공공갈등 예방 및 대응방안 수립을 위한

시군 갈등관리

서해안 기후환경연구소
소장 최진하

충남연구원
ChungNam Institute

목차

1. 공공갈등 개요
2. 갈등관리 현황
3. 도–시 · 군의 기능과 역할
4. 충청남도 갈등관리 사례

공공갈등 개요

1. 공공갈등이란
2. 갈등 발생주요 원인
3. 공공갈등 표출 및 변화
4. 관리 필요성

공공갈등이란

❍ **정부의 공공정책 입안 및 집행, 각종 사업 시행과 법규 제정 등 공공의 이해관계와 관련된 문제를 쟁점으로 전개되는 갈등**

※ 공공갈등 중에서도 구체적인 이익이나 권리의 실현을 목표로 하는 갈등을 특별히 공공분쟁(public dispute)이라 함

갈등발생 주요원인

○ **산업화, 민주화 과정에서 님비(NIMBY), 핌피(PIMFY)현상 심화**

– 지자체별 자율성과 독자성 강화된 반면, 책임과 능력은 미흡

○ **주민과 정부간, 지자체간, 지자체와 정부간 갈등 조정기구 미흡**

– 비 선호시설 입지선정 등 정책과정에서의 주민참여 배제

○ **중앙집권적 권위주의 하향식(top-down) 정책 결정과정 답습**

– 국가(자치단체)와 시민사회간의 인식론적 의사소통 미흡

공공갈등 표출 및 변화

❍ 1980년대 후반에 민주화 추세에 따라 갈등 확산

– 경제개발 속에서 이념이나 노동문제 등 계층간의 갈등이 주요 갈등

❍ 1990년대 지방자치제도의 전면 시행으로 지자체간 갈등 증가

– 쓰레기소각장 등 비선호시설의 입지, 기업유치, 철도역사 등 선호시설 건립을 둘러싼 공공정책에 대한 갈등 증가

❍ 2000년대부터는 갈등의 대상이 확대 및 다양화

– 경제가 발전됨에 따라 이념갈등 보다는 환경, 복지 등 일상 생활과 밀접한 사안에 대한 갈등이 확산 · 증가

관리 필요성

❍ 공공갈등의 지속적 분출

– 최근의 사회구조 분화 및 이해관계의 다원화에 따른 공공갈등의 증가

– 이해갈등 뿐만 아니라 다양한 가치가 혼재하는 복합갈등, 정부의 갈등 관리 방식에 대한 불신에서 비롯된 신뢰갈등 등의 양상으로 다변화

– 공공갈등으로 인한 사회적 비용이 증가하고 있으나, 기존의 해결방식으로는 갈등해결의 한계에 이르고 있음

관리 필요성

○ 갈등발생 증가에 따른 체계적 대응요구

– 지방자치의 발전에 따른 시민 참여 · 권리의식 향상으로 정책 시행에 따른 갈등 발생이 증가추세임

– 공공갈등은 지역간의 비 선호시설의 입지, 철도역사 등 선호시설 건립을 둘러싼 공공정책에 대한 갈등으로 지역간의 분열을 초래 할 우려가 크므로 보다 체계적인 대응이 요구됨

관리 필요성

○ 갈등관리 방식의 변화 필요

– 능률편향적 정책과정을 시정하고, 주민요구에 보다 적극적으로 대응하기 위해 이해관계자들의 참여를 전제로 하는 방식의 변화 필요

사후적 갈등해결	사전적 갈등예방
정책추진 결과의 중요성	정책추진 과정의 중요성
행정 및 정책 효율성	행정 및 정책의 민주성과 형평성
사법적 판결	당사자 간 협상

관리 필요성

❍ 제도적 시스템 필요

– 복합화된 갈등 원인은 갈등 주체인 정부와 주민간의 불신에서 비롯됨

– 효과적인 갈등예방 및 관리를 위해 갈등주체 간 합리적 의사소통 필요

– 정책과정에서의 이해관계자의 적극적 참여가 요구됨

– 이해관계자의 참여와 절차적 정당성 보장을 토대로,
공공의사결정과정에서 초래 될 수 있는 갈등을 사전에 예방하고,
통제 · 관리 · 해결할 수 있는 제도적 시스템 필요

관리 필요성

❍ 갈등 해결을 위한 전문인력 지원 필요

– 공공갈등으로 인한 각종 소송 등으로 과도한 비용 지출은 물론 행정 신뢰성 결여로 지역주민의 불신이 초래됨에 따라 보다 더 체계적인 갈등관리가 요구됨

– 갈등 해결을 위한 전문인력 부족 등으로 독자적인 갈등 해소 역량이 미흡하여 갈등 해결에 한계가 있어 갈등전문 인력지원이 절실함

관리 필요성

○ 갈등 사안의 광역화로 지역간 네트워크 구축이 필요

- 교통 · 통신 등의 발달로 갈등양상이 광역화되어 표출되고 있음
- 지방자치제도의 시행에 따라 지역간의 경쟁구도는 물론 지역간의 이해관계 대립 등으로 발생되는 공공갈등 증가로 지역간의 분열이 우려됨
- 따라서 사전 예방 및 컨트롤을 이행할 수 있는 전문적 · 체계적인 조직이 필요

공공갈등 예방 및 대응방안 수립을 위한 시군 갈등관리

갈등관리 현황

1. 국내 갈등관리 추세
2. 충청남도 갈등관리 현황

국내 갈등관리 추세

❍ 2007년「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정 · 시행

– 정책의 입안부터 대화와 타협, 참여와 협력을 통한 원만한 해결 도모

❍ 2007.11.23. 충청북도 갈등관리 조례제정

– 충청북도 조례제정을 시작으로 각 광역 지자체 중심으로 갈등관리 조례를 제정

국내 갈등관리 추세

○ 서울시는 2012년부터 갈등관리 전담조직인 “갈등조정담당관” 신설

– 現 2개팀 9명으로 구성, 2014년 예산액 6개 사업에 261백만원

○ 2015년부터 광주시 사회통합추진단, 인천시 민원소통담당관내 갈등관리팀을 신설하여 체계적인 갈등관리 이행

충청남도 갈등관리 현황

❍ 2006년 상생협력 · 갈등관리 플러스 충남 정책포럼 창립

– 4개 권역(북부, 중부, 남부, 서해안권) 포럼 운영

❍ 2010. 11월 갈등관리조례를 제정 · 공포

❍ 공공갈등 관리를 위한 제도적 기반 마련

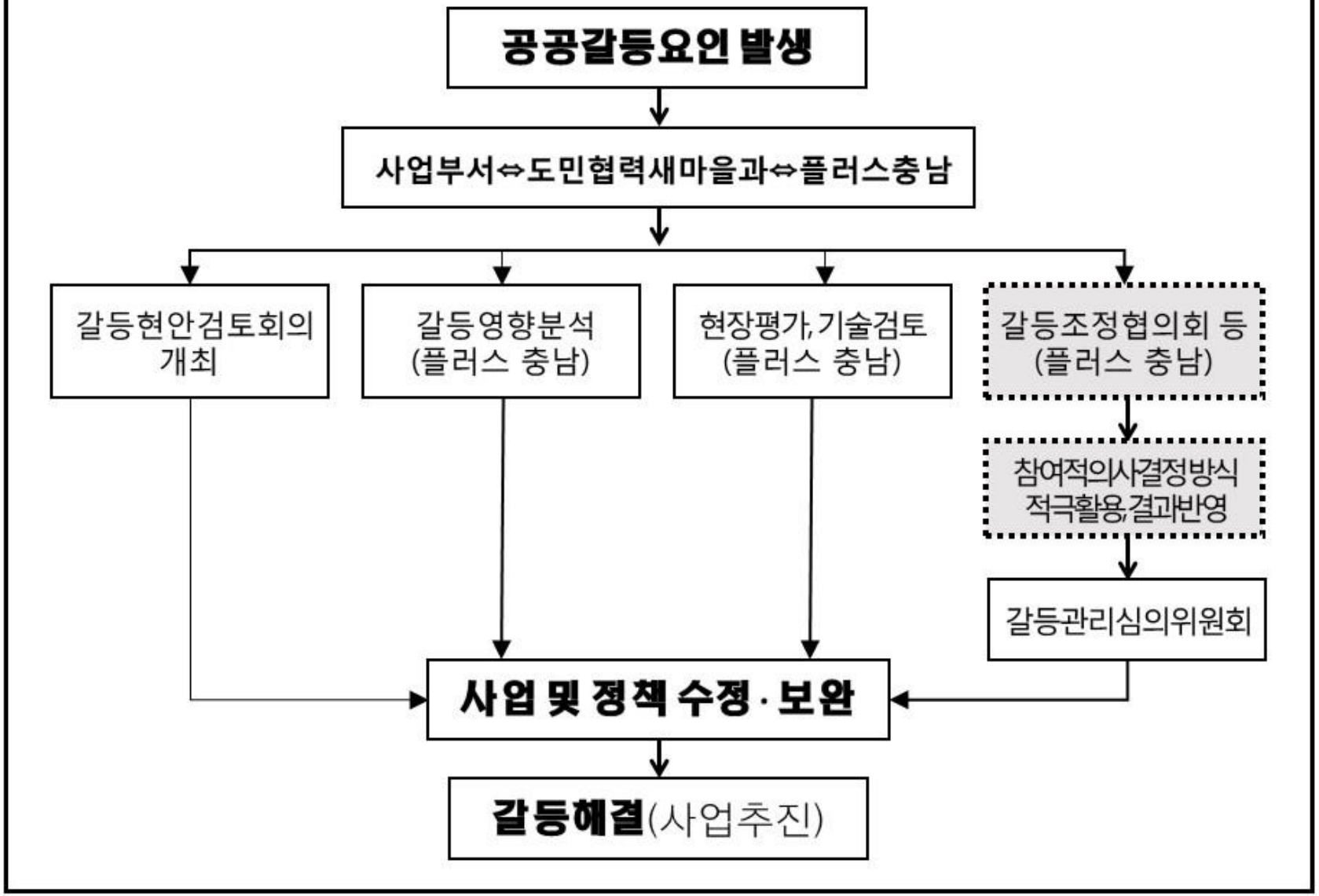
– 갈등관리 담당관 토론회 등을 통한 도–시 · 군간 네트워크 형성

– 2014. 12월 갈등관리 조례를 현실에 맞게 전면 개정

❍ 2015년 1월 갈등관리팀을 신설

– 1팀 4명 (5급 1명, 6급 2명, 9급 1명)

▌갈등조정 체계도 ▐


공공갈등요인 발생
사업부서⇔도민협력새마을과⇔플러스충남
갈등현안검토회의 개최
갈등영향분석 (플러스 충남)
현장평가,기술검토 (플러스 충남)
갈등조정협의회 등 (플러스 충남)
참여적의사결정방식 적극활용,결과반영
갈등관리심의위원회
사업 및 정책 수정·보완
갈등해결(사업추진)

▌예방적 대응▐

공공갈등 진단
- 정책입안前, 사업계획 수립 시

↓

공공갈등대응계획 수립
- 사업부서(공공갈등진단 1,2등급)

↓

공공갈등관리 실태점검 및 평가

갈등현안 검토회의
- 사업 및 정책 수정 · 보완

공공갈등 예방 및 대응방안 수립을 위한 시군 갈등관리

도-시 · 군의 기능과 역할

1. 도의 역할과 기능
2. 시 · 군의 역할과 기능
3. 필요사항 및 향후 추진과제
4. 기대효과

충남연구원
ChungNam Institute

도의 역할과 기능

○ 공공갈등 예방 및 관리를 위한 『공공갈등 관리 시스템』 구축

- 주요 갈등현안 선정 및 갈등현황 관리
- 갈등진단 및 영향분석을 통한 갈등 대응 지원
- 갈등현안 정보 및 갈등 해결사례 매뉴얼 작성 등 정책결정 이전단계서부터 정책결정 이후까지 전 단계에 걸친 상시적 갈등관리 프로세스 적용
- 공공갈등을 효과적으로 관리하고 해결하기 위해 우선순위에 따라 장 · 단기로 구분하여 전략적 대응 추진

도의 역할과 기능

❍ 참여적 의사결정 방법을 통한 갈등관리

– 충청남도 공공정책 추진 과정에서 이해관계자들의 적극적 참여와 토의를 통해 합의형성을 이끌어 낼 수 있는 의사결정방식 도입

– 갈등조정 협의회 구성 · 운영 통해 이해관계자 및 일반주민의 참여를 유도하여 갈등관리에 민 · 관 협력체계 구축을 통한 갈등관리 구현

– 합의회 운영, 시민 배심원제, 공론조사, 규제협상, 시나리오 워크숍 등 다양한 참여적 의사결정 방법 적용 검토

도의 역할과 기능

○ 갈등관리 인프라 구축

– 현 조례에 의해 “갈등관리포럼”을 운영중에 있으며, 포럼을 통해 전문성과 능력을 갖춘 민간 전문인력의 지속적 관리 및 지원 추진

– 지방정부와 이해당사자로부터 독립적인 제3자의 갈등해결역량 강화 및 참여가 필요하며, 이를 통한 조정 · 중재는 갈등해결에 효과적임

– 공공갈등 해결방식으로 협상, 조정, 중재 등 대안적 갈등해결방식을 활성화하기 위한 교육프로그램 운영 및 갈등 해결능력 배양을 위한 전문 교육 실시

도의 역할과 기능

○ 갈등관리 인프라 구축

– 갈등양상이 교통 · 통신 등의 발달로 일정지역을 초월하여 광역화 현상으로 표출되면서, 이해관계자들의 참여를 통한 이해 · 협력 필요

– 이에 갈등관리를 위한 道 · 시 · 군 및 민 · 관 협력네트워크 구축 및 운영 실시

시 · 군의 역할과 기능

○ 시 · 군 공공갈등관리 시스템 구축

- 각 시 · 군별 공공갈등현안 정보공유 및 기초자료 작성, 사례공유 필요
- 각 시 · 군 갈등관리심의위원회 구성 · 운영 등 지역여건에 맞는 갈등관리 활성화 방안 마련
- 정책결정자인 시 · 군은 갈등관리기관으로서의 역할과 책무로써 갈등전담팀 도입, 갈등관련 예산운영, 갈등영향분석 활용 등 갈등관리 종합시책 수립·운영

시 · 군의 역할과 기능

○ **거버넌스를 통한 갈등예방 및 관리**

– 새로운 협력 행태인 거버넌스를 통하여 갈등사안에 따라 시민사회 참여중심의 협의의 거버넌스와 기업 등도 포함하는 광의의 거버넌스 유연적 적용 필요

– 공공정책 추진과정에서 일방적 정보제공에서 쌍방향 정보제공을 통하여, 지역주민 · 이해관계자의 적극적 참여 유도

필요사항 및 향후 추진과제

- ○ 체계적인 갈등관리를 위한 시군참여 및 공감대 형성
- ○ 협업내용의 효율적인 이행을 위한 행정적 지원방안 마련
- ○ 갈등해결 기구 및 네트워크 등 운영을 위한 재정적 지원방안 마련
- ○ 갈등 사안별 맞춤형 지원을 위한 협력 및 지원방안 전개
- ○ 갈등관리 시스템 구축을 위한 정보 공유

필요사항 및 향후 추진과제

○ 갈등관리 전문 공무원 양성을 위한 전문교육과정 운영 방안 수립

○ 갈등의 사전적 예방을 위한 정책 마련

○ 효율적인 갈등 해결을 위한 주민참여 의식 제고

○ 갈등관리 의식 개혁을 위한 민 · 관 교육 방안 마련

○ 갈등 해결 사례 등을 통한 갈등관리 홍보 방안 마련

기대효과

○ 도와 시 · 군의 체계적인 공공갈등의 대응을 통한 사전예방

○ 도와 시 · 군의 협업을 통해 공공갈등 해결역량 강화에 따른 시너지 효과 창출

○ 갈등의 체계적인 관리 및 예방을 통한 주민의 행정신뢰도 향상

○ 갈등 조기 해결을 통한 사회적 경제적 비용손실 최소화

○ 주민 참여를 통한 갈등관리로 도민 체감형 참여자치 확산

충청남도 갈등관리 사례

1. 갈등개요
2. 주요 진행경과
3. 성격(특성)/쟁점/이해관계자
4. 협의체 구성

갈등개요

○ 보령 공군사격장 운용과 관련하여, 사격시 발생되는 소음 및 탄피의 해양퇴적 등으로 인한 환경오염 피해, 건강악화로 주변지역 주민들의 민원이 제기 됨

○ 위 치 : 보령시 신흑동 산 253-1번지

○ 소 속 : 공군방공포사령부(평택소재)/주요인력 : 96명

- 1962. 8 : 미8군 사령부 사격장 설치
- 1981.7 : 한국육군으로 이관
- 1991.7 ~ : 공군 방공포사령부에서 운영

○ 운영기간 : 150일/년(해수욕장 개장 7~8월, 동절기12~2월, 휴일75일 제외)

○ 주사격종목 : 대공포(발칸, 오리콘),연 1회 미사일 사격

주요 진행경과

❍ 2008. 6 : 지역주민 공군사격장 피해관련 문제 공식 제기

❍ 2009. 4~9 : 토양.지하수 오염조사(한국농어촌공사, 보건환경연구원)

❍ 2010. 6 : 공군사격장 인근지역 토양 및 지하수 오염 보도

❍ 2010. 6~9 : 주민건강영향조서(보령시, 호서대)

❍ 2011. 6 : 환경부에 주민건강영향조사 추가 요구

❍ 2011. 6~12 : 갓배마을 환경영향조사(환경부)

– 패류(굴) 카드뮴(Cd) 기준초과, 화약성분(RDX) 검출

주요 진행경과

- 2012. 8 : 국회방문 및 사격장 이전 등 건의
- 2012. 9 : 주변지역 맹꽁이 서식지 조사완료
- 2012. 9~12 : 해양오염 영향조사(공군)
- 2012. 11 : 보령 공군사격장 민원지역 주민 설명회(환경부)
- 2013. 3 : 보령 공군사격장 관련 대책회의(충청남도)
- 2013. 6 : 사격장 주변 수산물 안정성 검사(해양수산부)
- 2013. 12 : 보령 공군사격장 피해관련 주민간담회(충청남도)
- 2014. 1~6 : 보령 공군사격장 주변지역 선행연구 분석(충남발전연구원)
- 2014. 7 : 관계기관 워크숍 개최(충청남도, 충남발전연구원)
- 2014. 11 : 관계기관 워크숍 개최(충청남도, 충남발전연구원)

성격(특성)

○ 보령시 갓배마을 인근 공군사격장 입지로 인한 환경피해 갈등임

○ 비선호시설(군사시설) 입지로 인한 지역주민 불만

쟁점

○ 사격장 운영으로 인한 환경피해

– 보령 공군사격장은 미8군 사격장을 시작으로 1981. 7 한국육군으로 이관, 1991. 7월부터 공군 방공유도탄사령부에서 사격장으로 운영중임

– 사격훈련은 모형비행기를 띄워 해상에서 타격하는 형식으로 이루어지고 있으며, 이로 인한 탄두, 탄피, 기타 유독성 물질로 인해 해상오염이 이루어지고 있다는 주장임

[그림 1] 보령 공군사격장 위치도

충남연구원
ChungNam Institute

쟁점

❍ 피해보상과 재발방지, 부대이전

– 지역주민들은 약 50년간 운영된 사격장으로 인해 환경피해가 발생했으며, 그로인한 지역민들의 건강 역시 피해를 입었다는 주장임

– 또한 피해의 재발방지를 위한 공군사격장의 이전을 주장함

이해관계자

❍ 국방부

– 보령 공군사격장 이전 계획 없음

– 2009년부터 3년마다 공군사격장 주변 해양환경 영향조사

– 매년 軍 자체에서 탄두수거(사업비 2억)

※ 폭발의 위험성 등으로 민간위탁은 전혀 고려치 않고 있음

– 원인 제공자인 국방부에서 근본적 문제해결에 소극적

❍ 환경부

– 사격장 주변지역 암발생 역학조사와 관련하여 내부적으로 암 발생 현황검토 및 관계 전문가 자문 진행 中

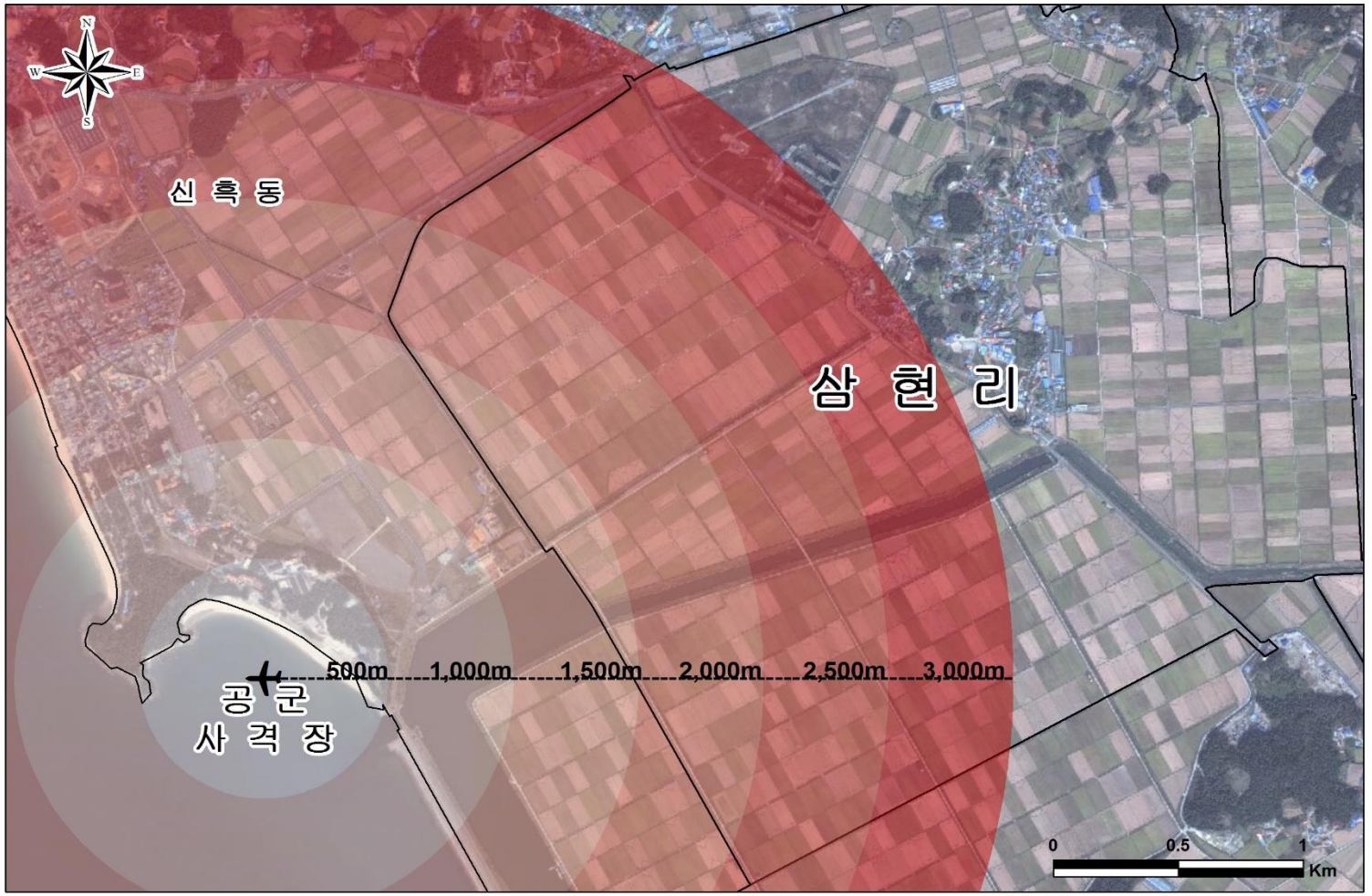
이해관계자

❍ 충청남도·보령시

– 공군 사격장은 국방부에서 운영중인 시설로 자치단체의 의사결정과는 관계없이 운영중이며, 주민생활의 편익 증진을 위하여 국방부와 중앙부처에 피해 해결을 촉구하는 건의 지속 추진중

❍ 지역주민

– 보령 공군사격장은 년 150일 이상 사격훈련을 실시하고 있으며, 이로 인한 환경오염 및 주민건강 이상등을 이유로 주민들이 공군부대 이전을 요구중임



[그림 2] 주민주장 보령 공군사격장 피해지역 현황도

충남연구원
ChungNam Institute

협의체 구성

○ 목적

보령공군사격장 주변 지역 및 지역민의 환경피해 관련 이해 당사자와 환경단체 환경전문가가 참여한 협의체 구성, 운영을 통한 조사의 공정성 확보, 문제해결 도모

○ 명 칭 : 보령 공군사격장 환경피해 해결을 위한 민관 협의회

○ 위 원 : 16명(공동대표 4, 위원 12)

– 충남도 4, 보령시 4, 지역주민 4, 전문가 · 단체 4

※ 설치근거 : 「충청남도 공공1갈등 예방과 해결에 관한 조례」 제14조

협의체 구성

○ 기 능 : 환경피해 해결을 위한 활동의 컨트롤 타워 등

○ 기 간 : 2년(2015. 3. ~ 2017. 3.)

○ 운 영 : 보령 공군사격장 관련 갈등 해결을 위한 활동

※ 민관 협의회 운영규정을 제정하여 운영규정에 따라 운영

경청해주셔서
감사합니다