

공공정책갈등의 제3자 중재개입의 역할과 한계: 울주군청사 이전갈등사례를 중심으로*

김도희**

국문요약

본 연구에서는 공공갈등의 경우 개인 차원에서 발생하는 갈등과는 달리 갈등발생으로 인한 비용과 피해를 보게 되는 범주가 크기 때문에 공공갈등사례를 연구대상으로 하여 갈등전개의 전 과정을 분석하여 갈등해결이 원활하게 이루어지지 못하는 근본적인 원인이 어디에 있는지를 살펴보고자 한다. 좀 더 구체적으로 연구내용을 언급하자면 최근 갈등해결의 기법으로 많은 관심을 모으고 있는 제3자 중재개입을 통한 갈등해결에 대한 분석을 시도해 보고자 한다. 이러한 차원에서 본 연구는 '울주군청사 이전갈등사례'를 분석함으로써 갈등조정기제로서 제3자 중재개입의 필요성과 갈등해결효과에 대한 사실여부를 증명하고자 한다. 최근 공공정책갈등에서 제3자 중재개입에 대한 논의가 많이 이루어지고 있고 본 연구에서 역시 이러한 차원에서 연구를 시도하였다. 그렇다면 울주군청사 이전 갈등사례에서 나타난 제3자 중재자의 역할은 갈등 전개 전반적인 과정을 두고 보았을 때 어떠한가, 제3자 중재개입을 통해서 공공정책 갈등을 해결해 나가는 데 있어서 봉착되는 한계는 과연 무엇이며, 이러한 제도가 갈등해결시스템으로 정착되기 위해서는 앞으로 개선해 나가야 할 과제는 무엇인지에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

주제어: 갈등관리, 군청사이전, 중재

I. 서론

최근 사회적 갈등양상의 심화 현상으로 발생하는 사회적 비용은 매년 증가하고 있는 추세이다. 한 민간연구소의 분석에 따르면 한국은 갈등으로 인해 1인당 GDP의 27%에 달하는 비용을 부담하고 있다고 밝히고 있다. 무수한 공공갈등으로 인해 지불되는 사회심리적 및 경제적 비용 발생의 급증 현상은 결국 국가경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하기 때문에 다 나은 발전을 위해서는 공공갈등을 해소하기 위한 보다 의도적이고 집합적인 노력을 기울일 필요가 있다(박준 외, 2009; 정용덕, 2010: 2-3). 이러한 관점에서 갈등에 관한 연구가 중시되기 시작하였고 많은 학자들에 의해 다양한 주체들 간의 갈등연구가 이루어져 왔다.

공공갈등의 경우 더욱 심각하게 인지해야 하는 이유 중의 하나는 갈등으로 인한 피해가 단지 금전적인 피해에 그치는 것이 아니라 갈등주체들 간의 와해현상을 가져온다는 것이다. 지방정부와 주민간의 갈등인 경우 가장 밀접한 관계에 있어야 하는 관계이지만 갈등심화로 인해 주민은 정부

* 이 논문은 2012년 울산대학교 신입교원정착연구비에 의하여 연구되었음.

를 신뢰하지 못하게 되고, 정부는 주민들을 정부정책의 비협조자로 인식하게 되면서 이들 상호간은 지역발전을 위해 서로 협조해야 하는 관계가 아닌 견제, 불신의 관계가 형성된다. 공공정책갈등의 발생원인은 과연 어디에 있는 것일까? 이러한 문제제기에 해답을 얻기 위한 많은 연구가 이루어졌지만 이러한 차원의 갈등은 여전히 존재하고 있는 것이 사실이다.

따라서 본 연구에서는 공공갈등의 경우 개인 차원에서 발생하는 갈등과는 달리 갈등발생으로 인한 비용과 피해를 보게 되는 범주가 크기 때문에 공공갈등사례를 연구대상으로 하여 갈등전개의 전 과정을 분석하여 갈등해결이 원활하게 이루어지지 못하는 근본적인 원인이 어디에 있는지를 살펴보고자 한다. 좀 더 구체적으로 연구내용을 언급하자면 최근 갈등해결의 기법으로 많은 관심을 모으고 있는 제3자 중재개입을 통한 갈등해결에 대한 분석을 시도해 보고자 한다. 제3자 중재개입 유형의 갈등해결 방식의 접목을 통해 갈등해결을 시도했던 실제 사례를 분석함으로써 제3자 중재개입을 통한 갈등해결과정의 문제점은 무엇이며, 앞으로 제3자 중재개입을 통한 갈등해결을 제도화하는 과정에서 반드시 고민하고 반영해야 하는 사안이 무엇인지에 대한 정책적 시사점을 제시하는 데 연구의 의의를 두고자 한다.

공공갈등의 경우 이해관계당사자를 명백하게 규정하기 어려울 정도로 시간이 흐르면서 당초보다 훨씬 더 많은 이해관계자의 수가 증가하는 것을 쉽게 경험할 수 있다. 또한 이해관계자들 간의 타협에 의한 갈등해결을 기대하기가 너무 어렵다는 사실과 그나마 공공갈등사례이지만 일정 시점에서 해결을 본 경우는 제3자 중재개입을 통해 갈등이 해결 된 사례임을 알 수 있다. 이러한 측면에서 공공갈등발생시 과연 제3자 중재자의 역할은 무엇이며, 정작 이를 추진해나가는 과정에서 봉착하게 되는 한계가 무엇인지를 구체적으로 파악할 필요가 있다. 이러한 분석이 이론적으로 논의되어지는 것보다는 실제 사례에 적용된 내용을 분석할 때 제3자 중재자 개입이 공공갈등해결기법으로 어느 정도의 효용성이 있는지가 명확하게 파악할 수 있을 것이라고 생각하여 본 연구에서는 울주군 청사이전 갈등사례를 통해 제3자 중재자 역할을 담당했던 ‘군청사 입지선정위원회’의 역할과 한계를 중심으로 제3자 중재개입을 통한 갈등해결과정의 문제점은 무엇이고 제3자 중재개입을 통한 갈등해결을 제도화하는 과정에서 필히 반영되어야 하는 점은 무엇인지에 대해 연구해 보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 공공정책갈등과 제3자 중재개입

공공갈등은 갈등이 미치는 사회 전반에 대한 부정적인 영향이 경제적 손실에 비할 수 없을 만큼 사회의 발전과 통합에 어려움을 준다. 공공갈등은 집단 간 양극화로 비화되기 쉬운 역동성을 갖기 때문(대통령자문 지속가능발전위원회, 2003:377-378)에 갈등이 발생되면 신속하게 해결하기 위한 노력이 필요한 것이다. 가급적이면 갈등이 발생되고 나서 사후 해결 방식으로 초점을 맞추기

보다는 사전 예방에 관심을 가지고 노력하는 측면이 중요하다고 하겠다.

공공갈등의 예방 및 평화적 해결을 위해, 갈등의 역동성을 변화시키는 데 가장 중요한 것은 갈등 당사자 간 대화와 소통의 끈을 놓지 않는 것이다. 하지만 갈등 초기 단계에서는 갈등당사자간 대화와 소통의 끈을 스스로 찾고 만들어가려고 하겠지만 갈등의 골이 깊어지고 감정이 쌓이게 되면 이해관계 당사자 간 대화의 장을 마련하는 것이 쉽지 않다. 이러한 상황에서 어쩔 도리가 없다고 포기하고 시간만 보내게 되면 해결해야 할 과제를 해결하지 못함으로 인한 행정적·감정적 낭비와 손실은 커져만 갈 것이다. 이러한 측면에서 소통과 문제해결 과정을 돕는 중립적 제3자의 개입은 감정을 해소하는데 도움이 되고, 감정과 문제를 분리하여 문제 중심으로 해결해 나가는 중요한 과정이자 방법이 될 수 있는 것이다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2003:379-380).

공공정책갈등에서 제3자 중재개입의 필요성은 갈등사례를 통해서도 증명된다. 역명칭 결정을 둘러싸고 첨예한 갈등을 보였던 천안시와 아산시간 역명칭 선정 갈등사례의 경우 제3자의 공정한 선임을 통해 갈등을 해결하고자 함으로써 갈등당사자간의 마찰을 피할 수 있었으며, 결국에는 갈등이 해결되는 성과를 보였다. 또한 정부기관합동청사 건립갈등사례도 제3자 중재개입을 통해 광주시와 나주시의 갈등을 해결하기에 이르렀고, 부산시와 경상남도의 경륜장 유치갈등사례 역시 제3자의 중재를 통해 갈등이 해결되었다. 이 이외에도 부산대학교 이전을 둘러싼 부산시와 양산시 간의 갈등, 울산광역시 내 중구와 남구간의 법조타운 이전 유치갈등사례 등 제3자 중재개입을 통한 갈등해결 사례는 흔히 찾아 볼 수 있다.

2. 제3자 중재의 의미와 특징

중재라는 단어는 갈등분쟁이 있을 때 자주 등장하는 말이다. “고부간 갈등이 있을 때는 아들(남편)이 중재를 잘 해야 한다,” “의사와 약사들이 첨예하게 대립하자 시민단체가 중재에 나섰다.” 이때 중재란 의미는 갈등 당사자들의 중간에서 합의나 화해를 유도하는 일의 의미인 것이다. 그러나 법률, 행정 등 공적 영역에서 쓰이는 중재의 의미는 분쟁당사자의 가운데에서 판정을 내리는 것을 말한다. 제3자인 중재인이 분쟁 사안에 대해 어떤 결정을 내려줌으로써 분쟁을 종결짓는 방식을 의미¹⁾한다. 지역, 중앙정부 혹은 국가 차원에서 관련 당사자 혹은 사회 집단 간의 갈등이 해결되지 않거나 사회적인 논란이 계속되는 사안에 대해 최종적인 결정이 필요한 경우가 있다 이런 때에는 일종의 변형된 중재방식을 활용할 수도 있다. 가장 대표적인 것이 시민배심원제이다(강영진, 2009:277-279).

대안적 분쟁해결제도(ADR:Alternative Dispute Resolution)는 소송에 대한 대체로서의 분쟁해결방법으로 소송외적인 분쟁해결절차를 총칭하는 말이다. 공동체 생활에서 발생하는 다양한 분쟁을 이성적이고 합리적으로 해결하기 위해서는 분쟁과 직접적인 관련이 없는 제3자에 의한 해결이 요구

1) 중재법, 대한상사중재원, 언론중재위원회 등에서의 중재가 이에 해당한다. 중재법(1996년 제정)에 따른 중재결정은 법원의 확정 판결에 해당되는 효력을 갖는다. 중재 절차상 하자가 없는 한 당사자들은 승복해야 한다. 일종의 단심 재판인 셈이다. 3심이 보장된 소송보다 더 결정력이 강한 분쟁 처리 방식인 것이다(강영진, 2009:277-278).

된다고 하겠다. 소송을 통한 분쟁해결수단의 단점을 극복하고 신속하고 보다 저렴한 비용으로 누구나 이해하기 쉽고, 편리하게 분쟁을 해결하기 위한 처리절차로서 ADR이 대두하게 되었다(최인재의 공저, 2005:39-40; 김도희, 2007:8). ADR은 일반적으로는 법원의 판결에 의하지 아니하는 분쟁해결로서 화해, 중재, 조정 등과 같은 제3자의 관여나 또는 직접 당사자 간의 교섭과 타협으로 이루어지는 분쟁해결체제로 이해되고 있다. 이와 같은 ADR은 주로 사법영역에서 논의되고 있지만 민사영역 뿐만 아니라 형사 및 행정영역을 포함하는 다양한 영역에서 널리 적용될 수 있는 것으로 이해되고 있다(김남철, 2006:213).

전통적인 관점에서 공공분쟁을 해결하는 데 사용된 방식은 입법, 행정적 의사결정, 재판 등이 있다(Duke, 2004:193). 소송을 통하여 분쟁을 해결하고자 할 경우 분쟁 종결까지 시간과 비용이 너무 많이 들기 때문에 소송을 통한 분쟁해결방식은 다소 한계가 있다. 신평산업폐기물 소각장건립 사례를 보더라도 소송으로 인한 갈등의 장기화는 오히려 더 큰 행정적 낭비를 초래하였다. 갈등당사자간의 8차에 걸친 법적 소송분쟁으로 시설물이 건립되고도 운영·가동되지 못함으로 인해 시설의 노후화를 초래하기도 하였다(김도희, 2007: 8). 이러한 측면에서 ADR은 소송에 비해서 분쟁해결을 위해 소요되는 시간과 비용이 적을 뿐만 아니라 갈등당사자간 모두에게 분쟁해결에 따른 만족도를 높여줄 가능성이 커서 ADR에 대한 관심이 급증함과 동시에 그 사용 또한 점차 증가하고 있는 실정이다(Bingham, 1986; Moore, 2003:10; Manring, 1994; Purdy & Gray, 2004; Senger, 2004; 김광구·하혜수·하혜영, 2011:2).

ADR의 특징을 재판과 대안적 분쟁해결방식의 비교를 통해 설명하자면 다음과 같다. 재판은 시시비비를 가리는데 중점을 두고 있기 때문에 ‘전부 아니면 전무’(all or nothing)라는 이분법적 사고에 기초하여 진행되는 경우가 많기 때문에 분쟁의 이슈나 본질과 관계없이 분쟁 당사자들 간의 제로섬 게임으로 변하기 쉽다. 하지만 대안적 분쟁해결은 분쟁당사자들의 합의도출을 강조하는 점에서 차이가 있다(김지홍, 2007:8-9). ADR의 특징은 신속하고 저렴한 분쟁해결, 당사자 의사결정의 존중과 변호사역할의 감소, 최소한의 형식적인 절차, 공개적이 아닌 사적인 절차 진행(금창호·라휘문, 2010:91), 분쟁해결과정에 공동체의 참여 확대, 사회정의에 대한 대중의 접근성 제고(Sander, 1985:3; 안순철·최장섭, 2003:11)등의 특징을 들 수 있다.

3. 제3자 중재의 역할과 가치

중재(arbitration)란 양 당사자가 그들이 정한 절차 및 사인인 제3자(중재인)의 판정에 따라 분쟁을 해결하기로 합의하고 이에 의하여 중재인이 행하는 심판절차를 말한다, 이러한 의미에서 ADR에 속하는 제도의 다양한 제도 중 가장 대표적인 종류로 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration) 등이 있는데 이때 중재는 협상, 조정과는 다른 강행적인 분쟁해결방법이고 일종의 사적(私的) 재판으로서 제3자인 중재인의 판정이 소송에서와 같이 강제적 효력을 가진다(김남철, 2006:214). 따라서 중재개입 시 제3자의 역할은 매우 중요하다고 하겠다.

제3자의 역할에 대해서는 여러 학자들이 언급하고 있는 내용을 정리하면 다음과 같다.

Andrew(2001), Bercovitch(1984), Deutsch(1973), O'Leary & Raines(2001) 등에 의하면, 중재자는 전문성과 중립성을 반드시 갖출 필요가 있으며, 갈등당사자들이 결정된 사안에 대해 신뢰하고 공정하다고 생각할 수 있도록 편견 없이 갈등당사자들을 이해시킬 수 있는 능력을 가질 필요가 있다고 강조하고 있다. 중재자의 경우 무엇보다도 신뢰성, 전문성, 중립성이 강하게 요구되며, 이 세 가지는 서로 연계되어 있는데, 분쟁당사자들이 중재자에게 중립성을 확신하려면 이들에 대한 신뢰도가 높아야 하고 제3자가 전문성이 높아질수록 신뢰성도 높아지게 되는 것이다(김광구·하혜수·하혜영, 2011:5).

갈등해결수단으로서의 제3자 중재개입의 가치는 첫째, 신속하게 갈등을 해결함으로써 경제적인 효과²⁾를 얻을 수 있다는 점이다. 사실 갈등이 발생되면 이를 해결하는데 많은 시간과 비용이 들기 때문에 갈등해결이 신속하게 이루어질 수 있다는 것은 그만큼 비용을 절감할 수 있었다는 의미이기도 하다. 미국의 연방항공청(the Federal Aviation Administration)에서는 기존에 61일이 걸리는 분쟁을 ADR을 통하여 25일 만에 해결한 기록이 있으며 법무부는 연방정부 민사사건에서 ADR을 사용하는 경우 한 사건 당 평균 6개월 정도 시간이 단축된다고 추정하였다. 둘째, 갈등당사자들에게 먼저 해결의 기회를 부여하고 일정 시간이 소요되었음에도 갈등당사자간의 갈등해결을 보지 못할 경우 중재를 통해 갈등해결을 시도한다는 측면에서 자기결정성의 측면에서 제3자 중재개입의 가치를 들 수 있다. 마지막으로 언급하고자 하는 가치로는 관계를 심하게 악화시키지 않으면서 갈등해결을 도모한다는 점이다. 재판은 당사자들로 하여금 서로를 공격하고 서로의 입장만을 고수하는 논쟁을 계속하게 하므로 재판정을 떠날 때면 승패를 떠나 서로 불쾌한 감정을 가지게 되는 것이 어쩔 수 없는 실정이다(강유신, 2011:34-35). 하지만 제3자 중재개입의 경우 이러한 부분을 최소화시킬 수 있는 장점이 있다고 하겠다.

4. 선행연구 및 연구의 분석틀

1) 선행연구 고찰

갈등에 관한 연구는 다양한 측면에서 연구되어 왔다. 그 예로 갈등요인분석, 갈등전개과정을 통한 갈등의 형태 및 특성에 관한 연구, 갈등해결방안 모색에 관한 연구, 갈등 관련 제도 및 갈등조정기구에 관한 연구, 갈등사례 연구 등이 있다. 그런데 최근에 갈등 관련 연구들을 살펴보면 분쟁 해결방안으로서 ADR(Alternative Dispute Resolution)에 대한 연구가 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

공공갈등에서 갈등을 예방하고 완화하기 위한 목적으로 ADR이라고 불리는 대안적 분쟁해결수단에 대한 관심이 고조되고 있으며, 이에 대한 필요성을 안순철·최장섭(2003), 김남철(2006), 나태준

2) 캐나다의 온타리오주와 미국의 메사추세츠주의 폐기물관리와 관련된 ADR 사례를 수집하여 분석한 결과, ADR이 최종합의안의 도출, 시간절약, 경비절약 측면에 있어서 매우 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다(나태준, 2005:114).

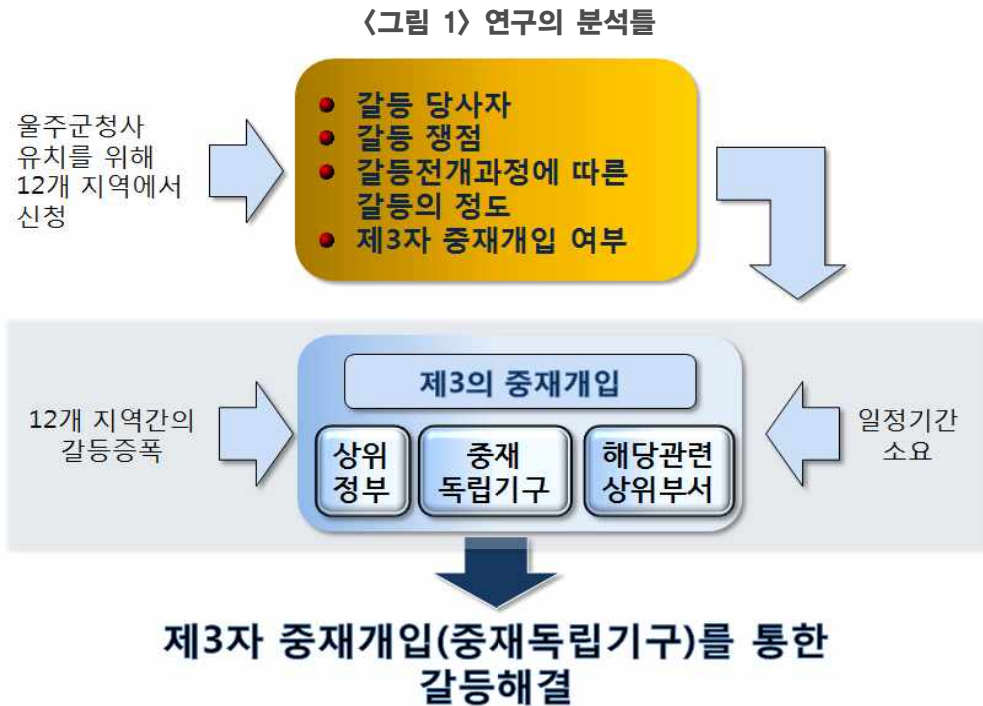
(2005)의 연구에서 강하게 제기하고 있으며, 홍성만·김광구(2008)의 연구 역시 공공갈등관리 차원에서 ADR을 적극적으로 활용할 것을 제안하고 있으며, 함영주(2010)의 연구도 집단갈등 해소방안으로서 ADR제도의 활성화를 주장하고 있다. 김광구·하혜수·하혜영(2011)의 연구에서는 정부갈등해결 차원에서 법적 접근을 중심으로 한 ADR 기구 연구를 하고 있으며, 김상찬(2012)의 연구도 우리나라 행정형 ADR제도의 활성화 방안에 대한 연구를 통해 ADR제도 도입의 필요성을 주장하고 있다. 실제 공공갈등사례인 위천공단 건설 관련 분쟁은 근 10년에 가까운 시간을 끌다 결국 조정이 실패하여 무산되었는데 이러한 측면에서 물분쟁의 해결을 위해 ADR을 활용한다면 시간과 비용의 절약, 원만한 분쟁해결이 가능했음을 밝히고 있는 이명우·이충성·박교·심명필(2004)의 연구와 법조타운 유치로 둘러싼 기초자치단체간의 갈등을 ADR방식으로 해결한 김도희(2007)의 연구, 공공갈등 해결을 위한 ADR의 활성화 방안에 대해 언급하고 있는 정정화(2012)의 연구 등이 있다.

2) 연구의 분석틀

이상에서 살펴본 것처럼 갈등사례의 경우 갈등당사자간의 합의를 통한 갈등해결을 보기란 쉽지 않다. 하지만 ADR방식을 통해서 어느 정도의 갈등해결력이 있음을 알 수 있다. 미국에서도 1970년대 이후 표면화되어 나타나는 님비시설유치로 인한 갈등의 해결을 ADR방식에 의해 해결해 나감으로써 제한된 환경 하에서 갈등을 해결하는 주요수단으로 떠오르기 시작하였다(John Fischer, 1993:16-21; Gregory E, McAvoy, 1998:274; Tong-Ki Woo, 2005:153; 김도희, 2006: 14). 실제 국내에서 발생한 공공갈등사례만 보더라도 제3자 중재개입에 의한 갈등해결이 필요함을 알 수 있다. 천안시와 아산시간의 역명칭 선정을 둘러싼 두 자치단체간의 갈등사례의 경우에도 제3자의 공정한 선입, 선입과정의 공정한 운영과 정보공개 등을 통해 갈등을 해결하였으며, 광주광역시와 나주시간의 정부기관합동청사건립 갈등사례의 경우 역시 제3자인 중앙정부의 최종결정으로 갈등을 매듭지었다. 그리고 부산시와 경상남도의 경마장 유치갈등사례도 제3자 중재자(한국마사회)의 개입으로 갈등이 해결되었다. 제3자 중재개입을 통해 갈등을 해결한 사례가 많이 있겠지만 마지막으로 언급 하자면 부산시와 양산시간의 부산대학교 이전 갈등사례의 경우에도 제3자 중재자(교육인적자원부)의 개입으로 갈등이 해결된 것을 알 수 있다.

본 연구는 공공정책 갈등에서 제3자 개입을 통한 갈등해결의 가능성이 높음을 선행연구를 통해서 보았고, 이러한 사실을 본 연구사례분석을 통해서 검증하고자 한다. 울주군청사 이전을 둘러싼 12개 지역 간의 치열한 유치전은 시간이 흐를수록 더욱 치열해졌다. 결국 이해관계당사자 간의 합의를 통한 해결을 기대하기란 어려웠고 <그림 1>에서 보여주듯이 ADR의 한 방식인 중재개입을 통해 치열한 유치전이 막을 내리고 적정한 시기에 시설건립을 추진할 수 있게 되었다. 중재개입 시 고려해 볼 수 있는 유형으로는 해당 자치단체 상위 정부 또는 해당 관련 상위 부서, 중재 독립기구 등을 들 수 있다. 본 연구사례에서는 군청사 입지선정위원회라는 중재독립기구가 최종결정권한을 가짐으로써 엄격한 심의 과정을 거친 후 최종 부지를 확정함으로써 12개 지역 간의 치열한 유치전이 막을 내리는 효과를 거두었다.

<그림 1>에서 제시한 연구의 분석틀에 따라 본 연구사례인 ‘울주군청사 이전갈등사례’를 분석함으로써 갈등조정기제로서 제3자 중재개입의 필요성과 갈등해결효과에 대한 사실여부를 증명하고자 한다. 보다 구체적으로 연구의 분석틀에 의해 분석하고자 하는 내용을 제시하면 다음과 같다. 최근 공공정책갈등에서 제3자 중재개입에 대한 논의가 많이 이루어지고 있고 본 연구에서 역시 이러한 차원에서 연구를 시도하였다. 그렇다면 울주군청사 이전 갈등사례에서 나타난 제3자 중재자의 역할은 갈등 전개 전반적인 과정을 두고 보았을 때 어떠했으며, 제3자 중재개입을 통해서 공공정책 갈등을 해결해 나가는 데 있어서 봉착되는 한계는 과연 무엇이며, 이러한 제도가 갈등해결시스템으로 정착되기 위해서는 앞으로 개선해 나가야 할 과제는 무엇인지에 대한 논의를 중점적으로 하고자 한다.



Ⅲ. 제3자 중재개입의 적용: 울주군청사 이전갈등사례분석

1. 울주군청사 갈등사례 개요

울주군은 1962년 울산읍, 방어진읍 일대가 울산시로 승격됨에 따라 잔여지역은 울주군으로 행정구역이 개편되었다. 울주군은 도·농 복합형태의 지역 구조를 가지고 있으며, 울주군의 총면적은

77.08km로 울산광역시 면적의 71.45%를 차지하고 있으며, 서울광역시의 1.2배에 해당한다. 2012년 5월 현재 인구 206,025명으로 77,954세대, 4개 읍, 8개 면, 342개의 리로 행정구역이 나뉘 있으며, 남구 옥동에 위치한 현 청사는 1979년에 본관동이 건립된 이후 조직의 확장, 지방자치제 실시에 따른 의회의 개원 등으로 많은 공간을 필요로 하게 되어 증축 및 확장 등을 하면서 현재는 총 5개동으로 분산 운영되고 있다. 현 군청사의 경우 시설이 노후화되었을 뿐만 아니라 내부 공간 또한 협소하고 설비 등의 시설이 노후화되었으며, 구민들에게 행정서비스를 제공함에 있어서도 주민들의 욕구 충족을 시켜주기에는 한계가 있는 실정이다. 구민들의 경우 민원문제로 군청을 많이 찾게 되는데 민원 업무가 본관, 별관, 군의회 건물 등으로 분산되어 있어 관리의 효율성이 저하될 뿐만 아니라 민원인의 불편함을 야기하고 있어 군청사 이전 설립이 추진될 수밖에 없는 상황에 직면해 있었다(울주군청 주요업무계획서 내부자료, 2007-2012).

울주군청사 설립추진은 2007년 시정연설에서 당시 울주군수가 군청사 이전 계획을 발표하면서 울주군청사 이전 논의가 이루어지기 시작했다. 울주군은 울주군청사 이전 부지를 선정하는 과정에서 지역갈등을 최소화하고 지역주민들의 의견을 적극 수렴하는 차원에서 먼저 지역유치신청을 받고 최종결정은 군청사 입지선정위원회에서 결정하는 방식으로 부지선정을 추진하였다. 군청사 후보지는 모두 12곳으로 많은 지역에서 유치 신청을 해오면서 지역 주민 간 갈등이 심각하게 제기되었다. 하지만 이러한 주민들 간 유치 갈등이 심각하게 제기될 것을 예상하여 이들 간의 갈등을 완화시키고 군청사 부지 결정을 공정하게 추진할 수 있도록 하기 위해 군청사 입지선정위원회를 구성한 것이었다. 입지선정위원회를 통한 부지 결정은 군청사 이전 계획 단계에서부터 부지결정방식으로 논의된 방안이었다. 하지만 군청사 이전 갈등은 입지선정위원회 위원 위촉 논란을 시작으로 이전 사업 출발 초기부터 제기되면서 순조롭지 못한 상황에서 지역주민들 간, 울주군과 주민들 간의 갈등은 시간이 갈수록 첨예하게 대립하는 양상을 보였다.

2. 제3자 중재개입을 통한 울주군청사 이전갈등사례의 갈등구도 및 과정 분석

1) 갈등당사자

① 군청사 유치 후보지 간의 갈등

울주군청사 이전갈등사례의 갈등당사자 첫 번째로 거론할 수 있는 대상은 이전 후보지로 거론되는 12개 지역을 들 수 있다. 지역 간의 유치 경쟁은 지역 간의 균열 및 갈등심화를 조장할 만큼 심각한 수위에 이르기에도 하였다. 지역 간의 갈등은 울산시 울주군이 군청사 이전 문제를 공론화시킨 이후 지역 간 유치경쟁이 진행되면서 불거졌다고 하겠다. 군청사 이전 후보지로는 온산읍, 언양읍, 온양읍, 법서읍, 서생면, 청량면, 두동면, 두서면, 상북면, 삼남면, 삼동면 등으로 12개 읍, 면의 유치 경쟁이 예상되었다.

울주군이 청사 이전 방침을 밝힌 후 가장 먼저 유치에 뛰어든 지역은 청량면이었다. 청량면 유

지들은 특히 군청사 유치 부지를 청량면 일원 특정지역 그린벨트 50만㎡(15만평)로 선정해 제시하고 가칭 ‘남부 6개 읍·면 울주군청사 청량면유치위원회’를 구성해 유치에 나서겠다는 입장을 밝혔다(경상일보, 2006. 9.5). 청량면이 일찌감치 군청사 유치의사를 밝힌 이후 조직체를 갖추어 본격적인 유치전에 돌입한 이후 2007년에 접어들면서 또 하나의 후보군으로 언양읍의 경우 서부 6개 읍·면 주민들의 뜻을 모아 ‘서울주발전협의회’를 구성하여 군청사의 서부권 유치에 적극 나서겠다는 계획을 표명하였다. 또한 범서읍은 주민자치위원회에서 군청사 유치의 당위성이 언급되는 등 그동안 물밑에서 거론되던 군청사 유치를 위한 움직임이 본격화되기에 이르렀다.

울주군이 2007년 6월 말까지 울주군청사 이전 부지를 확정하겠다는 입장을 밝히면서 군청사 유치를 위한 지역 간 소리 없는 유치 전쟁이 시작됨에 따라 울주군 12개 읍·면 가운데 유력 후보군으로 분류된 범서읍과 청량면 등 3개 읍·면이 모두 유치위를 발족하고 군청사 유치전을 본격화하였다. 각 지역의 유치전이 본격적인 활동에 접어들면서 최종부지 확정 기한이 8월말로 연기되었고, 울주군은 군청사 이전 후보지 선정을 앞두고 최종 이전 부지 확정을 위해 먼저 후보지 추천을 받았다. 그 결과 울주군 5개 읍·면이 추천한 6개 후보지가 추천되었다. 울주군에 따르면 울주군청 후보지 접수 마감일인 20일 언양읍과 범서읍, 청량면 등 진작부터 유치 움직임을 보이던 3개 읍·면 외에 삼남면과 삼동면에서도 울주군청 후보지 추천서를 직접 또는 군청 내부 전산망으로 접수시켜 군청 유치 경쟁은 사실상 5파전으로 전개되게 되었다(경상일보, 2007. 7.20).

하지만 2007년 11월 20일 울주 군수가 구속되는 사건이 발생하면서 울주군청사 이전 사업 추진이 당분간 유보되는 일이 발생한 후 다시 군청사 이전 사업이 재개된 것이 2009년 말경이다. 2009년 11월 8일 울주군은 군청사 이전을 위한 후보지 6곳을 추가로 추천받는다. 18일 울주군은 언양읍 4곳(언양읍 평리 256번지 일원(오룡저수지), 언양읍 직동리 427-1번지 일원(고든골들), 언양읍 반송리 576-1번지(반송들), 언양읍 송대리 110번지일원(송대지구 도시개발사업내)), 삼남면 2곳(삼남면 교동리 37번지 일원(역세권), 삼남면 신화리 692번지 일원(상수마을))을 포함해 모두 6곳의 군청사 이전 후보지를 추천받았다. 따라서 울주군은 2007년 7월 입지선정위 출범 당시 언양읍 반천리, 범서읍 입암리, 청량면 울리, 삼남면 교동리, 삼남면 신화리, 삼동면 하잠리 등 6곳을 미리 후보지로 접수해 놓아, 이에 따라 후보지는 모두 12곳으로 확대되었다(울주군 내부자료, 2009). 후보지가 2007년 당시 6곳에서 2009년 12개의 후보지로 늘어나면서 지역 간 군청사 이전 유치 갈등은 더욱 심화되어갔다.

② 울주군과 군청사 입지선정위원회와의 갈등

울주군청사 이전갈등사례에서 갈등당사자로 주목되는 또 하나의 갈등관계는 울주군과 입지선정위원회 간의 갈등을 살펴볼 필요가 있다. 울주군은 지역 간의 갈등을 최소화하고 군청사 이전 부지 선정을 둘러싼 논란을 없애기 위해 입지선정위원회를 구성하여 최종 부지를 선정하는 방침을 세웠다. 이에 따라 울주군은 2007년 2월 28일 군청사 입지선정위원회를 구성하였다. 하지만 울주군이 울주군청사 입지선정위원회 위원 전원에게 2007년 11월 26일 해촉 통보를 하였다. 울주군은 선정위원회 위원에게 사전 협의도 없이 "군청사 이전 관계 추진은 청사건립을 위한 재원확보, 추

천입지 적정성 여부 등 현실여건을 종합적으로 검토해 신중히 처리해야할 사안이라 판단돼 이를 우선적으로 해결한 후 추진할 계획"이라며 "이에 부득이 위원회 위원직을 해촉하니 양해해 달라"고 밝히는 통보문을 선정위원들에게 보내는 것으로 선정위원회 위원들을 해촉하였던 것이다. 선정위원회 위원마저 해촉되면서 울주군청사 이전 사업은 사실상 중단되는 사태까지 가게 된 것이다(울산신문, 2007. 11.28. 사회면).

울주군이 위원 전원을 해촉한 것과 관련해 입지선정위원회 위원들은 해촉 처분의 취소를 위한 행정처분 집행정지 가처분신청을 울산지법에 제출하는 등 울주군과 심각한 갈등에 돌입하게 되었다. 이들 위원은 울주군수 권한대행 울주군 부군수를 상대로 제기한 가처분신청서를 통해 조례에 임기가 보장되어 있는 위원을 법률상 근거 없이 해촉한 것은 권한대행의 직무수행 한계를 일탈한 위법한 처분이라고 주장했다(울산신문, 2007.12.19. 사회면).

하지만 재판부는 울주군의 해촉 처분 집행정지 가처분 신청에 대해 "울주군의 위원위촉이 행정처분으로 보기 힘들어 이 사건 해촉 행위는 항고소송의 대상이 되지 않는다"며 지난 9일 각하 결정을 내렸다. 이에 따라 선정위원들은 재판부의 의견을 받아들여 집행정지 가처분 신청과 함께 제기된 해촉 처분 취소 청구소송을 취하하는 대신 청사입지선정위원으로서의 선정위원회 회의 개최와 참석, 발언, 의사결정권 등의 권리를 구하는 임시지위보전가처분신청을 제기하기에 이른다. 이에 대해서 법원은 2008년 3월 13일 울주군 청사입지선정위원회(이하 선정위) 위원들이 낸 임시지위보전가처분신청을 받아들였다. 이에 따라 울주군이 해촉했던 선정위 위원 26명이 제기한 임시지위 보전가처분 신청에서 "청사입지선정위가 낸 해촉무효확인소송의 본안판결 선고까지 선정위의 위원들 지위는 인정 된다"고 밝혔다(울산신문, 2008, 1.11.).

법원의 결정으로 울주군청사 입지선정위원들이 본격적인 활동이 가능하게 되었지만 울주군은 2008년 9-10월께로 예정되어 있는 울주중장기발전 계획 수립 용역결과가 나올 때까지 군청사 이전 추진을 보류할 수밖에 없다는 입장을 고수함(울산신문, 2008. 4.27.)에 따라 울주군과 입지선정위원회 위원들 간의 갈등이 한동안 지속되었을 뿐만 아니라 군청사 이전 사업 역시 오랜 시간동안 제자리걸음을 하는 사태를 빚게 되었다.

③ 지역주민과 입지선정위원회와의 갈등

2010년 12월 8일 군청사 최종 부지 확정 발표를 앞두고는 법서읍유치위원회의 울산발전연구원의 용역 결과와 입지선정위원회의 공정성, 투명성에 대해 의혹을 제기하면서 지역주민과 입지선정위원회와의 갈등도 제기되었다. 법서읍유치위에 이어 청량면유치위원회 역시 법서읍유치위에서 제기한 문제와 동일한 문제를 제기하면서 결국 예정대로 최종 부지를 확정지어 발표하지 못하고 무기한 연기되는 사태를 빚기도 하였다.

2) 갈등쟁점

울주군청사는 1979년 개청 이래 30여 년 동안 이용되어 옴으로 인해 현재 이용 군민에 비해 군

청사가 협소할 뿐만 아니라 울주군청이 울주군 지역이 아닌 다른 지역구인 남구에 위치해 있음으로써 군민의 정체성 정립에도 저해될 뿐만 아니라 울주군민들의 이용에 많은 불편함을 야기하고 있다는 이유로 울주군청사 이전에 대해서는 울주군, 울주군민 모두 큰 이견 없이 의견 일치를 보이고 있는 사안이다.

하지만 군청사 이전을 어디로 할 것이냐에 대해서는 다양한 의견이 제기되면서 울주군청사 이전이 갈등 쟁점 사안으로 떠오르게 된 것이다. 군청사 유치를 둘러싼 지역 간의 치열한 유치 경쟁에는 그만한 이유가 있는 것이다. 사실 군청사는 펌피시설에 해당하는 시설이기 때문이다. 펌피(PIMFY)는 'Please In My Front Yard'의 머리글자로 “제발 우리 지역에 유치시켜 달라”는 뜻으로 쓰인다.³⁾ 이렇게 볼 때 펌피는 지역주민들이 혐오시설에 관해 반대의 목소리를 높이는 것이 아니라 당해 지역에 유리한 시설입지를 요청하는 것을 특징으로 한다. 중앙정부나 지방정부를 상대로 지역발전을 위한 공공시설이나 편의시설 설치, 고속철도 중간역, 첨단산업단지유치 등 자원배분 측면에서 지역에 유리한 시설을 유치하려는 것으로 너무 자기 지역만의 이익을 추구한다는 점에서 문제의 소지가 있으며, 지역주민들이 극도로 수용을 거부하는 시설이 남비시설이라면 경쟁적으로 조금이라도 이익이 되는 것은 일단 무조건 확보하고 보자는 것이 펌피시설이다. 펌피시설의 경우에는 남비시설과는 반대로 긍정적인 외부성을 지님으로 인해 서로 자기 지역에 유치시키려고 한다. 다시 말해 펌피시설에 해당하는 시설물이 들어섬으로 인해 지역경제화에 도움이 된다는지 그 주변지역의 자가상승으로 인한 경제적인 이익을 가져다줌으로 인해 치열한 유치경쟁을 일으키게 되는 것이다(김도희, 2005:161).

울주군청사 이전 후보지를 추천한 각 지역에서는 서로 자기 지역의 장점을 내세워 자기 지역으로 군청사를 유치해야 한다는 주장을 강하게 표출하고 있어 지역이기주의가 더욱 확산될 전망이다. 지역갈등의 골이 시간이 갈수록 더 깊어지는 문제점을 안고 있다고 하겠다. 군청사 이전 후보지를 추천한 각 지역의 주장을 살펴보면 다음과 같다. 후보지로는 2007년 이전 논의 당초 제기되었던 6곳의 후보지와 군청사 이전 계획이 유보된 후 다시 사업 추진이 시작되면서 추가 추천된 후보지 6곳 모두 합해서 12곳이다. 하지만 12곳 후보지 모두의 주장을 살펴보기보다는 최종 이전 예정지로 결정되기까지 논란의 중심이 되었던 후보지를 중심으로 각 지역의 주장을 살펴보기로 하겠다.

먼저 언양읍은 반천리 426 등 131필지 18만 9034㎡를 후보지⁴⁾로 추천했다. 언양읍 유치위는 신청지가 울주 지역의 생활, 교통, 문화 및 교육 등의 중심지로 철도와 국도, 군도, 지방도, 항공 등과 연계해 생활권의 중심지로 도시형성이 빠르게 진행될 수 있는 지역이고, 임야와 전·답, 과수원 등으로 구성되어 있어 별도의 택지 조성이 불필요하며 주변의 울주 7봉과 문수산 자락에 위치해

3) 펌피와 임피형 기능은 주로 지역발전시설과 관련된다. Lake, Robert W.(1993). "Rethinking NIMBY," Journal of American Planning Association 59:1 (Winter), P. 87; 김도희(2005), 161.

4) 반천지는 신설 국도 24호선과 구 국도 24호선 사이로 현 울주군학생체육관과 반천초등학교 정문 반대편에 위치해 있다. 전체 면적 중 전·답 및 대지가 67.7%에 달하며 용도지역별로는 산촌녹지 84%, 자연녹지 14%로 일부 취락지구와 농업진흥지역(17%)이 포함돼 있다. 경사도 5% 미만의 평지로 타 지역 대비 장점이라고 주장하고 있다. 공시지가는 70억 5000여만 원, 지가의 3배 기준인 토지보상비규모는 211억 5000여만 원으로 제시되었다. 기반시설비용 3000만 원까지 감안할 경우 211억 8000여만 원의 개발비용이 추산돼 다소 높은 편이다(경상일보, 2007. 7.27.).

친환경적 군청사로서 적지라고 주장하고 있다(경상일보, 2007. 7.27).

두 번째 후보지로는 범서읍 지역 주민들이 추천하고 있는 입암리 549 일원 16만 6000m²)이다. 범서읍유치위는 신청지가 울주군 서부 읍면과 20분 이내, 남부 읍면과 30분 이내에 입지, 시의 중심부에 위치해 있고, 인근에 대단위 아파트단지가 있어서 개발 잠재력이 높은 지역이라고 강조하고 있다(경상일보, 2007. 7.27.).

세 번째 후보지는 청량면 지역주민들이 추천하고 있는 울리 525 일원 16만 8386m²부지⁶⁾이다. 청량면유치위는 신청지가 지리적으로 울주군 3대 생활권의 중심지로 울주를 종과 횡으로 이어지는 교통의 요충지이자 넓은 시가화예정용지가 포함되어 있어 인구 30만 울주를 견인할 수 있는 최적지라고 강조하고 있다. 또한 도시기반시설이 잘 갖춰져 있어 경제적으로 청사건립이 가능한데다 기존 유관 행정기관과의 접근성도 높아 행정의 효율성을 높일 수 있는 지역이라고 주장하고 있다(경상일보, 2007. 7.27.).

네 번째 후보지로는 삼남면 지역주민들이 추천한 후보지로 교동리와 신화리이다. 삼남면은 교동리 21 일원 18만 7350m²와 신화리 22 일원 18만 1860m²로 고속철 역세권 지역 바로 서쪽 쌍수마을과 도호마을의 경계가 되는 야산 일원을 후보지⁷⁾로 추천했다. 삼남면유치위는 후보지들은 국가 기간교통망과의 접근성, 부산-울산-경남권 광역교통망 및 종합 발전 계획의 성장 중심지에 위치해 울산역세권 개발사업과 연계되어 울산 발전의 중심축이라고 강조했다(경상일보, 2007. 7.27.).

이상에서 언급하고 있는 내용에서 보여주듯이 각 지역의 주민들은 자신들이 추천한 지역이 군청사 부지로 가장 적정한 부지임을 주장하고 있어 군청사 유치 갈등의 심각성을 쉽게 파악 할 수 있을 것으로 본다. 울주군청사 이전 갈등사례 뿐만 아니라 펌피시설에 해당되는 시설 유치 경쟁은 시간이 갈수록 치열해져가는 양상을 띠고 있다. 펌피시설의 설치하는 사업의 비용은 사회 전체적으로 광범위하게 부담되는데 반하여 그 편익은 투자지역에 집중된다(김도희, 2005:167). 이렇다 보니 펌피시설의 경우 시설유치에 드는 비용과 유치로 인한 지역의 경제적 이익의 차이가 클수록 공공 시설 유치경쟁은 더욱 치열해질 수밖에 없다. 적은 돈을 들여 황재할 가능성이 커지기 때문이다(김

5) 입암리는 기존 국도 24호선과 신설 국도 24호 국도가 교차하는 입암들 서쪽 방면 솔밭 구릉지 일대이다. 전체 면적 중 전·답이 70.1%에 달하며, 임야 비중도 13%가 넘으며, 용도지역별로는 자연녹지가 99%, 1종일반 주거지역이 1%로 개발제한구역이 99%, 1종지구단위계획구역이 1% 분포되어 있다. 경사도는 10%미만으로 비교적 완만한 지형을 나타내고 있다. 공시지가는 75억 8000여만 원, 토지보상비는 227억 4000여만 원이다. 입암리 역시 지장물 보상비 4억 원과 기반시설개설비용 1억 4000만원을 합칠 경우 총 개발비용이 232억 4000만 원으로 추산되고 있다(경상일보, 2007. 7.27.).

6) 울리는 문수분교와 울리지점 사이 시가화예정지구이다. 전체 면적 중 임야가 76.4%를 차지하고 있으며, 전·답이 12.9%, 과수원 9.5% 등이다. 용도지역은 개발제한구역으로 평균 경사도는 11.10%이다. 전체 공시지가는 18억 9000여만 원으로 지가의 3배 기준인 토지보상비 규모는 56억 7000여만 원이다. 여기에 상·하수도 개설 비용으로 6억1000만 원 등 총 개발비용은 64억 원으로 추산되고 있어 유력 후보군 중 개발비용면에서는 상대적으로 강점을 가지고 있는 지역이기도 하다(경상일보, 2007. 7.27.).

7) 양 지역 모두 용도지역은 도시지역(자연녹지지역)으로 교동리는 임야가 91.5%로 경사도는 15미만이 80% 정도가 대부분이다. 공시지가는 104억 1000여만 원, 토지보상비가 312억 5000여만 원으로 지장물 보상비 및 기반 시설개설 비용은 6억 9000여만 원으로 추산했다. 이에 따라 총 개발비용은 319억 4000만원으로 전체 후보지 중 가장 높아 사실상 부담으로 작용하는 면이 있다(경상일보, 2007. 7.27.).

석태, 2003: 78; 김도희, 2005:175-176).

3) 갈등전개과정에 따른 갈등의 정도

울주군청사 이전 갈등사례의 경우 2007년 군청사 이전 계획을 공식적으로 발표한 이후 시간이 흐르면서 갈등의 강도뿐만 아니라 갈등 주체간의 변화도 함께 이루어지면서 갈등관계가 복합적으로 나타났던 사례였다고 하겠다. 이런 관계로 울주군청사 이전 사례는 더욱 논란의 중심에 서게 된 갈등사례이면서 시사하는 바가 크다고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 울주군청사 이전 사업이 추진되기 시작한 시점부터 최종부지가 결정되기에 이르기까지의 갈등과정에 따른 갈등주체의 변화와 갈등의 정도를 함께 살펴보기로 하겠다.

울주군청사 이전갈등사례의 경우 갈등의 전개과정을 크게 다섯 단계로 구분해 볼 수 있다. 갈등 표출기-갈등혼란기-갈등심화기-갈등고조기(제2의 갈등 혼란기)-갈등완화 및 해결기의 단계로 나누어 볼 수 있다. 단계별 갈등 정도와 갈등 주체간의 변화에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 갈등 표출기

먼저 갈등표출기는 울주군청사 이전 계획 발표를 기점으로 울주군이 후보지 추천을 받기 시작하면서라고 하겠다. 울주군 이전에 대해서는 공통된 의견을 보였으나 구체적으로 이전 부지에 대해서는 의견을 차이를 좁히지 못하면서 잠재되어 있던 갈등이 표출되기 시작한 것이다. 울주군의 당초 계획으로는 2007년 6월 말까지 최종 부지를 확정 짓겠다는 방침이었기 때문에 2007년 1월 23일 울주군 신청사 이전 방침을 결정한 이후 2007년 2월 28일 위원 선정단으로 군의원 3명, 언론 1명, 공무원 3명 모두 7명을 구성하였다. 2007년 4월 11일에는 행정실무 지원단을 구성하여 1차 회의를 개최하였고, 2007년 5월 10일에는 청사입지 선정위원회 운영조례를 제정하는 등 군청사 이전 사업을 추진하기 위한 실질적인 움직임이 신속하게 진행되었다. 입지선정위원회 조례 제정과 함께 입지선정위원회 위원이 읍면장 추천을 받아 읍면 주민대표 12명과 전문분야 위원 15명 모두 27명의 위원이 2007년 7월 4일 위촉됨과 동시에 1차 회의를 개최하였다. 이처럼 군청사 이전을 위한 행정지원 절차가 이루어지는 과정에서 2007년 7월 20일 군청사 후보지 접수가 완료되었고, 그 결과 5개 읍면에서 6곳의 후보지가 추천되었다(울주군 군청사 이전 경과 관련 내부자료 참고).

② 갈등혼란기

군청사 이전 후보지 6곳은 언양 반천리, 범서 입암리, 청량 울리, 삼남 교동리, 삼남 신화리, 산동 하잠리 등이다. 후보지 추천을 마친 각 지역의 주민들은 유치위를 만들어 본격적으로 자기 지역으로 이전해 와야 함을 주장하기 시작하면서 지역 간의 경쟁적인 유치전이 시작되게 된 것이다. 울주군청사 이전 계획이 지역 간의 유치전으로 인한 갈등 표출 외에는 순조롭게 추진되는 듯하였으나 2007년 7월 26일 입지선정위원회 2차 회의가 개최되지 못하고 연기 통보를 한 후 갑작스럽게 울주군청사 이전 계획 추진자체를 유보하면서 울주군청사 이전 사업은 혼란기를 맞게 된다(울

주군 군청사 이전 경과 관련 내부자료 참고).

갈등혼란기로 접어들게 된 요인으로는 울주군수의 구속과 입지선정위원회 위원 해촉, 위원회 위원 해촉 처분 취소 소송제기 등의 사건이 울주군 청사 이전 사업이 정상적으로 추진되지 못하고 또 다른 갈등 요인 발생으로 인해 갈등이 혼란기에 접어들게 된 것이다. 갈등혼란기의 갈등주체는 울주군과 지역주민간의 갈등보다는 울주군과 입지선정위원회 위원 간의 갈등이 새롭게 부각되면서 소송으로까지 치달는 심각한 대립양상으로 보였다. 좀 더 구체적인 설명은 다음과 같다.

먼저 울주군수의 구속 사건에 대한 것으로 울주군수가 군수 비서실장 뇌물수수혐의와 관련한 의혹이 제기되었고 결국 검찰 수사가 이루어지고 군수의 건강 악화로 병원에 입원을 하게 되면서 업무 공백이 장기화되었고, 이로 인해 군청사 이전 사업 추진은 더 이상 추진할 수 없는 상황이 되었다. 그러자 울주군은 군청사 이전 사업을 더 이상 추진할 수 없다고 판단하여 유보하겠다는 입장을 밝혔다. 또한 2007년 7월 26일 위원회의 협의도 없이 부군수 전결로 위원회 회의 연기를 통보한 이후 4개월이 지나도록 아무런 조치 없이 지나다가(울산신문, 2007. 11.20, 울주군 군청사 이전 경과 관련 내부자료 참고) 2007년 11월 26일 입지선정위원회 위원 전원을 해촉 하게 되면서 더욱 혼란기에 접어들게 된다.

일방적으로 해촉을 당한 입지선정위원회 위원들은 2007년 12월 18일 해촉 처분의 취소를 위한 행정처분 집행정지 가처분 신청을 울산지법에 제기하면서 울주군청사 이전 사업은 법적 다툼으로까지 비화되는 사태까지 가게 된 것이다(울산신문, 2007. 12. 19, 울주군 군청사 이전 경과 관련 내부자료 참고). 하지만 울산지법은 울주군의 해촉 처분 집행정지 가처분 신청에 대해 울주군의 위원 위촉이 행정처분으로 보기는 힘들어 이 사건 해촉 행위는 항고소송의 대상이 되지 않는다면 2008년 1월 9일 각하결정을 내렸다. 입지선정위 위원들은 법원의 각하결정을 받아들여 같은 해 1월 10일 위원회위원 해촉 처분 취소 소송을 취하하면서 어느 정도 갈등이 진정되는가 했지만 선정위 위원들은 거시서 멈추지 않았다. 2008년 1월 15일 선정위 위원들은 청사입지선정위원으로서의 선정위 회의 개최와 참석, 발언, 의사결정권 등의 권리를 구하는 임시지위보전가처분신청을 제기하였다. 이에 대해 법원은 같은 해 3월 12일 울주군 청사입지선정위원회 위원들이 낸 임시지위보전가처분 신청을 받아들였다. 재판부는 결정문에서 “선정위 위원들은 조례에 의해 군청사 입지 선정이 완료될 때까지 위원으로서 지위를 유지하는데도 울주군은 정당한 사유 없이 이들을 모두 위원직에서 해촉했다”며 이는 조례에 반할 뿐 아니라 정당한 절차를 거치지 않은 채 조례로 설치된 위원회를 사실상 폐지하는 것에 해당하므로 그 효력을 인정할 수 없다“고 밝혔다. 재판부는 이어 ”관련 기록에 따르면 군청사 이전 사업을 진행하기 위한 예산을 확보하고 이를 지속적으로 추진하기 위해 선정위 회의를 조속히 개최할 필요성이 있다“고 덧붙였다(울산신문, 2008. 3.13, 울주군 군청사 이전 경과 관련 내부자료 참고).

③ 갈등심화기

법원의 판결이 있는 이후 울주군청사 입지선정위원회 위원들의 본격적인 활동이 가능하게 되긴 하였지만 울주군은 여전히 군청사 이전 사업 추진을 보류할 수밖에 없다는 입장을 보임으로써 별

다른 진전 없이 시간을 보내게 된다. 19일 울주군은 정례브리핑에서 "울주중장기발전계획 수립 용역이 완료되는 오는 10월께나 돼야 청사이전 여부에 대한 방침을 세울 수 있다는 입장에는 변함이 없다"며 "이 때문에 선정위원들이 위원회 소집을 요구하더라도 논의할 것이 없다"고 밝혔다. 또 울주군은 "선정위원회를 소집해 군청사 후보지에 대한 심의를 요청하더라도, 군청사 이전 문제를 중장기발전계획과 연계해 용역결과에 따라 수정하기 위해 보류된 상황에서 심의 자체가 무의미하다고 판단하고 있다"고 덧붙였다. 울주군의 이같은 입장은 오는 10월께 울주중장기발전 용역 결과 도출 이전에는 선정위원들과 군청사 입지 등에 대해 논의 자체를 하지 않겠다는 것으로, 소송까지 불사하며 울주군의 해촉 부당성을 주장해온 선정위원들과 마찰은 불가피할 것으로 전망된다고 하였다(울산신문, 2008. 3.19.).

이렇게 되자 울주군과 입지선정위 위원간의 갈등, 지역주민들 간의 갈등문제는 골이 깊어지는 현상을 맞게 된다. 주민들의 의지와는 상관없이 사업 추진이 일방적으로 무산되었다는 점과 선정위 위원들을 일방적으로 해촉하고 법원 결정이 있는 이후에도 별다른 반응을 보이지 않은 울주군에 대해 이해관계 당사자들은 갈등을 외부로 표출하지는 않았지만 이 시기에는 오히려 서로 간의 신뢰감이 약화됨으로써 내면적 갈등이 심화되는 시기를 겪게 되었다.

④ 갈등고조기(제2의 혼란기)

울주군수의 구속으로 결국 울주군은 2008년 10월 29일 울주군수 보궐선거가 실시되고 당선된 새 군수 역시 울주군청사는 울주군의 균형발전을 위해 울주군으로 이전해 와야 한다는 것을 공약으로 내세웠기 때문에 임기 시작과 더불어 군청사 이전 사업을 재추진할 수 있는 명분을 갖추게 된 것이다. 2009년 6월에 접어들어서야 군청사 이전 사업이 다시 추진되게 되었다. 2009년 11월 8일 울주군은 청사이전선정위원회를 개최하여 후보지 선정을 위한 청사건립 타당성 조사와 예정지 선정을 위한 연구용역을 의뢰하기로 결정함과 동시에 읍·면 추가 추천 방안을 확정하였다. 추가 추천이 이루어진 곳은 언양읍 4곳으로 평리 256번지 일원(오룡저수지), 직동리 427-1번지 일원(고든골들), 반송리 576-1번지(반송들), 송대리 110번지일원(송대지구 도시재개발사업내), 삼남면 2곳으로 교동리 37번지 일원(역세권), 신화리 692번지 일원(상수마을)을 포함해 모두 6곳의 군청사 이전 후보지를 추천받았다(울주군 군청사 이전 경과 관련 내부자료 참고).

군청사 이전 사업 추진이 제2의 혼란기에 접어들게 된 요인으로는 앞 서에서 언급했던 것처럼 2007년 당초 6곳의 후보지에서 2009년 11월 추가 추천이 이루어지면서 6곳의 유치전이 아닌 12곳의 유치전으로 갈등은 더욱 고조되는 양상을 보일 수밖에 없게 된 점과 2009년 11월 25일 군청사 입지선정 등을 위한 학술연구 용역을 울산발전연구원에 2009년 11월 25일에서 2010년 11월 24일 기간으로 해서 발주하였다. 하지만 용역 결과가 발표되면서 갈등이 완화되기보다는 더욱 더 격해지는 양상을 띠면서 갈등이 고조되는 심한 혼란기에 접어들었다. 따라서 제2의 혼란기에 접어들게 된 요인은 6곳에서 12곳으로 유치경쟁 지역이 늘어난 점과 용역 결과에 대한 주민들의 반발을 들 수 있다.

울주군청사 이전부지에 대한 최종 결정을 앞두고 울주군청사범서읍유치위원회가 2010년 11월 17일 군청사이전선정위원회와 울산발전연구원의 공적 기능을 의심하면서 군청사 이전 투명성, 객관

성, 공정성을 보장하라는 내용의 기자회견을 갖고 위원장 등 4명이 삭발식을 가지면서 순조롭게 추진되는 듯 보였던 군청사 이전 사업이 또다시 심한 혼란기에 접어들게 된 것이다. 울주군청사범 서읍유치위원회의 주장은 “남부권에서 청량면지역을 지지하는 담합 징조가 보이고 당초 추천된 후보지 6곳에다 후보지를 추가로 추천한 것은 경영난에 허덕이고 있는 울산시 산하기관인 울산시도시공사 소유의 울주군 삼남면 땅에 대해 특혜를 주기 위한 저의라는 설이 파다하다”고 주장하면서 “추호의 오해 소지가 없는 군청사 입지선정을 촉구하고 이를 관철시키기 위한 결연한 의지를 담아 삭발식을 거행 한다”고 말했다(경상일보, 2010. 11.18, 울산신문, 2010. 11.8).

범서읍유치위원회의 반발은 여기서 멈추지 않고 12월 2일 범서읍 이장단과 함께 울주군청에서 기자회견을 갖고 군청사 입지 선정에 대한 공정성 등을 촉구하는 항의서한문을 군청에 전달했다. 그 내용으로는 삼남면 교동리 소재 울산도시공사 소유 부지는 울산시민의 재산이기 때문에 군청사 후보지에서 제외하고 KTX 역세권인 만큼 상업지로 개발하라고 밝힌 뒤 주민들의 진정성이 받아들여지지 않을 경우 행정에서 시행하는 모든 행사 및 회의에 불참하겠다고 입장을 밝혔다(경상일보, 2010. 12.2, 울산신문, 2010. 12.2). 특정 지역 선정에 대한 적극적인 반대외사 표명은 청량면군청사유치위원회에서 역시 범서읍군청사유치위원회와 뜻을 같이 하면서(경상일보, 2010. 12.6, 울산신문, 2010. 12.6) 입지 갈등은 더욱 혼란해지는 양상을 보였다. 군청사 이전 사업이 시간이 갈수록 갈등이 고조되는 양상을 보이게 되자 결국 최종 입지선정 확정 발표일인 12월 8일에 최종 부지를 선정하여 발표하지 못하고 무기한 연기되고 말았다. 이날 회의에서 일부 지역위원들이 학술 연구용역을 맡은 울산발전연구원이 제출한 자료 가운데 일부 후보지가 사유지와 국·공유지 표기에 오류가 있다며 자료 이비를 이유로 입지선정을 미뤄야 한다고 주장했고, 공정하고 객관적인 선정 평가를 위해서는 조그마한 오해의 소지도 없어야 한다는데 의견을 같이 하면서 보완 후 재논의하기로 결정하게 된 것이다(울산신문, 2010. 12.8).

2010년 12월 8일 최종부지 결정이 무산 된 이후에도 범서읍유치위는 호소문 발표를 통해 울산발전연구원의 청사 이전 용역이 특정지역(삼남면 교동리 37)을 설정해 놓고 짜맞추기식으로 진행되고 있어 후보지 특혜의혹이 있는 역세권에 위치한 울산도시공사 소유 부지를 군청사 후보지에서 배제해야 한다(울산신문, 2010. 12. 19.)고 지속적으로 문제제기를 하였다

4) 제3자 중재개입 여부

울주군청사 이전 사업은 2007년 추진 당초부터 지역 간의 유치 갈등이 심각하게 제기될 것을 예상하였고, 이해관계 당사자들 간의 합의 도출에 의한 입지 선정은 불가능하다고 판단하여 제3자 중재자로서의 역할을 해줄 ‘군청사입지선정위원회’를 구성하여 최종 부지를 확정짓는다는 방침을 가지고 사업 추진을 단행하였다. 울주군이 예상했던 대로 군청사 이전 사업추진 계획이 발표되자 바로 지역 간의 갈등이 표출되기 시작하였고, 이전 후보지 6곳에서 12곳으로 확대되면서 갈등은 심화되고 더욱 고조되는 제2의 혼란기를 겪기도 하면서 갈등해결의 실마리를 찾기 어려워 보이기도 하였다.

입지 선정의 공정성과 투명성을 확보하고 갈등을 완화시키면서 중립적인 입장에서 군청사 이전 부지를 결정하는 입지선정위원회가 구성되지 않았다면 최종부지 결정이 끝내 이루어지지 못했거나 무기한 연기되는 등의 일이 발생하였을 것이다. 12월 8일 최종 부지를 결정하기로 한 계획이 무산 될 정도로 갈등이 최고조에 달했지만 결국 12월 29일 최종 부지를 확정 짓는 것으로 마무리되었다. 이처럼 군청사 이전 부지 결정이 다양한 갈등 주체들 간의 길고도 험난했던 갈등을 종결짓는 데 결정적인 역할을 한 것은 바로 “군청사입지선정위원회”의 제3자 중재자로서의 역할이 있었기 때문인 것으로 판단된다. 군청사입지선정위원회의 구성 인원은 다음과 같다. <표 1>에서 보는 바와 같이 분야별 외부 전문가 15명과 각 읍·면 대표 12명 모두 27명으로 구성되었다.

<표 1> 군청사입지선정위원회의 구성 인원

(단위: 명)

구분	도시 계획	건축	토목	지리	교통	환경	경영 및 경제	각 읍·면 대표
인원수	5	2	1	1	3	2	1	12

자료: 울산광역시 울주군(2007), 울주군 내부자료.

입지선정위원회는 예비 후보지 12곳에 대한 현장실사와 평가 작업을 위해 평가 기준을 마련하였는데 그 기준은 다음과 같다. 위원회는 군청사 입지기준 5개 항목, 세부평가 기준 13개 항목으로 구분(총점 100점)했다(울산신문, 2010. 12.29, 울주군 군청사 이전 경과 관련 내부자료 참고). 입지 기준(가중치)은 지역 환경 및 역사문화성 10점, 주민편의성 30점, 지역발전성 25점, 행정연계성 10점, 이전 경제성 25점 등으로 나뉘어 가중치와 평가결과 집계와 정확성을 위해 엑셀프로그램을 사용하였다(경상일보, 2010. 12.29). 입지선정위원회는 오전 9시30분부터 후보지 12곳에 대한 현장실사를 벌였으며, 이후 후보지 평가를 거쳐 최종 결론을 도출한 것이다. 입지선정위원회는 위원회 구성 이후 최종 결론 도출을 위해 소위원회 3차례, 위원회 9차례에 걸친 회의를 개최하였다. 이러한 평가 기준에 의한 평가결과 입지선정위원회 위원장은 12월 29일 청량면 율리 지역으로 군청사 이전 부지로 확정되었음을 발표하였다.

율리는 교통 편리와 접근성 등이 가장 높은 점수를 받은 것으로 나타났다. 율리 52-5일원 16만 8386㎡은 울주군의 지리적 중심에서 5.6km, 인구중심지에서 2.7km에 위치하는데다 국도 7호선에 접해 있고, 남구 도심과도 인접해 있는 점 등이 높은 점수를 받았다. 입지선정위원회 위원장은 선정 업무를 추진하는 동안 울주군 조례에 따라 독립적으로 업무를 수행하였으며, 외부로부터 어떠한 간섭이나 영향을 받지 않고 객관적이고 공정하게 심사했다고 밝혔다(울주군 군청사 이전 경과 관련 내부자료 참고).

IV. 제3자 중재개입을 통한 공공정책갈등 해결의 정책적 시사점 및 한계

1. 제3자 중재개입을 통한 공공정책갈등 해결의 정책적 시사점

공공정책갈등의 경우 갈등당사자들 간의 관계가 복잡하게 얽히게 되고 그 숫자가 많음으로 인해 당사자 간의 합의 도출에 의한 해결방식을 기대하기란 쉽지 않다. 특히 군청사 입지갈등에서처럼 선호시설에 해당되는 시설 건립을 둘러싼 갈등의 경우 선호시설 유치로 인한 렌트효과가 크기 때문에 이에 대한 포기가 쉽지 않은 것이다. 렌트⁸⁾는 신제품개발, 토지의 위치, 정부정책 등으로 인해 생겨날 수 있는 초과이익(excess profits) 혹은 거대이익(super profits)이다(김석태, 2003:79; 김도희, 2007). 도청유치에 따른 렌트 효과에 대해 김석태 연구(2003)에서는 다음과 같이 언급하고 있다. 도청이 유치되는 지역은 여러 가지 이익이 생긴다는 것이다. 도청이 소재하는 지역은 주민들의 향토주의적 자긍심을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 행정중심도시, 문화·예술·교육의 중심도시로 성장할 수 있다는 것이다. 이 이외에도 더 큰 이익은 도청에 수반하는 경제적 이익이다. 도청의 입지는 도의 산하기관, 중앙의 일선기관 등의 유관기관 및 단체들이 함께 들어오게 됨으로 그 지역의 건설 활동을 활발하게 할 뿐만 아니라 새로운 인구유입을 수반한다. 그 결과 입지지역의 지가 상승, 소득 및 고용증대 등의 효과로 지역경제 활성화의 계기가 된다는 것이다(김도희, 2007).

군청사 역시 도청이전으로 인한 효과를 기대할 수 있기 때문에 유치해 오고자 하는 지역주민들의 간절한 바람을 근거로 한 유치 후보지로 거론되는 지역 간의 갈등은 첨예하게 대립적인 양상을 보이게 되는 것이다. 아무리 유치전이 치열하더라도 결국 한 지역으로 결정될 수밖에 없고, 후보지가 한곳으로 결정되고 나서는 지역 간의 와해 현상이 발생하기도 한다. 이러한 갈등이 더 이상 확산되지 않도록 하기 위해서는 입지선정 절차가 민주적이면서 공정하게 이루어질 필요성이 있는 것이다. 다만 입지선정의 공식적인 권한을 부여받은 입지선정위원회의 제3자 중재 개입이 이루어진다면 갈등해결의 가능성을 기대해 보기가 훨씬 쉬워진다는 사실을 본 군청사 입지갈등사례를 통해서 확인할 수 있었다. 제3자 중재개입을 통한 갈등해결은 이미 2012 세계박람회 유치갈등사례, 경륜장 유치 갈등사례, 법조타운 유치를 둘러싼 울산시 중구와 남구의 갈등사례 등을 통해서도 증명된다.

제3자 중재개입을 통한 갈등사례 분석을 통해 얻을 수 있었던 또 하나의 시사점은 중재 권한을 가진 군청사 입지선정위원회의 구성과 입지선정위원회에서 적용된 심의 기준 등이 민주적 합의 절차와 공정성과 객관성을 확보하였느냐 하는 것이다. 울산시 북구 음식물 자원화 시설 건립을 둘러싼 지방정부와 주민간의 갈등에서 갈등해결은 결국 주민배심원제 구성을 통해서야 가능하였다. 주민배심원단에서 내린 최종 심의안에 북구청과 주민 모두 승복하겠다는 약속 하에 주민배심원제가

8) 렌트(rent)는 경제적 의미에서 어떤 생산요소를 현재용도에 쓰이게 하는데, 즉 대체적인 용도 대신에, 필요한 비용을 초과하여 지불하는 돈을 의미한다. 어떤 미개발 지역에 선호시설이 입지하게 되면 렌트가 생길 가능성이 많아진다(김석태, 2003:79).

구성되었고 결국 주민배심원의 최종 결정에 따라 복구 음식물자원화 시설이 건립될 수 있었던 것이다. 구청장과 몸싸움이 일어나고 지역주민들은 학생 등교거부 시위를 벌일 정도로 갈등이 심각했던 사안이 주민배심원제 도입을 통해 해결 될 수 있었던 것은 주민배심원단 구성 권한을 주민들에게 최대한 허락하였고, 주민들이 추천하는 위원들로 배심원단이 구성됨으로써 지역주민들로부터 공정한 심사에 대한 기대를 높였고 정부에 대한 신뢰감을 높일 수 있었던 것이다.

따라서 중재 권한을 갖는 군청사 입지선정위원회의 구성을 둘러싼 다소 논란이 있긴 하였으나 결국 지역주민들의 의견을 수렴하여 구성하고자 하는 의지를 보여줌으로써 논란을 잠재울 수 있었으며 최종적인 합의를 이끌어 낼 수 있었던 것이다. 따라서 입지선정위원회의 구성과 관련하여서는 위원회 구성 당초부터 민주적 합의절차, 투명성의 확보 등이 무엇보다 필요하다고 하겠다. 또한 관련 사안에 대해 전문적인 의견을 내놓을 수 있는 능력과 자질을 갖춘 위원으로 구성하는 것 역시 필요하다고 하겠다. 또한 갈등관계가 복잡할수록 심의기준선정에 대한 신중성을 기할 필요가 있다. 심의 기준 자체가 어느 한쪽에 유리한 방향으로 구성이 된다면 미리 예정해 놓고 형식적인 합의도출만을 위한 방향으로 선정 기준을 정하는 것 같은 인상을 주민들에게 남길 경우 갈등 해결을 기대하기란 힘들다. 따라서 심의기준의 선정과 심의 과정상의 객관성, 정확성, 공정성의 확보가 무엇보다 중시 되어야 할 것이다.

마지막으로 중재 권한을 가진 입지선정위원회의 위상 정립에 대한 법·제도적 장치가 필요하다고 하겠다. 군청사입지갈등사례 분석과정에서 살펴보았듯이 입지선정위원회의 위원 위촉을 일방적으로 울주군이 추진함으로 인해 빚어졌던 울주군과 입지선정위원회의 위원들 간의 갈등은 군청사 유치를 둘러싼 후보지역들 간의 갈등에다 더 복잡하게 갈등관계가 얽히게 되는 사태로 까지 몰고 가는 형국을 자아냈다. 상황이 이렇게 되자 결국 군청사 입지갈등의 핵심 사안을 뒤로 한 채 울주군을 상대로 해촉을 당한 입지선정위원회 위원들은 해촉 처분취소를 위한 행정처분 집행정지 가처분 신청을 울산지법에 제기하면서 울주군청사 이전 사업은 법적 다툼으로 까지 비화되는 사태까지 가기도 하였다. 결국 법원 판결에 의해 청사입지선정위원회가 다시 구성이 되어 운영되긴 하였으나 이로 인해 군청사입지선정은 예정보다 더 오랜 시간이 소요될 수밖에 없었다. 따라서 제3자 중재개입을 통한 갈등해결의 중요성이 여러 갈등사례를 통해서 입증되고 있는 것으로 볼 때 제3자 중재개입에 대한 법·제도적인 측면에서의 미흡한 사안에 대한 보완이 필요하다고 하겠다.

2. 한계

공공갈등이 발생된 경우 일정 기간 동안 갈등이 지속되면 자동적으로 제3자 중재개입에 의한 갈등이 해결되는 방식으로 전환되는 것은 아니다. 중재 권한을 가지는 위원회 구성에 이해관계당사자들의 합의 또는 그 사안에 해당하는 조례가 제정되어 있거나 또는 부산대 양산 이전 갈등사례에서처럼 결정 권한이 이미 상위부서인 교육부에 있거나 울산시 법조타운 건립 갈등사례에서처럼 최종부지 결정 권한이 상위부서인 대법원에 있는 경우에는 제3자 중재 개입을 통해 갈등 해결을 기대해 볼 수 있다. 하지만 이상에서 언급된 경우 어디에도 해당되지 않을 경우에는 제3자 중재

개입을 통한 갈등 해결의 효력을 기대해 보기 어렵다는 것이다.

군청사입지선정위원회의 구성에서처럼 제3자 중재 권한을 가진 위원회 구성에서 이해관계당사자들의 위원 선택권한이나 조정과정에서 당사자들의 의견개진 및 참여통로가 좁다는 사실이다. 이러한 이유로 제3자 중재 권한을 가진 위원회의 최종 결론이 도출되었음에도 불구하고 이해관계당사자들이 끝내 받아들여주지 않음으로 인해 갈등이 해결되지 못하는 사태도 발생하는 것이다. 또한 청사입지선정위원회의 위원으로 위촉된 위원들의 전문성과 대표성 확보에 대해서도 심각한 고민이 필요해 보인다. 갈등의 핵심이 되는 사안에 대해 공정하게 그리고 전문성에 근거한 결론 도출이 무엇보다 중요할 것이다. 울산광역시 북구 음식물자원화시설 건립 갈등사례의 경우 주민배심원제 도입을 통해 어렵게 주민들의 합의 도출을 이끌어 내었지만 시설 건립 이후 몇 년 못가서 시설 운영이 중단되고 결국 폐쇄 조치가 이루어지는 상황이 발생하였다. 이러한 사례에서 보여주듯이 위원들의 전문성과 이에 근거한 공정한 심의는 또 다른 측면에서의 행정비용 손실을 막는 방안이 될 것이다. 따라서 중재 권한을 갖는 위원회의 구성 시에는 관련 사안에 충분한 지식과 능력을 바탕으로 한 전문성이 있는 지, 중립적인 입장에서 공정한 심의가 가능한지 등에 대한 파악과 대표성의 확보에 신중을 기해야 할 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 울주군청사 이전을 둘러싼 후보지들 간의 유치경쟁 갈등사례를 제3자 중재 개입(청사입지선정위원회)을 통해 갈등해결을 이루어 낸 사례에 대해 살펴보았다. 최근 제3자 중재개입을 통한 갈등해결에 대한 관심이 고조되고 있는 현시점에서 공공갈등해결에 제3자 중재개입을 접목시키는 과정에서 정책적으로 보완되어야 하는 점은 무엇이고 실질적으로 어떤 효과가 있는지에 대해 알 수 있었다. 실제 발생했던 갈등사례를 중심으로 분석함으로써 유사한 갈등사례에서 갈등해결방안으로 제3자 중재개입을 통해 갈등을 해결해나가고자 할 때 본 연구결과가 정책적 자료로서 좋은 근거 자료로서의 활용가치가 있을 것으로 판단된다.

지방자치제 실시이후 다양한 갈등 주체들 간의 갈등으로 정작 지역주민들에게 실질적으로 필요한 시설 건립이나 행정업무추진, 서비스의 제공 등으로 쓰여 져야 하는 행정비용이 의도하지 않은 갈등발생으로 인해 알게 모르게 손실되는 비용이 막대한 시점에 이르렀다. 이러한 시점에서 갈등해결에 실질적인 효과가 있는 대안은 무엇이며, 이를 법·제도적으로 정착시키기 위한 노력이 절실하다고 하겠다. 많은 학자들에 의해 다양한 갈등사례 실증분석에서 검증되어진 제3자 중재 개입의 갈등해결효과에 대해 다시한번 점검해 보는 차원에서 군청사입지갈등사례를 통해 제3자 중재 개입에 효력에 대해 실증적인 분석으로 시도하였다. 선행연구에서와 마찬가지로 12개 지역이나 되는 군청사 유치 후보지들 간의 갈등을 그나마 원만하게 해결할 수 있었던 것은 ‘청사입지선정위원회’라는 제3자 중재 개입의 권한을 가지는 위원회의 역할이 있었기 때문이다. 따라서 제3자 중재 개입을 통한 공공정책갈등 해결 방안 마련에 대한 구체적인 논의가 필요해 보인다고 하겠다.

참고문헌

- 강영진. (2009). 갈등해결의 지혜, 서울:일빛
- 강유신. (2011). ADR의 발전방안에 관한 연구-조정, 중재를 중심으로, 경희대 국제법무대학원 석사학위논문.
- 경상일보. (2006). “군청사 유치 소리 없는 전쟁이 시작됐다,” 9월 5일자 기사.
- 경상일보. (2007). “울주군 청사 이전 급물살,” 1월 2일자 기사.
- 경상일보. (2007). 군청사 후보지 “6곳 추천서 6가지 색깔 뚜렷,” 7월 27일자 기사.
- 경상일보. (2010). “울주군청사 특정지역 유치 논란 범서읍군청사유치위·이장단 삼남면지역 후보지 제외 요구 불공정선정맨 집단사퇴 불사 심사·배점 기준 공개 촉구도,” 12월 2자 기사
- 경상일보. (2010). “울주군청사 입지 선정 지역이기주의에 휘둘려선 안돼,” 12월 6일자 기사.
- 금창호·라휘문. (2010). 사회통합을 위한 갈등관리제도의 발전방향, 한국정책연구, 10(3):83-103.
- 김광구·하혜수·하혜영. (2011). 정부갈등해결을 위한 ADR 기구 연구: 법적 접근을 중심으로, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2011(4).
- 김남철. (2006). 갈등관리수단으로서의 공법상의 조정, 공법연구 34(4):209-234.
- 김상찬. (2012). 우리나라 행정형 ADR제도의 활성화 방안, 법학연구 제46권:214-234.
- 김지홍. (2007). 대안적 분쟁해결의 이론과 실제, 17(3):101-119.
- 김현준. (2005). 사회적 갈등의 해결을 위한 행정법적 과제, 법과 정책연구, 5(1):39-60.
- 김도희. (2005). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: ‘복구 화장장 유치사업’과 ‘경부고속전철 울산역 유치사업’ 사례를 중심으로, 한국정책학회보, 13(1):157-188.
- 김도희. (2007). ‘법조타운유치’를 둘러싼 자치단체 간 갈등해결의 정책적 함의, 21(2):3-29.
- 김석태. (2003). 선호(PIMFY)시설유치를 둘러싼 렌트추구와 렌트의 사회적 환원:도청이전 후보지 선정을 중심으로, 한국행정학보, 37(1).
- 나태준. (2005). 공공갈등 관리기제 도입에 관한 논의와 제안, 연세행정논총, 28:103-126.
- 다니엘대너. (2002), 갈등해결의 기술, 서울:지식공작소
- 대통령직속 지속가능발전위원회편. (2003), 공공갈등관리의 이론과 기법 상·하, 서울:논형
- 안순철·최장섭. (2003). 대안적 분쟁해결의 이론과 실제, 분쟁해결연구 1:5-37.
- 울산신문. (2007). “행정처분 취소 가처분신청-울주군청사 입지선정위원 전원 해촉,” 12월 9일자 기사.
- 울산신문. (2007). ““울주군청사 이전 전면중단을,” 7월 29일자 기사.
- 울산신문. (2007). “울주군청사 이전 유보 신장열 부군수 "권한대행 체제에서 추진 무리" 11월 20일자 기사.
- 울산신문. (2007). ““군청사 이전 사실상 백지화,” 11월 28일자 기사.
- 울산신문. (2007). “행정처분 취소 가처분신청 울주군청사 입지선정위원 전원 해촉,” 12월 19일자 기사.
- 울산신문. (2008). “군청사입지선정위 군·의회에 선정위 개최 요구,” 4월 27일자 기사.
- 울산신문. (2008). ““취하대신 지위유지가처분·본안소송,” 1월 11일자 기사.
- 울산신문. (2008). “신장열 부군수 "군청사 이전 진행중,” 1월 29일자 기사.
- 울산신문. (2008). “군청사 이전사업 진통 불가피 울산지법, 입지선정위 지위 인정 울주군, 수정안 진행…마

- 찰 우려,” 3월 13일자 기사.
- 울산신문. (2008). “울주군-선정위 청사이전 마찰 중장기발전계획 용역 결과후 재추진방침 고수 또 읍·면대표 배제 목소리… 선정위 행보 주목,” 3월 19일자 기사.
- 울산신문. (2010). 군청사 이전 부지 선정 갈등 표면화 담합·특혜의혹 등 소문 남무 범서읍 유치위 공정심사 촉구, “ 11월 18일자 기사.
- 울산신문. (2010). “울주군청사 이전 ‘진흙탕 싸움’ 번질라 범서읍유치위 “도시공사 소유 교동땅 후보지서 제외” 촉구, “ 12월 2일자 기사.
- 울산신문. (2010). “군청사 입지선정 ‘지역갈등’고조 범서읍 이어 청량면어 유치 촉구..홍보전 과열 경쟁지역 입장 반박,” 12월 6일자 기사.
- 울산신문. (2010). “울주군청사 이전 부지 선정 ‘과열’ 29일 최종확정 앞두고 후보지역 유치 견제 강도 높여,” 12월 19일자 기사.
- 울산신문. (2010). “규모 확대·지역 갈등 봉합 최우선(울주군 신청사 건립 부지 선정 향후 과제,” 12월 29일자 기사.
- 이명우·이충성·박교·심명필(2004). 물 분재를 위한 대안적분쟁해결방안(ADR), 2004년도 국제 수문개발계획(IHP)사업의 하나인 ‘우리나라 하천유역에서의 물분쟁 요인 및 해결방안’ 과제 결과 보고서.
- 정정화. (2012). 공공갈등해결을 위한 ADR의 활성화 방안-미국, 일본, 한국의 조정제도 비교분석, 한국지방자치행정학보, 26(2):1-22.
- 최인재 외 공저. (2005). 「사회갈등 해소를 위한 민간 인프라 구축 현황 및 방안」, 한국여성개발원.
- 함영주. (2010). 집단갈등(사회갈등) 해소방안으로서의 소송대체분쟁해결방안(ADR), 저스티스 통권 121호: 676-712.
- 홍성만·김광구. (2008). 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구: 정부간 갈등관리 기구를 중심으로, 한국공공관리학보, 22(4):1-17.
- Andrew, J. S. (2001). Making or Breaking Alternative Dispute Resolution? Factors influencing its success in waste management conflicts. *Environmental Impact Assessment Review*, 21(1): 23-57.
- Bercovitch. (1984). *Social Conflicts and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Boulder co: Westview Press.
- Bingham, G. (1986). *Resolving Environmental Disputes: a Decade of Experience*. Washin gton. DC: The Conservation Foundation.
- Dukes, E. F. (2004). What We Know About Environmental Conflict Resolution: An Analysis Based on Research. *Conflict Resolution Quarterly*, 22(1-2):191-220.
- Deutsch, M. (1973). Conflicts: Productive and destructive. In F. E. Jandt(eds). *Conflict resolution through communication*, New York:Harper & Row.
- Gregory E. McAvoy. (1998). Partisan Probing and Democratic Decision making: Rethinking the NIMBY Syndrome. *Policy Studies Journal*. 26(2).
- John Fisher. (1993). Local Government and Alternative Dispute Resolution. *Public Management*. 75(8).
- King, d.s.(1990). "Economic Activity and the Challenge to Local Government." In King, Desmond S.,

- and Pierre, Jon.(eds.). Challenge to
- Manring, N. J. (1994), ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. *Public Administration Review*, 54 (2): 197-203.
- Moore, C. W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (3rd), CA: John Wiley & Sons.
- O’Leary, R. & Raines, S. (2001). Lessons Learned from Two Decades of Alternative Dispute Resolution Programs and Processes at the U.S. Environmental Protection Agency, *Public Administration Review*, 61(6):682-692.
- Purdy, J. M., & Gray, B. (1994). Government agencies as mediators in public policy conflicts. *The International Journal of Conflict Management*, 5(2): 158-180.
- Sander, Frank E. A. (1985). *Alternative Methods of Dispute Resolution: An Overview*, University of Florida Law Review, 37(1).
- Senger, J. M. (2003), *Federal Dispute Resolution: Using ADR with the United States Government*, San Francisco: Jossey-Bass.

김도희(金度希): 부산대학교 대학원에서 “도시비선호시설입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구” 논문으로 행정학 박사학위(2001)를 취득하고, 현재 울산대학교 정책대학원 공공정책전공 소속으로 재직중이다. 주요 관심분야는 갈등관리, 지방행정, 복지행정, 여성행정 등이다. 주요논문으로는 “여성의 일-가정 양립 실태상의 문제점과 개선과제: 울산광역시 일-가정 관련 조직의 문화적 접근을 중심으로”(2012), “지역 공공도서관 운영 정책에 대한 연구-울산광역시 도서관 운영 및 서비스 항목 측정을 중심으로”(2012), “울산광역시 남구의 문화도시정책 추진성과의 정책적 함의-남구의 문화도시 정책사례 분석을 중심으로”(2012) 등이 있다(dhkim5090@ulsan.ac.kr).

[접수일: 2012. 12. 21 / 심사완료일: 2013. 3. 2 / 게재확정일: 2013. 3. 9]

Abstract

**The Roles and Limitations of Third Party Intervention in
Public Policy Conflict: A Case Study on Conflict over
Transfer of Ulju District Office**

Kim, Do Hee

In the case of public conflict, incurred costs and the extent of damage are much larger compared with personal conflict cases. Therefore, this research attempts to determine fundamental elements hampering conflict resolution by analyzing the entire stages as a conflict is developed. More specifically, this research attempts to analyze conflict resolution through third party intervention, which is gathering much attention as a state-of-the-art method for conflict resolution. In this respect, the present research aims to analyze the case of conflict over transfer of Ulju district office and demonstrate the needs of third party intervention as a tool for conflict resolution and show its effectiveness for conflict resolution. Third party intervention in public policy conflict is discussed actively these days, which is the main topic of the present research. This research investigates in which way the third party intervention found in the conflict over transfer of Ulju district office functioned throughout the whole process of public conflict. Also, this research points out the limitations encountered while public policy conflict is resolved through third party intervention. Finally, this research proposes further issues for third party intervention to be settled down as a conflict resolution system.

Key Words: conflict management, transfer of Ulju district office, ADR