

# 장애인 특수학교 설립 추진 과정에서 나타난 공공 갈등 해결에 관한 연구: 서울서진학교 사례를 중심으로\*

이 세 미\*\*  
김 은 미  
한 현 지  
민 윤 경\*\*\*

## 국문요약

본 연구는 장애인 특수학교(서울서진학교) 설립추진 과정에서 갈등 과정별 행위자들의 전략이 갈등 해소에 어떻게 기여했는지 갈등과정모형(conflict process analysis)과 Ostrom(2005)의 제도분석틀을 활용하여 분석하였다. 분석 결과, 특수학교 설립을 둘러싼 갈등 발생기에는 특수학교 공급 부족과 용지 확보 관련 법령 미비, 지역 형평성 문제 등 갈등을 유발하는 외부 요인이 존재하였다. 한방병원 설립이라는 지역 정치인의 실효성 없는 공약과 정책은 갈등을 증폭시키는 계기가 되었으며 갈등 증폭기에는 갈등 해결을 위한 집합·운영 규칙과 행정 절차가 뚜렷한 효력을 발휘하지 못하였다. 오히려 주민토론회 등 공식적인 조정 절차가 아닌 외부로부터 학교 설립을 지지하는 여론이 크게 형성되면서 갈등이 완화되었고 학교 설립을 위한 합의에 이르게 되었다.

본 연구는 특수학교 설립을 둘러싼 공공 갈등의 원인이 단순한 혐오나 지역 이기심이 아닌 누적된 외부 환경적 요인과 법적·제도적 미비에서 발생한다는 점을 밝혔다. 갈등이 장기화되는 것을 막기 위해서는 사전에 지역의 물리적 조건을 파악하고 대안을 마련해야 하며, 특수학교 설립을 위한 법적 근거를 강화하고 부지 확보를 위해서는 관련 기관 간 협조를 위한 규정을 만들 필요가 있다. 또한 사업 추진 기관은 중재자로서 역할에 충실할 필요가 있으며 이해 당사자들이 갈등 상황에서 제3자를 통한 압력을 행사하거나 반대급부를 요구할 수 있기 때문에 관계 당국은 이에 상응하는 정책적 행위를 수행할 필요가 있을 것이다.

주제어: 공공 갈등, 장애인 특수학교 설립, 제도분석틀(IAD), 갈등 과정, 갈등 관리

## I. 서론

공공 갈등이 발생하는 이유는 어떤 개인이나 집단의 목표 지향적 행동이나 기대가 다른 집단구성원에 의해서 좌절되거나 방해받기 때문이다(Robins, 2009). 특히 입지 선정과 관련한 정책을 추진

\* 본 논문은 성균관대학교 및 교육부, 한국연구재단의 4단계 두뇌한국21 사업 대학원혁신으로 지원된 연구임.

\*\* 주저자

\*\*\* 교신저자

할 때 지역주민이나 NGO들의 입장은 'NIMBY(NIMBY: Not In My Back Yard)'와 'PIMFY(PIMFY: Please In My Fore Yard)' 형태로 표출된다. 최근 20년간 공공 갈등 경향을 분석한 양연희 외(2019)에 따르면 비선호 시설 입지 갈등에 대한 신문기사는 전체의 34%였으며, 비선호 시설 관련 갈등 연구는 전체 공공 갈등 연구의 56.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 최근 늘어나고 있는 비선호 시설 갈등은 이해관계가 첨예하여 갈등이 극렬히 표출되거나 장기화되는 특성을 보인다(양연희, 2021).

대표적인 비선호 시설 입지 갈등의 예로 지역 주민들이 장애인 특수학교 설립을 심하게 반대하는 경우를 들 수 있는데 이 경우 지역 이익을 증대시키려고 하는 지역 주민들의 이익과 장애 아동의 교육권 보호 정책을 추진하기 위한 지자체의 목적이 충돌하여 발생하게 된다. 공공 갈등에 대한 정부의 갈등 관리 역할이 중요해지고 있지만 공공 갈등의 해결은 난제로 여겨진다(Dukes, 1996). 그 이유는 정부가 정책을 추진하는 과정에서 발생하는 공공 갈등에는 다양한 이해관계자들의 가치가 포함되어 있기 때문이다(전주상, 2000).

갈등 관리 관점에서는 공공 갈등을 해결하고 정책의 신뢰성을 확보하기 위해서 주민 참여의 기회 보장, 정부의 적극적인 홍보와 설득, 투명한 정보 공개, 구체적이고 실질적인 보상안 마련 등을 강조하고 있다. 갈등 과정에서 당사자들의 행위를 살펴보면 정책을 둘러싸고 관련 당사자들은 자신들의 입장을 합리화하기 위해 시위, 집회 같은 집단행동을 하거나, 지지 세력을 동원하여 협상력을 제고하는 전략을 활용한다. 이와 달리 당사자 간 설득이나 보상을 통해 대안을 모색하고 공동 노력을 추진하는 협력적 문제 해결 방식의 경우, 이해관계가 첨예할 때에는 상호 협력이 쉽지 않기 때문에 제3자의 조정과 중재가 필요하다고 할 수 있다. 즉, 정책 이전에 대한 조정과 합의 형성은 정책 갈등을 합리적이고 효율적으로 해결하는 현실적인 방법이라고 할 수 있다.

한편, 제도주의 관점에서는 행위자들이 갈등 해결 과정에서 제도적 구조가 제공하는 행위 유인에 따라 자신의 이익을 극대화하기 위해 노력하며 제도와 행위자들의 상호작용을 통해 갈등이 해소되거나 정책이 성공할 수 있다고 보았다. 그러나 복잡한 이해관계, 규칙과 절차에 대한 이해관계자의 전략적·기회적 이용과 경로 의존적인 제도의 특성은 갈등 해소에 긍정적으로 작용하지 않을 수 있다. 또한 갈등 주기와 관련해서는 형식적인 갈등 조정 절차 또는 조정자의 역할 부재로 인해 갈등 조정 체계에 의한 전형적인 갈등 주기 모습을 띠지 않을 수 있다. 즉, 다양한 이해관계자들의 행위와 전략, 상호작용은 갈등 관계에 변화를 일으킬 수 있으며 갈등 해결 과정에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 본 연구에서는 제도론적 관점에서 이해관계자들의 행위(집단행동)에 초점을 맞추어 갈등 주기별로 행위 전략이 어떻게 달라지며 갈등 해결 과정에 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

서울서진학교는 학교 설립을 놓고 지역 주민들의 극심한 반발을 겪은 비선호 입지 갈등의 대표적인 사례이다. 서울시 교육청은 2013년 교육청 소유인 공진초 부지에 장애인 특수학교를 설립하기 위해 행정예고를 시행하였으나, 지역 주민들의 반대로 추진이 계속 무산되었다. 본 연구에서는 갈등 당사자들의 이해관계와 갈등 관리 전략을 분석하기 위하여 갈등과정모형(conflict process analysis)과 Ostrom의 제도분석틀(IAD)을 활용하였다. 갈등과정모형(conflict process analysis)은 갈등 당사자들의 찬반 쟁점과 갈등 양상의 변화를 살펴볼 수 있는 분석틀이며, Ostrom의 제도분

석틀(IAD)은 외부환경(물리적 조건, 이용 규칙, 공동체 속성)이 당사자들의 행위와 선호, 행위 상황에 미치는 영향을 보여주며 행위자 간 이해관계를 조정하고 협력을 산출할 수 있는 조건과 유인체계를 설득력 있게 보여주는 분석틀이다(Ostrom, 1999). 본 연구에서는 사례 분석을 위하여 당시 지역주민, 교육청, 정치가의 행위와 전략을 파악하기 위해 관련 행정자료, 법률정보, 신문 기사 등을 수집하고, 특수학교 설립에 찬성하는 측의 행위와 전략을 파악하기 위해 장애 학생 학부모들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다. 본 연구에서는 먼저 특수학교 설립을 둘러싼 공공 갈등의 원인과 쟁점을 살펴보고, 갈등과정모형과 Ostrom의 제도분석틀을 활용하여 갈등과정별로 행위자들이 갈등을 해결하기 위한 전략과 갈등 해소 과정을 다각적으로 분석하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 공공 갈등과 갈등 관리

공공 갈등과 관련된 규정은 법률적·제도적으로 시행되고 있는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서 명시되어 있다. 제2조 1에서 '갈등'이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다(국가법령정보센터, 2021). 즉, 공공 갈등은 공공 영역에서 물리적·제도적인 영역이나 차원을 넘어서 '공공성'과 결합 되어 발생하는 상호작용과 일련의 상황으로 정의할 수 있다(김경동, 2017). 공공 갈등의 유형으로는 정부 간 공공 갈등과 정부-민간 공공 갈등 등이 있으며, 정부-민간 공공 갈등은 주로 지방 정부와 지역주민 또는 NGO 간의 갈등을 의미한다. 이 과정에서는 주로 행정권에 대한 범위와 영향력을 둘러싼 충돌과 대립이 발생하게 된다. 또한 갈등 관리란, 사회적 갈등이 정부(공공기관)의 정책 결정 과정의 틀 속에서 논의되고 해결되는 과정을 의미한다(Stephenson et al, 1989; 김창수, 2020). 우리나라의 「갈등 관리 규정」은 공공기관(중앙행정기관)이 갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 대상으로 하고 있어 광의의 공공 갈등 관리 개념을 사용하고 있다고 할 수 있다(김기형, 2019)

정책을 결정하거나 또는 추진하는 과정에서 개인 또는 집단 간 서로 다른 이해관계 때문에 갈등이 발생하게 되고 집합 행동을 초래하게 된다. 이때 정책을 둘러싼 당사자들은 이익과 이해관계에 의하여 서로 다른 입장을 합리화하기 위해 집단행동을 하게 되는데(김경동, 2017), 서명운동, 항의 방문, 시위, 집회 등은 어느 집단의 권력이 더 강한가에 초점을 맞추어 갈등을 해결하는 권력에 기반한 방식(Power-based approach)이라고 할 수 있다. 반면 대화나 숙의를 통한 협상, 조정, 합의 형성 절차 등은 이해관계를 조정하기 위해 노력을 기울임으로써 갈등을 해결하는 이해관계 기반의 방식(Interest-based approach)이라고 할 수 있다. 그 외 소송을 통해 누구의 입장이나 명분이 옳은지 따져보는 권리 기반의 방식(Right-based approach)도 있다(김기형, 2019).

정책 추진이나 정책형성과정은 시대에 따라 변화해왔는데, 정부가 일방적으로 추진하는 방식

을 취한 온정주의적 모델(paternalistic model)에서 다수의 이해당사자 주민들에 의해 정책이 추진되는 갈등모델(conflict model)을 거쳐 이해관계자의 참여와 협력을 중시하며 정책을 추진하는 합의형성모델(consensus building model)로 변화해 왔다(Susskind, 1994; 박홍엽, 2006). 최근에는 갈등 해결을 위해 사회적 합의를 위한 이해관계자들의 참여와 협력이 중시되고 있으며 이때 당사자들 간의 협상과 중재는 중요하다고 할 수 있다. 이와 관련해서 크게 협력적 문제 해결 전략과 협상력 제고 전략으로 크게 나누어볼 수 있는데, 협력적 문제 해결은 갈등 당사자들이 설득이나 보상, 상호 대면 등 당사자 간 갈등 문제 해결을 위한 대안을 모색하고 공동 노력을 추진하는 과정이다. 이에 반해 협상력 제고 전략은 갈등 당사자들이 지지 세력을 동원하는 방법을 통해 자신들의 입장을 부각하는 전략이다(사득환, 1997). 그런데 이러한 갈등 해결 전략은 참여한 이해관계자를 가질 때에는 활용이 쉽지 않고 처음부터 활용 불가능한 경우도 존재한다. 따라서 현실적으로 고려할 수 있는 공공 갈등 해소 방안은 협력적 문제 해결에 기반하면서 제3자에 의한 조정과 중재에 의한 방식이라고 할 수 있다(Frijters & Leentvaar, 2002).

갈등 과정 관점에서 공공 갈등의 해결 과정은 갈등 발생, 갈등 증폭, 갈등 완화, 갈등 종결 단계를 거치게 된다. 강성철 외(2006)에 따르면 첫째, 갈등 발생 단계에서는 갈등의 기본조건 또는 상황이 발생하고 양립할 수 없는 목표에 대하여 당사자 간 갈등의 원인이 되는 이해관계가 발생한다. 둘째, 갈등 증폭 단계에서는 갈등의 표출이 상대방에 대한 공격이나 상대방의 목표 달성을 방해하기 위한 행위로 드러난다. 셋째, 갈등 완화 단계에서는 갈등 해결을 위한 협의나 협상 등을 통한 타협과정, 제3자에 의한 중재 및 조정, 토론회 및 청문회, 신뢰와 양보를 통한 친화적 관계 형성 등이 나타난다. 넷째, 갈등 종결 단계는 갈등의 근본 원인을 제거하거나 수용할 수 있는 합의를 공유하는 과정이다.

한편 제도주의 관점에서는 공공 갈등의 해결은 지역 상황과 제도의 영향을 받은 정책 참여자들의 행위와 상호작용에서 비롯된다. 제도주의 분석에서 행위자의 중요성이 인식되면서 Jessop(2001)과 Hey(2002)는 전략 관계적 접근으로서 국가를 상정하고 구조와 행위가 전략을 매개로 해서 선택적으로 연계된다고 보았다. 다양한 공공 갈등 사례들의 특징을 살펴보면, 경제적 보상이나, 참여적 의사결정, 대안적 해결 방식 등과 같이 갈등 해결을 위한 제도 의존성이 높아지는 것을 발견할 수 있다. 특히 비선호 시설 건립과 같이 공적 자원이 대규모로 투입되는 상황일 경우, 참여자들은 각자 유리한 방향으로 전략적 행동을 구사하게 되는데 이때 제도는 참여자들의 협력과 상호작용을 유도하기 위한 중요한 수단이 된다고 본다. 그러나 다른 한편으로는 공공 갈등과 관련된 다양한 규칙과 제도, 절차는 오히려 갈등을 촉진하기도 한다. 이때 경로 의존적인 제도의 특성은 갈등 해소에 어려움을 가져올 수도 있다.

Ostrom의 제도분석틀(IAD: Institutional Arrangement Development Framework)은 개별 행위자들이 상호작용하고, 문제를 해결하는 사회적 공간(social space)이다(김창수, 2020). 또한 제도분석틀은 공유지의 비극(common dilemma)을 효과적으로 해결하기 위한 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다(은재호·김형성·최대용, 2011). 따라서 제도분석틀은 무임승차와 태만 등 기회주의적 행동의 유혹 속에서 어떻게 구성원들이 스스로 공공의 이익을 확보할 수 있는가를 분석하는 틀이기

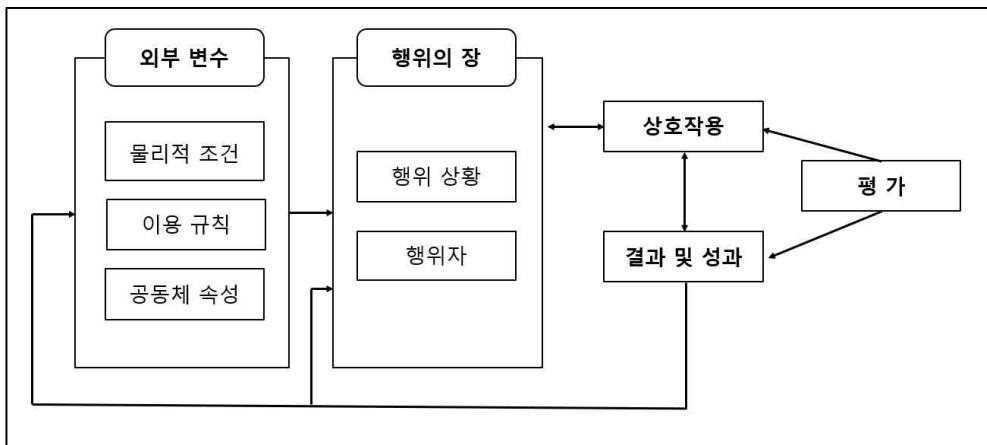
도 하다(Ostrom, 2005; 강권오, 2021). 즉, 개인의 선호와 개인 간 상호작용의 대상이 되는 재화, 그리고 그 상호작용을 둘러싼 제도와 사회적 맥락에 대한 다층적인 접근을 통해 사회 현상의 원인을 분석하는 합리적 선택 신제도주의에 기반한 분석 도구라고 할 수 있다. 이러한 제도주의적 관점을 활용하여 갈등 관리와 관련하여 갈등 당사자들의 행위와 상호작용에 주목하여 다양한 행위자들의 전략이 제도분석틀 안에서 어떻게 발현되는지 살펴볼 수 있다.

## 2. 제도분석틀(IAD Framework)

Crawford와 Ostrom(1995)에 따르면 제도는 “반복적인 상황에서 사람들 간에 사용되는 공유된 개념이며, 이 개념들은 규칙(rules), 규범(norms), 전략(strategies)에 의해 구성된다”고 하였다. 통상적이며, 반복된 상황에서 제도는 다양한 행위자들의 갈등을 조정·해결하게 함으로써 사회적으로 유의한 성과를 도출하게 하는데 특히, 제도적 합의(institutional agreement)는 사회적으로 불합리한 갈등을 해결하는 아주 중요한 수단이다.

제도분석틀의 분석 매커니즘은 <그림 1>과 같이 각 블록에서 미시적 또는 거시적인 해석을 실행하고 이들을 연계·조합하여 연구 결과를 산출한다. 제도분석틀 모델은 학자들과 연구사례에 따라서 새롭게 구성되므로 다양한 형태를 보이고 있는 것이 특징이다.

<그림 1> Ostrom의 제도분석틀(IAD)



출처: Ostrom, E(2005)

분석모델을 구체적으로 살펴보면, Ostrom(2005)이 제안한 제도분석틀의 구성요소는 1) 물리적 조건(biophysical conditions) 2) 이용 규칙(rules-in-use) 3) 공동체 속성(attributes of community) 4) 행위의 장(action situations) 5) 상호작용(interactions) 6) 결과(outcomes)로 구분된다.

이 중 외부에 의한 변수로는 물리적 조건과 이용 규칙, 공동체 속성이 있는데, 첫째, 물리적 조건이란, 재화의 특성과 재화의 이용이 가능하도록 만드는 물리적 특성으로 개인 사이의 상호의존성과 그 정도에 영향을 미친다(Ostrom, Gardner & Walker, 1994). 둘째, 제도적 환경으로 작용하는

이용 규칙(rules-in-use)이란 어떠한 행동이 '요구' 되고(required), '금지'되며(prohibited), '허용'되는지(permitted)에 대한 행위자들의 공동인식(shared understanding)으로서 실제 적용되고 있는 공식적, 비공식적 규범을 통칭하며(Ostrom, 2005), 행위들이 선택되는 상황 구조에 직접적으로 영향을 미친다.

셋째, 공동체 속성(attributes of community)이란, 의사결정의 장을 형성하는 하나의 요소로서 의사결정에 직·간접적으로 영향을 받는 모든 개인을 포함한다(Kiser & Ostrom, 1982). 예를 들어 공동체가 작을수록, 공동체 구성원들의 이해관계가 동질적일수록, 신뢰 등의 사회적 자본이 축적된 집단일수록 공유재 관리가 성공적이고, 그렇지 않을수록 공유재 관리에 갈등이 발생할 가능성이 크다(권경득 외, 2014). 즉, 공동체의 속성에 따라 상호작용의 양태가 달라질 수 있다는 것이다(은재호·김형성·최대용 2011). 이러한 세 가지 외부적 요인들은 행위의 장에 영향을 미치게 되는데, 최초의 행위 상황에서는 법령이 영향을 주고, 이후 상호작용이 협력적이거나 조정 가능한 경우에는 집합적 규칙과 운영규칙이 행위 상황에 영향을 미치게 된다(이용훈, 2013).

넷째, 행위의 장(action arena)은 개인들의 상호작용과 재화 및 서비스 교환, 활동 참여, 문제나 분쟁을 해결하는 장소를 의미하며, 행위 상황(action situation)은 행위자들이 활동을 발생시키는 구조를 의미한다. 행위의 장은 인간의 행동과 그 결과에서 규칙성을 설명하기 위해 행위자가 이익을 추구하는 행위들에 영향을 주는 분석구조로 기능할 수 있다(Ostrom, 1991). Ostrom은 이러한 행동 상황의 구조를 설명하기 위해 일곱 가지 변수인 참여자, 참여자의 지위, 결과가 영향을 받게 되는 상태, 허용 가능한 행동과 그 결과, 참여자의 선택에 대한 통제 수준, 상황에 대한 참여자의 가용 정보, 행동 유인과 억제에 대한 비용과 편익을 설정하였다(Ostrom, E., R. Gardner & J. M. Walker, 1994).

다섯째, 다양한 행위자들 간의 상호작용은 다시 행위 상황으로 피드백이 된다. 여섯째, 다양한 상호작용의 결과(outcomes)는 다시 행위 상황과 외부 변수로 환류된다. 마지막은 평가 기준(evaluation criteria)으로 과정과 결과도 평가한다(김관보·이선영, 2010).

### 3. 선행연구 검토

우리나라는 민주화, 지방화가 이루어지면서 공공정책 결정과 집행 과정에서 지역주민들의 영향력이 증가하고 있다. 2000년 이후 공공 갈등 사례 연구들을 살펴보면, 특히 비선호 시설 입지 갈등(심준섭·김지수, 2010; 이주현·김효정, 2010)은 지자체와 지역주민 간 전통적인 갈등 구조에 주목해 왔다.

공공 갈등 관련 국내 연구 흐름을 <표 1>에 정리하였다. 갈등의 원인과 관련하여, 비선호 시설과 관련된 공공 갈등 사례에서는 지역주민들이 자신들의 재산권이나 경제적 이해를 바탕으로 반대를 표명하는 경우가 많았다. 그 밖의 공공 갈등에서도 비용과 편익 배분 등의 경제적 요인을 비롯하여 이해당사자 참여가 보장되지 않는 의사결정 시스템상의 문제점(박명현, 2004)과 갈등 관리를 할 수 있는 제도적 장치의 부재가 갈등의 원인으로 나타났다.

또한 갈등의 단계 또는 생애주기에 따라 갈등의 전개 과정을 기술한 권경득 외(2014), 김도희(2013), 김학린(2011)의 연구는 시간 경과에 따라 이해하기 쉽게 설명되어 있어 사례에 대한 깊이 있는 이해가 가능하였다(장현주, 2017). 권경득 외(2014)는 갈등과정모형(conflict process analysis)과 제도분석틀(IAD framework)을 결합한 통합 분석 모형을 구성하여 군사시설 입지 갈등 사례 두 개를 비교 분석하였다. 권경득 외(2014)의 연구는 두 가지 모형들을 결합하여 갈등 과정에 따른 행위자들의 전략을 잘 설명했다는 점에서 의의가 있으나 민군 갈등이라는 사례라는 점에서 다른 공공 갈등 사례와는 차이점이 있을 수 있다.

〈표 1〉 공공 갈등 관련 선행 연구

구분	연구자	주요 내용	특징
갈등의 원인: 인지적 접근	박명현(2004)	갈등 발생 원인	단편적 요인
갈등의 전개 과정: 분석적 접근	권경득 외(2014) 김도희(2013) 김학린(2011)	갈등 단계 (갈등 주기)	시간 경과에 따른 설명
갈등 관리방식: 협상론적 접근	김창수(2020) 김유훈·박희태(2018) 전형준(2016) 김도희(2014) 박관규·주재복(2014)	제3자의 조정·중재, 당사자 간 협상, 조정	2차 자료 분석의 한계
갈등의 해결: 제도적 접근	이재술(2021) 강권오(2021) 김경동·심익섭(2016)	IAD 접근, 제도론적 접근	갈등 해결을 위한 주변 협의기관에 대한 고려 부족

지자체의 갈등 협상 사례를 분석한 박관규·주재복(2014)의 연구에서는 기초자치단체가 겪는 갈등은 제3자의 조정·중재 또는 당사자 간 협의를 통해 해결되는 경향이 강하게 나타난 반면, 광역자치단체가 겪는 갈등은 계획변경 또는 갈등 원인 소멸로 해결되는 경향이 나타났다.

원전 주변 거주 문제를 둘러싼 다자간 공공 갈등 조정과정을 분석한 전형준(2016)은 다자간 대화에서 협의나 협상보다 조정이 효과적일 수 있다는 점을 확인하였다. 다자간 조정에 있어 중요한 성공 요인은 이해관계에 기반한 대화, 승-승 해법의 도출, BATNA(Best Alternative to a Negotiated Agreement) 등으로 나타났다. 이때 당사자들의 직접적인 경험이 아닌 2차 자료를 활용하였다. 환경 갈등 사례 해결 과정에서 제3자 조정의 효과를 연구한 김도희(2014)의 연구에서는 언론 보도를 통해 내재화될 수 있는 갈등 쟁점이 외부화됨으로써 갈등 해결의 가능성이 높아질 수 있음을 확인하였다. 구포가축시장 갈등 조정 사례를 분석한 김창수(2020)의 연구에서 당사자들과의 심층 면접을 통해 갈등 조정과정을 분석하고 성공적인 합의 형성에 이를 수 있는 조건들을 도출한 결과, 시민들의 인식 변화, 제도적·절차적 대응, 이해관계자 간의 정책 속의, 관리자의 리더십 등으로 나타났다.

갈등의 해결을 제도적 접근에서 분석한 선행연구들을 살펴보면, 제주도 비자림로 확포장공사에 대한 공공 갈등 구조를 분석한 강권오(2021)의 연구에서는 Ostrom의 제도분석틀을 이용하여 정책 실패의 원인을 다각적 관점에서 분석하였으나 실패 사례만을 다루어 갈등 관리 성공에 대한 함의를 파악하는 데 한계가 있었다.

최근 서울서진학교의 설립과정 사례를 분석한 이재술(2021)은 재산권 보장이나 공공성, 민주적 참여 등 강한 규범적 변수가 정책 갈등 해소에 영향을 주었다고 보았으며 교육청의 절차적 정당성 확보와 강력한 규범적 특성이 정책 순응을 유도했다고 보았다. 그러나 다수 갈등행위자 간 상호작용에 대한 분석으로부터 정책적 시사점을 제공하지는 못하였다. 김유훈·박희태(2018)는 서진학교 설립과정을 대상으로 도시관리자와 여론 간 상호작용에 대해 분석하였으며, 도시관리자들이 정책 성과 자율성에 따라서 차별적으로 여론을 고려하며 이에 따라 도시자원의 배분 방식이 다르게 나타났다고 보았다.

기존 연구들은 단일 사례에 대한 설명적 묘사 중심의 질적 연구 방법을 주로 적용하고 있는데 이때에는 2차 자료의 활용이 많았다. 그 이유는 갈등이 종결되었으나 당사자 간 합의가 아닌 외부 요인에 의해 갈등이 해결된 경우, 그동안의 피로감으로 인해 제3자에게 언급을 회피할 가능성이 있기 때문이다. 이 경우는 2차 자료만을 활용하여 분석틀을 적용함으로써 갈등 원인과 전개 과정, 해결 기제 등을 연역적으로 추론하는 것이 적합할 수 있다(장현주, 2017). 그러나 화자의 직접적인 경험을 들을 수 없다는 점에서 2차 자료 활용의 한계는 여전히 존재한다.

〈표 2〉 제도분석틀(IAD)를 활용한 공공 갈등 연구

연구자	분석 사례	갈등 구조/관리	분석 결과
이용훈(2013)	4대강 사업 갈등 사례	정부의 독자적 관리	정부의 독자적 관리방식 실패 중립적 제3자의 부재
권경덕·우무정· 황선범·임동진 (2014)	군사시설 입지 갈등 사례	주민제기형 민군 갈등 (지자체 개입)	지자체의 적극적 개입 필요
강영웅·김선희·김현준 (2016)	금산군 불산유출 사례	정책 의제 과정의 외적 변수 변화	정책 의제 설정을 위한 정치적 자원 및 물리적 규칙 부족
김경동·심익섭(2016)	경주과 부안의 방폐장 입지사례	다중심 거버넌스	인간의 합리성에 기반한 행위 제도와 행위자들의 상호의존성 중요
김창수(2016)	기장해수담수화 사업 사례	이해관계자 합의 형성 과정	소통적 합리성의 부족 제도적 장치, 진정한 담론과 조정 필요
배성욱·김영민(2019)	서울로 7017 프로젝트의 산업 공동체 갈등 사례	지역 거버넌스 참여 협의체 갈등	이해관계자 간 관계, 정치적 이유, 서로 다른 문제 인식 등
김경동(2021)	한탄강댐·제주 해군 기지·하남시 광역화장장 사례	거버넌스와 적용 규칙	정부의 독단적 정책 결정과 집행 전략적·기회주의적 집합 행동
강권오(2021)	제주도 비자림로 확포장공사 사례	갈등 구조 및 원인	제도적 장치의 한계 중재자 부재

선행연구 분석 결과, 갈등 해결 또는 조정과정에서 다양한 행위자들의 상호작용에 대한 분석을 위해서는 제도적 접근이 유용함을 알 수 있었다. 제도분석모형(IAD)를 활용한 연구들을 살펴보면 비선호 입지시설 건립, 민군 갈등, 지역 프로젝트 등을 둘러싼 갈등 연구를 수행했으며 주로 환경, 제도, 행위자, 행위구조 등에 초점을 맞추고 있다. 선행 연구의 주요 방향은 대안적 분쟁 해결(ADR)이나 참여적 의사결정 방식과 같은 제도적 장치에 초점이 맞춰져 있다.



제도분석틀(IAD)을 통해 살펴봤을 때 공공 갈등의 원인은 정부의 독자적 관리방식, 제도적 장치의 한계, 전략적·기회주의적 집단행동 등으로 나타났다. 개인은 주관적인 선호에 따라 전략적이고 기회주의적인 선택과 행위를 실행하고 제도적 장치를 활용한다는 점에서 공공 갈등을 둘러싼 제도와 행위자 간 상호작용이 중요함을 시사하고 있다. 또한 갈등 구조와 거버넌스, 갈등 관리 분석을 통해 갈등의 원인과 관리 방안 도출을 목적으로 하고 있다.

그런데 기존 연구들에서는 주로 제도적 규칙에 초점을 맞추었으며 각 사례의 개별 행위자 또는 집단행동에 관한 내용을 구체적으로 다루지 않았다. 또한 갈등 주기에 따라 쟁점이 되는 사건 또는 특정 행위를 구체적으로 분석하지 않았다. 실제로 갈등 단계(주기)를 정확히 구분하는 것은 어려울 수 있으며 갈등이 장기화되면서 실제로 일어나는 갈등 해결 과정은 시위와 같은 집단행동이 이루어지는 갈등 증폭기를 거쳐, 토론회를 통한 협의와 제3자 조정이라는 갈등 완화기를 거치는 갈등 주기와 맞지 않을 수 있다. 왜냐하면 협의 또는 조정과 같은 제도적 장치가 작동하지 않거나 이해관계자들이 제도적 장치를 전략적으로 활용하면서 오히려 갈등이 심화될 수도 있기 때문이다. 갈등과정모형과 제도분석틀(IAD)의 결합은 갈등이 증폭되거나 완화되는 계기가 되는 사건이나 쟁점들을 갈등 과정별로 파악할 수 있는 장점이 있다. 따라서 본 연구에서는 갈등과정모형과 제도분석틀(IAD)을 결합한 통합분석모형에 따라 이해관계자들의 행위(집단행동)에 초점을 맞추어 제도적 장치와 행위자 간 상호작용이 갈등 해결에 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 연구의 분석 틀

#### 1. 연구 방법

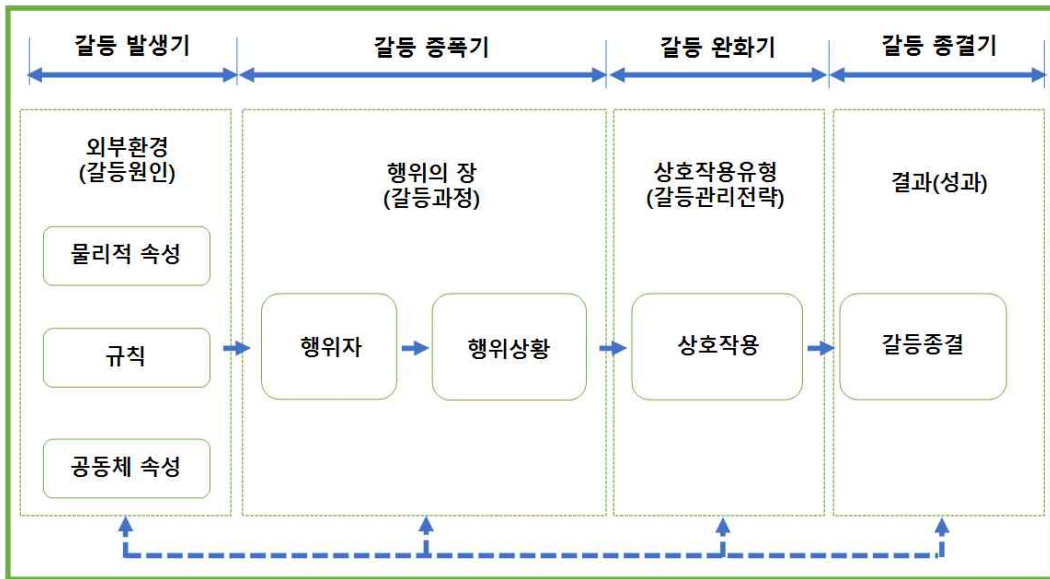
본 연구의 방법은 문헌자료와 구술자료를 모두 활용한 질적 연구이며, 분석 프레임을 통해 귀납적 결과를 재정리하는 방식을 사용하였다. 이 연구에서는 서진학교 설립을 둘러싼 공공 갈등 사례를 분석 대상으로 하며, 당시 갈등 상황을 파악하기 위한 행정자료, 법률, 관련 기사들을 분석하였으며, 수집한 개별 기사들에 대해서 모두 사실관계를 확인하였다. 또한 당시 현장에 대한 직접적인 자료 수집을 위해서 장애 아동 학부모 7명과 인터뷰를 시행하였다. 인터뷰는 2021년 5월부터 6월까지 약 2개월간 진행되었다. 면담한 학부모들은 서진학교 설립을 위해 조직적 활동을 수행한 어머니들이며, 코로나 팬데믹으로 인한 감염 우려로 비대면 전화 인터뷰를 각 3회, 총 21회 진행하였다. 직접적인 이해 당사자 중에서 지역주민이나 공무원들은 섭외가 어려웠으며, 학부모들에 대한 인터뷰 중심의 증거 수집으로 인한 해석의 오류(bias)를 방지하기 위하여 인터뷰에 참여하지 않은 반대 측 주민, 교육청, 정치가의 입장은 2014년~2020년의 서울특별시교육청 업무 보고 자료, 서진학교 관련 신문 기사 등을 활용하였다.

〈표 3〉 연구참여자 특성

참여자	참여자 연령	조직활동 경력	발달장애 자녀		
			성별	연령대	장애유형
A	50대 초반	16년 이상	남	20대	자폐성 장애
B	60대 초반	9년 이상	여	30대	자폐성 장애
C	50대 초반	10년 이상	남	20대	자폐성 장애
D	50대 초반	10년 이상	여	20대	자폐성 장애
E	40대 후반	10년 이상	여	20대	지적 장애
F	50대 초반	9년 이상	여	10대	뇌병변 장애, 지적장애
G	50대 후반	10년 이상	남	20대	자폐성 장애

2. 연구 모형

〈그림 2〉 본 연구의 분석 틀



본 연구에서는 갈등과정모형(conflict process analysis)과 Ostrom의 제도분석틀(IAD)을 활용하였다. 갈등과정모형(conflict process analysis)은 갈등 발생기, 갈등 증폭기, 갈등 완화기, 갈등 종결기에 이르는 갈등 변화과정을 파악할 수 있으며, 제도분석틀(IAD)은 주요 이해당사자들의 이해관계와 선택의 맥락, 상호작용을 확인할 수 있다는 점에서 유용하다(강영웅·김선희·김현준, 2016; 배성욱·김영민, 2021). Ostrom의 제도분석틀은 외부적 요인으로 물리적 조건과 이용 규칙, 공동체 속성이 있으며, 행위의 장과 상호작용, 결과로 구성되어 있다. 본 연구에서는 강서구 지역의 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 공공 갈등 사례를 제도분석틀(IAD)에 따라 분석하였으며, 세부적인 분석 기준은 다음과 같다. 갈등 발생기의 외부환경에 해당하는 물리적 조건으로 강서구의 특수학교

공급과 수요 상황, 지역 주거 환경, 취약계층 시설 현황, 지역민들의 이해관계 등을 분석하고, 이용 규칙의 경우 특수학교 설립, 용지 확보, 학교시설 이용과 관련된 법률·조례·규칙, 타당성 조사, 갈등 관리 규정과 절차 등을 대입하였다. 그리고 공동체 속성은 특수학교 설립에 대한 주민 인식, 찬반 집단 간 상호 이해, 갈등 강도 등을 적용하였다. 갈등 증폭기에서는 갈등 해결을 위한 갈등 당사자들의 집단 행위, 제도 활용 등을 중심으로 분석하였으며, 갈등 완화기에는 갈등 당사자 간 상호작용을 중심으로, 갈등 종결기에는 갈등 당사자 행위 전략의 최종 결과물, 성과 등을 분석모형에 포함하였다. 갈등 단계 안에서 제도분석틀의 각 구성 요소들은 서로 영향을 받으며 환류 과정을 거친다.

### 3. 연구 문제

본 연구는 서울서진학교 설립을 둘러싼 공공 갈등 상황에서 당사자들의 행위 전략과 갈등 해결 과정을 체계적으로 분석하는 것을 목적으로 하며 이를 위해 다음과 같은 연구 문제를 제기하였다.

- 1) 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 갈등 원인은 무엇인가?
- 2) 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 갈등 당사자들이 갈등을 해소하기 위한 행위 및 전략은 무엇인가?
- 3) 장애인 특수학교 설립추진을 둘러싼 갈등 과정에서 갈등 당사자들의 행위 및 전략은 갈등 해소에 어떻게 기여하였는가?

## IV. 분석 결과

### 1. 추진 경과

서울서진학교 설립과정은 <표 4>와 같다. 2013년 10월 25일 서울특별시 교육청 학교생활교육과는 인구 밀집 지역인 강서구와 양천구 장애 학생들이 구로구로 원거리 통학을 해야만 하는 문제를 해결하기 위해 강서지역에 특수학교 신설을 추진하기로 하고 세부 시설, 필요 교실, 소요액 등에 대한 최종협의를 완료했다. 2013년 11월 25일 서울시 교육청은 해당 사안에 대하여 행정예고를 했으며 총 25일간 총 13,345명의 주민 의견을 수렴하였다. 유효한 의견 7,755명 중 찬성이 6,548명이고, 반대 및 도서관 요구가 1,207명이었으나, 서울시 교육위원회가 특수학교 예산을 삭감하면서 신설계획이 무산되었다. 2014년 8월 21일 부지 변경 없이 공진초 이적지에 특수학교 신설이 다시 추진되자, 공진초에 인접한 아파트 주민 1,444명이 반대 의견을 제출하였다.

이후 교육청은 강서구 마곡지구 부지 일부를 공립 특수학교 설립에 활용하기 위해 SH공사 및 서울시와 수차례 협의하였으나 SH공사는 입주할 주민들의 반대를 우려해 거절하였으며, 서울시

는 부지가 학교 용지로 적합하지 않다고 회신하였다.

마곡지구 내에 부지확보가 불가능해지자 교육청은 2016년 4월 20일 부지확보에 실패할 경우, 공진초 이적지에 특수학교가 설립될 수 있음을 김성태 국회의원실에 전달하였으며 이와 관련하여 의원실과도 3차례 협의하였다. 그러나 김성태 의원실에서는 교육청에 공진초 이적지에 국립 한방 의료원을 설립을 염두에 두고 있다며 마곡지구 내 편익용지에 특수학교를 설립할 것을 재차 요청했다. 이후 교육청은 마곡지구에 부지를 확보하기 위해 서울시와 다시 협의했지만 실패하였다.

〈표 4〉 서울서진학교 설립 추진 경과

날짜	사건
2013. 10. 30	특수학교 신설추진 세부시설조성 협의(학교생활교육과)
2013. 11. 25 ~ 12. 19	행정예고 시행 (25일간 주민의견 수렴 : 총 참여인원 13,345명)
2014. 2. 5	공립 특수학교 신설계획 재검토 결정(교육청)
2014. 8. 21	공립 특수학교 신설계획 재수립(교육청)
2014. 10.	공진초 인접 LG자이(790세대) 주민 반대의견 제출
2015. 9. 30	강서구 마곡지구 내 부지 확보 검토 요청 (교육청→ SH공사, 서울시)
2015. 11. 2.	SH-교육청 특수학교 설립 추진 협의
2016. 1. 26	SH-교육청 특수학교 설립 추진 협의
2016. 2. 5	서울시-교육청 마곡지구 내 부지 확보 협의
2016. 3. 16	서울시-교육청 마곡지구 내 부지 확보 협의
2016. 4. 14	서울시-교육청 마곡지구 내 부지 확보 협의 (마곡추진단장)
2016. 4. 18	강서구청-교육청 마곡지구 내 부지 확보 협의 (기획재정국장)
2016. 4. 20	서울시-교육청 마곡지구 내 부지 확보 협의 (경제진흥본부장)
2016. 4.20, 4.29, 7.28	마곡지구 내 부지 확보 협의(국회의원 김성태 의원실)
2016. 8. 5	강서구 내 특수학교 설립 관련 시의원 및 서울시 협의
2016. 8. 11	공립 특수학교 신설 추진계획(안) 수립
2016. 8. 31 ~ 9. 30	행정예고 시행
2016. 9. 26	교육감·강서지역 주민대표 면담 실시
2016. 10. 18	마곡지구 학교용지 관련 협의(김성태 국회의원, 교육감)
2016. 11. 21	마곡지구 학교용지 관련 시의원 및 서울시 협의
2016. 11. 29	강서지역 특수학교 설립반대 주민시위
2016.12.14. ~ 2017.1.18	서진학교 대체부지 관련 협의
2017. 1. 19	대체부지 확보 도시계획 변경 요청 (교육청→서울시)
2017. 7. 9	지역주민 소통을 위해 7, 9월 주민토론회 실시(9월 무류영상)
2017. 10	주민협의체 구성
2017. 11	공립 특수학교 신설 확대 추진
2017. 12 ~ 2018. 12	특수학교 설립 운영방안 정책연구
2018. 3. 26	특수학교 설립추진 설명회
2018. 8. 13	착공준비 (개교예정일 2019.9월)
2019. 2. 26	서울특별시립학교 설치조례 일부개정조례(안) 입법예고
2019. 5. 9	「서울특별시립학교 설치 조례 일부개정 조례」 공포
2019. 8	주민 대표 면담, 학부모 공사현장 참관 및 협의
2020. 3	서진학교 개교

자료: 서울특별시교육청 2014~2020년 시의회 교육위원회 보고자료; 서울특별시의회 교육위원회(2017.02.28.); 「공진 초 이적지, 마곡지구 대체부지 확보 검토 중단 요청」에 관한 청원 검토보고서 외

2016년 8월 공진초 이적지 내에 공립 특수학교를 신설하는 행정예고가 다시 실시되었으며, 2016년 9월 26일 교육감과 강서지역 주민 대표의 면담이 이루어졌다. 2016년 11월 29일 교육청 본청 정문 앞에서 강서지역 비대위 위원과 주민 70여명이 공진초 이적지 내에 특수학교 설립을 반대하는 시위를 하였다. 이에 2016년 12월 14일부터 2017년 1월 18일까지 서울시 교육청, 서울시 관계기관, 장애인 학부모단체, 강서구 특수학교 설립반대 추진 비대위 및 주민 등 관련 이해관계자들이 모두 모여 서진학교의 대체부지를 찾기 위해 협의를 했으나, 2017년 1월 19일 공진초 이적지에 설립하는 것으로 최종 확정되었다. 그 후 교육청은 지역주민과 소통하기 위해 2017년 7월과 9월 주민토론회를 실시하게 된다. 9월 토론회에서 장애 학생들의 학부모들이 무릎을 꿇는 사건이 있었고 이 장면이 언론에 소개되어 사회에 큰 파장을 일으키게 되었다(중앙일보, 2018). 이후 시민들과 정치인들의 지지가 쇠도하는 가운데 2017년 10월 특수학교 설립을 위해 주민협의체가 구성되었다.

2018년 3월 26일 특수학교 설립추진 설명회가 진행되었고, 2019년 9월 개교를 목표로 2018년 8월 13일 착공 준비가 이루어졌다. 교육청은 서울특별시립학교 설치조례에 서진학교 정보를 포함하는 일부개정안을 2019년 2월 26일 입법 예고하고, 개정된 설치조례를 2019년 5월 9일 공포하였다. 2019년 8월까지 교육청은 비대위 주민 대표를 3차례 면담하고 학부모가 직접 공사 현장을 참관할 수 있게 하는 등 소통을 지속하였으며 2020년 3월 마침내 서울서진학교가 개교하였다.

## 2. 분석 내용

### 1) 갈등 발생기: 외부환경

#### (1) 물리적 조건

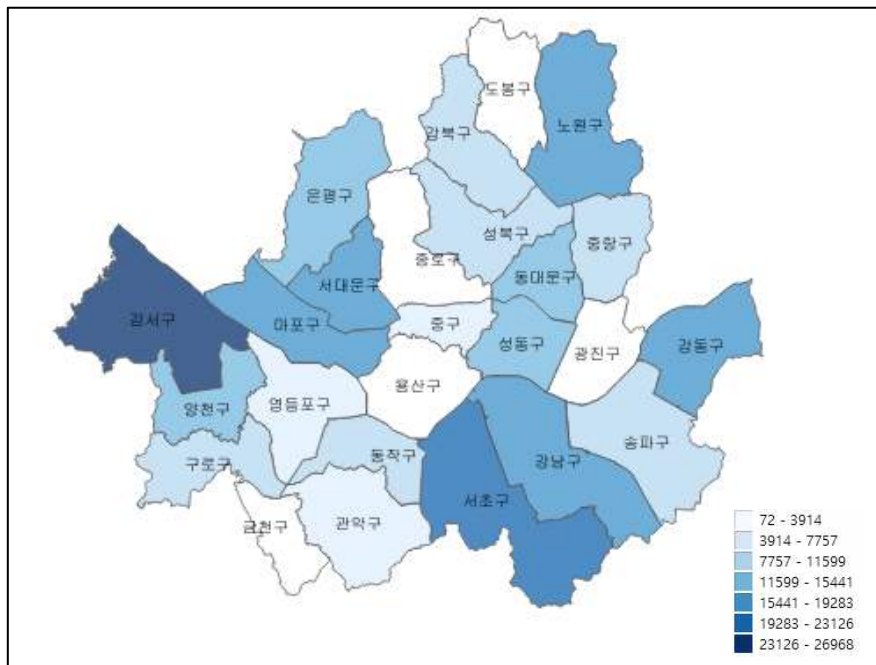
2002년 종로구에 경운초등학교가 설립된 이후 2017년까지 서울에 특수학교가 설립된 적은 한 번도 없었다. 2017년 당시 강서구는 서울 25개 자치구 중 가장 많은 특수교육 대상자가 거주하고 있었지만, 특수학교는 교남학교 한 곳뿐이었다(에이블뉴스, 2017). 강서구의 장애 아동들이 구로구에 있는 학교로 원거리 통학을 하는 등 장애 학생들의 교육권이 침해받고 있었다(서울신문, 2016). 이에 서울시 교육청은 강서지역 특수교육 대상자의 학습권 보장과 기존 학교 과밀해소 및 원거리 통학 문제를 해결하기 위해 특수학교를 설립할 예정이었다. 공진초등학교 부지는 서울시 교육청이 교육용지로 소유하고 있는 곳이기 때문에 부지 활용과 관련해서는 교육청에 우선적인 권한이 있었다. 2014년 8월, 반대 측 주민들은 강서구 대신 양천구에 특수학교를 지어야 한다고 주장했으나 당시 양천구에는 특수학교 설립이 가능한 교육청 소유의 학교용지가 없어 무산되었다.

“특히 강서 같은 경우에는 전체적으로 과밀이에요. 장애 학생도 과밀이고 신도시가 많이.. 마곡도 있고 생겼잖아요. 전체적으로 과밀이기 때문에 거기는 저희 선생님들하고 모여서 서진학교 하나 더 생겨야지 해결되겠다 이런 얘기를 해요” <D>

지역주민들의 특수학교 설립반대 움직임은 부동산 관련 인터넷 커뮤니티로부터 확산되었다(비마이너, 2016). 서울시 구별 주택관리현황 자료에 따르면 강서구의 임대, 재개발, 재건축 세대수가 상대적으로 높게 나타났는데 강서구 지역 주민들은 주거 환경에 대한 개선 욕구가 높았으며, 장애인 특수학교 설립이 집값 하락으로 이어져 재산상의 손실이 있거나 지역 범죄가 증가할 수 있음을 우려하여 특수학교 설립을 반대하였다. 또한 지역 주민들은 지역 형평성에 맞지 않다고 주장했는데 당시 서울 25개 구 중 특수학교가 한 곳도 없는 구는 무려 8곳이나 됐으며 강서구에는 장애복지시설 5개와 특수학교 1개(교남학교)가 설치되어 있는 상황이었다.

‘강서구에 거주하는 한 주민은 주민들은 이미 강서구에는 특수학교가 한 곳 있는데 왜 또 짓는지 모르겠다고 지적했으며 시설이 부족한 곳에 지역 형평성을 먼저 고려해야 한다고 덧붙였다(스카이데일리, 2017)’

〈그림 3〉 서울시 구별 주택 관리 현황



주: 2017년 상반기 기준 입주한 임대·재개발·재건축 세대수를 합산하여 작성  
 자료: 서울 열린데이터 광장 ‘서울시 구별 주택관리 현황 자료’  
<https://data.seoul.go.kr/dataService/boardList.do#submenu116>

서울시에 특수학교가 지어지지 못하는 가장 큰 이유는 용지 확보가 어렵기 때문이다. 특수학교를 기피 시설로 인식하거나 주택 가치 하락 등을 우려하며 반대하는 지역주민들이 많아 학교 용지를 쉽게 확보하지 못한다. 특히 서울과 같은 대도시 지역은 기존의 주거·업무시설이 과밀하게 입지해 있어 대규모 부지를 확보하는 것이 더욱 어렵다(한국교육신문, 2021).

강서구 서진학교 설립은 교육청의 숙원 사업이었음에도 불구하고 학교 설립까지 6년이 걸릴 정도로 오랫동안 지체되면서 행정적, 재정적 소모가 커진 상황이었다. 특수학교 설립의 초기 단계에서부터 님비현상이 작용하고 있다고 할 수 있으며, 지역사회 주민과의 협의가 요구되는 상황에서 필요한 행정절차들로 인해 서울시와 교육청은 특수학교 설립에 소극적이었다.

“정말 빨리 진행할 수 있도록 이렇게 하지 않으면 이렇게 몇 년을 허비할 수도 있어요...(중략).. 2020년.. 정말 몇 년이 걸린 거잖아요. 정말 막말로는 본인의 땅이었으면 그렇게 몇 년 동안 폐교가 된 상태로 그냥 놔둘 수 있었을까..” <B>

한편, 강서구 특수학교 설립을 반대한 지역 주민들은 강서구 내 종합병원이 3개뿐이고 인구 1만 명 당 종합병원 수는 0.05개에 불과해 병원이 턱없이 부족하다고 주장하였으며 강서구 내 65세 이상 인구 비중이 계속 증가하는 것을 고려해 공진초 부지에 국립 한방병원을 건립해야만 한다고 했다(스카이데일리, 2017).

## (2) 이용 규칙

2017년 제정된 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따르면 지방자치단체는 특수교육 대상자에게 적절한 교육을 제공하기 위한 업무를 수행해야 하므로, 학교 이적지에 부족한 의무교육 기관을 우선으로 설치하고 장애 학생들의 기본적 교육을 받을 권리를 보장한다. 그러나 지방자치단체에 특수학교 설립을 위한 투자 예산 배정 규정은 존재하지 않았다(교육부, 2017).<sup>1)</sup> 더욱이 현행 학교용지법은 300세대 이상 택지를 조성하는 사업자에게 의무적으로 용지 확보를 요구하고 있는데, 이마저도 공립유치원과 초·중·고등학교를 위한 용지일 뿐 특수학교는 누락되어 있다.

서울시의회는 2014년 지방선거를 앞두고 특수학교 설립을 반대하는 지역주민들의 표를 얻고자 특수학교 예산을 삭감하는 결정을 하게 된다. 당시 서울시 교육청은 정신지체장애 특수학교를 중구와 강서구에 각 1곳씩 신설하기 위해 10억 원의 예산을 편성했으나 2013년 12월 6일 서울시의회 교육위원회는 이를 전액 삭감했다(문화일보, 2013).

「서울특별시립학교 시설의 개방 및 이용에 관한 조례」에 따르면 교장은 교육활동 및 학생 안전과 재산관리에 지장이 없는 범위에서 학교시설을 개방하여야 하며, 학교장은 해당 학교의 학생들과 인근 주민들의 자유로운 개별 이용이 제한되지 않도록 노력하여야 한다. 2013년 교육청의 행정 예고 당시 특수학교 설립을 반대하는 주민들은 서진학교 설립 시 학교 안에 주민들을 위한 도서관 건립 조건을 수용해 설치 병행을 결정했었으나 예산 삭감으로 무산되었으며 이후 다시 추진되었으나 주민 반대 의견 제출로 인해 무산되었다.

보건복지부가 실시한 한방병원 설립 타당성 조사에서 결과적으로 공진초 부지는 입지성과 접근성, 상징성 측면에서 좋은 부지로 평가받았지만 200병상의 한방병원에 필요한 최소 대지면적은

1) 특수학교 설립을 위해서는 예산 투자의 시점, 예산 확보, 특수학교 설립 인센티브, 특수학교 설립에 대한 법령 강화(부지 및 예산기준 등) 등 정책 및 예산 확보를 위한 노력과 학교 설립 관련 부서의 협조, 지자체 협조, 도시 계획 전 선점, 업무담당자의 인식 개선 등 공공기관 내 협조가 필요하다(교육부, 2017)

8890㎡인데 잔여 부지 규모는 7000㎡라 면적이 다소 부족하고, 위생·안전 문제를 고려하였을 시 지역주민을 위한 편의시설과 병원을 연계하여 설립하는 것이 곤란하다는 점이 지적되었다(매일경제, 2017).

‘서울시 및 가양동 주민 등에 따르면 이미 지난해 보건복지부가 추진한 ‘국립 한방병원 설립 타당성 조사’에서 공진초 부지는 수도권 7개 부지 가운데 가장 높은 점수를 받았다. 강서구가 2015년 의료관광특구로 지정된 데다 주변에 이미 한의학 관련 인프라가 조성돼 있어 상징성 및 적정성 확보도 가능하다는 평가다(스카이데일리, 2017)’

더불어 서울서진학교 설립이 추진되는 과정에서 유관기관과 협의하지 않고 한방병원 건립을 위한 타당성 조사가 이뤄져 조사 자체에 문제가 제기되었고, 특수학교 신설을 예고하였음에도 타당성 조사 용역을 막지 않은 서울시 교육청의 태도도 논란이 되었으며, 구 의원은 실행 가능성이 없는 현안을 조사하여 주민 갈등을 초래하였다는 비난을 받았다.

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 갈등 규정 제5조부터 제9조까지는 정부 차원의 갈등 관리가 자율적 해결과 신뢰 확보, 참여와 절차적 정의, 이익의 비교 형량, 정보 공개 및 공유, 지속가능한 발전의 고려라는 원칙하에서 이루어져야 함을 명시하고 있다. 갈등 관리 방식에는 정부가 독자적으로 추진하는 전통적 관리 방식, 대안적 관리 방식(ADR), 참여적 의사결정 방식 등이 있으며 최근 거버넌스 중심의 참여적 의사결정 방식에 관심이 높아지고 있다. 2007년 「갈등 관리 규정」이 마련되었으나 갈등 관리시스템 구축으로 크게 발전하지 못하였는데 이에 대한 관심과 노력도 이루어지고 있다(김지수·이선우, 2017). 서울서진학교 설립 갈등 사례에서 서울시 교육청은 특수학교 설립추진 주체로서 이해관계자들 간 첨예한 의견 차이를 좁히지 못하였고, 갈등 해소를 위한 주민설명회, 토론회 등의 행정 절차들은 형식적인 것에 머물렀다. 갈등조정협의회와 같은 대안적 관리 방식(ADR) 또는 주민들의 참여적 의사결정 방식의 관계 법령에 대한 실효성은 아직까지 낮은 수준이다.

### (3) 공동체 속성

갈등 상황을 인지하기 위해서는 갈등 관계에 있는 이해관계자들을 명확하게 규정하고 이들이 속해있는 지역사회 공동체가 어떤 속성을 가지는지 파악하는 것이 중요하다. 정책 추진 과정에서 해당 정책에 직접적으로 참여하는 이해관계자는 지역주민과 지역 내 장애 아동의 학부모, 서울시 교육청, 강서구 의회 등이 있다. 장애 학생들의 경우 정책 입안을 위해 직접 목소리를 내기 어려워 서 당시 강서구 장애 아동의 부모들은 자녀의 교육을 위해 학교 설립 요구에 최선을 다할 수밖에 없는 절박한 심정이었다.

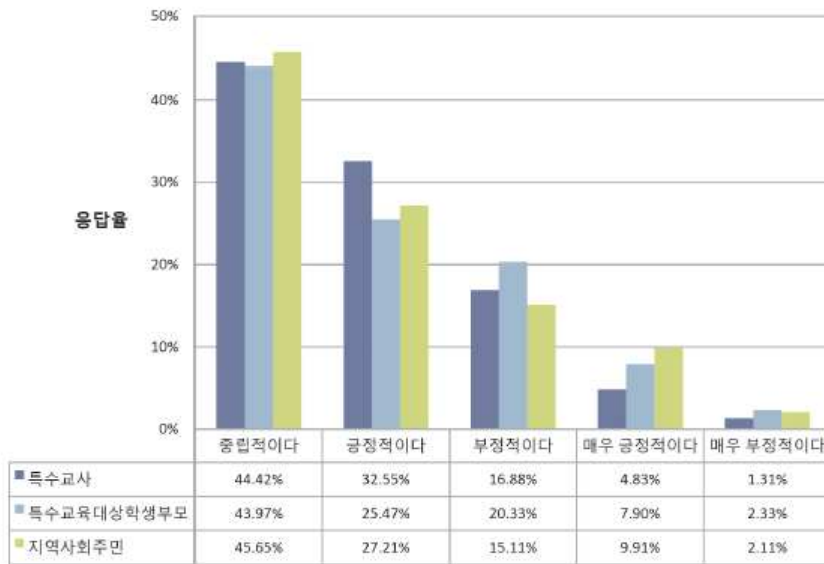
“저희가 이렇게 목소리를 내기 전까지는 뭐 정말 지자체에서 발달 장애 영역에 대한 예산이 하나도 없었어요. 누군가 목소리를 내는 사람이 없으니까...이 발달 영역은 뭐가 필요하지도 모르고 아이들이 자기 목소리를 낼 수가 없으니까 엄마들이 나설 수 밖에 없는거죠” (C)



2017년 교육부 설문 조사 결과, 지역주민과 특수교육대상 학부모들은 특수학교 및 특수학교 신설에 대해 과반수가 중립적이거나 긍정적인 태도를 취하고 있는 것으로 나타났다(교육부, 2017).

‘우리는 특수학교를 반대하는 것이 아니다. 그런데 어느 지역에 설치하느냐가 문제다. 우리 장애인과 비장애인이 함께 사는 세상을 원한다. 우리 지역에 1개의 특수학교가 있는 만큼 우리 강서구는 반대한다(에이블뉴스, 2017).’

〈그림 4〉 특수교육기관에 대한 지역사회 내 인식



출처: 지역사회 특성을 고려한 특수학교 설립·운영 방안 정책연구보고서(교육부, 2017)

그러나 행정예고 당시 지역주민 26,068명을 대상으로 한 의견 조사에서는 강서지역의 공립 특수학교 신설에 대해 찬성의견보다 반대의견이 더 많은 것으로 나타났다. 반대 이유는 장애인 관련 시설을 추가 설치하는 것은 지역 형평성에 맞지 않는다는 것, 한방병원이 건립 예정되어 있으므로 특수학교의 설치 불가하다는 것, 주민의 의견을 수렴하는 절차가 없었다는 점 등이었다.

〈표 5〉 강서지역 공립 특수학교 신설에 대한 주민 의견 조사

항목	의견 유형	비고
①	특수학교의 부족으로 인해 기존학교의 과밀발생과 교육과정 운영이 어려우므로 공진초 부지에 특수학교가 설립되어야 함	찬성
②	공진초 부지에 23개 학교의 공립 특수학교가 설립되어야 함	찬성
③	강서구에는 5개 장애복지시설이 설치운영중이며 특수학교 1교가 설립되어 있어 추가설립은 지역별 형평성에 맞지 않음	반대
④	공진초 부지에 한방병원 건립예정이므로 특수학교 설립은 불가함	반대
⑤	주민 의견수렴 없이 일방적으로 특수학교 설립을 추진	반대

출처: 강서지역 공립 특수학교 신설(안) 행정예고 의견 제출 현황(서울시교육청, 2016)

공공시설을 설립하는 등의 정책 추진 시 정책의 공급 주체(교육청)는 지역주민보다 상대적으로 더 큰 힘을 가지게 되며 지역 주민들은 자신들의 의견을 관철하기 힘들다. 특수학교 설립을 추진하는 과정에서 갈등 상황을 해결하는 데 소극적이었던 교육청의 태도 때문에 반대 측 주민뿐 아니라, 찬성 측 주민들도 교육청에 대한 불신과 적대감을 가지게 되었다.

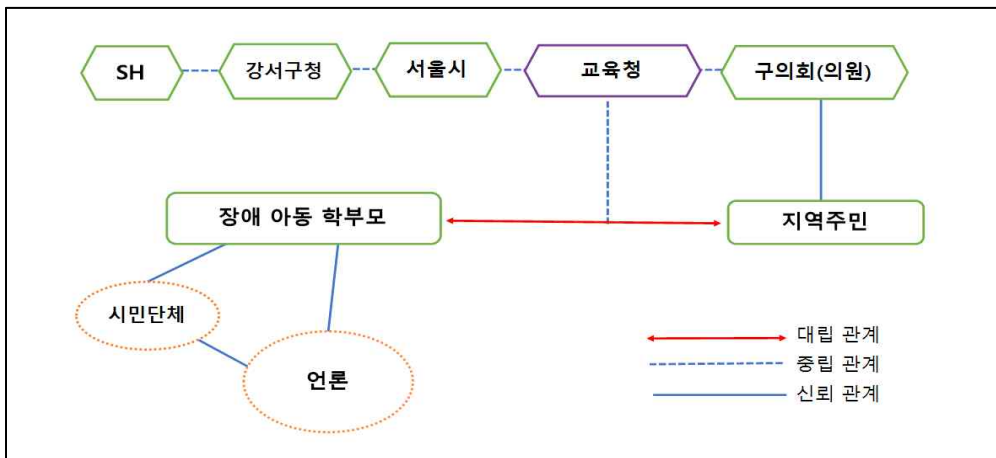
“처음에는 사람들이 하는 말을 다 믿었어요. 다 믿었는데 하다 보니까 이제 아닌 거지. 그러다 보니까 이제 굉장히 적대감이 들기 시작하는 거예요. 자꾸 거짓말을 하고 하니깐 당연히 보호 받아야 될 우리는 국민인데 보호해주지 않으니까 다 나 몰라라 하고 이러니까..” <B>

2) 갈등 증폭기: 행위의 장

(1) 행위자

장애인 특수학교 설립을 둘러싼 이해관계자는 <그림 5>와 같다. 주된 이해당사자는 지역주민과 장애 아동 학부모라고 할 수 있으며, 공공 영역의 이해관계자로는 교육청, 구의회, 서울시가 있고, 그 외 협의기관으로 SH, 강서구청 등이 있다. 장애 아동 학부모와 지역주민은 각각 찬반 입장에 있으며, 갈등이 증폭되면서 지역 주민들은 구의회 의원과 연합하였고 장애 아동 학부모도 언론과 시민단체와 연합하는 모습을 보였다. 교육청은 초기에는 특수학교 설립을 추진한 당사자였지만, 갈등 조정과정에서는 중립적 입장을 보였다. 또한 제3자의 참여(시민단체, 언론)가 나타났고, 서울서진학교 신설에 대한 주민토론회 이후(7월, 9월 2차례 실시) 사회적 관심이 늘면서 국회 결의와 교육 당국을 지지하는 국가인권위의 성명이 이어졌으며 시민응원이 쇄도하였다(서울시교육청, 2017d).

<그림 5> 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 이해관계자



(2) 행위 상황

2013년 행정예고 실시 후 주민 반대로 특수학교 설립은 무산되었고, 구의회 의원은 2014년 지

방선거를 앞두고 반대 측 지역 주민들의 표를 얻고자 공진초등학교 부지에 국립 한방병원을 건립 하겠다는 공약을 내세우게 되었다. 그러나 구 의원의 한방병원 설립 공약은 특수학교 설립을 반대 하는 주민들의 입장을 더욱 공고하게 하면서 갈등을 심화시켰다.

“한방병원 팩트는 한방병원을 만들겠다고 아니에요. 한방 병원을 핑계로 특수학교를 못 들어오 게 하는 거지 한방병원을 만들겠다고 아니에요” <E>

“그 사람이 분명하게 얘기했어요. 여기 공진초 자리에다가 한방병원을 만들겠다고 그러니까 막 거기 주민들이 박수치고 난리가 났죠.” <E>

“강서지역의 주민들과 격렬한 설명회 혹은 난장판 되는 경험을 두 번이나 한 거는 사실은 그 영향력 있는 정치가의 말 한마디로 시작이 됐다고 보거든요.” <A>

교육청은 2013년 이후 대안으로 제기된 인접 마곡지구 대체부지에 대한 검토를 위해 국회의원 실, 서울시, SH공사, 강서구청 등 유관기관 협조를 지속적으로 요청하였지만 결과적으로 실패하고 말았다(서울특별시교육청, 2017a). 대체부지 확보라는 대안 마련을 위해 관련 기관과의 협의는 중요한 사안이었지만, 특수학교 설립 지원을 위한 제도의 부재와 공공기관 간 확연한 입장 차로 인해 실현되기 어려웠다.

또한, 행정예고 의견 조사에서 주민 의견 수렴 절차가 없다는 반대 측 주민들의 의견에 따라 의견수렴을 위한 주민설명회, 토론회, 주민 면담 등을 진행하였다. 정책집행자인 교육청은 갈등 조정과 관련해서 절차적 정당성을 가졌음에도 불구하고 실질적 영향력을 발휘하지 못하였으며 지역 주민에게 특별한 유인을 제공하지 못하였다. 두 차례의 주민토론회는 특수학교 설립을 반대하는 주민들의 격렬한 시위로 인해 끝까지 진행되지 못했고 결국 당사자 간 의견 조율에 실패하였다.

‘특수학교 설립을 반대하는 주민들은 지난 10개월 동안 이번 토론회를 열어야 한다고 요구해왔다고 한다. 하지만 토론회는 본격적인 논의는 해보지도 못한 채 고성을 주고받으며 공전만 거듭하다가 1시간여 만에 아무 성과 없이 끝났다(연합뉴스, 2017).’

제2차 주민토론회에서 장애물 아동 학부모들이 반대하는 주민들을 향해 무릎 꿇고 호소하기에 이르렀고, 대부분의 지상파 뉴스와 주요 언론사에서 주민토론회를 일제히 보도했다. 포털사이트 NAVER에서 ‘강서 특수학교’를 키워드로 하여 주민토론회가 있었던 2017년 9월 5일부터 2017년 9월 30일까지 보도된 기사를 검색하여 언론사와 주제별로 보도 비중을 정리한 결과는 <표 6>과 같다.<sup>2)</sup>

2) 지면 관계상 사설을 제외하고 보도기사 중심으로 주요 기사의 헤드라인을 각주로 정리하였다. (동아일보) 전 여옥 “무릎 꿇은 장애학생 어머니... 강서구에 꼭 특수학교 세워지길” (2017.09.08.), “때리면 맞을게요, 제발 특수학교만...” 무릎꿇은 엄마의 호소 (2017.09.09.), 주민 마음 움직인 ‘무릎 영상’... 특수학교 지지 8만명 서명(2017.09.11.), 등굣길 80분... 소변 참느라 식은땀, 아침에 물 안먹어요“ (2017.09.13.), “특수학교, 내 자식 문제로 여기면 금방 답 나와”(2017.09.14.), (국민일보) “장애아이도 학교는 가야” 학부모들 눈물로 호소

〈표 6〉 주민 토론회 이후 언론사별 보도 비중

주요 내용	동아일보	국민일보	경향신문	한겨레
서진학교 설립 찬성 측 관련 기사	6 (23%)	11 (50%)	7 (32%)	5 (31%)
서진학교 설립 반대 측 관련 기사	3 (12%)	4 (18%)	2 (9%)	1 (6%)
장애인 인권 및 특수학교 관련 기사	6 (23%)	4 (18%)	4 (18%)	4 (25%)
특수학교 설립 당위성에 관한 사설 및 논평	10 (38%)	2 (9%)	5 (23%)	5 (31%)
기타 (중복기사 포함)	1 (4%)	1 (4%)	4 (18%)	1 (6%)
계	26	22	22	16

주: 2017년 9월 5일 ~ 2017년 9월 30일 보도된 인터넷 기사를 추출

‘무릎 영상’으로 서진학교에 대한 관심이 증가하던 기간에, 사실과 논평을 포함하여 동아일보(84%), 국민일보(78%), 경향신문(73%), 한겨레(88%)의 대다수 기사가 특수학교 설립을 지지하는 방향으로 작성되었다. 장애 아동의 학부모를 응원하는 각계 인사를 인터뷰하거나 찬성 측 입장을 취재하였으며, 많은 오피니언 리더와 전문가들이 특수학교 설립의 당위성을 논하는 글을 기고하였다. 반대 측 입장을 보도한 기사도 대부분 지역 정치인에 대한 비판적인 관점을 담고 있다.

“우리는 이제 뭐라도 해야겠다는 절박함 때문에 보다 보다 답답하니까 그렇게 한 거 있는데. 그게 큰 파장이 돼서 발달장애 역사를 바꾼 케이스가 그 한 장이었던 거예요. 저희는 당사자들은 몰랐어요. 솔직히 이렇게 될거라고는 아무도 몰랐죠.” <C>

언론의 관심을 받게 되자, 지역 주민들은 설립 예정지 주변 및 주거 지역에 반대 관련 현수막을 게시하는 등 집단행동에 돌입했다(이재술, 2021). 이에 찬성 측 학부모들도 가두시위, 밤샘농성, 시청 앞 삭발식 등의 집단행동을 통해 주무관청인 교육청을 압박하는 등 해당 문제를 더욱 공론화하여 자신들의 의견을 관철하고자 노력하였다.

일련의 첨예한 갈등 상황에 대한 조치로 교육청은 주민과의 대화, 보상, 왜곡에 대응한 홍보 등으로 학교 설립을 둘러싼 갈등을 완화하려는 전략을 세웠다. 그러나 주민들 간의 대화 속에서 수용적이거나 경청의 자세는 나타나지 않았고, 보상으로 주민시설을 설치해 주겠다고 제안했음에도 합의 분위기는 형성되지 못하였다.

(2017.09.07.), 무릎 꿇은 어머니에 쇼하지 말라?... 네티즌이 뿔났다 (2017.09.09.), [어떻게 생각하십니까] 장애인 목회자들이 본 ‘특수학교 님비 현상’ (2017.09.11.), “김성태 의원님 도와주세요” 눈물로 애원하는 장애 엄마 외면한 영상 (2019.09.12.), ‘특수학교’ 이해는 없고 오해만... 갈등의 강서구 “찬성”도 많다 (2017.09.13.), (경향신문) [정리뉴스] 장애학생 엄마·아빠는 왜 이웃 주민들 앞에 무릎을 꿇었을까? (2017.09.06.), 한방병원 자리라 특수학교 안 된다는데... 건립계획 ‘없음’, 땅도 교육청 소유 (2017.09.10.), “지적장애 내 딸, 일반 학교 졸업... 다른 아이들 위해 무릎 꿇어” (2017.09.12.), [알아보니] ‘장애인 특수학교’ 주변 집값은 떨어졌다?... 실거래가 확인해보니 (2017.09.14.), 이 총리 “소록도 천사들 마음으로... 장애아 학교 받아들여달라” (2017.09.21.), (한겨레) “장애아 학교 짓게 부디...” 또 무릎꿇은 부모들 (2017.09.06.), ‘무릎 호소’ 특수학교 갈등 불지핀 ‘김성태 공약’ (2017.09.11.), 민주당 의원 68명 “강서구 장애인 특수학교 설립해야” (2017.09.13.), 특수학교와 상생하는 지역도 있다 (2017.09.13.), 인권위 “강서구 장애인 학교 반대는 헌법 위배” (2017.09.18.)

〈표 7〉 서울특별시 교육청의 주민 반대 해소 방안

- 토론회, 주민설명회 등 주민 대화 지속
- 지역발전시설 제시(도서관·북카페) 주민 제시
- 홍보강화로 가짜뉴스 등에 대한 적극 대응
- 대화 파트너와 방식 다양화로 여론변화 시도

출처: 제276회 서울특별시의회 교육위원회 보고자료(서울시교육청, 2017c)

3) 갈등 완화기: 행위자 간 상호작용

찬성 측 주민들이 한방병원 설립을 위한 증재안을 구 의원에게 제안했지만 구 의원은 이를 거절하였다. 그러나 이후 한방병원 설립 공약이 해당 부지 이용에 대한 실질적 권한을 가진 서울시 교육감과 사전 협의도 되지 않았고, 공식적 강제성도 없는 선언적 수준에 불과하다는 것이 밝혀지면서 지역구 국회의원은 지역주민들의 신뢰를 잃게 되었으며, 지역구 국회의원과 지역 주민들의 특수학교 설립반대는 다소 잦아들게 되었다(김유훈·박희태, 2018).

“국립한방병원이 필요했으면 국가에서 진작 만들었죠. 지금 운영하는 뭐 이런 병원들도 운영 자체가 안 돼요. 그래서 뭐 경희한의원 이런데도 지금 다 부실인데. 그 자체로 운영하고... 몇십 억씩 박지 않으면 할 수 없다고 딱 이랬거든요. 그러니까 구 의원은 그냥 자기의 삼선을 위해서 공수표를 날린건데..” <C>

“(지역주민) 안 좋죠. 사실 의원님이 선거 전에 한방병원 확정됐다고 문자 날리고 그랬거든요. 그런데 안 된 거야. 표심만 얻고. 이용당했지, 뭐.”(비마이너, 2017.08.02.)

“왜냐면 제가 뭐라 그랬냐면 그 공진초등학교 바로 옆에 그 공진중학교가 있어요. 만약에 여기에 특수학교를 짓게 방해를 안하면 이 공진중학교에 한방병원을 지을 수 있게 우리가 같이 노력을 하겠다..그러면 한방병원도 들어오고 특수학교도 들어오고 그러면은 주민들도 좋고 우리들도 좋지 않냐 그랬는데 일언지하에 거절했어요.” <E>

갈등 상황이 외부에 알려지면서 지역구의원과 교육감은 당시 자신에게 합법적인 자율성을 위임해 준 지역 주민들의 여론에 집중하게 되었다. 지역 주민들은 정치적 세력들을 압박하는 방식을 통해 사적 이익을 보호하고자 하였으며, 장애 아동 학부모들은 외부 네트워크, SNS 활동과 서울서진학교 설립과정을 담은 영화(학교 가는 길<sup>3)</sup>)에 출연하면서 자신들의 정당성을 주장하였다.

3) 영화 ‘학교 가는 길’(2021)은 2017년에 감독(김정인)이 장애인부모들의 서진학교 설립을 위한 투쟁에 대한 뉴스를 접한 것이 계기가 되어 제작되었다. 이 영화는 ‘무릎 사진’으로 화제가 되었던 2017년 9월의 토론회 현장부터 2020년 3월 서진학교가 개교하는 순간까지 특수학교 설립을 둘러싼 논란과 갈등을 담고 있으며, 실제 장애인학부모들과 장애아동들이 출연하였다. 그러나 이 영화가 지역주민의 반대 행동을 지역이기주의로 비출 수 있다며 개봉을 반대하는 가처분 신청이 제기되었지만 받아들여지지 않았다. 그 과정에서 시민들은 영화상영금지 가처분 신청을 기각해달라는 서명운동이 일어나기도 하였다.

“언론을 통해서 많은 분들이 알게 되셨잖아요. 그래서 거기 특수학교 설립 찬성에 대한 굉장히 많은 응원과 지지가 있었거든요. 서명운동하고 거기에 굉장히 도움을 많이 받았어요. 저희가 진짜 그 언론의 힘을 많이 얻었고 얼마나 중요한지를 깨달았어요.” <B>

#### 4) 갈등 종결기: 상호작용의 결과

정치인의 공약은 특수학교 설립을 두고 대립과 갈등을 일으킨 도화선이었지만, 역설적으로 이 사건이 공론화되는데 적지 않은 역할을 했고, 이를 계기로 일반 시민들이 발달장애 아동들의 교육에 관심을 가지게 되었다.

“어떻게 보면 그분이 그랬기 때문에 학교 만들어지는게 정말 힘들기는 했지만 오히려 그분이 그랬기 때문에 우리 장애인들의 어려운 실상을 저희뿐만이 아니라 일반 사람들도 간접적인 경험을 하게 되는 기회가 된 게 아닌가 하는 생각이 들어요.” <A>

서진학교 설립을 둘러싼 갈등이 다양한 매체를 통해 알려지면서 국가인권위원회는 “학교 설립 반대는 헌법 정신에 어긋난다”<sup>4)</sup>며 서울시 교육청과 장애인 학부모를 지지하였고, 각 여야의 정치인 역시 서진학교 설립을 촉구하였다. 서진학교 설립이 추진되는 시점에서 서울시 교육청은 '강서 특수학교 설립 반대 비상대책위원회'에 서진학교의 인근 학교가 통폐합되면, 한방병원 건립을 위한 부지 활용에 협조하겠다고 약속한 후에야 반대 주민들과 합의할 수 있었다.<sup>5)</sup> 특수학교를 설립하는 조건으로 한방병원을 설립해주겠다는 합의문이 발표되면서 또다시 장애 아동 학부모들이 반발하기도 하였다.

또한 장애 아동에 대한 여론의 관심이 커지면서 시민단체도 함께 참여하게 되었고,<sup>6)</sup> 이러한 움직임은 강서구 외에 서울시 내 특수학교 설립 갈등을 겪고 있는 다른 구에도 긍정적 영향을 미치게 되었다.

“그 분들이 정말 진짜 반대하셨으면 아직까지도 그러셨을 텐데(반대하셨을 텐데) 그게 그렇지 않은 거예요. 왜냐면 밀알 학교나 다른 학교들도 지금 지역에서도 굉장히 호응을 받으면서 문화의 공간으로도 다른 면으로 변모했다고 해요” <B>

4) 국가인권위원회(위원장 이성호)는 서울시 서진학교의 설립을 반대하는 행위는 헌법의 평등정신에 위배된다는 의견을 표명했다. 구체적으로 헌법 제11조, 교육기본법 제4조(교육의 기회균등), 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 제4조(차별행위)를 준수할 것을 권고하였다(국가인권위원회, 2017).

5) 서진학교 설립을 조건으로 작성된 합의문에는 인근 학교가 통·폐합될 시 해당 부지를 한방병원 건립에 최우선적으로 협조(제공), 공진초등학교의 기존 교사를 활용하여 주민복합문화시설을 건립, 신설될 강서 특수학교에 학생 배정 시 강서구 지역 학생을 우선으로 배정, 기타 지역주민이 필요로 하는 사항에 대한 추가협력 등이 포함되어 있다.

6) 주민들의 다양한 시민단체들과의 관계 형성은 주민에게 정보 제공, 해당 이슈의 공론화 등 긍정적인 효과를 가져오기도 하지만 시민단체가 내세우는 주장이 실제 주민들의 이해관심사와 차이가 있다는 것을 인지하기 시작하는 경우 부담을 느끼기도 한다(강권오, 2021).

장애 아동 학부모들의 시위 규모가 점차 커지고 장기화되면서 교육청의 태도도 변화하기 시작하였다. 모든 것을 내려놓고 시위 현장에 나간 학부모들의 장애 자녀들을 교육청 공무원들이 직접 돌봐주게 되면서 학부모들의 고충을 점차 이해하게 된 것이 그 계기였다.

“처음에는 잘 모르셨겠지만 아이를 전담하는 그 사람도 두고 이제 아이들한테 이제 먹을 것도 챙겨서 주게 되었고 그랬다고 나중에 듣게 되었어요” <A>

“처음에는 엄청 저희한테 엄청 뭐라 그랬어요. 나가라고 어머니 나가고 애 나가라고 엄청 뭐라 그랬는데. 아이를 두고 왔잖아요. 그러니까는 나중에 제 손을 막 잡고는.. 그냥 텔레비전에 보는 그런 자기가 아무리 교육청 공무원이긴 하지만 정말 이렇게 힘든 줄 몰랐대요. 제 손을 꼭 잡고 막 이러더니 오히려 교육청 직원들이 교육감님한테 지어줘야 된다고 얘기할 정도로 됐고...” <D>

2017년 2차 주민토론회 이후, 갈등이 완화 국면을 맞게 되면서 교육부 장관은 균등하고 공정한 교육 기회 보장을 위해 국정과제인 특수교사 및 특수학교·학급 확대 방안을 적극 추진하겠다고 약속했다. 또한 서울시 교육청은 추후 빈 학교 부지가 나오는 경우 지역주민들을 위한 국립 한방 병원 건립 추진 약속, 주민들이 활용하도록 서진학교 내 장소 및 공간 공유 등의 대안을 내놓으면서 합의 절차를 마무리하게 된다(국민일보, 2018).

또한 서울시 내 다른 8개 구(금천구·동대문구·성동구·양천구·영등포구·용산구·중구·중랑구)에 특수학교를 더 짓는 방안을 적극적으로 검토하겠다고 하였으며 제5차 특수교육발전 5개년(2018~2022) 계획에도 이런 내용을 반영하겠다고 강조했다(경향신문, 2017). 서울서진학교 설립 계획이 확정된 후 학부모들은 초기 학교 설계 단계에서부터 함께 참여·협력하였으며, 개교 이후에도 학교 운영에 관여하고 있다. 또한 시민단체와 연계하여 서울시에 발달장애인을 위한 평생교육센터 설립을 지속해서 요청한 결과, 현재 발달장애인 평생교육센터가 서울시 내 15곳이 설립되었다.

“우리가 1년에 최소 몇 개씩은 해서 몇 년 안에 5년 안에 다 만들어 달라 그런 것들이 있었는데..그래서 지금은 25개구 가족지원센터 하나씩 다 생겼고요. 평생교육센터도 내년도까지 개설을 하면 다 끝나요. 그래서 한 개씩은 다 만들어진 거예요. 지금. 그 농성으로 인해서 .. 그래도 보람이 있죠” <C>

### 3. 분석 결과

#### 1) 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 갈등 원인은 무엇인가?

장애인 특수학교 설립을 둘러싼 갈등 행위자별 갈등 원인 및 찬반 쟁점은 <표 8>과 같다. 특수학교 설립을 둘러싼 갈등의 주요 원인은 지역 형평성과 경제적 편익, 대체부지 사용과 관련된 쟁점

이었다. 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 공공 갈등에서는 경제적 편익 외에 지역 형평성과 서울시 공유재(대체부지) 사용, 장애 아동 학습권을 둘러싼 쟁점이 있다는 것이 기존 갈등 사례들과 구분되는 갈등 구조상 특징이라고 할 수 있다. 공유재를 둘러싼 갈등의 경우 대체 부지 마련이 중요하며, 서울시 내에서 발생할 수 있는 지역적 차별 문제, 사업의 혜택이 일부 주민들에게만 돌아가기 때문에 발생하는 비용-편익의 불균형 문제를 고려할 필요가 있다.

〈표 8〉 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 갈등 행위자들의 갈등 원인과 찬반 쟁점

당사자별 찬반 쟁점	지역주민	장애인 학부모	교육청	구의회(의원)	서울시
지역적 형평성	취약계층을 위한 시설이 이미 많아 지역 형평성에 맞지 않음	장애인 복지시설과 특수학교는 존립목적이 상이한 별도의 시설	-	-	-
경제적 편익	주택 가격 하락, 범죄의 증가로 인한 주변 환경 저해 우려	특수학교 설립시 비용 절감	특수학교 설립시 비용 절감	한방 병원 설립을 통한 지역이익 증대	-
장애 아동 학습권	장애인에 대해서는 중립 또는 우호적	특수교육 대상자들에게 보다 나은 학습의 기회 제공	특수교육 대상자들에게 보다 나은 학습의 기회 제공	-	-
공진초 부지 사용	한방 병원 설립을 통한 지역이익 증대	기존 학교의 과밀 발생과 교육과정 운영의 어려움으로 특수학교 설립 필요	기존 학교의 과밀 발생과 교육과정 운영의 어려움으로 특수학교 설립 추진	공진초 부지에 한방병원 건립 추진	중립
마곡 대체 부지 사용	마곡 대체부지에 특수학교 설립 주장	마곡 대체지구의 주변 환경이 장애인 학교에 부적합함	대체부지 확보 노력	마곡 대체부지에 특수학교 설립 주장	마곡 지구 내 특수학교 설립 반대

2) 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 갈등 당사자들이 갈등을 해소하기 위한 행위 및 전략은 무엇인가?

특수학교 설립을 둘러싼 행위자들의 전략은 갈등 과정에 따라 다각적으로 변화하였으며 갈등 관계 구도를 변화시켰다. 비선호 시설을 둘러싼 공공 갈등의 경우 주민들이 먼저 문제를 제기하면 서부터 갈등이 발생하는데, 이 사례의 경우 갈등 발생 시기는 지역 주민들이 행정예고 이후 반대 의견을 제출한 시점이라고 할 수 있다. 사업추진 주체인 교육청은 행정예고를 시행했지만 주민들의 반대에 부딪혔으며 SH공사와 서울시에 대체부지 확보를 요청했지만 실패하였다. 이후 주민설명회, 토론회 등을 개최하면서 절차적 정당성을 가져가지만 소극적인 중재와 당사자 간 격렬한 대립으로 합의에 도달하지 못하였다.

공진초 부지에 특수학교 설립을 막는 지역구 의원의 한방병원 건립 공약은 갈등을 증폭시켰으며 지역구 의원은 정치적인 목적을 위해 지역 주민들과 연합하는 특성을 보였다. 갈등이 증폭되던 시기에, 주민토론회 보도를 계기로 사회적 관심이 높아지면서 당사자들은 집단행동에 돌입하게 되었다. 지역 주민들은 정치인과의 연합, 시위 등 권력에 기반한 전략적 행동을 하였으며 상대적



으로 힘이 약한 장애 아동 학부모들은 SNS 활용, 영화 제작 등 외부지지 세력을 동원하여 협상력을 제고하였다. 정치인, 언론, 시민단체를 비롯한 여론이 장애인 학부모들에게 기울어지면서 주민 협의체가 구성되었으며 지역주민과 교육청은 특수학교 설립을 위한 합의안을 공유하게 되면서 갈등은 종결되었다. 학교 설립을 위한 부지 사용을 위해서는 지자체의 적극적 개입이 필요함에도 불구하고 서울시와 교육청은 갈등 과정 동안 갈등 중재에 소극적인 모습을 보였다.

〈표 9〉 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 갈등 당사자들의 행위 및 전략

당사자 별 갈등 주기	지역주민	장애 아동 학부모	교육청	지역구 의원	서울시
갈등 발생기 (2013.10~2016.8)	행정 예고 이후 반대의견 제출	특수학교 추가 설립 촉구	행정예고 시행  대체부지 확보 검토 요청 (교육청→ SH공사, 서울시)	-	특수학교 부족 문제 인지
갈등증폭기 (2016.9~2017.10)	특수학교 설립 반대 시위, 현수막 게시  구 의원과 연합	10만명 지지 서명 운동, 가두시위, 밤샘농성, 시청 앞 식발식  9월 토론회 '무릎영상' 보도  '학교 가는 길' 출연	주민설명회, 주민면담 등 의견수렴 추진  주민토론회 무산	국립한방 병원 설립 추진 발표  마곡지구 내 부지 확보 협의	마곡지구 내 부지 검토
갈등완화기 (2017.11~2018.12)	구 의원 공약에 대한 신뢰감 저하	구의회의원에 중재안 제의(→거절)	특수학교 설립을 위한 주민협의체 구성	국립한방병원 건립 공약 무산	공립 특수학교 신설 확대 추진
갈등종결기 (2019.3~2020)	합의안 공유  '학교 가는 길' 상영 금지 신청	학부모 공사현장 참관  '학교 가는 길' 영화 공개  국회의원 및 시민들의 지지 쇄도	합의안 공유, 착공준비  서진학교 개교	합의안 공유  언론 및 시민 동조	서울특별시립학 교설치조례 일부개정조례(안) 입법예고
갈등 당사자 행위 및 전략	정치인과의 연합, 시위 등 권력에 기반	지지세력 동원을 통한 협상력 제고	합의를 위한 행정 절차에 기반  소극적 중재	정치적 목적을 위해 반대 측과 연합	대안 마련 노력 부족  소극적 행정

3) 장애인 특수학교 설립 추진을 둘러싼 갈등 과정에서 갈등 당사자들의 행위 및 전략은 갈등 해소에 어떻게 기여하였는가?

〈표 10〉 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 갈등 사례 분석 결과

	갈등발생기	갈등중복기	갈등완화기	갈등종결기
물리적 조건	장애 아동들이 타 지역으로 장거리 등교를 해야 하는 특수학교 공급 부족 상황 / 17년 동안 서울시 내에 특수학교 미설치	2012년 이후 갈등 상황 누적	지역주민 및 구 의원이 요구한 한방병원 추진이 실제 불가능한 것으로 판명 '장애인차별' 지역이라는 규범적 압력	교육부의 특수학교 설립 추가 설립 예고 서울시 교육청의 한방병원 설립 협조 합의문 발표 특수학교 설립을 위한 법률 부제 인지
외부 변수	학교용지법 상 장애인특수학교 용지 확보 의무화 없음 공진조 부지에 특수학교 설립 행정 예고 (찬성 측) 특수학교 부족으로 인한 기존 학교 과밀 해소 노력 (반대 측) 지역형평성 문제 제기 / 집값 하락 우려(NIMBY)	보건복지부의 한방병원 설립 계획 있음 용지 면적이 조건에 부합하지 않음에도 한방병원 설립에 대한 타당성 조사 시행 (찬성 측) 지역이주의 반대 (반대 측) 의료 특구 추진(PIMFY)	(찬성 측) 결집 강화 (반대 측) 반발, 언론 비난	(찬성 측) 지역 주민에 대한 비난 중단 요청 (반대 측) 일부 반대 주민 찬성 측 합류
행위자				
행위 상황	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 학부모: 특수학교 설립 촉구</li> <li>2 지역주민: 반대 의견 형성</li> <li>3 교육청: 행정 예고 실시</li> <li>4 협의기관: 대체부지 비협조</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 학부모: 설립 촉구 농성, 무류 호소</li> <li>2 지역주민: 설립 반대 시위</li> <li>3 교육청: 중재지로서 모호한 입장</li> <li>4 구 의원: 한방병원 설립 추진 발표</li> <li>5 언론: "무류 호소" 보도</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 학부모: 외부 홍보, 네트워크</li> <li>2 지역주민: 언론 반대 시위</li> <li>3 교육청: 주민토론회 실시</li> <li>4 언론: 서진학교 사례 심층 보도</li> <li>5 시민단체: 강서구 주민 비난</li> <li>6 정치인: 서진학교 설립 지지 표명</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 학부모: 서울시 특수학교 확대 투쟁</li> <li>2 지역주민: 일부 수용</li> <li>3 교육청: 서진학교 설립 사례 확산</li> <li>4 언론: 장애인교육권리 조명</li> <li>5 시민단체: 장애인교육권리 지지</li> <li>6 정치인: 학교용지 확보 관련 특례법 개정 발의</li> <li>7 서울시: 서울특별시립학교설치조례 개정 조례(안) 입법 예고</li> </ol>
상호작용	집값 하락 및 장애인 밀집지역이 될 것이라는 거짓 뉴스 공유, SH, 서울시 등과의 대체부지 협의 실패	찬성 측 엄마(여성)들 vs 반대 측 중장년 토론회에서 고성·몸싸움 조래, 합의 형성 및 중재자 역할 실패	학부모들의 적극적인 인터넷과 영화 출연 등을 통해 자신들의 정당성과 같은 상황을 외부에 호소	정치인의 장애인 지원 약속, 장애인차별을 해소하려는 법안 발의
결과	특수학교 설립 관련한 첨예한 입장 차이 확인, 협의기관 간 비협조	부정확하거나 합의되지 않은 정책 발표와 조사로 인해 혼란 가중, 갈등의 외부 표출로 언론 관심 고조	학부모의 주장에 정당성이 있음을 시민단체와 언론이 지지, 당사자 간 직접적 타협에는 실패	장애인 차별을 방지하기 위한 법체계 정비

(1) 갈등 발생기: 이해관계 참여, 대체부지 마련 실패

갈등 발생기에는 갈등의 원인이 되는 조건이나 상황들이 드러나게 되는데 초창기 장애인 특수학교 설립과 관련된 쟁점은 주로 지역적 형평성과 경제적 편익과 관련되었다. 지난 15년 동안 서울시에 특수학교 설립을 하지 않았기 때문에 공급 부족이 발생하여 강서구의 장애 아동들은 타 지역으로 장기 통학을 해야 하는 상황이었음에도 이러한 공급 부족 문제를 해결할 수 있는 관련 법령은 미비하였다. 당시 특수학교 부족 문제를 해결하기 위하여 교육청은 옛 공진초 부지에 특수학교 설립을 추진하는 행정예고를 시행했지만, 지역 주민들은 주택가격 하락과 범죄 증가로 인해 지역 환경이 낙후되는 것을 우려하여 학교 설립을 반대하였다. 또한 강서구의 경우, 다른 지역보다 취약계층을 위한 시설이 많아 주민들의 불만이 고조되어 있는 상황이었다. 교육청은 대체부지 확보를 위해 유관기관(SH공사, 서울시 등)과 여러 차례 협상을 시도하였지만 모두 실패하였다. 오랜 시간 갈등 상황이 누적되면서 찬반 간 참여한 의견 차이를 확인했으며, 대체부지 마련을 위한 기관 간 협의가 원활하지 않아 대안 마련에 실패하였다. 갈등 발생기에 나타난 갈등 원인에 대한 고민이나 대안 없이 당사자들 간의 협상만을 추진하는 것은 오히려 갈등을 고조시킬 수 있다. 특히 지역 간 형평성 문제 해결을 위해서는 지역 간 협력이 중요한데 당시 서울시와 교육청은 지역 형평성 문제 해결을 위한 행정적 노력이 부족하였다.

(2) 갈등 증폭기: PIMFY로 인한 혼란 가중, 당사자 간 갈등 조정 실패

갈등 상황이 장기화되면서 반대 측을 지지하는 이해관계자로서 지역구 의원이 등장하게 되었는데 지역구 의원의 등장은 오히려 갈등이 심화되는 계기가 되었다. 왜냐하면 지역구 의원의 한방병원 설립 공약은 반대 측 주민들의 NIMBY에 PIMFY를 덧씌워 반대 의견을 고착화했기 때문이다. 반면, 장애인 특수학교를 설립하고자 하는 교육청의 태도는 시간이 지날수록 모호해졌다. 교육청은 특수학교 설립 행정예고 후 지역주민들을 위해 두 차례 토론회를 추진했으나, 지역 주민들의 격렬한 반대로 토론회 행사는 도중에 무산되었다. 교육청은 중재자로서 역할을 잘 수행하지 못하였고, 특수학교 설립과 관련한 갈등 조정에 대해 절차적 정당성을 가졌지만 실질적 영향력을 발휘하지 못하였다. 교육청과 서울시는 주민들에게 갈등을 해결하기 위한 유인을 제공하지 못하였으며, 신뢰할 만한 다른 공약도 제시하지 못하였다. 갈등이 심화되는 가운데 갈등 당사자들은 각자 의견을 관철하기 위해 시위를 하기도 했다. 찬성 측은 10만 명 지지 서명운동을 통해 외부로부터 지지를 얻기 위해 노력하였고 반대 측은 학교 설립에 반대하는 시위를 지속하였다.

(3) 갈등 완화기: 언론의 영향력, 갈등 관계 구도 변화

결과적으로 갈등을 마무리하게 된 계기는 제3의 이해관계자(언론)의 영향력 때문이었다. 2017년 2차 주민토론회 영상이 크게 보도되면서 여론은 장애 아동 학부모 쪽으로 기울게 되었다. 서울시 교육청은 지지여론을 등에 업고 절차 진행에 명분과 추진력을 얻게 되었고, 학교 설립을 반대해왔던 국회의원과 비대위(주민) 측은 시민들의 날 선 비판에 목소리를 낮추고 관망할 수밖에 없었다. 이러한 움직임에 학부모들은 인터뷰와 영화를 통해 외부 홍보에 더욱 힘썼으며 반대 측 주

민들은 언론에 반대하는 시위를 시작하였다. 결론적으로 예상하지 못했던 언론이 등장하면서 대립적인 상황에서 갈등 해결 방향으로 분위기가 전환되었다고 할 수 있다. 언론의 영향력과 함께 장애 아동 학부모들의 연대 및 공론화 노력은 갈등을 종결시키는데 중요한 요인이 되었으며 이러한 노력은 특히 공공성, 민주성과 같은 규범적 측면에 대한 주민들의 인식에 상당 부분 영향을 미쳤다. 한편, 구 의원의 공약은 교육감과의 사전 협의도 없었고 강제성도 없는 그야말로 선언적 수준의 공약에 불과하다는 것이 알려지면서 주민들의 신뢰를 잃어버리게 되었다. 장애 아동 학부모들의 노력으로 인해 다소 경직적이었던 교육청의 태도는 포용적인 방향으로 변화하였으며, 장애 아동 학부모들과 시민단체의 연대 활동은 서울시에서 특수학교 설립 갈등을 겪고 있는 다른 구까지 영향을 미치게 되었다.

#### (4) 갈등 종결기: 갈등 통합, 관련 법 체계 정비

1년 만에 교육청과 시의회, 지역주민대표는 특수학교 설립에 합의하면서 장기간의 갈등 상황은 종료되었다. 언론과 학부모들의 공론화 노력이 여론에 영향을 미치면서 갈등 상황은 통합되었지만, 직접적인 당사자인 지역주민과 장애 아동 학부모 간 의견 차이를 좁히는 데는 실패했다고 볼 수 있다. 교육청과 시의회, 지역 주민 대표 간 합의안에서 특수학교 설립을 위해 노력했던 장애 아동 학부모들은 합의 대상에서 제외되었다. 그럼에도 불구하고 많은 정치인과 시민단체가 장애인 교육 권리를 조명하고 지지하였고 일부 반대 측 주민들도 학교 설립을 수용하기 시작하였다.

마침내 서울시 교육감은 발달 장애인의 교육 기회 보장을 위해서 특수학교 및 학급을 확대하겠다는 계획을 발표하였으며, 이를 위해 2019년 2월 서울특별시립학교설치조례 개정 조례(안)을 입법예고하였다. 서울서진학교 설립 계획이 확정된 이후에도 장애 아동 학부모들이 설립 단계부터 학교 설립 추진 과정에 함께 참여하면서 직접 권리를 행사할 수 있었다.

합의 과정에서 교육청은 추후 지역 주민들을 위한 한방병원 건립에 협조하기로 약속했지만 아직까지 관련 사항은 논의되지 않은 상황이다. 이에 대해 장애 아동 학부모 측은 제시된 대안이 특수학교가 한방병원과 같이 대가가 필요한 시설이라는 인식을 강화한다며 이를 비판하기도 하였다(국민일보, 2018).

## V. 결론 및 함의

본 연구에서는 갈등과정모형(conflict process analysis)과 Ostrom의 제도분석틀(IAD)을 활용하여 장애인 특수학교 설립을 둘러싼 공공 갈등의 원인을 파악하고 갈등을 해소하기 위한 행위자들의 전략이 무엇이며 이러한 전략이 갈등 주기별로 갈등 해소에 어떻게 기여하였는지 제도적 관점에서 논의하였다.

주요 연구 결과를 상술하면 다음과 같다. 첫째, 비선호 시설 입지를 둘러싸고 갈등 발생기에 나타난 주요 갈등 원인은 지역적 차별과 경제적 편익, 대체부지 사용과 관련된 쟁점이었다. 당시 장

에 아동들은 특수학교 공급 부족으로 불편을 겪어야 했으나 집값 하락을 우려한 주민들의 NIMBY 현상 지속, 특수학교 설립을 위한 법률 부재 등으로 학교 설립이 지연되었으며 협의기관의 비협조로 대체부지 확보는 실패하였다.

둘째, 갈등 증폭기에 갈등 해결을 위한 집합·운영규칙 또는 행정 절차는 효력을 발휘하지 못하였다. 주민토론회는 주민 간 격렬한 대립으로 무산되었고, 합의 형성에 이르지 못했으며 교육청은 중재자로서 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 또한 해당 부지가 학교용지였음에도 새로운 이해관계자(지역 정치인)가 한방병원 설립에 대한 공약을 내세우고 복지부에 조사 용역을 의뢰하면서 한방병원 설립을 요구하는 PIMFY 현상까지 증첩되어 혼란이 가중되었고, 특수학교 설립의 사업주체인 교육청은 이에 시의적절하게 대응하지 못하였다. 지역주민을 위한 공약과 행정적 절차 차원에서 지역 정치인의 역할은 중요하지만(교육부, 2017), 실효성 없는 공약과 정책은 오히려 갈등을 초래하는 요인이 되었다.

셋째, 갈등 완화기에는 언론의 영향력과 학부모들의 공론화 노력이 갈등 해소에 결정적 영향을 미쳤다. 당시 특수학교 설립을 반대하는 지역 주민들은 정치적 세력들을 압박하는 방식을 통해 사회적 이익을 보호하고자 한 반면, 장애 아동 학부모들은 상대적으로 지자체에 목소리를 내기 힘든 상황에서, SNS 활동, 영화 제작 등 외부 네트워크를 활용하면서 정당성을 주장하였는데 학부모들에게 힘을 실어준 것은 언론과 시민단체의 영향이 컸다. 제3자로서 언론, 시민단체, 정치인의 학교 설립 지지는 갈등 관계 구도에 변화를 가져왔으며, 특히 반대 측 주민과 교육청의 태도 변화를 가져왔다.

넷째, 갈등 종결기에는 일부 주민들이 서진학교 설립을 지지하고 갈등이 해소되면서 합의에 이르렀다. 장애인 교육 권리에 대한 관심이 높아지면서 지자체와 정치인은 특수학교 설립 관련 법체계 마련을 시작하였다. 또한 학부모들은 미디어에 지역이기주의라는 비난을 중단할 것을 부탁하는 등 갈등을 봉합하기 위해 반대 측과의 관계 개선을 위해 나섰다.

상기 연구 결과를 토대로 한 연구자의 제언은 아래와 같다. 첫째, 비선호 시설입지와 관련하여 지역적 차별성을 확인할 필요가 있다. 실제 강서구의 경우, 타 지역에 비해 대규모 공공임대 주택 및 취약계층 시설이 많이 있으며 지역 주민들은 지역적 차별이 갈등의 근본 원인이라고 주장하였다. 따라서 지역의 물리적 조건을 파악하여 비선호 시설 입지에 대한 차별적 행정이 지속적으로 발생하는지 확인할 필요가 있다.

둘째, 갈등 조정자는 그들의 역할과 지위에 충실할 필요가 있다. 본 사례에서 찬성과 반대 양측 모두 교육청의 결단을 촉구하였고 자신들의 입장을 지지해줄 것을 요구했다. 그러나 교육청은 서진학교의 용도가 이미 확정되었음에도 한방병원 설립 타당성 조사 용역을 허용하고, 타 지역의 부지를 알아보거나 찬반의견을 반복적으로 청취하는데 그쳐 갈등 조정자로서의 역할을 성공적으로 수행하지 못하였다. 갈등 조정을 위해서는 갈등 관리 유관 부처 간 정보 제공을 원활하게 하거나 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다는 규정을 제정할 필요가 있다.

셋째, 특수학교 설립을 지원할 수 있는 관계 법령의 개선이 요구된다. 장애인의 교육권을 보장하기 위해서는 장애인시설 설립과 관련된 차별적인 법적 조건을 개선하여 중재력을 강화할 필요

가 있다. 또한 갈등 조정을 위한 기존의 행정 절차는 이해관계자들에 의해 전략적 또는 기회적으로 활용될 가능성이 크기 때문에 갈등 문제를 해소하는 방향으로 발전하기 어려울 수 있다. 따라서 특수학교 설립을 둘러싼 공공 갈등을 효율적으로 조정할 수 있는 시스템 구축도 필요하다.

넷째, 제3의 이해관계자로서 미디어의 역할에 주목하여야 한다. 공식적 갈등조정자의 미진한 태도로 인해 갈등 참여자들은 중재자인 정부를 대신하여 국민들에게 자신들의 정당성을 알리는 전략을 사용할 수밖에 없었고 이는 갈등 조정자인 정부의 역할에 대한 불신의 표출이기도 하다. 이러한 갈등 해결 방식은 앞으로 갈등 참여자들이 정부가 아닌 제 3자를 통한 압력을 더욱 활용하게 될 가능성이 있기 때문에 행정관리자는 이에 상응하는 정책적 행위를 수행할 필요가 있다.

비선호 시설과 관련된 공공 갈등이 점차 늘어나면서 사회적 비용이 점차 커지는 만큼 공공 갈등을 체계적으로 관리하는 것이 필요하다. 특수학교 설립과 관련된 공공 갈등 상황에서 특수학교 설립의 이익은 지역 주민들에게 직접 환원되기 어렵고 보상이 불가능하다는 특징을 가진다. 따라서 특수학교 설립을 추진해야 하는 상황이라면, 주거 지역에 대한 도시 설계가 시작될 때부터 특수학교 부지를 먼저 선점하는 법안을 생각해볼 수 있다. 결론적으로 갈등이 장기화되는 것을 막기 위해서는 갈등 조정을 위한 절차 마련뿐 아니라, 사전에 갈등의 원인을 파악하여 이를 제거하거나 대안을 마련하는 것이 중요하며 이를 위한 법적 근거를 강화하는 것이 중요하다. 또한 당사자 간 신뢰와 이해를 제고할 수 있는 전문성 있는 중재자의 역할이 중요하다.

본 연구는 1, 2차 자료를 모두 활용해 갈등 상황을 객관적으로 분석하고자 노력하였으며 분석에 활용한 갈등과정모형과 제도분석틀은 갈등 과정을 이해하는데 유용하였다. 본 연구는 갈등 과정별로 행위자들의 전략에 따른 갈등 해소 과정을 제도적 관점에서 분석하였으며, 장애인 특수학교 설립 갈등은 단순한 혐오나 지역 이기심이 아닌 누적된 외부 환경적 갈등 요인과 법적·제도적 준비 미흡을 밝혀냈다는 점에서 의의를 가진다. 이는 장애인 권익보호를 위한 시설 설립을 둘러싼 지역 갈등 관리 측면에서 일반화 연구에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

## 참고문헌

- 강권오. (2021). 지방정부의 개발 정책을 둘러싼 공공 갈등 구조 분석 연구: 제주특별자치도 비자림로 확포장공사 사례를 중심으로. 「분쟁해결연구」, 19(2): 5-36.
- 강성철 외. (2006). 지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제. 한국행정DB센터
- 권경득 외. (2014). 민군갈등 사례의 비교분석 및 갈등해결을 위한 전략 - 군사시설 입지갈등을 중심으로 -. 「한국거버넌스학회보」, 21(2): 29-6065.
- 김경동. (2017). 「제도분석틀(IAD)을 활용한 공공 갈등사례에 관한 연구」. 박사학위논문. 동국대학교
- 김경동·심익섭. (2016). 공공 갈등과 방폐장 입지사례연구 -IAD를 통한 경주와 부안의 비교사례분석-. 「한국지방자치학회보」, 12: 103-127.
- 김관보·이선영. (2010). 화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰: IAD분석틀의 부천화장장 게임

- 상황을 중심으로. 「한국행정학보」, 44(4): 261-284.
- 김기형. (2019). 공공 갈등 관리시스템의 개선방안에 관한 연구. 「국가정책연구」, 33(4): 119-154.
- 김도희. (2013). 공공정책갈등의 제3자 중재개입의 역할과 한계: 울주군청사 이전갈등사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(1): 31-54.
- 김도희. (2014). 제3자 조정을 통한 갈등해결의 정책적 함의: 환경갈등사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(4): 1-23.
- 김유훈·박희태. (2018). 도시관리자와 여론 간 상호작용에 관한 연구: 서울 강서지역 특수학교 설립 과정을 사례로. 「한국지리학회지」, 7(2): 229-243.
- 김지수·이선우. (2017). 지방자치단체 갈등 관리시스템 분석 -조례 및 사례 분석을 중심으로-. 「한국 지방행정학보」, 14(2): 139-164.
- 김창수. (2020). 공공 갈등 조정의 성공조건: 구포가축시장 갈등 조정 사례의 분석. 「지방정부연구」, 24(3): 47-71.
- 김학린. (2011). 한국 공공 갈등의 생애주기별 특징에 대한 경험적 분석. 「한국사회와 행정연구」, 22(3): 47-67.
- 박관규·주재복. (2014). 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구: 지방자치단체의 갈등 사례를 중심으로. 「분쟁해결연구」, 12(1): 33-64.
- 박길용. (2007). 비선호 시설 입지선정 성공사례에 관한 연구 -제천시 자원관리센터(소각 및 매립장) 입지선정과정을 중심으로-. 「한·독 사회과학논총」, 17(3): 147-176.
- 박명현. (2004). 「서울시 청계천 복원사업의 갈등 관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로」. 도시행정학과 박사학위논문. 서울시립대
- 박홍엽. (2006). 공공 갈등 관리 시스템의 비교연구. 「한국인사행정학회보」, 5(1): 149-188.
- 사득환. (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기재: 제3자 조정을 중심으로. 「한국행정학보」, 31(3): 187-201.
- 심준섭·김지수. (2010). 갈등당사자의 프레임과 프레임링 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례. 「행정논총」, 48(4): 229-261.
- 양연희. (2021). 토픽모델링을 활용한 공공 갈등 유형 및 경향 분석. 「지방행정연구」, 35(2): 159-188.
- 양연희·권영주·이상철. (2019). 토픽모델링과 네트워크 분석을 활용한 공공 갈등 연구경향 분석. 「지방정부연구」, 23(3): 427-450.
- 은재호·김형성·최대용. (2011). 국방, 군사시설 입지갈등의 원인과 해법: 제주해군기지 사례의 교훈. 「한국정책학회보」, 20-2: 319-352.
- 이용훈. (2013). 공공 갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강 사업 갈등 사례를 중심으로. 「한국 공공관리학보」, 27(1): 1-26.
- 이재술. (2021). 장애인 특수학교 설립과정 갈등사례의 제도론적 분석. 「인문사회」, 21(1): 743-754.
- 이주현·김효정. (2010). 지방정부간 갈등과 협력기제에 대한 비교연구: 장사시설 관련 갈등사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(4): 83-105.
- 장현주. (2017). 공공 갈등연구의 경향 및 방법론적 특징에 대한 탐색적 연구: 2010년 이후 행정학·정책학 분야 연구를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 31(4): 297-324.

- 전주상. (2000). 비선호 시설 입지갈등요인에 관한 연구: 노원·목동·강남 쓰레기소각장 건설사례의 비교분석. 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 275-295.
- 전형준. (2016). 다자간 공공 갈등 조정과정 분석: 울진 원전 주변 거주 문제 갈등조정회의 운영사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 30(2): 173-198.
- 강혜민. (2016년 8월 1일). 강서구 특수학교 설립 ...또다시 시작된 "우리 동네엔 안 된다!". 비마이너. <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=9979>
- 교육부. (2017). 「지역사회 특성을 고려한 특수학교 설립·운영 방안 정책연구보고서」.
- 국가인권위원회 보도자료. 특수학교 설립 반대 행위는 헌법의 평등 정신에 위배. 2017.9.18.
- 김민아. (2017년 9월 11일). 장애학생 106명만 못한 7만 임대apt 노인인권. 스카이드일리. [https://www.skyedaily.com/news/news\\_view.html?ID=64828](https://www.skyedaily.com/news/news_view.html?ID=64828)
- 김예람. (2021년 11월 8일). 특수학교 지어달라 무릎 꿇는 일 없게 하려면. 한국교육신문. <https://www.hangyo.com/news/article.html?no=94961>
- 김정범·조선희. (2017년 9월 21일). [레이더P 팩트체크]. 강서 특수학교 갈등의 진실② 혼란 부추긴 관치. 매일경제. <http://raythep.mk.co.kr/newsView.php?cc=210002&no=14774>
- 남지원. (2017년 9월 13일). 마포 우진학교 찾은 김상곤 부총리 특수학교 설립 양보 못 해... 5년 간 전국 18곳 신설. 경향신문. <https://m.khan.co.kr/national/education/article/201709131338001#c2b>
- 법제처. 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW/lSEfInfoP.do?lsiSeq=180048#J28:0> (검색일: 2021.10.11.)
- 서울 열린데이터 광장. <https://data.seoul.go.kr/dataService/boardList.do#submenu116> (검색일: 2022.1.20.)
- 서울시교육청교육연구정보원. (2018). 「장애유형 및 지역여건을 반영한 특수학교 설립·운영 방안 연구 위탁연구보고서」.
- 서울특별시교육청. 강서지역 공립 특수학교 신설(안) 행정예고 의견 제출 현황. 2016.
- \_\_\_\_\_. 제256회 시의회 교육위원회 보고자료. 2014.
- \_\_\_\_\_. 제263회 시의회 교육위원회 보고자료. 2015.
- \_\_\_\_\_. 제272회 시의회 교육위원회 보고자료. 2017a.
- \_\_\_\_\_. 제273회 시의회 교육위원회 보고자료. 2017b.
- \_\_\_\_\_. 제276회 시의회 교육위원회 보고자료. 2017c.
- \_\_\_\_\_. 제277회 시의회 교육위원회 보고자료. 2017d.
- \_\_\_\_\_. 제278회 시의회 교육위원회 보고자료. 2018a.
- \_\_\_\_\_. 제283회 시의회 교육위원회 보고자료. 2018b.
- \_\_\_\_\_. 제289회 시의회 교육위원회 보고자료. 2019.
- \_\_\_\_\_. 제291회 시의회 교육위원회 보고자료. 2020.
- 서울특별시의회 교육위원회. 「공진초 이적지, 마곡지구 대체부지 확보 검토중단 요청」에 관한 청원 검토보고서. 2017.2.28.



- 유현진. (2013년 12월 12일). 장애특수학교 신설 예산 전액 삭감 서울시 의회 규탄. 문화일보. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013121201071027158002&mobile=false>
- 이재연. (2018년 9월 4일). 강서구 '특수학교' 설립 극적 합의. 국민일보. <http://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0924003187>
- 이재영. (2017년 7월 7일). 왜 우리 동네에 또 vs 장애인은 어디로... '넘비' 논란 재연. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170707090500004?input=1195m>
- 최석범. (2017년 9월 6일). 특수학교 설립 '환영', 우리 지역은 "안돼요". 에이블뉴스. <https://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CateGoryCode=0020&NewsCode=002020170906012643749086>
- 홍인기. (2016년 9월 29일). '목숨 걸고 반대' 플래카드... 두 번 우는 장애학생. 서울신문. [https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160930010016&wlog\\_tag3=naver](https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160930010016&wlog_tag3=naver)
- Crawford, S. E. S. and Ostrom, E. (1995). A Grammar of Institutions. *American Political Science Review*, 89: 582-600.
- Dukes, E. Franklin. (1996). *Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance*. Manchester and NY: Manchester University Press.
- Frijters, Ine D. and Jan Leentvaar. (2002). *Rhine Case Study*, UNESCO.
- Hey, C. (2002). *Political Analysis*. Basingstoke: Palgrave.
- Jessop, B. (1990). Institutional (Re)turns and the strategic-relational approach, *Environment and Planning A*, 33: 1213-1235.
- Kiser, Larry L. and Elinor, Ostrom. (1982). *The Three Worlds of Action: A Meta-Theoretical Synthesis of Institutional Approaches*, In Elinor Ostrom(eds.) *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Ostrom, E. (1991). Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity. *APSR*, 85(1): 237-243.
- Ostrom, E. (1999). Coping With the Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science*, 2: 493-535
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, E., R. Gardner. and J. M. Walker. (1994). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Robbins, Stephen P. (2009). *Organizational Behavior*. 13th. ed. Pearson Prentice-Hall.
- Stephenson, M. O. and Pops, G. M. (1989). Conflict Resolution Methods and the Policy Process. *Public Administration Review*, 49(5): 463-473.
- Susskind, Lawrence E. (1994). Overview of Development in Public Participation. In *Public Participation in Environmental Decision making*(edited ABA Standing Committee on Environmental Law.

이세미(李世美): 성균관대학교 사회복지학 석사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 박사과정 재학 중. 주요 관심 분야는 제도주의, 거버넌스, 정책 성과 등이다.(semi211@naver.com)

김은미(金銀美): 현재 성균관대학교 미래인문학소설앙트레프레너십융합전공 석사과정 재학 중, 주요 관심 분야는 앙트레프레너십, 사회적경제, 갈등 관리 등이다.(clarak@g.skku.edu)

한현지(韓賢智): 성균관대학교 사회복지학 석사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정 재학 중. 주요 관심 분야는 님비현상과 NGO 단체이다.(mypotentiala@daum.net)

민윤경(閔允京): 성균관대학교 사회복지학과에서 박사학위를 취득했으며, 현재 성균관대학교 미래인문학 소설앙트레프레너십 융합전공에서 연구교수로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 사회적경제, 사회서비스, 시민 참여 등이다. 최근 발표 논문으로 “사회적협동조합의 네트워크 양상과 제도적 논리 -사회학적 신제도주의를 활용하여-”(「사회복지정책」, 2019)와 “사회적협동조합의 조직역량이 협력네트워크에 미치는 영향”(「한국사회복지학」, 2020)이 있다.(imbutterflying@gmail.com)

〈논문접수일: 2021. 12. 30 / 심사개시일: 2022. 1. 3 / 심사완료일: 2022. 1. 27〉

### Abstract

## A study on the settlement of public conflicts in the process of establishing special education schools for intellectually handicapped children: Focusing on the case of Seojin School in Seoul

Lee, Semi

Kim, Eunmi

Han, Hyunji

Min, Yoonkyung

A public conflict case over the establishment of special education schools for the intellectually disabled was analyzed with the conflict process analysis and Ostrom's IAD framework. This paper aims at examining the causes of conflict and the stakeholder's strategies in each conflict stage, and shedding light on how these strategies contributed to the resolution. It was revealed that the conflict resulted from external environment factors, such as the insufficient supply of special education schools, the absence of law, and the issues of regional inequality, not mere aversion or local selfishness. A politician's election pledge made the conflict aggravated, and institutional rules and administrative procedures did not have a distinct effect on the situation. It was the public opinion supporting the establishment of the school that gave rise to an agreement.

To prevent conflicts from being prolonged, it is worth identifying the physical conditions of the region and alternatives in advance, and strengthening legal grounds. There is need for making regulations facilitating cooperation among the agencies concerned. Additionally, it is necessary that the administrative agencies in charge of projects play active roles as mediators and policy actors, in preparation for stakeholders exerting pressure through a third party or requesting compensation in return.

**Key Words:** public conflict, establishment of special education school for the disabled, IAD, conflict process, conflict management

