독일 프랑크푸르트 공항 확장 사례로 보는 공공갈등과 ADR

김 강 민
단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 독일의 공공갈등관리 제도
Ⅲ. 독일 프랑크푸르트 공항 갈등
Ⅳ. 우리나라의 공공갈등관리 환경
Ⅴ. 결론

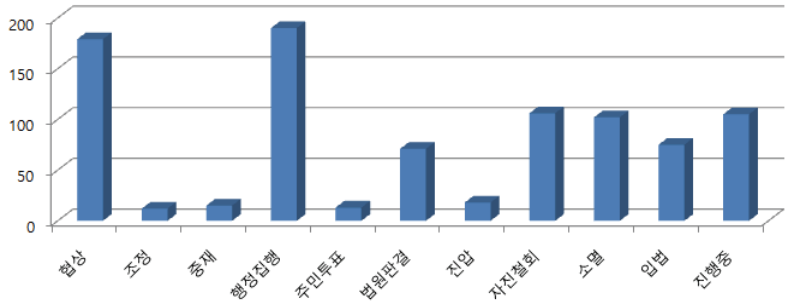
독일 프랑크푸르트 공항 확장 사례로 보는 공공갈등과 ADR

Ⅰ. 서론

우리 사회는 공공갈등을 종결시키기 위해서 다양한 방법들을 강구해왔다. 공공갈등을 종결시키기 위한 방안으로 행정집행, 법원판결, 진압, 입법 등의 권위적 방식을 통해 갈등을 종결시키는 방안이 있으며, 그 외 협상, 조정, 중재 등과 같이 당사자 간 합의를 통하거나 제3자의 개입을 통하여 당사자간 합의를 하는 형태가 있는데 이는 대안적 종결방식에 포함된다. 일반적으로 공공갈등이 '해결'되었다는 의미에는 당사자 간 합의를 통한 심리적 만족감이 포함되어야 한다는 점에서 공공갈등의 '해결'방안은 후자에 속한다고 볼 수 있으며, 종결과 해결은 해석에 있어 차이가 있음을 알 수 있다.[1)]

아래의 그래프처럼 우리나라에서 공공갈등이 종결된 형태를 살펴보면 대부분 권위적 방식에 해당하는 행정집행, 법원판결, 진압, 입법 등이 높게 나타났고, 대안적 방식에 해당하는 협상, 조정, 중재 등은 낮은 비율을 보였다.[2)] 결국 우리나라의 대부분의 공공갈등은 정부가 일방적으로 종결하는 방식으로 해결되었음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 최종분쟁해결현황 [On-Line]



출처: 〈공공분쟁통계지표〉, 237호. URL: http://www.ducdr.org/dispute_01/statistics.php

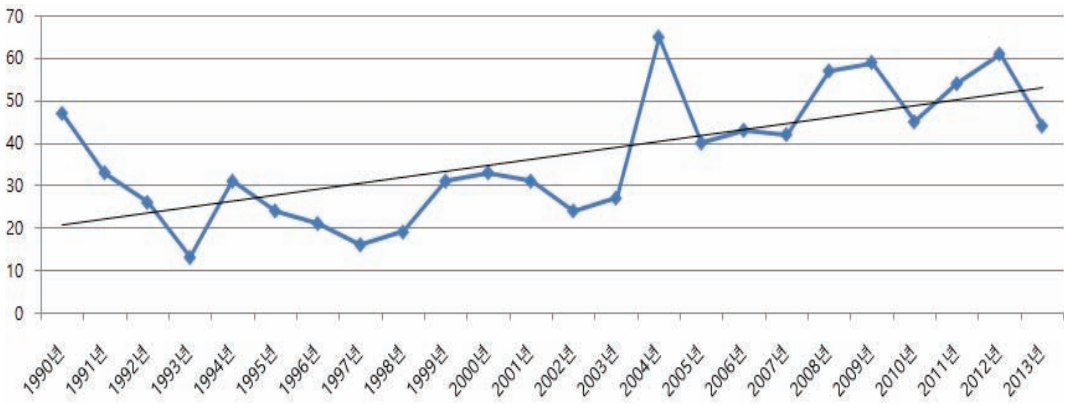
1) 단국대학교 분쟁해결연구센터. URL: http://www.ducdr.org/ (검색일 : 2016. 5. 4.)

2) 협상이 높게 나타난 것은 노동갈등의 영향 때문인데, 노동갈등의 경우 어떠한 형식이든 당사자 간 협상으로 종결되는 경우가 대부분이기 때문이다. 노동갈등을 제외할 경우 협상의 비율은 현저히 감소하는 것으로 나타났다.

무엇보다 주시해야할 부분은 우리나라의 공공갈등이 점차 늘어나고 있다는 점이다. 아래 그래프는 1990년대부터 2013년까지의 공공갈등 발생 추이를 나타내고 있다. 주기별로 공공갈등은 상승과 하향세를 규칙적으로 보이고 있지만 평균적인 추세선에서는 공공갈등의 발생이 점차 증가하는 것으로 나타났다. 더불어 2003년 이후에는 공공갈등발생이 급증하면서 평균발생률이 크게 높아졌다. 2003년 이후 갑작스럽게 공공갈등이 급증한 이유는 참여정부가 들어서면서 이해관계자의 참여를 유도하는 기조를 띠었고, 이러한 참여 확대가 상호간 충돌 욕구의 증가로 이어져 공공갈등 발생의 평균증가율을 높였기 때문으로 파악된다.

이상의 추세로 보면 향후 공공갈등은 지속적으로 증가할 것으로 판단되며, 지금까지의 공공갈등 종결방식을 참고해보면 공공갈등의 양적 증가 속에서 권위적 방식의 종결이 지속적으로 주를 이루게 될 가능성이 높다.

〈그림 2〉 정부별 한국 공공분쟁의 현황과 추세



출처: 가상준 외 (2014). 〈한국행정연구〉, 23권 3호

이러한 현실에서 공공갈등을 어떻게 예방하고 해결할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 하지만 우리나라의 공공갈등관리 시스템이나 공공갈등을 해결하기 위한 사회문화적 인식은 낮은 수준에 머물러 있다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이라는 대통령령(제26928호)과 일부 활용할 수 있는 '환경영향평가'가 기댈 수 있는 유일한 시스

템이지만 실제로 적용하여 활용하기에는 아직 많은 과제를 안고 있다.[3)]

우리나라의 공공갈등관리 시스템의 실효성을 높이기 위해서는 우리나라에 맞는 시스템을 찾거나 기존의 시스템을 지속적으로 발전시켜야 한다. 더불어 선진화된 외국의 공공갈등시스템 또는 우리와 비슷한 상황의 외국 공공갈등시스템에 대한 연구가 절실하다.

우선적 연구순서가 정해져 있는 것은 아니지만, 구체적으로는 보다 유동적이고 당사자 간 합의를 유도할 수 있는 조정방식의 연구가 활발하게 논의될 필요가 있다. 중재, 법원판결, 행정집행 등의 종결방식은 어느 정도 제도적인 틀 안에서 논의될 수 있으나, 조정의 경우 국내 사례가 희박할 뿐 아니라 이를 위한 구체적인 틀이 부족하기 때문에 이에 대한 연구가 더욱 필요하다. 그렇다고 법원판결이나 입법 등의 방식을 무조건 부정적으로 판단하는 것은 아니다. 사례에 따라, 이해관계자에 따라, 공공갈등의 시점에 따라서는 법원판결이나 입법으로 문제를 해결하는 것이 더욱 효율적인 방식일 수도 있다. 비록 공공갈등차원의 접근은 아니지만 법원판결이나 입법은 조정에 비해 많은 연구가 수행되었기 때문에 이제는 조정에 대한 연구에 관심을 높일 필요가 있다.

이에 조정방식을 중심으로 독일의 공공갈등관리 제도를 살펴보고, 보다 구체적인 이해를 돕기 위해 프랑크푸르트 공항 확장 과정에서 발생한 공공갈등 사례를 다루고자 한다.

II. 독일의 공공갈등관리 제도

1. 독일의 조정제도

독일은 미국이나 캐나다처럼 조정을 중심으로 한 갈등관리방식이 일찍 발달된 국가는 아니며, 그보다는 법적인 측면의 해결방식이 주로 발전되어 공공갈등을 해결해왔다.

조정(Mediation)은 중립적 지위에 있는 제3자가 분쟁당사자들이 쉽게 협상하여 분쟁

3) 김용수·정창화 (2015). 독일 갈등관리 시스템의 제도화. 〈한독사회과학논총〉, 25권 1호.

을 해결할 수 있도록 도와주는 분쟁해결방법을 말한다. 여기에서 중립적인 제3자(조정인 또는 조정위원회)에게는 결정권한은 없고 단지 당사자들의 협상을 도울 권한만 인정된다. 이러한 의미에서의 조정은 당사자들의 분쟁해결을 돕는 것일 뿐 이에 대한 어떠한 판단을 하는 것이 아니므로, 제3자의 조정안에는 기판력과 같은 판결의 효력이 생기지 않는 것이 원칙이다(김남철, 2006). 또한 조정은 분쟁과정에 중립적인 제3자가 개입함으로써 당사자 사이의 상호작용을 촉진시켜 창의적이고 자율적인 해결에 이르도록 조력하는 행위를 지칭한다(신은종, 2008; 김용수·정창화, 2015).

독일에서 조정의 제도화 과정은 1980년대 초까지는 학계에서 순수 학문적 차원에서만 논의 되어오다가 1985년 가족 중재 및 피해자·가해자 중재 당시 우선적 조정프로젝트를 실행하면서 조정과 조정정책 관련 협회 및 조직이 급격하게 성장하는 형태로 진행돼왔다. 하지만 실무적 차원에서는 부족한 부분이 많았다. 1990년대 들어서는 조정이 실제 현장에서 적용되는 비율이 증가하였으며, 조정을 위한 교재들도 개발되었다. 또한 피해자·가해자 간 분쟁해결방안으로서 조정의 명문화를 위해 형법과 형사소송법이 개정되었다. 2000년대에는 민사소송법이 개정되어 민사사건에서 ADR을 명문화했으며, "법치국가에서 재판에 의해 소송문제를 해결하는 것보다 당사자 상호간 합의에 의해 해결하는 것이 선호될 수 있다"는 취지의 연방헌법재판소 결정도 등장했다. 2010년도에는 연방조정촉진법이 초안으로 작성되어 「조정 및 기타 비사법적 갈등해결을 위한 촉진법」이 2012년에 제정되었다(Trenczek & Loode, 2012; 김용수·정창화, 2015).

2. 법적 차원에서의 조정

가. 조정법제도 이전

독일에서는 주로 미국 ADR의 하나인 조정제도가 독일 행정법에 도입 가능한가에 대한 논의가 이루어졌다. 민사소송의 측면에서는 일부 주에서 의무적인 사전적 조정절차가 도입되었고, 독일 민사소송법 제278조 제5항에 의하여 소송 중이라도 임의적인 분쟁조정이 가능하게 되었다. 행정소송과 관련해서는 조정절차에 관한 명문의 규정을 두고 있는 예는 없었지만 그렇다고 해서 행정법에서의 조정이 허용되지 않는 것은 아니었다. 독

일 연방행정절차법 제10조는 특별한 규정이 없는 경우, 행정절차는 특별한 형식에 구속되지 아니하고 행정절차는 단순하고 합목적적으로 시행되어야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 조정제도를 도입할지의 여부는 행정기관의 재량에 맡겨졌다. 따라서 이러한 법률의 규정을 근거로 공법상의 조정이 가능한 것으로 보았다(김남철, 2006).

이처럼 법적 측면에서는 기반이 마련돼 있었지만 아직 조정의 실효성을 높이기 위해서는 논의될 것이 많았다. 또한 다른 법규 등과 상충되는 부분도 있어 실무상 적용하기에는 일정 부분 한계를 나타내고 있었다.

나. 조정법제도 이후

독일은 2012년 조정법을 제정하였다. 또한 조정법을 제정함에 있어 유럽연합의 조정지침을 준수하며 '재판 외 조정'과 '분쟁해결문화 개선'에 가장 큰 입법목표를 두었다. 그래서 소송절차 중이라도 조정이나 대체적 분쟁해결 절차로 바꿀 수 있는 기회를 확대하는 한편, 지금까지 법적 근거가 없었던 '법원 내 조정'에 대하여도 법적 근거를 마련하는 계기가 되었다(김용수·정창화, 2015).

독일이 과감하게 조정법을 시행한 이유는 조정이 당사자의 권리에 초점을 맞추는 것이 아니라 당사자의 가치와 이해관계에 기반하고 있으며 이로써 사법적 판단에 대한 대안을 제시해 준다는 점 때문이다. 조정은 갈등상태에 있는 당사자에 대해 각자가 생각하고 행동하는 방식을 근본적으로 변화시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 본 것이다. 뿐만 아니라 이러한 기반을 통해 변화의 원동력을 이끌 수 있는 인증 조정관제도의 도입이 가능하게 되었다(Trenczek & Loode, 2012; 김용수·정창화, 2015).

Ⅲ. 독일 프랑크푸르트 공항 갈등

프랑크푸르트 공항을 둘러싼 갈등은 1979년부터 1998년 사이 수차례 일어났다. 연속적으로 발생한 것은 아니지만 공항을 건설하고 확장하는 과정에서 단계별로 공공갈등이 발생하였다. 본 사례는 크게 두 가지 논점에서 그 의미를 시사하고 있다. 첫째는 권위적인 방식을 통한 갈등종결의 사례로서, 둘째는 대안적 방식을 통한 갈등해결 사례로서 각각 의의가 있다. 이 중 첫 번째는 우리나라에서도 주로 사용해 온 갈등종결방식이라 할 수 있다.

권위적인 방식으로 갈등해결을 진행했던 시기에는 많은 시간 소모와 비용 낭비가 발생했지만, 대안적 방식으로 갈등을 해결해낸 시기에는 상호조율과 합의적 방법을 통해 시간 소모와 비용 낭비를 줄일 수 있었다. 뿐만 아니라 갈등해결방식에 대한 긍정적 차원의 경험을 통해 보다 성숙된 사회의식과 더불어 제도적 접근의 중요성을 높이는 계기를 마련하였다.

1. 권위적인 방식의 접근 시기[4)]

프랑크푸르트 공항은 1924년 처음으로 시험 비행을 실시했으며, 1936년 8월 개항하여 지속적으로 확장되었다. 그러던 중, 1973년 지자체에 의해 새로운 공항활주로 건설이 결정되면서 공공갈등이 시작된다.

활주로 건설을 반대하는 쪽에서는 시민단체를 중심으로 많은 이해당사자들이 활동했다. 1981년과 1982년의 대규모 시위를 시작으로 1985년까지는 평화적 시위와 준법 투쟁의 시기로 볼 수 있다. 이 시기에는 1978년 베를린 연방법원이 공항 활주로 건설을 승인했으며, 이후 1979년 2월에 공항 활주로 건설 방지를 위한 지역시민단체가 결성되었다.

이처럼 갈등이 발생해 심화되는 가운데에서도 활주로 건설 사업은 계속 추진되었고 1984년 12월, 활주로는 완공된다. 그러나 권위주의적 사업 추진에 따른 공공갈등은 활

4) 이 부분과 뒤의 "2. 대안적 방식의 접근 시기" 부분은 이장섭과 심성지(2014)가 "환경분쟁관리의 권위적 방식과 대안적 방식에 관한 비교사례연구"에서 밝힌 갈등전개과정을 요약정리하였다.

주로 완공 이후에도 해소되지 않은 채 지속적으로 발생하게 된다. 1985년 5월부터 시민단체는 새로운 활주로 건설 부지를 중심으로 나무집을 짓기 시작하였고, 당시 교통부 장관은 그와 같은 행위가 법원의 결정에 위배된다며 즉각 철거를 명령하는 등 충돌이 심화되었다.

그러던 중 1986년 체르노빌 사태가 환경에 대한 경각심을 환기시키면서 정부와 공항 건설을 반대하는 이해관계자들 간의 대립은 정점에 달하게 된다. 급기야 1987년에는 물리적 충돌이 심화되어 두 명의 경찰이 총에 맞는 초유의 사건까지 발생하는 등 공공갈등 양상은 더욱 심각해져갔다.

이처럼 권위적인 방식을 적용한 시기에는 공공갈등으로 인해 약 15년의 기간과 경찰 추정 약 200만 명의 시위 및 진압 인력이 동원되어 시간과 인력낭비 등 도합 약 3천억 원에 달하는 막대한 사회적 비용을 낭비하게 된다.

2. 대안적 방식의 접근 시기

1997년 가을 프랑크프루트 공항은 늘어나는 공항 승객을 수용하고 유럽 내 공항 간의 경쟁에 있어서 우위를 점하기 위해 또 다른 활주로의 건설을 추진하는 공사를 결정하게 된다. 공사가 완공되면 공항 입장에서는 유럽 내 런던 다음으로 큰 공항이자 세계에서 일곱 번째 규모의 공항으로 경쟁력을 높일 수 있는 기회가 될 것이었다. 하지만 이를 추진하기에는 공항의 운용뿐 아니라 소음과 환경문제가 이미 한계에 이르러 있는 상황이었다. 이를 해결하기 위해 프랑크푸르트 공항공사가 인근 숲에 새로운 활주로를 건설하려해도 지역주민 생활의 질이 결국 문제될 수 있어, 잠잠했던 프랑크푸르트는 또 한 번 공공갈등의 국면에 놓이게 된다.

하지만 정부는 15년 전 공항 건설 과정에서 겪었던 많은 갈등으로 인한 피해와 어려움을 교훈 삼아 권위적 결정방식보다는 대안적 결정방식으로 문제를 해결하기로 하였다.

과거 경험을 통해 얻은 교훈은, 다수 이해관계자가 개입된 가치문제를 넘어 그 쟁점이 정치적 양상으로까지 확대될 경우 공공갈등의 양상이 더욱 심각해졌다는 것이다. 이에 주정부는 이를 고려하여 행정적이거나 정치적인 결정을 피하고자 해당 지역 인사 17명

으로 구성된 공항 증축을 위한 대화모임을 구성하였으며, 이를 통해 나온 접근방식은 조정을 통한 혁신적인 해결방식이었다.

이러한 결정방식에는 과거 70~80년대에 경험하였던 공공갈등에 대한 교훈이 크게 영향을 미쳤다. 과거의 아픔을 재현하지 않기 위해 합리적이고 개방적인 논쟁을 통해서 '지역의 합의'를 도출하자는 것이 근본취지였으며 이를 위한 최종 방안으로서 조정이라는 방법을 제안하게 되었다. 처음 접근하는 방식인 만큼, 인적·제도적 측면의 지원이 가능한 정부를 통해 조정자를 초청해줄 것을 제안한다. 연방 수상청과 공항 협의모임에서 3명의 조정자를 추천하였고, "조정은 해당 지역의 경제 상황을 개선하고 일자리를 창출하도록 하지만, 생태를 파괴하거나 주거지역에 피해가 가지 않도록 한다"는 기본적인 입장을 제시하였다(Gesprächskreis Flughafen, 1998). 그리고 원활한 조정을 위한 기본 형태로서 조정 그룹을 구성하였는데 이 조정그룹은 시민단체 4명, 환경연합 2명, 시와 지자체 4명, 주정부 경제청 1명, 주정부 환경청 1명, 연방교통부 1명, 공항 대리인 1명, 루프트한자 항공사 1명, 항공 보험사 1명, 바릭 항공사 1명, 공공운수노조 1명, 프랑크푸르트 금속노조 1명, 헤센지역 사용주연합 1명으로 구성하였다.

이 조정그룹이 제출한 보고서는 5가지 내용으로 이뤄져 있는데, 구체적으로는 ① 조정집단 구성(구성 배경, 기본 사항), ② 프랑크푸르트공항에 관한 내용(환경, 능력, 시나리오), ③ 공항이 인근 주민에게 가지는 의미(소음, 공기오염, 기후나 숲 또는 주변에 대해 미치는 영향 등), ④ 장기적인 관점에서의 대안과 그 영향에 대한 평가, ⑤ 권고 사항(조정 내용, 즉 대안에 따른 평가 및 권장 사항)을 제시하였다. 조정그룹은 4개의 시나리오에 입각해 기술적 전제를 바탕으로 경제성과 환경성을 고려한 9개의 활주로 대안을 제시하고 개별 대안의 장단점에 대한 평가를 내놓았다. 그리고 현재 공항 기능의 축소와 인근 작은 공항의 활용에 관한 평가 등을 제시하여 다양한 변수에 대한 상대 평가가 가능하도록 하였다.

이를 기준으로 단계별로 접근하여 여러 번의 조율과정을 통해 양측이 합의가 이루어지면 사안에 대한 결정이 내려지는 방식으로 해당 사안에 대한 최종 조정안을 양측 모두가 받아들이게 된다.

3. 두 가지 접근 방식을 통한 시사점

가. 사회적 비용

권위적인 방식을 통한 공공갈등의 해결은 무엇보다도 약 15년이라는 시간적 소모를 야기했다. 15년 동안 문제의 해결에 접근하기 어려웠으며, 창의적인 방식을 마련할 기회를 얻지 못하고 긴 시간이 소모되었다는 점에서 이는 비용으로 환산할 수 없는 막대한 피해였다.

더불어 경찰 추산 수백만 명에 달하는 대규모 이해관계자들이 개입하면서 시위 및 집회과정에서 주변 경제적 손실(상권, 도로기능마비 등)이 발생했을 뿐 아니라 이해관계자들의 기본적 생계활동이 원활하게 이루어지지 않아 개개인의 경제적 피해도 막대했다. 또한 이에 대응하기 위해 경찰력 동원과 같은 정부의 활동비용도 막대한 액수가 소요되었다. 이처럼 직접적인 비용뿐만 아니라 비용으로 환산할 수 없는 간접비용의 발생도 큰 사회적 피해를 가져왔다.

나. 외부단체의 개입과 정치화 경향

사안이 점차 대두되면서 관련 주민들뿐 아니라 외부 시민단체, 환경단체, 기타 여러 반대론자들 및 정치권까지 개입하게 되었다. 외부 이해당사자들이 여러 목적을 가지고 개입하면서 다양한 쟁점들이 나타났고 이러한 쟁점들은 기존의 핵심 쟁점들을 해결하기 위한 기회를 상실하게 하고 주요 쟁점에 집중할 수 없게 하였다. 결국 이와 같은 부수적 쟁점들로 인해 시간적·경제적 피해가 발생했다.

다. 경험을 활용한 변화

하지만 독일은 이러한 경험을 잊지 않았다. 공항의 경쟁력 강화를 위한 변화의 필요성으로 공항 확장 공사를 다시 거론하게 되었을 때 과거에 경험했던 프랑크푸르트 공항 활주로 건설 과정에서 빚어진 갈등을 분석하고 이를 교훈 삼아 권위적인 방식을 통한 접근방법을 과감하게 버리고 대안적 접근방법을 선택하게 된다.

이 과정에서 가장 중요한 교훈은 핵심 이해관계자들과의 소통에 집중해야한다는 점이었다. 정부는 갈등의 정치쟁점화와 외부 이해당사자의 개입을 최소화하기 위해 지역 인사를 중심으로 대화모임을 구성하였으며, 이를 통해 조정이라는 접근방식을 선택하게 된다. 일련의 조정과정은 다양한 이해관계자들과의 원활한 소통을 바탕으로 조정과 정보제공을 위한 체계적인 조직들이 연계돼 운영되었으며 이러한 모든 과정에 신뢰를 높일 수 있는 시스템이 구축되었다.

Ⅳ. 우리나라의 공공갈등관리 환경

1. 공공갈등의 양상

권위주의 시대 이후 민주화 과정을 거치는 동안 우리나라의 공공갈등 양상도 많은 변화를 보였다. 권위주의 시대에는 공공갈등이 억압되어 표면상 드러나지 않았지만 점차 민주주의 시대로 발전하고 국제화와 더불어 정보의 접근이 용이해지면서 국민의식이 성장하였다(한영주, 2007).

이러한 변화는 정부나 사회의 변화에 따른 각자의 이해관계 판단 및 참여를 넘어, 보다 적극적으로 개입하는 결정자로서의 역할 변화를 의미한다.

참여정부 이후에는 이해관계자의 참여가 더욱 늘어나면서 공공갈등의 양상은 더욱 다양해지고 심화되었다. 하지만 공공갈등의 빈도가 높아졌다고 이를 부정적으로만 평가할 것은 아니다. 갈등을 바라보는 최근의 견해에 따르면, 갈등이 발생함으로써 내재되어 있던 문제가 드러나게 되고 해결을 위한 행동이 시작된다고 본다. 또한 갈등이 발생함으로써 문제해결을 위한 창의적인 노력을 하게 되고 이런 과정을 통하여 개인이나 집단의 역량이 커지는 기회를 갖기도 한다. 다양한 토론을 통해서 민주주의가 강화되고 공공선을 이루기 위해 변화가 필요한 내용을 발견하게 된다. 또한 문제해결 과정에서 경험이 쌓이고 새로운 지도력이 등장하기도 한다. 결국 갈등을 통하여 사회적 문제가 드러나고 그

해결을 위한 노력 과정에서 민주주의가 강화되고 사회적 신뢰가 깊어지면서 궁극적으로 이 모든 과정이 사회발전의 원동력이 된다는 것이다(Hustedde, Smutiko & Kapsa, 2004; 박태순, 2006).

이러한 견해가 더욱 발전하여, 인위적으로 갈등을 조장해 그 갈등을 통해 정책추진과정에서의 민주주의의 역할에 자연스레 접근하자는 입장도 제시되고 있다. 하지만 일부 학자들의 경우 인위적인 조장은 갈등에 대한 효율적인 관리를 전제로 하고 있어 갈등관리가 미흡할 경우 갈등의 부정적인 측면이 부각될 수 있다는 우려를 표명하고 있다(김강민, 2011).

2. 공공갈등관리의 수준

이처럼 현재는 공공갈등을 사회순환의 한 요소로서 받아들이고 있으며, 이를 관리하여 긍정적인 측면을 부각시켜야 한다는 인식들이 점차 확대되고 있다. 문제는 공공갈등에 대한 경험의 문제이다. 독일은 프랑크푸르트 공항 갈등을 경험하면서 권위적인 방식보다는 대안적인 방식을 통해 갈등관리 체계의 큰 변화를 이루었다. 더불어 이러한 경험들을 바탕으로 분쟁조정에 관련한 법을 체계화시켰다.

하지만 우리나라의 경우 미국 쇠고기협상, 부안 방폐장, 원지동 추모공원 건설, 부천시 추모공원 건설, 밀양 송전탑, 제주도 해군기지 건설 등 다양한 정책 및 사업을 추진하면서 많은 공공갈등을 경험하였고 이로 인한 막대한 사회적 비용을 지출하였음에도 불구하고 아직까지 그러한 경험을 바탕으로 공공갈등에 대해 새로운 접근방식을 취하려는 노력은 부족한 실정이다. 유사한 정책이나 사업으로 인한 접근방식에 큰 변화가 없으며 갈등에 대한 관리 역시 크게 변화하지 않고 있다.

무엇보다 관련 법제도의 경우 2007년 2월에 대통령령으로 시행한 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」뿐이며 그 적용범위도 중앙정부에 한할 뿐 아니라 내용면에서도 실효성을 높이기 위한 활용에는 한계를 가지고 있다는 평가를 받고 있다.

3. 최근의 공공갈등의 경향과 독일 프랑크푸르트 공항의 관계

독일 프랑크푸르트 공항사례를 통해 볼 수 있는 주요 논점은 첫째, 정치이념화 및 외부단체 개입, 둘째, 사회적 비용의 과다소모, 셋째, 과거경험을 통한 간접교육이다. 이 중 특히 첫 번째와 두 번째 논점에 입각하여 최근 우리나라 공공갈등 양상의 특징으로 나타나고 있는 정치이념화 경향을 중심으로 살펴보려 한다.

첫째, 외부단체의 개입과 정치이념화 양상에 관한 논의는 다음과 같다. 최근 우리나라에서는 많은 공공갈등 사례들이 정치이념화 경향을 나타내고 있다는 평가가 지배적이다. 이념(理念)이란 사전적 의미로 '한 사회나 개인의 생각을 지배하는 기본 사상' 또는 '이상적인 것으로 여겨지는 생각이나 견해' 등으로 정의한다(선종근, 2011). 이러한 이념은 '바람직한 행동의 기준을 추구하는 가치 정향적 개념'이라는 공통점을 가지며 일반적으로 국가나 사회에서 이념이란 그 구성원들이 가지고 있는 사회적·정치적 환경에 대한 일련의 신념들의 통합으로서, 한 국가나 사회가 어떻게 조직화되고 있으며, 어떤 목표를 가지고 있고, 어떤 기구나 방법으로 효과적으로 목표를 달성하는가에 관한 이해를 돕는 것으로 파악된다(허중경 외, 2007). 이를 바탕으로 하면 이념갈등이란 개인이나 조직의 가치가 포함되어 이상적인 것으로 다루어지는 생각과 견해가 다른 요구와 충돌하는 갈등이며, 개인갈등부터 공공갈등 영역까지 다양하게 발생하거나 변화할 수 있다(김강민 외, 2014). 이러한 이념화 중에서도 정치이념화는 공공갈등의 이해관계자를 증가시키고 쟁점을 확대하여 기존의 쟁점을 흐리게 한다. 정치화(Politicization)를 추상적으로 정의하자면, 인간이 정치적 주체로서 자각을 갖고, 바람직한 사회에 대한 가치판단을 내리며, 그 가치를 실현하기 위해 사회적으로 행위하는 것이다. 정치화는 가치판단에 근거한 사회적 지향을 실현해가는 정치 주체화의 의미가 강하며 사회화(Socialization)와도 구분되는 것으로 사회화가 한 사회의 문화를 익힘으로써 기존 구성원들과의 동질성을 획득하면서 적응해 나가는 것을 의미하는 반면, 정치화는 기존 사회를 주체적으로 해석하는 것을 전제로 한다는 점에서 차이가 있기 때문에 사회화는 '되는 것'이라면 정치화는 '하는 것'이라고 해야 한다(황정화, 2006).

이를 바탕으로 정치화된 공공갈등을 정리하면, 공공갈등에 외부단체의 개입으로 인해

이해당사자가 확대되고 이념적으로 전환된 갈등이며 정치적 대상이 아닌 시설이나 제도, 정책 등이 이념적으로 다루어지는 갈등이라 할 수 있다.

둘째, 사회적 과다비용 문제를 살펴보면 다음과 같다. 밀양 송전탑 건설을 둘러싼 갈등은 우리나라에서 권위주의적 방식으로 사업을 추진하다 초래한 대표적인 공공갈등 사례이다. 권위적 접근 방식은 이해관계자 상호간의 충돌로 이어지고 이러한 충돌은 물리적 충돌을 수반하여 결국 인권탄압 문제로 이어져 새로운 공공갈등의 쟁점을 유발한다. 그리고 인권문제는 다양한 외부단체의 개입을 야기하며 정치적으로 쟁점화되면서 갈등양상은 더욱 심화·확대되어간다. 이에 따른 사회비용을 산출한 연구결과에 의하면 정치쟁점화 이전에 일반 공공갈등으로 진행된 갈등은 약 4억 원 수준의 직접비[5]가 산출된 반면 정치쟁점화 이후의 비용을 산출한 결과 약 100억 원이 넘는 비용이 도출되었다(김강민 외, 2014). 해당 비용은 직접비만 고려한 것으로 객관적으로 산출가능한 수준에서 측정되었으며, 기타 간접비까지 고려한다면 상상할 수 없는 금액이 계산될 것으로 추정된다. 만약 갈등 초반부터 대안적 갈등해결 방식으로 접근하였다면 위와 같은 사회적 비용을 절약할 수 있었을 뿐만 아니라, 나아가 다양한 이해관계자가 함께 만족할 수 있는 새로운 대안을 모색하여 지역사회의 발전을 위한 새로운 공통가치가 창출되었을 수도 있을 것이다.

요컨대 첫 번째와 두 번째 논점을 종합해보면, 권위적인 방식으로 추진한 정책 및 사업은 공공갈등을 정치이념화하며 이로 인해 이해관계자와 쟁점들이 증가하면서 결국 갈등은 장기화되고 막대한 사회적 비용을 수반한다고 볼 수 있다.

마지막으로, 과거 경험을 통한 간접교육의 논점이 있다. 독일의 사례에서 권위적인 방식을 통할 경우 갈등해결이 정치화될 위험성을 우려하여 지역관계자를 중심으로 문제를 해결하도록 한 점은 과거의 경험을 무시하지 않고 충분히 분석하여 접근한 결과로 볼 수 있다. 앞에서 언급한 것처럼 다양한 공공갈등 중에서 밀양 송전탑, 제주 해군기지, 진주의료원, 미국 쇠고기협상 등은 정치이념화로 인해 장기화되고 막대한 비용이 발생한 것으로 나타났다(김강민 외, 2014).

5) 직접비 산출기준은 객관적으로 검증가능 한 갈등지속일수×참여인원×시중노임단가×법정근로시간만 환산하였으며, 기타 간접비용 및 공공갈등으로 인한 긍정적 비용은 제외하였다.

우리는 이미 군사기지, 발전시설, 각종 폐기물 처리시설, 장묘시설, 공항시설 등 시설 건설이나 정책과 관련한 다양한 공공갈등을 경험하였지만 이를 해결하기 위한 새로운 접근방식을 시도한 적은 많지 않다. 또한 우수사례를 개발하여 참고하려는 노력을 기울이기도 했지만 이를 일반화하기에는 여전히 한계를 가지고 있다.

V. 결론

우리나라는 권위적인 방식의 공공갈등 접근, 외부단체의 개입과 정치이념화, 이로 인한 시간 소모와 막대한 사회적 비용 등을 독일과 동일하게 경험하였다. 하지만 과거 교훈을 통한 권위적 방식으로부터 새로운 방식으로의 접근은 아직 경험하지 못했다고 할 수 있다. 물론 하나의 사례만으로 우리나라의 공공갈등 전체와 비교해 결론을 내리는 데에는 무리가 있을 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 시사점을 바탕으로 우리나라도 공공갈등과 관련한 풍부한 경험을 향후 공공갈등 관리의 노하우로 활용할 수 있을 것이다.

하지만 이 시점에서 무엇보다 중요한 점은, 권위주의적 방식의 한계를 깨닫고 대안적 갈등접근방식을 통한 문제 해결에 관심을 가져야 한다는 것이다. 이를 위해 우리가 준비해야할 부분은 법·제도적 기반의 확립이다. 이로써 공공갈등관리 시스템의 체계화, 조정제도의 활성화, 관련 전문가 양성, 교육제도의 확립 등의 변화를 가져올 수 있다.

독일의 경우 「조정 및 기타 비사법적 갈등해결절차를 위한 촉진법」과 이를 바탕으로 한 인증 조정관제도를 통해 다양한 법·제도적 측면의 성과를 거두었다. 한편 우리나라에서는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이 유일한 시스템으로 활용되고 있지만 전술한 바와 같이 많은 부분에서 미흡하다는 평가를 받고 있다.

우리나라에서 발생한 수많은 공공갈등과 권위적 접근 결과에 대한 분석 후 얻어지는 교훈을 간접교육에 활용할 뿐 아니라 이를 토대로 공공갈등관리 미흡으로 인한 사회적 문제에 대한 국민적 차원의 공감대를 형성할 수 있도록 해야 한다. 이러한 공감대는 공공갈등의 해결을 촉진하고, 공공갈등을 관리할 수 있는 인적자원 개발의 원동력으로도

작용할 수 있다.

물론 법·제도적인 시스템 마련이 우선되어 전문가, 교육, 홍보 등의 문제가 해결될 수도 있으며, 반대로 해당 분야에 관한 관심이 높아져 법·제도 시스템이 보다 실효성 높게 체계화될 수도 있다. 무엇이 먼저인가는 중요하지 않지만 모든 요소들이 필요한 것은 사실이다.

덧붙여, 법·제도가 실효성을 갖기 위해서는 많은 전문가들의 관심이 필요하며, 이를 위해서는 어느 정도 국민의 관심을 유도하고 사회적 공감대를 이끌어낼 수 있는 홍보체계가 마련되어야 한다. 이를 바탕으로 조정을 비롯하여 갈등사안에 따른 대안적 해결방식 기제를 제시하고, 이러한 갈등관리방식을 이끌 수 있는 전문가 양성 또한 속히 이뤄져야할 것이다. 더불어 전문가도 외부로부터의 객관적·중립적 접근이 가능한 외부전문가뿐 아니라 정책추진과정에서 가장 먼저 개입하는 공무원 조직 내부의 전문가 양성도 필요하다.

하지만 무엇보다 이를 실효적으로 활용하고 체계화하기 위해서는 현재의 법·제도적인 측면을 질적으로 보강하고 입법화하는 것이 중요하다. 교육과 홍보를 강화하여 공무원, 나아가 국민들의 공공갈등에 대한 정확한 인식을 제고하고 그 관리 필요성에 대한 공감대 형성이 갈등관리 시스템 체계화 전·후로 필요할 것이다. 우리나라도 이미 공공갈등으로 인한 많은 경험을 했으며, 경험을 통한 새로운 시도도 나타나고 있다. 하지만 갈등관리 자체가 반드시 필요한 부분이라기보다는 어쩔 수 없는 부분이라는 인식이 일반적이기 때문에 갈등관리 체계를 본격적으로 발전시키기에는 한계를 가지고 있다.

그러므로 우선적으로는 우리가 경험한 다양한 공공갈등사례에 대해 오로지 성과적 관점으로 우수사례, 해결사례 등에 접근하기보다는 객관적인 시각으로 사례의 부분별·단계별 분석을 실시하고 다양한 관점을 통해 논의해나갈 필요가 있다. 더불어 사례연구에 대한 관점도 시설별, 정책별, 이해관계자별, 쟁점별 등 여러 기준을 통해 다양화해야할 뿐 아니라, 미시적인 관점 및 이를 전체적으로 포괄하는 거시적 관점과 통계 수치를 통한 분석도 혼합해 연구해 나가야 한다.

이러한 결과를 기반으로 공공갈등관리의 교육과 홍보를 통해 중요성을 인식시키고, 체계적인 시스템 정착과 해당 분야의 전문가 양성을 함께 이뤄나가야 할 것이다. 또한

선진국의 사례에서 법·제도를 통한 시스템 정착 이후의 변화와 문제점을 분석하고 이를 우리나라의 시스템에 적용해가는 미래적 관점도 요구된다. 이와 같은 문제제기를 통해 향후 공공갈등 해결을 위한 시스템 정착과 더불어 사회문화와 인식 측면에서의 보다 나은 발전이 있길 바라며, 공공갈등을 바라보는 관점도 개선되어 궁극적으로 사회제도와 정책 전반을 수정·보완해나갈 수 있는 기회가 되길 바란다.

〈참고문헌〉

가상준 외 (2014). 정부별 한국 공공분쟁의 현황과 추세. <한국행정연구>, 제23권 3호.

김강민 외 (2014). <공공갈등의 정치화 경로분석 및 대응방안연구>. 국민대통합위원회.

김강민 (2011). 신뢰성에 대한 시민의식이 갈등민주주의기여도에 미치는 영향. <경희대사회과학연구>, 37권 3호.

김남철 (2006). 갈등관리수단으로서의 공법상의 조정. <공법연구>, 34권 4호.

김용수·정창화 (2015). 독일 갈등관리 시스템의 제도화. <한독사회과학논총>, 25권 1호.

단국대학교 분쟁해결연구센터. URL: http://www.ducdr.org/

박태순 (2006). 한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구. <한국위기관리논집>, 2권 2호.

신은종 (2010). 공공분쟁에서의 조정의 효과성에 관한 연구. <한국행정연구>, 19권 2호.

이장섭·심성지 (2014). 환경분쟁관리의 권위적 방식과 대안적 방식에 관한 비교사례연구. <분쟁해결연구>, 제12권 3호.

한영주 (2007). <서울시 갈등사례실태 분석과 갈등관리 방안>. 서울시정개발연구원.

Gesprächskreis Fiughafen (1998). *Meditation-eine Zukunftsregion im offenen Dialog Wisbaden.*

Ronald, J. Hustedde, Steve, Smutko, & Jarad. J. Kapsa (2004). *Public Conflict Resolution: Turning Lemons to Leminade: A Training Workbook for Extension Educators and Community Leaders on Public Conflict Resolution, SRDC Series #221.* Southern Rural Development Center.

Thomas Trenczek & Serge Loode (2012). Mediation “made on Germany”: a quality product. *Australasian Dispute Resolution Journal.*