

서울시 갈등조정담당관의 분쟁해결이야기

홍 수 정
서울시 갈등조정담당관

- I. 서울시 갈등조정담당관 신설배경
- II. 갈등예방을 위한 사전 갈등진단
- III. 법제도를 보완하는 갈등조정
- IV. 이해관계자 및 시민이 토론에 참여하고
대안을 모색하는 갈등조정
- V. 지역주민의 자율적 갈등조정 움직임으로 확산
- VI. 갈등조정 의 한계와 중요성
- VII. 글을 마무리하며

서울시 갈등조정담당관의 분쟁해결이야기

I. 서울시 갈등조정담당관 신설배경

‘어느 아파트 지구에서 A는 곱창가게를 운영하고 있었다. 가게를 열고 한동안은 고전을 면치 못했지만 2년 전부터는 월 매출 천만 원이 되었다. A는 가게 실내 인테리어도 새로 하고 좀 더 적극적인 장사를 위한 준비를 마쳤다. 어느 날 재개발이 결정되어 다른 곳으로 옮겨야 하는 상황이 되었다. 보상금은 6천만 원이었다. 상가세입자는 A 이외에 20여 명이 더 있었는데 거의 모두 조합에서 제시하는 보상금을 받고 이주해 나갔다. A 역시 구청에 조합과 A 간 협상중재를 요청하는 한편 이주해 나갈 가게를 여기저기 알아보았다. 조합이 제시한 보상금액으로는 마땅한 가게자리가 없었다. A는 보상금을 좀 더 올려달라고 조합에 요청했다. 협상은 결렬되었다. 조합은 이 사안을 토지수용재결위원회에 맡겼다. 최종 결정금액은 2천 7백만 원 가량 되었다. A는 승복하기 어려웠다. 법에 근거한 대집행으로 상가건물이 철거되는 과정에서 A의 아내가 부상 당해 10여 일간 병원치료를 받아야 했다. A는 이제 그만 포기하고 싶었지만 아내는 오히려 강경한 입장을 보였다. A는 구청 앞에서 1인 시위를 시작했다. 시간이 지날수록 조합과 A 간 감정의 골은 깊어만 갔다. 구청 차원에서 민원해결이 되지 않자 A는 장소를 시청 앞으로 옮겨 1인 시위를 이어갔다.’

‘B는 학부모이다. 하루는 구청에서 지역침수대책을 마련하여 설명회를 한다고 해서 참석했다. 지역침수대책을 위해 빗물펌프장을 건립한다고 했다. 설명회에 모인 지역주민들은 상습적인 침수를 경험했기 때문에 매우 환영하는 분위기였다. B는 빗물펌프장 건립위치가 아이들이 다니고 있는 학교 바로 앞인 것을 발견했다. 구청 관계자에게 반대의사를 표명했다. 공사를 진행하는 동안 소음과 진동 그리고 먼지로 인하여 아이들 면학분위기를 해칠 것이라는 염려 때문이었다. 공사차량이 학교 앞을 자주 왕래할 텐데 최근 학교 앞 교통사고가 빈발하였기에 B의 걱정은 점점 더 커져갔다. 구청에 지속적으로 민원을 제기했지만 혼자 힘으로는 역부족이었다. 구청은 지역침수대책을 해결하기 위해서는 어쩔 수 없다는 답변만 반복했다. B는 학부모들을 모아서 대대적으로 반대시위를 시작했다.’

위의 사례들은 신문이나 방송에서 흔히 볼 수 있는 뉴스이다. 서울에서 일어나는 갈등은 다양하다. 도로를 만들 때에는 토지보상 문제가 생길 수도 있고, 도로가 지나가는 지역의 주민들이 반대할 수도 있다. 임대주택의 경우에는 공공성을 위해 반드시 필요하지만 자신의 집값이 떨어질 것을 염려하여 반대여론이 형성될 수도 있다. 어느 날 갑자기 내 집 앞에 화장장이 들어설 예정이라고 가정해보자. ‘왜 하필이면 내 집 앞인지’ 알고 싶을 것이다. 대체할 수 있을 만한 부지는 없는지도 궁금할 것이다. 이러한 것들을 정부가 모두 검토하였고 내 집 앞 밖에 다른 대안은 없다고 해도 다시 한번 검토해보고 싶을 것이다. 정부 담당자에게 검토해달라고 하면 아마도 “이미 검토했다”는 이야기를 들을 것이다. 정부에 지속적으로 내 집 앞은 안 된다고 민원을 넣어보지만 공사는 이미 터파기를 시작했다고 생각해보자. 화가 날 것이다. 앞서 두 사례에서 본 바와 같이 사람들은 충분히 설명 듣지 못하고 자신이 제시한 대안이 검토되지 못했다고 생각되면 자신의 문제를 정부에서 등한시한다는 생각에 화가 날 것이다. 아무도 들어주는 사람이 없다고 생각하면 나는 어떻게 해야 하는가. 내가 동원할 어떠한 힘도 없다면, 아니면 어떤 힘을 동원해도 소용이 없다면 시위를 시작할 수도 있을 것이다. 이와 같은 사례들은 도처에서 발생할 수 있다. 만약 사전에 갈등으로 확산될 수 있다는 것을 인지하였다면 결과가 조금은 달라질 수 있을 것이다.

이러한 이유로 서울시는 2012년 1월 갈등조정담당관 제도를 신설했다. 갈등조정담당관의 목적은 갈등예방이다. 갈등예방을 위해서는 갈등이 발생할 소지가 있는 요소를 미리 파악하는 것이 가장 중요하다. 서울시가 추진하는 정책이나 사업에 대한 사전 갈등진단은 이러한 이유로 개발되었다.

II. 갈등예방을 위한 사전 갈등진단

서울시는 매년 초에 서울시가 계획한 주요 사업들에 대한 갈등진단을 실시한다. 갈등진단은 사전문진표에 해당사항을 체크하는 방식으로 매우 간단하게 이루어진다. 예를 들어 이해관계자가 몇 명인지, 집단인지 개인인지, 갈등이 발생할 만한 시기는 사업계획 발표시점인지 집행시점인지, 갈등이 발생했을 때 이

를 해결할 비용은 얼마정도인지 등이다. 갈등진단표는 사업계획서와 함께 갈등조정담당관 앞으로 제출된다. 갈등조정담당관은 내·외부 전문가들과 함께 갈등확산가능성을 집중분석하고 사업부서 담당자들과 토론을 통해 갈등을 어떻게 관리할 것인지 방법을 모색한다. 갈등관리 필요성이 있는 사업들은 중점관리대상으로 선정하여 갈등조정담당관들이 분기별로 모니터링하고 있다. 중점관리대상인 사업들 중에서 갈등 확산가능성, 심각성 등을 고려하여 갈등영향분석 대상을 선정하는데 선정여부는 갈등관리심의위원회에 상정하여 결정한다. 갈등영향분석은 이해관계자를 대상으로 집중 대면인터뷰를 통해 갈등의 배경, 이해관계자의 입장과 이해관계, 합의형성 가능성, 합의형성 절차설계 등을 포함한 일종의 갈등분석서이다. 갈등관리심의위원회에서는 갈등영향분석을 실시한 후 이를 토대로 갈등조정을 위한 방향을 제시한다. 이러한 일련의 과정들이 필요한 이유는 일단 갈등이 발생하고 심화된 이후에는 해결이 쉽지 않기 때문이다.

갈등을 진단하고 대응계획을 수립하며 필요 시 갈등영향분석까지 실시하는 과정은 실무담당자가 갈등이 발생했을 때 유연하게 대처할 수 있게 하고 단순 민원이라도 향후 첨예한 갈등으로 확산되지 않게 관리할 수 있도록 하는 효과도 있다. 실무담당자가 정작 해당 사안이 갈등이라고 생각해도 자신이 사업을 진행하는 과정이나 방법들이 맞는 것인지, 누구의 도움을 받아야 하는지 등에 대해 어려움을 겪을 수도 있기 때문에 사전에 사업추진과정에 대한 시나리오를 그려보고 어느 시점에 어떻게 대응할 것인지 일종의 마인드맵을 만들어보는 과정인 것이다. 구체적이고 반복적인 훈련은 실제 상황에서 그 효과를 발휘한다.

Ⅲ. 법제도를 보완하는 갈등조정

앞서 소개한 재개발지역의 조합과 상가세입자 사례는 갈등조정담당관이 갈등조정을 지원하여 당사자 간 합의에 이르렀다. 만약 갈등조정담당관이 없었더라면 ① 해당 사업부서가 민원 해결요청을 받았을 것이고 그 부서는 규정에 의거해 구청에서 처리하도록 했을 것이다. ② 구청은 다시 조합 측에서 해결하도록 요청하였을 것이다. 실제로 A의 경우와 유사한 사례들의 분쟁은 이와 같은 반복된 흐름을 보인다. 그 이유는 조합과 상가세입자 간 보상금 문제가 민간의 분쟁이라고 보기 때문이다.

시와 구청은 개인의 재산권에 관한 문제에 개입할 여지가 없다. 다만, 구청의 경우 인허가권이 있기 때문에 개입할 여지가 있으나 개인 간 문제를 정부에서 강제할 수는 없기 때문에 보상금액을 정한다든지 등의 합의를 요구할 수는 없다.

조합은 법적 절차에 근거하여 소송까지 했지만 상가세입자가 생각하기에는 모든 것이 억울했다. 그 이유는 현행 법규에 있다. 현행 법규상 상가세입자가 건물이 철거될 때 보상받을 수 있는 금액은 4개월 치 영업손실에 대한 보상과 이사비용이다. 예를 들어 가게 인테리어 비용이라든가, 가게입주 시 지급했던 권리금 등은 회수할 길이 없다. 철거에 따른 재산상실이나 위자료 등은 일반 민사소송을 통해 해결할 수밖에 없다. 또한 도시정비법에 근거하여 보상금협상을 위한 사전협의체를 구성하여 운영할 수 있도록 하고는 있으나 실제로는 열리지 않거나 형식상 운영에 불과한 경우가 많다. 이는 분쟁조정제도에 대하여 민간이나 공공기관 모두 익숙하지 않기 때문이다. 법원의 판결에 따라 법적 집행을 하는 것이 근거가 명확하고 행정수행에 있어서도 향후 다툼의 여지가 없어 이를 선호하게 된다. 대화를 통해 문제를 해결한다거나 토론을 통해 대안을 모색한다는 것은 통상 시간이 많이 걸릴 것이라고 인식하기 때문에 대화의 필요성을 전혀 느끼지 못할 수도 있다. 또한 법에 근거하지 않고 문제를 해결하는 것은 차후 또 다른 문제를 불러일으킬 가능성이 존재한다는 우려도 있다.

갈등조정은 법이 해결하지 못하는 사각지대를 메우는 역할을 함과 동시에 당사자 간 감정의 골을 메우는 역할도 할 수 있다. 갈등조정의 첫 단계가 당사자 간 감정해소이기 때문이다. 감정의 골이 깊은 경우 쉽게 해소되기는 어렵지만, 상대방이 화를 내는 이유를 인정하고 서로에게 바람직한 방향을 함께 모색하는 것이 필요함을 환기하는 것만으로도 갈등조정은 의미가 있다. 서로를 인정하게 되면 공동의 목표 즉, 문제해결을 위한 대안 모색에 적극적으로 되고 마침내 서로가 만족하는 대안을 찾아내어 합의 가능한 결과를 만들 수 있다.

조합과 상가세입자 간 수많은 갈등을 조정하기 이전에 법제도 보완의 필요성이 제기되어 왔다. 상가임대차계약의 세입자 보호기간은 5년이지만 재개발 등 정비사업구역에는 예외가 적용된다. 건물을 철거해야 하기 때문에 세입자를 내보낼 수 있어야 한다는 이유에서이다. 그러나 이 예외조항 탓에 재개발이 추진되는 지역에서는 상가세입자들이 가게 문을 연 지 얼마 되지 않았는데도 억대의 권리금을 날리고 가게에서 쫓겨나는 일이 빈번했다. 서울시는 2014년 법무

부와 국토교통부에 상가건물 임대차보호법 개정을 건의한 바 있다. 정비구역 내 상가세입자의 피해를 줄이고 계약갱신 권리를 최대한 보호하려는 게 개정안의 취지이다. 같은 해 9월 24일, 정부는 경제장관회의에서 임차 상인의 권리금을 법으로 보호·인정하는 내용의 상가건물임대차 보호법 개정을 확정해 발표했다. 상가권리금 보호법의 핵심은 건물주가 상가세입자의 권리금 회수를 방해하는 것을 금지하는 데 있다. 건물주가 권리금을 받는 것을 방해했다면 손해배상책임을 져야 한다. 문제는 상가세입자가 건물주에게 배상책임을 묻는 것은 소송을 통해서만 가능하고 권리금 회수 방해에 대한 입증책임은 세입자에게 있다는 것이다. 영세한 상가세입자는 소송이 어려울 것이다.

이에 서울시는 상가임대차 분쟁조정제도를 운영하고 있다. 2003년에 도입한 상가임대차 분쟁조정제도는 임대인이 조정에 응하지 않을 경우 강제성이 없어 활용도가 높지 않았지만 2015년 5월 상가건물임대차보호법 개정으로 임대인에게 임차인의 권리금 회수에 협력할 의무가 부여되면서 실질적인 조정이 가능하게 됐다. 법제도가 마련되었으나 이를 활용할 수 없는 특정한 경우 법에 근거 하되 분쟁조정제도를 통해 이를 보완하는 형식으로 어려움에 처해있는 영세 상가세입자를 도울 수 있을 것이다.

IV. 이해관계자 및 시민이 토론에 참여하고 대안을 모색하는 갈등조정

국민 대다수에게 혜택이 가지만 소수는 불편함을 감수해야 하는 시설들이 있다. 이러한 시설들을 기피시설, 혐오시설, 비선호시설이라 칭한다. ‘취지는 공감하나 우리 집 앞은 안 된다’는 것이 기피시설의 입지에 대한 국민들의 정서이다. 전통적으로 기피시설은 화장장, 원전, 송전탑, 교도소, 쓰레기소각장 등이었는데 최근에는 노인요양원, 장애인시설로 확대되었고 어떤 지역은 간절히 원하기도 하는 빗물펌프장도 이에 포함되었다. 지역주민들이 반대하는 첫 번째 이유는 주민들에게 물어보지 않았다는 것이다. 즉, ‘내가 그 결정과정에 참여하지 않았다’로 이해할 수 있다. 지역주민들이 기피하는 시설에 대해 입지를 철회

할 것인가 그대로 밀고나갈 것인가는 사업을 결정하는 의사결정자에게 달려있을 것이다. 그러나 종종 우리는 사업이 철회되는 모습을 발견하게 된다. 사업을 철회하기보다는 지역주민과 갈등이 발생하기 전에, 혹은 지역주민들이 문제제기를 했을 당시에 함께 모여서 깊이 이 문제에 관해 이야기해 볼 것을 제안하면 어떨까? 지역주민들 역시 정부가 하고자 하는 사업이나 정책에 대해 무조건 반대하기보다 함께 검토하여 대안을 마련하는 것이 어떨까? 이러한 생각이 갈등조정을 시도하는 노력의 기반이 되었다.

정부입장에서 공공성을 위해 꼭 하지 않으면 안 되는 사업들 가운데 지역주민들의 반대가 예상되는 사업이 있을 것이다. 이러한 경우 지역주민들에게 미리 알려 사업계획수립에 함께 참여할 수 있도록 하고, 심도 있는 토론과 과학적 공동조사를 통해 같이 대안을 마련할 수 있다. 신촌대중교통전용지구 조성 사업을 계획했을 당시 지역 상인들과 주민들은 신촌사거리에서 연세대 정문으로 통하는 도로를 대중교통만 다니게 한다는 데 반대했다. 장사가 잘 안될 것이고 자동차로 이동하는 데 불편이 있다는 것이 반대이유였다. 해당사업부서는 지역주민, 상인들이 함께 참여한 지역협의체를 구성하여 운영했다. 협의체에서 제기되는 문제점들에 대한 해결방안을 검토하고 나아가 대안을 함께 만들었다.

만약 사업을 계획하는 단계에서 지역주민들의 참여가 용이하지 않다면 갈등이 발생했을 때 충분히 문제에 대하여 토론할 수 있는 자리를 마련하는 것도 중요하다. 앞서 언급했던 빗물펌프장 입지문제가 그러하다. 아이들 통학통로와 겹치고 면학분위기를 해친다며 학부모들이 반대했던 빗물펌프장 입지문제는 위치를 조금 이전하고 공사차량 진출입로를 변경하는 대안을 마련함으로써 갈등이 종결되었다.

V. 지역주민의 자율적 갈등조정 움직임으로 확산

정부가 민간에서 일어나는 모든 갈등과 분쟁에 개입하여 해결할 수는 없을 것이다. 대표적인 사례가 층간소음 분쟁이다. 층간소음 분쟁으로 인한 이웃 간 다툼은 가족들이 모이는 명절에 살인사건이 발생하면서 근래 사안의 심각성을 더욱 드러내고 있다. 정부가 일일이 찾아다니며 해결할 수 없다면 일차적으로 지역에서 먼저 해결해 나가는 것은 어떨까?

서울시는 2013년 층간소음 분쟁해결을 위한 추진계획을 발표했다. 계획의 주 내용은 주민자율조정모형을 구축하는 것이었다. ‘서울YMCA’에서는 이미 이웃 분쟁해결센터를 설립하고 이웃 간 분쟁해결방법을 모색하고 있었으며, ‘평화를 만드는 여성회 갈등해결센터’는 이웃 간 평화를 위한 대화 및 조정교육을 실시하고 있었다. 서울시는 이 두 단체와 함께 시범으로, 조정모형을 만들어보길 희망하는 아파트단지를 대상으로 주민자율조정모형을 만들기로 했다. 먼저 자발적으로 자신들의 아파트단지에서 발생하는 층간소음 분쟁을 스스로 해결해 보기를 원하는 아파트단지의 신청을 받았다. 아파트단지 주민들은 우리가 생각했던 것보다 더 큰 그림을 그리고 있었다. 층간소음 분쟁뿐 아니라 주차, 흡연, 반려동물, 쓰레기분리수거 등 공동체 내에서 발생할 수 있는 크고 작은 문제들 까지도 주민들끼리 대화와 타협 그리고 약속을 통해 해결할 수 있기를 원했다. 그런데 어떻게 누가 문제를 공유하고 대화를 이끌어나가고 조정자가 될 수 있을지 방법을 잘 모르겠다고 했다. 그 방법을 정부에서 알려주기를 바랐다. ‘서울YMCA’와 ‘평화를 만드는 여성회 갈등해결센터’는 조정교육을 통해 주민자율협약(안)을 만드는 것, 주민들의 동의를 얻는 것 등의 절차를 지원했다. 층간소음 분쟁해결을 위한 주민자율협약을 만들고 주민자율위원회를 구성한 첫 사례는 은평구 은평뉴타운 제각말 아파트이다. 이 사례를 첫 시작으로 주민자율조정모형은 느리지만 공동체 회복효과를 보여주며 천천히 확산되어가고 있다. 서울시는 첫 사례에서 행정지원을 했을 뿐이지만, ‘서울YMCA’는 여전히 주민자율조정모형 구축 및 확산운동을 펼치고 있다. 이제는 다른 민간기관들도 점차 주민자율조정모형 확산 대열에 동참하는 추세이다.

VI. 갈등조정의 한계와 중요성

갈등조정에 적합한 사례가 있고 그렇지 않은 사례가 있다. 정부가 추진하는 모든 사업에 대해 대화하고 타협하고 지역주민들이 참여할 수 있는 테이블을 구성하는 것은 아니다. 갈등조정은 대안을 모색할 필요성이 있을 때, 문제제기 되는 쟁점에 대해 충분히 함께 토론하고 검토할 필요가 있을 때 더욱 용이하다. 다른 대안을 제시하거나 결정을 내렸을 때 도시 전체를 위한 기준이 흔들

릴 수 있는 사안이라면 갈등조정에 적합하지 않을 것이다. 법에 위반되는 것이라면 갈등조정을 하지 않을 것이다. 어떤 특정한 이해관계자들을 위하여 일방적으로 혜택을 주는 결과가 예상된다면 갈등조정은 적합하지 않다.

민간 간 갈등임에도 불구하고 정부가 인허가권이 있다면 정부에 해결을 요청하는 경우가 종종 있다. 아파트재개발뿐 아니라 호텔, 주유소, 충전소 입지를 반대하는 사례들이 여기에 해당한다. 최근 학계에서는 이와 같은 사례도 공공갈등에 포함해야 한다는 의견들이 확산되고 있다. 그러나 엄밀하게 보자면 개인의 재산권 행사에 관여하는 경우가 될 수 있기 때문에 권한이 없는 공무원이 개입하는 것은 위험하다고 생각하거나 자칫 이해관계자가 이를 부당하다고 생각할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 갈등조정은 대화가 기본이기 때문에 조정대상이 아닐지라도 상대방이 대화하고자 한다면 적극적으로 임할 필요도 있다. 지역주민들은 대화 상대자로 공무원만을 원하기도 하고 제3의 조정자를 원하기도 한다. 사업 부서 공무원을 원하기도 하고 갈등조정담당관이 직접 조정하기를 원하기도 한다. 사업의 추진가능여부는 혜택을 공유하는 지역주민(국민 또는 시민)에게 달려있고 혜택을 받는 대상자들이 원하는 정책과 사업을 추진하는 것은 공무원의 몫일 것이다. 그러한 의미에서 갈등조정이 중요하다고 생각한다.

Ⅶ. 글을 마무리하며

학자들은 정부의 신뢰를 굳건히 하거나 회복하기 위해서는 갈등조정을 통한 당사자 간 합의가 필요하다고 한다. 서울시뿐 아니라 여러 지방정부들은 시민들과 소통하는 행정을 만들기 위해 갈등관리시스템을 구축·운영하고자 노력한다. 대구시, 인천시, 수원시, 성남시, 충청남도 등이 그러하다. 이러한 지방정부들은 갈등을 관리하는 첫 단계를 국민(시민)과 대화하고 그 과정에 시민이 참여하여 함께 결정하는 것이라고 생각한다. 물론 모든 것이 잘 되지는 않을 수도 있다. 그러나 정부가 구축한 갈등관리시스템이 점차 정부와 시민 간 서로 이해하고 대안을 모색해가는 하나의 장치가 될 수 있기를 기대해본다. 🌈