

【기조강연】

지방정부 갈등현황과 해결의 기본방향

박 태 순 (사회갈등연구소 소장)

1. 지방정부 갈등 현황

최근 천성산, 새만금 등으로 대표되는 전국단위의 대형국책사업관련 갈등이 약간 감소하는 경향을 띠는 것과 달리, 지방자체단체와 관련된 갈등은 크게 증가하고 있다. 갈등의 발생 빈도도 높아졌을 뿐 아니라, 갈등의 성격도 많이 변하고 있다. 갈등이 일단 발생하면 해결의 실마리를 찾기가 어렵고 쉽게 장기화되고 있어 갈등의 이해당사자간 관계가 악화되고 있다. 심지어 갈등 사안을 놓고 지역주민들도 찬반양론이 나뉘어 장기간 대립하면서 공동체 가 분열되는 현상까지 나타나고 있다.

이러한 지방정부 갈등은 지역사회에 많은 영향을 미치게 된다. 가장 대표적으로는 공사나 사업의 지연 또는 중단으로 인해 입게 되는 경제적인 손실이다. 주민 편익시설이나 수익시설 설치가 장기간 유예됨으로써 지역 주민들의 불편이 가중되고, 수익 미 발생으로 인하여 막대한 경제적인 손실이 발생한다. 무엇보다도 지역사회에서 발생한 갈등으로 인한 대표적인 부정적인 효과로 공동체 파괴현상을 들 수 있다. 예를 들어 댐 건설 계획의 경우를 보자. 댐이 건설되면 홍수조절



기능이 높아지고 지가가 상승하기 때문에 댐 하류 지역 주민들은 찬성을 한다. 반면, 댐건설에 따라 수위변화, 농산물 작황, 안전성에 위협을 느끼는 댐 상류주민들은 반대한다. 이런 찬반양론으로 장기간 대립하면서 지역공동체가 분열되고, 심지어 공동체 해체 파괴현상이 나타나는 경우가 많다. 이렇게 갈등이 장기화됨에도 불구하고 해결의 실마리를 찾지 못하면서, 갈등 해결의 주체인 지방정부의 권위는 실추하게 되고 주민들로부터 신뢰를 상실하게 된다.

그러나 지방정부 갈등이 부정적인 효과만 있는 것은 아니다. 갈등이 발생하면서 갈등 현안에 대해 많은 정보를 얻게 되고, 현안에 대해 깊이 논의하는 과정에서 지역사회에 대한 관심이 높아지고, 이런 해결방안을 찾기 위한 논의를 통해 해결의 실마리를 찾는 경우도 많다. 이런 과정을 계기로 주민의 참여의식이 높아지고, 지역사회에 논의 구조가 형성되고, 상대의 입장을 이해하게 되어 오히려 공동체에 대한 관심과 자긍심이 높아지는 계기가 되기도 한다.

이렇게 지역사회에서 발생한 갈등을 어떻게 해결하느냐에 따라 갈등이 지역사회에 파괴적이고 분열적인 효과를 남길 수도 있고, 지역공동체를 보다 생산적이고 건강하게 유지하고 발전시키는 계기가 될 수도 있다.

최근 울산북구청의 음식물자원화시설 유치관련 갈등을 지방정부와 주민이 하나가 되어 '주민참여 방식'에 의해 갈등을 해결함으로써 지난 시절의 갈등으로 인한 양극을 씻고, 갈등을 지역사회 발전의 계기로 삼은 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다.

2. 지방정부 갈등의 개념과 유형

1) 지방정부 갈등의 개념

갈등이란 복수의 이해관계자들이 희소한 가치나 자원에 대하여 서로 양립할 수 없는 목표를 추구하며 대치하는 상황이라 말할 수 있다. 지방정부 갈등이란 이런 갈등이 지방정부 단위에서 발생하는 것을 말한다. 즉, 지방정부 갈등은 지방정부가 중심이 되어 주로 지역에서 발생하는 갈등이다. 지방정부 갈등과 가장 대비되는 갈등으로는 국책사업 관련 갈등이 있다. 국책사업 갈등은 중앙정부가 중심이 되어 발생하는 갈등이다. 따라서 새만금이나 천성산, 호남고속철 관련 갈등은 지역주민이 갈등의 주요 이해당사자가 되긴 하였지만, 계획과 예산 집행의 주체가 중앙정부이고, 사업으로 인한 효과가 전국적이며, 전 국민이 사업의 진행과 결과에 영향을 받는다는 점에서 전국민이 이해관계가 있는 국책사업의 영역에 해당된다.

지방정부 갈등은 지방정부 내에서 지역주민과 지방정부단체 간에 갈등이 형성되는 경우, 지자자체단체 간에 갈등이 발생하는 경우, 지방정부와 중앙정부간에 발생하는 경우 등 갈등의 주체에 따라 다양하다. 그러나 이런 다양성에도 불구하고 지방정부 갈등이 갖는 특징은 주로 지방정부단체의 권한과 이해가 중앙정부, 인근 지방정부단체, 지역주민 등과 충돌하면서 서로 대립적인 상황이 계속되면서 사업이나 정책이 지연되거나 원활하게 진행되지 못하고 있는 상태라는 점이다.

지방정부 갈등의 주요 이해관계자는 지방정부 내 갈등인 경우에는 주로 지방정부단체와 해당지역 주민, 주민단체가 되고, 지방정부 간 갈등의 경우에는 해당지방정부, 해당지역 주민, 주민단체가 되지만, 갈등이 심화되는 경우에는 중앙정부 및 중앙에 있는 시민단체 등도 주요 이해관계자로 참여하게 된다.



2) 지방정부 갈등의 유형

갈등의 유형분류 방법은 다양하다. 갈등의 성격에 따라 가치갈등, 이해갈등, 구조갈등, 관계갈등 등과 같이 갈등의 일반적인 유형에 따라 나누는 방법도 있고, 갈등을 누가 일으키고 갈등상황에서 주로 누가 참여하느냐에 따라 나눌 수도 있다. 또한 갈등이 인사, 조직, 재정, 관리 등과 같은 권한과 관련된 갈등과 이해의 대립으로 인한 갈등으로 나눌 수 있을 것이다. 또한 실용적으로는 혐오시설을 둘러싼 갈등과 선호시설을 둘러싼 갈등 등과 같이 시민 혹은 주민의 선호에 따라 나누는 방법도 있을 것이다.

이 가운데 지방정부 갈등과 관련하여 가장 일반적으로 활용할 수 있는 분류 방법은 갈등의 성격과 갈등의 주체에 따라 갈등의 유형을 나누는 방법이다. 그러나 대부분의 갈등은 한 가지 유형에만 속하는 것이 아니라 여러 가지 성격과 유형이 복합적으로 나타나는 경우가 대부분이다. 예를 들어 광역 소각장 건설과 관련된 갈등은 소각장 건설부지의 주민들에게는 주로 이해갈등으로 인식되지만 지역 환경단체에게는 환경오염과 생태계 파괴라는 가치갈등으로 인식된다. 또한 권한의 측면에서 보면 특정 지방정부에 광역소각장을 건설하려는 광역지방정부와 이를 막으려는 해당지방정부 간의 주체 간 갈등이기도 하다.

(1) 갈등의 성격에 따른 유형

지지체 갈등은 갈등의 성격에 따라 데이터의 수집과 해석을 둘러싼 갈등, 구조적 갈등, 가치 갈등, 관계 갈등, 이해 갈등 등으로 나눌 수 있다.

데이터를 둘러싼 갈등이 주로 많다. 예를 들어 소각장이나 쓰레기 매립장 같은

소위 혐오시설을 유치하는 경우, 지역주민들은 그 시설에 의해 다이옥신과 같은 유해물질이 다량 배출되어 자신들의 건강에 해로운 영향을 끼칠 것을 걱정하는 반면, 이를 추진하는 지방정부는 설치하는 시설이 최신 시설이기 때문에 그런 염려는 할 필요가 없다고 주장한다. 사실관계 조사가 필요한 상황이다. 그러나 사실관계 조사 결과가 나왔을 경우에도 그 해석을 둘러싸고 갈등이 발생한다.

구조적 갈등은 제도화된 법, 권한, 관행, 관습, 절차 등에 의해 발생하는 갈등으로 최근 들어 절차상의 하자에 의해서 발생하는 갈등이 특히 많아지고 있다. 예를 들어 화장장을 설치하는 경우에 해당 지역 주민들의 동의와 주민설명회를 거쳐야 하는데, 이런 과정과 절차를 지키지 않거나 형식적으로 처리하면서 발생하는 갈등이 많다.

관계갈등은 주로 의사소통 부재로 오는 갈등이다. 특별히 이해가 상충하는 갈등 현안이 없는 경우에도, 상호간의 이해부족과 의사소통 부족, 신뢰 부족 등이 원인이 되어 상호간에 불신이 쌓이고 대립하고 있는 상태를 말한다. 관계갈등은 일반적으로 힘의 우위에 있는 관공서가 지역주민을 무시하고 일방적이고 권위적으로 일을 처리하는 과정이 누적되면서 형성된 경우가 많다.

이해갈등은 한정된 자원이나 재원을 둘러싸고 발생하는 갈등으로 지방정부 갈등의 거의 모든 경우에 포함되는 갈등의 유형이다. 가장 일반적으로는 보상과 관련된 이해갈등이다. 한 톨이라도 더 받으려는 지역주민과 책정된 예산 내에서 보상금을 지급하려는 지방정부 간의 갈등이 대표적이다. 지방정부 간의 갈등에서도 갈등의 핵심적인 내용은 한정된 자원을 서로 이용하거나, 서로 비용분담을 회피하려는 이해갈등이 주류를 이루고 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 가치의 차이에 의해 발생하는 갈등이 있다. 잘 보전되어 있는 국립



공원에 관광객의 편의와 수입 증진을 위해 케이블카를 설치하려는 지방정부와 수려한 자연 경관을 훼손해서는 안 된다고 믿는 환경단체간의 갈등은 대표적인 가치갈등이다.

일선 공무원 가운데는 모든 갈등은 결국 '돈'문제이고 따라서 '돈'만 있으면 다 해결된다는 경험적 판단을 하는 경우가 있다. 그러나 갈등의 원인은 다양하다. 특히 공무원의 권위적이고 위선적인 행위가 지역주민에게 불신과 배신감을 키워 갈등이 발생하는 경우가 의외로 많다. 이럴 경우, 지역주민들은 어떤 합의나 협상도 거부하거나, 이왕 이렇게 된 바에 돈이라도 많이 뜯어내자는 극단적인 상황에 빠지게 되는 경우도 있다.

(2) 갈등의 주체에 의한 유형

지방정부간의 갈등

지방정부간의 갈등은 동급의 지방정부간에 비선호시설의 입지를 서로 떠넘기거나 유지하는 과정에서 발생한다. 지방정부간의 갈등은 해당 시설의 편익은 여러 지방정부가 공동으로 누리는 반면, 그로 인한 부담은 특정 지방정부가 지게 되는 경우에 발생하는 경우가 많다. 대표적인 사례로는 지방정부 쓰레기 소각장 건설 계획을 지연시킨 군포시에 대하여 합의사항 불이행을 이유로 쓰레기 반입을 거부한 김포매립장의 경우이다.

광역자치단체와 기초자치단체간의 갈등

광역자치단체와 기초자치단체간의 갈등은 광역자치단체가 시설의 입지를 선정하여 추진하는 과정에서 해당 기초자치단체에서 주민의 반대를 이유로 시설의 입지를 원천적으로 봉쇄하는 경우에 주로 발생한다. 이러한 갈등은 시설의 편익은 광역적으로 발생하는 반면, 그로 인한 부담은 특정 기초자치단체에 귀속되는 상황에서 발생하게 된다. 대표적인 사례로 광주광역시의 쓰레기 문제를 해결하기 위해 광주시 상무동에 소각장 건설을 추진하는 과정에서 지역주민들이 건강 위해 가능성에 대해 강하게 문제를 제기 하면서 갈등이 발생한 사례이다. 광역과 기초자치단체간의 갈등에서 눈에 띄는 현상 가운데 하나는 지방자치제 실시 이후 지역주민의 여론에 민감한 단체장이 이해가 충돌하는 상황에서 지역주민의 편을 드는 경우가 많아지면서 갈등의 발생빈도가 증가하고 있다는 점이다.

자치단체 내에서의 갈등

자치단체 내에서의 갈등은 해당 지방정부가 구체적으로 시설이나 입지를 선정하는 과정에서 후보지로 선정된 지역의 주민들이 시설의 설치를 선점하거나 입지를 반대하는 과정에서 발생하는 경우가 대부분이다. 기초자치단체의 경우 대부분 혈연, 지연, 학연 등과 같은 관계가 미치는 영향이 크고, 갈등 상황에서 이런 관계에 따라 입장과 이해를 달리하는 경우가 많다. 또한 같은 지역에 살면서 형성된 정서적 유대가 깊기 때문에, 갈등이 심화된 상황에서 이해관계의 해소만으로는 갈등이 치유되지 않는 경우가 많고, 갈등 이후 후유증이 매우 큰 편이다.



(3) 갈등 유형의 변화

지방정부 갈등의 유형이 변하고 있다. 예전에는 단순한 피해 보상에 대한 요구가 갈등의 주요원인이었다면, 지금은 과거보다 갈등의 원인이 훨씬 복잡해졌다. 피해보상과 같은 이해갈등뿐만 아니라 환경과 생태 보전에 대한 주장을 담은 가치갈등의 측면도 점점 강해지고 있으며, 특히 최근에는 사업 및 정책의 절차적 타당성과 적정성에 대한 문제제기도 많아지고 있다. 갈등 이슈가 점점 많아지고 있으면서 동시에 사업의 집행에 대한 문제, 사업의 구상 및 계획 단계에 대한 문제제기 등도 점점 많아지고 있다.

3. 지방정부 갈등의 원인과 특징

지역갈등의 발생원인은 지역의 지리적, 정치적, 사회적, 문화적 요인에 따라 다양하고, 갈등 사례에 따라서도 개별적인 성격이 크기 때문에 일관해서 말하기는 쉽지 않다. 그러나 여러 가지 지역갈등 사례를 종합해 볼 때 일반적으로 나타나는 갈등의 원인을 다음과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다.

1) 민주화의 진전과 지방자치의 실시

1987년 6월 항쟁이후 우리 사회가 빠른 속도로 민주화되고, 문민정부가 출현하면서 과거의 권위주의적 국가통제 시스템이 더 이상 작동하기 어렵게 되었다. 지역주민의 이해가 결린 사업이나 정책을 추진하면서 지역주민을 무시하여서는 사

업을 진행하기 어렵게 되었고, 주민의 지지로 선출된 지방정부 단체장 역시 멀리 있는 중앙정부보다는 자신에게 표를 준 지역민의 입장과 이해를 대변할 수밖에 없게 되었다. 이와 더불어 정보화가 빠르게 진행되면서 정부에 의한 정보의 독점이 어렵게 되어 가고 있고, 인터넷을 통한 지역주민 간 정보 교환이 활발해지면서 갈등 이슈에 대한 정보의 공유와 의견 교환이 원활해지고 있다.

2) 정부에 대한 주민의 불신과 정부의 갈등관리 능력 부족

민주화, 지방화, 정보화가 진행되면서 주민들의 알권리가 높아지고 정책 참여의지가 높아지고 있는 것과는 다르게 정부는 기존의 권위주의적이고 일방통행적인 행정관행에서 크게 벗어나지 못하고 기존의 관행을 그대로 유지하는 경우가 많다. 특히 지역으로 갈수록 이런 현상은 심한 편이다. 결국 민주적 참여를 원하는 지역주민과 기존의 통치관행에서 벗어나지 못한 정부간에 모순이 심화되면서 갈등이 필연적으로 발생하게 된다.

그러나 정부는 갈등 상황에서 해결을 위하여 주체적으로 나서야하는 현실에 직면해있지만, 현재 정부는 갈등을 객관적이고 합리적으로 관리할 수 있는 인적·지적 인프라를 갖고 있지 않다.

3) 지방정부의 개발 욕구와 주민의 삶의 질 간의 충돌

지방정부는 지역발전 등의 목표를 달성하기 위해서 다양한 정책을 지속적으로 추진하게 된다. 그 가운데 지역에 산업시설과 같은 고도의 물적 기반이 마련되지



있지 않는 지방정부의 경우 무계획적 무차별적 개발을 서두르게 된다. 이와는 상반되게 국민소득 증가와 환경의식 고취 등으로 주민들이 지방정부에 거는 삶의 질에 대한 기대는 높아져 가고 있다. 지방정부에 의한 개발욕구가 지역주민의 삶의 질에 대한 욕구와 부딪힐 때 갈등은 필연적으로 발생한다

4) 갈등 예방 및 해결 역량의 부재

갈등을 예방하기 위해서는 갈등이 발생할 가능성이 높은 사안에 대하여는 사회적 합의를 통해 문제를 해결해야 하고, 이미 갈등이 발생한 사안에 대해서는 합리적이고 객관적인 근거에 의해 갈등을 해소해야 한다. 이런 갈등관리 역량은 하루아침에 생기는 것이 아니다. 현재는 갈등을 귀찮은 일로 인식을 하고 보상으로 문제를 해결하면 된다는 정도로 안이하게 생각하는 경향이 있는데다가, 현실적으로 갈등을 관리할 전문적인 역량 역시 전무한 형편이다. 갈등의 예방 및 해결에는 과학적인 인식과 분석, 해결 기제가 있고, 이에 대한 전문적인 역량을 키우지 않는 한 갈등의 바람직한 관리는 요원하다.

4. 지방정부 갈등 해결을 위한 몇 가지 제안

1) 시민참여의 활성화

갈등 해소를 위해 가장 중요한 요소 중의 하나는 해당지역 주민들의 참여를 활성화하는 것이다. 주민들은 어떤 시설이나 사업의 필요성을 인정하더라도 당국의 일방적 정책추진에 반발하는 경우가 많으며, 이러한 문제는 정부-주민간의 토론과 대화를 통해서 극복될 수 있을 것이다. 한 예로, 일본 도쿄의 무사시노(武蔵野)시는 시청에서 1백 미터 거리의 도시 중심에 쓰레기 소각장이 설치되어 있는데 이는 주민참여를 통한 부지선정 과정의 결과로 가능해진 것이다. 주민참여를 활성화하기 위해서는 계획 입안단계부터 시민들의 참여가 보장되는 구조를 만들 필요가 있다. 또한 주민들의 참여는 입지선정 단계뿐만 아니라 설치 이후 시설의 운영 단계에서도 보장되어야 한다.

2) 사업 및 정책 결정 공정성 및 투명성 확보

계획의 초기단계인 입지 후보지 선정과정에서부터 관련 정보가 공개되어 투명하게 진행되어야 하며 정책결정과정의 공정성 담보해야 한다. 예를 들어 쓰레기 소각장의 경우 관련 통계의 공개 및 객관적 검증을 통하여 소각장의 필요성을 해당지역 주민들에게 납득시키는 절차가 필요하다. 고도의 안전성을 요하는 시설의 경우, 전문적인 조사기관의 사전조사가 선행되어야 하며, 이러한 정보들을 충분히 공개해야 한다. 해당지역 주민들의 반발을 억제하고 합의를 유도할 수 있는 기반 조성에 주력해야 한다.



3) 적절한 경제적 보상체계

지역갈등에 흔히 나타나는 보상관련 갈등에서 공무원들은 지역주민이 합리적 기준도 없이 보상만 많이 요구한다고 말한다. 그러나 이 말은 공무원이 주민의 피해보상에 대한 정확한 원칙과 기준이 없다는 것을 역으로 증명하는 경우가 많다. 이렇게 보상과 관련하여 정부가 약점이 많다보니 지역주민도 그 약점을 파고드는 경우가 많은 것이다. 피해에 대한 보상은 공시지가나 매매가에 의존하기 보다는 주민 편의 시설로 인해 발생하는 편의와 피해주민에게 발생하는 손해간의 균형에 의해서 이루어져야 설득력을 가질 수 있다. 보상원칙과 보상 방법에 대한 근원적인 대책 마련이 요구된다.

4) 갈등관리 전문가의 육성

갈등 상황에서 경험에 의해 갈등을 관리하는 데는 한계가 있다. 또한 지역의 명망가에 의존하여 해결하기에는 갈등이 너무 복잡하다. 중앙정부뿐 아니라 지방 정부 차원에서도 계획적으로 갈등관리 전문역량을 배양할 필요가 있고, 이들을 축으로 공무원과 지역 시민사회를 위해 갈등관리 교육을 광범하게 실시해야 한다. 또한 갈등 상황에서는 갈등관리 전문가를 고용하여 갈등원인분석에서 해결방안까지 체계적인 접근에 의해 갈등을 해결해가야 하고, 궁극적으로는 갈등을 미연에 예방할 수 있는 역량을 배양해야 한다.