

# 2011년도 상생협력·갈등관리 충남포럼 세미나 및 정기총회 자료집

2011. 12. 27.

# 2011년도 상생협력·갈등관리 충남포럼

## 세미나 및 정기총회 자료집

- 때 : 2011년 12월 27일(화), 09:00~18:00
- 곳 : 충남 아산시 온양4동사무소 3층 회의실
- 주최 : 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼
- 주관 : 충남발전연구원
- 후원 : 충청남도, 아산시

# 2011년도 상생협력·갈등관리 세미나 및 정기총회 개최 / 현장견학 계획(안)

2011. 12. 27 / 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼

## □ 목 적

- 충청남도 권역별 상생협력 갈등포럼 지역을 대상으로 각종 갈등 및 분쟁사례 해결을 위한 연구 및 접근을 통한 방안을 모색·대안을 제시하고, 효율적인 갈등 관리 시스템 구축
- 2011년도 포럼운영 실적 및 추진현황을 점검 및 결산하고 2012년도 포럼운영계획 관련 충남포럼·임회원, 담당공무원간 의견을 교환하여 발전적 협력방안을 모색
- 상생협력 갈등관리 세미나 및 정기총회를 개최하여 협력네트워크 구축과 정보 공유 활동을 통해 추후 포럼운영의 내실화를 모색
- 지역 및 공공갈등 관련 상호의견을 개선, 공유하여 발전적 협력방안을 강구 및 갈등관리의 제도화 기반구축을 위한 행·재정 지원 강화 추진

## □ 개 요

- 때 : 2011년 12월 27일(화), 09:00~18:00
- 곳 : 충남 아산시 배미동 아산환경과학공원 및 온양4동사무소 회의실(3층)
- 참석대상 : 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼·남부권포럼 임원·회원, 충청남도의회 의원, 연구기관 및 대학교수, 충청남도 및 각 시·군 갈등업무 관계관 등 80명 내외
- 주최 : 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼
- 주관 : 충남발전연구원
- 후원 : 충청남도, 아산시

## □ 행사일정(안)

진행 : 이준석(남부권포럼 운영위원장)

시 간	소요 (분)	내 용	비 고
10:00~ 10:20	20'	<input type="checkbox"/> 개 회 사	이은호(충남포럼 상임공동대표)
		<input type="checkbox"/> 축 사	복기왕(아산시장)
		<input type="checkbox"/> 환 영 사	김학민(북부권포럼 상임공동대표)
제1부 : 충청남도 갈등현안 정책사업 해결방안 세미나			
10:20~ 11:30	70'	<input type="checkbox"/> 지방정부의 갈등관리와 민·관협력체제 - 충청남도 갈등관리정책을 중심으로	최병학 박사(충남포럼 상임운영위원장)
		<input type="checkbox"/> 가축분뇨 지역단위 통합센터 설치에 관한 갈등	신기원 교수(서해안권포럼 운영위원장)
		<input type="checkbox"/> 북부권 상생 및 갈등사례와 해법찾기	최한규 박사(북부권포럼 운영위원장)
		<input type="checkbox"/> 계룡시 농공단지 추진현황과 상생발전전략	이준건 박사(충남포럼 갈등중재조정전문위원장)
11:30~ 12:00	30'	<input type="checkbox"/> 종합토론 - 토론자: 전일욱 박사(단국대 정책연구소) - 토론자: 전오진 박사(호서대학교) - 토론자: 김용수 기업평가사(남부권포럼) - 토론자: 윤권종 박사(갈등연구분과위원)	좌장 : 김학민 교수 (순천향대학교)
12:00~ 13:00	60'	<input type="checkbox"/> 오 찬	
제2부 : 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 정기총회			
사회 : 이종익(참여적의사결정분과위원)			
13:00~ 13:10	10'	<input type="checkbox"/> 개회선언	
13:10~ 13:20	10'	<input type="checkbox"/> 공로패 수여 및 감사장 전달식	포럼발전 관련 유공자 대상
13:20~ 13:40	20'	<input type="checkbox"/> 2011년 충남포럼 경과보고 및 2012년 충남포럼 주요계획(안) 보고	최병학(충남포럼 상임운영위원장)
13:40~ 14:00	20'	<input type="checkbox"/> 안건회의	이은호(충남포럼 상임공동대표)
14:00~ 14:10	10'	<input type="checkbox"/> 폐회 및 정리	
제3부 : 현장견학 및 벤치마킹			
14:10~ 16:30	80'	<input type="checkbox"/> 아산시환경과학공원 탐방(벤치마킹) - 쓰레기소각장, 전망대, 영화관, 헬스클럽, 장영실과학관, 도서관, 야외스포츠시설, 공원 내·외부 시설관리 등	참가자 임원 및 회원 전체

## [목 차]

### [제1부] 충청남도 갈등현안 정책사업 해결방향 세미나

- 지방정부의 갈등관리와 민·관협력체제 : 충청남도 갈등관리정책을 중심으로 / 5
- 가축분뇨 지역단위 통합센터 설치에 관한 갈등 / 27
- 북부권 상생 및 갈등사례와 해법찾기 / 43
- 계룡시 농공단지 추진전략과 상생발전전략 / 43

### [제2부] 상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼 정기총회

- 공로패 수여 및 감사장 전달 / 59
- 안건1 : 2011년도 충남포럼 경과보고 / 63
- 안건2 : 2012년도 충남포럼 주요사업계획(안) / 75
- 안건3 : 충남포럼 임원변경 및 조직개편(안) / 81

### [부 록]

- 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례 / 91
- 상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영 주관기관 지정서 / 96

[제1부]

## 충청남도 갈등현안 정책사업 해결방향 세미나

### ◆ 목 차 ◆

- 지방정부의 갈등관리와 민·관협력체제 : 충청남도 갈등관리 정책을 중심으로(최병학 박사)
- 가축분뇨 지역단위 통합센터 설치에 관한 갈등(신기원 교수)
- 북부권 상생 및 갈등사례와 해법찾기(최한규 박사)
- 계룡시 농공단지 추진현황과 상생발전전략(이준건 박사)

# **지방정부의 갈등관리와 민·관협력체제**

- 충청남도 갈등관리정책을 중심으로 -

**최병학 박사**

(충남발전연구원 선임연구위원, 충남포럼 상임운영위원장)

### [국문초록]

이 논문은 민·관협력의 심화를 위한 여러 수단을 연구하는 데 있어, 충청남도의 민간전문가 집단과 지방정부의 공무원 간 정책협조 및 기능을 고찰하여 갈등 및 분쟁분야에서의 상호협력 수준을 분석함으로써, 지방정부 차원에서의 민·관협력체제의 공고화 방안을 실천적으로 제시하였다.

이는 2006년 충남정책포럼의 출발기부터 2011년까지의 활동 내부자료와 충청남도의 갈등·분쟁관리 현황카드 등 공개가능한 자료를 통해 분석하였으며, 충남의 갈등관리 전문가포럼 활동, 상황인식 등을 활용하여 지방정부와의 연결 관계를 정성적으로 설명하여 향후 갈등관리와 관련한 구조 및 행위자의 정책적 함의를 제시하였다.

◆ 주제어: 갈등, 갈등관리, 민관협력, 민간전문가포럼

## I. 서론

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. 이후 정부에서는 소통을 강조하고 공생발전 기치를 내거는 등 많은 대책을 쏟아내고 있으나, 실질적인 효과를 얻거나 갈등해결을 위한 체계적 절차나 ‘해법’을 보여주지 못하고 있다. 최근 제주도 해군기지 건설과 관련한 갈등은 정부와 반대투쟁에 참가하고 있는 지역주민과 시민단체들 간에 사회적 긴장관계가 형성되어 있다. 갈등이 촉발되는 원인에는 많은 요인들이 있겠지만, 무엇보다도 공공정책의 절차와 방향성에 있어 주민의 의견수렴 절차나 추진방안에 대한 동의가 선행되지 못한 가운데 의제가 상황적으로 확산되었다는 데 있다.

공공정책에 관한 갈등은 한국사회의 가장 심각한 사회갈등유형으로 지적되어 왔으며, 또한 문제해결의 과정에서 정부와 민간 사이에서 발생한 갈등을 힘과 권위에 의존한 전통적 갈등해결방식으로 더욱 심화되는 경향을 갖는다. 전통적 갈등해결방식은 평균지속기간이 상대적으로 길어 많은 사회적 비용을 지출하는 갈등종료방식으로 이해된다. 더군다나 해결과정 그 자체가 갈등의 ‘씨앗’(또 다른 원인)이 되어 행정관리시스템의 내부갈등을 촉발시켜 정책의사결정에 심각한 왜곡을 초래할 수 있는데, 이러한 국가의 공공정책을 다루는 상징적 효과 및 인식의 확산은 지방정부 차원에서의 합리적인 공공정책 추진을 위한 조정과정을 더욱 힘들게 하는 결과를 낳는다.

충청남도는 지난 2010년 11월 10일 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」를 제정하고, 2011년 5월 25일 갈등관리심의위원회를 구성하여 활동에 들어갔다. 조례제정에 이어 민간 전문가들이 참여하는 심의위원회를 구성하는 데 7개월 정도의 시간이 소요된 데에는 아쉬움이 있지만, 지역사회의 다양한 정책참여 의사를 지닌 참여주체들에게 갈등현안에 대하여 지방정부 차원에서의 소통장치를 제도화하였다는 점과 지방정부 차원의 민주주의 실현을 위한 실질적인 기제를 마련하였다는 점에서 적지 않은 의미를 지니고 있다. 또한 갈등예방 및 해결을 위한 절차의 구성과 공무원들의 인식변화의 기반에는 민간영역에서



활동하는 전문가 포럼의 일정한 역할이 있었다는 평가가 존재한다. 즉, 충청남도에는 2006년부터 “상생 협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼(약칭 충남정책포럼)”의 이름으로 활동하는 전문가포럼이 충남발전연구원 부설로 사무국이 운영되고 있다.

이 논문은 민·관협력의 심화를 위한 여러 수단을 강구하는 데 있어, 충청남도의 민간전문가 집단과 지방정부의 공무원간 정책협조 및 기능을 고찰하여 갈등 및 분쟁분야에서의 민의 관에 대한 이해의 폭을 살펴봄과 동시에 관의 민에 대한 협력의 수준을 고찰하여 지방정부 차원에서의 민·관협력체제의 공고화 방안을 실천적으로 제시하고자 한다. 연구방법으로는 2006년 충남정책포럼의 출발기부터 2011년까지의 활동 내부자료와 충청남도의 갈등·분쟁관리 카드 등 공개가 가능한 자료를 분석하고자 한다.

## II. 선행연구 고찰 및 분석틀

### 1. 갈등과 갈등관리

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, 상호갈등을 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(최병학·박종득 2009: 12). 그리고 갈등은 간단하게 공적·사적영역으로 구분되는 데, 공적영역에서 벌어지는 공공갈등은 공익을 둘러싼 갈등, 편익과 비용의 불일치, 매몰비용의 문제, 기회비용의 문제, 원상회복이 어렵다는 특성을 가지고 있다(최병학 2011: 37-72).

갈등관리란 일반적으로 목표를 설정하고, 그것을 효과적으로 달성하기 위하여 조직활동을 합리적으로 체계화하는 행동과정을 의미하는 과정적 개념으로, 사회 일반에서 발생하는 갈등의 관계를 해소하기 위한 전략으로 설명될 수 있다. 또한 공공갈등은 갈등을 일으키는 주체가 누구인가에 따라 일반적 갈등관리방법, 협력과 지원체계에 의한 관리방법, 간접관리방법으로 구분한다. 현재 갈등관리의 인식변화는 사후적 갈등해결 → 사전적 갈등해결, 정책추진에서의 결과의 중요성 → 정책추진에서 과정의 중요성, 행정 및 정책의 효율성 → 행정 및 정책의 민주성과 형평성으로 이동하고 있다.<sup>1)</sup> 흐름은 갈등의 기본적인 인식변화를 전제로 매몰비용의 감소와 민주주의 질적 심화로 지속가능한 발전의 의미를 내포한다.

그리고 갈등관리란 문제해결을 위해 다양한 방법이 활용된다. 우선 갈등수준에 따른 갈등관리의 방법으로 누적된 자료의 철저한 분석 및 지역의 특수성을 관찰하여 개입할 수 있다는 점에서 많은 장점을 가진 방식으로 이해된다. 둘째, 갈등문제 원인분석을 통한 방식이다. 갈등원인은 이해당사자들의 이해(욕구), 가치관, 이념 등으로 구분되며, 명확하게 갈등을 구별하게 하여 문제해결의 지점을 객관적으로 형량할 수 있도록 하는 장점을 가진다. 셋째, 갈등발생시점을 고려한 개입방식이다. 갈등발생이 정책이나 사업의 계획 및 입법 등 정책결정 단계에서 이루어지는 경우, 결정된 상위정책 등의 결정단계에서 이

1) 한국인사행정학회 갈등관리연구회, “사업별 갈등관리 모델 수립,” <http://www.hrm.or.kr>(검색일: 2011.05.01).

루어지는 갈등, 세부실행단계에서 발생하는 갈등으로 구분하여 절차적인 방법론을 활용한다. 넷째, 문제 해결 난이도 측정을 통한 방식이다. 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 예측상황을 구분하여 적용하는 경우이다(최병학·길병옥 2008: 19-25; 권경득·최병학 2008: 22-41). 그러나 위의 네 가지 방식은 갈등을 해결하기 위한 인위적인 분류방식으로 현장에서 발생하는 문제는 구조적 요인 이외의 상황적 요인들에 의해 불확정적인 패턴을 보이기도 한다는 점과 갈등 예방 및 해결하기 위한 주관자, 분석자가 바라보는 갈등현안은 주관적이라는 점에서 이해관계자들 간에 벌어지는 첨예한 논쟁의 비의도적인 개입이 일어날 수 있음을 항상 인지해야 한다.

한편, 갈등해결을 위한 행정의 효율화와는 다르게 프로세스를 강조하는 시각이 주류를 이루고 있다. 갈등해결 프로세스는 5단계로, 첫째, 인식단계로 무엇이 갈등의 원인인지 파악하기 위한 것으로 상대방을 의식하게 되는 일련의 과정이다. 둘째, 준비단계로 갈등해결을 하는 시점과 협상을 하는 시점으로 구분된다. 셋째, 관리단계는 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 상호신뢰를 바탕으로 계약과 합의안에 대한 기본적인 구속력을 갖추는 의무이행의 결속과정으로 설명된다(국무총리실 2009).

## 2. 민·관 파트너십

세계의 많은 정부들은 복잡하고 동태적인 새로운 사태진전에 대처하기 위해 새로운 관리 전략들을 모색하고 있다. 우리나라에서도 민주화 진전과 사회·경제적 분화현상 및 지방화시대를 경험하였으며, 한편으로 세계화 개방화에 따른 무한경쟁시대에 직면해 있다.<sup>2)</sup> 이에 지방정부의 역할은 선도적 기능에서 조정자·지원자적 역할로 변화되었고, 환경문제 등의 거버넌스적 해결을 위해 지역사회는 물론 관련주체들의 자발적이고 적극적인 참여를 유도할 수 있는 방안 마련에 고심하고 있다.

파트너십, 상호작용적 정책결정, 네트워크 관리 등과 같은 거버넌스는 공공부문과 민간부문 행위주체간의 복잡한 상호의존적 관계가 중요하다. 파트너십은 공적영역, 사적영역의 당사자들이 공동의 결정권에 참여하는 것으로, 어느 정도의 지속성을 가진 당사자들이 공동 개입함으로써 양 당사자가 함께 공공서비스를 생산하고 이와 관련된 위험·비용·수입을 공유하는 장치이다. 파트너십은 공동연구와 개발의 형태를 띠게 되기도 한다. 이는 양 당사자 모두가 기대효과를 창출하기 위한 방법, 장치이다. 파트너십에 있어서는 상호신뢰를 위해 상호관계적 투명성이 중요하게 고려된다. 즉 파트너십은 목표들을 결합하고 상호신뢰의 정도에 결정될 수 있다. 지방자치체에서도 다양한 민간영역의 단체들과의 협력을 통해 행정의 과(過)부담을 축소하고 정책의 효율적, 효과적인 역할분담을 위한 분권이 추진되고 있다. 과거 대부분 정부 주도하에 이루어져 왔던 공공정책결정은 현재 민·관이 함께 협력을 하여 공공서비스를 보다 확대·제공하는 추세로 변하고 있다(문인수·이종열 2002: 59-61).

민·관 파트너십에 대한 정의는 광의의 개념과 협의의 개념으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선, 광의의

2) 이 과정에서 시민사회의 성장과 함께 다양한 이해와 요구가 급증함에 따라 제반 사회집단들의 이익분화 그리고 분화된 이익을 중심으로 다양한 종류의 NGO들이 등장하고 있으며, 가장 대표적인 것이 환경관련 NGO들이다. 이들은 정책파트너로서의 지위와 역할을 인정받고자 한다.

민·관 파트너십은 “어떠한 사회문제를 해결하기 위하여 정부·기업·비영리단체·시민이 자원을 분담하고 서로 협력하는 일”을 의미하고 있다(Stuart Langton 1983: 256-262). 그리고 협의의 민·관 파트너십은 “경제개발, 도시개발 분야에 있어서 지방자치단체와 민간기업이 서로 합의하여 공동의 목적을 설정하고 협력관계를 유지하면서 행동하는 일”을 의미한다(Horold Woolman and Larry Ledebur 1980). 협의의 민·관 파트너십에는 공공부문과 민간부문의 협력관계가 일시적인 관계에서 영속적인 관계로, 일반적인 협조에서 개별적인 협조까지 다양한 형태가 존재한다.

또한 민·관 파트너십은 지방경제개발을 위해 공공정책을 수립하여 수행하는 제3의 정부라고도 칭해진다. 한편, 미국의 경제발전위원회(Committee for Economic Development)는 민·관 파트너십 개념을 ‘민관부문의 개인과 단체가 상호이익을 추구하기 위해서 협조하는 것을 의미한다’고 하였다. 이러한 협조는 두 가지 차원을 가지고 있는 데, 하나는 지역사회의 목적이 분명하게 정립된 정책적 차원(the policy dimension)이다. 그리고 다른 하나는 지역사회의 목적을 달성하기 위해 노력하는 운영적 차원(the operation dimension)이다(Langton 1983, 이은구·김겸훈 1999, 심재호 2004, 2005). 정책적 차원은 지역사회 목표에 관한 성과일치, 제도적 역할에 관한 동의 및 행동을 위한 지속적인 지원과정 등을 포함한다. 그리고 운영적 차원 속에서 민·관 파트너십은 일반적으로 다음과 같은 세 가지 협조형태를 취하고 있다(신경훈·문경원 1994: 91). 첫째, 공공이익을 위한 민간 주도성(private initiative)으로 민간조직은 공공수요(public needs)를 건의하기 위해서 활동할 수 있다(Gudmond Hernes 1979). 둘째, 공공이익 속에 민간 활동을 조장하거나 용이하게 하기 위한 정부주도성이다. 정부는 정부의 주도성으로 장애물을 제거하여 민간활동을 촉진시키며, 그리고 정부는 지도력, 인센티브, 서비스 지원을 해줌으로써 민간활동을 촉진할 수 있다. 셋째, 정부와 민간조직에 의한 합작투자(joint venture)이다. 정부와 민간조직은 비공식적 협약, 공동으로 채택한 계획, 협동작업 혹은 합법적으로 강요된 동의 등을 통해서 함께 의식적으로 일을 할 수 있다.

민·관 파트너십의 구성요소는 파트너간의 신뢰와 자율적 네트워크를 구성하기 위한 상호인식이 중요하다. 퍼트남은 사회자본의 요소를 상호이익을 위해 조정 및 협동적 노력을 촉진시키는 규범, 신뢰, 네트워크를 강조한다(Robert D. Putnam 1993). 거버넌스에서도 정책네트워크 내 각 주체들의 파트너십 형성이 절대적으로 중요한 요소이지만, 파트너십이 단순히 형식적 수준으로 그친다면, 기존의 자원들을 다시 포장하는 정도에 그치게 되었을 경우, 성공적인 성과산출을 유도할 수 없다(최영출 2002: 7).

파트너십 형성은 상대방의 존재를 인정하는 것으로부터 시작한다. 그러나 그 인정은 상대방에 대한 신뢰가 긍정적인 평가로 이어져야 한다. 즉 상대방과의 교류로 어떤 가치가 있는 것을 얻을 수 있다는 판단이 전제되어야 파트너십 형성이 가능하다. 서로간의 잦은 접촉과 의사교환이 투명성과 함께 이루어져 신뢰가 축적된다면 이를 통한 파트너십의 형성도 가능하다(김태영 2002: 145). 파트너들 간의 관계에는 파트너들 간의 신뢰, 존경, 갈등 및 권한차별 등이 포함된다. 파트너들 사이의 존중 문제는 각자 파트너들이 공동의 목표에 기여하고 있다는 점 및 그들이 가지고 있는 접근방법을 인정하는 것이 필수적이다. 파트너 사이의 갈등은 이슈에 관한 논의를 날카롭게 하고, 새로운 아이디어와 접근방법을 생각하도록 자극한다면 합성 효과를 제고할 수 있다는 측면에서 이는 중요한 의미를 지닌다(최영출 2002: 10). 자율성을 가진 자기조직적인 조직 간 네트워크를 구성하고 운영하기 위한 요소로서는 정책참여단계, 정책참여분야, 참여범위, 참여방법, 책임소재와 거버넌스의 운영주체 등이 중요한 요소로 작용한다(주재현·김태진 2001: 240).

상기의 논의를 토대로 민·관 파트너십의 특징을 정리하면, 크게 세 가지로 볼 수 있다. 즉, 첫째, 조직 행태의 측면으로 민·관 파트너십의 조직은 공공과 민간사이의 영역에 위치하고 있기 때문에, 그 행위도 자발성과 정부관여의 중간영역에 놓여 있다. 그리고 일반적으로 조직이 갖고 있는 권위구조가 존재하지 않기 때문에 협력관계를 형성하고 유지하기 위해서는 다른 조직형태나 수단이 필요하다. 둘째, 공공부문과 민간부문이 상호의존 상태에서 형성되어 출발하기 때문에 어느 한쪽에서 협력을 거부할 때 파트너십이 붕괴되는 특징을 갖고 있다. 셋째, 민·관 파트너십은 공동의 목적을 달성하기 위한 완벽한 체제가 아니기 때문에 계속적으로 상대방을 서로 이해하고 시간과 인내를 갖고 신뢰를 쌓아 가는 노력이 요청된다(신경훈·문경원 1994: 92).

### 3. 시민사회와 지방정부

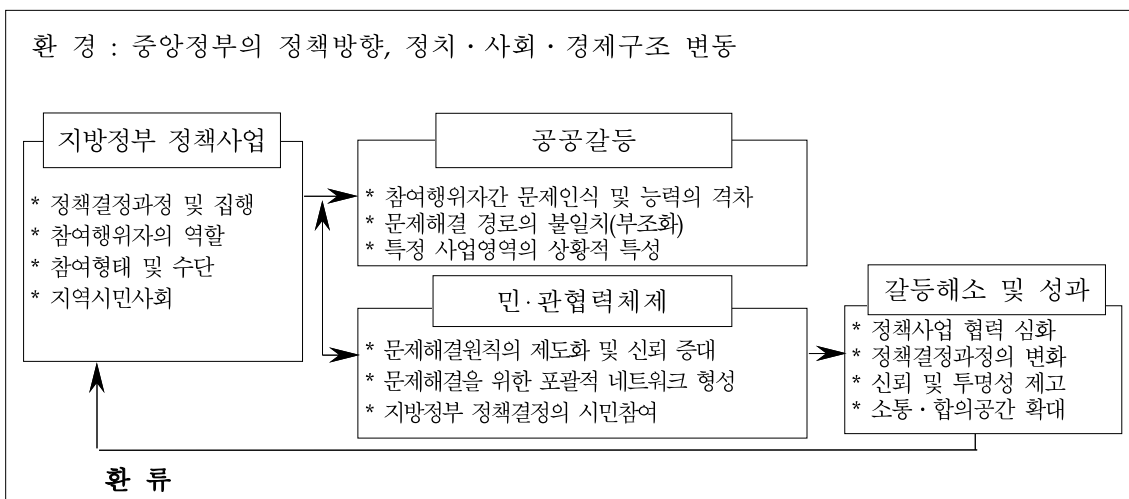
지역사회가 전반적으로 성숙한 시민사회로 진입하였다고 볼 수는 없다. 현재 우리나라의 로컬거버넌스는 일부 집중형 및 준네트워크형의 성격이 강하다(전영평 2001: 140-141). 즉, 정책의사결정 영역에서 시민사회의 자율성과 성숙을 통한 정책참여의 공간이 완전하게 열려있지 못하며, 지방정부 또한 중앙정부에 대해 규정된 측면을 가지고 있으면서도 제도적 측면에서는 1990년대 민선지방자치시대의 출범과 동시에 지방자치를 위한 절차적 부분은 정립되어 있다는 것이다. 현재 우리나라의 시민단체와 지방정부와의 협력관계는 일반적으로 제한적이거나 선택적인데, 이는 아직까지 양쪽 모두 파트너십 발생에 필요한 조건들을 갖추고 있지 못하기 때문이다. 기본적으로 파트너십은 협력을 통해 서로 이익을 얻을 수 있다는 기대가 있어야 하며, 지방정부의 입장에서는 권리찾기, 지역역량 강화, 부패감시 등 보편적인 가치를 추구하는 시민단체와의 협력을 유지하는 것이 중요하다.

시민단체와 지방정부간의 파트너십 활용의 제도적 장애요인과 성공조건을 살펴보면, 우선 장애요인은 주로 전통적인 공·사부문의 분리와 관련되어 있는데, 세 가지 주요인을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 전통적으로 사회체계가 공·사의 분리라는 틀 내에서 구성되어 있다. 둘째, 첫째 요소와 관련을 맺으면서, 공·사 행위주체들 각자의 강한 역할모형은 협력구축에 방해가 된다(김동원 2002). 다음으로 파트너십 활용의 성공적 조건은 우선, 공동목표를 달성하기 위해서 새로운 해결책을 모색하려는 의지가 있어야 한다(문인수·이종열 2002: 19-20). 이를 위해서는 상호간의 정보와 아이디어 교환이 필요하다. 또한 상호이익을 모색하기 위한 자신들의 인식과 목표를 논의하는 노력이 필요하다. 나아가 당사자들이 상호간의 투명성이 강조되는데, 이는 신뢰를 발생시키는 전제가 된다. 이러한 맥락에서 앞으로 실효성 있는 지방거버넌스 체제구축을 위해서는 1차적으로 지방정부와 시민단체간 협력적 파트너십 형성이 긴요하며, 여기에는 상호 이해조정과 협력관계 조성이 필수적이다.

#### 4. 분석의 틀

이상과 같이 갈등과 갈등관리의 함의, 민·관협력의 특징·구성요소·보완요소·제도적 및 운영요인과 지속성 요인들을 살펴보았으며, 시민사회와 지방정부 실체들간의 협력관계 유지를 다루었다. 이를 토대로 분석틀을 작성하고 이후 충남정책포럼의 변화와 이러한 과정내에서의 충청남도의 정책추진 결과를 설명하고, 향후 고려되는 다양한 문제점들에 대한 제안을 이어가고자 한다. 분석의 틀은 우선 환경적 차원으로 국가적 수준의 정책결정과 방향, 정치·사회·경제적 구조를 말한다. 환경요인은 지방정부 정책추진 역량이 국가의 정책추진 방향에 의해 결정되어질 수 있는 행정구조의 특징을 반영한 것이다. 이러한 행정계층제의 위계는 지방정부의 선택수단을 제안하는가 하면 합리적 정책추진 절차에 어긋나게 하는 경향을 보이게 만들어 내기도 하기도 하지만, 실질적으로 지방정부의 갈등예방 및 해결이라는 행위를 결정하는 것으로 보기 힘들기 때문에 환경요인으로 설정하여 논외로 다루고자 한다.

<그림 1> 분석의 틀



그리고 횡적연관을 맺고 있는 것은 지방정부 주도의 정책사업, 공공갈등, 갈등해소 및 성과창출의 산출이다. 지방정부 주도의 정책사업은 참여행위자의 문제인식, 결정 및 경로, 상황적 문제로 기존의 정책결정의 제도화, 개방적 참여, 지역시민사회의 해당 문제의 공유된 인식이 부조화될 경우 갈등을 피할 수 없다. 갈등을 유인하고 촉발하는 문제인식, 참여통로, 상황적 긴박성의 문제에 효과적인 협력이 가능하도록 하는 것이 민·관 파트너십으로 상정한다. 민·관파트너십은 정책 혹은 이슈문제를 둘러싼 문제해결의 원칙을 제도화하여 투명성과 책임을 기반으로 신뢰를 증대시키는 긍정적인 역할을 수행한다. 그리고 충청남도의 민·관 파트너십을 달성하고 촉진하는 제도적 기반으로서는 충남정책포럼을 충청남도의 갈등현안 해결의 현황과 함께 다룰 것이다. 결국 지역 차원에서 발생하는 지방정부 주도적 정책사업의 갈등은 민·관 파트너십을 통해 긍정적인 결과를 산출하는데, 이 논문은 지역사회 주체들간의 소통 및 합의·신뢰·책임 등이 축적되어 이후 정책결정 및 갈등관리의 조건으로 환류됨으로써, 지방정부 정책결정의 초기 조건으로 재구조화될 것으로 본다.

### Ⅲ. 충청남도의 갈등현안 및 민·관협력

#### 1. 갈등현안 및 관리 현황

충청남도는 2011년 5월 25일 제1차 갈등관리심의위원회를 개최하였다. 이날 회의에 보고된 갈등관리의 연도별 자료에 의하면, 현재 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. 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(충청남도 2011a: 12).

이상을 정리하고, 현황을 살펴보면 2011년 5월 1일을 기준으로 관리현황은 다음의 <표-1>과 같다.

<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 갈등관리심의위원회 회의자료』, p.12.

다음의 <표-2>는 2011년 5월을 기준으로 충청남도에서 관리하는 18건에 대한 사안으로 갈등관리심의 위원회에 제출된 자료로 갈등원인 및 내용, 유형에 관한 내용을 담고 있다.<sup>3)</sup>

주목되는 내용은 전체 갈등현안의 문제는 국가 위임사무로 이루어진 사안이 많다는 것이다. 이것은 지방정부가 주도적으로 갈등해결의 주체가 되기보다는 기초단체간, 지역주민간의 문제발생에 조정적 역할의 비중이 커짐을 의미한다. 갈등유형은 지역개발을 둘러싼 문제로 이익갈등이 대부분을 차지하고 있으며, 행정영역에서 초점을 두고 있는 유형구분은 민간 전문가 영역에서 다루고 있는 사안의 성격과는 다소 차이를 보이고 있다는 점이다.

3) 충남정책포럼에서는 2010년도 12월 충청남도에서 제시한 갈등현안(총 18건)에 대하여 자체조사를 실시한 바 있다. 홈페이지(<http://www.pcpf.or.kr>) 참조.

〈표-2〉 충청남도 2011년도 갈등관리 목록

번호	갈등·분쟁 목록(원인 및 내용/발생년도)	유형
1	<b>■ 서천-군산 해상경계 분쟁</b> (충남 서천군 ↔ 전북 군산시, '87.2) - 서천군 관내 해역이 전북도에 편중, 어장협소로 어업소득저하 등 불합리하므로 해상경계 조정 요구(북위 36도선으로 경계 조정 요구)	일반행정
2	<b>■ KTX고속전철 천안·아산역사 택시사업 구역분쟁</b> (충남 천안시 ↔ 아산시, '03.10) - 천안지역 택시업계에서 아산시 관할구역인 고속철도역사를 택시사업공동구역으로 지정 요구 - 아산시는 천안시의 요구를 자치권 침해라며 반대	도로교통
3	<b>■ 부사간척지 경계설정 분쟁</b> (충남 보령시 ↔ 서천군, '05.3) - 부사간척지 사업 후 기존 행정구역 유지시 단일필지가 양시군으로 분필(불합리성) • 보령시: 기존경계 중심으로 시군경계 조정 • 서천군: 새로운 하천경계로 시군경계 조정	일반행정
4	<b>■ 가로림만 조력발전소 건설관련 분쟁</b> (충남 서산시 ↔ 태안군, '06.12) - 태안군 이원면-서산시 대산읍간 2km 구간내 조력발전소(520MW) 건설 추진 • 어민피해와 환경훼손 이유로 兩시군간 찬반 갈등(서산시 반대 / 태안군 찬성)	물관리
5	<b>■ 논산 공원묘지 조성에 관한 갈등</b> (충남 논산시 ↔ 지역주민, '08.7) - 원불교에서 논산 벌곡면에 장묘공원 설치 추진 • 지역주민 혐오시설 입지 반대 갈등	비선후시설
6	<b>■ 천안풍세 송전선로 설치 갈등</b> (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	비선후시설
7	<b>■ 금강하구둑 관련 분쟁</b> (충남 서천군 ↔ 전북 군산시, '09.1) - 금강하구둑 건설이후 금강수질 악화와 연안어장 황폐화 실정임으로 서천군에서 금강하구둑 기수역 복원 제기 • 군산시는 농업용수 공급 차질 등으로 반대	물관리
8	<b>■ 금산 우라늄 광산개발 사업 갈등</b> (지경부 ↔ 지역주민, '09.5) - 토사이홀딩스(주)가 금산군에서 우라늄 채광을 위한 광산개발 인허가 추진 • 금산군 청정인삼의 이미지 실추와 생활환경피해 등 군민의 생존권 위협을 이유로 반대	비선후시설
9	<b>■ 서산 국방과학연구소 증설관련 갈등</b> (국과수 ↔ 지역주민, '09.6) - 국방과학연구소에서 2013년까지 연구소 증설을 위해 기지1리 일부 지역 수용 추진 • 주민들 마을 전체 수용요구 • 국과연은 예산상 이유로 전체수용 불가	비선후시설
10	<b>■ 해상경계 및 공유수면매립지 관할분쟁</b> (충남 당진군 ↔ 경기 평택시, '09.10) - '04.9월 현재판결에 따라 당진군에서 공유수면매립지 귀속 추진 • 평택시에서 지방자치법개정('09.4월)이후 등록된 토지는 원인무효라고 주장	일반행정
11	<b>■ 동부석탄화력발전소 건설계획에 따른 갈등</b> (지경부(동부화력) ↔ 지역주민, '10.1) - 동부화력 당진군에 화력발전소 건설 추진(입지 최적성, 안정적 전력수급을 위해 필요) • 당진군 대규모 대기오염 등 환경피해의 심각성을 이유로 반대	비선후시설
12	<b>■ LH공사 택지개발사업 축소관련 갈등</b> (국토부(LH공사) ↔ 지역주민, '10.2) - LH 경영악화로 아산신도시 2구역 택지개발사업 축소 • 주민들 '98년 지정 이후 각종 규제로 주민생활 제약 등 피해가 있는 만큼 보상사업 추진 요구	지역개발
13	<b>■ 태안광업권 출원 관련 갈등</b> (지경부(광업등록사무소) ↔ 지역주민, '10.7) - 원산도 앞 지역에 4건의 광업권 설정출원 • 태안 고남면민들 어업피해 등을 이유로 반대	물관리
14	<b>■ 청양 신대저수지 축조관련 갈등</b> (농식품부(농촌공사) ↔ 지역주민, '10.7) - 한국농어촌공사에서 신대저수지 독높이기 사업 추진 • 지역주민은 저수지 독의 노후화로 불안감 가중, 독높이기보다 준설 및 퇴적물 제거 요구	지역개발
15	<b>■ 천안 직산읍 국도1호선 교차로 설치관련 갈등</b> (건교부(국도관리공단) ↔ 지역주민, '10.8) - 천안서북경찰서 교통안전시설심의회에서 국도 1호선 충남TP 진입로에 좌회전 대기차로 등 설치 조건부 가결 국도관리청 예산과다 등으로 사업 추진 불가입장	지역개발
16	<b>■ 예산신소재 산업단지 조성 관련</b> (충남도(예산군) ↔ 지역주민, '10.8) - 경인주물공단조합 등 22개 기업이전을 위해 MOU를 체결 추진 • 주민들 유해가스, 악취등 주민건강과 농업피해 등을 이유로 이전 반대	지역개발
17	<b>■ 당진-아산 산업기지 항만준설에 관한 갈등</b> (항만청 ↔ 지역주민(당진군), '10.8) - 평택당진항 항로준설과 관련하여 '91년 작성된 환경영향평가서에 의한 재협의 추진 • 주민들 형식적 평가라며 현실타당성 있는 평가서에 의한 사업추진을 요구하면서 갈등	지역개발
18	<b>■ 호남고속철 공주역사 설치관련 갈등</b> (건교부, 철도시설공단 ↔ 지역주민, '10.9) - 역사설치시 마을전면 高성토(20m)로 마을 양반, 조망권 상실되므로 역사 교량화 요구(616m, 500억 소요) • 철도공단 사업비 과다 이유 난색 표명	도로교통

\* 출처: 충청남도 자치행정과(2011. 5). 『충청남도 갈등관리심의위원회 회의자료』에서 재구성.

상기에서 다루고 있는 갈등관리 건수는 2011년 10월 충남도 자치행정과 내부자료에 의하면 총 29건으로 확대보고 되고 있으며, 사안의 성격에 따라 집중되는 경향도 보인다. 각 사안별 현황을 간략히 살펴보면, 서천-군산간 해상경계 분쟁은 행정구역갈등으로 현재 담보 상태에 있다. 천안과 아산의 택시사업 구역 조정 갈등은 현재 국토부에서 9차 조정회의가 진행되고 있으나 실질적인 협상이 결렬되어 해결시점을 실기(失機)한 상태이다. 가로림만 조력발전소의 경우는 1차 환경영향평가 보완이 이루어져 현재 검토단계에 있으며, 논산 공원묘지와 천안풍세 송전로 설치 관련 갈등은 해결된 것으로 보고 있다. 금강하구둑 관련 분쟁은 현재 ‘금강비전기획위원회’ 조정 및 갈등해결을 위해 노력하고 있으며, 다만 전북은 갈등조정협의회를 통해 민간전문가들이 참여하는 반면, 충남도는 민간영역의 전문포럼에 맡기기보다는 특별위원회를 통해 이 문제를 다루고 있다는 점이 상이하다. 금산 우라늄 광산개발 및 예산신소재 산업단지, 당진-아산 산업기지 항만건설 갈등은 지역사회와의 마찰이 심하고 정책갈등이 고조화되어 있어 지방정부의 한계가 고스란히 드러난 사례라고 보여진다.

이 과정에서 충남정책포럼은 2010년 가로림만 발전소 관련 자문의견을 제출한 바 있으며, 금강하구둑 분쟁, 동부화력발전소 건설 갈등 등 다수의 현안에 대하여 전문적 제언을 수시로 제공한 바 있다. 그러나 갈등관리 목록은 이미 갈등이 해당지역 사회의 공동체에 혼란을 주는 상황에서야 관리영역에 진입했다는 점에서 사후처방적 성격이 강하다고 할 수 있다.

## 2. 갈등예방 및 해결에 관한 조례의 수준

지방정부의 갈등현안에 역할은 갈등해결을 위한 장치가 어떻게 이루어지고 있는지가 우선 파악되어야 하기 때문에 여기에서는 충청남도를 중심으로 갈등관리 법제화를 설명하고자 한다. 현재 공공갈등의 초점은 지방자치의 역할사무에 따른 기관간의 분쟁에 맞추어지고 있다. 지방자치는 위임 관리기구에 대한 새로운 역할 및 성격이 부여됨을 의미하는 것으로 갈등조정 및 예방에 관한 제도는 그 대상을 집단, 조직을 기본단위로 삼고 있으며, 갈등현안 문제가 표면적으로 표출된 이후의 사후관리에 초점이 맞추어지는 경우가 많다(최병학 2010).

중앙정부는 2009년 1월 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제21185호)’의 제정, 공표한 바 있다. 법률안은 제17대 국회에서 정부안으로 발의된 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」(2005. 5. 27)이 있다. 그리고 18대 국회에서는 갈등관리 관련 법률안 2건이 발의되어 현재 계류중이다. 임두성 의원이 2009년 6월 18일 발의한 「사회통합을 위한 정책갈등관리법안」과 권택기 의원이 2010년 7월 1일 발의한 「공공정책갈등 예방 및 해결에 관한 기본법안」이 그것이다(하혜영 2011: 15). 어찌되었던 18대 국회에서는 갈등관련 법률안이 통과되어 지방정부 조례제정을 가속화시킬 수 있는 자체적 동력은 현재로서 기대하기는 어려운 상황이다.

충청남도는 2010년 11월 10일 「충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례」(충청남도 조례 제3544호) 조례를 공표하였다. 주요시책 추진에 따른 갈등의 효과적 관리로 사회통합에 이바지함을 목적으로 그 역할과 책무 및 절차 등에 관한 사항을 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, 갈등예방 및 해결의 원칙은 자율해결과 신뢰확보, 이익의 비교·형량, 정보공개 및 공유이다. 갈등의 예방 및 해결을 위한 원칙은 중앙정부의 대통령에 의한 내용을 동시에 다루고 있다.



충청남도의 갈등예방과 해결에 관한 조례는 정책결정과정의 기획에서 평가단계로 이어지는 순환적 과정에서 포괄적으로 동일하게 추진되는 절차의 진행 및 전개라기보다는 갈등을 중심으로 하는 행위원칙을 주로 내세움으로써 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 전체조정, 총괄과정에서 새로운 문제를 발생시킬 수 있는 가능성도 가지고 있다는 점을 지적하고자 한다.

<표-3> 전국 갈등관리 관련 자치법규 제정현황

(2011. 10. 30 기준)

구분	자치법규 명칭	제정일	주관부서
부산	부산광역시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2009.12.30	정책기획담당관실
인천 부평구	인천광역시 부평구 정책발전 및 갈등예방관리위원회 운영규정	2006.07.07	기획조정실
광주	광주광역시 갈등관리 및 조정에 관한 조례	2008.01.01	기획조정실 창조도시 정책기획관
대전	대전광역시 갈등관리 및 조정에 관한 조례	2009.07.17	정책기획관
경기 하남	하남시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.08.10	기획예산담당관
충북	충청북도 갈등예방과 해결에 관한 조례	2007.11.23	감사관
충남	충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례	2010.11.10	자치행정과
충남 서산	서산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2010.02.10	자치행정과(2011.09.30 개정)
충남 서천	서천군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.09.27	총무과
충남 예산	예산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.07.15	총무과
전북	전라북도 갈등조정협의회 설치 및 운영에 관한 조례	2007.12.28	-
전남 순천	순천시 갈등관리 및 조정에 관한 조례	2011.09.30	기획재정국 기획예산관
경남 진주	진주시 갈등예방과 해결에 관한 규정	2011.01.24	-

2006년에 인천부평구를 시작으로, 2007년에 2개, 2008년 1개, 2009년 2개, 2010년 2개, 2011년에 5개의 지자체가 조례를 제정, 공포하였다. 2006년은 2005년도에 중앙정부 주도로 갈등의 사회적 해결을 위한 시범사업의 결과들이 중앙정부 사업부서별로 등장하였고, 이후 법적 발의가 기대되었던 과정을 거쳤음에도 중앙정부에서나 지방정부에서 인식을 확대하지 못한 결과로 보인다. 2010년을 기점으로 2011년은 지

자체에서의 갈등관련 조례의 제정건수가 증가하고 있는 것은 2010년 18대 국회에서의 법률적 토대의 기대가 반영된 것도 있지만 중요한 것은 지방정부가 느끼는 정책갈등과 이익갈등의 증가가 이를 해결하지 못하면 지방정부의 정책추진에 과(過)부담으로 작용한다는 것을 의식하게 되었음을 보여준다.

그리고 상기의 갈등관련 조례를 통해 지방정부간 협력 및 민간영역과의 문제를 몇 가지 다루고자 한다. 문제는 첫째, 2006년부터 2011년까지의 중앙정부와 지방정부가 가지고 있는 법률안, 조례의 운영이다. 충남정책포럼이 전화 인터뷰(10. 26~10. 28)를 통해 확인한 것에 의하면, 실제 조례상에서 적시하고 있는 운영방법을 따르고 있는 곳은 소수에 불과하다. 즉 갈등을 예방하고 해결할 수 있는 총괄심의위원회가 없거나 갈등현안 발생에 대하여 상황적으로 대응하고 있는 경우가 많아 갈등조정 및 해결을 위한 상시적인 원칙이 정립할 수 있는 조직이 없다는 점에서 현장활동의 제약과 한계가 많을 것으로 이해된다. 그러나 충청남도, 서산시, 서천군, 예산군의 경우 갈등의 예방적 차원을 도모하기 위한 갈등관리심의위원회가 2011년 5월 25일 「충청남도 갈등관리심의위원회」 설치를 기점으로 16개 시·군에 점차 확대되는 추세이다. 예산군은 8월 11일 심의위원회가 구성되었으며, 서천군은 10월에, 서산시는 현재 2010년 2월에 제정된 조례를 개정하여 위원회 구성을 추진하고 있다. 2011년 3월과 8월 충청남도, 16개 시·군, 충남정책 내부 실무협의회에서 지방의회와의 협력을 통해 갈등관련 조례를 조속히 제정하고 심의위원회 구성에 협력하기로 하여 충청남도의 경우 갈등예방 및 해결을 위한 심의위원이 최소 200여명을 넘을 것으로 예측된다. 갈등관리심의위원회는 갈등의 예방적 차원을 도모하는 한편, 갈등현안 해결을 위한 역량과 지혜를 결집하는 중요한 핵심기구체가 될 것이다. 제도의 설치 및 운영의 원칙으로 중요한 것은 정보를 결집하는 하나의 결절로 등장한다는 것이다. 예를 들어 충청남도의 심의위원회의 경우 도지사와의 수시적인 정보교환과 자문, 사업부서의 자문과 질의, 민간전문가 포럼과의 상시적인 지식·정보 공유체제에 기반을 두고 있다.

둘째, 문제는 조례를 발의하고 운영하는 부서의 행정영역이다. 각 부서의 발의가 보통 총괄부서에 위치하기 때문에 현장 사업부서와 내부적 문제가 항상 존재하게 된다. 실제 갈등관리조례를 다루어 보아도 지방정부의 총괄부서인 자치행정국 혹은 정책기획관실에 의해 주도되는 등, 중앙정부를 대상으로 한 강력한 사업절차적 제안이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 더욱 중요한 문제는 총괄부서와 사업부서간 행정적 갈등이다. 총괄부서내의 갈등관리 건수는 사업부서의 정책추진의 역량 부족으로 인식하는 경우가 흔하다. 이러한 경우 사업부서는 총괄부서에 갈등관리를 위한 내부협력자적 자세를 전향적으로 취할 수 없게 된다. 또한 내부갈등을 창조적 혁신으로 전환시키지 못하면, 사업부서의 수동적 정보공개는 이후 추진되는 갈등예방 및 해결의 프로세스에도 긍정적인 결과를 도출시키지 못하게 하는 장애물이 된다. 필자는 조직의 문제를 진단하는 데 있어 갈등관리의 프로세스 내 중요한 것으로 내부갈등, 문제해결의 제도 및 행위자의 역량을 제기하였다. 이는 갈등조정 및 해결을 위해 선제적으로 해결되어야 하는 것이다. 그리고 이는 독립적으로 존재하는 단일문제가 아니다. 결국 심의위원회의 구성과 운영에 관한 부분은 갈등을 총괄하는 부서와 갈등현안의 직접 해결을 위해 노력해야 하는 사업부서가 교감할 수 있는 영역이며, 심의위원회의 역할은 문제해결의 제도와 참여행위자(이해관계자, 일반시민, 전문가집단 등)의 확대에 긍정적인 요인이 된다.

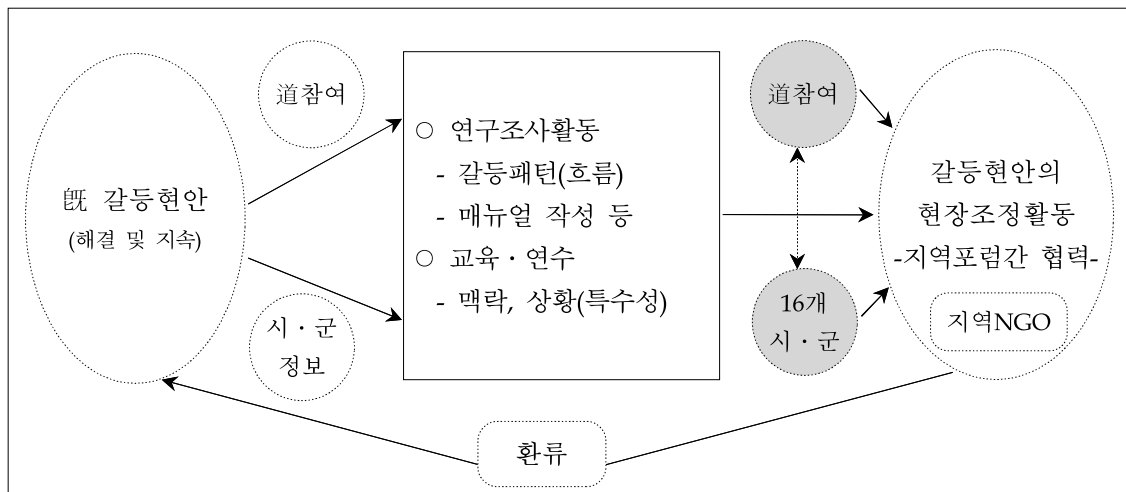
### 3. 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼(충남정책포럼)

충남정책포럼의 설치 근거는 대통령령 제21185호 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(2008. 12. 24 일부개정)와 국무총리령 제92호 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」(2009. 1. 2 일부개정), 충청남도 조례 제3544호 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」(2010. 11. 10)에 두고 있다. 그리고 이 포럼의 주관운영기관은 충남발전연구원으로 지정되어 있으며, 2006년 7월 충청남도 도지사가 이를 승인하였고, 지정서의 교부는 2007년 5월과 2010년 12월 두 차례 이루어졌다.

충남정책포럼의 설립추진 배경에는 갈등심화는 사회적 불신 확대로 비용증가와 사회통합을 저해함을 제기하고 있으며, 갈등의 사전예방 및 상생협력을 지향하고 현장해결역량 강화 및 문제해결중심의 전문가 육성의 필요성이 크게 작용하였다. 충남정책포럼은 2006~2008년까지를 기반구축의 시기로, 2009~2011년까지를 전문가 육성을 시기별 목표로 삼고 있다. 더불어 핵심적인 지향목표는 상생협력 및 공공 갈등관리를 위한 전문적·체계적 역량강화, 이론적 연구와 현장 실제상황을 유기적으로 결합, 대안탐색, 각계각층 다양한 주체들의 상호 “다자간 소통의 공간” 마련, 사회적 갈등사안을 논의하고 해결방안을 모색하는 “공론형성”, 갈등현장에 전문가 참여로 갈등완화 및 상생협력 계기 마련, 국가와 지역의 “사회통합성” 확보를 위한 협력거버넌스 구축을 내세운다. 기능과 역할은 지역차원 갈등해결을 위한 다자간 소통기회 및 상생기반 구축과 상생협력 및 갈등해결을 위한 교육·연구·실천적 조정 및 지원 담당을 제시하고 있다(<http://www.pcpf.or.kr>: 검색일 2011.10.8). 물론 충남정책포럼이 추구하는 단계적 발전전략은 충청남도의 신뢰와 자율적 운영 보장이 없이는 성장할 수 없는 것은 자명하다.

이와 같은 충남정책포럼의 배경, 목표, 운영원칙은 교육·연수, 연구활동, 현장지원활동 등 3가지 축으로 설명된다. 이를 개념화하여 제시하면 아래와 같은 역할 요소라고 할 수 있다.

<그림-2> 포럼 3개 핵심사업으로 본 갈등해결 프로세스

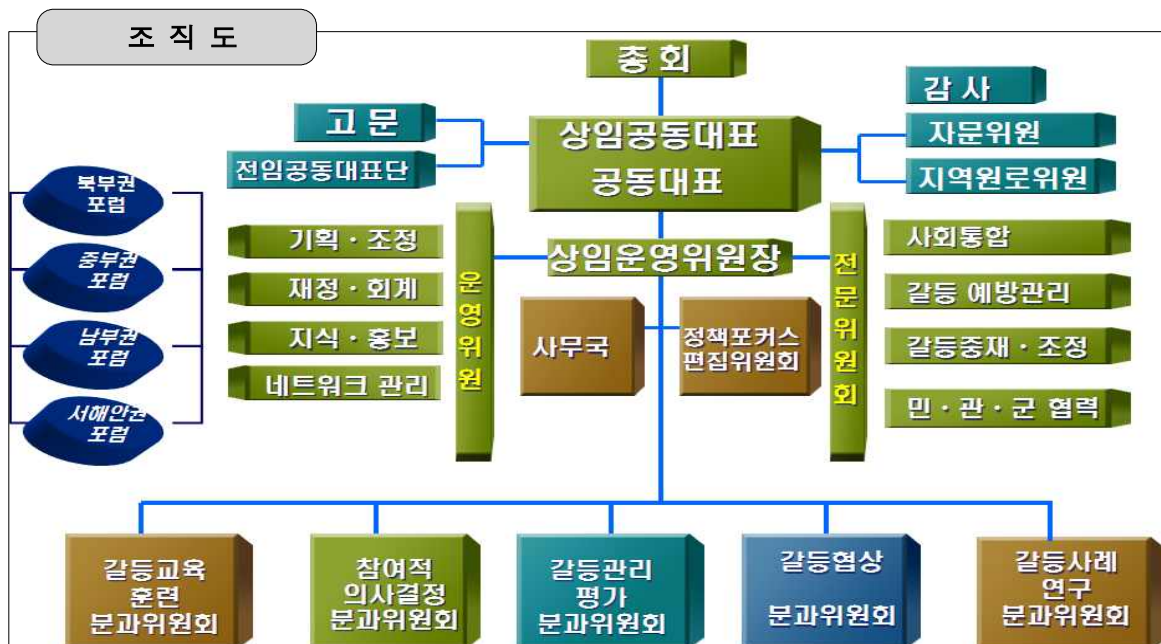


위의 그림은 현장, 교육, 연구라는 3개 축을 갈등조정 및 해결의 과정에 단순히 적용시킨 것이다. 포럼에서 운영하고 있는 단순한 이 흐름은 기존의 갈등현안 및 해결활동에 대한 논의 이후를 전제로 그려진다. 즉, 갈등관련 한 지역의 인식이 민간영역에서의 자발적인 인식제고 없이는 출발할 수 없음을 말하는 것이다. 이후 광역자치단체와 기초단체간의 위상문제 그리고 인접 시·군간 다양한 연구 및 교육의 필요성이 충청남도 산하 발전연구원에 요구되게 된다. 지방자치제의 실시 이후 가장 붙어있는 문제는 광역

과 기초간의 위상이다. 이러한 과정에서 서로의 이해와 잦은 접촉을 위해서는 외부화된 수단의 적극적인 필요성이 제기될 수 있는데, 이를 지역연구원과 전문가단체가 제시된다. 그리고 중요한 것은 현장해결활동으로 연구와 교육의 메커니즘은 현장해결활동에 집중되고 이는 다시 이론 및 절차구성으로 다시 집적되는 과정을 거쳐, 공무원과 일반 지역주민의 갈등에 대한 순기능을 강조하는 전체적인 시나리오를 작성하게 된다.

조직은 약 100여명의 전문가 회원으로 운영되는 충남정책포럼은 상임공동대표 1인(학계)을 비롯하여 언론계, NGO계, 여성계, 산업계 등 4인 공동체제의 대표체제이며, 상임운영위원장 주관으로 운영위원 및 전문위원회, 분과모임 등을 운영하고 있다. 동시에 현장해결을 위한 실제로 4대 권역별 포럼<sup>4)</sup>을 지역현장에 두는 등 수평적 협력체제를 실험적으로 운영하고 있다.

<그림 3> 충남정책포럼 조직도



\* 출처: 포럼홈페이지 <http://www.pcpf.or.kr>(검색일: 2011. 12. 1).

충남정책포럼이 수행한 세부사업은 아래와 같다. 2006년부터 2011년까지 수행한 사업 중 연구(세미나, 조사연구, 논문대회 등)가 42건, 교육연수가 17건, 현장활동 23건, 기타 활동이 12건이다.

4) 4대 권역별 포럼(북부권, 중부권, 남부권, 서해안권 포럼)은 운영위원으로 공통적으로 약 20여명 정도를 확보하고 있다.

<표-4> 충남포럼 추진 사업종류

단위(건)

구 분	연구			교육	현장활동		기타(사무국)	
	세미나·워크숍	조사연구	논문대회	교육연수	현장지원	대외협력	저널발간	홈페이지
2006년	1			1				1
2007년	5	1		5		1		1
2008년	3	1	1	4	1	2	3	1
2009년	3	2	1	5	1	5	1	1
2010년	7	2	1	1	1	4	1	1
2011년	9	4	1	1(예정)	3	5	1(예정)	1
합 계	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

\* 출처: 충남정책포럼 내부자료(2006~2011).

눈에 띄는 것은 현장활동 및 교육사업에 비하여 연구조사활동의 상대적 비중이 높다는 것이다. 물론 내부자료를 기반으로 한 사업활동 성격을 구체화하여 내용분석을 하지 못한 문제를 제외하면 그렇다. 이러한 특징은 충남정책포럼이 충남발전연구원을 주관운영기관으로 지정받는 이유로 여겨지지만 현장활동을 위한 기반여건을 조성한다는 점에서 연구조사와 현장지원은 설로 분리되어 있지 않음을 볼 수 있다. 교육연수는 연구조사와 현장활동이 중복되어 실행되는 단위사업으로 이해되는데, 민간포럼 전문가는 물론 충청남도 전체를 아우르는 공무원, 지역주민이 참여하는 공간이다.

다음의 표는 충남정책포럼의 2006년부터 2010년까지의 주요사업 및 활동내용을 정리한 것으로, 충청남도의 갈등관리 방향과 현재의 흐름을 정합시켜 볼 수 있는 자료이다.

<표-5> 충남정책포럼의 주요사업 및 활동내용

구 분	주요 사업내용	비고(단계)
2006년	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공공관리책임관 지정 및 운영 등 네트워크 구축</li> <li>■ 포럼운영 주관기관으로 충남발전연구원 지정</li> <li>■ 공공갈등관리 공무원 전문교육 실시</li> <li>■ 창립총회 및 제1차 워크숍 개최</li> <li>- 행정자치부 및 충청남도 후원으로 '전국 최초'로 창립 및 개최</li> </ul>	기반조성 단계
2007년	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 포럼 지정서 교부(충청남도지사)</li> <li>■ 4대 권역별 포럼구성 및 간담회 개최(순회)</li> <li>■ (사)사회갈등연구소와의 MOU 체결</li> <li>■ 역할분담체제의 효율화를 위한 권역 내실화</li> <li>- 갈등사안의 현장 해결을 제도화 및 운영방안 도출</li> <li>■ 충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구 성과</li> </ul>	"
2008년	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전용 홈페이지 전면 개편을 통한 실시간 정보공유</li> <li>■ 서해안 유류사고 갈등 연구</li> <li>■ 포럼 정기간행물 정책포커스 발간 배포</li> <li>■ 충남 공무원 교육원 갈등관리과정 표준교재 개발</li> <li>■ 갈등관리 국내 벤치마킹 및 현장학습, 교육연수</li> <li>■ 제1차 전국 대학(원)생 우수논문대회 개최 실시</li> </ul>	사업확충 단계
2009년	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 금강살리기 사업 충남지역설명회 참여 및 해결방안 제시</li> <li>■ 경주시 월성원전민간환경감시센터 워크숍 및 연수실시</li> <li>■ 전국 갈등관리 전문기관과의 협력체제</li> <li>■ 충남 예산군 가축분뇨공동자원화사업 관련 좌담회</li> <li>■ 충남도 갈등관리 조례제정 및 갈등조정사제도 도입 회의</li> <li>■ 공무원 및 포럼임원 대상으로 교육·연수, 기획과제 발간</li> <li>■ 제2차 전국 대학(원)생 우수논문대회 개최 실시</li> </ul>	"
2010년	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 금강살리기 효율적 사업추진을 위한 현장 간담회 실시</li> <li>- 포럼회원, 금강살리기 범도민협의회, 충남발전연구원 전문가 참여</li> <li>■ 갈등관리 제도화 추진 법률 제정, '갈등조정사' 자격제도 연구</li> <li>■ 협력적 갈등관리 공유를 위한 민관합동관리 모색</li> <li>■ 포럼 주도의 교육연수(경주 월성원전)</li> <li>■ 전국 대학(원)생 우수논문대회 발표 및 정기 간행물 지속 추진</li> <li>■ 갈등관리 전문가 인력풀 확보를 위한 대외협력 강화</li> <li>■ 제3차 전국 대학(원)생 우수논문대회 개최 실시</li> </ul>	제도화 단계
2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 충청남도 상생협력·갈등관리 제1, 2차 실무협의회 개최</li> <li>■ 시·군 갈등관리 조례 표준안 개발, 갈등영향분석, 갈등관리 매뉴얼 개발 연구</li> <li>■ 당진 동부화력, 계룡 농공단지, 예산 행정통합 갈등관련 현장간담회 연속 개최</li> <li>■ 북부권, 중부권, 남부권, 서해안권 상생협력·갈등관리 교육 실시</li> <li>■ 충청남도지방공무원교육원 "사회갈등과정" 교육운영 주관 및 시범교육</li> <li>■ 민·관·군 상생협력·갈등관리 학술세미나 개최</li> <li>■ 제4차 전국 대학(원)생 우수논문대회 개최 실시</li> </ul>	"

\* 출처: 충남정책포럼 내부자료(2006~2011).

#### 4. 지방정부와 민간전문가 포럼과의 상호협력

단일 지역에서의 민간전문가의 활동 사례가 전체 민·관협력 파트너십의 표준모델이 되기는 어렵다. 다만 지역의 특성을 감안하더라도 전문가포럼 혹은 민간영역에서의 참여행위를 통해 지방정부의 정책결정 영역에 참여할 수 있는 수단을 강구하는 분위기 형성되어 있다는 것은 다른 어느 지역에 비교해도 상대적으로 유리한 위치를 점유하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

충청남도 자치행정과가 홈페이지(“갈등나눔방”)에 게재하고 있는 자료를 근거로 충남정책포럼과 충청남도 간의 공공갈등 예방 및 해결의 협력관계를 다루어보면, 크게 3가지 정도의 특징을 추출할 수 있다. 즉 제도화 과정에서의 활동, 행위자 역량강화 협력, 지역현안의 현장해결의 원칙 강화 등이다.

우선 충청남도 갈등관리 제도화 추진에 따른 지원활동 강화의 측면에서 충남정책포럼은 충청남도 갈등관리 매뉴얼 제작을 통한 갈등관련 인식제고에 협력하고 있다. 매뉴얼 작성은 충남도와 16개 시·군 갈등관리 관계관의 문제해결 원칙을 공유하게 하며, 갈등현안 해결을 지역 차원에서 해결방법을 모색 및 추진을 지원하고, 갈등관리심의위원회를 중심으로 한 갈등관리체계 공고화하는 동시에 수평적 협력체제로서 産·學·言·研을 포괄하는 대단위 네트워크 원활화를 도모하기 위하여 기획되고 있다. 충청남도와 정책포럼간의 2010년 이후 조례제정의 비율을 보아도 도내 가장 많은 조례제정 건수를 기록하고 있으며, 심의위원회의 구성과 현안해결의 이원적 경로(항시와 상시)로 구성되는 조직운영원칙이 정립되고 있다는 것이 활동의 효과라고 할 수 있다.

중요한 것은 전문가포럼의 대외적 활동이 가능하도록 이를 정비하는 지방정부의 혁신노력이 동반되어야 함을 지적한다. 조례건수 및 문제해결의 원칙에 대한 기본적인 의견합의가 이루어지면, 민간전문가포럼이 충남도 16개 시·군 갈등관리 조례 제정에 대한 지속적인 코칭 및 컨설팅 및 수평적 협력체제로 상정한 4대 권역별 포럼의 전반적 활동지원을 할 수 있다는 점에서 참여의 범위가 자연스럽게 확장된다. 더욱 중요한 것은 이전까지 지적되어 온 힘에 의한 갈등의 갈등종료방식에서 벗어난 합의와 협의가 가능한 지역정책 수렴절차를 만들게 됨과 동시에 공무원간, 그리고 지역주민간, 공무원과 지역주민간의 신뢰를 회복시키는 데에 일정한 기여를 할 수 있다는 점에서 제도화 추진에 대한 협력관계는 행위자간 연계 강화에도 중요한 고리가 되고 있다는 점이다.

둘째, 갈등관리 관계관 및 포럼회원을 포괄하는 갈등인식 및 해결역량 강화방안에 대한 합의가 진전되고 있다는 점이다. 충청남도는 지방공무원교육원에서 “사회갈등관리과정”을 지속적으로 실시해 오고 있으며, 초기부터 충남정책포럼 전문가를 활용해오고 있다. 이는 공공정책의 이해를 시작으로 교재개발 참여 및 관계관 중심의 운영원칙 공동학습에 다수의 민간 전문가들이 참여할 수 있는 수단을 만들어 놓게 됨을 말한다. 결국 이는 2012년부터 잠정적으로 충청남도와 충남정책포럼이 공동으로 학습의 공간을 만들자는 의견을 구체화한 것이며, 지역내 시민사회단체들의 많은 참여가 이루어질 것으로 예측되고 있다.

셋째, 충남정책포럼과 4대 권역별 포럼의 문제해결능력 향상 및 자율성 확보수단을 필요하다는 것에 협력하고 있다는 것이다. 충청남도 갈등현안에 대한 4대 권역별 중심의 갈등영향분석이 시범적으로 2011년 12월부터 3개월간 추진될 예정이며, 이 과정에는 갈등영향분석 전 단계에서 사전조사는 충남정책포럼이 수행하는 등 내부적인 협력관계의 공고화도 주시하고 있다. 나아가 권역별 해당지역에 대한 현안발굴과 세미나 공동기획 및 추진은 물론, 다양한 전문가가 지역문제에 관심을 제고할 수 있는 소통의 장이 마련될 것으로 기대된다.

지금까지 충남정책포럼과 충청남도와의 상호협력관계를 결과적인 측면에서 살펴보았다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 갈등에 관한 인식의 공감대가 내부적으로 공감대를 형성해 나가고 있다는 점이다. 이는 지방정부 차원에서의 시스템 정비지원, 조례제정을 위한 컨설팅 지원, 충청남도 자치행정과 홈페이지를 통한 “갈등나눔방” 운영, 충남정책포럼의 상시적 제안활동 등으로 확인할 수 있다.

필자가 민·관협력의 파트너십을 논함에 있어 단면적인 면을 강조하지 않은 것은 인식과 행동의 상호측면을 바라보기 위함이었다. 이러한 측면에서 결론에서는 이전까지 논의되었던 상호협력관계를 중심으로 향후 민간영역의 전문가와 행정영역 간의 실천과제를 제기하고자 한다.

## IV. 결 론: 갈등예방 및 조정을 위한 지방정부의 실천과제

### 1. 갈등관리심의위원회 정보공유 및 집적기능의 문제

충청남도의 갈등관리심의위원회는 위원장을 포함한 15인으로 구성되며, 위원장은 지방자치단체 장이 위촉하되 민간위원 중에서 위촉한다. 전체위원 중 민간위원의 비율이 위원회의 과반수를 차지하여 갈등문제 관련 의견수렴의 폭을 넓힘과 동시에 수평적 운영의 원칙을 중앙정부의 관리원칙을 공유하고 있다. 선정요건은 심의대상인 갈등사안과 직접적인 이해관계를 갖지 않는 인사, 갈등예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가, 중립적이고 공정한 입장에서 활동할 수 있는 인사 등으로 구성한다.

중요한 것은 위원위촉규정에 의거한 선발과 실제행동에 기준에 정합적으로 이루어져야 한다는 점이다.<sup>5)</sup> 향후 심의위원회의 위상은 사후 갈등해결보다는 사전 갈등예방을 위한 기구, 갈등프로세스의 모든 단계에 걸쳐 활용가능한 기구, 갈등관리에 관한 폭넓은 논의의 장이자 의견수렴 통로로 이해된다. 즉 갈등관리심의위원회는 갈등영향분석에 필요한 실시비용 및 정책반영의 권고에 대한 자율성을 지니며, 충청남도지사(사업부서장)의 자문 및 필요시 회의참석 및 결정에 대한 사항 등을 요청할 수 있다.

현재 충청남도는 2011년도 말을 기준으로 갈등관리와 관련한 시·군조례 제정을 목표로 추진하고 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 초래될 가능성이 높다. 1개 심의위원회의 활동적 효과성이 배가되기 위해서는 지방정부의 세부 사업부서와 전문위원회의 정책정보와 현황이 원활하게 집적되는 지점이 갈등관리심의위원회가 되어야 한다는 것이다. 그렇지 못할 경우 사업부서의 독자적인 메커니즘의 역학관계에 의하여 전체적인 갈등관리의 종합적 구성은 형식적 차원에 머물게 될 것이라는 사실이다.

5) 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」(제3544호, 2010. 11. 10 제정), 제9조, 10조, 11조 참조.



## 2. 협력적 거버넌스와 갈등조정 전문인력 육성

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 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·産·學/研·言 간의 협력네트워크 역할에 중요한 축을 담당한다(최병학 2010: 44-51).

갈등현안을 둘러싼 문제해결 현장활동과 연구의 과정은 별개 차원의 영역이 아니다. 갈등은 정의에서 살펴보았듯이 동태적이면 복잡한 형태를 가진다. 주목할 것은 아무리 복잡하게 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 자구노력이다.

## 3. 제도와 행위자에 관한 연구프로그램 활성화

현재 충남정책포럼은 2011년도 갈등영향분석 사업을 진행하고 있다. 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 충분한 운영지침 및 공공협상에 관한 시나리오 등 연구작업을 통해 산출된 결과를 현장에 적용, 보완해가는 시간적 여유가 민간영역에 주어져야 할 필요성이 있다.

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, 정책진입 단계에서부터 일정목표를 달성해가는 과정에서의 상황적인 갈등은 사업부서 및 갈등관리 관계관, 민간전문가를 포함하는 문제해결중심의 운영체제를 강구하는 것이 필요하다. 셋째, 정책사업이 종료되고 효과가 환류되어 동종 사업의 기획(구상)의 참고로 제시될 경우, 이전의 정책순환과정에서 발견되지 못한 문제점을 다시 제기하여 갈등영향분석 내용에 포함시키거나 필요성이 없는 부분은 회의를 통해 삭제하여, 내부거래비용의 적정규모를 모색해 나가야 한다(충청남도 2011b: 85-119).

#### 4. 종합적 관리를 위한 시스템 정비

충청남도는 전국에서 최초로 갈등관리 전문가포럼을 두고 있으며, 지방정부 차원에서의 능동적인 학습 활동 프로그램을 운영하고 있다. 그럼에도 보다 한 단계 갈등관리의 진일보한 모습을 보여주기 위해서는 광범위한 시스템을 점진적으로 정비할 필요성이 있다.<sup>6)</sup>

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 갈등현안들에 대하여 최적의 조합을 탐색 및 조정을 유도해야만 한다.

지금까지 지방정부 차원에서의 충남정책포럼 활동을 통해 갈등예방 및 해결을 위한 제도적 수준, 행정적 수준에서의 협력의제를 도출하여 살펴보았다. 결론적으로 충청남도는 중앙에 대하여, 다른 지방정부를 대상으로 동일사안에 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 상황을 맞이하고 있는 시점이다. 따라서 갈등해결에서 가장 중요하게 논의되고 있는 인식의 격차를 줄이기 위해서는 지방정부 내 기초자치단체내의 관계관들이 정기적이고 지속적인 접촉의 기회 증대가 반드시 필요하다.

현대사회에서 공간(지역)은 시간적 상황에 따라 많은 변화를 겪게 될 것이다. 그러나 시간에 의한 공간의 정복 및 불확정적인 정주환경의 변화는 단순히 특정한 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 적합한 사고의 원칙이 중요하게 여겨져야 할 것이다. 지역문제를 비롯하여 첨예한 갈등현안은 다수의 인사가 인정하는 전문가집단이 개방적 참여의 통로가 확보된 상태에서 합의형성을 토대로 한 비판적 제안과 정책대안이 자유롭게 제기될 수 있는 공론의 장 마련이 무엇보다 중요하다.

이 논문은 충남의 갈등관리 관련 전문가포럼의 활동, 시대인식 등을 활용하여 충청남도와의 연결관계를 정성적으로 설명하여 향후 갈등과 관련한 구조 및 행위자의 문제의 정책적 함의를 살펴보았다. 다만 사례가 비교를 통해 정확하게 분류할 동일수준의 사례가 부족하다는 점이 이 연구의 한계로 지적된다. 향후 지방정부 차원의 활동을 상대적 인식을 통한 더욱 구체적인 반증사례가 나타남과 동시에 학제적 연구를 바탕으로 한 실천적 논문들이 다수 생산되어야 할 것이 기대된다.

6) 최병학(2011. 8. 15), “공공갈등관리: 독립적 제3섹터 역할 주목, 플러스충남정책포럼, 갈등관리심의위원회.” 『충남도정신문』, 8면.

## <참고문헌>

- 국무총리실(2009). 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』. 국무총리실.
- 권경득·최병학 외(2008). “충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구.” 『정책포커스』. 3호, 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼: 22-41.
- 김동원(2002). “민-관 파트너십과 행정의 책임성.” 『한국행정논집』. 14-2.
- 김태룡·강영진·길병옥·김학린·은재호·최병학(2010). 『실효성 있는 갈등관리·해결절차의 제도화 연구』. 최종연구보고서. 대통령소속 사회통합위원회·한국행정학회.
- 김태영(2002). “지방-NGO간 파트너십의 정치경제학.” 『정부학연구』. 8-1.
- 문인수·이종열(2002). “거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안.” 『한국정책과학회보』 6-3.
- 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼(2010). 『2010년도 상생협력·갈등관리 세미나 및 정기총회자료집』. 충남발전연구원.
- 
- \_\_\_\_\_ (2011a). “충청남도 갈등관리 매뉴얼(안).” 『충청남도 갈등관리심의위원회 회의자료집』.
- 
- \_\_\_\_\_ (2011b). “2011 플러스충남 정책포럼 운영계획.” 충청남도 자치행정과, 『충청남도 갈등관리심의위원회 회의자료』. 충청남도.
- 
- \_\_\_\_\_ (2011c). 『2011년 1차 실무협의회 자료집』. 충남발전연구원.
- 
- \_\_\_\_\_ (2011d). 『현장간담회 자료집: 당진 동부화력발전소 건설 갈등』. 충남발전연구원.
- 주재현·김태진(2001). “정부-기업간 파트너십과 환경정책.” 『한국행정연구』 10-4.
- 최병학(2009). “갈등조정사 제도의 도입방안.” 『한국 행정학 유용성의 재발견』, 한국행정학회 2009년도 동계학술대회 주제발표논문.
- 
- \_\_\_\_\_ (2010). “지방정부의 갈등관리 제도화를 위한 연구: 충청남도를 중심으로.” 『충청지역연구』, 3-1, 충남발전연구원.
- 
- \_\_\_\_\_ (2011). “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). 『충청남도 갈등관리 인재육성 및 활용방안 연구』. 충남발전연구원.
- 최영출(2002). “거버넌스 이론과 지역발전 전략.” 『국토』. 252, 국토연구원.
- 충청남도 자치행정과(2011a). 『갈등·분쟁관리 카드』. 충청남도.
- 
- \_\_\_\_\_ (2011b). 『갈등관리 토론회』. 충청남도.
- 
- \_\_\_\_\_ (2011c). 『제2차 갈등관리 실무자 간담회』. 충청남도.
- 충청남도지방공무원교육원(2011). 『제1기 사회갈등관리과정』. 충청남도지방공무원교육원.
- 하혜영(2011). “갈등의 원인과 해법.” 『갈등해결문화 확산을 위한 제4회 민·관합동 갈등관리 세미나』. 한국행정연구원.

Putnam, Robert D.(1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton

University Press.

- Stuart Langton(1983). "Public-Private partnership: Hope or Hoax?." *National Civic Review* 73-5.
- Horold Woolman and larry Ledebur(1980), "Concept of Public-Private Cooperation." Cheryl A. Farr(ed), *Shaping Local Economy*. Washington D.C.: The International City Management Association.
- Rubin, J. & Brown, B.(1975), *The Social Psychology of Bargaining & Negotiation*. Orlando. F. L.: Academic Press.

충남도정신문, 2011년 8월 15일.

<http://www.hrm.or.kr>. 검색일: 2011/05/01.

<http://www.pcpf.or.kr>. 검색일: 2011/10/01~10/28.

## Study on the Conflict Management of Local Governments and Civil-Governmental Cooperative System

- Focused on the Conflict Management Policies of Chungchungnam-do -

Choi, Byoung-hahk. Ph.D.  
(Chungnam Development Institute)

This study is to propose consolidation policies of civil-governmental cooperative system in the dimension of local governments, researched on the various methodologies for the intensification of such systems. It analyzes the level of reciprocal cooperation in the fields of conflicts and disputes through the intensive review of policy cooperation and functions between civil expertises and local governments' officials in Chungchungnam-do.

It reviews various data possible to open to the public such as current status cards of conflict and dispute management in Chungchungnam-do as well as data related to internal activities of Chungnam Policy Forum from 2006 to 2011. This inquiry suggests future policy implications of structures and actors related to the conflict management though the qualitative explanation of interconnection among local governments and utilization of activities and situational recognition from the expertises' forum in Chungchungnam-do.

**Key Words:** Conflict, Conflict Management, Civil-Governmental Cooperation, Civil Expertises' Forum

**가축분뇨 지역단위 통합센터 설치에  
관한 갈등**

**신기원 교수**

**(신성대학 복지행정과, 서해안권포럼 운영위원장)**

## I. 개 요

- 당진군은 축산 응군으로 육계는 전국 1위, 돼지는 도내 2위 규모이나 발생되는 축산폐수는 대부분 자가처리, 위탁처리, 해양투기 순으로 처리하였으나 해양환경관리법 개정으로 2012년부터 가축분뇨 해양배출이 금지됨
- 이에 축산발생량(1일 2,500톤)을 처리할 수 있는 가축분뇨공공처리시설을 설치하기 위해 당진군에서는 2003년부터 자체 타당성 조사를 시작으로 환경부에서 공모 및 주관하는 가축분뇨통합센터 시범사업을 신청하였고 2005년 최종 심사에서 선정되어 전국 시범사업으로 추진하려고 하면서 지역주민들과 갈등 발생
- 지역주민들은 인근 시·군(홍성군, 아산시, 예산군 등)의 가축분뇨공공처리시설과 영농조합법인 등의 가축분뇨재이용시설(퇴비시설)을 자체적으로 방문한 후 해당시설이 악취 및 경관 상 혐오시설임을 인지하고 당진군의 시설도 동일시설로 인식하여, 지가하락 및 악취, 경관상 등의 피해우려를 이유로 설치 반대
- 이에 당진군은 주민들의 신뢰회복을 위한 활동을 지속적으로 실시하는 한편 주민갈등을 해소하기 위한 상생협약을 체결하는 것은 물론 주민에게 친숙한 환경기초시설의 외관을 조성하는 등 끊임없는 노력으로 갈등 해결
- 당초에는 1일 220톤 규모로 신청하였으나 1단계 95톤, 2단계 150톤 규모로 계획하여 현재 1단계공사는 금년 8월 완공할 예정이며 2단계시설은 5월중 환경영향평가용역과 기본 및 실시설계를 발주하여 2012년 9월까지 진행하고 2013년부터 공사를 추진하여 2015까지 완공할 예정임

## II. 진행 경과

- 해당지역은 당진군의 부지로 1997년도에 당진군의 부지로 축산폐수공공처리시설 도시계획시설결정(국토이용계획변경)을 득함(지목: 잡종지)

### <표> 진행 경과

일 자	추진 사항	비 고
2007.10.05	주민의견수렴 공문발송	주민협의회
2007.10.12	주민의견수렴 회신	주민협의회
2007.11.09	주민설명회 일정 협의 공문발송	주민협의회
2007.11.14	주민설명회 일정 협의 공문접수	주민협의회
2007.12.17	주민설명회 일정 협의 공문 발송	주민협의회
2008.01.16	가축분뇨지역단위통합센터 설치반대 의견서 접수	송산면이장단협의회
2008.01.24	가축분뇨지역단위통합센터 설치반대 의견서 회신	
2008.01.31	주민설명회 일정 협의회신 공문 접수	주민협의회
2008.02.21	주민설명회 일정 협의 공문 발송	주민협의회
2008.04.21	주민설명회 일정 협의 공문 발송	
2008.05.07	주민대표(7명) 축산폐수공공처리시설 견학(가평, 포천)	
2008.05.16	주민(가곡1,2리) 축산폐수공공처리시설 견학(가평, 포천)	주민 70명
2008.09.30	주민지원사업 협약체결 (부군수 VS 주민대표)	
2008.12.10	기공식(주민, 단체 등 120명 참석)	
2011. 5.	2차 시설에 대한 환경영향평가 용역과 기본 및 실시설계 발주 예정	
2011. 9. 1	1차 시설 완공 예정	

### Ⅲ. 성격(특성) · 쟁점 · 이해관계자 분석

#### ○ 성격(특성)

- 비선호시설인 가축분뇨처리시설 설치를 반대하는 갈등으로 환경문제를 둘러싼 전형적인 갈등

#### ○ 쟁점

- 가축분뇨시설이 환경에 피해를 주는 혐오시설로 인식되어 악취 등 환경오염, 지가하락, 경관상 피해, 주민불편 예상
- 대체로 인근에 설치된 가축분뇨관련시설이 제반문제를 야기하여 시설 설치에 반대
- 당진군의 경우 늘어나는 축산발생량을 감당하기 어려워 새로운 처리시설 필요

#### ○ 이해관계자 분석

- 당진군과 지역주민
- 사업주체: 당진군
- 반대자: 해당지역주민인 송산면민



## IV. 갈등 해법

### ○ 사업타당성 및 접근성이 높은 지역 선정

- 다른 지역에 비하여 경종농가의 액비 시비의 활성화 및 액비사용 요구량이 많은 석문간척농지 및 대호간척농지와 근거리에 있고 밭작물의 퇴비사용이 많은 송악, 송산, 고대 지역과 근접되어 있어 보급 및 사용빈도가 높으며, 합덕·우강 지역은 축산농가와 경종농가의 자율적 협약에 따라 액비를 자급자족하고 있으나 서북부 지역은 상대적으로 액비의 요구량에 비하여 공급이 작은 지역으로 유기질 비료의 수요가 많은 지역임
- 당진군 위생매립장과 인접하여 매립장 침출수 방류수로와 연계하여 서해로 직접 방류가 가능하며, 위생매립장 인근 한전인입이 가능하고 위생매립장과 인접하여 효율적인 관리가 가능
- 인근에 민가가 거의 없으며, 기존 도로망을 활용하여 접근이 용이하고 양돈농가가 서북부지역의 양돈농가의 접근이 용이하며, 남동부(순성, 합덕, 신평 등)지역의 양돈농가도 신규 38호선을 이용하여 접근 용이
- 현대제철의 송산국가산업단지 지정 등으로 인하여 송산면 가곡리 지역이 많은 부분 수용되어 이주되고 있어 주변 인가에 대한 영향이 다른 지역에 비하여 상대적으로 미비하며, 기존 위생매립시설, 재활용선별센터, 음식물 자원화 시설과 인접해 있어 환경기초시설을 집중화 하여 에코타운을 조성할 수 있음

## ○ 주민의견 수렴을 통한 행정의 적절한 초기 대응

- 최초 사업추진시 인근지역을 비롯하여 사업부지가 속해있는 송산면 전체의 반대여론이 형성되어 주민의견수렴 및 주민설명회를 추진하려고 수차례 주민 접촉하였으나 혐오시설이라는 이유로 무조건적인 반대분위기 팽배
- 설계중간보고시 지역주민 4명, 군의회 의원 3명, 환경운동연합 등 시민단체 2명, 가축관련 단체장 2명, 분야별 군공무원 7명이 참여하여 주민이 우려하는 사항을 설계에 반영
- 1년여의 주민설득 끝에 1차적으로 인근주민대표를 대상으로 선진지 견학 실시(가평군, 포천군)
- 주민대표의 추천에 의하여 선정된 주민 70명이 가평군, 포천군 가축분뇨공공처리시설 견학과정에서 주민들에게 우리군의 추진계획을 설명하여 주민의 긍정적 반응 도출
- 주민회의를 거쳐 주민지원사업 지원을 조건으로 주민상생협약 체결(2008. 12. 10)하고 주민 120여명이 참석한 가운데 기공식 실시

※ 주민지원사업 : 가축분뇨운반차량 2대구입, 수집운반권 당해 시설용량의 50%, 50평 규모의 사무실 유상임대

## ○ 행정의 신뢰성 확보를 위한 지속적 노력

- 주민이 행정을 못 믿는 가장 큰 이유 중 하나가 담당자와 책임자의 잦은 인사이동으로 인하여 일관성 없는 주민과의 약속임
- 특히 책임자격인 실과장의 인사이동으로 인하여 주민과 쌓아온 신뢰가 한순간에 무너져 내리는 사례가 발생하고 있으며, 최초에 담당을 했던 담당자, 팀장, 과장이 주민의 입장에서 사업을 끝까지 마무리해야만 행정의 신뢰를 받을 수 있음
- 당진군의 경우 최초 사업이 진행된 1995년부터 담당자와 관리자가 혼연일체가 되어 주민의 이해를 얻고자 지역주민에게 있는 사실만을 전달하고 주민의 편에서 시설을 설치하여 주민들이 믿고 신뢰하는 사업으로 발전됐음

## ○ 주민에게 친숙한 환경기초시설 외관 제공

- 가축분뇨처리시설나 음식물처리시설이 혐오시설이라는 이미지를 탈피하기 위하여 동일 시공 금액내에서 색채 및 경관을 미려하게 조성하여 지역의 랜드마크로서의 의미부여

## V. 시사점

- 현 사안의 경우 당진군이 일찌감치 균유지를 확보하여 토지매입을 둘러싼 비용을 경감하였고 미리 축산폐수공공처리시설용지로 국토이용계획을 변경하여 시설 설치에 유리한 조건을 형성함
- 또한 주변 환경변화 역시 긍정적으로 작용하여 인근 지역이 국가산업단지로 지정되어 인근에 인가가 별로 없었으며, 기존 위생매립시설, 재활용선별센터, 음식물 자원화시설과 인접해 있어 인근지역일대를 집중화 하여 에코타운으로 조성한다는 주장이 설득력을 가질 수 있었음
- 환경적 피해가 발생하는 갈등현안의 경우 갈등당사자가 지역주민들에게 신뢰를 얻을 수 있도록 노력하는 것이 중요한바 당진군의 경우 반대의견이 개선된 초기부터 주민들의 의혹을 해소하고 인식을 전환시키기 위해 주민들을 설득하고 의견을 수렴하는 한편 선진지 견학을 실시하고 군의 추진계획을 설명하여 주민들의 긍정적 반응 도출
- 주민들과 상생할 수 있도록 상생협약을 체결하고 혐오시설이라는 이미지를 탈피하기 위하여 외부경관을 미려하게 조성
- 해당사업과 관련된 2단계 추진사업이 2015년까지 계획되어 있는바 그동안

주민과 한 약속을 반드시 지켜서 행정신뢰성을 확고히 한 후 2단계사업도 성공적으로 진행하여야 할 것임

## Ⅵ. 정책적 제언

- 현 사안의 경우 당진군에서 10여년 전에 미리 토지를 확보하여 토지매입을 둘러싼 갈등과 비용문제를 선결함으로써 시설설치의 기반을 마련하였다는 점에서 공무원들의 지역개발에 대한 체계적인 준비와 안목이 절실
- 갈등이 발생하면 이를 회피하거나 무시하기 보다는 주민과의 끊임없는 대화를 통해서 그들을 설득할 수 있는 합리적인 방안을 모색하고 이를 실현하는 것이 중요
- 갈등이 발생하면 주민들은 행정에 대해 불신하고 이면에 무엇인가가 있을 것이라는 의혹을 갖는 경우가 많은 바 이를 해소하기 위해서는 주민들의 의견을 수용하고 이익을 반영하여 신뢰를 얻는 것이 필요.
- 갈등해결의 요체는 민주적인 절차와 방법을 통해서 행정의 합리성과 투명성을 높이고 주민의 이익도 보호해주는 노력

○ [부록] 관련 사진



조감도



설치중인 당진군 가축분뇨지역단위통합센터 전경



가축분뇨지역단위통합센터 옆 시설중인 쓰레기 처리장



가축분뇨지역단위통합센터 주변 전경

# **북부권 상생 및 갈등사례와 해법찾기**

**최한규 박사**

**(선문대학교 IGR연구소 연구위원, 북부권포럼 운영위원장)**



## 1. 무궁화 자연생태공원 묘원 공사

### ■ 개 요

- 무궁화공원랜드가 충청남도에 장묘공원 사업 인·허가로 지역주민 갈등 발생
- 지역주민 장묘사업 저지를 위한 집단행동 등 강하게 반발
- 논산시 중재 조정노력 불구 지역주민 사업자와의 대화가 원천적으로 단절
- 지역주민 내년 4~5월 개최 예정인 충청남도 도시계획위원회 결정에 기대

3

## 1. 무궁화 자연생태공원 묘원 공사

### ■ 진행경과

- 08.12. 3 재단법인 무궁화공원랜드 설립허가 (충청남도)
- 09. 2. 2 반대추진위 벌곡환경보호회 공원묘지설치허가 및 법인허가 원인 무효 소송의 건 진정서 제출
- 09. 5.14 광산 김씨 문경공파 주최 논산시청 앞 집회실시
- 10. 5.19 원불교 공동묘지 설치반대 집회 (양산리, 한삼천리 주민 200명)
- 10. 7.26 원불교 공동묘지 설치반대 집회 (벌곡면 주민 300명)
- 10. 8. 3 반대추진위 논산 시의회 방문 (반대서명서 전달)  
논산시의회 공동묘지 진행과정 및 현황 의견청취
- 10. 8.12 충청남도지사 면담
- 10.11.25 논산시장 면담
- 10.12월 논산시 주민대상 사업설명회 계획을 추진 중 그러나 주민측 주민 설명회 개최를 원천적 봉쇄

4



# **계룡시 농공단지 추진현황과 상생발전전략**

**이준건 박사**

**(갈등조정연구소장, 충남포럼 갈등중재조정위원장)**

[제2부]

상생협력 · 갈등관리 플러스충남  
정책포럼 정기총회

◆ 목 차 ◆

- 공로패 수여 및 감사장 전달
- 안건1 : 2011년도 충남포럼 경과보고
- 안건2 : 2012년도 충남포럼 주요사업계획(안)
- 안건3 : 충남포럼 임원변경 및 조직개편(안)

공로패 수여 및 감사장 전달

## ■ 공로패 수여 및 감사장 전달

구 분	성 명	소 속 및 직 책	비 고
공로패	최병학	상생협력·갈등관리 충남포럼 상임운영위원장	충남발전연구원 선임연구위원
감사장	양금봉	중부권포럼 상임공동대표	서천군의회 의원
〃	정준이	충남포럼 공동대표	
〃	정낙규	충남포럼 공동대표	
〃	최창희	지역원로위원장	
〃	이준석	남부권포럼 운영위원장	
〃	박병옥	사회통합전문위원장	
〃	길병옥	민·관·군협력전문위원장	
〃	이종익	참여적의사결정위원	
〃	이우영	갈등예방관리전문위원	
〃	김용수	남부권포럼 운영위원	
〃	박승린	사회통합전문위원	
〃	이규하	남부권포럼 운영위원	
〃	전오진	갈등사례연구분과위원	
〃	김현경	충청남도 자치행정과 자치협력담당	충남포럼담당 사무관
〃	김대준	계룡시 두마면	남부권포럼(계룡시)

**【안건 1】**

**2011년도 충남포럼 경과보고**

# 2011년 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 경과보고

## ■ 2010년도 상생협력·갈등관리 세미나 및 정기총회 개최

- 지난 2010년 12월 29일, 계룡스파텔 1층 무궁화홀에서 포럼 임원 및 회원, 충청남도의회 의원, 연구기관 및 대학교수, 충청남도 및 각 시·군 갈등업무관계관 등이 참석하여 2010년도 상생협력·갈등관리 세미나 및 정기총회를 개최하였다.



- 제1부는 “충청남도 갈등현안 동향과 해결방향 세미나”로서 최창희 충남포럼 지역원로위원장을 좌장으로 최한규 박사(선문대 IGR연구소 연구위원), 전오진 박사(호서대 사회문제연구소 연구위원), 신기원 교수(신성대학교), 이준건 박사(갈등조정연구소장)이 발제를 하고, 심도 있는 지정토론이 이루어졌다.

- 이어 제2부는 “상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 정기총회”로서 감사패 및 감사장 전달식, 임원선출 및 이주영 제2대 상임공동대표 이임식 및 이은호 제3대 상임공동대표 취임식, 최병학 포럼운영위원장의 2010년도 충남포럼 경과보고 및 2011년도 충남포럼 주요사업계획(안) 보고, 김종문 충청남도의회 의원에 대한 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」 제정 대표발의 추진 유공 감사패 전달식 및 포럼임원 중 유공자에 대한 감사장 전달식이 거행되었다.



- 특히, 제3대 포럼임원 구성은 상임공동대표로 이은호 청주대 명예교수(전 한국국제정치학회장), 공동대표로는 (언론

계) 김승한 충청투데이 논설실장, (산업계) 정지연 테크노세미캠 회장, (NGO계) 정낙규 예산지역개발위원장, (여성계) 정준이 전 연기군여성협의회회장, 감사는 (당연직) 충청남도 회계감사 담당공무원 신임 유병운 자치행정과장, (선임직) 사업감사 연임 심규익 충남발전협의회 사무국장, 상임고문으로는 (당연직) 박진도 신임 충남발전연구원장이 각각 선임되었다. 기존의 운영위원장은 상임운영위원장으로 명칭변경과 함께 일부 포럼 조직개편 및 정관개정이 이루어졌다.

## ■ 충남 서해안 유류유출사고 3년, 사고관리의 쟁점과 과제' 관련 세미나 충남포럼 참여 주제발표

- 2011년 2월 16일, 충남포럼의 최병학 상임운영위원장은 선문대 정부간관계(IGR)연구소, 한서대 내포지역연구소가 공동주최한 정책세미나에서, 유류유출사고를 겪어보니 해양오염은 환경부 및 국토해양부가, 선박사고처리는 해양경찰청 등으로 소관부처가 이원화되면서 피해주민들을 혼란에 빠뜨려 갈등을 가중시키고 있음을 지적했다.
- 지난해 11월 태안군 조사에서 주민들이 배상을 청구한 건수는 2만 4,718건, 6,064억 3,500만원이지만 국제유류오염보상기금(IOPC) 펀드의 배상이 승인된 것은 6,675건 207억 5,500만원에 불과하며, 이는 배상청구를 위한 자료수집에 상당한 시일이 걸리고 IOPC 배상절차가 복잡하기 때문이라고 밝혔다.
- 특히, 해양유류오염 사고는 국제협약에 바탕을 둔 국제보상체제가 확립되어 있지만 우리나라는 1992년 기금에만 가입하고 보상상한액을 확대하기 위한 보충기금에는 가입하지 않았으며, 이제는 우리도 재난·재해에 따른 이해당사자들의 갈등예방 및 해결 노력 및 합리적 보상체계 확립이 중요한 만큼, 지방정부의 차원에서 갈등관리의 제도적 노력과 함께 포럼의 긴요함을 강조했다.



## ■ 2011년 충청남도 상생협력·갈등관리 제1차 실무협의회 개최

- 2011년 3월 23일 충남발전연구원 회의실(1층)에서 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼의 이은호 상임공동대표, 박진도 충남발전연구원장, 최병학 상임운영위원장, 포럼임원 및 회원, 4대 권역 대표 및 운영위원장, 충청남도 갈등관리 관계관 및 시·군 담당공무원 등이 참석하여 공공정책 및 사업추진에서 발생하는 갈등의 효율적 예방과 체계적 해결을 위해 사회통합의 기틀을 마련하고자 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」의 2011년도 사업운영계획을 협의하였다.



- 충청남도 각 시·군의 공공정책 수립 및 추진단계에서 발생하는 갈등을 미연에 예방하고 방지하기 위한 「충청남도 시·군 갈등예방 및 해결에 관한 조례」 제정(건)에 대한 추진 및 협의하였으며, 충청남도의 갈등관리 분야의 역점사업과 갈등현안의 해결대책에 관한 설명 및 4대 권역간의 네트워크 정립, 활동역량 강화방안에 대한 깊은 논의가 개진되었다.
- 이는 2011년도 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼과 각 4대 권역별 사업 추진계획 및 방향, 충청남도과 각 시·군의 갈등관리 관계관들의 종합적인 협의로서 지역갈등문제 해결을 위한 협력거버넌스 구축 논의, 4대 권역별 포럼의 현장활동 및 지원방안, 충청남도 역점사업의 실현 및 포럼의 위상 정립을 위한 정책제언, 특히 사업의 중점 추진방향의 하나인 매뉴얼 개발(2010년 과제중심)과 갈등영향분석(2011년도 기준 10개 현안목록) 관련 갈등예방·관리에 관한 매뉴얼 개발, 갈등영향분석, 예산확보의 적정성 및 확보 가능성과 유지에 관한 논의, 4대 권역별 포럼의 자체적 활동 역량 강화 방안 논의, 지식·정보 공유를 위한 홈페이지 연계 추진, \* 현장간담회를 통한 갈등관리 능력의 신장, 현장적용 가능한 성과창출과 효율성 증대, 예산의 안정적 확보 및 교부의 적정성, 특히 시·군 대상의 권역 포럼의 연계 운영방안, 현장간담회 일정 논의 등이 폭넓게 이루어졌다.

## ■ 충청남도 지방공무원교육원 「사회갈등과정」 교육운영 주관



- 충남포럼은 충청남도지방공무원교육원 2011년도 제1기 「사회갈등관리과정」(2011. 5. 23~25)에 참여하여 갈등관리에 관한 이론 및 해결의 노하우를 체계적으로 교육하여 많은 호응을 받았으며, 관련 교육자료는 포럼 전용홈페이지 통합지식정보센터에 게재하여 널리 활용토록 하였다.
- 이와 관련한 교과목 및 담당강사는 “공공정책 갈등의 이해”(최병학 포럼 상임운영위원장), “갈등의 이해”(신기원 서해안권포럼 운영위원장), “공공갈등의 유형별 발생요인과 해결전략”(이준건 갈등중재·조정전문위원장), “갈등해결을 위한 효과적인 대화기법”(최한규 북부권포럼 운영위원장) 등이었다.
- 한편, 11월 4일에는 충청남도지방공무원교육원에서 “갈등자유토론 시범교육”을 최병학 박사(본포럼 상임운영위원장)가 좌장을, 이상선 의장(분권균형발전전국회의, 본포럼 초대 공동대표 역임), 이준건 박사(갈등조정연구소장, 본포럼 갈등중재조정전문위원장)가 토론자로서 나서, 충남지역 및 도정, 시·군정 갈등현안과 관련한 합의형성 및 갈등예방·해결방법론에 대해 시범교육을 실시하였다.

## ■ 제1차 충청남도 갈등관리심의위원회 개최 및 위원 위촉식

- 충청남도는 2011년 5월 25일 영상회의실에서 갈등관리심의위원회 위촉식 및 회의를 개최하였다. 이날 위원장에 박재묵 교수(충남대), 부위원장에 최병학 박사(충남발전연구원)가 선출되었고, 참석한 위원들에 대한 도지사의 위촉식이 있었다.
- 특히, 2011년도 갈등관리 추진계획과 함께 2011년도 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영계획의 보고, 그동안 수행되었던 갈등영향분석 결과 보고에 이어 참석자들의 종합토론 등이 이루어졌으며, 이로써 충청남도는 갈등관리분야에 있어서 제도적 단계로 진입하는 중요한 전기를 마련하였다.



## ■ 당진 동부화력발전소 건설갈등 관련 현장간담회 개최

- 2011년 7월 22일, 신성대 공학관(424호)에서 충남포럼과 서해안권포럼의 공동 개최로 당진 동부화력발전소 건설 관련 현장간담회가 개최되었으며, 서해안권포럼 공동대표인 이상엽 교수의 사회로 서해안권포럼 운영위원장인 신기원 교수의 제안설명(발표)에 이어서 동부화력발전소 당진사업소장, 찬성측 주민대표, 반대투쟁위원회 사무국장, 반대측 주민대표 등이 참석한 가운데 이루어졌다.



- 이는 동부화력발전소 현장간담회 사전 준비회의(2011. 7. 18)에서 현장의 찬-반 주민들을 직접 면담하고 지역을 순회하였으며, 쟁점은 보상, 생활, 권리 주장이 서로 얽혀있는 상황이었고, 해결가능성은 양측대표들이 극심한 불신과 반대위 축의 원칙("타협은 없다")이 팽팽하게 대립되고 있는 상황에서 개최된 것이다. 그러나 이날 현장간담회에서는 동부화력발전소 건립에 관한 찬성, 반대측 지역주민대표들이 참여한 가운데 현저한 입장차이에도 불구하고, 갈등해결을 위한 지혜를 모으고자 하는데 참여자 모두가 노력하는 모습을 보여주었다.

- 한편 2011년 11월 4일 신성대학교 본관에서 개최된 서해안권포럼 주최의 “동부그린발전소 건설관련 갈등 자문회의” 개최와 관련, 갈등쟁점에 있어서 동부화력발전 측의 사과 및 향후진행을 청취 받고자 하였으며, 반대 동향에 전환점 제공, 주민간의 신뢰회복에 작은 기여, 반대측 인사의 많은 참여 등과 관련하여 해결가능성을 타진한 중요한 기회를 만들었다. 이로써 현장간담회는 현장수요를 기반으로 실질적인 조정을 위하여 현장간담회는 현장에서 개최하는 것이 필요하고, 공무원의 적극적 참여를 유도하기 위한 방안의 실질적 강구가 필요하며, 충청남도 차원의 행정실무 노력이 필요하다는 점 등이 강조되었다.



## ■ 충청남도 갈등현안의 협력·대응을 위한 간담회 제2차 실무협의회 개최

- 2011. 8. 11, 충남발전연구원 대회의실(1층)에서 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼에서는 충청남도가 주재하는 “충청남도 갈등현안의 협력·대응을 위한 간담회 제2차 실무협의회”를 개최하였으며, 행사목적은 충청남도 갈등관리 정책

추진을 위한 각급 기관별 추진계획 및 대책협의를 주요내용을 이루었다.

- 이 자리에는 최병학 박사(포럼 상임운영위원장) 및 유병운 과장(충청남도 자치행정과)이 참여하였으며, 4대 권역별포럼의 운영위원장인 최한규 박사(북부권), 이준석 위원장(남부권), 신기원 교수(서해안권) 그리고 16개 시·군의 갈등관리담당부서의 관계관이 다수 참석하였다. 또한 갈등현안 및 조정·해결과정에 대한 이준건 박사(갈등중재·조정전문위원장)의 참신한 제안이 소개되었다.



- 특히, 이날 논의된 시·군의 갈등동향과 관련하여, KTX 천안·아산역 택시사업구역조정에 대한 갈등과 관련한 아산시와 천안시의 입장차이 및 충청남도(도로교통과)의 입장 등이 표명되었으며, 금산군 제2산업단지 조성 관련 갈등 및 보령시와 서천군의 연안어업 양조망 어구 고시 관련 입장 표명과 함께 연기군 및 예산군의 지역갈등 현안 및 갈등관리의 제도적 기반구축과 관련한 다양한 논의들이 개진되었다.
- 아울러 이날 회의에서 최병학 포럼 상임운영위원장은 현재 각 시·군에서 추진하고 있는 갈등관리 관련 조례의 금년도내 제정완료 및 예산확보, 지원을 요청하였으며, 4대 권역별 포럼의 현장해결역량 확보방안을 제안하였다. 본 회의 폐회 이후에는 4대 권역별 포럼 운영위원장들과 각 시·군 관계자들이 함께 동석하여 갈등현안 및 포럼의 현황의견들을 긴밀하게 나누었으며, 향후 충청남도의 상생협력 및 갈등관리에 적극 합심 노력하기로 다짐하였다.

## ■ 충청남도 소통과 상생협력을 위한 갈등관리 제2차 실무협의회 개최

- 2011년 9월 16일, 충남도청 대회의실에서 안희정 충청남도지사 주재로 충남지역 내에서 수시로 발생하는 공공정책갈등의 합리적 해결방안을 강구하기 위해 외부전문가와 충남도청 사업부서 실무책임자(담당과장, 담당)들이 참여하는 대단위 정책토론회를 개최하였다.

- 주제는 “소통과 상생협력을 위한 갈등관리”였으며, 주요의제는 “도정 갈등현안에 대한 전문가 진단 등 해소방안 마련”이었고, 진행은 각 담당과장들의 소관 업무 관련 갈등해소 대책보고 후 참석자 전원의 토론으로 진행되었다. 이은호 충남포럼 상임공동대표, 박진도 충남발전연구원장, 박재묵 충청남도갈등관리심의위원장, 최병학 충남포럼 상임운영위원장(충청남도갈등관리심의위원회 부위원장)을 비롯하여 이날 회의에 참석한 인사는 총 33명으로 충청남도 갈등심의위원회 4명, 충남포럼 7명, 충청남도 당연직 과장 및 담당 22명이었다.



## ■ 전환기 예산군의 지역현안과 관련한 상생협력 발전방안 정책토론회 개최

- 충남포럼과 북부권포럼(예산군 공동대표 정낙규) 공동주최 및 충청남도과 예산신문사 후원으로 2011년 10월 28일, 공주대학교 예산캠퍼스 컨벤션홀에서 최근 충남도청 이전 관련 홍성·예산 통합논의가 나오고 있는 시점에서 “전환기 예산군의 지역현안과 관련한 상생협력 발전방안”을 주제로 정책토론회를 개최하였다.
- 공주대학교 윤준상 교수의 “전환기 예산군의 지역현안과 관련한 상생협력발전 방안”주제발표가 있는 후, 최병학 본포럼 상임운영위원장이 좌장을 맡아 각 계각층의 의견수렴 내용을 통합하여 홍성·예산 통합논의와 관련하여 민간주도의 (가칭)“홍성·예산 상생발전협의체” 구성, 운영방안을 효과적으로 이끌어냈다.



- 한편, 2011년 11월 22일 충남포럼과 북부권포럼 공동개최로 예산군 덕산에서 개최된 상생협력·갈등관리 교육에는 공무원 및 갈등관리위원, 북부권포럼 임원과



지역주민들이 참여한 자리에서 이강원 소장(경실련 갈등해소센터)의 “합의를 통한 공공갈등해결”, 이준건 박사의 “사회갈등의 원인과 해결방향”, 최한규 박사의 “갈등해결을 위한 효과적인 의사소통”이라는 주제로 각각 교육을 실시하였다.

## ■ 전환기 민·관·군 상생협력 및 갈등관리 합동 학술세미나 개최

- 2011년 11월 11일, 충남대학교 평화안보대학원 세미나실(2115호)에서, 충남포럼과 서해안권 포럼은 “2011년도 민·관·군 상생협력 및 갈등관리 세미나”를 공동개최하였다. 특히 제주도 해군기지 건설갈등사례 및 정책적 시사점에 관한 주제발표 등과 관련하여 충청도내에서도 잠복되거나 점차 가시화되고 있는 군사격장, 전투비행단 소음, 무기시험장 등 군사시설 입지갈등과 관련한 이번 학술세미나에서의 다양한 논의를 토대로 충청남도 갈등현안의 해법을 모색하였다.



- 갈등관리에는 민·관 이외에도 군이 중요한 협력파트너라는 측면에서 대주제는 “전환기 민·관·군 상생협력 및 갈등관리”로서 충남발전연구원, 충남대학교 국방연구소가 공동주관하였고, 충청남도, 충남대학교, 한국동북아학회, 미래군사학회 공동후원으로 개최되었다. 좌장은 이은호 상임공동대표가 맡았으며, 최병학 상임운영위원장, 길병옥 민·관·군협력전문위원장 등이 토론자로 참여했다.



## ■ 계룡시 농공단지 입지갈등 관련 대단위 현장간담회 개최

- 충남포럼과 남부권포럼(계룡시 공동대표 정형식) 공동주최 및 충청남도과 계룡시 공동후원으로 2011년 12월 15일, 계룡시 두마면사무소(2층 회의실)에서 지방산업단지 조성 이후로 현재 추가적으로 진행 중에 있는 계룡시 농공단지 추진 입지갈등과 관련한 대단위 현장간담회를 개최하였다. 이 자리에서 이준건 박사(충남포럼 갈등중재조정전문위원장)는 “계룡시 농공단지 추진과정과 상생발전

전략”을, 최한규 박사(북부권포럼 운영위원장)는 “타 자치단체의 농공단지 협력 운영 실태와 시사점”이라는 주제발표를 하였으며, 이어 최병학 박사(충남포럼 상임운영위원장)이 좌장을 맡아 찬성측 인사와 반대측 인사를 참석시킨 가운데 각기 주장과 논리를 자유로운 토론을 통하여 의견을 수렴, 종합적 공통분모를 도출하여 참석자들에게 제시하였다.



- 한편, 2011년 11월 17일 충남포럼과 남부권포럼(계룡시)이 공동개최로 계룡시 문화예술의 전당에서 개최된 상생협력·갈등관리 교육에는 담당공무원 및 갈등관리포럼 운영위원, 남부권포럼 회원들과 다수의 지역주민들이 참여한 가운데 갈등사례 및 협상기술, 갈등관리의 역할과 향후전망 등을 강조하였다.

## ■ 중부권(서천군) 상생협력 및 갈등관리 교육 실시

- 충남포럼과 중부권포럼(서천군 공동대표 양금봉, 서천군의회 의원) 공동주최 및 충청남도과 서천군 공동후원으로 2011년 11월 25일, 서천군 장항읍사무소(2층 회의실)에서 개최된 상생협력·갈등관리 교육에는 남부권포럼 임원 및 회원들과 담당공무원 및 다수 지역주민들이 참여한 가운데 지역·공공갈등관리의 중요성과 갈등예방 및 해결방법론, 사회통합 및 상생협력방안 등을 중점 교육하였다.

## ■ 민관합동 갈등관리세미나 개최 관련 상생협력·갈등관리 충남포럼 참가

- 국무총리실(국정운영1실), 한국행정연구원(사회통합연구부)가 공동주관한 제4회 갈등해결문화 확산을 위한 민관합동 갈등관리세미나가 2011년 10월 13~14일 부여 롯데리조트에서 개최되었으며, 여기에는 하혜영 박사(국회 입법조사관)의 “갈등의 원인과 해법”, 이강원 소장(경실련 갈등해소센터)의 “합의형성 프로세스의 절차와 기법: 협상과 조정” 등이 발표되었



였으며, 종합토론에는 전국의 갈등관리 전문가 및 담당공무원이 다수 참가한

가운데 충남포럼에서는 최병학 상임운영위원장, 이준건 갈등중재조정전문위원장, 최한규 북부권포럼 운영위원장, 이준석 남부권포럼 운영위원장, 충청남도청 김현경 포럼담당 사무관 등이 참석하여 의견을 널리 개진하였다.

## ■ 제4회 전국 대학(원)생 대상 충청남도 상생협력·갈등관리 우수논문 발표대회 개최

- 충남포럼과 충남발전연구원이 주최·주관하였으며, 행정안전부와 충청남도의 후원으로 사회통합, 갈등해소, 상생·협력·공존공영 등 충청남도와 관련된 각종 갈등사안에 대한 정책문제로 이론과 현실을 연계·접목하여 지역의 상생협력과 갈등관리에 대한 연구를 통



해 학생들의 학문적 발전을 꾀하고, 지역 및 공공갈등분야의 문제해결능력을 높이기 위해 “제4회 전국 대학(원)생 충청남도 상생협력·갈등관리 우수논문 발표대회”를 개최하였으며, 1차 심사(논문 서류심사)에 이어 2차 심사(발표 최종심사)로 이어졌다.

- 이날 이은호 상생협력·갈등관리 충남포럼 상임공동대표와 박진도 충남발전연구원장은 전국 대학(원)생이 사회통합과 상생협력에 평소 높은 학문적 관심을 갖고 지역 및 공공갈등 해결을 위한 전문인재로 성장할 수 있는 소중한 계기를 마련하는 기회임을 강조했다. 또한 신기원 심사위원장(신성대 교수, 서해안권포럼 운영위원장)은 전년에 비해 다양하고도 신선한 논문이 발표되었음에도 불구하고 이번 논문대회에는 대학원생 응모가 부진하였으며, 따라서 객관적이고도 엄격한 논문심사 실시 및 논문수준 관리의 철저 방침에 따라 최우수상인 행정안전부장관상은 수여되지 못하였음을 전하였다.

- 최종심사 결과는 다음과 같다.

- 대학원생 부문 : 충남발전연구원장상(“환경갈등을 둘러싼 원인과 해결방안 연구: 가로림만 조력발전소의 갈등 사례를 중심으로”, 명지대학교 대학원, 장은영 외

1명), 상생협력·갈등관리 충남포럼 상임공동대표상(“동원제도의 변화시 군직업주의 개념적용에 의한 민·군 갈등해소방안에 관한 연구”, 충남대학교 평화안보대학원, 송승준)

- 대학생 부문 : 충남발전연구원장상(“갈등관리를 위한 지역공동체형성 전략 연구: 천안시를 중심으로”, 백석대학교, 이준성 외 3명 ; “지방행정구역 개편이 주민 갈등에 미치는 영향에 관한 연구: 홍성군·예산군 통합과정을 중심으로”, 혜전대학교, 장향순 외 2명 ; “천안시 대학교 봉사동아리 연합네트워크 구축의 필요성에 관한 연구”, 단국대학교, 정지혜 외 4명), 상생협력·갈등관리 충남포럼 상임공동대표상(“가로림만 조력발전소 건립을 둘러싼 갈등관리를 위한 정책제언: 주민참여를 통한 공공갈등관리 사례를 중심으로”, 충남대학교, 이지숙 외 2명 ; “군사시설이전에 관한 갈등관리 연구: 국군정보사령부 안양시 이전 갈등 사례를 중심으로”, 성결대학교, 정명훈 외 4명 ; “충남도청 이전에 따른 공공갈등과 그 해결방안”, 충남대학교, 허명수 외 3명)
- 이번 논문대회를 준비한 최병학 박사(충남포럼 운영위원장)는 제4회 우수논문대회를 통해 전국의 대학(원)생들이 상생협력과 갈등관리에 관심을 갖고 학문적, 실무적 성과를 높여달라고 주문했으며, 충남도청의 관계관은 앞으로 충청남도의 상생협력 및 갈등관리분야 뿐만 아니라, 주요 정책수행에 있어서 실무적 차원에서 기초자료로 활용할 가치가 충분히 있다고 그 의미를 높게 평가했다.



**【안건 2】**

**2012년도 충남포럼 주요사업계획(안)**

# 2012년 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 주요사업계획(안)

## 1 2012년 목표

- 「역동적·실천적·혁신적 포럼」을 위한 운영시스템 정비 및 제도화 추진
  - 충청남도 및 16개 시·군의 상생협력·갈등관리 관련 조례제정 확대운영 추진과 연계하여 갈등중재, 협의조정 현장기능 확보 및 현장 투입, 4대 권역별 포럼을 지원, 상생협력·갈등관리 통합시스템 구축, 다자간 공동 워크숍 개최를 통한 참여유도, 갈등사안 발생시 컨설팅·코칭 제공, 지식·정보 통합관리 시스템 구축으로 포럼운영 기반 체계화 및 실천적 예방·지원·조정기능 확립 도모
- 충청남도 갈등현안의 현장관리를 위한 세미나 및 워크숍 개최, 주민소통·갈등 역량 강화를 위한 교육·연수 적극 추진
  - 정기적인 세미나, 심포지엄, 워크숍 개최를 통한 대안적 분쟁해결 모색, 갈등업무 담당자 및 임원·회원, 이해당사자 등 교육연수 지속적 실시, 우수 갈등해결 사례의 현장을 방문·벤치마킹으로 갈등관리에 대한 관심 제고, 소통 구조의 확립을 통한 道, 시·군 공공갈등 해소 및 협력체제 모색, 민·관·군 협력 네트워크를 구성하여 소통·융합의 강화 및 합의형성과 역할분담 도모
- 현장수요에 적합한 「갈등유형별 관리시스템 구축방안 및 매뉴얼 개발」을 통한연구·조사의 지속적 추진의 협력네트워크 및 통합적 거버넌스 체계 형성, 구축
  - 충남도민의 갈등유형별 관리시스템 구축, 갈등관리 예방 매뉴얼 개발 등의 기획연구과제 수행, 정기간행물 발간(정책포커스)기획과제 추진, 전국 대학(원)생 우수논문 발표대회를 통해 대학(원)생의 참신한 아이디어·제안을 정책에 반영, 지속적으로 원활한 홈페이지 자료의 업데이트 및 서버 관리, 상생협력·갈등관리의 저변확산 본격 추진

## [2012년도 포럼 운영기조]

- ▶ 체계적 갈등교육 및 연구조사와 실천적 현장지원 강화
- ▶ 갈등예방관리 및 갈등해결을 위한 생산적 학습역량 확대
- ▶ 도~시·군 상생협력 및 갈등관리 제도적 기반 및 지원 확충
- ▶ 충남포럼~4대 권역별 포럼 및 중앙정부와 협력시스템 구축

⇒ 「전국 제1의 상생협력·갈등관리 道」 구현을 위한 협력·지원체계 구축

## ② 기본방향

- 지역내 상생협력 및 갈등문제 해결을 위한 민·관간 협력케트워크 및 통합거버넌스 구축을 통해 합리적 갈등해결방안 모색
  - 자율적 다자간 소통구조 및 합의형성 조성 추진 현장지원 기능 강화
  - 4대 권역별 지원 및 협력을 통한 파트너십 및 네트워킹 활성화를 통해 갈등현안의 관심 제고와 중재 및 조정 등 실천적 기능 강화

⇒ 포럼운영 활성화로 「실효성 있는 갈등예방 및 해결의 현장지원체계 구축」

## ③ 2012년 연구사업 추진계획(안)

- 현장지원기능 강화를 위한 세미나 및 워크숍 개최, 갈등관리 담당자 교육·벤치마킹으로 현장지원·학습효과 향상
  - 갈등현안 예방 및 해결을 위한 세미나 및 심포지엄, 워크숍 개최
  - 「갈등조정아카데미」운영으로 갈등관리 담당자, 이해당사자 교육연수 기회 증대
  - 국내·외 유사 갈등사례 벤치마킹 현장방문 추진 및 갈등 예방·해결을 위한 MOU, 상생발전현장 방안 모색 추진
  - 전국, 충청남도, 각 시·군 갈등관리 전문가집단과 연계, 정책간담회 및 현장설명회 등의 지속적 추진으로 상생과 절충의 기회 마련
  - 도내·외 지역의 갈등전문가의 갈등관리의 지식 공유 및 지원을 증대하여 효과적인 갈등관리 체계화 추진

○ 실증적 연구조사 및 정기간행물 발간

- 충남도민의 갈등유형별 관리시스템 구축, 갈등관리 예방 매뉴얼 개발의 연구조사를 통한 기획과제 수행 및 발간으로 갈등관리시스템 구축의 기초자료로 활용
- 정기정책간행물 「정책포커스 : 상생협력·갈등관리, 동향과 대안」 지속 발간 및 배포
- 포럼 홍보 강화 및 회원 확대를 위한 포럼 전용홈페이지 운영 활성화

○ 제5회 상생협력·갈등관리 우수논문 전국단위 발표대회 개최

- 2011년에 이어 제5회 전국 대학(원)생 충청남도 상생협력·갈등관리 우수논문 발표대회 개최 및 표창 확대방안(도지사 표창 신설 및 국무총리상 추진)
- 전국 대학(원)생의 갈등의 관심 제고와 참신한 아이디어·제안을 정책에 반영하고 논문발표대회가 대학생들의 지속적인 관심과 참여를 촉진하도록 많은 홍보와 참여를 전면 확대 추진
- 포럼활동의 홍보강화 및 포럼 저변 확대를 위한 대학(원)과의 연계를 통한 관·학협력 파트너십 구축

○ 갈등현안의 유형별 분석을 통한 적정 해법을 모색하고 갈등현장의 실천적 지원·조정 역할을 위한 지원 강화

- 각 위원회별 전문가 현장기능 확보 및 필요시 현장투입 추진
- 갈등예방을 위한 현장관리 및 실무자워크숍 개최
- 지역주민 및 이해당사자간 소통·합의형성·역할분담 도모
- 국내·외 전문가 초청, 갈등중재 및 협의조정 축적관리
- 갈등현안을 조사·연구하고 현장지원의 중재·조정기능 강화

○ 사이버 통합관리 시스템 구축

- 전용홈페이지 개편작업에 이어, 충남포럼~4대 권역별 포럼 간 실시간 지식·정보 통합관리 시스템 구축, DB구축 및 홈페이지 수요자 중심 서비스 품질 향상 도모
- 갈등의 지속적인 관심을 갖는 단체와 연계를 통해 갈등관리에 대한 관심과 수요를 파악하고 홈페이지 홍보를 통한 지속적 포럼활동 추진
- 특히 4대 권역별 포럼의 운영 내실화를 위해 도비지원으로 지식·정보관리 지속화 및 관련 워크숍 개최로 도내 통합관리시스템 구축에 일익

- 4대 권역별 포럼 운영·지원을 위한 각 시·군의 조례 제정 및 예산 확보로 운영기반 마련 및 중심도시 설정·운영
  - 북부권포럼 : 천안시, 아산시, 예산군, 연기군(세종시 편입 고려)
  - 중부권포럼 : 보령시, 서천군, 청양군, 부여군
  - 남부권포럼 : 공주시, 논산시, 계룡시, 금산군
  - 서해안권포럼 : 서산시, 태안군, 당진군, 홍성군
  - 충청남도 조례를 기반으로 16개 시·군의 갈등예방 및 해결에 관한 조례 제정을 확산하고, 4대 권역별 포럼을 운영, 지원할 수 있는 예산을 확보 지원
  - 충청남도 내 각 지역별 갈등현안에 대한 조사 및 연구를 수행할 수 있는 연계망 구축 및 각 시·군의 적극적]인 지원과 협력을 유도
- 기획연구과제 수행 및 세부적인 갈등상황대응 매뉴얼 연구개발 추진
  - 갈등유형별 관리시스템 구축방안 세부연구 수행으로 구체적 대응방안 마련
  - 충청남도의 다양한 갈등에 유형화 및 주민들의 갈등 인식을 파악하고 갈등의 원인을 분석함으로써 갈등관리시스템 구축기반 확립
  - 갈등예방 및 해결을 위한 실무자와 제3의 중립적인 인사 모두가 쉽게 분석·이해할 수 있는 매뉴얼 개발, 보급
- 지속적인 실무협의회 및 운영위원회 개최를 통한 포럼사무국 운영 체계화
  - 갈등현안 해결을 위한 운영위원회 및 각종 실무협의회 개최 지원
  - 정책포커스 등 정기간행물 편집위원회 개최를 통한 연구 성과를 질적으로 향상시키고 지속적인 관심을 유도
  - 역동적·실천적·혁신적 포럼을 위한 사무국 운영시스템 정비 및 제도화 추진

**【안건 3】**

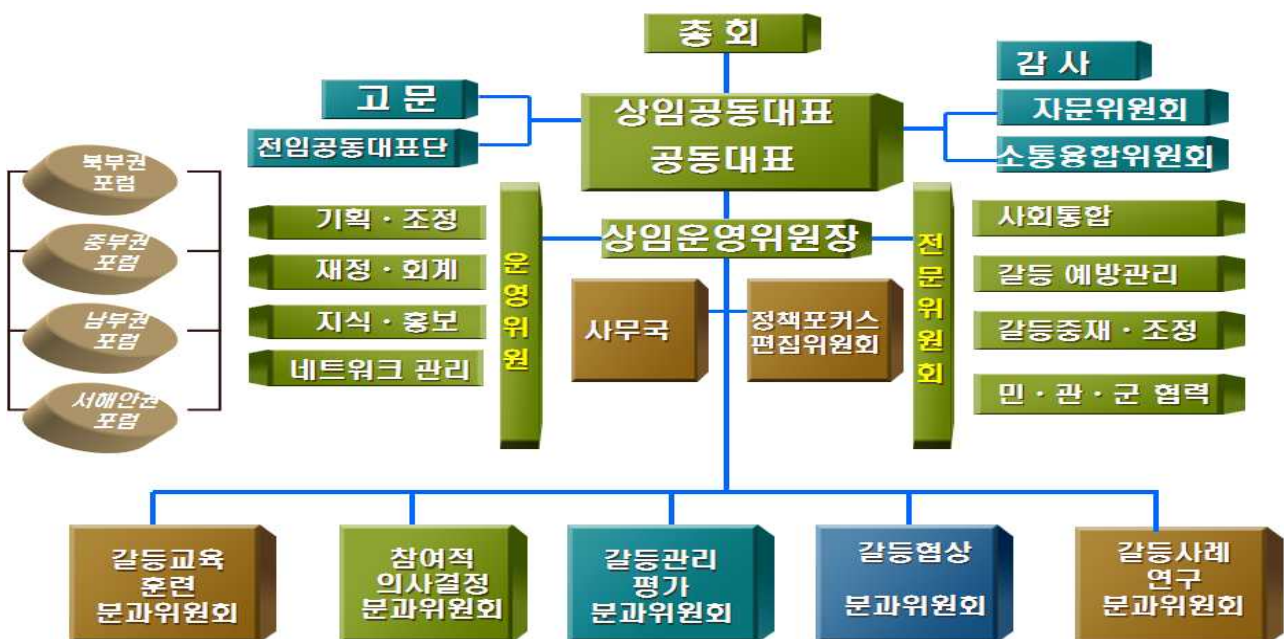
**충남포럼 임원변경 및 조직개편(안)**

## ① 임원변경 관련

- 충남포럼 사무국장 겸 상임운영위원장 최병학 박사의 임기만료(2006년 10월 이래 현재까지)에 따라 후임예정자(정종관 박사, 충남발전연구원 선임연구위원) 선임 및 차기 충남포럼 사무국장 겸 상임운영위원장의 적극적인 역할 기대

## ② 조직개편 및 정관 부분개정 관련

- 조직개편(안)



- 자문위원(회) 및 지역원로위원(회) → “자문위원회”로 통합운영
- 포럼의 소통 및 융합기능 강화 → “소통·융합위원회” 신설운영

※ 관련 정관사항 부분개정 사항

→ 제3장 임원 및 임무, 제13조(고문) → 제13조(고문 등)

- ① 회원 중에서 포럼의 발전에 공헌하고 회원의 신망을 받는 사람을 고문으로 둘 수 있다.
- ② 고문은 공동대표의 추천으로 총회에서 추대한다.
- ③ (추가) 자문위원회 및 소통·융합위원회를 두며, 각 위원은 총회에서 추대한다.

## 부 록

- 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례
- 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼  
운영주관기관 지정서



## [부록 1] 충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례

충청남도의회에서 의결·이송된 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례를 다음과 같이 공포한다.

### 충 청 남 도 지 사                      안 회 정

2010년 11월 10일

## 충청남도 조례 제3544호

### 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례

#### 제1장 총 칙

**제1조(목적)** 이 조례는 충청남도의 주요시책에 대한 갈등을 효과적으로 관리함으로써 갈등 예방과 해결능력을 향상시키고 사회통합에 이바지하기 위하여 그 역할·책무 및 절차 등에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “갈등”이란 충청남도(이하 “도”라 한다)에서 주요시책(자치법규의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. “갈등관리”란 갈등을 예방하고 조정·해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
3. “갈등영향분석”이란 공공정책을 수립·추진할 때 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하기 위하여 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하는 것을 말한다.

**제3조(적용대상 및 범위)** ① 이 조례는 도의 주요정책으로 도민 또는 그 밖에 기관·단체간의 갈등 예방이 필요한 사항이나 갈등이 발생하여 지역경제와 지역발전에 심대한 영향을 끼칠 우려가 있는 사항에 대하여 적용한다.

② 제1항에 따른 갈등 예방과 해결에 관하여 다른 법령 또는 조례에서 규정된 것

외에는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

- 제4조(도지사의 책무)** ① 충청남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 지역사회 전반의 갈등 예방과 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립하여 추진해야 한다.
- ② 도지사는 주요시책 등을 수립·추진할 때 이해관계인·일반도민 또는 전문가 등의 참여를 보장하고, 지속가능한 상생발전을 위한 요소를 고려해야 한다.

## 제2장 갈등 예방 및 해결의 원칙

- 제5조(자율해결과 신뢰 확보)** ① 갈등의 당사자(이하 “당사자”라 한다)는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력해야 한다.
- ② 도지사는 주요시책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력해야 한다.
- 제6조(이익의 비교·형량)** 도지사는 주요시책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여 서로 간 최대한 균형 및 조화가 이루어지도록 해야 한다.

- 제7조(정보공개 및 공유)** 도지사는 이해관계인이 주요시책 등의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력해야 한다.

## 제3장 갈등의 예방

- 제8조(갈등영향분석)** ① 도지사는 주요시책 등을 수립·시행 및 변경할 때 도민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 시책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.
- ② 도지사는 제1항에 따라 갈등영향분석을 실시할 때에는 그 분석서를 작성하여 제9조의 위원회에 심의를 요청해야 한다.
- ③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 주요시책의 추진배경, 개요 및 기대효과
  2. 이해관계인의 확인 및 의견 조사내용
  3. 관련단체 및 전문가 의견
  4. 갈등 유발요인 및 예상되는 주요 쟁점
  5. 갈등으로 인한 사회적 영향
  6. 갈등 예방과 해결을 위한 구체적인 계획
  7. 그 밖에 도지사가 갈등 예방과 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

④ 도지사는 다른 법령 또는 조례에 따른 평가 등을 실시하면서 이 조례가 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

**제9조(갈등관리심의위원회의 설치)** 도지사는 도사무의 갈등관리와 관련된 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 충청남도 갈등관리심의위원회(이하“위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.

1. 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
2. 도 및 시·군과 주민간의 갈등사항, 갈등관리 대상사업 등의 지정·조정에 관한 사항
3. 갈등영향분석에 관한 사항
4. 유관기관이나 단체 등의 활동 지원에 관한 사항
5. 그 밖에 도지사가 갈등 예방과 해결에 관하여 필요하다고 인정하는 사항

**제10조(위원회의 구성·운영)** ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장과 부위원장은 위원 중에서 서로 뽑는다.

③ 도지사는 다음 각 호의 사람 중에서 위원을 위촉 또는 임명하되, 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 한다.

1. 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가
2. 시민단체 대표
3. 언론인
4. 도의회 및 시·군의회 소속의원
5. 도 소속 3급 이상 공무원

④ 위원의 임기는 2년으로 하고, 보임위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 하며 공무원인 위원의 임기는 해당 직위에 재직하는 기간으로 한다.

⑤ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 및 서기를 두되, 간사는 자치행정과장이 되고 서기는 관계업무 담당사무관이 된다.

**제11조(회의 등)** ① 위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우나 당사자의 개최요구가 있을 경우 재적위원 5분의 1 이상의 연서로 소집한다.

② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 회의를 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원회의 회의에 출석하거나 위원회의 업무와 관련하여 출장하는 위원에게는 「충청남도 실비변상 조례」가 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관 업무와 직접 관련하여

참여하는 경우에는 그러하지 아니한다.

**제12조(심의결과의 반영)** 도지사는 정당한 사유가 있는 경우 외에는 위원회의 제9조에 따른 심의결과를 주요시책의 수립·추진과정에 성실히 반영해야 한다.

**제13조(참여적 의사결정방법의 활용)** ① 도지사는 제8조제2항에 따른 갈등 영향분석에 대한 심의결과 갈등 예방과 해결을 위하여 이해관계인·일반주민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이들이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.

② 도지사는 주요시책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용 결과를 충분히 고려해야 한다.

#### 제4장 갈등의 조정·해결

**제14조(갈등조정협의회의 설치·운영)** ① 도지사는 주요시책으로 인하여 발생한 갈등의 해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둘 수 있다.

② 협의회는 의장과 부의장 각 1명을 포함하여 11명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 도지사가 해당 사안에 관하여 전문성을 가지는 위원회 위원과 당사자(공동의 이해관계가 있는 경우 다수의 당사자 중 선임한 대표당사자를 포함한다) 및 관계 전문가 중에서 위촉한다.

③ 협의회는 그 업무를 처리하기 위하여 필요한 때에는 관계기관 소속 인사 또는 관계 전문가를 협의회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료제공 등의 협조를 요청할 수 있다.

④ 협의회는 활동기간은 해당 조정안건이 해결될 때까지로 한다.

⑤ 협의회에 참석한 위원 또는 관계 전문가 등에게는 예산의 범위에서 수당 등을 지급할 수 있다.

⑥ 그 밖에 협의회 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 협의회 의장이 정한다.

**제15조(협의회의 의장 등)** ① 협의회의 의장과 부의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 위원 중에서 당사간의 합의에 따라 선정하는 것을 원칙으로 한다.

② 협의회의 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자간의 갈등이 해소될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며 당사자의 의사를 최대한 존중 해야 한다.

③ 협의회의 부의장은 의장을 보좌하며, 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

- 제16조(협의결과문의 내용 및 이행)** ① 협의회는 갈등사안에 대하여 협의·조정된 협의결과문을 작성하고 이를 갈등의 당사자에게 제시한다.
- ② 협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공공의 이익을 침해하지 아니해야 한다.
- ③ 갈등의 당사자는 제1항에 따른 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력해야 한다.

## 제5장 보칙

- 제17조(갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용)** ① 도지사는 갈등관리 주관부서의 장(이하 “주관부서의 장”이라 한다)으로 하여금 갈등관리매뉴얼을 작성하게 하여 각 부서의 장에게 배부하도록 해야 한다.
- ② 각 부서의 장은 주요시책 및 소관업무를 추진할 때 제1항에 따른 갈등관리매뉴얼을 활용해야 한다.
- ③ 각 부서의 장은 제1항에 따라 배부된 갈등관리매뉴얼에 각 부서의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다.

- 제18조(갈등관리실태의 점검·평가 등)** ① 도지사는 주요시책에 대한 각 부서의 갈등관리실태 등을 점검·평가해야 한다.
- ② 주관부서의 장은 제1항에 따른 점검·평가를 위하여 각 부서의 장에게 갈등관리실태 등에 관한 자료 제출을 요구할 수 있다.
- ③ 각 부서의 장은 제2항에 따라 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공해야 한다.

- 제19조(전문가포럼 육성·운영 지원)** ① 도지사는 갈등의 교육, 연구, 조사, 의사소통 및 당사자간 합의형성의 촉진을 위한 다자간 협의기구인 전문가 포럼(이하 “포럼”이라 한다)을 지정·운영할 수 있다.
- ② 도지사는 포럼의 원활한 운영을 위하여 지역 내 연구원 또는 대학 등에 그 운영을 지정할 수 있으며, 이 경우 전문가포럼 운영지정서를 교부한다.
- ③ 포럼은 갈등관리, 상생협력, 사회통합을 위한 교육훈련 및 연구조사활동과 갈등예방관리 세미나 개최 등 학술활동, 현장 간담회 개최, 대학생 및 대학원생 논문발표대회 개최, 정기간행물 발간·배포, 홈페이지 및 협력네트워크 구축 등 추진계획을 수립하여 관련 업무를 시행한다.

- 제20조(전문 인력의 양성 등)** 도지사는 갈등관리에 관한 전문 인력을 양성하기 위하여 교육훈련 등 필요한 시책을 수립·추진할 수 있다.

**제21조(재정지원)** 도지사는 갈등관리에 필요한 포럼 운영 및 조사·연구와 갈등영향 분석 및 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 유관기관이나 단체 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

**제22조(비밀유지)** 위원회 및 협의회는 위원과 관계공무원 등 모든 갈등관리관계자는 협의과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 아니 된다.

**제23조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## **부칙**

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## [부록 2] 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영주관기관 지정서

제 1 호

- 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 -

# 운영 주관기관 지정서

1. 기 관 명 : 충남발전연구원

2. 지정분야

- 가. 충청남도내 갈등·분쟁 현안에 대한 해소방안 강구 및 정책제안
- 나. 충청남도내 갈등·분쟁의 예방 및 해결을 위한 조사·연구 활동
- 다. 갈등의 예방·해결·조정을 위한 프로그램 및 매뉴얼 개발·지원
- 라. 갈등예방을 위한 시·군 권역별 정책포럼 구성·운영 지원
- 마. 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 사무국 운영
- 바. 그 밖의 포럼취지 및 목적을 위하여 필요성을 인정하는 업무

3. 위 치 : 충남 공주시 금홍동 101번지

「충청남도 갈등예방과 해결에 관한조례」 제19조 및 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제3조, 「사회적 합의 형성을 위한 상생협력 갈등관리 포럼 운영계획(행정안전부)」, 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영계획」에 의거 위 기관을 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 주관기관으로 지정하고 이 증서를 교부합니다.(재교부 : 최초 교부 2007. 5. 23)

2010. 12. 3.

충 청 남 도 지 사 안 희

