



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

博士學位論文

제주지역 민선시기 정책갈등해결에  
적용된 리더십 유형 연구

濟州大學校 大學院

行政學科 專攻

박영규

2011年 2月

博士學位論文

제주지역 민선시기 정책갈등해결에  
적용된 리더십 유형 연구

濟州大學校 大學院

行政學科 專攻

박영규

2011年 2月



# **Research & Analysis on Leadership Types in Policy Conflict Resolution During the Jeju Governor Election**

**Young-Gyu Park**  
(Supervised by Professor Sung-Jun Kim)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of Doctor of Science

2011. 2.

A thesis has been examined and approved

**Department of Public Administration  
Graduate School of Public Administration  
Jeju National University**

# 목 차

<b>I. 서론</b> .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	2
<b>II. 이론 및 선행연구</b> .....	4
1. 정책갈등과 원인 .....	4
2. 리더십의 유형과 주요 요소 .....	17
3. 정책갈등해결과 리더십 관련 선행연구 .....	27
4. 분석의 틀 .....	31
<b>III. 민선시기 정책갈등사례와 필요한 리더십 분석</b> .....	33
1. 분석을 위한 리더십요소의 기준과 리더십 유형분류 .....	33
2. 민선시기의 정책갈등사례 .....	35
3. 정책갈등사례에서 필요로 했던 리더십유형 분석 .....	97
4. 리더십유형분석의 결과 도출한 경향성 .....	102
<b>IV. 민선시기 바람직한 리더십에 대한 제안</b> .....	110
1. 변혁적 리더십을 지향하기 위한 필요조건 .....	110
2. 정책갈등 사례분석을 통한 시사점 : 변혁적 리더십 형성을 위한 필요조건 .....	114
3. 민선시기 바람직한 리더십을 위한 여건조성 및 활용 .....	117
<b>V. 결론</b> .....	126
참고문헌 .....	129
ABSTRACT .....	136

## 표 차례

< 표 1 > 연구수행 체계도 .....	3
< 표 2 > 갈등의 유형 .....	13
< 표 3 > 거래적 이론과 변혁적 이론의 비교(Van Wart, 2008) .....	21
< 표 4 > 단체장의 리더십 유형(Yates, 1977) .....	24
< 표 5 > 정부와 시장, 그리고 거버넌스의 차이 .....	27
< 표 6 > 리더십 분석요소별 특성(안승일, 2008) .....	29
< 표 7 > 분석을 위한 리더십요소의 기준 .....	33
< 표 8 > 분석을 위한 리더십 유형 .....	35
< 표 9 > 묘산봉관광지구 개발사업 승인 분쟁 주요일지 .....	37
< 표 10 > 조천우회신설도로사업 일지 .....	40
< 표 11 > 쇼핑아울렛반대운동 주요 일지 .....	45
< 표 12 > 풍력발전단지 개발관련 갈등 주요 일지 .....	50
< 표 13 > 행정구조 개편 갈등 주요 일지 .....	55
< 표 14 > 투자개방형 의료법인 병원 갈등 주요 일지 .....	61
< 표 15 > 서귀포 중정로 논쟁 주요 일지 .....	67
< 표 16 > 케이블카반대운동 주요 일지 .....	75
< 표 17 > 해군기지반대운동 주요 일지 .....	81
< 표 18 > 초점이 되었던 리더십요소와 그에 따른 리더십 유형 .....	100
< 표 19 > 리더십유형분석에 따른 경향성 및 특징 .....	104
< 표 20 > 미국의 리더십 역량 지표 .....	119
< 표 21 > 영국의 리더십 역량 지표 .....	119
< 표 22 > 대안적 분쟁해결방식(ADR)의 주요 형태 .....	126

## 그림 차례

< 그림 1 > 분석의 틀 .....	32
----------------------	----

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

한국사회의 지방자치 역사가 깊어지면서 다양한 이해충돌이 발생하고 있다. 다양성 등을 존중하는 민주주의 체제에서 성숙한 사회로 가기 위한 성장통으로 생각할 수도 있다. 하지만 '압축성장'으로 요약되는 한국사회의 특징과 '선진국 진입'이라는 국가과제를 노정한 채 '성장의 고삐를 더 당겨야 한다'는 사회적 분위기는 갈등을 단순히 성장통으로 이해하기에는 무리가 있다. 실제로 우리나라의 사회갈등수준은 OECD 국가 중 네 번째이며, 1인당 GDP의 27%를 사회적 비용으로 지출할 정도로 매우 심각한 수준이다(삼성경제연구소, 2009).

계층간, 자치단체 간, 주민과 정부간 등 다양하게 나타나는 사회갈등은 제대로 해결하지 못할 경우 사회통합을 저해하고 사회발전을 더디게 한다. 이러한 인식하에 사회갈등 해소를 위한 다양한 연구가 진행되어왔고 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 제정되어 2009년에 시행되기에 이른다. 사회갈등 심각성에 대한 정부차원의 인식과 이에 따른 제도마련에도 불구하고 사회갈등 해소는 여전히 정치권을 비롯한 제도권의 화두이다. 즉, 사회갈등 해소를 위한 제도를 마련했지만 이러한 제도를 본래 취지에 맞게 이용하고 활용하는 리더의 의지인, 리더십의 중요성이 대두된다고 할 수 있다.

갈등의 비율을 갈등주체별 유형으로 분류해보면 중앙정부 또는 지방자치단체와 주민 간의 비율이 두드러진다.<sup>1)</sup> 이는 갈등의 주요 당사자가 정책집행기관인 중앙정부 또는 지방자치단체임을 반증한다. 정책갈등이 갈등의 절반 이상의 비율을 차지하는 상황에서 정책결정자의 리더십이 갈등관리제도 못지않게 중요하다.

제주지역의 갈등 또한 다른 지역과 유사한 양상을 보인다(김성준, 2007). 제주지역의 사회갈등을 유형별로 조사한 연구결과(제주특별자치도, 2006: 42-63)를 보면 갈등주체별 유형으로는 중앙정부와의 갈등이 심각하다. 제주발전연구원(2009)의 연구도 중앙정부 또는 지방자치단체와 주민 간 갈등이 심각하다고 보고 있다.<sup>2)</sup>

1) 서울시정연구원(2007), 「서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안」을 살펴보면, 기초자치단체 및 서울시와 주민간 48.3%임. 전북발전연구원(2006) 「전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안」에서 공공갈등 사례분석 결과를 살펴보면, 중앙정부 및 기초자치단체와 주민간 53.3%임.

제주의 경우도 정책갈등을 관리하기 위한 제도적 근거가 이미 마련되어 있다. 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제152조에는 사회협약제도 도입을 명시하고 있다. 이 조항에 근거해 ‘제주특별자치도 사회협약위원회’가 구성이 되었지만 정책갈등 해소를 위한 어떠한 기능도 수행하지 못해왔다. 민선 5기 우근민 도지사가 제주사회통합을 위해 갈등해소의 중요성을 강조하고 있지만 사회협약위원회의 위상과 역할을 강화하지 않으면 단순히 위원회 수준에 그치고 말 것이다.

제주지역사회에서 정책갈등을 해소하기 위해서는 정책갈등을 발생시키는 주요 행위자이자 정책결정자인 단체장의 리더십이 무엇보다 중요하다. 정책결정권자가 진정으로 갈등해소를 위한 의지를 가져야 갈등해소를 위한 제도마련과 시행에 내실화를 꾀할 수 있기 때문이다.

더 나아가 리더십은 자치단체가 설정한 비전과 목표를 달성하기 위한 차원에 서도 중요하다. 지방정부의 정책형성에 수많은 참여자들-시민단체, 이익단체, 지역주민, 의회, 여론, 중앙정부 등-이 관여하면서 갈등이 발생할 가능성이 높다. 갈등해결은 단체장의 재선뿐만 아니라 급변하는 대내외 여건 속에서 자치단체의 발전과도 직결되는 문제이기 때문에 중요하다.

따라서 본 연구에서는 지방자치체가 실시된 이후 제주지역에서 발생한 주요 정책갈등사례를 고찰하고, 제주도내에서 정책갈등사례 해결을 위해서 적용되었던 요소를 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 항목에 연결시켜 분석하여, 바람직한 리더십과 연계해서 의미 있는 시사점을 도출하고자 한다. 이를 통해 지방자치단체장이 갖추어야 할 리더십 모델을 제시할 것이다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

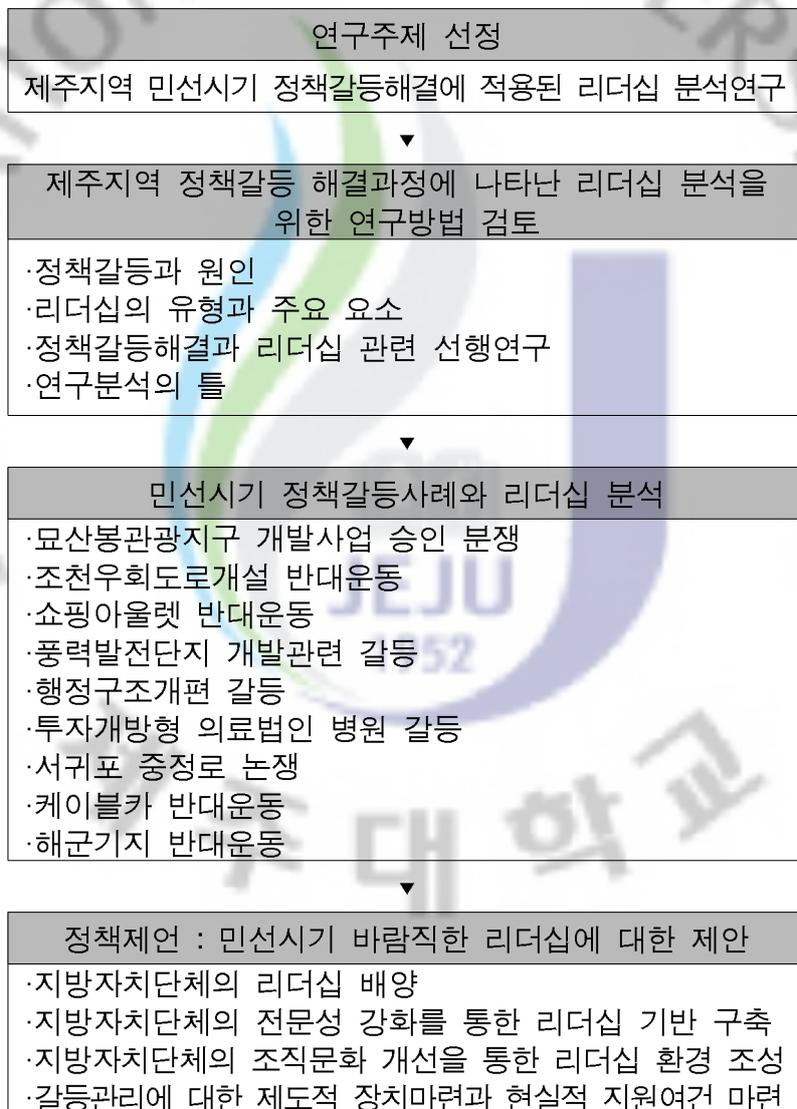
본 연구의 시간적 범위는 민선 제주도지사 선거이후의 시기에 한정하기로 하였다. 공간적 범위는 제주지역에 한정할 것이며, 내용적 범위는 민선 이후의 사업 중 갈등을 야기했으며, 그 중 자료구득이 용이하며, 본 연구의 분석과 관련이

2) 제주발전연구원(2009), 「제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구」에서 공공갈등에 대해 일반도민은 ‘주민-자치단체 갈등’ 68.3%, ‘주민-중앙정부 갈등’ 43.4%를, 전문가 집단은 ‘주민-자치단체 갈등’ 74.3%, ‘주민-중앙정부 갈등’ 42.7%로 심각하게 인식하고 있다고 밝힘.

있을 사례로 정하도록 하였다.

연구방법론으로는 갈등을 일으켰던 사례이거나 해결되지 못한 대표적인 사안들을 중심으로 도정백서나 언론 등에서 나타났던 자료를 가지고 분석하는 문헌적 고찰방법을 사용할 것이다. 연구전체의 흐름은 이론연구, 사례연구를 위한 분석틀, 그 분석틀에 의한 사례의 정리와 분석, 그리고 갈등사례에 적용되었던 리더십의 유형을 정리하고, 민선시기의 제주지역 정책관련 갈등이 해소되고 화합을 이끌기 위한 리더십의 방향을 제시하였다.

< 표 1 > 연구수행 체계도



## II. 이론 및 선행연구

### 1. 정책갈등과 원인

#### 1) 정책갈등의 개념 및 특징

##### (1) 정책갈등의 개념

갈등은 인간사회에서 보편적으로 나타나는 현상으로서 개인, 집단, 지역, 국가 등 다양한 수준의 행위자간에 발생한다. 갈등은 다양한 행위자가간에 발생하는 것이므로 다차원적이고 동태적이다. 즉, 갈등을 한마디로 명확히 정의하기가 쉽지 않으며 현대 사회가 복잡다기해지면서 더욱 어려워지고 있음을 의미한다. 그러므로 갈등에 대한 개념정의는 다양한 수준과 측면에서 이루어질 수밖에 없다. 실제로 연구주제에 맞게 갈등의 개념을 구분하여 보다 좁은 범위에서 명확히 규정하려는 추세를 보이고 있다(Minnery, 1985).

갈등을 학문적으로 접근하면 크게 인류학적 관점, 사회학적 관점, 심리학적 관점 등으로 구분할 수 있다(이달곤, 2007). 인류학적 측면에서 갈등은 불일치와 불화(discord)를 의미한다. 두 사람 이상이 같은 목적 또는 상호배타적인 목적을 동시에 추구할 때 양립할 수 없는 수단과 역할을 하게 될 때 발생한다(Darendorf, 1971).

사회학적 측면에서 갈등은 가치에 대한 투쟁과 지위·권력 등의 희소자원에 대한 요구과정에서 발생한다(Coser, 1968). 단순히 갈등을 사회를 분열시키는 부정적 영향만 끼치는 것이 아니라 사회의 건강성을 유지시켜주는 요소로도 간주한다(Lulofs & Dudley, 2000).

심리학적 측면에서는 갈등을 어느 한 일방이 목표, 목적, 선호가 다른 사람들의 활동이나 의도에 의해 위협을 받을 때 발생한다고 본다(Schmidt & Kochan, 1972 재인용). 즉, 어느 한 당사자나 집단의 이익이 상대에 의해 반대되거나 부정적인 영향을 받는 것으로 인식하는 과정이다<sup>3)</sup>(Wall & Callister, 1995:517).

3) Leslie A. DeChurch & Michelle A. Marks(2001), The International of Conflict Management, Vol.12, No.1, pp.4-22.

이 외에도 경제학, 행정학(정책학)에서도 갈등의 개념이 다뤄져 왔다(장동운, 1997; 천대운, 2001). 경제학적 관점은 경제적 가치가 있는 희소자원을 경쟁관계에 있는 구성원에게 어떻게 배분할 것인가에 대한 문제이며, 행정학(정책학) 측면에서는 정책과정에 관계된 행위주체들 간에 희소자원을 두고 나타나는 역동적인 투쟁 상황을 의미한다.

사회라는 거시적 측면이 아닌 조직 내의 갈등으로 범주를 좁힌 경우도 있다. Pondy(1967 재인용)는 세 가지 모델을 제시하면서 갈등을 정의하는 데, 첫째는 거래모델(Bargaining Model)로서 희소자원을 둘러싼 이익집단간의 경쟁과정에서 나타나는 갈등이다. 둘째는 관료적 모델(Bureaucratic Model)로서 계층제의 수직적 차원에서 발생하는 갈등분석 모델이며, 셋째는 시스템 모델(System Model)이다. 즉, 상호의존적인 조직들 사이에 목표가 상이할 때 발생하는 갈등을 설명하기 위한 모델이다.

이상의 갈등에 대한 논의들을 정리해보면 갈등의 개념이 다양한 분야에서 정의되고 활용되고 있지만, 갈등을 정의하는 데 공통적인 요인이 존재함을 알 수 있다. 그것은 ① 둘 이상의 이해당사자들이 존재하며, ② 가치나 자원이 제약된 상황에서 ③ 양립 불가능한 목표를 인식하여 ④ 당사자간에 반대나 방해와 같은 상호작용이 있어야 한다는 것이다.

정책갈등은 갈등의 공통적 요소가 정책과정에 나타나는 것으로 이해할 수 있다. 이시경(2003)은 정책갈등을 정책과정에서 발생하는 정책참여자들 간의 갈등으로 정의한다. 박재공(2005)은 정책과정에서 발생하는 참여자들 간의 이익충돌과 가치충돌이라 보고 있다. 김인성(2010)은 정책과정에서 발생하는 이해관계자들이 정책의 동의, 또는 대안을 선택하는 데 있어서 제약을 받고 있는 상황으로 정의하고 있다. 정책갈등을 지역갈등의 개념으로 설명하는 경우도 있다. 주재복·한부영(2006)은 지역갈등을 일정한 목표달성이나 문제해결을 둘러싸고 특정지역의 정부기관, 지역주민, 지역단체 등 복수의 관련 당사자들 간의 동태적 상호관계이다.

## (2) 정책갈등의 특징

보통 갈등은 사회발전을 저해한다는 부정적 기능과 오히려 현안에 대한 관심을 환기해서 보다 나은 결론으로 유도한다는 긍정적 기능이 존재함에도 불구하고

고, 그동안 부정적 인식이 강했었다. 갈등을 부정적인 관점에서 설명한 대표적 학자들은 Marx, Darendorf, March, Simon 등이며, 게임이론에서도 극복해야 할 대상으로 정의하고 있다(주재복·한부영, 2006).

Darendorf(1971 재인용)는 갈등을 목표의 양립가능성이 없는 상황에서 표출되는 충돌, 경쟁, 논쟁, 긴장 등으로 정의하였고, Simon과 March(1958 재인용)는 갈등을 의사결정과정에서 장애가 발생하여 대안의 선택에 있어서 개인이나 집단이 곤란을 겪는 상황으로 정의하여 갈등을 부정적인 것으로 인식하였다. 또한 Brown(1983 재인용)은 정부 간 관계의 시각에서 갈등을 설명하였는데, 그는 정책이 형성되는 공동영역에서 갈등당사자간의 정책지향의 차이, 관할권투쟁, 대상집단의 지지 여부에 따라 나타나는 현상으로 정의하였다. 마지막으로 Simmel과 Coser(1984 재인용)는 갈등이란 부조화로운 상태와 가치나 지위 등 희소자원을 둘러싼 이해 당사자 상호간의 거래로부터 발생하는 적대적 관계로 정의하였다.

그러나 최근 들어 갈등에 대한 긍정적 인식이 두드러지고 있다. 즉, 갈등은 양날의 칼과 같은 속성을 지니지만, 갈등의 긍정적 기능에 주목한다면 사회발전에 기여할 수 있다(주재복·한부영, 2006; Carpenter and Kennedy, 1987 재인용).

Deutch(1973 재인용)는 갈등은 꼭 나쁜 것이 아니라며 건설적인 갈등의 기능에 주목했다. 즉, 정체상태를 막아주고, 사람들의 관심과 호기심을 자극하여 현안을 환기시키고 해법을 찾도록 해주는 기능이 있으며, 사람과 사회의 발달과 변화의 원동력이 되므로 사회적 삶의 필수적이고 기본적인 구성요소라고 하였다.

Pondy(1967 재인용) 역시 갈등이 조직의 생산성, 안정성, 적응성을 촉진시킬 수 있는 순기능을 언급했다.

박재공(2005)은 정책갈등이 적절하게 관리될 때 참여집단 간의 관계가 더욱 돈독해지고 문제인식이나 분석능력을 향상시켜주는 순기능 역할을 수행할 수 있다고 강조한다. 권순재(2007)는 정책갈등이 바람직한 방향으로 관리될 경우, 비판적 토론과정을 통해 정책오차와 정책실패를 예방하거나 줄이는 데 도움이 될 수 있다고 언급했다.

정책갈등도 당초 목표로 한 사업목표, 기간, 내용 등이 변경되어 사회적 비용을 치르는 등 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 하지만 동시에 정책갈등이 불러오는 순기능 또한 존재한다. 정책현안에 대한 여론환기로 인해 애항심이 고취되고, 공

무원과 행정에 대한 이해로 행정신뢰로 이어질 수 있는 기회를 갖게 된다. 그리고 장기적으로는 추후 유사한 정책추진으로 인한 오류를 반복하지 않아 정책추진이 원활하게 진행되어 사회적 비용이 오히려 감소하는 효과를 가져올 수 있다.

따라서 '정책갈등이 반드시 나쁜 것은 아니다'라는 유연한 인식과 함께 언제든지 다양한 형태의 갈등이 존재할 수 있다는 다원주의적 접근이 필요하다. 아울러 정책결정자들도 정책갈등을 염려해서 소극적이거나 일방적인 정책추진을 할 것이 아니라, 갈등의 긍정적 효과에 대해 주민들이 체감할 수 있는 학습기간을 경험하면 정책추진이 원활해질 수 있다는, 긴 안목으로 행정에 임할 필요가 있다.

## 2) 정책갈등의 원인과 유형

### (1) 정책갈등의 원인

Buntz & Radin(1983)은 정책갈등의 원인을 과정과 구조요인으로 구분하였다. 즉, 지방정부수준에서의 정책갈등양상을 외부과정요인과 내부과정으로, 그리고 내부구조요인과 외부구조요인으로 구분하여 분석하고 있다. 먼저, 외부과정요인으로는 정치환경의 변화, 재정적인 변화, 조직간 인사변화, 법규의 변화, 조직간 관계의 변화, 새로운 이익집단이나 연합의 형성 등을 제시하였고, 내부과정요인으로는 정치적 변화, 공무원의 변화, 법규의 변화, 대인관계의 변화, 재정변화 등을 제시하였다. 그리고 외부구조요인으로는 과거 연방정부와의 관계, 주도권, 국가목표, 중앙정부의 의도를 파악하는 감각, 순응·대응자세, 국가규범에 대한 대응성 등을 제시하였고, 내부구조요인으로는 주지사, 특정기관, 그리고 담당공무원의 권한, 주의 특정한 요구, 협력과 조정을 목적으로 한 과거의 노력, 연방정부에 대한 태도, 기술적·정치적인 기획기술, 주 규범에 대한 정치적 대응성 등을 제시하였다.

Baumgartner, et al.(2006)은 정책갈등이 정책 자체의 불확실성, 현상에 대한 편견, 다차원적이고 복잡한 문제의 특성, 기득권자들의 변화에 대한 저항, 예기치 않은 결과발생 등과 같은 요인들로 발생하기도 하지만, 정당과 같은 정치 제도적 장치 때문에 정책갈등이 야기될 수 있음을 강조한다.

박호숙(2000)<sup>4)</sup>은 완벽한 예측을 바탕으로 한 정책결정은 불가능하다는 것을 전

제하면서, 정책의 모호성, 정책오류(policy error)의 수정, 정책대상집단의 성격<sup>5)</sup>, 정책담당기관의 속성<sup>6)</sup>, 정책환경의 변화, 여론 및 언론 등의 요인이 정책갈등을 불러올 수 있다고 보고 있다.

김형렬(2001)은 정책갈등의 원인을 정책의 내용 및 절차적 요인, 구조적 요인, 정책당국자 및 수혜자의 행태적 요인, 정책환경적 요인, 담론문화의 부재, 기타 우연적 요인 등으로 분류하고 있다. 정책적 요인으로는 정책들 간의 충돌, 실현 수단 선택의 갈등, 집행방법 및 절차 충돌 등이 포함된다. 구조적 요인으로는 구조적 불균형, 관주도적 현상, 다양한 이익집단의 이익표출 기제 미비 등이 포함된다. 정책환경적 요인에는 정치, 경제, 기술, 사회문화, 자연환경 등의 변화에 따른 정책변화와 갈등, 국민의 가치관 변화 등이 포함된다. 담론문화의 부재 요인으로는 참여, 비판, 토론, 의사소통 등 담론문화의 부재, 이해가능성, 진실성, 성실성, 정당성이 전제되지 않은 점 등이 포함된다. 기타 우연적 요인에는 우연적 변수나 돌발적 사건 발생, 전쟁, 경제공황, 금융위기 등 위기상황이 포함된다.

이시경(2003)은 정책갈등의 요인으로 제도적 요인, 행태적 요인, 환경적 요인 등으로 분류했다. 제도적 요인으로는 추구하는 정책목표의 차이, 불합리한 정책 기능 배분과 관할권 중첩, 집행방법과 정책결정규칙에 대한 법령 및 제도 미비, 자원이용과 권한배분 경쟁 등을 포함한다. 행태적 요인으로는 정책이념 차이, 정책담당자의 빈번한 교체, 부처이기주의, 단기간의 가시적 성과지향, 지역이기주의 등이 포함된다. 환경적 요인에는 가족주의적 정치행정문화, 담론문화 부재, 지방 자치제 실시, 사회적 환경변화, NGO활동 활성화, 이념 및 세대간 대립구조 등이 포함된다.

박재공(2005)은 정책갈등의 요인을 크게 가치관련 요인, 손익관련 요인, 기타 요인으로 분류했다. 가치관련 요인으로는 가치(values), 신념(beliefs), 정책지향(policy orientation)을 포함시키고, 손익관련 요인으로는 이익(interests), 자원

4) 박호숙(2000), 집단갈등이 정책에 미치는 영향-군포시 쓰레기 소각장 건설을 중심으로-, 지방행정연구 제14권 제1호(통권 48호), 한국지방행정연구원.

5) 대상집단의 규모와 구조, 요구되는 행태변화의 정도, 대상집단의 과거경험, 대상집단 상호간의 이해관계 등을 의미함.

6) 정책담당기관의 구조나 규칙, 재량권의 정동화 자원, 정책담당자의 리더십과 가치지향성, 정책담당기관 상호간의 관계 등을 포함함.

(resources), 관할권(jurisdiction)을 포함시켰다. 그리고 기타요인으로는 분석방법(methods of analysis), 결정규칙(decisions), 상호의존성(interdependence)을 포함시켰다.

주재복·한부영(2006)은 정책갈등의 원인을 ① 민주주의가 심화되면서 중앙정부의 통제력이 상대적으로 약화되고, 주민의 관심과 영향력이 증대되었기 때문이며, ② 과거 권위주의적인 정부에 대한 주민의 불신에서 비롯되기도 하며, ③ 정책추진과정상의 비용과 편익의 불균형에 따른 적절한 보상제도가 미비하거나, ④ 환경에 대한 주민들의 관심이 증가하여 환경과괴적인 개발사업에 대한 반대가 심화되는 경우, ⑤ 갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 조정기구 및 조정능력 부족 등을 언급했다.

이달곤(2008)은 정책갈등의 생성원인으로 vision과 이념, 정부부처의 설립목적·기능·임무·행정의 세계관, 공익과 집단이익 그리고 사익의 충돌과 상호길항작용, 이해관계-정부부처내부, 이익집단과 지지집단, 각종 산하기관, 대외관계에 대한 태도, 오해와 불신 그리고 부대등한 인식에 의한 의사소통의 제약, 관리방식, 무지 등으로 설명한다. vision과 이념에서 국민의 이념적 성향이 가장 기본적인 정책갈등의 원인이다. 정부를 설계할 때 구분되는 기능을 설정하고 수행하는 기구를 만드는 과정에서 어느 정도의 갈등은 불가피함을 언급한다. 국민복리를 상위목표로 두었을 때 하위 목표간 충돌은 불가피하고, 다만 갈등의 원인과 수준의 정당성과 적정도의 문제로 귀결시킨다. 정부 내에서도 정부전체 이익과 부처의 이익관점의 차이, 법안의 성안과정과 권한행사과정, 기관별 국가이익에 대한 이해와 접근의 차이 등이 정책갈등을 야기한다.

천대윤(2008)은 정책갈등의 원인을 크게 7가지로 분류하면서, 이념적 가치의 대립, 대중매체나 여론지도자의 편향성, 실체적 정당성 미확보, 정책추진자의 성향, 정치적 제도, 소지역주의, 불신과 사회적 미합의 등을 제시했다. 이념적 가치의 대립은 주로 환경과 관련된 정책으로, 개발과 보존이라는 상반된 이념적 가치(ideological values)가 충돌하여 갈등을 야기한다. 신문, 방송, 인터넷, 모바일 등의 대중매체나 학자, 지역유지 등의 여론지도자 또한 사람들의 가치, 도덕 등에 영향을 미친다(Fitzpatrick, 2007 재인용). 정책과정에서 이해관계자를 참여시키는 절차적 정당성은 정책갈등을 최소화하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 정책추진

자의 성향도 중요한데, 정책추진자가 과업목표 달성에만 치중하고 주민들과의 관계를 소원하게 할 때 주민들의 저항에 직면한다. 아무리 좋은 정책이라도 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 존재하는 데, 손해 보거나 소외될 것이라고 인식하는 집단을 등한시 할 경우 주민저항에 직면하게 된다. 정치적 제도, 선거제도 등도 정책갈등에 영향을 끼친다. 지역의 숙원사업 또는 민원사업이 선거과정을 거치면서 정책의 변화 등으로 갈등을 유발시킬 수 있다. 주민들 자신이 속해 있는 지역의 특정 이해관계를 중심으로 소지역주의(small-scale regionalism)가 발생하여 다른 지역의 주민들과 갈등을 초래하기도 한다. 서로를 신뢰하지 못하고 정책추진 방법이나 절차에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않을 때도 갈등이 발생한다. 설사 법적으로 정당한 절차라고 해도 주민들이 이에 합의하지 않을 경우 갈등발생은 필연적이다.

## (2) 정책갈등의 유형

정책갈등의 유형은 그 원인만큼 다양하다. 선행연구를 바탕으로 정책갈등 유형을 살펴보면, 갈등의 존재와 지각, 원인, 정치행정적 갈등, 욕구갈등, 가치갈등, 갈등당사자, 갈등의 내용, 성격, 쟁점, 갈등의 표출여부 등의 분류기준에 따라 구분할 수 있다.

Pondy(1967)는 갈등이 존재와 갈등지각 정도에 따라 여섯 가지로 구분했다. 먼저 실재적(veridical) 갈등은 갈등상황이 존재하고 갈등 당사자가 갈등을 명확히 인지하고 있는 상태로서, 당사자간의 충분한 협력과 협상이 부재할 때 발생한다. 둘째, 우발적-상황적(contingent) 갈등은 내외부의 환경이나 상황에 쉽게 변화하는 갈등을 의미한다. 셋째, 치환적(displaced) 갈등은 갈등의 원인이 직접적으로 드러나지 않고 다른 이슈를 통해 갈등이 발생하는 경우이다. 넷째, 비속성적(misattributed)갈등은 귀인이 잘못된 갈등이며, 다섯째, 잠재적(latent) 갈등은 갈등상황이 존재하나 당사자들이 인지 못하는 유형의 갈등이다. 여섯째, 허위적(false) 갈등은 객관적 근거 없이 갈등이 발생하는 경우이며, 이는 갈등당사자의 잘못된 상황 이해에서 비롯된다.

Obserschall(1973)은 갈등원인을 기준으로 갈등유형을 분류하고 있다. 갈등유형으로는 원칙과 상징을 둘러싼 갈등, 이슈의 가역성(reversibility)에 관한 갈등, 분

배가능성에 관한 갈등, 업무와 조직간 지위 갈등, 권리와 권위 갈등, 다양성과 다원성 갈등이 포함된다.

주재복·한부영(2006)은 정치·행정적 차원에서 네 가지로 구분한다. 먼저 민주화 및 지방자치 유형으로 지자체의 자율권 강화노력과 함께 갈등표출 및 지역이 기주의 증대로 발생한다. 둘째, 주민불신 및 정부 전문성 부족 유형으로, 정부의 권위주의와 전문성 부족으로 인한 정부불신으로 갈등이 발생하는 경우이다.

셋째, 비용편익 불일치와 보상제도 부재 유형으로, 개발에 따른 손실 불균형 해소를 위한 보상제도 미흡에 기인한다. 넷째, 조정기구 및 조정능력 부족 유형으로, 갈등의 사전예방 및 해결이 가능한 조정기구 및 능력부족으로 갈등이 나타나는 경우이다.

그리고 욕구갈등 차원에서 세 가지로 분류하기도 한다. 첫째, 이해관계 갈등 유형으로, 한정된 자원을 둘러싸고 권력 등의 분배방법 및 절차 미흡으로 갈등이 발생하는 경우이다. 둘째, 사실관계 갈등으로 이해당사자간 불신과 이해 부족 등으로 나타나는 경우이며, 셋째, 구조적 갈등으로 분쟁 당사자 외부 상황 요인이 작용하여 발생하는 경우이다.

가치차원에서 구분하기도 하는데, 정서적 갈등 유형은 특정 정책 및 사업에 대한 불안감, 위화감으로 인해 발생한다. 가치갈등 유형은 가치관, 신념체계, 종교와 문화에 대한 시각차 등으로 인해 나타나며, 환경갈등 유형은 환경에 대한 주민 관심이 증가하여 환경파괴적인 개발사업을 경계하는 데서 비롯된다.

하혜영(2007)은 우선 갈등당사자에 따라 정부간 갈등과 정부-주민간 갈등으로 구분했다. 정부간 갈등은 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 구분되는데, 수직적 갈등은 중앙정부와 지방정부, 광역자치단체와 기초자치단체간 갈등을 의미한다. 수평적 갈등은 중앙부처간, 광역자치단체간, 기초자치단체간의 대등한 관계의 갈등이다. 정부-시민간 갈등은 다시 정부-시민간, 정부-NGO간 갈등으로 구분된다. 정책을 추진하는 주체인 중앙정부 및 지방정부와 정책의 영향을 받는 시민, NGO간의 갈등이다.

정책내용에 따른 갈등으로도 분류했는데 크게 지방 행·재정 분야와 지역개발 분야로 구분한다. 지방 행·재정 분야는 지방행정과 지방재정으로 분류되고, 지역개발분야는 하천 관련, 광역시설 관련, 지역개발 관련 분야로 구분된다.

윤종설(2007)은 정책성격에 따라 이익갈등과 권한 갈등으로 분류한다. 이익갈등은 이해당사자가 기득권을 지키거나 이익을 추구하면서 나타나는 갈등으로, 기피, 유치, 타지역 피해유발, 공익적 가치를 추구하면서 생기는 갈등이 해당된다. 권한갈등은 주로 정부간에 나타나는 갈등으로, 인허가, 재산관리, 비용분담, 권한 및 권리, 협의부진 등에서 나타나는 갈등이 해당된다.

그리고 갈등표출여부에 따라 잠재적 갈등과 현재적 갈등으로 구분한다(서울시정개발연구원, 2003; 나태준·박재희, 2004). 잠재적 갈등은 갈등발생의 조건이 존재하고 당사자들이 이를 지각하고 있지만 아직 외형적 행위가 나타나지 않은 갈등이다. 현재적 갈등은 갈등당사자의 불만과 경쟁심이 외부로 나타난 갈등이다.

< 표 2 > 갈등의 유형

구분	유형	갈등 유발 내용
갈등 존재 및 갈등 지각 *	실재적(veridical) 갈등	갈등상황 존재 및 당사자의 명확한 인지상태 당사자간 충분한 협력과 협상 부재
	우발적-상황적(contingent) 갈등	환경이나 상황에 쉽게 변화하는 갈등
	치환적(displaced) 갈등	다른 이슈를 통해 갈등표출
	비속성적(misattributed)갈등	귀인이 잘못된 갈등
	잠재적(latent) 갈등	갈등상황 존재하나 당사자들이 인지 못함
	허위적(false) 갈등	객관적 근거 없이 갈등 발생 갈등당사자의 잘못된 상황 이해
원인 **	갈등의 원인	원칙과 상징을 둘러싼 갈등, 이슈의 가역성(reversibility)에 관한 갈등, 분배가능성에 관한 갈등, 업무와 조직간 지위 갈등, 권리와 권위 갈등, 다양성과 다원성 갈등
정치 행정 적 ****	민주화/지방자치	지자체의 자율권 강화노력과 함께 갈등표출 및 지역이기주의 증대
	주민불신 및 정부 전문성 부족	정부의 권위주의와 전문성 부족으로 인한 정부불신
	비용편의 불일치와 보상제도 부재	개발에 따른 손실 불균형 해소를 위한 보상제도 미흡
	조정기구 및 조정능력 부족	갈등의 사전예방 및 해결이 가능한 조정기구 및 능력부족
욕구 갈등 ****	이해관계 갈등	한정된 자원, 권력 등의 분배방법 및 절차 미흡
	사실관계 갈등	이해당사자간 불신과 이해 부족
	구조적 갈등	분쟁 당사자 외부 상황적 요인 작용

가치 갈등 ****	정서적 갈등		특정 정책 및 사업에 대한 불안감, 위화감	
	가치 갈등		가치관, 신념체계, 종교와 문화에 대한 시각차	
	환경에 대한 관심 증대		환경에 대한 주민 관심이 증가하여 환경파괴적인 개발사업 경계	
주체 ****	당사자- 비정부	개인간	조직, 사회 내 상대방에 대한 오해, 의견차이, 역할경쟁	
		집단간	조직, 사회 내 계층간 발생, 동일 조직 내 여러 집단이 유사기능 가짐	
	당사자- 정부	정부간	수직적	· 중앙정부-광역자치단체 · 중앙정부-기초자치단체 · 광역자치단체-기초자치단체
			수평적	· 중앙부처-중앙부처 · 광역자치단체-광역자치단체 · 기초자치단체-기초자치단체
	정부 시민 간	정부- 시민	정부- 시민	· 중앙정부-시민 · 광역자치단체-시민 · 기초자치단체-시민
			정부- NGO	· 중앙정부-NGO · 광역자치단체-NGO · 기초자치단체-NGO
내용 ****	지방 행정 분야	지방행정	행정구역, 인사, 조직기능 배분, 권한	
		지방재정	재정, 과세, 관리, 기타	
	지역 개발 분야	하천관련	댐건설·관리, 용수이용, 수질보전, 상하류지역간 갈등, 상수원보호지역	
		광역시설관련	도로건설, 광역상수도, 쓰레기처리시설, 하수·분뇨처리시설, 사회복지시설 위험시설	
	지역개발관련	지역개발사업, 대규모 민간개발사업 등		
성격 *****	이익 갈등		기피갈등, 유치갈등, 타 지역 피해유발 갈등, 공익적 가치추구 갈등	
	권한 갈등		인허가 갈등, 재산 관리 갈등, 비용(분담)갈등, 권한·권리갈등, 혐의부진 갈등	
표출 여부 *****	잠재적 갈등		갈등조건 존재하고 갈등 당사자들이 지각하고 있으나 외면적 행위는 감춰짐	
	현재적 갈등		갈등당사자들 불만과 경쟁심이 외부로 표출되어 행동하는 상태	

자료: \*Pondy, Louis R.(1967), Organization Conflict: Concepts and Models, Administrative Science Quarterly. 12(2): 296-320.

\*\*Obserschall, Anthony.(1973), Social Conflict and Social Movement. New Jersey: Prentice-Hall.

\*\*\*주재복·한부영(2006), 「갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」

\*\*\*\*하혜영(2007), 공공갈등 사례의 DB구축 방식; 서울시정개발연구원(2003), 「청계천복원 타당성 조사 및 기본계획」.

\*\*\*\*\*윤종설(2007). 「정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안」

### 3) 제주지역의 정책갈등

우리나라 갈등 절반 이상의 비율이 중앙정부 및 지방정부와 주민간의 갈등인 제주지역도 이와 유사한 양상을 보이고 있다(김성준, 2007; 제주특별자치도, 2006; 제주발전연구원, 2009). 그동안의 제주지역의 정책갈등은 그 사안들이 적거나 내용이 가볍지 않음에도 불구하고, 정책갈등 해소를 위한 체계적인 연구들이 많이 이뤄지지 못했다. 최근 제주해군기지 설치과정에 나타난 심각한 갈등과 이로 인한 제주도지사 주민소환 사건 이후에, 정책갈등 해소의 필요성을 인식하면서 관련 연구가 진행된다고 볼 수 있다. 진행되는 연구의 초점은 갈등해소를 위한 갈등관리방안의 제도구축에 맞춰져 있다. 갈등해소 관련 시스템마련이 시급성을 띄기 때문인 것으로 이해가 되지만, 동시에 리더십에 대한 관심이 부족했다고 볼 수 있다.

제주지역 정책갈등을 다룬 주요 내용을 살펴보면,

고승한(2006)은 제주사회 갈등의 성격 및 유형으로 구분지어 설명하고 있다. 먼저 갈등의 성격을 살펴보면, 제주사회의 갈등도 우리나라의 시대적 상황을 반영하고 있으며 4·3사건, 제주도종합개발, 3차 산업위주의 관광, 서비스 산업의 급격한 발전, 각종 관광개발사업의 추진과정에서 나타났다. 과거의 제주사회 갈등은 민원제기 차원에서 소극적으로 전개되었으나, 지금은 민주화, 국제화 등 정치 사회적 여건 변화로 갈등의 강도가 강렬해지는 경향이 나타난다.

갈등의 유형으로는 4·3과 같은 이념갈등, 1차 산업과 관광산업에 치중된 산업 구조로 인한 갈등, 산남북간 및 제주시 도심간 불균형으로 발생하는 갈등, 각종 개발로 인한 환경 갈등, 특정 후보를 둘러싼 선거 갈등, 도내외 출신지를 달리하는 도민간 갈등 등으로 구분한다.

김성준(2007)은 제주지역 갈등은 다른 지역과 유사한 양상으로 나타난다고 언급한다. 즉, 갈등의 빈도가 높아지고, 갈등이 장기화되는 경향을 보이며, 공공갈등(public dispute)이 사회갈등의 지배적 유형으로 등장하는 것이다.

김인성(2010)은 제주지역 갈등 특징을 다섯 가지로 구분해서 설명하고 있다. 먼저 제주지역 갈등은 갈등주체가 중앙 및 지방정부와 주민과 시민단체로 명확

히 구분되는 구조적 특성을 지닌다. 제주가 국제자유도시를 지향하는 과정에서 대외자본에 대해 토지 등 공간제공이 필수적이며, 이는 토지개발과 환경파괴로 이어지기 때문이다. 제주발전연구원(2004)은 제주국제자유도시 추진과정상에 나타날 수 있는 주요 문제로 자연생태계의 훼손과 파괴, 개발이익의 지역외부 유출, 지역주민간 갈등의 확대 등을 꼽고 있다. 둘째, 제주시로의 편중 현상으로 지역간, 마을간 갈등이 증대되고 있다. 셋째, 청정환경을 지닌 제주지역의 특성상 지역개발을 둘러싼 환경갈등이 타 지역보다 심하다. 제주발전연구원(2004)도 제주국제자유도시 종합계획에 국제교류 및 관광, 그리고 청정 자연환경 이용계획을 담은 분야가 특히 갈등유발 잠재력이 크다고 보고 있다<sup>7)</sup>. 넷째, 선거와 연계된 이권개발이 타협의 대상이 되는 경우가 적어서 갈등이 발생한다. 다섯째, 갈등을 해소시킬 수 있는 시스템이 미비하거나 제주사회협약위원회 등 형식적으로나마 존재하는 제도를 활용하려는 지방정부의 의지가 소극적으로 인해 발생한다.

제주발전연구원(2009)은 제주사회의 갈등을 민주화 이전과 이후로 구분하여 설명하였다. 시기구분에 상관없이 갈등의 모태가 된 정책은 ‘제주도 지역개발정책’<sup>8)</sup>이며, 정책이 추진되는 과정에서 정치사회적 여건 변화에 따라 갈등의 양상이 변화되었다. 민주화 이전의 개발정책은 제주차원의 역량이 미흡하다는 전제하에 중앙정부가 자원 동원 및 사업관리 등 정책전반을 주도했다. 이후 민주화가 진행되면서 중앙집권적이고 획일적인 하향식 정책체계는 구조적 변화를 맞는다(한석지, 2008). 민주화 이후에도 ‘제주도개발특별법’ 등 정책추진의 양상이 제주지역의 여론을 등한시 한 채 중앙정부의 일방적인 방향으로 나타나면서, 정책갈등은 기존의 산발적이고 미미한 대응에서 체계적·지속적이고, 대규모적인 특징으로 나타났다. 이러한 정책갈등은 과거 권위주의 행태에 익숙한 나머지 지역주민과의 관계를 소홀히 한 정책추진자의 성향이 무엇보다 크다고 할 수 있다.

또한 제주발전연구원(2009)은 제주지역의 정책갈등<sup>9)</sup>을 바라보는 도민들의 인식

7) 제주발전연구원(2004), 「제주국제자유도시 추진과정상의 갈등해소 방연 연구」 중 델파이조사 55.3%, 일반도민 53.3%가 응답함.

8) 제주도 지역개발정책으로는 제주도건설종합계획(64), 제주도특정지역계획(66), 제주도종합개발10개년계획(72), 제주관광종합개발계획(73), 제2차특정지역제주도종합개발계획(85), 제1차특정지역제주도종합개발계획보완계획(90) 등이 있음(한석지, 2008).

9) 발전연구원은 ‘공공갈등’으로 표현했지만, 공공갈등이 정책추진과정에서 발생하는 것이기 때문에, 본 연구자가 정책갈등으로 치환해서 설명함.

을 실증적으로 정리했다<sup>10)</sup>. 우선 ‘갈등 주체간의 심각성’에 대해서는 일반도민과 전문가 모두 ‘지방정부와 주민간의 갈등’(일반도민 69.3%, 전문가 74.3%)을 가장 심각하다고 보고 있다. 제주가 국제자유도시를 지향하는 과정에 관련 정책을 지방정부가 주도하면서 나타난 결과이다. 즉, 지방정부가 제주발전을 위해 많은 노력을 하고 있지만 정책추진 방식이 비교적 세련되지 못하고 있다고 볼 수 있다. 이는 ‘정책갈등 확산의 책임소재’에 대한 응답에서도 잘 드러난다. 일반도민과 전문가는 ‘지방정부’(일반도민 33.0%, 전문가 52.4%)가 주요한 책임이 있다고 보고 있다.

‘정책갈등의 예방 및 해결 가능한 주체’ 역시 일반도민과 전문가 모두 ‘지방정부’(일반도민 29.4%, 전문가 46.1%)를 꼽고 있다. 정책을 입안하고 다양한 자원을 동원할 수 있는 주체인 지방정부가 갈등을 풀어야 하는 주체로 간주하고 있다.

갈등을 풀기위한 ‘지방정부의 역할’로는 일반도민과 전문가 모두 ‘정보의 공개와 행정의 투명성’(일반도민 36.4%, 전문가 55.8%)을 지목하고 있다. 민주주의가 심화됨에 따라 주민의 정책참여욕구가 증대하고 있음을 의미하며, 권위주의적이고 일방적이었던 과거 행정패턴에서 벗어나 상향식의 정책추진을 희망하고 있다.

‘정책과정 중 갈등이 심한 분야’로는 일반도민과 전문가 모두 ‘계획과정’(일반도민 30.9%, 전문가 43.2%)으로 보고 있다. 이는 정책집행 이전 단계에 관련 정보가 주민들에게 불투명하게 전달됨으로 인해 발생한다고 볼 수 있다<sup>11)</sup>. 이는 정책 계획과정에 갈등관리가 제대로 이루어진다면 갈등을 해소할 수 있다는 것을 의미한다.

이상의 연구결과를 살펴보면 정책갈등을 당사자간 즉, 주체간의 문제로 인식하기 보다는 구조적인 차원으로 접근한다. 구조적 차원의 접근은 정책갈등을 거시적 차원에서 이해할 수 있는 장점이 있지만, 구조변화 없는 상황에서 갈등해소가 어려울 수 있다는 의미도 동시에 내포한다. 때문에 정책갈등의 경우, 정책행위주체에 초점을 맞춘 미시적이고 행태적인 접근이 필요하며 리더십 분석을 요하는 이유이다.

10) 총 표본수는 733명(도민 527명, 전문가 206명), 조사기간은 약 2주(‘09.9~10), 조사방식은 대면면접방식임.

11) 공공사업 정보제공 및 의견수렴에 대해 부정적 의견이 일반도민 64.4%, 전문가 69.9%임.

## 2. 리더십의 유형과 주요 요소

### 1) 리더십의 개념

리더십에 관한 연구는 2차 세계대전 이전부터 오랫동안 진행되어 왔으며, 민간 기업을 중심으로 조직성과에 초점이 맞춰져 연구되어 왔다. 리더십의 개념은 개념정의에 대해 65개의 서로 다른 분류체계가 존재한다고 일컬을 만큼, 그 오랜 역사만큼이나 의미가 다양하다(최창수, 2000).

2차 세계대전 이전까지는 리더의 특성에 초점을 맞춘 이론이 지배적이었는데, 개인적 차원의 특성은 보편성과는 거리가 있다는 비판과 함께 리더의 행태 유형에 따른 조직성과에 초점을 맞추는 행태적 접근방법이 대두되었다(고경훈, 2009). 이후 리더십에 대한 통합적으로 접근하는 시도가 이어지는 데, 변혁적 접근방법, 발전적 접근방법, 촉매적 접근방법 등으로 발전한다(조창현, 2004; 오석홍, 2004).

Hemphill & Coons(1957)는 리더십을 집단의 활동을 하나의 공유된 목표로 집중시키는 개인의 행동으로 정의했다. Selznick(1957)은 창조적 리더의 역할로 인간에게 하나의 목적의식을 주입하여, 인간과 기술이라는 요소를 함께 사용해 새롭고 지속적인 가치관을 창조하는 것이라고 정의하였다.

Schein(1985)은 조직문화가 조직의 효과성을 증대하는 주요 요인이라 지적하며, 조직문화는 리더십과 관계가 있다고 정의했다. 즉, 리더십이 조직문화의 성격을 규정하는 핵심적 기능을 하는데, 리더와 추종자간의 일방관계가 아닌 상호작용 관계임을 의미한다.

최근의 리더십에 대한 정의를 살펴보면, 오석홍(2004)은 일정한 상황 하에서 개인이나 집단의 활동에 영향을 미쳐 이끌어가는 과정이라 정의했다.

조창현(2004)은 리더십을 리더와 추종자 그리고 상황적 요인 등 복잡한 요인들이 교호작용하는 과정이라 정의했다. 배귀희와 민소정(2006)은 리더십을 한 개인이 다른 구성원에게 이미 설정된 목표를 향해 정진하도록 영향력을 행사하는 과정으로 정의했으며, 조직의 목표는 구성원과 리더 간에 공유됨을 전제로 했다. 이때의 리더십은 설득의 과정 또는 모범을 보여 구성원 개개인이 조직의 목표를 추구하도록 하는 것이다.

이상의 연구결과를 종합해볼 때, 리더십이란 조직구성원들과 함께 목표를 설정하고 공유하면서 구성원들에게 여러 가지 유인체계를 통해 동기를 부여해서 조

직의 목표를 달성하는 과정이라 할 수 있다. 리더십은 평면으로 이해되는 하나의 '자격기준'이라기 보다는, 변화하고 변동하는 여건과 판단요인들을 통합적으로 고려해야 하는 '과정'으로 이해할 수 있다.

## 2) 리더십의 유형과 주요 요소

### (1) 전통적 리더십

Lippitt와 White(1939, 재인용)는 참여와 결정기준에 따라 리더십의 유형을 권위형, 자유방임형, 민주형 세 가지로 분류한다. 권위형은 지도자 혼자 의사결정을 내리는, 리더와 구성원 관계가 수동적 유형이다. 자유방임형은 리더의 참여 없이 구성원에게 재량을 최대로 인정하지만 구성원과의 관계는 무관심을 나타내는 유형이고, 민주형은 토의 및 참여 등을 통해 리더와 구성원 관계가 호의적이며 응집성을 강조하는 유형이다.

배귀희와 민소정(2006)은 고전적 리더십이론으로 자질이론(Trait Theory), 행태 및 기능이론(Behavioral and Functional Theories), 상황조건적합이론(Contingency Theories)으로 구분했다. 자질이론은 어떤 개성과 능력이 리더로 만드는 지에 대해 초점을 둔 것이고, 행태 및 기능이론은 서로 다른 리더들이 사용한 행동양식과 방식, 리더 개인이 수행한 기능을 살펴보는 것이다. 상황조건적합이론은 효과적인 리더십이 상황적 요인들에 영향을 받으며, 조직 환경의 복잡성, 조직이 수행하는 업무의 성격과 규모 등 전반적인 조직 변수들을 고려해야 함을 강조한다. 주로 "리더들이 어떻게 자원을 활용하는가"와 "리더들이 어떻게 부하들과 관계를 형성하고 유지하는가"에 연구초점이 맞춰진다.

Yukl(1994)은 리더십 이론은 리더십 과정의 어느 측면을 강조하느냐에 따라 보통 네 가지 이론으로 분류한다. 첫째, 특성론적 접근법(trait approach)으로 성공적인 리더의 개인적 특성과 자질에 초점을 맞춘 이론이다. 둘째, 행태론적 접근법(behavioral approach)으로 리더와 부하간의 관계에서 리더의 행동을 통해 리더십 효과성을 설명하고자 하는 방식이다. 셋째, 권력-영향력 접근법(power-influence approach)으로 리더가 보유한 권력의 크기와 유형, 권력행사 방법 등을 통해 리더십 효과성을 설명하는 이론이다. 넷째, 상황론적 접근법(situational approach)으로 리더의 행동이 상황에 따라 다른 점을 파악하여, 효과

적인 리더의 행동은 상황에 따라 다르다는 것을 강조하는 이론이다.

이중 행태론적 접근법과 상황론적 접근법은 1950년대부터 1970년대까지 연구가 수행되었는데, 대부분 구조주의(initiating structure)와 배려(consideration)와 관련된 리더십 행태에 초점을 맞추고 있다(Yukl, 1999a 재인용). 즉, 요구사항, 정보제공 등 과업을 구조화하고 부하직원들에게 친근, 관심, 복지증진 제공을 모색하는 것이다. 행태론적 리더십은 리더와 부하간의 합리적 과정(rational processes)의 중요성을 강조하는 것이며(Yukl, 1999b 재인용), 실제로 조직성과와 관련이 있는 것으로 나타났다(Bass, 1990).

하지만 1980년대 접어들면서 리더십 분야의 연구는 변혁적 리더십과 카리스마적 리더십 이론에 많은 관심을 가지면서, 합리적 과정보다 감정과 가치관의 중요성이 대두되었다(이창원 외, 2003). 즉, 리더 개인의 자질이나 특성 등을 밝히는 것이기 보다, 리더십과 조직성과 간의 관계를 이해하는 것이다(고경훈, 2009). House(1977)는 카리스마적 리더십을 부하직원들이 리더를 지원하고 수용할 수 있는 대인적 매력을 가진 리더의 영향력으로 보았다.

## (2) 거래적 리더십

Burns(1978)는 정치적 리더십을 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 두 틀로 분석했는데, 거래적 리더십은 리더와 부하간의 교환관계에 중점을 뒀고, 변혁적 리더십은 리더의 가치변화, 신뢰, 구성원의 필요에 중점을 뒀다.

Bass(1985)는 거래적 리더십과 변혁적 리더십으로 이루어지는 이요인 모형(two-factor model)을 제안하였다. 거래적 리더십은 보통 리더의 요구에 부하가 순응(compliance)하는 결과를 가져오는 교환과정(exchange process)을 포함하지만 부하들의 열의와 몰입까지 발생시키지 않는다. Bass(1985)의 거래적 리더십은 기존 이론에 더해서, 교환적 과정에 부하들이 과업목표에 열의와 몰입할 수 있도록 부하직원들의 욕구과약을 과당으로 적절한 수준의 보상을 기반으로 한다.

Bass(1985)는 거래적 리더십의 특징을 바탕으로 설문지(Multifactor Leadership Questionnaire: MLQ)를 개발했는데, 거래적 리더십 척도를 약속, 보상, 예외에 의한 능동적, 그리고 수동적 관리인 네 가지 차원으로 분류했으나, Tepper와 Percy(1994)는 약속, 보상을 거래적 리더십의 해석 가능한 지표로 제시하였다.

거래적 리더십은 종전의 리더-부하 교환관계(LMX)를 기초로 한 것인데, House의 경로-목표 이론과 Gran & Cashman의 수직적 쌍방관계이론이 거래적 리더십의 대표적 경험적 이론이다(한명현, 2006).

### (3) 변혁적 리더십

전통적 리더십이 합리적 과정이나 교환과정의 중요성을 강조하는 의미라면, 변혁적 리더십은 감정 및 가치관, 상징적인 행태의 중요성에 주목하면서 부하의 입장에서 하나의 사건이 의미 있게 만드는 리더의 역할이라 할 수 있다(Yukl, 1999b 재인용). 즉, 부하에게 자긍심을 심어주고, 부하에 대한 존중감을 보여주며 창조적 사고를 할 수 있는 여건과 영감(inspiration)을 제공함으로써 기대 이상의 성과를 이끌어 낼 수 있다(Tepper & Percy, 1994).

Bass와 Avolio(1990)는 변혁적 리더십을 네 가지로 분류한다. 첫째, 카리스마적 리더십(charismatic leadership)은 리더가 난관을 극복하고 현상에 대한 각성(disenchantment)을 확고히 표명함으로써 부하에게 자긍심과 신념을 심어주는 것을 의미한다. Bass(1985)는 카리스마적 리더는 훌륭한 토론과 설득의 기술을 가지고 있으며, 기술적으로도 전문가임을 제시한다. 둘째, 영감적 리더십(inspirational leadership)은 부하에게 도전적 목표와 임무, 미래에 대한 비전을 열정적으로 수용하고 지속적으로 추구하도록 격려하는 것이며, 셋째, 개별적 배려(individualized consideration)는 리더가 부하에게 특별한 관심을 보이고, 부하의 특정요구를 이해해 줌으로서 부하를 존중한다는 것을 전달하는 것이다. 넷째, 지적자극(intellectual stimulation)은 부하로 하여금 형식적 관례와 사고를 다시 생각하게 함으로써 새로운 관념을 촉발시키는 것이다.

(Van Wart, 2008)는 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 차이를 6가지로 분류했다. 그것은 이론적으로 강조되는 차이점인, 리더의 권력유형, 부하의 동기부여, 촉진조건, 성과기대, 강조되는 리더의 행동 등이다. 세부내용은 다음과 같다.

< 표 3 > 거래적 이론과 변혁적 이론의 비교(Van Wart, 2008)

구분	거래적 이론	변혁적 이론
이론적 강조	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감독관(supervisor)</li> <li>· 폐쇄된 시스템</li> <li>· 좁은 의미의 변수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행관(executive)</li> <li>· 개방된 시스템</li> <li>· 넓은 범위의 변수</li> </ul>
리더의 권력 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정당한, 보상적, 처벌적</li> <li>· 좁은 범위에서 직접적 영향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문가적, 준거적</li> <li>· 거리를 둔 영향을 포함한 간접적 영향</li> </ul>
부하 동기부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보수와 같은 이기심; 자원, 집단 조화</li> <li>· 성과 같은 즉각적인 니즈</li> <li>· 합리적이고 프로세스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조직 성공 같은 집단 이익; 리더 대행과 같은 심리적인 만족</li> </ul>
촉진조건	안정적: 기능적인 체계의 개선	불안정적, 변화의 필요, 위기
성과기대	좋은 성과(good Performance)	양 또는 적응에 따른 예외적인 성과
강조되는 리더의 행동	모니터링, 운영기획, 역할 명확화, 정보 제공, 위임, 문제해결, 컨설팅, 인사기획, 직원 계발과 직원 동기부여	환경 스캐닝, 전략기획, 비전 제시, 네트워킹, 의사결정, 조직 변화관리, 정보 제공, 위임, 혁신관리, 컨설팅, 직원 계발, 동기부여, 팀 구축, 인사변화의 관리

자료: Van Wart, M.(2008: 82)

단체장의 리더십 연구에서도 변혁적 리더십이 환경의 변화가 심하고 주민요구가 강한 우리나라의 사정 상 다른 형태의 리더십보다 더 효과적이다(이창원, 1999/2002; 이창원 외, 2003; 김호정, 2003).

대부분의 변혁적 리더십의 연구는 인터뷰 등을 통해 질적 연구를 이룬 Bass의 연구에 기초하고 있는데(배귀희 · 민소정, 2006), Tichy and Devanna(1986)는 효과적인 변혁적 리더의 특징을 7가지로 제시했다. 먼저, 사회변혁의 주도자(change agent)로서 색다른 것을 만들어내고, 조직을 혁신적으로 창조하는 사람이다. 둘째, 위험을 감수하는 용기가 있으며, 솔직한 사람이다. 셋째, 권한을 부여하는 등 사람들을 신뢰한다. 넷째, 가치에 중점을 뒀서 가치에 적합한 행동을 한다. 다섯째, 평생 배우려하며, 실패를 학습경험으로 간주하고 자기반성도 기꺼이 하는 사람이다. 여섯째, 복잡성과 불확실성, 애매모호함을 다루는 능력이 있어서

구조적 문제를 정치사회적 측면에서 다루는 측면이 있다. 마지막으로 비전이 있어서 비전 창조뿐만 아니라, 다른 사람들과 비전을 공유할 수 있도록 꿈과 이미지를 변화키는 능력을 갖고 있다.

#### (4) 자치단체장 등 공공부문 관련 리더십

국내 리더십의 연구경향은 조직 리더의 리더십이 조직의 효과성에 미치는 영향을 규명하는 것이다(고경훈, 2009). 조직효과성과 조직평가에 대한 측정은 보통 행태론적 방법과 경영성과적인 방법으로 나뉜다(김근세·이경호, 2005; 이정주, 2005). 행태론적 방법으로는 조직구성원의 직무만족, 직무몰입, 조직몰입, 사기, 응집력, 리더십 등의 차원을 측정하는 형태이며, 경영적인 측정방식은 재무성과, 경영실적, 운영성과 등의 항목을 측정하는 방식이다(이정주, 2005).

단체장 리더십에 관한 이론은 1960년대 미국에서 사회갈등이 다양하게 발생하면서, 지방정부 차원의 갈등과 문제를 해결하는 데 시장들의 리더십이 매우 중요하다는 인식이 대두되면서 본격적인 연구가 시작되었고, 이때부터 이론적 기반이 형성됐다(최창수, 2000; 고경훈, 2009).

Wright(1969)는 단체장을 자치단체의 지배인 개념으로 보았으며, 주요 역할은 정치, 정책개발, 관리 등으로 보았다.

Cummingham(1970)은 리더십 연구의 대표적 학자로, 시장의 리더십이 도시의 발전과 안전성 등과 밀접한 관계가 있다면서, 시장의 리더십과 유형에 관한 일곱 가지 특성을 제시하였다. 그것은 창의성과 위기관리, 주도력, 활력, 개방성, 조직력, 연구열 등이며, 이를 기준으로 단체장을 기업가형, 위임 관리자형으로 나누었다. 기업가형은 창의성, 감성, 주도성, 개방성의 특징을 보이며, 관리자형은 융통성이 없고 관료적이라 분석했다. 또한 단체장의 개인적 성격도 이같은 리더십에 주 요인으로 작용한다고 설명했다.

Pressman(1972 재인용)은 약시장제 정부형태인 오클랜드시를 연구하여, 시장의 공식적 권한이 약해도 설득, 여론의 활용, 자신에 대한 지지집단 형성 등을 통해 리더십의 효과성을 높일 수 있다고 제시했다.

Kotter와 Lawrence(1974)는 단체장(시장)의 리더십을 의전형, 단순관리자, 개인주의자, 고급관리자, 기업가형 등 다섯가지 유형으로 분류했다. 의전형은 도시 내

현존하는 연결망에 대한 개인적 위상에 초점을 맞추고, 단순관리자형은 분쟁조정자로서 단기적 문제에 관심을 갖는다. 개인주의자형은 개인적 위상에만 초점을 맞추고 도시변화에 소극적이다. 고급관리자형은 매우 사업지향적이며, 자신의 지지를 위해 모든 연결망을 동원한다. 기업가형은 도시 내 모든 연결망을 활용하고 도시에 대한 영향력이 매우 크다.

이들은 시장의 능력을 결정하는 요인을 4가지로 제시하는데, 우선 시장의 성향으로서 특정한 기술 및 소양을 의미한다. 둘째는 정부의 공식구조이며, 셋째는 활용가능한 자원을 결정하는 지역사회 내의 권력배분이다. 마지막으로 단체장에게 문제의 쟁점을 광범위하게 제공하는 도시환경이다.

이들의 연구는 미국 20개 지방도시의 비교연구를 통해 이루어졌는데, 의전형이나 개인주의자형은 인구밀도가 낮고 도시성장이 빠른 도시에서 나타났고, 관리자형은 인구밀도가 높은 대도시에서 많이 나타났다. 이는 점차 단편화되어가는 권력관계의 특성이 단체장으로 하여금 정책추진에 도움이 될 수 있는 연결망의 동원이나 장기적 의제를 설정하는데 어려움이 있기 때문이다. 미국에서 고급관리자형이나 기업가형 단체장을 보기 어려운 이유이다.

Yates(1977)는 단체장이 소유하고 있는 정치적, 재정적 자원과 함께 혁신성, 활동성을 기준으로 리더십 유형을 4가지로 분류했다. 혁신가형은 자원이 한정되어서 문제해결을 상징을 통한 접근을 시도한다. 기업가형은 강력한 정치적 자원과 풍부한 재원을 통해 적극적인 문제해결을 시도하는 리더십으로서, 대규모 공공사업이나 주민들에게 공공서비스를 제공하는 분배정책을 주로 추구한다. 보스형 리더십은 정치적, 재정적 자원이 풍부함에도 불구하고 지역사회 문제해결에 수동적이고 소극적인 유형이며, 보유한 자원을 자신의 정치적 통제를 강화하는 데 주로 사용한다. 중계인형 리더십은 상대적으로 빈약한 자원을 가지고 있으며 정책형성에 수동적 역할을 하는 유형으로, 단체장의 한계를 인식하고 자신의 능력을 주로 갈등과 이해관계를 조정하는 데 사용한다.

< 표 4 > 단체장의 리더십 유형(Yates, 1977)

자원 \ 혁신성	강함	약함
적음	혁신가형	중계인형
많음	기업가형	보스형

James Svava(1990a)는 David Easton이 제시한 체제모형(system theory)에 입각해 지방정부의 리더십을 연구했는데, 시장의 업무성과는 정책프로그램 입안과 집행과정에서 얼마나 효과적인 리더십을 보여주는지 여부에 달려있다고 강조했다.

Northouse(1997)는 리더십 개념의 핵심적 요소를 네 가지로 제시하는데, 첫째, 리더십은 지도자와 추종자 사이에 일어나는 과정이며, 둘째, 리더십은 추종자에게 영향력의 개념을 포함하고 있다. 셋째, 리더십은 집단의 맥락에서 발생하고, 넷째, 리더십은 특정의 목표달성을 지향한다. 즉, 리더가 집단을 이끌어 특정의 임무나 목표를 달성하는 것이다.

우리나라 단체장의 역할 수행과 리더십에 관한 초창기 연구는 규범적 시각에서 논의되었고(김병국, 1995; 김병량, 1995; 이승중, 1995; 이해영, 1995), 이후 심도 있는 연구가 진행되었다.

이창원(1999, 2000)은 조직이론적 차원에서 리더십을 연구했는데, 재정자립도가 높고 득표율이 높은 단체장일수록 혁신적 리더십 행태를 보이며, 광역단체장과 기초단체장이 서로 다른 리더십 행태를 보인다고 제시한다. 기초단체장들이 광역단체장보다 영향력 행사행동, 정보탐색 및 전파행동, 변혁적 리더십 행태를 많이 보인다고 했다.

고경훈(2000)은 성남시를 대상으로 한 연구에서 단체장의 리더십에 영향을 끼치는, 중앙정부 및 상위정부의 영향력을 규명하였다. 유재원(2000)은 청주시의 사례를 통해 정치가형을 연구했는데, 단체장이 법률적 제도 한계 속에서도 자신이 원하는 일은 다 할 수 있는 강력한 권한을 행사하고 있으며, 이를 견제할 수 있는 집단이 거의 없다고 분석했다.

최창수(2000)는 단체장의 리더십을 지방자치단체내의 행위자들에게 영향력을

행사하여 정책목표를 달성해가는 과정으로 정의한다.

김강식·원유석(2004)은 거래적 리더십에 비해 변혁적 리더십이 조직시민행동과 직무만족에 더욱 영향을 미치는 것으로 분석했다.

구정대·이방식(2005)은 변혁적 리더십과 거래적 리더십을 함께 발휘하는 것이 업무에 대한 자긍심과 조직몰입에 긍정적인 영향을 주는 것으로 설명하고 있다.

신구범·박봉규·송경수(2002)는 변혁적 리더십이 직무만족과 조직몰입을 매개로 동기부여효과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석했다.

정광호·함성득·박동서(2002)의 연구는 공공부문에서도 환경의 변화에 따른 리더십이 조직관리에 긍정적임을 밝혔는데, 고위 행정관료들이 변혁적 리더십일수록 업무성과를 높이 평가한다는 것이다.

노시범·김종래(2009)는 경기북부지역(포천시, 양주시, 동두천시) 공무원을 대상으로 연구한 결과, 변혁적 리더십이 공무원 조직의 효과성을 높이는 것으로 분석했다.

최향순(2006)은 자치단체장의 바람직한 역할 또는 정치적 동원능력을 지방의회와의 관계, 지역사회와의 관계, 중앙정부와의 관계, 정당과의 관계, 타 기초자치단체와의 관계 등에서 설명하고 있다.

박영규·김성준(2008)은 지방자치단체장의 리더십을 개인적 특성과 상호작용하는 일종의 과정으로서 자치단체가 수행할 수 있는 범위 내에서 자치단체 내·외부 환경들과의 연계를 통해 자치행정의 비전과 목적을 이해하고 실현하는 능력이라 정의했다. 즉, 자치행정의 여건변화에 따라 효과적으로 적응하고 변화를 이끌어 낼 수 있어야 하며, 리더 개인의 자질 또한 제반 변화를 고려해 정책적 목표를 달성할 수 있어야 한다는 의미이다.

고경훈(2009)은 조직성과 향상과 행정발전을 위해 필요한 단체장의 리더십 분석 기준을 네 가지로 제시했다. 우선 리더의 역할로서 단기적인 성과와 일시적인 효과만을 노리는 지, 장기적인 차원에서 혁신을 이끌어 내려는 노력을 하고 있는지 분석의 필요성을 제시했다. 둘째는 리더십과 가치관의 공유로서, 조직의 성과를 극대화하기 위해서는 구성원과 가치관을 공유해야 함을 강조한다. 셋째, 지방자치단체의 자원으로, 재정 등 자원의 동원력과 과업의 집행능력을 감안해야 한다. 넷째, 단체장의 혁신적 사업 추진력이며, 직업적 관심과 열정, 권한위임 등

혁신성, 배려 등의 요소가 고려된다. 이러한 요인을 고려하여 연구한 실증결과를 크게 정치, 행정, 경영적 리더십으로 구분해 자치단체장의 역할을 제시한다. 우선 정치리더십은 지방의회, 중앙정부 및 정치권, 민간부문 등 이해당사자들과 정치적 관계를 유지하면서 지역문제를 해결해야 한다. 둘째, 행정 리더십은 자치단체 내부의 행정개혁을 통해 능률적으로 지역문제를 해결해가는 과정으로, 공직과 업무에 관한 공무원의 관념을 변화시키는 등 조직문화를 긍정적으로 변화시켜야 한다. 셋째, 경영 리더십은 지역에서 필요로 하는 자원을 조달하기 위한 방안을 강구하면서 행정의 생산성에 초점을 두고 지역문제를 해결해 가는 것이다. 즉, 기업가형 역할로 관련법령 등 행정전반에 정통하고 민간분야와도 원만한 관계를 유지하면서, 정치적·재정적 자원동원을 쉽게 하며 효과적인 정책을 창안해야 한다.

김순은(2010)은 시대별 지방자치단체의 모형에 대응하는 지방자치단체 리더십을 구분하여 제시하였다. 전통적 행정모형(Traditional Public Administration Model)시대<sup>12)</sup>에는 과학적 관리리더십을, 신행정 모형(New Public Administration Model)<sup>13)</sup> 하에서는 가치조화 리더십, 신공공관리 모형(New Public Management Model)<sup>14)</sup>시대에는 혁신적 리더십, 거버넌스 모형(Governance Model)<sup>15)</sup> 하에서는 대화소통적 리더십이 요구되었고 21세기 주민주도적 거버넌스 모형 하에서는 가치 창조적 리더십을 제시하였다.

과학적 관리 리더십은 자치단체가 집행기구의 성격을 띠었기 때문에 주어진 자원과 지침을 효율적으로 관리하는 것이 중요함을 의미한다. 가치조화 리더십은 기존의 가치가 효율성을 중시했다면, 신행정 모형은 사회적 형평성의 가치가 대두되면서 기존 가치와 조화를 이뤄야 했다. 그리고 민간부문과의 조화도 고려 대상이었다. 혁신 리더십은 자치단체에 새로운 비전 제시와 구성원의 반대 극복 등 혁신을 불러넣어 자치단체를 발전시켜 다 자치단체와의 격차를 줄여야 하는 시

- 
- 12) 전통적 행정모형은 세 가지 특징을 보이는 데, 첫째, 중앙정부의 정책을 집행하는 기구의 특색을 지니고, 둘째, 주로 경제개발정책에 비중을 둔 자율적 추진 체계이며, 셋째, 주민참여가 소극적인 특징을 지님.
  - 13) 신행정학은 비판료화, 민주화, 위임 및 분권이 이론적 토대로 작용하여, 부서간 조정능력 및 권한의 위임 확대, 주민참여 강화, 민간부문과 공공부문의 협력 등의 강조로 이어짐.
  - 14) 1970년대 초 경제 및 재정위기로 인해 정부개혁의 필요성에 의해 대두되었으며, 민간부문을 적극 활용하여 시장원리를 공공부문에 적용해야 한다는 것이 모형의 핵심임.
  - 15) 글로벌화에 따른 경쟁심화로 지역의 지속가능한 발전의 중요성의 대두되면서, 시민사회 등 지역이 역량 있는 주체와의 협력이 중요해짐. 따라서 대화와 협상을 통한 행정의 수행이 중요해짐.

대적 요청에서 대두되었다. 대화소통적 리더십은 시장실패와 정부실패로 인한 제 3의 길 차원에서 대두되었다. 이는 거버넌스 체제에서 요구반응적인 합리성, 네트워크 및 협상을 통한 문제해결방식, 형평성 등을 지향한다<sup>16)</sup>. 가치창조적 리더십은 앞으로 지역주민이 행정 서비스의 소비자이면서 정책과정의 핵심 참여자이기 때문에, 지방분권, 공공서비스의 질적 제고, 경제성과의 제고 등에 중점을 뒤야 함을 강조한다.

이상의 연구결과를 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 유형으로 특징을 분류해 보면, 거래적 리더십은 리더와 부하간의 교환관계에 초점을 맞추고, 단기적인 관점에서 보상 및 처벌, 그리고 약속 등을 통해 목표달성이 개인의 이익이 된다는 특성이라 볼 수 있다. 반면 변혁적 리더십은 리더가 부하에게 특별한 관심과 신뢰를 통해 가치변화를 유도하여, 장기적 관점에서 비전을 제시하고 공유시키며 자긍심과 신념을 갖도록 한다. 그리고 형식적 관례와 사고에서 벗어나도록 유도하며 변화를 주도한다. 리더는 창의성을 바탕으로 불확실성을 관리하고 위험을 감수하며 위기관리와 연구열이 높은 특징을 가지고 있다.

### 3. 정책갈등해결과 리더십 관련 선행연구

리더십과 관련된 기존의 연구는 대부분 민간 기업에 편중되어서 지방자치단체를 대상으로 한 연구는 희소성을 띤다(고경훈, 2009).

이창원·김호정·박희봉·Ralph W. Adler(2003)는 서구 문화권에서 개발된 리더십 이론들 중 변혁적 리더십 중심으로, 뉴질랜드와 한국의 지방자치단체 단체장과의 비교를 통해 타 문화권에서 어느 정도 일반화할 수 있는지를 연구<sup>17)</sup>하였

16)

< 표 5 > 정부와 시장, 그리고 거버넌스의 차이

구분	정부	시장	거버넌스
체제	계층적	무정부적	복합구조적
합리성의 특징	실체적	절차적	요구반응적
합리성의 기준	독단적	단일논리	대화논리적
문제해결방식	규율, 명령	보이지 않는 손	네트워크 및 협상
지향 이념	효과성	효율성	형평성

자료 : 김순은(2009b), 우리나라 도시 거버넌스의 실태. p.23.

17) 한국의 경우, 75개 자치단체에서 454명의 공무원들, 뉴질랜드는 67개 자치단체에서 337명의 공무원들

다. 연구결과, 단체장들의 변혁적 리더십과 배려는 양국 모두 그 효과가 있는 것으로 분석되었다. 그리고 구조주도는 한국에서 효과적이고 뉴질랜드는 효과가 없는 것으로 나타났고, 반면 거래적 리더십은 뉴질랜드에서는 효과가 있었지만 한국은 그렇지 못했다. 이는 한국과 뉴질랜드 간에는 변혁적 리더십과 배려는 문화적 보편성(cultural universality)이 있고 구조주도 및 거래적 리더십은 문화적 특수성(cultural specificity)이 있음을 의미한다. 이러한 결과는 Bass(1996, 1997)가 제시한, 변혁적 리더십이 어떤 상황이나 문화권에서도 효과적이라는 주장을 뒷받침 할 수 있다고 볼 수 있다. 변혁적 리더십의 필요성이 강조되는 조건들을 살펴보면 조직구조의 변화가 심하고, 리더는 합리적 리더십뿐만 아니라 카리스마적 리더십이 요구되며, 환경의 변화가 심한 조직일 경우이다(Arnold et al, 2001; Egri & Herman, 2000; Kanungo, 2001; Masi & Cooke, 2000; Ohman, 2000)

고일환(2003)은 자치단체의 원활한 운영과 민주적·능률적인 지방자치제 실현을 위한 리더십의 성공요인으로 주민의 정책결정과정에 대한 참여, 지방의회의 협력과 견제를 꼽고 있다. 또한 주민을 고객으로 대하는 공직사회의 변화와 예산 운영, 그리고 자치단체장의 개인적 자질로 갈등발생 시 인내심과 온화한 성품으로 설득하고 포용력이 중요하다고 제시했다.

안승일(2008)은 역대 민선 서울시장(조순, 고건, 이명박 시장)을 대상으로 리더십 연구를 진행했는데, 리더십 분석의 주요 요인을 시정 방향설정 측면, 외부환경 관리 측면, 내부자원 관리 측면으로 구분하였다.

시정 방향설정 측면에서 거래적 리더십은 객관적 지식에 기초해 상황을 정리하고 주로 법과 제도에 의존하고 집행하며, 변혁적 리더십은 자신의 능력에 강한 믿음을 갖고 개인적 열정과 신념에 의해 주관적으로 결정하는 형태이다.

외부 환경관리 측면에서 거래적 리더십은 원칙과 기준을 강조하며, 어떤 행위에 대해 여러 가지 형태로 대가를 지불하는 거래 및 협상방법을 선호한다. 또한 여론 추이에 민감하여 여론에 순응하는 편이고, 부하들과는 업무성과에 따른 보상 제도를, 하위 자치단체에는 이익 교환적인 협상방법을 활용한다. 시민들과의 갈등해결에는 경제적 보상이나 교환적 협상을 활용한다. 반면 변혁적 리더는 내외부 유관조직, 전문가들의 정보와 아이디어들을 활용 및 통합을 통해 외부조직과

---

유효표본으로 삼음.

의 관계변화를 모색한다. 그리고 도덕적 가치에 대한 강한 신념을 가지고 있고 여론을 주도하며 변화를 주도한다. 또한 대중적 이미지가 강하고 카리스마가 있으며, 부하들에게는 새로운 방식으로 문제해결을 할 수 있도록 자극한다.

내부 자원관리 측면에서 거래적 리더십은 성과에 따른 보상과 신상필벌의 원칙을 갖고 부하들을 감시하고 교정한다. 그러나 변혁적 리더십은 부하들의 잠재력을 최대한 이끌어 내려하고 부하들로부터 강한 신뢰감을 받으며, 구성원들에게 비전과 사명감을 심어준다. 리더 스스로 높은 도덕적·윤리적 기준을 갖고 부하들의 창의성과 혁신성을 자극하고, 개별적으로 배려한다.

< 표 6 > 리더십 분석요소별 특성(안승일, 2008)

구 분		거래적 리더십	거래적 · 변혁적 리더십 공통요소	변혁적 리더십
시정상황 인식측면	시정상황인식	· 객관적 지식활용 · 법과 제도 의존	환경의 지식	· 개인적 열정, 신념 · 자신능력에 대한 강한 믿음 · 전문지식 및 소양 · 주관적 지식활용
	중점시책			
	시책추진제도			
외부환경 관리측면	대민 대응행태	· 원칙과 기준강조 · 거래적 협상 · 여론순응형 · 안전관리	대화, 협상기술, 경제적 보상	· 도덕적 신념 · 대중동원 · 여론주도형 · 카리스마 · 변화주도
	대의회 대응			
	자치구 관계			
	국가 관계			
내부자원 관리측면	인사관리	· 업적에 따른 보상 · 신상필벌 · 교정적 거래 · 예외관리	자신감, 직관력	· 개인적 자질, 특성 · 개별적 배려 · 높은 윤리, 도덕 기준
	조직관리			
	재정운영			

자료 : 안승일(2008), "민선 서울시장의 리더십 유형분석-조순·고건·이명박 시장 비교", 서울시립대 대학원, 박사학위논문.

김순철(2008)은 성북구청장의 리더십 사례분석을 통해, 성공적 정책추진에 적합한 리더십 유형을 정책적 리더십, 행정적 리더십, 정치적 리더십으로 구분해 분석했다. 정책가형 리더십은 지역발전을 피하고 주민요구에 부응하기 위해 창의성을 바탕으로 정책을 지속적으로 개발 및 집행함으로써 지역의 문제를 해결하는

유형으로 제시했다. 행정가형 리더십은 자치단체 내부의 행정개혁을 통해 능률성을 증진시켜 지역문제를 해결하는 유형이며, 정치가형 리더십은 자치단체 최고책임자라는 대표성을 가지고 이해당사자들과 정치적 관계를 유지하면서 지역문제를 해결하는 유형으로 분석했다. 연구자는 급변하는 환경 속에서 자치단체가 적절히 대응하기 위해서는 어느 하나의 리더십을 강조하기 보다는 정책, 행정 그리고 정치를 아우를 수 있는 통합적 리더십을 발휘해야 한다고 강조한다.

박영규·김성준(2008)은 제주특별자치도 행정계층구조 개혁을 중심으로 지방자치단체의 리더십을 분석했는데, 정책성공은 지방자치단체장의 리더십을 중심으로 중앙정부와 하위 지방자치단체, 지역주민과 일선 공무원, 각종 언론과 정치집단 등 다양한 이해관계의 영향과정 속에 판가름 난다. 특히 리더의 경력이나 성향, 자질에 따라 다양한 형태의 리더십으로 나타난다고 분석했다.

박해육·주재복(2009)은 민선 기초자치단체장들을 대상으로 기초자치단체장들의 개인적 특성, 정책정향, 연임에 성공한 기초자치단체장들의 특성을 연구했다. 그 결과 단체장은 주민의 입장에서 지역발전을 선도해야 하며, 공공서비스 제공 분야에서는 저렴한 비용으로 최고의 서비스를 제공한다는 경영 마인드를 지녀야 하며, 지방자치단체의 장기적 비전을 추진할 때 다양한 이해관계를 조정하는 능력을 가져야 함을 제시했다. 이는 변혁적 리더십이 가지고 있는 전형적인 요인들이라 볼 수 있다.

최창수(2000)는 정책과정에 나타난 기초자치단체장의 리더십 특징을 연구<sup>18)</sup>했는데, 주목할 부분은 기초자치단체가 특정의 정책을 중점적으로 추진하는 주요 이유는 단체장 개인의 선호와 판단에 따른 것이다. 자치단체가 처해있는 상황적 요인을 고려하지만 단체장의 가치관이나 판단이 정책추진의 중요한 요인이다. 또한 자치단체의 정책결정에 가장 큰 영향력을 행사하는 주체는 단체장인데, 지역주민, 지방의회 등 견제역할을 해야 할 주체가 제 역할을 하지 못하기 때문이다. 그리고 정책결정과정에서 의제에 대한 실질적인 토론과 논의가 제대로 이루어지지 않았다. 즉, 적어도 자치단체 내 조차도 합리적 의사결정이 이루어지지 않아, 타당성 없는 정책이 추진되어 예산낭비가 심한 경우가 많았다.

정책추진에 반대할 경우, 단체장은 반대주체가 누구이건 상관없이 반대의견을 설

18) 기초자치단체 67개 대상 실증분석함(시18개, 군32개, 구17개).

특하면서 자신의 입장을 고수하거나 반대의견과 타협하는 경우가 많았다. 하지만 자신의 입장을 유보하는 경우는 매우 드물었다.

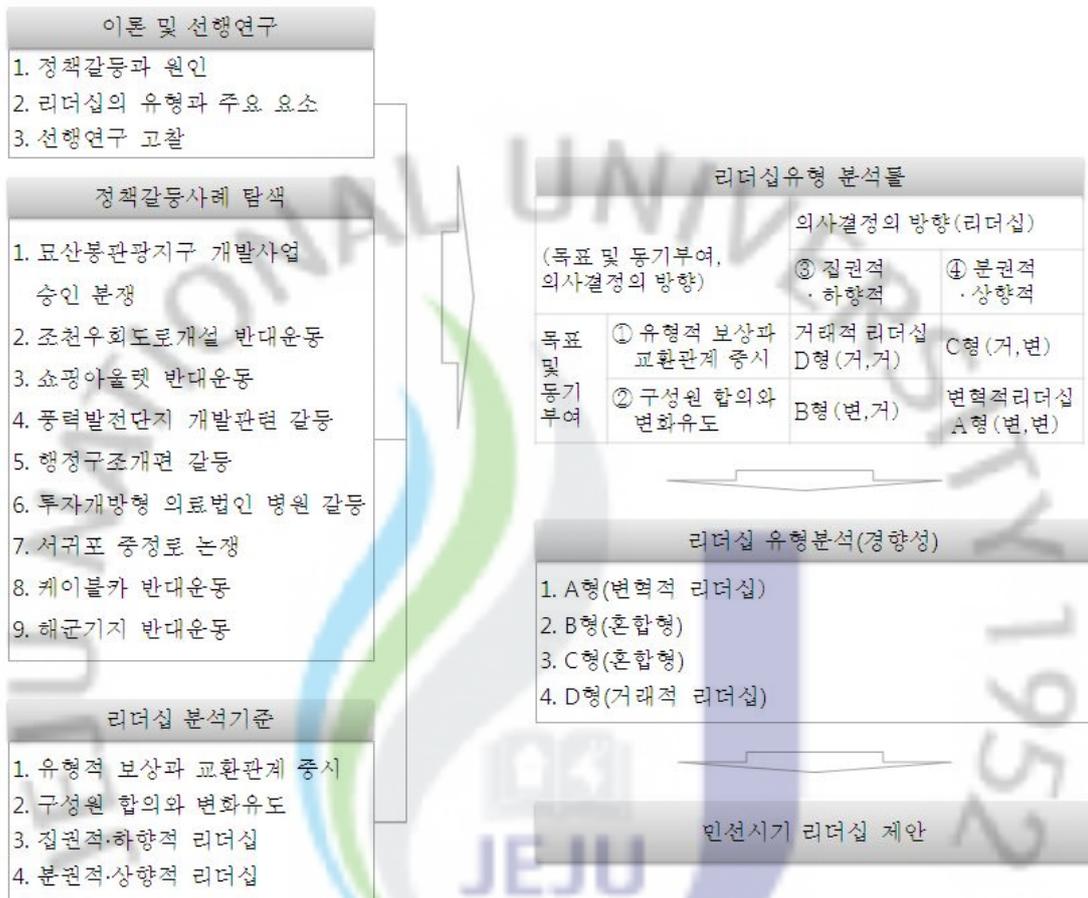
정책과정에 나타난 단체장의 리더십 연구는 민간부문을 중심으로 이루어졌던 내용을 바탕으로 이루어진 것이라 볼 수 있으며, 단체장의 성과도 크게 거래적 리더십을 발휘하느냐, 변혁적 리더십을 발휘하느냐에 따라 다를 수 있음을 알 수 있다.

최창수(2000)가 단체장의 가치관이나 판단이 정책추진의 중요한 요인이며, 일반 회의의 개연성을 강조한 바는 있지만, 추후 등장하는 단체장이 정책을 갈등 없이 추진할 수 있도록 유도하기 위해 기존의 갈등정책 사례에 대해 교훈점을 도출하는 것이 현실적이라 할 수 있다.

#### 4. 분석의 틀

본 연구에서는 먼저 이론 및 선행연구로서 정책갈등과 그 원인에 대해서 살펴 보았다. 그리고 리더십의 유형과 주요 요소들을 거래적 리더십과 변혁적 리더십을 중심으로 살펴보았다. 그리고 정책갈등해결과 리더십관련 선행연구를 검토하여 선행연구와 본 연구의 차이점을 찾아 정리하여 본 연구의 학술적 위치를 규명하고자 했다.

분석에 있어서는 첫째, 분석을 위한 민선시기 이후 제주도에서 이루어졌던 정책갈등사례를 수합하여 필요로 했던 리더십요소로 분석하기 위해 정리하였다. 둘째, 정책갈등사례에서 필요로 했던 리더십의 요소를 제시하고, 그 요소를 중심으로 하여 리더십의 유형을 제시하였다. 셋째, 정책갈등사례로부터 적용되었던 리더십을 리더십유형과 연결시켜 정리하였다. 넷째, 그리고 분류한 리더십유형에 따라 그 경향성을 도출하고 그 결과 시사점을 도출하였다. 그리고 마지막으로 민선시기에 정책갈등을 해결하기 위한 제안을 하는 것으로 논문전체를 구성하였다. 그 내용을 그림으로 정리하면 다음과 같다.



< 그림 1 > 분석의 틀

### Ⅲ. 민선시기 정책갈등사례와 필요한 리더십 분석

#### 1. 분석을 위한 리더십요소의 기준과 리더십 유형분류

정책의 논쟁점이나 갈등의 원인, 혹은 갈등의 과정에서 주요한 점을 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 요소에서 유추한 기준을 중심으로 분석하여 해당 정책에 적용되었던 리더십을 규명하고자 하였다.

그 요소는 다음 <표 7>에서 제시하는 것과 같이 일반적으로 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 요소라고 하는 여러 가지 요소들 중 목표 및 동기부여와 의사소통·의사결정의 방향을 중심으로 분석하고자 한다. 이렇게 표에서는 네 가지이지만 그 요소들을 취합하여 두 가지로 만든 것은 갈등사업을 분석하기 위해서는 여러 가지 요소를 가지고 분석해야 하지만 그 사례들을 유형화하여 분석하고 그로부터 교훈점을 찾아내기 위해서는 2×2쌍으로 틀을 만들어 분석하는 것이 단순하지만 다소 설득력 있는 유형화가 가능하기 때문이다.

< 표 7 > 분석을 위한 리더십요소의 기준

요인	거래적 리더십	변혁적 리더십	채택한 유형화 요소
목표	교환관계(리더와 부하 간)	변혁 또는 변화(부하의 신념, 욕구, 가치)	○
성격	소극적(안정 지향)	적극적(변화 지향)	
시간 지향성	단기적이며 현실 중시	장기적이며 미래 지향	
협조 메커니즘	규정과 규칙 등의 적용	목적과 가치의 일치화	
의사소통	수직형·하향적 소통	다방향적 소통	○
초점	주로 재무적 가치 추구	조직 내·외적 고객의 만족	
보상시스템	외형가치, 조직적 통제	내면적 가치, 개인의 다양성	
권력의 원천	직책권력의 부여	구성원들이 인정하고 부여	
의사결정	집단적·하향적 결정	분권적·상향적 결정	○
승인 메커니즘	지시적 동의	합리적 설명	
변혁에 대한	회피 및 저항 가능성	대응 및 수용적 태도	

태도			
유인메커니즘	이익	비전과 가치관	
통제	조직의지	자율적 관리	
관점	내적인 관점	개방적인 관점	
현상인식	현상에 맞추거나 유지 노력	현상에 반대하거나 변화 노력	
동기부여	즉각적이며 유형적 보상	높은 단계의 개인적 목표 추구	○
행동표준	규칙과 관습 존중	혁신과 실험 격려	
문제해결	문제를 직접 해결해 주거나 해당소재 알려줌	문제제기를 통해 함께 해결하거나 스스로 해결하도록 함	
적정한 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 업무성과를 조금씩 개선하려고 할 때</li> <li>- 목적을 대체시키려고 할 때</li> <li>- 특정행위에 대해 저항을 감소시키려고 할 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직합병을 주도하려고 할 때</li> <li>- 조직을 위해 신규부서를 만들려고 할 때</li> <li>- 조직문화를 새로 창출하려고 할 때</li> </ul>	

자료 : 박유진, 2007. p.138; 이한검, 1995, p.456; 김준식, 2004, p.256의 내용 참조 후 재구성.

리더십요소의 기준을 가지고 사업을 분석하여 다음과 같이 <표 8>을 작성하고, 정책에서 초점이 되었던 요소는 다음과 같은 요인을 중심으로 각 사업을 분석하였다.

- ① 유형적 보상과 교환관계중시
- ② 구성원들과 합의와 변화의 유도
- ③ 집권적·하향적 리더십
- ④ 분권적·상향적 리더십

각 사업의 분석내용을 대표적인 요소 두 가지를 가지고 적용되었던 리더십을 유형화 해볼 수 있다. 첫째는 목표 및 동기부여의 요소로서, 분류기준은 유형적 보상과 교환관계를 중시한다면 거래적 리더십으로, 구성원들과 합의와 변화의 유도를 중시한다면 변혁적 리더십의 요소로 보는 것이다. 둘째는 의사결정의 방향으로서 집권적이며 하향적이면 거래적 리더십의 유형으로 분권적이고 상향적이면 변혁적 리더십의 형태로 분류하게 된다.

< 표 8 > 분석을 위한 리더십 유형

(목표 및 동기부여, 의사결정의 방향)		의사결정의 방향	
		③ 집권적·하향적 리더십	④ 분권적·상향적 리더십
목표 및 동기부여	① 유형적 보상과 교환관계중시	거래적 리더십(거, 거) D형 리더십	C형(거, 변)
	② 구성원들과 합의와 변화의 유도	B형(변, 거)	변혁적 리더십 A형(변, 변)

## 2. 민선시기의 정책갈등사례

민선시기에 나타난 정책갈등사례들을 중심으로 그 논쟁점을 살펴보고자 한다. 사례분석을 위한 개요정리는 첫째, 사업의 개요, 둘째, 목표 및 동기부여, 셋째, 의사결정의 방향을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

### 1) 묘산봉관광지구 개발사업 승인 분쟁

#### (1) 사업의 개요

묘산봉관광지구 개발사업 승인분쟁은 북제주군 묘산봉 지역에 조성되는 종합관광휴양사업을 둘러싸고 발생한 분쟁이다.<sup>19)</sup> 묘산봉지구개발계획의 경우 인구 3만 명을 수용하는 체류형 휴양지 개발을 도와 군(郡)당국이 추진한 것으로 개발업자에게 군이 군유지를 매각하려는 것에 대해 주민들이 생활터전을 빼앗기고 자연환경을 파괴한다며 반대운동을 전개한 사례이다.

묘산봉관광지구는 천연기념물인 거문오름용암동굴계의 중심부에 위치해있고 만장굴 및 묘산봉굴에 인접해 있을 뿐 아니라 제주고사리삼의 군락지이며, 희귀동식물의 서식지로서 그 개발로 인해 환경·관광자원의 훼손이 염려된다는 주민

19) 이 묘산봉관광지구에 대한 내용정리의 개요는 권영호·김은주 공저(2009), 「환경분쟁해결의 공법적 이해」, 제주발전연구원·제주국제자유도시법무서비스인력양성사업단, 도서출판 가이드, pp.391-392에서 참고하여 정리한 것임.

및 환경단체와 지역경제의 활성화를 주장하는 자치단체, 일부의 지역주민 및 개발사업체 간에 첨예한 이해관계의 대립이 있었다.

사건의 주요 과정을 살펴보면, 제주도는 2003년 4월 공모를 통해 묘산봉 관광지 개발사업 시행자를 선정하였다. 2005년 1월에는 묘산봉관광지구 사업부지 중심부인 조천읍 선흘리 거문오름이 국가지정 천연기념물로 지정이 되었다.

2005년 12월 묘산봉 관광지 개발을 위한 통합영향평가서 초안이 북군에 제출되자, 2006년 2월 8일 제주참여환경연대는 개발 일변도의 행정을 중단할 것을 요구하면서 반대운동을 시작했다. 2006년 2월 21일 제주환경운동연합과 꽃자왈사람들 등 제주지역 환경 관련 4개단체에서 정밀조사에 들어갈 것을 촉구하는 발표를 하게 된다. 그리고 같은 해 3월 6일에는 제주환경운동연합 등 13개 단체가 공동기자회견을 가지고 “제주도정의 환경정책이 실종됐다”고 선언하고, “제주도가 정책결정과정에서 환경 및 시민단체의 참여를 막거나 최소한의 인원만 참여시켜 생색내기에 그치고 있다”고 비난하였다. 3월 10일에는 꽃자왈 사람들 등 도내 16개 시민사회단체가 통합영향평가 등에서 최소한의 절차적 정당성과 책임성 조차 잃어버린 행태를 비판하기에 이르렀다.

이에 대해 제주도 감사관실은 통합영향평가에 대한 문제를 조사하고 관련 공무원들을 경고하기도 하였다. 2006년 3월 30일 제주도 감사관실은 묘산봉관광지구 개발사업에 대한 통합영향평가 심의과정에서 환경단체 등으로부터 제기된 (2006년 3월 15일) 사항에 대해 특별조사에 들어갔고, 그 결과 제주도청 담당국장과 담당 사무관에게 경고와 주의조치를 내리게 되었다.

그럼에도 불구하고 2006년 4월 19일 묘산봉관광지구 조성사업을 위한 통합영향평가 협의가 완료되어, 2006년 5월 4일 묘산봉지구 개발사업 시행승인이 떨어졌다. 2006년 7월 5일 묘산봉 관광지구 개발사업 현장에서 김태환 제주도지사와 공사업체 임직원, 지역주민 등이 참여한 가운데 기공식을 갖고 본격적인 개발에 들어갔다. 2008년 4월 27일에는 제주묘산봉관광지를 제주투자진흥지구 7호로 지정했다.

2008년 10월 8일 도내 환경단체들은 성명을 내고 "제주의 환경을 지키기 위해 노력해야할 환경영향평가 심의위원이 지위를 이용해 18억 원을 챙긴 혐의로 구속됐다"며 개발사업 과정을 철저히 수사하고, 환경영향평가의 공정성과 객관성을

확보할 수 있는 제도개선이 필요하다고 주장했다.

< 표 9 > 묘산봉관광지구 개발사업 승인 분쟁 주요일지

2003.04.	제주도, 공모를 통해 묘산봉 관광지 개발사업 시행자 선정
2005.01.	묘산봉관광지구 선흘리 거문오름, 국가지정 천연기념물로 지정
2005.12.	묘산봉 관광지 개발 통합영향평가서 초안, 복제주군에 제출
2006.02.08.	제주참여환경연대, 개발 일변도의 행정을 중단할 것을 요구
2006.02.21.	제주지역 환경 관련 4개단체에서 정밀조사에 들어갈 것을 촉구
2006.03.10.	도내 16개 시민사회단체, 통합영향평가 등에서 절차적 정당성과 책임성에 문제제기
2006.03.30.	제주도 감사관실, 통합영향평가 심의과정 특별조사 후 제주도청 담당국장과 담당 사무관에게 경고와 주의조치
2006.04.19.	묘산봉관광지구 조성사업을 위한 통합영향평가 협의완료
2006.05.04.	제주도, 묘산봉지구 개발사업 시행승인
2006.07.05.	묘산봉지구 개발사업 기공식
2008.04.27.	제주묘산봉관광지 제주투자진흥지구 7호로 지정
2008.10.08.	도내 환경단체, 환경영향평가 심의위원의 구속사건을 계기로 환경영향평가의 공정성과 객관성을 확보할 수 있는 제도개선 필요성 주장

## (2) 목표 및 동기부여

이 사업은 사업자와 해당지역 주민들은 물론 행정과 시민사회 환경단체 구성원들과 합의 및 변화의 유도가 필요한 사업이었다. 이 사안은 행정과 사업자는 개발쪽으로 향해 있었고, 주민들은 집단의견표출을 하지 않는 상황이었으나 곳자왈지역이라는 중요성에 의해 환경단체들이 반대의견을 많이 표출하는 상황이었다. 따라서 주체들간의 합의가 중요한 사안이었다고 할 수 있다.

제주도는 제주국제자유도시를 추진하는 하나의 축이 투자유치이며, 이의 일환으로 묘산봉관광지구 개발에 대한 사업자 공모를 실시하고 사업자를 선정한다. 천연기념물로 지정된 지역의 생태계 파손을 우려해 개발을 반대하는 환경단체들의 주장이 있었지만, 집단적으로 표출되지는 않았고 지역주민들의 개발을 바라는 요구에 의해 개발사업이 진행된 측면이 있다. 즉, 지역발전과 국제자유도시 추진이라는 보다 장기적 차원의 높은 목표로 인해 구성원들의 합의와 변화를 유도하

는 방식을 취했다.

### (3) 의사결정의 방향

상대적이기는 하지만 다른 사업과는 달리 분권적이며 상향적 리더십을 발휘했던 사업이라 할 수 있다. 여느 골프장이나 리조트 개발과는 달리 본 사업에 대해서는 환경단체 등의 반대가 심하였다.

환경단체들이 주도하는 반대측의 주장을 살펴보면, 현재의 사업부지가 선홍곶이라는 한반도 최대 상록활엽수림이고, 세계유일의 제주고사리삼의 최대군락지이며 환경부지정 멸종위기종들이 분포하는 희귀한 지역이며, 세계자연유산 등록신청 후보지로 거문오름용암동굴계의 한 축을 차지하고 있다. 환경부도 제주고사리삼 보존문제 때문에 사업지로는 적합하지 않다는 부분의견을 냈고 문화재청에서도 동굴에 대한 정밀조사가 필요하다는 의견을 낸 상태로 정부에서도 부정적이거나 유보적인 입장을 취하고 있다. 물론 제주고사리삼 추가조사와 동굴에 대한 정밀조사부분을 조건으로 내세웠지만, 형식적인 조사로 인해 반대한다는 입장이었다.

반면 지역주민들은 해당지역이 전형적인 농촌지역이기 때문에 FTA 등 날로 어려워지는 마을이 활로를 찾기 위해서는 묘산봉 관광지구개발이 필요하며, 이것이 곧 김녕리민의 생존권을 확보하는 길이라는 입장이었다. 환경단체 활동에 대해서도 도민의 자연보전 의식 제고에 기여하고 있다는 것을 인정하며, 때문에 개발계획(안)에도 환경단체 의견이 반영될 수 있도록 한 것이라고 밝혔다. 그동안 지역주민들도 많이 싸우고, 많은 고민을 하고, 많은 준비를 했기 때문에 묘산봉 관광지구 개발을 기대한다고 밝혔다(제민일보, 2006.3.31)

묘산봉 관광지구 개발계획은 제주국제자유도시 관광지구 조성차원에서 계획된 것이었지만 개발방식은 민자유치 방식이었다. 제주도는 공모를 통한 사업자 선정을 통해 사업을 추진했기 때문에 이해당사자이기 보다는 중재자에 가까운 입장이었다. 묘산봉 관광지구 개발에 따른 생태계 파괴 우려와 환경영향평가 심의에 대한 문제점 등을 들어 환경단체들이 반대를 했지만, 직접 이해당사자인 지역주민들이 반대의견을 일부 수용하여 환경영향평가에 반영하도록 하면서 개발을 희망했다. 이러한 과정은 정책의사결정이 제주도의 일방적이고 집권적·하향적 리더십이 아니라 사업자와 지역주민, 그리고 환경단체들과의 논쟁을 통한 분권적·상향적 리더십이 작용하여 이루어졌다고 볼 수 있다.

## 2) 조천우회도로개설반대운동

### (1) 사업의 개요

조천우회도로개설 반대운동은 지역주민과 환경단체, 그리고 국토관리청간의 이해갈등과 환경갈등이 동시에 나타난 사례이다. 조천우회도로 신설사업은 당시 정부 기관이었던 국토관리청이 사업 주체였고, 신촌리에서 함덕리까지 실시설계구간 6.7km(기본설계구간 포함 11.5km)의 길이와 26-34미터에 이르는 폭을 갖는 대규모 도로계획이었다. 하지만 지역상권이 몰락하고 하류지역 침수, 지하수 고갈, 경관의 침해 등 환경적 피해가 크다며 조천읍 지역주민들과 시민단체인 제주환경운동연합이 연대하여 조천우회신설도로 반대운동이 전개되었다. 지금까지 아무 제약 없이 일사천리로 이루어지던 제주지역의 도로개발에 제동이 걸린 것이다. 사회기반시설이라는 명분으로 제주의 도로 신설은 무분별하게 이루어져왔다. 국토관리청의 조직유지를 위한 국도사업, 지방자치단체의 경기부양을 위한 시군도 건설사업 등 제주의 도로개발은 누구도 반대하지 않는 가장 강력한 개발사업이었기 때문이다.

제주환경운동연합의 입장에서는 기존도로 확장에 대해서도 반대하는 입장이었으나 신설도로 개설을 막는 것이 더 중요한 목표였기 때문에 주민들과 연대할 수 있었다. 그리고 신설도로 반대운동이 주민들의 입장에서는 그동안 재산권 제약을 받아오던 조천우회도로를 확장하려는 의도도 있었기 때문에 조천우회신설도로 반대운동이 순수한 의미에서의 도로개발 반대운동이라고 보기 어려운 시각도 있을 수 있다. 그러나 제주도의 도로개발 사업 중에서 주민과 환경단체가 연대하여 처음으로 제동을 건 사례라는 점과, 운동의 과정에서 주민들이 신설도로의 문제점을 공유하게 되었다는 점, 그리고 언론을 통하여 도로개발의 문제점이 크게 부각되었던 것은 의미가 크다고 할 수 있다. 무엇보다도 반대운동을 통해 도로사업 추진이 중단되었다는 것은 향후, 도로신설에 대한 반대운동을 불러일으킬 수 있는 계기를 만들 수도 있다는 점에서 의미가 있다.<sup>20)</sup>

조천우회도로 신설사업에 관련한 주요 과정을 살펴보면, 제주국토관리청은

20) 조천우회도로개설반대운동과 관련된 내용은 김인성(2010), “제주지역 정책갈등 분석과 관리전략에 관한 연구,” 제주대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문 pp.49-50에서 인용했음.

2002년 실시설계 및 환경·교통영향평가에 착수했고 2003년 제주도와 북제주군과 노선안 협의를 거쳐, 같은 해 11월 26일 노선안 방침을 결정한다. 2003년 12월 12일 노선 1차설명회를 시작으로 2004년 10월에 주민공람을 거쳐 주민설명회를 실시한다. 이에 2004년 11월에 함덕리를 시작으로 신촌리, 조천리 주민들은 신설도로를 반대하고 기존도로 확장요구를 공식화하면서, 12월 6일 '조천우회도로 신설반대대책위원회'를 결성한다. 이어지는 반대대책위의 활동으로 2004년 12월 22일 제주국토관리청은 조천우회도로 사업보류를 결정한다. 하지만 2006년 7월 1일 제주특별자치도 출범과 함께 제주국토관리청이 제주자치도에 편입되면서 조천우회도로사업은 2008년 5월 착공을 하게 된다.

< 표 10 > 조천우회신설도로사업 일지

2002.09.09. 실시설계 및 환경영향평가 착수
2002.12.27. 교통영향평가 착수
2003.1.27. 노선안 협의요청(제주지방국토관리청장->제주도지사, 북제주군수)
2003.02.24. 노선안 협의의견제출(북제주군수->제주지방국토관리청장)
2003.03.17. 노선안 협의의견제출(제주도지사-> 제주지방국토관리청장)
2003.11.26. 노선안 방침결정 승인(건설교통부장관->제주지방국토관리청장)
2003.12.12. 노선 1차설명회 개최(주민반대로 무산됨) - 신설도로 백지화, 기존도로 확장 요구
2003.12.24. 북군건설과, 조천읍 리장단과의 회동
2004.03.25. 주민설명조치계획 및 측량계획통보 (제주지방국토관리청장->북제주군수)
2004.05.27. 재방침(안) 보고(제주지방국토관리청장-> 건설교통부장관)
2004.07.01. 문화재 지표조사 착수(제주대학교 박물관)
2004.08.31. 문화재 지표조사 완료(제주대학교 박물관)
2004.09.08. 재방침(안) 결정 승인(건설교통부->제주지방국토관리청)
2004.09.21. 환경영향평가서 초안 협의요청(제주지방국토관리청장-> 제주도, 북제주군, 영산강유역환경청)
2004.10-11. 주민공람, 주민의견 수렴 및 관계기관 의견 수렴 및 평가서(초안) 협의 요청
2004.10.20. 주민설명회
2004. 11.01. 함덕리 개발위원회 개최 - 신설도로 반대 기존도로 확장 요구 결의
2004.11.05. 1차 리장단회의 - 읍대책위구성 하기로 합의

2004.11.11.	신촌리 개발위원회의 개최 - 신설도로 반대 기존도로 확장요구 결의
2004.11.11.	조천우회도로 신설 백지화 성명 발표(제주환경운동연합)
2004.11.16.	조천리 개발위원회의 개최 - 신설도로 반대 기존도로 확장요구 결의
2004.11.29.	주민측, 제주국토관리청에 공개질의서 발송
2004.11.	북제주군, 환경영향평가서 초안에 대한 의견 수렴하여 국토관리청에 제출(지역주민, 제주도, 북제주군, 환경부영산강환경관리청) - 제주도 통합환경영향평가심의위원회, 신설도로에 대한 재고 요구
2004.12.06.	조천우회도로 신설반대대책위원회 결성식
2004.12.07.	대책위원회, 제주지방국토관리청장 항의 방문 - 국토관리청장, 신설도로 추진 방침 고수
2004.12.22.	제주지방국토관리청, 조천우회도로 사업보류 결정, 보도자료 배포
2006.07.01.	국토관리청, 제주특별자치도 출범과 함께 제주자치도에 편입
2008.05.	제주자치도, 조천우회도로사업 2014년 완공목표로 착공

## (2) 목표 및 동기부여

본 사례에서의 목표 및 동기부여 내용을 살펴보면 도로개발사업으로서 유형적 보상과 교환관계가 중시되는 사업이었다. 비록 하류지역 침수, 지하수 고갈, 경관의 침해 등의 이유로 환경단체가 가세하여 환경갈등이 이해갈등과 더불어 복합적으로 얽힌 상황이었지만, 본질적으로는 이해갈등에 더 가까운 사항이었다. 당시 중앙부서이던 국토관리청은 도로개발사업을 추진하고자 했고, 주민들과 시민단체들은 기존 조천지역의 발전에 쇠퇴를 가져올 것이라는 문제와 환경문제를 들어 반대를 했던 사업이다. 즉, 지역주민들은 지역상권의 몰락을 막고 보상을 희망하였고, 제주국토관리청은 기존도로를 확장할 경우 보상의 규모가 커진다는 행정상상의 이유로 대체도로를 주장하였다. 결국 제주특별자치도가 출범한 후 제주특별자치도가 주체가 되면서 보상의 문제가 풀리면서, 도로개설사업이 착수되기에 이른 사업이라고 할 수 있다.

### (3) 의사결정의 방향

2002년 9월 9일 국토관리청이 조천우회도로 신설사업과 관련한 실시설계 및 환경영향평가 실시를 지역주민들에게 알리지 않으면서 잠재된 갈등이 진행되었다. 이후 2003년 12월 12일, 조천우회도로 확장사업에 대한 공청회가 열리면서 도로 사업은 본격적으로 갈등 국면을 맞는다. 주민 측에서 신설도로 백지화, 기존도로 확장을 강하게 요구하였었기 때문이다.<sup>21)</sup>

주민들이 이렇게 신설도로 백지화를 강력하게 주장했던 것은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 1994년 당시 지금의 조천우회도로를 개설했을 때 국토관리청에서는 주민들에게 차후에 도로를 확장하겠다는 약속을 구두로나마 했다고 한다. 그 이후에 조천우회도로 부근 토지를 가진 주민들은 북군의 도시관리계획구역안이었기 때문에 재산상의 제약을 받아왔다. 이 때문에 주민들은 조천우회도로의 확장을 내심 원해왔다. 그런데 국토관리청과 토지주간의 조천우회도로 확장을 위한 토지매매협의 과정에서 난항을 겪던 국토관리청이 신설도로 계획을 준비하기 시작하였다. 주민들은 이에 대해 모르고 있었다. 이 때문에 주민들은 국토관리청에 대한 심한 불신을 갖게 되었다.

둘째, 기존 조천우회도로 위쪽으로 신설도로를 만들 경우에 생기는 여러 가지 악영향이다. 지나친 절성토로 인한 침수피해의 우려, 주변경관의 저해, 지가의 하락과 함께 조천 지역상권이 약화되는 현상을 낳을 수 있다는 우려 때문이다. 지역상권의 낙후는 우회도로가 생기는 면이나 읍 단위에서 자주 찾아볼 수 있다.

이러한 이유로 주민들은 이에 대해 큰 반발을 하게 되었다. 그리고 2004년 10월, 주민설명회가 열렸을 때도 국토관리청에서는 주민들의 반발에도 불구하고 환경영향평가서 초안에 대한 설명회를 하면서 이 사업을 강행하고자 하는 의도를 확실히 알렸다. 이때부터 (사)흙살림과 조천농민회가 반대운동의 구심점을 잡고 각 리 단위에서도 이에 합류하게 된다.

그리고 제주환경운동연합이 연대하게 되면서 신설도로반대의 구체적인 근거와 정책자문을 제공 받게 됨과 동시에 이 운동이 주민의 이기적인 행위의 발로가 아니라 환경문제 측면에서도 매우 문제가 있다는 합리성을 갖추게 된다.

그 이후, 11월 함덕리 개발위원회에서 신설도로 반대하고 기존도로 확장을 요구하면서 신촌리, 조천리가 가세한다. 이에 북제주군은 지역주민의 의견을 받아

21) 이 조천우회도로에 대한 반대운동의 내용은 제주환경운동연합의 양수남팀장과 김인성의 석사논문의 지도 교수인 황경수가 공동으로 수집한 자료와 정리한 글을 김인성의 글로부터 재인용하였음.

들여, 국토관리청에 신설도로에 대한 재고를 요청하게 된다. 주민측은 각 조천읍 내 단위별로 기존도로확장, 신설도로 반대라는 결의가 모아지게 되자 12월 6일, 조천읍우회신설도로 반대대책원회를 결성하고 조천지역 1만인 서명운동에 들어간다.

12월 7일, 제주지방국토관리청장을 항의 방문하였으나 청장은 입장을 고수하였다. 이후, 제주도지사 면담, 북제주군수 면담을 통하여 행정당국을 압박해나갔고 각종 방송국의 인터뷰와 토론회 등을 통하여 공론화 시켜나갔다.

그리고 12월 23일부터 제주지방국토관리청 대규모 주민 항의 집회를 계획하게 되고 이때, 제주지방국토관리청장이 면담에 나와줄 것을 요청하였지만 거부하였다. 그런데 12월 22일, 제주지방국토관리청장은 청장 명의로 보도 자료를 배포한다. 지역주민 대부분이 반대할 경우, 2005년 사업추진을 보류하겠다는 내용이었다.

하지만, 12월 23일, 주민들의 항의집회는 예정대로 진행되었고 지역주민대표와 제주지방국토관리청장의 면담은 진행되었다. 면담 결과, 제주지방국토관리청장은 주민들이 신설도로를 원하지 않을 경우, 추진하지 않겠다고 구두로 확인하였다. 이렇게 해서 일단락 된 것처럼 보였지만 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 추진되면서 국토관리청이 특별행정기관으로서 제주도에 편입되면서 국면은 달라지게 되었다. 현재 제주자치도가 추진하는 사업으로써 2008년 2월초 보상협의를 시작 2009년 5월초 착공하고 신촌리구간 지역주민들과 보상추진에 들어갔다. 따라서 본 사업은 총연장 11.5km인 4차로 신설도로로 총 사업비 1518억 원이 투입돼 2014년에 준공을 목표로 하고 있다.<sup>22)</sup>

따라서 본 사업에서 발휘했던 리더십은 도로개설사업을 전제로 한 집권적·하향적 리더십이었다고 할 수 있다. 국토관리청의 기능이 제주도로 옮겨오면서도 여느 도로사업과 비슷한 형태로써 보상을 전제로 밀어붙이기식의 사업을 추진한 사안이라고 할 수 있다.

---

22) 제주의 소리, 2009년 10월 21일자 참조

### 3) 쇼핑아울렛반대운동

#### (1) 사업의 개요

쇼핑아울렛사업은 국제자유도시추진을 위한 7대선도프로젝트사업 중의 하나로 시작되었다. 이는 2002년 4월 1일 '제주국제자유도시특별법'이 제정되면서 지정되었으며, 7대선도프로젝트로는 쇼핑아울렛 개발, 예래 휴양형 주거단지, 서귀포 관광미항 개발, 첨단과학기술과학단지 조성, 생태·신화·역사공원 조성, 중문관광단지 확충, 제주공항자유무역지역 조성사업 등이 있다. 2003년 이후는 8대 선도프로젝트로 규정되었으며 쇼핑아울렛사업은 8대 선도프로젝트 중 하나로 선정되어 추진되었다.<sup>23)</sup>

갈등은 쇼핑아울렛 개발의 추진주체인 제주도와 제주국제자유도시개발센터(국토해양부 산하)와 제주지역 중소기업 대표로 구성된 제주지역경제살리기 범도민대책위원회와 쇼핑아울렛 철회 쟁취 범상인 비상대책위원회간의 역학관계에서 빚어진 것이라 할 수 있다. 제주발전연구원(2004)은 갈등상황을 해결하지 못한 주체를 지방정부로 지목하고 있다<sup>24)</sup>. 비록 사업추진 주체는 제주국제자유도시개발센터였고 제주도는 행정편의 등 보조를 맞추는 등 역할이 구분되었다고 볼 수 있지만, 제주도의 주요 프로젝트라는 점에서 제주도의 적극적인 중재노력이 필요했다. 하지만 제주도는 쇼핑아울렛 개발에 찬성하면서 개발센터와 공조하는 모습을 보이기도 했지만, 개발센터와 반대단체들과의 갈등이 심화될 때에는 '제주상권 종합육성계획' 발표와 갈등조정을 위한스터디 그룹 구성 등의 정책적 지원 모습을 보였지만, 전반적으로 소극적인 모습을 보였다(제주발전연구원, 2009). 이는 갈등을 적극적으로 해소하려는 리더십의 문제를 보였다고 볼 수 있다. 결국 쇼핑아울렛을 둘러싼 첨예한 갈등상황이 장기화되면서, JDC는 민간투자자 유치 선점 기회를 잃어버렸으며 관광객전용 면세특구로의 사업수정을 계획하였다.

쇼핑아울렛사업의 주요 경과를 살펴보면, 2002년 4월 1일 '제주국제자유도시특별법' 제정과 함께 제주국제자유도시종합계획에 7대 선도프로젝트로 선정되었다. 2002년 9월 13일 '제주국제자유도시 쇼핑물 개발'연구용역 최종보고서가 공개되었고, 2003년 5월말 도내 영세상인들을 중심으로 부정적 여론이 조성되다가,

23) 쇼핑아울렛반대운동관련 자료는 진창남·황경수(2007), "쇼핑아울렛 도입과정에서의 갈등에 대한 협상론적 접근과 해석," 제주대학교 사회과학연구소, 「법과 정책」 제13집 제2호(사회과학편)에서 인용하였음.

24) 책임 있는 주체를 지방정부 20.0%, 지역 상공인 19.6%(텔파이조사), 지방정부 18.2%, 지역 상공인 20.2%(일반도민)로 응답함. 지역 상공인은 재산권 및 생존권 보장이 필요한 정책적 피해자로 볼 수 있기 때문에, 주요 피해 집단의 우려를 불식시키지 못하고 강행하려는 리더십의 문제가 대두될 수 있음.

2003년 6월 11일 제주도 재래시장과 상가 번영회 등 제주도내 15개 중소기업으로 구성된 '제주지역경제살리기 범도민대책위원회'(이하 범도민대책위)가 발족하면서 공식적인 반대운동이 시작되었다. 이에 제주도는 2003년 6월 16일에 2003년 말까지 쇼핑아울렛사업 추진으로 인한 지역상권의 위기감을 해소하고 지역경제 활성화를 유도하기 위한 '제주상권 종합육성계획'을 수립하겠다고 밝혔다(제민일보, 2003.7.10). 그럼에도 불구하고 범도민대책위는 2003년 7월 23일 '쇼핑아울렛 철회를 요구하는 도민 1만명 서명운동'을 통해 13,000여명의 서명을 받아 쇼핑아울렛 철회요청 탄원서와 진정서를 청와대, 국회, 도의회, JDC 등에 제출했고, 7월 25일에는 15개 도내 시민·사회단체가 주축이 된 '쇼핑아울렛 철회를 위한 도민대책위원회'(이하 도민대책위)가 결성되는 등 반대여론은 수그러들지 않았다.

이 와중에 JDC는 2003년 8월 8일 쇼핑아울렛 사업계획안을 공개했고, 반대측 대책위들은 계획의 비현실성과 통계자료의 부실 등에 대해 기자회견을 통해 문제제기 했다. 이에 제주도는 범도민대책위와 '스터디 그룹'을 운영하여 공정한 인사로 각 주체를 대표하며 동수로 구성하여 제주도와 도민대책위가 합의할 때까지 사업을 중단하겠다고 밝혔다(제민일보, 2003.8.19). 하지만 8월 21일 쇼핑아울렛 사업계획안 도민설명회가 개최되면서 제주도의 중재노력은 효과를 보지 못했다. JDC는 사업추진을 강행하여 공모를 사업자 선정계획을 밝혔고 2005년 4월 21일 콘소시엄 형태로 1개 업체가 응모했지만 부적격 결론이 났다. 2005년 10월 JDC는 지역상권 활성화 대책마련과 도민공감대 형성 후 쇼핑아울렛 사업을 추진하겠다고 했으나, 2006년 6월 '제주국제자유도시종합계획 보완계획'에서 쇼핑아울렛 사업은 선도프로젝트에서 전략프로젝트로 우선순위가 변경되었다. 그러나 2007년 10월 새롭게 취임한 김경택 JDC 이사장은 쇼핑아울렛 사업을 적극 추진하겠다고 밝혔다. 이에 2008년 1월 30일 반대대책위는 'JDC의 일방적인 사업추진에 반대한다는 입장을 분명히 한다'고 밝혔다(제주의 소리, 2008.1.31).

2010년 10월 14일 JDC는 쇼핑아울렛이 지역 상권의 반발로 사업 추진이 장기간 지연되면서 민간투자자 유치를 위한 선점 기회를 잃었다고 보고 사업계획을 수정하여, '관광객 전용 면세특구' 도입을 검토한다고 밝혔다. 이에 따라 JDC는 제주도에 제2기 국제자유도시종합계획과 제주특별자치도 5단계 제도개선과제로 채택해달라고 요청했다(제주의 소리, 2010.10.14).

< 표 11 > 쇼핑아울렛반대운동 주요 일지

2002.04.01.	제주국제자유도시종합계획에 7대 선도프로젝트로 선정
2002.09.13.	'제주국제자유도시 쇼핑몰 개발'연구용역 최종보고서 공개
2003.06.11.	'제주지역경제살리기 범도민대책위원회' 발족
2003.06.16.	제주도, 2003년 말까지 제주상권 종합육성계획 수립의지 밝힘
2003.07.23.	범도민대책위, '쇼핑아울렛 철회를 요구하는 도민 1만명 서명운동'을 통한 탄원서와 진정서를 청와대 등 주요 기관에 제출
2003.07.25.	15개 도내 시민·사회단체가 주축이 된 '쇼핑아울렛 철회를 위한 도민대책위원회' 결성
2003.08.08.	JDC, 쇼핑아울렛 사업계획안 공개
2003.08.09.	범도민대책위, 사업계획안의 부실을 지적하며 반박기자회견 개최
2003.08.19.	제주도, 범도민대책위와 '스터디 그룹' 운영을 제안
2003.08.21.	JDC, 쇼핑아울렛 사업계획안 도민설명회 개최 강행
2005.04.21.	공모사업자 부적격 결론
2005.10.	JDC, 지역상권 활성화 대책마련과 도민공감대 형성 후 쇼핑아울렛 사업추진의사 밝힘
2006.06.	쇼핑아울렛 사업은 선도프로젝트에서 전략프로젝트로 우선순위가 변경
2007.10.	새롭게 취임한 김경택 JDC 이사장, 쇼핑아울렛 사업의 적극 추진의사 제시
2008.01.30.	반대대책위, 'JDC의 일방적인 사업추진에 반대한다는 입장을 분명히 한다'고 밝힘
2010.10.14.	JDC, 민간투자자 유치 선점기회 상실로 사업계획을 수정하여, 관광객 전용 면세특구 도입 계획 밝힘

(2) 목표 및 동기부여

쇼핑아울렛 사업은 국제자유도시 조성을 선도할만큼의 관광객 유인효과와 경제적 효과에 대한 이견과 지역상권과의 이해갈등이 어느정도 예상되는 사업이었다. 단순히 지역상권에 대한 유형적 보상으로 해결하기도 쉽지 않고 각 주체들과의 합의를 유도하는 장기적 안목에서 진행되어야 할 성격의 사업이다. 즉, 사업추진과정에 충분한 여론수렴과 홍보, 정보의 신뢰, 갈등조정 기제에 대해 사전에 면밀히 검토되어야 한다.

2003년 제주지역은 제주국제자유도시 7대 선도프로젝트 중 하나인 쇼핑아울렛

사업 계획안이 공개되면서 지역 내 상공인들과 주민, 시민단체 등의 반발로 뜨겁게 달구어졌다. 갈등상황의 주된 이슈는 쇼핑아울렛을 통한 제주국제자유도시 추진의 한 축을 달성하여 제주의 발전을 도모하는 것이고 다른 하나는 지역의 중소기업들이 제대로 된 상행위를 할 수 있도록 하기 위해 대형 쇼핑아울렛을 반대하는 이슈가 대립되는 것으로 정리할 수 있다. 그래서 이 쇼핑아울렛관련 갈등에서는 의견의 합의가 중요한 것이었다.

그러나 갈등은 팽배했고, 2010년 현재도 끝나지 않은 상태로 이어지고 있다. 그 내용을 두 축의 입장에서 나누어 정리해보면 다음과 같다.

우선, 쇼핑아울렛의 추진 주체의 입장이다. 제주국제자유도시개발센터가 구상했던 쇼핑아울렛은 약 10만평 규모의 사업부지에 2006년까지 1단계로 명품과 중고가 브랜드의 상품매장과 특산물 판매장, 푸드 코트, 내국인 면세점 등을 조성하는 것에 목적을 두었다. 2단계로는 볼거리, 즐길거리, 숙박기능 등을 가진 엔터테인먼트 시설과 문화체험시설을 2009년까지 갖추자는 것이었다. 보여주는 관광만으로는 '주민소득 2만 불' 목표를 달성하기 어려운 만큼 돈을 쓸 관광객을 유치하여 최대한의 관광수익을 끌어내어야 한다는 것이 개발주체의 입장이었다. 이러한 복안은 외국여행 가능 인구가 7,000만 명에 이르고 북경올림픽 후 해외여행자가 급증할 것으로 예상되는 중국인 관광객과 일본인 관광객을 주 타깃으로 삼고자 했던 것이며, 이를 통해 지역 상권과의 차별화도 이룰 수 있으며 여기에 고용 인력의 90%를 지역 주민으로 채용하면 연간 181억 원의 고용소득효과와 지방세수 증대 등의 부대효과까지 기대할 수 있다고 긍정적으로 보면서 홍보하는 입장이었다.

반면, 시작시기부터 지역상공인과 시민단체의 입장은 "쇼핑아울렛은 관광 인프라가 아니라 도내 소비시장을 분산시키고 궁극적으로 지역 상권의 붕괴를 초래할 따름"이라는 주장으로 맞섰다. 쇼핑아울렛에서의 쇼핑 그 자체가 주요 관광목적이 되기 힘들며 오히려 관광객들의 체류시간만 분산하거나 감축시키는 효과를 가져와 기존 상권의 지위마저 몰락시킬 우려가 크다고 보았다. 따라서 지역 상권의 경쟁력을 먼저 키워주고 쇼핑아울렛은 차후 관광객이 1,000만 명이 되는 시점에 추진해도 늦지 않을 것이라고 주장하였다. 쇼핑아울렛의 매장구성이 의류와 신발, 액세서리 등을 기본으로 할 것이기에 지역 상권에 부정적 영향을 크게 미칠 수 있으며 개발센터가 동원한 자료들의 신뢰성이나 타당성에도 문제가 있다는 입장을 보였다. 또한 손익분기점을 9년으로 잡으면서 도민주 참여와 개발이익의 지역 환원 등을 거론하는 것도 마땅치 않다고 보았다. 지역 상권에 대한 구체

적인 영향 조사와 상권 보호 대책을 우선적으로 제시하지 않으면 현재의 계획에 동의할 수 없다고 강하게 반발하였다.

쇼핑아울렛 관련 기사 회견 등을 통하여 쇼핑아울렛 사업은 대형 할인점과 내국인 면세점의 개장, 경기침체로 어려움을 겪고 있는 도내 중소 상공인을 몰락시키며, 지역경제의 기반을 완전히 무너뜨릴 것이 분명하다는 입장을 밝히면서 대립했다(제주지역경제살리기 범도민대책위원회, 2004 : 9-182).

범도민대책위는 국가공권력에 의해 각종 특례까지 받으며 개장될 대형쇼핑센터에 의해 중소유통업자들이 몰락한다는 것은 국가윤리의 실종을 의미하며 사회정의의 관점에서 보더라도 국가의 기본적 임무인 약자 보호 정책에 합당하지 않은 허구와 환상이라고 지적하고 있다. 제주지역경제살리기 범도민대책위원회(상가번영회 및 재래시장 등 15개 도내 중소유통업체가 2003. 5. 28 결성)는 제주도 및 개발센터가 쇼핑아울렛 사업계획의 공개, 제주지역 중소상인의 생존권을 위협하는 계획 철회 및 끝까지 투쟁할 의사를 밝히기도 했다.

### (3) 의사결정의 방향

쇼핑아울렛 반대운동에 직면한 제주도와 제주국제자유도시개발센터는 집권적이며 하향적인 리더십을 가지고 대응했다고 할 수 있다. 특히 2002년 1월에 발표된 7대 선도프로젝트에 대한 용역 중간보고서를 공개하지도 않고, 주민공청회나 설명회도 열지 않는 등 도민의견 수렴에 거의 관심을 두지 않았던 점(제민일보, 2002.9.3)은 전형적인 하향식 의사결정 방식이었으며, 향후 갈등이 거세어지는 단초를 제공했다. 이미 도내의 대형마트가 재래시장에 부정적인 영향을 끼치고 있는 상황 등에서 지역상권의 반응은 충분히 예측가능한 상황이었다고 볼 수 있다.

JDC 입장에서는 쇼핑아울렛이 투자유치 등 국제자유도시 조성을 위한 선도사업이고, 시범적 성격의 프로젝트였기 때문에 서둘러 시행한 측면이 있다(제주발전연구원, 2009). 그럼에도 불구하고 갈등상황을 중재하기 위해 제주도가 2008년 8월에 반대대책위와의 '스터디 그룹'을 구성할 것을 제안하는 등 적극적인 모습을 보였지만, 곧이어 JDC가 사업설명회를 강행했던 것은 전형적인 집권적·하향적 의사결정을 보여준 것이라 할 수 있다. 이러한 사업추진과정, 그리고 신속히 정책을 추진하는 경우는 여러 가지 부작용을 가져올 수 있다. 쇼핑아울렛 추진과정과 관련해서는 추진기관의 신뢰문제, 정보의 신뢰문제, 중재자의 역할 부재 등이 대두되었다. 정보신뢰차원과 관련해서는 2003년 8월 8일 JDC가 발표한 쇼핑아울렛 사업계획안에서 관광객 수를 2010년 570만명, 2011년 655만명으로 예측했

지만, 제주국제자유도시종합계획 상에서는 2011년 992만 9천명으로 약 200만명의 편차가 났다. 이에 대해 반대대책위는 문제를 삼았고 2003년 8월 8일에 발표한 쇼핑아울렛 사업계획(안)과 같은 해 8월 21일 도민설명회에서의 사업부지면적은 각각 5만평과 10만평으로 다르게 나왔다(제민일보, 2003.8.12).

중재자의 역할부재와 관련해서도 진창남과 황경수의 논문에서도 지적하고 있듯이 이해 당사자 간의 갈등을 적절히 중재할 기구나 집단이 존재하지 않았다는 것이다(진창남외, 2007, 253). 지방자치단체인 제주도도 제주국제자유도시개발센터와의 입장을 같이 하면서 추진주체가 되었고, 그 외의 반대단체들은 반대의 입장을 지향했다. 지역의 환경단체나 시민단체들은 사안이 경제적인 측면의 내용이어서 연대하거나 중재에 나서는 현상도 없었다.

지방자치단체인 제주도는 직접적인 추진주체는 아니지만 중앙정부와 같은 맥락에서 부분적으로는 방임의 형태로 부분적으로는 정책적으로 지원을 하는 모습을 보였다. 중재에 나서지도 않고 중앙정부의 의견으로 결정되기를 바라는 모습이었다고 할 수 있다.

#### **4) 풍력발전단지 개발관련 갈등**

##### **(1) 사업의 개요**

화석연료를 대신할 미래에너지의 확보가 중요해지면서, 신재생에너지 자원중인 풍력에너지가 각광받기 시작한다. 제주도는 강원도와 함께 풍력자원이 풍부한 곳으로 주목받기 시작하면서 제주도에 대해 지속적인 관심과 투자가 이어져왔다(제민일보, 2001.11.29). 이미 1997년부터 국내 최초로 행원풍력발전단지가 개발되어 상업화했고, 산업자원부는 제3차 전력수급기본계획('06~'20)에 제주지역 풍력발전단지 개발사업을 난산, 표선, 성산, 한경, 상도, 상명, 덕천, 대흘 등 10곳으로 계획했으며, 이중 유니슨(주)(이하 유니슨)이 6곳인 45%를 담당하기로 계획되었다.

이에 유니슨은 2000년 10월부터 2003년까지 제주도의 풍력발전 후보지를 대상으로 풍속자원계측 및 타당성조사를 거쳐 난산리 지역을 풍력발전단지 후보지로 선정했다. 그리고 풍력발전단지 부지(마을공동목장)를 소유하고 있던 난산리 마을회(2003.6.25)와 주민들(2003.7.4)을 대상으로 2차례에 걸쳐 사업설명회를 개최하여, 난산리 주민들과 풍력발전기 설치를 위한 토지이용에 합의한 후 '풍력발전추진위원회'를 구성하였다(2003.9.3). 이후 제주도에 개발사업 승인을 신청했으며,

2005년 12월 허가를 받았다. 그리고 2006년 1월 공사착공을 신청했으며, 6월말에 준공예정으로 성산읍 일대 13필지에 300억원을 들여 14.7mW 규모의 풍력발전기 7기를 추진하였던 사업이다.<sup>25)</sup>

하지만 사업부지 인근에 자리하여 당초 유니슨이 부지임대를 요청했다가 성사되지 못했던, 청초발영농조합<sup>26)</sup>이 2006년 3월 23일, 조합과 주변 토지주들의 동의를 받지 않은 채 공사를 추진한 점, 풍력발전기 소음문제, 경관파괴 등 세 가지 이유를 들어 유니슨의 개발공사 중단을 요구했다. 이에 유니슨은 영농조합의 주장을 인정하지 않고 합법적 절차에 의해 제주특별자치도의 승인을 받았기 때문에 중단할 수 없다는 입장을 밝혔다. 이러한 유니슨의 주장에 반발하면서 조합은 2006년 4월 23일 '난산풍력발전단지건설반대대책위원회'(이하 반대대책위)를 결성하여 반대운동에 들어갔다.

시민단체 등의 중재노력에도 불구하고 양측은 집회, 언론보도 등 유리한 여론을 조성하기 위한 노력과 함께 법원에 소송을 제기하는 방식으로 문제를 해결하려 하였다. 반대대책위는 제주시청 앞에서 풍력발전단지 건설중단과 입지 재선정 요구집회(2006년 6월 10일)를 하고, '공사중지가처분신청'의 소송을 제기하였다(2006년 6월 12일). 난산리 주민들은 같은날 '풍력단지 시설유치를 적극 찬성한다'는 보도자료를 배포했다(제주의 소리, 2006.6.12). 사업승인을 해준 제주도는 중재에 소극적인 상황에서 풍력발전사업의 지속여부는 법원의 판단으로 넘어갔다. 소송결과는 1심(제주지법 2006년 7월 19일)과 2심(광주고등법원 2007년 11월 19일)에서는 '공사중지가처분신청'이 받아들여졌지만, 3심에서 대법원(2009.10.3)은 '제주도가 사전환경성검토를 생략한 채 공사허가를 내준 행정의 잘못은 인정한다'면서도, 원고측이 행정행위에 진정으로 피해를 입었다고 보기 어렵다는, 원고적격 문제를 들어 사건을 광주고등법원에 환송했다. 즉, 1심과 2심은 반대대책위의 손을 들어줬으나 최종적으로 대법원은 원심을 파기함으로써 제주자치도와 사업자의 손을 들어주게 된 사업이다.

< 표 12 > 풍력발전단지 개발관련 갈등 주요 일지

2003.	유니슨, 약 3년간 풍속자원계측 및 타당성조사를 거쳐 난산리 지역을 풍력발전단지 후보지로 선정
-------	--

25) 제주의 소리, 2006년 4월 28일자.

26) 1996년 1,000여 명의 주주들로 구성된 '주식회사 넓은 농장'에서 2001년 6월 '청초발영농조합'으로 전환하여 부지 300만평, 2006년 21억원 매출액 기록함(농촌정보문화센터 2007, 154-162).

2003.06.25.	유니슨, 난산리 마을회 대상 사업설명회 개최
2003.07.04.	유니슨, 난산리 주민들 대상 사업설명회 개최
2003.09.03.	유니슨, 난산리 주민들과 '풍력발전추진위원회' 구성
2005.12.	제주도, 풍력발전단지사업 개발 승인
2006.01.	유니슨, 풍력발전단지 공사착공
2006.03.23	청초발영농조합, 난산풍력발전단지 개발 공사중단 요구
2006.04.23	유니슨의 요구거절로, '난산풍력발전단지건설반대대책위원회' 결성
2006.06.10	반대대책위, 제주시청 앞에서 풍력발전단지 건설중단과 입지 재선정 요구집회 및 공사중지가처분 신청
2006.06.10	난산리 주민들, '풍력단지 시설유치를 적극 찬성한다'는 보도자료 배포
2006.07.19	제주지방법원, 공사중지가처분 1심 소송, 반대대책위(원고)측 승
2007.11.19	광주고등법원, 공사중지가처분 2심 소송, 반대대책위(원고)측 승
2009.10.03	대법원, 원심파기 및 광주고등법원으로 환송

## (2) 목표 및 동기부여

난산지역의 풍력발전단지 개발관련 갈등은 사업자측과 반대대책위 등 주체들 간에 합의가 필요한 사안이었다. 당초 사업자인 유니슨은 사업부지 인근에 해당하는 청초발영농조합 부지의 임대를 위해 요청했다가 거절당하자 더 이상의 접촉을 하지 않았다. 즉, 직접적인 사업부지에 해당하지 않는다는 이유로 풍력단지 개발사업에 대한 적극적인 공감대 형성이 부족했다고 볼 수 있다.<sup>27)</sup> 사업자측의 소극적인 행태에 대해 청초발영농조합원을 중심으로 한 인근 토지주들은 '풍력발전단지 개발사업'을 취소할 것을 요구하면서 갈등이 시작되었다. 이들은 주변 토지소유자들의 동의를 받지 않은 채 풍력발전단지를 무모하게 추진하는 것에 대해 '난산풍력발전단지 건설반대대책위원회'를 결성하고 사업 중단과 입지재선정을 요구하게 되었다. 청초발영농조합관계자는 "그 동안 풍력발전단지 건설에 대해 전혀 모르고 있었다가, 갑자기 공사가 시작되자 알게 되었다"고 밝혔다. 이에 따라 영농조합 측은 이달 초 공사현장에 가서 공사 중단을 요구했지만, 현장소장은 오히려 공사방해로 고발했다"고 한다. 또한 "합법적 절차는 거쳤기 때문에, 법대로 하라"는 말을 들었다고 주장했다.<sup>28)</sup>

27) 이는 대법원이 원심 파기 이유 및 추가심리 필요성으로 밝힌, '소송 당사자가 1~2km 밖에 거주하면서 개발사업부지에 인접한 토지 소유하고 있는 사실'은 논쟁의 여지가 있어 보임.

한국녹색회와 청초발영농조합, 그리고 성읍리 주민들이 반대하는 가운데 삼달리 주민들은 2007년 11월 13일 기자회견을 가지고 '삼달리풍력발전 개발사업 방해중지 및 사업인허가촉구' 기자회견을 가지고 찬성과 추진의 입장을 주장했다. 이 삼달리 주민들은 "일부 외지인 토지주가 주축이 돼 반대 민원을 제기하고 풍력발전에 대한 왜곡된 내용을 언론 광고를 통해 퍼뜨리더니 풍력발전 반대투쟁도민보고 월기대회까지 진행하고 있다"며 "풍력발전사업은 사업설명회 및 마을총회를 거쳐 공동으로 추진하기 시작했다"고 주장했다.<sup>28)</sup>

삼달리 주민들은 "사업자인 한신에너지는 사전환경성 검토, 문화재 지표조사, 동굴조사 등을 실시하고, 적법한 절차에 의한 인허가 취득을 위해 행정절차를 이행하고 있다"며 "하지만 개인적인 욕망을 위해 몇몇이 풍력발전의 본질을 왜곡하고, 성읍리 주민들을 선동하고, 난산풍력발전을 반대하던 청초발영농조합과 한국녹색회까지 끌어들이었다"고 비난하기에 이르렀다.

환경운동연합은 "양 측이 첨예하게 대립하고 있는 가운데 합의를 도출하기 위해 양측이 참여하는 공청회 또는 토론회를 개최하고 해결점을 이끌어 내려는 등 중재를 위해 노력해왔지만 반대 측 대표가 공사방해의 이유로 구속되기에 이르게 되면서 어렵게 되었다"고 주장했다. 그러면서 "제주자치도와 중앙정부는 사태 해결을 위해 아무런 노력도 보이지 않았으며, 그저 팔짱만 끼고 바라보는 자세만 취했을 뿐이다"라고 주장했다. "지역주민이 구속되는 사태까지 간 것에는 양 측의 과격한 대응 이외에도 사업인·허가권자인 제주특별자치도의 수수방관도 한 몫을 차지했다"고 비판했다.

풍력발전을 둘러싼 각 주체간의 갈등은 가축과 동물 피해의 문제, 경관훼손 문제, 수산동굴 붕괴 문제, 사전환경성 검토의 문제 등 환경갈등과 이해관계 갈등이 얽혀있는 구조이다. 이러한 복합적인 갈등을 사업자 측과 반대 측이 스스로 합의한다는 것은 애초부터 어려운 일일 수 있다. 왜냐하면 풍력발전사업에 있어 사전환경성검토에 대한 규정이 없었으며, 사업자가 동의를 얻어야 할 지역주민의 범위가 모호했기 때문이다. 결국 행정이 중재에 나서서 각 주체들의 변화를 유도하고 원만한 합의에 이르도록 해야함에도, 관련 제도의 미비와 재산권 분쟁의 성격으로 제주특별자치도는 갈등 초기에 적극적으로 나서지 못한 것으로 볼 수 있다. 제주특별자치도는 반대측의 소송이 제기되는 가운데, 2008년 2월 29일 풍력을 공공자원화하는 '공풍화'(公風化) 개념을 도입하기로 하였다. 즉, 풍력발전이

28) 제주의 소리, 2006년 4월 28일자.

29) 제주의 소리, 2007년 11월 13일자.

민간사업자 중심으로 진행되면서 지역주민들이 소외되고 환경갈등이 심화되는 데 따른 대책의 일환이다<sup>30)</sup>(제민일보, 2008.2.29). 후속조치로 2009년 4월에는 제주특별자치도 4단계 제도개선에 관련 특례규정을 신설하는 방안을 추진하고, '제주특별자치도 태양에너지·풍력발전사업 허가 등에 관한 조례(안)'을 입법예고했다. 이처럼 각 주체간의 갈등이 기존에 다루지 않았던 사업내용을 둘러싸고 발생하는 경우, 갈등의 본질적 원인을 규명하고 각 주체들이 합의와 변화를 유도할 수 있도록 갈등을 원만히 중재하는 노력이 무엇보다 중요하다 할 수 있다. 즉, 기존의 법과 제도라는 기준만으로, 그리고 여론에 순응하여 소극적으로 문제해결에 접근하는 것이 아니라 새로운 행정환경변화에 능동적이고 여론주도를 위한 열정과 신념이 필요함을 알 수 있다.

### (3) 의사결정의 방향

제주특별자치도의 경우는 갈등국면 초반에 갈등당사자들에 대한 중재에 소극적인 입장을 보이다가, 반대위족의 소송제기에 따른 법원의 판결에 의해 보다 적극적인 자세를 취한 계기가 되었다. 즉, 난산리 주민들과 환경운동단체의 의견을 받아들여려고 노력한 분권적·상향적 리더십이 적용된 사례였다고 할 수 있다.

갈등 속에서 2007년 10월 10일 제주지방법원은 성산읍 난산리의 '제주난산풍력발전소'개발사업 시행승인처분은 무효라고 판결을 내리게 되었다. 사건 개발부지는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항 제2호의 '관리지역' 중 '관리보전지역'에 해당하므로 승인된 사업계획면적 5000㎡이 넘는 이 사건 개발 사업은 사전환경성검토 대상사업에 해당된다고 판시해, 원고인 제주자치도가 이 사업 부지에 대해 '보전관리지역'이 아닌 '계획관리지역'에 해당하므로 사전환경성검토 대상이 아니라는 주장을 인정하지 않게 된 것이다.

2007년 12월 8일 김태환 도지사는 성산읍 수산·삼달·난산지역 풍력발전 반대대책위원회 관계자들과 도청에서 간담회를 갖고 풍력발전에 대한 제주특별자치도의 입장을 마련하고 지역특성을 반영한 관련 조례도 제정하겠다고 발표했다. 이후 2008년 2월 29일 제주자치도는 풍력의 '공풍화'(公風化) 개념을 도입하여 추가 대책을 마련하게 이른다. 이는 풍력발전단지 개발이 사업자와 지역주민간의 이해갈등과 환경갈등 등의 부작용을 해소하기 위한 대책마련의 취지도 있지만, 제주자치도가 법원의 판결을 받아들여 반대주민들의 의견을 반영했다는 측면에

30) 지역주민을 대상으로 한 대책의 주요 내용은 풍력발전 기본계획으로서, '일정규모 이상 집단적으로 신재생에너지가 설치되었거나, 설치·확정된 마을을 대상으로 신재생에너지 마을을 지정·육성한다'는 것임.

서도 상향적 리더십을 적용한 것이라 할 수 있다.

그러나 2009년 9월 24일에는 성산읍 삼달과 난산 지역주민들이 제주도를 상대로 낸 '제주난산풍력발전 개발사업 시행승인 처분취소'소송에서 대법원은 원심을 파기하고 사건 일체를 광주고법으로 환송했다. 이러한 판결은 사업자가 사업을 계속해서 추진할 수 있는 법적 근거가 마련된 것이며, 행정에서는 파기환송의 이유가 됐었던 풍력사업으로 인한 동의 및 피해범위를 명확히 규정해야하는 새로운 국면으로 접어들게 하였다.

이러한 과정에서 알 수 있는 것은 지방정부가 분권적·상향적 리더십을 적용하는 데에는 외부 환경적 변수인 법원의 판결내용에 따라 제한을 받을 수도 있고, 촉진될 수도 있다는 것이다. 이해당사자들의 협의 가능한 범위를 벗어나고 중재범위를 벗어나는, 법원에 의한 해결방식은 여전히 지방자치단체에 대해 결여된 신뢰가 쉽게 회복되지 않을 수 있다는 것을 의미한다. 장기적으로도 공공정책에 대해 행정을 신뢰하지 못함으로 인하여 발생할 수 있는 잠재적 갈등을 내포하고 있다고 할 수 있다.

## 5) 행정구조 개편 갈등

### (1) 사업의 개요

2006년 7월 1일 제주도는 제주특별자치도로 지정되어 행·재정 시스템이 혁신적으로 바뀌는 계기가 되었다. 제주도는 1도(제주도), 2시(제주시, 서귀포시), 2군(북제주군, 남제주군)체제를 1특별도 체제로 전환하는 행정체제를 가지게 되었다. 이러한 과정에서 생긴 주민들간에 겪었던 갈등의 사례이다.<sup>31)</sup>

2003년 2월 12일 제주도를 방문한 노무현 대통령 당선자는 제주도를 분권의 시범도, 자치도의 시범도로 육성하면 좋겠다는 발언을 하게 된다. 그리고 2003년 10월 30일 제주평화 포럼에 참석한 노대통령은 "제주도를 특별자치도로 한번 지원했으면 하는 생각을 갖고 있다"고 발표하게 된다. 중앙정부는 제주특별자치도를 추진하기 위하여 2004년 8월 24일 정부혁신지방분권위원회 내에 제주특별자치도 지원 특별위원회를 구성하여 특별자치도 기본 방향 설정을 논의하였으며, 실무를 담당할 제주특별자치도 추진지원단을 11월 15일 행정자치부에 설치하였

31) 이 부분은 양영철 외(2008), 「제주특별자치도의 이해」, 내영사의 책 중 민기 교수가 작성한 제1장 제주특별자치도의 추진 부분에서 발췌하여 정리한 것임.

다. 중앙정부는 2005년 7월 25일 국무총리를 비롯한 각 부처 장관들로 이루어진 제주특별자치도 추진위원회를 구성하였으며, 종전 행정자치부에 설치하였던 기획단을 폐지하고 국무총리실 소속의 제주특별자치도 추진기획단을 신설하여 중앙정부 차원의 추진 체제를 정비하였다. 7월 27일에는 행정구조가 어떻게 개편되어야 하는지에 대한 주민투표를 실시했다. 2005년 10월 14일에는 국무총리가 주재하는 추진위원회에서 정부 차원의 계획을 확정·발표하였다. 2005년 11월 4일 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)', '제주도 행정체제 등에 관한 특별법(안)', '지방자치법 일부개정법률(안)'을 입법 예고하였다. 정부는 3개 특별법을 2005년 내에 입법하고자 국무회의 의결과 대통령 재가를 거쳐 최종 확정된 뒤 11월 22일 국회에 제출하였다. 제주도 등 관련단체는 제주특별자치도 시행을 위한 특별법 연내 입법을 호소하는 신문광고를 내는 등 많은 노력을 기울였다. 이러한 노력에 따라 국회는 '제주도 행정체제 등에 관한 특별법(안)', '지방자치법 일부개정법률(안)'을 2005년 12월 30일 의결하였으나, 부칙 41조문을 포함해 총 404조문의 방대한 특별법에 대하여 충분한 검토의 시간이 필요하다는 법제사법위원회의 결정에 따라 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)' 의결은 2006년으로 미루어졌다. 이 특별법은 2006년 2월 9일 제258회 본회의에서 재석 185명 중 찬성 171명 반대 9명 기권 5명으로 의결되어 2월 21일 공포되었다. 제주특별자치도는 출범 준비 상황 및 향후 추진 계획에 대한 보고회가 2006년 4월 30일 노무현 대통령 주재 하에 제주국제컨벤션센터에서 개최되었다. 이어 5월 31일 전국동시 지방선거에서 초대 제주특별자치도지사과 전국 최초 직선 교육의원 5명을 포함한 특별자치도의회 의원 41명이 선출되었다. 의회와 집행기관을 구성한 제주특별자치도는 2006년 7월 1일 역사적인 출범을 하였다.

< 표 13 > 행정구조 개편 갈등 주요 일지

2003.02.12	노무현 대통령 당선자, 제주특별자치도 구상 발언
2003.10.30.	노무현 대통령, 제주특별자치도에 대한 정부지원 의지 피력
2004.08.24.	정부혁신지방분권위원회 내에 제주특별자치도 지원 특별위원회 구성
2004.11.15.	제주특별자치도 추진지원단을 행정자치부에 설치
2005.07.25.	국무총리실 소속의 제주특별자치도 추진기획단으로 체제정비
2005.07.27.	행정계층구조개편 주민투표 실시
2005.10.14.	제주특별자치도 추진을 위한 정부차원의 계획을 확정·발표

2005.11.04. '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)',  
'제주도 행정체제 등에 관한 특별법(안)', '지방자치법 일부개정법  
률(안)'을 입법 예고

2006.02.21. 관련 법률 공포

2006.04.30. 노무현 대통령 주재하에 제주특별자치도 출범 준비 상황 및  
향후 추진계획 보고회

2006.05.31. 전국 최초 직선 교육의원 선거 등 동시지방선거를 실시함

2006.07.01. 제주특별자치도 출범

## (2) 목표 및 동기부여

구성원들간의 합의와 의식의 변화를 필요로 하는 사안이었다. 제주특별자치도 추진과 행정구조개편과 더불어 여러 갈등이 있었다. 행정구조 개편에 대해서는 2004년 2월 11일의 서귀포시의회의 '지방분권 정책 및 서귀포시 발전전략과 관련한 간담회에서도 행정구조 개편에 대해 반대 입장을 표명하였다.<sup>32)</sup> 그럼에도 2004년 6월 보궐선거에서 특별자치도를 선거공약으로 제시하여 당선된 김태환 도지사가 7월 중에 최종안이 나오면 8월에 주민설명회를 실시하여 적어도 2004년 말까지 행정계층 구조개편을 마무리 짓겠다는 계획을 표명하였다. 그리고 8월 11일 '제주특별자치도 추진계획'중간보고서가 공개되면서 행정구조개편에 대한 갈등이 형성되기 시작하였다. 2004년 12월 29일 제13차 중앙의 행정개혁위원회 전체회의에서 단일 혁신안 채택을 위한 추진계획이 발표되었다. 이 계획에 따라 혁신적 계층구조 선호에 대한 도민여론조사 결과, 제3안인 제주시와 북제주군 통합, 서귀포시와 남제주군을 통합하는 1도 2행정시 체제를 혁신안으로 채택하게 되었다. 제주도는 주민투표 홍보기간에 혁신안과 점진안에 대한 인지도가 50% 이상일 때까지 홍보를 계속한다는 방침을 세워 이 기간 동안 3차례에 걸쳐 도민 인지도 조사를 하기로 했다. 이때부터 제주주민자치연대를 비롯한 도내 21개 시민단체, 민주노동당 제주도당, 제주도 시 「군의회의협의회 등에서 행정구조 개편을 위한 제주도의 일방적인 여론 확산, 풀뿌리 민주주의의 후퇴 등에 대한 우려와 비판이 제기되었다. 이러한 반발은 더욱 확산되어 기초자치단체장과 의원들이 행정구조 개편 논의 반대 또는 중단을 주장했고, 전국 공무원노동조합 제주본부

32) 한석지·고승한·정진현·고경민(2009), "제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구," 제주발전연구원 p.56.

도 행정계층구조 개편 임시 반상회 개최 중지를 요구했으며, 시민사회에서는 20개 시민사회단체가 참여하여 '올바른 개편에 대한 갈등이 점차 심화되었다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 주민투표는 실시되면서 7월 8일 제주시·서귀포시·남제주군 등 3개 기초자치단체는 헌법재판소에 '제주도 행정구조 개편 주민투표 실시 권한쟁의 심판'을 청구했다. 그리고 선거 5일 앞두고 중앙정치인의 선거 개입 논란이 불거지기도 했다. 투표결과 57%가 혁신안을 지지하여 혁신안이 선정되었다. 제주시와 북제주군은 각각 64.5%, 57.2%가 혁신안을 지지했고, 서귀포시와 남제주군은 각각 56.4%, 54.9%로 점진안을 더 많이 지지한 것으로 나타났다. 주민투표 다음 날인 7월 28일 제주시·서귀포시·남제주군의 단체장들은 "도 전체적으로는 혁신안 선택으로 나왔으나 제주시와 북제주군은 혁신안, 서귀포시와 남제주군은 점진안이 다수라고 주장"하면서 투표 결과에 대해 사실상의 반발을 표명하였다. 그리고 서귀포시민연대, 탐라자치연대 등 산남지역 10개 정당·시민단체들도 "제주도와 행자부는 산남주민들의 선택을 수용하라"는 성명을 발표하면서 혁신안 채택에 반발하기도 했다.

이 행정구조개편 분야 이외에 있어서도 2005년 9월 7일 제주도내 시민사회단체가 중심이 된 '공동대책위'는 교육·의료·노동 분야의 개방을 반대하였고, 한국공항공사와 한국관광공사의 제주지사를 별도 법인화하자는 방안에 대해서도 해당 공기업의 반발이 있기도 했다. 그리고 제주도와 도의회는 주요 중앙부처를 방문하여 제주특별자치도 추진에 대한 적극적인 지원을 요청하기도 하였다. 특별법에 대해 2005년 11월 9일 열린 제주시 공청회에서는 일부 시민단체가 단상을 점거하여 진행되지 못하였으며, 서귀포시 공청회에서도 발제와 일부 토론이 진행된 상태에서 단상이 점거되어 공청회를 제대로 진행하지 못하기도 하였다. 이틀 후 서울과 제주시에서 동시에 열린 2차 공청회에서는 공청회 중단이 발생하는 사태가 재연되지 않도록 공권력에 의한 통제가 이루어져 시민사회단체와 극심한 대립이 발생하였다.

전체적으로 볼 때 제주도 전체를 위한 일반적인 이익을 주장한 각 주체별로 다른 의견을 보이면서도 주민투표라는 제도에 의해 논의가 정리되는 과정을 겪은 사안으로서 행정구조개편작업이 목표는 구성원들간의 합의도출에 초점이 모아졌던 사안이라 할 수 있다.

### (3) 의사결정의 방향

제주도는 행정구조개편과정에서 중앙부처에 적극지원을 요청하기도 하고 합리

적인 제도를 통해서 주민들의 의견을 수렴하려고 노력하기도 하였다. 2005년 7월 27일에는 주민투표를 통하여 의사결정을 하는 과정을 도입하기도 했다. 투표전·후에 주민들의 반발이 있었으나 그 의견들을 무마하기위해 공권력을 투입하기 보다는 법원의 판결을 기다리고, 인지도가 높아지도록 홍보에 치중하기도 하였다. 그리고 주민투표를 실시함으로써 제도적인 범위 내에서 의견의 합일을 유도 하는 과정을 거쳤다. 따라서 행정구조개편관련 갈등을 해결하기 위해 제주도가 적용했던 리더십은 분권적·상향적 리더십이었다고 할 수 있다.

## 6) 투자개방형 의료법인 병원 갈등

### (1) 사업의 개요

투자개방형 의료법인 병원(이하 투자의료병원)<sup>33)</sup> 도입정책을 둘러싸고 다양한 이해주체들의 서로 다른 의견이 충돌하면서 3차례에 걸쳐 갈등국면을 맞이하지만, 정책갈등이 해소되지 않고 여전히 갈등의 씨앗이 남아있는 사례라 할 수 있다. 다만 2010년 7월 민선5기 제주도정이 들어서면서 논의중단과 함께 관련 정책 추진은 시기상조라고 천명하면서 한동안 갈등이 잠잠해질 것이라 볼 수 있다.

본 이슈와 관련한 첫 번째 정책갈등은 중앙정부의 일방적인 정책추진으로 발생했고, 두 번째 갈등국면은 제주도의 일방적인 추진, 그리고 세 번째는 제주도의 정책추진에 중앙정부가 동조하는 형태로 나타났다.

제주 투자개방형 의료법인 병원은 2005년 5월 20일에 확정된 제주특별자치도 기본구상(안)에 '4+1 핵심산업'의 하나로 제시되면서 갈등이 발생하는 정책으로 대두되었다. 이는 국민의 정부와 참여정부가 표방한, 우리나라의 개방정책 기조의 일환에서 그 역사성을 찾을 수 있다. 즉, 2002년 1월, 국민의 정부는 우리나라가 '동북아 비즈니스 중심국가'로 지향할 것을 표방하면서 같은 해 12월 '경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률'을 통해 인천경제특구에 외국인 전용 의료기관 설립을 허용했다. 참여정부는 2004년 10월 같은 법률을 개정하여 외국 의료기관의 내국인 진료를 허용함으로써 투자의료병원 도입기반을 마련했다. 2005년 10월 '의료산업선진화위원회'가 출범하면서 의료산업 육성이 주요 국정과제로 채택되었으며, 2006년 7월 '의료산업 선진화 전략'을 발표하면서 경제자유구역과 제주특별자치도에서 외국 영리의료법인 병원의 운영성과를 평가한 후 투자의료병원

33) 2008년까지 영리병원이란 명칭으로 사용되어오다가 2009년 투자개방형 의료법인 병원으로 그 용어가 순화됨에 따라 바뀐 용어를 사용함.

도입을 검토하는 것으로 제시되었다.

이렇듯 중앙정부가 고려하는 일련의 정책기조에 맞춰 제주특별자치도 기본구상(안)에 내·외국인 제한 없이 투자의료병원을 설립을 추진하던 제주도는 시민사회단체와 보건복지부 등의 반대에 부딪혔다. 제주의 시민단체들은 2005년 9월 7일 '제주특별자치도 공공성 강화를 위한 공동대책위원회'를 구성하여 조직적으로 반대운동에 나섰다. 민주노총과 한국노총 등 노동계에서도 기본구상(안)에 반대 입장을 표명했다. 중앙정부와 제주도는 낙후된 의료서비스 경쟁력 강화를 위한 시범정책 차원, 그리고 국내외 우수 의료기관 유치로 통해 해외 의료수요 흡수 및 도민의료 복지향상을 꾀할 수 있다는 찬성 논리를 제시했다. 하지만 반대측은 제주특별자치도 기본계획(안)의 투자의료병원의 내용은 제주도민과 의료계의 의견 등을 수렴하지 않고 중앙정부의 일방적인 의지로 추진되는 것임을 주장했다. 이는 1년 전에 마련된 제1차 지역혁신발전 5개년 계획에 담긴 미래성장산업분야에서 의료산업은 전체 14개 산업 중 12위를 차지한바 있고 2004년 11월 제주발전연구원 용역에서도 포함되지 않은 의료산업이 핵심 산업으로 채택된 데에 따른 것이다. 이를 계기로 20개 전국보건의료단체로 구성된 '의료연대회의'가 '제주특별자치도를 통한 의료시장 전면 개방을 중단하라'는 성명을 발표하면서 전국적인 이슈로 발전하였다. 그리고 제주병원협회와 대한병원협회 등 의료계와 정치권 등 각계각층의 반대여론에 직면한 정부는 2005년 11월 21일 국무회의에서 외국인과 외국법인에 한해 영리 의료기관 설립을 허용하기로 하면서, 2006년 2월 9일 국내법인의 투자의료병원 허용을 불허하는 내용을 담은 제주 특별법이 국회를 통과하였고 갈등은 일단락되는 듯 했다.

첫 번째 정책갈등과정이 중앙정부에 의해 주도된 특징이 있었다면, 두 번째 갈등은 제주도의 주도하에 이루어진 측면이 강하다고 볼 수 있다.

2006년 7월 11일, 국내법인의 투자의료병원 불허 내용을 담은 특별법이 통과된 지 7개월이 지나서 제주도는 '규제자유지역 추진 로드맵'을 발표하면서 국내법인의 투자의료병원 허용 재추진 의사를 밝혔다. 그리고 2006년 11월 8일 특별자치도 2단계 제도개선안에 이러한 내용을 담아 국무총리실 제주특별자치도 지원위원회에 제출했다. 여기서 주목할 점은 의료산업부문 워킹그룹 내에서도 찬반입장이 팽팽해 공식안건으로 상정조차 하지 못한 사안에 대해서 제주도가 중앙정부에 의견을 제출했다는 점이다. 이에 기존의 '제주특별자치도 공공성 강화를 위한 공동대책위원회'의 의견을 확장시킨 '제주도 공공성 강화와 올바른 조례 재개정을 위한 도민운동본부'가 반발했고, 도내 시민사회단체들의 잇따른 반대운동이

일어났다. 결국 2007년 2월 정부가 수용불가 방침을 밝히면서 제주도의 국내법인의 투자의료병원 허용 계획은 무산되었다.

세 번째 측면은 중앙정부와 제주도가 보조를 맞추면서 갈등이 전개된 측면이 강하다고 볼 수 있다. 이명박 정부가 출범하고 제주도는 2007년 12월 3단계 제도 개선안을 제출하면서, 국내법인의 투자의료병원 허용을 재추진하게 된다. 그러나 2008년 6월 3일 제주특별자치도지원위원회에서 추후 논의하기로 했으나, 2008년 6월 7일 국제자유도시 핵심프로젝트 중 하나인 헬스케어타운에 한해 국내법인의 투자의료병원을 허용하는 방안을 추진하면서 새로운 국면을 맞는다. 즉, 도내의 시민사회단체의 반발에도 불구하고 제주도지사는 계속 추진할 의사를 밝히면서, 제주도민을 대상으로 여론조사를 실시하여 반대가 50% 이상 나오면 추진하지 않겠다는 입장을 제시했다. 2008년 6월 24일 도민 813명을 대상으로 한국갤럽이 여론조사를 실시한 결과, 찬성이 75.4%가 나왔다고 밝히며 예정대로 추진했다. 하지만 반대단체들은 여론조사 방식 등에 문제가 많음을 제기하면서 조사결과를 수용할 수 없다는 입장을 밝혔다. 그리고 2008년 6월 27일 한라일보 '제주특별자치도 출범 2주년 여론조사'에 '의료비 상승, 의료서비스 양극화 심화' 등의 문제가 발생하므로 도내 영리병원 허용을 중단해야한다는 의견이 47.9%, 찬성은 42.8%로 의견이 팽팽하게 나왔다. 이에 제주도지사와 제주도의회 의장은 2008년 7월 16일 기자회견을 통해 국내법인의 투자의료병원 허용에 대한 여론조사를 다시 한 번 실시하고 과반수가 찬성하지 않으면 포기하겠다고 밝혔다.

제주도의 입방변화에 따라 찬성측은 반사회, 광고, TV토론회 등을 통해, 반대측은 홍보자료, 서명운동, 온라인, 언론광고 등을 통해 각 측의 활동을 전개하였다. 양측의 약 10일 간의 홍보활동이 이루어지고 여론조사를 실시하였다. 2008년 7월 25-26일 도민 1,100명을 대상으로 전화여론조사를 실시했는데 반대 39.9%, 찬성38.2%로, 찬성의견이 과반수를 넘지 못함에 따라 제주도지사는 추진계획을 유보하였다. 하지만 제주도지사는 조건이 성숙하면 투자의료병원 허용을 재추진할 뜻을 2008년 10월 30일 도정질의 답변을 통해 밝혔으며, 2009년 초부터 영리 의료법인 병원이라는 명칭 대신에 '투자개방형병원'으로 바꿔 재추진할 뜻을 표명했다. 이에 도내 보건·의료·시민사회단체들은 다시 한 번 갈등이 확산되는 것을 우려했다. 이후 2010년 7월 민선5기 제주도정이 들어서면서 투자의료병원에 대한 논의중단을 선언하면서 정책추진에 따른 뚜렷한 실익이 보이지 않기 때문에, 공공의료 서비스를 획기적으로 높이고 도민공감대가 충분히 형성된 후에 논의해볼 수 있다고 밝혔다(제주의소리, 2010.10.21). 이에 따라 국내법인의 투자개

방형 영리법인 병원 허용을 둘러싼 논란은 한동안 잠잠해질 것으로 예상해볼 수 있다.

< 표 14 > 투자개방형 의료법인 병원 갈등 주요 일지

2005.05.20.	제주특별자치도 기본구상(안)에 '4+1 핵심산업'의 하나로 제시
2005.09.07.	도내 시민단체들, '제주특별자치도 공공성 강화를 위한 공동대책위원회' 구성 및 제주특별자치도 기본구상(안) 반대
2005.11.21.	국무회의, 외국인과 외국법인에 한해 영리 의료기관 설립을 허용
2006.02.09.	국내법인의 투자의료병원 허용을 불허하는 내용을 담은 제주 특별법 통과
2006.07.11.	의료산업선진화위원회, '의료산업 선진화 전략' 발표 - 제주특별자치도에 국내법인 투자의료병원 시범적 도입 검토
2006.11.08.	제주특별자치도 2단계 제도개선(안)에 관련 내용 포함, 제출
2007.02.	도내 시민사회단체들의 지속적인 반대운동으로, 정부의 수용불가 방침 밝힘
2007.12.	제주도, 제주특별자치도 3단계 제도개선과정에 국내법인의 투자의료병원 허용 재추진
2008.06.07.	제주도, 헬스케어타운지구에 한해 국내법인의 투자의료병원을 허용하는 방안 추진
2008.06.24.	제주도, 과반수가 넘지 않으면 중단한다는 입장 하에 국내법인의 투자의료병원 허용여부에 대한 여론조사 결과, 찬성 75.4%로 나왔다며 예정대로 추진의사 밝힘
2008.06.27.	반대대책위, 여론조사 방식 등에 문제를 제기하고, 한라일보의 여론조사결과 찬반의견이 오차범위 내이기 때문에 동입중단을 요구함
2008.07.16.	제주도, 국내법인의 투자의료병원 허용에 대한 여론조사를 다시 한 번 실시하고 과반수가 찬성하지 않으면 포기하겠다고 밝힘
2008.07.26.	찬반측의 약 10일간의 홍보활동 후 여론조사결과는 찬성의견이 38.2%로 과반수를 넘지 못해 추진계획 유보함
2008.10.30.	도지사, 도정질의답변 통해 조건 성숙하면 재추진 의사 밝힘
2010. 07.	새로 취임한 우근민 도지사는 정책추진에 따른 뚜렷한 실익이 보이지 않기 때문에, 그리고 공공의료 확충이 우선 필요하다는 인식하에 논의중단을 선언함

## (2) 목표 및 동기부여

국내법인의 투자의료병원 허용을 둘러싼 정책갈등에서, 갈등주체는 중앙정부 및 제주 지방정부와 보건·의료·시민사회단체간의 대립이었다. 관련 이슈가 제도개선과 투자유치 등을 전제해야 하는 성격이기 때문에 제주 지방정부는 갈등 중재자이기 보다는 이해당사자로서의 역할을 했다. 비록 투자의료병원 의제가 중앙정부에 의해 제시되었지만, 정책을 추진하는 과정에 제주도지사는 구성원들의 합의와 변화를 유도하기 위한 노력을 시도했지만 찬반측의 논리와 의견이 워낙 팽팽하여 갈등이 깊어졌다고 볼 수 있다.

제주도지사는 '국내법인의 투자의료병원 허용'이라는 목표추진과 동기부여를 위해 크게 다섯 가지 차원의 논리를 제시하며 정책추진을 뒷받침하려 했다.

첫째, 의료서비스 향상과 의료비용이 저하된다는 주장이다. 국내 투자의료병원을 허용하면 병원 간 경쟁으로 질 높은 의료서비스가 제공될 것이며, 국내 의료시스템 발전도 가능하다고 보고 있다. 2005년 기준으로 도내 역외유출 진료비가 270억 원으로 막대한 비용이 들기 때문에(제주의 소리, 2008.6.23), 의료시장 개방이 도내 의료 인프라 개선과 도민의 의료복지를 증진시킬 수 있다고 보았다. 반면, 반대측은 수익성 강화를 위해 노력할 수밖에 없는 의료기관이 수익이 떨어지는 필수의료나 저소득 계층 환자 진료를 기피할 수 있어서 전반적 의료서비스 질이 떨어질 가능성이 높다고 보았다. 또한 병원간 경쟁체제는 병원들이 더 좋은 시설과 부가 서비스 제공을 위해 노력하기 때문에 환자의 의료비 부담이 오히려 증가할 것으로 여겼다.

둘째, 의료관광 활성화 논리이다. 제주도는 2006년 '제주국제자유도시종합계획 보완계획'을 통해 제주형 의료관광산업을 육성하여 동북아 의료관광의 중심지로 발전시키겠다고 표명했고, 2008년 '제주의 특정 지역에 한정된 국내영리법인의 의료기관 설립 허용 필요성'이란 자료를 통해 제주를 천혜의 관광자원과 의료가 결합된 세계적 수준의 의료관광 목적지로 육성시켜야 할 필요성을 강조했다. 대표적인 모델사례로 싱가포르와 태국을 꼽았다.

그러나 반대측은 태국, 인도 같은 개발도상국이 활성화된 의료관광의 진원지임을 인정했지만, 성공의 주요요인은 저렴한 인건비 등을 활용한 가격경쟁력이라고 강조했다. 동남아의 의료비는 미국 의료비 대비 10% 수준이기 때문에 미국 등 선진국의 의료보장 소외계층이 찾는 것이라며, 제주의 경우 의료시장을 개방할 때 오히려 지금보다 더 높아질 의료비용을 감안하면 의료관광발전 가능성이 희박하다고 주장했다.

셋째, 투자유치를 통해 지역발전을 이룰 수 있다는 논리이다. 제주도는 정부에서 의료산업을 차세대 성장동력으로 집중 육성하고 있는 정책기조에 편승하고, 외국환자 유치 또는 투자유치를 통해 지역경제활성화를 꾀하며, 산업구조 개편을 이룰 수 있다고 강조했다. 반면, 반대측은 투자유치는 추상적인 부분이 강하며, 이는 의료시장 개방 시 도민부담의 정도와 서비스 향상에 관한 실증적인 증거가 없기 때문이라 주장했다. 오히려 의료비 부담 증가가 지역경제를 더 어렵게 만들 수 있다고 강조하며 의료공공성을 강화할 것을 요구했다.

넷째, 의료민영화 정책과 연계되지 않는다는 주장이다. 반대 측에서는 제주지역의 투자의료병원 허용이 건강보험료 당연지정제 해제 등 국내 건강보험 체계를 무너뜨리고 국내 의료민영화 도입을 위한 시범역할을 하게 될 것이라 주장했다. 투자의료병원을 허용할 경우 건강보험료 당연지정제를 강요하기 어렵다는 것이다. 또한 경제자유구역으로 확산되고 곧이어 전국으로 확산되어 투자의료병원과 연계된 민간보험 시장 지배력이 확대되어 의료민영화가 현실화 된다는 것이다. 그리고 이미 우리나라의 보건의료는 건강보험체계가 위협받을 정도로 시장화되어 있기 때문에, 투자의료병원 허용은 건강보험체계가 무너지고 의료사각지대를 양산할 것이라는 주장이다(참여연대, 2008). 그러나 제주도는 투자영리병원 허용과 의료보험 민영화는 별개의 사안임을 강조하며, 정부와 여당에서도 건강보험은 현행대로 적용한다는 것이 공식입장임을 주장한다. 때문에 투자의료병원의 당연지정제 해제를 통한 국민건강보험 적용배제는 있을 수 없는 일이라 강조한다.

주요 쟁점사항에서 다루지지 않은 내용이지만 쟁점이 될 만한 또 다른 사항은 투자의료병원 허용은 의료행위자와 법인경영진 및 소유자가 달라진다는 것이다. 즉, 투자의료병원 허용이 된다면 해당 법인은 차별화된 서비스를 바탕으로 수익성을 극대화하기 위해 대규모 자본동원을 위해 주식회사의 형태나 자금력이 바탕이 되는 부유한 의사 또는 사업가가 오퍼로 등장할 수 있다. 이럴 경우 영세한 의사나 새로 배출되는 의사들은 회사의 종업원처럼 병원에 소속되어 수익성을 극대화해야 하는 병원방침에 의해 진료행위를 해야 할 가능성이 높다. 이럴 경우 국민의 건강보호라는 의료행위의 본질이 훼손되고 자본의 논리에 의해 의료서비스가 행해질 수 있다. 반대 측에서는 의사자격증이 있는 의사나 관련 법인만이 병원을 개설할 수 있도록 제도를 만든다고 하지만, 이미 시장개방 성격을 갖는 정책을 추진하는 데 직업선택의 자유억제 등 기본권 제한에 대한 취지로 소송이 제기될 수 있다. 또한 대자본이 관련 법인을 인수 또는 의사를 영입해서 우회적으로 병원을 개설하거나 인수합병에 나설 수도 있다.

### (3) 의사결정의 방향

중앙정부와 제주도는 투자의료병원 허용이라는 목표를 설정하고 구성원들의 합의와 변화를 유도하려고 나름의 논리를 제시하고 홍보하는 노력을 기울였지만, 반대 측의 강한 반대로 서로 입장 차이를 좁히지 못하자 중앙정부와 제주도는 의사결정을 집권적이면서 하향적인 방식으로 추진하였다.

정책의제 설정과 관련한 측면에서 살펴보면, 투자의료병원 허용 반대 측에서 제주도가 중앙정부의 의료서비스 산업화 정책을 대리해서 추진하고 있다는 인식을 갖게 된 점, 그리고 의료복지 분야가 붕괴될 것으로 우려하는 민감한 정책을 추진하면서 합리적이고 민주적인 여론수렴 없이 진행되고 있다는 우려를 갖게 했다. 당초 ‘제주특별자치도 기본구상(안)’에 빠져있던 의료산업을 ‘제주특별자치도 기본계획(안)’에 포함된 과정, 그리고 이에 따른 충분한 검토 자료와 근거자료를 제시하지 못한 제주도의 반응이 결정적이었다.

그럼에도 불구하고 제주도는 도민과 반대 측을 대상으로 적극적인 논의 및 설득과 여론수렴 과정이 충분치 못했다. 반대 측에서는 정책의 본질적 문제 외에도 제주도의 이 같은 정책추진 방식으로 인해 갈등은 더욱 커지게 됐다.

정책결정 방식의 측면에서는 제주도가 세 차례에 걸쳐 제도개선에 관련 내용을 반영하는 등 법과 제도를 이용하려했고 이 과정에 여론조사를 수단으로 활용하려 했다. 하지만 제도개선 과정에 여론의 지지와 시민사회단체의 반대를 순화시키기 위해 ‘동원적 방식’을 사용한 측면이 있다(제주의 소리, 2008.7.22). 여론조사도 정책참고용이라 언급하기도 했지만, 여론조사를 다양한 이해관계자들과 협의하고 논의하는 수단으로 적극적인 활용을 하지 못한 측면이 있다. 즉 객관성과 공정성이 담보될 수 있는 공론조사나, 제주도와 반대측 간의 합의에 의한 공동여론조사, 협의기구 설치에 의한 여론수렴 등에 소극적이었다. 이에 반대측에서도 지지층 확보를 위해 동원적 방식을 통해 반대운동을 적극적으로 벌였다.

## 7) 서귀포 중정로 논쟁

### (1) 사업의 개요

서귀포시 중정로 논쟁사안은 도시계획시설 대상지로 결정된 도로확장사업관련 토지와 건물주들의 재산권 행사에 관한 제약을 둘러싼 갈등이며, 상가를 활성화 하기 위한 방법론으로서 보행가로개선 즉, 차량 없는 거리의 추진과 관련된 의견의 갈등의 사례라 할 수 있다.<sup>34)</sup>

서귀포시 중심상권인 동문로타리에서 옛 중앙파출소간 약 500m 중정로는 1986년 5월 15일(고시) 23년 전 현재의 노폭 15m를 25m로 넓히는 도시계획이 수립됐으나 그동안 예산문제 등으로 도로확장이 이뤄지지 않아 시민들의 재산권 침해와 상권침해 요인이 되고 있다. 2020년이면 도시계획도로 일몰제에 포함되면서, 그 이전까지도 도시계획도로 착수가 이뤄지지 않으면 자동으로 도시계획도로 지정이 해제될 예정이다.

이러한 배경으로 상인 및 토지주들은 상가활성화를 위해 재산권 침해요인을 제거해달라는 차원에서 도시계획 철회를 주장하였고, 서귀포시민은 단계적 시행을 통해 도시계획을 추진해야 한다는 주장이 맞섰다. 도시계획 추진주체인 지방정부는 여론수렴이 되어야 추진여부를 결정하겠다는 소극적인 입장을 보였다. 그럼에도 해당지역 행정주체인 서귀포시는 전문가와 지역 언론사와의 협력을 통해 이해관계 파악과 그에 따른 유인책 마련 등 갈등해결을 위한 적극적인 노력을 보였던 사안이다.

갈등의 시작은 2009년 6월 4일 중정로 일대 상가 51명이 제주도 도시관리계획 정비(안) 주민열람 기간 중에 제주도와 제주도의회에 23년 전 수립한 도시계획이 공사비 등으로 현실여건과 어긋나는 만큼 도시계획을 전면 철회하도록 의견서와 진정서를 제출하면서 부터이다.

이에 반대하는 입장에서 2009년 6월 말 경, 서귀포 시민 1821명 명의로 '차 없는 거리'에 반대하는 진정서가 제출되면서 서귀포 중심가에 도심공원 대신 당초 계획대로 도시계획을 4년간으로 나눠 단계적으로 이행하도록 촉구하는 움직임이 시작되었다. 이러한 주장과 더불어 4개구간으로 나눠 연차적으로 추진한다면 총 사업비가 350억 원 정도면 도로확장이 가능하다는 주장도 한다.<sup>35)</sup>

이렇게 시민들 간의 도시계획선의 '존속이나 철회나' 여부를 놓고 이견이 엇갈

34) 김인성(2010)의 석사학위 논문에서 부분 발췌하여 정리함.

35) 서귀포신문. 2009년 9월 7일자.

리는 가운데 도의회와 행정부는 주민의견 수렴만 내세워 소극적 자세로 일관하고 있다는 지적을 받고 있다.<sup>36)</sup>

2009년 6월 22일에는 현진수 제주특별자치도 도시건설방재국장은 도시계획 폐지를 촉구하는 상인대표와의 면담에서 “예산 확보 문제로 이번 도시관계획정비(안)에 중정로 도시계획문제를 별도로 반영하지 않았다”면서 “시민들의 중지가 모아진다면 결정을 내리겠다”고 답변했다. 박영부 서귀포시장도 최근 “서귀포시에서 먼저 중정로에 ‘차 없는 거리’ 계획을 수립했으나 뚜렷한 결론 없이 시민들 간 논란만 이어지다 제주시에 선수를 빼앗기고 있다”면서 시민들 간 의견조율을 우회적으로 촉구했다.

2009년 8월 20일 한국자치경제연구원에 의뢰해 실시한 ‘서귀포시 야간 관광 25시 존’ 용역연구 최종보고회에서 중정로에 간판을 정비하고, 가로등 정비 및 벤치, 안내판 설치 등에 대한 제안을 했다. 특히 중정로 야간관광 활성화 기본 전제안으로 타 지역 우수사례처럼 자동차 없는 거리를 조성하고 승터로서의 상가를 조성해 유동인구를 유입하고 관광테마거리도 조성해야 할 것이라고 강조했다. 2009년 9월 1일 중정로 상가번영회 회장 강희상은 서귀포시청 기자실에서 기자간담회를 열고 1986년 5월 도시계획이 수립, 지정된 지 23년이 지난 중정로 도시계획 폐지를 요구했다. 중정로 상가번영회는 토지주 73명의 서명을 받아 중정로 도시계획 폐지 건의문을 서귀포시 등에 전달하며 현재 시점에서 1,000억 원에 이르는 막대한 예산과 교통중심지가 중정로에서 분산된 점을 들며 올해 도시계획 재정비 기간 중 전면철회를 건의했다. 특히 이번 재정비기간에 중정로 도시계획이 폐지되지 않을 경우 도시행정에 대한 불신이 깊어질 것이기 때문에 재산권 매수 청구를 시행할 계획이라고 밝혔다. 그러면서도 중정로 상가번영회는 향후 2-3년내 중정로가 확장사업이 정상적으로 추진될 경우에는 별다른 문제를 제기하지 않기로 했다. 중정로 상가번영회 강희상 회장은 “도시계획이 오는 2020년 일몰제에 따라 자동 폐기될 수도 있는 상황이지만 그때까지 건물주나 토지주들이 감수해야 할 피해가 매우 큰 상황”이라며 “시에서 계획 중인 명품거리 등 중정로 활성화방안을 위해서도 도시계획이 폐지여부가 먼저 결정돼야 할 것”이라고 말했다. 중정로 상가토지주는 118명으로 알려지고 있다.<sup>37)</sup>

2009년 9월 22일에는 서귀포 신문 주관으로 토론회가 개최되었다. 전문가들의 의견을 들어 도심활성화와 교통환경개선방안에 대해서 방법을 논의한 것이다.

36) 서귀포신문. 2009년 6월 30일자.

37) 서귀포신문. 2009년 9월 1일자.

2009년 10월 26일 오전에는 시귀포시청 건설교통과에서 시귀포신문, 전문가 등이 좌담회를 개최하였다.

2009년 10월 26일 점심에는 상인측 중에 도시계획선을 후퇴하여 이미 건축한 강근수 원장과 만나서 좌담회를 개최했다. 시귀포시 공무원, 전문가, 언론사 등이 참여하여 좌담회를 개최했다.

2009년 10월 28일에는 상인측 중 도시계획선 폐지를 주장하면서 보행환경개선을 적극적으로 추진하자는 상인대표와의 좌담회를 개최했다. 전문가와 언론사, 그리고 상인들의 만남이었다.

2009년 11월 5일에는 중정로 관련 여러 주체들이 모여 좌담회를 개최하게 되었다. 보행환경 개선을 위해 쓸 수 있는 예산들이 중정로에 투입되지 못하고 외부로 투입되고 있는 실정이라며 무엇보다 도시계획선을 후퇴해 건축한 토지소유자들을 위해서는 인센티브를 주어야 한다는 논의가 있었다. 좌담회에 참가한 상인대표와 행정, 학계 관계자들은 중정로 문제 해결을 위해 행정의 기초자료 제공 및 자료 분석 등을 통해 후속 좌담회 개최에 긍정적인 합의를 도출함으로써 새로운 전기가 마련되게 되었다.<sup>38)</sup> 시귀포시는 더 나아가 중정로 문제를 조속히 매듭짓기 위해 2011년 1월까지 용역을 실시하기로 했다. 2010년 10월 20일 시귀포시 구도심 상권 대표자들과 중가보고 성격의 간담회를 갖고 다양한 의견을 수렴했고, 용역완료 후 시민과 상인들을 대상으로 토론회를 열어 여론수렴에 나서며, 이어 관련예산을 확보하여 추진한다는 계획이다(시귀포신문, 2010.10.21).

< 표 15 > 시귀포 중정로 논쟁 주요 일지

2009.06.04.	상가 51명 도시계획선 철회 의견서와 진정서 제출
2009.06.	시귀포시민 1821명 이름으로 '차 없는 거리'에 반대하는 진정서 제출. 4년간으로 나눠 단계적으로 도로확장 추진요구
2009.06.22.	현진수 제주특별자치도 도시건설방재국장, 예산확보는 어렵다고 제기 박영부 시귀포시장, 기 발표된 '차 없는 거리계획'에 대한 시민들의 의견조율 촉구
2009.08.20.	한국자치경제연구원의 '시귀포시 야간 관광 25시 존' 용역연구 최종보고회, 차 없는 거리 조성 주장

38) 이러한 평은 시귀포신문. 2009년 11월 13일자에서 인용함.

2009.09.01.	중정로 상가번영회 회장 강희상이 중정로에 해당하는 도시계획 폐지 주장
2009.09.22.	서귀포 신문 주관으로 토론회가 개최 이성용 박사, '중정로 도시계획과 원도심 활성화' 주제 발표 황경수 교수, '중정로 활성화를 위한 환경개선방안' 발제
2009.10.26.	오전 시귀포시청 건설교통과에서 좌담회 개최 보행환경개선으로 추진하면 국비를 지원받을 수 있고, 보행환경개선과 더불어 주차장 부지 매입을 동시에 추진하면 바람직할 것이라는 내용 청취
2009.10.26.	점심시간에 상인 측 중에 도시계획선을 후퇴하여 이미 건축한 강근수 원장과 만남 도시계획선이 만들어진 이유와 서귀포시 전체의 발전을 위해서는 도시계획선 대로 도로의 확장을 추진해야 한다는 입장을 들음
2009.10.28.	상인측 중 도시계획선 폐지를 주장하면서 보행환경개선을 적극적으로 추진하자는 상인대표 들을 만남, 현재의 상가의 어려움을 이야기하면서 방치하면 안된다, 도시계획선을 폐지하여 무엇인가 해야 한다는 입장을 피력함
2009.11.05.	중정로 관련 이해관계자들 간의 자담회 개최, 도시계획선 후퇴해 건축한 토지소유자들 위한 인센티브 제공 논의, 자료 추가 분석 후 후속 좌담회 개최 합의를 통해 합의도출 새로운 전기 마련
2010.	2011년 1월 완료를 목표로 중정로 활성화를 위한 용역발주

## (2) 목표 및 동기부여

서귀포 중정로의 논쟁관련 주체들은 구성원들과의 합의도 중요하지만 도시계획과 관련한 각 주체별 이익에 대한 관심과 교환관계가 중시되는 사안이었다. 도시계획선의 폐지나 존속이나? 교통 환경의 개선이 중요한가 아니면 소통과 주차 등의 자유로움이 중요한가에 대한 논쟁이었다. 따라서 도시계획선의 폐지와 존속에 따라 이익이 되는 사업체가 있고, 그렇지 않은 사업체가 있으므로 해서 논쟁이 확대되었다. 서귀포시의 의지만으로는 어려운 일이었다. 예산의 문제가 있고 갈등에 대한 확답을 제공하지 못하는 문제가 있었다. 언론과 전문가가 참여하여

문제를 풀고자 하는 노력을 함으로써 근본적으로 이익을 전제로 한 교환관계의 문제가 희석이 되어 지역발전의 이슈로 순화되었다고 할 수 있다.

서귀포 중정로 논쟁과 관련된 이해관계자들은 대부분 중정로 상권과 관련이 있기 때문에 당사자의 이해관계가 중요하지만, 모두가 지속가능한 이익을 공유하기 위한 대전제는 '중정로상권 활성화'라는 맥이 닿아있기 때문에 현재 진행되고 있는 중정로 활성화 용역이 합리적으로 마무리되면 당사자들의 합의를 이끌어낼 수 있는 잠재 가능성이 높다고 할 수 있다.

### 3) 의사결정의 방향

의사결정의 방향은 민선이후 어느 사업보다 분권적·상향적 리더십을 보인 사례라 할 수 있다. 서귀포시가 주체가 되어 추진하기 위한 노력을 하는 중에 논쟁에 휩싸이면서 서귀포시는 제주자치도에 의지하기 보다는 협상팀을 비공식적으로 꾸려서 다양한 노력을 유도하는 모습을 보였다. 기간을 정하여 압박하는 경우도 없었고, 어느 한 쪽의 의견에 지지하는 모습을 보임으로써 의지를 나타내거나 갈등을 조장하는 모습도 보이지 않았다. 그리고 언론사를 포함한 협상팀의 결정에 최대한 많은 부분 비공식적 권한을 주는 모습을 보였다. 물론 국장이하 공무원들이 좌담회나 토론회, 그리고 협상테이블에 모여서 의견을 개진하고 논쟁의 주체인 도시계획폐지 찬성팀과 반대팀간의 합의가 원활히 이루어지도록 유도하는 모습을 보였다.

이렇듯 공정하면서도 적극적으로 중재하는 서귀포시의 행태는 단순히 법과 제도에 의존하거나 여론에 끌려다니는 소극적인 모습이 아니라, 정책담당자들의 열정과 신념을 바탕으로 여론을 주도하는 변혁적 리더십의 특징을 보여준 사례라 할 수 있다.

## 8) 케이블카반대운동

### (1) 사업의 개요

제주를 대표하는 한라산에 케이블카 건설하자는 논의는 1967년부터<sup>39)</sup> 시작됐지만 본격적인 찬반 논란이 불거진 건 제주도가 한라산 환경보호를 위해 케이블카를 설치해야만 한다고 주장한 1998년 이후부터이다.

민선시기 이후에 한라산 케이블카 정책갈등은 크게 3차례 시기로 구분해 볼 수 있다. 첫 번째 시기는 2000년 전후로, 증가하는 등산객의 답압에서 한라산을 보호하기 위한다는 취지로 추진되었다. 두 번째 시기는 2004년 전후기간으로 환경부의 지침변경으로 인해 설치를 하지 못한 경우이며, 세 번째 시기는 환경부의 지침변경으로 인한 케이블카 재추진 상황이다.

2000년 11월 8일 '한라산 보호관리 방안 및 케이블카설치 타당성조사'용역을 맡은 국토연구원과 호주 스카이라일사는 최종 보고서에서 최적 노선을 영실 매표소입구~영실·효돈천 상류~윗세오름 남측 경사지에 이르는 '선작지왓 노선'으로 선정했다. 이에 대해 한나라당 제주도지부는 11월 9일 논평을 통해 "보고서는 용역의 목적을 외면하고 논리성과 신뢰성을 상실하고 있다"며 "보고서의 결함을 지적, 재조사를 실시해 한라산 케이블카 추진 필요여부를 결정하는 근거로 삼아야 한다"고 주장했다.

제주도지사는 2000년 11월 13일 기자간담회를 통해 30년 넘게 지속되어 온 케이블카 설치 문제를 도민여론조사를 통해 결론내릴 것을 공식 제안했다. 제주도와 케이블카를 반대하는 환경·시민단체와 산악단체, 그리고 언론이 공동으로 참가해 '공정성이 충분히 확보된'설문조사를 제의하면서, "여론조사 결과 반대가 50%를 넘으면 케이블카 사업을 과감히 포기하겠다"고 천명했다. 이에 제주범도민회와 제주환경운동연합, 한라산지킴이, 예래동환경연구회는 13일 기자회견을 갖고 케이블카 설치·반대여부 결정보다 용역보고서의 타당성을 냉정하게 검토하는 등 과학적이고 객관적인 조사가 선행되어야 함을 주장했다. 제주경실련도 용역보고서가 설치를 위한 짜맞추기 용이라며, 환경보호 대책이나 수익성 창출근거가 미흡한 용역결과를 케이블카 설치근거로 악용해선 안 된다고 주장했다.

39) 제주도는 1967년 한라산 케이블카 설치를 포함해 제주도 개발을 위한 7가지 사업을 문교부에 허가 신청했다. 하지만 문교부는 1967년 4월21일 "케이블카는 한라산 천연보호구를 유원지화 하는 결과를 초래하게 되므로 케이블카 시설은 불가하다"고 통보했다. 1968년 제주도는 다시 민자유치(삼우기업)를 통해 추진하려 했으나 '한라산 자연풍치만은 보존돼야 한다'는 각계의 의견이 반영되고, 교통부의 까다로운 조건과 문화계위원들의 반대로 추진되지 못했다(한국등산사 초록, 제주편6).

2000년 11월 28일에는 참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회를 비롯하여 제주환경운동연합, 경실련 등 18개 단체와 제주산악연맹과 불교계가 참여하는 '케이블카설치반대 범도민대책기구'가 출범했다. 이 단체는 한라산국립공원의 올바른 보호관리방안 마련을 위한 도민대토론회를 개최하고, 각계 1000인 서명운동과 함께 실질적인 대안마련 활동을 벌였다.

이로 인해 도민사회는 케이블카 설치에 대한 찬성과 반대로 양분되었다. 반대측인 도내 22개 사회단체로 구성된 한라산 케이블카 설치반대 범도민 대책위원회는 12월 3일 한라산 케이블카 반대 제주도민연대 결성대회를 열고 토론회를 개최하는 등 반대운동에 나섰다. 불교계에서도 반대 입장을 피력했다. 한라산 케이블카 설치 반대 제주범불교 대책위원회는 12월 1일 기자회견을 통해 "케이블카 설치하는 제주의 전통문화를 파괴하고 제주를 반문화적인 섬으로 전락시킬 우려가 있다"면서 범불교 차원의 케이블카 반대운동을 펼쳐나가겠다고 강조했다.

찬성측에서는 제주도관광협회가 적극적으로 홍보활동을 벌여나갔는데, 12월 6일 도내 일간지에 한라산 케이블카 설치 필요성을 알리는 광고와 함께 협회 임원과 각 분과위원회 위원장들이 참석한 가운데 한라산 케이블카 설치 관련 긴급연석회의를 연다. 이 자리에서 시민단체들에 비해 관광업계가 한목소리를 내지 못하고 있다며 케이블카 설치를 위한 방안을 공동모색해나가기로 한다.

2000년 12월 6일 '한라산 케이블카 반대 제주도민연대'는 제주도에서 제안한 '공동여론조사' 불참을 선언했다. 그 이유를 여론조사 방식과 내용이 합의되기 전에 도민사회의 갈등이 증폭되고 있고, 찬반여론조사가 도민통합을 심각히 저해할 것이기 때문이라 밝혔다. 또한 현재 쟁점의 본질은 찬반 자체가 아니라 용역보고서가 얼마나 객관적이고 과학적인지를 검증하는 것이며, 여론조사를 통해 설치여부를 결정짓는 것은 모든 책임을 도민에게 돌리는 무책임한 태도라고 주장했다. 찬성측인 제주도관광협회는 12월 7일 한라산 케이블카 추진대책 연석회의를 열고 협회차원에서 지속적인 케이블카 설치운동을 벌이기 위한 추진위원회 구성을 결의했다.

2001년 1월 15일 한국갤럽에 의뢰해 도민들을 대상<sup>40</sup>)으로 한라산 케이블카 설치 찬·반여부를 물은 결과 찬성이 50.2%이며 반대는 38.4%로 나타났다. 이는 오차범위를 감안할 때 과반 이상 찬성의견으로 보기 어려운 것이기 때문에, 제주도는 입장을 정하지 못하는 상황이었다. 하지만 반대측인 한라산 케이블카 반대 제주도민연대는 "이제는 케이블카 설치를 강행할 명분이 사라졌다"면서, "케이블카

40) 2001년 1월 10일-11일, 만20세 이상 남녀 3142명을 대상, 전화면접으로 실시함.

설치 계획을 중단할 것"을 촉구하는 성명을 발표했고, 대한불교 조계종 교구 본사 주지연합회도 "민족의 영산인 한라산에 케이블카가 설치되면 한라산의 자연환경과 생태계 파괴는 물론 한라산 정기를 파괴하는 결과를 초래한다"고 반대했다. 도의회도 "설치계획을 당분간 유보해야한다"는 입장을 표명했다.

2001년 12월 4일 우근민 제주도지사는 제주도의회 도정질의에 대한 답변에서 한라산 케이블카 설치입장을 재확인했다. 우지사는 "케이블카는 자연친화적인 시설로서 한라산 보호관리에 도움이 되기 때문에 설치 의지에 변함이 없다"며 "그러나 승인권한이 환경부장관에게 있기 때문에 조속한 검토를 촉구하겠다"고 밝혔다.

2001년 12월 17일 환경부는 제주도가 제출한 '유용성 정책 검토요청 및 국립공원계획변경신청'에 대해 "검토단계가 아니다"는 입장으로 검토보류 통보를 했다.

2002년 5월 2일 우근민 도지사 후보는 "한라산 케이블카는 30년 전부터 거론돼온 것인데, 수익성보다 한라산 보호방안으로 선택하고자 했다. 이 문제는 정부의 환경정책에 따라 방침이 결정될 것이다."라고 밝혔다.

2002년 7월 11일 환경부는 '삭도설치검토위원회' 제5차 회의를 개최하여, 한국환경평가연구원과의 컨소시엄 방식으로 용역을 발주, 내년 8월중 삭도설치 허용에 대한 결론을 내릴 계획을 수립한다.

2003년 7월 1일 제주도지사는 도의회 도정질의 답변을 통해 "오는 8월 환경부가 설치가 필요하다는 결론을 내리면 꼭 설치하겠다"고 입장을 밝혔다.

2003년 11월 1일 한국환경정책·평가연구원이 1일 환경부·국립공원관리공단에 제출한 '자연공원 내 삭도의 허용여부 및 타당성 조사·연구'최종 보고서는 삭도(케이블카) 설치에 있어 생태 녹지 9등급이던 기존 안을 8등급으로 완화하면서 설치가능성을 열어줬지만, 환경부의 입장이 불명확한데다 대부분 책임을 해당 지자체 결정에 맡기는 등 논란의 소지를 남겼다. 이는 삭도 관련 용역의 실무를 담당했던 사무관을 같은 달 외국으로 보내기로 하는 등 책임에서 벗어나겠다는 취지로 보인다(제민일보, 2003.11.2).

2003년 12월 2일 제주도지사는 도의회 도정질의 답변에서 한라산 케이블카 추진입장을 밝혔다. 도지사는 "한라산 훼손지 복구를 위해 1년에 30억 원씩 쏟아붓고 있지만 흔적도 없다"며 "의회에서 환경부에 케이블카 설치를 건의해 줄 것을 간곡히 부탁한다"고 말했다.

2004년 12월 1일 환경부 국립공원위원회는 1일 회의를 열고 '자연공원(국립·도립·군립공원)내 삭도설치 검토 및 운영 지침'을 확정하여, 케이블카 설치에 엄격

히 제한된 범위 내에서 허용토록 했다. 이 지침에 따르면 한라산 국립공원 내 영실(해발 1300m)에서 윗세오름(해발 1700m)까지 설치하려던 케이블카 계획은 무산되거나 수정이 불가피해 졌다.

2004년 12월 2일 김태환 제주도지사는 환경부의 최종 결정 때까지 한라산 케이블카와 관련한 대응방안 마련을 유보하겠다는 입장을 밝혔다.

2004년 12월 16일 환경부는 제주도가 2001년 2월 한라산 케이블카 설치를 위해 환경부에 제출한 국립공원관리계획 변경 신청안을 반려했다. 이에 따라 제주도는 사업을 전면 백지화하거나, 케이블카의 코스를 기준에 맞게 전면 수정해 재신청해야 했다.

2005년 제주도는 학계와 환경단체, 공무원 등 15명 내외로 태스크포스 팀을 구성하여 케이블카 재추진 여부를 검토하기로 했다. 하지만 환경단체 관계자들은 참여를 공식 거부했다.

2005년 3월 11일 환경단체는 '삭도 설치 타당성 검토 태스크포스팀' 첫 회의에 참석한 위원의 절반 이상이 케이블카와 관련 없는 비전문가로 구성되어있어서, 사실상 케이블카 설치 재추진을 위한 장치라고 비난했다.

2005년 6월 13일 삭도 설치 타당성 검토 태스크포스팀이 전체회의를 열어 '자연공원 내 삭도설치 검토 및 운영지침'에 따른 케이블카를 설치할 곳이 없다고 결론을 내리고 사실상 '포기'를 김태환 제주도지사에게 건의했다.

그리고 14일 제주도지사는 기회회견을 통해 케이블카 설치 타당성조사 태스크포스팀의 심도 있는 검토 결과에 따라 한라산국립공원내에서의 케이블카 설치 논의를 종결한다고 밝혔다.

2008년 4월 한라산탐방객센터 개관식에 이어 최근 도 간부회의에서 노골적으로 한라산 케이블카 모색 발언을 했으며, 전경련 차원에서 한라산 케이블카 설치를 정부에 공식 건의하는가 하면 지난 5월 환경부 장관이 대한 상의 관계자를 면담하는 과정에서 제주상공회의소장이 이를 건의했고, 도지사 역시 관련 언급을 계속하면서 다시 케이블카 이슈가 쟁점화 되기 시작했다(제민일보, 2008.5.22).

여기에 2008년 5월 환경부가 '자연친화적 로프웨이 협의체'를 구성, 현행 삭도 관련 규정의 타당성을 검토하는 용역을 발주하는 등 새로운 기준안 마련에 나서면서 제주도의 케이블카 재추진 의지는 탄력을 받기 시작했다.

2008년 8월 4일 제주도지사는 기자간담회에서 환경부의 용역 결과에 따라 케이블카 설치 기준이 완화되면 재추진하겠다는 입장을 분명히 밝혔다. 이에 도내 환경단체들은 제주도가 세계자연유산인 한라산 보전 정책을 포기하는 것이며, 2

년전 이 문제에 대해 종결 선언을 한 김 지사가 재추진 입장을 밝히 것은 도정의 신뢰를 스스로 실주시키는 것이라고 강력히 반발했다.

2009년 4월 6일 제주도는 환경부의 삭도 규제 완화 시점에서 자연친화적인 한라산 탐방인프라시설로서 케이블카 설치 필요성이 제기됨에 따라 한라산 전체 운영방향과 연계해 복합적으로 케이블카 설치 타당성 분석을 실시하고, 도민 공감대 확보 후 최종적으로 케이블카 설치 사업을 추진할 계획이라 밝혔다. 재추진 사유로 한라산 케이블카는 40년간 도민들의 관심사항이었고, 최근 들어 설치 필요 여론이 급격히 상승하고 있기 때문에 모든 사항을 원점에서 재검토하고, 도민 공감대가 형성하는 것을 보고 사업추진 여부를 결정할 것이라고 했다.

즉 1단계로 자연공원법 시행령 개정 전에 제주도·도의회·환경단체·전문가 그룹 등이 참여하는 (가칭)‘한라산 로프웨이 설치 타당성 분석 태스크포스팀’을 구성·운영, 지난 2000년도 삭도용역보고서를 기본으로 삭도 규모를 비롯해 코스·운영주체 등에 대한 재분석을 실시하고, 2단계는 자연공원법 개정 이후에 분석결과를 토대로 도민 공감대를 확보 후 최종적으로 한라산 케이블카 설치 사업을 추진한다는 방침이다. 케이블카 설치 필요성이 제기되는 코스는 영실매표소 동쪽 600m 지점~윗세오름 중봉 간 3461m 노선이다.

2009년 4월 23일 도내 환경단체들은 “정부정책에 편승해 제주의 환경을 돈벌이의 수단으로 이용하려 한다”며, “한라산 케이블카 건설 재추진을 백지화하라”고 촉구했다.

2009년 5월 제주도는 ‘한라산 로프웨이 설치 타당성 분석 TF팀(가칭)’ 인원을 15~20명으로 제시하면서 도의회에 약 절반가량 인사추천을 요청했다. 하지만 논의과정에서 ‘친도정’으로 분류된 인사를 거론하면서 제주도의회가 객관성 확보에 강한 의문을 제기하기도 했다(제민일보, 2009.5.21).

2009년 6월 16일 제주도·도의회·환경단체·전문가 그룹 등이 참여하는 TF팀이 본격적인 활동을 시작했으며 7월말까지 한시적으로 운영하기로 하였다. 하지만 2009년 7월 13일 TF팀 첫 회의가 예정과는 달리 환경단체가 빠진 상태에서 진행되어 운영 초기 마찰을 빚기도 하였다.

TF팀 활동과 함께 한라산 케이블카 설치 찬성여론을 조성하기 위한 노력과 이에 대응하는 반대측의 경계활동들이 이어졌다.

환경시민단체는 성명을 내고 “세계자연유산으로 등재된 한라산의 자연경관을 해치는 케이블카 건설을 위해 도민 혈세를 낭비하는 관제여론 조성작업을 즉각 중단하라”고 촉구했다(제주환경운동연합, 2009.7.8). “제주도와 행정시에서 1억

5000만원의 예산을 들여 경남 통영의 미륵산 케이블카 관광을 보내주는 도민환 경교육 프로그램을 운영 중"이라며 "이는 우호적인 도민여론을 만들기 위한 관 제여론 조성작업"이라 주장했다.

2010년 2월 24일 '한라산 로프웨이(케이블카) 타당성 검토 TF팀 전체 회의'를 통해 부정적 견해를 밝혔다. 환경분과에서는 경관과 환경 문제 등이 집중 제기됐 다. "지난 2000년 한라산 케이블카 보고서에서는 경관부분에 대한 검토가 부족하 다"며 "영실코스의 경우, 근거리 조망 경관 훼손이 크고 영실등산로에서 보는 백 록담의 위용이 사라질 수 있다"고 지적했다. 하부정류장으로 사용될 지역의 생태 계 파괴 문제도 지적했다. 경제분과 역시 일부 경제적 이익이 발생할 수 있지만 환경적 파괴에 대한 상대 비용이 크다며 다양한 경제적 논의가 부족하다는 결론 을 도출했다. 사회분과에서는 로프웨이에 대한 사회적 합의가 부족하다는 의견이 주를 이뤘다(제민일보, 2010.2.25).

이에 제주도는 당초 "TF팀의 결론을 전적으로 존중하겠다"는 입장에서 "도민 의견과 공감대 여부를 충분히 고려해 최종 방침을 결정하겠다"로 유보해 사업추 진에 미련을 남겼다(2010.3.5). 이후 6.2지방선거 국면으로 접어들면서 케이블카 이슈가 도지사 후보간 쟁점으로 옮겨갔다. 민선4기 우근민 도정이 출범하면서 공 약사항이기도 했던 한라산 케이블카 설치에 부정적인 입장을 취했다.

2010년 10월 정부는 자연공원법 시행령을 개정, 삭도(케이블카) 설치 가능 범위를 기존 2km에서 5km로 완화하고 건축물 높이도 9m에서 15m로 조정했다. 이를 계기로 국립공원에 케이블카 설치를 추진한다는 계획을 세웠다. 하지만 제주도는 다른 지역의 국립공원에 케이블카가 설치된 이후 운영사례를 조사, 환경적,경제 적 측면을 검토한 후 추진 여부를 고려키로 입장을 정리했다. 이 같은 결정배경 에는 한라산이 유네스코에서 지정하는 세계자연유산으로 등재돼 있고 세계지질 공원 인증 등 상황 변화로 신중한 접근이 필요하다는 인식이 자리 잡고 있다(제 주일보, 2010.11.1).

< 표 16 > 케이블카반대운동 주요 일지

2000.11.08. '한라산 보호관리 방안 및 케이블카설치 타당성조사'용역 결과발표
2000.11.09. 한나라당 제주도지부, 보고서 결함 지적하며 재조사 실시 주장
2000.11.13. 도지사, 공정하고 객관적인 도민여론조사를 통해 설치여부 결정 제안
2000.11.13. 도내 시민사회단체들, 용역보고서의 용역보고서 타당성 검토가

- 우선되어야 함을 주장
- 2000.11.28. 도내 시민사회단체, 불교계가 참여하는 '케이블카설치반대 범도민 대책기구' 출범
- 2000.11.28. 반대위, '공동여론조사' 불참 선언
- 2001.01.15. 여론조사 결과, 찬성 50.2%로 과반이상 찬성미흡으로  
반대위, 설치계획 유보 주장
- 2001.12.04. 도지사, 도정질의답변에서 설치입장 재확인
- 2001.12.17. 환경부, 제주도가 제출한 '유용성 정책 검토요청 및 국립공원계획 변경신청'에 대해 검토보류 통보
- 2002.07.11. 환경부, 내년 8월중 삭도설치 허용에 대한 결론 내릴 계획 수립
- 2003.11.01. 환경부, 생태 녹지 9등급이던 기존 안을 8등급으로 완화하면서  
설치가능성을 열어둠
- 2003.12.02. 도지사, 도정질의답변에서 케이블카 추진입장 밝힘
- 2004.12.01. 환경부 지침에 따라 기존 케이블카 계획이 무산 또는 수정 불가피
- 2004.12.02. 새로 취임한 김태환 도지사, 환경부의 최종 결정까지 유보입장 밝힘
2005. 각계가 참여하는 '삭도 설치 타당성 검토 태스크포스팀'을 구성,  
케이블카 재추진 여부 검토
- 2005.06.13. 태스크포스팀, 케이블카 포기 건의
- 2005.06.14. 도지사, 케이블카 설치 논의 종결 선언
- 2008.05. 환경부, '자연친화적 로프웨이 협의체' 구성 후 새로운 기준안 마련
- 2008.08.04. 도지사, 환경부의 설치기준 완화 시 재추진 입장 밝힘
- 2009.04.06. 제주도, 설치기준 완화에 따라 타당성 분석 실시 등 추진계획 밝힘
- 2009.04.23. 도내 환경단체들, 제주의 환경을 돈벌이로 이용하려 한다면,  
케이블카 백지화 촉구
- 2009.06.16. 제주도·도의회·환경단체·전문가 그룹 등이 참여하는  
'한라산 로프웨이 설치 타당성 분석 TF팀' 구성
- 2010.02.24. TF팀, 전체회의를 통해 케이블카 설치 부정적 결론냄
- 2010.03.05. 제주도, 도민의견과 공감대 여부를 충분히 고려해 최종 방침을  
결정하겠다고 밝힘
- 2010.06. 새로 취임한 우근민 도지사는 TF팀의 결론을 존중하여,  
설치에 부정적 입장을 밝힘

2010.10. 정부, 케이블카 설치기준안화와 함께 국립공원 케이블카 설치 추진 계획 밝힘  
 2010. 11. 제주도, 다른 지역의 국립공원에 케이블카가 설치된 이후 운영사례를 조사,  
 환경적·경제적 측면을 검토한 후 추진 여부 결정기로 함

## (2) 목표 및 동기부여

한라산 케이블카 설치에 대한 정책은 제주도가 주도하면서, 조정 및 중재자이  
 기 보다는 이해당사자로서 역할을 하였다. 즉, 관광객의 증가로 한라산이 훼손되  
 고 있기 때문에 케이블카 설치로 한라산 훼손을 막고, 지역경제에 이바지 할 수  
 있다며 우호적인 여론조성을 위해 노력해왔다. 하지만 환경단체, 산악회, 불교계  
 등은 한라산 생태와 경관이 훼손되고 경제 활성화에도 의구심을 나타내며 줄곧  
 반대 입장을 고수해왔다.

첫 번째, 한라산 케이블카 설치 정책은 2000년 ‘한라산 보호관리 방안 및 케이  
 블카설치 타당성조사’용역이 완료되면서 제주도가 적극적으로 앞장서서 추진하는  
 모습이었다. 정책에 대한 목표를 ‘한라산 훼손방지’에 두면서 정책추진에 대한 동  
 기부여는 전문용역을 통해 도모하고자 했다고 할 수 있다. 하지만 반대측이 수익  
 성, 친환경보호 기여도, 노선선정 문제 등에 이의를 제기하면서 용역결과를 신뢰  
 할 수 없다는 입장을 보였다.

이에 우근민 제주도지사는 30년 넘게 끌어온 케이블카 설치문제를 도민여론조  
 사로 결론내릴 것을 제안했다. 그리고 각 이해주체들이 참여하여 공정성이 담보  
 될 수 있도록 하겠다고 했다. 이는 반대단체들에 대한 합의를 유도하고, 한라산  
 케이블카에 대해 줄곧 반대 입장을 견지해온 반대단체들의 전향적인 자세를 유  
 도하는 것으로서, 변혁적 리더십의 유형이다. 하지만 반대측은 공동여론조사 불  
 참을 선언했다. 여론조사 방식과 내용이 합의되기도 전에 도민사회의 갈등이 증  
 폭되고 있고, 쟁점의 본질은 찬반 자체가 아니라 용역보고서가 얼마나 객관적이  
 고 과학적인지를 검증하는 것이기 때문이며, 여론조사를 통해 설치여부를 결정짓  
 는 것은 모든 책임을 도민에게 전가해서 도민통합을 심각히 저해할 것이기 때문  
 이라는 이유에서였다.

구성원들의 합의와 변화를 유도하기 위한 수단으로 실시했던 여론조사는 찬성  
 50.2%로 오차범위를 고려했을 때 과반비율을 넘질 못했다. 이에 반대단체들의 케

이블카 설치 중단 요구와 제주도의회의 설치유보 요청이 이어졌고, 환경부의 검토보류통보가 이어졌다.

두 번째 갈등국면은 환경부의 검토보류통보에도 불구하고 제주도가 한라산 케이블카의 재추진 의사를 밝히면서부터이다. 제주도의 동기부여 방식은 ‘정부의 환경정책에 따라 방침이 결정될 것이다’라는, 구성원들의 합의와 변화유도를 위한 방식에서 한발 물러난 입장을 취했다. 환경부가 한라산케이블카 설치 가능성을 열어두고 결정은 해당 지자체가 하도록 한 정책적 환경에서 제주도지사는 “한라산 훼손지 복구를 위해 1년에 30억 원씩 쏟아 붓고 있지만 흔적도 없다”며 제주도의회가 환경부에 케이블카 설치를 건의해줄 것을 요청했다.

환경부는 엄격히 제한된 범위 내에서 케이블카를 허용하도록 하면서, 당초 제주도가 신청한 영실코스 케이블카 계획은 무산되거나 전면 수정해 재신청해야 하는 상황이 됐다. 하지만 이 과정에 제주도지사가 김태환 제주도지사로 바뀌면서 새로운 국면을 맞는다. 제주도는 학계와 환경단체, 공무원 등 15명 내외로 태스크포스 팀을 구성하여 케이블카 재추진 여부를 검토하는 데 결국 환경부 지침에 적용할 코스는 없다고 결론 내렸다. 구성원들의 합의를 존중하고 유도한 동기부여방식이라 할 수 있다.

세 번째 정책갈등은 환경부가 케이블카 설치기준이 기존보다 완화된 새로운 기준을 마련하면서, 제주도가 재추진 의사를 밝히면서부터이다. 제주도는 자연친화적인 한라산 탐방인프라시설로서 케이블카 설치 타당성 분석을 실시하고, 도민 공감대 확보 후 최종적으로 케이블카 설치 사업을 추진하는 2단계 사업방안을 제시했다. 제주도는 ‘한라산 로프웨이 설치 타당성 분석 TF팀’ 구성과 우호적 인사 선정을 통해 추진하려 했지만 반대측과 의회의 경계활동을 통해 비교적 잡음 없이 분석을 실시하게 되었다. TF팀의 결론이 한라산 케이블카 설치가 부적절하다고 났지만 제주도는 당초 “TF팀의 결론을 전적으로 존중하겠다”는 입장에서 “도민의견과 공감대 여부를 충분히 고려해 최종 방침을 결정하겠다”로 유보적인 입장을 보였다. 환경단체 등 반대단체들의 반발이 있었지만, 제주도지사가 우근민 제주도지사로 바뀌면서 TF팀의 결론을 존중, 한라산 케이블카 설치에 부정적인 입장을 취하면서 한라산 케이블카 정책갈등은 수면 아래로 내려앉았다.

한라산 케이블카 설치 정책을 둘러싸고 목표 및 동기부여 측면에서 봤을 때

전반적으로 나타난 리더십은 구성원들과 합의하고 변화를 유도하려는 노력을 보인 점이다. 여론조사와 같이 여론을 주도하고 변화를 주도하려는 노력들이 있었으며, 중앙정부의 입장변화, 제주도지사의 교체 등 외부여건에 영향을 받기도 했다. 그럼에도 불구하고 증가하는 한라산 등반관광객으로부터 한라산 훼손을 방지하겠다는 일관된 정책목표를 가지고 정책을 추진한 점은 변혁적 리더십의 유형이라 볼 수 있다.

### (3) 의사결정의 방향

케이블카 설치에 대한 필요성은 제주도민으로부터 제기되었다기 보다는 제주도의 의지가 크게 작용했다고 볼 수 있다. 이는 한라산 훼손을 최소화하면서 경제적 실익을 가져올 수 있다는 판단에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 한라산 케이블카 설치 논쟁이 1960대 말부터 시작되어 40년이 넘게 이어져온 이유일 것이다.

한라산 케이블카 설치 의제가 제주도에 의해 제기되고 주도되었기 때문에 정책의사결정 방향은 분권적·상향적이기 보다는 집권적·하향적 리더십이 작용했다고 볼 수 있다.

첫 번째 갈등국면에서 제주도가 한라산 케이블카 설치 필요성을 제기하고 관련용역을 수행해서 결과가 나왔을 때, 환경단체 등 반대측은 친환경보호 기여도, 수익성, 노선선정 문제 등 세 가지 핵심 쟁점을 제기했다. 그리고 검증할 것을 요구했다. 즉, 케이블카 이용이 관광객 위주로 이뤄져 가수요만 창출하고, 최종기착지가 1700m고지일 경우 정상까지 등반하려는 관광객들이 폭발적으로 늘어나 오히려 한라산 훼손을 가중시킬 수 있다는 것이다. 그리고 사전에 사업 경제성과 수익성에 대해 충분히 검토해야 한다며, 경영수익 채산성에 대한 신빙성, 직·간접 투자비용 대비 순이익규모, 향후 손익분기점 발생시점, 고용창출 효과, 지방세수 증대 효과 등을 제시할 것을 요구했다. 노선과 관련해서는 어리목·영실·관음사 등 3개 노선을 제시하면서도 실제로는 기상·경관·지질 등 측면과 삭도 길이 등에서 좋은 조건을 갖고 있는 영실 노선 내정을 염두해 둔 것이라며, 결과를 내정한 후 실시한 용역임을 주장했다.

제주도는 이에 대해 한라산 케이블카 설치에 이용객의 분산이동을 유도해 인위적인 훼손을 방지할 수 있고, 더 많은 국내외 관광객을 유치할 수 있는데다 아

름다운 자연을 누구나 감상할 수 있도록 균등한 기회를 제공할 수 있고 케이블카 운영으로 한라산 관리기금 마련은 물론 등산로 관리 및 보수에 재원을 조달함으로써 한라산의 장기적인 보존에 기여할 수 있다고 강조했다.

용역내용 검증을 요구하는 반대측 주장에 제주도는 각 이해주체들이 참여하고 공정성이 담보된 여론조사를 통해 케이블카 설치여부를 결정하자고 제의했다. 결국 반대측 단체들이 공동여론조사 불참을 선언했고 조사결과는 과반비율을 넘어 서질 못했다. 이 과정에 나타난 의사결정은 반대측 요구를 수용하지 않고 계속 진행시킨 집권적·하향적 리더십이 작용했으며 거래적 리더십의 특징을 보였다.

두 번째 갈등국면을 살펴보면, 환경부의 한라산 케이블카 설치 검토보류통보에도 불구하고 제주도는 한라산 케이블카의 재추진 의사를 밝힌다. 중앙정부의 부정적 의견에도 불구하고 제주도가 재추진하겠다는 것은, 제주도지사가 자신의 판단에 대한 강한 믿음, 대중을 동원해서 여론을 주도하고 변화를 이끌어 내겠다는, 변혁적 리더십을 발현시키려 했을 수도 있다. 제주도의회에 케이블카 설치를 중앙정부에 건의해줄 것을 요청한 것은 이러한 단면을 읽을 수 있다. 하지만 제주도지사는 환경부의 검토보류 통보 이후에 재추진을 위해 반대단체들과의 소통에 소극적이었으며, 제주도가 주도해서 재추진을 하게 된 것이다.

세 번째 정책갈등은 환경부의 케이블카 설치 기준완화라는 대외적 환경변화에 따라 제주도가 재추진하면서 부터이다. 제주도는 그동안 한라산 케이블카 설치정책을 제주도가 집권적·하향적 리더십으로 추진하면서 경험했던 심한 저항을 경험했기 때문에 '한라산 로프웨이 설치 타당성 분석 TF팀'을 구성했다. TF팀 인사의 절반을 제주도의회가 추천할 것을 요청하면서 공정하게 진행되는 듯 했지만, 제주도와 의회의 협의과정에 TF팀 구성 인원을 제주도정에 우호적인 인사로 선정해줄 것을 제주도가 요청하는 등 공정성에 의혹이 제기되었다. 즉, 제주도는 한라산 케이블카 설치라는 정책목표를 달성하기 위해서 TF팀 구성을 통해 상향적·분권적 리더십으로 정당성을 확보하려 했으나 실제로는 집권적·하향적 리더십이었음이 밝혀진 것이다. 그럼에도 불구하고 TF팀은 제주도의 의지와 상관 없이 심사를 진행하여 한라산 케이블카 설치에 부적절하다는 결론을 내렸다.

이후 제주도지사가 우근민 제주도지사로 바뀌면서 한라산 케이블카 설치에 부정적인 입장을 취했다. 이 같은 배경에는 한라산이 유네스코에서 지정하는 세계

자연유산으로 등재돼 있고 세계지질공원 인증 등 상황변화에 따른 것이라고 볼 수 있지만, 그동안 한라산 케이블카 설치여부를 둘러싼 정책갈등이 반복되면서 나타난 도민갈등이 부담으로 작용했을 가능성이 크다. 최근 중앙정부가 우선 국립공원을 중심으로 케이블카 설치를 추진하겠다는 정책방향에도 불구하고 한라산 케이블카 설치의 부정적 입장을 제주도가 재확인하는 데서도 알 수 있다.

## 9) 해군기지반대운동

### (1) 사업의 개요

2002년 안덕면 주민들이 해군기지 건설에 반대 입장을 표명하고 12월 말 항만 기본계획에서 제외되었다. 이 사안, 즉 2002년 12월 잠정 유보했던 화순항 해군기지 건설계획이 2005년에 다시 논의되기 시작하면서 갈등이 치열하게 되었다. 해군기지와 함께 민간항을 함께 건설해 공용 방파제 건설에 따른 예산 절약과 조기항만건설이 가능하게 되는 시너지 효과를 기대하였다. 기지건설에 사용되는 총 예산은 8000억 원으로 계획하고 있다. 해군관계자는 이 당시 “최근 일본의 독도 영유권 주장으로 인해 국가 방어의 중요성이 부각되고 있다”며 “해군기지건설로 ‘평화의 섬’ 안전을 보장하는 동시에 관광자원으로서 역할을 수행하는 제주도 발전의 핵심요소가 될 것”이라고 말했다.<sup>41)</sup> 그리고 지속적으로 홍보용 책자 ‘제주도민과 해군이 함께 건설하는 화순항’을 만들어 배포하면서 추진의지를 강하게 표출했다. 그리고 당시 논의가 더 커진 원인 중 하나는 노무현 대통령이 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한 상태에서 해군기지를 만든다는 상황으로 이어졌기 때문이라 할 수 있다.

2010년 6.2지방선거이후는 다시 찬반의 갈등이 심화되고 있는 상황이라 할 수 있다. 8월 2일에는 제주도와 도의회가 중앙정부에 모든 공사의 추진중단을 요구하기로 합의함으로써 다시 중앙정부에게로 부담을 떠넘기는 상황이 되었다.<sup>42)</sup>

해군기지반대운동 주요 경과를 살펴보면 아래의 표와 같다.

41) 이 내용은 제주일보의 2005년 3월 23일자 내용을 제주의 소리 2005년 3월 24일자에서 재인용한 내용임.

42) 제주의 소리, 2010년 8월 3일자.

< 표 17 > 해군기지반대운동 주요 일지

1994.12.05.	해양수산부, '화순항 장기개발계획'에 의해 화순항 개발 계획
2001.07.	해군본부, 화순항을 해군전용부두 수용여부 타진
2002.05.16.	'제주국제자유도시 개발과 해양안보' 합상토론회, 전략기동함대 기지의 제주건설 제안
2002.06.19.	해양수산부, '2차 연안항 항만기본계획'에서 화순항 북서쪽을 해군보안항구로 변경한 내용 회신
2002.07.	도내 시민단체들의 반대성명 잇달아 발표
2002.07.11.	해군본부, 도지사 면담 자리에서 해군기지 건설 공식화
2002.07.	안덕면 주민들의 대책위가 잇달아 결성
2002.08-09.	주민대책위, 언론홍보, 설명회 개최 등 반대운동 하나감
2002.10.12.	'화순항 해군기지 결사반대 도민 대책위원회'결성
2002.10.23.	제주MBC, 찬반토론회 개최 후 여론조사 실시-찬성24.9%, 반대58.2%
2002.10.30.	제주도, 여론조사결과를 바탕으로 화순항 해군기지 반대의견을 냄
2002.12.21.	제주도의회, 화순항 해군부두 건설 반대 결의문 채택
2002.12.26.	정부, 화순항 해군기지 건설 유보
2005.04.	해군, '제주해군기지추진기획단' 구성하면서 재추진
2005.04-05.	해군기지 반대대책위 부활했으며, 제주도가 제주발전연구원에 해군기지관련 영향분석을 요구했으나 장단점 제시에 그침
2005.06.	도지사, 2006년 지방선거 때까지 논의중단 선언
2005.08.	위미리, 해군기지 유치선언
2005.09.	해군, 해군기지를 위미항에 설치하겠다는 계획 발표
2005.11.	'제주 해군기지 범도민 유치위원회'결성
2006.06.	제주도지사와 해군이 TF팀 구성 합의 후 본격추진 국방부, 9월 화순항과 위미항 중 후보지 선정계획 발표함
2006.08-09.	안덕면 대책위, 위미2리 해군기지 반대대책위 출범
2006.10.	해군기지 갈등은 전국수준으로 확대됨-중앙 NGO들, 반대의견 발표; 천주교 제주교구 정의구현 사제단의 반대입장 등
2007.01.16.	해군기지 반대측과 제주도, 국방부, 찬성단체로 구성되는 4자 협의체 구성
2007.01.30.	4자측이 참여하는 도민대토론회는 극심한 의견차만 재확인함

2007.04.10.	제주도와 의회가 합의한 '해군기지 추진 로드맵' 발표 -두 차례 여론조사와 TV 토론회 개최하여 5월 중 최종 후보지 결정
2007.04.27.	대천동 강정마을 해군기지 유치 신청
2007.05.14.	도지사, 1,2차 여론조사 결과를 바탕으로 강정지역이 제주해군기지 최우선 대상지로 선정함
2007.08.17.	이후 강정마을의 반대입장 천명과 시민종교사회단체의 반대에도 불구하고 해군은 여론조사 결과과 최종결정이라는 점을 강조하여 공사를 강행해왔음
2009.04.27.	계속되는 반대운동에도 불구하고 도지사의 소극적인 중재행위에 반발하며, 김태환 지사 주민소환운동본부가 발족하여 소환운동이 시작됨
2010.06.	6·2지방선거국면에 따라 해군기지 착공이 미루어지는 상황에서, 우근민 당선자는 '제주해군기지 착공 중단'과 해군기지에 관한 '행정적 절차 중단'을 요구함
2010.08.15.	강정마을 주민투표에서 강정마을의 양보안을 채택함

## (2) 목표 및 동기부여

구성원들간의 합의가 중요하며, 의식의 변화가 필요했던 사안이다. 이 해군기지 추진과정에서 각 집단 의견은 다양하게 나타났다.

### 가. 반대하는 시민단체 등의 요구

반대하는 시민사회단체들의 의견이 많이 있었다. 2005년 3월 24일에는 제주참여환경연대는 '해군부두'에서 '해군기동함대 작전기지'로 변화되면서 노골화된 차원으로 추진하고 있다고 비판했다. 그리고 탐라자치연대는 '평화의 섬' 제주에 화순항 해군기지는 맞지 않다고 주장했다. 민주노동당은 3월 25일 "평화섬에 역행하는 해군기지는 철회해야 한다"는 논평을 내면서 반대를 했다. "도민들의 의지는 이미 80년대 송악산 군사기지 반대투쟁에서부터 2002년 화순항 해군기지 반대 싸움에서도 확인됐다"며 "해군기지가 건설되면 이를 계기로 동북아 군비경쟁을 확산시킬 가능성이 큰 것은 물론 미국의 한반도 군사전략과 맥을 같이 할 수밖에 없다"고 비판했다. 26일에는 제주환경운동연합이 반대했고, 29일에는 2002년 '화순항 해군기지 반대 안덕면민대책위원회'를 이끌던 안덕지역주민들이 대책회의를 가지고 본격적인 활동을 벌일 계획을 논의했다.<sup>43)</sup> 2005년 4월 19일에는 '화순항 해군기지 결사반대 도민대책위'를 결성했다. 그리고 4월 29일에는 '화순

43) 제주의 소리, 2005년 3월 30일자.

항 해군기지 사계리 반대대책위원회'를 구성함으로써 반대운동은 화순에서 사계리로 확대되었다. 그리고 안덕면 농민회까지 포함해서 2005년 5월 11일에는 '화순항 해군기지 반대 안덕면 추진위원회'를 구성해서 반대운동을 더욱 확산시켰다. 12일에는 전국공무원노동조합 제주지역본부가 동북아의 불안전성을 증대시키고 갈등의 중심 또는 충돌지대로 몰고갈 화순항 해군기지 건설을 반대한다며 제주도 해군기지 반대 도민 대책위원회에 참가할 것을 발표했다. 5월 17일에는 평화를 위한 제주종교인협의회(공동대표 대효스님, 방인성 교무, 임문철 신부, 박영조 목사)는 화순항 해군기지 반대를 공식 천명했다. 5월 20일에는 민주노동당이 중앙당 차원에서 공식 반대 입장을 밝혔다. 중앙당 최고위원회의에서 당론으로 결정했다. 제주출신 4명의 국회의원(강창일, 김우남, 김재윤, 현애자) 이 해군기지 건설에 반대하고 있는 것으로 나타났다. 해군기지 반대 도민대책위가 공개질의한 내용에서 밝혀졌다.<sup>44)</sup> 6월 7일에는 제주여성 1천인 선언이 발대되었다. "제주여성의 이름으로 화순항 해군기지 건설을 반대한다"고 밝혔다.<sup>45)</sup>

2005년 출범했던 '제주도 해군기지 반대 도민대책위'가 2006년 4월 24일 군사기지 반대도민대책위로 재출범하게 되었다. 이는 공군기지도 제주도에 들어오는 내용이 밝혀지면서 대응한 것이다.<sup>46)</sup>

5.31지방선거 이후 김태환 당선자가 2006년 6월 23일당선자와 해군이 제주해군기지 해법모색을 위한 T/F구성에 합의했고, 이와 관련 시민사회단체들과 제주도 군사기지반대 도민대책위가 26일 성명을 내고 "당선자가 논의재개를 일방적으로 결정할 권이 없다"고 비판하고 나섰다.<sup>47)</sup>

해군이 해군기지 건설을 화순항에서 위미항으로 변경을 검토하고 있는 가운데 위미지역 주민들이 2006년 7월 28일 마을 총회에서 만장일치로 '해군기지 건설'을 반대하기로 결정했다.<sup>48)</sup>

2006년 11월 27일에는 위미2리 해군기지 범대책위가 제주특별자치도의회 군사기지특별위원회에 남원읍 17개 마을 중 13개 마을 리장단의 반대입장 표명을 포함한 의견서를 제출했다.<sup>49)</sup>

44) 제주의 소리, 2005년 5월 31일자.

45) 제주의 소리, 2005년 6월 7일자.

46) 제주의 소리, 2006년 5월 2일자.

47) 제주의 소리, 2006년 6월 26일자.

48) 제주의 소리, 2006년 7월 28일자.

49) 제주의 소리, 2006년 11월 28일자.

2006년 12월 11일 천주교 제주교구 정의평화위원회가 제주해군기지 건설추진에 대해 명백한 반대 입장을 밝혔다.<sup>50)</sup>

2006년 12월 14일 중앙의 시민단체라 할 수 있는 녹색연합과 참여연대 등 시민단체들이 제주 해군기지 건설에 반대하는 의견서를 제출했다.<sup>51)</sup>

2006년 12월 18일에는 한국기독교 장로회 제주노회가 제주도 해군기지 반대를 공식 천명했다.<sup>52)</sup>

2006년 12월 20일 제주도내 대학교수 88명이 제주도 해군기지 건설 반대와 세계평화의 섬 실천을 촉구하는 교수선언을 발표했다.<sup>53)</sup>

2007년 3월 17일 남원읍 위미1리 연합청년회는 찬·반 투표 결과 압도적인 표차로 기지건설 반대를 결의했다.<sup>54)</sup>

2007년 4월 7일 위미1리 주민들이 도청 앞 시위현장에서 삭발식을 감행하며 강력한 반대의 의지를 보였다.<sup>55)</sup>

2007년 4월 13일에는 시위하던 도의원과 성직자 등 무차별 강제 연행하는 일이 일어났고, 부상자도 많이 생겼다.<sup>56)</sup> 남원읍 해군기지 반대대책위가 도민의 방에서 해군기지 반대 김태환 지사 규탄 기자회견을 가지고 도청으로 이동하는 과정에서 충돌이 발생하기 시작했다. 이날 제주도는 도청을 찾은 민원인과 출입기자들의 출입까지 통제해 불만을 사기도 했다. 도민대책위와 남원읍대책위 관계 등 40여명이 도지사 면담을 요구하면 농성을 벌였고, 공무원들은 몰래 빠져나가고, 찬성단체들도 도청에 모이는 상황이 되었다. 이 과정에서 문대림, 김혜자 등 도의원과 천주교 성직자들 그리고 대책위의 구성원들이 연행되었다. 이 과정에서 전원연행한 후 김장수 국방부 장관은 도청으로 들어왔다.

2007년 4월 13일 참여연대는 국방부와 김태환지사의 밀어붙이기식 해군기지건설을 규탄하는 긴급성명을 발표하였다. “지난 4월 10일 김태환 제주도지사가 해군기지건설관련 로드맵을 일방적으로 발표한 데 이어 13일 김장수 국방부 장관이 제주도청을 방문하여 해군기지와 공군 ‘탐색구조’부대를 건설할 입장임을 공

50) 제주의 소리, 2006년 12월 11일자.

51) 제주의 소리, 2006년 12월 14일자.

52) 제주의 소리, 2006년 12월 18일자.

53) 제주의 소리, 2006년 12월 20일자.

54) 제주의 소리, 2007년 3월 17일자.

55) 제주의 소리, 2007년 4월 6일자.

56) 제주의 소리, 2007년 4월 13일자.

식적으로 밝혔다”면서 이것은 “주민들의 의사와 관계없이 해군기지 건설을 관철 시키겠다는 의도로 밖에 볼 수 없다”고 주장했다.<sup>57)</sup>

2007년 5월 2일 제주도정이 해군기지 여론조사에 착수하겠다고 밝힌 데 대해 군사기지 반대도민대책위가 주민투표를 요구하는 서명운동에 들어갈 것임을 밝혔다. “주민의사보다 우선한 국책사업은 없다”며, “면피용 여론조사를 중단하고 ‘주민투표’ 실시하라”며 주민투표 요구 서명운동에 돌입하겠다고 말했다.<sup>58)</sup>

제주해군기지 유치의사를 공식 표명했던 강정마을내 일부 자생단체가 해군기지 반대 움직임을 표출하기 시작했다. 강정마을내 환경감시단체인 고운환경감시단은 2007년 5월 2일 긴급비상총회를 갖고 해군기지 반대 입장을 공식 표명키로 했다. “마을 총회를 통해 해군기지 유치입장을 모으는 과정에서, 중차대한 일인데도 찬성우주의 사람들만 모아놓고 너무 빠른 결정을 내렸다”며 “1회성 행사라면 대충 형식을 취해도 문제가 없겠지만 후대까지 영향을 미칠 수 있는 사업인데 이처럼 졸속처리한다면 양심의 가책을 느낄 것”이라며 반대 입장을 명확히 했다.<sup>59)</sup>

제주주민자치연대는 2007년 5월 4일 ‘군사기지 도지사, 관권선거 도지사는 퇴진하라’는 성명을 발표했다.<sup>60)</sup>

여론조사 후 강정마을 해군기지 유치반대대책위원회가 공식 출범했다. 주민투표로 결정해줄 것과 강정마을 전체 주민의 의견을 ‘주민투표’로 결정해 줄 것을 요구 하였다.<sup>61)</sup>

천주교 사제단은 무기한 단식기도회에 돌입하였다. 국방부와 제주도는 도민을 기만했다고 하고 해군기지 철회를 촉구했다. 그리고 5월 21일 강우일 주교도 집전 시국미사 후 전 사제단 단식기도에 합류하기로 했다.<sup>62)</sup> 5월 23일에는 단식 6일째 이어지면서 이영조 신부가 쓰러져 치료를 받기도 했다.<sup>63)</sup>

국방부(해군)가 국방사업(해군기지)에 대해선 마치 주민투표가 위법인 것처럼 왜곡시키고 있는데 대해 군사기반대대책위가 “국방장관이 요구하면 주민투표

57) 제주의 소리, 2007년 4월 14일자.

58) 제주의 소리, 2007년 5월 2일자.

59) 제주의 소리, 2007년 5월 3일자.

60) 제주의 소리, 2007년 5월 4일자.

61) 제주의 소리, 2007년 5월 18일자.

62) 제주의 소리, 2007년 5월 18일자.

63) 제주의 소리, 2007년 5월 23일자.

가 가능하다”는 행자부의 답변을 공개했다. 대책위는 이를 근거로 김태환 지사에게 “국방부의 논리만을 대변할 게 아니라 주민투표를 국방장관에게 당당히 요구하는 모습을 보이라”고 요구했다. 제주도군사기지 반대도민대책위는 2007년 5월 25일 오전 김태환지사가 확대간부회의에서 해군기지 주민투표와 관련해 국방부의 ‘불가’입장으로 주민투표를 할 수 없다고 밝힌데 대해 성명을 내고 주민투표법상 ‘해군기지 사업은 국방사업이기 때문에 주민투표 대상이 아니다’라는 국방부 주장을 정면으로 반박했다.<sup>64)</sup>

김태환 지사가 서귀포시 강정마을을 해군기지 유치 후보지역으로 결정하도록 유도했다는 주장이 제기되기도 했다. 2007년 6월 7일 서귀포시 강정마을 의례회관에서 열린 제주해군기지사업단의 해군기지사업설명회에서 조수준 전 서귀포시의회의장은 질의응답 시간을 통해 “지난 4월 26일 강정동 마을총회가 열리던 날 오전, 윤태정 강정마을 회장이 우리집으로 찾아와 김용하 제주도의원이 소개해서 김태환 제주도지사와 전화 통화했다고 말했다”면서 “통화에서 김 지사가 강정마을에 해군기지가 유치되면 많은 혜택을 주겠다고 자신(윤회장)에게 말했다며 해군기지 유치에 앞장서달라고 부탁했다”고 주장한 것으로 알려졌다. 이와 관련 조수준 전의장은 6월 8일 <제주의 소리> 인터넷 신문과 통화에서 “어제 발언은 사실이다.”라며 “총회가 열리던 지난 4월 26일 오전 윤태정 마을회장이 우리집으로 찾아와 해군기지를 마을에 유치할 수 있도록 도와달라”면서 “시간이 별로 없다”고 재촉했다고 말했다.<sup>65)</sup>

문규현 신부와 홍근수 목사가 상임대표로 있는 평화 통일 운동단체인 ‘평화와 통일을 여는 사람들’이 21일 강정마을 총회결과에 대한 성명을 내고 “마을 총회가 비록 찬성측 주민들의 방해로 무산됐지만 강정마을 주민 1400명 중 700명이 참석했으며, 이중 400명이 해군기지 반대서명에 동참함으로써 강정마을 주민 다수의 총의가 기지건설 반대에 있음을 보여줬다”면서 국방부와 해군에 제주군사기지 건설계획을 백지화 할 것을 요구했다.<sup>66)</sup>

김수환추기경도 천주교 제주교구장 강우일 주교에게 친서를 보내 ‘제주해군기지 건설 반대운동’에 적극적인 지지의사를 표명한 사실이 알려지기도 했다.<sup>67)</sup>

현애자 의원은 27일 만에 단식농성을 풀었다. 제주 해군기지 철회축구로 단식

64) 제주의 소리, 2007년 5월 25일자.

65) 제주의 소리, 2007년 6월 8일자.

66) 제주의 소리, 2007년 6월 22일자.

67) 제주의 소리, 2007년 6월 28일자.

돌입 한 후 한 달 만에 건강이 급격히 악화되어 풀기로 하였다.<sup>68)</sup>

제주 군사기지 범도민대책위원회가 최근 제주도 감사위원회의 해군기지 관련 감사결과에 따라 편법으로 지출된 1억 원에 대한 예산환수소송은 물론 김태환 도지사의 권력남용에 대한 사법적 대응방침을 밝혔다. 나아가 2007년 8월 예상되는 공직선거법 위반 대법원 판결과 관련, “법의 심판이 좌절될 경우 주민의 심판으로 퇴출하기 위한 주민소환투쟁에 나설 것”을 처음으로 공식 선언했다.<sup>69)</sup>

천주교는 5일 오전 부터 ‘해군기지 철회 및 주민투표 촉구’를 위한 전국 100만 인 서명운동에 돌입하기 시작했다.<sup>70)</sup>

강정마을 신임회장에 강동균씨가 당선되었다.<sup>71)</sup> 그리고 8월 20일에는 강정마을 찬반 주민투표를 실시했다. 만 19세 이상 725명 투표에 반대 680표, 찬성 36표, 무효 9표로 나타났다. 투표참가 725명은 강정마을 만 19세 이상 주민 1200명의 과반수가 훨씬 넘는 60.4%에 해당되는 인원수다. 더구나 출향주민들까지 감안한 1000명 안팎의 선거인수(추정)를 감안할 때 투표 가능한 인원의 70%이상이 참여한 것으로 보고 있다.<sup>72)</sup>

8월 24일에는 행정당국의 강정마을 강동균씨 통장 위촉 거부에 대해 “주민동의 없는 강정해군기지 유치 강행에 대한 방조”라며 “행정청과의 모든 연락체계와 대화 통로를 단절하겠다”고 선포했다.<sup>73)</sup>

2008년 8월 22일에는 해군기지 건설을 반대하는 영화인들이 제주도청 기자회견에서 개최하려던 기자회견을 막은데 이어 9월 1일에는 강정마을회와 강정 해군기지 반대대책위원회가 기자회견을 가질 예정이었지만 기자회견장 참석인원을 놓고 제주도가 7명이내로 제한하면서 충돌을 빚었다.<sup>74)</sup>

제주도청 앞에서 나홀 재 단식농성을 하던 강동균 마을 회장이 농성장 철거가 시작되면서 실신했다.<sup>75)</sup> 그리고 2009년 1월 5일 강동균 회장은 “김태환 지사가 4일 오후 강정마을에 왔다갔다”며 “찬성하는 주민들과 만나 점심을 먹고 간 것으로 알고 있다”고 밝혔다.<sup>76)</sup>

68) 제주의 소리, 2007년 7월 3일자.

69) 제주의 소리, 2007년 7월 26일자.

70) 제주의 소리, 2007년 8월 5일자.

71) 제주의 소리, 2007년 8월 11일자.

72) 제주의 소리, 2007년 8월 20일자.

73) 제주의 소리, 2007년 8월 24일자.

74) 제주의 소리, 2008년 9월 1일자.

75) 제주의 소리, 2008년 10월 13일자.

2009년 4월 27일 제주해군기지 MOU반대 기자회견 직후 강동균 강정마을 회장은 자해 시도했으나 주변에서 말려 불상사는 없었다.<sup>77)</sup>

김태환 지사 주민소환운동부는 2009년 5월 6일 “김태환 지사 소환운동은 제주 도정을 바로 세우는 일”이라는 글과 함께 소환운동에 본격 돌입함을 선언했다.<sup>78)</sup> 2009년 5월 14일부터 서명하기 시작하였다.

강동균 마을회장은 2009년 7월 21일 오전 9시부터 해군이 제주해군기지 건설 예정지에 대한 분할토지 경계측량을 강행하자 주민 100여명과 함께 도로를 봉쇄했다가 연행되었다. 그리고 경찰은 강동균 회장에 대해서는 검찰의 지휘를 받아 구속영장을 신청할 방침을 정했다. 장원석 서귀포서 수사과장은 “지난해부터 해군 등에서 10여건의 집시법 위반 등 고소·고발사건이 있어 범위조의 중대성에 포함돼 영장을 신청할 계획”이라고 밝혔다.<sup>79)</sup> 그러나 7월 24일 영장이 기각됐었다. 그리고 불구속 기소되었다. 강정마을 주민들이 제주해군기지 기공식에 맞서 기공식 예정지에 천막을 치고 주민들이 돌아가면서 농성하고 있는 곳에 공권력을 투입해 연행해 가기도 했다.<sup>80)</sup> 그리고 한국영화평론가협회장을 지낸 영화평론가 양윤모씨도 여러 가지 사유로 고발조치 당해 2010년 4월 11일 경찰에 체포되었다가 불구속 입건 처리하여 4월 12일 밤에 석방되었다.<sup>81)</sup>

#### 나. 6.2지방선거와 그 이후의 의견들

6.2지방선거과정에서는 야당지사 후보들이 해군기지 착공 선거이후로 연기하기를 바라는 요구도 부분적으로 영향을 미쳐서 해군이 강정마을과 제주도민의 뜻을 받아들여 제주해군기지 착공식을 겸한 안전기원제를 무기한 연기하기로 하였다.<sup>82)</sup>

6.2지방선거 후 강정마을회는 도지사 당선자인 우근민 당선자에게 최우선 해결 과제로 ‘제주해군기지 착공 중단’과 해군기지에 관한 ‘행정적 절차 중단’을 요구하였다.<sup>83)</sup>

76) 제주의 소리, 2009년 1월 5일자.

77) 제주의 소리, 2009년 4월 27일자.

78) 제주의 소리, 2009년 5월 6일자.

79) 제주의 소리, 2009년 7월 22일자.

80) 제주의 소리, 2010년 1월 18일자.

81) 제주의 소리, 2010년 4월 13일자.

82) 제주의 소리, 2010년 4월 27일자.

83) 제주의 소리, 2010년 6월 4일자.

우근민 도지사는 취임사와 의회와의 만남에서도 강정마을 주민과 도민, 국방부가 모두 윈-윈 하도록 갈등을 해결하겠다고 이야기 했다.<sup>84)</sup>

2010년 8월15일에는 해군기지 건설예정지인 서귀포시 강정마을 주민들이 해군기지 대처방안을 묻는 주민 투표에서 76%의 찬성으로 '양보안'을 선택하게 되었다. 양보안은 8월 9일 마을총회에서 채택한 '해군기지와 관련한 강정마을의 제안'이었다.<sup>85)</sup> 제안은 제주 전역을 대상으로 입지 타당성을 조사해 주도록 제주도와 의회에 요구하자는 것이다. 그런 절차를 밟아도 해답이 없을 경우 해군기지를 수용하되 해군과 제주도, 의회, 강정마을회가 참여하는 협의기구를 구성하고, 강정주민들의 의사가 반영된 종합발전계획을 만들어야 한다는 조건을 달았다. 해군기지에 대해 완강한 반대 입장을 보여온 강정 주민들이 이처럼 태도 변화를 보인 것은 극에 달한 주민 갈등을 더 이상 방치할 수 없다는 분위기가 형성됐기 때문으로 해석할 수 있다.<sup>86)</sup> 이러한 과정에서 엿볼 수 있는 것은 오히려 지역주민들이 화합을 위해 노력하는 모습을 보이고 있었으며, 조정 후 강정마을이 다시 해군기지로 선정되는 것을 감내하겠다는 양보의 정신도 보인 것이라 할 수 있다.

이러한 과정에서 강 회장은 "지난 3년 반 동안(2007년 이후) 우리 마을에서는 김태환 도정을 상대로 대화의 물꼬를 트기 위해 노력했지만, 돌아오는 것은 군사작전을 방불케 하는 밀어붙이기식 행정뿐이었다"며 "그에 반해 우근민 도정은 지역주민의 의사를 무시하지 않고 최대한 반영하는 중재자의 역할을 자청하고 나섰다" 둘 차이를 비교했다.<sup>87)</sup>

#### 다. 도의회의 움직임

제주도의회에서는 2006년 10월 30일 오후 열린 제233차 제1차 본회의에 '군사기지 건설 관련 특별위원회'구성의 건을 상정하고 의결 처리했다. 특위는 국내외 군사기지 현지실태 조사·분석을 비롯해, 군사기지 건설에 따른 영향 조사·분석 등 활동을 펼쳐나갈 방침으로 활동을 시작했다.<sup>88)</sup>

2007년 4월 10일에는 도의회 군사특위는 도지사를 참석하게 하고 답변을 요청했으나 나오지 않아 유감이라고 표시했다.<sup>89)</sup>

84) 제주의 소리, 2010년 8월 2일자.

85) 제주의 소리, 2005년 8월 18일자.

86) 이 해석은 제주의 소리, 2005년 8월 18일자의 내용을 인용하면서 정리한 것이다.

87) 제주의 소리, 2005년 8월 18일자.

88) 제주의 소리, 2006년 10월 30일자.

#### 라. 국회의원의 역할

김우남 국회의원은 국가적으로 필요한 사업이라면 중앙정부에서 결정해야 하지만, 현실은 제주도와 도민사회에 모든 것을 전가하고 수수방관만 하고 있다고 국방부와 해군의 일방주의를 비판했다. 김의원은 “국가안보상 제주도에 해군기지가 꼭 건설돼야 한다면 사업결정을 제주도에 미루지 말고 도지사가 아니라 중앙정부에서 결정해야 하는 것이 아닌지, 왜 국가안보상 매우 중요한 사항을 지방정부에 전가하느냐”며 국무총리가 직접 나서 도민들을 설득하는 책임 있는 자세를 보일 것을 요구했다.<sup>90)</sup>

#### 마. 찬성하는 시민단체 등의 의견

찬성하는 그룹도 의견을 표출했다. 그러나 제주지역의 단체가 아니라 타 시·도에서 쓰인 것으로 알려지면서 특정 집단에서 이를 반대하는 시민단체들에 대해 사이버 시위를 벌이면서 해군기지 건설을 관철시키기 위한 조직적인 여론몰이를 하는 게 아니냐는 의혹이 제기되기도 했다.<sup>91)</sup> 2005년 3월 29일에는 제주참여환경연대와 제주환경운동연합이 화순항 해군기지 건설 재추진과 관련해 이를 반대하는 입장을 밝힌 정당과 시민단체의 홈페이지에 이들 단체를 비난하거나 화순항 해군기지 건설의 정당을 주장하는 글들이 연속 게재된 것과 관련해 제주경찰청 사이버수사대에 수사를 공식의뢰하기도 했다.<sup>92)</sup> 나중에 그 그룹은 ‘자주 국방 네트워크’로 알려졌다. 2005년 5월 20일에는 재향군인회와 청년단, 상이군경회 등과 군과 관련된 보수단체들이 기자회견을 갖고 “화순 해군기지는 미래 안보환경을 고려하면서 현존 해군기지의 문제점을 보완해 국가안보 차원에서 심층 검토한 것인 만큼 적극 뒷받침 해줘야 한다”며 화순 해군기지 건설 찬성 입장을 밝혔다. 그리고 “MD체제도 미사일 공격을 하는 게 아니라 방어하는 데 사용하는 만큼 무조건 나쁘게만 볼 수 없는 것”이라고 MD체제를 옹호했다.<sup>93)</sup>

군경 등 보수·우익단체 30여개 단체와 개인회원들로 구성된 ‘제주해군기지 범도민 유치위’는 2005년 10월 11일발기인 대회에서 “제주도에 해군기지가 유치된

89) 제주의 소리, 2007년 4월 10일자.

90) 제주의 소리, 2007년 4월 10일자.

91) 제주의 소리, 2005년 3월 28일자.

92) 제주의 소리, 2005년 3월 31일자.

93) 제주의 소리, 2005년 5월 20일자.

다면 획기적인 발전을 이룰 수 있다”며 “제주도의 ‘논의중단’ 선언은 취소돼야 한다”고 말했다.<sup>94)</sup>

서귀포시 강정마을 어촌계는 2007년 4월 25일 오전 8시 해군기지 유치건을 논의하기 위한 긴급 어촌계 총회를 열고, “해군기지를 우리 마을 쪽으로 유치하자”고 일단 어촌계차원에서 결정을 내렸다.<sup>95)</sup> 26일에는 총회에서 해군기지를 유치하기로 결정했다. 이날 마을 총회는 취재진은 물론 공무원까지 모든 외부인의 출입을 통제해 채 철저히 비공개로 진행됐다.<sup>96)</sup> 이에 대해 도지사는 “신속하게 도의 방침을 결정하겠다”고 말했다.<sup>97)</sup>

#### 바. 국방부와 중앙정부의 의견들

중앙정부는 해군의 입장으로써 적극적인 의지를 가지고 책자 배포는 물론, 해양수산부에 화순항의 항만기본계획에 해군기지 건설계획이 반영될 수 있도록 이미 요청해온 것으로 나타났다. 2005년 3월 29일 부터는 해군이 전격적으로 설명회를 통해서 대주민홍보에 나서기 시작했다. 이러한 과정에서 화순항 해군기지가 미국주도의 동아시아 미사일방어체제(MD)구축과 맞물려 있다는 비판을 받게 되면서 중앙정부의 의지가 우리나라에 그치는 것이 아니고 미국과 관련이 있는 것이 아닌가 하는 의심을 갖게 되기도 하였다.<sup>98)</sup> 5월 31일 오후 2시 중소기업지원센터에서 열린 ‘화순항 해군기지 건설계획에 대한 도민 대토론회’에서 해군본부를 대표한 정상만 대령은 해군기지 건설계획에 대해 “이는 국가시책으로 추진되는 국책사업으로 대통령의 재가를 받도록 하고 있다”면서 “주민들이 다소 반대하더라도 반드시 추진하겠다”고 말했다.<sup>99)</sup> 해군제주지역방어사령부는 2005년 7월 8일 제주도로 보낸 ‘제주해군기지 추진관련 의견통보’ 공식 문건을 통해 “도지사가 선언한 논의중단과 영향평가 예산반영은 무관하다고 생각한다”며 예산반영에 반대한다는 제주도의 의견을 정면으로 거부했다. 그리고 예산신청과 확보는 국가정책을 집행하는 단위부서(제주도)로서는 당연히 해야 할 의무라고 생각한다고 하며 해군제주지역방어사령부는 내년도 예산반영을 철회할 뜻이 없음을 밝혔다.<sup>100)</sup>

94) 제주의 소리, 2005년 10월 11일자

95) 제주의 소리, 2007년 4월 26일자.

96) 제주의 소리, 2007년 4월 26일자.

97) 제주의 소리, 2007년 4월 27일자.

98) 제주의 소리, 2005년 4월 4일자.

99) 제주의 소리, 2005년 5월 31일자.

방위사업청은 2006년 9월까지 제주해군기지 대상지를 선정하겠다고 밝혔다. 그리고 이 시기에 논의되고 있는 사안 중 하나는 화순과 위미지역에 대한 타당성 조사를 7월 중 착수하고 9월에는 기지건설위치를 최종 결정할 것이라고 국회 국방위에 보고했다.<sup>101)</sup>

국방부는 2006년 국회예결위에 제주해군기지 관련 예산 140억 원을 올렸다. 제주도의 동의나 협의 없이 국방부가 일방적으로 편성한 것으로 드러나기도 했다.<sup>102)</sup>

2007년 3월 9일 해군은 방송출연에서 입지조건 등을 고려할 때 남원읍 '위미1리'를 최적지로 기정사실화 했다. 후보지 최종승인 권한을 가진 국방부는 주민동의 지역을 최우선으로 꼽는다고 밝혔다.<sup>103)</sup>

국방부와 해군이 제주해군기지 후보지 문제를 2007년 3월말까지 결정해 줄 것을 제주도에 요구했다. <제주의 소리> 인터넷 신문은 기초조사결과 최적의 후보지로 분석된 서귀포시 남원읍 위미 1리를 놓고 본격적으로 후보지 유치 동의를 받아내겠다는 것으로 해석하고 있다.<sup>104)</sup>

김장수 국방부 장관은 2007년 4월 13일 “제주해군기지는 국가안보와 국가 이익 보호를 위해 반드시 건설해야 하는 국가적으로 매우 중요한 사업”이라고 밝혔다. 그리고 “국방장관으로서 해군기지 취소는 있을 수 없다”며 “어디든지 건설해야 하고, 제주도가 반대할 경우 단지 제주도가 될 것이냐, 다른 지역이 될 것인가는 재판단해야 한다”고 말했다. “장소는 국방부가 정해야 하지 않느냐”라고 표현하면서 여론조사가 사실상 ‘여론 참고용’임을 내비쳤다.<sup>105)</sup>

해군기지 여론 수렴방법으로 주민투표를 할 수는 있지만 국방부가 이를 하지 않겠다는 뜻을 분명히 했다. 2007년 5월 8일 열린 TV토론회에서 최광섭 국방부 자원관리본부장이 밝힌 내용이다. 최 본부장은 주민투표와 관련해 “국가안보사항을 주민투표로 결정하는 것은, 주민투표법이나 지방자치법에서 실시할 수 없도록 돼 있으며, 부득이(주민투표법상) 실시 할 수 있지만 국가안보를 주민투표를 하면서까지 할 의사는 없다.”며 국방부가 주민투표를 거부하고 있음을 밝혔다.<sup>106)</sup>

---

100) 제주의 소리, 2005년 7월 11일자.

101) 제주의 소리, 2006년 6월 27일자.

102) 제주의 소리, 2006년 12월 3일자.

103) 제주의 소리, 2007년 3월 9일자.

104) 제주의 소리, 2007년 3월 10일자.

105) 제주의 소리, 2007년 4월 13일자.

국방부는 2007년 5월 14일 김태환지사가 여론조사 후 해군기지 건설동의를 한 가운데 “특별자치도와 도민 여러분께 현명한 결단을 통해 해군기지가 제주도에 건설될 수 있도록 동의해준데 대해 환영하면서 도민 여러분께 깊이 감사드립니다”고 밝혔다. 그리고 ‘대천동(강정마을)’에 세계 최고의 미항 건설’을 추진하겠다고 환영했다.<sup>107)</sup>

국방부는 2008년 1월부터 2009년 6월까지 부지매입과 보상을 마무리하고, 2009년 10월에는 해군기지 건설공사를 착공한다는 방침을 세웠다고 발표했다. 2014년 11월 기지를 완공할 계획인 것으로 알려졌다.<sup>108)</sup>

한승수 국무총리가 직접 주재하고 제주국제컨벤션센터에서 열린 2009년 9월 11일 제11차 제주특별자치도 지원위원회에서 이상희 국방부장관은 안건보고를 통해 제주해군기지를 2009년 내인 12월에 착공하겠다고 밝혔다.<sup>109)</sup>

#### 사. 김태환지사의 의견과 활동

제주도 김태환 지사는 2005년 6월 7일 “지금 우리 앞에는 제주특별자치도 실현이라는 중차대한 현안이 있고, 또 계층구조와 관련해 주민투표를 거쳐야 하는 문제가 있다”면서 “지금은 도민의 역량을 총 결집해서 여기에 도민 모두의 지혜를 담아야만 하고, 저 역시 솔직히 도민역량을 여기에 집중해야 한다고 판단하고 있는 만큼 제주특별자치도와 계층구조개편이 마무리되는 시점까지 논의를 중단 하겠다고” 선언했다.<sup>110)</sup>

제주도의 논의중단 선언에도 불구하고 해군이 화순항 해군기지 건설을 위해 예산 6억 원을 신청해 파문이 일고 있는 가운데 제주도가 ‘논의중단 의미’의 공식문서를 국무총리실에 보냈다.<sup>111)</sup>

김태환 제주도지사는 2006년 5.31지방선거에서 다시 당선되었다. 해군기지 문제에 대해서는 평화의 섬 이미지 부합, 경제적 효과, 지역주민과 도민합의를 3대 전제조건으로 하겠다고 당선 인터뷰에서 밝혔다.<sup>112)</sup>

106) 제주의 소리, 2007년 5월 8일자.

107) 제주의 소리, 2007년 5월 14일자.

108) 제주의 소리, 2007년 6월 15일자.

109) 제주의 소리, 2009년 9월11일자.

110) 제주의 소리, 2005년 6월 7일자.

111) 제주의 소리, 2005년 7월 7일자.

112) 제주의 소리, 2006년 6월 4일자.

제주도는 2006년 12월 1일 해군기지영향분석과 관련해 향후 추진계획을 밝혔다. 도민의견을 수렴한 후 해군기지 유치 결정을 누가 하는 게 바람직한지, 즉, 주민투표, 도지사, 도의회, 해당 지역주민들 중에서 누가 해군기지 유치결정 주체가 돼야 하는지도 여론조사에 반영할 예정이라고 밝혔다.<sup>113)</sup>

김태환 지사는 2007년 4월 4일 오후 위미1리를 방문했을 때, 주민들은 “주민들이 목숨 걸고 반대운동 벌이고 있는데 여기에 도지사도 적극 동참해달라”고 호소했다. 김태환 지사도 놀란 표정이 역력했다고 한다. 남녀노소 할 것 없이 주민들의 해군기지 반대의사가 이토록 강경한 줄 미처 몰랐다고 지사 스스로 말했다.<sup>114)</sup>

김태환지사는 도민께 드리는 글에서 도민여론조사결과를 인용하면서 강정마을 대천동 지역으로 선정되었다고 발표했다.<sup>115)</sup>

2009년 2월 13일에는 제주해군기지건설에 따른 극심한 도민갈등이 끊이지 않는 가운데 제주자치도가 정부(해군)에 대해 조속한 MOU체결과 정부차원의 주민갈등 해소방안 마련을 촉구하고 나섰다. 제주도는 정부와 해군측에 지역경제 활성화와 주민갈등 해소를 위해 현재 기본설계 공모 중인 항만공사와 향후 발주될 육상공사에 지역업체의 참여를 극대화할 수 있는 방안은 물론 정부와의 MOU체결을 조속히 진행해 줄 것을 강력히 요구했다고 밝혔다. 이날 제주도는 민군복합형 관광미항 건설사업이 원활한 추진을 위해 정부에 대해 해군차원의 지역경제 활성화 극대화 방안 마련, 정부와 제주도간 조속한 MOU체결지원, 환경피해 최소화 방안마련 추진, 편입토지에 대한 정당한 보상 추진, 정부(해군)차원의 주민갈등 해소책 마련 추진, 각종 행정절차 이행시 강정마을회 및 찬·반단체 등과 사전협의 등을 촉구했다.<sup>116)</sup>

제주자치도가 도민 대의기관인 도의회와 시민사회, 강정지역주민 등의 치열한 반대에도 불구하고 결국 2009년 4월 27일 제주 해군기지 MOU체결을 강행했다. 도민사회와 대의기관 의회의 의사는 안중에 없고 독선적 체결이라는 비난을 받았다.<sup>117)</sup> 이 협약서에는 제주도가 대정읍 소재 ‘알뜨르 비행장’ 부지를 법적 절차에 따라 사용할 수 있도록 하고 공군남부탐색구조부대는 설치하되, 전투기를 배

113) 제주의 소리, 2006년 12월 1일자.

114) 제주의 소리, 2007년 4월 4일자.

115) 제주의 소리, 2007년 5월 14일자.

116) 제주의 소리, 2009년 2월 13일자.

117) 제주의 소리, 2009년 4월 27일자.

치하지 않는다는 내용이 포함됐다.

소환운동이 시작한 후 김태환 지사가 제주해군기지 갈등해소의 전기를 만들겠다며 서귀포시 강정마을에서 민박한지 22일 만에 제주시로 돌아왔다.<sup>118)</sup>

김태환 지사는 2007년 7월 주민소환법 제정 이후 전국 광역지자체장으로서 사상 초유의 주민소환투표 실시 대상이 되었다. 김지사는 2009년 8월 6일부터 투표 일인 26일까지 21일간 직무정지가 시작되었다. 김태환지사 주민소환운동본부가 지난 6월 29일 도내유권자 7만 6854명(유효 서명인수 5만 1044명)의 서명을 도 선관위에 제출했고, 도 선관위 심사결과 소환투표 청구요건인 유권자 10%(4만 1649명) 이상을 충족해 지난 7월 15일 주민소환투표 실시를 확정하는데 따른 것이다.<sup>119)</sup> 하지만 주민소환 투표율이 유효투표율을 채우지 못하면서 개표하지 못했다. 이에 따라 김지사 주민소환은 무산되고 지사직에 복귀하게 되었다.<sup>120)</sup>

김태환지사는 6.2지방선거를 3개월 앞뒤 도지사 불출마 선언을 하였다.<sup>121)</sup>

### (3) 의사결정의 방향

집권적·하향적 리더십을 적용한 것이었다고 할 수 있다. 제주도는 당시 2005년 3월 28일 화순항 해군기지 추진여부에 대한 설명을 해군본부에 요구하겠다고 발표했다. 그러면서도 도 당국에서는 현재로서는 아는 것이 없다는 형식의 방임형을 택했다. 이는 중앙정부의 집권적 리더십에 방임한 것이라는 해석을 할 수 있다. 그리고 2005년 4월 1일에는 도민들이 반대하면 강행하지 않겠다고 밝히면서 상향적 리더십을 보이는 모습을 보였다.<sup>122)</sup> 그리고 선정과정에서 도정이 의사결정이 자주 변하는 모습을 보였다는 것도 하나의 특징이다. 이것이 해군기지갈등과정에서 도정의 신뢰상실과 더불어 지역사회를 불안하게 했다는 평을 듣기도 했다.<sup>123)</sup>

반대측의 입장에 있던 강정마을의 강동균 회장은 2010년 9월이 되면 해군에서 공사를 강행할 것이라는 절박한 상황에서 해군기지 문제를 해결할 수 있는 최선의 대안은 제주도가 주체가 되어 해군기지 입지를 다시 선정하도록 의사결정구

118) 제주의 소리 2009년 7월 14일자.

119) 제주의 소리, 2009년 8월 6일자.

120) 제주의 소리, 2009년 8월 26일자.

121) 제주의 소리, 2010년 2월 17일자.

122) 제주의 소리, 2005년 4월 1일자.

123) 제주의 소리, 2010년 8월 20일자.

조를 변환하는 작업이 필요했던 것이라 해석할 수 있다. 그리고 이렇게 강정마을 회나 제주도정, 그리고 해군에게 이렇게 다소 유연한 절차에 응할 수 있게 한 것은 해군기지 추진 과정의 절차적 하자를 인정한 서울행정법원의 판결이었다 할 수 있다. 그리고 환경의 변화가 있었다. 본 사례는 현재에도 계속 진행 중이어서 하나의 틀로 해석은 할 수 없지만 2010년 후반부에 와서 의사결정에 가장 큰 영향을 미친 환경의 변화 중 하나는 해군과 보조를 맞추기에 급급했던<sup>124)</sup> 전임 도정과는 달리 민선 5기 도정이 합리적 해결을 강조하여 새로운 시도를 발표했기 때문이라 할 수 있다.

국방부와 공군본부가 제주 공군전략기지 건설계획이 국방중기계획에 반영된 것이 밝혀지는 상황이 도래했다. 제주도는 제주도와 사전협의를 있을 때까지는 모든 계획을 중단하고 향후 중기계획에서 삭제해 줄 것을 문서로 공식 요구하겠다고 말했다.<sup>125)</sup>

2006년 5.31 지방선거로 잠시 중단되었던 해군기지의 의사결정은 선거 후 6월 23일 김태환지사와 해군기지가 TF팀을 구성하면서 다시 논의가 활성화되는 국면으로 이어졌다. 그리고 김태환 도지사는 “제주 해군기지 건설문제는 백지상태에서 기초조사를 벌이고 있다”며 “오는 11월 기초조사 결과를 토대로 공론화 과정을 거쳐 책임을 지고 최종결정을 내리겠다”고 밝혔다.<sup>126)</sup>

### 3. 정책갈등사례에서 필요로 했던 리더십유형 분석

지금까지 9가지의 제주도 주요 정책갈등사례를 살펴보았다. 사례분석을 통해 ‘목표 및 동기부여’ 측면과 ‘의사결정의 방향’ 측면에서 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 특성을 파악할 수 있었다. 사례 중 리더십 유형이 A형(변혁적 리더십)인 것은 3건으로, ‘목표 및 동기부여’ 측면에서는 구성원들과의 합의와 변화를 유도한 특징이 두드러졌고, ‘의사결정의 방향’ 측면에서는 분권적·상향적 리더십 형태가 나타났다. B형(혼합형 리더십)은 4건이며, ‘목표 및 동기부여’ 측면에서는 유형적 보상과 교환관계를 중시하는 특징이, ‘의사결정의 방향’ 측면에서는 집권적·하향적 리더십이 두드러졌다. C형(혼합형 리더십)과 D형(거래적 리더십)은

124) 제주의 소리, 2005년 8월 18일자.

125) 제주의 소리, 2006년 4월 14일자.

126) 제주의 소리, 2006년 9월 11일자.

각각 1건으로 분석되었는데, C형(혼합형)은 ‘목표 및 동기부여’ 측면에서는 유형적 보상과 교환관계를 중시하는 특징이, ‘의사결정의 방향’ 측면에서는 분권적·상향적 리더십 행태가 나타났다. 그리고 D형(거래적 리더십)은 ‘목표 및 동기부여’ 측면에서는 유형적 보상과 교환관계를 중시하며, ‘의사결정의 방향’ 측면에서는 집권적·하향적 리더십 행태의 특징이 나타났다.

첫 번째 사례인 ‘묘산봉 관광지구 개발사업 승인’을 둘러싼 정책갈등에서 나타난 리더십은 변혁적 리더십으로서 ‘목표 및 동기부여’ 측면에서는 구성원들의 합의와 변화유도 성격이 강하며, ‘의사결정 방향’ 측면에서는 분권적·상향적 리더십이 작용한 A형의 리더십으로 볼 수 있다.

민자 유치 성격을 띠는 사업의 경우, 보통 제주도가 이해당사자가 되기보다는 중재자 역할을 하게 되는데 묘산봉 관광지구 개발사업의 분쟁도 크게는 지역주민과 환경단체간의 이견이 대립했던 것으로 볼 수 있다. 개발정책의 목표와 동기부여 측면에서 살펴보면 단순히 ‘개발에 따른 보상과 지원’이라는 사업자와 지역주민 간의 교환적 관계보다는, 날로 어려워지는 농업환경 위기에 적극적으로 대응해 마을의 변화를 통해 장기적으로 지역발전에 도움이 되는 측면을 고려했다.

의사소통과 의사결정의 측면에서는 제주도가 일방적으로 정책의제를 주도하고 사업을 추진하는 방식이 아니라, 지역주민, 환경단체 등 이해관계자들이 논쟁과 협의 등 다방향적 소통을 통해 문제를 해결해나가도록 노력했다.

두 번째 사례인 ‘조천우회도로 개설 반대운동’의 경우의 리더십은 ‘목표 및 동기부여’ 측면에서는 유형적 보상과 교환관계를 중시하고, ‘의사결정의 방향’ 측면에서는 집권적·하향적 리더십이 작용했던 D형 리더십으로 분류할 수 있다.

조천우회도로 개설사업은 국토관리청에 의해 추진되었는데, 도로가 조천지역을 지나는 계획인 만큼 지역주민들이 사전에 알아야 함에도 불구하고 중앙정부 부서인 국토관리청은 실시설계 및 환경영향평가를 지역주민들에게 알리지 않으면서 갈등이 시작되었다. 이해당사자는 국토관리청과 지역주민과 환경단체가 연대한 측이었고, 제주도는 중재자 입장이었다. 도로정책을 ‘목표’ 측면에서 보면 지역주민들과 환경단체의 합의 또는 변화유도를 위해 노력하기 보다는, 도로개설이 지역발전에 긍정적인 영향을 끼친다며 적정한 토지보상을 제시하는 교환관계를 중시하는 측면이 강했다.

‘동기부여’ 측면에서는 국토관리청이 장기적 차원에서 지역발전을 고려하는 것이 아니라, 기존도로 확대에 따른 비용 상승과 조직운용의 필요성 등 단기적 측면에서 정책을 추진하는 경향이 강했다.

‘의사결정 방향’ 측면에서 살펴보면, 국토관리청은 지역주민과 환경단체의 요구 사항, 심지어 북제주군과 제주도의 중재 권고 사안에 대해서도 비협조적으로 나오는 등 ‘거래적 리더십’ 행태를 보였다.

세 번째 사례인 쇼핑아울렛 반대운동은 ‘목표 및 동기부여’ 관점에서 구성원들의 합의와 변화유도 측면이 강하고, ‘의사결정 방향’ 측면에서는 집권적·하향적 리더십이 강하게 작용한, B형 리더십 유형으로 나타났다.

쇼핑아울렛은 제주국제자유도시개발센터와 제주도가 주도적으로 추진하는 정책으로 추진기관과 이 정책에 반대하는 상인단체가 주요 이해관계자이다. 갈등과정에서 제주도는 적극적인 이해당사자나 중재자가 되기보다는 갈등을 방관하는 소극적 모습을 보였다. ‘정책목표’ 측면에서 쇼핑아울렛 사업은 국제자유도시추진에 필요한 쇼핑인프라로서 장기적으로 필요한 사업이란 인식하에 국제자유도시개발센터가 추진하게 되었다. ‘동기부여’ 측면에서도 지역 상인이 사업에 참여할 수 있도록 하는 등 지역 상권과의 공존을 지향했다. 하지만 상인단체측은 현실적 여건을 살펴보면 공존할 수 없다며 사업의 전면 철회를 주장했다.

‘의사결정 방향’ 측면에서는 정책추진주체가 이해당사자였기 때문에 반대 측과의 협의에 소극적이었다. 본 정책갈등에 중재역할이 무엇보다 중요했지만 제주도와 시민단체에서도 소극적인 반응을 보였다. 이러한 일련의 과정을 통해 의사결정 방향은 집권적·하향적 리더십이 작용했다고 볼 수 있다.

네 번째 사례는 풍력발전단지 개발관련 정책갈등이다. ‘목표 및 동기부여’ 관점에서는 구성원들의 합의와 변화를 유도하는 측면이 강했고, ‘의사결정 방향’에서는 분권적·상향적 리더십이 작용한, A형의 리더십 형태로 나타났다. 풍력발전사업자와 난산리 주민들과 인근 토지주들과의 이해충돌과정으로서 제주도는 중재자의 입장이었다.

정책의 목표는 민간사업자가 제시한 사업계획이 지역발전에도 부합된다는 측면에서 추진되었지만, 인근 토지주들이 사전에 협의 없이 진행했다며 ‘제주난산 풍력발전소 개발사업 시행승인처분 무효소송을 제기하였다. 이 과정에 환경단체

와 제주도의 중재노력이 더해지면서 구성원들의 합의와 변화를 위한 대안마련에 힘을 쓰게 된다. 이러한 일련의 과정은 의사결정 방향에서도 분권적·상향적 리더십이 작용했다고 볼 수 있다.

다섯 번째 사례는 행정구조 개편 갈등이다. ‘목표 및 동기부여’ 관점에서는 구성원들의 합의와 변화를 유도하는 측면이 강했고, ‘의사결정 방향’에서는 분권적·상향적 리더십이 작용한, A형의 리더십 형태가 강했다.

중앙정부의 의제 설정으로 제주도가 적극 추진한 정책으로서 이해당사자는 시민단체와 일부 도민들이었다. 목표 및 동기부여 측면에서 살펴보면 제주도는 행정의 효율성을 바탕으로 제주특별자치도출범 후 더 나은 미래를 제시하면서, 제주도민들의 합의와 변화를 유도하기위해 노력했다. 의사결정 방향으로는 찬성과 반대측의 활발한 홍보활동, 기존 자치단체들의 행정소송, 그리고 주민투표에 이르는 일련의 과정은 분권적·상향적 리더십이 작용했다고 볼 수 있다.

< 표 18 > 초점이 되었던 리더십요소와 그에 따른 리더십 유형

구분	목표 및 동기부여 (관련 주체의 요구·성격)		의사결정의 방향 (적용된 리더십 방향)		리더 십 유형	갈등 종결 여부
	① 유형적 보상과 교환관계 중시	② 구성원 들과 합의 와 변화의 유도	③ 집권적· 하향적 리더십	④ 분권적· 상향적 리 더십		
묘산봉관광지구 개발사업 승인분쟁		○		○	A형	완료
조천우회도로 개설반대운동	○		○		D형	완료
쇼핑아울렛반대운동		○	○		B형	완료
풍력발전단지 개발관련 갈등		○		○	A형	완료
행정구조 개편 갈등		○		○	A형	완료
투자개방형 의료법인 병원		○	○		B형	잠복
서귀포 중정로 논쟁	○			○	C형	진행중
케이블카반대운동		○	○		B형	완료
해군기지반대운동		○	○		B형	진행중

\*A형: 변혁적 리더십 / B형: 혼합형 리더십 / C형: 혼합형 리더십 / D형: 거래적 리더십

여섯 번째는 국내법인의 투자개방형 의료법인 병원 허용을 둘러싼 정책갈등이다. ‘목표 및 동기부여’ 관점에서는 구성원들의 합의와 변화를 유도하는 측면이 강했고, ‘의사결정 방향’에서는 집권적·하향적 리더십이 작용한, B형의 리더십 형태로 나타났다.

정책갈등은 제주도와 중앙정부 대 지역 및 전국의 보건, 의료, 시민단체 간의 이해충돌과정이다. 정책의제 결정은 중앙정부에 의해 추진된, 집권적·하향적 리더십이 작용했다. 하지만 정책추진은 제주도가 주도했는데 정책목표 및 동기부여는 의료서비스 경쟁력 강화와 제주발전을 위한 산업분야로 제시하면서 이루어졌지만, 반대측에서는 정반대의 결과를 초래할 것이라 반대를 하였고, 여론조사, 각종 토론회 등을 통해 문제해결을 위해 노력하려 했다. 이는 구성원들의 합의와 변화를 유도하는 측면이 강했다고 볼 수 있다.

일곱 번째 정책사례는 서귀포 중정로 논쟁이다. 도로확장사업을 둘러싼 토지 및 건물주들의 재산권 행사와 관련한 갈등이다. 서귀포시는 중재자의 입장에 있었다. ‘목표 및 동기부여’ 관점에서는 유형적 보상과 교환관계를 중시하는 거래적 리더십 측면이 강했고, ‘의사결정 방향’에서는 분권적·상향적 리더십이 작용한, C형의 리더십 형태로 나타났다.

‘정책목표’ 측면에서는 도시계획 상에 중정로 확장계획이 2020년 일몰제 적용을 앞두고, 이익 보는 측과 그렇지 않은 부동산 주인들간의 이해가 필요한 상황이었다. 이의 조정을 위한 동기부여는 즉각적이며 유형적인 보상이 필요했다.

하지만 정책적 방향에서는 중재를 나서는 서귀포시와, 학계 및 관련 전문가들의 조언, 토론회 개최 등 언론사의 중재 노력 등을 통해 소통을 다양화해서 분권적이고 상향적인 정책결정을 위해 노력했다고 볼 수 있다.

여덟 번째 사례는 한라산 케이블카 설치 문제이다. 제주도가 정책을 주도하면서 ‘목표 및 동기부여’ 관점에서는 구성원들의 합의와 변화를 유도하는 노력이 많았고, ‘의사결정 방향’에서는 집권적·하향적 리더십이 작용한, B형의 리더십 형태가 강했다.

케이블카 정책의 목표는 한라산 생태환경 훼손을 한라산 등산객 답압으로부터 막는 것이었다. 당연히 동기부여는 한라산의 생태환경 보전과 관광발전에 기여하

는 것이었다. 제주도는 이러한 인식하에 반대측과 도민들의 합의와 변화를 유도하는 데 많은 노력을 기울였다.

하지만 의사결정은 환경부 지침에 영향을 받는 구조였고, 제주도도 다방향적 소통을 통해 의견을 정리해 중앙정부에 전달하지 않고, 주도적으로 추진하는 행태를 보였다. 이는 집권적이고 하향적인 리더십이 작용했다고 볼 수 있다.

아홉 번째 정책갈등 사례는 해군기지 반대운동이다. 중앙정부 대 지역주민 및 시민단체, 종교단체 간의 이해충돌과정이었다. 중재자 입장에 서야 할 제주도는 소극적인 자세를 취하거나 중앙정부와 보조를 맞추는 행태를 보였다. 연구 분석들에 의한 기준으로 살펴보면, '목표 및 동기부여' 관점에서는 구성원들의 합의와 변화를 유도하는 노력이 많았고, '의사결정 방향'에서는 집권적·하향적 리더십이 작용한, B형의 리더십 형태가 강한 것을 나타냈다.

국방부 등 중앙정부는 해군기지 설치가 국가안보상의 이유로 추진되며 지역발전에도 도움이 된다는 정책목표를 제시하고 동기부여를 한다. 해군기지가 설치되는 지역은 지역발전계획수립과 함께 정책추진이 이루어짐을 강조했고, 제주도는 이에 부응해 개최지 선정을 위한 각종 토론회, 홍보활동을 벌였다. 이러한 일련의 활동들은 구성원들의 합의와 국가차원의 더 큰 의제 수용에 전향적일 것을 강조하며 변화를 유도하는 모습으로 볼 수 있다.

하지만 의사결정의 방향은 집권적·하향적 리더십이 작용한다고 볼 수 있다. 이해당사자들간의 수많은 논의들을 거쳤지만 제주도와 중앙정부는 해군기지 설치입장에서 변하지를 않았다. 오히려 제주도는 해군기지 설치에 필요한 각종 행정위를 지원했다. 다만, 6.2지방선거 이후 제주도지사가 우근민 도지사로 바뀌며 해군기지 정책에 대한 합리적인 의사결정을 하겠다고 밝히면서 새로운 국면으로 전환되었다.

#### 4. 리더십유형분석의 결과 도출한 경향성

앞서 선행연구에서 고찰한 결과, "리더십이란 조직구성원들과 함께 목표를 설정하고 공유하면서, 구성원들에게 여러 가지 유인체계를 가지고 동기를 부여하여

조직의 목표를 달성하는 과정"이라 정의한 바 있다. 리더십은 목적을 달성하는 방식에 따라 크게 거래적 리더십과 변혁적 리더십으로 구분해볼 수 있다. 거래적 리더십의 특징은 교환관계, 요구파악 통한 보상, 수동적 관리, 개별이익에 관심, 관료적, 단기적 관점, 법과 제도에의 의존, 여론순응, 원칙과 기준 강조 등이 있으며, 변혁적 리더십의 특징은 리더의 가치변화, 상호신뢰, 입장배려, 자긍심 및 존중감, 집단이익 관심, 창의성, 감성, 열정 및 추진력을 바탕으로 한 주도성, 개방성, 장기적 관점, 가치공유, 재정 및 정치적 자원 동원력과 집행능력, 주민의 입장에서 지역발전 선도 등이 있다. 특히 변혁적 리더십이 필요한 조건들은 환경의 변화 및 조직구조의 변화가 심하고 합리적 리더십뿐만 아니라, 카리스마적 리더십이 요구되는 상황이다(Arnold et al, 2001; Egri & Herman, 2000; Kanungo, 2001; Masi & Cooke, 2000; Ohman, 2000).

제주특별자치도의 경우, '국제자유도시 완성'이라는 장기 비전을 둘러싼 환경에는, 대외적으로는 한·미, 그리고 한·EU FTA 체결로 예상되는 교역조건의 악화, 동아시아 국제관광지와의 경쟁 등이 자리하고 있고, 대내적으로는 국내 타 지자체와의 형평성 논란에 발목잡힌 특별자치 완성의 어려움, 각종 개발정책과 시범사업을 둘러싼 중앙정부, 제주도, 도민 간의 갈등이 자리하고 있다. 즉, 제주도는 그 어느 때보다 급변하는 대내외 환경에 마주하고 있으며, 이를 극복하기 위해서는 과거의 방식을 극복할 수 있는, 변혁적 리더십이 필요하며 그 조건이 성숙되었다고 할 수 있다.

9가지 정책갈등 사례를 분석한 결과 변혁적 리더십이 필요함을 환기할 수 있었으며, 리더십유형에 따른 경향성을 살필 수 있다. 이를 일반화시킬 수 있는 개연성은 충분히 있다고 판단되지만, 적어도 정책과정에 참고하는 데는 의미가 있을 것이다. 분석의 결과 리더십유형의 경향성을 정리해보면, 변혁적 리더십인 A형은 하나의 사업에 대해 시민사회단체와 지역주민들간에 합의가 되지 않고, 환경, 이념 등의 가치관 갈등을 보이는 유형이다. 이러한 유형은 지방자치단체 또는 법원 등 공공기관이 중재하면서 갈등이 해소되는 경향을 보인다. 혼합형 리더십인 B형은 주로 공공이 주도하는 경우이며, 가치관 갈등의 성격을 띠는 정책에 나타난다. 보통 사업주체의 입장이 수정되거나 반대측을 설득해야 하는데 현실적으로 쉽지 않으며, 사업주체인 공공기관의 입장변화가 전제되어야 갈등이 해소되

는 경향을 보인다. 또 다른 혼합형 리더십인 C형은 공공기관이 중재에 나서지만 이해갈등이 명확한 사안이라 갈등해소가 쉽지 않다. 하지만 B형에 비해 갈등해소 가능성이 높다고 할 수 있다. 거래적 리더십 유형인 D형은 공공부문이 사업주체가 되고, 반대측과는 이해갈등을 겪는 사업에 나타난다. 보상 및 교환 등으로 이해갈등을 해소하지 않고서는 갈등을 해소하기 어렵다.

< 표 19 > 리더십유형분석에 따른 경향성 및 특징

리더십 유형	구분	목표 및 동기부여 (관련 주체의 요구·성격)		의사결정의 방향 (적용된 리더십 방향)	
		① 유형 적 보상과 교 환관계중시	②구성원들 과 합의와 변화 유도	③집권적·하 향적 리더십	④분권적·상 향적 리더십
갈등의 유형 및 특징		이해갈등	가치 갈등	공공사업	사업자와 이해관계자 이견
A형 (②, ④)	묘산봉관광지구 개발사업 승인분쟁	· 사업주체: 민간 · 갈등유형: 가치갈등		· 반대측 이견: 시민단체와 지역주민	
	풍력발전단지 개발관련 갈등	· 사업주체: 민간 · 갈등유형: 가치갈등		· 반대측 이견: 시민단체와 지역주민	
	행정구조 개편 갈등	· 사업주체: 공공 · 갈등유형: 가치갈등		· 반대측 이견: 시민단체, 제주도민간	
B형 (②, ③)	쇼핑아울렛반대운동	· 사업주체: 공공 · 갈등유형: 가치갈등		· 반대측 이견 시민단체·상인과 제주도민	
	투자개방형 의료법인 병원 갈등	· 사업주체: 공공 · 갈등유형: 가치갈등		· 반대측 이견: 시민단체, 제주도민간	
	케이블카반대운동	· 사업주체: 공공 · 갈등유형: 가치갈등		· 반대측 이견: 시민단체, 제주도민간	
	해군기지반대운동	· 사업주체: 공공 · 갈등유형: 가치갈등		· 반대측 이견: 시민단체· 지역주민, 제주도민간	
C형 (①, ④)	서귀포 중정로 논쟁	· 사업주체: 공공 · 갈등유형: 이해갈등		· 반대측 이견: 상인·지역주민간	
D형 (①, ③)	조천우회도로 개설반대운동	· 사업주체: 공공 · 갈등유형: 이해갈등		· 반대측 이견: 시민단체와 지역주민	

구체적으로 리더십유형별로 각 정책사례의 경향성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구성원들과 합의와 변화의 유도가 필요한 사업(②)이면서, 분권적·상향적 리더십이 적용되었거나 동기가 그러하였던 사업(④)의 경우인 A형사업의 경우는 묘산봉관광지구 개발사업, 풍력발전단지 개발관련 갈등, 행정구조 개편 갈등 등이 이에 해당한다. 이러한 유형은 주체가 공공부문이 아니거나 사업자를 제외한 이해관계자들의 입장이 분열되는 경우이며, 이들의 갈등이 이해갈등이 아니라 환경문제, 경제적 효율 등 가치관 갈등을 보이는 특징을 지닌다. 이러한 경우에는 지방자치단체, 법원 등 공공기관이 중재에 나서면서 사업이 진행되는 형태로 나타났다. 본 연구에서 다른 사례에서는 변혁적 리더십의 특징인 주민의 입장에서 지역발전 선도, 개방성 및 창의성, 주도성 등이 부각되었다.

묘산봉관광지구 개발사업은 민간사업자가 개발을 추진하는 과정에, 도내 환경단체들은 환경보전 가치가 있는 지역임에도 불구하고 환경영향평가의 부실 등 개발일변도의 행정을 비판하며 제대로 된 환경영향평가를 요구했다. 반면 지역주민들은 해당지역이 전형적인 농촌지역으로 날로 어려워지는 마을의 활로를 위해서는 사업이 필요하다는 주장을 하였다. 즉, 민간사업자가 추진하는 사업에 환경단체와 지역주민들의 입장이 엇갈린 상황이었다. 이에 제주도는 환경단체가 제기 하였던 '환경영향평가 부실'의 지적을 수용하여 담당자를 경고와 주의조치를 내렸고, 지역 주민들이 환경단체의 반대의견을 일부 수용하여 환경영향평가에 반영하도록 하면서 중재노력을 보였다. 이러한 제주도의 일련의 과정은 사업 반대측인 환경단체의 입장을 배려하고, 지역발전을 희망하는 주민들의 요구에 부응한 행태로 변혁적 리더십의 특징이 나타난 사례로 볼 수 있다.

풍력발전단지 개발관련 갈등은 민간사업자가 사업을 추진하였고, 해당 주민인 난산리 주민들이 사업에 찬성을 했지만 해당 부지 인근의 청초발영농조합에서는 사업을 반대했던 경우이다. 처음에는 난산리 주민들간의 이해갈등으로 시작하였다가 수산동굴 붕괴문제 등 환경의 문제, 사전환경성 검토문제 등 행정의 문제 등 가치관 갈등으로 전국적으로 확산된 사례이다. 사업승인을 해준 제주도는 이해당사자가 되어서 중재를 할 입장이 되지 못하였으며, 결국 행정소송에 의해 법원이 결론을 내린 경우이다. 제주도는 풍력이 기존 행정에서 다뤄보지 않은 사업이었지만 앞으로 신재생에너지 사업의 중요성과 제주의 에너지 자급률을 높이기 위한 장기적 차원에서, 그리고 해당 사업부지 주민들이 동의를 했기 때문에 승인을 내줬다 할 수 있다. 하지만 인근지역의 재산권 피해문제, 주민동의 범위문제,

영향평가 범위와 내용의 문제 등으로 갈등이 불거지자, 풍력을 공공자원화하는 개념을 도입하는 정책을 마련한다. 비록 갈등 초반에는 적극적으로 중재하지 못한 부분도 있지만, 해당 지자체가 갈등해소를 위해 정책을 마련한 점은 해당 지역의 집단이익에 관심을 기울이고, 장기적 관점에서 창의적 행정을 위해 노력했다고 볼 수 있다. 다만, 지방자치단체가 사업승인의 주체가 됐을 경우, 반대측의 문제제기로 인한 최종적인 갈등해결 방식은 소송이지만, 소송까지 갈등이 확산되지 않게 행정의 선제적 갈등해결노력이 중요함을 알 수 있다.

행정구조 개편 정책은 중앙정부와 제주도의 공조 하에 추진된, 제도변화를 위한 사업이었고 서귀포시와 남제주군, 그리고 시민단체들이 반대하면서 주민들간의 찬반여론이 대두되었다. 찬반측 갈등의 성격은 재산권 피해 같은 이해갈등 보다는 '행정의 효율성 추'구와 '풀뿌리 민주주의 훼손'이라는 가치관 갈등의 성격이 강했다. 이러한 갈등은 타당성 분석이나 검증이 쉽지 않기 때문에 무엇보다 중재자의 역할이 중요하다. 정책추진 주체인 제주도는 일방적으로 정책을 밀어붙이기 보다는 주민투표를 상정하여 양측의 찬반논리를 홍보할 수 있는 기간을 두어, 중재의 효과와 함께 절차적 정당성의 효과를 얻으려 노력했다. 비록 행정구조 개편안에 대한 심층적인 검토 부족<sup>127)</sup>, 서귀포시와 남제주군의 행정소송 등 정책이 진행되는 과정은 매끄러운 편이 아니었다. 하지만 특별자치도 완성을 위해 행정구조개편을 추진한다는 장기적 관점, 그리고 열정 및 추진력을 바탕으로 한 주도력, 여론을 주도하려는 노력 등은 변혁적 리더십의 특징이라 할 수 있다. 다만, 상호신뢰를 형성하기 위한 노력이나 입장을 배려하는 측면은 부족했던 사례라 할 수 있으며, 사전에 철저한 기획과 충분한 타당성 검토가 전제되어야 변혁적 리더십의 효과가 극대화될 수 있음을 알 수 있다.

둘째, 구성원들과 합의와 변화의 유도가 필요한 사업<sup>(2)</sup>이면서, 집권적·하향적 리더십<sup>(3)</sup>이 적용된 경우는 혼합형 리더십인 B형 사업이며, 쇼핑아울렛 반대운동, 투자개방형 의료법인 병원 갈등, 케이블카 반대운동, 해군기지 반대운동 등이 해당된다. 이러한 유형은 중앙정부, 지방자치단체 등 공공부문이 정책을 주도하고 이해갈등과 가치관 갈등이 중복되어 나타나지만, 가치관 갈등의 비중이 더 높으며, 무엇보다도 찬반여론이 비슷하여 주민들 의견이 엇갈리는 경우이다. 이 경우 사업주체이자 이해당사자인 공공부문의 입장변화가 전제되지 않고서는 반대측을 설득하고 갈등을 해소하는 데 어려움을 겪는다. 본 연구에서 다른 사례에서

127) 행정구조 개편의 주요 목적이 행정의 효율성이었으나, 6·2지방선거를 통해 새로 취임한 우근민 도정은 행정구조개편이 행정의 효율성 보다 지방자치체의 장점을 훼손한 측면이 더 크다는 여론에 따라, 공약으로 내건 '제주형 기초자치 모형'도입을 검토하고 있음.

는 리더의 가치변화 및 상호신뢰, 집단이익에 대한 관심, 열정 및 추진력, 장기적 관점 등 변혁적 리더십의 특징이 결여되었다고 할 수 있다.

쇼핑아울렛 사업은 건설교통부 산하의 제주국제자유도시개발센터(이하 JDC)가 사업주체가 되었고 제주도는 행·재정적 지원을 담당하였다. JDC의 일방적인 정책추진에 맞서 지역상인들은 지역경제를 죽이는 행위라고 반대하였다. 표면상 쇼핑아울렛 갈등은 이해갈등이었지만, 쇼핑아울렛 찬반 여론이 팽팽한 점, 국제자유도시를 위한 선도사업으로 시급하다고 판단한 JDC의 입장과 맞물리면서 경제적 효용 및 지역발전 효과 등에 대한 가치 갈등으로 확대되었다. 즉, 공공기관이 추진하는 사업에 대해 지역상인들은 반대하지만 제주도민이 찬성하기 때문에, JDC의 입장변화 없이 사업을 추진하면서 갈등이 확대된 경우이다. 비록 제주도 중재에 소극적인 가운데, '제주상권 종합육성계획' 발표 등 중재 노력을 했지만, 사업주체인 JDC는 이에 부응하는 지역상권 활성화 방안을 고민하지 못한 채, 입장변화 없이 사업을 추진하였다. 결국 쇼핑아울렛 선점시기를 놓치는 등 정책환경변화에 의해 관광객 전용 면세특구로 정책을 수정한다는 입장변화를 밝힌다.

이러한 일련의 과정을 통해 공공부문이 추진하는 정책의 경우, 하향식 의사결정 구조와 함께 정책수정이 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 쇼핑아울렛 갈등해소를 위해 필요한 변혁적 리더십의 특징은 주민의 입장에서 지역발전 의지, 창의성, 상호신뢰 및 입장배려 등이라 할 수 있다.

투자개방형 의료법인 병원 갈등은 중앙정부와 지방자치단체 등의 공공부문이 주도하는 제도변화 정책이었고, 이에 의료계와 시민단체등을 중심으로 의료복지저하 등의 가치 갈등의 성격을 띠었다. 투자개방형 의료법인 도입에 대한 찬반 여론이 팽팽하듯이 도민들의 상당수가 찬성하는 여론이 존재했다. 즉, 공공부문이 주도하는 가운데 가치 갈등의 성격을 띠면서 여론이 분열된 경우이다. 갈등이 해소되기 위해서는 추진주체가 반대측의 주장인 '의료의 공공성 강화'를 위한 대안을 마련하고 입장변화를 보여야 했으나, 추진주체가 중앙정부에서 지방자치단체 그리고 서로 공조하는 등 추진주체의 역할만이 바뀌었기 때문에 갈등이 해결되지 않고 있다. 이 사례 역시 지역주민의 입장에서 생각하는 입장배려, 상호신뢰, 자긍심 및 존중감, 정치적 자원 동원력 등의 변혁적 리더십 특징이 필요로 하였다.

케이블카 사업은 제주도가 사업주체가 되고 환경부가 설치기준 및 방향제시 등 보조역할을 맡은 가운데, 도내 시민사회단체와 종교계와 '환경훼손'과 '환경보존' 등 가치 갈등을 겪는다. 이 사업 역시 제주도민의 찬반 여론이 팽팽히 맞서

면서 도민사회의 여론이 분열된 경우이다. 이 사업은 제주도가 관련 사업의 타당성 검토를 위한 TF팀을 구성하고 그 결과를 수용하는 등 입장의 변화를 보이면서 갈등이 일단락 된 사례라 할 수 있다. 케이블카 갈등이 해소되는 데 나타났던 변혁적 리더십의 특징은 세계자연유산지구 보존이라는 장기적 차원의 환경보존 의지, 그리고 가치공유, 상호신뢰 등이라 할 수 있다.

해군기지 사업은 국책사업이며 중앙정부가 추진주체이다. 강정마을 등 해당 해군기지 후보 지역주민들과 환경단체 등 시민사회단체가 반대 측이다. 해당 지역 주민들과는 재산권 침해와 보상을 둘러싼 이해갈등이었으며, 시민사회단체들과 찬성하는 도민들에게는 '평화의 섬'과 '경제 효율' 등 가치갈등의 양상을 띤다. 갈등초기에는 도내 반대 측과의 갈등이었지만 제주도의 중재노력 미흡으로 전국적인 이슈로 확산된 사례이다. 제주도가 선거국면을 전후해 논의중단 요청 등 소극적인 자세로 일관하면서 중앙정부는 입장변화 없이 사업을 일방적으로 강행하면서 갈등이 지속되는 경우이다. 해군기지 갈등을 해소하기 위해서는 중앙정부가 강정마을에 대한 지원약속을 구체화하여 이해갈등을 해소하고, 가치갈등에 대해서는 국책사업의 불가피성을 역설하면서 시민사회단체들이 우려하는 사항을 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 적어도 이해갈등이 해소되고 지역주민들이 사업을 찬성할 경우, 보통 사업이 진행된다는 측면을 고려해볼 때 이해갈등 해소가 우선순위가 된다. 제주도에게 필요한 변혁적 리더십의 요소는 재정 및 정치적 자원 동원력과 집행능력, 주민의 입장에서 지역발전 선도, 입장배려, 가치공유 등이다.

셋째, 유형적 보상과 교환관계가 중시되는 사업(①)이면서, 분권적·상향적 리더십이 적용되었거나 동기가 그러하였던 사업(④)의 경우인 C형 사업은 서귀포 중정로 보행환경개선사업이다. 사업주체가 서귀포시인 공공기관이지만 해당지역 상인들의 이해관계가 첨예하여, 서귀포시가 일방적으로 주도하지 않고 이해갈등 해소를 위해 중재하는 사례이다. 환경 문제 등 가치 갈등이 아니라 2020년 도시계획도로 일몰제 방침에 따라 기한이 정해져 있는 이해갈등이라 서귀포시의 적극 중재 정도에 따라 해결가능성이 높다고 볼 수 있다. 실제로 서귀포시는 이해관계자들이 마주할 수 있는 협의회, 토론회 등을 마련했으며, 관련 용역결과에 따라 사업의 내용과 범위를 결정하기로 중재를 했다. 이 과정에 나타난 변혁적 리더십 특징은 장기적 관점에서 중정로 발전을 모색했으며, 주민의 입장에서 지역발전을

선도하고 재정 및 정치적 자원 동원능력을 발휘하려 노력했다. 무엇보다도 상호 신뢰를 위한 지속적인 협의가 주요했다고 할 수 있다.

넷째, 유형적 보상과 교환관계가 중시되는 사업(①)이면서, 집권적·하향적 리더십(③)이 적용되는 경우인 D형 사업은 조천우회도로 개설 사업이다. 당시 제주지방국토관리청인 중앙정부 기관이 추진주체이며, 환경단체 중심의 환경 갈등과 지역발전과 보상이 맞물린 이해갈등이 복합적으로 얽힌 사안이다. 하지만 조천우회도로개설 반대운동이 지역주민들이 주도하면서 가치 갈등 보다는 이해갈등의 비중이 높았다. 당시 북제주군과 제주도는 도로신설을 재고해달라고 주민의 입장에서 중재를 시도하였다. D형 사업은 지역주민들의 의견을 반영하여 이해갈등을 해소하거나 사업주체인 공공기관이 입장을 변화시킴으로서 갈등이 해소된다. 조천우회도로 개설 사업은 주민들의 요구를 반영한 기존도로의 확장이 아니라 사업자체를 보류하는 입장의 변화를 보인다. 중앙정부가 주도하는 정책은 사업내용을 수정하기보다는 사업자체를 보류하는 행태를 이번 사업에서도 보여주었다.

이번 사례에서는 변혁적 리더십 특징 중에서도 상호신뢰 및 입장배려, 가치공유, 존중감, 주민의 입장에서 지역발전 선도 등이 필요하였다.

## IV. 민선시기 바람직한 리더십에 대한 제안

### 1. 변혁적 리더십을 지향하기 위한 필요조건

리더십은 구성원들과 함께 목표를 설정하고 공유하면서 구성원들에게 여러 가지 유인체계를 통해 목표를 달성하는 과정이다. 리더십을 단순히 평면적으로 이해하기 보다는, 여건은 항상 변화하고 변동하기 때문에 제반요인들을 통합적으로 고려해야 하는 하나의 '과정'으로 이해할 수 있다.

리더십에 대한 연구가 리더 개인의 자질에 초점을 맞추는 전통적 리더십에서, 리더의 행태와 기능에 주목하다 급변하는 상황에 적합한 변혁적 리더십으로까지 진전되었다. 즉, 세계화가 가속화되면서 국가간, 도시간의 경쟁이 심해지고, 경쟁에서 살아남기 위한 차원에서 행정환경은 급변하고 있으며, 이에 적합한 리더십 유형인 변혁적 리더십이 주목받고 있다(Arnold et al, 2001). 단체장의 리더십도 환경의 변화가 심하고 주민요구가 강한 우리나라의 경우 다른 유형의 리더십 보다 변혁적 리더십이 더 효과적이다(이창원 외, 2003; 김호정, 2003).

선행연구와 정책사례의 분석을 통한 자치단체에서의 변혁적 리더십의 특징은 기존의 행정행태에 구속되지 않고 장기적 관점에서 지역발전 또는 이해관계자에게 도움이 될 때, 적극적으로 정책을 추진하거나 갈등 발생 시 중재를 시도하는 행태를 보이는 것이다. 행정수단은 상호신뢰 형성을 위한 정보공개, 제도개선, 여론조성 등의 방법이었다.

각 정책사례 분석을 통해 변혁적 리더십으로 지향하기 위한 필요조건을 도출할 수 있었는데, 크게 정책 추진주체가 공공부문인지 민간부문인지에 따라, 그리고 반대운동을 주도하는 주체가 지역주민인지 시민사회단체인지에 따라 정책의 결론이 다르게 나타났다.

#### 1) 정책 추진주체가 민간부문일 경우 : 사업승인권자인 지방자치단체의 적극적 중재 노력 필요

본 연구의 정책사례 중 사업주체가 민간인 경우는 2곳으로, 묘산봉관광지구

개발사업과 풍력발전단지 개발 사업이다. 민간이 주도하는 사업에서 나타나는 갈등은 재산권 침해와 보상 등의 이해갈등과 환경문제 등의 가치 갈등이 복합적으로 나타난다. 묘산봉관광지구 개발사업과 풍력발전단지 개발 사업의 경우도 복합적인 갈등양상을 띠었으나 추후 이해관계자의 확대로 가치 갈등의 비중이 높게 나타났다. 여기서 주목할 점은 사업이 원활히 마무리되는지의 여부는 사업승인권자인 제주도의 중재역할과 지역주민의 적극적인 찬반 여부이다. 묘산봉관광지구 개발사업은 환경단체를 중심으로 한 시민사회단체의 적극적인 반대가 있었지만, 제주도가 시민사회단체의 주장을 일부 받아들여 인허가 담당자를 처벌한 점, 그리고 지역주민들이 사업을 찬성하면서 마무리되었다. 반면, 풍력발전단지 개발사업은 갈등 초기에 제주도의 소극적인 중재노력과 사업부지 인근 지역주민들의 적극적인 반대로 사업시행 여부가 법원의 판단에 맡겨졌던 사안이다. 다만, 갈등이 확산되면서 제주도가 풍력의 공공화 개념을 도입하는 등 제도개선을 통한 중재에 나서면서, 관련 갈등이 확산되지는 않았다.

이렇듯 정책 추진주체가 민간부문일 경우 사업 승인을 가진 행정의 적극적인 중재역할이 중요하다. 묘산봉관광지구 개발처럼 전형적인 개발사업인 경우, 예상되는 갈등요인을 민간 사업자 측에게 충분히 전달하고 사업과정에 갈등을 최소화할 수 있는 조치가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 만일 풍력발전단지 개발 사업처럼 제도를 보완해야 한다면, 장기적 관점에서 지역발전에 이익이 된다면 적극적인 행정지원이 필요하다. 만일 지역주민의 반대가 예상될 경우, 사업자 측과 지역주민이 충분히 협의하여 정보와 가치를 공유할 수 있도록 소통의 기회를 적극적으로 만들 필요가 있다.

묘산봉관광지구 개발사업과 풍력발전단지 개발 사업은 결과적으로 변혁적 리더십 유형인 A형 사업이지만, 행정의 중재노력과 지역주민의 적극적인 찬반여부에 따라 사업의 시점은 분명 달라진 사례이다.

## 2) 정책 추진주체가 중앙정부일 경우 : 정치적 자원 동원 등을 통한 중재력 필요

정책 추진주체가 중앙정부이나 지방정부이나에 따라, 그리고 정책에 대해서 지역주민의 찬반여부가 적극적이냐에 따라, 그리고 제주도의 중재력에 따라 정책의 결과가 달라진다. 즉, 제주도의 중재력에 따라 중앙정부 또는 지역주민의 입장이 변하면서 정책의 결과가 달라질 수 있다. 정책 추진주체가 중앙정부이면서, 지역주민이 적극적으로 반대하는 정책은 쇼핑아울렛 사업, 투자개방형 의료법인 병원, 제주해군기지 사업, 조천우회도로 개설 사업이다. 쇼핑아울렛 사업은 추진주체가 JDC이며 적극적인 반대 측은 도내 상인들인데, 제주도의 중재노력이 소극적이고 반대운동이 격렬해서 사업이 보류되었다. 투자개방형 의료법인 병원은 중앙정부가 추진주체이고, 직접적인 이해당사자인 보건·의료인들이 적극적인 반대 측이었으나, 제주도는 중앙정부와 반대측의 입장변화 노력에 미숙함을 보이면서 논의가 일시 중단되어 갈등이 잠복된 사안이다. 제주해군기지 사업은 추진주체가 국방부이며 직접적 이해당사자인 강정마을 주민들이 적극적인 반대 측이다. 이 사업 역시 제주도가 중재에 실패하면서 지금까지 갈등이 지속되고 있다. 조천우회도로 개설 사업은 추진주체가 제주지방국토관리청이었고, 적극적 반대 측인 지역주민들이었다. 제주도가 사업시행중단 요청 등 중재에 나서면서 사업이 무기한 연기되었던 사례이다.

중앙정부가 추진주체인 경우 지역주민들에 대한 충분한 여론수렴과 정보제공 없이 일방적으로 사업을 추진하는 행태를 보였다. 이에 대해 지역주민들은 당연히 추진주체에 대해 의혹과 왜곡된 시각을 가질 수밖에 없는 상황이다. 해당 지자체인 제주도는 이를 중재하기 위한 노력에 소극적이거나 오히려 중앙정부에 동조적인 행태를 보이기도 했다. 사전에 제주도가 심한 갈등이 예상되는 해당 사업에 대해 면밀한 검토를 하고 지역주민을 설득할 것인지, 중앙정부의 입장변화를 요구할 것인지를 판단해야 한다. 어떤 경우이든 간에 제주도는 중앙정부를 향해 정보공개 또는 입장변화를 이끌어 낼 수 있는, 구속력 있는 중재력이 필요하다. 이는 도내 여론을 모으는 방법부터 인적 네트워크를 활용하는 방법까지 협상력을 키울 수 있는 현실적 수단을 의미한다.

혼합형 리더십이 나타났던 B형 사업인 쇼핑아울렛 사업, 투자개방형 의료법인

병원, 제주해군기지 사업은 중앙정부의 입장변화 또는 제주도의 적극적인 중재노력으로 그렇게 된다면, 변혁적 리더십 유형인 A형으로 변화할 수 있을 것이다. 그리고 거래적 리더십 유형(D형)인 조천우회도로 개설 사업 역시 중앙정부의 입장변화와 제주도의 중재노력이 중요하며, 특히 갈등해소가 단순히 보상 등에 초점을 맞춰 진행하는 것보다, 지역주민이 참여하는, 보다 면밀한 교통·환경영향평가를 통해서 사업을 합리적으로 추진한다면 A형 사업으로 이루어질 수 있을 것이다.

### 3) 정책 추진주체가 지방자치단체일 경우 : 가치 및 정보공유 등을 통한 상호신뢰 형성 필요

정책 추진주체가 지방자치단체이고, 직접적인 이해당사자의 존재여부, 그리고 일방적 또는 쌍방향적 등 지방자치단체의 정책추진 방식에 따라 정책결과의 양상이 달라진다. 정책 추진주체가 제주도인 경우는 행정구조 개편 정책, 케이블카 사업, 서귀포 중정로 사업이다. 이중 행정구조 개편 정책은 재산권 침해 등 직접적인 이해관계자가 존재하기 보다는 가치갈등을 둘러싸고 시민사회단체와 제주도간의 대립이라 할 수 있다. 갈등전개방식은 기존 개발갈등에서 나타난 생존권 차원의 대립이라기 보다는 가치에 대한 차이라고 할 수 있다. 이 과정에 제주도는 주민투표를 통해 정책을 완결했으며, 변혁적 리더십 유형이 나타난 A형 사업이라 할 수 있다.

케이블카 사업도 추진주체가 제주도이며, 반대 운동 또한 직접적인 이해당사자가 아닌 시민사회단체, 종교계 등이다. 제주도는 정책결정 방식을 여론조사 방식 등 합리적으로 추진하려 했으나 사업을 끝까지 관철시키려는 의지 때문에 갈등이 지속되었다고 볼 수 있다. 추후 각계 각층 전문가가 참여하는 TF의 결론을 제주도가 수용하면서 갈등이 일단락되었다고 볼 수 있다. 혼합형 리더십 유형의 B형 사업인 케이블카 사업은 애초부터 여론을 수렴하고 각계 전문가의 의견을 존중하는 형태로 진행되었다면 변혁적 리더십 유형의 A형 사업이 될 수 있었다.

서귀포 중정로 사업은 추진주체가 서귀포시이며 직접적인 이해당사자는 상인 등 지역주민들이다. 서귀포시는 이해갈등을 중재하고 해소하기 위해서 협의 테이블, 토론회 등 소통공간을 마련했으며, 용역을 진행 중이다. 이해갈등 해소를 위

해 경우에 따라서는 서로가 한발씩 양보함으로서, 장기적으로는 중정로 발전에 기여함과 동시에 개인적으로도 이익이 될 수 있다는 측면에서 접근할 필요가 있다. 이를 통해 혼합형 리더십 유형(C형) 사업인 중정로 사업이 A형 사업으로 변화할 수 있을 것이다.

정책 추진주체가 지방자치단체인 경우 공정하고 객관적인 입장을 견지하는 것이 중요함을 알 수 있다. 이를 위해서는 반대 측과 사업의 필요성과 정보를 충분히 공유하여 상호신리를 형성해야 한다. 이를 바탕으로 원활한 사업추진이 가능할 것이다.

## 2. 정책갈등 사례분석을 통한 시사점 : 변혁적 리더십 형성을 위한 필요조건

### 1) 자치단체장의 역량

자치단체에서 추진하는 정책이나 사업들은 단체장의 의지에 따라 시작되거나 중지되는 경우가 많다(최창수, 2000). 단체장 개인의 가치관에 의한 생각이나 판단 또는 선거공약실천 일환으로 추진하거나, 중앙정부의 압력 또는 사업자와 지역주민들과의 갈등 등 외부의 환경변화도 단체장의 의지변화에 변수로 작용한다. 단체장의 역량이 뛰어난 뿐만 아니라 환경변화에 적절히 대처하기 위해서는 합리적인 의사결정능력이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

‘투자개방형 의료법인 병원 허용’을 둘러싼 갈등과 ‘해군기지 설치 문제’ 사례는 단체장의 역량이 무엇보다 중요하다는 것을 보여준다. 투자개방형 병원허용은 의료관광을 활성화시키고 제주 의료서비스 수준을 높인다는 제주도지사의 판단 아래 제주도가 이해당사자가 되어 중앙정부에게 끝까지 제도개선 내용에 반영해 줄 것을 요구해왔다. 하지만 해군기지의 경우 제주도가 이해당사자가 되었지만 제주도민의 입장에서 지역발전과 관련된 지원책을 적극적으로 요구하거나 받아 내지 못하고, 해군기지 사업과 관련된 행정적 규제를 다 풀어버리고 주민소환의

빌미를 제공한 경우이다.

자치단체장의 미래를 볼 수 있는 철학과 가치관, 그리고 이해관계자들과의 조정능력, 대중양절충능력 등이 얼마나 중요한 것임을 알 수 있다.

## 2) 이해당사자들의 정책과정 참여

21세기 새로운 환경 하에서 정책갈등을 최소화하는 리더십은 다양한 이해당사자들을 정책과정의 장으로 끌어들여 그들과 함께 현안에 대한 최적의 대안들을 점검하고 이에 대한 합의를 도출할 수 있어야 한다. 이는 정책의사 결정방식이 상향식임을 의미하며, 이해당사자들이 책임의식을 갖고 현안에 접근하는 것은 분권적 리더십의 측면으로 볼 수 있다. 민주주의가 심화되고 정보기술이 발전하면서 공공분야에 대한 시민들의 의식은 많이 높아지고 있는 현실에서, 이해당사자가 인지하지 못한 상태에서의 정책추진은 그 취지가 아무리 좋더라도 심한 반발을 불러오게 마련이다.

‘조천우회도로개설 반대운동’과 ‘풍력발전단지 개발관련 갈등’은 이러한 유형에 속한다. 조천우회도로 개설 문제의 경우 국토관리청이 해당 지역주민들과 사전협의나 공지도 없이 정책을 추진하게 되면서 심한 저항을 불러온 사례이다. 풍력발전단지 개발사업의 경우 인근 토지주들이 직접적인 피해를 보지는 않지만, 심한 재산권의 피해가 우려됐던 만큼 사전에 양해를 구하거나 개발계획에 대응방안을 마련해 놓지 못하면서 갈등이 심화된 경우이다. 이 경우, 제주도가 사업을 승인할 때 인근 토지주들의 피해가 예상되는 만큼, 제주도 담당 공무원의 사전조치가 아쉬운 대목이다.

## 3) 여론수렴 및 정보제공

정책갈등이 발생할 때 이를 해소하는 중요한 요인은 이해관계자들의 합의가 중요한데, 이는 정책과 관련한 정보가 충분히 제공되고 정책결정권을 갖는 주체가 여론을 수렴하여 정책에 반영하는 것이다. 정책을 반드시 추진해야겠다는 의

지가 앞서 정보를 덜 공개하거나 여론수렴을 유리한 쪽으로 유도하는 것은 더 큰 저항을 불러올 수 있다.

조천우회도로 개설반대운동은 국토관리청이 실시설계와 환경영향평가 실시를 지역주민들에게 알리지 않아서 큰 반발을 불러온 정책이다. 투자개방형 의료법인 병원 허용을 결정짓는 여론조사와 해군기지 입지선정을 위한 여론조사의 경우 반대측이 객관성과 공정성에 강한 이의를 제기하면서 더 큰 저항으로 이어졌다. 특히 해군기지의 경우 반대측에서 ‘국가시책으로 추진되는 것이기 때문에 해당 지역의 피해를 최소화하는 방향으로 논의하자’고 솔직하게 말했다면 지금처럼 심한 갈등에 처하지 않았을 것이라는 주장이 있었다. 이는 솔직한 정보제공은 갈등을 최소화 할 수 있다는 단편을 보여주는 사례이다.

#### 4) 적절한 갈등관리 방식의 활용

정책갈등 사례를 살펴보면 정책갈등을 해소하기 위해 나타난 리더십은 보통 소극적이거나 갈등관리를 위한 특별한 조치가 없이 결단만을 촉구하는 방식이었다. 즉, 공청회, 토론회 같이 제도상에 명시되어 있는 최소한의 방법으로, 진정성 없는 형식적인 방법이 시도되었다. 또한 여론조사나 주민투표와 같은 적극적인 방법을 시행했지만 사전에 충분한 협의과정 없이 결론을 중용하는 경우가 많았다. 쇼핑아울렛 반대운동, 투자개방형 의료법인 병원 문제, 케이블카 반대운동, 해군기지 반대운동은 갈등을 해소할 수 있는, 이해당사자들이 참여하는 대안적 방법들이 고려되지 않았고 공론조사, 공동여론조사 등 신뢰성과 공정성이 담보되는 여론조사도 적극적으로 활용되지 못했다.

#### 5) 구체적인 정책DB 마련과 적절한 유인책

갈등이 예상되는 정책의 경우 사전에 갈등요인을 파악하고 이를 해소할 수 있는 준비가 필요하다. 이해당사자들의 불안이 큰 문제라면 정책추진으로 인한 구체적인 긍정적·부정적 효과들을 파악해서 그 정보들을 제공해주어야 한다. 경제

적 보상 또는 환경피해가 갈등요인으로 파악된다면 토지보상 범위, 지역발전사업 지원내용과 수준, 지하수 등 생태계 피해최소화 방안 등을 마련해줘야 한다.

묘산봉관광지구 개발 사업은 예상되는 환경피해에 대한 대응방안이 사전에 필요했던 사항이었고, 투자개방형 의료법인 병원과 관련해서는 허용했을 경우 제주 사회에 미치는 구체적 영향을 파악하는 노력이 필요했으며, 해군기지 사업과 관련해서는 경제적 발전에 해당하는 데이터를 보다 현실적으로 구축할 필요성이 있었다. 행정구조 개편과 관련해서도 행정의 효율성에 대한 정책적 효과를 충분히 검토했어야 하는데, 그렇지 못한 이유로 지금까지 ‘행정의 효율성’의 관점에서 행정구조와 관련한 시각차가 존재한다.

## 6) 민간 파트너십 강화를 위한 네트워크 구축 및 활용 역량

지방자치단체 시대가 진화하고 민주주의가 심화될수록 거버넌스의 필요성이 증대되고 있다. 즉, 여론을 선도하거나 정책방향 설정에 있어 중요한 역할을 하는 역량 있는 주체들과의 협력관계가 중요해졌다.

제주지역의 경우 공공갈등이 주를 이루기 때문에 갈등의 주체들은 시민사회단체 등이 중복되는 경향을 보이며 유형화할 수 있을 것이다. 시간이 지나면서 도 의회의 역량도 증대되고 있는 만큼 파트너십 대상으로도 중요하다.

거버넌스 차원에서 민간 파트너십을 강화해서 주요 사안에 대해 중재 역할을 요청하거나, 이해당사자로 작용할 때 갈등을 최소화 할 수 있는 가능성을 가질 수 있다.

쇼핑아울렛 사업은 갈등 중재에 있어 민간 파트너십이 부족했던 사례이며, 서귀포 증정로 논쟁은 이해당사자들의 합의를 이끌어내기 위한 민간 네트워크가 필요했던 사례이다.

## 3. 민선시기 바람직한 리더십을 위한 여건조성 및 활용

리더십에서 강조되는 요소가 변화하고 있다 전통적인 리더십의 패러다임은 지시와 통제의 형태인 거래적 리더십 형태였다 그러나 분권화, 지식 정보화, 전산

화된 시대에서는 구성원들의 순응(compliance)이 아닌 적극적 참여(commitment)를 유도하는 리더가 필요하며, 이들은 권위를 넘어서 구성원들에게 효과적으로 영향력을 발휘할 수 있는 여건조성과 방법을 강구하는 것이 필요하다.

민선시기 지방자치단체의 바람직한 리더십인, 변혁적 리더십을 위한 여건조성과 이를 활용하기 위해서는 지방자치단체의 리더십을 배양하고, 지방자치단체의 전문성 강화를 통한 리더십 기반을 구축하며, 지방자치단체의 조직문화 개선을 통한 리더십 환경을 조성해야 한다. 그리고 갈등관리에 대한 제도적 장치마련과 현실적 지원여건을 마련해서 정책갈등 해소를 위한 리더십을 만드는데 노력해야 한다.

## 1) 지방자치단체의 리더십 배양

### (1) 변혁적 리더십 교육훈련 시스템 마련

자자체간 경쟁심화, 시장요구, 정보기술발달, 대외여건 변화 등으로 인해 정책조정과 책임성, 정부정책의 일관성 견지 등 환경의 변화에 부응한 새로운 리더십이 필요하며, 제주 지방정부를 비롯한 제주도의 역량 있는 주요 여론선도층에게 새로운 리더십의 가치가 공유될 필요가 있다. 이러한 가치의 공감대가 공유가 되고 이러한 분위기 속에 리더십이 발휘된다면 정책갈등은 지금보다 훨씬 줄어들 것이다.

리더십은 타고나는 것이기 보다는 습득되어질 수 있는 기술이다(Follett, 1973). 이러한 측면에 주목을 하면서 리더십 양성 프로그램에 주목할 필요가 있다. 선진국들은 리더십 양성을 위해 국가적으로 노력하고 있는데 중앙집권적 양성방식과 시장원리에 맞는 방식, 이를 절충한 고위공무원단을 운영하고 있다<sup>128)</sup>

미국의 경우 고위공무원핵심자질(Executive Core Qualifications: ECQ)<sup>129)</sup>과 리더십 역량을 개발하였으며, 변화의 선도력, 사람의 선도력, 성과지향성, 사업가적

128) 프랑스는 국립행정학교(ENA) 교과과정에 반영하고 있고, 뉴질랜드는 개별공고를 통한 공개경쟁방식을 활용한다 스웨덴은 국립자질개발원(National Council for Quality and Development)에서, 영국은 내각부에서, 미국은 인사관리처(Office of Personnel Management)에서 리더십 양성과정을 주관하고 있음

129)

통찰력, 협력과 의사소통 등이 리더십 배양의 핵심자질이며, 영국<sup>130)</sup>은 목표 및 방향설정 능력, 개인의 영향력, 부하의 능력발휘 유도, 학습과 능력개발, 전략적 사고, 성과지향성 등을 고위공무원이 갖추어야 할 리더십으로 간주하고 있다.

제주지역에도 고위공무원을 중심으로 리더십을 배양할 수 있는 시스템을 갖출 필요가 있다. 정책갈등 사례에서 보듯이 매번 비슷한 원인으로 갈등이 심화되거나 심지어 비슷한 유형의 정책갈등이 반복되는 것을 알 수 있다.

정책갈등사례에서 도출된 교훈적 의미와 정책결정자로서 갖추어야 할 리더십 소양을 기를 수 있는 교육체계를 마련할 필요성이 있다.

그 방식은 제주대학교와 제주발전연구원의 공동협력하에 교재개발과 교육을 담당하고, 외부 시민단체 또는 갈등해결 전문기관과 리더십 교육전문기관과의 협력을 통해 현실적이고 체감적인 교육을 받을 수 있도록 한다.

## (2) 변혁적 리더십 역량제고를 위한 고위직 공무원 인사시스템 확립

제주도의 고위직 공무원을 도정운영의 핵심적 주체로 간주하고 인력관리의 방

< 표 20 > 미국의 리더십 역량 지표

관리자 핵심자질	리더십 핵심역량	
변화 선도력	계속적 학습, 인식능력, 창조성과 혁신, 유연성	서비스동기, 전략적 사고, 장기적 안목, 복원력
사람 선도력	갈등관리, 문화인식	결속력, 정직성, 팀형성
성과지향성	책임성, 고객서비스, 결단력, 기업가 정신	문제해결 능력, 기술적 신뢰성
사업가적 통찰력	재무관리, 기술관리	인적자원관리
협력과 의사소통	영향력, 협상능력, 화술	대인관계술, 협력확보, 정치적 기지, 문장력

130)

< 표 21 > 영국의 리더십 역량 지표

능력/자격	핵심요건
목표 및 방향설정 능력	장래비전의 창조와 전달
개인적 영향력	술선수법에 의한 리더십
부하의 능력발휘 유도	직원들이 최선을 다하도록 유도
학습과 능력개발	경험을 통한 학습, 결과향상을 위한 아이디어 도출
전략적 사고	목표달성 위한 아이디어 기회 제공
성과지향성	예산과 결과에 입각한 성과달성

향을 새롭게 정립해야 한다. 즉, 변혁적 리더십을 갖춘 고위공무원의 위상을 재 정립하여, 다면평가, 직무관련 교육, 성과관리체계 등 고위공무원 육성방안에 변혁적 리더십 역량을 기를 수 있는 과정이 포함될 수 있도록 하는 등 독립적 인사관리 시스템을 구축해야 할 필요성이 있다

## 2) 지방자치단체의 전문성 강화를 통한 리더십 기반 구축

### (1) 이해관계자들의 자치역량 강화

정책갈등을 최소화하기 위한 리더십 발현에는 갈등의 이해당사자들의 자치역량도 중요한 요인으로 꼽을 수 있다. 자치단체가 아무리 역량이 뛰어나도 이를 이해하거나 포용해줄 수 있는 즉, 뒷받침해줄 수 있는 역량이 뒤따르지 않는다면 또 다른 형태의 갈등을 불러올 소지가 있다.

정책갈등의 이해당사자들은 보통 시민사회단체와 지역주민들이다. 시민사회단체는 지역주민과의 가교역할도 하지만, 때로는 지역주민들을 독려하여 주요 정책에 대한 입장을 정하도록 독려하기도 한다. 우리나라 시민사회단체 현실과 마찬가지로 제주 시민사회단체의 운영여건은 열악하기만 하다. 그럼에도 불구하고 단체 성격에 맞는 공공의 이익을 위해 소명의식을 버리지 않는 활동의지는 존중되어야 한다. 제주 시민사회단체 관계자들을 만나보면 소명의식을 바탕으로 나름대로의 전문성을 강화하기 위한 노력을 하고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 제주 지방정부에 대해서는 조금은 편향된 시각을 갖고 있음을 알 수 있다.

이러한 오해를 해소하고 자치역량을 강화하기 위한 방안으로는 낮은 수준에서부터 정책적 협의와 일부 사업에 대한 협력관계를 유지하는 것이 필요하다. 성과를 살펴보면 좀 더 높은 차원의 협력을 모색할 수 있다. 이 과정에 일정부분 재정적 보상을 하면 시민사회단체의 재정여건이 나아질 수 있을 것이다.

지역주민들의 자치역량 강화방안으로는 우선, 정책갈등 예상지역 주민들에게 사전에 갈등요인과 능동적으로 정책에 참여할 수 있는 요인들을 파악하고, 사업설명회를 실시하는 자리에서 관련 정보 등 갈등해소에 필요한 내용을 전달하며 지역 주민들의 역할을 분명히 제시하는 방법을 생각해볼 수 있다. 또한 성공적 정책 추진 사례 중 지역주민들에게 교훈이 될 만한 내용을 소개하는 것도 의미가 있다.

## (2) 거버넌스 차원의 민관협력체계 강화

다양한 이해당사자들이 자율적인 협력 체제를 구축하기 위해서는 협력하고자 하는 유인책이 있어야 한다. 유인책의 고려대상으로는 크게 유형적인 것과 무형적인 것이 있다. 유형적인 유인책은 실질적인 금전적 보상, 자문 및 협력성과에 대한 행·재정적 지원 등이 해당되고, 무형적인 유인책은 각 이해관계자들의 자긍심, 소속감 등이 될 수 있다. 즉, 이해당사자 집단의 목표에도 부합되고 지역현안 해결에 서로가 노력하고 있다는 성과 고취욕을 제공하는 것이다.

민관협력이 활성화되기 위해서는 상호신뢰가 중요한데, 이에 기여하는 것이 정보제공 정도이다. 지방자치단체가 특정 정보를 독점하면 타 이해관계주체들은 협의관계의 중요한 구성원이라거나 자긍심을 갖지 못하여 민관협력의 취지를 살리지 못한다. 거버넌스 차원에서는 협력을 활성화시킬 수 있는 유인책이 가장 실질적이면서 중요한 요소라 할 수 있다(강황선, 2003).

## (3) 의회와의 파트너십 강화

우리나라의 지방자치제도는 강(強)시장 제도로서 자치단체의 역할과 권한이 상대적으로 막강하다. 이로 인해 정책갈등으로 인해 정책실패로 결론이 났을 때 떠안는 정치사회적 부담이 단체장의 권력누수로 이어지기도 한다. 민주주의가 심화되어가면서 정책결정에 앞서 고려해야할 사항들이 많아지는 상황에서, 자치단체가 과거와 같이 일방적인 정책을 추진하기에는 행·재정적 부담이 커지고 있는 현실이다. 민주주의 원리에 입각해 자치단체에 대해 생산적 비판과 견제위치에 있는 도의회와 협력관계를 강화하는 것이 정책실패의 가능성을 줄일 수 있다.

모든 정책 사안에 대해 협의를 할 수 없지만 주요한 정책에 대해서는 사전에 정책협의를 함께 역할분담을 한다면, 정책실패로 나타나는 재정적 손실을 피하고 주민들에게 긍정적인 행정의 이미지를 제고시키는 효과가 있을 것이다.

### 3) 지방자치단체의 조직문화 개선을 통한 리더십 환경 조성

지방자치단체의 주요 정책방향은 자치단체장의 가치관에 따른 생각, 의지 차원에서 정해지는 경우가 많지만, 실무적으로 정책을 추진하는 것은 지방자치단체 관련 조직이며 정책갈등을 최소화하기 위해선 조직구성원들의 역량이 최대한 발휘될 수 있는 조직문화를 만들어주는 것이 중요하다.

#### (1) 업무분위기 및 조직문화 개선

급변하는 대외 행정환경의 변화로 인해, 이에 유연하게 대응하고 위기관리에 적극적인 행정문화의 필요성이 대두되었다. 관성화 및 타성화로 흐르기 쉬운 행정조직 분위기를 자율적이고 창의적으로 바꿔주는 것은 더 나은 정책을 집행하기 위한 중요한 요소이다.

조직문화를 개선하기 위해서는 우선, 조직 내 상급자들의 관심과 노력이 필요하다<sup>131)</sup>. 부서책임자들이 주체가 되어 팀 또는 과 단위의 워크숍을 실시하여 조직문화개선을 위한 과제를 발굴하고 주요 내용을 정리해서 조직 구성원들이 공유할 수 있도록 한다. 또한 이의 적용을 인사평가에 반영하여 구속력을 담보할 수 있다.

이중 회의문화도 중요한 개선사항이다. 행정의 창의성을 유도하려면 회의에서 편하게 발언할 수 있고 창의적인 아이디어를 제시할 수 있어야 한다. 부서 책임자는 아이디어를 제시한 구성원에게 과업과 그에 따른 책임을 전가해서 해당 직원이 다시 소극적으로 돌아가지 않게 책임은 부서에서 맡고 실무를 창의적으로 추진할 수 있는 재량권을 주는 방향으로 진행될 수 있도록 해야 한다. 또한 사무실 가구 및 공간 재배치도 사무환경 개선에 도움이 된다.

131) 새로운 기업문화를 창출한 CEO의 비결은 다음과 같다. ; ①고객을 최우선으로 생각한다, ②1~2년이 아닌 장기적인 관점에서 지속적으로 기업문화 혁신을 추진한다, ③변화의 방향에 맞추어 제도, 경영 시스템을 일관되게 변화시킨다, ④보상 체계의 변화를 함께 이루어왔다, ⑤변화의 전 과정에 있어 솔선수범하는 모습을 보인다. (또한) 기업문화의 개념을 최초로 제시한 에드가 사인 역시 “문화를 창조하고 정착시키는 메커니즘에서 가장 중요한 것은 리더 자신의 말과 행동이다. 특히 리더가 관심을 기울이고, 평가하고, 질책하고, 보상하고 별하는 것이 무엇이나에 따라 기업 풍토가 변한다”고 주장한 바 있다(천성현, 2006).

## (2) 행정업무 프로세스 개선

일을 신명나게 하게 함으로서 조직의 성과를 높이려면 불필요한 행정업무를 과감히 줄여나가야 한다. 상관의 개인적 특성에 의해 행정프로세스가 결정되는 관행은 개선되어야 하며, 불필요한 보고 및 형식적인 보고는 줄여야 할 것이다.

업무필요상 현장을 방문하는 것은 업무시간의 연장으로 보는 시각이 중요하다. 현장방문 및 확인시간은 업무 외적인 것으로 간주해서 밤늦은 시간까지 행정업무를 보게 하는 조직분위기는 바람직하지 못하다. 공무원들은 가능한 많은 시간을 행정 현장에서 보내야 하며, 그래야만 업무감각을 유지하고 구체적인 대안들을 고민하는 등 창의적 행정이 가능할 것이다.

열심히 일한 사람이 오히려 부담을 갖게 되고, 때로는 소외되는 피해를 보지 않게 해야 한다. 적극적인 자세로 행정에 임하는 공직자들에게는 그 취지를 감안하여 감사 등 평가과정에서 유연한 인식을 가질 필요가 있다. 특히 리더십 배양 측면에서 부서 담당자가 이에 대한 재량권을 부여받고 사후평가를 받는 인사제도 방식은 고려해 볼 만하다.

## (3) 창의적 학습 조직화

공직자들은 담당분야에 있어 누구보다 전문가라고 할 수 있다. 그리고 잠재적 능력도 갖추고 있어 창의적 행정을 할 수 있는 가능성이 높다. 하지만 관료제의 특성이기도 한 경직된 조직문화로 인해 그 잠재력을 발휘하지 못하는 경향이 크다. 가능성 있는 잠재력을 끌어내기 위한 방편으로 공직자들의 학습동아리 활동을 장려하는 것이 필요하다. 이러한 방식은 유한킴벌리 등 기업혁신에 성공했다는 평을 듣는 기업들이 공통적으로 활용한 방법이다. 즉, 현장에 있는 근로자가 더 효율적인 기계장치의 개선사항, 고객들의 기업 로열티를 높이는 방안 등을 수시 또는 정기적으로 응모한 내용을 시상하고 공유하는 방식이다. 자치단체에서도 정기적으로 학습 및 연구 동아리 단위 즉, 팀 단위로 행정혁신과 관련한 아이디어를 공모하여 시상을 하고, 인사평가 시 인센티브로 작용하도록 한다면 주민을 위해 더 나은 행정을 할 수 있는 조직문화가 형성될 것이다.

#### 4) 갈등관리에 대한 제도적 장치마련과 현실적 지원여건 마련

정책갈등 사례분석에서도 알 수 있듯이 정책과정에 갈등이 발생했을 때 이를 중재할 제도적인 장치확보와 운영은 매우 중요하다. 지금까지는 공청회, 토론회, 단순 여론조사가 전부였다. 정책갈등을 중재하고 해소하는 장치를 마련하는 것은 변혁적 리더십을 발휘하는 데 현실적인 수단이 되기 때문이다.

##### (1) 갈등관리 방안 및 지원체계의 제도화

제주 민선5기 도정이 들어서면서 해군기지 문제를 최우선적으로 해결하겠다고 나서고 있지만 그동안의 갈등을 제도적 뒷받침 하에 해결해보지 못한 경험과 함께 갈등관리에 대한 제도적 지원체계가 미흡함으로 인해 많은 어려움을 겪고 있다. 그동안 제주는 제도가 보장한 갈등관리제도를 제대로 활용하지 못한 측면이 있다. 우선, 제주에서 갈등해결과 관련된 기구는 사회협약위원회가 있는데, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」에 근거하고 있다. 주요 내용을 살펴보면 ‘도지사가 자율과 합의에 의해 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위해 분야별로 사회협약을 체결할 수 있도록 지원’하는 것이다. 하지만 하나의 위원회로서의 위상만 가질 뿐 행정적 구속력이 없는 상황이었으며, 그나마 개최된 위원회도 단순히 회의수준에 그치는 정도에 머물렀다.

중앙정부에서는 참여정부 때 갈등관리제도 운영을 규정한 법령이 있는데 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이다. 하지만 이 규정에 근거한 어떠한 조례도 제정이 안됐으며 정책갈등 상황에 적용하지를 못했다. 이는 정책갈등에 대한 개념이 충분히 알려지지 않았고 갈등관리가 자치단체의 중요한 영역인지를 인지하지 못한 결과일 수 있다.

제주지역의 갈등관리 방안을 제도화하기 위해서 현행 ‘제주특별자치도사회협약위원회 조례’를 개정할 필요가 있다. 사회협약위원회를 갈등조정위원회로의 위상을 갖게 하여, 갈등사안마다 이해당사자들이 참여하는 위원회를 구성해서 공정성과 객관성을 담보하는 내용을 확보할 필요가 있다. 또한 갈등관리연구기관을 제주발전연구원 또는 제주대학교로 지정하여 기관 내에 갈등관리지원센터를 뒤서

갈등영향분석, 갈등전문인력 양성 등 갈등의 예방과 해결을 위한 다양한 연구와 교육을 담당케 해야 한다(김인성, 2010).

갈등관리지원센터는 시민단체, 갈등관련 연구기관 등 도내외 네트워크의 중심으로 활용할 수 있으며 이들 단체와 정기적으로 갈등해소와 관련한 세미나 또는 학술대회를 개최하여 기존의 갈등정책과 타 지역의 모범사례를 공유하고, 예상되는 갈등정책에 대한 갈등관리 대안을 제시하는 인프라로서 기능을 할 수 있다.

## (2) 갈등해결기법의 현실적 적용

갈등에 대한 선행연구들을 살펴보면 갈등해결기법에 대해 다양하게 제시하고 있다. 본 연구주제와 관련된 분권적·상향식 의사결정방식의 변혁적 리더십의 관점에서 보면 크게 '참여적 의사결정 수단'과 '대안적 분쟁해결방법'으로 구분할 수 있다.

### 가. 참여적 의사결정 수단 적용 및 활용

참여적 의사결정방식은 이해당사자들로부터 자발적 합의를 이끌어 내어 갈등을 해결하는 것이다(정규호, 2007). 이 방식은 이해당사자들간의 신뢰가 전제되어야 하며, 서로의 입장을 이해하면서 갈등을 해결하는 동반자라는 인식이 공유되어야 한다. 참여적 의사결정 수단으로는 합의회의, 시민배심원제도, 시나리오워크숍, 규제협상, 공론조사 등의 방식이 있다(박재목, 2005; 윤종설, 2007).

### 나. 대안적 분쟁해결 방법 적용 및 활용(Alternative Dispute Resolution, ADR)

대안적 분쟁해결방식은 일반적으로 법원의 판결에 의하지 아니하는 분쟁해결로서 화해, 중재, 조정 등과 같은 제3자의 관여나 또는 직접 당사자 간의 교섭과 타협으로 이루어지는 분쟁해결제도이다. 이와 같은 방식은 분쟁해결이 원만하고, 저렴하고 신속하게 분쟁해결을 도모할 수 있다는 장점이 있다.

ADR은 주로 사법영역에서 논의되고 있지만, 다양한 영역에 적용될 수 있다. ADR의 기본적인 유형으로는 협상, 조정, 중재, 화해, 재정 등의 다양한 형태 등이 있으며, 갈등 사안에 따라 적절한 방식 적용이 필요하다.

< 표 22 > 대안적 분쟁해결방식(ADR)의 주요 형태

구분	주요 내용
협상	·갈등의 당사자들이 직접 대화를 통해 합의를 찾는 방법 ·자발적으로 진행되고, 협상전문가들은 자기가 대표하는 집단으로부터 일정 범위 내에서 전권을 위임
조정	·대안적 분쟁해결(ADR)의 가장 대표적인 수단 ·중립적 지위에 있는 제3자 조정자(mediator)인 갈등당사자간의 의사소통과 문제해결을 돕는 활동으로, 법적 구속력은 없음
중재	·갈등당사자의 중재합의에 의해 선출된 객관적이고 중립적인 제3자인 중재자의 중재판정에 의해 당사자간의 분쟁을 해결하는 절차
재정	·중재와 유사하나 재정위원회에서 직권으로 조정안에 따르도록 결정을 내림
화해	·제3자의 개입 없이 당사자 간의 합의로서 분쟁을 해결하는 것

자료: 지속가능발전위원회(2005), 재구성.

## V. 결론

본 연구는 민선 도지사 선출시기 이후 제주도내에서 정책갈등사례 해결을 위해서 적용되었던 요소를 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 항목에 연결시켜 분석하고 그 분석에서 나타나는 경향성으로부터 교훈점을 찾아 갈등해결을 위해 지방자치단체장이 갖추어야 할 리더십의 정향을 제시하고자 했다.

그동안의 연구는 정책갈등 해소와 관련한 연구는 제도적 측면에 비중을 두고 이루어져왔지만, 제주지역의 정책갈등이 전체 갈등 중에 절반 이상의 비율을 차지하는 상황에서 정책을 집행하는 지방자치단체의 리더십을 조명하는 것은 바람직한 정책행위 주체의 상(象)을 정립하는 데 의미가 있다고 할 수 있다.

민선시기의 바람직한 리더십을 살펴보기 위해서 우선, 정책갈등에 대한 개념 등 선행연구를 고찰했으며, 리더십에 대한 선행연구를 살펴보았다. 선행연구를 고찰한 결과는 21세기 지방자치시대에는 구성원들의 합의와 변화를 유도하고, 의

사결정이 이해당사자들이 참여해서 분권적이고 상향적인 방향으로 이루어지게 하는 '변혁적 리더십'이 필요함을 알 수 있었다.

이러한 인식을 바탕으로 제주지역의 대표적인 정책갈등사례 9가지를 살펴보았다. 정책사례는 '묘산봉 관광지구 개발사업 승인분쟁', '조천우회도로 개설 반대운동', '쇼핑아울렛 반대운동', '풍력발전단지 개발관련 갈등', '행정구조 개편 갈등', '투자개방형 의료법인 병원 갈등', '서귀포 중정로 논쟁', '케이블카 반대운동', '해군기지 반대운동' 등이다.

'목표 및 동기부여' 측면과 '의사결정의 방향' 측면에서 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 특성을 파악할 수 있었는데, A형에서 D형까지 총 4가지 리더십 유형으로 분류할 수 있었다. 9가지 정책사례 중 리더십 유형이 변혁적 리더십인 A형인 정책은 3건이며, '묘산봉 관광지구 개발사업 승인분쟁', '풍력발전단지 개발관련 갈등', '행정구조 개편 갈등'이다. 혼합형 리더십인 B형은 4건으로, '쇼핑아울렛 반대운동', '투자개방형 의료법인 병원 갈등', '케이블카 반대운동', '해군기지 반대운동'이다. 또 다른 혼합형 리더십인 C형은 1건으로, '서귀포 중정로 논쟁'이며, 거래적 리더십인 D형은 1건이며 '조천우회도로 개설 반대운동'으로 분석되었다.

각각의 유형은 하나의 경향성을 보였는데, 변혁적 리더십인 A형은 하나의 사업에 대해 시민사회단체와 지역주민들간에 합의가 되지 않고, 환경, 이념 등의 가치관 갈등을 보이는 유형이다. 이러한 유형은 지방자치단체 또는 법원 등 공공기관이 중재하면서 갈등이 해소되는 경향을 보인다. 혼합형 리더십인 B형은 주로 공공이 주도하는 경우이며, 가치관 갈등의 성격을 띠는 정책에 나타난다. 보통 사업주체의 입장이 수정되거나 반대측을 설득해야 하는데 현실적으로 쉽지 않으며, 사업주체인 공공기관의 입장변화가 전제되어야 갈등이 해소되는 경향을 보인다. 또 다른 혼합형 리더십인 C형은 공공기관이 중재에 나서지만 이해갈등이 명확한 사안이라 갈등해소가 쉽지 않다. 하지만 B형에 비해 갈등해소 가능성이 높다고 할 수 있다. 거래적 리더십 유형인 D형은 공공부문이 사업주체가 되고, 반대측과는 이해갈등을 겪는 사업에 나타난다. 보상 및 교환 등으로 이해갈등을 해소하지 않고서는 갈등을 해소하기 어렵다.

9가지 정책갈등 사례분석을 통해 변혁적 리더십 형성에 필요한 시사점들을 도

출할 수 있었다. 먼저 변혁적 리더십을 지향하기 위한 필요조건이다. 정책 추진 주체가 민간부문일 경우, 사업승인권자인 지방자치단체의 적극적 중재 노력이 중요하고, 정책 추진주체가 중앙정부일 경우에는 정치적 자원 동원 등을 통한 중재력 확보가 필요하며, 정책 추진주체가 지방자치단체일 경우에는 가치 및 정보공유 등을 통한 상호신뢰 형성이 필요하였다.

변혁적 리더십 형성을 위한 필요한 사항은 자치단체장의 역량이 매우 중요하고, 이해당사자들이 정책과정에 참여하는 것이 갈등을 줄일 수 있는 중요한 요인이었다. 또한 정책과정에서 이해당사자들을 대상으로 정보를 제공하고 여론을 수렴하는 것이 중요했으며, 갈등발생 시 적절한 갈등관리 방식이 필요함을 알 수 있었다. 그리고 정책추진 시 이해당사자들의 양해를 구하고 설득에 필요한 구체적인 정책 데이터와 적절한 유인책이 중요했고, 민간 파트너십 강화를 위한 네트워크 구축과 활용이 필요함을 알 수 있었다.

이렇게 도출된 시사점을 바탕으로 정책적으로 제안할 사항이 도출되었다. 크게 지방자치단체의 리더십 배양, 지방자치단체의 전문성 강화를 통한 리더십 기반 구축, 지방자치단체의 조직문화 개선을 통한 리더십 환경 조성, 갈등관리에 대한 제도적 장치마련과 현실적 지원여건 마련 등 4가지로 제시 할 수 있다.

먼저 지방자치단체의 리더십 배양은 급변하는 대내외 환경에 대응하기 위한 차원으로서 변혁적 리더십 교육훈련 시스템을 마련하고, 변혁적 리더십 역량제고를 위한 고위직 공무원 인사시스템 확립을 해야한다.

둘째, 지방자치단체의 전문성 강화를 통한 리더십 기반 구축은 행정에 대한 구성원의 신뢰와 관계된 것으로서, 이해관계자들의 자치역량 강화, 거버넌스 차원의 민관협력체계 강화, 의회와의 파트너십 강화 등을 꼽을 수 있다.

셋째, 지방자치단체의 조직문화 개선을 통한 리더십 환경 조성은 자치단체의 정책성과를 더 높이기 위해 필요한 과제이다. 업무분위기 및 조직문화 개선, 행정업무 프로세스 개선, 창의적 학습 조직화 등이다.

넷째, 갈등관리에 대한 제도적 장치마련과 현실적 지원여건 마련이 중요한 데, 변혁적 리더십을 지지하기 위한 수단적 차원이기 때문이다. 갈등관리 방안 및 지원체계의 제도화와 갈등해결기법의 현실적 적용 등이 필요하다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 고승한(2006). "제주지역의 사회갈등양상과 갈등관리방안 연구". 제주발전연구원. 「제주발전연구」 제10호.
- 고일환(2003). "지방자치단체장의 역할과 리더십에 관한 연구 - 3선 자치단체장을 중심으로", 공주대 경영행정대학원, 석사학위논문.
- 권영규(2006). "갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구"z. 「한국사회와 행정연구」, 17(2).
- 권영호·김은주 공저(2009), 「환경분쟁해결의 공법적 이해」, 제주발전연구원·제주국제자유도시법무서비스인력양성사업단, 도서출판 가이드,
- 김병량(1995), 자치단체장의 역할과 리더십의 요건, 나라정책연구회 편저, 한국형 지방자치의 청사진, 서울:길벗, pp387-404.
- 김성준(2007). "제주지역 갈등관리를 위한 전략모색 및 과제", pp95~119. 제주발전연구원. 「제주발전연구」 제11호.
- 김순은(2009b), 「우리나라 도시 거버넌스의 실태」, 부산:금정.
- 김순은(2010), "지방자치단체의 리더십", 지방행정연구 제24권 제1호(통권 80호) pp3~36.
- 김인성(2010), "제주지역정책갈등분석과관리전략에관한연구," 제주대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문.
- 노시범·김종래(2009), "지방자치단체 리더십이 조직효과성에 미치는 영향요인 연구:경기북부지역을 중심으로", GRI연구논총 제11권 제3호(통권40호), 경기개발연구원.
- 대통령자문 정책기획위원회(2008). 「공공갈등관리시스템 구축-신뢰와 통합을 향한 참여정부의 노력」.
- 박영규·김성준(2008), "지방행정개혁과 지방자치단체장의 리더십: 제주특별자치도의 행정계층구조 개혁을 중심으로", 한국지방자치연구, 제10권 제2호(통권23호), pp93-113, 한국지방자치학회.
- 박재공(2005). "정책갈등의 원인과 갈등관리방법". 「관동대학교사회과학논총」10(3), pp1~29.
- 서경석(2005). "자치단체장의 리더십과 혁신의 관계에 관한 연구-서울시 성북구청장의 사례를 중심으로-", 상주대산업대학원, 석사학위논문.
- 서울시정연구원(2007). 「서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안」

- 신창현(2005). "공공갈등 예방을 위한 갈등영향분석". 「-국토」제283권: 62-68.
- 안승일(2008), "민선 서울시장의 리더십 유형분석-조순·고건·이명박 시장 비교", 서울시립대 대학원, 박사학위논문.
- 양영철 외(2008), 「제주특별자치도의 이해」, 대영사.
- 유재원(2000), "청주시 사례", 한국지방정치와 도시권력구조, 서울:나남, pp39-106.
- 유재원(2000), 지방자치와 권력구조, 박종민편, 한국지방정치와 도시권력구조, 서울:나남, pp15-38.
- 윤종설(2007). 「정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안-Governance 관점의 정책사례 분석을 중심으로-」. 한국행정연구원.
- 은재호·양현모·윤종설·박홍엽(2008). 「참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구」. 한국행정연구원.
- 이승중(1995), "자치단체장의 역할과 자질", 한국행정학회·대구경북행정학회 합동 하계학술대회 발표논문.
- 이승중(1998), "민선자치단체장 영향요인", 한국행정학보 32(1), pp147-161.
- 이창원(1999), "지방자치단체장들의 리더십 형태와 그 효과성에 관한 실증적 연구", 한국행정학보 33(3), pp271-286.
- 이창원·김호정·박희봉·Ralph W. Adler(2003), "지방자치단체장들의 변혁적 리더십과 리더십 효과성 : 한국과 뉴질랜드 단체장들의 비교", 「한국행정학보」 제37 권 제1호(2003 봄), pp19~36, 한국행정학회.
- 이해영(1996), "정책과정에 있어서의 민선단체장의 갈등", 8(2), pp1-21.
- 제주특별자치도(2006). 「제주특별자치도 사회협약제도 도입방안에 관한 연구」, pp. 75-87.
- 진창남·황경수(2007), "쇼핑아울렛 도입과정에서의 갈등에 대한 협상론적 접근과 해석," 제주대학교 사회과학연구소, 「법과 정책」 제13집 제2호(사회과학편)
- 한국지방행정연구원(2000), 「기초자치단체장의 리더십과 정책과정에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원(2008), 「지방자치단체장의 리더십 연구-민선 기초자치단체장을 중심으로-」, 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원(2009), 「지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 대한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 한국행정연구원(2006), 「21세기새로운거버넌스를위한리더십연구」, 한국행정연구원.
- 한석자·고승한·정진현·고경민(2009), "제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안

연구,” 제주발전연구원.

황경수(2003). 2002 제주환경을 말한다 「제주도 도로건설정책 평가와 앞으로의 방향」.

황경수(2003). 제주환경운동연합 소식지 「오름과 바당」 기획시리즈 <교통과 환경>.

□ 신문기사

서귀포신문. 2009년 6월 30일자.

서귀포신문. 2009년 9월 7일자.

서귀포신문. 2009년 11월 13일자.

제민일보, 2003년 11월 2일자.

제민일보, 2006년 3월 31일

제민일보, 2003년 11월 2일

제민일보, 2008년 5월 22일

제민일보, 2009년 5월 21일

제민일보, 2010년 2월 25일

제주의 소리, 2005년 3월 24일자

제주의 소리, 2005년 3월 28일자.

제주의 소리, 2005년 3월 30일자.

제주의 소리, 2005년 3월 31일자.

제주의 소리, 2005년 4월 1일자.

제주의 소리, 2005년 5월 20일자.

제주의 소리, 2005년 5월 31일자.

제주의 소리, 2005년 6월 7일자.

제주의 소리, 2005년 7월 11일자.

제주의 소리, 2005년 8월 18일자.

제주의 소리, 2005년 10월 11일자

제주의 소리, 2006년 4월 14일자.

제주의 소리, 2006년 4월 28일자.

제주의 소리, 2006년 6월 4일자.

제주의 소리, 2006년 6월 27일자.  
제주의 소리, 2006년 7월 28일자.  
제주의 소리, 2006년 9월 11일자.  
제주의 소리, 2006년 10월 30일자.  
제주의 소리, 2006년 11월 28일자.  
제주의 소리, 2006년 12월 3일자.  
제주의 소리, 2006년 12월 11일자.  
제주의 소리, 2006년 12월 14일자.  
제주의 소리, 2007년 3월 9일자.  
제주의 소리, 2007년 4월 4일자.  
제주의 소리, 2007년 4월 6일자.  
제주의 소리, 2007년 4월 10일자.  
제주의 소리, 2007년 4월 13일자.  
제주의 소리, 2007년 4월 14일자.  
제주의 소리, 2007년 4월 26일자.  
제주의 소리, 2007년 4월 27일자.  
제주의 소리, 2007년 5월 2일자.  
제주의 소리, 2007년 5월 3일자.  
제주의 소리, 2007년 5월 4일자.  
제주의 소리, 2007년 5월 8일자.  
제주의 소리, 2007년 5월 14일자.  
제주의 소리, 2007년 5월 23일자.  
제주의 소리, 2007년 5월 25일자.  
제주의 소리, 2007년 6월 15일자.  
제주의 소리, 2007년 6월 22일자.  
제주의 소리, 2007년 7월 3일자.  
제주의 소리, 2007년 7월 26일자.  
제주의 소리, 2007년 8월 5일자.

제주의 소리, 2007년 8월 11일자.  
제주의 소리, 2007년 8월 20일자.  
제주의 소리, 2007년 8월 24일자.  
제주의 소리, 2007년 11월 13일자.  
제주의 소리, 2008년 9월 1일자.  
제주의 소리, 2009년 2월 13일자.  
제주의 소리, 2009년 4월 27일자.  
제주의 소리, 2009년 5월 6일자.  
제주의 소리, 2009년 7월 14일자.  
제주의 소리, 2009년 7월 22일자.  
제주의 소리, 2009년 8월 6일자.  
제주의 소리, 2009년 8월 26일자.  
제주의 소리, 2009년 9월 11일자.  
제주의 소리, 2009년 10월 21일자 참조.  
제주의 소리, 2010년 1월 18일자.  
제주의 소리, 2010년 4월 13일자.  
제주의 소리, 2010년 4월 27일자.  
제주의 소리, 2010년 8월 2일자.  
제주의 소리, 2010년 8월 3일자.

## 2. 외국문헌

Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*.  
New York: Free Press.

\_\_\_\_\_. (1990). *Bass and Stogdill's Handbook of Leadership:  
Theory, Research, & Managerial Applications*( 3rd ed.).  
New York: Free Press.

\_\_\_\_\_. (1996). *A New Paradigm of Leadership: An Inquiry into*

Transformational Leadership. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences. Washington, DC: U.S.

- \_\_\_\_\_. (1997). Does the Transactional–Transformational Leadership Paradigm Transcend Organizational and National Boundaries? *American Psychologist*. 52(2): 130–139.
- Bass, B. M. & Avolio, B. J. (1990). The Implications of Transactional and Transformational Leadership for Individual, Team, and Organizational Development. In W. Pasmore & R. W. Woodman(eds.), *Research in Organizational Change and Development* 4, 231–272. Greenwich, CT: JAI Press.
- \_\_\_\_\_. (1993). Transformational Leadership: A Response to Critiques. In M. Chemers & R. Ayman(eds.), *Leadership Theory and Research: Perspectives and Directions*, 49–80. New York: Academic Press.
- Egri, Carolyn P. & Herman, Susan. (2000). Leadership in the North American Environmental Sector: Values, Leadership Styles, and Context of Environmental Leaders and Their Organizations. *Academy of Management Journal*. 43(4): 571–604.
- Kanungo, Rabindra N. (2001). Ethic Values of Transactional and Transformational Leaders. *Canadian Journal of Administrative Science*. 18(4): 257–265.
- L. M. Hough(eds.), *Handbook of Industrial & Organizational Psychology*(2nd ed.), 148–197. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.
- Masi, Ralph J. & Cooke, Robert A. (2000). Effects of Transformational Leadership on Subordinate Motivation, Empowering Norms, and Organizational Productivity. *International Journal of Organizational Analysis*. 8(1): 16–47.
- Ohman, Kathleen. (2000). Critical Care Managers Change Views, Change Lives. *Nursing Management*. 31(9) : 32B – 32E .

- Tepper, B. J. & Percy, P. M. (1994). Structural Validity of the Multifactor Leadership Questionnaire. *Educational and Psychological Measurement*. 54: 734–744.
- Yukl, Gary. (1994). *Leadership in Organizations*(3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice–Hall.
- \_\_\_\_\_. (1999a). An Evaluative Essay on Current Conceptions of Effective Leadership. *European Journal of Work and Organizational Psychology*. 8(1): 33–48.
- \_\_\_\_\_. (1999b). An Evaluation of Conceptual Weakness in Transformational and Charismatic Leadership Theories. *Leadership Quarterly*. 10(2): 285–305.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Leadership in Organizations*(5th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice–Hall.
- \_\_\_\_\_. & Van Fleet, D. D. (1992). Theory and Research on Leadership in Organizations. In M. D. Dunnette & Van Wart, Montgomery(2005), *Dynamics of Leadership in Public Service – Theory and Practice*, Armonk, N.Y:Sharpe.

## ABSTRACT

### **Research & Analysis on Leadership Types in Policy Conflict Resolution During the Jeju Governor Election**

Young-Gyu Park

Department of Public Administration  
Graduate School, Jeju National University  
Supervised by Professor Sung-Jun Kim

This research was conducted after the governor election by popular vote in order to analyze factors applied to policy conflict case resolution in Jeju Province in accordance with transactional leadership and transformational leadership. As a result, directions for the head of the local government's leadership in conflict resolution are proposed.

As the existing research on policy conflict resolution has mainly focused on institutional aspects, the emphasis on leadership is meaningful in establishing a desirable image for those who enact policy.

In this research, 9 main policy conflict cases in Jeju were reviewed in accordance with characteristics of transactional leadership and transformational leadership in terms of the 'Giving Goal and Motive' aspect and 'Direction of Decision-making' aspect. As a result, 4 leadership types were classified; Type A (Transformational Leadership), Type B (Mixed Type- Transformational & Transactional Leadership), Type C (Mixed Type- Transactional & Transformational Leadership), Type D (Transactional Leadership).

<Leadership Types for Analysis>

Giving Goal and Motive, Direction of Decision-making		Direction of Decision-making	
		③ Centralized & Top-down Leadership	④ Decentralized & Bottom-up Leadership
Giving Goal and Motive	① Focus on tangible compensation and exchange relationship	Transactional Leadership (Transactional & Transactional) Type D Leadership	Type C (Transactional & Transformational)
	② Generating agreement and change with members	Type B (Transformational & Transactional)	Transformational Leadership Type A (Transformational & Transformational)

Examples for each type are as follows. Type A cases include: the Conflict over the Myosan Peak Tourist Complex Development Project Approval, the Wind Power Complex Development Conflict, and the Conflict on Administrative Restructuring. Type B cases include: the Anti-Jocheon Bypass Construction Campaign, the Anti-Shopping outlet Campaign, Conflict on Hospitals of Open-end Investment Type Medical Corporations, the Anti-Cable car Campaign, and the Anti-Naval Base Campaign. The Type C case in this study is in regards to the Dispute on Jungjeong Street in Seogwipo.

As a result of case analyses, a policy proposal is drawn. The precondition for transformational leadership is to generate agreement and change with members in line with the 'Giving Policy Goal and Motive' aspect. Also, a decentralized and bottom-up leadership should be pursued in line with a 'Direction of Policy Decision-making' aspect. To this end, action projects, such as the leadership development of the local government, establishment of a leadership base through an expertise enhancement of the local government, creation of a leadership environment through an improvement of the organizational culture of the local government, and the preparation of institutional measures and practical support conditions for conflict management are proposed.