등	①	②	③	④	⑤
3) 주민(집단)과 중앙정부간 갈등	①	②	③	④	⑤
4) 자치단체와 중앙정부간 갈등	①	②	③	④	⑤

2. 다음은 현재까지 제주지역에서 발생한 주요 공공갈등들입니다. 귀하는 각 항목에 대해 그 갈등의 심각성 정도가 어느 정도라고(어느 정도였다고) 생각하십니까?
(모든 항목의 해당 사항에 V 표시를 해 주십시오)

구분	매우 심각	심각	보통	약함	매우 약함
1) 행정구조 개편 관련 갈등	①	②	③	④	⑤
2) 해군기지 건설 관련 갈등	①	②	③	④	⑤
3) 쇼핑아울렛 건설 관련 갈등	①	②	③	④	⑤
4) 풍력발전단지 건설 관련 갈등	①	②	③	④	⑤
5) 투자개방형 병원(영리의료법인병원) 관련 갈등	①	②	③	④	⑤

II. 다음은 공공갈등관리의 주체 및 역할에 대한 질문 사항입니다.

3. 귀하는 공공갈등 문제를 해소하고자 할 경우 다음 중 어느 과정에 가장 큰 비중을 두고 접근해야 효과적인 것으로 생각하십니까?

- ① 구상과정 ② 계획과정 ③ 설계과정 ④ 결정과정 ⑤ 진행과정
- ⑥ 사후관리과정 ⑦ 기타 _____ (적어주십시오)

4. 다음은 공공갈등의 원인으로 지적되는 요인들입니다. 이 요인들은 제주지역에서 발생하는 공공갈등에 어느 정도의 영향을 미친다고 생각하십니까? (모든 항목의 해당 사항에 V 표시를 해 주십시오)

구분	매우 낮음	다소 낮음	보통	다소 높음	매우 높음
1) 정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간의 이익 다툼	①	②	③	④	⑤
2) 당사자(집단)간 공공사업을 둘러싼 가치관의 차이 (예: 개발 대 환경, 평화 대 안보 등)	①	②	③	④	⑤
3) 주민참여가 보장되지 않은 사업의 일방적 추진	①	②	③	④	⑤
4) 공공사업을 둘러싼 정보(사실관계)의 왜곡이나 은폐 및 과학적 불확실성	①	②	③	④	⑤
5) 시민·사회단체들의 개입	①	②	③	④	⑤
6) 정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 상호 불신	①	②	③	④	⑤
7) 정부를 포함한 갈등 당사자(집단)간 대화토론 및 합의 도출의 문화적 토양의 부족	①	②	③	④	⑤
8) 국제자유도시 조성 과 특별자치도 출범에 따른 중앙정부의 행·재정적 지원 확보를 위한 제주도의 각종 개발정책 추진	①	②	③	④	⑤
9) 갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 제주특별자치도의 조정기구 부재 또는 조정 능력의 부족	①	②	③	④	⑤

5. 귀하는 제주지역의 공공갈등이 발생하여 확산되는 과정은 누구의 책임이 크다고 생각하십니까?(반드시 우선 순위대로 두 가지 만 골라주십시오)

- | | |
|---|---|
| <p>제 1순위 () 번</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 지역내 상공인 ③ 시민·사회단체 ⑤ 외부의 개발 투자자 ⑦ 언론기관 ⑨ 기타 _____ (적어주십시오) | <p>제 2순위 () 번</p> <ul style="list-style-type: none"> ② 지역내 일반주민 ④ 지방자치단체 ⑥ 중앙정부 ⑧ 지식인 |
|---|---|

6. 제주지역에서 발생하는 공공갈등 및 분쟁 문제를 예방하고 해결하는데 가장 기여할 수 있는 주체(집단 또는 행위자)는 누구라고 생각하십니까? (반드시 우선 순위대로 두 가지 만 골라 주십시오)

제 1순위 () 번

제 2순위 () 번

- ① 갈등의 직접적 당사자끼리
- ② 중앙정부(대통령 포함)
- ③ 지방자치단체(도지사 포함)
- ④ 도의회
- ⑤ 사법기관
- ⑥ 제주특별자치도 사회협약위원회
- ⑦ 시민·사회단체
- ⑧ 도민 개개인
- ⑨ 기타 _____ (적어주십시오)

7. 귀하는 지방자치단체가 공공갈등의 당사자가 된 상태에서 발생하는 공공갈등 문제를 해소하는 데 가장 중요하다고 생각하는 요소는 무엇입니까? (반드시 우선 순위대로 두 가지 만 골라주십시오)

제 1순위 () 번

제 2순위 () 번

- ① 정보의 공개와 행정의 투명성
- ② 과학적, 객관적 사실의 적극적 홍보
- ③ 대화 파트너로서의 시민단체의 적극 참여 유도
- ④ 공무원의 참여 민주주의 교육 및 훈련
- ⑤ 공공사업으로 인한 피해의 적절한 보상
- ⑥ 주민·이해관계자들과의 협상 기구 설치 지원
- ⑦ 언론을 통한 여론형성
- ⑧ 전문가(교수, 연구원, 변호사 등)의 적극 활용
- ⑨ 제3자(협상가, 상담가)의 적극 활용
- ⑩ 기타 _____ (적어주십시오)
- ⑪ 모르겠다

III. 다음은 제주특별자치도의 공공갈등관리 시스템 평가에 대한 질문 사항입니다.

8. 그동안 제주지역에서 발생한 공공갈등을 해결하는 방안으로 다음과 같은 몇 가지 방식들이 사용되어 왔습니다. 귀하는 다음의 해결 방식들에 대해 어느 정도 만족하십니까?
(모든 항목의 해당 사항에 V 표시를 해 주십시오)

구분	매우 낮음	다소 낮음	보통	다소 높음	매우 높음
1) 갈등 당사자 간의 합의와 타협에 의한 갈등조정	①	②	③	④	⑤
2) 사회협약위원회 등의 활동을 통한 갈등조정	①	②	③	④	⑤
3) 지방자치단체의 개입에 의한 갈등조정	①	②	③	④	⑤
4) 사법부의 법률적 판단에 의한 갈등 조정	①	②	③	④	⑤
5) 주민투표에 의한 갈등 조정	①	②	③	④	⑤
6) 도 의회에 의한 갈등 조정	①	②	③	④	⑤

9. 귀하는 공공사업 추진을 위한 공청회, 토론회, 설명회, 세미나 등을 통해 도민들의 의견 전달이 제대로 이루어졌다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않은 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 그런 편이다
- ⑤ 매우 그렇다

10. 귀하는 제주지역에서 발생하는 각종 갈등들을 완화·해소하는데 제주도나 관련기관의 대응능력의 수준은 어떠하다고 보십니까? (모든 항목의 해당 사항에 V 표시를 해 주십시오)

구분	현재로도 충분히 대응 가능	부분적인 개선이 필요	완전히 새로운 개선이 필요
1) 조직과 인적구성 등의 측면	①	②	③
2) 법과 제도적 측면	①	②	③
3) 개발계획의 내용과 집행과정의 측면	①	②	③

14. 다음은 공공갈등관리를 위한 갈등 조정방안들입니다. 귀하는 이런 조정 방안들에 대해 어떻게 생각하십니까? (모든 항목에 대하여 해당되는 사항에 V표 해주십시오)

방안	전혀 중요하 지않음	대체로 중요 하지 않음	보통	대체로 중요	매우 중요
1) 지자체의 공공갈등에 대한 인식 전환(지역개발 분쟁을 지역이기주의로 폄하하는 시각에서 탈피)	①	②	③	④	⑤
2) 공공갈등에 대한 지자체의 갈등 조정력 강화	①	②	③	④	⑤
3) 중앙정부에 대한 제주도의 적절한 정책조율 및 협상력 강화	①	②	③	④	⑤
4) 공공정책 및 사업계획의 수립·결정·집행과정에서의 주민참여 강화	①	②	③	④	⑤
5) 공공사업으로 인한 주민과 도민사회의 피해에 대한 적절한 보상과 혜택 부여	①	②	③	④	⑤
6) 공공갈등과 분쟁을 합리적이고 민주적으로 조정할 수 있는 법과 제도의 정비	①	②	③	④	⑤
7) 제주도의회의 도민이익 대변 기능을 통한 지자체와의 갈등조정 및 협상력 강화	①	②	③	④	⑤

15. 귀하는 민간 부문의 전문가들로 구성된 제3자에 의해 공공정책이나 사업의 계획단계에서부터 갈등을 조정 또는 중재하는 제도를 도입하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 반대한다 (☞ 16번으로) ② 찬성한다 (☞ 17번으로) ③ 모르겠다 (☞ 17번으로)

16. 그렇다면 귀하는 제3자에 의한 공공갈등 해소방식에 반대하는 이유는 무엇입니까?

- ① 제3자의 중립성과 공정성을 믿기 어렵기 때문
 ② 참여한 갈등을 조정할 만한 민간 부문의 전문가들이 없을 것이기 때문
 ③ 서로의 주장과 요구를 한발씩 양보하고 타협하는 문화가 없기 때문
 ④ 공공정책이나 사업을 추진하는 공공기관에 대해 신뢰하지 못하므로
 ⑤ 공공사업이나 정책을 반대하는 이해당사자나 시민사회단체들을 믿지 못하므로
 ⑥ 기타 _____ (적어주십시오)

17. 제주특별자치도가 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 2008년 3월 「제주특별자치도 사회협약위원회」를 출범시켰습니다.

귀하는 사회협약위원회의 존재에 대해 어느 정도 알고 계십니까?

- ① 아주 잘 알고 있다 (☞ 18번으로) ② 대체로 알고 있다 (☞ 18번으로)
 ③ 들어보긴 했으나 잘 모른다 (☞ 7쪽으로) ④ 이제야 처음 듣는다 (☞ 7쪽으로)
 ⑤ 모르겠다 (☞ 7쪽으로)

<부록3>

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙
[일부개정 2009.1.2 총리령 제892호]

제1조(목적) 이 규칙은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용대상) 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 "영"이라 한다) 제3조제1항에서 "총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다.<개정 2008.7.2>

1. 대통령 소속기관 : 방송통신위원회
2. 국무총리 소속기관 : 국무총리실, 금융위원회

제3조(갈등관리심의위원회의 임의적 설치기관) 영 제11조 단서에서 "총리령으로 정하는 기관"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.<개정 2008.7.2>

1. 법무부
2. 법제처
3. 국무총리실
4. 통계청
5. 기상청
6. 검찰청
7. 특허청

제4조(참여적 의사결정 방법의 활용) 중앙행정기관의 장은 갈등을 예방하고 신

속하게 해결하기 위하여 갈등영향분석을 실시하지 않은 사안의 경우에도 영 제15조제1항에 따른 참여적 의사결정 방법을 활용할 수 있다.

제5조(갈등관리연구기관의 지정) ① 국무총리실장은 영 제24조제1항에 따라 하나 이상의 연구기관 또는 단체를 갈등관리연구기관(이하 "연구기관"이라 한다)으로 지정할 수 있다.<개정 2008.7.2>

② 제1항에 따라 연구기관을 지정하고자 하는 경우에는 연구기관 지정 사실을 관보에 게재하고, 국무총리실 홈페이지 또는 국내에서 발간하는 일간지 등을 통해 공고하여야 한다.<개정 2008.7.2>

제6조(연구기관의 요건) 국무총리실장은 갈등관리에 관한 전문가 또는 조직을 보유하고 있는 기관으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 중에서 연구기관을 지정하여야 한다.<개정 2008.7.2>

1. 「정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관
2. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 설치된 부설연구소
3. 「민법」 제32조에 따른 비영리법인 또는 그 부설연구소
4. 기업부설 연구소

제7조(지정신청) ① 연구기관으로 지정받고자 하는 자는 별지 서식의 지정기관 신청서와 다음 각 호의 서류를 국무총리실장에게 제출하여야 한다.<개정 2008.7.2>

1. 영 제24조제1항 각 호에 대한 사업계획서
2. 법인등기부 등본(법인에 한한다)
3. 신청기관 일반현황(조직체계, 주요업무 및 인력현황 등)
4. 그 밖에 지정심사에 필요한 서류

② 제10조제1항에 따라 연구기관 지정기간이 종료된 연구기관도 지정신청을 할 수 있으며, 이 경우에도 제1항에 따른 서류를 제출하여야 한다.

③ 연구기관 지정신청 접수기간은 최소 30일 이상으로 하여야 한다.

④ 지정신청서는 전산접수와 우편접수 방식으로 접수한다.

제8조(심사위원회 구성 및 운영) ① 국무총리실장은 연구기관을 지정하기 위하여 위원장 1명을 포함한 7명 이내의 위원으로 심사위원회를 구성하여야 한다.<개정 2008.7.2>

② 심사위원회의 위원은 관계 공무원과 관련분야에 대해 풍부한 경험과 지식을 가진 민간 전문가로 구성한다.

③ 심사위원회의 위원장은 국무총리실 사회통합정책실장이 되고, 관계 공무원은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 이에 상당하는 공무원 중에서 국무총리실장이 지명하는 자가 된다.<개정 2008.7.2>

④삭제<2009.1.2>

⑤ 심사위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제9조(지정사실의 통지) ① 국무총리실장은 제8조제5항에 따라 연구기관이 지정된 경우 다음 각 호의 사항을 관보에 게재하고 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.<개정 2008.7.2>

1. 지정된 연구기관의 명칭과 주소
2. 지정연월일 및 지정기간
3. 주요 기능 및 역할

② 국무총리실장은 연구기관이 지정된 날로부터 7일 이내에 연구기관 지정사실을 해당 연구기관의 장에게 통지하여야 한다.<개정 2008.7.2>

제10조(지정기간) ① 연구기관의 지정 기간은 3년을 원칙으로 한다. 다만, 국무총리실장이 과제수행 기간의 연장, 과제의 일관성 유지 등을 위해 지정기간 연장이 필요하다고 판단하는 경우에는 최대 2년까지 기간을 연장할 수 있다.<개정 2008.7.2>

② 국무총리실장은 제1항에 따른 지정기간이 만료되기 전 3개월까지 지정된 연구기관의 장에게 기간의 종료 통지나 기간 연장에 관한 통지를 하여야 한다.<개정 2008.7.2>

제11조(경비의 지원과 관리) ① 연구기관의 장은 영 제24조제2항에 따라 지원되는 경비를 해당 사업수행에 필요한 용도에 한하여 사용하여야 한다.

② 국무총리실장은 연구기관의 경비사용 내역을 확인할 필요가 있다고 판단하는 경우 연구기관의 장에게 경비사용 내역을 제출하도록 요구할 수 있다.<개정 2008.7.2>

③ 제2항에 따라 경비사용 내역 제출을 요구받은 연구기관의 장은 이를 지체없이 국무총리실장에게 제출하여야 한다.<개정 2008.7.2>

제12조(시정요구) 국무총리실장은 연구기관으로 지정된 자가 과제수행 내용을 위반하거나 제11조제1항을 위반하는 경우에는 시정을 요구할 수 있다.<개정 2008.7.2>

제13조(연구결과물의 제출) 연구기관으로 지정된 자는 매년 12월 31일까지 연구실적, 교육훈련실시 결과 등을 국무총리실장에게 제출하여야 한다.<개정 2008.7.2>

제14조(갈등관리실태의 점검 등) 국무총리실장은 영 제26조제1항에 따라 중앙 행정기관의 갈등관리실태 등을 점검하고자 하는 경우에 특별한 사유가 없는 한 미리 다음 각 호의 사항을 명시하여 관계 행정기관에 통지하여야 한다.<개정 2008.7.2>

1. 점검사항
2. 점검일정
3. 점검자 인적사항
4. 그 밖에 점검에 필요하다고 판단되는 사항

제15조(갈등관리정책협의회 구성 및 운영) ① 영 제26조제5항에 따른 갈등관리 정책협의회(이하 "정책협의회"라 한다)는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 국무총리실장이 되고, 위원은 기획재정부차관·교육과학기술부차관·국방부차관·행정안전부차관·문화체육관광부차관·농림수산식품부차관·지식경제부차관·방송통신위원회부위원장·보건복지가족부차관·환경부차관·노동부차관·국토해양부차관·소방방재청장·문화재청장·산림청장 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 관계부처 또는 청의 차관·차장 또는 청장이 된다. 이 경우 복수 차관이 있는 기관은 해당 기관의 장이 지정하는 차관으로 한다.<개정 2008.7.2>

③ 정책협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 공공갈등 예방과 해결을 위한 법령정비 등 제도개선에 관한 사항
2. 공공갈등과 관련된 교육·홍보에 관한 사항
3. 그 밖에 위원장이 공공갈등과 관련하여 정책협의회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항
- ④ 정책협의회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 국무총리실 사회통합정책실장이 된다.<개정 2008.7.2>

제16조(회의) ① 위원장은 정책협의회의 회의를 소집하며 그 의장이 된다.

② 정책협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제17조(관계기관 등에의 협조요청) 정책협의회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 전문지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제18조(수당 및 여비) 제8조에 따른 심사위원회 및 제15조에 따른 정책협의회에 출석한 위원 및 관계전문가 등에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관업무와 직접 관련하여 출석하는 경우에는 그렇지 않다.

부칙 <제847호, 2007.5.11>

이 규칙은 2007년 5월 13일부터 시행한다.

부칙 <제884호, 2008.7.2>

이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

부칙 <제892호, 2009.1.2>

이 규칙은 공포한 날부터 시행한다..

연구진

공동책임연구원

한석지 (제주대학교 교수)

고승한 (제주발전연구원 연구위원)

공동연구원

정진현 (제주대학교 교수)

고경민 (제주대학교 BK21 계약교수)

제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구

인 쇄 일 2009. 10.

발 행 일 2009. 10.

발 행 인 유 덕 상

발 행 처 제주발전연구원

인 쇄 처 한미기획출판(064-753-7891)

ISBN : 978-89-6010-127-2 93330

□ 이 책에 실린 내용은 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.