전환기 충청남도의 갈등관리와 정책과제

최병학 | 충남발전연구원 선임연구위원, 상생협력 · 갈등관리 충남포럼 상임운영위원장

Ⅰ. 서 론

지난 2008년 '이명박 정부' 출범 이래 미국산 쇠고기 수입 관련 촛불집회, 용산 재개발 문제, 한반도 대운하 및 4대강 사업 등 많은 문제들이 오랫동안 쟁점으로 대두되어 왔다. 근간 정부에서는 소통을 강조하고 공생발전을 기치를 내거는 등 많은 대책을 쏟아내고 있으나, 실질적인 효과를 얻거나 갈등해결을 위한 체계적 절차나 '해법'을 보여주지 못하고 있는 실정이다. 최근 언론에서 제주도 해군기지 건설과 관련한 갈등으로 강정마을에 공권력을 투입, 정부와 반대투쟁에 참가하고 있는 지역주민과 시민단체들 간에 사회적 긴장관계가 형성되어 있다.

이처럼 현재의 문제가 촉발된 원인에는 많은 이유가 있겠지만, 중요한 것은 국가의 공공정책의 방향성이 주민의 의견수렴 절차나 추진방안에 대한 동의가 선행되지 못했다는 데 있다.

공공정책에 관한 갈등은 어제 오늘의 문제가 아니다. 공공갈등은 한국사회의 가장 심각한 사회갈등유형으로 지적되어 왔으며, 또한 문제해결의 과정에서 정부와 민간 사이에서 발생한 갈등을 힘과 권위에 의존한 전통적 갈등해결방식이 뿌리 깊게 자리하고 있다. 이러한 전통적 갈등해결방식은 평균지속기간이 상대적으로 길어 많은 사회적 비용을 지출하는 갈등종료방식이다. 더군다나 해결과정 그 자체가 갈등의 '씨앗'이 되어 행정관리시스템의 내부갈등을 촉발시켜 정책의사결정에 심각한 왜곡을 초래할 수 있다.

충청남도에서는 지난해 11월 10일 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」를 제정하고, 올해 5월 25일 갈등관리심의위원회를 구성하여 본격적인 활동에 들어갔다. 이는 지역사회의 다양한 참여주체들에게 정책적 갈등현안에서 지방정부 차원에서의 소통장치를 제도적으로 마련하였다는 것과 지역 차원의 민주주의 실현을 위한 실질적인 수단이 되었음을 의미하는 등 큰 의미를 함축하고 있다.

이와 관련하여 갈등관리심의위원회를 구성하는 자리에서 발표된 충청남도 갈등관리 목록 및 '상생협력갈등관리 플러스충남 정책포럼(이하 정책포럼)' 갈등관리 매뉴얼에서 보고된 내부자료를 토대로 갈등과 갈등관리의 의미, 충청남도 갈등관리 실태를 살펴보고, 향후 추진과제 및 정책제언을 통해 지방정부 차원의 갈등관리의 의미와 정책적 시사점을 되새겨 보고자 한다.

Ⅱ. 충청남도 갈등의 현안과 관리

1. 갈등과 갈등관리의 정의

갈등은 한 개인이나 집단이 다른 개인이나 집단과의 상호작용에서 발생한다. 일반적으로 개인이나 조직에 대한 선택의 기준이 명백하지 않거나 또는 의사결정의 표준적 메커니즘이 왜곡되면서 개인 혹은 조직이 대안 선택에 곤란을 겪는 전체적 상황을 통칭한다. 즉 갈등은 상대방에 대한 인식이 우선 존재하여야 하며, 상호 갈등을 인식하지 못할 경우 표출은 이루어지지 않는다. 또한 갈등은 일시적이고 단선적인 것이 아니라 동태적인 과정으로 반드시 그 원인과 조건이 수반되며, 일정한 조건이 부여될 때에 비로소 갈등이 가시화된다[1]. 갈등은 간단하게 공적 · 사적영역으로 구분되는데, 공적영역에서 벌어지는 공공갈등은 공익을 둘러싼 갈등, 편익과 비용의 불일치, 매몰비용의 문제, 기회비용의 문제, 원상회복이 어렵다는 특성을 가지고 있다[2].

갈등관리는 일반적으로 목표를 설정하고, 그것을 효과적으로 달성하기 위하여 조직활동을 합리적으로 체계화하는 행동과정을 의미하는 과정적 개념으로 정의된다. 갈등관리는 사회일반에서 발생하는 갈등의 관계를 해소하기 위한 전략으로 설명될 수 있으며, 이는 문제의 해결을 통한 편익 확보를 목적으로 한다.

공공갈등은 갈등을 일으키는 주체가 어디냐에 따라 일반적 갈등관리방법, 협력과 지원체계에 의한 관리방법, 간접관리방법에 의한 전략들이 고려된다. 그리고 현재 갈등관리의 인식변화는 사후적 갈등해결 → 사전적 갈등해결, 정책추진에서의 결과의 중요성 → 정책추진에서 과정의 중요성, 행정 및 정책의 효율성 → 행정 및 정책의 민주성과 형평성으로 이동하고 있다[3]. 흐름은 갈등에 대한 기본적 인식의 변화를 전제로 매몰비용의 축소와 민주주의 질적 심화로 지속가능한 발전의 의미를 내포한다.

갈등관리의 유형은 이항대립적인 참여 행위자를 기본으로 각각의 행동주의적 입장을 통해 통합적인 유형으로 구분하는 바, 결과와 사람에 대한 관심의 정도를 차원화하여 철회, 완화, 강요, 직면, 타협의 유형을 제시하는 경우, 이익관계에 따라 획득 ↔ 손실, 포기 ↔ 손실, 손실 ↔ 방치, 타협 ↔ 상승 유형으로 구분한다. 또한 행위결과로 경쟁형, 회피형, 타협형, 양보형, 협력형(상대방과의 협조 차원 기반) 나눈다. 그리고 상황적 맥락을 중시할 경우에는 상황대응모형을 통해 회피전략, 해결지향적전략, 통제전략 등으로 하위 유형으로 제시되기도 한다.

그리고 갈등관리는 조정 및 문제해결을 위해 다양한 초점을 가진 대응전략이 활용된다. 우선 갈등수준에 따른 갈등관리의 방법이다. 갈등의 수준은 간단하게 발생기, 심화기, 완화기로 구분된다.

1) 최병학 · 박종득 외 (2009. 12), 『충청남도 갈등관리 인재육성 및 활용방안 연구』(충남발전연구원), p.5-26.
2) 최병학(2011), "공공정책 갈등이해", 『제1기 사회갈등관리과정』(충청남도지방공무원 교육원), p.37-72.
3) 한국인사행정학회 갈등관리연구회, "사업별 갈등관리 모델 수립", http://www.hrm.or.kr(검색일: 2011.05.01).

갈등수준은 갈등현안 자체의 흐름에 초점을 가지고 참여 구성행위자의 행동패턴에 따른 대응전략을 구사함으로 선제적 활동 측면에서 다소 늦은 점이 있으나, 누적된 자료의 철저한 분석 및 지역의 특수성을 세밀하게 객관적으로 활용할 수 있다면 많은 장점을 가진 관리방식이다.

둘째, 갈등문제의 원인분석을 통한 갈등관리이다. 갈등원인은 이해당사자들의 이해(욕구), 가치관, 이념 등으로 구분되며, 명확하게 갈등을 구별하게 하여 문제해결의 지점을 객관적으로 형량할 수 있도록 하는 장점을 가진다. 그러나 갈등원인이 명목적 가치를 가질 수도 있지만, 복합적 상황으로 혼재되어있는 경우 문제의 해답 자체가 혼란을 일으킬 경우가 많아져 초기 문제의 진단 실패로 정책지체비용의 증대를 가져올 수 있다.

셋째, 갈등발생시점에 의한 갈등관리방식이다. 갈등발생이 정책이나 사업의 계획 및 입법 등 정책결정 단계에서 이루어지는 경우, 결정된 상위정책 등의 결정단계에서 이루어지는 갈등, 세부실행단계에서 발생하는 갈등으로 구분된다. 그러나 비슷한 단계에서 갈등이라 하더라도 주제, 가치개입여부, 이해당사자의 수에 따라 갈등해결의 난이도가 다르게 나타날 수 있으므로 정확한 해결지점을 잡는 것이 어려운 단점을 가지고 있다.

넷째, 문제해결 난이도 측정을 통한 갈등관리이다. 해결이 쉽지 않은 갈등은 이념, 신념, 가치 등 원칙의 대립, 장기간 불신이 지속하여 관계가 악화되어 있는 경우, 이해당사자의 수가 많은 경우, 이해당사자간 힘의 불균형에 대한 인식이 존재하는 경우, 관련된 이해의 크기와 파장이 큰 경우(정치상황에 맞물리면 더욱 커짐), 불확실한 미래의 예측 사항을 구분하여 적용하는 경우이다. 그러나 문제해결 과정 및 결과에서 수직적 문제의 배열 및 총력집중은 수평적 이슈로 인해 문제가 복잡화되면서 오히려 갈등의 증폭을 관리영역에서 유발시킬 수도 있다[4].

그리고 갈등관리 프로세스는 정책입안과정에서부터 시작하여 갈등의 예방적 효과를 증대시키기 위함이다. 우선 공공기관의 장이 (갈등관리심의위원회의 자문을 통해) 갈등영향분석이 필요한지 여부를 판단해 필요하다고 결정되면, 공무원 혹은 중립자적 제3자가 실시한다. 그리고 갈등영향분석 결과를 갈등관리심의위원회에서 심의해 만일 갈등을 예방하거나 해소하는 절차가 필요하다고 판단될 경우 참여적 의사결정 방법을 활용하거나 갈등조정협의회를 통해 합의형성절차 진행한다. 합의형성절차를 통해 합의안이 도출되고 공공기관의 장이 이를 수용할 경우 입안된 공공정책은 수정 및 보완과정을 거쳐 정책에 반영한다.

갈등해결의 프로세스는 5단계로 구성된다. 첫째, 인식단계로 무엇이 갈등의 원인인지 파악이 어렵지만, 상대방을 의식하게 되는 일련의 과정적 시점이다. 둘째, 준비단계는 갈등해결을 하는 시점과 협상을 하는 시점으로 구분한다. 셋째, 관리단계는

4) 최병학 · 길병옥 외(2008), 『서해안지역 허베이 스피리트호 유류유출사고 관련 충남지역 갈등관리 및 사회통합을 위한 과제와 전략 연구』, 충남발전연구원, p.19-25.; 권경득 · 최병학 외(2008. 9), "충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구", 『정책포커스』, 창간호, 충남발전연구원, p.22-41.

감정관리가 주요한 초점으로 진행되어, 차이점을 인정하고 원인파악을 위한 대화를 시도, 갈등의 원인을 탐색해야 한다. 넷째, 협상하기는 상호 호혜적인 분위기를 전제로 상대의 실제 원하는 것을 찾는 과정이다. 다섯째, 합의하기는 상호 신뢰를 바탕으로 계약과 합의안에 대한 기본적인 구속력을 갖추는 의무이행의 결속과정이다[5].

2. 갈등현안 및 관리 현황

지난 5월 25일 제1회 충청남도 갈등관리심의위원회가 개최되었다. 이 회의에 보고된 갈등관리의 연도별 자료에 의하면, 현재 충청남도 갈등관리 건수는 총 18건이다. 세부적으로 갈등주체별로 구분해 보면, 광역 ↔ 광역 3건, 기초 ↔ 기초간 2건, 정부 ↔ 민간 13건이다. 관리유형별로 비선호시설 5건, 지역개발 5건, 일반행정 3건, 물관리 3건, 도로교통 2건이다[6].

발생연도별 상황은 갈등관리영역의 진입건수는 판단에 따라 많은 격차를 보이겠지만, 이 회의자료에서는 1987년 1건, 2003년 1건, 2005년 1건, 2006년 1건, 2008년 2건, 2009년 4건, 2010년 8건으로 보고되었다. 이상을 정리하고, 현황을 살펴보면 2011년 5월 1일을 기준으로 관리현황은 다음의 〈표 1〉과 같다.

다음의 〈표 2〉, 〈표 3〉은 2011년 현재 충청남도에서 관리하는 18건에 대한 사안으로 갈등관리심의위원회에 제출된 자료로서 갈등원인 및 내용, 유형, 해결방안 및 전망에 관한 내용을 담고 있다[7]. 주목되는 내용은 전체 갈등현안의 문제는 국가위임사무로 이루어진 사안이 많다는 것이다. 즉 이러한 것은 지방정부가 주도적으로 갈등해결의 주체가 되기보다는 기초단체간, 지역주민간의 문제발생에 조정적 역할의 비중이 커짐을 의미한다. 또한 갈등유형은 지역개발을 둘러싼 문제로 이익갈등이 대부분을 차지하고 있다.

〈표 1〉 충청남도 갈등관리 현황

(단위 : 건)

구 분	10년말 관리건수	11년도		11. 5. 1현재 관리건수
		발 생	해 소	
계	20	-	2	18
광역자치단체상호간	3	-	-	3
기초자치단체상호간	2	-	-	2
광역-기초자치단체간	-	-	-	-
정부(지자체포함)-민간간	15		2	13

* 출처: 충청남도 자치행정과(2011. 5),『충청남도 갈등관리심의원회 회의자료』, p.12.

5) 국무총리실(2009), 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』참조.
6) 충청남도 자치행정과(2011.5), 『충청남도 갈등관리심의원회 회의자료』, p.12.
7) 상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼은 2010년도 12월 충남도에서 제시한 갈등현안에 대하여 자체조사를 실시하여 세미나를 개최한 바 있다. 관련자료는 홈페이지(http://www.pcpf.or.kr)에서 확인할 수 있다.

〈표 2〉 충청남도 2011년도 갈등관리 목록(1)

연번	갈등 · 분쟁 목록(원인 및 내용)	유 형	해결방안 및 전망
1	○ 서천-군산 해상경계 분쟁 (충남 서천군 ↔ 전북 군산시, '87.2) - 서천군 관내 해역이 전북도에 편중, 어장협소로 어업소득저하 등 불합리하므로 해상경계 조정 요구(북위 36도선으로 경계 조정 요구)	일반 행정	• '10.12 불합리한 해상경계 공동조업구역 지정 건의(서천군 → 농식품부) - 양도간 협의결과 제출요구(농식품부) ⇨ 우리도 협의요청에 대해 전북도 무대응 일관
2	○ KTX고속전철 천안 · 아산역사 택시사업 구역분쟁 (충남 천안시 ↔ 아산시, '03.10) - 천안지역 택시업계에서 아산시 관할구역인 고속 철도역사를 택시사업공동구역으로 지정 요구 - 아산시는 천안시의 요구를 자치권 침해라며 반대	도로 교통	• 국토부 「여객자동차운수사업법시행규칙」 개정('10.11), 장관 직권중재조항 신설 - 국토부: '10.11~'11.2까지 택시사업구역조정 협의회 개최(9차) ⇨ 국토부와 兩지자체간 지속 협의 조정 중
3	○ 부사간척지 경계설정 분쟁 (충남 보령시 ↔ 서천군, '05.3) - 부사간척지 사업 후 기존 행정구역 유지시 단일필지가 兩시군으로 분필되는 등 불합리성 대두 • 보령시 : 기존경계 중심으로 시군경계 조정 • 서천군 : 새로운 하천경계 중심으로 시군경계 조정	일반 행정	• 새로운 행정구역 변경 요구 (보령 · 서천 → 도, '05) - 兩시군간 원만한 합의토록 종용 중(道) ⇨ 兩시군간 未합의 시 지방자치법에 의거 중앙분쟁委 안건상정 추진(道)
4	○ 가로림만 조력발전소 건설관련 분쟁 (충남 서산시 ↔ 태안군, '06.12) - 태안군 이원면-서산시 대산읍간 2㎞ 구간내 조력발전소(520MW) 건설 추진 • 어민피해와 환경훼손 이유로 兩시군간 찬반 갈등 (서산시 반대 / 태안군 찬성)	물관리	• 지경부 : 발전소 건설시 환경훼손, 어민피해 대책 마련 요구(사업자) • 금강환경청 : 주민이 신뢰할 수 있는 환경영향 평가서 제출시 승인 ⇨ 지속적인 지역주민 설득 등 대책 추진 중
5	○ 논산 공원묘지 조성에 관한 갈등 (충남 논산시 ↔ 지역주민, '08.7) - 원불교에서 논산 벌곡면에 장묘공원 설치 추진 • 지역주민 혐오시설 입지 반대 갈등	비선호 시 설	• 시-사업자 : 사업계획 주민 이해설득 중 ⇨ 조기 해결을 위해 포럼전문가의 협의 조정을 통한 갈등해소 추진
6	○ 천안풍세 송전선로 설치 갈등 (지경부(한전) ↔ 지역주민, '08.9) - 풍세일반산업단지 내 신규 소요전력 공급을 위한 송전철탑 12기를 신설 추진 • 주민 : 지중화 및 선로 변경 요구 • 한전 : 예산상 이유로 지중화 및 선로 변경 불가	비선호 시 설	• 한전에서 간접 피해지역 주민대상 이해 설득 중 ⇨ '12. 4월까지 보상 및 사업완료 계획임
7	○ 금강하구둑 관련 분쟁 (충남 서천군 ↔ 전북 군산시, '09.1) - 금강하구둑 건설이후 금강수질 악화와 연안어장 황폐화 실정이므로 서천군에서 금강하구둑 기수역복원 제기 • 군산시는 농업용수 공급 차질 등으로 반대	물관리	• 금강하구역 생태계조사 및 관리체계 구축을 위한 연구(Ⅱ) 및 충발연 현안과제 용역중 - 도-서천군 : 해수유통 필요성 제기중인 전북 일부 환경단체와 연대, 협력 중 ⇨ 금강비전기획위원회에서 대응논리 개발, 정부 제안 추진 중
8	○ 금산 우라늄 광산개발 사업 갈등 (지경부 ↔ 지역주민, '09.5) - 토자이홀딩스(주)가 금산군에서 우라늄 채광을 위한 광산개발 인허가 추진 • 금산군 청정인삼의 이미지 실추와 생활환경 피해 등 군민의 생존권 위협을 이유로 반대	비선호 시 설	• 지경부(광업조정위) : 행정심판(채광계획 불인가) 진행 중 - 도+금산군 : 연구용역(광산개발 타당성용역) 결과 행정심판위 제출(월) ⇨ 행정심판 기각 결정토록 지역입장 전달 중
9	○ 서산 국방과학연구소 증설관련 갈등 (국과수 ↔ 지역주민, '09.6) - 국과수에서 2013년까지 연구소 증설을 위해 기지1리 일부 지역 수용 추진 • 주민들 마을 전체 수용요구 • 국과연은 예산상 이유로 전체수용 불가	비선호 시 설	• 서산시에서 주민 중재 등 대응 중 ⇨ 피해 주변지역 보상의 근거가 되는 '군용비행장 등 소음피해 방지 및 소음대책 지역 지원에 관한법률(안)' 국회 국방위 계류 중

〈표 3〉 충청남도 2011년도 갈등관리 목록(2)

연번	갈등 · 분쟁 목록(원인 및 내용)	유 형	해결방안 및 전망
10	○ 해상경계 및 공유수면매립지 관할분쟁 (충남 당진군 ↔ 경기 평택시, '09.10) - '04.9월 헌재판결에 따라 당진군에서 공유수면매립지 귀속 추진 • 평택시에서 지방자치법개정('09.4월)이후 등록된 토지는 원인무효라고 주장	일반 행정	• 행안부, 중앙분쟁조정委 심사 진행 중 - 도+당진군, 기각결정 논리개발, 공동대응 ⇨ 경기도(평택시)의 귀속지자체 결정신청은 행정심판법상 결정 신청 기간 도과로 기각 결정 전망
11	○ 동부석탄화력발전소 건설계획에 따른 갈등 (지경부(동부화력) ↔ 지역주민, '10.1) - 동부화력 당진군에 화력발전소 건설 추진(입지 최적성, 안정적 전력수급을 위해 필요) • 당진군 대규모 대기오염 등 환경피해의 심각성을 이유로 반대	비선호 시 설	• 지경부 : 발전소 건설시 환경훼손, 어민피해 대책 마련 요구(사업자) • 금강환경청 : 주민이 신뢰할 수 있는 환경영향 평가서 제출시 승인 ⇨ 지속적인 지역주민 설득 등 대책 추진 중
12	○ LH공사 택지개발사업 축소관련 갈등 (국토부(LH공사) ↔ 지역주민, '10.2) - LH 경영악화로 아산신도시 2구역 택지개발사업 축소 • 주민들 '98년 지정 이후 각종 규제로 주민생활 제약 등 피해가 있는 만큼 보상사업 계속 추진 요구	지역 개발	• 국토부(중도委) : 아산신도시 2구역 지구지정 해제('11.3.31.), LH 주미피해대책 마련 요구 - LH, 주민피해대책 수립 중 - 도+아산시 : 자체 주민피해 최소화 대책 마련 중 ⇨ 국토부(LH)의 대책마련 결과에 따라 대응
13	○ 태안광업권 출원 관련 갈등 (지경부(광업등록사무소) ↔ 지역주민, '10.7) - 원산도 앞 지역에 4건의 광업권 설정출원 • 태안 고남면민들 어업피해 등을 이유로 반대 ⇨ 20년전 광업권허가로 인한 소송으로 많은 주민피해 발생지역임	물관리	• 지경부(광업사무소) : 출원된 4건중 2건 불허가, 2건 실지조사 중 ⇨ 도+태안군, 어업피해 등 감안 공동대응 중
14	○ 청양 신대저수지 축조관련 갈등 (농식품부(농촌공사) ↔ 지역주민, '10.7) - 한국농어촌공사에서 신대저수지 둑높이기 사업 추진 • 지역주민들은 저수지 둑의 노후화로 불안감 가중, 둑높이기보다 준설 및 퇴적물 제거 요구	지역 개발	• 농촌공사 주민설득(환경, 제방붕괴)으로 당초 사업계획 대로 공사 진행('11. 5월, 12% 공정) ⇨ 현재 사업으로 인한 민원발생이 없으며, 용지매수도 순조롭게 진행중임
15	○ 천안 직산읍 국도1호선 교차로 설치관련 갈등 (건교부(국도관리공단) ↔ 지역주민, '10.8) - 천안서북경찰서 교통안전시설심의委에서 국도 1호선 충남TP 진입로에 좌회전 대기차로 등 설치 조건부 가결 • 국토관리청 예산과다 등으로 사업 추진 불가입장	지역 개발	• 천안시 : 시도 1호선(성환순환도로) 좌회전 차로 설치와 천안북IC 설치로 주민 교통 불편 일부해소 입장 ⇨ 새로운 진입로 등 개설되어 주민불편 대부분 해소, 연말 종결 전망
16	○ 예산신소재 산업단지 조성 관련 (충남도(예산군) ↔ 지역주민, '10.8) - 경인주물공단조합 등 22개 기업이전을 위해 MOU를 체결 추진 • 주민들 유해가스, 악취등 주민건강과 농업피해 등을 이유로 이전 반대	지역 개발	• 금강환경청 : 주민 요구사항 반영된 환경 영향평가서 승인 • 예산군 : 사업자의 지속적 주민 이해설득 요구 - 道산업단지심의委 : 승인여부 결정('11. 5. 18) ⇨ 산업단지심의委 결정에 따라 대응
17	○ 당진-아산 산업기지 항만준설에 관한 갈등 (항만청 ↔ 지역주민(당진군), '10.8) - 평택당진항 항로준설과 관련하여 '91년 작성된 환경영향평가서에 의한 재협의 추진 • 주민들 형식적 평가라며 현실타당성 있는 평가서에 의한 사업추진을 요구하면서 갈등	지역 개발	• 항만청(LH): 종전('91) 환경영향평가서에 의거 항로 준설에 따른 어업피해 보상 추진방침 ⇨ 평택항만청에서 보상협의 절차 이행 중
18	○ 호남고속철 공주역사 설치관련 갈등 (건교부,철도시설공단 ↔ 지역주민, '10.9) - 역사설치 시 마을전면 高성토(20m)로 마을 양분, 조망권 상실되므로 역사 교량화 요구(616m, 500억 소요) • 철도공단 사업비 과다 이유 난색 표명	도로 교통	• 철도시설공단에서 수용안(420m, 210억소요)을 제시, 지역주민과 의견 합의 ⇨ 공단에서 기재부와 사업비 협의 중

3. 갈등관리를 위한 지역거버넌스

지방정부의 갈등현안에 대한 조정적 역할은 갈등해결을 위한 장치가 어떻게 이루어지고 있는지가 우선 파악되어야 하기 때문에 여기에서는 충청남도를 중심으로 갈등관리 법제화를 설명하고자 한다[8].

현재 공공갈등의 초점은 지방자치의 역할사무에 따른 기관간의 분쟁에 맞추어지고 있다. 지방자치는 위임 관리기구에 대한 새로운 역할 및 성격이 부여됨을 의미한다. 이러한 상황에서 갈등조정 및 예방에 관한 제도는 그 대상을 집단, 조직을 기본단위로 삼고 있으며, 갈등현안 문제가 표면적으로 표출된 이후의 사후관리에 초점이 맞추어 지는 경우가 많다.

그리고 2009년 1월 제정, 공표된 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제21185호)'은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다. 규정의 적용범위는 중앙행정기관 및 지방자치단체, 그 밖의 공공기관이며, 이 령(令)과 동일한 취지의 갈등관리제도 운영이 가능하다. 세부 규칙으로 갈등예방 및 해결의 원칙은 자율해결과 신뢰확보, 참여와 절차적 정의, 이익의 비교·형량, 정보공개 및 공유, 지속가능한 발전이다. 또한 갈등예방 및 조정을 위한 위원회, 협의회의 구성 및 운영, 연구기관의 지정 및 운영, 매뉴얼의 작성 및 활용, 실태의 점검 및 보고, 전문인력 양성과 지원내용이 담겨져 있다.

충청남도에서 2010년 11월 제정된, '충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례(충청남도 조례 제3544호)'는 주요시책 추진에 따른 갈등의 효과적 관리로 사회통합에 이바지함을 목적으로 그 역할과 책무 및 절차 등에 관한 사항으로 규정하고 있다. 조례의 대상과 범위는 주요정책으로 도민 또는 그 밖의 기관·단체간의 갈등 예방이 필요한 사항이나 갈등이 발생하여 지역경제와 발전에 심대한 영향을 끼칠 우려가 있는 경우에 적용되며, 갈등 예방 및 해결의 원칙은 자율해결과 신뢰확보, 이익의 비교·형량, 정보공개 및 공유이다. 갈등의 예방 및 해결을 위한 원칙은 중앙정부의 대통령에 의한 내용을 동시에 다루고 있다.

〈표 4〉 갈등조정제도와 범위

위원회	범위와 역할
중앙분쟁조정위원회	지방자치단체 간 분쟁 중 시·도 간, 시·도가 다른 시·군·자치구 간 분쟁조정
지방분쟁조정위원회	동일 시·도내 시-군-자치구 간 분쟁조정
행정협의조정위원회	중앙행정기관의 갈등(분쟁) 협의조정
환경분쟁조정위원회	지방자치단체의 환경관련 갈등 조정 신청(환경분쟁조정법 제16조)

8) 최병학(2010. 6), "지방정부의 갈등관리 제도화를 위한 연구: 충청남도들 중심으로", {충청지역연구}, 제3권 1호, 충남발전연구원 참조.

충청남도의 갈등예방과 해결에 관한 조례는 정책결정과정의 기획에서 평가단계로 이어지는 순환적 과정에서 포괄적으로 동일하게 추진되는 과정의 전개라기보다는 갈등을 중심으로 하는 행위원칙을 주로 함으로써 갈등관련 업무를 독립적 사무로 구분한다. 향후 조례에 근거한 업무는 분쟁 및 갈등을 대상으로 하는 사업부서 및 위원회의 독립적 역할사무로 총괄부서의 위치 확립, 혹은 사업부서별 갈등표출로 조직이 수립 운영되지만, 사업부서별 갈등관리 조직의 구성은 내부 거래비용의 증대 및 전체 조정, 총괄 과정에서 새로운 문제를 발생시킬 수 있는 가능성도 가지고 있다.

Ⅲ. 갈등관리 실효성 확보를 위한 정책과제

여기에서는 갈등관리 목록 및 원인, 해결을 바람직하게 추진하기 위한 정책과제를 제도화(결정의 위계성), 갈등현안의 해결을 위한 협력체제, 시스템 정비 등 3개 항목을 통해 간략하게 제시하고자 한다.

1. 갈등관리의 제도화: 갈등관리심의위원회의 위상

충청남도의 갈등관리심의위원회는 위원장을 포함한 15인으로 구성되며, 위원장은 지방자치단체장이 위촉하되 민간위원 중에서 위촉한다. 전체 위원 중 민간위원의 비율이 위원회의 과반수를 차지하여 문제 관련 의견수렴의 폭을 넓힘과 동시에 가 되도록 하는 원칙을 중앙정부의 관리원칙과 공유하고 있다. 선정요건은 심의대상인 갈등사안과 직접적인 이해관계를 갖지 않는 사람, 갈등예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가, 중립적이고 공정한 입장에서 활동할 수 있는 사람으로 구성한다. 중요한 것은 위원 위촉규정에 의거한 선발과 실제 행동에 기준에 정합적으로 이루어져야 한다[9].

향후 심의위원회의 위상은 사후 갈등해결보다는 사전 갈등예방을 위한 기구, 갈등프로세스의 모든 단계에 걸쳐 활용 가능한 기구, 갈등관리에 관한 폭넓은 논의의 장이자 의견 수렴 통로로 이해된다. 즉 갈등관리심의위원회는 갈등영향분석에 필요한 실시비용 및 정책반영의 권고에 대한 자율성을 지니며, 충청남도지사(사업부서장)의 자문 및 필요시 회의 참석 및 결정에 대한 사항을 요청할 수 있다.

현재 충청남도는 2011년도 말을 기준으로 갈등관리와 관련한 시·군 조례 제정을 목표로 하고 있다. 다만 향후 충청남도 차원에서의 다른 사업부서별 심의위원회, 자문위원회와의 관계설정 및 16개 시·군내 갈등관리 업무가 조례제정 이후 특정한 업무의 독립성을 갖춘 상태에서의 갈등현안의 해결순위와 관련한 중복현상이 내부에서 나타날 것이다. 갈등관리심의위원회를 중심으로 내측에는 공공행정기관의 부서별 협조를, 외부는 갈등

9) {충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례}(제3544호, 2010. 11. 10 제정), 제9조, 10조, 11조 참조.

관리 전문포럼과 사업부서별 자문/전문위원회를 접근 거리를 기준으로 구분되어 있다. 문제는 앞서 제기하였듯이 1개 심의위원회의 활동적 효과성이 배가되기 위해서는 내부의 지방정부의 세부 사업부서와 전문위원회의 정책정보와 현황이 원활하게 집적되는 지점이 갈등관리심의위원회가 되어야 한다는 것이다. 그렇지 못할 경우 사업부서의 독자적인 매커니즘의 역학관계에 의하여 전체적인 갈등관리의 종합적 구성은 형식적 차원에 머물게 될 것이라는 점이다.

2. 협력적 거버넌스와 갈등조정 전문인력 육성

충청남도는 2006년 10월 30일 [상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼]을 충남발전연구원을 주관기관으로 창립, 운영해 오고 있다. 2011년도 충남포럼에서는 기획연구로 갈등관리 세부매뉴얼(사업유형별) 작성, 현장지원체제 구축사업으로 16개 시 군을 대상으로 4대 권역별포럼의 운영지원 및 현장간담회 개최, 교육연수 및 현장견학, 갈등현안 관련 세미나 및 워크숍 개최 등의 사업을 다양하게 펼치고 있다. 아울러 갈등의 사후처방적인 해결방식에서 벗어나 예방적 갈등관리 프로그램 발굴과 조정 및 협의체를 구성, 상시적으로 관리하는 시스템을 구축하고자 한다. 또한 2008년부터 전국의 대학(원)생 대상 우수논문대회를 매년 개최하여, 갈등해소와 관련한 창의적 · 실용적 정책제안을 발굴하여 과감한 정책환류를 꾀하는 동시에 젊은 세대들이 지역문제에 참여할 수 있는 기회를 제공하여 갈등해소에 일정한 역할을 할 수 있도록 民 · 官 · 產 · 學/硏 · 言 간의 협력네트워크 역할에 중요한 축을 담당한다[10].

갈등현안을 둘러싼 문제해결 현장활동과 연구의 과정은 별개 차원의 영역이 아니다. 갈등은 정의에서 살펴보았듯 동태적이면 복잡한 형태를 가진다. 주목할 것은 아무리 복잡하고 실타래가 엉켜있다고 하더라도 문제를 해결하는 지점은 가장 단순한 형태의 그 무엇에서 시작된다. 따라서 연구는 이러한 절차와 지점을 밝혀내는 방법론, 갈등해결 동원자원의 확보, 제도확산을 위한 프로그램 개발을 통해 해결의 선제적 조건을 탐색하는 것이다.

더욱더 중요한 것은 갈등의 사전적 예방차원의 역할적 의미로서 문제가 심화기에 들어서기 전, 혹은 문제가 발생하기 전에 다양한 관계자와 함께 하는 자리를 마련, 지역 갈등전문가를 육성할 수만 있다면 문제가 지방정부의 정치적 신뢰성 위기까지 초래하지 않을 가능성이 크다.

3. 제도와 행위자에 관한 연구프로그램 활성화

플러스 충남정책포럼은 2011년도 갈등영향분석 사업을 진행하고 있다. 포럼에서는 시범사업을 2년간 지속할 예정으로 있다. 사업은 지역에 존재하는 갈등현안의 체계적인 대응 능력을 강화할 수

10) 최병학(2010. 12), "2010년도 포럼 주요활동", 「정책포커스」, 제5호, 충남발전연구원, p.44-51.

있는 분위기 성숙 및 공공갈등의 주요 이해관계자 및 원인에 대한 체계적 분석결과를 공유함으로써 갈등관리에 대한 공유된 인식의 확산에 기여한다. 또한 지역내 갈등관리에 관심이 제고됨에 따라 하위요소 즉 이를 해결 및 조정하기 위한 조직적 개입 및 인프라의 확산에 긍정적이다.

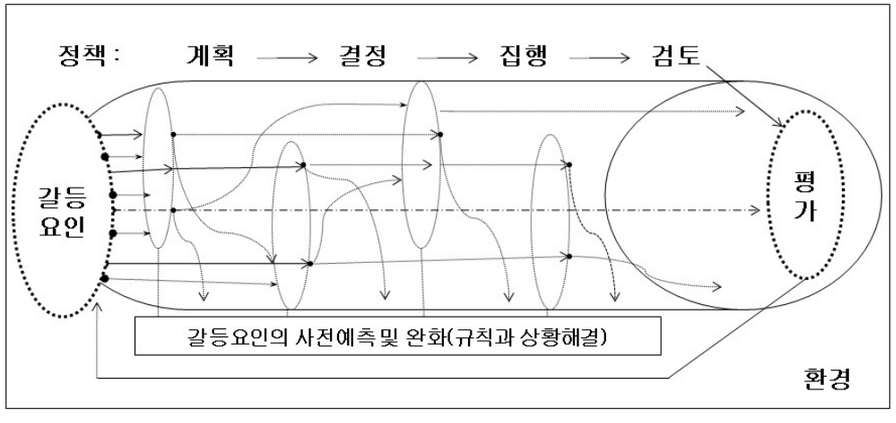
이러한 사업의 효과성을 배가하기 위해서는 관료적인 성과지향형 특성을 차단하고, 절차 및 내용의 합리성을 보완해가는 방향으로 설정되어야 한다. 이를 통해 갈등관리 프로세스에 대한 명확한 이해를 통해 전문가를 응집시킬 수 있고, 더 나아가 지방정부의 신뢰관계를 축적시킬 수 있다. 아울러 갈등관리심의위원회의 구조적 위치를 확립, 충분한 운영지침 및 공공협상에 관한 시나리오 등 연구작업을 통해 산출된 결과를 현장에 적용, 보완해가는 시간적 여유가 필요하다고 본다.

그리고 정책목표를 달성해가는 추진과정에서 갈등은 상시적으로 발생할 수 있기 때문에 단위사업의 추진 전 단계에서 사업을 중심으로 한 일회성만으로 성과를 달성하는 것은 한계가 있다.

따라서 첫째, 정책추진 전 단계에서 갈등영향분석을 실시할 경우에는 단위사업 추진에서 발생할 수 있는 갈등요인을 사전에 추출, 예측하여 불확실한 상황에서의 위험을 사전에 침전시키는 것이 필요하다.

둘째, 정책진입단계에서부터 일정목표를 달성해가는 과정에서의 상황적인 갈등은 사업부서 및 갈등관리 관계관, 민간 전문가를 포함하는 문제해결 중심의 총력체제를 통하는 것이 적절하다.

셋째, 정책사업이 종료되고 효과가 환류되어 동종 사업의 기획(구상)의 참고로 제시될 경우, 이전의 정책순환 과정에서 발견되지 못한 문제점을 다시 제기하여 갈등영향분석 내용에 포함시키거나 필요성이 없는 부분은 회의를 통해 삭제하여, 내



〈그림 1〉 정책사업 및 갈등관리 흐름

11) 플러스충남포럼 사무국(2011. 5. 25), "충청남도 갈등관리 매뉴얼(안)", 『충청남도 갈등관리심의원회 회의자료집』, p.85-119 참조.

부거래비용의 적정규모를 모색해 가야 한다[11].

이상을 보면 다음과 같으며, 기존의 정책추진사업과 갈등예방 및 관리에 필요한 평가회의를 독립된 영역으로 추진하는 것보다는 공통의 기반 평가시스템 위에 놓고 바라보는 것이 인식 확산에 적합하다.

4. 종합적 관리를 위한 시스템 정비

충청남도는 전국에서 최초로 갈등관리 전문가 포럼을 두고 있으며, 지방정부 차원에서의 능동적인 활동 프로그램을 운영하고 있다. 그럼에도 보다 한 단계 갈등관리의 진일보한 모습을 보여주기 위해서는 광범위한 시스템을 점진적으로 정비할 필요성이 있다[12].

기존의 정책갈등은 의사결정과정상의 경직성으로 인한 갈등빈도가 많으며, 이는 갈등해결과정에서 다른 갈등을 부차적으로 파생시킬 가능성이 존재하기 때문에 상황적으로 발생하는 요인들에 대해 프로세스의 탄력적 운영(즉각적, 기동적 대응)이 반드시 보완되어야 할 것이다. 또한 특정 사안에 대한 갈등영향분석을 실시할 경우 공무원, 제3자의 분석역량이 그 신뢰에 큰 영향을 미치기 때문에 제도의 정비는 역량강화를 위한 인프라 구축의 확대가 요구되는 바, 공무원 및 갈등관리 주관기관에 대한 기관장 차원의 지원이 필요하다. 기존의 갈등관리 프로세스의 점검을 위해 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회, 참여적 의사결정방법, 갈등조정회의, 합의형성방식, 최종합의 이행여부를 확인할 수 있는 적용중심의 분류표를 작성, 향후 반복적으로 발생하는 갈등현안에 대하여 최적의 조합을 탐색 및 조정을 유도해야 한다.

더 나아가 갈등인식 공유를 위한 조직(역할인식)을 구성해야 한다. 첫째, 결정과 실무영역에서의 행위자간 자율성 및 책임성 결합을 통한 구성이 실현되어야 한다. 즉 갈등관리심의위원회 및 관계관 운영회의(사무국) 등 위치 확립(역할사무), 결정권자의 리더십이 충분히 발휘될 수 있는 조건과 책임성 병행, 실무영역의 초기 조건 진술 및 대응(갈등관리카드의 신속 공유)이 공조되어야 한다. 둘째, 각 사업부서별 관계설정의 문제와 극복방안을 제도적으로 구축하여 해결할 필요성이 있다. 즉 단위사업의 비공개적 공무 집행은 갈등표출의 일반적인 문제로 지적되는 바, 심의위원회 협조를 의무 혹은 사업부서 요청을 통한 갈등관리의 공유된 의식 확산이 중요하다. 셋째, 정책부서의 이유문제에 관한 교차인식의 문제를 해결해야 한다. 즉 일회적 문제해결만으로 정책목표에 부합되는 소기의 성과를 얻을 가능성 낮다는 것이다. 현실적인 장애에도 불구하고 일정기간 관계관들이 총력체제로 문제에 접근하는 과정의 설정도 부분적으로 운영되고 기존 시스템의 보완적 장치로 고려해야 한다.

12) 최병학(2011. 8. 15), "공공갈등관리: 독립적 제3섹터 역할 주목, 플러스충남정책포럼 · 갈등관리심의위원회." {충남도정신문}, p.8.

Ⅳ. 결론 및 제언

충청남도는 중앙에 대하여, 다른 지방정부를 대상으로 동일 사안에 대한 문제해결방식이 달라질 가능성이 높고, 또한 내부적으로 각 16개 시 · 군 지역의 정치, 경제, 사회, 환경적인 차이로 갈등발생지점 및 시기 등 객관적인 자료에도 불구하고 해결방안에 대하여 쉽게 동의하지 않고 있는 상황이다.

천안과 아산, 당진 등은 지역개발 이슈가 다발하지만 다른 지역의 경우에는 환경적 가치에 기반한 문제들이 다수 발견되고 있다.

따라서 갈등해결에서 가장 중요하게 논의되고 있는 인식의 격차를 줄이기 위해서는 16개 관계관들이 정기적이고 지속적인 접촉의 기회 증대가 반드시 필요하다. 실무 관계관 중심의 접면과 이를 통해 상이하게 퍼져 있는 실제 현상이해의 경로를 단순화하고, 지침을 공유할 필요성이 있다. 향후 갈등관련 조례가 각 시 · 군에 제정되고 활동의 근거가 마련되면, 갈등관리심의위원회에 대한 사무 및 조정, 역할의 부침현상이 발생할 가능성도 존재하기 때문에 현재 관계관 운영회의를 통해 사전 완충역할 지점을 형성, 조정하는 것이 바람직하다.

현대사회에서 공간(지역)은 시간적 상황에 따라 많은 변화를 겪게 될 것이다. 그러나 시간에 의한 공간의 정복 및 불확정적인 정주환경의 변화는 단순히 특정적인 사회의 양태라고 규정될 뿐 보편적인 기준으로 사회의 전체성을 특징짓기에는 무리가 있다. 따라서 문제해결을 위한 원칙은 공유하되, 해결의 절차는 유연성을 유지하고 시스템적인 순환론을 택하는 것이 갈등해소에 보다 효율적이다. 즉 시행규칙 및 절차는 관료적인 사고의 틀을 벗어나 상황과 맥락에 맞게 과감하게 탄력적으로 수행이 가능하도록 해야 한다.

그리고 문제해결을 위해서는 상황적으로 긴박한 문제해결을 요하는 경우가 다반사이기 때문에 항상 문제의 흐름을 모니터링하며 합리적인 사고가 아닌 적합적인 사고의 원칙이 중요하게 여겨져야 할 것이다. 따라서 지역문제를 비롯하여 첨예한 갈등현안은 다수의 인사가 인정하는 전문가 집단이 개방적 참여의 통로가 확보된 상태에서 합의형성을 토대로 한 비판적 제안과 정책대안이 자유롭게 제기될 수 있는 공론장 구축이 무엇보다 중요하다.

참고문헌

국무총리실. 2009,『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』.

권경득 · 최병학 외. 2008. 9, "충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구,"『정책포커스』, 충남발전연구원.

상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼. 2011. 5. 25, "충청남도 갈등관리 매뉴얼(안), "『충청남도 갈등관리심의원회 회의자료집』.

최병학. 2009. 12, "갈등조정사 제도의 도입방안,"『한국 행정학 유용성의 재발견』, 한국행정학회 동계학술대회 주제발표논문.

최병학. 2011. 5. 23, "공공정책 갈등이해,"『제1기 사회갈등관리과정』, 충청남도지방공무원교육원.

최병학 · 길병옥 외. 2008,『서해안지역 허베이 스피리트호 유류유출사고 관련 충남지역 갈등관리 및 사회통합을 위한 과제와 전략 연구』, 충남발전연구원.

최병학 · 박종득 외. 2009. 12,『충청남도 갈등관리 인재육성 및 활용방안 연구』, 충남발전연구원.

최병학. 2010. 6, "지방정부의 갈등관리 제도화를 위한 연구: 충청남도를 중심으로,"『충청지역연구』, 제3권 1호, 충남발전연구원.

최병학. 2011. 8. 15, "공공갈등관리: 독립적 제3섹터 역할 주목, 상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼 · 갈등관리심의위원회,"『충남도정신문』.

충청남도. 2011. 5.『충청남도 갈등관리심의원회 회의자료』. 대전: 충청남도청.

한국인사행정학회 갈등관리연구회, "사업별 갈등관리 모델 수립," http://www.hrm.or.kr(검색일: 2011. 5. 1).