



# 충청남도의 공공갈등 현황과 갈등관리 구조

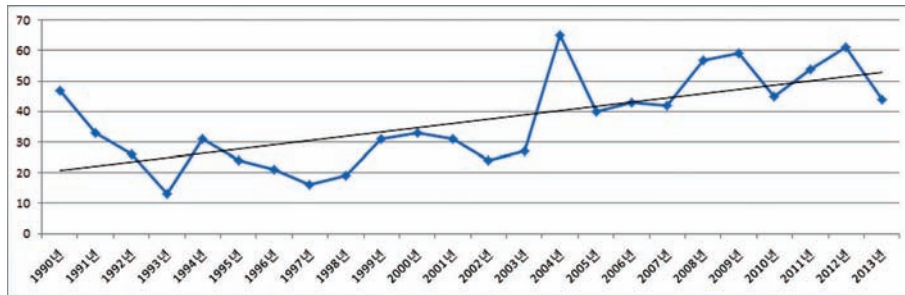
김강민 \_ 단국대학교 분쟁해결연구센터 교수

## 1. 우리나라의 공공갈등

최근 자연재해 뿐 아니라 인간으로 인한 재해 등이 늘어나면서 안전 및 재해대응에 많은 관심을 나타내고 있다. 하지만 그 뒤에 다가오는 또 다른 혼란은 재해로 인해 피해를 입은 당사자들의 분노와 불만이다. 분노와 불만은 재해자체로 인해 발생하기도 하지만 재해이후 관리의 미흡으로 발생하기도 한다.

이처럼 재해로 인한 불만과 분노는 인간이 함께 하는 공간에서는 필연적으로 발생할 수밖에 없으며, 군집으로 나타날 경우 우리는 공공갈등이라고 한다.

공공갈등의 발생 유형은 다양하게 분류되어 연구되고 있으나 최근에 우리가 경험하지 못한 재해로 인한 생활의 변화처럼 다양한 사회변수들이 영향을 주기 때문에 정확하게 예측하기가 점차 어려워지고 있으며, 이러한 갈등이 지속적으로 증가한다는 것도 우리에게 당면한 과제이다.



〈그림 1〉 연도별 공공갈등 발생 현황<sup>1)</sup>

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그림을 보면 약간의 기폭이 주기적으로 나타나기는 하지만 평균적 추세선을 보면 공공갈등이 지속적으로 증가하고 있음을 나타내고 있다.

특히 2003년도에 공공갈등이 급증한 이유는 노무현정부가 들어서면서 참여정부의 기조 아래 다양한 이해관계자의 참여가 늘어나고 동시에 욕구가 충돌하면서 공공갈등의 발생이 증가하였다. 공공갈등의 관리도 이때부터 본격화 되었다.

공공갈등의 발생이 무조건 큰 문제라고 평가할 수는 없다. 공공갈등은 인위적으로 막을 수 없지만, 조직의 문제점이나 정책 및 사업의 수정보완사항을 발견할 수 있는 기회를 주기도 한다.

이러한 현상에 대한 인식이 늘어나면서 공공갈등은 막을 수 없다면 긍정적인 측면을 확대시키자는 관점에서 갈등관리가 나타났다.

## 2. 충청남도의 선도적 갈등관리

갈등관리는 일반적으로 갈등예방과 갈등해결로 구분되어 진다. 우리나라에서 갈등관리를 공식적으로 실시한 시기는 앞서 언급한 바 노무현 정부에서 2007년 "공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정"을 대통령령으로 규

1) 본 공공분쟁의 현황과 이후 소개되는 공공분쟁현황은 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 1990년부터 2014년까지 발생한 공공갈등을 데이터베이스화하여 구축한 자료를 이용하여 작성하였으며, 공공갈등데이터베이스는 다음의 조직적 정의를 기준으로하여 구축됨 (단국대학교 분쟁해결연구센터 홈페이지 참조<http://www.ducdr.org/dispute>)

(1) 갈등의 전 과정을 통해 연인원 500명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직  
(2) 공공이 자유롭게 접근할 수 있는 곳에서 최소한 100명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직하는 경우가 적어도 1회 이상 발생  
(3) 서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위 주체들의 상호작용이 적어도 7일 이상 지속

정하면서 실시되었으며 현재 공공갈등관리를 위한 유일한 시스템이다.

하지만 대통령령이라는 한계와 더불어 내용적으로 중앙정부차원에서만 접근하고 있어 아직 미흡한 부분이 많다는 평가를 받고 있다.

비록 미흡한 부분은 있지만 여러 지방자치단체에서는 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”을 기반으로 공공갈등관리관련 조례를 만들었으며, 조례를 제정하는 자치단체는 지속적으로 확대되고 있다.

현재 약 70개의 자치단체가 조례를 만들었으며, 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 그 중에서도 충청남도가 공공갈등관리를 위해 선도적 모습을 보이고 있다.

2014년도에 충청남도에서 “충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례”를 시행하고 있으며, 충남지역 16개로 자치단체가 조례를 제정하여 우리나라 도, 광역시 중 가장 많은 지역에서 조례를 제정하였다.

〈표 2〉 충청남도 조례현황

생태계 유형	조례명	호	제정 및 개정
충남	충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	제3943호	14.12.30
계룡시	계룡시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제421호	13.08.09
공주시	공주시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제841호	12.12.07
금산군	금산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1973호	15.04.15
논산시	논산시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제735호	11.10.31
당진시	당진시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제40호	12.01.01
보령시	보령시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1110호	14.12.22
부여군	부여군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제2103호	14.08.1
서산시	서산시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1041호	15.06.29
서천군	서천군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제2399호	16.07.14
아산시	아산시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1190호	13.09.25
예산군	예산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1972호	11.07.15
천안시	천안시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1155호	11.09.14
청양군	청양군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1823호	11.12.20
태안군	태안군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1054호	13.03.08
홍성군	홍성군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제2186호	15.06.05

### 3. 전문가 양성의 기틀 마련

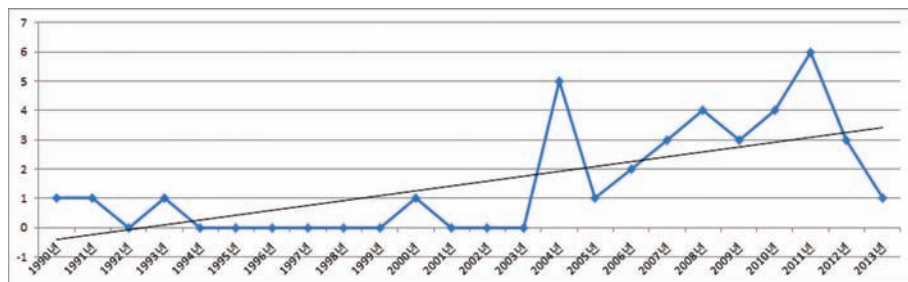
조례제정도 중요하지만 무엇보다 중요한 것은 조례를 기반으로 활동할 수 있는 기관 및 인력의 운영이다.

충청남도는 지방자치단체 최초로 갈등관리 연구기관으로 충남연구원을 지정하여 운영하고 있다. 갈등이 발생한 이후 제정된 조례를 원활하게 활용하기 위해서는 전문인력이 필요하며 이에 대한 중요한 기틀이 전남연구기관이다.

충청남도는 이로써 지방자치단체 최초로 갈등관리에 조례와 인적자원시스템을 동반한 갈등관리시스템의 기틀을 마련했다고 볼 수 있다.

### 4. 충청남도 갈등 현황

이처럼 갈등관리시스템의 기반을 마련한 충청남도가 향후 활동해야할 방향을 살펴보기 위해서는 현재까지 발생한 충청남도의 갈등현황과 특성을 살펴볼 필요가 있다.

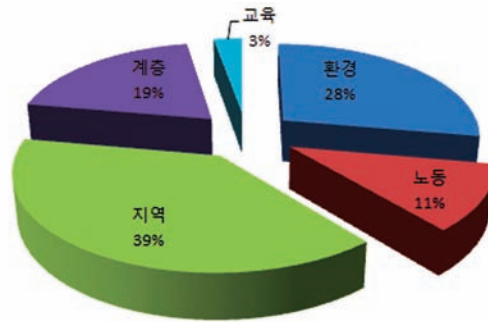


〈그림 2〉 충청남도 연도별 공공갈등발생현황

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그림은 충청남도의 연도별 공공갈등발생 현황이다. 1990년대에는 공공갈등이 거의 발생하지 않았지만 2003년부터 급속하게 증가하여 이후 지속적으로 증가하고 있는 양상이다. 이러한 증가형태 우리나라 전체의 공공갈등 증가 형태와 유사하게 나타나고 있다. 충청남도에서 발생한 공공갈등의 건수는 총 36건이다.

이러한 결과를 봤을 때 충청남도의 공공갈등은 향후에도 지속적으로 증가할 것이며, 지역사회의 원활한 발전을 위해서 갈등관리를 위한 시스템 적용시점을 볼 때 현재 충청남도가 마련한 갈등관리시스템의 시기 적절성이 높다고 볼 수 있다.



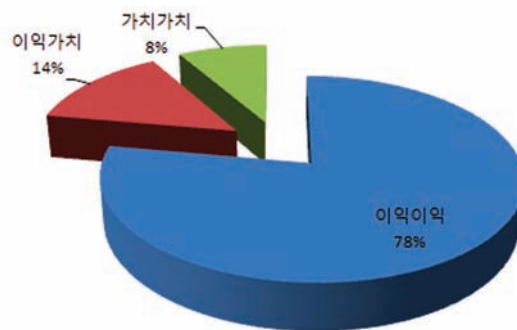
〈그림 3〉 충청남도 공공갈등 유형

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 충청남도 공공갈등 유형을 제시한 것이다. 유형의 기준은 노동, 지역, 계층, 교육, 환경, 이념으로 구분하였다. 구체적으로 보면 지역갈등이 39%로 가장 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로 환경갈등이 28%, 계층갈등이 19%, 노동갈등이 11%, 교육갈등이 3%로 나타났다.

충청남도가 지역갈등이 높은 이유는 최근 전철이 연장되고 도시가 성장하면서 지역 간 경쟁력 강화를 위한 다양한 활동들로 인해 갈등이 높아지는 것으로 추측할 수 있다. 더불어 지정학적으로 인구가 높은 수도권지역과 연계되어 있으면서 충북과 전라북도와의 인접하는 환경 때문에 지역갈등이 높은 것을 판단된다.

보다 중요하게 살펴봐야할 점은 환경갈등이다. 환경갈등의 경우 전국비율보다 높게 나타나고 있다. 무엇보다 환경갈등의 경우 가치적인 측면으로 접근하여 갈등관리가 어려운 부분이 있기 때문에 관리에 더 많은 역량과 집중이 필요하다.

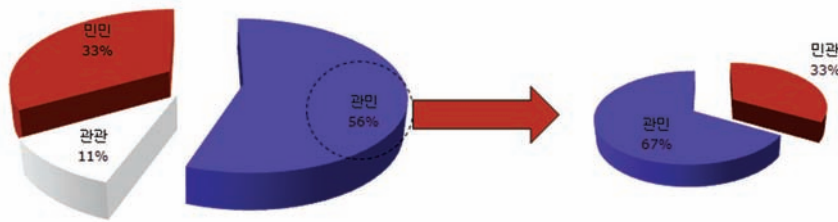


〈그림 4〉 충청남도 공공갈등의 성격

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 충청남도 공공갈등의 성격을 나타낸 것이다. 이익 대 이익갈등이 78%로 가장 높게 나타나고 있다. 다음으로 이익 대 가치갈등이 14%, 가치 대 가치갈등이 8%의 비율로 나타났다.

이익 대 이익갈등의 유형이 높게 나타난다는 것은 관리하기 어려운 가치라는 측면이 배제되어 있어 실질적인 이해관계의 파악이 보다 용이할 수 있다. 만약 앞에서 언급한 환경갈등이 이익 대 이익의 갈등구조라면 가치가 포함되었을 때보다 관리가 쉬어질 수도 있다.



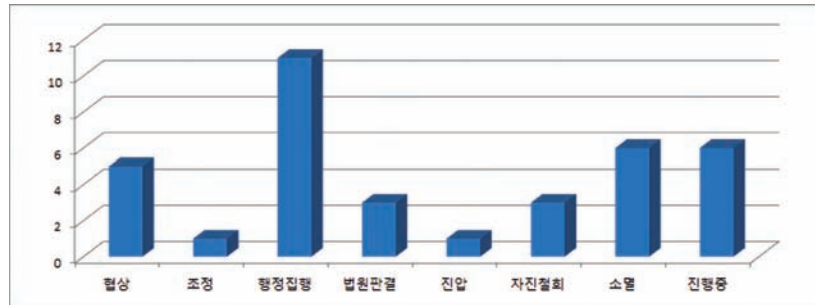
〈그림 5〉 충청남도 공공갈등의 종류

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 공공갈등의 종류로서 관민, 관관, 민민으로 구분하여 살펴보았다. 정부 대 주민간의 갈등인 관민갈등 56%로 가장 높은 비율을 나타냈다. 다음으로 민민이 33%, 관관이 11%로 조사되었다.

가장 높은 비율을 보이고 있는 정부와 민간(관민)을 다시 정부가 주도로 한 정책 및 사업(관민)으로 갈등이 발생한 것인지 민간이 주도로 한 정책 및 사업(민관)에서 갈등이 발생한 것인지를 조사했다. 조사결과 관이 주도로 한 정책이 67%로 높게 나타났으며, 민이주도로 한 정책은 33%의 비율을 보였다.

이러한 결과만 본다면 정부의 문제점으로 인식할 수 있으나 단순히 해당 수치로 정부의 정책추진상황을 평가할 수 없다. 일반적으로 공공갈등은 당장 해결해야 할 문제를 접근하는 시점보다는 미래지향적인 사업을 추진하여 발생하는 경우가 많다. 미래지향적인 사업은 이해당사자들이 당장 가시적으로 문제점이 인식되지 않기 때문에 필요성을 크게 느끼지 못하며 이로 인한 변화에 대한 두려움이나 일부 불이익을 당하는 이해관계자들로 인해 갈등이 발생하게 된다. 미래 지향적인 정책이나 사업의 추진은 민간보다는 정부가 주도로 추진하는 경우가 많기 때문에 표면상 정부가 주도로 한 정책 및 사업에서 갈등이 높게 발생하는 것으로 분석할 수 있다.



〈그림 5〉 충청남도 최종갈등종결 양상

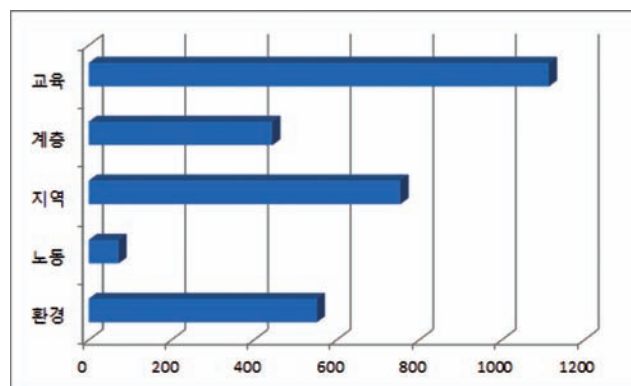
출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 충청남도 갈등종결 양상에 대한 내용이다. 행정집행이 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이후 법원판결, 진압 등 일방적으로 종결되는 양상을 종합하면 그동안 다수의 정책에서 발생한 갈등이 일방적으로 종결된 것을 알 수 있다.

이러한 상황은 충청남도뿐 아니라 모든 자치단체와 중앙정부차원에서 추진하는 정책 및 사업도 같은 양상을 보이고 있다.

지금까지 충청남도의 공공갈등 빈도를 중심으로 살펴보았다. 단편적으로 갈등의 빈도가 높다고 해서 또는 낮다고 해서 갈등관리에 대한 수준을 평가할 수는 없다. 갈등강도를 나타내는 갈등지수는 빈도, 재발비율, 참여인원, 기간, 비용 등을 종합적으로 고려해야 제시할 수 있는 부분이다.

충청남도의 갈등양상을 좀 더 면밀하게 검토하기 위해 이중에서 추가적으로 갈등지속기간을 조사해 보았다.



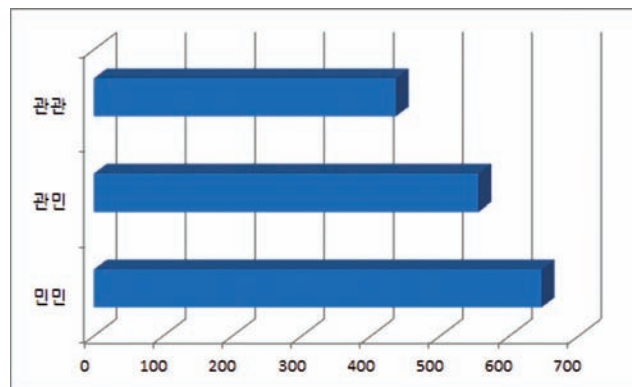
〈그림 6〉 유형별 갈등지속일수

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 앞에서 제시한 갈등유형의 갈등지속기간을 살펴본 것이다. 가장 평균지속기간이 긴 유형은 교육으로 나타났지만 빈도비율에서는 3%로 가장 낮은 비율을 나타냈다.

노동의 경우 앞에서 빈도 비율이 11%를 차지했지만 평균지속일수는 약 50일정도로 나타났다. 일반적으로 노동분쟁은 대부분은 이익 대 이익분쟁의 성격을 가지고 있어 이해관계가 명확하기 때문에 갈등지속일수가 가장 짧게 나타난다. 참고로 전국적인 수치에서도 노동비율이 가장 높지만 갈등지속일수는 가장 짧은 것으로 조사되었다.

전국적인 양상<sup>2)</sup>과 비교하여 특징적인 또 다른 점은 환경갈등의 짧은 지속기간이다. 환경갈등의 경우 가치가 포함되어 전국적 양상에서는 갈등지속기간이 가장 길게 나타나지만 충청남도에서는 발생비율에 비해 평균지속일수가 짧게 나타났다.



〈그림 7〉 종류별 갈등지속일수

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

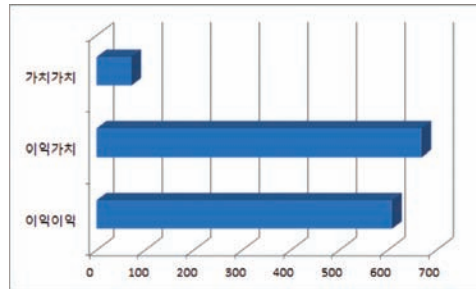
위의 그림은 갈등종류별로 지속일수를 나타낸 것이다.

평균지속일수가 가장 긴 갈등은 민민 갈등으로 약 630일 정도로 나타났다. 전국적 양상에서는 민민갈등이 가장 짧게 나타난 것과 비교하면 상반된 결과가 제시되었다.

더불어 전국에서 관관갈등이 가장 길게 나타난 것에 비해 충청남도는 가장 짧은 지속일수를 보이고 있다.

2) 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>) 참조





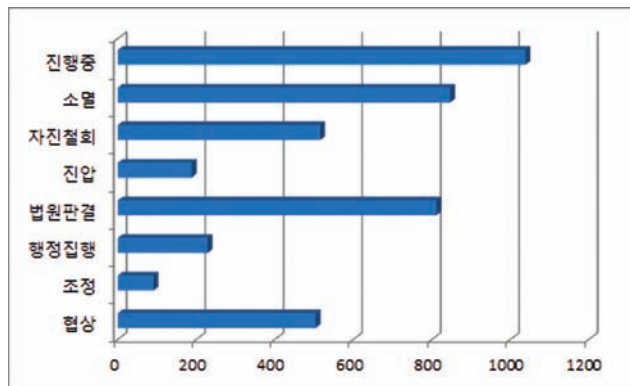
〈그림 8〉 성격별 갈등지속일수

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

다음은 성격별로 갈등지속일수를 조사하였다.

전국적인 양상과 비교했을 때 다른 특징이 나타났다. 전국적인 특징에서는 가치 대 가치갈등이 가장 길게 나타나지만 충청남도는 가장 짧은 지속일수를 보이고 있다(이점은 빈도가 너무 낮아 일부 사례가 특징적으로 영향을 준 것으로 판단할 수도 있음).

전국적인 통계 양상과 다른 점은 이익 대 이익갈등에서도 나타났다. 전국적인 양상에서는 이익 대 이익갈등이 가장 짧은 지속일수를 보이지만 충청남도는 이익 대 이익갈등이 가장 긴 지속일수를 보이고 있다.



〈그림 9〉 최종갈등종결별 갈등지속일수

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그림은 최종 갈등종결별 갈등지속일수를 나타낸 것이다. 진행 중인 갈등을 제외하고 소멸이 약 800일을 조금 넘어 가장 긴 평균지속일수를 보이고 있다. 다음으로는 법원판결이 평균 약 800일로 나타났다. 소멸의 경

우 갈등이 발생한 이후 장기간 갈등이 지속되다가 자동적으로 소멸되는 것으로 전형적인 갈등관리 부족의 결과로 볼 수 있다. 소멸로 종결된 사례는 대부분의 주민들은 장기간 시위 및 집회로 생계가 어려워질 뿐 아니라 정부도 정책 추진하지 못하면서 사회문제가 지속화되는 종결방식이다.

법원판결의 경우 갈등초기부터 법원판결로 해결해야한다는 결정을 내린다면 효율적인 종결방식으로 평가될 수 있으나 대부분 최후의 수단으로 활용하며 소송자체가 장기간 소요되다보니 평균지속일수가 긴 것으로 판단할 수 있다.

지금까지 충청남도의 갈등 및 관리현황에 대하여 살펴보았다. 갈등현황의 일부통계수치는 전국적인 양상과 다른 특징을 가지고 있었다. 특히 환경갈등이 중요해지는 현시점에서 환경갈등의 빈도가 다소 높지만 갈등지속일수는 짧은 점은 지속적으로 모니터링해야 할 부분이다.

더불어 이익대 이익갈등의 경우 분명한 이해관계로 인해 갈등지속일수가 짧지만 충청남도에서는 평균지속일수가 길게 나타난 점도 고려해야 할 부분이다.

공공갈등의 관리를 위해서는 해당지역의 환경적 측면과 주민사회의 역사적 경험등의 외부영향변수를 고려해야 한다.

앞으로 충청남도의 갈등의 특성을 고려하고 이에 맞는 갈등관리 방향을 제시하는 것은 충청남도의 핵심과제이다. 더불어 갈등관리연구기관을 지정했다는 점은 선도적인 갈등관리를 추진하고 있다고 평가할 수 있으며, 충청남도의 갈등관리 과제를 해결하는 원동력으로 볼 수 있다.

충청남도가 갈등해결의 좋은 선례를 남겨 우리나라의 갈등관리에 길라잡이 역할을 해주길 바라며 이 글을 마친다. <