성공적인 공공갈등 해결의 방법과 지혜

– 경북울진 신화1리 원전관련 갈등조정 사례 –

박 수 선
평화를만드는여성회
갈등해결센터 연구원

Ⅰ. 갈등 배경과 전개과정

1. 배경
2. 갈등 표출

Ⅱ. 문제해결 과정

1. 이해당사자간 대화: 5자협의체 운영
2. 중립적 조정자의 참여: 조정회의 운영

Ⅲ. 시사점과 과제

성공적인 공공갈등 해결의 방법과 지혜

– 경북울진 신화1리 원전관련 갈등조정 사례 –

Ⅰ. 갈등 배경과 전개과정

1. 배경

경상북도 울진군 북면에 위치한 신화1리는 담양 전씨와 울진 장씨가 모인 집성촌으로 주민들은 700여 년에 달하는 오랜 역사와 전통에 자부심을 갖고 있다. 한때 80여 가구에 200여 명이 살았던 마을은 지금 60여 가구에 100여 명이 거주하고 있다. 주민들은 마을 인구가 이렇게 줄어든 이유가 원전과 마을을 둘러싼 송전탑 때문이라고 생각한다.

신화1리는 현재 원자력발전소 6기가 가동 중이고, 2기가 건설 중이며, 2기는 건설 예정인 원자력발전소에서 1km 정도 떨어져 있는 원전 주변지역에 있다. 또한 주변에 네 군데의 변전소가 있고 11기의 송전탑이 마을을 둘러싸고 있다.

1979년 정부는 신화1리 북동쪽을 한울 원전 부지로 선정하였다. 당시의 사회분위기로는 정부가 결정하면 주민은 당연히 받아들이는 것으로 이해되었고, 주민들은 원전이 들어오면 인구 유입을 통해 북면 일원이 큰 도시가 되고 지역이 발전한다는 이야기에 마을에도 좋은 일이라고 생각하였다.

당시 동해 해안선을 따라 마을까지 이어진 해안도로가 원전 부지에 편입되면서 사라져버렸고, 대신 마을 중앙을 가로질러 원전 부지로 들어가는 2차선 도로가 만들어졌다. 이 도로건설로 인해 마을이 양분되고 이전에는 없었던 교통사고를 종종 목격하게 되었으며, 마을 주민들도 피해를 입는 일이 발생하였다. 그동안 30여 건의 사망사고가 있었고, 주민들에 따르면 이 중 7명은 신화리 주민이었다. 주민들이 느끼는 피해는 숫자를 넘어 일상적으로 매우 심각했다.

1988년 9월 한울 1호기가 건설되었고, 1년 뒤 2호기가 상업운전을 시작하였

다. 1998~1999년에 3, 4호기, 2003~2005년에는 5, 6호기가 들어섰고, 2008년에는 신한울 4기를 추가 건설하기로 결정되었으며 신한울 1, 2호기 건설공사가 본격화되었다. 건설공사 당시 신화1리 마을 앞 도로는 '살인도로'로 불리며 주민들에게 위협을 주었고 앞으로도 신한울 3, 4호기 건설공사가 남아 있다.

원전과 함께 신화1리에는 영주·태백·신태백 변전소로 향하는 송전탑들이 세워졌다. 주민들은 마을을 둘러싼 11기의 송전탑에서 나오는 소음으로 귀가 잘 들리지 않거나 손발이 저려오는 증세가 발생했다고 믿었다. 일부 주민들에게 갑상선암 등의 암이 발병하는 이유도 송전탑의 전자파 때문이라고 생각했다.

주민들이 원전 주변지역 주민으로서 겪는 고통을 해결해 달라고 호소하고, 집단이주를 사회적으로 주장하게 된 데는 최근 설치하는 신한울 1, 2호기 관련 송전탑을 세울 때, 마을 주민의 의견수렴이나 동의 없이 일방적으로 추진되고 있다는 생각이 결정적으로 영향을 미쳤다. 밀양 사례에서 나타나듯 "주민들이 반대하고 권리를 주장하면 정부, 한전이 무시하지 못하고 주민들의 요구에 귀를 기울이더라" 하는 사회적 경험도 신화리 주민들을 시위 현장에 나오게 한 원동력이 되었다.

또한 2011년 발생한 일본 후쿠시마 원전 사고는 그동안 안전에 대해 무심했던 주민들이 원전의 위험성에 대해 걱정하는 계기가 되었다. 늘 정부나 한국수력원자력(이하 한수원)은 안전하다는 이야기만 되풀이해왔는데 후쿠시마 사고의 위협적 결과는 인근지역 신화리 주민들을 불안하게 하였고, 원전의 여러 시설에도 관심을 갖고 살펴보면서 불안과 걱정이 커졌다. 주민들은 안전하게 살아가려면 이렇게 고통과 불안을 주는 마을을 떠나 집단이주를 하는 방법이 최선이라고 생각하게 되었다.

1990년 시행된 '발전소 주변지역 지원에 관한 법률'(이하 발주법)과 '지역협력기금법' 등으로 원전 주변지역 주민들에게 연간 수백억 원의 지원혜택이 돌아가도록 되어 있으나, 원전에서 가장 인접한 신화리는 별도의 추가지원 없이 소외되어 왔다고 생각하면서 신화리 주민들은 더욱 억울한 마음을 갖게 되었다.[1)]

---

1) 발주법 제2조(정의) "주변지역"이란 「전기사업법」 제2조제4호에 따른 발전사업자(이하 "발전사업자"라 한다)가 가동·건설 중이거나 건설할 예정인 발전소(「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에 따른 다목적댐 발전소와 발전원(發電源)의 종류별로 대통령령으로 정하는 시설용량 이하의 발전소는 제외한다. 이하 같다)의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 **반지름 5km 이내의 육지 및 섬지역이 속하는 읍·면·동의 지역**을 말한다. 다만, 수력발전소와 조력발전소의 경우에는 발전(發電)과 관련이 있는 수계(水系)나 저수지의 인근지역으로서 대통령령으로 정하는 범위의 지역을 말한다. 〈개정 2011.3.30.〉 신화리는 한울 원자로 노심으로부터 1km 정도 떨어진 곳으로 주민들은 최인근지역인데 5km 내에 포함되는 모든 읍면동과 똑같이 지원받는 것에 대해 억울함을 호소한다.

2. 갈등 표출

신화1리 생존권대책위원회(이하 주민대책위)는 2011년 만들어졌으나 대외적으로 본격적인 문제를 제기한 것은 2013년 4월경부터다.

4월 1일 주민대책위는 한국전력(이하 한전) 태백전력소에 전자파와 송전탑 소음 해소 방안을 내놓을 것을 요구하는 민원 제기를 시작으로 국민권익위원회에 진정서를 제출하였고, 국회로 찾아가 지역구 등 관련 국회의원들과 면담하면서 송전탑으로 인한 피해 및 이주대책에 대한 조정 해결을 촉구하는 등 민원을 제기하였다.

이러한 민원에 대해 산업통상자원부(이하 산업부), 한전, 한수원 등 관계기관은 신화1리는 원전에서 1km 정도 떨어진 주변지역으로 '전원개발촉진법' 등 관련법에서 정하고 있는 이주 범위에 해당하지 않으므로 신화1리 주민들의 요구는 불가함을 밝혔다.[2)]

그 후 주민대책위는 밀양 송전탑 반대 시위 현장을 방문하며 송전탑 반대 의지를 가진 밀양 주민을 비롯한 타 지역 주민들과 만남을 갖고, 6월 10일에는 서울 삼성동 한전 본관 앞에서 '고압송전철탑 및 원자력발전소 건설 반대' 집회를 여는 등 본격적인 문제해결을 위한 활동을 하였다. 이후 지역구 국회의원과의 간담회, 산업부 제2차관과의 면담 등을 통해 직접적으로 문제해결을 촉구하고, 또 다른 한편으로는 전국송전탑반대네트워크 기자회견에 참석하는 등 주민들은 신화1리를 넘어 전국적으로 연대할 수 있음을 보이면서 문제해결을 압박하였다.

그 결과 산업부, 한전, 한수원, 울진군 등의 이해관계기관은 신화1리 주민들이 요구하는 '집단이주'를 협의하기 위한 5자실무협의체 구성을 수용하여 2013년 9월 11일 제1차 회의를 갖는다.

---

2) 전원개발촉진법 제14조2(전원개발사업구역)에서 전원개발사업구역이란 전원설비를 설치 운용하기 위한 사업구역을 말하며, 원자력안전법 제89조(제한구역의 설정)에서 제한구역은 원자로 및 관계시설의 설치에 따라 방사선에 따른 인체, 물체 및 공공의 재해를 방어하기 위하여 일정 범위의 부지를 확보하여 일반인의 출입이나 거주를 제한하는 구역을 말한다. 집단이주가 가능한 법적 범위는 거주제한구역((EAB; Exclusion Area Boundary)인 원자로 노심으로부터 560m 이내이다. 우리나라의 제한구역 관련 규정은 원자력안전법과 동법 시행령 그리고 원자력안전위원회 고시 등에 명시되어 있다.

Ⅱ. 문제해결 과정

1. 이해당사자간 대화: 5자협의체 운영

신화1리 주민들의 집단이주와 그 협의를 위한 5자협의체 운영 요구로 구성된 5자협의체(산업부, 한전, 한수원, 울진군, 주민대책위 참여)는 2013년 9월 11일 첫 번째 회의를 시작하였다. 5자협의체 공식 명칭은 주민들의 요구를 반영하여 '신화1리 현안문제(집단이주 포함) 해결을 위한 실무협의체'라 정하였다.

첫 번째 회의 이후 2014년 6월 3일까지 총 11회차 회의를 진행하였다. 그러나 5자협의체를 진행하면서 4차 회의부터는 산업부가 불참하고, 논의 및 진행이 지지부진해지자 주민들은 진행과정에 별다른 진전이 없다고 생각하였다. 이에 주민들은 상경시위 1년을 맞아 관계기관의 해결 의지가 없음을 성토하는 집회를 개최하기 위해 6월 10일부터 1개월간 한울본부 앞에 집회신고를 하고 성명서를 발표하면서 의지를 표현하는 한편, 국민대통합위원회의 갈등관리 전문가 개입을 통한 조정절차에 대해 반신반의하며 동의하게 된다. 국민대통합위원회가 갈등해결을 위해 개입한 것은 한전, 한수원 등의 공공기관과 '공공기관의 실효적 갈등관리를 위한 업무협약'[3]이 근거가 되었다.

2. 중립적 조정자의 참여: 조정회의 운영

(1) 조정(Mediation) 준비 단계

국민대통합위원회는 한전, 한수원의 요청을 받아 신화1리 주민들의 집단이주 요구를 둘러싼 갈등을 해결하기 위해 조정팀(박수선 평화를만드는여성회 갈등해결센터 연구원, 전형준 단국대 교수, 조형일 한국갈등해결센터 사무총장)을 구성하였다.

3) 국민대통합위원회의 공공기관 갈등관리 지원 사업은 2014년 6월부터 시작되었다. 최근 여러 이유로 공공부문의 갈등관리가 강조되고 있지만 갈등관리에 대한 정보 및 전문가 지원체계 등은 미흡한 상황에서 국민대통합위원회가 갈등관리 수요가 있는 공공기관과 민간 갈등관리 전문가 연계를 지원함으로써 공공부문의 실효적 갈등관리를 유도하기 위한 취지로 만들어진 사업이다.

신화1리 갈등해결의 첫 번째 시작은 2014년 7월 2일, 이해관계기관, 주민 등 30여 명이 모인 자리에서 갈등조정(Mediation) 방식과 진행과정에 대한 설명회였다. 처음 조정팀이 구성되면서 받은 시한은 3개월이었다. 주민들은 조정이 빠른 시간 내에 이루어지길 요구하였고, 그래서 3개월 동안 조정을 진행하고 만족하는 결과가 나오지 않을 때 5자협의체에서 논의하고 있었던 주민피해조사를 재개하는 것을 전제로 조정과정을 시작하였다. 다른 의견과 이해관계를 가진 참여당사자들의 충분한 논의를 통해 합의하기에는 촉박한 시간이었지만 주민 입장에서는 빠른 해결을 원하였으므로 3개월의 시한을 기초로 조정과정을 설계하였다. 이후 조정이 진행되는 과정에서 당사자들 합의에 따라 5개월로 연장되었다.

조정팀에서 설계하고, 진행한 신화1리 문제해결을 위한 조정과정은 다음과 같다.

준비 단계: 이해관계자 면담

□ 이해관계자 개별면담
- 산업부, 한전, 한수원, 울진군, 신화1리 주민 관계자 만남
- 현재 문제에 대한 생각, 피해와 어려운 점, 원전과 송전탑 설치로 인한 영향, 문제해결과 회복을 위해 필요하다고 생각하는 것, 꼭 충족되어야 하는 것, 해결 방법, 회의에서 다루어야 하는 것 등

⇩

준비 단계: 당사자 회의 및 문제해결 과정 설계

□ 개별면담 내용 분석
□ 개별면담 내용을 기초로 어떤 절차가 문제해결에 도움이 될지 과정 설계
- 참여자, 회의 횟수 및 시간, 안건, 회의를 원활히 진행하기 위한 기본규칙안

⇩

준비 단계: 회람 및 진행절차설계(안)에 대한 동의

□ 이해관계자 면담을 통해 진행절차설계안 확정
- 당사자회의 및 해결과정 설계안에 대한 설명
- 동의여부 확인

⇩

조정 단계: 합의된 협의체 및 절차 운영	
□ 기본규칙 합의	□ 당사자별 입장 나누기
□ 쟁점과 논의사항 확정	□ 해결안 탐색
□ 합의	□ 합의안 작성
- 협의체 설계안의 내용에 따라 구체적으로 정해질 수 있음	

⇩

조정 후 단계: 합의 이행 확인
□ 합의 이행 확인 - 합의 사항에 따라 구체적인 일정 등 세부적인 내용을 정함

준비 단계에서, 즉 각 당사자별로 면담하고, 그 내용을 정리한 것과 문제해결 절차 설계안을 회람하면서 조정팀은 당사자들이 실제적 관심사에 초점을 맞출 수 있도록 노력하였다. 특히 회람과정은 주민대책위에서 갈등의 배경, 구체적 피해와 고통, 조정과정에서 다루어져야 하는 문제, 문제해결과 관계 회복을 위해 필요하다고 생각하는 점, 해결 방법 등에 대해 발언했던 내용과 일치하는지 여부를 확인하면서 객관적이고 중립적 조정자로서 조정팀에 대한 신뢰를 형성하고자 하였다. 또 한편으로는 주장하는바 이면의 실제적 관심사를 중심으로 대화해 나갈 수 있도록 주민들이 원하는 것에 대해 재정리하였다.

(2) 조정 단계: 신화1리 갈등조정회의 운영

8월 20일 1차 회의를 시작으로 본격적인 조정회의를 시작하였다. 첫 회의에서 모임의 명칭을 '신화1리 현안(집단이주 포함) 갈등조정회의'로 정하였다. 원래 9월 말까지 마치기로 한 기간을 참여자들의 동의하에 2개월 정도 연장하여 11월 21일까지 총 12회차 회의를 진행한 결과 당사자간 합의를 이뤄낼 수 있었다. 한 회당 4~7시간 동안 회의가 진행되었다.

합의 내용은 다음과 같다. 첫째, 장기적으로는 원자력 발전 및 송변전시설로 인해 신화1리 마을주민들이 겪는 고통과 피해 및 불안요소를 해결하도록 산업부와 국민대통합위원회는 관련 법 제도개선을 위해 노력하기로 하였다.

둘째, 신화1리 마을 관통도로의 사고 위험을 줄이기 위해 한수원은 공사용 차량과 직원 차량의 통행량과 과속을 줄이기 위해 노력하고, 한수원은 신한울 3, 4호기 건설시 우회도로를 우선하여 건설하기로 하였다.

셋째, 신화1리 주민들의 삶의 질 개선을 위해 각 기관은 지원을 위해 노력하며 송전탑을 신설할 경우는 주민들과 충분히 협의 후 시행하기로 하였다.

넷째, 주민들의 안전에 대한 신뢰 확보를 위하여 방사능 감지기 설치 등을 향후 한수원과 울진군, 대책위가 별도로 협의하기로 하였고, 송전탑 소음과 관련해서는 2015년 상반기까지 소음 측정을 위한 용역을 시행하고 저감대책을 찾기로 하였다. 주민들 중 건강검진을 원하는 경우 희망자 모두가 받을 수 있도록 하였다.

마지막으로 이해관계기관의 약속 이행 및 검토를 위한 사항으로 합의한 사안에 대해서는 재론하지 않을 것을 약속하고 중장기적 이행 과제에 대해서 국민대통합위원회는 지속적으로 모니터링하고 필요한 경우 5자협의체를 소집할 수 있도록 하였다.

(3) 조정 이후 그리고 현재

조정회의를 마친지 5개월이 지난 지금, 국민대통합위원회는 주기적으로 조정회의에 참여하고, 이해관계자 대표들에게 연락을 하여 약속이 잘 이행되고 있는지를 점검하며 필요한 사항을 조치하고 있다. 현재 대책위와 한전, 한수원은 지원사업과 관련해서 주민 사업 제안에 대해 검토하고 실행방안을 논의하고 있고, 산업부, 국민대통합위원회는 제도개선과 관련한 노력을 진행 중이다.

Ⅲ. 시사점과 과제

1. 중립적으로 갈등해결에 개입할 수 있는 절차와 인력의 존재

한국사회에서 당사자들이 협의체를 구성하여 함께 논의하며 합의점을 찾아나가는 조정은 공공갈등 분쟁해결에서 그리 흔치 않은 접근방식이다. 조정은 중립적인 제삼자가 갈등 당사자들이 서로 이해관계와 목적을 달성하도록 협상을 돕

는 과정으로, 시도도 많지 않았을 뿐더러 성공 사례는 국립서울병원 재건축 갈등 조정을 포함하여 손꼽을 정도로 적다. 최근 대화를 통한 갈등해결의 필요에 대해 사회적으로 많은 요구가 있고, 당사자 중심의 문제해결이 가장 효율적·효과적이라는 평가가 있다. 하지만 공공기관은 협의체의 구성 및 운영에 대한 실질적 정보 부족과 당사자들의 신뢰도 부족 등과 같은 어려움에 직면해 문제해결로 나아가지 못하는 경우가 종종 발생한다. 이러한 사회적 요구에 힘입어 국민대통합위원회에서 공공기관 갈등관리 지원사업을 추진하게 되었고, 주요 이해관계자인 한전, 한수원이 국민대통합위원회와 협약을 맺고 있었기 때문에 조정 지원이 좀 더 쉽게 이루어질 수 있었다.

국민대통합위원회가 조정 진행과정에서는 내용에 개입하지 않고 조정회의가 원활히 진행되도록 지원한 것도 문제해결에 중요한 역할을 하였다. 당사자간 합의 사항 중 하나인 '제도개선 노력'에 대해서는 국민대통합위원회가 지원할 수 있는 기관이었기 때문에 당사자간 합의에 힘을 실어주는 역할을 하였다.

2. 이해당사자의 대화를 통한 갈등해결 의지

주민대책위는 핵심적인 요구사항을 두 가지, 즉 집단이주와 그 협의를 위한 5자협의체 구성으로 정리하였다. 대화를 요구사항으로 제기한 것이다. 우선 주민대책위가 여러 시위와 민원 제기를 하였지만 기본적으로는 관련 기관과 대화를 통해 자신들의 요구를 충족시키겠다는 의지를 갖고 있었다. 한전, 한수원 등 관련 공공기관들 역시 이 문제에 대해 적극적으로 해결하지 않으면 다른 사업에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 적극적으로 문제를 해결할 의지를 갖고 있었다. 당사자들의 대화를 통한 문제해결 의지는 성공적인 갈등해결의 중요한 출발점이다. 만일 당사자들이 대화의지가 다소 부족하다면 조정절차 시작에 앞서 신뢰를 형성하고, 대화 필요성에 대한 인식을 제고하는 등 대화가 가능한 조건을 만들기 위한 노력을 우선하여 안정적인 조건을 만드는 것이 중요하다.

3. 사안에 적합한 해결과정 설계 및 진행, 중립적 조정자의 역할

조정의 핵심원칙인 자발성, 중립성, 비밀유지(비공개)가 잘 지켜졌다는 점이 이

사례의 중요한 성공 요인 중 하나이다. 신화1리 갈등조정은 한전, 한수원이 조정 지원을 자발적으로 요청하였고, 주민들도 조정자의 역할을 인정하고, 동의하여 조정에 참여하였고, 진행과정에서 적극적으로 대안을 내고 논의하였다. 앞서도 이야기했지만 당사자들의 자발적인 대화의지야말로 갈등해결 성공의 가장 중요한 요소이다.

둘째, 중립성이다. 민간전문가로 조정팀을 구성하고, 조정팀은 중립적으로 당사자들이 관심사에 초점을 맞춰 협상할 수 있도록 절차를 진행하였다. 조정기관 역할을 맡은 국민대통합위원회는 내용에 간섭하지 않고 당사자 중심의 회의가 진행될 수 있도록 조정팀을 지원하는 역할만 하였다. 제삼의 기관이 개입하게 될 때 기관의 관심과 입장이 반영되도록 영향력을 행사하려고 하는 경우가 발생하기도 하는데, 그렇게 하지 않고 절차 지원에만 초점을 두고 중립성의 원칙을 잘 지켰다.

셋째, 비밀유지(비공개)의 원칙이다. 비밀유지가 중요한 이유는 당사자들이 실익과 관심사에 초점을 두고 충분히 대화하여 자율적으로 문제를 해결해나가기 위한, 외부의 영향으로부터 자유로운 조건을 만드는 데 도움이 되기 때문이다. 기본규칙 내용에 비공개 원칙을 정하고, 회의에서 다루어지는 내용에 대해서는 비밀을 지키고, 공개가 불가피한 경우에는 조정회의의 합의에 의하도록 하였다. 조정자들은 물론 참가자들이 조정회의 내용에 대한 비밀유지 원칙을 준수했으며, 언론 홍보 등도 조정회의에서 정한 범위 내에서 이루어졌다.

4. 주장이 아니라 필요와 관심사에 초점 맞추기, 다양한 해결책 탐색

집회 시위 당시 주민들의 주요 주장은 '집단이주'였지만, 조정팀에서 주목한 점은 주민들이 집단이주를 주장한 이유였다. 즉 조정팀은 주민들의 가장 중요한 요구가 원전 주변지역 주민으로서 안전하고 안정적인 삶의 질 향상이라는 점을 파악했다.

초기 주민들의 요구에 의해 당사자협의체인 5자협의체가 구성되었지만 9개월 동안 갈등해결에 별다른 진전이 없었다. 이는 주민대책위를 포함하여 참여자들 모두 주장에만 초점을 두었기 때문이다. 주민들은 집단이주를 원하고 현행 법테두리 내에서는 집단이주가 불가하므로, 집단이주가 가능한 근거마련을 위해 주민피해조사에 주목했던 것이다. 그러나 참여자들 모두 피해조사 결과가 집단이주의 근거가 될 수 있다는 믿음은 없었다. 이 때문에 당사자협의체 진행은

지지부진할 수밖에 없었다.

이에 조정팀이 면담과정이나 조정회의 진행과정에서 당사자들이 “원전 주변 지역 주민들의 안전하고 안정적인 삶의 질 향상”에 초점을 맞추어 대화하고 대안을 찾을 수 있도록 도운 것이 갈등해결의 중요한 요인이다.

통상 공공갈등분쟁의 양상은 찬성과 반대의 대립, 힘겨루기를 통해 일방의 의도대로 관철시키려고 하는 것으로 나타나는 경우가 많다. 그래서 갈등 당사자들은 주장과 요구, 입장을 중심으로 분쟁을 해결하려고 하는 경향이 나타난다. 하지만 주장 이면의 이유, 당사자가 진짜 필요로 하는 것, 진짜 원하는 것이 무엇인지에 관심을 갖고 해결방법을 찾아보면 어떤 갈등이든 협력적으로 해결할 가능성이 높아진다.

합의 내용도 한 가지 답에 몰두하는 것이 아니라 다양하고 창의적 해결책을 찾도록 모색하여야 한다. 이 사례에서는 제도개선방안, 안전을 위한 방안(도로사고 위험 줄이기, 송전탑 소음 확인 및 저감 대책, 방사능 방재 관련, 건강검진 등), 소득증대 및 주거환경개선 방안 등 주민들이 걱정하고 고통스러워했던 것들을 해소하기 위한 대안들로 다양한 해법을 모색하였다. 조정자는 당사자들이 적극적으로 대안을 내도록 격려하며 조정을 진행하는 것이 매우 중요하다.

5. 기본규칙과 진행방식

첫 조정회의에서 회의의 명칭에서부터 참여자, 대표성, 진행방식, 의사결정 방법, 비공개의 원칙, 회의 결과 전달, 홍보, 기록, 자료공유 방법 및 조정자의 역할과 참가자 준수사항 등 기본규칙을 참여자 모두의 동의로 정하였다. 기본규칙을 논의하고 정하는 것은 조정팀이 조정회의 전반의 진행(과정)에 대한 통제력을 인정받는 것으로 매우 중요하다. 또한 정한 기본규칙을 조정회의 전 과정에서 준수하는 것은 참여자들에게 신뢰를 주며 조정회의를 원활하게 만든다. 신화1리 갈등조정회의 전반에 조정팀은 기본규칙이 잘 지켜지도록 안내하였고, 통제하였으며 모든 내용이 참여자들에게 공유되고 참여자들의 동의하에 진행되도록 하였다.

회의록은 매회 회의가 끝날 때 논의된 내용, 합의된 내용을 확인하고, 서명하도록 하였는데, 회의록을 당일 정리하고 당일 확인함으로써 논의한 것에 대해 서로 다르게 이해할 수 있는 요소를 줄이고, 쟁점과 의제를 하나씩 정리해나감으로써

논의를 진전시킬 수 있었다. 회의 결과를 보고하거나 이해관계자 집단에서 소통할 때 각 이해관계자들이 동일한 자료로 회의 결과를 확인하고 이해할 수 있으므로, 특히 주민들의 경우 대표와 주민들 간 정확한 소통이 이뤄질 수 있었다.

6. 과정 전문가로서의 조정자(Mediator) 역할에 대한 인식 변화 필요

처음 조정협의체를 구성할 때 각 이해관계자들은 조정자에 대해 여러 가지 기대와 우려를 가진다. 대부분 주민 이해당사자는 조정자가 '우리 편에서 우리의 요구를 다 들어주도록 도와줄 것이다 또는 도와주어야 한다'는 기대와 어떤 권한과 압력을 행사해서 상대 기관들이 주민의 요구를 들어주도록 하는 역할을 할 것을 기대한다. 반대로 공공기관은 '주민들의 무리한 요구와 주장을 무너뜨려서 현실적인 이야기를 하도록 도와주어야 한다'는 기대를 가진다. 그러나 조정자는 의견을 갖고 당사자들을 통제하거나 해결책을 찾는 사람이 아니다. 실제 그렇게 했을 때 조정자가 아무리 합리적인 내용적 결과를 제시하더라도 당사자들은 받아들이지 않는다.

신화1리 조정과정에서도 여러 차례 조정팀에 대한 기대 때문에 이해관계자들이 조정과정에 몰입하지 못하거나 조정자에게 불만을 표현하기도 하였다. 제삼자의 역할을 문제해결의 현명한 답을 찾아주는 것으로 인식하는 우리 사회의 일반적 통념이 조정 과정을 운영하는 조정자에게는 어려움으로 작용한다.

특히 공공기관의 경우 조정자의 개입을 내용적 영향력과 권한을 행사하는 간섭자로 이해하는 경우가 많은데, 조정자는 중간자로서 각 이해관계자 사이의 불신과 직접 대화에서 발생하는 오해를 방지하여, 제대로 소통하고 실제 관심사를 중심으로 문제를 해결할 수 있도록 안내하는 조력자로 이해하면 공공기관의 입장에서도 조정자를 잘 활용할 수 있을 것이다.

또한 중립적 제삼자의 개입인 조정이 우리 사회에 좀 더 활성화되려면 과정 전문가, 프로세스를 설계하고 당사자간 만족스런 협상의 자리를 만들고 운영하는 사람으로서 조정자의 역할이 강조됨과 함께 그 인적·물적 인프라를 구축하는 노력이 동시에 이루어져야 한다.

7. 약속 이행의 확인과 지속적 관리 필요

이 사례는 공공분쟁에서 일반적인 갈등해결인 분배와 배상 중심의 해법을 넘어 관심사에 기초한 창의적 해법과 구조 변화를 도모하는 합의안을 만들어낸 경우이다. 그런데 당사자들의 승인으로 만들어진 합의안이 실행되고 결과를 내려면 시간이 필요하다. 또한 법적·제도적 개선의 주요 내용은 일반적 절차를 볼 때 당사자들의 합의만으로 결과를 낼 수 없는 일이다. 참가자 모두의 동의와 각 기관의 승인 절차를 거쳐 합의한 사안이지만, 합의 결과를 이행하는 과정에 언제라도 다른 갈등이 발생할 수도 있고, 약속이 제대로 이행되지 않을 수도 있는 것이다. 조정은 자발적인 참여를 기초로 한 것이므로 조정과정에 주조정자로 참여했던 필자는 당사자들이 합의한 사항을 책임감 있게 이행할 것이라고 신뢰하지만, 당사자의 책임성 외 다른 이유 때문에 이행이 지연되거나 또 다른 갈등이 야기되면서 어려움을 겪을 수도 있다. 따라서 약속이 신뢰와 책임감 있게 이행되려면 지속적인 이행 확인과 관리 주체가 필요하다. 이 사례에서는 국민대통합위원회에서 그 관리 주체가 되기로 하였고 실제 조정회의를 마친 후 5개월이 지난 지금에도 정기적으로 이행 점검을 하고 있다.

어떤 사안이든 조정과정을 설계하고 운영할 때 합의 후 이행점검 관리 단계를 반드시 고려하여 그 주체와 책임을 명확히 정할 필요가 있다. 이행이 계획대로 되지 않을 때, 또는 이행과정에서 새로운 갈등이 발생할 때 새로운 대화, 조정이 이루어질 수 있는 약속을 합의사항에 포함시키면 이행력을 높이는 데 도움이 될 수 있다.