

정  
책  
포  
커  
스

정책포커스

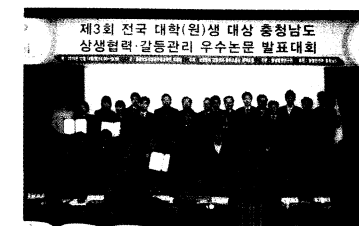
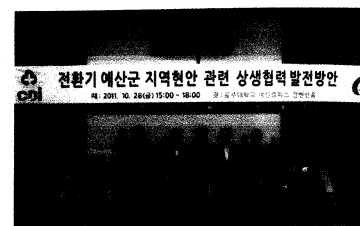
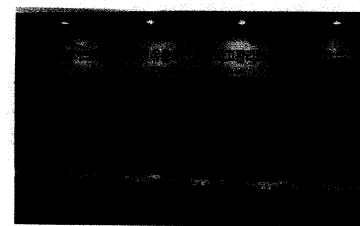
상생협력 · 갈등관리 : 동향과 대안  
Co-living/Conflict Mgt. -Issues & Alternatives

발행인 | 박진도(충남발전연구원)  
편집인 | 이은호(상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼 상임공동대표)  
발행일 | 2011.12.30  
편집위원장 | 최병학(충남발전연구원)  
편집위원 | 김병욱(충남대학교), 박수중(충청뉴스), 신광식(충남지방공무원교육원),  
유병운(충남도청), 이준건(한국공공행정연구원),  
정봉희(충남발전연구원), 최정진(한남대학교)  
발행처 | 충남발전연구원 상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼 사무국  
디자인 · 인쇄 | 필성인쇄사 042)252-1689

상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼  
TEL. 041)840-1233  
FAX. 041)840-1239  
Http://www.pcptf.or.kr

상생협력 · 갈등관리: 동향과 대한 정책포커스는  
한국도서잡지 윤리실천요강을 준수합니다.  
본지에 실린 내용은 본 포럼의 공식견해가 아닙니다.  
본 논문에 대한 저작권은 포럼에 있습니다.

# Contents



## 06 인사말

최창희 (지역원로위원장)

## 08 특집\_ 충청남도 갈등현안 현장조사 보고

갈등현장 지원체계 구축사업 관련 현장조사 I (신기원 교수)  
갈등현장 지원체계 구축사업 관련 현장조사 II (최한규 박사)  
갈등현장 지원체계 구축사업 관련 현장조사 III (이동순 팀장)

## 28 특집\_ 충청남도 갈등현안 해결방안 연구

갈등현장관리 전문가 논단 I (최병학 박사)  
갈등현장관리 전문가 논단 II (이준건 박사)

## 74 제4회 전국 대학(원)생 우수논문대회

전국 대학(원)생 우수논문대회 소개 및 진행  
우수논문

### 〈대학원생 부문〉

“환경갈등을 둘러싼 원인과 해결방안 연구” (우수상)

명지대학교 장은영 외 1인

“민군갈등 해소 방안에 관한 연구” (장려상)

충남대학교 평화안보대학원 송승준

### 〈대학생 부문〉

“갈등관리를 위한 지역공동체 형성 전략 연구” (우수상)

백석대학교 이준성 외 3인

“지방행정구역 개편과 주민갈등 연구” (우수상)

해전대학교 장향순 외 2인

“천안시 대학교 봉사동아리 연합 네트워크 구축의 필요성 연구” (우수상)

단국대학교 정지혜 외 4인

“가로림만 조력발전소 건립을 둘러싼 갈등관리를 위한 정책제언” (장려상)

충남대학교 이지숙 외 2인



“군사시설 이전에 관한 갈등관리 연구” (장려상)

성결대학교 정명훈 외 4인

“충남도청 이전에 따른 공공갈등과 해결방안” (장려상)

충남대학교 허명수 외 2인

2011년 포럼 주요활동 106

언론동향 120

신간도서 안내 127

충남포럼 임원 및 권역별 포럼 임원 현황 130

충청남도 및 시·군 갈등관리 담당공무원 현황 134

충청남도 및 시·군 갈등관리 조례 제정 현황 135

충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례(제3544호) 136

상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영주관기관 충청남도지사 지정서 144

충남4대 권역별 포럼 안내 145



## 바람직한 공공갈등의 해결을 기대하면서

상생협력·갈등관리 충남포럼  
지역원로위원장 최 창 희(공주대 명예교수)



원래 갈등(葛藤)은 침과 등나무라는 뜻으로, 일이나 사정이 서로 복잡하게 뒤얽혀 화합하지 못함을 비유하거나 서로 상처되는 견해·처지·이해 따위의 차이로 생기는 충돌을 말한다.

내년은 우리에게 많은 변화가 예고되는 시기이다. 중요한 선거를 앞둔 정치권의 포퓰리즘 문제와 노사문제, 부의 분배 문제, 노령화 및 사회복지 문제, 학교폭력으로 인한 교육 문제, 한미 자유무역협정(FTA) 발효에 따른 이해관계, 지구온난화에 따른 환경문제 등등이 주요이슈로 부상하고 있다.

이러한 이슈들은 올해 치러질 총선, 대선과 맞물려 많은 사회적 갈등을 일으킬 것으로 예상된다. 갈등의 심화는 단순히 구성원들 간의 의견충돌에 그치지 않고 사회불안을 야기하고 막대한 재정지출을 초래한다.

삼성경제연구소는 갈등 해결을 위해 지출되는 사회적 비용이 국내총생산(GDP)의 27% 수준인 300조원에 이른다고 분석했다. 그러나 사회적 갈등은 수많은 이해관계자가 얽혀 있어 일시에 해소되기 쉽지 않다.

갈등해결에 있어 획기적인 방법을 찾기보다는 반복·지속되는 갈등에 대해 상대방을 서로 이해하는 열린 자세, 즉 소통의 힘이 매우 중요하다. 소통과 열린 행정, 언젠가부터 우리에게 익숙한 단어이다. 지난 해 전국의 교수들이 한 해를 집약해 선정한 ‘엄이도중’(掩耳盜鐘; 귀를 막고 종을 훔친다)은 소통의 중요성을 드러내주는 경귀이기도 하다. 지방자치시대가 열린 지 많은 시간이 지났지만 아직도 소통과 대화가 중요하게 강조되는 것은 관 주도적 행정이 아직도 잔존하고 있음을 반증한다.

갈등은 조직과 개인에게도 생활의 일부이다. 갈등이나 문제 없이 하루도 지나는 법이 없다. 이러한 상황에서 갈등해결 능력의 유무에 따라 좌절과 성장의 갈림길로 나뉜다. 지금 세계적으로 조직과 사회가 원하는 인재는 ‘문제해결 능력이 있는 인간형’이다. 과연 우리는 조정과 문제해결 능력을 얼마나 가지고 있는가?

조정의 역할에 대한 무지는 갈등을 더욱 악화시키고 있다. ‘땀질 처방’으로는 갈등의 불씨만 더욱 키울 뿐이다. 사회적 갈등에서 조정이란 정부의 전통적인 문제해결 절차에 문제가 있다는 인식하에 마련된 타개책이라고 할 수 있다. 조정자는 갈등을 관리하고 균형있는 합의를 촉진한다. 이제는 체계적이고 전문적으로 갈등상황에 대처할 수 있는 조정자와 조정기관 및 시스템이 절실한 때이다.

사실 갈등은 조직과 개인에게도 생활의 일부이다. 갈등이나 문제없이 하루도 지나는 법이 없다. 이러한 상황에서 갈등해결 능력의 유무에 따라 좌절과 성장의 갈림길로 나뉜다. 지금 세계적으로 조직과 사회가 원하는 인재는 문제해결 능력이 있는 인간형이다. 과연 우리는 갈등의 조정과 문제해결 능력을 얼마나 가지고 있는지를 반문해 보아야 한다.

공공갈등에 있어서 조정의 역할에 대한 무지는 갈등을 더욱 악화시키고 있다. 땀질처방으로는 갈등의 불씨만 더욱 키울 뿐이다. 사회적 갈등에서 조정이란 정부의 전통적인 문제해결 절차에 문제가 있다는 인식하에 마련된 타개책이라고 할 수 있다. 조정자는 갈등을 관리하고 균형있는 합의를 촉진한다. 이제는 체계적이고 전문적으로 갈등상황에 대처할 수 있는 갈등조정자 양성과 조정기관 및 지속가능한 갈등관리시스템 구축이 절실한 때이다. 이러한 과제를 앞으로 우리 충청남도과 상생협력·갈등관리 충남포럼에서 적극 추진하기를 기대하고 싶다.

## 당진군 가축분뇨 지역단위 통합센터 설치 관련 갈등사례 및 시사점

서해안권포럼 운영위원장  
|| 신성대학 복지행정과 신 기 원 교수



### I. 개 요

- ▶ 당진군은 축산 용군으로 육계는 전국 1위, 돼지는 도내 2위 규모이나 발생하는 축산 폐수는 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 환경영향

평가용역과 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> 진행경과

일 자	추진사항	비고
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 협의회회신 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 발작물의 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, 신평등) 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 자원화시

설과 인접해 있어 환경기초시설을 집중화 하여 에코타운을 조성할 수 있음

- ▶ 주민의견 수렴을 통한 행정의 적절한 초기 대응
  - 최초 사업추진시 인근지역을 비롯하여 사업부지가 속해있는 송산면 전체의 반대 여론이 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 인사 이동으로 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

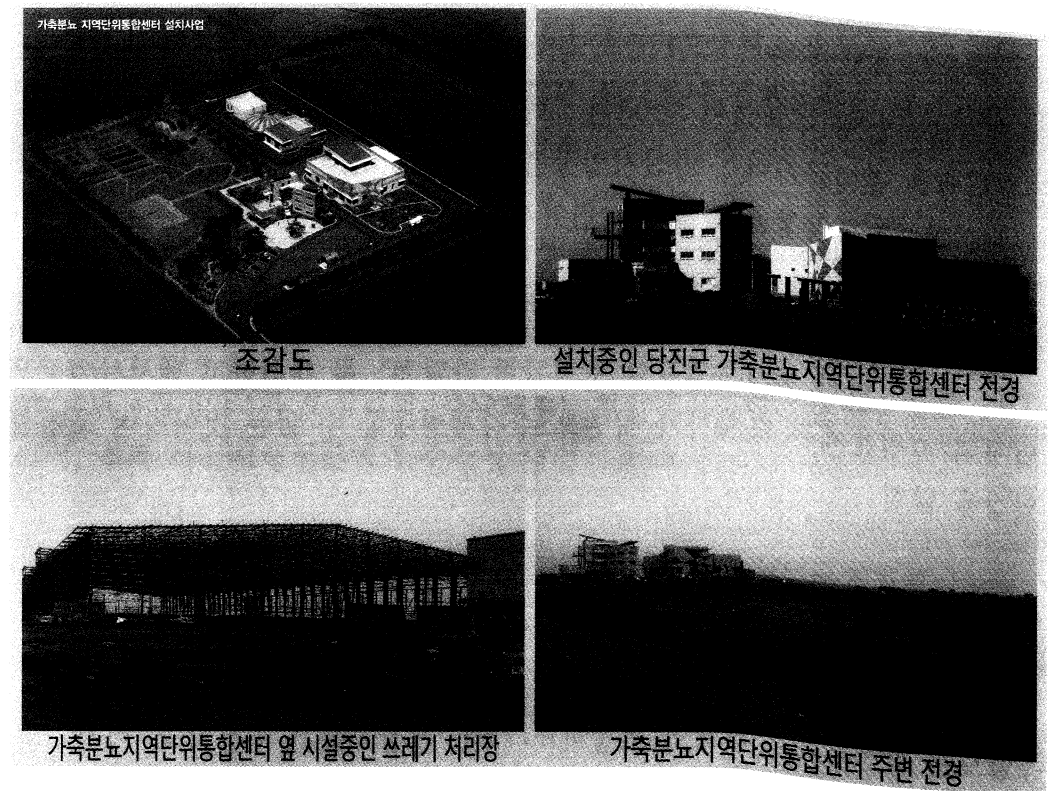
## V. 시사점

- ▶ 현 사안의 경우 당진군이 일찌감치 균유지를 확보하여 토지매입을 둘러싼 비용을 경감하였고 미리 축산폐수공공처리시설용지로 국토이용계획을 변경하여 시설설치에 유리한 조건을 형성함
- ▶ 또한 주변 환경변화 역시 긍정적으로 작용하여 인근 지역이 국가산업단지로 지정되어 인근에 인가가 별로 없었으며, 기존 위생매립시설, 재활용선별센터, 음식물 자원화 시설과 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 개진된 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

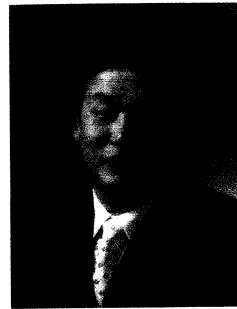
- ▶ 현 사안의 경우 당진군에서 10여년 전에 미리 토지를 확보하여 토지매입을 둘러싼 갈등과 비용문제를 선결함으로써 시설설치의 기반을 마련하였다는 점에서 공무원들의 지역개발에 대한 체계적인 준비와 안목이 절실
- ▶ 갈등이 발생하면 이를 회피하거나 무시하기 보다는 주민과의 끊임없는 대화를 통해서 그들을 설득할 수 있는 합리적인 방안을 모색하고 이를 실현하는 것이 중요
- ▶ 갈등이 발생하면 주민들은 행정에 대해 불신하고 이면에 무엇인가가 있을 것이라는 의혹을 갖는 경우가 많은 바 이를 해소하기 위해서는 주민들의 의견을 수용하고 이익을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

### ○ [부록] 관련 사진



## KTX 천안·아산역 택시 사업구역 갈등

북부권포럼 운영위원장  
|| 선문대 정부간관계연구소 연구위원 최 한 규 박사



### I. 개 요

- ▶ 고속철도 역사명칭과 관련하여 천안시와 아산시의 갈등이 발생한 후 2003년 10월경 천안지역택시업계가 고속철도역사에서 공동영업을 요구하기 위하여 움직임을 보이기 시작하자 아산지역 택시업계가 완강히 발대하면서 갈등 발생
- ▶ 2003년 11월 30일 천안 택시업계는 KTX 천안아산역 택시영업구역 조정문제와 관련하여 충청남도를 방문할 계획을 입수한 아산시 택시업계는 긴급회의를 갖고 대책을 마련하기 시작
- ▶ 아산시택시업계 대표들이 2003년 12월 2일 충청남도청에서 부지사를 면담하고 공동영업은 절대불가라는 아산시입장을 전달하고, 같은 날 천안시 업계도 역시 충청남도 건설교통국장을 면담하고 천안시업계의 입장을 전달함
- ▶ 양지방자치단체의 택시업계 대표들이 번갈아 충청남도 방문하자 2003년 12월 3일 '천안·아산 택시사업구역 조정관련 간담회'를 개최하고 택시사업공동영업구역 지정문제는 도지사가 직권으로 강제명령할 수 없는 것이라며 조정불가 입장을 밝힘
- ▶ 2004년 4월 2일 KTX천안아산역에서 양 지방자치단체 택시업계간 물리적 충돌이 발생한 이후 여러번 집회와 시위가 이어지기도 함
- ▶ 충청도는 행정부지사 주재의 조정회의(7회), 건설교통부 조정회의, 아산시와

천안시 실무자간 회의를 거쳤으나 갈등이 해소되지 않고 잠재된 상황임

- ▶ 2004년 4월 2일 KTX 천안아산역의 택시사업구역을 둘러싼 천안택시업계와 아산택시업계간 이해관계 충돌 사례로업계간 이해관계 충돌 사례로 KTX 천안아산역을 공동사업구역으로 할 것이냐 아니면 천안시와 아산시의 전체를 하나의 사업구역으로 통합 할 것이지에 대한 갈등 상황으로 전개되고 있음
- ▶ 따라서, 시민편익을 증진하고 이해당사자의 이익을 침해하지 않는 방향으로 중앙정부와 도차원의 조정역할을 기대함

### II. 진행 경과

- ▶ 2003년 12월 2일 천안택시업계 충청남도 건설교통국 방문 공동영업 및 택시 승강장 설치요구. 같은 날 아산택시업계 11명 충청남도 행정부지사 면담 후 천안택시업계 주장 절대 불가 표명
- ▶ 2003년 12월 3일 충청남도에서 '천안·아산 택시사업구역조정 관련 간담회' 개최. 아산시 반대로 각하. 충청도는 부분통합은 불가하며 전체통합도 아산시와 천안시의 합의하에 조정 가능하다는 입장 견지
- ▶ 2004년 4월 2일 KTX 천안·아산역에서 천안택시업계와 아산택시업계 물리적 충돌
- ▶ 2004년 4월 6일 1차 조정회의 (충남도청), 천안택시업계 고속철도공동영업구역 지정, 북쪽 아산시행정구역내 승강장 영업허용 요구
- ▶ 2004년 5월 4일 천안지역택시연합회 천안아산역 공동사업구역지정신청서 청와대 민정수석실에 제출
- ▶ 2004년 5월 13일 천안택시업계 KTX역 북측 승강장 주차시위



- ▶ 2005년 12월 6일 통합추진위원회 구성 간담회 개최
- ▶ 2005년 12월 22일 통합추진위원회 구성 간담회 개최
- ▶ 2006년 9월 14일 통합을 위한 사전 실무자간 간담회 개최(충남도청)
- ▶ 2009년 7월 14일 KTX 역사 공동사업구역 지정 청원서 제출(천안택시업계→충남도)
- ▶ 2009년 7월 20일 택시사업구역관련 실무자 간담회(충남도, 천안시, 아산시), 아산시는 아산시 관할구역으로 공동사업구역 지정은 부당 의견 제시
- ▶ 2009년 8월 28일 천안시청에서 택시사업구역관련 실무자 간담회(충남도, 아산시, 천안시), 아산시는 공동사업구역 지정은 부당 의견 제시
- ▶ 2010년 1월 21일 KTX천안아산역 코레일사무실에서 KTX역사 택시공동사업구역 지정검토에 따른 현지답사 및 간담회 개최(국토해양부, 충청남도, 천안시, 아산시), 아산시 공동사업구역 지정은 부당 의견 제시
- ▶ 2010년 1월 25일 국토해양부, 충청남도, 아산시, 천안시 실무자 협의회 개최(3차)
- ▶ 2010년 7월 1일 여객자동차운수업법 시행규칙 개정안 입법예고, KTX역 택시사업구역을 국토해양부 장관 직권으로 통합가능 조항 신설
- ▶ 2010년 7월 12일 아산시 국토해양부 방문 천안시 택시업계 요구의 부당성과 전체통합 필요성 설명
- ▶ 2010년 8월 3일 택시사업구역 관련 간담회 개최(아산시, 운수업계관계자)
- ▶ 2010년 8월 4일 천안시 택시전용승강장 설치계획 발표(동쪽 출입구 방향)

- ▶ 2010년 8월 17일 KTX천안아산역 공동사업구역 지정 저지를 위한 회의(아산시 택시업계)를 열고 아산시 택시요금인하 결정
- ▶ 2010년 9월 6일 아산시의회 'KTX 천안아산역 택시공동사업구역 관련 결의문 채택 - 현행택시사업구역유지 및 전체통합 결의
- ▶ 2010년 9월 28일 천안시는 LH공사 아산직할사업단과 KTX천안아산역에 '동쪽 출구 개방 요구' 공문 발송
- ▶ 2010년 11월 1일 KTX천안아산역 동문출입구 전면 개방
- ▶ 2010년 11월 18일 국토부, 아산시, 천안시, 업계관계자 관계자 간담회(KTX역) 열었으나, 천안시는 역사공동사업구역을 요구하고 아산시는 현행유지와 전체통합입장고수
- ▶ 사례의 진행과정에서 택시의 공동사업구역조정에 따른 지자체간, 사업자간의 협의지원으로 심각한 갈등을 발생시켰음. 그러나 시내버스의 경우는 상호협에 의하여 정상적으로 운영되고 있음

### III. 성격(특성) · 쟁점 · 이해관계자 분석

- ▶ KTX 천안아산역 택시사업구역 관할 분쟁은 기초자치단체간 갈등이며 영업구역을 놓고 다투는 이익갈등
- ▶ KTX 천안아산역 택시사업구역 관할 분쟁은 기초지방자치단체간 갈등으로 아산시 관할 행정구역에 위치한 KTX역의 이용자가 주로 천안지역으로 이동하여 천안시 택시업계가 공동사용을 요구한데서 시작함





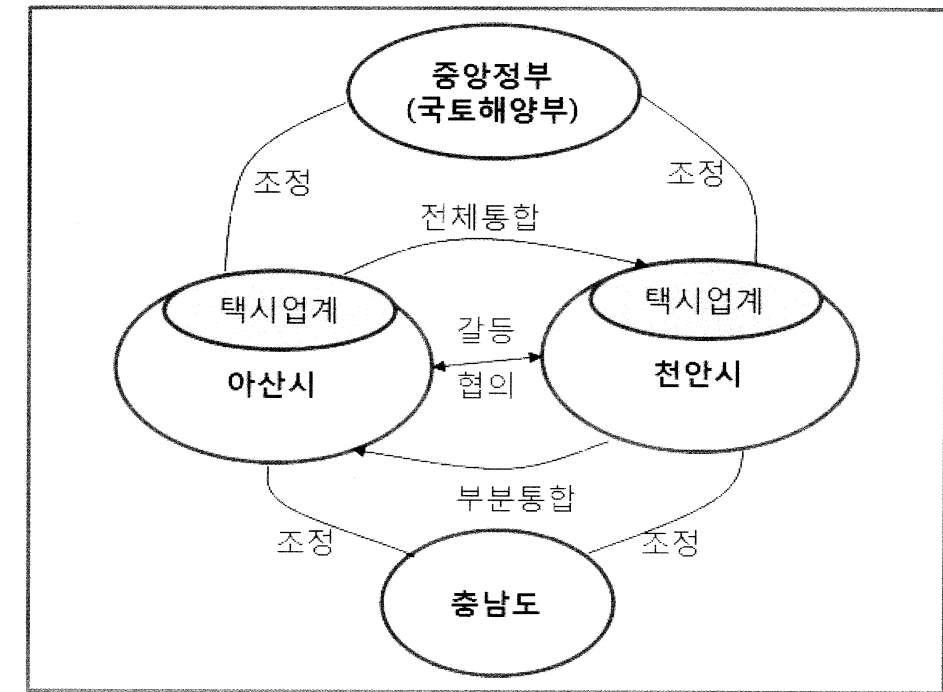
<표> 갈등쟁점 분석

구분	KTX역 행정구역 VS 일부포함	이용객편의 VS 아산택시불편	사업구역 조정 부분 VS 전체	북측승강장 허용 VS 불가
아산시 (택시업계)	아산시관할 행정구역 아산시택시 사업구역	시계할증요금폐지 (2009.8) 택시요금인하 (2010.9)	현행유지이나 통합하려면 즉시 천안아산 전체통합	아산시행정구역 불가
천안시 (택시업계)	일부 포함	70%가 천안지역방문 시계요금발생 방문객불편초래	역사만부분통합 전체통합은 추후에 택시업계타격 (전체통합시)	북측승강장만 이라도 허용요구
충남도	아산시행정구역	70%가 천안지역방문객 인정	부분 통합후 4년후 전체통합 (2008)	불가
건교부	아산시행정구역 (사업구역조정가능)	70%가 천안지역방문객 인정	부분통합후 전체통합	조정

- ▶ 아산시와 택시업계는 KTX 천안아산역은 아산시 관할 행정구역으로 천안의 주장은 여객자동차운수사업법시행규칙 제10조에 의한 아산시 택시사업권을 침해하는 행위로 위법 부당하며 현재의 사업구역을 유지하는 것이 최선이나 사업구역을 조정한다면 아산시와 천안시 전체를 통합할 것을 주장
- ▶ 천안시와 천안택시업계는 KTX 천안아산역 부지에 천안시 부지가 일부 포함되어 있으며 이용자의 대부분이 천안 방문자 이므로 시민편의를 위해 공동사업권을 요구함
- ▶ 충남도는 몇 번의 조정과정을 거쳤으나, 현재의 규정으로는 아산시관할 행정구

역이므로 조정할 수 없음. 이용객의 편의를 위해서 양 지방자치단체의 협의로 해결해야 할 것 주장. 양 지자체간 논의를 통한 조정해야 할 것. 사업구역 직권 조정권한이 도지사에게 있으나 행사하지 않을 것임을 밝힘(2010. 10)

- ▶ 중앙정부는 국토해양부장관이 택시사업구역 조정 권한을 신설하는 시행규칙개정안을 마련하고, 양지자체와 택시업계의 의견을 수렴하고 있음



<그림> KTX천안아산역 택시사업구역 분쟁 이해관계자분석

#### IV. 갈등해법 찾기 기본방향 설정

- ▶ KTX 천안아산역 택시사업구역 갈등은 이용객의 편의 증진을 위해서 고속철도 역사를 공동사업구역으로 운영하자는 천안택시업계의 주장과 천안시와 아산시 전체를 통합하자는 아산시의 주장이 설득력이 있음

- ▶ 그러나 아산시는 역사명칭문제로 겪은 갈등의 후유증이 아직 남아 있고 아산시 택시업계가 제안한 천안시와 아산시의 택시사업구역의 통합을 천안시가 거부하는 상황에서 대화와 타협은 어려울 것으로 보임
- ▶ 최근 전국적으로 이와 유사한 사례가 발생하고 있으며, 소모적인 갈등이 진행되고 있는 상황에서 여객자동차운수사업법시행규칙 개정으로 국토해양부장관의 직권조정권을 발휘될 것으로 보임
- ▶ 하지만 중앙정부에서 어느 한 지자체의 이익에 손실을 주거나 혹은 이익을 가져다 준다면 역사명칭갈등보다 더 큰 갈등이 발생할 가능성이 높음. 따라서, 중앙정부는 상호 이익이 충돌이 되지 않는 선에서 조정역할을 충실히하고 양지자체도 대화와 타협점을 찾기 위해 노력하고 결정된 사항에 대하여 순응해야 할 것임

## V. 해결 방안

- ▶ 현재 통합추진위원회 및 조정위원회의 기능이 양지방자치단체의 협상능력 미숙으로 제 기능을 하지 못함
- ▶ 새로운 중재안을 마련하는 것이 시급함. 2004년 충남도 중재안을 좀 더 구체적으로 조정안을 마련해야 할 것임
- ▶ 갈등해결방안은 국토부 조정보다는 충남도의 권한 행사로 조정안을 마련하는 것이 바람직함
  - KTX 천안아산역사 통합(천안시 요구사항)
  - KTX역에서 반경 5Km(불당동, 천안역, 천안고속버스터미널, 두정역, 신방동 등 포함) 아산택시영업허용(아산시요구사항 일부포함)
  - 특정기한내 전체통합 등의 조정안으로 협약채결(아산시 요구사항)

## 주민기피시설 입지에 따른 갈등과 해소 방안



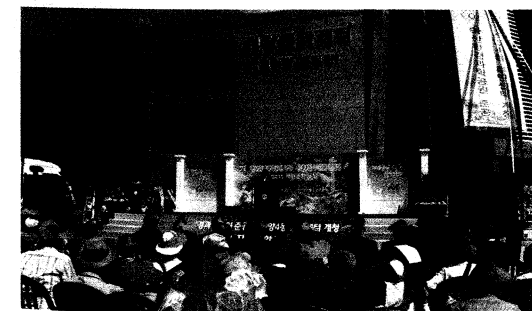
|| 아산시 경제환경국 자원순환과 자원화시설팀 이동순 팀장

“인간은 태어나면서부터 갈등과 협상은 시작된다.” 는 말처럼 갈등은 항상 존재하지만 협상을 통하여 갈등을 관리하고 해결해 나가야 한다. 협상의 기본자세는 “너도 이득이 되고, 나도 이득이 된다.” 이다. 다시 말해 서로 공통의 문제로 접근을 해야 하며, 상대방을 믿고 너와 내가 만족할 수 있는 대안을 찾는 데 주력해야 한다.

쓰레기 매립장과 소각장 같은 혐오시설은 필수적인 사회기반시설임을 인식하면 서도 내 지역에는 안 된다는 넘비적 사고로 말미암아 공전을 거듭하고 있는 것이 다반사다.

필자도 아산시 쓰레기 처리장 업무를 담당하면서 1990년대 초반부터 탕정면 용두리, 음봉면 원남리, 신창면 수장리, 염치읍 염성리, 실옥동, 선장면 군덕리 등을 쓰레기 처리장으로 입지선정하여 추진하여 왔으나, 추진과정에서 지역 주민들의 강력한 반발로 입지선정의 표류를 직접경험했다.

그 동안의 경험했던 실패사례를 보면 입지선정 과정에서 주민들에게 충분한 정보를 제공하지 못하여 전체적인 공감대를 이끌어 내지 못한 점과 함께 공정하고 투명한 절차와 종합적인 보상 대책 미흡 등 갈등 해결 과정에서 적극적이고 합리적인 방안을 제시하지 못했던 것이 가장 큰 실패 이유였다.



따라서 금번 쓰레기 소각장 건설사업을 추진하면서 과거 경험을 거울삼아 주민들의 동의와 참여를 통하여 행정에 대한 신뢰를 바탕으로 무분규 입지선정과 계획대로 공사 추진하여 정상적으로 운영할 수 있었다.

아산시 쓰레기 소각장 추진배경으로는

10여년간 입지선정과 번복을 뒤풀이하는 과정에서 행정에 대한 불신과 함께 혐오 시설이라는 인식으로 인한 입지선정의 어려움으로 표류했으나, 아산시에서 발생하는 생활쓰레기와 음식물 쓰레기 등을 타 지역처리로 인하여 발생하는 처리비용과 점점 증가하는 쓰레기 처리의 한계로 쓰레기 처리시설 입지를 더 이상 미룰 수 없는 상황이 되었다.

그러나 주민들이 기피시설인 쓰레기 소각장을 선뜻 나서서 우리지역에 유치하겠다는 주민 모두의 공감대 선형되지 않고는 추진에 어렵다는 판단 하에 갈등을 최소화하기 위해 전제조건을 마련했다.

첫째, 지역주민의 자발적인 참여와 동의가 있어야 한다.

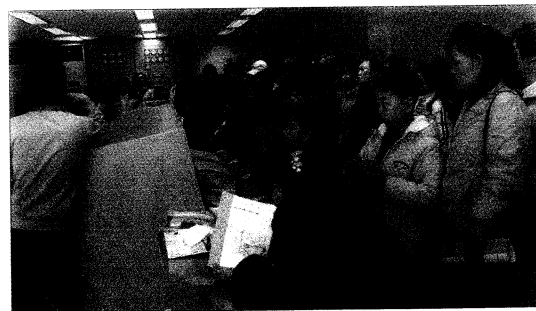
둘째, 국내외 최고의 기술을 집약한 안전하고 친환경적인 시설로 환경피해가 없어야 한다.

셋째, 입지선정지역에 전폭적인 인센티브 지원과 주변지역의 개발계획을 함께 수립해야 한다.

넷째, 투명하고 공개적인 행정절차로 행정의 신뢰가 확보되어야 만 한다.

이러한 전제하에 아산시 쓰레기 소각장 갈등 극복 노력을 정리해 보면 다음과 같다.

첫번째로 실행한 것이 쓰레기 소각장이 혐오시설이라는 인식의 전환이다. 혐오 시설이라는 인식을 해소하기 위하여 이미 소각시설을 건설하여 운영되고 있는 곳을 견학하여 시설에 대한 정확한 인식과 전시민이 다함께 하는 안정성에 대한 공감대 형성이 필요했다.



견학은 주변에서 중심으로 그리고 다시 주변으로 실시했다. 아산시 전 지역 주민대표들부터 시작하여 입지 대상지역 주민은 물론 광범위하게 주변지역 주민들을 상대로 실시했으며 견학시는 어린학생들까지 함께 참여해 소각시설에 대한 인식을 넓혀나갔으며, 점차적

으로 그 범위를 확대해 전체적인 공감대를 형성해 나갔다.

쓰레기 특성상 일정지역에서만 배출되는 것이 아닌 사람이 생활하고 있는 모든 지역에서 배출되기 때문에 수거와 이동을 반복해야 하는 등 소각장 입지는 주변지

역까지 영향을 미칠 수 있다는 판단 하에 다수 주민들이 선진시설을 견학하는 것이 성공의 관건이라는 판단했다.

또한 주민들과 접촉이 가장 많고 주민들에게 신뢰감이 있는 시청 공무원들과 농협, 농촌공사 등 직원들에게 먼저 선진지 시찰을 실시함으로써 큰 효과도 거둘 수 있었다.

우선 공직자들부터 소각장에 대한 인식을 새로이 하지 않으면 안 된다는 방침하에 아산시청 공무원 1,000여명을 8회에 나누어 타 지자체 선진소각장 견학을 실시하였다. 공무원도 집에 돌아가면 주민이고 또한 여론 형성층이 될 수 있기 때문이다. 이 전략은 주효하여 소각장이 혐오시설이 아니라는 것이 점차 확산될 수 있는 결정적 토대가 마련되었다.

이어 경찰서장, 교육장, 농협조합장, 산림조합장 및 금융기관장 등 관내 기관·단체장에 대한 견학 실시 및 경찰, 농협직원, 농지개량조합 직원 등에 대한 견학을 실시하여 소입지신청 마을은 소각장 유치로 인한 혜택이 있기 때문에 반대가 그리 많지 않았으나, 주변마을 지역에서는 반대가 더욱 거세지는 것을 그동안 추진과정에서 나타났기 때문에 주변마을 위주로 집중적으로 주민 견학을 실시하였다.

그러나 주변 마을주민 견학은 결코 만만치 않은 과제였다. 견학을 가면 소각장을 찬성하는 것으로 반대 주민들이 몰아붙이지나 않을까 걱정하는 모습이 역력하였으며, 소각장에 가면 환경오염으로 병이나 걸리지 않나 하는 등 막연한 불안감에 휩싸여 있었다.

매일 매일 현장에 나가 주민들과 접촉을 실시하여 주민의 입장에서 생각하고 행동함으로써 신뢰를 얻기 시작해 주변마을 주민들이 대부분 견학을 실시하여 소각장에 대한 인식이 바뀌기 시작하였다.

특히 지역주민들의 집단행동 시 주민들의 시위를 몸으로 막아내야 하는 경찰(전투경찰)의 경우 선진 소각시설을 견학 후에는 왜 주민들의 시위를 저지해야하는지 스스로 당위성을 갖고 대처함으로써 좀더 효과적으로 대응 할 수 있었다.

두 번째로 재산가치 하락 우려의 불식이다. 쓰레기 소각장 설치 반대 입장인 주변지역 토지소유주들은 환경오염 등의 명분을 내세우지만 실질적으로는 부동산 가격하락 우려가 반대의 가장 큰 원인이라고 판단하고, 아산시는 쓰레기 소각장을 주민친화시설로 계획하였다.



모든 건축물을 세련된 디자인과 고급 자재를 사용하여 혐오시설로 인식되지 않도록 조성하였으며 소각장과 함께 장영실과학관 건립, 굴뚝을 활용한 전망대 설치, 폐열을 활용한 곤충관 조성, 편익시설 설치 및 생태연못 등을 조성

하여 쓰레기 소각장을 아름다운 공원으로 조성하여 지가하락 방지와 함께 주변지역 개발계획도 함께 계획하여 주민들을 적극적으로 홍보한 결과 오히려 주변지역의 토지가격 상승으로 이어져 반대 민원이 자연스럽게 수그러들었다.

세 번째로 환경피해 우려 극복이다. 그동안 소각시설은 일본의 소각방식을 여과 없이 우리나라에 들여와 운영함으로써 많은 문제점을 갖고 있었다.

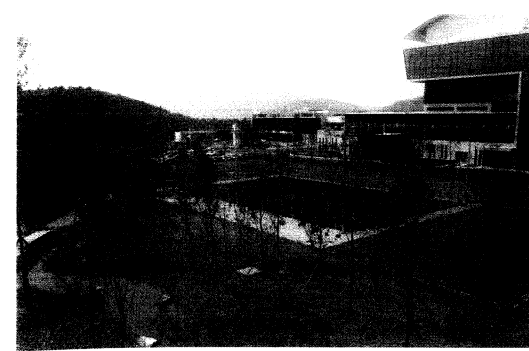
우선은 일본의 음식문화와 우리나라의 음식문화차이, 소각방식이나 시설의 차이 다이옥신 등 환경오염과 관련한 잘못된 인식차이 등으로 환경피해에 대한 막연한 우려가 쓰레기소각장 입지에 큰 장애 요인이 되었다.

따라서 환경피해 우려를 극복하기 위해 첨단 처리 방식을 채택함과 아울러 향후 운영계획을 명확히 하고, 선진시설 운영사례 연구 검토 및 각종 설득 논리를 개발하여 홍보책자 및 전단을 제작 배포하는 등 노력한 결과 주민들의 우려를 말끔히 불식시켰다.

네 번째로 행정에 대한 신뢰 회복이다. 입지 선정과 관련하여 많은 의혹 제기로 행정의 신뢰를 얻기 위하여 입지후보지 주민대표 및 이해관계자 없는 전문가를 입지선정위원으로 선정하여 심의가 공정하게 이루어 질 수 있도록 노력하였으며, 행정기관의 협조자적 역할을 수행하였다.

그리고 과거 행정이 밀실로 이루어졌다는 의혹을 가질 수 있는 소지를 제공하였던 사례를 과감히 개선하여 공개모집 방법을 채택하고 지역주민대표가 입지선정에 직접 참여함으로써 투명한 공개행정을 실현하였다.

또한 입지타당성조사 용역 수행기관을 선정하면서도 입지선정위원들에 대한 사전 로비의혹을 없애기 위해 업체에 대한 자료를 비공개로 하여 투명하고 공개적인 업체를 선정하였으며, 조사용역 수행사항에 대해서도 사전에 영향력 있는 각계각층 인사에 대한 여론조사를 실시하여 평가 항목 배점 기준안을 마련하였다.



그리고 무엇보다도 기관장의 확고한 의지가 필요했다. 쓰레기 처리장을 10여년이 넘도록 확보하지 못한 것은 시민들이 무조건적으로 반대도 있지만 선출직인 기관장이 입지를 번복함으로 행정에 대한 불신으로 작용했었다. 그러나, 이번에는 기관장의 확고한 신념으로 쓰레기 소각장 건설사업을 아산시 최대 숙원사업으로 지정, 이를 해결하지 않고서는 아산의 발전이 있을 수 없다는 인식하에 시정의 최우선 과제로 선정, 기관장 업무추진비를 배정해 주는 등 전폭적인 지원을 아끼지 않았으며 확고한 의지와 소신을 가지고 추진하였다. 더욱이 실무 팀을 믿고 모든 권한을 실무팀에 주어 최일선에서 빠른 행정처리로 주민들과 확신을 갖고 적극적인 대화와 설득을 해 나갈 수 있는 행정 여건을 조성해 준 것이 업무추진에 큰 도움이 되었다.



다섯 번째로 보상수혜의 차등에 대한 불만해소이다. 보상을 받는 입지지역 주민들보다 보상을 받지 못하는 주변지역에서 반대가 심해 결국 입지를 번복하는 사례가 많았다. 그래서 처음부터 행정동 또는 학구단위까지 보상이 될 수 있도록 지속적으로 쓰레기 소각장

유치 신청 마을에 출장하여 주민과의 대화하여 인접지역까지 보상의 타당성을 설득함으로써 행정동 주민전체가 똘똘 뭉쳐 유치를 희망하게 되었다.

이로써 타 지자체의 경우 입지선정 후 대개의 5년 이상 사업이 지연되어 시간적, 경제적으로 크게 낭비되는 사례가 있었으나, 아산시의 경우 주민들의 참여와 협조 속에 사업이 계획대로 순조롭게 추진될 수 있었다.

필자는 쓰레기 소각장을 추진하면서 현지에 출장하여 많은 주민들을 진정으로 가족 같이 대하면서 서로간 인간적인 신뢰를 쌓아 지금까지도 연락하고 있다. 이렇듯 입지갈등을 성공하기 위하여는 위에서 열거했던 내용들이 복합적으로 작용하



여 서로 대화와 타협을 통하여 유기적인 협조체제가 이루어졌기에 가능했다고 판단된다. 아산시 쓰레기 소각장 입지선정 사례에서 나타난 것과 같이 주민기피시설을 설치하기 위해서는 지방자치단체와 주민 간 및 찬성 주민과 반대 주민 간 많은 갈등과 시련을 겪게 된다. 위 사례를 기준으로 주민기피시설 갈등해소 방안을 제 조사를 실시하여 평가 항목 배점 기준안을 마련하였다.

첫째, 주변에서 중심으로 설득하라. 아산시가 쓰레기 소각장 입지를 성공적으로 이끌어 낸 가장 큰 원동력은 유관기관과 주변지역 주민들에게 선진지 견학을 시켜 공감대를 형성할 수 있었기에 가능했다고 판단된다.

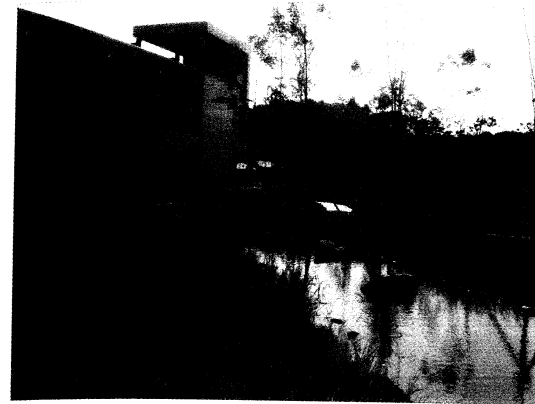
대부분의 입지지역 주민들에게는 그 나름대로 보상 등 인센티브가 제공되지만, 주변지역이나 기타 주민들에게는 악취 등 오히려 손해라는 인식이 넓게 퍼져있어, 이들의 설득 없이는 입지선정에 한계가 있다.

이처럼 주변을 대상으로 인식을 넓혀나가면서 입지지역에 대한 인센티브도 함께 고민하면서 해결해 나간 결과 입지를 성공적으로 이끌어 낼 수 있었다.

둘째, 겉으로 주장하는 것보다 실제 원하는 것에 초점을 맞춰야 한다. 주민들이 겉으로 내세우는 환경피해로 인한 입지 반대 명분보다는 지가하락 등 재산가치 하락 이유가 가장 큰 원인이라는 판단 하에 주변지역이 발전 될 수 있는 계획을 함께 수립하여 추진하고 더 이상 혐오시설로 인식되지 않도록 세련된 디자인 등 주민친화시설로 건설하여야 한다.

셋째, 신뢰성 확보가 중요하다. 주민과의 약속은 철저히 이행하고 법에 규정된 시설과 사후관리를 철저히 하여 혐오시설에 대한 주민들의 의식을 바꾸어야만 하겠다. 또한 사업추진에 다수 주민의 참여로 객관성과 투명성을 제고해야 한다. 시민단체 및 이해관계인의 참여폭을 확대하고 필요하다면 주민여론 조사나 의식조사를 통하여 행정 편익적 또는 일방적으로 결정하였다는 오해를 불식시켜야겠다.

넷째, 정당한 보상 및 실질적인 혜택이 있어야 한다. 비 선호시설의 입지 갈등 해소를 위하여 피해주민에 대한 보상이라고 할 수 있다. 지역이나 국가의 이익을 위한 사업이라 할지라도 일부 지역 주민의 일방적인 희생을 강요하는 것은 온당치 못하며 환경기초시설이 입지함에 따라서 지역주민이 입을 지기하락 등 상대적 불이익을 적절한 보상을 통해 해소해 나가야 한다. 이를 위해서는 공공편익시설의 개방에 따른 상대적 이익을 철저히 환수하여 환경기초시설의 입지에 따른 손실을 보상해 주는 정책개발이 필요하다.



다섯째, 과감한 투자를 통해 위생적이고 안전한 시설로 주민에게 피해가 가지 않도록 하여야 한다. 비선호 시설은 그 입지선정 과정에서부터 주민과 마찰을 일으키게 되는데, 이것을 단지 지역이기주의의적 발로로서만 판단하는 것은 문제가 있다. 비선호 시설이 위치하게 됨에 따라 그 주변 지역주민들이 감

수해야 하는 사회·경제적 불이익 이외에도 시설의 설치 운영과정에서 야기되는 환경피해 역시 비 선호 시설의 설치를 반대하게 되는 주요 원인이 된다. 따라서 비선호 시설의 입지에 따른 사회·경제적 피해는 물론 환경적 피해를 최대한 줄일 수 있도록 집중투자 하는 것이 처리시설의 입지선정 과정에서 지역주민과의 마찰을 줄일 수 있는 최선의 방법이다. 특히 중요한 것은 시설의 안전관리 실태를 주민과 전문가에게 공개하여 국민의 신뢰를 구축하는 것이다

여섯째, 열린 마음으로 주민 앞에 서야 한다. 갈등해소를 위해서 열린 마음으로 대화를 통해 해결하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다.



## 충청남도의 갈등관리와 민·관협력체제 - 상생협력·갈등관리 충남포럼을 중심으로 -

상생협력·갈등관리 충남포럼 상임운영위원장  
|| 충남발전연구원 선임연구위원 최 병 학 박사



### [요 약]

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

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

◆ 주제어: 갈등, 갈등관리, 민관협력, 상생협력·갈등관리 충남포럼, 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

단국대학교 분쟁해결연구센터 『분쟁해결연구』 (제9권 제3호, 2011. 12. 30) 게재논문을 수정·보완하였음.

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 “상생협력·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 가시화된다고(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, 사회일반에서 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 인식 변화는 사후적 갈등해결 → 사전적 갈등해결, 정책추진에서의 결과의 중요성 → 정책추진에서 과정의 중요성, 행정 및 정책의 효율성 → 행정 및 정책의 민주성과 형평성으로 이동하고 있다.<sup>2)</sup> 흐름은 갈등의 기본적 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

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

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 이루어지는 갈등, 세부실행단계에서 발생하는 갈등으로 구분하여 절차적인 방법론을 활용한다. 넷째, 문제해결 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 분류 방식으로 현장에서 발생하는 문제는 구조적 요인 이외의 상황적 요인들에 의해 불확정적인 패턴을 보이기도 한다는 점과 갈등예방 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 무한경

쟁시대에 직면해 있다.<sup>3)</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. 지방자치제에서도 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 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

3) 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.

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(최영철 2002: 10). 자율성을 가진 자기조직적인 조직 간 네트워크를 구성하고 운영하기 위한 요소로서는 정책참여단계, 정책참여 분야, 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

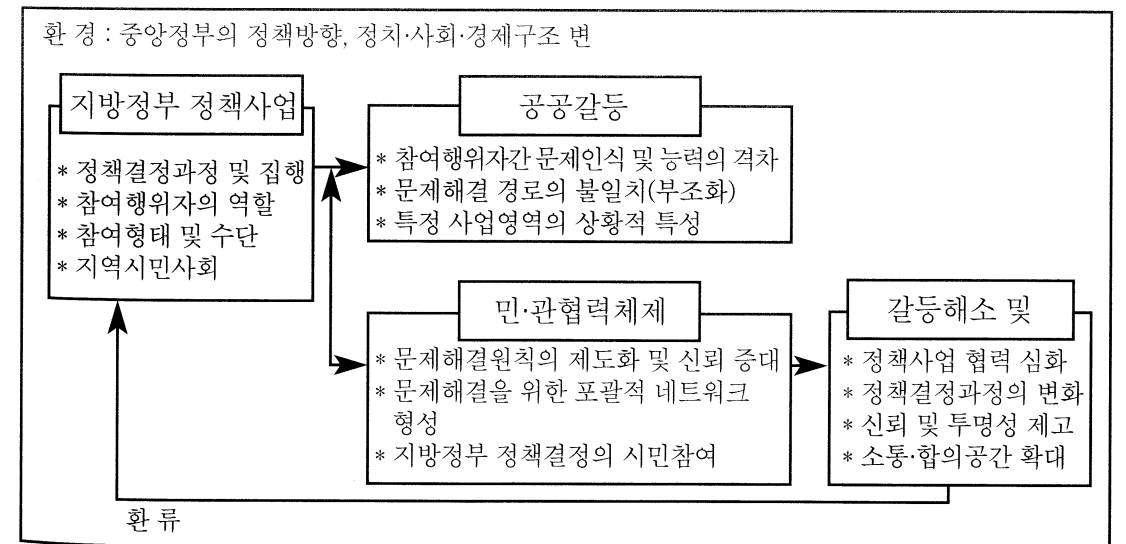
지역사회가 전반적으로 성숙한 시민사회로 진입하였다고 볼 수는 없다. 현재 우리나라의 로컬거버넌스는 일부 집중형 및 준네트워크형의 성격이 강하다(전영평 2001: 140-141). 즉, 정책의사결정 영역에서 시민사회의 자율성과 성숙을 통한 정책참여의 공간이 완전하게 열려있지 못하며, 지방정부 또한 중앙정부에 대해 규정된 측면을 가지고 있으면서도 제도적 측면에서는 1990년대 민선지방자치시대의 출범과 동시에 지방자치를 위한 절차적 부분은 정립되어 있다는 것이다. 현재 우리나라의 시민단체와 지방정부와의 협력관계는 일반적으로 제한적이거나 선택적인데, 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 실제들간의 협력관계 유지를 다루었다.

<그림 1> 분석의 틀



이를 토대로 분석틀을 작성하고 이후 충남정책 포럼의 변화와 이러한 과정내에서의 충청남도의 정책추진 결과를 설명하고, 향후 고려되는 다양한 문제점들에 대한 제안을 이어가고자 한다. 분석의 틀은 우선 환경적 차원으로 국가적 수준의 정책 결정과 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.

<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.

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 중요성 인식이 부조화될 경우 갈등을 피할 수 없다. 갈등을 유발하고 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 기반으로 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-2>과 같다.

<표-2> 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

다음의 <표-3>는 2011년 5월을 기준으로 충청남도에서 관리하는 18건에 대한 사안으로 갈등관리심의위원회에 제출된 자료로 갈등원인 및 내용, 유형에 관한 내용을 담고 있다. 4)

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, 행정영역에

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



서 초점을 두고 있는 유형구분은 민간 전문가 영역에서 다루고 있는 사안의 성격과는 다소 차이를 보이고 있다는 점이다.

<표-3> 충청남도 2011년도 갈등관리 목록

번호	갈등·분쟁 목록(원인 및 내용/발생년도)	유형
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
2	■ KTX고속전철 천안-아산역사 택시사업 구역분쟁 (충남 천안시 ↔ 아산시, '03.10) - 천안지역 택시업계에서 아산시 관할구역인 고속철도역사를 택시사업공동구역으로 지정 요구 - 아산시는 천안시의 요구를 자치권 침해라며 반대	도로 교통
3	■ 부사간척지 경계설정 분쟁(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	일반 행정
4	■ 가로림만 조력발전소 건설관련 분쟁(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	■ 논산 공원묘지 조성에 관한 갈등(충남 논산시 ↔ 지역주민, '08.7) - 원불교에서 논산 벌곡면에 장묘공원 설치 추진 · 지역주민 혐오시설 입지 반대 갈등	비선회 시설
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	비선회 시설
7	■ 금강하구둑 관련 분쟁(충남 서천군 ↔ 전북 군산시, '09.1) - 금강하구둑 건설이후 금강수질 악화와 연안어장 황폐화 실정으므로 서천군에서 금강하구둑 기수역 복원 제기 · 군산시는 농업용수 공급 차질 등으로 반	물관리
8	■ 금산 우라늄 광산개발 사업 갈등(지경부 ↔ 지역주민, '09.5) - 토지이탈당(주)가 금산군에서 우라늄 채광을 위한 광산개발 인허가 추진 · 금산군 청정인산의 이미지 실추와 생활환경피해 등 군민의 생존권 위협을 이유로 반대	비선회 시설
9	■ 서산 국방과학연구소 증설관련 갈등(국과수 ↔ 지역주민, '09.6) - 국방과학연구소에서 2013년까지 연구소 증설을 위해 기지1리 일부 지역 수용 추진 · 주민들 마을 전체 수용요구 · 국과연은 예산상 이유로 전체수용 불가	비선회 시설
10	■ 해상경계 및 공유수면매립지 관할분쟁(충남 당진군 ↔ 경기 평택시, '09.10) - '04.9월 현재판결에 따라 당진군에서 공유수면매립지 귀속 추진 · 평택시에서 지방자치법개정('09.4월)이후 등록된 토지는 원인무효라고 주장	일반 행정
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	비선회 시설
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 추진 요구	지역 개발

13	■ 태안광업권 출원 관련 갈등(지경부(광업등록사무소) ↔ 지역주민, '10.7) - 원산도 앞 지역에 4건의 광업권 설정출원 · 태안 고남면민들 어업피해 등을 이유로 반대	물관리
14	■ 청양 신대저수지 축조관련 갈등 (농식품부(농촌공사) ↔ 지역주민, '10.7) - 한국농어촌공사에서 신대저수지 독높이기 사업 추진 · 지역주민은 저수지 독의 노후화로 불안감 가중, 독높이기보다 준설 및 퇴적물 제거 요구	지역 개발
15	■ 천안 직산읍 국도1호선 교차로 설치관련 갈등 (건교부(국도관리공단) ↔ 지역주민, '10.8) - 천안서북경찰서 교통안전시설심의회에서 국도 1호선 충남TP 진입로에 좌회전 대기차로 등 설치 조건부 가결, 국토관리청 예산과다 등으로 사업 추진 불가입장	지역 개발
16	■ 예산신소재 산업단지 조성 관련 (충남도(예산군) ↔ 지역주민, '10.8) - 경인지주물공단조합 등 22개 기업이전을 위해 MOU를 체결 추진 · 주민들 유해가스, 악취등 주민건강과 농업피해 등을 이유로 이전 반대	지역 개발
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
18	■ 호남고속철 공주역사 설치관련 갈등 (건교부, 철도시설공단 ↔ 지역주민, '10.9) - 역사설치시 마을전면 高성토(20m)로 마을 양분, 조망권 상실되므로 역사 교량화 요구 (616m, 500억 소요) · 철도공단 사업비 과다 이유 난색 표명	도로 교통

\* 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 택시사업구역 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 전

문적 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 맞추어 지는 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. 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.

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-4> 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 지자체에서의 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 심의위원회 구성에 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)

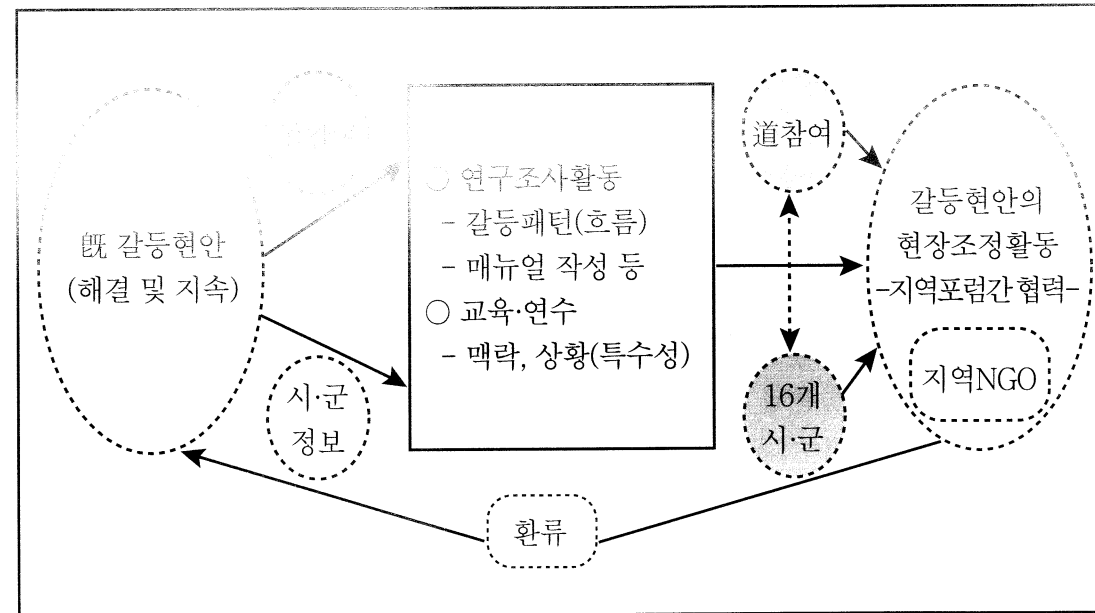
충남정책포럼의 설치 근거는 대통령령 제21185호 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(2008. 12. 24 일부개정)와 국무총리령 제92호 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」(2009. 1. 2 일부개정), 충청남도 조례 제3544호 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」(2010. 11. 10)에 두고 있다. 그리고 이 포럼의 주관운영기관은 충남발전연구원으로 지정되어 있으며, 2006년 7월 충청남도 도지사가 이를 승인하였고, 지정서의 교부는 2007년 5월과 2010년 12월 두 차례 이루어졌다.

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 역할요소라고 할 수 있다.

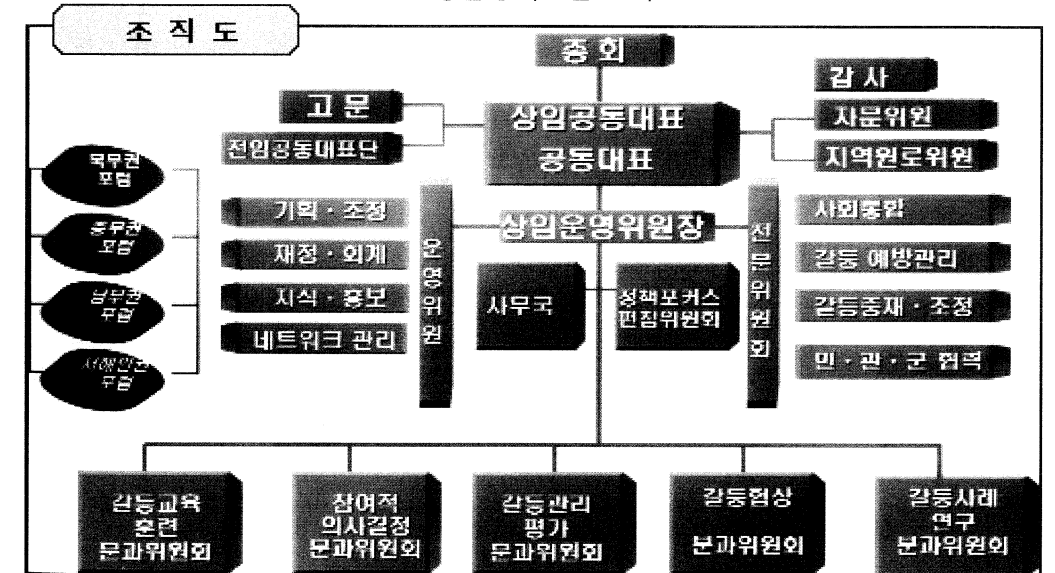
<그림-2> 포럼 3개 핵심사업으로 본 갈등해결 프로세스



위의 그림은 현장, 교육, 연구라는 3개 축을 갈등조정 및 해결의 과정에 단순하게 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 붙어진 문제는 광역과 기초간의 위상이다. 이러한 과정에서 서로의 이해와 맞은 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 운영하

<그림 3> 충남정책포럼 조직도



\* 출처: 포럼홈페이지 <http://www.pcpf.or.kr>(검색일: 2011. 10. 6).

5) 4대 권역별 포럼(북부권, 중부권, 남부권, 서해안권 포럼)은 운영위원으로 공통적으로 약 20여명 정도를 확보하고 있다.

고 있다. 동시에 현장해결을 위한 실체로 4대 권역별 포럼을<sup>5)</sup> 지역현장에 두는 등 수평적 협력체제를 실험적으로 운영하고 있다.

충남정책포럼이 수행한 세부사업은 아래와 같다. 2006년부터 2010년까지 수행한 사업 중 연구(세미나, 조사연구, 논문대회 등)가 28건, 교육연수가 16건, 현장활동 15건, 기타 활동이 10건이다.

<표-5> 사업종류 단위(건)

구분	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
합 계	19	6	3	16	3	12	5	5

\* 출처: 충남정책포럼 내부자료(2006~2010).

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 서로 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-6> 충남정책포럼의 주요사업 및 활동내용

구분	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
2007년	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 포럼 지정서 교부(충청남도지사)</li> <li>■ 4대 권역별 포럼구성 및 간담회 개최(순회)</li> <li>■ 권역별 운영위원회 및 포럼 워크숍 개최를 통한 기반구축 사업</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>	기반조성
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>- 현장방문을 통한 정책 시사점 도출을 위한 운영</li> <li>■ 제1차 전국 대학(원)생 우수논문대회 개최 실시</li> </ul>	연구확대 현장활동
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, 아산시, 예산군 관계관, 포럼임원, 사회갈등연구소 참여</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>	연구확대 현장활동
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>	연구확대 현장활동

\* 출처: 충남정책포럼 내부자료(2006~2010).

## 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 분위기가 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, 민간전문가 포럼이 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 수립절차를 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 살펴 보았다. 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 행정영역간의 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>6)</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.

6) 「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 민·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, 정책진입단계에서부터 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 학습활동 프로그램을 운영하고 있다. 그럼에도 보다 한 단계 갈등관리의 진일보한 모습을 보여주기 위해서는 광범위한 시스템을 점진적으로 정비할 필요성이 있다.<sup>7)</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.

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

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 기회증대가 반드시 필요하다.

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 유지하고시스템적인 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.



〈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·길병욱·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·길병욱 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.



## 충청남도의 공공갈등 사례조사 및 시사점

본 포럼 갈등중재·조정 전문위원  
 || 한국공공행정연구원 갈등조정연구소장 이 준 건 박사



본 원고는 상생협력 갈등관리 플러스충남정책포럼 갈등중재조정위원장으로 최근 충남도내 공공갈등 사례를 중심으로 실제 상생협력의 성공사례를 비롯해 해결을 위한 조언 및 전문가적 의견 등의 개인적 견해를 밝힙니다. <편집자 주>

### 아산시 쓰레기 공원이 뜬다 갈등은 미래의 가치를 만든다

아산시 환경과학공원은 삶의 질 향상의 결정판

쓰레기소각장, 하수종말처리장 슬러지소각, 찜질방, 사우나, 수영장, 헬스장, 영화관, 과학관, 풋살장, 환경생태공원 그리고 동사무소(주민자치센터)가 한지붕 아래 실력을 펼쳤다. 과거에는 상상도 할 수 없는 일이지만 현실이다. 아산시 환경과학공원은 공공정책사업 추진과정에서의 갈등을 넘어 미래사회, 공존과 공영의 지방시대의 롤 모델 (Role model)을 제시하고 있다.

#### 갈등을 넘어 상생 협력의 새 모델

필자는 심한 공공갈등을 겪고 얼마전 준공한 아산시 환경과학공원(쓰레기소각장)을 다녀왔다. 충남상생갈등포럼 임원과 회원이 함께 벤치마킹을 위한 학습 동행이었다. 쓰레기소각장이 더 이상 혐오시설(비선호시설, 기피시설)이 아닌 지역 발전을 이끌어 가는 최첨단 시설로 태어났다. 지역사회에 꼭 필요한 공익시설로 소각

장에서 발생하는 악취와 매연, 비산먼지 등을 완전 흡입, 연소시키는 선진 시스템이다.



쓰레기를 태우며 발생하는 열(熱)은 인근 공장의 에너지(온수) 및 공공기관, 편의시설에 이용되면서 지방재정의 수익을 증대시키고 나아가 지역주민에게 그 혜택을 고스란히 되돌려 생활편의를 높이고 지역발전을 이끄는 새로운 모델이 되고 있다.

#### 갈등을 푸는 방법 몰라 20년 가까이 걸려(담당 공무원에 책임성 부여 정책 일관성)

아산시 환경과학공원 건립기간은 설계에서 완공까지 20년 가까이 긴 시간이 걸렸다. 당초 후보지를 선정하고 추진하는 과정에서 지역주민의 거센 반발로 사업이 중단되거나 백지화되는 과정에서 대화와 설득 등 갈등해결을 위한 오랜 시간을 보냈다. 1차적으로 추진했던 음봉면 원남리는 주민의 강력한 반발로 포기하고 새로운 후보지를 찾았다. 사업을 중단하고 새 후보지를 찾는데 4차례 변경하며 10여년이 넘게 걸렸다.

현재 들어서 있는 배미동 환경 과학공원은 주민을 설득하기에 앞서 시청직원은 물론 경찰서, 교육청, 농촌공사, 시민단체, 대학, 농협 등 지역 여론주도층의 인사를 우선적으로 선진지 견학을 통해 쓰레기 소각장에 대한 인식을 바꾸는데 행정력을 쏟았다. 그리고 왜곡된 정보가 유출되지 않도록 시정의 신뢰를 높였다. 특히 업무 담당공무원을 사업의 마무리까지 책임성을 갖고 추진할 수 있도록 보직인사 없이 안정화하는 등 행정의 일관성을 부여했다. 언론을 활용하여 시정(市政)에 대한 신뢰성을 지속적으로 보도하며 전형적인 거버넌스, 즉 참여를 통한 민주적 의사결정 시스템이 주요했다.

주민을 설득하기 위한 많은 시간을 인내를 갖고 지속적으로 노력했다. 공사기간이 3년이 채 걸리지 않은 점을 고려하면 전체적으로 후보지를 선정하고 갈등해결

을 위한 주민의 동의를 얻는데 13년이 걸린 셈이다. 이해당사자 주민들과의 견해 차로 엄청난 갈등을 겪고 오늘에 이른 것이다.

지역 주민들은 쓰레기 소각장 설치, 반대의지를 관철하기 위해 집단으로 쓰레기장을 점거, 물리적 충돌도 적지 않았다. 이 과정에서 며칠씩 쓰레기를 수거, 반입하지 못해 시내 곳곳에 생활쓰레기가 수북이 쌓이는 등 청소행정이 마비되어 사회적 비용을 치루는 등 심각한 대립과 반목도 있었다.

### 한 지방 적과의 동침으로 상생협력

이와같은 시련을 겪고 준공한 아산시 환경과학공원은 쓰레기 소각장과 공공기관이 한 지붕 아래에서 공존과 공영하는 새 모델이 되고 있다는 것은 시사 하는 바가 크다. 3만여평의 부지에 시민에게 개방되는 편의시설은 온양4동사무소를 비롯해 주민자치센터, 공중사우나, 찜질방, 헬스장, 수영장 등이 한곳에 있다.

주민들이 편리하게 이용할 수 있는 넉넉한 주차시설을 비롯해 조각공원과 조화를 이루면서 여가를 선용하고 생활건강의 여유를 가질 수 있는 환경생태공원도 조성되어 있다. 회원제로 운영되는 사우나 및 찜질방은 쓰레기를 태워 발생하는 열을 공급, 최고급 시설이면서 이용료가 저렴해 접수창구가 밀려 기다려야 할 만큼 명소가 됐다.

쓰레기를 태워 없애 돈을 벌고 태우면서 발생한 에너지를 팔아서.....

아산시 환경과학공원은 쓰레기를 운반하고 소각을 하면서 발생하는 각종 악취를 느낄 수 없다. 서울 도심의 빌딩이나 공공시설과 크게 다를 바 없는 미려한 디자인으로 설계됐다. 엄격한 국제 대기환경 배출기준을 능가하는 첨단시설이다.

하루 처리하는 쓰레기 소각량은 150여톤. 여기에서 발생하는 폐열(廢熱)은 지방재정을 살찌우는 수익증대의 효자노릇을 하고 있다. 우선 한울타리에 들어서 있는

온양4동사무소(주민자치센터)의 난방은 물론 회의실 사우나와 찜질방, 영화관, 장영실과학관 등의 에너지원으로 공급, 활용된다.

특히 인근 제지 공장에 열을 판매하여 연간 30억원의 수익을 증대시키고 있다. 공장측에서 추가요청을 하고 있으나 발생열량이 모자라 부응하지 못하고 있다. 인근 홍성군의 소각장 시설이 노후화되어 수탁을 요구하고 있어 1월2일부터 홍성군 쓰레기를 반입하고 있다. 예산군도 소각장 수리정비기간 중 한시적이기는

소각장 시설이 노후화되어 수탁을 요구하고 있어 1월2일부터 홍성군 쓰레기를 반입하고 있다. 예산군도 소각장 수리정비기간 중 한시적이기는 하지만 반입할 예정이라고 한다. 이 경우 처리수입과 온수공급이 추가되어 아산시 재정에 큰 도움이 된다. 홍성군은 소각시설이 노후화 되어 정비비용이 워낙 많이 들어 지자체간 통합관리에 따른 상호적 욕구가 맞아 떨어져 홍성은 추가적인 예산부담을 덜고 아산시는 수입을 극대화할 수 있는 1석3조다.

미래 산업의 가치를 높이는 결정체(쓰레기장에서 데이트를 하고 식사하며 커피를 마신다.

장영실 과학관은 학생들의 현장학습은 물론 아산시가 추진하고 있는 첨단과학 도시로써의 면모를 갖추는 새로운 홍보 및 학습 장소다. 지역은 물론 인근지역의 미래 과학영재 육성에도 도움이 될 수 있는 공간이다. 300석 규모의 3D입체영화관은 최첨단 영상기술의 결정판으로 매우 인기가 높아 사전에 예약해야 한다.

가장 이목을 끄는 것은 지상150m (건물 70층 높이)의 그린타워다. 아산의 자존심이자 아산시민의 명소가 됐다. 전망대에 오르면 신정호와 아산시내를 가로지르는 곡교천이 한눈에 들어온다. 경양음식점 및 커피숍으로 단장되면 가족단위는 물론 젊은이들의 꿈과 낭만을 즐기는 데이트 장소가 된다. 여기에서 연간 5천만원의 순수 임대료 수입이 발생한다.

## 지역주민에게 없어서는 안되는 명소로 자리 매김

이밖에 풋살장, 농구장, 테니스장 등 각종 스포츠시설이 들어서 있다. 생태공원은 하수종말처리장에서 정화된 후 산책로를 휘감아 수생 동식물이 서식하고 있다.

쓰레기소각장이 낡은 시설이 아닌 펌비시설로 변모한 아산시 환경과학공원은 심한 갈등의 뗏가를 치르고 얻어진 명소이어서 이제는 주민의 편익은 물론 도로확포장 등의 개발로 부동산 가격이 상승하는 등 혐오시설에 대한 고정관념을 바꾸는 계기가 됐다.

주민들은 당초 반대했을 당시의 우려와는 달리 공공의 편익시설로 삶의 질을 한층 높였다는 점에서 갈등은 이제 우리의 미래를 가치를 높여주고 반드시 풀어 나가야 하는 학습적 효과를 경험했다. 앞으로 갈등을 풀어나가는 방식에 있어 조건적 해법이 아니라 주민의 수용성을 높여가는 전환점이 필요하다.

## 정부는 갈등을 유발하나 해결하나? 사전갈등영향평가, 갈등관리조정사 제도 도입 급하다

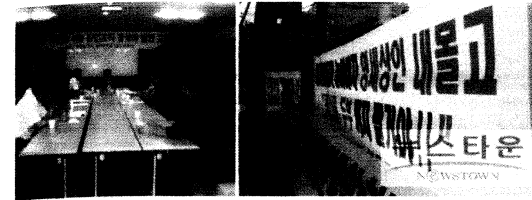
임진년 새해 첫 KBS-TV 대담프로그램의 주제는 '2012 하나 되는 대한민국' 이었다. 사회 곳곳에서 발생하고 있는 갈등으로 사분오열하고 있는 민심을 더 이상 방기할 수 없다는 현실에서 그 해법을 찾기 위한 방송이다.

갈등이 지금과 같이 심각한 상황이라면 국민은 정부를 더 이상 믿고 따르기 힘들 것이며, 정부 또한 각종 정책을 편다 해도 갈등의 발목에 잡혀 그 실효성을 거두기란 현실적으로 한계가 있다.(갈등이 없다고 좋은 사회라는 것은 아니다. 그러나 갈등이 발생했을 경우 이를 해결하는 사회적 시스템이 없다는 것을 지적하는 것임)

### 정부는 공공갈등을 유발하는 주체이다

필자의 연구논문에서 공공갈등을 유발하는 주체가 정부(청와대), 정치권(국회),

언론, 지방의회, 시민단체 등의 순으로 조사 된 바 있다. 그러나 이 같은 갈등의 문제해결 시스템은 아직 미미한 실정이다. 사회갈등으로 해마다 국가 1년 예산(2012년 기준, 325조원)과 맞먹는 수준의 비용이 지불되고 있다. 갈등의 심각성은 심각하다.



연구 결과, 정부는 갈등을 가장 많이 유발하는 주체임이 증명됐다. 전(前)정권이나 현(現) 정권이나 대등소이다. 정책을 추진하는 과정에서 사전에 갈등이 얼마만큼 발생할 것인지를 따져 보아야 하는데 그러한 과정 없이 무작정 정책(사업)부터 추진하고 있다. 후진성을 면치 못하고 있는 것이다.

당연히 이 과정에서 공공갈등이 폭발적일 수밖에 없다. 심지어 사업정보가 새나가기도 하면 사업 시작 전 갈등이 발생되어 아예 추진도 못하고 손을 놓는 경우가 적지않다.

### 교통영향, 환경영향평가는 있는데 사전갈등영향 평가 제도는 없다

교통영향평가와 환경영향평가는 법적으로 사업착수 전에 반드시 이행하도록 강제 절차가 있다. 그러나 갈등영향평가는 강제할 수 있는 법과 제도가 없다. 실시하지 않아도 된다는 것이다. 당연히 갈등은 발생할 수 밖에 없고, 그 비용은 고스란히 국가가 떠 안아야 하는데 정부는 필요성을 인정하면서도 손을 놓고 있다. 정권의 눈치나 살피고 자당(自黨)의 이익을 위한 일에는 무력(武力)도 불사하지만 국익에 도움 되는 이 같은 문제에 대한 노력은 기대치에 못 미치고 있다. 그러니 국민들로 부터 마음이 떠나 정당(한나라당, 민주당)이 무너지고 있는 것은 어쩌면 당연한 일이다.



### 갈등관리 법과 제도 및 갈등관리사 제도 도입할 때

필자는 갈등관리법(가칭)을 국회에 입법추진을 해야 한다고 누차 강조해 왔다. 이 와함께 갈등관리사 자격증제도를 도입해 중앙정부는 물론 지방자치단체에 공무원



뽑아 배치하고 민간 기업은 일정기준을 만들어 최소 300~500인 이상 규모있는 사업장에 반드시 자격을 갖춘 사람을 고용해야 한다고 역설한 바 있다.

사회복지사 제도가 정착되기까지 미인가(微認可) 시설에서 불법과 탈법이 자행되고, 특히 경찰과 소방분야는 행정의 사각지대로 인권 침해와 각종 화재 등으로 인명피해는 물론 사회적 혼란을 겪은 후 이 제도가 도입, 정착됐다.

2010년 6월 지방자치선거에서 소통을 공약한 자치단체장은 사통(私通)의 수단으로 갈등을 풀어 가려하지만 복잡하게 얽힌 갈등의 문제를 해결하기까지 많은 시간이 소요되는 특성 때문에 한계를 느끼고 있다. 행정의 수장(首長)으로 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등의 지역발전을 위한 종합행정을 책임지고 있는 정부나 지자체는 제도적 접근으로 갈등이 문제를 풀어가는 것이 대안이며 가장 바람직하다.

#### 역대 정부 갈등만 양상하고 해결은 못하는 딜레마

현 정부는 2008년 5월 쇠고기 수입협상으로 서울광장의 촛불시위로 몸살을 앓았고, 이듬해 1월 용산재개발사업 갈등현장의 주민을 강제 진압하는 과정에서 사회적 약자인 많은 사람이 억울하게 목숨을 잃었다. 사후(死後)에도 피해자 유족과 합의가 이뤄지지 않아 1년여 동안 장례도 치르지 못하다가 가까스로 봉합됐다.

4대강 살리기 사업은 아직도 그 후유증이 남아있으며 평택쌍용자동차공장, 부산한진중공업 김진숙위원 타워크레인 농성사태 등의 노사갈등은 그 해법을 찾지 못해 장기화되면서 경제, 사회적 손실이 컸다. 행정수도(세종시) 문제는 관습법에 의한 위헌으로 행정중심복합도시로 축소되는 과정에서 갈등을 겪었고 MB정부는 세종시 건설 수정안을 들고 나와 지역민과 정부의 자존심 대결로 심한 갈등을 겪고 난 후 정부가 수정방침을 철회하면서 원안으로 되돌렸다.

대통령공약 사업인 동남권 신공항건설 백지화 등 각종 국책사업을 추진하면서 공공갈등이 폭발적으로 사회혼란을 가중시키는 등 행정지연과 사업번복에 따른 많은 비용이 지불됐다.

#### 정부보다 앞서 지자체가 나서는 것은 참으로 다행스러운 일

상황이 이러한 데도 공공갈등의 문제를 해결할 수 있는 법과 제도적 장치가 마련되지 못하고 있는 답답한 현실에서 최근 서울특별시가 갈등관리조정관(4급서기관)을 특별 공개 채용하고 나선 것은 참으로 다행스러운 일이다. 부천시도 갈등문제 해결을 위한 전문가를 공개적으로 위촉하고 나섰다. 더 이상 갈등의 문제를 국가에 기대하지 않고 스스로 해결하겠다는 지자체의 분위기 확산되고 있다.

충남도내에는 서해안 가로림만조력발전소 건설 갈등을 비롯해 홍성~예산 통합문제, 당진 동부화력발전소건립 문제 등 20여 곳의 공공갈등 현장이 있으며 대전광역시도 세종시와의 택시사업권 갈등을 비롯해 유성 공용버스터미널 이전신축문제, 정림동시립화장장 이전문제 대전시하수종말처리장(원촌동) 등 풀어야 할 문제가 산적해 있다. 어떻게 할 것인가? 단체장의 고민은 있는지 모르겠으나 해결의 비책(秘策)은 없는 것 같다.

우리는 산업화와 민주화에 성공하고 이제 선진화로 나아가야 하는 중대한 길목에서 공공갈등이 큰 걸림돌이 되고 있다. 여야, 학자, 시민이 함께 하는 '2012 하나되는 대한민국' 토론회에서도 갈등관리는 이제 법과 제도적으로 해결할 수 있는 툴(tool)을 만들어야 한다고 한 목소리를 냈다.

참으로 다행스런 일이다. 그러나 하루빨리 정부가 유발한 갈등을 스스로 해결할 수 있는 차원의 입법이 필요하다. 결자해지 차원이 아니다 하더라도 정부의 역할이고 적극 나서야 하는 것 아닌가?

#### 더 이상 방기하면 국민은 둘로 쪼개지고 나라는 혼란스러울 것

갈등으로 국민이 분열되면 국가 존립에 치명적이라는 것은 역사를 통해 증명되고 있다. 고종은 대한제국을 세웠으나 조선말 부패의 고리를 끈지 못하고 결국 일제치욕의 역사를 맞았으며 정부수립 후 친일파와 민족주의자간의 갈등과 국력을 결집을 못하고 6.25사변을 당했다. 이승만 정권 후 민주당이 집권했으나 좌우 대립

으로 군인이 정치에 나서는 비운의 역사를 경험했다.

정부와 정치권은 무엇을 생각하고 있는가?

영.호남지역으로 갈라진 망국의 지역갈등이 해결되지 않은 채 최근 좌(左)와 우(右), 진보(進步)와 보수(保守)의 이념 갈등으로 또 분열하고 있다. 세계화 시대 우리는 힘을 하나로 모아 선진국으로 도약해야 하는 큰 틀을 넘어야 한다. 이대라면 국운상승(國運上昇)이 가능하겠는가?

### 상생의 빛을 보았다 계룡시 갈등세미나 상생의 길 모색

사람의 건강을 지키기 위한 보건행정 목표는 예방에서 시작된다. 병(病)들기 전(前) 건강을 살피는 것은 보건행정의 최고 가치다. 암(癌)퇴치 백신이 개발되지 못한 현실에서 암으로 부터 자유로울 수 있는 것은 사전검진 뿐이다.

공공갈등이 우리사회에 만연하고 있으나 이러타 할 처방을 내놓지 못하는 것이 현실이다. 의학이 발달하지 않았던 시절, 소위 역병이 돌면 순식간에 마을 전체로 번지고 많은 사람이 희생을 당했다. 손조차 제대로 쓰지 못한 채 발만 동동 굴렀다.

법과 제도 및 갈등 전문가 양성 시급하다

우리가 안고 있는 공공갈등이 이와 비슷하다. 지금이라도 당장 갈등현장으로 달려가 조정(調整)이나 중재를 통한 합의를 이끌어 내야 하는데, 누구도 선뜻 나서려 하지 않는다. 전문가 인력 풀(pool)이 부족한 것이 그 첫 번째 원인이다. 하지만 정부와 지자체가 이 문제에 대한 시급성을 느끼고 있으나 한마디로 처방약을 찾으려는 노력이 부족한 것이 더 큰 문제다.

법과 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 지난해 국회에 『공공갈등관리 해소

관한 법률안(가칭)』을 의원 발의했으나 여야간 정쟁에 밀려 국회의사당 서류고 깊숙한 곳에 묻혀 있다. 이번(18대)국회가 끝나(2012,6)면 자동폐기된다.

### 갈등의 희망을 쏘았다

이러한 가운데 지난 15일 계룡시 두마면사무소에서 의미 있는 자리가 만들어 졌다. 이기원 계룡시장과 조치연 충남도의원, 시의회의원, 마을이장, 새마을지도자, 각계 시민대표, 주민 등 40여명이 한자리에 모였다. 계룡시가 추진 중인 입암리 농공단지 조성을 앞두고 ‘상생협력 및 갈등관리 계룡시 농공단지 관련 대단위 간담회’를 하는 자리였다.

아직 갈등이 본격화되지는 않았지만 보상과 이주, 환경, 대토 문제 등 주민의 잠재적 갈등은 다분하며 분출되기 전(前) 단계다. 그동안 공공 갈등이 본격화되어 국가 정책이 추진되지 못하고 표류하는 동안 행정비용이 낭비되는 등 심각한 상황을 수없이 경험했으며 지금도 곳곳에서 진행 중이다.

### 사실상 국가 손쓰지 못하고 있다

정부와 지자체, 심지어 이웃간 찬반으로 나뉘어, 온 나라가 갈등의 불신이 증폭되고 있는데도 누군가 해결해 보겠다고 나서는 사람은 찾아보기 힘든 것 또한 현실이다. 사실상 국가가 방조해 온 것이다.

예컨대 화재가 발생했는데 불을 끄려는 사람은 없고 마음만 조리며 강건너 구경만하는 것이나 다를 바 없다. 불을 끄지 않고 구경을 하여도 이를 제재할 수 있는 법과 제도가 없기 때문이며, 특히 소방수(消防手)와 소방수(消防水)도 없는게 더 심각한 문제다.

### 공공정책추진과정에서 갈등은 필연적 그러나 해결책은 있다

필자는 주제발표에서 공공정책추진 과정에서 ‘필연적으로 사업주체와 이해관계

자인 지역주민과의 갈등은 발생할 수 밖에 없다' 는 말로 화두를 열었다. 이유는 개발사업자는 자본과 권력을 갖고 많은 이익을 얻기 위해 사업을 추진한다는 것이 약자(주민)의 생각이고, 그러한 논리에 늘 피해를 입는 편이 사회적 약자(주민)라고 생각 하는 데에서 갈등은 시작된다.

하지만 절대가 아니라는 전제가 있다고 희망의 메시지를 주었다. 그 해법은 오늘 이 자리에서, 고정관념의 틀에서 벗어나 충분히 대화하고 소통하며 그 해법을 찾기 위한 자리가 되어야 한다고 했다. 연구결과를 살펴보면 공공정책을 추진함에 있어 갈등은 발생할 수 밖에 없는 것이 자명한 사실이다. 사전에 갈등영향평가를 실시하고 공공정책을 추진한다면 적어도 갈등은 최소화할 수 있다.

특히 갈등유발 원인을 사전에 찾아내 대안 및 방안을 모색하면 약자가 선의적 피해를 입는 것을 막을 수 있으며 사회적 갈등비용 또한 획기적으로 줄일 수 있다. 이날 세미나는 시종 진지하게 이루어 졌으며 참석자 대부분이 동의했다.

#### 이해관계자의 잠재된 불만 쏟아져, 문제접근

김기중씨(이장)는 마을주민 대다수가 조상대대로 살아 왔다. 지자체(계룡시)가 지역발전을 위해 추진하는 농공단지 조성사업을 원칙적으로 반대하지는 않는다. 하지만 보상과 이주과정에 자칫 갈등으로 마을공동체가 붕괴될까 우려된다. 이에 대한 각별한 관심을 기울여 달라고 주문했다.

최종만(새마을지도자)는 농공단지조성과 관련하여 주민들에게 보상협의 과정에서 과거 행정편의적 방식이 아니라 상호 협의를 통해 보상가 결정할 수 있도록 시스템을 마련하여 주민이 섭섭한 감정을 절대 갖지 않도록 상생방안을 찾아 달라고 요청했다.

농민 박모씨는 농공단지가 들어서게 되면 사실상 축산업을 계속하는 것이 현실적으로 어렵다. 한미FTA타결로 가뜰이나 축산기반이 붕괴되는 실정이다. 따라서 사업지구 포함시켜 보상을 받을 수 있게 해 달라고 주문하는 등 다양한 의견이 쏟아졌다.

#### 상생 공감대도 확인, 사업성공을 염려하는 발언도 나와

한발 더 앞서 기업체 대표는 인근 일반산업단지 분양가 보다 높게 책정되면 분양에 실패할 수 있다고 조언했고 사업대행사도 조성원가를 평당 80만원 미만으로 최대한 낮추겠다고 대답했다. 이 경우 보상가를 많이 받으려 하는 주민과 분양가를 최대한 낮추려하는 사업자 등 양자간 충족요건을 맞추기 위한 딜레마에 빠질 수 있다는 조언도 있었다.

세미나 결과를 판단하기에 이른감이 있으나 대체적으로 참여한 전문가와 이해당사자(주민)는 대결이 아니라 대화로 풀 수 있다는 가능성을 엿볼 수 있음을 체감했다. 앞으로 더 많은 시간과 노력을 기울여야 하고 쟁점에 대해 투명하게 공개하고 성심을 다해 수렴해 나가는 자세를 보인다면 상생이라는 큰 성과를 얻을 수 있을 것이라는 자신감을 가졌다.

세미나를 주최한 정형식 상생갈등 남부권포럼 공동대표는 “갈등이 생한 후 분쟁 해결을 위해 한자리에 모여 고민한 자리는 있었으나 사전 예방차원에서 현실적으로 이해관계자와 한자리에서 충분한 대화를 할 수 있는 장을 마련하는 것은 이번이 처음이다. 성과에 관계없이 그 자체에 큰 의미가 있다” 고 평가했다.

#### 공공선을 지켜야 상생 할 수 있고 선진국 된다

사회가 복잡하고 다양한 이해관계 속에서 공공갈등을 피하기는 현실적으로 어렵다. 그러나 이를 사전에 예방하고 발생하였을 때 문제를 해결해 나가는 것은 가능하다. 소방공무원의 경우 불이 나지 않도록 하는 것도 중요하지만 발생했다면 조기에 출동, 피해를 최소화하는 것이 더 중요하다. 경찰과 군대, 소방, 보건행정은 이와같은 공통점을 갖고 있다. 적어도 우리가 선진국으로 진입하기 위한 공공선은 반드시 지켜져야 하며 그러한 공공선은 건강한 공동체를 만들어가는 최후의 보루다. 갈등은 시각과 입장에 따라 생각이 다른 것이지 상대의 생각이 틀린 것이 아니라는 점을 알아야 한다. 보건행정이 인간의 100세를 지켜 준다면 공공갈등의 문제 해결은 대한민국의 선진화를 담보한다는 것을 알아야 한다.

## 자치단체장 공공갈등에 대한 학습이 필요하다 예산~홍성 통합논의 엿박자의 속내

“혼인을 앞두고 스물여섯 차례 맞선을 보고 결혼했습니다. 그런데도 만족하지 않습니다” 세상사람 중 어떠한 부부간 만족하며 살까? 통계에 따르면 10쌍중 3쌍이 잘 맞는 부부는 불과 2쌍이 안된다고 한다.

최근 시·군간 통합이 다시 재 점화되고 있다. 서천~군산간 통합 논의가 흘러나오고, 예산~홍성간 통합이 본격화되는 양상이다. 그러나 성공여부에 대해서는 대체적으로 부정적이다. 필요성은 인정하지만 충족요건이 맞지 않는다.

통합은 의욕만 갖고 성사되는 것이 아니다

최근 내포 신도시 충청남도 청사 이전을 앞두고 예산~홍성간 통합에 대한 주민들의 여론이 끓고 있다. 2009년 정부가 행정체제 통합에 나서면서 시군통합을 하는 지자체에 50억원의 인센티브 제공 등 전방위적으로 추진해 왔다. 그러나 실제 통합에 성공한 지역은 마산, 창원, 진해 등에 그쳤다. 그러나 성급하게 서둘렀다는 성토와 함께 또 다른 갈등을 겪고 있다.

예산~홍성간 통합의 필요성과 당위성, 즉 명분은 충분하다. 충남도청 이전 후보 지역의 내포신도시는 2020년 인구 10만 규모의 신도시를 구상하고 있다. 내년 말 이전을 마무리하고 2018년 시무식을 신청사에서 한다.

그러나 지난 2006년 도청이전 후보지 추진과정에서 생각하지 못한 여러가지 문제점이 드러나고 있다. 후보지 결정 과정에서 지자체간 치열한 유치경쟁에 따른 부작용을 최소화하기 위해 홍성과 예산의 중간지역을 후보지로 결정했다. 발표 당시 홍성도 예산도 모두 환호했다. 자기가 살고 있는 지역에 도청사가 이전해 온다는 자부심에다 경제는 물론 지역발전에 커다란 도움이 될 것이라는 기대가 컸다.

도청이전에 대한 기대감에 매몰되어 갈등은 미처 생각하지 못했다

하지만 정작 입주를 앞두고 기대감은 작아지고 오히려 홍성과 예산군민간 통합에 따른 불합리한 문제로 갈등이 발생하고 있다. 도청사는 홍성군에 사업소 등 각종 기관은 예산군에 건립되어 당장 주소 사용문제가 대두되고 있다. 쓰레기 봉투가격도



홍성은 L당 320원, 예산은 280원, 학군도 혼란을 겪을 수 있다. 쓰레기처리문제(행정구역별로 분리처리), 하수종말처리장, 버스노선, 택시요금체계 등 다양하다. 천안아산KTX역의 택시요금의 문제는 7년이 지난 지금까지 합의하지 못하고 천안과 아산운송사업자간 갈등이 장기화되고 있다. 홍성군민은 통합을 적

극 찬성하고 있는데 예산군민의 반대는 분명하다. 2009년 통합을 추진했던 당시와 유사하다.

2009년 충남도내에서 시군 통합을 추진하다 실패한 곳은 대전~옥천간, 대전~금산간, 천안~아산간, 공주~부여간, 홍성~예산간이다. 결론은 모두 실패로 끝났다. 왜 그랬는가? 이유는 간단하다. 두 지자체간 사전에 충분한 교감 없이 의욕만 앞세웠기 때문이다. 특히 정치권과 관(官)이 주도적으로 나섰던 것이 큰 걸림돌이었다.

특히 인구, 경제, 예산 등 우월적 지위를 이용한 규모가 큰 지자체가 앞장서면서 상대적으로 작은 지자체가 예측될 것을 우려한 나머지 반대했다. 공주~부여간 통합은 당시 김무환 부여군수가 사전교감 없이 일방적 통합 발표하는 형식이었다. 언론을 통해 소식을 접한 이준원 공주시장은 뒤통수를 맞은 느낌이라며 노골적으로 불쾌감을 드러냈고 결국 한발도 내딛지 못하고 무산됐다. 그러면서 두 시군간 관계는 소원해 졌다. 공주시민들은 일고의 가치도 없다며 부여군수의 일방적 비난의 목소리가 컸다. 공주대 교명변경 문제로 심한 갈등을 겪고 상처가 아물기 전이어서 반응은 더 민감했다.



## 첫발부터 엇박자, 겹도는 것을(Mismatch)를 찾아라

지난 10월28일 공주대학교 산업과학대학 컨벤션홀에서 열린 예산군의 통합에 관한 세미나에서도 2년전 악몽을 떠올리는 군민이 많았다. 당일 지역언론사 주최로 홍성군에서도 이달곤 서울대교수(전, 행정안전부장관)가 참석한 가운데 예산군과의 통합에 관한 세미나를 가졌다.

출발부터 엇박자다. 통합은 이해당사자간 머리를 맞대야 한다. 그리고 신뢰가 전제되고 투명해야 하며 더 중요한 것은 민(民)주도로 이루어져야 한다. 그럼에도 홍성군과 예산군은 각각 시군 통합을 논의하기 위해 같은 날 다른 장소에서 세미나를 가졌다는 것은 사전 교감은 물론 기본적인 소통조차 이뤄지지 않았다. 누가보아도 넌센스다.

적어도 일정의 중복은 피했어야 한다. 그래야 홍성군민과 예산군민간 상호간의 입장을 확인하는 최소한의 교감이라도 했었을 것 아니었는가? 출발부터 이래서야 어떻게 큰 틀의 통합을 하겠다는 것인지? 누구에 잘못은 아니다. 갈등해결을 위한 사전에 충분한 학습이 되지 않았거나 아니면 중간에 이를 조정할 수 있는 협의체가 없기 때문이다.

## 상생협력하는 갈등해결 협의체부터 구성해라

이날 필자는 공주대 컨벤션센터에서 가진 세미나에서 4가지를 주문했다. 첫째, 목표를 달성하려면 수단을 만들어야 한다. 즉 방법을 찾아야 하는데 그러한 협의 기구가 없는게 문제다. 당장 홍성~예산간 행정체제 통합추진을 위한 '상생갈등협의체' 구성을 제안했다. 이견(異見)을 담아 녹여낼 수 있는 기구적, 공간적 협의체가 필요하다고 했다.

둘째, 정치권과 관(官)주도가 아닌 민(民)주도로 시작해야 한다고 했다. 지역의 문제를 주민의 참여를 통해 결정해야 한다. 지방자치시대 관이 주도하면 불신부터 생긴다. 갈등을 해결하기 위한 문제는 더욱 그러하다. 지자체는 통합을 위한 행정

적인 지원 역할만 해야 한다. 정치권이 관여하면 더 복잡한 이해관계로 비추어지고, 지자체장 또한 예외일 수 없다. 선출직은 당선을 목표로 하고 있는 선거환경으로부터 자유롭지 못해 불발의 원인이 된다.

셋째, 도청이 이전해 오면 당장 엄청난 경제적 효과가 있을 것으로 기대해서는 안 된다. 도청이전으로 3만5천명이 거주하고, 2020년까지 10만도시를 목표로 하고 있다. 그러나 다수의 공무원들은 세종시 거주를 희망하고 있다. 실체가 그렇다. 기대감에 사로잡히면 상실감도 그 만큼 크다. 예산군에 이미 5개 산업단지가 들어오고 앞으로 추가 이전해 온다고 한다. 주민들은 취업과 지역경제에 도움이 될 것으로 기대하지만 전문 인력이 양성되지 않아 자녀들에 대한 일자리조차 해결하는데 어려움이 있을 수 있다. 예산군민의 소득수준은 전국 평균치에 못 미친다. 그러나 기대치는 3만불이 넘는 선진국 수준이다. 그 괴리감을 극복해야 한다.

## 통합이 불발될 경우, 갈등 후유증이 더 무섭다

넷째, 통합이 원만히 성사되면 더 할 나위 없겠지만 그러치 않을 경우를 예상하여 갈등의 후유증을 반드시 고려해야 한다고 했다. 2009년 홍성에서 일방적으로 통합을 추진하려다 실패한 경험을 잊지 말아야 한다. 당시 예산군민은 큰 상처를 입었다. 그러나 누구도 이에 대한 관심과 치유를 위한 노력을 기울이지 않았다. 2005년 전북 부안 위도에 중·저준위 핵폐기물처분장 건설을 추진하려다 급기야 갈등이 고조되면서 반대세력을 피하려 군수가 서울로 도망했고 이를 추적한 군민이 던진 돌에 맞아 유혈사태가 발생했다. 당시 찬반으로 나뉘었던 주민간 반목과 상처 등의 후유증을 앓고 있다. 지금도 선거 때만 되면 찬성과 반대한 군민들로 갈라져 당락을 좌우하고 있다. 통합을 하려다 큰 상처만 남긴다면 아예 추진하지 않는 것이 낫다.

시군통합은 천년의 역사성을 비롯해 대대로 터를 잡고 고향을 지켜온 사람들에게는 커다란 충격이다. 그러기에 더 신중에 신중을 기해야 한다. 좌중에서 토론회를 지켜본 한 농민은 격양된 목소리로 통합반대를 외쳤다. 일단 도움이 되지 않는다는 것이었다. 당진군을 예를 들며 먼저 경제적 측면의 도움이 안된다는 얘기다.

사업을 하고 있는 한 군민은 홍성군의 관주도형 일방적 통합은 절대 응할 수 없다고 했다. 민간차원의 자율적 추진을 주문했다. 갈등포럼의 한관계자는 지역간 이 같은 갈등을 대비하여 지속적인 운영을 했어야 하는데 그러하지 못했기 때문에 갈등을 겪고 지혜롭게 풀어나가지 못함을 지적하면서 충분한 학습과 준비 없이 두 자치단체간 통합을 할 수 있는 역량이 부족하다며 교육과 훈련을 통한 적극적인 상생갈등협의체 구성에 나서야 한다고 했다.

필자는 전국 240개 어떠한 지방자치단체와 통합을 시도 한다 해도 만족하지 않을 것이라고 단언한다. 이익만 앞세우려는 것이 문제며 다소의 차이를 인정해야 하며 공공의 이익을 우선한다는 대의와 그 효율성에 공감한다면 이라는 가정 하에 통합을 논의하는 것이 바람직하다는 말로 마무리했다.

#### 우월적 지위를 이용한 군산시 꼼수로 접근하지 마라

서천~군산간 통합도 재기(再起)되고 있으나 필자의 입장은 불발로 끝날 것이다. 군산시가 서천(장항)군민을 대상으로 통합의 당위성을 적극 설득하고 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 군산시의 일방 통행방식 그리고 관이 주도로 하는 통합추진은 상처만 남긴 채 요원해 진다. 2005년 핵폐기물처분 부지를 군산시가 유치하고자 할 때에도 서천군 소재의 어청도를 포함시켜 건설하자고 일방적으로 제의하여 서천~군산간 유지해 왔던 행정협의체가 해체되었다.

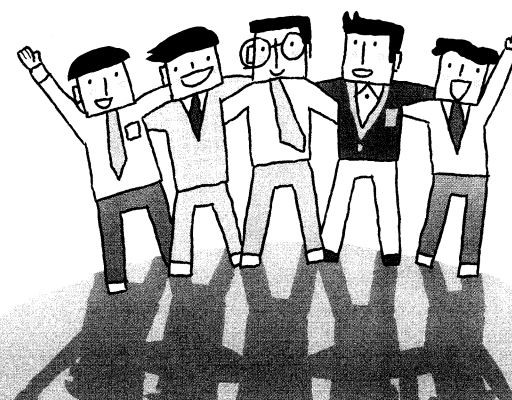
이에앞서 금강하구 독수문개폐, 해상경계 및 어업권구역, 장군국가산업단지개발, 금강하구독수질, 철새관광개발사업 등 첨예한 지역간 공공갈등의 문제가 제기되어 왔다. 그러나 모두 군산시(전북)가 서천군의 대화제의를 외면하는 등 소극적이라는 비난을 받았다. 그러하던 군산시가 이번 행정체제 통합에 적극적으로 나서고 있는 것을 보면 이해득실에 따라 민감하게 움직인다는 속내가 보인다. 양보와 배려 없이 이익만 고집한다면 통합은 멀어진다.

#### 끊임없는 대화와 설득 그리고 충분한 경청이 갈등해결의 길

스웨덴 웨스트 함마드시의 원자력발전소와 포스마크 방사성폐기물처분장 건립과 관련해 지역주민(2만2천명)보다 1.5배 많은 3만3천명을 만나 대화하며 설득했다. 밀양 고압송전탑 건립과 관련하여 발생한 갈등은 경실련 갈등연구소에서 2년 넘게 주민과 함께하며 양론(兩論)을 하나로 결집해 낸 성공적 모델이다. 성심과 성의를 다해 이해관계자를 설득하지 않고 탁상에서의 손쉬운 방법으로 갈등을 해소해 나가려는 발상으로는 어떠한 갈등도 성공시킬 수 없다.

#### 자치단체장 공공갈등에 대한 학습이 선행되어야

더 중요한 것은 공공갈등에 대한 지방자치단체장의 충분한 학습이 선행되어야 한다. 지방자치는 주민을 위한 실질적 행정서비스라는 측면에서 아주 복잡하고 다난(多難)하다. 손익과 편익을 따지는 주민을 대상으로 하는 자치행정의 특수성 때문이다. 갈등은 이 같은 고도의 전문성을 요한다는 측면에서 지자체장의 역할은 중요하다. 그러한 측면에서 사전 전문지식을 습득하고 철저히 준비해야 우를 범하지 않는다. 용광로의 쇳물을 녹여도 불순물이 생겨나는 것이다. 하물며 시군의 통합은 시간을 두고 용의주도하게 제도적 차원에서 하나씩 풀어가야 그나마 접근할 수 있는 것이다. 인간사회의 갈등을 해결하고 융·화합해 나가는 것은 그 만큼 힘들고 어려운 것이다.

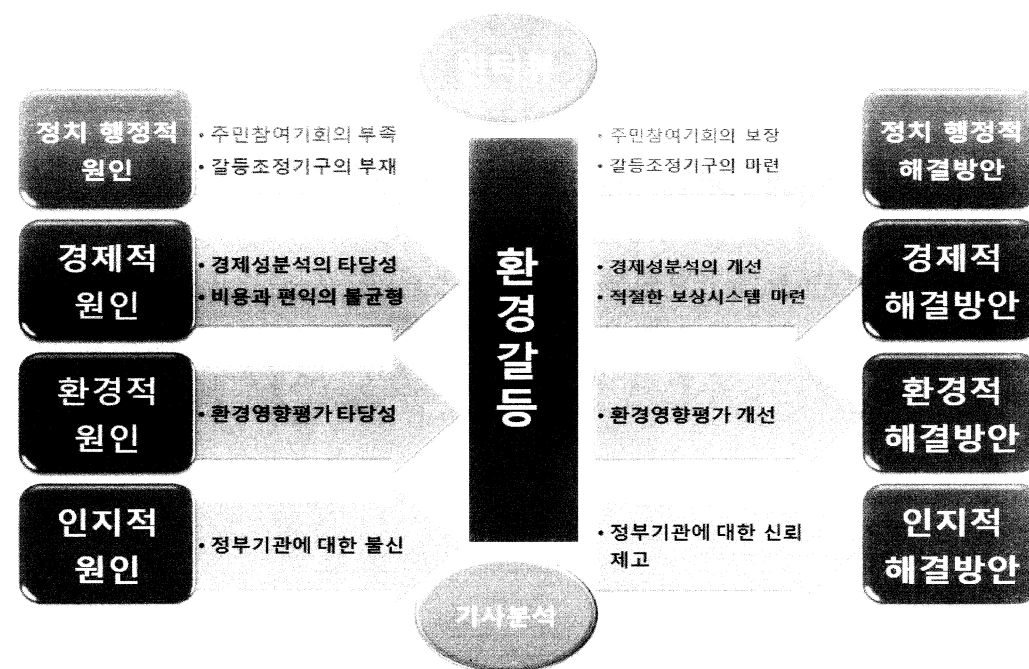


## 환경갈등을 둘러싼 원인과 해결방안 연구 - 가로림만 조력발전소의 갈등 사례를 중심으로 -

우수상(충남발전연구원장상 수상작)  
명지대학교 장은영 외 1인

### 1. 연구의 목적 및 방법

환경을 둘러싸고 발생하는 갈등은 개발 혹은 보존의 입장이 서로 좁혀지지 않고 첨예하게 대립하는 것을 볼 수 있다. 충청남도의 가로림만은 환경적 보존가치가 높은 갯벌이기에 발전소 건설을 둘러싸고 지역 주민 내에서도 찬성과 반대의 입장이 갈등을 빚고 있는 상황이다. 주변 지역에서도 발전소 건설을 추진하고 있어, 가로림만을 둘러싼 갈등 양상과 갈등 관리를 통해 사회적 합의에 이르는 과정은 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 찬성·반대의 입장차가 좁혀지고 갈등이 해소되는 모습을 찾아볼 수 없다.



따라서 본 연구에서는 가로림만 조력발전소 건설을 둘러싼 갈등의 정치·행정적 원인, 경제적 원인, 환경적 원인, 인지적 원인에서 핵심요인들을 분석하고, 이에 대한 해결방안을 제시할 것이다.

### 2. 가로림만 조력발전소 사업의 내용

가로림만 조력발전소는 충남 태안군 이원면에서 서산시 대산읍 오지리 일원까지 520MW 규모의 단류식 낙조발전으로 건설할 계획이다. 찬성 측은 조력 발전 건설로 인한 양식어업의 증대와 교량형성으로 관광객의 접근이 높아져 수입의 증가가 기대되어 조력발전소 건설을 반기고 있다. 반대 측은 발전소 건립은 전력생산보다 교토의정서 이행을 위한 목적이 크고, 갯벌 면적의 감소와 해수의 정체현상으로 인한 자정능력의 저하, 개발에 따른 주변지역 내 발전 불균형의 초래, 맨손어업을 비롯한 수산업에 악영향이 예상 되어 발전소 건설의 백지화를 주장하고 있다.

### 3. 가로림만 조력발전소 갈등 사례 분석 및 해결방안

#### 1) 정치·행정적 원인과 해결방안

정치적 원인은 주민참여기회의 부족을 볼 수 있다. 실제 사업 과정에서 진행되는 공청회, 토론회는 절차상 요건일 뿐 사업에 대한 충분하고 정확한 정보 제공과 자유로운 발언기회가 보장되지 않고 있다. 행정적 원인은 갈등조정기구의 부재에 있다. 가로림만 조력발전소 건설 추진과정에서 갈등조정기구를 찾아볼 수 없다. 따라서 주민참여기회의 확대를 위해 참여적 의사결정 제도나 협의체, 협의회를 활용할 수 있다. 정부 혹은 지자체가 갈등을 조정하는 갈등조정기구를 설립한다면, 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP)를 벤치마킹한 갈등조정 기구를 설치하는 방안이 있다. 정부와 지자체가 아닌 갈등조정 전문가 혹은 제3자가 조정의 역할을 할 경우 대안적 분쟁해결(ADR)을 활용할 수 있다.

#### 2) 경제적 원인과 해결방안

경제적 원인에서 경제성 분석의 타당성에 대한 찬성 측과 반대 측의 의견이 달라 갈등이 고조되고 있다. 반대 측은 편익이 과다 측정되었으며 경제성분석의 객관적

근거가 부족하여 분석을 신뢰할 수 없다는 입장이고, 찬성 측은 편익이 비용보다 훨씬 크다는 입장이다. 갈등을 해소하기 위해서는 찬·반 집단 모두 신뢰할 수 있는 기관이 경제 타당성 분석을 수행하거나, 경제성 분석과 동시에 '정책적 분석'을 실시해야 한다. 또 다른 갈등요인은 건설 사업의 혜택이 지역사회에 골고루 주어지지 못하는 비용 편익의 불균형이다. 비용과 편익의 불균형으로 발생한 갈등은 적절한 보상을 제공함으로써 주민들의 반발을 완화시킬 수 있다.

### 3) 환경적 원인과 해결방안

환경적 원인에서 환경영향평가에 대해 찬성 측과 반대 측의 의견이 달리 갈등이 발생하고 있다. 반대 측은 환경영향평가가 부실하게 작성되었다고 주장하며, 찬성 측은 환경영향평가에 문제가 없다는 입장이다. 환경영향평가에 주민참여를 확대할 수 있는 '사회영향평가' 도입하고 환경영향평가에 민관공동 검증절차를 통해 갈등을 해소할 수 있을 것이다.

### 4) 인지적 원인과 해결방안

인지적 원인에서 찬·반 집단이 정부기관에 대해 불신하면서 갈등이 심화되었다. 반대 측은 정권에 따라 사업의 입장이 바뀌는 정부에 대해 불신을 하고 있다. 찬성 측은 반대 입장을 극복하는 홍보활동을 불신을 하고 있다. 정부에 대한 신뢰를 높이기 위해서는 정보와 불확실성 문제의 공유가 필요하다. 정부가 정책의 일관성과 예측가능성을 제고시키고, 사업의 평분을 홍보하고, 주민들을 설득한다면 갈등을 해결할 수 있을 것이다.



## 민군갈등 해소 방안에 관한 연구

장려상(상생협력·갈등관리 충남포럼 상임공동대표상 수상작)  
충남대학교 평화안보대학원 송승준

본 연구는 충청권을 대한민국 안보의 중심지로 보고, 과거 역사에서 삼국시대의 전장터이자 국경지대로서, 유사시 전쟁이 발발하면 적의 미사일이 최초로 떨어질 수 있는 지리적 중심지, 지역적 성향을 바탕으로 한 진보와 보수를 뛰어넘는 안보가치의 중심지, 3군 본부 등 각종 군사지휘기구 및 교육기관 등이 위치하고 있는 안보가치의 중심지가 되고 있으므로 충청권의 지역발전은 물론이요 국가 안보가치의 중심지로서 국가적 시각의 민군관계에 대한 관심(특히 동원제도 등)과 조직, 그리고 관심과 지원활동의 활성화를 기대하면서 연구를 하게 되었다.

또한 본 연구는 민군갈등을 넘어서는 상호협력적 민군관계모델은 기본적으로 평화통일을 위한 안보가치의 구현에 시민사회와 군이 일정한 공통분모를 갖고 서로 협력해나가야 한다는 점을 강조하였다. 즉, 군과 민이 상호간 협력기반을 넓혀가면서, 서로 상대의 입장을 존중하면서 군은 안보가치를 시민사회에 설득력 있게 전달하도록 노력해야 하며, 시민사회는 안보책임을 공유한다는 전제에서 군의 입장을 이해하고 합리적인 평화통일관을 정립하도록 스스로 노력하지 않으면 안된다.

따라서 우리가 지향해야 할 민군관계의 유형은 상호협력적인 민군관계모델로서 포용적이고 합리적인 관계발전을 통해 항구적으로 상호이익을 추구하는 민군협력적인 관계를 유지해야 할 것이며, 이는 민군간 안보책임에 대한 공유화와 함께 바람직한 안보역할의 분담으로 더욱 구체화될 필요가 있다.

그렇다면 점차 취약해져 가는 안보의식의 문제에 대해 장차 평화통일에 대비한 균형 있는 안보의식의 고취는 물론, 국가사회발전을 위한 협력지향적인 민군관계의 구축을 통해 전·평시에 각각 요구되는 민군간의 바람직한 역할을 기대할 수 있을 것이다.

올바른 통일안보관 정립에 있어서 민군갈등을 극복하고 민군협력기능을 현실화하는 방안은 민군간의 정책협의기능을 활성화하는 것이다. 특히 민군간의 정책협의는



상호존중을 기반으로 이루어지는 것이 바람직하며, 계룡시와 관련한 민관군정책협의의 일련의 과정을 살펴볼 필요가 있다.

특히, 계룡시는 계룡대 주변 개발의 필요성 및 협력방향을 주요한 의제로 삼고, “계룡대는 지방자치의 중요한 축이며, 지역사회의 공동체”라는 기존전제로부터 자치시대에 걸맞는 동반자적 관계가 되어야 하며, 시발전을 위해 무엇을 해 줄 것인가 고민해야 하며, 유흥지를 개발하여 시민의 휴식공간을 제공해야 한다는 점에서, 민관군 3각주체의 입장에서 본 필요성은 다음과 같이 설명된다.

민은 군에 대한 이해와 친밀감 조성으로 상호신뢰·유대강화를, 군은 시민에 대한 親軍化사업에 기여 및 군의 친근한 이미지 제고를, 그리고 관은 새로운 지역자원 확보 및 관광문화 진흥 및 활성화 계기의 마련이 그것이다.

이러한 「계룡시정책협의회」는 30명 이내로 구성하되 위원장은 계룡시장, 부위원장은 계룡대근무지원단장, 위원은 민간사회부분에서는 계룡시발전협의회장 등(4명), 官에서는 부시장 및 실과소장(12명), 시의회의원(3명), 군사회부분에서는 계룡대근무지원단 관련간부(계근단장 지정 9명)으로 하며, 운영시기는 매분기 1회 정례화(주요사안 발생시 수시운영)하며, 운영방법은 계룡대 개발·운영 등에 관한 사안 발생시 계룡대근무지원단장과 수시 협의 운영하며, 주요 협의사항으로는 시정 주요 정책 수립 및 장·단기 발전계획(도시계획)수립, 재난·재해 통제 및 상호지원, 새로운 정책건의 및 행정개선, 환경보전과 환경시설 건립, 광역 상·하수도 관련사항 및 도로·교통여건 개선 등 확충, 질서유지 및 방범활동, 교육·문화시설 확보, 계룡시항의 계룡대 시설개발 이용 및 설치 관련 사항, 계룡시 및 계룡대 주요행사 상호간 지원사항, 군인 및 군인가족의 문화·체육·복지에 관한 사항 등을 앞으로 중점 추진하고 있다.

민군협력을 통한 통일안보관 정립에 있어서 이제는 민간부분이 단순한 시민사회나 민간단체가 아님에 주목해야 하며 민간부문에서 함께 해야 할 부분은 산업, 학술, 언론이 포함되어야 유기적이고 효율적으로 운용될 수 있으며, 군은 관과 포괄적인 연계 속에서 서로 협력시스템을 갖추어야 효율적인 통일안보관 정립이 가능할 것이다. 이로써 통일안보 거버넌스 네트워크 구축을 통해 적극적이고 역동적인 현 사회에 맞게 효과적으로 통일안보관 정립 프로그램이 나올 수 있을 것이다.

이에 충청권의 지역적 특성을 살려 국방과학문화 창달을 통한 통일안보관 정립에 민과 군이 상호 협력적으로 역할을 담당해야 한다는 것은 재론의 여지가 없을 것이다.

따라서 이러한 민군협력 지향적 네트워크 모델을 통한 좀 더 구체적인 방안을 수립할 필요가 있다.

이러한 모델을 통해 본다면 상호연계를 통한 보다 구체적이고 현실적인 방안이 될 것이며, 네트워크의 성격상 다른 부문의 벤치마킹과 도입을 통해 국가발전의 시너지효과도 다음과 같이 기대해 볼 수 있을 것이다.

첫째로는 대전지역에 소재한 EXPO과학공원 잔여부지를 최대한 활용, 「국방과학문화체험관」을 설치·운영하여 일반시민들과 청소년계층에게 국방과학기술의 개념과 통일안보의식을 드높일 수 있는 참신한 동기부여가 실질적으로 가능할 수 있다.

둘째로는 새로운 과학문화의 지평을 열어 가는 연구개발사업으로서, 「국방과학문화체험관」 및 계룡시·계룡대간의 「민군화합공간」 도입·운영과 같은 새로운 접근방식을 통하여 군당국(국방부, 3군본부, 3군대학)의 협조 속에서 과거와는 달리 획기적인 민군협력적 국방과학문화 창달을 위한 절호의 기회를 마련할 수 있다.

셋째로는 대전의 「대덕테크노밸리」 및 「대전엑스포과학공원」과 함께 대전·충청권의 3군본부 「계룡대」와 3군대학 「자운대」를 비롯하여, 인접 「국방과학연구소」(ADD) 및 계룡시 이전에정인 「국방품질관리연구소」로 이어지는 ‘차별화된 벨트화’를 기반으로 「과학특구~국방특구」의 연계 지정을 효과적으로 도모할 수 있다.

넷째로는 민과 군과 산업과 학술기관이 각자의 독자적인 기능의 강화보다도 서로 간의 협력·연계 노력을 통해 고유의 능력 향상은 물론, 통합과 화합에 의한 시너지효과를 통합적으로 창출하는 「공생산(coproduction) 협력시스템」조기 구축으로 지역경쟁력은 물론 국가경쟁력 향상에 기여할 수 있는 매우 중요한 「사회적 자본」(social capital)의 형성에 따르는 독특한 노하우 축적이 기대된다.

다섯째는 이상과 같은 기대효과를 통한 지역의 내발적(內發的) 발전에 기초한 관련분야들간의 또 다른 새로운 협력적 네트워크 형성이 가능하게 될 것이라는 점이며, 이로써 충청권의 지역적 특성을 살려 국방과학문화 창달을 통한 통일안보관 정립의 든든한 기초가 될 것으로 기대된다.

한편 본 연구에서는 민군갈등 해소(예방이나 완화, 해소)를 위해서는 의 발전방향을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 변화는 갈등과 마찰을 야기시키므로 군의 특성상 전문성과 직업성을 보장하여야 한다. 이러한 군인의 직업주의 개념은 세계적인 추세다. 여기에 우리나라의 특성상 군 간부는 공무원의 정년보다 계급에 따라 차이가 있으나 15년에서 10년 이상 조기에 전역하고 있다. 그들은 사회의 고도화(고능력, 고기술, 고지식의 사회)로 인하여 재취업을 위해서는 새로운 교육이 필요하게 되므로 이를 위한 많은 시간과 노력, 재정적 부담감수 해야 하기 때문에 포기하기 쉽고, 군사관련 전문지식을 가지고 있음에도 사회에서의 위상은 추락한다. 그러므로 이러한 군 평생 직장주의(현역복무를 의미, 정년이 15~10년이 일반공무원 보다 적은 직장) 개념에서 이제 평생 직업의 개념(현역복무 + 제대 후 예비군으로서 군사 동원제도 및 위기관리, 해외파병 등에 종사)하도록 하여 군 직업주의제도를 강화해야 할 것이다.

특히, 재대군인의 사회 재취업 및 사회적 위상제고의 문제는 사회문제화 될 것이고, 결국 국가차원에서는 “지키는 자를 누가 지킬 것인가?”, 또한 “누가 애국심을 가지고 군대에 지원할 것인가?” 하는 문제를 다시 고민하게 될 것이라는 것이다. 즉 헌팅톤의 이론의 준거틀에서도, 미국의 사례에서도 군직업주의 개념의 확장은 시대적 필연이라 할 것이다.

둘째, 지역안보 차원에서 동원속도보장과 동원자원 정예화를 위해서는 제대군인과 같은 군사관련 혹은 동원관련 전문인력을 활용하여 관리, 운영, 유지해야 한다. 따라서 국방개혁시 변화하는 동원조직(동원지원단, 동일보충대대, 예비근호훈련대, 동원공급지원단, 동원교육지원단, 동원의료지원단, 동원문화지원단, 동원정보지원부서) 및 지원관제체계의 변화에 따라 동원조직의 역할과 기능을 재조정하고, 동원조직을 교량적 역할을 수행할 분야 등에 제대군인을 활용하는 정책을 마련하여 과감한 투자가 이루어져야 한다.

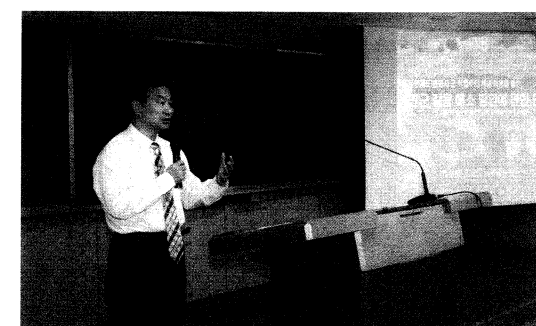
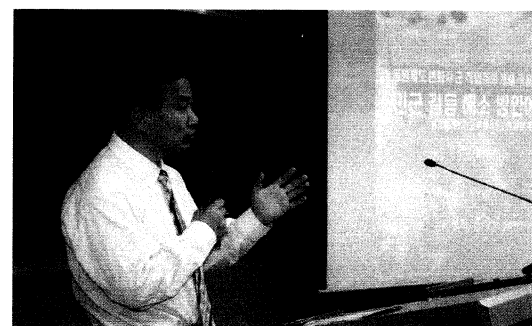
이는 군 직업주의제도와 연계하여 예비군의 신분규정과 보상 및 보훈제도에 대하여 발전시켜야 한다는 것이다. 예비군의 신분은 우리나라의 헌법이나 국군조직법에 명시되어 있지 않다. 여기서 예비군은 모든 예비군을 대상으로 할 수 없기 때문에 간부와 핵심 병까지로 한정해야 한다.

결론적으로 민군갈등 해소 방안과 관련하여 볼 때, 시민사회와 군의 상호 인식전환을 위한 균형 있는 통일안보의 인식논리의 정착과 분별력 있는 민군관계의 재정립을, 둘째는 민군친선 정책협의기능 강화 및 민군공동체 조성을 위한 계룡시의 민관군 정책협의기능의 활성화와 민군친선적 지역공동체 조성을, 셋째는 민군협력적

국방과학문화 창달을 통한 통일안보관 정립을 위해 지방차원의 “국방-과학 연계 시스템 및 통일안보 지향적 국방과학 거버넌스 네트워크의 구축이 필요하다.

이러한 민군협력은 국방모델도시이자 민군협력도시로서 이미 충청권의 계룡시 승격사례에서 보여준 로컬거버넌스 네트워크모델을 통해 일정부분 설명될 수 있다는 점, 행정수도 이전후보지로 예정되어 있는 대전·충청권지역은 “국방—과학의 메카”로서 크게 기대된다는 점, 특히 계룡대·자운대·연무대를 비롯하여 현재 이 지역에 소재한 국방 관련 교육·연구기능인 대덕밸리, 국방과학연구소, 충남대 평화안보대학원, 대전대 군사학과, 한남대 안보국방정책학과, 건양대 군수학과, 대덕대 총포광학과, 특수탄약과, 특수무기와, 국방물자과 등이 이미 설치되어 활발하게 활동하고 있다.

이제는 과거의 민군갈등을 넘어 단순한 민군관계가 아닌 명실공히 민군협력으로 더욱 발전되어야 하며, 이는 민과 군이 상호 협력적으로 노력할 때만이 실로 가능할 것이다.



## 제4회 전국 대학(원)생 우수논문대회

- 충남포럼에서는 전국 대학(원)생들에게 충남지역의 상생협력·갈등관리에 대한 연구과제를 통해 학생들의 학문적 발전을 꾀하게 하고, 지역문제에 대한 관심 제고와 문제해결능력 신장을 위해 매년 논문대회를 개최
- 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼의 전국 대학(원)생 우수논문대회는 2008년 제1회 대회를 시작으로 2회(2009년), 3회(2010년), 그리고 2011년에는 4회를 개최
- 대학원생부문에서 명지대 장은영 외 1명(환경갈등을 둘러싼 원인과 해결방안 연구: 가로림만 조력발전소의 갈등 사례를 중심으로)이 충남발전연구원장상, 충남대 평화안보대학원 송승준(동원제도의 변화시 군직업주의 개념적용에 의한 민·군 갈등해소방안에 관한 연구)이 상생협력·갈등관리 충남포럼 상임공동대표상을 수상
- 대학생부문에서는 백석대 이준성 외 3명(갈등관리를 위한 지역공동체형성 전략 연구: 천안시를 중심으로), 혜전대 장향순 외 2명(지방행정구역 개편이 주민갈등에 미치는 영향에 관한 연구: 홍성군·예산군 통합과정을 중심으로), 단국대 정지혜 외 4명(천안시 대학교 봉사동아리 연합네트워크 구축의 필요성에 관한 연구)이 충남발전연구원상, 충남대 이지숙 외 2명(가로림만 조력발전소 전립을 둘러싼 갈등관리를 위한 정책제언: 주민참여를 통한 공공갈등관리 사례를 중심으로), 성결대 정명훈 외 4명(군사시설이전에 관한 갈등관리 연구: 국군정보사령부 안양시 이전 갈등사례를 중심으로), 충남대 허명수 외 3명(충남도청 이전에 따른 공공갈등과 그 해결방안)이 상생협력·갈등관리 충남포럼 상임공동대표상을 수상
- 논문대회는 충남포럼과 충남발전연구원이 주최·주관하며, 행정안전부, 충청남도의 후원으로 사회통합, 갈등해소, 상생·협력·공존공영 등 충청남도과 관련된 각종 갈등사안에 대한 정책문제로 이론과 현실을 연계 및 접목시킬 수 있는 내용의 논문이면, 전국 대학(원)생 누구나 개인 또는 5명 이내의 팀별로 응모 가능하며, 갈등해소 전문인재를 양성시킬 수 있는 소중한 계기를 마련하는 기회의 장으로 자리매김시키기 위해 최선의 노력을 경주

갈등관리를 위한 지역공동체 형성 전략 연구  
- 천안시를 중심으로 -

우수상(충남발전연구원장상 수상작)  
백석대학교 이준성 외 3인

본 연구는 현대 사회에서 첨예한 갈등의 관리를 위해 지역공동체를 형성 및 활용함으로써 지역 간의 건설적인 갈등관리를 도모하는데 도움을 주고자 하는 것이다. 선행으로 수행된 갈등관리에 대한 연구를 살펴보고, 현재 연구된 그 이상의 갈등문제를 해결하기 위한 요소로 공동체 형성 전략을 구상해 보았다. 본 연구는 천안 지역을 중심으로 경험적 연구를 통하여 효과적인 갈등해소를 위한 공동체 형성 전략을 도출하고 제시하는데 그 목적을 두고 있다.

본 연구는 선행연구의 고찰을 통해 지역공동체 관련 이론의 정립과 더불어 지역공동체 정의를 바탕으로 지역공동체의 개념을 정립하였다. 그리고 공동체의식과 갈등관리를 위한 지역주민 참여와의 관계를 실태조사를 통하여 이를 근거로 그 해결의 전략방안을 모색해 보았다.

연구방법은 선행연구를 바탕으로 지역공동체의 개념의 정립 후, 설문지를 사용한 천안시민 실태조사를 하였으며 다양한 분석방법을 통해 천안시민의 성향과 지역공동체의식, 행태사이의 관계를 분석하였다. 인구통계학적 특성에는 성별, 연령, 학력, 유입여부로 구분하였으며, 공동체의식으로는 충족감, 연대감, 소속감, 친밀감으로 구성하였고 이에 주민참여는 참여 의향과 참여 정도로 구분하여 분석하였다.

본 연구의 목적달성을 위한 연구모형을 설정했다. 연구모형은 독립변수인 성별, 연령, 학력, 유입여부 등 인구통계학적 변인에 따른 공동체 의식과 주민참여 수준의 차이를 확인하고 주민참여의 의향 및 주민참여의 정도를 확인하기 위해 설계되었으며, 이 연구모형을 검증하기 위해 몇 가지 가설을 세워보았다.

- 가설 1. 공동체의식 수준은 성별, 연령, 학력, 유입여부에 따라 다를 것이다.
- 가설 2. 주민참여의 의향은 성별, 연령, 학력, 유입여부에 따라 다를 것이다.
- 가설 3. 주민참여의 정도는 성별, 연령, 학력, 유입여부에 따라 다를 것이다.

연구결과, 공동체의식과 주민참여의 상관성에서는 충족감, 연대감, 소속감이 높은 유의관계를 보였으며 이중 소속감은 가장 높은 수치를 나타냈다. 특히, 소속감



은 유의관계를 보였으며 이중 소속감은 가장 높은 수치를 나타냈다. 특히, 소속감이라는 심리적 요인이 사회참여의 욕구 달성에 큰 변수로 작용한다는 것을 알 수 있었다.

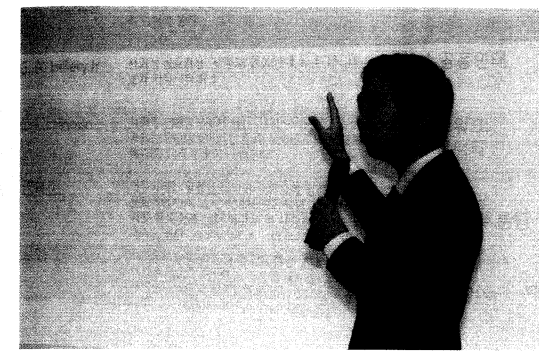
1) 충족감에서는 천안사회로부터 혜택을 많이 받지 못한다는 빈도수가 상대적으로 적어 어느 정도 충족감을 누리는 것으로 밝혀졌으며 2) 연대감은 천안시민 의식 자체는 '뭉치면 해낼 수 있다'는 의식은 지니고 있었으며, 3) 소속감에선 중간 수준에 달하는 소속감을 지닌 것으로 나타났다. 눈에 띄는 점은 시민이 노력하면 천안사회는 발전 할 수 있다는 믿음인 것이다. 따라서 이 소속감을 이끌어 내는 방안이 중요했다. 4) 친밀감에서는 다만 상관계수와 빈도분석을 보아 큰 영향의 정도를 보이지 않았다.

가설의 검증에 있어서는 가설 1)은 소속감과 연대가 깊은 시민일 경우 고향여부가 공동체 의식에 유의한 결과를 보여주었으며, 고향일수록 상대적으로 높은 공동체의식과의 관계를 지닌 것으로 분석되었다. 가설 2)는 분산분석 결과 거주지 유입 여부 결과만이 유의한 결과를 보여주었으며, 고향 출신 일수록 높은 지역공동체 참여의향을 나타내고 있음을 보여준다. 따라서 본래 지역이 고향이라는 심리적 소속감 요인이 공동체 의식과 주민참여 의향에 지대한 영향을 미친다는 것을 알 수 있었다. 가설 3)은 성별과 연령에는 유의하지 않는 결과를 보였으나 거주지 유입여부와 학력에는 유의성이 인정되었다. 대학생들 및 젊은 세대는 유의성은 비교적 적었지만 전체적으로 학력이 높을수록 주민참여 정도와 비례해 높은 성향을 보여주었다.

회귀분석 결과, 1)공동체 의식의 요인들이 주민참여 의향에 미치는 영향에서는 모든 구성요소에서 통계적으로 유의한 결과를 나타냈다. 이는 공동체의식이 높을수록 주민참여의 의향이 높다는 것을 증명하는 것으로 알 수 있었다. 2) 공동체 의식의 요인들이 주민참여 정도에 미치는 영향에서도  $\beta$  값이 통계적으로 유의한 결과를 나타내 1)의향과 근접한 결과를 말해주었다.

결론적으로는 지역갈등해소를 위해서는 공동체 형성이 중요하다는 것으로 나타났다. 이러한 지역갈등을 해결할 수 있는 지역공동체 형성의 요건은 우선, 다수의 지역공동체 형성 전략의 연구를 통하여 다양한 지역의 특성과 주민들의 요구에 대응할 수 있는 지역공동체형성 전략의 적용이다. 지역공동체의 형성을 위하여 지자체들의 적극적인 지원은 물론 지역공동체의 자체적인 노력과 함께 지역주민들의 협력과 이해가 절대적으로 필요하다. 우리가 생각하는 이상적인 지역공동체란 물질 풍

요와 사회구조의 평등실현 뿐만 아니라 성숙된 관계를 이끌어가는 건전한 사상과 사고의 각성이 어우러져서 성립된다고 생각한다.





## 지방행정구역 개편과 주민갈등 연구 - 홍성·예산군 통합을 중심으로 -

우수상(충남발전연구원장상 수상작)  
대전대학교 장향순 외 2인

본 연구는 충청도청을 공동 유치한 예산군과 홍성군은 兩郡의 행정구역통합 과정에서 이해당사자간 적잖은 갈등이 우려된다. 지역주민들의 반대의견과 통합과정에서 발생할 수 있는 정치적, 경제적, 사회적 갈등요인의 발생원인과 해결방안을 모색하고, 무엇보다 양 지역이 합리적인 절차를 거쳐 원만하게 합의하여 통합효과를 극대화 하려는데 목적이 있다.

「지방행정구역개편에관한특별법」에 근거한 특별위원회가 전국의 자치단체를 대상으로 통합논의를 진하고 있는 바, 신규 의제에 대한 지역주민의 갈등유발 가능성은 매우 크다. 위 두 지역은 이미 2009년 통합추진 과정에서 양쪽 지역 이해당사자간의 큰 갈등으로 통합을 실패한 경험이 있다. 이에 본 연구는 당시에 실패원인을 면밀히 밝힌 후, 금년의 통합추진은 보다 성공적인 결과를 기대하면서 시작한 것이다. 특히 해당 지역주민들의 의견을 반영하고, 지역발전을 추진과정에서 효과적인 통합방안에 대해 집중 연구하였다.

본 논문의 연구방법은 문헌연구와 실증조사(인터뷰와 설문조사)를 병행하였다. 현장의 목소리를 듣기 위해 양쪽지역의 지역주민, 공무원, 통합위원장, 군의원 등 관계자 여러분을 대상으로 인터뷰와 심층면접을 진행하였다.

주요 조사내용은 행정구역통합으로 인한 갈등 및 문제점에 대해 전문가와 주민의 견을 수렴하였으며, 부가적으로 지역주민들의 의식조사를 위해 500명(유효설문지 472매)을 표본할당 추출한 후 설문조사하여 지역갈등상황을 파악했다.

먼저 2009년 양 군의 행정통합실패 과정은 이해당사자간 갈등으로 통합논의조차 제대로 진행시키지 못했다. 여론조사기관의 1차 조사결과는 각 지역 주민들이 도청 이전에 60%이상(홍성:66.1%, 예산:63.4%) 찬성했으나, 후에 예산군은 반대의견을 표명하여 한국지방행정연구원이 2차 여론조사를 실시했고, 결과는 홍성이 70.1%가

찬성했고, 예산군은 74.3%로 통합을 반대하였다.

당시 긍정적인 홍성군 입장은 4천 여억원의 인센티브로 지역주민들의 삶의 질 개선과 지역복지에 활용되기를 희망했고, 부정적인 예산군은 홍성주도의 성급한 통합 과정에 불만이었던 것으로 분석되었다. 지역주민을 대상으로 한 설문조사 결과는 행정구역 통합과정으로 인한 갈등해소 역할을 누가해야 하는지에 대해서는 정치인이 41.1%로 가장 많았고, 주민대표가 24.4%를 차지하여 지역주민 갈등해소 정치인의 영향력이 제일 크다는 점을 알 수 있었다. 또한 지역주민의 갈등해소 방안으로 정부지원 강화를 가장 원하고 있는 것으로 조사되었으며, (51.7%), 집행투명성 확보가 50%로 그 다음 높게 나타났다.

조사대상자 중 50%이상은 갈등해소방안이 매우 중요하다고 생각하며, 통합논의 과정에서 제공된 정보가 충분하였는지에 대한 대답은 42.6%가 부정적으로 인식하고 있으며, 다양한 집단의 참여가 이루어지지 않는다고 생각하는 비중이 44.5%를 차지하여 사전에 통합준비가 원활치 않은 것으로 조사되었다. 즉 정보제공이 필요함에도 불구하고 추진주체나 기관에서 이 부분을 게을리 하여 주민갈등을 유발시키는 요소로 작용한 것으로 나타났다.

이외에도 지역주민 갈등해소방안에 대한 평소의견은 여론수렴과 타협이 6.1%로 가장 높게 나타났으며, 홍보요망이 3.6%로 그 다음 순인 것으로 조사되었다. 연령별 행정구역 통합의 찬반의견으로는 30대가 49.4%로 찬성률이 가장 높았으며, 60대 이상은 46.2%가 반대하는 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 지역정체성의 애착심은 고령일수록 강한 것으로 추정된다.

설문조사 결과에 대한 분산분석 결과는 성별(.043), 연령(.001), 연소득(.000)은 신뢰구간 95%에서 유의하며, 학력(.100)은 유의미 하지 않은 것으로 나타났다. 성별은 여성보다 남성이, 연령은 연세가 높을수록, 소득은 고소득일수록 행정구역 통합으로 인한 두 지역 간의 갈등에 대해 보다 많이 인지하고 있었다. 이러한 결과는 행정구역 통합의 관심이 큰 집단이 갈등을 보다 많이 인지하고 있어 갈등은 관심이 없는 경우에 보다 쉽게 극복될 수 있다는 점을 시사한다.

홍성과 예산의 통합으로 지역주민갈등을 파악하기 위해서 홍성은 통합추진위원장, 공무원, 지역주민을, 예산군은 통합반대위원장 외 지역주민과 의원과 인터뷰했다. 인터뷰 결과 두 지역주민들은 행정구역통합에 관심이 높으며 지역발전을 원하고 있는 것으로 조사되었다. 갈등요소로는 정치인의 지나친 관여와 일방적인 추진, 정보

전달의 미비 등을 제시하였으며, 해결방안으로 의사소통과 의견수렴, 정보제공 및 홍보활동 강화, 통합편익 제시 등을 제안하였다.

위 실증조사 결과 지역 간 갈등원인을 살펴보면, 1차 통합논의에서 홍성군의회가 성급하게 일방적인 추진으로 지역 간 갈등과 분열만 초래하였고, 결국 통합이 무산되었다. 예산군은 통합논의도 하고 있지 않은 상황에서 홍성군만의 짝사랑으로 지역 간 주민갈등만 야기했다는 비난을 면치 못하고 있다. 둘째, 통합에 대한 이해부족과 설득과정이 부재하여 주민갈등의 단초를 제공하였다. 지방행정의 백년대계를 결정짓는 중대 사안을 지역 간 주민홍보도 제대로 않고, 경제적 효과 등 전문지식도 전달되지 않았으며, 사전준비도 차질을 빚어 일방적으로 추진하여 애초부터 지역갈등유발 소지를 앓고 출발전달의 미비 등을 제시하였으며, 해결방안으로 의사소통과 의견수렴, 정보제공 및 홍보활동 강화, 통합편익 제시 등을 제안하였다.

위 실증조사 결과 지역 간 갈등원인을 살펴보면, 1차 통합논의에서 홍성군의회가 성급하게 일방적인 추진으로 지역 간 갈등과 분열만 초래하였고, 결국 통합이 무산되었다. 예산군은 통합논의도 하고 있지 않은 상황에서 홍성군만의 짝사랑으로 지했다. 셋째, 조사결과 행정구역 통합은 지역주민의 자율적인 통합으로 추진되어야 하지만, 일부 정치인들의 이기주의와 지나친 관여로 지역 간의 갈등만 유발하였다. 넷째, 이해당사자 인터뷰 결과 통합당위성을 제시하면서, 해당 지역주민들에게 전문가의견을 전달하지 못했다. 홍성과 예산은 통합 시에 상생효과 기대와, 통합의 장단점을 모두 자세하게 설명해 주었기 때문에 갈등소지가 컸다.

조사결과를 중심으로 홍성·예산지역 주민갈등의 해소방안은 첫째, 갈등요인을 축소 방안으로 민간주도의 여론수렴기구(가칭 내포지역통합추진위원회)를 구성하여 해당지역과 주민 간 대화의 장을 조성할 필요가 있다. 민감한 의제는 갈등유발요인이 많기 때문에 기존 실패를 거울삼아 적극적 의견개진과 소통이 필요하다. 이해당사자인 정치인, 시민단체, 지역주민 등 다양한 커뮤니케이션 채널들이 참석하여 폭넓은 의견교환 후 합리적인 대안을 모색해야 한다.

둘째, 예산·홍성군 소지역에 충분한 홍보와 사전 통합준비가 필요하다. 2009년 여론조사에서 예산군의 조사대상자 중 50%이상 반대의견이 나와 결국 통합이 무산되었다. 그러나 지방행정의 백년대계를 결정짓는 중대한 사안을 일부 여론조사로 주민의사 전체를 대변하는 것으로 결정되는 것은 문제가 크다. 일부 주민 보다는 대표성을 확보한 의견수렴과 올바른 통합인식 이외에 충분한 홍보가 있어야 한다.

셋째, 전문가회의(포럼, 공청회, 세미나 등)가 필요하다. 최근 통합논의가 재론되면서 지역 간에 공청회 및 세미나가 개최되었다. 주민갈등 해소를 위해서는 관련 전문가의 전문지식과 정보를 제공하고, 민간이 주관하는 여론수렴과정을 반드시 거쳐야 한다.

넷째, 통합의 당위성 제시를 위해서는 지역주민들에게 실질적인 통합성과를 제시해 주어야 하며, 주민참여를 확대해야 한다. 즉, 양쪽 행정구역 통합은 상생효과를 도모하며, 지역주민의 갈등해소 방안이 제시되어야 한다.

결론적으로 본 연구는 행정구역 통합이라는 영향요인과 통합논란에 결정적인 요인은 무엇이며, 통합과정에서 필요한 합리적인 접근방법과 정책대안을 제시하였다. 무엇보다 본 연구의 목적은 지역통합으로 인한 자치단체의 상생효과와 주민통합을 통한 삶의 질 향상 이외에 지역발전을 최종목표로 하고 있는 바, 충남 홍성과 예산군은 본 연구결과에서 제시하고 있는 지방행정구역 통합에 필요한 성공요인과 갈등완화 방안을 적극 활용해야 할 것이다.

그렇게 하기 위해서는 양 지역이 동수(同數)가 참여하는 민간차원의 가칭 “도청신도시통합추진위원회” 설치가 조속히 추진되어야 할 것이며, 이제 보다 체계적인 절차와 합의된 방식을 통해 통합논의가 본격화 되어야 한다. 지역주민들의 갈등완화 방법은 이들에게 정확한 정보와 높은 통합효과 그리고 중요한 의사결정에 주민대표자의 참여 등이 포함되어 있다.

끝으로 본 의제는 좀 더 많은 시간을 할애하여 현장의 상황을 정확하게 분석하고, 통합논의와 협상과정에 연구자의 참여관찰이 중요한 역할을 할 수 있다. 보다 광범위한 주민여론 수렴이 필요하며, 갈등은 역기능만 있는 것이 아니라 순기능도 강하게 작용하기 때문에 후속연구에서는 순기능적 측면을 다룰 필요가 있다.





## 천안시 대학교 봉사동아리 연합 네트워크 구축의 필요성 연구

우수상(충남발전연구원장상 수상작)  
단국대학교 정지혜 외 4인

본 연구는 네트워크가 동아리에 속한 ‘개인’의 참여를 유도하여 궁극적으로 지역사회에 기여하여, ‘함께 살고 서로 배우며 같이 성장하는’ 자원봉사를 실현할 것을 기대하고 있다.

자원봉사란 한 개인이 어떠한 보상도 요구하지 않고 자발적으로 타인과 사회를 위하여 지속적으로 수행하는 활동으로 정의된다. 특히 최근에 들어서는 지역사회의 문제를 해결하는 것이 봉사이념으로써 중요시되고 있다. 이 때, 대학생은 여러 분야에서 활동이 가능하며 유용한 인력이므로 지역사회에서는 대학생의 자발적인 도움을 요청하고 있는 상황이다. 현재 천안시 대학교봉사동아리에서는 봉사활동이 이루어지고 있기는 하나 산발적이며, 실제로 지역사회에서의 기여도가 낮다. 2011년 천안 흥타령 축제를 예로 들 때, 축제의 봉사자는 대부분 40~50대의 일반인이었으며 대학생 봉사자는 5%에 불과하였고 이마저도 타시의 대학생이거나, 천안사에서 개별적으로 자원봉사를 하는 대학생으로, 각 대학교 봉사동아리의 효과성 및 지역에서의 공헌정도가 극히 낮다고 할 수 있다.

따라서 천안시 대학 봉사동아리는 봉사동아리로서의 기능이 유명무실하며 그에 따라 그 효과성을 증대시켜야할 필요성이 강조되고 있다. 이러한 효과성은 대학교 봉사동아리 간의 정보교류, 인력교류 등을 할 수 있는 상호네트워크의 형성을 통해 보다 효율적으로 지역사회에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

네트워크는 일정 수의 행위자들 사이에 존재하는 관계 또는 특정의 목적을 달성하기 위해 관련 기관들 간에 협력적 관계를 형성하는 것으로, 네트워크는 긴급한 지역문제 개입, 자원간의 교류와 상호작용을 통해 문제해결을 하는 지역사회조직화의 중요한 실천전략이다. 이러한 네트워크는 3단계 수준으로 나누어 표현할 수 있다. 1단계는 정보교류, 친목도모를 중심으로 하며 2단계는 물적자원, 인적자원의

자원교류를 중심으로 한 네트워크 단계를 의미한다. 네트워크 3단계는 정기모임, 공동사업 등으로 공식적인 연계가 이루어진 상태를 의미하는 것으로, 이는 부분적으로 하나의 기관처럼 운영되는 수준을 하며, 이 네트워크 3단계 수준의 개념은 본 연구에서의 ‘네트워크’의 기본개념으로 사용되었다. 이러한 네트워크는 정보접근의 가능성을 높이고, 자원을 동원하며 신속성을 보장하는 등 다양한 효과를 가지고 있다.

네트워크의 효과는 서울시 강서구 자원봉사 네트워크의 사례를 통하여 찾을 수 있다. 서울시 강서구 자원봉사 네트워크는 대규모 자원봉사 동아리인 16개 지역자원봉사단과 소규모 자원봉사동아리인 1260개 단위봉사대로 운영되고 있다. 16개의 지역자원봉사단은 자원봉사에 관한 행사를 진행하는 반면, 1260개의 단위봉사대는 힘들 때 서로 격려함으로써 봉사활동의 지속성을 배가시키는 역할을 하고 있다.

이러한 강서구 자원봉사 네트워크는 몇 가지 시스템을 중심으로 운영되고 있다. 먼저 긴급재난 홍보 지원시스템인 자원봉사 SMS 번개 시스템이 있다. SMS를 받은 자원봉사자가 소속 동아리에 그 상황을 전파하여 연쇄효과를 발생시켜, 실제로 봉사의 참여도를 높이는데 크게 기여하였다. 또한 네트워크의 잦은 교육 및 훈련은 봉사자들을 동기부여 할 수 있었다. 그리고 네트워크를 통하여 자원봉사자들이 참여할 수 있는 일거리가 양적으로 늘어났다. 실제 2004년 기준 자원봉사자의 인건비를 가정하여 계산해본 결과 연간 52억인 것으로 나타났다. 강서구 자원봉사센터의 연간 예산이 1억 9천 4백만원인 것으로 볼 때 그 산출효과는 26.8배에 달한다. 즉, 적은 비용으로 지역사회의 문제를 해결함과 동시에 자원봉사자에게는 일거리를 제공할 수 있다. 또한 자원봉사자에게는 보상이 주어져 개인의 자긍심을 심어주며 지속성을 갖고 봉사활동을 하도록 유도하는데 큰 기여를 하였다.

실증조사의 결과 봉사활동 참여도는 매우 저조한 상태였으며 개인일정과 봉사활동 시간이 일치하지 않는 점과 봉사활동에 대한 정보가 부족한 것이 가장 문제였던 것으로 보여 지고 있다. 개별참여실태 분석결과, 동아리에 속해있는 개인이 봉사활동에 참여하는 동기는 그 이유는 ‘개인일정과 봉사시간이 맞지 않아서’인 것으로 밝혀졌으며, 개별적으로 봉사활동에 참여한 평균 횟수는 월1회에도 미치지 못하는 상황이었다. 이를 통해 개인의 봉사활동의 참여도가 매우 저조한 것을 알 수 있다. 이러한 상황은 동아리의 봉사활동 참여에 있어서도 비슷하게 나타난다. 동아리 내 봉사활동 참여도 역시 매우 저조한데, 대부분이 그 이유로 ‘구성원의 참여 부족’

을 꼽았다. 즉, 동아리 구성원은 본인의 의지로 봉사동아리에 속하였음에도 불구하고, 그 역할을 다하고 있지 않다는 것이다. 천안시 주최 봉사활동의 참여도 또한 매우 저조하며, 시간부족과 정보부족이 가장 큰 이유로 나타났다. 현재 천안시 소재 8개 대학의 네트워크는 네트워크 발달 단계 모형에 비추어볼 때 친목도모·정보교류의 1단계는 물론이고, 자원교류의 2단계, 정기모임의 3단계 수준의 네트워크 모두 잘 이루어지지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 그에 따라 봉사동아리 네트워크 구축에 대한 의견을 조사하였다. 우선 1단계인 친목교류와 정보교류에 대해 매우 높은 찬성율을 보이고 있으며 2단계와 3단계 수준의 찬성율은 1단계보다는 낮지만, 대다수가 찬성하고 있는 것으로 나타났다. 즉 네트워크 발달단계 모형에 따라 1단계의 네트워크부터 서서히 이루어진다면 2단계와 3단계 수준의 네트워크를 구축하는데 어려움이 없을 것으로 예상된다.

실증조사의 결과 천안시 대학교 봉사동아리의 봉사활동 참여도는 매우 저조한 상태였으며 개인일정과 봉사활동 시간이 일치하지 않는 점과 봉사활동에 대한 정보가 부족한 것이 가장 문제였던 것으로 보여지고 있다. 대학생들의 수업이 이루어지고 있는 시간에 봉사활동이 예정되는 경우가 많고, 봉사활동에 대한 정보가 효과적으로 대학생들에게 전달되지 못하고 있기 때문이다.

대학생은 전문적인 지식 외에도 건강한 사고와 체력을 갖추었기 때문에 사회 여러 분야에서 활용이 가능한 유용한 자원이며, 특히 천안시는 지역 내 11개 대학 중 '안성동' 한 곳에만 5개의 대학이 있어 거대스북에 이를 정도로 대학도시의 면모를 갖추고 있다. 하지만 천안시는 풍부한 대학생의 인적자원을 효과적으로 이용하지 못하고 있다. 실제 설문조사 따르면 대학교 봉사동아리의 구성원의 네트워크 참여의향이 높게 나타난 것으로 보아, 천안시가 대학교 봉사 동아리 연합 네트워크를 활용한다면 풍부한 대학생 자원을 효율적으로 이용하여 지역의 발전에 공헌할 수 있을 것이다.

설문조사의 결과에 따라 네트워크 구축의 필요성을 개인과 지역의 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이 때의 개인은 '대학교 봉사동아리에 속한 구성원으로서의 개인'을 의미한다. 네트워크는 동아리에 속한 개인과 지역 간에 상호 이득을 얻을 수 있도록 할 수 있다.

먼저 네트워크가 개인에게 미치는 효과를 살펴보면, 첫째, 개인은 네트워크를 통해 다양한 경험을 할 수 있다. 개인이 봉사활동에 참여하는 동기를 물어본 결과

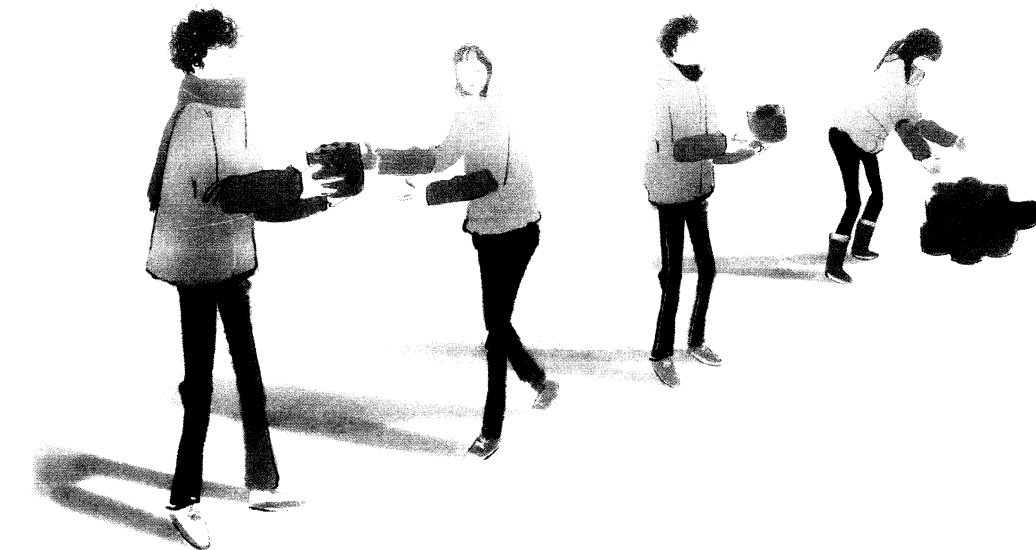
'새로운 경험을 해보고 싶어서(28.2%)'가 가장 높은 수치를 차지했다. 이러한 점에서 볼 때, 네트워크는 하나의 동아리에 소속하는 것 보다 더 많은 경험을 제공할 수 있다. 다시 말해, 서로 다른 봉사 동아리 간의 네트워크는 봉사 범위를 한 영역에만 고정시키지 않아 폭넓은 경험을 가능하도록 한다. 또한 다양한 사람과의 친목도모 역시 새로운 경험에 대한 개인의 욕구를 충족시킬 수 있다. 따라서 네트워크에 소속한 개인은 자아실현을 통한 자기성장도 꾀할 수 있을 것이다. 둘째, 정보획득을 용이하게 하여 봉사기회를 제공하고 검색 시간을 단축시킨다. 연구 결과에서 볼 수 있듯이 개인이 봉사활동에 참여하는 저조하다. 그 불참사유는 개인일정과 봉사활동 시간이 맞지 않아서(35.1%)가 가장 높았으며 정보부족(22.2%)이 그 다음을 차지했다. 네트워크는 다양한 봉사활동 정보를 제공하기 때문에 개인이 정보를 얻을 수 있는 경로가 '친구나 선배 등 지인'에 한정되지 않는다. 또한 소속 동아리에서보다 봉사활동의 수가 양적으로 많으므로 본인의 일정에 적합한 시간대를 선택할 수 있고, 봉사 정보 획득이 용이하게 되므로 시간을 절약할 수 있다.

네트워크가 지역사회에 미치는 효과를 살펴보면, 첫째, 네트워크는 동아리가 보유하고 있는 자원의 동원 및 활용을 가능하도록 하여 지역사회에 기여한다. 대학 인력, 특히 '자원봉사활동에 참여하고자 하는 의지를 가진' 봉사 동아리의 인력을 자연재해, 지역 축제 등 지역 내의 문제에 동원함으로써 시너지효과를 누릴 수 있게 한다. 둘째, 지역사회 문제해결에 신속성을 보장해준다. 네트워크는 정보전달 및 자원 투입을 유동적으로 이루어질 수 있도록 하여 지역 사회의 능력에서 벗어나는 사회문제를 해결하는 데에 소요되는 시간을 단축시키고, 보다 신속하게 대응할 수 있도록 한다. 셋째, 규모의 경제효과를 갖는다. 네트워크 활동은 각 동아리가 보유하고 있는 제한된 자원을 결집하여 지역사회에 투입함으로써 투입단위당 효율성을 높여준다. 넷째, 네트워크를 통해 봉사활동의 참여를 지속시킨다. 봉사활동의 사전 및 사후관리로 봉사활동의 수요를 미리 파악하고, 활동 후 활동내역을 피드백(feedback)하는 과정을 통해 각 동아리는 지역사회와 꾸준한 연계를 가질 수 있게 된다. 다시 말해 네트워크를 통한 봉사는 개인이 자원봉사에 참여하는 것보다 봉사의 지속성 측면에서 유리하다.

또한 네트워크를 구축할 때, 강서구 자원봉사 SMS '번개 시스템을 벤치마킹하여 개인이 동아리를 통해 지역상황을 전파 받는 방식을 택할 수 있다. 또한 네트워



크 구축과 동시에 각 대학교와의 신뢰적인 관계를 도모하여 학교수업에 제약을 받는 대학생들 역시 봉사기회를 제공할 수 있도록 하는 등 구체적인 방안을 모색한다면, 대학교 봉사동아리 연합 네트워크는 더욱 신속하게 지역사회에 부응할 수 있을 것이다.



## 가로림만 조력발전소 건립을 둘러싼 갈등관리를 위한 정책제언 - 주민참여를 통한 공공갈등관리 사례를 중심으로 -

장려상(상생협력·갈등관리 충남포럼 상임공동대표상 수상작)  
충남대학교 이지숙 외 2인

본 연구의 목적은 공공갈등의 대표적인 사례를 통하여 가로림만 조력발전소를 둘러싸고 나타나는 갈등을 해결하는 것이다. 갈등을 관리함에 있어 현재 우리나라에서 경시되고 있는 실질적인 주민참여를 통해 이러한 갈등을 해결하는 것이 본 연구의 핵심이다. 가로림만 조력발전소 건립을 둘러싼 갈등은 현재 민민갈등이 절정까지 이르러 매우 심각한 상황이다. 따라서 갈등관리의 도입이 조속히 필요한 상황이다. 이러한 공공갈등을 관리하기 위해서는 우선적으로 갈등에 대해 정확하게 파악하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 각 사례별 갈등구조분석을 통해 가로림만 조력발전소 건립을 둘러싼 갈등 해결을 위한 지침으로 삼고자 한다. 각각의 사례는 갈등개요파악, 이해관계자분석, 의제 및 대안 분석, 원인 분석, 동향 및 기회파악을 기준으로 연구했다.

공공갈등 사례로 의미가 있는 세 가지 사례를 선정하여 각 사례별로 가지고 있는 갈등의 특성과 이를 해결해나가는 과정을 파악했다. 첫 번째 사례인 한탄강댐 건설 갈등사례는 갈등관리에 결과적으로 실패한 사례이지만 많은 교훈을 얻을 수 있는 사례이다. 그 중에서도 주민참여의 부재와 갈등의 숙의과정의 부재가 한탄강댐 갈등관리 실패의 결정적인 원인으로 작용했다. 두 번째 사례인 이천시 소각장 갈등사례는 1차, 2차 협상 실패 이후 3차 때에 최종적으로 소각장 설립에 성공한 사례이다. 이천시 소각장 갈등사례의 경우 비선회시설 건설에 있어서 중앙정부가 취해야 할 태도와 주민참여의 모습에 대해 우리에게 주는 교훈이 크다. 세 번째 사례는 호남고속철도 계룡산 통과노선 갈등사례는 초기에 주민참여적 갈등관리기법을 도입함으로써 비교적 단기간에 갈등관리에 성공한 사례이다. 이 사례에서는 갈등초기에 조기해결을 위해 노력한 점과 참여형 공동조사단을 통해 실질적인 주민참여가 주는 이점에 대해 확인할 수 있었다.

가로림만 조력발전소 갈등은 2006년 정부의 신재생에너지 정책이 시작됨과 동시

에 발생했다. 갈등발생 초기에는 서산시와 태안군의 갈등이 두드러지게 들어났으나 점점 시간이 흐를수록 찬성하는 주민(가로림만조력발전소 건설 대책위원회)과 반대하는 주민(반대투쟁위원회)간의 갈등이 심화되었다. 사업주체는 갈등관리를 위한 방안으로 비공개적이고 불합리한 60년대 방식을 채택함으로써 반대하는 주민들의 원성을 샀다. 해당 지방정부인 충청남도가 최근 가로림만 환경평가에 대해 재검토를 요구하는 등 사실상 반대의 입장을 내비치자 찬성하는 주민들의 반발이 심화되고 있다. 현재 가로림만조력발전소를 둘러싼 갈등은 중앙정부와 주민간의 갈등 뿐 아니라 지역주민 간의 불신과 갈등을 조장하고 있어 갈등의 양상이 심각한 수준에 이르렀다.

이러한 가로림만의 갈등발생원인은 첫째, 실질적인 주민참여의 부재가 있다. 둘째, 신뢰할만한 정보의 부재가 있다. 셋째, 이해관계자들의 가치갈등이 있다. 넷째, 이해당사자간의 지향점의 차이가 있다. 이러한 갈등의 원인에 앞선 시사점을 적용해보면 다음과 같은 정책 제언을 할 수 있다. 첫째, 실질적인 주민참여 기회의 보장이 있다. 이것은 주민참여가 형식적인 수준에서 머무르는 것이 아니라 주민참여를 통해 정책의 방향이 변화될 수 있어야함을 의미한다. 앞서 살펴본 세 가지 사례의 경우 모두 주민참여의 중요성에 대해 각각 다른 모습으로 보여주고 있다. 한탄강댐 사례의 경우 주민참여의 부재가 사업실패로 이어졌고, 이천시 소각장 사례의 경우 사업시행초기 불합리한 정부의 주민참여 배제가 갈등으로 이어졌다가 그 후 주민참여적 요소를 도입하여 주민들의 마음을 돌리는 데 성공하게 된다. 세 번째 사례의 경우에는 초기부터 주민참여적 제도를 도입해 비교적 일찍 성공했다. 둘째, 갈등관리과정에 대한 정확한 측정과 모니터링이 있어야 한다. 특히 가로림만 환경영향평가조사에 있어서 신뢰할 수 있는 기준으로 일관성이 있는 평가가 이루어져야 할 것이다. 셋째, 권위 있는 전문가의 참여가 필요하다. 가로림만 조력발전소의 경우 가로림만 조력발전소가 건립된 후에 나타날 환경의변화에 대한 과학적 예측이 필요하다. 이는 모든 이해당사자가 신뢰할 수 있을 만한 전문가에 의한 것이어야 한다. 이는 한탄강댐 갈등사례에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 넷째, 철저한 갈등의 숙의과정이 필요하다. 갈등의 숙의과정 없이 진행된 한탄강댐 건설 갈등사례의 경우 결과적으로 합의에 실패하게 되었다. 따라서 본 갈등관리에 있어서도 이해당사자간 충분한 숙의과정을 거쳐서 공감할 수 있는 사실에 대한 합의가 이루어져야 할 것이다.

가로림만 조력발전소 건설 갈등사례를 연구하면서 현재 우리나라의 주민참여가 어떤 방향으로 나아가야 하는지에 대해 시사점을 준다. 주민참여는 갈등관리에 있어서 필수적인 과정이어야 하며 민주주의를 위한 필요조건이라 할 수 있다. 그러므로 가로림만 조력발전소 건설 갈등사례에서는 조력발전소 건립으로 인한 국가의 경제적 성장을 추구한다는 명분으로 주민의 입장을 무시한 채 사업을 진행하기보다는 가로림만 주민들의 의견을 적극적으로 수렴해야 한다. 또한 가로림만 조력발전소 건설에 대한 갈등은 갈등초기에 주민참여의 부재로 정부와 주민간 갈등이 있었고 최근에는 민민간의 갈등이 깊어졌으므로 각각의 이해당사자 간의 대화와 타협이 필요한 시점이다. 이 사례는 갈등을 초기에 해결하지 못하여 시간이 지나면서 점차 갈등의 양상이 많아지고 깊어지면서 오늘날까지 갈등이 장기화되고 있다. 따라서 정부는 주민을 비롯한 이해관계자들의 의견을해당 지방정부인 충청남도가 최근 가로림만 환경평가에 대해 재검토를 요구하는 등 사실상 반대의 입장을 내비치자 찬성하는 주민들의 반발이 심화되고 있다. 현재 가로림만조력발전소를 둘러싼 갈등은 중앙정부와 주민간의 갈등 뿐 아니라 지역주민 간의 불신과 갈등을 조장하고 있어 갈등의 양상이 심각한 수준에 이르렀다.

이러한 가로림만의 갈등발생원인은 첫째, 실질적인 주민참여의 부재가 있다. 둘째, 신뢰할만한 정보의 부재가 있다. 셋째, 이해관계자들의 가치갈등이 있다. 넷째, 이해당사자간의 지향점의 차이가 있다. 이러한 갈등의 원인에 앞선 시사점을 적용해보면 다음과 같은 정책 제언을 할 수 있다. 첫째, 실질적인 주민참여 기회의 보장이 있다. 이것은 주민참여가 형식적인 수준에서 머무르는 것이 아니라 주민참여를 통해 정책의 방향이 변화될 수 있어야함을 의미한다. 앞서 살펴본 세 가지 사례의 경우 모두 주민참여의 중요성에 대해 각각 다른 모습으로 보여주고 있다. 한탄강댐 사례의 경우 주민참여의 부재가 사업실패로 이어졌고, 이천시 소각장 사례의 경우 사업시행초기 불합리한 정부의 주민참여 배제가 갈등으로 이어졌다가 그 후 주민참여적 요소를 도입하여 주민들의 마음을 돌리는 데 성공하게 된다. 세 번째 사례의 경우에는 초기부터 주민참여적 제도를 도입해 비교적 일찍 성공했다. 둘째, 갈등관리과정에 대한 정확한 측정과 모니터링이 있어야 한다. 특히 가로림만 환경영향평가조사에 있어서 신뢰할 수 있는 기준으로 일관성이 있는 평가가 이루어져야 할 것이다. 셋째, 권위 있는 전문가의 참여가 필요하다. 가로림만 조력발전소의 경우 가

로림만 조력발전소가 건립된 후에 나타날 환경의 변화에 대한 과학적 예측이 필요하다. 이는 모든 이해당사자가 신뢰할 수 있을 만한 전문가에 의한 것이어야 한다. 이는 한탄강댐 갈등사례에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 넷째, 철저한 갈등의 숙의과정이 필요하다. 갈등의 숙의과정 없이 진행된 한탄강댐 건설 갈등사례의 경우 결과적으로 합의에 실패하게 되었다. 따라서 본 갈등관리에 있어서도 이해당사자간 충분한 숙의과정을 거쳐서 공감할 수 있는 사실에 대한 합의가 이루어져야 할 것이다.

가로림만 조력발전소 건설 갈등사례를 연구하면서 현재 우리나라의 주민참여가 어떤 방향으로 나아가야 하는지에 대해 시사점을 준다. 주민참여는 갈등관리에 있어서 필수적인 과정이어야 하며 민주주의를 위한 필요조건이라 할 수 있다. 그러므로 가로림만 조력발전소 건설 갈등사례에서는 조력발전소 건립으로 인한 국가의 경제적 성장을 추구한다는 명분으로 주민의 입장을 무시한 채 사업을 진행하기보다는 가로림만 주민들의 의견을 적극적으로 수렴해야 한다. 또한 가로림만 조력발전소 건설에 대한 갈등은 갈등초기에 주민참여의 부재로 정부와 주민간 갈등이 있었고 최근에는 민민간의 갈등이 깊어졌으므로 각각의 이해당사자 간의 대화와 타협이 필요한 시점이다. 이 사례는 갈등을 초기에 해결하지 못하여 시간이 지나면서 점차 갈등의 양상이 많아지고 깊어지면서 오늘날까지 갈등이 장기화되고 있다. 따라서 정부는 주민을 비롯한 이해관계자들의 의견을 수렴하여 타협의 장을 제공할 필요가 있으며 이를 바탕으로 가로림만 조력발전소 건립에 대한 제도적·정책적 측면에서 갈등을 해결하기 위한 장치를 마련함으로써 민주적·참여적·적극적인 갈등관리를 해야 한다.



## 군사시설이전에 관한 갈등관리연구 - 국군정보사령부 안양시 이전갈등 사례를 중심으로 -

장려상(상생협력·갈등관리 충남포럼 상임공동대표상 수상작)  
성결대학교 정명훈 외 4인

우리나라는 오랜 중앙집권적·권위주의적 권력체제와 행정제도를 가진 전통과 군사정권의 독재체제로 인해 권위주의적 정부와 시민간의 갈등이 더욱 두드러지고 있다. 개발도상국으로서 경제성장을 위한 발전행정이 크게 발달하여 보다 높은 효과성을 위해 소수엘리트가 하향적으로 기획하고 이를 국가권력으로써 강하게 집행하는 엘리트주의의 국가운영방식이 주를 이뤄왔기 때문이다, 이러한 국가주의적·권위주의적인 행정과정을 거쳐오며 형평성이나 시민의 의사와 동의는 상대적으로 덜 중요하게 여겨져 온 것이다.

같은 맥락으로 민·군 갈등도 이와 다름 아니다. 안보문제로 직결되는 군부대 입지선정에 따른 지역주민들과 국가간의 갈등이 점차 증가하고 있는 추세인데, 군부대의 입지는 안보 및 전략적 고려 하에 국가 및 국방주무부처의 권한 아래 결정되는 특수성을 가지고 있어 군부대입지 결정에서 지역의 입장은 반영되지 않는 경우가 많기 때문이다. 군부대와 군활동을 보호하기 위하여서는 군사시설보호구역과 그로 인한 규제가 필요하게 되고, 또 이로 인한 규제는 지역으로서는 군부대입지자체가 지역발전의 족쇄가 되어왔다. 우리나라의 경우는 안보라는 국가목표달성에 대한 지역의 비용에 대한논의 없이 오랜 세월을 보내왔다. 군기지가 있는 지역이 안보부담을 떠맡고 다른지역은 무임승차(free rider)하는 현상이 계속되어 온 것이다. 이로 인해 국가와 군부대가 입지한 지역과의 사이에 갈등을 낳게 되었다. 제도적으로 지방자치제의 본격적인 실시와 더불어 민주화와 다원화가 이루어진 현 사회에서는 이러한 일방적인 의사결정 방식은 되려 효율성을 심각하게 떨어뜨리는 근본적인 요인으로 지적받고 있다는 시대적 상황의 인식하에, ‘국군정보사령부 이전문제’를 주제로 정하여 상황을 갈등단계별로 나누어 갈등요인을 분석하고 갈등으로 인한 피해를 최소화 할 수 있는 효과적인 갈등관리 방안을 도출해보고자 한다.



본 사례는 집단적 차원의 갈등이며 중앙 정부(국방부)와 지역주민(박달동)간의 갈등으로 군사시설이라는 비선호 시설 설치에 관한 이익 갈등이다. 국방부와 박달동 주민들은 민·관·군 협의체를 통하여 Thomas의 <2차원갈등해결모형> 중 자신과 상대방 이익의 중간 정도를 만족시키는 '타협'의 갈등전략을 취함으로써 본래의 정부-주민 갈등은 해결국면에 접어들게 된다. 그러나 2011년 5월 현재 정보사이전 에 따른 부수적인 도로확장을 둘러싸고 박달동 주민-주민 간의 새로운 갈등이 파생된 상태이나, 민-군 갈등에 초점을 맞춘 본 연구에서는 이 부분은 다루지 않기로 한다. 본 연구에서는 과정적 관점에서 갈등을 살펴보려 하는데, 그 이유는 갈등을 과정의 관점에서 접근하게 되면 갈등을 환경변화와 관련시켜 이해할 수 있게 되어 갈등의 동태성을 보다 잘 이해할 수 있다는 장점이 있기 때문이다.

1971년 서초동에 건축된 국군정보사령부 건물 주변으로 1만여평의 건물이 밀집되어 있음으로 서울시 도시 교통난 해소를 위해 2002년 6월 20일 국방부가 서초동 국군정보사령부를 성남시 금토동과 안양시 박달동에 위치한 정보사 예하부대로 분리·이전 한다고 계획한다. 그러나 2008년 12월 국방부는 계획을 수정하여 안양시 박달동으로 이전하는 방안과 2012년 말까지 정보사 이전사업(황금박쥐사업)을 한화건설에 수주한다는 것을 발표했다.

하지만 안양시 면적의 17.8%가 군사보호구역으로 지정돼 있어 도시 발전과 재산권 행사, 생활권에 피해를 입으며 살아온 주민들은 이에 반발했다. 주민들은 2008년 12월 5일 <공공기관이전 범시민대책위원회>를 구성하여 정보사 안양이전 전면 백지화와 안양 박달동 지역에 있는 기존 군부대의 타 지역 이전을 요구했다. 그 후 박달동 주민들은 2010년 8월 11일 <정보사 이주반대 비상대책위원회>를 구성하여 안양시민에게 알리는 홍보전과 반대 서명운동, 거리집회를 펼치며 갈등이 확산되어 갔다.

이후 정보사 이전과 관련된 갈등 당사자들은 2010년 9월 7일 민·관·군 협의체를 구성하고 첫 의회를 열어 2010년 12월 26일 국방부와 대책위 간 기본적인 합의 등으로 해결의 실마리를 찾아가고 그 후 2011년 3월 24일 마침내 민·관·군 협의체를 통한 협의가 타결되게 된다.

정보사 이전에 대한 지역발전 방안으로 정보사 진입도로 확충, 부대 내 복지회관 체육시설을 주민들이 이용할 수 있도록 개방, 학교 부지 제공, 생활폐기물 처리시설 현대화 사업에 대한 협조 등 주민과 시의 요구를 받아들이며 갈등이 종결되었다.

본 연구에서 다른 사례의 갈등관리 방안으로 제가지를 제시하고자 한다.

첫째로는 공공정책문제 - 비선호시설 입지선정에 관련된 사업에는 초기단계부터 해당주민들의 참여가 필수적인데 이는 가장 근본적이고 핵심적인 해결책이라고 보여진다. 군부대입지 같은 경우 안보 및 전략적 고려 하에 국가 및 국방부 무부처의 권한 아래 결정되는 특수성을 가지고 있어 현실적으로 불가능한 측면이 있다고는 하나 이 특성을 앞세워 언제까지나 민간인들에게 피해를 전가할 수는 없는 노릇이다. 군시설부터 다른 기피시설까지 주민들과 함께 입지를 정하는 방향으로 방향을 선회해야 한다.

다양한 공공선택이론의 주요모형 중에 <비용극소화모형>이 있다. Buchanan & Tullock이 제시한 이 모형은 정부정책에 대한 동의의 극대화와 비용의 극소화를 이루는 적정 참여자의 수를 찾고자 하는 모형이다. 이상적으로는 민주적인 정책결정을 위해서 정책결정 참여자를 늘릴수록 좋을 것이다. 많은 사람들이 참여할수록 많은 사람들이 정책에 동의하고 수용한다. 그러나 시간과 비용이 많이 들어 결정비용이 증가되는 문제가 발생한다. 즉 참여자가 다수일수록 정책의 결정비용은 증가하지만 집행비용은 감소한다. 현실적으로는 결정비용과 집행비용을 합친 정책의 총비용이 가장 작은 지점의 참여자의 수가 적절할 것이다. 이상과 현실의 타협점이다.

둘째, 첫 번째 주장을 포함하여 방법적인 측면에서 민·관·군 협의체를 구상하여 갈등을 해결하는 방안이다. 본 논문에서 앞서 살펴본대로 민관군 협의체의 결성으로 인하여 빠르게 요구사항이 조율되고 합의되는 것을 보았다. 이미 갈등의 물이 깊어진 이후에 사후적인 해결책으로 접근하는 것보다 입지선정의 단계부터 협의체를 구상하는 것이 효과적일 것이다. 그러나 입지결정단계부터 주민과 협상하기에는 현실적으로 불가능한 측면이 있다면, 결정은 정부에서 하더라도 그 사업을 추진하는 초기단계부터 가능한한 빨리 민·관·군 협의체를 구성하여 갈등을 줄이는 것이 바람직하다.

셋째로 해당지역에 대한 보상 대책의 법제화 필요성이다. 이는 본 사례와 같은 국책 사업일 경우는 더욱 용이하다고 볼 수 있다. 한국 정부의 행태는 결정비용은 아끼는 반면 집행비용은 후하게 지불하는 양상이다. 본 연구의 정보사이전 사례역시 결정비용을 아낀 덕에 집행비용을 더 많이 지출했다. 적정한 수준에서 이해관계가 있는 시민들의 여론을 사전에 충분히 참고하여 법제화 된 제도를 기반으로 보상을 하게 된다면 현재와 같은 막대한 갈등의 사회적비용도 줄이고 갈등을 수습하느라



늘어나기 십상인 집행비용도 절감할 수 있을 것이다. 정보사를 안양시 박달동으로 이전하고자 하는 계획을 세웠다면 안양시 박달동에도 그에 상응한 개발제한구역을 해제하여 적절한 도시계획을 세워 개발하게 해주고 해당 지역 주민에게도 단순한 토지보상 차원이 아닌 적절한 보상 대책을 수립해야 한다. 이에 대한 재원은 기존 기관일 경우 기존 부지를 매각해서 충당하면 될 것이고 신규 사업일 때는 규제완화를 통해서 가능할 것이다.



## 충남도청 이전에 따른 공공갈등과 해결방안

장려상(상생협력·갈등관리 충남포럼 상임공동대표상 수상작)  
충남대학교 허명수 외 2인

충남 도청이 도민과의 직접적인 접촉을 통하여 도민 여론을 신속, 정확하게 파악하여 양질의 행정서비스 제공, 자치행정 참여의 기회 제공, 사무자동화 등을 통한 행정정보화를 위하여 대전광역시에 위치한 도청을 홍성·예산으로 이전하기로 결정한 가운데, 필연적으로 벌어질 공공갈등문제와 그 해결책을 강구해야 할 필요성을 절감하여 탐구해보고자 한다.

먼저 공공갈등의 의미에 대해 살펴보면 “국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호 간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁”으로 정의할 수 있다. 이러한 공공갈등은 정부나 공공기관은 정책추진과정에 있어서 공공갈등에 따라 발생할 수 있는 역기능을 최소화하면서도 정책추진을 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 갈등관리가 필요하다.

정부의 적극적이고 체계적인 공공갈등 관리는 첫째, 중앙정부나 지방자치단체에서의 공공갈등관리는 갈등의 장기화를 막고, 문제해결의 한계점을 극복하여 중앙정부와 지방자치단체의 권위의 위상을 높이고, 행정의 신뢰성을 확보할 수 있다. 둘째, 공공갈등관리를 체계화, 조직화함으로써 사회적비용이 줄어들 수 있다. 또한 국가경영의 차원에서도 미리 미리 공공갈등관리의 인프라를 구축하여 적기에 갈등을 예방하거나 해결할 수 있다. 셋째, 공공갈등관리를 통하여 당사자들 간의 의견이 명확하게 개선되고, 효과적으로 조율할 수 있게 해 준다. 다시 말하면, 공공갈등의 편재성을 인정하기 보다는 쌍방적 관계로 발전하여 의사결정과정을 원활히 할 수 있다. 마지막으로, 공공갈등관리는 공공갈등의 실패 및 성공요인으로부터 개선을 가능하게 해 준다. 즉, 공공갈등을 풀어나가는 과정에서 그 원인이 된 문제의 본질을 새롭게 이해할 수 있고 경우에 따라서는 기존 법제도의 문제점이나 결함을 찾아내어 해결책을 강구하는 계기가 될 수 있다.

이러한 공공갈등관리의 내용을 적용시켜 현재 충남도청 이전이 확정된 가운데 충남도청 이전에 따른 문제점과 그 해결방안에 대해 살펴보고자 한다. 살펴보기 이전에 충남도청이 이전을 하게 된 배경으로는 먼저 도민통합과 균형발전을 위한 충남도청 이전을 계기로 신도시 조성을 이룰 수 있게 된다. 또한 지역내 공간적 거점도시의 편재로 인한 불균형적인 지역발전 및 양극화를 해소시킬 수 있게 된다. 지금부터는 이러한 배경으로 추진되면서 등장한 충남도청의 문제점과 해결방안에 대해서 살펴보고자 한다.

먼저 충남도청 이전에 따른 문제점에는 예산 및 국고지원 등 경제적 문제와 주민보상의 문제 셋째 충남도청 이전에 따른 인구유출 문제가 있다.

첫째, 예산 및 국고지원 등 경제적 문제는 본격적인 지방자치 실시 및 지방분권의 촉진에 의해서 지방의 권한과 책임이 강화되고, 자치단체의 자주성이 보다 확립되고 주민의 요구에 의한 행, 재정운영이 보다 가능하게 되는 한편으로는 중앙정부와 지방자치단체간의 정부 간 재정관계에 서는 갈등이 발생하고 있는 실정이다. 또한 지방자치단체의 자주재원이 미약한 상황에서 중앙정부로부터 국고보조금을 교부받아 사업이나 행정을 영위해야하는 자치단체는 국고보조사업에 대한 지방비 부담이 증가하여 갈등을 야기하는 요인이 되고 있다.

둘째, 주민 보상의 문제는 이주대책문제는 이주대책대상자가 10호 미만인 경우에는 이주대책대상자와 사업시행자가 이주대책의 수립을 원하는 경우에도 이를 수립·실시하지 못한다는 문제점이 있으며 이주대책 대상자의 범위가 모호하고 이주대책이 원주민의 경제적 부담능력을 고려하지 않아서, 아파트에 입주 시 추가비용의 부담이 많아져서 대부분의 원주민이 실질적으로 재정착하는 것은 현실적으로 어렵다는 점에서 큰 문제가 되고 있다.

셋째, 충남도청 이전으로 인하여 건설된 내포신도시 원도심의 공동화 문제는 지역간 균형적인 발전 측면에서 홍성의 문제이면서 충남도의 문제이기도 하다. 충남도청 이전에 따른 인구유출 문제로 인해 인구감소에 따른 상권침체 현상과 인구 공동화 현상이 현실로 나타날 수 있다.

이에 대한 충남도청 이전의 공공갈등 해결방안에는 첫째, 특별법 개정을 통한 예산을 확보하는 것이다. 충남도청사 활용방안 중 가장 시급한 것은 부지 매입비를 확보하는 문제다. 지역정착권이 도청 부지매입비 확보 문제에 대한 심각성을 인식

하고 지방정부와 공조를 통해 특별법 제정 등에 적극 나서야 한다.

둘째, 도민의 공감대 형성 등 주민참여 방안. 충남도청 이전의 공공갈등을 해결하기 위한 방안으로 우선 신도청소재지 결정에 대한 도민공감대 형성이 요구된다. 또한, 도청 예정지 원주민에 대한 원만한 보상방안 모색도 요구된다.

셋째, 행정중심복합도시의 건설, 천안, 아산지역의 급속한발전 등 정부 축 중심의 개발에서 벗어나 도청예정지를 중심으로 한 서해안 개발을 이끌도록 함으로서 충남의 균형발전의 중심축으로 육성해야 할 필요가 있다. 또한, 충남은 이미 역동적 균형발전의 새로운 비전을 향해 도청이전이라는 역사의 큰 전기를 곁했다. 그리고 그 동력은 이 시대가 추구해온 지역전략산업의 차별화를 통해 지역혁신체계의 틀을 완성해 나가는 것이다. 이에 따라 도청소재도시를 선진기법을 도입하여 세계적 도시로 개발하여야 한다.

이상으로 충남도청 이전으로 인한 문제점과 공공갈등 관리기법에 입각한 공공갈등 해결방안에 대해 알아보았다. 충남도청 이전은 앞으로 신행정수도 건설과 맞물려 충청남도 발전을 위한 새로운 전환점으로서의 역할뿐 아니라 서해안시대를 이끌어 갈 충남지역 산업체들의 도우미로서의 역할도 수행해야 할 것이다. 그러기 위해서는 충남도민 모두가 지역이기주의나 정치적 발상이 아닌 진정으로 충청남도를 위하고 지역의 유기적 관계 속에서 상생·발전 할 수 있는 계기가 될 수 있도록 최대한의 성원과 협조를 아끼지 말아야 할 것이다. 훗날 진정으로 충남발전과 지역민을 위한, 나아가 행정중심복합도시와 더불어 지역균형발전의 교두보 역할을 충분히 수행했다는 평가를 받을 수 있기를 기대한다.





## 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 갈등업무 관계관 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 취임식 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.

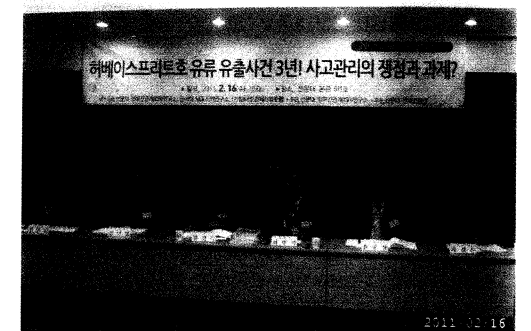


○ 특히, 제3대 포럼임원 구성은 상임공동대표로 이은호 청주대 명예교수(전 한국국제정치학회 회장), 공동대표로는 (언론계) 김승한 충청투데이 논설실장, (산업계) 정지연 테크노세미캠 회장, (NGO계) 정낙규 예산지역개발위원장,

(여성계) 정준이 전 연기군여성협의회 회장, 감사는 (당연직) 충청남도 회계감사 임고문으로는 (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, 유류유출 사고를 겪어보니 해양오염은 환경부 및 국토해양부가, 선박사고처리는 해양경찰청 등으로 소관부처가 이원화되면서 피해주민들을 혼란에 빠뜨려 갈등을 가중시키고 있음을 지적했다.

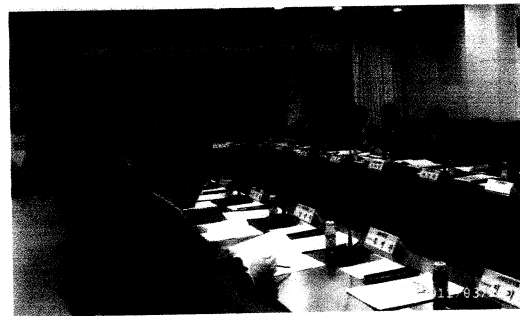


○ 지난해 11월 태안군 조사에서 주민들이 배상을 청구한 건수는 2만 4,718건, 6,064억 3,500만원이지만 국제유류오염보상기금(IOPC) 펀드의 배상이 승인된 것은 6,675건 207억 5,500만원에 불과하며, 이는 배상청구를 위한 자료수집에 상당한 시일이 걸리고 IOPC 배상절차가 복잡하기 때문이라고 밝혔다.

○ 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 보상체제 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 사업추진계획 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 교

부의 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(분권균형발전 전국회의, 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.

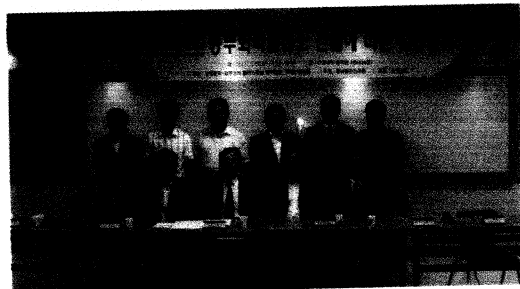




○ 특히, 2011년도 갈등관리 추진계획과 함께 2011년도 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영계획의 보고, 그동안 수행되었던 갈등영향분석 결과 보고에 이어 참석자들의 종합토론 등이 이루어졌으며, 이로써 충청남도는 갈등관리분야에 있어서 제도적 단계로 진입하는 중요한 전기를 마련하였다.

## ■ 당진 동부화력발전소 건설갈등 관련 현장간담회 개최

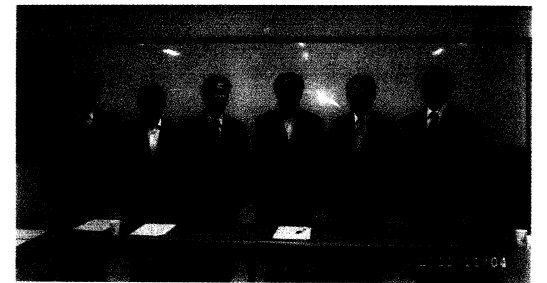
○ 2011년 7월 22일, 신성대 공학관(424호)에서 충남포럼과 서해안권포럼의 공동개최로 당진 동부화력발전소 건설 관련 현장간담회가 개최되었으며, 서해안권포럼 공동대표인 이상엽 교수의 사회로 서해안권포럼 운영위원장인 신기원 교수의 제안설명(발표)에 이어서 동부화력발전소 당진사업소장, 찬성측 주민대표, 반대투쟁위원회 사무국장, 반대측 주민대표 등이 참석한 가운데 이루어졌다.



○ 이는 동부화력발전소 현장간담회 사전준비회의(2011. 7. 18)에서 현장의 찬반 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 축의 사과 및 향후진행을 청취 받고자 하였으며, 반대 동향에 전환점 제공, 주민간의 신뢰회복에 작은 기여, 반대측 인사의 많은 참여 등과 관

련하여 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 정책추진을 위한 각급 기관별 추진계획 및 대책협의가 주요내용을 이루었다.



○ 이 자리에는 최병학 박사(포럼 상임운영위원장) 및 유병은 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 소관업무 관련 갈등해소 대책보고 후 참석자 전원의 토론으로 진행되었다. 이은호 충남포럼 상임공동대표, 박진도 충남발전연구원장, 박재묵 충청남도갈등관리심의위원장, 최병학 충남포럼 상임운영위원장(충청남도갈등관리심의위원

회 부위원장)을 비롯하여 이날 회의에 참석한 인사는 총 33명으로 충청남도갈등심의위원회 4명, 충남포럼 7명, 충청남도 당연직 과장 및 담당 22명이었다.

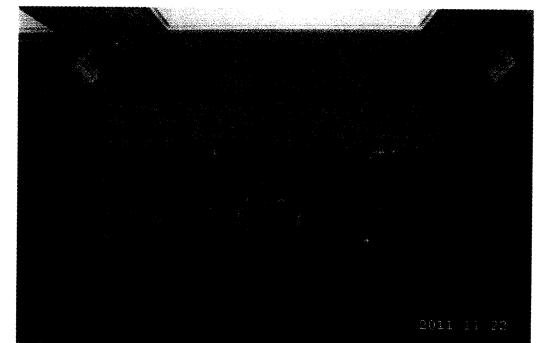
## ■ 전환기 예산군의 지역현안과 관련한 상생협력 발전방안 정책토론회 개최

○ 충남포럼과 북부권포럼(예산군 공동대표 정낙규) 공동주최 및 충청남도 와 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 각계각층의 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(정실련 갈등해소센터)의 “합의를 통한 공공갈

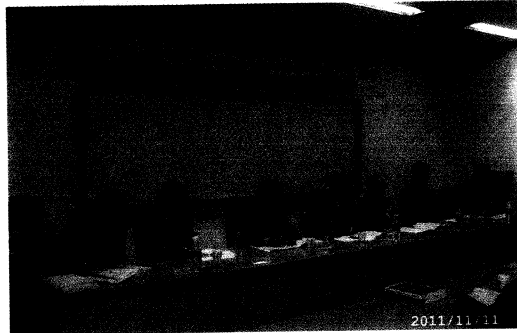




등해결", 이준건 박사의 "사회갈등의 원인과 해결방향", 최한규 박사의 "갈등 해결을 위한 효과적인 의사소통"이라는 주제로 각각 교육을 실시하였다.

## ■ 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 충남도내에서도 잠복되거나 점차 가시화되고 있는 군사격장, 전투비행단 소음, 무기시험장 등 군사시설 입지갈등과 관련한 이번 학술세미나에서의 다양한 논의를 토대로 충청남도 갈등현안의 해법을 모색하였다.

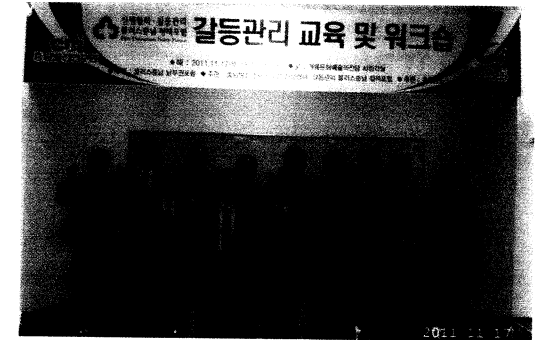


○ 갈등관리에는 민·관 이외에도 군이 중요한 협력파트너라는 측면에서 대주제는 "전환기 민·관·군 상생협력 및 갈등관리"로서 충남발전연구원, 충남대학교 국방연구소가 공동주관하였고, 충청남도, 충남대학교, 한국동북아학회, 미래군사학회 공동후원으로 개최되었다. 좌장은 이은호 상임공동대표가 맡았으며, 최병학 상임운영위원장, 길병옥 민·관·군협력전문위원장 등이 토론자로 참여했다.

## ■ 계룡시 농공단지 입지갈등 관련 대단위 현장간담회 개최

○ 충남포럼과 남부권포럼(계룡시 공동대표 정형식) 공동주최 및 충청남도와 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 이준

건 박사(충남포럼 갈등중재조정전문위원장)는 "계룡시 농공단지 추진과정과상생발전전략"을, 최한규 박사(북부권포럼 운영위원장)는 "타 자치단체의 농공단지 협력운영 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 충청남도와 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.



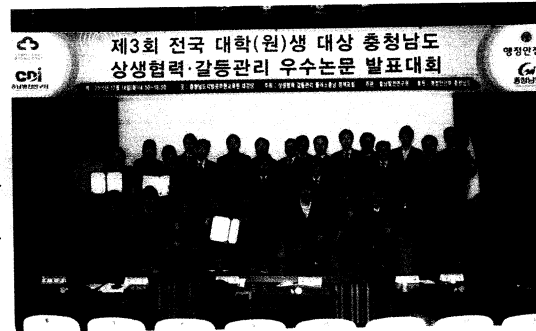
## ■ 민관합동 갈등관리세미나 개최 관련 상생협력·갈등관리 충남포럼 참가

○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(정실련 갈등해소센터)의 “합의형성 프로세스의 절차와 기법: 협상과 조정” 등이 발표되었으며, 종합토론에는 전국의 갈등관리 전문가 및 담당공무원이 다수 참가한 가운데 충남포럼에서는 최병학 상임운영위원장, 이준건 갈등중재조정전문위원장, 최한규 북부권포럼 운영위원장, 이준석 남부권포럼 운영위원장, 충남도청 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 충청남도과 관련된 각종 갈등사안에 대한 정책문제로 이론과 현실을 연계·접목하여 지역의 상생협력과 갈등관리에 대한 연구를 통해 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 주민갈등에 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 갈등사례를 중심으로”, 성결대학교, 정명훈 외 4명; “충남도청 이전에 따른 공공갈등과 그 해결방안” 충남대학교, 허명수 외 3명)



## ■ 2011년도 상생협력·갈등관리 충남포럼 세미나 및 정기총회 개최

○ 2011년도 상생협력·갈등관리 충남포럼 세미나 및 정기총회가 2011년 12월 27일(화), 09:00~18:00, 충남 아산시 배미동 아산환경과학공원 및 온양4동사무소 회의실(3층)에서 개최되었다. 이번 행사는 충청남도 권역별 상생협력 갈등포럼 지역을 대상으로 각종 갈등 및 분쟁사례 해결을 위한 연구 및 접근을 통한 방안을 모색·대안을 제시하고, 효율적인 갈등관리시스템을 구축하고, 2011년도 포럼운영 실적 및 추진현황을 점검 및 결산하는 한편, 2012년도 포럼운영 관련 충남포럼·임회원, 담당공무원간 의견을 교환하여 발전적 협력방안을 모색하는데 있었다.



○ 이날 세미나에서는 이은호 상임공동대표의 개회사에 이어 “충청남도의 갈등관리와 민·관협력체제” (최병학 박사, 충남포럼 상임운영위원장), “가축분뇨 지역단위 통합센터 설치에 관한 갈등사례” (신기원 교수, 서해안권포럼 운영위원장), “북부권 상생 및 갈등사례와 해법 기” (최한규 박사, 북부권포럼 운영위원장), “계룡시 농공단지 추진현황과 상생발전전략” (이준건 박사, 충남포럼 갈등중재조정전문위원장)이라는 주제발표가 있었으며, 순천향대 김학민 교수의 사회로 지정토론이 실시되었다.

○ 제2부 행사인 정기총회에서는 이은호 상임공동대표의 개회선언에 이어 공로패 수여 및 감사장 전달식이 포럼발전 관련 유공자 대상으로 있었으며, 최병학 상임운영위원장의 2011년 충남포럼 경과보고 및 2012년 충남포럼 주요계획(안) 보고가 있는 후, 상임공동대표 주제로 안전회의가 있었다. 최병학 상임

운영위원장은 공로패를, 양금봉 중부권포럼 상임공동대표와 충청남도 자치행정과 김현경 충남포럼담당 사무관 외 13명은 감사장을 각각 전달받았으며, 상임운영위원장 최병학 박사의 임기만료(2006년 10월 이래 현재까지)에 따라 정종관 박사(충남발전연구원 선임연구위원) 선임, 자문위원회와 지역원로위원회를 “자문위원회”로 통합운영, 포럼의 소통 및 융합기능 강화를 위한 “소통·융합위원회” 신설운영 등이 다루어졌다.



○ 제3부 행사인 현장견학 및 벤치마킹에는 행사 참석자 전원을 대상으로 아산시 환경과학공원 일원의 쓰레기소각장, 전망대, 영화관, 헬스클럽, 장영실과학관, 도서관, 야외스포츠시설, 공원 내·외부 시설관리 등을 직접 둘러보면서 유익한 벤치마킹 시간을 나누었다.



[사천=연합뉴스, 이은중 기자] (2011-03-02)

한편 금산 우라늄광산 문제는 지난 2009년 9월 광산개발업자 이모(51) 씨와 토자기홀

[충청투데이](2011-03-08), 17면

[충청투데이] (2011-06-08), 18면

충남도는 충남 예산 고덕면 상몽리 일대에 들어설 예정인 주물산업단지가 '조건부

승인'된 가운데 충남지사가 지역주민들과 만나 의견을 들을 예정이다.

반면 지역주민들은 안 지사가 충분한 협의를 약속하고도 쫓기듯 '조건부 승인'을 강행한 이유와 심의위원회가 제시한 '조건'의 미비점을 주로 제기할 것으로 보인다.

이에 따라 지역주민과의 대화를 통해 해결의 실마리가 나올 수 있을지 주목된다.

한편 예산 신소재산업단지 주식회사(이하 예산주물단지)는 지난 2010년 7월 27일 충남도 예산군 고덕면 상몽리 일원 48만m<sup>2</sup> (약 14만 5000평) 부지에 오는 2013년 주물산업단지를 완공해 경인주물조합 소속 22개 주물공장(인천 서구 경서동 일원)을 이전하는 계획을 승인해 달라고 요청했다. 이에 대해 충남도는 5월 18일 열린 2차 회의를 통해 '조건부 승인'결정을 내렸다.

[오마이뉴스] (2011-06-14)

## 5. 국가 갈등관리 시스템이 파산했다

국가의 갈등 관리 시스템이 파산했다. 국책 사업을 벌일 때마다 지역 간 갈등이 들끓고, 정부는 갈등을 관리하기는커녕 기름을 붓는 형국이 이어졌다. 과학비즈니스벨트 입지 선정은 올해 2월 1일 이명박 대통령이 출연한 '대통령과의 대화' 이후 갑자기 뜨거운 감자가 됐다. 이날 이 대통령은 "과학벨트 관련 공약집이 있는 것도 아니다"라고 말해 원점 재검토를 시사했다. 이후 석 달 넘게 끌어온 입지 논란은 지역 갈등만 증폭시키다가 결국 충청권에 '몸통'을 보내고, 호남과 TK에 '성의 표시'를 하는 어정쩡한 모양새로 결론이 났다. 전체 사업 규모 5조 2,000억원 중 대전권에 2조 3,000억원, TK에 1조 5,000억원, 광주에 6,000억원 등의 예산이 투입된다.



3월 30일에는 부산과 대구가 입지를 두고 극단 대립을 펼쳤던 동남권 신공항 건설을 정부가 백지화했다. 2009년 12월 국토연구원은 '부산과 (대구가 원했던) 밀양 모두 경제성이 없다'는 결론을 내린 바 있는데, 정부는 16개월이 지나서야 이를 거의 그대로 인용했다. 1년 넘도록 시간을 끌면서 지역 간 갈등만 키웠다.

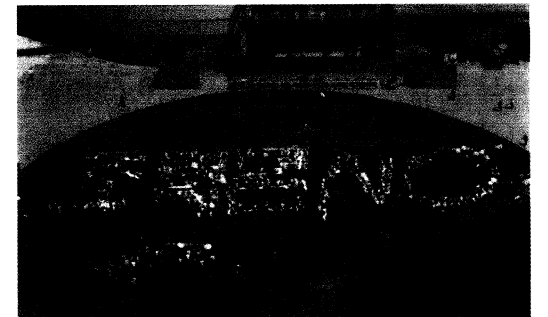
옛 주택공사와 토지공사가 합병해 탄생한 LH공사의 지방 이전을 두고도 경남 진주와 전북 전주가 맞붙었다. 참여정부 때 나온 공공기관 지방이전 계획에 따라 주택공사는 진주로, 토지공사는 전주로 가게 되어 있었는데 이명박 정부 들어 두 기관이 통합하면서 문제가 생긴 것이다. 결국 주무부처 장관이 2년 동안 거짓말을 해 갈등을 키운 꼴이다.

불과 한 달 사이에 초대형 국책 사업 세 개의 진로가 결정됐다. 지역별 안배, 전면 백지화, 한쪽 손 들어주기 등등 정부가 내놓은 해법은 제각각이었지만, 지역 갈등을 극단으로 치닫게 했다는 점만은 신기할 정도로 비슷하다. 이명박 정부에 '갈등 관리 전략'이 없다는 지적이 나오는 이유다. < 시사IN > 취재 결과, 전임 정부에서 만들어놓은 갈등 관리 시스템이 이번 국책 사업 갈등을 관리하는 과정에서 전혀 작동하지 않은 것으로 확인됐다.

[시사INLive] (2011-06-01)

## 6. 서울광장서 '조력댐 백지화 범국민대회' 개최

'조력댐 백지화를 위한 범국민대회'가 지난 20일 서울광장에서 열렸다. 이날 행사는 아산만, 강화인천만, 가로림만 세 지역의 조력발전 반대대책위원회와 환경운동연합 공동 주최로 개최됐으며, '(가칭)조력댐백지화전국대책위원회' 출범과 본격적인 활동의 시작을 알렸다.



아산에서는 지역주민 60여 명과 현인배·오안영 아산시의회 의원이 참여했다. 최상



덕 아산만조력댐반대아산시민대책위원회 공동대표는 이 자리에서 “아산만에 계획 중인 발전소에서 생산되는 전력생산량이 당진화력발전생산량의 1.7%밖에 되지 않는다”고 지적하며 “그런 비효율적인 발전소를 짓기 위해 바다와 어민의 생존을 위협하는 것은 반드시 막아야 한다”고 역설했다. 또한 아산, 평택, 당진, 서산, 태안, 강화, 인천 지역의 지역주민들도 30도를 웃도는 타는듯한 날씨에도 불구하고 조력댐이 신재생 에너지로 위장해 바다와 어민의 생명을 앗아가려는 위험한 방식임을 강조하며, 끝까지 생존권을 사수하기 위해 싸우겠다고 다짐했다. 요구가 관철되지 않을 경우에는 “조력발전전국대책기구를 결성, 우리와 미래세대를 위한 자연유산을 반드시 지켜나갈 것”이라고 천명했다.

[아산투데이](2011-07-22)

## 7. [강원] 골프장 건설 둘러싼 갈등 종교계 '확산'

강원지역 골프장 건설을 둘러싼 갈등이 깊어지는 가운데 골프장 건설 반대 움직임이 종교계로 확산하고 있다. 기독교 환경운동연대 등 15개 기독교 사회단체는 29일 오전 도청 현관 앞에서 기자회견을 열고 ‘지역 주민의 생존권을 위협하는 골프장 건설 반대’ 입장을 밝혔다.



골프장 문제 해결을 위한 기독교 사회단체

이들은 회견문에서 “도내에서 운영 중이거나 건설 중인 골프장은 모두 83곳으로, 여의도 면적의 18배, 축구장의 6,690배에 달한다”며 “일부 골프장은 법 규정을 어겨가면서 무리하게 개발을 추진해 환경파괴와 생명의 위기가 초래되고 있다고 말했다. 또 “골프장은 대형 개발사업으로 심각한 주민피해와 환경파괴가 뒤따르기 때문에 인·허가 과정은 적법하고 공정해야 한다”며 “문제는 도내 골프장 개발이 주민 피해는 아랑곳하지 않고 불·탈법으로 추진되고 있다는 점”이라고 이들은 주장했다.

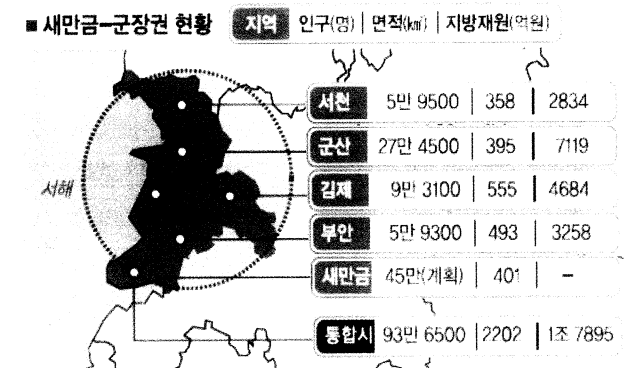
한편 강릉 구정면 골프장 반대 주민들은 지난 4일부터 26일째 강원도청 앞에서 노숙 농성을 벌이고 있다.

[연합뉴스] (2011-11-29)

## 8. 인구 100만 새만금·금강권 통합 논의 ‘물꼬’ 군산·서천 민간단체들 건의안 제출 여론몰이

전북 군산시와 김제시, 부안군을 아우르는 새만금권과 충남 서천군 통합을 위한 민간단체들의 움직임이 본격화됐다.

24일 전북도에 따르면 군산시와 서천군 민간단체들이 최근 통합건의안 서명부를 두 자치단체에 잇따라 제출해 통합논의가 지역현안으로 떠올랐다.



군산지역 8개 시민·사회단체로 구성된 ‘새만금금강권통합추진위원회’는 새만금과 금강권을 하나로 묶는 ‘3(전북 군산·김제·부안)+1(충남 서천) 통합건의안 서명부’를 군산시에 제출했다.

통추위는 또 23일 시청에서 공식 기자회견을 열고 “새만금과 금강권은 같은 생활권임에도 틀어졌다”며 “새만금을 중심으로 행정구역과 생활권을 일치시켜 인구 100만 명의 광역도시로 거듭나야 한다.”고 주장했다. 군산시는 주민열람과 이의신청, 서류검토 등의 절차를 밟아 연말 이전에 전북도를 거쳐 ‘지방행정개편 추진위원회’에 관련 서류를 제출할 계획이다.

그러나 서천군과 군의회는 반대입장이 분명하다. 서천군수는 최근 “서천군의 정체성을 훼손하는 종속적인 통합논의는 지역주민들 사이에 반목과 갈등을 조장할 뿐, 두 지자체의 통합은 비현실적”이라고 밝혔다. 군의회도 “서로 다른 정체성을 가진 군산시와 서천군의 통합에 반대한다”는 공식입장을 내놓으면서, “서천과 군산은 통합보다는 서로 발전을 위해 금강권 공동조업구역 설정과 다양한 연계사업을 통해 부족한 부분을 보완, 발전시켜야 한다”고 주장하고 있다.

[서울신문](2011-11-23)



## 9. '제주 해군기지 건설' 정부·시민단체 갈등 고조

제주도의 해군기지 건설을 둘러싸고 정부와 시민단체, 지역주민들 간의 갈등이 고조되고 있다.

최근 국방부는 해군기지 건설에 필요한 환경영향평가 용역비 6억여원을 포함한 내년도 예산안을 국회에 제출, 국회는 16일 예산결산소위에서 원안대로 통과했다. 또 '제주해군기지 범도민 유치위원회' (위원장 고상문)가 최근 발족돼 조속한 해군기지 건설을 주장하고 나서는 등 해군기지 건설 분위기가 확산되고 있다. 이들 단체는 "해군기지 건설은 지역경제를 활성화시키고, 국가의 안보를 확보할 수 있다"며 해군기지 건설을 촉구했다.

이에 대해 참여연대를 비롯해, 제주 지역 시민단체 등 대다수 시민단체는 "'세계 평화의 섬'으로 지정된 제주도에 군사도시화를 지향하는 해군기지 건설이 웬 말이나"며 건설 계획의 전면재검토를 주장했다.

한편 '해군기지 반대 도민대책위원회'와 '안덕면 대책위원회' 등 제주지역 시민·사회단체로 구성된 '제주도해군기지방반대도민대책위원회'는 "해군기지 건설 추진으로 정부가 선포한 '제주 평화의 섬' 이미지가 근본적으로 흔들리고 있다"며 거듭 반대입장을 밝혔다.

[경향신문](2005-11-17)



## 혼 창 통

당신은 이 셋을 가졌는가?

## 魂倉通

살아 발탁하는 시대, 세계적 대기들의 황금 같은 메시지  
"국민의 생각을 뛰어넘는 해안, 통찰력으로 가득한 책"

도서명 : 혼·창·통, 당신은 이 셋을 가졌는가

저자 : 이지훈

출판사 : 쌤앤파커스

발행일 : 2010-02-01

형식 : 304쪽 / A5

정가 : 14,000원

'조선일보' 경제 섹션 '위클리비즈'의 편집장이자 경제학박사인 저자, 이지훈은 3년간 수많은 초일류기업의 CEO, 경제경영 석학들을 심층 취재하면서, 그들의 이야기에 일관되게 흐르는 메시지를 발견했다고 한다. 그것은 바로 모든 성공과 성취의 비결에 있는 3가지의 공통된 키워드, 바로 혼(魂)·창(創)·통(通)이라고 말하며, 다양한 사례를 통해 들려준다. 경영그룹 말콤 글래드웰의 1만 시간 법칙, 크리스 앤더슨 '와이어드' 편집장의 프리미엄론, 스티브 잡스 애플 CEO의 성취비결 등 수많은 대기들의 메시지와 성공키워드를 총 3부로 나누어 꼼꼼하게 담아내고 있다.

## 갈등조정 심리학



도서명 : 갈등조정 심리학

저자 : 문용갑 지음

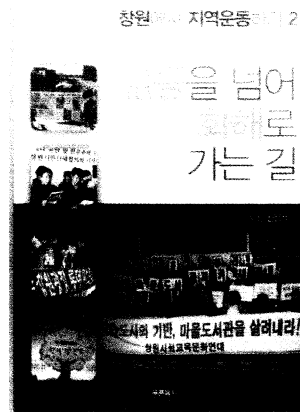
출판사 : 학지사

발간일 : 2011-02-14

형식 : 551쪽 / A5

정가 : 17,000원

심리학적 갈등조정에 대한 전문서. 갈등관리 및 조정에 관심이 있는 연구자, 교육자, 학생, 기업과 정부기관 종사자, 일반인을 위한 책이다. 조정의 역사와 그 적용 분야에서부터 심리학적 조정 개념의 과학적 근거까지 모두 10장으로 구성되었다. 여기에서는 갈등해결 방법, 분석과 해결, 공정성, 감정, 창의성, 조정기법, 절차, 기회와 한계에 관한 내용으로 분명하고 바람직한 방법은 갈등당사자의 자율성과 합의를 기초로 하고 있지만 갈등해결을 위해 많은 모델을 제시해 주며 심리학적 개념, 이론, 지식, 방법을 제시하고 있으며, 사례 또한 포함하고 있어 갈등 당사자들의 심리적 상태를 알고 조정방법을 적용할 수 있도록 도와주고 있다.



도서명 : 갈등을 넘어 화해로 가는 길  
저 자 : 전점석  
출판사 : 푸른복지  
발행일 : 2011-08-12  
형 식 : 220쪽 / A5  
정 가 : 7,000원

창원YMCA 사무총장을 역임한 시민운동가 전점석의 「창원에서 지역운동하기」 제2권 『갈등을 넘어 화해로 가는 길』. 저자가 창원YMCA 사무총장으로 재임하던 시절에 벌어진 크고 작은 지역운동에 관한 내용을 모았다. 저자가 직접 참여한 사례를 중심으로 정리했다. 특히, 30년 동안 '시민운동'이라는 한우물을 파온 전점석 선생의 실천기록을 책으로 담았다. 여기에서는 갈등은 어느 조직이든 계속해서 발생하며, 대개는 이해당사자간의 역학관계가 비슷해질 정도로 무르익어야 조정단계로 접어들게 되는데, 이 부분이 우리의 인내심을 필요로 한다는 점을 강조하고 있다.

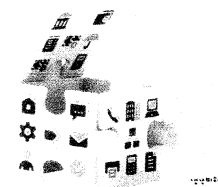


도서명 : 수도권 VS 지방 대한민국 지역갈등 2라운드  
저 자 : 박석호  
출판사 : 은금나라  
발간일 : 2011-12-23  
형 식 : 250쪽 / A5  
정 가 : 13,000원

수도권 vs 지방 『대한민국 지역갈등 2라운드』. 이 책은 수도권과 지방의 대립이 생겨난 원인과 이를 둘러싼 다양한 세력들간의 힘겨루기를 입체적으로 살펴본 책이다. 수도권과 지방의 갈등이 얼마나 광범위하게 우리 주변에 자리잡고 있는지 정치·경제·사회·문화 등 여러 분야의 사례를 통해 실증적으로 보여준다. 제1장 수도권·지방, 서로에 칼을 겨누다, 제2장 한국사회 뒤흔드는 갈등의 현장, 제3장 수도권 정책의 과거와 현재, 그리고 미래, 그리고 제4장 분열을 벗어나 상생발전이며, 여기에는 정권·정파를 뛰어넘는 원칙이 필요하다, 초광역권 통합 해법이 되나, 지방분권 통한 갈등해소 가능할까, 수도권·지방의 상생을 위한 제언, 한반도를 벗어나 세계와 경쟁하라 등을 제안했다.

## 지역과 상생하는 기업핵심전략

기업사회참여 실천 매뉴얼



도서명 : 지역과 상생하는 기업 핵심전략  
저 자 : 닉 라킨, 베로니카 슈벨 지음 / 강주현, 김정수 옮김  
출판사 : 생각비행  
발간일 : 2011-06-25  
형 식 : 448쪽 / A5  
정 가 : 23,000원

『지역과 상생하는 기업 핵심전략』은 기업의 사회적 책임(CSR)이 시대적 화두가 된 요즘, 지역과 상생하는 기업사회참여 실천 매뉴얼을 정리한 것이다. 기업기부, 전략적 자선, 사회적 후원은 과거에 많은 기업이 주로 하던 활동이었다. 하지만 이 책에서는 이전의 활동을 포함하면서도 기업이 보유한 핵심역량을 활용, 여 실질적으로 지역사회에 참여해야 한다고 강조한다. 이를 위해 최적의 기업사회참여전략을 개발하는 방법, 기업의 다양한 부문간 협력 관리법, 임직원참여활동 추진 및 관리방법, 기업사회참여활동을 측정·평가·보고하는 방법, 사회참여활동을 효과적으로 홍보하는 방법에 이르기까지 실무자에게 필요한 정보를 제공한다. 또한 성공적인 기업사회참여활동의 실제 사례를 인터뷰 형식으로 풍부하게 소개했으며, 단계마다 실무자에게 꼭 필요한 각종 문서와 도구를 부록으로 첨부했다.



도서명 : 소통, 미디어로 세상과 관계맺는 법  
저 자 : 정여울  
출판사 : 홍익출판사  
발간일 : 2011-08-05  
형 식 : 320쪽 / A5  
정 가 : 13,800원

『소통: 미디어로 세상과 관계맺는 법』은 인문학자를 넘어 세상과의 소통에 심혈을 기울이는 평론가 정여울의 책으로, 우리가 너무나 흔히 접하기 때문에 가치를 잊기 쉬운 미디어를 다시 파헤쳐 문화적, 인류학적, 사회적 화두를 이끌어냈다. 한 항공사의 퍼스트 클래스 광고에서, 스마트폰으로 연애질 하고 있는 커플들에게서, 예능 프로그램에서 자신의 비밀을 폭로하는 연예인에게서, 침범하지 못할 고독을 표현하는 여배우의 담배 연기에서, 우리 사회의 단면을 발견하고 의미를 찾아낸 것이다. 트렌드를 좇느라 허우적거리는 우리의 뒷모습을 꼬집기도 하고, 때로는 혼자 방안에 처박혀 있는 날 자신을 풀어줄 콘텐츠에 대해 이야기하며, 저자는 날카로운 분석과 부드러운 공감으로 우리를 위로한다.