

# 충청남도 공공갈등 관리와 사례

2016. 12. 7.

신성대학교 교수 / 충청남도 갈등관리심의위원장

신기원

# 목차

- I. 공공갈등 개요
- II. 갈등관리 현황
- III. 충청남도 갈등관리 사례
- IV. 시사점



# 공공갈등 개요

---

1. 공공갈등이란
2. 갈등발생 주요원인
3. 공공갈등 표출 및 변화
4. 관리의 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), 핼피(PIMFY)현상 심화  
– 지자체별 자율성과 독자성 강화된 반면, 책임과 능력은 미흡
- ✓ 주민과 정부간, 지자체간, 지자체와 정부간 갈등 조정기구 미흡  
– 비 선호시설 입지선정 등 정책과정에서의 주민참여 배제
- ✓ 중앙집권적 권위주의 하향식(top-down) 정책결정과정 답습  
– 국가(자치단체)와 시민사회간의 인식론적 의사소통 미흡

## 개발시대와 자치시대의 비교

개발시대 논리	자치시대 논리
힘의 논리 지배 · 관의 일방적 지시	과정의 민주성 확보 · 내용의 공정성 담보
효율성 강조	민주성 강조
행정기관에 의한 동원	주민의 자발적 참여와 관심 중요
국가에 대한 의무 강조	주민 개개인의 권리 강조



## 공공갈등 표출 및 변화

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

## 관리의 필요성

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



# 갈등관리 현황

---

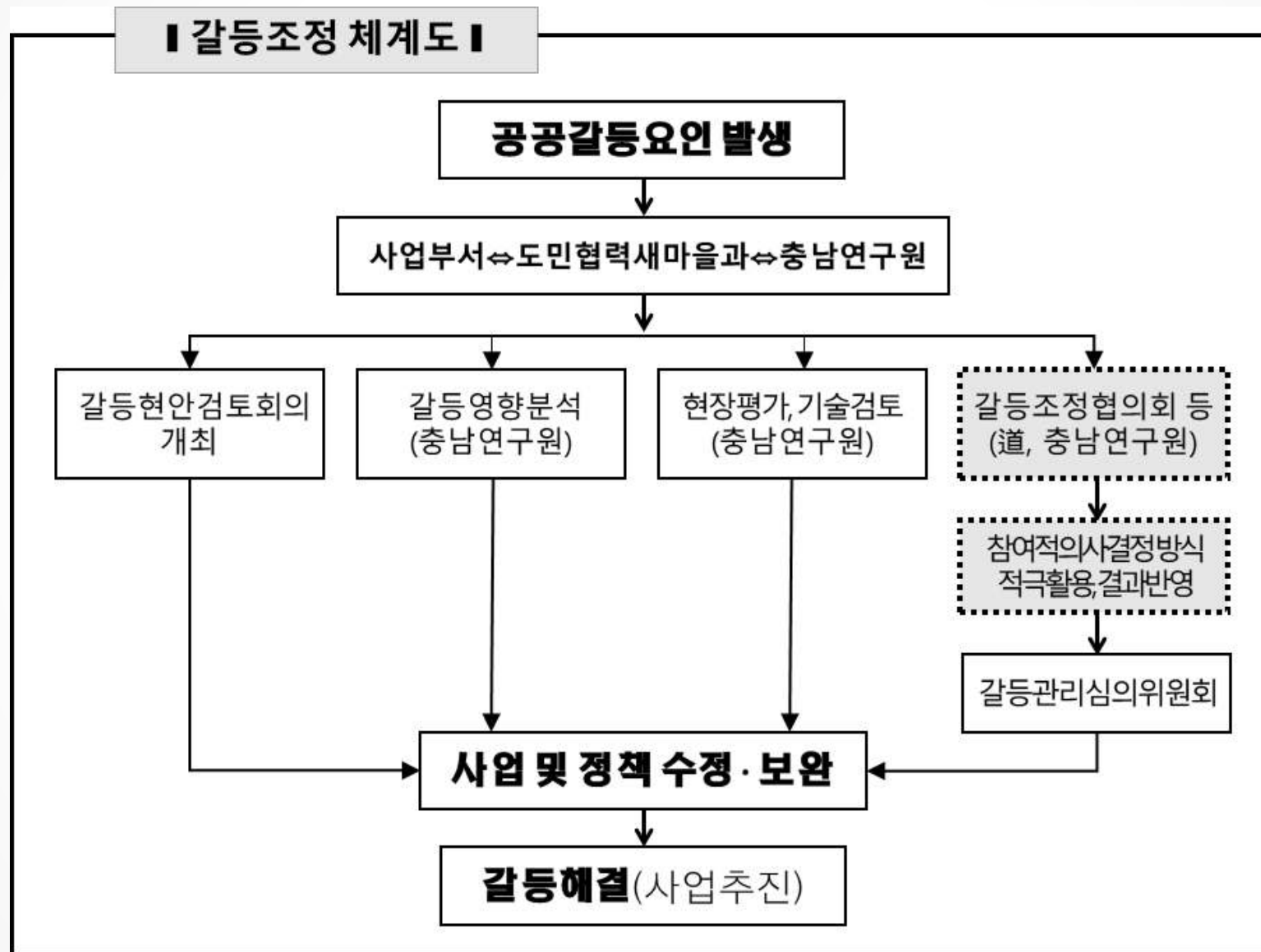
1. 국내 갈등관리 추세
2. 충청남도 갈등관리 현황

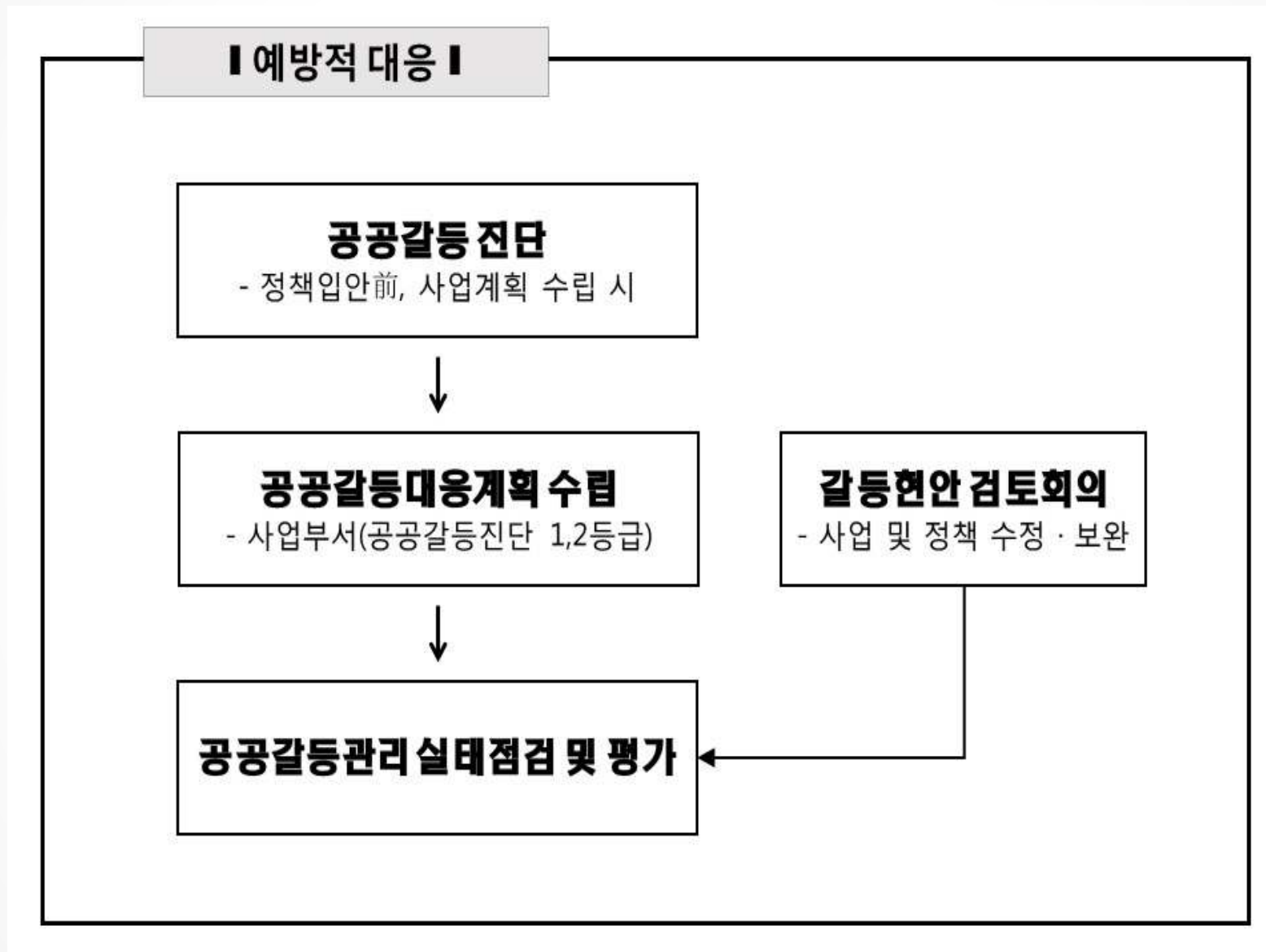
## 국내 갈등관리 추세

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

## 충청남도 갈등관리 현황

- ✓ 2006년 상생협력·갈등관리 플러스 충남 정책포럼 창립
  - 4개 권역(북부, 중부, 남부, 서해안권) 포럼 운영
- ✓ 2010. 11. 갈등관리조례를 제정·공포
- ✓ 공공갈등 관리를 위한 제도적 기반 마련
  - 갈등관리담당관 토론회 등을 통한 도·시·군 간 네트워크 형성
  - 2014. 12월 갈등관리 조례를 현실에 맞게 전면 개정
- ✓ 2015년 1월 갈등관리팀을 신설
- ✓ 2016년 5월 갈등관리전문기관 지정 → 충남연구원(공공갈등연구팀)







# 충청남도 갈등관리 사례

- 보령 공군사격장 환경피해 갈등 -

## 보령 공군사격장 환경피해 갈등

### 갈등개요

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

### 주요진행경과

- '08. 6 : 지역주민 공군사격장 피해관련 문제 공식 제기
- '09. 4~9 : 토양·지하수 오염 조사
- '10. 6 : 공군사격장 인근지역 토양·지하수 오염 보도
- '10. 6~9 : 주민건강영향조사(보령시, 호서대)
- '11. 6 : 환경부에 주민건강영향조사 추가 요구
- '11. 6~12 : 갯배마을 환경영향조사(환경부)
  - 패류(굴) 카드뮴(Cd) 기준초과, 화학성분(RDX) 검출
- '12. 8 : 국회방문 및 사격장 이전 등 건의
- '12. 9~12 : 맹꽁이 서식지 조사완료, 해양오염영향조사(공군)
- '12. 11 : 보령 공군사격장 민원지역 주민설명회(환경부)
- '13. 3 : 보령 공군사격장 관련 대책회의(충청남도)
- '13. 6 : 사격장 주변 수산물 안정성 검사(해양수산부)
- '13. 12 : 보령 공군사격장 피해관련 주민간담회(충청남도)
- '14. 1~6 : 보령 공군사격장 주변지역 선행연구 분석(충남연구원)
- '14. 7 : 관계기관 워크숍 개최(충청남도, 충남연구원)
- '14. 11 : 관계기관 워크숍 개최(충청남도, 충남연구원)



### 배경/성격

#### 01 배경 및 원인

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

#### 02 성격(특성)

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

## 보령 공군사격장 환경피해 갈등

### 쟁점

- ✓ 사격장 운영으로 인한 환경피해
  - 보령 공군사격장은 미8군 사격장을 시작으로 1981. 7 한국육군으로 이관, 1991. 7 부터 공군 방공유도탄사령부에서 사격장으로 운영중임
  - 사격훈련은 모형비행기를 띄워 해상에서 타격하는 형식으로 이루어지며, 이로 인한 탄두·탄파·기타 유독성 물질로 인해 해양오염이 이루어지고 있다는 주장임
- ✓ 피해보상과 재발방지, 부대이전
  - 지역주민들은 약 50년간 운영된 사격장으로 인해 환경피해가 발생했으며, 그로 인한 지역민들의 건강 역시 피해를 입었다는 주장임
  - 또한 피해의 재발방지를 위한 공군사격장의 이전을 주장함



## 보령 공군사격장 환경피해 갈등

### 이해관계자

#### ✓ 국방부

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

#### ✓ 환경부

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

#### ✓ 충청남도·보령시

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

#### ✓ 지역주민

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

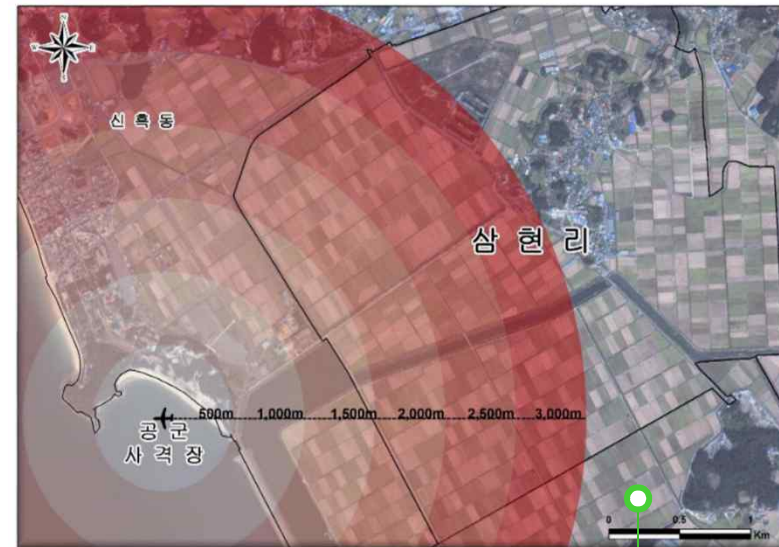


## 보령 공군사격장 환경피해 갈등

### 협의체 구성

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

### 주민주장 보령 공군사격장 피해지역 현황도



### 현황도





# 시사점

– 참여적 의사결정을 중심으로 –

## 참여적 의사결정의 개념

- ✓ 공공정책을 수립·추진 시 의사결정과정에서 이해당사자나 전문가뿐만 아니라 일반 시민의 참여를 통해 협의하여 합의를 추구하는 의사결정 방식

## 참여적 의사결정의 설계 시 고려해야 할 공통요소

- ✓ 참여의 공식화 : 참여주체나 당사자의 대표성에 대한 확인과 대내외적 인정
- ✓ 참여자 간 정보 공유의 문제 : 질 높은 충분한 정보로 합리적 토론 가능
- ✓ 참여자 합의 결정의 문제 : 의사결정규칙을 마련하고 참여자간 합의 지향
- ✓ 참여자 간 숙의기회의 문제 : 숙의와 독립적 전문가 활용, 객관적 시각 확보

## 참여적 의사결정 활용 취지

- ✓ 숙의적 민주주의와 합의형성과정을 강조하여 민주주의 증진에 기여
- ✓ 의사결정과정에서 다양한 대안의 창출을 통한 창의적 해법의 제시
- ✓ 갈등예방 및 해결 차원에서 공공정책결정과정에서 적극적 활용 권장

## 참여적 의사결정의 필요성

- ✓ 권위적 의사결정의 한계
    - 증가하는 시민참여 요구와 의사
  - ✓ 공공쟁점의 다양한 성격
    - 가치충돌의 내재
    - 양립 불가능한 이해관계의 충돌
    - 인식의 불일치 요소 (위험인식과 판단 등)
    - 정보부족과 불균형에 따른 충돌가능성의 내포
    - 편향적 인지와 왜곡된 의사소통의 발생
  - ✓ 의사결정과정의 합리성 추구
- ✓ 정부정책 결정 → 주민의 빠른 수용이 어려움 (지방자치시대)
  - ✓ 권위적 의사결정의 한계 - 인식은 공감, 방법은 다름 (예, 밀양송전탑문제)



## 참여적 의사결정의 절차적 합리성

- ✓ 참여적 의사결정에서 절차적 합리성은 필수적 조건임
- ✓ 공공사안 논의에서 숙의적 의사결정 조건 마련
  - 결정과정과 결정규칙의 공개성 (Publicity)
  - 관료와 시민 간의 평등성 (Equality)
  - 가능한 당사자의 참여를 확대하는 포함성 (Inclusiveness)
- ✓ 민주적 토론
  - 충분한 자문 (Consultation over time)
  - 평등한 자원과 정보 접근 (Equal resource and access to information)
  - 공유된 의사결정권한 (Shared decision making authority)
  - 권위적 의사결정 (Authoritative decision making)

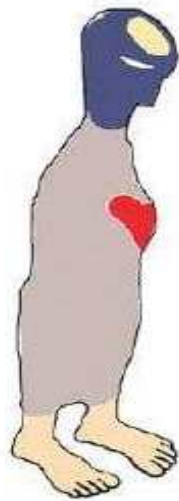


- ✓ 시화호의 성공요인 : 모든 자료 공개, 시민 중심의 협의 주도 (회의자료 홈페이지)
- ✓ KBS 심야토론 : 찬반토론으로 끝남 (협의 못함)

## 참여적 의사결정의 효과

- ✓ 민주적 과정의 중시
- ✓ 사회적 학습의 기회 확대
- ✓ 공공정책의 사회적 수용성 제고
- ✓ 공공 이슈를 둘러싼 의사 결정의 책임성 제고와 정책의 민주성 강화
- ✓ 시민과 정부 간 신뢰 형성 및 제고
- ✓ 생산적 대안 창출의 기회 확대





가장 먼 여행은 머리에서 가슴까지라 합니다.  
사상(cool head)이 애정(warm heart)으로 성숙하기까지의 여정입니다.  
그러나 또 하나의 여정이 남아있습니다. 가슴에서 발까지의 여정입니다.  
발은 실천이며, 현장이며, 줄입니다. 외적

경청해주셔서  
감사합니다

