

갈등 완화를 위한 지역사회 거버넌스: 4·16생명안전공원 조성 과정을 중심으로

이용숙*

심예은**

이 연구는 4·16생명안전공원 조성 갈등과 관련된 지역사회 거버넌스의 작동 방식과 그 내에서 주요 행위자의 역할을 규명하였다. 이 연구를 통해 갈등 완화를 위한 재난 피해자 중심의 지역사회 거버넌스에서 재난 피해자와 지원자, 알선자, 중재자의 역할을 파악할 수 있었으며 해당 주체들과 지역 주민들 간의 교류를 통해 갈등의 양상이 변화해 온 과정을 확인하였다. 특히 중재자의 역할이 미흡하게 수행되었음에도 재난 피해자가 봉사단을 통한 시민 연대 노력, 시민 지침서를 통한 대안 공유 노력, 정부의 공적 결정 촉구 노력을 통해 갈등 완화에 기여했음을 밝혔다. 이 연구는 갈등 완화를 위한 안산 거버넌스의 주요 행위자인 세월호 참사 피해자, 안산 시민단체, 공무원, 4·16재단 관계자, 주민 등을 심층 면접하였으며 기존 문헌과 각종 언론 등을 검토하였다.

주제어: 갈등 완화를 위한 지역사회 거버넌스, 4·16생명안전공원, 세월호 참사 피해자, 안산

* 제1저자/교신저자, Rutgers, The State University of New Jersey에서 도시계획 및 정책 개발학 박사 학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 도시 행정, 지역발전, 지역산업정책, 도시 미래 등이다(yongsooklee@korea.ac.kr).

** 제2저자, 고려대학교 행정학과 석사 과정 중에 있으며 주요 관심 분야는 환경거버넌스, 환경 커뮤니케이션 등이다(yesthebest@korea.ac.kr).

I. 머리말

재난과 관련된 지역사회 갈등은 재난 대응 거버넌스에서 주요 행위자들의 상호작용과 역할에 따라 생성·증폭되어 교착 상태에 빠지기도 하고, 완화·종결되기도 한다. 갈등의 원인이 계속되거나 갈등의 정치화로 갈등에 감정적 몰입도가 높을수록 지역사회 내 갈등은 더욱 증폭된다. 재난으로 인한 갈등은 지역공동체의 안전성을 훼손하고 지역사회의 지속가능성을 저해하기에 갈등의 원인과 단계별 특성을 검토하고 갈등 거버넌스 내 주요 행위자의 역할 분석을 통해 갈등 완화 방안을 찾는 것이 중요하다.

2014년 세월호 참사를 겪으면서 안산 주민의 심리적 외상이 발현됐고 안산 지역경제가 침체하면서 심각한 주민 간 반목과 갈등이 발생했다(김서영·이혁구, 2020; 이제영, 2016). 특히 4·16생명안전공원 조성을 둘러싼 찬반 논란에 정치 논리가 개입되면서 지역사회 갈등이 격화되었고 이는 현재까지 진행 중이다. 이 갈등을 해결하기 위해 중앙정부, 안산시, 그리고 지역사회 차원에서 공동체 회복 프로그램을 추진할 정도로 안산 지역사회 갈등은 심각했다. 이 연구는 4·16생명안전공원 조성과 관련된 지역사회 갈등에 초점을 두면서 갈등의 전개 과정과 성격을 규명하고 갈등의 완화 요인을 분석하고자 한다.

4·16생명안전공원 조성을 둘러싼 갈등은 공원 조성을 강력히 원하는 주체가 안산 지역의 주민이며 반대하는 주체 또한 안산의 주민이기에 민간 간 갈등으로 보일 수 있다. 하지만 갈등 주체가 대립하는 과정에서 상충하는 쟁점이 공중에 광범위한 영향을 미쳤고 정책적 개입인 공원 조성 계획이 갈등을 증폭·지속시켰기 때문에 공공갈등으로 규정할 수 있다. 이 연구가 4·16생명안전공원 갈등 사례를 연구 대상으로 선택한 이유는 해당 사례가 단순히 공원 조성의 찬·반을 둘러싼 민간 간 갈등이 아니라 갈등 의제의 정치화라는 문제를 동시에 안고 있어 그 부정적인 파급력이 한국 사회 전체에 크게 미쳤기 때문이다. 이 사례는 한국적 맥락에서 유의미한 독특성을 제공하기도 한다. 1948년 이후부터 2015년 8월까지 발생한 2,030개의 공공갈등 사례를 데이터베이스화한 연구에 따르면 1,450개의 정부-민간 갈등, 580개의 정부-정부 갈등의 두 가지 기준으로 분류하고 있는데(권경득·이광원, 2017), 이 연구의 사례처럼 정책을 둘러싼 지역사회 내 공공갈등의 사례는 현저히 적은 편이다. 실제로 우리나라의 공공갈등을 다룬 연구의 대부분이 정부-민간 혹은 정부-정부 갈등을 다루고 있다(가상준 외, 2009).

이 사례를 선택한 또 다른 이유는 갈등이 큰 폭발력을 지닌 채 계속되었고 갈등의 정치화로 중앙정부나 지자체가 적극적으로 갈등을 조정, 중재할 역할을 담당할 수 없

있음에도 2019년을 기점으로 갈등이 완화될 조짐이 보이기 때문이다. 그런데 기존 연구들은 갈등 조정 기제인 조정자와 중재자인 제3자의 역할을 강조하고 있기에(박종화, 1999, 2001; 심준섭, 2022; 우동기 외, 1994) 조정자·중재자의 역할이 미흡한 갈등 사례에 대해서는 해법을 제공하지 못한다. 따라서 본 연구는 갈등의 장기화와 정치화로 조정과 중재를 담당할 제3자가 부재한 상황에서 재난 피해자 중심의 지역사회 갈등 거버넌스가 어떻게 작동되는지를 면밀히 살피고자 한다. 이 연구를 위해 갈등 단계론, 재난 대응 거버넌스론, 갈등 조정·중재론을 검토하였으며, 안산 갈등 사례를 심층적으로 분석하였다. 이 연구에서 제시하는 재난 피해자 중심의 지역사회 거버넌스는 갈등에 대한 기존의 이론적 논의와 안산 갈등 사례를 토대로 도출한 것이다. 따라서 이 연구는 일반화할 수 있는 지역사회 갈등 거버넌스 분석틀 도출을 목적으로 하지 않았음을 밝힌다. 하지만 이 연구는 기존 논의와 사례에 대한 깊은 탐색을 통해 향후 중재자 없이 정치화된 복합 공공갈등을 겪는 타 지역의 갈등 사례에 유의미한 이론적, 정책적 시사점을 제공할 것이다.

다음 장에서는 연구 과정 및 연구방법론에 대해 구체적으로 기술하고자 한다. 3장에서는 기존의 갈등 단계론, 재난 대응 거버넌스론, 갈등 조정·중재론을 검토한 후 재난 피해자 중심의 지역사회 거버넌스를 분석하는 개념틀을 제시하고자 한다. 4장에서는 4·16생명안전공원 둘러싼 갈등의 전개과정을 면밀히 살핀 후 갈등의 성격을 규명하고자 한다. 5장에서는 갈등 완화를 위한 안산 지역사회 거버넌스에서 재난 피해자, 지원자, 알선자, 중재자의 역할을 분석하고자 한다. 마지막으로 맺음말에서는 이 연구의 이론적 의미와 정책적 함의, 그리고 한계를 제시한다.

II. 연구방법론

이 연구는 지역사회 갈등의 경험과 갈등의 전개 과정, 갈등 완화의 원인에 대해 질문하기에 존재론적으로는 실재론에, 인식론적으로는 구성주의에 뿌리를 둔 비판적 실재론(이영철, 2009)의 사례연구법에 근거했다. 연구 대상인 지역의 갈등과 갈등의 주체가 외부에 실재한다고 보는 점에서 실재론인 반면, 그 실재인 갈등의 구체적인 속성이 지역사회 거버넌스에 참여하는 구성원에 의해 비판적으로 구성된다고 보는 점에서 비판적 구성주의에 근거한 사례연구이다. 이 사례연구를 통해 저자는 지역사회 갈등에 대한 보편법칙화와 형식적 일반화를 시도하지 않았지만, 기존의 갈등 이론이 밝히지 못하는 발생 기제(중재자가 부재한 맥락에서 왜 갈등이 완화되었는지)를 4·16생

명안전공원 갈등 사례분석을 통해 밝히려 했다. 이는 이 연구의 갈등 사례를 특별한 문제나 관심사를 가장 잘 이해할 수 있는 도구적 사례(Stake, 1995)이며 다른 사례에 대해 최대한의 정보와 시사점을 제공하는 결정적 사례(Miles & Huberman, 1994) 혹은 모범적 사례(이영철, 2009)로 간주한다는 것을 의미한다.

이 연구는 선행 연구(이용숙 외, 2018)에서 풀리지 않은 질문으로 시작되었다. 선행 연구는 안산지역 시민단체가 사회적 애도 실행을 통해 참사의 원인 규명을 국가와 사회에 호소하기도 하고, 자원봉사자 코디네이팅, 지역 기관 및 자원 연계, 사회적 애도 의례 실행, 알선자로서의 갈등 완화 등의 역할을 수행했다는 점을 밝혔다. 하지만 지역사회 시민단체의 중재 역할은 재난 대응 과정에서 지역 자원과 인력을 운용하는 데에만 발휘되었고, 지역 주민과 피해당사자 간의 오해와 갈등을 완화시키는 데에는 크게 작동하지 않았다. 지역 시민단체는 피해당사자와 주민을 연결하여 정서적 압력을 낮추는 알선자 역할을 했을 뿐, 4·16생명안전 공원 관련 갈등을 적극적 중재하는 역할을 하는 데에는 한계가 있었다. 따라서 주 연구자는 왜 지역 시민단체는 갈등 완화를 위한 중재자의 역할에 한계를 느꼈는지에 대한 궁금증에서 후속 사례 연구를 시작하게 되었다. 이 사례 조사를 위해서 각종 문헌 조사와 함께 심층 면접을 2018년과 2023년 두 시기에 걸쳐 총 9명을 대상으로 13회 실시하였다.

우선 선행 연구 이후 5년이 지난 2023년 9월 현재 시점에서 갈등이 어떻게 전개되었는지를 다양한 문헌 및 미디어 자료 검토를 통해 파악하고자 노력했다. 이러한 아카이브 분석을 통해 4·16생명안전공원 갈등에 대해 구체적으로 조사한 기존 연구가 없을 뿐만 아니라, 갈등 전개 과정 전반에 대해 다룬 미디어 자료도 거의 부재함을 확인했다. 갈등의 전개 과정을 파악하기 위해 갈등의 교착 시기인 2018년에 진행된 심층면접 자료를 재분석하고 코딩하면서 갈등의 원인, 갈등 표출, 증폭 및 교착 과정, 그리고 갈등 해결을 위한 안산 지역사회 행위자들의 역할과 그 한계에 대해 파악했다.¹⁾ 이 분석 과정을 통해 안산지역 갈등 완화를 위해 노력한 행위자 및 단체들을 확인할 수 있었으며, 목적 샘플링(purposive sampling)과 눈덩이(snowball) 샘플링으로 2023년 심층면접 참여자를 선정했다. 선정된 참여자는 세월호참사 유가족 1명, 지역 주민 1명, 4·16재단 직원 2명, 4·16가족협의회 전문위원 1명, 4·16재단 기억과추모 소위 1

1) 2018년 심층면접은 주 연구자가 2016년 4·16세월호참사 특별조사위원회의 생존자 실태 조사 과정에서 알게 된 안산지역 시민단체 활동가의 도움을 받아 시작할 수 있었다. 그 이후 눈덩이 샘플링에 근거하여 안산 시민단체 관계자 4명과 안산시 공무원 1명, 지역 주민 1명의 심층면접을 진행했다. 심층면접이 진행된 2018년 7월과 8월은 갈등의 교착 시기였기에 갈등의 원인, 갈등 표출, 증폭 및 교착 과정, 그리고 갈등 해결을 위한 안산 지역사회 행위자들의 역할과 한계에 대해 질문의 초점이 맞춰졌다.

명이다(표 1). 2018년과 2023년에 동일한 인물 3명을 심층 면접하여 갈등 전개 과정에서 변화하는 상황과 인식 변화를 더욱 효과적으로 파악하고자 하였다. 면접 참여자인 지역 주민의 경우 세월호 피해자들의 입장을 지지함에도 2018년 당시 봉안시설이 포함된 4·16생명안전공원 조성안에 대해 비판적인 견해를 피력했었기에 2023년 면접 참여자로 재선정하였다. 또 다른 두 명의 면접 참여자는 그사이 직장을 옮겼으나 여전히 4·16생명안전공원 갈등 완화 임무에서 중요한 문지기(gatekeeper)의 역할을 담당하고 있으므로 재선정되었다. 제한된 수의 면접이지만 면접 참여자 모두 안산 지역사회 갈등을 온몸으로 경험하며 안산 지역사회 거버넌스에서 갈등 완화를 위해 역할을 한 주요 행위자들이다.²⁾

〈표 1〉 면접 참여자 목록

2018			2023		
면접 참여자	면접 날짜	면접 횟수	면접자	면접 날짜	면접 횟수
지역 주민	08.10	1	지역 주민	02.20	1
안산시 공무원	07.24	1	4·16가족협의회 전문위원	01.05, 02.13	2
안산 시민단체 A	08.08	1	4·16재단 고위직 관계자	02.21	1
안산 시민단체 B	08.08	1	4·16재단 기억과추모소위 위원	02.06	1
안산 시민단체 C	07.24	1	세월호 유가족	02.21	1
안산 시민단체 D	07.24	1	4·16재단 직원	09.01	1

* 표에서 노란색으로 표시한 면접 참여자는 2018년과 2023년 모두 면접 진행

2023년의 심층면접 질문은 갈등의 전개 과정과 갈등 완화 요인에 초점을 두었다. 보다 구체적인 연구 질문은 “생명안전공원 갈등의 주체는 누구라고 생각하십니까?”, “생명안전공원 관련 갈등의 상태가 어떻다고 보십니까?”, “만일 갈등 완화 국면으로 접어들었다고 보신다면, 그 계기나 사건이 있었나요?”, “갈등 완화를 위해 가장 큰 역할을 하고 있는 행위자 혹은 단체가 있나요?”, “갈등 유발자 및 생명안전공원 반대자의 활동에 대해 어떻게 평가하시나요?”, “이들의 주장에 대해 안산시민의 반응은 어떠한가

2) 총 9명 총 13회라는 제한된 수의 면접의 한계를 보완하기 위해 국무조정실 연구용역보고서 〈세월호 추모사업 기본계획 수립을 위한 연구〉, 안산시 기록집인 2017년, 2018년, 2019년 〈안산시 공동체 회복프로그램 활동 상황 및 성과 기록〉, 〈안산시 공동체 회복프로그램 운영 성과 평가 연구용역〉 최종보고서, 안산시 자료, 그리고 4·16재단 내부 문서 등을 참조하였다.

요?”, “생명안전공원 설립 관련하여 개발조합의 활동이 갈등을 다시 점화시킬 가능성에 대해서는 어떻게 보시나요?”, “정치적 양극화 및 부동산 이슈가 생명안전공원 관련 갈등에 미친 영향에 대해 어떻게 평가하시나요?”, “생명안전공원 설립과 운영과 관련하여 가장 우려되는 점이 있다면 무엇입니까?” 등이다.

심층면접 자료들을 코딩하고 해석하는 과정에서 근거이론적 분석법을 활용했다. 경험 현장에서 실제로 찾아낸 경험자료(갈등이 완화되었으며 중재자의 역할이 부재하다는 사실)를 근거로 기존의 공식이론인 갈등 단계론, 재난 대응 거버넌스론, 갈등 조정·중재론을 비교해 가며 ‘갈등 완화를 위한 피해자 중심 지역사회 거버넌스’라는 분석틀을 도출했다. 이러한 코딩 및 분석 과정을 거치면서 “중재자가 부재한 맥락에서 왜 갈등이 완화되었나”라는 초기의 경험적 질문이 이론적 논의와 결합하면서 “공권력 개입의 정당성이 훼손되거나 조정과 중재를 담당할 제3자가 부재한 상황에서 갈등 완화를 위한 지역사회 거버넌스가 어떻게 작동하는지?”로 변경되었다. 이는 이 연구의 이론화 과정이 기존의 이론체제와 개념을 가지고 가설을 수립한 후 그것을 경험자료를 통해 검증하는 과정이 아닌, 경험 근거와 자료를 분석하면서 구체적, 맥락의존적 실질이론(substantive theory)을 구축하는 과정을 거쳤다는 사실을 보여준다. 따라서 이 연구를 통해 저자는 기존 관념과 관점을 확장하기보다는 반증하는 모범적 사례의 힘을 보여주고자 했다.

Ⅲ. 이론적 논의

1. 공공갈등의 단계별 특성

공공갈등은 공중에 광범위한 영향을 미치는 상충하는 쟁점에 대하여 둘 이상의 갈등 주체가 대립하는 과정으로서 사회적인 갈등관리 기제에 의하여 다루어지는 갈등이다(가상준, 2020). 서로 상충되는 가치, 목표, 이해관계 등으로 인해 발생하고 정부의 의사결정의 결과물인 정책과도 관련되기 때문에 갈등을 유발하는 사안에 대한 범위가 넓고 다양한 이해관계자가 복잡하게 상호작용한다는 특징을 지닌다(신상준·김용희 2019; 신은중, 2010; 임만석, 2014; Carpenter & Kennedy, 2001).

공공갈등은 갈등이 발생하는 사회적 맥락이나 갈등의 종류에 따라 다양하게 전개된다(임만석, 2014; Jeong, 2008). Pruitt & Kim(2004)의 연구를 참고하면서 한국 공공갈등의 맥락에서 공공갈등 전개 과정을 도출한 강인호·안병철(2004), 이민창 외

(2005), 홍성만·박홍엽(2006), Jeong(2008), 임만석(2014), 신상준·김용희(2019) 연구는 공공갈등 단계별 특성을 다음과 같이 설명한다. 첫 단계는 갈등의 시작점으로 다양한 원인과 조건에 의해 잠재된 갈등이 외부에 명시적으로 표출되어 대중이 인식하는 단계이다. 갈등이 이슈화되는 단계로 일방적인 해결방안이 시도된다. 두 번째 단계는 갈등이 심화하여 증폭되는 단계로 상대방에 대한 적대감이 증가하여 소통경로가 붕괴되고 관계가 감정적·물리적 대립상태로 변모한다. 또한 상대방에 대한 폭력적인 집단행동이 나타난다. 세 번째는 교착단계로 갈등 증폭이 최고점에 이르면서 상호 간 폭력적 공격과 보복이 지속되며 갈등 당사자들 간에 갈등의 해결이 불가능하다는 심리적 절망감이 수반된다. 네 번째는 완화 단계로 행위자들 간 노력 혹은 제3자의 개입으로 갈등의 실마리가 준비되는 단계이다. 갈등 해결을 위한 대화와 소통의 기제들이 시도되는 단계이다.³⁾ 마지막은 갈등의 종결 단계로 갈등 행위자들 간에 수용할만한 합의를 통해 갈등이 마무리되거나 공권력의 개입으로 대립적 상호작용이 중단되어 갈등이 자연 소멸된다.

〈표 2〉 공공갈등의 단계별 징표

단계	표출	증폭	교착	완화	종결
징표	- 잠재된 갈등의 이슈화 - 해결방안의 일방적 제시 - 대중의 갈등 인식	- 적대감 증대 - 소통경로의 붕괴 - 감정적, 물리적 대립 상태 - 폭력적 집단 행동	- 상호간 공격과 보복의 지속 - 갈등 해결 방법이 없다는 심리적 절망감	- 행위자들 간 대화 재개 - 중재·조정 시도 - 소통 기제 시도 - 집단적 행동의 해소	- 양측이 수용 가능한 합의에 도달 - 공권력 개입으로 갈등 강제 중단 - 대립 자연 소멸

출처: 임만석(2014), 신상준·김용희(2019) 참조하여 재구성

이상의 갈등의 단계별 특성에 관한 기존 연구들은 한국의 공공갈등 전개 과정을 이해하고 갈등 단계별 현상을 도출하는데 큰 기여점을 제공하지만, 갈등의 전개 과정에서 단계별 특성을 구체적으로 기술할 뿐 왜 갈등의 단계가 변화하는지, 특히 갈등이 완화, 종결되는 원인이 무엇인지에 관하여서는 초점을 두고 있지 않다.

3) 갈등 완화를 거쳐 갈등이 완전히 소멸되는 경우도 있으나, 합의 성과물이 그대로 이행되지 않으면 갈등 잠복기로 재진입할 위험이 있다(홍성만·박홍엽, 2006).

2. 재난 대응 거버넌스와 갈등 조정·중재 방식

재난 회복과 관련하여 재난 대응 거버넌스 개념이 등장했고 이는 재난 등과 같은 복잡한 사회문제를 해결하는 새로운 사회적 조정 양식으로 주목받았다(강운재, 2011; 김도균·박재묵, 2012; 이명석, 2002; 이명석 외, 2008; 이영희, 2010, 2014; 이용숙 외, 2018; 이재은·양기근, 2004; 최성욱·이재열, 2007; Koliba et al., 2011; McLoughlin, 1985; Petak, 1985; Takeda and Helms, 2006; Tierney, 2012). 이 관점은 정부 주도로 재난에 대응하고 이를 관리하는 것이 아니라 다양한 구성원이나 참여 조직 간의 자발적인 협력을 통하여 재난 상황을 복구해야 함을 주장하면서 재난 거버넌스를 사회 구성원들 간 자발적 협력을 가져오는 제도적 장치라고 보았다.

이 거버넌스 관점이 복원력이란 개념과 결합하면서 재난지역의 지역공동체를 회복하는 새로운 방식으로 널리 활용되고 있다(류현숙 외, 2009; 양기근, 2009; 홍영란·이재열, 2009; Holling et al., 1995). 재난 회복력이 있는 지역은 사회적 네트워크와 사회적 상호작용 및 연대가 효과적으로 활용되는 지역으로, 재난 거버넌스에 있어서 민관의 협력적 참여, 지방정부의 적극적 역할, 지역 맥락을 반영한 상향식 접근이 강조된다(Geis, 1996, 2000). 이렇듯 재난 거버넌스와 관련된 기존 논의는 정부와 전문가 주도에서 민관협력으로 재난 대응 패러다임의 전환을 반영하면서 재난 위험에 대한 대응력과 복원력에 초점을 맞추고 있다. 따라서 재난으로 인한 피해 복구와 회복에 일차적인 초점을 두고 있을 뿐, 그 이후 지역사회가 겪게 될 갈등과 그 갈등 완화 및 해결에 천착하고 있지 않다.

한편 갈등 조정 및 해결에 초점을 두는 연구들은 갈등 해결을 갈등이 해결되었다는 의미보다는 분쟁에서 주요한 문제를 중심으로 이해관계자가 상호 수용할 수 있는 의사 결정에 이르게 되는 것을 의미한다고 본다(Lewicki, Gray & Elliott, 2003). 소송절차에 의한 사법적 판결을 통해 갈등을 해결하는 전통적 접근과는 달리 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration)를 통해 갈등을 해결하는 새로운 접근이 주목받았다(김성수, 1995; 박형서 외, 2004; Carpenter & Kenndy, 2001; Folger & Poole, 1984). 협상은 갈등 당사자 간 갈등 해결책이며 조정과 중재는 제3자 개입을 통한 해결방식이다.⁴⁾ 협상은 갈등과 분쟁이 발생한 경우 당사자들이 가장 먼저 시도하는 방법으로, 서로 갈등이 있는 둘 이상의 사람 또는 집단이 자주적으로

4) 통제력 정도에 따라 제3자는 중재자(arbitrator), 조정자(mediator), 알선자(facilitator)로 구분된다. 알선자는 통제력 정도가 가장 약한 제3자로, 당사자 간 자율적 협상의 길을 터주는 역할을 하지만 그 효과가 적고 현실에서 적용되는 경우가 드문 편이다(Folger & Poole, 1984).

그들의 갈등을 해결하기 위해 상호 작용하는 과정이다(김성수, 1995). 갈등의 당사자가 제3자의 도움 없이 자유로운 절차에 따라 직접 소통하며 모두가 받아들일 수 있는 합의점을 찾기 위해서 노력한다(Goldberg et al., 2020). 따라서 협상은 범위가 넓고 다양한 이해관계자가 복잡하게 얽혀있는 공공갈등의 해결책으로서는 적합성이 떨어진다.

시간 및 비용 절감과 조정안의 이행성 측면 등에서 중립적인 제3자의 개입 방안의 장점을 지명한 연구들이 있다(박종화, 1999, 2001; 우동기 외, 1994; Campbell & Floyd, 1996). 이 연구들은 협상에 비해 조정과 중재가 범위가 넓고 다양한 이해관계자가 복잡하게 얽혀있는 공공갈등의 해결책으로 더 적합성이 있음을 제시한다. 이 연구들에 따르면 조정은 중립적 제3자인 조정자(mediator)가 쌍방의 동의를 얻어 갈등 당사자가 쉽게 해결점에 도달할 수 있도록 도와주는 방법이다. 조정자는 중재자와는 달리 도출된 해결 방법을 당사자들에게 강요하지 못한다(심준섭, 2022). 그런데 갈등 당사자 쌍방이 조정자에 협조할 때만 조정의 기능이 발휘되어 조정자의 역할이 매우 제한적이고, 집단 간 치열한 대립으로 극한의 공공갈등 상황에 직면한 경우에는 조정의 방식 자체를 적용하기 어렵다.

반면에 중재란 제3자를 중재자(arbitrator)로 선정하여 중재인의 판정에 맡기는 동시에 그 판정에 복종함으로써 분쟁을 최종적으로 해결하는 자주적 방식이다(Goltsman et al., 2009). 중재는 강제적 방법인 재판과 자주적 방법인 조정의 중간적 위치에 있는 해결 방법이라고 할 수 있다(김경배, 2005). 중재가 자주적인 갈등 해결 방법인 것은 진행을 위해 모든 당사자가 동의하여야 하며 사전에 중재를 위한 합의서를 작성하기 때문이다(심준섭, 2022). 따라서 기존 논의들은 갈등을 유발하는 사안의 범위가 넓고 다양한 이해관계자가 복잡하게 상호작용하는 공공갈등의 맥락에서 중재자의 역할을 더 강조해왔다. 그러나 이러한 중재의 유용성에도 불구하고 극한의 공공갈등이 계속되고 정치 논리가 개입하여 공권력 개입의 정당성을 훼손하거나 중재를 담당할 제3자를 찾기 어려울 때 중재의 방식도 해결책으로서 그 효과성이 떨어질 수 있다.

3. 분석틀: 갈등 완화를 위한 재난 피해자 중심의 지역사회 거버넌스

기존 논의에서 재난 대응 거버넌스는 재난 복구를 위해 다양한 집단들이 신뢰를 바탕으로 의견을 조정하고 협력하는 것으로 정의된다(이용숙 외, 2018). 따라서 재난 대응 거버넌스를 작동시키는 기제로 참여한 기관이나 집단 혹은 시민의 자발적 참여, 신뢰, 협력적 네트워크를 강조한다. 그러나 재난 대응 과정에서 정부나 참여한 집단이 적절히 대응하지 못해 지역사회의 안전성이 훼손되고 지속가능성이 저해된다면 자발적

참여, 신뢰, 협력적 네트워크는 작동하지 않고 지역사회 내 갈등을 유발할 수 있다. 지역사회 내 주민 간 갈등이 발생하면 재난 대응 거버넌스가 작동하지 않을 가능성이 커지고 이 논의의 현실적 적용 가능성은 현저히 낮아진다.

기존의 갈등 중재·조정에 관한 연구들은 제3자의 중재·조정이나 정부의 공권력 개입으로 갈등이 종결될 수 있음을 시사하고 있지만, 갈등 완화와 해소에 있어서 지역사회의 역할에 대해서 분석의 초점을 두지 않았다. 하지만 불확실성과 복잡성이 큰 재난 갈등 대응에서 지역사회의 역할은 중요하다.⁵⁾ 재난 관련 갈등 완화에 있어서 지역사회의 단위가 중요해진 이유는 첫째, 재난 갈등이 더욱 빈발하게 되고 그 부정적인 영향력이 커지게 되면서 기존의 재난관리를 전담하고 있는 중앙정부 행정기관의 힘만으로는 재난 갈등 피해를 파악하고 피해자들을 위한 지원 활동을 제대로 해낼 수 없는 현실에 직면하였기 때문이다(이은애, 2006; 임승빈, 2017). 둘째, 재난 갈등을 경험한 지역사회의 회복을 위해 재난 피해자, 지방자치단체, 시민, 지역 시민단체들의 효율적인 대응체계 구축이 더 절실히 필요해졌다. 지역사회의 도움 없이는 중앙정부 부처 간, 중앙정부와 지자체 간 중복 대응 및 사각지대 발생을 피하기 어렵고, 갈등 조정 기제가 원활히 작동되기 힘들기 때문이다. 따라서 갈등 완화 및 해소를 위해 지역사회 행위자들의 상호작용과 역할을 분석하는 지역사회 거버넌스에 대한 논의가 필요하다.

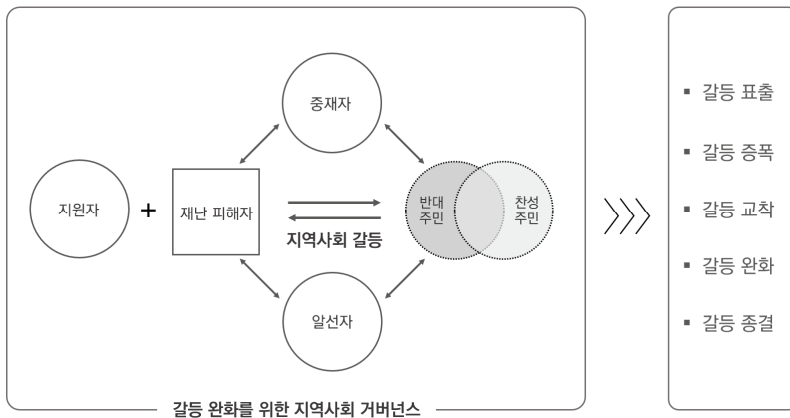
재난 대응 과정에서 지역사회 내 갈등이 발생하면 지역사회 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다. 갈등 해결을 위해서 협상이 먼저 시도되고, 이것이 실패하면 알선, 조정과 중재를 통한 제3자 개입이 고려될 수 있다. 제3자는 통제력 정도에 따라 알선자(facilitator), 조정자(mediator), 중재자(arbitrator)로 구분된다. 알선자는 통제력 정도가 가장 약한 제3자로 당사자 간 자율적 협상의 길을 터주는 역할을 하지만, 그 효과가 작고 현실에서 적용되는 경우가 드문 편이다. 조정자는 중립적 제3자가 갈등 당사자의 협상 과정에 개입해 서로 수용할 수 있는 합의 조건을 도출할 수 있도록 도와주는 역할이다(Folger & Poole, 1984). 중재자는 갈등 당사자 간 의사소통의 장애를 줄이고, 대안 탐색의 기회를 최대화하며, 갈등에 관련된 모든 이해 당사자들의 요구사항을 모두에게 전달하면서 갈등 해소를 위한 최종 대안을 마련하는 역할을 한다(김경

5) 이 연구에서 지역사회를 '지리적으로 근접한 일정한 공간에 거주하는 시민들이나 주민들이 상호작용을 하면서 지역적, 문화적 정체성을 형성하고 공동의 목표나 가치를 추구할 수 있는 집단'으로 정의한다. 이 정의에 따르면 지역사회 내에는 심정적, 정신적 일체감 또는 이해관계의 동일성에 근거하여 자발적으로 조직된 소집단이 존재할 수 있으며, 구성원 간의 강한 공동체성이 없다 하더라도 한정된 지역 안에서 거주하고 상호작용하면서 정치적으로 다른 목소리를 내는 집단도 포함될 수 있다. 때로는 지역갈등으로 공동의 목표나 가치가 추구되지 않을 수도 있다. 한국적 맥락에서 지역사회의 공간적 범위는 동 단위의 근린(neighborhood), 구 단위, 그리고 시 단위를 모두 포괄한다.

배, 2005; 심준섭, 2022; Goltsman et al., 2009). 갈등 쌍방이 갈등 해소에 협조적 이어서 강제력이 필요 없을 경우는 조정자를 통해, 집행의 강제력이 필요할 경우는 중재자를 통해 갈등에 대응할 수 있다(Goltsman et al., 2009).

하지만 폭발력이 큰 공공갈등이 계속되고 의제가 정치화되었을 때 지역사회 거버넌스에서 제3자의 역할은 크게 제약될 수 있다. 갈등의 원인이 계속되거나 갈등에 감정적 몰입도가 높을수록 지역사회 내 갈등은 더욱 증폭하는데, 특히 선거를 앞둔 상황에서 주민이 정치적으로 양분되어 있을 때 중앙정부와 지방자치단체는 조정자와 중재자 역할을 회피하는 경향을 보일 수 있다. 선거 결과의 영향을 우려하여 양측의 눈치를 살피고 여론의 향방을 주시할 뿐 적극적으로 조정하거나 중재하지 않을 수 있다. 이렇듯 조정자와 중재자의 역할이 미흡한 경우 재난 피해자가 갈등을 해결하기 위해 주민과 정부를 직접 설득하는 재난 피해자 중심의 지역사회 거버넌스가 가동될 수 있다.

〈그림 1〉 갈등 완화를 위한 지역사회 거버넌스



갈등 발생 후 재난 피해자 중심의 지역사회 거버넌스에서 재난 피해자, 지원자, 알선자, 중재자의 역할과 그들 간 상호작용에 따라 갈등이 증폭, 교착되기도 하고 완화 되거나 종결되기도 한다. 이 피해자 중심 거버넌스에서는 의미 있는 조정자와 중재자는 부재하지만, 재난 피해자를 돕는 자원봉사자 혹은 관련 재단이 지원자로서 피해자의 활동을 지원하고 연대할 수 있다. 비록 통제력과 효과는 크지 않지만, 지역사회 시민단체가 갈등 당사자 간 만남의 기회를 제공함으로써 알선자 임무를 수행한다. 알선

자가 갈등 당사자 간 만남의 기회를 더 많이 제공할수록, 지원자가 시민과의 연대 활동을 더 많이 지원할수록, 갈등 거버넌스에서 재난 피해자가 중심축 역할을 담당할 수 있다. 그 역할은 갈등 사례의 맥락에 따라 다양할 수 있지만 이 연구의 사례분석을 통해 도출된 역할은 다음과 같다. 첫째, 봉사단을 통한 시민연대 노력을 통해 반대하는 시민/주민과 정서적 유대를 확립하는 역할을 한다. 둘째, 시민 지침서를 통해 시민과 공동으로 갈등 해소 방안과 대안을 모색한다. 셋째, 정부를 설득하여 갈등을 완화·종식하는데 중요한 공적 결정을 촉구하는 일을 한다. 반대 측과 깊은 정서적 유대가 생성될수록, 시민과 더 많은 대안과 기회를 공유할수록, 그리고 더 적극적으로 정부의 공적 결정을 촉구할수록 갈등 완화 가능성은 커진다.

Ⅳ. 4 · 16생명안전공원 갈등 전개과정

세월호 추모공원에 관한 논의는 참사 직후 유가족들이 희생자 추모를 위한 공간 조성을 요구하면서 최초로 시작되었다. 유가족들의 요구 이후 국회가 2014년 4월 29일 채택한 ‘세월호 침몰사고 신속구조, 피해지원 및 진상규명을 위한 결의안’에 추모공원에 관한 내용이 포함되었다.⁶⁾ 이를 실현하기 위해 국무조정실은 2016년 6월 13일 ‘세월호 추모사업 기본계획 연구용역’에 착수했다(안산시 세월호 사고수습지원단, 2017). 이 연구용역을 통하여 세월호 추모공원의 건립 계획이 구체화 되었으며 공원 조성을 둘러싼 갈등이 생성될 수 있는 토대가 마련되었다.

1. 갈등 표출기

추모공원 조성을 위한 준비가 본격화되고 이러한 계획이 알려지면서 세월호 추모공원을 둘러싼 갈등이 시작되었다. 정부가 2015년 세월호피해지원법에 기반하여 추모공원 사업을 추진하기 위해 안산시에 입지 선정에 관한 의견 수렴을 요청함에 따라 2016년 7월 6일 ‘안산시추모사업협의회’(이하 ‘추모사업협의회’)가 발족되었고, 이 협의회에서 네 차례의 회의를 진행하였다(《경향신문》, 2018).⁷⁾ 또한 추모사업협의회는

6) 해당 내용은 2015년 1월 28일 제정되어 같은 해 3월 29일 시행된 〈4·16세월호참사 피해 구제 및 지원 등을 위한 특별법〉(이하 ‘세월호피해지원법’)에 의하여 더욱 구체화되었다. 추모공원 조성에 관한 내용은 세월호피해지원법 제4장 제36조에 명시되어 있는데, 이에 따르면 국가는 추모공원을 직접 조성하거나, 지방자치단체가 추모공원을 조성하고자 하는 경우 이를 지원하여야 한다.

2차례의 주민경청회와 2차례의 시민토론회를 개최하였다. 주민경청회는 4·16안전공원의 조성 의미와 필요성 등을 설명하고 주민들의 동의를 끌어내기 위하여 실시되었다. 이러한 준비 과정을 통하여 추모공원 조성 소식이 지역사회에 확산되자 재건축조합을 중심으로 공원 조성 계획에 대한 반대 견해가 등장하기 시작하였다.

안산시의회 도시환경위원장실에서 2017년 2월 8일에 열린 1차 재건축조합 관계자 간담회에서부터 본격적으로 공원 조성 계획에 대한 반대 견해가 나오기 시작했다. 해당 간담회에는 재건축조합 관계자 5인, 협의회 위원 5인이 참석하였으며, 주요 건의 사항으로 화랑유원지 내에 추모시설이 포함되는 것을 반대하는 의견이 있었다(안산시 세월호사고수습지원단, 2017). 2차 간담회는 2017년 2월 20일 안산시청 제1회의실에서 열렸으며 재건축조합 관계자 6인, 협의회 위원 6인이 참석하였다. 해당 간담회에서도 화랑유원지 내에 추모시설이 자리하는 것에 대한 반대 견해가 있었다(안산시 세월호사고수습지원단, 2017).

재건축조합에서 시작된 반대 견해는 화랑유원지 주변 주민, 안산 지역 아파트 입주자 연합회를 거쳐 일부 안산 주민들로까지 확산되었다. 2017년 2월 10일 2차 주민경청회인 ‘주민의견 수렴을 위한 경청회’가 초지동, 고잔1동, 와동, 선부1동 합동으로 예술의전당 국제회의장에서 열렸는데, 해당 경청회에는 4개동 통장, 세월호 유가족, 재건축 관계자, 일반주민 등을 포함한 350여 명이 참석하였다(안산시 세월호사고수습지원단, 2017). 1차 주민경청회와는 달리 2차 주민경청회의 질의응답 및 자유발언 시간에는 공원 조성 장소가 도심이어야 하는지 혹은 외곽이어야 하는지를 두고 주민들 간 대립이 있었다. 공원을 도심에 조성하여야 한다는 주민들은 세월호 참사를 기억하기 위한 의미가 퇴색되지 않기 위해서는 주민들의 접근이 쉬운 도심에 밝고 활기찬 공간으로 만들어야 한다고 주장하였다. 공원을 외곽에 조성할 것을 주장한 주민들은 이미 정 부합동분향소로 인근의 주민들이 피해를 보고 있으며, 만일 공원까지 조성되면 더 큰 피해를 받을 것이라고 하였다. 안산의 랜드마크인 화랑유원지에 4·16안전공원을 조성한다면 유원지의 기능이 상실될 것이라고 우려하는 주민도 있었다. 공원 내에 봉안시설을 함께 조성할 것인지 혹은 분리해서 조성할 것인지에 관하여서도 주민 간 대립이 있었다(《뉴시스》, 2017; 《오마이뉴스》, 2017).

추모사업협의회가 발족한 2016년 7월 6일부터 재건축조합 관계자 간담회가 열린

7) 추모사업협의회는 당연직 3인(안산시장, 안산시 업무담당국장, 가족협의회 대표), 위촉직 21인(국무조정실 공무원 1인, 시의원 2인, 피해극복대책협의회 4인, 가족협의회 4인, 주민대표 4인, 사회단체 임원 3인, 전문가 3인)으로 구성되었으며, 위원장은 제종길 당시 안산시장, 부위원장은 (사)4·16가족협의회 대표 전명선이 임명되었다(안산시 세월호사고수습지원단, 2017).

2017년 2월 20일에 이르는 기간은 정부가 4·16안전공원을 설립할 것을 공식화하고 의견을 수렴하는 등 일반 대중에게 세월호 추모공원이 조성될 것이라는 사실이 알려지기 시작한 기간이며, 사업 계획에 대한 반대 의견이 서서히 개진되던 시기이다. 4·16 생명안전공원을 둘러싼 갈등이 이슈화되었고 대중이 갈등을 인식하기 시작했으며, 찬성과 반대 측의 방안이 일방적으로 제기되었다.

2. 갈등 증폭기

본격적으로 4·16생명안전공원 및 봉안시설의 설립을 저지하기 위한 반대 행동이 시작되면서 공원을 둘러싼 갈등이 증폭되었다. 4·16안전공원 조성을 둘러싸고 주민들 간 대립이 시작되면서 반대 입장의 일부 주민들이 2017년 2월 20일 ‘화랑지킴이’라는 시민단체를 결성하였다(《안산인터넷뉴스》, 2019). 화랑지킴이는 공원 조성 자체를 반대하기보다는 공원의 위치를 외곽으로 옮길 것을 요구하였다. 안산의 중심지에 위치한 화랑유원지에 봉안시설을 포함한 공원이 조성될 경우, 추모라는 본래의 목적에서 떨어진 채 안산의 무거운 분위기를 가중할 따름이라는 것이 반대 근거다(《안산인터넷뉴스》, 2019). 함께 반대 시위를 이어 나가던 화랑시민행동 정창옥 대표에 따르면 반대하는 주민들이 봉안시설이 포함된 추모공원 조성 자체를 반대하는 것은 아니었다고 한다. 다만 공원을 화랑유원지에 조성한다면 봉안시설을 분리할 것을 요구하거나 봉안시설을 포함한다면 화랑유원지 외의 장소로 결정할 것을 요구한다는 것이다(《뉴스프리존》, 2018). 한편 세월호 유가족들은 화랑유원지가 희생자들이 시간을 많이 보냈던 추억의 장소라는 점과 시민들의 접근이 용이한 장소여야 진정한 추모의 의미가 있다는 점을 이유로 화랑유원지를 선호하였다. 공원 조성지를 둘러싸고 화랑유원지 인근 주민 측과 세월호 유가족이 갈등하게 된 것이다.

2017년 2월 25일에는 2차 시민토론회가 개최되었다. 참석자 모두가 공원 조성에 찬성하는 듯 보였던 1차 시민토론회와는 달리 2차 시민토론회에서는 반대하는 주민들이 찾아와 강단을 점거하며 행사 진행을 방해하는 시위가 있었다(《경향신문》, 2018). 안산시의 <4·16 안전공원 2차 시민토론회 보고회> 자료에 따르면 응답자의 57.1%가 토론회에 대해 만족한다고 답변하였고, 21.2%가 만족하지 않는다고 답변하였다. 이 중 불만족 응답자의 51.3%(20명)가 토론자로 선정되지 않은 사람들의 방해, 소란 때문에 불만족한다고 응답했다(안산시, 2017).

2017년 5월 2일에는 화랑유원지 인근 지역 주민간담회가 있었고 인근 주민들이 반대를 표명하였다. 안산21실천협의회가 2017년 6월 개최한 ‘4·16안전공원 전문가 심

포지엄'도 주민들의 반대로 진통을 겪었다. 해당 심포지엄은 공원 조성을 둘러싼 주민들 간의 갈등을 진단하고, 지역사회와 함께 공원의 바람직한 방향성을 논의하기 위하여 개최되었다(《경향신문》, 2017). 그러나 행사 당일 행사장에는 일부 주민들이 “안산시민은 화랑유원지 추모공원을 반대한다”라고 적힌 현수막이 설치하였다. 그들은 “납골당은 안산시청 시장실로”라고 적힌 플래카드를 들고 반대 시위를 벌였으며 결국 경찰까지 출동하였다(《한국건설신문》, 2017).

2017년 6월 9일에는 ‘화랑유원지 주민대표와 추모사업협의회 간 간담회’가 있었고, 13일에는 ‘화랑유원지 주민대표와 416안산시민연대 간 간담회’가 있었으나(안산시 세월호사고수습지원단, 2017), 의견은 좁혀지지 않았다. 소통이 원활하지 않자 찬성 측과 반대 측이 각각 시민들로부터 서명을 받았다. ‘416안산시민연대’ 측은 2017년 6월 9일에 4·16안전공원이 화랑유원지에 건립되는 것을 촉구하는 33,095인의 서명지를, 19일에는 ‘화랑유원지 시민지킴이’ 측이 4·16안전공원이 화랑유원지에 건립되는 것을 반대하는 37,565인의 서명지를 각각 안산시에 제출하였다(안산시 세월호사고수습지원단, 2017).

위와 같이 주민들 간의 합의를 끌어내고자 주민경청회, 시민토론회, 간담회 등이 있었으나 결론이 나지 않았다. 결국 추모사업협의회는 확정안을 도출하지 못한 채 2017년 6월 30일 활동을 마무리하였다(《이데일리》, 2019). 당초 예정은 2017년 7월 중순까지 안산시 추모사업협의회가 국무조정실로 결정안을 제출하는 것이었으며(안산시 세월호사고수습지원단, 2017), 2017년 7월 공개된 국무조정실 연구용역 보고서에 따르면 공원 입지 최적 후보지는 화랑유원지였다(국무조정실, 2017). 그러나 추모사업협의회가 결정안을 제출하지 못하고 해산하면서 화랑유원지는 최종 후보지로 결정되지 못하였다.

이렇듯 공원 조성 논의가 당초 예상보다 늦어지자 제종길 당시 안산시장은 2018년 2월 20일 국회에서 기자회견을 통해 4·16안전공원을 화랑유원지에 조성하겠다고 밝혔다(《경기신문》, 2018; 《오마이뉴스》, 2018a). 그러나 공원 조성을 둘러싼 갈등은 제종길 시장의 기자회견 이후 폭발하게 되었다(《한겨레》, 2018). 제종길 시장의 기자회견 이후 바른미래당 소속 상록을 양진영 지역위원장과 단원을 권오숙 지역위원장은 2월 23일 이러한 제 시장의 일방적 발표가 잘못되었다는 내용의 입장문을 발표하였다(《안산신문》, 2018). 2월 26일에는 (사)안산시아파트연합회, 안산시민회, 화랑유원지 시민지킴이, (사)환경실천연합회, 한국다문화협의회, 안산시재건축연합회, 긍정의 힘 등 8개 단체로 구성된 ‘안산을 사랑하는 사람들’이 안산시의회 대회의실에 모여 제종길 시장이 기자회견을 통하여 밝힌 입장에 대해 반대하는 기자회견을 했다(《안산

신문», 2018). 지역신문인 반월신문은 2018년 3월 ‘봉안시설을 포함한 세월호 추모 공원 조성’에 관한 여론조사를 진행하였으며, 조사 결과에 의하면 응답자의 46.7%가 공원 조성에 찬성, 45.7%가 반대 입장인 것으로 나타났다(《헤럴드경제》, 2018).

이렇듯 제종길 시장의 기자회견으로 시민 간 갈등이 격화되자 안산시는 2018년 3월 8일 단원구청 회의실에서 제종길 시장과 안산 시민이 함께하는 간담회를 열었다(《경인매일》, 2018; 《국제뉴스》, 2018). 그러나 간담회는 공원 건립에 반대하는 단체들의 거센 항의로 인해 제대로 진행되지 못하였다(《경인매일》, 2018). 반대 단체는 안산시아파트연합회, 안산시재건축연합회 등으로 약 300명이 참석하였으며, 이들은 반대 문구가 적힌 피켓을 들고 제종길 시장을 성토했으며 행사 진행을 방해하였다(《경인매일》, 2018; 《국제뉴스》, 2018). 진행이 어렵게 되자 제종길 시장이 당초 예정된 시각보다 일찍 회의실을 떠나면서 간담회는 결과 없이 마무리되었다(《경인매일》, 2018).

이렇듯 갈등 증폭기에 갈등의 주된 내용은 공원의 위치 및 봉안시설 포함 여부를 둘러싼 세월호 유가족과 화랑유원지 인근 안산 주민들의 견해차였다. 이 시기에는 행사 진행이 방해되고 경찰이 출동할 만큼 양측의 적대감이 증대하였고 반대 측의 회의 방해와 시위 참여로 소통의 경로가 마비되었으며 양측의 감정적·물리적 대립상태가 이어질 정도로 갈등이 증폭되었다.

3. 갈등 교착기

화랑유원지에 봉안시설이 포함된 공원이 조성될 것을 원한 세월호 유가족과 공원 조성 계획에 반대하는 주민 및 시민단체 사이의 갈등은 정치판으로도 번졌다. 2018년 6월 13일에 실시된 제7회 전국동시지방선거에서 4·16생명안전공원 조성 문제가 쟁점으로 떠올랐다. 더불어민주당으로 대표되는 범진보 진영은 공원 조성 문제에 협조적인 태도를 보였으나 자유한국당과 바른미래당으로 대표되는 범보수 진영은 화랑유원지에 추모공원을 조성하는 안에 반대하는 태도를 보였다. 당시 안산시장 후보로 출마한 더불어민주당 윤화섭 후보는 화랑유원지 내에 4·16생명안전공원을 조성하여야 한다는 입장을 고수하며 안산 시민들이 자부심을 느낄 수 있는 세계적 명소로 만들어 안산시의 발전 기회로 삼겠다고 하였다. 다만 윤 후보는 갈등이 아직 봉합되지 않은 당시의 상황을 의식하여 “당선 후 다양한 시민의 뜻과 의견을 대통령과 중앙정부에 가감 없이 전달해 분열된 시민여론을 통합하고 화합할 수 있는 방안을 중앙정부와 만들어야 할 책무를 느낀다”라고 하였다(《경인일보》, 2018). 반면 자유한국당의 안산시장 후보였던 이민근 후보는 화랑유원지에 봉안시설을 조성하는 안은 전면 백지화해야 한다고 주장하며 대안으로 화랑유원지에 ‘4차원 미래체험파크’를 조성할 것을 제시하였다(《경

인일보》, 2018). 바른미래당 박주원 후보 또한 화랑유원지에 추모공원을 조성하는 일은 절대 있어서는 안 된다는 견해를 밝혔다(《한겨레》, 2018).

지방선거의 공식 선거운동이 시작된 5월 31일, 자유한국당 안산 지역 후보들은 화랑유원지에서 합동유세를 펼쳤다. 이민근 안산시장 후보는 첫 출정식을 화랑유원지에서 하는 것은 화랑유원지를 안산 시민의 품으로 꼭 돌려드리기 위함이라고 하였다. 김명연 안산 단원갑 국회의원은 “화랑유원지를 지키지 못하면 화랑저수지에 빠져 죽는다” 이런 각오로 싸워주시기 바랍니다.”라는 말로 후보들을 독려했다(MBC, 2018). 바른미래당 안산시의원 후보인 이해경 후보는 선거공보물에 “집 안의 강아지가 죽어도 마당에는 묻지 않잖아요?”라는 문구를 삽입하며 세월호 희생자를 ‘강아지’에 비유하여 논란을 일으키기도 하였다(《한겨레》, 2018). 선거운동 기간 중 유가족들이 대부분 거주하는 고잔동·와동·초지동 등에는 “납골당 전면 백지화”라는 문구가 적힌 현수막이 곳곳에 걸려 있기도 했다(《한겨레》, 2018).

이처럼 자유한국당과 바른미래당 후보들이 ‘4·16생명안전공원 화랑유원지 백지화’를 주요 공약으로 제시하면서 공원을 ‘납골당’으로 표현했다. 이러한 반대 측의 공격에 대응하고자 6월 5일 세월호 유가족 50여 명이 안산시청 앞에 모여 기자회견을 열었다. 유경근 4·16가족협의회 집행위원장은 “동네마다 누비는 유세차에서 희생자를 모독하고, 피해자와 안산 시민들을 갈리치는 방송이 스피커를 통해 흘러나옵니다. 아무리 문을 꼭꼭 닫아도 문틈으로 들어와 우리들 가슴속에 처박히고 있습니다. (중략) 세월호 참사를 선거에 악용하지 마십시오.”라며 호소하였다(《한겨레》, 2018). 4·16세월호 참사가가족협의회는 선거공보물에 ‘납골당’ 프레임을 내건 후보를 선정하여 명단을 작성하여 낙선운동으로 대응하였다.

선거 결과, ‘4·16생명안전공원 전면 백지화’ 공약을 내건 자유한국당 및 바른미래당 후보들은 대거 낙선하였는데 4·16세월호참사가가족협의회가 선정하였던 명단의 18인 중 15인의 후보가 낙선하였다(《오마이뉴스》, 2018b). 안산시장의 경우 윤화섭 더불어민주당 후보가 약 55.2%의 득표율로 당선되었으며, 이민근 자유한국당 후보는 약 29.5%, 박주원 바른미래당 후보는 약 13.6%의 득표율을 보였다(《공공데이터포털》, 2018).

이렇듯 더불어민주당 후보가 큰 득표율 차이로 승리하면서 4·16생명안전공원 갈등을 둘러싼 정치적 지형이 변화하기 시작한 것처럼 보였다. 그러나 지방선거가 끝난 이후에도 4·16생명안전공원 조성을 둘러싼 갈등은 계속되었다. 2018년 7월 2일에 안산시청 앞에서 30여 명이 모여 반대 피켓 시위를 했고 2018년 11월 7일에도 시청 앞에서 반대 시위가 있었다(《뉴스프리존》, 2018). 2019년 2월 7일에 있었던 윤화섭

시장의 신년 인터뷰의 마지막 질문은 4·16생명안전공원을 반대하는 목소리가 만만치 않는데 이를 어떻게 풀어갈지에 관한 것으로, 갈등이 계속되고 있었음을 보여준다(《서울Pn》, 2019). 또한 양측 모두 자신의 견해를 견지하면서 1년 4개월 동안 공원 조성 계획은 진척되지 못하였다. 이렇듯 갈등이 교착되자 단기간에 갈등을 해결하기가 어렵다는 인식이 형성되기 시작했다.

갈등 교착기에 공원을 둘러싼 논쟁이 정치권을 통해 재점화하자 갈등은 최고조에 달한 상태로 계속되었다. 간담회 방해 혹은 낙선운동을 통해 양측 모두 집단행동을 하자 갈등 해결 방법이 없을 수 있다는 절망감이 지역사회 내 팽배해졌다.

4. 갈등 완화기

화랑유원지에 4·16생명안전공원을 조성하는 것에 반대하는 시위가 계속되었음에도 국무조정실 산하의 ‘4·16세월호참사 피해자 지원 및 희생자 추모위원회’는 2019년 10월 3일 안산시에 ‘안산시 추모시설 건립 계획’이 심의·의결되었다는 내용을 전달하였다(《한국일보》, 2019). 4·16생명안전공원 조성 장소가 최종적으로 확정되자 정창욱 화랑지킴이 공동대표는 안산시청 앞에서 1인 시위를 하며 계획 확정에 반대하였다(《아시아투데이》, 2019). 이러한 반대 시위에도 불구하고 4·16생명안전공원 관련 갈등은 코로나 팬데믹과 국회의원선거를 거치면서 새로운 국면을 맞이하게 된다. 일상을 멈추게 한 코로나 팬데믹은 모든 집회를 중단시키면서 최고조에 달했던 갈등적 대립을 완화하는 우연적 요소로 작용하였다.⁸⁾

2020년 4월 15일에 실시된 21대 국회의원선거에서도 앞선 2018년 지방선거와 유사한 상황이 발생하였다. 당시 안산 단원갑 선거구에 출마한 미래통합당 김명연 후보를 포함한 안산 지역 4개 선거구의 미래통합당 후보들은 세월호 참사 희생자 봉안시설을 화랑유원지 외의 장소로 이전해야 한다고 주장하였다(《연합뉴스》, 2020). 김명연 후보는 “추모와 기억의 공간으로 4·16생명안전공원은 차질 없이 건립하되 봉안시설만큼은 부곡동 하늘공원으로 이전하는 것이 가장 현실적 대안”이라고 하였다. 또한 인근 주민의 재산권을 보호하기 위하여서도 봉안시설 이전은 불가피하다는 의견을 밝혔다(《경기일보》, 2020). 이에 반하여 안산지역에 출마한 더불어민주당 후보들은 원래의 계획대로 화랑유원지에 추모시설이 조성되어야 한다고 주장하였다(《연합뉴스》, 2020). 선거 결과는⁹⁾ 범보수 정치 진영의 조성 계획 변경 공약을 무력화시켰다. 범보

8) 안산 시민 면접, 2023년 2월 20일.

9) 2020년 총선에서 단원갑 지역구는 더불어민주당 고영인 후보가 약 55.0%, 미래통합당 김명

수 진영의 후보가 모두 패배하면서 조성 변경 공약의 의제화는 실패하고 반대 세력은 중심점을 잃기 시작했다.

이 이후로 공원 조성 반대 세력이 집단적 행동이 눈에 띄게 줄어들었으며, 2021년부터는 공원 조성이 큰 차질 없이 진행되기 시작하였다. 2021년 2월 9일에는 '416생명안전공원 국제설계공모전'의 참가 등록이 시작되었으며, 4월 16일에는 세월호 참사 7주기 기억식과 함께 4·16생명안전공원 선포식이 열렸다. 6월 21일에는 윤화섭 안산시장이 세월호 참사 유가족들과 함께 소통 간담회 자리를 가졌다. 유가족들은 (사)4·16세월호참사 가족협의회 사무실에서 윤화섭 시장을 만나 4·16생명안전공원 건립을 포함한 다양한 사업 추진 상황을 확인하고 적극적인 지원을 요청하였으며 윤화섭 시장은 사업을 적극적으로 추진하겠다는 의사를 전달하였다(《안산신문》, 2021). 21년 8월 24일에는 '416생명안전공원 국제설계공모전'의 당선작이 발표되었으며, 8월 27일에는 '4.16생명안전공원 문화제'가 4·16생명안전공원 부지(화랑유원지)에서 열렸고(《오마이뉴스》, 2022), 당일 사전 행사로 4·16생명안전공원 설명회가 있었다(4·16재단, 2022). 비록 2022년에 국민의힘 이민근 안산시장이 새롭게 당선되기는 하였으나 이 시장은 2022년 12월 4일에 간담회를 통해 세월호 유가족을 만났다. 이 간담회에서 이 시장은 4·16생명안전공원 조성을 계획대로 추진할 것을 약속했다.¹⁰⁾

이렇듯 갈등 완화에 국무조정실 산하의 추모위원회의의 조정이 있었으며 반대 측의 집단적 행동이 해소되었고, 공모전, 소통 간담회, 문화제 등 다양한 협의체가 구성·운영되면서 공원 조성 사업이 재개될 수 있었다.

5. 갈등 종결

4·16생명안전공원을 둘러싼 갈등은 완화에 들어섰으나 공원의 착공을 아직 시작하지 못하고 있다. 상기 언급한 대로 착공이 계속 연기되면서 그사이 인건비 및 자재비가 계속해서 상승하였고, 2023년 물가까지 폭등하자 사업비가 다시 530억 원까지 증가하였다(《MBC》, 2023). 이에 따라 4·16생명안전공원 조성 사업은 23년 8월 2일 기준 기재부의 적정성 조사 과정 중에 있으며(《평화나무》, 2023), 이 조사를 위

연 후보가 약 40.7%의 득표율을 보였다. 단원을 지역구에서는 더불어민주당 김남국 후보가 약 50.7%, 미래통합당 박순자 후보가 약 46.3% 득표하였다. 상록갑 지역구에서는 더불어민주당 전해철 후보가 약 57.9%, 미래통합당 박주원 후보가 약 37.6% 득표하였으며, 상록을 지역구에서는 더불어민주당 김철민 후보가 약 56.9%, 미래통합당 홍장표 후보가 약 40.1% 득표하였다(《공공데이터포털》, 2020).

10) 유가족 인터뷰 (2023.2.21.).

해 KDI가 연구용역을 수행하고 있고 그 결과는 2023년 10월에 나올 예정이다. 4·16생명안전공원 갈등의 완전한 종결을 논하기 위해서는 공원 착공이 선행되어야 한다. 따라서 해당 갈등이 종결되었다고 선언할 단계에는 아직 이르지 못하였다.

〈표 3〉 4·16생명안전공원 조성을 둘러싼 갈등 전개 과정

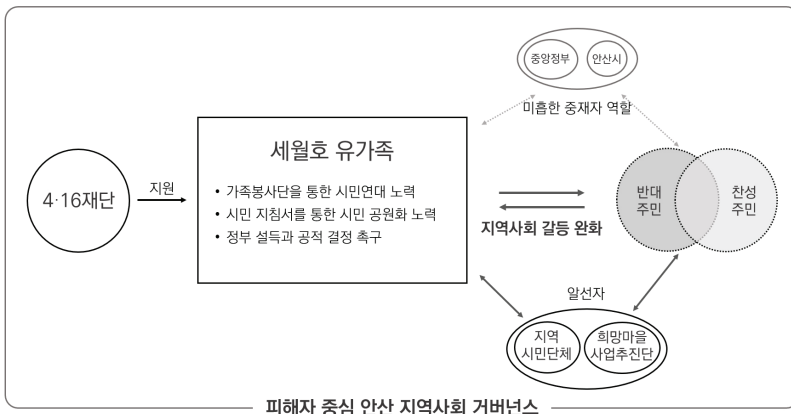
날짜	사건	갈등 단계
2014. 4. 29.	'세월호 침몰사고 신속구조, 피해지원 및 진상규명을 위한 결의안' 채택	
2015. 1. 28.	〈4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법〉 제정	
2016. 6. 13.	국무조정실 '세월호 추모사업 기본계획 연구용역' 착수	
2016. 7. 6.	'안산시추모사업협의회' 발족	
2016. 11. 9.	1차 주민경청회	갈등 표출
2016. 11. 10.		
2016. 11. 14.		
2016. 11. 24.		
2016. 12. 10.	1차 시민토론회(4·16안전공원 시민토론회)	
2017. 2. 8.	재건축조합 관계자 간담회 (1차)	
2017. 2. 10.	2차 주민경청회(주민의견 수렴을 위한 경청회)	
2017. 2. 20.	재건축조합 관계자 간담회 (2차)	
2017. 2. 20.	화랑지킴이 결성	
2017. 2. 25.	2차 시민토론회(4·16안전공원 시민토론회)	
2017. 5. 2.	화랑유원지 인근 지역 주민간담회	
2017. 6. 2.	4·16안전공원 전문가 심포지엄	
2017. 6. 7.	4·16안전공원 화랑유원지 건립촉구 서명 제출(416안산시민연대)(33,095인)	갈등 증폭
2017. 6. 9.	화랑유원지 주민대표, 추모사업협의회 간담회	
2017. 6. 19.	4·16안전공원 화랑유원지 반대 서명 제출 (화랑유원지 시민지킴이)(37,565인)	
2017. 6. 13.	화랑유원지 주민대표, 416안산시민연대 간담회	
2017. 6. 30.	'안산시추모사업협의회' 해산	
2018. 2. 20.	제종길 당시 안산시장 기자회견 통해 화랑유원지에 공원 조성 발표	
2018. 2. 26.	'안산을 사랑하는 사람들' 제종길 시장 발표에 대하여 반대 기자회견	
2018. 3. 8.	세월호 화랑유원지 추모공원 조성 간담회	
2018. 6. 13.	제7회 전국동시지방선거에서 공원 조성 쟁점화	갈등 교착

날짜	사건	갈등 단계
2019. 2. 27.	정부 <안산시 추모시설(가칭 4·16생명안전공원) 건립 기본방향> 확정	
2019. 10. 3.	국무조정실 산하 4·16세월호참사 피해자 지원 및 희생자 추모위원회 '안산시 추모시설 건립 계획' 안산시에 전달	갈등 완화
2021. 2. 9.	'416생명안전공원 국제설계공모전' 참가등록 시작	
2021. 4. 16.	세월호참사 7주기 기억식 및 4·16생명안전공원 선포식	
2021. 6. 21.	윤화섭 안산시장, 세월호 참사 유가족과 소통 간담회	
2021. 8. 24.	'416생명안전공원 국제설계공모전' 당선작 발표	
2022. 8. 27.	'4·16생명안전공원 문화제' 화랑유원지에서 개최	
2022. 12. 14.	이민근 안산시장-세월호 유가족 간담회	

V. 갈등 완화를 위한 안산 지역사회 거버넌스

앞 절에서 살펴봤듯이 안산 지역사회 갈등의 주체는 추모공원 설립에 찬성하는 주민/시민과 유가족, 반대하는 주민/시민과 재건축조합이었으며, 이것이 선거와 결합하면서 여당과 야당이 찬반으로 대립했다. 재난으로 인한 갈등을 완화하고 피해자의 상처를 치유하기 위한 거버넌스는 2016년 7월 안산시추모사업협의회 of the 발족과 더불어 가동되었으며, 이 거버넌스에서 재난 피해자(세월호 유가족), 중앙정부, 안산시, 4·16재

〈그림 2〉 4·16생명안전공원 조성 갈등 완화를 위한 안산 지역사회 거버넌스



단, 지역 시민단체 등이 갈등 완화를 위해 노력했다. 그러나 중앙정부와 안산시의 중재자 역할은 미흡했고, 지역 NGOs는 알선자로서 제한적인 역할을 했다. 4·16재단은 재난 피해자인 세월호 유가족을 지원하는 역할을 담당했으며 재난 피해자인 유가족은 지역사회 거버넌스에서 정부와 시민을 직접 설득하는 중심축 역할을 했다.

1. 중앙정부와 안산시의 미흡한 중재자 역할

중앙정부는 2015년 1월 〈4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법〉에 근거해 국무총리 산하 국무조정실에 4·16세월호참사피해자지원및희생자추모위원회를 두어 총괄 역할을 맡기고 해양수산부를 통해 재난 피해자를 지원하는 역할을 하게 했다. 안산 지역사회에 추모공원 관련 갈등이 발생하자 중앙정부는 안산시에 공동체 회복 사업을 위한 예산을 내려주었고, 안산시 희망마을사업추진단은 공동체 회복 프로젝트를 운영하였다. 그러나 이러한 지원에도 불구하고 안산 지역사회의 갈등은 발생 초기에 진화되지 않았고, 중앙정부는 중재자 역할을 방기하고 만다. 이는 박근혜 정부의 세월호 특별조사위원회 활동에 대한 방해와 의도적인 왜곡, 그리고 분열책이 지속되면서(이현정, 2016; 이호영, 2017; 한소정, 2018), 중재자로서의 정당성을 잃었기 때문이다. 박근혜 정부의 중재자 역할 포기는 아래의 인터뷰 내용에서도 확인된다.

박근혜 정부에서는 아예 분할시키려고 했죠. 그들[세월호 유가족]을 적으로 만들려고 했었죠. 그거를 지지하려고 하는 사람도 적으로, 언론을 조장해서 적으로 만들려고 했었기 때문에 여기까지 온 거거든요. 이전 정부[박근혜 정부]였을 때 제일 힘들었어요. 제가 국조실이나 행안부 가면은 쳐다도 안 봤지, 저를. 국비 따러 막 다닌다고 했잖아요, 다닐 때마다 그들은 그렇게 생각하는 거야, 이제……. 돈 많이 받았잖아. 안산시 돈 많이 받았는데 왜 국토후까지 찾아와서 예산 달라고 그래? 라고 했었던 것들이 있어서 그때는 우리 안산과 세월호에 대한 불신이 엄청 컸었던 거고(안산시 공무원, 2018.7.24.).

문재인 정부로 바뀌면서 방해와 왜곡은 사라졌지만, 공원의 위치 및 봉안시설 포함 여부를 둘러싸고 안산시 주민 갈등이 격화되자 국무조정실은 적극적으로 개입하는 대신 안산시에 결정을 미루면서 적극적인 중재자 역할을 유예한다. 이 역시 인터뷰 내용에서 확인된다.

문재인 정부가 되면서 조금 더 적극적으로 액션들이 이제 조금 취해졌던 것 같아요. 그리고 그다음에 이제 생명안전공원 문제에 대해서는 이제 다 또 공간을 만드는 것 건물을 짓고 하는 그런 절차가 있기 때문에 그 절차에 따라서 더도 아니고 덜도 아니고 그냥 원칙대로 시행을 그냥 했던 것 같아요. 그런데 저희의 바람은 그래도 좀 속도를 내줬으면 하는 (중략). 많이 더뎠기 때문에. 안산시 입장에서는 국가가 정해서 내려주면은 우리가 받겠다는 거고 그런데 또 국가 입장에서는 안산시가 요청을 하면 승인을 해주겠다(4·16가족협의회 전문위원, 2023.2.13.).

안산시 추모사업협의회도 이견이 있어서 사실은 [공원 입지에 대해] 결론을 못 내렸죠. 그러면서 그 공을 중앙정부에다 올린 거예요. 그런데 국무조정실도 사실은 지역사회에서 정확히 결론을 내리지 못하니까 여기서 드라이브 못 건 거죠(안산 시민단체 A, 2018.8.8.).

중앙정부의 가장 중요한 갈등 완화의 역할은 정확한 위당을 주는 거예요. 시민들한테 이거는 어떤 상황에도 간다, 이걸 딱 주면은 그게 가장 효과적이거든요. 그래서 초기에 이제 그거에 대한 걸 계속 우리가 요청을 했던 부분도 그거고. 그래서 가족들 의견 듣고 빨리 추진해 달라 그러면은 이제 국무조정실 같은 경우는 그냥 한마디 해수부랑 안산시 빨리 하세요 얘기를 하는 정도였어요(4·16재단 고위직 관계자, 2023.2.21.).

윤석열 정부에서도 4·16생명안전공원 조성 사업은 여전히 지체되고 있다. 2019년 문재인 정부 발표 당시에는 총사업비 495억원(국비 368억원·도비 43억원·토지비 84억원)을 투입해 건축연면적 9천962㎡로 2021년 착공해 2024년 준공할 계획이었다. 그러나 2023년 4월 기재부와 실시설계에 대한 총사업비 협의가 있었으며, 이 협의 과정에서 물가 상승에 따른 인건비, 자재비 등 사업비 증가가 확인되었다. 이러한 사업비 증가 부담을 고려해 유가족이 건축 연면적을 2천174㎡(21.8%) 줄이고 사업비를 483억 원으로 축소하는 것에 동의했음에도 불구하고 아직 첫 삽을 뜨지 못하고 있다(《연합뉴스》, 2023). 이렇듯 중앙정부는 정권과 상관없이 안산시에 입지 결정의 책임을 미루거나 사업 속도를 지체하면서 적극적 중재자의 역할을 유예했다.

안산시 역시 중재자 역할을 제대로 수행하지 못했다. 그러나 처음부터 안산시가 중재자 역할을 포기한 것은 아니었다. 안산시추모사업협의회 네 차례 회의를 통해 ‘추모

공원'이라는 명칭이 혐오시설로 인식된다는 점을 고려하여 앞으로 가칭 '4·16안전공원'이라는 단어를 사용하기로 결정하기도 했다(《뉴시스》, 2016). 두 차례의 주민경청회에서 공원의 위치로 단원고 뒷산·단원고 앞 원고잔공원·화랑유원지·꽃빛공원·하늘공원의 5곳을 고려하면서 입지 선정에 역할을 하려 했다(《뉴시스》, 2017; 안산시 세월호사고수습지원단, 2017). 안산시는 추모공원의 입지, 구성, 규모 등에 관한 주민들의 의견을 수렴하기 위하여 두 차례 시민토론회도 개최하였다. 2016년 12월 10일 안산시청 대회의실에서 개최된 1차 '4·16안전공원 시민토론회'에는 일반 시민 185명, 고등학생 41명, 총 226명의 인원이 참여하였고 진행 과정이 생중계되었다(세월호사고수습지원단, 2017). 안산시는 재건축조합 관계자와의 간담회도 두 차례 시도했다.

그러나 1차 간담회 이후 반대 의견이 안산 지역사회인 초지동, 고잔1동, 와동, 선부1동 주민 사이에 확산되고 2017년 2월 '화랑지킴이'라는 시민단체가 결성되며 2차 시민토론회에서 반대 측이 시위하기에 이르자 안산시는 갈등의 중재자 역할을 주저하게 된다. 결국 안산시 추모사업협의회는 확정안을 도출하지 못한 채 활동을 2017년 6월 말에 마무리하였다. 4·16가족협의회 전문위원회에 따르면 추모사업협의회가 1년 정도 활동을 했지만, 무엇인가를 결정하고 방향을 잡기보다는 서로 이야기를 듣는 일종의 공론장 같은 제한적 역할을 했다는 것이다.¹¹⁾

설상가상으로 안산시장이 찬반 양측의 이견 조율 없이 4·16안전공원의 입지를 화랑유원지로 확정하는 기자회견을 하였고 이는 갈등이 증폭되는 계기가 되었다. 선거를 앞둔 상황에서 주민의 반대가 매우 큰 사안에 대해 정치인인 시장이 중재자로서 역할을 적극적으로 하기 힘들다는 사실은 다음의 인터뷰에서도 확인된다.

이미 중재를 하려고 했으면 이전에 시장이 조금 더 에너지를, 중재하는 데 에너지를 쏟았어야 됐다고 생각해요. 근데 일방적으로 말을 해버렸잖아요. 그러고 발표를 해버렸잖아요. 그래서 이거는 해야 되는 걸로 바뀌어버렸잖아요. 그래서 여기서 에너지를 계속 쓰면서, 더 많이 설득하고, 더 많이 이해할 수 있게 만들고, 오해가 없이 만들었어야 되는데……(안산 시민, 2018.8.10.).

2. 알선자로서 지역 시민단체와 희망마을사업추진단

안산지역 시민단체는 재난 회복력의 매개자 역할을 수행하여 지역사회 내 무관심과

11) 4·16가족협의회 전문위원, 2023.2.13.

재난 고통의 사사회(privatization)를 희석시키고 공동체를 복원하는 데 기여했다(노진철, 2018; 김수영 외, 2017; 한소정, 2017; 임남희, 2018; 이희연·강미경, 2019). 지역 시민단체는 사회적 애도 실행을 통해 참사의 원인 규명을 국가와 사회에 호소하기도 하고, 자원봉사자 코디네이팅, 지역 기관 및 자원 연계, 알선자로서의 갈등 완화 등의 역할을 수행했다(이용숙 외, 2018).

416안산시민연대 같은 경우에는 늘 가족들 곁에서 가족들 입장을 대변해왔던 입장에서 그런 문제에 대해서 가족들에게 그렇게 이제 또 직설, 직언을 또 하기 어려운, 또 가족들의 입장을 또 이해하면서 또 이 문제를 또 풀어야 하는 문제가 있어서 쉽지 않고. (중략) 416시민연대가 그 가족분들을 설득을 하거나 그럴 수 있는 단계는 지났다고 보여져요. 봉안시설이라고 하는 핵심 문제를 어떻게 볼 거냐는 측면에서 저희도 다양한 의견들이 있었어요. 꼭 굳이 봉안시설을 넣어야 돼? 이것이 분명 지역사회에 큰 대립과 갈등이 있을 건데 오히려 이런 문제까지 포함해서 충분히 열어놓고 얘기를 해봐야 되는 거 아니야? 그리고 가족들도 필요하면 설득해야 되는 것 아니야? 이런 게 있었는데 지금 입장을 통일해버렸어요. 봉안시설 포함해서 화랑유원지에 조성한다. 이것이 우리의 입장이다. 그래서 제대로 4·16생명안전공원을 건립하자(안산 시민단체 A, 2018.8.8.).

누가 이야기를 해줘야 하는데 저희랑 이야기하세요라고 하는 사람이 없고, 유가족은 이런 사람이 없으니까 자꾸 나서게 되고, 자꾸 납골당이 아깝니다라고 하는 캠페인을 하게 되고, 그러면 자꾸 주민들이랑 또 부딪히고 상처받게 되고, 그러면 여전히 지역 주민들 머릿속에 유가족들은 우리 사정도 모르고 4년이 넘도록 자기 주장만 하는 못된 이기적인 집단으로 비치게 되는 상황이 계속 반복되는 거예요. (중략) 인간적 모델감도 굉장히 많이 받기도 하고. (중략) 여기 사람들은 점점 피폐해지는데, 무능력한 지역단체, 뭐 별로 열의도 없어 보이는 시민단체, 세월호로 먹고물이나 바라보는 것 같은 시민단체. 이런 비난을 듣는 거예요. 어쩔 수 없죠, 뭐(안산 시민단체 B, 2018.8.8.)

안산 시민단체 A 인터뷰에서 확인되듯 한 안산 시민단체는 지원자로서 역할하면서 중재자의 역할을 하지 않았음을 고백하고 있다. 안산 시민단체 B는 중재자 역할을 하

는 존재가 없음을 언급하면서 안산 지역사회에서 주민과 대립하는 유가족을 바라만 보는 안산 시민단체의 처지에 대해 자괴감을 표출하고 있다. 이는 안산 시민단체가 4·16생명안전공원과 관련하여 적극적인 중재자로서 유가족과 안산 주민 간 갈등을 해소하는 데 한계가 있음을 시사하는 것이다.

지역 시민단체는 아니지만 갈등 완화의 알선자로서 가장 긍정적인 역할을 한 곳이 안산시 산하 희망마을사업추진단이었다. 중앙정부와 안산시가 갈등 해결에 소극적 태도를 보일 때 희망마을사업추진단은 정부 부처 사업을 따면서 자율적으로 안산시 내 공동체 회복 활동을 시작했는데 이는 아래 인터뷰 내용에서도 확인된다.

공모형식으로 국토부에서 보면은 도시활력증진사업 차원의 역량강화파트 그런 게 있어요. 3년 동안 2억. 그런 것들 좀 따고, 뭐 행안부에서 하는 마을 공동체 지원사업 이런 것들도 조금 따갔고, 그래서 조금 저희가 작년에 예산, 특별법 예산 지원되기 전까지 명맥을 유지할 수 있었던 거죠. (중략) 부분적으로 마을의 안전 문제라던가, 복지문제, 그런 여러 이슈들, 주민들한테서 나왔던 그런 이슈들을 가지고 공동체 활동으로 풀어주는 역할을 했어요(안산시 공무원, 2018.7.24.).

희망마을사업추진단은 「4·16세월호 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 제 31조에 근거해 2017년부터 2019년까지 안산시 공동체회복 프로그램을 운영했다.¹²⁾ 안산시 자치행정과 산하 조직인 추진단이 주민과 유가족과의 만남을 주선했고, 아래의 인터뷰에서 확인되듯이 그 효과도 긍정적이라고 평가된다.

가족들은 조금 본인들에 대한 약간 불편한 감정을 가지고 있는 분들 그분들을 직접 만나서 좀 오해를 좀 해소하게 하는 걸 사실 우선적으로 원했던 건데 그거는 이제 그래도 희망마을 조직이 있으니까 그나마 가능했고, 그리고 희망마을에서는 국가에서 그 금액을 그래도 20억씩을 받아서 예산을 갖고 있기 때문에 그것들이 조금 더 많은 분들에게 그 혜택이 돌아갈 수 있도록 했던 그 노력들, 그리고 또 세월호를 또 반대했던 분들한테 어떻게

12) 추진단 프로그램 내용은 ① 세월호 가족 대상 심리적 사회적 경제적 회복·치유 프로그램 운영, ② 유가족 주민 간 접점을 확대해 갈등을 치유하는 공동체 소통 추진, ③ 마을공동체 차원 생명·안전 가치 학습 및 실천 기회 제공, ④ 공동체 회복 활동 주체로서의 활동가 육성, ⑤ 청소년·청년의 꿈 실현 및 공동체 활동 기반 조성, ⑥ 지역 맞춤형 이슈 공론화를 통한 주민참여 강화로 요약된다(안산시·희망제작소, 2019).

됐든 좀 뒤 혜택을 줄 수 있게끔 하는 관계들 이런 것들을 이제 만들기 위한 노력들이 조금은 이제 영향을 줬다라고 생각을 하죠(4·16가족협의회 전문위원, 2023.2.13.).

그 부서가 굉장히 시민들을 반대하는 파든 찬성하는 파든, 골고루 만나려고 되게 노력을 많이 했고. 그 노력들과 균형감 때문에, 사실은 그나마 지금까지 오는 데 많은 어려움 없이 왔다, 이렇게 전 판단해요(안산 시민단체 C, 2018.7.24.).

하지만 추진단은 비정규직으로 구성된 한시적 조직으로 만남을 알선하는 역할을 수행한 것이지 주민과 유가족 간의 갈등을 적극적으로 중재하는 역할을 수행한 것은 아니었다. 안산시 공동체 회복 프로그램 운영성과를 평가한 한 연구에 따르면, 추진단의 활동이 유가족과 주민 간 만남의 기회를 만들고 상호 간 이해를 증진하는 데에는 기여했지만, 주민 피로감과 지역사회 갈등을 해소하는 효과는 제한적이었다고 한다(안산시·희망제작소, 2019). 이는 추진단의 역할이 적극적 중재자의 역할이 아닌 알선자의 역할로 국한되었음을 방증한다.

3. 지원자로서의 4·16재단

세월호 가족과 국민이 함께 만든 비영리 민간 재단인 4·16재단은 지원자로서 4·16생명안전공원 조성 사업을 돕고 있다.¹³⁾ 2019년 3월 재단이 4·16생명안전공원 논의를 시작했으며, 기억과 추모 사업의 일부로 생명안전공원 조성을 지원하고 있다. 생명안전공원의 건립과 홍보 지원을 위해 기억과 추모 소위원회(이하 '소위')를 구성했으며 2019년 2월 안산 화랑유원지에 공원 건립 계획이 확정되자 전문가, 피해 가족, 재단이 결합한 기억과 추모 소위를 주축으로 재단은 본격적으로 지원 활동을 시작했다.

2019년 3월부터 11월 사이 연구자, 예술가, 청소년, 디자이너를 대상으로 4·16생명안전공원 소풍일을 기획·실행했으며, 같은 해 3월과 7월 사이 4·16생명안전공원 국제설계공모 시민 지침서를 발간했다. 같은 해 10월에는 4·16생명안전공원 로고 및 공원 디자인 아이디어 공모전을 진행하여 디자인에 대해 4명, 로고에 대해 10명을 시상하기도 했다.

13) 2016년 9월 4·16가족협의회가 4·16재단설립추진위원회를 구성했으며, 2년의 준비 과정을 거쳐 2018년 6월 법인설립 인가를 받으며 4·16재단이 공식 출범했다.

재단이 생명안전공원 관련 연구용역을 직접 발주하기도 했다. 2020년 9월에서 12월 사이 <4·16세월호 참사 기록물 관리규정 개발 및 정보공유시스템 구축 컨설팅 연구>와 2021년 5월에서 7월 사이 <세월호를 기억하는 피해자 기억 물품 및 문화예술 작품 기록화 작업>, 2022년 10월에서 12월 사이 <4·16세월호참사 유류품 보존 처리>, 2022년 5월에서 11월 사이 <4·16생명안전공원 운영 및 프로그램 연구> 용역을 진행했다. 2020년 7월에서 2021년 9월 사이 4·16생명안전문화제 엘로스케치를 공원 부지에서 6회 개최했으며, 2021년 11월 4·16생명안전공원 포럼을 진행하기도 했다.

재단이 피해당사자를 지원하기 위해 설립되었기 때문에 시민과 유가족 간 갈등을 중재자로서 조율하는 데에는 한계가 있었다. “어쨌거나 중도적 입장에서 그것들을 잘 풀어나가려고는 애를 쓰는 형태지만 실은 저희는 지원자죠. 유가족들 활동에 대한 지원자인 거죠”라는 재단 사무처장의 발언은 4·16재단의 지원자 역할을 명확히 보여준다. 4·16가족협의회 전문위원은 중재자로서의 재단 역할의 한계를 다음과 같이 설명한다. 이는 재단 전체가 생명안전공원 갈등을 해소하는 데 적극적 중재자로서 역할을 했다고보다는 소위를 중심으로 공원 조성의 절차적인 진행을 돕는 역할을 했다는 사실을 보여준다.

어떻게 됐든 색깔이 드리워지고 그 드리워진 색깔을 가지고 또 시민들한테 다가갔을 때는 또 시민들은 일부의 분들은 받아들이시겠지만 일부 분들은 많이 부담스러워하는 거죠. 그럴 수밖에 없기 때문에 그거[재단의 활동]를 시민들은 모두를 위한다고 약간 생각하는 거는 조금 어려움이 있을 것 같아요. (중략) 재단이 그간은 갈등 문제라기보다는 소위를 중심으로 생명안전공원에 절차적인 진행을 조금 더 지원하고 그것들이 조금 원활하게 돌아갈 수 있도록 만들어주는 역할을 했다고 볼 수 있고요 (4·16가족협의회 전문위원, 2023.2.13.).

4. 재난 피해자 중심의 갈등 해소 노력

처음부터 재난 피해자가 갈등 해소에 직접 역할을 한 것은 아니다. 인터뷰에 따르면 참사 이후 피해자들은 침몰 원인과 구조과정을 밝히는 데에 소극적인 정부와 언론 오보에 대해 상대해야 했기 때문에 안산 지역사회 시민과 주민을 되돌아볼 여력이 없었다고 한다. 하지만 4·16생명안전공원 조성을 준비하면서 사회적 성찰과 치유의 과정을 겪게 되고 안산 지역사회와의 연대 노력의 중요성을 절감하게 된다. 안산 시민의

피로감과 불만을 돌보지 못했다는 각성과 시민의 쓴소리가 약이 되었다는 고백, 주민 봉사의 고마움과 뒤늦은 인사에 대한 미안함이 다음의 인터뷰에서 잘 확인된다. 이러한 성찰과 인식의 전환을 통해 피해자는 갈등 해소의 주체로서 나서게 된다.

가족들도 처음에는 늘 광화문이 우선이었어요. 국가에 대한 저항, 국가에 대한 불신 이게 있었기 때문에 광화문이라던가 진도, 목포 이쪽으로 다니 시기 바빴죠. 그게 또 제일 중요했는데, 막상 시간이 지나다 보니까 가까이 있는 주민들, 안산 시민들이 가장 무서운 존재가 점점 되어가고 있는 거죠. 전국적인 지지를 받고 있지만, 근데 결과적으로는 가족들도 안산에 살아야 되는 거고, 안산 사람들과는 계속 가야되는 거고. 그러면서 많은 생각을 하 시기 시작하시더라고요. 안산시를 챙겨야되고, 안산 시민들과 교류해야되고, 같이 여러 가지를 해야된다고(안산시 공무원, 2018.7.24.).

우리가 미쳐서 돌아다닐 때 안산에서 전국에서 오시는 분들을 맞이하고 봉사 역할을 해주셔서 감사해요, 그런 말 해주는 가족이 없었던 거예요. (중략) 그래서 25개 동을 인사를 드리러 가게 된 거예요. 늦게 와서 죄송합니다. 진짜 가족 대표로 왔습니다. 내가 내 아픔에만 갇혀서 이렇게 살다가 우리 아이들을 위해서 이렇게 봉사를 안산 시민들이 토틀 뭉쳐서 해줬는데 그 인사를 못 드리고 지금 와서 미안하다고. 누군가는 계속 유가족이 다니면서 그 역할을 해줬으면 좋겠다고 말하시는 분이 있었어요. 한편으로는 유가족이 어떻게 생활하고 있는 그 말을 궁금해했었는데 전해줘서 고맙다고 하는 시민도 있었고. 그 반대하는 사람들의 그것만 보지 말고 안산 시민들을 25개동에 그 마을 활동하시는 분들을 직접 만나보니 대조적으로 안전사회를 만들기 위해서 이런 활동들을 하고 있구나. (중략) 그래도 서로가, 유가족도 그렇고 시민도 그렇고, 위로를 많이 됐어요(유가족, 2023.2.21.).

1) 가족봉사단을 통한 시민연대 노력

4·16생명안전공원을 둘러싼 갈등이 완화되기 시작한 것에는 시민들과의 연대를 통해 직접 갈등을 해결하기 위하여 노력한 세월호 유가족의 역할이 컸다.¹⁴⁾ 이러한 세월

14) 안산 생명안전공원 갈등 거버넌스에서 피해자들이 중심축 역할을 담당할 수 있었던 데에는 피해자 한 분의 헌신과 수고가 있었다. 4·16가족협의회 전문위원은 그 역할을 다음과 같이 증언한다. “사실은 가족들 전체를 움직이게 한 것도 사실 어머니예요. 이 한 명이 생명

호 유가족의 노력은 4·16가족나눔봉사단 활동을 통하여 주로 이루어졌다. 4·16가족나눔봉사단은 사단법인 4·16세월호참사가족협의회 산하의 동아리로 2019년 발족되었다.¹⁵⁾ 봉사단은 유가족 16명으로 구성되어 있으며 연탄 나눔, 김장 나눔, 화랑유원지 줍깅,¹⁶⁾ 4·16생명안전공원 홍보를 위한 부스 운영 등의 봉사활동을 진행하고 있다(《4·16세월호참사가족협의회》, n.d.).

봉사단 창설 이전에도 유가족들은 바느질로 물건을 만드는 공방과 나무를 활용하여 상품을 제작하는 목공소 활동을 하며 시민들과 소통하려는 노력을 계속해왔다. 그러나 이러한 활동은 전국을 대상으로 안산 외의 지역에서 주로 이루어졌다. 그러나 유가족에 대한 지역사회의 인식이 부정적으로 변했다는 것을 인식한 후부터 유가족은 지역 주민들과의 유대에 노력을 기울일 필요성을 깨달았다고 한다. 이러한 깨달음은 유가족들이 안산지역 위주로 활동 방향을 전환하게 한 계기로 작용하였다. 4·16재단 직원은 다음과 같이 4·16가족나눔봉사단의 설립 계기와 활동 내용을 설명한다.

4·16가족나눔봉사단이라는 타이틀로 새로 만들어지게 된 게 19년도인 거예요. (중략) 지역사회에서도 어쨌든 이게 바느질만으로 해결되지 않는 다양한 형태의 시민들과의 접촉면이 필요하다는 걸 추모부서장님도 깨달으셨기 때문에 그와 관련돼 있는 봉사활동이 가능한 구조에 대한 부분들을 좀 만들어달라고 희망마을지원단에 제안을 했고, 그래서 희망마을지원단에서 이거를 갖다가 발족을 시킨 거예요. (중략) 시민들하고 만날 수 있게라도 해달라, 가족들이 그래서 봉사단 단원들이 중심이 되거나 혹은 공방 가족들이 중심, 그러니까 추모부서가 중심이 되던가 하는 방식으로 해서 그 가족들하고 만나는 밥자리, 시민들하고 만나는 밥자리나 문화제 자리나 이런 데에 가가지고 19개 주민자치센터를 다 같이 방문을 하신 거거든요 (4·16재단 직원, 2023.9.1.).

본격적으로 지역 주민과 만나서 소통하는 봉사활동은 2022년부터 이루어졌다(유가

안전공원 문제에 대해서는 그 누구도 OO어머니의 말을 거부할 수 없을 정도로 전혀 정치적인 색깔, 본인의 이득 이런 거 하나도 없이 그냥 우리 250명의 아이들 모두를 위해서 헌신한다는 마음으로 지금 거의 5~6년을 계속 해오셨기 때문에...”(4·16가족협의회 전문위원, 2023.2.13.)

15) 4·16재단 직원 면접, 2023.9.1.

16) ‘줍다’와 영어 ‘조깅(jogging)’을 합성한 신조어로, 조깅 운동을 하며 동시에 쓰레기를 줍는 활동을 이르는 말이다.

족, 2023.2.21.). 코로나19 팬데믹이 어느 정도 잦아든 이후에 대면 활동이 활성화된 것이다. 가족봉사단은 지역사회의 시설을 방문하여 선물이나 음식을 전달하며 지역 주민과의 심적 거리감을 좁히기 위한 노력을 계속하였다. 2022년 5월 5일에 가족봉사단은 안산시 와동 체육공원에서 지역 어린이 250명에게 과자 꾸러미 선물을 나눠 주었다. 250개라는 숫자는 세월호 참사에서 희생된 학생 수에 맞추어 준비된 것이다(4·16재단, 2022). 2022년 8월 14일에는 반월동 수해 가정을 청소하고 이재민을 위한 생필품을 전달하는 봉사활동을 하기도 하였다(4·16재단, 2022). 2022년 12월 13일에는 안산시 고잔동 소외계층 여성을 위한 여성용품 나눔 행사를 진행하였으며(4·16재단, 2022), 2023년 어린이날에도 안산시 어린이를 위한 선물 나눔 봉사에 참여하였다(《4·16세월호참사가족협의회》, 2023.5.8.). 특히 가족봉사단은 4·16생명안전공원 부지로 선정된 화랑유원지의 환경을 정화하는 줍깅 봉사활동을 2022년부터 2023년 현재까지 계속해서 이어오면서 안산 시민의 인식 변화에 기여하고자 노력하고 있다(4·16재단, 2022).

가족봉사단은 특별히 노년 계층을 위한 봉사활동에 집중하고 있는데 이는 공원의 원활한 조성을 위하여서 노년 계층의 변화를 끌어낼 필요성이 있다는 인식에서 비롯된 것이다.

어르신들이 갖고 있는 단점이 수용력이 떨어지는 부분들이 있으니까 경로당이나 이런 데 중심으로 활동했으면 좋겠다 이런 얘기를 하셔서 작년과 올해 계속 지원하고 있고, 이거는 저희가 이제 점차적으로 확대를 하려고 노력하는 거죠. (4·16재단 직원, 2023.9.1.)

봉사단은 2022년 5월 8일과 9일에는 어버이날을 맞아 안산시 고잔동 인근 경로당 다섯 곳 및 교회를 방문해 지역 노인에게 선물(떡, 예코백)과 4·16생명안전공원 리플렛을 전달하였으며, 9월 5일에는 안산시 고잔동의 고잔1동새마을부녀회 및 인근 경로당 다섯 곳에서 독거노인 가정 및 경로당 이용 노인 132명에게 추석 음식 나눔을 진행하였다(4·16재단, 2022). 또한 2022년 11월에는 고잔동 지역단체와 함께 지역 노인 150명에게 김장한 김치를 나누는 봉사에 참여하였고, 12월에는 안산시 소외계층 노인을 위한 김장 김치 110세트 및 방한용품(목도리, 담요, 장갑, 모자) 100세트를 전달하였다(4·16재단, 2022). 이렇듯 지역 노인과의 관계 형성을 위한 노력은 2023년에도 이어져 2023년 2월 16일과 24일에 고잔동 경로당 네 곳에서 경로당 이용 노인을 대상으로 음식을 전달하는 봉사활동을 진행하였으며(《4·16세월호참사가족협의회》,

2023.2.16.; 2023.2.24.), 5월 8일 어버이날에는 단원고등학교 맞은편 정자에서 고잔동 노인들에게 선물을 전달하였다(《4·16세월호참사가족협의회》, 2023.5.10.).

세월호 유가족들은 4·16가족나눔봉사단 활동을 통하여 지역 주민과 친밀감을 형성하고 그것을 기반으로 4·16생명안전공원 조성을 위한 주민 설득에 임하면서 반대 여론을 완화하기 위하여 노력하고 있다. 이러한 노력은 다음의 인터뷰를 통하여 확인할 수 있다.

김치 김장을 하면 또 소외된 가족한테도 나눔도 해달라고 또 그쪽 가져가기도 하고, 또 간담회도 하고 또 체험 또 거기에 마을 행사가 있으면 체험 부스도 가지고 가서 한쪽에서 생명안전공원 책자 나눠주면서 이렇게 만들 거예요, 마을 분들한테 보고드리러 왔습니다, 그런 식으로 이렇게 자꾸 다니고 그랬었는데 (중략) 이제 많이 좀 부드러워지셨더라고요(유가족, 2023.2.21.).

세월호 유가족들은 생명안전공원 조성을 반대했던 사람들도 적극적으로 만나면서 직접 설득을 시도했으며 그 효과는 다음의 인터뷰를 통하여 확인할 수 있다.

가족들이 재개발 조합장들과 하여튼 이야기를 자주 하고 만나고 행사에 초대하고, 이렇게 계속 하셨죠. 그래서 딱히 거기에 지금 반대하거나 그러지 않습니다. 그리고 지금 반대해봤자 소용 없다라는 사실을 아마 다 아니까요(4·16재단 기억과추모 소위위원, 2023.2.6.).

오히려 지금 그나마 다행인 거는 이 화랑지킴이가 계속 동네를 다니면서 여론 물이를 하는데 움직임이 많지가 않거든요. (중략) 아마 대부분 다 이런 얘기를 할텐데 당사자 분[유가족]들이 직접 나서서 마음을 전하고 그리고 또 오해하고 여러 가지 불신의 어떤 마음을 조금 달래고자 했고 그리고 그분 반대하시는 분들이 또 요구하는 사항들 여기까지 좀 필요하고 이렇게 했으면 좋겠다라는 것들에 대해서 충분히 또 수궁하시려고 마음을 비웠고 하는 그런 것들이 한 2, 3년 동안 계속 꾸준히 하면서 그게 조금 암암리에 또 소문이 나고 이해가 되고 하면서 [갈등이] 조금씩 접어든 게 아닐까라는 생각을 해요(4·16가족협의회 전문위원, 2023.2.13.).

조합장을 만났을 때 재단 개소식이 있을 때 오셨거든요. 그래서 보시고 생명안전공원 얘기를 했더니 거기 아파트가 좀 잘 지어졌으면 좋겠다, 생명안전공원이 다 짓고 나면 거기가 사진을 찍게 되면 그 아파트가 제일 잘 보일 것 같다. 세계의 명소가 될 것 같은데 디자인을 좀 신경 쓰셔야 될 것 같더라고 했더니 본인도 그걸 생각해서 디자인을 신경 쓴다고 하더라고 요(유가족, 2023.2.21.).

2) 시민 지침서를 통한 시민 공원화 노력

4·16생명안전공원 국제설계공모 시민 지침서는 매우 뜻깊은 의미를 지닌다. 지침서를 통해 피해자들이 추모의 의미를 넘어서서 사회적 성찰과 치유가 이뤄지고 미래의 희망을 보게 되는 시민 공원의 조성과 운영을 안산 시민과 국민에게 약속한 것이기 때문이다. 피해자만을 위한 공간이 아닌 시민이 공유하는 공간의 조성을 위해 충분한 시민사회의 의견 수렴 과정을 거치고자 했다. 안산 지역사회와 (사)4·16세월호 참사 가족협의회, (재)4·16재단이 피해당사자와 시민들의 구체적인 요구를 파악하기 위한 방안을 논의했으며, 그 결과로 시민 지침서가 나온 것이다. 시민지침서를 만들기 위해 우선적으로 세월호 참사 피해자의 의견을 수렴하고, 시민들의 의견을 추가로 수렴하였다. 수렴 방식을 워크숍의 형태로 진행했으며 피해자와 시민 의견을 구분, 종합 의견으로 정리하여 반영하였다. 12회의 피해가족 워크숍을 개최했으며 177명이 참여했고 시민워크숍도 10회 개최했고 153명이 참여했다(4.16세월호참사가족협의회·4.16안산시민연대, 2019).

가족워크숍과 시민워크숍에서 나온 의견을 종합한 내용은 <표 3>에 정리되어 있다. 주요 내용은 공원의 주된 방향, 봉안시설, 상징 조형물, 필요 문화복지시설에 관한 것이다. 공원은 참사와 희생자를 기억하고 추모하는 공간이면서 동시에 누구나 편히 즐겨 찾는 문화공간이며 거부감 없는 시민친화 공간임을 분명히 했다. 봉안시설에 대해 종합한 의견도 지상이든 지하이든 밝고 통기성 좋아야 하며 기존 형태를 벗어나 거부감 없는 디자인이어야 하며 자연친화적 형태로 공원 중심부에 위치해야 한다는 지침을 정했다. 상징 조형물과 필요 문화복지시설에 대해서는 양측의 견해 차이가 거의 없는 종합 내용이 정리되었다.

피해자들은 시민 지침서를 통해 정리된 생명안전공원의 설계안을 가족봉사단 활동 과정에서나 각종 모임에서 지역 주민에게 적극적으로 알렸다. 추모공원을 넘어서는 사회적 성찰과 치유, 그리고 미래 희망의 공간으로, 안산의 자부심으로 생명안전공원을 만들겠다는 피해자들의 약속과 설득이 지역 주민과의 갈등을 완화하는 데에 주효하게

작용하고 있다.

기준에 시민들이 가졌던 불신과 오해가 [공원]성지화에 대한 거였는데 만들 어지고 운영했을 때에 그들[유가족]만의 공간이라고 했는데 우리는 그게 아 니다 라는 식으로 계속 얘기를 하고 있고 그렇게 만들어 가기 위한 노력을 지금 하고 있거든요. (중략) 유가족분들이 반대하시는 분들도 만나고 또 불 편한 사람들하고 이야기도 나누고 또 오해하는 사람들에게 그게 아니라고 직접 설명도 하시고, 저는 그 과정이 좀 큰 역할을 했다고 생각합니다(4 · 16가족협의회 전문위원, 2023.2.13.).

3) 정부 설득과 공적 결정 촉구

공권력의 개입으로 대립적 상호작용이 중단될 수 있다는 기존의 이론적 논의처럼 정부가 갈등의 소지가 있는 모호한 부분에 대해 신속히 명확한 결정을 내리면 갈등은 증폭되지 않는다. 피해자인 유가족은 생명안전공원 공원 조성과 관련된 갈등의 중요한 국면마다 중앙정부와 안산시를 적극적으로 설득하는 역할을 담당했다. 명확한 정부의 결정이 갈등 완화에 매우 중요하므로 유가족은 정부 설득을 통해 소모적 논쟁과 갈등 의 여지를 줄여나가는 역할을 했고, 이는 다음의 인터뷰에서 확인된다.

사실은 저희들[전문가 집단]은 아이디어와 방향을 낼 수 있지만 그걸 추진 할 수 있는 분들은 가족들밖에 없어요. 그러니까 안산시를 만나고 해수부 를 만나고, 국무조정실 산하의 세월호 지원단을 설득하고 이런 과정들을 그분들이 다 하셨죠. 필요하면 예를 들면 세월호지원단 해수부 그다음에 안산시 이렇게 모이고 가협[4 · 16세월호참사 가족협의회]이 모이는 자리에 저희들이 가서 설명한 역할을 했지만 공식적으로는 가족들이 하나의 주체 로서 그렇게 간 거죠(4 · 16재단 기억과추모 소위원회, 2023.2.6.).

최고조에 달했던 지역사회 갈등이 완화된 계기는 국무조정실 산하의 추모위원회가 ‘안산시 추모시설 건립 계획’의 심의·의결 내용을 안산시에 전달하면서부터였다. 불안 시설 포함 여부로 주민과 유가족 간 갈등이 극렬히 대립하고 정치권의 개입으로 갈등 이 교착 상태에 빠졌음에도 불구하고 국무조정실 추모위원회가 추모시설 건립 계획을 의결할 수밖에 없었던 결정적 근거는 법제처의 법 해석에 있었다. 2016년 법제처는 봉안시설이 추모시설 내에 포함되어 그 둘은 분리될 수 없다는 법 해석을 했는데, 이

를 끌어낸 것이 유가족이었고 이는 인터뷰 내용에서 확인된다.

그거[봉안시설 분리]는 법 해석과 관련된 부분이었어요. (중략) 이 봉안시설을 외부로 보내고 생명안전공원 내에 다른 시설을 만들자라고 하는 그 방안은 2016년에 이미 법제처의 법 해석으로 인해서 가능하지 않은 거였어요. 그 안[봉안시설 분리]이 합리적이라고 이야기가 될 때 영석 아빠가 그냥 울부짖었어요. 영석 아빠가 한번 생각해 보라고 당신들은 도서관 편의시설을 갖고 아이들은 저 밖으로 내쫓고 그게 합리적인 거냐고 그게 타협이냐고. 약자에게 50을 양보하라 그러고 많이 가진 사람들이 50을 양보하라고 그러면 수치상으로 50대 50 양보한 건데, 결과적으로는 가족들은 모든 걸 잃는 건데 그게 과연 합리적인 중재안이냐라고 울부짖고 나서 그 당시에 해수부 지원단 실무팀이 법제처에 법 해석을 받아냈어요. 분리할 수 없다(4·16재단 기억과추모 소위원회, 2023.2.6.).

안산 지역사회 갈등 완화를 가져온 또 다른 계기는 이민근 안산시장이 유가족과 간담회를 하면서 4·16생명안전공원 조성 계속 추진을 약속한 일이다. 전 시장이 추진하던 일이 계속되게 하도록 유가족은 2022년 6월 1일에 새롭게 당선된 이민근 안산시장과의 만남을 계속해서 요구했다. 마침내 2022년 12월 14일에 시장과의 간담회가 성사되었고, 그 자리에서 생명안전공원 추진 의사를 확인하였는데 이는 다음의 인터뷰에서 확인된다. 이렇듯 유가족은 이민근 시장의 계속 추진 의사를 확인함으로써 갈등이 완화되는 계기를 마련하였다.

실제로 너무 많이 진척이 되어 있는 상황이 된 거죠. 그래서 정권이 바뀌었고 그 다음에 안산시장이 바뀌었음에도 불구하고 안산시장은 작년 아마 임기 시작이 8월인가 했을 텐데요. (중략) 시장이 바뀌고 나서 인수위 시절에 내렸던 지시 중에 하나가 생명안전공원 관련된 서류를 다 가져와라였는데 그걸 한 3개월 동안 보고 나서 이거[생명안전공원 조성 계획 변경] 안 되겠구나라고 판단을 하고 그리고 나서 이제 가족들과 안산시장이 만난 거거든요. 가족들이 계속 안산시장 면담 요청을 했는데 미루고 미루고 미루다가 작년 12월 말쯤에 만났어요. 그래서 만나고 했던 이야기가 생명안전공원 잘 차질 없이 진행되도록 하겠다라고 안산시장이 이야기를 한 거니까 (4·16재단 기억과추모 소위원회, 2023.2.6.).

〈표 4〉 가족위크숍 · 시민위크숍 주요 내용 종합

공원의 주된 방향	1. 참사와 희생자를 기억하고 추모하는 공간 2. 누구나 편히 즐겨 찾는 문화공간 3. 거부감 없는 시민친화 공간 4. 안전과 생명존중을 배우는 공간 5. 청소년들이 자유롭게 이용하는 공간 6. 치유와 화합의 공간 7. 가족과 다양한 사람들의 휴식 공간 8. 인지도와 명성이 있는 랜드마크 9. 자연친화적이고 개방적인 공간 10. 희망과 미래를 꿈꾸는 공간
봉안시설 (형태, 위치 등)	1. 기존의 형태를 벗어나 거부감을 완화시키는 시설 2. 지하, 지상과 상관없이 채광이 좋아 환한 분위기의 시설 3. 자연친화적인 시설 4. 희생자들의 꿈과 이야기가 있는 시설 5. 유가족의 독립적인 공간이 있는 시설 6. 다른 시설과 자연스럽게 어우러지는 시설 7. 수목장 형태 8. 시민들에게 선택권이 주어지는 시설
상징 조형물 (형태, 위치 등)	1. 세월호 배 상징물 2. 노란리본 상징물 3. 희생자의 나무 4. 책상과 의자 5. 희생자들의 모습과 이름 6. 별
문화 복지시설 (필요 우선순위)	1. (다양한) 공연장 2. 청소년 공간 3. (특별한) 카페 4. 안전교육장 5. (특별한) 놀이터 6. 체험 공방 7. 4·16전시관 8. 수익시설 (매점, 판매샵 등) 9. 휴식공간 10. (작은) 도서관 11. 수경시설 (분수, 수로 등) 12. 정원

출처: (사)4.16세월호참사가족협의회 · 4.16안산시민연대(2019) pp. 25-28.

VI. 맺음말: 이론적, 정책적 함의

이 연구는 안산 4·16생명안전공원 조성을 둘러싼 지역사회 갈등 전개 과정과 갈등 완화 요인을 검토하였다. 이 사례연구를 통해 장기화, 정치화된 안산 지역사회 갈등이 2019년을 기점으로 완화 국면에 들어섰고, 재난 피해자 중심의 갈등 해소 노력이 갈등 완화에 주요했음을 밝혔다. 재난 피해자 중심의 지역사회 거버넌스에서 중앙정부와 안산시는 미흡한 중재자, 안산지역시민단체와 희망마을사업추진단은 알선자, 4·16재단은 지원자로서 역할을 했고, 재난 피해자는 가족봉사단을 통한 시민연대 노력, 시민 지침서를 통한 시민 공원화 노력, 그리고 정부 설득과 공적 결정 촉구 노력을 기울였다는 사실을 밝혔다.

이 연구는 갈등의 장기화와 정치화로 조정과 중재를 담당할 제3자를 찾기 어려운 상황에서 재난 피해자 중심의 지역사회 거버넌스가 작동될 수 있음을 확인시켜준다. 이 연구의 이론적 의의는 공권력 개입의 정당성이 훼손되거나 조정과 중재를 담당할 제3자가 부재한 상황에서 지역사회 거버넌스가 어떻게 작동하는지를 설명하는 분석틀을 제시했고, 그 거버넌스 내에서 주요 행위자인 재난 피해자, 지원자, 알선자, 중재자 역할을 분석했다는 점에 있다. 이 연구는 지역사회 거버넌스 내 주요 행위자의 상호작용과 역할에 따라 갈등의 발생, 증폭, 교착, 완화, 종결이 영향을 받는다는 사실을 밝혔다. 이는 기존의 갈등 단계론, 재난 대응 거버넌스론, 갈등 조정·중재론의 이론적 통합을 시도한 것으로 볼 수 있다.

정책적으로는 피해자 중심의 지역사회 거버넌스에서 피해자의 갈등 해소 노력의 의미를 밝힘으로써 향후 중재자 없이 정치화된 복합 공공갈등을 겪는 타 지역사회에 유의미한 시사점과 정책적 대안을 제공할 것이다. 이 연구가 제시하는 보다 구체적인 정책적 시사점은 피해자와 반대 측의 정서적 유대가 생기고 깊어질수록, 시민과 더 많은 대안과 기획을 공유할수록, 더 적극적으로 정부의 공적 결정을 촉구할수록 갈등 완화 가능성이 커진다는 점이다. 이 연구가 주는 또 다른 중요한 정책적 시사점은 정부의 역할에 대한 것이다. 공권력의 정당한 개입과 정부 결정의 명확화는 갈등 완화에 중요한 역할을 한다. 이 사례에서 봉안시설 관련 법제처의 법 해석이 소모적 논쟁과 갈등의 여지를 줄인 것처럼 향후 중앙정부와 지자체의 정당한 개입과 정책의 명료화는 갈등 완화를 넘어 종결에 이르는 데 큰 역할을 할 것이다.

이미 본문에서 논한 바와 같이 4·16생명안전공원을 둘러싼 갈등이 완화에 들어섰으나 공원의 착공이 시작되지 못했으며 KDI의 연구용역 결과를 기다리고 있다. 물가 상승분을 고려한 적정성 조사인 이 용역 결과로 4·16생명안전공원의 착공이 조속

히 실현되기를 기대한다. 만일 이 조사 결과로 인해 4·16생명안전공원의 착공이 지연되거나 관련 주요 결정이 번복된다면, 안산 지역사회 갈등은 재점화될 위기에 처할 수도 있다. 만일 그런 일이 발생한다면, 공권력의 정당성은 훼손되고 안산 지역사회의 안전성은 훼손될 것이다. 이는 2015년 이후 안산 지역사회 안정과 회복을 위해 중앙 정부와 지자체가 쏟아부은 막대한 예산을 낭비하는 것이 될 것이며 지역 주민과 지역 사회의 수년간의 힘겨운 노력이 부정되는 것을 의미한다. 중앙정부는 갈등 조장자로 자리매김하는 우를 범하지 말아야 할 것이다.

이 연구가 제시하는 안산 지역사회 갈등 종결을 위한 또 다른 정책적 제안은 4·16생명안전공원 조성 후 공원 운영권에 대한 차분한 논의를 세월호 특별법과 시민 지침서에 근거하여 피해자와 지역사회가 함께 시작해야 한다는 점이다. 이 생명안전공원은 시민을 위한 공간이기에 안산시가 독단적으로 결정해서는 안 되며, 운영권을 둘러싼 알력이 생긴다면 이는 또 다른 갈등의 불씨가 될 수 있을 것이다. 재난 피해자, 안산시민, 4·16재단, 안산 시민단체, 안산시가 합심하여 공원 운영에 대한 합리적인 방안을 도출할 때 비로소 4·16생명안전공원은 사회적 성찰과 치유의 공간으로, 미래 희망을 보는 시민 공원으로 자리매김하게 될 것이다.

이 연구는 4·16생명안전공원을 반대했던 주민들과 화랑지킴이를 인터뷰 대상에 포함하지 않았다는 한계를 지닌다. 이는 혹시라도 완화된 갈등이 이 연구 조사를 통해 재점화될 가능성을 배제하기 위한 연구 윤리적 차원의 조치였음을 밝힌다. 그들의 입장을 최대한 반영하기 위해 기존 연구 및 신문 자료 등 2차 자료를 충분히 활용했지만, 그들의 입장에 대한 논의는 후속 연구의 과제로 남긴다.

▣ 참고문헌

1. 논문·보고서·단행본

- (사)4.16세월호참사가족협의회·4.16안산시민연대. 2019. 《4.16생명안전공원 국제설계공모 시민지침서》.
- 가상준. 2020. “종료방식으로 본 한국의 공공갈등 특징.” 《분쟁해결연구》, 18(3): 33-61.
- 가상준·안순철·임재형·김학린. 2009. “한국 공공분쟁의 현황 및 특징.” 《한국정치학회보》, 43(2): 51-87.
- 강운재. 2011. “원전사고와 민주적 위험 거버넌스의 필요성.” 《경제와사회》, 91: 12-39.
- 강인호·안병철. 2004. “지방정부간 갈등과 협력요인: 공항건설갈등사례를 중심으로.” 《2004년도 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집》, 311-329.
- 강인호·이계만·안병철. 2005. “NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리.” 《한국지방자치학회보》, 17(2): 137-166.
- 국무조정실. 2017. 7. 《세월호 추모사업 기본계획 수립을 위한 연구》. 세종: 국무조정실; 서울: 한국도시설계학회. <http://dl.nanet.go.kr/law/SearchDetailView.do?cn=MONO1201758747>
- 권경득·이광원. 2017. “공공정책 갈등사례 DB 구축 및 갈등사례 유형 분석.” 《행정논총》, 55(1): 77-106.
- 김경배. 2005. “한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구.” 《산업경제연구》, 18(1): 251-274.
- 김도균·박재묵. 2012. “허베이 스프리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축 실패와 재난 복원력의 약화.” 《환경사회학연구 ECO》, 16(1): 7-43.
- 김서영·이혁구. 2020. “세월호 참사 후 안산 시민의 갈등 사례연구 - 자영업자들의 경험을 중심으로.” 《사회과학연구》, 36(2): 169-195.
- 김성수. 1995. “지방자치단체간 갈등관리에 관한 연구.” 《호남정치학회보》, 7: 273-291.
- 김수영·성정숙·김주미. 2017. “세월호 참사 유가족과의 동고(同苦) 경험에 관한 연구: “우리함께”의 사회복지사를 중심으로.” 《한국 사회복지실적연구》, 11(3): 95-129.
- 노진철. 2018. “대형참사와 공동체의 탄력성.” 국가위기관리학회 학술대회. 부산. 4월.
- 류현숙·정재기·정지범. 2009. “복원력과 사회적 자본.” 정지범·이재열(편저), 《재난에 강한 사회시스템 구축: 복원력과 사회적 자본》(pp.13-56). 파주: 범문사.
- 박종화. 1999. “지역분쟁 해소의 기본방향과 전략.” 《지역연구》, 12(2): 79-97.
- _____. 2001. “지역이해상충의 조정에서 전략적 중재의 이용.” 《한국행정논집》,

- 13(3): 615-641.
- 박형서 · 김삼옥 · 정윤희 · 강태수. 2004. 《공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구》. 안양: 국토연구원.
- 신상준 · 김용희. 2019. “갈등 행위자들의 인식과 갈등양상의 변화 - 수도권매립지의 연장사용 결정 이후를 중심으로 -.” 《한국정책학회보》, 28(2): 67-100.
- 신은종. 2010. “공공분쟁에서의 조정의 효과성에 관한 연구 : 갈등수준, 분쟁성격, 제3자 개입의 조절효과를 중심으로.” 《한국행정연구》, 19(2): 181-203.
- 심준섭. 2022. “대안적 분쟁해결(ADR)을 통한 공공갈등의 관리: 해외사례 비교분석.” 《국가정책연구》, 36(4): 75-106.
- 안산시. 2017. 3. 9. 《4·16 안전공원 2차 시민토론회 보고회》. 경기도 온라인정책연구도서관. <https://www.gplib.kr/poc/www/view.do?key=1903277608341&docKey=1906263371224>
- _____. 2017. 《4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법에 따른 안산시 공동체회복프로그램 활동사항 및 성과기록》.
- _____. 2018. 《4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법에 따른 안산시 공동체 회복프로그램 활동사항 및 성과기록》.
- _____. 2019. 《4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법에 따른 안산시 공동체 회복프로그램 활동사항 및 성과기록》.
- 안산시 · 희망제작소. 2019. 《안산시 공동체 회복 프로그램 운영 성과 평가 연구용역 최종보고서》.
- 양기근. 2009. “재난에 강한 지역공동체 형성 전략 -허베이 스피리트호 기름유출사고를 중심으로-.” 《한국콘텐츠학회논문지》, 9(5): 249-256.
- 우동기 외. 1994. 도시개발사업 수행을 위한 협상연구. 시정개발연구원.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: “사회적 조정”으로서의 거버넌스.” 《한국행정학보》, 36(4): 321-339.
- 이명석 · 오수길 · 배재현 · 양세진. 2008. “재난대응 거버넌스 분석 - 민간자원봉사네트워크를 중심으로 -.” 《한국정책학회보》, 17(3): 163-188.
- 이민창 · 한중희 · 안병철. 2005. “지방정부간 갈등관리의 성패요인: 폐기물처리시설과 공항건설사례를 중심으로.” 《지방행정연구》, 19(3): 71-92.
- 이영철. 2009. “보다 나은 사례연구: 논리와 예시.” 《정부학연구》, 15(1): 189-213.
- 이영희. 2010. “참여적 위험 거버넌스의 논리와 실천.” 《동향과 전망》, 79: 281-314.
- _____. 2014. “사회적 대응력 향상을 위한 재난 시티즌십.” 《Future Horizon+》, 21: 17-19.

- 이용숙 · 박승빈 · 송유정. 2018. “재난 대응 거버넌스에서 지역 NGO의 역할 안산 세월호 참사 사례를 중심으로.” 《공간과 사회》, 66: 210-250.
- 이은애. 2006. “재난관리에 있어서 로컬 거버넌스의 유용성에 관한 고찰: 한국과 일본의 사례분석을 중심으로.” 《Crisisonomy》, 2(2): 74-86.
- 이재은 · 양기근. 2004. “재난관리의 효과성 제고 방안 - 시민참여와 거버넌스.” 《현대사회와 행정》, 14(3): 53-81.
- 이제영. 2016. “재난지역 공동체 회복 프로그램 개발.” 《한국지역개발학회 자료집》, 134-151.
- 이현정. 2016. “세월호 참사와 사회적 고통-표상, 경험, 개입에 관하여.” 《보건과 사회과학》, 43(1): 63-83.
- 이호영. 2017. “세월호 특조위 활동과 박근혜 정부의 방해.” 《민주법학》, 63: 205-246.
- 이희연 · 강미경. 2019. “세월호 참사 유가족의 사회복지재난지원서비스 이용경험 - 복지관네트워크 ‘우리함께’를 중심으로 -.” 《Crisisonomy》, 15(1): 1-18.
- 임남희. 2018. “세월호 참사 이후 지역공동체 회복 실천 경험.” 《생협평론》, 30: 45-61.
- 임만석. 2014. “한국 공공갈등의 갈등과정분석틀 개발에 관한 연구.” 《한국정책학회보》, 23(4): 91-114.
- 임승빈. 2017. “재난의 복합화 현상에 따른 복원력(resilience)에 관한 연구.” 《한국정책과학학회보》, 21(4): 179-195.
- 최성욱 · 이재열. 2007. “지역사회와 위험 거버넌스 구축: 여수국가산업단지 사례를 중심으로.” 《지방정부연구》, 10(4): 237-259.
- 한소정. 2017. “세월호 재난이후 지역공동체 회복프로그램 경험에 대한 질적사례연구.” 《안산 더 좋은 사회연구소 2017년 학술보고회 자료집》. 안산. 4월.
- 한소정. 2018. “재난 관련 사회복지실천 구성 경험 연구: 세월호 참사를 중심으로.” 박사학위논문, 성균관대학교.
- 홍성만 · 박홍엽. 2006. “공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구.” 《한국행정학회 학술발표논문집》, 903-918.
- 홍영란 · 이재열. 2009. “복원력이 강한 사회의 구축 방안”. 정지범 · 이재열(편저), 《재난에 강한 사회시스템 구축: 복원력과 사회적 자본》 (pp.139-159). 파주: 법문사.
- Campbell, Marcia. C., & Floyd, Donald. W. 1996. “Thinking critically about environmental mediation.” *Journal of Planning Literature*, 10(3): 235-247.
- Carpenter, Susan. L., & Kennedy, W. J. D. 2001. *Managing Public disputes: A Practical Guide for Government, Business, and Citizens' Groups* (2nd

- ed.). Jossey-Bass.
- Folger, Joseph. P. & Poole, Marshall. S. 1984. *Working through conflict : a communication perspective*. Scott Foresman.
- Geis, Donald. E. 1996. "Creating sustainable and disaster resistant communities. Aspen Global Change Institute," Aspen, CO, July, 10.
- Goldberg, Stephen., Sander, Frank., Rogers, Nancy., & Cole, Sarah. 2020. *Dispute resolution: Negotiation, mediation, arbitration, and other processes* (7th ed.). Aspen Publishing.
- Goltsman, Maria., Hörner, Johannes., Pavlov, Gregory., & Squintani, Francesco. 2009. "Mediation, arbitration and negotiation." *Journal of Economic Theory*, 144(4): 1397-1420.
- Holling, C.S., Schindler, D.W., Walker, B.W. & Roughgarden, J. 1995. "Biodiversity in functioning of ecosystems: an ecological synthesis." In Perrings, C., Maler, K.G., Folke, C., Holling, C.S. & Janson, B.O. (eds.) *Biodiversity Loss: Economic and Ecological Issues*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jeong, Ho-Won. 2008. *Understanding Conflict and Conflict Analysis*. Los Angeles: Sage.
- Koliba, Christopher. J., Mills, Russell. M., & Zia, Asim. 2011. "Accountability in governance networks: An assessment of public, private, and nonprofit emergency management practices following Hurricane Katrina." *Public Administration Review*, 71(2): 210-220.
- Lewicki, Roy., Gray, Barbara., & Elliott, Michael. (Eds.). 2003. *Making sense of intractable environmental conflicts: Concepts and cases*. Island press.
- McLoughlin, David. 1985. "A Framework for Integrated Emergency Management." *Public Administration Review*, 45: 165-172.
- Miles, Matthew. B., & Huberman, A. M. 1994. *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage.
- Petak, William. J. 1985. "Emergency Management: A Challenge for Public Administration." *Public Administration Review*, 45: 3-7.
- Pruitt, Dean. G., & Kim, Sung Hee. 2004. *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement* (3rd ed.). McGraw-Hill.
- Stake, Robert. E. 1995. *The art of case study research*. Sage.

- Takeda, Margaret. B., & Helms, Marilyn. M. 2006. “Bureaucracy, meet catastrophe” Analysis of Hurricane Katrina relief efforts and their implications for emergency response governance.” *International Journal of Public Sector Management*, 19(4): 397-411.
- Tierney, Kathleen. 2012. “Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions.” *Annual Review of Environment and Resources*, 37: 341-363.

2. 웹 자료

- 《4·16세월호참사가족협의회》. (n.d.). “동아리 소개” <http://416sewolfamily.org/page/club> 검색일 2023년 9월 2일.
- _____. 2023.2.16. “〈경로당 이용 어르신 음식 나눔 및 봉사_고잔 화랑 경로당〉” <http://416sewolfamily.org/project/857> 검색일 2023년 9월 3일.
- _____. 2023.2.24. “〈경로당 이용 어르신 음식 나눔 및 봉사_고잔동 진우2차 경로당〉” <http://416sewolfamily.org/project/861> 검색일 2023년 9월 3일.
- _____. 2023.5.8. “〈4.16가족나눔 봉사단 어린이날 선물 나눔 후기〉” <http://416sewolfamily.org/project/875> 검색일 2023년 9월 3일.
- _____. 2023.5.10. “〈4.16 가족나눔봉사단 어버이날 선물 나눔 후기〉” <http://416sewolfamily.org/project/876> 검색일 2023년 9월 3일.
- 《4·16재단》. 2022.12.30. “[4·16가족나눔봉사단] - 어찌 품고만 있을까요. 받은 사랑을 그대로 되돌려 드립니다” <https://416foundation.org/4·16가족나눔봉사단-어찌-품고만-있을까요-받은-사랑/> 검색일 2023년 9월 3일.
- _____. (n.d.). “희생자 명단” <https://416foundation.org/자료실/희생자-명단/> 검색일 2022년 12월 7일.
- 《경기연합신문》. 2020. 새터민, 고려인, 다문화 아이들에게 찾아온 ‘사랑의 산타’. 12월 24일. https://www.gynews.kr/news/articleView.html?idxno=2341#google_vignette 검색일 2023년 9월 3일.
- 《경기일보》. 2020. [열전현장25시] 김명연, 안산 화랑유원지 내 세월호 봉안시설 이전 해야. 4월 13일. <http://www.kyeonggi.com/2270222> 검색일 2023년 2월 15일.

- 《경인매일》. 2018. 제종길 안산시장, '화랑유원지 추모공원 조성' 안산시민과 간담회. 3월 9일. <https://www.kmaeil.com/news/articleView.html?idxno=134032> 검색일 2023년 2월 9일.
- 《경인일보》. 2018. [이슈배틀] 표가 움직인다-안산' 화랑유원지내 세월호 추모공원 건립'. 5월 25일. <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20180524010009012> 검색일 2023년 2월 10일.
- 《경향신문》. 2017. 세월호 '416안전공원' 전문가 심포지엄 개최. 5월 24일. <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/201705241124001#c2b> 검색일 2022년 12월 9일.
- _____. 2018. '세월호 납골당'? . . . 세월호 추모공원을 둘러싼 갈등과 쟁점들. 4월 16일. <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/201804161555011#c2b> 검색일 2022년 12월 8일.
- 《공공데이터포털》. 2018.9.17. "중앙선거관리위원회_제7회 전국동시지방선거 읍면동별 개표자료(2018. 06. 13.)" <https://www.data.go.kr/data/15048208/fileData.do?recommendDataYn=Y> 검색일 2022년 12월 20일.
- _____. 2020.7.8. 중앙선거관리위원회 국회의원선거 개표결과 정보. <https://www.data.go.kr/data/15025527/fileData.do> 검색일 2022년 12월 20일.
- 《국제뉴스》. 2018. 화랑유원지내 추모공원 조성 간담회...제종길 안산시장 성토장으로 파행. 3월 9일. <https://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=887081> 검색일 2023년 2월 9일.
- 《뉴스프리존》. 2018. "화랑유원지 세월호 납골당 결사반대" 정부와 대치되는 주장 눈길. 7월 2일. <http://www.newsfreezone.co.kr/news/articleView.html?idxno=68428> 검색일 2022년 12월 9일.
- 《뉴시스》. 2016. 안산시추모사업협, 주민경청회 시민기획단 운영. 12월 28일. https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20160926_0014410454 검색일 2022년 12월 8일.
- _____. 2017. 세월호 추모공원 장소·시설 놓고 안산시민 의견 '엇갈려'. 2월 10일. https://newsis.com/view/?id=NISX20170210_0014697037&cID=10201&pID=10200 검색일 2022년 12월 8일.
- 《경기신문》. 2018. 화랑유원지 내 세월호 추모공간 조성사업 '끝나지 않는 공방'. 4월 15일. <https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=512426> 검색일 2023년 2월 8일.
- 《서울Pn》. 2019. 안산 사이언스밸리 강소특구 추진... 혁신산업 중심 도시 '큰그림'.

- 2월 8일. https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190208016001&wlog_tag3=naver 검색일 2023년 2월 10일.
- 《아시아투데이》. 2019. 안산화랑유원지, 세월호 추모공원 확정..내년 총선 뇌관되나. 10월 10일. <https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20191010010005767> 검색일 2023년 2월 10일.
- 《안산신문》. 2018. 추모공원 화랑유원지 조성반대 '이구동성'. 2월 28일. <http://www.ansansm.co.kr/news/articleView.html?idxno=35037> 검색일 2023년 2월 8일.
- _____. 2021. 윤화섭 시장, 세월호가죽협의회 임원진과 간담회. 3월 3일. <http://www.ansansm.co.kr/news/articleView.html?idxno=42143> 검색일 2023년 2월 15일.
- 《안산인터넷뉴스》. 2019. 덕암칼럼 안산의 민민 갈등 누구의 책임일까. 9월 6일. http://asinews.co.kr/front/news/view.do?articleId=ARTICLE_00018026&pageIndex=1 검색일 2023년 2월 8일.
- 《연합뉴스》. 2020. [충선 D-2] 안산 '세월호 추모시설 이전' 선거 쟁점 될까. 4월 13일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200413108100061> 검색일 2022년 12월 20일.
- _____. 2023. 4. 14. 세월호 참사 9주기인데 첫삽도 뜨지 못한 '4·16 생명안전공원'. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230413149800061> 검색일 2023년 9월 18일.
- 《오마이뉴스》. 2017. 416안전공원 조성, '도심' 대 '외곽' 시민 의견 갈려. 2월 10일. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/Mobile/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002297574 검색일 2022년 12월 8일.
- _____. 2018a. 진통 끝 4·16안전공원 안산 화랑유원지에 조성. 2월 20일. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002406787&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news 검색일 2022년 12월 9일.
- _____. 2018b. 세월호 '혐오 정치' 응징한 안산시민, 그러나 남은 이름들. 6월 14일. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002445212 검색일 2022년 12월 20일.
- _____. 2022. "아이들 추억 깎는 공간, 세계에서 찾는 생명안전공원으로". 8월 21일. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002861602 검색일 2023년 2월 15일.
- 《이데일리》. 2019. [팩트체크] 4.16 생명안전공원 '납골' 표현은 적절할까?. 3월 1일.

- <http://snaptime.edaily.co.kr/2019/03/팩트체크-4-16-생명안전공원-납골-표현은-적절할까/> 검색일 2022년 12월 8일.
- 《평화나무》. 2023. “생명안전공원 담당 공무원 길면 1년, 짧으면 6개월마다 바뀌어”. 8월 2일. <https://www.logosian.com/news/articleView.html?idxno=5988> 검색일 2023년 8월 3일.
- 《한겨레》. 2018. 안산시장 선거, ‘세월호 추모공원’ 쟁점화. 5월 28일. https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/846610.html?_ga=2.102264129.1343439774.1671530131-253791528.1671105386 검색일 2022년 12월 20일.
- _____. 2018. 동성애 · 여성 · 세월호...협으로 표사려는 정치 마케팅. 6월 13일. https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/848881.html 검색일 2022년 12월 20일.
- 《한국건설신문》. 2017. 주민협의 없는 ‘세월호 추모공원’ 이대로 괜찮은가?. 6월 5일. <http://www.conslove.co.kr/news/articleView.html?idxno=46045> 검색일 2022년 12월 9일.
- 《한국일보》. 2019. 4·16 추모공원...2022년 화랑유원지에 조성. 10월 3일. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201910031145077310> 검색일 2023년 2월 15일.
- 《헤럴드경제》. 2018. 세월호 추모공원 설립 반대...이유는 집값 때문?. 5월 18일. <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20180518000346> 검색일 2022년 12월 9일.
- 《MBC》. 2023. ‘완공 1년 남았다’더니...4.16 생명안전공원 부지엔 잡초만 무성. 4월 14일. https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6474205_36199.html 검색일 2023년 8월 9일.

3. 법률문헌

- 4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법. 《일부개정 2022. 6. 10, 법률 제18954호》.

Exploring Community Governance for Conflict Mitigation: The Case of the 4·16 Memorial Park Creation Process

Yong-Sook Lee & Ye-Eun Sim

This study examined how community governance works in relation to the conflict over the creation of the 4·16 Memorial Park, analyzing key actors' roles in governance. The study identified the role of disaster victims, supporters, facilitators, and mediators in disaster victim-centered community governance for conflict mitigation. It also analyzed how the interactions between these actors and local residents have changed the nature of conflict. Despite limited mediator involvement, victims contributed to conflict resolution through community volunteer activities, sharing citizen-guided alternatives, and urging transparent government decisions. The study conducted in-depth interviews with key actors in Ansan governance, including victims of the Sewol ferry disaster, Ansan civic groups, public officials, 4·16 Foundation staff members, and residents, and reviewed existing literature and various media sources.

※ Keywords: community governance for conflict mitigation, 4·16 Memorial Park, Sewol disaster victims, Ansan

