

碩士學位論文

濟州地域 政策葛藤 分析과
管理戰略에 관한 研究

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

金 寅 聲

2010年 2月

碩士學位論文

濟州地域 政策葛藤 分析과 管理戰略에 관한 研究

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

金 寅 聲

2010年 2月



Research on the Analysis of Policy Conflicts in Jeju and Conflict Management Strategies

In-Sung Kim

(Supervised by Professor Kyung-Soo Hwang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of Science

2010. 2.

A thesis has been examined and approved

**Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Jeju National University**

목 차

제1장 서론	1
제2장 정책갈등 관련 이론 및 선행연구	4
제1절 갈등의 개념과 특성	4
제2절 정책갈등의 개념과 특성	13
제3절 정책과정과 정책갈등의 필연성	17
제4절 우리나라 갈등 현황 및 특징	21
제5절 정책갈등 관리전략 관련 선행연구	25
제6절 연구분석의 틀	41
제3장 제주지역 정책갈등 사례분석	44
제1절 제주지역 갈등 현황 및 특징	44
제2절 제주지역 정책갈등 사례선정 기준	47
제3절 조천우회신설도로사업 사례	48
제4절 중정로 보행환경개선사업 사례	57
제5절 사례분석을 통한 시사점: 정책갈등관리의 필요조건	67
제4장 제주지역 정책갈등 관리방안	70
제1절 정책갈등 관리체계 마련을 위한 여건조성	70
제2절 정책과정별 갈등관리전략	79
제3절 정책과정에 따른 갈등관리체계 구축방안	85
제5장 결론	91
참고문헌	93
부록: 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	98
Abstract	107

표 차례

< 표 1 > 연구수행 체계도	3
< 표 2 > 갈등의 원인과 유형	7
< 표 3 > 환경갈등의 종류	11
< 표 4 > 정책갈등의 원인과 유형	15
< 표 5 > 국책사업의 주요 갈등주체 및 원인	23
< 표 6 > 갈등관리 4가지 접근법	25
< 표 7 > 갈등관리 전략에 대한 선행연구	27
< 표 8 > 정책갈등해결을 위한 접근방법	29
< 표 9 > 일반적 갈등 조정프로세스	33
< 표 10 > 갈등관리 프로세스	34
< 표 11 > 갈등국면별 특징과 갈등해결 기제	35
< 표 12 > 갈등영향분석 내용	37
< 표 13 > 정책과정 평가를 위한 평가 지표	42
< 표 14 > 갈등사례 선정 근거	47
< 표 15 > 조천우회신설도로사업 갈등 경과	51
< 표 16 > 조천우회도로신설사업 쟁점	54
< 표 17 > 중정로 보행환경개선사업 갈등 경과	62
< 표 18 > 중정로 보행환경개선사업 쟁점	64
< 표 19 > 참여적 의사결정 방식 유형	75
< 표 20 > 참여적 의사결정방법의 갈등관리 적용	76
< 표 21 > 대안적 분쟁해결방식(ADR)의 주요 형태	76
< 표 22 > 갈등상황에 따른 갈등관리 유형	82

그림 차례

< 그림 1 > 지역갈등의 구조	10
< 그림 2 > 정책과정의 단계와 산출물	19
< 그림 3 > 우리나라 정치체제와 갈등양상	22
< 그림 4 > 갈등주기별 참여적의사결정 프로세스	36
< 그림 5 > 정책과정(정책입안단계)과 갈등영향분석	39
< 그림 6 > 정책과정(정책집행)과 갈등발생 후 지원체계	40
< 그림 7 > 정책과정별 갈등관리시스템	40
< 그림 8 > 연구의 분석틀	43
< 그림 9 > 조천우회도로 신설계획 부지	48
< 그림 10 > 지역주민과 제주지방국토관리청장 면담	49
< 그림 11 > 국토관리청앞 항의집회 현장	50
< 그림 12 > 조천우회도로신설사업 갈등유형	54
< 그림 13 > 2009년 9월 중정로의 모습	57
< 그림 14 > 중정로 활성화를 위한 토론회 모습 1	60
< 그림 15 > 중정로 활성화를 위한 토론회 모습 2	60
< 그림 16 > 중정로 보차혼용도로와 분수, 물골에 대한 제안	61
< 그림 17 > 중정로 관련 이해관계자 좌담회 모습	61
< 그림 18 > 중정로 보행환경개선사업 갈등유형	64
< 그림 19 > 정책입안 단계에서의 갈등관리시스템	88
< 그림 20 > 정책집행단계에서의 갈등관리시스템	89
< 그림 21 > 정책평가단계에서의 갈등관리시스템	90

제1장 서론

1. 연구의 목적 및 필요성

본 연구의 목적은 제주 지역에서 일어나는 갈등의 사례를 정책과정으로 분석하여 그 단계마다의 갈등에 대한 내용을 분석하고 그 갈등에 대한 관리전략을 수립하는 것에 두고 있다.

제주도 지역에서 많은 갈등이 있어왔다. 제주지역 주요 갈등은 탐동공유수면 관련 사례, 송악산 군사시설 보호구역 해제 관련 사례, 중문 하수종말처리장 확장반대운동 사례, 한라골프장·신성골프장 반대관련 사례, 제주도 개발특별법 관련 갈등사례, 고산 화약고 설치 반대관련 사례, 봉개동 쓰레기 매립장 설치 반대 관련 사례, 강정유원지 조성 반대관련 사례, 대순진리회 수도장 건축 반대관련 사례, 상호 쓰레기 매립장 사용연장 반대 관련 사례 등이 있으며(부만근, 1997)¹⁾, 이외에도 권영호·김은주(2009)는 묘산봉관광지구 개발사업 관련 사례, 한라산리조트 개발사업 관련 사례, 조천분기 송전설로 건설사업 관련 갈등-지주화요구, 예래동 휴양형 주거단지조성 관련 사례 등을 제시하고 있다²⁾. 최근 제주도 지역의 갈등관련 사례로는 국제자유도시 추진관련 쇼핑아울렛 설치관련 사례, 한라산 삭도설치 반대관련 사례, 내국인 카지노 유치 반대관련 사례가 있으며, 중앙정부와의 관련 갈등사례라고도 규정할 수 있는 해군기지 반대관련 사례 등 크고 작은 사례들이 많이 있다.

포스트모던한 사회의 길을 걷고 있는 지역사회가 발전하는 과정에서 겪게 되는 갈등은 피해갈 수 없는 과정이라 할 수 있다. 이러한 지역사회에서의 갈등의 의미를 제주지역에 초점을 맞추어 찾아본다면 다음과 같이 설정할 수 있을 것이라 본다.

첫째, 발전통으로서의 갈등이다. 지역사회발전에는 공간적인 개발이 포함되어

- 1) 이러한 사례들은 부만근 교수의 제주대학교 출판부 1997년 판 책 「제주지역 주민운동론」에서 자세하게 언급하고 있음.
- 2) 권영호·김은주(2009), 「환경분쟁해결의 공법적 이해」, 제주발전연구원·제주국제자유도시법무서비스인력양성사업단, 도서출판 가이드, p.391-412.

질 수밖에 없는 것이고 보면, 그 과정에서 공간과 연결된 다양한 주체간의 갈등이 전제될 수밖에 없게 된다는 것이다. 특히 제주지역의 경우 다양한 발전적 노력들이 많이 있어왔고, 그러한 노력들이 갈등을 불러낸 것이라 할 수 있다.

둘째, 다양한 의견표출로서의 갈등이다. 어떠한 정책에 반대하거나 적극적 의지를 보일 경우 지역이기주의로 편파하고 있지만 최근의 갈등은 이기주의와 관계없이 삶의 터전 지켜내기 운동처럼 다양한 의견의 표출양상으로 나타나고 있다. 즉, 찬성과 반대의 차원이 아니라 수많은 경우의 수에 대한 의견의 모습으로 나타나고 있다는 것이다. 제주지역에서도 문민정부에 들어서면서, 그리고 민선자치단체장의 선출 등의 정치 상황에서 다양한 의견들의 표출에 대한 경우가 많아지고 있다.

셋째, 의견을 표출하지 못하는 소통의 단절로서의 갈등이다. 우리 지역사회의 경우 아직도 원만한 소통의 장이 확보되어 있지 않고, 제도 또한 확보되고 있지 못한 실정이다. 따라서 이해당사자간의 감정적 대응 등으로 인하여 소통이 단절됨으로써 갈등으로 연결되는 모습을 가지고 있다는 것이다.

넷째, 사고의 지향이 다름에 의한 갈등이다. 제주지역의 갈등의 경우 갈등당사자들 간의 지향하는 높이나 범위 등이 다름에 의해 문제가 되고 갈등의 원인되고 있다는 것이다. 예를 들면 한 측은 일반적 이익 혹은 공공의 이익을 추구하고 있음에도 다른 한 측은 개별적 이익을 추구할 경우 의견의 합치를 모아내기 어려운 갈등이 원인이 되고 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 필연적이라고 할 수 있는 측면도 있으며, 한편으로는 긍정적으로 활용하면 지역사회발전에 도움이 될 수 있는 지역사회의 정책갈등을 정책과정의 순환적 과정으로 분석하고, 그에 따른 관리전략을 찾아보고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

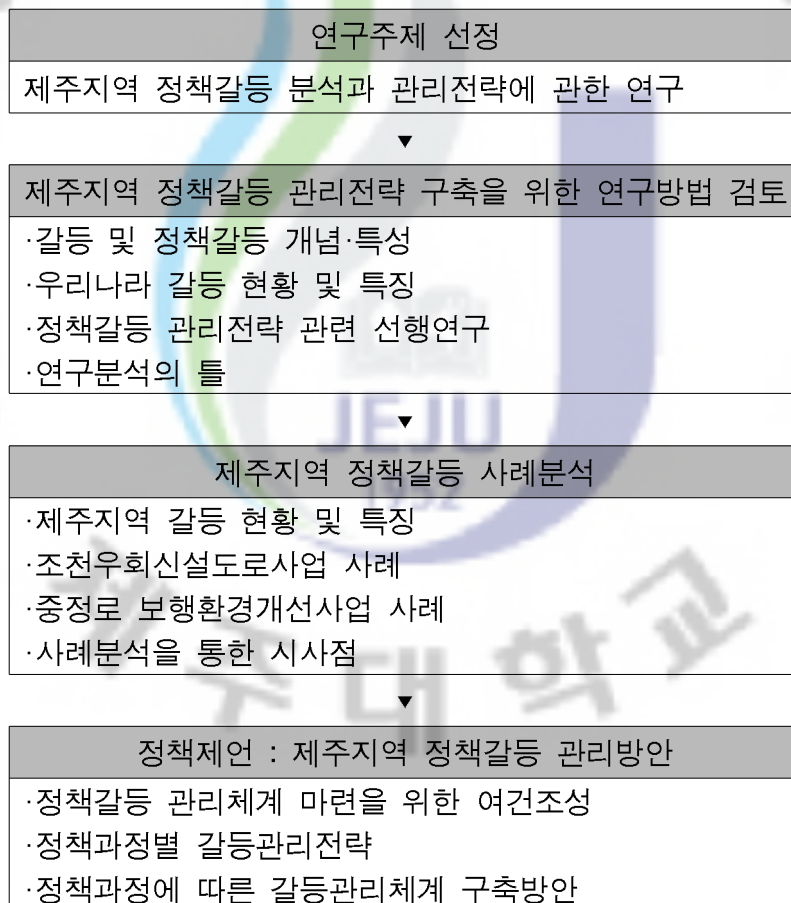
갈등은 연구자의 연구목적 및 관점, 갈등의 유형 및 사안, 갈등주체 등에 따라 다양하게 기술될 수 있다. 본 연구는 제주지역의 주요 갈등형태인 정책갈등을 그 범위로 삼고자 한다. 제주가 섬이라는 지리적 여건과 관광산업이 경제성장의 주

요한 축이라는 특성은 제주지역 갈등의 중심에 정부가 자리 잡고 있다. 정책갈등은 정책추진 주체가 주로 중앙정부 또는 지방정부이며, 정책사안에 따라 당사자 또는 조정자의 역할을 한다.

본 연구의 방법은 제주지역의 정책갈등 특징이 잘 나타나 있는 조천우회신설 도로사업과, 중정로 보행환경개선사업 사례를 분석하여 효율적이고 효과적인 갈등관리를 위한 시사점을 도출할 것이다. 이를 바탕으로 제주지역 갈등관리를 위해 정책과정별 전략을 제시하고 갈등관리체계 구축방안을 제언할 것이다.

제주지역 정책갈등에 대한 관리체계 구축을 위한 연구수행 체계를 정리하면 다음< 표 1 >과 같다.

< 표 1 > 연구수행 체계도



제2장 정책갈등 관련 이론 및 선행연구

제1절 갈등의 개념과 특성

1. 갈등의 개념과 특성

사회가 세계화, 지방화를 통해 다변화하면서 갈등의 형태도 다양하게 나타나고 있다. 갈등의 유형이 다양해지면서 갈등을 바라보는 관점에 따라 갈등의 개념 또한 다양하다. 갈등의 개념은 심리학, 사회학, 경제학, 행정학(정책학) 등에서 주로 활용되어 온 것이 일반적이다(장동운, 1997; 천대운, 2001; 최동석 2008). 심리학적 관점에서는, 특정 개인이 양립할 수 없는 하나의 가치를 포기해야 할 경우 발생하는 심리적 상태를 의미한다. 사회학적 측면에서는 신분, 권력 등 한정된 희소 가치 획득을 위해 상대방과 투쟁하려는 충동을 의미한다. 경제학적 관점은 경제적 가치가 있는 희소자원을 경쟁적 구성원에게 어떻게 배분할 것인가에 대한 문제이며, 행정학(정책학) 측면에서는 정책과정에 관계된 행위주체들 간의 희소자원을 둘러싼 역동적인 투쟁 상황을 의미한다. 이렇듯 갈등은 심리적 적대감과 함께 대립적 행동을 포함한다. 대부분의 갈등상황은 심리적 대립감에서 시작되어 대립적 행동으로 나타난다(김필두, 1996). 즉, 심리적 요인, 행위주체들 간의 관계 등을 파악하지 않고서는 단순히 표면적으로 나타난 행동을 가지고 갈등을 규정하기 힘들다.

그럼에도 불구하고 갈등의 정의를 살펴보면서 갈등이 갖는 공통적 속성을 살펴볼 필요가 있다. Miles(1980 재인용)는 하나의 행위주체가 지향하는 행동이 다른 행위주체로 인해 방해받을 때 표현되는 조건으로 보았고, Lanford(1981 재인용)는 당사자 행위와 상반되는 활동이 발생하는 곳에서 언제나 존재하는 현상이라 정의하고 있다. Robbins(1983 재인용)는 타 행위주체의 목표달성을 방해하고 봉쇄하는, 의도적의 과정으로, Brown(1983 재인용)은 당사자 간의 양립불가능한 행위로 정의한다. Wagner·Hollenbeck(1992 재인용)는 행위주체 간 대립과정으로, Holt(1993 재인용)는 상대편을 좌절시키는 목적 있는 간섭행위로, Bartol, Martin(1994 재인

용)은 둘 이상의 집단 간에 상호적대적인 결과로 가는 지각된 차이라 정의하였다. 그리고 Marek(1996 재인용)은 협력에 대한 위협 또는 상대방의 권리를 박탈, 통제, 방해, 제어를 위한 상호작용으로 보았다. 한상겸(1999)은 갈등이 둘 이상의 행동주체에서 일어나며, 목표가 양립 불가능할 때 나타나는 심리적 대립감(긴장, 대립, 충돌)과 대립적 행동을 내포하는 동태적 과정이라 정의하였다.

이처럼 갈등의 개념은 갈등의 주체, 범위, 대상 등에 따른 연구자들의 문제제기에 따라 다양하게 전개될 수 있다(Fink, 1968). 이러한 내용들을 요약적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 갈등주체의 문제로서, 어떤 사회적 단위 혹은 요소를 갈등의 소유자 내지는 당사자로 볼 수 있는냐는 것이다. 이 경우 개인의 내적 갈등(개인갈등), 개인 간 갈등, 개인과 집단 간 갈등, 집단과 집단 간 갈등, 기타 사회 체 구성요소들 간 갈등 등이 중심 논제가 된다.

둘째, 갈등의 범위와 관련된 문제로서 갈등을 공개적이고 예리한 토론으로 파악할 것이냐 혹은 노출되지 않은 집약적인 긴장상태로 볼 것이냐의 논의이다. 이는 결국 내재화된 현상을 갈등으로 볼 것인지, 또는 현재화된 현상을 갈등으로 볼 것인지, 아니면 양자 모두를 갈등으로 볼 것인지 등의 논제와 연결된다.

셋째, 갈등대상과 관련된 문제로 원인이나 효과를 갈등개념에 포함 할 수 있는가의 논의이다. 학자들은 갈등의 개념을 규정함에 있어 그 원인을 포함시키고 있는 것이 일반적인 경향이다.

갈등의 개념이 다양함에도 불구하고, 기존 연구에서 갈등은 몇 가지의 공통된 요소를 가지고 있음이 드러나는데, 이는 대략 다섯 가지 형태로 볼 수 있다(Lulofs & Dudley, 2000 재인용, 최해진, 2004; 강인호 외, 2004). ① 갈등은 항상 둘 이상의 행동주체사이에 발생하는 현상이다. 그러므로 갈등이 성립하려면 갈등주체가 있어야 한다. 이른바 당사자, 참여자, 행위자가 그것이다. 이 때 갈등의 주체는 개인, 집단, 조직이 될 수 있다. ② 갈등당사자들의 가치나 목표에 대한 의견의 불일치에 대한 인식이 있어야 한다. 갈등은 지각되어야 하며, 아무리 곤란하고 어려운 상황일지라도 당사자가 느끼지 못하거나 알지 못하면 갈등이 야기되지 않는다. 갈등은 대립적 행동이 직접적으로 나타나지 않더라도 당사자들이 갈등을 지각하고 긴장, 불안, 적개심을 느끼기 시작하면 이미 갈등이 내재된 것

이다. ③ 갈등은 양립 할 수 없는 상황에서 발생한다는 것이다. 갈등은 특정문제나 관점에 대해 서로 합의나 동의를 보지 못하는 경우에 발생한다. ④ 갈등은 상호작용이 있어야 발생한다는 것이다. ⑤ 갈등은 흔히 동태성을 가지게 된다는 점이다. 이는 갈등이 일의적이거나 단선적인 것이 아니라는 것이며, 일련의 진행단계들로 이루어진 동태적 과정이라는 관점이다. 즉, 갈등원인의 형성, 갈등원인의 지각, 심리적 대립의 형성, 대립적 행동의 표면화이다. 갈등에 시간의 개념을 도입하여 그 내부를 들여다보면 갈등현상은 역동적이라는 점이다. 이러한 모든 단계가 언제나 끝까지 진행되는 것은 물론 아니다. 어느 단계에서 끝나거나 전 단계로 되돌아가거나 혹은 다른 단계로 전이할 수도 있다. 이렇게 본다면, 갈등의 조건은 갈등 주체가 있고, 서로 갈등이라고 느끼고, 양립할 수 없는 상황이 존재하며, 상호작용이 있어야 한다. 그리고 이때 갈등과정은 동태적이라 부를 수 있게 된다.

이와 같은 갈등의 조건과 여러 학자들의 견해를 감안하여 여기서는 갈등개념을 다음과 같이 정의할 수 있다.³⁾ 갈등은 '상호의존적인 관련당사자간의 관계에서 일정한 요인에서 비롯된 현상으로써, 지각·인지에 의한 심리적 메커니즘(긴장·불안·적개심 등)과 대립적 행동(농성·시위·파괴 등)을 내포하는 동태적 과정'으로 정의할 수 있다.⁴⁾ 또한 갈등은 심리적 인지의 측면이 중요한 전제가 되지만, 시간이 흐름에 따라서 또는 행위자의 특성이나 여타의 환경적 요인의 영향으로 그 갈등양상에 대해 진폭을 나타내는 역동적인 특성이 있다. 여기에서의 갈등에 대한 정의 또한 순기능(불합리한 의사결정, 정체된 사고방식, 획일적 집행 등의 개선)과 역기능(목표달성의 지연 등)을 모두 포괄하고 있음은 물론이다. 갈등은 그 대상이 개인이든 조직이든 위협과 기회를 제공하는 이중성을 띠고 있다.(Lulofs & Dudley, 2000 재인용). 이에 갈등은 좋은 결과 혹은 나쁜 결과를 동시에 가져다 줄 수 있는 것이다.

3) 강성철 외(2006.8.30), "지방정부간 갈등과 협력-이론과 실제", 한국DB센터. p.34-35.

4) 여기서 일정한 요인이란, 예를 들어 회소자원이나 상충적인 가치의 배분 등이 해당되며, 구체적인 요인의 성격에 따라 다양한 조건이 해당될 수 있을 것이다. 상호의존적 관련당사자간 관계는 상대방, 즉 갈등주체의 존재를 의미하는 것으로 둘 또는 그 이상의 경우에도 설정될 수 있다.

2. 갈등의 원인과 유형

1) 갈등의 원인

갈등을 유발하는 원인은 그 개념이 다양한 만큼, 연구의 목적 및 방법 등에 따라 다양하게 제시되고 있다. 갈등의 시작은 갈등 당사자들이 현실을 어떻게 파악하고 있는지에 대한 인식의 차이에서 비롯된다. 이러한 인식의 차이를 발생시키고, 결국 갈등을 심화시키는 요인은 직접적 요인과 간접적 요인으로 구분할 수 있다(박명현, 2004).

직접적 요인은 가치 및 자원배분의 차원, 행정적·제도적 차원, 심리적·문화적 차원의 요인들이 있다. 즉, 시설입지, 지역개발 등 비용·편익을 둘러싼 경제적·기술적 요인, 의사결정과정을 둘러싼 정치적 요인, 갈등 중재 및 해결을 위한 행정적·제도적 요인 등이 이에 해당한다.

간접적 요인은 정치적·사회적 변화에 따른 욕구증대, 가치관의 변화 등을 통해 나타나게 된다. 민주화와 분권화가 진행되면서 자치체지와 참여욕구의 증대, 환경의 가치와 삶의 질을 중요시하는 가치관이 대두되는 것 또한 갈등의 간접적 요인이 되고 있다 (천대윤, 2001).

< 표 2 > 갈등의 원인과 유형

원인	유형	갈등 유발 내용
정치행정적	민주화/지방자치	지자체의 자율권 강화노력과 함께 갈등표출 및 지역이기주의 증대
	주민불신 및 정부 전문성 부족	정부의 권위주의와 전문성 부족으로 인한 정부불신
	비용편익 불일치와 보상제도 부재	개발에 따른 손실 불균형 해소를 위한 보상제도 미흡
	조정기구 및 조정능력 부족	갈등의 사전예방 및 해결이 가능한 조정기구 및 능력부족
욕구갈등	이해관계 갈등	한정된 자원, 권력 등의 분배방법 및 절차 미흡
	사실관계 갈등	이해당사자간 불신과 이해 부족
	구조적 갈등	분쟁 당사자 외부 상황적 요인 작용

가치 갈등	정서적 갈등		특정 정책 및 사업에 대한 불안감, 위화감	
	가치 갈등		가치관, 신념체계, 종교와 문화에 대한 시각차	
	환경에 대한 관심 증대		환경에 대한 주민 관심이 증가하여 환경파괴적인 개발사업 경계	
주체	당사자-비정부	개인간	조직, 사회 내 상대방에 대한 오해, 의견차이, 역할경쟁	
		집단간	조직, 사회 내 계층간 발생, 동일 조직 내 여러 집단이 유사기능 가짐	
	당사자-정부	정부간	수직적	중앙정부-광역자치단체/기초자치단체간 광역자치단체-기초자치단체간
			수평적	중앙정부 부처간 광역자치단체-광역자치단체간 기초자치단체-기초자치단체간
		정부-주민간	정부-주민	중앙정부-주민간 광역자치단체-주민간 기초자치단체-주민간
			정부-사회단체	중앙정부, 광역/기초자치단체, 시민단체간
	내용	지방행재정분야	지방행정	행정구역, 인사, 조직기능 배분, 권한
			지방재정	재정, 과세, 관리, 기타
지역개발분야		하천관련	댐건설·관리, 용수이용, 수질보전, 상하류지역간 갈등, 상수원보호지역	
		광역시설관련	도로개설, 광역상수도, 쓰레기처리시설, 하수·분뇨처리시설, 사회복지시설 위험시설	
		지역개발관련	지역개발사업, 대규모 민간개발사업 등	
성격	이익 갈등		기피갈등, 유치갈등, 타 지역 피해유발 갈등, 공익적 가치추구 갈등	
	권한 갈등		비용(분담)갈등, 권한·권리갈등, 협의부진 갈등	
표출여부	잠재적 갈등		갈등조건 존재하고 갈등 당사자들이 지각하고 있으나 외면적 행위는 감춰짐	
	현재적 갈등		갈등당사자들 불만과 경쟁심이 외부로 표출되어 행동하는 상태	

자료 : 전북발전연구원(2006), 「전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안」 p14, 수정 및 재인용

2) 갈등의 유형

갈등의 유형은 앞의 선행연구와 같이 정치·행정적 요인에 따른 유형, 욕구 갈등에 따른 유형, 가치의 갈등에 따른 유형, 갈등 주체에 따른 유형, 갈등 내용에 따른 유형, 갈등 성격에 따른 유형, 갈등의 표출 여부에 따른 유형 등 다양하게 구분할 수 있다. 본 연구에서는 Fink(1968)의 갈등 개념인 갈등 주체, 갈등 범위, 갈등 대상에 따라 갈등 주체에 따른 유형, 갈등 사안에 따른 유형, 갈등 원인에 따른 유형으로 구분하고자 한다.

(1) 갈등 주체에 따른 유형

갈등의 성격상 다양한 이해관계자 또는 주체들이 존재한다. 때문에 갈등 해소를 위한 접근방법에서도 갈등이 발생한다. 갈등의 주체는 크게 개인, 집단, 정부로서, 상호작용을 통해 갈등이 일어난다(유영성·안광일, 2005). 갈등 주체에 따라 유형을 분류하는 것은 각 이해 당사자들이 가치와 목표를 추구하는 역학관계를 통해 갈등의 본질을 파악하고 문제해결의 효율성을 꾀할 수 있기 때문이다.

실제의 갈등 사안에서 명확히 주체를 구분하는 방법은 정부가 갈등의 당사자인지 여부를 파악하는 것이다(이동기, 2006). 우선, 정부가 갈등 당사자인 경우, 정부 간 갈등, 정부와 주민 또는 사회단체 간 갈등을 포함한다. 정부 간 갈등은 지역의 이익을 위한 목표행위나 자원 획득 또는 보호하는 과정에서 발생한다. 정부와 주민, 또는 정부와 사회단체 간 갈등은 공공기관의 업무 수행과정에서 주로 발생한다.

정부가 갈등 당사자가 아닌 경우, 개인 간, 집단 간 갈등이 있다. 조직 및 사회 내에 개인 간, 집단 간의 수평적 또는 수직적 계층 사이에 일어난다. 이때 정부는 직·간접적으로 중재자로서의 역할이 요구되기도 한다.

(2) 갈등 사안에 따른 유형

갈등 사안에 따른 유형은 다양하지만, 공공사업을 대상으로 할 때 일반적인 갈등 유형은 지역갈등, 환경갈등으로 구분된다(주재복, 2005; 정희성 외, 2005). 지역갈등은 특정 지역에서 일어나는 내·외적 갈등을 모두 포함한다. 지역 또는 이해당사자의 일정한 목표달성 또는 문제해결을 둘러싸고 정부, 지역주민, 지역단

체 간에 나타나는 동태적 상호과정의 산물이라 할 수 있다(주재복 외, 2005).

지역갈등은 다시 동의적 갈등과 이해갈등으로 구분할 수 있다(이동기, 2006). 동의적 갈등은 개인 또는 집단의 신념, 가치관 등이 타 당사자와 상충될 경우 발생하며, 두 당사자 측은 동의 형성을 위해 노력하게 된다. 이해갈등은 서로 다른 당사자 측이 동일한 희소자원을 획득하길 원한다고 인식하는 경우에 발생한다. 이는 다양한 선택과 대안들에 대한 당사자들의 선호와 관련되며, 자원의 할당, 이용, 통제 등을 놓고 충돌한다. 이의 해결을 위해서 정책·규칙의 변경, 공정한 자원 분배, 다양한 중재 기제, 전략적 선택, 협상이나 제3자 중재를 생각해볼 수 있다.

< 그림 1 > 지역갈등의 구조



자료 : 주

재복 외(2005), 지역갈등의 현황 및 정책과제, p23.

환경갈등은 환경을 둘러싼 갈등으로, 정치적인 사안부터 사회적, 경제적, 윤리적, 종교적 문제들에까지 포괄한다(정회성 외, 2005). 환경갈등은 다른 갈등과 구별되는 특징이 있는데, 환경피해가 광역적이고 지속적이라는 점, 공공재적인 성격을 지니는 점, 과학적 규명이 어려워 논의의 불확실성이 존재한다는 점, 갈등 당사자 간 가치관의 차이에서 비롯된다는 점 등이 그것이다.

< 표 3 > 환경갈등의 종류

분류	갈등 종류	주요 내용	
원인	이해관계	한정자원, 권력을 위한 경쟁 및 분배, 절차 등에 상반된 입장 예) 쓰레기 소각장 및 매립장 반대	
	가치관	가치관, 신념체계, 종교, 문화 등의 시각 차이 예) 새만금 사업과 사파산 터널 반대	
	사실관계	어떤 사건, 자료, 상대 언행 등의 해석차이, 과학기술의 한계로 기인	
	구조적	사회구조, 제도 등 갈등 당사자 외부 상황적 요인 작용(절차상 문제)	
주체	당사자-비정부	개인-개인/집단	갈등 규모가 작고 제도 내에서 대부분 해결 가능
		집단-집단	오염을 통해 경제적, 물질적 이익 얻는 반면, 건강, 경제적, 심리적 피해자가 생기는 경우, 과학기술 안전성, 가치관 차이가 생기는 경우
	당사자-정부	정부-집단	정부 환경정책 등에 반대, 환경가치 중시하는 사회단체와 개발지지하는 정부·개발지지 주민 충돌하는 경우
		정부-정부	부처간 갈등, 지방-중앙정부 갈등, 지방-지방 정부 갈등

자료 : 정희성 외(2005), 환경갈등 현황 및 정책과제, p10.

(3) 갈등 원인에 따른 유형

갈등 원인에 따른 구분은 욕구갈등과 가치갈등으로 나뉘볼 수 있다. 욕구갈등은 물질적 욕구에 대한 이해관계, 사실관계, 구조적, 상호관계 갈등 등을 포함하고, 가치갈등은 이념, 가치관 등의 갈등을 포함한다(지속가능발전위원회, 2005).

이해관계 갈등은 목표달성 및 욕구충족을 위한 분배, 절차 등에 대한 갈등으로 욕구 또는 가치관 차이에 따라 발생한다. 욕구 갈등이 가치갈등을 동반하긴 하지만 이해갈등이 경제적, 정신적 욕구 차이에서 기인하기 때문에, 가치갈등 보다는 욕구갈등 요소를 더 많이 내포한다. 인식의 차이, 편견, 고집, 편향인사, 경제적 분배 및 보상, 혐오감, 부정적 인식 등을 예로 들 수 있다.

사실관계 갈등은 객관적인 정보나 학습 부족으로 현안에 대한 이해가 부족하

거나 해석의 차이에서 발생한다. 사실 확인을 통해 갈등 해소 가능성이 높기는 하나, 확인 절차나 정보의 객관성과 공정성 등에 대한 신뢰구축과 결과수용의 자세가 전제되어야 한다. 사실 확인 과정에서 가치의 문제가 개입될 가능성은 높지는 않으나, 보통 사실 확인의 문제로부터 상대방에 대한 신뢰, 개인의 가치관 등이 개입된 가치 갈등의 문제로 발전하는 경향이 있기 때문에 갈등 초기에 문제와 사람을 분리하는 노력이 필요하다. 관련된 예로, 내용에 대한 이해부족, 신뢰부족, 정책결정 절차상 문제, 불평등성, 환경에 끼치는 영향정도, 의사교환 단절로부터 기인하는 문제 등이 있다.

구조적 갈등은 사회제도나 관행, 차별, 모순 등으로부터 비롯되는 것을 의미한다. 기존의 제도와 관습에 대해 세대간, 계층 간, 집단 간 이해와 인식, 수용과 인내, 문화적 차이는 갈등과 분열을 야기하는 원인이 되며, 욕구와 가치가 모두 개입되는 것이 일반적이다.

상호관계 갈등은 상호관계가 부정적이거나 일방적이거나 단절된 상태에서부터 발생한다. 이는 보통 상하 관계 간, 동료 간, 업무를 둘러싼 역할과 책임, 의무와 권한 등에 대한 인정과 기대로부터 비롯된다. 때문에 가치의 문제보다는 욕구의 문제인 경우가 많다. 생존권, 자존심, 신뢰성 침해로 유발되는 갈등을 예로 들 수 있다.

가치갈등은 가치관, 이념, 성장배경, 교육정도, 종교 등으로 인해 발생한다. 이는 욕구의 문제보다는 가치체계가 상이함으로 인해 발생하는 경우가 많다. 예로서, 폐쇄적인 정신세계 및 마음, 편향되거나 왜곡된 신념, 상대방에 대한 이해부족, 적대적 감정 표출, 정의나 공익에 대한 해석과 기준 차이, 자신과 다른 기준과 해석에 대한 불인정 등을 통한 갈등이 있다.

제2절 정책갈등의 개념과 특성

1. 정책갈등의 개념과 특징

정책갈등은 정책과정에서 발생하는 정책참여자들 간의 갈등이며, 정책과정에서 발생한다(이시경, 2003). 즉, 정책갈등은 정책의제설정 단계, 정책형성단계, 정책집행단계, 정책평가단계 등 정책의 모든 과정에서 발생하는 갈등이다(천대운, 2008).

박재공(2005)은 정책갈등이 정책과정에서 발생하는 참여자들 간의 이익충돌과 가치충돌이라고 정의하고 있다. 즉, 정책의 전 과정에서 비용·편익의 배분기준, 방법 및 절차 등에 관한 참여자들 간의 이익충돌과 정책지향과 사실인식 차이에서 발생하는 가치충돌로 보고 있다. 또한 정책갈등은 정부의 정책과정에서 다수의 이해관계가 관련된 문제를 쟁점으로 하여 전개되는 갈등을 의미한다(박석희·이종원, 2008)⁵⁾.

김승일(2008)의 경우, 정책갈등은 공익을 탐색하는 정책결정과정에서 정책결정에 관련된 행위주체들이 정책대안을 선택하는 데 있어서 제약을 받고 있는 상황이라고 정의하고 있다. 때문에 정책갈등은 개인적인 차원보다는 집단 및 조직 간에 발생하는 것이 일반적이다. 이러한 정책갈등은 정책결정에 직접 관련된 당사자들뿐만 아니라 대중이나 타 집단에게도 영향을 끼치는 특징을 갖는다. 지역사회 의 경우, 주민생활에 적지 않은 영향을 끼칠 수밖에 없으며 심지어 타 지역사회와는 다른 생활패턴상의 차이를 가져오기도 한다. 정책갈등의 특성을 앞서 논의한 갈등의 개념과 유형으로 표현해보면, 정책갈등은 정부가 당사자인 갈등주체에 따른 유형이면서 이해관계, 가치관·신념의 상호작용 관계인 갈등사안에 따른 유형의 특성을 포함한다고 볼 수 있다. 결국 정책갈등이란 정책과정에서 발생하는 이해관계자들이 정책의 동의, 또는 대안을 선택하는 데 있어서 제약을 받고 있는 상황이라고 정의할 수 있다.

보통 갈등은 사회가 얼마나 다원화 되었고 구성원의 역할과 책임이 얼마나 정립되었는지에 따라 갈등해결 방식이 다른데, 정책갈등 양상이 '억압형→잠재형→

5) 박석희·이종원(2008), 정책갈등 상황에서의 관료정치전략 분석, 한국행정연구원, 제17권 제2호, pp59-87

표출형→확산형'으로 나타난다고 할 때, 우리나라는 표출형과 확산형의 과도기에 있다고 할 수 있다(지속가능발전위원회, 2005). 즉, 갈등해결이 합리적 시스템에 의해 이루어지기보다는 감정대립과 이익극대화의 모습이 강하게 나타난다고 볼 수 있다. 정책갈등 해소를 위한 합리적이고 입체적인 관리방안이 필요한 이유이다.

2. 정책갈등의 원인과 유형

정책갈등을 바람직한 방향으로 관리하는 것이 정책갈등관리이며, 예방적 관리와 처방적 관리를 모두 포함한다(천대윤, 2008). 때문에 정책갈등을 저감시키거나 해소하기 위해서는 정책갈등을 유발하는 요인들을 살펴볼 필요가 있다.

김형렬(2001)은 갈등에 초점을 맞추고 총체적 접근방식으로 정책갈등의 요인을 분석하면서, 크게 정책의 내용 및 절차적 요인, 정책당국자 및 수혜자 행태적 요인, 정책 환경적 요인, 담론문화의 부재, 기타 우연적 요인 등으로 분류하고 있다.

이시경(2003)은 정책갈등의 요인을 제도적 요인, 행태적 요인, 환경적 요인 등으로 구분한다. 제도적 요인으로 추구하는 정책목표의 차이, 불합리한 정책기능 배분과 관할권의 중첩, 집행방법과 정책결정 규칙에 대한 법령과 제도의 미비, 자원의 이용과 권한배분에 대한 경쟁을 포함시키고 있다. 행태적 요인은 정책이념의 차이, 정책담당자의 빈번한 교체, 단기간 내의 가시적 성과지향, 부처 이기주의, 지역이기주의 성향을 포함한다. 환경적 요인으로는 가족주의적 정치행정문화, 담론 문화의 부재, 지방자치제 실시, NGO 활동의 활성화, 사회적 환경변화, 이념 간 대립구조, 세대 간 대립구조가 포함되고 있다.

박재공(2005)은 정책갈등의 요인을 크게 가치관련 요인, 손익관련 요인, 기타 요인으로 분류한다. 가치관련 요인으로는 가치, 신념, 정책지향 등이 있고, 손익관련 요인은 이익, 자원, 관할권 등을 포함한다. 기타 요인에서는 분석방법, 결정 규칙, 상호의존성 등이 있다.

< 표 4 > 정책갈등의 원인과 유형

연구자	유형	주요 원인	
김형렬 (2001)	정책	·상·하위 정책 간 충돌 ·정책들 간의 충돌	·실현수단 선택의 갈등 ·집행방법, 절차 충돌
	구조	·구조적 불균형 ·관주도적 현상	·다양한 이익집단의 이익표출 기제 미비
	행태	·정책 형성자, 집행자, 수혜자들 간 갈등 ·가치관의 차이	·최고 정책집행자의 빈번한 교체
	환경	·정책환경(정치·경제·기술· 사회문화·자연환경) 변화에 따른 정책변화와 갈등	·국민의 가치관 변화
	담론	·담론문화(참여, 비판, 토론, 의사소통)의 부재	·이해가능성, 진실성, 성실성, 정당성이 전 제되지 않음
우연	·우연적 변수나 돌발적 사건 발생	·위기상황(전쟁, 경제 공황, 금융위기 등)	
이시경 (2003)	제도적	·추구하는 정책목표 차이 ·불합리한 정책기능 배분 과 관할권 중첩 ·집행방법과 정책결정규칙 에 대한 법령,제도 미비	·자원이용과 권한배분 경쟁
	행태적	·정책이념 차이 ·정책담당자 빈번한 교체 ·부처이기주의	·단기간의 가시적 성과지향 ·지역이기주의
	환경적	·가족주의적 정치행정문화 ·담론문화 부재 ·지방자치제 실시 ·사회적 환경변화	·NGO 활동 활성화 ·사회적 환경변화 ·이념간 대립구조 ·세대간 대립구조
박재공 (2005)	가치관련	·가치(Values) ·신념(Beliefs)	·정책지향 (Policy orientation)
	손익관련	·이익(Interests) ·자원(Resources)	·관할권(Jurisdiction)
	기타	·분석방법 (Methods of analysis) ·결정규칙(Decisions)	·상호의존성 (Intedependence)
천대운 (2008)		·이념적 가치의 대립	·대중매체나 여론지도자의 편향성
		·형식적인 정당성	·정책추진자의 성향
		·정치적 제도	·소지역주의
		·불신과 사회적 미합의	

자료 : 김형렬(2001), p2~19; 이시경(2003), p185~195; 박재공(2005), p7, 천대운(2008), p21~30, 재구성.

천대윤(2008)은 정책갈등의 원인을 이념적 가치의 대립, 대중매체나 여론지도자의 편향성, 형식적인 정당성, 정책추진자의 성향, 정치적 제도, 소지역주의, 불신과 사회적 미합의 등으로 분류하였다. 이념적 가치의 대립은 정책추진 과정에서 환경과 관련하여, 개발과 보존이라는 측면에서 갈등을 유발하는 요소이다. 즉, 갈등 집단이 서로 자신의 이념적 가치만을 주장할 때 갈등은 필연적으로 발생한다. 대중매체나 여론지도자의 편향성 즉, 신문, 방송, 인터넷, 모바일 등의 대중매체나 학자, 지역유지 등의 여론 지도자 또한 사람들의 가치, 도덕 등에 영향을 끼친다(Fitzpatrick, 2007). 정책과정에서 실질적인 절차적 정당성을 확보하는 것 또한 중요하다. 개발과 관련한 환경영향평가의 면죄부 논란처럼, 정보의 공유를 바탕으로 지역주민 등 이해당사자들의 실질적인 참여가 중요하다. 정책추진자가 과업목표 달성에만 치중하고 주민들과의 소통을 소홀하게 할 때 주민들의 저항에 직면한다. 하남시 광역화장장 설치를 둘러싼 시장과 주민들의 마찰로 시장불신임을 위한 주민투표로 치달은 사건은 대표적이다. 정치적 제도, 선거제도 등 또한 정책갈등의 요인이 된다. 찬반 대립으로 논란을 맺는 정책 사안에 대해 선거기간 중 한 후보 측이 선거공약을 통해 수정을 약속한 경우, 중앙 및 지방정부, 지역주민, 환경단체 등 사회단체 간에 새로운 갈등관계를 맺기도 한다. 소지역주의는 해당지역 주민들의 이해관계를 중심으로 정책을 이해하고 분석하기 때문에 갈등의 원인이 된다. 정책 또는 이해당사자들에 대한 불신과 정책추진 방법이나 절차에 구성원들의 사회적 합의가 갖춰지지 않을 때 갈등이 발생한다.

제3절 정책과정과 정책갈등의 필연성

1. 정책의 과정적 접근과 해석

학자들마다 자신의 관점이나 정책논의의 편리를 위해 정책과정을 구성하고 있는 단계들을 구분하고 또 나름대로의 단계별 명칭을 사용하고 있다. 다만, 단계별 설명들은 반드시 인과적 관계를 가정하고 있지는 않다. 즉 앞 단계가 원인이 되어 다음 단계가 도출된다는 것은 아니다. 대체로 논의의 편리를 위하여 각 단계를 순차적으로 설명하고 있을 뿐이다. 실제의 정책과정은 한 단계가 끝나야 다음 단계가 작동되는 단일 방향적·순차적 과정은 아니다. 정책과정은 한 단계가 끝나기도 전에 다음 단계의 활동들이 시작될 수 있으며, 때로는 둘 또는 그 이상의 단계의 정책활동이 혼합적으로 동시에 이루어지기도 한다. 또한 한 단계에서 이루어진 내용이 다른 과정에 영향을 주기도 하고 또한 다른 단계의 기능적 활동이나 산출물로부터 영향을 받기도 하는 다방향적(多方向的)이고 순환적인 과정이라고 할 수 있다.⁶⁾

이러한 정책과정을 백완기는 정책의제형성을 정책결정과정에 포함시켜 정의하고 있다. 그래서 그 과정을 정책결정, 정책집행, 정책평가로 규정하며, 정책결정 단계에 “정책결정을 요구하는 압력의 존재”라는 과정을 두고 무엇인가 고치고 개선하겠다는 의지는 문제에 대한 관심을 환기시킬 뿐만 아니라 경우에 따라서는 해결의 전략까지도 제시해준다고 하여 정책의제형성을 정책결정과정에 내포시키고 있다.⁷⁾

그리고 김문성은 정책과정을 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 그리고 정책변동이라는 다섯 단계로 나누고 있다. 이 때 김문성은 Hogwood와 Peters(1983)의 주장인 정책변동(policy change)내에 정책의 쇄신, 정책의 승계, 정책의 유지, 정책의 종결 등을 포함하여 정책과정의 하나로서 혹은 시간의 변화에 따라 정책의 기조나 논리 및 정책의 내용과 집행방법이 달라지는 것을 정책변동으로 삼고 있다.⁸⁾ 이 정책변동은 학자에 따라서 정책평가에 포함시키기도 한다.

6) 김문성(2005). 「행정학.net」. 법문사. p.446.

7) 백완기(2007). 「행정학」. 박영사. p.354.

본 연구에서는 여러 학자들의 정책과정을 종합하여 안해균 등이 제안하는 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 네가지 단계를 유민봉이 정리한 내용을 참고로 하여 제시하고자 한다.⁹⁾

정책의제설정(policy agenda setting)은 사회에 떠도는 다양한 공공문제 중에서 정부가 문제해결에 대해 공식적으로 관여하는 단계이다. 정책으로 태어나기 이전의 배태기에서 출산의 가치가 있는지 공식적으로 점검하기 시작한 단계라 할 수 있다. 우리 사회는 해결해야 할 많은 문제를 배태하고 있다. 하지만 문제해결에 필요한 지원이 제한되어 있고 문제해결의 중요한 위치에 있는 정책결정자의 가치성향이 다양하기 때문에 그 많은 문제 중에서 일부만이 우선적인 정부의 관심 대상이 되어 공론의 장으로 등장하게 된다.

정책결정(policy making)은 정책의제로 채택된 것에 대하여 최상의 정책을 결정하는 단계이다. 출산의 가치가 있는 태아(정책)에 대하여 최상의 건강한 태아를 탄생시키는 일이다. 이를 위해 정책의제로 제기된 문제에 대한 정의와 정책을 통해 달성하고자 하는 목표를 명확히 하고 이를 달성하기 위한 다양한 정책 대안을 개발하게 된다. 정책결정은 개발된 대안에 대하여 다시 각각의 장·단점을 비교 분석함으로써 대안의 우열을 정하고 그 중에서 최적의 대안을 선택하는 과정을 거치게 된다.

정책집행(policy implementation)은 선택한 정책대안을 구체적으로 실행에 옮기는 단계이다. 새로 태어난 정책이 성장하는 단계라 할 수 있다. 정책집행 단계에서는 정책결정 단계와는 다르게 이미 결정된 정책이 기계적이고 자동적으로 일사불란하게 집행으로 연결될 것으로 보인다. 그러나 현대행정에서 정책목표가 다양하고 이를 달성하기 위한 정책수단이 확실하지 않기 때문에 정책결정단계에서 그런 불확실성을 해결하지 못한 채 정책집행이 이루어지는 경우가 많다. 따라서 정책집행이 정책결정 이상으로 다양한 이해의 조정과 타협을 꾀어내야 하는 복잡한 정치과정이 된다.

정책평가(policy evaluation)는 집행이 이루어지고 난 정책에 대하여 본래의 정

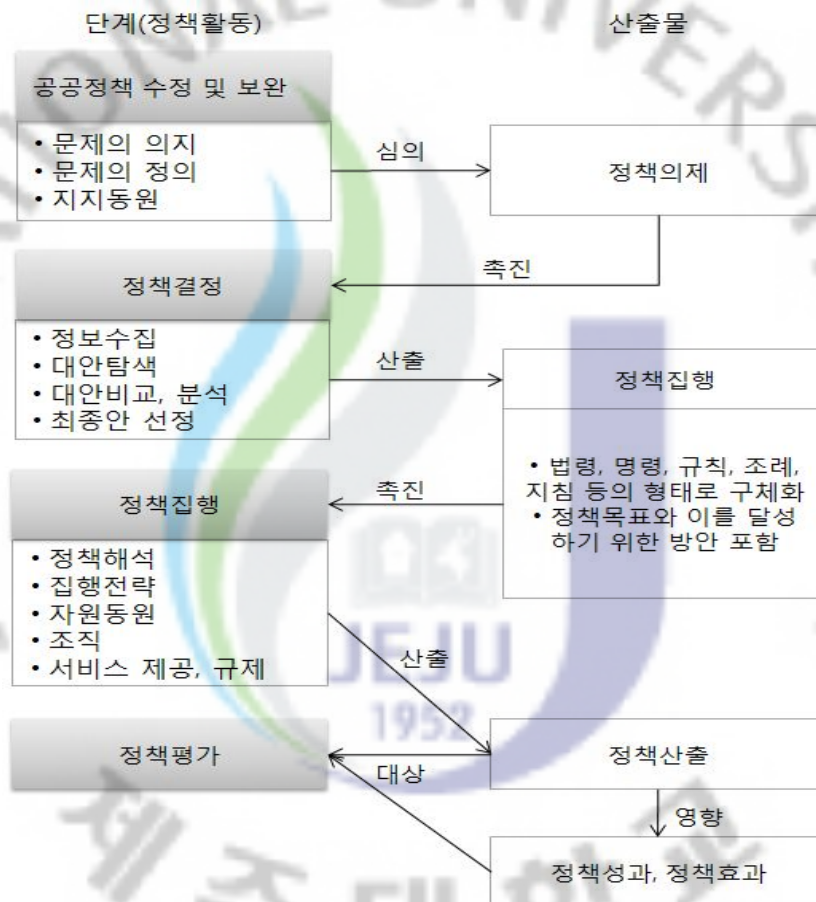
8) Hogwood, Brian and Guy Peters(1983). Policy Dynamics. New York : St. Martin's Press ; 김문성(2005). 전게서. pp.525-526에서 재인용.

9) 유민봉(2007). 「한국 행정학」. 박영사. pp.219-220.

책목표를 달성했는가에 대한 평가와 피드백을 말한다. 정책이 의도한 효과를 보이고 국민의 지지를 받은 경우에는 그 생명이 계속되겠지만 그렇지 못한 경우 정책의 내용이 수정되거나 심지어 정책의 생명을 다하는 정책종결을 맞게 된다.

이러한 내용을 그림으로 정리하면 다음과 같다.

< 그림 2 > 정책과정의 단계와 산출물



자료 : 김문성(2005). 「행정학.net」. 법문사. p.448.

2. 정책갈등 발생의 필연성

1) 정책의 가치배분성(이해득실의 배분문제)

모든 정책은 정책의 유형이나 규모에 관계없이 '가치 배분적 성격'과 '집단들 간의 상호작용'이라는 속성을 가지고 있다.¹⁰⁾

정책이 가지는 '가치 배분적 측면'을 보면 정책은 비록 상대적이기는 하나 편익의 향유자와 비용의 부담자를 구분하는 결과를 가져 온다. 이것은 곧 누구(어느 계층)의 희생 하에 어느 계층이 어느 정도 혜택을 받느냐 하는 문제와 관련된다.

정책에 관련된 '다양한 집단들 간의 상호작용'이라는 측면을 보면 정책관련 집단들은 서로 다른 다양한 이해관계와 선호를 반영한다. 이들 집단들은 자신의 이익과 일치되는 경우를 제외하고는 다른 외부세력에 의하여 영향을 받거나 제약당하는 것을 피하려고 한다.

2) 정책이 갖는 공유재적 성격

정부에서 공급하는 정책이나 사업, 서비스 등은 시장 기구를 통한 자율적인 자원배분을 기대할 수 없는 공공재 또는 준공공재의 성격을 가지는 것이 대부분이다.

대체로 정부 정책은 배제성의 정도가 약하기 때문에 재화나 서비스의 혜택으로부터 가격을 지불하지 않는 사람들을 배제하기 어렵다는 배제의 문제(appropriation problems)가 핵심쟁점이 되며, 이외에도 적정한 공급량을 유지해야 하는 공급의 문제, 일정수준의 질을 확보해야 하는 유지의 문제 등이 주요 쟁점이 된다. 그리고 이들은 공유재를 둘러싼 관련당사자들에 갈등을 유발시키는 요인으로 작용한다. 공유물의 비극 등과 같은 사회적 딜레마현상이 발생하는 공유재의 관리는 세계 어느 나라 혹은 어느 곳을 막론하고 대단히 어려운 문제이다.

3) 정책의 정당성 문제

각종 정책의 생성과 소멸은 기존의 사회질서의 변화를 의미한다. 기존의 질서에 대하여 불만을 가지고 정당성을 인정하지 않는 사람들은 새로운 정책의 생성

10) 박호숙(2009), "정책갈등 발생의 필연성과 갈등관리의 필요성" 대한지방행정공제회「지방행정」,pp.73-74.

과 새로운 질서를 요구할 것이다. 반면에 기존의 사회질서가 정당하다고 믿는 사람들은 현재 정책의 옹호와 기존 질서의 존속을 요구할 것이다.

이와 같이 갈등은 한 마디로 말해 현재의 상태(status quo)가 정당한 것으로 받아들여지지 않을 때 배태되기 시작한다.

제4절 우리나라 갈등 현황 및 특징¹¹⁾

1. 우리나라 갈등 현황

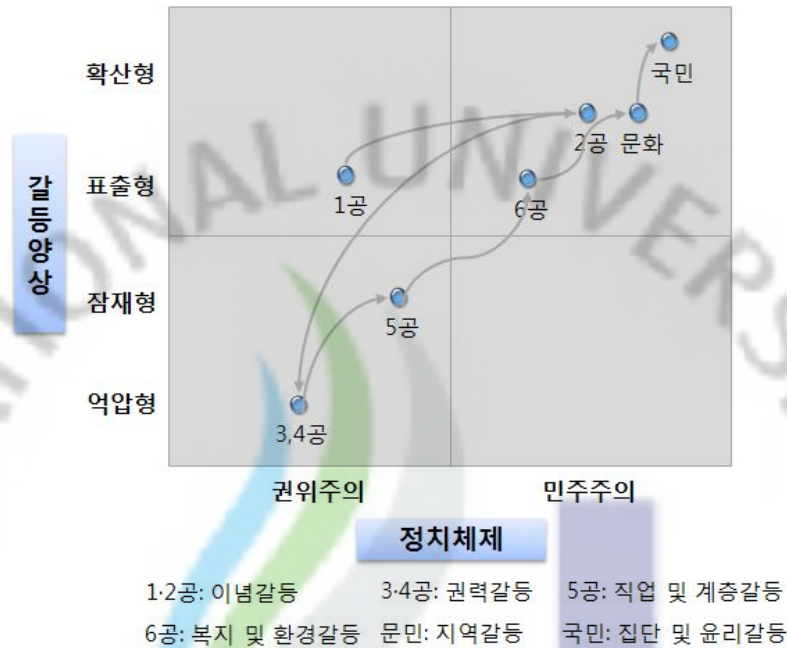
해방 이후 우리나라는 첨예한 사회갈등으로부터 자유로운 시기는 거의 없었다. 사회갈등이 보편적 현상이긴 하지만, 주요한 갈등의 유형과 양상은 시대마다 다르게 진행되었다. 해방 직후에는 남북분단으로 인한 이념적 갈등이 지배적인 상황이었고, 1960년대 이후에는 억압적 권위주의 정치체제를 극복하기 위한 정치적 갈등이 첨예한 양상으로 전개되었다. 또한 급속한 자본주의 발전에 따른 산업 갈등이 구조적 갈등으로 자리 잡았다. 1987년 6월 이후 시민사회가 활성화되면서 갈등의 양상이 크게 바뀌었다. 새로운 욕구, 가치, 이념이 권리개념이 확장되는 정치적 변화를 바탕으로 활발하게 표출되면서 갈등의 양상이 한층 다변화되기 시작했다. 여성, 환경, 생명, 평화, 자치, 분권, 소수자, 집단 정체성, 문화 등에 관한 새로운 문제제기와 함께 시민사회단체가 증가했고 동시에 이익집단의 활동 또한 강화되었다. 과거 권위주의 시대의 갈등양상을 억압형·잠재형이라고 한다면, 최근의 양상은 표출형·확산형이라 할 수 있다.

주목할 것은 서구의 경우 이익 갈등에서 가치관 갈등으로 그 중심이 변화되어 온 반면에 우리사회에서는 두 갈등이 거의 동시적으로 분출하는 '압축 갈등'으로 나타난다는 점이다. 게다가 갈등 해결은 이익조정을 위한 물질적 기반의 확충을 요구하는데, 우리의 경우에는 그 기반이 여전히 취약하다는 점이 갈등을 더욱 부추기고 있다. 요컨대, 한국 사회의 사회적 현안은 가치관 대립과 이해관계 대립,

11) 지속가능발전위원회(2005)와 대통령자문정책기획위원회(2008)의 연구를 비판적으로 재정리함.

정부-시민사회 간 갈등과 사회집단 간 갈등 등 다양한 갈등 요인들의 복합적이고 중첩적인 발생에 그 특징이 있다(김호기, 2007).

< 그림 3 > 우리나라 정치체제와 갈등양상



자료: 지속가능발전위원회(2005), 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」, p8

삼성경제연구소(2009)는 우리나라의 사회갈등 수준을 OECD 국가 중 네 번째로 심각한 수준으로 보고 있다. 우리나라의 사회갈등지수¹²⁾도 OECD 평균 0.44를 상회하는 0.71로 나타났다. 특히 민주주의 성숙도(27위)와 정부효과성(23위)이 상대적으로 낮은 편이었다. 이는 1987년 이후 상승된 수치이지만 여전히 민주주의 경험과 타협의 문화가 부족하고, 정부정책의 일관성과 정부의 조정능력 등이 낮다는 것을 의미한다. 이러한 우리나라의 심각한 갈등수준은 1인당 GDP의 27%를 사회적 비용으로 지출되는 규모이다. 사회발전을 위해서라도 갈등관리제도가 조속히 정착되어야 할 이유이다.

12) 사회갈등지수는 하버드대 경제학과 교수 Dani Rodrik(1998)가 갈등의 경제적 모형을 바탕으로 개발하였으며, 갈등요인과 갈등관리 시스템을 각각 반영하는 변수인 소득불균형, 민주주의 성숙도, 정책수행능력으로 구성됨.

2. 우리나라 갈등 특징

우리나라 갈등의 특징을 살펴보면, 첫째, 갈등발생 횟수가 과거에 비해 매우 높아졌다. 앞서 우리나라 갈등양상의 구조적 특징을 살펴보았듯이, 정치체제가 보다 민주화될수록 갈등이 많아진다는 것은 어쩌면 당연한 결과이다.

둘째, 갈등이 장기화되는 경향이 있다. 대표적인 사례는 방사성폐기물처분장 건설, 새만금간척사업 등이 해당된다.¹³⁾ 갈등기간이 오래 지속될수록 사회적 합의에 이르기 힘들고 정부에 의한 일방적 강행이나 법적 판결로 끝나는 경우가 대부분이어서 이해관계자 간 관계가 악화되고 불신하는 결과를 초래한다.

셋째, 공공갈등(public dispute)이 사회 갈등의 지배적 유형으로 등장하고 있다. 공공갈등이 미치는 범위가 광범위하고 이해관계가 다양하기 때문에 장기화되는 경향을 보이는 점이 있다.

넷째, 지방자치단체와 관련한 갈등이 증가하고 있다는 점이다. 지방자치제도를 실시하고 정착하면서 중앙정부-광역지방자치단체-기초자치단체-지역주민 간에 수직적 또는 수평적 갈등이 증가하고 있다.¹⁴⁾ 중앙정부와 지방자치단체 간에는 국책사업을 둘러싼 재정분담, 업무분장 등의 갈등, 지방자치단체 간에는 행정권한과 책임소재, 업무분장, 이해관계 등의 갈등이 증가하고 있다. 그러나 보다 심각한 문제는 지역갈등이다. 중앙정부와 지방자치단체가 각종 유치나 개발 사업을 진행하면서 지역주민과 갈등을 빚을 때, 심각하면 지역 공동체가 큰 변동이나 생활패턴이 바뀔 수 있기 때문이다.¹⁵⁾

13) 방사성폐기물처분장 갈등은 1989년 경북 영덕에서 시작되어 2005년 경주에서 마무리 되기까지 약 16년이 소요되었다. 새만금간척사업 갈등은 1997년에 시작되어 2006년에 결론이 나기까지 약 9년이 소요되었다.

14) 1995년부터 2006년 까지 국책사업 337건 중 정부 간 갈등은 40.4%이며, 정부와 시민 간 갈등은 59.7%이다(하혜영, 2007).

15)

< 표 5 > 국책사업의 주요 갈등주체 및 원인

갈등주체	주요 갈등원인	
정부-정부	중앙정부-지자체(수직적)	권한 및 이익
	지자체-지자체(수평적)	권한 및 이익
정부-시민	정부-지역주민	이익
	정부-민간단체	이익
	정부-NPO	환경 등 다른 공익

자료: 한정수(2008), 「국책사업의 갈등관리 현황 및 시사점」, 국회예산정책처, NABO 재정 브리프, 제8호, p4.

다섯째, 같은 종류의 갈등이 반복적으로 발생하고 있고, 이러한 갈등의 성격을 규명하고 해결하려는 노력이 부족하다. 지역개발의 경우, 주민과 환경단체가 연합하여 이익관철 운동 또는 반대운동 등을 하는데 결과는 정부의 일방적인 강행이나 법적 소송으로 끝이 나게 된다는 점이다. 이러한 양상이 지역을 달리하면서 같은 유형의 갈등이 발생하며, 심지어 같은 지역에서도 그러한 모습이 나타난다.

첨예한 갈등의 결과가 심각함에도 불구하고 정부나 시민사회는 갈등원인에 대한 진단, 평가와 같이 갈등해결에 대한 진지한 노력이 부족하였다. 서로 자신의 이해를 주장하고 관철시키기 위해 노력할 뿐이다. 정부 측에서는 조직의 논리, 정치사회적인 상황 등의 구조적 문제가 작용하였고 시민사회에서는 중재할 수 있는 대안세력이 부족하거나 열악한 자체역량에서 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

여섯째, 법에 의존하여 갈등을 해결하려는 경향이 증가하고 있다. 사업을 추진하는 정부는 시민단체나 지역주민을 공무집행방해, 업무방해, 손해배상, 폭력 등을 이유로 소송을 제기하고, 시민단체나 지역주민은 공사중지가처분신청, 주민피해보상 등을 이유로 법에의 의존현상을 나타낸다. 법에 의한 방식은 권위주의 시대보다 개선된 갈등해결 방식이긴 하지만 상호 불신이 해소되지 않고 법적 판단에 불복하여 계속해서 소송을 제기하는 모습을 보인다.

제5절 정책갈등 관리전략 관련 선행연구

갈등과 정책과정, 그리고 관리전략에 관한 선행연구는 많이 발표되어 있으나 본 연구에서는 그 중에서 본 연구와 특히 관련 있다고 사료되는 연구를 중심으로 선별하여 살펴보고, 시사점을 찾도록 하겠다.

1. 갈등관리 전략 관련 선행연구

갈등관리에 대한 방안은 갈등을 바라보는 시각과 개념이 다양한 만큼 다양하다. McGregor(2002)는 갈등문제 해결을 위해서는 정확한 상황인식이 전제되어야 함을 강조한다. 즉, 정치적 상황, 환경적 상황, 인지적 상황에 대한 정확한 이해를 바탕으로 갈등관리를 위한 전략방안이 필요하다는 것이다. 갈등관리 전략이 갈등의 성격에 따라 다르게 적용되는데, 일반적으로 회피적인 형태에서 적극적인 관리 전략 형태로 변화하고 있다.

< 표 6 > 갈등관리 4가지 접근법

접근법	갈등 원인	갈등관리 방안
정치·행정적 접근	·행정절차 미흡 ·각종 제도 미비 ·조정자 역할 부족 ·주민의 의사결정 ·참여기회 부족	·정치적 압박 ·추진참여 확대 ·유인제공 ·관련법체제 정비 ·협상/설득/회유 ·협력 ·교육/훈련 ·조정/중재
경제적 접근	·비용과 편익의 불균형 ·지가 하락	·시장주의에 의한 경매방식 도입 ·협오시설과 선호시설 연계 ·자원의 공급 확대 ·경제적 보상
환경적 접근	·환경에의 관심 증대 ·건강위해 불안감	·기술적 보완 ·환경단체에 대한 지원 ·시설운영의 안정성 확보
인지적 접근	·오해 ·감정적 대립	·인간적 호소와 설득 ·신뢰회복 ·홍보 ·정보공개

자료: McGregor(2002), Strategy and Conflict in Public Projection, 재인용.

전주상(2000)은 갈등유형을 시간의 흐름에 따라 강제적 전략, 규범적·사회적 전략, 공리적·기술적 전략으로 구분하였다. 우리나라는 문민정부 출범 이전까지의 정책갈등에 대해서는 일방적으로 사업을 추진하는 강제적 전략을 취하였다. 문민정부 출범이후 공청회, 위원회 제도 운영 등 형식적인 타당성을 갖추는 전략이 등장했다. 지방자치제 도입 이후에는 보상실시, 사업추진철회, 시기조정 등 보다 적극적인 정책갈등 관리 전략이 도입되었다.

박명현(2004)은 갈등유형을 회피형, 수용형, 통제형, 타협형, 협동형 전략 등 5가지 유형으로 분류하였다. 이는 갈등의 가치와 이해관계 등 갈등의 성격에 따른 관리 전략이라 볼 수 있다.

이시경(2003)은 정책갈등해결 환경을 조성하기 위해 정책갈등을 제도적, 행태적, 환경적 요인으로 분류하여 관리할 것을 강조한다. 제도적 요인 관리방안으로는 갈등조정장치 개선, 기관 간 인사교류 활성화, 기관 간 정책기능 재조정, 정책담당자 임기보장, 정책규칙 제도화를 강조한다. 행태적 요인차원에서는 정책과정에서 사전동의, 정책추진 행태 변화, 문제해결능력 제고, 설득원칙 준수, 시민의식 성숙을 언급하고, 환경적 요인 관리방안으로는 적극적인 갈등 공개, 정책관리 방식 변화, 정책담론 장 마련, 정책신뢰성 제고 등을 강조한다.

나태준(2004)은 갈등의 유형을 일반적 갈등관리 전략, 중앙정부와 지방정부 간의 협력과 지원체제에 의한 갈등관리 전략, 간접관리 방법에 의한 갈등관리 전략, 정부와 주민 간 갈등관리 전략 등 4가지로 분류하였다. 이는 갈등 주체에 의한 분류 방식이라 볼 수 있다. 즉, 정부 간 갈등의 경우 일반적 갈등관리 전략을, 중앙정부와 지방정부 간의 갈등은 협력과 지원체제에 의한 갈등관리 전략을, 주민(집단) 간 갈등은 간접관리 방법에 의한 갈등관리 전략이 필요하며, 정부와 주민(집단) 간 갈등은 정부와 주민(집단) 간 갈등관리 전략을 강조하고 있다.

< 표 7 > 갈등관리 전략에 대한 선행연구

연구자	전략유형	전략의 주요 내용
전주상 (2000)	강제적	·1980년대~1990년대 초반 ·사법적 판단, 사업의 일방적 추진
	규범적· 사회적	·1993년 문민정부 출범이후 ·공청회, 위원회 제도운영, 교육훈련
	공리적· 기술적	·1995년 지방자치제 도입 이후 ·보상실시, 사업추진 철회, 시기조정
	제도적	·갈등조정장치 개선 ·기관간 인사교류 활성화 ·기관간 정책기능 재조정
이시경 (2003)	행태적	·정책과정에서 사전동의 ·정책추진 행태 변화 ·문제해결능력 제고
	환경적	·적극적인 갈등 공개 ·정책관리방식 변화
		·정책담당자 임기보장 ·정책규칙 제도화 ·설득원칙 준수 ·시민의식 성숙 ·정책담론 장 마련 ·정책신뢰성 제고
박명현 (2004)	회피형	·갈등을 피하려는 전략
	수용형	·자신의 이익보다 상대방과의 관계가 중요 ·비용 지불하더라도 선택할 수 있는 전략
	통제형	·상대와의 관계 고려하지 않음 ·어떤 대가를 치르더라도 목적달성 위한 모든 조치를 취함
	타협형	·서로 조금씩 양보하는 협상전략
	협동형	·상대와의 관계를 좋게 가져가면서, 서로 원하는 목적을 실현하고자 하는 상생전략
나태준 (2004)	일반적 갈등관리	·정부 간 갈등 방생 시, 기능분담, 법규 현실화, 시장논리 도입 등을 통해 갈등관리
	협력과 지원체제	·지방분권체제로 전환하며 지방정부 자율권 확대, 지방정부간 갈등 조정하는 등 수평적·동반자적 역할분담 관계형성, 협력과 지원체제로 갈등관리 ·지방특색과 중앙의 정책기본구조 중시, 중앙-지방의 타협, 합리적 자원배분, 정부 간 경영관계 모형화, 지방정부 의견경청, 국가이익과 지역 실리 조화 등으로 갈등관리
	간접관리 방법	·지방정부의 자율과 권한에 의해 간접적으로 갈등관리 ·4C전략:당사자간 커뮤니케이션 활성화, 화해와 조정, 양보에 의한 타협, 집행상의 협력
	정부와	·주민참여 제도화, 정보공개 내실화, 보상체계 완

	주민간 갈등관리	비, 홍보활동 강화, 광역행정체제 활성화, 입지분 쟁조정위원회 설치, 관련법과 제도 정비, 비선호 시설의 선호시설로의 전환 혹은 연계
--	-------------	--

자료: 선행연구를 바탕으로 필자가 재구성함.

김형렬(2001)은 정책갈등을 해소하기 위해 정책, 구조, 행태, 환경, 담론, 우연의 차원 등 총체적으로 접근해야함을 강조한다. 정책의 일관성과 신뢰성 확보, 제도 및 예산과정을 통한 구조조정, 정책의 형성자, 집행자, 수혜자들의 행태변화, 진실성 및 정당성 확보 등을 제시하고 있다.

갈등관리전략을 김두환(2009)은 다섯 가지 접근방법으로 나누어 설명하고 있다. 김두환은 갈등의 과정 중에 내재하고 있는 요소들을 파악하고, 그 과정에서 상호 학습과정을 중심으로 한 해결책도 제시하고 있다. 따라서 김두환의 글은 관리전략을 수립하는 과정에서는 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다. 첫째, 객관주의적 접근으로서 갈등문제의 특성, 문제의 크기와 내용, 제도 및 환경 등을 고려해야 한다는 것이다. 둘째, 주관주의적 접근이다. 행위자들의 의도, 인식, 가치 등을 파악하여 분석하고 전략을 수립해야 한다는 것이다. 셋째, 상호작용접근이다. 이는 의사소통적 특성을 반영하여 협력적 갈등해소에 대한 노력을 해야 한다는 것을 의미한다. 넷째, 사회구조적 접근이다. 역사와 경험을 고려한 사려 깊은 갈등 해소 접근전략이라 할 수 있다. 다섯째, 종합적 접근이다. 종합적인 요인을 고려하여 관리전략을 수립하자는 것이며, 이 접근에서는 주관요인을 분석하지 못하는 우를 범할 수 있다고 지적하고 있다.¹⁶⁾

16) 김두환. (2009). 정부-주민 간 갈등 해소 영향요인에 관한 비판적 고찰. 한국공간환경학회 「공간과 사회」 통권 제31호, pp.219-223.

< 표 8 > 정책갈등해결을 위한 접근방법

연구자	유형	전략의 주요 내용
김형렬 (2001)	정책	·정책의 일관성과 신뢰성 확보 ·사업이나 단위사업을 통한 조정 ·정책 모니터링
	구조	·총체적 구조조정 ·제도적 기제를 통한 정책조정 ·예산과정을 통한 정책조정
	행태	·정책의 형성자, 집행자, 수혜자들의 행태변화 ·기관 간 인적교류
	환경	·정책환경 변화에 적응위한 분석력과 인내력 배양 ·기관 간 교류
	담론	·이해가능성, 진실성, 성실성, 정당성 확보
	우연	·거시적 견제와 균형확보 ·중범위 내지 미시적 차원 해결방안 모색 ·위기관리
김두환 (2009)	객관적	·갈등문제 특성, 문제의 크기와 내용, 제도환경 확인
	주관적	·행위자들 의도, 인식, 가치 등을 파악, 분석
	상호작용	·의사소통 특성 반영하여 협력적 갈등해소 노력
	사회구조적	·역사와 경험을 고려한 사려 깊은 갈등해소
	종합적	·종합적 요인을 고려한 관리전략 수립, 주관적 요인 분석하지 못하는 우를 경계

자료: 선행연구를 바탕으로 필자가 재구성함.

2. 정책과정에서 갈등관리 전략에 관한 선행연구

먼저 정책과정과 관련하여 갈등관리전략을 논의한 선행연구를 먼저 살펴보기로 하면 다음과 같다.

윤종철(2007)은 정부가 당사자인 우리나라 갈등사례는 정부의 권위적 정책결정과 그 과정에서 이해관계자의 참여를 배제한데서 기인한다고 지적하고 있다. 따라서 비공식적인 이해관계자들을 정책과정에 참여시켜야 한다는, '거버넌스'¹⁷⁾를 강조한다.

구체적으로 정책과정에 따른 갈등관리 전략을 살펴보면, 우선 정책의제설정 단계에서는 여론수렴 절차가 제도적으로 구비되어 있는지, 정부의 이제설정에 앞서 이해관계자 의견을 수렴하고 정보를 제공하였는지 검토가 필요함을 강조한다.

17) 정부 이외에도 시민, NGO, 전문가, 언론기관 등 다양한 참여자가 공공의제를 제시하고, 여론을 형성함으로써 정책의제설정과 정책결정과정에 참여하는 것을 진정한 의미의 거버넌스라고 함(강황선, 2003; 주성수, 1999 재인용)

정책의제결정 단계에서는 결정과정에 이해관계자가 참여하여 갈등을 사전에 예방할 필요가 있으며, '공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정'에서 밝히고 있는 갈등영향분석과 참여적 의사결정방법을 활용할 것을 제시하고 있다. 즉, 갈등영향분석의 제도화와 함께 중립적이고 전문적인 갈등심의위원회 구성을 통해 이해관계를 공정하게 분석해야한다. 또한 시민, 전문가 등 이해관계자들을 참여시켜 공청회, 설명회, 토론회 등 한계가 있는 현행 갈등 사전예방책 활용에 그치는 게 아니라 정책에 대한 심의·숙의과정을 거치도록 해야 한다. 그 과정에 합의회의, 공론조사 등 참여적 의사결정방법 활용과 적절성을 살피고 심의결과의 공개와 합의사항이 정책집행에 반영되었는지를 점검해야 한다.

최근 갈등의 빈도가 주로 정책형성과 선택에서 주로 발생하는 만큼(전북발전연구원, 2006), 정책의제 설정과 결정 단계에서의 갈등관리는 가장 중요하다. 우리나라의 대표적 갈등사례인 새만금간척사업, 동강댐 사업, 청계천복원 사업, 서울외곽순환고속도로 사업 등이 그러하다.

정책집행 단계에서는 정책결정 후 집행과정을 투명하게 공개하여 이해관계자들의 불안감을 해소할 필요가 있다. 이 단계에서의 갈등은 정부중심의 권위적 정책결정과 비공개된 정책이 집행되거나, 정책결정과정에서 참여와 합의를 했어도 그 결과가 정책에 제대로 반영되지 않는데서 기인한다. 따라서 정책집행의 투명성과 함께 이해관계자가 정책집행과정과 실태를 파악할 수 있도록 대응성을 높여야 한다. 집행 상 문제가 발생할 경우 행정소송, 심판 등 최후의 이의제기 방법이 아닌 자발적 갈등해결을 위한 공식적인 협의기제가 필요하다. 갈등조정협의회를 통한 갈등조정이나, 대체적 분쟁해결방법인(ADR) 협상, 조정, 중재 등이 이에 해당한다.

정책평가는 정책이 좋고 나쁨을 비판적으로 검토하는 활동으로 정책의 책임성을 확보하기 위해 수행된다(정정길 외, 2004). 이를 위해 NGO나 시민 등 이해관계자가 정책평가단계에 참여하는 방안이 필요하고 환류를 통해 정책오류를 수정하는 역할을 할 수 있도록 해야한다(이양수, 2004). 또한 갈등해결의 사후관리를 위한 제도적 장치를 마련하여 합의안이 제대로 수행되었는지, 갈등당사자들의 불만과 갈등을 해결할 통로가 존재하는 지 등을 점검할 수 있도록 해야 한다.

허창수(2009)는 주류적·실증주의적 시각에서 벗어나 담론·이론적 관점에서 정

책갈등을 재조명·재해석함으로써, 실증주의적 정책담론이 어떠한 측면에서 문제가 되는지를 밝히고, 나아가 정부·시민사회 간 정책갈등의 발생과는 또 어떻게 연관되는지 규명하고 있다. 경기도 하남시 광역화장장 유치를 사례로 정책과정에서 나타는 갈등은 제한적이고 왜곡된 의사소통구조를 야기하는 실증주의적 정책담론 하에서 시민사회가 정책과정의 '주체'가 아닌 '객체'로 머물게 되기 때문에 일어난다고 보고 있다. 정책과정에서 시민사회가 수동적 '객체'가 아닌 능동적 '주체'로 부상하고 있음을 인식하고 이를 시대적 요청으로 받아들여야 갈등이 해결될 수 있다고 보고 있다.¹⁸⁾

더 나아가서 정책과정에 따른 합리적 정책갈등관리전략을 제시한 연구로는 박호숙(2008)의 연구가 대표적이라 할 수 있다. 물론 그 연구는 사례분석을 하거나 과학적인 검증을 한 것은 아니지만 정책과정별 갈등관리전략의 규범적 접근방법을 제시하는 것은 본 연구에 많은 시사점을 주고 있다.

정책의제설정과정에서는 다음과 같은 관리전략을 제시하고 있다. 첫째, 진입경쟁을 벌이는 사회집단들 간의 갈등관리로는 약자의 계층의 문제를 우선 정책화해야 한다. 진입에 대한 구체적인 원칙과 기준을 설정한다. 물리적 충돌 등으로 나타날 때에는 객관적 중립적 입장을 가진 NGO(Non Government Organization)나 시민단체들의 지원을 받아 조정과 중재를 시도한다. 둘째, 무의사결정 상황에서의 갈등관리로는 사회적 강자에게 유리하게 돌아가지 않도록 제도화하며, 어려우면 여론형성 등의 협력을 받을 필요가 있다. 그리고 그래도 어려우면 국민의 단결된 힘 또는 대통령의 강력한 리더십도 필요하며, 이러한 힘을 이끌어내는 언론의 힘도 필요하다고 보고 있다.

정책결정과정에서의 갈등관리로서 첫째, 목표설정단계에서의 관리에서는 이해당사자들의 참여의 제도화가 필요하다. 그리고 상대적 불이익을 보는 집단에 대한 적절한 보상을 해야 한다. 둘째, 대안선택단계에서의 관리전략으로서는 대안의 합리성에 대한 집단간 토의가 필요하다는 것이다.

정책집행에서의 관리전략으로서는 공익과 사익의 조화, 그리고 비용 및 편익 배분의 형평성을 유지하는 원칙과 기준의 설정이 매우 중요하다는 것이다. 그리

18) 허창수(2009.6). "담론이론의 시각에서 바라본 정책과정과 정책갈등-경기도 하남시 광역화장장 유치 사례를 중심으로." 한국정책학회. 「한국정책학보」, 제18권 2호.

고 정책의 일관성 유지를 강조하고 있다.

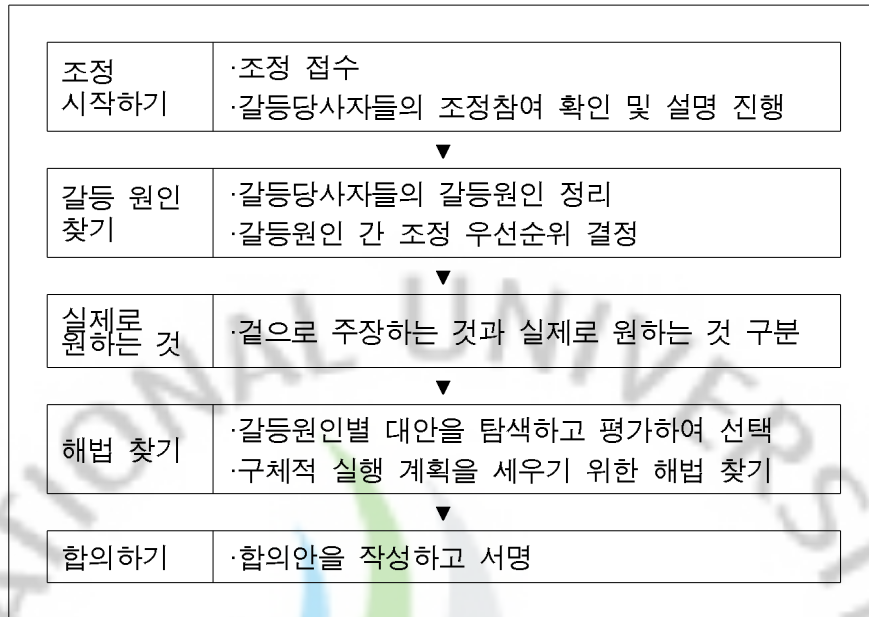
정책평가 및 환류단계에서의 관리 전략으로서는 정책평가의 목적에 충실한 평가가 이루어져야 한다는 것을 지적하고 있다. 그리고 정책평가 결과 나타난 정보의 환류를 통하여 차후의 정책관리의 실수를 줄이고 보다 합리적인 정책운용을 하는데 그 참된 의미가 있다는 논리를 펴고 있다.

3. 갈등관리 프로세스에 관한 선행연구

사회의 변화가 다양성의 확대로 이어지면서 사회갈등 또한 양상이 복잡다단하게 전개되고 있다. 보통 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 이익의 극대화를 우선시하는 경향이 나타나고 있다. 때문에 갈등을 조정하고 관리할 수 있는 거시적인 사회문화적 준거 틀을 형성해야 할 필요성이 강력히 제기되고 있다. 구조적 차원에서의 갈등관리 없이는 지속가능한 사회발전이 불가능하기 때문이다(지속가능발전위원회, 2005). 갈등관리가 보다 입체적이고 구체적으로 이루어질 수 있는 프로세스가 필요한 이유이다.

갈등형태(conflict behavior)는 갈등당사자가 갈등에 대처해 나갈 때 나타나는 가장 가시적인 측면이다. 갈등상황에서 회피(avoiding), 통제(controlling), 타협(compromising), 문제해결(problem-solving)(Pruitt & Rublin, 1986), 경쟁(competition), 수용(accommodating), 협력(collaboration)(Thomas, 1980)등에 대한 갈등 당사자가 존재한다. 이에 대한 일반적 갈등조정프로세스는 < 표 9 >와 같다.

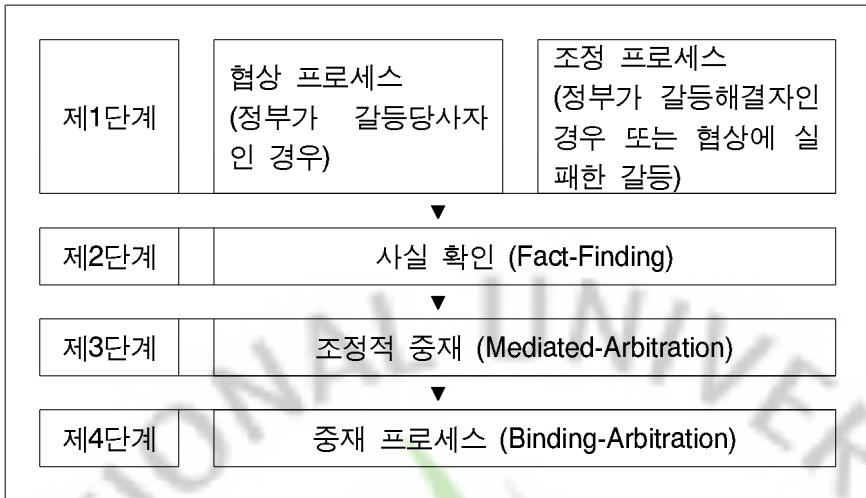
< 표 9 > 일반적 갈등 조정프로세스



갈등해결과정에서 갈등당사자들이 호혜적 관계를 유지하거나 회복하면서 실제로 원하는 것을 얻을 수 있도록 하는 방법이 중요하다.¹⁹⁾ 갈등관리의 유형 중 이 상형 또는 협동적 문제해결형(collaborating problem-solving model)에 의존하여 프로세스가 개발되었다(지속가능발전위원회,2005) 이 모형의 철학과 방법을 원용한 모형인 대안적 갈등해결 또는 분쟁해결방법(altemative disqute resolution: ADR)이 주로 활용되었다(이원희, 2005).

19) 한상겸 · 이용일. (2007). 갈등사례분석을 통한 갈등관리 연구. 한국창업정보학회. 「창업정보학회지」 제10권 제1호.

< 표 10 > 갈등관리 프로세스



갈등해결을 과정으로 파악하는 학자들 대부분은 시간적 연속성의 관점에서 갈등해결에 필요한 협력의 생성과 전개과정을 설명하고 있다(박홍엽, 2006; 은재호·양현모·윤종설·박홍엽, 2007). 보통 갈등주기로서 설명하는데, 갈등이 생성되어 표출되고 해결되는 과정을 거쳐 소멸하기까지의 과정을 기술한 것이다. 갈등의 전개과정을 명확하게 보여줌으로써 어느 지점에서 갈등이 발생하고, 어느 지점에서 갈등해결을 위한 협력이 발생하는지를 분명히 알 수 있도록 해주는 장점이 있다. 갈등주기별로 갈등의 유형을 분류하고 나면, 갈등해소를 위한 관리방안으로 참여적 의사결정 방식을 제시하고 있다.

갈등주기는 갈등생성 및 잠복기, 갈등 표출기, 갈등 확대기, 갈등 완화기, 갈등 해결기 등 크게 5단계로 분류할 수 있다. 갈등생성 및 잠복기는 갈등이 표면화되기 이전의 단계로, 갈등을 야기할 수 있는 정책의 수립이나 결정이 내려졌지만 외부로 공개되지 않아 이해관계자의 반대나 반발이 구체화되지 않은 시기이다. 갈등 표출기는 잠복되어 있는 갈등이 특정 사건의 발생이나 정부의 정책발표로 표면화되는 단계이다. 갈등확대기는 갈등이 점차 증폭되는 단계로 갈등의 규모 및 강도가 커지고 서명, 집회, 시위 등 물리력을 동원한 집단의견 표출행위가 관찰되는 시기이다. 갈등완화기는 갈등의 확대속도 및 규모, 강도가 점차 완화되는 단계로 갈등당사자 간의 공식, 비공식 의사소통을 통해 이견의 조정가능성을 탐색하는 시기이다. 갈등 해결기는 이해당사자 간에 이견조정을 위한 구체적인 협

상이 진행 되는 단계로 갈등이 해결되는 시기이다.

박홍엽(2006)은 갈등국면별 특징과 갈등해결기제를 < 표 10 >과 같이 제시하고 있다.

< 표 11 > 갈등국면별 특징과 갈등해결 기제

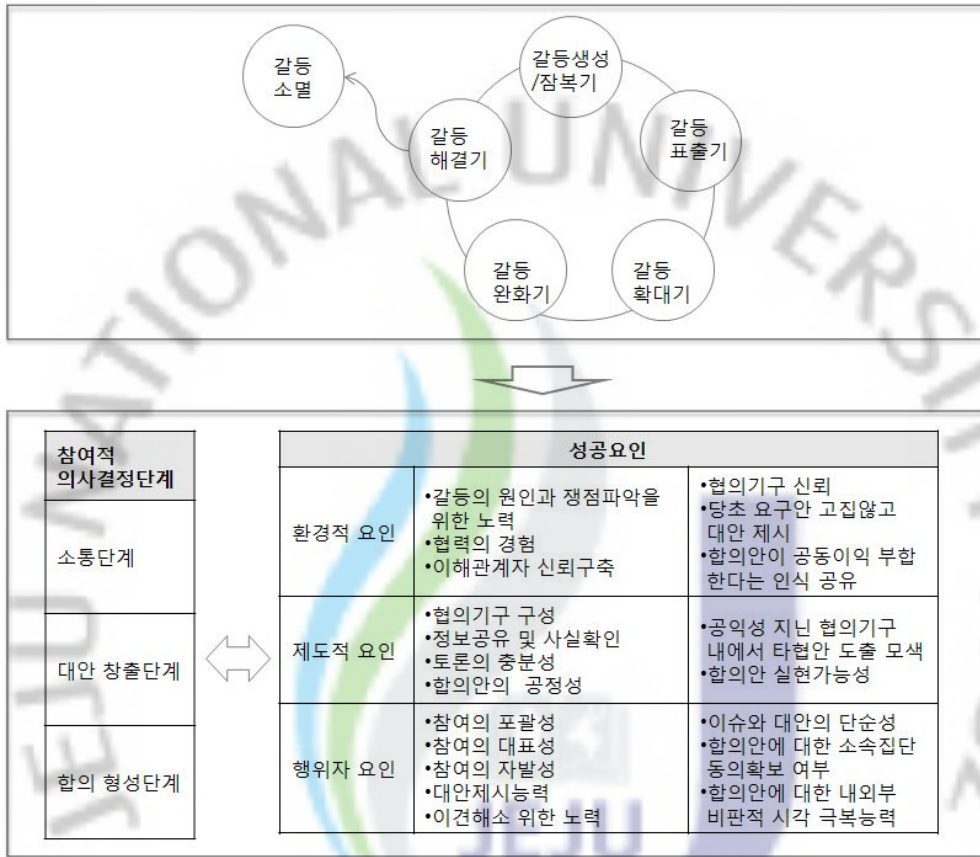
갈등주기 (국면)	특징	갈등해결기제	갈등관리
갈등생성 및 잠복기	·갈등의 원인생성과 인큐베이션 ·이해당사자 간의 긴장관계 형성	·원인분석 통한 갈등 원인의 진단과 해소 노력 ·갈등관리를 비용이 아닌 투자로 인식	·갈등예방 ·갈등영향 분석 ·참여적 의사결정
갈등 표면화기	·갈등유발계기가 관찰됨 ·이해당사자의 명분과 에너지 축적 노력 경주	·임기응변식 대응 아닌 갈등원인에의 접근 필요 ·이해관계자분석 통한 핵심이해 ·관계자의 입장, 이해관계 파악 ·의사소통 통로 확보	
갈등 고조기	·갈등이 증폭되어 최정점에 이르는 시기 ·물리력을 동원한 집단 의견 표출행위가 관찰됨 ·사회적 비용이 최대화되는 시기	·중립적인 제3자의 개입과 조정 ·win-lose 방식 아닌 win-win방식으로의 접근 필요 ·의사소통 통로 유지	·갈등해결 ·갈등조정 회의 ·협의체 방식 ·당사자 간 협상방식
갈등 완화기	·갈등에너지가 점차 감소하는 단계 ·이견조정의 가능성 탐색 시기	·협의 또는 협상에 의한 갈등해결가능성 확대 ·신뢰형성 및 유지	
갈등 해결기	·이해당사자간의 협의 또는 협상의 진행 ·갈등의 소멸 또는 잠복 여부가 결정되는 시기	·협의체 구성 및 운영규칙의 준수 ·협상에 의한 의견차이 해소 ·합의문 작성과 합의 사항 이행위한 노력	

자료: 박홍엽. (2006). 갈등주기관점에서의 갈등해결기제의 탐색
「NHO연구」 제4권 제2호, p88

은재호 외(2007)는 갈등관리방안인 참여적 의사결정을 크게 소통단계, 대안창출 단계, 합의형성단계로 나뉘어서 보다 구체적으로 갈등해결 프로세스를 설명하고 있

다. 각 단계마다 환경적 요인(갈등의 인식 및 상황), 제도적 요인(갈등해결을 위한 규정 및 절차), 행위자 요인(갈등해결 의지 및 이슈내용) 등으로 갈등을 분석하여 갈등의 효과적 해결을 지향한다.

< 그림 4 > 갈등주기별 참여적의사결정 프로세스



자료: 은재호 외. (2008). 「참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구」, p39. 재구성

유영성·안광일(2005)은 갈등 조정자로서 정부의 역할에 대한 신뢰회복과 함께 사회 전체합의와 협의의 관점에서 갈등영향분석 중요성을 강조한다. 갈등영향분석은 공공갈등을 해결하기 위해 심의민주주의의 참여적 의사결정 방법과 대안적 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution)을 사용하는 과정이다(윤종설, 2007). 갈등영향분석은 공공갈등을 해결하기 위한 여론 수렴작업이며(신창현, 2005; 유영성·안광일, 2005), 정책을 수립하고 추진함에 있어 사전에 갈등요인을 예측 및 대책을 마련하여 사회적 합의방식을 도출하기 위한 과정이기도 하다(지속가능발전위원회, 2005). 2007년 2월 제정된 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'에

서는 갈등영향분석을 “공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것”으로 정의하며(제1장 2조), 공공갈등의 사전적 예방을 위해 실시하도록 하고 있다.

갈등영향분석은 환경영향평가제도의 사회영향평가나 규제영향분석과는 차이가 있다. 사회영향평가와 규제영향평가는 평가자의 경험과 지식, 판단 능력, 분석방법 등으로 지역사회 또는 국민에게 미치는 영향을 분석하고 예측하는 반면, 갈등영향분석은 직접적인 이해관계자들의 쟁점을 분석함으로써 정책결정 과정에의 참여방식과 문제해결 방안을 모색하는 것과 근본적 차이가 있다.

갈등영향분석의 주요 기능은 정보공개 기능, 이해관계자 참여 기능, 여론수렴 기능, 중립적인 제3자 기능, 사실전달 기능, 대화가능성 판단 기능, 대화의 규칙설계기능 등이 있다(신창현·박형서, 2005). 갈등영향분석의 내용은 크게 5단계로 구분할 수 있다. 이해관계자 면담준비, 이해관계자 면담, 면담결과 분석, 참여적 의사결정방식 설계, 갈등영향분석 보고서 작성 등이 그것이다(신창현, 2005).

이렇듯 갈등영향분석은 이해관계자들에게 갈등요인들에 대한 전체적인 그림을 제공해주는 역할을 한다. 이를 통해 사전에 정보를 확인하고 자신들과 상대방의 주장과 이해관계를 파악하여 합의형성 절차의 성공 가능성을 높일 수 있다.

< 표 12 > 갈등영향분석 내용

단계	항목	내용
1단계	이해관계자 면담준비	·1차 면담 대상자 선정 ·면담 협조요청 공문 발송 ·면담일정 약속 ·질문내용 준비
2단계	이해관계자 면담	·방문면담:많은 정보, 다양한 아이디어, 신뢰형성에 효과 ·1시간~2시간, 개방형 질문 중심으로 폐쇄형 질문 혼용 ·분석팀 합동 면담, 녹음기 사용 지양
3단계	면담결과 분석	·면접대상자 소속 집단별, 내용별 분류, 면담결과 요약 ·면담대상자 또는 소속집단 비밀보장 ·이해관계자들 의견 간의 공통점과 차이점 정리 ·의견차이가 있는 쟁점들에 대한 갈등해소 가능성 검토

4단계	참여적 의사결정 방식 설계 (필요 경우)	<ul style="list-style-type: none"> ·대화 가능한 의제 선정 ·토론 가능한 쟁점 선정 ·대표자 선정(이해관계자 그룹별 공평배분) ·진행일정표 작성(모임 횟수, 기간) ·쟁점 토의 순서 ·공동조사 일정 ·동일한 갈등으로 진행중인 충돌관계 확인(소송 등) ·회의장소 임차료, 식대, 사실조사비, 진행자 보수 등 예산서 작성
5단계	갈등영향분 석서 초안- 공람-수정- 최종보고서 작성	<ul style="list-style-type: none"> ·갈등해소 가능성 분석 결과 ·갈등해소 절차 설계안 요약 ·분석서 초안 공람, 면담한 이해관계자 의견수렴 ·의견수렴 결과 수정·보완 후 최종보고서 작성 ·최종보고서를 주관자에게 제출

자료: 신창현. (2005). 「갈등영향분석 이렇게 한다」. 서울:예지

보다 구체적으로 정책과정에서 이루어지는 갈등영향분석의 기능을 살펴보면, 정책입안단계에서 정책갈등이 예상될 경우 갈등영향분석 실시 여부를 판단한다. 필요 없을 경우, 바로 정책이 결정된다. 작성이 필요할 경우, 갈등영향분석서를 작성 후 그 결과 및 대안에 대해 이해관계자들이 합의 가능성 여부를 판단한다. 합의 가능성이 존재한다면, 이해당사자들이 주도하는 협상, 조정회의 등을 거쳐 정책을 결정한다. 만일 합의 가능성이 없다면 중립적인 시민들이 주도하는 절차를 통해 정책의 수정·보완이 이뤄지도록 한다.

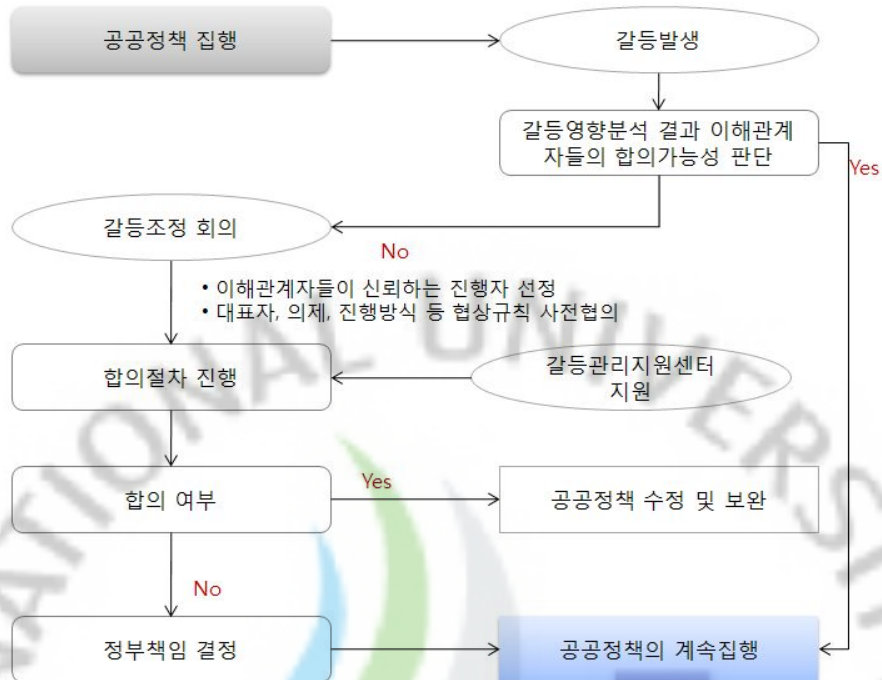
< 그림 5 > 정책과정(정책입안단계)과 갈등영향분석



자료: 윤종설. (2007). 「정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안」, p61. 재구성.

정책과정 중 집행단계에서 갈등이 발생한 경우, 갈등영향분석 실시 후 이해관계자들의 합의 가능성이 존재한다면 갈등조정회의 등을 통한 합의절차를 진행하여 정책을 수정·보완한다. 하지만 이해관계자들의 합의 가능성이 존재하지 않는다면 정부가 책임을 지고 정책을 계속 집행한다. 이는 정부정책의 일관성 등을 통한 신뢰확보의 필요성에 기인하며, 이미 추진 중인 사업을 계속 진행하는 것이 제도수정을 통한 피해자의 이익보호보다 공익이 더 크다는 것을 전제한다고 볼 수 있다.

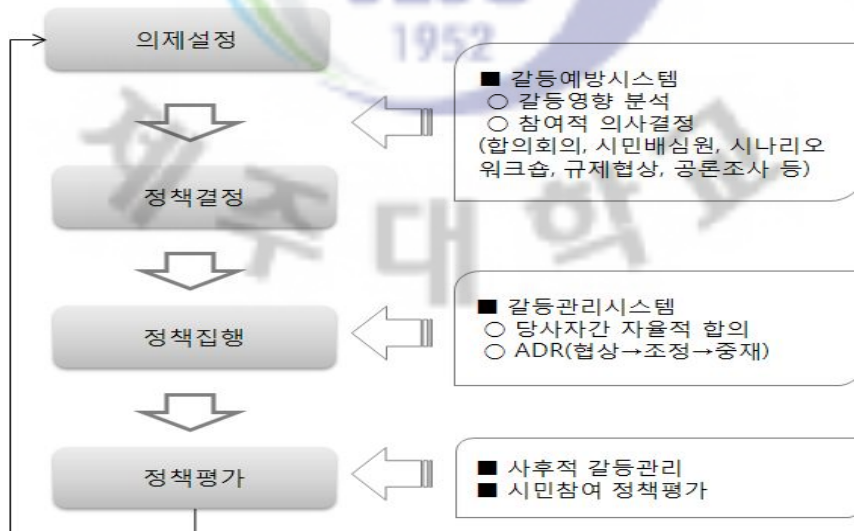
< 그림 6 > 정책과정(정책집행)과 갈등발생 후 지원체계



자료: 윤종설(2007). 「정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안」, p62. 재구성.

윤종설(2007)은 정책갈등을 정책과정별로 구분하여 분석하는 데 갈등영향분석이라는 방법론을 채택하고 있다. 즉, 정책과정상에 나타나는 정책갈등의 실체를 정확히 규정하고 이에 따른 다양한 갈등관리 전략을 제시하고 있다.

< 그림 7 > 정책과정별 갈등관리시스템



윤종설. (2007). 「정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안」, p75. 재구성.

제6절 연구분석의 틀

정책은 정책의 가치배분성, 공유재적 성격, 정당성 문제 등으로 인해 갈등이 필연적으로 발생한다(박호숙, 2009). 과거 독점적으로 정책을 추진한 정부는 정부 기제를 통해 갈등을 억압해왔지만, 민주주의 심화, 시민의식의 변화 등 다변화된 현대사회에서는 더 이상 갈등을 억압할 수 있는 구조가 되지 못한다. 결국 정책 추진은 곧 갈등발생이라는 대전제를 수용하고 다양한 이해관계자들 간에 표출되는 갈등양상 해소를 위한 관리방안을 모색하는 게 현실적이다.

본 연구에서는 이를 위해 '갈등의 개념과 정책과정'을 살펴보고 이를 통해 '우리나라와 제주지역 갈등 현황'과 함께 '갈등관리 전략과 프로세스'에 관한 선행 연구를 논의하였다. 이러한 논의를 바탕으로 제주지역 갈등사례를 분석하고 갈등 해결을 위한 관리방안을 제시하고자 한다.

우선 사례개요를 바탕으로 '이해관계자들의 갈등 쟁점 및 원인', 그리고 '갈등 유형'을 정리할 것이다. 그리고 갈등관리시스템 차원에서 '사례의 정책과정 단계를 분석'할 것이다. 마지막으로 '정책과정 평가의 틀로 사례를 평가'하여 대안으로서 '갈등관리방안을 제시'할 것이다.

먼저 이해관계자들의 갈등 쟁점 및 원인은 McGregor(2002)의 연구에서 나타난, 정치·행정적, 경제적, 환경적, 인지적 접근 등 네 가지 접근법에 따라 분류할 것이다. 정치·행정적 차원에서는 행정절차 미흡, 각종 제도 미비, 조정자 역할 부족, 주민의 의사결정, 참여기회 부족 등의 요인을 살필 것이고, 경제적 차원에서는 비용과 편익의 불균형, 지가하락 등의 요인을, 환경적 접근은 환경에의 관심증대와 건강에 대한 불안감 등을 고려할 것이며, 인지적 차원으로는 오해, 감정적 대립 등을 살펴볼 것이다.

갈등유형은 갈등 주체에 따른 유형(유영성·안광일, 2005; 이동기, 2006)과 갈등 사안에 따른 유형(주재복, 2005; 정희성 외, 2005)으로 도식화 할 것이다. 지역의 경우, 갈등 당사자가 정부가 포함되는지 여부에 따라 갈등양상이 달라진다. 공공사업의 일반적 갈등유형은 지역갈등과 환경갈등으로, 정책사업 또한 공공사업 범주에 들어가기 때문이다.

이렇듯 갈등의 구조적 측면을 먼저 정리하는 것은 향후 제주지역 또는 타 지

역 갈등사례를 연구할 때 갈등유형에 따른 갈등관리방안이 맞춤형으로 정리되는데 유용한 도구가 될 수 있기 때문이다. 갈등현황을 도식화한 후에 정책과정의 평가방식(윤종설, 2007; 박호숙, 2008; 은재호 외, 2008)에 따라 사례를 평가할 것이다. 정책의제설정 단계에서는 '여론수렴과 정보제공도'를, 정책결정 단계에서는 '참여적 의사결정 활용도', '갈등영향평가분석 및 협력규칙 적용여부', '적절한 갈등관리방식 적용', '결과공개 및 정책반영'으로 평가를 할 것이다. 정책집행과정 단계는 '정책집행과정상의 정보공개', 정책 일관성을 담보하기 위한 '정책집행과정 감사', '정책집행과정상 합리적 갈등관리 실행여부' 등으로, 정책평가 단계에서는 '시민참여적 평가체제 구축 여부'로 평가할 것이다. 정책평가 지표를 구체적으로 나타내면 다음의 < 표 13 >과 같다.

< 표 13 > 정책과정 평가를 위한 평가 지표

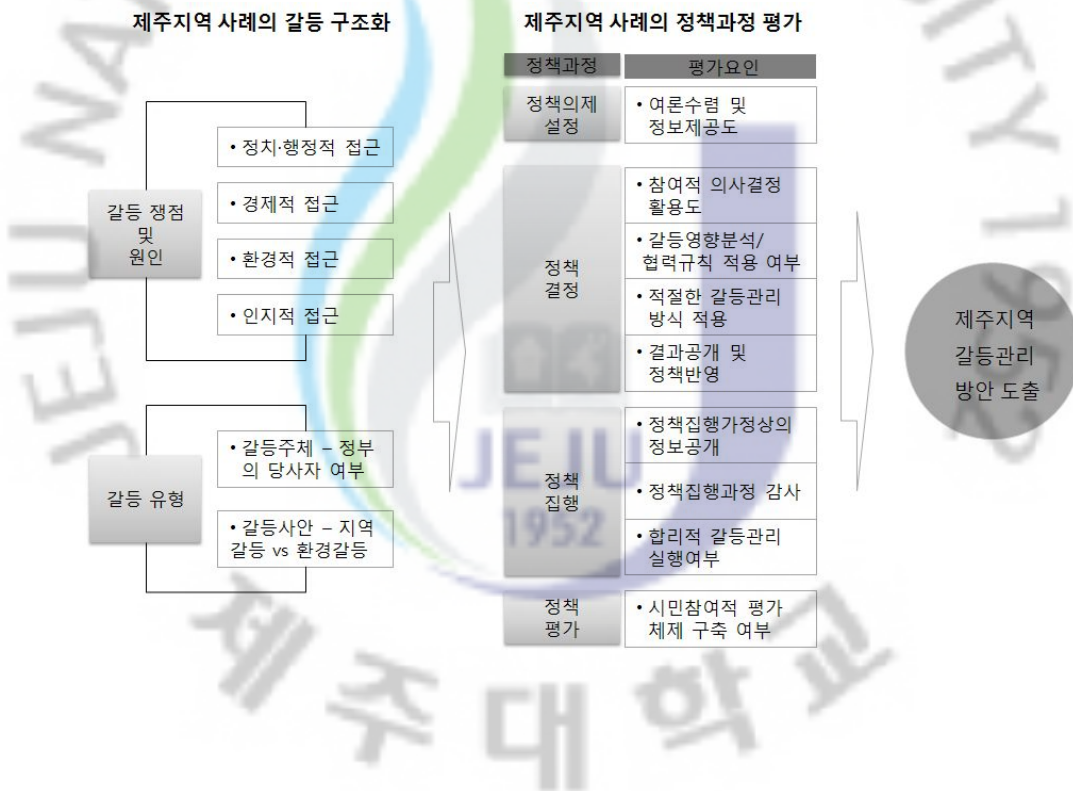
정책과정	평가요인	평가내용	평가방식
정책의제설정	여론수렴 및 정보제공도	·사회적 요구에 기인한 의제설정 및 적극적 여론수렴 ·정부중심의 의제설정 및 홍보 ·내부접근적 의제설정, 비공개	상 중 하
	참여적 의사결정 활용도	·민관갈등조정협의체 구성 ·정보제공(공청회) 및 갈등유형화 기회마련 ·일방적 홍보(설명회) 및 교육	상 중 하
정책결정	갈등영향분석/협력규칙 적용 여부	·절차 및 규정에 따른 관련 영향평가 실시 여부 ·참여규칙, 분해규칙, 사실노정규칙의 활용 여부	실시/ 미실시 적절/ 미흡
	적절한 갈등관리 방식 적용	·당사자 협상(공공협의체, 민관협의체) ·제3자 개입(조정, 중재) ·법원을 통한 사법적 판결 ·독자적 방식, 강제적 결정	상 중 중하 하
	결과공개 및 정책 반영	·정책결정내용 공개 여부 ·향후 정책에의 반영 보장 여부	공개/ 비공개 보장/ 미보장
정책집행과정	정책집행과정상의 정보공개	·자발적 공개 ·정보제공요구에 따른 공개 ·정보제공 거부	상 중 하
	정책집행과정 감사 (정책 일관성)	·민관협력감시기구의 공식적 구성 ·시민단체, 주민조직을 통한 비공식적 감시 ·감시기구 부재	상 중 하

	정책집행과정상 합리적 갈등관리 실행여부	·공정하고 객관적인 갈등조정기관 ·협상·조정·중재의 순차적 적용 여부 ·집행과정에 대한 심의의 지속성 여부 ·대등하고 자율적인 의사소통 여부 ·갈등당사자 만족도 조사	상 중 하
정책 평가 과정	시민참여적 평가 체제 구축 여부	·갈등당사자 정책집행결과에 대한 토론 ·환류를 통한 사회적 학습 ·사후갈등관리 기관 존재 및 적절한 역할 여부 ·사업완료 후 갈등에 대한 자체평가 시행 여부	상 중 하

자료: 윤종설. (2007), 「정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안」, pp83-84. 재구성.

이상 논의한 바를 종합한 본 연구의 분석틀은 다음의 <그림 >와 같다.

< 그림 8 > 연구의 분석틀



제3장 제주지역 정책갈등 사례분석

제1절 제주지역 갈등 현황 및 특징

1. 제주지역 갈등 현황

우리나라 정치체제 변화에 따라 갈등의 양상이 변화되어 온 것처럼, 제주지역도 사회적 대립과 갈등을 경험해오고 있다. 해방 직후 남북 분단 상황 하에서 제주지역도 4·3 사건이라는 이념적 갈등이 50년 이상 특징지어 왔다. 산업화 시대에 제주지역은 성장동력으로 관광산업을 채택하면서 개발과 환경을 둘러싼 정책 갈등이 본격적으로 시작된 이후 국제자유도시 추진, 제주특별자치도 출범, 한·미 FTA 등 경제협력 증가 등으로 앞으로도 계속해서 갈등이 발생할 것이다.

제주지역의 사회갈등을 유형별로 조사한 연구결과(제주특별자치도, 2006: 42-63)를 보면 갈등주체별 유형으로는 중앙정부와의 갈등을, 갈등사안별 유형으로는 환경갈등과 지역갈등이 심각함을 알 수 있다.²⁰⁾ 이러한 주요 갈등은 모범적인 갈등해결 사례가 존재하지 않을 정도로, 중앙정부 또는 지방정부의 적극적인 해결노력 부족으로 인해 똑같은 양상으로 계속해서 발생하고 있다.

제주지역의 갈등은 다른 지역과 유사한 양상을 보인다(김성준, 2007). 서울시(2007) 갈등사례의 경우²¹⁾, 갈등주체별 유형으로 기초자치단체와 주민 간(36.2%), 서울시와 주민 간(12.1%), 주민과 일반단체(15.5%)로 주민과 자치단체에서 갈등 심각하며 과거에 비해 그 정도가 나빠지고 실제로 갈등발생도 급속히 증가하고 있다. 교통체증완화, 뉴타운 건설, 폐기물처리 및 시설확보 등 등 지역개발분야에서 발생하였고 주로 정책집행단계에서 발생하였다.

전라북도(2006) 공공갈등 사례분석 결과²²⁾도 갈등주체별 유형으로, 기초자치단

20) 일반주민의 경우, 중앙정부와의 갈등 44.0%, 환경갈등 61.8%, 지역갈등 59.8%이며, 전문가의 경우 중앙정부와의 갈등 31.6%, 환경갈등 56.8%, 지역갈등 75.8%로 약간의 인식의 차이를 느끼고 있음.

21) 서울시정연구원(2007), 「서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안」에서 인용하였고, 갈등사례 연구는 1990년~2006년까지 갈등사례 82개 중 58개 선정 후 분석하였음.

22) 새전북신문 2001년 1월 1일~2006년 7월 31일까지 '갈등' 기사를 검색하여 407개 기사를 추출, 15개 갈등분야로 정리함.

체와 주민 및 집단 간 갈등(33.9%), 중앙정부와 주민 간 갈등(19.4%) 순이었다. 갈등사안별 유형으로는 지역갈등(50%)과 환경갈등(50%)이 심각하였다. 그리고 정책과정별로는 정책선택 단계(38%)와 정책추진 단계(28%)에서 갈등이 주로 발생하였다.

2. 제주지역 갈등 특징²³⁾

제주지역도 지방자치제 실시 등 민주주의가 확산되고 세계화, 지방화의 사회 변화에 따라 갈등의 횡수가 늘어나고 다양해졌다. 이러한 제주지역 갈등은 몇 가지 특징을 가지고 있다.

첫째, 제주지역 갈등은 갈등주체가 명확히 구분되는 구조적 특성을 가지고 있다. 제주도가 지향하는 국제자유도시의 시설, 자본, 인력 등의 유치가 전제되어야 하고 공간 활용이라는 측면에서 개발이 비가역적이다. 이는 개발 주체인 정부 및 행정기관과 이해관계자인 지역주민과 시민사회단체간의 현안을 둘러싼 갈등의 구조적 성립을 의미한다. 지금까지는 관광개발, 지역개발이 주를 이뤘지만 대외 개방과 맞물려 농업부문에서도 갈등의 횡수와 강도가 증가할 것으로 예상할 수 있다.

둘째, 제주시로의 쏠림 현상으로 인해 지역 간, 마을 간 갈등이 증대되고 있다. 제주도행정계층구조를 개편하면서 균형발전 차원으로 실시하는 행정기관 이전과정은 지역의 균형발전과 행정의 효율성이라는 이해와 가치의 충돌 사례로 볼 수 있다. 이후 제주서부경찰서 등 신규 행정기관 수요가 있을 시 발생하는 갈등은 쏠림현상의 부작용이라 할 수 있다. 쏠림현상은 지역공동체를 위협해 존재의 기로에 서게 만들 수 있기 때문에, 자본주의 특성 상 향후 유치하거나 개발하는 사업을 둘러싼 갈등은 더 심화될 것이다.

셋째, 실제로 지역개발을 둘러싼 환경갈등은 그 빈도와 강도는 어느 지역보다 강하다고 볼 수 있다.²⁴⁾ 제주지역의 '청정한 환경'은 그 생명력의 원천이라 할

23) 한석지(2005)와 고승한(2006), 김성준(2007)의 연구를 비판적으로 정리함.

24) 이는 제주지역의 갈등사례를 실증적으로 분석해야 하는 전제가 다르지만, 청정환경이 생명인 제주지역 공간을 개발하는 것은 곧 일정정도 이상의 환경훼손을 의미하기 때문에 가능한 추론이라 생각함. 다만 실증적 연구는 향후 과제로 남기려 함.

수 있다. 때문에 제주지역이 관광산업을 주요 산업동력으로 채택하는 이유이다. 하지만 동시에 '산업'이라는 측면에서 개발이 불가피한 면이 있다. 이러한 특성은 환경갈등을 필연적으로 불러온다. 실제로 제주지역 갈등사례를 살펴보면, 갈등사안만 다를 뿐 그 본질은 변하지 않았다. 곳자알 개발 및 파괴, 지하수 오염, 골프장 개발사업, 탐동매립사업, 비양도·한라산 케이블카 설치사업 등의 추진 과정에서 잘 나타나고 있다.

넷째, 선거과정을 통해 발생하는, 각종 이권개발에 대한 일방적인 추진과정에서 나타나는 갈등양상이다. 원활한 선거캠페인을 위해 맺어진 정치후원자와의 관계에서 당선자는 여러 가지 형태의 이권으로 보답한다. 대표적으로 토목·건축 분야이다. 필요하지 않은 도로를 개설하거나 확·포장하는 사업, 환경보존 가치가 있는 곳에 비합리적인 건축행위가 이루어지는 사업 등은 타협의 대상이 되지 못하곤 한다. 산업구조가 취약하고 공공영역에 사업기회의 많은 부분을 의존할 수밖에 없는 구조가 개선되지 않는다면 앞으로도 비슷한 갈등이 계속해서 발생할 수 있다.

다섯째, 제주지역 갈등을 저감 또는 해소시킬 수 있는 시스템이 부재하다. 이미 제도적으로는 갈등해결을 위한 방안 근거가 마련되어 있다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제152조에는 사회협약제도 도입을 명시하고 있다. 제2항에 주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사항 등이 인정될 경우 사회협약위원회를 구성·운영할 수 있다는 조항은 일종의 갈등을 조정하는 역할을 할 수 있음을 의미한다. 또한 2007년 2월 제정된 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'에서도 갈등영향분석을 통해 공공갈등의 사전적 예방과 해결을 위한 대책을 강구하도록 하고 있다. 하지만 제주지방 정부는 이를 제도적으로 구체화하고 실행할 의지가 없어 보인다. 제주지역의 갈등 당사자가 주로 제주지방 정부인데, 이를 제도화하려는 최소한의 노력이 없다면 앞으로 갈등의 횡수와 강도가 증가할 수가 있다.

제2절 제주지역 정책갈등 사례선정 기준

앞서 논의했듯이 갈등사례를 분류하는 것은 연구자의 관점에 따라 다양하게 유형화될 수 있다. 본 연구에서는 갈등 주체, 갈등 사안, 갈등 원인에 따른 유형으로 구분하였다. 갈등을 유형화하고 구조화하는 것은 갈등의 속성을 쉽게 이해할 수 있게 하며, 더 나아가 갈등관리방안을 마련하는 데 유용한 틀을 제시할 수 있다.

본 연구에서는 정책과정상에 나타난 갈등을 살펴보고 해결방안을 제시하고자 하는 바, 갈등 주체와 갈등 원인에 따른 형식적 분류방식에 의해 구분되는 사례를 선정하였다. 즉, 정부가 이해 당사자인 경우와 이해 조정자인 경우에 해당하는 사례를 선정하였다. 이러한 분류 하에 정책과정상에 나타난 갈등 양상을 내용적으로 기술하는 데 의미가 있다는 측면도 고려하였다.

제주는 관광지역이면서 국제자도시를 지향하기 때문에 각종 유원지, 골프장 개발, 리조트 개발 등 대규모 개발사업이 많이 진행되고 있다. 파급영향이 큰 정책사업들을 분석하는 것도 의미가 있겠으나, '조천우회신설도로사업'과 '중정로 보행환경개선사업'을 본 연구의 사례로 선정한 것은 사업의 규모와 상관없이 정책갈등은 비슷한 양상을 띠는 것이다. 즉, 정부가 이해 당사자 또는 이해 조정자의 위치에 있는 상황을 보다 구체적으로 들여다 볼 수 있다. 조천우회신설도로사업은 사업의 완결적 형태를 띤 사례를 분석함으로써 다른 갈등사례를 유용하게 분석할 수 있는 일반적인 분석틀을 도출할 수 있다는 특징이 있다. 반면 중정로 보행환경개선사업은 여전히 진행되는, 완결되지 않은 사업이지만 과거 갈등사례와는 달리 원만한 갈등해결을 위한 가능성을 내포하고 있다는 측면에서 의미가 있다.

조천우회신설도로사업 사례는 정부가 이해 당사자가 되어서 지역주민과 환경단체 간 갈등양상을 띄는 경우이고, 중정로 보행환경개선사업에서는 정부가 이해 조정자이며 상인과 상인, 상인과 주민 간의 갈등을 정부가 풀어가는 사례이다.

< 표 14 > 갈등사례 선정 근거

주체	이해관계	사례
정부 ↔ 주민	정부 ↔ 주민 / NGO	조천우회신설도로사업
	주민 ↔ 주민	중정로 보행환경개선사업

제3절 조천우회신설도로사업 사례

1. 조천우회신설도로사업 개요



조천우회도로 신설사업은 당시 정부 기관이었던 국토관리청이 사업주체였고, 신촌리에서 함덕리까지 실시설계 구간 6.7km(기본설계구간 포함 11.5km)의 길이와 26-34미터에 이르는 폭을 갖는 대규모 도로계획이었다. 하지만 지역상권이 몰락하고 하류지역 침수, 지하수 고갈, 경관의 침해

< 그림 9 > 조천우회도로 신설계획 부지 등 환경적 피해가 크다며 조천읍 지역주민들과 시민단체인 제주환경운동연합이 연대하여 조천우회신설도로 반대운동이 전개되었다. 지금까지 아무 제약 없이 일사천리로 이루어지던 제주지역의 도로개발에 제동이 걸린 것이다. 사회기반시설이라는 명분으로 제주의 도로 신설은 무분별하게 이루어져왔다. 국토관리청의 조직유지를 위한 국도사업, 지방자치단체의 경기부양을 위한 시군도 건설사업 등 제주의 도로개발은 누구도 반대하지 않는 가장 강력한 개발사업이었기 때문이다.

제주환경운동연합의 입장에서는 기존도로 확장에 대해서도 반대하는 입장이었으나 신설도로 개설을 막는 것이 더 중요한 목표였기 때문에 주민들과 연대할 수 있었다. 그리고 신설도로 반대운동이 주민들의 입장에서는 그동안 재산권 제약을 받아오던 조천우회도로를 확장하려는 의도도 있었기 때문에 조천우회신설도로 반대운동이 순수한 의미에서의 도로개발 반대운동이라고 보기 어려운 시각도 있을 수 있다. 그러나 제주도의 도로개발 사업 중에서 주민과 환경단체가 연대하여 처음으로 제동을 건 사례라는 점과, 운동의 과정에서 주민들이 신설도로의 문제점을 공유하게 되었다는 점, 그리고 언론을 통하여 도로개발의 문제점이 크게 부각되었던 것은 의미가 크다고 할 수 있다. 무엇보다도 반대운동을 통해

도로사업 추진이 중단되었다는 것은 향후, 도로신설에 대한 도미노 현상을 불러 일으킬 수 있는 계기를 만들 수도 있다는 점에서 의미가 있다.

2. 조천우회도로 신설사업 갈등 진행과정

2002년 9월 9일 국토관리청이 조천우회도로 신설사업과 관련한 실시설계 및 환경영향평가 실시를 지역주민들에게 알리지 않으면서 잠재된 갈등이 진행되었다. 이후 2003년 12월 12일, 조천우회도로 확장사업에 대한 공청회가 열리면서 도로사업은 본격적으로 갈등 국면을 맞는다. 주민 측에서 신설도로 백지화, 기존 도로 확장을 강하게 요구하였었기 때문이다.²⁵⁾

주민들이 이렇게 신설도로 백지화를 강력하게 주장했던 것은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 1994년 당시 지금의 조천우회도로를 개설했을 때 국토관리청에서는 주민들에게 차후에 도로를 확장하겠다는 약속을 구두로나마 했다고 한다. 그 이후에



조천우회도로 부근 토지를 가진 주민들은 북군의 도시관리 계획구역안이였기 때문에 재산상의 제약을 받아왔다. 이 때문에 주민들은 조천우회도로의 확장을 내심 원해왔다. 그런데 국토관리청과 토지주간의 조천우회도로 확장을 위한 토지매매협의 과정에서 난항을 겪던 국토관리청이 신설도로 계획을 준비하기 시작하였다. 주민들은

< 그림 10 > 지역주민과 제주지방국토관리청장 면담

이에 대해 모르고 있었다. 이 때문에 주민들은 국토관리청에 대한 심한 불신을 갖게 되었다.

25) 이 조천우회도로에 대한 반대운동의 내용은 제주환경운동연합의 양수남팀장과 본 연구의 지도교수인 황경수가 공동으로 수집한 자료와 정리한 글을 인용하였음.

둘째, 기존 조천우회도로 위쪽으로 신설도로를 만들 경우에 생기는 여러 가지 악영향이다. 지나친 절성토로 인한 침수피해의 우려, 주변경관의 저해, 지가의 하락과 함께 조천 지역상권이 약화되는 현상을 낳을 수 있다는 우려 때문이다. 지역상권의 낙후는 우회도로가 생기는 면이나 읍단위에서 자주 찾아볼 수 있다.

이러한 이유로 주민들은 이에 대해 큰 반발을 하게 되었다. 그리고 2004년 10월, 주민설명회가 열렸을 때도 국토관리청에서는 주민들의 반발에도 불구하고 환경영향평가가서 초안에 대한 설명회를 하면서 이 사업을 강행하고자 하는 의도를 확실히 알렸다. 이때부터 (사)홍살림과 조천농민회가 반대운동의 구심점을 잡고 각 리단위에서도 이에 합류하게 된다.

그리고 제주환경운동연합이 연대하게 되면서 신설도로반대의 구체적인 근거와 정책자문을 제공 받게 됨과 동시에 이 운동이 주민의 이기적인 행위의 발로가 아니라 환경문제 측면에서도 매우 문제가 있다는 합리성을 갖추게 된다.



< 그림 11 > 국토관리청앞 항의집회
현장

그 이후, 11월 함덕리 개발위원회에서 신설도로 반대하고 기존도로 확장을 요구하면서 신촌리, 조천리가 가세한다. 이에 북제주군은 지역주민의 의견을 받아들여, 국토관리청에 신설도로에 대한 재고를 요청하게 된다. 주민측은 각 조천읍내 단위별로 기존도로확장, 신설도로 반대라는 결의가 모아지게 되자 12월 6일, 조천읍우회신설도로 반대대책위원회를 결

성하고 조천지역 1만인 서명운동에 들어간다.

12월 7일, 제주지방국토관리청장을 항의 방문하였으나 청장은 입장을 고수하였다. 이후, 제주도지사 면담, 북제주군수 면담을 통하여 행정당국을 압박해나갔고 각종 방송국의 인터뷰와 토론회 등을 통하여 공론화 시켜나갔다.

그리고 12월 23일부터 제주지방국토관리청 대규모 주민 항의 집회를 계획하게 되고 이때, 제주지방국토관리청장이 면담에 나와줄것을 요청하였지만 거부하였다. 그런데 12월 22일, 제주지방국토관리청장은 청장 명의로 보도자료를 배포한

다. 지역주민 대부분이 반대할 경우, 2005년 사업추진을 보류하겠다는 내용이였다.

하지만, 12월 23일, 주민들의 항의집회는 예정대로 진행되었고 지역주민대표와 제주지방국토관리청장의 면담은 진행되었다. 면담 결과, 제주지방국토관리청장은 주민들이 신설도로를 원하지 않을 경우, 추진하지 않겠다고 구두로 확인하였다.

조천우회신설도로사업을 둘러싼 구체적인 진행일정은 다음과 같다.

< 표 15 > 조천우회신설도로사업 갈등 경과

2002.09.09. 실시설계 및 환경영향평가 착수
2002.12.27. 교통영향평가 착수
2003.1.27. 노선안 협의요청(제주지방국토관리청장->제주도지사, 북제주군수)
2003.02.24. 노선안 협의의견제출(북제주군수->제주지방국토관리청장)
2003.03.17. 노선안 협의의견제출(제주도지사-> 제주지방국토관리청장)
2003.06.12. 설계자문회의(착수단계) 실시
2003.07.28. 노선안 방침 승인요청(제주지방국토관리청장->건설교통부장관)
2003.11.26. 노선안 방침결정 승인(건설교통부장관->제주지방국토관리청장)
2003.12.12. 노선 1차설명회 개최(주민반대로 무산됨) - 신설도로 백지화, 기존도로 확장 요구
2003.12.24. 북군건설과, 조천읍 리장단과의 회동
2004.03.25. 주민설명조치계획 및 측량계획통보 (제주지방국토관리청장->북제주군수)
2004.05.27. 재방침(안) 보고(제주지방국토관리청장-> 건설교통부장관)
2004.07.01. 문화재 지표조사 착수(제주대학교 박물관)
2004.08.20. 설계자문회의(중간단계) 실시
2004.08.31. 문화재 지표조사 완료(제주대학교 박물관)
2004.09.08. 재방침(안) 결정 승인(건설교통부->제주지방국토관리청)
2004.09.21. 환경영향평가서 초안 협의요청(제주지방국토관리청장-> 제주도, 북제주군, 영산강유역환경청)
2004.10.6. 배수시설 및 구조물 합동조사 실시(조천읍사무소)
2004.10-11. 주민공람, 주민의견 수렴 및 관계기관 의견 수렴 및 평가서(초안) 협의 요청
2004.10.20. 주민설명회
2004. 11.01. 함덕리 개발위원회 개최 - 신설도로 반대 기존도로 확장 요구 결의
2004.11.05. 1차 리장단회의 - 읍대책위구성 하기로 합의
2004.11.11. 신촌리 개발위원회의 개최

- 신설도로 반대 기존도로 확장요구 결의
- 2004.11.11. 조천우회도로 신설 백지화 성명 발표(제주환경운동연합)
- 2004.11.12. 조천우회도로 관련 CBS 라디오 인터뷰(제주환경운동연합)
- 2004.11.16. 조천리 개발위원회의 개최 - 신설도로 반대 기존도로 확장요구 결의
- 2004.11.20. 조천리 사무소 - 3개리장 대책위원회 출범 일정 및 사업계획 논의
- 2004.11.26. 주민측, 북군에 환경영향평가서초안에 대한 의견제출 및 공청회 요청
- 2004.11.29. 주민측, 제주국토관리청에 공개질의서 발송
- 2004.11. 북제주군, 환경영향평가서 초안에 대한 의견 수렴하여 국토관리청에 제출(지역주민, 제주도, 북제주군, 환경부영산강환경관리청) - 제주도 통합환경영향평가심의위원회, 신설도로에 대한 재고 요구
- 2004.12.01. 주민 반대서명 작업 및 현수막 부착
- 2004.12.06. 조천우회도로 신설반대대책위원회 결성식
- 2004.12.07. 조천우회도로 신설철회 성명서 발표(제주환경운동연합)
- 2004.12.07. 대책위원회, 제주지방국토관리청장 항의 방문 - 국토관리청장, 신설도로 추진 방침 고수
- 2004.12.07. KBS 현장인터뷰(대책위원회, 제주환경운동연합)
- 2004.12.08. 대책위원회, 제주도지사 면담
- 2004.12.09. 대책위원회, 북제주군 건설국장 면담
- 2004.12.13. JIBS방송 토론 참가(대책위 백경호 국장) / MBC 현장인터뷰(대책위)
- 2004.12.20. 대책위원회, 북제주군수 면담
- 2004.12.22. 제주지방국토관리청, 조천우회도로 사업보류 결정, 보도자료 배포
- 2004.12.23. 대책위원회, 국토관리청 항의 집회 - 국토관리청장, 신설도로는 주민이 원하지 않을 시 추진하지 않을 것임을 시사

3. 갈등의 쟁점과 원인 및 유형

1) 갈등의 쟁점과 원인

조천우회신설도로사업을 둘러싼 국토관리청과 조천읍 지역주민, 그리고 제주환경운동연합 간의 부딪치는 쟁점은 도로신설로 경제적 이익을 가져온다는 점과 오히려 지역경제악화와 환경피해만 키운다는 점이다. 국토관리청은 조천우회도로를 신설할 경우 기존 조천우회도로보다 2분의 단축효과를 가져온다고 주장한다. 또한 조천우회도로 신설로 인한 지역의 경제적 이익을 강조한다. 하지만 단지 2분 단축을 위해 많은 예산을 들인다고 하는 점, 우회도로가 지역사회 상권을 쇠퇴시킨다는 경험적 사례를 비추어 본다면 국토관리청의 주장은 설득력이 떨어진다. 이는 조직유지를 위해 사업을 벌여야 하는 비가역적 상황이라 할 수 있다.

반면 조천읍 지역주민과 제주환경운동연합은 조천우회도로신설은 지역상권의 쇠퇴를 가속화 시킬 것이며, 도로개설계획에 도로가 지면보다 훨씬 높은 곳이 많아 하류지역의 침수피해가 예상되는 점, 지하수 고갈과 경관 침해 등의 논리를 들어 반대하였다. 오히려 조천읍 지역주민은 도로신설보다 기존 우회도로의 확장을 요구했다. 이는 도시관리계획상 재산권 행사의 제약을 받은 지역주민들이 재산권을 행사할 수 있는 차원에서 반대운동을 시작했다고 볼 수 있다.

이렇듯 갈등의 원인은, 초창기에 경제적 차원인 비용과 편익의 불균형에서 시작되었다고 볼 수 있다. 그리고 사업과정에 주민의 의견을 반영하거나 주민이 참여할 수 있는 기회를 제공하지 않은 채, 몰래 진행한 행정적 차원의 원인도 있다. 주민반발 등 갈등이 심해지는 과정에서도 국토관리청은 일방적으로 사업을 추진하게 된다. 이는 인지적 차원에서 감정적 싸움이 되어버려 상호간의 신뢰가 상실되어갔고, 환경에의 관심 증대 등으로 환경시민단체와 연대하여 갈등이 더욱 깊어만 가는 양상을 띠었다.

< 표 16 > 조천우회도로신설사업 쟁점

이해관계자	쟁점		찬성	반대
	공식적	비공식적		
국토관리청	지역경제 이익	이해갈등: 조직유지	v	
조천읍 지역주민	지역경제 악화, 침수피해, 지하수 고갈 등 환경피해, 경관 침해	이해갈등: 재산권 행사		v
제주환경운동연합		환경(가치관) 갈등:환경보호		

2) 갈등의 유형

갈등주체에 따른 유형으로 분류하자면, 국토관리청은 조천우회도로신설사업 갈등을 중재하는 이해 조정자라기보다는 이해 당사자에 가깝다. 갈등사안에 따른 유형으로 지역갈등과 환경갈등의 대립구조가 나타난다. 국토관리청과 조천읍 지역주민 간에는 지역갈등, 즉 상호간에 이해충돌이 일어나고 있으며, 국토관리청과 제주환경운동연합 간에는 이해갈등과 가치관갈등이 일어나고 있다.

< 그림 12 > 조천우회도로신설사업 갈등유형



4. 조천우회신설도로의 정책과정 분석

1) 정책의제설정 단계

(1) 여론수렴 및 정보제공 정도

애초에 국토관리청은 기존의 조천우회도로를 확장할 계획이었다. 그러나 사업을 위한 토지 매입이 여의치 않자 신설도로 건설로 정책방향을 수정한다. 국토관리청은 이러한 일련의 과정을 공개하지 않은 채 실시설계 및 환경영향평가 착수에 들어간다. 당시까지 제주지역에 도로사업으로 인한 커다란 갈등이 없었다는 점에서, 국토관리청의 행위는 여태까지 그랬듯이 관행적 행태에 가까웠다.

하지만 기존 우회도로를 확장하는 것으로도 충분할 뿐만 아니라 지난 국토관리청장이 차후에 '신설'이 아닌 '확장'으로 사업을 진행하겠다는 약속도 있던 차에 비공개적으로 사업을 추진한 국토관리청은 곧 지역주민들의 비난의 대상이 되었다.

보통 갈등이 일어난 상황에서 지역주민의 요구를 충분히 수렴하지 않고 문제를 무시하거나 억누르게 되면 갈등이 더 커지게 된다. 국토관리청도 주민들의 요구에 개의치 않고 노선 1차 설명회 개최를 실시하려 했지만 지역주민 반대로 무산되면서 이해관계자들 간에 균열이 생겼다.

이러한 경우가 발생했을 때, 국토관리청은 지역주민과 시민단체 측과 협의하여 객관적이고 중립적인 기관을 선정, 이해관계자들의 쟁점과 요구사항들을 충분히 고려하여 사업전반에 대한 구체적인 방향, 원칙, 기준 등을 설정하는 작업이 필요했다. 하지만 국토관리청은 이러한 갈등관리 전략들을 구사하지 못하면서 갈등을 더욱 심화시키는 국면을 맞게 하였다.

2) 정책결정 단계

(1) 참여적 의사결정 방법 활용

지역주민들이 노선 1차 설명회 개최를 무산시키는 등 우회도로 신설 반대 움직임을 보이자 관할 기초자치단체였던 북제주군 건설과에서 조천읍 리장단과의 회동을 통해 중재 시도를 하였다. 하지만 국토관리청장은 이에 아랑곳 않고 사업

진행을 기정사실화 하듯이 문화재 지표조사, 환경영향평가서 작성 등 추가적인 행정조치들을 취해 나갔다. 이의 결과를 가지고 주민설명회를 열었으나 오히려 반대운동의 전선을 이웃 마을로 확대시키는 결과를 가져왔다.

국토관리청은 설명회와 같은 형식적이고 비효과적인 최소한의 참여적 의사결정 방식으로 사업을 추진한 것이다.

(2) 협력규칙의 적용여부

갈등해결을 위한 최소한의 협의기제도 구성하지 못했기 때문에 비용편익분석, 환경침해의 심각성 등에 대한 검증은 할 수 없었다. 또한 참여규칙, 사실노정규칙 등을 활용하지 못한, 대립적 갈등상황이 계속 이어졌다.

(3) 결과 공개 및 정책에의 반영 정도

이해관계자 양측에서 주장하는 쟁점사항에 대해서 검증할 기회도 갖지 못하고 반대 측의 요구도 반영되지 못하는 상황이 계속 이어졌다. 국토관리청이 공론화되는 것을 회피하는 일종의 무의사결정 전략을 썼던 것이다. 이에 지역주민은 1차 리장단 회의를 통해 읍대책위원회를 구성하기로 합의하고, 현재 갈등을 협의국면이 아닌 대립국면임을 공감하여 조직적으로 대응할 것을 결의한다. 여론형성을 위한 공론화 작업에 들어간 것이다.

3) 정책집행 단계

지역주민과 환경단체는 성명발표, 인터뷰, 반대서명 작업, 현수막 부착 등 본격적인 반대 운동에 돌입한다. 이에 북제주군도 환경영향평가서 초안에 대한 의견제출과정에서 신설도로에 대한 제고를 요구하게 이른다. 그럼에도 불구하고 국토관리청장은 신설도로 추진 방침을 고수한다. 반대대책위원회는 북제주군수와 제주도지사를 면담하는 등 제주의 광역·기초자치단체가 주민의 요구를 반영하는 조정자의 역할을 기대했다. 결국 국토관리청장은 주민이 원하지 않을 시 추진하지 않겠다며 조천우회도로 사업보류 결정을 내린다.

국토관리청은 이해집단에 적절한 보상을 전제한 최소한의 대화와 협상의 통로를 만들지 못함으로 인해 정책의 지체와 지연을 가져오는 결과를 초래했다.

3) 정책평가 단계

조천우회도로신설사업이 보류되었다는 것이 갈등이 해결되었다는 걸 의미하지 않는다. 그동안의 갈등과정에 대한 명확한 분석과 평가가 따르지 않으면, 똑같은 갈등양상이 추후에 일어날 수 있거나 타 지역에서 비슷한 사례가 발생할지 모른다. 갈등과정에 대한 자체평가보다는 중립적이고 전문적인 기관을 활용하여 갈등 영향분석과 같은 평가를 활용할 필요가 있다.

제4절 중정로 보행환경개선사업 사례

1. 중정로 보행환경개선사업 개요

서귀포시 중정로의 갈등은 도시계획시설 대상지로 결정된 도로확장사업관련 토지와 건물주들의 재산권 행사에 관한 제약을 둘러싼 갈등이며, 상가를 활성화 하기 위한 방법론으로서 보행가로개선 즉, 차량 없는 거리의 추진과 관련된 의견의 갈등의 사례라 할 수 있다.²⁶⁾



< 그림 13 > 2009년 9월 중정로의 모습 : 오른쪽은 한 개의 차로, 왼쪽은 두 개의 차로로 되어 있음.

서귀포시 중심상권인 동문로타리에서 옛 중앙파출소간 약 500m 중정로는 1986년 5월 15일(고시) 23년전 현재의 노폭 15m를 25m로 넓히는 도시계획이 수립됐으나 그동안 예산문제 등으로 도로확장이 이뤄지지 않아 시민들의 재산권 침해와 상권침해 요인이 되고 있다. 2020년이면 도시계획도로 일몰제에 포함되면서, 그 이전까지도 도시계획도로 착수가 이뤄지지 않으면 자동으로 도시계획도로

26) 추가적으로 중정로의 상황을 서귀포 신문 이현모 기자의 의견을 들어 정리하면 다음과 같다. “상가건물은 노후화됨에도 건물 개·보수 등이 허용되지 않아 상인들이 아우성이다. 대형마트 진출과 신홍 택지개발 등 시장 여건은 급속히 변화하건만 오히려 중정로 쇼핑여건은 뒷걸음질 치고 있다. 주차공간은 턱없이 부족하고 쇼핑품목도 단조로워 시민들의 발길이 점차 뜸해지고 있다. 당연히 상가주변 땅값은 떨어지고 점포 임대료를 거둬들이지 못하는 건물주들도 수두룩하다.” 서귀포신 신문, 2009년 9월 18일자.

지정이 해제될 예정이다.

이러한 배경으로 상인 및 토지주들은 상가활성화를 위해 재산권 침해요인을 제거해달라는 차원에서 도시계획 철회를 주장하였고, 서귀포시민은 단계적 시행을 통해 도시계획을 추진해야 한다는 주장이 맞섰다. 도시계획 추진주체인 지방 정부는 여론수렴이 되어야 추진여부를 결정하겠다는 소극적인 입장을 보였다. 그럼에도 해당지역 행정주체인 서귀포시는 전문가와 지역 언론사와의 협력을 통해 이해관계 파악과 그에 따른 유인책 마련 등 갈등해결을 위한 적극적인 노력을 보였다.

처음의 갈등 발생은 지방정부의 일방적인 정책집행 과정에서 나타난 게 아니라 지역주민이 자발적으로 지역발전을 위한 권리확보를 주장하는 데서 시작했다는 데 의의가 있다. 또한 갈등 해결과정이 비록 초보적이긴 하지만 이해당사자들이 참여하고 협의하는 갈등협의체제 구성과 갈등해결 시스템이 제도적으로 마련될 수 있다는 가능성을 내포하고 있다.

2. 중정로 보행환경개선사업 갈등 진행과정

갈등의 시작은 2009년 6월 4일 중정로 일대 상가 51명이 제주도 도시관리계획 정비(안) 주민열람 기간 중에 제주도와 제주도의회에 23년 전 수립한 도시계획이 공사비 등으로 현실여건과 어긋나는 만큼 도시계획을 전면 철회하도록 의견서와 진정서를 제출하면서 부터이다.

이에 대해 2009년 6월 말 경, 서귀포 시민 1821명 명의로 '차없는 거리'에 반대하는 진정서가 제출되면서 서귀포 중심가에 도심공원 대신 당초 계획대로 도시계획을 4년간으로 나눠 단계적으로 이행하도록 촉구하는 움직임이 시작되었다. 이러한 주장과 더불어 4개구간으로 나눠 연차적으로 추진한다면 총 사업비가 350억원 정도면 도로확장이 가능하다는 주장도 한다.²⁷⁾

이렇게 시민들 간의 도시계획선의 '존속이나 철회냐' 여부를 놓고 이견이 엇갈리는 가운데 도의회와 행정부는 주민의견 수렴만 내세워 소극적 자세로 일관하고 있다는 지적을 받고 있다.²⁸⁾

27) 서귀포신문. 2009년 9월 7일자.

2009년 6월 22일에는 현진수 제주특별자치도 도시건설방재국장은 도시계획 폐지를 촉구하는 상인대표와의 면담에서 “예산 확보 문제로 이번 도시관계획정비(안)에 중정로 도시계획문제를 별도로 반영하지 않았다”면서 “시민들의 중지가 모아진다면 결정을 내리겠다”고 답변했다.

박영부 서귀포시장도 최근 “서귀포시에서 먼저 중정로에 ‘차 없는 거리’ 계획을 수립했으나 뚜렷한 결론 없이 시민들 간 논란만 이어지다 제주시에 선수를 빼앗기고 있다”면서 시민들 간 의견조율을 우회적으로 촉구했다.

2009년 8월 20일 한국자치경제연구원에 의뢰해 실시한 ‘서귀포시 야간 관광 25시 존’ 용역연구 최종보고회에서 중정로에 간판을 정비하고, 가로등 정비 및 벤치, 안내판 설치 등에 대한 제안을 했다. 특히 중정로 야간관광 활성화 기본 전제안으로 타 지역 우수사례처럼 자동차 없는 거리를 조성하고 쉼터로서의 상가를 조성해 유동인구를 유입하고 관광테마거리도 조성해야 할 것이라고 강조했다.

2009년 9월 1일 중정로 상가번영회 회장 강희상은 서귀포시청 기자실에서 기자회견을 열고 1986년 5월 도시계획이 수립, 지정된 지 23년이 지난 중정로 도시계획 폐지를 요구했다. 중정로 상가번영회는 토지주 73명의 서명을 받아 중정로 도시계획 폐지 건의문을 서귀포시 등에 전달하며 현재 시점에서 1,000억원에 이르는 막대한 예산과 교통중심지가 중정로에서 분산된 점을 들며 올해 도시계획 재정비 기간 중 전면철회를 건의했다. 특히 이번 재정비기간에 중정로 도시계획이 폐지되지 않을 경우 도시행정에 대한 불신이 깊어질 것이기 때문에 재산권 매수 청구를 시행할 계획이라고 밝혔다. 그러면서도 중정로 상가번영회는 향후 2-3년내 중정로가 확장사업이 정상적으로 추진될 경우에는 별다른 문제를 제기하지 않기로 했다. 중정로 상가번영회 강희상 회장은 “도시계획이 오는 2020년 일몰제에 따라 자동폐기될 수도 있는 상황이지만 그때까지 건물주나 토지주들이 감수해야 할 피해가 매우 큰 상황”이라며 “시에서 계획 중인 명품거리 등 중정로 활성화방안을 위해서도 도시계획이 폐지여부가 먼저 결정돼야 할 것”이라고 말했다. 중정로 상가토지주는 118명으로 알려지고 있다.²⁹⁾

2009년 9월 22일에는 서귀포 신문 주관으로 토론회가 개최되었다. 이성용 박사

28) 서귀포신문. 2009년 6월 30일자.

29) 서귀포신문. 2009년 9월 1일자.



< 그림14 > 중정로 활성화를 위한 토론회 모습 1(서귀포신문, '09.9.22)

므로 건축주 등의 개발방향에 대한 합의가 필요할 것으로 강조했다.

황경수 교수는 '중정로 활성화를 위한 환경개선방안'에 대해 발표했다. 황 교수는 중정로는 단기적으로는 일방통행에서 보차혼용도로를 거쳐 보행전용도로로 조성돼야 한다는 주장을 제기했다. 이와 함께 이같은 구상에 어울리는 중정로 환경개선방안으로 1) 곡선도로로서 편안함과 사람중심의 이미지 구현, 2) 물골 및 분수 조성, 3) 건축선 후퇴 부분에 대한 노상카페 또는 주차공간 확보 등 인센티



< 그림 15 > 중정로 활성화를 위한 토론회 모습 2(서귀포신문, '09.9.22)

브 제공, 4) 대중교통수단으로서의 노면 전차 혹은 지붕이 있는 마차 도입 등을 제시했다.³⁰⁾

2009년 10월 26일 오전에는 서귀포시청 건설교통과에서 좌담회를 개최하였다. 서귀포시청 과장과 계장, 그리고 서귀포신문 이현모 기자와 황경수 교수가 서귀포시의 입장을 들었다. 중심내용은 보행환경개선으로 추진하면 국비를 지원받을 수 있고, 보행환경개선과 더불어 주차장 부지 매입을 동시에 추진하면 바람직할 것이라는 내용을 청취하게 되었다.

2009년 10월 26일 점심에는 상인측 중에 도시계획선을 후퇴하여 이미 건축한 강근수 원장과 만나서 좌담회를 개최했다. 서귀포시 국장, 과장, 계장, 이현모 기

30) 서귀포신문. 2009년 9월 22일자.



< 그림 16 > 중정로 보차혼용도로와 분수, 물길에 대한 제안

표 들을 만났다. 서귀포시 과장, 계장, 그리고 이현모 기자, 강희상 대표와 김장관 전의원, 그리고 황경수 교수가 배석했다. 현재의 상가의 어려움을 이야기하면서도 이대로 방치하면 안 되고, 무엇인가 해야 한다는 입장을 피력했다. 도시계획선이 폐지되지 않아 상가매매도 어렵고, 개보수도 어려운 실정이며, 도로확장 혹은 도시계획선 폐지를 기다리면서 개축을 하지 않아 상가의 모습이 더욱 쇠락하고 있다고 주장했다.



< 그림 17 > 중정로 관련 이해관계자 좌담회 모습('09. 11. 5.)

로 문제 해결을 위해 행정의 기초자료 제공 및 자료 분석 등을 통해 후속 좌담회 개최에 긍정적인 합의를 도출함으로써 새로운 전기가 마련되게 되었다.³¹⁾

중정로 보행환경개선사업 갈등 사례를 진행과정에 따라 일정을 간단히 정리하

31) 이러한 평은 서귀포 신문, 2009년 11월 13일자에서 인용함.

자, 황경수 교수, 그리고 강근수 원장이 참석했다. 강근수 원장은 도시계획선이 만들어진 이유와 서귀포시 전체의 발전을 위해서는 도시계획선 대로 도로의 확장을 추진해야 한다는 입장을 피력했다.

2009년 10월 28일에는 상인측 중 도시계획선 폐지를 주장하면서 보행환경 개선을 적극적으로 추진하자는 상인대

2009년 11월 5일에는 중정로 관련 여러 주체들이 모여 좌담회를 개최하게 되었다. 보행환경 개선을 위해 쓸 수 있는 예산들이 중정로에 투입되지 못하고 외부로 투입되고 있는 실정이라며 무엇보다 도시계획선을 후퇴해 건축한 토지소유자들을 위해서는 인센티브를 주어야 한다는 논의가 있었다. 좌담회에 참가한 상인 대표와 행정, 학계 관계자들은 중정

면 다음과 같다.

< 표 17 > 중정로 보행환경개선사업 갈등 경과

2009.06.04.	상가 51명 도시계획선 철회 의견서와 진정서 제출
2009.06.	서귀포시민 1821명 이름으로 '차 없는 거리'에 반대하는 진정서 제출. 4년간으로 나눠 단계적으로 도로확장 추진요구
2009.06.22.	현진수 제주특별자치도 도시건설방재국장이 예산확보는 어렵다고 제기 박영부 서귀포시장도 '차 없는 거리'계획 수립 발표
2009.08.20.	한국자치경제연구원의 '서귀포시 야간 관광 25시 존' 용역연구 최종보고회, 차 없는 거리 조성 주장
2009.09.01.	중정로 상가번영회 회장 강희상이 중정로에 해당하는 도시계획 폐지 주장
2009.09.22.	서귀포 신문 주관으로 토론회가 개최 이성용 박사, '중정로 도시계획과 원도심 활성화'주제발표 황경수 교수, '중정로 활성화를 위한 환경개선방안' 발제
2009.10.05.	중정로 관련 여러 주체들이 모여 좌담회 개최 건축선 후퇴한 건축주에 대한 인센티브 제공과 추가적으로 논의를 계속하자는 내용에 합의
2009.10.26.	오전 시귀포시청 건설교통과에서 좌담회 개최 보행환경개선으로 추진하면 국비를 지원받을 수 있고, 보행환경개선과 더불어 주차장 부지 매입을 동시에 추진하면 바람직할 것이라는 내용 청취
2009.10.26.	점심시간에 상인 측 중에 도시계획선을 후퇴하여 이미 건축한 강근수 원장과 만남 도시계획선이 만들어진 이유와 서귀포시 전체의 발전을 위해서는 도시계획선 대로 도로의 확장을 추진해야 한다는 입장을 들음
2009.10.28.	상인측 중 도시계획선 폐지를 주장하면서 보행환경개선을 적극적으로 추진하자는 상인대표 들을 만남, 현재의 상가의 어려움을 이야기하면서 방치하면 안된다, 도시계획선을 폐지하여 무엇인가 해야 한다는 입장을 피력함

2009.11.05. 중정로 관련 이해관계자들 간의 자담회 개최, 도시계획선
후퇴해 건축한 토지소유자들 위한 인센티브 제공 논의,
자료 추가 분석 후 후속 좌담회 개최 합의를 통해 합의도출
새로운 전기 마련

3. 갈등의 쟁점과 원인 및 유형

1) 갈등의 쟁점과 원인

중정로 보행환경개선사업 갈등의 쟁점은 도시계획을 둘러싼 재산권 행사 제한과 중정로 지역 활성화라는 이해갈등이다. 또한 상가를 활성화하기 위한 방법으로 차 없는 거리 조성 여부를 둘러싼 논쟁이다. 상가번영회장을 비롯한 상가 51명과 토지주 73명은 원칙적으로 도시계획 철회를 요구한다. 도시계획을 철회하지 않으면 상가 증·개축 등 재산권 행사 제한을 받아 상가의 경쟁력을 떨어뜨린다는 주장이다. 상가 51명은 예외없는 도시계획 철회를 주장하는 반면, 상가번영회장과 토지주 73명은 2-3년 내 도시계획이 실시된다면 문제제기를 하지 않기로 하였다. 반면 서귀포시민 1,821명은 도시계획을 4년간으로 나눠 단계적으로 이행할 것을 촉구하였다. 이에 대해 지방 정부는 주민의견 수렴이 먼저라는 소극적 입장을 보였다.

차 없는 거리 조성에 대해서도 서귀포시민 1,821명은 반대하였고 서귀포시청은 찬성하였다.

이러한 갈등은 1986년 도시계획이 수립된 이후 중정로 일대가 충분히 발전하지 못해 도시계획 실행의 여건이 성숙되지 않은 사회경제적 여건에서 그 시발점을 찾을 수 있을 것이다. 갈등의 원인을 보다 구체적으로 살펴보면, 행정적 차원에서는 지방정부의 조정자 역할이 부족한 점, 경제적 차원에서는 지가 등 부동산 가격의 하락, 상가운영에 대한 비용과 편익의 불균형, 환경적 차원에서는 시설 등의 안전성, 인지적 차원에서는 감정적 대립 등을 들 수 있다.

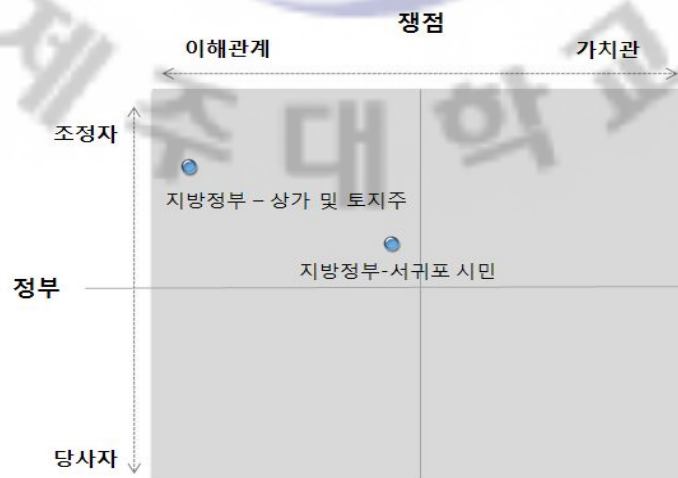
< 표 18 > 중정로 보행환경개선사업 쟁점

이해관계자	쟁점	
	도시계획	차 없는 거리 조성
상가번영회장 및 토지주 73명	철회. 다만, 2-3년 내 착공 시 문제제기 안함	
상가 51명	철회	
서귀포시민 1,821명	찬성, 4년마다 단계적 시행	반대
지방정부	중립(소극적)	찬성

2) 갈등의 유형

갈등주체에 따른 유형으로 분류하자면, 제주도청, 서귀포시청 등 지방정부는 이해 당사자 보다는 이해 조정자라에 가깝다. 갈등사안에 따른 유형으로 지역갈등의 형태로 나타난다. '도시계획'을 둘러싼 갈등은 상가 및 토지주들은 재산권 행사를 위한 이해관계가 있고 서귀포시민은 당초 도시계획대로 중정로에 대한 사업이 이뤄져서 지역발전의 혜택을 보고 싶은 이해관계 간 충돌양상이라 볼 수 있다. '차 없는 거리 조성'을 둘러싼 갈등에서 서귀포시민은 중정로 지역에 대한 접근성 등의 편의를 위한 이해관계를, 지방정부는 상가활성화를 위해서는 차량을 통제해야 하는 이해관계가 부딪치고 있다.

< 그림 18 > 중정로 보행환경개선사업 갈등유형



4. 중정로 보행환경개선사업의 정책과정 분석

1) 정책의제설정 단계

(1) 여론수렴 및 정보제공 정도

1986년 수립된 서귀포시 중정로 확장 등을 담은 도시계획은 예산상의 문제로 그 실시가 미뤄져왔다. 이러한 소극적인 지방정부에 대해 시민들은 실행되지 않는 도시계획이 재산권 침해와 상권침해 등의 요인이 된다면 정책의제로 설정하기 위한 요구를 하였다. 정부의 정책의제가 주민의 요구로 설정된 것은 비록 이해관계에서 출발은 되었어도, 정책과정 상 나타나는 갈등의 필연성과 거버넌스 측면에서 긍정적 의미로 평가할 수 있다.

도시계획 추진과 관련해 주민의견 수렴만 내세운 채 소극적 자세를 취해온 지방정부는 '서귀포시 야간 관광 25시 존'이라는 야관광 활성화 용역연구 후 중정로를 차 없는 거리로 조성하겠다고 밝혔다. 이는 도시계획의 추진 여부와 직결되는 문제였기 때문에 곧 공론화되었다. 상가 및 토지주들은 도시계획 철회를 요구했고, 시민들은 도시계획 실시를 주장했다. 차 없는 거리 조성에 대해서는 상가 및 토지주들은 도시계획 폐지여부가 먼저 결정되어야 논의가 가능하다고 주장했고, 시민들은 반대를 주장하였다. 지방정부는 차 없는 거리 조성에 대해 찬성하면서도 도시계획 폐지여부에 대해서는 중립적인 태도를 보였다.

서귀포시 지역경제 활성화를 더 이상 늦출 수 없다는 환경적 요인이 작용했지만, 정책의제가 사회적 요구에 기인해 설정되었고 지방정부가 여론수렴에 비교적 적극적이었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

2) 정책결정 단계

(1) 참여적 의사결정 방법 활용

사회적 합의 방식일수록 갈등해결 가능성이 높아지는데, 민관이 함께하는 갈등조정협의체 형태의 논의기구가 가장 효과적이고 공청회 같은 정보제공, 설명회 등의 일방적 홍보 및 교육이 그 다음이다. 서귀포시는 서귀포신문 등의 지역 언

론의 도움을 받아 중정로 현안 해결을 위한 토론회 및 공청회를 실시하여 정보를 제공하였다. 또한 공식적인 민관협의기구는 아니지만, 중립적인 학계 인사 및 전문가를 초빙하여 각 이해당사자들과의 간담회 등 협의를 통해 갈등의 여지를 줄여나가는 느슨한 협의기구의 방식을 이용했다.

제도적으로 규정되고 지원이 되는 갈등해결방식은 아니었지만, 지방정부가 수평적 차원의 이해 조정자가 되어 쟁점에 대한 이견을 좁혀 나가고, 참여적 의사결정 방식을 취했다는 것은 좋은 선례를 남길 수 있다는 차원에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

(2) 협력규칙의 적용여부

공식적으로 이해당사자들 간의 협의구조가 만들어진 것은 아니기 때문에 협력규칙에 대한 구체적 논의를 하기에는 현실적으로 한계가 있다. 다만, 전문가 중재를 통해 지속적인 협의 의지를 드러낸 만큼 앞으로 갈등조정을 위한 협의체 구성이 가능할 것이다.

협력규칙을 논의할 때 사안을 '도시계획 실시여부'와 '차 없는 거리 조성'을 나눠서 다루고, 우선 '도시계획 실시여부'를 논의해야 한다. 이 부분의 결론이 나와야 중정로 보행환경개선사업의 범위와 내용이 정해질 것이기 때문이다.

도시계획 실시여부와 관련해서는 토지주 및 상인 측의 재산권 행사와 일반시민 측의 도심활성화 요구라는 이익이 충돌하는 양상이지만, 양측이 모두 도심활성화를 전제로 주장하기 때문에 보행환경개선과 주차장 부지 매입 등의 국비보조를 유인책으로 타협을 이룰 가능성이 있다.

(3) 결과 공개 및 정책에의 반영 정도

지방정부가 중재자가 되어 상인과 시민간의 이해관계 파악과 쟁점해결을 위한 유인책 방안 마련 등의 과정을 통해 최소한의 갈등영향 분석이 이뤄졌다고 볼 수 있다. 이후 이해갈등의 원만한 해결을 위해 이해당사자들이 참여하는 갈등조정협의체가 마련되어 제도적으로 지원할 수 있는 있도록 해야 한다.

하지만 이후의 행정적 중재절차가 이어지지 않았다. 앞으로 이어지는 과정에서는 이러한 노력이 필요하다.

3) 정책집행 단계 및 평가단계

정책집행 단계에서는 이전 단계에서 합의된 내용들이 예정대로 시행되도록 하는 것이 중요하다. 정책집행단계에서 사전에 합의된 내용과 다르게 추진이 되면서 갈등이 발생하는 일이 생기기 때문이다. 이를 막기 위해서는 정책집행과정의 투명성을 높일 수 있도록 해야 한다.

정책평가 단계에서는 갈등협약체가 중심이 되어 그 동안의 활동과 성과를 정리할 수 있는 기회가 마련되어야 한다. 이를 바탕으로 후속 정책과정이 효율적이고 효과적으로 이루어지도록 정책의 수정 및 보완 등이 이어져야 한다.

제5절 사례분석을 통한 시사점: 정책갈등관리의 필요조건

조천우회신설도로사업과 중정로 보행환경개선사업 사례를 살펴봄으로써 정책갈등을 예방하고 해결하기 위한 몇 가지 시사하는 바를 도출할 수 있다.

1. 주민참여 등 이해당사자의 참여기회 보장

민주주의 발전으로 시민의식이 높아지고 참여욕구가 증대하면서 정책에 대한 시민들의 관심과 전문적 지식도 높아졌다. 비록 정책이 지역의 발전과 지역주민의 이익을 도모한다는 취지하에 시행하더라도, 지역사회는 실제로 그러한 사업인지를 판단할 수 있는 역량을 갖추었다. 실제로 지역개발을 위한 정책이 지역사회에 이익이 되더라도 토지수용을 당해 상대적으로 불이익을 받는 이해주체가 생기기도 하고, 해당지역이 환경적인 보존 가치가 개발가치 보다 뛰어나다고 생각하는 이해당사자 등 같은 지역사회에서도 이해주체들이 다양하게 존재한다.

이러한 지역사회의 특징과 이해관계자들의 관계를 고려치 않고 조천우회신설도로사업 사례처럼 법에서 정한 형식적 절차만 견지한 채 일방적으로 사업을 추진한다면 심한 반발에 부딪힌다. 즉, 정책과정에 이해당사자들의 참여기회를 보

장해야 정책 수용성이 그만큼 높아지게 된다.

2. 투명한 정보공개로 정책에 대한 신뢰성 제고

정책과정에 대한 정보가 투명하게 공개되고 이해주체들이 쉽게 접근할 수 있게 하는 것은 지역사회의 불안감을 해소시켜 정부와 이해주체들 간의 신뢰를 형성할 수 있게 한다. 정책과정의 내용과 정책을 추진하는 정부의 입장, 지역사회의 각 이해당사자들의 관계 등이 투명하게 공개하는 것은 바람직한 방향으로의 정책대안을 모색하는 계기가 된다. 중정로 보행환경개선사업의 경우, 지방정부는 재정문제, 상가 및 토지주와 시민 등 이해당사자 간의 문제 등으로 도시계획 추진 여부의 어려움을 밝히고 합의를 위한 노력을 기울였다. 각 이해당사자들도 서로의 주장만을 내세우지 않고 문제해결을 위해 지속적인 협의를 위해 노력하는 모습을 보여주었다. 이렇듯 정보의 투명성은 주요 갈등의 원인 중 인지적 측면, 즉 감정적 대립을 해소시켜 상호 간 신뢰형성에 결정적 기능을 한다.

3. 정책갈등 요인에 대한 사전 파악 및 해소

정책추진으로 인한 영향은 단편적이지가 않고 복합적이다. 즉, 하나의 지역개발을 염두한 정책이어도 추진과정 상 그 범위가 더욱 광범위해지고 이해당사자들도 보다 복합적으로 확대될 수 있다.

조천우회신설도로사업의 경우, 반대운동의 중심점은 (사)흙살림과 조천농민회였으나 이후 함덕리, 신촌리, 조천리가 가담하여 연대의 범위가 확장되었다. 또한 환경 시민단체인 제주환경운동연합이 이해당사자로 가담하게 되었다. 국토관리청은 이러한 지역의 이해주체들을 사전에 파악하여 사업에 대한 설명과 홍보, 적극적인 여론수렴 과정을 통해 갈등요인 해소에 노력을 기울여야 했으나 그렇게 하지 못했다. 결국 사전에 우호적인 여론조성에 실패하면서 갈등이 심화되기에 이르렀다.

4. 갈등관리 지원체계 및 중재시스템 구축

제주지역을 포함한 우리나라의 정책갈등은 정책추진과정에서 주로 나타난다. 즉, 갈등이 발생한 후에야 이의 해결을 위한, 사후적 노력에 치중한다. 갈등관리를 위한 중재시스템은 각 부처 산하의 각종 분쟁위원회이며 주로 분쟁조정해결 제도를 통해 처리되고 있다(나태준·박재희, 2004).³²⁾ 하지만 중앙 차원의 갈등을 주로 다루며 조정안에 대한 구속력을 담보하는 데 한계를 지니고 있다. 결국 지역의 정책갈등은 지역에서 갈등해결을 위한 시스템 구축을 통해 해소해야 한다. 제주도는 주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위해 사회협약위원회를 2007년부터 구성 및 운영하고 있지만 실질적이고 효과적인 활동을 하지 못하는, 하나의 위원회 위상에 머물고 있다. 중정로 보행환경개선사업 사례에서 보듯이, 중립적이고 공정하고 전문적인, 대학교수 등의 도움을 받아 적극적인 여론수렴과 지속적인 합의협의를 거쳐 문제해결에 대한 가능성을 열어두고 있다. 이러한 중재 과정을 갈등관리 차원에서 제도화할 수 있는 현실적 방안이 필요하다. 이를 통해 갈등의 사후적 관리뿐만 아니라 갈등의 사전적 예방을 이뤄낼 수 있다.

5. 구체적이고 현실적인 보상안 마련과 적절한 유인 제공

정책과정 상에 일어나는 갈등이 주로 이해갈등과 환경갈등인데, 두 가지 모두 정책추진 시 현실적인 유인책을 마련해두어야 한다. 조천우회신설도로사업의 경우 이해갈등과 환경갈등이 모두 나타나는 양상을 보이는 데, 이해갈등의 경우 이해당사자의 요구를 바탕으로 토지보상 범위, 지역사업 지원 내용과 수준, 실제 지역개발로 인한 이익의 규모 등을 마련해 두어야 한다. 또한 환경갈등의 경우 하류침수와 지하수 피해 최소화 등 친환경적인 유인책 등을 마련해서 정책과정에서의 갈등을 최소화해야 한다.

정책의 성패는 지역이해관계자들의 요구와 기대를 어느 정도 만족시킬 수 있는가에 달려있기 때문에 정부는 사전에 구체적인 보상안을 검토하고 적절한 수준에서 지역사회와의 합의를 이끌어내는 노력을 해야 할 필요성이 있다.

32) 정부의 분쟁조정위원회는 인문중재위원회, 환경분쟁조정위원회, 전자거래분쟁조정위원회, 개인정보분쟁 조정위원회, 건축분쟁조정위원회, 건설분쟁조정위원회 등이 있다.

제4장 제주지역 정책갈등 관리방안

제1절 정책갈등 관리체계 마련을 위한 여건 조성

과거 정책갈등은 정책결과를 중요시하고 정책의 효율성만을 따지다 보니 사후적으로 해결하려는 인식이 강했다. 하지만 이러한 인식은 정책을 표류하게 만들어 이로 인한 사회적 손실이 막대하다는 것을 확인시켰다(국토연구원, 2005)³³⁾. 오히려 민주성과 형평성을 바탕으로 한 정책과정의 중요성을 바탕으로 한 사전적 갈등예방이 보다 효율적이라는 인식이 점차 확산되었다(산업자원부, 2005).

이러한 인식의 변화 속에 정책갈등을 줄이고 정책의 효과성을 극대화하기 위해서는 '갈등해결을 위한 민주주의 가치에 대한 공감대 확산', '갈등주체 역량강화 및 신뢰확보', '합의 형성적 갈등해결기법 활용', '참여적 평가방법 활용', '갈등관리지원체제 제도화' 등의 여건이 성숙되어야 한다.

1. 갈등해결을 위한 민주주의 가치에 대한 공감대 확산

우리사회의 갈등 원인의 구조적인 한 축은 민주주의 성숙도가 낮다는 것이다(삼성경제연구소, 2009). 민주주의 역사가 짧은 이유이긴 하지만, 타협의 문화가 여전히 부족한 것은 사실이다. 타협의 문화를 제고하고 민주주의 성숙도를 높이기 위해서는 갈등국면에서 '여론수렴과 정보공유', '이해관계자의 참여를 통한 정책결정의 민주성 확보', '정책과정의 투명성 제고', '민주적 정책결정', '참여수단의 구체화' 등의 민주주의 가치를 사회적 자본으로 인식시킬 필요가 있다.

1) 여론수렴과 정보공유를 통한 정책과정의 투명성 제고

갈등상황을 해소하기 위해서는 상호간의 신뢰가 핵심적 전제사항이다. 서로의 주장이 의심스럽고 진정성이 없다고 느껴진다면 더 이상의 건설적 논의를 진행시키기 어려워진다. 신뢰형성의 출발점은 지역주민의 의견을 무시하지 않고 그들

33) 국토연구원(2005)는 2005년 기준, 원전수거물관리센터 18년 표류, 영일 동강댐 3년 표류, 세만금 간척 8년 표류 등 국책사업 7개 사업중단으로 인한 손실규모를 4조 1,793억원으로 추정함.

의 요구사항을 성실히 반영하려는 적극적인 여론수렴 노력과 정책과 관련된 정보를 이해당사자와 공유하는 것이다. 정보의 공유를 통해 논의가 진행되지 않는다면 야합 등을 우려한 불필요한 오해가 생길 수 있고, 결국 갈등 국면을 맞게 될 것이다.

2) 이해관계자의 참여를 통한 정책결정의 민주성 확보

정책추진 해당지역의 주민 등 이해주체들과 합리적 의사소통을 위해 지역의 네트워크를 파악하여 효율적이고 효과적인 의사소통 통로를 확보하는 것이 중요하다. 이러한 과정을 통해 정책결정의 민주성을 확보한다면 정책결정자의 책임성과 대표성을 보완할 수 있는 좋은 기제가 될 수 있다.

2. 갈등주체 역량강화 및 신뢰확보

갈등주체의 역량은 주체들 간에 자율적인 협력체를 어떻게 구성하고 운영하는가에 관련된 자체적인 능력이라 할 수 있다(윤종설, 2007). 이러한 역량을 결정짓는 요인들은 이해관계자들의 자치역량, 제도적인 중재장치, 이해관계자들 사이의 상호신뢰관계, 리더십, 유인체계 등이다.

1) 이해관계자들 자치역량 강화

갈등상황에서 원만하게 문제가 해결되기 위해서는 이해관계자들이 자율적으로 조직을 관리하고 문제를 해결하는 능력이 중요하다. 특히 의사합의과정에서 때로는 희생하는 상황이 발생할 수 있는데, 이때 이해관계자들 간의 자체적인 협력과 조율능력이 중요하다. 이러한 능력을 갈등상황에서 '자치역량'이라 일컬을 수 있을 것이다.

정책갈등과정에 참여하는 주된 이해관계자는 시민사회, 즉 NGO라 할 수 있다. 정책 추진주체인 정부기관의 자치역량도 중요하지만 지역주민과의 가교 역할을 하면서 갈등해결의 주요한 역할을 하는 NGO의 자치역량이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

우리나라 시민사회가 그렇듯이, 제주의 경우도 NGO는 재정확보, 각종 사회 이

슈대응, 시민교육 등 자체사업 등 많은 사업들을 소수의 인력으로 해결해야 하는 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황은 내부 전문성 제고, 갈등 사안에 대한 심층적 연구 및 참여의 한계로 이어져 자치역량 강화에 걸림돌이 되고 있다.

NGO의 현실적 어려움을 개선하기 위해서는 지방정부의 지원이 필요하다. 지방정부가 수행하고 있는 사업 중 NGO가 수행할 때 효과가 배가되는 교육사업, 공익캠페인 등을 민관협력모델 사업으로 지원할 필요가 있다. 지방정부의 지원을 받는 것이 곧 NGO의 독립성이 훼손되는 것을 의미하지 않는다. NGO의 독립성과 공정성은 이분법적으로 지방정부와 예산지원과 연계된 사업과 양립할 수 없다는 인식을 제고할 필요가 있다. NGO의 독립성과 공정성은 지방정부의 예산지원 여부가 아니라 NGO 고유의 활동에 대해 지역사회가 평가하는 것이다. NGO 고유의 정체성을 견지하면서 지역사회를 위한 공익적 활동을 충실히 수행한다면 독립성과 공정성을 제대로 평가받게 될 것이며, 자치역량이 제고될 것이다. 또한 NGO는 '자치역량 강화'라는 위상제고 목표를 위해 명망가 영입을 통한 활동방식이 아니라 내부역량을 강화하는 방향으로 활동할 필요가 있다. 지방정부의 예산지원으로 인한 독립성과 공정성에 대한 우려는 본연의 활동을 충실히 함과 동시에 시민통제 및 회계명료화로 충분히 극복할 수 있다.

2) 제도적 중재장치

일반적으로 이해당사자들이 참여하는 협의체 내에서는 상호갈등이 필연적이다 (윤종설, 2007). 보통 상대방에 대한 인식차이에서 갈등이 비롯되어, 심하면 심각한 대립양상을 보이기도 한다. 이러한 상황에서 이해당사자들을 중재할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 제주지역의 경우 사회협약위원회 내 관련 위원회를 두는 등 다양하게 마련할 수 있다.

중요한 점은 중재장치가 단순히 중재를 위한 기능에 머물지 말고 갈등당사자들의 관계가 계속 유지되도록 역할을 해야 하며, 중재과정의 절차적 합리성과 공정성을 계속해서 견지해야 한다. 또한 각 당사자들이 제안한 해결책에 대해 계속해서 열정을 가질 수 있도록 해야 한다.

3) 이해관계자 간 상호신뢰관계

이해관계자 간 신뢰를 유도할 수 있는 가장 효과적인 방법은 의사결정과정에서 정보가 이해관계자들이 공유하는 것이다. 이를 통해 협의구조 내에서 의사결정과정의 규칙성과 예측가능성을 확보하게 된다. 즉, 공유된 정보를 바탕으로 이해당사자들이 합리적인 요구를 할 수 있고 의사합의 가능성을 높일 수 있다. 이러한 일련의 과정은 제도적으로 규정하는 것은 상호신뢰도를 더욱 높일 수 있다. 청계천 복원사업의 경우, 집행기관 측에서의 추진본부, 시민 측에서 심의기관, 전문가를 통한 복원 지원연구단 등 이해주체가 참여하는 갈등조정기제를 구성하여 성공적인 성과를 이뤄냈다(황기연·나태준, 2005). 이러한 거버넌스 기제는 '서울특별시 행정기구설치조례 시행규칙'(2003)을 통해 제도화되었다.

4) 협력적 리더십 확보

정부의 행정능력이 시민의 상식과 기대에 미치지 못하고 장래가 불투명하게 될 때 지역주민은 불안해지고 정부와 갈등을 일으키게 된다. 이러한 갈등을 치유하고 합리적인 정책능력을 구사할 수 있게 하기 위해서는 지도자의 자질과 역할이 중요하다(황기연·나태준, 2005:175).

정부기관의 리더십뿐만 아니라 지역주민단체나 민간단체의 리더십도 중요하다. 이해관계자들 간에 협력체제를 구축하는 데 결정적인 역할을 하기 때문이다(윤종설, 2007).

협력적 리더십의 바람직한 형태는 모든 이해관계자들의 관심사를 파악하고 개방적인 의사소통을 해야 한다. 또한 각 이해관계자들이 상호의존적이기 때문에 공평하게 편익과 부담을 배분해야 하며, 정책과정으로 발생할 수 있는 갈등요인을 최소화해 이해관계자들을 보호해야 한다. 특히 이해관계자들 간 갈등이 발생할 경우 공개토론, 제3자 중재 등의 대안적용이 필요함을 인식해야 한다.

5) 합리적 유인체계 확보

중정로 보행환경개선사업에서 보듯이 서귀포시가 보행환경개선사업과 주차장 부지 매입 등 대체예산 확보라는 유인책을 바탕으로 도시계획을 둘러싼 갈등해결 의지를 밝혔다. 이에 각 이해당사자들은 적절한 보상의 기대 또는 지역상권활

성화를 위한 원활한 사업 진행 가능성 등의 기대로 협의과정에 머무를 의향을 보였다. 이해갈등 해결을 위해서는 그만큼 서로의 이해를 충족시킬 수 있는 인센티브가 필요하다.

유인책에는 크게 금전적 보상과 같은 유형적인 것과 이해관계자들의 자긍심, 소속감 등 무형적인 것으로 구분할 수 있다. 서귀포시의 경우, 예산확보와 지역 사회 구성원이라는 유무형의 유인책을 고려했다. 만일 이해관계자들 사이에 첨예한 갈등이 발생했을 경우 구체적인 유인책이 없다면 원활한 협의를 이어나가기 어렵게 된다. 따라서 이해주체들은 타 주체들이 무엇을 원하는 지 파악하고 현실적인 유인책을 고려해야 한다. 유인책의 존재는 의사합의를 위해 가장 실질적이면서도 중요한 요소라 할 수 있다(강황선, 2003).

3. 합의 형성적 갈등해결기법 활용

전통적인 갈등해결방식은 사법기관에 의한 방식으로, 법적인 구속력을 바탕으로 갈등을 효율적이고 경제적으로 해결할 수 있었다. 하지만 당사자들이 법의 판단에 완전히 동의하는 경우가 많지 않아서 갈등의 근본원인을 해결하는 데는 한계가 있다. 따라서 재판에 의하지 않고 당사자 간의 갈등을 합리적으로 해결하는 방법들이 일상화되어야 한다.

1) 참여적 의사결정 수단 활용

합의형성을 위한 참여적 의사결정 방식은 이해당사자들로부터 자발적 합의를 이끌어 내어 갈등을 해결하는 것이다(정규호, 2007). 이 방식은 갈등당사자를 문제해결을 위한 동반자임을 전제한다. 즉, 상대방이 다른 방식으로 문제를 인식할 수 있음을 인정하고 자발적 합의기반 조성을 위해 공동의 노력이 필요하다.

갈등당사자간 '인식의 차이'는 갈등해결을 위한 '협력의 자원'으로 받아들여, 상호간의 새로운 가치를 형성하고 긍정적 변화를 유도해야 한다. 이를 통해 당사자간 소통의 부재와 서로에 대한 왜곡된 인식으로 인한 판단오류와 긴장을 해소함으로써 신뢰기반의 대안을 마련할 수 있다(Thompson and Nadler, 2000 재인용; 정규호, 2007).

참여적 의사결정 수단으로는 합의회의, 시민배심원제도, 시나리오워크숍, 규제협상, 공론조사 등이 있다(박재묵, 2005; 지속가능발전위원회, 2004; 윤종설, 2007).

< 표 19 > 참여적 의사결정 방식 유형

구분	주요방식	강점	약점
합의회의	·선별된 시민이 논쟁주제에 대해 전문가에게 질의하고 내용을 청취 ·내부의견을 일치하여 기자회견을 통해 자신의 견해를 밝히는 시민포럼의 일종	충분한 정보 제공과 토론을 통해 일반인의 합리적 의견 도출	시민패널을 지원자 중심으로 구성하기 때문에 대표성 취약
시민배심원	·무작위로 선별된 시민이 4-5일간 주의 깊게 심의하는 과정 ·전문가와 증인의 의견 청취 ·정책권고안의 형태로 정책결정자와 일반시민에게 권고	충분한 정보제공과 토론과정을 통해 합리적의견 제시	배심원으로 참여하는 시민의 수가 적어 대표성 취약
시나리오워크숍	·지역계획과 관련하여 이해관계자가 토론을 통해 의견을 수렴해가는 조직화된 모임	모든 이해관계자가 대등하게 지역계획 수립 과정에 참여	합의도달이 상대적으로 어려움
규제협상	·행정기관의 규제에 영향을 받는 이해관계자가 참여 ·협상을 통해 규제내용 합의 도출 ·상향적 의사결정방식	사회집단과 정부대표들이 동등한 지위로 협상에 참여함으로써 참여효과 극대화	조직화된 사회집단이 아닐 경우, 협상과정에 참여하기 어려움
공론조사	·과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민선발 ·해당 이슈에 대한 충분한 정보 제공과 토론을 통해 참여자 의견 조사 ·의견조사결과를 공공의사결정에 활용	·단순 여론조사에 비해 정보와 토론에 기반을 둔 여론수렴 ·참여자의 높은 대표성	참여자의 수가 많아 충분한 심사숙고의 과정을 거치지 못함

자료: 윤종설(2007), pp47-50, 재구성.

참여적 의사결정 방식은 갈등의 성격에 따라 달리 적용될 수 있는데, 합의회의, 시민배심원, 규제협상은 주로 가치갈등에 적용되고, 시나리오 워크숍과 공론조사는 가치갈등과 이익갈등 모든 사례에 적용할 수 있다(이영희·박세훈, 2004; 지속가능발전위원회, 2004; 윤종설, 2007).

< 표 20 > 참여적 의사결정방법의 갈등관리 적용

구분	갈등성격	갈등범위	이해관계자
합의회의	가치갈등	전국/지역	국민
시민배심원	가치갈등	전국/지역	국민
시나리오워크숍	가치갈등, 이익갈등	지역	지역주민
규제협상	이익갈등	전국/지역	이해관계자 존재
공론조사	가치갈등, 이익갈등	전국/지역	국민, 특정집단

자료: 윤종설. (2007), p50.

2) 대안적 분쟁해결 방법 적용(Alternative Dispute Resolution, ADR)

대안적 분쟁해결방식은 일반적으로 법원의 판결에 의하지 아니하는 분쟁해결로서 화해, 중재, 조정 등과 같은 제3자의 관여나 또는 직접 당사자 간의 교섭과 타협으로 이루어지는 분쟁해결제도이다. 이와 같은 방식은 분쟁해결이 원만하고, 저렴하고 신속하게 분쟁해결을 도모할 수 있다는 장점이 있다.

ADR은 주로 사법영역에서 논의되고 있지만, 민사영역뿐 아니라, 형사 및 행정영역을 포함하는 다양한 영역에서 널리 적용될 수 있는 것으로 이해되고 있다(김남철, 2006, pp. 212~213). ADR에는 기본적인 유형으로서 협상, 조정, 중재, 화해, 재정 등의 다양한 형태 등이 있다. 갈등 사안에 따라 적절한 방식 적용이 필요하다.

< 표 21 > 대안적 분쟁해결방식(ADR)의 주요 형태

구분	주요 내용
협상	·갈등의 당사자들이 직접 대화를 통해 합의를 찾는 방법 ·자발적으로 진행되고, 협상전문가들은 자기가 대표하는 집단으로부터 일정범위 내에서 전권을 위임
조정	·대안적 분쟁해결(ADR)의 가장 대표적인 수단 ·중립적 지위에 있는 제3자 조정자(mediator)인 갈등당사자간의 의사소통과 문제해결을 돕는 활동으로, 법적 구속력은 없음
중재	·갈등당사자의 중재합의에 의해 선출된 객관적이고 중립적인 제3자인 중재자의 중재판정에 의해 당사자간의 분쟁을 해결하는 절차

재정	·중재와 유사하나 재정위원회에서 직권으로 조정안에 따르도록 결정을 내림
화해	·제3자의 개입없이 당사자간의 합의로서 분쟁을 해결하는 것

자료: 지속가능발전위원회(2005), 재구성.

4. 참여적 평가방법 활용

정책과정의 민주성이라는 측면에서 참여정책평가는 일반시민과 정책관련자들이 정책평가의 기획, 수행, 결과 보고, 활용에 이르기까지 참여하는 것에 의의가 있다 (강근복, 2006).

정책평가에서도 갈등관리시스템을 적용하는 데는 두 가지 의미가 있다. 첫째는 갈등예방 차원, 즉 이해당사자들의 합의를 바탕으로 정책이 추진되더라도 차후에 여러 가지 문제가 발생할 수 있기 때문에 사후적 문제를 제도적으로 관리할 필요성이 있다. 지속가능발전위원회(2004)는 '합의안 관리위원회'를 두어 정책집행에 합의안 반영여부를 감독하고 사후 발생한 갈등을 조율할 것을 권고하고 있다. 둘째, 정책갈등관리에 대한 참여적 평가를 통해 정부의 대응성과 책임성을 확보할 수 있다. 또한 갈등당사자를 만족도 조사나 평가결과에 대한 토론에 참여시킴으로써 정책 순응도를 제고해 사회적 효용을 증대시킬 수 있다.

5. 갈등관리지원체제 제도화

앞서 논의한 정책갈등 관리체계를 위한 여건 심화, 갈등해결의 모범사례 확산, 그리고 제주 지방정부의 정책능력을 지속적으로 향상시키기 위해서는 갈등관리 지원체제에 대한 제도화가 필요하다. 갈등관리가 체계적으로 이뤄지지 않을 경우 조직개편, 인사이동 등으로 인해 정책 오류를 범할 수 있기 때문이다.

제주지역에서 갈등해결과 관련한 기구는 사회협약위원회가 유일하다. 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제13장 국제자유도시 여건조성 총칙에 해외협력(제153조), 국가공기업의 협조(제154조), 세계 평화의 섬의 지정(제155조)과 함께 사회협약(제152조) 제도 도입을 명시하고 있다. 즉, 대외개방

을 전제로 한 국제자유도시 추진은 제주도민과의 마찰과 갈등을 필연적으로 전제하기 때문에 “도지사는 자율과 합의에 의하여 정책의 기본 방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 분야별로 사회협약이 체결될 수 있도록 지원하여야 하며(제1항), 주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사항을 다루기 위해 도 조례로 사회협약위원회를 구성·운영할 수 있다”고 규정하는 것이다.

중앙차원에도 갈등관리제도 운영을 규정한 법령이 있다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」인데 갈등의 예방(제3장)을 위해 갈등조정협의회(제4장) 구성과 갈등관리연구기관의 지정·운영(제24조), 갈등전문인력의 양성 등(제28조)의 내용을 담고 있다.

이 법률에 근거하여 제주지역에서 갈등관리지원체제를 제도화 할 수 있다. 사회협약위원회를 갈등조정위원회로의 위상을 갖게 하여 구성 및 운영에 공정성과 객관성을 담보하고, 갈등관리연구기관을 제주발전연구원으로 지정하여, 기관 내에 갈등관리지원센터를 뒤편서 갈등영향분석, 갈등전문인력 양성 등 갈등의 예방·해결을 위한 각종 연구와 교육을 담당케 할 수 있다. 또한 전문조정중재인 및 협상전문가 등을 위촉하여 갈등조정 업무역할을 추진할 수 있다. 사무국을 독립시켜 갈등관리지원센터 내로 옮기고 도내 제주대학교, 공무원 연수원, 시민단체 등과의 기관협력을 통해 세부적 프로그램을 진행하는 방안을 모색해야 한다.

이처럼 거버넌스 차원에서 갈등관리지원체제 제도화를 언급하면서 갈등조정위원회의 위상과 갈등관리연구기관을 행정기관 소속으로 두는 것은 여전의 정부의 조정역할이 중요하기 때문이다. 시민사회의 사회문제 해결역량에 대한 완전한 신뢰가 뒷받침되지 않고 정부의 조정 기능이 없다면, 비록 네트워크 방식의 행정 운영방식이 유용할지 몰라도 사회문제가 여전히 해결되지 않는 '거버넌스 실패(governance failure)'가 불가피 하다(Jessop, 2000 재인용; Newman, 2001 재인용, 나태준, 2006; 정건화, 2007).

제2절 정책과정별 갈등관리전략

한 사회의 갈등수준은 소득불평등, 가치다원화 등 구조적 갈등요인과 갈등관리 시스템의 효과성에 의해 결정된다. 즉, 구조적 갈등요인은 민주주의의 성숙과 정부의 갈등관리시스템 등 정책수행능력이 효과적으로 작용할 때 완화될 수 있다(삼성경제연구소, 2009). 갈등으로 인한 사회적 비용은 경제성장에도 부정적인 영향³⁴⁾을 끼치기 때문에 갈등관리 방안을 제도화해야 한다. 정책갈등 해소를 위해서는 갈등관리를 비용이 아닌 투자로 접근하는 인식(박홍엽, 2006)과 함께 정책과정별 갈등관리 전략이 민주주의의 심화를 유도하여 정부의 정책추진이 성공적으로 이루어지는 방향으로 이루어져야 한다.

1. 정책의제설정(agenda-setting) 단계에서의 갈등관리

1) 이해관계자 신뢰구축: 여론수렴 및 정보공개

정책의제설정 및 계획과정에서 발생하는 갈등은 정책이나 사업추진계획의 절차적 정당성과 투명성에 따라 갈등발생 소지에 영향을 미친다. 이단계의 갈등 대부분 잠재된 갈등이거나 초기단계의 갈등으로 분류될 수 있다. 한편으로는 이해관계자는 자신의 욕구와 이해를 최대한 반영하려는 욕구가 크기 때문에 이해관계자들 의견을 충분히 수용하는 등 사전에 갈등을 차단할 수 있는 기제를 마련하여 조절한다면 갈등은 사전에 차단될 가능성이 크다(박형서, 2005).

2) 갈등 원인 진단과 해소를 위한 노력: 갈등영향분석 실시

갈등을 사전에 예방하고 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 예상되는 이해관계자와 새로운 이해관계자를 확인 및 발굴하고 이해관계자를 분석해야 한다. 이를 위해 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제10조에서 규정하고 있는 갈등영향분석을 실시할 필요가 있다. 주요 내용은 공공정책으로 예상되거나 발생한 '갈등의 개요 작성', 이해관계인 확인과 의견을 조사하여 갈등지도

34) 삼성경제연구소(2009)는 우리나라의 사회갈등 수준이 OECD 27개국 중 네 번째에 해당하며, 사회적 비용은 1인당 GDP의 27%를 비용으로 지불하는 규모로 보고 있다.

(conflict mapping)를 작성하는 등 '이해관계자 분석', 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점을 파악하는 등 '원인 분석', 갈등으로 인한 사회적 영향과 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획 등 '동향 및 기회'로 구성이 되어있다.

갈등영향분석을 도구로 한 갈등해소의 노력은 무엇보다도 이해관계자의 참여와 협의(participation and consultation)가 강조되어야 하고 절차적 합리성이 중시되어야 한다.

2. 정책결정(policy-making)단계에서의 갈등관리

1) 참여적 의사결정 방법 활용: 이해당사자들 참여를 통한 갈등조정기제 마련

특정의 정책을 결정할 때는 반드시 그 정책과 이해관계가 있는 이해당사자(interested party)의 참여하에 그들의 의견을 수렴하여야 한다(박호숙, 2008:534-536). 만약 그렇지 않고 이해집단들의 저항을 우려하여 폐쇄적인 정책결정에 의하여 정책담당자가 일방적으로 정책목표를 확정하게 되면 이는 정책집행 단계에서 폭발적인 정책갈등을 야기한다. 왜냐하면 정책결정과정과 정책목표가 확정되는 상황은 비밀리에 이루어지기 때문에 별다른 저항 없이 신속히 이루어지겠지만, 일단 정책을 집행하기 위해서는 언론이나 매스컴을 통하여 주민들에게 알려지지 않을 수 없기 때문이다.

이해당사자들은 자신들의 주장을 정당화해야하기 때문에 단순한 전략적이고 정치적인 차원의 주장이 아니라 공익적 관점에서 논의를 진행시킨다(윤종설, 2007:147). 또한 소수의 이해당사자도 동등한 입장에서 논의를 하기 때문에 상충하는 이해관계의 폭을 줄이며 불필요한 법적 분쟁을 감소시킬 수 있다.

만일 이해당사자가 현안에 대한 이해나 전문지식의 정도가 떨어질 경우에는, 찬·반 토론의 장을 마련하여 토론과정을 통한 현안 이해를 도와 합리적 판단을 할 수 있도록 도와줘야 한다.

하지만 이해당사자들이 참여한 협의체를 통한 갈등의 조정과정에서 공정성과 객관성이 결여될 경우 제3자의 조정자가 존재하여도 합리적인 조정행동이나 협력행동이 나타나지 않는다 (윤종설, 2007:113). 즉, 형식적인 조정활동이나 일방만

의 주장을 정당화해나 가는 경우 협력행동이 나타나기 어렵다. 또한 과학적인 방법이라 할지라도 절차적 정당성을 확보하지 못하면 오히려 조사결과에 대한 상호불신이 초래되고 최종결정에 승복하지 않는 결과가 나온다. 결국 구성원 수 등 공정한 구조를 전제하고 상호신뢰를 바탕으로 한 갈등조정기제가 구성되어야 성공적인 기능을 수행할 수 있다. 또한 관련 당사자들의 의견을 최대한 반영할 수 있도록 구성되어야 하며, 갈등의 해결을 위한 조정에 그 목적을 두어야 한다. 이미 결론이 정해져있다는 인상은 관련 행위자들에게 논의구조에 대한 신뢰를 저하시키게 되어 결과적으로 참여 자체를 거부할 수 있는 원인을 제공할 수 있다.

갈등조정기제에서 활용할 수 있는 참여적 의사결정방법에는 규제협상(Regulatory Negotiation), 시나리오 워크숍(Scenario Workshop), 시민배심원제(Citizen's Jury), 합의회의(Consensus Conference), 공론조사(Deliberative Opinion Poll), 라운드 테이블(Round Table) 등이 있다.³⁵⁾

2) 협력규칙 적용

갈등조정협의체가 구성이 되었다고 해서 갈등해결이 원만하게, 필연적으로 이루어지지 않는다. 협의체 구성과정에 이해당사자들이 합의하지 않는, 공정성을 확보하지 못하고 운영과정에 독립성이 보장되지 않는다면 논의과정이 자신들의 주장을 정당화시키는 자리로만 생각하거나 심지어 협의체가 와해되기까지 한다.

갈등조정협의체가 제 기능을 하기 위해서는 협의체 내에 가치 규칙협의위원회를 두어 이해관계자들이 참여한 합의를 규칙제정에 반영하여 정책 순응도를 높일 필요가 있다. 협력규칙을 갈등사안에 적용시키기 위해서는 갈등 당사자의 범위와 개개의 갈등사안에 대한 정확한 정보를 인지하고 있을 때 가능하다. 즉 현재 갈등관리법에 제도화되어 있는 갈등영향분석에 준하는 노력이 협력규칙의 실행 여부를 좌우하는 전제조건이 된다. 특히 갈등사업에 대해서는 분해규칙을 적절히 활용해야 한다. 즉, 정책갈등이 이해관계 문제, 가치 갈등의 문제 등 복합적으로 얽혀 있을 때 갈등의 원인 및 성격별로 구분하여 접근해야 한다.³⁶⁾

35) 자세한 내용은 지속가능발전위원회(2005) 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」, pp202-214; 박재목 외 (2005), 공공갈등관리의 이론과 기법, pp299-301 참조.

36) 규칙제정 절차에 대한 자세한 내용은 행정안전부(2008), 「정책품질관리 매뉴얼」, P30 참조.

국토연구원(2006)은 갈등조정회의의 성공요인을 갈등초기 대응의 중요성, 유연성 활용, 객관성 유지 노력, 공공정책 및 사업의 특성 이해를 꼽았다.³⁷⁾

3) 적절한 갈등관리 방식 적용

갈등관리란 갈등의 원인을 분석함으로써 정책의 역기능적인 갈등요인을 제거하고 순기능적 요인을 유지시키는 활동을 의미한다(행정안전부, 2008).

보통 갈등관리는 그 상황에 따라 전략이 달라진다. 즉, 회피형, 양보형, 타협형, 경쟁형, 통합형으로 나눌 수 있다.

< 표 22 > 갈등상황에 따른 갈등관리 유형

갈등관리 유형	갈등 상황
회피 (I Lose You Lose)	<ul style="list-style-type: none"> ·이슈가 사소할 때 ·자기 의견이 관철될 가능성 낮다고 판단될 때 ·분위기를 식힐 필요가 있을 때 ·당사자가 아닌 제3자가 효과적으로 갈등해결 할 수 있을 때 ·해결되어야 할 이슈의 또 다른 징후에 불과할 때
양보 (I Lose You Win)	<ul style="list-style-type: none"> ·자기 의견이 틀렸다고 느끼며 나에게 합리성이 있다는 것을 보여줄 필요가 있을 때 ·이슈가 상대방에게 더 중요한 사안일 때 ·장기적으로 신용을 얻고자 할 때 ·조화와 안정성이 매우 중요할 때 ·상대로 하여금 내 양보를 통해 무언가 느끼게 할 때
타협 (Compromise)	<ul style="list-style-type: none"> ·중요 사안에 대한 의견 차이가 더 이상 좁혀지지 않을 때 ·상호 배타적인 목표를 가진 집단들이 비슷한 파워를 가질 때 ·복잡한 문제에 대해 잠정적인 해결책 도출 시간 없을 때
경쟁 (I Win You Lose)	<ul style="list-style-type: none"> ·긴급히 결정해야 할 때 ·인기가 없는 주요 사안을 집행해야 할 때 ·옳다고 확신하는 주요 사안을 집행해야 할 때
통합 (I Win You Win)	<ul style="list-style-type: none"> ·매우 핵심적인 사항에 대해 의사결정해야 할 때 ·공감대를 형성하여 지속적인 관계유지가 필수적일 때 ·상대 의견을 경청하고 반영해야 할 때

자료: 행정안전부(2008). 「정책품질관리 매뉴얼」, p32 재구성.

37) 국토연구원(2006), 공공사업 관련 갈등해소를 위한 회의체 운영의 성공요인과 시사점-건설교통 갈등관리시범사업 사례를 중심으로-, 국토정책 Brief 제112호, p6.

4) 결과공개 및 정책반영

투명성 있는 결정은 사업주체와 관련 기구의 신뢰성을 확보하는데 필수적이며 실제 갈등이 첨예하게 발생되었을 경우 조정능력을 발휘할 수 있는 정당성을 확보할 수 있게 한다.

정책추진을 이미 기정사실로 하고 이해당사자들의 의견을 단순히 민원차원에서 받아들이고, 정책집행과정에 적극적으로 반영하지 않거나 이 사실을 숨겨서 추진할 경우 언제든지 갈등 국면으로 전환될 개연성이 커진다. 때문에 정책내용을 공개하고 갈등협의 내용이 정책에 반영했다는 것을 보여줘야 원활한 정책추진으로 이어질 수 있다.

3. 정책집행(policy implementation)단계에서의 갈등관리

1) 정책집행과정상의 정보공개

정책진행과정에서 발생하는 갈등은 두 가지로 구분될 수 있는데, 계획단계에서 이해관계자들의 참여와 정보가 차단된 채 비공개적으로 정책이 집행되었거나 정책결정과정에서 참여와 합의를 거쳤음에도 불구하고 그 결과가 정책에 제대로 반영되지 않은 경우이다. 이러한 경우 정책이나 사업이 한참 진행이 된 후 이해관계자가 반대하거나 저지하는 등 갈등이 발생하거나 정책이 공표되면 갈등이 시작되기도 한다. 따라서 정책결정 후 집행과정을 공개하여 투명성을 높임으로써 이해관계자의 불안감을 해소함으로써 갈등을 관리할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 정책일관성 견지를 위한 정책집행과정 감사

정책 추진과정에 마찰과 저항 등의 정책갈등이 있다고 해서 기존의 원칙과 기존도 무시되고 정책집행의 절차와 정책내용의 일관성을 유지하지 못하고 정책내용의 절차와 정책의 내용까지도 바꾸는 경우가 있다는 것이다. 이럴 경우 그 정책에 대한 저항과 갈등은 당분간 수그러들지 모르지만, 이것이 선례(先例)가 되어 차후의 정책집행에서 이러한 상황이 빈번히 발생한다(박호숙 2008).

이의 방지를 위해 갈등조정협의체 산하에 민관협력감시기구를 두어 정책집행

과정을 감시하고, 만일 집행과정에 갈등이 발생하면 갈등조정협의체를 통해 참여적 의사결정방식으로 갈등 해소에 나서야 한다. 이 과정에 모든 갈등당사자가 참여하는 '참여주체의 포괄성', 갈등조정기제 구성의 공정성 및 공평성을 기하는 '참여주체의 균등성', '적극적 참여분위기', '발언기회의 충분성', '정보제공의 충분성'등을 고려하여야 한다.

4. 정책평가(policy evaluation) 및 환류(feed-back)단계에서의 갈등관리

정책평가과정은 정책이 좋았는지 나빴는지를 비판적으로 검토하는 활동으로 정책의 책임성을 확보하기 위해 수행된다. 정책평가과정에서도 시민단체 등 이해관계자의 참여를 통해 정부의 책임성을 평가하고 환류를 통해 정책오류를 수정해야 하는 역할을 해야 한다(윤종설, 2007:81). 따라서 평가과정에서 이전 갈등해결 결과인 합의안이 제대로 수행되었는지, 갈등당사자의 불만이나 갈등이 표출될 통로가 존재하는지, 정책실패요인 분석과 재발방지 조치 등을 점검해야 할 필요가 있다.

평가주체는 객관성과 전문성을 갖춰야 하며 평가 시기는 정책과정평가가 가능할 수 있도록 정기적으로 이뤄져야 한다. 또한 정책 성격에 따라 고객만족도, 추진과정 상 주민참여 호응도, 계량적 자료 달성도 등을 평가대상으로 삼는다. 평가결과에 대한 정책토론회 등을 통해 학습할 계기를 만들고 잘된 점과 보완할 점을 파악해 향후 정책과정에 환류시킬 수 있어야 한다. 지방정부 등 행정추진주체는 평가결과를 성과관리(인사, 보수, 예산 등)와 연계시켜 정책평가과정의 실효성을 담보하고 정책과정 사례를 공유화 할 수 있어야 한다.

제3절 정책과정에 따른 갈등관리체계 구축방안

1. 기본방향

앞서 논의한 것처럼 정책추진으로 인한 갈등해소와 효과적인 갈등관리 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성이 되었다. 당사자 간의 이해관계와 가치충돌 등 갈등해결을 위해서는 합리적인 합의도출을 위한 의사결정과정이 필요하다. 성공적인 의사결정을 위해서는 절차적 합리성도 중요하지만 공정성(fairness), 효율성(efficiency), 현명성(wisdom), 지속성(stability)의 가치를 합의형성의 원칙으로 견지해야 한다. 이러한 가치는 공공갈등관리 연구자와 전문가들이 수 십년에 걸쳐 다양한 분야의 사례분석을 통해 도출된 것이기도 하다(이건 외, 2006:43-48).

네 가지 가치들은 정책과정 단계 모두 적용되어야 하는 중요한 가치지만, 정책과정이 단계별 특징이 있기 때문에 과정별로 특별히 강조되어야 하는 가치로 구분하여 설명할 필요가 있다.

1) 정책의제설정의 공정성 확보

공정성은 자원, 권한 등의 분배와 절차적인 측면의 공정성을 포함하고 있다. 즉, 결과로 나타난 몫이 공정한지, 또는 결과의 몫보다는 과정이 공정한가를 판단하는 것이다. 이러한 측면에서 이해당사자들이 정책의제설정 과정에 참여할 때 참여의 기회, 정보제공, 의견개진의 기회, 쟁점사항에 관한 충분한 검토시간의 부여 등이 공정하게 공평하게 부여되었는가가 중요하다. 이러한 사항이 불공정하게 이루어지게 된다면 상호신뢰가 무너져 어떠한 결정에도 승복하지 않는 갈등의 국면을 맞이할 것이다. 따라서 공정성 확보를 위해 갈등쟁점과 관련된 이해관계자의 범위를 조사·분석하고, 공정하고 중립적인 입장을 가진 갈등조정자를 통해 갈등과정을 공정하게 진행해야 할 것이다.

2) 정책결정의 효율성 확보

공정성을 바탕으로 정책과정이 이루어져도 시간과 비용이 지나치게 소요된다

면 갈등해결이 성공적이라고 보기 어렵다. 갈등의 장기적 지속성으로 인한 비용 증가가 있을 수 있지만 합의절차가 잘못 설계되어 갈등이 지속된다면 문제가 될 수 있다. 즉, 구체적인 갈등협의를 진행되기 전에 이해당사자들이 합의하는 협상 규칙을 만들어 진행시키는 것이 중요하다. 모두가 최대한 만족하는 규칙을 만들기 위해서는 서로의 이해관계를 진솔하게 드러낼 수 있는 과정이 중요하다.

3) 정책집행과정의 현명성 확보

현명성은 갈등쟁점에 대한 사실관계를 증명할 수 없는 불확실한 상황에 대해 전문가 집단의 객관적 지원이 필요함을 의미한다. 공정성과 효율성이 충족되더라도 부정확한 사실관계를 근거로 대안이 만들어지면 또 다시 갈등이 발생할 수 있다. 합의형성과정에 필요한 과학적 정보와 자료가 부족하면 전문가의 도움이 필요한데, 보통 공동사실조사를 활용한다. 이를 바탕으로 문제를 해결해나가는 합리성이 필요하다.

4) 정책평가과정의 지속성 확보

지속성은 공정성, 효율성, 현명성 모두를 바탕으로 도출된 대안이 지속적으로 집행되어야 한다는 의미이다. 이 정책과정의 갈등은 합의를 통해 도출된 대안이 최종적인 정부정책으로 채택되는 게 아니라, 하나의 대안으로 취급받아 수정 및 보완이 이뤄지기 때문에 발생한다. 이러한 경우는 정부가 합의형성절차를 무시하거나, 합의과정에 참여한 이해당사자가 대표성을 지니지 못하거나, 대안 도출 이후 사회경제적·정치적 상황이 변하기 때문에 발생한다. 이러한 경우를 대비해 정책의 지속성 여부를 체크하는 협의회나, 환경이 변할 경우 재논의 할 수 있는 여지를 문서화하는 것이 중요하다.

2. 정책갈등관리시스템 구축방안

제주지역 정책갈등관리시스템 구축은 크게 갈등예방차원과 갈등관리차원으로 구분할 수 있다. 갈등예방차원에서의 갈등관리시스템은 정책이 구체화되기 이전의 과정인, 정책의제 설정과 정책결정 단계에 적용할 수 있다. 갈등관리차원의

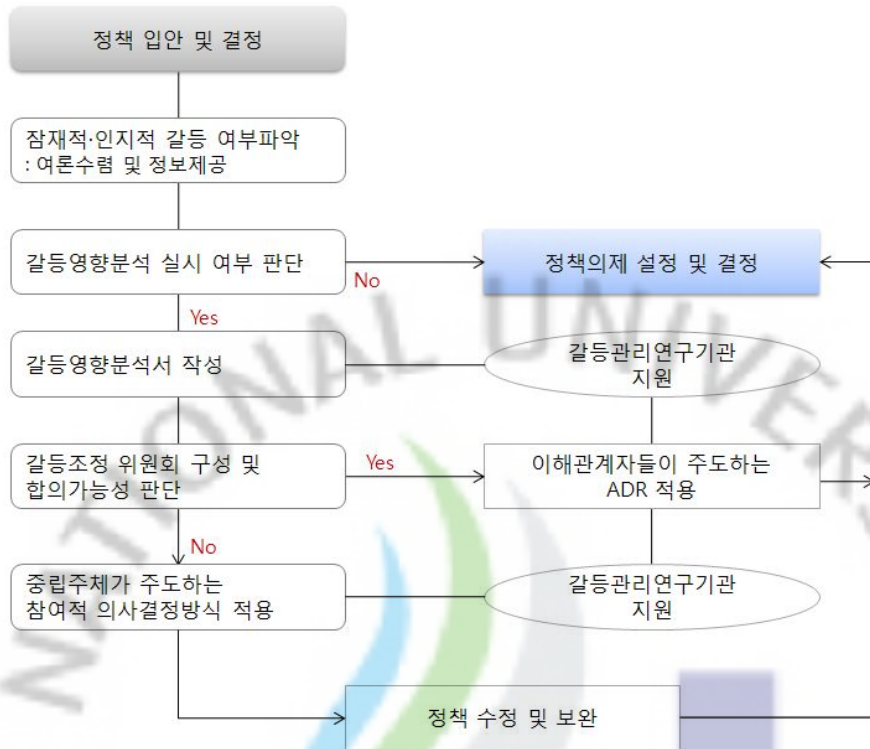
시스템은 갈등이 발생한 후의 단계인 정책집행과 정책평가 단계에 적용할 수 있다.

1) 정책의제 설정 및 정책결정 단계: 갈등예방 차원

정책 입안을 계획할 때 정책추진으로 예상되는 갈등요인과 이해관계 또는 가치관의 차이로 갈등이 예상되는 이해주체를 사전에 파악할 필요가 있다. 간단한 개요가 작성되면 해당지역과 이해당사자들을 대상으로 사업에 대한 정보제공과 여론을 수렴해야 한다. 이러한 절차를 모든 사업에 적용할 필요는 없고, 적용 사업의 범위와 규모가 일정 수준 이상이거나 갈등이 첨예하게 예상되는 사업에 국한해 적용할 수 있을 것이다.

잠재적 갈등 여부를 파악하여 갈등영향분석 실시 여부를 판단한다. 갈등영향분석을 실시할 정도로 갈등이 첨예하지 않는다면 정책을 결정하면 되고, 그렇지 않을 경우 갈등영향분석을 실시한다. 분석결과에 따라 이해당사자가 확정되면, 이해당사자들이 참여하는 갈등조정위원회(또는 사회협약위원회)를 공정하게 구성한다. 구성 후 협력규칙 등을 설정하여 효율적으로 합의과정이 진행할 수 있도록 해야 한다. 이후 갈등조정회의를 통해 갈등해결을 위한 합의가능성이 있다면, 이해관계자들이 주도하는 협상, 조정 등 대안적 분쟁해결방식(ADR)을 적용하여 정책입안을 이끌어 낸다. 반면 합의가능성이 낮다면 시민배심원, 공론조사 등 중립적인 주체가 주도하는 참여적 의사결정방식을 적용시킨다. 이를 통해 정책의 수정과 보완을 통해 정책을 결정할 수 있다.

< 그림 19 > 정책입안 단계에서의 갈등관리시스템

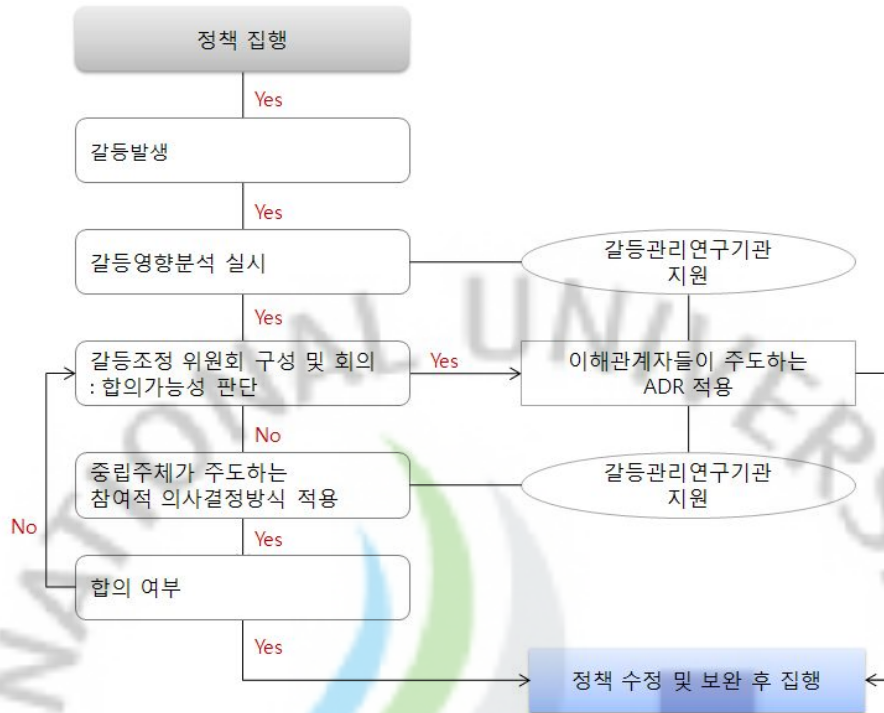


자료: 선형연구를 바탕으로 필자가 구성함.

2) 정책집행 단계: 갈등관리 차원

정책입안 과정이 원활히 이루어졌다 하더라도 집행단계에서 갈등이 발생할 수 있다. 갈등이 발생하면 즉시, 갈등영향분석을 실시한다. 이후에 갈등조정위원회를 구성하고 갈등영향분석의 제안 내용에 대한 합의가능성을 판단한다. 합의 가능성이 있다면 이해관계자들이 주도하는 협상, 조정 등 대안적 분쟁해결방식(ADR)을 적용한다. 합의 가능성이 희박하다면 중립주체가 주도하는 참여적 의사결정방식을 적용하여 합의를 이룰 수 있을 때까지 노력한다. 이후 합의가 이루어졌다면 기존의 정책에 대한 수정 및 보완을 거쳐 집행을 하면 될 것이다.

< 그림 20 > 정책 집행단계에서의 갈등관리시스템



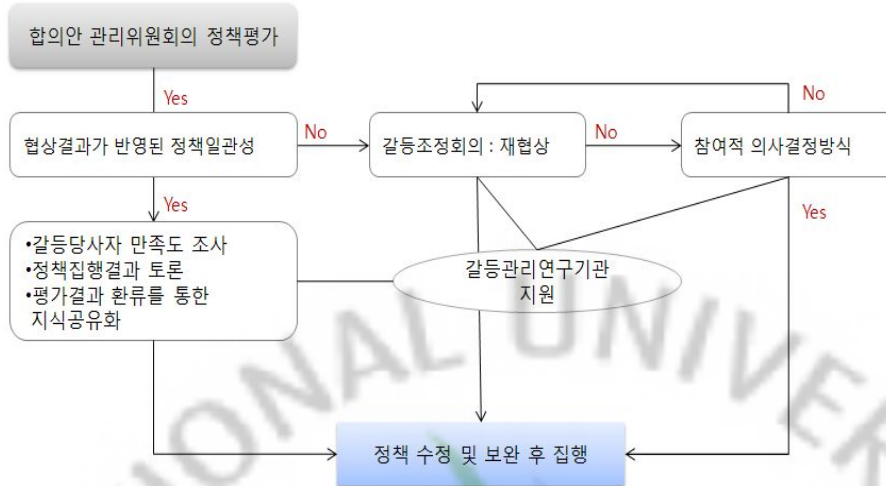
자료: 선행연구를 바탕으로 필자가 구성함.

3) 정책평가 단계: 갈등관리 차원

정책평가는 정책과정의 민주성을 통합적으로 살펴볼 수 있다는 의미가 있다. 정책평가를 통해 정책의 일관성 등 정부의 책임성을 확보할 수 있다.

갈등조정위원회 산하 합의안 관리위원회를 두어 정책과정 상에 합의된 결과가 정책에 일관되게 반영되는 지를 평가한다. 만일 정부가 합의결과의 중요성을 낮게 평가하거나 정치·경제적 사회변화 요인으로 정책이 다르게 추진될 경우 갈등조정회의를 통해 재협상을 실시해야한다. 이 또한 여의치 않은 경우 다시 참여적 의사결정방식을 통한 합의과정을 거쳐야 한다.

< 그림 21 > 정책평가단계에서의 갈등관리시스템



자료: 선행연구를 바탕으로 필자가 구성함.

정책이 이해당사자들이 합의한 대로 추진되고 마무리 될 경우, 갈등당사자 만족도, 갈등당사자들이 참여하는 정책집행결과 토론을 통해 정책추진에 대한 순응도를 높일 필요가 있다. 지방정부에서는 정책평가단계에서 일어난 일련의 내용을 정리해서 지역사회가 공유할 수 있도록 해야한다.

제4장 결론

본 연구는 제주지역의 갈등 사례, 그 중에서도 정책갈등에 대해 정책과정 분석을 통하여 갈등해결을 위한 종합적인 관리방안을 제시하고자 하였다. 갈등은 지역사회 발전을 위한 성장통으로서의 긍정적 측면이 있음에도 불구하고, 여전히 제주지역에서는 부정적이고 발생해서는 안 되는 것으로 여기는 경향이 많다. 일단 갈등이 발생하면 각 이해주체들이 서로에게 그 책임을 전가하기 바쁘다. 제주지역은 섬이라는 지리적 특성과 대표적인 관광지라는 산업적 측면으로 인해 갈등발생 가능성을 구조적으로 내포하고 있다. 이러한 특성으로 인해 제주지역의 대표적인 갈등유형이 이해갈등과 환경갈등으로 나타나고 있다. 또한 갈등주체는 정부가 당사자 또는 조정자가 되어 지역주민과 시민단체 간의 갈등관계로 나타나고 있다.

이러한 인식을 바탕으로 제주지역의 갈등 사례 중 정부가 당사자 또는 조정자의 입장이 되었던, '조천우회신설도로사업'과 '중정로 보행환경개선사업'에 나타난 정책갈등 사례분석을 실시하여 제주지역의 갈등관리체제 구축을 위한 이론적 근거를 제시해보고자 하였다.

사례분석을 통해 갈등관리체제 구축을 위한 시사점을 간단히 요약하면, 정책과정에 '주민참여 등 이해당사자의 참여기회를 보장'해야 하며, '투명한 정보공개로 정책에 대한 신뢰성을 제고'해야 한다. 그리고 '정책갈등 요인을 사전에 파악하고 해소하기 위한 노력'이 필요하며, '갈등관리 지원체제 및 중재시스템 구축'을 해야 한다. 또한 이해관계자들을 고려한 '구체적이고 현실적인 보상안 마련과 적절한 유인을 제공'해야 한다.

이러한 사례분석을 통해 정책과정 단계별로 갈등관리전략을 제시해보면, 우선 정책의제설정 단계에서의 갈등관리는 정책과 관련된 여론수렴 및 정보공개를 통해 '이해관계자 신뢰구축'이 우선 필요하며, 갈등 원인 진단과 해소를 위한 노력의 일환으로 '갈등영향분석'을 실시해야 한다.

둘째, 정책결정 단계에서의 갈등관리는 이해당사자들이 참여하는 의사결정 방법을 활용하는 '갈등조정기제 마련'이 필요하다. 이후 갈등해결을 위한 '협력규칙'

을 정하고 갈등상황에 따른 '적절한 갈등관리 방식을 적용'해야 한다. 마지막으로 이러한 일련의 '결과가 공개되고 정책에 반영'될 수 있어야 한다.

셋째, 정책집행 단계의 갈등관리에서 정책집행과정상의 정보공개가 필요하다. 그리고 정책일관성 견지를 위한 '정책집행과정 감사'체제를 구축할 필요가 있다. 이를 통해 정책추진주체의 신뢰성을 지속적으로 담보시킬 수 있다.

마지막으로 정책평가 및 환류단계에서의 갈등관리는 정책의 책임성 확보를 위해 필요하다. 정책집행 후 이해관계자들이 참여하는 정책평가의 장을 통해 객관적이고 전문적인 평가가 이루어지도록 하여 그 결과의 긍정적인 면은 확산시키고 부정적인 면은 수정을 통해 보완할 수 있도록 해야 한다.

이러한 정책갈등관리 전략은 제도에 근거한 갈등관리기구를 통해 현실화시킬 수 있다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 갈등조정협의회(제4장) 구성과 갈등관리연구기관의 지정·운영(제24조), 갈등전문인력의 양성 등(제28조) 등을 통해 갈등관리기관을 설립·운영하고, 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 사회협약(제152조) 제도의 현실적 운용으로 가능하다.

이상과 같은 연구결과에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계와 과제를 지니고 있다.

첫째, 제한적인 제주지역의 사례분석에 그쳐 제주지역의 갈등의 특성을 일반화하는 데 한계가 있다. 앞으로 제주지역의 주요 갈등을 유형별, 사안별로 분류하고 분석하여 맞춤형 갈등관리가 이루어질 수 있도록 연구가 필요하다.

둘째, 본 연구에서 제시하고 있는 갈등영향분석을 시범적으로 실시하는 등 보다 심층적인 정성적·정량적 연구가 필요하다. 본 연구는 갈등관리체제 구축을 위한 이론적 접근 시도가 일차적 목적이었기 때문에, 실제 갈등사례에 적용하지 못한 한계를 지닌다. 향후 발생하는 갈등사례에 대한 심층적인 연구를 진행하여 적실성을 확보한다면 제주지역 갈등을 완화할 수 있는 중요한 단초가 될 것이라 확신한다.

참고문헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 강성철 외(2006). 「지방정부간 갈등과 협력-이론과 실제」. 한국DB센터.
- 권영호·김은주(2009). 「환경분쟁해결의 공법적 이해」. 제주발전연구원
제주국제자유도시법무서비스인력양성사업단. 가이드.
- 김문성(2005). 「행정학.net」. 법문사.
- 대통령자문 정책기획위원회(2008). 「공공갈등관리시스템 구축-신뢰와 통합을 향한 참여
정부의 노력」.
- 대통령자문 지속가능발전위원회(2005). 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」.
- 백완기(2007). 「행정학」. 박영사.
- 부만근(1997). 「제주지역 주민운동론」. 제주대학교 출판부.
- 산업자원부(2005). 「산업자원 갈등관리 매뉴얼」.
- 서울시정연구원(2007). 「서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안」
- 신창현(2005). 「갈등영향분석 이렇게 한다」. 서울:예지
- 유민봉(2007). 「한국 행정학」. 박영사.
- 장동운(1997). 「갈등관리」. 무역경영사.
- 정정길·최종원·이시준·정준금(2004). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 제주특별자치도(2006). 「제주특별자치도 사회협약제도 도입방안에 관한 연구」, pp.
75-87.
- 천대운(2001). 「갈등관리전략론」. 선학사.
- 최해진(2004). 「갈등의 구조와 전략」. 두남.
- 행정안전부(2008). 「정책품질관리 매뉴얼」.

2) 논문

- 장근복(2006). "시민참여정책평가의 개념적 특성과 실행조건". 「행정논총」 44(4),
pp429~454.

- 강인호·안병철(2004). "지방정부간 갈등 및 협력요인 연구-측정지표개발 및 평가". 「한국거버넌스학회 학술대회자료집」. 한국거버넌스학회
- 강황선(2003). "정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구: 이해관계자들의 범위와 역할, 그리고 거버넌스 역량의 결정요인을 중심으로". 「한국사회와 행정연구」14(3). 서울행정학회.
- 고승한(2006). "제주지역의 사회갈등 양상과 갈등관리 방안 연구". 제주발전연구원. 「제주발전연구」 제10호.
- 김남철(2006). "갈등관리수단으로서의 공법상의 조정". 「공법연구」. 제34집 제4호 제2권.
- 김두환(2009). "정부-주민 간 갈등 해소 영향요인에 관한 비판적 고찰". 한국공간환경학회. 「공간과 사회」. 통권 제31호.
- 김성준(2007). "제주지역 갈등관리를 위한 전략모색 및 과제", pp95~119. 제주발전연구원. 「제주발전연구」 제11호.
- 김승일(2008). 「중앙정부와 지역주민 간 정책갈등과 조정에 관한 연구 : 강원도 내 4개 맴건설 추진사례를 중심으로」. 박사학위 논문. 강원대 대학원.
- 김필두(1996). 「지방자치단체 상호간 갈등해소방안」. 한국지방행정연구원.
- 김형렬(2001). "정책갈등요인과 해소방안에 관한 고찰". 「연세행정논총」 26, pp1~35.
- 김호기(2007). "사회갈등과 거버넌스". 연세대학교 사회발전연구소 「현대사회와 문화」 제25호.
- 국토연구원(2006). "공공사업 관련 갈등해소를 위한 회의체 운영의 성공요인과 시사점-건설교통 갈등관리시범사업 사례를 중심으로-". 「국토정책 Brief」 제112호, p6.
- 국토연구원(2005). "국책사업 갈등관리와 합의형성: 평가와 과제". 사회과학계열 환경관련 4개 학회 공동 정책토론회 자료.
- 나태준·박재희(2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」. 한국행정연구원.
- 나태준(2005). 「청계천 복원사업 갈등관리 사례분석」. 서울시정개발연구원.
- 나태준(2006). "정책 인식 프레임링 접근방식에 따른 갈등의 분석". 「한국정책과학회보」. 제10권 제4호.
- 박명현(2004). 서울시 청계천 복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구-서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로. 박사학위논문. 서울시립대학교 대학원.
- 박석희·이종원(2008). "정책갈등 상황에서의 관료정치전략 분석". 「한국행정연구원」.

제17권 제2호. pp59-87

- 박재공(2005). "정책갈등의 원인과 갈등관리 방법". 「관동대학교 사회과학 논총」 10(3), pp1~29.
- 박재목(2005). "참여정부의 갈등관리시스템: 관련 법안의 내용을 중심으로". 「공공갈등 관리의 이론과 기법」. 대통령자문 지속가능발전위원회.
- 박형서(2005). 「공공갈등 예방 및 관리시스템 구축을 위한 기초연구」.
- 박호숙(2009). "정책갈등 발생의 필연성과 갈등관리의 필요성". 대한지방행정공제회 「지방행정」.
- 박호숙(2008). 「정책과정(Policy Process)에 따른 합리적 정책갈등관리전략과 방향」. 한국지방자치학회 춘계학술대회.
- 박홍엽(2006). "갈등주기관점에서의 갈등해결기제의 탐색". 「NHO연구」 제4권 제2호, pp75~112
- 삼경경제연구소(2009). "한국의 사회갈등과 경제적 비용". 「CEO Information」 제710호.
- 삼경경제연구소(2009). "사회적 자본 확충을 위한 정책과제". 「CEO Information」 제722호.
- 은재호·양현모·윤종설·박홍엽(2007). 「갈등사례별 원인분석 및 대응방안 연구」. 한국행정연구원.
- 은재호·양현모·윤종설·박홍엽(2008). 「참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구」. 한국행정연구원.
- 유영성·안광일(2005). 「경기도의 환경갈등·분쟁문제 해결방안에 관한 연구」. 경기개발연구원.
- 윤종설(2007). 「정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안-Governance 관점의 정책사례 분석을 중심으로-」. 한국행정연구원.
- 이동기 외(2006). 「전라북도 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안」. 전북발전연구원.
- 이시경(2003). "정책갈등의 요인과 관리방안". 「계명대학교 사회과학논총」 22(1), pp181~205.
- 이양수(2004). "거버넌스시대 지역 NGO의 정책과정별 참여에 관한 연구: 대구지역을 중심으로". 「2004년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, pp764-779.
- 이영희·박세훈(2004). "국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형". 「국토」 270권.
- 이원희(2005). 「지속가능한 관광개발 계획모델에 관한 연구」. 한국문화관광정책연구원.

- 이호영·서문기·이건·이준응·이항우·정필주(2006). 「사회적 합의수준 제고방안」. 정보통신정책연구원.
- 전주상(2000). 「지방정부와 주민 간 정책갈등에 관한 연구」. 박사학위 논문. 서울대 대학원.
- 정건화(2007). "사회갈등과 사회과학적 갈등분석". 「동향과 전망」 제71호.
- 정규호(2007). "정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제". 「한국정책학보」 16(2).
- 정희성·이창훈·김명미(2005). 「환경갈등 현황 및 정책과제」. 경제·인문사회 연구회.
- 주재복·고경훈·심준섭·홍성만·조영희(2005). 「지역갈등의 현황 및 정책과제」. 경제·인문사회 연구회.
- 주재복·한부영(2006). 「갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 389권.
- 천대운(2008). "정책갈등의 원인과 대응전략". 「정책갈등과 대응방안」. 갈등관리센터 중앙공무원교육원.
- 최동석(2008). 「제주지역 내국인 카지노 도입에 따른 갈등관리 연구」. 박사학위 논문. 경기대 관광전문대학원.
- 최지연·최희정·정지호·신철오(2008). 「연안 공공갈등 관리방안 연구」. 한국해양수산개발원.
- 하혜영(2007). 「공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구」. 박사학위 논문. 서울대학교 행정대학원.
- 한상겸·이용일(2007). "갈등사례분석을 통한 갈등관리 연구". 한국창업정보학회 「창업정보학회지」 제10권 제1호 pp91~110.
- 한정수(2008). "국책사업의 갈등관리 현황 및 시사점". 국회예산정책처, 「NABO 재정브리프」 제8호, p4.
- 허창수(2009). "담론이론의 시각에서 바라본 정책과정과 정책갈등—경기도 하남시 광역화장장 유치 사례를 중심으로". 한국정책학회. 「한국정책학보」 제18권 2호.
- 황기연·나태준(2005). "청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석". 「서울도시연구」 제6권 제4호, pp169-190.
- 황경수(2003). 제주환경운동연합 소식지 「오름과 바당」 기획시리즈 <교통과 환경>.
- 황경수(2003). 2002 제주환경을 말한다 「제주도 도로건설정책 평가와 앞으로의 방향」.

2. 외국문헌

- Fink, Clinton F. (1968). Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, Vol.12, No.4.
- Fitzpatrick, Brian. (2007). *The Media Assault on American Values : The conflict between The media, personal responsibility and respect for religion*. Media Research Center.
- Hogwood. Brian and Guy Peters. (1983). *Policy Dynamics*. New York : St. Martin's Press
- Jessop, B.(2000). *Governance Failure*. in Stoke G(ed.). *The New Politics of British Local Governance*. New York: Macmillan Press Ltd.
- Kievelitz. Uwe etc. (2001). *Conflict Analysis for Project Planning and Management*. Deutsche
- Lewicki, Roy J. (1993). *The Nature of Conflict*". *Negotiation*. Boston. M A: IRWIN.
- McGregor, Jr. E. B. (2002). *Strategy and Conflict in Public Projection*, presented at the Cheongyecheon Restoration Project Symposium, November, Seoul Development Institute, Korea.
- Pondy, Louis R. (1967). *Organizational Conflict: Concepts and Models*. *Administrativ Science Quarterly*.
- Sandole, Dennis J.D. & Merwe. Hugo van der. (1993). *Conflict resolution theory and practice*. Manchester UK: University Press.
- Susskind, Lawrence E. (1994). *Overview of Development in Public Participation*. in *Public*

부록: 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정

[시행 2009.1.1] [대통령령 제21185호, 2008.12.24, 타법개정]

제1장 총칙

제1조 (목적)

이 영은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "갈등"이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. "갈등영향분석"이라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

제3조 (적용대상)

- ①이 영은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다. 이하 같다)에 적용함을 원칙으로 한다.
- ②지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다.

제4조 (중앙행정기관의 책무)

- ①중앙행정기관은 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다.
- ②중앙행정기관은 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 한다.

- ③중앙행정기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.
- ④중앙행정기관은 소속 직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영하여야 한다.

제2장 갈등 예방 및 해결의 원칙

제5조 (자율해결과 신뢰확보)

- ①갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다.
- ②중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.

제6조 (참여와 절차적 정의)

중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 한다.

제7조 (이익의 비교형량)

중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.

제8조 (정보공개 및 공유)

중앙행정기관의 장은 이해관계인이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력하여야 한다.

제9조 (지속가능한 발전의 고려)

중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려하여야 한다.

제3장 갈등의 예방

제10조 (갈등영향분석)

- ① 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.
- ② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 갈등영향분석서를 작성하여 제11조에 따른 갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.
- ③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 공공정책의 개요 및 기대효과
 2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
 3. 관련 단체 및 전문가의 의견
 4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
 5. 갈등으로 인한 사회적 영향
 6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
 7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항
- ④ 중앙행정기관의 장이 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토, 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가 또는 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향분석·개선대책 등을 실시하면서 이 영이 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다. <개정 2008.12.24>

제11조 (갈등관리심의위원회의 설치)

중앙행정기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 갈등이 많이 발생하지 않는 기관으로서 총리령으로 정하는 기관은 당해 기관의 장이 판단해 위원회를 설치하지 않을 수 있다.

제12조 (위원회의 구성·운영)

- ①위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다.
- ②중앙행정기관의 장은 소속 직원 또는 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 하여야 한다.
- ③위원회의 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출한다.
- ④위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.
- ⑤위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑥위원은 중립적이고 공정한 입장에서 활동하여야 한다.
- ⑦그 밖에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제13조 (위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 제4조제1항에 따른 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
2. 제4조제2항에 따른 법령 등의 정비에 관한 사항
3. 제4조제3항에 따른 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항
4. 제4조제4항에 따른 교육훈련의 실시에 관한 사항
5. 제10조에 따른 갈등영향분석에 관한 사항
6. 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항
7. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항

제14조 (심의결과의 반영)

중앙행정기관의 장은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제13조에 따른 위원회의 심의결과를 공공정책의 수립·추진과정에 성실히 반영하여야 한다.

제15조 (참여적 의사결정방법의 활용)

- ① 중앙행정기관의 장은 제13조제5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.
- ② 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다.

제4장 갈등조정협의회

제16조 (갈등조정협의회)

- ① 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다.
- ② 중앙행정기관의 장은 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다.

제17조 (협의회의 구성)

- ① 협의회는 제19조에 따른 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성한다.
- ② 관계 중앙행정기관 및 이해관계인(이하 "당사자"라 한다)은 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다.
- ③ 공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 그 중 1인 또는 수인을 대표 당사자로 선임할 수 있다.

제18조 (의장의 역할)

협의회 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자간의 갈등이 해소될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며, 당사자의 의사를 최대한 존중하여야 한다.

제19조 (의장의 선임)

협의회 의장은 당해 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자간의 합의에 의해 선정하는 것을 원칙으로 한다.

제20조 (협회의 기본규칙 등)

- ①협회의 구체적인 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따른다.
- ②협회의 기본규칙은 다음 각 호의 사항을 포함하여 작성할 수 있다.
 - 1. 협회의 목적
 - 2. 당사자의 범위
 - 3. 협회 의장의 선정
 - 4. 진행일정
 - 5. 협의의 절차
 - 6. 협의결과문의 작성
 - 7. 협회 운영과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항
 - 8. 그 밖에 협회 운영에 필요하다고 당사자가 합의한 사항
- ③당사자는 상호존중과 신뢰를 바탕으로 공동의 이익이 되는 대안을 창출하기 위하여 적극적으로 협력하여야 한다.

제21조 (협의결과문의 내용 및 이행)

- ①협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 한다.
- ②중앙행정기관은 제1항에 따른 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다.

제22조 (협회의 절차의 공개)

이 영에 의한 협의절차는 비공개를 원칙으로 하되 당사자들이 모두 합의한 경우에는 공개할 수 있다.

제23조 (비밀유지) 중앙행정기관의 장과 관계공무원은 협의회 과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 안 된다.

제5장 보칙

제24조 (갈등관리연구기관의 지정·운영)

①국무총리실장은 갈등관리와 관련해 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 갈등관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리 연구기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구
2. 갈등의 예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급
3. 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급
4. 갈등영향분석에 관한 조사·연구
5. 참여적 의사결정방법의 활용방법에 대한 조사·연구
6. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 필요한 사항

②국무총리실장은 제1항에 따라 지정된 기관 또는 단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다. <개정 2008.2.29>

③제1항에 따른 연구기관의 지정·운영 등에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제25조 (갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용) ①국무총리실장은 제24조제1항제2호에 따른 갈등관리매뉴얼을 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

②중앙행정기관의 장은 소관정책을 추진함에 있어 갈등관리매뉴얼을 활용하여야 한다.

③중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 배부된 매뉴얼에 각 부처의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다.

제26조 (갈등관리실태의 점검·보고 등)

- ①국무총리실장은 중앙행정기관에 의한 갈등관리의 실태 등을 점검·평가하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ②국무총리실장은 제1항에 따른 점검·평가를 위하여 중앙행정기관의 장에게 갈등관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ③중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공하여야 한다.
- ④국무총리실장은 제1항에 따른 점검·평가결과를 국무회의에 보고 할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ⑤갈등관리에 대한 관계부처간의 협의 등을 위하여 제11조에 따라 위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 국무조정실에 둔다.
- ⑥제1항에 따른 점검과 제5항에 따른 갈등관리정책협의회 운영에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제27조 (지속가능발전위원회와의 협의 등)

「지속가능발전위원회 규정」 제2조제1호 및 별표와 관련된 정책에 관한 계획을 수립하거나 다수 부처가 관련된 정책을 수립하는 과정에서 중앙행정기관의 장이 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 「지속가능발전위원회 규정」 제3조의2에 따른 지속가능발전위원회의 갈등조정특별위원회와 협의하거나 자문을 요청할 수 있다.

제28조 (갈등전문인력의 양성 등)

중앙행정기관은 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하기 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립할 수 있다.

제29조 (수당지급 등)

- ①중앙행정기관은 제11조에 따라 설치된 위원회 위원 또는 제20조제2항제7호

에 따라 발생한 비용에 대해 예산의 범위 내에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

- ② 중앙행정기관은 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 예산의 범위 내에서 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

부칙(환경영향평가법 시행령) <제21185호, 2008.12.24>

제1조(시행일) 이 영은 2009년 1월 1일부터 시행한다. <단서 생략>

제2조 및 제3조 생략

제4조(다른 법령의 개정) ① 생략

- ② 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 일부를 다음과 같이 개정한다.

제10조제4항 중 "「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토 또는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 따른 환경영향평가"를 "「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토, 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가 또는 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향분석·개선대책"으로 한다.

- ③ 부터 <22> 까지 생략

제5조 생략

ABSTRACT

Research on the Analysis of Policy Conflicts in Jeju and Conflict Management Strategies

In-Sung Kim

Department of Public Administration
Graduate School of Public Administration
Cheju National University

Supervised by Professor Kyung-Soo Hwang

The aim of this research is to analyze conflict cases in Jeju. The research will be based on policy process, the analysis of conflict contents at each stage and the establishment of management strategies on those conflicts.

As the nature of conflicts in Korea has changed in accordance with changes in the Korean political system, Jeju has also experienced social antagonism and conflicts. Conflicts in Jeju can be classified in accordance with conflict subjects, which is mainly the conflict between Jeju and the central government, and conflict issues, which are mainly environmental conflicts and regional conflicts. These conflicts are usually shown in the policy implementation process. In order to come up with a way to resolve conflicts in Jeju, policy conflict cases need to be analyzed and follow up management strategies need to be sought.

Policy conflicts can be defined as the situation in which parties of interest in the policy process are being limited on agreeing policy or choosing alternatives.

The policy conflict cases in this research are the New Jocheon Bypass Project and the Jungjeong Road Sidewalk Improvement Project. The criterion of case selection is the formal classification method based on conflict subjects

and conflict causes. In other words, cases in which the government is either the party of interest or coordinator of interest were selected. The New Jocheon Bypass Project is the case in which the government, or Construction Management Administration, was the party of interest that claimed the benefit of the local economy. The government had conflicts with local people who claimed worsening local economy and limits on property rights and a citizens group which was concerned about environmental damage. It is a typical case that shows the conflict from unilateral policy implementation. The project was put on hold due to local people and the citizens group who were against it.

The Jungjeong Road Sidewalk Improvement Project is the case in which the local government played a role of mediator between merchants and land owners who claimed the city planning abolition and Seogwipo citizens who claimed its implementation revolving around the Jungjeong Road expansion on City Planning. The project is under way showing that if the local government, as a coordinator, is active collecting public opinion and so on, the conflict can be resolved.

These analyses indicate several points. First, guaranteed opportunities should exist for citizens and other groups to participate. Second, the enhancement of trust via policy transparency and the opening of information among groups involved. Third, recognition and resolution of policy conflict factors in advance. Fourth, the establishment of a conflict management support system and mediating system. Finally, specific and practical compensation measures should be implemented.

Based on these, the conflict management measures in accordance with policy process are as follows. First, in the conflict management of the agenda setting phase, the trust of parties of interest through collecting public opinion and releasing information should be established. Also, the conflict effect analysis to figure out the cause of the conflict and resolve it should be conducted.

Second, the conflict management of the policy making phase should provide a conflict coordination mechanism utilizing a participatory decision making method in which parties of interest participate. Moreover, cooperative regulations should be applied and proper conflict management methods in accordance with conflict issues should be applied. The results should be also open to the public and be reflected on the policy.

Third, the conflict management of the policy implementation phase should maintain the trust in policy by releasing information on the policy implementation process. In addition, in order to keep policy consistence, policy implementation audits should be conducted.

Fourth, in the conflict management of the policy evaluation and feedback phase, policy responsibility should be secured by critically reviewing the policy and the evaluation results should be reflected on future policy process.

Last, these policy conflict management strategies should be realized through the conflict management organization based on regulations. This can be possible by implementation of 'Regulations on conflict prevention and resolution of public organizations' and Social Agreement (Article 152) of 'Special Act on the Establishment of Jeju Special Self-Governing Province and Jeju Free International City'.

This research suggested comprehensive management methods to resolve policy conflicts in Jeju through the policy process analysis. The limits of this research and future research topics are as follows. First, it has limits on generalization of characteristics of conflicts in Jeju due to limited case analysis of Jeju. Second, more in depth qualitative and quantitative research including trial implementation of conflict effect analysis in this research is needed. If the adaptability is secured through in depth research on future conflict cases, this research could provide a significant key to alleviating conflicts in Jeju.