

2019 전략과제

# 충청남도 공공갈등 운영실태 및 관리 정책 방안



# 목 차

I. 연구개요 .....	1
1. 연구의 배경과 목적 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	3
3. 연구수행 체계 .....	5
II. 이론적 논의 .....	7
1. 공공갈등 관리의 개념 및 중요성 .....	7
2. 공공갈등 관리 및 영향요인 .....	15
3. 선행연구 동향 .....	21
4. 국외 공공갈등 제도 운영 사례 .....	23
III. 공공갈등관리 운영실태 분석 .....	28
1. 충청남도 공공갈등 현황 .....	28
2. 충청남도 갈등관리 역량 .....	35
3. 충청남도 갈등관리 예방 .....	45
4. 충청남도 갈등관리 대응 .....	51
5. 공공갈등관리 관련 인식조사 .....	63
6. 시사점 .....	68
IV. 효율적 공공갈등관리를 위한 정책방안 .....	71
1. 갈등관리 역량 .....	71
2. 공공갈등 예방 .....	72
3. 공공갈등 대응 .....	74
V. 결 론 .....	78

## 표 목 차

<표 1>	주요학자들의 갈등관리 개념에 대한 정의 .....	10
<표 2>	선행연구의 공공갈등 해결의 영향 요인 .....	20
<표 3>	충청남도 갈등관리 목록 .....	31
<표 4>	충청남도 공공갈등 수준 진단 기준 .....	32
<표 5>	충청남도지역 조례현황 .....	38
<표 6>	시·군별 공공갈등 행정조직 현황 .....	41
<표 7>	시·군별 공공갈등 역량강화 교육 실적 .....	47
<표 8>	시·군별 갈등영향분석 실시 사례 .....	50
<표 9>	시·군별 갈등관리심의위원회 구성 현황 .....	53
<표 10>	시·군별 갈등관리심의위원회 개최 실적 .....	56
<표 11>	시·군별 주민참여형 갈등관리제도 현황 .....	60



# 그림 목 차



[그림 1] 연구의 흐름도 및 주요내용 .....	6
[그림 2] 연도별 충청남도 공공갈등발생 현황 .....	33
[그림 3] 월별 충청남도 공공갈등발생 현황 .....	34

# I. 연구개요

## 1. 연구의 배경과 목적

### 1) 연구의 배경

한국사회는 급속한 경제성장과 민주화 과정을 거치면서 서로 다른 이념과 가치, 이해관계의 다원화로 인하여 다양한 갈등이 발생하고 있다. 지방자치제가 시행되고 민주주의의 성숙으로 시민의식의 향상과 참여가 늘어나면서 사회적 갈등은 증가되고 있는 추세이다. 한국의 사회갈등지수는 2015년을 기준으로 비교대상 37개국 중 32위 수준인 것으로 나타났다. 잠재적 갈등요인(35위)과 갈등관리 역량(32위) 모두 하위권이며, 2005년에서 2015년 사이 우리나라의 잠재적 갈등과 정치행정 부문의 갈등관리 역량은 악화되는 추세인 것으로 나타났다(박준·정동재, 2018). 갈등관리 역량의 악화와는 다르게 사회적 갈등, 정부의 공공정책 추진 과정에서 발생하는 공공갈등은 급속히 증가하고 있다. 미래 공공갈등의 증감에 대해 조사한 한 연구결과(국민대통합위원회, 2016)에 따르면 “미래에 공공갈등이 매우 또는 약간 증가할 것이다”로 응답한 경우가 80%에 이르는 등 추후 공공갈등의 심화 및 확산은 이제 당연한 것으로 인식되고 있다.

다양한 형태의 사회갈등의 증가되는 추세를 살펴보면 중지방자치제도의 본격화와 민주주의적 제도에 대한 국민들의 적응도 상승, 국정 참여도 제고 등이 공공갈등의 증가를 야기하는 주요인으로 작용할 가능성도 그만큼

커지고 있다. 갈등은 사회가 존재하는 한 끊임없이 발생할 것이며, 공공 부문에서 지속적으로 해결해 나가야 할 문제이다. 사회적 갈등의 증가는 공공정책 추진 과정에서 막대한 사회적 비용의 증가와 정책 추진의 지연으로 이어지고 있어, 합리적이고 효율적인 갈등해결에 대한 욕구 또한 증대되고 있다.

이러한 사회적인 요구에 따라 중앙정부 차원에서 공공갈등의 해결과 관련하여 많은 제도 개선과 연구들이 이어지고 있다. 이러한 성과들은 효율적인 공공갈등 관리를 위하여 바람직한 현상들이나, 중앙정부 차원의 제도 개선과 연구들로 국책사업으로 인해 발생하는 공공갈등에 대한 사례에 초점이 맞추어지다보니, 지방정부 차원에서 행정에 반영하고나 사례로 활용할 수 있는 수가 적었다.

지방자치제의 본격 시행으로 자치권의 강화와 자치예산의 비율이 높아지면서 지방정부 차원에서 추진하는 다양한 시책의 집행과정에서 공공갈등의 발생이 증가하고 있다. 지방정부의 정책추진 과정에서 기존의 폐쇄적인 사업추진 방식을 고집과 법·제도의 미비, 조정자 역할의 부재 등 다양한 요인들로 인해 주민과의 갈등을 심화시키는 사례들이 발생하고 있다. 지방정부의 갈등 관리역량 개선 여부는 성공적인 정책집행과 지역사회통합 가능성을 예측할 수 있는 주요 요인이 되고 있다.

본 연구는 이러한 현실의 문제의식에 기초하여 지방정부 차원의 공공갈등 관리체계의 현 주소와 효율적인 관리 정책방안 구축에 대해 탐색해보고자 하였다. 이해관계자의 참여와 합의형성, 적극적인 행정의 개입과 노력은 공공갈등에 대한 시대적 요구로 받아들여지고 있다. 또한 중앙정부의 개입이 축소되어 가는 행정적 변화과정에서 지방정부 간 또는 지방정부와 주민 간 공공정책 추진 과정에서 발생하는 갈등의 증가는 이어지고 있다. 지역내에서 발생하는 공공갈등은 지역공동체를 붕괴시킬 우려가 있어 공공갈등 감소를 위한 보다 적극적인 지방정부의 갈등관리 역할이 보다 필요해질 것이기 때문이다.

## 2) 연구의 목적

최근 공공갈등에 대한 국내·외 선행 연구들은 공공갈등의 발생원인, 갈등 요인 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.

자치단체들은 공공정책을 추진 과정에서 발생하고 있는 공공갈등에 대해 효율적으로 관리할 수 있는 전략과 역량이 미흡한 것이 현실이다. 이에 본 연구에서는 공공갈등관리를 위한 충청남도내 15개 시·군을 대상으로 공공갈등관리 실태의 조사와 분석을 통하여 공공갈등 관리의 체계와 전략의 문제점들을 파악하고자 한다. 또한 이를 바탕으로 시·군별 현실에 맞는 공공갈등의 효과적 관리 정책방안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 연구의 대상은 공공갈등관리를 위하여 충청남도와 15개 시·군에서 운영되고 있는 제도, 조직으로 설정하였다.

둘째, 연구의 시간적 범위는 2016년에서 2018년까지 최근 3년을 기준으로 설정하였다.

셋째, 연구의 내용적 범위는 충청남도내 15개 시·군의 공공갈등 관리를 위한 정책방향, 도, 시·군간 협력방안 마련으로 설정하였다.

현재 충청남도, 15개 시·군에서 운영중인 공공갈등 관리 실태를 파악하여 문제점을 분석하고자 한다. 또한 도내 우수사례 연구를 통하여 타 자치단체에서 적용가능한 사례를 찾고자 하였다.

## 2) 연구의 방법

본 연구의 수행을 위하여 문헌조사, 도내 실태분석, 사례조사 등을 다양한 연구방법들을 활용하고자 하였다. 구체적인 조사방법별 연구내용 다음과 같다.

첫 번째로 선행연구 분석을 위하여 국내·외 연구문헌, 연구보고서 등의 기존 문헌을 심층적으로 조사하였다. 이를 통하여 공공갈등의 정의와 공공갈등관리 이론을 조사하고, 공공갈등관리의 개념과 중요성, 영향요인을 탐색하고자 하였다. 또한 국외 갈등관리 법·규정·제도의 심층적 검토를 통하여 충청남도에 적용될 수 있는 제도적 요인들을 탐색하고자 하였다.

두 번째로 충청남도내 15개 시·군의 현황을 중심으로 갈등관리 기반 역량 측면, 갈등관리 예방 노력 측면, 공공갈등 대응 측면 등 세가지 측면의 실태 분석을 실시하고자 하였다. 이 과정에서 현재 갈등업무 담당자와 실무담당자들을 대상으로 워크숍과 인터뷰를 통하여 정해진 업무프로세스와 실질적인 적용 사이의 차이점, 문제점, 개선방안 등을 포함하였다. 또한 도내 자치단체에서 활용할 수 있는 우수사례를 조사코자 하였다.

마지막으로 이러한 문헌조사, 국·내외 사례분석, 현황분석, 실태분석을 통한 시사점을 도출하고, 충청남도과 시·군에 필요한 공공갈등 관리 전략 및 협력방안을 제시하고자 하였다.

### 3. 연구수행 체계

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

먼저 제1장에서는 연구의 배경과 목적을 포함하여, 연구의 수행 방법과 체계로 구성하였다.

제2장에서는 국내·외 선행연구 검토 등을 토대로 공공갈등 관리에 대한 개념정의와 중요성 등에 대한 이론적 논의와 국외 공공갈등 제도 사례 연구, 충청남도 실태분석을 위한 분석틀을 구성하였다.

제3장에서는 충청남도내 15개 시·군을 대상으로 심도있는 내용분석을 통하여 공공갈등 관리의 현황, 운영실태에 대한 분석, 사례연구를 통하여 시사점을 도출하고자 한다. 실태분석은 갈등관리 역량, 공공갈등 예방, 공공갈등 대응 측면에서 이루어졌으며, 공공갈등 담당공무원들과의 공동연구 체계를 구성하여 실효적 분석이 가능하도록 구성하였다. 이 과정에서 세부적인 문제와 시사점 도출을 위한 의견조사와 워크숍을 활용하였다.

제4장과 제5장에서는 갈등관리의 운영실태 분석을 통해 나타난 문제점들에 대하여 갈등관리 역량, 공공갈등 예방, 공공갈등 대응 측면에서 효율적 공공갈등 관리를 위한 효율적 협력방안, 개선방안을 제시하고자 하였다.

본 연구에서 현황 및 실태분석, 사례비교, 설문조사의 흐름을 각 장으로 구분하여 분석하는 것은 공공갈등 관리의 실태를 파악함에 있어서 자치단체별 내부의 운영 실태를 파악하는 것이 중요하고, 사례분석을 통하여 충청남도의 현재 위치를 가늠할 수 있다. 여기에 공무원을 대상으로 한 심층면접 조사는 갈등관리 제도 운영과 개선에 담당자들의 의견을 반영함으로써 보다 현실적인 정책대안을 마련하기 위함이다.

본 연구가 수행하고자 하는 연구의 흐름도와 주요내용을 요약하면 다음 그림과 같다.

연구의 흐름도		주요내용	연구방법
제1장	· 연구개요	· 연구의 배경과 목적 · 연구의 범위와 방법 · 연구의 추진체계	· 문헌조사 · 협의, 자문
↓			
제2장	· 이론적 논의	· 공공갈등관리의 개념 및 중요성 · 공공갈등 관리의 영향요인 · 선행연구 동향 · 국외 공공갈등 관리 제도 운영사례	· 문헌조사 · 사례조사
↓			
제3장	· 충청남도 공공갈등 운영 실태 분석	· 공공갈등 현황 · 공공갈등관리 운영실태 · 공공갈등관리 인식조사 · 타 지역 사례분석 · 시사점 도출	· 문헌조사 · 방문조사 · 워크숍 등
↓			
제4장	· 효율적 갈등관리를 위한 정책 방안	· 갈등관리 역량 · 공공갈등 예방 · 공공갈등 대응	· 문헌조사 · 관계자 워크숍 · 정책실무협의
↓			
제5장	· 결론	· 결론 및 정책제언	

[그림 1] 연구의 흐름도 및 주요내용

## II. 이론적 논의

### 1. 공공갈등 관리의 개념 및 중요성

#### 1) 갈등 관리의 개념

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). 그리고 갈등관리의 구성요소와 관리방식에는 지원체계(인력, 예산 등 갈등해결을 위한 기제들의 조직적 체계성), 리더의 관심(해결 의지), 갈등관리 담당자의 관심과 전문적 능력(위임된 권위-현장의 민감성과 직결)이 중요하다(하혜영, 2011)

갈등관리(conflict management)에 대한 선행연구의 개념적 정의를 살펴보면 학자들마다 다양하게 정의하고 있음을 알 수 있다. 먼저 국외 연구에서는 Bercovitch(1984)가 갈등관리를 '갈등이 확대되고 악화되는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것'이라고 정의하고 있다. 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 있

으며, Radim(1986)은 개인이나 조직에 있어서 동기부여 강화, 사기증진, 개인 및 조직의 발전을 이룩하는 것이라고 주장하였다. Sandole(1987)은 갈등관리를 갈등규제(conflict regulation)와 동의어로 간주하고 갈등개입과 갈등해결이라는 용어보다 더 포괄적인 개념으로 바라보았으며, Ross(1993)는 갈등당사자들이나 갈등관리자인 제3자가 갈등을 다루기 위해 거치는 단계, Mayer(2000)는 갈등해결(conflict resolution)이라는 용어보다 현장에서 발생하는 이슈들을 보다 더 적절히 표현할 수 있는 용어 등으로 정의하였다.

국내 선행연구에서는 지속가능발전위원회(2003)는 일단 발생한 갈등의 강도(intensity)를 조절하고 갈등의 악화를 방지하기 위한 활동으로 정의하고 있었다. 권영규(2006)는 통제 가능한 상황으로 전환시키거나 갈등해소를 용이하게 하는 과정이나 행동으로 정의하고 있으며, 강영진(2001)은 조직이나 사회, 국가 간의 갈등을 효과적으로 조율하고 소모적인 분쟁상황이 재발하지 않도록 통제하고 관리하는 접근방식으로 갈등관리의 궁극적인 목표는 갈등이 무절제하게 표출되는 것을 막고, 조직, 사회, 국가의 효율성을 극대화하는 것이라고 주장하고 있다. 안광일(1994)은 갈등관리를 '갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조와 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정'이라고 정의하고 있다. 유해운 외(2001)는 갈등관리를 '역기능적이고 파괴적인 갈등을 해소 또는 진정시키고, 갈등의 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동'을 포괄적으로 지칭하는 개념으로 보고 있다. 박연호 외(1999)는 갈등관리를 '조직관리의 핵심적 활동의 하나로서 조직에 해(害)가 되는 갈등은 해소시키거나 완화시키는 동시에 조직에 유익한

갈등은 조장하는 행위'로 보고 있으며, 안성민(1999)은 '갈등의 편익과 비용을 비교해서 갈등의 편익을 늘리고 갈등의 비용을 줄이는 활동'으로 보고 있다.

앞서 논의한 국내·외의 갈등관리에 대한 개념정의를 종합하면, 갈등관리는 갈등의 예방과 함께 발생한 갈등의 해결을 위하여, 갈등의 긍정적 효과의 최대화와 부정적 효과의 최소화를 위한 일련의 활동이라고 정의할 수 있다.

갈등관리는 갈등과정과 갈등의 결과가 생산적이고 갈등으로 인한 손실이 최소화될 수 있도록 지식을 공급해 주는 것이다. 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 외, 2010).

〈표 1〉 주요학자들의 갈등관리 개념에 대한 정의

연구자	정의
Bercovich (1984)	○ 갈등이 확대되고 악화 되는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것
Krauss (1984)	○ 합의되지 않고 있는 갈등 이슈가 합의된 절차에 의해 다루어져서 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 고조되지 않도록 하는 것
Radim (1986)	○ 개인이나 조직에 있어서 동기부여 강화, 사기증진, 개인 및 조직의 발전을 이룩하는 것
Sandole (1987)	○ 갈등규제(conflict regulation)와 동의어로 간주하고 갈등개입과 갈등해결이라는 용어보다 더 포괄적인 개념
Ross (1993)	○ 갈등당사자들이나 갈등관리자인 제3자가 갈등을 다루기 위해 거치는 단계
Mayoer (2000)	○ 갈등해결(conflict resolution)이라는 용어보다 현장에서 발생하는 이슈들을 보다 더 적절히 표현할 수 있는 용어
강영진 (2001)	○ 조직이나 사회, 국가 간의 갈등을 효과적으로 조율하고 소모적인 분쟁상황이 재발하지 않도록 통제하고 관리하는 접근방식
지속가능발전 위원회 (2003)	○ 일단 발생한 갈등의 강도(intensity)를 조절하고 갈등의 악화를 방지하기 위한 활동
권영규 (2006)	○ 통제 가능한 상황으로 전환시키거나 갈등해소를 용이하게 하는 과정이나 행동
안광일 (1994)	○ 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정
유해운 외 (1997)	○ 역기능적이고 파괴적인 갈등을 해소 또는 진정시키고, 갈등의 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동
박연호 외 (1999)	○ 조직관리의 핵심적 활동의 하나로서 조직에 해(害)가 되는 갈등은 해소시키거나 완화시키는 동시에 조직에 유익한 갈등은 조장하는 행위
안성민 (1999)	○ 갈등의 편익과 비용을 비교해서 갈등의 편익을 늘리고 갈등의 비용을 줄이는 활동

## 2) 공공갈등 관리의 중요성

갈등이 빈발하고 심화되면서 갈등에 대한 부정적인 견해가 증가하고 있다. 대립과 투쟁에 의한 문제해결보다는 대화와 타협, 합의에 의한 문제해결을 주문하는 사회적 요구도 증가하고 있다(최영희, 2013). 이에 공공부문에서는 갈등관리를 위한 정책과 노력의 체계화, 조직화가 필요하며, 이를 적용한 갈등의 예방과 해결을 위한 정책의 도입과 노력이 필요하다.

공공갈등은 서로 다른 공익(public interests)간의 충돌로 발생한다. 일반적으로 공공갈등은 공익(public interest)과 사익(private interest)간의 충돌에서 발생하기도 하고 때론 서로 다른 공익간의 충돌에서 발생하기도 한다(임동진, 2011). 물론 서로 다른 공익 간의 경쟁은 좋은 공공정책을 형성하는데 필수적이다(Dukes, 2006). 또한 공공갈등은 합리적인 갈등조정제도가 없거나, 제도가 있다 하더라도 새로운 수요나 기대에 제도가 부응하지 못하는 경우 발생할 수 있다(Mack & Snyder, 1971). 갈등상황이 발생하더라도 반드시 적대적인 갈등상황으로 발전되지는 않는다. 왜냐하면 갈등상황이 적대적인 갈등이 아닌 평화로운 해결로 종결될 수 있기 때문이다(Bartos & Wehr, 2002).

정부의 정책수립과 집행 과정에서 발생하는 공공갈등은 정부 상호간(중앙 정부와 중앙정부, 중앙정부와 지방정부, 중앙(지방)정부와 주민)의 양립이 불가능한 가치와 목표, 수단의 대립 등으로 인해 발생하고 있으며 막대한 사회적비용과 경제적비용의 발생을 유발한다. 이에 정책과정에서 발생할 수 있는 공공갈등의 관리는 갈등의 역기능을 최소화와 정책의 효율적 추진을 위하여 필요한 부분이다. 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

(가상준, 2003). 게다가 직면해 있는 문제의 성격상 불확실성이 높거나 인식상의 다양한 해석이 가능한 모호성이 있는 경우에는 그 만큼의 더 큰 시간과 노력이 요구된다(박보식 외, 2012). 공공갈등의 발생시 해결의 위한 정책의 수립과 적용에는 적절한 타이밍과 조치가 요구된다. 이때 정책실패로 인한 사회적 비용은 매우 높게 나타나고 있다. 특히 정책이 타이밍을 놓치는 경우 정책자체가 쓸모없게 되는 경우도 발생하게 되어 정책대상 집단에도 커다란 피해를 줄 수 있다(홍성만 외, 2007). 따라서 정부는 공공갈등에 따른 부정적인 피해나 파급효과를 최소화하면서도 갈등의 긍정적 효과를 최대화하기 위해서는 적극적으로면서도 체계적인 공공갈등관리가 필요하다(가상준, 2003).

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(박상희, 2014). 둘째, 공공갈등 관리를 체계화, 조직화함으로써 사회적비용이 줄어들 수 있다. 또한 국가 경영의 차원에서도 미리 미리 공공갈등관리의 인프라를 구축하여 적기에 갈등을 예방하거나 해결할 수 있다(충남연구원, 2008). 셋째, 공공갈등 관리를 통하여 당사자들 간의 의견이 명확하게 개선되고, 효과적으로 조율할 수 있게 해 준다(충남연구원, 2008). 다시 말하면, 공공갈등의 편재성을 인정하기 보다는 쌍방적 관계로 발전하여 의사결정과정을 원활히 할 수 있다. 마지막으로, 공공갈등관리는 공공갈등의 실패 및 성공요인으로부터 개선을 가능하게 해 준다(충남연구원, 2008). 즉, 공공갈등관리는 갈등 발생시 그 원인과 요인의 탐색을 통하여 갈등의 본질에 대한 이해와 이해관계자의 분류, 법과 제도의 문제점의 탐색등을 통하여 갈등사항별 특성을 고려한 해결책을 마련할 수 있는 계기가 될 수 있다.

### 3) 공공갈등의 발생원인

대부분의 연구자들은 갈등의 원인을 단순히 나열하는데 그칠 뿐, 각 갈등 요인들의 인과관계나 갈등을 재생산하고 확산 및 심화시키는 환경적 요인에 대하여 명확하게 규명하지 않고 있다(장세훈, 1997). 본 연구에서는 선행 연구를 바탕으로 공공갈등 발생의 원인을 정치적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인, 구조적 요인 등 네가지 요인으로 구분하여 탐색하고자 하였다.

첫째, 정치적 요인으로 공공정책이 새로이 도입되거나 변경되는 과정에서 정치적 배경 및 요인에 의해 갈등이 발생하기도 한다(Ripley, 1985). 공공정책은 경제성에 기반한 사회적 합의가 아닌 정치적 논리성에 의해 중앙부처와 전문가의 의견을 통해 하양식 정책이 수립되고 추진되는 경우가 많다. 이런 경우는 정치적 상황이 변화하면 정책의 정당성과 타당성의 문제가 대두되어 이미 결정된 공공정책의 변화를 시도하는 갈등이 발생한다(박형서, 2005). 지방자치단체 수준에서도 정치적 요인에 의해 공공갈등이 발생하고 있다. 예를 들어, 민선 지방자치단체장들은 선거과정에서 많은 정책공약과 시행사업 등을 구체적인 실현 가능성인 검증절차가 없이 지역주민들에게 제시한 경우가 빈번하다. 이런 경우 자치단체장들은 자신이 제시한 정책공약을 실현시키기 위해 현행 법규와 관련된 행정절차와 사무규정 등을 무시하고 무리하게 선거 공약사업을 추진하는 과정에서 갈등이 발생하기도 한다(하혜영, 2007).

둘째, 경제적 요인으로 사회의 경제 체도나 경제적 상황이 공공갈등을 야기하기도 한다. 예를 들어, 1990년대 후반의 한국의 IMF 경제위기나 2000년대 미국발 금융위기에 따른 세계경제의 침체 등은 국내외 외국의

민간부문의 소비 및 투자 위축으로 경제성장의 압박과 고용의 불안 등 심각한 경제문제로 개인 및 기업의 구조조정, 개인파산, 대기업과 중소기업 간의 갈등 등이 야기되기도 한다(임동진, 2010).

셋째, 사회적 요인으로 우리나라의 경우 1980년대 이후 급속한 민주화 운동으로 권위주의 정치체제의 해체됨으로 인해 시민 사회 구성원들의 자신의 권익과 사회적 욕구들이 표출되면서 다양한 공공갈등이 발생하고 있다. 이에 따라 노동운동을 비롯한 각종 사회 운동이 빈번해지고, 환경 및 각종 사회정의 등의 쟁점을 다루는 시민사회운동이 등장하고 있다(임동진, 2010). 또한 여기에 지역의 권익을 주장하고 증진시키려는 주민 요구도 전국적으로 증가하고 있다(장세훈, 1997).

마지막으로, 구조적 요인으로 공공정책을 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 불균형에 따른 구조적 요인에 의해 공공갈등이 발생한다(임동진, 2010). 정책으로 인한 편익은 다수의 사회구성원들이 함께 공유하는 반면, 공공정책으로 인한 피해는 특정 소수에게 사익의 희생이라는 형태로 부담되는 ‘편익의 공유화(共有化)와 비용의 사유화(私有化)’라는 모순이 발생하게 된다(장세훈, 1997). 공공갈등은 이해관계자들의 이익과 권리를 주장으로, 이해관계자들간의 또 다른 저항과 충돌을 야기한다. 최근의 공공갈등 양상을 면밀히 살펴보면 직접 재산적 이해당사자보다 외부효과에 영향을 받는 주변 당사자의 반발이 더욱 거세지고 있다(박상희, 2014). 이처럼 갈등과정에서 주변 당사자들의 관여나 참여는 갈등관리에 있어서 이해당사자의 선별과 조정협상이 더욱 복잡하고 어렵게 하고 있다(박형서, 2005). 또한 직접적 이해관계자들이 아닌 간접이해관계자(시민단체, 언론 등)의 개입은 갈등관리를 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

## 2. 공공갈등 관리 및 영향요인

### 1) 공공갈등 관리 방법

공공갈등 관리 및 해결을 위한 방법의 이해는 매우 중요하다. 왜냐하면 여러 가지 갈등관리 및 해결방안들을 비교분석함으로써 갈등을 사전에 예방하거나 갈등이 발생했을 때 갈등해결에 필요한 전략을 마련하는데 도움이 되기 때문이다(임동진, 2010).

갈등관리 및 해결방법은 지향하고자 하는 목적에 따라 다양하게 유형화 내지는 분류화가 가능하다.

먼저 전통적으로 정부갈등은 법원에 의한 판결, 상위 행정기관의 중재에 의존해 해결하는 것이 일반적이다. 이러한 방법은 법원이나 상급관리자의 전문성과 재량권에 의존하기 때문에 능률적이고 효과적인 방법으로 인식 되었으나(Lan 1997; scott, 1965) 자칫 소송과정이 길어질 수 있고 관련 비용이 증가할 수 있으며, 계층제에 의한 해결이 완전한 갈등해소가 될 수 없다는 문제점을 가지고 있다(Nabatchi, 2007; Warfield, 1989). 때문에 최근 들어서는 전통적인 방법 이외의 방법, 즉 협상, 비공식적 중재, 조정 등의 다양한 방식이 제시되고 있으며 또 실제 갈등사례에 활용되고 있다(박관규·주재복, 2014).

갈등이 발생했을 경우 갈등당사자들은 자신들의 이익을 극대화하기 다양한 전략을 사용해 자신에게 유리한 방향으로 갈등을 해결하기 위해 노력한다. Macavoy(1999)는 갈등상황에서의 정부의 전략을 강압(coercive power) 전략과 비강압(noncoercive)전략으로 구분하였다. 강압전략은 위협, 집행, 지연 등이며 비강압전략은 회유, 설득, 협조 및 타협 수용 등과 같은 협상에 해당된다고 볼 수 있다(박충훈·최장수, 2010). 강압전략을 실행하기 위한

수단에는 시위, 행정소송 등과 같은 법제도적 수단, 무시, 회피 등이 있다. 비강압전략을 실행하기 위한 수단에는 협상, 보상, 문제해결기구 설립 등이 있다. 이때 홍보라는 수단은 강압 및 비강압전략을 실행하기 위한 수단에 공통적으로 해당된다.

가상준 외(2009)는 공공분쟁의 해결을 위한 방식으로 협상, 조정, 중재, 행정집행, 주민투표, 법원판결, 진압, 자진철회, 소멸, 입법 의 10가지로 분류하였다. 박관규·주재복(2014)는 사법적 해결, 제3자의 활용, 당사자 간 협약, 자체 종료, 인센티브 및 예산 지원의 5가지로 구분하였다. 이때 제3자의 활용은 갈등과정에서 제3의 단체가 조정이나 중재를 시도해 갈등을 해결하는 경우를 의미하며, 제3자는 민간단체나 상위 정부기관을 포함하며, 제3자와 갈등당사자가 포함된 공동협의회를 구성해 갈등을 해결한 경우도 포함된다.

하혜영(2007)은 지금까지 정부의 공공갈등 관리에 대한 논의를 종합하여 이를 전통적 관리방법, 대체적 접근방법, 경제적 접근방식, 민주적 방법 등 네 가지로 구분하였다. 전통적 접근방법은 공공갈등의 해결을 사법적 판결이나 정부의 우월적 힘에 의존한다. 이 방법은 공공갈등과 관련된 이해당사간의 상충하는 이해를 해결하기 위해서는 사법적 소송을 통해서 문제를 종식 시키거나, 우월한 힘을 갖고 있는 공공갈등의 당사자가 갈등해결을 주도(유해운·권영길·오창택, 1997)해 나간다는 관점이다. 구체적인 수단으로는 회피, 비순응, 일방적 행동, 지연, 무마 등이 있다.

대체적 접근방법이란 사법적 소송에 의존하는 전통적 접근방법을 대체하는 방식을 말한다. 이는 공공갈등의 당사자들이 상생과 상호 호혜를 위해 윈-로즈(win-lose)가 아닌 윈-윈(win-win)을 추구하며, 협상, 조정, 중재 등이 대표적 활동이다. 협상(negotiation)이란 둘 또는 그 이상의 상호 의존적인사회 개체들이 상호 상반되는 이해관계로 인하여(Pruitt, 1993)

표출된 갈등과 분쟁을 공격적이지 않은 방법으로 해소하기 위한 합의점을 도출하고자 하나, 준거가 될 만한 규범이나 절차를 찾지 못할 경우에 (Thopson, 1990) 이해당사자들이 직접 이해관계를 조정하는 상호작용적 의사소통이다(Richard, 2003; 이성록 2007에서 재인용, pp. 384~385). 조정은 제3자가 갈등 당사자 사이에 들어가서 당사자의 욕구를 조율하여 해결하는 전략으로 당사자의 합의가 없는 한 조정자가 내린 결정에 대해서 갈등 당사자에게 강제할 권한이 없다(천대윤, 2008, p. 270). 중재는 당사자들이 자신의 분쟁을 제삼자인 중재인에게 의뢰하여 중재인이 구속력이 있는 결정을 내리는 해결방식이다(이달곤, 2005, p. 24).

경제적 접근방법은 시장 경제 원리를 공공갈등 관리의 근간으로 삼는다. 공공갈등이 비용과 편익의 불공평성이나 보상체계에 대한 불만 등에서 비롯되는 것으로 보고 공공갈등의 당사자에게 인센티브나 보조금을 지원하는 방식이다. 원자력 시설이나 쓰레기 매립장 같은 대형 국가 시설 부지 선정 과정에서 사용되는 경제적 유인책이 대표적이라 할 수 있는데, 대립하는 경제적 이해관계를 해결하는 데 유용성이 있다(이달곤, 2005).

민주적 방법이란 공공갈등을 참여적 의사결정으로 관리하는 방식이다. 참여적 의사결정이란 시민의 참여를 통하여 공공의사 결정에 이르는 의사결정방법으로써, 여기서 말하는 시민의 참여란 이해관계자의 참여 또는 전문가의 참여 등과 같이 특정기준에 의한 제한된 그룹만의 참여가 아니라 이해관계의 존부나 전문성 유무와 관계없이 일반 시민을 공공의사 결정에 참여시키는 것을 말한다(권영인 외, 2005). 결국 공공갈등 관리에 있어서 민주적 방법이란 시민의 참여의 정도에 의해 달라질 수 있는데, 아른스타인(Arnstein, 1969)은 시민 참여 단계를 비참여, 명목적 참여, 시민권력 참여로 구분하였다. 참여적 의사결정 방법의 장점은 공공정책 수립과 관련된 광범위한

정보를 취득할 수 있고 정책결정과 관련하여 개인의 이기적 경제 이익의 추구를 극복하고 공익에 대한 시민들의 책임감을 고양시킬 수 있다는 점이다 (김찬석, 2011).

## 2) 공공갈등 해결의 영향 요인

공공부문에서 갈등해결에 영향을 미치는 요인들은 연구자에 따라 매우 다양하고 이를 일반화하기는 쉽지 않다. 갈등의 발생과 번개 그리고 해결에는 수많은 요인이 작용하고 있으며, 또한 갈등을 둘러싼 환경적 맥락에 의해서도 갈등결과가 달라질 수 있다.

선행연구에서 나타난 공공갈등 해결의 주요 영향요인은 다음과 같다. Deutsch(1973)은 갈등해결에 영향을 미치는 요인으로 갈등과정, 이전의 상호관계, 갈등의 본질, 갈등 당사자의 성격, 성공에 대한 예측, 제3자 존재 등을 제시하였다. Quirk(1989)는 갈등의 특성, 갈등당사자 간의 특성 및 관계, 갈등관리 전략, 제3자 개입, 사회규범, 사회체제, 정치제도 등을 주요 요인으로 제시하였다. Pruitt & Carnevale(1993)는 갈등해결의 주요 요인으로 이슈구조, 전략과 전술, 당사자의 행태, 인지적 과정, 사회규범, 당사자 간 관계, 집단과정, 제3자의 존재 등 8가지 요인을 제시하였다. Ross & Ward(1995)는 제도적 요인, 전략적 요인, 심리적 장애 요인 등을 제시하였고, Lewicki et al.(2003)은 당사자, 갈등이슈, 사회체제, 갈등과정 등 갈등 해결을 위한 영향요인으로 제시하였다. Kriesberg(2003)도 갈등해결에 주요 영향요인으로 갈등당사자간의 관계, 갈등이슈의 특성, 사회체제, 갈등과정 등을 제시하였다.

공공갈등 해결에 영향을 미치는 기타 요인으로는 정책특성 요인, 시민단체, 정치적 요인, 경제적 요인 등이 있다. 각 갈등해결 영향요인들에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 정책특성 요인으로 김용철(1998a,

1998b)은 정책특성 자체가 갈등과정 전체에 영향을 미친다고 주장하고 있고, Lowi(1964)와 Ripley(1985) 역시 정책의 태생적 배경 및 내재적 특성은 정책갈등의 전개 및 종결과정에 상당한 영향을 미친다고 주장하고 있다. 다음으로 시민단체는 갈등해결에 매개체 역할을 수행한다(김영수, 2003). 시민단체는 정책형성 과정에서 발생하는 수많은 문제들을 사회적 이슈나 관심사로 부각시켜서 정부의 정책의제로 만들 수 있다. 또한 정부의 정책 및 사업 내용 등 각종 정보에 대하여 시민들에게 행정정보를 제공할 수 있고, 사회문제를 해결할 수 있는 정책대안을 만들어 정부에 제시하거나 정부와 협력하여 해결하는 역할을 할 수 있다(O'connell, 1994; 강상욱, 2011). 황재영(1998)은 우리나라의 경우 지방자치제도 실시에 따라 지방자치단체 간의 갈등이 증가하고 있다고 주장하고 있다.

경제적 요인 역시 갈등해결에 영향을 미친다(염돈재, 2002). 1997년 IMF 외환 경제위기는 사회전반에 다양한 형태의 변화와 갈등을 유발하였다. 경제상황의 악화로 대량의 실업자가 발생하는 등 심각한 경제적 문제는 공공갈등의 발생과 해결에 큰 영향을 미친다(황경수, 2000).

앞서 살펴본 선행연구들의 결과를 종합해보면 갈등해결에 중요한 요인은 먼저 갈등이 발생하는 자체의 요인적 특성이 있으며 두 번째로 둘째는 갈등의 이해관계자들간의 관계이다. 세 번째로 갈등 이해관계자들 간의 갈등과정(협상, 조정, 전략 등)이고, 마지막으로 여러 가지 환경적인 요인으로 인해 나타나는 사회적 현상과 체제라고 정의할 수 있을 것이다.

〈표 2〉 선행연구의 공공갈등 해결의 영향 요인

연구자	요인
Deutsch (1973)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등과정</li> <li>○ 이전의 상호관계</li> <li>○ 갈등의 본질</li> <li>○ 갈등 당사자의 성격</li> <li>○ 성공에 대한 예측</li> <li>○ 제3자 존재 등</li> </ul>
Quirk (1989)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등이슈의 특성</li> <li>○ 갈등당사자의 특성 및 관계</li> <li>○ 갈등관리 전략, 전술, 제3자 개입</li> <li>○ 사회규범</li> <li>○ 사회체제</li> <li>○ 정치제도</li> </ul>
Pruitt & Carnevale (1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이슈구조</li> <li>○ 전략과 전술</li> <li>○ 당사자의 행태</li> <li>○ 인지적 과정</li> <li>○ 사회규범</li> <li>○ 당사자 간 관계</li> <li>○ 집단과정</li> <li>○ 제3자의 존재 등</li> </ul>
Ross & Ward (1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제도적 요인</li> <li>○ 전략적 요인</li> <li>○ 심리적 장애 요인</li> </ul>
Lewicki et al. (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등당사자</li> <li>○ 갈등이슈</li> <li>○ 사회체제</li> <li>○ 갈등과정</li> </ul>
Kriesberg (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등당사자간의 관계</li> <li>○ 갈등이슈의 특성</li> <li>○ 사회체제</li> <li>○ 갈등과정</li> </ul>

### 3. 선행연구 동향

공공갈등에 대한 관심과 요구가 증가하면서 여러 분야를 중심으로 연구가 진행되고 있다. 그 중 사회학, 행정학 분야를 중심으로 한 연구가 가장 활발하였으며, 그 연구 유형 또한 다양하게 나타나고 있다. 기존의 연구들을 종합하여 살펴보면 공공갈등에 대한 연구는 크게 네 가지 관점에서 분류될 수 있다.

첫째, 공공갈등의 현황 및 특징에 초점을 둔 연구이다. 이러한 연구는 한국에서 일어났던 각종 공공갈등이 어떠한 유형으로 분류될 수 있으며, 빈도, 분쟁기간, 성격, 종료방식 등의 측면에서 어떤 특성을 갖는지에 대해 시사한다(황창호 외, 2019). 가상준 외(2009)는 1990년부터 2007년까지 한국에서 일어난 공공갈등의 현황과 특징을 유형, 성격, 종류, 강도, 종료 방식에 따라 살펴본 결과, 유형으로는 노동분쟁이, 종류로는 정부와 민간 간 분쟁이, 성격으로는 이익과 이익 간 분쟁이, 종료방식으로는 행정집행에 의한 종료가 가장 많은 것을 확인하였고, 분쟁 강도 측면에서는 환경 분쟁과 이념분쟁이 지속일수와 참여자 수 측면에서 강한 것으로 나타났다.

둘째, 공공갈등의 원인에 초점을 둔 연구이다. 공공갈등은 이것이 발생하는 환경적 맥락과도 연관되며(Moore, 2003; 369), 이러한 환경적 맥락은 제도적 측면, 행위자 측면, 거버넌스 측면에서 설명할 수 있다. 제도적 측면 대부분 공공갈등 사안에 대한 법률, 정책, 조정기구와 관련된 것으로 Mack과 Snyer(1971)는 합리적 갈등조정제도가 없거나 조정제도가 있더라도 공공갈등 사안을 적절히 해결할 수 없는 조건이라면 공공갈등 사안이 심화되거나 증폭된다고 설명한다(황창호 외, 2019). 또한 행위자 측면의 경우 공공갈등을 둘러싼 행위자의 행위유인(소유 재화의 재산가치를 유지하고자 하는 노력)이 제대로 충족되지 못했을 때 갈등이 발생한다고 보았다(이민창, 2005). 마지막으로 거버넌스 측면은 공공갈등을 둘러싼 이해관계자 사이의 불평등과

민주적 의사결정을 보장하지 않을 때 발생한다고 보았다(정지범, 2010).

셋째, 공공분야의 갈등사례와 해결 양상에 초점을 둔 연구이다. 이러한 연구는 갈등의 진행 과정과 해결과정에 관심을 가진 것들로, 공공갈등에 대한 분석적 접근을 통해 시사점을 제공한다. 심준섭(2014)의 연구에서는 송전선, 새만금, 신원전 등 우리나라에 전국적으로 걸쳐있는 20개 갈등사례 분석을 통해 공공갈등을 유형화하고, 유형별로 갈등해결 성공 사례들을 선정·분석하여 갈등관리 성공의 핵심 요인들을 도출하였다. 나태준(2005)의 연구에서는 정부사업의 갈등사례를 분석하여 미래 효율적인 공공갈등관리의 방향을 제시하고 있다. 이종열과 권해수(1998)는 위천공단 입지선정과 관련한 갈등을 태동기, 증폭기, 성숙기로 구분하여 각 단계별 갈등 양상을 환경(정치행정, 경제, 사회심리)과 동원화기제(조직, 이념, 정치적 기회구조) 차원으로 분석하였다.

마지막으로 공공갈등관리에 초점을 둔 연구이다. 이러한 연구들은 정부의 관리적 노력 하에 공공갈등의 역기능을 최소화할 수 있다는 접근으로써, 갈등관리체계와 정부의 관리 역할을 강조한다(임동진, 2011; 하혜영, 2007). 임동진(2011)의 연구에서는 중앙정부의 공공갈등 관리 현황과 특성을 분석하여 효과적인 갈등관리방안을 제시하였다. 국회예산정책처(2016)에서는 국회의 공공갈등 관리 역할에 초점을 두고 정부의 정책사업의 추진과정에서 야기할 수 있는 공공갈등을 분석하고 해결책을 제시하고자 하였다. 하혜영(2007)은 공공갈등 해결의 영향요인으로 갈등관리, 갈등특성, 갈등환경의 세 가지 요인을 실증적으로 규명하였다.

공공갈등에 관한 국외의 주요 선행연구로는 노사갈등과 환경갈등에 관한 연구(Gerston, 1983; Mills, 1990; Rabe, 1990; Susskind & Cruikshank, 1989), 갈등해결에 있어서 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resoluton, ADR)에 관한 연구(Fisher, 1983; Goldberg et al., 2007; Mills, 1990), 협상, 중재 및 분쟁해결에 관한 연구(Gelfand & Bretth, 2004;

Hermann, 2006; Mofftt & Bordone, 2005; Schneider & Honeyman, 2006), 갈등해결을 위한 실무자에 관한 연구(Cloke & Goldsmith, 2005; Kolb & Williams, 2003; Watkins, 2002) 등이 있다(임동진, 2010). 특히 최근 들어 대안적 분쟁해결의 연구가 활발하게 진행되고 있는데, 이는 갈등 해결에 있어서 시간과 비용의 낭비가 심한 법적해결을 지양하고 조정과 협상에 의한 대안적 갈등해결 방안들을 선호하기 있기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 전반적으로 보면 공공갈등관리와 관련된 국외 선행연구는 전체 갈등관리 분야연구에서 상대적으로 비중이 작다고 할 수 있다. 그 이유로는 갈등관리 분야의 연구자가 미국에 집중되어 있고 갈등관리의 연구내용이 개인 간(interpersonal) 또는 집단 간(intragroup)의 갈등관리 문제에 치중되어 있기 때문이다(Posthuma, 2005).

#### 4. 국외 공공갈등 제도 운영 사례

##### 1) 미국

###### ① 주요 갈등관리 법제도

미국의 주요 갈등관리 법제도로는 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act of 1996, ADRA), 행정절차법 내 협상에 의한 규칙 제정법(Administrative Procedure Act, APA), 대안적 분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act of 1998, ADR) 등이 있다.

행정분쟁해결법은 연방행정부의 모든 기관에서 대안적 분쟁해결(ADR) 정책을 도입하여 활용해야 하는 분야와 운영내용에 관한 법률이며, 행정절차법 내 협상에 의한 규칙제정법은 규칙제정과 관련해 모든 이해당사자들을 참여시켜 합의를 형성하도록 권장하는 법안이다. 대안적 분쟁해결법은 연방법원의 민사소송사건 진행시 법원으로 하여금 대안적 분쟁해결(ADR)을 활용하도록 규정한 법률이다.

## ② 공공갈등관리기구

법제도에 기반한 미국의 주요 공공갈등관리기구로는 정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무그룹(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group), 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution), 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center, CPRC), 미국환경분쟁 해결원(U.S Institute for Environmental Conflict Resolution), 지역사회 갈등해결센터(Community Dispute Resolution Center) 등이 있다.

## 2) 프랑스

### ① 주요 갈등관리 법제도

프랑스에서는 조정이나 합의형성을 통한 갈등관리를 기본으로 하고 있다. 당사자간 협상뿐 아니라 갈등해결을 위한 제3의 조정기관이나 조정인을 통한 사회적 합의형성을 강조하는 방향으로 갈등관리 정책을 운영중이다.

### ② 프랑스의 공공갈등관리기구

프랑스의 주요 공공갈등관리기구로는 공공토론위원회(CNDP), 경제사회 환경위원회(CESE), 국가전략분석센터(CAS), 최고행정자문기관 및 최고 행정재판소(CE), 민의조사(EP) 등이 있다.

### ③ 공공갈등관리제도의 주요 특징

프랑스의 공공갈등 관리제도와 기구는 사전적 갈등조정기구와 사후적 갈등 조정기구로 구분되어 운영되는 특징을 보인다. 사전적 갈등조정기구로는 공공토론위원회, 경제사회환경위원회, 국가전략분석센터, 최고행정자문기관 및 최고행정재판소, 민의조사가 있으며, 사후적 갈등조정기구로는 공화국 조정처 등이 있다.

프랑스 공공갈등 관리기구들은 기능적 측면에서 토론, 자문, 재판, 모니터링, 여론조사 등을 담당하는 다차원적 역할을 수행하고 있으며, 절차적 측면에서 단계와 규정이 구체적으로 명시되어 있다. 또한 대화와 토론을 갈등해결의 기준으로 하고 있다.

### 3) 영국

#### ① 주요 갈등관리 법제도

영국에서는 공공정책을 추진하면서 발생하는 갈등을 관리하기 위해 법적으로 구속력을 갖는 법제도를 활용하기 보다 내부 행정규칙을 통해 갈등을 예방하고 조정하고 있다. 정책에 따른 갈등을 해소하고 정책의 효과성을 높이기 위해 정책과정에서 이해관계자 및 시민들의 의견을 충분히 수렴하여 반영하도록 노력하고 있으며, 갈등의 사전 예방을 위하여 정책과정 초기 단계에서 시민 및 정책 이해관계자들과 협의를 거치는 협의 및 개입제도를 시행중이다.

#### ② 영국 정부의 공공갈등관리제도

영국의 주요 공공갈등관리제도는 서면협약에 관한 시행규칙(Code of Practice on Written Consultation), 공공참여제도(Public Involvement), 공공개입제도(Public Engagement)가 있으며, 민간 영역에서는 알선중재청(Advisory, Conciliation and Arbitration Service: ACAS), 평화해결센터(Centre for Peaceful Solutions:CPS) 등이 있다.

#### ③ 공공갈등관리제도의 주요 특징

영국의 공공갈등관리는 성문화된 법률 없이 서면협약에 관한 시행규칙으로 공공갈등을 예방중에 있다. 서면협약의 시행규칙(CPWC), 공공참여제도(PI), 공공개입제도(PE)등 예상되는 갈등의 심화정도에 따라 그 범위와 방법을

달리하고 있으며, 공공갈등관리에 관한 정부와 민간부문의 역할이 분담되어 있다.

정부가 정책결정 초기 단계에서 예측되는 공공갈등을 최대한 예방하고, 예상하지 못한 갈등이 실제로 발생했을 때 민간기구의 전문적 중재나 조정을 통해 갈등을 완화하는 특징이 있다.

#### 4) 싱가포르

##### ① 주요 갈등관리 법제도

싱가포르에서는 공공정책을 추진하면서 발생하는 갈등과 함께 지역내에서 발생하는 갈등을 관리하기 위해 대안적 분쟁해결 방식에 따른 여러 기관을 통한 제도를 운영중이다. 다문화로 구성된 사회적 특성을 반영하여 소송이 빈번한 사회를 방지하고, 사회적 갈등을 우호적으로 해결하고 시민들이 조화롭게 살아갈 수 있는 대안으로 많은 기관을 설립하였다.

##### ② 싱가포르의 공공갈등관리제도

싱가포르의 주요 공공갈등관리제도는 대안적 분쟁해결(ADR), 이웃분쟁조정(Community mediation), 공동체 및 지역기관 협력 체계, 민간 분쟁조정 체계 구축등이 있으며, SMC(Singapore Mediation Center)를 통한 상업분쟁 및 국제 분쟁 조정, CMC(Community mediation Center)를 통한 이웃간 분쟁조정, PA(People's Association)를 통한 정부와 주민간의 사회응집력 강화를 통한 갈등해결 등이 있다.

##### ③ 공공갈등관리제도의 주요 특징

싱가포르에서는 정식재판 전 CMC 등의 기관을 통한 조정을 장려하고 있으며, 기관을 통한 조정의 효력은 법원 판결에도 그대로 반영되고 있다. 이러한 조정의 역할은 정부기관에만 국한되지 않고 있으며, 위임 또는 위탁을 받은

민간 단체에서도 동일한 조건으로 갈등조정을 수행중이다. 또한 다문화로 구성된 국가의 정체성을 반영하여 싱가포르에 거주하는 다양한 민족들의 조화와 상생을 모색하기 위해 정부조직을 구성하고, 조직을 민·협업으로 운영중이다.

싱가포르는 정부차원의 노력으로 사회적 갈등에 대한 사전적 통제와 함께 이를 효율적으로 조정할 수 있는 제도를 정부조직과 민간부문에서 나누어 수행하고 있으며, 이와 함께 사회통합을 위한 노력을 기울이고 있는 특징을 보이고 있다.

### Ⅲ. 공공갈등관리 운영실태 분석

#### 1. 충청남도 공공갈등 현황

##### 1) 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, 적용 대상 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, 부서자체관리 대상 중 정치적인 이슈가 발생하거나 지휘부의 관심사항이 반영된 갈등으로 분류된다. 2018년말을 기준으로 충청남도에서 목록으로 관리중인 갈등은 18건이며, 중점관리 대상 4건, 관심사항 1건, 부서자체관리 13건으로 나타났다.

공공갈등관리 목록은 다시 충청남도 내부 기준에 따라 6단계로 공공갈등 발생 수준을 분류하고 있다. 공공갈등 수준을 살펴보면 1단계 표출기는 이해당사자의 의견 제시가 나타나며 조직화가 진행되는 상태, 2단계 심화기는 이해당사자의 집단행동과 체계적이고 지속적인 대응이 진행되는 상태, 3단계 조정기는 이해당사자 간 협상이나 제3자에 의한 대화 등 조정이 진행되는 상태, 4단계 교착기는 이해당사자의 행동이 중단 또는 보류되지만 의견 대립은 계속되는 상태, 5단계 해소기는 이해당사자 간의 최종합의가 이루어 지거나 일방의 포기로 대치가 해소되는 상태로 분류된다. 마지막으로 6단계는 사후단계로 갈등과정에서 받은 심리적 상처를 치유하거나 공동체의 관계를 회복해 나가는 상태로 다른 지역과는 다르게 갈등의 해결이후 주민의 화합과 치유를 위한 단계까지 구성하고 있는 특성을 보이고 있다. 충청남도에서 관리중인 갈등목록은 이러한 기준에 의해 공공갈등의 수준을 분류한 결과 1단계 표출기 3건, 2단계 심화기 4건, 3단계 조정기 4건, 4단계 교착기 4건, 5단계 해소기 3건인 것으로 분석되었다.

공공갈등 목록을 갈등의 성격에 따라 유형별로 분석한 결과는 국책사업 (국가사무) 3건, 소송(심판) 진행 중인 갈등 3건, 이해(경계) 관련 갈등 2건, 환경오염 등으로 인한 건강권 침해 갈등 6건, 개발 과정 상의 갈등 4건 등으로 분류되었다. 환경오염 등 건강권 침해로 인한 갈등의 비중이 높은 것은 지역주민들의 건강에 대한 인식과 의식 수준이 높아진 결과로 보인다. '충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례'에서는 충청남도의 정책에 의한

갈등을 충청남도의 역할이 필요한 갈등으로 분류하고 있다. 반면 국책사업과 관련된 갈등의 비중이 높은 것도 살펴볼 필요가 있다. 충청남도에서는 지역 주민의 요구가 이어지는 갈등을 외면하지 않고 갈등관리 목록에 포함시켜 그 해결을 위한 노력이 이어지고 있으나, 장기적으로는 중앙정부에서 갈등의 예방과 해결을 위한 책무를 다할 수 있도록 정책적인 노력이나 제도를 변경할 필요가 있는 부분을 파악하여 중앙정부에 역제안할 필요가 있다고 판단된다.

이처럼 충청남도는 도내에서 발생하고 있는 공공갈등의 단계별, 유형별, 상황별 수준에 따라 적절한 대응과 관리가 이루어지고 있음을 단적으로 보여주고 있다. 충청남도에서는 효율적인 갈등 예방과 관리를 위하여 공공갈등 추진 사항 점검(매월) 및 공공갈등 토론회 개최(분기별)등의 노력을 기울이고 있는 것으로 분석되었다.

〈표 3〉 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
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

〈표 4〉 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 진행 되는 상태 (시위, 집회, 점거, 농성 등)
3단계	조정기 (대화)	이해당사자(세력) 간 협상이나 제3자에 의한 대화 등 조정이 진행 되는 상태 (협상, 갈등조정, 공문토론 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 대치 가 해소되는 상태
6단계	사후 단계	갈등 과정에서 받은 심리적 상처를 치유하거나 공동체의 관계를 회 복해 나가는 상태

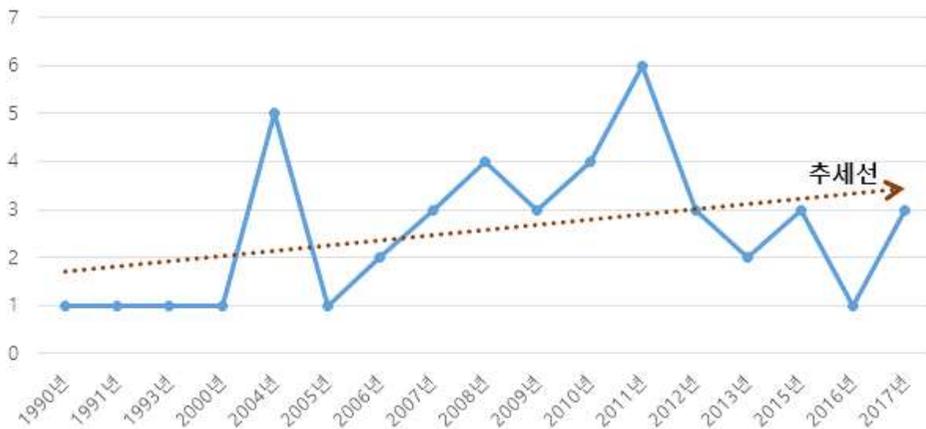
출처 : 충청남도 내부자료

## 2) 공공갈등 발생 현황

충청남도의 공공갈등 발생에 대한 연도별 발생현황을 분석하였다. 분석을 위하여 국무조정실 지정 갈등관리 연구기관인 단국대학교 분쟁해결연구센터의 데이터베이스 구축 자료를 활용하였다. 공공갈등 발생현황 분석을 위하여 공공갈등의 발생으로 정의내린 기준은 첫째, 갈등의 전 과정을 통하여 연인원 500명의 참여자가 집단적으로 행동을 조직한 사례, 둘째, 공중이 자유롭게 접근할 수 있는 곳에서 최소 100명 이상의 참여자가 집단적으로 행정을 조직하는 경우가 적어도 1회이상 발생한 사례, 마지막으로 서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위 주체들이 상호작용이 7일 이상 지속된 사례로 기준을 정하였다.

분석기준을 적용하여 충청남도의 공공갈등 발생을 1990년도부터 2017년까지 분석한 결과 공공갈등이 점차 증가하는 것으로 나타났다. 또한 연도별로 발생빈도의 차이는 있으나 평균적으로 공공갈등 발생이 증가하는 것을 알 수 있었다. 이러한 추세로 보아 충청남도에서는 향후 공공갈등이 지속적으로 증가할 것으로 예측된다.

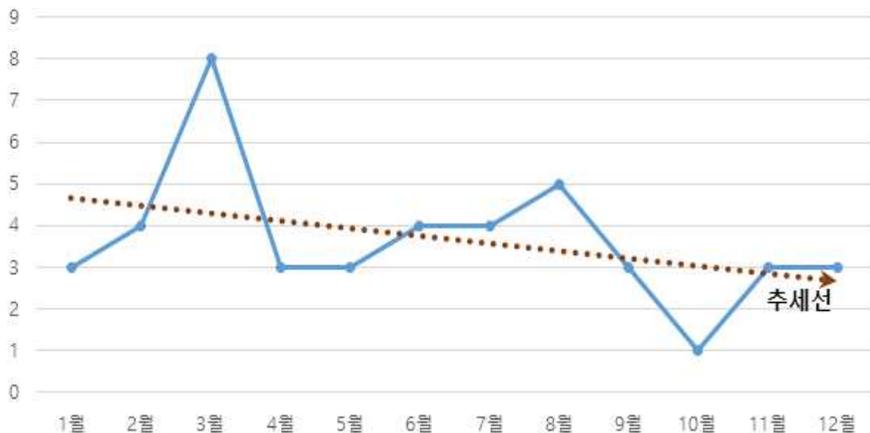
공공갈등이 증가한다는 점을 무조건 적으로 부정적으로 평가할 수는 없다. 공공갈등의 긍정적인 측면을 높이는 것이 공공갈등관리이기 때문에 그만큼 사회문제를 해결하기 위한 정책 및 사업 추진이 활발하다는 증거이며, 이에 대한 수정보완을 통해 정책의 질적 향상을 높일 수 있는 기회가 될 수 있기 때문이다(단국대학교 분쟁해결연구센터, 2018).



[그림 2] 연도별 충청남도 공공갈등발생 현황

동일한 기준을 적용하여 공공갈등의 월별 발생현황 분석결과 연말(12월)로 갈수록 공공갈등이 발생이 점차 줄어드는 것으로 분석되었다. 이러한 현상은 주로 외부에서 이루어지는 시위 및 집회의 특성상 외부온도가 갈등발생 비율에 영향을 줄 수도 있지만, 이보다 더 큰 영향을 주는 것은 시위 및 집회의 경우 외부의 관심도 이다. 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.



[그림 3] 월별 충청남도 공공갈등발생 현황

충청남도의 공공갈등 발생 현황을 살펴본 결과 공공갈등은 계속 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 2004년과 2008년, 2011년의 공공갈등 발생은 일시적으로 큰 폭으로 증가한 것으로 분석되었다. 또한 월별 발생 빈도는 연말로 갈수록 줄어드는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 선행연구<sup>1)</sup>를 바탕으로 충청남도의 공공갈등 발생현황 중년도별 발생현황, 월별 발생현황을 활용하였다. 단순히 갈등발생의 빈도만을 가지고 갈등의 갈등정도를 판단할 수는 없으나, 변화양상 분석을 통하여 공공갈등 대응방향을 예측할 수 있다. 충청남도는 수도권에 인접하여 지속적인 성장을 이루고 있으며, 이에 따른 공공갈등 발생이 증가하는 것을 알 수 있다.

1) 장창석 외(2018), 충청남도 공공갈등관리 실태 및 정책과제, 충남연구원

## 2. 충청남도 갈등관리 역량

### 1) 갈등 예방과 해결에 관한 조례

현재 우리나라는 공공갈등의 예방과 해결을 위한 기본법은 제정되어 있지 않다. 다만 대통령령인 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’이 2007년 2월에 제정되어 기본법령의 성격을 띠고 있다. 충청남도는 이 규정을 바탕으로 ‘충청남도 공공갈등예방과 해결에 관한 조례’를 제정·운영하고 있다. 이 조례에서는 충청남도의 주요시책을 수립·추진함에 있어서 발생할 수 있는 갈등에 대한 사전 예방과 해결방안을 담고 있으며, 충청남도와 도민 상호간 상생발전과 사회통합에 기여하고 있다.

‘충청남도 공공갈등예방과 해결에 관한 조례’는 2010년 최초 제정된 이후, 2014년 12월 전부 개정되었다. 기존의 조례가 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에 의해 포괄적이고 일반적인 내용을 담고 있었던데 반해 개정된 조례에서는 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. 이러한 조례 전면개정을 통해 충청남도는 사후적 관리에서 사전적 예방으로의 갈등관리 체계를 구축하였고, 이후 가용한 여러 시스템들을 활용하여 도내 공공갈등의 예방과 해결에 노력하고 있다.

도내 15개 시·군에서도 전 지역이 공공갈등관리와 관련한 조례를 제정하여 운영하면서 공공갈등관리에 선도적인 모습을 보여주고 있다. 시·군 조례를 살펴보면 공공정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 갈등에 대해 갈등영향분석 추진, 갈등관리 심의위원회 구성·운영, 참여적 의사결정 방법의 활용 등을

통하여 갈등을 해결할 수 있는 방안에 대한 근거를 마련하고 있다. 다만 충남도의 조례가 현실적인 여건을 고려하여, 실무에서 필요한 내용과 적용 가능한 내용들로 개정이 된 것과는 다르게 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’과 유사한 포괄적이고 일반적인 내용으로 구성되어 있어, 실제 공공갈등 예방과 해결을 위해 적용하기에는 실효성이 적은 것으로 판단된다.

법적·제도적 기반의 구축은 갈등관리 역량을 판단할 수 있는 중요한 요인이다. 갈등관리는 이해관계자들의 복잡한 갈등쟁점에 대한 자치단체의 개입과 지속적인 대화와 타협을 통한 갈등해결을 위한 노력과정이다. 우리나라는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’, ‘환경영향평가법’, ‘폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률’ 등 개별법에서 유형별로 나타날 수 있는 갈등에 대한 관련 규정이 존재하며, 개별법을 통해 갈등이 해결 가능한 경우도 있다. 또한 소송을 통한 사법적인 갈등해결 방식이 있다. 다만 최근 복잡화·다양화 되는 갈등은 전통적인 방식으로 해결되기에는 사회적 비용과 시간이 너무 많이 든다는 한계를 보이고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위한 대안으로 요구되는 것이 자치단체의 노력과 주민참여이다. 이를 위해서는 자치단체의 노력을 위한 법적·제도적 기반 마련이 매우 중요하다고 할 수 있다.

충남도, 시·군의 공공갈등 예방 및 관리를 위한 법적·제도적 기반은 내용적 한계는 있으나, 이미 그 틀은 갖추어져 있다고 볼 수 있다. 하지만 갈등의 유형과 양상이 보다 다양하게 나타나는 현재 상황을 비추어 볼 때 상황에 따른 유연한 대처가 불가능한 문제점을 지니고 있다. 또한 개별법에 의해 갈등을 해결하려 할 때 나타나는 자치단체의 수동적 대처와 이를 질타하는 지역주민들의 불만은 쌓여갈 수 밖에 없다. 이에 충남도 사례를 바탕으로 15개 시·군에서는 보다 적극적이고 능동적으로 대처할 수 있는 제도의

개정과 이를 적절히 활용한 현장적용이 필요하다고 판단된다.

〈표 5〉 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/>)

## 2) 행정조직 현황

충청남도는 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례에 의하여 갈등 예방 및 관리에 관한 업무를 행정부지사 직속 공동체정책관실 갈등정책팀(현원 3명) 소관업무로 분장하여 다루고 있다. 주요업무로는 도내 공공갈등 관리 업무를 총괄하며, 갈등관리심의위원회·갈등조정협의회의 구성과 운영, 갈등전문기구의 운영과 지원 등을 추진하고 있다.

충청남도가 광역자치단체에서 최초로 공공갈등 전담 조직을 운영하고 있는 것과는 다르게 15개 시·군중 전담조직을 운영하고 있는 자치단체는 없는 것으로 조사되었다. 또한 갈등을 담당하는 부서와 실무자는 있으나 갈등관리를 위한 업무의 우선성은 눈에 띄지 않았다.

먼저 조직 형태를 살펴보면 담당과는 대부분의 시·군에서 행정지원과, 자치행정과 등 전통적인 행정부서에 소속되어 있었으며, 공주시 시민소통과, 서산시 시민공동체과, 당진시 소통협력새마을과 등 최근 행정의 변화를 반영한 담당과에 소속되어 있었다. 담당팀은 대부분의 시·군에서 행정팀, 행정지원팀에서 업무를 담당하고 있으며, 천안시 분권팀, 공주시 민원조정팀, 서산시 혁신분권팀, 당진시 주민자치팀, 금산군 민관협력팀 등에서 업무를 담당하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 조직구성은 자치단체별로 조직개편시 공공갈등 업무에 대한 중요도의 인식차이에 의해 발생한 것으로 판단되며, 갈등의 발생단계에서의 관리와 해결에 대한 업무보다는 대개 갈등발생시 상황의 종합정도에 그치고 있는 것으로 보인다.

다음 담당자의 업무분장을 살펴보면 모든 시·군에서 공공갈등 관리의 전담이 아닌 다른 업무를 겸하고 있는 것으로 나타났다. 공공갈등 업무를 담당하고 있는 담당자의 업무분장을 살펴보게 되면 민원관리, 동향분석, 여론파악, 민관협치, 사회혁신 등 공공갈등과 관련된 업무와 함께 인권,

청사관리, 민원업무 등 공공갈등과 직접적 관련이 없는 업무들의 비중이 높은 것으로 파악되었다. 또한 공공갈등 업무를 담당한다 하여도 실무부서와의 협업이나 조정업무를 담당하고 있지는 않았다. 이러한 조직구성과 업무분장은 공공갈등 발생 시 실질적인 관리와 영향력을 발휘할 수 있지 않은 것으로 판단된다.

자치단체별로 공공갈등의 예방과 대응을 위한 업무의 필요성과 비중이 커지고 있는 상태이나 전담조직이 없다는 것은 문제점으로 제시될 수 있다. 그리고 충청남도가 행정부지사 산하의 직속 부서로써 공공갈등의 예방과 해결 업무를 수행하는 것과는 다르게 담당자 업무분장 중 공공갈등 관리와 관련한 업무를 명시하고 있는 자치단체는 천안시, 공주시, 서천군, 예산군 등 4개 시·군 뿐인 것으로 나타났다. 자치단체에 갈등관리 전담부서가 없는 상황에서 담당자의 업무분장에 공공갈등에 관한 내용을 포함하고 있지 않다는 것은 갈등해결에 중요한 요인인 부서간 연계가 강하지 못한 것으로 판단된다. 공공갈등은 그 요인이 복잡화·다양화 되면서 여러 부서의 업무가 복합적으로 작용하는 경우가 많아 부서를 뛰어넘는 협조와 소통이 매우 중요하다. 그러나 15개 시·군별로 현재의 조직구성과 업무분장으로는 갈등 관리가 효율적으로 이루어지지 않을 가능성이 예상된다.

공공갈등 사안에 대한 부서간의 의견 차이는 뚜렷이 존재한다. 각 사업별 특성으로 인해 갈등담당자와 부서별 사업담당자 시각은 많이 다르다. 현재의 조직 구성은 갈등관리 현황을 파악하는 소극적 업무를 공통적인 업무들이 주로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 또한 갈등관리가 부수적인 업무로 인식되고 있는 것으로 보이며, 이는 갈등관리 업무가 소홀해질 가능성이 매우 크고 적극적인 갈등관리가 이루어지기 어렵다.

충청남도에서는 공공갈등관리 목록을 작성하여 종합적인 갈등관리 정책과

업무를 수행중에 있다. 대부분의 갈등이 일어나는 지역은 기초 자치단체이다. 충남도가 공공갈등을 관리하고 통제할 수 있는 역할을 수행하고 있는 반면에 자치단체에서는 조직과 인력의 한계로 인해 충남도와의 효율적인 업무협력 또한 어려운 것으로 판단된다. 충남도가 갈등관리 업무 프로세스를 마련하여 나름의 역할을 하고 있는 것은 사실이지만, 15개 시·군과의 대응방식의 차이가 있기 때문에 협업의 중요성은 더욱 커진다. 이에 공공갈등 관리의 효율성을 위한 시·군의 조직 개편, 업무 전담자의 배치 등 실질적인 노력이 요구된다.

〈표 6〉 시·군별 공공갈등 행정조직 현황

구 분	담당과	담당팀	담당자 업무분장
천안시	자치민원과	분권팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공갈등관리에 관한 업무</li> <li>- 지방분권관련 대외협력 및 홍보</li> <li>- 천안·아산 상생협력센터 운영</li> <li>- 천안·아산생활권 행정협의회 관련 업무</li> </ul>
공주시	시민소통 담당관	민원조정팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공기관, 민관의 갈등예방과 해결 총괄</li> <li>- 민생현안의 조정관리</li> <li>- 직소민원관리</li> <li>- 고질·탄원·다수·집단민원 등 민원의 처리·조정(민원조정위원회 운영에 관한 사항)</li> <li>- 각종 개발사업과 관련된 민원 해소대책</li> </ul>
보령시	자치행정과	시정팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관내동향 파악</li> <li>- 도정모니터, 시정모니터 운영 및 관리</li> <li>- 이통장 관리</li> <li>- 모범시민 표창(이통장 감사패 포함)</li> </ul>

구 분	담당과	담당팀	담당자 업무분장
아산시	자치행정과	행정팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산 및 회계</li> <li>- 일반 서무</li> <li>- 각종 시책업무</li> <li>- 민간인 포상</li> <li>- 상생협력</li> <li>- 행정사 업무</li> <li>- 적십자회비 모금</li> </ul>
서산시	시민공동체과	혁신분권팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정혁신 업무(혁신평가, 3대 혁신 추진)</li> <li>- 지시행정 활성화(시정연구동아리)</li> <li>- 협업행정 추진(협업포인트제 등)</li> <li>- 자치분권 업무 추진</li> </ul>
논산시	행정지원과	행정팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동향</li> <li>- 선거</li> <li>- 이통장</li> </ul>
계룡시	자치행정과	자치협력 새마을팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치협력새마을 업무 총괄</li> <li>- 주민자치 공공서비스 구축사업 추진</li> </ul>
당진시	소통협력 새마을과	주민자치팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치 업무</li> </ul>
금산군	자치행정과	민관협력팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민관협치</li> <li>- 사회혁신</li> <li>- 민주평화통일 자문회의 관리</li> <li>- 갈등관리(공공갈등)</li> <li>- 인삼고을봉사반 운영</li> <li>- 외국인 체류지 변경 및 민원 일반</li> </ul>

구 분	담당과	담당팀	담당자 업무분장
부여군	자치행정과	행정팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군정 주요 시책행사(의전) 추진</li> <li>- 명예군수 운영 및 명예군민증 수여</li> <li>- 명예읍면장</li> <li>- 정년 및 명예 퇴임행사</li> <li>- 선거 및 주민투표법</li> <li>- 지방행정 여론·동향관리</li> <li>- 시장·군수협의회 운영</li> <li>- 출향인사</li> <li>- 인권업무</li> <li>- 부시장부군수 회의</li> <li>- 국·도정 시책 및 종합대책 추진</li> </ul>
서천군	자치행정과	조직인사팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여론·동향(갈등관리 등)</li> <li>- 군수·부군수 일정 관리</li> <li>- 주요인사 방문</li> <li>- 선거업무</li> <li>- 군수 업무추진비 관리</li> <li>- 국·도·군정의 시책업무</li> <li>- 군수 읍·면 순방</li> <li>- 희망의 대화, 청사방호</li> <li>- 시장군수협의회 등 각종(부)단체장·부단체장 협의회</li> </ul>
청양군	행정지원과	행정팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과경리</li> <li>- 주민등록 및 가족관계등록 업무</li> <li>- 민주평화통일 자문회의 관련 업무</li> <li>- 북한이탈주민 관리</li> <li>- 도·군정모니터 운영지원</li> <li>- 부시장·부군수 회의</li> <li>- 인권증진 및 갈등에 관한 업무</li> </ul>
홍성군	행정지원과	행정팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여론동향</li> <li>- 시책업무</li> <li>- 시장·군수 및 부단체장회의</li> <li>- 군수·부군수 취임</li> <li>- 도지사·군수·부군수 순방</li> <li>- 환황해권행정협의회</li> </ul>

구 분	담당과	담당팀	담당자 업무분장
예산군	총무과	행정팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국 일반 서무</li> <li>- 선거 및 시책 추진</li> <li>- 도지사 시군 순방</li> <li>- 군수 읍면 순방</li> <li>- 기관단체 지원(자율방범연합대, 범죄피해자지원센터, 예산군지역치안협의회, 한국자유총연맹예산군지회, 행정동우회)</li> <li>- 행정구역</li> <li>- 갈등관리</li> <li>- 자치분권</li> </ul>
태안군	행정지원과	행정지원팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동향</li> </ul>

출처: 각 시군 내부자료

### 3. 충청남도 갈등관리 예방

#### 1) 갈등관리 역량강화 교육

갈등관리는 지속적인 관심과 담당자의 역량이 매우 중요하다. 갈등담당자는 정책을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 갈등에 대한 인식과 대응에 대한 역량을 갖추고 있어야 한다. 이러한 역량 강화를 위해서는 장기적인 관점에서 공공갈등 발생을 전제조건으로 갈등담당자와 실무담당자의 효과적 대응능력 향상을 위한 교육 프로그램의 운영이 요구된다.

현재 공무원들에게 갈등관련 교육을 제공하는 공공기관은 국무조정실 지정 갈등관리 전문기관인 한국행정연구원, 단국대학교 분쟁해결연구센터가 있다. 한국행정연구원에서는 일반과정과 심화과정으로 구분하여 매년 회차별로 교육을 진행하고 있으며, 단국대학교 분쟁해결연구센터는 전국 자치단체를 대상으로 갈등관리 교육을 수행하고 있다. 충청남도 갈등관리 전문기관인 충남연구원에서는 매년 도내 자치단체를 대상으로 찾아가는 갈등관리 교육을 운영중에 있다.

도내 15개 시·군을 대상으로 최근 3년간 공무원을 대상으로 한 갈등관리 역량강화 교육 개최 실태를 분석한 결과 9개 시·군만이 교육을 개최한 것으로 파악 되었다. 천안시, 보령시, 서천군이 각각 2회를 개최하였으며, 공주시, 아산시, 서산시, 논산시, 부여군, 예산군이 각각 1회씩 개최하였다. 교육기관을 살펴보면 충남연구원이 7회로 가장 많았고, 단국대학교 분쟁해결연구센터 3회, 갈등코칭그룹 어울림이 1회인 것으로 나타났다. 천안시의 경우 공무원이 아닌 일반 주민을 대상으로 갈등관리 역량 강화 교육을 개최한 것이 특징으로 분석되었다.

갈등관리 업무 담당자는 갈등 사안 발생시 갈등에 대한 조사 및 협력을 위한 업무에 전문성 부족 등의 한계를 드러내고 있어, 교육의 중요성은 점점 증대되고 있다. 공무원을 대상으로 한 갈등관리 교육은 갈등관리 역량강화 교육은 갈등관리 담당자와 업무담당자, 일반공무원 모두를 대상으로 개최하는 것이 바람직하며, 갈등예방 프로세스와 협상과 조정 등에 관한 지식 등의 내용이 교육되어야 한다.

또한 천안시에서 개최한 교육사례는 사회구성원인 일반인을 대상으로 교육이 이루어졌다. 공공갈등은 갈등을 관리하는 담당자 뿐만 아니라 실제 갈등에 참여하고 있는 이해관계자들의 교육을 통한 사전적 예방 또한 중요성이 강조되고 있다. 일반 주민을 대상으로 한 교육은 갈등에 대한 직접적인 관리 방식을 제공하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

갈등의 효과적인 관리를 위해서는 공무원, 이해관계자의 역량강화와 인식개선이 요구된다. 도내 자치단체의 경우 갈등관리 역량강화를 위한 교육 개최는 차이가 있는 것으로 나타났다. 교육 프로그램 개최 실적이 없는 자치단체는 장기적 관점에서 교육을 통한 공무원의 역량강화를 위해 노력할 필요가 있으며, 교육개최 여건이 어렵다면 타 기관을 통해 상시 운영되는 교육프로그램에 공무원들이 참여할 수 있는 여건 마련이 요구된다.

〈표 7〉 시·군별 공공갈등 역량강화 교육 실적

구 분	개최횟수	대상	인원	교육기관
천안시	2회	주민	17명	단국대학교분쟁해결센터
		주민	17명	단국대학교분쟁해결센터
공주시	1회	공무원	46명	충남연구원
보령시	2회	공무원	45명	충남연구원
		공무원	2명	충남연구원
아산시	1회	공무원	51명	충남연구원
서산시	1회	공무원	200명	단국대학교분쟁해결센터
논산시	1회	공무원	7명	충남연구원
계룡시	-	-	-	-
당진시	-	-	-	-
금산군	-	-	-	-
부여군	1회	공무원	150명	충남연구원
서천군	2회	공무원	80명	갈등코칭그룹 어울림
		공무원	120명	충남연구원
청양군	-	-	-	-
홍성군	-	-	-	-
예산군	1회	공무원	300명	충남연구원
태안군	-	-	-	-

출처: 각 시군 내부자료

## 2) 갈등영향분석 실시 사례

공공정책에 의해 추진되는 사업들과 관련된 공공갈등은 사회적 갈등 중 하나로 이를 효율적으로 분석하고 개선방안을 도출하는 것은 매우 중요한 일이다. 최근 급증하고 있는 공공갈등은 사회적 수요의 증가로 그 분석의 중요성이 더욱 증가되고 있다. 이에 공공갈등을 잠재적 공공갈등을 미리 살펴보고 효율적 관리 및 해결방안의 가능성을 알아보는 갈등영향분석의 중요성과 필요성 또한 증대되고 있다. ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’, ‘충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’에서는 모두 갈등영향 분석의 실시에 관한 규정을 담고 있으며, 몇 년전부터 그 필요성에 의해 갈등영향분석이 실시되고 있다. ‘충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’ 제7조에서는 공공갈등의 예방과 해결의 원칙 중 갈등영향분석의 실시 조건과 내용, 심의 방법 등에 대해서 규정하고 있다. 또한 충청남도 공공갈등관리 매뉴얼에서는 영향분석을 위한 공공갈등의 유형별 내용과 방법, 갈등영향분석 수행자의 입장에 따른 조사 내용과 방법 등에 대해서 기술하고 있다.

갈등영향분석은 공공정책의 추진과정에서 발생하는 사안에 대하여 쟁점과 우선순위를 파악한다. 이 과정에서 이해관계자의 입장과 관심사에 대한 적극적인 파악을 통해 합의형성을 위한 가능성과 절차에 대한 분석이 가능하다. 이러한 분석을 통하여 이해관계자의 적극적 참여를 유도할 수 있고 객관성 확보에도 유리하다. 또한 공공정책의 추진과정에서 불필요한 절차나 불가능한 상황들을 사전에 분석하여 사실관계를 입증할 수 있다. 사실관계의 입증은 정책의 신뢰도 제고와 정책대안을 탐색하는데 많은 도움을 줄 수 있다. 이러한 갈등영향분석이 갖는 장점을 공공갈등 예방과 해결에 활용한다면, 갈등관리의 효율성을 제고할 수 있는 조사방법이다.

이처럼 갈등영향분석은 갈등관리의 주요 수단으로써 그 필요성이 증대되고 있다. 충청도에서는 갈등관리심의위원회의 심의를 거쳐 최근 3년간 매년 1~2건의 갈등영향분석을 실시하였으며, 그 결과를 바탕으로 갈등관리심의위원회의 권고를 받아들여 갈등관리 목록을 운영하는데 활용하고 있다.

충남도 내 15개 시·군의 갈등관련 조례에서는 갈등영향분석의 실시와 내용에 관한 규정들을 모두 포함하고 있다. 하지만 최근 3년간 갈등영향분석을 실시한 자치단체는 아산시, 서산시, 예산군 등 3개 시·군뿐인 것으로 나타났다. 갈등영향분석 사례를 살펴보면 아산시의 경우 산업단지를 조성하면서 나타나게 되는 문제로 인한 지역주민들의 박탈감과 다양한 사회문제가 분석되었다. 서산시의 경우 버스터미널을 이전하면서 사업에 대한 찬반의견의 대립으로 인한 사례였고, 예산군은 채석단지 조성을 둘러싼 지역주민들의 찬반의견을 대립과 환경파괴, 정주여건 훼손 등이 주요 내용으로 분석되었다.

또한 연구된 갈등영향분석 3건중 아산시, 예산군 등 2건은 충청도의 요청에 의해 충남연구원에서 수행한 연구이며, 서산시 1건만이 시·군 자체적으로 갈등영향분석을 수행한 사례로 분석되었다. 이는 갈등영향분석의 중요성이 증대되고 있는 현실과는 다르게 자치단체에서 갈등영향분석의 실시에는 소극적이며, 공공갈등의 해결을 위한 활용도가 낮은 것으로 나타났다.

이러한 현상은 갈등영향분석은 실제 공공갈등이 발생한 시점의 해결방안이나 대안 제시 보다는 갈등발생 초기 분석을 통한 갈등의 성격과 쟁점, 이해관계자를 분류하는데 초점을 맞추고 있어 실제 자치단체에서 필요한 시점에 활용가능성이 낮은 것이 원인으로 분석된다.

앞서 서술한 것처럼 갈등영향분석은 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 추후 지역사회에 미치는 영향요인을 사전에 조사하고 예측, 평가함

으로써 갈등을 감소시키거나 해결할 수 있는 방안을 탐색하는 갈등관리 수단이다. 갈등영향분석이 갖는 취지와 목적, 내용 등을 살펴본다면 갈등 발생의 원인을 보다 객관적이고 체계적으로 분석하여 장기적 관점에서 필요한 연구라고 할 수 있다.

자치단체별로 조례에 의한 종합적이고 체계적인 공공갈등 대응방안 마련과 갈등관리 프로세스의 마련을 위한 노력이 요구된다. 갈등영향분석을 활용하여 단계별 분석과 활용을 통한 체계적 관리 등 갈등영향분석의 활성화가 필요할 것이다.

〈표 8〉 시·군별 갈등영향분석 실시 사례

구 분	정책명	실시년도	주요내용
아산시	아산시 인주 일반산업단지(3공구) 조성	2017	황해경제자유구역 해제로 인한 주변지역 개발 사업 축소 또는 유보로 개발예정지 주민들의 상대적 박탈감 및 다양한 사회문제가 대두되는 상황으로 해소방안 마련 필요
서산시	서산공용버스터미널 이전 및 수석지구 도시개발사업 추진	2019	터미널 이전에 대한 입장, 찬·반 사유, 수석지구 이전 의견, 대안 개발, 갈등 수준 등
예산군	대술 채석단지 조성	2017	산맥절단으로 인한 경관훼손 및 환경피해 발생

출처: 각 시·군 내부자료

## 4. 충청남도 갈등관리 대응

### 1) 갈등관리심의위원회 구성

‘충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’ 9조, 10조, 11조, 12조, 13조에서는 갈등관리심의위원회의 설치 및 기능, 구성·운영과 회의, 심의 결과의 반영에 대한 사항을 규정하고 있다. 갈등은 점점 복잡화, 다양화되어 가는 추세이며, 이러한 갈등관리심의위원회의 활성화와 심의기능의 강화는 공공갈등 관리에 있어서 중요한 가치를 갖는다.

갈등관리심의위원회는 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 노력과 함께 자치단체의 갈등관리 대응 역량 강화의 목적을 가지고 있다. 갈등관리심의위원회는 공공정책을 추진함에 있어서 갈등과 관련한 문제와 제반사항에 대한 심의를 주요역할로 삼고 있다. 또한 갈등관리심의위원회에서 심의된 결과는 자치단체장의 책임하에 정책추진과정에서 성실히 반영할 것을 명시하고 있다.

갈등관리심의위원회의 구성은 자치단체의 공공갈등 관리에 있어서 절차적 정당성 확보와 전문성이라는 두 가지 주요 가치를 지향하고 있다. 자치단체 중심의 공공갈등 해결 절차는 이해관계자들로부터 절차적 정당성에 대한 문제가 제기 될 수 있고, 민주적 절차를 강화할 경우 의사결정의 효율성이 낮아지는 문제점이 발생한다. 또한 심의를 필요로 하는 갈등사안의 경우 전문성을 필요로 하는 유형의 갈등이 늘고 있어 참여자들의 전문성을 확보하는 노력이 필요하다. 갈등이 점점 복잡화·다양화되어 가는 추세이며, 이러한 갈등관리심의위원회의 활성화와 심의기능의 강화는 공공갈등 관리에 있어서 중요한 가치를 갖는다.

그러나 이러한 갈등관리심의위원회의 활동은 절차적 정당성을 확보하고, 민주적 절차를 확장과 전문성을 강화하는데 기여하고는 있으나, 직접적인 정책결정권한을 갖는 심의가 아닌 권고, 자문수준에 머무를 수 밖에 없는 제도적 한계점도 가지고 있다.

2018년말 현재 도내 15개 시·군의 갈등관리 관련 조례에서는 갈등관리 제도를 규정하고 있으며, 갈등관리심의위원회의 설치와 운영에 관한 세부 규칙들을 포함하고 있다. 15개 시·군 중 공공갈등의 예방 및 관리와 관련한 사항의 심의를 위해 갈등관리심의위원회를 구성한 자치단체는 공주시, 아산시, 서산시, 논산시, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군 등 8개 시·군인 것으로 나타났다. 또한 갈등관리심의위원회를 구성함에 있어서 위원장의 구성, 심의위원의 규모와 외부 전문가의 참여인원 등에서 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

시·군별로 살펴보면 먼저 갈등관리심의위원 구성 수에서 차이를 보이고 있다. 서산시가 21명으로 가장 많았으며, 나머지 시·군에서는 대부분 15인 이내로 구성이 되었다. 다음 위원장 선출의 경우 5개 시·군에서 당연직으로 구성이 되었으며, 서천군과 청양군에서는 외부 전문가가 위원장을 맡고 있는 것으로 나타났다. 홍성군의 경우는 위원장의 자격에 대한 규정을 따로 마련하고 있지 않은 것으로 분석되었다. 마지막으로 외부전문가 참여의 경우 청양군이 정원 15명 중 외부 전문가를 15명으로 구성하고 있는 점이 특징으로 나타났으며, 홍성군도 정원 15명 중 외부 전문가 14인으로 구성되어 있었다. 반면 예산군의 경우 외부 전문가의 참여가 4인으로 가장 적은 것으로 나타났다.

〈표 9〉 시·군별 갈등관리심의위원회 구성 현황

구 분	인원수(정원)	위원장	위촉직 위원수	당연직 위원수	최근 위촉일
천안시					
공주시	12(15)	당연직	7	5	2017.8.1
보령시					
아산시	15	당연직	8	6	2013.6.24
서산시	21	당연직	15	6	2019.10.15
논산시	15명 이내	당연직	11	위원장 포함 4명	2014.9.22.
계룡시					
당진시					
금산군					
부여군					
서천군	15	위촉직	11	4	2018.10.31
청양군	15명	위촉직	15		
홍성군	15		14	1	
예산군	14	당연직	4	10	2017.7.1.
태안군					

출처: 각 시군 내부자료

## 2) 심의위원회 개최 실적

갈등관리심의위원회는 공공정책의 갈등 예방 및 해결을 위하여 공정하고 중립적인 관점에서 문제를 검토하기 위하여 도입되었다(한국법제연구원, 2011). 충청남도에서는 최근 3년간 매년 2회 이상의 갈등관리심의위원회를 운영중이다. 갈등관리심의위원회에서는 전년도의 갈등관리 실적과 목록을 점검하고, 공공갈등 사전진단제를 통해 채택된 공공갈등 사안에 대해 도의 역할과 대응에 대한 심의를 진행한다. 또한 심의위원회에서 당해 연도의 갈등영향분석 대상 선정과 결과에 대한 심의를 통하여 충남도의 대응방향에 대한 자문과 권고를 주요 기능으로 추진하고 있다. 도내 15개 시·군별 조례에서는 갈등관리심의위원회를 위원장의 필요하다고 인정하는 경우나 자치단체장의 개최요구 등 공공갈등이 발생했을 경우 개최하는 것을 규정하고 있다.

본 연구에서는 2016년부터 2018년까지 최근 3년동안의 도내 15개 시·군의 갈등관리심의위원회 운영실적을 살펴보았다. 조례에 의해 갈등관리심의위원회를 구성하고 운영중인 8개 시·군 중 최근 3년간 갈등관리 심의위원회를 운영한 자치단체는 2개 시·군인 것으로 나타났다. 공주시에서는 3년간 1회의 갈등관리심의위원회를 개최하였으며, 집단갈등 형태를 보이고 있는 민원에 대한 현황 점검과 해결방안에 대한 논의를 진행하였다. 서천군에서는 2017년 1회, 2018년 2회에 걸쳐 갈등관리심의위원회를 개최하였으며, 서천군 관내의 주요 공공갈등 사안에 대한 심의와 의결을 진행하였다. 서천군의 경우 추진하는 정책사업의 경우 갈등진단표를 통하여 심의위원회의 의견을 추진하는 등 절차적 정당성 확보를 위한 노력을 기울이고 있으며, 갈등관리심의위원회를 공공갈등 예방과 해결에 적극 활용하고 있는 것으로 나타났다.

다만 갈등관리심의위원회의 구성후 운영이 되지 않은 자치단체와 운영된

자치단체 모두 적극적으로 운영이 되었다고 보는데는 한계가 있다. 이는 자치단체의 행정적 여건, 공공갈등의 성격, 사회적 이슈등에 따라 갈등관리심의위원회의 위상과 역할, 운영의 필요성등이 다르게 인식되고 있음을 단적으로 보여주고 있다.

갈등관리심의위원회는 특정 갈등문제를 대상으로 한 조사와 분석보다는 자치단체의 갈등관리 전반에 걸친 규칙 제정과 대응방향에 영향을 미치는 협력적 의사결정이라고 할 수 있다. 따라서 갈등관리심의위원회의 구성과 운영은 갈등을 사전에 예방하고 자치단체의 갈등관리 역량을 제고하는데 중요한 수단이라고 할 수 있다. 자치단체에서 공공갈등이 발생될 경우 갈등으로 인한 지역 사회의 붕괴와 이로 인한 사회적 비용의 발생은 갈등의 긍정적인 효과보다 크게 나타나고 있다. 이에 공공갈등을 사전에 예방하고 직접적 해결하는 과정에서 외부 전문가가 참여하는 갈등관리심의위원회의 활동은 지니는 의미가 크다. 하지만 도내 15개 시·군의 갈등관리심의위원회 운영 실적을 살펴보면, 그 구성과 운영이 형식적으로 이루어지고 있음을 나타낸다고 할 수 있다.

정책의 추진과정에서 지속적으로 발생하고 있는 공공갈등은 그 원인과 배경이 점차 복잡화, 다양화 되어가고 있다. 또한 민주주의의 발달과 시민 참여의 확대로 인하여 그 발생단계 또한 정책의 집행단계가 아닌 계획단계에서 발생하고 있다. 정책과정의 투명성 확보와 외부 참여 방법의 다양화를 통한 객관적 갈등해결을 위한 방식의 변화가 요구되고 있는 것이 현실이다. 갈등관리심의위원회의 구성과 운영, 활용은 정책 환경의 변화와 갈등의 양상 변화에 대응할 수 있는 좋은 대안이 될 수 있다. 이에 자치단체에서는 갈등관리위원회의 보다 적극적인 운영을 통하여 심의기능을 활용한 갈등관리 기반을 조성할 수 있는 여건 마련에 노력을 기울여야 할 것이다.

〈표 10〉 시·군별 갈등관리심의위원회 개최 실적

구 분	회의명	개최일자	주요 안건 등 내용
공주시	갈등관리심의위원회 위촉식	2017.08.07.	위촉장 수여, 100인 이상 집단갈등민원 현황 및 해결방안 토의
서천군	서천군 갈등관리심의위원회	2017.09.20.	환경미화원 체불임금 등 관련 갈등
		2018.02.14.	비인 장례식장 부지조성 관련 갈등
		2018.10.31.	봄의 마을 주변 재정비사업 관련 갈등

출처: 각 시·군 내부자료

### 3) 갈등조정협의회 구성 및 운영현황

‘충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’는 제14조, 제15조, 제16조, 제17조에 갈등조정협의회의 설치, 구성과 운영, 합의결과문의 내용 및 이행에 관한 규정을 담고 있다. 공공정책의 추진과정에서 갈등이 발생하는 경우 갈등 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수 있도록 규정하고 있다.

갈등관리심의위원회는 갈등의 예방과 해결을 위한 심의와 의결 등을 통한 갈등의 사전 예방에 목적을 두고 있으며, 갈등문제 발생시 대응체계 구성 및 대응방안, 방향 설정이 주된 기대효과이다. 갈등조정협의회는 이해관계자의 참여와 협의를 통한 실질적 갈등문제 해결을 그 목적으로 한다. 공공갈등 사안별로 그 구성과 운영형태가 상이한 것이 특징이며, 이해관계자의 여론을 파악하고 다양한 논의를 통하여 참여자 모두가 수용할 수 있는 해결방안과 대안을 마련할 수 있는 효율적 갈등해결을 위한 중요한 제도이다.

충청남도에서는 도내 공공갈등 현안에 대한 갈등조정협의회를 사안별로

다양하게 운영해 왔다. 그 중 '금강-예당지 농촌용수 이용체계 재편사업 협의회'의 사례는 2016년 구성되어 18개월동안 운영되면서 정책에 대한 환경조사, 타당성 검토, 기타 논의를 통하여 갈등조정협의회 운영 사례 중 유기적인 협력체계와 논의를 통한 갈등해결 운영성과를 거두었다. 이러한 성과와 노력을 바탕으로 보령 공군사격장 환경피해 갈등, 내포신도시 집단 에너지 시설 입지 갈등, 제2 서해안 고속도로 건설 갈등 등의 사안에 갈등조정협회를 적극적으로 운영 중이다. 반면 충청남도 내 15개 시·군 중 갈등조정협회를 운영하는 자치단체는 없는 것으로 나타났다. 갈등조정 협의회 구성 및 운영을 통한 공공갈등의 해결 사례는 쉽게 찾아보기 어렵다. 이는 갈등조정협의회의 구성이 쉽지 않고 참여하는 이해관계자들의 입장 차이와 외부 전문가의 중재자로서의 전문성 부족 등을 원인으로 유추해 볼 수 있다. 하지만 공공갈등의 해결이 이해관계자의 공감과 참여에서 그 해결점을 찾을 수 있다는 점을 보면 갈등조정협의회의 운영을 통한 공공갈등의 관리가 필요한 것으로 보인다.

갈등조정협의회는 갈등이 발생한 이후 이해관계자들을 대상으로 갈등조정 협의회를 구성하여 갈등조정자의 조정을 통해 이해관심을 조율하는 내용으로 갈등해결을 위한 구체적인 도구로서 활용된다. 갈등조정협의회 실시여부부터 운영방식이나 갈등사안에 대한 대안까지 모든 이해관계자의 합의를 통해 이끌어내면서 상호간의 의견을 조율하는 과정이다(국무조정실, 2015). 갈등조정협의회는 참여하는 외부전문가, 갈등조정관의 중립적, 전문적 역할도 매우 중요하지만 무엇보다 모든 이해관계자들의 적극적인 참여와 조정에 대한 활용의지가 필요한 과정이다. 갈등조정협의회는 법령이나 제도와는 다르게 자율적으로 구성되어 운영될 수 있는 형태의 조직이다. 이에 자치단체별로 공공갈등의 해결을 위해 갈등조정협의회의 적극 활용이

요구된다. 또한 현재는 자치단체나 행정기관의 주도하에 갈등조정협의회가 구성, 운영되고 있다. 하지만 이해관계자의 적극적 참여와 객관적 갈등해결을 위해서는 이해관계자에게도 갈등조정협의회를 구성을 요청할 수 있는 권한이 부여될 필요성이 있다.

#### 4) 주민참여형 갈등관리 제도 운영

최근 주민의 인식증진과 영향력이 증대되면서 정부-주민간 관계가 수직적·일방적 관계에서 능동적 참여가 가능한 수평적·협력적 관계로 변화하고 있다. 또한 정부의 정책결정과정에서 직·간접적으로 참여할 수 있는 제도들이 도입되고 있다. 공공갈등 사안 발생시 나타날 수 있는 문제인 사회적 비용의 증가, 정책추진의 지연, 행정신뢰 저하 등을 해결하기 위한 방법으로 절차적 공정성·투명성 제고, 국민 참여 기회 확대 등 구체적인 제도와 방안의 도입이 지속적으로 논의되고 있다.

주민과 정부 사이의 관계가 수평적·협력적으로 변화함에 따라 주민들은 더 이상 정책의 결정 및 집행 과정에 정보제공, 의견수렴 또는 설득의 방식으로 이루어지는 형식적 참여에 만족하지 않고, 능동적인 참여를 통하여 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 방안을 모색하고 있다(장원경 외, 2018).

공공갈등의 예방과 해결을 위한 중요한 요인중 이해관계자의 특성은 갈등해결 결과에 영향을 미치는 중요한 요인중의 하나이다.

이러한 사회적 요구에 의해 도내에서 주민참여형 갈등관리제도를 운영 중인 자치단체는 천안시와 서산시 2개인 것으로 나타났다. 천안시와 서산시의 주민참여형 갈등관리 제도는 그 유형이 조금 다르다. 먼저 천안시는 반복되는 민원의 해결을 위하여 시민배심원제를 운영중이다. 이 제도는 천안시와 이해관계자인 시민이 함께 모여 법적, 제도적인 절차에 대한 논의보다는

토론과 소통을 통해 의견을 좁히고, 객관적이고 중립적인 외부 전문가인 시민배심원이 참여하여 해결방안을 모색하는 제도이다.

서산시는 공론화위원회 형태로 제도를 운영중이다. 공론화는 공공정책의 수립 단계에서 참여적 의사결정방법 중 하나인 공론조사를 활용하여 민주적 의견 수렴과 결정을 하는 절차로서 공공정책의 사회적 수용성을 높일 수 있는 방안이다. 서산시에서는 이 제도를 통하여 자원회수시설의 입지와 관련한 공론화 위원회를 구성하여 이해관계자와 일반 시민의 의견을 수렴하고 충분한 숙의 과정을 거쳐서 정책에 대한 사회적 합의를 도출하는 노력을 기울였다.

주민참여형 갈등관리 제도는 공공정책의 수립과 추진과정에서 발생할 수 있는 사회적 문제점과 관련된 정보의 공개, 이해관계자의 참여를 통한 절차적 정당성 확보, 자치단체와 주민의 상호 신뢰를 바탕으로 한 대화와 토론, 이를 통한 자율적인 해결방안 모색 등이 기본 원칙으로 제시된다. 다만 자치단체 현실과 참여성을 감안하여 구체적인 운영방식에는 자치단체별로 그 차이가 있는 것으로 나타났다.

운영실적을 살펴보면 먼저 천안시는 2015년 조례를 통한 제도의 도입이 후 실제 적용된 사례는 없는 것으로 나타났다. 장기간 해결이 불가능한 민원에 대한 조정과 해결을 위해 도입된 취지와는 다르게 운영이 되지 않으면서 지역내에 큰 갈등사안이 발생할 때마다 문제점으로 지적되었다. 제도의 마련과 도입은 갈등관리를 위하여 바람직한 일이나, 실효적 운영을 위해서는 자치단체의 후속조치가 같이 이루어져야 할 것이다.

서산시는 특정 사안에 대한 조례를 제정하여 운영하여, 취지에 맞는 운영과 활용을 이룬 것으로 나타났다. 서산시에서는 자원회수시설의 입지와 관련하여 오랫동안 갈등이 반복되자 이를 해결하기 위하여 공론화위원회 구성을

위한 제도를 신설하고 실제 운영을 실행하였다. 공론화위원회 운영사례는 전국 기초자치단체 중 처음이었으며, 사회적 합의기반에 기초한 공론조사를 통한 정책추진의 좋은 예가 되고 있다.

〈표 11〉 시·군별 주민참여형 갈등관리제도 현황

구 분	조례명	제정일자	주요내용
천안시	천안시 시민민원배심원제 운영 조례	2015.02.11.	이해관계가 대립되는 집단민원, 고질민원, 반복민원 등을 주민 배심원의 토론과 심의를 통해 해결
서산시	서산시 자원회수시설 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정	2018.10.25.	서산시 자원회수시설 설치사업 원안 추진 여부에 관하여 공론화를 통한 결과를 도출하기 위한 위원회 구성 및 운영에 필요한 사항 규정

출처: 각 시군 내부자료

최근 공론화위원회의 구성과 운영은 많은 자치단체에서 공공갈등의 관리와 해결을 위한 방식으로 도입되고 있다. 공론화는 대의제 민주주의를 보완하는 장치로서 공공정책이 적절히 수행될 수 있는 기준이 되고 있다. 또한 정치적 평등을 전제로 참여자가 함께 학습하고 상대방의 의견을 경청하고 토론하는 숙의의 과정으로 선호되는 갈등해결 방식이다. 본 연구에서는 우수사례로 분류되는 서산시 사례를 분석해 보았다.

서산시에서는 관내 폐기물 매립장의 포화로 매립가능량이 부족한 문제가 몇 년 전부터 대두되면서, 생활폐기물 처리방법을 ‘소각’으로 결정하고 2012년부터 자원회수시설(소각장)설치를 추진하였다. 폐기물처리시설 광역화를 통한 국비지원을 위하여 인근 당진시와 광역화기본계획을 체결하고 이듬해 2013년 1월 소각시설 입지선정 공모를 실시하였다. 공모로 후보지가

확정되어 2015년 5월 입지선정위원회를 구성하고 10월까지 4차례 회의를 하였으며, 11월에는 소각시설 입지타당성 조사 결과 주민공람을 실시하였다. 그러나 지역주민 11,400명이 '주민 홍보 및 원점에서 다시 후보지를 공모할 필요성을 제기'하자 12월말 제5차 입지선정위원회에서는 주민의견을 수렴하여 자체 투표결과 미선정으로 의결하였다.

이후 2016년 1월 소각시설 입지선정과 관련 재공모를 실시하였으며, 입지후보지로 4개소가 선정되었다. 이후 입지선정위원회를 구성하고 2017년 3월말까지 4차례 회의를 거쳐 입지타당성조사 용역과 전략환경영향평가 용역도 착수하였다. 그러나 설치를 반대하는 주민들이 시청앞에서 천막을 치고 집회가 이어지면서, 지역사회문제로 확산되었다. 민선 7기에 들어서면서 이 문제를 원점에서 재검토하기로 하고 숙의를 거친 시민들의 참여를 통한 공론화방식을 통해 결정하기로 하였다.

서산시는 2018년 10월 25일 '서산시 자원회수시설 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정'을 제정하고 학계, 법조계, 언론계, 의회, 정당, 시민단체 등으로부터 추천을 받아 16명으로 위원을 구성하였다. 공론화위원들은 '서산시 자원회수시설 계속 추진 여부 공론화'를 주관하고 시민참여단의 구성 방법 및 운영방향에 대하여 논의하였으며 시민참여단의 결정에 대한 권고안을 작성하여 시장에게 제출하는 역할을 수행하였다.

공론화위원은 다양한 계층의 참여자 16인으로 구성되었으며, 사안에 대한 긍정적인 면과 부정적인 면에 대한 종합적인 검토를 수행하였다. 공론화에 대한 결정은 결국 시민참여단이 숙의과정을 거쳐 하는 것이기 때문에 이를 어떻게 구성할 것인가는 중요한 쟁점이었다. 시민참여단 구성을 위하여 유선전화를 통해 시민 1,004명에게 사전 여론조사를 실시하고, 여론조사에 참여한 시민들을 대상으로 시민참여단 참여의향을 묻고 찬성, 반대, 중립의사를

표명한 각 35명 총 105명의 시민참여단을 구성하였다. 시민참여단은 1차 토론회, 현장답사, 2차토론회로 진행된 과정에 참여하였으며 최종투표는 1, 2차 토론회에 모두 참여한 시민만 참석할 수 있게 하였다. 또한 토론회의 모든 과정은 실시간으로 방송하여 관심있는 시민들의 욕구를 공개적으로 충족시켜 주었다.

최종결과는 ‘계속추진(찬성)’ 54.2615%, ‘추진중단(반대)’ 45.7385%로 나타났다. 공론화위원들은 시민참여단의 결정을 존중하여 ‘계속추진(찬성)’으로 권고안을 작성하였으며, 반대측의 우려를 해소할 수 있는 대책을 세울 것도 제안하였다.

2018년 11월 20일 시작된 공론화위원회 활동은 2019년 2월 21일 약 3개월의 활동으로 마무리되었다. 공론화위원회는 시민들이 직접 참여하여 해당현안에 대한 의견을 듣고 현장을 둘러본 후 상호 찬반의견도 개진하고 각자 생각을 정리한 후 직접 정책결정에 참여할 수 있도록 공정한 틀을 만들었다는 점에서 의의가 있다. 공론화위원회와 시민참여단은 집단지성의 힘을 보여주었다. 서로 다른 견해로 인해서 발생한 갈등과 반목을 제3자들이 모여서 객관적인 사실을 바탕으로 논의하여 해결책을 제시할 수 있다는 것을 보여주었다. 이런 점에서 시민참여를 통한 공론화방식은 사회 내 민감한 갈등을 풀어낼 수 있는 유효한 메커니즘이다. 향후 공론화방식이 공공기관의 정책결정방식으로 정착되기 위해서는 먼저 다양한 계층을 포함할 수 있는 인사로 공론화위원회를 구성하여야 하며, 위촉된 위원들은 책임의식을 가지고 공명정대하게 현안을 논의하여야 한다. 그리고 결정된 사안에 대하여 시민들은 신뢰하고 따라주어야 할 것이다.

## 5. 공공갈등관리 관련 인식조사

### 1) 조사개요

충청남도내 업무담당자의 공공갈등 인식 분석을 위하여, 본 연구에서는 심층면접 방식을 활용하였다. 조사는 2차에 걸친 워크숍을 통하여 공공갈등을 담당하는 공무원과 관련 부서의 실무자를 대상으로 이루어졌으며, 자치단체별 실태파악과 이에 대한 의견 조사를 위하여 실태파악에서 적용된 갈등관리 역량, 갈등예방, 갈등대응, 추진참여 측면의 문항들로 구성하여 인식을 공유하고 문제 및 개선과제에 대한 논의를 병행하여 추진하였다.

1차 조사에서는 도내 15개 시·군별로 갈등관리 역량, 갈등예방, 갈등대응의 분야별 운영실태 파악을 위한 조사 위주로 진행되었으며, 2차 조사에서는 분석된 객관적 결과들을 바탕으로 세 가지 측면별로 포괄적인 질문과 서술식 답변을 얻었다. 본 조사는 설문조사로는 알기 어려운 세부적인 의견파악을 위하여 다양한 의견들을 청취하였으며, 본 연구에서는 실태분석에서 나타난 문제점의 개선방안 도출에 활용하였다. 이러한 조사 결과는 자치단체별로 다르게 나타나는 실태와 입장들을 파악할 수 있는 결과이다.

### 2) 조사일정 및 대상

1차 조사는 7월 25일 개최되었으며, 충남도 공공갈등 현안 담당자 5인과 시·군 공공갈등 관리 담당자 및 현안 담당자 30인 등 총 35인이 참여하였다. 2차 조사는 9월 18일부터 9월 20일까지 갈등관리 역량강화 교육 심화과정 워크숍 진행 프로그램의 일환으로 2박 3일간 개최되었다. 2차 조사에서는 도 공공갈등 현안 담당자 10명, 시·군 공공갈등 관리 담당자 및 현안 담당자 15명 등 총 25인이 참여하였다. 조사대상을 공공갈등 현안 담당자와 실무

담당자를 포함한 것은 업무적 특성에 따른 공무원들의 인식 차이와 대응 방식의 차이에 대한 조사를 위함이었다.

### 3) 조사결과

조사를 통한 심층면접 과정에서 참여자들은 분야별로 다양한 의견을 제시하였으며, 본 연구에서는 운영실태 파악을 위해 분류된 갈등관리 역량, 공공갈등 예방, 갈등대응 등 세가지 측면으로 의견을 종합하였다. 조사 결과 실태 파악에서 나타난 문제점들에 대한 측면별 자치단체의 의견과 어려움이 파악되었다. 이러한 의견 조사는 향후 충남도의 갈등관리 종합대책을 수립 하는데 참고 되어야 할 것이다.

#### ① 갈등관리 역량 측면

갈등관리 역량측면에서는 제도(조례), 행정조직과 업무에 대한 의견개진이 다수 이루어졌다. 먼저 기초자치단체의 특성과 현실에 대한 문제점과 어려움에 대한 의견을 제시하였다. 충남도와 자치단체에서 추진하고 있는 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 제도 중 조례가 제정되어 운영중인 것에는 긍정적인 의견을 제시하였으나, 실제 적용에는 한계가 있다는 의견이었다. 공공갈등 발생 시 갈등관리를 위한 상위법이 없으며, 갈등의 유형별로 개별법들이 존재하는 현실에서 자치단체에서 적극적인 갈등관리를 위한 업무를 수행하기는 어렵다는 의견이었다. 또한 대부분의 갈등이 소송으로 해결이 되고 있는 현실을 반영할 때 조례를 근거로 갈등에 대한 접근은 한계가 있다는 의견이 다수를 나타냈다.

다음으로 추진하고 있는 정책과 이를 반영하기 위한 자치단체의 인력부족 문제를 주요 의견으로 제시하였다. 자치단체별 여건상 다른 업무와 갈등관리

업무를 병행하고 있으며, 전담인력이 없는 상황과 다수의 민원이 발생하는 현실에서 공공갈등을 예방하고 해결하기 위한 업무를 수행하는데 한계가 있는 것으로 나타났다. 자치단체 내에서는 갈등 보다는 민원으로 처리되고 해결되는 경우가 많아 갈등관리 프로세스를 자치단체에 적용하기에는 한계가 있는 것으로 나타났다. 또한 갈등관리는 전담업무가 아닌 업무의 한 분야로써 큰 사안이 아니면 집중하기 어려운 현실적 의견도 제시되었다. 또한 갈등사안 발생시 부서별 업무협조가 유기적으로 이루어지지 않고 단편적인 정보의 교류 정도로만 협업이 이루어지고 있는 협조체계의 한계를 제시하였다.

기초 자치단체의 경우 지역사회를 중심으로 갈등이 발생하고 해결이 되고 있는 사례가 많으며, 외부로 드러내지 않으려는 성향이 강하기 때문에 갈등 해결을 위해 무조건적인 자치단체의 개입은 어려운 것이 현실이었다.

즉 갈등이 지속적으로 발생하고 있고 관리의 중요성에 대한 인식이 확산되고는 있으나 자치단체에서는 민원으로 여기는 경우가 많으며, 조직과 인력의 한계로 인해 업무의 비중이 크지 않아 중앙정부나 충남도에서 추진하고 있는 갈등관리 프로세스를 실제 업무에 적용하는데는 한계가 있는 것으로 분석되었다.

이는 갈등관리 업무의 필요성은 있다고 인정되고 있는 것으로 보이나 관리할 수 있는 갈등자체가 많이 없고, 업무 또한 기본업무의 한 분야로써 집중할 수 있는 여건은 마련되지 않은 것으로 판단할 수 있는 결과였다.

## ② 갈등예방 측면

갈등관리 담당자들의 의견 중 공공갈등의 예방 측면에서는 갈등관리 역량강화 교육과 갈등영향분석 연구에 대한 의견이 제시되었다.

먼저 갈등관리 역량강화 교육의 경우 현재 자치단체에서 자체적으로

교육을 수행 하는데는 인력과 예산의 부족을 문제점으로 제시하였다. 공무원 개별적 갈등관리 역량 강화를 위한 교육은 공무원 교육원에서 운영중인 갈등관련 교육에 자발적 참여에 의존하고 있었다. 조직적인 갈등관리 역량 강화 교육에 소요되는 예산은 따로 책정되어 있지 않으며, 현재 갈등관리 교육을 수행중인 단국대학교 분쟁해결 연구센터나 충청남도의 교육 기회에 의존하고 있는 것으로 조사되었다.

다음으로 갈등영향분석 연구 수행의 경우 연구의 필요성, 이를 대행해 줄 외부 전문인력의 부족과 시간의 부족을 문제점으로 제시하였다. 갈등영향 분석이 갈등의 해결보다는 사전적 예방에 초점이 맞추어져 있기 때문에 실무에서 이 결과를 반영하는데는 시기적 차이와 예산의 부족, 수행할 수 있는 전문가의 부재 등 다양한 의견 등이 제시되었다. 전문 인력을 확보 하는데는 자치단체마다 차이가 있으며, 갈등영향분석을 수행하기에는 시급을 요하는 공공갈등(민원)에 대한 요구가 많아 적시에 수행할 수 없는 어려움을 제시하였다. 이를 해결하기 위해 충남도의 역할 확대를 통하여 시·군 공공 갈등 발생시 좀 더 세밀한 맞춤형 지원이 필요하다는 의견이 제시되었다.

즉 공공갈등의 예방을 위한 활동들이 필요하다는데는 공감을 나타내고 있었으나, 예방을 위한 활동들 중 교육과 갈등영향분석의 필요성에는 의문을 제기하는 것으로 나타났다. 예방을 위한 활동들은 장기적 갈등관리에 초점이 맞추어진 활동들로써, 갈등 발생 시 해결에만 초점을 두고 있는 현실적인 인식이 반영된 결과라고 할 수 있다.

### ③ 갈등대응 측면

갈등대응 측면에서는 갈등관리심의위원회의 구성과 조정협의회의 구성에 대한 불만이 제기되었다. 공공갈등 예방 및 해결을 위한 조례를 제정하여

운영 중에 있으며, 이에 따라 후속조치로 갈등관리심의위원회의 구성이 필요하다는데는 대부분 동의를 하였으나, 여기에서도 전문인력 부족의 문제점을 제시하였다. 충남도에서는 15개 시·군에서 갈등관리심의위원회가 모두 구성될 경우 구성된 위원회를 중심으로 권역별 갈등관리심의위원회의 운영을 제안하였다. 하지만 갈등관리심의위원회의 기능과 역할이 강제성을 띄지 않으며, 자치단체별 주요 시책을 심의하기에는 시간적, 금전적 여유가 없는 점이 문제점으로 제시되었다. 자치단체의 현실을 반영하지 않은 제도적 기반 마련에만 초점을 두게 된다면, 실효적 운영이 어려움이 의견으로 나타났다.

다음으로 주민참여형 갈등관리 제도를 운영중인 자치단체 사례에 대하여 도입에 대한 긍정적인 의견이 제시되었다. 공무원의 책임 소재가 줄어들고 숙의과정의 도입을 통한 효율적 갈등관리 방식에는 동의 하였으나, 부정적인 의견도 다수 제시가 되었다. 자치단체의 특성을 감안할 때 민원, 불만을 제기하는 지역주민들이 다수의 의견 없는 주민들을 선동하여 정책의 방향과 다른 목소리를 낼 경우의 결과에 대한 문제점 등 현실을 감안한 주민참여가 이루어져야 한다는 의견이 제시되었다.

갈등관리심의위원회, 조정협의회, 주민참여형 갈등관리 제도 모두 전문가, 이해관계자 함께 참여하는 대안적 분쟁해결 방식의 하나로써 그 효과성과 필요성에는 긍정적인 의견을 나타냈다. 하지만 갈등관리 전담 조직과 예산이 반영되지 않은 자치단체의 현실적인 여건을 반영하여 적극적인 도입과 운영은 어려움이 있다는 의견으로 나타났다.

#### ④ 기타 의견

기타 의견으로는 충남도와 시·군 간의 업무 협력체계 마련과 충남도의 역할에 대한 의견이 제시되었다.

먼저 업무 협력체계의 경우 기존의 도와 자치단체의 관계에서 나타나는 업무 수행방식에 대한 어려움이 제시되었다. 충남도는 갈등관리 전담 부서를 운영중이며, 다양한 갈등에 대한 관리 업무를 수행중이나 유기적인 협력체계 보다는 충남도의 일방적 업무추진으로 자치단체가 겪게 되는 업무의 가중과 소외감에 대한 의견이 나타났다. 갈등 사안별로 조정협의회나 현장간담회 등이 운영되는 과정에서 자치단체에서 불가능한 정책 추진이나 예산지원 등이 해결방안으로 제시되는 경우가 있는데, 이러한 경우에 자치단체의 의견을 반영한 대안 마련이 요구되었다.

다음으로 충남도의 역할 증대에 대한 의견이 제시되었다. 갈등관리 프로세스는 충남도의 현실을 반영하여 운영중인 제도로 자치단체와의 현실과는 다소 거리가 있다는 의견이 나타났다. 제도, 인력, 예산의 어려움이 있는 자치단체의 현실적 여건을 반영하여, 갈등 발생에 대한 충남도의 적극적인 활동과 예산 지원이 필요하다는 의견이었다. 자치단체 내에 전문기관이나 교육기관, 시민단체가 없는 경우가 많은데, 이는 갈등 예방과 해결을 위한 활동시 상당한 제약으로 작용하고 있었다. 이를 해결하기 위해 충남도 차원의 전문가 인력풀 구성과 활용이 요구되었으며, 이를 활용한 보다 협력적인 협조체계 마련이 요구되었다.

## 6. 시사점

본 연구에서는 충청남도 공공갈등 관리에 대한 운영 실태를 충청남도 공공갈등 발생실태 분석과 함께 갈등관리 역량 측면, 갈등예방 측면, 갈등 대응 측면 등 세가지 형태로 분석해 보았다.

먼저 충청남도의 공공갈등 발생 현황을 분석해 본 결과 수도권에 인접하여 지속적인 성장을 하고 있는 지리적 특성이 반영되어 공공갈등이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 의식의 성장과 환경파괴, 정주여건에 대한 지역주민들의 요구가 늘면서 공공갈등은 점차 복잡화·다양화 되어가는 것으로 분석되었다. 이러한 공공갈등 발생 현황 특성을 반영하여 충남도내 15개 시·군의 공공갈등관리 실태에 대한 분석을 실시하였다.

첫 번째, 갈등관리 역량 측면에서는 자치단체별로 활용가능한 제도와 행정조직에 대해서 분석을 진행하였다. 분석결과 충청남도 내의 15개 시·군에서는 활용가능한 제도(조례)들이 존재하고 있어, 갈등관리를 위한 기본적인 제도마련은 갖추어진 것으로 분석되었다. 이는 충청남도가 선제적으로 갈등관리에 대하여 적극적으로 대응하고 있으며, 다년간 이어져 온 노하우를 활용한 성과라고 할 수 있다. 조례의 개정과 정비는 체계적인 갈등관리 시스템을 구축하는데 기여하였으며, 공공갈등 사안별로 세부적인 갈등관리 절차와 해결방안을 탐색하는데 무리가 없었다. 아쉬운 점으로는 도내 15개 시·군에 갈등관련 조례가 모두 제정은 되어 있으나, 실질적 운영에는 한계가 있다는 점이다. 갈등관리를 위한 전담 조직은 15개 시·군에서 존재하지 않았으며, 갈등관리를 위한 조직과 업무에는 한계가 있었다. 갈등관리의 특성을 반영한 업무분장이 제대로 이루어지지 않고 있었으며, 담당자들 또한 업무의 한 분야로써 갈등관리를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 대부분의 공공갈등이 발생하는 지역은 시·군이다. 시·군에서 선제적으로 갈등을 관리할 수 있는 토대가 마련이 된다면 좀 더 효율적이고 선제적인 갈등관리 시스템을 운영하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

두 번째, 갈등예방 측면의 분석이다. 갈등관리 역량강화를 위한 교육 개최와 갈등영향분석 실시 여부에 대한 실태를 조사하였다. 두가지 요인 모두 형식적으로 몇 개 시·군에서만 이루어지고 있는 실태가 확인되었다. 이러한 실태는 장기적 관점의 갈등관리를 위한 역량강화 교육과 갈등영향 분석에

대한 이해도와 필요성에 대한 인식의 부족으로 인해 나타난 결과라고 할 수 있다. 갈등관리는 장기적으로 지속적인 관심이 필요한 분야이며, 이를 위해 노력이 이어져야 할 것이다.

세 번째, 갈등대응 측면에서는 갈등관리심의위원회의 구성과 운영, 갈등조정협의회의 운영여부, 주민참여 제도 운영 등에 대한 실태를 조사하였다. 조사결과 8개 시·군에서만 갈등관리심의위원회가 구성되었으며, 그 운영 또한 형식적으로 이루어지는 것으로 나타났다. 주민참여 측면에서는 주민참여형 갈등관리 제도의 운영에서는 2개 시·군에서 제도를 마련하여 운영중인 것으로 분석되었다. 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회가 가지는 법적인 한계성과 함께 구성을 위한 전문인력의 확보 어려움 등이 복합적인 요인으로 작용한 결과라고 할 수 있다. 공공갈등 관리를 위한 주민참여는 최근에 추진되고 있는 정책들이나 우수한 사례가 지속적으로 나타나고 있어 향후 도내로 확산될 필요성이 제기되었다. 우수한 사례에 대해 자치단체에서는 벤치마킹을 통한 갈등 사안에의 적용이 필요할 것이다.

이와 같이 충청남도 공공갈등관리 실태를 분석해 본 결과 충청남도는 제도적인 노력에 비해서 그 활용과 결과, 인식은 개선되지 못하는 것으로 종합적으로 분석되었다. 이는 제도적인 보완만으로는 공공갈등 문제를 해결할 수 없다는 것을 단적으로 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 정책방안

### 1. 갈등관리 역량

#### 1) 갈등관리 전담조직 필요

효율적 공공갈등 관리를 위해서는 갈등관리를 위한 전담조직이 필요하다. 본 연구에서 충청남도내 15개 시·군의 갈등관리 실태분석 결과, 대부분의 갈등관리 담당자의 업무는 대부분 갈등관리 업무와 함께 다른 업무를 같이 맡아 추진하고 있는 것으로 나타났으며, 이러한 업무환경은 갈등관리 업무와 함께 다른 업무의 부과와 수행으로 갈등관리 업무를 효율적으로 수행하기에 있어 어려움이 큰 것으로 나타났다. 또한 실태분석 결과 자치단체의 업무 특성상 공공적책을 수행하는 과정에서 지역내 이해관계자를 중심으로 공공갈등이 빈번하게 발생할 것으로 예상되었다. 이 경우 지역적 시각과 통합적 시각을 견지할 수 있는 갈등관리 전담조직의 설치가 필요하며, 이 전담조직의 공공갈등과 관련된 활동과 조정 및 중재 등의 수행을 위한 기능과 역할을 부여해야 한다.

#### 2) 갈등관리 전문가 양성

자치단체별로 상시 활용이 필요한 갈등 전문인력의 양성이 필요하다. 사회적 변화와 요구, 다양한 이해관계의 표출로 공공갈등은 점차 복잡화·다양화 되어가는 추세를 보이고 있다. 공공갈등 이외에도 민간부문에서

발생하는 가족 간 갈등, 지역사회 내 갈등, 종교갈등 등 여러 가지 갈등이 발생하고 있는데 이러한 갈등을 조정·중재하는 ‘갈등 전문인력(갈등 조정자)’이 필요하다. 이들 갈등 전문인력들은 갈등을 사전에 예방하거나 해결하는 데 상당히 기여할 것으로 판단된다(박상희, 2014).

시·군 현실에 맞는 갈등관리 전문인력의 확보와 운영을 위해서는 이를 위한 전문인력 양성 기관 설립 및 인증제도 운영, 전문인력 양성 교육 프로그램 마련 및 운영 등의 시책 마련이 필요하다. 전문가 양성을 기관설립의 경우 자치단체에서 직접 설립·운영하는 방법과 일정한 전문적 자격요건을 갖춘 대학이나 연구기관에 교육을 위탁하여 운영비, 교육비 등을 지원하는 방식으로 구분될 수 있을 것이다. 갈등관리 전문가의 활용은 공공갈등 발생시 다양한 이론과 경험을 바탕으로 체계적 예방과 해결에 큰 역할이 될 것이며, 객관성과 논리성을 바탕으로 이해관계자의 참여와 협력을 이끌어 낼 수 있다. 이에 지방정부 차원의 갈등관리 전문 인력의 확보와 운영을 위한 정책방안 마련이 요구된다.

## 2. 공공갈등 예방

### 1) 갈등관리교육 강화

지역내에서 발생하고 있는 공공갈등의 경우 자치단체는 공공갈등의 직접적 이해관계자(가해자)가 되기도 하고 간접적 이해관계자(조정자)가 되기도 한다. 공공갈등이 가지고 있는 특성에 따라 나타나게 되는 이러한 현상은 가해자와 조정자 역할을 수행해야 하는 어려움에 처할 수도 있다. 따라서 자치단체에 근무하는 공무원의 갈등관리 역량 강화를 위하여 갈등의 직접적 이해관계자인 가해자의 역할과 간접관계자인 조정자의 역할 두 가지 측면을 모두 반영할 수 있는 교육이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

첫째, 자치단체가 갈등의 직접적 이해관계자가 되는 경우 주역주민의

참여를 이끌어 낼 수 있는 제도의 운영, 즉 대안적 분쟁해결 방식을 위한 사고 전환이 필요하다. 또한 갈등해결을 위한 논의구조 마련 시 직접적 이해관계자로서 필요한 이론의 학습과 전략, 기법운영 등이 요구되는 대안적 분쟁해결 방식에 대한 교육이 요구된다. 공무원의 경우 새로운 방식에 대한 경험 부족과 결과에 대한 불안감으로 대안적 분쟁해결 방식을 선호하지 않을 수도 있다(김광구 외, 2012: 276). 이러한 문제점 해결을 위해 직접적 이해관계자인 협상자로서의 능력 향상을 위한 교육이 필요하다. 이를 위해서는 대안적 분쟁해결 방식의 학습을 위한 교육프로그램이 개발·운영될 필요가 있다.

둘째, 공공갈등의 간접적 이해관계자인 조정자로서의 역량강화를 위한 교육 프로그램의 개발과 운영이 요구된다. 공공갈등의 경우 많은 이해관계자의 출현과 갈등요인의 복잡화로 인하여 이해관계자 간의 자발적 문제 해결이 구조적으로 어려운 경우가 다수 발생하고 있다. 갈등 이해관계자 간의 문제 해결을 위한 제도적 대안으로 재판, 중재, 조정 등과 같은 제3자 개입에 의한 갈등해결방법이 있다. 대안 중 조정은 이해관계자들의 자율성을 보장할 수 있는 개입전략이다. 조정인은 제3자로서 이해당사자 상호간 대화를 유도하고, 이해당사자들이 스스로 갈등의 원인을 파악하도록 안내하고, 각자의 이해관심사를 이끌어 내며, 대안을 탐색하고, 합의에 이르도록 도와주는 등의 역할을 수행한다(이선우, 2016). 공공갈등에서 나타나고 있는 이해관계자간 정보의 불균형과 이로 인한 감정적 대립이 심화되는 상태에서 중립적인 조정자의 역할은 매우 중요하다. 특히 정부에 대한 신뢰가 매우 부족한 상태에서 조정을 통한 공공갈등의 해결은 당사자 간 신뢰회복의 기회를 제공할 수 있다(전형준, 2016: 99). 따라서 중립적 조정자로서의 역할 수행을 위한 조정과정의 이해, 원칙, 사례 등에 대한 교육프로그램 마련과 운영이 요구된다.

## 2) 갈등영향분석 실시 강화

갈등영향분석의 적극적 실시와 활용이 필요하다. 실태조사 결과 현재 15개 시·군에서 제정된 조례에 의해 갈등영향분석은 자치단체의 장이 실시 여부를 결정하게 되어 있다. 그러나 갈등영향분석의 실시 결정을 내릴 수 있는 구조적 한계와 재정적 한계로 인해 갈등영향분석의 실시와 활용은 적은 것으로 나타났다. 먼저 구조적 한계 극복을 위하여 갈등영향분석의 실시결정 권한을 외부 전문가 집단에게 부여하는 노력이 필요하다. 자치단체가 내부 결정구조와 이해관계의 대립으로 갈등영향분석의 적극적 실시가 어렵다면, 객관적이고 중립적인 입장에서 갈등이 예측되는 공공정책에 대한 예방적 관점의 실시 여부 결정이 필요하다.

또한 앞서 논했던 갈등관리 전문가 인력이나 중립적 평가자 및 갈등 조정인 등을 활용한 갈등영향분석의 활성화가 요구된다. 갈등영향분석은 공공갈등 발생시 사전적 예방과 함께 이해관계자의 구체적 파악을 통한 갈등해결 절차 설계에 기여할 것이다.

## 3. 공공갈등 대응

### 1) 갈등관리심의위원회 책임 강화

갈등관리심의위원회의 구성과 운영은 심의위원들의 실무파악 부족과 구체적인 대안 미제시, 추진력 약화등 여러 가지 구조적인 문제점들이 있는 것으로 파악되었다. 이에 행정편의를 위한 절차적 과정으로서의 심의가 아닌 실제 정책과정에서의 감시와 자문을 위한 전문가 집단으로써의 역할을 할 수 있는 운영방식의 변화가 필요하다.

현재 운영중인 갈등관리심의위원회는 심의가 아닌 자문 역할을 중점적으로 수행하고 있다. 정책의 장·단점 분석과 지역주민의 이해관계를 보다 정확하게

파악하는 정책추진의 심의기능 강화가 요구된다. 또한 정책집행 주체인 자치단체에서는 자문을 통한 의사결정과정의 정당성 확보를 위한 갈등관리 심의위원회의 운영이 아닌 협력에 중점을 두는 운영방식의 변화가 요구된다.

갈등관리심의위원회의 운영방식, 역할변화와 함께 책임성 강화 노력이 필요하다. 갈등관리심의위원회는 위원회가 지금까지 전문가로서의 자문 역할만 수행하게 된다면, 제도의 도입 취지의 무색과 효과는 기대할 수 없다. 또한 형식적 절차에 따른 갈등관리심의위원회의 운영으로 심의를 통한 결과 수용이 자치단체장 등 정책결정구조 단계에서 자의적 판단에 의하여 다른 결과로 이어진다면 제도와 위원회의 존재 이유가 사라진다. 따라서 자치단체의 갈등에 대한 실효적 심의와 의결, 정책추진을 위해서는 갈등관리심의위원회의 책임성 강화와 이를 통한 심의 결과의 적극적 반영이 요구된다.

## 2) 주민참여와 합의형성제도 마련

시대적 변화와 사회적 요구 등으로 오늘날의 정부는 전통적인 정책결정 구조와 제도, 수단만으로는 복잡화·다양화 되어가는 사회적 갈등과 공공갈등을 해결하는 것은 쉽지 않다. 이에 정책의 전반적인 과정과 갈등의 발생·해결 과정에서 지역주민의 참여와 합의형성을 위한 제도의 도입이 점차 중요하게 인식되어 가고 있다.

우리나라의 행정은 단기적 관점에서의 성과에 급급한 것이 사실이다. 정책의 단기적 성과를 위해 급히 실행한 나머지 사회적 갈등을 야기하는 것 보다는 오래 걸리지만, 더 효과가 있으면서 시민의 참여를 보장하여 그들의 요구에 최대한 부합하는 정책을 수립하는 것이 더 성공적이라 할 수 있을 것이다(강제상 외, 2014). 지역주민의 참여와 합의형성 제도의 도입, 운영은 단기적으로는 가시적인 성과를 기대하기 어려울 수도 있지만, 장기적으로는 공공정책이 지니고 있는 의도와 지향점의 왜곡과 사회적 영향 측면에서

성과를 나타낼 수 있다.

이러한 장기적 성과를 위한 정책과정의 변화는 정부와 지역주민, 기타 이해관계자가 함께 참여할 수 있는 사회적 분위기의 형성이 전제되어야 한다. 또한 지역주민의 참여에는 대표성 확보와 계층별, 집단별 의견을 고루 수렴할 수 있는 정교한 제도의 마련이 요구된다. 최근 속의 민주주의를 바탕으로 한 공론화 제도의 도입으로 많은 성과들이 나타나고 있다. 이러한 변화는 제도적 기반이 마련된다면 기존 갈등관리를 위한 제도의 대안으로써 대의민주주의의 한계를 극복하고, 사회적 합의를 이루어낼 수 있는 바탕이 될 것이다.

정부의 공공정책과 사업의 결정 초기 단계에 다양한 이해관계자들이 참여를 이끌어 낼 수 있는 사회적 분위기의 형성과 정교한 제도의 마련과 도입은 갈등과정의 절차적 정당성 확보와 객관성 확보가 가능할 것이다. 물론 지방정부 차원에서의 운영할 수 있는 제도의 도입은 한정적일 수 있다. 하지만 행정의 혁신과 인식변화를 통하여 마련된 제도들이 제대로 운영될 수 있는 여건이 마련된다면, 이해관계자인 지역주민들은 민주적 제도 속에서 본인들의 의사표현과 정책의 참여 등을 직접적으로 할 수 있는 심리적 위안감과 함께 신뢰 구축을 위한 도구로 활용될 수 있을 것이다.

### 3) 갈등관리 정보 공유

주요 정책의 추진과정에서 발생하는 공공갈등의 주요 특성중 하나는 이해관계자간 정보의 불균형으로 인한 신뢰성의 하락이다. 공공갈등은 다양한 이해관계자를 포함하고 있다. 이러한 이해관계자들은 서로에게 복합적으로 영향을 미치거나 이해관계가 연계되어 있는 경우가 많다. 따라서 공공갈등에 대한 보다 효과적인 대응을 위해서는 관련된 이해관계자가 현안에 대한 원활한 정보의 교류와 의사소통을 기반으로 제도화된 갈등 해결방식이 아닌 스스로 함께 해결할 수 있는 방안의 모색이 요구된다.

사회적 변화에 따라 자치단체에서는 지역주민들이 요구하는 정보에 대한 제공의 의무가 강화되고 있다. 하지만 아직도 공공갈등 발생시 일반 주민이나 이해관계자들은 정보의 양과 질이 자치단체나 공공기관, 사업시행자 보다 적다고 박탈감을 느끼는 것이 현실이다. 이를 보완하기 위한 제도의 마련과 함께 갈등현안의 대응 방식과 향후 발생할 수 있는 갈등에 대한 대처방안에 대하여 상대적으로 미흡한 지역주민, 이해관계자에게 합의를 제공해줄 수 있어야 할 것이다.

## V. 결 론

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.

사회적 갈등과 공공갈등의 증가로 이에 대한 체계적인 관리체제 구축과 운영의 필요성이 사회적 요구로 꾸준히 제기되고 있다. 이에 많은 정책과 제도의 도입, 공공갈등 연구들이 진행되었다. 이 과정에서 공공갈등의 사후적 해결방식에서 사전적 예방을 위한 방안을 모색하여야 한다는 논의가 이루어지기 시작하였다. 충청남도에서도 이러한 논의와 변화를 바탕으로 갈등관리 제도를 도입·운영중이며, 그 운영 형태 또한 사후적 관리에서 사전적 관리로 변화가 이루어지고 있다.

본 연구에서는 이러한 사회적 변화에 따른 충청남도 내의 15개 시·군의 공공갈등 실태를 파악하고 분석하였다. 이를 위해 충청남도 내 15개 시·군 현황조사, 문헌조사, 사례조사, 인식조사 등을 활용하였다. 그리고 이러한 분석결과를 바탕으로 갈등관리 역량, 공공갈등 예방, 공공갈등 해결 측면에서

각각 정책적 대안을 마련하고자 노력하였다.

실태분석 결과 충청남도는 조례 제정, 갈등전담조직 운영 등 다른 자치단체에 비해서 체계적인 갈등관리시스템을 구축하고 있다는 점을 알 수 있었다. 하지만 이러한 시스템이 시·군별로 효율적으로 운영되고 있지 않으며, 그 형태도 다양하게 나타났다. 이는 자치단체가 가지고 있는 조직, 인력, 예산 등 여러 가지 상황이 복합적으로 반영되어 발생하고 있는 현상이라고 유추해 볼 수 있다.

실태분석에 따른 정책적 대안은 다음과 같다. 먼저 갈등관리 역량 강화 측면의 대안으로 갈등관리 전담조직의 마련과 갈등관리 전문가의 양성이다. 효율적인 갈등관리를 위해서는 갈등관리 전담조직을 마련하고 갈등관리 전문가를 양성하여 지역내에서 발생하는 갈등을 적시에 대응할 수 있는 체계의 내실을 다져야 할 것이다.

두 번째 공공갈등 예방 측면에서는 갈등관리 역량강화 교육을 보강하고 갈등영향 분석 실시를 강화해야 할 것이다. 현재의 단편적인 갈등관리 역량 강화 교육에서 진일보하여 체계적이고 전문적인 교육 프로그램 마련 등의 노력이 필요하다.

마지막으로 공공갈등 대응 측면에서는 갈등관리심의위원회의 책임과 역할을 강화하고 주민참여의 보장과 함께 갈등관리 정보를 공유하는 노력이 필요하다. 공공갈등 발생 후 사후적 문제해결을 위한 이해관계자의 참여는 현재의 운영 중인 제도들보다 앞선 대응방안이 될 수 있으며, 자율적 분위기 참여 분위기 조성을 위하여 초기 단계에서 공공갈등을 사전에 대응할 수 있는 방안이 될 수 있다.

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 관계공무원의 의식분석이 좀 더 체계적이지 못한 부분은 연구의 한계점이라고 할 수 있다. 이러한 부분을 향후 보완한 후속연구가 이루어져야 할 것이다.

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 위한 후속 연구의 계속과 제도의 발굴·도입등 주민의 입장에서 갈등관리 체계를 변화시킬 수 있는 더 많은 노력이 필요할 것으로 판단된다.

〈참고문헌〉

- 가상준(2003). 미국 주의회 전문화에 대한 연구:전문화에 영향을 주는 요인들에 대한 분석. 한국행정학보. 37(3).
- 가상준·안순철·임재형·김학린(2009). 한국공공분쟁의 현황 및 특징: 1990~2007. 한국정치학회보. 43(2).
- 강영진(2001). 갈등분쟁해결매뉴얼. 성공회대출판부.
- 강제상·김영곤·고대유(2014). 사회복지에서 시민참여형 거버넌스에 관한 연구. 한국사회와 행정연구. 25(2)
- 국무조정실(2005). 주요국의 갈등관리 시스템 조사·연구.
- 국무조정실(2015). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼.
- 국민대통합위원회(2016). 갈등 이해관계자의 행태 및 역할 연구.
- 권영규(2006). 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구-청계천복원사업에 나타난 해결과정을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 17(2)
- 김광구·김동영(2012). 공공갈등관리를 위한 갈등정보체계(DB)의 구축 및 활용방안 연구:갈등관리전문가 및 이해당사자의 인식을 중심으로. 한국비교정부학보. 16(1).
- 김정일·주상현(2014). 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안. 한국비교정부학보. 18(3).
- 김찬석(2011). 공공갈등 관리의 성공요인과 커뮤니케이션 메시지 특성. 홍보학연구. 15(4).
- 나태준(2005). 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색. 한국행정학회 학술발표논문집.
- 단국대학교분쟁해결연구센터 공공갈등DB (<http://www.ducdr.org/>)

- 박보식·김연수(2012). 정책갈등에 대한 중앙정부, 자치단체의 대응실태와 정책적 방안. 한국지방자치연구. 14(3).
- 박상희(2014). 공공기관의 갈등관리 역량강화 방안
- 박연호·이상국(1999). 현대행정관리론. 서울: 박영사.
- 박준·정동재(2018). 사회갈등지수와 갈등비용 추정. KIPA 연구보고서.
- 법제처 국가정보법령센터(<http://www.law.go.kr>)
- 심준섭(2014). 갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구. 국무조정실.
- 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.
- 이선우(2016). 중앙부처 갈등관리 종합평가.
- 이종열·권해수(1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략; 위천공단지정 사례분석. 한국정책학회보, 7(3).
- 임동진(2010). 중앙정부의 공공갈등갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구. KIPA 연구보고서 2010-20.
- 임동진(2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 한국행정학보 45(2).
- 자치법규 정보 시스템, [www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr)
- 장원경·이선우·김광구(2018). 공공갈등관리를 위한 주민참여제도 개선 방안 연구. 저스티스. 166.
- 장창석(2018). 충청남도의 공공갈등현황과 갈등관리 구조
- 지속가능발전위원회(2004). 지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제.
- 최영희(2013). 공공부문 갈등관리에 관한 연구: 시화지구 개발사업 사례를 중심으로. 연세대학교 행정대학원.
- 충청남도(2019). 2019 충청남도 공공갈등 관리 매뉴얼.
- 하혜영(2007). 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의

- 효과를 중심으로. 한국행정학보. 41(3)
- 하혜영(2011). 갈등의 원인과 해법, 갈등해결문화 확산을 위한 제4회 민관  
합동 갈등관리세미나, 한국행정연구원.
- 황재영(1998). 지방자치단체의 갈등관리에 관한 연구: 상수도갈등사례를  
중심으로. 경희대학교 행정학 박사학위논문.
- 황창호·이남국(2019). 공공갈등해결의 영향요인 분석. 한국거버넌스학회보  
제26권 제1호. 31~61
- Bercovitch, J. (1984). *Social Conflict and Third Parties: Strategies of  
Conflict Resolution*, Boulder, CO: Westview Press.
- Cloke, K., & Goldsmith, J. (2005). *Resolving Conflicts at Work* (2nd ed).  
San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Deutsch, M. (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and  
Destructive Process*. New Haven, CT: Yale University  
Press.
- Dukes, E. F. (2006). *Resolving Public Conflict: Transforming  
Community and Governance*. Manchester, UK:  
Manchester University Press.
- Gelfand, J. M., & Brett, J. M. (Eds.) (2004). *The Handbook of  
Negotiation and Culture*. Stanford, CA: Stanford  
University Press.
- Gerston, L. N. (1983). *Making Public Policy : from Conflict to  
Resolution*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Hermann, M. S. (Ed) (2006). *Handbook of Mediation: Bridging  
Theory, Research, and Practice*. Oxford, England:  
Wileg-Blackwell.
- Kolb, D. M., & Williams, J. (2003). *Everyday Negotiation: Navigating*

- the Hidden Agendas in Bargaining. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Krauss, E. S. (1984). Conflict in the Diet: Toward Conflict Management in Parliamentary Politics, In E. S. Krauss(eds.), Conflict in Japan, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Kriesberg, L. (2003). Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution(2nd). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefiled Publishers.
- Lewicki, R. Y., Weiss, S. E., & Lewin, D. (1992). Models of conflict, Negotiation and Third Party Intervention: A Review and Synthesis, *Journal of Organizational Behavioral*, 13(2): 209-252.
- Mack, Raymond W., & Richard C. Snyder. (1971). The analysis of social conflict-toward an overview and synthesis. Conflict resolution: contributions of the behavioural sciences. University of Notre Dame Press, London.
- Mayer, B. (2000). The Dynamics of Conflict Resolution: A Practitioner's Guide. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Mills, M. K. (1990). Conflict Resolution and Public Policy. Westport, CO: Greenwood Press.
- Moffitt, M. L., & Bordone, R. C. (Eds.) (2006). The Handbook of Dispute Resolution. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Pruitt, D. G., & Kim, S. H. (2004). Social conflict: Escalation, stalemate, and settlement (3rd ed.). New York:

McGraw-Hill

- Quirk, P. L. (1989), The Cooperative Resolution of Policy Conflict, *The American Political Science Review*, 83(3): 905-921
- Rabe, B. G. (1990). The Hazardous Waste Dilemma and Hazard of Institutionalizing Negotiation. In Miriam K Mills(ed.). *Conflict Resolution and Public Policy*. Westport, CO: Greenwood Press.
- Radim, M. A. (1986). *Managing Conflict in Organizations*. New York: Praeger Publishers.
- Ross, L., & Ward, A. (1995). Psychological Barriers to Dispute Resolution, *Advances in Experimental Social Psychology*, 27: 255-304
- Ross, M. H. (1993). The Management of Conflict Interpretation and Interests. in *Comparative*. New Haven, CT: Yale University.
- Sandole. D. J. D. (1987). *Conflict Management and Problem Solving: Interpersonal to International Application*, New York: New York University Press.
- Watkins, M. (2002). *Breakthrough Business Negotiation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.