



전략연구 2021-20

주민자치회 참여를 통한 공공갈등 관리방안 연구

장창석 · 임다정

목 차

I. 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	5
3. 연구의 수행체계	6
II. 이론적 검토 및 선행연구 고찰	7
제1절 공공갈등과 갈등관리	7
1. 공공갈등	7
2. 갈등관리의 중요성	12
제2절 주민자치와 주민자치회	20
1. 주민자치의 정의	20
2. 주민자치회의 기능과 역할	23
제3절 갈등관리 과정의 주민참여	26
III. 충청남도 현황 분석 및 인식조사	29
제1절 공공갈등 현황	29
1. 충청남도 공공갈등 발생 현황	29
2. 충청남도 공공갈등 관리 현황	33
제2절 주민자치회 운영 현황	36
1. 충청남도 주민자치회	36
2. 타 자치단체 사례	44
제3절 지역주민 의견 조사	48
1. 조사대상 및 분석방법	48
2. 분석결과	49
제4절 종합분석 및 시사점	77
1. 분석결과의 종합	77
2. 시사점	81

IV. 공공갈등 관리의 주민자치회 참여 방안	83
제1절 공공갈등 관리 과정의 주민참여 문제점	83
1. 제도적 문제점	83
2. 역량적 문제점	84
제2절 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위한 개선방안	86
1. 제도적 개선	86
2. 주민자치회 역량강화	87
3. 지역사회 협력강화	88
V. 결론 및 정책적 함의	89
참고문헌	91

표 목 차

〈표 1〉 충청남도 공공갈등 수준진단 기준	11
〈표 2〉 주민자치위원회와 주민자치회 차이점	25
〈표 3〉 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형분류	28
〈표 4〉 충청남도 갈등관리 목적	34
〈표 5〉 충청남도 지역 조례내용	35
〈표 6〉 국내 주민자치회 시범선정 및 전환현황	37
〈표 7〉 충청남도 주민자치회 운영 현황	39
〈표 8〉 2021년 추진사업 및 소요예산 현황	43
〈표 9〉 서울형 주민자치회 특징	45
〈표 10〉 수원형 주민자치 조직 및 주요내용	47
〈표 11〉 마을 자치계획의 구성	47
〈표 12〉 응답자의 성별·연령별·직업별 구분	50
〈표 13〉 응답자의 지역별·거주기간별 구분	51
〈표 14〉 주민자치회 참여 여부	52
〈표 15〉 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식	53
〈표 16〉 갈등목록별 인지 여부에 대한 인식	54
〈표 17〉 갈등목록별 심각성 정도에 대한 인식	56
〈표 18〉 공공갈등 발생원인	57
〈표 19〉 공공갈등 해결 방법에 대한 인식	58
〈표 20〉 공공갈등 해결에 중심적 역할의 주체	59
〈표 21〉 주민자치회 목적에 대한 이해	60
〈표 22〉 주민자치회 목적에 대한 이해 평균비교 분석	61
〈표 23〉 주민자치회 바람직한 운영형태	61
〈표 24〉 주민자치회 운영의 주요 요소	62
〈표 25〉 주민자치회 운영 문제점	62
〈표 26〉 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여	63
〈표 27〉 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 평균비교 분석	64
〈표 28〉 공공갈등의 해결 과정의 주민자치회 참여 수준	64
〈표 29〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인	65
〈표 30〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인 평균비교 분석	67
〈표 31〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 역량적 요인	68
〈표 32〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인 평균비교 분석	69

〈표 33〉	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 협력적 요인	70
〈표 34〉	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 협력적 요인 평균비교 분석	71
〈표 35〉	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 행·재정적 요인	72
〈표 36〉	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 행·재정적 요인 평균비교 분석	73
〈표 37〉	공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 성과	74
〈표 38〉	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여 성과 인식 평균비교 분석	75
〈표 39〉	가치 인식	76
〈표 40〉	공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 평균비교 분석	76



그림 목 차

[그림 1] 자치분권 전략 및 과제	3
[그림 2] 연구의 흐름도 및 주요내용	6
[그림 3] 공공갈등의 관리 방식	14
[그림 4] 설문조사의 구성	30
[그림 5] 공공갈등의 유형별 현황	30
[그림 6] 공공갈등의 종류와 관민갈등의 정책주도 별 갈등현황	31
[그림 7] 시민단체 참여여부	32
[그림 8] 공공갈등 종결형태	32
[그림 9] 설문조사의 구성	48

I. 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

한국사회는 이념과 가치, 이해관계의 다원화로 인하여 다양한 갈등이 발생하고 있다. 다양한 갈등 중 정부의 공공정책 추진 과정에서 발생하는 공공갈등 역시 급속히 증가하고 있는 것이 현실이다. 공공갈등은 다양한 유형으로 발생하고 있으며, 정부 혹은 지방자치단체 등 공공기관이 갈등의 직·간접적인 당사자가 되는 경우가 빈번하다. 갈등의 범위는 확대되고 있고 이해당사자는 다양화되고 있어 공공사업 추진이 상당히 지연되거나 무산되는 상황을 맞게 되는 경우가 다수 발생하고 있다. 공공갈등으로 인한 사회적 갈등은 지속적으로 확산되고 있는 현재, 공공갈등은 정책 지연으로 인한 사회적 비용 증가, 공동체 파괴 등의 문제점을 나타내고 있다. 또한 갈등 진행 과정 이후 나타나는 여러 가지 문제점이 부각 되고 있어 주민참여에 대한 사회적 요구 또한 증대되고 있다.

대한민국은 대의민주주의를 근간으로 하고 있다. 그러나 최근 시민의 정보 수준 향상, 온·오프라인 쌍방향 정보교류가 활성화 되면서 공공갈등에 대한 시민참여가 사회적 화두로 부상하고 있다. 주민이 직접 정책결정에 참여하는 것을 선호하는 사회적 분위기는 정부 불신에 대한 누적과 대규모 국책사업에 대한 갈등경험 등을 통해 점차 강화되어 왔다. 이러한 과정에서 시민의 참여 범위는 점차 넓어지고 있다. 1990년대에는 단순히 민간 전문가가 주민으로서 정부의 정책결정에 자문 역할을 수행하는데 그쳤다면, 2000년대를 넘어서면서 NGO와 소수의 시민대표(이장협의회, 개발위원회 등)가 정책에 참여하기 시작하였다. 그러나 정책결정과정에서 참여하는 소수의 시민들이 과연 대다수의 일반 시민들과 그 인식을 공유하는지 등 대표성에 대한 사회적 논쟁이 발생하기도 하였다.

주민참여는 단순한 대표의 참여가 아닌 지역 주민들이 지역의 주인으로서 지역 문제에 관심을 가지고 함께 해결해 나가는 것으로 자치조직을 중심으로 공동체와 지역의 문제를 스스로 해결하려는 시도와 활성화가 이어지고 있다. 이러한 자치조직을 중심으로 한 주민자치는 자연스러운 시대적 결과물이라고 할 수 있다. 현 정부는 지방자치를 확고히 하기 위하여 분권 정책을 추진중에 있으며, 33개 과제중 주민주권 구현을 위한 3번

과제로 주민자치회의 제고 및 활성화가 추진되고 있다. 또한 2020년 지방자치법 전부개정(안)이 통과되면서 단체자치에서 주민자치에 입각한 지방자치로 한단계 진전할 수 있는 계기가 마련되었으며, 이를 통해 더욱 다양한 참여제도의 운영과 활성화가 이루어질 것으로 기대되고 있다.

이러한 정책의 변화는 주민참여가 일부 계층으로 제한되는 문제를 해결하기 위해 시민사회와 지역공동체를 중심으로 주민이 자발적으로 지역현안과 지역문제를 해결할 수 있는 기반이 되어야 한다는 사회적·정책적 변화가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 지방자치법 전부개정(안)의 통과는 다양한 주민 참여제도의 운영과 참여 활성화가 이루어질 수 있는 제도적 계기로 삼을 수 있으며, 공공갈등 현안에 적용도 가능할 것으로 판단된다.

충청남도는 주민참여형 갈등관리 계획을 정책방향으로 설정하고 다수의 정책들을 추진 중에 있다. 그 중 공공갈등에 대한 주민참여를 보장하기 위해 ‘공공갈등의 예방 및 해결을 위하여 조례’ 등 제도에 기반하여 갈등사안별로 주민의 의견을 반영할 수 있는 갈등조정 협의회를 운영하고 있다. 그러나 협의회의 구성부터 합의에 이르는 과정에서 참여한 주민의 대표성과 실제 주민들의 의견을 반영하였는가에 대한 의문과 문제점은 항상 내포되어 있는 것이 현실이다.

자치단체별로 운영중인 주민자치회를 활용한 공공갈등 관리에 대한 구체적 적용 방안 마련은 아직 미흡하다. 이에 공공갈등 관리에 대한 주민들의 참여기반으로써 주민자치 조직을 활용한 협력방안 마련이 요구되고 있다.

비전	우리 삶을 바꾸는 자치분권	
목표	주민과 함께 하는 정부 · 다양성이 꽃피는 지역 · 새로움이 넘치는 사회	
추진과제	1. 주민주권 구현	<ul style="list-style-type: none"> ① 주민 참여권 보장 ② 숙의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회의 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 시 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
	2. 중앙권한의 획기적인 지방이양	<ul style="list-style-type: none"> ① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
	3. 재정분권의 강력한 추진	<ul style="list-style-type: none"> ① 국세·지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고향사랑 기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
	4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> ① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
	5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
	6. 지방행정체제 개편과 지방선거 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

[그림 1] 자치분권 전략 및 과제

최근 정부 및 지방자치단체 등 공공기관은 지역에서 발생하는 문제의 해결을 위하여 민주적 의사결정에 많은 관심을 두고 있다. 이러한 현상은 지역문제 해결에 있어 지역 주민이 주인이 되어 주민의 자율과 자치를 동시에 이룰 수 있는 수단으로 여기고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 하지만 최근 토의와 투표와 같은 단순 주민참여가 지역사회의 문제를 근본적으로 해결 할 수 있는지에 의구심이 증가하고 있으며 좀 더 민주주의 가치를 실현시킬 수 있는 적극적인 주민참여 방식에 대한 관심이 증가하고 있다. 이에 주민참여를 통해 생산된 정책의 주민 수용성과 효과성을 높이고 주민 혹은 이해관계자들 사이의 갈등을 완화할 수 있는 다양한 숙의기반 주민참여 방식이 속속 도입되고 있다.

충청남도에서도 이러한 흐름에 맞추어 사전예방적 갈등관리, 효과적 갈등 관리를 위한 많은 노력이 이루어지고 있으며, 주민참여를 위한 여러 형태의 정책을 추진중에 있다. 하지만 주민참여 과정에서 문제점으로 제기되고 있는 주민대표성의 문제, 참여의 효율성 증대 등 기존의 형태를 개선하지 못하고 유지되는 상태에서의 주민참여 방식은 그 효과를 기대하기 어렵다. 이는 공공갈등 관리과정이 참여자의 인식증대 등 여러 가지 이유로 복잡화, 다양화 되어가고 있음을 인지하고 있음에도 현행 갈등관리가 적극적인 주민참여를 전제로 접근이 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 즉 공공갈등은 발생, 전개, 심화 및 해소 단계에서의 다양한 요인들이 복잡하게 작용하고 있음에도 불구하고, 현행 갈등관리는 그러한 다양성에 적절하게 대응하지 못하고 있는 것이다.

이에 주민이 공공갈등의 직접적인 이해관계자로서 갈등관리에 참여한다는 것은 어떤 모습일지에 대한 연구와 설계가 필요한 상황이다. 주민참여를 기반으로 공공갈등 관리에 대한 필요성이 제기되고 있으나 주민자치조직을 활용한 참여과정과 제도 및 대상 등에 있어 선행연구가 많지 않아 실태 분석을 통한 정책방향 설정과 실제 적용방안 연구가 요구된다.

본 연구는 이와 같은 인식하에 충청남도 지역주민의 인식조사를 통해 최근 논의가 지속적으로 이루어지고 있는 공공갈등 관리과정의 주민참여 형태 중 주민자치회를 활용할 수 있는 정책적 방안을 제시하고자 한다. 주민자치회의 참여는 참여와 대상 등에 있어 제한적으로 이루어지고 있는 주민참여의 개선과 참여를 통한 불신, 정보불균형 등 문제를 해소할 수 있어 갈등관리 과정에 이를 극복할 수 있는 방안을 마련해보고자 하였다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 공공갈등 관리과정의 주민자치회 참여를 위한 인식조사를 통해 정책적 방향을 도출해내는 것을 최종 목표로 다음과 같은 몇 가지 범위 내에서 연구를 수행하였다.

첫째, 공공갈등과 주민자치회에 대한 이론적 검토로써 공공갈등과 주민참여의 관련성에 대한 이론적 탐색을 진행하였다.

둘째, 충청남도과 타 지역의 주민자치회 운영형태와 주요 사업 등에 대한 현황을 분석하고 전반적인 논의 사항을 정리하였다.

셋째, 충청남도 공공갈등의 인식과 갈등관리 과정의 주민자치회 참여에 대한 지역주민 의견 조사를 실시하고 이를 분석하여 시사점 등을 제시하였다.

마지막으로 위의 조사와 분석을 통해 제시된 문제점에 대하여 정책적 방향을 모색하였다.

2. 연구의 방법

본 연구는 연구목적과 내용을 수행하기 위하여 문헌연구와 현황분석, 사례연구, 설문조사 등을 실시하였다. 문헌연구를 통해 공공갈등과 주민참여, 주민자치회에 관한 자료를 검토하였으며, 현황분석과 사례연구를 위하여 충청남도 내부자료, 지방자치회와 관련된 각종 발간물 등을 검토하였다. 설문조사로 도내 주민자치회 위원과 일반주민을 대상으로 현 갈등관리에 대한 인식과 향후 주민자치회 참여 가능성과 개선방안에 대한 의견을 분석하였다.

3. 연구의 수행체계

본 연구는 문헌조사를 통해 이론적 검토를 실시하고 충청남도과 타 자치단체의 주민 자치회 운영현황을 바탕으로 문제점을 도출하여, 설문조사를 통해 공공갈등관리 과정의 주민자치회 참여를 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 연구의 수행체계는 다음과 같다.

연구의 흐름도		주요내용	연구방법
제1장	· 서론	· 연구의 배경과 목적 · 연구의 범위와 방법	
제2장	· 이론적 검토	· 공공갈등과 갈등관리 · 주민자치와 주민참여 · 공공갈등관리의 주민참여 필요성 · 선행 연구 검토	· 기존문헌 검토 · 선행연구 검토
제3장	· 주민자치회 운영현황 분석 · 지역주민 의견조사	· 현황 분석 · 분석기준 설정 · 공공갈등관리 과정의 주민 자치회 참여 의견 조사	· 문헌조사 · 설문조사
제4장	· 공공갈등 관리 과정의 주민 자치회 참여 방안	· 주민자치회 공공갈등관리 참여 정책방향 제시	
제5장	· 결론	· 결론 · 활용방안	

[그림2]연구의 흐름도 및 주요내용

II. 이론적 검토 및 선행연구 고찰

제1절 공공갈등과 갈등관리

1. 공공갈등

1) 공공갈등의 정의

최근 지방자치의 발전과 지방분권의 확대와 관련하여 지역 내 공공정책의 계획이나 사업 추진 단계에서 이를 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 이러한 갈등의 발생은 공공영역 뿐만 아니라 시민사회 영역에서도 보편화되고 일상화 되어가고 있다. 지방자치나 지방분권의 확대는 자치단체들이 해당지역의 특성에 맞는 정책의 자율적 운영을 추진할 수 있는 계기를 마련하고 있으나, 정책의 범위에 포함되는 이해관계자들 간의 조화와 협력을 필요로 하는 정책운영이 요구되고 있다.

우리사회에서 흔하게 사용되고 있는 갈등이라는 단어는 시대적 상황과 사회적 수준 등에서 다양하게 설명될 수 있다. 갈등은 어원상의 의미로 사람들(주체-공간에 의해 정의되고 규정되는)이 일이나 문제를 풀기 어려운 상태나, 미시적으로는 내면의 상충성까지 담아내 표현된다(강상철 외, 2006). 이러한 표현은 갈등을 폭넓게 정의하고 있는 것으로 비슷한 관점에서 강영진(2001)은 공공갈등을 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것으로 정의함으로써, 사회적 갈등과 비슷한 수준에서 정의하고 있다. 하혜영(2007)은 정부가 공익 추구를 위한 정책이나 사업 등을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등으로 정의하였으며, 가상준(2009)는 정부와 단체, 정부와 정부 간의 갈등이 공공갈등의 핵심 구성요소가 되지만, 공적영역으로 생각되어지는 정책적 쟁점에 대한 운영의 과정에서 갈등도 공공갈등이라고 정의하였다. ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’에서는 "갈등"이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말하며, ‘충청남도 갈등

예방과 해결에 관한 조례’에서는 “갈등”을 충청남도에서 주요시책(자치법규의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의하고 있다.

이러한 다양한 정의들을 살펴본 결과 공공갈등은 정부나 공공기관이 공익의 목적으로 사업이나 정책을 추진하는 과정에서 발생하거나 예상되는 갈등으로 종합해 볼 수 있다. 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(장창석, 2016). 그리고 마지막으로 갈등의 영향이 광범위하여 정부의 개입이나 관여를 수반한다(임동진 2010). 공공갈등은 정부의 정책이나 사업추진 과정에서 발생하고 있어 한국사회의 다른 종류의 갈등과는 갈등을 대하는 관점에 차이가 있다. 정부가 갈등의 이해관계자이면서 관리와 해결을 위한 주체인 것이다. 이러한 공공갈등은 다양한 요인에 의해 발생되고 증폭되고 있으나, 근본적으로는 정책결정이나 정책 집행과정에서 이해관계자의 충분한 참여나 논의가 수반되지 않고 정부의 일방적인 결정이나 추진으로 발생하는 경우가 대부분이다. 최근 분석되고 축적되어가고 있는 갈등사례들을 살펴보면 사회적인 합의형성 절차나 시스템의 부재가 공공갈등의 핵심요인으로써 나타나고 있다.

공공갈등은 정부 간에 나타나기도 하고 정부와 민간사이에서도 나타나는데, 당사자들의 상호작용이 나타나는 공동영역 자체에서 발생하기도 하지만 관련된 당사자들의 대표, 주변의 환경에서도 갈등이 전개되기도 한다. 공공갈등은 사회가 발전하고 고도화될수록 복잡·다양하게 나타나며, 조정과 해결이 어려운 극한의 대치로 발전하기도 한다. 또한 예방이 곤란한 경우가 많으며, 재발가능성과 갈등의 심화로 인한 사회불신, 적대감의 표출로 확대되기도 한다. 과거의 권위주의적인 정부 시기와는 달리 민주화와 지방자치가 활성화되면서 공공정책을 둘러싼 당사자들 간 이해관계와 대립이 필연적으로 나타나며, 갈등의 조정·협상 과정에서 다양한 정치과정이 나타나고 있다.

갈등은 우리사회에 도움이 되는 긍정적인 요인과 사회적 악영향을 불러오는 부정적 요인을 동시에 가지고 있다. 특히 공공갈등은 파급효과가 관련된 개인이나 집단, 조직을 넘어서서 해당지역 전체나 우리사회 전체에 영향을 미칠 수 있는 특성을 보인다. 이러한 공공갈등의 증가는 공공정책의 집행비용의 증가나 사회통합 저해, 공동체 파괴등을 야기하는 요인으로 작용중이어서 부정적인 영향을 더 많이 가져오고 있다.

또한 공공갈등은 공적, 사적 이해관계가 복합적으로 응축되어 있다. 정책을 결정하고 집행하는 정부나 공공기관은 정책의 결과에 대한 책임이 요구되고 있어 그 과정에서 주도적인 역할을 담당한다. 반면 주민들을 중심으로 한 이해관계자들은 정책을 통한 수혜나 피해를 직접적으로 받고 체감하기에 정책결정이나 공공갈등 과정에 참여하여 영향을 미치려는 다양한 시도들이 이어진다. 이에 공공갈등은 관리나 해결의 주체로써 정부나 공공기관의 역할이 중요해 지고 있으나, 그 해결이 쉽지 않다. 공공갈등의 목적이 정부나 사업을 추진하는 과정에서 발생되어, 다양한 이해관계자와 가치가 포함되어 있기 때문이다. 공공갈등의 과정에서 이해관계자들의 참여를 통한 관리나 해결이 추진되고는 있으나, 이해관계자들 간의 갈등이 유발되기도 한다.

또한 일단 공공갈등이 발생된다면 공공정책이나 사업이 장기간 지연이나 무산되면서 막대한 사회적, 경제적 비용을 초래하게 되고, 정부정책에 대한 신뢰도 하락이나 부정적 효과의 확산으로 공동체 파괴 등의 결과로 나타나고 있다.

2) 공공갈등의 유형

공공갈등은 앞서 살펴보았듯이 다수의 학자들에 의하여 입장에 따라 다르게 정의되고 있으며, 공공갈등의 유형 또한 일반화된 정의는 아직까지는 없다. 모든 갈등영역이나 요인을 포괄적으로 구분할 수 있는 분석틀 또한 찾기 어려워 학자들의 연구 관점이나 기관의 필요에 따라 갈등유형을 구분하여 사용하는 경향을 보이고 있다.

공공갈등의 유형을 분석한 선행연구들을 살펴보면 다수의 사례를 중심으로 갈등 주체, 갈등 대상, 갈등 단계 등의 관점에서 공공갈등의 유형을 분류하고 있다. 공공갈등의 주체로 유형을 분류한 결과를 보면 갈등의 특성과 요인을 반영하여 사례에 이해관계를 갖는 집단 및 개인이 주체로 나타나고 있으며, 이들 간의 갈등을 정부-정부, 정부-지역 주민, 지역주민-지역주민 등으로 분류하고 있다. 정부-정부 갈등유형의 경우 중앙정부-중앙정부, 중앙정부-지방정부, 지방정부-지방정부 등의 유형을 분류하고 있으며, 정부의 개념에는 기존의 중앙정부, 지방정부에서 공기업 등 공공기관이 포함되어 있는 확장된 형태로 갈등의 유형이 분류되고 있는 추세이다. 또한 이해관계자의 분류가 정부, 주민보다 세분화되면서, 정치권, 기업, 언론, 전문가, 사법기관, 조정위원회, 시민단체 등의 기타 이해관계자들이 공공갈등의 주체로써 나타나고 있다.

공공갈등의 대상을 중심으로 유형을 분류한 결과를 살펴보면 갈등대상의 범위에 차이가 있는데 이익, 권한가치, 입지, 정책, 노사, 개발, 의사결정권 배분, 이념, 정체성 등 연구 목적과 대상사례의 특성을 감안하여 갈등요인을 분류한 유형화가 이루어지고 있다. 대통령자문 지속가능발전위원회(2005)는 공공갈등을 쟁점을 중심으로 산업, 의료, 정치 교육, 환경, 이념갈등 등 6가지 유형으로 구분하였고, 김학린(2012)은 갈등의 이슈와 내용적 특성을 반영하여 환경, 이념, 노동, 지역, 계층, 교육 등 6가지 유형으로 분류하였다. 또한 하혜영(2007)은 가치갈등, 입지 갈등 등으로 유형을 분류하였고, 임동진(2011)은 이익갈등, 입지갈등, 정책갈등, 노사갈등, 개발갈등 등으로 유형을 분류하였다.

마지막으로 갈등단계를 중심으로 공공갈등의 유형을 분류하는 사례가 있다. 갈등단계를 잠재적, 현재적 관점이나 갈등종결 여부 등으로 구분하여 유형화하거나, 잠복기, 표면화, 완화, 사후관리로 확대하여 갈등전개상황을 유형화한다. 충청남도에서는 표출기, 심화기, 조정기, 교착기, 해소기, 사후단계로 구분되는 6단계의 공공갈등 수준 진단을 통하여 유형을 분류하고 각 단계별로 갈등관리를 추진하고 있다.

〈 표1 〉 충청남도 공공갈등 수준 진단 기준

수준	구분	판단기준
1단계	표출기 (발생)	이해당사자(세력)의 의견 제시가 나타나며 조직화가 진행되는 상태 (현수막 게시, 홍보물 배부, 기자회견, 토론회 개최 등)
2단계	심화기 (대치)	이해당사자(세력)의 집단행동과 체계적이고 지속적인 대응이 진행되는 상태 (시위, 집회, 점거, 농성 등)
3단계	조정기 (대화)	이해당사자(세력) 간 협상이나 제3자에 의한 대화 등 조정이 진행되는 상태 (협상, 갈등조정, 공론토론 등)
4단계	교착기 (정체)	이해당사자(세력)의 행동이 중단 또는 보류되지만 의견 대립은 계속 되는 상태 (중재 없는 대치, 소송 진행 등)
5단계	해소기	이해당사자(세력) 간의 최종 합의가 이뤄지거나 일방의 포기로 대치가 해소 되는 상태
6단계	사후 단계	갈등 과정에서 받은 심리적 상처를 치유하거나 공동체의 관계를 회복해 나가는 상태

* 충청남도 내부자료

이러한 연구경향들은 최근 공공갈등에 대한 다수의 사례 경험이 축적되면서 단편적으로 접근되던 공공갈등에 대한 연구에서 계량분석들을 시도하고, 그 과정에서 일반적 규칙성을 탐구하면서 유형을 분류하고 있다. 한국사회의 갈등은 환경 분야에서의 개발주의와 생태주의 가치간과의 대립으로 인한 환경갈등, 경제적 이해관계의 충돌에 의한 이익갈등, 그리고 정책결정 과정 참여를 요구하는 시민참여 갈등이 대부분을 차지하고 있다(전주상, 2007).

이러한 선행연구들은 다양한 관점에서 갈등을 유형화하고 일반화하려는 노력을 시도했다는 것을 나타내고 있다. 갈등의 유형화는 갈등사례별로 중요 요소들을 포함하여 시도되고 있다. 이러한 요소들은 공공갈등 사례의 정의부터 관리, 해결에 이르는 전 과정을 설명할 수 있는 중요한 요인이라고 할 수 있다.

2. 갈등관리의 중요성

1) 갈등관리의 정의

복잡화, 다양화되는 양상을 보이며 지속적으로 발생하고 있는 공공갈등은 그 심각성과 관리의 필요성에 대한 사회적 인식이 확산되면서 그 중요성이 강조되고 있다. 공공갈등은 사회적 환경의 변화와 시민의식의 향상에 따라 정부정책에 대한 다양한 이해관계의 표출로써 자연스럽게 발생하는 것으로 이해될 수 있으나, 공공갈등을 대함에 있어 중요한 것은 갈등의 발생을 억제하기 보다는 갈등발생에 따른 사회적, 경제적 비용의 최소화와 공동체 확산을 위한 갈등관리라고 할 수 있다.

갈등관리는 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(김정일 외, 2014). 즉 갈등의 원인과 요인에 따라 적절한 대응방안을 구상하고 이해관계자 간의 합의형성을 통하여 모두가 만족하는 결과를 이루어내도록 방향을 설정하고 관리해나가는 전반적인 과정이라고 할 수 있다.

갈등관리(conflict management)에 대한 개념에 대한 선행연구를 살펴보면 학자들마다 다양하게 정의하고 있음을 알 수 있다. 먼저 Bercovich(1984)는 갈등관리를 ‘갈등이 확대되고 악화되는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것’이라 주장하고 있다. 갈등관리는 갈등과정과 갈등의 결과가 생산적이고 갈등으로 인한 손실이 최소화될 수 있도록 지식을 공급해 주는 것이다(임동진 외, 2010). Krauss(1984)는 갈등관리를 ‘합의되지 않고 있는 갈등 이슈가 합의된 절차에 의해 다루어져서 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 고조되지 않도록 하는 것’으로 보고 있다. 임동진(2010)은 갈등관리는 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 해소시키거나 완화하는 등 갈등의 해결을 용이하게 하며 갈등으로 부정적 효과를 최소화하고 갈등의 긍정적 효과를 최대화하려는 일체의 활동으로 정의하고 있다.

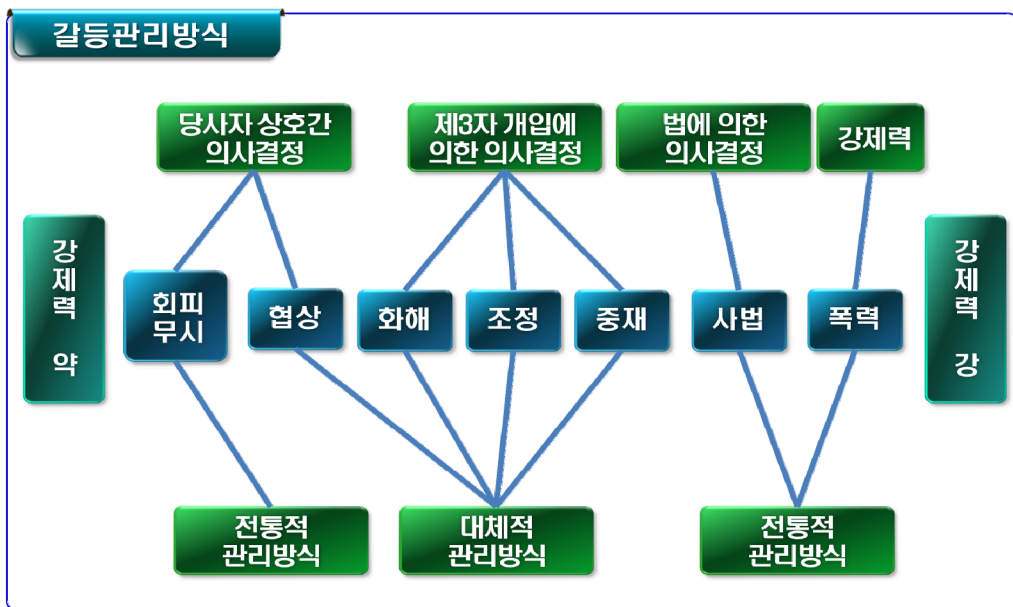
갈등은 매우 근원적이고 복합적으로 발생하고 있어 갈등의 완전한 해결은 어려우며, 실제로도 갈등의 과정에서 갈등요인이 증첩되거나 심화되는 추세를 보이고 있다. 공공갈등에 대한 이해관계자가 많고 그들간의 관계가 복잡화되어 가면서 각자의 이익과 가치의 충돌이 빈번하게 발생중이다. 갈등사례에는 갈등의 해소와 증폭을 위한 갈등요인이 존재한다.

갈등요인에 대한 이해와 진단은 갈등해결을 위한 중요한 열쇠라고 할 수 있다. 즉 갈등을 관리한다는 것은 갈등을 해소하는 것 이외에 갈등의 용인과 허용, 적응하는 조치, 유의하다고 판단되는 갈등의 조성까지를 포괄하는 활동 모두를 갈등관리라고 할 수 있다. 효과적인 갈등관리는 갈등을 없애거나 미리 방지(conflict prevention)하고 통제(conflict control)하는 것이 아니라, 갈등당사자들의 가치와 혜택을 증가시키고 갈등으로 인한 손실과 불만족을 감소시키는 것이다(임동진, 2010). 결국, 이러한 갈등관리의 개념을 정리해 보면, 갈등관리는 무조건적인 갈등의 제거, 방지, 해소보다는 역기능적 갈등을 해소 혹은 완화시키고 순기능적 갈등을 조장하여 갈등의 가치(순편익)를 증가시키고 비용과 불만족을 감소시키는 것이라 할 수 있다(김기형, 2019).

우리사회에서 발생되고 있는 공공갈등은 다양한 형태로 표출되고 있으며, 정부나 공공기관을 대상으로 발생하는 갈등의 특성상 단시일 내에 해결하고자하는 부담감 등으로 갈등관리가 이해관계자의 기대에 못 미치는 경우가 자주발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부, 공공기관, 민간 등 다양한 단위에서 갈등의 관리를 위한 지속적인 노력을 기울이고 있으나, 아직까지 효과적인 갈등관리와 이를 위한 대응체계는 마련되지 못하였다. 앞에서 논의한 것처럼 갈등의 유형이나 성격이 다양하며, 이해관계자의 수나 성격 등 다양한 요인에 의해 갈등이 발생하고 증폭되고 있어 통상적인 갈등관리로는 한계점을 나타낼 수밖에 없다.

2) 갈등관리방식

갈등관리방식은 갈등을 해결하기 위한 방법을 말한다. 갈등관리방식은 전통적으로 우월한 권력을 소유하고 있는 일방이 주도적으로 갈등을 해결하기 위한 활동을 하는 독자적 관리방식과 재판과 같은 사법기관의 강제적 결정에 의한 사법적 판결방식이 있다. 대체적 갈등해결방식은 소송절차에 의한 판결을 하지 않고서 분쟁을 해결하는 방식을 의미한다(하혜영, 2007). 대체적 갈등해결방식에는 협상과 제3자 개입인 화해 촉진, 조정, 중재 등이 있다. [그림 3]은 강제력 정도와 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 아니지만 해결을 위한 방식으로 사용될 수 있으며, 이를 전통적 관리방식이라고 부른다. 반면 그림 가운데 대체적 관리방식은 갈등악화를 방지하고 당사자 모두에게 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는 갈등관리방식이다.



[그림 3] 공공갈등의 관리 방식

민주적 갈등관리를 위한 구조로써는 협력적 거버넌스를 그리고 그 방법으로서는 주민 참여적 의사결정 모델이 요구된다. 거버넌스(Governance)는 관료제와 시민 사이의 민주적 방식의 수평적 협력구조를 의미하는 참여적 의사결정 방식이다. 시민의 참여적 의사결정 방식의 입장은 시장의 도입을 본격화하게 된다. 제도로써 거버넌스는 정부, 주민, 시민단체, 기업 등의 이해당사자가 공식적 제도와 비공식적 맥락 속에서 각자의 전략적인 목표와 이해관계를 반영, 통합하거나 조정해 가는 구조와 과정으로 볼 수 있다(조영석, 2003).

일반적으로 갈등은 그 차원이 개인, 집단, 조직, 지역, 국가 간 상호 관계에서처럼 다양하고, 그 원인도 가치, 이해관계, 제도, 체제, 이념, 권력, 자원, 보상과 같이 여러 가지이다. 또한 갈등의 형식은 불만, 불평, 질투, 시기와 같이 개인적 차원에서부터 투쟁, 혁명, 전쟁과 같이 사회적 차원의 집단행동에까지 이르고 있다. 그리고 갈등의 효과는 분리, 해체, 붕괴, 통합, 단결 등 상호 이질적인 요소를 포함하게 된다(김선빈 외, 2001). 이러한 갈등을 봉합하기 위하여 주민 참여적 의사결정 모델이 요구되는 바, 이를 참여적 거버넌스라 할 수 있다.

갈등을 완화하고 해결할 수 있는 효과적인 갈등관리 시스템을 구축하기 위해서 상대에 대한 배려 및 관용이 기초가 된 다양한 담론이 이루어질 수 있는 심의 민주주의(deliberative democracy)가 확립되어야 한다(정정화, 2011). 이러한 심의 민주주의의 확립에 부응할 수 있는 이론이 참여적 거버넌스이다. 거버넌스에 대한 관심은 1990년대 이후로 증대하고 있으며, 공공문제의 해결을 위한 협력에 대한 필요성과 요청은 참여적 거버넌스 논의의 핵심이라고 볼 수 있다. 참여적 거버넌스는 정책 수립 및 실행에 있어 정부기관, 이해 관계자, 그리고 시민 사회 모두의 참여에 기반 한, 경계를 넘어서는 타협의 형태를 이룬다. 즉, 참여적 거버넌스에서는 제도적 기반 하에 다양한 이해당사자의 참여가 활발히 이루어지고 관료의 책임성이 제고되며 제반 과정이 투명하게 진행된다. 이런 점에서 참여적 거버넌스는 주요 현안과 관련된 이해당사자간 목표나 이해관계가 통합적으로 조정될 수 있는 제도적 기반을 갖추고 있다. 다양한 이해당사자가 각자의 목표와 이해 관계를 조정, 통합해 가는 구조와 과정 속에서 주체들의 역량 강화와 신뢰 확보를 통하여 갈등을 조기에 해소하거나 조정하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 이를 위한 기제(機制)를 참여적 거버넌스에서 찾을 수 있는데, 참여적 거버넌스는 주요 현안과 관련된 이해관계 자간 목표나 이해관계가 통합적으로 조정될 수 있는 기반을 갖추고 있다고 본다. 참여적 거버넌스는 당사자의 이해나 복지 등에 영향을 미치는 결정에 대해 기본적으로 이해관계자의

실질적인 참여가 활성화되고 관료, 계획가 등의 행동에 책임성이 담보되면 모든 사람들이 적은 비용으로 관련 정보에 적절히 접근할 수 있는 투명성이 제고된다. 이런 점에서 참여적 거버넌스의 구성요인은 사회구조 속에서 이해관계자의 가치관과 태도, 갈등해결 과정의 투명성, 관리조정기구의 책임성 등이 갈등의 주체인 이해관계자간의 상호작용의 결과로 나타난다.

최근 갈등관리의 중요성에 대한 인식변화와 갈등관리방식에 대한 관심의 증가로 인해 개별 사례를 중심으로 갈등관리 방식의 적용가능성에 대한 분석이 이루어지고 있다. 공공갈등 관리 방식에 대한 성과들이 연구를 통해 정리되기 시작되었으나, 갈등의 문제를 구체적인 정책의 문제로 다루고 있으며, 정책수단을 통해 갈등을 해결하고 관리하고자 하는 대안 연구가 주를 이루고 있다. 하지만 행정학 분야에서 이런 연구성과들은 미시적 차원에서 갈등의 원인을 규명하거나, 정책과정에서 갈등이 미치는 영향, 그리고 갈등의 해결방안 등을 제시하는 반면, 거시적 차원에서 갈등을 이해하고 사회·역사적 맥락에서 한국사회 갈등이 발생하는 원인, 특징, 그리고 전개양상을 이해하는 노력은 부족하다.

현재 우리나라에서 활용 가능한 공공갈등 관리제도 중 정부나 공공기관에서 적용이 가능한 것은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 명시된 공공갈등 예방 및 해결절차이다. 이 규정에서는 공공갈등의 발생 시 갈등조정협의회 등의 설치 및 운영을 통하여 공공갈등의 조정여부를 판단하고 있다. 만약 이를 통하여 갈등이 조정되지 않을 경우 갈등조정 전문기관이나 중립적 기관, 사법부의 판단에 의하여 갈등이 협의되고 조정이 이루어질 수 있는데, 이 과정에서 이해관계자의 의견을 수렴하고 제안, 반영하는 단계들을 거치게 된다. 하지만 현재의 공공갈등 관리의 예방보다는 해결이 중심이 되고 있으며, 그 해결책도 일반적인 보상이나 지원에 그치고 있어, 개별법에 의한 소송, 법원의 판결로 갈등이 조정되고 있어 대체적 갈등관리제도의 적용과 활용은 미흡한 실정이다. 이러한 제도적 절차들이 있음에도 불구하고 실제 정부의 갈등관리 과정은 사전적 예방보다는 사후적 해결과정에 집중되고 있어 활용이 매우 저조한 편이다. 주민참여와 의견 수렴절차 역시 형식적으로 소극적으로 운영되면서 사전적 갈등예방과 관리를 위한 제도로써의 역할은 미미하다.

그러나 정부나 공공기관에서 활용 가능한 여러 가지 갈등관리 방식은 갈등사례에 대한 적용에 큰 어려움이 존재하는 것이 적용이 저조한 이유로 설명될 수 있다. 공공갈등은 공익과 침해받는 개인의 이익이 충돌되며, 공공재 사용에서 발생하는 편익과

비용의 불균형으로 인해 조정이 쉽지 않은 것이다. 이러한 현상은 갈등관리를 위한 조정이나 협상의 적용 환경이 어느 정도 갖추어져 있으나 협상자체가 동태적인 과정으로써 사례별 특성에 맞는 갈등요인을 도출하고 이를 통한 협상을 진행하여야 하나, 갈등의 해결주체인 정부나 공공기관의 절차적 측면 강조와 조정이 어려운 가치의 충돌로 인하여 갈등이 조정되기 보다는 심화되는 결과를 나타내고 있는 것이다.

현재 우리사회는 공공갈등에 대하여 다양한 이해관계자들이 참여하고 일반시민들의 목소리를 반영하여 다원화되고 있는 가치에 대한 이해와 합의점을 도출할 수 있는 합의 형성에 대한 요구가 높아지고 있지만, 관련 제도의 미비, 정부의 소극적 적용 등으로 인하여 여전히 대립적이고 확산되는 공공갈등의 관리 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 이에 한국사회에 맞고 지역의 특성을 반영한 갈등관리를 위한 다양한 제도와 절차의 운영이 필요해지고 있는 시점이다.

3) 갈등관리의 중요성

공공갈등은 복잡화, 다양화되는 추세로 사회적, 경제적으로 많은 영향을 미치고 있다. 대개의 경우 공공갈등은 하나의 정부부처가 아닌 여러 정부들이 관련되어 있거나 여러 당사자들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 경우가 많아 그 해결에 적지 않은 시간과 노력을 필요로 한다. 게다가 직면해 있는 문제의 성격상 불확실성이 높거나 인식상의 다양한 해석이 가능한 모호성이 있는 경우에는 그 만큼의 더 큰 시간과 노력이 요구된다(임동진, 2011).

공공갈등은 어느 사회에서나 일어날 수 있는 현상이지만, 갈등이 발생되었을 때, 이를 어떻게 관리하는가에 따라서 그 결과가 긍정 혹은 부정적 파급효과를 야기할 수도 있다(하혜영, 2007). 공공갈등이 적시에 적절한 조치로 해결되지 않는 경우 정책지연은 물론 정책의 거래비용 역시 매우 커지게 된다. 특히 정책이 타이밍을 놓치는 경우 정책자체가 쓸모없게 되는 경우도 발생하게 되어 정책대상 집단에도 커다란 피해를 줄 수 있다(홍성만 외, 2007). 따라서 근래에는 갈등으로 인한 부정적 파급효과를 줄이고, 상호 협의를 유도할 수 있는 갈등관리에 대한 관심이 높아지고 있다(하혜영, 2007).

공공갈등에 따른 부정적인 피해나 파급효과를 최소화하면서도 갈등의 긍정적 효과를 최대화하기 위해서는 적극적이면서도 체계적인 공공갈등관리가 필요하다(김정일 외, 2014). 이에 따라 그동안 갈등관리에 대한 중요성이 지속적으로 강조되어 왔다(임동진, 2011).

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 국가 경영의 차원에서도 미리 공공갈등관리의 기반을 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.

공공갈등은 서로 다른 이익에 관한 충돌이라고 하지만, 상호 경쟁을 통해 상승적 효과를 가질 수 있다는 점에서 필수적인 것으로 여겨진다. 즉 공공갈등은 반드시 적대적이며 본질적으로 나쁘지 않을 수 있다. 공공갈등관리의 핵심은 그 과정을 통해 주체 및 공공 부문의 운영에 대한 개별적인 이해가 된다는 것이 중요하다. 이 공동의 인식과 의식이 사회적으로 긍정적인 결과를 도출할 수 있다.

결국 갈등관리는 정책의 성패를 좌우하는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그동안의 갈등관리는 대개 갈등관리를 위한 과정의 수행보다는 소송이나 행정처분 등의 강제적 조정에 의해 해결되는 사례들이 다수였다. 참여기회의 적음, 정보의 불균형 등으로 인한 정부에 대한 불신이 발생하고 있는 현재의 공공갈등은 이러한 강제적 조정 방식으로는 해결이 쉽지 않다. 갈등관리는 이러한 방식에서 벗어나 이해관계자 간의 인식, 견해 차이를 줄이고 일정한 합의를 도출하여 갈등을 해결하는 과정이라고 할 수 있다. 하지만 공공갈등의 특성상 갈등의 본질적 해결이 쉽지 않은 상황에서 정부, 이해관계자 간 대립 되는 가치나 목표, 수단으로 인한 갈등의 역기능을 최소화하고 지속적인 정책추진이 가능하도록 관리해나가는 것이 갈등관리의 목표이며 중요한 정책의 방향성이라고 할 수 있는 것이다. 갈등의 주요 이해관계자이면서 해결자로서의 역할을 지닌 정부의 입장에서는 상호이익이 되는 조정과 협의를 위한 민주적 절차로써 객관적인 갈등관리 절차를 활용한다면, 공공갈등에 대한 실무적 적실성과 효과성을 담보할 수 있을 것이다.

제2절 주민자치와 주민자치회

1. 주민자치의 정의

주민자치는 주민과 자치로서 구성된 단어이다. 자치는 스스로 다스린다는 의미로서 지방자치(local self-government)는 특정지역으로서의 지방이 또는 지방에 사는 사람들이 스스로 다스림을 의미한다(김병준, 2011). 현재 우리나라에서 사용되고 있는 주민자치라는 용어의 유래는 확실하지 않으며, 상대적으로 높은 자치에 대한 관심속에서 상황에 따라 다양하게 해석되고 있다. 또한 자치는 최근 동네자치, 마을자치, 풀뿌리자치, 생활자치 등의 용어로 불리면서 비교적 작은 단위에서 주민사이의 문제해결을 위한 자발적 주민 참여를 의미하는 용어로 사용되고 있다. 주민자치는 지역사회가 가지고 있는 현안과 문제를 지역주민의 참여를 통해 스스로 해결하려는 노력이나 활동으로 규정한다면 이는 지방자치와는 또 다른 개념이라고 볼 수 있다.

지방자치는 단체자치와 주민자치로 구성된다. 단체자치는 중앙정부와 지방자치단체의 관계측면에서 분권을 강조하는 법률적 의미의 자치이고, 주민자치는 지방자치단체와 지역주민의 측면에서 참여를 강조하는 정치적 의미의 자치라고 할 수 있다(김필두, 2014). 즉 ‘단체자치’는 ‘국가로부터 인정 받은 법인체인 시·도 혹은 시·군·구 등 지방자치단체가 일정한 구역 안에서 국가로부터 부여받은 자치권에 근거를 두고 그 지역 내의 행정사무와 자치사무를 처리하는 것’이라고 정의될 수 있으며, ‘주민자치’는 지역사회 발전을 위한 그 지역안의 현안과제를 자기부담에 의하여 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통하여 주민들이 직접 처리하는 것이다.

주민자치는 자치분권으로 이양된 지방정부의 권한을 주민들이 잘 행사하도록 보장하는 것으로 주민들이 지역의 문제를 스스로 찾아 해결하는 방법을 결정하며 자치분권을 실질적으로 실현하는 것을 의미한다. 즉 주민자치는 지역의 사무를 처리하는데 주민의 참여와 주민의 의사를 가장 중요하게 여기는데 이는 지역사무를 처리하는데 있어 민주성을 띠어야 한다는 이념이 강조된 것이다(안철현, 2017).

학문적 관점의 정의를 살펴보면 곽현근(2015)은 주민자치는 “지역에 대한 애착과 주민들 사이의 유대의 토대위에 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 스스로 또는 정치행정과정의 참여를 통해 해결해나가는 행위 또는 과정”이라고 정의하였으며, 주민이

직접선거를 통하여 지방의회 의원과 지방자치단체장을 선출하고, 이들에게 주민의 의사나 요구사항을 직·간접적으로 전달하여 주민의 의사가 지역의 정책결정에 반영되거나 영향을 미칠 수 있다는 점에서 주민이 지방자치의 주체가 된다. 그러나 최종적으로 정책을 결정하고 집행하는 것은 지방의회와 공무원이기 때문에 ‘단체자치’에서 실질적인 권한행사의 주체는 지방의회와 공무원이라고 할 수 있다. 반면에, 주민이 지역문제 해결에 자발적으로 참여하여 스스로 정책을 결정하고 집행한다는 측면에서 ‘주민자치’의 실질적인 권한행사 주체는 주민이라고 할 수 있다. 따라서 공무원이 아닌 일반시민이 행정에 참여함을 특징으로 하는 자치행정, 즉 시민의 자치행정을 의미한다고 볼 수 있다.

2010년 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’에 따른 읍면동 주민자치회 시범사업을 시작으로 자치단체 관련 사업에서 주민자치는 주요목표 또는 지향점의 의미로 활용되고 있다. 특정 지역의 문제해결 혹은 의제형성에 있어서 지역주민의 의미와 역할에 대한 강조는 통치조직으로서의 정부가 아닌 통치과정 또는 통치방식의 중요성으로 그 의미가 확대되는 것이며, 이는 지방정부와 지역 주민을 포함한 다양한 이해관계자들이 참여하여 공통의 문제를 해결하는 과정을 강조하는 ‘거버넌스’의 개념과 직결된다(곽현근, 2015).

주민자치의 목적은 지역 내의 사무가 처리되는 방식이 주민의 의사에 부합하도록 하고, 지역의 사무에 주민이 참여하도록 하는 것이다. 뿐만 아니라, 지방의 정치권력에 대한 민주적 통제가 가능하여 지방 정치권력의 행사가 민의에 위배되지 않도록 하는 구조를 형성하는 것이다. 진정한 의미에서 주민자치는 단지 지역문제를 해결하는 과정에서 참여하는 것 이상이다. 주민자치는 주민이 지역의 문제를 발견하고, 그 문제를 해결할 수 있는 방안을 스스로 모색하고 실질적으로 해결하기 위한 제반 행동에 나설 때 이루어진다(김필두 외, 2014).

주민자치는 주민들의 참여가 강조되고, 중앙정부로부터 이양된 권한이 주민들의 참여 속에서 행사되어야 한다는 민주적 원칙을 강조하고 있다(곽현근, 2015). 지방자치를 통해 풀뿌리 민주주의를 강화한다는 것은 지방자치단체에 더 큰 권한을 부여하는 것만으로는 달성될 수 없다. 지방자치를 통해 풀뿌리 민주주의가 강화되고, 결과적으로 국가 전체 단위에서의 민주주의를 발전시키는 것은 주민자치를 강화함으로써 가능해진다(윤영근 외, 2018).

주민자치는 지역주민들이 일상적으로 발생할 수 있는 지역내의 문제해결을 위해 함께 뜻을 모아 참여하고 협력한다는 의미로 받아들일 수 있다. 따라서 주민자치는 단순한 개인적 문제해결이 아닌 동네나 공동체 등 집합되거나 조직된 형태의 집단적 행태들을

나타낸다. 이러한 행태들은 민주주의의 담론 차원에서는 대의민주주의가 정치개혁만으로는 민주성결함을 치유할 수 없다는 시각에서 대안적 민주주의의 도입에 대한 논의들이 이어지고 있다. 최근에는 숙의민주주의, 직접민주주의를 중심으로 한 넓은 의미에서의 주민참여와 과정을 강화하고자 하는 노력들이 이어지고 있다. 민주주의가 동네나 공동체 같은 작은 단위에서의 주민참여 모습과 연계해 주민자치를 실현하고자 하는 움직임들은 지속되고 있다. 결국 주민자치는 일상적으로 주민들이 지역문제 해결을 위해 함께 참여하고 협력한다는 의미로 사용된다. 따라서 주민자치는 단순한 개인수준이 아닌 지역주민들의 집합적 또는 집단적 행위의 의미를 내포한다(곽현근, 2015).

주민자치는 주민의 삶의 질에 대한 권리를 주장하고, 지역정책을 결정할 때 주민이 직접 참여할 수 있다는 주민주권에 따른 것이다(이병렬외, 2015). 주민들이 자치조직을 중심으로 공동체와 지역의 문제를 스스로 해결하려는 노력들은 자연스러운 시대적 흐름이라고 할 수 있다.

2. 주민자치회의 기능과 역할

최근 우리사회는 지역의 문제를 지역주민들이 자율적으로 결정하고, 그 결과에 대해서도 책임을 지는 제도로 주민자치가 강조되었고, 주민자치를 실현하는 자치기구로 주민자치회가 도입되어 시행되고 있다.

즉, 행정조직은 분권이라는 이름으로 주민과 지역행정과의 협력을 강조하지만 오히려 지역주민들은 행정조직에 대해 더 큰 기대를 갖는 모순과 직면하게 되었다. 이에 따라 주민이 자기결정권에 따라 지역사회의 중요한 문제에 대해 직접 결정하고, 근린생활기능을 직접 수행하기 위한 구심점으로써의 주민자치회가 필요하게 되었다. 지역사회의 능동적인 참여를 확대하여 근린자치의 활성화와 지역주민을 중심으로 하는 서비스를 제공하여 주민의 만족도를 향상시키고, 주민에게 자치에 대한 학습기회를 부여하여 자치역량의 강화, 지방자치와 주민간의 유기적인 협력체계를 구축하여 행정의 효율성과 민주성의 증가를 도모하기 위해 주민자치가 필요하다는 것이다(최근열, 2014).

주민자치회는 주민자치의 이념에 따라 자치활동에 관한 사항을 수행하기 위하여 주민의 대표로 구성되는 조직이라고 할 수 있다. 즉 우리주변에서 함께 생활하는 이웃한 주민들이 참여하는 모임이며, 주민들 스스로 지역의 문제를 해결하는 것을 목적으로 하는 동네, 지역의 공동체이며 자치적으로 조직된 모임이라고 할 수 있다.

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법제27조-제29조에서 규정하고 있는 읍면동 근린자치 활성화를 위한 “주민자치회”의 구성과 운영에 관한 규정은 주민자치를 구체화 하기 위한 제도적 장치를 마련하기 위한 근거가 된다. 원칙적으로 “주민자치회”는 주민의 대표로 구성된 순수한 주민자치기구라고 할 수 있다. 특별법 제28조에는 ‘법령 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다’고 규정하고 있어서 기초자치단체인 시군구의 하부 행정기관인 읍면동을 지원하는 행정보조기관으로서의 지위도 가진다고 할 수 있다. 따라서 주민자치회는 주민의 대표로 구성된 주민자치기구인 동시에 시군구 등 지방자치단체 산하의 일선행정기구로서의 2중적인 지위를 가지고 있다고 할 수 있다.

주민자치회는 주민자치 권한을 보다 강화하기 위한 제도로써 주민자치센터 운영 약 10여년의 기간동안 주민자치 도입기를 거쳐 일정부분 확보된 주민자치 역량을 보다 강화·확대하여 실질적 주민자치를 실현하기 위한 방안으로 추진되고 있는 제도개혁의 일환이다.

주민의 자치조직으로써 지역주민을 대표하고 지역문제 해결을 위해 노력한다는 점에서는 주민자치회가 지방의회와 동일한 기능을 한다고 볼 수 있다. 하지만 그 기능면에서는 조금 다른 차이를 보이고 있다. 지방의회와 주민자치회는 주민의 대표로써 지역문제해결에 노력하고 가지고 있는 지위는 동등하다고 볼 수 있다. 지방의회는 주민의 대의기관으로써 의회를 구성하고 의회 내에서 주민의 의사를 대표하여 정책결정을 수행한다. 주민자치회는 주민의 대표자, 지역의 대표자로서 지역문제를 해결한다는 측면에서는 지방의회 의원과 동일한 역할을 수행한다. 하지만 지방의원들의 지역문제해결을 함께 자치단체의 예산과 결산, 조례 제·개정 등 제도적 측면에서 접근한다면 주민자치회는 실천적 활동 측면에서 지역의 문제에 접근한다는 점이 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 동일한 지역의 문제에 대해서 지방의회가 의정활동을 통해 다양한 관점에서 정책을 검토하고 대안을 찾아 제도화 될 수 있도록 제안, 심의, 의결 등의 활동을 하는 반면, 주민자치회는 지역의 문제점을 파악하고 주민들 스스로가 문제점에 대한 인식의 증진과 대안의 탐색을 스스로 할 수 있도록 지원하여 사회적인 관심으로 이끌어내는 역할을 하고 있는 것이다.

이러한 측면에서 주민자치회의 궁극적인 목적은 주민참여의 확대라고 할 수 있다. 읍면동의 행정단위를 중심으로 지역 내에서 발생하고 있는 문제들을 주민들이 인식하고 소통을 통한 공유, 공론화 등을 통해 해결을 위한 참여를 이끌어내는 것이다. 이를 위해 주민들이 스스로 문제해결을 위한 인식의 증진과 참여를 위한 과정을 돕는 역할을 수행하여야 한다. 현재 주민자치회에서 추진 중인 다양한 사업들은 이러한 지역주민들의 자발적 참여를 돕기 위한 여러 가지 수단으로 이해될 수 있다. 소통과 협력이 단절되어 가는 현대사회에서 주민들과의 접촉을 빈번하게 하고 상호간 교류와 협력을 통한 참여 확대를 추진하는 것이다. 주민자치회가 실질적인 지역 내 주민의 대표기구로써 기능을 충실히 수행하기 위해서는 내·외부 환경과의 관계설정이 필요하다. 자발적 참여를 유도하기 위한 여러 가지 사업이나 수단들을 수행하기 위한 조직 구성 등 내부 환경과 지역문제 해결을 위해 협력해야 할 지역사회의 다양한 단체 등 외부환경이다.

〈 표 2 〉 주민자치위원회와 주민자치회 차이점

구 분	주민자치위원회	주민자치회
위상	- 읍면동장의 자문기구	- 주민자치 협의·실행기구
법적근거	- 지방자치법 제10조 제2항 및 동법 시행령 - 시군 주민자치센터 설치 및 운영 조례	- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제27조~29조(행안부 승인) - 시군 주민자치회 시범실시 조례
기능	- 주민자치센터 운영에 관한 심의·결정 - 읍면동 행정업무에 대한 자문	- 주민자치 기능, 지방정부 위임·위탁사무 처리 - 주민생활 관련 사항 협의 및 심의
위원구성	- 각급 기관, 단체 추천 및 공개모집 신청·접수	- 일정 주민자치 관련 교육시간을 이수한 지역대표, 주민대표, 일반주민 등 비율 고려, 공개모집 후 공개 추첨(대표성 확보)
위촉권자	- 읍면동장	- 시장·군수
재정	- 읍면동 지원금, 프로그램 수강료 한정	- 자체재원인 사업(위탁)수익, 기부금, 보조금 등으로 운영
지방정부 관계	- (대부분) 읍면동 주도로 운영	- 대등한 관계에서 파트너십 구축

우리나라는 각 지역별로 설치된 주민자치위원회가 주민자치회로 전환되고 있다. 주민자치위원회는 행정환경 변화를 반영하고 공공서비스 공급 체계를 편리하게 하기 위하여 행정을 중심으로 제도화되었으나, 주민자치회는 그동안의 안정적 절차를 기반으로 하여 지역의 다양성을 반영하기 위한 제도로써 변화를 이어가고 있는 것이다.

현재 구성되었거나 구성을 준비중인 주민자치회는 성공적인 운영을 위하여 초기 구성에 정부에서 제안한 주민자치회 모형을 활용하고 있다. 시범사업 추진을 위하여 제안 모형을 활용하고 지역적인 특성과 주민참여도, 기타 여건을 반영한 지역 특화형 모델로 변화하고 있다. 제안된 모형이 가지고 있는 한계성과 관계기관과의 협력적 관계를 고려한 거버넌스 구축 모델로 바뀌고 있는 것이다.

주민자치를 위한 주민자치회의 운영은 주민들이 스스로 지역의 문제를 인식하고 해결하기 위하여 주민상호간 뿐만 아니라 행정기관, 지방의회 등 관련 기관과의 협력도 요구된다. 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에 규정되어 있는 바와 같이, 주민자치의 수행 주체는 주민을 대표하는 주민자치회이고, 이 주민자치회가 본연의 목적을 제대로 수행할 수 있도록 돕는 것이 행정의 역할이다. 따라서 주민자치가 활성화되기 위해서는 주민자치회가 제대로 활동할 수 있는 복합적 여건이 조성되어 있어야 한다.

제3절 갈등관리 과정의 주민참여

최근 우리사회는 정부의 정책 결정 및 집행 과정에서 발생하는 공공갈등을 발생이후 진행과정에서의 해결보다는 발생이전 사전적 예방을 위한 정책적 방향설정에 대한 지적이 제기되고 있다. 이러한 지적은 공공정책의 사회적 수용성 제고를 위하여 기존의 정부 위주의 하향적(top-down) 방식에서 벗어나 주민참여에 기초한 상향적(bottom-up) 방식으로의 전환을 강조하는 것으로, 공공정책의 추진 과정에 폭넓은 주민참여의 허용이 공공갈등의 예방을 위한 핵심적인 절차로 이해되고 있다(장원경 외, 2018).

최근 우리사회는 갈등을 바라보는 시각의 전환을 위한 노력이 지속적으로 이어지고 있으며, 그 결과로 갈등을 대하는 이해관계자들의 시선도 조금은 변화된 것으로 보인다. 이러한 변화는 갈등과정에 대한 주민의 참여, 협상적 관점의 증대 등을 통해 절차적인 측면에서 갈등을 좀 더 현실적인 시선으로 바라보고 유의성 있게 갈등의 원인과 해결을 찾으려는 시도들로 이어지고 있다. 이에 공공갈등의 해결을 위해서는 정책이나 사업의 추진과정에서 이해관계자들의 참여가 보장되어야 한다. 이때 참여는 단순한 참관인으로써의 참여가 아닌 이해관계자들의 의견을 개진할 수 있는 실질적인 참여가 보장되어야 할 것이다. 복잡화, 다원화되어가는 사회분위기 속에서 과거와 같은 하향식 정책결정으로는 갈등의 본질적 문제를 해결할 수는 없을 것이다. 갈등과정에서의 이해관계자 참여는 정책의 투명성을 확보할 수 있는 주요한 요인이라고 할 수 있다.

다양한 갈등사례 연구에서는 이해관계자들의 직접적이고 적극적인 참여가 갈등해결의 중요한 요인으로 제시되고 있다. 따라서 이해관계자들의 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 제도를 마련하는 것은 공공갈등의 발생으로 인한 사회적 비용을 줄이고 정책의 정당성을 확보할 수 있는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 본 연구에서 다루고자 하는 갈등의 유형인 공공갈등은 정부와 정부간, 정부와 주민간, 주민과 주민간에 발생할 수 있는 형태로써 갈등관리와 해결과정에 이해관계자로서 주민의 참여는 필수적이다.

주민참여는 1960년대 이후 지방자치 분야에 있어 중요하게 다루어지기 시작하였다(김필두, 2013). 실제로 공공갈등관리에서 주민참여는 상당히 필요성과 도입에 공감대를 형성하고 있으며, 실제 도입을 위해서는 시민들이 참여와 대표성을 확보할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 공공갈등과정의 시민참여는 문제의 본질 해결보다는 과정의 참여를 통한 갈등의 해결을 위한 수단으로써 더 중요한 역할이 주어진다고 할 수 있다.

공공갈등은 주민, 이해관계자의 참여와 상호작용으로 해결 또는 증폭되어가고 있다. 다양한 이해관계자가 참여할수록 정책의 결정과정이 협력적으로 진행되거나 갈등이 해결되는 사례들이 많이 있으나, 실제로는 주민 개인이나 집단들 간에 갈등 발생으로 갈등의 해결이 더욱 어려워지는 경우도 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다.

현재 갈등관리 과정의 주민참여는 대안적 방식으로 최근 많이 도입이 되고 있다. 주민이 이해관계자로서 참여하는 형태는 시나리오 워크숍, 규제협상, 협력적 의사결정, 라운드 테이블, 시민자문위원회의 형태로 참여가 가능하며, 최근에는 이해관계자로서의 주민의 대표성에 대한 문제가 제기 되면서 일반시민이 시민배심원이나 합의회의 일원으로 자원, 선발되어 참여하는 형태가 나타나고 있다.

충청남도에서는 공론화위원회 구성과 운영을 통해 도내의 문제해결에 활용할 정책을 수립중에 있으며, 자치단체별로 갈등사안에 따라 공론화위원회, 시민위원회 등을 운영하여 좋은 성과를 나타내고 있다. 하지만 이러한 시도들이 항상 성공적으로 구성되어 운영되는 것은 아니다. 협력적 거버넌스의 형태로 도입되고 있는 이러한 주민참여 제도들은 갈등의 이해당사자나 주민대표들이 과정에 참여할 수 있는 동기가 존재하여야 하지만 갈등의 과정에서 나타나는 공공부문에 대한 불신, 상호간의 불신, 인식의 차이로 인해 나타나는 반목으로 인해 단순한 참여를 통한 효율적 갈등관리 는 어려운 것이 현실이다.

이러한 문제에 대안으로 활용할 수 있는 것이 주민자치회라고 할 수 있다. 주민자치의 근본은 주민의 참여가 가장 우선시 되고 있으며, 주민의 자발적인 참여가 없다면 주민들이 지역 사회의 문제해결을 위한 주체가 될 수 없다. 또한 주민은 더 이상 행정 서비스의 대상이 아니며 주체로 인식이 전환되고 있다. 이에 정부에서는 주민이 갈등관리 과정에서 의견만 제시하는 수준에서 정책의 결정에 영향을 미칠 수 있는 능력과 권한을 갖게 되고 있다는 변화를 인식하여야 한다. 그동안 주민들이 정부의 정책이나 사업에 협조하고 순응하는 절차적인 권리만을 가지고 있었다면, 향후에는 주민들의 실질적인 권리가 강조 되면서 정책결정과정에 정부와 동등한 위치에서 참여하고 있음을 받아들여야 할 것이다.

〈표 3〉 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 분류

시민참여 유형	목적		예시
일반적 시민참여	<ul style="list-style-type: none"> · 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 일반시민의 의견수렴 기회는 없거나 매우적음 		<ul style="list-style-type: none"> - 전단, 팸플렛, 홍보책자 등의 자료배포 - 뉴스자료 배포 - 대중매체에의 광고
	<ul style="list-style-type: none"> · 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 의견반영의 기회는 적음 		<ul style="list-style-type: none"> - 오픈하우스 운영 - 공청회 - 여론조사
참여적 의사결정	<ul style="list-style-type: none"> · 여론 확인을 목적으로 하는 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 시민적 여론에 대한 숙의 - 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영됨 		① 공론조사 ② 포커스그룹
	<ul style="list-style-type: none"> · 정책에 대한 숙의를 목적으로 하는 참여 <ul style="list-style-type: none"> - 정책의 형성을 목표로 숙의 - 숙의 후 도출된 결과가 정책에 반영 - 반드시 합의를 목적으로 하지 않음 	· 이해관계자 참여	③ 시나리오 워크숍 ④ 규제협상 ⑤ 협력적 의사결정 ⑥ 라운드 테이블 ⑦ 시민자문위원회
		· 일반시민의 참여	⑧ 시민배심제 ⑨ 합의회의

Ⅲ. 충청남도 현황 분석 및 인식조사

제1절 공공갈등 현황¹⁾

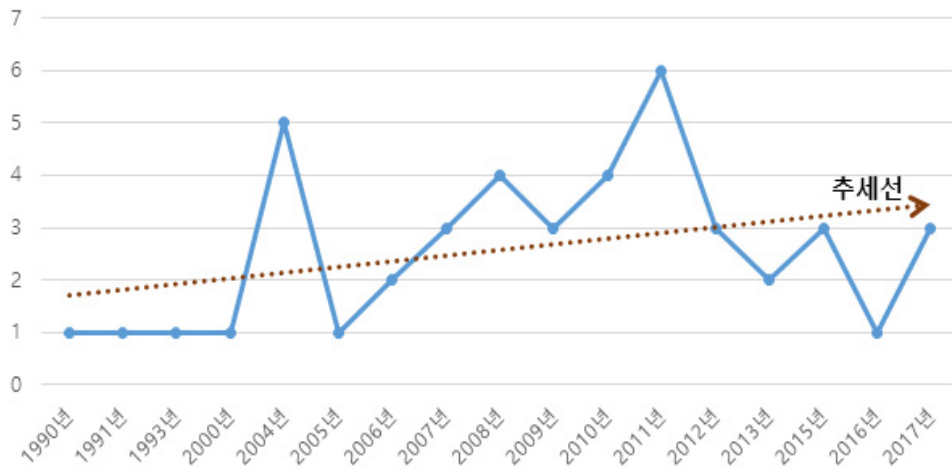
1. 충청남도 공공갈등 발생 현황

1990년도부터 2017년도까지 충청남도의 공공갈등발생에 대한 현황을 분석한 결과 도내 공공갈등은 점차 증가하는 것으로 나타났다. 연도별로 차이를 보이고는 있으나 공공갈등 발생의 추세선을 살펴보면 공공갈등 발생이 평균적으로 매년 증가하는 것을 알 수 있다. 선행연구 이후 후속 연구가 진행되지 않아 이후의 공공갈등 발생에 대한 정확한 데이터의 구축은 어려우나, 이러한 연도별 주기가 유사한 패턴으로 진행된다면 충청남도의 공공갈등 발생은 매년 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).

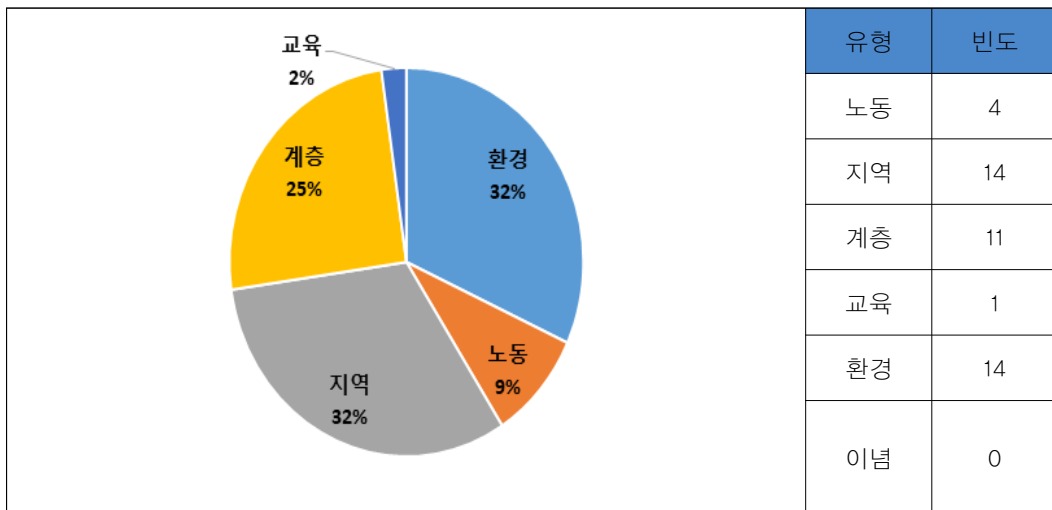
또한 공공갈등이 지속적인 증가는 충청남도의 갈등관리 역량에 대한 문제로 해석될 수는 없다. 추세선에서 나타난 것처럼 매년 발생 건수에는 차이가 있고 이러한 현상은 관리 역량의 문제보다는 이슈, 관심도, 주민참여도 등 당시 시대적 상황과 연계해서 살펴보아야 할 것이다.

1) 충청남도 공공갈등관리 실태 및 정책과제(충남연구원, 2018) 요약 정리



[그림4] 연도별 충청남도 공공갈등발생 현황

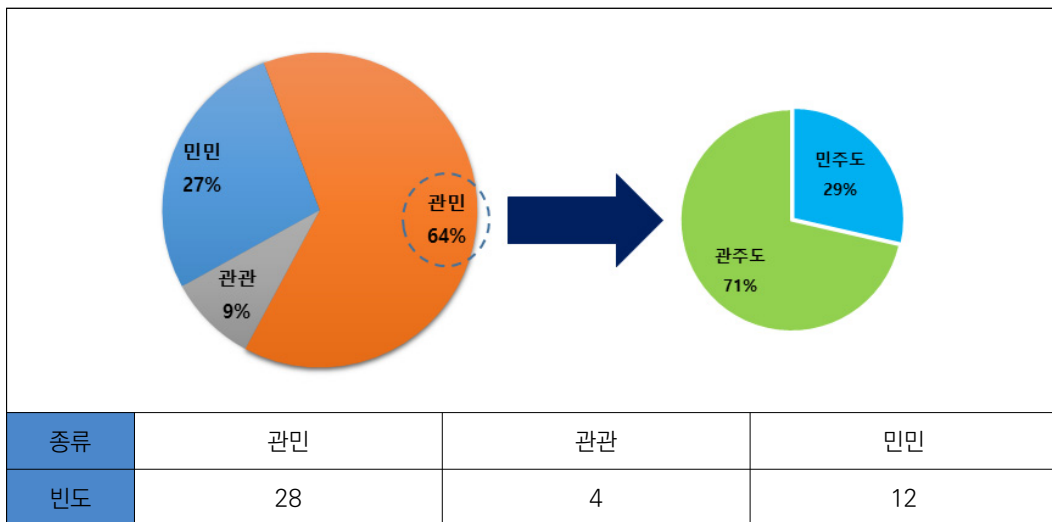
충청남도의 공공갈등을 유형별로 분류하여 살펴본 결과 노동, 지역, 계층, 교육, 환경, 이념으로 6가지 유형중에서 가장 높은 비율을 보인 것은 환경과 지역갈등으로 나타났다. 각각 14건(32%)를 차지하고 있었다. 이러한 결과는 지역내의 환경오염 등에 대한 주민 우려와 인식향상과 발전이나 현안문제 해결에 다른 견해가 나타나고 있는 것으로 분석될 수 있다.



[그림5] 공공갈등의 유형별 현황

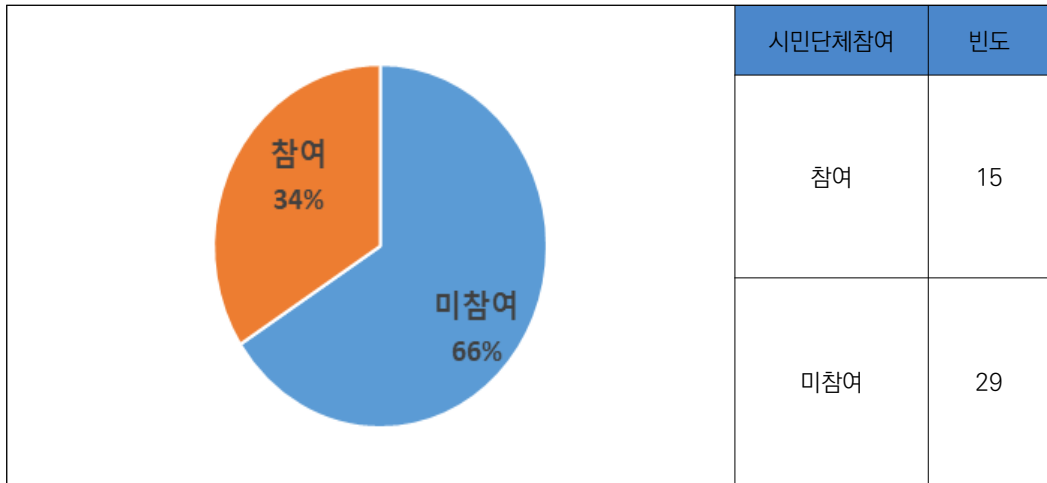
다음은 공공갈등의 주체로 발생현황을 살펴본 결과 정부와 주민간 갈등인 관-민갈등이 28건(64%)으로 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 민-민갈등이 14건(27%)인 것으로 나타나 공공갈등이 주민간의 갈등으로 전개되는 경우가 많은 것으로 분석되었다.

가장 높은 비율로 나타난 관-민 갈등을 정부가 주도로 한 정책으로 인해 갈등이 발생한 “관주도”, 주민이 주도로 한 정책으로 갈등이 발생한 “민주도”로 재구분하여 조사한 결과 관주도가 71%, 민주도가 29%로 정부가 주도하는 정책을 둘러싼 갈등이 많이 발생하는 것으로 나타났다. 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.



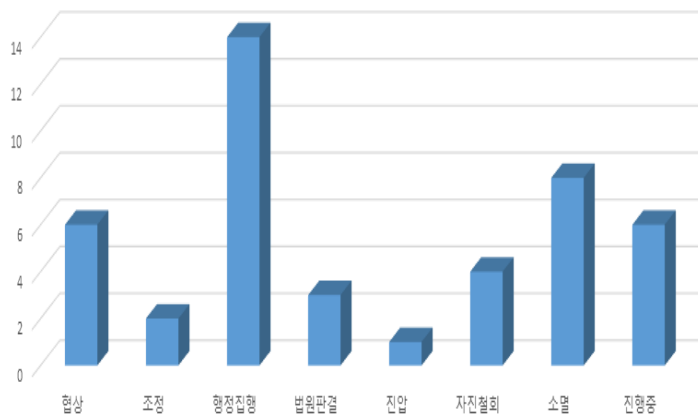
[그림 6] 공공갈등의 종류와 관민갈등의 정책주도 별 갈등현황

공공갈등 과정의 시민단체 참여여부를 조사한 결과 시민단체가 참여한 경우는 34%로 나타났으며, 64%의 공공갈등에는 참여하지 않은 것으로 나타났다.



[그림 7] 시민단체 참여여부

다음은 충청남도에서 발생한 공공갈등의 종결 형태를 협상, 조정, 중재, 행정집행, 법원판결, 진압, 자진철회, 소멸, 주민투표로 구분하여 분석한 결과, 중재 및 주민투표로 종결된 건수는 없었으며, 가장 많은 종결 형태는 행정집행으로 나타났다. 또한 행정집행 처럼 일방적으로 종결된 법원판결, 진압의 순으로 높은 것으로 나타났다. 갈등과정에서 가장 바람직한 종결방법은 협상, 조정, 중재이나, 이들 모두 갈등종결 형태에서 낮게 나타났다. 충청남도의 전체적인 종결 형태는 행정집행, 소멸, 협상, 자진철회, 법원판결, 진압의 순으로 나타났다.



[그림 8] 공공갈등 종결형태

2. 충청남도 공공갈등 관리 현황

충청남도에서는 ‘충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’를 제정하여 운영중이며, 조례는 충청남도 갈등관리를 위한 기본법령의 성격을 띠고 있다. 조례에서는 공공갈등 예방과 해결에 관한 충청남도의 역할과 책무, 원칙 등의 사항을 규정하고 있으며, 조례에 적용을 받는 공공갈등의 대상과 범위를 규정하고 있다. 적용대상은 도내에서 발생하여 지역발전에 심대한 영향을 끼칠 우려가 있는 도정갈등과 그 밖의 갈등으로 정하고 있으며, 적용대상 갈등의 예방과 해결에 관하여 법령에서 정한 것이나 다른 조례에서 특별히 정한 사항 외에는 이 조례를 따르도록 규정하고 있다.

조례에 의해 충청남도에서는 공공갈등 목록을 관리·운영중이며, 목록중 관리대상별로 중점관리, 부서자체 관리, 관심사항 등으로 분류하고 있다. 중점관리 대상은 ‘충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’에서 규정하고 있는 도정갈등이나 사전예방을 위하여 갈등영향분석을 실시할 필요가 있는 갈등, 시급한 대응을 요구하는 갈등으로 갈등정책팀에서 주로 다루는 갈등이다. 부서자체관리 대상은 갈등발생이나 진행이 오래된 갈등, 향후 해결 전망이 높은 갈등이 포함되며, 갈등의 성격이나 유형에 따라 충남도 각 실·국에서 관리가 가능한 갈등이 포함된다. 관심사항은 중점관리대상, 부서자체관리대상 중 정치적인 이슈가 발생하거나 지휘부의 관심사항이 반영된 갈등으로 분류된다.

2021년말을 기준으로 충청남도에서 목록으로 관리중인 갈등은 17건이며, 중점관리 대상 4건, 부서자체관리 13건으로 나타났다. 이들 목록 중 충청남도 내부 기준에 따라 6단계로 공공갈등 발생 수준을 분류한 결과 1단계 표출기 3건, 2단계 심화기 4건, 3단계 조정기 4건, 4단계 교착기 3건, 5단계 해소기 3건인 것으로 분석되었다.

충청남도에서 관리하고 있는 목록은 그 종류의 차이는 있으나, 매년 비슷한 수준의 갈등을 목록으로 관리하고 있다. 이러한 결과는 도내에서 발생하고 있는 공공갈등의 단계별, 유형별, 상황별 수준에 따라 적절한 대응과 관리가 이루어지고 있음을 나타낸다.

또한 현재 보령 공군사격장 환경피해, 내포 천연가스 열병합 발전소 추진 등 갈등이 해결되어 가고 있는 현안의 경우 갈등관리 과정에서 주민의 참여와 협력을 이끌어낼 수 있는 갈등조정협의회를 적극적으로 활용하여, 갈등의 확산과 해결에 노력하고 있다.

〈표 4〉 충청남도 갈등관리 목록

갈 등 명	수 준	유형	비고
보령 공군사격장 환경피해 [중점관리]	조정기	환경	조정중
아산 인주산업단지 조성 갈등 예방 [중점관리]	표출기	개발	사전진단
가축사육제한 인접 시·군간 축사 경계지역 갈등 예방 [중점관리]	표출기	환경	사전진단
논산 태화산업단지 조성	교착기	소송	소송중
내포 천연가스열병합발전소 추진 [중점관리]	해소기	환경	
345kV 북당진~신송산 송전선로 건설	심화기	국책	국책사업
345kV 북당진~신탕정 송전선로 건설	심화기	국책	국책사업
안면도관광지 개발	해소기	개발	
예산 대술 채석단지 지정	교착기	국책	국가사무
가축분뇨 신재생 에너지화사업	표출기	환경	사전진단
금산 군북면 불산공장 이전	해소기	소송	소송중
서산-당진 생활폐기물소각시설 설치	조정기	환경	
예산 대술면 폐기물매립장 설치	심화기	소송	소송중
청양 강정리 석면·폐기물 문제	조정기	환경	조정중
장항선 개량2단계 건설사업	심화기	개발	
서부내륙고속도로 예산군 통과노선	조정기	개발	
「천안아산역」택시사업구역	교착기	이해	

출처 : 충청남도 내부자료

충청남도와 도내 15개 시군에서는 공공갈등관리에 관련한 조례를 제정하여 운영하면서 타 자치단체에 비해 공공갈등관리에 선도적인 모습을 나타내고 있다. 지역별로 세부적인 내용에는 차이가 있으나 갈등해결을 위한 요인의 탐색을 위한 갈등영향분석의 활용, 객관적 갈등관리와 절차적 정당성 확보를 위한 갈등심의위원회 운영 등은 모든 자치단체에서 항목에 포함하고 있다. 다만 갈등과정의 주민참여를 제도화 할 수 있는 갈등조정 협의회 구성은 아산시를 제외한 모든 자치단체에서 내용으로 담고 있으며, 해당지역에 대한 갈등전문가를 양성하기 위한 항목은 계룡시, 공주시, 보령시, 부여군, 서산시, 아산시, 예산군, 천안시, 청양군, 태안군, 홍성군으로 총11개의 자치단체가 해당항목을 포함하고 있다.

〈표 5〉 충청남도지역 조례내용

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

제2절 주민자치회 운영 현황

1. 충청남도 주민자치회

1) 배경

주민자치회는 주민 스스로가 정책을 집행하고 책임지기 위하여 참여하는 모든 활동이라고 할 수 있다. 주민자치회의 성공적 운영 요인은 주민의 자발적인 참여라고 할 수 있다. 지방자치의 현실적인 부분을 고려한다면 오랜기간 관주도형 정책결정과 집행이 이어져온 상태에서 주민들이 직접 자치단체의 정책을 결정하고 집행에 참여하는 형태가 실효성있게 운영이 될 수 있을지에 대한 의문이 드는 것은 사실이다. 현재의 대의민주주의 역시 주민의 대표로써 대표자가 정책결정에 참여하고 활동하는 것 또한 주민들의 자치적인 활동으로 이루어진 것이라는 점에서 여러 가지 현실적인 제약을 극복하고 일반화된 간접적인 자치방식을 뛰어넘는 주민자치회의 성공적인 정착이 가능할지에 대한 의견도 존재한다.

주민자치는 주민들의 의식과 행동으로 구분될 수 있다. 주민들이 스스로를 인식하고 자기문제 해결과 이를 이끌어가는 과정에 대한 의식이 높아지는 것과 이러한 의식을 통해 누구의 강요가 아닌 스스로의 의지로 문제를 해결하는 과정에 참여하고 이끌어가는 행동인 것이다.

충청남도는 정책결정 및 집행과정에 주민참여 보장, 주민자치회 확대 및 실질적 역할과 권한을 부여하여 주민자치의 확산을 추진하는 정부정책에 맞추어, 정책 결정과정에 주민 참여를 보장하는 주민참여 실질화 방안을 마련중에 있다. 주민주권 강화와 주민참여 욕구 증대 등 시대적 변화, 도정 참여에 대한 도민 열망에 맞춰 주민참여 실질화 방안 필요하다는데 정책방향을 두고 주민자치회를 운영하고 있다.

앞서 언급되었던 간접적인 자치방식이나 시민단체나 전문가를 중심으로 이루어지고 있는 활동들을 주민들이 지역사회 활동의 주체이자 대상으로써 참여할 수 있는 여건을 마련하기 위해 노력하고 있다.

2) 주민자치회 구성 및 운영 현황

충청남도에서는 2014년부터 주민자치회 시범사업을 통한 주민자치회의 기능과 역할 확대에 노력하고 있다. 주민자치회는 2015년 5개소, 2018년 12개소, 2019년 45개소, 2020년 67개소, 2021년 9월 기준 102개소로 꾸준한 증가세를 나타내고 있다.

2021년 9월을 기준으로 도내 207개 읍면동 중 주민자치회의 운영은 102개소로 약 49%가 운영중이며, 시범대상 102개소(충남형 34개소, 행안부형 91개소), 자율전환 30개소이다.

〈표 6〉 국내 주민자치회 시범선정 및 전환현황

시도	읍면동	행안부 시범선정* (‘20. 12월 말 기준)	주민자치회 전환 (‘20. 12월 말 기준)	비율
계	3,487	626	497	14.3% (전국 평균)
서울	425	171	136	32.0%
부산	205	10	14	6.8%
대구	141	6	6	4.3%
인천	154	70	54	35.1%
광주	96	32	34	35.4%
대전	79	21	21	26.6%
울산	56	4	4	7.1%
세종	20	10	14	70.0%
경기	544	104	69	12.7%
강원	187	42	16	8.6%
충북	153	3	3	2.0%
충남	207	64	67	32.4%
전북	243	3	2	0.8%
전남	297	28	28	9.4%
경북	332	10	2	0.6%
경남	305	48	27	8.9%
제주	43	0	0	0.0%

* 2020. 12. 행정안전부 주민자치회 시범실시 지역 선정 결과 통보 기준

** 광역도 부에서는 주민자치회 전환비율이 가장 높음

충청남도에서는 민선6기 중점과제로 ‘충남형 동네자치 활성화’를 추진하여, 다양한 유형의 동네자치 시범공동체를 발굴육성중에 있다. 주민자치회 운영과 관련하여 광역도에서는 가장 높은 전환비율을 나타내고 있으나, 주민자치회에 대한 주민의 인식은 상당히 부족한 편이며, 동일한 지원조건에도 주민자치회 구성, 총회개최 등 시·군간 주민자치 활성화의 격차도 지역별로 큰 것으로 나타났다.

주민자치회 운영을 위한 제도적 기반으로 주민자치회와 관련된 시·군 조례는 2020년말 기준으로 보령시와 계룡시를 제외한 13개 시·군에서 제정, 운영중에 있다. 시·군별로 편차가 심한 운영이 이루어지고 있어 도내 자치단체의 주민자치회 운영수준을 일정수준으로 끌어올리기 위해 노력하고 있다.

〈표 7〉 충청남도 주민자치회 운영 현황

시·군	읍·면·동	시범대상		자율 전환	최초 구성
		충남형	행안부		
합계	102개소	34	91	30	
천안 (5)	원성1동		2013		'13.12.
	성정1동	2018	2019		'18.11.
	풍세면	2019	2019		'19.09.
	성환읍	2019	2019		'19.09.
	백석동	2019	2019		'19.09
공주 (16)	반포면		2019		'13.12
	정안면	2020	2020		'20.07
	유구읍		2021	2021	'21.01
	이인면		2021	2021	'21.01
	탄천면		2021	2021	'21.01
	계룡면		2021	2021	'21.01
	의당면		2021	2021	'21.01
	우성면		2021	2021	'21.01
	사곡면		2021	2021	'21.01
	신풍면		2021	2021	'21.01
	중학동		2021	2021	'21.01
	웅진동		2021	2021	'21.01
	금학동	2021	2021		'21.01
	옥룡동		2021	2021	'21.01
	신관동		2021	2021	'21.01
	월송동		2021	2021	'21.01
보령 (2)	대천3동	2021			'21.06
	대천4동	2020	2020		'20.08
아산 (4)	탕정면		2013		'13.10
	배방읍		2015		'16.07.
	온양3동		2019		'20.01
	온양6동		2019		'19.06

시·군	읍·면·동	시범대상		자율 전환	최초 구성
		총남형	행안부		
서산 (15)	대산읍	2018	2019		'18.10.
	부석면	2019	2019		'19.09.
	인지면		2021	2021	'21.07.
	팔봉면		2021	2021	'21.07.
	지곡면		2021	2021	'21.07.
	성연면		2021	2021	'21.07.
	음암면		2021	2021	'21.07.
	운산면		2021	2021	'21.07.
	해미면		2021	2021	'21.07.
	고북면		2021	2021	'21.07.
	부춘동		2021	2021	'21.07.
	동문1동		2021	2021	'21.07.
	동문2동		2021	2021	'21.07.
	수석동		2021	2021	'21.07.
	석남동		2021	2021	'21.07.
논산 (15)	벌곡면		2013		'13.11.
	취암동		2020		'20.01.
	부창동		2020		'20.01.
	강경읍		2020		'20.01.
	성동면		2020		'20.01.
	광석면		2020		'20.01.
	상월면		2020		'20.01.
	부적면		2020		'20.01.
	연산면		2020		'20.01.
	가야곡면		2020		'20.01.
	은진면		2020		'20.01.
	채운면		2020		'20.01.
	연무읍			2020	'20.01.
	양촌면			2020	'20.01.
	노성면			2020	'20.01.
계룡 (2)	두마면	2021			'21.06
	신도안면	2020	2020		'20.07

시·군	읍·면·동	시범대상		자율 전환	최초 구성
		총남형	행안부		
당진 (14)	당진1동		2019		'20.05
	당진2동		2019		'20.05
	당진3동		2019		'20.05
	합덕읍		2019		'20.05
	송악읍	2021	2019		'20.05
	고대면		2019		'20.05
	석문면		2019		'20.05
	대호지면		2019		'20.05
	정미면		2019		'20.05
	우강면		2019		'20.05
	신평면		2019		'20.05
	송산면		2019		'20.05
	면천면		2019		'20.05
	순성면		2019		'20.05
금산	추부면	2019	2019		'19.07
부여 (4)	초촌면		2019		'13.12
	외산면	2018	2019		'18.10
	홍산면	2019	2019		'20.01
	내산면	2020	2020		'20.11
서천 (7)	서 면		2019		'14.05
	마산면	2018	2019		'18.11
	장항읍	2019	2019		'19.11
	비인면	2019	2019		'19.12
	문산면	2020	2019		'20.09
	한산면	2020	2020		'20.10
	화양면	2021			'21.06
청양 (4)	청양읍	2018	2019		'19.01
	정산면	2020	2020		'20.12
	청남면			2021	'21.01.
	운곡면	2021			'21.01.
홍성 (7)	홍동면	2019	2019		'19.11
	홍성읍		2019		'19.11
	광천읍		2019		'19.11
	홍북읍		2019		'19.11
	장곡면	2020	2020		'20.11
	결성면	2020	2020		'20.11
	구항면	2021			'21.06
예산 (4)	대흥면		2013		'13.12
	예산읍	2018	2019		'18.09
	덕산면		2019		'20.01
	신양면	2021			'21.06
태안 (2)	이원면	2021			'21.06
	원북면	2018	2019		'19.01

3) 주요 사업

충청남도에서는 주민자치회의 주요 지원사업을 공모사업, 시군지원, 역량강화, 발굴확산으로 나누어 추진하고 있다. 공모사업으로는 주민참여 혁신모델 사업과 도민참여 예산을 운영하고 있으며, 시군 지원으로 개방형 읍면·동장 시범사업, 주민세활용 특화사업비 지원, 주민자치센터 설치·운영 등 이다. 역량강화사업으로는 주민자치회 컨설팅, 상설주민자치학교, 주민자치아카데미, 온라인 주민자치학교 등을 운영중이며, 발굴확산을 위해 온라인 주민참여시스템 구축, ‘만사형통 충남’ 홈페이지 운영 등의 사업을 추진하고 있는 것으로 나타났다. 공모사업의 경우 주민자치회 시범사업에 주로 적용되고 있으며, 15개 시군 207개 읍면동을 대상으로 공모를 진행하였으며, 민관협력을 중심으로 지역의 주도, 주민의 주도를 통하여 지역활성화를 유도하기 위한 사업들이 추진중에 있다. 또한 주민자치회의 활성화와 주민참여를 지속적으로 지원할 수 있는 상근인력의 확보를 통하여 운영 실무를 담당하고, 행정기관과의 업무 연계를 지속적으로 추진하고 있다.

현재 충청남도에서 지원하고 있는 사업들은 주민자치회 운영의 초기단계에 필요한 시범사업, 역량강화나 컨설팅 등에 집중되어 있는 특성을 보이고 있으며, 지속적인 주민자치회의 육성지원이 필요하나 위탁이 아닌 보조사업 방식으로 사업이 대부분 추진되면서 사업간 연속성, 연계성 부족한 단점을 나타내고 있다. 2018년부터 지속적으로 추진되고 지원되고 있는 주민자치회 시범사업들은 주민자치회의 많은 관심과 호응을 얻어내었으며, 이후에는 자치적 역량강화를 통한 실질적 주민자치회 사업의 고도화를 위한 사업들을 지원할 예정이다.

시범사업의 추진기간은 4년간으로써 아직 그 성과나 한계에 대한 평가를 내리기는 이르긴하지만, 주민자치에 대한 지역주민의 관심도 증가와 참여를 위한 새로운 사업의 발굴을 통한 시도들이 이어지면서 주민자치회 자발적인 사업의 참여가 늘어나고 있다. 충청남도의 주민자치회 시범사업 추진과정에서 나타나는 여러 가지 시행착오로 인한 우려가 있지만, 시범사업의 종료이후 자발적 참여를 전제로한 주민자치회 운영의 전환기에 들어서고 있다.

〈표 8〉 2021년 추진사업 및 소요예산 현황

사 업 명			사업비(백만원)		
			계	도	시군
합 계			9,299	2,162	7,137
공 모 사 업	주민참여 혁신모델 사업		832	416	416
		동네자치 시범공동체 지원	40	20	20
		충남형 주민자치회 시범사업	648	324	324
		주민자치회 제안사업 지원	144	72	72
	도민참여 예산 등		129	64.5	64.5
시 · 군 지 원	개방형 읍·면·동장 시범사업		150	150	-
	주민세 활용 특화사업비 지원		30	30	-
	주민자치센터 설치·운영		7,836	1,239	6,597
역 량 강 화	주민자치회 컨설팅		90	90	-
	상설주민자치학교		25.5	25.5	-
	주민자치 아카데미		119	59.5	59.5
	온라인 주민자치학교		-	-	-
발 굴 · 확 산	온라인 주민참여 시스템 구축		-	-	-
	‘만사형통충남 홈페이지 기능 개선		-	-	-
	혁신모델 인증		30	30	-
	사진&영상 공모전		10	10	-
	사례집 발간		8.5	8.5	-
	기획 보도		자치행정과협업		
	동네자치 한마당		39	39	

2. 타 자치단체 사례

1) 서울시 주민자치회

① 배경

서울시는 주민자치회를 중심으로 주민자치, 마을계획, 참여예산, 자원봉사 등을 통합적으로 구성해 주민자치 시범사업을 위한 플랫폼을 구상하였다. 주민이 동 단위에서 직접 만드는 마을계획을 세웠으며, 4개 구 14개 동에서 1단계 사업으로 주민 평균 75.6명 참여해 주민주도의 마을계획을 수립하였다. 서울시는 지역사회의 주민자치 역량을 강화해서 민관 협력적으로 사회문제를 해결할 뿐 아니라 주민이 지역의 문제를 스스로 운영·결정하는 계획으로 서울형 주민자치(회) 모형을 도출하였다.

② 주요내용 및 특징

서울형 주민자치회의 주요 특징은 조직구성, 주민권한확대, 자치역량강화, 주민 참여 등으로 구성되며, 주요 내용은 <표 5>와 같다.

서울형 주민자치회의 주요권한은 자치계획 수립, 동 참여예산 제안권한, 행정사무 위·수탁권한, 그리고 행정사무 협의 권한 등이 있다. 자치계획의 수립은 주민 스스로 지역의 의제를 설정하고 해결방안을 고려하는 권한을 말하며, 참여예산 제안은 참여예산의 편성 및 제안을 통해 지역문제 해결을 위한 재원의 안정적 확보에 대한 고려, 행정사무의 위탁 및 수탁은 주민이 수행할 때 자치회관의 자율적 운영과 같이 보다 긍정적인 기능을 하는 사무를 위임하는 논의, 그리고 마지막으로 행정사무의 협의에 대한 사항은 동 행정에 대한 주민의 의견개진, 감시, 그리고 평가에 대한 권한을 주는 것을 나타낸다. 주민이 직접 실행할 경우 긍정적인 효과가 있는 사무는 주민에게 위탁하도록 하며 그 사무의 예로서 자치회관의 운영, 청소행정, 작은 도서관 운영, 주차장 운영에 관한 사항에 해당된다. 이에 반해 협의사무의 경우 동장과 대등한 관계에 주민생활에 밀접한 동 기능을 협의할 수 있는 권한으로 주민의 의견 수렴해 행정사무를 결정·실행하도록 규정하는 골목길 가꾸기와 소규모 주민숙원 사업 등이다.

〈 표 9 〉 서울형 주민자치회 특징

특 징	주요 내용
추첨을 통한 대표 주민조직 구성	- 주민자치회 정원 50명 확대(특정 성비 60%미만, 40대 이하 15%이상 구성)
	- 자치학교 이수자에 한해 추첨 후 선정(공정성, 개방성 확보를 위한 방안)
주민권한 확대	- 참여예산 사업 선정권한(예, 동 마을계획 등)
	- 행정사무 위탁 및 수탁권한(예, 자치회관 위탁 등)
	- 자치계획의 수립·실행
주민의 자치역량 강화	- 구, 동의 지원체계 구축(예, 자치구 주민자치사업단, 동자치지원단 등)
	- 자치와 마을 공동체 중간지원 조직의 통합(예, 마을자치지원센터, 민간위탁 등)
주민 참여 확장	- 주민에게 개방된 열린 분과 구성
	- 주민총회를 통한 의사결정

③ 주요 전략

서울시는 주민자치회의 주요 전략으로 주민의 권한강화, 주민자치회 신규구성, 주민들의 자치활동 참여의 개방성 확보, 중간지원조직 구성을 통한 민관협력체계 구축 등을 수립하였다. 먼저 주민의 권한 강화를 위해 동지역사회 자치계획 수립 권한, 주민세(개인균등) 징수분 사업선정 및 집행 권한, 행정사무 협의 및 위수탁 권한, 서울시 동단위 계획형 시민참여예산 사업선정 권한 등을 부여 하였다.

또한 주민자치회 신규구성을 통해 주민의 자치활동을 지원하는 대표조직으로 구성하였으며, 주민자치학교 최소 6시간 이수한 자를 대상으로 공개추첨을 통하여 최종 위원 50인 선정하였다. 위원 선정시 성비 및 연령비율 고려하여 선발하였으며, 역할과 책임 있는 참여 강화를 추진하고 있다.

주민들의 자치활동 참여의 개방성 확보를 위해 자치계획 수립 및 실행을 위한 분과 중심 운영, 주민의 필요와 욕구에 따른 다양한 분과구성, 위원이 아닌 주민 누구나 참여 가능한 열린분과 운영, 자치계획은 동 주민이 참여하는 주민총회를 통하여 최종 의결하는 전략을 추진 중이다.

마지막으로 중간지원조직 구성을 통한 민관협력체계를 구축하고 있다. 서울시, 자치구, 동 별 민관협력체계 구축하였으며, 자치구 단위 중간지원조직(자치구 마을자치센터 운영) 구성하여 자치구 상황에 맞는 주민자치회 지원, 동자치지원관 제도 운영에 따른 동 현장 중심 사업지원 등을 추진중이다.

2) 수원시 주민자치회

① 배경

수원시는 주민주권 도시의 도입 및 실행을 통해 주민참여예산, 마을만들기, 복지분야의 지역사업 등을 통한 지속적인 노력을 기울여 자치역량을 키우고 있다. 수원시의 특성에 맞는 주민주권 혹은 주민주도형 주민자치회의 운영모델 개발 및 정책이 필요하다는 공감 하에 주민자치를 위한 모델을 도출하였다.

② 수원형 모델의 주요 내용

수원형 주민자치회는 기존 주민자치위원회의 주민자치 기능에 ‘마을만들기’와 ‘복지’ 기능을 더한 형태이다. 주민자치회는 2019년 8월 위촉되어 2년간의 임기로 시범 운영중 이며, 주민자치회 위원은 총 240명으로 공개추천 60%, 동장 추천 40%로 선정되었으며, 8개 시범동에서 2019년 8월부터 2년간의 임기로 시범운영중이다. 수원형 주민자치 조직 및 주요내용은 <표 6>와 같다.

수원시의 경우 주민자치회는 동 심의기구(자치센터운영 자문·의결)에 그쳤던 기존 주민자치위원회와 달리 주민의 대표기구로써 마을자치계획 수립등에 실질적인 권한과 책임을 가지고 있다. 주민자치회 활동의 효율성과 기능강화를 위해 그 목표가 비슷한 주민협의체 운영 조례 및 마을 만들기 조례를 주민자치운영조직과 통·폐합하였다. 주민 자치회는 안전, 복지, 환경과 관련해 지역별 관심이 높은 사업에 대해 참여를 활성화하고, 주민자치회의 권한, 지원의 규모 등에 따라 차별화된 정책을 유도한다. 주민자치회 위원 및 지역주민의 역량을 향상시키기 위해 ‘시민자치 기본교육’을 이수할 수 있는 제도를 조례로 규정하고 재정적 안정을 위해 주민세를 주민자치사업으로 활용하도록 규정하며, 주민세 인상과 병행, 주민자치회 위원의 인적구성 다양화를 위해 공모방식 도입하였다.

〈표 10〉 수원형 주민자치 조직 및 주요내용

구 분	주민자치위원회	주민자치회
대표성	- 지역유지 중심(대표성 미약)	- 주민대표기구(참여확대)
구성	- 25명 이내	- 30명 ~ 50명
위촉권자	- 동장	- 시장
선정방식	- 공개모집 - 동장추천	- 공개모집(60%) 공개추천 도입 동장추천(40%)
주요역할	· 동 자문기구 - 주민자치센터 프로그램 운영 심의 - 동 행정업무 자문	· 동 주민자치기구 - 주민총회 개최 - 마을자치계획 수립 - 행정사무 수탁처리 - 주민세환원사업계획안, 주민참여예산사업, 계획안 수립
재정	- 동 예산지원 외에 별도 재원 없음	- 자체제원(수익·수탁사업 수입), 보조금, 기부금 등 다양
지자체와의 관계	- 대부분 동 주도로 운영	- 대등한 관계의 파트너십 구축

③ 수원형 주민자치회 주요 사업

수원형 주민자치회에서는 주민자치회와 주민이 마을자원조사 등을 통해 마을자치계획을 수립하고 주민자치회의 의결을 거쳐 주민총회에 상정, 주민이 결정하여 사업을 실행중이다. 사업은 크게 자체사업, 공모사업, 수탁사업, 참여형 예산사업 등 네가지 유형으로 분류되며, 이러한 사업 추진을 통하여 주민자치의 자생력을 강화하고, 행정과 주민간 신뢰관계의 증대, 동 주요 사업의 통합추진, 주민중심의 자치분권 추진 등의 효과를 얻고 있다.

〈표 11〉 마을 자치계획의 구성

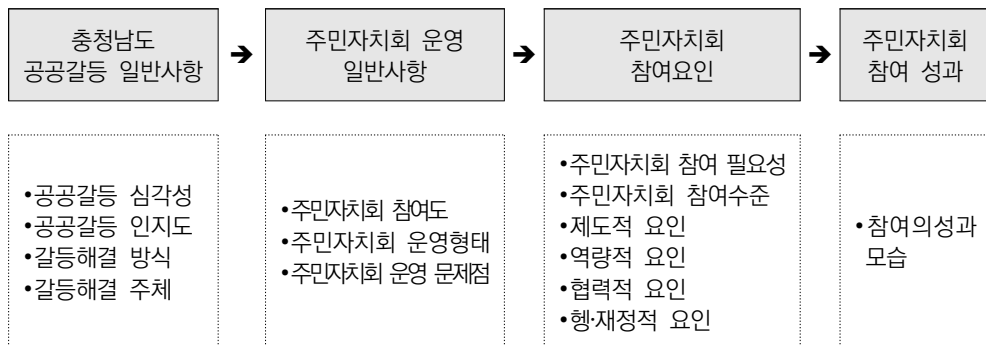
구 분	주요 내용
자체사업	- 주민자치회 운영계획, 분과별 사업계획
공모사업	- 마을공동체(마을만들기) 등 공모사업
수탁사업	- 주민자치센터 운영계획, 마을관리소 등
참여형 예산사업	- 주민세 환원사업, 주민참여예산

제3절 지역주민 의견 조사

1. 조사대상 및 분석방법

도내 공공갈등에 대한 인식과 갈등과정의 주민자치회 참여 의사 등을 조사하기 위해 충청남도 15개 시군의 전체 주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 응답자가 특정 지역에 편중되지 않도록 하기 위해 시군별로 설문부수를 할당하되, 시군별 주민자치회 참여도를 고려하였다. 설문지를 배부하여 총 341부의 유효설문지를 확보하였다.

충청남도 주민자치회 참여를 통한 공공갈등 관리 방안에 대한 인식조사의 내용은 크게 공공갈등의 인식에 관한 일반 사항, 주민자치회 운영과 관련한 일반 사항, 주민자치회의 공공갈등 관리과정 참여 요인, 공공갈등 관리과정의 주민자치회 참여의 성과로 구성하였다.



[그림9] 설문조사의 구성

세부내용으로는 먼저 충청남도 공공갈등의 일반적 사항에서는 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식, 공공갈등 관리목록별 인지와 심각성 정도에 대한 인식, 공공갈등 유발 원인, 공공갈등 해결 방법의 현재와 향후, 공공갈등 해결을 위한 주체로 구성하였다. 그 다음 주민자치회 운영과 관련된 일반 사항에서는 주민자치회의 목적과 취지, 참여여부, 바람직한 운영형태, 운영과정에 중요 요인, 운영과정의 문제점 등으로 구성하였다. 주민자치회의 공공갈등 관리의 참여요인에 대한 사항에서는 갈등관리 과정의 주민자치회 참여 필요성, 참여 수준, 참여요인(제도적, 역량적, 협력적, 행·재정적 요인) 등으로 구성하였으며, 마지막으로 갈등관리 과정의 주민자치회 참여의 성과에 대한 질문으로 구성하였다.

정도나 수준에 대한 인식은 대부분 리커트 5점 척도를 사용하여 측정하였다. 다만 공공갈등의 해결 방법의 현재와 향후, 공공갈등 해결을 위한 주체, 주민자치회 참여여부, 갈등관리 해결과정의 참여 수준 등 몇 가지 응답 중 단수 또는 복수 선택을 통해 조사하였다. 문항의 응답은 선행연구와 사전의견조사를 근거로 작성하였다.

설문조사 결과에 대한 분석은 기술통계분석을 기초적으로 실시하고, 주민자치회 참여여부로 평균비교를 실시하였다. 평균비교분석에서는 집단간 평균차이가 통계적으로 유의한 차이인지를 검정하기 위해 t-검정을 사용하였다.

2. 분석결과

1) 응답자 특성

응답자 특성을 살펴보면 성별은 남성이 177명(51.9%), 여성이 164명(48.1%)로 나타나 남성의 비율이 높았다. 연령은 20대 24명(7.0%), 30대 63명(18.5%), 30대 63명(18.5%), 40대 75명(22.0%), 50대 105명(30.8%), 60대 이상 74명(21.7%)으로 나타나 50대의 비중이 높은 것으로 나타났다. 직업별로는 회사원이 112명(32.8%)으로 가장 많았으며, 이어 농업이 77명(22.6%), 기타 47명(19.1%), 공무원 27명(7.9%), 시민·환경단체 19명(5.6%), 교수·연구원 15명(4.4%), 어업 및 공공기관(공사·공단) 각각 13명(3.8%) 순으로 나타났다.

〈표 12〉 응답자의 성별·연령별·직업별 구분

(단위 : 명, %)

구 분		응답자 수	비율
성별	남성	177	51.9%
	여성	164	48.1%
	합계	341	100.0%
연령별	10대	0	0.0%
	20대	24	7.0%
	30대	63	18.5%
	40대	75	22.0%
	50대	105	30.8%
	60대 이상	74	21.7%
	합계	341	100.0%
직업별	농업	77	22.6%
	어업	13	3.8%
	회사원	112	32.8%
	공무원	27	7.9%
	교수 · 연구원	15	4.4%
	공공기관(공사 · 공단)	13	3.8%
	시민 · 환경단체	19	5.6%
	기타	65	19.1%
	합계	341	100.0%

지역별로는 예산이 29명(8.5%)으로 가장 많고 공주가 17명(5.0%)으로 가장 적었으나 대부분 20명 내외인 것으로 나타났다. 거주기간별로는 5년 이하 18명(5.3%), 6~10년 42명(12.3%), 11~15년 60명(14.7%), 16~20년 50명(14.7%), 20년 이상 거주한 응답자가 171명(50.1%)으로 가장 많은 비중을 차지했다.

〈표 13〉 응답자의 지역별·거주기간별 구분

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	비율
지역별	천안시	21	6.2%
	공주시	17	5.0%
	보령시	19	5.6%
	아산시	25	7.3%
	서산시	22	6.5%
	논산시	28	8.2%
	계룡시	23	6.7%
	당진시	22	6.5%
	금산군	21	6.2%
	부여군	24	7.0%
	서천군	21	6.2%
	청양군	25	7.3%
	홍성군	19	5.6%
	예산군	29	8.5%
	태안군	25	7.3%
	합계	341	100.0%
거주 기간별	5년 이하	18	5.3%
	6~10년	42	12.3%
	11~15년	60	17.6%
	16~20년	50	14.7%
	20년 이상	171	50.1%
	합계	341	100.0%

응답자의 주민자치회 구성원으로써 참여 여부는 ‘참여하고 있다’가 124명(36.4%), ‘참여하지 않고 있다’가 217명(63.6%)로 참여하지 않고 있는 비율이 더 높았다.

〈표 14〉 주민자치회 참여 여부

(단위 : 명, %)

구분	빈도	비율
참여하고 있다	124	36.4%
참여하지 않고 있다	217	63.6%
합계	314	100.0%

2) 충청남도 공공갈등 일반사항

① 충청남도 공공갈등 심각성 정도에 대한 일반적 인식

‘현재 충청남도에서 발생하고 있는 공공갈등이 어느 정도로 심각하다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 ‘보통’이 162명(47.5%)으로 가장 높았으며, ‘심각함’이 119명(34.9%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘심각하지 않음’은 42명(12.3%), ‘매우 심각함’은 15명(4.4%)이 응답하였으며 ‘전혀 심각하지 않음’은 3명(0.9%)인 것으로 나타났다.

심각성 인식 정도를 점수화하여 측정하기 위해 ‘전혀 심각하지 않음’을 최하 1점으로 처리하고 ‘매우 심각함’을 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 전체 평균은 3.30로 나타나, 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식은 ‘보통’수준 이상임을 보여주고 있다. 세부적으로 살펴보면, ‘심각함’ 이상이라고 응답한 비중이 39.3%로서 충청남도 주민의 상당수는 도내 공공갈등이 어느 정도 심각한 것으로 인식하고 있다고 할 수 있다.

〈표 15〉 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
전혀 심각하지 않음	3	0.9%
심각하지 않음	42	12.3%
보통	162	47.5%
심각함	119	34.9%
매우 심각함	15	4.4%
합계	341	100.0%
평균	3.30	

주) 1점: 전혀 심각하지 않음 ~ 5점: 매우 심각함

② 충청남도 공공갈등 관리 목록별 인지여부

2021년 현재 충청남도에서 관리하고 있는 12개 공공갈등 목록을 제시하고, ‘각 항목에 대해 알고 있는 사안은 무엇입니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다.

공공갈등 목록의 인지 여부를 살펴본 결과, 청양 강정리 석면·폐기물 문제와 345kV 북당진~신탄정 송전선로 건설에 대해 ‘알고 있다’가 각각 159명(46.6%)로 가장 높았으며, 345kV 당진화력~신송산 송전선로 건설을 ‘알고 있다’가 154명(45.2%)으로 두 번째로 높게 나타났다. 장항선 개량2단계 건설 사업에 대해 ‘알고 있다’는 72명(21.1%)로 가장 낮게 나타났다.

〈표 16〉 갈등목록별 인지 여부에 대한 인식

(단위 : 명, %)

사례	알고 있다	모른다	합계
예당2일반산업단지 조성 사업	103 (30.2%)	238 (69.8%)	341 (100.0%)
장항선 개량2단계 건설 사업	72 (21.1%)	269 (78.9%)	341 (100.0%)
보령 공군대전사격장 주변지역 상생협력	118 (34.6%)	223 (65.4%)	341 (100.0%)
공주시 정안면 채석장 개발	103 (30.2%)	238 (69.8%)	341 (100.0%)
내포신도시 집단에너지시설 설치	134 (39.3%)	207 (60.7%)	341 (100.0%)
부여군 생활폐기물 자원회수시설 설치	103 (30.2%)	238 (69.8%)	341 (100.0%)
청양 강정리 석면·폐기물 문제	159 (46.6%)	182 (53.4%)	341 (100.0%)
국과연 안흥시험장 주변지역 환경피해	93 (27.3%)	248 (72.7%)	341 (100.0%)
345kV 당진화력~신송산 송전선로 건설	154 (45.2%)	187 (54.8%)	341 (100.0%)
345kV 북당진~신당정 송전선로 건설	159 (46.6%)	182 (53.4%)	341 (100.0%)
서부내륙고속도로 예산군 통과노선	143 (37.2%)	198 (58.1%)	341 (100.0%)
신서천화력 송전선로 주변지역 환경피해	127 (37.2%)	214 (62.8%)	341 (100.0%)

③ 충청남도 공공갈등 관리 목록별 심각성 정도

2021년 현재 충청남도에서 관리하고 있는 12개 공공갈등 목록을 제시하고 ‘알고 있는 사안의 갈등 심각성 정도가 어느 정도라고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 공공갈등 사안의 심각성 인식 정도를 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 심각하지 않음’을 최하 1점으로 처리하고 ‘매우 심각함’을 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 12개 대상 중 ‘청양 강정리 석면 폐기물 문제’에 대한 심각성 인식 평균값이 4.21으로 가장 높게 나타났다. 이어 ‘보령 공군대전사격장 주변지역 상생협력’의 인식 평균값이 4.07로 두 번째로 높게 나타났으며, ‘신서천화력 송전선로 주변지역 환경피해’의 평균값이 4.04로 나타났다. ‘장항선 개량2단계 건설 사업’의 인식 평균값은 3.59으로 가장 낮은 평균값을 보여주었다. 갈등목록별 심각성 정도에 대한 인식은 전체적으로 ‘보통’보다 약간 높은 수준이라고 할 수 있다.

〈표 17〉 갈등목록별 심각성 정도에 대한 인식

(단위 : 명, %)

사례	전혀 심각하지 않음	심각하지 않음	보통	심각함	매우 심각함	합계	평균
예당2일반산업단지 조성 사업	1 (0.7%)	7 (4.7%)	46 (30.9%)	69 (46.3%)	26 (17.4%)	149 (100.0%)	3.75
장항선 개량2단계 건설 사업	4 (3.4%)	6 (5.1%)	44 (37.3%)	44 (37.3%)	20 (16.9%)	118 (100.0%)	3.59
보령 공군대전사격장 주변지역 상생협력	2 (1.2%)	6 (3.6%)	37 (22.2%)	56 (33.5%)	66 (39.5%)	167 (100.0%)	4.07
공주시 정안변 채석장 개발	3 (2.0%)	5 (3.3%)	37 (24.7%)	51 (34.0%)	54 (36.0%)	150 (100.0%)	3.99
내포신도시 집단에너지시설 설치	1 (0.6%)	3 (1.8%)	45 (27.3%)	73 (44.2%)	43 (26.1%)	165 (100.0%)	3.93
부여군 생활폐기물 자원회수시설 설치	2 (1.3%)	4 (2.6%)	36 (23.5%)	58 (37.9%)	53 (34.6%)	153 (100.0%)	4.02
청양 강정리 석면·폐기물 문제	2 (1.0%)	6 (3.0%)	34 (17.1%)	63 (31.7%)	94 (47.2%)	199 (100.0%)	4.21
국과연 안흥시험장 주변지역 환경피해	2 (1.4%)	4 (2.7%)	41 (27.9%)	66 (44.9%)	34 (23.1%)	147 (100.0%)	3.86
345kV 당진화력~신송산 송전선로 건설	3 (1.5%)	5 (2.5%)	50 (24.5%)	72 (35.3%)	74 (36.3%)	204 (100.0%)	4.02
345kV 복당진~신탕정 송전선로 건설	1 (0.5%)	7 (3.3%)	57 (26.8%)	79 (37.1%)	69 (32.4%)	213 (100.0%)	3.98
서부내륙고속도로 예산군 통과노선	1 (0.6%)	6 (3.3%)	52 (28.7%)	83 (45.9%)	39 (21.5%)	181 (100.0%)	3.85
신서천화력 송전선로 주변지역 환경피해	3 (1.7%)	3 (1.7%)	41 (22.9%)	68 (38.0%)	64 (35.8%)	179 (100.0%)	4.04

주) 1점: 전혀 심각하지 않음 ~ 5점: 매우 심각함

④ 공공갈등의 발생원인에 대한 인식 분석

‘공공갈등의 발생 원인은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 발생 원인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 영향을 미치지 않음’을 최하 1점 처리하고 ‘매우 영향을 미침’을 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘불충분한 보상’의 평균값이 4.48로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘환경·안전·건강 등 주민의 요구증대’가 4.38, ‘경제적 피해(재산가치 하락 또는 수익 하락)’가 4.37순으로 높게 나타났다.

〈표 18〉 공공갈등 발생원인

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 영향을 미치지 않음	영향을 미치지 않음	보통	영향을 미침	매우 영향을 미침	합계	평균
정부의 일방적인 공공정책(사업) 추진	1 (0.3%)	2 (0.6%)	22 (6.5%)	222 (65.1%)	94 (27.6%)	341 (100.0%)	4.19
경제적 피해 (재산가치 하락 또는 수익 하락)	0 (0.0%)	1 (0.3%)	26 (7.6%)	161 (47.2%)	153 (44.9%)	341 (100.0%)	4.37
불충분한 보상	0 (0.0%)	1 (0.3%)	20 (5.9%)	135 (39.6%)	185 (54.3%)	341 (100.0%)	4.48
환경안전건강 등 주민의 요구증대	0 (0.0%)	4 (1.2%)	27 (7.9%)	146 (42.8%)	164 (48.1%)	341 (100.0%)	4.38
갈등당사자 간 불신과 비협조	0 (0.0%)	4 (1.2%)	33 (9.7%)	201 (58.9%)	103 (30.2%)	341 (100.0%)	4.18
주민의 의사결정 참여기회(구조) 부족	0 (0.0%)	5 (1.5%)	69 (20.2%)	160 (46.9%)	107 (31.4%)	341 (100.0%)	4.08
불충분한 정보제공	0 (0.0%)	3 (0.9%)	82 (24.0%)	162 (47.5%)	94 (27.6%)	341 (100.0%)	4.02
정부(중앙, 지방)에 대한 불신	1 (0.3%)	7 (2.1%)	44 (12.9%)	204 (59.8%)	85 (24.9%)	341 (100.0%)	4.07
갈등당사자 간 인식·신념·가치관 차이	1 (0.3%)	8 (2.3%)	43 (12.6%)	180 (52.8%)	109 (32.0%)	341 (100.0%)	4.14
갈등관련 법·제도·절차의 미비	2 (0.6%)	8 (2.3%)	52 (15.2%)	193 (56.6%)	86 (25.2%)	341 (100.0%)	4.04
토론, 협상 등 소통문화의 부족	1 (0.3%)	3 (0.9%)	41 (12.0%)	182 (53.4%)	114 (33.4%)	341 (100.0%)	4.19

⑤ 공공갈등 해결 방법에 대한 인식

‘공공갈등을 해결하는데 어떠한 방법이 주로 활용되고 있고, 향후 어떤 방법이 활용되어야 한다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 현재 활용되고 있는 갈등해결 방법에 대해서는 ‘행정처분(행정기관의 공권력 행사)’을 선택한 응답자가 86명(25.2%)로 가장 많았으며, 향후 활용되어야 할 갈등해결 방법으로는 ‘당사자간 협상’이 102명(29.9%)로 가장 많았다. ‘제3자에 의한 조정(당사자가 주도적 위치)’가 73명(21.4%)으로 다음으로 높게 나타났다.

〈표19〉 공공갈등 해결 방법에 대한 인식

(단위 : 명, %)

사례	현재 활용되고 있는 방법		향후 활용되어야 할 방법	
	빈도	비율	빈도	비율
당사자간 협상	48	14.1%	102	29.9%
당사자간 화해	8	2.3%	73	21.4%
제3자에 의한 조정 (당사자가 주도적 위치)	20	5.9%	83	24.3%
제3자의 중재 (제3자가 주도적 위치)	54	15.8%	16	4.7%
법원판결 (사법적 해결)	58	17.0%	12	3.5%
입법이나 조례 제정을 통한 조치	50	14.7%	47	13.8%
행정처분 (행정기관의 공권력 행사)	86	25.2%	8	2.3%
진압 (폭력)	16	4.7%	0	0.0%

⑥ 공공갈등 해결 주체

‘현재 충청남도에서 발생하고 있는 공공갈등을 해결하는데 중심적인 주체는 누구라고 생각하십니까?’라는 설문조사를 실시하였다. ‘지역주민’이 89명(26.1%)로 가장 높게 나타났으며, 이어 ‘충청남도’가 79명(23.2%), ‘충청남도 15개 시·군’ 78명(22.9%), ‘중앙정부’가 56명(16.4%) 순으로 나타났다.

〈표 20〉 공공갈등 해결에 중심적 역할의 주체

(단위 : 명, %)

사례	빈도	비율
중앙정부	56	16.4%
충청남도	79	23.2%
충청남도 15개 시·군	78	22.9%
시민단체	21	6.2%
정치인 (국회의원 및 지방의회 의원)	4	1.2%
전문가 집단	14	4.1%
지역주민	89	26.1%

3) 주민자치회 운영 일반사항

① 주민자치회의 목적과 취지

‘주민자치회의 목적과 취지를 잘 알고 있습니까?’라는 질문에 대해 ‘그렇다’가 203명(59.5%)으로 가장 높았으며, ‘보통이다’이 70명(20.5%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘매우 그렇다’는 37명(10.9%), ‘아니다’는 27명(7.9%)이 응답하였으며 ‘매우 아니다’는 4명(1.2%)에 불과했다. 주민자치회의 목적과 취지 인식 정도를 점수화하여 측정하기 위해 ‘매우 아니다’를 최하 1점으로 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 전체 평균은 3.71로 나타나, 주민자치회의 목적과 취지에 대해 일반적 인식은 ‘보통’수준 이상임을 보여주고 있다.

〈표 21〉 주민자치회 목적에 대한 이해

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
매우 아니다	4	1.2%
아니다	27	7.9%
보통이다	70	20.5%
그렇다	203	59.5%
매우 그렇다	37	10.9%
합계	341	100.0%
평균	3.71	

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 목적과 취지에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 주민자치위원의 인식 평균값이 4.05, 일반주민은 3.52로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 6.713로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 주민자치회의 목적과 취지를 비교적 잘 이해하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 22〉 주민자치회 목적에 대한 이해 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
주민자치회의 목적과 취지에 대한 이해도	주민자치위원	124	4.05	0.610	6.713(0.000)**
	일반주민	217	3.52	0.845	

주) * p<0.05, ** p<.0.01

② 주민자치회 바람직한 운영형태

‘주민자치회의 바람직한 운영형태는 무엇입니까?’라는 질문에 대해 ‘자치회가 주체가 되고, 동이 보완하는 형태’가 163명(47.8%)으로 가장 높았으며, ‘주민자치전문가나 시민사회단체와 협력 운영하는 형태’가 87명(25.5%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘동이 주체가 되고, 자치회는 자문하는 형태’는 47명(13.8%), ‘자치회가 독자적으로 운영하는 형태’는 44명(12.9%)이 응답하였다.

〈표 23〉 주민자치회 바람직한 운영형태

(단위 : 명, %)

사례	빈도	비율
동이 주체가 되고, 자치회는 자문하는 형태	47	13.8%
자치회가 주체가 되고, 동이 보완하는 형태	163	47.8%
자치회가 독자적으로 운영하는 형태	44	12.9%
주민자치전문가나 시민사회단체와 협력 운영하는 형태	87	25.5%

③ 주민자치회 운영 주요 요소

‘주민자치회의 운영과 관련하여 가장 중요하다고 생각하는 것이 무엇입니까?’라는 질문에 대해 ‘동네 문제를 스스로 결정하고 실행할 수 있도록 자치회의 자율성 및 역량 제고’가 79명(23.2%)로 가장 높았으며, ‘다양한 지역주민(청년, 여성, 직장인, 전문가 등)의 참여 활성화’와 ‘공정한 위원 선출 및 주민자치회의 대표성 제고 등을 통한 민주적인 운영’이 각각 75명(22.0%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘주민자치센터, 행정기관의 지원 및 협력관계’는 42명(12.3%)이 응답하였으며, ‘지역유관단체와의 소통 및 협력’은 7명(2.1%)에 불과했다.

〈표 24〉 주민자치회 운영의 주요 요소

(단위 : 명, %)

사례	빈도	비율
다양한 지역주민(청년, 여성, 직장인, 전문가 등)의 참여 활성화	75	22.0%
공정한 위원 선출 및 주민자치회의 대표성 제고 등을 통한 민주적인 운영	75	22.0%
주민들이 동네 문제를 활발하게 논의할 수 있는 대화의 장 활성화	63	18.5%
동네 문제를 스스로 결정하고 실행할 수 있도록 자치회의 자율성 및 역량 제고	79	23.2%
주민자치센터, 행정기관의 지원 및 협력관계	42	12.3%
지역유관단체와의 소통 및 협력	7	2.1%

⑤ 주민자치회 문제점

‘주민자치회의 운영 및 사업추진 과정에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 ‘주민참여 부족’이 94명(27.6%)으로 가장 높았으며, ‘자치회 역량 및 전문성 부족’이 81명(23.8%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘전담 인력의 부족 또는 부재’는 72명(21.1%), ‘자치회 내 갈등’은 36명(10.6%), ‘사업재원 확보의 어려움’은 31명(9.1%)이 응답하였으며 ‘이해관계자 간 협력 부족’은 26명(7.6%)에 불과했다.

〈표 25〉 주민자치회 운영 문제점

(단위 : 명, %)

사례	빈도	비율
자치회 역량 및 전문성 부족	81	23.8%
주민참여 부족	94	27.6%
전담 인력의 부족 또는 부재	72	21.1%
사업재원 확보의 어려움	31	9.1%
자치회 내 갈등	36	10.6%
이해관계자 간 협력 부족	26	7.6%

4) 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여요인

① 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여

‘공공갈등 관리 과정에서 주민자치회가 참여가 필요하다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 ‘그렇다’가 214명(62.8%)으로 가장 높았으며, ‘매우 그렇다’가 79명(23.2%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘보통이다’는 47명(13.8%), ‘아니다’는 1명(0.3%)에 불과했다. 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 인식 정도를 점수화하여 측정하기 위해 ‘매우 아니다’를 최하 1점으로 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 전체 평균은 4.09로 나타나, 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여에 대한 필요 인식이 높은 수준으로 나타나고 있다.

〈표 26〉 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
매우 아니다	0	0.0%
아니다	1	0.3%
보통이다	47	13.8%
그렇다	214	62.8%
매우 그렇다	79	23.2%
합계	341	100.0%
평균	4.09	

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

공공갈등 관리에서 주민자치회의 참여 필요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 주민자치위원의 인식 평균값이 4.32, 일반주민은 3.95로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 5.301로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회의 참여의 필요성에 대하여 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 27〉 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
공공갈등 관리 과정에서 주민자치회의 참여 필요성	주민자치위원	124	4.32	0.657	5.301(0.000)**
	일반주민	217	3.95	0.542	

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

② 공공갈등의 해결 과정의 주민자치회 참여 수준

‘공공갈등의 해결 과정에 주민자치회는 어느 정도 수준에서 참여하는 것이 좋다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 ‘조정: 주민자치회가 지역주민을 대표하여 과정에 참여하여 타협점을 찾아 합의하는 방식’이 142명(41.6%)으로 가장 높았으며, 다음으로 ‘중재: 주민자치회가 절차와 과정에 주도적으로 관여하여 합의를 이끌어내는 방식’ 102명(29.9%)이 응답하였다 ‘권고: 주민자치회가 관계기관에 공공갈등에 대한 문제를 제기하고 조치를 촉구’는 97명(28.4%)로 가장 낮게 나타났다.

〈표 28〉 공공갈등의 해결 과정의 주민자치회 참여 수준

(단위 : 명, %)

구분	빈도	비율
권고: 주민자치회가 관계기관에 공공갈등에 대한 문제를 제기하고 조치를 촉구	97	28.4%
조정: 주민자치회가 지역주민을 대표하여 과정에 참여하여 타협점을 찾아 합의하는 방식	142	41.6%
중재: 주민자치회가 절차와 과정에 주도적으로 관여하여 합의를 이끌어내는 방식	102	29.9%

③ 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 제도적 요인

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위해 제도적 요인 중 어떤 부분이 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 제도적 요인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최하 1점 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘공공갈등에 참여하는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 관한 제도적 근거’의 평균값이 4.28로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘주민자치회 참여를 위한 전담지원 조직 운영 등 지원을 위한 제도적 근거’가 4.15, ‘공공갈등 유형별 특성에 적합한 참여모델 마련과 도입을 위한 제도적 근거’가 4.13, ‘공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 관련정보의 사전공유를 위한 제도적 근거’가 4.11, 마지막으로 ‘공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 법·제도 근거’가 4.10순으로 나타났다.

〈표 29〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우그렇다	합계	평균
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 법·제도적 근거	2 (0.6%)	3 (0.9%)	22 (6.5%)	247 (72.4%)	67 (19.6%)	341 (100.0%)	4.10
공공갈등 유형별 특성에 적합한 참여모델 마련과 도입을 위한 제도적 근거	2 (0.6%)	4 (1.2%)	49 (14.4%)	180 (52.8%)	106 (31.1%)	341 (100.0%)	4.13
공공갈등에 참여하는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 관한 제도적 근거	0 (0.0%)	0 (0.0%)	50 (14.7%)	145 (42.5%)	146 (42.8%)	341 (100.0%)	4.28
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 전담지원 조직 운영 등 지원을 위한 제도적 근거	0 (0.0%)	5 (1.5%)	33 (9.7%)	210 (61.6%)	93 (27.3%)	341 (100.0%)	4.15
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 관련정보의 사전공유를 위한 제도적 근거	1 (0.3%)	0 (0.0%)	52 (15.2%)	196 (57.5%)	92 (27.0%)	341 (100.0%)	4.11

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 참여에 제도적 요인의 중요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 법·제도 근거에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.06, 일반주민은 4.12로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 -0.771로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 둘째, 공공갈등 유형별 특성에 적합한 참여모델 마련과 도입을 위한 제도적 근거에서는 주민자치위원이 4.03, 일반주민이 4.18로 나타났다. 그러나 t-검정에서 t값이 -1.788으로 계산되어 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 공공갈등에 참여하는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 관한 제도적 근거에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.24, 일반주민 4.30으로 나타났으며, t값이 -0.783으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 전담지원 조직 운영 등 지원을 위한 제도적 근거에서는 주민자치위원이 4.13, 일반주민이 4.16으로 평균값이 나타났으며, t값이 -0.384로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 다섯째, 공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 관련정보의 사전공유를 위한 제도적 근거에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.09, 일반주민 4.12로 나타났으며, t값이 -0.417로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 30〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 법·제도적 근거	주민자치위원	124	4.06	0.695	-0.771 (0.441)
	일반주민	217	4.12	0.510	
공공갈등 유형별 특성에 적합한 참여모델 마련과 도입을 위한 제도적 근거	주민자치위원	124	4.03	0.816	-1.788 (0.075)
	일반주민	217	4.18	0.680	
공공갈등에 참여하는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 관한 제도적 근거	주민자치위원	124	4.24	0.691	-0.783 (0.434)
	일반주민	217	4.30	0.713	
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 전담지원 조직 운영 등 지원을 위한 제도적 근거	주민자치위원	124	4.13	0.674	-0.384 (0.701)
	일반주민	217	4.16	0.619	
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 관련정보의 사전공유를 위한 제도적 근거	주민자치위원	124	4.09	0.699	-0.417 (0.677)
	일반주민	217	4.12	0.641	

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

④ 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 역량적 요인

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위해 역량적 요인 중 어떤 부분이 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 역량적 요인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최하 1점 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘공공갈등 과정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식’의 평균값이 4.29로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘공공갈등 등 지역문제들에 많은 관심’이 4.25, ‘공공갈등 관리과정 참여를 위해 주민자치회 위원 대상 교육’이 4.23, ‘협상, 조정 등의 역량’이 4.20, 마지막으로 ‘갈등 현안 파악을 위한 전문성과 경험’이 4.19순으로 나타났다.

〈표 31〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 역량적 요인

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
공공갈등 발생 등 지역문제들에 많은 관심	0 (0.0%)	3 (0.9%)	24 (7.0%)	198 (58.1%)	116 (34.0%)	341 (100.0%)	4.25
공공갈등 과정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식	0 (0.0%)	1 (0.3%)	32 (9.4%)	174 (51.0%)	134 (39.3%)	341 (100.0%)	4.29
협상, 조정 등의 역량	1 (0.3%)	5 (1.5%)	43 (12.6%)	167 (49.0%)	125 (36.7%)	341 (100.0%)	4.20
갈등 현안 파악을 위한 전문성과 경험	1 (0.3%)	8 (2.3%)	37 (10.9%)	175 (51.3%)	120 (35.2%)	341 (100.0%)	4.19
공공갈등 관리과정 참여를 위해 주민자치회 위원 대상 교육	1 (0.3%)	2 (0.6%)	35 (10.3%)	184 (54.0%)	119 (34.9%)	341 (100.0%)	4.23

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 참여에 역량적 요인의 중요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 공공갈등 발생 등 지역문제들에 많은 관심에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.27, 일반주민은 4.24로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 0.297로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 둘째, 공공갈등 과정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식에서는 주민자치위원이 4.35, 일반주민이 4.26로 나타났다. 그러나 t-검정에서 t값이 0.948으로 계산되어 집단 간

통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 주민자치위원의 협상, 조정 등의 역량에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.22, 일반주민 4.19으로 나타났으며, t값이 0.023으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 갈등 현안 파악을 위한 전문성과 경험에서는 주민자치위원이 4.21, 일반주민이 4.18으로 평균값이 나타났으며, t값이 0.017로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 다섯째, 공공 갈등 관리과정 참여를 위해 주민자치회 위원 대상 교육 필요에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.35, 일반주민 4.15로 나타났으며, t-검정 결과에서 t값이 0.018로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 공공갈등 관리과정 참여를 위해 주민자치회 위원 대상의 교육의 필요성에 대하여 더 크게 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 32〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
공공갈등 발생 등 지역문제들에 많은 관심	주민자치위원	124	4.27	0.700	0.297(0.767)
	일반주민	217	4.24	0.569	
공공갈등 과정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식	주민자치위원	124	4.35	0.627	0.948(0.182)
	일반주민	217	4.26	0.651	
협상, 조정 등의 역량	주민자치위원	124	4.22	0.842	0.023(0.784)
	일반주민	217	4.19	0.666	
갈등 현안 파악을 위한 전문성과 경험	주민자치위원	124	4.21	0.848	0.017(0.697)
	일반주민	217	4.18	0.671	
공공갈등 관리과정 참여를 위해 주민자치회 위원 대상 교육	주민자치위원	124	4.35	0.712	0.018(0.009)**
	일반주민	217	4.15	0.638	

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

⑤ 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 협력적 요인

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위해 협력적 요인 중 어떤 부분이 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 협력적 요인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최하 1점 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘시민·환경단체 등과 정보공유와 상호협력’의 평균값이 4.28로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘구성원간의 정보공유와 상호협력’이 4.20, ‘전문가 집단과 정보공유와 상호협력’이 4.19, ‘관계 기관(지방의회, 공공기관)과 정보공유와 상호협력’이 4.16, 마지막으로 ‘언론기관과 정보공유와 상호협력’이 4.08순으로 나타났다.

〈표 33〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 협력적 요인

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
전문가 집단과 정보 공유와 상호협력	1 (0.3%)	3 (0.9%)	29 (8.5%)	205 (60.1%)	103 (30.2%)	341 (100.0%)	4.19
관계 기관(지방의회, 공공기관)과 정보공유와 상호협력	0 (0.0%)	2 (0.6%)	48 (14.1%)	186 (54.5%)	105 (30.8%)	341 (100.0%)	4.16
시민·환경단체 등과 정보공유와 상호협력	0 (0.0%)	3 (0.9%)	41 (12.0%)	155 (45.5%)	142 (41.6%)	341 (100.0%)	4.28
언론기관과 정보공유와 상호협력	1 (0.0%)	9 (2.6%)	51 (15.0%)	182 (53.4%)	98 (28.7%)	341 (100.0%)	4.08
구성원간의 정보공유와 상호협력	1 (0.3%)	2 (0.6%)	28 (8.2%)	208 (61.0%)	102 (29.9%)	341 (100.0%)	4.20

주) 1점: 매우 아니다 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 참여에 협력적 요인의 중요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 전문가 집단과 정부공유와 상호협력에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.16, 일반주민은 4.21로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 -0.597로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 둘째, 관계 기관(지방의회, 공공기관)과 정보공유와 상호협력에서는 주민

자치위원이 4.15, 일반주민이 4.16로 나타났으며, t-검정에서 t값이 -0.213으로 계산되어 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 시민·환경단체 등과 정보공유와 상호협력에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.23, 일반주민 4.30으로 나타났으며, t값이 -0.886으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 언론기관과 정보공유와 상호협력에서는 주민자치위원이 3.92, 일반주민이 4.17으로 평균값이 나타났으며, t값이 -2.737로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 주민자치위원에 비하여 일반주민은 공공갈등 관리를 위해 주민자치회가 언론기관과 정보공유와 상호협력이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 다섯째, 구성원간의 정보공유와 상호협력에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.27, 일반주민 4.16로 나타났으며, t-검정 결과에서 t값이 1.464로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다.

〈표 34〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 협력적 요인 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
전문가 집단과 정보공유와 상호협력	주민자치위원	124	4.16	0.737	-0.597(0.551)
	일반주민	217	4.21	0.584	
관계 기관(지방의회, 공공기관)과 정보공유와 상호협력	주민자치위원	124	4.15	0.683	-0.213(0.831)
	일반주민	217	4.16	0.664	
시민·환경단체 등과 정보공유와 상호협력	주민자치위원	124	4.23	0.745	-0.886(0.376)
	일반주민	217	4.30	0.680	
언론기관과 정보공유와 상호협력	주민자치위원	124	3.92	0.870	-2.737(0.007)**
	일반주민	217	4.17	0.660	
구성원간의 정보공유와 상호협력	주민자치위원	124	4.27	0.711	1.464(0.145)
	일반주민	217	4.16	0.572	

주) * p<0.05, ** p<0.01

⑥ 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 행·재정 요인

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위해 행·재정적 요인 중 어떤 부분이 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 행·재정적 요인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최하 1점 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘주민자치회 위원에게 필요한 예산을 지원’의 평균값이 4.22로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘주민자치회에 필요한 조직·인력을 지원’이 4.19, ‘주민자치회에 필요한 예산을 지원’이 4.18, ‘주민자치회에 필요한 독립적 사무공간을 지원’이 4.06, 마지막으로 ‘공공갈등 관리 과정 참여를 위탁사무로 주민자치회에서 수행’이 4.03순으로 나타났다.

〈표 35〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 행·재정적 요인

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
주민자치회에 필요한 예산을 지원	0 (0.0%)	4 (1.2%)	29 (8.5%)	210 (61.6%)	98 (28.7%)	341 (100.0%)	4.18
주민자치회에 필요한 조직·인력을 지원	0 (0.0%)	8 (2.3%)	32 (9.4%)	189 (55.4%)	112 (32.8%)	341 (100.0%)	4.19
주민자치회 위원에게 필요한 예산을 지원	1 (0.3%)	5 (1.5%)	52 (15.2%)	143 (41.9%)	140 (41.1%)	341 (100.0%)	4.22
공공갈등 관리 과정 참여를 위탁사무로 주민자치회에서 수행	2 (0.6%)	11 (3.2%)	59 (17.3%)	173 (50.7%)	96 (28.2%)	341 (100.0%)	4.03
주민자치회에 필요한 독립적 사무공간을 지원	3 (0.9%)	7 (2.1%)	46 (13.5%)	194 (56.9%)	91 (26.7%)	341 (100.0%)	4.06

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 참여에 행·재정적 요인의 중요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 주민자치회에 필요한 예산 지원에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.21, 일반주민은 4.16로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 0.648로

계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 둘째, 주민 자치회에 필요한 조직·인력 지원에서는 주민자치위원이 4.23, 일반주민이 4.16로 나타났다. 그러나 t-검정에서 t값이 0.888으로 계산되어 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 주민자치회 위원에게 필요한 예산 지원에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.21, 일반주민 4.23으로 나타났으며, t값이 0.922으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 공공갈등 관리과정 참여를 위탁사무로 주민 자치회에서 수행에 대해서는 주민자치위원이 3.97, 일반주민이 4.06으로 평균값이 나타났으나, t값이 0.001로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 다섯째, 주민자치회에 필요한 독립적 사무공간 지원에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.07, 일반주민 4.06로 나타났으며, t-검정 결과에서 t값이 0.137로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다.

〈표 36〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 행·재정적 요인 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
주민자치회에 필요한 예산을 지원	주민자치위원	124	4.21	0.713	0.648(0.518)
	일반주민	217	4.16	0.567	
주민자치회에 필요한 조직·인력을 지원	주민자치위원	124	4.23	0.766	0.888(0.376)
	일반주민	217	4.16	0.650	
주민자치회 위원에게 필요한 예산을 지원	주민자치위원	124	4.21	0.799	0.922(0.854)
	일반주민	217	4.23	0.764	
공공갈등 관리 과정 참여를 위탁사무로 주민자치회에서 수행	주민자치위원	124	3.97	0.945	0.001(0.345)
	일반주민	217	4.06	0.701	
주민자치회에 필요한 독립적 사무공간을 지원	주민자치위원	124	4.07	0.912	0.137(0.891)
	일반주민	217	4.06	0.639	

주) * p<0.05, ** p<.0.01

5) 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 성과

① 공공갈등 관리과정에 주민자치회 참여 성과

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여가 어떤 성과를 가져올 수 있다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 성과 인식을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최하 1점 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘공동체 회복과 주민화합에 기여’의 평균값이 4.23로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘지역발전에 기여’가 4.21, ‘공공갈등 예방 및 해결에 기여’와 ‘대화·토론·협상 등의 소통문화 정착에 기여’가 각각 4.19, 마지막으로 ‘타인을 신뢰할 수 있는 사회환경 마련에 기여’가 4.11순으로 나타났다.

〈표 37〉 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 성과

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
지역발전에 기여	1 (0.3%)	1 (0.3%)	23 (6.7%)	217 (63.6%)	99 (29.0%)	341 (100.0%)	4.21
공공갈등 예방 및 해결에 기여	1 (0.3%)	3 (0.9%)	44 (12.9%)	174 (51.0%)	119 (34.9%)	341 (100.0%)	4.19
공동체 회복과 주민화합에 기여	0 (0.0%)	3 (0.9%)	47 (13.8%)	158 (46.3%)	133 (39.0%)	341 (100.0%)	4.23
대화·토론·협상등의 소통문화 정착에 기여	0 (0.0%)	2 (0.6%)	36 (10.6%)	199 (58.4%)	104 (30.5%)	341 (100.0%)	4.19
타인을 신뢰할 수 있는 사회환경 마련에 기여	1 (0.3%)	4 (1.2%)	34 (10.0%)	219 (64.2%)	83 (24.3%)	341 (100.0%)	4.11

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여 성과에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 지역발전에 기여에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.31, 일반주민은 4.15로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 2.444로 계산되어

두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 공공갈등관리 과정의 주민자치회 참여가 지역발전에 기여한다고 인식하는 것으로 나타났다. 둘째, 공공갈등 예방 및 해결 기여에서는 주민자치위원이 4.23, 일반주민이 4.17로 나타났으며, t값이 0.793으로 계산되어 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 공동체 회복과 주민화합 기여에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.26, 일반주민 4.22으로 나타났으며, t값이 0.458으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 대화·토론·협상 등의 소통문화 정착 기여에서는 주민자치위원이 4.29, 일반주민이 4.13으로 평균값이 나타났다. t-검정 결과에서 t값이 2.231로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 공공갈등관리 과정의 주민자치회 참여가 대화·토론·협상 등의 소통문화 정착에 기여하고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 다섯째, 타인을 신뢰할 수 있는 사회환경 마련 기여에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.20, 일반주민 4.06로 나타났다. 그러나 t값이 1.857로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다.

〈표 38〉 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여 성과 인식 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
지역발전에 기여	주민자치위원	124	4.31	0.629	2.444(0.015)*
	일반주민	217	4.15	0.566	
공공갈등 예방 및 해결에 기여	주민자치위원	124	4.23	0.766	0.793(0.428)
	일반주민	217	4.17	0.676	
공동체 회복과 주민화합에 기여	주민자치위원	124	4.26	0.708	0.458(0.647)
	일반주민	217	4.22	0.718	
대화·토론·협상 등의 소통문화 정착에 기여	주민자치위원	124	4.29	0.660	2.231(0.027)*
	일반주민	217	4.13	0.610	
타인을 신뢰할 수 있는 사회환경 마련에 기여	주민자치위원	124	4.20	0.732	1.857(0.065)
	일반주민	217	4.06	0.570	

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

② 더 중요한 가치 인식

‘상반되는 가치 중 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 중립된 의견이 127명(37.2%)으로 가장 높았으며, ‘분배, 공동체의 이익’의 비율이 44.3%, ‘경제 성장, 개인의 이익’의 비율이 18.5%로 나타나, 경제성장과 개인의 이익보다는 분배와 공동체의 이익의 가치가 더 중요하게 인식되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 39〉 가치 인식

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
경제성장, 개인의 이익	5	1.8%
↑	57	16.7%
	127	37.2%
↓	119	34.9%
분배, 공동체의 이익	32	9.4%
합계	341	100.0%
평균	3.33	

주) 1점: 경제성장, 개인의 이익 ~ 5점: 분배, 공동체의 이익

상반되는 가치 중 어느 것이 더 중요한지에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 주민자치위원의 인식 평균값이 3.70, 일반주민은 3.12로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 5.814로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 분배, 공동체의 이익에 대한 가치를 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 40〉 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
경제성장, 개인의 이익과 분배, 공동체의 이익에 대한 가치 인식	주민자치위원	124	3.70	0.901	5.814(0.000)**
	일반주민	217	3.12	0.870	

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

제4절 종합분석 및 시사점

1. 분석결과의 종합

1) 공공갈등 발생 및 관리

충청남도의 공공갈등발생에 대한 현황을 분석한 결과 도내 공공갈등은 점차 증가하는 것으로 나타났다. 매년 발생 건수에는 차이가 있으나, 추세적으로 보았을 때 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 이러한 발생현황과 예상은 충청남도의 갈등관리 역량 부족의 문제보다는 이슈, 관심도, 주민참여도 등 당시 시대적 상황과 연계해서 살펴보아야 할 것이다.

충청남도의 공공갈등을 갈등요인별 유형으로 분류하여 살펴본 결과 가장 높은 비율을 보인 것은 환경과 지역갈등으로 나타났다. 이러한 갈등발생의 원인은 복잡적이거나 사례별로 다르게 나타날 수 있어 몇 가지로 정리하기는 쉽지 않지만, 주민인식과 정주 여건에 대한 관심도 향상 등 주민의식의 향상과 정부정책의 절차적 정당성 부족 등이 복합적으로 작용한 결과라고 볼 수 있다. 공공갈등의 주체로 발생현황을 살펴본 결과 정부와 주민간 갈등인 관-민 갈등이 28건(64%)으로 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 민-민 갈등이 14건(27%)인 것으로 나타나 공공갈등이 주민간의 갈등으로 전개되는 경우가 많은 것으로 분석되었다.

공공갈등 과정의 시민단체 참여여부를 조사한 결과 시민단체가 참여한 경우는 34%로 나타났으며, 64%의 공공갈등에는 참여하지 않은 것으로 나타났다.

충청남도에서는 '충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례'를 제정하여 운영중이며, 조례에 의해 충청남도에서는 공공갈등 목록을 관리·운영하고 있다. 2021년말을 기준으로 충청남도에서 목록으로 관리중인 갈등은 17건이며, 중점관리 대상 4건, 부서자체관리 13건으로 나타났다. 충청남도에서 관리하고 있는 목록은 그 종류의 차이는 있으나, 매년 비슷한 수준의 갈등을 목록으로 관리하고 있다. 이러한 결과는 도내에서 발생하고 있는 공공갈등의 단계별, 유형별, 상황별 수준에 따라 적절한 대응과 관리가 이루어지고 있음을 나타낸다.

충청남도와 도내 15개 시군에서는 공공갈등관리에 관련한 조례를 제정하여 운영중이며, 지역별로 세부적인 내용에는 차이가 있으나 갈등해결을 위한 요인의 탐색을 위한 갈등영향

분석의 활용, 객관적 갈등관리와 절차적 정당성 확보를 위한 갈등심의위원회 운영 등은 모든 자치단체에서 항목에 포함하고 있다. 갈등과정의 주민참여를 제도화 할 수 있는 갈등조정협의회 구성은 아산시를 제외한 모든 자치단체에서 내용으로 담고 있는 것으로 나타났다.

2) 주민자치회 구성 및 운영

충청남도에서는 2014년부터 주민자치회 시범사업을 통한 주민자치회의 기능과 역할 확대에 노력하고 있다. 주민자치회는 2015년 5개소, 2018년 12개소, 2019년 45개소, 2020년 67개소, 2021년 9월 기준 102개소로 꾸준한 증가세를 나타내고 있다. 2021년 9월을 기준으로 도내 207개 읍면동 중 주민자치회의 운영은 102개소로 약 49%가 운영 중이며, 시범대상 102개소(충남형 34개소, 행안부형 91개소), 자율전환 30개소이다. 주민자치회 운영과 관련하여 광역도에서는 가장 높은 전환비율을 나타내고 있으나, 주민자치회에 대한 주민의 인식은 상당히 부족한 편이며, 동일한 지원조건에도 주민자치회 구성, 총회개최 등 사군간 주민자치 활성화의 격차도 지역별로 큰 것으로 나타났다.

주민자치회 운영을 위한 제도적 기반으로 주민자치회와 관련된 사군 조례는 2020년말 기준으로 보령시와 계룡시를 제외한 13개 시군에서 제정, 운영중에 있다.

충청남도에서는 주민자치회의 주요 지원사업을 공모사업, 사군지원, 역량강화, 발굴확산으로 나누어 추진하고 있다. 공모사업으로는 주민참여 혁신모델 사업과 도민참여 예산을 운영하고 있으며, 사군 지원으로 개방형 읍면·동장 시범사업, 주민세활용 특화사업비 지원, 주민자치센터 설치·운영 등 이다. 역량강화사업으로는 주민자치회 컨설팅, 상설주민자치학교, 주민자치아카데미, 온라인 주민자치학교 등을 운영중이며, 발굴확산을 위해 온라인 주민참여시스템 구축, '만사형통 충남' 홈페이지 운영 등의 사업을 추진하고 있는 것으로 나타났다. 공모사업의 경우 주민자치회 시범사업에 주로 적용되고 있으며, 15개 사군 207개 읍면동을 대상으로 공모를 진행하였으며, 민관협력을 중심으로 지역의 주도, 주민의 주도를 통하여 지역활성화를 유도하기 위한 사업들이 추진중에 있다. 또한 주민자치회의 활성화와 주민참여를 지속적으로 지원할 수 있는 상근인력의 확보를 통하여 운영 실무를 담당하고, 행정기관과의 업무 연계를 지속적으로 추진하고 있다.

3) 지역주민 의견 조사

충청남도 공공갈등과 공공갈등과정의 주민자치회 참여 의사에 대한 주민 인식을 분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 먼저, 충청남도의 공공갈등 일반사항중 공공갈등의 심각성에 대한 일반적 인식은 전체적으로 ‘보통’ 이상 수준으로 어느정도 심각하다고 인지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 충청남도에서 관리하는 공공갈등관리 목록에서는 청양 강정리 석면·폐기물 문제와 345kv 북당진-신탕정 송전선로 건설과 관련된 인지도가 가장 높은 것으로 나타났다. 반면 갈등의 심각성 정도에서는 보령 공군대전사격장 주변 지역 상생협력과 신서천화력 송전선로 주변지역 환경피해가 가장 심각하다고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 최근 도내에서 이슈가 되고 있는 갈등으로 지역주민들의 민원과 집단행동, 언론보도 등을 접한 결과로 보여진다. 공공갈등의 발생원인에 대한 인식에서는 불충분한 보상, 환경·안전·건강 등 주민의 요구증대 경제적 피해 등이 가장 높은 것으로 나타나 주민들은 공공갈등 과정에서 경제적 보상에 대한 관심을 주요 이유로 나타내고 있었다. 공공갈등 해결 방법에 대한 인식에서는 행정처분을 선택한 응답자가 가장 많아 공공갈등에 대한 공공기관의 적극적인 행정노력을 요구하는 것으로 나타난 반면, 향후 공공갈등 해결을 위해서는 당사자간 협상, 제3자에 의한 조정이 높게 나타났다. 공공갈등 해결주체에 관한 질문에서는 충청남도 공공갈등의 해결을 위해서는 지역주민의 노력이 가장 중요하다는 의견이 가장 높았다.

주민자치회 운영과 관련된 일반 사항에서는 대부분의 주민이 주민자치회의 목적에 대한 이해도가 높은 것으로 나타났으나, 주민자치회 위원이 일반주민보다 조금 더 이해도가 높은 것으로 비교 되었다. 주민자치회의 바람직한 운영형태에서는 자치회가 주체가 되고 동이 보완하는 형태가 가장 높은 것으로 나타났으며, 운영에 대한 중요 요인 중 자치회의 자율성 및 역량제고가 가장 중요하다는 응답이 높았다. 반면 주민자치회 운영의 가장 큰 문제점으로 주민참여부족과 자치회 역량부족이 가장 높게 응답되어 이 부분에 대한 면밀한 검토가 필요한 것으로 보인다.

공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여요인에 대한 질문 중 주민자치회의 참여 필요성에 대한 질문에서 대부분의 주민이 참여필요성에 대해서 공감하고 있는 것으로 나타났으며, 일반주민에 비해 주민자치회 위원이 참여의 필요성에 대해 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 공공갈등 과정의 주민자치회 참여 수준에 대한 질문에서는 주민 자치회가 지역주민을 대표하여 과정에 참여하여 타협점을 찾아 합의하는 조정 역할에 대한

응답이 가장 높은 것으로 나타났다.

공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위한 제도적 요인에서는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 대한 제도적 근거 필요에 대한 응답이 주민자치회 위원과 일반주민 모두 가장 높게 나타났다. 역량적 요인에서는 주민자치회 위원의 자발적 참여 의지에 대한 응답이 가장 높게 나타났으며, 협력적 요인에서는 공공기관이나 언론사 보다는 시민·환경단체 등과의 정보공유와 상호협력이 가장 필요한 것으로 나타났다. 마지막 행·재정적 요인에서는 주민자치회 보다는 참여하는 위원에게 직접 필요한 예산이 지원된다면 갈등관리 과정에 대한 주민자치회의 참여요인이 높을 것이라는 응답이 가장 높은 것으로 나타났다.

갈등관리 과정의 주민자치회 참여로 인해 가져올 수 있는 성과로서는 공동체 회복과 주민화합에 대한 기여 응답이 가장 높은 것으로 나타났으며, 응답자 대부분은 주민이 갈등의 주요 원인으로 지목된 경제적 부분 보다는 분배, 공동체 이익을 갈등관리에서 더 중요한 가치로 인식하고 있었다.

2. 시사점

본 연구에서는 충청남도의 갈등의 발생과 주민참여에 대한 제도적 기반, 갈등관리 과정의 주민참여 인식에 대해서 분석해 보았다. 분석한 결과를 종합하면 다음과 같다.

충청남도는 타자치단체보다 비교적 먼저 갈등관리에 대한 관심을 기울이면서 갈등관리 시스템을 구축하고 관련 제도의 정립과 운영을 수행 중에 있다. 도, 15개 시·군에서는 조례를 바탕으로 공공갈등 예방 및 해결을 위한 노력을 추진 중이며, 그 과정에서 주민 참여제도를 추진 중에 있다. 하지만 제도마련의 기반은 마련되었으나, 갈등사례에 대한 적용은 미흡한 편이다. 또한 이해관계자로서 갈등과정에 주민 참여를 보장하기 위하여 갈등조정협의회를 갈등사례별로 운영 중이나, 그 과정에서 참여하는 주민의 대표성 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

주민자치회는 주민의 자발적인 대표기구로서 수동적으로 정책을 대하던 주민들의 인식을 능동적으로 바꾸는 역할을 수행중이다. 충청남도에서는 주민자치회가 효율적으로 운영 될 수 있도록 많은 노력을 기울이고 있으며, 어느 정도 효과를 거두고 있다. 하지만 지역의 특성과 다양성을 반영한 주민자치회 운영이 이루어지고 있으나, 아직 대표기구로써 지역문제 해결을 위한 다양한 의견 수렴 및 반영과 관련된 주민자치회 운영이나 이를 반영한 정책참여는 미흡한 것으로 나타났다.

주민인식 조사결과 지역주민들은 개인의 이익보다는 공익을 우선시하며, 공공갈등 과정에 주민, 주민자치회의 참여 필요성에 대한 긍정적인 의견이 높은 것으로 나타났다. 또한 주민자치회의 참여를 통해 공동체 회복과 주민화합을 기대하고 있는 것으로 분석되었다.

충청남도 내에서는 공공갈등이 지속적으로 발생하고 있으며, 앞으로도 증가될 것으로 예상된다. 우리사회에서 갈등을 바라보는 시각은 부정적인 부분이 먼저일 것이다. 이러한 부정적인 견해는 공공갈등으로 인한 정책의 지연, 극단적인 대립으로 인한 공동체 파괴 등의 사회적 비용의 증가로 인한 것일 것이다. 하지만 이러한 갈등에 대한 인식은 갈등을 무조건 막기 보다는 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 갈등을 인정하고 관리하는 것으로 점차 변화되고 있다. 충청남도에서도 이러한 변화에 맞추어 효율적인 공공갈등 관리를 위하여 민주성, 형평성을 기본 가치로 이해관계자들의 적극적인 참여를 통한 갈등관리 방식으로 변화 중에 있다.

지역주민, 시민단체 등 주요 이해관계자로서 갈등과정에 이미 활동하고 있지만, 기존의 제도적 시스템이나 공공부분체계는 이와 같은 변화에 대한 대처가 구체적이지 못하거나 추후 변화 될 방향으로 멀리보고 있어 상호간의 충돌이 발생하고 이러한 충돌은 결국 갈등으로 이어지고 있다. 갈등관리는 이해관계자들 간의 협력과 협의가 지속될 수 있도록 적절한 수준에서 유지하는 행위로 볼 수 있다. 갈등이 발생하는 원인은 다양하나 가장 중요한 문제는 갈등의 과정에서 이해관계자 간의 의사소통과 협력이 제대로 이루어졌는 가이다. 이를 위해 이해관계자인 갈등주체의 적극적인 참여는 지속적인 과정 유지를 위한 사회적 합의가 선행되어야 한다. 이러한 노력은 정책의 투명성, 절차적 정당성 등을 확보하여 갈등을 예방하고 해결하는 결정적인 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 이 과정에서 단순한 주민참여보다는 충분한 시관과 정보제공, 권한 및 책임강화, 성찰 등이 동반되도록 하는 적극적인 참여와 함께 소통의 중요성은 점점 강조되고 있다.

하지만 주민자치회가 주민의 자발적인 대표기구로써 갈등관리과정에 주민대표로써 문제해결을 위한 적극적인 참여가 필요한 것으로 판단되나, 대표자로서의 성격에는 의문 또한 제기 되고 있다. 공공갈등이 관-민 갈등에서 민-민 갈등으로 확대될 수 있으며, 정부에서는 정책의 결정권과 책임까지 주민자치회에 넘길 수 있는 행정편의주의로 변질 될 우려가 있다.

충청남도의 공공갈등 관리 현황과 주민자치회 현황, 주민인식 분석 결과 갈등의 이해 관계자이자 주민대표로써 주민자치회가 갈등관리 과정에 참여하고자 하는 주민들의 인식은 높은 것으로 나타났으나, 효율적인 참여를 위해서는 현재의 제도와 역량의 면밀한 보완이 필요한 것으로 판단된다.

Ⅳ. 공공갈등 관리의 주민자치회 참여 방안

제1절 공공갈등 관리 과정의 주민 참여 문제점

1. 제도적 문제점

우리나라에서 제도화된 공공갈등관리 규정은 대통령령이어서 그 적용대상이 중앙행정기관으로 제한된다는 형식상의 한계에 더하여, 공공갈등 예방을 위한 구체적인 주민참여 절차에 관한 규정이 전혀 마련되어 있지 않다는 내용상의 한계도 지니고 있다. 또한 개별법에서 규정하고 있는 주민참여제도들은 형식적인 요건과 수동적인 의견수렴, 주민참여의 범위 한계 등으로 문제점이 제기 되고 있다. 법령에서는 당사자나 이해관계자간의 대립을 기본전제로 결과만을 강조한 규정들이 대부분이며, 사전적 해결이나 합의를 이끌어 낼 수 있는 절차가 규정되어 있지는 않다. 다만 제3자적 입장의 전문가나 시민단체 등의 참여를 일부 인정하고 있어 이런 부분들이 일종의 주민참여제도로서 이해되고 있는 실정이다.

충청남도에서는 이러한 한계를 극복하기 위하여 갈등관리 조례와 담당조직을 운영중이다. 충청남도의 갈등관리 담당조직과 갈등관리과정의 특징은 조례를 바탕으로 갈등관리 시스템의 기반을 마련하였고 공공갈등을 관리하는 부서를 법적으로 분리하여 그 역할을 구분하였다는데 있다.

또한 조례에서는 갈등관리 과정에서 협의기구의 구성과 운영을 제시하고 있지만, 참여자의 대표성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 협의기구의 구성과 운영 방식은 동등한 권한의 행사를 보장하고, 갈등문제 해결을 위한 전 과정에서의 책임을 갈등 주체들이 공유하도록 함으로써 실현가능하고 합리적인 갈등의 해결이 가능하다. 하지만 실제 갈등관리 과정에서의 주민참여의 정도를 살펴보면, 정보제공의 단계를 벗어나지 못하고 있으며 정보제공의 실효성을 담보하는 규정마저도 제대로 마련되어 있지 않은 상황이다. 또한 주민참여절차는 주민대표자들만 참여할 수 있어 대표자 선정에 대한 불신과 공청회나 설명회를 통한 전제 의견을 청취할 수 있는 절차들에 대한 규정은 미비하다.

주민참여를 전제로 한 제도의 일부 운영은 취지는 좋으나 실질적 참여에 한계와 주민의 불신을 키울 수 있는 문제점을 안고 있다. 정부와 주민사이의 수평적, 협력적 관계를 기본으로 주민의 실질적 참여가 가능하도록 조례와 정책을 재검토하고, 주민의 입장에서 커다란 노력 없이 행정절차를 이해하고 참여할 수 있는 방향성 마련이 요구된다.

2. 역량적 문제점

대부분의 갈등 사례들을 살펴보면 이해관계자의 참여가 정책 사업의 계획 단계에서부터 이루어지기 보다는 정책 집행 과정에서의 갈등이 심화됨에 따라 이루어지고 있다. 특히 갈등당사자들의 참여와 대화에 대한 필요성을 상호 공감한 상태에서 참여의 기회가 만들어지지 못하고 외부의 개입 또는 상위결정자의 결단에 의해서 만들어졌다. 갈등이 발생되고 국회와 같은 상위 정치적 기구의 개입이나 중앙부처 상위결정자들의 결단이 있기까지는 상당한 갈등의 고조를 겪게 되어 사회적 갈등비용을 지불한 후에야 참여와 대화의 기회가 만들어지게 된다.

갈등과정의 참여의 기회가 이루어진다 하더라도 갈등 당사자인 지역주민의 능동적인 노력이 없다면 형식적인 참여에 머물 뿐이다. 그동안 대부분의 갈등조정 과정의 협의회의 주민대표는 지역주민대표들이 아닌 지역의 시민단체와 환경단체의 대표자들이었다. 이들 단체들은 지역의 주민들로부터 특정 절차나 형식을 통해 대표성을 위임받은 바 없으며, 그 지역의 환경문제에 대한 이슈제기자일뿐이었다. 그러나 자치단체에서 이들 단체들을 대화의 상대측으로 인정함으로써 이들은 갈등을 해소하는데 대표자의 지위를 얻게 된 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 지역주민들이 대표적 지위를 가지고 갈등과정에 참여할 수 있는 계기를 마련하기 위한 노력들이 지속되고 있다. 본 연구에서 갈등관리 과정에 주민자치회의의 참여를 고민하는 이유도 거기에 있다. 하지만 주민들 스스로가 갈등 문제 해결에 대한 접근과 능동적인 참여가 보장되지 않는다면 아무리 좋은 제도도 활용이 불가능할 것이다. 주민의 참여저조는 정책의 지속성 확보가 어려우며 그 효과를 기대하기가 어렵다. 이러한 문제점에서 행정에서는 편의주의적 갈등해결 방안으로 시민단체나 환경단체를 주민대표로 인정하는 모습들이 자주 보이게 된다. 이에 주민들이 스스로가 기본역량에 대한 부족을 실감하고 갈등해결과정에 참여하기 위한 능동적 태도와 학습이 요구되고 있다.

3. 인식적 문제점

현재 주민자치회의 기능과 역할과 관련해서 일반주민들의 주민자치에 대한 이해도는 비교적 낮은 것으로 나타나고 있다. 길제 주민자치나 지역공동체의 구성과 이를 통한 지역문제에 대한 인식과 실천도 또한 낮게 나타날 수 밖에 없다. 공공갈등의 관리 과정에서 주민참여의 확대에 대한 필요성과 요구는 단순히 공공갈등에 대한 사전적·사후적 대응의 차원을 넘어서는 민주주의와 그 구현방식의 변화에 대한 요구라고 생각된다. 이러한 관점에서 공공갈등에 대한 전반적인 정책추진 방식의 변화와 신뢰에 기초한 사회 자본 형성의 필요성을 강조하는 주장이 계속하여 제기되고 있다. 하지만 이러한 주민자치회를 바라보는 인식의 정도는 갈등관리, 주민참여, 지역협력 등에서 실효성 있는 계획수립과 참여, 주민자치회 운영 등이 현실적으로 쉽지 않은 것이 사실이다.

공공갈등관리 과정의 주민참여는 현재 형식적 요건, 수동적 수렴, 한정된 범위 등의 한계를 드러내고 있다. 이러한 한계는 당사자 대립구조를 기본전제로 한 갈등관리 과정만이 이루어지고 있으며, 토론과 동의를 통한 분쟁의 사전적 해결이라는 측면에서 합의형성을 염두에 둔 절차들이 진행되지 않는데서 비롯되고 있다. 이런 점에서 보면 갈등해소에 대해 전통적 갈등관리 방식에서 장기적인 관점의 당사자간의 합의 형성을 통해 나아가는 민주적 과정과 신뢰 형성, 사회적 가치의 증진을 도모하는 인식의 변화가 필요하다.

그러나 이러한 인식의 변화는 현실적으로 여러 어려움이 있다. 실제 갈등과정에서는 의사소통이 원활히 잘 이루어지지 않고 있으며, 공청화토론회 현장에서는 합리적 의사소통 보다는 감정적 충돌이 발생하고 있다. 무엇보다 적극적으로 참여하여 자신의 의사 표출과 갈등관리 방식의 변화를 요구하는 사람은 많지 않다. 전통적 관리방식, 즉 사법적 판단에 의한 갈등해결을 선호하는 사회적 인식으로 인해 주민참여를 통한 갈등해결 방식에 대한 참여도와 신뢰도는 하락하는 문제점이 발생하고 있다.

제2절 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위한 개선 방안

1. 제도적 개선

1) 실질적 참여보장

현재 국내에서 주민이 참여하여 의견을 개진할 수 있는 제도는 토지이용 계획 관련 법, 환경계획 관련 법 등 개별 법령에서 규정하고 있는 주민의견 청취로 국한되어 있다. 이러한 주민의견 청취는 주민참여가 아닌 소극적 의미의 의견수렴 기능만을 수행하고 있어 수평적, 협력적 관계를 요구하는 주민참여의 관점에서는 그 기능을 다하지 못하고 있다고 판단된다. 충청남도에서는 조례에 의해 갈등사안에 대해 주민참여를 제도적으로 보장하고 있으나 논의된 내용의 적용에는 법적으로 한계가 존재하고 있다.

정책적으로 추진되고 있는 선제적 갈등관리와 사전적 예방은 주민참여가 중요 요소로 판단되나, 주민참여 절차에 관한 내용이 없는 것도 문제점이라고 할 수 있다. 이에 공공갈등 발생이 예상되는 사업에 사전에 주민참여를 실현하게 할 수 있는 구체적인 대안과 정책 마련이 요구된다.

성공적인 갈등관리를 위해 주민의 참여는 필수적이지만 무계획적인 주민참여는 오히려 지역의 목소리를 제대로 반영할 수 없어 향후 주민참여에 대한 부정적인 여론을 형성할 수도 있다. 이를 반영하여 주민자치회의 포괄성과 다양성 확보, 대표성 확보, 참여과정의 투명성을 반영한 원칙과 기준이 제시되어야 할 것이다.

2) 합의 형성 단계 활용

본 연구에서 사례로 분석한 충청남도, 서울시, 수원시 사례를 살펴보면 지향점은 대부분 비슷하다. 풀뿌리 주민자치회를 지향하며 지역문제에 주민들이 직접적으로 결정을 내릴 수 있는 주민총회등을 통해 자치단체에 의견을 전달하는 형태를 보이고 있다. 이러한 단계를 합의형성에 필요한 시간적 여유와 공론의 장으로 활용되어 합의형성에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이러한 단계는 주민자치회 구성원들에게 지역의 공동체 의식과 정치효능감을 증대시키는 요인으로 작용할 수 있다. 여기에서 결정된 사항은 주민자치회의 대표가 공공갈등관리 과정에 참여해서 의견을 개진하는데도 활용될 수 있어 갈등 사안에 대한 다각적 측면의 접근이 가능할 것이다.

2. 주민자치회 역량 강화

1) 주민자치회 참여도 제고

공공갈등관리의 정책방향은 정부가 주도하는 일방적 운영과 달리 효율적인 갈등관리는 주민참여가 전제가 될 때 가능하다. 지역주민들이 가지고 있는 생각과 이해관계, 가치 등을 고려하지 않은 갈등관리는 실패할 가능성이 높다. 이에 지역의 특수성과 이해관계의 고려는 갈등관리를 위한 필요 조건이라고 할 수 있다. 즉 갈등관리에 있어서 주민참여는 대상지역의 주민들이 가지고 있는 생각과 가치를 판단하고 이를 반영한 갈등관리를 추진하여 더 많은 주민이 갈등관리에 만족할 수 있는 결과를 만드는데 반드시 필요하다.

주민참여 활성화를 위한 단계에서는 많은 노력이 따른다. 적절한 주민의 참여수준과 지속적 참여, 적극적 참여와 이를 보장하기 위한 사회적 인식의 확대가 이루어져야 한다. 주민자치회의 참여가 구성원들에게 긍정적인 참여를 유도한다면 별 무리가 없겠으나 참여에 대한 부정적인 인식을 가지고 있는 경우 그 과정에 많은 어려움이 따른다. 적극적 참여를 만들기 위해 참여의 경험들이 공유되고 참여를 희망하는 선순환의 고리를 만드는 시작은 충청남도에서 시작되는 것이 바람직할 것이다. 주민자치회의 참여도 제고를 위해서는 신중한 계획과 준비, 참여를 위한 대표성과 다양성 확보 등의 노력이 요구된다.

2) 홍보 및 교육 확대

앞서 의견조사에서 드러난 것처럼 주민자치회의 목표를 달성하기 위해서는 제도적 변화만으로는 부족하다. 이에 충청남도 차원에서 지속적인 주민자치에 대한 홍보와 교육 프로그램 운영이 요구된다. 이러한 과정에서 공공갈등 관리 과정과 주민자치회의 역할, 대표성에 대한 교육과 홍보를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이러한 노력은 충청남도 차원에서 시작하지만 평생학습센터, 지역 대학 등으로 확대될 필요가 있다. 장기적으로는 청소년기 교육과정에서부터 도입이 되어야 한다. 또한 홍보와 교육은 단순교육이 아닌 실천적, 실질적 교육이 이루어져야 한다. 이론적 논의를 중심으로한 주입식 교육이 아닌 실제 이들이 공공갈등 과정에 참여해 볼 수 있는 교육프로그램을 개발하고 참여 청소년, 청년위원들에게는 인센티브를 줄 수 있는 방안 마련이 요구된다.

3. 지역사회 협력 강화

1) 지역공동체, 시민사회 연계 협력

현재까지의 주민자치회는 정부주도의 활성화와 자치분권 목표달성의 도구로 취급되고 있다. 현재 운영되고 있는 공공갈등관리를 위한 제도들에서는 시민단체의 참여를 시민 참여로 보고 있는 경향이 있다. 시민단체는 환경이나 경제 특정한 목적으로 운영되고 있어 지역사회의 대표로 보기에는 무리가 있다. 시민단체가 갈등관리 과정에 참여할 경우 지역내부의 문제보다는 외부의 정치적 이슈나 단체의 이익을 위한 목소리를 대변하는 경우도 있다. 이들 시민단체가 가지고 있는 전문성, 충분한 정보, 갈등의 경험들은 또다른 시민사회의 다양한 불균형을 초래할 가능성이 있다. 물론 지역차원에서 독립적으로 운영되고 있는 경우에는 지역의 목소리를 충분히 반영할 수 있어 이들을 활용하는 전략도 필요하다. 하지만 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회는 스스로 참여의 필요성을 느끼고 변화를 일으켜나아가야 한다. 주민자치회 단독의 문제해결 전략보다는 지역 시민단체와 연계가 이루어진다면 갈등해결을 위한 효율성을 높일 수 있다. 충청남도는 이 과정에서 주민자치회가 이러한 역할을 수행하는데 필요한 역량을 이끌어내고 보완해주는 역할이 필요하다.

2) 지속적인 관계 개선 노력

공공갈등 관리과정에서 주민자치회의 활용을 통한 주민참여중 가장 중요한 문제중의 하나가 지속적인 참여이다. 일시적으로 행정의 주도하에 주민참여가 이루어지는데 성공했다고 하더라도 이후의 적절한 후속조치가 이루어지지 않는다면 주민참여는 지속될 수 없다. 충청남도에서는 참여활동에 대한 결과를 토대로 후속조치를 마련하고 주민들에게 설명 후 실제적인 집행이 이루어져야 한다. 참여활동의 결과가 어떻게 활용되고 있는지에 대한 정보의 제공은 주민자치회 참여자들이 원하는 후속조치에 대한 인식과 참여문화 확산에 기여할 수 있을 것이다. 또한 공식적인 참여가 종료되었다고 하더라도 후속조치가 이루어지지 않는다면 주민자치회의 관련 기능들도 함께 중단되는 구조적 문제점이 발생할 수 있다. 이에 참여뿐만 아니라 이후의 관계 개선 노력이 꾸준히 이어져야 할 것이다.

V. 결론 및 정책적 함의

지금까지 본 연구에서는 주민참여를 통한 공공갈등 과정의 주민참여를 유도하고 주민의 대표기구로써 주민자치회가 참여할 수 있는 방안에 대해서 살펴보았다. 주민자치회의 참여는 다양한 요인들에 의해 시도되고 촉진될 수 있겠지만 본 연구는 그동안의 정책 경험과 선행연구를 바탕으로 제도적 요인, 역량적 요인, 협력적 요인, 행·재정적 요인으로 선정하여 우선적으로 요구되는 요인이 무엇인지에 대해서 분석해 보았다. 이를 바탕으로 공공갈등과정의 주민자치회의 참여활성화를 위한 정책적 방안으로 제도적 개선, 주민자치회 역량 강화, 지역사회 연계 강화를 정책적 방향으로 제시하였다.

주민이 갈등과정에 참여하고 싶은 의사는 있으나 현행 제도하에서는 의견수렴 정도의 반영밖에 이루어지지 않고 있어, 이를 개선하기 위한 방안으로 실질적 참여를 보장할 수 있는 제도에 대한 고민과 주민참여를 위한 의사전달 방식으로써 주민총회와 같은 합의 형성 단계의 적극적 도입이 필요한 것으로 판단된다.

또한 공공갈등 과정의 가장 큰 문제점의 하나는 정부에 대한 불신, 이해관계자 간의 불신이다. 이러한 낮은 신뢰도는 공공갈등관리의 성공과 실패를 좌우하는 주요한 요인이라는데 갈등의 참여자들은 대부분 공감하고 있다. 정부에 대한 불신과 더불어 정부에서 바라보는 주민참여에 대한 불신도 존재하는 것이 현실이다. 이러한 관점의 차이는 주민참여를 통해 공공갈등을 해결하는데 큰 걸림돌이 될 수 있다. 자연스러운 공공갈등 과정의 주민참여와 이를 통한 갈등해결이 정착되려면 협력과 존중을 통한 상호 보완이 필요하다. 주민자치회에 대한 역량강화 교육보다는 주민들에게 실질적인 권한을 부여하고 그들이 스스로 역량 강화에 대한 필요성을 느끼는 것이 중요할 것이다.

공공갈등의 진행 과정에서는 많은 이해관계자들이 존재하며, 이들 간의 유기적인 관계는 갈등해결에 필요한 요인이다. 유기적인 관계는 수평성을 유지하면서 협력적인 정보교류가 얼마나 지속되느냐에 달려 있다. 주민자치회를 중심으로 시민단체, 관계 기관 등 지역사회가 협력하기 위해서는 참여집단에 대한 신뢰가 필수요소이다. 이를 위해 주민자치회 스스로의 역량강화와 후속조치에 대한 정보의 공유 등을 통해 지속적인 관계 개선이 요구된다.

본 연구는 갈등관리 과정에서 주민의 대표자로서의 주민자치회, 주민자치회를 통한 주민참여의 활성화를 위한 가능성 여부를 살펴보았다. 정책의 추진과정에서 행정과 주민 간의 원활한 의사소통은 갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 좋은 기재일 것이나, 이를 공식화하고 제도화 하는 노력들은 아직까지 미흡한 편이다. 또한 주민자치회의 기능과 역할 정립도 아직 초기단계인 것으로 판단된다. 공공성을 기반으로 주민의 자율권, 의결권을 인정하고 주민참여의 중요성을 인식하여 이를 정책에 적극 반영할 수 있는 노력이 뒤따라야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강상철 외(2006). 지방정부간 갈등과 협력-이론과 실제. 한국행정DB센타
- 강영진. (2001). 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」. 서울: 성공회대 출판부.
- 곽현근(2008). 주민자치의 비전과 주민참여 제고 방안. 「사회과학연구」 32(1).
- 곽현근(2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향 「한국행정학보」 49(3).
- 권영규. (2006). 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천복원사업에 나타난 갈등 해결과정을 중심으로. <한국사회와 행정연구>, 17(2)
- 김광구·김동영(2012). 공공갈등관리를 위한 갈등정보체계(DB)의 구축 및 활용방안 연구. 한국비교정부학보. 16(1)
- 김기형(2019). 공공갈등관리시스템의 개선방안에 관한 연구. 국가정책연구 33(4)
- 김병국(2008). 주민자치의 비전과 주민참여 제고 방안. 「사회과학연구」 32(1).
- 김선빈 외(2001), "한국 사회 갈등구조에 대한 이해," 삼성경제연구소.
- 김정일, 주상현(2014). 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안. 「한국비교정부학보」 제18권 제3호(2014. 12): 351-380
- 김필두·류영아. (2014). 『지방자치에 대한 인식 분석』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김찬환(2017). 군사시설 입지를 둘러싼 갈등과 해결방안: 군 공항 및 탄약고 사례를 중심으로. 조선대학교 대학원.
- 김학린(2012). 공공갈등의 유형, 갈등관리방식, 시민단체개입이 갈등지속기간에 미치는 영향 분석:갈등해결의 상황적합모델을 중심으로. 정책분석평가학회보 22(4), 2012.12, 345-369(25 pages)
- 김현우·문교식(2004). 데이터베이스 개념을 활용한 정보소양교육. 한국정보교육학회 발표논문집
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편, (2005). <공공갈등관리의 이론과 기법 (상)>.
- 박관규·주재복. (2014). 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구: 지방자치단체의 갈등사례를 중심으로. <분쟁해결연구>, 12(1): 33-64.
- 박연호·이상국. (1999). 「현대행정관리론」. 서울: 박영사.

- 박치성·정창호. (2014). 사회간접자본 이해관계자 갈등관계 패턴 분석. <한국행정학보>, 48(4): 375-406.
- 안광일. (1994). 「정부갈등관리론」. 서울: 대명출판사.
- 안성민. (1999). 갈등관리의 제도화. 「1999 동계학술대회 발표논문집 밀레니엄 전환기 행정의 회고와 전망」.
- 유해운·권영길·오창택. (2001). 「환경갈등과 님비이론」. 서울: 선학사.
- 윤태웅. (2012). 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 관한 권역별 비교연구. <지방행정연구>, 26(1): 107-136.
- 이재광·김을식·하보란(2014). 「경기도 공공정책 갈등관리 시스템 구축방안 연구」. 경기연구원.
- 임동진(2010). “중앙정부의 공공갈등갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구.” 『KIPA 연구보고서 2010-20』.
- 임동진(2010). <중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구>. 한국행정연구원 연구보고서.
- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. <한국행정학보>, 45(2): 291-318.
- 장창석(2016). 충청남도 공공갈등 관리방안 연구. 충남연구원.
- 정용덕. (2010). 공공갈등과 정책조정 연구. <행정논총>, 48(4): 1-30.
- 지속가능발전위원회. (2004). 「지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제」. 자료집
- 진종순·김기형·조태준·임재진·김정인(2016). 「조직행태론」. 대영문화사.
- 하성규·김성연. (2007). 국민임대주택건설사업의 공공부문간 갈등유형 및 갈등관리 방안. <한국지역개발학회지>, 19(3): 107-130.
- 하혜영(2009). 공공갈등연구의 경향과 과제. 서울행정학회 학술대회 발표논문집.
- 하혜영(2011). “갈등의 원인과 해법,”갈등해결문화 확산을 위한 제4회 민관합동 갈등관리 세미나, 한국행정연구원.
- 하혜영(2018). 지방거버넌스 및 갈등관리 연구경향 분석. 「한국지방자치학회보」. 30(1): 1-26.
- 하혜영. (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. <한국행정학보>, 41(3): 273-296.
- 하혜영·이달곤. (2007). 한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995~2006년까지 갈등사례를 중심으로. <한국정책학회보>, 16(4): 329-356.
- 홍성만·박홍엽. (2007). 공공갈등관리기구의 역할 정립모색: 중앙정부를 중심으로. 「

한국정책학회 동계학회

- 최상현. 2016. “주민자치위원회 운영 실태와 개선방안에 관한 연구.” 『한국행정연구』 25권 1호, 139-167.
- 오수길. 2014. “주민자치위원회의 주민자치 수단과 체계 분석: 지역 활성화 분야 사례를 중심으로.” 『NGO 연구』 9권 1호, 111-140.
- 이정석. 2015. “주민자치회 활성화를 위한 ‘주민자치회 성공모델 진단시트’의 도입 및 활용방안.” 『지방정부연구』 19권 3호, 411-435.
- 문상덕. 2017. “주민자치조직의 법제화.” 『행정법연구』 48호, 1-28.
- 안철현. 2017. “지역주권과 주민주권의 관점에서 본 지방정부 기관구성과 주민자치회 조직형태.” 『21세기정치학회보』 27집 3호, 31-53.
- 이병렬·이종수. 2015. “주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제.” 『한국자치행정학보』 29권 1호, 157-180.

■ 집 필 자 ■

연구책임 장창석 충남연구원 전문연구원
 임다정 충남연구원 연구원

전략연구 2021-20 · 주민자치회 참여를 통한 공공갈등 관리방안 연구

글쓴이 · 장창석, 임다정

발행자 · 유동훈 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2021년 12월 31일 / 발행 · 2021년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1199(대표)

ISBN · 978-89-6124-576-0

<http://www.cni.re.kr>

© 2021. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.



www.cni.re.kr

충청남도 공주시 연수원길 73-26

TEL. 041)840-1114

FAX. 041)840-1129

ISBN: 978-89-6124-576-0