

지역사회 공공갈등의 원인과 해법

글 · 임정빈 성결대학교 행정학부 교수



I. 지역사회 공공갈등의 새로운 인식

우리나라의 경우 1990년대 이후 지방자치의 부활로 인한 전면적인 지방분권체제로의 전환과 더불어 상호의존성의 증가로 기존 사회의 획기적인 변화를 맞이하면서 지역사회에서의 다양한 형태의 공공갈등이 발생하고 있다.

특히 1995년도 지방자치단체장을 주민들이 직접 선출한 이래로 과거 중앙집권시대에서 볼 수 없었던 각종 이해관계를 둘러싼 갈등이 발생하기 시작하였으며 이로 인한 지역이주주의의 만연과 사회의 정치적 환경의 변화는 공공갈등을 더욱 증폭시키고 있다. 또한 지역주민들의 환경에 대한 관심의 증대와 개발 우선적 가치관에서 친환경적 가치관으로의 변화도 지역사회 공공갈등을 유발하고 촉진시키는 주요한 요인이 되고 있다.

이러한 공공갈등은 국가전체적인 차원에서 볼 때 심각한 사회자본(social capital)의 손실을 의미하며 시민들의 정부에 대한 신뢰를 크게 손상시키는 등 화폐로 계산할 수 없는 막대한 사회적 손실을 야기시킨다. 그러므로 현시점에서 지역사회에서 형성되고 있는 공공갈등의 역기능을 해소하고 새로운 사회의 공공갈등해소를 위한 협력관계를 모색하는 것은 대단히 중요하다.

지역사회에서의 공공갈등은 지역의 이익을 우선시하는 성향이 강하게 나타나면서 발생하고 있는데, 이러한 경향은 기피 행태와 선호 행태의 두 가지로 나타나게 되는데, 지역주민 또는 지방정부들이 자기 지역에 불이익이 되는 시설의 설치를 반대함에 따라 발생하는 갈등을 넘비(NYMBY) 갈등이라고 할 수 있으며, 반대로 자기지역에 이익이 되는 시설의 설치를 요구하는 과정에서 나타나는 갈등을 펴피(PIMFY) 갈등이라고 할 수 있을 것이다.

2000년대를 넘어오면서 공공갈등에서 썬피갈등이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 실질적으로 많은 썬피갈등은 지역주민들의 과도한 집단의를 조장하며, 전부 아니면 전무라는 식의 행태를 표출해왔다. 특히 다양한 썬피자원이 등장하면서 갈등의 강도가 매우 커진 반면, 그에 대한 제도적 대응은 대단히 취약한 것으로 분석되고 있다(강성철 외 2005).

지역사회의 공공갈등은 사회 전체적으로 통합을 저해하고 막대한 갈등처리비용을 지불하게끔 함으로써 지방자치의 본질적 의미를 훼손한다는 데 문제의 심각성이 존재한다. 그러나 지역사회에서의 갈등은 지방자치의 영역에서 필연적인 현상이며 원천적인 해소가 불가능하다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 그러므로 지역사회에서의 공공갈등의 발생 원인에 대한 체계적인 검토와 분석을 토대로 지역사회의 구성원들이 공공갈등을 효율적으로 관리하고 예방하는 전략으로 전환하여야 할 것이다.

II. 지역사회 공공갈등의 원인과 실태

「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제21185호, 시행 2009.1.1.)에서는 공공갈등을 '공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌'이라고 명시하고 있다. 이외에도 많은 학자들이 공공갈등에 대하여 다양하게 정의하고 있는데 이러한 개념정의를 종합해 보면 몇 가지 중요한 특징을 함축하고 있음을 알 수 있다.

첫째, 공공갈등은 이해당사자(stakeholder)의 특징이 어렵다. 공공갈등의 경우 직접적 이해관계를 가지는 집단이 크고 다양하며, 갈등의 사안도 매우 복잡하다. 이에 따라 이해당사자는 국민 전체 또는 국경을 넘어 발생하는 경우까지 발생한다. 따라서 어느 범위까지 당사자의 지위를 인정할 것인지의 문제를 내포하고 있다. 둘째, 갈등의 원인이 복잡적이다. 일반적으로 갈등의 발생원인은 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상의 갈등, 가치관 갈등, 정체성 갈등으로 구분하는데, 공공갈등의 경우 이들 중 특정 유형의 단일한 원인에 의해 갈등이 발생하는 것이 아니라, 둘 이상의 요인들이 복합적으로 작용하여 발생하게 된다. 이에 공공갈등은 항상 해결이 난해한 특징을 가진다. 셋째, 편익과 비용구조가 일치하지 않는다. 입지갈등을 예로 들어보면, 시설의 입지에 따른 재산 가치 하락 및 시설운영에 비용을 지불하는 대상 집단과 시설의 설치로 서비스를 소비함으로써 편익을 얻는 집단이 서로 다른 경우가 많다. 피해는 지역주민이 보면서 혜택은 넓은 범위에 사람들이 얻게 되는 경우가 여기에 해당된다고 할 수 있다. 이러한 사실은 공공갈등이 발생하는 가장 큰 원인으로 지적되기도 한다. 넷째, 매물비용의 문제를 가지고 있다. 매물 비용은 이미 과거에 발생했고 회수 불가능하므로 미래의 행동을 결정할 때 더 이상 고려하지 말아야 한다는 뜻이다. 행동을 위한 기준은 언제나 현재여야 하며, 모든 행동 대안은 오로지 미래에 발생할 비

용과 편익만을 기준으로 평가하여야 한다. 그러나 실제 공공갈등 상황에서 내려지는 결정을 보면 매몰비용은 무시되어야 한다는 가르침이 실제에 있어서는 좀처럼 지켜지지 않는다. 더군다나 정치적 책임의 문제까지 더하여 지면 고수할 만한 가치 여부에 상관없이 처음 결정을 합리화하는 방향으로 자원을 배분하는 일이 자주 벌어진다. 결국 엄청난 사회적 비용과 사회적 비용을 야기하는 경우가 수시로 일어나게 된다.

일반적으로 공공갈등은 5대 갈등¹⁾의 하나의 영역으로 공공영역 또는 공공부문에서 발생하는 갈등이라 할 수 있다. 이러한 공공갈등의 특징은 갈등발생의 원인과 밀접한 관계를 나타내고 있는데 공공갈등의 발생의 원인은 정치적 요인, 경제적 요인, 문화적 요인, 구조적 요인으로 분류할 수 있다.

첫째, 정치적 요인으로는 이해관계집단의 상호의존성과 주민참여 및 조직화, 지역사회 의 선출직 대표들의 리더십과 동원이다. 지역사회에서 이해관계집단의 상호의존구조는 공공갈등 발생의 전제이다. 지역사회에서 상호의존구조를 가지고 있지 않다면, 정책과정에서 목표가 다르거나 인식의 차이가 발생해도 갈등으로 전이되지 않는다. 즉 지역사회에서의 공공갈등은 특정 자원을 매개로 해서 복수의 상호작용의 관계가 설정되어 있음을 전제로 한다. 주민참여는 민·관의 협력적 파트너십을 의미한다. 이러한 의사결정 행태는 절차적 민주주의를 보완하는 참여민주주의 명제에도 부합한다. 그렇지만 남비·뿔피시설 설치와 관련한 주민참여는 대부분 지방정부의 정보 독점과 밀실행정에 대한 비판에서 비롯되는 경우가 대부분이다. 이익집단이 조직화되는데 영향을 미치는 변수로는 집단의 규모, 재화와 리더십 등을 들 수 있으며(Olson, 1965), 공익단체의 경우에는 구성원의 이데올로기적 성향도 응집력에 큰 영향을 미친다. 지역사회 공공갈등의 단체장의 영향력은 갈등 해결에 가장 중요한 변수로 작용하기도 한다(천대윤, 2003:153, 안병철, 2004:58).

둘째, 경제적 요인으로는 재산권 구조와 보상의 적절성여부이다. 재산권은 경제적 재화에 대한 배타적·독점적 권리가 누구에게 귀속되는가를 확정함으로써 일정한 조건하에서 이용, 수익, 처분을 통하여 재산이 발생시키는 이익을 자유롭게 취할 수 있는 권리를 말한다(권경득·임정빈·장우영, 2004). 시설물 유치와 관련해서 재산권 구조에 영향을 미치는 요인은 주로 외부효과와 이로 인한 비용부담구조의 불평등이다(Mueller, 1989:25-28; 김용철, 1998:89). 외부효과와 현실적인 문제는 비용부담의 형평성, 즉 비용과 편익의 분리에 따른 불평등을 야기한다는 것이다. 보상은 상대방이 획득하고자 하는 여러 가치들(재화, 서비스, 부, 지위, 권한 등)의 제공을 약속하거나 실제로 제공하는 것을 의미한다(Holsti, 1977:204-205; 박호숙, 2003:30). 보상은 경제적(유형적) 보상과 비경제적(무형적) 보상으로 나누어진다. 보상의 정도에 따라서 갈등상황에서 행위자들의 역할이나 행태가 달라질 수 있기 때문에, 효과

1) 우리나라에서 5대 갈등이라 함은 공공갈등, 노사갈등, 지역갈등, 계층갈등, 이념갈등을 의미한다. 임동진(2012) 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 연구, 재인용.

적인 보상책은 갈등의 예방과 관리에 매우 중요한 요소이다.

셋째, 문화적 요인으로는 공동체의 속성과 분계구조의 인식을 들 수 있다. 공동체는 의사결정 상황을 형성하는 하나의 요소로서 의사결정 상황에 의해 직·간접적으로 영향을 받는 모든 개인들을 포함한다(Kiser & Ostrom, 1982). 사회구성원들은 공동체의 참여를 통해 협동의 능력을 배양하고 집단적 행위를 위한 공유된 책임감을 터득함으로써 사회적 믿음, 정치참여, 실제적 시민의 경쟁력 등을 보다 잘 발휘하게 된다. 따라서 공동체의 속성은 공동의 이해 수준, 개인들의 선호의 유사성 정도, 그리고 의사결정에 의해 영향을 받는 사람들 사이에서의 자원의 배분 상황을 포함한다(Kiser & Ostrom, 1982:201). 분계구조의 인식은 개인이 부딪히는 환경에 어떤 의미를 부여하는 과정이다. 대부분의 사람들은 공통적으로 소유하고 있는 감각기관을 통해 사물을 느끼고 그것에 대해 평가하게 된다. 따라서 갈등과정에서 주어진 분계구조를 어떻게 지각하느냐에 따라 그에 대한 행태나 반응은 매우 크게 달라질 수 있다. 닛불이자면, 갈등과정에서 당사자들은 갈등이슈에 대해서 서로 다른 인식을 가진 수 있어서, 이는 갈등을 더욱 증폭시키는 요인이 된다. 이것은 '중심성(centrality)'이라는 개념으로 설명되는데, 갈등당사자에 따라 어떤 문제가 더 중심성이 있다고 인식할수록 기존의 입장을 바꾸려 하지 않아 갈등의 해결은 요원해진다(Deutsch, 1991:9-37).

지역사회 공공갈등 실태의 경우 안전행정부의 백서(2012)에 따르면 1995년 ~ 2010년까지 공공갈등의 발생 및 해소 현황을 살펴보면 259건이 발생하여 이중 218건은 해결되었고 41건은 해결방안을 마련 중에 있다. 발생한 259건을 갈등유형별로 살펴보면 미선호시설의 갈등이 전체 26.2%로 가장 높고 다음으로 일반행정 22.0%, 지역개발 17.4%, 물관리 15.8%, 교통·운송 12.4%, 기타 6.2% 순으로 발생하고 있음을 알 수 있다.

(그림 1) 공공갈등 유형별 발생현황 ('95-'10년말 기준) 실태²⁾



2) 비선호시설(원우·위험시설 등), 일반행정(행정구역, 기능배분, 과세, 자정 등), 지역개발(도시계획, 공유수면, 공단, 택지, 공원, 관광단지, 골프장, 급차차취 등), 물관리(상·하수도, 하천, 댐, 상수원보호 등), 교통·운송(운송, 도로, 지하철, 교량 등)

Ⅲ. 지역사회 공공갈등해소를 위한 갈등관리방안

지역사회에서의 공공갈등은 선진국도 예외는 아니어서 선진국들의 경우에도 정부와 정치권에 대한 국민의 낮은 신뢰수준은 갈등해결제도를 활용한 합리적 해결방안 보다는 직접적·물리적 개입을 통한 문제해결방식에 의존하는 경향이 증가하고 있음을 알 수 있다(국민대통합위원회 백서, 2014: 127)

〈표 1〉 국가별 시위 관련 증가추세 변화(%)

국 가	시 위 참 여					총 변 화
	1974	1981	1990	1995	2000	
영국	6	10	14		13	+7
독일	9	15	21	26	22	+13
이탈리아	19	27	36		35	+16
네덜란드	7	13	25		32	+25
미국	12	13	16	16	21	+9
핀란드	8	14	14	13	15	+9
평균	9	13	19	20	21	+12

※자료: 국민대통합위원회 백서(2014: 127)

특히, 한국의 경우 압축성장과 민주화에 따른 각종 공공갈등이 제도 내에서 원만하게 해결되지 못하고 물리적 충돌 등으로 표출되고 있다. 밀양송전탑건설, 철도산업 발전방안, 제주해군기지건설 등의 갈등사례가 대표적인 예이다.

삼성경제연구소 박준 수석연구원의 보고서에 따르면 한국의 갈등수준은 경제협력기구(OECD)27개국 중 종교분쟁이 심각한 터키를 제외하고 두 번째로 심각한 수준인데 이로 인한 경제적 손실은 연간 82조~246조원(2010년 기준)에 이르는 것으로 나타났다. 이것은 2009년(2005년 기준) 27개국 중 네 번째로 심각했던 연구결과보다 더 악화된 것으로 지속적인 경제성장과 국민통합을 위한 공공갈등관리시스템의 구축 및 효율적인 갈등관리 방안의 도입이 시급함을 알 수 있다(문화일보, 2013.8.21.)

〈표 2〉 국가별 시위 관련 증가추세 변화(%)

구 분	1974	1981	1990	1995	2000	총 변 화
탄원·진정서	20	42	40	52	34	+14
보이콧참여	2	11	16	10	6	+4
시위참여	7	20	15	23	11	+4

※자료: 국민대통합위원회 백서(2014: 128).

지역사회 공공갈등의 원인과 실태의 분석을 바탕으로 갈등해소를 위한 갈등관리 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 참여 거버넌스의 확립이다. 공공갈등의 최소화를 위한 일차적 기반은 장기적으로 통치구조를 참여적 거버넌스 체제로 전환하는 것이다. 거버넌스는 과거의 일방적인 통치구조와 달리 다양한 주체의 참여를 통한 협의적 의사결정방식을 의미한다. 따라서 관련행위자들이 참여하고, 이들 간의 공동결정을 통해 사회적 가치를 배분하며, 이에 필요한 제도화된 메커니즘의 구축이 수반되어야 한다. 특히, 과거와 달리 사회의 다원화가 진전되고 집단 간 이익경쟁이 격화되는 미래의 변화를 감안할 때 거버넌스의 확립은 통치구조의 효율적 기능을 담보한다는 측면에서도 그 필요성이 인정된다.

둘째, 조정자의 실질적 대안제시능력이 관건이다. 경제적 보상이나 강제적 조정을 통해 갈등이 해결되거나 갈등이 지속됨을 알 수 있다. 이러한 전환을 결정하는 주요한 요인은 조정자의 능력이다. 특히 지역사회 특히 기초자치단체차원에서 갈등의 조정자로서 상급자치단체인 도의 대안제시능력은 매우 필요하다.

셋째, 갈등 당사자간의 해결기계의 준비와 협상에 대한 인식의 제고이다. 우리나라의 경우 공공갈등을 위한 해결의 경우 제3자의 조정에만 갈등해결이 많은 편이다. 그러므로 당사자들의 적극적인 협상여지의 제고와 조정자에 대한 갈등당사자들의 신뢰가 중요하다. 갈등당사자들의 신뢰는 제3자 조정에 필수적이다. 외부효과를 상쇄 시킬 수 있는 대책으로서도 신뢰의 유용성은 절대적이다.

넷째, 지역사회 엘리트들의 효율적인 갈등관리전략이 중요하다. 특히 지역사회 썩피갈등의 경우 재화의 특성으로 인해 공공재 갈등은 원천적으로 예방이 어려운 반면, 그것에 대응하는 지방 엘리트들의 효율적 관리전략이 매우 중요하다는 점을 일깨워 준다. 민선 자치시대에 지방정치엘리트들은 선거에서의 당선과 같은 자기 이해에 의해 대중추수적 리더십과 동원전략의 선택의 유혹에서 벗어나 지역사회의 공익을 위한 갈등관리역량을 제고시켜야 한다.

다섯째, 지역사회에서 공공갈등을 조정하거나 협의할 수 있는 제도는 있으나 그 실효성이 없는 경우가 많다. 갈등사안을 논의하기 위한 관련 법률이 있음에도 불구하고 이를 실질적으로 운영하는 경우는 미흡하고, 또 세부적인 문제해결의 관련규칙들이 부재하여 갈등해결에 도움을 주지 못하고 있다. 관련 법률의 규정자체가 추상적인 나머지 세부적인 관련 규칙들이 마련되어 있지 않고 있으며, 이를 갈등해결에



적극적으로 활용하지 못하고 있다. 따라서 세부적인 규칙제정이 필요하다고 본다(강인호외, 2005). 또한 갈등관리를 위한 주민협의체를 관변단체가 아닌 신뢰 높은 감독기구로 발전시켜야 한다. 그리고 지역주민의 이해와 요구가 충분히 반영되도록 주민협의체를 운용하여야 한다.

여섯째, 협상문화의 구축이다. 공공갈등의 해소를 위한 기반조성의 또 다른 과제는 협상문화를 구축하는 것이다. 공공갈등이 원천적으로 상호간 가치와 욕구의 차이로 발생하는 것이라면 가장 기본적인 해결방법은 상호간에 존재하는 가치와 욕구의 차이를 줄여나가는 것이다. 다시 말하면, 특정사안에 대한 상호간의 가치와 욕구의 동질성을 확대하는 것이 공공갈등의 유발을 본질적으로 억제하는 방법이라는 것이다. 이와 같은 점에서 협상문화의 구축은 사회갈등 해소의 기저적 요인에 해당되는 것이다.

일곱째, 자율적 협력기구의 구축이다. 죄수의 딜레마게임(prisoner's dilemma)에서 모두가 상호 협력의 결국 양당사자에게 공동이익이 되기 때문에 각 이해당사자 집단은 시간이 걸리더라도 자율적으로 협력하여 갈등을 해소하여야 한다. 지방자치시대에 지역사회의 문제는 타율적으로 해결하는 것보다는 자율적으로 해결하는 것이 공동의 이익을 보장한다. 갈등문제를 상위정부나 상위권한에 기대지 않고 해결하기 위해서는 공식적 협의, 조정기구를 자율적으로 구성하여 해결해나가는 것이 바람직하다. 이른바 제도적 협력장치의 설치이다. 이러한 노력들이 축적될 때 지역사회 공공갈등문제를 해결하는 기제가 제도화되고 갈등이 사회적 비용을 최소화하면서 해결될 수 있다.

여덟째, 교육훈련 프로그램의 강화이다. 다양한 이해관계가 존재하는 민주사회에서 갈등의 발생은 불가피한 현상이기도 하다. 따라서 공공갈등의 발생을 전제조건으로 이에 대한 효과적 대응능력을 함양하기 위한 교육프로그램의 개발과 실시가 중요하다. 교육프로그램의 개발방향은 공공갈등의 불가피성에 대한 이해와 갈등의 예방 및 관리에 필요한 전문적 지식을 습득에 초점을 두는 것이 타당하다. 그리고 교육훈련은 장기적으로는 사회구성원 모두를 대상으로 하는 것이 필요하지만, 단기적으로는 공공갈등에 직접 참여하거나 주도적인 해결자로서 역할을 수행하는 집단을 대상으로 하는 것이 타당하다. 이에는 공무원과 전문가를 대상으로 실시하는 교육훈련이 우선적으로 마련될 필요가 있다.

아홉째, 갈등관리지원센터의 설립이다. 공공갈등의 효과적 관리를 위한 종합적 지원시스템의 구축을 위해서는 갈등관리 지원센터를 설치하는 것도 매우 중요하다. 공공갈등의 효과적 관리는 갈등당사자의 직접적인 해결능력도 중요하지만, 공공갈등에 관한 체계적인 조사와 연구 역시 간과될 수 없기 때문이다. 현재 갈등관리를 위한 전문적 연구는 일부 대학과 연구기관에서 간헐적으로 수행되는 것이 전부인 실정이다. 따라서 장기적이고 체계적인 갈등관리의 연구와 더불어 기존 공공갈등에 대한 유발원인의 분석, 외국사례의 분석을 통한 한국적 갈등관리 방법의 개발 등의 효과적 추진을 위해서는 갈등관리에 관한 연구를 전담하는 연구기관의 설립이 반드시 수반되어야 한다. 다만, 신규 연구기관의 설립이 재정이건 등으로 어렵다면, 기존 연구기관 중에서 갈등관리를 전담하는 연구기관을 지정할 필요가 있다.

참고문헌

강성철 외. (2006) 「지방정부간 갈등과 협력- 이론과 실제」, 한국행정DB센터.

강인호·이계만·안병철. (2005). NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리: 공항건설과 외국어고입지갈등구조 비교연구. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 137-166.

권경득·임정빈·장우영. (2004). 수자원이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략분석: 장곡취수장설치사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 15(3).

김용철. (1998). NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교: '영광원전 5·6호기 건설 사업과 '전남도청 이전사업' 사례를 중심으로. 「한국정치학회보」, 32(1).

박 준. (2013). "한국 사회갈등의 현주소," 「제2차 국민대통합 심포지엄」, 전국경제인연합회, 2013.8.21.

박호숙. (2001). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 접근, 「한국사회와 행정 연구」, 12(2).

박홍엽 외(2007). 「공공갈등: 소통, 대안 그리고 합의형성. 르네상스」.

임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석, 「한국행정정보」 45(2):291-318.

임정빈. (2012). 국책사업 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 건설사업사례를 중심으로, 「경인행정학회보」, 12(4): 519-543

국민대통합위원회. (2014). 국민대통합위원회 백서2014: 128)

「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 대통령령 제21185호, 시행 2009.1.1.

안전행정부 (2012), 안전행정정책서.

문화일보, 2013.8.21.

Deutsch, M.(1971). Conflict and its Resolution. In C. G. Smith(ed.), Conflict Resolution: Contribution of the Behavioral Sciences, 36-57, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Holsli, K. J.(1977). International Politics: A Framework for Analysis, (Englewood cliffs: prentice-Hall, Inc., 1977), pp. 204-205.

Kiser, Larry L. and Elinor Ostrom.(1992). The Three Worlds of Action: A Meta-Theoretical Synthesis of Institutional Approaches, in Elinor Ostrom, ed., Strategies of Political Inquiry, Beverly Hills Sage Publishers.

Mueller, Dennis C.(1989). Public Choice II: A Review Edition of Public Choice, Cambridge University Press

Olson, M. (1965) The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

