「지방정부연구」 제21권 제3호(2017 가을): 289-312

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.3 (2017 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.3.11

다문화 공공갈등의 전개와 지방정부 대응:
이슬람사원 건축허가를 둘러싼 갈등 사례연구

김 상 섭

국문요약

본 연구는 지방정부가 이슬람사원건축허가를 번복하여 취소한 사례를 통해, 빠르게 다문화사회가 된 한국사회에서 나타나는 이슬람관련 공공갈등이 어떤 갈등구조를 형성하며 그 해결에 중요 당사자로서 정부가 어떤 대응전략을 왜 선택하게 되는지를 살펴보고자 하였다. 분석결과 당초 정부-이슬람의 양자적 갈등구조가 우리나라에서 가장 반이슬람 성향을 가진 기독교가 개입하면서 삼각 갈등구조로 전개되었다. 이 과정에서 조직되고 강력한 정치적 자원을 가진 기독교계의 영향력에 따라 지방정부의 정책대응이 '좋은 정책'보다는 '비난회피' 전략을 통해 사법적 해결로 책임을 미루는 쪽으로 귀결되었다. 이런 지방정부의 대응은 근본적 갈등해결이 아닌 단기적 분쟁해소에 그치게 되고 불필요한 사회경제적 비용을 초래하기 때문에 이를 개선하기 위한 실질적인 대책이 필요하다.

주제어: 다문화집단갈등, 반(反)이슬람, 이익집단, 비난회피, 분쟁해소

Ⅰ. 서론

1. 연구의 필요성

한국의 갈등지수는 경제협력개발기구(OECD) 국가들 평균을 훌쩍 넘어 최상위 수준을 고수하고 있다(박준 외, 2009; 정영호·고숙자, 2015; 이부형 외, 2016). 갈등은 사회의 변화 과정에서 나타나는 보편적 현상으로서 사회 변화를 촉진하기도 하고 사회변화에 의해 야기되기도 한다. 종래 한국사회의 기본적 갈등구조는 지역갈등, 노사갈등, 환경갈등, 정치·경제적 갈등, 이념갈등 그리고 세대갈등 등으로 구분해 왔다(지속가능발전위원회, 2004). 그리고 이들 갈등에 주된 유발자이자 해결자로서 정부와 정치적 요인이 강조되거나 선호되고 있다(이병량 외, 2008:63-68).

그런데 최근에 급속한 이민유입과 다문화사회화가 새로운 갈등 요인으로 추가되고 있다. 최근 5년간 매년 9% 넘는 증가율을 보이는 국내 체류외국인은 2016년 말 기준으로 2백만 명을 넘어 전체 인구 대비 3.96%에 이르렀다(법무부, 2017). 이제 우리도 문화적으로 이질적인 사람들과 이웃, 학교, 일터에서 일상적으로 접촉하는 것이 불가피해졌다(Ting-Toomey & Oetzel, 2001:1). 이주민

관련 갈등에 관한 연구들도 많아졌는데, 다문화가정 부부, 고부 및 자녀들의 갈등, 외국인노동자와 유학생 등 이주민이 자신의 문화와 한국문화의 차이로 인해 겪는 갈등, 혹은 재외한인의 갈등이 주를 이루었다(이소영 외, 2004:442-443).

그런데 우리보다 일찍 다문화사회가 된 서구사회가 공통적으로 겪는 이주민 갈등의 두드러진 특징이 반(反)이슬람주의의 확산과 무슬림과의 갈등이다. 그 기저에는 '문명충돌론'과[1] '이슬람공포증(Islamic Phobia)'이 있다. 이슬람공포증은 2001년 9.11사태 이후 유럽 각지에서 발생한 이슬람 극단주의 및 무슬림2세의 테러와 반테러, 가파른 무슬림 인구의 증가에도 기인한다. 다른 이유 하나는 기독교가 여전히 지배적 정신·문화 전통인 서구사회의 공적 공간에, 마스지드(무슬림 예배 공간)나 부르카 같이 다른 이주민 집단과 확연히 구별되는 문화적 정체성을 드러내는 이슬람의 종교적 상징 때문이다(조희선, 2010:108-109).

이와 같은 이슬람과 무슬림 관련 사회갈등은 우리나라와는 무관하며 앞으로도 무관할 것인가. 2000년대 중반부터 외국인노동자의 본격적인 유입으로 늘기 시작한 무슬림의 수는 내국인 무슬림을 포함해 20만 명을 넘었다.[2] 그 유형도 외국인근로자, 결혼이민자 및 유학생으로 다양해졌고 정주하는 경향이 늘고 상대적으로 경제력이 좋은 아랍계 무슬림을 중심으로 상권과 집중거주지를 형성해 가고 있다. 자신들만의 문화와 전통을 고집하는 무슬림의 존재가 우리사회 안의 공존과 통합이 아니라, 서구사회에서처럼 주류사회의 차별과 배제 혹은 동화의 압박에 대응하여 주변화하거나 집단적으로 저항하는 갈등 요소가 될 가능성은 결코 배제할 수 없다.

대학생들을 대상으로 한 설문조사나 서울 이태원의 무슬림 거주지 인근 주민들의 인식 등을 통해 볼 때 무슬림관련 갈등이 일반 국민 수준에서 급격하게 표면화될 가능성은 당장은 크지 않겠지만, 특히 기독교와 무슬림을 당사자로 하는 집단 갈등에 대한 우려는 적지 않다(조희선, 2010; 이노미, 2011). 다른 갈등구조에서도 그렇지만 종교와 문화를 둘러싼 집단적 갈등의 경우, 헌법에 의해 국교가 부인되고 종교의 자유가 보장되는 우리나라에서는 무엇보다도 정부의 인식과 태도가 갈등의 예방이나 해결에 중요한 요소가 될 것이다. 그런데 그간 한국사회 이슬람에 대한 국내 연구는 국내 이슬람 공동체와 네트워크, 무슬림의 사회적응과 문화적응, 음식과 복식 등 이슬람문화 연구가 주가 되고 무슬림 집거지에 나타나는 갈등에 대한 관심에 국한된 일부가 있었다(이소영 외, 2014:441-442).

본 연구는 지방정부의 이슬람사원 건축허가취소처분 사례를 통해, 우리사회에서 이슬람관련 집단갈등의 맥락구조가 어떻게 형성되고 갈등해결을 위해 정부는 어떤 대응전략을 왜 선택하였는지를 분석하고자 한다. 본 사례연구는 우리사회에서 점차 확산될 수밖에 없는 다문화 공공갈등에서

---

1) 영국계 미국인 버나드 루이스가 1990년 논문에서 처음 언급한 용어를 미국 정치학자 새뮤얼 헌팅턴이 같은 제목의 책을 써서 널리 알려졌다. 헌팅턴은 냉전 종식 후 국제질서의 가장 큰 갈등은 이념이 아니라 종교적 부흥에 있으며, 미래에 가장 많은 신도를 차지하는 이슬람과 기독교 문명 간의 대결이라고 주장하였다. Huntington, Samuel P(1996), The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order, 이희재 역(1997), 문명의 충돌, 김영사.

2) 내국인과 외국인 무슬림을 포함한 숫자는 1964년에 3,700명에 불과했으나 2011년에는 135,000명(외국인 10만 명), 2014년에는 내국인 4만 명을 포함해 204,500명으로 급격히 늘고 있다. 「중앙일보」 2015.2.28일자.

정부의 대응을 설명하고 그 예방이나 해결을 위한 이론적, 정책적 시사점을 제공해 줄 것이다.

2. 연구방법

다문화 공공갈등에 관한 연구가 부족한 우리 현실에서 본 사례연구는 탐색적일 수밖에 없으나 어떻게(How)와 왜(Why)를 살펴보는 데 유용한 연구방법이다(Yin, 1989). 본 연구는 '이슬람사원 건축허가취소처분취소 등(2013구합3751)'이라는 단일사례 연구다. 이 사례는 서로 다른 이해관계를 가진 사회집단 간 갈등구조에 정부가 갈등의 한 당사자가 되는 공공갈등이자, 이해당사자의 일방이 주류사회와 이질적인 문화를 가진다는 의미에서의 다문화집단갈등이라는 복합적 특성을 가지고 있다. 따라서 이 사례는 기존의 선행연구에서 보기 힘든 '새로운 것을 드러내는' 의미를 가진다는 점에서 단일사례연구의 유효한 이론적 논거를 갖는다(Yin, 1989:48). 단일사례연구가 논리적 검증기준인 타당성과 신뢰성에서 한계를 가질 수 있다는 점은 불가피하다(Yin, 1989:41). 특히 갈등연구에서 이론적 토대의 부족과 소수사례에 대한 기술적(記述的) 사례연구방식의 편중이라는 한계가 지적되어 왔다(하혜영, 2008:8). 이 점을 보완하기 위해 본 연구는 자료의 수집과정에서는 가능한 다양한 자료를 확보하고 그 출처를 제대로 밝히고 분석과정에서는 이미 선행연구에서 방법론적으로 검증을 받은 방법과 용어를 사용하여 한계를 최소화하고자 하였다.

본 연구에서 분석단위는 이해관계가 달라 갈등구조를 형성하는 집단이 되며 일차적으로 지방정부, 기독교, 이슬람단체가 될 것이다. 시간적 범위는 2012년 7월 13일 건축주인 이슬람단체에 대한 이슬람사원 건축허가가 난 시점부터 2014년 6월 27일 허가관청이 건축허가취소처분을 철회한 때까지 약 2년간의 전개과정으로 한다. 분석을 위한 자료로는 허가관청 및 상급관청의 사례관련 업무보고, 진정서, 성명서, 사건담당법원의 판결문, 신문기사 등을 이용하였고, 자료에 대해 미흡하거나 맥락 파악을 위해 이슬람관계자와 허가관청 담당자에 대한 대면, 유선 인터뷰를 진행하였다.

사례의 분석단위는 연구문제가 정의되는 방식과 연관되어 있다(Yin, 1989:31). 본 사례에 대한 연구문제는 우리나라에서 이슬람관련 다문화공공갈등이 갖는 독특한 맥락구조를 바탕으로 갈등당사자이자 해결주체로서 정부가 어떤 전략을 왜 선택하였는지를 분석하는 것이다. 이를 위해 두 가지 연구명제를 설정하였다. 첫째, 정부-이슬람의 양자적 공공갈등이 발생하게 되면 우리나라에서 가장 반(反)이슬람 성향을 가진 기독교가 어떤 형태로든 개입하여 정부-이슬람-기독교라는 삼각 갈등구조의 전개과정에 중요한 한 축으로 작동할 것이다. 둘째, 정부의 갈등대응전략의 선택은 갈등당사자로 참여하는 이해관계집단이 갖는 영향력에 따라 달라질 것이다.

2장에서는 먼저 사례분석에 필요한 갈등 일반과 집단적 형태의 다문화갈등에 관한 개념적 요소, 갈등해결을 위한 정부의 대응전략과 영향요소에 대한 이론적 논의와 이와 관련한 우리사회의 특수한 맥락구조를 차례로 살펴본다. 이를 토대로 3장에서는 본 사례연구를 위한 분석모형을 도출하고 갈등의 전개과정을 발생-심화-교착-해결의 국면으로 나누어 분석한 뒤, 연구문제에 대한 설명을 시도하고 마지막으로 4장에서 이론적, 정책적 시사점을 제시할 것이다.

Ⅱ. 이론적 배경과 맥락

1. 다문화집단갈등의 특성

갈등은 매우 다양하게 정의된다. 먼저 명시적인 갈등 성립의 조건으로, 서로 다르게 인식될 수 있는 집단 간 상호작용이 존재하면서 서로의 목표가 양립불가능하다는 점을 적어도 어느 일방은 인식하고 있어야 한다(윤종설, 2012:31).[3] 이를 Pruitt & Kim(2004)은 '이해관계의 인식된 차이'로 압축한다. 박태순(2010)은 '장기적이고 뿌리 깊어서 그 해결이 쉽지 않은 대립적 관계'를 갈등이라 정의하고, 그 갈등이 표출된 단기적 사건(event)으로서 해결이 가능한 현안은 '분쟁'이라고 구분하였다. 따라서 갈등의 전개과정에서 갈등 이면에 근본적인 문제를 해결하는 '갈등해결(conflict resolution)'과 이와 달리 단지 문제가 되는 현재적 상황을 종결하는데 그치는 '분쟁해소(dispute settlement)'는 다른 것이다(박태순, 2010). 이상에서 사례분석에 필요한 개념요소와 분석요소를 도출할 수 있다. 첫째는 개인이건 집단이건 갈등은 관계성을 전제로 한다는 것이고 둘째는 '왜' 충돌하는가의 문제 즉, 목표나 이해관계라는 내용성이고 셋째는 시간적으로 꽤 오랫동안 진행되는 과정성을 갖는다는 점이다.

1) 갈등의 관계성(혹은 갈등 당사자)

갈등은 기본적으로 대척점에 서 있는 양 당사자를 전제 하지만 그 밖에도 다양한 차원에서 갈등과정에 개입하는 관계자들이 있다. 이해관계자 혹은 행위주체로 부르는 당사자는 갈등상황에 개입방식, 핵심의사결정의 주체 여부에 따라 1차적, 2차적, 주변적 이해관계자로 분류한다(박태순, 2010:167-170). 연구하는 사례의 쟁점이나 이슈에 대해 그들이 취하는 입장에 따라 갈등당사자를 찬성과 반대 등으로 분류하여 분석할 수도 있다. 그리고 이슈에 대한 태도나 의사결정의 맥락에서 관련 당사자들 간의 관계를 대립, 우호 또는 비(非)우호, 연합, 중립관계 등으로 구조화할 수도 있을 것이다(은재호, 2011:107).

2) 갈등의 내용성(혹은 이해관계)

갈등에는 반드시 원인이 있기 마련인데, 당사자 간에 쟁점이나 입장, 이해관계의 충돌 때문이다. 쟁점(issue)은 이해관계자 간에 다툼의 대상이 되는 문제나 분배되어야 할 자원 혹은 해결되어야 할 사항을 말한다. 이 때 표면으로 드러난 명시적인 쟁점에 대한 태도나 선호를 입장(position)이라 하고, 갈등의 배경을 형성하는 맥락에 존재하는 내재적 욕구를 이해관계(interests)로 구분한다(은재호, 2011:109-110). 이해관계는 다시, 갈등 발생 이전부터 존재했던 '구조적'인 갈등과 전개과정에서 새로이 조성되는 '기능적'인 갈등으로 구분하기도 한다(윤종설, 2012:79-93). 성공적인

3) 이 글에 표시된 강조점은 모두 연구자의 것이다.

갈등해결의 핵심은 표면적 입장이 아닌 이해관계를 조정하는데 있다.

3) 갈등의 과정성

갈등의 전개과정은 매우 다양하게 유형화할 수 있지만 대체로 갈등의 발생, 심화, 교착, 완화, 조정(협상), 해결의 단계로 구분할 수 있으나 모든 사례연구에서 위의 단계를 모두 상정할 필요는 없다. 중요한 것은 분석대상인 사례의 특성을 개별적·구체적으로 검토하면서 그 사례를 가장 잘 설명할 수 있는 모형을 적용하는 것이다. 본 연구사례는 단일사례이면서 쟁점 역시 이슬람사원에 대한 허가관청의 건축허가취소처분의 정당성 여부라는 단일 의제 특성을 갖는다. 이를 고려하여 본 연구는 단계별로 갈등의 질적 변화를 가져오는 계기가 되는 중요한 의사결정(Occasions For Decisions: OFDs)을 기준으로 과정을 구분하고 각 과정별로 의사결정의 계기, 의사결정주체로서 정부가 직면한 문제와 대응전략을 분석한다(Hermann, 2001:54-56).

4) 다문화집단갈등의 특성

개인들이 모인 집단은 또 하나의 유기체로서 개인과는 또 다른 속성을 갖기 때문에 갈등과정에서도 이런 특성이 작용한다. 이웃과 학교, 직장에서 직접적·일상적으로 다문화를 접촉하는 21세기 이주의 시대에 집단갈등의 중요한 유형으로 등장하는 것이 이질적 문화집단 간 갈등이다. '다문화갈등' 혹은 '다문화집단갈등'이라고 이름 붙였을 때 이에 대해 보편적으로 통용되는 정의는 찾기 어렵지만, 적어도 구조적인 측면에서 갈등 주체들 중 어느 일방이 주류사회와 이질적인 배경을 가지고, 내용적인 측면에서는 하나의 동질적 문화일 때 볼 수 없는 가치적, 행태적 차이가 갈등을 유발하거나 지속하게 만드는 경우라고 볼 수 있다. 이런 갈등을 분석하는 데는 몇 가지 유용한 개념요소가 더 있다.

앞서 갈등과정의 분석에서 당사자 간에 감정이나 신뢰 같은 요소가 중요하다고 했는데, 집단갈등에서는 사회정체성이론이 있다. 이에 따르면 인종·종교와 같은 집단적 욕구나 집단적 수준의 상대적 박탈감 같은 감정이 때로는 개개인이 가진 개별적 욕구나 감정보다 깊다(Pruitt & Kim, 2004:28-31). 구성원들이 자신을 집단과 동일시하는 집단정체성(group identity)은 타자와 우리를 범주화한 뒤, 한편으론 자민족중심주의 같은 내집단편향을 형성하고 반대로 외집단에 대해서는 무시하거나 적대시하곤 한다. 이런 편향이 고정관념이나 편견, 차별의 형태로 나타난다(Fiske, 2002:123). 결국 집단정체성이 강할수록 갈등에 더 깊이 더 자주 개입하게 될 것이며 외집단에 대해 더욱 배타성을 띨 가능성이 크다.

2. 갈등해결을 위한 정책대응

1) 갈등해결 전략 선택에 영향을 미치는 동기

Weaver(1986)는 갈등상황을 포함한 정책대응에서 정치적 의사결정에 영향을 미치는 동기를 ① 치적추구(credit claiming) ② 좋은정책(good policy) ③ 비난회피(blame avoiding)로 분류하였다. 대부분 정책결정자는 임명직인 경우에는 재임용이나 승진이, 선출직인 경우에는 재선(再選)의 전망을 극대화하는 것이 가장 큰 동기부여가 될 것이다.[4] 재선을 위해서는 유권자들의 이익을 극대화하고 손해를 최소화하는 한편으로 혹은 동시에 자신의 치적을 극대화하고 비난받을 일은 최소화해야 할 것이다. 문제는 유권자들이 받는 이익이나 손해가 곧바로 정책결정자의 정치적 이득이나 손실로 가감 없이 연결되거나 동일한 의미로 치환되지 않을 수 있다.

중요한 것은 이득이나 손실의 절대적 크기가 아니라 유권자집단이 얼마나 많은 정치적 자원을 보유했는지, 얼마나 강하게 조직화되었는지, 이해관계에는 얼마나 집중되어 있는지, 손익에는 얼마나 민감한지에 따라 좌우되는 이른바 '순유권자편익'이다(Weaver, 1986:373-377).[5] 따라서 강한 조직력이나 유력한 정치적 자원을 가진 유권자그룹에게 집중적으로 특히 손실이라는 관점에서 민감하게 영향을 미치는 경우라면, 정책결정자는 중요한 치적을 쌓을 기회가 되더라도 비난회피 쪽으로 기울 가능성이 크다. 특히 인기 없는 정책결정으로 공연히 치적을 쌓으려다 예기치 않은 민감한 손실을 힘 있는 유권자그룹에게 초래할 이슈라면 비난회피의 동기가 더 강해질 것이다.

이렇게 동기유인이 달라지면 정책대응도 다르게 나타난다. Weaver는 앞서 세 가지 동기 유형에 따라 정책결정자가 비용·편익에 대한 태도, 재량과 리더십에 대해 갖는 태도의 차이를 〈표 1〉와 같이 정리하였다. 치적을 추구하는 정책결정자는 자신이 갖고 있는 재량을 적극 활용하거나 자신이 정책리더십을 발휘하고자 하는 반면에 비난회피자는 재량권이나 리더십 행사에 회의적이라는 것이다. 왜냐하면 이런 재량이나 리더십 발휘가 치적을 쌓을 기회가 되기도 하겠지만 동시에 집중적인 비난의 화살을 유발할 수도 있기 때문이다. 이런 일반적 정치인의 태도와 달리, 종신직인 미국 사법부 법관들은 인기 없는 결정으로 초래되는 대중적 비난에 견디는 힘이 강하다(Weaver, 1986:376-377).

4) 본 연구에서는 정책결정자의 범위를 선거에 의한 정치인(politician)으로 한정한다. 아울러 본 연구사례인 이슬람사원건축허가와 관련한 공공갈등의 당사자로서 언급하는 지방정부와 지방자치단체장은 같은 의미로 사용한다. 세계 각국의 지방자치제도는 유형이 매우 다양하지만 우리나라의 경우 지방자치단체장이 사실상 지방정부의 최종적 정책결정자이기 때문이다.

5) 이 때 유권자(constituents)는 단순히 지역구내 투표권자(voters) 이상의 의미로, 잠재적 선거운동지지자나 투표권자와 연계된 이익집단의 엘리트 등을 포함하는 의미로 쓴다(Weaver, 1986:395).

〈표 1〉 정책결정자의 정책동기와 태도의 발현 양상

차원	좋은 정책	치적 추구	비난회피
비용·편익에 대한 태도	순 사회편익극대화	유권자의 집중적 이익 극대화	집중적 손실 최소화
재량에 대한 태도	무관심 혹은 반대	우호적	회의적
정책리더십에 대한 태도	무관심	우호적	회의적

자료: Weaver(1986:375).

정책결정자들이 비난회피전략을 구사하는 방식은 상황에 따라 다양하다.[6] 중요한 것은 비난회피 전략이 정책결정자 자신에게는 정치적으로 안전할지 모르나, 다른 한편으로 유권자 일반의 보편적 선호 혹은 좋은 정책이 배제되거나 간과되어 궁극적으로 정책결정의 형평성과 민주성을 약화시키는 결과를 낳기도 한다.

2) 갈등과정에서 이익집단의 영향력

앞서 살핀 대로 정책결정자의 동기와 태도에 중요한 영향을 미치는 요소는 조직력과 정치적 자원을 보유한 유권자그룹이라 할 것인데 현실에서 이들은 이익집단(interest groups)의 모습을 띤다. 이익집단은 시민들이 정책결정에 참여하는 주된 통로가 된다는 점에서 긍정적이지만 특정 이익집단이 이익을 독점하고 편파적 압력 행사를 지속하게 되면 민주적 정책결정을 침해할 가능성도 그만큼 커진다.

이 때 이익집단의 영향력을 형성하는 3가지 요소는 ① 정부 등 공적 제도의 구조적 특성 ② 이익집단의 특성 ③ 이슈의 특성이다(Dür & De Bièvre, 2007:1-12). 첫째, 제도에 따라 이익집단의 정책결정에 대한 접근성이 다르다. 가령 선거제도가 후보자 중심의 소선거구제냐 정당 중심의 중대선거구제냐에 따라 정책결정자가 재선(再選)을 위해 재정적, 정치적으로 이익집단의 지지에 대한 의존도나 유력한 이익집단의 영향력이 다를 것이다. 둘째, 정책이슈에 관한 전문지식이나 자금, 정보력 혹은 회원수 등 자원을 더 많이 가진 이익집단일수록 더 많은 영향력을 보유할 것이다. 셋째, 정책이슈의 특성이 현저하게 두드러져서 일반대중의 관심이 지대한 경우에는 특정 이익집단이 영향력을 행사하기가 곤란하고 정책결정자도 역시 일반 유권자의 관심에 역행하기 어려울 것이다. 반면에 일반 다수의 유권자들에게 생소하고 관심이 적은 이슈라면 이런 느슨한 이해관계를 틈타 집중적 이해를 갖는 이익집단이 영향력을 행사할 공간이 커질 것이다(Dür & De Bièvre, 2007:7).

3. 갈등당사자 간 맥락구조

본 연구사례는 지방정부가 갈등과정에 한 주체라는 점에서 공공갈등의 한 유형이고, 종교집단

6) Weaver는 비난유발 상황 특성에 따라 정책결정자들이 선택하는 전략을 의제제한(agenda limitation), 이슈재정의(redefine the issue), 책임전가(pass the buck), 희생양 찾기(find a scapegoat), 시류편승(jump on the bandwagon) 등을 포함하여 8가지로 분류하였다(1986:385).

을 포함하는 문화적 갈등인 동시에, 이질적 인적·문화적 정체성을 갖는 무슬림과 이슬람 집단이 갈등의 한 당사자인 점에서 다문화집단갈등으로 볼 수 있다. 구체적으로 정부를 사이에 두고 이슬람과 기독교계가 개입되는 집단적 갈등구조를 분석하기 위해 우리사회에서 이들 당사자들이 갖는 역사적 맥락 특성에 대한 이해가 필요하다.

1) 국가와 기독교

우리나라 개신교는 기독교라는 종교와 자본주의라는 사회경제체제를 뚜렷하게 구별하지 못하고 내면화했다.(양현혜, 2016:5). 비물질적 사랑과 희생의 기독교정신은 이윤극대화를 최고 가치로 삼는 자본주의 이념과 전혀 다르거나 배치되는 것일 수 있다. 그러나 물질문명의 성취를 도구화한 '자본주의적 복음주의'에 따라 복음과 자본주의의 힘이 혼동되면서 교회는 현세의 부와 성공을 신의 축복으로 간주하게 되었다는 것이다. 아울러 교회 자체가 자본주의적 기업으로 변형되어 가고 있는 것도 문제라고 지적한다.[7)]

윤경로(2016)는 해방 직후 전 인구의 1%에도 미치지 못했던 기독교 교세가 오늘날 전 인구의 10%를 상회하는 이른바 국민종교로 자리를 잡은 데는 정치권력과 끈끈한 유착관계가 있다고 보았다.[8)] 이승만 정부에서부터 종교인들에 대한 각종 세금 면제, 크리스마스 공휴일 지정, 기독교방송국 허가 등 공적 제도화가 진행되었고 박정희 정부에서는 조찬기도회 같은 관행이 자리 잡았다. 해방이후 한국교회와 기독교는 종교적 선교와는 별개로 지속적으로 정치적이 되었다고 볼 수 있다. 정치권력은 정권의 정당성 유지와 지지를 얻는 데 종교가 필요하였고, 종교 역시 그 세력을 확장하기 위해 정권에 대한 협조를 마다하지 않았다고 본다(강돈구, 2008). 특히 한국 개신교는 어떠한 정권이 들어서든지 그에 대한 비판과 저항보다는 친화적 관계를 형성해왔다(노길명, 2002:17).[9)]

이런 모습은 비단 기독교뿐만 아니라 정교분리와 국교금지라는 헌법 원칙에 어긋난다.[10)] 예컨대 국교가 아님에도 불구하고 기독교와 불교 교조의 출생일을 대통령령으로 공휴일로 지정하고 있는 것은 국제적으로도 드문 일이다. 이 같은 공적 제도화와 승인을 통해 주류 기성 종교가 이른바 국민종교 같은 지위를 확보하고, 반대로 신흥 후발 종교에 대해서는 배제와 간섭이 이루어지게 되면 이는 종교 간 갈등을 야기하게 될 것이다. 다음으로, 종교와 국가의 문제에서 중요한 것이 종교가 선거에 미치는 영향이다. 권혁률(2007)은 종교와 정치의 잘못된 만남은 국가권력의 문제뿐

---

7) "한국 개신교회는 수적으로 1960년 5,011개에서 2002년 6만 785개까지 급속히 팽창하였고, 한국 개신교회의 놀라운 부흥과 발전은 세계를 놀라게 했으며 기독교 역사상 단일교회로서 가장 큰 교회도 한국에서 나왔다." 박승배.(2016), 눈 덮인 조그만 교회당이 필요하다.「국민일보」 7.15.

8) 통계청의「2015년 인구주택총조사 표본 집계 결과」에 따르면, 우리나라 기독교인의 수는 967만 6천명으로 최대 종교이고, 우리나라 인구대비 19.7%에 달했다. 이대웅.(2016), 기독교 교세 증가, 영향력 증대보다 책임감 늘었다고 봐야.「크리스천투데이」 12.20.

9) 이런 역사적 맥락에 대해 엄주엽(2016)은 "과거 권위주의 정권 시절에는 종교가 국가의 애완견 내지 사냥견과도 같은 존재였다면, 민주화 이후에는 오히려 종교가 국가를 옭아매고 놔주지 않는 '나쁜 남자'가 돼 버렸다."고 표현하였다. "성역화 사업 수천억 지원, 종교·정치 '불륜 가까운 밀회'," 「문화일보」 12.8.

10) 헌법 제20조 ① 모든 국민은 종교의 자유를 가진다. ② 국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다.

아니라 국회의원과 지방자치단체장을 뽑는 선거에서도 마찬가지여서, 한 표가 아쉬운 후보자는 수백, 수천 명 신도를 가진 교회를 무시할 수 없고, 종교 역시 그 신도들의 집합적 영향력을 무기로 정치권에 위세를 보이며 이권을 확보하려는 것이라고 비판한다.

2) 국가와 이슬람

한국의 정치권력은 앞서 기독교에 대해서처럼 특별하게 정교친화적인 모습을 보여 왔고 일반 국민들도 정교분리에 대한 인식이 그리 엄격하지 않은 게 사실이다. 아울러 우리나라는 헌법에서 모든 종교에 대한 차별금지 원칙을 천명하고 있고 2006년 공포된 '문화헌장'도 모든 시민은 종교 등에 의한 어떠한 차별도 없이 문화를 창조하고 참여하며 향유할 권리를 지닌다고 명시하고 있다.[11] 이렇듯 한국은 여러 종교집단들이 국가에 의해 용인되고 서로 자유롭게 공존하는 이른바 종교다원주의 사회라고 할 수 있다. 일반국민들도 정교분리에 대한 인식이 느슨할 뿐만 아니라 동아시아의 신흥경제국으로서 소득이 높은 반면 종교적 신앙심이 낮은 사회적 특성을 갖고 있다.

이로 인해 한국사회가 이슬람 공동체를 받아들이기 위한 종교적 토양은 비교적 양호하다고 본다(Wolfe, 2008; 조희선 외, 2008:91-92에서 재인용). 무슬림도 한류에 대한 호감으로 긍정적 문화영향을 가지고 있고, 서구사회에서 겪는 편견이나 대립적 이미지가 크게 없는 한국사회에 대한 감정이 나쁘지 않다고 본다(조희선 외, 2008:96).

이상을 종합해보면 일반 국민적 정서를 대변할 수밖에 없는 정부 입장에서는 아직까지 이슬람에 대해 경계와 포용의 양면적인 태도를 취하고 있다고 본다. 양면적 태도 중에 포용은 좀 더 적극적인 활용에 가깝다. 최근 중국·동남아 관광객보다 구매력이 훨씬 큰 무슬림관광객에 대해 시장과 정부는 적극 대응하고 있다.[12] 지방정부의 관광정책에서 소위 '아랍마케팅'은 빠뜨릴 수 없는 요소가 되고 있다.[13] 반면에 국내 할랄(HALAL)사업을 둘러싼 지방정부와 종교·시민단체 간 갈등이 계속해서 불거져 나오기 시작했다. 강원도가 2014년부터 추진했던 무슬림관광객 숙박·관광시설은 도내 20여개 시민단체가 반대 집회를 개최하고 릴레이 1인 시위와 국민신문고 민원이 이어지면서 2016년 2월에 결국 철회됐다. 대구광역시의 한국형 할랄 6차산업 육성계획도 인터넷을 통한 서명운동이 전개되고 결국 철회됐다.

특별히 이슬람사원은 단지 예배공간이 아니라 무슬림 이민자에게 숙소와 정보를 제공하며 소속감과 네트워크를 유지해주는 그들 공동체의 중심 역할을 한다. 프랑스 마르세유에서는 유명 성당 앞에 세워지는 모스크를 두고 주민 간 갈등이 벌어졌고, 영국 버밍엄에서도 극우단체 회원들이 모스크 건립반대 집회를 벌이면서 무슬림과 충돌해 폭력사태가 발생하기도 하였다(조희선, 2010:131).[14] 이렇듯 이슬람사원 건립은 종교적, 정치사회적으로 복잡한 차원의 이슈가 되고 있다.

---

11) 헌법 제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

12) 문현웅·임경업. (2015), 객실에는 기도세트 식당엔 할랄 음식···특급호텔 '무슬림 모시기'. 「조선일보」 4.1.

13) 예컨대 ○○광역시의 「관광객 맞춤음식점 선정 및 책자제작 계획(2016.11)」에도 할랄음식 판매 음식점을 포함하고 있다.

무슬림들은 이슬람 문화가 한국문화보다 우월하다고 여기며 음식과 복식, 종교의식 등에서 이슬람 문화를 유지하려는 경향이 강하다(이소영 외, 2014). 때문에 설령 주류사회로부터 분리되고 주변화 되더라도 자신들의 가치를 고수하려할 것이다.[15] 반면에 한국 주류사회는 한국문화가 이슬람문화보다 우월하다고 생각하기 때문에 오히려 그다지 위협을 느끼지 않는다고도 볼 수 있다.

3) 기독교와 이슬람

대체로 기독교와 이슬람은 역사적으로 아브라함의 자손이라는 점과 유일신 종교라는 점에서 유사하지만, 각자의 경전이나 예배의식, 신학적 차이가 워낙 근본적이어서 상호불인정과 넘을 수 없는 벽을 형성하고 있다고 얘기된다(장훈태, 2011:144). 특히 이런 신학적 차이에 집착하는 곳은 보수 복음주의 기독교의 유신론이 여전히 지배적 지위를 누리고 있는 미국사회인데, 그 영향이 세계 그 어디보다 강력한 곳이 한국 기독교계라는 점이다.[16]

기본적으로 기독교문화에 바탕을 둔 서구사회의 반(反)이슬람 현상은 그 원인이 정작 종교적 본질보다는 좀 더 세속적인 차원에서 공화주의 가치나 자국의 실업문제 등에 있다. 그런데 기본적으로 기독교문화권이 아닌 한국 개신교가 오히려 보다 근본주의적 교리에 대한 집착과 현실적인 선교활동 위축에 대한 우려에서 반이슬람 태도를 취하는 것으로 비치는 점은 역설적이다.

그렇지만 우리나라 개신교의 반(反)이슬람 정서 역시도 결국은 신학적 차이뿐만 아니라 급격한 확장성을 갖는 이슬람에 대해 기독교계가 갖는 두려움의 반영일 수밖에 없다. 장훈태(2011)는 이슬람이 각 도시마다 사원을 건립하고 이주노동자들의 공동체 모임 등을 통해 그 영향력을 확대하고 있는 최근의 상황이 기독교와 이슬람 간 갈등을 한국사회의 본질적인 화제로 만들고 있다고 보았다. 일반 개신교 신자들 내에서도 '이슬람이 2025년까지 한국을 접수하겠다는 목표를 세웠다'거나 '2030년에는 무슬림 인구가 기독교 인구를 추월할 것'이라는 등의 두려움과 우려가 확산되고 있다고 한다(권혁률, 2015).

이에 대한 기독교의 대응전략을 대변하는 것은 교회가 무슬림 이주민들의 필요에 민감하게 반응하고 영혼으로 진정한 소통을 이루어서 이주 무슬림들의 삶을 변화시켜야 한다는 것이다(소윤정, 2016). 이런 분위기는 다른 종교에 대한 관용이나 공존이기보다는 배타적이면서 한편으로는 개신교 지배력을 확장하려는 제로섬 사고방식을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 이와 달리, 현재 한국에 있는 대다수 무슬림의 입장은 개신교가 우려하는 적극적인 포교는커녕 스스로의 생존에 급급한 실정이다(권혁률, 2015).[17] 하물며 우리사회 최대 종교인 기독교와 각을 세우며 경쟁적 선교

14) 2015년 2월 현재, 한국에 있는 마스지드(이슬람성원-예배실과 행정업무시설을 갖춘 곳)은 15곳, 무살라(예배소-회사나 학교 등 예배공간만 있는 곳)는 60여 곳이다. 곽재민, "히잡 쓰고 버스 탔더니 손가락질까지 하던데요," 중앙일보 2015.2.28.일자.

15) 연구자의 이슬람사원 관계자 면담에서도 이를 확인한 바 있다.

16) 한승동. (2016), 논쟁의 판도를 바꾼 시대의 아이콘.「한겨레신문」12.2.

17) 상당수의 미등록 무슬림들이 불법체류자로 국내에 거주한다는 사실도 이를 뒷받침한다고 할 수 있다(조희선 외 ,2008).

활동에 나서기는 현실적으로도 어렵다.

그럼에도 불구하고 장래에 무슬림 수와 주거지가 확대되면서 유럽의 사례처럼 자신들만의 문화와 전통을 고수하며 정치적으로 집단화하여 사회 갈등을 야기할 잠재적 가능성 또한 없다고 할 수는 없다(이노미, 2011:241).[18] 종교적 차이와 유일신을 추구하는 이슬람의 배타성, 복장과 음식, 예배의식, 종교적 형제애 등을 고수하는 무슬림들의 가치관이 대표적인 잠재적 갈등요소가 될 것이다.[19]

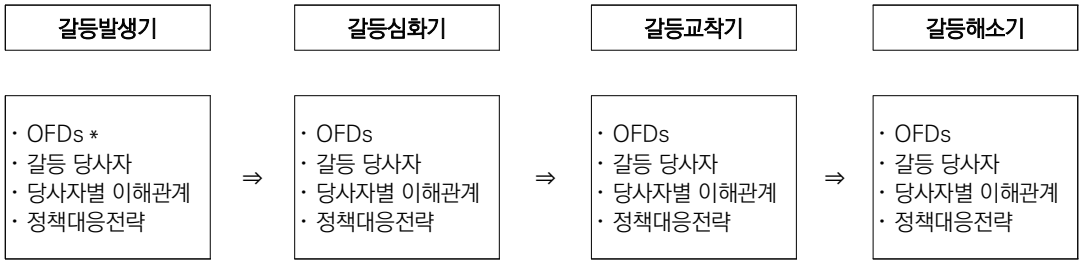
이상의 논의를 윤종설(2012)의 갈등원인 분류에 적용해보면 한국사회에서 기독교와 이슬람의 갈등관계는 '구조적' 갈등으로서 종교적 차이에서 오는 '가치'갈등과 현실적 선교를 놓고 벌어지는 '이익'갈등이 함께 존재하는 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 사례의 분석

1. 분석모형

이상의 방법론과 이론·맥락 고찰을 바탕으로 본 연구의 분석모형은 다음과 같다. 갈등당사자와 맥락중심의 이해관계를 분석하는 구조적(structural)인 측면, 중요계기를 통해 전개과정을 살피는 과정적(procedural) 측면, 그리고 당사자 간 관계 및 중요계기 분석에서 이해관계집단의 문화적(cultural) 특성을 함께 살핀다는 측면에서 이 분석모형은 복합적 모형이라 할 수 있다.

〈그림 1〉 분석모형



* Occasions For Decisions (Hermann, 2001)는 사례의 전개과정에서 중요한 의미를 갖는 의사결정의 계기들로서 이들을 전환점으로 갈등과정 단계별 특징을 분석하기 위한 것이다.

* 각 국면에서의 정책대응전략의 주체(actors)는 넓은 의미에서 국가(정부)의 공적 입장을 대변하는 기초 및 광역지방자치단체장, 행정심판위원회, 법원 등을 포함한다.

18) 본 연구자가 이슬람사원 관계자인 무슬림과의 면담에서 확인한 바에 따르면, 한국 내에 이슬람사원을 건립하고 유지하는 데에 사우디아라비아에 있는 국제마스지드연맹이 재정이나 기타 지원을 하고 있다고 한다. 면담은 2016년 12월 6일 (사)인천이스라믹센터 사무실에서 약 90분간(16:00-17:30) 진행되었다.

19) 이노미(2011:256)는 무슬림들의 종교적 형제애나 가족중심의 남성지배적 가치관이 혈연주의나 위계질서, 남존여비사상이나 체면을 중시하는 한국의 유교적, 권위주의적 가치관과 친화적이어서 상호소통과 연대의 기반이 될 수 있다고 보았으나, 본 연구자는 한국의 자유민주주의적 가치관이 오히려 서구사회와 근접해 있다고 보아, 친화적이라기보다 오히려 갈등적으로 작용하기 쉽다고 본다.

2. 전개과정분석

먼저, 사례의 전개과정을 일지로 요약한 뒤, 갈등발생기→갈등심화기→갈등교착기→갈등해소기로 구분하여 전개과정을 분석한다.

〈표 2〉 이슬람사원 건축허가취소처분 사건일지

날짜	사건(Events)
2012. 7. 13.	**(사)알후다이스라믹센터,** 허가관청(남구)로부터 이슬람사원건축허가 취득
2012. 11. 27.	지하1층 지상 5층, 연면적 1,623㎡의 건축물 착공
2013. 8. 27.	1차 설계변경(3층 학원용도→종교시설)신청 후 주차장법 등 적합 회신
2013. 9. 4. (OFD #1)	**구청, 공용면적 재(再)산정에 따른 주차대수 부적합 통보**
2013. 9. 10.	2차 설계변경 접수(주차장법상 부적합 회신에 따라 이를 보완하기 위하여 4층(학원)과 5층(음식점) 용도를 교육연구시설로 변경하는 내용)
2013. 9. 26.	'이슬람사원건축반대 범시민대책위원회', 5만5000여명의 서명서와 함께 '이슬람사원신축 허가 불허 요청'이라는 제목의 진정서를 구청에 제출
2013. 9. 26.	구청, 이슬람사원건축허가취소를 위한 청문 실시
2013. 9. 30. (OFD #2)	**구청, 2차 설계변경 불허가 및 원(原)건축허가 취소(주차장법 제19조에 따른 주차대수 1대 부족) 처분**
2013. 10. 9.	'평화와참여로가는인천연대', 종교편향 행정조치 해명요구 성명 발표
2013. 10. 31.	이슬람법인, 인천광역시에 행정심판(건축허가취소처분 등 취소) 청구
2013. 11. 7.	KBS 뉴스9, "인천광역시 이슬람사원 돌연 건축허가 취소…반발"
2013. 11. 11.	인천광역시, 남구 종합감사(건축허가 사항변경 및 취소처분 적정처리 여부)
2013. 11. 12.	이슬람법인, 허가취소처분취소 등(인천지방법원2013구합3751)행정소송 제기
2013. 11. 18.	인천기독교총연합회장(목사)과 이슬람대책위원회위원장(목사), 광역시장 면담 – 건축 불가 및 행정심판에서 취소결정 요구
2013. 12. 23. (OFD #3)	**인천광역시행정심판위원회 개최-증거자료보완 이유로 '심리보류' 결정**
2014. 1. 6.	행정심판위원회, 증거자료제출요구(1차) – 증거자료 제출(1. 24)
2014. 1. 27.	행정심판위원회, 증거자료 미비를 이유로 안건 未 상정.
2014. 2. 28.	당사자 증거자료 요구(2차) 및 증거자료 제출(2014. 3. 25).
2014. 3. 6.	인천지방법원, 행정소송 제1회 변론기일 – 제2회 변론기일(4. 10)
2014. 3. 17.	세계 모스크(이슬람 사원) 총책임자(바함맘), 수행 비서관 등과 함께 이슬람사원 방문하여 취소경위와 소송 진행상황 청취.[20]
2014. 3. 31.	2014년 제3회 행정심판위원회, 위원들 간 견해대립 및 자료조사 부족 등을 이유로 '심리보류' 결정.
2014. 4. 25.	인천지방법원, 제1회 검증기일(이슬람센터 현장검증).
2014. 5. 22.	인천지방법원, 제3회 변론기일.
2014. 6. 4.	제6회 전국동시지방선거
2014. 6. 12. (OFD #4)	**인천지방법원, 건축허가취소처분 취소 선고(피고 구청 패소).**
2014. 6. 27.	구청, 건축허가취소처분 철회.
2014. 7. 16.	2차 건축허가사항변경(주차대수 적합하게 변경).
2014. 8. 6.	건축물 사용승인 처리.
2014. 9. 19.	2014 인천아시안게임 개막(~10.4).
2014. 9.	인천광역시, 건축허가 직권취소한 구청장 '주의'처분, 허가사항변경처리 관련공무원 2명 문책 처분요구.

자료: 인천광역시 업무보고 자료, KBS뉴스 등 전국언론과 지역언론 보도.

20) 연구자가 이에 대해 이슬람사원 관계자와 가진 면담에서 확인한 바에 따르면, 모스크책임자 바함맘은 사

1) 갈등발생기

갈등의 발생기는 2013년 9월 4일 허가관청이 이미 적합하다고 처리해 주었던 제1차 설계변경 허가를 뒤늦게 주차장법 위반으로 부적합 통보를 한 시점(OFDs #1)부터다.[21] 이슬람법인은 이를 보완하기 위해 제2차 설계변경허가를 신청했지만 허가청은 오히려 1년 전에 해주었던 원 건축허가까지 취소하기 위해 2013년 9월 26일에 청문을 실시한다. 9월 26일은 기독교계 17개 단체가 연대하여 '이슬람사원 건축반대 진정서'를 허가관청에 제출한 날이기도 하다. 따라서 주요 갈등당사자로 허가관청과 이슬람법인, 그리고 기독교계가 갈등의 핵심 당사자로 모두 개입하는 단계이다.

이슬람법인은 부적합 통보 직후인 9월 10일 주차장대수 부족 하자를 치유하기 위한 제2차 설계변경 신청을 한데서 보듯이 원만한 문제해결을 기대하고 허가관청에 협력 혹은 양보하는 전략을 취하였으나 이후 원 건축허가 취소를 위한 청문통보를 받으면서 사태의 심각성을 깨닫게 된다. 한편 기독교계는 2012년에 건축허가를 받은 이슬람사원의 준공이 임박해오자 이슬람에 대한 우려가 해당 지역에 곧 현실화된다는 사실을 실감하고 집단적 의사표시를 통해 허가관청에 영향력을 행사한 것이다. 기독교계의 진정서 요지는 다음과 같다.[22]

> "이슬람은 정통적이고 건전한 종교단체와는 거리가 먼 폭력 및 인권 유린집단, 영적으로 복음을 가로막는 악의 권세, 타종교에 대한 인종청소와 학살, 강압에 의한 교세 확장으로 이웃에 대한 증오와 갈등을 고조시키고 여성인권을 최악으로 전락시키는 배타적인 종교, 국가 장악을 위한 투쟁과 테러를 감행, 무슬림 비율이 증가할수록 갈등과 테러 증가로 국가번영과 화합이 어려움에 직면, 지역 성역화와 포교라는 이름으로 지역경제와 사회정치문화에 침투하여 사회질서 붕괴 및 혼란을 야기할 것이므로 반대한다."(이슬람사원건축반대 범시민대책위원회, 2013)

허가관청은 당초 적합통보 입장을 바꾸어 제1차 설계변경이 부적합하다고 다시 통보하고 원 건축허가처분마저 취소하기 위한 청문을 실시하였다. 인천지방법원 판결문에 따르면, 허가관청은 2013년 9월 10일 이슬람법인의 제2차 설계변경허가신청에 대해 거쳐야할 건축복합민원일괄협의회 절차도 거치지 않았고, 당연히 선행하였어야 할 보완지시나 시정명령도 없이 허가취소절차를 밟았다.[23]

우디아라비아에 있는 국제마스지드연맹의 해외선교를 지원하는 '다와(선교)' 분과의 책임자이면서 동시에 문제가 된 인천광역시 소재 이슬람사원의 건축주인 사단법인의 5인 이사 중 한 명이다. 지역 언론의 보도는 이슬람 측의 의도된 압박일수도 있고 사건의 파장이 국제적으로 미칠 부정적인 영향에 대한 지역사회의 우려가 반영된 측면도 있다고 본다.

21) 불과 1주일 전에 적합 처리한 설계변경을 나중에 다시 부적합처리 한 과정이 석연치 않다. 허가관청 담당자와의 인터뷰에서 1주일 사이에 허가관청 내에서 모종의 움직임이 있었음을 확인할 수 있었으나 그 내용은 밝히지 않기로 하였다.

22) 진정서에 첨부된 A4용지 1박스 분량의 5만5천명 서명부는 자필 진본이 아니라 복사본이어서 이 진정서는 1인 진정서로 처리되었다(구청 건축허가 담당자 인터뷰).

23) 연구자는 허가관청 담당자와의 인터뷰를 통해 허가관청의 입장 번복 과정에 몇 가지 주목할 계기를 확인할 수 있었으나 담당자 요청으로 이를 밝히지 않는다. 다만, 이 과정에서 허가관청 내부에서도 실무 담당

2) 갈등심화기

본 사례에서 갈등심화기는 허가관청이 주차대수 부족을 이유로 이슬람법인에 대한 원 건축허가처분을 취소하는 처분을 한 2013년 9월 30일(OFDs #2)부터 허가관청 상급관청인 인천광역시행정심판위원회가 개최된 12월 23일까지로 본다. 갈등심화기에는 1차 갈등당사자인 허가관청과 이슬람법인 외에 기독교계가 다시 사실상의 1차 갈등당사자로 지속적으로 개입하였고, 이슬람법인이 11월 12일 제기한 행정소송에 따라 관할 지방법원도 예정된 당사자로 포함이 된다. 아울러 지역의 진보적 시민단체인 인천연대에서 허가관청의 처분을 문제 삼는 논평을 발표하면서 개입하였고, 허가취소처분을 계기로 지역과 전국 신문방송들이 본격적으로 갈등과정에 참여하게 되었다.

판결문에 따르면, 표면상의 쟁점은 ① 건물 지하 주차승강기 옆 공간을 공용면적으로 볼 것인지 아니면 주차장 면적에 포함할 것인지 여부와 ② 제5층 회랑 부분의 용도를 종교시설로 볼 것인지 여부에 있었다. 허가관청은 주차승강기 옆 공간은 공용면적이고 5층은 종교시설로 간주, 그에 따른 주차장 산정기준인 11대에 주차장대수가 1대 부족한 10대여서 위법하다는 것이고, 이슬람법인은 주차승강기 옆 부분은 주차장면적에 포함하고 5층 회랑은 종교시설이 아니기 때문에 주차장은 건축허가 당시 9대로 충분했다는 것이다. 설사 제1차 설계변경 때문에 11대가 필요하게 되었다 해도 제2차 설계변경을 해서 10대의 주차대수를 충족하려고 했는데도 불구하고, 허가관청이 9대로 충분했던 원 건축허가 자체를 법정주차대수 부족이라는 주차장법 위반으로 취소한 것은 있을 수 없다는 것이다. 허가관청은 이슬람법인이 설계를 변경해서 의도적으로 법정주차대수 제한을 회피하려한 '기만행위'가 허가취소의 사유라고 주장한 반면 이슬람법인은 기만행위를 한 사실이 없다고 주장하였다.

이슬람법인은 2013년 10월 31일 인천광역시에 행정심판을 청구한데 이어 11월 12일에는 관할법원에 행정소송을 제기하였다. 행정심판 결과를 기다리지 않고 곧바로 행정소송을 제기한 것은 이슬람법인이 종래의 협력과 양보 전략에서 허가관청과의 협력관계보다는 갈등목표에서 승리하기 위한 경쟁(contentious) 전략으로 전환하였음을 의미한다.

이렇게 되자 기독교계는 다시 한 번 집단적 의사표현에 나섰다. 행정소송 제기 약 1주일 뒤인 11월 18일 인천기독교총연합회장과 이슬람대책위원회위원장은 광역시장을 면담하고 재차 이슬람사원 건축불가와 행정심판 취소처분을 요청하였다. 당시 광역시 업무보고(2013)에 따르면, 건축허가를 불허가할 경우 이슬람국가들의 경제 제재와 이듬해 2014년 예정된 아시안게임을 보이콧하겠다는 움직임이 있으며, 반대로 기독교총연합회는 건축허가 취소를 관철해서 이단 종교난립을 저지하겠다는 입장을 갖고 있다고 밝히고 있다.

지역의 진보적 시민단체인 인천연대는 10월 9일 '형평성 잃은 행정권 남용에 대해 해명하라'는 제목으로 다음과 같은 내용의 논평을 발표하였다.

'설계변경까지 허가한 허가관청이 시정기회 없이 건축허가를 취소해 형평성 잃은 행정권 남용

자들과 고위의사결정주체 간에 입장이나 견해차이가 존재했을 개연성은 충분히 있었다고 본다.

과 반인원적 조치하는 논란에 휩싸였고, 기독교계 5만 명의 반대 서명이 전달된 정황으로 봐서 건축허가 취소는 기독교계의 반발과 내년 지방선거를 의식한 기독교계의 표심잡기 아니냐는 지적도 제기, 종교차별로 비춰질 수 있는 무리한 행정조치로 아시안 화합의 한마당인 아시안게임 보이콧 논란까지, 국제적 망신, 종교간 갈등으로 비화될 수 있어, 형평성에 맞는 행정조치 촉구한다.'

허가관청의 취소처분이 있은 후 언론의 관심과 개입이 본격화되었다. 지역 대표신문인 인천일보는 2013년 10월 7일, 9일에 이어 10일에 1면 기사를 통해 취소처분에 기독교계의 압박이 있었을 것이라는 이슬람 신도들의 여론을 전하면서 동시에 구청장이 '기독교계로부터 압박을 받은 사실이 없고, 압박을 받더라도 그것 때문에 건축허가를 취소하는 행위는 있을 수 없다'고 해명한 기자회견 내용도 함께 보도하였다. 또 다른 언론은, 구청장은 허가취소 공문에 이유조차 쓰지 않고 본인이 직접 결재하는 방법으로 담당 국장의 전결권을 무시하고 허가취소를 단행했다고 보도하였다. 진보적 색채의 전국신문인 내일신문의 10월 15일자 '이슬람사원 건축허가 취소는 종교차별'이라는 제하의 기사를 실었다.

이 시기에서는 핵심 당사자들 모두 강력한 대응전략을 표출하며 대립하였다.

3) 갈등교착기

본 사례의 갈등 교착기는 광역시행정심판위원회가 처음 개최된 2013년 12월 23일(OFDs #3)부터 관할 법원이 관련 행정소송에 대해 판결을 내린 2014년 6월 12일까지로 본다. 이 시기에는 갈등의 양 당사자인 허가관청과 이슬람법인의 대응이 주로 행정심판과 행정소송 절차에 자료제공이나 현장조사대응과 같이 수위가 완화된 국면이다. 한편 이 시기에 갈등해결의 주체로서 법적 지위를 가지고 개입하게 되는 행정심판위원회는 적극적인 해결전략이 아니라 '회피' 전략을 취한 것으로 분석된다. 이 시기 언론은 임박한 지방선거에 주된 관심이 기울었지만 이 사건 행정심판과 행정소송 과정을 지속적으로 보도하면서, 이 사건이 다가오는 아시안게임과 이슬람권의 반발이 한국경제에 미칠 부정적 영향을 우려하는 태도를 보인다.

이 시기에서는 행정심판위원회에 대해서만 간략히 살펴보도록 한다.[24] 광역시행정심판위원회는 최초 심판기일인 2013년 12월 23일에 증거자료 보완을 이유로 '심리보류' 결정한 뒤에, 해를 넘겨 2014년 1월 7일과 2월 28일, 그리고 4월 14일에 추가 자료제출을 이유로 위원회 결정을 계속 유보하였다. 결국 행정소송이 종료된 이후인 2014년 7월 15일 이미 청구의 실익이 소멸하였음을 이유로 각하 결정을 하고 말았다.

---

24) 행정심판은 행정심판법에 따라 설치 및 구성되는 기관으로서 행정청의 위법·부당한 처분 등으로 권리 및 이익을 침해받은 국민이 신속하고 간편하게 법적으로 이를 구제받을 수 있도록 한 제도로서, 그 처리결과가 관계 행정관청을 구속하는 법적인 효과가 있다. 행정심판위원회는, 행정심판위원회의 회의는 위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 8명의 위원으로 구성하며, 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 기초자치단체장인 시장·군수·구청장의 처분 또는 부작위에 대한 심판청구사건은 상급자치단체인 시·도 행정심판위원회에서 처리한다. https://www.simpan.go.kr/nsph/sph150.do#.

행정심판위원회는 위법성만을 심리하는 행정소송과 달리 행정처분의 합목적성도 다루며 그 결정이 소속자치단체를 구속한다는 점을 우선 고려할 필요가 있다. 사례에서는 이미 기독교계가 허가관청에 이어 상급자치단체장을 집단 면담한 바 있고, 소속자치단체의 결정을 부정할 유인이 크지 않을 수 있다. 거기다가 임박한 지방선거에 대한 부담은 상급자치단체장도 마찬가지인데다 임박한 국제행사인 아시안게임의 성공이 바로 상급자치단체의 커다란 과제이기 때문에 여기에 부정적 영향을 미치는 결정은 최대한 회피되어야 할 것이었다. 결국 행정심판위원회는 기독교계와 다른 한편으로는 국내외적으로 이슬람을 자극하지 않는 양면적 회피전략을 전략적으로 택한 것으로 분석할 수 있다.[25)]

4) 갈등해소기

마지막 과정으로서 갈등해소기는 2014년 6월 12일 관할 법원의 판결 시점(OFDs #4)부터 이 판결에 대해 허가관청이 항소를 포기하고 판결에 따라 문제의 건축허가취소처분을 철회하고 건축물을 준공처리하면서 관련 행정심판도 소멸한 기간이다. 이 시기 갈등당사자로서 제3자 지위에 있는 법원은 행정심판위원회와 달리 이슬람법인의 손을 들어 주었다.

법원은 판결문에서, 허가관청이 중대한 '공익'상의 필요가 있으면 취소처분도 가능하지만 이 사례는 그렇지 않다고 판시하였다. 구청이 주장한 공익은 적정한 주차공간의 확보와 사위(詐僞) 또는 부정한 방법에 의한 건축허가를 엄격히 제재하는 건축행정질서의 확립인데, 이 공익이 건축허가취소를 정당화할 만한 중대한 공익상의 필요로 보기 어렵다고 봤다. 오히려 그 공익보다 상대방인 이슬람법인의 회복하기 어려운 불이익이 더 크기 때문에 건축허가취소처분이 '비례의 원칙'을 위반하여 부적법하다고 판시하였다.

얼핏 보면 법원 판결은, 당초에 허가관청에 양보 혹은 협력하는 전략에서 목표달성을 위한 경쟁전략으로 강경하게 선회한 이슬람법인이 승리한 것처럼 보인다. 그러나 법원의 선고일은 공교롭게도 제6회 전국동시지방선거일인 6월 4일을 지난 뒤고 인천광역시의 절대 과제인 아시안게임 개막일(9월 19일) 앞이다. 따라서 허가관청과 상급자치단체의 입장도 함께 고려하였다고 볼 수 있다. 이 점에서 법원의 갈등해결전략은 협력 또는 타협에 가깝지만 양 갈등당사자의 중간지점 찾기라는 의미에서 '타협' 전략에 좀 더 가깝다고 볼 수 있다.

구청 입장에서 보면 이 같은 법원 판결은 구청의 회피전략이 기대한 결말로도 볼 수 있다. 허가관청이 법원 판결을 근거로 항소를 포기하고 곧바로 건축허가를 내 준 것은, 건축허가를 직권으로 내주었을 때 예상되었던 반대 세력(기독교계)의 반발을 잠재울 권위적·합법적 명분을 확보했기 때문일 것으로 분석할 수 있다.

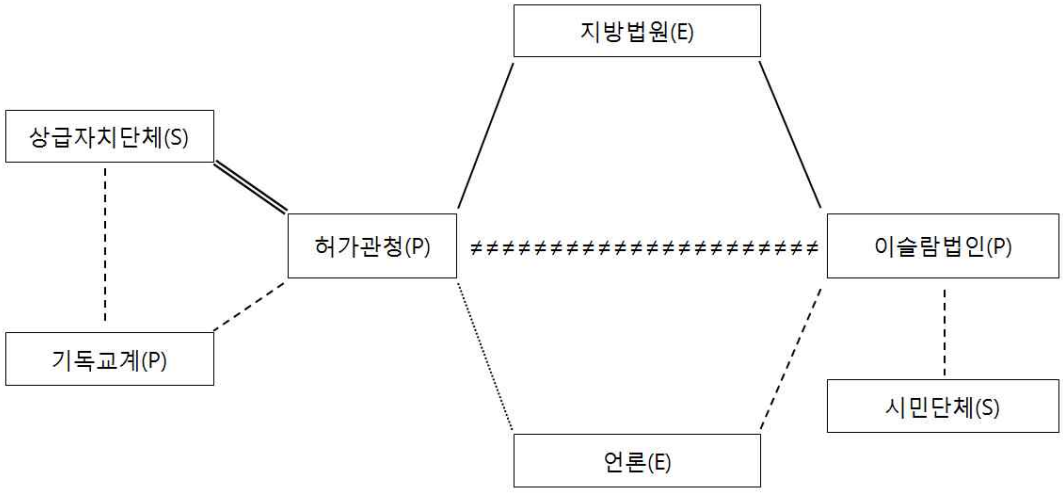
25) 물론 행정심판위원회의 위원 다수가 공무원이 아닌 민간 위촉위원으로 구성된다는 점에서, 실제 내부 의사결정과정에서 어떤 일이 있었는지를 살펴보는 것도 의미 있겠으나 다음 기회로 미룬다. 사례의 경우 위원장이 광역시 부시장인 점을 감안하면 상급자치단체(장)의 의사가 관철될 개연성이 큰 것이 사실이다.

3. 갈등당사자간 관계와 지방자치단체장의 대응전략 분석

1) 갈등당사자 간 이해관계 구조

이상의 전개과정에서 갈등당사자 간 이해관계구조는 허가관청과 이슬람법인을 양 당사자로 하고 기독교교단이 때론 명시적으로 때로는 숨겨진 당사자로 개입하는 구조라고 할 수 있다. 여기에 상급자치단체가 갈등을 교착·지속하는 주체로 등장하고 제3자적 사법기관인 지방법원이 갈들의 해결자로 개입한다. 아울러 시민단체가 종교간 형평성을 이유로 이슬람법인에 우호적인 태도로 대안을 제시하고자 하고 언론은 중립적이면서도 허가관청에 비판적인 태도로 사건을 중계하였다 〈그림 2〉.[26]

〈그림 2〉 이해관계자 관계도



참고: 대립관계(≠), 우호관계(---), 비우호관계(····), 연합관계(=), 중립관계(—), 괄호안의 P, S, E는 각각 1차적(Primary), 2차적(Secondary), 주변적(External) 이해관계자를 의미.

2) 이익집단의 영향력

본 사례의 핵심 정책이슈인 건축허가처분취소에서 갈등당사자이자 정책결정주체로서 구청장

26) 이 때 이해관계자들 중에서 허가관청은 다시 우월적 의사결정주체인 단체장과 담당공무원으로, 상급자치단체 역시 단체장과 민간분야 전문가들로 구성된 행정심판위원회로 구분하여 살펴볼 필요가 있고, 기독교도 교계지도자그룹과 일반 신자들을 구분하고, 언론 역시 지역언론과 전국언론으로 구분하여 집단의 특성이나 이해관계를 분석해 볼 수 있을 것이나, 이 연구에서는 생략하기로 한다. 또한 지역사회 갈등에서 언제나 실질적·잠재적 당사자로 존재하는 지역주민에 대한 분석이 필요하나, 본 사례에서는 언론보도 내용에서도 일반 지역주민들의 반응이나 태도는 잘 나타나지 않는 등 집단갈등의 주체로서 크게 대두되지 않아 생략한다. 다만, 연구자의 이슬람사원관계자 면담에서 관계자는 '인근 여관주인만 반대를 했고 나머지 주변 주민들이나 상인들은 다 친구다. 여관주인도 자기 여관 건물까지 사달라고 반대한 것일 뿐이다 '라고 답변하였음을 첨언한다.

은 어떤 전략을 왜 선택하였는가. 정책결정자의 동기와 태도에 중요한 영향을 미치는 요소가 이익집단이다. 사례에서는 기독교계와 이슬람법인 그리고 시민단체를 꼽을 수 있는데, 이들 이익집단의 영향력을 형성하는 세 가지 요소로 제도적 특성, 이익집단 특성, 이슈 특성을 제시한 바 있다.

우선, 제도가 갖는 구조적 특성에 따라 특정 이익집단의 집중적 이해가 더 잘 관철될 수 있고, 제도에 따라 정책결정자의 욕구가 달리 형성될 수도 있다. 우리나라에서 지방자치제도 이전에 임명직 단체장과 달리 현재의 선출직 단체장은 재정적·정치적 지지를 이익집단에 의존할 수밖에 없다.[27] 특히 선거에서 재선의 욕구가 절대적이기 때문에 유권자의 영향력 특히 조직된 이익집단의 영향력이 크다.

두 번째로 자금, 정보력, 조직된 유권자규모 등 정치적 자원을 더 많이 가진 이익집단일수록 그만큼 영향력을 보유한다. 사례에서 기독교계는 5만5천명의 서명을 받아 진정서를 허가관청에 제출하고 구청장과 광역시장을 차례로 직접 면담하였다. 기독교계는 보유한 정치적 자원을 정책결과와 교환하려 하였다고 볼 수 있다.[28] 기독교계는 강한 집단정체성을 갖고 있어서 자신의 이해관계를 집중적으로 조직화하기 쉽다. 이슬람법인 역시 강한 집단주의와 정체성을 갖고 있다. 그러나 한국사회에 미처 착근하지 못한 현실에서 집단적 이익을 정치화할 자원 면에서는 기독교계와 비교할 수 없이 취약하다. 이익집단으로서 시민단체는 기본적으로 분산된 이해관계를 갖기 때문에 이익집단의 특성보다는 이슈의 특성에 더욱 민감하게 작동할 것이다.

세 번째, 문제가 되는 정책이슈가 다수의 일반 유권자에게 생소하고 관심이 덜 한 경우에 정책결정자가 이런 조건을 유리하게 활용할 수 있다. 반면에 일반 대중의 관심이 큰 이슈는 특정 이익집단이 영향력을 행사하기도 어렵고 정책결정자도 일반 유권자의 관심 혹은 여론에서 자유로울 수 없다. 사례와 같은 이슬람사원 건축허가 이슈는 사실 인근 주민들이 아니라면 잘 알지 못하는 사안이고 이마저도 주변 주민들의 조직화된 이해관계는 드러나지 않았다. 즉, 일반적 수준에서 이 사례는 이슈의 현저성 정도가 낮았다. 반면에 기독교계에는 집중적 이해관계가 걸린 이슈가 되어 조직화가 필요하고 또 용이한 성격이었다. 시민단체의 경우 자신의 정체성이 걸린 이슈라면 전략적으로 대중의 인식제고를 위해 최대한 이슈를 부각시켜서 영향력을 강화하려 했겠지만 이 사례에 대해서는 종교 간 형평성이나 선거에 이용을 경계하는 등의 수준에 머물렀다.

이해관계의 특성을 좀 더 들여다보면 이슬람법인과 기독교계는 서로에 대한 배타적 종교관이라는 구조적 '가치'갈등과, 한국사회에서 현실적인 선교활동의 영역을 두고 서로 양립할 수 없는 '이익'갈등을 동시에 갖는다. 구청장 입장에서는 기독교계에 대해서는 특히 오랜 유착관계가 갖는 구조적인 성격과 당면한 지방선거라는 기능적 요소가 함께 고려되었을 것이고, 이슬람법인과의 관계에서는 아시안게임이라는 당면한 국제행사와 이슬람경제의 활용에 미치는 영향이 함께 고려되었을 것이다.

---

27) 우리나라 자치제도상 단체장과 지방의회의 관계를 보면, 형식적으로는 기관대립형이지만 사실상 단체장 우위형이라는 데 큰 이견이 없고, 국가 수준에서 대통령과 같이 지방자치단체 수준에서 보면 사실상 승자독식에 가까운 수장의 지위를 갖는다고 할 수 있다.

28) 2014년 지방선거에서 남구 인구는 41만여 명, 선거권자는 34만여 명이고 투표자는 17만여 명이었다. 실제 남구청장 당선자의 득표율은 50.2%로 8만6천표 정도를 득표하였다.http://info.nec.go.kr/ 참고.

앞서 살핀 다문화적 특성과 관련하여, 허가관청이나 이슬람법인, 기독교계 모두 수직주의와 집단주의가 강한 내집단(ingroup) 속성을 갖는다. 사례분석에서 보았듯이 이들 세 이해관계자들이 모두 강경한 전략을 취했을 때 갈등은 심화기로 이행하였고 결국 중립적이고 권위적인 제3자적 개입(지방법원)에 의한 갈등해결이 가장 현실적인 대안이 되었다.

3) 지방자치단체장의 대응전략

이 사례에서 지방자치단체장의 가장 유력한 정책결정 동기는 임박한 재선 전망을 극대화하는 것이라고 보는 것이 합리적이다. 따라서 해당 처분이 초래할 집중적 이익이 집중적 손실보다 큰 선택을 할 것이다. 이 이슈는 일반대중에게 크게 부각되지 않은 이슈이며 허가취소로 인해 손해를 보는 이슬람법인의 정치적 영향력은 현실적으로 미약하다. 반대로 압도적인 비중을 가진 기독교계의 집중적· 조직적 이해관계에 따른 정치적 이득에는 압도적으로 민감할 수밖에 없다. 결국 정책결정자는 공연히 규범적으로 '좋은 정책'이나 미미한 '치적추구'보다는 기독교계를 자극하지 않기 위해 '비난회피' 전략을 추구할 것이다.

비난회피의 동기는 정책결정자가 갖는 재량이나 정책리더십에 대한 태도를 회의적으로 만들고 결과적으로 스스로의 재량을 축소하거나 포기하는 선택을 하게 한다. 이 사례에서 허가관청은 명시적으로는 이슬람법인이 관청을 '기만'하여 설계변경신청을 한 것이므로 이를 취소함으로써 법질서 확립이라는 공익을 추구한다는 차원에서 강력한 허가취소결정을 하였다. 그러나 내재된 진정한(genuine) 이해는 이와 달리 분석되어야 한다. 스스로의 재량을 축소하고 정책결정의 책임을 제3자적 이해관계자인 법원에 전가하는 한편 시류에 편승하는 전략을 선택했다고 보는 것이 상당하다. 이 점은 허가관청의 상급자치단체인 광역시(행정심판위원회)도 마찬가지다. 행정심판 결정을 계속 유보하면서 결국에는 법원으로 책임을 떠넘김으로써 만에 하나 있을 수 있는 임박한 국제적 메카스포츠이벤트에 차질을 없게 하려는 전략대응이라고 할 수 있다.

한편, 유권자의 선택에서 자유로울 수 있는 사법부는 인기 없는 결정으로 인한 조직적 유권자집단의 비난에 견디는 힘이 그만큼 강하다고 볼 수 있다. 이 사례 지방법원은 허가취소처분에 따른 법질서확립이라는 공익보다는 객관적으로 보았을 때 이슬람법인의 손해가 회복하기 어려울 만큼 커서 비례원칙에 위배하다고 판결하였다.

이처럼 주어진 정책이슈가 인기가 없고 대신에 중요한 정치적 비용을 유발하게 되는 것이어서 비난회피의 동기에 경도되면 정책결정자는 자신에게 재량권이 있더라도 그것을 포기하거나 축소함으로써 정치적으로 더 안전한 결정을 할 것이다. 이는 한편으로는 기독교계라는 힘 있는 이익집단에게 포획될 위험에서 벗어나는 효과적인 방법이기도 하지만, 반대로 정책결정자가 위험을 회피하는 선택을 함으로써, 좋은 정책이 배제되거나 간과되어 궁극적으로 정책결정의 형평성과 민주성을 약화시키는 결과를 낳기도 한다.

Ⅳ. 결론

먼저 이론적인 관점에서 보면, 이 사례연구의 연구 문제에 대하여 설정한 두 가지 명제는 분석결과 우리사회에서 경험적으로 성립하는 것으로 나타났다. 첫째, 정부-이슬람의 양자적 공공갈등이 발생하게 되면 우리나라에서 가장 반(反)이슬람 성향을 가진 기독교가 어떤 형태로든 개입하여 정부--이슬람-기독교라는 삼각 갈등구조의 전개과정에 중요한 한 축으로 작동하였다. 둘째, 정부의 갈등대응전략의 선택은 갈등당사자로 참여하는 이해관계집단이 갖는 영향력에 따라 정책결정의 동기의 태도가 달라질 것이라고 보았다. 본 사례에서 선출직인 지방자치단체장은 조직되고 집중된 이해관계를 가진 유권자집단인 기독교계의 영향력에서 자유롭지 못하였다. 그 결과 명시적인 입장으로는 단호한 건축허가취소처분이라는 경쟁적인 대응전략을 구사하였지만 실질적으로는 제3의 이해관계자인 법원에게 책임을 전가하는 비난회피 전략을 추구하였다고 볼 수 있다.

'갈등'은 장기적이고 뿌리 깊어서 그 해결이 쉽지 않은 대립적 관계인 반면에 그 갈등이 표출된 단기적 사건(event)으로서 해결이 가능한 현안은 '분쟁'으로 구분하기도 한다(박태순, 2010:69-71). 이 점에서 본 연구사례의 결말은 갈등해결이라기 보다는 분쟁해소에 가깝다. 따라서 언제든지 유사한 조건이 형성되면 재연(再演)될 수 있는 가능성을 가진 갈등구조가 이슬람관련 집단갈등이라 할 수 있고 그 갈등의 표면적인 한 쪽은 국가든 지방자치단체든 정부가 되는 공공갈등의 양상을 띨 가능성이 크다. 결국 현실의 정책적인 관점에서 이 같은 갈등이 본 사례와 같이 매번 사법적 소송에 이르러 결말을 보는 것은 당사자나 사회적으로도 적은 비용이 아니다.

사회적 집단갈등을 효과적으로 관리하기 위한 전략으로는 당연히 이해당사자들의 참여나 투명하고 공정한 절차, 갈등관리조직과 법제의 개선 등을 종합적으로 접근할 필요가 있다(윤종설, 2012:334-374). 그렇지만 앞서 이론적 논의에서처럼 특정 이익집단의 영향력이 지대하고 그 지지에 대한 단체장의 정치적 의존도가 크며 행정 내적으로 단체장에 권한이 집중된 구조에서 실질적인 개선책을 찾기란 쉽지 않다.[29] 본 사례에서는 단체장의 주도적 회피전략을 사전에 배제하기 위해 사무전결규정이 더욱 엄격히 지켜져야 했다. 또한 대중적 인지도가 낮은 이슈라 하더라도 중립적 시민단체가 적극적으로 개입·조정할 필요가 있었다. 향후 좀 더 일반화할 수 있는 시사점과 대응전략을 찾기 위한 경험적인 논의가 활발히 전개되어야 할 것이다.

이 연구는 이슬람사원 건축허가취소처분을 둘러싼 허가관청과 이슬람법인 간의 갈등을 다루었는데, 그 간 본격적으로 다루어지지 않았던 한국사회 내에서의 이슬람관련 집단갈등에는 기독교와 이슬람 간의 가치적, 현실적 이해관계 대립이라는 내재적 맥락구조가 있음을 경험적으로 분석한 의의가 있다. 아울러 우리보다 일찍 이민다문화사회를 이룬 서구 여러 나라에서 이슬람을 둘

29) 본 사례에서 합의기구인 광역시행정심판위원회도 결과적으로 회피적 태도를 취하였으며 구청장은 담당 국장의 전결권을 무시하였는데, 이로 인해 당연히 선행되어야할 보완절차나 일괄협의회 절차도 생략되었다. 앞서 살펴본 Weaver(1986)의 논의에서는 비난회피의 정책동기가 재량과 정책리더십에 대한 태도를 회의적으로 발현시킨다고 보았는데, 본 사례의 경우 단체장이 전결권과 사전절차라는 정해진 규칙을 무시하는 등 오히려 과도한 재량과 권한을 행사하려 했다는 점이다. 이는 흥미로운 부분이며 하나의 연구주제가 될 수도 있다고 본다.

러싼 갈등양상이 점증하는 현실을 보면서, 향후 우리사회에서 전개될 유사한 다문화 공공갈등의 당사자이면서 해결주체로서 정책결정자의 보다 바람직한 태도와 대응전략을 모색하는 데도 도움이 될 것이다.

이 글은 자료수집과 분석과정에서 단일사례연구로서 본 연구의 한계를 최소화하고자 하였으나 일반화의 한계는 불가피하다. 아울러 사례연구라는 질적 경험적 연구방법이 더 큰 설명력을 갖기 위해 이해관계 당사자들의 상호간에 대한 인식과 태도, 각각의 내집단의 문화적 특성 등에 대한 설문조사 등이 연구의 성과를 높일 것으로 본다.

참고문헌

강돈구. (2008). 현대 한국의 종교, 정치 그리고 국가.「종교연구」51: 1-28.

곽재민. (2015). 히잡 쓰고 버스 탔더니 손가락질까지 하던데요.「중앙일보」2.28.

권혁률. (2007). 정치와 종교의 잘못된 만남.「새가정」54권 595호.

_____. (2015). 이슬람포비아.「새가정」62권 676호.

「내일신문」.(2013). 이슬람사원 건축허가 취소는 종교차별. 10.15.

노길명. (2002). 광복이후 한국 종교와 정치 간의 관계.「종교연구」27.

「뉴시스」.(2014). 법원, 이슬람사원 건축허가 취소는 부당. 6.13.

대통령자문 지속가능발전위원회. (2004).「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」.

문현웅·임경업. (2015). 객실에는 기도세트 식당엔 할랄 음식···특급호텔 '무슬림 모시기.'「조선일보」4.1.

박범준. (2013). 이슬람사원 행정심판 결정 보류.「인천일보」12.26.

_____. (2014a). 건축허가 행정심판 이슬람사원 현장실사.「인천일보」2.13.

_____. (2014b). 이슬람사원 행정소송 첫 재판.「인천일보」3.7.

_____. (2014c). 이슬람사원 건축허가 취소 여파 '反韓기류.'「인천일보」3.28.

박승배. (2016). 눈 덮인 조그만 교회당이 필요하다.「국민일보」7.15.

박준 외. (2009). 한국의 사회갈등과 경제적 비용.「CEO Information」(710). 서울: 삼성경제연구소.

박태순. (2010).「갈등해결 길라잡이」. 서울: 해피스토리.

법무부. (2017).「2016년 출입국·외국인 통계연보」. 서울: 법무부 출입국·외국인정책본부.

양현혜. (2016). 일제 식민지 시기까지의 한국교회사와 그 반성.「종교개혁500주년기념토론회자료집」4(14). 서울: 기독교한국교회협의회.

엄주엽. (2016). 성역화 사업 수천억 지원, 종교·정치 '불륜 가까운 밀회.'「문화일보」12.8.

윤경로. (2016). 분단 70년, 한국 기독교의 권력유착 사례와 그 성격.「한국기독교와 역사」44(27-65).

윤종설. (2012).「사회적 집단갈등의 영향요인과 해결방안에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2012 (40). 서울: 한국행정연구원.

은재호·채종헌·임동진. (2011).「공공갈등에 있어서 윈-윈 협상 방안에 관한 연구」. KIPA 연구보

고서 2011(36). 서울: 한국행정연구원.
이노미. (2011). 국내 외국인 소수집단 거주지의 갈등과 연대.「한국문화연구」21: 237-263.
이대웅. (2016). 기독교 교세 증가, 영향력 증대보다 책임감 늘었다고 봐야.「크리스천투데이」12.20.
이민우. (2014). 이슬람사원 건축허가취소 총체적부실, 불신 자초.「경기일보」12.29.
이병량·김서용·전영평. (2008). 한국 사회갈등구조의 진단과 해석: 수준, 원인, 대안을 중심으로.「한국공공관리학보」22(4): 49-72.
이부형 외. (2016). 사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점.「경제주평」16-45. 서울: 현대경제연구원.
이소영·누르보슨. (2014), 한국 이슬람권 이주민의 갈등분석: 중앙아시아 및 남아시아 무슬림을 중심으로.「인문과학연구논총」35(1): 437-471.
이슬람사원건축반대 범시민대책위원회. (2013). 이슬람사원 건축 반대 진정서. 9.26.
인천광역시. (2013). 업무보고(이슬람사원 건축허가취소관련 행정심판 사항). 11.15.
_____. (2014a). 업무보고(이슬람사원 행정심판 청구사건 추진사항 보고). 1.29.
_____. (2014b). 업무보고(이슬람센터 행정심판 청구사건 현장조사 계획보고). 2.11.
_____. (2014c). 업무보고(이슬람센터 행정심판 청구사건 추진사항 보고). 5.7.
인천연대. (2013). 구청장은 형평성 잃은 행정권 남용에 대해 해명하라. 10.9.
인천지방법원. (2014). 건축허가취소처분 등에 관한 판결문(2013구합3751). 6.12.
장훈태. (2011). 기독교와 이슬람의 갈등.「선교와 신학」27: 143-177.
정영호·고숙자. (2015). 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향.「보건복지포럼」. 2015. 3: 44-55. 서울: 한국보건사회연구원.
조희선 외. (2008). 한국사회 이주 무슬림 커뮤니티에 관한 연구.「중동연구」27(2): 81-123.
조희선. (2010). 영국, 프랑스, 독일 무슬림의 이주와 정착 및 갈등에 관한 연구: 한국 이주 무슬림과의 비교를 위하여.「한국중동학회논총」31(1): 105-149.
하혜영. (2008). 공공갈등의 연구방법론에 대한 소고.「분쟁해결연구」. 7-35.
한승동. (2016). 논쟁의 판도를 바꾼 시대의 아이콘.「한겨레신문」12.2.
홍석우. (2013). OO이슬람사원 돌연 건축허가취소...반발.「KBS」11.7.
Dür, Andreas and De Bièvre, Dirk. (2007). The Question of Interest Group Influence. Journal of Public Policy. 27(1): 1-12.
Fiske, Susan T.(2002). What We Know Now About Bias and Intergroup Conflict, The Problem of Century. Current Directions in Psychological Science. 11(4): 123-128.
Hermann, Margaret G.(2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. International Studies Review. Summer2001 3(2): 47.
Huntington, Samuel P.(1997). 이희재(역). 파주: 김영사. The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order. 1996.
Pruitt, Dean G. & Kim, Sung Hee. (2004). Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement(3rd Edition). New York: McGraw-Hill Companies, Inc.
Ting-Toomey, Stella & Oetzel, John G.(2001). Managing Intercultural Conflict Effectively. Sage

Publications, Inc.
Weaver, R. Kent. (1986). The Politics of Blame Avoidance. Journal of Public Policy. 6(4): 371-398.
Yin, Robert K. (1989). Case Study Research: Design and Methods. Applied Social Research Methods Series. Sage Publications, Inc.

김상섭(金尙燮): 서울대 외교학과(학사)와 미국 Syracuse University의 Maxwell School(석사)을 졸업하고 인하대학교 다문화학과 박사과정 재학 중. 현 인천광역시 재난안전본부장. 발표논문으로 "문화 간 관계에 관한 이론적 전개양상"(「문화교류연구」, 2017), "이주민정책을 위한 로컬 거버넌스 역량"(「한국사회복지행정학」, 2016, 공저)이 있음(servekim@korea.kr).

〈논문접수일: 2017. 10. 9 / 심사개시일: 2017. 10. 13 / 심사완료일: 2017. 11. 20〉

Abstract

A case study on the Evolution of Intercultural Conflict and the Resolution Strategy of Local Government

Kim, Sangseob

This study, through the case study that a local government reversed its construction permission for Mosque, is to analyse what kind of the structure of anti-Islamic public conflict in Korean society was formed, and which resolution strategy the local government as the key actor took and why. The research finds that the initial conflict between both government and Islamic body was transformed into the tripartite structure while being influenced by the intervention of strong anti-Islamic Protestants. Through this process, the local government selected 'blame avoiding' strategy instead of 'good policy' or 'credit claiming' presumably succumbing to the influence of the Protestants with strong organizational and political resources. The article indicates that the strategy has its limits of just a short-term dispute settlement rather than conflict resolution and causes undesirable socioeconomic costs.

Key Words: Intercultural Conflict, Islamic Phobia, Interest Groups, Blame Avoiding, Dispute Settlement