

충청남도 공공갈등관리와 해소방안

2015. 10. 12.
충남연구원



목차

1. 갈등이란?
2. 갈등관리 현황
3. 충청남도 사례분석
4. 향후과제



갈등이란?

1. 갈등의 개념 및 유형
2. 공공갈등
3. 갈등관리와 갈등해결방식
4. 합리적 갈등관리방식

갈등

- ✔ 칩(葛)과 등나무(藤)가 서로 복잡하게 뒤얽혀 있다는 의미의 葛藤
- ✔ 일이나 인간관계에서 복잡하게 뒤얽혀 풀기 어려운 상태나, 인간 내면의 상충되는 생각 때문에 고민하는 심리적 상태

갈등의 유형

- ✔ 원천에 따른 유형
- 목표갈등, 정서갈등, 역할갈등
- ✔ 주체에 따른 유형
- 개인갈등, 집단갈등, 사회갈등
- ✔ 행태에 따른 유형
- 수직적 갈등, 수평적 갈등



공공갈등이란

- ✔ 정부의 공공정책 입안 및 집행, 각종 사업 시행과 법규 제정 등 공공의 이해관계와 관련된 문제를 쟁점으로 전개되는 갈등
- ✔ 공공갈등 중에서도 구체적인 이익이나 권리의 실현을 목표로 하는 갈등을 특별히 공공분쟁(public dispute)이라 함

갈등발생 주요원인

- ✔ 산업화, 민주화 과정에서 님비(NIMBY), 핼피(PIMFY)현상 심화
- 지자체별 자율성과 독자성 강화된 반면, 책임과 능력은 미흡
- ✔ 주민과 정부간, 지자체간, 지자체와 정부간 갈등 조정기구 미흡
- 비 선호시설 입지선정 등 정책과정에서의 주민참여 배제
- ✔ 중앙집권적 권위주의 하향식(top-down) 정책결정과정 답습
- 국가(자치단체)와 시민사회간의 인식론적 의사소통 미흡

공공갈등 표출 및 변화

- ✓ 1980년대 후반에 민주화 추세에 따라 갈등 확산
 - 경제개발 속에서 이념이나 노동문제 등 계층간의 갈등이 주요 갈등
- ✓ 1990년대 지방자치제도의 전면 시행으로 지자체간 갈등 증가
 - 쓰레기소각장 등 비선호시설 입지, 기업유치, 철도역사 등 선호시설 건립을 둘러싼 공공정책 갈등
- ✓ 2000년대부터는 갈등의 대상이 확대 및 다양화
 - 경제가 발전됨에 따라 이념갈등 보다 환경, 복지 등 일상생활과 밀접한 사안의 갈등이 확산·증가

관리의 필요성

- ✓ 공공갈등의 지속적 분출
- ✓ 갈등발생 증가에 따른 체계적 대응 요구
- ✓ 갈등관리 방식의 변화 필요
- ✓ 제도적 시스템 필요
- ✓ 갈등 해결을 위한 전문인력 지원 필요
- ✓ 갈등 사안의 광역화로 지역간 네트워크 구축이 필요

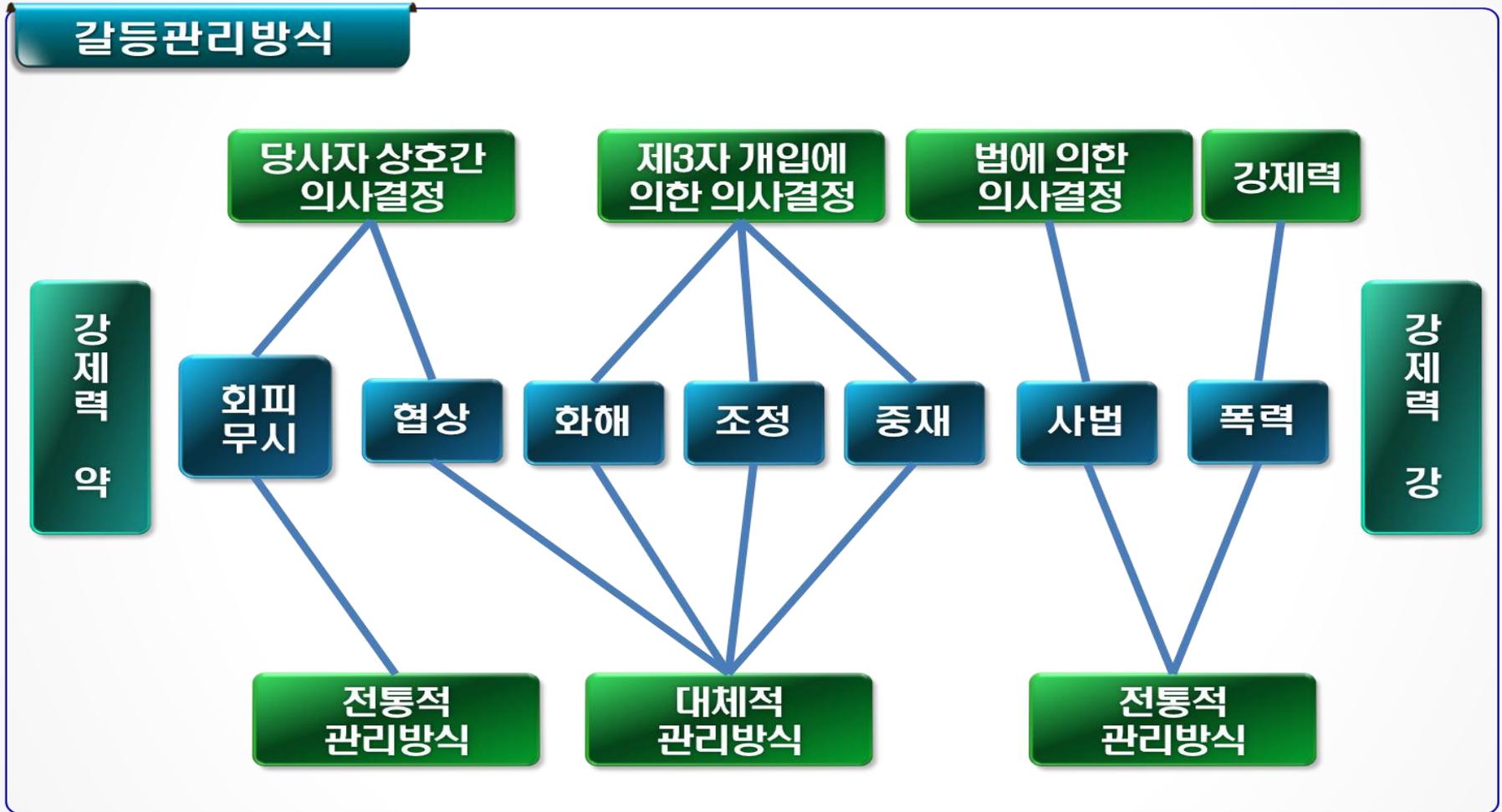
갈등관리의 정의

- ✓ 갈등관리는 조직의 존립을 위해 필요한 핵심적인 과정임
- ✓ 갈등관리는 갈등의 해소뿐만 아니라 갈등을 용인 및 허용하는 것, 그에 적응하는 조치를 취하는 것, 나아가 조직에 유익하다고 판단되는 갈등을 조성하는 것 까지를 포괄하는 활동을 모두 포함

갈등관리방식

- ✓ 독자적 해결 방식
 - 우월한 권력을 소유하고 있는 갈등당사자 일방이 주도적으로 갈등을 해결하기 위한 활동
- ✓ 사법적 해결 방식
 - 재판과 같은 사법기관의 강제적 결정
- ✓ 대체적 해결 방식
 - 소송절차에 의한 판결을 하지 않고서 분쟁을 해결하는 방식







협상 (Negotiation) 제3자의 개입 없이 당사자끼리 화해를 통해 갈등을 해결하는 방식

화해 (Conciliation)
 - 소송에 갈음하는 분쟁해결제도
 - 당사자가 서로 양보하여 당사자 간 분쟁을 종지할것을 약정함으로 성립

조정 (Mediation) 독립적 위치의 제3자가 분쟁당사자들의 동의를 얻어 분쟁당사자 또는 대리인이 쉽게 협상·해결하도록 도와주는 방법

중재 (Arbitration) 사인간 분쟁해결을 사인인 제3자에 의뢰, 다만 당사자간 그 제3자에 의한 판정에 따르기로 미리 합의하는 것

행정소송 (Administrative Litigation) 당사자의 불복제기에 의거하여 정식 소송절차에 따라 판정

갈등관리 현황

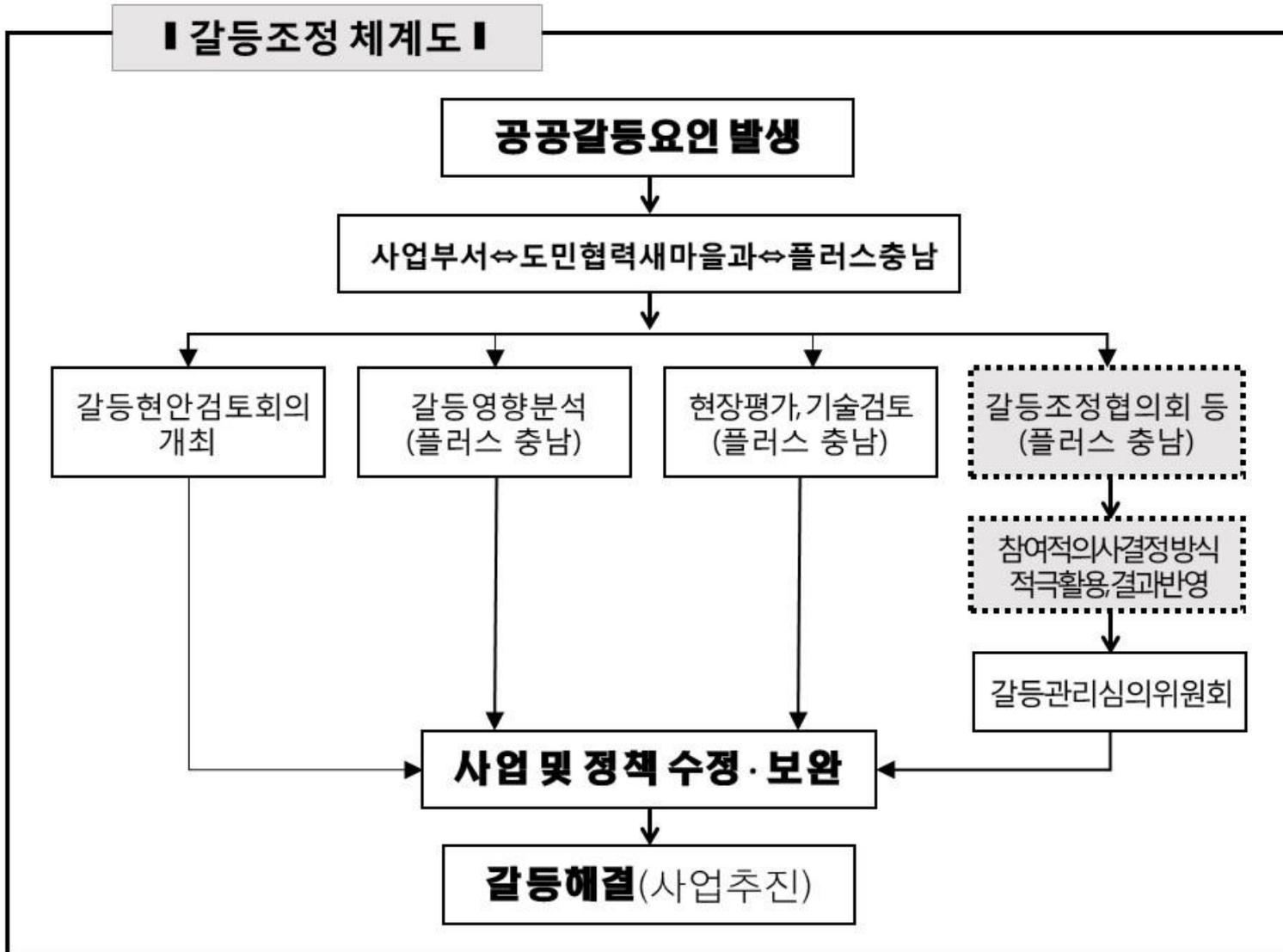
1. 국내 갈등관리 추세
2. 충청남도 갈등관리 현황

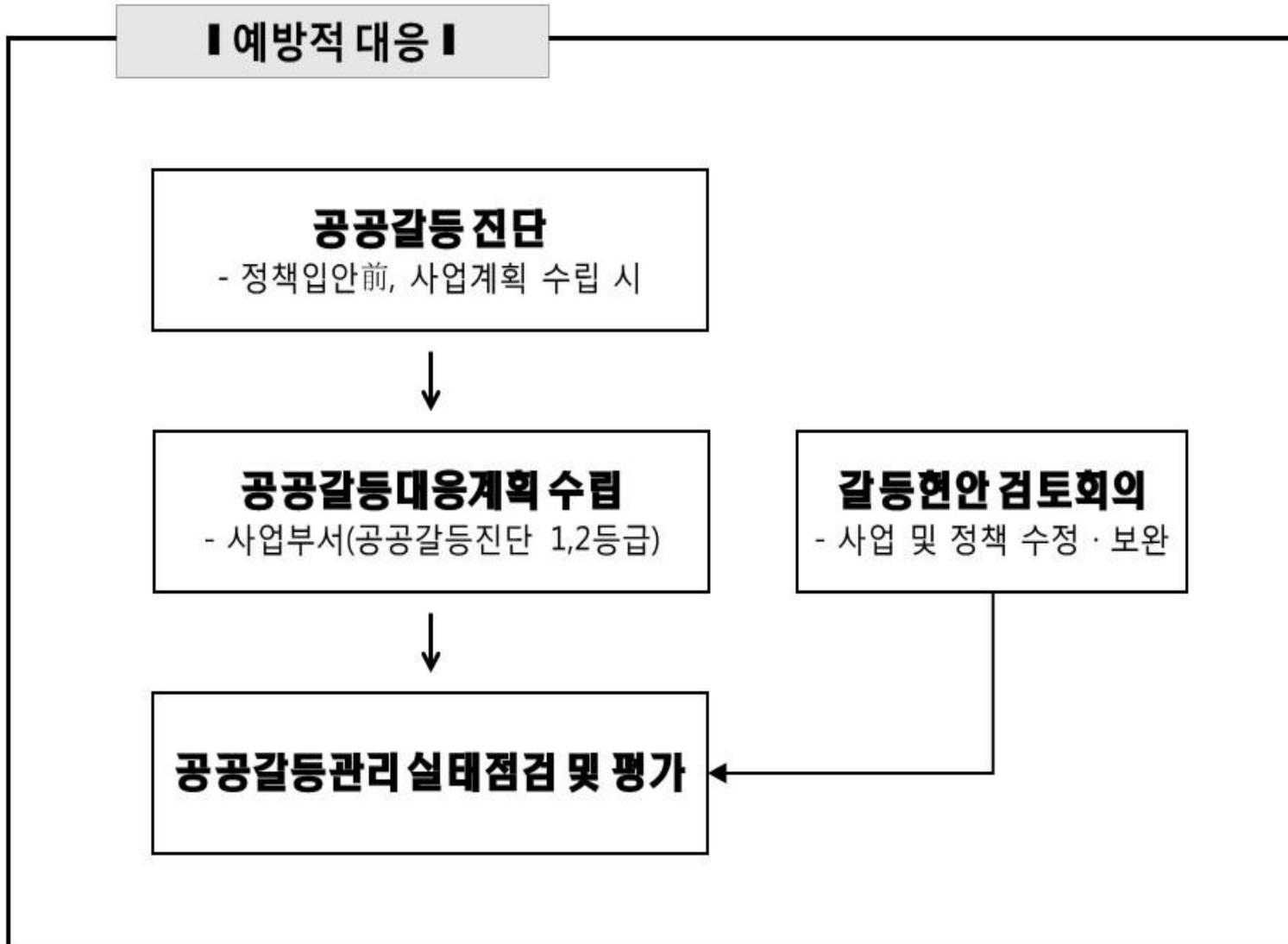
국내 갈등관리 추세

- ✓ 2007년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정·시행
- 정책의 입안부터 대화와 타협, 참여와 협력을 통한 원만한 해결 도모
- ✓ 2007.11.23. 충청북도 갈등관리 조례제정
- 충청북도 조례제정을 시작으로 각 광역 지자체 중심으로 갈등관리 조례를 제정
- ✓ 서울시는 2012년부터 갈등관리 전담조직인 “갈등조정담당관” 신설
- 現 2개팀 9명으로 구성, 2014년 예산액 6개 사업에 261백만원
- ✓ 2015년부터 광주시 사회통합추진단, 인천시 민원소통담당관내 갈등관리팀을 신설하여 체계적인 갈등관리 이행

충청남도 갈등관리 현황

- ✓ 2006년 상생협력·갈등관리 플러스 충남 정책포럼 창립
- 4개 권역(북부, 중부, 남부, 서해안권) 포럼 운영
- ✓ 2010. 11. 갈등관리조례를 제정·공포
- ✓ 공공갈등 관리를 위한 제도적 기반 마련
- 갈등관리담당관 토론회 등을 통한 도-시·군 간 네트워크 형성
- 2014. 12월 갈등관리 조례를 현실에 맞게 전면 개정
- ✓ 2015년 1월 갈등관리팀을 신설





충청남도 사례분석

1. 보령 공군사격장 환경피해 갈등

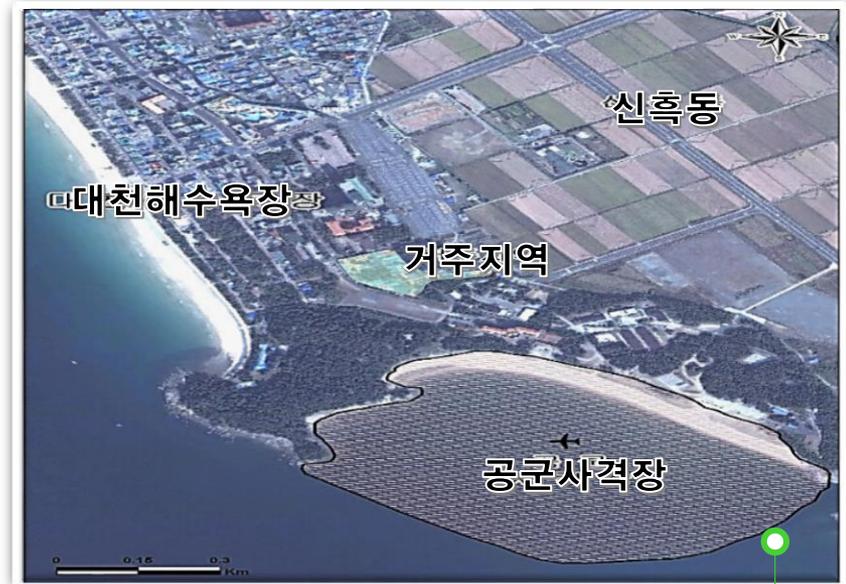
I 보령 공군사격장 환경피해 갈등

갈등개요

- ✓ 위치 : 보령시 신항동 산 253-1
- ✓ 소속 : 공군방공포사령부(평택소재)
- ✓ 주요인력 : 96명
- ✓ 주사격종목 : 대공포, 연1회 미사일사격
- ✓ 운영기간 : 150일/년
- 해수욕장 개장(7-8월), 동절기(12-2), 휴일75일 제외

주요진행경과

- '08. 6 : 지역주민 공군사격장 피해관련 문제 공식 제기
- '09. 4~9 : 토양· 지하수 오염 조사
- '10. 6 : 공군사격장 인근지역 토양· 지하수 오염 보도
- '10. 6~9 : 주민건강영향조사(보령시, 호서대)
- '11. 6 : 환경부에 주민건강영향조사 추가 요구
- '11. 6~12 : 갯배마을 환경영향조사(환경부)
패류(굴) 카드뮴 기준초과, 화약성분 검출(RDX)
- '12. 8 : 국회방문 및 사격장 이전 등 건의
- '12. 9~12 : 맹꽁이 서식지 조사완료, 해양오염영향조사(공군)
- '12. 11 : 보령 공군사격장 민원지역 주민설명회(환경부)
- '13. 3 : 보령 공군사격장 관련 대책회의(충청남도)
- '13. 6 : 사격장 주변 수산물 안정성 검사(해양수산부)
- '13. 12 : 보령 공군사격장 피해관련 주민간담회(충청남도)
- '14 : 선행연구 분석 및 관계기관 워크숍 (충청남도,충발연)



배경/성격

01 배경 및 원인

보령 공군사격장 운용과 관련하여, 사격시 발생 되는 소음 및 탄피의 해양퇴적 등으로 인한 환경 오염피해, 건강악화로 주변지역 주민들 민원제기

02 성격(특성)

- 보령시 갯배마을 인근 공군사격장 입지로 인한 환경피해 갈등임
- 비선호시설(군사시설) 입지로 인한 지역주민 불만

I 보령 공군사격장 환경피해 갈등

쟁점

✓ 사격장 운영으로 인한 환경피해

- 보령 공군사격장은 미8군 사격장을 시작으로 1981. 7 한국육군으로 이관, 1991. 7 부터 공군 방공유도탄사령부에서 사격장으로 운영중임
- 사격훈련은 모형비행기를 띄워 해상에서 타격하는 형식으로 이루어지며, 이로 인한 탄두 · 탄피 · 기타 유독성 물질로 인해 해양오염이 이루어지고 있다는 주장임

✓ 피해보상과 재발방지, 부대이전

- 지역주민들은 약 50년간 운영된 사격장으로 인해 환경피해가 발생했으며, 그로 인한 지역민들의 건강 역시 피해를 입었다는 주장임
- 또한 피해의 재발방지를 위한 공군사격장의 이전을 주장함


국방부


환경부


충청남도
보령시


지역주민



보령 공군사격장 환경피해 갈등

이해관계자

국방부

- 보령 공군사격장 이전 계획 없음
- 2009년부터 3년마다 공군사격장 주변 해양환경 영향조사
- 매년 軍 자체에서 탄두수거(사업비 2억) / ※ 폭발위험성 등으로 민간위탁은 전혀 고려치 않고 있음
- 원인 제공자인 국방부에서 근본적 문제해결에 소극적

환경부

- 사격장 주변지역 암 발생 역학조사 관련, 내부적으로 암 발생 현황검토 및 관계전문가 자문 진행중

충청남도 · 보령시

- 공군사격장은 국방부에서 운영중인 시설로 자치단체의 의사결정과는 관계없이 운영중임
- 주민생활의 편익 증진을 위하여 국방부와 중앙부처에 피해 해결을 촉구하는 건의를 지속 추진중

지역주민

- 보령 공군사격장은 연 150일 이상 사격훈련을 실시하고 있음
- 이로 인한 환경오염 및 주민건강 이상 등을 이유로 주민들이 공군부대 이전을 요구중

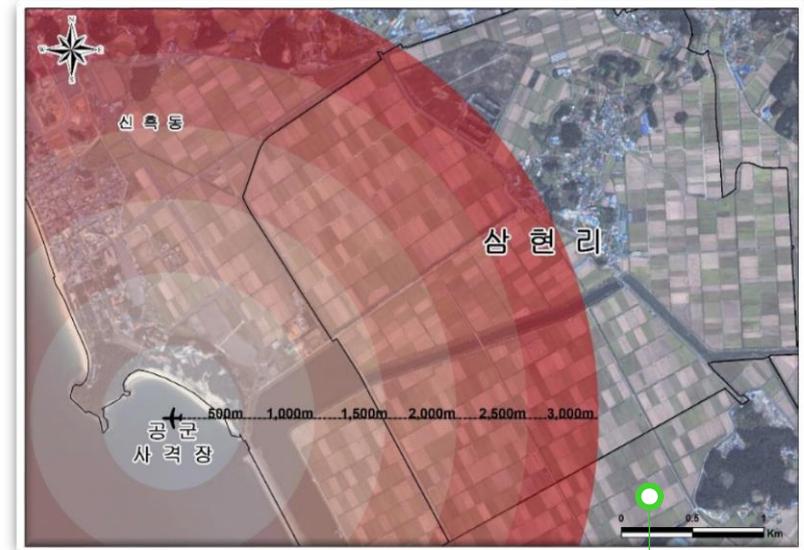


보령 공군사격장 환경피해 갈등

협의체 구성

- ✓ 목적
보령공군사격장 주변지역 및 지역민의 환경피해관련 이해당사자와 환경단체·환경전문가가 참여하는 협의체 구성·운영을 통한 조사의 공정성 확보, 문제해결 도모
- ✓ 명칭 : 보령 공군사격장 환경피해 해결을 위한 민관협의회
- ✓ 위원 : 16명(공동대표4인, 위원 12인)
- 충청남도 4인, 보령시 4인, 지역주민 4인, 전문가·단체 4인
* 설치근거 : 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」 제14호
- ✓ 기능 : 환경피해 해결을 위한 컨트롤 타워 등
- ✓ 기간 : 2년(2015. 3 ~ 2017. 3)
- ✓ 운영 : 보령 공군사격장 관련 갈등해결을 위한 활동
* 민관협의회 운영규정을 제정하여 규정에따라 운영

주민주장 보령 공군사격장 피해지역 현황도



현황도



충청남도 사례분석

2. 서부내륙 고속도로 건설 갈등

I 서부내륙 고속도로 건설 갈등

갈등개요

- ✓ 사업명 : 서부내륙 고속도로 민간투자사업
- ✓ 사업위치 : 경기도 평택시~전북 익산시
- ✓ 사업규모 : 138.3km(왕복4~6차로)
- ✓ 총사업비 : 27,238억원(보상비 포함)

주요사항경과

- '14. 02. 24 : 민간사업제안서 제출(포스코건설 → 국토부)
- '14. 03. 28 : 민간제안 고속도로 건설사업 검토의견 제출
- '14. 04. 09 : 국토교통부 예산군 방문 의견 전달
- '14. 07. 16 : 전략환경영향평가서 협의 요청
- '14. 07. 23 : 전략환경영향평가서 공람공고(7.24~8.21)
- '14. 08. 05 : 전략환경영향평가서 주민설명회(광시면사무소)
- '14. 08. 28 : 전략환경영향평가 공람공고 주민의견서 제출
- '14. 09. 30 : 읍·면 의견수렴 결과 보고
- '14. 10. 17 : 제2서해안고속도로 노선 변경촉구에 관한 건의 (제2서해안고속도로 노선변경 추진위→국토부, 충청도, 예산)
- '14. 11. 13 : 민간투자사업 적격성 통과
- '15. 01. 19 : 주민설명회(포스코, 예산문화원)
- '15. 02-03 : 제3자 제안공고에 의한 의견회신 및 제안서제출
- '15. 05. 06 : 우선협상대상자 지정 (국토교통부 → 포스코)
- '15. 05. 13 : 대책회의 (주민, 국토부, 포스코, 충청도, 예산)



배경/성격

01 배경 및 원인

고속도로 노선중 예산군 통과노선이 대흥면 슬로 시티 인근지역을 지나면서, 지역주민을 중심으로 정주여건 파괴, 환경훼손을 이유로 집단민원발생

02 성격(특성)

- 서부내륙 고속도로 노선 선정으로 인한 갈등임
- 공공시설의 입지와 관련함

서부내륙 고속도로 건설 갈등

쟁점

✓ 고속도로 건설

✓ 고속도로 노선 선정

- 전체 노선 중 예산군 대흥면을 통과하는 약 30km의 구간에서 지역주민의 민원이 발생중임
- 대흥면을 통과하는 노선은 주민거주지역을 통과하는 노선으로 설계가 되어있어, 주민의 정주권 · 재산권 피해와 인근에 위치한 문화재 및 자연환경(임존성, 대흥동헌, 봉수산 자연휴양림, 황새마을, 예산대흥슬로시티)에도 영향을 끼칠 수 있다는 주장임
- 또한 대흥면 지역은 우리나라에서 여섯번째 슬로시티로 지정이 되어있으며, 고속도로의 건설은 슬로시티 지속과 운영에 방해를 주는 요인이 된다는 주장임

✓ 스마트 IC 건설

- 서부내륙 고속도로는 대흥면 통과구간에는 IC와 쇼핑몰이 복합된 스마트 IC가 건설 예정임
- 휴게소와 복합된 스마트IC가 건설될 경우 인근 지역과 원도심 상권의 붕괴에 대한 우려가 제기됨
- 또한 고속도로 노선이 예당호가 조망되는 곳에 스마트 휴게소 건설을 위하여 대흥면을 통과하고 있다는 주장임



서부내륙 고속도로 건설 갈등

이해관계자

국토교통부

- 서부내륙 고속도로는 국토의 효율적 개발과 지역균형발전 달성, 수도권과 남부지역간 교통 네트워크 연계성 강화 등을 위하여 꼭 필요한 공공사업임
- 공공사업과 관련하여 지역주민의 이해와 협조 없이는 사업 진행에 상당한 어려움이 있음
- 타 공공사업 사례에서도 갈등으로 인하여 대안이 없는 상황에서 사업지연이 다수 발생하고 있어, 대화와 협의를 통한 조속한 착공을 할 수 있도록 노력을 기울일 예정임

시행사

- 최초 제안은 대흥면을 관통하는 노선이었으나, 진행과정에서 주민들의 요구사항을 수용하여 우회 노선을 제안하였음
- 지역주민들이 주장하는 피해지역에 대한 대비책을 마련하고 있으며, 이를 통한 협의가 필요함

국토
교통부

시행사

예산군

지역주민

서부내륙 고속도로 건설 갈등

이해관계자

☑ 예산군

- 예산군은 충남서부지역 교통요충지로의 발전을 위하여 광역교통망 추진계획을 발표하였음
- 예산군에서는 지역의 발전을 위해서는 고속도로의 건설이 필요하나, 다수의 문화재와 자연경관을 보전하기 위하여 우회노선을 국토교통부에 건의하였음
- 추후 국토교통부, 포스코와 논의를 통하여 군에 유리한 노선을 확정할 계획임

☑ 지역주민(대흥면)

- 대흥면은 예당호, 임존성, 대흥동헌과 슬로시티, 봉수산 자연휴양림을 가로지는 기존 노선(안)은 문화재 및 환경, 자연경관의 파괴가 우려된다는 의견임
- 또한 대흥면을 경유하는 노선은 시행사가 예당호를 활용한 고속도로 휴게소 건설로 이익을 내기 위함이라고 주장하며, 봉수산 동쪽으로 우회할 것을 요구함
- 대흥면 지역은 과거 예당저수지 조성시 많은 지역이 수몰되었으며, 서부내륙고속도로 건설시 기존 대전-당진 고속도로와 함께 2개의 고속도로가 위치하게 되는 등 지역주민 삶의터전이 사라짐
- 고속도로의 건설로 인한 환경피해만 남겨지게 되며, 지역의 발전에는 도움이 안된다는 의견임



이해
관계
지역
주민
대흥
면

서부내륙 고속도로 건설 갈등

협의체 구성

- ✓ 명칭 : 서부내륙고속도로 대흥면 노선문제 해결을 위한 협의회
- ✓ 위원 : 15명(위원장 1인, 위원 14인)
 - 지역주민 3인, 시행사 2인, 전문가 5인
 - 공무원 5인 (국토부 1인, 충남도 2인, 예산군 2인)
- ✓ 기능 : 서부내륙 고속도로 노선 등 고속도로 건설 협의 · 조정
- ✓ 기간 : 2015. 9. 9~갈등 해결 시 까지
- ✓ 운영 : 고속도로 노선관련 갈등해결을 위한 상호협약



향후과제

1. 타협과 조정
2. 합의 형성단계
3. 공식적 협의기구 구성 및 운영

타협과 조정 필요

- ✔ 대형 국책사업을 대상으로 한 공공갈등은 그 성격이 이익갈등인 경우 협상을 통한 문제해결이 가능하나, 가치갈등인 경우 사업자체를 문제로 삼기 때문에 해결점을 찾기가 어려움
- ✔ 현재 지역주민들을 중심으로 사업이 갖는 문제점과 공사로 인한 환경파괴의 우려, 정주여건 훼손 등에 대한 우려를 표명함
- ✔ 이러한 우려는 사업자체에 대한 문제제기 보다는 사업의 추진과정에서 보완과 정보공개가 필요한 사항으로 추후 진행될 과정에서 정확한 사실확인을 통하여 이견 해소가 가능할 것으로 보임

합의 형성단계 필요

- ✔ 현재 표출되는 갈등은 관-관, 관-민, 민-민 갈등의 복합적 형태로 나타나고 있음
- ✔ 조급한 추진은 다양한 이해관계자의 참여보장 미흡, 정보공개 부족, 공공사업의 목표와 수단에 대한 인식 불일치 등을 유발할 수 있으며, 이는 갈등의 직접적인 원인이자 갈등이 표면화될 가능성이 매우 높음
- ✔ 이에 이해관계자 간 상호의존성을 인식하고 보다 유연한 태도를 가질 수 있는 합의형성단계를 거칠 필요성이 있음

공식적 협의기구 구성 및 운영

- ✔ 공공사업의 추진과정에서 발생한 불신 및 대립으로 인한 정부와 주민간 갈등은 의사소통 창구가 제대로 구축되지 않은 경우 사소한 의견대립에도 갈등이 증폭되기 쉬움
- ✔ 이해관계자 면담결과 관련기관 · 지역주민의 파트너십을 강화할 수 있는 협의기구 설치가 필요함
- ✔ 이에 공식적 협의기구인 ‘갈등예방협의회’ 를 구성 · 운영한다면 이해당사자 간 소통의 기회를 늘리고, 논의를 바탕으로 대안을 창출하고 합의를 이끌어 낼 수 있음



경청해주셔서
감사합니다