

충청남도 공공갈등관리 실태 및 정책과제

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	3
3. 연구수행 체계	4
II. 공공갈등관리의 이론적 배경	6
1. 공공갈등	6
2. 공공갈등관리	15
3. 공공갈등관리 제도 분석	20
III. 충청남도 공공갈등관리 실태 분석	28
1. 충청남도 갈등관리 제도	28
2. 충청남도 공공갈등 발생 현황 분석	38
3. 충청남도 공공갈등관리에 대한 인식 비교분석	60
4. 시사점	71
IV. 효율적 공공갈등관리를 위한 개선방안	73
1. 제도적 측면	73
2. 운영적 측면	75
3. 역량적 측면	77
4. 환경적 측면	78
V. 결 론	81

표 목 차

<표 1>	공공갈등의 정의	7
<표 2>	‘충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’ 주요 개정 사항	30
<표 3>	충청남도지역 조례현황	57
<표 4>	충청남도지역 조례내용	59
<표 5>	응답자의 성별·연령별·직업별 구분	61
<표 6>	응답자의 지역별·거주기간별 구분	63
<표 7>	충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식	64
<표 8>	충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식 평균비교 분석	66
<표 9>	공공갈등의 심각성 정도 인식에 대한 지역별 교차분석	67
<표 10>	갈등목록별 심각성 정도에 대한 인식	69
<표 11>	2016 충청남도 공공갈등의 과거 5년 대비 수준	70
<표 12>	2017 충청남도 공공갈등의 과거 5년 대비 수준	71

그림 목 차

[그림 1] 연구의 흐름도 및 주요내용	5
[그림 2] 공공갈등의 관리 방식	17
[그림 3] 충청남도 갈등관리 행정체제도	31
[그림 4] 서울시 갈등관리 프로세스	32
[그림 5] 연도별 공공갈등 발생 현황	39
[그림 6] 충청남도 공공갈등 발생현황	40
[그림 7] 공공갈등의 유형별 현황	42
[그림 8] 공공갈등의 종류와 주민갈등의 정책주도 별 갈등현황	43
[그림 9] 공공갈등의 성격	44
[그림 10] 님비 썬피현상	45
[그림 11] 시민단체 참여여부	46
[그림 12] 공공갈등 종결형태	47
[그림 13] 연도별 충청남도 공공갈등발생 현황	48
[그림 14] 월별 충청남도 공공갈등발생 현황	49
[그림 15] 월별 충청남도 공공갈등종결 현황	50
[그림 16] 공공갈등 유형별 지속일수	51
[그림 17] 공공갈등 종류별 평균갈등지속일수	52
[그림 18] 공공갈등 성격별 평균갈등지속일수	54
[그림 19] 시민단체 참여에 따른 평균갈등지속일수	55
[그림 20] 공공갈등 종결에 따른 갈등지속일수	56

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구의 배경

한국사회는 급속한 경제성장과 민주화 과정을 거치면서 서로 다른 이념과 가치, 이해관계의 다원화로 인하여 다양한 갈등이 발생하고 있다. 최근 들어 시민의식의 향상과 민주주의의 성숙으로 사회적 갈등이 증가되는 추세를 나타내고 있다.

공공갈등은 이렇게 발생하는 사회갈등의 한 유형으로 볼 수 있다. 공공갈등이란 정부의 정책수립 및 집행 등 정책과정에서 중앙정부 상호간, 중앙정부와 지방정부간, 중앙정부 또는 지방정부와 국민간에 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하게 된다. 따라서 공공갈등은 “공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”¹⁾로 정의할 수 있다.

공공갈등은 다양한 원인에 의해서 유발되고 있으며 근본적으로는 정책결정이나 사업시행 초기에 이해당사자의 참여나 충분한 협의 없이 정부의 일방적인 정책결정으로 인하여 발생하는 경우가 많이 발생하고 있다.

이러한 공공갈등을 효과적으로 관리하여 사회발전의 기초로 삼는다면

1) 대통령령 제24424호, 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제2조 (시행 2013. 3.23)
; 충청남도 「갈등예방과 해결에 관한 조례」에서는 갈등을“충청남도에서 주요 시책(자치법규의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다.)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로 정의한다(충청남도 조례 제3544호, 제2조 1항).

바람직하겠지만, 이를 효과적으로 예방하고 해소하는 것은 대단히 어렵다. 갈등초기에 적절한 조치가 행해지지 않는다면 공공정책의 지연과 이로 인한 사회적 비용의 증가와 사회적 분열은 당연한 결과로 나타나게 된다. 공공갈등은 비용뿐만 아니라 그 성격상 파급효과가 해당 지역 전체에 영향을 미칠 수 있으며, 심한 경우에는 전국적으로도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 공공사업이나 정책의 원활한 추진을 위해서는 공공갈등에 대한 정부차원의 적극적인 대응과 관리가 필요하다.

충청남도에서 관리하고 있는 공공갈등 또한 중앙정부와 지방정부간, 정부와 지역주민간 공공갈등 등의 다양한 유형을 보이고 있다. 충청남도에서는 이러한 공공갈등의 예방과 해결을 위하여 많은 노력(갈등관리위원회 운영, 갈등전문기관 운영)을 기울이고 있다. 하지만 갈등의 사전적 예방보다는 사후적 관리에 초점이 맞춰져 있어 근본적인 갈등의 해결을 기대하기는 어려우므로 역할의 변화에 대한 필요성이 증대되고 있다.

이에 본 연구에서는 충청남도 공공갈등관리를 위한 제도와 조직, 발생현황 분석을 통하여, 효율적인 갈등관리 방안 마련의 정책적 제안을 하고자 한다.

2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 충청남도 공공갈등과 관련한 실태를 분석하여, 공공갈등관리의 문제점들을 파악하고 이를 토대로 공공갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 방안을 제시하는 것이다.

최근 공공갈등에 대한 국내 연구들은 공공갈등의 발생원인, 갈등요인 분석을 통하여 해결방안을 모색하는 연구가 대부분을 차지하고 있다. 갈등의 원인을 분석하여 해결방안을 마련하는 이러한 연구도 중요하지만, 갈등의 복잡화·다양화·장기화로 인한 지역주민의 민원해결과 효율적 정책집행을 위해서는 그 이전단계인 갈등의 관리성과 조직의 효율성에 대한 중요성이 부각되고 있다.

따라서 본 연구에서는 충청남도(지방정부) 차원에서 운영하고 있는 공공갈등관리의 제도, 기구, 현황 등을 살펴보고 운영의 문제점 파악을 통하여 활용도와 효율성을 높이기 위한 방안 마련을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 연구의 대상은 충청남도내에서 발생한 공공갈등, 운영되고 있는 제도, 기구로 설정하였다.

둘째, 연구의 시간적 범위는 2010년 7월 1일부터 2018년 6월 30일까지로 설정한다. 시간적 범위를 제한하는 이유는 민선 5기(2010. 1. 1~2014. 6. 30.), 민선 6기(2014. 7. 1~2018. 6. 30.) 동안의 갈등관리 현황 변화를 파악하기 위함이다. 공공갈등의 발생 특성상 시간적 범위를 제한하기는 쉽지 않으나 이 기간동안 이루어진 변화와 성과 등을 살펴보는 것으로 설정하였다.

셋째, 연구의 내용적 범위는 충청남도의 공공갈등 실태파악을 통한 정책적 대안마련으로 설정하였다. 현재 충청남도에서 운영중인 공공갈등 관리 체계의 현황, 갈등발생실태, 지역주민 인식조사를 통하여 제도의 개선방안을 제시하고자 하였다.

2) 연구의 방법

본 연구의 방법은 선행연구, 충청남도 실태분석, 사례조사, 문헌조사 등을 통하여 효율적인 갈등관리 방안 제시로 설정하였다.

첫 번째로 국내·외 연구문헌, 선행연구 조사를 통하여 공공갈등의 정의와 공공갈등관리 이론을 조사하였다. 기존 연구나 논문등을 통하여 알려진 공공갈등관리에 대한 개괄적인 이해와 국내 갈등관리 법·규정·제도 조사를 통하여 충청남도에 적용되고 있는 제도적 요인들을 탐색하고자 하였다.

두 번째로 충청남도 현황을 중심으로 공공갈등 발생현황의 실태분석을 실시하고자 하였다.

세 번째로 충청남도, 15개 시·군 공무원, 시민단체, 지역주민을 대상으로 실시된 설문을 분석하여, 충청남도 공공갈등관리 실태에 대한 실증분석을 실시하고자 하였다.

마지막으로 이러한 선행연구, 문헌조사, 현황분석, 실태분석, 시사점 도출을 통하여 충청남도에 필요한 공공갈등관리 정책방안을 제시하였다.

3. 연구수행 체계

본 연구의 전체 흐름도와 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 본 연구는 크게 1장의 서론을 포함하여 5장으로 구성되어 있다.

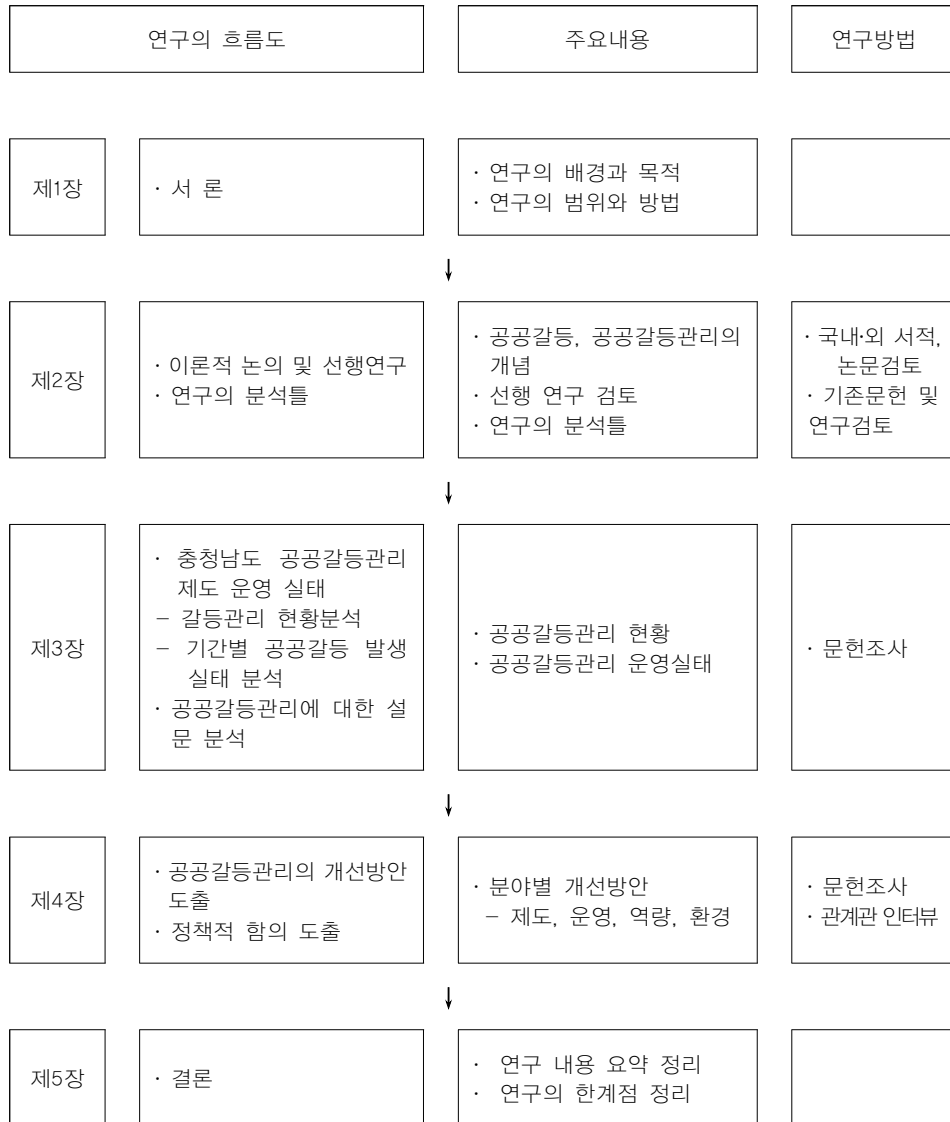
먼저 제2장에서는 공공갈등 및 갈등관리에 대한 개념정의와 중요성 등에 대한 이론적 논의와 국내·외 선행연구 검토 등을 토대로 연구의 분석틀을 구성하였다.

제3장에서는 충청남도를 중심으로 심도있는 내용분석을 통하여 공공갈등 관리의 발생현황, 설문조사 비교분석을 통하여 충청남도에의 시사점을 도출하고자 하였다.

제4장에서는 3장의 분석을 바탕으로 제도적·운영적·역량적·환경적 측면에서 공공갈등관리의 개선방안을 제시하였다.

제5장에서는 본 연구의 요약과 함께 연구가 가지는 한계점에 대해서 설명하고자 하였다.

본 연구가 수행하고자 하는 연구의 흐름도와 주요내용을 요약하면 다음과 같다.



[그림 1] 연구의 흐름도 및 주요내용

Ⅱ. 공공갈등관리의 이론적 배경

1. 공공갈등

1) 공공갈등의 개념

우리가 흔히 사용하는 갈등은 상황과 사회적 수준에 따라 또는 주체에 따라 다양하게 설명될 수 있다. 갈등은 일반적으로 이해관계자간의 동의여부, 이해관계의 양립가능성, 실제와 인식간의 차이, 세계관 및 행위양식의 불일치 등 다양한 측면에서 조명될 수 있다. 이 가운데에서 공공갈등은 특히 공공영역에서 발생하는 갈등을 뜻한다(정용덕, 2010). 공공갈등은 공익(public interest)과 사익(private interest)간의 충돌에서 발생하기도 하고 때론 서로 다른 공익간의 충돌에서 발생하기도 한다. 물론 서로 다른 공익 간의 경쟁은 좋은 공공정책을 형성하는데 필수적이다(Dukes, 2006).

최근 국책사업뿐만 아니라 지방자치단체에서 추진하는 정책, 사업들을 중심으로 크고 작은 공공갈등의 발생이 늘어나는 추세이다. 갈등을 둘러싼 주체도 사업시행자와 반대하는 주민, 행정기관과 주민 등으로 다양하며 갈등지속 기간도 길어지고 있는 실정이다. 정책집행 과정에서 나타나는 갈등은 사회 구성 요인들의 상이한 이념, 가치, 이해관계 등의 상충으로 인하여 다양한 형태로 나타나게 되는데, 특히 단체장의 주민 직접 선거 등을 기점으로 정책결정에 대한 시민들의 참여의 폭이 확대됨으로써 갈등의 수준과 양상이 규모화 되고 조직화 되는 양상을 보이고 있다.

본 연구에서는 충청남도내에서 발생하는 공공사업의 수행과정에서 발생

하는 갈등에 대해서 다루고자 하였기에, 앞으로 갈등을 ‘공공갈등’으로 통일하여 부르고자 하였다. 공공갈등(public conflict)은 학자들마다 다양하게 정의되고 있으며, 선행연구들의 논의를 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> 공공갈등의 정의

연구자	공공갈등 정의
국무총리실, KDI 국제정책대학원 (2009)	공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌
강영진(2001)	다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것
가상준 외(2009)	정부와 단체, 정부와 정부 간의 갈등이 공공갈등의 중심에 있지만, 그 밖에도 단체와 단체간 갈등이라도 이들 간의 대립이 시민에게 커다란 영향을 미쳐 정부의 개입을 필요로 하거나 관여하게 되는 갈등

이렇게 공공갈등은 학자들마다 다양하게 정의되고 있다. 이들의 논의를 종합하여 보면 공공갈등은 공공의 사업이나 정책을 추진하면서 발생하게 되는 개인, 집단 및 공공기관 상호간에 발생하는 의견, 이해, 상황, 상태 등에서 대립이나 충돌이 일어나는 것(윤종설, 2017)이라고 정의할 수 있다.

다수의 학자들에 의하여 입장에 따라 다르게 정의되는 유형안에서도, 일반적으로 연구되는 갈등의 중요 요소들을 포함한다. 즉 공공갈등은 정부나 공공기관이 갈등의 주요한 당사자가 된다. 또한 공공정책 전 과정에서 발생하고, 이해관계자간의 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등이 마찰을 빚어 공공갈등으로 전환된다. 그리고 마지막으로 갈등의 영향이 광범위하여 정부의 개입이나 관여를 수반한다(임동진, 2010).

공공갈등은 상황변화에 따라 이해 당사자들이 달라질 수 있고, 이에 대응하는 갈등 주체들간의 역학관계가 복잡하고 다양성을 가지며, 갈등해소가

용이하지 않다는 점, 재발 가능성, 불확실성의 문제와 시위, 점거, 농성 등 집단적 해결방식으로 인하여 오히려 심화되는 경향을 띄고 있다(추욱, 2002). 이러한 이유 때문에 공공갈등은 그 완화와 해결의 과정이 이해관계자의 일방에 의해 해결되는 것이 요원하고 제도적인 문제로 귀착되기 쉬운 특징을 가진다. 예로 공공갈등의 상당부분이 참여주체의 완전한 노력과 열정에 의해 해결되지 않고 시기에 의존하여 풀어내게 되는 연유도 이러한 생각을 타당하게 만든다. 결국 공공기관들(제도화된)의 양립할 수 없는 이해관계의 충돌로 정의될 수 있고, 이러한 문제의 근원은 역사 및 큰 틀에서의 공동체 내에서 정형화되는 체제 그 자체이다.

현재 발생하는 한국사회의 공공갈등의 특징을 살펴보면, 첫째, 공공갈등이라고 생각하는 발생빈도가 과거에 비하여 높게 나타나고 있으며, 둘째, 동일 혹은 유사한 갈등이 반복적으로 일어나며, 장기화되는 경향을 띄고 있다. 셋째, 지방자치 이후 공공갈등이 지방정부 수준과 관련된 경향이 급증하고 있다. 넷째, 사회적 수준에서 인식하는 갈등해결의 절차와는 상이하게 전국적으로 동시다발적인 공공갈등에서는 갈등해결의 대안을 찾는 것이 어렵기 때문에 법과 제도에 의존하여 공공갈등을 해결하려는 경향이 증가하고 있다(가상준 2015, 윤종설 2013; 서정철 2016, 107).

2) 공공갈등의 유형

갈등의 분류에는 학자마다 다양한 형태의 관점과 방법이 제시되고 있다. 갈등은 이해관계 및 이해관계자의 수만큼이나 다양하기 때문에 유형화하기가 매우 어렵다. 다만 분석의 목적에 따라 갈등을 유형화하는 것은 가능하다. 갈등은 그 대상내용, 업무의 추진단계, 갈등의 원인, 공간적 범위 등 다양한 기준에 따른 분류가 가능하다.

갈등유형의 다차원성은 사회갈등 유형별 원인이 개인 및 공동체, 사회와

국가 단위의 상호작용과 구조적인 원인을 가능한 명확하게 규명하고, 이를 바탕으로 갈등해결 및 대안 마련을 위해 다양한 방식과 방안의 도출을 필요로 함이 더욱 중요해지고 있다. 따라서 갈등해결의 해결을 위해서는 기본적으로 전제적으로 이슈 맥락적 차원의 속성, 갈등 당사자들의 이해관계의 입장, 그리고 이를 수용하는 해결 혹은 조정자들의 성격이 중요하다.

갈등의 당사자를 기준으로 할 때는 개인간 갈등, 집단간 갈등 및 국가간 갈등으로 구분하는 것이 가장 일반적인 갈등 구분 방식의 하나지만, 학자에 따라서는 세대갈등, 지역갈등, 노사갈등으로 구분하기도 하고, 민관갈등, 민민갈등, 관관갈등으로 구분하기도 한다.(대통령직속 지속가능발전위원회. 2005 上, 37).

예를 들어, 의약분업을 둘러싼 갈등에서 가장 직접적인 이해당사자는 의사 집단과 약사 집단이라고 할 수 있겠지만, 분업이 어떻게 이루어지느냐에 따라서 일반 국민들의 부담이 달라질 수 있다는 점에서 사실상 국민 대다수가 당사자가 될 수 있다.(대통령자문 지속가능발전위원회. 2005 上. 40)

환경 문제를 주된 쟁점으로 하는 공공갈등의 경우는 이해당사자의 범위가 국경을 넘어 확대될 수도 있다. 따라서 공공갈등의 예방과 해결에 있어서는 당사자의 범위를 어디까지로 할 것인가, 그리고 다양한 당사자들에게 동일한 당사자 지위를 부여할 것인가가 까다로운 문제로 등장하기 쉽다.

둘째, 갈등 발생의 원인을 기준으로 할 때는 흔히 갈등을 이익갈등(interest conflict)과 가치갈등(value conflict)으로 이분법적으로 구분하며, 갈등 원인이 다양성에 주목하는 사람들은 이들 갈등 외에 관계갈등(relationship conflict), 정보갈등(data conflict), 구조적 갈등(structural conflict)을 추가하기도 한다.(대통령자문 지속가능발전위원회. 2005 上. 38)

중앙정부나 지자체가 시행하는 공공사업을 둘러싼 갈등에서 전형적으로 나타나듯이, 상충된 이해관계와 가치가 모두 갈등의 원인이 된다. 따라서 한편에서는 이익갈등이면서 다른 한편에서는 가치갈등이 된다. 또한 새만

금간척사업, 천성산 관통터널공사를 둘러싼 갈등에서 볼 수 있듯이 대립된 전문적 견해가 추가적인 원인이 되기도 한다.

셋째, 갈등의 쟁점을 기준으로 할 때는 쟁점의 영역에 따라 산업갈등, 의료갈등, 교육갈등, 정치갈등, 환경갈등, 이념갈등 등으로 구분한다. 엄밀한 의미에서 볼 때 갈등의 쟁점을 기준으로 해서 분류체계를 만들었다기보다는 갈등이 자주 일어나는 영역을 중심으로 유형이 구분된 것이라 할 수 있다.

공공정책을 분류하는 것은 갈등의 속성을 이해하고 관리방안을 제시하는데 유용한 틀을 제시하기 위함인데, 흔히 갈등주체, 갈등내용, 갈등성격, 진행 단계, 갈등이슈가 미치는 범위를 나누고 있다(나태준, 2004: 18-23). 공공갈등의 주체별 분류에는 공공기관간(중앙부처 혹은 국가기관, 지방자치단체), 공공기관과 민간간, 민간간(환경단체 등 NGO)갈등으로 세분류하거나(이승모, 2013: 171), 갈등 유발요인에 따라 상호의존성과 권한관계의 불균형, 보상 체계, 공유자원의 불균형으로 분류(Walton & Dutton, 1979)하거나, 이익갈등(Interest Conflict), 가치갈등(Value Conflict)으로 구분하거나 원인의 다양성에 주목하여 관계갈등(Relation Conflict), 정보갈등(Data Conflict), 구조적 갈등(Structural Conflict)으로 분류하기도 한다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005 上 38).

최근 갈등유형에 대한 구분 틀을 해당 사안의 강도, 인식의 상이성에서 찾아보고, 갈등해결을 위한 대안을 정책적으로 마련해보고자 하는 연구도 있다. 이러한 연구결과들에서 갈등유형을 설명할 수 있다.

유희정 외(2016)는 한국사회 갈등의 원인 및 관리에 대한 연구에서 한국 사회의 갈등수준을 측정하고, 갈등유형 별로 원인 및 관리에 대한 인식차이를 분석하였다. 그의 연구에 따르면, 첫째, 다수의 시민들이 한국사회의 사회갈등 수준을 상당 이상으로 인식하고 있으며, 구체적인 유형별로 계층 및 계급갈등을 공공갈등보다 더욱더 심각하게 받아들이고 있다고 하였다. 둘째, 갈등 수준을 높게 인식하는 집단군에서 외부적 원인과 갈등의 순기능에

동의하는 수준이 높게 드러났음을 지적하였다. 이 경우 갈등해결의 다양성을 수용하는 경우가 높아, 갈등해결의 절차와 과정의 설계에서도 보다 적극적인 것으로 가정한다. 마지막으로 공공 및 지역갈등 유형의 경우 갈등수준에 따라 사회갈등의 내부적 원인과 갈등의 역기능 정도를 다르게 인식하는 공통점이 발견되었다(유희정 외2016, 39-80).

한국정치학회(2012)는 공공분쟁 또는 공공갈등은 갈등이슈에 따라 ‘환경, 이념, 노동, 지역, 계층, 교육’의 6가지 유형으로 분류될 수 있고, 갈등 당사자의 유형에 따라 ‘민간-민간, 민간-정부, 정부-정부’의 3가지 유형으로 분류되기도 한다고 보았다. 또한 갈등의 원인에 따라 ‘이익-이익, 이익-가치, 가치-가치’의 3가지 유형으로 분류하였다.

김주원·조근식(2016)에서는 갈등의 주체에 따른 분류와 갈등의 성격에 따른 분류로 나누었다. 갈등은 전개과정에 따라 당사자의 특정성이 불분명한 복합갈등의 경우가 많아 정부간 갈등의 경우에는 정부 상호간뿐만 아니라 지역주민 또는 환경단체 등이 가세하는 경우가 있으며, 정부-주민간 갈등의 경우에도 분쟁이 가시화되면서 지방자치단체가 등장하는 경우가 있다. 또한 갈등의 사안에 따라서는 주민-주민간 갈등 또는 주민-환경단체간 갈등이 나타나는 경우도 있다고 보았다. 갈등의 성격에 따라 이익갈등과 권한갈등으로 나눌 수 있다. 전자는 이해당사자들이 사회경제적 이익을 지키기 위해서 대립하는 형태이고, 후자는 이해당사자간 권한과 책임의 귀속 혹은 적합성에 관련된 형태로서 정부-주민간 갈등유형에서 주로 발생한다.

이영희(2004)에서는 공공갈등의 경우, 그 원인을 두 가지 측면에서 다루었다. 절차적 측면과 내용적 측면에서 다루어지는데, 갈등발생의 원인이 절차적 측면에서 다루어지는 갈등을 소위 ‘절차갈등’이라 하고, 내용적 측면에서 다루어지는 갈등을 ‘내용갈등’이라고 한다. 절차갈등이란 공공정책 입안과정에서 이루어지는 절차의 정당성과 관련된다. 즉, 공공정책의 입안 과정에서 관련된 이해관계자들의 의견을 얼마나 공정하고 포괄적으로 경청

하고 수용하였는가와 관련된 갈등이다. 공공정책의 내용을 둘러싼 갈등은 다시 ‘가치갈등’과 ‘이익갈등’으로 대별되고 있다. ‘가치갈등’이란 기본적으로 갈등발생의 원인이 종교적, 철학적 가치들 사이의 충돌에서 비롯되는 경우이며, ‘이익갈등’이란 다양한 공공정책에 있어서 물질적 손해를 보거나 또는 이익을 갖게 되는 집단이 존재하고 이들간의 이익충돌이 일어날 때 발생하는 갈등이다.

심준섭(2013)은 공공갈등을 피해자와 원인제공자를 중심으로 구분하여 접근하였다. 첫째, 둘 이상의 중앙 또는 지방정부, 공공기관들이 갈등의 당사자인 경우로서 한쪽은 갈등의 원인을 유발하고 또 다른 쪽이 피해자로 인식됨으로써 갈등이 초래되는 경우이다. 예컨대 낙동강 폐놀오염 사고처럼 한 쪽 자치단체가 환경오염의 원인으로 또 다른 자치단체는 피해당사자로 규정되는 경우로서 정부간 갈등의 양상으로 전개된다.

둘째, 정부가 원인을 제공하고 민간이 피해를 보는 경우이다. 도로나 터널 등 사회간접시설뿐만 아니라, 화장장, 방사성폐기물 처리장, 쓰레기 소각장 등 NIMBY 시설을 건설하는 과정에서 정부(공공기관 포함)와 주민들 간의 분쟁, 생활환경 민원(가로등 교체, 횡단보도 설치 요구) 등이 대표적이다.

셋째, 민간의 갈등의 원인이고 정부가 피해자인 경우이다. 예컨대 민간기업의 대규모 공사나 건설로 인해 주변 생태계의 파괴 등이 초래되는 경우 자치단체는 기업에 환경피해에 따른 손해배상을 청구하거나 원상복구를 요청하는 것이 일반적이다.

넷째, 개인-개인, 집단-집단, 또는 집단-기업 등 민간의 주체들 간의 분쟁이 포함된다. 예컨대 개인간 층간소음, 채무관계 분쟁, 아파트 하자를 둘러싼 기업과 주민들 간의 분쟁, 도로 사용을 둘러싼 이웃마을 주민들 간의 분쟁 등이 이러한 유형에 포함된다. 기본적으로 이러한 유형의 갈등은 공공갈등 보다는 사적 주체들간의 갈등으로 분류된다. 그러나 개인-개인, 집단-집단간, 집단-기업간 갈등으로 인해 상당한 사회적, 경제적 비용이 초래되고

당사자들이 민원이나 분쟁 조정 신청 등을 제기하는 경우 정부(공공기관)가 개입하게 된다. 이러한 유형의 갈등이 발생하는 경우, 피해를 입은 주체는 피해를 유발한 주체를 대상으로 직접적으로 피해복구를 청구하거나, 법률적 소송을 통해 문제해결을 시도하거나, 민원을 통해 정부에 해결을 요청하게 된다. 특히 정부에 분쟁조정을 신청하는 경우 환경분쟁조정위원회, 전자거래 분쟁조정위원회, 언론중재위원회 등 정부 기관들이 개입하여 ADR을 시도한다.

공공갈등을 가치와 이익이라는 요소를 가지고 구조와 기능적 측면에 공공갈등의 유형을 살펴본 윤종설(2012)의 이론을 살펴보면, 우선 구조적 이익갈등은 국책 사업이나 정책 집행을 통해 생기는 이익갈등을 의미한다고 한다. 이익갈등은 경제적 이익 배분과 연결되어 있어, 법률 제정과 국책 사업 실시 등 정치적 영향권 아래에서 존재하는 이익갈등을 말한다. 그에 따르면, 구조적 이익갈등은 이해집단이 경쟁 구조에 있으며, 영합적(zero sum) 관계에 존재할 때 발생하고, 정치적 태생이 존재하기 때문에 정치적으로 갈등 관리가 진행될 수 있다. 또한 구조적 이익갈등의 갈등관리는 이해당사자의 합의보다 제 3자에 의해 제시된 중재안에 대한 수용으로 진행된다.

둘째, 구조적 가치갈등은 국책 사업 및 정책 집행 시 가치갈등이 발생하는 것을 의미한다. 구조적 가치갈등은 사회 전반적으로 수용되는 가치를 내포하고 있다. 그러므로 구조적 가치갈등은 이해당사자들의 집단갈등을 넘어서 사회 전반적으로 영향력을 미치며, 개발·보존갈등과 환경·가치규제갈등으로 구별할 수 있다.

셋째, 기능적 이익갈등은 국책 사업과 정책이 이익갈등을 유발하는 것을 말한다. 기능적 이익갈등은 구조적 이익갈등과 달리 정치적 영향력을 내포하지 않고 있다. 사업이나 정책을 집행함으로써 나타나는 갈등을 기능적 이익갈등이라고 할 수 있다. 국책 사업과 정책집행 시 절차적 정당성과 정보 공개, 이해관계자의 동의가 수반되지 않을 경우 기능적 이익갈등이 발생할 가능성이 크다. 기능적 이해갈등은 갈등 이해당사자들의 합의 및 수용을

통해 갈등관리가 가능하다.

넷째, 기능적 가치갈등은 가치갈등이 공공정책에 의도하지 않게 발생하는 경우를 의미한다. 기능적 가치 갈등은 사업 및 정책 집행 과정에서 생존권, 공동체 가치 파괴 등이 수반될 때 발생한다. 또한 비선호시설의 입지, 개발을 통한 터전 이전 등의 과정에서 발생하는 지역적 갈등이다. 기능적 가치갈등은 이해당사자들의 합의를 통해 갈등관리가 가능하다. 기능적 가치갈등은 가치적 입지갈등과 가치적 정책갈등으로 구분할 수 있다.

서정철(2016)은 공공갈등의 원인 행정환경변화 즉, 과거와 다르게 지방정부가 공공갈등의 직접적인 당사자가 되었음을 지적하고, 지방정부가 중앙정부의 행정절차에 적극적으로 참여하고 지역주민의 요구와 이익에 부합해야 하는 행정을 펼쳐야 한다고 주장한다. 그의 입장을 해석하면, 갈등의 주된 조정자는 지방정부이며, 이는 현장중심 혹은 현장응용적인 것으로 정책실행적 측면이 중요하다는 것을 주장하는 것이다. 왜냐하면, 갈등의 사회적 수준, 공공적 수준은 다분히 정책 실행에서 주어지는 행위적 차원이기 때문에, 그 행위와 접면하고 실제적 해결을 주도하는 역할은 지방정부이라는 것이다.

더군다나 갈등으로 인한 외부효과의 효과적인 관리를 위해서 즉시적이며 효과적인 정책구사가 필요한 데, 이를 실시할 수단의 다양한 집행의 수준은 지역을 관리하는 지방정부가 기존의 중앙정부보다 더욱 적합하다는 사실이다. 결과적으로 중앙정부를 비롯한 공공갈등의 해결에서 갈등해결의 중요한 행위자는 지방공무원이 될 수밖에 없고, 이들의 역량으로 개인, 지역, 국가적 맥락으로 이어지는 갈등적 상황이 변화될 수 있다.

2. 공공갈등관리

1) 갈등관리

갈등관리란 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 해결하려는 활동 즉 이해관계자간에 발생하는 갈등을 긍정적인 방향으로 유도하여 해결하며, 예상되는 갈등상황을 미리 예방하는데 관심을 갖는 일련의 활동이라 할 수 있다. 그리고 갈등관리의 구성요소와 관리방식에는 지원체계(인력, 예산 등 갈등해결을 위한 기제들의 조직적 체계성), 리더의 관심(해결 의지), 갈등관리담당자의 관심과 전문적 능력(위임된 권위-현장의 민감성과 직결)이 중요하다(하혜영 2011, 4-5).

공공갈등은 대체로 여러 당사자들의 이해관계가 복잡하게 연관되어 있는 경우가 많아 해결에 많은 시간과 노력을 필요로 한다. 뿐만 아니라 사안에 따라 불확실성이 높거나 인식상의 다양한 해석이 가능한 모호성이 있는 경우에는 그 만큼의 더 큰 시간과 노력이 요구된다. 공공갈등이 적시에 적절한 조치로 해결되지 않는 경우에 정책지연은 물론 거래비용도 매우 커지게 된다. 특히 정책이 타이밍을 놓치게 되면 정책자체가 쓸모없게 되는 경우도 발생하게 되어 정책대상 집단에도 큰 피해를 줄 수 있다(홍성만 외, 2007).

따라서 공공갈등에 따른 부정적인 피해나 파급효과를 최소화하면서도 갈등의 긍정적 효과를 최대화하기 위해서는 적극적이면서도 체계적인 공공갈등관리가 필요하다(임동진, 2011: 292-295; 주성돈 외, 2012: 153-154; 김형성 외, 2013: 98; 김길수, 2009: 283-284).

결국, 갈등의 예방과 갈등해결 활동인 갈등관리란 정책의 성패를 좌우하는 중요한 전제조건이 된다(손호중·채원호, 2005). 갈등관리가 성공했다는 것은 시행주체의 갈등관리 기제가 적절하게 작동되어 이해당사자와 일정한 합의점을 도출하고, 시행주체와 이해당사자 모두가 일정한 수준의 목표를 성취하여 두 주체 사이에 존재하는 갈등이 해소된 경우를 의미한다. 따라서

공공갈등이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 공공기관 상호 간 혹은 공공기관과 주민 또는 시민단체 간에 상호 양립할 수 없는 가치나 목표, 수단 등의 대립으로 인해 발생하는 갈등이라면, 공공갈등관리는 이러한 과정에서 발생하는 공공갈등의 역기능을 최소화하면서도 정책추진을 효율적으로 추진하는 것이라 할 것이다(김정일·주상현, 2014: 354-355).

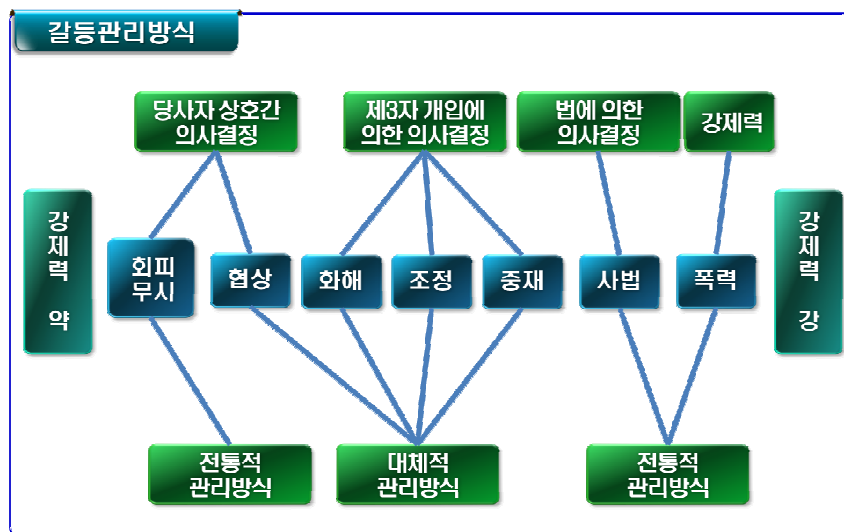
2) 공공갈등관리방식과 프로세스

공공갈등 관리방식은 공공갈등을 해결하기 위한 관리방식을 말하며, 그 종류는 전통적 관리방식(Conventional Dispute Resolve)과 대체적 관리방식(ADR: Alternative Dispute Resolve)의 두 가지가 있으며, 자세한 내용은 다음과 같다(하혜영, 2007: 60-61; 이용훈, 2012: 40-42).

첫째, 전통적 관리방식에는 독자적 관리방식(Self-management Strategy)과 사법적 판결(재판)방식이 있다. 독자적 관리방식이란 우월한 권력을 소유하고 있는 일방 당사자가 주도적 갈등을 해결하려는 활동을 의미한다. 독자적 관리방식에는 일방적 권력행사, 회피(Avoidance), 비순응(Noncompliance), 등이 있다. 사법적 판결(재판)방식은 사법기관의 강제적 결정에 의한 갈등해결방식으로서 비용(소송비용)과 시간(소송 종료까지의 시간)이 많이 들어가는 갈등관리방식이다.

둘째, 대체적 관리방식(ADR)은 전통적 갈등관리방식의 문제점을 보완하고자 등장한 갈등방식으로서 소송절차에 의한 판결을 거치지 않고서 분쟁을 해결하는 방식을 말한다. 대체적 갈등해결방식에는 협상과 제3자 개입인 화해 촉진, 조정, 중재 등이 있다. <그림-2>는 강제력 강도와 당사자와 제3자의 개입정도에 의해서 전통적 관리방식과 대체적 관리방식을 분류한 기준을 제시한 것이다. 그림 양극단은 갈등발생시 회피하는 경우와 강제력으로 갈등을 해결하려는 경우이며, 이 경우 바람직한 갈등관리의 방식은 아

하지만 해결을 위한 방식으로 사용될 수 있으며, 이를 전통적 관리방식이라고 부른다. 반면 그림 가운데 대체적 관리방식은 갈등약화를 방지하고 당사자 모두에게 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는 갈등관리방식이다.



[그림 2] 공공갈등의 관리 방식

다음으로 갈등관리 절차와 관련하여 갈등이 발생하거나 발생할 징후가 있을 때, 그 갈등의 결과는 조직이나 사회의 구성원들이 어떠한 갈등관리 방안을 채택하는가에 따라 상이한 궤적을 갖는다. 갈등해결방식에는 힘에 의해 갈등을 해결하려는 방식(집회 및 파업 등), 권리에 의존한 방식(소송 등), 당사자의 이해관계를 충족시켜 갈등을 해결하려는 방식(협상이나 조정 등)이 있다. 갈등의 해결방식의 선택에서 중요한 것은 첫째, 갈등관리에 사용된 시간과 비용 등 거래비용이 적어야 한다. 둘째, 갈등관리 방식의 결과에 대해 당사자가 느끼는 만족도가 높아야 한다. 셋째, 절차의 공정성에 대한 당사자의 만족도 역시 높아야 한다. 넷째, 갈등해소 이후 당사자 간의 관계가 복원되고 신뢰가 구축될 수 있어야 한다. 다섯째, 갈등관리 방식에 의한 결과가 지속적인 것이 될 수 있어야 한다.

갈등관리의 절차는 가용절차(available procedures)²⁾, 역량(skill)³⁾, 자원(resources)⁴⁾에 의해 그 궤적이 달라진다. 즉 가용절차, 동기, 역량, 자원 등이 실제 사용절차에서 무엇을, 어떻게 실현하는가는 갈등구조 파악을 위한 정책과정에서 파악할 수 있다. 갈등관리의 절차는 다양한 공적기관에서 매뉴얼화하여 제작하고 현장에서 활용되고 있으나 큰 효과를 나타내지는 않고 있다. 결국 앞서 살펴보았지만 갈등이 주재하는 지대가 사회이며, 공공영역으로 체제의 문제와 직결되어 있기 때문에, 그 해결의 과정이 상당히 어렵기 때문이다.

갈등관리 절차는 과거에는 공공정책 혹은 공공기간의 활동에서 야기되었지만, 이제는 기획단계에서부터 발생하는 것이 현재의 특징이다. 자치조례에서는 공공기관의 장이 갈등관리심의위원회를 통해 갈등 영향분석이 필요한지 여부를 판단해 필요하다고 결론을 내리면 갈등영향분석은 공무원 혹은 중립자적인 제3자가 실시할 수 있도록 하고 있는 것이 이러한 이유이다.

3) 공공갈등관리의 중요성

공공갈등은 서로 다른 공익(public interests)간의 충돌로 발생하기도 한다. 서로 다른 공익 간의 경쟁은 좋은 공공정책을 형성하는데 필수적이다(Dukes, 2006). 또한 갈등이 합리적으로 해결되는 제도가 없거나 제도가 있다 하더라도 제도가 새로운 수요나 기대에 부응하지 못하는 경우 갈등이 야기될 수 있다(Mack & Snyder, 1971).

공공갈등은 정부의 정책수립 및 집행, 법규 제정 등 정책 전 과정에서 중

2) 갈등당사자가 갈등이 발생했을 때 법이나 제도, 관습 등에 의해 상용이 가능하도록 규정된 절차 등을 의미한다.

3) 시스템 안의 갈등해소 제도가 있고, 또한 갈등당사자들이 그 제도를 적극적으로 활용하고자 하는 동기가 존재함에도 불구하고, 만약 그들이 대화의 기법이나 이해관계에 기반을 둔 윈-윈 협상을 이끌어낼 역량 또는 갈등해소 절차의 운영에 대한 지식이 부족하다면 가용절차가 제대로 사용될 수 없기 때문에 항시적 수렴을 거듭해야 함을 의미한다.

4) 갈등관리 및 해소에 필요한 인적 자원과 경제적 자원, 그리고 유용한 정보 등이다.

양정부나 지방정부 및 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하게 되며 사회·경제적으로 상당한 영향을 미치게 된다. 따라서 정부나 공공기관은 정책추진과정에 있어서 공공갈등에 따라 발생할 수 있는 역기능을 최소화하면서도 정책추진을 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 갈등관리가 필요하다고 할 수 있다. 대개의 경우 공공갈등은 하나의 부처가 아닌 여러 부처가 관련되어있거나 여러 이해당사자들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 경우가 많아 그 해결에 적지 않은 시간과 비용, 그리고 자원을 필요로 한다. 게다가 직면해 있는 문제의 성격상 불확실성이 높거나 인식상의 다양한 해석이 가능한 모호성이 있는 경우에 그 해결에는 그 만큼의 더 큰 비용과 시간을 요구하며 다양한 접근방법이 요구된다.

정부와 민간 그리고 중앙과 지방의 행정기관 간 갈등이 적시에 적절한 조치로 해결되지 않는 경우 정책지연은 불가피하고 이 과정에서 정책의 거래비용은 매우 커진다. 특히 정책이 타이밍을 놓치는 경우 정책자체가 쓸모없게 되는 사태가 발생하기도 한다. 이때 정책대상 집단에도 커다란 피해를 줄 수 있다(홍성만 외, 2007).

정부의 적극적이고 체계적인 공공갈등 관리는 다음과 같은 역할을 한다. 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 성공

요인으로부터 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.

3. 공공갈등관리 제도 분석

1) 공공갈등관리를 위한 법제 현황

□ 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령)

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 '갈등관리규정'이라함)은 갈등관리를 위한 우리나라 최초의 규정으로 2007년 2월에 대통령령으로 제정 되었다. '갈등관리규정'은 총 5개장 29개조로 구성되어 있다. 제1장은 '총칙'으로 목적, 적용대상, 중앙행정기관의 책무 등을, 제2장은 '갈등 예방 및 해결의 원칙'으로 자율해결과 신뢰확보, 참여와 절차적 정의, 이익의 비교형량 등 5가지 원칙을, 제3장은 '갈등의 예방'으로 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회 등을, 제4장은 '갈등조정협의회'로 협의회의 구성, 기본규칙 등을, 제5장은 '보칙'으로 갈등관리연구기관의 지정, 갈등관리매뉴얼 작성 및 활용 등을 규정하고 있다.

① 적용대상 및 원칙

'갈등관리규정'에서는 갈등이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의되었고, 공공정책은 법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다고 규정하였다. 공공정책은 다양한

계층의 공공기관에서 수립·추진하는데 ‘갈등관리규정’은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결을 목적으로 제정되었으며, 지방자치단체 및 그 밖의 공공기관은 필요할 경우 동일한 취지로 갈등관리제도를 운영하도록 규정하였다. ‘갈등관리규정’에서는 갈등 예방 및 해결을 위한 원칙으로 ‘자율해결과 신뢰확보’, ‘참여와 절차적 정의’, ‘이익의 비교·형량’, ‘정보공개 및 공유’, ‘지속가능한 발전의 고려’ 5가지를 각각 조(條)로 규정하였다. 원칙은 대화와 타협, 신뢰 확보, 참여보장, 지속가능 발전 등을 강조함으로써 강제적인 갈등관리보다 자율적·사전예방적 갈등관리에 초점을 맞추고 있다. 또한 규정에서는 갈등 예방 및 해결을 위한 책무로서 갈등 예방 및 해결을 위한 종합시책의 수립·추진, 법령 정비, 다양한 수단 발굴, 교육훈련 실시 등을 규정하였다.

② 갈등의 예방(갈등영향분석·갈등관리심의위원회)

‘갈등관리규정’은 갈등을 사전에 예방하기 위한 조치로 갈등영향분석 실시와 갈등관리심의위원회 설치를 규정하였다. 갈등영향분석은 중앙행정기관의 장이 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우 실시할 수 있다. 중앙행정기관의 장은 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의를 요청해야 하는데 갈등영향분석서에는 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용, 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획 등을 포함하여야 한다. 사전환경성검토 또는 환경영향평가를 실시하면서 갈등영향분석기법을 활용한 경우에는 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

‘갈등관리규정’에서는 종합적인 갈등관리를 수행할 기구로 갈등관리심의위원회를 각 중앙행정기관에 설치하도록 규정하였다. 법무부, 국무조정실, 기상청 등 갈등이 많이 발생하지 않는 7개 기관은 기관의 장이 판단해 위원

회를 설치하지 않을 수 있다. 갈등관리심의위원회는 규정 제4조에서 정한 갈등 예방 및 해결을 위한 책무, 갈등영향분석, 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원 등에 관한 사항을 심의하여야 한다. 또한 중앙행정기관의 장은 갈등영향분석에 대한 심의 결과 이해관계인·일반시민 또는 전문가의 참여가 중요하다고 판단되는 경우 이들이 참여하는 의사결정방법을 활용하도록 했다.

③ 갈등의 해결(갈등조정협의회·갈등관리정책협의회)

‘갈등관리규정’에는 공공정책으로 인해 발생한 갈등을 해결하기 위하여 필요할 경우 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영하도록 규정하였다. 협의회는 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자 간의 합의에 의하여 선정된 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성한다. 협의회의 구체적인 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따르는데 협의회의 목적, 당사자 범위, 협의회 절차, 협의결과문의 작성 등이 포함되어야 한다. 또한 국무총리실에는 갈등관리에 관한 관계부처 간의 협의 등을 위하여 갈등관리심의위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 둔다. 정책협의회에서는 공공갈등 예방과 해결을 위한 법령정비 등 제도개선에 관한 사항, 공공갈등과 관련된 교육·홍보에 관한 사항 등을 심의·조정한다. ‘갈등관리규정’에서는 갈등관리에 필요한 전반적인 사항을 조사·연구하여 공공기관의 갈등관리를 체계적으로 지원할 수 있는 연구기관 또는 단체를 갈등관리 연구기관으로 지정할 수 있도록 규정하였다.

2) 공공갈등 관리를 위한 주요 조직 현황

□ 행정협의조정위원회

행정협의조정위원회는 지방자치법 제168조 제1항에 근거를 두고 있으며,

중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 신속하고 효율적으로 협의 조정하기 위하여 설치된 대한민국 국무총리실 소속의 정부위원회이다. 위원회에서 협의·조정한 결정사항에 대해 관계 중앙행정기관의 장과 당해지방자치단체장은 이행의무가 있지만 강제적 구속력은 없으며, 당사자의 서면신청으로 조정절차가 시작되고, 직권 상정을 규정하고 있지 않다.

행정협의조정위원회는 위원장 1명을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성하며, 행정협의조정위원회의 위원은 기획재정부장관·행정자치부 장관·국무조정실장 및 법제처장 및 안전과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 사람, 그 밖에 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람 4명으로 구성된다. 위원장은 국무총리가 위촉하는 사람 4명 중에 국무총리가 위촉한다. 위원장과 위촉위원의 임기는 2년으로 한다.

□ 지방자치단체중앙분쟁조정위원회

지방자치단체중앙분쟁조정위원회는 지방자치법 제149조에 근거를 두고 있으며, 지방자치단체 상호 간이나 지방자치단체의 장 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼이 있는 경우에 조정기능을 수행하고, 광역자치단체기관과 기초자치단체간의 갈등조정을 주요기능으로 하고 있다. 지방자치단체중앙분쟁조정위원회는 ① 시·도 간 또는 그 장 간의 분쟁, ② 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁, ③ 시·도와 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁, ④ 시·도와 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁, ⑤ 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁, ⑥ 시·도를 달리하는 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁을 심의·의결한다.

지방자치단체중앙분쟁조정위원회는 행정자치부 소속으로 11인 이내로

구성되며, 위원장과 위원 중 5명은 행정자치부장관의 제청으로 대통령이 임명하거나 위촉하고 임기는 3년으로 연임이 가능하다. 당연직 위원은 기획재정부차관, 안전행정부차관, 산업통상자원부차관, 환경부차관 및 국토교통부차관이 맡도록 하고 있다.

□ 지방자치단체지방분쟁조정위원회(충청남도분쟁조정위원회)

지방자치법 제149조에는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회에 관한 내용과 더불어 지방자치단체지방분쟁조정위원회에 대하여도 규정하고 있다. 지방자치단체지방분쟁조정위원회는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의·의결대상에서 제외되는 지방자치단체·지방자치단체 조합 간 또는 그 장 간의 분쟁을 심의·의결한다.

지방자치단체지방분쟁조정위원회의 구성 및 위원의 임기는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 경우와 같으며, 위원장과 위원 중 5명은 시·도지사가 임명하거나 위촉하고, 조례로 정하는 해당 지방자치단체 소속 공무원이 당연직 위원이 된다. 충청남도분쟁조정위원회운영조례 제2조에 의하면 충청남도분쟁조정위원회의 당연직 위원은 기획조정실장, 자치행정국장, 농정국장, 복지보건국장, 건설교통국장으로 하고 있다. 운영에 관한 자세한 내용은 충청남도분쟁조정위원회운영조례에 규정되어 있다.

□ 중앙환경분쟁조정위원회

환경분쟁조정법 제4조(환경분쟁조정위원회의 설치)의 규정에 따라 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회가 설치되어 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제하는 것을 그 임무로 하고 있다. 최근에 개정되어 2016년 12월 23일부터 시행되고 있는 중앙환경분쟁조정위원회에 관한 규정의 내용은 다음과 같다.

환경분쟁조정법 제5조(환경분쟁조정위원회의 소관 사무)에 의하면 중앙

환경분쟁조정위원회는 ① 환경분쟁의 조정,⁵⁾ ② 환경피해와 관련되는 민원의 조사, 분석 및 상담, ③ 분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의, ④ 환경피해의 예방 및 구제와 관련된 교육, 홍보 및 지원, ⑤ 그 밖에 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항을 소관사무로 한다.

또한, 환경분쟁조정법 제6조(관할) 제1항에 의하면 중앙조정위원회는 분쟁 조정사무 중 ① 분쟁의 재정 및 중재, ② 국가나 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁의 조정, ③ 둘 이상의 시·도의 관할 구역에 걸친 분쟁의 조정, ④ 제30조에 따른 직권조정(職權調停), ⑤ 그 밖에 대통령령으로 정하는 분쟁의 조정을 그 관할로 한다.

중앙조정위원회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하며, 그 중 상임위원은 3명 이내로 한다. 지방조정위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하며, 그 중 상임위원은 1명을 둘 수 있다. 위원회 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

□ 지방환경분쟁조정위원회(충청남도환경분쟁조정위원회)

환경분쟁조정법 제4조(환경분쟁조정위원회의 설치)에는 중앙환경분쟁조정위원회 뿐만 아니라 특별시·광역시·도 또는 특별자치도에 지방환경분쟁조정위원회를 설치하도록 하는 근거를 두고 있다. 또한 2016년 12월 23일부터 시행되고 있는 지방환경분쟁조정위원회에 관한 규정의 내용은 다음과 같다.

환경분쟁조정법 제5조(환경분쟁조정위원회의 소관 사무)에 의하면 지방환경분쟁조정위원회는 ① 환경분쟁의 조정,⁶⁾ ② 환경피해와 관련되는 민원

5) 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 분쟁의 조정은 해당 목에서 정하는 경우만 해당한다.

가. 「건축법」 제2조제1항제8호의 건축으로 인한 일조 방해 및 조망 저해와 관련된 분쟁: 그 건축으로 인한 다른 분쟁과 복합되어 있는 경우

나. 지하수 수위 또는 이동경로의 변화와 관련된 분쟁: 공사 또는 작업(「지하수법」에 따른 지하수의 개발·이용을 위한 공사 또는 작업은 제외한다)으로 인한 경우

의 조사, 분석 및 상담, ③ 분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의, ④ 환경피해의 예방 및 구제와 관련된 교육, 홍보 및 지원, ⑤ 그 밖에 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항을 소관사무로 한다.

또한, 환경분쟁조정법 제6조(관할) 제2항에 의하면 지방조정위원회는 해당 시·도의 관할 구역에서 발생한 분쟁의 조정사무 중 제6조 제1항 제2호부터 제5호까지의 사무 외의 사무를 관할한다. 다만, 제6조 제1항 제1호의 경우에는 일조 방해, 통풍 방해, 조망 저해로 인한 분쟁은 제외한 것으로서 대통령령으로 정하는 분쟁의 재정 및 중재만 해당한다.

지방조정위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하며, 그 중 상임위원은 1명을 둘 수 있고, 위원회 위원의 임기는 2년으로 연임할 수 있다.

환경분쟁조정법 제15조(규칙 제정)에는 지방조정위원회의 운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정하도록 하고 있는 바, 충청남도에는 2016년 3월에 기존의 충청남도환경오염피해분쟁조정에관한조례를 개정 한 충청남도 환경분쟁 조정에 관한 조례에 근거한 충청남도환경분쟁조정 위원회가 설치되어 있으며, 위원장 및 위원은 「환경분쟁 조정법」(이하 “법”이라 한다) 제8조 제3항에 따라 도지사가 임명 또는 위촉한다. 위원회의 위원장은 접수된 환경분쟁사건마다 충청남도 소속 공무원 중에서 심사관으로 지명하여야 하며 특정사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 관계전문가를 위촉할 수 있으며, 심사관은 사실조사 및 인과관계의 규명 및 환경피해액 산정 등의 사항을 포함한 심사보고서를 작성하여 위원회에 보고하여야 한다. 조례에 의하면 위원회의 위원장은 재정(裁定)위원회와 조

6) 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 분쟁의 조정은 해당 목에서 정하는 경우만 해당한다.
가. 「건축법」 제2조제1항제8호의 건축으로 인한 일조 방해 및 조망 저해와 관련된 분쟁: 그 건축으로 인한 다른 분쟁과 복합되어 있는 경우
나. 지하수 수위 또는 이동경로의 변화와 관련된 분쟁: 공사 또는 작업(「지하수법」에 따른 지하수의 개발·이용을 위한 공사 또는 작업은 제외한다)으로 인한 경우

정(調停)위원회 위원장이 되며, 조정기일에 당사자가 정당한 사유 없이 출석하지 않을 경우에는 당사자가 제출한 자료 또는 심사관의 심사보고서를 토대로 조정절차를 진행할 수 있다고 규정하는 등 기타 위원회 소집절차, 조정비용, 수수료, 위원 등의 수당 등 위원회 운영 전반에 대하여 비교적 자세히 규정되어있다.

Ⅲ. 충청남도 공공갈등관리 실태 분석

1. 충청남도 갈등관리 제도

1) 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례

① 현황

2007년 2월 대통령령으로 제정된 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’은 그 목적과 대상을 중앙행정기관에 제한하고 있기 때문에 지방자치단체 차원에서 갈등관리에 관한 규정이 필요함으로 인하여 제정되었다.

즉, 충청남도의 주요시책을 수립·추진함에 있어서 도 및 시군과 주민 간 발생하는 각종 갈등에 대한 사전 예방과 해결 방안을 마련하여, 이해관계인의 적극적인 도정참여를 유도하고, 행정에 대한 신뢰성 확보와 투명성을 제고하여 충청남도과 도민 상호간 상생발전과 사회통합에 기여코자 함이 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례의 제정이유이다.

따라서 적용 주체와 그 대상에 있어서 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령)’과 ‘충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례’에 차이가 있을 뿐이며, 나머지 내용은 두 법령이 비슷하다.

② 변화분석

충청남도는 2010년 11월 ‘충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례’를 제정한 이후, 2014년 12월 ‘충청남도 공공갈등의 예방과 해결에 관한 조례’로 전부 개정하였다. 기존의 조례가 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에 근거하여, 포괄적이고 일반적인 내용을 중심으로 제정되어 지방정부차원에서

직접 적용한 내용이 적었던 점이 주된 이유였다. 전부개정된 조례에는 공공갈등진단을 정의에 포함하여 예방적 갈등관리, 갈등의 적용대상 및 범위 확대, 정부시책 갈등 및 시·군시책 갈등에 대한 도지사의 책무 규정, 갈등관리 총괄 및 실무부서의 역할 명정, 갈등영향분석 실시 시점 확대 위원회 기능 보강 등 총 26조문으로 구성되었다.

③ 성과분석

주요 개정 내용과 함께 성과를 분석해 보면 먼저 용어의 정의에 “공공갈등진단” 내용을 포함하여 예방적 갈등관리 중시(제2조)하고 있다.

갈등의 적용대상 및 범위 부분에서는 도내에서 발생하는 갈등을 도정갈등과 기타 갈등으로 적용대상 및 범위의 확대(제3조)와 정부시책 갈등 및 시·군시책 갈등에 대한 도지사의 책무를 규정하여 도내 갈등관리에 대한 도의 역할(제4조)을 강화하고자 하였다.

또한 갈등관리 총괄부서 기능을 강화하고 갈등관리에 대한 총괄 및 실무부서의 구체적 역할을 명확히하여 부서간 칸막이 없는 협치·협력 행정 도모(제7조)하고자 하였으며, 실무부서는 정책 입안 시 공공갈등 영향 및 대책에 대해 갈등 총괄부서와 협의, 공공갈등진단표와 갈등기술서를 작성하여 총괄부서에 제출(제8조)하도록 규정하는 등 공공갈등의 사전적 예방활동 강화를 추진하였다.

마지막으로 위원회 활성화를 위해 위원수를 최대 20명 증원하여 전문가 보강(제12조)과 갈등관리 전문기관 지정, 전문가 포럼의 운영과 역할(갈등현장 조정·해결을 지원)을 규정(제23조)하여, 자치단체 중 처음으로 관·연간 협업체계를 구축코자 하였다.

이러한 조례 전면개정을 통해 충청남도는 사후적 관리에서 사전적 예방으로의 갈등관리체계를 구축하였고, 이후 가용한 여러 시스템들을 활용하여 도내 공공갈등의 예방과 해결에 노력하였다.

<표 2> ‘충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’ 주요 개정 사항

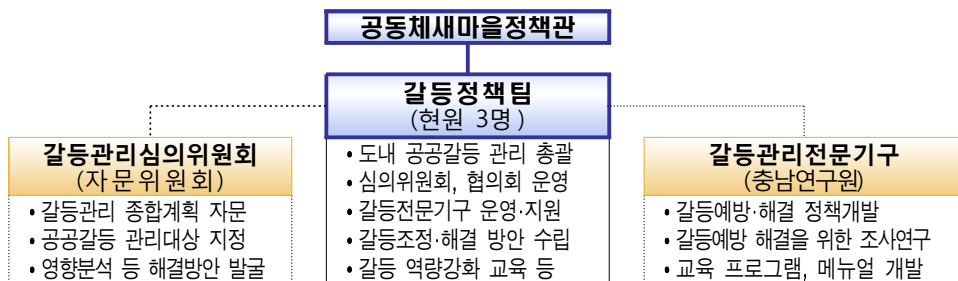
조문 (제목별)	구 조례	신 조례
제명	충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례	충청남도 공공갈등의 예방과 해결에 관한 조례
조문	총 5장 23조	총 26조
제1조 (목적)	충청남도의 주요시책 갈등관리	충청남도내에서 발생하는 갈등관리
제2조 (정의)	갈등, 갈등관리, 갈등영향분석	공공갈등, 갈등관리, 공공갈등진단, 갈등영향분석
제3조 (적용대상 및 범위)	도의 주요정책	도정 갈등과 기타 갈등(도지사가 특별히 지시한 갈등)
제4조 (도지사의 책무)	갈등예방과 해결능력을 강화하기 위한 시책 수립	정부시책, 시·군시책 갈등에 대산 도지사의 책무 규정
제7조 (부서의 지정 및 임무)		갈등관리 총괄부서와 실무부서의 역할 규정
제8조 (공공갈등 진단 실시)		사업추진부서 공공갈등진단표 갈등기술서 작성 제출
제9조 (갈등영향 분석)	해당 시책을 결정하기 전에 갈등영향분석 실시	시책을 결정하기 전에 실시한다는 내용 삭제
제11조 (위원회의 기능)	5가지 사항	7가지 사항 확대 (갈등관련 자치법규 정비, 갈등조정협의회 구성·운영 추가)
제12조 (위원회의 구성·운영)	위원회 구성 15명	위원회 구성 20명
제16조 (참여적의사결 정방법의 활용)	이해관계인, 일반주민, 전문가 참여하는 의사결정방법 활용, 참여적 의사결정방법의 활용 결과를 충분히 고려	당자자, 전문가, 각계 대표 등이 직접 참여하는 의사결정방법 활용 참여적 의사결정방법의 활용결과를 반영하기 위하여 노력
제17조 (갈등조정 협의회의설치)	각 시안별로 갈등조정협의회를 둘 수 있다.	갈등관리 총괄부서로 하여금 갈등조정협의회를 설치·운영 하게 할 수 있다.
제23조 (전문가 포럼 육성·운영 지원)	교육훈련, 연구, 조사, 세미나 등 학술활동 기능	갈등현장 조정·해결 지원, 교육훈련, 연구, 조사, 갈등관리 거버넌스 구축

2) 행정조직

① 현황

충청남도는 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례에 의하여 갈등 예방 및 관리에 관한 업무를 행정부지사 직속 공동체새마을정책관실 갈등정책팀(현원 3명) 소관업무로 분장하여 다루고 있다.

주요업무로는 공공갈등 영향분석, 갈등관리심의위원회 운영, 갈등관리조정 협의회 운영, 공공갈등진단 및 갈등대응계획 수립, 갈등전문가집단 등 관리, 갈등관리 매뉴얼 제작 · 활용 등을 추진하고 있다.



[그림 3] 충청남도 갈등관리 행정체계도

② 변화분석

충청남도는 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례에 의하여 갈등 예방 및 관리에 관한 업무를 자치행정국 자치행정과 자치협력팀 소관업무 중 하나로 분장하여 다루어 왔다. 자치협력팀의 업무는 선거 사무와 갈등관리 사무, 인권 사무, 주민등록 업무 등 민원 사무 등이 분장되어 있었다.

이후 갈등업무의 비중이 커지고 조례개정, 업무영역의 확대 등 갈등관리 업무의 중요성 인식에 따라 2015년 1월 갈등관리 전담부서인 갈등관리팀(1팀 4명)을 도민협력새마을과 내에 신설하였다. 이후 조직개편을 통하여 2018년 1월부터는 공동체새마을정책관실 갈등정책팀(1팀 3명)을 운영중이다.

③ 성과분석

현재 국내에 갈등관리 전담조직을 운영중인 자치단체는 서울시, 인천시 부평구 정도를 예로 들 수 있다. 서울시 공공갈등관리 전담조직은 2개과 총 9명이 배치되어 공공갈등 진단을 통한 대응계획 수립과 맞춤형 갈등 조정, 관리가 이루어지고 있다. 이 과정에서 내부조정자, 전문상담사 등 지리적 여건을 활용한 전문가를 활용하여 매년 지속적인 공공갈등 발생 감소 추세 등 성과를 나타내고 있다.

인천시 부평구는 2011년 2월 전국 최초로 ‘공공갈등조정관’ 제도를 운영 중에 있다. 기초자치단체로는 처음으로 갈등관리조정팀을 신설하여 운영중이며, 그 역할은 매뉴얼 제작, 조례 제정, 갈등영향분석 실시 등 충청남도에서 수행하고 있는 역할과 대부분 비슷하다.



[그림 4] 서울시 갈등관리 프로세스

충청남도는 광역자치단체에서는 최초로 공공갈등 전담 조직을 운영하고 있다. 이는 타 지역에서 우수사례로 꼽을 정도의 괄목할만한 성과이다. 서울시, 인천시 부평구의 경우 도시행정에서 다루어지는 민원(소음, 주차, 쓰레기

처리, 재개발)까지 포함하여 갈등관리 업무를 진행중에 있으며, 이 점은 광역 행정을 펼치는 충청남도와는 다른 점이라고 할 수 있다.

충청남도에서는 2015년부터 이어진 갈등관리 업무를 바탕으로 갈등의 사후적 해결에서 사전적 예방으로 정책방향을 설정하였으며, 2018년부터는 선제적 예방체계 구축을 위한 사전진단제, 갈등경보제, 위원회 운영, 현안부서와의 협업 강화와 사회적 합의기반 형성을 위한 협의회 운영, 문화행사 개최, 갈등 영향분석 추진, 갈등전문기구 운영, 갈등현장지원 활동 강화 등의 업무들을 지속적으로 추진중에 있다.

이러한 업무 활동들은 갈등관리를 통한 예방·해결이라는 의미를 넘어서서 민·관의 소통과 거버넌스를 위한 체계를 마련하는데 중요한 의미와 성과가 있다고 할 수 있다.

3) 충청남도 갈등관리심의위원회

① 현황

충청남도 갈등관리심의위원회는 충청남도 공공갈등예방과 해결에 관한 조례 제10조의 규정에 의하여 설치·운영하고 있다. 갈등관리심의위원은 전문가, 의회의원, 사회단체, 언론인, 공무원 등으로 구성되어 있으며, 공공갈등 예방과 해결을 위한 종합계획, 도와 시군과 주민간의 갈등사항, 관리대상의 지정·조정, 갈등관련 조례의 정비, 공공갈등 진단 등 해결방식의 발굴·활용, 갈등영향분석 실시, 갈등조정협의회 구성·운영, 그밖에 도지사가 갈등예방에 필요하다고 인정하는 사항에 대해 심의 및 자문활동을 펼치고 있다.

② 변화분석

충청남도 갈등관리심의위원회는 2011년 1기를 시작으로 2017년 4기 위원 위촉이 이루어 졌으며, 4기 갈등관리심의위원회는 현재 운영중에 있다. 구성

초기 도내의 다른위원회와 마찬가지로 년 1회 형식적인 개최가 이어져 오다 충청남도 조례 전면개정과 갈등관리 전담조직의 신설 이후 방어적 개념을 탈피하여 적극적인 심의와 논의가 이루어지고 있다. 조례의 전면개정과 더불어 갈등예방 및 발생에 책임있는 조정력의 제고를 위하여 전문가 참여의 폭을 넓게 하기 위하여 위원 수를 기존 15인에서 20인으로 확대하였으며, 환경·법률 등 전문분야와 지역적 특성을 고려한 위원 위촉이 이루어져 왔다. 이러한 변화는 충청남도의 갈등대응 방식의 변화에 맞춘 적절한 대응체계의 구축이라고 볼 수 있다.

③ 성과분석

충청남도 갈등심의위원회는 갈등관리의 실시여부를 결정하고 결과를 심의하는 곳으로 갈등영향분석의 대상을 일정기준을 통해 살펴보고 실시여부를 결정하며 결과에 대해 최종심의를 하여 갈등영향분석의 활용여부를 결정한다. 또한 갈등조정협의회의 실시여부를 결정하고 갈등조정협의회의 최종심의를 통해 반영한다(국무조정실, 2015). 모든 공공갈등에 대해 갈등심의위원회를 거쳐 시행해야한다는 의견도 있지만 아직까지는 갈등이 우려되는 대상정책을 선별하여 갈등관리심의 위원회를 거치게 된다. 이러한 갈등관리심의위원회는 충청남도 모든 자치단체들의 조례항목에 포함되어 있다.

도내 갈등이 점점 복잡화·다양화되어 가는 추세이며, 이러한 갈등관리 심의위원회의 활성화와 심의기능의 강화는 공공갈등 관리에 있어서 중요한 가치를 갖는다. 이러한 절차적 정당성 확보를 위한 심의위원회의 활동은 민주적 절차를 확장과 전문성을 강화하는데 기여하고는 있으나, 직접적인 정책결정권한을 갖는 심의가 아닌 권고, 자문수준에 머무를 수 밖에 없는 제도적 한계점도 가지고 있다.

4) 충청남도 갈등조정협의회

① 현황

갈등조정협의회는 충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례 제14조의 규정에 의하여 설치·운영할 수 있도록 되어 있다. 설치 목적은 공공갈등을 원만하게 조정·관리하기 위하여 필요하다고 인정할 때마다 사안별로 갈등 관리 총괄부서로 하여금 갈등조정협의회를 둘 수 있도록 규정하고 있다. 구성은 의장과 부의장을 포함하여 20명 이내의 협의위원으로 구성됨. 협의회 의장과 부의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 협의위원 중에서 선출하며, 협의회는 갈등사안에 대하여 조정된 협의 결과물을 작성하고 이를 성실히 이행하도록 당사자들에게 권고해야 한다.

② 변화분석

충청남도 내에 공공갈등을 전담하는 조직이 생긴 이후 가장 큰 변화는 명문화된 제도를 활용한 공공갈등의 관리이다. 전담조직 신설 이전에는 갈등 발생시 단순 민원으로 처리되거나 개별 사업부서에서 전담하던 관리방식에서 조례에 근거하여 갈등조정협의회를 운영하고 있다.

갈등조정협의회는 갈등이 발생한 이후 이해관계자들을 대상으로 갈등조정 협의회를 구성하여 갈등조정자의 조정을 통해 이해관심사를 조율하는 내용으로 갈등해결을 위한 구체적인 도구로서 활용된다. 갈등조정협의회 실시 여부부터 운영방식이나 갈등사안에 대한 대안까지 모든 이해관계자의 합의를 통해 이끌어내면서 상호간의 의견을 조율하는 과정이다(국무조정실, 2015). 갈등조정관의 중립적, 전문적 역할도 매우 중요하지만 무엇보다 모든 이해관계자들의 적극적인 참여와 조정에 대한 활용의지가 필요한 과정이다.

③ 성과분석

충청남도에서는 조례에 근거, 갈등영향분석을 통해 2015년 3건, 2016년 3건의

갈등조정협의회를 운영중에 있다. 이중 1건은 해결이 완료되었으며, 나머지 사안들에 대해서는 지속적인 협의회 운영을 통한 이해관계자 간 의견 교환과 대안마련에 노력하고 있다.

갈등조정협의회의 운영은 정책추진과정에서 발생하는 공공갈등 사안에 대하여 정책목적의 명확화와 참여의 불균등성, 이해관계자 간의 정보의 불균형 등을 해소할 수 있는 제도이다. 하지만 무조건 갈등조정협의회를 통한 해결만이 존재하는 것은 아니며, 최근에는 시민배심원제, 공론화 위원회, 원탁회의 등 갈등조정협의회와 유사한 형태의 다양한 해결방식이 활용되고 있으며, 갈등조정협의회의 범위를 다소 확대할 필요도 있다.

5) 충청남도 갈등관리 전문기구

① 현황

갈등관리 전문기구는 충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례 제18조의 규정에 의하여 지정·운영토록 되어 있다. 관련 사무에 대해서는 충청남도 사무 민간위탁 조례에 의하여 도의회의 승인을 받아 사무위탁과 함께 소요 예산을 지원하였다. 현재 충청남도 갈등관리 전문기구로 지정(2016. 5)된 곳은 충남연구원으로 연구원 내에 “공공갈등연구팀”이라는 조직(1팀 2명)으로 운영되고 있다.

조직에서 하는 일은 갈등관련 인력 pool을 구축하여 갈등현장 조정·해결 지원, 갈등관리 매뉴얼의 작성·배포, 갈등영향분석 수행, 갈등 예방·해결을 위한 교육훈련, 참여적 의사결정 방법에 관한 조사·연구, 갈등 예방 및 해결을 위한 정책·조례·제도·문화 등의 조사연구, 상생·협력 및 사회 통합을 위한 갈등관리 네트워크 및 거버넌스 구축, 그 밖에 도지사가 갈등의 예방과 해결에 필요하다고 인정하는 사안 등을 수행토록 규정되어 있다.

② 변화분석

충남연구원은 2015년 5월부터 충청남도 갈등관리 전문기관으로 지정되어 도내 갈등관리와 관련된 업무들을 수행중이다.

충청남도 갈등관리 전문기구인 충남연구원 공공갈등연구팀의 전신은 2007년 5월 시작된 '상생협력 갈등관리 플러스충남 정책포럼'이었다. 기존 포럼의 기능인 갈등관리 논의구조 확대와 지역내 공론화장 마련에서 진일보하여 도의 정책방향 변경에 따라 공공갈등연구센터를 거쳐 2018. 1. 충남 연구원에 흡수·통합되어 공공갈등연구팀을 운영중에 있다.

자치단체 중 갈등관리 전담조직이 구성되어 운영사례들은 지속적으로 증가하고 있으나, 충청남도-충남연구원과 같이 갈등관리 전문기관을 지정하여 운영중인 사례는 없다. 관·연 협업체제는 타자치도에 모범이 되는 사례로 여러 지역에서 갈등관리 조직의 구성과 함께 협업 할 수 있는 전문기관 선정을 검토하고 있다.

③ 성과분석

충청남도에 갈등관리 전담조직이 신설되어 운영중에 있으나, 최근 복잡화·다양화 되는 공공갈등 현안에 효율적인 대응이 어려우며, 전문적인 연구기관을 통하여 갈등예방 및 해결의 절차설계, 갈등영향분석, 현장 지원, 교육 등이 이루어지고 있다.

갈등관리 전문기관인 충남연구원에서는 공공갈등 영향 분석을 통한 갈등 사례의 탐색과 내·외부 환경적 요인을 분석하여 갈등관리 절차를 설계하고 있으며, 도내 관계관, 지역주민을 대상으로 맞춤형 갈등관리 교육 업무 수행 등 공공갈등 현장 지원활동을 이어나가고 있다.

또한 충남연구원의 연구인력, 연구노하우, 전문가의 활용등을 통하여 갈등 연구 유형의 다양화 및 영역확대, 실효적 거버넌스를 위한 지원활동 등 선제적 대응 정책 수립을 위한 성과를 내고 있다.

2. 충청남도 공공갈등 발생 현황 분석

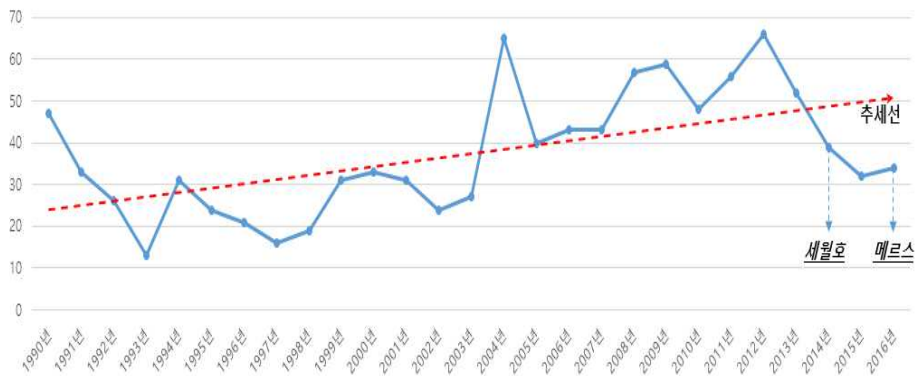
1) 공공갈등의 증가

우리나라 전체에서 발생하는 공공갈등은 약1,000여건에 이상으로 나타나고 있다. 공공갈등은 일반갈등과 다르게 규모나 사회에 미치는 파생력이 크다는 점에서 약 1,000건이라는 수치는 결코 적다고 판단할 수 없다.

무엇보다 가장 관심을 가져야할 부분은 연도별 공공갈등발생건수의 변화이다. 주기적인 약간의 변동은 있으나 연도별로 살펴보면 공공갈등이 지속적으로 증가하고 있으며, 공공갈등의 발생형태나 종류 등도 다양해지고 있다.

[그림 5]는 연도별 국내 공공갈등의 발생건수를 나타낸 것이다. 1990년도부터 지속적으로 증가하고 있으며, 참여정부인 2003년부터 급격하게 증가하기 시작하였다. 참여정부의 경우 이해관계자의 참여를 기반으로 하며 참여자가 늘어나면 이해관계가 다양해지고 갈등이 증가할 수밖에 없기 때문에 공공갈등이 급격하게 증가한 것으로 판단할 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 해당시기의 정부에서 현재의 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”이 대통령령으로 시행되었다는 점이 이를 뒷받침해주고 있다.

이후 공공갈등의 발생건수는 지속적으로 증가하고 있으며, 평균발생건수의 기준도 높아지고 있는 실정이다. 공공갈등을 경험하고 인정한 참여정부 이후에는 공공갈등의 평균발생건수가 높아질 뿐 아니라 지속기간도 길어지고 있음을 알 수 있다.



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

[그림 5] 연도별 공공갈등 발생 현황

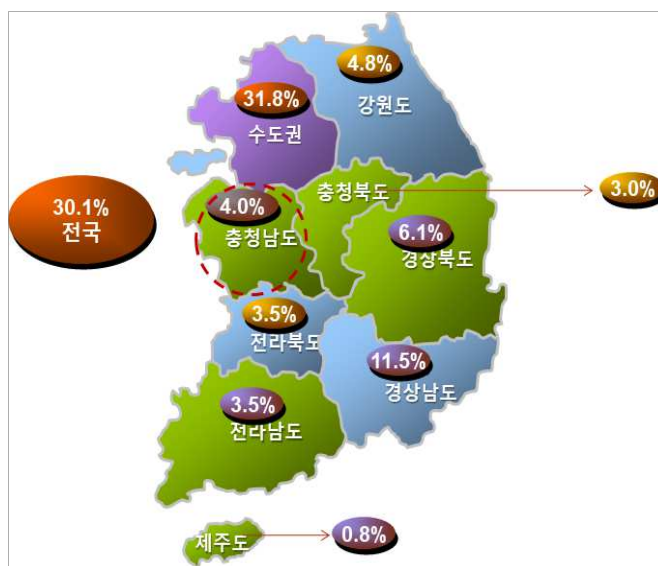
다만 위의 [그림 57]에서 다소 낮은 수치를 보인 2014년부터 2016년의 경우 공공갈등이 주춤한 이유는 2014년도에 세월호사건과 2016년에 메르스 사태가 영향을 준 것으로 판단할 수 있다. 세월호사건의 경우 우리나라 전체가 세월호에 관련한 모든 상황에 관심을 가지게 되었고, 세월호로 인한 다양한 갈등은 발생했으나 이외의 공공갈등이 발생하기에는 사회적 분위기로 인해 주목을 받지 못하는 상황이었기 때문에 발생건수가 낮게 나타나는 것으로 판단된다. 메르스의 경우에도 공공갈등의 성격상 공공장소에 다수의 사람들이 모여야 하지만 메르스라는 질병으로 공공장소의 사람들이 모이는 것이 줄어들면서 공공갈등에도 영향을 준 것으로 판단할 수 있다.

- 7) 본 공공갈등의 현황과 이후 소개되는 공공분쟁현황은 단국대학교분쟁해결연구센터에서 1990년부터 2014년까지 발생한 공공갈등을 데이터베이스화하여 구축한 자료를 이용하여 작성하였으며, 공공갈등데이터베이스는 다음의 조작적 정의를 기준으로하여 구축됨. 이후 본 연구에서 제시되는 모든 공공갈등 데이터베이스에 적용됨
- (1) 갈등의 전 과정을 통해 연인원 500명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직
 - (2) 공중이 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

이상의 특별한 사회적 상황을 제외하고는 대부분 공공갈등발생의 건수가 지속적으로 증가하고 있다는 점은 분명하게 인지할 수 있는 부분이다.

2) 충청남도 공공갈등 발생 현황

먼저 전국별로 공공갈등의 현황을 보면 전국단위의 공공갈등이 약 30.1% 보였으며, 지역단위로는 수도권이 약 31.8%로 가장 높은 비율을 보였다. 이중 서울이 약15%, 경기도가 약11%를 차지하고 있다. 다음으로 경상남도가 약 11.5%이며, 경상북도가 약 6.1%의 비율로 높게 나타나고 있다. 강원도가 약 4.8%로 최근에 환경갈등으로 급증한 상황이며, 충청남도는 강원도 다음으로 약 4.0%의 공공갈등 비율을 보이고 있다. 강원도의 환경갈등문제라는 특수성을 제외하고 도시가 발전하고 인구가 높을수록 공공갈등발생의 비율을 높아지고 있음을 알 수 있다. 충청남도의 경우도 수도권에 인접하여 지속적으로 성장하고 있으며, 전철이나 교통의 허브역할을 하면서 수도권과 지방의 연계역할과정에 공공갈등이 지속적으로 증가하는 것으로 판단된다.



[그림 6] 충청남도 공공갈등 발생현황

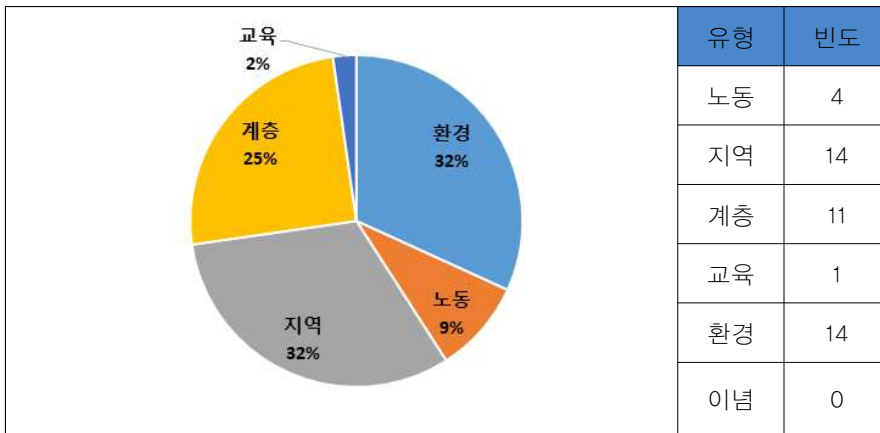
[그림 6]을 참조해 볼 때 갈등의 빈도를 판단하여 수도권지역이 갈등이 가장 심각하다고 판단할 수 있으나, 단순히 갈등의 빈도만으로 갈등의 강도를 측정할 수 없다. 참고로 제주도의 경우 공공갈등의 비율이 약 0.8%로 가장 낮게 나타나고 있지만 해군기지, 영리병원, 제2신공항 등 굵직한 공공갈등이 발생하거나 갈등후유증으로 지역사회에 피해를 보고 있는 실정이다. 공공갈등의 심각성을 보다 정확하게 살펴보기 위해서는 갈등의 빈도 뿐 아니라 갈등의 구조를 분석하고 지속적인 시간을 두고 변화양상을 측정해야 하며, 갈등의 지속일수 등 다양한 측면에서 고려해야 공공갈등의 특성과 방향을 예측하여 강도를 판단할 수 있다. 공공갈등의 비율로 본다면 충청남도는 전국지역의 중간정도에 위치하고 있다고 볼 수 있다. 보다 자세한 충청남도의 공공갈등을 살펴보기 위해 충청남도의 갈등구조, 시계열적 분석, 지속일수 등을 파악하였으며 이를 기반으로 충청남도 공공갈등의 대응 방향을 살펴 보도록 하겠다.

① 일반적 갈등구조

충청남도의 공공갈등을 노동, 지역, 계층, 교육, 환경, 이념으로 6가지 유형을 분류하여 현황을 조사하였다. 가장 높은 비율을 보인 것은 환경과 지역갈등으로 각각 동일하게 32%를 차지하고 있었다. 계층갈등의 경우 25%로 나타났다, 노동 9%, 교육2%, 이념 0%의 순으로 조사되었다.

전국적인 갈등의 유형에서 노동, 지역/계층, 환경, 교육, 이념의 순으로 나타나는 것과(단국대학교 분쟁해결연구센터, 2018) 비교해 보면 환경갈등이 다소 높은 것으로 조사되었으며, 지역/계층의 경우 전국과 유사하게 높은 비율을 차지하고 있었다. 노동갈등은 상대적으로 낮은 것으로 조사되었다. 노동갈등은 공공갈등보다는 민간갈등이지만 이중에서 정부가 개입한 대상으로만 정리하여 제시한 것이다.

아래 [그림 7]은 공공갈등의 유형별 현황을 제시한 것이다.



[그림 7] 공공갈등의 유형별 현황

다음은 공공갈등의 종류를 구분하여 살펴보았다. 정부와 주민간의 갈등인 관-민갈등, 정부와 정부간의 갈등인 관-관갈등, 주민과 주민간의 갈등인 민-민갈등으로 3가지로 구분하여 조사하였다. 조사결과 정부와 주민간 갈등인 관-민갈등이 64%로 가장 높은 비율을 보였다. 이밖에 민-민갈등이 27%, 관-관갈등이 9%의 비율을 보였다. 민-민갈등이 다소 높은 이유는 노동갈등이 영향을 준 것으로 판단된다.

가장 높은 갈등비율을 보인 관-민갈등을 정부가 주도로 한 정책으로 인해 갈등이 발생한 “관주도”, 주민이 주도로 한 정책으로 갈등이 발생한 “민주도”로 재구분하여 조사하였다. 조사결과 관주도가 71%, 민주도가 29%로 정부가 주도로 한 정책으로 인해 갈등이 발생한 비율이 월등하게 높았다. 갈등이 발생하는 정책대상은 대부분 미래지향적인 정책이 대부분이다. 미래지향적인 정책의 경우 불확실한 상황과 변화의 두려움으로 다양한 우려사항이 갈등으로 표면화 되는 경우가 많다. 이러한 미래지향적인 정책은 주민보다는 정부가 주도하여 추진하는 경우가 많기 때문에 관주도 비율이 높은 것으로 판단할 수 있다.

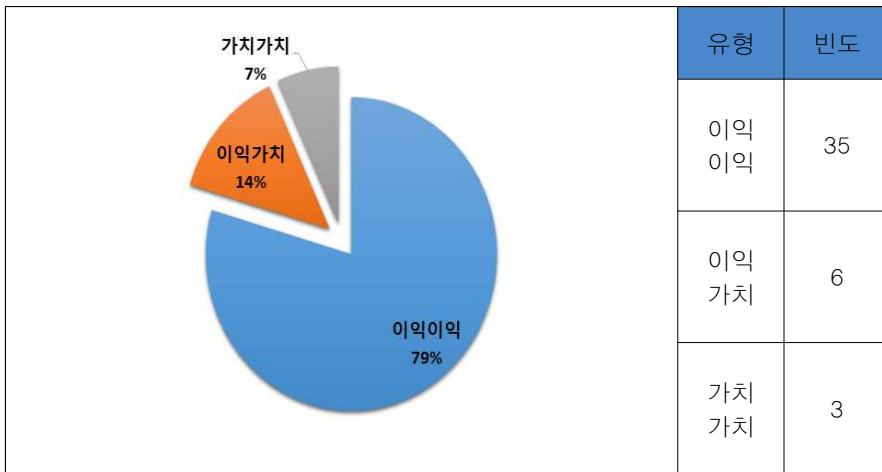
아래 [그림 8]은 공공갈등의 종류를 제시한 것이다.



[그림 8] 공공갈등의 종류와 관민갈등의 정책주도 별 갈등현황

다음은 충청남도의 공공갈등 성격을 살펴보았다. 공공갈등의 성격은 이익-이익갈등, 이익-가치갈등, 가치-가치갈등으로 구분하였다. 이익-이익갈등이 79%로 가장 높은 비율을 보였으며, 이익-가치갈등이 14%, 가치-가치갈등이 7%의 비율을 보였다. 전국적인 비율과 비교하면 유사한 형태를 보이며, 다만 이익-이익갈등이 전국보다 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 가치-가치갈등의 경우 낮은 비율을 보이지만 한번 발생하면 갈등해결이 어려운 특징을 나타내고 있다. 이러한 가치-가치갈등은 전국과 유사한 비율을 보였다. 타연구를 참조하여 볼 때 가치갈등은 갈등중반에 이익갈등으로 전환되는 경우도 적지 않았음을 감안하면 충청남도의 이익-가치갈등과 가치-가치갈등의 일부도 공공갈등중반에 이익-이익갈등으로 전환될 수 있음을 예측할 수 있다.

아래 [그림 9]는 충청남도의 공공갈등 성격을 제시한 현황이다.



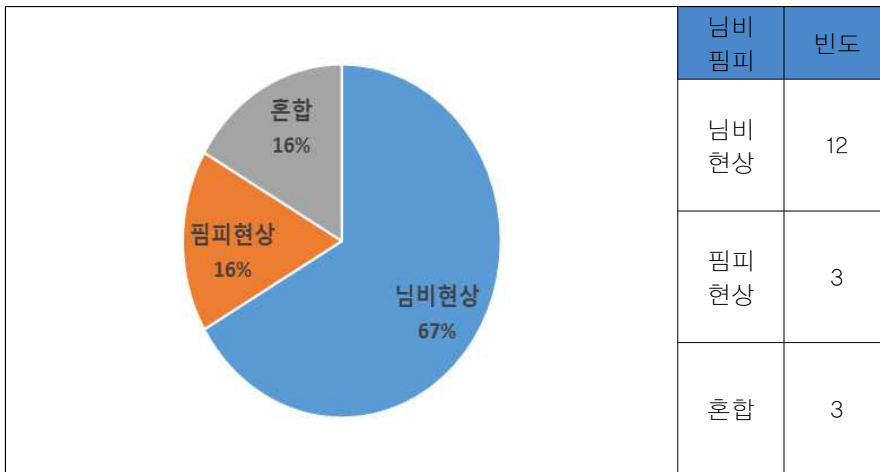
[그림 9] 공공갈등의 성격

다음은 충청남도의 님비와 핼피현상으로 조사하였다. 님비핼피현상에 적용되는 갈등사례의 경우 모든 충남갈등사례가 적용되지 않았으며, 전체의 약 41%의 갈등이 님비핼피 현상이 나타나는 것으로 조사되었다.

이중에서 님비현상이 발생한 비율은 67%로 가장 높았으며, 충청남도 전체 갈등의 27%를 차지하고 있었다. 핼피현상은 16%로 나타났으며, 님비와 핼피 현상이 복합되어서 발생한 비율은 16%로 나타났다.

충청남도의 경우 님비현상이 높은 것으로 나타났지만, 전국적인 비율을 참고로 하면 핼피현상과 혼합적으로 발생하는 비율이 점차 높아지고 있는 실정이다. 이러한 이유는 과거 선호시설로 인식되었던 대상들이 국민인식과 시대가 변화하면서 비선호시설로 바뀌거나 이해관계자들이 자신의 이해관계를 분명하게 인식하면서 선호시설이 비선호시설로 전환되기 때문이다. 이러한 핼피현상이 많아지면서 이해관계가 혼합되어 님비와 핼피가 복합적으로 나타나는 비율도 함께 높아지고 있는 실정이다.

아래 [그림 10]은 님비와 핼피현상을 제시한 현황이다.

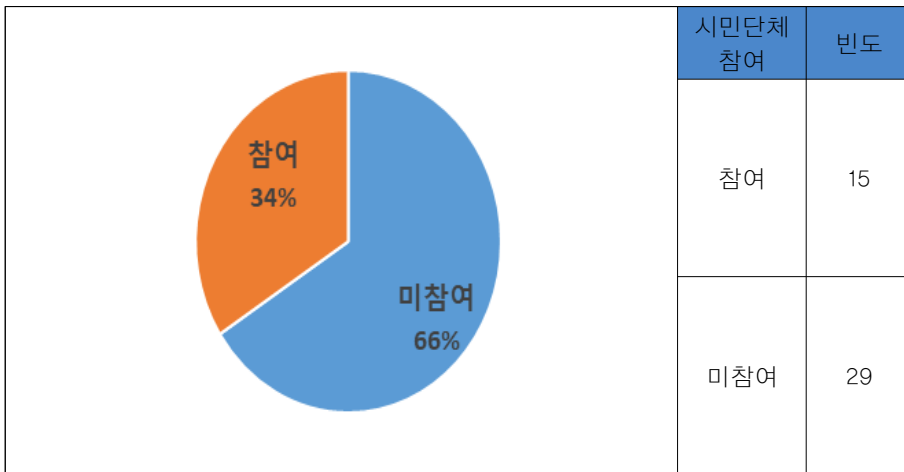


[그림 10] 넌비 핍피현상

시민단체 참여여부를 조사한 결과 공공갈등에 시민단체가 참여한 경우는 34%로 나타났으며, 64%의 공공갈등에는 참여하지 않은 것으로 나타났다. 전국적인 참여수준과 비교하면 비슷한 수준의 시민단체의 참여가 나타나는 것으로 판단할 수 있다.

시민단체의 참여수준도 공공갈등에 다양한 측면에서 영향을 주지만 시민단체의 참여가 공공갈등에 긍정적영향을 주는가 부정적 영향을 주는가에 대해서도 살펴봐야할 부분이다.

참고로 공공갈등이 재발되는 부분에서는 시민단체가 참여한 공공갈등일수록 재발비율이 낮아지고 있음이 나타난 연구도 있다. 시민단체에 대한 평가는 발생빈도 뿐 아니라 이처럼 재발비율과 공공갈등의 평균지속일수 등 다양한 측면에서 살펴보고 평가해야할 부분이다. 상황에 따라서는 개별 사례의 진행과정을 면밀하게 살펴봐야 시민단체의 공공갈등의 영향정도를 가늠할 수 있다(단국대학교 분쟁해결연구센터, 2016). 본 연구에서는 시민단체의 참여로 인한 공공갈등의 지속일수에서 추가로 살펴보도록 하겠다.



[그림 11] 시민단체 참여여부

다음은 충청남도에서 발생한 공공갈등의 종결 형태를 조사하였다. 종결은 해결보다 큰 개념으로서 공공갈등해결, 일방적 정책종결 등 모두가 종결 형태에 포함되어 다루어지며 갈등이 종결되었다고 해서 무조건 긍정적으로 평가할 수는 없다. 종결 형태는 협상, 조정, 중재, 행정집행, 법원판결, 진압, 자진철회, 소멸, 주민투표로 구분하여 조사하였다.

중재 및 주민투표로 종결된 건수는 없었으며, 가장 많은 종결 형태는 행정집행으로 조사되었다. 이밖에 행정집행처럼 일방적으로 종결된 형태를 먼저 살펴보면 법원판결, 진압의 순으로 나타났다.

자진철회의 경우 양면성을 가지고 있다. 바람직한 정책인데 정부가 철회한 경우 또는 주민이 철회한 경우, 바람직하지 못한 정책인데 정부가 철회한 경우 또는 주민이 철회한 경우에 따라 긍정적, 부정적 영향을 줄 수 있다(단국대학교 분쟁해결연구센터, 2018).

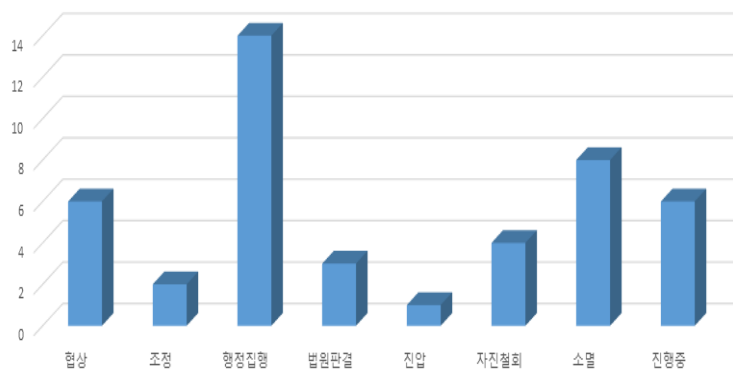
소멸의 경우 공공갈등을 관리하지 않고 그대로 방치해둔 결과로서 시위 및 집회 같은 공공갈등의 부정적인 측면이 장기간 진행되다가 정책추진도 못하고 사회문제는 그대로 방치되고 호지부지 되면서 이로 인한 시간과 예산만

낭비하는 종결 형태이다. 소멸의 경우 갈등지속기간이 상당히 긴 것으로 나타났다(김강민외, 2018).

가장 바람직하게 종결되었다고 판단할 수 있는 것은 협상, 조정, 중재이다. 협상의 비율이 다소 높지만 대부분 노동갈등이 영향을 준 것으로 노동갈등은 대부분 협상으로 종결되기 때문이다. 노동갈등을 제외하면 거의 조정과 유사한 수준의 갈등비율을 나타낼 것이다.

중재로 종결된 사례는 없었으며, 조정으로 종결된 사례는 있었으나 낮은 비율을 보였다. 중재와 조정은 유사한 개념으로 사용되고 있으나 갈등관리에서는 분명하게 분리하여 사용할 필요가 있다. 조정과 중재의 동일한 점은 제3자가 개입한다는 것이며, 차이점은 조정은 제3자가 개입하여 당사자간 갈등을 해결할 수 있도록 촉진시키는 역할을 하며, 중재는 제3자가 개입하여 제3자가 해결하는 차이가 있다. 비조직적인 이해당사자가 개입할 경우 조정으로 활용하면 성공비율이 높을 수 있으며, 조직적인 이해당사자는 중재를 활용하여 갈등을 관리해주는 것이 성공비율을 높일 수 있다. 물론 모든 사례가 동일한 것은 아니다(단국대학교 분쟁해결연구센터, 2018).

충청남도의 전체적인 종결 형태는 행정집행, 소멸, 협상, 자진철회, 법원 판결, 진압, 진형중의 순으로 나타났다.



[그림 12] 공공갈등 종결형태

② 시계열적 구조

충청남도의 공공갈등발생에 대한 연도별 발생건수를 조사해 보았다. 1990년도부터 최근년도 까지 살펴본 결과 공공갈등이 점차 증가하는 것으로 조사되었다. 물론 연도별로 기복을 보이지만 추세선을 보면 평균적으로 증가하는 것을 알 수 있다. 이러한 점은 전국적인양상과도 유사한 형태를 보이고 있다. 다만 2014~2016년은 세월호사건과 메르스사태로 인해 공공갈등 다소 줄어든 모습을 보이고 있다. 이점도 전국적인 양상과 유사하게 보여지고 있다. 특징적인 것은 2004년과 2008년, 2011년에 공공갈등이 일시적으로 증가한 것으로 나타났다.

이러한 연도별 주기가 유사한 패턴을 보인다면 충청남도도 향후 공공갈등이 지속적으로 증가할 것으로 예측된다.

공공갈등이 증가한다는 점을 무조건 적으로 부정적으로 평가할 수는 없다. 공공갈등의 긍정적인 측면을 높이는 것이 공공갈등관리이기 때문에 그만큼 사회문제를 해결하기 위한 정책 및 사업 추진이 활발하다는 증거이며, 이에 대한 수정보완을 통해 정책의 질적 향상을 높일 수 있는 기회가 될 수 있기 때문이다(단국대학교 분쟁해결연구센터, 2018).

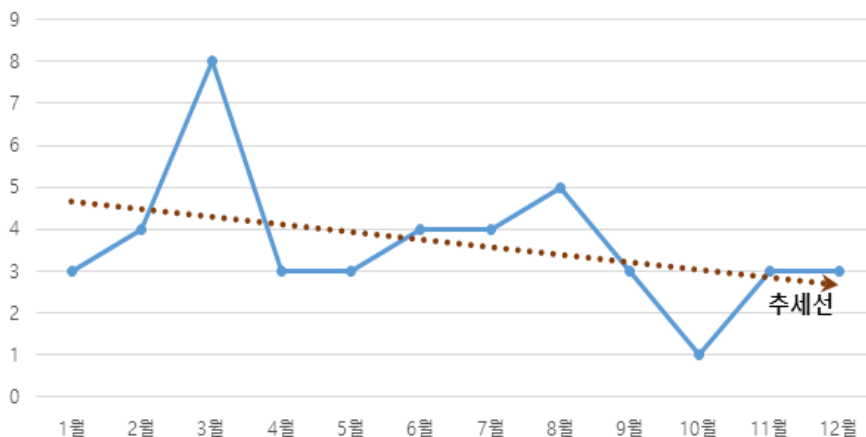


[그림 13] 연도별 충청남도 공공갈등발생 현황

다음은 공공갈등의 발생을 월별로 살펴보았다. 전체적으로 12월로 갈수록 공공갈등이 발생이 점차 줄어드는 것으로 나타났다. 아래그림의 추세선을 보면 12월로 갈수록 낮은 기울기를 보이고 있다. 시위 및 집회가 외부에서 발생하기 때문에 12월의 경우 외부온도가 갈등발생 비율에 영향을 줄 수도 있지만, 이보다 더 큰 영향을 주는 것은 시위 및 집회의 경우 외부의 관심도이다. 외부의 관심을 받고 이슈화시키기 위해 시위 및 집회를 실시하지만 12월의 경우 연말연시, 크리스마스 등 한해를 마무리하는 상황에서 관심을 받기가 쉽지 않기 때문에 12월이 지난 2월부터 증가하는 것으로 나타났다 (김강민외, 2017).

충청남도가 전국적인 양상과 비교했을 때 다소 차이가 있는 점은 전국적인 공공갈등발생의 경우 1월부터 급속하게 증가하지만 충청남도는 1개월정도 기간을 두고 공공갈등의 발생 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 충청남도가 갈등발생비율이 가장 높은 월은 3월로 나타나고 있다. 전국적인 양상의 경우 4월과 5월에 가장 높은 비율을 보이는 양상과 비교하면 1개월 앞당겨서 공공갈등의 최고조 비율을 보이고 있었다.

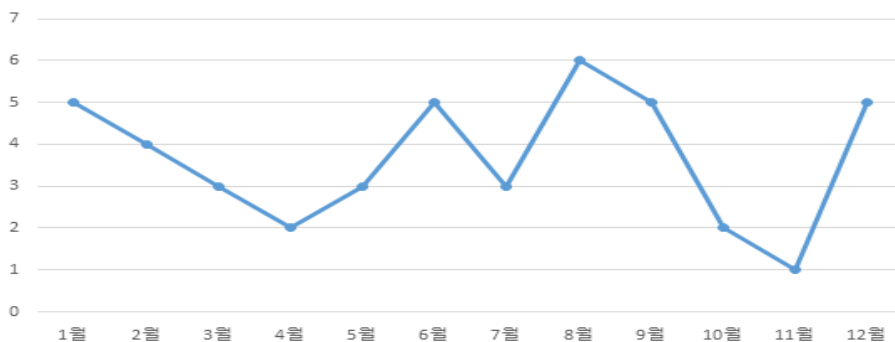
아래 그림은 월별 충청남도 공공갈등발생 현황을 제시한 것이다.



[그림 14] 월별 충청남도 공공갈등발생 현황

다음은 월별 공공갈등의 종결 현황을 살펴보았다. 충청남도는 12월과 1월에 8월에 공공갈등의 종결비율이 높은 것으로 나타났다. 전국적인 양상과 비교하면 약간이 차이를 보이고 있다. 전국적인 양상에서는 6월 상반기, 12월 하반기에 공공갈등의 종결비율이 높아지는 형태를 보였으며, 이러한 이유는 상반기 한번, 하반기에 한번 정책이 종결되면서 공공갈등도 함께 종결되는 것으로 예측하고 있다(김강민외, 2018). 하지만 충청남도는 상반기의 6월에도 갈등종결비율이 증가하지만 좀더 길게 8월까지 이어지고 있으며, 하반기에도 12월이 1월까지 이어지는 것으로 나타났다.

아래 [그림 15]는 충청남도의 월별 공공갈등 종결 현황을 제시한 것이다.



[그림 15] 월별 충청남도 공공갈등종결 현황

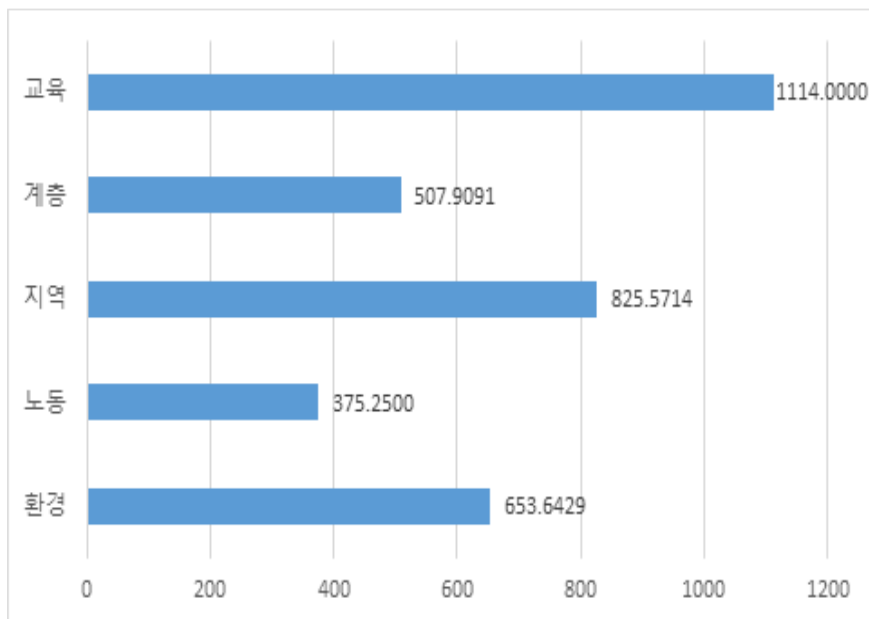
③ 공공갈등 지속일수

공공갈등의 지속일수는 공공갈등의 강도를 측정하는 기준들 중에 하나로 볼 수 있다. 공공갈등의 강도는 단순히 빈도로만 측정되는 것이 아니라 빈도, 지속일수, 참여자수, 발생비용 등 다양한 관점과 기준으로 측정될 수 있다. 이 중에서 지속일수는 공공갈등의 지속기간이며, 이에 따라 발생하는 비용에도 큰 영향을 줄 수 있다. 직접적으로 보여지는 시위 및 집회로 인한 비용도 포함되지만, 사회문제를 해결하지 못하는 비용, 공공갈등의 긍정적 비용 등 간접적인 비용들도 발생할 수 있다(국민대통합위원회, 2015).

먼저 아래그림은 유형별 지속일수를 제시한 것이다. 충청남도는 교육갈등이 평균지속일수가 약1,114일로 가장 긴 것으로 조사되었다. 다음으로는 지역갈등이 약 825일로 나타났으며, 환경갈등이 약653일, 계층갈등이 약 507일, 노동갈등이 약 375일로 나타났다.

전국적인 특징에서는 이념갈등과 환경갈등이 가장 길게 나타나지만 충청남도는 이념갈등이 존재하지 않았으며, 환경갈등지속일수도 전국에 비해 길지는 않은 것으로 나타났다. 다만 빈도적으로 환경갈등이 가장 높다는 점을 고려하면 평균지속일수가 653일을 무시할 수는 없는 결과로 판단할 수 있다.

노동갈등이 가장 낮은 이유는 전국적인 측면과도 유사하지만 노동갈등의 경우 임금이나 복지 등에 이해관계가 분명하기 때문에 다른 갈등에 비해 갈등지속일수가 짧은 것으로 판단할 수 있다.

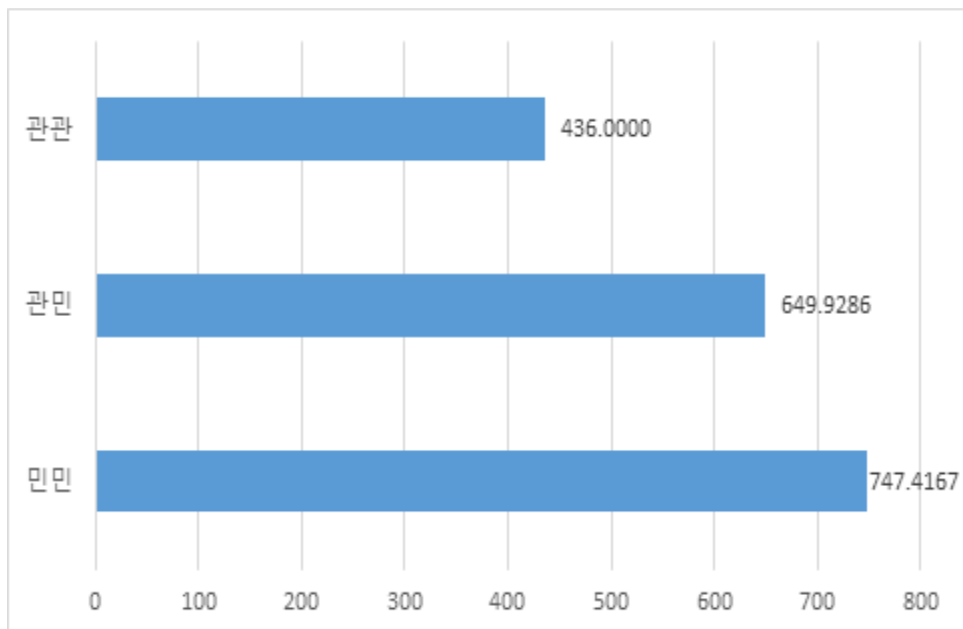


[그림 16] 공공갈등 유형별 지속일수

다음은 공공갈등 종류별 평균갈등지속일수를 살펴보았다. 주민대 주민간의 갈등인 민-민갈등이 약 747일로 가장 높은 지속일수를 보였으며, 정부대 주민갈등인 관-민갈등이 약 649일로 나타났다. 가장 낮은 지속일수는 정부대 정부갈등인 관-관 갈등으로 약 436일로 나타났다. 충청남도의 종류별 공공갈등 지속일수는 전국양상과 비교했을 때 큰 차이를 보이고 있다. 전국양상에서는 관-관 갈등이 가장 길게 나타났으며, 민-민갈등이 가장 짧은 지속일수를 보였다. 물론 평균지속일수라는 절대적인 측면에서도 고려해야 하지만 일반적으로 종류별로 비교해보면 다소 차이점을 나타내고 있었다.

이러한 차이점을 보다 심도 있게 파악하기 위해서는 추후 충청남도에서 발생하는 공공갈등을 사례별로 분석하여 충청남도만의 공공갈등 특성을 제시할 수 있을 것이다.

아래 [그림 17]은 공공갈등 종류별 평균갈등지속일수를 제시한 것이다.



[그림 17] 공공갈등 종류별 평균갈등지속일수

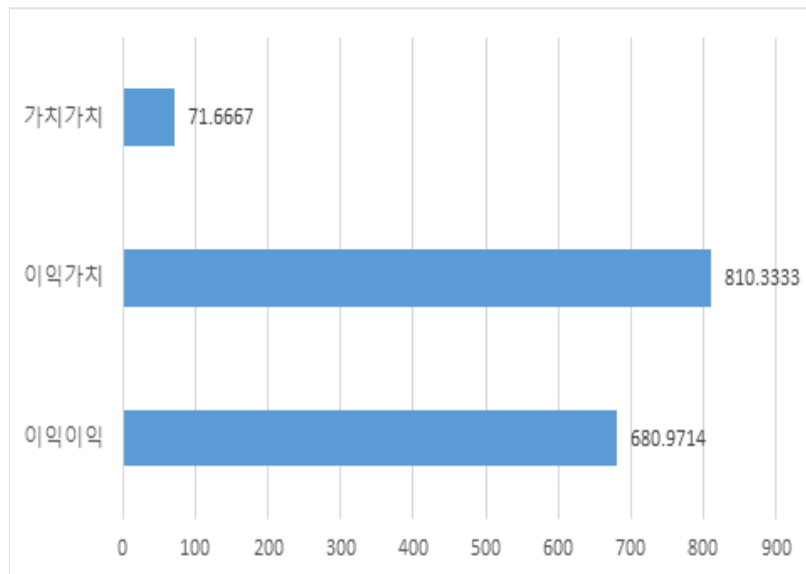
다음은 공공갈등의 성격별 지속일수를 살펴보았다. 이익-가치가 약 810일로 가장 길게 나타났으며, 이익-이익갈등이 약680일로 다음으로 길게 나타났다. 가치-가치갈등이 약71일로 가장 적은 지속일 수를 보였다. 가치-가치갈등의 경우 이념갈등을 포함하지만 충청남도는 이념갈등도 없으며, 일부 가치-가치갈등은 소수의 사례인 것으로 볼 때 지속일수에 대한 판단과 평가는 의미가 없다고 볼 수 있다.

전국적인 갈등성격별 결과는 이익-가치, 가치-가치 갈등이 가장 길게 나타났다. 이익-이익 갈등은 가장 짧은 지속일수를 보여 가치가 포함되면 평균 갈등지속일수를 늘리는데 영향을 주는 것으로 판단할 수 있다. 이와 비교하면 충청남도는 이익-가치 갈등의 경우 가장 긴 지속일수를 보였지만 가치-가치 갈등은 짧은 지속일수를 보이고 있다. 전술한바 가치-가치갈등의 빈도가 너무 낮은 관계로 가치-가치갈등의 결과를 해석하기 어려운 점을 감안하면 역시 가치가 포함되면 갈등지속일수가 증가하는 점은 동일한 것으로 판단할 수 있다. 다만 이익-이익갈등이 전국의 경우 약 500일인 것을 비교하면 다소 길게 나타나는 것으로 조사되었다. 이익-이익갈등이 가치에 비하여 지속일수가 낮은 이유는 이해관계가 분명하게 나타나기 때문이며, 전술한 것처럼 노동 갈등도 이러한 이익-이익갈등에 포함된다. 하지만 충청남도처럼 다소 길게 나타나는 이유를 알기 위해서는 공공갈등의 사례별 과정을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

가치가 포함되면 갈등이 평균지속일수를 높이지만 이중에서도 가치-가치 갈등보다 이익-가치갈등의 평균지속일수가 더욱 높은 것은 전국적인 양상과 동일하게 나타나고 있다. 이러한 이유는 이익과 가치의 환경이 너무 극명하게 나타나다 보니 상호간의 구심점이나 교집합을 찾기가 어려우며 공감대의 형성이 부족하기 때문인 것으로 판단할 수 있다. 최근에 일반공공갈등이 정치이념화 갈등으로 전환된다는 점도 이익갈등에서 가치갈등으로 전환되는 것으로 볼 수 있다. 정치이념화를 부정적으로 볼 수 없지만 일반 공공갈등상

황에서 해결할 수 있는 상황을 정치이념화로 무리하게 전환하여 공공갈등의 해결을 어렵게 만드는 점은 지양해야할 부분이다. 이점에서 가치적인 요소가 포함되는 갈등사례에 대한 특성을 파악하고 지속적인 관찰이 필요하다.

아래 [그림 18]은 공공갈등의 성격별 평균갈등지속일수를 제시한 것이다.

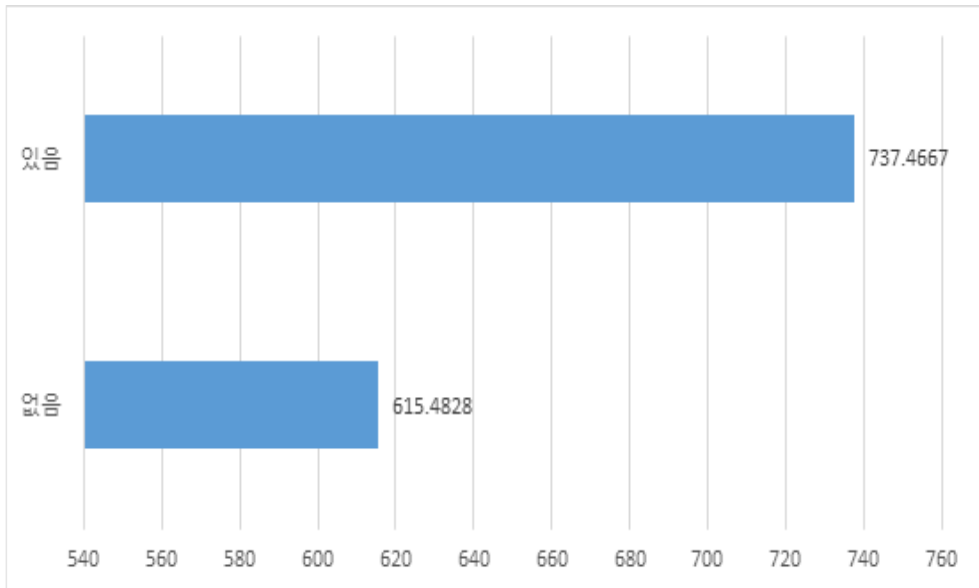


[그림 18] 공공갈등 성격별 평균갈등지속일수

다음은 시민단체 참여에 따른 지속일수를 살펴보았다. 시민단체가 참여한 갈등사례의 지속일수는 평균 약 737일로 나타났으며, 참여하지 않은 갈등사례의 지속일수는 약 615일로 나타났다. 시민단체 참여여부에 따라 갈등의 지속기간이 평균적으로 약 100일 넘게 차이나는 것으로 나타났다.

시민단체가 갈등지속일수를 장기화하는데 영향을 준다고 볼 수 있으나 전술한바 이러한 결과만으로 시민단체가 공공갈등에 부정적인 영향을 준다고 판단할 수는 없다. 공공갈등의 재발률이나 기타 요소들도 함께 고려해야 시민단체의 영향수준을 판단할 수 있기 때문이다(김강민외, 2018).

아래 [그림 19]는 시민단체 참여에 따른 평균갈등지속일수를 제시한 것이다.

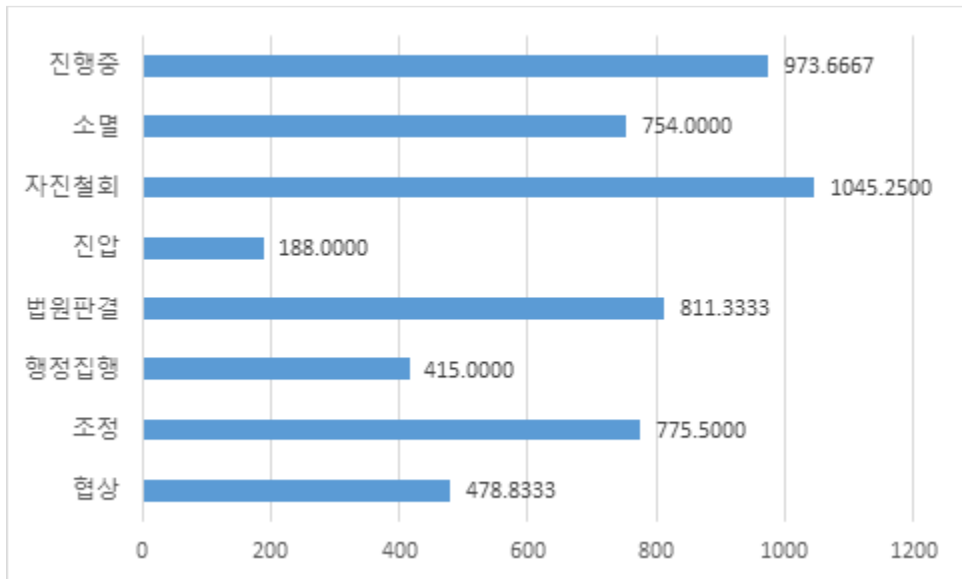


[그림 19] 시민단체 참여에 따른 평균갈등지속일수

다음은 공공갈등 종결에 따른 갈등지속일수를 살펴보았다. 가장 긴 지속일수를 보이는 종결형태는 자진철회로서 평균지속일수가 약 1,045일은 보이고 있다. 다음으로 법원판결이 약811일로 나타났으며, 조정이 약775일, 소멸이 약754일, 협상 약478일, 행정집행이 약 415일, 진압이 약 188일로 나타났다.

조정인 경우 전국적인 양상에서는 낮은 지속일수를 보이고 있으나 충청남도의 경우 조정일수가 길게 나타나는 것은 극히 낮은 빈도에서 일부 특정 사례가 크게 영향을 준 것으로 판단할 수 있으며, 향후 조정을 통한 사례건수가 더 충족되어야 평균적인 결과를 제시할 수 있을 것이다. 또한 자진철회도 약 1,045일로 전국적인 양상보다 높은 비중을 차지하고 있다. 법원판결과 소멸의 경우 소멸로 이어지다가 최종적으로 법원판결까지 가는 비율도 적지 않다는 점에서 시간적인 차이를 통한 추가적 연구가 필요한 부분이다.

아래 [그림 20]은 공공갈등 종결에 따른 평균 갈등지속일수를 제시한 것이다.



[그림 20] 공공갈등 종결에 따른 갈등지속일수

3) 충청남도 시·군 갈등관리 현황

충청남도의 경우 “충청남도 공공갈등예방과 해결에 관한 조례”를 2014년도에 제정하여 운영하고 있다. 충청남도 지역에서는 예산군, 천안시, 논산시, 청양군이 2011년도 11월에 처음으로 관련조례를 제정하였다. 이후 2012년에는 당진시, 공주시가 제정하여 운영하고 있으며, 2013년도에는 계룡시, 아산시, 태안군이 제정하여 운영하고 있다. 금산군, 서산시, 홍성군도 2015년도에 제정하였으며, 서천군이 가장 최근인 2016년도에 제정하였다.

충청남도지역의 경우 전지역이 공공갈등관리에 관련한 조례를 제정하여 운영하면서 공공갈등관리에 선도적인 모습을 보여주고 있다.

<표 3> 충청남도지역 조례현황

지역	조례명	호	제정 및 개정일
충청남도	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	14.08.01
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

출처: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)

충청남도 지역의 공공갈등에 관련한 조례내용을 살펴보았다. 조례내용은 크게 갈등관리 시스템과 갈등관리 인력운영으로 구분할 수 있다. 갈등관리 시스템은 갈등예방적 차원의 접근인 갈등영향분석, 갈등발생 이후 해결을 위한 시스템인 갈등조정협의회를 구분되며, 이를 시행하는 기준과 평가하는 갈등심의위원회가 포함된다. 갈등영향분석은 갈등예방적인 차원에서 접근하는 관리체계로서 갈등의 잠재시기와 표출시기인 갈등초기에 실시한다

(김강민외, 2018). 하지만 우리나라에서는 갈등이 가장 심각한 고조기단계에서도 많이 활용하고 있다. 갈등영향분석은 갈등발생시 가장 처음으로 활용되어 전략적 지도를 제시하는 시스템으로 이해당사자의 분포도, 이해당사자의 이해관심사 및 우선순위, 합의적 해결방안, 정책추진의 가능성 여부 등을 조사하여 갈등해결의 방향을 제시한다(국무조정실, 2015). 이러한 갈등영향분석은 모든 충청남도지역의 자치단체에서 항목에 포함되어 있다.

다음은 갈등관리 인력운영으로 갈등관리 연구기관지정과 갈등전문인력양성 항목이 이에 포함된다. 갈등관리연구기관지정은 해당지역에 존재하는 조직 또는 기관을 갈등관리 연구기관으로 지정하여 활용하는 방식으로 해당기관에 포함되는 인력들이 전문가로서 활동하여 공공갈등관리를 위해 역할을 수행한다. 충청남도지역에 해당항목이 포함되는 조례지역은 충청남도만 포함되며, 다른 지역은 모든 해당항목이 제외되었다.

갈등전문인력양성은 해당지역에 대한 갈등전문가를 양성하기 위해 교육시스템을 마련하여 운영하는 것을 말한다. 갈등전문인력양성항목이 포함된 지역은 계룡시, 공주시, 보령시, 부여군, 서산시, 아산시, 예산군, 천안시, 청양군, 태안군, 홍성군으로 총11개의 자치단체가 해당항목을 포함하고 있다.

<표 4> 충청남도지역 조례내용

지역	갈등영향분석	갈등심의 위원회	갈등조정 협의회	갈등관리 연구기관	갈등전문 인력양성
충청남도	○	○	○	○	×
계룡시	○	○	○	×	○
공주시	○	○	○	×	○
금산군	○	○	○	×	×
논산시	○	○	○	×	×
당진시	○	○	○	×	×
보령시	○	○	○	×	○
부여군	○	○	○	×	○
서산시	○	○	○	×	○
서천군	○	○	○	×	×
아산시	○	○	×	×	○
예산군	○	○	○	×	○
천안시	○	○	○	×	○
청양군	○	○	○	×	○
태안군	○	○	○	×	○
홍성군	○	○	○	×	○

3. 충청남도 공공갈등관리에 대한 인식 비교분석

1) 조사대상 및 분석방법

충청남도 공공갈등 인식 비교 분석을 위한 표본은 충청남도 15개 시군 전체 주민을 대상으로 실시한 설문조사를 활용하였다. 2016년 761부, 2017년 525부를 비교 분석에 활용하였다. 하지만, 시계열적 연구를 위해 필요한 동일 대상자 조사에 대한 문제점을 통제하지 못하였다. 즉, 조사 대상자를 조사 때마다 동일해야 하지만 동일 대상자를 대상으로 재측정하기가 매우 어려운 문제점 있다. 하지만 본 연구에서 비교한 2016년과 2017년 자료의 인구 통계적 분포를 보면, 대체로 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

또한 본 시계열적 비교연구를 위한 설문내용은 조사 때마다 동일한 것이어야 하지만, 본 연구에서는 지역주민들이 가지고 있는 공공갈등관리에 대한 일반적인 인식을 분석하고자 2016년과 2017년에 조사된 내용중 일치하는 설문 내용만 선정하여 분석하였다.

2) 분석결과

① 응답자 특성

응답자의 성별은 2016년 남자가 482명(62.8%), 여자가 282명(36.9%)로 나타나 남자의 비율이 높았으며, 2017년 설문에서는 남성이 309명(59.1%), 여성이 214명(40.9%)로 나타났다. 연령별 특성은 2016년 10대 2명(0.4%), 20대 57명(10.9%), 30대 198명(37.9%), 40대 162명(31.0%), 50대 95명(18.2%), 60대 이상 9명(1.7%)으로 나타났으며, 2017년 10대 2명(0.3%), 20대 86명(11.3%), 30대 290명(38.0%), 40대 252명(33.0%), 50대 121명(15.9%), 60대 12명(1.6%)으로 나타나 30대와 40대의 비중이 높은 것으로 나타났다.

직업별로는 2016년 조사에서 공무원이 325명(62.4%)으로 가장 많았으며, 이어 회사원이 59명(11.3%), 농업 47명(9.0%), 공공기관 8명(1.5%), 시민·환경단체 8명(1.5%), 어업 4명(0.8%), 기타 70명(13.4%) 순으로 나타났으며, 2017년에는 공무원이 438명(57.3%)으로 가장 많았으며, 이어 회사원이 100명(13.1%), 농업 45명(5.9%), 공공기관 23명(3.0%), 어업 21명(2.8%), 시민·환경단체 12명(1.6%), 교수·연구원 2명(0.3%), 기타 120명(15.8%) 순으로 나타났다.

<표 5> 응답자의 성별·연령별·직업별 구분

(단위 : 명, %)

구 분		2016년도		2017년도	
		응답자 수	비율	응답자 수	비율
성별	남자	482	62.8%	309	59.1%
	여자	282	36.9%	214	40.9%
	합계	764	100.0%	523	100.0%
연령별	10대	2	0.3%	2	0.4%
	20대	86	11.3%	57	10.9%
	30대	290	38.0%	198	37.9%
	40대	252	33.0%	162	31.0%
	50대	121	15.9%	95	18.2%
	60대	12	1.6%	9	1.7%
	합계	763	100.0%	523	100.0%
직업별	공무원	438	57.6%	325	62.4%
	회사원	100	13.1%	59	11.3%
	농업	45	5.9%	47	9.0%
	공공기관(공사·공단)	23	3.0%	8	1.5%
	어업	21	2.8%	4	0.8%
	시민·환경단체	12	1.6%	8	1.5%
	교수·연구원	2	0.3%	0	0.0%
	기타	120	15.8%	70	13.4%
	합계	761	100.0%	525	100.0

지역별로는 2016년 예산이 59명(7.6%)으로 가장 많고 공주가 47명(6.1%)으로 가장 적었으나 대부분 50명 내외인 것으로 나타났으며, 2017년에는 공주가 58명(11.1%)으로 가장 많고 서천이 20명(3.8%)으로 가장 적었으나 대부분 30명 내외인 것으로 나타났다.

거주기간별로는 2016년 조사에서 5년 이하 163명(21.4%), 6~10년 113명(14.8%), 11~15년 99명(13.0%), 16~20년(12.2%)으로 나타났으며 21년 이상 거주한 응답자가 294명(38.6%)으로 가장 많은 비중을 차지했다. 2017년 조사에서는 5년 이하 84명(16.1%), 6~10년 71명(13.6%), 11~15년 63명(12.1%), 16~20년 46명(8.8%), 21~25년 48명(9.2%)으로 나타났으며 26년 이상 거주한 응답자가 209명(40.1%)으로 가장 많은 비중을 차지했다.

<표 6> 응답자의 지역별·거주기간별 구분

(단위 : 명, %)

구분		2016년		2017년	
		응답자 수	비율	응답자 수	비율
지역별	예산	59	7.6%	37	7.1%
	서천	55	7.1%	20	3.8%
	보령	53	6.8%	35	6.7%
	계룡	53	6.8%	22	4.2%
	부여	53	6.8%	35	6.7%
	태안	53	6.8%	36	6.9%
	아산	52	6.7%	42	8.1%
	당진	51	6.6%	34	6.5%
	금산	51	6.6%	30	5.8%
	서산	50	6.5%	31	6.0%
	논산	50	6.5%	43	8.3%
	홍성	50	6.5%	37	7.1%
	청양	49	6.3%	23	4.4%
	천안	48	6.2%	28	5.4%
	공주	47	6.1%	58	11.1%
	비충남 지역	0	0.0%	10	1.9%
	합계	774	100.0%	521	100.0%
거주 기간별	5년 이하	163	21.4%	84	16.1%
	6~10년	113	14.8%	71	13.6%
	11~15년	99	13.0%	63	12.1%
	16~20년	93	12.2%	46	8.8%
	21년 이상	294	38.6%	257	49.3%
	합계	762	100.0%	521	100.0%

② 충청남도 공공갈등 인식 분석

‘현재 충청남도에서 발생하고 있는 공공갈등이 어느 정도로 심각하다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 2016년 ‘보통’이 385명(50.5%)으로 가장 높았으며, ‘심각함’이 256명(33.6%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘심각하지 않음’은 68명(8.9%), ‘매우 심각함’은 48명(6.3%)이 응답하였으며 ‘전혀 심각하지 않음’은 5명(0.7%)에 불과했다. 2017년에는 ‘보통’이 301명(58.3%)으로 가장 높았으며, ‘심각함’이 160명(31.0%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘심각하지 않음’은 35명(6.8%), ‘매우 심각함’은 13명(2.5%)이 응답하였으며 ‘전혀 심각하지 않음’은 7명(1.4%)에 불과했다.

심각성 인식 정도를 점수화하여 측정하기 위해 ‘전혀 심각하지 않음’을 최하 1점으로 처리하고 ‘매우 심각함’을 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식은 ‘보통’수준 이상임을 보여주고 있다. 세부적으로 살펴보면, ‘심각함’ 이상이라고 응답한 비중이 2016년 39.9%, 2017년 31.0%로서 그 응답률이 줄어들기는 하였지만, 충청남도 주민의 상당수는 지속적으로 도내 공공갈등이 어느 정도 심각한 것으로 인식하고 있다고 할 수 있다.

<표 7> 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식

(단위 : 명, %)

구분	2016년		2017년	
	응답자 수	비율	응답자 수	비율
전혀 심각하지 않음	5	0.7%	7	1.4%
심각하지 않음	68	8.9%	35	6.8%
보통	385	50.5%	301	58.3%
심각함	256	33.6%	160	31.0%
매우 심각함	48	6.3%	13	2.5%
합계	762	100.0%	516	100.0%
평균	3.36		3.27	

주) 1점: 전혀 심각하지 않음 ~ 5점: 매우 심각함

충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식을 성별, 연령별, 직업별, 거주기간별로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 성별 분석은 2016년 남성의 인식 평균값이 3.36, 여성은 3.38로 거의 유사하게 나타났고, 2017년 남성의 인식 평균값이 3.26, 여성은 3.27로 거의 유사하게 나타나 두 집단간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

둘째, 연령별 분석에서는 2016년 50대의 인식 평균값이 3.48로 가장 높게 나타났고, 30대는 3.30으로 가장 낮게 나타났다. 2017년에는 60대 이상의 인식 평균값이 3.44로 가장 높게 나타났고, 20대는 2.91로 가장 낮게 나타나 연령에 따른 인식 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

셋째, 직업별 분석에서는 2016년 농·어업의 평균값이 3.40으로 가장 높게 나타났으나, 2017년에는 회사원의 평균값이 3.31로 가장 높게 나타났다.

넷째, 거주기간별 분석에서는 2016년 16~20년 거주자의 평균값이 3.45로 가장 높게 나타났고, 2017년에는 26년 이상 거주자의 평균값이 3.39로 가장 높게 나타났다. 5년 이하 거주자의 평균값이 가장 낮게 나타나는 특성은 유사한 것으로 나타났다. 또한 16~20년 거주자 및 21년 이상 거주자와 5년 이하 거주자 사이에 차이가 큰 것으로 나타났다.

<표 8> 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	2016년		2017년	
		표본수	평균	표본수	평균
성별	남자	475	3.36	301	3.26
	여자	279	3.38	213	3.27
연령	20대	82	3.33	57	2.91
	30대	289	3.30	196	3.22
	40대	251	3.40	158	3.38
	50대	118	3.48	92	3.36
	60대	12	3.42	9	3.44
직업	농·어업	70	3.40	47	3.11
	회사원	100	3.32	59	3.31
	공무원·공공기관	458	3.35	329	3.14
	교수·연구원	2	3.00	0	0.00
	시민단체	13	3.31	7	3.14
거주기간	5년 이하	161	3.22	84	3.02
	6~10년	112	3.37	71	3.16
	11~15년	98	3.33	61	3.30
	16~20년	93	3.45	46	3.28
	21년 이상	287	3.44	250	3.32

충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식을 지역별로 구분하여 교차분석을 실시하였다. 분석 결과, 2016년에는 서천군을 제외한 14개 시군의 심각성 인식수준은 전체 평균값인 3.36과 큰 차이가 나지 않았다. 반면, 서천군의 인식 평균값은 4.05로 매우 높게 나타나, 서천군 주민들이 공공갈등을 심각하게 인식하고 있음을 보여주었다. 2017년 지역별 분석에서는 아산의 인식 평균값이 3.55로 가장 높게 나타났고, 계룡의 인식 평균값이 3.00으로 가장 낮게 나타났다. 지역에 따라 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다.

<표 9> 공공갈등의 심각성 정도 인식에 대한 지역별 교차분석

(단위 : 명, %)

지역	2016년		2017년	
	표본수	평균	표본수	평균
천안시	47	3.36	28	3.18
공주시	47	3.04	55	3.10
보령시	53	3.25	34	3.32
아산시	52	3.15	42	3.55
서산시	50	3.40	30	3.40
논산시	50	3.10	42	3.07
계룡시	53	3.51	21	3.00
당진시	48	3.58	33	3.33
금산군	46	3.67	30	3.37
부여군	52	3.25	35	3.37
서천군	55	4.05	20	3.45
청양군	48	3.21	23	3.26
홍성군	50	3.14	37	3.16
예산군	57	3.46	36	3.33
태안군	53	3.17	36	3.25

③ 공공갈등 목록별 심각성 정도 인식 분석

다음은 충청남도에서 공식적으로 관리하고 있는 공공갈등 목록에 대한 심각성 정도를 알아보기 위하여, 2016년 10개, 2017년 21개 공공갈등 목록을 제시하고, '각 항목에 대해 그 갈등의 심각성 정도가 어느 정도라고 생각하십니까?'라는 질문으로 설문조사를 실시하였다.

충청남도의 공공갈등관리 목록은 매년 갱신되기에 2년중 겹치는 10개의 목록에 대하여 인식 평균값을 구하였다. 10개 대상 중 2016년에는 '청양 강정리 폐기물 매립장 설치'에 대한 심각성 인식 평균값이 3.66으로 가장 높게 나타났다. 이어 '서산 장동 폐기물 매립장 설치'의 인식 평균값이 3.65로 두 번째로 높게 나타났으며, '보령 공군사격장 환경피해', '345kV 당진화력~북당진 송전선로 건설'의 평균값이 각각 3.58, 3.57로 나타났다. '논산 태화산업단지 조성'의 인식 평균값은 3.26으로 가장 낮은 평균값을 보여주었다.

2017년에는 '서산 장동 폐기물 매립장 설치'의 인식 평균값이 3.84로 가장 높게 나타났으며, '청양 강정리 폐기물 매립장 설치'의 평균값이 3.79로 나타났다. 갈등목록별 심각성 정도에 대한 인식은 전체적으로 '보통'보다 약간 높은 수준이라고 할 수 있다.

<표 10> 갈등목록별 심각성 정도에 대한 인식

(단위 : 명, %)

사례	2016년		2017년	
	합계	평균	합계	평균
청양 강정리 폐기물매립장 설치	749	3.66	72	3.79
서산 장동 폐기물 매립장 설치	747	3.65	73	3.84
보령 공군사격장 환경피해	747	3.58	75	3.67
345kV 당진화력~북당진 송전선로 건설	750	3.57	58	3.66
서천~군산 간 공동조업구역	745	3.36	75	3.49
내포신도시 집단에너지시설 설치	748	3.36	116	3.67
금강 하굿둑 구조개선 사업	750	3.35	76	3.37
KTX 천안아산역 택시사업 구역	755	3.33	133	3.45
서부내륙 고속도로 예산군 통과노선	750	3.30	74	3.46
논산 태화산업단지 조성	747	3.26	64	3.05

주) 1점: 전혀 심각하지 않음 ~ 5점: 매우 심각함

④ 충청남도 공공갈등의 과거 5년 대비 수준

‘현재 발생하고 있는 충청남도의 공공갈등 수준이 과거 5년 전에 비해 어느 정도라고 생각하십니까?’라는 질문은 2016년에는 갈등의 범위, 강도, 횟수의 3가지 측면으로 구분하여 설문조사를 실시하였으며, 2017년에는 통합적인 질문으로 설문조사를 실시하여 직접적인 비교는 어려웠다.

하지만 본 비교조사가 충청남도 지역주민의 공공갈등에 대한 인식의 흐름을 파악하기 위한 조사이기 때문에 비교하여 분석해 보았다.

2016년 조사에서는 ‘갈등 횟수’의 평균값이 3.63으로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘갈등 강도’가 3.59, ‘갈등 범위’가 3.53으로 나타났다. 과거와 비교한 갈등 범위와 갈등 강도, 갈등 횟수 모두 평균이 3보다 높게 나타나 응답자들은 대체적으로 과거에 비해 갈등 수준이 높아진 것으로 인식하고 있었다.

2017년 조사에서는 ‘확대됨’이 207명(52.0%), ‘변화 없음’ 178명(34.3%), ‘축소됨’ 50명(9.6%), ‘매우 확대됨’ 20명(3.9%), ‘매우 축소됨’ 1명(0.2%) 순으로 나타났다.

<표 11> 2016 충청남도 공공갈등의 과거 5년 대비 수준

(단위 : 명, %)

구분	매우 축소됨	축소됨	변화 없음	확대됨	매우 확대됨	합계	가중 평균
갈등 범위	4 (0.5%)	86 (11.2%)	231 (30.2%)	388 (50.7%)	57 (7.4%)	766 (100.0%)	3.53
갈등 강도	2 (0.3%)	73 (9.6%)	227 (29.8%)	390 (51.2%)	70 (9.2%)	762 (100.0%)	3.59
갈등 횟수	1 (0.1%)	72 (9.4%)	208 (27.3%)	405 (53.1%)	76 (10.0%)	762 (100.0%)	3.63

주) 1점: 매우 축소됨 ~ 5점: 매우 확대됨

<표 12> 2017 충청남도 공공갈등의 과거 5년 대비 수준

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
매우 축소됨	1	0.2%
축소됨	50	9.6%
변화 없음	178	34.3%
확대됨	270	52.0%
매우 확대됨	20	3.9%
합계	519	100.0%
평균	3.50	

주) 1점: 매우 축소됨 ~ 5점: 매우 확대됨

4. 시사점

본 연구에서는 충청남도 공공갈등관리에 대한 현황과 실태를 제도적 측면, 통계적 측면, 인식조사 측면 등 세가지 형태로 분석해 보았다.

먼저 제도적 측면에서는 법령, 규정, 조례에 근거하여 충청남도에서 활용 가능한 제도들에 대한 분석을 진행하였다. 분석결과 충청남도는 타 자치단체에 비하여 활용가능한 다수의 제도들이 존재하고 있었다. 이는 충청남도가 선제적으로 갈등관리에 대하여 적극적으로 대응하고 있으며, 다년간 이어져 온 노하우를 활용한 성과라고 할 수 있다. 조례의 개정과 정비는 체계적인 갈등관리시스템을 구축하는데 기여하였으며, 공공갈등 사안별로 세부적인 갈등관리 절차와 해결방안을 탐색하는데 무리가 없었다. 아쉬운 점으로는 도내 15개 시군에 갈등관련 조례가 모두 제정은 되어 있으나, 실제 운영에는 한계가 있다는 점이다. 대부분의 공공갈등이 발생하는 지역은 시·군이다. 시·군에서 선제적으로 갈등을 관리할 수 있는 토대가 마련이 된다면 좀 더

효율적이고 선제적인 갈등관리시스템을 운영하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

두 번째, 통계적 측면의 분석이다. 충청남도 공공갈등 발생 현황을 분석해 본 결과 수도권에 인접하여 지속적인 성장을 하고 있는 지리적 특성이 반영되어 공공갈등이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 민-관 갈등, 님비갈등의 비율이 높았으며, 시민단체가 공공갈등에 개입하는 경우는 적고 관주도적인 갈등해결 방식이 주로 이루어지는 것으로 나타났다. 갈등의 해결방법에서도 행정집행, 소멸 등으로 갈등이 해결된 경우들이 주를 이루고 있어 잘 갖추어진 갈등관리시스템이 아직 가시적인 성과를 나타내지는 못하고 있는 것으로 분석되었다.

마지막 인식조사 측면에서는 공공갈등 심각도 조사에서 전년 대비 줄어들기는 했으나, 도내 공공갈등이 어느정도 심각한 것으로 인식하고 있다는 점을 알 수 있었다. 인구통계학적 특성을 반영하여 분석한 결과에서는 연령별, 직업별, 거주기간별 인식차이가 존재하는 것으로 조사되었다. 또한 지역별로 심각성 정도에 차이가 있는 것으로 나타났다. 공공갈등 목록별 심각성 정도 인식에서는 대부분 지역내에 많이 알려지고 이슈화된 갈등들에 높은 응답을 보였으며, 충청남도 공공갈등은 5년전보다 많이 발생하고 있다고 느끼는 것으로 조사되었다.

이와 같이 세가지 측면에서 충청남도 공공갈등관리 실태를 분석해 본 결과 제도적인 노력에 비해서 갈등의 발생과 인식이 개선되지는 못하는 것으로 나타났다. 이는 제도적인 보완만으로는 공공갈등 문제를 해결할 수 없다는 것을 보여주고 있다. 물론 제도의 개선과 적용은 갈등관리에 중요한 요소이지만, 우리사회가 이러한 제도들을 제대로 받아들일 수 있는 준비가 되어 있는가에 대한 고민도 필요한 것으로 판단된다. 공공갈등의 예방과 해결이 단순히 문제해결을 위한 제도와 기법의 도입에만 머물지 말고 사회문제를 바라보는 지역주민의 시각에서 갈등에 대한 인식의 전환이 필요한 시점이다.

Ⅳ. 효율적 공공갈등관리를 위한 개선방안

1. 제도적 측면

1) 자율적 협의기구의 활성화

앞서 충청남도의 공공갈등 관련 제도 분석 결과 자치단체중 우수한 갈등 관리시스템을 갖추고 있는 것으로 나타났다. 행정의 효율적 측면에서 이렇게 갖추어진 시스템의 활용이 중요하지만, 이에 반해 자율적 협의기구의 활성화 또한 그 중요성이 부각되고 있다.

도내 공공갈등중 ‘내포 신도시 집단에너지 시설 입지 갈등’ 사례를 살펴 보면 2015년 전문가, 지역주민, 시행사, 충청남도, 예산군, 홍성군 등 이해관계자들이 참여하는 갈등조정협의회를 구성하여 2017년까지 운영하였다. 협의회 운영초기 협의회의 구성과 성격, 운영방향등에 대한 이견으로 많은 어려움이 있었으나, 공공갈등 현안을 제도적 틀안에서 해결코자 운영된 협의회였다. 몇 년간의 논의구조 운영과 사례조사, 입장변화등을 거쳐 최종 합의에 이르렀을 때 협의회에 참여한 주민대표와 참여하지 못한 주민대표들 간의 반목으로 최종합의에는 이르지 못하였다.

이를 바탕으로 이해관계자들이 우선 사전협의를 통하여 갈등의 주요 쟁점과 원인, 대안을 바탕으로 객관적 논의를 진행할 수 있는 민간주도형의 자율적 협의기구가 필요한 것으로 판단된다. 공공갈등 현안이 민-민 갈등으로 변질된다면 갈등의 실제 문제가 아닌 대표성, 절차적 정당성, 감정적 대립으로 인한 공공갈등 초기 대응은 어려울 것이다.

이와 같은 사례들은 ‘시화호 지속가능발전 협의회’ 운영사례에서도 찾아볼 수 있다. 시화호 사례에서는 서로 다른 이해관계를 가진 단체들이 참여하여, 민-민 주도형 갈등해결방안을 제시하고 이를 토대로 이해관계자 집단이 참여하는 공식적 협의기구로 발전된 사례이다. 도내 다른 공공갈등 현안에서도 이러한 민-민 갈등이 발생할 수 있는 여지가 크다. 민주적 갈등해결을 위하여 이해당사자 간의 협의 절차와 수용성이 보장될 수 있는 민간 주도의 자율적 협의체 마련이 요구되는 대목이다.

2) 공공갈등관리 방향성 확립

충청남도 내 공공갈등 중 환경문제를 둘러싼 갈등은 전국적인 범위에서 약 15%로 높지 않은 비율을 차지하고 있다. 하지만 갈등지속일수는 길게 나타나는 것으로 조사되었다. 충청남도의 경우도 환경갈등의 비중이 높았으며, 이에 대한 갈등지속일수도 약 653일로 조사되어 환경갈등의 지속적관리가 요구되고 있다. 무엇보다 충청남도는 수도권과 근접하여 있으며, 지속적인 도시성장이 발생하고 있는 지역으로 기존의 환경자원과의 충돌이 예상된다. 무엇보다 공공갈등 발생이 높다는 점은 환경자원으로 인한 지역갈등이 혼합적으로 발생할 수 있다는 가능성이 높다. 환경갈등의 경우 가치라는 측면이 포함되기 때문에 갈등관리가 어려운 특성을 가지고 있다. 가장 긴 갈등지속일수를 보이는 이익-가치갈등의 대표적인 사례가 환경갈등으로 볼 수 있다. 이에 환경갈등의 예상유발지역과 충청남도의 환경단체 분포도를 조사하여 지속적인 커뮤니케이션과 관리가 병행되어야 한다.

한편에 있어서는 도시성장이 발전하는 만큼 지역경쟁력 확보를 위한 지역 간의 경쟁이 높아지면서 서로간 갈등이 발생할 가능성도 크다. 이러한 경쟁력 요소에는 물리적인 시설을 포함하여 보여지지 않는 비 물리적인 경쟁요소로 인해 갈등이 발생하기도 하며 이러한 비 물리적인 대상으로 인한 갈등빈도도

점차 높아지고 있다. 충청남도의 경우 대표적으로 아산시와 천안시가 KTX 역의 명칭으로 갈등을 사례로 볼 수 있다. 물리적 시설이 아닌 자원요소들이 지역경쟁력에 어떻게 활용될지 쉽게 예측될 수 없기 때문에 이에 대한 대응도 필요하다.

또한 비선호시설, 선호시설 입지를 둘러싼 갈등문제는 충청남도만의 문제는 아니면서 전국적으로 발생하는 공공갈등이다. 이러한 현상은 단 시간해결될 수 있지 못하기 때문에 장기간 관리와 인식 전환을 위한 방안이 필요하다.

이렇듯 공공갈등의 발생유형별로 서로 다른 정책방향이 필요하다. 시스템만을 믿고 갈등관리를 하기보다는 갈등예방과 해결의 절차 설계에 방향성을 둔 맞춤형 구체적인 대응 방향의 구축이 필요하다. 또한 유형별 공공갈등에 대한 이해관계자의 인식 변화의 주기적 체크와 올바른 정보가 유지될 수 있도록 관리가 필요하다.

2. 운영적 측면

1) 이해관계자의 참여 제도화

공공갈등 발생 시 충청남도에서 적용가능한 제도 중 이해관계자, 지역주민이 참여할 수 있는 방안은 갈등조정협의회의 구성에 따른 참여가 유일하다. 이에 충청남도에서는 이해관계자들이 공공갈등 발생초기부터 참여와 대화가 가능하도록 제도화할 필요성이 있다. 현재 충청남도에서 공공갈등의 선제적 예방을 위해서 노력하고는 있으나, 행정편의적 요소들이 많이 포함되어 있는 갈등관리시스템을 운영중에 있으며, 이해관계자와 지역주민들의 민주적 참여요소들을 포함하는 제도화 마련의 노력이 요구된다.

이러한 제도화의 도입은 법적 근거에 기반하여 이해관계자와의 대화

창구를 확보할 수 있다. 제도의 마련으로 인하여 공공갈등관리의 선제적 대응과 함께 행정적 부담을 완화시킬 수 있는 계기가 마련될 수 있다. 소극적 대응에서 공공갈등 발생 전 이해관계자와의 대화는 업무를 담당하는 공무원에게는 부담으로 작용할 수 있고, 참여를 독려함과 동시에 갈등조정협의회에서 규정하고 있는 대표성의 문제도 해결할 수 있을 것이다.

2) 자율적 참여 분위기 조성

공공갈등뿐만 아니라 모든 갈등은 서로간의 불신에서 시작된다. 정책을 수립하고 시행하는 중에 이해관계자의 참여로 인하여 정책추진이 제한된다면, 관계기관은 이러한 제한에 따른 상태를 우려할 수 밖에 없다. 이해관계자, 지역주민은 자신들의 참여로 인한 정책추진의 제한보다는 정책과정의 투명성을 강조하면서 양 측의 신뢰가 저하되는 결과가 이어지고 있다. 이는 민-관 간의 대립으로 이어져 공공갈등 발생 초기에 대응할 수 있는 여지를 줄어들게 할 수 있다.

정책초기 이해관계자들의 참여가 정책의 추진제한 보다는 효율적 측면에서는 긍정적인 효과로 나타날 수 있다. 도내 갈등 중 '예당지 용수이용 체계 개편 사업 갈등'의 사례를 보면 사업시행초기, 2단계 사업 시행전 시민단체, 전문가를 중심으로 문제제기가 이어지면서 갈등조정협의회가 구성되었다. 이에 이해관계자의 자율적인 참여와 의견개진으로 문제의 근본적 해결보다는 대안적 해결방안을 찾는 것으로 협의회가 마무리된 사례가 있다. 이는 정책을 추진하는 과정에서 자연스럽게 정책의 효과와 파급력에 대해서 단편적이 아닌 상호 검증하는 과정을 거쳤기 때문에 잠재적 갈등요소를 사전에 해결하거나 대안을 마련하는 결과로 이어졌다.

이와 같은 분위기 조성을 위해서는 공공갈등 사례별 담당자의 인식 전환이 요구된다. 사전적 참여자를 단순 민원인으로 대하지 않고 동등한 위치에서

바라보고, 의견개진에 따른 객관적 상황판단과 평가가 선행되어야 할 것이다.

3. 역량적 측면

1) 참여집단(이해관계자)의 역량강화

충청남도 공공갈등 발생 현황 분석에 따르면 현재 도내에서는 정부와 주민간의 갈등 비율이 높게 나타나고 있으며, 이중에서도 정부가 추진한 정책으로 인해 갈등이 발생한 비율이 높게 나타났다. 이러한 점은 전국적인 양상과 비교해도 다소 높게 나타났다. 전술한바 미래지향적인 정책의 경우 갈등이 발생한 확률이 높으며, 이러한 미래지향적인 정책 추진은 대부분 정부가 주도하기 때문에 관주도로 인한 정책갈등이 많다고 볼 수 있다. 하지만 해당사항이 모든 관주도 갈등사례에 적용되는 것은 아니기 때문에 관주도 정책으로 인한 공공갈등의 발생건수가 높다는 점은 주의하여 대응할 필요가 있다. 미래사회의 문제를 해결하기 위해 전문가들의 의견을 통한 사전적 대응도 중요하지만 이에 영향을 받는 이해관계자들의 이해관심사를 사전에 확인하여 전문가의견이 이러한 이해관계자의 이해관심사를 고려하여 제시할 수 있도록 대안적 방향을 구체화해야 한다.

이를 위해서는 참여집단(이해관계자)의 적극성과 전문성이 요구된다. 공공갈등 발생시 문제 해결을 위하여 참여하는 참여집단은 공공기관과 동등한 위치에서 지위와 역할을 갖게 된다. 참여자들은 단순히 문제를 제기하고 필요한 부분들을 요청하는 것이 아닌 그에 대한 대안에 대해서 함께 공유하고 마련해야 될 필요성이 있다. 이를 위해서 공공기관에서는 적절하고 충분한 정보를 제공해야 될 의무도 있으나, 전문성의 부족은 참여집단(이해관계자)의 대표성에 부정적으로 영향과 합리적 갈등해결에 악영향을 미칠 수 있다.

이에 참여집단(이해관계자) 스스로의 노력도 필요하지만 유사사례에 대한 사전학습과 전문가들의 자발적 참여를 유도할 수 있는 노력이 필요하다.

2) 갈등에 대한 인식 제고

지역주민들의 인식조사 결과를 보면 지역별, 연령별, 직업별로 공공갈등 일반적 인식과 현안에 대한 차이가 있는 것으로 조사되었다. 일반 지역주민 뿐만 아니라 도내 공무원들도 공공갈등에 대한 명확한 인식과 부정적인 시각이 존재한다. 공공갈등의 해결 주체는 공공기관 뿐만이 아닌 이해관계자(지역주민)들까지도 포함한다. 이러한 인식의 차이를 없애기 위해서는 전문적인 갈등교육과 그에 부합하는 보상안이 마련되어야 한다.

충청남도에서도 갈등관리를 위한 교육이나 훈련이 충분하게 이루어지지 않고 있다. 갈등관리 전문기관인 충남연구원에서 공공기관, 지역주민을 대상으로 갈등관리 역량강화 교육 업무를 수행하고는 있으나, 이를 전담하는 조직이나 부서는 없는 실정이다.

따라서 공공갈등 발생에 대한 해결방안을 마련하기 위한 접근 보다는 공공갈등을 대하는 공무원의 인식전환, 공공갈등을 이해하고자 하는 지역주민의 인식전환이 선행되어야 할 것이다. 이에 기본적·심화적 교육 등 단계별, 대상별 맞춤형 교육 프로그램의 지속적 제공이 필요할 것으로 보인다.

4. 환경적 측면

1) 공공갈등 사례의 축적

일반적으로 갈등영향분석은 갈등이 발생할 우려가 있거나 갈등이 발생한

경우 전략적 지도로 활용하기 위해 만들어지지만 전문가를 활용한 갈등영향 분석은 정해질 틀과 범위 안에서만 실시할 수 있다. 이러한 한계를 극복하고 갈등예방적 차원의 효과를 높이기 위해서는 사업 수행기관에서 직접 분석하는 수시적 분석을 통해 갈등이 발생할 우려가 있는 범위를 보다 광범위하게 하여 갈등잠재 시점에 분석을 실시할 필요가 있다. 이러한 과정에서 외부 전문가를 통한 갈등영향분석이기 보다는 일반 행정관리자나 갈등관리지정 기관의 인력을 활용하여 수시적으로 지역사회의 갈등사안을 체크하고 변화를 점검할 필요가 있다. 또한 갈등영향분석의 기능이 갈등징후 매트릭스로 활용될 수 있도록 갈등이전의 상황도 점검하여 기록할 필요가 있다.

현재 충청남도도는 지방자치단체에서는 유일하게 충청남도연구원을 갈등연구기관으로 지정하여 운영하고 있다. 전국적으로 모든 정부기관을 포함하여 선도적인 차원의 갈등관리로 평가할 수 있다. 이처럼 선도적 역할 뿐 아니라 내실화된 운영과 역할이 필요하다.

갈등관리 연구기관으로 지정된지 얼마 지나지 않은 만큼 해당 연구기관이나 행정기관에서도 방향제시 및 역할정립에 대한 혼란이 많을 것으로 판단된다. 이러한 우려사항을 예방하기 위해서는 모든 갈등과제를 지정연구기관으로 떠넘기는 방식으로 운영될 것이 아니라 일정영역이나 역할은 행정기관에서도 책임을 지고 갈등관리를 접근해야 실무적 차원의 전문성이라는 시너지 효과를 높이면서 갈등관리가 효율적으로 운영될 수 있을 것이다. 무엇보다 갈등연구기관의 역할이 정립되어 행정기관과의 역할에 대한 안정적 운영이 필요하다.

2) 갈등관리 전문가 양성

앞에서 제시한 지정된 연구기관의 역할정립을 위해서는 연구분야와 행정 분야에 동일한 갈등관리 전문가가 양성되어야 한다. 연구기관이 지정되었다고

해서 모든 갈등관리 업무를 수행하는 것이 아니라 행정기관에서 바라보지 못한 부분을 체크하고 방향을 제시해주는 역할이 필요하며, 이러한 역할을 제시해주었을 경우 시간이 지날수록 행정기관이 선도적으로 갈등관리를 위해 역할을 수행해 주어야 갈등관리의 현실적 운영방안이 마련 될 수 있다. 뿐만 아니라 행정기관의 인력의 경우 순환제로 운영되기 때문에 행정직 인력이 갈등을 지속적으로 모니터링하고 갈등관리 방식을 선도할 수 있도록 모든 행정인력의 전문성을 지속적으로 향상시켜야 한다.

V. 결 론

최근 한국사회는 급속한 경제성장과 민주화 과정을 거치면서 서로 다른 이념과 가치, 이해관계의 다원화로 인하여 다양한 갈등이 발생하고 있으며, 공공갈등 또한 지속적으로 증가하는 추세이다. 충청남도 역시 지속적인 공공갈등의 증가로 인한 사회문제들이 발생하고 있다. 공공갈등은 다양한 원인에 의해서 유발되고 있어 그 해결이 쉽지 않다. 이러한 공공갈등의 효과적 관리와 정책방안의 마련은 사회적 비용의 감소와 사회 통합에 긍정적 요인으로 작용할 수 있다.

공공갈등의 체계적인 관리체제 구축의 필요성은 2000년대 초반 이후 우리 사회에서 꾸준히 제기되어 왔으며, 공공갈등을 사후에 해결할 것이 아니라 공공갈등 관리라고 하는 관점에서 사전적으로 예방하기 위한 방안을 모색하여야 한다는 논의가 이루어지기 시작하였다. 이러한 관점에서 충청남도에서도 갈등관리를 시작하였으며, 그 형태또한 사후적 관리에서 사전적 관리로 변화가 이루어져 왔다.

본 연구에서는 충청남도의 공공갈등 실태를 분석하고, 이에 따라 제도적, 운영적, 역량적, 환경적 측면에서 각각 정책적 대안을 마련하고자 노력하였다.

실태분석 결과 충청남도는 조례 제정, 갈등전담조직 운영등 다른 자치단체에 비해서 체계적인 갈등관리시스템을 구축하고 있다는 점을 알 수 있었다. 갈등발생 현황에서는 지리적 특성이 반영된 환경적인 갈등이 주로 나타나고 있었으며, 갈등이 발생되면 지속일수가 높은 것으로 나타났다. 또한 지역별, 연령별, 거주기간별로 갈등에 대한 인식차이가 있는 것으로 분석되었다.

실태분석에 따른 정책적 대안은 다음과 같다. 먼저 제도적 측면의 대안으로 자율적 협의기구의 활성화와 충청남도 공공갈등관리 방향성의 정립이다. 관주도형의 협의기구에서 벗어나 민간에서 주도하는 자율적 협의기구가 활성화 된다면 대표성, 정당성, 감정대립등의 문제가 사라질 수 있다. 또한 일률적 갈등관리 시스템의 적용이 아닌 유형별 맞춤형 대응을 위한 정책방향을 설정해야 할 것이다.

두 번째 운영적 측면에서는 이해관계자의 참여를 제도화 하고 자율적 참여 분위기를 조성하는 노력이 필요하다. 공공갈등 발생 후 사후적 문제해결을 위한 이해관계자의 참여는 현재의 충청남도 갈등관리시스템에서 보다 앞선 대응방안이 될 수 있으며, 자율적 분위기 참여 분위기 조성을 위하여 초기 단계에서 공공갈등을 사전에 예방할 수 있는 방안이 될 수 있다.

세 번째, 역량적 측면에서는 이해관계자의 역량강화와 인식제고를 위한 방안 마련이 필요하다. 현재 충청남도에는 단편적인 갈등관리 역량강화 교육과 인식개선 행사들이 추진되고는 있으나 보다 체계적이고 전문적인 교육 프로그램 마련등의 노력이 필요하다.

마지막으로 환경적 측면에서는 공공갈등 사례의 축적과 전문가의 양성이 필요하다. 갈등관리 전문기관을 지정하여 운영중이나, 행정기관과의 역할 정립과 실무적 차원의 전문가 양성을 통하여 꾸준히 사례의 축적과 활용이 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 이와 같이, 갈등관리의 중요성에 대한 인식과 함께 충청남도의 실태분석을 통하여 효율적 공공갈등관리를 위하여 몇가지 정책적 방안을 제시하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 하지만 충청남도 갈등관리 현황에 대한 분석이 정성적으로 이루어진 점, 공공갈등에 대한 지역주민 인식분석이 좀 더 체계적이지 못한 부분은 연구의 한계점이라고 할 수 있다. 이러한 부분을 향후 보완한 후속연구가 이루어져야 할 것이다.

또한 충청남도는 타 지역에서는 찾아보기 힘든 관-연 협업체제로 공공갈등

관리가 이루어지고 있다. 갈등관리에 첫발을 내딛는 타 자치단체에서 우수 사례로 꼽을 만큼 관심을 받고는 있으나, 효율적 갈등관리를 위하여 주민의 입장에서 더 많은 노력이 필요할 것으로 판단된다.

<참고문헌>

- 가상준(2009). “한국공공분쟁의 현황 및 특징: 1990~2007.” 「한국정치학회보」 43(2).
- 강영진(2001). 『갈등분쟁해결매뉴얼』.성공회대출판부.
- 국무조정실(2015). 갈등영향분석 가이드라인
- 국무조정실(2015). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 국무조정실
- 국민대통합위원회(2014). 공공갈등의 정치화 경로분석 및 대응방안 연구, 국민대통합위원회 연구보고서
- 김강민·김학린·임재형·전형준(2018). 갈등관리와 협상
- 단국대학교분쟁해결연구센터 공공갈등DB (<http://www.ducdr.org/>)
- 법제처 국가정보법령센터(<http://www.law.go.kr>)
- 서정철(2016). “지자체 공무원의 갈등관리와 해결전략.” 『열린충남』 여름호.
- 윤종설(2012). 『사회적 집단갈등의 영향요인과 해결방안에 관한 연구』. 한국행정연구원.
- 윤종설(2013). “민주적 갈등관리를 위한 주민의 참여와 대표성 확보 방안.” 『한국행정연구원 연구보고서』 2013-35.
- 윤종설(2017). 공공갈등영향분석제도의운영활성화방안에관한연구.한국행정연구원.
- 이용훈(2013). “공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구.” 한국공공관리학보 27(1).
- 임동진(2010). “중앙정부의 공공갈등갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구.” 『KIPA 연구보고서 2010-20』.
- 임동진.(2010). 「중앙정부의공공갈등관리실태분석및효과적인갈등관리방안연구」.한국행정연구원연구보고서.

- 정용덕(2009). “공공갈등과 정책조정 연구.” 『행정논총』 48(4).
- 정용덕(2010). 공공갈등과 정책조정 연구. 행정논총 48권 제4호. 1~30.
- 하혜영(2011). “갈등의 원인과 해법,”갈등해결문화 확산을 위한 제4회 민
관합동 갈등관리세미나, 한국행정연구원.
- Dukes, E. F. (2006). Resolving Public Conflict: Transforming
Community and Governance. Manchester, UK: Manchester
University Press.