



# 『공공 개발 사업』 추진의 갈등 · 분쟁 문제 해소 방안에 관한 연구 : 갈등 · 분쟁의 해소 방안과 결론

글 | 윤오수 한국주택협회 부회장



## 감사의 말씀

그동안 어려운 여건하에서도 서울대학교 행정대학원에서 국가 정책 과정을 마칠 수 있도록 배려 해주신 협회 전임회장님이신 이방주 회장님과 현재의 신훈 회장님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 이외 물심양면으로 도움을 주신 부영의 이종근 회장님, 대동주택 곽정환 회장님, 현대건설 박상진 본부장님, 그리고 봉희룡 위원장님과 김종호 부위원장님을 비롯한 운영홍보위원회 위원 여러분께 깊은 감사의 말씀 전합니다. 그리고 항상 어려운 문제를 같이 논의해주고 해결하고자 애쓰시는 한국주택협회 임직원 여러분, 본인이 행정대학원 전 과정을 무사히 마칠 수 있도록 도와준 데 대해 깊은 감사를 드립니다.

## 갈등과 분쟁의 해소 방안

본 연구에서 제시하는 갈등 해결의 기본 방향은 크게 5가지다. 주민 참여 확대, 제도적 기반 구축, 조정 제도의 개선, 유인과 강제의 균형, 행태적·문화적 개선으로 요약할 수 있다. 이러한 기본 방향은 모두 함께 고려되어야 하고, 이를 토대로 세부적인 갈등·분쟁 해결 방안을 수립해야 할 것이며, 갈등 해결을 위한 기본 방향을 제시하면 다음과 같다.

우선, 주민 참여 확대로 공공 개발 사업을 추진하는 계획 단계에서 시행에 이르기까지 주민의 참여 확대를 유도하고 갈등의 사전 예방 등 행정적 개선이 이루어져야 한다. 아울러 객관적인 정보의 생산과 전달 체계를 확립해 투명한 행정 절차를 확보하고, 갈등의 발생에 대한 사전 예방적 노력을 강화해야 한다.

다음으로 공공 개발 관리의 장기적 비전과 갈등 해소를 위한 제도적 기반을 구축해야 한다. 또한 새로운 패러다임인 거버넌스 체제하에 공공 개발 계획을 수립하고 관리해야 한다는 점도 연구를 통해 얻은 결과다. 아울러 국책 사업과 같은 대형 개발 사업을 추진함에 있어서는 사회적 합의 시스템을 구축하고, 친환경적 국토 관리를 위해 '지속 가능한 발전'의 개념을 도입해야 한다. 그리고 갈등 해결을 위한 분쟁 조정 제도 개선 등 법적 조치가 필요한 사항에 대한 입법이 이루어져야 하며, 공익적 가치에 대한 갈등에 대해서는 적극적인 대응이 필요하다. 이를 위해 권한과 책임을 명확히 하는 조치로 각종 개발 사업 관련 법령의 정비와 주체별 분쟁의 조정 제도를 개선하기 위한 법령 조치와 함께 정부와 주민 간의 분쟁을 해결하기 위한 입법 조치가 필요하다.

아울러 갈등 해소를 위한 유인과 강제 간에 균형을 이루어야 한다. 이를 위해서는 당사자 간의 자율적인 갈등 해결을 유도하고, 지역 이기주의의 극복을 위한 경제적 유인책을 강구하며, 비용과 편익 배분의 형평성을 확보하는 등 갈등 해결을 위한 '유인과 강제'가 균형적으로 이루어져야 한다. 또한 갈등과 관련한 문화적·행태적 개선이 함께 이루어져야 시너지 효과를 거둘 수 있다. 갈등 발생 시에는 지속적인 설득과 협상을 통한 해결이 이루어지도록 하며, 갈등 발생에 대한 인식 전환이 이루어지도록 하고, 협상 문화를 정착시키는 등 갈등 해소를 위한 행태적·문화적인 개선 등도 함께 이루어져야 한다.

## 이와 같은 기본 방향을 토대로 본 연구에서

### 제시하는 세부적인 갈등 해결 방안을 다음과 같이 제시한다

첫째, 갈등의 사전 예방 강화에 힘써야 한다. 갈등의 효율적인 조정과 해결을 위한 제도와 수단의 마련에 있어 가장 효율적인 것은 갈등 상태가 분쟁으로 발전하지 않도록 하는 것이다. 분쟁화의 방지를 위해서는 이슈화 단계에서부터 이해 당사자의 상호 의견과 이해를 조정하



기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 투명한 행정, 주민 및 시민 단체의 참여 확대, 민주적인 의사 결정 관행의 확립이 필요하다.

둘째, 당사자 간의 자율적인 갈등 해결을 유도해야 한다. 이해 당사자를 일방적으로 설득하거나 초기 단계에서부터 제3자에게 화해, 중재, 조정 또는 재정 등을 위임하는 자세는 곤란하며, 문제를 원점에서부터 다시 검토하는 진지한 자세가 전제되어야만 갈등이 효율적으로 해결될 수 있다. 이해 당사자 간의 자율적인 타협, 조정 및 상호 수용이 가능한 대안 마련을 위해서는 다양한 노력이 필요하다. 당사자 간의 갈등 해결과 갈등의 조정을 위해서는 정부-주민, 정부-지자체, 지자체 간의 공식 및 비공식적 협의의 활성화를 위한 채널의 확대가 필요하다.

셋째, 비용과 편익 배분의 형평성을 확보해야 한다. 공공 개발 관련 갈등의 상당수는 본질적으로 입지나 시설의 건설·관리에 따라 개인, 집단, 지역 간의 편익과 손실이 공평하게 배분되지 못하는 데 있다. 갈등을 근원적으로 방지하기 위해서는 공평 부담의 원칙 실현을 위한 제도적 장치의 마련이 필요하다. 이를 위해서는 우선 객관적인 피해 산정 기준과 보상 원칙의 제시, 정당한 집행의 보장이 필요하다.

넷째, 공익 가치 갈등에의 적극적인 대응이 필요하다. 공익 가치 갈등은 지역 개발 업무의 수행으로 인한 개인적 피해보다는 시설 입지로 인한 생태계, 경관 및 문화재 보호, 차세대 이익 등 공익적인 가치를 보호하는 데 목적을 두고 있다. 여기서 정부와 주민(또는 환경 및 시민 단체) 모두 공익의 대변자를 자처하고 있기 때문에 양측 주장의 객관성과 합리성 여부가 갈등 해결의 핵심이다. 따라서 대립되는 당사자 간의 토론 및 협의를 활성화하고 그 과정을 적극적으로 공개함으로써 각자의 입장을 일반 국민에게 설명하고 설득시킬 수 있는 장을 마련하고 객관성과 합리성 여부를 검증받도록 하는 것이 필요하다.

다섯째, 객관적인 정보의 생산·전달 체계 확립이 필요하다. 정부와 주민 간의 갈등은 대부분 상호 간의 이해와 신뢰 부족에 기인한다. 이들은 대부분 객관적이고 종합적인 정보 부족과 정부와 주민 간의 대화 부족에 연유한다. 이를 극복하기 위해서는 사업의 추진 과정에서 주민의 이해 도모와 정보 제공을 위한 프로그램을 마련, 적극 활성화할 필요가 있다. 이와 관련해 갈등 당사자 스스로가 중립성과 객관성을 인정할 수 있는 전문가 집단 및 기관을 육성하는 것이 요구된다. 당사자가 함께 수용할 수 있는 중립성에 대한 공감대가 형성되고 합리화 근거로 활용되는 정보만이 정부의 신뢰를 높일 수 있다.

여섯째, 권한과 책임을 명확히 해야 한다. 중앙 정부와 지자체 간의 업무 권한에 명확한 한계를 지음으로써 지자체의 자율성을 확보하는 한편, 사업 추진 과정에서 야기되는 갈등 가능성을 줄여나가야 한다. 또한 권한의 적극적 위임 또는 이양과 함께 사업 추진을 위한 구체적

인 자원, 조직 등에 있어서도 자율을 부여하는 노력이 필요하다. 이는 지방자치단체 상호 간의 갈등은 기본적으로 지방자치단체의 관할 구역이 기능적 연계성이나 공통적 특성보다 인위적으로 구분된 데 기인하기 때문이다.

일곱째, 다원적인 갈등 조정 제도와 수단을 확충해야 한다. 기존의 갈등 조정 기구는 갈등을 실질적으로 종결시킬 수 있는 조정 수단이 미흡하며, 조정 방식도 정확하고 면밀한 조사·분석을 통한 공정하고 효율적인 조정보다는 통제 위주의 해결 성격이 강하다. 갈등 조정 결과에 대해 이해 당사자의 수용을 확보하게 하는 순응 체계(Compliance Mechanism)를 확보해야 한다. 이러한 순응 체계에는 법적 강제력, 상위 기관의 직권 조정력도 중요하지만, 당사자들이 자율적으로 타협안을 수용하도록 하는 재정 지원 등 동기 부여가 필요하다.

이상에서 열거한 갈등 관리 전략이나 갈등 해결 방안은 그 방법들을 결코 망라한 것이 아니다. 왜냐하면 구체적인 갈등 해결의 방법들이 그 밖에도 많을 것이기 때문이다. 전통적으로 갈등 관리는 갈등의 해결을 의미하는 것이기 때문에 갈등을 연구하는 문헌에는 갈등 해결 방법을 처방하는 것들이 대단히 많다. 그러나 그 내용을 자세히 검토해보면 상이한 것보다 유사성이 더 큰 것을 알 수 있다.

## 결론

본 연구에서는 공공 개발 계획 수립 과정에서 나타나는 정책 결정 과정상의 갈등과 공공 개발 관련 사업 추진상의 갈등에 대한 발생 원인과 그 해결 전략에 대해 살펴보았다. 자원의 이용과 배분을 결정하게 되는 공공 개발 관련 정책 및 사업의 본질상 다양한 갈등 요인과 갈등의 발생은 거의 필연적이라고 할 수 있다. 이에 대처하기 위해서는 갈등과 분쟁에 대한 인식의 전환이 필요하다. 효율적이고 합리적으로 조정된 갈등이나 분쟁은 오히려 공공 개발 관련 정책과 사업의 집행 가능성과 효율성을 제고시키는 긍정적 역할을 할 수 있다. 그러나 갈등과 분쟁은 당사자 간의 민주적이고 자율적인 참여하에 해결될 때만 사회적 순기능을 발휘한다. 향후 공공 개발 관련 정책 및 사업은 그 자체에 갈등과 분쟁의 잠재성을 수용해 추진해 나가는 정책 결정과 집행상의 유연성을 가져야 한다.

아울러 본 연구에서 제시된 갈등 해결 전략은 다양한 갈등의 성격에 따라 개별 사례로 접근되고 활용되어야 한다. 갈등의 성격에 따라 갈등 방지 및 해결 전략은 적기에 적절하게 구사됨은 물론 당사자 및 일반 국민으로부터 이해와 지지를 받아야 한다. 이러한 관점에서 정책 또는 사업 입안자는 갈등에 대한 이해의 정도와 갈등 해결 전략을 업무에 실제 적용할 수 있는 능력과 전문성의 제고가 요구된다. 또한 정부는 갈등 조정과 해결을 위한 제도 개선을 추진하는 것과 아울러 자율적인 주민 참여 및 성숙한 지방자치제의 정착, 토론 및 상호 협력 관행의 확립을 위한 기반을 조성해나가는 장기적 관점의 노력도 게을리해서는 안 될 것이다. ㉞

