

지방자치단체장의 갈등조정 : 서울시 『시민과 시장의 토요 데이트』 분석

이달곤* · 전주상**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 갈등환경의 변화와 조정자의 역할
- III. 집단갈등의 조정사례
- IV. 제도운영에 있어서 효과성의 원천 : 시장의 역할
- V. 결 론

〈요 약〉

지방자치 실시 이후 다양하게 분출되고 있는 갈등과 분쟁은 이제 주민의 의견을 보다 효과적으로 수용할 수 있는 제도적 장치를 요청하고 있다. 이제는 과거의 하향적 행정방식이나 내부관리(internal management) 중심의 도시행정과는 상이한 외부관리(external management)의 중요성이 부각되고 있는 것이다. 이러한 인식을 기초로 본 연구는 최근 중요시되고 있는 외부관리 중심의 갈등조정제도를 실제사례를 통하여 분석함으로써 이러한 접근법의 효과성 여부와 그 원천을 규명해 보고자 하였다. 특히 민선지방자치단체장이 집단갈등을 완화하기 위하여 어떠한 역할을 수행할 수 있는지에 초점을 맞추었다.

분석 대상 사례로는 민선 2기(1998.7 ~ 2002.6)에 서울시에서 4년 동안 시행되었던 「시민과 시장의 토요 데이트」 제도를 선정하였다. 분석 결과 이 제도는 사후관리 측면이나 사전 단계에서의 민원해소 노력 등에서 일부 문제점이 나타나고 있으나, 60% 이상의 민원해소율을 보임으로써 갈등 해소에 상당히 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 효과성의 원천에는 전문성과 경륜, 성실성에 기초한 시장의 조정가로서의 역할과 시장의 원칙협상에 대한 의지가 중요한 부분을 이루고 있다.

자치단체장의 이러한 역할은 갈등과정에 있어서 상호이해를 증진시킬 수 있는 통로의 개선과 보완을 이룰 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 결국 이러한 제도들의 성공적인 운영은 집단갈등현상이 우리 사회에서 무리 없이 여과되어 앞으로 지역 사회의 통합과 발전의 토대로 작용하게 될 것이기 때문이다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 배재대학교 사회과학부 행정학 전공 전임강사

I. 서 론

서울과 같은 대도시에서는 인구의 과도한 집중과 그에 부합하는 도시서비스 공급체제의 미비로 인하여 생활에 장애가 초래되는 경우가 적지 않다. 이러한 측면에서 교통시설, 쓰레기 처리, 오염절감대책, 범죄예방, 공원확충 등과 같은 도시 서비스 공급을 확충하고 질적 고급화를 도모하기 위해서는 도시 전체의 관점에서 사업을 추진하여야 할 필요성이 크게 부각된다. 그러나 이러한 사업들은 경우에 따라서 개인의 생활에 불편을 초래하기도 하고 개인의 권리를 침해하는 문제를 발생시키기도 한다.

최근에는 새로운 도시기반시설의 확충이 지역주민의 반대에 직면하여 원활하게 수행되지 못하는 사례가 많이 나타나고 있다. 특히 1995년 지방자치제 실시 이후 지역이해와 관련한 집단민원이 대폭 증가하고 주민들간의 결집도가 높아지고 있는 현실은 이제 지역주민들이 수동적인 통치 대상자에서 능동적인 지역정치의 핵심주체로 변화하고 있음을 시사하고 있다. 이러한 주민 인식과 행정환경의 변화는 정책과정 전반에 걸쳐 주민참여를 보다 효과적으로 수용할 수 있는 제도적 장치를 요청하고 있다.

과거에 다수의 정책결정자들은 이러한 갈등현상이 지역주민들의 이기적이고 비합리적인 요구에 기인하는 것으로 설명하였다. 그러나 이제 이와 같은 관주도의 하향적이고 일방적인 정책결정 및 집행이라는 패러다임이 더 이상 용인되지 않을 시기가 온 것이며, 주민의 의견이야말로 공익의 실현과정에서 가장 중시되어야 할 요소로까지 부각되고 있다. 권위주의 정치에 비해서 민주주의가 언뜻 보기에는 혼란을 더 많이 생성하는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 일시적 혼란과 불안정 그리고 정책결정과정의 다원적 투입작용과 같은 것이 바로 민주주의가 변화와 도전에서도 살아남을 수 있는 역량을 생성시키는 것이다. 질서정연하고 안정적으로 보였던 공산주의 체제가 붕괴되는 과정에서 민주주의의 강점은 분명히 드러났다고 볼 수 있다.

지방자치 실시 이후 다양하게 분출되고 있는 갈등과 분쟁도 이러한 관점에서 이해되어야 할 것이다. 갈등은 도시 행정분야 뿐만 아니라 토지이용, 자원의 이용과 환경보전, 사회인프라 시설을 비롯한 공공시설 입지 등 광범위한 분야에 걸쳐서 생성되고 있다.¹⁾ 그러나 현재까지 정부와 주민간의 갈등문제를 효율적이고 원

1) 1995년 7월 민선지방자치 실시 이후 1998년 6월까지 3년 동안 발생하였거나 관리되고

만하게 해소한 사례는 많지 않다. 여기서 효율적이라는 것은 행정관청이 관심을 가지는 공익과 주민들이 관심을 가지는 사익이 모두 중대되는 방향에서 합의가 이루어지는 것이며, 원만하다는 것은 갈등과정이 장기화되거나 대립이 심화되지 않고 문제가 해결되는 것을 의미한다. 이러한 현상은 과거와 같은 하향적 행정방식의 취약성과 더불어, 종래의 내부관리(internal management) 중심의 도시행정과는 상이한 외부관리(external management)의 중요성을 부각시키고 있다. 행정과 주민이나 언론과 같은 정당성을 부여하는 외부환경(authorizing environment)과의 유기적이고 협조적인 관계관리가 중시되는 것이다. 관계관리(relation management)는 상대를 주요한 협의대상으로 전제하고 있으므로 막연한 고객(client)과는 다른 접근을 필요로 한다(이달곤, 2000 : 167-181).

이러한 인식하에 본 연구에서는 최근 중요시되고 있는 외부관리 중심의 갈등조정제도를 실제사례를 통하여 분석함으로써 이러한 접근법의 효과성 여부와 그 원천을 규명해 보고자 한다. 도시관리에서 발생하는 갈등의 유형은, (i) 행정관청과 주민간의 갈등, (ii) 개발자와 주민간의 갈등, (iii) 이질적인 주민집단간의 갈등 등으로 나누어 볼 수 있는데, 유형에 따라서 갈등해소의 방법론이 달라지고 갈등의 발생과 해소과정에서 작용하는 변수들도 달라지는 것이 특징이다. 그러나 본 연구에서는 이러한 유형별 접근법에 초점을 맞추기보다는 갈등에 대하여 전통적인 접근과는 다른 접근을 하고 있는 사례를 분석함으로써 그 효과성의 원천을 규명하고, 이러한 제도들이 보완하여야 할 사항은 없는가를 고찰하려는 것이다. 특히 본 연구에서는 민선지방자치단체장이 집단갈등을 완화하기 위하여 어떠한 역할을 수행할 수 있는지에 초점을 맞추었다.

분석 대상 사례로는 서울시에서 민선2기 출범과 함께 1998년 7월 시작되어 2002년 7월 민선 3기의 출범으로 폐지된 「시민과 시장의 토요 데이트」 제도를 선정하였다. 이 제도는 서울시민의 고질적인 장기민원을 시장이 나서서 적극적으로

있는 갈등사례는 총 327건으로 나타나고 있다. 이를 분쟁주체별로 보면 정부간 분쟁 154건(47.1%), 정부-주민간 분쟁 173건(52.9%)으로 나타나고 있다. 분쟁내용별로는 지역개발분야(289건, 88.4%)가 지방행·재정분야(38건, 11.6%)보다 월등히 많이 발생하는 양상을 나타내고 있다. 지역개발분쟁은 보다 구체적으로 협오시설 141건, 도로 및 광역공급시설 64건, 지역개발사업 관련분쟁 43건, 하천관련분쟁 41건으로 나타나고 있다. 이러한 수치는 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원이 공동으로 민선자치 실시 이후 3년 동안 전국의 분쟁사례를 분석한 것이나, 성공적인 사례탐색에 치중한 것으로써 실제 갈등사례는 이보다 훨씬 많을 것으로 보인다. 개별사례들의 자세한 내용은 행정자치부 외(1999) 참조

해결방향을 모색하고자 하는 것으로서, 행정관청과 주민간의 문제를 행정관청의 장이 당사자이면서 또한 조정자의 역할을 수행함으로써 갈등을 해소하는 과거와는 다른 특이한 접근방식을 취하고 있다.

본 연구는 관련 문헌 조사를 통하여 이론적 부분을 정립하고, 서울시 내부 자료의 분석과 서울시장, 관계 공무원 및 민간참여자들과의 토론 및 『시민과 시장의 토요 데이트』 제도의 참여관찰을 통하여 제도의 현황 및 시사점을 도출하였다.²⁾

II. 갈등환경의 변화와 조정자의 역할

1. 지방자치의 실시 이후 갈등환경의 변화

지방자치 실시로 민주주의 공고화(consolidation of democracy)가 진행되고 있는 과정에서 정책에 대한 비판적인 사회 분위기가 조성되고 주민들의 권리의식이 강화되는 것은 자연적인 추세이다. 주민들도 점차 삶의 질에 대한 강한 욕구를 가지게 됨으로써 지역에서 발생하는 갈등의 발생양상도 변화하고 있다. 이러한 점을 고려할 때 지방자치 실시 이후의 집단갈등에서는 다음과 같은 면들이 특징적인 면으로 부각될 수 있다.

첫째, 환경 분야의 갈등이 급속도로 증가하고 있다. 특히 종래에는 원전건설, 폐기물매립지 등 주로 혐오시설의 설치를 둘러싼 갈등이 주로 나타났으나, 지방자치제 실시 이후에는 이러한 갈등 이외에 대규모개발사업에 따른 환경문제로 인한 갈등이 증가하고 있다.

둘째, 지역주민들의 반대가 과거의 산발적이고 지역적인 형태에서 벗어나 보다 조직화, 광역화하는 현상을 보이고 있다. 이러한 현상은 시민들의 가치관 변화에도 일부 기인하고 있으나 정책결정 및 집행에 있어서 시민참여의 범위가 확대되고 있는 전반적인 사회적·정치적인 여건변화가 주요한 원인을 제공하고 있다. 또한 과거의 직·간접적인 경험 축적에 따른 주민 측의 학습과정(learning process)의 진전으로 그동안 문제가 되었던 '정부와 주민간 정보의 비대칭성'이 상당 부분

2) 연구자는 2000년 12월 9일 『시민과 시장의 토요 데이트』 제100회 기념 심포지엄에서 "민선자치시대의 집단갈등조정방안"이라는 제목으로 주제발표를 하였으며, 본 제도와 관련하여 서울시장, 관계 공무원 및 민간참여자들과 토론회를 가졌다. 그리고 후술하는 바와 같이 2001년 4월 14일 본 제도의 진행과정을 직접 참관하였다.

완화되고 있다는 점도 주요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

셋째, 과거에는 계획의 입안, 건설 단계 등에서 이를 반대하거나 보상을 요구하는 형태를 취해 왔으나 점차 시설의 관리·운영단계에서의 갈등도 증대하는 양상을 보이고 있다. 이러한 변화는 정책의 입안단계의 갈등해소 뿐만 아니라 사후 관리 및 운영단계에서도 이해관계자에 대한 정확한 정보 제공과 신뢰를 획득할 수 있는 효율적인 시민감시 및 참여장치의 마련 등 갈등방지를 위한 조치가 필수적임을 시사하고 있다.

민선자치단체장의 등장으로 집단갈등현상에 있어서 특히 주목되어야 할 것은 주민참여와 같은 절차적 요인의 문제라고 할 수 있다. 주민참여는 지방정부의 정책과정에 있어서 주민을 위한 행정의 필수적 요건으로 인식되고 있다. 지방정부는 주민참여를 통하여 행정능력을 보완할 수 있으며, 행정수행의 원활성과 책임성을 확보할 수 있다. 또한 주민들은 참여를 통하여 자기보호(self-protection), 자치(self-ruling), 자기실현(self-realization)의 가치를 실현할 수 있게 된다. (Cook & Morgan, 1971; 4) 그러나 우리나라의 경우 정책과정의 민주화에 익숙하지 못한 현실에서 상호의사소통의 능력과 기회의 부재로 상당한 어려움을 겪어 왔다. 주민참여를 통한 문제의 해결방식은 정책과정이 권위적·일방적 방식에서 주민자치의 근본이념에 충실한 민주적·다원적 방식으로 전환되어야 함을 의미한다. 즉 명령 및 통제 위주의 방식은 이제 조정 및 협상 중심의 방식으로 전환되어야 하는 것이다.

2. 갈등조정의 의의

조정(mediation)이란 의사결정권한을 갖지 않는 중립적인 제3자가 갈등당사자들이 상호 수용할 만한 해결책에 도달하도록 조력하는 것과, 제3자에게 권위적인 의사결정을 허용하면서 제3자가 조정 역할을 하여 당사자들간에 자발적인 합의를 찾도록 하는 중재(mediated arbitration)를 포함하는 개념이다.³⁾ 특히 조정은 협상이

3) 갈등의 해소유형은 다양하게 유형화할 수 있으나 크게 연합·체휴 모형(Coalition Mode), 판결 모형(Adjudication Mode), 협상 모형(Negotiation Mode) 등으로 범주화할 수 있다.(Stephenson Jr. & Pops, 1989: 466-470) 이러한 갈등해소방법들은 현실적으로 빈번히 나타나는 방법들이고, 각각 나름대로의 장점들을 가지고 있다. 그러나 연합·체휴 모형에 의한 방법들은 갈등사안을 수직 우위를 통하여 해결하려 한다는 점에서 어느 범위까지 이해당사자로 볼 것인가에 대한 문제가 제기될 수 있고, 결정사항에 대한 후유증이 심각할 수 있다는 문제점을 내재하고 있다. 또한 판결 모형의 경우 공식적인 권한을 가진 기구가 법적 구속력을 가진 의사결정으로써 명확하게 집단갈등을 해결할 수 있으나, 장

6 · 행정논총 (제40권 제3호)

선행되지 않고는 성립할 수 없기 때문에 협상은 갈등조정의 선행조건이 된다고 할 수 있으며, 이런 측면에서 조정은 넓은 의미의 협상의 범주에 포함시킬 수 있다.

사회현상은 광범위한 사회적, 물리적 환경 하에서 일어나기 때문에 행정관청과 주민간의 갈등도 어느 일방이 의도했던 대로 상황이 전개되는 것은 아니며, 의도적인 제3자의 지원이나 예상하지 못했던 제3자의 등장으로 인하여 갈등양상의 전환 가능성을 갖는다. 특히 중립적인 제3자가 전문성을 발휘하여 갈등을 조정하는 역할을 수행할 경우 갈등의 완화에 중요한 역할을 수행할 수 있다.⁴⁾ 전문성을 갖춘 제3자는 갈등당사자들이 실체적 관심을 나타낼 수 있도록 조력하고, 갈등과정에 익숙하지 못한 지역주민들에게 절차적 제반문제에 관한 교육을 통하여 보다 생산적인 상호작용을 유도할 수 있기 때문이다. 즉 어디까지나 갈등당사자가 결정의 주체이지만 제3자의 의견과 아이디어가 주요한 역할을 할 수 있다는 것이다. 이 방법은 미국을 비롯한 Anglo-Saxon 사회에서 잘 활용되고 있는 재판 대안으로서의 분쟁해결방법인 ADR (Alternative Dispute Resolution)⁵⁾ 유사한 방식으로서 일방이 지고 일방이 이기는 방식보다는 법률외적으로 융통성 있게 분쟁을 해소시켜 보려는 시도이다.⁶⁾ 미국에서는 행정분쟁해결법 (Administrative Dispute Resolution Act, 1990)에서 행정기관이 ADR을 활용할 것을 규정하고 있다. ADR이 보다 유용하게 활용되기 위해서는 ADR의 대상 영역을 식별하고 영역별 적용방법론을 개발하며 이를 수행할 전문가를 양성하는 것이 필요하다. 그리고 행정기관이 관련된

기간이 소요된다는 점과 이러한 방식을 당사자들 일부만이 이용할 수 있다는 한계점을 지니고 있다. 이런 측면에서 볼 때 당사자간의 협상을 통한 갈등의 해소가 사회적 비용의 최소화와 갈등당사자들의 복지 증대를 도모할 수 있다는 측면에서 가장 바람직한 방안으로 평가될 수 있다. 이러한 방식들은 기본적으로 갈등당사자의 선호를 고려함으로써 상호 합의에 기초하여 정립될 수 있다는 장점을 가지고 있기 때문이다.

4) 이러한 측면에서 「시장과 시민의 토요 데이트」 제도를 주관하는 서울시장을 엄격한 의미에서 중립적인 제3자에 포함시킬 수 있는가에 의문이 제기될 수 있다. 특히 이러한 의문은 서울시와 주민간의 직접적인 갈등현상이 의제로 대두될 경우 문제가 된다. 그러나 후술하는 바와 같이 시장은 조정자의 역할과 협상가의 역할을 겸하고 있으며, 다만 사안에 따라 각 역할의 비중이 달라진다고 할 수 있다. 시장의 조정자로서의 역할은 실제사례에서 보이는 시장의 행태에서도 확인하게 나타난다.

5) 한국의 변호사 단체에서는 이를 '재판외적 분쟁해결방법'으로 지칭하고 있다

6) 미국에서는 1970년대 후반부터 이러한 방식을 도입하여 정식 법정에 의한 재판의 어려움을 보완하자는 운동이 전개된 바 있다. 자세한 내용은 Nolan-Haley, Jacqueline(1992) 참조.

소송에서는 가능하면 ADR을 활용할 것을 권고하고 있다.(장문철, 2000; 243) 그러나 조정인의 권고가 당사자들의 결정을 구속하는 것이 아니라는 점에서 유효성이 의심받을 수도 있다.

3. 갈등조정자의 역할

조정이 시작되면, 갈등구조가 양자 관계에서 3자 관계로 변화한다. 3자 관계에서는 경쟁의 결과가 한 당사자와 두 당사자간의 연합형성에 의해 결정될 수 있고 조정자가 순수하게 제3자의 입장에서 중립적인 조정역할을 수행할 수도 있다.

갈등과정에서 조정자가 수행하는 역할은 다음과 같이 세 가지로 유형화할 수 있다.

우선 조정자는 ‘대화의 통로제공자’로서의 역할을 수행한다. 갈등은 의사소통의 단절을 의미하며, 그로 인한 직접적인 접촉의 단절은 스스로 빠져 나올 수 없는 상황에 빠지게 한다. 갈등이 해결되려면 상호양보가 필요하다. 따라서 대화 통로로서의 조정자의 역할은 갈등 과정에서 다양한 연결점의 역할을 한다. 즉 직접적인 대화 통로가 파괴되었을 때, 중요한 접촉 수단이 되며, 직접적인 양보가 심리적, 절차적으로 불가능할 때, 양보안의 제시나 양보의사를 전달하며, 직접적인 합의가 불가능할 경우에는 양보나 합의의 소유자로서 행동한다. 그러나 조정자의 이러한 역할은 수동적 통로로 작용하거나 협상장소를 제공할 뿐이다. 이런 면에서 후술하는 보다 명시적이고 능동적인 역할과 대비된다.

둘째, 조정자는 ‘합의형성자(formulator)’로서의 역할을 수행한다. 대화가 단절되어 메시지 전달이 방해되고 서로를 만족시킬 해결책을 찾지 못하는 상황은, 갈등의 당사자보다 혁신적인 사고를 할 수 있는 조정자의 좀더 능동적인 역할을 요구한다. 갈등이슈를 재정의하고 공식적인 갈등 해결방안을 모색하는 것이 요구되는 것이다. 이러한 역할로서 조정자는 양 당사자를 도와서 명시적이고, 공감을 얻을 수 있는 자극과 제안을 한다. 그러나 이러한 역할이 문제의 본질을 변질시키거나 갈등의 상황을 바꾸는 기능은 수행하지 않는다. 또한 조정자는 권력을 행사하지 않으며, 이러한 점에서 조정자의 ‘합의형성자’의 역할은 순수한 조정이라고 할 수 있다.

셋째, 조정자는 ‘협상조절자(manipulator)’로서의 역할을 수행한다. 어떤 상황에서는 합의형성자라는 지위와 대화통로 제공이 갈등을 해결하거나 조정자의 이해관계를 충족시키는 데 충분하지 않을 수 있다. 조정자는 합의를 도출하고, 그 합의

가 조정자에게 가장 안정적이고 우호적이 되도록 조절하기 위해 조정자라는 지위와 다른 이용 가능한 자원들을 사용할 수도 있다. 이 경우 권력 자원, 영향력, 설득력 등의 조절 수단은 조정자가 이용 가능한 자원으로서 기능한다.

조정자가 수행하는 대화의 통로 제공자, 합의형성자, 협상조절자로서의 기능은 갈등조정과정에서 상호변화가 가능한 역할들이라고 할 수 있다. 이러한 역할들의 중요성은 갈등사례들의 상황에 따라 달라진다. 결국 어떠한 역할을 강조할 것인가를 파악하는 것이 갈등조정의 핵심이며 성공적인 조정의 요건이라고 할 수 있다.

이러한 조정자의 역할은 구체적으로 (i) 당사자간의 정확한 사실관계확인(fact finding), (ii) 이해관계의 핵심 파악, (iii) 갈등에 관련된 규범, 관행, 법규, 선례의 소개, (iv) 당사자의 입장을 재조정할 수 있는 대안의 제안, 전문가의 소개와 제의유도, 객관적이고 공평한 기준의 제시, (v) 당사자간의 의사소통을 원활하게 하고 문화적 편견이나 오해를 불식시키면서 감성을 통제할 수 있게 도움을 주는 것 등으로 파악할 수 있다.(장문철, 2000; 250)

조정자가 이러한 역할들을 수행하기 위하여 중요시하여야 할 점은 갈등당사자에게 중립성(neutrality)을 견지하고 갈등을 흡수하여야 한다는 것이다. 조정자는 어떤 경우에도 당사자의 전략적 수의 대상이 되어서는 안되며, 가능하면 당사자들이 가지고 있는 기대수준을 협의과정에서 관리하여 일정한 합의 가능한 영역으로 수렴시킬 수 있어야 한다. 문제에 맥락을 부여하고 필요한 경우 아이디어를 띄워보는 역할을 할 수도 있다. 또한 협의가 진행될수록 타결의 분위기를 높여야 할 것이며 자신이 중간에 제안을 하고 싶은 욕구를 억제할 수 있어야 할 것이다. 조정자의 전략은 당사자들이 초기에 가지고 있던 차이를 줄여서 그들이 결정하게 하는 것이다. 결국 조정자는 당사자들이 핵심이슈에 초점을 맞추어서 계속 앞으로 나아가게 하는 역할을 수행해야 한다는 것이다.(Cleary, 2001; 139-168)

모든 갈등의 종국적 해결과 당사자들의 화해가 조정의 성공이라고 한다면 성공적인 조정은 매우 적다고 할 수 있다. 따라서, 갈등의 완화를 보장하는 합의 도출을 성공적인 조정으로 정의하는 경향이 있다. 갈등의 성공적인 조정을 위해서는 조정자의 자질과 지위가 중요한 영향을 미치는 것으로 평가된다. 이러한 조정자의 자질로서 구체적 지식, 전문성, 설득력, 인내심, 책임감 등 다양한 항목들이 제기될 수 있으나, 이러한 자질들의 중요도는 갈등상황에 따라 다르게 나타난다. 한편 조정자의 지위도 갈등조정에 중요한 영향을 미친다. 중간 수준의 관료는 부차적이고 기술적인 이슈에 대해 성공적인 조정역할을 수행할 수 있으며, 조정자의 지위가 높을수록 자원동원력이 중대하여 보다 높은 설득력을 갖는다.

III. 집단갈등의 조정사례

- 서울시 「시민과 시장의 토요데이트」 제도 -

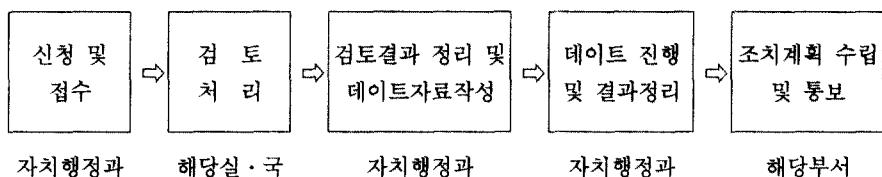
1. 운영절차

본 제도는 다음과 같은 절차에 따라 진행된다

서울시민은 누구나 신청할 수 있으며, 신청에 있어서는 방문, 전화, FAX, 우편, 인터넷 등 다양한 방법을 활용한다. 신청이 접수되면 해당 실·국별로 사전 검토되며, 민원수용이 어려울 경우 몇 가지 대안을 마련하되, 시장이 직접 '데이트'를 실시하는 다수인 관련 생활민원은 검토결과서를 총괄접수부서(자치행정과)에 제출하고, 개인 민원 및 제안·건의사항은 소관 부시장 및 실·국장 면담을 실시하여 그 결과를 총괄부서와 해당 민원인에게 통보한다. 총괄부서(자치행정과)는 해당 실·국에서 검토 처리한 자료를 수합하여 개인 민원 및 제안·건의 사항은 자체 정리하고, 다수인 민원은 접수순, 단체별, 주제별 등을 고려하여 '데이트' 일정을 조정하고, 민원인과 시장, 해당 실·국장, 민간전문가 참여계획 등의 자료를 작성한다. 이러한 계획이 수립되면 안건의 대상, 주제, 유형에 따라 관련 실·국·과장이 배석하고, 시민 의견 등에 자문할 수 있도록 교수, 변호사, 시민단체 대표, 언론인 등 민간전문가와 민원인 대표 4~6명 등 1회당 15명 내외가 참석하여 회의가 진행된다. 회의가 종결된 후에는 회의 결과 제시된 조정방안에 대하여 조치계획을 수립·시행하고, 처리결과는 민원인에게 통보한다.

이를 도표로 요약하면 다음과 같다.

<그림 1> 「시민과 시장의 토요데이트」 제도의 처리절차



2. 운영현황

<표 1> 접수 및 실시 현황

(1998. 7. 4 ~ 2002. 5. 31 현재)

구 분	접 수	자체종결 (취소, 민원해결 등)	실 시 대 상			미실시	
			소 계	실 시			
				건수	참여시민		
합 계	2,103 (100.0%)	279 (13.3%)	1,824 (86.7%)	1,801 (85.6%)	3,021	23 (1.1%)	
다수인민원	616 (29.3%)	114 (18.5%)	502 (81.5%)	494 (80.2%)	1,662	8 (1.3%)	
개인 민원	697 (33.2%)	67 (9.6%)	630 (90.4%)	624 (89.5%)	611	6 (1.0%)	
제안·건의	556 (26.4%)	58 (10.4%)	498 (89.6%)	498 (88.7%)	538	5 (0.9%)	
기 타	234 (11.1%)	40 (17.1%)	194 (82.9%)	190 (81.2%)	210	4 (2.1%)	

자료 : 서울특별시, 「시민과 시장의 토요데이트 4년」, 2002. 6, p.7

<표 1>에서 보는 바와 같이 「시민과 시장의 토요데이트」는 1998년 7월부터 2002년 5월말까지 약 4년의 기간동안 총 2,103건이 접수되어 1,801건(85.62%)이 실시되었다. 이러한 수치는 월 평균 45건이 접수되어 39건 정도 실시된 것으로서, 민원인의 데이트 취소, 데이트 실시전 민원해결 등 자체 종결된 279건을 제외하면 1,824건 중, 1,801건을 실시하여 실제 실시율은 98.7%에 이르고 있다.

이 중에서 시장이 직접 주재한 토요데이트는 161회 396건으로서 다수인민원이 높은 비중(76.5%)을 차지하고 있다

<표 2> 시장 주재 데이트 실시 현황

(1998. 7. 4 ~ 2002. 5. 31 현재)

계	다수인민원	개인민원	제안·건의	초 청
396 (100%)	303 (76.5%)	36 (9.1%)	15 (3.8%)	42 (10.6%)

자료 : 서울특별시, 「시민과 시장의 토요데이트 4년」, 2002. 6, p.7

연도별 접수건수는 98년 7~12월 381건, 99년 496건, 2,000년 632건, 2,001년 459건, 2,002년 5월말까지 130건으로 나타나고 있다.

<표 3> 연도별 접수현황

(1998. 7. 4 ~ 2002. 5. 31 현재)

연도 계	98. 7 ~ 98. 12	99. 1 ~ 99. 12	2000. 1 ~ 2000. 12	2001. 1 ~ 2001. 12	2002. 1 ~ 2002. 5
2,103 (100%)	381 (18.1%)	496 (23.6%)	637 (30.1%)	459 (21.8%)	130 (6.2%)
평균 45건	63.5건	41.3건	52.7건	38.3건	26건

자료 : 서울특별시, 「시민과 시장의 토요데이트 4년」, 2002. 6, p.8

『시민과 시장의 토요데이트』 접수 현황을 소관 실·국별로 보면 <표 4>에서 보는 바와 같이 지난 4년간 접수된 2,103건 중 주택국 소관사항이 439건(20.9%)으로 가장 많았고, 다음으로 교통관리실(14.2%), 도시계획국(8.3%) 순으로 나타나고 있다. 특히 다수인민원(총 616건)의 경우는 주택국(35.1%), 도시계획국(17.9%), 건설국(10.6%) 등의 순으로 나타나고 있다.

주택분야의 경우는 대부분 재개발·재건축 사업과 관련된 분양권·임대권, 국·공유지 매입 부담경감, 용적률 상향조정, 건축분쟁민원 등과 같은 다수인민원이 다수를 차지하고 있다. 교통 분야의 경우는 접수 건수는 많으나 버스전용차선 진입허용, 개인택시면허 확대, 시내버스 정상운행 요구 등의 '개인민원'과 버스·택시운영제도 개선, 주차단속·신호등 체계 개선 등과 같은 '제안·건의'가 73.2%(전체 299건 중 219건)로 다수를 차지하고 있다. 행정관리분야에서는 주민등록 및 세무관련 민원, 국·공유지 변상금 경감 민원, 공무원 임용·배치관련 제안, 공무원 불친절 관련 민원 등과 같은 개인민원과 제안·건의사항이 많았고, 단순히 시장면담을 희망하는 사항(총 155건 중 73건으로 47%)이 다수를 차지하고 있다. 건설 분야의 경우는 도로 개설에 따른 토지·건물 보상 민원, 방음벽 설치 요구, 사유상가관련 민원 등의 다수인민원이 40%로서(전체 165건 중 65건) 다수를 차지하고 있고, 도로·하천 점용료 관련 민원, 노점상 관련 민원 등 개인민원도 많이 나타나고 있다. 보건복지 분야는 의료 및 보건소 관련 민원, 사회복지시설 관련 민원 등의 개인민원 및 건의사항이 71.3%(전체 150건 중 107건)로서 대부분을 차지하고 있다. 도시계획분야의 경우는 용도지역 상향조정, 그린벨트, 풍치지구 해제 등과 같은 다수인민원이 63%로서(전체 175건 중 110건) 다수를 차지하고 있으며, 재개발·재건축사업과 관련된 복합민원으로 나타나고 있다. 환경 분야의 경우는 공원용지 해제·보상 민원과 하수처리장·청소시설 등과 같은 협오시설 이전 관련 다수인민원이 32%로서(전체 152건 중 49건) 다수를 차지하고 있으며, 대부분이 도시계획, 하수분야 등과 관련된 복합민원들이다.

12. 행정논총(제40권 제3호)

<표 4> 실·국별(분야별) 실시 현황

(1998. 7. 4 ~ 2002. 5. 31 현재)

구 분	계	주택국	교 통 관리실	행 정 관리국	건설국	보 건 복지국	도 시 계획국
전체접수 (%)	2,103 (100%)	439 (20.9%)	299 (14.2%)	155 (7.4%)	164 (7.8%)	150 (7.1%)	175 (8.3%)
다수인민원 (%)	616 (100%)	216 (35.1%)	49 (8.0%)	20 (3.3%)	65 (10.6%)	13 (2.1%)	110 (17.9%)
환경 관리실	산업 경제국	문화 관광국	도시개발 공사	지하철 건설본부	상수도 사업본부	기타 실·국	단순신청
152 (7.2%)	125 (5.9%)	111 (5.3%)	47 (2.2%)	38 (1.8%)	26 (1.2%)	160 (7.6%)	62 (3.0%)
49 (8.0%)	14 (2.3%)	13 (2.1%)	29 (4.7%)	14 (2.3%)	1 (0.2%)	23 (3.7%)	---

자료 : 서울특별시, 「시민과 시장의 토요데이트 4년」, 2002. 6, p.9

3. 운영성과

『시민과 시장의 토요 데이트』 제도는 실시 결과 총 1,801건 중 1,164건을 해소하여 해소율이 64.6%로 나타나고 있다. 이 중 민원내용을 전부 수용하여 해소한 경우는 407건으로 22.5%를 차지하고 있고, 일부 수용하거나 다른 대안을 제시하여 2차 민원이 재발되지 않아 일부 해소된 경우는 757건으로 42.0%에 이르고 있다.

<표 5> 실시결과 조치현황

(1998. 7. 4 ~ 2002. 5. 31 현재)

구 分	계	해 소			기시행	행 정 참 고	증 양 건 의	불 가	진행중
		소계	수용	일부 해소					
소 계	1,801 (100.0%)	1,164 (64.6%)	407 (22.6%)	757 (42.0%)	39 (2.2%)	243 (13.5%)	19 (1.1%)	260 (14.4%)	76 (4.2%)
다수인민원	494 (100.0%)	330 (66.8%)	136 (27.5%)	194 (39.3%)	4 (0.8%)	10 (2.0%)	6 (1.0%)	82 (16.6%)	62 (12.6%)
개인민원	624 (100.0%)	469 (75.2%)	121 (18.5%)	154 (31.2%)	11 (1.8%)	35 (5.6%)	6 (1.0%)	95 (15.2%)	8 (1.3%)
제안·건의	493 (100.0%)	245 (49.7%)	91 (18.5%)	154 (31.2%)	21 (4.3%)	153 (31.0%)	5 (1.0%)	63 (12.8%)	6 (1.2%)
기타	190 (100.0%)	120 (63.2%)	59 (31.1%)	61 (32.1%)	3 (1.6%)	45 (23.7%)	2 (1.1%)	20 (10.5%)	---

자료 : 서울특별시, 「시민과 시장의 토요데이트 4년」, 2002. 6, p.11

한편 시장이 직접 주재한 경우에는 396건 중 241건을 해소하여 해소율 60.9%로 나타나고 있으나, 제도 시행 초기 실시된 제안·건의, 단순면담으로 인한 행정참고사항을 제외한 다수인민원의 경우에는 303건 중 204건을 해소하여 해소율이 67.3%로 나타나고 있다.

<표 6> 시장 주재 실시결과 조치현황

(1998. 7. 4 ~ 2002. 5. 31 현재)

구 분	계	해 소			기시행	행 정 참 고	중 앙 건 의	불 가	진행중
		소계	수용	일부 해소					
계	396 (100.0%)	241 (60.9%)	122 (30.8%)	119 (30.1%)	1 (0.3%)	51 (12.9%)	3 (0.8%)	43 (10.9%)	57 (14.4%)
다수인민원	303 (100.0%)	204 (67.3%)	103 (34.0%)	101 (33.3%)	---	1 (0.3%)	1 (0.3%)	40 (13.2%)	57 (14.4%)
기 타	93 (100.0%)	37 (39.8%)	19 (20.4%)	18 (19.4%)	1 (0.3%)	50 (53.7%)	2 (2.2%)	3 (3.2%)	---

자료 : 서울특별시, 「시민과 시장의 토요데이트 4년」, 2002. 6, p.12

4. 제도운영에 대한 평가

도시규모의 급격한 팽창과, 행정의 복잡·다양화는 시민이 행정과 직접 대면하여 문제를 해결하는 것을 더욱 어렵게 만들고 있다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고, 본 제도는 현장의 생생한 목소리에 시정의 책임자가 귀를 기울일 수 있는 기회를 정기적으로 제공하고 있다는 점에서 기본적으로 가장 중요한 의의를 찾을 수 있다.

위에서 본 바와 같이 전체민원 해소율은 64.6%로서 비교적 높은 비율을 나타내고 있다. 특히 다수인민원에 대한 해소율은 66.8%로서, 이러한 결과는 다수인민원의 대부분이 집단간의 첨예한 이해관계가 대립되는 사안이라는 점을 고려할 때, 본 제도가 실질적인 민원해소의 기능을 효과적으로 수행하고 있다고 평가할 수 있다.

이러한 직접적인 민원해결 효과 이외에도 정부와 주민간에 극한적인 대립으로 해결이 어려운 민원들의 경우 이해관계자와 시정의 책임자가 직접 대면하여 합의를 모색해보려는 시도 자체가 이해관계자에게 어느 정도의 만족감을 줄 수 있다. 는 점도 부수적인 민원해소의 효과로 볼 수 있다. 아울러 변호사, 시민단체 대표, 언론인, 도시계획가, 건축사 등 각계의 전문가들을 민원심사위원으로 참여시킴으

로써, 이들의 다양한 의견을 수렴하고 안건에 대한 활발한 토론으로 해결책을 모색하는 등 보다 민주적인 방법으로 갈등 조정을 모색해 왔다는 점도 긍정적인 효과로 평가될 수 있다.

다른 한편으로는 이 제도가 단순한 민원해소의 장을 넘어 지방자치단체의 올바른 정책방향을 정립하는 데 도움을 주었다는 점도 긍정적인 효과로 지적될 수 있다. 어떠한 사안들이 주민들과의 관계에서 다투어지고 있는가를 인지하는 것이 우선적으로 관리자에게 요구되는 중요한 책임이라고 볼 때, 본 제도는 이를 통해서 일반적인 행정과정에서 얻을 수 없는 중요한 교훈이나 개혁방안들을 찾아낼 수 있다는 점을 잘 보여주고 있다.⁷⁾ 따라서 이 제도는 일종의 학습과정의 역할을 수행하고 있으며, 시민의 의견수렴을 통한 정책의 환류(feedback) 기능을 적절히 수행하고 있는 것이다. 이런 측면에서 볼 때, 본 제도는 시와 시민이 지혜를 하나로 모아 민원해결방안을 함께 모색하는 파트너 관계를 지향함으로써, 시민이 지방자치시대의 주인으로 시정에 직접 참여하는 열린 시정의 모델을 제시했다고 평가할 수 있다.

그러나 이 제도의 운영에 있어서 보완되었어야 할 점도 나타나고 있다.

우선적으로 지적될 수 있는 「시민과 시장의 토요데이트」 실시 결과 합의·조정된 내용이 수정 없이 시행될 수 있도록 사후관리가 보다 강화되었어야 한다는 점이다. 합의 결과에 만족한 후에도 사후 조치에 동의하지 않고 재신청을 하는 사례가 나타나고 있다는 점은 이 부분의 필요성을 반증하고 있다. 따라서 이러한 제도를 보다 효과적으로 운영하기 위해서는 성공적으로 합의가 이루어진 뒤에도 합의사항의 이행을 보장할 수 있는 절차의 개발이 필요하다.

이와 더불어 제도의 효율적 운영이라는 측면에서 제도 실시 이전에 민원을 해소하려는 노력의 미진함도 지적될 수 있다. 즉 4년간의 성과분석에서 본 바와 같이 본 제도는 월 평균 45건이 접수되어 39건이 실시된 바 있다. 이러한 현실은 시

7) 그 대표적인 사례가 주택재개발정책이다. IMF 이후 아파트의 프리미엄이 없어지면서 재개발이 분양을 받는 사람보다 오히려 원주민에게 손해를 주고 이주하지 않을 수 없는 상황을 만들고 있다는 점을 시민과의 대면을 통해 확인할 수 있었고, 이를 기점으로 더 이상 재개발을 촉진하지 않는 방향으로 서울시의 정책이 수정되고 있고, 이는 구체적으로 주거환경개선사업 방식의 권장과 주택재개발조합원의 입주권 제도개선 등으로 나타나고 있다. 이 외에 저층·저밀도지역의 '나홀로 아파트 관리대책' 수립, 주택 및 학교주변 숙박시설 신축억제 대책수립, 재개발임대아파트와 공공임대아파트의 혼합관리방식 도입, 재개발임대주택 전립평수확대제도 시범도입 등은 본 제도가 시민의 의견을 정책에 반영하는 제도적 장치로서 기능하고 있음을 보여주고 있다.

민들의 의견이 적기에 수렴되지 못할 가능성성이 있을 뿐만 아니라 충분한 시간배분을 어렵게 함으로써 보다 심도 있는 논의를 저해할 수도 있다. 서울시에서 부시장이나 각 실·국장이 개인민원이나 제안 및 건의사항에 대하여 시장을 대신하여 면담하도록 제도를 개선한 것도 이러한 점을 염두에 둔 것으로 볼 수 있다. 나아가 이러한 제도의 경우 협의대상이 되고 있는 내용들 중 유사한 사항들이 다수 있다는 점을 고려할 때, 제도의 실시로 합의안이 도출되었던 것과 유사한 사안에 대해서는 사전에 예정조치를 통보하고 이에 대하여 이의가 있을 경우 재접수를 받는 방식 등을 검토할 필요가 있다.

장기적으로는 이러한 제도를 적절히 개방하여 해당 분야의 전문가집단이 정책 대안을 제시할 수 있는 토론의 장으로 활용하는 것도 모색해 볼 필요가 있다. 이러한 방식은 위에서 제시한 몇 가지 대안들이 선행됨으로써 이러한 제도가 비교적 새로운 갈등사안에 대한 협의제도로 정착될 경우 효율적인 대안의 창출과 시민의 신뢰성 제고라는 양 측면에서 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.

IV. 제도운영에 있어서의 효과성의 원천 - 시장의 역할

이 제도의 대상 안건의 상당수가 서울시와 주민간의 분쟁사례로 이루어진다는 측면에서 결국 시장은 조정자의 역할과 협상가의 역할을 겸하고 있으며, 다만 사안에 따라 각 역할의 비중이 달라진다고 할 수 있다.⁸⁾ 따라서 이하에서는 제도운영에 있어서의 효과성의 원천으로서 시장의 역할을 조정자의 역할과 협상가의 역할로 나누어 설명하고자 한다.⁹⁾

-
- 8) 연구자가 참관할 당시의 안건은 '상암2 주거환경개선사업 주거 일부의 상암택지 개발사업지구 편입 요망' 민원과 '성수2가 3동 성수아파트 재건축 관련 주민피해 해결 요망' 민원 등 두 가지 사례였다. 두 번째 사례의 경우 시장은 전형적인 조정자의 역할에 서게 되며, 이 때 시장의 역할은 사업자에 대해서는 감독관청의 역할로, 주민들에 대해서는 민원을 청취하는 역할로 나타난다. 그러나 첫 번째 사례의 경우에도 시장이 문제의 일방 당사자라는 측면에서 협상가의 역할을 수행하는 한편, 이해관계를 공평하게 조율하는 대안을 모색해야 한다는 측면에서 조정자의 역할의 비중이 결코 경시될 수 없다. 따라서 이 사례는 시장이 조정자와 협상가의 역할을 동시에 수행하는 사례로 볼 수 있다.
- 9) 물론 이 제도의 운영에 있어서는 앞에서 고찰한 바와 같이 제도적으로 보완되어야 할 점도 다수 나타나고 있다. 다만 본 연구에서는 이 제도가 비교적 효과적으로 운영되고 있는 데에는 자치단체장의 역할이 큰 비중을 차지하고 있다는 점에서 이 부분에 초점을 맞추고 있는 것이다.

1. 조정자의 역할

이 제도의 성공적인 운영과 관련하여 특히 주목해야 할 점은 시장의 갈등조정 역할이라고 할 수 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 서울시『시민과 시장의 토요 데 이트』 제도의 심의사례들은 상당수가 서울시와 시민과의 갈등인데, 시장의 역할은 물론 시 당국의 입장도 견지하고 있으나 실무자와 시민 사이에서 새로운 창의적인 안을 제시하는 형식을 취하기도 한다는 점에서 조정(mediation)으로 볼 수 있는 측면도 상당히 나타나고 있다.

고건 전 시장은 일명 ‘행정의 달인’이라고 불리고 있다.¹⁰⁾ 이러한 호칭은 그 만큼 오랜 세월동안 지방 및 도시행정에 몸담아 왔다는 의미이며, 한편으로는 정치적 리더십보다는 행정적 리더십의 특징을 구축한 인물로 해석될 수도 있다. 이러한 행정경험은 사실규명에 대한 신속한 접근을 가능하게 하고, 쟁점과 문제점을 신속히 파악하여 현실적인 대안모색을 이끌어낼 수 있게 한다. 결국 그가 중재자의 입장에서 대안을 제시하면서 진행하는 갈등조정과정에서 해결 가능성이 그 어떤 방법보다도 높아질 수 있고, 동시에 당장 해결을 보지 못하는 경우에도 권위적인 결정을 수용할 수 있는 상황을 만들어 내는 것이다.

이러한 상황의 조성에는 그의 성실성이 큰 몫을 차지한다고 볼 수 있다. 이 제도 자체가 거대도시의 시장이 직접 민원을 챙긴다는 그 자체에서도 그의 성실성이 나타나지만 그 보다 그의 인간적인 성실성에 대한 시민들의 믿음도 중요한 부분을 차지하고 있는 것이다.¹¹⁾ 시민들에게 신뢰를 주고 있는 그의 성실성의 중심

10) 고건 전 서울시장은 고시 합격이후 계속적으로 내무부관련 직책과 도시경영관련 직책을 수행한 공직자이다. 1975년에 전라남도 지사, 1980년에 교통부장관, 1981년에 농수산부장관, 그리고 1987년에 내무부장관, 1988년 임명직 서울시장을 거쳐 1997년에는 국무총리를 지냈으며, 1998년부터 2002년 6월까지 민선 서울시장을 역임한 바 있다. 그에 대해서는 행정의 달인이라든가, 청렴과 지성의 행정가, 하드웨어보다는 소프트웨어로써 생활행정을 하는 사람, 절차를 중시하여 공개적인 토론을 가지며 합의적 문제해결에 접근하는 사람, 민중적 지도자(populist leader)로 평가하는 사람도 있다. 또한 시민과의 대화시간과 민원현장을 확인하는 일을 중요시하며, 참여행정, 유리알 행정, 자율행정, 공개행정을 모토로 삼아 합법적 절차를 중시하고, 시민들로부터 불평을 받은 적이 없는 시장이라는 평가가 나오고 있다. 고건 전 시장의 평가에 대한 자세한 내용은 (김영평, 1994: 214-241) 참조

11) 시장의 성실성은 실제 회의진행과정의 분위기에서도 잘 나타난다. 시장은 회의를 시작하기 전에 주민대표를 일일이 악수로 맞이하고, 민원인에게 민원사항을 이야기하도록 부드럽게 유도한다. 그리고 주민들의 소개나 요구 사항에 대해서 일일이 관련사항을 언

적 가치(personal values central to integrity)는 무엇보다도 정직과 공평성(honesty and fairness)이다(Badaracco, Jr. & Ellsworth, 1989 : 177). 성실성 추구란 조직 내에서나 외부 인사와의 사이에서 규범이나 목표를 추구하는 행동이며 관련자간의 신뢰, 상호존중, 문제에 대한 철저한 토론과 대안의 모색 등을 추구하는 것이다. 이러한 성실성은 갈등조정과정에서 시장이 어느 정도 선에서 상호 양보와 합의를 만들어 낼 의지를 가지고 그 방법을 법규의 범위 내에서 찾아가도록 하는 역할을 한다. 이러한 시장의 행정스타일로 인하여 형성된 이미지가 이 제도의 운영과정에서 시장의 조정역할을 강화시키는 것이다.¹²⁾ 또한 시장의 조정역할은 회의에 참석한

급하면서 친근감을 표시하고 주민들이 요구사항을 편안하게 제시할 수 있는 분위기를 조성한다. 그리고 어떠한 대안이 실행될 수 없는 이유를 질문하고, 이에 대한 답변이 있으면, 이를 그대로 받아들이는 것이 아니라, 선례 유무, 법의 개정 유무 등을 계속적으로 확인하면서 서로가 합의점을 찾을 때까지 질문과 답변을 주고받는 과정이 이어진다.

12) 시장의 조정자로서의 행정스타일은 연구자가 참관한 사례에서도 잘 나타나고 있다.

'성수2가 3동 성수아파트 재건축 관련 주민피해 해결요망' 민원의 경우 주민들은 구청이 자신들의 보호자가 되어야 하는데 사업자의 횡포를 구청이 적절하게 막아주지 못한다고 불만을 표시하였고, 주민들은 이를 시장에게 호소하였다. 당시의 분위기는 시공업자들이 저가로 보상하기 위해 주민들과 협상을 적기에 하지 않고 미루고 있는 상황이었고 시공자 측에서 여러 가지 비공식적인 회유 노력이 이루어지고 있는 것으로 판단되는 상황이었다. 본 사안은 대기업의 횡포와 구청 감독의 한계를 보여주는 것으로서, 장기적으로는 그 지역이 재개발지역에 포함되어야 하나 개발자의 입장에서는 부담이 많고 쓸모가 적은 부지이므로 반대하는 입장이었고, 주민들은 재개발을 명시적으로 요구하기 어려운 상황이기 때문에 공사중 피해보상을 요구하는, 해결책이 용이하게 도출되기 어려운 사안이었다. 이 사례의 경우 시장의 역할은 상식적인 요구를 법적이며 행정적인 규정으로 전환시키는 노력으로 나타나고 있다. 시장은 절대 주민을 교육시키려고 하지 않고 권위적인 문제해결자로서의 역할을 수행하고 있다. 다만 본 사안은 원래 구청의 건축분쟁조정위원회에서 다루어져야 할 사안이 「시민과 시장의 토요데이트」의 안건으로 넘어온 것이기 때문에 시장은 실질적 해결책을 제시하지 않고 구청의 조정위원회에서 1주일 내에 회의를 진행할 것과 주민들이 접촉할 수 있는 공직자의 연락처와 이름을 알려주게 하고 시공자에 대해서도 엄격한 주의환기를 하는 것으로 회의를 마무리짓고 있다. 한편 '상암2 주거환경개선사업지구 일부의 상암택지 개발사업지구 편입요망' 민원 사례에 있어서도 안건은 주민과 시청 간의 협상이므로 시장은 한편으로는 협상당사자이나 구청이나 시청직원의 편에만 서지 않고 새로운 대안을 모색하면서 중간적인 위치에 서서 문제를 해결하려는 조정자의 역할이 적지 않았다. 그러나 시장도 실무자들의 견해 내에서 해결책을 강구할 수 밖에 없는 상황이었으며, 실무자는 법규나 정보에 정통하고 시장은 리더로서 권위를 인정받고 있는 상황이라는 점에서 상호의존적인 상황을 나타내고 있었다.

관련 분야 전문가들의 전문성에 의해서 보완되고 있다.¹³⁾

이러한 조정자의 역할을 수행하는 유사한 제도로서 국민고충처리위원회를 들 수 있다.^{14)¹⁵⁾}

그러나 국민고충처리위원회와 「시민과 시장의 토요데이트」 제도는 행정적인 관점에서 문제를 적극적으로 해결하려는 시도가 어느 정도인가라는 점과 과연 전문성과 경륜을 바탕으로 새로운 가치를 창출할 수 있는가 하는 점에서 차이가 있는 것으로 평가할 수 있다. 그리고 「시민과 시장의 토요데이트」 제도는 시장을 직접 대면하여 의논하고 불만사항을 제시한다는 점에서 의사소통에 있어서도 인간화되어 있고, 시장이 적지 않은 자원을 동원할 수 있는 위치에 있기 때문에 하소연까지 할 수 있는 등의 여러 가지 장점을 보유하고 있다. 나아가 이 제도는 민선지방자치시대에 해당 자치단체의 최고 책임자를 직접 선출한 주민들에게 주민들이 주인이라는 것을 심정적으로 확인시켜 주는 효과도 내포하고 있다. 그러나 이러한 점이 시장의 입장에서는 상당히 번거로운 일이며,¹⁶⁾ 민원인을 직접 대면하여 이해가 첨예하게 대립되어 있는 사안을 해결한다는 것은 시민에 대

13) 연구자가 참관한 사례에서 전문가들은 시장을 보좌하면서 주로 분쟁사안에 대하여 대안을 제시하기도 하고 과거의 선례를 지적하기도 하며, 사실확인을 다시 하는 등 의 방법으로 문제해결을 위해 노력하고 있었다.

14) 고건 전 서울시장은 연구자에게 「시민과 시장의 토요 데이트」 제도를 30대 후반인 전라남도 지사직을 수행할 당시 미국의 시민법정을 텔레비전으로 보면서 착안하였다고 밝힌 바 있다. 그리고 공식적으로 제도화된 것으로는 고충처리위원회를 들 수 있다는 의견을 제시하였다.

15) 국민고충처리위원회는 1994년 설치된 행정 옴부즈만(Ombudsman)으로서, 행정기관의 위법·부당한 처분이나 잘못된 제도·정책 등으로 인하여 침해된 국민의 권리와 불편·불만사항을 독립적인 제3자적 입장에서 간이·신속하게 구제·처리하기 위해 국무총리 소속으로 설치된 합의제 행정기관이다. 이 위원회는 위원장, 상임위원 3인, 비상임위원 6인으로 구성되며, 위법·부당한 행정처분에 대한 시정권고 기능, 불합리한 행정제도에 대한 개선권고 기능, 각종 민원의 상담·안내 기능, 민원종결 기능 등을 수행하고 있다.

16) 이런 측면에서 볼 때, 한편으로는 단체장이 매주 하루씩 시간을 할애하여 민원해결에만 매달리는 것이 시간 면에서 부담스러울 수 있고 바람직하지도 못하다는 문제점이 제시될 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 보완하기 위하여 가칭 '시민법정'과 같은 준사법절차의 모색도 고려될 수 있다. 여기에는 해당자치단체의 행정에 의숙한 판사나 변호사를 참여시켜 단체장을 대신하여 법률적인 문제에 대한 여러 가지 자문을 제공함으로써 시민의 불편을 해소할 수 있을 것이다. 이러한 제도는 행정과 사법의 중간적 영역에 속하는 것으로서, 준공식적인 기구이지만, 시민들의 민원해결에 큰 기여를 할 것으로 기대할 수 있다.

한 애정 없이는 불가능한 일이라고 할 수 있다. 또한 본 제도는 갈등당사자들에게 어느 정도 해결에 도움이 되어야 한다는 측면에서 부담이 많은 제도라고 할 수 있다. 결국 애정과 경륜, 이것이 이 제도의 운영에 있어서 핵심적인 역량을 이루고 있다.

2. 협상가의 역할

한편 이 제도의 운영과 관련하여 시장은 관리자의 중요한 특성인 협상가의 역할(manager as negotiator)이 돋보이는 측면이 있다. 이러한 협상가의 역할을 수행하기 위하여 관리자는 품위와 대중의 지지(prestige and public support), 그리고 전문가로서의 명성(reputation as professional) 등을 확보하고 있어야 한다.(Lax &, Sebenius, 1986; 271-274)

전술한 바와 같이 고전 전 시장은 이러한 면에서 상당한 평가를 받고 있다. 이러한 상황은 시장이 실무자와 주민간의 협상을 중재하는 역할을 맡으면서 이 과정에서 갈등의 내용과 양상이 달라지게 할 수 있는 가능성을 내포한다. 협상과정에서는 설득, 학습, 교육, 새로운 발상, 유도와 인도, 전환이 발생하게 된다. 이 제도의 경우 협상의 행위자들간에 이러한 인식작용이 전개될 수 있도록 하는 시장의 유도 역할이 중요한 부분을 점하게 된다. 그리고 자신들의 입장(position), 이슈(issue), 이해관계(interest)에 변화가 오게 된다. 이렇게 되면 기존의 이해관계 게임에 새로운 기운이 돌아서 창의적으로 협조적인 방향에서 이해관계를 재배열할 수 있는 가능성이 열리게 된다.(Lax &, Sebenius, 1986; 241) 이해관계라는 본질적인 이슈에 대해서도 새로운 인식이 전개될 수 있는 것은 물론이고 특히 관계나 앞으로의 전망에 대해서도 새로운 시각을 가지게 된다. 상호이해를 통하여 과거에는 대립적이라고 보았던 민원문제가 보다 적극적인 관계 속에서 대승적인 차원의 이슈로 전환이 가능해질 수도 있다. 따라서 이전에는 불가능하였던 협조적 게임이 형성되고 결합이득(joint gain)이 발견될 수도 있다.

특히 협상과정에서는 가치를 창조하거나 요구하는 두 가지의 유형이 존재하게 된다. 가치창조(creating value)는 결합이득을 창안해 내면서 관련자 모두가 보다 나은 상태로 움직여 나가는 것이고, 가치요구(claiming value)는 자신에게 유리한 요구에만 집착하는 경우이다. 전자는 협상의 초기에는 불가능하게 보일 수도 있지만 서로 공동문제를 합리적으로 분석하고 결합이득을 만들어내려는 행동을 보이는 경우 이것이 가능하게 된다. 이러한 협상을 통합협상 혹은 원칙협상이라고 하며,

승승게임(win-win game)으로 파악할 수 있다. 후자는 배분적 협상 혹은 입장협상이라고 불리는 것으로 승패게임(win-lose game)으로 파악된다.

이러한 측면을 고려할 때 본 제도에서는 시장이 통합적 협상결과를 유도하기 위해서 다양한 노력을 기울였던 것으로 평가된다. 정보를 공개하여 민원인들에게 추가적인 이해를 구하였고, 복잡한 도시계획이나 공공서비스 관련 법규를 보통사람에게 쉽고 일목요연하게 핵심을 요약하고 설명하는 능력도 돋보였다.¹⁷⁾ 이러한 점들이 결국 민원인을 확신시키는 토대를 마련하였다. 전문가들은 보통 자신들이 다루는 일을 일반인에게 설명한다는 것이 너무 어렵고 복잡하다고 생각하지만 협상에서는 이러한 점들이 오히려 큰 장애가 될 수 있다는 점이 이 제도의 운영과정에서 확인되고 있는 것이다.

한편으로는 이러한 시장의 역할이 보다 효용성을 발휘하기 위해서는 주민집단 간의 합의형성이 전제되어야 한다. 주민간의 이해충돌로 인하여 합의 형성이 어려운 경우 시장은 각각의 이해당사자들을 모두 설득시켜야 하고, 주민대표와의 합의 형성 후에도 합의결과의 원활한 시행에 장애가 나타날 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 주민집단의 활성화와 주민대표의 역할이 본 제도의 운영에 있어서 또한 중요한 영향을 미친다고 할 수 있다.¹⁸⁾

-
- 17) '상암2 주거환경개선사업지구 일부의 상암택지 개발사업지구 편입요망' 민원의 경우 특히 시장의 이러한 능력이 잘 나타나고 있다. 시장은 해당지역에 대한 상세한 정보를 축적하고 있는 상태였으며, 화면, 도면, 사진으로 해당지역을 완전히 파악하고 있었다. 시장은 기존의 방법과 개선방법을 상세하고 기술적인 측면까지 지적하고, 규정이나 자금의 한계에 대해서는 직원에게 문의하여 보완하였다. 본 사례의 경우 일부 민원인은 시장에 대해서는 비난하지 않지만 시청 직원이나 구청 직원을 비난하기 때문에 이점에서 이 제도가 공무원의 친절과 업무의 적극적 자세를 보장하는 역할을 하는 것으로 보였다. 특히 시장은 해당 사안의 이해관계와 관련된 사항에 대해서는 사전에 파악하고 있었다.
- 18) '상암2 주거환경개선사업지구 일부의 상암택지 개발사업지구 편입요망' 민원의 경우 주민간의 이해관계의 충돌이 문제의 해결을 어렵게 하는 원인을 제공하고 있었다. 일부주민은 자신의 주택 위치나 자신의 주택이 신축되었다는 이유 때문에 재개발이나 주거환경개선사업을 반대하였고, 경제력이 열악하기 때문에 수용하기 어려운 경우도 나타났으며, 한편으로는 민원인이 법규 내에서 문제를 해결할 수 있는 대안을 제시하는 등 주민들은 다양한 반응들을 나타내고 있었다. 구청의 역할도 이러한 행태가 나타나는 원인을 일부 제공하고 있었다. 구청은 시청과 민원인간의 중간에서 특히 정보의 제공이나 정책의 변화에 대해서 주민들에게 상세하게 알려주어야 하나 이 점에서 미진한 점이 발견되었다.

특히 이러한 협상가의 역할은 우리나라에서 집단갈등에 있어서 심각한 문제 중의 하나로 대두되고 있는 혐오시설 입지문제(siting issues)의 경우에 특히 중요성이 높아질 수 있다. 이러한 사안들의 경우에는 보통 사업의 집행이 지연되고 대부분의 서구사회에서는 법원이 개입되는 경우가 많다. 그러나 사법기능이 개입하게 되면 행정기관의 업무수행능력(ability to perform)이 떨어지고 공정성이나 전문성에 대한 평가에 흄을 입게 된다. 이러한 유형의 갈등의 경우 위원회를 만들거나 참여를 시킨다는 것만으로 입지갈등을 해결하는 데에는 한계가 있다. 그리고 최근 대두되고 있는 입지장소의 경매나 공모와 같은 제도도 큰 실효성을 거두지 못하고 있다. 특히 혐오서비스의 입지(locating undesirable services)의 경우 협조적인 관계의 형성과 참여 없이 성공한 예도 찾아보기 어렵다. 따라서 참여시키고 그 가운데서 창의적인 아이디어를 만들고 공동의 노력을 집약시킬 수 있는 상황을 만들어가는 리더십이 중요한 변수임이 분명하다. 혼란스럽고 번잡한 참여과정을 가치를 창조하는 과정으로 인식하고 결국은 혼란 위에서 승리(thriving on chaos)를 이루는 것이 민주주의 사회에서 공공관리에 가장 필요한 근본원리가 될 수 있는 것이다.

V. 결 론

집단갈등의 유발요인들에 대하여 그동안 여려가지 요인들이 제기되어 왔으나 과거에는 지역주민의 이기심이 일차적인 요인으로 지적되었기 때문에 집단갈등을 백안시하는 경향이 강하였다. 그러나 최근의 연구들은 오히려 정부의 정책과정에서의 문제점들이 집단갈등을 조장하고 있는 것으로 지적하고 있다. 따라서 집단갈등을 조정하는 방안은 정부측의 문제점을 먼저 해결하는 차원에서 강구되어야 한다.

기본적으로는 대민행정을 수행하는 정부의 태도가 변화되어야 한다. 지방화와 민주화의 추세 속에 주민들의 참여욕구가 분출하고 있는 시점에서 수용(acceptance)이 아닌 순응(compliance)을 중시하고 주민들의 의견투입을 소홀히 하는 행정은 집단갈등을 유발하기 쉽다. 개인의 의견보다는 집단행동이 더욱 효과적이라고 생각하는 주민들의 의식을 불식시키기 위해서는 대민행정의 태도변화가 선결과제가 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 지방정부와 지역주민이 공동이익을 추구하는 동반자라는 인식이 선행되어야 한다. 그리고 이러한 인식하에 상호협력의 관행 확립을 위한 합리적인 협의 원칙 정립과 자율적인 협의 및 조정기반 개선

이 이루어져야 한다.

이러한 측면에서, 서울시에서 시행되었던 「시민과 시장의 토요 데이트」 제도는 중요한 의미를 갖는다. 자치단체장이 현장의 생생한 목소리에 귀를 기울일 수 있는 기회를 정기적으로 제공하고 있다는 점은 상호협력의 관행확립이라는 측면에서 상징적인 의미를 가지며, 실제 운영성과도 긍정적인 방향으로 나타나고 있기 때문이다.

제도의 효과적인 운영의 이면에는 공통의 문제를 합리적으로 분석하고 결합이득을 만들어내려는 시장의 원칙협상에 대한 의지가 중요한 기초를 이루고 있다. 모든 이해관계자는 자신들의 이해관계가 행정관청에서 정교하고 세심하게 다루어 지기를 기대한다. 따라서 행정관청에서는 완벽한 전문가로서 그들과의 관계를 맺고 있다는 점을 인식시켜야 할 필요가 있다. 이들이 언론으로 나가거나 집회나 시위로 나설 때 공무원으로서는 이러한 업무관계(*working relationship*)를 통제할 수 없게 된다. 시장은 기본적으로 이익이 상충되는 대결구도를 인정하고 존중함으로써, 이 제도가 개방된 의사소통에 대하여 가치를 부여하고 절차와 실제에 대한 충실히 논의가 이루어질 수 있도록 유도하고 있는 것이다.

그러나 시장이 직접 민원이라는 구체적이고 집행적인 이해관계에 얹힌 문제에 가담하게 되면 특수이익에 치우치는 방향으로 결정이 내려질 가능성성이 존재한다. 특히 부하직원들이 민원인과의 관계에서 발생하는 갈등을 관료중심적으로 이해하거나 상관에게 적나라한 보고를 기피할 경우 이러한 가능성은 높아진다. 물론 법규나 현장에 참여한 사람들 그리고 시장의 전문성이 균형을 회복하려고 하겠지만 여전히 특수이익에 경도될 가능성이 남아 있게 된다. 따라서 시장은 기본적인 입장(*agency's standing*)을 견지하는 것이 필요하다. 이 점에서 정직, 투명, 분명한 입장, 그리고 단순한 원칙이 중요해진다. 그리고 이 기회를 대중을 교육시키는 기회로 활용하고자 하여서는 안될 것이다. 조용히 이해당사자를 설득하고 그들이 만족해하는 절차를 진행시키면서 조직의 신뢰(*credibility of organization*)를 제고하도록 노력하여야 할 것이다.(Cohen & Eimicke, 237-239) 결국 갈등관리에 있어서는 이익에 기반을 두는 협상(*interest-based bargaining*), 즉 원칙협상을 올바로 추진할 수 있는가가 관건이 된다. 공익을 기준으로 법규라는 원칙을 중시하면서 공통의 이익을 찾아 나서는 것이 핵심적인 전략이 되어야 하는 것이다. 실제로 조직 외부의 사람들과 관계를 관리한다는 것은 자신의 조직이익과 그들의 조직이익의 균형을 맞추는 아주 민감한 균형행위라는 것을 항상 염두에 두어야 한다.

본격적인 지방화 시대를 맞이하여 지역발전에 대한 주민들의 요구와 의지가 어

느 때보다도 강하게 제기되고 있다. 특히 우리나라의 경우 민선지방자치시대의 개막은 공존과 공영을 위한 하나의 시험무대이기도 하다. 이제 지금까지의 행정 관행을 탈피하여 지역주민과의 잣은 접촉과 정보 제공을 통하여 주민의 목소리에 더한층 귀를 기울여야 한다. 그리고 주민들은 성숙한 민주의식과 행동양식을 생활화하여 공동체사회의 이익과 개인의 사익을 조화시켜 나가기 위한 타협과 조정의 과정에 동참해야 한다. 이를 위해서는 상호대화와 이해를 증진시킬 수 있는 통로의 개선과 보완이 필수적인 과제라고 생각된다. 이러한 측면에서 「시민과 시장의 토요 데이트」 제도는 민원해결에 있어서 바람직한 모델을 남긴 것으로 평가할 수 있다. 이러한 노력을 통하여 집단갈등현상이 우리 사회에서 무리 없이 여과되어 공익과 사익의 조화라는 합리적인 해결책이 모색된다면 앞으로 지역 사회의 통합과 발전의 토대로 작용하게 될 것이다.

참 고 문 헌

- 김영평, “권위주의 시대의 반권위행정가 : 고건론”, 이종범 편, 「전환시대의 행정
가: 한국형지도자론」, 1994. 서울: 나남
- 서울특별시, 「시민과 시장의 토요데이트 4년」, 2002
- 서울특별시, 「새서울 시정개혁백서」, 2001
- 이달근, 「협상론」, 서울: 법문사, 2000
- 장문철, 「현대중재법의 이해」, 서울: 세창출판사, 2000
- 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 분쟁사례집」,
1999
- Cleary, Patrick. J. The Negotiation Handbook, (New York: M.E. Sharpe Inc. 2001)
- Cohen, Steve and William Eimicke, The New Effective Public Manager, (San Francisco:
Jossey-Bass Publishers, 1998)
- Cook, Terrence E. & Patrick, M. Morgan, Participatory Democracy, (San Francisco :
Canfield Press, 1971)
- Joseph L. Badaracco, Jr. and Richard R. Ellsworth, Leadership and the Quest for Integrity,
(Boston: Harvard Business School Press, 1989)
- Lax, David A. and James K. Sebenius, The Manager as Negotiator, (New York: The Free
Press, 1986)
- Nolan-Haley, Jacqueline, Alternative Dispute Resolution, (West Publications. 1992)
- Stephenson Jr. M. O. & Gerald, M.P., “Conflict Resolution Methods and the Policy Making
Process”, PAR, vol.49. no.5. 1989