2008. 12
정책연구 2008-04(기본)

연안 공공갈등 관리방안 연구

2008. 12

최지연·최희정·정지호·신철오

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

◆ **보고서 집필 내역**

- 연구책임자
  - 최 지 연 : 제1장, 제2장, 제3장, 제5장, 제6장
- 연구진
  - 최 희 정 : 제4장 1~3절, 5절
  - 정 지 호 : 제2장 3절, 제3장 2절, 제4장 4절
  - 신 철 오 : 제3장 4절
- 외부 집필진
  - 박 홍 엽(고려대학교 정부학연구소 선임연구원) : 부록 1

◆ **산·학·연·정 연구자문위원**

- 김 선 희(국토연구원 연구위원)
- 전 재 경(한국법제연구원 연구위원)
- 여 기 동(국토해양부 연안계획과 사무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

◆ **연구감리자**

- 조 동 오(한국해양수산개발원 연구심의역)

머 리 말

우리는 갈등의 시대에 살고 있다고 해도 과언이 아니다. 갈등이 없는 사회가 없고, 갈등을 통해 새로운 사회발전의 계기가 만들어진다 하더라도, 갈등이 지속된다면 그 사회는 서로 간의 불신이 가득 차 있어 선진사회로 발전하기 어려울 것이다. 이에 우리 정부는 다원화되고 있는 시대 변화에 맞춰 정책에 관한 소통의 통로와 범위를 넓히고 새로운 합의와 협력을 유도해 낼 수 있는 지혜를 모아야 할 것이다.

특히 우리 연안은 새만금 간척사업, 시화호 개발사업, 바다모래 채취 등 규모가 크고 복잡한 갈등이 자주 발생하고 있으며, 이러한 갈등은 국가적 차원의 갈등으로 확대되어 우리 사회가 반드시 풀어야 할 현안으로 부각되기도 한다. 따라서 연안의 생태적・사회경제적・정치적 이해를 바탕으로 갈등을 합리적으로 조정해 낼 수 있는 방안을 마련하는 것은 매우 중요하리라 본다.

이 보고서는 연안 공공갈등의 발생 원인과 결과를 분석하여 우리 실정에 맞는 갈등 관리방식을 규명하는 데 초점을 두고 관리 여건을 분석하였다. 이와 같은 분석결과를 근거로 정부 차원에서 실현할 수 있는 연안 공공갈등 관리의 정책방향과 중점추진과제를 도출한 것은 매우 적실성 있는 시도로 보인다.

이 보고서는 한국해양수산개발원 해양정책연구부의 최지연 책임연구원, 최희정 연구원, 정지호 연구원 그리고 신철오 책임연구원이 집필하였다. 외부 집필위원으로서 이 연구에 적극적으로 참여해 많은 도움을 주신 고려대학교 정부학연구소 박홍엽 박사께 깊은 감사를 드린다. 외부 자문위원으로서 연구의 질적 향상에 많은 도움을 주신 국토해양부 여기동 사무관, 국토연구원 김선희 박사, 한국법제연구원 전재경 박사께 깊은 사의를

표한다. 마지막으로 내부 자문위원으로 큰 도움을 주신 임진수 선임연구위원, 조동오 선임연구위원, 김정봉 선임연구위원에게도 깊은 감사를 드리고자 한다.

2008년 12월

한국해양수산개발원
원장 강 종 희

차 례

Executive Summary ——— i

제1장 서 론 ——— 1

1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 3
3. 연구의 범위와 방법 ····· 4
   1) 연구의 내용 및 범위 ····· 4
   2) 연구의 방법 ····· 7
   3) 선행연구 검토 ····· 10

제2장 공공갈등 관리의 이론과 국내외 법제 검토 ——— 20

1. 공유재와 공공갈등의 이해 ····· 20
   1) 공유재 관리의 문제 ····· 20
   2) 공공갈등의 이해와 유형 ····· 25
2. 거버넌스와 사회적 자본의 구성 ····· 36
   1) 거버넌스와 공공갈등 관리 ····· 36
   2) 사회적 자본 구성과 공공갈등 관리 ····· 39
3. 국내외 공공갈등 관리 법제 현황 ····· 50
   1) 국외의 갈등 관리법제 ····· 50
   2) 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 ····· 53

제3장 연안 공공갈등의 유발요인과 유형 분석 ——— 59

1. 연안의 갈등 내재적 속성 ····· 59
   1) 연안의 이해 ····· 59

2) 연안 생태계의 복잡성 ····· 62
3) 연안이용·개발의 다양성 ····· 64
4) 연안관리 권한의 중첩성 ····· 66
2. 연안 법제도의 갈등 유발요인 ····· 68
1) 연안 관련 법제 현황 ····· 68
2) 법제도 내용상 갈등 유발요인 ····· 72
3) 갈등 관리수단의 관점에서 갈등 유발요인 분석 ····· 76
3. 연안 공공갈등의 유형 분석 ····· 79
1) 개요 ····· 79
2) 공유수면매립 갈등 ····· 80
3) 연안공간·자원개발 공공갈등 ····· 92
4) 연안보전·관리정책갈등 ····· 110
4. 설문조사 분석 ····· 126
1) 설문조사의 개요 ····· 126
2) 연안 공공갈등의 일반사항 ····· 127
3) 연안 공공갈등 관리 수단 ····· 133
4) 연안 공공갈등 관리방향 ····· 136
5. 시사점 ····· 139

제4장 연안 공공갈등 관리사례 분석 ——— 143

1. 제도분석틀과 사례선정의 개요 ····· 143
1) 제도분석틀의 개요 ····· 143
2) 사례지역 선정 기준과 제도분석틀 적용 ····· 146
2. 마산시 수정지구 매립 갈등사례 ····· 149
1) 개요 ····· 149
2) 갈등과정 ····· 152
3) 이해관계자 구조 ····· 156
4) 갈등조정기제 및 해결방식 ····· 157

3. 장항 국가산업단지 개발 갈등사례 ····· 160
1) 개요 ····· 160
2) 갈등과정 ····· 163
3) 이해관계자 구조 ····· 165
4) 갈등조정기제 및 해결방식 ····· 167
4. 태안군 연안관리지역계획 수립 갈등사례 ····· 171
1) 개요 ····· 171
2) 갈등과정 ····· 174
3) 갈등 쟁점 ····· 178
4) 이해관계자 구조 ····· 180
5) 갈등조정기제 및 해결방식 ····· 182
5. 사례 비교·분석 및 시사점 ····· 187
1) 사례 비교·분석 ····· 187
2) 시사점 ····· 190

제5장 연안 공공갈등 관리체계 구축방안 ——— 193

1. 연안 공공갈등 관리의 여건 분석 ····· 194
1) 강점요소(Strengths) ····· 194
2) 약점요소(Weaknesses) ····· 196
3) 기회요소(Opportunities) ····· 199
4) 위협/제약요소(Threats) ····· 200
2. 연안 공공갈등 관리의 정책방향과 원칙 ····· 202
1) 기본 정책방향 ····· 202
2) 연안 공공갈등 관리의 원칙 ····· 204
3. 부문별 중점추진과제 ····· 206
1) 연안 관련 정책의 절차적 정당성 확보 ····· 207
2) 실질적 지원제도 추진과 경제적 유인제도 마련 ····· 218
3) 연안 공공갈등 관리역량 강화와 지식·정보공유체계 마련 ····· 225

제6장 결 론 234

1. 요약 및 결론 234
2. 정책제언 241

참 고 문 헌 248

부록 1 : 국내외의 갈등 관리 법제도 분석 262

부록 2 : 마산시 수정지구 매립 갈등 관련 주요 일지 314

부록 3 : 장항갯벌 매립 갈등 관련 주요 일지 321

부록 4 : 연안 갈등 관리를 위한 의견조사 324

부록 5 : 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 329

부록 6 : 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙 337

표 차 례

표 1-1. 연구의 내용적 범위 ····· 5
표 1-2. 설문조사 수행현황 ····· 8
표 1-3. 선행연구 현황 ····· 16
표 2-1. 공유재 관리방식의 유형과 한계 ····· 23
표 2-2. 공유재 문제의 해결을 위한 제도설계 원칙 ····· 24
표 2-3. 공공갈등의 개념 정리 ····· 27
표 2-4. 정책과정에 따른 갈등 유형 ····· 34
표 2-5. 갈등당사자에 따른 갈등 유형 ····· 34
표 2-6. 대안적 분쟁해결방식의 주요 형태 ····· 46
표 2-7. 합의형성의 잠재적 성과 ····· 48
표 2-8. 주요 합의형성적 접근방식의 유형 ····· 49
표 2-9. 참여적 의사결정방법의 갈등 관리에 적용 ····· 50
표 2-10. 국외 갈등 관리 법제도 현황 ····· 53
표 2-11. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 구성 ····· 54
표 3-1. 연안 개발·이용 행위 간의 갈등관계 ····· 65
표 3-2. 연안에 적용되는 법률 현황 ····· 67
표 3-3. 연안관리 관련 법제 현황(보전) ····· 69
표 3-4. 연안관리 관련 법제 현황(개발) ····· 71
표 3-5. 법제도상 갈등 발생요인 ····· 74
표 3-6. 갈등 관리수단 유형 ····· 77
표 3-7. 연안 관련 정책·사업 수요에 따른 공공갈등 현황 ····· 79
표 3-8. 용도별·시기별 공유수면매립 반영면적 추이 ····· 81
표 3-9. 공유수면매립정책 관련 공공갈등 현황 ····· 88
표 3-10. 공유수면매립을 둘러싼 공공갈등 구조 ····· 91
표 3-11. 우리나라 연안자원 이용·개발 현황 ····· 92

표 3-12. 연안육역의 토지이용 현황 ····· 93
표 3-13. 전국 및 연안육역의 용도지역 현황 ····· 93
표 3-14. 연안지역개발사업 추진 현황 ····· 94
표 3-15. 연안공간·자원개발 관련 공공갈등 현황 ····· 106
표 3-16. 연안공간·자원개발 관련 공공갈등 구조 ····· 110
표 3-17. 우리나라 연안지형의 분포 현황 ····· 111
표 3-18. 우리나라 해안선 길이 현황 ····· 111
표 3-19. 우리나라 갯벌 개수 및 면적 ····· 112
표 3-20. 우리나라 연안·해양보호구역 지정 및 관리 현황 ····· 113
표 3-21. 5가지 연안구역 지정 현황 ····· 114
표 3-22. 연안 보전·관리정책 관련 공공갈등 현황 ····· 123
표 3-23. 연안공간·자원개발의 공공갈등 구조 ····· 126
표 3-24. 현재 발생하는 연안 공공갈등의 분야 ····· 128
표 3-25. 연안 공공갈등의 발생 빈도 ····· 129
표 3-26. 연안 공공갈등의 주체 ····· 130
표 3-27. 연안 공공갈등 원인 ····· 131
표 3-28. 향후 연안 공공갈등 분야의 심각도 ····· 132
표 3-29. 연안 관련 법률상의 갈등 관리수단 ····· 133
표 3-30. 현재 연안 공공갈등수단의 적정성 ····· 134
표 3-31. 현재 연안 공공갈등수단에 의한 갈등해결이 어려운 이유 ····· 135
표 3-32. 연안 공공갈등의 관리방향 ····· 136
표 3-33. 연안 공공갈등 해결방안 ····· 137
표 3-34. 연안 공공갈등 관리의 추진방안 ····· 137
표 4-1. 제도분석틀의 구성요소 ····· 145
표 4-2. 연안 공공갈등 사례지역 선정 기준 ····· 147
표 4-3. 1982년 이후 마산만의 사업진행 단계별 공유수면매립 현황 ····· 150
표 4-4. 수정지구 매립내용 및 위치 ····· 151
표 4-5. 수정지구 매립 관련 단계별 갈등과정 ····· 155

표 4-6. 수정지구 매립 관련 갈등참여자 ····· 157
표 4-7. 장항 갯벌 매립 추진 경위 ····· 162
표 4-8. 장항 갯벌 매립 단계별 갈등과정 ····· 164
표 4-9. 장항 국가산업단지 갈등구조 ····· 167
표 4-10. 정책조정시스템 내용 ····· 168
표 4-11. 태안군 권역별 연안관리지역계획 수립범위 ····· 173
표 4-12. 태안군 권역별 연안관리지역계획 수립 추진 일정 ····· 174
표 4-13. 태안군 연안관리지역계획 단계별 갈등과정 ····· 176
표 4-14. 태안군 명예연안관리인 협의회 구성 ····· 183
표 4-15. 태안군 연안관리지역계획 수립 갈등 해결과정 ····· 185
표 4-16. 3개 공공갈등 사례지역 비교 ····· 188
표 5-1. 연안 공공갈등의 관리원칙 ····· 204
표 5-2. 연안 공공갈등 관리를 위한 부문별 중점추진과제 ····· 206
표 5-3. 갈등영향분석 대상 연안 관련 계획과 구역(안) ····· 209
표 5-4. 연안계획(구역) 수립(지정)을 위한 갈등영향분석 단계와 내용 ····· 211
표 5-5. 중앙연안관리심의회와 중앙연안관리위원회(가칭)의 비교 ····· 214
표 5-6. 연안 관련 정책단계별 갈등 관리방식 ····· 216
표 5-7. 연안 관련 지원사업제도의 세부내용 ····· 219
표 5-8. 국토해양부의 연안공간·생태계 조사 및 정보시스템 ····· 230
표 6-1. 연안관리 분야 갈등영향분석의 매뉴얼 내용 ····· 242
표 6-2. 지역 연안관리협의회(안)의 구성과 기능 ····· 244
표 6-3. 연안관리 분야 공무원 대상 '연안 공공갈등 관리'의 교육내용 ····· 247

그림차례

그림 1-1. 연구의 지리적 범위 ····· 6
그림 1-2. 연구의 수행체계 ····· 9
그림 2-1. 갈등의 악순환 ····· 29
그림 2-2. 사회변화에 따른 국정운영방식의 변화 ····· 37
그림 2-3. 합의형성과정의 모형 ····· 43
그림 2-4. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 체계 ····· 57
그림 3-1. 연안의 분야별 공간적 범위 ····· 60
그림 3-2. 연안시스템을 구성하는 개별요소 ····· 62
그림 3-3. 연안 생태계의 모식도 ····· 62
그림 3-4. 연안관리 관련 법률의 공간적 범위 ····· 68
그림 3-5. 공유수면매립반영 누적건수와 면적 ····· 80
그림 3-6. 공유수면매립정책 변화에 따른 갈등단계 ····· 84
그림 3-7. 공유수면매립을 둘러싼 공공갈등 구조의 모식도 ····· 90
그림 3-8. 바다골재의 누적채취량(1994~2007년) ····· 95
그림 3-9. 연안공간·자원개발정책변화에 따른 갈등단계 ····· 99
그림 3-10. 연안공간·자원개발 관련 공공갈등 구조의 모식도 ····· 108
그림 3-11. 함평만 1920년(좌)/2003년(우)의 갯벌 면적과 해안선 현황 ····· 112
그림 3-12. 연안보전·관리정책 변화에 따른 갈등단계 ····· 116
그림 3-13. 연안 보전·관리정책 관련 공공갈등 구조의 모식도 ····· 125
그림 3-14. 설문응답자의 특성 ····· 127
그림 3-15. 현재 연안 공공갈등의 심각도 ····· 129
그림 3-16. 향후 발생할 연안 공공갈등의 유형 ····· 132
그림 3-17. 연안 공공갈등의 전망 ····· 134
그림 3-18. 갈등관리규정의 인식 여부 ····· 138
그림 3-19. 연안 공공갈등 관리위원회 설치의 필요성 ····· 138

그림 4-1. 제도분석틀의 다차원 체계 ····· 146
그림 4-2. 연안 공공갈등사례 분석을 위한 제도분석틀 ····· 148
그림 4-3. 마산만 매립 현황 ····· 150
그림 4-4. 수정지구 매립 관련 이해관계자 갈등구조 ····· 156
그림 4-5. 금강하구 주변 갯벌 분포 현황 ····· 161
그림 4-6. 장항국가산업단지 개발 관련 이해관계자 갈등구조 ····· 166
그림 4-7. 장항산단 개발 갈등 구조 ····· 169
그림 4-8. 태안군의 연안·해양보호구역 지정 현황 ····· 172
그림 4-9. 태안군 지역계획 2차 주민설명회 ····· 175
그림 4-10. 태안군수 기자회견 ····· 176
그림 4-11. 태안군 지역계획 수립 갈등 이해관계자 및 쟁점 ····· 180
그림 4-12. 태안군 명예연안관리인 면담 ····· 186
그림 5-1. 연안 공공갈등 관리의 SWOT 분석 ····· 202
그림 5-2. 연안 공공갈등 관리의 기본 정책방향 ····· 204
그림 5-3. 연안 공공갈등 관리를 위한 부문별 정책방향 도출 개념도 ····· 207
그림 5-4. 연안계획(구역) 수립(지정)의 갈등영향분석 절차(안) ····· 211
그림 5-5. 중앙연안관리심의회의 갈등 관리 지원체계 구축(안) ····· 214
그림 5-6. 연안정책 단계별 의견수렴 기회 확대(안) ····· 217
그림 5-7. 개발권양도제의 구조 ····· 224
그림 5-8. 지역 연안관리협의회 운영체계(안) ····· 229
그림 5-9. 연안실태조사의 운영체계(안) ····· 232
그림 5-10. 연안상태도 예시(안) ····· 233

Executive Summary

Study on Coastal Conflict Management

■ Analysis on the causes and types of public conflicts over coastal areas

○ Coastal conflicts mainly occur due to the complexity of ecosystem, a variety of activities and the overlapping authorities.

○ In terms of laws and institutions, coastal conflicts can be related to the establishment of coastal plans at the national and local levels, the coastal zonation including protected areas and limitations on several developments and use activities.

- Lack of legal system for coastal conflict management
- Lack of institutional arrangement for coastal conflict management
- Limited participation of stakeholders in the planning and decision-making processes

○ In Korea, coastal conflicts are generally classified into 3 categories.

- Conflicts related to the coastal land reclamation
- Conflicts related to the development and exploitation of resources in the coastal zone with economic and social needs and interests.
- Conflicts related to the conservation and protection of coastal environment

○ Conflicts related to the coastal land reclamation

- Conflicts come from the planning stages of reclamation policies and the implementation stages after reclamation.

- Conflict issues are ⅰ) differences between economic & environmental values and concerns, ⅱ) privatization of public waters and ⅲ) unilateral policy decisions and lack of transparency and participation.

○ Conflicts related to development and exploitation of resources in the coastal zones with economic and social needs and interests.

- Conflicts are caused by public utilities in the coastal zones, construction of power plants and industrial complexes and excessive sand mining in marine zones.
- Conflict issues are ⅰ) economic profit sharing, ⅱ) scope and scale of the environmental damage due to development activities, ⅲ) insufficient scientific and technical research and ⅳ) the lack of transparent policies.

○ Conflicts related to the conservation and protection of coastal environment

- Conflicts occur due to designation and management of marine protected areas and the establishment of the integrated coastal zone management (ICZM) policies and plans at local levels.
- Conflict issues are ⅰ) limitation of land use activities and property rights, ⅱ) difficulty in establishing consensus among stakeholders, ⅲ) unclear designation process of marine protected areas and ⅳ) no coordination mechanisms for development and conservation.

○ According to a survey conducted from 3rd ~ 7th of November 2008 of 74 government officials, 74.3% of respondents replied that conflicts became more serious compared to 10 years ago. As for the causes of conflicts, 35.1% said, 'insufficient participation of stakeholders' and 31.1% said, 'unequal distribution of benefits generated from coastal policies'.

■ 3 Case Studies on Coastal Conflict Management

○ A case study was conducted as an Institutional Analysis and Development Framework (IAD) to analyze coastal conflicts: the reclamation of Sujung bay in Masan, ▷ the development of Janghang national industrial complex, ▷ the establishment of integrated coastal management plans in Taean county

○ In the case of the reclamation of Sujung Bay in Masan, the conflict was found in the change of use for the reclaimed area.

- Municipalities and companies wanted to use the zone for building an industrial district or to attract companies.
- However, some local residents, a local organization, the Development Committee of Sujung Bay, and religious organizations requested to retract the change of use.
- They took the case to court but there have been no signs of resolving the case.

○ In the case of development of the Janghang National Industrial Complex, a conflict occurred in the development of land for the industrial complex which did not make progress as originally planned.

- The Janghang National Industrial Complex was designated for the Gum River estuary but the size of the complex was reduced after the designation.
- This conflict got intensified and complicated between organizations within the central and local governments vs. central government and local government vs. local resident vs. environmental organizations.
- A strong conflict initiative of the central government, government's coordination system, continuous efforts on dialogue among related stakeholders and the active involvement of experts.

○ In the case of the establishment of integrated coastal management plans in Taean county

- This conflict came from coastal zonation, the concern of limitation property rights and the process of preparing a plan.
- Clues for resolving conflicts were found through the establishment of the Committee for Honorary Coastal Mangers.
- Experts taking neutral positions helped systematically prepare the management plan and provide accurate information.

■ For the drafting of Coastal Conflict Management System in Korea

○ Goals of conflict management are as follows:

- To prevent conflicts by building social capital
- To enhance legitimacy and transparency in the decision-making process
- To ensure fairness and publicness to resolve conflicts
- To establish coastal conflict mechanisms

○ 3 strategies and 8 activities to realize the goals are as follows:

strategies	activities
To ensure legitimacy in the policy decision-making	- Conducting conflict assessments on coastal policies - Strengthening the Integrated Coastal Management Council and creating a conflict related division at the Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs - Building channels for gathering stakeholders' opinions for coastal policy process
To implement economic support policies and incentives	- Preparing for an economic support system for local residents - Establishing a fair compensation system - Implementing the Transfer of Development Right (TDR)
To strengthen capacity building in the conflict management and to share information & knowledge	- Operating the local network in coastal areas - Co-conducting coastal surveys and sharing information & knowledge

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성

세계화와 정보화에 의해 사회가 다원화되고 과학적 불확실성이 증대하면서, 현대사회는 복잡하게 얽힌 사회문제를 정부의 계층적 지시와 통제보다는 사회 구성원 간의 긴밀한 상호협력을 통해 해결하는 사회로 변해 가고 있다. 또한 현재 민주주의 체계 하에서 정부와 대등한 정보와 권력의 공유를 원하는 사회구성원은 참여와 권한 분배를 핵심으로 하는 네트워크식 국정운영체계를 요구하고 있다. 전반적인 사회의 여건 변화에 따라 정부는 복잡한 사회문제에 대한 적실성 있는 정책적 처방을 마련하기 위해 다양한 사회구성원의 상호 이해와 협력기반을 조성하기 위한 노력을 꾸준히 수행하고 있다.

그러나 최근 사회적 공익의 생산과 분배를 조정하는 정부정책이 다양한 가치와 이익을 추구하는 이해관계자를 충분히 만족시킬 만한 공공성(publicness)과 절차적 정당성(justification)을 확보하지 못하고 진행되는 경우가 종종 발생하고 있다. 이로 인해 정부정책을 둘러싼 사회구성원 간의 갈등이 심화되고 있으며, 더욱이 현재 사회시스템이 새롭게 대두된 갈등에 대해 적절하게 대응하지 못하면 갈등의 정도는 더욱 깊어지고 다른 차원의 갈등으로 변질되기도 한다. 따라서 우리 사회에서 분출되는 갈등이 사회발전에 반드시 부정적인 요소가 아니더라도 지속가능발전을 저해하는 걸림돌이 되므로, 그 사회의 정치적·경제적·사회적 수준에 적합한 갈등 관리 체계 마련이 필요하리라 본다.

이미 많은 선진국은 갈등으로 인해 발생하는 부정적 영향을 효과적으로 줄이고 상호 협력과 합의를 유도해낼 수 있는 갈등 관리 기제 마련을

위해 적극적으로 노력하고 있다. 미국, 독일 등에서는 갈등 관리에 관한 법제도적 장치를 마련해 갈등의 부정적 영향을 최소화할 뿐만 아니라 오히려 사회적 생산성을 제고하는 기회로 만들고 있다. 최근 우리 정부도 정책이나 공공사업을 둘러싼 갈등의 사전 예방과 해결을 위해 2007년 2월 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제19886호)」을 제정하였다. 앞으로 이 규정을 근거로 갈등이 발생한 이후의 사후적 해결방식과 갈등이 발생하기 이전에 갈등을 차단하는 사전적 관리방식을 마련할 수 있어 적극적인 갈등 관리가 이루어질 것으로 기대된다.

한편 다양하고 복잡한 생태적・사회문화적・정치적 특성을 지닌 연안은 한정된 공간과 자원의 이용(use)과 배분(allocation)을 둘러싸고 이해관계자의 갈등이 내재되어 있다. 그러나 1990년대 중반 이후 연안・해양공간의 중요성에 대한 인식이 높아지면서 환경・생태계 보전, 자원 이용・개발 관련 정책을 둘러싼 갈등이 심각하게 표출되고 있다(지속가능발전위원회, 2004, p. 27). 1990년대 이전까지만 하더라도 개인이나 집단의 이익보다는 국가의 이익이 우선시되었기 때문에 지역(집단) 내・지역(집단) 간 갈등은 외부로 표출되지 않고 잠재되어 있었다. 그러나 비가역적으로 연안을 개발하면서, 해양생태계의 훼손과 파괴, 해양환경 오염, 연안이용・개발행위 상충 등이 사회적 쟁점으로 크게 부각되었고 연안공간과 자원의 보전・이용・개발을 둘러싼 정책갈등은 일상적 사회문제가 되었다.

현재 연안공간과 자원을 둘러싼 정책 수요로 인해 발생하는 갈등의 양이 증가하고 그 유형이 다양해지고 있음에도 불구하고, 통합관리차원의 갈등 관리기제는 아직 마련되어 있지 않다. 앞으로 해저자원 활용, 해양관광 등 해양개발, 해양환경 관리 등 해양보전・이용・개발에 대한 정책 수요가 지속적으로 증가할 것이기 때문에 연안의 고유 특성을 고려한 정부의 갈등 관리 노력이 필요할 것이다.

비록 갈등이 연안공간과 자원관리과정에서 필연적으로 나타나는 보편

적 현상으로 갈등 자체가 문제가 되지 않더라도, 개별적 접근방식을 통해 하나씩 갈등을 해결해 나가서는 사회발전을 효과적으로 실현하는 데 한계가 있을 것이다. 따라서 연안에서 표출되는 갈등 유발요인을 규명하고 이에 적정한 관리방식을 찾아내어, 갈등을 사전에 차단하거나 발생한 갈등을 합리적으로 해소할 수 있는 갈등 관리방안을 마련하는 것은 매우 시급하다 할 것이다.

2. 연구의 목적

갈등은 해결과정을 통해 상호간 이해와 신뢰 기반이 조성되는 등 사회를 합리적으로 발전시킬 수 있는 기회가 되기도 한다. 따라서 갈등 관리의 중요한 점은 갈등의 인과관계를 입체적으로 분석해 갈등 관리의 원칙과 관리방식을 찾는 것이라 할 수 있다. 이에 본 연구는 정부정책으로 연안공간에서 발생한 갈등의 유발요인과 갈등 관리의 여건 등을 분석하여 정부차원의 갈등 관리 정책방향을 제시하고자 한다. 연구의 목적을 구체적으로 제시해 보면 아래와 같다.

첫째, 공공갈등 관리에 관한 이해를 돕고 전반적인 국내외 갈등 관리 방식을 검토하기 위해 공공갈등에 관한 전반적인 이론과 국내외 법제도를 분석・정리한다.

둘째, 연안 공공갈등을 사전에 예측하거나 이미 발생한 갈등을 효과적으로 해결할 수 있는 정책적 시사점을 도출하기 위해 연안의 갈등 유발요인과 갈등 유형에 따른 갈등단계와 갈등구조 등을 분석한다.

셋째, 갈등의 진화과정을 경험한 지역사례를 제도적 차원의 이해관계자의 입장, 갈등과정, 갈등조정기제 등을 분석하여 연안 공공갈등 관리의 접근방식과 갈등 관리의 중점요소 등을 도출한다.

넷째, 현재 연안 공공갈등 관리 여건을 분석하여 정부가 공공갈등의 소지를 줄이고 발생한 갈등에 적절하게 대응하기 위한 갈등 관리의 기본방향과 원칙 그리고 이를 실천하기 위한 중점추진과제를 제시한다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 내용 및 범위

본 연구의 내용적 범위를 ▷ 연구의 배경과 목적, 연구방법(제1장) ▷ 공공갈등의 이론과 국내외 법제 검토(제2장) ▷ 연안 공공갈등 유발요인과 유형 분석(제3장) ▷ 연안 공공갈등사례 분석(제4장) ▷ 연안 공공갈등 관리체계 구축방안(제5장) ▷ 결론 및 정책제언(제6장)으로 구성하였다(<표 1-1>).

제2장 공공갈등의 이론과 국내외 법제 검토에서는 공유재와 공공갈등 관리, 거버넌스와 사회적 자본의 구성에 대해 살펴보았다. 국내외 법제도 분석에서는 외국 공공갈등 제도 분석을 통해 우리나라 연안 공공갈등 관리에 적용 가능한 시사점을 도출하였다.

제3장 연안 공공갈등 유발요인과 유형 분석에서는 연안 갈등의 내재적 속성, 법제도적으로 갈등을 유발하는 요인을 도출하였다. 또한 2000~2008년까지 표출된 갈등을 정부기관의 연구보고서, 언론매체 등을 통해 수집·분석하여 연안 공공갈등의 유형과 유형별 원인을 규명하고자 한다. 또한 공무원을 대상으로 한 연안 공공갈등 설문조사를 실시하여 갈등의 심각도, 갈등 분야, 갈등의 전망 등에 대해 도출하고자 한다.

제4장에서는 연안 공공갈등 관리의 방식에 대한 시사점을 도출하기 위해 마산 수정지구 매립 갈등, 장항국가산업단지 개발 갈등, 태안군 연안관리지역계획 수립 갈등을 제도분석틀을 활용해 사례 분석을 시도하였다.

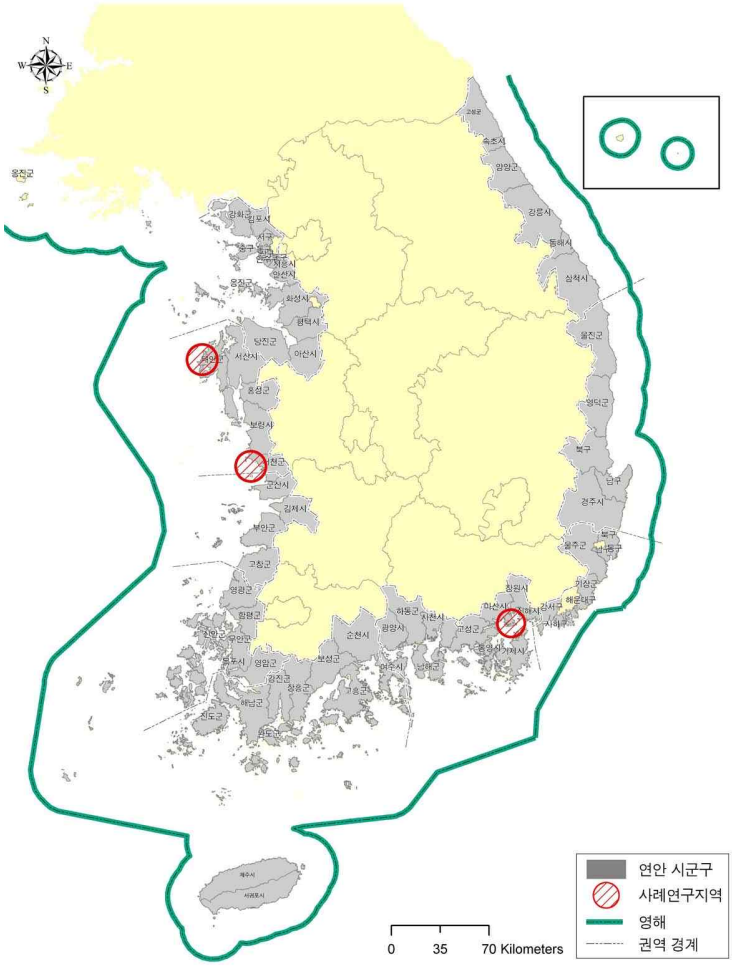
제5장에서는 제2장, 제3장, 제4장의 연구결과와 중요한 갈등당사자인 중앙·지방정부 공무원을 대상으로 실시한 연안 공공갈등 관련 의식조사 결과를 종합하여 SWOT 분석틀을 활용해 연안 공공갈등 관리 여건을 분석하였고, 여건 분석을 토대로 연안 공공갈등의 관리방안을 제시하였다.

| 표 1-1 | 연구의 내용적 범위

구 분	세부내용	연구방법
제1장 서론	· 연구의 배경과 목적 · 국내외 선행연구 현황 분석 · 연구의 범위와 방법	문헌조사
제2장 공공갈등 관리의 이론과 국내외 법제 검토	· 공유재 문제와 관리방식 · 거버넌스와 사회적 자본의 구성 · 국내외 공공갈등 관리 법제 현황	문헌조사 고려대 정부학연구소 전문가 자문
제3장 연안 공공갈등 유발요인과 유형 분석	· 연안의 갈등내재적 속성 · 연안 법제도상 갈등 유발요인 · 연안 공공갈등의 유형 분석 · 연안 공공갈등의 설문조사	문헌연구 연구보고서 및 언론매체 등 자료 수집 설문조사
제4장 연안 공공갈등 관리 사례 분석	· 마산만 수정지구 매립 갈등 · 장항국가산업단지 개발 갈등 · 태안군 연안관리지역계획 수립 갈등	제도분석틀
제5장 연안 공공갈등 관리체계 구축방안	· 연안 공공갈등 관리 여건 진단 · 연안 공공갈등 관리 기본 정책방향과 원칙 · 부문별 중점추진과제	설문조사 전문가 자문
제6장 결론	· 요약 및 결론 · 정책제언	

연안에서 발생한 갈등의 사례를 분석하기 위해 본 연구의 공간적 범위를 76개 연안 시·군·구로 한정하였다(<그림 1-1>). 또한 연안 공공갈등의 사례 분석을 위해 공유수면매립정책과 관련되어 있으면서도 법적 소송을 통해 갈등을 해결하고자 했던 '마산만 수정지구 매립 갈등사례', 우리나라의 대표적인 연안 개발과 보전가치의 갈등사례이면서 정부의 적극적 조정

으로 갈등이 해결된 '장항국가산업단지 개발 갈등사례', 마지막으로 연안관리계획 수립과정에서 발생한 갈등이면서 갈등을 자치적으로 해결해 나가고 있는 '태안군 연안관리지역계획 수립 갈등사례'를 제도분석틀을 활용해 분석하였다.



| 그림 1-1 | 연구의 지리적 범위

2) 연구의 방법

(1) 문헌조사

연안 공공갈등 관리 관련 조사・연구는 부문별・기능별로 진행되어 왔기 때문에 통합관리 차원에서 정리되어 있는 자료는 부족한 실정이다. 그러나 국내외적으로 공공갈등 관리에 관한 일반적 접근방식과 제도적 개선방안 등에 관한 연구는 지속가능발전위원회와 행정학, 정책학 및 사회학 분야에서 활발히 이루어져 발표된 연구논문의 수는 많은 편이다. 또한 연안 공공갈등이 유사한 특성을 가진 환경갈등, 입지갈등, 공유재갈등과 관련된 연구도 활발히 수행되었기 때문에 이들 연구논문에 대한 면밀한 분석을 통해 연안 공공갈등 관리에 관한 시사점 도출이 가능하다. 따라서 본 연구는 공공갈등의 일반적 논의를 중심으로 개념과 구조, 인과관계 등을 폭넓게 조망하는 것부터 시작한다. 이를 위해 정부부처와 정부출연연구기관에서 발간한 연구보고서, 국내외 전문가의 연구결과를 수집・분석하여 연안 공공갈등의 전체적인 흐름, 갈등의 현황과 문제점, 갈등 관리의 여건 등 공공갈등의 사회적 의미를 도출하고자 한다.

(2) 전문가 자문과 설문조사

본 연구에서는 연안 공공갈등 관리방안 마련을 위해 다학제적 접근방식을 추구하고, 제시된 관리방안의 실현가능성, 합리성, 정당성 등을 확보하기 위해 전문가 자문과 설문조사를 실시하였다. 전문가 자문은 국내외 갈등 관리제도를 분석하기 위해 활용하였다. 설문조사는 핵심 갈등당사자인 중앙정부・지방정부 공무원을 대상으로 연안 공공갈등에 관한 의식을 조사하였다. 설문조사는 ▷ 연안 공공갈등의 경험과 강도 ▷ 연안 공공갈등의 원인과 전망 ▷ 현재 법률상에서 제시한 연안 공공갈등 관리수단의

적정성 ▷ 연안 공공갈등 관리방향에 대해 실시하였다. 설문조사는 2008년 11월 3일부터 11월 7일까지 진행되었다(<표 1-2>).

| 표 1-2 | 설문조사 수행현황

구분	주요내용
조사목적	- 연안 공공갈등 관리에 관한 의식조사
조사대상	- 95명 배포 후 74명 응답(78.7% 회수율) - 중앙부처 공무원 : 연안관리, 공유수면, 환경·생태, 자원개발, 국토개발, 환경관리 등 - 자치단체 공무원 : 연안관리, 공유수면, 수산, 연안정비, 해양환경관리 등
내용	- 연안 공공갈등의 경험과 강도 - 연안 공공갈등의 원인과 전망 - 현재 법률상에서 제시한 연안 공공갈등 관리수단의 적정성 - 연안 공공갈등 관리방향
방법	- 전문 리서치 기관 의뢰
기간	- 2008년 11월 3일 ~ 11월 7일

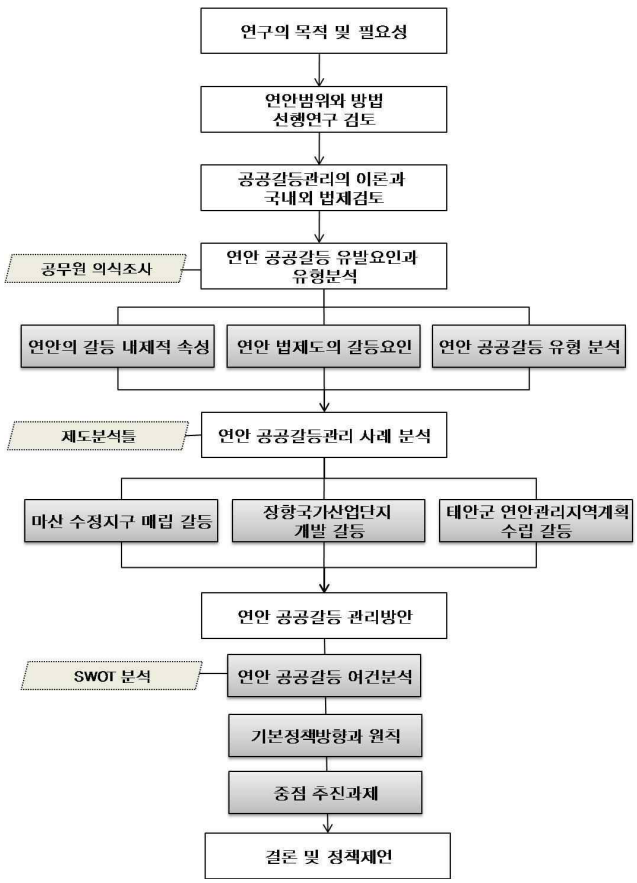
(3) 연안 공공갈등사례 수집과 제도분석틀 적용

본 연구는 연안 공공갈등의 유형을 분류하고 유형별 갈등구조를 분석함으로써 연안 공공갈등의 복잡하고 다양한 특성에 관해 단순화를 시도하였다. 갈등구조를 일반화한다는 것은 갈등결과와 갈등결과에 영향을 미칠 수 있는 요인 간의 인과관계를 분석하여 정부정책이나 사업을 시행할 때 발생할 수 있는 갈등을 미리 예측하는 데 그 목적이 있다.

본 연구에서는 연안 공공갈등의 현황을 파악하고 유형을 분류하기 위해 우선 연안 공공갈등의 범위를 다음과 같이 한정하였다. ▷ 연안공간과 자원을 둘러싸고 둘 이상의 이해관계자 사이에 상충이 발생한 사례이며 ▷ 갈등당사자 중 하나는 중앙정부이거나 지방정부이어야 하며 ▷ 2000년부터 2008년 6월까지 언론매체나 보고서 등 문헌으로 기록된 사례를 대상으로 하였다. 유형 분류를 위한 갈등사례의 수집은 학술지, 연구보고서, 신문기사 등을 사용하였으며, 지속가능발전위원회, 국무조정실 보고서와 신문종

합검색사이트(KINDS)를 주로 활용하였다. 수집된 자료는 연구목적에 맞게 재분류하여 갈등현황과 원인 등을 분석하고자 하였다.

한편 갈등의 특성을 일반화함에 있어 갈등의 발생요인과 그에 따른 영향 등을 단순화하는 데는 한계가 있기 때문에 복잡성과 다양성의 특성을 가진 갈등을 완벽하게 이해하기는 매우 어렵다. 따라서 본 연구는 양적 연구와 함께 질적 연구를 수행하였다. 또한 다양한 인식론을 근거로 하여 사회적 맥락을 이해하는 데 유용한 분석틀인 제도분석틀(institutional analysis and development framework)을 활용하여 갈등사례를 분석하였다.



| 그림 1-2 | 연구의 수행체계

3) 선행연구 검토

사회적으로 표출되는 갈등연구는 심리학, 사회학, 경제학, 행정(정책)학 등 사회과학 분야의 오랜 연구주제였다. 갈등연구는 주로 심리학과 사회학에서 이루어졌는데, 심리학에서는 인간 내면의 심리특성에 맞춰 갈등을 논한 반면, 사회과학에서는 주로 집단과 집단 간 이해관계에 초점을 맞춰 갈등을 설명하고 있다. 경제학에서는 경제적으로 희소한 자원을 서로 경쟁하는 개인이나 집단에게 어떻게 배분할 것인가를 주제로 연구해 왔다. 행정(정책)학에서는 갈등을 공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 상황으로 보고, 정책을 중심에 두고 그것을 둘러싼 외부적 변수와 갈등유발요소를 검토하는 것이 주요 주제이다(나태준, 2004, p. 7)

본 연구의 목적은 연안공간을 대상으로 이루어지는 공공정책이나 사업을 둘러싼 갈등 관리의 방안을 제시하는 것이므로 선행연구의 검토는 정책적 관점에서 공공갈등 관리와 관련한 연구동향과 연안공간・자원 관련 갈등 관리 연구동향을 국내외로 분류하여 정리하였다.

(1) 공공갈등 관련 학제적 연구동향

① 국외 연구동향

갈등의 초기연구는 고전적 사회학자들에 의해 이루어졌다. Coser(1956)는 「사회갈등의 기능(*The Functions of Social Conflict*)」에서 기능론적 입장에서서 사회갈등의 통합적 기능에 집중하였는데, 부정적인 현상으로 간주되던 갈등의 긍정적 측면을 적극적으로 조명함으로써 갈등 분석의 지평을 넓힌 것으로 평가되고 있다(박재환 역, 1992). Turner(1978)는 「사회학의 기능(*The Function of Sociology*)」에서 '덜 경직적인 사회구조에서 갈등은 더 자주 발생하며 그 강도가 약할수록 갈등은 적응성과 통합을 증대시키는 방향

으로 변하기 쉽다'는 가설을 입증함으로써 집단갈등에 관한 연구의 범위를 확대하였다.

정책갈등과 관련한 연구는 Campbell(1984)의 "Policy Conflict and Its Resolution within the Governmental System"과 Quirk(1989)의 "The Cooperative Resolution of Policy Conflict" 등이 있다.[1] Campbell은 관료제 내부에서 정책을 설계하고 수행하는 과정에서 발생하는 갈등에 논의를 집중시켰다. 이 연구에 따르면 정책갈등은 이해관계의 단절 혹은 조직 간의 골이 깊어짐에 따라 발생하는 구조와 관련하여 갈등의 소지를 안고 있는 문제를 다룸으로써 갈등이 확대 재생산되는 과정이 동시에 존재한다고 언급하였다. 정책갈등을 해소하기 위해서는 합의모델을 만들어 갈등을 줄여나가는 방식을 취하고 이러한 방식으로 갈등이 해결되지 않는다면 위로부터 조정(mediation)을 이루어질 수 있도록 하는 것으로 이는 조직의 리더가 어떠한 역할방식을 취하는가와 연관된다고 하였다. Quirk은 게임이론[2]을 통하여 갈등당사자의 행태적 특성을 분석하고, 그 분석에 근거하여 정책갈등의 협조적 해결을 위한 조건을 제시하고 있다. 특히 이 연구에서는 정책이슈의 내용, 갈등구조, 리더십, 정당정치, 정치제도 등 다섯 가지 변수를 대상으로 그 조건을 도출하였다.

공공갈등 관리와 관련하여 Susskind, McKearnan과 Thomas-Larmer(1999)는 갈등 영향요인 연구를 통해 공공정책을 위한 체계적 분석과 갈등 관리를 위한 경험적 연구를 수행하였다. Susskind 외(1999)는 갈등해결과정을 합의형성과정(consensus building)으로 보았으며, 이해관계자들이 만족할 만한 의견일치를 찾아가는 과정으로 정의하고 있다. 또한 성공적이고 효과적인

---

1) 오석홍·김영평 편저 「정책학의 주요이론」 중 John C. Campbell의 "정책갈등과 해소"(이달곤)와 Paul J. Quirk의 "정책갈등과 협조적 해결"(김성배)을 참조하여 작성하였다.

2) 게임이론은 '상호의존적인 이해관계를 갖는 둘 이상의 개인들을 포함하는 사회 상황' 또는 '사회적 규칙과 자연적 법칙에 의해서 구성되는 상황'에서 상호의존적인 선택에 관한 이론이다(이명석, 1996).

갈등해결의 특징은 네 가지 원칙인 공정성(fairness), 효율성(efficiency), 현명성(wisdom), 지속성(stability)을 나타낸다고 하였다. Moore(1996)는 갈등해결 결과에 대해 단순한 해결, 미해결, 실패로만 평가하기 보다는 갈등해결 수준을 다양한 측정기준을 통해 분석해야 한다고 언급하였다. 즉 갈등결과와 과정을 평가하는 데 있어, 성공한 갈등에 대해 '결과적 성공', '정치적 성공', '이해관계 성공', '책임적 성공', '관계적 성공'인지를 구분하여야 한다는 것이다. 또한 Ross(1993)는 갈등 관리의 성공과 실패를 평가하는 기준으로 수용성, 지속성, 변화된 관계를 제시하였다. 갈등 관리과정에 초점을 둔 연구로는 Buckle & Thomas-Buckle(1986), Andrew(2001) 등의 연구가 있는데, 이들 연구에서는 갈등과정에 영향을 미치는 요인으로 갈등당사자, 갈등이슈, 갈등 관리, 갈등환경 등을 들어 설명하였다.

② 국내 연구동향

국내 공공갈등 관련 연구는 2004년 새만금간척사업, 부안핵폐기물설치사업, 신행정수도 이전 등 정부정책이나 사업을 둘러싼 갈등이 심각한 사회문제로 등장하면서 본격화되었다. 2004년 이전까지만 하더라도 환경혐오시설 혹은 선호시설 입지와 관련된 갈등연구(박종화, 2000; 김도희, 2001; 김길수, 2002; 안동기, 2000; 이수장, 2001; 문태훈, 2001)와 지역갈등(조명래, 1996; 윤용희, 1998; 김인철, 1999)에 관련된 연구가 대부분이었다. 2003년 4월에 열린 국무회의에서 정부가 갈등 관리의 중요성을 인식하기 시작함으로써 '지속가능발전위원회'를 중심으로 갈등 관리에 관한 연구가 본격적으로 이루어졌다. 이에 지속가능발전위원회에서 '갈등 관리기본법 및 법제도 개선(2004)', '갈등 관리시스템 구축방안(2004)' '공공갈등 관리의 이론과 기법(2005)', '갈등 관리 교육프로그램 개발 및 연구활성화 방안(2005)' 등의 연구보고서가 발간되었고, 이와 같은 공공갈등 관리에 관한 연구를 근간으로 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제19886호)'이 제

정되기에 이르렀다.

정부가 공공갈등 관리에 적극적으로 관심을 보이기 시작하면서 많은 행정학 및 정책학, 사회학자를 중심으로 공공갈등 관리의 제도적 틀(framework)과 관리전략에 관한 연구가 활발히 이루어졌다. 김유환(2004)은 우리사회의 공공갈등에 대한 인프라 진단과 공공갈등 대응을 위해 '행정과정을 참여패러다임으로 전환', '교육과 홍보를 통한 사회자본의 확충' 등 제도 정비방향을 제시하였다. 나태준(2004)은 국내외 정부사업 갈등사례 분석을 통하여 갈등의 발생요인과 해소과정에 영향을 미치는 요인을 규명함으로써 갈등 관리방안을 제도적으로 모색하였다. 이 연구에서는 갈등 관리의 필요조건에 대해 '주민 참여 기회 보장', '적극적인 홍보와 교육', '투명한 정보공개', '구체적이고 실질적인 보상안 마련', '정부의 신뢰성 확보' 등을 들었다. 갈등 관리의 실증적 연구로는 하혜영(2006・2007)의 연구를 들 수 있다. 이 연구에서는 공공갈등해결에 영향을 미치는 주요 요인을 식별하고 이들의 효과를 실증적으로 검증하였는데, 경제적 유인책 제공 여부와 주민참여 수준에 따라 갈등해결 수준이 높아지며, 제3자 개입이나 당사자 협상방식이 갈등해결의 질적 수준을 높인다고 분석하였다.

환경갈등과 관련한 연구에도 정규호(2007), 강성철・문경주(2005), 문태훈(2001), 조명래(2003), 김선희(2006) 등의 연구가 있다. 이 중 정규호(2007)는 환경갈등의 해소를 위해 거버넌스적 접근방식을 제안하였는데, 민관 등 다양한 주체가 서로 경험과 지식을 공유하는 등 협의과정을 통해 해소할 것을 제안하였다. 강성철・문경주(2005)는 문화이론의 관점에서 환경갈등사례를 분석하고 환경갈등의 해결가능성을 모색하였는데, 환경갈등의 경우 관련 이해집단이 지니고 있는 신념의 차이에서 비롯되기 때문에 장기간에 걸친 정책정향학습을 통한 신념 변화를 통해서 해결가능성을 모색할 것을 제안했다. 최근 들어 수자원이용・개발을 둘러싼 정부 간, 자치단체 간, 지역 간 갈등이 증폭되면서, 공유재의 비극, 죄수의 딜레마와 같은 사회적 딜

레마 현상을 유발하는 공유재갈등 관리에 관한 연구가 진행되고 있다. 홍성만 외(2004)는 제도분석틀(IAD)을 활용하여 지방정부 간 갈등의 조정과 협력을 분석하였고, 강윤호(2005)는 부산신항만 관할권 분쟁을 사례로 거래비용 이론의 관점에서 지방정부 간 갈등의 원인과 해결방안을 분석하였다.

또한 갈등의 사전예방을 위해 공공정책의 참여적 의사결정과 합의형성에 관한 방법론을 제시하고 있는 연구는 김선희 외(2005), 권영규(2006), 윤종설(2007) 등이 있다. 김선희 외(2005)는 공공정책 형성이나 결정과정의 상황변화 측면을 고려해 공공정책 분석의 새로운 방법론으로서 참여적 의사결정과 사회합의형성시스템을 제시하였다. 권영규(2006)는 공공사업을 둘러싼 갈등성격과 갈등 관리전략의 연계를 규명해내기 위해 청계천복원사업을 대상으로 정책형성, 결정, 집행과정 전반에 걸쳐 나타나는 갈등을 분석하였다. 윤종설(2007)은 행정과 정책과정에서 나타나는 다양한 사례를 갈등 관리시스템에 적용·분석함으로써 정부정책과정에 국민과 이해당사자의 적극적인 참여를 유도하고 참여적·심의적·숙고적 의사결정을 이끌어내는 갈등 관리시스템을 제안하였다.

(2) 연안공간·자원 관련 갈등 관리 연구

① 국외 연구동향

연안공간과 자원을 둘러싼 갈등 관리연구는 국내보다는 외국에서 더욱 활발히 진행되고 있다. 우선 연안공간과 자원의 이용 갈등에 대한 연구로 Sorenson(1971)과 Englander, Feldman, and Hershman(1977)의 연구가 있다. 이 연구에서는 국가적·국제적 차원에서 표출될 수 있는 갈등의 유형을 잘 정리해 두었다. Dubois, Berry와 Ford(1985), Dubois와 Towle(1985)는 연안자원을 지속적으로 감소시키는 데 영향을 미치는 개발압력에 대해 검토함으로써 연안자원 보전과 개발 간의 갈등에 대해 언급하였다. Sorensen과 McCreary

(1990)는 선진국과 개발도상국의 연안통합관리제도에 대한 분석을 수행했는데, 연안통합관리제도가 성공적으로 수행되기 위해서는 연안보전과 개발을 통합적으로 조정하고 연안자원의 공정한 배분이 이루어져야 한다는 점을 명시하였다. Rijsberman(2000)은 라틴아메리카와 캐리비언 지역의 연안갈등원인과 유형 등을 분류하고 갈등 관리를 위해 정책적으로 필요한 항목을 제안하였다. White 외(2007)는 오스트레일리아의 동부연안 개발에 관한 갈등을 분석한 후, 연안자원 이용과 배분을 둘러싼 갈등을 줄이기 위한 핵심요소로 적합한 정보(appropriate information), 참여과정(participatory processes), 현명한 사업 동의(wise practice agreement)를 꼽았다.

② 국내 연구동향

국내에서 수행된 연안·해양과 관련된 갈등 관리 연구로는 남정호(2005), 최지연(2005), 김형태 외(2006), 한규설(2007) 등이 있다. 남정호(2005)는 연안의 지속가능발전을 위해 연안통합관리의 기본이념인 통합의 관점에서 사회적 갈등을 체계적으로 조정·관리하기 위한 기본방향을 제시하였는데, 이를 위해 '갈등발생 사전 억제를 위한 인프라 구축(front-of-pipe)'과 '갈등조정을 위한 메커니즘 구축(end-of-pipe)'을 제안하여 갈등 관리에 관한 기본적인 접근방식을 제시하였다. 최지연(2005)은 보호가치가 높은 공간과 자원을 둘러싼 갈등을 분석하기 위해, 태안 신두리 해안사구를 사례지역으로 삼아 시기별로 갈등원인과 이해관계자, 갈등해소과정에 대해 살펴보았다. 김형태 외(2006)는 항만정책과 관련한 갈등을 분석하였는데, 특히 항만명칭, 항만구역외획정, 항만물동량 배분에 관련한 갈등내용, 과정, 해결과정을 구체적으로 분석하였고, 항만갈등으로 인해 발생하는 사회적 비용 규모를 계량화하여 갈등에 따른 피해 정도를 구체적으로 파악하였다. 한규설(2007)은 우리나라의 어업제도상 갈등요인을 분석하고 어업갈등을 해소하기 위해 갈등조정협의회 구성, 어업처분상의 문제점 해소, 연안어업세력 간

의 조정 등을 통한 방안을 제시하였다. 그 외 연안공간의 개발과 보전에 대한 첨예한 갈등을 보였던 새만금 사업과 관련한 갈등연구는 갈등구조 분석(이승민, 2003), 문화적 분석(김서용, 2005), 의사결정과정 분석(김명식, 2001), 거버넌스 분석(신기현 외, 2006) 등 다양한 연구방법이 적용되어 수행되었다.

국내외 공공갈등연구는 갈등기능, 정책갈등과정, 공공갈등 관리 등 다양한 부문에서 갈등연구가 진행되어 왔으며, 연안 공공갈등 관련 연구는 국외 연구의 경우 연안통합관리 관점에서 갈등을 다루고 있는 연구가 많았고, 국내 연구는 공공갈등사례 중 새만금 사업과 같이 연안에서 표출되는 사례연구와 자원, 항만 등 개별 분야의 갈등 연구가 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 지금까지 살펴본 국내외 선행연구 현황을 정리하면 <표 1-3>과 같다.

| 표 1-3 | 선행연구 현황

구분		선행연구 현황
공공갈등 관리	국외	· 갈등기능 : Coser(1956), Turner(1978) · 정책갈등과 갈등 관리 요소 : Campbell(1984), Qurik(1989) · 공공갈등 관리 : Susskind, McKearnan과 Thomas-Larmer(1999) · 공공갈등 평가기준 : Moore(1996) · 공공갈등 영향 : Buckle & Thomas-Buckle(1986), Andrew(2001)
	국내	· 환경시설입지 관련 연구 : 박종화(2000), 김도희(2001), 김길수(2002), 안동기(2000), 이수장(2001), 문태훈(2001) · 지역갈등 관련 연구 : 조명래(1996), 윤용희(1998), 김인철(1999) · 환경갈등 관련 연구 : 정규호(2007), 강성철·문경주(2005), 문태훈(2001), 조명래(2003), 김선희(2006) · 공유재갈등 관리 연구 : 홍성만 외(2004), 강윤호(2005) · 공공갈등 관리 연구 : 지속위(2004·2005), 김유환(2004), 나태준(2004) · 갈등 관리의 실증적 연구 : 하혜영(2007) · 갈등예방 관련 연구 : 김선희 외(2005), 권영규(2006), 윤종설(2007)

| Ⅱ 1-3 | 선행연구 현황(계속)

구분		선행연구 현황
연안공간·자원갈등관리	국외	· 연안공간과 자원이용 갈등 관련 연구 : Sorenson(1971), Englander, Feldman, and Hershman(1977) · 연안갈등 유형 관련 연구 : Dubois, Berry와 Ford(1985), Dubois와 Towle(1985) · 연안갈등 관리제도 관련 연구 : Sorensen과 McCreary(1990) · 갈등 관리 사례 연구 : Rijsberman(2000), Ian White et al(2007)
	국내	· 통합관리 관점의 연안갈등 관리 관련 연구 : 남정호(2005) · 항만 관련 갈등 관리 관련 연구 : 김형태 외(2006) · 보호구역 관련 갈등 연구 : 최지연(2005) · 어업갈등 연구 : 한규설(2007) · 새만금 갈등 연구 : 이승민(2003), 김서용(2005), 김명식(2001), 신기현 외(2006)

(3) 선행연구의 시사점과 차별성

공공갈등 관리와 관련된 선행연구를 살펴보면, 국외에서는 공공갈등의 기능, 접근방식, 갈등해결 요소, 갈등해결과정, 갈등영향 및 평가 등 갈등에 관한 총체적 관점에서 연구가 이루어지고 있다는 것을 알 수 있었다. 국내의 공공갈등 연구는 초기에는 입지갈등과 지역갈등에 한정되어 있다가 2000년 이후 국책사업과 정책을 둘러싼 갈등이 심각하게 분출됨에 따라 지속가능위원회를 중심으로 공공갈등 관리에 관한 연구가 본격적으로 이루어졌다. 특히 환경가치에 관한 국민적 공감대가 형성되면서 환경갈등, 공유재갈등과 관련한 연구 등이 정책학 분야에서 활발히 이루어졌고, 갈등해결의 방법 중에 하나인 사회합의형성과정에 관한 연구도 동시에 이루어졌다. 연안공간과 자원관리 갈등 연구의 경우, 국외에서는 연안공간과 자원이용에 관한 갈등의 유형, 개발과 보전을 둘러싼 연안이용 갈등, 연안갈등 관리를 위한 제도 구축·운영, 갈등 관리사례 연구 등이 이루어져 갈등 유형 분류, 갈등 관리과정, 갈등해결의 선결조건 등을 통해 시사점을 얻을 수 있다.

또한 국내에서 수행된 연안 공공갈등 관련 연구도 갈등 관리 기본방향, 갈등해결 방법, 갈등사례 연구 등이 다양하게 이루어져 다양한 부문에서 시사점을 얻을 수 있다.

한편 연안 공공갈등과 관련된 연구는 양적으로 증가하였으나, 여전히 연안 관련 항만, 어업, 공유수면 관리 등 기능에 따라 접근하고 있어 통합적 관점에서 연안·해양 공공갈등을 관리하기 위한 방안을 제시하는 데 한계가 있었다. 또한 연구방법론이 특정 공공갈등에 관한 사례연구에 편중되어 있어 맥락적 분석보다는 미시적 분석에 머무는 경우가 많아 연안에서 표출되는 다양한 공공갈등 유형에 따른 갈등 유발요인을 도출해내는 데 어려움이 있었다. 또한 연안 공공갈등이 발생하는 태생적 요인을 분석함에 있어 '공간적 차이(spatial difference)'를 간과함에 따라 연안이 가지고 있는 생태적 특성, 사회경제적 구조, 권한의 범위 등에 의한 갈등의 근원적 배경을 규명하는 데 한계가 있었다.

따라서 본 연구와 선행연구와의 차별성은 우선 연구의 공간적 범위를 '연안(coastal zone)'에 한정하고 연안 갈등내재적 속성을 생태적 복잡성, 사회경제이용 다양성, 권한의 중첩성으로 나누어 살펴봄으로써 다른 공간과의 차이점을 규명하였다. 다음은 연안 공공갈등의 유형과 그 원인을 알아보기 위해 연안 공공갈등의 사례를 양적으로 수집·분석하였다. 양적 연구는 연안에서 발생했던 공공갈등사례를 정부 및 연구기관의 보고서, 언론매체 등의 자료를 통해 수집하였다. 단, 갈등 특성상 갈등이 발생하는 요인과 그에 따른 영향은 다양하기 때문에 실증적으로 분석해 일반화하기에는 한계가 있으므로, 이를 위해 연안 공공갈등의 핵심 당사자인 중앙정부와 지방정부 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 연안 공공갈등에 관한 강도와 심각성, 원인 등에 대해 알아보았다. 또한 연안 공공갈등 관리의 심층분석을 위해 '마산 수정지구 매립 갈등사례', '장항국가산업단지 개발 갈등사례', '태안군 연안관리지역계획 수립 갈등사례'에 대해 제도분석틀을 활

용하여 분석을 시도하였다. 따라서 기존 연구와는 다르게 연안공공갈등 분석을 위해 통시적 분석과 미시적 분석을 동시에 수행함으로써 기존 연구와 차별성을 갖는다고 볼 수 있다. 본 연구는 기능적·부문적으로 수행해 온 기존 연구와는 달리 연안통합관리의 관점에서 연안공간과 자원을 둘러싼 공공갈등 관리방안을 제시함으로써, 효과적인 연안관리정책을 수립·집행하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

제 2 장 공공갈등 관리의 이론과 국내외 법제 검토

1. 공유재와 공공갈등의 이해

1) 공유재 관리의 문제

(1) 공유재의 문제

Ostrom(1999, p. 278)는 공유재(common pool resource)를 누구에게도 소유되어 있지 않은 육상・해양생태계의 자원시스템으로 규정하고 있다. 공유재는 호수, 바다, 수산자원, 숲, 대기와 같이 특정 개인이 사용하면 다른 개인이 사용할 수 있는 공간・자원의 양과 질은 감소하게 되고(subtractability), 공동으로 사용할 수 있으나 잠재적인 이용자를 배제하기 곤란한(non-excludability) 특징을 가지고 있다(Ostrom, 1999, p. 497).[3)]

이와 같은 특성으로 공유재의 문제는 자원과 공간이용・관리의 문제와 연결되며 궁극적으로 공정한 공간이용과 자원배분의 문제로 귀결된다. 왜냐하면 공유재 문제에 있어서 재화의 속성으로부터 필연적으로 수반되는 무임승차가 문제의 핵심이 되기 때문이다. 한 사람이 다른 사람이 공급하는 편익으로부터 배제될 수 없을 때 개인은 공동의 노력에 기여하려 하지 않고 다른 사람들의 노력에 무임승차하려는 동기를 지니게 된다. 공유재를 효율적으로 이용하려는 개인은 잠재적인 이용자를 배제하기 곤란하므로 가능한 한 많은 양의 공유재를 이용함으로써 자신의 이익을 극대화하려 하

3) 경제학에서는 일반적으로 재화의 분류기준을 배제성(excludability)와 경합성(revalry)에 두고 있다. 배제성과 경합성을 모두 갖고 있는 재화를 사적재화로, 반대로 배제성과 경합성이 모두 없는 재화를 공공재(public goods)로, 배제성은 없지만 경합성이 있는 재화는 공유재(commons resource)로 분류한다(배득종, 2004, p. 148).

나, 편익감소성으로 인해 사용량이 증가함에 따라 사용 가능한 공유재의 양은 점차 감소하게 된다. 결국 개개인의 무절제한 이익 추구가 궁극적으로 전체의 손실을 가져온다. 따라서 공유재가 효과적으로 이용・관리되려면 이용자가 적정 수준 이상의 공유재 사용을 자제해야 하나, 자신들의 이익을 극대화하기 위해 공유재 사용을 자제하지 못하게 되고 그에 따라 자원과 공간이용의 사회적 최적성(optimality)을 달성하지 못하게 된다.[4)]

이와 같이 개인적 합리성에 기초한 행동에 의해 사회적 최적성을 달성하지 못하게 되면 사회적 딜레마[5)]가 발생한다. 예를 들어 보호구역 지정・관리를 둘러싼 갈등이라든지 공유수면매립을 둘러싼 환경갈등 등이 이에 해당하며 정책수요 간의 모순, 절차적 정당성과 효율성 요구 간에 상충이 나타나 정책결정자는 난감한 문제에 봉착하게 된다. 사회가 민주화되고 개인의 자유와 시민사회 영역의 자율성이 증대됨에 따라 사회구성원들은 자신의 이해관계에 더 민감하게 반응하게 될 것이기 때문에 이익갈등은 더 증가할 것이고 공공정책에 관한 개인과 집단 간의 갈등은 더 첨예해지고 심화될 것으로 전망된다. 따라서 정책결정자는 공유재의 수요와 공급이 적정한 상태에서 유지・관리될 수 있는 방향으로 정책을 수립하고 이행하는 것이 매우 중요한 문제가 된다.

---

4) 공유재가 지속가능한 재생산 능력을 초과하면 자원이 고갈되는 경우를 가리켜 Hardin(1968, pp. 1243~1248)은 공유재의 비극(tragedy of the commons)이라 하였다. 개인이 유리한 대로 행동하면 전체적으로 해(害)가 된다는 구성의 오류를 이론화하였다.

5) 두 가지 선택 가운데 무엇을 선택할지 몰라 망설이는 상황은 일반적으로 딜레마라는 용어로 표현되며, 실제의 정책결정 중 많은 부분은 두 개의 대안이나 가치 간의 피할 수 없는 선택 상황에서 이루어진다. 딜레마란 잠정적으로 “두 개의 가치(혹은 대안)가 선택 상황에 나타날 때, 어느 한 가치(대안)의 선택으로 인해 나타나는 기회손실이 크기 때문에 선택이 곤란한 상황”이라고 정의할 수 있으며, 다시 말해 두 개의 가치(대안)가 서로 상충하고 있는 상태를 의미한다.

(2) 공유재의 관리방식

여러 학자들은 공유재의 효과적 유지·관리를 위한 정책적 접근방식으로서 국가의 적극적 개입을 통한 해결과 사유재산권을 부여함으로써 시장의 논리를 통해 해결하는 방식, 시민사회 참여를 통해 자치적으로 해결하는 방식을 제시하고 있다.(<표 2-1>).

Hardin(1968)은 공유재의 적정관리를 위해서 국가가 자원을 체계적으로 관리해야 한다고 주장하였다. 즉 국가의 적극개입을 통한 해결방식은 공유재에 관한 결정과 권한을 국가가 소유하여 공유재의 사회적 최적성을 달성하고자 하는 것이다. 그러나 이러한 접근방식은 국가가 공유재를 효율적으로 관리할 수 있는 적절한 동기가 부족하고, 지역 정보를 제대로 파악하지 못해 실제 사용자의 문화나 규범의 중요성을 인식하지 못하고 공유재 이용과 관련된 문제가 발생할 경우 실질적으로 책임을 지지 않는다는 한계가 있다. 또한 정부에 소유권이 귀속되더라도 개인의 공유재 사용을 배제하기 어렵고 많은 관리비용이 수반되게 된다(이명석, 2006, pp. 259~260).

정부에 의한 해결방식에 대한 비판과 함께 대안으로 제시된 것이 사유재산권을 강화를 통한 시장논리의 도입의 주장이다(정건화, 2007, p. 26). 사유재산권을 부여하는 방식에 대해 Coase(1960)는 사유재산권만 명확히 설정되면 이해관계자 스스로 자발적 협약을 통해 외부효과 문제를 해결할 수 있다고 보았다. 이런 경우 정부는 사유재산권을 설정하는 소극적 역할만 하면 된다. 그러나 Wiggins와 Libecap(1985, pp. 368~385)에 따르면 이 방식은 공유재와 관련된 정보의 부정확성으로 인한 부적절한 소유권 규정으로 오히려 새로운 갈등을 야기하고 증폭시킨다고 보고 있다(이명석, 2006, p. 260). 설사 사유재산권의 허용이 논리적이며 현실적으로 실현 가능하더라도 사회적으로는 허용되지 않는 경우가 대부분이다.

| Ⅱ 2-1 | 공유재 관리방식의 유형과 한계

구분	주요내용	한계
국가의 적극개입	- 공유재에 국가의 소유권을 확립하여 정부가 직접 규제	- 부적절한 동기 부여 - 지역정보의 파악 한계 - 정보 부족 - 정치적 책임성 부재
시장주의 접근	- 모든 공유재에 사유재산권을 설정하는 등 시장논리 도입을 통해 해결	- 정보의 불완전성 - 부적절한 사유재산권 부여 - 사회적 수용 불가능성
자치적 해결	- 공유재 사용자의 자발적 협력을 통해 공유재 문제 해결	- 지역 특성에 적합한 공유재 관리제도 마련 필요

시민사회의 참여를 통한 자치적 해결은 공유재 이용자 스스로 문제를 해결하는 방식을 말한다. 전통적 공유재 관리정책의 한계를 지적한 Ostrom (1999, pp. 506~508)은 상황에 따라 이용자들이 스스로 규칙을 만들어 공유재의 문제를 해결할 수 있다고 보았다. 즉 지역과 이용자 집단의 특성이 적절히 조화를 이룬 제도적 장치가 만들어진다면 공유재 문제가 해결된다는 것이다. 그러나 자치적 노력을 통한 공유재 관리정책이 항상 성공하는 것은 아니며, 공유재 이용자 스스로 지킬 수 있는 적절한 공유재 관리제도를 마련하여 운영하는 것이 중요하다고 언급했다.

Ostrom(1999, pp. 508~519)은 정부 규제나 사적소유권 부여 없이 공유재 이용자 간의 자발적 협력에 의해 성공적으로 관리된 사례를 종합적으로 분석하여 제도설계의 7가지 원칙을 제시하였다(<표 2-2>). 제도설계원칙 1~6까지를 구현하기 위한 제도적 장치는 실질적으로 공유재를 이용하는 집단에서 자치적으로 마련할 수 있지만 제도설계원칙 7은 공유재를 이용하는 집단이 만든 규칙을 법제도적으로 보장할 수 있는 장치가 반드시 마련되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

| Ⅱ 2-2 | 공유재 문제의 해결을 위한 제도설계 원칙

원칙		주요내용
원칙 1	명확한 공유재 이용자 경계 설정	- 공유재 이용자의 역할을 분명하게 하여 공유재 관리 비용을 부담하고 편익을 가져갈 집단이나 개인을 확인할 수 있어야 함.
원칙 2	지역의 현지 조건에 부합	- 지역 특성과 비용·편익을 적절히 연계하여 제도의 공정성을 확보하도록 함
원칙 3	다양한 이해관계자 참여	- 의사결정과정에 개인과 전문가 등 다양한 이해관계자를 참여시킴으로써 구체적인 지역정보가 공유재 관리에 적절히 반영하도록 함.
원칙 4	공유재 이용 감시체제 마련	- 공유재 이용의 모니터링 체계와 공동으로 만들어 낸 규칙이나 정책을 위반할 경우 이에 대한 적절한 제재, 갈등 관리장치를 구체적 규정으로 마련 - 원칙 1~3의 집행이 가능하도록 지원
원칙 5	운영규칙 위반에 대한 적절한 제재	
원칙 6	이용자 간 갈등해소 장치 마련	
원칙 7	자치조직권의 공식적 보장	- 공유재 이용자의 공식적 권리 인정 - 공유재의 부당사용자 배제

자료 : Ostrom, 1999, pp. 508~519.

특히 Ostrom은 공유재를 성공적으로 유지·관리하기 위해서는 제도적으로 몇 가지 사항을 고려하여야 한다고 주장하고 있다. 우선 특정 지역에 살면서 지역의 생태적·사회경제적 체계를 개발하고 이용해 온 이용자의 지역지식(local knowledge)을 충분히 활용해야 한다는 것이다. 그리고 공유재의 이용자 간에 자발적인 협력과 합의가 이루어질 수 있는 호혜성과 신뢰 등 사회적 자본이 존재하여야 하며, 이용자들이 동일한 권한을 가지고 의사결정에 참여할 수 있도록 법·제도적으로 보장되어야 한다. 또한 공유재에 관한 상세한 정보를 낮은 비용으로 제공받아 이에 대한 편익과 위험을 이해할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 공유재 문제를 공식적 권위에 의존하지 않고 이용자 간의 합의를 통해 해결하기 위해서는 이용자 집단

간의 갈등해소장치와 자치권 등이 법적으로 인정되어야 하며, 정부는 모든 권한을 상세하게 규정하고 강제하기보다는 집단의 최소한의 권한을 인정하면 될 것이다.

Ostrum이 제시한 공유재 문제의 해결을 위해 행위주체 스스로의 참여를 통해 제도조건을 설정하거나 바꿈으로서 공유재 문제에 내재한 집단행동의 딜레마를 해결하는 방식으로 거버넌스의 개념과 일치한다. 이러한 시민참여방식을 통한 갈등해결은 시장적 해법과 국가개입의 미비한 점을 보완한 방식이라 할 수 있다. 제3섹터로 불리는 공간에서 조정양식에 주목한 브륀(Bruyn)도 시장의 확대와 정부개입의 증대가 악순환적 고리를 이루는 상황에서 문제해결은 어느 한쪽의 영역을 증대시키는 방식이 될 수 없다고 하였고, 경제주체들이 사회적 비용을 경제영역 안으로 내부화하는 방식으로 자치적 행동규칙을 실천하여 사익과 공익이 조화될 수 있는 사회시스템을 확립할 것을 주장하고 있다(정건화, 2007, p. 29).

2) 공공갈등의 이해와 유형

(1) 공공갈등의 개념

갈등은 사회과학의 오래된 주제임도 불구하고 아직까지 일반화된 결론을 도출하고 있지 않다(서문기 외, 2001, p. 11).[6] 일반적으로 갈등의 개념은 특정 사회적 현상이나 발전요인에 대한 당사사 간의 동의 여부, 이해관계

6) 갈등의 차원이 개인·집단·조직·지역·국가 간의 상호관계에서와 같이 다양하며, 갈등의 원인도 가치·이해관계·제도·체제·이념·권력·자원·보상과 같이 다양하기 때문이다. 갈등의 형식도 불만, 불평 등 개인적 차원에서부터 투쟁·혁명·변혁과 같은 사회적 차원의 집단행동에까지 이르고 있다. 갈등의 내용은 형식적인 합의에 의한 협상·협동·협력관계가 실질적으로 내적 갈등을 축적하기도 한다. 효과적 측면에서는 분리, 해체, 붕괴, 통합, 단결 등 상호 이질적인 요소도 포함한다. 요컨대 갈등의 다양성 및 이질성과 함께 갈등의 차원·원인·형식·내용·효과적 측면에서 상당한 수준의 복합성을 갖는다고 할 수 있다(서문기 외, 「한국사회의 갈등구조의 이해」, 2004, pp. 5~28).

의 양립가능성, 실제와 인식 간의 차이, 세계관 및 행위양식의 불일치로 구성된다. 갈등은 현재 사회구조 내에서 개인이나 집단이 가지고 있는 사회적 욕구의 표출방식과 밀접한 연관이 있다고 볼 수 있다. 사회가 안정되어 사회구성원의 역할이나 책임의 분배가 어느 정도 이루어진 사회에서 발생하는 갈등은 사전에 조율될 가능성이 높고, 표출된 갈등은 사회적 합의과정을 통해 해소될 수 있다.

공공갈등(public conflict)은 학자들이 연구하는 관점에 따라 다양하게 정의되지만, 공통적으로 정부나 공공기관이 추진하는 정책이나 사업으로 인해 발생하는 갈등을 의미한다. 고전사회학자들은 공공갈등(public conflict)에 대해 한정된 자원에 대한 경쟁이나 가치상의 차이, 또는 의사결정이나 정책결정의 대안 선택기준이 명확치 못한 경우 개인이나 집단 간의 의견 불일치로 곤란을 겪게 되는 상황으로 정의하였다(Coser, 1956; Pondy, 1969, pp. 501~502). 나태준(2004, p. 50)은 공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서는 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 상황에 초점을 두고 있다. 신창현(2005)은 국민의 권리와 의무에 중요한 영향을 미치는 정책을 세우거나 변경하고, 법령을 고치거나 새로 만들 때, 또는 사업계획을 수립하고 집행할 때 이로 인해 발생하는 국민과 정부, 정부와 지자체, 지자체와 지자체, 지자체와 주민 간의 갈등은 모두 정부나 지자체가 갈등의 당사자인 공공갈등이라고 정의하였다. 하혜영(2007, p. 17)은 공공갈등을 정부가 공익 추구를 위한 사업이나 정책 등을 추진하면서 공공기관 상호 간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등이라고 정의하였다. 윤종설(2007, p. 26)은 중앙정부와 지방정부 등 공공기관이 갈등당사자가 되어 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사회계획 등의 공공정책을 수립하고 집행할 때 정부 간 또는 정부와 시민 간에 발생하는 각종 갈등을 공공갈등이라고 정의하고 있다. 2007년에 제정된 「공공기관

의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 '공공갈등관리규정')」에서는 공공갈등을 "법령의 제·개정 및 각종 사업계획의 수립과 추진을 포함한 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌"이라고 정의하고 있다.

위에서 제시한 공공갈등의 정의를 정리해 보면 공공갈등은 "공공의 이익을 추구하는 정부나 공공기관이 정책이나 사업을 수립하고 추진하는 과정에서 발생하는 다양한 이해관계의 충돌"이라 정의할 수 있다.

| 표 2-3 | 공공갈등의 개념 정리

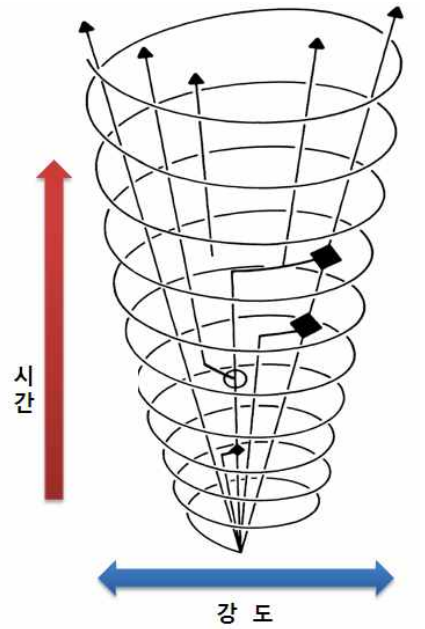
구분	내용
Coser(1956) Pondy(1969)	한정된 자원에 대한 경쟁이나 가치상의 차이, 또는 의사결정이나 정책결정의 대안 선택기준이 명확치 못한 경우 개인이나 집단 간의 의견 불일치로 곤란을 겪게 되는 상황
나태준(2004)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 상황
신창현(2005)	국민의 권리와 의무에 중요한 영향을 미치는 정책을 세우거나 변경하고, 법령을 고치거나 새로 만들 때, 또는 사업계획을 수립하고 집행할 때 이로 인해 발생하는 국민과 정부, 정부와 지자체, 지자체와 지자체, 지자체와 주민 간의 갈등
하혜영(2007)	정부가 공익 추구를 위한 사업이나 정책 등을 추진하면서 공공기관 상호 간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생되는 갈등
윤종설(2007)	중앙정부와 지방정부 등 공공기관이 갈등당사자가 되어 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사회계획 등의 공공정책을 수립하고 집행할 때 정부 간 또는 정부와 시민 간에 발생하는 각종 갈등
공공갈등관리규정	법령의 제·개정 및 각종 사업계획의 수립과 추진을 포함한 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌

(2) 공공갈등의 특성과 기능

① 공공갈등의 특성

정부정책이나 사업은 공공의 이익을 우선으로 하고 희소한 자원에 대한 배분과 유지 등에 관한 다양한 이해관계자의 요구와 가치 등을 조정하는 기능을 가지고 있기 때문에, 공공갈등은 다른 사회갈등과는 다른 특징을 나타낸다.

우선 공공갈등은 시간이 흐르면 흐를수록 이해관계자가 증가하고 유형도 다양해지는 특성을 갖기 때문에 이해관계자의 범위를 명확하게 한정하기 어렵다(Carpenter와 Kennedy, 1981, p. 65). 공공갈등은 다자 간의 갈등이 많아 직접 이해관계를 갖는 갈등당사자뿐만 아니라 간접적 영향을 받는 시민들까지 포함하게 된다. 특히 환경문제를 주요 쟁점으로 하는 공공갈등의 경우 이해당사자의 범위가 해당 지역, 국가, 세계 차원으로 확대될 수 있다. 공공갈등 관리에 있어 이해관계자의 범위를 어디까지로 정할 것이며 다양한 당사자에게 동일한 지위를 부여할 것인가에 대한 문제가 나타난다(지속위, 2005). 둘째는 공공갈등의 쟁점은 다양하고 복잡한 특징을 가지고 있다. 갈등쟁점은 이해관계, 가치, 정체성 등 다양한 갈등내용을 포함하고 있으며 이러한 갈등쟁점은 복잡하게 연관되어 있다(Pruitt & Carnevale, 1993; 하혜영, 2007, p. 18). 복잡하게 얽힌 갈등은 한 지역 혹은 행정관할권에 국한되지 않고 파급되며 갈등내용도 복잡하고 불확실하기 때문에 해결책을 마련하는 것도 쉽지 않다(Duke, 1996). 예를 들어 새만금 사업의 경우, 갯벌의 가치, 갯벌의 생성 가능성, 수질 유지 등이 갈등의 원인으로 작용하였다.



자료 : Carpenter와 Kennedy, 1981, p. 67.

| 그림 2-1 | 갈등의 악순환

셋째는 공공갈등은 공익(public goods)의 배분을 둘러싼 갈등양상을 보인다. 정부가 추진하는 사업은 특정 지역이나 특정 계층만이 아니라 국민 전체에게 영향을 미치게 된다. 정책 수립·집행으로 인한 편익 구조의 분리, 수혜지역과 피해지역 간의 문제 등이 갈등으로 표출될 가능성이 높다.

넷째는 공공갈등이 유발되는 정책이나 국책사업에는 사회적 비용이 크게 투입된다(지속위, 2005; 하혜영, 2007, p. 18). 이는 실제 사업비용뿐만 아니라 사업 이전의 타당성조사와 연구에도 비용이 투입되는 것을 의미한다. 이런 비용은 일정의 매몰비용(sunk cost)이며, 이러한 매몰비용으로 인해 갈등이 해결되지 않는 경우도 많다. 또한 기회비용의 문제도 발생하는데 대규모 비용이 투입된 공공시설이 제 기능을 발휘하지 못하거나 공사가 중단되는 경우 기회비용의 손실도 크다.

다섯째는 공공갈등은 다른 갈등보다 증폭될 가능성이 더 크다. 갈등이

단계적으로 해결되지 못한다면 갈등당사자는 더 확대되어 갈등은 증폭된다. 또한 언론이나 시민의 관심이 증대되다면 갈등은 더욱 심각한 수준으로 양산될 가능성이 높다.

여섯째는 다른 갈등에 비해 공공갈등은 해결과정이 복잡하고 해소하는데 시간과 비용이 많이 투입되며 갈등당사자 간 합의도 어렵다는 점이다(정건화, 2007, p. 16). 왜냐하면 다양한 이해관계자가 개입됨에 따라 갈등해결에 다양한 변수가 생겨나기 때문이다.

② 공공갈등의 기능

학자에 따라 갈등을 불가피한 긴장으로 피하거나 제거해야 할 대상으로 보는가 하면, 사회발전을 촉진하는 요소로서 사회의 보편적 현상으로 인지하기도 한다. 갈등의 부정적 기능에 대해 Deutch(1969)는 갈등은 양립할 수 없는 행위가 일어나는 곳에 언제나 존재하며 어떤 형태로든 바람직하지 않고 비효율적인 행위라고 정의하고 있다. 즉 갈등의 역기능을 강조한 측면에서 본다면 갈등은 분열과 혼란을 초래하고 법과 질서를 해칠 위험을 늘 내포하고 있다. 따라서 갈등의 분출을 효과적으로 통제 또는 관리함으로써 사회질서를 확립해 나갈 수 있다고 보기 때문에 공권력이나 법제도적 관리가 주요한 갈등대응 메커니즘으로 발전한다.

갈등의 긍정적 기능은 Coser(1956)에 의해 완성되었다고 볼 수 있는데, 갈등은 혁신과 창조성을 발휘하도록 압력을 가함으로써 사회 에너지를 새롭게 만들고 활성화시키는 역할을 하며 경제적 측면이나 기술적 측면에서 발전을 촉진시키는 기회로 만든다는 것이다. 즉 가치, 이해관계, 권력 등 사회체계 내에서 발생하는 갈등은 전체 사회의 적응가능성을 높여 주는 역할을 한다는 것이다. 갈등의 순기능을 강조하는 입장에서는 갈등이 표출되는 것은 극히 자연스러운 현상이며 갈등이 없이는 발전이나 건강한 사회변화가 거의 불가능하다. 다만 역사변동과 사회변화의 원동력이 되는 갈등

에너지를 어느 통로와 방법으로 전환시키느냐는 다르게 나타난다. 예를 들어 마르크스의 갈등이론은 구조적 문제를 풀어가기 위해 부정적이고 혁명적인 해결 방식을 선택한다. 하지만, 이의 폐단을 지적한 사회학자들은 갈등에너지의 폭력적 전환을 예방하고 평화적 해결방법을 지향하는 사회적 합의 도출에 초점을 맞춘다. 갈등이 사회체계가 역동적으로 발전하는 데 촉매제 역할을 한다고 보기 때문에 합리적이고 공정한 과정이 보장된다면 갈등은 얼마든지 사회분열이 아니라 통합을 이끌어 낼 수 있는 힘이 있다고 본 것이다. 이러한 이해의 전제는 갈등 자체는 결국 중립적이기 때문에, 건설적이고 비폭력적인 방법과 과정을 통해 갈등이 긍정적 에너지로 전환되는 시스템과 문화가 있는 사회가 건강한 사회라는 인식이다. 그러나 사회를 긍정적으로 발전시키는 데 기여하는 갈등은 주어진 사회구조의 유연성, 적응성, 결집 정도에 따라 달라지기도 한다.

(3) 공공갈등의 유형

① 공공갈등의 발생원인별 유형[7)]

나태준은 공공갈등이 발생하는 원인을 5가지 유형으로 분류하였다. 첫째는 정치적 차원으로, 리더십이 뚜렷하지 않는 경우, 이해관계자에게 사업이나 정책에 대해 뚜렷한 비전 제시가 이루어지지 않은 경우, 정책에 대한 합의가 이루어지지 않은 경우에 발생한다. 둘째는 법제도적 차원으로 모호한 법률, 불명확한 절차, 상충되는 기준 등이 문제가 되어 갈등이 발생할 수 있다. 따라서 법제도의 내용을 조정해 준다면 갈등은 어느 정도 사전에 차단될 수는 있지만 완전히 해소되기는 어렵다. 즉 법제도의 수정과 보완은 갈등해결을 위한 필수요건은 되지만 충분조건이라고 보긴 어렵다. 셋째는 제도적・관리적 차원으로, 정부정책을 이해시키고 시민의 의견수렴과정

7) 나태준, 「정책 인식 프레이밍 접근방식에 따른 갈등의 분석」, 2006, pp. 302~305에서 재정리

이 제도적으로 마련되어 있지 않다면 자연적으로 해소될 잠재적 갈등까지도 현실적으로 표출될 가능성이 높다. 특히 이해관계자 간의 분쟁을 조정하기 위한 기술적 자문, 권고, 중재, 지원조치 등을 담당할 조직이나 기구가 존재하지 않으면 갈등은 증폭되고 해소가 곤란해질 가능성이 높다. 넷째는 경제적 차원으로, 정책집행으로 피해를 본 당사자가 만족할 만한 합리적 수준의 보상이 이루어지지 않는 경우이다. 비용과 편익의 불공평성을 시정할 만한 보상책이 전혀 마련되어 있지 않거나 미흡할 경우 지역 차원의 갈등이 발생할 수밖에 없다. 마지막으로 비합리적 요구나 주장, 막연한 거부감 등 인지적 요인으로 갈등이 발생한다. 정책수립・집행에 따른 잠재적 위험이나 손실에 대한 막연한 두려움, 피해의식, 지역 간 경쟁 등이 복합적으로 작용하기도 한다.

현실적으로 갈등이 발생하는 요인은 단 하나가 아니라 복합적으로 작용한다는 데 문제가 있다. 불완전한 의사소통, 왜곡된 정보, 사실관계의 인식 차이 등은 상대방의 불신으로 이어져 결국 다른 갈등요소와 맞물려 더 큰 갈등으로 증폭된다. 갈등의 원인이 유기적으로 연결되어 있기 때문에 갈등 관리의 전략도 다양하고 복합적으로 구성해야 그 가치를 발휘하고 효과적일 수 있다.

② 정책과정에 따른 갈등 유형

Easton(1953)은 정책을 '사회적 가치를 배분하는 의사결정과 행동의 망'이라고 정의하였다. 즉 정책은 사회적 가치를 배분하는 과정에서 일부 집단은 다른 집단보다 더 혜택을 받는 자원배분의 지침이라고 할 수 있다. 이와 같은 시각에서 정책을 바라본다면 일련의 정책과정에서 갈등은 필연적인 것으로 간주할 수 있다. 정책과정 갈등은 크게 정책의제 설정 및 계획과정, 정책집행과정, 정책평가과정으로 나누어 볼 수 있다(<표 2-4>).

정책의제 설정 및 계획과정에서 발생하는 갈등은 정책이나 사업추진계

획의 절차적 정당성과 투명성에 따라 갈등발생 소지에 영향을 미친다. 이 단계의 갈등은 대부분 잠재된 갈등이거나 초기단계의 갈등으로 분류될 수 있다. 한편 이해관계자는 자신의 욕구와 이해를 최대한 반영하려는 동기가 크기 때문에 이해관계자의 의견을 충분히 수용하는 등 사전에 갈등을 차단할 수 있는 기제를 마련하여 조절한다면 갈등은 사전에 차단될 가능성이 크다(박형서, 2005).

정책집행과정에서 발생하는 갈등은 두 가지로 구분될 수 있는데, 계획단계에서 비공개로 추진하였거나 이해관계자의 참여와 정보가 차단된 채 정책이 집행된 경우, 또는 정책계획과정에서 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 공표된 후 갈등이 시작되기도 한다. 따라서 정책결정 후 집행과정 공개를 통해 투명성을 높여 이해관계자의 불안감을 해소함으로써 갈등을 관리할 수 있도록 해야 할 것이다.

정책평가과정은 정책이 좋았는지 나빴는지를 비판적으로 검토하는 활동으로 정책의 책임성을 확보하기 위해 수행된다. 정책평가과정에서도 시민단체 등 이해관계자의 참여를 통해 정부의 책임성을 추궁하고 환류를 통해 정책오류를 수정하는 역할을 해야 한다(윤종설, 2007, p. 81). 따라서 평가과정에서 이전 갈등해결 결과인 합의안이 제대로 수행되었는지, 갈등당사자의 불만이나 갈등이 표출될 통로가 존재하는지 등을 점검할 필요가 있다.

| 표 2-4 | 정책과정에 따른 갈등 유형

구분	갈등 유형
정책의제 설정 및 결정과정	- 정책이나 사업이 절차적 정당성과 투명성을 고려하지 않은 채 추진될 경우 발생 - 갈등초기단계로 이해관계자의 참여와 의견수렴 통로 확보
정책집행과정	- 계획단계에서 비공개적으로 추진하였거나 이해관계자의 참여와 정보가 차단된 채 정책 집행 - 정책결정과정에서 참여와 합의를 거쳤음에도 불구하고 그 결과가 정책에 제대로 반영되지 않은 경우
정책평가과정	- 갈등해결 결과인 합의안이 제대로 수행되었는지, 갈등당사자의 불만이나 갈등이 표출될 통로가 존재하는지 여부 확인

③ 갈등당사자에 따른 갈등 유형

공공갈등은 갈등당사자에 따라 크게 정부 간 갈등과 정부-주민 간 갈등로 구분할 수 있다(나태준・박재희, 2004, p. 19; 윤종설, 2007, p. 27). 정부간 갈등은 다시 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 구분되며, 수직적 갈등은 중앙정부와 지방정부, 광역자치단체와 기초자치단체 간 갈등을 말하고 수평적 갈등은 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체 등 동급의 지방자치단체 상호 간 갈등을 말한다. 다음은 정부-주민 간 갈등은 공공정책의 수립 및 추진 주체인 정부와 영향을 받는 주민 또는 시민단체 간의 갈등을 말한다.

| 표 2-5 | 갈등당사자에 따른 갈등 유형

	수직적 갈등	수평적 갈등
정부 간 갈등	- 중앙정부-광역기초단체 - 중앙정부-기초자치단체 - 광역자치단체-기초자치단체	- 중앙부처-중앙부처 - 광역자치단체-광역자치단체 - 기초자치단체-기초자치단체
	정부-주민 간 갈등	정부-시민단체 간 갈등
정부-시민 간 갈등	- 중앙정부-주민 - 광역자치단체-주민 - 기초자치단체-주민	- 중앙정부-시민단체 - 광역자치단체-시민단체 - 기초자치단체-시민단체

자료 : 윤종설, 2007, p. 27.

④ 갈등쟁점에 따른 갈등 유형[8)]

갈등은 쟁점에 따라 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상의 갈등, 가치관의 갈등 등으로 구분될 수 있다. 사실관계 갈등은 같은 사건이나 언행, 자료에 대해 서로 이해의 차이가 발생하며 사실관계에 대해 각자 다른 입장에서 주장할 때 발생하는 갈등 유형이다. 이해관계 갈등은 자원이나 공간은 한정적인데 이를 원하는 사람이나 집단이 많을 때 발생한다. 직접적 또는 잠재적 이익이나 자원을 분배하는 과정에서 발생하는 불만이나 부정에 영향을 크게 받고, 흔히 지역개발 과정에서 나타나는 집단 이기주의의 주요 원인이기도 하다. 구조적 갈등은 구조적 문제와 한계 때문에 발생하는 갈등으로써, 적합하지 않은 제도, 규제, 풍습, 관습, 힘의 불균형 등에 의해 개인이나 집단이 지속적으로 물질적, 정신적 피해를 입는 상황이다. 관계상의 갈등은 지속적으로 관계를 유지해야 하는 사람들이 오해, 불신, 편견 등에 의해 관계의 형성과 유지에 어려움을 겪는 갈등상황이다. 특히 의사소통의 부재나 왜곡이 큰 영향을 미치며 다른 원인에 의해 발생한 갈등이지만 쉽게 관계상의 갈등으로 전이되기 때문에 이슈가 해결되어도 갈등이 지속되는 경우가 많다. 가치관 갈등은 환경이나 문화의 성장배경이 다른 개인이나 집단 간에 신념이나 종교, 문화 등 가치관의 차이에서 발생하는 갈등을 말한다.

8) 지속가능발전위원회, 「공공갈등 관리 이론과 기법(상)」, 2005에서 재정리.

2. 거버넌스와 사회적 자본의 구성

1) 거버넌스와 공공갈등 관리

(1) 거버넌스 체계로의 전환과 한계

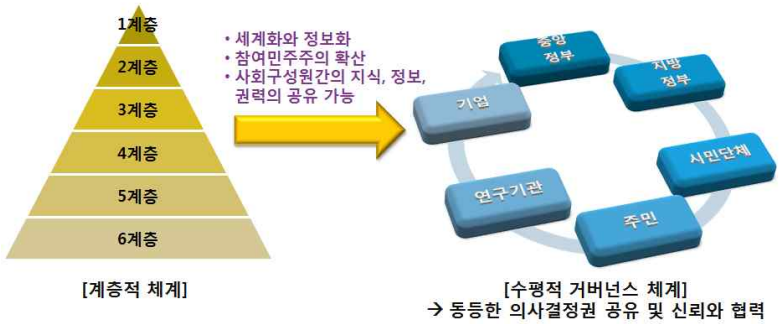
거버넌스(governance)는 사회구성원의 합의와 협력을 통해 사회의 공통 목표를 달성해 나가는 사회적 조정양식이다.[9] 거버넌스에 대해 여러 학자들은 정부의 역할과 위상이 축소되고 다양한 이해관계자가 공공정책에 참여하려는 요구가 커짐에 따라 새로운 공공관리의 필요성이 대두되면서 등장하였다고 보고 있다(한승준, 2007, pp. 97~99).[10] 사회과학에서 거버넌스 개념이 중요해진 이유는 통치과정에 관련된 다양한 이해관계자의 네트워크가 제도화되었기 때문이다.[11] Kickert(1997, p. 735)는 거버넌스에 대해 다양한 이해관계자(중앙・지방정부, 이해집단, 개인 등)로 구성된 복잡한 네트워크를 관리하는 정부운영방식으로 규정하고 있다. 거버넌스 체계 하에서 사회구성원은 정부 이상이거나 정부와 동등한 정도의 사회통제에 필요한 지식, 정보, 권력을 공유하여 사회문제를 쌍방향 혹은 다방향의 네트워크를 구축해 해결하려고 한다. 네트워크 사회에서는 다양한 가치가 출현하기 때문에 반드시 '차이(difference)'를 인정해야 하고, 네트워크에 속한 이해관계자는 상호의존성이 증가하기 때문에 신뢰 구축은 필수요건이 된다. 또

9) 사회적 조정은 다양한 개인의 상호작용을 조정하여 사회문제를 해결하는 것을 의미한다. 사회적 조정의 유형에는 '시장', '관료제', '민주주의' 등이 있다(이명석, 2002, p. 326).

10) Kickert(1997, p. 735)에 따르면, 제1세대 정부의 운영목적은 효율성과 효과성이었다면 제2세대 정부에서는 사회정의, 합법성, 형평성과 공정성 등을 중요한 가치로 삼았다. 제3세대 정부는 탄력적이면서도 신중하며 적응관리를 실현할 수 있는 유연한 운영방식을 채택한다는 점을 강조하고 있다.

11) 거버넌스는 그 개념적 논의의 수준에 따라, 거버넌스를 단순 국가의 국정관리체계로 보고 다양한 국정관리체계를 설명하고자 하는 논의와 거버넌스를 좁은 개념으로 보고 네트워크식 국정관리체제로 이해하려는 경향으로 나누어 볼 수 있다(윤종설, 2007).

한 정부는 더 이상 공공서비스의 공급자가 아니라 다양한 이해관계자의 협력 네트워크를 구축하는 역할을 담당하게 되었다(Kicket, 1997; 이명석, 2006, p. 3). 이에 따라 국정운영방식도 정책결정자들이 상부하달식으로 정책을 결정하고 집행하던 '계층제'에서 대등한 정책주체들이 협력하는 '네트워크'로 전환되고 있다(유재원 · 소순창, 2005, p. 41)(<그림 2-2>).



| 그림 2-2 | 사회변화에 따른 국정운영방식의 변화

거버넌스 이론의 대두에 대한 시대적 필요성과 신거버넌스 이론의 개념적 유용성에도 불구하고, 거버넌스 이론이 지니는 문제점을 지적하는 국내외 연구 역시 다수 존재한다(정건화, 2007, pp. 102~103). Jessop(2000)은 시민사회의 사회문제 해결역량에 대한 불신이 존재하기 때문에 중앙집권적 통제 없이 사회문제가 해결되는 경우 '거버넌스 실패(governance failure)'가 불가피하게 발생할 수 있음을 지적하고 있다. 즉 네트워크식의 국정운영방식이 유용할지라도 여전히 정부의 조정역할은 중요하게 다루어야 한다고 주장하였다. Newman(2001)은 진정한 의미의 네트워크가 아닌 파트너십을 지나치게 강조하게 되면 오히려 전통적 계층제의 절차와 규정 등만을 보완하는 수단으로 활용될 수 있다고 경고하고 있다(정건화, 2007. p. 103). 나태준(2006) 역시 거버넌스를 부패에 대한 대안으로 보는 일반적 견해와는 반대로 거버넌스의 실패로 인한 부패 가능성에 대해 언급하고 있다. Kramer

(1994)는 거버넌스 체제에서는 행위자들이 분산되어 있고, 이들의 업무성과 차이는 다양한 원인을 지닐 수 있기 때문에 업무 성과를 제대로 측정하기 어렵다는 점을 지적하고 있다.

(2) 공공갈등 관리의 중요성

정부 주도의 국정운영방식에서 거버넌스 국정운영방식으로 패러다임이 전환됨에 따라 정부운영에 관한 관심과 인식이 높아지면서 공공정책 결정과 집행과정에서 다양한 갈등이 분출되고 있다. 전통적 권위주의 정부에서는 억압되고, 잠재되어 있던 갈등이 참여와 네트워크를 바탕으로 하는 거버넌스 체제 하에서는 밖으로 표출·확산된 것이다(지속가능발전위원회, 2004, pp. 7~9).

2000년대에 들면서 공공갈등이 양적으로 증대하고 범위가 확대되는 원인은 해당 정책과 관련된 가치와 정보 등을 폭넓게 고려하지 못한 데 있다고 볼 수 있다. 즉, 정부의 정책형성과정에서 배제되었던 이해관계자가 상이한 가치와 해석을 가지고 정책에 관여하면서 갈등이 발생한다고 볼 수 있다(윤성설, 2007). 정부 중심의 정책결정과 정책집행의 효율성에 초점을 둔 전통적 정부운영방식에서는 정책과정에서 갈등상황을 전제하지 않기 때문에 공공갈등의 상황에 처했을 때 이를 관리할 절차적·내용적 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 거버넌스 체계는 정부 혹은 소수 관료제에 의한 결정보다는 대화·협상·조정을 통한 전체 행위자 간의 타협이나 합의(consensus)에 더 큰 가치를 둔다. 따라서 거버넌스 이론이 강조하는 상호적인 영향력은 결국 행위자 간의 비교적 수평적인 관계를 전제로 한다. 또한 계층제적 정부운영방식에서는 '누가 통치하는가?'가 중요했지만 거버넌스에서는 '어떻게 통치하는가?'에 관심을 집중하게 된다. 그 결과 권력의 불균형적 배분, 제도화된 계층제 및 이에 따른 갈등은 네트워크 행위자의 협력적 관계에 따라 해결될 수도 있다(한승준, 2007, p. 105).

갈등 관리(conflict management)는 조직이나 사회, 국가 간의 갈등을 효과적으로 조율하고 소모적인 갈등상황이 재발되지 않도록 조절하고 관리하는 접근방식이다(하혜영, 2007). Bercovitch(1984)는 갈등 관리에 대해 갈등이 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데 도움이 되는 구조나 조건을 마련하는 것으로 보고 있다. Krauss(1984)와 김영수(2003)는 합의된 절차에 따라 갈등이 관리되면 갈등은 사회적 수용범위를 벗어날 정도로 악화되지 않는다고 보았다. 따라서 공공갈등 관리는 갈등을 효과적으로 사전에 차단하고 발생한 갈등에 대해서는 합리적으로 해결함으로써 사회발전의 촉매제가 될 수 있는 구조와 조건을 마련해 주는 것이라 볼 수 있다.

2) 사회적 자본 구성과 공공갈등 관리

(1) 사회적 자본의 구성

공공갈등 관리에 있어 특정 사회에서 존재하는 사회적 자본(social capital)[12]은 의미가 크다. 사회적 자본은 사회적 관계(social relationship)에서 도출된 것으로 사회적 관계는 참여를 통해 형성되고 신뢰와 이타주의에 의해 유지・관리된다고 보고 있다(소진광, 2004, p. 91). 사회학자인 Bourdieu (1986)는 사회적 자본을 제도화된 관계 속에서 네트워크로 연결된 실제적 혹은 잠재적 자원의 집합체라고 정의하였다. Coleman(1988)은 사회적 자본을 두 가지 공통적인 특성을 가진 다양한 다른 실체들의 결합으로서 신뢰와 신뢰를 바탕으로 한 네트워크가 사회적 자본의 가장 기본이 되는 요소

12) 1990년 중반 이후 사회과학에서 자주 사용되고 있는 사회적 자본(social capital)이라는 용어는 사실상 '시민사회(civil society)'나 '사회적 연결망(social connectedness)'과 같은 개념으로 18세기부터 사용되어 왔다. 그리고 우리나라에서도 사회적 자본이라는 용어를 직접 사용하지는 않았지만, '백지장도 맞들면 낫다'라든가 '신용이 재산'이라는 의미로 사회적 자본의 유용성을 표현해왔다(소진광, 2004, p. 91).

이며 물리적 인적 자본과 달리 사회 구성원 간의 관계구조 속에 존재한다고 보았다. Fukuyama(1995)에 의하면 사회적 자본이란 둘 이상의 개인 간의 협력을 촉진하는 실증된 비공식적 규범으로서 이 규범들은 실제적 인간관계 속에서 구체화되는 것이다. 또한 그는 신뢰를 사회적 자본의 중요한 요소로 제시하고 있다(김유환, 2004, p. 643). 그는 사회자본으로서 신뢰는 단순한 윤리적 가치로서의 신뢰가 아니라 경제발전의 필수조건이며, 한 국가의 복지와 경쟁력은 그 사회의 신뢰 수준에 의해서 결정된다고 보았다.

사회구성원 간의 협력적 관계 구축을 위한 신뢰, 시민사회, 네트워크 등은 공공갈등 관리에 있어 중요한 사회적 자본이 된다. 갈등의 당사자가 될 수 있는 정부와 국민, 시민단체와 국민, 이익집단과 이익집단 사이의 신뢰구축은 매우 중요하다. 갈등당사자 간의 최소한의 신뢰가 구축되지 않으면 갈등해결은 불가능하기 때문이다. 공공갈등은 대부분 정부정책이나 사업에서 기인하기 때문에 공공갈등의 해결에 있어 정책을 입안·집행하려는 정부와 정부와는 다른 이해관계를 가진 집단 간 신뢰 구축이 매우 중요하다. 정부와 시민사회 간의 신뢰가 잘 구축된 사회에서는 다양한 협력적 네트워크가 형성된다. 따라서 서로 입장이 다른 네트워크 사이에도 다른 카테고리의 네트워크가 작동하여 최소한의 협력적 관계를 유지하는 것이 바람직하다.

(2) 신뢰기반 조성을 위한 공공갈등 관리 원칙과 과정

① 합의 기반의 공공갈등 관리 원칙

최근 공공갈등의 주요 원인은 정부가 과연 공공의 선을 추구하는지에 대한 의구심과 그동안의 정책 실패가 가져온 신뢰 상실일 것이다. 따라서 정부는 국가 사업을 수행하는 과정에서 이해관계자를 설득하고 그들의 의견을 반영함으로써 사회적 합의를 형성할 수 있는 기제 마련이 필요하다.

특히 정책결과를 예측할 만한 충분한 지식과 정보가 없는 불확실한 상황, 다양한 가치를 지닌 수많은 이해관계자가 존재하여 서로 다른 해석을 내놓는 모호한 상황, 대안선택 자체가 매우 어려운 딜레마 상황에서는 기본적으로 절차적 합리성(rational procedures)에 의존하게 된다(김창수・양기용, 2007). 서로 다른 입장과 가치가 만나서 토론하고 타협하는 사회적 합의는 완벽한 해결책을 제시하지 못하지만 최악의 대안을 걸러내고 사회적 합의를 도출해 내는 절차를 지키는 것이 최선의 장치가 될 수 있다.

갈등당사자 간의 이해관계와 가치관 충돌에서 중요한 것은 합의도출을 위한 의사결정과정이다. 합리적 절차가 확보된다 하더라도 반드시 사회적 합의가 이루어지는 것은 아니므로, 최선의 대안에 대한 합의를 도출하기 위해서 몇 가지 원칙을 제시해 볼 수 있다. 특히 공공갈등 관리 전문가와 연구자들은 수십 년간의 다양한 분야 및 종류의 공공갈등사례를 분석한 결과, 성공적이고 효과적인 공공갈등 해결을 위한 합의형성의 원칙으로 ▷ 공정성(fairness) ▷ 효율성(efficiency) ▷ 현명성(wisdom) ▷ 지속성(stability)을 제시하고 있다(이건, 2006, pp. 43~48).

공정성은 분배의 절차 면에서 논의될 수 있는데, 분배의 공정성은 결과로 나타난 몫이 공정한가 아닌가를 판단하고 절차의 공정성은 결과보다는 과정이 공정한가를 판단하는 것이다. 따라서 공공갈등 해결과정에 참여한 이해관계자가 판단할 때 참여의 기회, 정보제공, 의견 개진의 기회, 쟁점사항에 관한 충분한 검토 시간의 부여 등이 공정하고 공평하게 이루어졌는가가 중요하다. 이러한 사항이 불공정하고 비대칭적으로 이루어지게 되면 상호 간의 신뢰가 무너지고 특정 절차에 참여했던 이해관계자는 절차 자체를 무시하거나 그 절차를 통해 나온 어떤 결정에도 승복하지 않을 수 있다. 따라서 공정성을 확보하기 위해서는 갈등쟁점과 관련된 이해관계자의 범위를 조사・분석하고, 공정하고 중립적인 입장을 가진 갈등조정자를 통해 갈등과정을 공정하게 진행해야 할 것이다.

효율성 측면을 보면 공정성이 담보되더라도 합의과정 중에 시간과 비용이 과도하게 많이 소요되면 공공갈등해결이 성공적이었다고 보기 어렵다. 갈등이 지속적으로 해결되지 않아 시간과 비용이 많이 소요되는 경우는 있지만 잘못 설계된 합의절차 때문에 비용과 시간을 소요하게 된다면 비효율적일 수밖에 없다. 합의형성절차가 진행되는 가운데 이해관계자 간의 감정이 상해 중요한 쟁점은 논의되지 않고 중요하지 않은 문제들만 가지고 시간을 허비하는 상황이 될 수 있으므로, 합의형성절차가 진행되기 전에 협상규칙을 만들어 진행하는 것이 중요하다. 또한 합의형성과정을 통해 도출된 대안에 참여한 이해관계자가 최대한 만족해야 한다. 모두가 만족할 수 있는 대안이 있음에도 불구하고 그 대안을 발견하지 못하고 서로에게 충분한 만족을 줄 수 없다면 효율적 공공갈등해결이라고 보기 어렵다. 합의형성과정에 참여한 이해관계자가 서로의 이해관계를 진솔하게 드러낼 수 있는 과정을 구성할 필요가 있다.

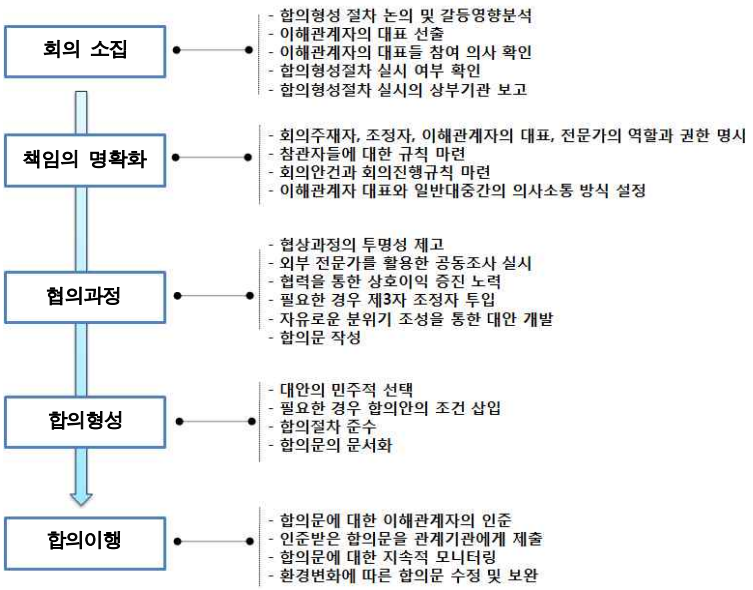
현명성은 공공갈등쟁점에 대해 충분한 사실관계를 증명해 낼 수 없는 불확실하고 애매모호할 수 있는 상황에 대해 과학적·전문적 지식을 지닌 전문가 집단의 객관적 지원이 필요한 경우를 의미한다. 공정성 및 효율성이 확보되더라도 대안이 비과학적이고 부정확한 사실관계를 근거로 만들어진다면 2차적 갈등을 유발시키는 원인이 될 수 있다. 합의형성과정에 필요한 과학적 정보와 자료가 부족하면 가능한 한 과학적 지식 및 전문성을 확보하여 결론을 내리는 것이 중요하다. 이러한 불확실성과 모호성의 문제를 해결하기 위해 일반적으로 공동사실조사를 활용하기도 한다. 이해관계자가 선임한 전문가의 지원을 받아 공동연구주제 등을 탐색하여 이해관계자의 과학적 의문점을 공동으로 해결해 나갈 수 있어야 한다.

지속성은 공정성, 효율성, 현명성이 모두 충족되어 도출된 대안을 지속적으로 집행해야 한다는 원칙이다. 합의를 통해 도출된 대안 그 자체가 정부의 최종 정책결정이라기보다 일종의 제안으로 취급됨에 따라 이에 대한

수정·보완이 가해지면 이해관계자가 반발하고 갈등의 골이 깊어진다. 또한 정책결정자인 정부가 합의형성절차를 무시하거나 실제 합의과정에 참여한 이해관계자가 대표성을 지니지 않는 경우도 그러하다. 마지막으로 대안도출 이후 사회경제적, 정치적 상황이 변하는 등 외부적 환경이 변화게 될 경우 대안이 지속되지 못할 수 있다. 이런 경우를 대비해 환경변화에 따른 재협상 여지를 합의안에 문서화하는 것이 중요하다.

② 합의형성과정의 절차

위에서 설명한 합의형성과정은 광범위한 종류의 공공갈등해결에 사용될 수 있다. 공공갈등을 모두 해결할 수는 없지만 성공적인 공공갈등 해결의 가능성은 매우 커진다고 할 수 있다. 공공갈등 관리를 위한 합의형성과정을 모식하면 <그림 2-3>과 같다.



자료 : Susskind 외, 1999; 이호영 외, 2006, p. 49.

| 그림 2-3 | 합의형성과정의 모형

첫 번째 단계는 회의를 소집하는 단계로, 이 단계는 갈등을 미리 분석해 이해관계자 간의 합의가 가능한지를 미리 예측해 보기 위한 것이다. 이 단계에서는 대표성을 지닌 이해관계자를 선출하여 서로 간에 신뢰를 쌓을 수 있도록 절차에 대한 합의를 우선적으로 도출해 내는 것이 중요하다. 두 번째 단계는 합의절차에 참여한 이해관계자의 책임 소재를 명확하게 하는 단계로 합의과정에 대한 책임과 권한을 명시하기 위한 것이다. 이 때 합의 형성과정의 규칙을 제정함으로써 합의과정이 효율적으로 진행될 수 있도록 한다. 세 번째 단계는 협의과정 투명성을 확보하는 것이 중요하다. 사안에 따라 공동조사를 실시하여 사실관계에 대한 정확한 정보를 공유하고 필요한 경우 제3자적 입장을 지닌 조정자가 투입되어 서로 간의 이해관계를 조정할 수 있도록 한다. 네 번째 단계는 합의를 형성하는 단계로 최대한 민주적인 절차를 통해 대안을 선택하고 필요한 경우 환경변화에 따른 조건을 명시함으로써 협의의 유연성을 도모하도록 한다. 다섯 번째 단계는 합의이행단계로 서로의 신뢰 기반을 확보하기 위해 합의문을 서로 인준하고 인준한 합의문을 관계기관에 전달함으로써 그 집행력을 제고하도록 한다. 합의 형성과정에 참여했던 이해관계자로 구성된 위원회를 설치하여 지속적으로 모니터링하고 환경변화에 따라 수정・보완함으로써 대안의 적응관리를 실현하는 것이 중요하다.

(3) 합의를 통한 공공갈등 관리방식

전통적으로 공공갈등을 해소하고 합의를 형성하기 위한 방안으로 사회의 사법기관에 의해 강제적으로 해결하는 방식을 채택해 왔다. 재판은 제3자가 개입하지만 갈등당사자 간의 합의보다는 법리의 적용을 통해 옳고 그름을 판단하는 것으로, 결정된 내용에 대해 가장 구속력이 높다. 이런 사법적 방식을 통한 갈등 해결은 갈등당사자가 쉽게 승복할 수 있어 효율적이

고 경제적인 방안이라 할 수 있다. 그러나 법적 소송을 통해 해결하는 갈등은 갈등의 근본원인을 해결하기보다는 최소한의 사회질서유지 차원에서 합의를 형성하는 것이며 소송비용도 점차 증가하기 때문에 결국엔 비경제적이라고 할 수 있다.

이에 따라 재판에 의하지 않고 갈등을 해결하는 대안적 분쟁해결방식과 이해관계자들로부터 자발적 합의를 유도해 내는 참여적 의사결정 방식이 갈등해결방식으로 제시되고 있다.

① 대안적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution, ADR)

재판 외 분쟁해결을 의미하는 대안적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution, ADR)은 일반적으로는 법원의 판결에 의하지 아니하는 분쟁해결로서 화해, 중재, 조정 등과 같은 제3자의 관여나 또는 직접 당사자 간의 교섭과 타협으로 이루어지는 분쟁해결제도이다. 이와 같은 ADR은 분쟁해결이 원만하고, 저렴하고 신속하게 분쟁해결을 도모할 수 있으며, 이로 인하여 법원의 부담을 경감시켜 줄 수 있다는 점 등에서 이에 대한 관심이 점증하고 있다. ADR은 주로 사법영역에서 논의되고 있지만, 민사영역뿐 아니라, 형사 및 행정영역을 포함하는 다양한 영역에 널리 적용될 수 있는 것으로 이해되고 있다(김남철, 2006, pp. 212~213). ADR의 유형은 우선 담당기관에 따라 법원, 행정기관 및 민간기구에 의한 분쟁해결로 분류될 수 있는데, 이들에 의한 ADR에는 기본적인 유형으로서 협상, 조정, 중재, 화해, 재정 등의 다양한 형태가 있다(<표 2-6>).

| Ⅲ 2-6 | 대안적 분쟁해결방식의 주요 형태

구분	주요내용
협상	- 갈등의 당사자들이 직접 대화를 통해 합의를 찾는 방법 - 자발적으로 진행되고, 협상전문가들은 자기가 대표하는 집단으로부터 일정 범위 내에서 전권을 위임.
조정	- 대안적 분쟁해결(ADR)의 가장 대표적인 수단 - 중립적 지위에 있는 제3자 조정자(mediator)인 갈등당사자 간의 의사소통과 문제해결을 돕는 활동으로, 법적 구속력은 없음
중재	- 갈등당사자의 중재합의에 의해 선출된 객관적이고 중립적인 제3자인 중재자의 중재판정에 의해 당사자 간의 분쟁을 해결하는 절차
재정	- 중재와 유사하나 재정위원회에서 직권으로 조정안에 따르도록 결정을 내림
화해	- 제3자의 개입 없이 당사자 간의 합의로서 분쟁을 해결하는 것

대안적 분쟁해결방식은 보편화되고 있음에도 불구하고 몇 가지 한계점을 지니고 있다. 우선 정부를 포함한 공공기관과 시민사회의 갈등과 같은 공적 사안에 대하여 민간부문이 중재자로 참여하는 것은 합의의 성격상 바람직하지 않다는 점이다. 또한 대안적 분쟁해결과정이 합의과정의 적절성이나 규칙의 공정성 및 사회적 정의와는 별개로 나아갈 수 있다는 점이다. 마지막으로 조정을 통해 갈등이 해결된다 하더라도 비공식적 특징으로 갈등당사자가 그들의 이해관계에 대한 손실을 차후에 알게 되면 합의에 대한 불만이 가중되어 또 다른 갈등을 양산할 가능성이 있다.

우리나라에서도 다양한 개별법적 근거에 따라 수많은 조정위원회가 설치되어 있다.[13] 이와 같은 행정분쟁조정위원회는 거의 모든 행정부처별로 설치·운영되고 있으며, 주로 민사적 분쟁을 해결하고 있다. 이와 같은 행정분쟁조정위원회에 의한 조정은 법원에 가지 않더라도 저렴한 비용으로

13) 조정위원회는 행정기관 내에 설치되어 있는 경우도 있고, 행정부의 산하기관으로 설치되어 있는 경우도 있다. 전자에 해당하는 것으로는 건설분쟁조정위원회, 건축분쟁조정위원회, 산업재산권분쟁조정위원회 등이 있으며, 후자에는 저작권심의조정위원회, 소비자분쟁조정위원회, 전자거래분쟁조정위원회, 프로그램심의조정위원회, 개인정보분쟁조정위원회, 언론중재위원회 등이 해당한다.

신속하게 조정을 도모할 수 있고, 이를 통하여 법원의 부담이 경감될 수 있다는 장점이 있는 반면, 이를 통하여 사법적 분쟁의 해결주체가 행정부가 되는 결과를 가져오고 있다는 비판도 있다.

또한 개별 법률에서는 각종 이해관계를 조정하기 위한 여러 규정을 두고 있는데, 이와 같은 규정은 이른바 공공갈등을 완화하거나 또는 갈등의 발생을 예방하는 기능을 수행한다는 점에서 대안적 분쟁해결방식 중 하나인 조정에 해당한다고 할 수 있다. 이러한 규정들에 의하여 행정결정과정에서 분쟁의 여지를 완화하거나 예방할 수 있다는 점에서 보면, 이는 이미 발생된 분쟁에 대한 사후 조정보다 더 큰 의미가 있다고 할 것이다. 현재 우리나라에는 국토계획법제, 환경법제, 보상법제, 혐오시설의 설치와 관련된 법제 등에서 각종 이해관계를 조정하기 위하여 참여, 환경영향평가, 보상 등에 관한 다양한 규정을 두고 있는데, 이에 대한 문제로 지적되고 있는 것은 이들 규정에 의하여 사실상 공공갈등을 완화하거나 예방하기에는 관련 규정이 턱없이 부족하다는 점이다.

② 합의형성적 접근방식

합의형성적 접근방식은 다양한 이해당사자들로부터 자발적 합의를 이끌어 내어 갈등을 해결하는 방식이다(정규호, 2007, p. 94). Susskind(1999)는 의견 또는 입장이 다른 이해관계자가 다양한 교섭, 대화, 조정의 과정을 거쳐 하나의 결론에 도달하며, 그에 대하여 상호 동의하는 것으로 정의하였다(김선희 외, 2005, p. 13).[14]

합의형성적 접근방식은 정책결정에 영향을 받는 시민들의 실질적 참여

14) Susskind(1994)는 미국 사회에 새로이 도입된 참여유형을 합의형성모델(Consensus Building Model)이라고 지칭하였다. 합의형성모델 하에서는 행정청이 장래의 잠재적인 이해관계자(예컨대, 장래세대)를 포함하여 이해관계에 있는 참여자에 대한 광범위한 참여의 기회를 보장하기 위해 애쓰게 되고, 행정청과 참여자 사이의 공동의 사실관계조사와 공동의 문제해결방안의 모색이 이루어진다고 한다. 무엇보다도 합의형성모델에서 행정청은 당사자의 하나로서 합의과정에 참여할 따름인 것으로 전제한다.

가 기본이 되기 때문에 공공갈등 관리에서 중요한 의미를 갖는다. 합의형성적 접근방식은 갈등당사자의 문제해결을 위한 동반자로서의 역할을 강조한다. 즉 상대방이 다른 방식으로 문제를 인식할 수 있다는 점을 인정하고 자발적인 동의나 합의 기반을 조성해 나가는 공동의 노력이 필요하다는 것이다. 갈등당사자의 '인식의 차이'를 인정하는 것은 협력을 제약하는 비용이 아니라 새로운 협력을 이끌어내는 자원으로 인식해야 한다는 점을 강조하고 있다(정규호, 2007, p. 95). 이로 인해 합의형성적 접근방식은 갈등당사자의 인식과 관계를 변화시키는 '전이역량(transformative capacity)'을 통해 새로운 가치를 형성하고 상호 간 관계에 긍정적 변화를 유도해 내며, 갈등당사자들 간의 소통의 부재와 왜곡으로 인해 발생한 판단의 오류와 긴장을 해소함으로써 신뢰 기반의 대안을 마련할 수 있는 기회를 제공한다고 하였다(Thompson and Nadler, 2000; 정규호, 2007, p. 95).

| 표 2-7 | 합의형성의 잠재적 성과

1차 효과	2차 효과	3차 효과
- 사회자본: 신뢰, 관계 - 지적자본: 상호이해, 문제해결의 공유, 자료인정 - 질 높은 합의(안)의 구성 - 혁신전략	- 새로운 파트너십 - 조정 및 연계활동 - 합의안 이행 - 관행 및 인식변화	- 새로운 협력 - 파괴적 갈등 감소와 상생발전 증대 - 제도기반 조성: 지역자원·서비스의 적응관리 실현 - 신제도, 담론 등 창출

자료 : Innes와 Booher, 1999, p. 149.

우리나라의 경우 법령상 심의민주주의[15]를 이론적 배경으로 하는 합의형성적 접근방식을 상세하게 규정하고 있지는 않지만, 선진국 등에서는 합

15) 심의민주주의(deliberation democracy)는 모든 차원의 정치에서 이성적 대화의 기회를 대폭 확대시켜 시민권 활동의 제도적 변화를 조장하며 나아가 시민권 본질에 관한 기본전제를 변화시켜 시민권이 실천되는 실질적 방안을 제시한다(주성수, 2004, p. 132). 심의민주주의는 모든 시민에게 구속력 있는 결정을 도출하기 위한 목적으로 자유롭고 평등한 시민들과 그 대표자들이 최종결정에 참여하여, 상호 수용될 수 있는 합당한 이유를 제시하여 최종결정을 정당화하는 것으로 볼 수 있다(윤종설, 2007, p. 22).

의회의, 시민배심원제도, 시나리오워크숍, 규제협상, 공론조사 등이 논의되고 있다(박재묵, 2005; 지속위, 2004; 윤종설, 2007).

| 표 2-8 | 주요 합의형성적 접근방식의 유형

구분	주요방식	강점	약점
합의회의	- 선별된 시민이 논쟁주제에 대해 전문가에게 질의하고 내용을 청취 - 내부의견을 일치시켜 기자회견을 통해 자신의 견해를 밝히는 시민포럼의 일종	- 충분한 정보제공과 토론을 통해 일반인의 합리적 의견 도출	- 시민패널을 지원자로 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 합리적 의견 제시	- 배심원으로 참여하는 시민의 수가 적어 대표성 취약
시나리오 워크숍	- 지역계획과 관련하여 이해관계자가 토론을 통해 의견을 수렴해 가는 조직화된 모임	- 모든 이해관계자가 대등하게 지역계획 수립과정에 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 국민 선발 - 해당 이슈에 대한 충분한 정보제공과 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, pp. 47~50.

규제협상과 시나리오워크숍은 적용대상이 비교적 분명한 반면, 합의회의, 시민배심원, 공론조사는 가치갈등과 관련된 사안에 대한 사회적 합의를 형성하는 데 활용될 수 있고, 전국이나 지역적 사안 모두에 적용될 수 있다

(이영희・박세훈, 2004; 지속가능발전위원회, 2004; 윤종설, 2007, p. 50).

| 표 2-9 | 참여적 의사결정방법의 갈등 관리의 적용

구분	갈등의 성격	갈등의 범위	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, p. 50.

3. 국내외 공공갈등 관리 법제 현황

1) 국외의 갈등 관리법제[16)]

(1) 미국의 갈등 관리제도

미국은 정부가 갈등 관리를 할 수 있는 법적인 근거가 마련되어 있다. 미국은 공공갈등을 관리하기 위해 '행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act of 1996)'과 '협상에 의한 규칙제정법(The Negotiated Rulemaking Act of 1996)'을 제정한 후 이를 토대로 다양한 갈등 관리기구가 만들어져 운영되고 있다.[17)] 또한 범부처적인 갈등 관리기구가 실질적으로 운영되고 있다. 미국의 경우에는 정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무그룹(Interagnecy ADR Working Group)이라는 범부처적인 갈등 관리기구를 만들어 정기적으

16) 자세한 사항은 <부록 1> 참조.

17) 우리나라에서 '갈등관리에관한법률(안)'이 국회에서 제정되지 못하고 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'으로 축소된 것과는 대비된다. 우리나라에서는 정부의 갈등 관리가 법적으로 규정된 의무나 역할이 아니기 때문에 정부가 갈등 관리에 적극적으로 나서지 않고 있다는 지적을 받을 수 있다.

로 각 부처의 대표들이 모임을 갖고 효과적인 갈등 관리기법과 대응방식뿐만 아니라 성공적인 갈등사례에 대해 공유하고 있다. 그렇기 때문에 한 부처에서 개발된 갈등 관리방식이 다른 부처에 의해 곧바로 수용되면서 정부의 갈등 관리 수준과 역량이 동시에 상승하고 있다. 우리나라의 경우에는 갈등관리정책협의회를 구성한다는 규정은 있지만 실질적으로는 구성되지 않고 있다. 아직까지 이러한 범정부적인 갈등 관리기구가 형성되지 못하고 있어서 각 부처의 갈등 관리 경험이나 사례가 범정부적으로 확산되지 못할 뿐만 아니라 범정부적인 갈등사안이 발생하는 경우에도 효율적인 공조노력이 기울여지지 못하는 경우가 많다.

(2) 독일의 갈등 관리제도

독일 정부의 갈등 관리에서 가장 두드러진 특징은 주민에게 직접적 영향을 미치는 사업의 계획수립과 최종결정 이전에 해당 이해관계자들이 참여해 의견을 개진할 수 있는 주민 참여제도를 법적으로 보장하고 있다는 점이다. 주민 참여의 첫 번째 단계는 사전적 주민 참여이고 두 번째 단계는 공식적 주민 참여이다. 주민 참여는 자치단체의 재량에 의한 임의절차가 아니라 강제적 절차로서 주민의 실질적인 참여가 보장된다.

독일을 비롯한 선진국의 갈등 관리제도의 공통적인 특징은 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution) 제도를 적극적으로 활용하고 있다는 점이다. 대안적 분쟁해결은 이견을 갖고 있는 이해당사자들이 소송 등 사법적인 결정에 의존하기보다는 상호 신뢰할 수 있는 제3자를 조정자 또는 중재자로 선임하고 상호 이견을 조정하는 것을 말한다. 대안적 분쟁해결은 사법적인 결정에 따르는 시간과 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 최종적으로 합의된 조정안 또는 중재안에 대한 이해당사자의 자발적 수용을 강조한다는 특징을 갖고 있다. 이러한 자발적 수용이 법원의 강제적 판결에 따른 비자발적 수용에 비해 훨씬 바람직하기 때문에 대안적 분쟁해결이 필요하다.

(3) 네덜란드의 갈등 관리제도

네덜란드의 갈등 관리는 갈등 관리 선진국으로서의 모습을 보여 주고 있다. 핵심계획결정(Key Planning Decision)이 시사하고 있는 바와 같이 정부가 국책사업을 결정하고 진행하기에 앞서 주민이 참여한 가운데 계획안을 공람하고 의견을 수렴하며, 간척지 모델에서 보여주고 있는 바와 같이 협상에 의한 정책개발방식 또한 널리 활용되고 있다. 네덜란드의 갈등 관리 모형들은 모두 참여적 의사결정에 그 토대를 두고 협상과 조정을 중시하고 있다. 정부 또한 어떠한 사업도 성급하게 추진하지 않고 사회적 합의를 중시한다. 네덜란드의 갈등 관리방식은 우리에게 참여와 협력, 대안창출과 합의형성의 중요성을 일깨워 준다.

(4) 일본의 갈등 관리제도

일본은 갈등에 따른 사회적 비용이 점차 증가하자 최근에 대안적 분쟁해결을 촉진하는 법이 제정됐고 정부 차원에서는 주민 참여(PI, Public Involvement) 기법이 널리 연구되고 있다. 즉 갈등조정의 필요성과 참여적 의사결정기법이 점차 확산되고 있음을 알 수 있다. 특히 철도나 도로건설과 관련해서는 PI 기법이 상당히 깊이 있게 연구・활용되고 있다. 우리나라의 갈등 관리규정에도 참여적 의사결정 기법과 갈등조정 방식이 포함되어 있지만 아직 제대로 활용되지 못하고 있다. 다양한 갈등현안에 이 같은 갈등예방 및 해결기법이 본격적으로 활용될 필요성이 있음을 일본에서의 갈등 관리가 시사해주고 있다.

| 표 2-10 | 국외 갈등 관리 법제도 현황

단계	법령 및 기구
미국	· 관련법령 : 행정분쟁해결법, 협상에 의한 규칙제정법 · 관련 기구 - 연방정부 차원 : 정부기관 간 대안적 갈등해결 실무단, 법무부 분쟁해결실, 농림부 및 환경보호청 내 갈등예방해결센터, 미국환경분쟁해결원, 연방조정알선청 - 주정부 차원 : 의회 및 법원 산하 분쟁해결실 - 지방정부 차원 : 지역사회 갈등해결센터
독일	· 행정절차 : 계획확정절차, 정보공개 · 관련 법령 : 연방건설법전, 건설기준계획 · ADR 제도 - 재판 외의 분쟁해결의 촉진에 관한 법률 - 건설법전(제4조), 환경영향평가법(제5조), 연방토양보호법(제13조) · 갈등조정인 제도(민간제도) · 교통포럼(하이델베르크)
네덜란드	· 핵심계획결정(Key Planning Decision) : 국민참여절차(PKB:국가개발보고서)) · 간척지 모델(Polder model) : 협상에 의한 정책개발방식 · 조정 : 조정인, 위원회 활용
일본	· ADR법 · 내각 정책조정 및 갈등 관리 : 부성 간, 내각부 정책조정 및 갈등 관리

주 : 자세한 사항은 <부록> 참조

2) 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 '갈등관리규정'이라 함)」은 갈등 관리를 위한 우리나라 최초의 규정이다. 애초 갈등 관리에 관한 법률을 제정하기 위해 2005년 5월에 국무조정실에서 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」을 국회에 제출하였으나 검토과정에서 '우리나라 시민의식의 미성숙으로 인한 법 제정의 시기상조', '갈등 해결과정에서 시민단체의 참여로 국회의 권한 침해' 등의 의견에 막혀 결국 입법이 중단되었고, 대신 2007년 2월 '갈등관리규정'을 대통령령으로 제정하게 되었다(국무조정실, 2007, pp. 16~17).

'갈등관리규정'은 총 5개장 25개조로 구성되어 있다. 제1장은 '총칙'으

로 목적, 적용대상, 중앙행정기관의 책무 등을, 제2장은 '갈등 예방 및 해결의 원칙'으로 자율해결과 신뢰 확보, 참여와 절차적 정의, 이익의 비교형량 등 5가지 원칙을, 제3장은 '갈등의 예방'으로 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회 등을, 제4장은 '갈등조정협의회'로 협의회의 구성, 기본규칙 등을, 제5장은 '보칙'으로 갈등관리연구기관의 지정, 갈등 관리매뉴얼 작성 및 활용 등을 규정하고 있다(<표 2-11>).

| 표 2-11 | 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 구성

장	조
제1장 총칙	제1조 목적 제2조 정의 제3조 적용대상 제4조 중앙행정기관의 책무
제2장 갈등 예방 및 해결의 원칙	제5조 자율해결과 신뢰 확보 제6조 참여와 절차적 정의 제7조 이익의 비교형량 제8조 정보공개 및 공유 제9조 지속가능한 발전의 고려
제3장 갈등의 예방	제10조 갈등영향분석 제11조 갈등관리심의위원회의 설치 제12조 위원회의 구성·운영 제13조 위원회의 기능 제14조 심의결과의 반영 제15조 참여적 의사결정방법의 활용
제4장 갈등조정협의회	제16조 갈등조정협의회 제17조 협의회의 구성 제18조 의장의 역할 제19조 의장의 선임 제20조 협의회의 기본규칙 등 제21조 협의결과문의 내용 및 이행 제22조 협의회 절차의 공개 제23조 비밀유지
제5장 보칙	제24조 갈등관리연구기관의 지정·운영 제25조 갈등 관리매뉴얼의 작성 및 활용 제26조 갈등 관리실태의 점검·보고 등 제27조 지속가능발전위원회와의 협의 등 제28조 갈등전문인력의 양성 등 제29조 수당지급 등

(1) 적용대상 및 원칙

‘갈등관리규정’에서는 갈등이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의되었고, 공공정책은 법령의 제정・개정, 각종 사업계획의 수립・추진을 포함한다고 규정하였다. 공공정책은 다양한 계층의 공공기관에서 수립・추진하는데 ‘갈등관리규정’은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결을 목적으로 제정되었으며, 지방자치단체 및 그 밖의 공공기관은 필요할 경우 동일한 취지로 갈등 관리제도를 운영하도록 규정하였다. ‘갈등관리규정’에서는 갈등 예방 및 해결을 위한 원칙으로 ‘자율해결과 신뢰 확보’, ‘참여와 절차적 정의’, ‘이익의 비교・형량’, ‘정보공개 및 공유’, ‘지속가능한 발전의 고려’ 5가지를 각각 조(條)로 규정하였다. 원칙은 대화와 타협, 신뢰 확보, 참여보장, 지속가능 발전 등을 강조함으로써 강제적인 갈등 관리보다 자율적・사전예방적 갈등 관리에 초점을 맞추고 있다. 또한 규정에서는 갈등 예방 및 해결을 위한 책무로서 종합시책의 수립・추진, 법령 정비, 다양한 수단 발굴, 교육훈련 실시 등을 규정하였다.

(2) 갈등의 예방

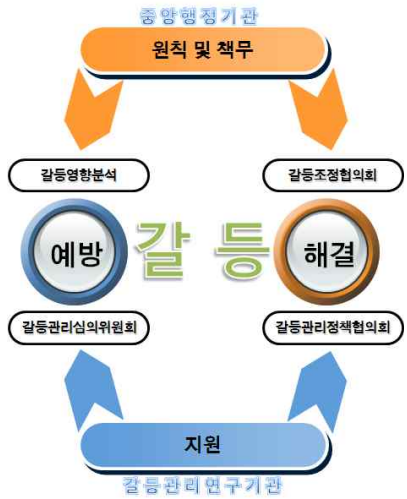
‘갈등관리규정’은 갈등을 사전에 예방하기 위한 조치로 갈등영향분석 실시와 갈등관리심의위원회 설치를 규정하였다. 갈등영향분석은 중앙행정기관의 장이 공공정책을 수립・시행・변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우 실시할 수 있다. 중앙행정기관의 장은 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의를 요청해야 하는데 갈등영향분석서에는 이해관계인 확인 및 의견조사 내용, 갈등 유발요인 및 예상되는 주요 쟁점, 갈등의 예방・해결을 위한 구체적인 계획 등을 포함하여야 한다. 사전환경성검토 또는 환경영향평가를 실시하면서 갈등영향분

석 기법을 활용한 경우에는 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

‘갈등관리규정’에서는 종합적인 갈등 관리를 수행할 기구로 갈등관리심의의원회를 각 중앙행정기관에 설치하도록 규정하였다. 법무부, 국무총리실, 기상청 등 갈등이 많이 발생하지 않는 7개 기관은 기관의 장이 판단해 위원회를 설치하지 않을 수 있다. 갈등관리심의위원회는 규정 제4조에서 정한 갈등 예방 및 해결을 위한 책무, 갈등영향분석, 민간활동의 지원 등에 관한 사항을 심의하여야 한다. 또한 중앙행정기관의 장은 갈등영향분석에 대한 심의 결과 이해관계인・일반시민 또는 전문가의 참여가 중요하다고 판단되는 경우 이들이 참여하는 의사결정방법을 활용하도록 했다.

(3) 갈등의 해결

‘갈등관리규정’에는 공공정책으로 인해 발생한 갈등을 해결하기 위하여 필요할 경우 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영하도록 규정하였다. 협의회는 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자 간의 합의에 의하여 선정된 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성한다. 협의회의 구체적인 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따르는데 협의회의 목적, 당사자 범위, 협의회 절차, 협의결과문 작성 등이 포함되어야 한다. 또한 국무총리실에는 갈등 관리에 관한 관계부처 간의 협의 등을 위하여 갈등관리심의위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 둔다. 정책협의회에서는 공공갈등 예방과 해결을 위한 법령정비 등 제도개선에 관한 사항, 공공갈등과 관련된 교육・홍보에 관한 사항 등을 심의・조정한다. ‘갈등관리규정’에서는 갈등 관리에 필요한 전반적인 사항을 조사・연구하여 공공기관의 갈등 관리를 체계적으로 지원할 수 있는 연구기관 또는 단체를 갈등 관리 연구기관으로 지정할 수 있도록 규정하였다(<그림 2-4>).



| 그림 2-4 | 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 체계

(4) 갈등관리규정 활용을 위한 조건

'갈등관리규정'에 규정된 갈등 관리수단에서 갈등 예방을 위한 첫 단계는 갈등영향분석의 실시다. 사안이 중대하거나 큰 이해상충이 발생할 개연성이 큰 경우에는 반드시 갈등영향분석을 실시하여 공공정책 추진 전에 갈등의 요인을 예측·분석하여 적절한 조치를 취해야 한다. 갈등영향분석은 면밀하면서도 정확한 분석이 담보되어야 하며 갈등 예방을 위한 방법의 제시도 적절해야 한다. 이런 점을 감안할 때 갈등영향분석은 갈등 예방의 첫 단계이자 밑거름이라고 할 수 있다. 적절히 시행된 갈등영향분석이 실효성을 가지려면 갈등관리심의위원회의 심의를 통과한 후 해당 중앙행정기관이 공공정책의 수립·추진과정에 분석 결과를 성실히 반영하여야 한다.

발생된 갈등은 갈등조정협의회를 통해 해결하도록 하였는데 기본적으로 자율적 갈등해결을 원칙으로 하며 그러기 위해서는 상호존중과 신뢰가 있어야 한다. 현실적으로 갈등을 발생시킨 당사자 간에 상호존중과 신뢰가

있기는 힘든 일이다. 상호존중과 신뢰가 있었다면 애초에 갈등조정협의회를 개최할 정도까지 갈등이 진행되지 않았을 수도 있다. 이런 사정을 감안한다면 우선적으로 갈등의 당사자가 상대를 존중하고 신뢰할 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 사안에 대해 공정하고 전문적인 사람이 협의회를 이끌어야 하며, 갈등조정협의회의 절차 또한 상호 합의에 의해서 객관적이고 투명하게 진행되어야 한다.

아직까지 우리 사회는 갈등을 예방하고 해결하기 위한 방법, 절차 등 갈등 관리 인프라가 매우 부족한 실정이다. 갈등 관리 인프라가 충분히 구축되기 위해서는 '갈등관리규정'에서 지정하도록 규정한 갈등 관리 연구기관의 역할이 중요하다. 갈등 관리에는 다양한 방법과 절차가 있을 수 있기 때문에 우리 사회에 적용할 수 있고 또한 갈등 유형에 따라 달리 적용할 수 있는 방법과 절차에 대한 연구가 충분히 이루어져야 한다. '갈등관리규정'이 제정되고 갈등 관리에 대한 필요성이 사회적으로 공감을 얻어가는 현 시점에서 갈등 관리 연구기관이 갈등 관리 인프라를 충분히 구축할 필요가 있다. 갈등 관리 인프라가 충분히 구축된다면 갈등관리심의위원회 및 갈등조정협의회가 제 기능을 발휘할 수 있고 중앙행정기관이 자율적으로 갈등을 예방하고 해결할 수 있는 역량이 강화되어 공공정책 수립·추진으로 인한 갈등 관리가 올바르게 뿌리 내릴 수 있을 것이다.

제 3 장 연안 공공갈등의 유발요인과 유형 분석

연안 공공갈등을 적정하게 관리하기 위해서는 갈등이 내재되어 있는 '연안(coastal zone)'공간에 대한 기본적인 이해가 필요하다. 연안은 다양한 생태계로 구성되어 있을 뿐만 아니라 인간행위가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 다양성과 복잡성은 갈등을 유발하는 기본요소가 되면 다양한 형태의 갈등이 발생한다. 본 장에서는 연안 공공갈등의 유발요인인 연안의 갈등 내재적 속성을 '연안생태계의 복잡성', '연안 이용·개발의 다양성', '연안관리 권한의 중첩성'을 구분하여 분석하였다. 그리고 현재 연안 관련 법제를 검토하여 법제도 차원의 모호한 법률 내용, 불명확한 절차 등으로 인해 발생할 수 있는 갈등 유발요인을 도출하였다.

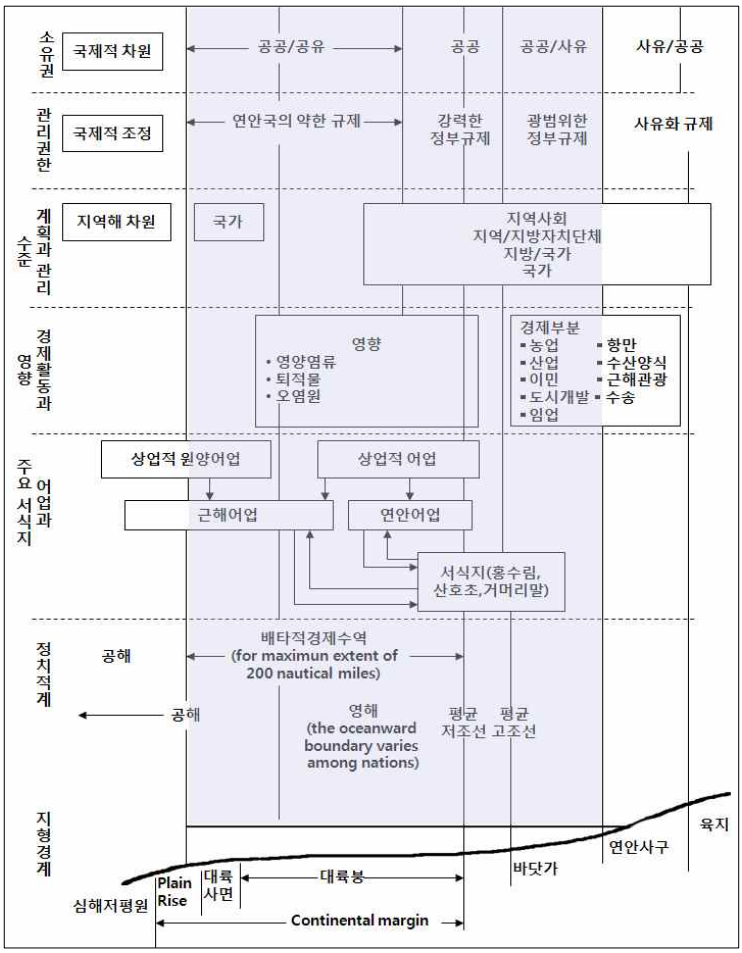
또한 본 연구에서는 연안정책수요에 따라 연안 공공갈등의 유형을 '공유수면매립 갈등', '연안공간·자원개발 갈등', '연안보전·관리 갈등'으로 분류하였다. 갈등 유형에 따른 갈등단계와 구조 등을 분석하여 합리적인 갈등 관리를 위한 제도적 장치를 모색하고자 한다.

1. 연안의 갈등 내재적 속성

1) 연안의 이해

연안의 공간적 속성 그 자체는 매우 복잡하고 다양하다(<그림 3-1)>. 연안은 육상과 해양, 두 개의 이질적인 물리적 환경 사이에서 에너지와 물질 순환이 활발히 일어나 독특한 생태공간을 형성한다.

연안 생태계는 습지, 해안사구, 만, 석호, 대륙붕 등 다양하고 복잡한 지형으로 구성되며, 전 세계 어업생산량의 90%, 생물생산성의 25%, 인류에게 제공되는 생태계 서비스 중 68%를 차지한다.[18)]



자료 : Chua, 2006, p. 15.

| 그림 3-1 | 연안의 분야별 공간적 범위

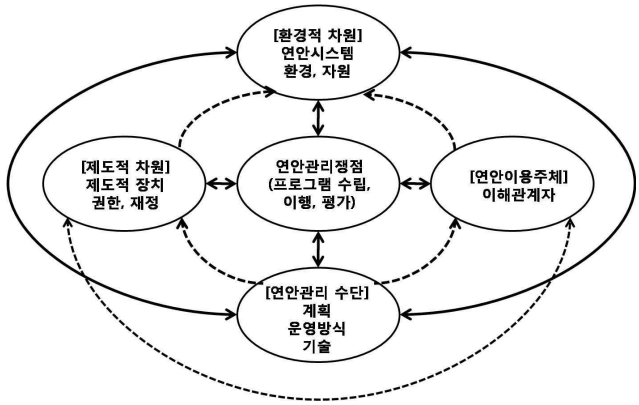
18) Costanza 외(1997, p. 256)의 연구에 따르면, 지구 생태계를 자연환경 특성에 따라 구분하여 인류에게 제공하는 단위면적당 서비스의 가치를 평가한 결과 연안(4,052달러/ha · yr)이 열대우림(2,007달러/ha · yr)보다 서비스 가치가 더 높다고 한다.

한편 연안환경은 인간행위에 직접적인 영향을 받는 공간으로, 제조업, 농업, 관광 등 육상활동뿐만 아니라 항만, 물류, 수산 등 해양활동이 집약된 사회공간이다. 전 지구 면적의 20%에 불과한 연안에 세계 인구의 50% 이상이 거주하고, 도시의 70%가 분포해 있으며 지난 50년간 비약적 경제성장이 이 공간에서 행해졌다는 데서 사회경제적 중요성을 인식할 수 있다(Benal & Cicin-Sain, 2001, p. 3).

또한 연안은 배타적경제수역, 영해, 근해, 바닷가, 육역 등에 따라 정부의 통치범위와 관리・이용・소유권한이 다르게 나타난다. 연안육역에 해당하는 공간에 해당하는 토지는 국가 혹은 개인에게 소유되거나 관리되고 있다. 그러나 '바다'와 '만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 사이까지의 지역인 바닷가'를 의미하는 공유수면은 개인에게도 정부에게 속하지 않는 공유재이다. 따라서 연안에 갈등이 내재된 까닭은 연안이 공유재의 성격을 지니고 있기 때문일 것이다. 공유재를 둘러싼 갈등은 희소성 있는 자원과 공간을 개인이 전유(appropriation, 專有)하려는 데서 발생한다고 볼 수 있다.

Sorensen(1997, p. 6)은 연안을 시스템으로 이해했다.[19] 연안시스템은 역동적이고 복잡하게 구성되어 있기 때문에 연안을 구성하는 개별요소 간의 상호관계를 파악하기 어렵고 연안이용・개발행위에 의한 환경영향을 예측하기 어렵다. 따라서 연안관리 쟁점은 연안시스템을 구성하는 요인들이 복합적인 상호작용을 일으켜 발생한다고 볼 수 있다(<그림 3-2>). 연안관리 쟁점을 해결하기 위해서는 연안을 구성하는 개별요인을 세분화하여 각각의 부문을 통합적으로 이해해 나가는 방법이 효과적일 수 있다.

19) Sorensen(1997, pp. 29~31)은 연안시스템을 광역생태계, 하구유역, 하구순환시스템, 산호・석호시스템, 반폐쇄성만, 해변시스템, 대기, 수산, 경관, 접근권, 공공서비스의 11개로 구분하였다.

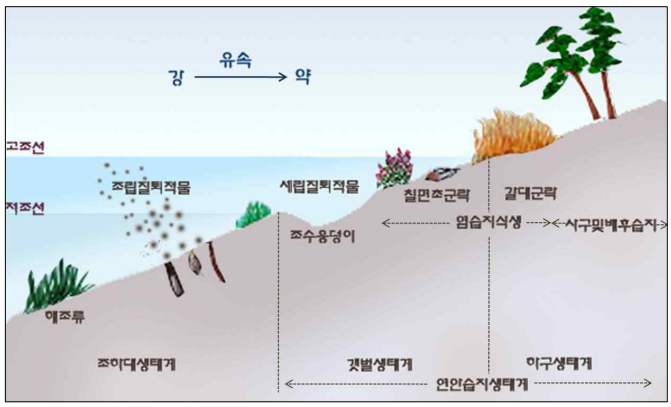


자료 : Sorensen, 1997, p. 5.

| 그림 3-2 | 연안시스템을 구성하는 개별요소

2) 연안 생태계의 복잡성

연안은 해역과 육역의 물리적·생태적·자연적 상호과정에 의해 형성된 독특한 생태환경을 이루고 있다. 만, 염하구, 파식대(해식애), 갯벌, 해빈, 연안습지, 강 등의 형태로 이루어진 연안은 육지로부터 유입되는 영양염이 풍부하여 수산생물의 산란·서식지로 중요하며, 외해에 비해 25배 정도 생산성이 높아 보전할 가치가 높은 생태공간이다(해양수산부, 1996).



자료 : 갯벌정보시스템

| 그림 3-3 | 연안 생태계의 모식도

또한 연안의 퇴적환경은 해양생물의 서식환경과 밀접한 관련이 있는데, 갯벌이나 하구에는 조류, 어류, 가재, 해양포유류, 조개류, 곤충류 등이 서식하며 많은 해양어류가 유생기를 보낸다. 또한 육상으로부터 유입되는 담수는 연안습지, 갯벌 등을 거치면서 그 속에 포함된 오염물질이 여과되어 바다로 유입된다. 연안식생과 토양은 해일, 홍수, 태풍 등으로부터 해안선을 보호하며 해안선을 안정되게 유지해 주는 역할을 한다.

이러한 연안 생태계의 복잡성이 공공갈등을 발생하게 하는 이유는 많은 과학적 노력에도 불구하고 여전히 생태계에 관한 실질적인 이해와 인간행위에 따른 불확실성이 존재하기 때문일 것이다. 인간행위와 생태환경 상태에 관한 인과관계와 시공간적 규모에 관한 불명확한 이해는 가치와 사실관계에 대해 다른 의견을 가진 이해관계자의 갈등을 야기한다. 연안을 육상대체공간으로 인식함에 따라 육상 중심의 과도한 개발활동이 연안경관과 생태계 등 해양환경에 미치는 심각한 악영향을 인식하고 연안환경의 보전과 지속가능한 이용에 대한 정책적 수요가 증가하고 있다. 특히 최근 들어 확대되고 있는 연안공간과 자원의 높은 환경적·생태적 가치에 관한 재인식과 정부정책의 변화는 개발과 환경보전 간의 공공갈등으로 심화될 수 있다. 연안의 자연자원을 둘러싼 환경갈등은 환경보전과 지역주민 삶의 질을 위한 자연자원 활용, 지역사회의 관광개발이익에 대한 내부적 욕구와 자연자원의 보전가치 유지에 대한 외부적 욕구 등에 상충하면서 발생하는 것이 일반적이다. 주요 갈등당사자는 지역주민과 NGO, 보전계획을 수립한 정부와 개발을 원하는 지역주민 간의 갈등이 주를 이루고 있는데, 그 원인은 자원가치에 관한 인식과 이해관계 차이, 개발·보전이익의 불공정배분 등이 될 수 있다(Warner, 2000, p. 10).

3) 연안이용·개발의 다양성

연안은 연안육역과 해역의 이용·개발형태가 다양하고, 하나의 이용행위가 다른 이용행위에 영향을 미쳐 서로 경합되거나 상충되는 입지적 특징을 가지고 있다. 연안에서 행해지고 있는 사회경제적 이용·개발행위는 그 행위의 내용과 정도에 따라 다른 이용·개발행위와 상호관계를 갖기도 하고 상충되기도 한다(<표 3-1>). 예를 들어 수산업은 간척·매립지, 자연공원, 해양관광시설과 병존하는 것이 불가능하다. 특히 앞으로는 해양도시, 석유비축기지, 산업단지 개발, 발전소 증설 등 기존 육역이용행위가 해역으로 확대될 것으로 전망됨에 따라 수산업과 같은 전통적인 해역이용행위와의 갈등은 더욱 심화될 것이다. 또한 방조제 조성과 같은 해안구조물 설치, 바다모래 채취, 심층수 개발 등 해양개발수요가 증가하면 할수록 더욱 복잡한 양상을 띠게 될 것이다.

대부분 연안이용·개발행위로 인해 갈등이 발생하는 이유는 새로운 연안이용·개발행위가 전통적으로 이용·개발행위를 해 왔던 이해관계자에게 부정적 영향을 미치거나 정책결정·집행과정에서 그들을 배제함으로써 발생한다고 볼 수 있다.

| 표 3-1 | 연안 개발·이용 행위 간의 갈등관계

연안이용·개발 \ 연안이용·개발		환경관리			자원개발					시설입지							연안오염				
		생태계	연안수질	자연경관	양식업	연안어업	골재채취	심층수	광물자원	해수욕장	제방	항만시설	어항시설	관광시설	산업단지	발전소	매립간척	준설	온배수	폐기물	유류유염
환경관리	생태계																				
	연안수질																				
	자연경관																				
자원개발	양식업	■	■																		
	연안어업																				
	골재채취	■				■															
	심층수		■			■															
	광물자원	■				■															
시설입지	해수욕장		■	■	■		■		■												
	제방	■		■	■					■											
	항만시설				■					■											
	어항시설				■					■											
	관광시설				■						■	■	■								
	산업단지	■	■		■			■		■				■							
	발전소	■	■		■			■		■				■							
연안오염	매립·간척	■		■	■					■				■							
	준설	■			■			■						■		■					
	온배수	■	■		■					■				■							
	폐기물	■				■		■						■							
	유류오염	■	■		■			■		■				■							

4) 연안관리 권한의 중첩성

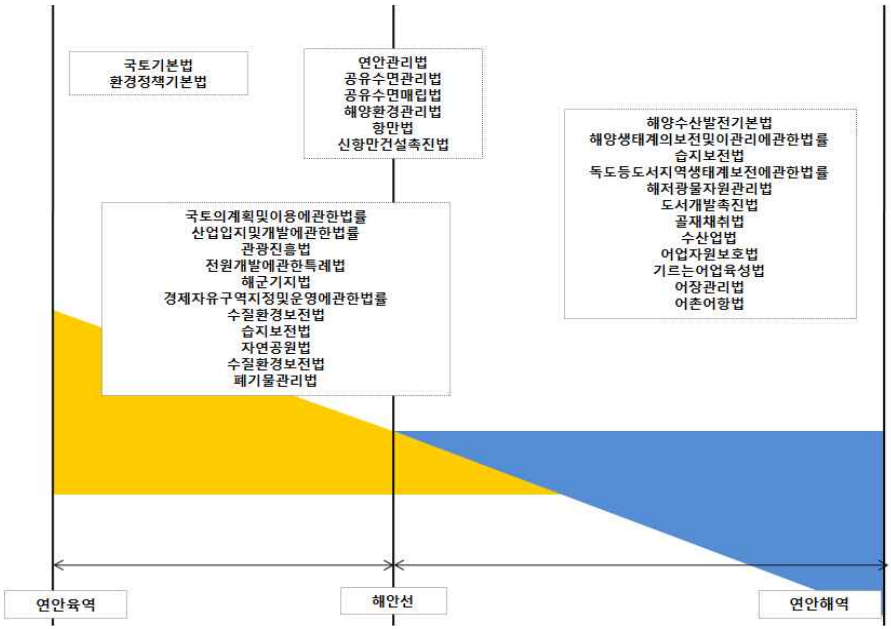
우리나라「연안관리법」 제2조에서는 연안의 범위를 연안해역(12해리 영해)과 연안육역(500m~1㎞) 및 무인도서로 규정하고 있다. 법에서 규정하고 있는 연안공간을 대상으로 한 이용·개발 또는 보전과 관련된 법률은 약 40여 개가 되며 시행령 및 시행규칙까지 포함하면 110개 정도가 된다. 관련 법률의 소관부처를 중심으로 살펴보면, 국토해양부가 19개로 가장 많은 법률을 운영하고 있는 것으로 나타났으며, 다음으로 환경부가 8개의 법률을 관장하고 있다. 그 밖에 지식경제부, 농림수산식품부, 문화체육관광부, 행정안전부, 국방부 등이 연안관리와 관련된 법률을 운용하고 있다.

연안관리 관련 법률을 공간 적용범위에 따라 분류해 보면 <그림 3-4>와 같은 형태로 나타난다. <표 3-2>와 <그림 3-4>에서 보듯이 동일한 일정 연안공간에서 자연환경보전법과 공유수면매립법간 상충, 해저광물자원법과 수산업법 간 상충, 해양환경관리법과 산업입지법 간 상충 등이 발생할 수 있고, 각 법률을 소관하는 정부부처간 연안공간확보 경쟁과 갈등은 더 심화될 것이다.

| Ⅲ 3-2 | 연안에 적용되는 법률 현황

관련 부처	기본법	공간이용 관련법	자원개발 관련법	환경 및 보호 관련법
국토 해양부	· 해양수산발전기본법 · 연안관리법 · 국토기본법	· 공유수면관리법 · 공유수면매립법 · 항만법 · 신항만건설촉진법 · 국토의계획및이용에관한법률 · 산업입지및개발에관한법률 · 유통단지개발촉진법 · 도로법 · 도시개발법	· 골재채취법	· 해양환경관리법 · 독도의지속가능한이용에관한법률 · 해양생태계의보전및관리에관한법률 · 습지보전법(공동) · 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률
환경부	· 환경정책기본법			· 자연환경보전법 · 자연공원법 · 독도등도서지역생태계보전에관한특별법 · 습지보전법(공동) · 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 · 폐기물관리법 · 야생동·식물보호법
농림 수산 식품부		· 어장관리법 · 어촌·어항법 · 농어촌정비법 · 산지관리법	· 수산업법 · 내수면어업법 · 어업자원보호법 · 기르는어업육성법	· 사방사업법 · 방조제관리법
지식 경제부		· 경제자유구역의지정및운영에관한법률	· 염관리법 · 광업법 · 전원개발에관한특례법 · 해저광물자원개발법	
문화 체육 관광부		· 관광진흥법		· 문화재보호법
행정 안전부		· 도서개발촉진법		
국방부		· 해군기지법		· 방어해면법

자료 : 해양수산부, 2007, p. 28.



| 그림 3-4 | 연안관리 관련 법률의 공간적 범위

2. 연안 법제도의 갈등 유발요인

1) 연안 관련 법제 현황

연안지역에서 발생하는 공공갈등은 연안관리와 관련된 다양한 법률에 근거한 공공기관의 행위에 대해 타 공공기관 혹은 민간의 반발에 의해서 발생한다. 그동안 연안지역에서 발생한 공공갈등은 주로 보호지역 지정 및 관리, 친수공간 조성, 해양환경유해시설 설치, 연안매립 및 간척, 해안침식 및 모래유실, 연안 수질악화 등과 관련되어 발생되었다. 이러한 연안 공공갈등과 관련된 주요한 법률로는「골재채취법」,「공유수면매립법」,「관광진흥법」,「문화재보호법」,「습지보전법」,「연안관리법」,「자연공원법」,「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 등이 있다. 연안 공공갈등과

관련된 법률은 법률의 목적에 따라 보전 관련 법률과 개발 관련 법률로 구분할 수 있다.「문화재보호법」,「습지보전법」,「자연공원법」,「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 등 보전과 관련된 법률은 관련 계획의 수립, 보호지역 지정, 보호지역 지정으로 인한 행위제한, 토지 수용 등으로 인한 공공갈등을 초래할 수 있다(<표 3-3>).

갈등은 중앙정부, 지방정부, 해당 지역주민, 시민단체 등이 각자의 입장에 따라 다양하고 복합적으로 발생할 수 있다. 보전 관련 법률에는 갈등을 발생시킬 수 있는 조항뿐만 아니라 갈등을 사전에 예방하거나 조정할 수 있는 조항도 포함되어 있다. 위원회의 설치, 손실보상, 청문, 주민지원사업 등은 갈등과 관련된 조항으로 이를 적극적으로 활용할 경우 갈등을 예방하는 수단으로 활용될 수 있다. 보전과 관련된 법률은 대부분 해당 지역주민의 재산권 행사를 제약하는 행위제한이 규정되어 있어 보호지역 지정을 위한 계획 수립단계에서부터 거센 반발이 발생된다. 특히 「문화재보호법」,「습지보전법」,「자연공원법」 등은 기존에 많은 주민들이 거주하고 있는 지역에 적용되는 경우가 많기 때문에 빈번하게 공공갈등을 발생시키는 대표적인 법률이라고 할 수 있다.

| 표 3-3 | 연안관리 관련 법제 현황(보전)

법률명	잠재적 갈등발생 가능 조항	갈등 관리 조항
독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법	제4조 특정도서의 지정 등 제5조 특정도서보전기본계획 제8조 행위제한 제12조의2 토지 등의 매수 제12조의3 시·도특정도서의 지정 등	제6조의3 명예감시원
무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	제2장 무인도서 등에 대한 종합관리계획 등 (제6조~제9조) 제10조 무인도서의 관리유형의 지정 등 제12조 행위제한 제23조 토지등의 매수	제8조 무인도서관리위원회 제27조 명예관리원 제31조 청문

| Ⅲ 3-3 | 연안관리 관련 법제 현황(보전)(계속)

법률명	잠재적 갈등발생 가능 조항	갈등 관리 조항
문화재 보호법	제5조 보물 및 국보의 지정 제7조 사적, 명승, 천연기념물의 지정 제9조 보호물 또는 보호구역의 지정 제34조 허가사항 제71조 시·도지정문화재의 지정 등 제92조 토지의 수용 또는 사용	제4조 문화재위원회 제40조 손실의 보상 제72조 시·도문화재위원회의 설치 제100조 청문
수산업법	제65조 보호수면의 지정 제67조의2 수산자원보호구역의 관리 제67조의3 수산자원보호구역 안에서의 행위제한 등	제8장 수산조정위원회
습지보전법	제5조 습지보전기본계획 수립 제8조 습지지역의 지정 등 제13조 행위제한 제20조의2 토지 등의 매수	제5조의2 국가습지심의위원회 설치 등 제20조 손실보상 제22조의3 명예습지생태안내인
연안관리법	제8조 연안관리지역계획 수립 등 제3장 연안정비사업 (제13조~제21조)	제4장 연안관리심의회 (제22조~제23조) 제24조 명예연안관리인 제27조 손실보상
자연공원법	제4조 자연공원의 지정 등 제11조 공원기본계획의 수립 등 제18조 용도지구 제22조 토지 등의 수용 제23조 행위허가 제25조 공원보호구역 제27조 금지행위	제9조 공원위원회 설치 및 구성 등 제33조 청문 제73조 손실보상 제73조의2 주민지원사업
해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	제9조 해양생태계보전·관리기본계획의 수립 제12조 해양생태도의 작성 제4장 해양보호구역의 지정·관리 (제25조~제37조) 제33조 해양보호구역의 토지 등의 매수	제7조 해양생태계정보체계의 구축·운영 제34조 해양보호구역 주민의 지원 등 제53조 손실보상 제57조 해양생태계보전명예지도원 제58조 보고 제59조 청문
해양환경 관리법	제14조 해양환경관리종합계획의 수립 등 제15조 환경관리해역의 지정·관리	제17조 해양환경관리위원회 제120조 청문

「골재채취법」, 「공유수면매립법」, 「관광진흥법」, 「전원개발촉진법」 등

개발과 관련된 법률은 관광지, 발전소 등을 개발하는 과정에서 해양생태계 파괴, 수산업의 피해 등을 초래하여 개발주체인 공공기관과 주민 및 시민단체 간에 갈등이 발생할 수 있다. 보전 관련 법률과 마찬가지로 개발 관련 법률에도 갈등을 사전에 예방하거나 조정할 수 있는 조항이 포함되어 있다. 주민 등의 의견청취, 위원회 설치, 손실보상, 정보체계의 구축·운영 등은 사업 추진과정에서 발생할 수 있는 공공갈등을 사전에 방지하는 수단으로 활용될 수 있다(<표 3-4>).

| 표 3-4 | 연안관리 관련 법제 현황(개발)

법률명	잠재적 갈등발생 가능 조항	갈등 관리 조항
골재채취법	제21조의2 골재채취예정지의 지정 등 제22조의2 골재채취금지구역의 지정 제34조 골재채취단지의 지정 등 제36조 수용 및 사용	제11조 골재수급심의위원회 제47조의2 청문
공유수면 관리법	제5조 점·사용허가 제9조 점·사용료의 징수 제15조 금지행위 제17조 점·사용허가 등의 취소 등	제18조 손실보상 제19조 청문 제19조의2 공유수면관리정보체계의 구축·운영
공유수면 매립법	제2장 공유수면매립기본계획 (제4조~제8조) 제3장 면허 (제9조~제14조)	제20조 손실방지와 보상 제33조 공익처분 등에 있어서 손실의 보상 제37조 의견청취 및 청문 제39조의2 공유수면매립정보체계의 구축·운영
관광진흥법	제49조 관광개발기본계획 등 제52조 관광지의 지정 등 제61조 수용 및 사용 제70조 관광특구의 지정	제62조 보상금 지급 등 제66조 이주대책 제77조 청문
농어촌 정비법	제7조 농업기반정비사업 기본계획의 수립 제96조 토지 등의 수용	제91조 주민 등의 의견 청취 제103조 청문
연안관리법	제8조 연안관리지역계획 수립 등 제3장 연안정비사업 (제13조~제21조)	제4장 연안관리심의회 (제22조~제23조) 제24조 명예연안관리인 제27조 손실보상
전원개발 촉진법	제6조의2 토지수용 제11조 전원개발사업예정구역의 지정 고시	제4조 전원개발사업추진위원회 제5조의2 주민 등의 의견 청취 제10조 이주대책

「연안관리법」은 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 가장 기본적인 법률로 연안관리에 매우 중요한 법률이다.「연안관리법」에는 연안통합관리계획의 수립, 연안관리지역계획의 수립, 연안정비사업의 실시, 연안관리심의회의 설치 등이 포함되어있다. 특히 지방자치단체가 수립하는 연안관리지역계획은 수립 단계에서 연안관리지역계획 수립지침에 근거한 연안구역 지정 및 구분에 따른 갈등이 발생할 수 있다. 연안관리지역계획은 지방자치단체가 관할하는 연안지역 전체의 관리방향을 제시하는 계획이기 때문에 타 법률에 의한 다양한 갈등이 복합적으로 표출되기도 한다.

2) 법제도 내용상 갈등 유발요인

연안관련 법제에서 공공갈등을 발생시킬 수 있는 요인을 크게 관련 계획의 수립, 구역의 지정, 행위제한, 토지 등의 수용 등으로 구분할 수 있다. 공공갈등을 초래하는 조항들은 서로 밀접하게 연관되어 있기 때문에 다시 개략적으로 갈등발생 매커니즘의 유형을 분류하면, 첫째, 관련 계획 수립 → 보호지역 지정 → 행위제한 적용 → 재산권 침해 → 지방자치단체 및 해당 주민의 반발, 둘째, 관련 계획 수립 → 개발사업 확정 및 시행 → 토지 등의 매수 → 보상가격 불만 및 환경파괴 우려 → 해당 주민 및 시민단체의 반발로 분류할 수 있다. 공공갈등은 갈등발생 매커니즘에 따라 최종적으로 발생할 수도 있으나, 계획수립 단계에서부터 각 단계마다 발생할 수도 있다.

연안 공공갈등을 초래하는 법률에 의해서는 해양생태계보전·관리기본계획, 습지보전기본계획, 공원기본계획 등 보전 성격의 계획과 공유수면매립기본계획, 연안관리지역계획, 관광개발기본계획, 농업기반정비사업 기본계획 등 개발 성격의 계획이 수립된다. 계획을 수립하는 단계에서는 계획수립권자가 이해관계인의 의견을 청취하여 반영할 수 있으나, 이해관계인의 참여가 계획수립권자의 재량에 의해 결정되기 때문에 충분한 의견 개진이 이루

어지지 않을 경우 확정된 계획에 대한 거부로 계획 수립권자인 공공기관과 계획 수립 대상지역의 이해관계인 간에 갈등이 발생할 수 있다(<표 3-5>).

보호지역의 지정은 관련 계획에 의해 지정될 수도 있고 개별적인 절차에 의해 지정될 수도 있다. 보호지역 지정은 연안지역에서 갈등을 초래하는 대표적인 요인으로 연안구역, 습지보호지역, 해양보호구역, 공원구역, 문화재보호구역 등이 지정될 수 있다. 보호지역을 지정할 때는 해당 지역 자치단체장과 지역주민의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관과 협의하도록 되어 있다. 이 경우 보호지역 지정 대상지역에 거주하는 주민이 없거나 지방자치단체가 추진하는 개발 사업이 없는 경우를 제외하면 보호지역 지정으로 인한 갈등이 발생될 가능성이 크다.

행위제한은 대개 보호구역 지정과 동시에 해당 지역에 적용되기 때문에 보호지역 지정과 행위제한은 하나의 갈등발생 요인으로 파악할 수 있다. 행위제한 수준의 결정은 법을 시행하는 공공기관에서 정하는 사항으로 주로 건축물 및 공작물의 신·증축, 토지의 형질변경, 매립 또는 간척, 자연자원의 훼손 금지 등이 주요한 행위제한 사항이다. 행위제한을 적용받는 지역주민은 행위제한 수준과 상관없이 보호구역 지정으로 인한 행위제한 자체를 거부하여 갈등이 발생하는 경우가 대부분이다. 지역에 따라서는 보호구역 지정으로 인한 행위제한 수준이 기존의 생활을 지속하는 데 불편함을 주지 않지만 보호지역에 포함된 본인 소유 토지의 재산가치 하락을 예상하여 지역주민의 반발과 함께 갈등이 발생되기도 한다.

법률에 의해 관광지, 전원개발사업구역, 각종 보호지역 내 토지 등에 대해서는 필요할 경우 매수 혹은 수용할 수 있다. 이때 토지의 가격은 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 규정에 따라 산정되며 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일반분양가격으로 한다. 이때 일반분양가는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 공시지가를 말한다. 광업권·어업권 및 물 등의 사용에 관한 권리

에 대하여는 투자비용·예상수익 및 거래가격 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상하게 된다. 토지 등의 수용으로 발생하는 갈등은 토지 등을 소유한 사람이 원하는 보상금액과 법률에서 정한 보상금액 간의 차이에서 비롯된다. 수용당하는 토지 소유자는 개발로 인해 상승하게 될 가격으로 보상받기를 원하나 오히려 공시지가는 현재 거래되는 가격보다도 낮은 수준에서 책정되기 때문에 토지 수용 등에 따른 보상 갈등은 매우 빈번하게 발생된다.

이외에도 연안 공공갈등은 다양한 요인에 의해서 발생할 수 있다. 관련 법률에 규정되어 있지 않기 때문에 갈등을 예방할 수 있는 조치를 취하지 않거나 규정이 모호하여 공공기관이 행정 편의주의적인 조치를 취하여 갈등을 초래할 수도 있다. 공정하고 객관적인 개발사업 영향평가나 투명하고 충분한 정보 공개에 관한 사항이 법률에 규정되어 있지 않거나 모호하게 제시되어 있어 공공정책 집행자의 판단에 의존하는 경우가 대부분이다. 연안지역에서는 개발사업에 대한 객관적인 경제적·환경적 영향평가가 결여될 경우, 개발을 추진하는 측과 반대하는 측 간에 연안생태계나 수산업에 미칠 영향에 대한 인식이 상이하여 갈등이 발생할 수 있다. 또한 보호지역 지정이나 개발 사업을 추진하면서 공공기관에서 보유하게 된 자료가 충분히 공개되지 않을 경우 공공기관에 대한 주민의 신뢰가 낮아지고 공공정책에 대한 정당성을 인정받기 어려워 주민과의 갈등을 초래할 수 있다.

| Ⅲ 3-5 | 법제도상 갈등 발생요인

구분	세부 내용
계획 수립	- 무인도서 등에 대한 종합관리계획 - 해양환경관리종합계획 - 습지보전기본계획 - 해양생태계보전·관리기본계획 - 특정도서보전기본계획 - 공원기본계획 - 공유수면매립기본계획 - 연안관리지역계획 - 연안정비계획 - 농업기반정비사업 기본계획 - 관광개발기본계획

| Ⅲ 3-5 | 법제도상 갈등 발생요인(계속)

구분	세부 내용
구역의 지정	- 연안관리지역계획 수립지침상 연안구역 : 절대보전, 준보전, 이용, 개발조정, 개발유도 - 무인도서의 관리유형 : 절대보전, 준보전, 이용가능, 개발가능 - 환경관리해역 - 습지보호지역 - 해양보호구역 - 특정도서 - 수산자원보호구역 - 공원구역 내 용도지구 : 자연보존, 자연환경, 자연마을, 밀집마을, 집단시설 - 공원보호구역 - 문화재보호구역 - 관광지 및 관광단지, 관광특구 - 골재채취예정지역, 골재채취금지구역 - 전원개발사업예정구역
행위제한	- 공유수면 내 금지행위 - 절대보전무인도서 및 준보전무인도서 내 행위제한 - 습지보호지역 내 행위제한 - 해양보호구역 내 행위제한 - 특정도서 내 행위제한 - 수산자원보호구역 내 행위제한 - 공원구역 내 행위허가 및 금지행위 - 국가지정문화재 또는 보호구역 내 행위제한
토지등의 수용 및 매수	- 절대보전무인도서 및 준보전무인도서 내 토지 등의 매수 - 습지보호지역 내 토지 등의 매수 - 해양보호구역 내 토지 등의 매수 - 특정도서 내 토지 등의 매수 - 골재채취단지안의 토지 등의 수용 - 전원개발사업구역 내 토지 등의 수용 - 공원구역 내 토지 등의 수용 - 문화재보호구역 내 토지의 수용 또는 사용 - 관광지 및 관광단지 내 토지 등의 수용 및 사용 - 농어촌 정비사업에 필요한 토지 등의 수용
기타	- 해양생태도 상 권역 : 1등급, 2등급, 3등급, 별도관리지역 - 생태·자연도(연안육역내) 상 권역 : 1등급, 2등급, 3등급, 별도관리지역

3) 갈등 관리수단 관점에서 갈등 유발요인 분석

연안 공공갈등을 초래하는 법률에는 향후 발생할 수 있는 갈등을 직접적으로 예방하거나 조정할 수 있는 조항은 거의 없다. 다만 적극적으로 활용할 경우 간접적으로 갈등을 예방하거나 조정할 수 있는 수단이 규정되어 있다. 관련 법률에 명시되어 있는 손실보상, 청문, 의견청취, 위원회 설치, 명예관리인 임명 등은 대체적으로 사전 예방적 갈등 관리수단에 해당한다 (<표 3-6>).

계획 수립과정에서 관련 이해관계인의 의견을 청취하거나 공청회를 개최하는 것은 계획에 의한 공공행위가 시행될 때 발생할 수 있는 갈등의 원인을 사전에 검토하여 반영하기 위한 절차라고 할 수 있다. 일반적으로, 의견청취의 경우 관련 법률에 지방자치단체의 장, 관계 중앙행정기관의 장, 민간단체 등 이해관계인의 의견을 듣는다는 규정이 제시되어 있다. 하지만 의견청취는 이해관계인의 일방적 행위로 반드시 계획 수립권자가 청취한 의견을 적절히 반영해야 한다는 의무가 없기 때문에 그동안에는 형식적인 절차에 불과했으며 매우 소극적인 갈등 관리 수단이었다.

공청회는 행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자, 전문지식과 경험을 가진 자, 기타 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차를 말한다. 공청회를 개최하고자 할 때는 공청회 개최 알림, 공청회의 주재자 및 발표자 선정, 공청회의 진행 등에 관해 「행정절차법」을 따라야 한다. 그동안 공청회는 계획의 내용을 알리고 이해관계인의 의견을 수렴하여 계획에 반영시키는 일반적인 갈등 관리수단으로 활용되어 왔다. 의견제출 또한 「행정절차법」에 규정된 사항으로 행정청이 어떠한 행정작용을 하기에 앞서 당사자 등이 의견을 제시하는 절차를 말한다. 의견제출도 소극적인 갈등 관리수단이라고 볼 수 있다.

관련 법률에는 계획 및 사업의 수립 및 변경, 보호구역의 지정 및 해제

등을 심의하는 심의회 혹은 위원회의 설치가 규정되어 있다. 주요 심의회 및 위원회로는「연안관리법」에 의한 연안관리심의회,「습지보전법」에 의한 국가습지심의위원회,「골재채취법」에 의한 골재수급심의위원회,「자연공원법」에 의한 공원위원회,「문화재보호법」에 의한 문화재위원회 등이 있다. 심의회 및 위원회는 공공정책 수립·시행에 관한 중요한 의사결정이 이루어지는 단계로, 이미 갈등이 발생되었거나 발생이 예상되는 경우 이의 해결을 요구할 수 있어 갈등 관리를 위한 중요한 수단으로 활용될 수 있다.「자연공원법」에 의한 국립공원위원회와 같이 지역 이해관계인이 직접 위원회 위원으로 참여하여 지역의 이해관계를 반영할 수도 있다.

| 표 3-6 | 갈등 관리수단 유형

종류	세부 내용
손실보상	- 타인이 점유하는 토지 또는 공유수면의 출입, 사용 등에 따른 손실보상(공유수면관리법, 연안관리법, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률, 자연공원법) - 공유수면 점·사용 허가 취소 등에 따른 손실보상(공유수면관리법) - 공유수면매립면허를 받은 자가 공유수면에 관하여 권리를 가진 자에게 손실을 보상하거나 손실 방지시설 설치(공유수면매립법) - 습지조사로 인한 손실 보상(습지보호법) - 해양보호구역 내 개발행위제한 및 영어행위 제한에 따른 손실보상(해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률) - 국가지정문화재의 관리·보호를 위해 필요한 행정명령에 따른 손실보상(문화재보호법)
청문	- 점·사용허가 등의 취소 등의 경우(공유수면관리법) - 공유수면매립면허의 취소, 원상회복 등의 경우(공유수면매립법) - 개발사업계획의 취소 등의 경우(무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률) - 관광지 조성계획의 승인 취소 등의 경우(관광진흥법) - 농어촌정비사업의 허가 취소 등의 경우(농어촌정비법)
관리인	- 명예연안관리인(연안관리법) - 명예관리원(무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률) - 해양생태계보전명예지도원(해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률) - 명예감시원(독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법) - 명예습지생태안내인(습지보전법)

| Ⅱ 3-6 | 갈등 관리수단 유형(계속)

종류	세부 내용
위원회	- 연안관리심의회(연안관리법) - 무인도서관리위원회(무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률) - 해양환경관리위원회(해양환경관리법) - 국가습지심의위원회(습지보호법) - 전원개발사업추진위원회(전원개발촉진법) - 골재수급심의위원회(골재채취법) - 수산조정위원회(수산업법) - 공원위원회(자연공원법) - 문화재위원회, 시·도문화재위원회(문화재보호법)
의견 청취	- 공유수면매립기본계획 수립 또는 변경, 매립면허를 받고자 하는 경우(공유수면매립법) - 전원개발사업 실시계획의 승인 또는 변경을 하고자 하는 경우(전원개발촉진법) - 농·어촌정비사업계획을 수립하는 경우(농·어촌정비법)
주민 지원	- 해양보호구역 및 인접지역 주민에 대한 지원(해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률) - 이주대책(전원개발촉진법) - 주민지원사업(자연공원법)
기타	- 해양생태계 보전과 관련된 주요 계획 및 그 집행결과에 관한 국회보고(해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률) - 정보체계의 구축·운영(해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률, 공유수면관리법, 공유수면매립법)

해당 지역주민이 직접적으로 공공행위에 참여하여 갈등을 관리할 수 있는 제도로 「연안관리법」에 의한 명예연안관리인, 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」에 의한 명예관리인, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 의한 해양생태계보전명예지도원 등이 있다. 특히 「연안관리법」에 의한 명예연안관리인의 경우 '연안관리를 위한 활동을 하는 단체에 종사하거나 당해 단체에 1년 이상 종사한 경력이 있는 자', '연안관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 자', '환경 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자' 중에서 위촉할 수 있으며, '연안환경의 보전·개선을 위한 계도 및 홍보', '연안환경의 훼손방지에 관한 지도 및 관계 기관에의 통보', '연안의 보전

등에 관한 시설의 설치 및 운영에 관한 건의' 등의 직무를 수행할 수 있다.

명예연안관리인, 해양생태계보전명예지도원 등은 지역주민의 의견을 공공기관에 전달하거나 공공기관의 정책을 지역주민에게 설명하고 교육하는 역할을 수행할 수 있기 때문에 공공기관에서 활용하기에 따라 공공갈등을 예방하거나 조정하는 데 효과적인 수단이 될 수 있다.

3. 연안 공공갈등의 유형 분석

1) 개요

연안 공공갈등의 유형을 분류하기 위해 우선 연안 공공갈등을 연안공간·자원의 보전·이용·개발과 관련된 갈등이면서, 갈등당사자로 정부가 관여되어 있는 것으로 한정하였다. 2000년부터 2008년 6월까지 정부자료, 연구보고서, 학술논문, 신문기사 등에 기록된 갈등사례는 전체 75건으로 조사되었다. 연안정책이나 사업의 유형으로 분류해 보면, 공유수면매립 갈등이 33건으로 전체의 44.0%를 차지하였으며, 관광개발, 전원시설 입지, 바다모래 채취 등 연안공간·자원개발 갈등이 26건으로 34.6%를 차지하였다. 다음은 보호구역 지정, 연안관리계획 등과 관련한 연안보전·관리정책갈등이 16건으로 21.3%를 차지하였다.

| 표 3-7 | 연안 관련 정책·사업 수요에 따른 공공갈등 현황

정 책	발생건수	비율(%)	비 고
공유수면매립	33	44.0	
연안공간·자원개발	26	34.6	관광·자원개발, 연안개발계획 전원시설 입지, 바다모래 채취 등
연안보전·관리	16	21.3	보호구역, 연안관리정책 등
총계	75	100	

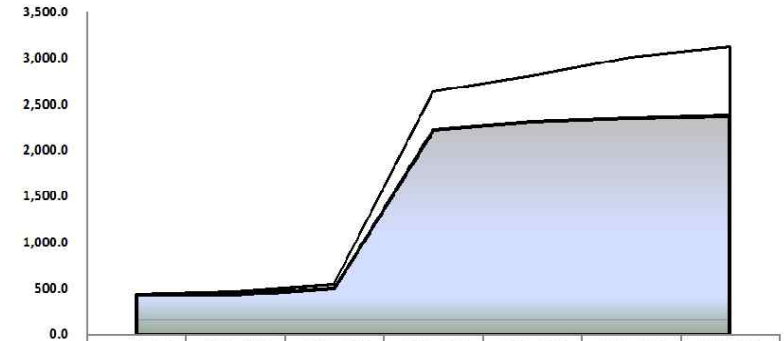
자료 : 자료수집

2) 공유수면매립 갈등

(1) 공유수면매립 현황

해양수산부(현 국토해양부)가 2007년에 조사한 공유수면매립지 실태조사에 따르면 1980년 이전부터 2007년까지 매립계획에 반영된 면적은 총 2,381.1㎢, 반영지구는 751개 지구로 나타났다(<그림 3-5>).

단위 : 개소, ㎢



	1980년 이전	1981~1985	1986~1990	1991~1995	1996~2000	2001~2005	2005~2007
누적개소	8	19	44	415	502	663	751
누적면적	441.6	444.4	504.9	2,226.0	2,313.1	2,353.7	2,381.1

자료 : 해양수산부, 2007, pp. 127~174 재구성

| 그림 3-5 | 공유수면매립반영 누적건수와 면적

연도별 추이를 보면, 1990년 이전까지만 하더라도 매립반영면적은 504.9㎢에 불과하였으나, 1991~1995년에는 2,226㎢로 크게 증가하였다. 1996년부터 2000년까지의 매립반영면적은 87.1㎢, 2000년에서 2005년까지는 40.6㎢, 2005년에서 2007년까지는 27.4㎢로 점차 축소되는 경향을 보였다. 매립반영건수를 살펴보면 1990년까지는 44건에 불과하였으나 1990년 제1차 공유수면매립기본계획이 수립되면서 매립반영건수가 415개 지구로 크게 증가하였다. 1996년 중반부터 2007년까지 매립반영건수는 100여 건씩 증가하는 추세를 보이고 있다. 1990년대 중반 이후 공유수면매립으로 인한 환경

피해가 가중되면서 공유수면 매립반영면적은 많이 축소되었으나 매립건수는 증가하는 추세로 중소규모의 매립은 꾸준히 진행되고 있음을 알 수 있었다.

용도별 공유수면매립면적 현황을 살펴보면, 전체 매립반영면적의 72.5%인 1,727.2㎢가 우량농지를 조성하기 위한 것으로 나타났고, 공장용지의 매립반영면적은 239.6㎢로 10.6%를 차지한 데 반해 공공시설용지의 매립반영면적은 31.9㎢로 전체의 1.3%에 불과했다(<표 3-8>). 시기별로 살펴보면 2000년까지만 하더라도 농지 확보를 위한 매립반영면적이 높았으나 2000년 이후 들어 농지 확보를 위한 면적은 0.4%로 급격히 감소하였다. 그러나 항만시설용지의 매립반영지구가 44%, 주택시설용지가 9.9%로 증가하였고, 특히 조선시설용지 확보를 위한 매립은 2000년 이전 0.1%에서 6.6%로 크게 증가하였다.

| Ⅲ 3-8 | 용도별·시기별 공유수면매립 반영면적 추이

단위 : ㎢

구분	총합계		1990년 이전		1991~2000년		2001~2007년	
공공시설용지	31.9	1.3	0.1	0.0	16.4	0.9	15.4	22.6
공항시설용지	52.8	2.2	0.0	0.0	52.7	2.9	0.1	0.1
관광사업시설용지	2.8	0.1	0.0	0.0	1.5	0.1	1.3	1.9
교육시설용지	0.6	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0
기타시설용지	9.7	0.4	0.1	0.0	5.8	0.3	3.8	5.6
농·축산업용지	1,727.2	72.5	439.9	87.1	1,287.0	71.2	0.3	0.4
문화산업시설용지	0.6	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.1	0.1
어항시설용지	3.8	0.2	0.7	0.1	2.5	0.1	0.6	0.9
에너지시설용지	60.4	2.5	1.3	0.3	57.5	3.2	1.6	2.4
유통·가공시설용지	4.5	0.2	0.0	0.0	4.1	0.2	0.4	0.6
조선시설용지	7.3	0.3	0.1	0.0	2.7	0.1	4.5	6.6
주택시설용지	59.3	2.5	18.5	3.7	34.1	1.9	6.7	9.9
중간재가공공장용지	239.6	10.1	34.2	6.8	202.3	11.2	3.1	4.6
폐기물처리시설용지	23.7	1.0	0.5	0.1	23.0	1.3	0.2	0.3
항만시설용지	156.8	6.6	9.5	1.9	117.4	6.5	29.9	44.0
총합계	2,381.1	100	504.9	100	1,808.2	100	68.0	100

자료 : 해양수산부, 2007, pp. 127~174.

(2) 공유수면매립 관련 정책변화에 따른 갈등단계

공유수면매립정책 변화에 따른 갈등단계는 ▷ 1990년 이전(갈등잠재기) ▷ 1991~2000년(갈등 표출기) ▷ 2001년~현재(갈등 고착기) 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 1990년 이전에는 국가 주도의 경제개발정책에 의한 국토 확장과 우량농지 확보를 위한 대규모 매립사업이 추진되었었다. 1970년부터 1990년까지는 간척농지 확보와 수자원 확보를 위해 남양·아산방조제, 석문방조제, 대호방조제, 남포·부사방조제, 영산강하구둑, 금강하구둑 등이 건설되면서 대규모 농지와 항만, 산업단지, 도시용지 조성에 필요한 토지가 대규모로 조성되었다. 이 단계에서 갈등쟁점은 공유수면매립으로 인한 어업권 등 개인 재산권 피해에 대한 보상규모를 둘러싼 중앙정부와 지역주민간의 갈등이 주를 이루었다. 이 시기만 하더라도 개발주도형 국가체계에서 매립정책이 진행되었기 때문에 국가 강제력에 의해 개인의 이익이 무시되어 왔고, 따라서 갈등도 개인적·지역적으로 내재된 상태로 잠재된 상태이었다.

1990년 이전까지만 하더라도 매립정책이 식량의 안정적 공급차원에서 이루어졌다면 1991년부터 2000년까지는 무계획적인 개발에 따른 부작용을 방지하고 공유수면의 합리적·효율적 이용을 위해 제1차 공유수면매립기본계획을 통해 총 459개 지구와 매립반영면적 960.67㎢을 고시하였다. 이 시기에도 여전히 도시용 토지 확보, 산업기반시설 조성 등을 위한 매립이 진행되었고 지방자치제도가 시행됨에 따라 지역의 개발욕구도 높아져 갔다. 이에 따라 공유수면매립기본계획과는 별도로 '농어촌정비법', '산업입지및개발에관한법률', '항만법', '전원개발에관한특례법' 등에 의해 대규모 매립사업이 지속적으로 진행되었고, 1,808.2㎢ 면적이 매립반영되었다. 1990년대 들어서면서 새만금지구(약 400㎢), 시화지구(173㎢), 화옹지구(48.8㎢)

와 같은 대단위 간척사업이 서해안을 중심으로 이루어졌으며, 1994년 이후에는 영종도 신공항, 송도 신도시 등을 만들기 위해 대규모 매립사업이 행해졌다. 한편 국제적으로 환경에 대한 인식이 다시 새롭게 부각된 계기가 만들어졌다. 1992년 리우회의를 통해 지속가능발전을 국가정책에 반영할 것을 권고하였고, 우리나라에서도 1990년대 후반부터 연안·해양의 지속가능발전을 위해 연안의 이용행위 및 환경보전을 통합적으로 조정하고자 하는 정책적 노력이 나타나기 시작하였다. 연안공간과 자원의 지속가능한 이용·개발을 위한 '연안관리법(1999)'과 연안 생태계 관리를 위한 '습지보전법(1999)' 등이 제정되었고, 공유수면매립법 등도 가급적 매립수요를 억제할 수 있도록 법률이 변경되었다.

이 단계의 갈등쟁점은 두 가지 유형으로 분류될 수 있는데, 공유수면매립에 따른 보상 규모를 둘러싼 이해관계 갈등과 공유수면매립에 의한 경제적 효과와 환경보전가치가 대립되면서 발생한 환경갈등이 그것이다. 특히 이 단계에서 발생한 시화호 매립사업은 1994년 시화방조제 물막이 공사가 완료됨에 따라 시화호 수질이 급격히 악화되자 환경부, 해양수산부(현 국토해양부), 농림부(현 농수산식품부) 등이 관여하기 시작하였고 자치단체, 환경단체, 지역주민 등 수많은 집단이 참여하면서 갈등의 임계점에 도달하는 양상을 보였다. 새만금 사업도 마찬가지로 갯벌보전과 지역발전이라는 극단적 목표를 지닌 직·간접 이해관계자가 적극적으로 관여함으로써 갈등이 국가적 차원에서 크게 분출되었다.

마지막 단계는 매립으로 인한 공공갈등이 일상화되고 고착화된 2001년 이후부터 현재까지 시기를 의미한다. 이 시기의 매립정책은 매립으로 인한 환경피해를 최소화하고 연안환경과 생태를 보전하는 방향으로 전환되었다. 제2차 매립기본계획에서는 제1차 매립기본계획에 비해 반영지구는 189개 지구로, 반영면적은 38.23㎢으로 크게 축소되었다. 제2차 매립기본계획에서는 매립수요자로 하여금 매립을 지양하도록 하기 위해 매립타당성평가과

정을 마련해 환경단체, 전문가 등이 참여하였다. 그러나 제2차 매립기본계획 수립 후 잦은 변경절차에 의해 추가반영이 가능한 법률적 허점을 이용해 많은 자치단체들이 추가 매립을 요청할 뿐만 아니라 당초 매립면허를 받았을 당시와는 다른 용도로 변경을 요청함에 따라 갈등이 발생하고 있다. 따라서 이 단계에서 갈등쟁점은 중소규모의 공유수면매립수요를 둘러싼 환경갈등과 매립면허 획득 후 용도변경에 따른 갈등이 발생하고 있으며, 주로 지역단위에서 자치단체와 지역주민, 환경단체가 대립하고 있는 실정이다.

	1990년 이전 (갈등 잠재기)	1991~2000년 (갈등 표출기)	2001년~현재 (갈등 고착기)
매립기본계획	국가경제개발정책의 일환으로 추진	건설부 제1차 기본계획	해양수산부 제2차 기본계획 제2차 기본계획변경계획
매립목적	국토확장 수자원 확보	농지, 수자원확보 공단/도시농지 관광용지	도시용지 조성 어항 및 항만시설 조선용지 확보
매립규모 및 주요사업	대규모(504.9㎢) 남양, 아산, 영산강, 금강	대규모(1,808.2㎢) 시화호, 새만금	중소규모(68㎢) 송도지구, 조선용지 확보를 위한 매립
이해관계자	중앙정부 지역주민	중앙정부 지역주민, 환경단체	자치단체 지역주민, 환경단체
갈등쟁점	보상비 규모	보상비, 환경갈등	환경갈등 매립용도변경 갈등

| 그림 3-6 | 공유수면매립정책 변화에 따른 갈등단계

(3) 주요 갈등 현황

본 연구에서 조사·분석된 공유수면매립 갈등은 33건이다. 공유수면매립 갈등은 매립계획 수립단계에서 도출된 갈등과 매립면허가 승인되었거나 매립이 이루어지고 난 이후 용도변경을 하는 과정에서 나타난 갈등으로 구분해 볼 수 있다.

공유수면매립계획 수립단계에서 도출된 갈등으로는 송도신도시 추가 매립, 화성 고렴지구, 군산 해상매립지를 비롯하여 조선시설부지 확보를 위한 경남지역의 공유수면매립계획 반영사례 등을 들 수 있다. 주요 갈등사례에 대해 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

우선 송도 신도시 개발을 위한 매립 갈등은 인천시가 동북아 물류중심도시로 성장하기 위한 개발계획을 수립하면서 시작되었다(해양수산부, 2003, p. 420) 인천시는 송도 신도시 개발을 위한 추가용지가 필요해 매립계획을 요청하였으나 환경단체는 인근 갯벌과 연안환경 보호를 위해 반대하였다.

화성시의 경우도 마찬가지로 임해복합해양단지를 조성할 계획으로 장외리(고렴섬)에서부터 전곡리 해면을 매립하여 친수공간을 조성하려 하였으나, 환경단체에서는 이 지구는 화성시에 유일하게 남아 있는 갯벌을 파괴하는 것이라면서 반대하였다(해양수산부, 2003, p. 421).

최근 경남 자치단체는 조선업계의 호황으로 조선시설용지를 추가로 확보함으로써 지역의 인구와 소득을 증가시키는 등 지역경제발전을 위해 매립을 적극적으로 추진하였다. 이에 대해 환경단체는 경남도에서 추진하려는 매립계획은 전체 97건 4,500만㎡이고, 이 중 21.8%인 983.6만㎡가 조선소 부지로 계획되었다고 주장하면서, 조선산업의 현황과 장기 전망을 객관적으로 면밀하게 분석하지 않은 채 매립을 추진하고 있다는 것에 대해 크게 반발하였다(경향신문, 2008. 7. 5). 또한 이미 지속가능발전위원회 등 정부부처 내에서도 조선산업의 과잉중복투자에 문제가 있음이 보고된 바 있고, 갈사만과 압해도는 생태적으로 매우 건강한 갯벌로 생태적 가치와 어업생산성이 매우 커 이에 대해 전면 반대하는 입장이다.

매립면허가 승인되었거나 매립이 이루어진 이후에 나타난 갈등으로는 화옹호 간척사업, 시화호 북측간석지, 새만금 개발사업, 마산 신포매립지, 여수 무술목 매립지, 마산 수정지구[20] 등을 들 수 있다.

주요 갈등사례를 살펴보면 우선 화옹호 간척사업은 당시 농림부(현 농

수산식품부)에 의해 4,482ha의 농지와 1,730ha의 농업용수용 담수호를 만든다는 목표로 1991년 시작되었으나, 환경부, 경기도, 화성시 등 자치단체와 환경단체에서 반대하였다(해양수산부, 2003, p. 417). 화옹호 간척사업의 갈등쟁점은 화옹호 수질과 화옹호 간척사업 이후 조성된 토지이용에 관한 것이다. 화옹호 수질은 환경기초시설이 전혀 마련되어 있지 않은 상태에서 방조제를 조성하는 것은 제2의 시화호가 될 것이라는 논란에서 시작되었다. 또한 화성시는 농지로 조성할 예정이었던 간척지구를 공업용지와 관광용지로 용도변경을 요구하고 있는데, 이에 대해 환경단체는 갯벌 파괴와 헐값 보상으로 어민들의 생계터전 상실을 우려하면서 반대 입장을 나타냈다.

시화호 북측간석지 매립사업의 경우, 시화호 개발에 따른 경제적 이익과 환경훼손을 둘러싼 갈등이 심각하였지만 2004년 1월에 시민·환경단체와 정부의 협의체인 '시화지속협의회'가 구성되어 시화지구의 환경문제와 간석지 개발을 원점에서 검토하였다(정규호, 2007, pp. 123~130). 이 협의회에서는 4년 동안 160여 차례의 회의를 개최하여 꾸준히 논의한 결과, 사업시행자인 수자원공사가 환경개선재를 선투자하여 수질을 개선하였고, 주민, 환경단체 및 지자체 등이 공동으로 공단에 입주한 약 2,000개 업체를 전수조사하여 대기질을 개선시키는 등 환경적 문제를 우선적으로 해결한 후 2007년에 시화멀티미디어밸리사업을 추진할 수 있었다.

새만금 개발사업 갈등[21]은 1996년 시화호 오염이 사회적 문제로 대두되면서 환경단체의 반발과 개별부처 간의 의견 차이로 인해 갈등이 확산되었다(국무조정실, 2007, p. 82). 새만금의 보전과 개발에 관한 갈등의 주요쟁점은 방조제 건설, 토지이용계획, 새만금 특별법이었다(국무조정실, 2007,

20) 마산 수정지구의 사례는 <제4장> 참조.

21) 새만금 개발사업은 군산시, 김제시, 부안군의 18개 읍면동에 걸쳐 방조제 33㎞를 조성함으로써 28,300ha의 토지와 11,800ha의 담수호를 조성하려는 사업이다. 새만금 사업은 농림수산식품부가 총괄하고 농촌공사가 설계·공사, 전라북도는 사업관리·보상·지역개발을 담당하고 있다(김서용, 2005, p. 48).

pp. 83~85).[22] 특히 방조제 물막이 공사와 관련하여 갈등이 절정에 이르렀다가 여러 차례의 논의 등을 통해 대체적으로 해결된 듯이 보이지만, 향후 사업진행과정에서 더욱 복잡하게 갈등이 진행될 것으로 전망된다.

마산 신포매립지의 경우, 부두조성과 부두와 연관된 시설물이 들어설 목적으로 매립이 추진되었으나 매립을 주관하는 기업과 마산시는 매립부지에 근린시설과 공동 거주시설을 조성하려 하였고 시의회에서도 도시계획조례를 변경하여 아파트 건설을 추진하고자 하였다. 이에 환경단체와 지역주민들은 충분한 의견수렴이 진행되지 않은 것에 분노하며 마산만 조망권 유지와 확보를 요구하게 되었다(이은진, 2005, pp. 175~194) 이 갈등은 정책결정이 일방적으로 진행되고, 이해관계자의 조정과 합의를 거치지 않았으며 개발이익이 사유화됨에 따라 공익이 침해된 결과를 초래하게 되었다.

여수 무술목 공유수면매립지의 경우 현재 제방만 쌓고 성토작업이 되지 않아 바다 상태로 남아 있는 지역으로, 여수수협, 시민단체들은 현재 목장용지의 물이 주변 양식장으로 유입됨에 따라 해양환경에 악영향을 미치고 있다고 주장하고 있다(「뉴시스」, 2007. 9. 18). 무술목 목장용지는 처음에는 농토가 부족해 쌀 증산을 목적으로 진행됐던 간척지 조성사업으로, 1966년 시작해 91만 9,000여㎡를 매립할 예정이었으나 사업자가 제방만 쌓고 실제 매립공사를 진행하지 않아 공사착공 17년 만인 1983년 당초 예정과는 다른 목장용지로 준공되었는데, 불법매립 면허취득, 7번의 공사기간 연장, 6번의 매립목적 변경이 이뤄졌다.

이에 시민단체와 수협단체는 '무술목목장용지원상복구여수시민대책위원회(이하 대책위)'를 구성해 돌산읍 평사리 소재 목장용지의 원상복구와 사유화 된 준용하천의 국유화 조치 등을 요구하는 운동을 지속적으로 펼치

22) 새만금 개발사업 갈등은 우리나라의 대표적인 환경갈등으로 다양한 분야에서 연구·발표됨에 따라 본 연구에서는 간략하게 다루었다.

고 있다. 대책위는 이러한 불법행위에 여수시가 직간접적으로 개입하였을 것이라는 의심과 함께 공유수면매립 후 당연히 국유화돼야 할 '유지(준용하천)'가 사유화됨에 따라 지역주민의 공익이 침해되었음을 주장하고 있다.

| Ⅲ 3-9 | 공유수면매립정책 관련 공공갈등 현황

구분	지역	갈등내용	갈등당사자	
			추진주체	반대주체
매립계획 수립단계	화성 구봉과 고렴지구	해양관광단지 조성 vs. 갯벌보전	지자체	지역주민 환경단체
	송도 신도시	국제업무단지 조성 vs. 갯벌보전	지자체	해양수산부 시민단체
	인천 LNG 기지	준설토 매립 vs. 보상규모·환경피해	해양수산부 한국가스공사	지역어민 환경단체, 전문가
	영종도 준설토 투기장	북항개발에 따른 준설토 투기매립장 vs. 어업피해	해양수산부	지역어민
	군산해상매립지	준설토 처리를 위한 투기장 조성 vs. 해양환경 피해	해양수산부 군산시	서천군, 환경단체 지역주민
	여수율촌 산업단지	경제자유구역 내 산업단지와 준설토투기장 조성 vs. 매립불가	해양수산부 (항만) 산업자원부	해양수산부
	광양 초남갯벌	삼각주 준설과 공유수면매립 후 공단조성 vs. 하구갯벌 보전	광양시 초암제2지구토지구획정리조합	환경부 (영산강환경청) 환경단체
	하동 갈사갯벌	경제자유구역 개발 vs. 갯벌보전	산업자원부	해양수산부
	거제 오비만	매립 후 지방공단 유치 vs. 보호종 서식	자치단체	환경단체
	동암만	국가어항 개발 vs. 갯벌보전	자치단체	환경단체

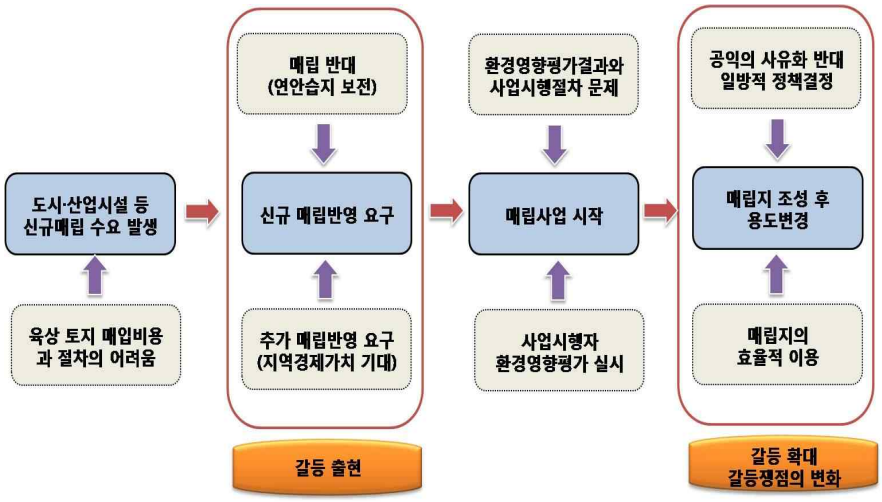
| Ⅲ 3-9 | 공유수면매립정책 관련 공공갈등 현황(계속)

구분	지역	갈등내용	갈등당사자	
			추진주체	반대주체
매립계획 수립단계	송도 11공구	첨단 클러스터 조성 vs. 환경피해, 이주보상	자치단체	환경단체 지역주민
	경남연안 (성동, 갈사, 노구, 광포만, 마동포, 청포호, 난포, 명동)	조선용지 확보 vs. 갯벌보전	자치단체	환경단체
매립계획 수립단계	신안 압해지구	조선시설 용지 확보 vs. 매립반대	지자체	환경단체
	온산산단	연자도 산업단지 개발 vs.어업피해 보상	지자체 기업	지역주민
매립관리 단계	화옹지구	공장용지, 관광단지 토지이용계획 변경 vs. 농지이용	화성시	농림부 (농촌공사)
	시화호 북측간석지	시화 MTV 사업 vs. 해양관광지 조성	건설교통부	자치단체
	새만금 토지이용	농지조성 vs. 공업, 관광, 항만 용지 이용	농림부 전북도	건설교통부 환경단체
	마산 신포매립지	중공업지역내 택지개발 vs. 해양조망권 확보	마산시	환경단체
	서천 갯벌	산업단지 조기착공 vs. 갯벌 보전	충남도, 서천군 지역주민	해양수산부 환경부
	여수 무술목	불법면허취득후 매립목적 변경 vs. 원상회복	여수시	지역주민 수협
	소모도 매립	해군 잠수함 기지 마련 vs. 환경 피해	해군	지역어민
	이호 유원지	사업승인전 사업실시 vs. 절차 준수	제주시 기업	환경단체

(4) 갈등구조

공유수면은 공유수면매립법상 매립의 대상이 됨과 동시에 습지보전법상 보전·이용의 대상이 되는 양면적 성향을 가지고 있다. 특히 공유수면 중 바닷가는 해안인근의 해저지형과 연계되어 해양의 영향으로부터 육지를 보호하는 완충지역 역할을 하고 있을 뿐만 아니라, 육상생태계도 동시에 나타나는 전이공간적 특성을 가져 생태적 가치가 높은 공간이다. 한편 공유수면은 인공적으로 조성하기 쉬워 토지로써 활용가치가 높은 공간이기도 하다. 이러한 양면적 특성을 갖는 공유수면은 보전과 개발가치의 갈등이 일어날 수밖에 없는 내재적 속성을 지니고 있다.

공유수면매립과 관련한 갈등은 크게 매립정책이나 사업수립단계에서 발생한 갈등과 매립이 반영된 이후에 나타나는 갈등으로 나누어 볼 수 있다.



| 그림 3-7 | 공유수면매립을 둘러싼 공공갈등 구조의 모식도

매립정책이나 사업이 수립되는 단계에서 표출되는 갈등은 매립을 통한 지역경제활성화에 대한 기대와 연안습지 등 연안환경 보전가치가 극단적

으로 대립하면서 발생한다고 볼 수 있다. 개발성향을 지닌 중앙정부, 자치단체, 민간기업, 일부 지역주민은 경제적 효과에 따라 매립을 찬성하지만, 보전성향을 지닌 중앙정부, 환경단체, 일부 지역주민은 환경훼손과 삶의 터전 보전이라는 이유로 반대하고 있다. 이 단계에서 나타나는 갈등원인은 ▷ 연안습지 훼손에 따른 환경위기 의식 증대 ▷ 환경가치와 경제적 타당성 입증 곤란 ▷ 일방적 의사결정과정 ▷ 적절한 보상체계 미흡 ▷ 전문가의 지원체계 미흡으로 인해 발생한다고 볼 수 있다. 매립정책이 결정 난 이후에 갈등이 발생하는 경우는 공익의 사유화와 일방적 의사결정과정에 의한 것이라 볼 수 있다. 자치단체와 민간기업은 매립지를 효율적으로 사용하려고 하기 때문에 용도변경 등을 추진하려 하지만 환경단체와 지역주민은 공익적 목적으로 사용하기 위해 조성된 매립지를 기업이나 일부 지역주민이 사유화함으로써 직·간접적 피해를 입고 있다고 주장하고 있다. 이러한 갈등의 원인으로는 ▷ 정부의 신뢰기반 부족 ▷ 매립으로 발생하는 편익의 불공정 배분 ▷ 정책의 투명성 미흡 ▷ 사후 모니터링 체계 부족 등을 들 수 있다.

| 표 3-10 | 공유수면매립을 둘러싼 공공갈등 구조

구분	핵심쟁점	관련주체		갈등원인
		찬성	반대	
매립 정책 · 사업 수립 단계	지역경제활성화에 대한 기대효과와 연안환경보전 필요	- 중앙정부 (개발성향) - 자치단체 - 민간기업 - 지역주민	- 중앙정부 (보전성향) - 환경단체 - 지역주민	- 연안습지 훼손에 따른 환경위기 의식 증대 - 환경가치와 경제적 타당성 입증 곤란 - 일방적 의사결정 과정 - 적절한 보상체계 미흡 - 전문가의 지원체계 미흡
매립지 관리 단계	- 공익의 사유화 - 일방적 정책결정과정	- 자치단체 - 민간기업	- 환경단체 - 지역주민	- 정부의 신뢰기반 부족 - 매립으로 발생하는 편익의 불공정 배분 - 정책의 투명성 미흡 - 사후 모니터링 체계 부족

3) 연안공간 · 자원개발 공공갈등

(1) 연안공간 · 자원개발 현황

현재 우리나라 연안은 항만, 수산, 관광, 해양광물자원 개발 등 다양하고 행위가 복잡하게 상충·경합하고 있다. 우리나라 연안공간과 자원 이용 현황을 살펴보면 연안에는 산업단지가 68개소, 국가항만은 51개소, 국가어항은 105개항, 발전소는 42개소가 입지해 있다. 광업권은 1,167건, 2,181㎢가 설정되어 있으며 1995년~2005년간 바다골재채취량은 3억 494만 6,000㎥이며, 양식어업권은 9,190건에 대해 면적 1,247㎢이 설정되어 있다(<표 3-11>).

| 표 3-11 | 우리나라 연안자원 이용 · 개발 현황

구 분	현 황	비 고
연안인구(시군구)	1,305만 8,000명	전체인구의 27%
연안입지 산업단지	68개소 4억 5,665만 1,000㎡	2005년
국가항만	51개항	안벽 108㎞
국가어항	105개항	면적 56㎢
연안입지발전소	42개소(화력 36, 원자력 6)	2005년
광업권	1,167건 2,181㎢	2005년
바다골재채취량	3억 494만 6,000㎥	1995~2005년
방조제(하구둑 포함)	1,601개소 1,193㎞	2006년
해수욕장 이용객수	346개소 1억 652만 9,000명	2006년
천해양식어업권	9,190건 1,247㎢	2005년
해양사고발생건수	865건	2006
어선수	91,608척	2005년

자료 : 해양수산부, 2007, p. 10에서 재구성

연안육역을 대상으로 연속지적도를 활용하여 필지단위로 지목별 토지

이용을 분석한 결과 연안육역의 필지수는 268만 7,000필지로 전국의 7.3%에 해당한다. 이 중 농업용지가 연안육역 전체 필지의 38.9%로 가장 많은 면적을 차지하고 있었으며 다음은 도시용지로 25.7%를 차지하고 있었다(<표 3-12>).

연안육역의 용도지역 지정 현황을 보면 관리지역과 도시지역이 각각 29%, 29.1%로, 관리지역과 도시지역의 집중도가 각각 1.8과 1.14로 나타나 연안에 개발압력이 집중되어 있는 동시에 자연환경보전지역의 집중도도 3.1로 매우 높아 연안개발과 보전에 관한 공간이용의 상충이 큰 것으로 조사되었다(<표 3-16>).

| Ⅲ 3-12 | 연안육역의 토지이용 현황

단위 : 필지, %

합계	농업용지	임야	도시용지	사회기반시설	수면적	기 타
2,687,572	1,044,275	342,690	690,632	427,742	76,170	106,063
100.0	38.9	12.8	25.7	15.9	2.8	3.9

주 : 농업용지(전, 답, 과수원, 목장), 도시용지(대지, 공장, 학교, 주차장, 주유소, 창고, 공원, 체육용지, 유원지), 사회기반시설(도로, 철도, 제방, 수도용지), 수면적(하천, 양어장, 구거, 유지)
자료 : 국토해양부, 2008, p. 66.

| Ⅲ 3-13 | 전국 및 연안육역의 용도지역 현황

단위 : ㎢, %

구 분	전국육지		연안육역		집중도 (B/A)
	면 적	비율(A)	면적	비율(B)	
합 계	100,243.20	100	3,942	100	
도시지역	16,156.90	16.1	1,142	29.0	1.80
관리지역	25,693.20	25.6	1,146	29.1	1.14
농림지역	51,013.20	50.9	750	19.0	0.37
자연환경보전지역	7,379.90	7.4	904	22.9	3.10

주 : 집중도란, 연안육역 용도지역의 전국의 용도지역에 대한 상대적 집중도를 측정하는 방법으로, 추정방법은 연안육역의 개별 용도지역 면적이 차지하는 비율/ 전국의 개별 용도지역 면적이 차지하는 비율임. 집중도>1이면 집중, 집중도=1이면 전국상태와 유사, 집중도<1이면 집중되지 않음
자료 : 국토해양부, 2008, pp. 67~68에서 재정리

외환위기 이후 수도권의 경제력 집중과 지방의 산업공동화로 산업의 지역적 편중이 심화되면서 2004년부터 정부와 자치단체는 다양한 지역 활성화 정책을 마련하여 시행하고 있다.[23] 현재 연안에서 택지조성, 산업단지 및 관광용지 개발, 연육·연도교 등 물리적 변형을 요구하는 개발 사업은 2007년 현재 1,420건으로 조사되었다. 이중 관광개발사업이 68.1%인 967건으로 가장 많았고 도시개발사업은 305건으로 21.5%, 산업단지 조성사업은 110건으로 7.7%, 교통기반조성사업은 38건으로 2.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 소득의 증가와 여가시간의 확대 등으로 해수욕, 마리나 등 자연자원을 활용한 해양관광의 수요가 증가하고 있으며, 한편으로는 지방균형 발전이라는 정책기조 하에서 기업도시와 대규모 국책사업이 진행되고 있어 연안이용·개발방식을 둘러싼 갈등이 상존해 있다고 볼 수 있다.

| 표 3-14 | 연안지역개발사업 추진 현황

구분	합계	도시	산업	관광	교통
건수	1,420	305	110	967	38
비율(%)	100	21.5	7.7	68.1	2.7

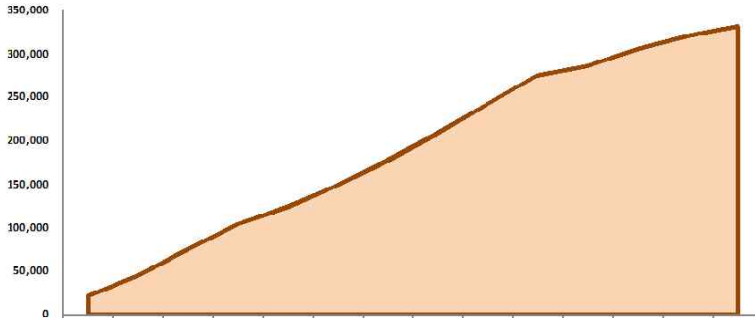
주 : 도시(신도시 및 복합도시개발, 도시재개발 사업), 산업(국가산단, 지방산단, 농공단지 및 공장용지를 목적으로 사업), 교통(연육교 및 연도교 건설사업)
자료 : 국토해양부, 2008, p. 73에서 재정리

한편 택지조성에 따른 주택수요의 증가, 도시재개발 사업, 도로 및 항만시설 확충 등 사회기반시설 사업이 꾸준히 증가함에 따라 바다모래와 같은 해양광물자원의 수요도 크게 증가하고 있다. 육상모래자원의 고갈로 육상에서 골재공급이 부족해진 1990년대 초반 이후 해양을 주요한 골재공급원으로 이용하고 있다. 1994년~2007년까지 채취된 바다골재량은 3억 3,182만

23) 지역활성화 정책은 정부 각 부처별로 매우 다양하게 추진되고 있다. 행정안전부와 농수산식품부는 마을단위 개발사업과 낙후지역 개발사업을 추진하고 있으며, 국토해양부에서는 기업도시, 혁신도시 등 신도시 개발사업과 개발촉진지구, 신활력사업 등과 같은 낙후지역 개발사업을 진행하고 있다.

6,000㎥정도 되며, 연간 전체 공급량의 20%를 차지한다(<그림 3-7>). 바다모래는 서해중부 배타적경제수역(EEZ) 단지에서의 공급을 원칙으로 하고 모래수급 불안정 시 연안(태안·옹진 등)모래 추가공급을 추진하고 있으며 경남 통영시 욕지도 남방 50km 부근 EEZ에 추가로 골재채취단지를 지정하여 바다모래의 안정적인 수급을 이어나갈 전망이다(건설교통부, 2007, pp. 9~13).[24]

단위 : 천㎥



	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
누적량	21,339	44,425	75,016	104,108	123,384	147,970	177,149	208,352	241,376	275,074	285,847	304,946	320,906	331,826

자료 : 조동오·장학봉, 2003, p. 15; 건설교통부, 2007

| 그림 3-8 | 바다골재의 누적채취량(1994~2007년)

한편 최근 국가에너지정책이 화석연료 자원의 고갈과 기후변화 등으로 인해 '저탄소 녹색성장'으로 전환됨에 따라 화석에너지의 비중을 현재 83%에서 2030년 61%로 축소하고, 신재생에너지 비중은 현재 2.4%에서 2030년 11%로 현재 대비 4.6배로 확대하는 방향으로 설정하였다(지식경제부 보도

24) 국토해양부는 남해 일원의 국책사업으로 추진하고 있는 신항건설 사업에 안정적인 골재공급을 위하여 남해 배타적경제수역(EEZ)에 골재공영제(골재채취단지 지정)를 시행한다. 골재공영제는 2004년 골재의 안정적 공급과 환경보전 등을 위해 도입된 제도로서 지정된 골재채취단지에서 수자원공사, 시장, 군수 등 공공기관이 골재채취허가 및 환경복구 등을 책임지는 제도이다. 남해 EEZ 골재채취단지는 지난해 12월 서해 중부에 지정한 단지에 이어 두 번째로 지정되는 단지로서, 경남 통영 욕지도 남방 50㎞ 인근 지역에서 총 18개월에 걸쳐 2,640만㎥의 골재를 채취하게 된다. 이로써 부산신항 등 국책사업에 소요되는 바다모래의 안정적인 공급이 예상된다고 한다(국토해양부 보도자료, "남해에도 골재공영제 도입 시행", 2008. 8).

자료, 2008. 8). 이에 풍력, 조력・조류, 바이오 등 신그린에너지에 대한 수요를 확대하고 원자력의 활용을 확대하여 2030년에는 전체 발전설비 중 원전의 비중을 41%까지 제고할 계획이다. 이에 해양에너지를 활용하기 위한 안산 대부도, 태안 이원면 등에 신재생에너지 발전소가 조성될 예정에 있으며 강화군, 가로림만 등에 조력발전소가 입지할 계획이다.

(2) 연안공간・자원개발 정책 변화에 따른 갈등단계

연안공간・자원개발정책 변화에 따른 갈등단계는 ▷ 1990년 이전(갈등 잠재기) ▷ 1991~2000년(갈등 표출기) ▷ 2001년~현재(갈등 확대기)의 세 단계로 구분할 수 있다.

우리나라는 1990년대 중반 이전까지 연안 이용은 산업단지 및 택지개발, 공유수면의 점 사용, 수산업 양식, 항만 및 해양관광 확보를 위한 기반시설 조성 등 개발이나 비가역적 이용에 한정되어 왔다(해양수산부, 2007, p. 191). 당시만 하더라도 산업단지와 발전소 입지 등과 같은 국책사업과 지역개발사업 등은 국가나 정부 주도에 의해 이루어졌기 때문에 이로 인한 지역갈등이나 주민 간의 마찰도 정부에 의해 조정이 가능했다. 이 시기에 나타난 연안 공공갈등은 주로 산업단지나 발전소 입지에 따른 어업피해보상 규모를 설정하는 것이 대부분이었으며, 중앙정부와 지역주민 간의 갈등이 지역 차원에서 비지속적인 형태를 띠었다.

갈등이 표출되기 시작한 시기는 1990년 중반에서 2000년 중반으로, 산업단지와 택지개발, 자치단체의 재정확보를 위한 골프장, 관광개발 추진, 발전소의 온배수 배출, 바다모래 채취 등에 의해 해안침식, 해양환경변화 등에 따른 환경피해의 문제가 표면화되기 시작하면서 갈등이 분출되었다. 지방자치제도가 정착됨에 따라 연안에 접해 있는 자치단체는 재정역량을 확대하기 위해 자연자산을 담보로 외부 민간자본을 끌어들여 대규모 관광

지 개발과 골프장 건설 등을 계획하였는데, 이에 대해 지역주민과 환경단체는 관광지개발계획 수립과정에서 자신들이 배제된 것과 외부 자본에 의한 자연경관 훼손 및 연안 난개발을 들어 반대하였다.

발전소 증설에 따른 공공갈등은 '제1차 전력수급기본계획(2000~2020)'이 마련되면서 촉발하였다. 당시 산업자원부(현 지식경제부)는 향후 전력수급이 지속적으로 증가할 것으로 전망하고 기존 발전소 부지를 적극 활용하기 위한 계획을 마련하였으나, 이에 대해 지역주민과 환경단체는 지역의 환경오염과 안전성을 우려하여 반대 입장을 표명하였었다. 또한 발전소 인근 어업인들은 발전소에서 배출되는 온배수로 어장피해가 발생한다고 주장하면서 이에 대한 보상을 요구하였는데, 오히려 발전소 측에서는 온배수로 해양생태계의 현존량과 기초 생산력이 증대한다는 보고서를 제출해 온배수로 인한 갈등을 증폭시켰다. 자원개발과 관련한 대표적인 바다모래 채취 관련 갈등은 2001년 건설교통부(현 국토해양부)가 골재수급 안정을 위한 배타적경제수역에서의 모래채취, 공익상 필요한 허가제한 규정을 삭제한 골재채취법을 개정하면서 표면화되었다. 지역주민과 환경단체는 그동안에 이루어진 무분별한 모래채취로 해안침식이 가속화되고 어족고갈 등 해양생태계가 크게 훼손되고 있다고 주장하면서 자치단체에 바다모래채취를 허가하지 못하도록 의견을 제시하였고, 이후 일부 자치단체에서는 바다모래채취를 불허하였다. 당시 환경부는 오히려 바다모래 채취에 대한 환경영향평가를 대폭 개정해 오히려 규제를 축소하려 했기 때문에 정부부처 간 갈등으로 확대되었다.

2000년 중반 이후 연안공간과 자원개발을 둘러싼 공공갈등이 더욱 다양해지고 갈등당사자도 확대되는 양상을 보이고 있다. 다핵적 국토개발전략에 따라 지역발전과 지역균형발전을 위한 다양한 개발 특별법[25]이 마련

25) 연안관광개발과 직접적으로 관련이 있는 특별법으로는 '기업도시개발특별법', '동서남해안

되면서 골프장 등 대규모 관광단지 개발이 급속히 추진되었다. 특히 2002년~2007년까지 진행된 골프장 진흥정책에 따라 해안구릉지, 한계농지, 서해안 간척지와 매립지, 수산자원보호구역 등에 골프장 입지가 가능하도록 입지 규제가 개선되고 절차가 대폭 간소화되어 2002년 163곳이던 골프장이 2007년 314곳으로 2배 증가하였다(녹색연합, 2008). 이러한 관광개발과 관련하여 지역주민과 환경단체는 기업에의 과도한 특혜 부여, 개발이익의 사유화, 이익의 불평등한 분배, 일방적 의사결정, 환경훼손 등의 이유를 들어 반대를 표명하였다.

발전소 입지갈등은 국가에너지정책이 원자력 활용 확대와 신재생에너지의 수요 창출로 전환됨에 따라 원자력발전소 증설, 방사성폐기물관리시설 부지선정사업과 조력발전소 입지 관련 갈등으로 확대되기 시작했다. 방사능폐기물 관리시설 부지선정 입지갈등은 1986년부터 안전성과 지역주민 반발로 진행되지 않고 있었다. 그러던 중 2002년 이후 자치단체 자율유치 방침에 따라 전북 부안지역이 신청했으나 전략과 홍보 미흡으로 갈등이 촉발되어 부지선정에 실패하였다. 이후 지역발전 특별지원금 등 여러 유인제도를 마련하고, 부지선정을 위한 주민투표를 실시하여 갈등을 해결할 수 있었다. 조력발전소 건설에 대해 자치단체는 화석연료 고갈에 효과적으로 대비하고 환경갈등을 야기하는 원자력에 대한 의존을 낮출 수 있으며 지역경제에 도움이 된다고 주장하고 있다. 그러나 환경단체나 지역어민들은 갯벌매립으로 인한 해양환경 피해, 조류흐름 차단으로 인한 해양생태계 피해, 어장파괴로 인한 삶의 터전 상실 등을 이유로 갈등을 빚고 있다.

이 단계에서 발생한 해양자원과 관련된 갈등쟁점은 부산신항만 등 EEZ에

권발전특별법', '경제자유구역의지정및운영에관한법률' 등이 있다. 기업도시로서 최종적으로 태안, 무안, 영암·해암 3곳이 선정되었는데, 이 중 태안은 천수만 인근 지역에, 영암·해남은 매립·간척지에 기업도시를 조성하기로 하였다. 현재 연안에 지정된 경제자유구역으로는 인천경제자유구역, 부산·진해 경제자유구역, 광양만권 경제자유구역, 황해(평택·당진) 경제자유구역, 새만금·군산 경제자유구역이 있다.

골재채취단지를 지정해 국책사업을 진행하려는 이해관계자와 해저지형 변화에 따른 생태계 훼손과 어장파괴로 인해 생존권에 위협을 느낀 환경단체와 지역어민의 이해가 상충하면서 확대되었다. 바다모래채취를 둘러싸고 환경단체·어민과 정부의 대립은 인천 옹진군과 태안군, 욕지도 인근 해역에서도 발생하고 있다.



| 그림 3-9 | 연안공간·자원개발정책변화에 따른 갈등단계

(3) 주요 갈등 현황

연안개발, 전원시설 입지, 바다모래 등 연안공간·자원개발과 관련된 갈등은 26건으로 조사되었다. 연안개발과 관련한 갈등은 크게 관광단지 개발과 골프장 조성 등에 관련된 것으로, 주로 토지보상, 개발 이익의 독점과 환경훼손 등의 문제로 발생하였다. 이와 관련한 공공갈등의 주요 사례로는 태안 관광레저형 기업도시, 용유·무의 개발계획, 안면도 개발계획, 인천 골프장 개발계획 등을 들 수 있다.

천수만 간척지에 조성 중인 태안 관광레저형 기업도시 공공갈등의 경

우, 기업도시 선정과정에서 서남해안 개발 추진계획 발표에 대해 시민사회 단체들은 '기업도시반대시민연대'를 구성해 반대성명을 발표하였다(유광민, 2008, p. 70). 기업에 대한 과도한 특혜 부여와 개발이익 사유화에 대한 우려와 함께 천수만의 가치와 지역주민 삶에 중심을 둔 지역개발방식을 요구하였다.[26] 한편 일부 지역주민은 우수한 천수만 생태환경 때문에 기업도시로 선정되지 못하는 경우에 대한 우려가 표출되었다. 지역농민은 기업도시 지정을 위해 환경부에서 정한 생태자연도 1등급 권역지정 철회를 요구하기도 하였다. 기업도시로 선정된 이후에도 사업대상지 선정 문제[27], 지역주민 간 찬반갈등, 지역주민 참여의 문제가 제기되기도 하였다.

용유·무의 개발계획은 인천국제공항 주변 지역을 개발하기 위한 것으로 영종지구는 항공물류거점도시로, 용유·무의지구는 외자유치를 통해 국제적인 종합휴양지로 개발하려고 하였다. 그러나 용유·무의지구개발은 처음에는 관광진흥법으로 추진하다가 주민들이 토지보상가에 크게 반발하자 민간투자법 대상사업으로 변경하는 등 혼선을 겪었다(해양수산부, 2003, pp. 399~400).[28] 현재는 인천시가 주도하고 주민이 참여하는 민관합동방식으로 추진하기로 결정되었다(「세계일보」, 2008. 8. 27).

태안군 안면도는 수도권에 인접해 있으며 자연경관이 수려하여 매년 관광객이 몰려들고 있는 지역으로, 충청남도는 안면도의 자연자산을 활용하여 외국업체로부터 투자를 받아 안면도에 대규모 관광단지를 조성하려 하였다(해양수산부, 2003, p. 400).[29] 이에 환경단체와 일부 지역주민들은 이

---

26) 연대회의는 녹색사막이라 불리는 198홀(18홀 골프장 11개소)의 골프장과 각종 위락 및 숙박시설 등 태안 관광레저형 기업도시와 서산의 웰빙레저 특구 추진은 지금까지 천수만에 시행된 보전정책과 상반된 것이라고 주장하였다(유광민, 2008, p. 70).

27) 태안군은 남면 당암리 일대에 대규모 관광 휴양단지와 남면 양잠리 태안읍 반곡, 송암리 일대에 기업도시를 건설하려 했으나, 안면도 지역에서 강하게 반발하였다.

28) 시민단체는 특정 기업이 용유·무의개발사업의 우선협상대상자로 지정되는 과정에서도 많은 문제점이 제기되었지만, 협상취소과정에서도 각종 의혹이 제기되고 있다며 보다 투명하고 공개적인 사업진행을 요구하였다.

29) 이 사업은 충청남도가 1989년부터 추진한 사업으로, 2014년까지 태안군 안면읍 승언리·

익을 추구하는 다국적 기업이 개발하면 안면도 자연환경이 크게 훼손될 뿐만 아니라 현재 있는 그대로 관광지로서 가치가 있기 때문에 자연훼손적 개발은 필요하지 않다고 주장하였다. 또한 안면도 개발을 위한 우선협상대상자를 2006년에 선정했으나 탈락한 업체가 선정과정이 공정하지 못했다는 소송을 제기하였다. 탈락한 업체가 2007년 10월 충청남도지사를 상대로 우선협상대상자 선정처분 무효 확인 소송을 냈고 충청남도가 일부 패소하였으나, 충청남도가 다시 항소했고 다시 승소판결을 받아냈다.[30]

골프장 건설계획은 수도권에서 접근성이 양호한 인천 지역과 태안반도를 중심으로 일어나고 있다. 특히 인천시 중구 운서동 신불·삼목도 지역에 들어서는 골프장은 인천공항 유휴지를 활용한 국내 최대의 골프장으로 조성할 계획이고, 그 외 서북부 매립지에 18홀 규모의 골프장 3곳, 송도신도시에 27홀 규모의 골프장, 수도권 매립지에 54홀 규모의 골프장이 들어설 계획이었다. 인천시는 공원부지에 골프장이 들어서면 예산절감효과가 있고, 체육시설부지에 시민이용시설이 필요하다며 골프장 건설을 적극 수용하고 있으나, 환경단체·지역주민·전문가들은 시민을 위한 문화체육시설이 우선이고, 골프장에서 나오는 농약으로 인한 생태계파괴 및 어장파괴 등은 주민의 생존권을 위협하는 것이라고 주장하고 있다. 또한 인천공항 유휴지 인근의 갯벌은 희귀철새서식지로서 생태계보전지역으로 지정된 곳이라며 골프장 건설 중단을 촉구하였다(해양수산부, 2003, pp. 401~402).

연안 전원시설 입지와 관련한 대표적 공공갈등은 발전시설·폐기물 관

중장리 일대 꽃지해수욕장 주변에 골프장, 호텔, 콘도, 워터파크 등 국제적 고급 휴양지를 조성하기 위한 것이다.

30) 충청남도는 2006년 12월 에머슨퍼시픽이 모건스탠리, 삼성생명보험과 함께 구성한 인터퍼시픽컨소시엄을 안면도 관광단지 개발사업 우선협상대상자로 최종 선정한 바 있다. 그러나 탈락한 (주)엠캐슬이 2007년 10월 충청남도지사를 상대로 우선협상대상자 선정처분 무효 확인 소송을 냈고 충청남도가 일부 패소했다. 이에 충청남도가 다시 항소했고 이번에 승소판결을 받아냈다("'안면도 개발' 충청남도 승소… 18년간 표류 마침표 찍나", 「한국경제」, 2008. 11. 20).

리시설 입지와 전원시설 입지에 따른 온배수 배출과 관련한 갈등으로 분류할 수 있다. 전원시설·폐기물관리시설 입지와 관련한 가장 대표적인 공공갈등은 1986년부터 수 차례에 걸쳐 진행된 방사성 폐기물 관리시설 부지선정사업일 것이다.[31]

산업자원부가 2003년 '방사능폐기물관리시설 부지 유지활동 사업 변경공고'를 실시했는데, 부안군수와 의회의장이 '부안군 위도면 치도리 일대' 방사능폐기물 관리시설을 유치하겠다는 유치신청서를 제출하면서 촉발되었다(국무조정실, 2007, pp. 116~121). 이에 정부는 '부안지역 현안 해결을 위한 공동협의회'를 결성하여 갈등을 해결하려고 했으나 주민투표 실시시기에 대한 입장차이가 커 의견조율에 실패하였다.[32] 정부의 유치지역 지원의지에 대한 신뢰 확보와 범정부적 지원체제 구축을 위해 '중저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법'을 제정하였고, 안전성의 문제를 해소하기 위해 처분시설에는 사용 후 핵연료를 제외한 중저준위 방사성폐기물만을 반입하고 유치지역에는 3천억 원의 특별지원금, 반입 수수료, 한국수력원자력(주)의 본사 이전을 제도적으로 보장하였다. 그 결과 주민투표를 실시해 경주시가 최종적으로 선정되었다. 부지가 선정된 이후 경주시는 특별지원금을 나눠 받아 현안사업을 해결을 위해 우선 투입할 것을 고려하였으나 지역내부 갈등을 우려한 시의회와 시민단체의 반발이 커 무산되었다.

원자력 발전소에서 인근 연안으로 배출되는 온배수[33] 문제는 영광원전 주변에서 살아가는 지역주민과의 오래된 분쟁이다 이러한 온배수는 바닷

31) 1986년 경북 울진, 영덕, 영일 지역을 대상으로 시작된 방사성 폐기물 처분시설 부지선정 추진은 1990년 안면도, 1994년 굴업도 등을 거치면서 정부정책의 신뢰 상실로 인한 주민반대와 후보부지의 지질학적 문제 등으로 실패를 거듭하였다(국무조정실, 2007).

32) 2004년 부안 반대대책위 주관으로 위도를 제외한 36개 투표소에서 독자적으로 실시한 주민투표결과 91.9%가 반대해 더 이상 사업추진 불가능해졌다.

33) 온배수란 원전이나 화력발전소 등에서 해수를 냉각수로 사용한 후 방류한 물을 말한다.

물 온도를 높이고, 엄청난 양의 물이 쏟아져 나오기 때문에 해역의 조류, 해저지형, 생물 등의 생태계균형을 깨뜨리고, 냉각수 내에 방사능 물질 등이 섞여 해양생태계 및 인체에까지 해를 입힐 수 있는 등 많은 문제점이 제기되고 있어 어민들은 이에 대한 어업보상을 요구하고 있는 상태이다. 여기서 갈등쟁점은 현금피해보상의 근거가 되는 '온배수 확산거리'와 '피해율'이다.[34] 주민들은 영광원전이 확산거리와 피해율을 지나치게 축소해 현금보상했다고 주장하는데 반해 영광원전은 2005년 합의해 한국해양연구원에서 '광역해양조사'를 실시했고 이에 근거한 충분한 보상을 실시했다고 맞서고 있다. 한편 이러한 양측 갈등이 첨예하게 대립하는 가운데 영광원전 냉각수로 사용되는 해수 공유수면 점유 및 사용 허가 여부도 쟁점이 되고 있다(「내일신문」, 2007. 8. 29)

최근 국가 에너지정책이 신재생에너지 개발정책으로 전환됨에 따라 인천 강화와 충남 가로림만에 조력발전소가 조성될 예정이다. 국가에서는 국책사업으로 친환경 발전소를 조성하려 하지만 지방정부와 지역주민들은 환경파괴를 우려하며 이를 반대하고 있는 실정이다(「조선일보」, 2008. 8. 29).

우선 인천시는 2015년까지 강화도와 석모도, 교동도, 서검도 등 4개 섬을 7.7㎞의 방조제로 연결해 시간당 812MW의 전력을 생산해 낼 강화조력발전소를 건설할 예정에 있다(「세계일보」, 2008. 9. 11). 인천시는 민관합작의 조력발전소를 조성해 인천시민 40%가 사용할 수 있는 전력을 생산한다는 방침을 세우고 있다. 그러나 이에 대해 환경단체는 집중호우시 한강하구가 범람할 수 있어 심각한 홍수피해가 있을 뿐만 아니라 연안습지가 파괴되어 갯벌 생태계가 훼손될 것을 우려하면서 반대하고 있다.[35] 또한 조력발전소 건설의 타당성 검토 과정에 전문가의 공개토론이나 시민공청

34) 피해율이란 온배수로 인한 어업량·생산량 감소 정도를 말한다.
35) 학계에서도 강화도 일대에 조력발전소가 건립되면 한강하구 수위가 최대 68㎝ 상승할 것이라고 우려하고 있다(「세계일보」, 2008. 9. 11).

회 등을 포함시킬 것을 요구하고 있다.

가로림만 조력발전소 조성계획은 1980년 경제장관회의에서 조력발전 후보지로 선정된 후 화력이나 원자력에 비해 경제성이 떨어진다는 이유로 보류되었다가 최근 신재생에너지의 필요성이 급부상하면서 다시 구체적으로 진행되고 있다(「조선일보」, 2008. 8. 29).[36] 지역어민들은 조력발전소가 조성되면 생계터전인 갯벌이 사라질 것이기 때문에 발전소반대투쟁위원회를 결정하고 시민단체와 함께 백지화를 요구하고 있다. 일부 찬성하는 주민들은 찬성대책위원회를 구성하였는데, 찬성주민들은 조력발전소 조성이 어촌발전에 초석이 될 것으로 기대하고 보고 있다(「뉴시스」, 2008. 10. 23). 한편 가로림만을 끼고 있는 태안군은 이 사업에 대해 어느 정도 찬성하는 입장이나 서산시에서는 크게 반대하고 있는 입장이다(「조선일보」, 2008. 8. 29). 이 사업을 추진하고 있는 서부발전에서는 갯벌이 30%가량 훼손되어 어족자원이 줄 것으로 예상되지만 시간이 흐르면 생태계는 거의 회복될 것이며, 5년쯤 걸리는 공사기간 중에 발생되는 어민의 피해와 생계대책에 대해서는 충분히 보상하겠다고 주민들을 설득하고 있다.

바다모래로 인한 갈등은 서해안 일대와 욕지도 인근 해역에서 촉발된 것으로, 1980년대부터 시작한 바다골재 채취로 해빈이 사라져 침식이 심각하게 일어나고, 해저 산란・서식지가 훼손됨에 따라 어족자원이 고갈되어

36) 가로림만 조력발전소는 2012년까지 서산시 대산읍 오지리에서 태안군 이원면 내리까지를 반조제로 막아 연간 950GWH의 발전량을 생산하는 계획이다. 가로림만 조력발전소 추진은 1970년대 초 석유파동으로 대체에너지 개발 및 탈석유전원개발정책의 일환으로 1974년부터 수 차례에 걸쳐 본격적인 타당성 검토가 시작되었고, 1980년 가로림만 지점을 조력발전 후보지로 경제장관협의회에서 결정하였다. 이에 1981년 '가로림만 조력발전 타당성조사'를 통하여 기술적 및 경제적 개발타당성이 입증되면서 제5차 경제사회개발 5개년 계획에서 1987년 이후에 착공키로 결정하였다. 그러나 1986년 '가로림만 조력발전 후속조사 및 우수영 조력발전 예비타당성조사'에서 유가하락과 건설공사비 상승으로 개발경제성이 미흡한 것으로 평가되어 개발이 보류되었다. 최근 화석연료의 가격이 급상승하고 지구온난화 방지를 위한 국제적 대응이 활발히 전개됨에 따라 조력개발의 경제성이 상승하였고, 2004년 '가로림 조력 타당성조사 기본계획'을 수립하여 사업추진을 재검토하고 있다(해양수산부, 2006, pp. 115~116).

어민들의 불만이 고조되고 있다. 모래채취가 많이 이루어졌던 옹진군과 태안군은 해양환경과 어족자원 보호를 위해 바다모래 채취 허가를 금지하였다.

최근 바다모래채취와 관련해 국토해양부는 부산 신항만 건설에 필요한 바다모래의 공급을 위해 욕지도 EEZ 인근에 골재채취단지를 지정하여 바다모래를 채취하려고 하고 있으나, 이에 대해 경남과 부산어민은 어장파괴의 이유로 크게 반발하고 있다(「조선일보」, 2008. 10. 13).[37] 부산신항만 건설에 필요한 모래는 2001년부터 2007년까지 통영 욕지도 남쪽 EEZ에서 5,500여 만㎥ 정도를 채취해 왔다. 최근 바다모래 공급의 부족으로 신항만 공사가 중단되자 국토해양부는 욕지도 남쪽 50㎞ 수역 내 5.48㎢를 골재채취단지로 지정·고시하여 2010년 2월까지 2,640만㎥의 바다모래를 채취할 수 있도록 하였다. 이에 경남·부산어민들은 '욕지바다 모래채취반대대책위원회'를 구성하여 대규모 해상시위도 계획하였으며, 채취업자들이 모래채취를 강행할 경우 어선을 동원해 해상봉쇄에 나서는 등 강경 대응방침을 세웠다. 지역어민은 정부가 모래 대체재 개발 등에 적극적인 노력을 보이지 않고 어민의 희생만을 강요한다고 주장하고 있다. 경상남도에서는 골재채취단지 지정에 앞서 해양환경·생태계와 수산업에 미칠 영향 등에 대해 객관적이고 정확한 조사를 우선 실시한 후 단지지정을 결정할 것을 촉구하였다(「연합뉴스」, 2008. 5. 28). 앞으로 마산항·울산항·포항 신항만·광양항 등 대량의 모래가 필요로 하는 국책사업이 연속적으로 진행될 것으로 예상됨에 따라 바다모래채취와 관련한 갈등은 더욱 확대될 전망이다(「조선일보」, 2008. 10. 13)

37) 사전 환경성평가를 실시해 해양생태계 피해가 없다는 결론이 나오면 국책사업인만큼 모래채취를 반대할 이유가 없지만, 이 같은 절차를 무시한 채 바닷모래 채취를 강행한다면 실력행사를 통해서라도 결사적으로 저지하겠다고 하였다("경남, 부산 어민 통영바다모래 채취 막겠다", 「연합뉴스」, 2008. 10. 5).

| Ⅲ 3-15 | 연안공간·자원개발 관련 공공갈등 현황

구분	지역	갈등내용	갈등당사자	
			추진주체	반대주체
연안 개발	태안 관광레저형 기업도시	골프장 등 해양관광단지 조성 vs. 개발이익의 사유화, 천수만 보전대책과 상반	태안군 문화관광부	환경단체
	해남관광단지개발 (J프로젝트)	관광레저형기업도시 개발 vs. 토지보상	문화관광부	지역주민
	용유·무의 개발계획	외부 민간자본 투자 vs. 공영개발방식 추진, 토지매입가 불만	국토해양부	안산시 지역주민 환경단체
	시흥군자매립지	해외 매각 후 관광단지 조성 vs. 연안환경보전을 전제로 한 개발계획	기업·자치단체	환경단체
	안면도 관광개발	최대 개발사업 추진 vs. 자연훼손 우려, 국내자본에 의한 개발	자치단체	지역주민 환경단체
	목포 삼학도 개발	복원을 통한 시민휴식공원 조성 vs. 토지보상	자치단체 환경단체	기업
	인천골프장 12곳 개발	공원부지에 골프장 조성 vs. 공익적 이용, 골프장 인근 유휴지 생태계보전지역, 어장피해	인천시 기업	지역주민 환경단체 전문가
	경주시 감포 골프장	지역활성화 vs. 양식장 피해	경주시	지역어민
연안 개발	태안 골프장 개발	폐양식장을 활용한 골프장 조성으로 재정확대 vs. 농약유입에 따른 해양생태계 훼손	자치단체	지역주민 환경단체
	영흥 화력 증설	유연탄 사용, 증설 불가피 vs. LNG 교체, 환경영향평가	산업자원부 한국남동발전	인천시 환경단체
전원시설 입지	당진·보령·태안 발전소 증설	발전설비 불가피 vs. 해양환경 악영향	산업자원부	지역주민 환경단체
	고창·영광 핵폐기물시설입지 후보지	핵폐기물시설입지 후보지 선정 vs. 안전성, 불투명한 의사결정과정 등	산업자원부	지역주민 환경단체
	부안 중저위방사성 폐기물처분 시설 부지	시설 유치신청 vs. 안전성, 과학적 비타당성	부안군 산업자원부	지역주민 시민단체 등

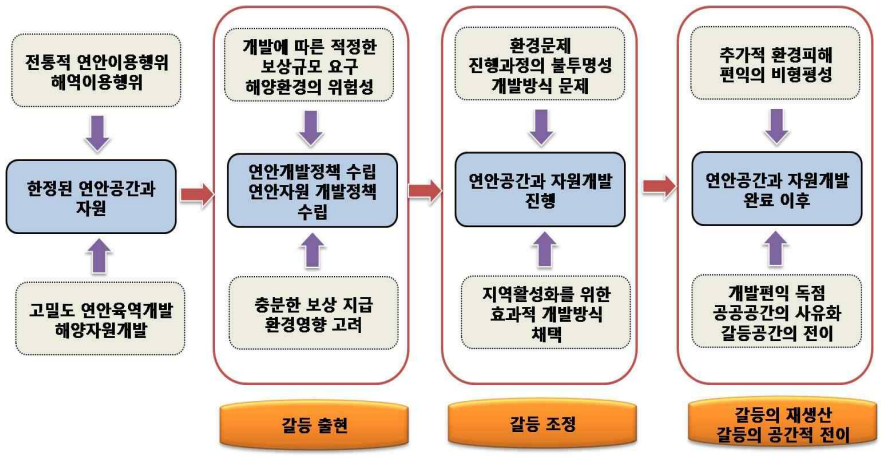
| 표 3-15 | 연안공간·자원개발 관련 공공갈등 현황(계속)

구분	지역	갈등내용	갈등당사자	
			추진주체	반대주체
전원 시설 입지	월성원전	발전소 증설 vs. 환경피해, 보상	한국수력 원자력	환경단체 지역주민
	영광원전	온배수 확산거리와 피해율 해수 점·사용	한국수력 원자력	지역주민 전문가
	가로림만 조력발전소	신재생에너지 수요확대 vs. 갯벌훼손 및 어업피해	자치단체(태안) 지식경제부	자치단체 (서산) 지역주민 환경단체
	강화조력발전소	최대규모의 조력발전소 조성 vs. 한강하구 갯벌 훼손	인천시	환경단체
	LNG 복합화력	복합화력발전소 건립 vs. 환경피해	한국서부발전	자치단체
바다 모래 채취	옹진군 충남연안	골재자원 수급량 증가, 세수확대 vs.어장 황폐화, 해안침식 가속화	자치단체 건설교통부	지역주민 환경단체
	전남연안 욕지도 EEZ	골재채취단지 지정 vs. 지정과정의 문제, 어장황폐화	국토해양부	지역주민 환경단체
	제주도	사업예정자 지정 추가 지정 vs. 공유수면의 사유화, 연안침식, 어장 파괴	자치단체	환경단체

(4) 갈등구조

연안공간·자원개발과 관련한 갈등은 새로운 육역·해역 개발수요와 전통적 육역·해역의 이용행위가 경합하고, 고밀도의 육역개발에 따라 양식장, 어장 등 기존 해역 이용행위가 상충하면서 발생한다고 볼 수 있다. 연안공간·자원을 전통적으로 이용하던 행위자는 연안개발수요에 따른 손실을 금전적으로 보상받으려 하고, 기존 연안이용자는 개발로 인한 편익을 공유함과 동시에 개발로 인한 손실을 최소화하려고 하기 때문에 연안개발

정책결정과정에 적극적으로 개입하기를 원한다. 그러나 기존 연안이용자가 납득이 안 될 정도로 편익의 불합리한 배분이 이루어질 경우 갈등이 발생하며, 자신의 이익과 직접적으로 관련된 정책결정과정이 불투명하게 진행되거나 과학조사가 불충분한 상태에서 추진될 경우 갈등은 더욱 증폭된다.



| 그림 3-10 | 연안공간·자원개발 관련 공공갈등 구조의 모식도

연안개발과 관련한 공공갈등에서 중앙정부는 지역경제를 활성화하기 위해 지역활성화 정책을 마련해 자치단체를 지원하고, 자치단체는 중앙정부의 지원과 자발적인 경제발전을 위해 자연자산을 활용한 대규모 관광단지, 골프장 등을 건립하려고 하지만, 보전성향을 지닌 중앙정부, 환경단체, 일부 지역주민은 자연자원의 훼손, 개발이익의 불합리한 배분, 일방적 의사결정과정 등을 문제로 들어 갈등을 빚고 있다. 연안개발과 관련한 공공갈등의 원인은 ▷ 개발사업에 따른 공공 편익·비용의 비형평성 ▷ 개발이익 배분의 불공정성 ▷ 일방적 의사결정 과정 ▷ 공공공간의 사유공간으로의 전환 등을 들 수 있다.

전원시설 입지와 관련한 공공갈등은 비선호시설의 입지갈등과 유사한 형태를 보인다. 즉 화력발전소, 원자력발전소 등이 입지한 지역은 지역이

미지가 실추됨에 따라 지역주민들은 경제적 손실과 심리적 피해를 입게 된다. 여기에 정부의 보상마저 주민 기대에 못 미치게 되면 지역주민 간의 갈등은 심화될 수밖에 없다. 또한 국가의 에너지 생산을 위해 시설을 마련하고 소비하는 과정에서 중금속 배출, 대기오염, 해양환경오염 등 환경 위해성이 어느 한 지역으로 집적하게 되며, 이로 인해 지역주민의 반대를 피해갈 수 없을 것이다. 현재 우리나라 연안에서 발생하고 있는 전원시설 입지 갈등의 핵심쟁점은 온배수 배출에 따른 해양 생태계 피해규모와 범위, 의사결정과정과 보상규모 등이며, 이를 둘러싸고 중앙정부・민간기업과 자치단체・환경단체・지역주민 간의 갈등이 표출된다. 주요 갈등원인으로는 ▷ 환경피해의 지역적 편중 ▷ 정부 불신 ▷ 과학적 조사의 객관성 미흡 ▷ 정책의 투명성 미흡 ▷ 해양생태계 변화 모니터링 체계 부족 ▷ 보상규모와 방법 불만족 등을 들 수 있다.

바다모래 채취와 관련한 갈등의 원인은 ▷ 어장피해, 해양생태계 등 과학적 조사 미흡 ▷ 바다모래채취로 인한 어장피해와 해안침식 메커니즘 규명 부족 ▷ 골재채취단지의 지정절차 등을 들 수 있다. 그러나 현재 골재채취 정책은 친환경골재 재원의 개발 등 환경을 보호하는 정책보다는 당장 손쉽게 구할 수 있는 천연자원의 이용에 연연한 '난개발의 확대 재생산'이라는 비판에 직면해 있다. 특히 배타적경제수역까지 나아가 바다모래를 채취한다는 것은 현안을 근본적으로 해결하기보다는 연안에서 벌어지고 있는 문제를 멀리 떨어진 바다로 옮겨놓은 것에 불과하며, 향후 해양자원의 지속가능한 개발 측면과 환경보호 차원에서 국제해양법적인 문제를 야기시킬 소지가 다분하다고 해양환경전문가들은 판단하고 있다.

| 표 3-16 | 연안공간·자원개발 관련 공공갈등 구조

구분	핵심쟁점	관련주체		갈등원인
		찬성	반대	
연안 개발	- 지역활성화 기대와 연안환경 보전 - 편익의 합리적 배분 - 정책의 투명성	- 중앙정부 (개발성향) - 자치단체 - 민간기업 - 지역주민	- 중앙정부 (보전성향) - 환경단체 - 지역주민	- 개발사업에 따른 공공 편익·비용의 비형평성 - 공공편익 배분의 불공정성 - 일방적 의사결정 과정 - 공공공간이 사유공간으로 전환
전원 시설 입지	- 해양 생태계 피해 범위·규모 - 일방적 의사결정과정 - 보상규모	- 중앙정부 - 민간기업	- 자치단체 - 환경단체 - 지역주민	- 환경피해의 지역적 편중 - 정부불신 - 과학적 조사의 객관성 미흡 - 정책의 투명성 미흡 - 해양 생태계 변화 모니터링 체계 부족 - 보상방법과 규모의 문제
바다 모래 채취	- 어장피해 범위·규모 - 해안침식 - 배타적경제수역의 모래채취	- 중앙정부 (개발성향) - 민간기업	- 중앙정부 (보전성향) - 자치단체 - 지방의회 - 환경단체 - 지역주민	- 어장피해, 해양생태계 등 과학적 조사 미흡 - 바다모래채취로 인한 어장피해와 해안침식 메커니즘 규명 부족 - 골재채취단지의 지정절차

4) 연안보전·관리정책갈등

(1) 연안보전 및 관리현황

우리나라의 연안은 갯벌, 도서, 모래해안, 해식애 등 다양한 해안지형으로 이루어져 있을 뿐만 아니라 중요한 해양생물의 산란·서식지와 수려한 해안경관을 보유하고 있다. 서해안은 해안선에서 바다 쪽으로 갯벌이 넓게 분포하고 헤드랜드(headland)로 이루어진 돌출된 곳은 해식애, 파식대, 시스텍 등의 해안 침식지형이 나타나며, 헤드랜드와 헤드랜드 사이의 만입부는 모래해안, 자갈해안, 갯벌 등의 해안 퇴적지형이 발달해 있다. 남해안

에는 기암절벽으로 이루어진 해식애, 큰 규모의 모래해안, 둥근 돌 형태의 자갈해안과 기반암이 노출된 암석해안 등이 있으며, 동해안은 단조로운 해안선을 따라 긴 사빈해안이 잘 발달해 있고 그 배후에는 해안사구가 분포하고 있다. 우리나라 대표적인 연안지형의 분포 현황을 보면 모래해안은 524개소, 해식애는 1,823개소, 해안사구는 45개소 등이 있다(<표 3-17>).

| 표 3-17 | 우리나라 연안지형의 분포 현황

단위 : 개소

구분	모래해안	해식애	파식대	헤드랜드	시스텍	해안사구	사주	육계도	자갈해안
합계	524	1,823	452	243	341	45	70	41	239
서해안	215	540	76	93	33	10	14	14	11
남해안	155	1,225	182	143	245	3	12	19	182
동해안	154	58	194	7	63	32	44	8	46

자료 : 연안관리정보시스템(www.coast.go.kr)

해안선 길이는 총 11,914㎞로, 서·남해안은 해안선의 드나듦이 복잡한 리아스식 해안이기 때문에 전체 해안선의 94%를 차지하고 비교적 단조로운 동해안의 해안선 길이는 6%정도 된다. 육지부 해안선 6,228㎞ 중 자연해안선은 79.5%인 5,110.2㎞, 인공해안은 20.5%인 1,318.22㎞를 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 매립·간척, 장기간의 점·사용 시설 설치, 제방·방조제 조성 등에 의해 연안의 인공화는 지속적으로 진행되고 있다.

| 표 3-18 | 우리나라 해안선 길이 현황

단위 : ㎞

구분	해안선 길이	육지부			도서부		
		육지부 (계)	자연 해안선	인공 해안선	도서부 (계)	자연 해안선	인공 해안선
합계	11,914.05	6,228.42	5,110.20 (79.5%)	1,318.22 (20.5%)	5,685.63	5,642.50 (95.9%)	243.13 (4.1%)
서해	5,656.27	2,452.14	1,953.77 (79.7%)	498.37 (20.3%)	3,204.13	3,072.88 (95.9%)	131.25 (4.1%)
남해	5,511.68	3,168.88	2,530.31 (79.8%)	638.57 (20.2%)	2,342.80	2,250.11 (96.0%)	92.69 (4.0%)
동해	746.10	607.40	469.20 (77.2%)	138.20 (22.8%)	138.70	129.93 (93.7%)	8.77 (6.3%)

자료 : 연안관리정보시스템(www.coast.go.kr)

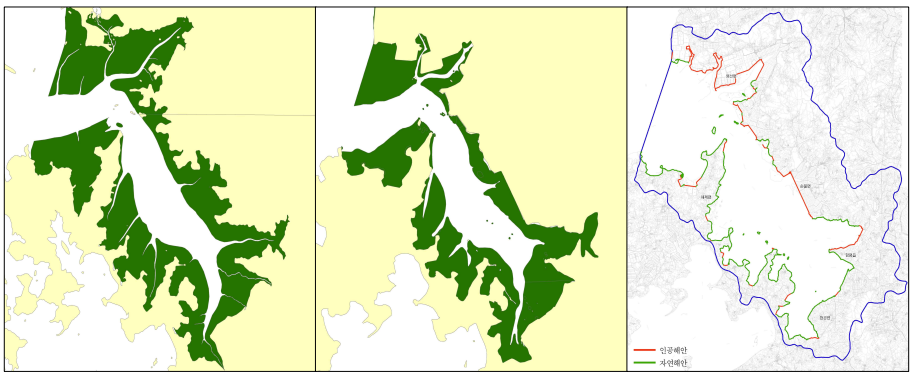
대표적인 연안생물의 서식지로 알려져 있는 연안습지의 면적은 2,550㎢로 국토면적의 2.5%에 해당되는 것으로 추정되며, 서해안에는 전체 갯벌 면적의 약 83%인 1,980㎢가 분포해 있다. 그러나 대규모 매립·간척과 무분별한 인공구조물 조성으로 연안습지의 면적은 1987년 3,203㎢에서 2005년 2,550㎢로 감소하여 약 20%가 매립과 간척사업으로 사라졌다.

| 표 3-19 | 우리나라 갯벌 개수 및 면적

구분	계	0.5㎢ 이상	0.5㎢ 미만
개수	6,990개	410개(5.9%)	6,580개(94.1%)
면적	2,550㎢	2,330㎢(91.4%)	220㎢(8.6%)

주 : 제주도, 남양만, 새만금 갯벌 제외
자료 : 해양수산부, 2003, p. 767.

예를 들어 우리나라 대표적인 연안습지인 함평만의 경우, 1920년대 갯벌면적은 110.3㎢ 이었으나 과거부터 진행해 온 간척 사업, 방조제 공사, 해안도로 건설 등 물리적 변경에 의해 1920년대보다 갯벌면적이 25.7㎢가 감소하였고, 전체 해안선 127.3㎞ 중 자연해안선은 65.9%, 인공해안선은 34.1%로 조사되었다.



자료 : 국토해양부, 2008.

| 그림 3-11 | 함평만 1920년(좌)/2003년(우)의 갯벌 면적과 해안선 현황

보호가치가 높고 생태적 대표성이 확보된 연안·해양보호구역은 336개소가 지정되어 있으며 면적은 10,187.44㎢로 전 국토의 10.6% 정도 된다(<표 3-20>). 연안육역과 해역에 모두 지정할 수 있는 연안·해양보호구역은 국립공원, 천연기념물, 환경보전해역, 수산자원보호구역이 있으며, 바닷가와 바다에 지정할 수 있는 습지보호지역, 해역에만 지정할 수 있는 해양보호구역이 있다. 1960년대 천연기념물과 국립공원 지정을 시작하여 1970년대 수산자원보호구역, 생태계 보전지역 등 지정, 1996년 해양수산부가 설립된 이후 습지보호지역, 환경보전해역, 해중경관지구 등 유형도 다양해지고 면적도 꾸준히 증가하는 추세에 있다(남정호 외, 2004, p. 18).

| 표 3-20 | 우리나라 연안·해양보호구역 지정 및 관리 현황

구분	개소	면적(㎢)			관련법률	소관부처
		소계	육역	해역		
해양보호구역	4	70.4	-	70.4	해양생태계법	국토해양부
습지보호지역	8	172.54	-	172.54	습지보전법	국토해양부
특정도서	153	10.0	10.0	-	독도등특별법	환경부
국립공원	4	3,348.4	667.5	2,680.9	자연공원법	환경부
환경보전해역	4	1,882.1	933.0	949.1	해양환경관리법	국토해양부
수산자원보호구역	10	3,868.1	1,243.0	2,625.1	국계법	국토해양부
명승·천연기념물	153	835.9	742.3	93.6	문화재보호법	문화재청
합계	336	10,187.44	3,595.8	6,591.64	7개	3개

주 : 해양생태계법(해양생태계의보전및관리에관한법률), 독도등특별법(독도등도서생태계보전에관한법률), 국계법(국토의계획및이용에관한법률)
자료 : 국토해양부, 2008, p. 20.

우리나라의 해역이용은 주로 선점식으로 진행됨에 따라 연안자원과 공간의 체계적 활용 필요성이 제기되어 왔다. 이에 국토해양부(구 해양수산부)는 2000년에 '연안관리지역계획수립지침(이하 수립지침)'을 마련하여 연안의 자연환경·사회경제적·제도적 특성에 따라 기능별 연안구역을 설정

하도록 하였다.[38] 수립지침에서는 연안의 특성에 따라 '절대보전연안', '준보전연안', '이용연안', '개발조정연안', '개발유도연안'으로 분류하고 그에 따른 관리방향을 제시하도록 하는 용도구역제와 유사한 형태의 관리수단을 마련하도록 하였다.[39] 5개 연안구역 중 보전연안(절대보전연안과 준보전연안)의 지정비율이 63.3%로 이용·개발연안의 지정비율 36.7% 보다 높다.

| 표 3-21 | 5가지 연안구역 지정 현황

단위 : ㎢, %

전체	합계	절대보전	준보전	이용	개발조정	개발유도
합계	56,634	22,208	13,651	19,135	1,065	575
	100.0	39.2	24.1	33.8	1.9	1.0
연안육역	2,679	582	751	473	539	334
	100.0	21.7	28.0	17.6	20.1	12.5
연안해역	53,955	21,626	12,900	18,662	526	241
	100.0	40.1	23.9	34.6	1.0	0.4

자료 : 국토해양부, 2008, p. 226.

(2) 연안보전·관리정책 변화에 따른 갈등단계

연안보전·관리정책 변화에 따른 갈등단계는 ▷ 1995년 이전(갈등잠재기) ▷ 1995~2005년(갈등 분출기) ▷ 2005년~현재(갈등 조정기)로 나누어 볼

38) 우리나라는 1999년 연안관리법 제정을 통해 종합적이고 체계적인 연안관리를 위한 국가연안통합관리정책인 '연안통합관리계획'을 수립하였고, 연안관리법 제8조에서는 지역의 자율적인 연안관리체계를 구축하기 위해 '연안관리지역계획'을 수립하도록 하였다. 2008년 7월 현재 60개 연안 시군구가 수립하였다.

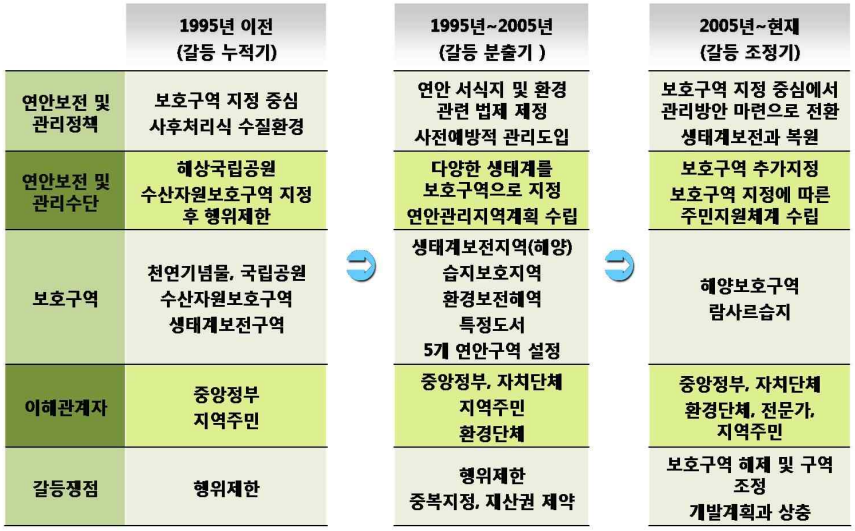
39) 절대보전연안은 자연경관이나 생태계 등을 감안하여 자연상태 그대로의 보전이 필요한 구역이고, 준보전연안은 보전을 원칙으로 하되, 생태학습장, 연안접근로 등 소극적 개발이 용인되는 구역이다. 이용연안은 자연환경 훼손을 최소화하면서 연안공간 및 자원의 이용이 가능하고, 개발조정연안은 이미 산업화나 도시화가 된 지역으로 환경친화적 정비, 각종 개발계획에 대한 재검토 등이 이루어져야 할 구역이며, 개발유도연안은 도시 및 연안기능 활성화나 거점개발이 필요한 구역을 의미한다.

수 있다. 1995년 이전까지만 하더라도 연안보전정책은 육상의 환경관리 일부로 시행되었고 연안·해양보전을 위한 별도의 제도는 없었다. 연안에 서식지 보호와 경관관리를 위해 해상·해안국립공원과 수산자원보호구역이 지정되었고 관리수단으로 행위제한을 채택함으로써 이와 관련한 갈등이 잠재되어 있었다.

1995년 이후부터 연안습지의 가치가 증대되고 지속가능한 연안통합관리 개념이 도입되면서, 연안관리법의 제정, 연안통합관리계획의 수립, 습지보전법의 제정, 해양오염방지법 개정을 통한 환경보전해역 제도 도입 등 연안 보전·관리를 위한 제도정비가 이루어졌다. 이 시기에 습지보호지역 지정, 해양생태계보전지역 지정, 특정도서 지정 등 다양한 생태계에 보호구역이 집중적으로 지정되기 시작하였다. 보호가치가 높고 연안 대표성을 지닌 연안생태계를 보전·관리하기 위한 수단인 보호구역은 보호구역 지정 과정에서 행위제한에 의한 지역주민과의 이해상충, 부처 간의 중복지정, 사유지와 재산권 제약 문제, 지정범위 문제, 지정된 이후의 관리체계 미흡 등으로 중앙정부와 중앙정부, 중앙정부와 지방정부, 중앙정부와 지역주민 간 갈등이 첨예하게 표출되었다. 한편, 연안관리법이 제정되면서 연안의 체계적 관리를 위한 제도는 마련되었지만 실질적인 관리수단이 미흡해 연안이용·개발행위 조정 등이 곤란하였다. 또한 연안 시군구마다 연안관리지역 계획 수립을 추진하도록 했는데, 5개 연안구역으로 설정하는 것에 대한 오해로 각 지역마다 갈등이 발생하였다.

2005년 이후에는 갈등 조정기로 해양보전·관리정책방향이 '보호구역의 지정 중심'에서 '관리 중심 및 지정효과 극대화 중심'으로 전환됨에 따라 다양한 보호구역 수단을 마련해 그동안 해양보호구역 지정과 관리에 대한 문제점을 많이 해소할 수 있었다. 또한 순천만과 무안갯벌 습지보호지역에 국가예산을 지속적으로 투자하고 민관협력체계를 구성해 성공사례를 만듦으로써 보호지역에 대한 갈등은 많이 사라졌다. 단, 이 시기에서 발생한 갈

등은 국립공원과 수산자원보호구역의 구획 조정과 해제와 관련된 것이다.



| 그림 3-12 | 연안보전 · 관리정책 변화에 따른 갈등단계

(3) 주요 갈등 현황

2000년부터 2008년까지 조사 · 분석된 연안보전 · 관리 관련 공공갈등은 주로 해양보호구역과 연안구역을 설정하기 위한 연안관리지역계획과 관련한 것으로 총 16건이 조사되었다. 보호지역 지정과 관련한 주요 공공갈등으로는 습지보호지역 지정과 관련한 강화도 남단 갯벌, 시흥 갯벌, 태안군 소흥 · 근흥 · 남면 갯벌, 곰소만 갯벌, 압해도 갯벌이 있고, 보호구역 지정 범위 설정과 관련한 갈등으로는 경기도 해상도립공원 지정 갈등이 있다. 마지막으로 보호구역 지정과 개발계획 간 상충이 일어난 태안 신두리 사구, 장봉도 갯벌 등이 있다.

강화도 남단 갯벌은 저어새 및 노랑부리 백로 등 희귀조류가 서식하고 있어 강화도 남부지역과 석모도, 불음도 등 주변 섬 일대가 2000년 7월에 문화재청에 의해 천연기념물로 지정되었었다(해양수산부, 2003, p. 390). 그

후에 인천시에서도 이 지역일대를 습지보호지역으로 지정하여 갯벌생태관광지로 조성키로 하고 정부에 강화군 동검도를 비롯한 서남단과 옹진군 신도, 시도, 장봉도, 서구 세어도 일대 해역 753.1㎢을 보호구역으로 지정해 줄 것을 요구한 반면, 당시 해양수산부는 인천 북항개발과 광업권 보상 문제 등을 들어 강화도 길상면 동검리와 화도면 동막리 일대 60.9㎢만을 습지보호지역으로 지정하겠다는 입장이었다. 이 와중에 문화재청에서는 2년 동안 재산권행사를 제대로 하지 못하는 등 큰 손해를 입었다는 지역주민의 건의로 강화군 서도면 말도리 일대 갯벌 가운데 16.9%를 해제하였다. 그러나 최근 강화도 남단 갯벌에 대한 보호 필요성이 제기됨에 따라 문화재청에서는 천연기념물로 다시 지정하려 하고, 환경단체와 전문가들은 습지보호지역의 지정을 요구하고 있는 실정이다. 현재는 강화도 갯벌을 국내 최초로 갯벌국립공원으로 지정하려는 방안이 추진되고 있다(「서울신문」, 2008. 4. 17). 국립공원관리공단은 강화도 갯벌이 국립공원으로 지정되면 주민 재산권 행사에 지장을 초래할 우려가 있기 때문에 신중한 입장을 보이고 있는 실정이다.

시흥 갯벌은 시흥시 월곶동, 방산동, 포동 일원에 걸쳐 있는 198만 평의 해안습지로 내륙 깊숙이 이어지는 수로를 따라 갯벌이 형성되어 있고, 염생식물 군락, 해안문화자취(소금창고), 포구 등 빼어난 경관을 보유하고 있는 지역이다. 그러나 2002년 건설교통부에서 시흥 갯벌 210만 평에 대해 환경적 보전가치가 없다는 이유로 그린벨트에서 해제키로 결정하였다(해양수산부, 2003, p. 390). 이에 대해 환경단체에서는 갯벌의 해양생태적 가치가 환경성 평가기준에 제외되었기 때문이라며 이를 반대하였지만, 토지소유자는 그린벨트 해제에 따른 지가상승으로 이를 찬성하였다. 해양수산부에서는 2000년 7월 습지보호지역으로의 지정을 추진하려 하지만, 시흥시에서는 시흥갯벌을 보전하는 데 동의는 하면서도 습지보호지역으로 지정하는 것에 대해서는 유보적인 입장을 보이는 한편, 생태적 가치를 고려한 개

발계획과 폐염전 개발계획 및 소래해양생태공원 등에 대한 개발계획을 수립하였다. 환경단체에서는 시흥 갯벌은 서해 최대의 염전지역이었고, 현재 갯벌의 모습을 그대로 간직하고 있는 전국 유일의 갯벌이라는 점을 내세워 습지보호지역으로 지정하는 것이 타당하다고 주장하는 한편, 이에 반해 토지소유자는 습지보호지역으로 지정되면 여러 가지 행위제한과 함께 지가하락으로 인한 경제적 손실을 입게 되는 것을 우려하여 반대하고 있다. 한편 시흥시 옛 염전의 소금창고 38개[40]에 대해 문화재청에서는 문화재로 지정하려고 하였으나 폐염전 소유자가 이를 반대하며 소금창고를 무단으로 철거하였다(박태순, 2007, pp. 29~30). 폐염전 소유자는 건물 붕괴 위험이 커서 철거하였다고 주장하는 반면, 시민단체에서는 폐염전 소유자가 추진하고 있는 골프장 조성사업에 차질을 빚을까봐 무단으로 철거했다고 주장하였다. 시흥시는 현재 염전과 소금창고가 포함된 갯골생태공원 45만 평을 사들여 소금창고를 복원하고 소금을 주제로 한 갯골생태공원을 조성하겠다고 하여 갈등이 일단락되었다(「한겨레」, 2007. 8. 14).

연안통합관리계획상 태안군 소흥·근흥·남면 갯벌을 해양수산부에서 습지보호지역으로 지정 추진 중인 것이 알려지면서 해당 지역 주민들은 반대운동[41]에 돌입하는 등 강력하게 반발하고 있다(해양수산부, 2003, pp. 390~391). 당시 해양수산부에서는 해양생태계의 보고인 갯벌을 무분별한 개발과 육상으로부터 유입되는 오염물질로부터 지키기 위해 습지보호지역을 지정하고 지역주민들의 어업행위에 대해서는 습지를 파괴하지 않는 한 허용할 방침을 세웠다. 그러나 지역주민들은 습지보호지역으로 지정하면

40) 소금창고는 1930년대 조성된 200만 평 규모의 소래염전 안의 갯골을 따라 분포해 있다. 폐전은 경관이 수려하고 주변 생태가 양호하며 염전의 문화역사적 가치가 높은 지역이다. 문화재청은 시흥 옛 염전을 포함해 서해안 일대 염전 및 소금창고에 대해 근대사에 기념이 되고 상징적 가치가 높은 것으로 판단해 등록 문화재 심의를 벌일 예정이었다(「한겨레」, 2007. 6. 6).

41) 1999년에 환경부가 태안해안국립공원으로 편입시키려다가 어민들의 반대로 무산된 경험이 있다.

바지락, 낙지, 굴 등 채취를 위한 갯벌 출입이 제한되고 양식어업권 연장이나 신규 취득시 까다로운 절차를 거쳐야 할 뿐만 아니라 건축물 신축, 토지형질변경금지, 모래 및 자갈 채취 제한을 받기 때문에 갯벌을 생활터전으로 살아가는 어민들의 생존권을 크게 위협할 것이라고 주장하면서 이를 반대하고 있다. 또한 이 지역 갯벌은 연간 700억 원의 수익을 올리는 황금어장으로 조상대대로 주민들이 나서서 오염을 막아 왔으며, 앞으로도 어촌계를 이용해 자율 관리할 것을 주장하였다.

곰소만 갯벌의 경우는 감사원에서 흑두루미 등 천연기념물 조류의 도래지인데도 불구하고 해양수산부가 습지보호지역으로 지정하지 않은 것에 대해 재검토하라는 통보를 받고 나서 습지보호지역 재검토지역으로 선정되었다. 그러나 곰소만의 갯벌 관리주체인 고창군과 부안군은 반대 입장을 표명하고 있다. 우선 고창군의 경우 곰소만 갯벌은 영광원자력발전소의 온배수로 인해 어업피해보상지역문제로 상시적으로 분쟁이 일어나는 곳이기 때문에 습지보호지역으로 지정하더라도 온배수 문제 해결 이후에 검토가 필요할 것이라고 주장하면서 설사 습지보호지역으로 지정하더라도 사유지가 많아 각종 제한 시 사유재산 침해 및 반발이 우려된다고 하였다. 부안군의 경우, 서해안 고속도로 개통 이후 곰소지역의 곰소젓갈과 각종 수산물을 맛보려는 관광객이 급증함에 따라 젓갈단지, 횟집단지, 건어물단지, 상하수도 시설 및 휴양문화시설을 갖춘 상가환경을 조성할 방침에 있다(해양수산부, 2003, p. 391). 그러나 2006년 곰소만 중앙부에 위치한 부안 줄포갯벌이 습지보호지역으로 지정되었다.

신안군 압해도 갯벌의 경우도 마찬가지로, 해양수산부에서는 2001년 11월 강화도 남단 60.9㎢, 함평만 44.64㎢, 압해도 갯벌 21.7㎢을 습지보호지역으로 지정하기로 했었다. 그러나 신안군 압해면 어민들은 습지보호지역으로 지정될 경우 어로행위나 재산권 행사 제한을 우려하여 공청회 자체도 거부하였다(해양수산부, 2003, p. 391). 현재 압해도 갯벌은 조선시설용지 조

성을 위한 공유수면매립이 추진될 계획에 있다.

보호구역 지정 범위 설정과 관련한 갈등으로는 경기도 해상도립공원 지정 갈등이 있다. 경기도 해상도립공원 지정 갈등은 경기도가 2000년에 서해갯벌과 수려한 자연경관을 보전하기 위해 화성시 제부도와 안산시 대부도 남단 일대 123㎢를 해상도립공원으로 지정하기로 계획하면서 시작되었다(해양수산부, 2003, pp. 391~392).

경기도 해상도립공원을 조성하기로 구상하였을 당시만 하더라도 총 면적이 166.23㎢이었으나, 당시 건설교통부, 환경부, 해양수산부, 산림청, 국방부와의 협의에서 입파도와 국화도를 제외한 123㎢로 축소되었다. 경기도에서는 인근 시화호와 연계된 갯벌자연학습장과 생태관광지를 조성하여 수도권 주민과 외국관광객에게 쾌적한 휴식 및 관광지로 적극 개발할 생각이었고, 공원으로 지정된다면 부분적으로 진행중인 서해일대의 무분별한 개발과 환경훼손을 막을 수 있을 것이라는 기대가 있었다. 그러나 이에 대해 환경단체에서는 입파도와 국화도가 제외된다면, 도립공원으로서 위상에 문제가 있으므로 입파도와 국화도까지 포함하여 도립공원으로 지정할 것을 요구하는 반면, 지역주민들은 도립공원으로 지정되면 자연공원법에 따라 건물의 신증축 등 각종 난개발행위와 어패류 채취, 바다모래 채굴 등에 제한을 받게 될 것이므로 재산권 침해를 우려하여 '자연환경보전지역 해제위원회'를 결정하여 강력하게 반대하였다.

마지막으로 보호구역 지정과 개발계획 간 상충이 일어난 태안 신두리 사구, 장봉도 갯벌 등이 있다. 신두리 해안사구를 둘러싼 갈등은 3단계에 걸쳐 일어났는데, 제1단계는 토지소유자의 적극적인 개발의지와 중앙·지방정부의 소극적 보전의지가 상충되면서 갈등이 유발된 시기로, 결국 토지소유자의 개발욕구에 밀려 개발은 가속화되었다(최지연, 2005, pp. 8~16). 제2단계는 사구보전의 중요성이 언론을 통해 알려지기 시작하면서, 중앙정부의 적극적 보전의지와 토지소유자·지역주민의 사유 재산권 침해와 행위

제한에 따른 거센 반발이 일어났던 시기이다. 이 단계의 갈등은 우리나라 보호구역 지정과정에서 나타날 수 있는 전형적인 갈등사례이다. 즉, 구체적이고 객관적인 기준에 따라 지정하기보다는 훼손 우려에 따른 일방적 선(先) 지정으로 토지소유자를 비롯한 지역 이해당사자를 설득하지 못하였다. 결과적으로 보호구역의 지정범위가 해안사구 생태계의 특징보다는 토지소유자의 요구에 따라 결정되는 결과를 낳았다. 또한 해안사구의 천연기념물 가지정에서 지정까지 걸린 시간이 약 4개월에 불과하여 생태적 중요성의 객관적 규명과 보호구역 지정에 따른 갈등 대응방안을 마련하는 데 한계를 보였다. 마지막으로 보호구역지정이 지역 이해당사자의 의견을 충분히 수렴하지 않고 중앙정부에 의해 일방적으로 진행됨에 따라 갈등의 빌미만 제공하게 되었다. 제3단계의 갈등은 보호구역 지정 이후 관리체계 미흡으로 발생한 것으로, 세 부처에 의해 각기 다른 보호구역으로 지정만 되어 있지 이를 통합적으로 관리하기 위한 조직・예산이 마련되어 있지 않아 발생한 것으로 볼 수 있다.

장봉도 갯벌은 2003년 해양수산부(현 국토해양부)가 갯벌 68.4㎢에 대해 습지보호지역으로 지정하였다(남정호, 2006, pp. 20~21). 장봉도 습지보호지역 내 광업권을 갖고 있는 광업권자는 다른 광업권자에게 광업권을 이전하면서 옹진군수에게 점・사용 허가를 신청했는데, 옹진군수는 습지보호지역 지정 예정지역, 해저지형의 변화 등의 이유를 들어 공유수면 점・사용 허가신청을 불허하면서 갈등이 시작되었다. 광업권 행사가 습지보호지역 지정으로 이루어지지 않자, 신규 광업권자는 행정법원에 습지보호지역 지정고시 취소소송을 제기하였다. 해당 행정법원은 이 지역은 조류(鳥類)와 항공기의 충돌 가능성이 있음에도 불구하고 습지보호구역 지정 당시 관련 부처인 건설교통부와의 충분한 협의과정이 미흡했던 점을 들어 항소심 판결까지 습지보호지역의 효력을 정지한다고 판결했다. 이에 대해 환경단체는 습지보호지역 지정 당시 주민의견수렴과 공청회를 거쳤다고 주장하면

서, 관련기관과 협의하지 않았다는 이유로 지정취소 판결을 내리는 것은 이해하기 어렵다고 주장하였다. 국토해양부는 장봉도 갯벌을 람사르 습지로 등록할 예정이지만(국토해양부 보도자료, 2008. 11. 3), 지금까지 법적 소송은 진행 중에 있다.

마지막으로 충청남도 내에서 개별 자치단체가 추진 중인 '연안관리지역계획'에 대해서도 주민들은 재산권을 침해할 소지가 많다며 반발하고 있다. 서천군, 보령시, 홍성군, 태안군 등은 연안관리지역계획이 수립되면 서해안의 개발행위 제한으로 광업권, 관광지 개발 등을 규제받아 개인 재산권 피해가 우려된다고 판단하고 있었다. 지역 주민은 해양수산부가 각종 개별 법률에 따라 규제받고 있는 연안지역에 대해 다시 세부관리지침을 마련하는 것은 중복된 토지 이용규제라고 주장했다.[42] 경기도 시흥시에서도 연안관리지역계획에 대해 반발하였는데, 시흥시에 따르면 방산동 등 폐염전 지역 인근에 사는 주민들은 개발 후순위 구역으로 지정될 것을 우려하며 자기 마을을 연안관리법에 따른 연안관리지역계획에서 제외시켜 달라고 요구하고 있다. 주민들은 그린벨트로 묶여 재산권을 제한받고 있는 상황에서 또 다른 개발제한의 피해를 당할 수도 있다고 우려하고 있다.[43][44]

---

42) 서천군 서면 신합리에 위치한 규사 생산업체인 계동산업은 연안관리지역계획을 수립하는 과정에서 사업장 일대를 절대보전연안으로 지정하는 계획을 추진하고 있어 생업을 잃게 될 위기에 놓였다며 "개인 재산권에 대한 피해가 발생하지 않도록 해 달라"는 내용의 탄원서를 최근 군에 제출한 바 있다.

43) 주민은 "우리 마을이 개발을 일절 불허하는 절대보전연안으로 지정될 것으로 알고 있다"면서 "우선적인 개발 대상인 개발조정연안으로 지정하지 않을 것이라면 아예 지정 대상에서 제외시켜 달라"고 하였다("시흥시 해안지역 주민들 연안관리계획에 반발", 「연합뉴스」, 2007. 11. 26).

44) 시흥시연안관리지역계획안에 대한 주민설명회를 실시하는 공청회를 추진했으나 공청회장 입구를 가로막고 행사를 방해하는 주민들의 저항에 부딪혀 공청회를 열지 못하였다. 이날 시청으로 몰려든 주민 150여 명은 시청 대회의실 입구를 인의 장막으로 가로막고 해양수산부가 개최하려던 공청회를 무산시켰으며, 주민들은 해양수산부 계획 철회를 요구하는 현수막을 대회의실 입구 난간에 내건 뒤 정부정책을 강도 높게 비난하였다(뉴스라인, '시흥시, 폐염전 계획에서 빼달라고 이미 요구', 2007. 11. 19).

| Ⅲ 3-22 | 연안 보전·관리정책 관련 공공갈등 현황

구분	지역	갈등내용	갈등당사자	
			추진주체	반대주체
보호구역	경기도 해상도립공원	자연환경보전지구 지정 공원 지정범위 vs. 지가하락 등 재산권 제약	자치단체 환경단체	지역주민
	강화도 남단 갯벌	천연기념물 지정 재추진 습지보전지역 보호구역 지정을 위한 조사 실시 vs. 행위제한 우려	중앙정부 환경단체 전문가	지역주민
	장봉도 갯벌	습지보호지역 지정 vs. 광물채취를 위해 습지보호지역 해제 요구	중앙정부	광업권자
	시흥갯벌	습지보호지역 지정 vs. 그린벨트 해제, 개발계획	중앙정부 시민단체	중앙정부 자치단체 토지소유자
	소원·근흥·남면 갯벌	습지보호지역 지정 vs. 어업권 취득의 어려움, 생존권 위협, 자율관리	중앙정부	지역주민
	태안 신두리 사구	천연기념물, 해역생태계 보전지역 지정 vs. 재산권 제약, 골프장 건설계획, 바다모래 채취	중앙정부	중앙정부 토지소유자 지역주민
	천수만·함평만	수산자원보호구역 vs. 행위제한으로 일상생활 제약(해제요구)	중앙정부	지역주민
	곰소만	습지보호지역 지정 vs. 온배수 문제 선해결 필요, 사유재산 침해, 관광개발계획	중앙정부	자치단체 지역주민
보호구역	무안갯벌	습지보호지역 지정 vs. 실질적 관리 필요	중앙정부 자치단체 환경단체	자치단체
	압해도	습지보호지역 지정 vs. 오염원 관리와 어민피해 선해결, 개발계획 수립	중앙정부	자치단체 지역주민

| Ⅲ 3-22 | 연안 보전 · 관리정책 관련 공공갈등 현황(계속)

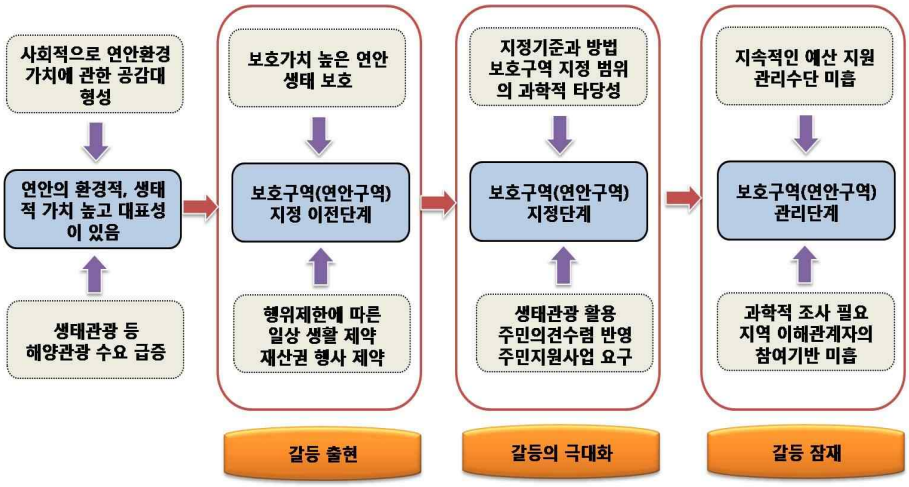
구분	지역	갈등내용	갈등당사자	
			추진주체	반대주체
연안관리 지역계획	시흥시	절대보전연안과 그린벨트와의 중복지정 vs. 지역계획 반대	중앙정부	지역주민
	태안군	연안범위의 설정 불투명 vs. 정책과정의 투명성 요구	자치단체	지역주민
	보령, 서천, 홍성	연안구역 설정 vs. 이중규제	자치단체	지역주민

(4) 갈등구조

2000년 이후 해양환경 및 생태계 보전·관리 관련 법률이 제정되면서 매우 빠른 속도로 해양보호구역 지정개수와 면적이 확대되었다. 해양보호구역 정책이 강화됨에 따라 과거부터 그린벨트와 국립공원, 수산자원보호구역 등 재산권 제한과 지가상승에 대한 경제적 기대가 있었던 지역 이해관계자의 저항으로 이어지는 악순환이 존재한다.[45] 자연자원 관리와 관련된 갈등은 자연자원 보전과 지역주민 삶의 질을 위한 자연자원 활용, 지역사회의 관광개발이익에 대한 내부적 욕구와 자연자원의 보전가치 유지에 대한 외부적 욕구 등이 상충하면서 발생하는 것이 일반적이다. 토지소유자와 자원이용자, 토착민과 이주민, 지역주민과 NGO, 보전계획을 수립한 정부와 개발을 원하는 지역주민 간의 갈등이 주를 이루고 있는데, 그 원인은 다양한 이해당사자 간의 협력기반 부족, 자원의 필요와 가치인식 대립, 이익의 불공정배분 등으로 들 수 있다. 또한 현재 보호구역 일부 관련 법률에서는 보호구역 지정과정에서 지역주민의 참여를 보장하고 있으나, 지정과

45) 남정호(2006, p. 23)에 따르면, 보호구역 제도가 갖고 있는 본질적 속성인 규제 중심의 재산권과 점·사용권 행사의 제한으로 귀결될 가능성이 높다고 하였다.

정뿐만 아니라 관리과정에서 지역주민이 실질적인 관리주체의 일원으로 참여할 수 있는 제도적 장치가 없어 보호구역의 관리목적을 달성하는 데 한계가 있다.



| 그림 3-13 | 연안보전 · 관리정책 관련 공공갈등 구조의 모식도

연안보전정책과 관련한 공공갈등은 보호구역 지정 목적, 보호구역 지정 기준과 절차, 보호구역 관리수단 등과 연관되며, 주요 갈등원인은 ▷ 자연환경보전과 생태자원 활용(보전과 개발 가치 충돌) ▷ 행위제한과 재산권 제약에 따른 주민의 심리적 박탈감 증대 ▷ 이해관계자의 협력기반 부족 ▷ 보호구역 지정기준과 단계의 불명확성 등을 들 수 있다.

연안관리 정책과 관련한 공공갈등의 핵심은 이해당사자의 오해와 홍보 부족에서 온 '정책의 타당성'과 '5개 연안구역 목적과 방법의 모호성'이며, 주요 원인은 ▷ 연안구역 설정 기준과 방법 모호 ▷ 정부의 신뢰기반 부족 ▷ 과학적 조사의 불충분 ▷ 이해관계자의 합의기반 부족 ▷ 연안개발과 보전 조정수단 미흡 등을 들 수 있다.

| Ⅲ 3-23 | 연안공간 · 자원개발의 공공갈등 구조

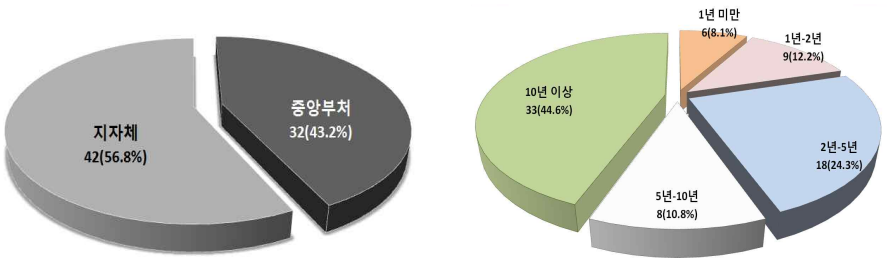
구분	핵심쟁점	관련주체		갈등원인
		찬성	반대	
연안 보전	- 보호구역의 과학적 타당성 - 보호구역 지정 기준과 절차 - 보호구역 관리 수단	- 중앙정부 (보전성향) - 일부 자치단체 - 환경단체 - 지역주민	- 중앙정부 (개발성향) - 일부 자치단체 - 일부 지역주민	- 자연환경보전과 자연환경활용 (생태관광 요구) - 행위제한과 재산권 제약 (상대적 박탈감) - 이해관계자의 협력기반 부족 - 보호구역 지정 기준과 단계의 불명확성
연안 관리	- 정책의 타당성 - 5개 연안구역 목적과 방법의 모호성	- 중앙정부 - 자치단체	- 지역주민	- 연안구역 설정 기준과 방법 모호 - 정부의 신뢰기반 부족 - 과학적 조사의 불충분 - 이해관계자의 합의기반 부족 - 연안개발과 보전 조정수단 미흡

4. 설문조사 분석

1) 설문조사의 개요

연안 공공갈등의 핵심 갈등당사자인 중앙 · 지방공무원을 대상으로 실시한 설문조사의 목적은 연안 공공갈등의 심각성 정도와 발생 주요요인, 갈등 관리수단의 적정성 등을 파악해 전반적인 연안 공공갈등 관리의 기본 방향을 모색하기 위함이었다. 설문의 주요 내용은 연안 공공갈등의 경험 정도와 강도, 연안 공공갈등의 원인과 전망, 현재 법률상에서 제시한 연안 공공갈등 관리수단의 적정성 등으로 구성하였다. 설문조사는 2008년 11월 3일부터 11월 7일까지 진행되었고, 총 95부를 배포하였고 74부가 수거되어 전체 78.7%의 회수율을 보였다. 본 설문조사에서는 연구의 특수성을 고려해 연안 공공갈등에 관한 교육 · 훈련프로그램에 참여해 본 경험이 있거나 실질적으로 갈등을 경험해 본 공무원을 설문응답자로 우선 선정하여 전문 리서치 기관에 의뢰하여 실시하였다.

설문응답자는 중앙부처 공무원 32명으로 전체 43.2%, 지자체 공무원 42명 56.8%로 나타났다. 설문응답자는 주로 공유수면, 연안관리, 수산, 항만물류, 연안정비, 해양환경, 해양생태계 관리, 해양개발, 국토개발 등 다양한 해양・연안공간・자원 관리 관련 업무를 담당하고 있는 공무원으로 구성하였다. 설문응답자 중 10년 이상 근무한 공무원은 전체 33명으로 44.6%를 차지하였고, 5년~10년 근무한 공무원은 8명으로 10.8%, 2~5년 근무한 공무원은 18명으로 24.3%를, 1~2년은 9명으로 12.2%, 1년 미만은 6명으로 8.1%를 차지하였다.



[설문 응답자의 소속] [설문응답자의 근무기간]

| 그림 3-14 | 설문응답자의 특성

2) 연안 공공갈등의 일반사항

(1) 연안 공공갈등 분야

설문결과, 현재 연안에서 표출되고 있는 공공갈등의 분야에 대해서는 '공유수면매립・관리' 분야가 전체 28.8%로 가장 높은 비율을 차지하였고, '연안통합관리계획과 연안관리지역계획 수립' 분야가 13.7%, '항만・골프장・관광단지・산업단지 등 연안개발' 분야가 11.9%, '바다모래 채취, 해양심층수 등 해양자원개발' 분야가 11.0% 순으로 나타났다. 연안 공공갈등 분

야의 경우, 설문결과와 수집된 갈등사례의 분석결과와 유사한 패턴을 보이고 있음을 알 수 있었다.

| 표 3-24 | 현재 발생하는 연안 공공갈등의 분야

갈등분야	응답자수	비율(%)
공유수면매립·관리	63	28.8
연안통합관리계획과 연안관리지역계획 수립	30	13.7
항만, 골프장, 관광단지, 산업단지 등 연안개발	26	11.9
바다모래 채취, 해양 심층수 등 해양자원개발	24	11.0
해양쓰레기 배출, 해양수질관리 등 해양환경관리	23	10.5
갯벌, 해안사구 등 해양생태계 관리	21	9.6
방조제 조성, 제방 등 연안시설물 설치	17	7.8
발전소, 폐기물처리시설 등 연안 환경유해시설입지	14	6.4
기타	1	0.5
총계	219	100.0

주 : 가장 대표적인 3가지 선택

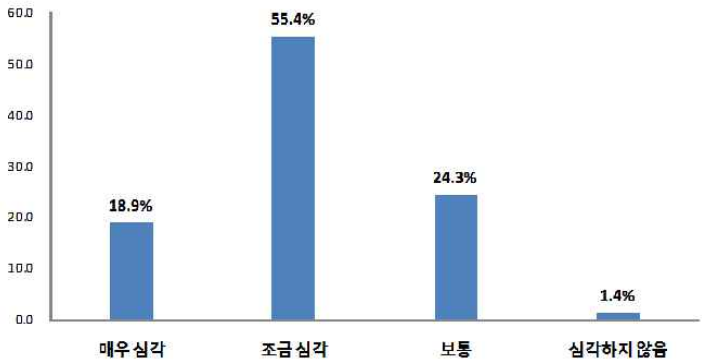
(2) 갈등 심각성과 갈등당사자

최근 5년간 연안과 관련한 정책이나 사업을 둘러싸고 다른 정부부처(서), 자치단체, 시민단체, 지역주민 등과 갈등을 경험해 보았는가에 대한 설문에 대해 응답자의 28.4%는 갈등을 경험해본 적이 없다고 답하였고, 응답자의 71.6%인 53명이 최근 5년간 1회 이상 갈등을 경험해본 것으로 조사되었다. 특히 최근 2~3년간 1~2회 정도 갈등을 경험한 비율은 31.1%를 차지하였고, 최근 1년간 1회 이상 갈등을 경험한 비율도 29.7%를 보였다. 따라서 최근 들어 정책결정자들이 생각하기에 연안 공공갈등은 빈번하게 발생하고 있는 것으로 나타났다.

| 표 3-25 | 연안 공공갈등의 발생 빈도

구분	응답자수	비율(%)
최근 5년간 경험 없음	21	28.4
최근 5년간 1~2회	8	10.8
최근 2~3년간 1~2회	23	31.1
최근 1년에 1번 이상	22	29.7
총계	74	100

현재 연안 공공갈등과 10년 전을 비교해 보았을 때 심각성의 정도는 74.3%의 응답자가 심각하다는 의견을 제시하였다. 이 중 매우 심각하다는 응답은 18.9%를 차지하였고 조금 심각하다는 응답은 55.4%를 차지했다. 한편 심각하지 않다고 응답한 비율은 1.4%에 불과한 것으로 나타났다.



| 그림 3-15 | 현재 연안 공공갈등의 심각도

현재 연안 공공갈등의 주체에 대해 묻는 설문에서는 응답자의 45.9%인 34명은 '자치단체-지역주민-시민단체'라고 응답하였고 32.4%인 24명은 '중앙정부-지역주민-시민단체'라고 답하였으며, '중앙정부-자치단체'가 된다고 응답한 비율도 16.2%를 차지하였다. 이는 최근 대규모 개발사업에 따른 경제적 효과와 공간·자원의 생태적 가치의 이해관계가 복합적으로 나타남

에 따라 정부부처와 민간영역 간의 갈등이 증가하고 있음을 반영한다고 볼 수 있다. 또한 정부부처의 기능이 뚜렷해져 전문성이 강화되고 지방자치단체제도가 정착되면서 정부기관 내 갈등도 증가하고 있다.

| Ⅲ 3-26 | 연안 공공갈등의 주체

구 분	응답자수	비율(%)
중앙정부-자치단체	12	16.2
자치단체-자치단체	1	1.4
중앙정부-지역주민-시민단체	24	32.4
자치단체-지역주민-시민단체	34	45.9
기타	3	4.1
합계	74	100

(3) 갈등원인과 갈등전망

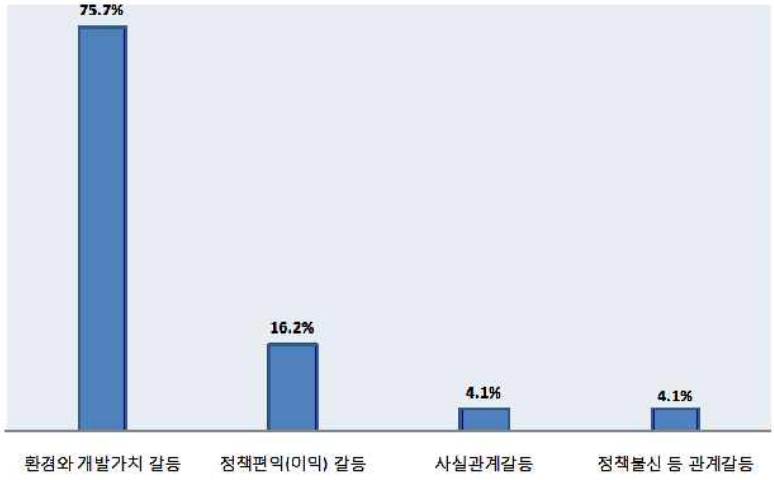
연안 공공갈등의 원인에 대해 설문응답자의 35.1%인 26명은 '다양한 이해관계자의 참여기반 미흡'이라고 하였다. 현재 연안 관련 법제도 구조상 보전·개발 관련 정책을 수립하거나 구역을 지정할 경우 이해관계자의 참여는 계획수립권자의 재량에 의해 결정되는 구조적인 문제로 해석할 수 있다. 응답자의 31.1%는 '연안정책으로 발생하는 편익의 불공정성'이라고 응답하였다. 연안정책이 대다수의 사람들에게 이익이 공정하게 배분할 수 있어야 하지만, 공유재 성격을 지닌 연안은 배제불가능성과 편익감소성으로 인해 무임승차의 문제가 발생할 수밖에 없다. 다음은 '연안정책에 관한 정확한 정보공유의 미흡'이 응답자의 14.9%를 차지하였다. 최근 발생하는 연안 공공갈등은 부정확하고 임의적인 정보와 자료해석에서 오는 사실관계의 이해 차이에서 오는 경우가 대부분이다. 따라서 연안환경시스템을 완벽하게 이해할 수 있는 정보와 자료 생성은 어렵지만 최대한 정확한 정보

를 만들어내고 이를 이해관계자와 공평하게 공유할 수 있는 체계 구축의 필요성을 시사한다고 볼 수 있다. 소수의 의견으로는 '연안정책에 관한 상호신뢰 기반 미흡'이 9.5%, '연안관리정책의 일방적 수립 및 이행'이 2.7%를 차지하였다.

| Ⅲ 3-27 | 연안 공공갈등 원인

구 분	응답자수	비율(%)
다양한 이해관계자의 참여기반 미흡	26	35.1
연안정책으로 발생하는 편익의 불공정성	23	31.1
연안정책에 관한 정확한 정보 공유미흡	11	14.9
연안정책에 관한 상호신뢰 기반 미흡	7	9.5
연안관리정책의 일방적 수립 및 이행	5	6.8
기타	2	2.7
합계	74	100.0

향후 10년간 심각해질 가능성이 높은 연안 공공갈등의 유형에 대해 응답자의 75.7%가 '환경가치와 개발가치가 충돌하는 가치갈등'이라고 하였다. 이는 연안공간과 자원에 대한 보전수요와 이용·개발수요 사이의 정책갈등이 주를 이룰 것이라고 판단한 것이라고 볼 수 있다. 다음은 '정책편익이나 자원분배에서는 오는 이익갈등'이 16.2%를 차지하였고 '사실의 해석 차이에서는 사실관계 갈등'과 '정책불신과 오해에서 오는 관계갈등'이 각각 4.1%씩을 차지했다. 그러나 현재 발생하고 있는 갈등사례를 보면 가치갈등과 이익갈등으로부터 시작해 신뢰기반 부족, 과학적 정보부족과 공유에 따른 사실관계의 해석차이 등 복잡한 형태를 띠고 있다. 따라서 향후 발생할 연안 공공갈등은 단일한 쟁점에서 발생한다 하더라도 사회가 복잡해지고 다원화됨에 따라 가치관, 이해관계, 관계 등 다양한 쟁점이 복합적인 형태로 나타날 가능성이 매우 높다.



| 그림 3-16 | 향후 발생할 연안 공공갈등의 유형

연안 관련 정책 중 향후 10년간 갈등이 심각해질 수 있는 분야에 대해 응답자의 26.5%가 '공유수면매립과 관리' 정책이라고 하였고, '연안통합관리계획이나 연안관리지역계획 수립' 정책이 15.1%라고 답하였다.

| 표 3-28 | 향후 연안 공공갈등 분야의 심각도

갈등분야	응답자수	빈도(%)
공유수면매립·관리	58	26.5
연안통합관리계획과 연안관리지역계획 수립	33	15.1
항만, 골프장, 관광단지, 산업단지 등 연안개발	27	12.3
갯벌, 해안사구 등 해양생태계 관리	26	11.9
해양쓰레기 배출, 해양수질관리 등 해양환경관리	26	11.9
바다모래 채취, 해양 심층수 등 해양자원 개발	23	10.5
발전소, 폐기물처리시설 등 연안 환경유해시설 입지	16	7.3
방조제, 제방 등 연안시설물 설치	10	4.6
총계	219	100

주 : 가장 대표적인 3가지 선택

‘항만・골프장・관광단지・산업단지 등 연안개발’ 정책에 대해서는 응답자의 12.3%가 답하였고 ‘갯벌, 해안사구 등 해양생태계 관리’와 ‘해양쓰레기 배출과 해양수질 관리 등 해양환경관리’ 정책은 각각 11.9%를 차지하였다. ‘바다모래 채취, 해양 심층수 등 해양자원 개발’ 정책은 10.5%, ‘발전소, 폐기물처리시설 입지’ 정책과 ‘방조제, 제방 등 연안시설물 설치’ 정책은 각각 7.3%와 4.6%를 차지하였다

3) 연안 공공갈등 관리 수단

(1) 갈등 관리 수단의 적정성

현재 연안 관련 개별 법률상에서는 갈등 유발요인에 대한 해결수단을 명시해 두고 있다. 예를 들어 공유수면매립이나 보호구역 지정 등으로 타인의 토지나 재산권에 손실을 미칠 경우 이에 대한 적정한 보상과 주민지원이 이루어질 수 있도록 하는 ‘손실보상’과 ‘주민지원’ 규정이 마련되어 있으며, 연안 관련 각종 계획을 수립시 공청회와 청문회 등을 거쳐 이해관계자의 의견수렴이 이루어질 수 있도록 하고 있다.

| Ⅲ 3-29 | 연안 관련 법률상의 갈등 관리수단

갈등 관리수단	주요내용
손실보상	- 공유수면매립, 보호구역 지정 등이 타인의 토지나 재산권 등에 손실을 미칠 경우 이에 대한 손실보상
청문, 이해관계자 의견수렴	- 연안 관련 각종 계획 수립시 공청회, 전문가 의견수렴, 관계기관 협의 등
위원회	- 연안계획 수립, 보호구역 지정 등 위원회에서 검토 후 결정
관리인 지정	- 명예연안관리인 등 계획이행 시 감시 및 의견 제시
주민지원	- 발전소 입지, 보호구역 지정 등에 따른 주민지원

연안정책 관련 갈등을 관리할 있는 수단이 마련된다면 향후 10년간 갈등의 진행 정도를 묻는 설문에서 응답자의 51.4%는 '갈등의 소지는 감소할 것'이라고 응답하였고, 48.6%는 '새로운 갈등의 출현하고 그 강도도 심각해 질 것'이라고 응답하였다.



| 그림 3-17 | 연안 공공갈등의 전망

현재 법률상에서 제시한 갈등 관리수단에 대한 적정성을 묻는 설문에서는 응답자의 55.4%는 '현재 갈등 관리수단을 약간 보완한다면 가능하다'고 답하였고, 37.8%는 '현재 갈등 관리수단으로 최근 발생하는 다양한 갈등을 효과적으로 관리하기 어렵다'고 답하였다.

| 표 3-30 | 현재 연안 공공갈등수단의 적정성

구분	응답자수	비율(%)
현재 갈등 관리수단을 약간 보완한다면 가능함	41	55.4
현재 갈등 관리수단으로 최근 발생하는 다양한 갈등을 효과적으로 관리하기 어려움	28	37.8
현재 갈등 관리수단으로 충분히 갈등 관리가 가능함	5	6.8
합계	74	100

(2) 갈등 관리수단의 한계

현재 갈등 관리수단으로 갈등해결이 어려운 이유에 대해서는 응답자의 58.1%가 '다양한 이해관계자의 의견이 실질적으로 정책에 반영되기 어렵다'고 응답하였고, '갈등조정의 결과에 승복하지 않는 문화가 존재하기 때

문'이라는 의견도 29.8%를 차지하였다. 현재 법률적으로 각종 계획 수립이나 구역 지정 등 정책을 결정해 나가는 과정에서 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차가 마련되어 있지만 일방적인 정책결정 구조로 인해 실질적인 이해관계자의 의견이 정책에 반영되기는 어렵고, 이해관계자가 스스로 제시한 의견이 정책에 반영되었는지 확인하는 쌍방향적 구조가 마련되어 있지 않다는 점을 시사한다. 또한 갈등조정 결과에 승복하지 않는 문화가 존재한다고 인식하는 것은 그동안 권위주의적 정부운영방식 하에서 국가정책에 순응하였던 연안 이용자들 사이에 수많은 정책실패 등으로 인해 정부정책에 무조건 따라가면 손해라는 막연한 인식이 팽배해짐에 따라 나타난 결과로 볼 수 있다. 따라서 연안 공공갈등 관리에 있어 대화와 합의를 통해 갈등당사자가 타협하고 협의할 수 있는 행위규범과 문화가 전제되어야 함을 시사해 준다고 볼 수 있다.[46)]

| Ⅲ 3-31 | 현재 연안 공공갈등수단에 의한 갈등해결이 어려운 이유

구분	응답자수	빈도(%)
이해관계자의 의견이 실질적으로 정책에 반영되기 어렵기 때문에	43	58.1
갈등조정의 결과에 승복하지 않는 문화가 존재하기 때문에	22	29.7
갈등을 적극적으로 해결하는 수단이 아니기 때문에	5	6.8
법률에 명시된 수단의 법적 구속력이 약하기 때문에	3	4.1
기타	1	1.4
합계	74	100

46) 하비투스는 민주적 시민으로서 공적 담화를 실천하지 못하는 원인에 대해 갈등의 일상화와 고착화를 초래하는 사회문화적 구조라 설명하면서 이를 '저신뢰사회(low-trust society)'가 가지고 있는 시민의 특정이라고 하였다(조명래, 2003에서 재인용).

4) 연안 공공갈등 관리방향

(1) 연안 공공갈등의 관리기반

연안·해양자원과 공간을 둘러싼 공공갈등을 사전에 예방하기 위해 우선적으로 이루어져야 할 사항에 대해 응답자의 51.4%인 38명은 '합의를 통해 이해관계자의 이익을 최대한 만족시킬 수 있는 정당한 합의절차 마련'이라고 응답하였고, 18.9%는 '충분한 사실관계를 파악하거나 미래 영향을 예측할 수 있는 과학적 지식체계 마련'이라고 답하였다.

연안정책을 둘러 발생한 갈등을 효과적으로 해결할 수 있는 방안에 대해 응답자의 62.2%가 '갈등당사자 간의 합의를 통한 해결'이 가장 적정하다고 응답하였고, '정부의 주도적 해결'과 '행정쟁송위원회 등 제3자의 관여에 의한 중재나 조정'이 각각 14.9%씩 응답하였다. '재판을 통한 사법적 해결'은 6.8%에 불과하였다.

| 표 3-32 | 연안 공공갈등의 관리방향

구분	응답자수	비율(%)
합의를 통해 이해관계자의 이익을 최대한 만족시킬 수 있는 **정당한 합의절차 마련**	38	51.4
충분한 사실관계를 파악하거나 미래 영향을 예측할 수 있는 **과학적 지식체계 마련**	14	18.9
공평하고 공정한 참여, 정보제공, 의견개진 기회 등 **공평성 기반 마련**	13	17.6
합의된 결과를 지속적으로 **집행할 수 있는 체계 마련**	7	9.5
기타	2	2.7
합 계	74	100.0

| Ⅲ 3-33 | 연안 공공갈등 해결방안

구분	응답자수	비율(%)
갈등당사자 간의 합의를 통한 해결	46	62.2
정부의 주도적 해결	11	14.9
행정쟁송위원회 등 제3자의 관여에 의한 중재나 조정	11	14.9
재판 등을 통한 사법적 해결	5	6.8
기타	1	1.4
합계	74	100.0

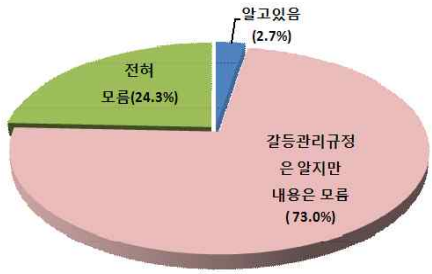
(2) 연안 공공갈등 관리의 추진방안

연안정책을 둘러싼 갈등을 효과적으로 관리하기 위해 필요한 사항에 대해 응답자의 26.6%는 '연안정책방향을 공유할 수 있는 이해관계자의 참여 및 협력체계 구축'이라고 답하였고, 24.1%는 '연안개발이나 보전에 따른 적절한 보상체계 개선'이라고 하였다. 또한 '이해관계자의 인식제고, 역량 강화 등을 위한 이해관계자의 학습체계 마련'은 19.6%, '적극적 갈등예방을 위한 법, 조직 등 제도적 장치 마련'은 12%가 응답하였다.

| Ⅲ 3-34 | 연안 공공갈등 관리의 추진방안

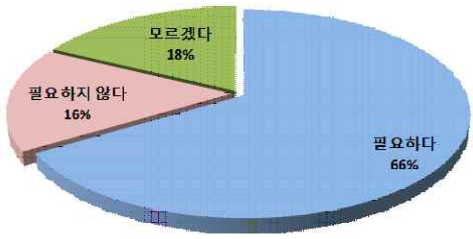
구분	응답자수	비율(%)
연안정책방향을 공유할 수 있는 이해관계자의 참여 및 협력체계 구축	42	26.6
연안개발이나 보전에 따른 적절한 보상체계 개선	38	24.1
이해관계자의 인식제고, 역량 강화 등을 위한 이해관계자의 학습체계 마련	31	19.6
적극적 갈등예방을 위한 법, 조직 등 제도적 장치 마련	28	17.7
과학적 정보와 지식, 지역주민의 지식 등을 통합한 정보관리체계 마련	19	12.0
합계	158	100.0

최근 정부가 공공갈등을 효과적으로 다루기 위해 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 갈등관리규정)」을 마련한 것에 대한 인식 여부에 대해 '잘 알고 있다'고 응답한 비율은 2.7%에 불과하였고 '갈등관리 규정이 있는 것은 알지만 그 내용에 대해서는 잘 모른다'고 응답한 비율은 73%를 차지하였다.



| 그림 3-18 | 갈등관리규정의 인식 여부

연안공간과 자원을 둘러싼 갈등이 점점 다양해지고 첨예해지는 사회적 상황을 고려해 볼 때 이러한 갈등을 조정할 수 있는 위원회의 필요성 여부에 대해 응답자의 66%는 필요하다고 응답하였고, 필요하지 않다는 응답은 16%에 불과했다.



| 그림 3-19 | 연안 공공갈등 관리위원회 설치의 필요성

5. 시사점

본 장에서는 연안 공공갈등이 발생하는 메커니즘을 알아보기 위해 연안공간의 본질적 특성, 법제도상의 갈등 유발요인, 연안공간에서 표출된 공공갈등의 유형과 발생원인 등을 분석하였다. 이를 바탕으로 연안 공공갈등의 원인, 현상, 결과 등 인과관계를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 연안환경은 개별적 요소가 복잡하게 얽혀 있어 인간행위가 가해졌을 때 환경적 영향을 예측하기가 매우 어렵고, 인과관계를 정확하게 설명하기가 매우 곤란하다. 따라서 과학적 조사를 통해 연안환경을 진단한다 하더라도, 연안생태계에 대한 총체적인 이해 부족과 이해관계자 입장에 따른 과학적 사실관계의 임의적 해석에 의해 갈등이 발생한다.

둘째, 연안에서는 다양한 육역행위와 해역행위가 이루어지고 있으며, 연안이용자 간에는 공간과 자원을 선점하기 위한 경쟁과 상충이 늘 상존해 있다. 연안은 공유재적 성격을 지니고 있기 때문에 효율적으로 이용하려는 연안이용자는 가능한 자신의 이익을 극대화하려고 한다. 이때 연안공간은 공동의 소유로 연안개발에 따른 편익이 형평하게 공유되어야 함에도 불구하고 불공정하게 특정집단에게 편익이 편중되면 갈등은 발생할 수밖에 없다.

셋째, 우리나라 연안의 보전・이용・개발에 관한 법률이 매우 다양하고 권한의 공간적 범위가 중첩되어 있어 연안공간에 대한 정부부처 간 개발과 보전의 정책수요가 상충되고 있다. 그리고 현재 정부부처의 기능과 역할이 뚜렷해지고 전문화됨에 따라 정부부처 간 갈등이 심화되고 있다. 예를 들어 연안은 육상환경과 해양환경을 통합적으로 관리해야 함에도 불구하고 현재는 부처의 기능에 따라 육상과 해양을 기계적으로 나누어 관리하고 있는 실정이다.

넷째, 현재 연안 관련 법제도상에 갈등을 유발하는 사항이 포함되어 있음에도 불구하고 갈등을 사전에 차단하거나 발생한 갈등을 효과적으로

해결할 수 있는 관리수단이 매우 부족하다. 현재 각종 개별 법률에서 명시한 보전·이용·계획의 수립, 구역 지정, 구역 지정에 따른 행위제한과 보상 등의 사항은 정부와 연안 이용자 간의 직접적인 이해관계의 충돌을 발생시킬 수 있는 여지가 매우 높다. 그러나 법제도상에서 갈등을 관리하는 수단은 '공청회', '손실보상', '위원회 설치' 등 소극적인 형태로 마련되어 있어 갈등을 사전에 예방하거나 발생한 갈등을 효과적으로 관리하기에는 매우 부족한 실정이다.

다섯째, 현재 국가적 범위로 확대된 연안 공공갈등은 환경갈등의 특징을 띠고 있다. 과거 우리나라는 경제개발이라는 국가정책기조에 따라 매립을 통한 산업단지·도시용지 조성 등 연안을 비가역적으로 이용해 온 결과 연안의 자연성과 생산성이 급격히 감소하면서 새만금, 시화호와 같은 대형 국책사업을 둘러싸고 환경보전과 개발에 관한 갈등이 주를 이루었다.

여섯째, 지역적 차원에서 발생한 갈등은 편익의 불공정성에서 기인한 이해관계 갈등이 많다. 공유수면의 매립과 간척, 점·사용 등을 통해 발생한 편익을 특정 개인이나 지역에서 독점하고 개발에 따른 불이익은 지역주민 전체가 부담하게 될 경우 갈등이 발생한다. 예를 들어 연안에 골프장이나 관광단지가 입지하게 되면 관광개발의 혜택은 개발구역에 한정되고 개발지역과 주변지역의 양극화를 초래하게 되는 동시에 그에 따른 환경오염, 어장피해 등은 모든 지역주민의 몫으로 돌아가게 된다. 또한 역으로 공공의 필요에 의해 공유수면을 토지로 전환하고 발전소를 건설하며 보호가치가 높은 구역에 대해 보호구역을 지정할 경우, 이로 인해 발생한 편익은 대부분 국민과 직·간접적으로 공유할 수 있지만 지역에는 재산권의 제약과 가치하락, 환경문제 등 개발에 의한 불이익만 남게 되는 공간적 불평등의 문제가 발생한다.

일곱째, 연안 공공갈등은 정부의 관료적이고 비소통적인 의사결정에 의해 발생하는 경우가 많았고 이는 정책의 오해와 상호 간의 불신으로 이

어져 갈등의 범위와 규모가 다양해지는 등 고질적이고 일상적인 갈등으로 전환되고 있다. 매립이나 연안개발 등 개발정책을 둘러싼 갈등은 추진과정에서 문제를 제기하고 정책변경을 요구한다. 그러나 정책과 사업주체는 지역주민이나 시민단체가 제기한 문제를 소홀히 여기거나 일방적으로 기각하거나 이해관계자와 조정과 협의를 거치지 않고 진행될 경우 정부는 뒤늦게 발목을 잡는 것으로 여기고 지역주민과 시민단체는 거세게 저항하면서 고질적이고 해결되기 어려운 갈등으로 변질된다.

여덟째, 연안 공공갈등 당사자가 정부와 환경단체가 되는 경우가 점차 증가하고 있다. 환경갈등을 일으키는 주체는 개발 성향의 정부부처로 이들 부처는 대규모 개발사업을 정책으로 전환해 경제성장이나 국가발전에 기여하고자 한다. 그러다 보니 환경의 공공성 추구, 사회적 여론 수렴 등을 고려하지 못한 채 진행되는데, 특히 정부주도사업이 민간투자사업으로 진행될 경우에는 민간사업의 수익을 보장해야 하는 제약조건으로 환경의 공공성은 더욱 위축된다. 반면 환경보전을 강조하는 환경단체는 특정 지역의 개발로 직접적 피해를 입는 지역주민과 연대하기도 하지만 많은 경우 반환경성을 내세워 사회운동방식으로 문제를 제기한다.

아홉째, 과학적이고 객관적인 자료와 지식에 근거한 합리적 의사결정 기반이 마련되지 않아 갈등이 발생한다. 현재 연안에서 발생하는 현안을 과학적으로 조사해 그 원인과 상태를 규명하는 영역도 확대되고 있는 추세이나, 지속적으로 새로운 연안관리의 현안이 등장하고 있어 불확실성의 범위와 정도는 그다지 감소하였다고 볼 수 없다. 특히 현재 연안에서 발생하고 있는 온배수 배출문제, 바다모래채취 문제, 매립으로 인한 환경영향 등은 과학적으로 명쾌하게 증명되지 않았다. 그러나 모든 자연현상에 대한 인과관계를 규명하는 것은 불가능하기 때문에 최소한 과학적 지식과 전문가의 지원체계 마련을 통한 절차적 정당성을 갖춘 합리적 의사결정과정의 구축이 필요하다.

마지막으로 갈등당사자에게 정보가 제한되었거나 정보에 대한 접근이 원천적으로 차단될 경우 정책의 잘못된 이해와 불신으로 이어져 갈등이 발생한다. 여기서 의미하는 정보는 전반적인 정책의 목적, 내용 등 광범위한 영역에서부터 정책수행자, 정책결정수단, 정책에 투입된 비용 등 협의적인 차원까지를 포함한다. 현재 이해관계자는 정책결정에 필요한 지식, 정보, 권력 등을 공유하려는 현상이 심화되고 있어 정보의 접근성이 떨어지면 정부정책의 투명성이 결여되었다고 판단하기 때문에 갈등은 다른 차원으로 확대되게 된다.

제 4 장 연안 공공갈등 관리사례 분석

특정사회에서 표출되는 갈등은 그 사회의 경제적·정치적·문화적 수준에 따라 그 유형과 강도가 다르게 나타나며 갈등을 해결하는 방식에도 차이가 있다. 즉 갈등은 다양한 가치와 이해관계를 가진 주체들에 의해 역동적으로 재구성되어 공간적 차이(spatial difference)를 만들어 낸다. 따라서 연안 공공갈등 관리를 위한 중점요소를 도출해 내기 위해서는 공공갈등의 생성 → 진행 → 소멸 등 일련의 진화과정을 경험한 지역의 현장연구가 필요하다.

본 장에서는 '마산 수정지구 매립 갈등', '장항 국가산업단지 개발 갈등', '태안군 연안관리지역계획 수립 갈등' 사례에 대해 제도분석틀을 활용해 갈등유발요인, 갈등과정과 구조, 갈등조정기제 등에 대해 알아보고, 이를 통해 연안 공공갈등 관리에 필요한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

1. 제도분석틀과 사례선정의 개요

1) 제도분석틀의 개요

공공갈등은 발생하는 요인과 그에 따른 영향이 다양하기 때문에 실증적으로 분석해 일반화하기에 한계가 있다.[47] 본 연구에서는 연안 공공갈등 관리의 사례, 즉 연안정책이나 공공사업이 어떤 방식과 절차로 이해관계자의 집합적 행동에 영향을 미쳐 갈등을 발생시키고 발생한 갈등을 어떻게

47) 공공갈등 현상을 이해하는 데 중요한 사회적 맥락이나 제도는 대부분 '집단적 사실(group fact)'로 그 경우의 수가 적어서 통계적인 방법을 사용하는 실증적 연구의 대상이 되기 어렵다. 실증주의적 인식론과 방법론에 근거한 갈등현상에 관한 이해는 사회과정과 정책과정의 맥락을 적절히 이해하지 못하는 오류를 범할 수 있다(이명석, 2006, p. 9).

해결해 나가는가를 맥락적으로 분석하고자 한다.

갈등 관리 연구[48]는 국내외 연구자들에 의해 다양한 방법으로 시도되고 있다. 이러한 연구방법론은 갈등구조와 갈등당사자의 행동심리 등을 종합적으로 파악함으로써 갈등 유발요인이나 갈등 완화요인을 모색하는 데 도움이 된다. 다양한 연구방법론 중 본 연구에서는 제도분석틀(Institutional Analysis and Development Framework : IAD)을 활용하고자 한다. 제도분석틀은 거시적 제도 및 중범위적 규칙을 통해 나타난 개별행동의 과정과 행동상황에 영향을 주는 조건적 환경에 대한 설명을 시도한다. 이는 특정 상황에서 개인의 행동방식과 행동을 초래하는 궁극적 결과에 대한 전체 메커니즘을 이해하고 설명하는 데 의미를 갖는다(최흥석 외, 2004, p. 12). 제도분석틀을 통해 공동체 속성, 물리적 속성, 규칙 등이 공동체 구성원의 행동에 영향을 미치는 방식과 함께 행위자가 어떻게 자신이 활용하는 규칙을 변경시켜 자신이 처한 상황을 개선해 나가는지를 분석하고자 한다.

제도분석틀은 공유재 관리방식을 분석하기 위해 활용되었으며, 공유재와 관련한 갈등을 맥락지향성으로 이해할 수 있는 구체적인 방법론으로도 활용되고 있다. 제도분석틀에서는 갈등현상을 이해하기 위해서 물리적 속성, 규칙, 공동체 속성[49], 행동의 장, 행위자 등을 제시한다(이명석, 2006, p. 16). 또한 행동의 장에 영향을 미치는 요소들은 물리적 속성, 규칙, 공동체 속성 등 세 가지이다(<표 4-1>).

48) 근거 이론(Grounded Theory), 프레임 이론(Frame Theory), 규칙 이론(Rule Theory), 렌즈모델(Lens Model)과 판단분석(Judgement Analysis), 협상 이론(Negotiation Theory) 등.

49) 공동체의 구성원 수가 적고, 자발적인 협동에 의한 공유재 관리에 필요한 최소한의 구성원 수가 적을수록, 구성원이 미래에 큰 관심을 가질수록, 이해관계의 동질성이 높을수록, 지도력 등의 자산을 보유한 구성원이 존재할수록 공유재의 성공적인 관리 가능성이 높아진다(김은희, 2006, p. 144).

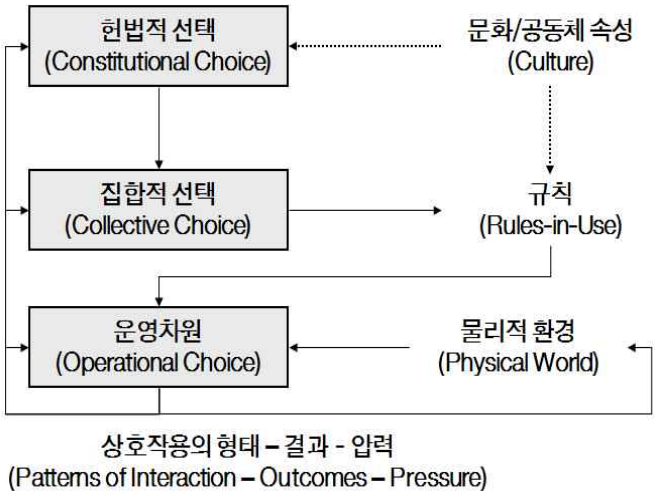
| Ⅲ 4-1 | 제도분석틀의 구성요소

구 분	내 용
물리적 속성 (physical attributes)	- 개인들의 상호작용이 일어나는 사회현상에 관련되는 여러 가지 다양한 속성 - 상호작용의 대상(goods) 조건 : 공공재, 사유재, 지리적·물리적 특성
규칙 (rules)	- 행동의 장에서 실제로 적용·준수되는 규칙(rules-in-use) - 반복적이고 상호 의존적인 관계에 질서를 부여하기 위하여 참여자들에 의하여 공통으로 알려지고 사용되는 처방을 지칭
공동체 속성 (community attributes)	- 행동의 장을 구성하는 개인의 공동체적 특성과 이들이 공유하는 규범 - 공통의 이해 수준, 개인의 선호의 유사성, 의사결정 상황에 의해 영향을 받는 사람들 사이의 자원 배분 정도
행동의 장 (action arena)	- 행위자와 행위자가 처하는 행동의 상황을 포함하는 개념 - 개인의 의사결정과 선택이 이루어지는 상황 - 사회현상이 일어나는 현장
행위자 (actors)	- 행위자는 비용과 편익을 계산하여 사익을 추구하는 합리적인 인간으로 가정 - 오류 가능성이 있고, 학습과정에 놓여 있는 존재

자료 : 김은희, 2006, pp. 143~144.

김은희(2006)에 의하면, 제도분석틀은 공유재와 그 상황을 분석하기 위해 행위자의 선택과 상호작용이 실제로 이루어지는 운영수준(operation level), 이러한 수준의 운영상황에 작용하는 집합적 선택 수준(collective choice level), 집합적 선택 수준에서 행위자의 권한과 의무, 그리고 상호작용의 규칙 수준을 말하는 헌법적 선택 수준(constitutional choice level)으로 나누어 제도 분석을 수행한다(<그림 4-1>). 헌법적 선택 수준은 가장 상위 차원의 제도 수준이고, 이 단계에서는 정책을 수립하거나 법률을 제·개정할 수 있다. 상위 수준에 결정한 정책과 법률은 집합적 선택 수준(collective choice level)의 의사결정을 위한 규칙 마련에 직접적인 영향을 미친다. 집합적 선택 수준에서 이해관계자들은 관련 현안을 해결하기 위해 참여한다. 이러한 참여를 통해 운영 수준에서 관련 문제를 다루는 활동을 어떻게 수행해야 하는지 결정한다. 제도를 파악하기 위해서는 제도적인 규칙의 다양

한 수준을 구분하는 것이 중요하다. 이러한 수준은 중첩된 체계(nested system)를 이루는데, 더 높은 차원의 규칙은 더 낮은 차원의 규칙에 영향을 미친다. 제도분석틀은 이러한 다차원적인 분석을 특징으로 한다.



자료 : Murray A. Rudd, 2004, p. 112.

| 그림 4-1 | 제도분석틀의 다차원 체계

2) 사례지역 선정 기준과 제도분석틀 적용

본 연구에서는 공공갈등사례를 분석하여 갈등의 속성과 구조를 이해하고 갈등의 발생, 관리, 해결 방식 등에 대해 살펴보고자 한다. 사례분석 대상은 ▷ 마산 수정지구 매립 갈등 ▷ 장항국가산업단지 개발 갈등 ▷ 태안군 연안관리지역계획 수립 갈등이다. 이 세 지역을 사례지역으로 선정한 기준은 연안갈등 유형의 대표성, 갈등당사자 구성, 갈등조정기제의 작동 여부, 갈등 관리방식의 다양성, 갈등결과 등이다(<표 4-2>).

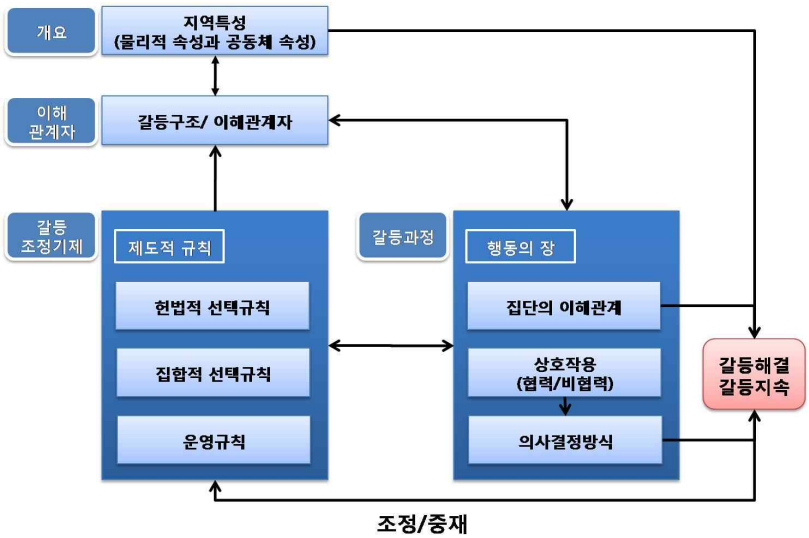
| Ⅲ 4-2 | 연안 공공갈등 사례지역 선정 기준

구분	연안 대표성	갈등당사자		갈등조정 기제	갈등 관리 방식	갈등 결과
		추진	반대			
마산 수정지구 매립 갈등	공유수면매립	지자체 기업	지역주민 환경단체 종교단체	일방적 의사결정	사법적 해결	미해결
장항산단 개발 갈등	연안공간 ·자원개발	중앙정부 지자체 지역주민	중앙정부 환경단체 지역어민	대화와 합의 전문가 지원	국가 주도적 조정	해결
태안군 연안관리 지역계획 수립갈등	연안보전 ·관리	지자체	지역주민	전문가 지원	자치적 해결	진행

연안 공공갈등사례를 분석하기 위해 제도분석틀을 약간 변형하여 재구성하였다(<그림 4-2>). 우선 연안의 활동에 영향을 미치는 정부의 제도들이 어떻게 규정되어 있는지 확인하였다. 둘째 연안 갈등의 속성과 구조를 이해하기 위해 물리적 속성[50], 규칙[51], 공동체 속성을 파악하였다. 마지막으로 사례 분석의 중심이 되는 행동의 장을 분석하였다. 즉, 당사자의 의사결정과 선택이 이루어지는 행동의 장에서 일어나는 갈등의 발생과 관리방식을 살펴보고, 사례별로 연안 공공갈등 문제를 합리적으로 해결할 수 있었던 요인을 파악하고자 한다.

50) 물리적 속성이란 활동의 장에서 발생하는 상호작용의 대상이다.

51) 공공정책과 사회적 갈등문제의 예방과 해결에 관하여 공식적·비공식적 제도적 기능을 수행하는 규칙(rule)은 고려해야 할 중요한 사항이라 할 수 있다(주재복, 2005, p. 49). 규칙은 갈등상황에서 이해관계자들이 합의를 형성하는 데 중요한 역할을 한다.



| 그림 4-2 | 연안 공공갈등사례 분석을 위한 제도분석틀

이러한 제도분석틀을 응용해 공공갈등을 분석할 때의 장점은 첫째, 갈등발생에서 제도 및 규정을 통해 행위자들의 개별행동이 영향 받고 규율되어 나타나는 결과에 대한 설명이 가능하다. 둘째, 행위자에게 영향을 주는 조건적 환경에 대한 이해와 특정 상황에서의 행동방식 및 행동이 초래하는 결과의 메커니즘을 이해하고 설명할 수 있다. 셋째, 연안 공공자원과 관련된 상호작용의 패턴 및 협력 양태에 대한 이해를 통해 갈등의 조정과 협력과정에 대한 이해가 가능하다. 넷째, 이를 통해서 보다 실천적인 처방이 가능할 수 있다. 적절한 규칙 제공은 불확실성과 자원의 한정성이라는 제약요건을 완화시키고 상충하는 가치 또는 이해관계로 인한 갈등을 해결하는 역할을 하게 된다는 점이다. 따라서 제도분석틀은 공유재를 둘러싼 갈등과정을 규명해낼 수 있는 유용한 접근방식이라 할 수 있다.

2. 마산시 수정지구 매립 갈등사례

1) 개요

(1) 마산만 매립 특성

마산만 해역과 그 주변 연안은 현재 산업단지 개발, 항만확충, 도시용지 개발 등 고밀도 연안이용이 이루어지고 있으며, 집중적인 연안개발・이용에 의해 해양환경은 매우 악화되고 있다.

마산만 매립은 1970년 봉암동 갯벌에 마산자유무역지역 조성을 위한 매립이 이루어지면서 시작되었고 1980년대에 들어서 연안의 대규모 매립을 통해 마산서항과 구항, 창원국가산업단지가 조성되었다. 1990년대 중반에는 매립을 포함한 각종 마산만 관련 개발계획이 제기되었으나, 생태계파괴 및 해양오염 등의 이유로 연안매립은 이루어지지 않고 있는 실정이다. 그러나 2000년대부터 다시 지역경제 활성화 차원에서 기존에 유보되었던 매립사업과 함께 새로운 사업이 속출하고 있어 매립을 둘러싼 갈등이 지속적으로 일어나고 있다.

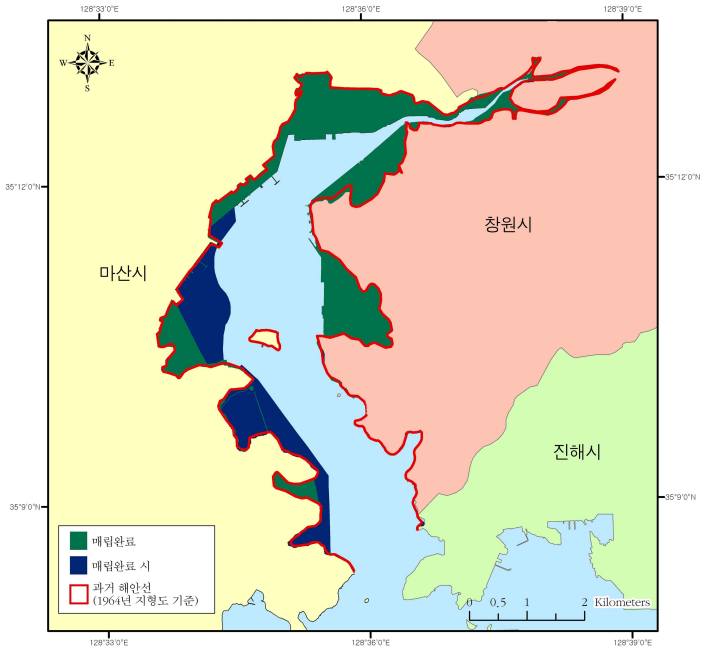
국토해양부(2008)에 의하면 마산만은 1982년부터 현재까지 총 53개 매립지구가 있었고, 이에 해당하는 면적은 약 19㎢에 이르고 있다. 마산만 매립면적 중 약 17%인 3.19㎢가 준공되었고, 공사 중인 면적은 15.5㎢이다. 따라서 여전히 매립으로 인한 연안개발 압력은 존재하고 있는 것으로 판단된다.

| 표 4-3 | 1982년 이후 마산만의 사업진행 단계별 공유수면매립 현황

단위 : m^2

구분	합계	면허후 착공전	공사중	준공
마산시	2,524,093	28,110	1,372,637	1,123,346
진해시	15,038,826	220,000	12,961,475	1,857,351
창원시	1,364,383	-	1,159,654	204,729
총합계	18,927,302 (100%)	248,110 (1%)	15,493,766 (82%)	3,185,426 (17%)

주 : 사업진행단계를 면허전, 면허후 착공전, 공사중, 준공으로 구분하였음
자료 : 해양수산부, 2007, pp. 168~171.



자료 : 해양수산부, 2002, p. 297.

| 그림 4-3 | 마산만 매립 현황

(2) 마산시 수정지구의 갈등개요

마산시 수정지구는 마산만 남쪽에 위치해 있으며 현재 홍합과 굴양식이 활발히 이루어지고 있다. 이 지역의 어촌계는 2006년 기준으로 103명의 계원이 있고, 주로 패류양식과 마을어업을 영위하고 있다.

수정지구의 매립 갈등은 마산시가 구산면 수정리 앞바다를 조선용지로 가사용 허가를 하여 사용하고 있었고, 매립용도 변경과정에서 지역주민의 의견수렴 절차를 거치지 않은 것에서 시작하였다. 당초 공유수면매립기본계획에 반영(1991. 2. 4)될 때 수정지구 매립의 목적은 수정리 앞바다를 주택시설용지로 활용하는 것이었다. 이에 따라 1991년 두산산업개발이 아파트 건설을 목적으로 승인받아 매립을 시작했으나 사업성이 떨어지면서 1998년 공사를 중단했던 곳이다. 현재까지 전체 매립공사의 약 35%의 공정률을 나타내고 있다(<표 4-4>).

| 표 4-4 | 수정지구 매립내용 및 위치

구 분	내 용	
명칭	수정(청원)지구 (건설교통부고시 제52호)	
위치	경남 마산시 구산면 수정리 653-2번지선	
매립 목적	주택시설용지	
근거법	공유수면매립법	
반영일자	1991.2.4	
반영면적	231,000㎡	
면허 개요	면허일자	1990.7.18
	면허신청인	마산시
	면허권자	경상남도
	면허면적	231,000㎡
	면허용도	주택시설용지
	면허시설	택지
	착공일자	1991.06.15 (공사진척률은 35%)



자료 : 해양수산부, 2007, p. 169; Google Earth 재작성

2) 갈등과정

수정지구의 매립과 관련된 갈등은 매립용도의 변경을 둘러싸고 찬반 의견이 대립하면서 시작되었다. 1991년 매립 착공 이후 사업을 추진해 오다가 2006년부터 갈등이 표출되기 시작하였다. 지난 2006년~현재(2008년)까지 수정지구 매립 갈등은 '갈등 표출기', '갈등 확산기', '갈등 심화기'로 구분할 수 있다(<표4-5>).

갈등 표출기(1단계)는 2006년에서 2007년 말까지의 시기를 말한다. 매립권자인 두산건설이 경기부진의 이유로 STX중공업에 매립권을 양도하고, 이를 받은 STX중공업의 매립변경 요청과 마산시의 산단유치 의지를 발표하면서 갈등이 표출하기 시작하였다. STX중공업은 이 지역에 조선산업을 유치하였고 이를 위해 매립용도 변경이 필요하였다. 이에 따라 마산시가 매립용도변경을 위하여 '2020 마산 도시기본계획'의 내용에 수정지구의 조선산업단지 개발 내용을 포함하여 그 당시 건설교통부에 승인을 받았다. 그러나 국토해양부는 「공유수면매립법」 제28조[52]에 의하여 매립목적을 바꾸는 것에 동의하지 않았다. 마산시는 매립용도변경과 관련하여 주민설명회를 개최하였으나 인구 유입・고용 효과, 주민피해・피해대책 등에 대한 설명이 부족하여 갈등의 폭만 넓히게 되었다. 이후로 법제처는 매립목적변경 신청의 재검토를 지시하였고, 마창진환경운동연합은 매립용도변경에 대한 성명서를 제출하기에 이르렀다. 갈등이 확대되자 마산시는 입장을 변경하여 매립목적을 변경하는 것을 유보하고 지역주민의 의견을 들어 일을 추진할 것이라고 발표하였다. 동 시기에는 STX중공업과 지역주민의 갈등이 각 당사자의 의견을 지원하는 마산시와 NGO가 가세하여 갈등으로 표출되었고, 매립을 반대하는 지역주민은 수정리 주민대책위원회를 구성함으

52) 제28조 (매립목적변경의 제한) ① 면허를 받은 자, 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인은 면허를 받은 매립예정지와 매립지 또는 준공검사를 받은 매립지에 대하여 준공검사전의 기간 및 준공검사일부터 20년 이내에는 매립목적을 변경하여 사용할 수 없음.

로써 조직적으로 대응하게 되었다. 매립용도변경 과정에서 「공유수면매립법」의 매립목적변경 제한 조항과 마산시의 지역주민 의견 수렴 등이 갈등을 해결하기 위한 절차로 진행되었으나 여전히 갈등의 원인인 매립용도변경 문제는 해결되지 못하였다.

갈등 확산기(2단계)는 2008년 1월에서 2008년 4월까지의 시기이다. 이 시기에 STX중공업의 추가 매립이 공유수면매립계획에 반영되면서 갈등의 첨예한 대립구조가 형성되었다. 즉, 갈등의 대립구조가 STX중공업과 지역주민에서 지역주민 내부에서 찬반을 지지하는 수정리 발전위원회와 수정리 대책위원회로 갈라지게 되었고, 주민 간 갈등으로 점차 변질되었다. 수정마을 발전위원회는 지역경제 활성화를 목적으로 산단유치에 적극적인 행동을 보이고, 수정마을 대책위원회는 STX중공업 유치에 대해 결사적인 반대의견을 보이게 되었다. 이 과정에서 마산시는 주민의견수렴 과정을 거쳐 일을 추진하겠다고 하였으나, 의견을 반영하지 않은 채 독단적으로 또다시 STX중공업을 유치하겠다고 기자회견을 하면서 주민의 분노는 더 커지게 되었다. 이러한 상황에서 오히려 STX중공업은 매립을 포기하고 대불산단으로 입지하기로 결정하였으나 마산시가 조속히 이 갈등을 해결하겠다며 행정절차와 민원해결을 선언하고 나섰다. 이러한 상황에서 갈등의 표출은 지역주민의 농성, 대규모 집회, 단식, 협상 대치 등의 형태로 나타났다. 갈등 해결을 위해 마산시 의회에서는 '수정만 중재위원회'를 구성하였고, 민간단체(마산상공회의소)가 중심이 되어 'STX유치 대책위원회' 등을 구성하였다. 동 위원회 구성의 목적은 갈등의 조정이었지만, 이러한 역할을 제대로 수행하지 못하는 임시방편적인 것에 불과하였다.

갈등 심화기(3단계)는 2008년 4월부터 현재까지의 시기이다. 그간에 갈등의 중심에 있던 매립용도변경이 승인되면서 갈등이 더 심화된 시기이다. 이 시기에는 갈등발생의 원인이 된 매립용도변경 건이 승인된 후 갈등이 해결된 것이 아니라 오히려 매립의 목적이 변화하여 이에 대한 분쟁이 시

작되었다. 이러한 갈등의 상황에서 일관되지 않은 마산시와 STX중공업의 반복적인 행동이 갈등을 더 심화시켰다. 매립용도변경 승인 후 마산시, STX중공업, 유치 찬성쪽 주민대표가 '구산면 수정지구 일반산업단지 개발 협약서'[53]를 추진하였다. 이에 대해 수정리 대책위원회는 법원에 소송을 제기하고 공단유치에 더욱 더 강경하게 대처하였다. 이러한 갈등과정에서 각 당사자는 지역주민의 의견을 대변하기 위하여 여론조사를 실시하였다. 여론조사 결과[54]는 각 당사자의 주장을 지지하는 데 유리한 쪽으로 나타났다. 이러한 결과는 갈등의 해결을 이끌 수 있는 객관적인 자료로 활용되지 못하고 오히려 진위논란에 휩싸여 신뢰를 얻지 못하게 되었다.

한편, 갈등의 심화와 더불어 갈등 해결을 위한 노력이 함께 진행되었다. 마산시와 민간단체의 갈등 해결 노력과 더불어 국회의원이 갈등 해결 의지를 표명하였고, 상공인과 사회봉사단체 대표 등으로 구성된 '마산발전범시민협의회' 등이 구성되었다. 또한 마산시와 수정리 대책위원회 간의 산단개발조정안에 대한 협의와 소송과정은 지속적으로 이어졌으나 이해자 간의 대화로 이견이 조율되는 상황은 찾아볼 수 없었다. 즉 2단계와 마찬가지로 갈등의 원인 파악과 이에 대한 과학적인 조사 부재, 당사자 간의 일관된 해결의지 부재, 체계적인 갈등조정기제 부재 등으로 갈등은 끊임없이 반복적으로 발생하고 있다.

---

53) 2008년 5월 마산시, STX중공업, 수정뉴타운 추진위원회는 '수정지구 일반산업단지 개발 STX조선단지 유치 개발 협약서'를 체결하였다. 이에 대해 수정마을 대책위원회는 법적구속력도 없는 협약서로 당장에라도 조선기자재 공장을 가동할 수 있을 것처럼 효력을 발생시키려는 것에 대해 '협약서 무효소송'(8월12일)을 제기하였다(「경남도민일보」, 2008. 8. 12).

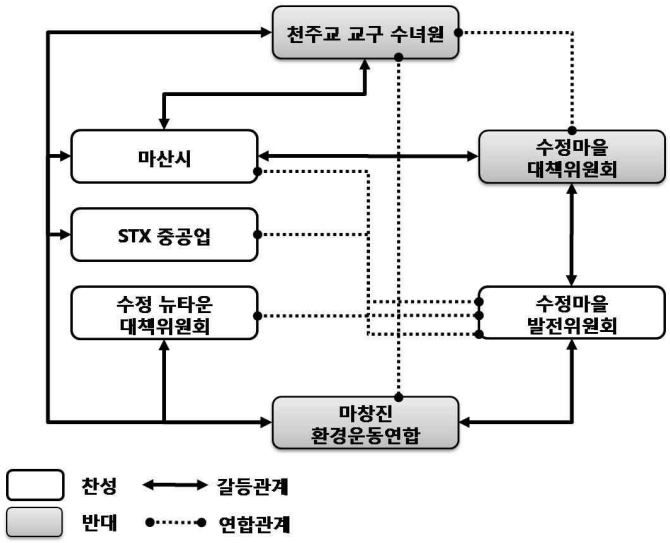
54) STX 유치를 반대하는 대책위원회 여론조사결과는 반대가 75.3%로 나타났고, 유치를 찬성하는 발전위원회 여론조사결과는 찬성이 77.9%로 나타났다(「경남도민일보」, 2008. 5. 14).

| 표 4-5 | 수정지구 매립 관련 단계별 갈등과정

구 분	1단계(갈등 표출기)	2단계(갈등 확산기)	3단계(갈등 심화기)
기 간	2006년~2007년 말	2008년 1월~4월	2008년 4월~현재
갈등배경	- 마산시의 산단유치 시작 - 2020 마산 도시기본계획안을 건교부로 승인	- 마산시의 접안시설 추가 매립안 승인	- 매립용도변경 승인(4월 4일)
갈등유발	지역주민의 의견을 배제한 용도변경 추진	- 주민 의견수렴절차 없이 강행 - 자치단체와 주민 간의 갈등에서 주민 내의 갈등으로 확대	- 매립용도변경 승인 후 '수정지구 일반산업단지 개발 STX유치 개발 협약서' 체결
갈등주체	마산시↔지역주민	마산시↔발전위 수정대책위(반대)↔수정발전위(찬성)	대책위↔발전위/STX/마산시
갈등내용	- 마산시가 STX중공업에 매립지 가사용허가 - 매립용도변경 내용 도시계획(안)에 반영하여 건설교통부 승인↔해양수산부 재반려 - 마창진환경운동연합 매립목적변경 반대 성명서 제출	- 대책위는 '마산시 설명회 보이콧', 마산시와 협상 불가 · 공유수면매립지 용도변경 신청 철회 요구 대규모 집회 - 마산시는 '수정만 용도변경 강행' 의지 표명 - STX의 수정매립지 입주 포기 · 대불단지 입주 검토로 마산시의 유치의지 재확인	- 대책위는 STX를 상대로 지속 투쟁 · STX 주민대책위원회의 'STX조선기자재 공장유치 결사 반대 집회' · STX는 주민들이 원하지 않으면 수정매립지 입지하지 않겠다는 의지 표명 - 그러나 STX유치합의서 체결, 수정지구 일반산업단지 개발 협약(마산시, STX중공업, 수정마을 찬성측 주민) : 대책위원회 무효소송 제기후 법원의 각하 판결
갈등 해소 노력	- 마산시의 입장 변경(논란 해소를 위한 유보)	- 마산시 의회의 "수정만 중재위 구성" - 마산상공회의소가 중심이 되어 수정 주민 갈등 조정: '(가칭)STX유치 대책위원회'구성	- 국회의원 이주영 의원 갈등 해결의지 표명 - 마산지역 상공인과 사회봉사단체 대표 등으로 구성된 '마산발전범시민협의회' 구성
조정기제	-	-	창원지방법원의 중재 및 조정
갈등해소 결과	-	갈등 진행	갈등 진행

3) 이해관계자 구조

수정지구 갈등에는 다양한 수준의 행위자가 참여하고 있고, 다양한 행위자와 이견이 갈등상황을 심화시켜갔다. 수정지구 매립을 둘러싼 이해관계자 구조를 제시하면 아래 <그림 4-4>와 같다. 갈등의 참여자는 마산시, STX중공업, 지역주민(수정마을 대책위원회, 수정마을 발전위원회), 마창진 환경운동연합, 천주교 마산교구, 수녀원, 수정뉴타운추진위원회, 마산여성발전협의회 등으로 다양하다(<표 4-6>).



| 그림 4-4 | 수정지구 매립 관련 이해관계자 갈등구조

주요 이해관계자인 마산시, STX중공업, 지역주민(대책위, 발전위) 등을 중심으로 그 속성을 파악하면, 먼저 마산시는 지역경제 활성화를 위하여 공업용지 조성과 기업 유치를 위해 매립용도를 변경하고자 하였다. 이 과정에서 지역주민의 의견수렴과정을 거치지 않은 채 일방적인 방식으로 문제를 처리하였고, 문제가 발생하고 나서야 대책을 만들었다. 또한 STX중공업은 조선기자재 공장 유치를 희망하였으나 갈등이 심화되면서부터는 STX

수정매립지 입주를 포기하려는 의사를 밝히기도 하였다. 수정마을 주민들은 갈등 초기에는 매립용도 변경을 반대하였으나 갈등이 심해지면서 주민간 갈등 즉 수정마을 대책위원회와 수정마을 발전위원회로 분리되었다. 수정마을 대책위원회는 주민의 생존권과 환경을 보호하기 위해 매립목적변경 철회와 STX 유치를 결사 반대하는 입장이고, 수정마을 발전위원회는 지역발전을 위한 STX 유치를 적극 찬성하는 입장을 고수하고 있다.

| 표 4-6 | 수정지구 매립 관련 갈등참여자

갈등참여자		이해관계	용도변경입장
마산시		- 공업용지 조성과 기업 유치를 위한 매립용도변경 - STX에 가사용 허가 및 마산시의 접안시설 추가 매립안 승인 - 지역주민의 의견수렴 없는 일방적 추진 - 일관성 없는 태도	찬성
STX 중공업		- 조선기자재 공장 유치 의지 - 갈등의 확대에 따른 STX의 수정매립지 입주 포기	찬성
지역주민	대책위	- 용도변경 수용을 전제로 한 보상요구와 매립목적 변경 신철 철회 요구 - STX중공업 유치 결사 반대 - STX중공업 조선기자재공장 유치는 환경적/생존권적/심리적 피해를 초래	반대
	발전위	- 지역경제를 위한 조선업체 유치 촉구	찬성
마창진환경운동연합		- 환경훼손 문제	반대

4) 갈등조정기제 및 해결방식

(1) 상위제도차원(constitutional choice level)

수정지구 매립 갈등에 영향을 주는 제도로는 「공유수면매립법」을 들 수 있다. 공유수면을 매립하여 매립지라는 새로운 토지를 확보하였을 때,

관련 지방자치단체는 세원 및 공공시설 설치에 따른 재원을 획득하게 된다(강윤호, 2005, p. 276). 「공유수면매립법」은 공유수면을 환경친화적으로 보전·매립하고 매립지를 효율적으로 이용하게 하여 공익을 증진시키는 내용을 포함하고 있다. 동 법에 따라 체계적인 공유수면매립을 진행하기 위하여 공유수면매립기본계획을 10년마다 수립하도록 되어 있고, 이 기본계획에 반영된 매립지구를 대상으로 매립을 추진할 수 있다. 공유수면매립 관리기반은 매립기본계획 수립 이후 잦은 변경을 통한 추가 반영 사례의 증가와 특별법에 의한 의제조항 등으로 약화되는 경향을 보이고 있다. 동 사례에서도 이와 같은 현상이 나타났는데 마산시가 신청한 매립용도변경 건이 「공유수면매립법」 제28조에 의해 반려되었으나, 도시기본계획 내에 포함되어 당시 건설교통부로부터 용도변경 승인을 얻어내었다. 이후 다시 국토해양부에 용도변경 신청을 하였으나 재반려되는 절차를 반복한 후 결국 법제처 재심 이후 국토해양부는 매립용도변경을 승인[55]하였다.

(2) 집합적 선택 수준(collective choice level)

집합적 선택 수준의 규칙은 관련 이해관계자의 행위상황에 영향을 주어 협력적 상호작용을 촉진하는 것이다. 또한 매립에 영향을 받는 주민들이 자체적으로 운영 규칙을 결정하고 수정할 수 있는 기제를 의미한다. 자원관리방식에서 이해관계자의 참여는 의사결정의 정당성과 책임성을 확보하고 규제나 정책집행에 대한 순응도를 높일 수 있으며, 지역의 여건에 맞는 해결책을 찾아낼 수 있다는 장점이 있다. 동 사례에서는 상위제도 하에

55) 수정매립지 용도가 택지에서 조선시설용지로 2008년 4월 4일 변경 승인되었다. 용도변경 추진경과는 아래와 같다(「경남도민일보」, 2008. 4. 7).
: 2006년 9월 해양수산부에 매립용도변경 신청 → 반려 → 도시기본계획(안) 건설교통부 승인 → 2007년 7월 31일에 마산시가 경남도에 용도변경 신청 → 이에 경남도가 해수부의 동의 요청 → 재반려 → 행정심판 청구해 법제처의 '해양수산부의 부동의 부당'하다는 유권해역을 받아 재심 → 변경 승인

서 지역 이해관계자의 자발적인 협의체 역할을 하는 기구는 동 사례에서 찾아보기 힘들었다.

임시적으로 '수정만 중재위원회', '수정지구 기업유치를 위한 대책본부', 'STX 유치 대책위원회' 등이 구성되었다. 이것은 자발적으로 구성되기는 하였으나 갈등당사자를 제외한 제3의 조정자가 구성한 것이다. 이러한 조직은 집합적 규칙[56]이 필요하며 지역 차원의 자발적 기구이자 법정기구로 역할을 해야 할 것이다. 또한 이해관계자 즉 중앙부처, 지방자치단체, 민간단체, 산업체, 전문가, 지역주민 모두가 참여하여 운영하여야 할 것이다. 그러나 동 사례에서는 마산시/STX중공업, 수정마을 대책위원회가 제외된 채 구성되어 이해관계자의 협의와 조정 활동이 원활히 이루어지지 못하였다. 구성상의 문제뿐만 아니라 운영상에서도 협의와 조정의 틀로 기능할 수 있는 운영과 임무 등에 관한 규정이 존재하지 않았다.

(3) 갈등해결방식

동 갈등사례는 갈등당사자 간의 참여와 협력의 장이 마련되지 못하였고, 대신에 당사자의 입장을 주장하기 위하여 집회, 농성, 기자회견 등의 방식을 활용하였다. 이러한 방식으로 인해 대립적 행동이 강화되고, 갈등은 증폭되어 갔다. 또한, 간담회와 주민설명회와 같은 이견조율과 인식공유를 위한 회의가 수차례 개최되었지만 참여거부, 협상거부 등으로 갈등 해소의 실마리는 보이지 않았다.

이러한 상황에서 갈등조정자로 나선 제3의 조정자 '수정만 중재위원회', '수정지구 기업 유치를 위한 대책본부', 'STX 유치 대책위원회', 국회의원마저도 갈등당사자의 협의를 이끌어내기에는 역부족이였다. 각자의 입

56) 집합적 차원의 규칙의 구성요소는 상위 법상의 규정, 위상관계, 구성목적, 구성원, 기능 등을 들 수 있다.

장을 대변하기 위해 여론조사 등의 방법을 활용하였지만 각 입장에 편향된 조사 결과로 문제 해결의 어려움만 가중시켰다. 갈등심화기에 STX중공업 조선기자재 공장 유치를 둘러싼 법정공방이 치열하게 이루어졌다. 반대측 주민의 '매립목적이 변경된 수정만 매립지의 후속 행정절차에 대한 집행정지 신청', '수정주민 산단개발협약 무효 소송', '찬성측 주민대표 횡령·배임죄로 고소' 사건이 있었고, STX중공업의 '수정대책위 주민 고소' 사건이 있었다. 2008년 9월 9일 산단개발협약 무효 소송에 관해 창원지법이 각하 판결을 내렸으나 여전히 진전 없는 갈등은 해결되지 않고 있다.

3. 장항 국가산업단지 개발 갈등사례[57)]

1) 개요

(1) 장항 갯벌의 특성

금강하구에 위치한 장항 갯벌은 도요·물떼새를 관찰할 수 있는 장소이다. 즉, 수만 마리의 도요물떼새가 정기적으로 찾아오는 서식지일 뿐만 아니라, 다양한 생물종이 서식하는 해양생태계의 보고이다. 검은머리물떼새가 금강하구와 유부도에서 겨울을 보내고, 먹이를 구하는 장소이기도 하다(환경운동연합 외, 2006, p. 3). 또한, 이 갯벌에 연접한 서천군은 반농반어 지역으로 바다에서는 김, 어패류 등이 생산되고, 이는 이 지역 경제의 근간이 되고 있다. 그러나 금강하구둑 축조 이후 토사퇴적과 해양생태계의 변화가 나타나고 있는데 이런 상황에서도 남아 있는 장항 갯벌에서 김양식이 이루어지고 있다. 김양식 어가는 총 857호이고, 김양식어업권은 총 19건

57) 지속가능발전위원회(2008), 국무조정실(2007), 환경운동연합 외(2006), 국토해양부(2008) 등의 자료를 참고하여 작성하였다.

(총 4만 5,207책 설치)에 해당하는데 이는 충남의 94%에 해당하는 양이다 (허정균, 2007, p. 137).



| 그림 4-5 | 금강하구 주변 갯벌 분포 현황

(2) 장항 국가산업단지 개발의 갈등 개요

정부는 장항 갯벌을 포함한 금강하구 일대를 1989년에 군장국가산업단지(군산산업단지와 장항산업단지)로 지정하였다. 이 중 군산산업단지 470만 평이 먼저 추진되어 2006년 말 완공되었고, 장항산업단지는 IMF 등 경제위기를 이유로 착공이 늦어지게 되었다. 장항국가산업단지의 사업면적은 1989년 초기 470만 평이었던 것이 2000년 개발계획 변경에 따라 445만 평으로 줄었고, 2005년 환경영향평가 초안 협의 시에는 374만 평으로 변경되었다.

| Ⅱ 4-7 | 장항 갯벌 매립 추진 경위

구 분	내 용	
명칭	장항산단 매립사업(총 1,236만 4,000㎡(374만 평))	
목적	지역경제의 활성화, 지역 간 소득격차 해소, 경제자립도 확립, 철도, 도로, 항만 등의 건설로 광역 교통체계구축 등의 목적으로 추진	
위치	충청남도 서천군 장항읍, 마서면 서측 해면부 일원에 국가산업단지(장항지구)	
사업면적 조정내용	80년대 후반~ 90년대 초 반	○군장산업기지종합개발계획 및 군산항 기본계획 수립('89. 12) - 면적 : 총 937만 평(군산 467만 평, 장항 470만 평) - 사업시행자 : 토지공사 - 환경영향평가 시작('91. 2)
	1990년대 초반~ 1990년대 중반	○1991년부터 진행된 환경처와의 환경영향평가 협의는 일부 미비한 사항에 대해 보완을 요청하는 등의 이유로 지연 ○한편, 사업추진을 위한 군산지구 실시계획 승인('91. 11) 및 용지보상('92. 4), 장항지구 어업보상('94. 4) 등의 절차 추진
	1990년대 중반~ 1990년대 말	○환경영향평가 협의의 보완내용을 수용하여 1996년 4월 장항개발구역 변경지정 및 기본계획변경 결정(470만 평→ 490만 평) ○전문가회의 및 환경부 등의 의견을 반영하여 장항지구 개발규모를 축소(490만 평→ 425만 평)
	1990년대 말~ 2005년	○1999년 12월 건설교통부·산업자원부·해양수산부·토지공사 등 관계기관이 합의하여 "장항지구 활성화대책" 발표 ○활성화대책 결과에 따라 2000년 3월 개발계획을 변경하여 면적을 재조정(490만 평 → 445만 평) - 2002년 8월에는 호안도로 실시설계 용역을 착수하였으며, 본격적인 착공을 위해 교통 및 환경영향평가 공람과 설명회 개최('04. 10~11) 등을 거쳐 개발계획을 최종 변경(445만 평 → 374만 평) - 환경부와 최종적으로 환경영향평가 본안협의('05. 5월~)를 추진

자료 : 대통령지속가능발전위원회, 2008, pp. 4~6.

2005년 5월 장항산업단지 착공을 위한 환경영향평가를 시작하였으나 갯벌 매립으로 인한 환경훼손 문제와 산업단지의 경제적 타당성 논란이 불거지면서 사업 추진은 여전히 불투명했다. 이러한 과정에서 서천군 주민들은 개발 지연에 대한 실망감과 군산과의 개발 격차로 인한 상실감이 겹치면서 반발이 커지기 시작하였다. 2006년 11월 서천군수의 단식을 시작으로 서천군민 상경시위, 등교거부 등이 이어졌고 2006년 12월 금강하구둑 점거 시도 등 갈등의 상황이 격화되었다.

2) 갈등과정

장항갯벌 매립의 갈등과정은 '갈등 잠재기', '갈등 표출 및 확산기', '갈등 조정기'의 3단계로 구분할 수 있다(<표 4-8>). 갈등 잠재기(1단계)는 1989년부터 2005년까지의 시기에 해당한다. 1989년 산업단지 지정 이후 진입도로가 착공되고 어업보상[58]이 진행되었으나 IMF사태 이후 사업 진행이 어려웠다. 여기에 산단개발은 2005년 5월 환경영향평가가 시작되면서 어려움을 겪기 시작했는데, 환경문제를 이유로 반복적인 환경영향평가의 보완과 협의가 이루어졌다. 이 과정에서 지역주민은 어업보상만을 받았을 뿐 사업 추진과정에 대한 참여는 전혀 이루어지지 못하였다. 또한 장항산단 개발 당시는 대통령 공약사업으로 추진되어 지역 주민에게 추진의 믿음을 주었으나 호안도로 지원 등 임시방편적 대책만 이루어지고 있어 중앙정부에 대한 지역주민과 서천군의 불신이 쌓이게 되었다.

갈등 표출 및 확산기(2단계)는 2006년 초에서 2006년 말까지의 시기에 해당한다. 이 시기에는 장항산단의 조기착공을 위해 지역주민, 서천군, 충청남도가 물리적인 시위를 강행하기 시작하였다. 서천군이 지방선거(2006년 5월 31일) 후 지역발전을 위하여 장항산단의 조기 착공을 제시함에 따라 갈등이 본격적으로 발생하기 시작했다. 매립의 반대측은 어업인, 환경운동연합, 시민단체, 종교계 등이 가세하여 확대되었다. 또한 매립의 찬성측에 있는 서천군은 '국책사업 지원 조례'[59]를 제정하였고, 조기착공위원회는 '투쟁비상대책위원회'로 확대・개편되었다. 이에 따라 단순한 지역문제에서 벗어나 정부 차원의 문제로 확산되었다. 여기에 산단 조성으로 인한 환경피해와 경제적 효과에 대한 과학적인 조사와 객관적인 정보가 없어 이러한 갈등의 양상은 더욱더 심화되었다.

---

58) 조기에 이루어진 어업보상과 매몰비용(2007년까지 2,472억 원) 발생으로 국고낭비의 사회적 책임에 의한 갈등이 발생하게 되었다(대통령지속가능발전위원회, 2008, p. 10).

59) 서천군이 장항산단 유치 운동을 하는 단체를 지원할 수 있도록 만든 조례이다.

갈등조정기(3단계)는 2006년 말에서 2007년에 해당한다. 이 시기에는 갈등이 국가 차원으로 확대되자 국무조정실이 주관하여 갈등을 조정하기 시작하였다. 2006년 말 국무조정실이 갈등조정위원회를 구성할 것을 제안하였으나 서천군과 충청남도가 참여를 거부함으로써 조정을 위한 노력이 무산되기도 하였다. 이후로 국무조정실 주관으로 중앙부처에서 수차례의 실무대책회의를 개최하기 시작하였고, 이와 동시에 찬반의견을 조정할 수 있는 전문가의 활동이 두드러지게 이루어졌다. 그동안 극단적인 양상을 보이던 장항갯벌매립사업은 동 시기에 해결의 실마리를 찾을 수 있었는데, 그 원인은 정부의 문제해결의지와 갈등 해결 방법 결정, 갈등당사자의 지속적인 대화 노력과 협력, 구체적인 대안 마련, 전문가의 개입으로 인한 합리적인 문제 해결 노력 등을 들 수 있다(대통령지속가능발전위원회, 2008, p. 31).

| 표 4-8 | 장항 갯벌 매립 단계별 갈등과정

구 분	1단계 갈등잠재기	2단계 갈등표출/확산기	3단계 갈등조정기
기 간	1989년~2005년	2006년 초~2006년 말	2006년 말~2007년
갈등배경	장항산단개발의 지연	수차례의 환경영향평가 보완 및 협의	국무조정실의 조정
갈등유발	지역주민의 기대 상실감 및 박탈감 잠재	장항산단 조기착공 의지 표명	장항산단 규모에 상응하는 정부대안 마련 요청
갈등주체	지역주민/서천군 ↔ 중앙부처	서천군 ↔ 중앙부처 서천군 ↔ 어업인, 환경단체 등	서천군 ↔ 중앙부처(환경부, 해양수산부)
갈등내용	호안도로 지원 등 임시방편적 대책	- 서천군은 조기착공 촉구 탄원서, 결의서, 조례제정, 단식농성 등 조기착공 강력히 촉구 - 장항산단착공 대정부 투쟁 비상대책위원회가 발족 - 대통령 장항 갯벌 방문 - 어업인 및 환경단체는 갯벌 매립 반대시위, 중앙부처 면담 및 기자회견, 성명서 발표	- 국무조정실은 장항산단 갈등을 해소하는 방안으로 갈등조정위원회를 구성하는 방안을 강구 : 서천군/충남도가 참여를 거부 - 환경부, 해양수산부, 지속가능발전위원회를 3적으로 규정 - 장항산단 즉시착공을 위한 학부모대책위원회는 장항산단 연내 착공 약속 시까지 자녀 등교 무기한 거부를 발표

| 표 4-8 | 장항 갯벌 매립 단계별 갈등과정(계속)

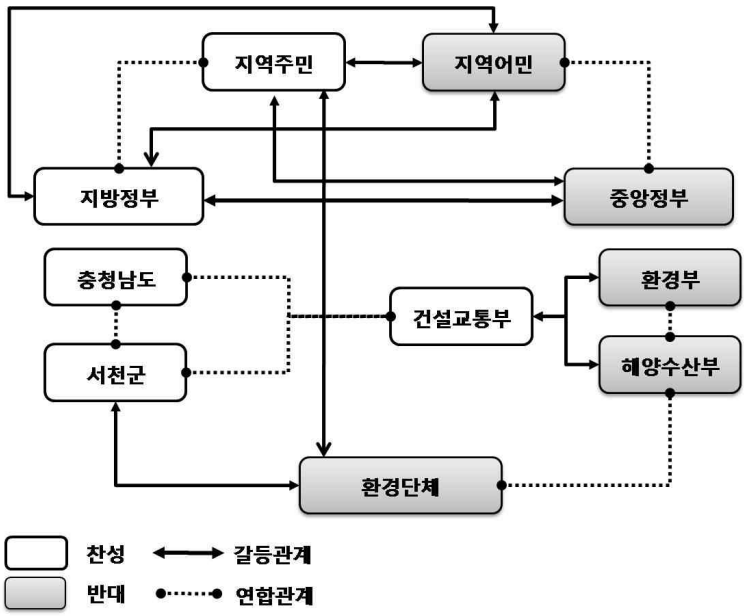
구 분	1단계 갈등잠재기	2단계 갈등표출/확산기	3단계 갈등조정기
갈등 해소 노력	-	대통령 현장방문 및 언론 보도로 전국적 이슈로 확대	- 국무조정실 주관 실무협의회 개최 - 총리주재 관계 장관회의 개최 → 환경영향평가협의결과에 따른 환경부, 해양수산부 주도의 대안사업안과 장항산단 보완안을 2007년 2월 말까지 지역주민에게 설명하고 결론을 내기로 합의 - 대안사업의 타당성에 대한 전문가 검토
조정기제	-	부재	- 국무조정실 실무협의회 - 전문가와 과학적인 조사 결과 - MOU 체결
갈등해소 결과	-	갈등 확대	갈등 해결

3) 이해관계자 구조

장항 갯벌 매립 갈등을 둘러싼 갈등의 이해관계자는 중앙부처, 환경단체, 어민, 지자체, 서천군민으로 구분할 수 있다(<그림 4-6>). 갈등의 주 참여자는 서천군과 중앙정부이며, 여기에 환경단체, 지역어민, 충청남도, 지역주민이 간접참여자 역할을 하고 있다.

해양수산부, 환경부, 건설교통부는 각 부처 소관 분야의 공익을 대변하는 입장을 보이고 있다. 해양수산부와 환경부는 과거와 달리 갯벌의 가치가 높게 평가되고 있는 시점에서 서식지를 파괴할 수 있는 장항 갯벌 매립은 불가하다는 입장이었다. 반면 건설교통부(실무자인 토지공사 포함)는 산단 지정 이후 법적 절차에 따라 추진한 사업을 뚜렷한 근거 없이 중단하는 것보다는 진행시키는 게 낫다는 입장을 취하고 있었지만, 장항산단의 타당

성[60]을 자신하지 못해 개발에 대해 미온적인 입장을 취하고 있었다. 서천군은 정책신뢰성과 지역 간 형평성을 주요 이유로 사업의 조기 착공을 강력히 요구하고 있다.



주 : 점선으로 표시한 건설교통부는 환경훼손을 최소화하여 사업착수를 협의하였으나 환경부, 해양수산부에서는 사업재개를 반대하는 상황. 즉, 정부부처 간의 갈등도 발생

| 그림 4-6 | 장항국가산업단지 개발 관련 이해관계자 갈등구조

60) 산업단지의 수요부처인 산업자원부도 대규모 매립산단이 필요 없다는 입장이다.

| 표 4-9 | 장항 국가산업단지 갈등구조

갈등참여자		이해관계	입장
중앙정부	해양수산부·환경부	- 갯벌의 환경적·생태학적 가치가 재평가되고 있는 시점에서 서해안 해양생태계를 교란하고 희귀철새 서식지를 파괴할 수 있는 대규모 갯벌매립은 불가	반대
	건설교통부	- 산단 지정 이후 법적 절차에 따라 추진한 사업을 뚜렷한 근거 없이 중단하는 것보다는 진행시키는 게 낫다는 입장 - 환경영향평가과정에서 환경훼손 최소화 대책 마련	찬성
충청남도·서천군 지역주민		- 장항국가산업단지 조기 착공 주장 - 정부정책에 대한 신뢰성 확보 - 장항산단 계획에 따른 각종 개발사업의 미진척 - 낙후가 심화 된 지역개발	찬성
환경단체		- 경제 활성화란 이유로 장항 갯벌을 매립하는 것은 지역경제와 문화, 자연생태 모두를 파괴	반대
어민		- 어민의 삶의 터전 파괴 - 보상받은 어민의 보상액 소진으로 인한 피폐해진 삶과 보상받지 않은 인근 어민의 삶을 접하게 되면서 산단조성에 대한 부정적인 입장	반대

4) 갈등조정기제 및 해결방식

(1) 상위제도차원(constitutional choice level)

동 사례는 국가 차원의 갈등조정기제가 중요한 역할을 하였다. 서천군과 중앙행정기관과의 갈등이 중앙행정기관 간의 갈등으로 확대되어 정부업무 조정이 필요하였다. 지난 참여정부에서는 이러한 정부 부처의 이견이 장기화 될 경우 정책결정이 지연되고, 국민의 혼란, 정부의 신뢰성 저하 등의 악영향이 발생하는 것을 방지하기 위해 정책조정시스템을 구축하였다(<표 4-10>). 정책조정의 임무를 맡은 주요 기관은 국무조정실[61]과 중앙행

61) 2008년 11월 현재 정부조직법 개정으로 국무조정실과 국무총리비서실이 국무총리실로 통합되었다. 국무총리의 직무를 보좌하고, 각 중앙행정기관의 지휘, 감독, 주요정책의 조정,

정기관의 장이었다(국무조정실, 2005, p. 7). 각 정책조정 단계마다 다양한 형태의 정책조정기구가 운영되고 있다. 정책조정시스템의 근거가 되는 규정은 「정부 업무조정 등에 관한 규정」이고, 이 규정에 의해 3단계의 조정 과정을 거쳐 갈등과 이견을 조정하게 된다.

| 표 4-10 | 정책조정시스템 내용

관련규정	「정부 업무조정 등에 관한 규정」(국무총리훈령 제475호) : 정책조정 신청, 정책조정과제의 등록, 조정절차, 조정시한 등을 명시적으로 규정하고, 정책조정을 관리하기 위한 조정관리주무기관회의 설치 및 운영 등을 규정함.
정책조정절차	· 제1단계 : 주관행정기관 책임 하에 당사자 협의·조정 - 의견수렴 및 이견조정 ⬇ · 제2단계 : 5대 분야별 책임부처 조정[62] - 당사자 조정이 어려울 경우 다음의 분야별 책임부처에서 1차적으로 조정을 실시 ⬇ · 제3단계 : 국무조정실 조정 - 제2단계의 조정이 불가한 경우 관계부처 실무회의, 장·차관회의 등을 통하여 조정 실시. 물론 긴급한 현안은 필요 시 책임부처의 조정을 거치지 않고 국무조정실에서 직접 조정함.
정책조정기구	① 국무회의 ② 차관회의 ③ 국정현안 정책조정회의 ④ 부총리·책임장관회의 ⑤ 부총리·책임장관 주재 5대 분야별 장관회의 ⑥ 각종 위원회 ⑦ 사안별 관계 장·차관회의 ⑧ 관계부처 실무회의 등

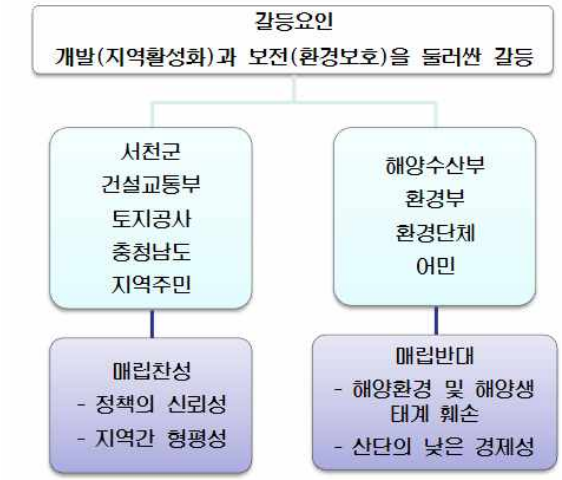
자료 : 국무조정실, 2005, pp. 6~9.

사회위험/갈등/현안과제의 관리, 정책분석평가, 규제개혁, 조세심판 및 국무총리가 특별히 지시하는 사항에 관한 사무를 관장한다.

62) 5대 분야 및 책임장관부처
① 경제 분야 : 기획재정부(전 재정경제부 담당) (경제정책조정회의)
② 교육인적자원개발 분야 : 교육과학기술부 (전 교육인적자원부 담당) (인적자원개발회의)
③ 과학기술혁신 분야 : 교육과학기술부 (전 과학기술부 담당) (과학기술관계장관회의)
④ 통일외교안보 분야 : 통일부 (국가안전보장회의)
⑤ 사회문화 분야 : 보건복지가족부(전 보건복지부 담당) (사회문화정책관계장관회의)

(2) 갈등해결방식

장항산단 개발 갈등은 국가 차원의 법제도 하에서 갈등 참여자의 조정 및 중재활동에 의해 참여자의 행동이 협력적 행동으로 나타났으며, 이를 통해 합의를 형성할 수 있었다. 즉 협력적 행동이 합의 형성으로 이루어져 갈등의 종결이라는 결과를 얻을 수 있었던 것이다. 동 사례는 개발과 보전의 대립, 지방정부의 불신, 산업용지 수요와 갯벌의 가치에 대한 시각차 등 복잡한 갈등구조와 다수의 이해관계자가 포함되어 해결이 어려웠다(<그림 4-7>).



| 그림 4-7 | 장항산단 개발 갈등 구조

동 사례에서 국가 차원의 정책조정시스템은 갈등참여자의 행동에 영향을 주었다. 갈등이 심각해지자 정부는 2006년 11월 갈등해결을 위한 총리 주재 관계장관회의에서 특별위원회를 구성하여 갯벌의 가치를 평가하고 산단의 경제적 타당성을 재검증하기로 하였으나, 서천군은 원안대로 착공을 전제로 하지 않은 대안에 대한 논의에는 참여하지 않겠다며 비협력적 행동을 나타냈다. 정부도 서천군이 참여하지 않는 특위 구성은 실효성이 없다고 판단하였다. 이에 따라 정부는 갈등의 중심이었던 '정부의 불신',

‘보전과 개발의 갈등’을 해결할 수 있는 구체적인 대안을 모색하는 것이 필요하다고 판단하였고, 대안 마련 후 지역주민의 의견을 수렴하여 정부방침을 결정하기로 방향을 설정하였다.

이후 332만 평 매립산단, 국립생태원, 해양생물자원관 조성을 대안으로 제시하였지만, 서천군은 낮은 실효성, 지역파급효과 미미, 제도적 기반 부재 등을 이유로 수용을 거부하여 합의 형성은 이루지 못하였다. 하지만 서천군의 일부에서는 일단 검토가 필요하다는 유보적인 입장을 보이기도 하였다. 이는 동 사례에서 갈등당사자의 협력을 이끄는 중요한 계기를 마련한 것이었다. 이후 대안에 대해서 정부[63]는 확고한 매립불허 방침을 가지고 대안 사업의 실효성을 높이기 위해 관계 부처와 협의하였고, 이에 대한 내용을 토대로 수차례의 접촉과 회의를 통해 서천군과 지속적인 협력행동을 이루어 갔다. 이러한 과정에서 서천군은 수정한 대안(국립생태원, 해양생물자원관, 내륙산단(80만 평))에 관심을 가지게 되었고, 결국에는 정부대안에 대한 수용의사[64]를 밝힘으로써 갈등이 해결되었다. 국가 차원의 정책조정시스템이 갈등 해결과정에서 중요한 역할을 하였고, 이와 함께 정부의 적극적 해결의지, 갈등참여자의 지속적인 대화 노력, 전문가의 개입으로 인한 객관성 입증 노력 등에 힘입어 해결책을 찾을 수 있었다.

63) 국무조정실은 환경보전의 측면에서 매립산단 불허방침을 분명히 하고 정부가 제시한 대안이 정부의 최종입장이며 매립산단에 비해 유리하다는 설득작업을 지속적으로 전개해 갔다(지속가능발전위원회, 2008).

64) 2007년 5월 17일 서천군은 조건부로 정부대안사업을 수용하였다. “갯벌매립은 불가하다는 정부방침을 확인하고 대안사업도 신뢰성이 확보된다면 충분한 가치가 있다는 판단 하에 장항국가산업단지를 대신할 사업으로서 내륙산단, 국립생태원, 국립해양생물자원관과 더불어 서천군에서 요구하는 지역현안사업을 포함하는 조건으로 정부대안을 수용한다”고 전격 발표하였다(지속가능발전위원회, 2008).

4. 태안군 연안관리지역계획 수립 갈등사례

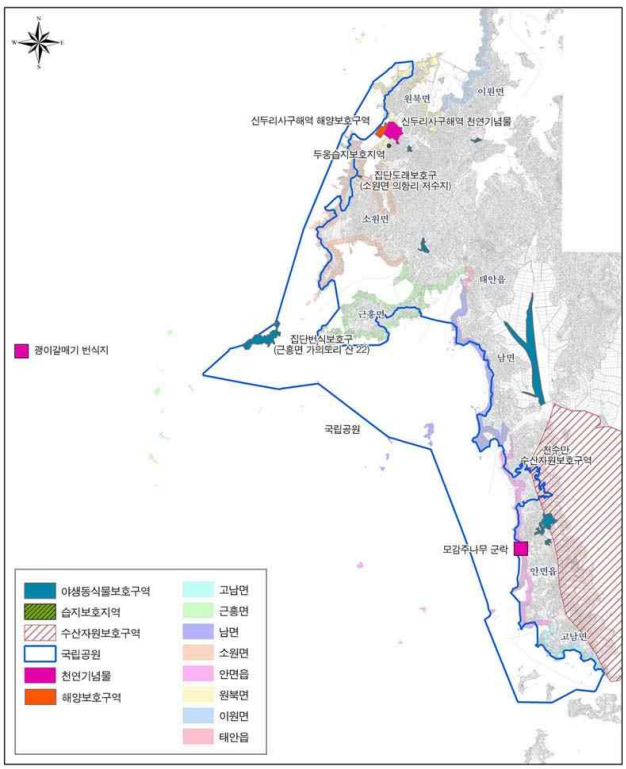
1) 개요

(1) 태안군 연안의 특성

태안군 연안은 사빈, 해안사구, 해식애, 시스택 등 희소성, 다양성, 심미성, 인지성 측면에서 매우 가치 있는 지형경관이 잘 발달해 있다. 특히 근소만(안흥만), 남해포만과 같은 만입형 만이 발달한 갯벌 퇴적환경, 신두리, 만리포, 몽산포, 꽃지 사빈 등 크고 작은 포켓형 해빈 퇴적환경, 그리고 장안사퇴와 같은 조류성 사퇴 등 다양한 연안 퇴적환경이 잘 발달해 있다. 신두리 해안은 최대 규모의 해안사구로 우리나라 해안에서 관찰이 쉽지 않은 모래언덕과 자연초지 경관을 이루고 있어 지형경관 및 생태적 중요성이 매우 크다. 그 외 괭이갈매기, 모감주나무군락, 해송군락, 사구식생 등 다양한 해양생태자원이 매우 풍부하다. 이와 같이 경관적・생태적 가치가 높아 태안해안국립공원, 야생동식물보호구역, 특정도서, 수산자원보호구역[65], 해양보호구역, 문화재보호구역 등 다양한 보호구역이 지정되어 있어 연안공간을 이용하는 데 심각한 제약요인으로 작용하고 있다.[66]

65) 국립공원과 수산자원보호구역은 지역주민의 일상적 생활과 경제활동과 직접적 관련이 있는 주택의 신축, 증・개축과 같은 사항에 적잖은 규제가 있고, 실제 생활환경 개선사업 시행과정에서도 복잡한 행정절차를 거쳐야 하는 어려움이 있다.

66) 태안군에 지정된 해안국립공원의 면적은 289.964㎢이고, 이 중 육역에는 31.297㎢, 해면에는 258.667㎢가 지정되어 있는데 연안육역면적의 29.4%, 육상에 지정된 해안국립공원의 67.7%가 사유지에 해당됨에 따라 행위제한과 사유재산권 침해 등에 의한 중앙・지방정부와 지역주민, 토지소유자 간의 갈등이 내재되어 있다.



| 그림 4-8 | 태안군의 연안 · 해양보호구역 지정 현황

이러한 보호구역 지정에 따른 지역주민 지원대책의 미흡으로 지역주민은 보호구역 축소나 해제를 요구하고 있으며, 연안관리정책에 대한 반대 성향을 드러내고 있다.

(2) 태안군 연안관리지역계획의 갈등개요

관할구역 내에 연안지역이 포함된 지방자치단체는 「연안관리법」 제8조(연안관리지역계획 수립 등)에 따라 연안관리지역계획(이하 '지역계획'이라 함)을 수립할 수 있다. 지역계획은 연안의 효율적인 보전 · 이용 및 개발을 위해 연안 관리 정책방향, 연안통합관리계획의 시행에 관하여 필요한 사항, 관할 연안의 연안정비사업 방향 등에 대한 사항을 포함하여 수립된

다. 지역계획은 시장·군수·구청장이 수립하지만 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 수립될 경우에는 시·도지사 혹은 국토해양부장관이 수립할 수 있다. 특히 수립주체는 지역계획 수립대상 지역을 연안관리지역계획 수립지침[67]에 따라 관리목표를 고려하여 절대보전연안, 준보전연안, 이용연안, 개발조정연안, 개발유도연안으로 구분한다. 또한 수립주체는 구분된 연안구역별로 권장하거나 지원되어야 할 행위를 제시하게 된다.

태안군은 긴 해안선(439.8㎞)과 다양한 지형적 특성으로 인해 가로림만 권역, 천수만 권역, 태안군 권역으로 나누어 지역계획이 수립되고 있다(<표 4-11>).[68]

| 표 4-11 | 태안군 권역별 연안관리지역계획 수립범위

권역	계획 대상지역	면적(㎢)		
		전체	육역	해역
가로림만	서산시 : 대산읍, 지곡면, 팔봉면 태안군 : 태안읍, 원북면, 이원면	159.9	47.3	112.6
태안군	가로림만과 천수만을 제외한 태안군 모든 연안지역	5,365.5	89.2	5,276.3
천수만 (태안군)	남면, 안면읍, 고남면	122.5	22.2	100.3

자료 : 해양수산부, 2006, pp. 11~15; 태안군, 2008, p. 15; 충청남도 내부자료.

가로림만 권역은 서산시와 태안군이 포함된 지역으로 해양수산부(현 국토해양부)에서 지역계획을 수립하였고, 천수만 권역은 서산시, 홍성군, 보령시, 태안군이 포함되는데 서산시, 홍성군, 보령시 관할 연안은 각 시·군에서 지역계획을 수립하였고, 태안군 관할 연안에 대해서는 현재 충청남도에서 수립하고 있다.[69] 태안군 권역은 가로림만과 천수만을 제외한 태안

67) 동 지침 제18조~제24조.

68) 연안통합관리계획에서는 가로림만은 국토해양부(구 해양수산부), 천수만은 충청남도에서 연안관리지역계획을 수립하도록 명시하였다.

69) 연안통합관리계획에서는 서해중부 Ⅱ권 정책방향으로 천수만 수질환경 개선 및 생태계 복원을 위해 특별지역관리계획을 수립하도록 했고, 이에 따라 천수만에서 태안군 관할 연안은 태안군이 아닌 충청남도에서 수립하고 있다.

군의 모든 연안지역을 대상으로 하는데, 현재 태안군에서 지역계획을 수립하고 있다.

권역별 지역계획 추진일정을 살펴보면, <표 4-12>과 같이 가로림만 지역계획은 2004년에 시작되어 2006년 7월에 중앙연안관리심의회 심의가 통과되고 고시가 되어 완료되었다. 태안군 지역계획은 2005년 3월에 시작되었으나 지역주민과 태안군 사이에 발생한 갈등으로 인해 2005년 12월에 계획수립이 백지화되었다. 이후 2007년 10월에 계획수립이 다시 시작되어 현재 진행 중이다. 천수만 지역계획은 2008년 7월에 계획수립이 시작되어 현재 진행 중이다.

| 표 4-12 | 태안군 권역별 연안관리지역계획 수립 추진 일정

권역		추진일정		수립권자
		수립 개시	고시	
가로림만		2004	2006. 7	국토해양부 (과거 해양수산부)
태안군	1차	2005. 3	계획수립 중단	태안군
	2차	2007. 10	수립 중	태안군
천수만 (태안군)		2008. 7	수립 중	충청남도

자료 : 해양수산부, 2006, pp. 205~207; 태안군 및 충청남도 내부자료

2) 갈등과정

태안군 지역계획 수립으로 인한 갈등과정은 갈등의 잠복 → 표출 → 진정된 시기(1단계)와 갈등이 조정되어가는 시기(2단계)로 구분할 수 있다. 1단계는 2005년 3월에 태안군 지역계획 수립이 추진되면서 시작되었다. 태안군은 2005년 12월 1일에 태안군 지역계획(안)에 대한 주민설명회 및 공청회를 개최하였으나, 주민들은 연안 용도구역 지정으로 인한 행위제한 우려, 연안 용도구역 지정의 지역적 형평성 문제, 계획 수립범위에 태안군수 소

유 토지가 제외된 사실 등을 이유로 거세게 항의하여 주민설명회 및 공청회가 무산되었다. 그동안 지역주민에게 잠복되어 있던 불만이 주민설명회 및 공청회를 계기로 표출되기 시작한 것이다. 이후 태안군은 주민들의 불만을 해소하고 갈등을 진정시키기 위해 2005년 12월 15일에 전면 수정된 지역계획(안)을 다시 발표하기로 하였으나 이 날도 지역주민의 강한 반발에 부딪혀 무산되고 말았다. 지역주민과 태안군 간의 갈등은 두 차례 주민설명회 및 공청회가 무산되면서 절정에 달했다.



자료 : 「대전일보」, 2005. 12. 15.

| 그림 4-9 | 태안군 지역계획 2차 주민설명회

이후 2005년 12월 26일에 태안군수가 기자회견을 열어 "본인 소유의 토지가 제외된 것은 계획을 수립한 용역회사의 단순한 기술상 실수였고, 지역계획 수립을 중단하겠다"는 선언을 하면서 태안군 지역계획으로 인한 갈등 1단계가 마무리되었다. 갈등이 진정되는 과정에서 태안군 지역계획을 수립한 용역회사는 태안군수의 기자회견이 있기 전(2005년 12월 23일) 신문에 태안군과 태안군민을 대상으로 사과문을 발표하고 용역비를 반납하였다(<표 4-13>).



자료: 「연합뉴스」, 2005. 12. 26.

| 그림 4-10 | 태안군수 기자회견

| 표 4-13 | 태안군 연안관리지역계획 단계별 갈등과정

구 분	1단계 갈등잠복/표출기	2단계 갈등조정기
기 간	2005년 초~2006년 초	2007년 10월~현재
갈등배경	태안군 연안관리지역계획 수립	태안군 연안관리지역계획 수립
갈등유발	- 태안군 연안관리지역계획(안) 주민설명회 및 공청회 무산 - 태안군 연안관리지역계획 수립 백지화	-
갈등주체	태안군 ↔ 지역주민	태안군 ↔ 지역주민
갈등내용	- 연안관리지역계획 수립으로 인한 연안 용도구역 지정과 행위제한에 대한 우려 - 연안 용도구역 지정에 있어서 지역적 형평성 문제 - 태안군수 소유 토지가 계획 수립범위에서 제외된 문제	- 연안관리지역계획이 지역주민 재산권 행사를 제약하고 특정인에게 해택이 갈 수 있다는 불만이 잠재되어 있음 - 태안군 및 태안군수에 대한 불신이 여전함

| 표 4-13 | 태안군 연안관리지역계획 단계별 갈등과정(계속)

구 분	1단계 갈등잠복/표출기	2단계 갈등조정기
갈등 해소 노력	- 첫 번째 주민설명회 및 공청회에서 제기한 지역주민의 불만을 반영하여 주민설명회 및 공청회를 다시 개최 - 용역회사의 사과문 발표 및 용역비 반납 - 지역주민이 제기한 의혹에 대한 태안군수 기자회견 실시	- 연안관리지역계획 수립 초기에 지역을 대표하는 사람들을 명예연안관리인으로 임명하고 계획 수립에 참여시킴 - 연안관리지역계획 수립의 중요한 단계마다 명예연안관리인과 협의하여 일부 의견 반영 - 명예연안관리인과 연안관리지역계획(안) 검증을 위한 현장조사 공동 실시
조정기제	-	- 명예연안관리인 협의회 구성
갈등해소 결과	갈등 진정	갈등 조정

자료 : 「대전일보」(2005. 12. 15, 2006. 1. 1), 「태안신문」(2006. 1. 23), 「연합뉴스」(2005. 12. 26)

갈등이 조정되어 가는 2단계는 지역계획 수립이 중단된 지 1년이 조금 넘은 시기(2007년 3월)에 '태안군 지역계획수립 추진을 위한 설명회' 개최를 계기로 시작되었다. 설명회는 지역계획을 수립하기 전 지역계획에 대한 지역주민의 오해를 해소하기 위해 마련된 자리였으나, 주민의 항의가 여전하여 태안군과 태안군수에 대한 지역주민의 불신이 잠재해 있음을 확인하였다.

본격적인 갈등 조정은 2007년 10월에 태안군 지역계획 수립이 다시 추진되면서 시작되었다. 이후 명예연안관리인 면담(2008년 5월), 중간보고(2008년 6월)가 실시되었고 현재 계획수립이 계속 진행되고 있다. 2단계는 갈등이 조정되고 궁극적으로 해결되는 단계라고 할 수 있으며, 1단계에서 발생한 지역주민과 태안군 간의 갈등이 재발되지 않도록 지역주민의 참여를 적극 유도하였다. 계획 수립 초기에 지역을 대표할 수 있는 사람들을 명예연안관리인으로 임명하고 계획 수립에 참여시킨 것은 갈등 조정을 위한 대표적인 방법이었다고 할 수 있다.

3) 갈등 쟁점

태안군 지역계획(안)에 대한 주민들의 불만은 연안 용도구역 지정에 따른 행위제한, 계획 수립범위 내 태안군수 소유 토지 제외 등에서 기인하였다. 주민들은 태안군 연안지역 대부분이 태안해안국립공원, 수산자원보호구역, 습지보호지역, 문화재보호구역 등 다수의 보호지역으로 지정되어 있어 보호지역 지정으로 인한 행위제한에 대한 불만을 가지고 있었다. 그런 상황에서 주민들은 지역계획에 의한 연안용도구역 지정을 재산권 행사를 제한하는 또 하나의 규제로 인식하였다. 구체적으로 말하면 지역계획에 의해 지정될 수 있는 연안용도 구역 중 보전성격의 절대보전연안과 준보전연안 지정에 따른 불만이라고 할 수 있다.

주민들의 불만은 연안 용도구역 지정의 지역적 형평성 문제와도 연관되어 있었다. 갈등이 발생했을 당시 조직된 '연안관리계획 반대투쟁위원회'는 기자회견을 통해 "태안군이 수립한 당초 계획안을 보면 안면읍이 대부분 개발조정 및 개발유도연안으로 지정된 반면 타 지역은 준보전지역으로 지정됐다"고 주장하며 강한 불만을 제기하였다(「대전일보」, 2005. 12. 15). 게다가 안면읍 내 태안군수 소유의 토지가 연안관리법 상으로는 계획 수립범위에 포함되지만 실제 태안군 지역계획에는 제외된 사실이 알려지면서 주민들의 불만[70]이 더욱 커지게 되었다.

이와 같은 주민들의 불만에 대해 태안군에서는 "안면읍 지역이 개발조정 및 개발유도연안으로 많이 분류된 것은 충청남도가 추진 중인 안면도 종합발전계획을 반영했기 때문일 뿐이며 조정된 계획안에서는 연안지역 가운데 9.7%만 보전지역으로 분류하고 나머지는 모두 개발이 가능토록 했

70) "태안군청 홈페이지에 한 주민이 '오션캐슬 좌측방향으로 염전과 커다란 목장이 연안관리계획에서 제외된 이유가 무엇이며 그 소유자가 도대체 누구입니까?' 라는 등 이번 공청회에 관련된 몇 가지 의혹을 제기하며 파문이 확산되고 있다"라고 말하며 당시 태안군수 소유 토지가 제외된 상황에 대한 주민 불만을 전하고 있다(「태안신문」, 2006. 1. 23).

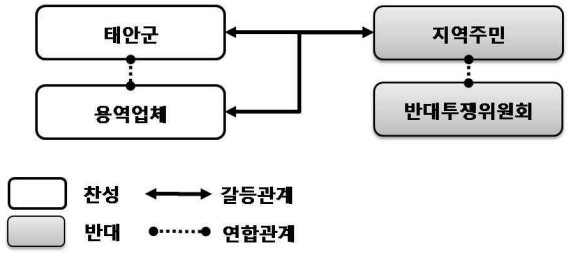
다”고 밝혔다. 또한 태안군은 “지역계획이 마련되지 않으면 앞으로 각종 연안개발사업에 대한 중앙부처와의 협의가 원만히 이뤄지지 않을 수도 있다”며 지역계획 미수립으로 인해 받게 될 불이익을 걱정하기도 했다(「대전일보」, 2005. 12. 15).

태안군 지역계획 수립 갈등의 당사자 중 한 명인 태안군수는 본인 소유의 토지가 계획 수립범위에서 제외된 사실에 대해 기자회견을 열어 “용역사의 실수로 도면 도색과정에서 색칠되지 않은 사항이며, 연안관리법상 바닷가로부터 육지 쪽 500m 이내 땅으로 범위가 정해져 있기 때문에 누구도 임의로 조정할 수 없다”고 밝혔다(「연합뉴스」, 2005. 12. 26). 이와 함께 태안군수는 “대다수 군민들의 요청이 있을 때까지 연안관리 지역계획 수립은 중단 하겠다”고 선언하면서도 “그러나 계획이 수립되지 않으면 어렵게 따낸 대형 국책사업 등에 대한 중앙부처와의 협의가 원활하지 못할 뿐만 아니라 국비확보 또한 불투명할 것”이라고 우려했다. 갈등이 진행되는 과정에서 태안군 지역계획 수립을 담당한 용역업체는 총 용역비 1억 3,900만 원 중 이미 지급받은 선급금 4,100만 원을 군에 자진 반납했다. 또한 연안관리계획 수립과정에서 연안구역을 설정하고도 컴퓨터 도면 작업과정에서 실수로 일부 도색을 빠트려 물의를 빚은 점에 대해 태안군민들을 비롯한 군 관계자에게 사과문을 발표했다. 이와 함께 태안군은 연안관리계획 실무를 맡았던 담당과 담당자를 인사전보 조치하고 감사부서를 통해 징계처리 절차를 밟기도 했다(「대전일보」, 2006. 1. 1).

태안군 지역계획(안) 주민설명회 및 공청회에서 시작된 갈등은 지역주민의 요구사항이었던 지역계획 백지화, 용역비 배상 등이 이루어짐에 따라 일단 진정되었으나 연안관리계획 반대투쟁위원회를 중심으로 불만이 가라앉지 못하고 태안군수 및 군 의회의원의 사퇴까지 거론되었다. 하지만 일반 지역주민의 반발이 줄어들고 군의 발전을 위해서는 지역계획이 수립되어야 한다는 주장도 제기되면서 태안군 지역계획 수립 갈등은 일단락되었다.

4) 이해관계자 구조

태안군 지역계획 수립 갈등의 이해관계자는 <그림 4-11>과 같이 지역주민과 태안군이라고 할 수 있다. 이해관계자으로서 태안군은 갈등의 세부적인 내용에 따라 태안군수와 용역업체도 이해관계자로 볼 수 있다. 또한 지역주민은 대응 강도에 따라 연안관리계획 반대투쟁위원회와 일반 지역주민으로 분류할 수 있다.



| 그림 4-11 | 태안군 지역계획 수립 갈등 이해관계자 및 쟁점

일반적으로 공공갈등은 소수 지역주민의 문제제기로 시작된 경우가 많다. 태안군에서 추진하는 각종 정책에 대한 관심이 높거나 지역사회에서 발언권이 어느 정도 보장되는 사람 및 조직을 중심으로 각종 문제가 제기되고 문제가 적절히 해결되지 않을 경우 큰 갈등이 발생하게 된다. 태안군 지역계획 수립 갈등에서도 많은 지역주민이 반발하였으나 이를 주도한 조직은 연안관리계획 반대투쟁위원회라고 할 수 있다. 반대투쟁위원회는 지역주민에게 지역계획 수립으로 받게 될 피해를 설명함과 동시에 기자회견, 현수막 제작 등 다양한 방법으로 지역계획의 부당함을 알리는 역할을 맡았다. 태안군 지역계획 수립 갈등의 이해관계자로서 지역주민의 역할은 실제적으로 반대투쟁위원회에서 맡았다고 할 수 있다.

그러나 반대투쟁위원회의 입장이 지역주민의 일반적인 의견과 반드시 일치했던 것은 아니었다. 사법기관 조사 의뢰, 군수 및 군의회의원 퇴진 요

구 등에 대해서는 일부 지역주민들은 공감을 표시하지 않았다. 또한 지역주민의 요구로 계획수립 중단, 용역비 반납, 관련자 문책 등이 이루어졌으나 반대투쟁위원회의 반발이 계속되자 일부 지역주민들은 반대투쟁위원회에 불만을 제기하기도 했다.

지역주민과 반대되는 이해관계자는 계획 수립주체인 태안군뿐만 아니라 태안군수, 용역업체도 해당된다. 지역주민이 우려하는 지역계획 수립으로 인한 피해의 상당 부분은 객관적 사실에 근거하지 않고 반대투쟁위원회를 중심으로 한 일부 주민의 잘못된 인식에 근거하고 있다. 즉 잘못된 인식은 태안군의 적절한 설명이 있었더라면 생기지 않을 수도 있었기 때문에 갈등을 발생시킨 책임의 일부가 태안군에 있다고 할 수 있다.

지역주민의 강한 불만의 대상이었던 태안군수는 지역계획 수립 대상지역에 본인 소유의 토지가 제외된 사실 이외에도 그동안 각종 의혹[71]으로 신뢰를 잃고 있었다. 공교롭게도 지역계획 수립 대상지역에서 본인 소유 토지가 제외됨으로서 계획 수립범위에 포함된 지역주민의 불만을 더욱 크게 만들었다. 지역주민이 제기한 각종 의혹의 사실 여부를 떠나서 태안군수에 대한 신뢰가 약했던 점은 태안군 지역계획 수립 갈등에 부정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

계획 수립을 실제로 수행한 용역업체는 태안군의 지시에 의해 계획을 수립하는 입장이었기 때문에 갈등의 직접적인 이해관계인으로 볼 수는 없으나 지역주민으로부터 태안군수 소유 토지를 고의로 누락시켰다는 의혹을 받았고, 갈등이 발생되자 용역비를 반납하고 사과문을 발표했다는 점에서 지역주민과 반대되는 이해관계인으로 구분할 수 있다.

71) 태안군수는 그동안 안면도 관광지 개발계획에 본인 소유의 토지가 제외된 사실, 안면도 관광지 남측도로 건설 문제 등으로 지역주민으로부터 의혹을 받고 있었다(「연합뉴스」, 2005. 12. 26).

5) 갈등조정기제 및 해결방식

(1) 상위제도차원(constitutional choice level)

동 사례의 관련법은 「연안관리법」으로, 제정 목적은 연안의 효율적인 보전, 이용, 개발에 관하여 필요한 사항을 규정하여 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하기 위함이다. 국가 차원의 연안관리 방향을 제시하는 연안통합관리기본계획에 따라 우리나라 연안지자체는 연안관리의 구체적인 실천방향을 정하기 위하여 연안관리지역계획을 수립하여야 한다. 연안관리지역계획에 의한 용도구분은 용도에 따른 권장행위를 제시하고 있어 갈등의 요인으로 작용하고 있다.

(2) 집합적 선택 수준(collective choice level)

다시 추진되는 연안관리지역계획에서는 계획 시작 당시 지역주민을 대표할 수 있는 사람들을 명예연안관리인으로 임명하였다. 이는 계획수립과정에서 지역주민의 참여를 통해 오해를 없애고, 협력을 이끌어가기 위한 것이다.

「연안관리법」 제24조에 의해 국토해양부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 연안의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 명예연안관리인을 위촉할 수 있음을 명시하고 있다. 명예연안관리인은 연안관리를 위한 활동을 하는 단체에 종사하는자, 연안관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 자, 환경 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자를 대상으로 위촉할 수 있고, 주요 직무범위는 연안환경의 보전·개선을 위한 계도 및 홍보, 연안환경의 훼손방지에 관한 지도 및 관계 기관에의 홍보, 연안의 보전 등에 관한 시설의 설치 및 운영에 관한 건의 등이다. 태안군의

명예연안관리인은 총 12명이 임명되었는데 10명의 마을대표와 2인의 군 대표로 구성되었다. 명예연안관리인중에는 과거 연안관리계획 반대투쟁위원회 위원장을 맡았던 사람도 포함되었다(<표 4-14>).

| 표 4-14 | 태안군 명예연안관리인 협의회 구성

읍면	소속
태안읍	- 어도어촌계장
	- 태안읍 이장단협의회장
안면읍	- 방포 어촌계장
	- 前) 안면법인어촌계 참사
고남면	- 現) 고남면 어촌계 협의회장
남 면	- 마검포 어민회장
근흥면	- 신진도 어촌계장
소원면	- 파도리 어촌계장
원북면	- 학암포 어촌계장
이원면	- 이원면 관리 1구 이장
NGO 및 지역주민	- 푸른태안21 추진협의회
	- 태안군 지역주민

자료 : 태안군, 2008, p. 18.

(3) 갈등해결방식

지역주민의 반발로 태안군 지역계획 수립이 백지화되고 용역비가 반납된 것은 갈등이 해결되었다기보다 진정되었다고 할 수 있다. 다시 말하면 태안군 지역계획이 다시 수립될 경우 언제든지 갈등이 재발할 수 있음을 의미한다. 2007년 3월에 있었던 태안군 연안관리지역계획 추진 설명회는 계획을 수립하기 전 지역주민을 대상으로 연안관리지역계획에 대한 일반적인 설명과 홍보를 위한 자리였으나 지역주민들이 사전 홍보 및 준비부족, 재산권 침해를 유발하는 지역계획 재추진 등을 이유로 강하게 항의하

였고 설명회가 원만하게 마무리되지 못하였다(「태안신문」, 2007. 2. 22). 이와 같이 설명회가 지역주민의 항의로 끝난 것은 지역계획으로 인한 불만이 해소되지 않고 내재되어 있음을 말해준다고 할 수 있다. 태안군 지역계획 수립 갈등은 2007년 10월 계획수립이 다시 추진되면서 새로운 단계로 접어들었다. 새롭게 시작된 지역계획 수립에서는 과거와 같은 갈등이 재발되지 않도록 지역주민의 오해 해소, 지역주민의 실질적인 계획 수립 참여 보장, 지속적인 의견 청취 등을 실시하여 현 시점(2009년 1월)까지 무난히 진행되고 있다(<표 4-15>).

태안군 지역계획을 원활하게 추진하기 위해서는 먼저 지역주민과 태안군 간의 신뢰 회복이 필요했다. 신뢰 회복을 위해서는 무엇보다 지역주민이 오해하고 있었던 사항을 바로잡기 위해 지역주민에게 정확한 정보가 전달되어야 했다. 또한 태안군 지역계획은 특정인에게 특혜 혹은 피해를 주기위한 계획이 아니며 태안군 연안지역을 한 단계 발전시킬 수 있는 합리적인 관리방안을 도출하기 위한 것임을 지역주민이 느낄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 계획 수립과정에서 실질적으로 지역주민이 참여할 수 있는 여건이 마련되어야 했다. 이와 같이 신뢰 회복을 위한 다양한 방안들은 모두 계획 수립주체와 지역주민이 지속적인 만남을 가져야 가능한 것이다.

지역주민을 대표하는 명예연안관리인에게는 지역계획을 수립하는 과정에서 지역주민의 의견을 태안군에 전달하는 역할과 함께 지역계획에 관한 객관적이고 정확한 지식을 지역주민에게 설명하고 홍보하는 역할이 주어졌다. 태안군 명예연안관리인은 주로 어촌계장이나 이장으로 구성되어 위와 같은 역할을 수행하는데 적합한 사람들이었다.

| Ⅲ 4-15 | 태안군 연안관리지역계획 수립 갈등 해결과정

시기	추진 내용
2007. 3. 16	태안군 연안관리지역계획 재추진을 위한 설명회 개최
2007. 10	태안군 연안관리지역계획 착수 - 명예연안관리인 임명 : 8개 읍·면 12인
2008. 5.15~16	명예연안관리인 면담
2008. 5	연안관리에 관한 설문조사 실시 - 어촌계장 및 공무원, 지역주민
2008. 6. 3	태안군 연안관리지역계획 중간보고회
2008. 8. 21~22 2008. 8. 28~29	명예연안관리인과 현장답사 실시
현재	주민설명회 예정

자료 : 태안군 내부자료

태안군은 계획 수립을 위한 중요한 단계마다 명예연안관리인에게 계획 내용을 설명하고 의견을 제시받았으며, 일부 의견은 계획에 반영되기도 했다. 특히 명예연안관리인은 계획 수립주체[72]가 미처 파악하지 못한 현황과 문제점을 많이 제시하였고, 이는 지역계획이 정확한 현실에 바탕을 둔 계획이 되는 데 많은 도움이 되었다. 또한 태안군과 계획 수립주체는 명예연안관리인과 함께 현장을 답사하면서 연안관리와 관련된 주요 이슈를 점검하고 대책을 논의하였다. 이와 같은 계획 수립주체와 지역주민 간의 지속적인 만남은 상호 신뢰를 쌓을 수 있는 계기가 되었고, 지역계획은 태안군이 일방적으로 수립하는 것이 아닌 지역주민과 공동으로 수립하는 것이라 사실을 지역주민들이 인식하게 되었다.

태안군 지역계획 수립으로 인해 대립했던 두 주체가 지속적으로 만나게 되면서 과거 갈등의 원인이 되었던 다양한 오해들도 해소되었다. 대표

72) 2007년 10월 시작된 태안군 지역계획은 한국해양수산개발원에서 수행하고 있다.

적으로 연안 용도구역 지정이 바로 지역주민 재산권 행사 제약으로 이어진다는 오해를 해소할 수 있었다. 계획 수립주체는 연안관리법상 연안 용도구역 지정으로 인한 행위제한 규정이 없음을 수차례 설명하였고 지역주민은 이를 이해하게 되어 중간보고가 이루어진 후에는 연안 용도구역 지정으로 인한 행위제한에 대한 오해는 사라지게 되었다. 또한 명예연안관리인과 여러 차례 토론을 거쳐 계획 수립범위와 연안 용도구역을 확정하였기 때문에 특정인 소유 토지의 제외 문제는 자연스럽게 해소되었다.

태안군 지역계획은 아직 수립 중이기 때문에 갈등이 완전하게 해결되었다고 할 수는 없다. 그러나 과거 갈등을 유발했던 많은 사안들이 지역주민의 실질적인 참여와 계획 수립주체와의 지속적인 만남을 통해 해소되어 향후 원만하게 계획 수립이 완료될 것으로 기대된다.



자료 : 태안군, 2008, p. 356.

| 그림 4-12 | 태안군 명예연안관리인 면담

5. 사례 비교 · 분석 및 시사점

1) 사례 비교 · 분석

연안 공공갈등의 유형은 공유수면매립, 연안공간 · 자원개발, 연안보전 · 관리 등 3가지로 구분할 수 있다. 동 연구에서는 각 유형에 해당하는 사례를 선정한 후 제도분석틀을 활용하여 갈등 관리 사례를 분석하였다. <표 4-16>은 앞서 살펴본 마산 수정지구 매립, 장항 국가산업단지 개발, 태안군 연안관리지역계획 수립의 갈등 관리 사례를 갈등구조와 갈등전개과정으로 구분하여 요약 · 비교한 내용이다.

갈등원인은 3개 사례 모두 결국에는 보전과 개발의 갈등이었다. 수정지구 매립의 경우 갈등 초기에는 매립지 개발에 대한 입장 차이로 인한 갈등이었지만, 점차 마산만 환경보전과 지역개발의 갈등으로 이어졌다. 갈등 참여 구조는 지역 차원과 국가 차원으로 구분할 수 있었고, 수정지구 매립과 태안군 연안관리는 지역 차원, 장항산단 개발은 국가 차원의 대립 구조를 형성하였다.

갈등발생 · 증폭은 중앙정부 혹은 지방정부가 신뢰를 잃었다는 것에서 시작하였다. 수정지구 매립과 장항산단 개발 사례에서 살펴보면, 중앙정부와 지방정부는 사업의 타당성을 합의하지 못한 채 매립과 개발에 대한 일방적 추진과 일관성 없는 태도를 보여 환경단체, 종교단체, 지역주민과 대립각을 세우게 되었다. 태안군 연안관리 사례에서 살펴보면, 연안용도구역 설정 시에 특정인이 자신의 이익을 극대화 하는 방향으로 조정함으로 대립과 마찰이 발생하게 되었다. 이 상황을 해결하기 위한 제도적 규칙 적용 여부를 살펴보면 장항산단 개발과 태안군 연안관리 사례에서는 '정부 업무조정 등에 관한 규정'과 '명예연안관리인 제도'가 갈등 해결과정에서 영향을 미치고 있었다. 반면에 수정지구 매립 사례에서는 상위제도인 「공유수면

매립법」이 존재하였으나 갈등과정에서 행위자의 협력과정에는 영향을 주지 못하였다.

갈등구조 내에서 장항산단 개발은 갈등이 해결되었고, 수정지구 매립과 태안군 연안관리는 갈등이 진행되고 있다. 수정지구 매립 사례는 구체적인 협력과정, 합의형성과정을 찾아볼 수 없었고, 현재는 법적 소송을 통해서 갈등참여자의 의견을 주장하고 있을 뿐이다. 반면에 태안군 연안관리 사례는 연안관리지역계획 수립 실패 이후에 다시 계획 수립이 진행되고 있다. 태안군은 이번 계획 수립과정에서 지역의 참여를 유도하고 합의과정을 이끌기 위하여 명예연안관리인 제도를 활용하고 있다. 태안군 연안관리 사례가 수정지구 매립 사례와 다른 점은 갈등의 해결을 위한 노력 즉 참여와 조정의 과정이 지속적으로 이루어지고 있다는 것이다.

3개 사례 중에서 갈등이 해결되었던 장항산단 개발 사례는 나머지 사례에서는 없었던 의사결정지원체계가 존재하였다. 갈등 상황에서 과학적·기술적 근거 와 정보의 부족은 갈등을 더욱 악화시키게 된다. 장항산단 개발 사례에서는 적극적인 전문가의 개입으로 사업의 적정성, 합리성, 구체성 등을 제시할 수 있었고, 이를 기반으로 갈등참여자의 설득과 협조를 구할 수 있었다. 결국 이를 통해 갈등을 극복할 수 있게 되었다.

| 표 4-16 | 3개 공공갈등 사례지역 비교

사 례		수정지구 매립	장항산단 개발	태안군 연안관리
갈등구조	갈등원인 및 쟁점	매립용도 변경 조선소 유치 반대	장항산단 개발	용도구역 지정에 따른 행위제한 태안군수 소유 토지 제외
	갈등참여자 (이해관계)	지역차원 수정마을 주민 ↔ 마산시/STX중공업	국가 차원 서천군 ↔ 중앙부처	지역차원 태안군 주민 ↔ 태안군

| 표 4-16 | 3개 공공갈등 사례지역 비교(계속)

사 례		수정지구 매립	장항산단 개발	태안군 연안관리
갈등구조	갈등발생 및 증폭 요인	- 매립용도의 일방적 변경 - 지자체와 개발자의 일관성 없는 태도 - 이해관계자 간의 대화와 협력의 갈등조정기제 부재 - 과학적 지원체계 미흡	- 장항산단개발의 지연 - 지역주민의 기대 및 박탈감 잠재 - 장항산단 착공의 강력한 의지 표명	- 연안관리지역계획 수립으로 인한 용도구역 지정과 행위제한에 대한 우려 - 지역의 형평성 문제(태안군수 소유 토지 제외)
	제도적 규칙 적용 · 헌법적 제도 규칙 · 집합적 제도 규칙	「공유수면매립법」	'정부 업무조정 등에 관한 규정' : 정책조정기구(국무회의, 관계부처 실무회의 등)	「연안관리법」 '명예연안관리인 제도'
갈등전개과정	갈등해결방식[73] · 당사자 간의 협의 · 제3자의 해결 · 물리적 수단 동원	- 집회, 농성, 기자회견 등의 방식 - 사법적 해결	- 국가 차원의 조정 : 국무조정실 주관의 정책조정시스템 - 관계부처 실무회의 등을 통해 이해관계자 협의	- 집회, 농성 등 - 명예연안관리인 제도를 통한 자치적 해결
	합의절차 및 합의형성 수단	- 비지속적인 설명회, 간담회('수정마을 중재위'가 운영 중이나 합의를 이끌지 못함)	- 지속적인 국무조정실 실무협의 - MOU 체결	현재 태안군 지역관리계획 수립 시 지역의견 수렴 : 설명회, 현장방문 등
	의사결정지원체계	부재	관련 전문가 참여	-
	해결요인	- 지방법원의 중재 및 조정(판결에 따른 일시적 갈등 해소)	- 국가 차원의 정책조정시스템 - 갈등참여자의 지속적인 대화노력 - 전문가의 개입으로 인한 객관성 입증 노력	- 연안관리지역계획의 지역주민 참여기회를 제도적으로 보장 - 명예연안관리인 임명 - 태안군의 적극적 갈등해결의지
	갈등 해결 정도	갈등 진행	갈등 해결	갈등 조정 중

73) ① 당사자 간의 협의 : 협상을 통한 해결, 보상을 통한 해결.
② 제3자에 의한 해결 : 계층적 상위 구조 활용, 행정소송, 언론을 통한 갈등 공개, 시민단체와 같은 지지세력의 동원, 전문가 의견.

2) 시사점

본 연구에서는 3가지의 연안 공공갈등사례별로 갈등의 구조, 갈등 전개과정, 갈등과정의 제도적 규칙 적용에 관한 부분을 확인하였다. 다음에서는 분석을 통해 얻은 결과를 토대로 연안 공공갈등 관리에 있어서 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

첫째, 연안의 매립 혹은 개발은 타당성 평가 후 이에 대한 합의 형성 절차를 거쳐 추진되어야 한다. 장항산단 개발과 수정지구 매립사업 모두 사업 초기 의사결정 단계시 지역주민의 참여와 의견수렴 없이 추진되어 전형적인 절차적 문제점을 보이고 있었다. 갈등전개과정에서도 개발업자마저도 사업의 타당성에 대한 확신을 갖고 있지 못하였다. 즉, 수정지구 매립 갈등이 확대되자 STX중공업은 대불산단으로 기업을 유치하겠다는 의견을 보였고, 장항산단 개발의 주체인 건설교통부도 사업의 실효성에 대한 근거를 명확히 제시하지 못하고 있었다. 즉, 사업 추진 시 사업에 대한 예비타당성조사, 예산확보방안, 연차별 추진계획 등이 해당 지역주민 참여 하에 사업의 타당성을 합의한 후 사업을 진행했다면 갈등의 발생요인을 줄일 수 있을 것이다.

둘째, 연안 공공갈등 관리를 위한 정부의 조정 메커니즘 구축이 필요하다. 연안은 공공성이 강한 영역이다. 이 공간에서 이루어지는 사업과 정책이 제대로 이루어지지 못했을 경우, 공공성은 다수 주민의 결집을 쉽게 하고 이에 따라 시위, 농성 등의 집단적인 행동을 유발시킬 수 있다. 수정지구 매립 갈등, 장항산단 개발 갈등에서도 이와 유사한 경향을 확인할 수 있었다. 그러나 장항산단 개발 갈등이 해소될 수 있었던 중요한 이유는 중립성을 확보한 갈등 관리 중재자가 국가 차원의 정책조정시스템 안에서 체계적으로 갈등을 관리했기 때문이다.

---

③ 물리적 수단의 동원 : 시위, 농성 등.

셋째, 갈등의 해소에 있어서 제도적 기능을 수행하는 규칙이 중요한 역할을 하고 있다. 장항산단 개발 갈등사례, 태안군 연안관리지역계획 갈등사례 모두 갈등을 해소하기 위한 형식과 내용에 관련된 규칙이 있었다. 그 규칙은 '정부 업무조정 등에 관한 규정', '연안관리지역계획 내 명예연안관리인 제도'이다. 반면 수정지구 매립 갈등사례에서는 이러한 규칙을 찾아볼 수 없었다. 대립하고 상충하는 문제의 상황에서 이러한 규칙은 행위자를 협력의 장으로 이끌 수 있었다.

넷째, 법정소송방식이 환경과 보전의 갈등 관리에서 갈등해결방법으로 활용되기 위해서는 좀 더 객관적이고 공익적인 제도로 정비되어야 한다. 수정지구 매립 갈등사례에서 갈등심화기에 찬반측의 법정공방이 치열하게 이루어졌다. 반대측 주민들은 '매립목적이 변경된 수정만 매립지의 후속 행정절차에 대한 집행정지 신청', '수정주민 산단개발협약 무효 소송', '찬성측 주민대표 횡령・배임죄로 고소' 소송이 있었고, 이에 반하여 STX중공업은 '수정대책위 주민 고소' 사건이 있었다. 이러한 공방에서 결국에 산단개발협약 무효 소송에 관해 창원지법이 각하판결을 내렸으나 여전히 갈등은 해결되지 않고 있다. 현행 소송제도는 소송요건(처분성, 위법성, 원고적격)이 충족되지 않으면 재판이 성립[74]되지 않기 때문에 지극히 개인주의적이라고 볼 수 있다. 수정마을 산단개발 협약 무효 소송에서도 법원은 수정마을 주민은 '수정마을 산단 개발 협약서' 작성 시에 포함된 협약의 대상자가 아니기 때문에 원고적격 조건에 위반하여 소송을 할 수 없는 것으로 판결하였다. 그러나 수정마을 주민이 협약의 대상자가 아니지만, 산단개발로 인한 영향(해역의 오염, 환경훼손 등)을 받을 수 있는 가능성은 충분히 있

74) '수정 개발 협약 무효 소송' 관련 판결문 요지(「경남도민일보」, 2008. 9. 11)
- "수정마을 STX 주민대책위는 'STX 유치를 위한 협약서'의 직접 당사자가 아닌 제삼자이고, 이 협약서는 법적 구속력을 지니고 있지 않기 때문에 소송 대상이 아니며, 이 협약서가 무효이거나 유효이거나에 상관없이 조선소 유치는 이루어질 수도 이루어지지 않을 수도 있다"

다. 그러므로 국가, 지자체, 기업, 개인이 공익을 침해했을 때, 현행의 인간중심주의적인 소송제도를 통해서는 공익적인 성격이 강한 환경, 생태의 가치를 지켜낼 수 없고, 한계에 부딪힐 수밖에 없을 것으로 판단된다.

다섯째, 연안 공공갈등의 유형에 따라 갈등의 해결방법은 달라져야 할 것이다. 갈등 문제의 해법은 국가주의적 해법, 시장주의적 해법, 참여자치적 해법 등으로 다양할 수 있다. 특히 최근 강조되는 참여자치적 해법은 국가나 시장의 도움 없이 공유재의 이용자들이 스스로 문제를 해결하는 것을 강조하는 입장이다(정건화, 2007, p. 28). 태안군 연안관리지역계획 수립의 첫 시도가 무산되고 두 번째 시도가 시작되는 시점에서 갈등 참여자의 자발적 동의에 기반을 둔 의사결정과 합의형성을 위하여 '명예연안관리제도'를 활용하고 있다. 현재 이러한 시도가 연안관리지역계획 수립에서 처음으로 사용하는 것이지만, 계획수립과정에서 지역주민을 참여시킴으로써 1차 시도에서 일어났던 갈등을 해소시킬 수 있을 것이라 판단한다.

여섯째, 신뢰 회복이 갈등 관리에 있어서 무엇보다 중요하다. 3개 사례 분석결과 불신과 오해로 인해 대립의 구조가 형성되는 것을 볼 수 있었다. 대립구조는 협력의 행동을 방해하고 있고, 이러한 협력을 방해하고 있는 장애요인을 발견하는 것이 무엇보다 우선시 되어야 할 것이다. 이를 위해 갈등대상자, 조정자 모두 지속적인 대화와 참여의 노력으로 협력의 행동을 이끌어 합의를 형성해 나가야 할 것이다.

마지막으로, 갈등 관리역량을 강화하는 것이 중요하다. 장항산단 개발갈등에서 무엇보다 중요한 역할을 한 것은 찬반 양측의 주장을 과학적이고 객관적으로 증명해 준 전문가이다. 이를 위해서는 연안 공공갈등 관리기제와 그 외 제도를 적절히 구성할 수 있는 전문인력의 양성, 각종 중앙행정기관의 갈등 관리 사업에 대한 지식 축적, 그리고 다양한 연구가 밑받침되어야 할 것이다.

제 5 장 연안 공공갈등 관리체계 구축방안

리우회의에서 채택한 '의제21'의 제17장에서는 다양하고 복잡한 연안공간과 자원이용 수요 간의 갈등을 조정하고 지속가능발전을 실현할 수 있는 수단으로 연안통합관리제도를 권고하였다. 이후 국제사회와 많은 선진국에서는 연안·자원 관리의 기본정책방향으로서 협력(cooperation), 조정(coordination), 참여(participation), 적응관리(adaptive management), 사전예방(precautionary) 등을 핵심요소로 하는 '연안통합관리' 방식을 채택하고 있다. 이와 같은 연안통합관리의 핵심요소는 연안 공공갈등을 해소하기 위한 개념적 틀을 제공하는 것에 있다고 볼 수 있다.

Cicin-Sain과 Knecht(1998)는 연안공간은 생태적 가치와 사회경제적 중요성으로 갈등이 복잡하게 발전할 가능성이 크므로, 연안갈등 관리가 연안통합관리의 핵심사항이라고 주장하였다. 또한 연안 공공갈등 관리를 위해서는 그 국가나 지역의 환경적, 사회경제적, 정치적 수준에 따라 그 사회에 적합한 방안을 마련할 것을 강조하였다.

위의 장에서도 살펴보았듯이 우리 사회에서 발생하는 연안 공공갈등은 물질적 보상과 단순한 이해관계의 대립을 넘어서 갈등의 범위는 지역 차원에서 국가 차원으로 확대되고, 서로 다른 가치와 절차적 정당성을 둘러싼 이해관계자 갈등으로 사회적 수용범위를 넘어서고 있다. 따라서 갈등의 확대재생산과 사회공간적 전이를 사전에 예방하기 위해서는 연안 공공갈등의 구조를 통합적으로 고려한 갈등 관리체계 구축이 필요하리라 본다.

이를 위해 본 장에서는 제2장, 제3장, 제4장의 연구결과를 토대로 연안 공공갈등 관리여건과 전망을 진단하였다. 갈등 관리여건과 전망을 토대로 하여 연안 공공갈등 관리의 기본정책방향과 원칙을 제시하였고, 기본정책방향을 현실적으로 실현시킬 수 있는 중점추진과제를 제안하였다.

1. 연안 공공갈등 관리의 여건 분석

연안 공공갈등 관리 여건을 진단하기 위해 SWOT 분석틀을 활용하였다. SWOT 분석틀은 내부 환경의 강점요소와 약점요소를 분석하고, 외부환경의 기회요소와 위협요소를 분석함으로써 앞서 수행한 현황과 문제점을 근거로 하여 분석이 가능하다. SWOT 분석을 통해 도출한 강점요인과 기회요인을 극대화하고, 약점요인과 위협요인은 최소화할 수 있는 방안을 마련하여 연안 공공갈등 관리의 기본 정책방향과 중점추진과제에 적용하고자 한다.

1) 강점요소(Strengths)

연안 공공갈등 관리의 강점요소는 ▷ 국가・지역 차원의 연안통합관리체계 마련 ▷ 연안보전・이용・개발행위의 합리적 조정수단 마련 ▷ 연안조사영역의 확대와 정보공유체계 구축 ▷ 연안 공공갈등 해소의 성공사례 도출 등을 들 수 있다.

(1) 국가・지역 차원의 연안통합관리체계 마련

통합관리 관점에서 연안 공공갈등을 조정할 수 있는 근거법률인 연안관리법은 1999년에 제정되었다. 연안관리법 제정을 통해 연안의 다양한 이용, 개발 보전행위와 관련 정책을 국가적 차원에서 조정할 수 있는 체계가 마련되었다고 볼 수 있다. 또한 현재 전면 개정 중에 있는 연안관리법안에서는 연안관리의 기본이념을 '공익에 적합하고 생태적・문화적・경제적 가치가 조화롭게 공존'할 수 있도록 하며, '연안의 이용 및 개발은 연안환경의 보전과 조화・균형'을 이루어야 하고, '국민의 정책참여와 건전한 이용기회를 늘릴 것' 등에 대해 명시하였다.

연안관리법에 근거하여 수립한 연안통합관리계획(2000년)과 연안관리 지역계획은 추가적 규제를 두지 않고 자율적인 관리계획의 수립・심의절차를 두어 지역의 합의에 기반을 두고 정부정책을 추진하도록 하였다. 이러한 과정을 통해 지역이해관계자의 정책참여가 가능해 사전에 갈등을 예방할 수 있는 체계를 마련했다.

(2) 연안보전・이용・개발행위의 합리적 조정수단 마련

현재 연안관리법은 연안 공공갈등을 통합적으로 관리할 수 있는 개념을 법제화하였다는 데 큰 의미가 있지만, 현실적으로 적용가능한 관리수단은 마련되어 있지 않았다는 한계가 있었다. 그러나 연안관리법 전면개정안에서는 연안 이용을 둘러싼 갈등을 예방하고 합리적인 공간이용을 위해 연안용도해역제를 도입해 체계적인 공간관리를 실현해 갈 예정에 있다.[75] 또한 연안용도해역제는 연안해역과 육역행위를 우선순위에 따라 합리적으로 조정하기 위한 것으로 연안이용행위의 상충과 경합을 최소화시킬 수 있는 효과적인 연안관리 수단이 될 수 있다.

(3) 연안조사영역의 확대와 정보공유체계 구축

최근 연안・해양공간과 자원 관리의 중요성이 증대하면서 국토해양부, 환경부 등에서는 개별부처의 정책목적에 따른 조사사업을 체계적으로 수행하고 있다. 국토해양부에서는 연안실태조사, 연안침식모니터링, 해양생태계조사, 하구생태계조사, 연안습지 조사, 국토조사 등을 활발하게 수행하고 있고, 환경부에서는 전국자연환경조사, 국립공원 자연자원조사, 야생동식물

75) 연안용도해역제는 연안해역을 대상으로 이용실태, 자연환경적 특성 및 장래 이용방향을 등을 고려하여 '이용연안해역', '특수연안해역', '보전연안해역', '관리연안해역'으로 설정하도록 하였다.

실태조사 등이 활발하게 이루어지고 있어 연안조사의 영역은 계속 확대되고 있다. 또한 정보기술의 발달로 정부부처에서 제공하는 정보의 양이 많아지고 접근이 용이해짐에 따라 연안·해양공간 관리에 필요한 정보를 공유할 수 있는 체계가 마련되어 가고 있다. 특히 자치단체에서 생산하고 있는 연안정보인 양식면허, 어항·인공어초, 환경기초시설 등에 관한 정보는 일관된 형태로 관리되고 있어 정보의 공유가 한층 수월해졌다.

(4) 연안 공공갈등 해소의 성공사례 도출

최근 국가 차원의 공공갈등 관리에 관한 관심이 증대하면서 많은 분야의 공공갈등이 국무조정실을 중심으로 이루어지고 있다. 대표적인 연안 공공갈등인 '장항국가산업단지 개발 갈등'은 적극적인 정부의 관심과 노력으로 갈등이 해결될 수 있었다. 제4장에서 살펴보았듯이 장항국가산업단지 개발 갈등은 초기에 정부의 추진의지가 미비하여 18년간 표류하다가 지역 내 개발의지와 갯벌보전이라는 가치가 충돌하면서 갈등이 심각해졌다. 그러나 국가의 적극적 조정과 투명한 갈등해결과정, 이해관계자의 의견수렴과 합의과정, 현실적 대안사업 마련 등을 통해 갈등은 합리적으로 해소되었다. 장항국가산업단지 개발 갈등의 성공사례는 공공갈등 관리를 위한 중점요소와 관리방식 등을 도출하는 데 중요한 시사점을 준다.

2) 약점요소(Weaknesses)

연안 공공갈등 관리의 약점요소는 ▷ 연안 이해관계자의 실질적 참여를 위한 제도적 장치 미약 ▷ 연안개발 편익의 불공정한 분배에 관한 해소방안 부재 ▷ 연안 공공갈등의 조정기구 부재와 관리역량 부족 ▷ 정부 신뢰 구축을 위한 정책홍보 및 민관협력사업 지원 부족 등을 들 수 있다.

(1) 연안 이해관계자의 실질적 참여를 위한 제도적 장치 미약

대부분의 공공갈등은 정책결정과정에서 이해관계자의 의견이 제대로 수렴되지 않고 진행되는 경우에 발생한다. 연안 관련 법률에는 이해관계자의 참여를 적극적으로 유도할 수 있는 내용은 거의 없으며, 청문, 의견청취, 위원회 설치 등 소극적 참여의 형태로 제시되어 있다. 일부 연안관리계획 수립과정에서 이해관계자의 의견수렴을 위해 공청회를 개최하도록 되어 있으나 형식적인 절차에 그치고 있는 실정이다. 공청회는 정부가 정부정책에 관련한 정보를 일방적으로 국민에게 전달하고 그 의견을 수렴하는 과정이므로, 정부와 국민 간의 의견개진은 할 수 있지만 그 의견이 정책에 반영되기 어려운 것이 한계이다. 공무원을 대상으로 한 설문조사에서 현재 법제도상에서 제시된 갈등 관리수단으로 갈등이 해결되기 어려운 이유에 대해서 반 이상의 응답자가 이해관계자의 의견이 실질적으로 정책에 반영되기 어렵다는 점을 꼽고 있다.

(2) 연안개발 편익의 불공정한 분배에 관한 해소방안 부재

연안 공공갈등의 유발요인 중 가장 이해관계가 대립하게 되는 원인은 개발에 따른 편익의 불공정성일 것이다. 연안의 공공갈등은 비배제성, 외부효과, 무임승차, 지역이기주의 등 비용과 편익이 불일치하는 비용-편익분리 구조와 연관이 깊다. 특히 지역에서 발생하는 갈등은 대부분 개발로 인해 발생한 이익이 특정 개인・기업・공간에 집적되는 반면, 그에 따른 불이익은 지역주민 전체가 부담하게 될 경우 발생했다. 공무원 대상 설문조사에서도 연안 공공갈등의 발생원인에 대해 31.1%가 편익의 불공정성을 들었다. 현재 공공의 목적으로 수행하고 사업이나 보호구역과 같이 토지이용규제가 따르는 정책에 대해서 지역 및 주민의 불만을 해소하기 위해 손실보상, 주민지원사업 등을 실시하고는 있으나 공평한 분배라고 보기 어려운

이해관계자 간의 충돌은 빈번하게 발생하고 있다.

(3) 연안 공공갈등의 조정기구 부재와 관리역량 부족

갈등당사자 간의 이해관계와 가치관의 충돌에서 중요한 것은 합의도출을 위한 의사결정과정이며 이러한 권력관계는 필연적으로 정책입안과 집행을 담당하는 정부의 역할과 관련된다(Susskind, 1999). 연안 공공갈등 유발요인 분석과 마산 수정지구 매립 갈등사례에서도 알 수 있듯이 자치단체나 정부가 갈등을 조정하기보다는 갈등을 더 증폭시키는 결과를 종종 초래한다. 이렇게 정부가 공공갈등을 야기하거나 방치・소극적으로 대처하는 경우에는 그 피해가 크고 추가 비용이 막대하게 증대하게 된다. 이는 갈등을 효과적으로 조정하기 위한 기구가 부재하고 갈등 관리에 관한 역량이 부족하기 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 공무원 설문조사 결과 연안 공공갈등이 첨예해지는 사회적 상황을 고려해 볼 때 갈등을 조정할 수 있는 위원회 설치 여부에 대해 66%가 필요하다고 응답하였다. 따라서 현재 설치된 '중앙연안관리심의회'의 역할과 기능을 더욱 강화할 것인가 아니면 새로운 위원회 설치를 추진할 것인가에 대한 고려가 필요하다.

(4) 정부 신뢰 구축을 위한 정책홍보 및 민관협력사업 지원 부족

연안 공공갈등을 사전에 방지하기 위해서는 정책에 대한 신뢰와 신뢰에 기반을 둔 네트워크의 형성이 매우 중요하다. 신뢰는 사회 구성원 간 공식적・비공식적 관계에서 형성되며 구성원 간의 협력과 조정을 용이하게 하는 장점이 있다. 지역개발과 환경보전 간의 상충과 대립으로 발생하는 연안 공공갈등의 경우, 개발에 의한 실재적인 환경파괴에 기인하는 것이 아니라 예측되는 결과에 대한 인식 차이에서 기인한다고 볼 수 있다. 갈등관리의 측면에서 필요한 정보가 불충분한 상태에서 정책을 결정할 때 갈등

을 사전에 차단하기 위해서는 상호 간 신뢰를 구축하는 것이 매우 중요하다.

3) 기회요소(Opportunities)

연안 공공갈등 관리의 기회요소는 ▷ 정부 차원의 공공갈등 관리 관심 증대 ▷ 갈등관리규정 마련을 들 수 있다.

(1) 정부 차원의 공공갈등 관리 관심 증대

1990년대 이후 정부정책에 대한 국민적 요구가 다양해지고 이해관계자의 참여가 확대되면서, 중요한 대형국책사업이 장기간 표류하였고, 중요한 공공정책과 관련한 이슈가 심각한 사회적 갈등을 초래함에 따라 공공갈등의 해결을 위한 제도에 관심이 높아졌다. 특히 정부 차원의 갈등 관리제도 확충에 관한 관심도 크게 증대하였는데, 각 부처와 이해관계자의 충분한 협의를 통해 정책을 조정해 나가는 과정의 중요성을 인식하게 되었다.

(2) '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(갈등관리규정)' 마련

갈등관리규정은 갈등예방에 초점을 맞춘 것으로 주민의 적극적인 참여와 합의형성을 강조하는 새로운 행정시스템이다. 갈등관리규정에서 제시한 사항 중 공공정책으로 인해 발생할 수 있는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등을 사전에 예방하기 위해 '갈등영향분석'을 실시하도록 하고 있다. 갈등영향분석은 이해관계자의 의견과 쟁점을 확인하고 합의가능성을 분석하여 바람직한 합의방식을 설계하는 과정으로 구성되어 있다. 갈등영향분석은 갈등상황에 대한 잘못된 판단을 예방하고 합의형성노력이나 절차가 필요한지의 여부를 중립적인 분석자에 의해 사전에 판단할 수 있다는 점에서 합리적 정책결정의 전제가 된다. 또한 갈등의 핵심적인 쟁점을 확

인하고 핵심 이해관계자가 의사결정과정에 누락되는 것을 방지하는 역할을 한다. 따라서 연안정책이나 계획을 수립할 때 갈등영향분석을 실시함으로써 갈등의 소지를 사전에 파악하여 이를 연안정책이나 계획에 활용하도록 해야 할 것이다.

4) 위협/제약요소(Threats)

연안 공공갈등 관리의 위협/제약요소는 ▷ 개별 정부부처와의 협력체계 부족 ▷ 이해관계집단의 협력적 리더십 부재 ▷ 과학적 불확실성 증대 등을 들 수 있다.

(1) 개별 정부부처와의 협력체계 부족

최근 개발과 보전의 정책수요 간 갈등이 급증하면서 정부부처 간 갈등이 증가하고 있다. 정부부처 사이에 부처의 법적기반과 기능, 역할에서 차이가 있고, 관련 부처의 기능과 관련한 외부 민간영역 주체의 차이, 정부기관 사이의 정보교류와 협력의 부족 등으로 정리할 수 있다. 이런 문제점은 과거 권위주의적 통치기간에는 두드러지지 않았다. 그러나 현재는 정부 기능이 과거에 비해 전문성을 요구하고 있고, 지방자치단체의 기능과 역할이 강화되었으며, 민간영역이 정부기관의 의사결정과정에 부분적으로 참여하여 소속단체의 입장만을 대변하고 있는 추세를 보이고 있다.

(2) 이해관계 집단의 협력적 리더십 부재

정부정책을 둘러싼 갈등이 발생하였을 때 협력적 관계를 통해 원만히 해결하기 위해서는 무엇보다 집단의 리더십이 중요하다고 볼 수 있다. 개별 이해관계자 집단의 리더 역할은 이해관계자 사이의 협력체계를 구축하는 데 결정적인 역할을 하기 때문이다. 특히 민간단체나 지역주민단체 등

정부 이외의 이해관계자 집단의 리더가 각 분야에서 대표성을 확보하는 것이 중요하다. 합의형성을 도출해 낼 수 있는 리더십의 발휘는 정책의 협력적 운영에 큰 영향을 미치게 된다. 조직의 리더가 정보의 공유를 보장할 수 있고, 각 이해관계자들의 자치역량을 육성할 수도 있는 것이다.

(3) 과학적 불확실성 증대

현재 연안조사의 영역은 점차 확대되고 있는 반면 기후변화 등과 같은 과학적으로 규명해야 할 새로운 현안이 등장함에 따라 과학적 불확실성의 범위와 정도는 커지고 있다.[76] 또한 연안을 포함한 대부분의 환경문제는 복합적이고 포괄적이며 초국가적 성격을 가지고 있기 때문에 환경문제의 원인과 영향, 해결방향에 관한 과학적 대응은 어쩔 수 없이 상당한 불확실성을 내포하게 된다.[77] 오늘날의 과학은 본질적으로 불확실하기 때문에, 과학기술을 둘러싼 정책결정은 전문가의 기술적・과학적 의존성을 약화시킨다고 볼 수 있다. 따라서 정책결과를 과학적으로 예측할 수 없는 불확실한 상황이나 다양한 가치를 지닌 이해관계자들이 '과학적 사실'에 대해 다양한 해석을 내놓은 모호한 상황에서는 서로 만나 토론하고 합의해 나가는 절차에 의존할 수밖에 없다.

---

76) 과학의 불확실성 문제와 관련된 주제로 1990년대 중반 이후 유럽을 중심으로 확산된 담론이 '신뢰의 위기'로 귀결되고 있다. 영국 상원이 2000년에 발행한 보고서에서는 "많은 사람들이 생명공학과 정보기술의 빠른 발달에 불안해하고, 심지어는 일상적인 목적으로 사용하는 기술에 대해서까지도 신뢰하지 못하는 경향이 있다"라고 말하며 "이러한 신뢰의 위기는 영국 사회와 영국의 과학 모두에 매우 중대한 문제"라고 하였다(김동광, "과학의 불확실성을 받아들여라", 「한겨레」 570호, 2005).

77) 예컨대, 최근 가장 큰 현안이 되고 있는 지구 온난화의 경우, 현상의 심각성에 관한 과학적 분석 결과는 아직도 동일하지 않다. 이러한 과학적 불확실성은 지구 온난화 문제에 대한 효율적 대응을 저해하여 지구 온난화를 심화시키는 데 기여하였다.

강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
▷ 국가·지역차원의 연안통합관리체계 마련 ▷ 연안보전·이용·개발행위의 합리적 조정수단 마련 ▷ 연안조사영역의 확대와 정보공유체계 구축 ▷ 연안 공공갈등해소의 성공사례 도출	▷ 연안 이해관계자의 실질적 참여를 위한 제도적 장치 미약 ▷ 연안개발 편익의 불공정한 분배를 해소할 수 있는 방안 부재 ▷ 연안 공공갈등의 조정기구 부재와 관리역량 부족 ▷ 정부 신뢰구축을 위한 정책홍보 및 민관협력사업 지원 부족
기회(Opportunities)	**위협/제약(Threats)**
▷ 정부 차원의 공공갈등 관리 관심 증대 ▷ 갈등관리규정 마련(갈등예방과 갈등사후관리체계 활용 가능)	▷ 개별 정부부처와의 협력체계 부족 ▷ 이해관계 집단의 협력적 리더십 부재 ▷ 과학적 불확실성 증대

| 그림 5-1 | 연안 공공갈등 관리의 SWOT 분석

2. 연안 공공갈등 관리의 정책방향과 원칙

1) 기본 정책방향

공공갈등에 대한 적절한 대응은 정치적·사회경제적·문화적 차원에서 국가발전의 기회가 된다. 공공갈등을 합리적이고 공정한 과정을 통해 해결하면 오히려 사회발전을 유도하는 긍정적 에너지로 전환될 수 있다. 그러나 일단 갈등이 발생하고 나면 정책의 수립과 집행이 지연되고 정부정책에 대한 신뢰가 저하되기 때문에 사회의 지속가능발전을 저해하는 요소가 된다. 따라서 갈등이 발생되기 이전에 차단할 수 있는 인프라 조성과 갈등이 발생하고 난 이후에 갈등을 관리할 수 있는 시스템 구축이 중요하다.

앞서 살펴보았던 연안 공공갈등의 유발요인과 유형 분석, 연안 공공갈등사례 분석과 의식조사, 공공갈등의 여건 분석을 기초로 한 관리의 기본

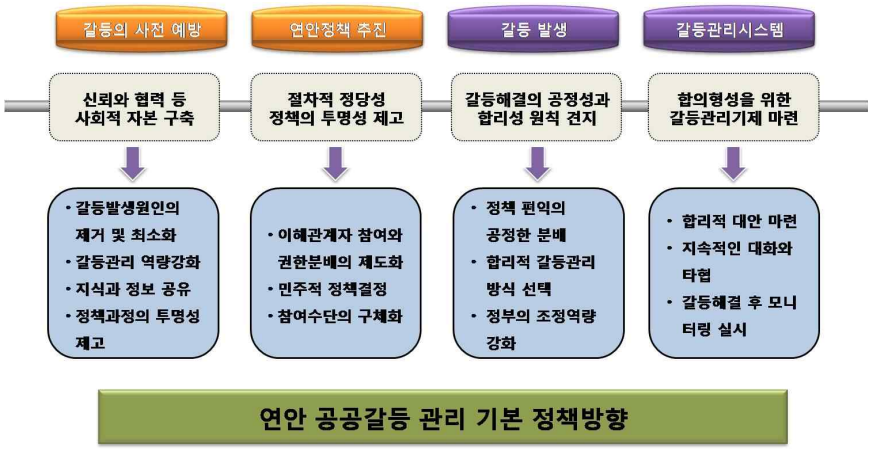
정책방향은 다음과 같다. ▷ 신뢰와 협력 등 사회적 자본 구축을 통한 갈등의 사전 예방 ▷ 연안정책과 사업 추진에 있어 절차적 정당성과 정책의 투명성 제고 ▷ 갈등해결의 공정성 확보 ▷ 합의형성을 위한 갈등 관리시스템 구축으로 설정할 수 있다.

연안 공공갈등 관리의 기본정책방향에 대해 구체적으로 살펴보면 '신뢰와 협력 등 사회적 자본 구축을 통한 갈등의 사전 예방'은 갈등발생 원인을 제거하거나 최소화하는 사전예방적 전략을 의미한다. 과학적 지식과 정보의 공유, 정부의 갈등 관리역량 강화, 정책과정의 투명성을 제고함으로써 신뢰와 협력 등 사회적 자본을 구축해 갈등을 사전에 방지할 수 있는 인프라를 조성하는 것이 중요하다.

두 번째 기본정책방향은 '연안정책과 사업 추진에 있어 절차적 정당성과 정책의 투명성'을 제고하는 것이다. 절차적 정당성과 정책의 투명성은 정보공개와 참여를 전제로 한다. 공개적이고 공정한 절차를 통해 최악의 대안을 걸러내고 상호 합의할 수 있는 대안을 찾아가는 것은 매우 중요하다. 이를 위해서는 이해관계자의 참여와 실질적 권한 부여가 중요하며 민주적 과정을 거쳐 정책이 결정되어야 할 것이다.

세 번째 기본 정책방향은 '발생한 갈등에 대한 공정성과 합리성 원칙을 견지'하여 해결해 나가는 과정을 의미한다. 정책으로 발생한 편익이 공정하게 분배될 수 있어야 하고, 이해관계자가 납득할 수 있는 합리적 갈등관리의 방식을 채택하며 정부의 갈등조정역량을 강화하여야 할 것이다.

네 번째 기본정책방향은 발생한 갈등을 효과적으로 해결하기 위해 '합의형성을 위한 갈등 관리기제'를 마련하여야 한다는 것이다. 이해관계자의 합의과정을 통해 합리적 대안을 만들고 갈등당사자인 정부는 지속적인 대화와 타협을 통해 갈등을 해결해 나가는 것이 필요하다. 또한 갈등이 해결되고 난 이후에도 지속적으로 갈등상황에 대한 모니터링이 필요하다.



| 그림 5-2 | 연안 공공갈등 관리의 기본 정책방향

2) 연안 공공갈등 관리의 원칙

관리원칙은 기본정책방향을 달성하는 데 필요한 프로토콜의 성격을 갖는다. 관리목표를 달성하는 데 견지해야 할 관리원칙은 갈등관리규정에 제시하고 있는 원칙과 우리나라 연안 관리의 여건을 고려할 때 ▷ 사전예방적 원칙 ▷ 참여와 협력의 원칙 ▷ 공정한 편익배분의 원칙 ▷ 절차적 정당성의 원칙 ▷ 지속가능성의 원칙의 5가지로 설정할 수 있다.

| 표 5-1 | 연안 공공갈등의 관리원칙

원칙	주요내용
사전예방적 원칙	갈등을 사전에 방지할 수 있도록 정부 간, 정부와 국민 간, 시민단체 간 신뢰관계를 구축하고 지식과 정보의 공유를 통한 정책결정의 투명성을 제고하도록 한다.
참여와 협력의 원칙	이해관계자는 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 협력적 상호관계를 구축하여야 하고 정부는 이해관계자의 실질적 참여와 절차적 정의가 법적으로 보장되도록 한다.
공정한 편익과 정보 배분의 원칙	국가 등이 공공의 이익을 목표로 추진한 공공정책의 편익은 이해관계자에게 공평하게 돌아가야 한다. 또한 공공갈등해결과정에서 참여의 기회, 정보제공 등이 공정하게 배분되어야 한다.

| 표 5-1 | 연안 공공갈등의 관리원칙(계속)

원칙	주요내용
절차적 정당성의 원칙	다양한 이해관계자들이 상호 견제 속에 균형점을 찾아내고 민주적 절차에 의해 해결해 나가야 한다. 또한 과학적 정보와 자료가 부족하면 과학적 지식과 전문성을 확보하거나 전문가의 지원을 받아 공동으로 과학적 의문점을 해결해 나가는 과정이 필요하다.
지속가능성의 원칙	국가 등은 연안정책 등의 수립·집행으로 인해 편익과 비용을 분석 할 때 환경·경제적 가치의 조화와 미래세대에게 발생할 수 있는 편익까지 고려하여야 한다.

사전예방적 원칙은 갈등이 발생할 수 있는 요인을 사회적으로 제거해 효과적인 갈등 관리가 이루어지도록 하는 것이다. 정부는 갈등을 사전에 방지할 수 있도록 정부 간, 정부와 국민 간, 시민단체 간 신뢰관계를 구축하고 지식과 정보의 공유를 통한 정책결정의 투명성을 제고하도록 한다.

참여와 협력의 원칙은 갈등 관리에 있어 가장 핵심이 되는 원칙이 된다. 이해관계자는 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 협력적 상호관계를 구축하여야 하고 정부는 이해관계자의 실질적 참여와 절차적 정의가 법적으로 보장되도록 한다. 이해관계자의 참여와 권한을 모두 상세하게 규정하고 강제하기보다는 최소한의 권한에 대해 법적으로 인정되어야 할 것이다.

공정한 배분의 원칙은 국가 등이 공공의 이익을 목표로 추진한 공공정책의 편익이 이해관계자에게 공평하게 돌아가야 한다는 것이다. 또한 공공갈등해결과정에서 참여의 기회, 정보제공 등이 공정하게 배분되어야 한다. 만일 이러한 상황이 불공정하고 비대칭적으로 이루어지면 상호 간의 신뢰가 무너져 갈등해결은 매우 어렵게 된다.

절차적 정당성의 원칙은 다양한 이해관계자들이 상호 견제 속에 균형점을 찾아내고 민주적 절차에 의해 해결해 나가야 한다는 것이다. 또한 과학적 정보와 자료가 부족하면 과학적 지식과 전문성을 확보하거나 전문가의 지원을 받아 공동으로 과학적 의문점을 해결해 나가는 과정이 필요하다.

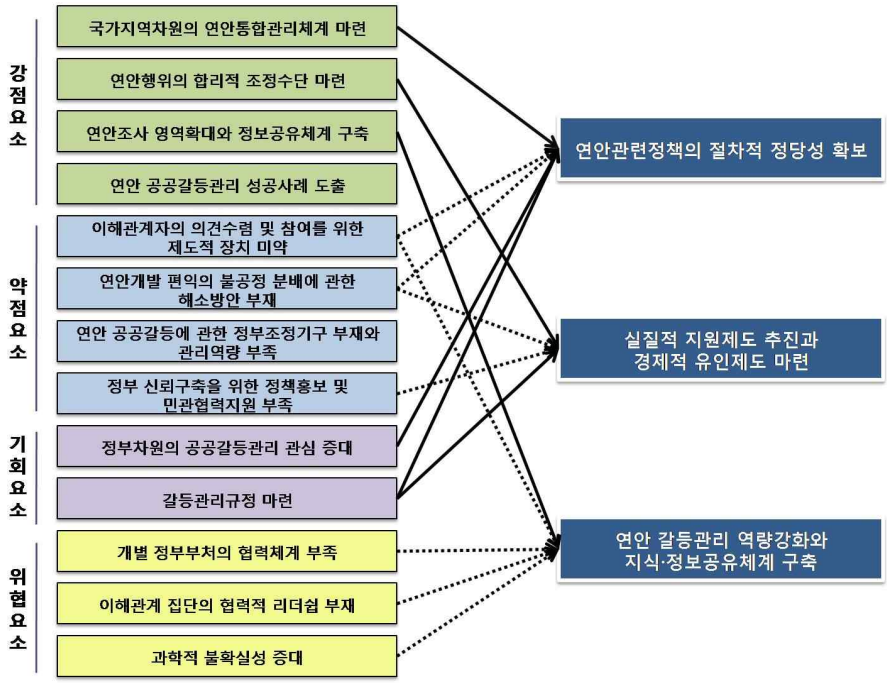
마지막으로 지속가능성의 원칙은 국가 등이 연안정책 등의 수립·집행으로 인해 편익과 비용을 분석할 때 환경·경제적 가치의 조화와 미래세대에게 발생할 수 있는 편익까지 고려하여야 한다는 것을 의미한다.

3. 부문별 중점추진과제

3가지 부문별 중점추진과제는 앞에서 분석한 연안 공공갈등의 SWOT 분석을 통해 도출된 강점요인과 기회요인은 더욱 강화시키고, 약점요인과 위협요인을 최소화할 수 있도록 구성하였다. 연안 공공갈등 관리 기본정책 방향의 목표를 달성하고 우리나라 연안 보전·이용·개발활동이 공평하고 지속가능한 방식으로 이루어지기 위해서는 ▷ 연안 관련 정책의 절차적 정당성 확보 ▷ 실질적 지원제도 추진과 경제적 유인제도 마련 ▷ 연안 갈등 관리역량 강화와 지식·정보 공유체계 구축 등 3가지 부문별 중점추진과제를 설정하였다.

| Ⅲ 5-2 | 연안 공공갈등 관리를 위한 부문별 중점추진과제

부문	중점추진과제
연안 관련 정책의 절차적 정당성 확보	- 연안관련정책의 갈등영향분석 실시 - 중앙연안관리심의회 기능 강화 및 연안 갈등 관리부서 설치·운영 - 연안정책단계별 이해관계자 의견수렴 기회의 제도화
실질적 지원제도 추진과 경제적 유인제도 마련	- 지역주민·주변지역 지원사업의 실질적 추진체계 마련 - 생활보상의 적극적 활용 - 개발권양도제의 도입·적용
연안 갈등 관리역량 강화와 지식·정보공유체계 마련	- 사회자본 형성을 위한 지역 연안관리협의회 구성·운영 - 연안 공동조사와 지식·정보 공유체계 마련



| 그림 5-3 | 연안 공공갈등 관리를 위한 부문별 정책방향 도출 개념도

1) 연안 관련 정책의 절차적 정당성 확보

연안 정책을 수립·집행하는 과정에서 이해관계자의 의견수렴과정이 제도적으로 마련되어 있거나 법률상 절차를 이해관계자의 쌍방향적으로 명확하게 구성하면 갈등의 발생소지는 크게 줄어들 수 있다. 또한 발생한 갈등에 대해 과학적·기술적 자문이나 조정 등을 담당할 조직이나 기구가 있는 경우 갈등은 해소될 가능성이 매우 높다. 연안 관련 정책의 절차적 정당성을 확보하고자 하는 것은 갈등이 발생될 소지가 있는 사항을 사전에 걸러내고 발생한 갈등에 대해 최적의 대안을 선택할 수 있는 과정을 마련하고자 하는 것이다. 이를 위한 중점추진과제로 ▷ 연안 관련 정책의 갈등 영향분석 실시 ▷ 연안관리심의회 기능 강화 및 연안 갈등 관리 부서 설

치·운영 ▷ 연안정책단계별 이해관계자의 사전 의견수렴 기회의 제도화를 제시하고자 한다.

(1) 연안 관련 정책의 갈등영향분석 실시

'갈등관리규정'에서는 갈등영향분석(conflict assessment)을 실시하여 공공정책으로 인해 발생할 수 있는 갈등의 요인을 예측·분석하여 예상되는 갈등을 사전에 예방하도록 하고 있다. 갈등영향분석은 이해관계자의 의견과 쟁점사항을 분석하여 합의가능성 여부를 판단하여 적절한 합의방식을 설계해 나가는 과정이다.[78] 갈등영향분석은 기본적으로 호혜성의 원칙에 따라 대화를 통해 합의를 이루어가는 것을 전제로 하기 때문에 사회적 합의절차를 활성화하기 위한 수단이면서 갈등역량을 제고하는 데 도움이 된다(지속위, 2005, p. 132).

연안 관련 계획 수립이나 구역을 지정하는 과정에 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하기 위한 수단으로 갈등관리규정에 의한 갈등영향분석을 실시할 수 있다. 공유수면매립, 연안공간·자원개발과 연안보전·관리 갈등은 계획 수립과정에서 갈등이 발생할 가능성이 크므로, 협의절차의 장애요인을 사전에 고려하여 계획에 반영할 수 있다면 갈등을 예방할 수 있는 가능성이 매우 높다.

연안 관련 정책과 관련한 갈등영향분석의 대상은 크게 '연안 관련 계획'과 '구역 지정'으로 구분하여 분류할 수 있다. 또한 현재 발생한 갈등의 심각성 정도에 따라 갈등영향분석의 실시 여부를 판단할 수 있다. 우선 '연안 관련 계획'은 갈등 수준을 고려하여 '공유수면매립기본계획'과 '연안관리지역계획'을 계획 수립 이전에 실시할 수 있도록 '공유수면매립업무처리

78) 갈등영향분석이란 어떤 법, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 때 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의절차를 마련하는 과정이다(지속위, 2005, pp. 130~131).

규정'과 '연안관리지역계획수립지침'에 그 내용을 포함시켜 실시하도록 한다. '연안통합관리계획', '연안정비계획'과 '해양개발계획'의 경우, 현재까지 이로 인해 갈등이 발생하고 있지는 않지만 향후 계획내용이나 절차의 미흡으로 인해 갈등의 소지가 있을 수 있기 때문에 갈등영향분석의 실시 여부를 계획 수립 전에 고려해 볼 수 있다. 나머지 '해양환경종합계획'과 '해양생태계 보전·관리기본계획' 등은 갈등의 소지가 적기 때문에 갈등영향분석을 실시하기보다는 계획 수립 절차를 명확히 함으로써 갈등을 사전에 예방할 수 있을 것이다.

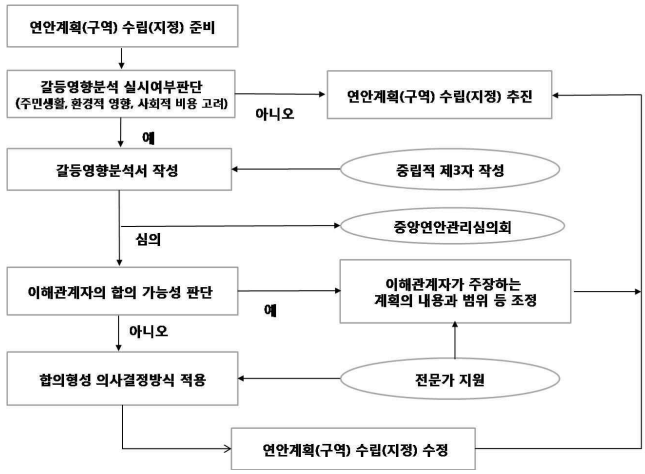
'구역의 지정'의 경우, 현재 연안지역에서는 각종 보호구역 지정과 골재채취단지 지정 등으로 현재 연안 공공갈등이 심각하게 발생하고 있고, 앞으로 갈등이 발생할 소지가 크기 때문에 구역 지정 이전에 갈등영향분석을 실시하도록 한다. 특히 골재채취단지 지정은 현재 국토해양부, 지식경제부, 환경부 등 중앙부처 간의 갈등과 자치단체, 골재채취업자, 지역어민, 환경단체 간의 갈등이 심화되고 있는 사항으로, 갈등영향분석이 시급히 이루어져야 할 것이다.

| Ⅲ 5-3 | 갈등영향분석 대상 연안 관련 계획과 구역(안)

구분	갈등영향분석 대상		
	상	중	하
계획 수립	공유수면매립기본계획 연안관리지역계획	연안통합관리계획 연안정비계획 해양관광개발계획	해양환경종합계획 해양생태계보전· 관리기본계획 등
구역 지정	연안구역 습지보호지역 해양보호구역 환경관리해역 골재채취단지	-	-

연안정책에 갈등영향분석을 활용하기 위해서 '갈등관리규정'에서 제시된 내용을 응용해 재구성해보면 <그림 5-4>과 같다. 우선 연안계획(구역) 수립(지정) 준비단계부터 주민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주는지, 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는지를 판단하여 갈등영향분석 실시 여부를 결정한다. 갈등영향분석을 하기로 결정했으면 갈등영향분석서를 작성하기 시작하는데, 갈등영향분석서 작성절차는 <표 5-4>과 같다. '갈등관리규정'에서 갈등영향분석서 작성은 전문성과 중립성을 지닌 제3자나 공공기관이 하도록 제시되어 있으나, 갈등당사자인 공공기관의 장이 직접 실시하는 것은 공정성의 문제가 있을 수 있으므로 제3자가 작성하는 것이 타당할 것이다.

갈등영향분석서의 내용은 '연안계획(구역) 수립(지정) 등의 개요 및 기대효과', '이해관계자의 확인 및 의견조사내용', '관련 단체 및 전문가의 의견', '갈등 유발요인 및 예상되는 주요 쟁점', '갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획', '그 밖 갈등의 예방·해결을 위해 필요한 사항'을 담도록 하고 있다. 갈등영향분석서는 연안정책을 결정하는 중앙연안관리심의회에서 갈등영향분석결과의 타당성과 합의형성 절차 설계가 제대로 되어 있는지 심의하도록 하여 이해관계자 간에 합의가 가능한지를 판단한다. 이해관계자의 합의가 가능하다고 판단하면 이해관계자가 주도하고 전문가의 지원을 받아 계획(구역)의 내용과 범위 등을 조정할 수 있도록 한다. 반면 이해관계자의 합의가 어렵다면 합의회의, 시나리오 워크숍 등 합의형성 의사결정방식을 적용하여 합의를 유도해내야 할 것이다.



| 그림 5-4 | 연안계획(구역) 수립(지정)의 갈등영향분석 절차(안)

| 표 5-4 | 연안계획(구역) 수립(지정)을 위한 갈등영향분석의 단계와 내용

단계	주요내용	세부내용
1단계	이해관계자 파악과 면담준비	- 기초자료 수집 : 연안계획(구역) 수립(지정)의 목적과 개요, 관련법령, 추진일정, 갈등의 경과, 이해관계자의 질문 준비 - 이해관계자 파악 : 직간접 이해관계자 및 합의를 촉진·방해할 수 있는 사람 또는 조직 - 면담내용 준비 : 갈등의 발생원인과 배경, 갈등의 상황인식과 변화욕구, 중요하다고 인식하는 의견과 이유, 다른 이해관계자 주장에 관한 견해, 합의절차나 갈등해소방안에 대한 주관적 견해
2단계	이해관계자 면담	- 면담방법 : 직접 개인면담 - 면담방식 : 개방형 질문(상황에 따라 폐쇄형 질문) 실시 - 면담정리 : 갈등상황인식도, 다른 이해관계자의 신뢰도, 갈등쟁점과 해결방법의 인식 등
3단계	면담결과 분석	- 쟁점별·이해관계자 집단별 공통점과 차이점 정리 - 합의가능성 판단 : 다른 이해관계자의 대화와 타협의지, 합의시한, 합의를 요구하는 사회적 압력사항
4단계	합의절차 설계	- 합의절차의 목적과 의제선정, 대표자 선정 - 합의방법 결정 : 갈등의 심각성, 이해관계자의 지역적 범위 공동조사의 필요성 등을 고려하여 합의형성 접근방법 결정
5단계	갈등영향분석서 작성	- 갈등 분석수행과정, 이해관계자 현황과 면담내용 요약, 이해관계자의 공통점과 차이점, 합의가능성 분석, 합의절차 진행여부 등 제안 - 초안 공람 및 보완

(2) 중앙연안관리심의회 기능 강화 및 연안 갈등 관리부서 설치·운영

연안 관련 정책은 하나의 부처 내 여러 부서가 연관되어 있기도 하고, 여러 정부부처가 관련되어 있어 공공갈등의 해결이 쉽지 않다. 또한 연안 공공갈등을 위해서는 이해관계자의 다양한 가치를 반영하여야 하기 때문에, 시간과 비용이 많이 투입되고 다양한 접근이 요구된다. 특히 공공갈등을 관리하는 차원에서 다양한 이해관계자의 협력이 필수적이라는 점에서 정부의 역량 내에서 갈등을 관리할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다.

현재 연안관리법에서는 연안관리 관련 사항을 심의하기 위하여 국토해양부장관 소속 하에 중앙연안관리심의회를 두도록 되어 있으며, 지역 연안관리의 중요사항을 심의하기 위해 시·도지사 하에 지역연안관리심의회를 두도록 하고 있다. 현재 중앙연안관리심의회는 통합계획 및 지역계획의 수립·변경, 정비계획의 수립·변경에 관한 사항, 「공유수면매립법」에 의한 공유수면매립기본계획의 수립·변경에 관한 사항, 기타 국토해양부장관이 필요하다고 인정하는 사항에 대해 심의·의결하는 기능을 가지고 있다. 중앙연안관리심의회의 위원장은 국토해양부 차관이 맡도록 되어 있고, 기획재정부·국방부·행정안전부·문화체육관광부·농림수산식품부·지식경제부·환경부·국토해양부의 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반 공무원 중에서 소속기관의 장이 추천하는 자와 연안관리 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국토해양부장관이 위촉하는 자로 구성하도록 하고 있다.

중앙연안관리심의회는 중앙정부 차원의 다양한 이해관계자들이 모여 서로의 이해관계, 목표, 가치 등을 토론하여 합의를 유도해 나갈 수 있는 연안관련 정책이나 사업에 대한 최고의 법정 의사결정기구라 할 수 있다. 따라서 중앙연안관리심의회의 기능을 확대하고 각 분야의 전문가 지원을 받을 수 있는 풀(pool)을 구성하고, 갈등 관리전담부서를 설치·운영하면

정부 내에서 공공갈등을 적실성 있게 관리할 수 있을 것이다.[79]

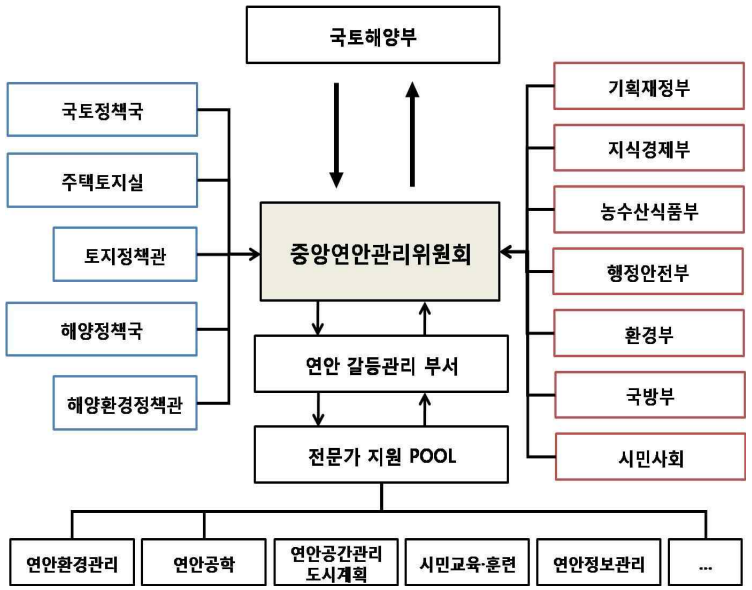
이를 위해 우선 '중앙연안관리심의회'를 '중앙연안관리위원회(가칭)(이하 위원회)'로 확대·변경할 필요가 있다. '위원회'의 기능은 연안 관련 정책이나 사업에 대한 '심의·의결·조정'을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 동 위원회를 통해 갈등을 사전에 예방하는 기능보다는 갈등을 조정하고 중재해 줄 수 있는 기능을 활성화할 필요가 있다. 즉 개별 부처 간의 유기적 네트워크 구축을 통해 연안 공공갈등을 신속하면서 유효한 합의형성 절차를 통해 해결해 나갈 수 있어야 할 것이다.

동 위원회에서 갈등을 조정하기 위해서는 전문성과 객관성, 공정성을 확보해야 할 것이다. 이를 위해서는 다양한 분야의 전문가로 구성된 풀(pool)을 구성·운영하여 '위원회'의 결정을 과학적·기술적으로 지원할 수 있는 체계가 구축되어야 할 것이다. 또한 중립성을 유지하면서도 갈등 관리를 지원할 수 있는 연안갈등 관리 부서를 설치·운영하여 갈등 관련 법제도의 정비, 갈등영향분석 실시·지원, 실질적 갈등조정·운영, 지역 연안관리 민관 협력사업 지원 및 정보공유체계 구축, 지역연안관리심의회 지원 등을 담당하도록 해야 할 것이다(<표 5-5>).

79) 호주에서는 연안갈등 관리를 위해 통합관리위원회(Integrated Management Council)를 설치·운영하고 있다. 통합관리위원회는 해양의 통합관리와 계획과정에 이해당사자가 참여하여 의견을 제시하는 중요한 법정수단이 된다. 통합관리위원회는 연방정부·주정부·지방정부 공무원뿐만 아니라 토착민, 경제학, 사회학, 문화, 환경과학 등과 관련한 전문가와 시민단체가 참여하고 있다. 통합관리위원회에서는 해당 지역의 관리정책이 국가정책과 부합하는지에 대해 검토하고 상위계획과 맞지 않으면 적절한 조치를 취하도록 하고 있다.

| 표 5-5 | 중앙연안관리심의회와 중앙연안관리위원회(가칭)의 비교

구분	현 중앙연안관리심의회	중앙연안관리위원회(가칭)
성격	심의·의결	심의·조정·결정
기능	- 통합계획 및 지역계획의 수립·변경 - 정비계획의 수립·변경에 관한 사항 - 공유수면매립법에 의한 공유수면 매립기본계획의 수립·변경에 관한 사항 - 기타 국토해양부장관이 필요하다고 인정하는 사항	- 기존 기능 그대로 유지 - 연안보전·이용·개발 관련 계획이나 사업 등의 조정
구성	- 관련행정기관의 3급 이상 공무원 - 연안관리 학식과 경험이 풍부한 자	- 관련행정기관의 3급이상 공무원 - 연안 관련 시민단체
전문가 지원체계	- 심의회 위원에 포함	- 다학제 전문가 지원 POOL 구성
연안 갈등 관리 부서 설치·운영	×	- 갈등 관련 법제도의 정비 - 갈등영향분석 실시 및 지원 - 실질적 갈등조정 및 운영 - 지역 연안관리 민관 협력사업 지원 및 정보공유체계 구축 - 지역연안관리위원회 지원 등



| 그림 5-5 | 중앙연안관리심의회의 갈등 관리 지원체계 구축(안)

(3) 연안정책단계별 이해관계자의 의견수렴 기회의 제도화

연안 공공갈등은 이해관계자의 의견수렴이 형식적으로 진행되거나 의견수렴 자체가 부족해 발생하는 경우가 대부분이었다. 따라서 현재 연안 공공갈등을 사전에 예방하기 위해서는 연안정책이나 사업을 수립하는 과정에 관련 이해관계자의 의견수렴 기회를 확대하여 충분히 반영할 수 있는 일련의 절차를 마련하는 것이 필요하다.

예를 들어 공유수면매립 갈등과 관련하여 현재 「공유수면매립법」에서는 매립기본계획의 수립절차에 관계기관 협의와 자치단체・지방의회의 의견을 수렴하도록 명시되어 있다. 즉 공유수면매립과 관련된 이해관계자인 지역주민과 환경단체 등의 의견을 수렴하도록 하는 최소한의 절차인 공청회도 명시되어 있지 않아 갈등이 확대되는 원인으로 작용할 소지가 크다. 따라서 연안정책이나 사업을 둘러싼 갈등을 사전에 예방하기 위해서는 이해관계자가 연안정책에 적극적으로 참여하여 합의에 의한 해결로 유도하는 것이 필요하다. 현재 연안정책 수립과정에 이해관계자의 의견이 충분히 수렴할 수 있는 절차적 합리성의 문제가 존재해 갈등이 발생하기도 하므로 연안정책 수립・이행단계별로 참여를 통한 의견수렴 기회를 확대할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

우선 연안정책 수립단계에서 나타난 공공갈등의 원인은 주로 절차적 정당성과 투명성이 미흡하고 과학적 타당성을 고려하지 않고 추진될 경우에 많이 발생한다. 이 단계에서 이해관계자는 적극적으로 참여하려고 하기 때문에 이에 대한 기회에 제한이 가해지면 갈등이 발생한다. 따라서 현 법률상에 명시되어 있는 공청회, 설명회 등 일방적 의사결정방식으로 갈등을 사전에 예방하기는 어렵기 때문에 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 추진할 필요가 있다. 이 단계에서는 간단한 정보 제공을 통해 여론을 수렴하고 이를 바탕으로 갈등영향분석을 실시하여 갈등

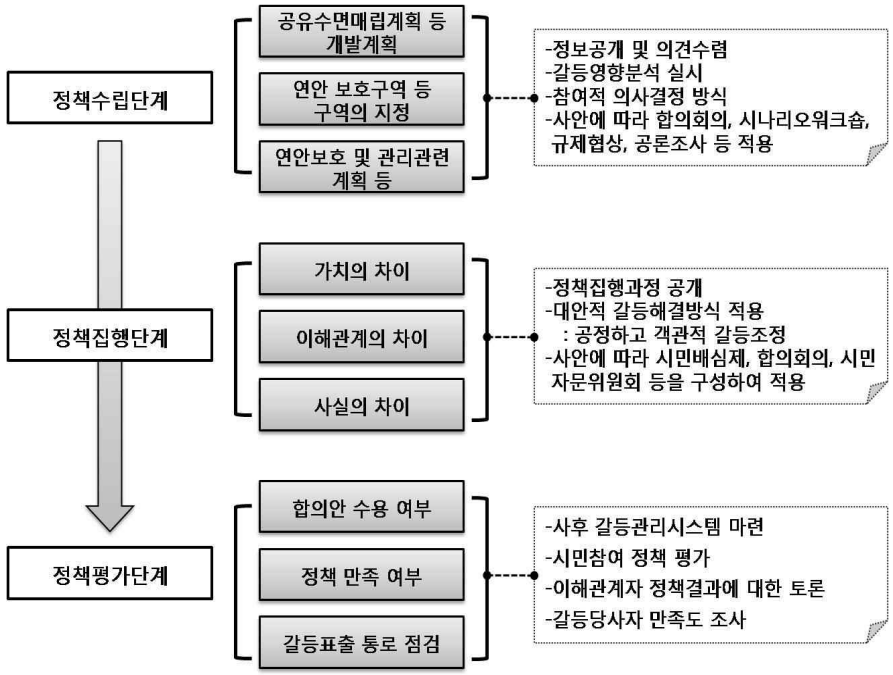
발생유무를 판단해야 할 것이다. 정책수립단계에 적용해 볼 수 있는 의견수렴방식은 갈등의 강도와 범위 등을 고려해 합의회의, 시민배심원, 시나리오 워크숍 등을 고려해 볼 수 있다.

| Ⅲ 5-6 | 연안 관련 정책단계별 갈등 관리방식

구분	갈등원인	갈등 관리방식
정책 수립단계	- 절차적 타당성 및 투명성 부족 - 과학적 타당성 미흡	- 다양한 이해관계자가 참여하여 심의할 수 있는 제도적 장치 마련 - 여론 수렴 및 정보제공 - 갈등영향분석 실시 - 참여적 의사결정 방식 적용
정책 집행단계	- 정책이 비공개로 추진되거나 참여와 정보가 차단된채 진행 - 합의안이 정책에 제대로 반영되지 않을 경우	- 정책집행의 공개 - 대안적 분쟁해결방식 적용 - 가치갈등: 시민배심제, 합의회의, 공론조사 등 - 이해관계 갈등: 협력적 문제해결, 시민자문위원회, 규제협상 등 - 사실의 차이 갈등: 시민배심제, 합의회의 등
정책 집행과정	- 합의안 이행여부 - 다른 갈등통로 존재 여부	- 시민참여 정책평가 - 갈등 관리 만족도 - 사후 갈등 관리시스템 구축

정책집행단계에서 나타나는 갈등은 집행과정에서 이해관계자의 참여와 정보를 차단하여 비공개적으로 진행하거나 정책수립단계에서 합의를 했음에도 불구하고 정책에 제대로 반영되지 않은 경우이다. 이 단계에서는 정책 결정 후 집행과정을 공개하여 투명성을 높이고 정부기관의 신뢰 확보와 과학적이고 객관적인 정보 제공이 중요하다. 또한 강제적 수단을 활용해 갈등을 해결하고자 한다면 상대방은 이를 인식해 갈등을 악화시키거나 또 다른 갈등을 양산해 낼 가능성이 높다. 따라서 이 단계에서는 이해관계자의 의견을 신속하게 반영하여 갈등해결을 도모할 수 있는 대안적 분쟁해결방식인 조정이나 다양한 참여적 의사결정방식을 적용해 볼 수 있을 것이다.

이 단계에서 발생하는 갈등 유형은 크게 가치갈등, 이해관계 갈등, 사실의 차이로 인한 갈등으로 나누어 설명할 수 있다. 가치갈등은 참여자들이 자신의 이익보다는 공공선을 염두에 두고 대화를 통해 공동의 해결방식을 모색하고자 한다(지속위, 2005, p. 305). 이 때는 시민들이 학습과 심사숙고를 통해 문제를 해결할 수 있는 방법인 시민배심제나 합의회의가 적격일 수 있다. 이해관계 갈등은 한정된 자원을 어떻게 배분하는 것이 좋은가에 대한 차이이므로, 대부분 지역주민의 이주 및 직간접보상의 문제와 결합하여 나타난다. 이때는 이해관계자는 공공성보다는 자신의 이해관계를 중심으로 갈등을 해결하려고 하기 때문에 협력적 문제해결방식, 시민자문위원회, 규제협상 등을 통해 해결할 수 있다.



| 그림 5-6 | 연안정책 단계별 의견수렴 기회 확대(안)

마지막으로 연안정책이나 사업평가단계는 정책의 성공 여부와 책임성을 확보하기 위한 것으로 시민단체 등 이해관계자의 참여를 통해 정부의 책임성을 추궁하고 환류를 통해 정책 오류를 수정해야 한다. 평가과정에서 이전 갈등해결 결과인 합의안이 제대로 수행되었는지, 갈등당사자의 불만이나 갈등이 표출될 통로가 존재하는지 등을 점검해야 할 필요가 있다. 따라서 연안정책이나 사업결과에 대해 지역협의체를 구성하여 지속적인 평가가 이루질 수 있는 기제가 마련되어야 할 것이다.

2) 실질적 지원제도 추진과 경제적 유인제도 마련

(1) 지역주민 · 주변지역 지원사업의 실질적 추진체계 마련

최근 정부에서는 대규모 국책사업이나 발전소 등과 같은 공공시설 입지, 구역지정 등을 둘러싼 갈등을 해결하기 위한 하나의 방법으로 주변지역 지원 또는 지역주민 지원사업제도를 시행하고 있다. 주변지역 지원 또는 지역주민 지원사업제도(이하 지원사업제도)[80]는 적법한 행정작용으로 인해 일정한 지역 또는 그 지역의 주민에게 발생하는 불이익을 국가나 자치단체 등 공공기관이 정책적으로 보전해 주기 위해 시행하는 사업을 의미한다(최환용, 2007, p. 19).

80) 최환용(2007, p. 21)에 따르면, 주변지역 지원사업이란 공공시설을 중심으로 일정한 영향을 미치거나 미칠 것을 예상되는 미리 법령에 정해 놓은 공간적 범위에 대한 지역개발 등을 내용으로 하는 지원을 의미하고, 지역주민 지원사업은 토지이용규제 등 재산권 행사에 가해지는 공간적 범위 내에 거주하는 주민에 대한 직·간접적인 지원을 의미한다.

| Ⅲ 5-7 | 연안 관련 지원사업제도의 세부내용

구분	지원대상	세부내용
해양보호구역	해양보호구역 내와 인접지역에 거주하는 주민	- 해양폐기물 수거사업 - 해양오염저감을 위한 시설사업 - 해양보호구역 및 그 인접지역에서 주택의 신축·개축·증축에 따른 오수 또는 분뇨 정화시설 설치비용 지원 - 마을진입로, 공중화장실 등 주민복리 증진을 위한 편의시설의 설치비용 지원 - 치어의 방류 및 종패의 살포 등 해양생물자원의 확산을 통한 주민소득 증대사업 지원 - 해양보호구역 및 그 인접지역 주민이 해양보호구역을 우선적으로 이용 - 공공용시설의 지원, 편의시설의 설치 및 주민소득 증대방안을 우선적으로 강구·시행
생태·경관보전지역	생태·경관보전지역에 수질오염 등의 영향을 직접 미칠 수 있는 지역주민	- 그 지역주민이 주택을 증축하는 등의 경우 개인하수처리시설 및 분뇨처리시설을 설치 지원 - 생태·경관보전지역 및 인접지역에 대하여 우선적으로 오수 및 폐수의 처리를 위한 지원방안을 수립 - 환경친화적 농·임·어업의 육성을 위하여 필요한 조치
공원구역	공원구역에 거주하는 지역주민	- 생활환경개선사업: 오수처리시설 등 환경기초시설의 설치에 관한 사업 - 복리증진사업: 마을진입로, 교량, 어린이놀이터, 공중화장실 등 교통·편익시설의 설치에 관한 사항 - 주민지원사업계획 수립 - 환경친화적 농업·임업·어업의 육성에 필요한 조치
	공원자연환경지구 및 공원자연마을지구에 거주하는 주민	- 주거용 주택(단독주택)의 신축·개축·증축 등을 하는 경우 상·하수도시설 및 가축분뇨 처리시설 등의 설치 경비의 전부 또는 일부 지원
발전소 주변지역 지원사업	발전소 주변지역 원자력 발전소 주변지역	- 기본지원사업: 주변지역의 개발과 주민의 복리증진을 위하여 시행하는 소득증대사업, 공공시설사업, 주민복지지원사업, 기업유치지원사업, 사회복지사업, 전기요금보조사업 및 육영사업 - 특별지원사업: 발전소가 건설 중이거나 건설이 예정된 주변지역과 자치단체 지역에 대하여 시행하는 지원사업 - 홍보사업: 전력사업(전력사업)에 대한 국민의 이해를 증진하기 위한 사업 - 기타지원사업: 지원사업의 관리·연구평가 및 홍보, 발전소 건설과 운영을 위한 필요사업

이러한 지원사업제도는 공익을 위해 지역주민이나 지역에 미치는 불이익을 사회적 형평성 차원에서 정책적으로 보전해 주기 위한 제도적 장치라 할 수 있다. 지원사업제도는 직접지원과 간접지원으로 구분되는데, 직접지원은 주거생활의 편의를 위한 시설의 설치자금 지원, 학자금・장학금 지급 등을 말하며, 간접지원은 공동저장소와 같은 수산업 관련시설 설치・운영, 상수도 시설 등 주민편익시설의 설치・운영, 마을회관 등 사회복지시설 설치・운영 등을 들 수 있다.

연안과 관련한 대표적 지원사업제도에는 '해양생태계의보전및관리에관한법률'에 따른 해양보호구역 주민지원제도, '자연환경보전법'에 따른 생태・경관보전지역의 주민지원제도, '자연공원법'에 따른 공원구역 주민지원제도, '발전소주변지역지원에관한법률'에 따른 발전소 주변지역지원제도 등이 있다. 주로 보호구역과 관련한 지원사업의 대상과 종류는 해당 지역의 환경보전에 필요한 환경기초시설 설치비용 지원 등이 대부분이며, 복리증진사업에는 마을진입로와 같은 교통인프라 구축사업이나 공중화장실과 같은 기초적인 편익시설사업이 이에 해당한다(<표 5-7>). 한편 주민소득증대와 연관된 사업은 수산자원 증진과 관련된 것으로 한정되어 있다. 그러나 이러한 지원사업제도는 지역주민의 삶의 질을 향상시키거나 주변지역을 활성화하는 데 지속적으로 효과를 미치거나 규제로 인해 주민들이 느끼는 불이익을 근본적으로 해소하는 데 한계가 있다.

지원사업제도의 취지를 살리기 위해서는 단편적인 기초 생활환경・교통・편익 인프라를 설치하는 사업 추진과 동시에 지속적으로 지역주민의 소득 증대와 직・간접적으로 연관되거나 실질적으로 삶의 질을 개선시킬 수 있는 사업 등도 함께 추진되어야 할 것이다. 장항 국가산업단지 갈등사례에서 갈등을 해소할 수 있었던 것은 공유수면을 매립하여 산업단지를 조성하는 방안 대신에 국립생태원, 해양생물자원관, 내륙산단 조성과 같은 지역현안사업이 대안사업으로 제시되었기 때문이다. 또한 중・저준위 방사성

폐기물 처분시설 입지와 관련한 갈등이 해소될 수 있었던 이유도 유치지역의 특별지원금, 한국수력원자력(주)의 본사 이전 등과 같은 대안사업이 제도적으로 보장되었기 때문이다.

이를 위해서는 지원사업제도는 정부, 자치단체, 지역주민, 전문가, 민간기업 등이 참여를 기반으로 한 협력 파트너십을 구축하여 지역주민과 지역사회에 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있는 지역개발전략과 연계하여 추진해야 할 것이다. 예를 들어 보호구역 지원사업의 경우, 정부나 자치단체는 적극적 정책 추진의지를 가지고 지역사회로부터 분리된 관리방식에서 벗어나 생물종 보호나 서식지 관리뿐만 아니라 지역발전계획과 연계할 수 있도록 지원사업의 대상범위를 확대해야 할 것이다. 예를 들어 생태관광과 연계한 지역개발사업이라든지 지역의 기반산업을 더욱 확고히 할 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다. 또한 '(가칭) 지원사업 민관산학협의회'와 같은 지역 차원의 의사결정체계를 마련하여 공동으로 필요한 사업을 발굴해 내고 이를 추진할 수 있도록 제도적으로 보장해야 할 것이다. 이를 통해 지역 이해관계자와 지역의 현안문제를 함께 논의하고 결정할 수 있는 협력적 파트너십을 형성해 나감으로써 상호 이해와 책임을 공유할 수 있는 기회가 마련될 수 있다.

(2) 생활보상의 적극적 활용

우리나라 헌법에서는 모든 국민의 재산권은 보장되어야 함과 동시에 재산권의 행사는 공공복리에 적합하게 행사한다고 하여 재산권 행사의 제한을 명시하고 있다. 나아가 재산권 행사 제한에 따른 손실보상[81]의 근거에 대해 공공필요에 의한 재산권의 수용・사용 또한 제한 및 그에 대한 정

81) 행정상의 손실보상이란, 적법한 공권력 행사에 의해 국민의 재산권에 대한 직접적인 침해가 가해져 특정 국민에게 특별한 손해가 발생한 경우에 국가나 지방자치단체 또는 공익사업의 주체가 그 손해를 보상하여 주는 것을 의미한다(박균성, 2008, p. 4).

당한 보상을 지급하여야 한다는 원칙을 적용하고 있다(정광정, 2008, p. 41).

그러나 지역주민들은 공공개발사업 등이 시행되면 그에 따른 보상이 불합리하게 이루어지고 토지이용규제에 따라 재산권이 제약당할 것을 우려하여 개발사업 자체를 반대하는 경향이 보이고 있다. 특히 매립·간척, 발전소 입지 등과 관련한 연안개발사업이 증가하면서 보상규모와 범위를 둘러싼 갈등도 증가하고 있다. 또한 과거에는 개발사업과 관련한 갈등쟁점이 금전적 보상규모이었으나 지역사회에 대한 주민의 가치와 인식이 높아짐에 따라 지역공동체 해체와 생계유지를 둘러싼 보상방식을 둘러싼 갈등도 심화되고 있는 실정이다. 특히 어업이나 농업을 생계로 살아가는 저개발지역의 주민들과 토지소유자는 공익을 달성하기 위한 개발사업과 보호구역 지정 등으로 인해 토지이용규제가 이루어짐에 따라 이에 반발하게 된다. 즉 개발이나 보전으로 인한 이익은 전 국민에게 돌아가지만 규제로 인한 손실은 해당 지역의 토지, 어업권 등 재산권을 소유하고 있는 자가 부담하게 되므로 이로 인한 공익과 사익 간의 갈등이 빈번하게 발생하고 있다.

이와 같은 연안 공공갈등을 해소할 수 있는 방안으로 생활보상방식을 적극적으로 활용하고, 토지이용규제에 따른 사익과 공익의 조화를 이룰 수 있는 경제적 유인제도를 마련해 사전에 예방하거나 발생한 갈등을 어느 정도 해소할 수 있다고 판단된다.

먼저 지역주민이 생계를 지속적으로 이어갈 수 있는 생활보상과 관련하여서는 지역주민이 현재의 경제 수준을 유지할 수 있도록 생활보상의 범위와 내용을 확대하여 활용하자는 것이다. 생활보상이란 피수용자가 종전과 같은 생활을 할 수 있도록 하는 것을 보장하는 보상 또는 생활재건을 보장하는 보상을 말한다(박균성, 2008, p. 13). 생활보상은 금전보상만으로 종전과 같은 생활이 유지되기가 매우 어려울 것을 고려해 대물적 보상차원을 벗어나 진정한 생활대책을 마련하기 위한 것이라 볼 수 있다. 생활보상은 크게 이주대책과 생계대책으로 구분해 볼 수 있는데, 이주대책은 종전

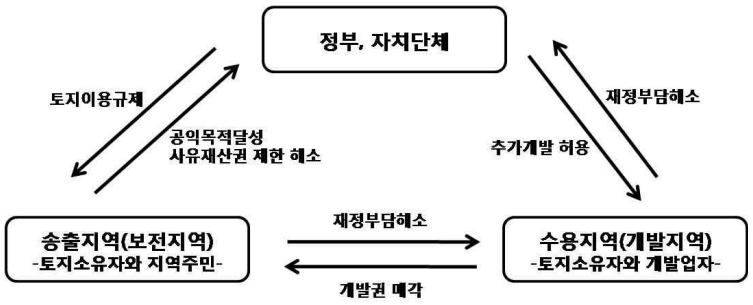
과 같은 주거를 획득할 수 있는 보상을 의미한다. 주거대책의 내용으로는 이주정착지 조성과 분양, 이주정착금 지급, 주거이전비 보상, 공영주택 알선, 국민주택자금 지원 등을 들 수 있다. 생계대책은 종전의 경제 수준을 유지할 수 있도록 하는 것으로 생활비 보상, 상업·농업용지의 공급, 직업훈련, 고용알선 등을 들 수 있다.

현재 연안 관련 법률인 「공유수면매립법」, 「공유수면관리법」, 「습지보전법」, 「해양생태계의보전및관리에관한법률」, 「문화재보호법」, 「자연공원법」 등에서는 손실보상에 대해 명시하고 있다. 그러나 연안 관련 법률상에서 손실보상에 대한 방식과 내용에 대해서는 구체적으로 명시되어 있지 않아 갈등의 발생소지로 작용하고 있다고 판단된다. 따라서 연안관리정책이나 개발사업의 목적을 훼손하지 않는 한도 내에서 연안보전이나 개발이 이루어지더라도 지역주민의 생활을 종전과 같이 유지될 수 있도록 이주대책과 생계대책을 동시에 고려한 대안을 제도적으로 보장해 주어야 할 것이다.

(3) 개발권양도제의 도입·적용

강력한 토지이용규제에 따른 정부와 지역주민 간의 갈등을 관리할 수 있는 경제적 유인제도로 개발권양도제 등을 들 수 있다. 개발권양도제(transfer of development right : TDR)는 공익을 목적으로 토지이용을 규제할 경우 발생할 수 있는 토지소유자의 손실을 보상하는 제도이다(김현수·임도완, 2007, p. 147). 개발권양도제는 일정한 토지이용규제가 적용되는 지역에 적용할 수 있는 것으로 개발 제한 지역(송출지역)의 토지소유자에 대해 당해 토지를 개발하지 못하게 하는 대신 그에 상응하는 개발권을 부여하여 수용지역 안에서 행사할 수 있도록 허용하는 것이다. 정부는 장래에 개발이 집중적으로 이루어질 지역을 선정하여 개발권을 보유하고 있으면 법정

밀도 이상의 개발을 허용하도록 한다. 송출지역의 토지소유자는 현재 토지이용을 계속하면서 자신의 개발권을 매각하여 규제손실을 보전할 수 있게 된다. 또한 수용지역의 토지소유자와 개발업자는 송출지역의 토지소유자로부터 개발권을 매입하여 법정밀도 이상의 개발행위를 함으로써 더 큰 이익을 창출할 수 있다. 또한 정부는 별도의 재정부담 없이 토지이용규제를 엄격히 실시하여 환경보전 등의 행정목적을 달성할 수 있다. 이러한 개발권양도제는 토지이용규제에 따른 손실보상을 가능하게 하여 공익(보전)과 사익(개발)의 조화를 이룰 수 있으며, 토지소유자로 하여금 개발권을 매각·매입할 수 있도록 하여 손실보전에 대한 별도의 재원이 요구되지 않아 정부의 재정부담을 줄 수 있다. 또한 개발이익의 외부효과를 가져올 수 있는 토지이용규제에 따른 손실보상요구를 효과적으로 해소함으로써 토지이용의 효율성을 도모할 수 있는 장점이 있다.



자료 : 서순탁, 2005, p. 3.

| 그림 5-7 | 개발권양도제의 구조

연안과 관련하여 개발권양도제의 적용이 가능한 지역은 습지보호구역, 해양보호구역, 골재채취단지, 전원개발사업구역, 공원구역, 문화재보호구역, 관광지(단지) 등을 들 수 있다. 예를 들어 습지보전법에 따르면 특별히 보전할 가치가 있는 지역에 대해 습지보호지역으로 지정하도록 하고 있다. 습지보호지역의 생태계를 보전하기 위하여 행위제한을 명시하고 있으며,

또한 필요한 지역에서의 토지·건축물 그 밖의 물건 및 광업권·어업권 등 권리의 소유자가 토지 등을 매도하고자 하는 경우에는 이를 매수할 수 있도록 규정하고 있다. 이렇게 하면 토지소유자와 지역주민은 토지이용규제로 인해 발생한 손실보상에 대해 소극적인 입법과 실효성이 부족한 보상제도로 반발할 수밖에 없다. 따라서 습지보호구역(송출지역)을 지정함과 동시에 개발허용구역을 지정하여 토지소유자와 지역주민의 손실을 합리적으로 보상할 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다.

한편 개발권양도제를 적용하기 위해서는 여러 가지 조건을 사전에 고려하여 제도적으로 보장해야 한다. 개발권양도제에 관한 토지소유자와 지역주민의 정확한 이해를 바탕으로 정부, 토지소유자, 지역주민, 전문가, 개발업자 등이 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 또한 연안관리계획을 수립할 때 연안육역의 이용·개발과 관련된 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등을 면밀히 검토하여 계획의 일관성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 객관적·과학적 기준에 따른 송출지역과 수용지역의 지정절차 마련, 수용지역의 수용력과 개발밀도 산정, 개발권 유통을 위한 적절한 절차 마련, 송출·수용지역의 체계적 관리방안 마련 등이 이루어져야 할 것이다.

3) 연안 공공갈등 관리역량 강화와 지식·정보공유체계 마련

(1) 사회자본 형성을 위한 지역 연안관리협의회 구성·운영

연안에서 주로 발생하는 공공갈등은 지역개발과 환경보전의 가치가 충돌하는 환경갈등으로, 개발에 의해 실제로 나타난 환경훼손에 의한 것이 아니라 예상되는 상황에 대한 정부, 자치단체, 지역주민과 시민단체 등 개발정책 관련 이해관계자의 인식의 차이에서 기인한다고 볼 수 있다. 이와

같은 환경갈등은 초기에 해소하거나 사전에 차단하지 않으면 정책을 추진한 정부의 권위가 저하되고 불신이 증폭될 가능성이 높다.

따라서 무엇보다 정책 관련 이해관계자 간의 신뢰와 협력기반을 형성할 수 있도록 정부와 지역의 다양한 이해관계자가 함께 참여하여 지역의 문제를 해결해 가는 방식을 채택하는 것이 필요하다. 특히 복잡하고 다양한 갈등이 심각하게 표출되는 지역일수록 공동의 문화와 암묵적 지식을 공식·비공식 접촉을 통해 새로운 지식과 아이디어로 재창출할 수 있는 다양한 이해관계자로 구성된 네트워크[82] 구축이 절실하다 할 것이다. 이러한 지역 네트워크는 의사결정과정에 공식·비공식적으로 참여함으로써 상호간의 가치와 이해관계를 공유하고 경험과 지식, 정보를 학습해 나가는 과정을 통해 합의에 기반을 두고 집합적 문제를 협력적으로 해결할 수 있는 역량을 증진시킬 수 있을 것이다. 또한 네트워크에 소속된 구성원은 긴밀한 상호작용을 통해 자신이 살고 있는 지역의 소속감을 높이고 호혜적 관심과 신뢰에 기반을 둔 사회자본을 형성함으로써 개인 차원을 넘어 지역사회 차원에서 새로운 가치를 부여할 수 있게 된다.

과거 연안관리정책은 연안육역과 해역을 기계적으로 분리하고 다양한 연안이용·개발행위를 기능적으로 분리하여 접근함에 따라 연안공간과 자원을 둘러싼 이해관계자 갈등이 다양하고 복잡하게 표출되었고, 이를 합리적으로 해소하는 데도 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 리우회의에서는 연안공간과 자원을 둘러싼 갈등을 해소하기 위한 전략으로 연안통합관리제도를 세계 각국에 권고하기에 이르렀다. 현재 많은 국가에서는 연안의 지속가능발전을 실현하기 위해 연안환경보전, 지역주민의 삶의 질 향상, 연안자원의 형평한 분배 등을 정책방향으로 설정하고, 이를 실현

82) 퍼트남 이론에 따르면 사람들이 더 많은 관계를 맺을수록, 풍부한 네트워크를 형성할수록 서로를 더욱 신뢰하고 개인적으로나 집단적으로 더 바람직한 결과를 얻게 된다고 한다.

하기 위한 정책수단으로 지역 이해관계자의 협력관리, 갈등해소를 위한 연안이용행위와 계획 간 조정, 사회경제적·환경적 여건 변화에 따른 적응관리방식을 채택하고 있다.

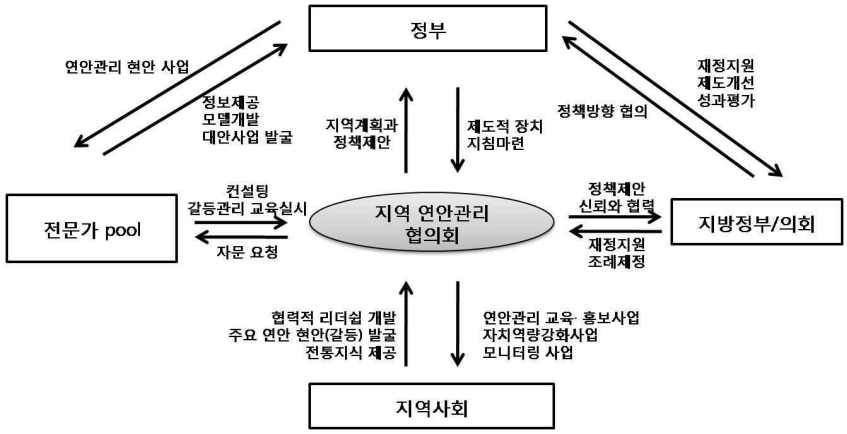
우리나라에서는 연안관리법, 연안통합관리계획과 연안관리지역계획 등을 통해 연안보전·이용·개발을 둘러싼 갈등을 관리하기 위한 공청회, 관계기관협의, 중앙·지역연안관리심의회, 명예연안관리인제도 등 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있다. 그러나 이와 같은 제도적 장치에 관한 구체적인 관리·운영에 관한 지침이 없거나 있다 하더라도 내용이 충분치 않아 연안의 공공갈등이 효과적으로 관리되기 어려운 실정이다. 그리고 연안관리법에 단일하게 적용되는 갈등사안보다는 개별 법률에 의해 발생하는 갈등사안이 많아 연안관리 관련 법률과 계획 등에서 규정된 장치로 갈등을 적실하게 관리하는 데 한계가 있다. 공무원 대상 설문조사에서도 제시되었듯이 연안 갈등 해결이 어려운 이유에 대해 응답자의 58%가 이해관계자의 의견이 실질적으로 정책에 반영되기 어렵기 때문이며, 연안 공공갈등의 관리방향에 대해 응답자의 51%가 정당한 이해관계자의 합의절차 마련이라고 답하였다.

따라서 연안관리정책을 둘러싼 이해관계자의 갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 지역의 대표성을 갖는 이해관계자가 법제도로 보장된 연안관리의 실질적 권한을 가지고 지식, 정보, 경험 등을 공유하고 중요한 사항에 대해서는 전문가의 지원을 받아 지역현안을 합의에 의해 해결하며, 한편으로는 지역사회의 적극적인 참여와 협력을 유도해 낼 수 있는 '(가칭)지역연안관리협의회(이하 지역협의회)'의 설치·운영이 매우 필요하리라고 본다.[83]

83) 이와 유사한 국내사례로는 여수지역 연안관리 네트워크(이대인외, 2007), 태안군 명예연안관리인협의회(태안군, 2007), 마산만 오염총량관리 민관산학협의회(해양수산부, 2007), 시화지역 지속가능발전협의회(정규호, 2007) 등을 들 수 있다.

지역협의회는 지역의 인적 네트워크를 통해 효율적이고 지속가능한 연안관리정책을 스스로 제시하고 실천해 나가는 합의·실무기구라 할 수 있다. 지역협의회를 통해 연안관리계획의 수립과 집행, 지역 구성원을 대상으로 한 연안관리 교육·홍보사업, 해양보전사업 등 실질적인 사업을 추진하도록 하여 지역사회의 자치역량을 제고하도록 해야 할 것이다. 이러한 지역협의회가 연안관리에 관한 실질적 권한을 행사하기 위해서는 지역협의회에 포함된 이해관계자의 집단을 대표하는 리더의 역할이 매우 중요할 것으로 보인다. 지역협의회의 구성원은 각 분야의 대표성을 확보하여야 한다. 각 집단 내 의견을 조율할 수 있을 때 협력적인 운영이 가능하고 집단 간 갈등이 발생하였을 때 적극적인 중재를 통해 갈등을 해결할 수 있기 때문이다.

지역협의회의 운영은 지역이해관계자가 합의와 협력을 통해 스스로 문제를 진단하고 해법을 모색하는 것이기 때문에 정부, 전문가, 지역사회와 유기적으로 연계되어 있어야 한다(<그림 5-8>). 우선 전문가 집단은 지역협의회에 과학적·기술적 자문을 제공할 수 있어야 하며 연안관리나 갈등과 관련된 정보와 기술을 상시적으로 제공할 수 있어야 한다. 이를 위해 정부에서는 연안관리 현안을 과학적·기술적으로 해결할 수 있는 기술 개발을 위한 재정적 지원을 지속적으로 해야 할 것이다. 또한 지방정부는 지역협의회가 안정적으로 운영될 수 있도록 법제도적·재정적으로 지원하며 연안관리와 관련된 정책을 수시로 받아들 수 있도록 개방적인 자세를 취해야 할 것이다. 정부는 지역협의회가 법제도적 장치의 마련을 통해 실질적 권한을 발휘할 수 있도록 기반을 조성해야 하며, 지역협의회에서 제시된 정책제안을 쌍방향으로 교류할 수 있는 시스템을 구축해야 할 것이다. 지역협의회는 궁극적으로 지역사회의 발전을 위해 설치된 것이기 때문에 연안관리에 관한 시민의식의 증진, 교육과 홍보, 모니터링 사업 등 지역주민과 함께 할 수 있는 프로그램을 마련해 지역사회의 상호작용을 꾸준히 이어나가야 할 것이다.



| 그림 5-8 | 지역 연안관리협의회 운영체계(안)

(2) 연안 공동조사와 지식 · 정보 공유체계 마련

연안 공공갈등은 동일한 '정보(information)'와 '지식(knowledge)'에 대해 갈등당사자가 다르게 해석하거나 접근 자체가 제한되거나 차단되는 경우에 주로 발생한다. 최근 과학적 불확실성이 증가함에 따라 충분한 사실관계를 증명해 낼 수 없는 상황이 만들어지면서 부정확한 정보에 의한 갈등이 커지고 있다. 이러한 과학적 불확실성을 최소화하기 위해 전문가에게 의존하려는 경향이 증가하고 있지만 이권이 개입된 사업에 대해 서로 다른 입장을 지닌 전문가들이 공통의 의견을 제시하다는 것은 쉬운 일이 아니다. 또한 전문가는 갈등 현안에 대해 일회성 조사를 통해 연구결과를 제공하기 때문에 갈등당사자로부터 신뢰를 받지 못하는 경우도 종종 발생한다. 불확실성과 모호성의 문제를 해결하기 위한 방안으로 공동사실조사를 활용하기도 하고 갈등당사자가 직접 선임한 전문가에 의뢰하여 과학적 의문점을 공동으로 해결해 나가기도 한다. 정보의 확실성과 공개 후 파급효과 등을 고려해 중요 현안사업에 대한 정보를 모두 공개하는 것은 바람직하지 않을 수도 있다. 그러나 일부 기관의 정보 독점은 이해당사자 사이의 불신

을 증가시키고 상호 이해를 저해하는 요소로 작용될 수 있기 때문에 정보 수준에 따라 그 범위를 조정할 필요가 있다.

최근 연안공간과 자원관리의 중요성이 크게 증가하면서 다양한 분야의 연안조사가 이루어지고 있다(<표 5-8>).

| 표 5-8 | 국토해양부의 연안공간·생태계 조사 및 정보시스템

조사명	조사항목
연안실태조사	- 종합적 연안정보 조사와 연안관리의 쟁점사항 파악과 관리여건의 변화 점검 - 인문사회, 자연환경, 경제, 개발계획 등
전국 해안선 조사	- 해안선 측량 - 지리조사 : 연안생태계정보, 어업현황, 관광, 항만 및 어항, 토지이용현황, 환경, 재해 및 방제 등
어촌·어항 기초조사	- 현지여건, 어항현황, 어촌종합개발사업, 관련계획 및 현황 등
바닷가 실태조사	- 일반사항, 바닷가 지형·형성 부문, 바닷가 사회경제적 이용 부문, 바닷가 자연환경 부문
해양생태계기본조사	- 저서환경생태, 부유환경생태, 유영생물
연안습지조사	- 중점조사 : 퇴적환경, 생태계, 오염현황 - 일반조사 : 단위갯벌유형, 생물상
무인도서 실태조사	- 일반 : 도서명, 위치, 이용현황 - 육상 : 지형·경관, 지질환경, 식물상 - 해양 : 화학, 물리, 부유생물, 저서동물, 유영/포유류, 저서동물, 해조류, 염생식물
정보시스템	- 연안정보시스템 - 해양환경정보시스템 - 갯벌정보시스템

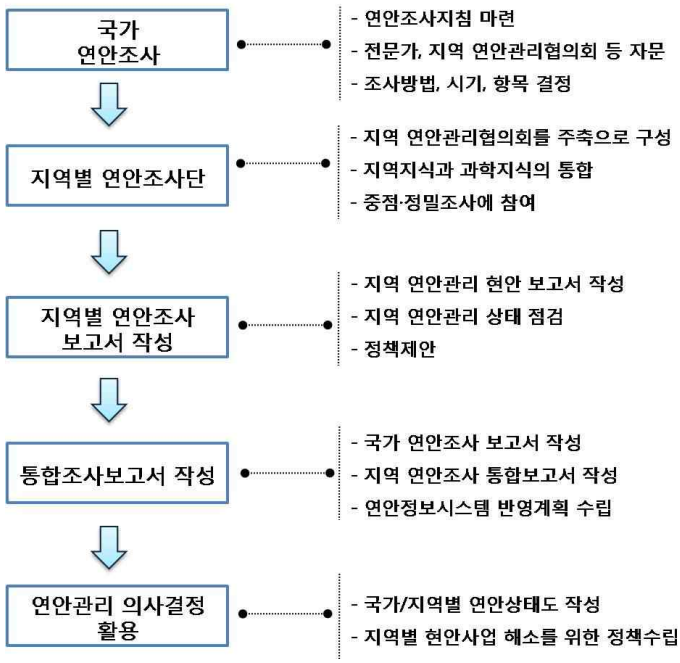
그러나 이러한 연안조사는 연안 이해관계자가 직접 조사에 참여하기보다는 주로 연구전문기관에 위탁하여 수행되고 있다. 이로 인해 이해관계자가 조사결과 자체를 이해하기 어렵고 조사의 필요성 자체에 대해서도 납득하기 어려운 경우가 발생하기도 한다. 무엇보다 지역의 현안과는 동떨어져 조사가 이루어짐에 따라 정확한 지역의 연안정책수요를 발굴해내는 데도 한계가 있을 것이다. 또한 연안조사결과의 공유와 활용을 극대화하기 위해 정보시스템을 구축·운영하고 있으나, 개별 기관에서 자료와 정보가 생산

되고 있어 실제 이용자가 자료를 수집·분석하는 데 많은 시간이 소요되고 자료구축의 방법이 서로 달라 활용에 어려움이 있다.

이러한 조사와 정보취득으로 발생할 수 있는 연안 공공갈등을 사전에 예방하거나 해결하기 위해서는 연안조사에 이해관계자가 지속적으로 참여할 수 있는 방안을 마련하고 이를 효과적으로 활용할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 국토해양부에서 추진하고 있는 연안실태조사를 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 연안실태조사는 연안관리법에 의해 매 5년마다 수행하고 있는 것으로, 기초적인 연안정보를 토대로 연안환경과 사회경제상태를 정기적으로 점검하고 연안관리 관련 정책의 효과 및 한계 등을 파악함으로써 연안통합관리를 위한 기반을 구축하는 데 그 목적이 있다. 현재 제2차 연안실태조사는 연안실태조사지침과 연안관리지표체계를 활용하여 수행 중에 있다. 따라서 연안실태조사에 지역이해관계자가 공동으로 참여하여 조사할 수 있는 체계를 마련하여 연안의 공공갈등을 관리할 수 있는 수단으로 활용할 수 있다(<그림 5-6>).

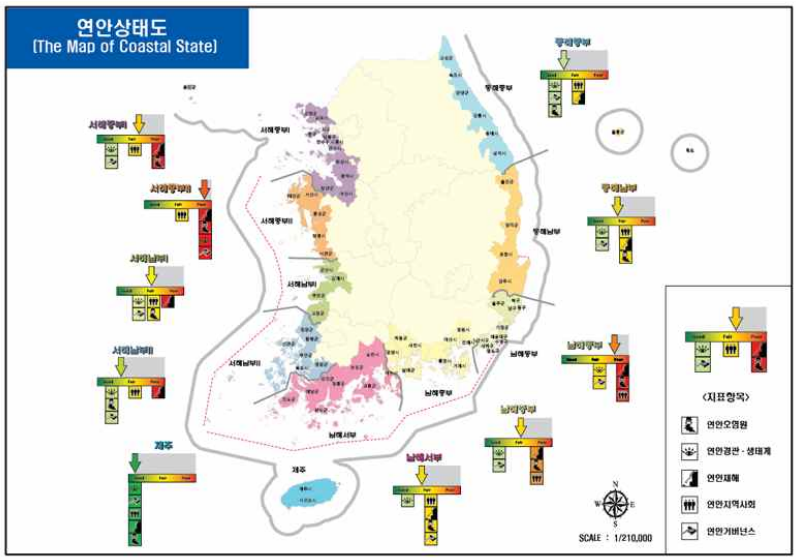
우선 현재 수행 중인 연안실태조사에서는 연안조사지침을 구성하고 이를 토대로 연안실태조사가 이루어지도록 하고 있다. 따라서 연안조사지침은 다양한 이해관계자가 참여하여 구성하는 것이 타당하리라 본다. 그러나 모든 이해관계자가 연안실태조사에 대한 취지와 목적을 이해하여 참여한다는 것은 현실적으로 불가능하므로 위에서 제시했던 '(가칭) 지역 연안관리협의회'와 '전문가 pool'을 활용하여 자문을 받는 것이 타당할 것이다. 연안조사지침의 조사항목을 설정할 때 전문기관의 자료·정보를 취득하여 분석하는 것도 중요하지만 지역사회에서 역사적으로 공유해 온 지역지식을 통합하여 분석하는 것도 중요하다.[84]

84) 1992년 생물다양성협약이 체결된 이후 각국은 생물자원뿐만 아니라 그것이 속한 지역사회 주민의 전통지식과 기술, 관행까지 잘 유지하고 보전해야 할 필요성을 인정하면서 지역지식 관련 연구가 활발히 진행되고 있다.



| 그림 5-9 | 연안실태조사의 운영체계(안)

그리고 연안환경상태, 연안의 생태적·문화적 가치, 연안훼손 정도와 압력요인, 국가적·지방적 차원의 대응노력을 간략한 정보로 재구성한 '(가칭) 연안상태보고서'를 정부간행물로 정기적으로 작성하여 국민이나 정책결정자에게 제공하면 연안·해양관리에 관한 인식을 확대할 수 있을 것이다. 연안상태보고서 작성 시 연안 상태를 한눈에 파악할 수 있는 연안상태도를 신호등과 같이 단순하고 쉽게 이해할 수 있는 형태로 가공하여 연안관리의 홍보자료로 제작한다면 국민은 물론 정책결정자의 인식과 역량을 제고할 수 있는 자료로 활용할 수 있다.



| 그림 5-10 | 연안상태도 예시(안)

제6장 결 론

1. 요약 및 결론

하버마스의 공론장은 일상세계에서 살아가고 있는 시민들의 합리적 의사소통이 가능한 사회적 공간을 의미한다. 공론장에서 시민은 서로 등등하고 평등한 주체로 만나서 공통의 관심사에 대해 이성적이고 합리적 대화를 통해 합의를 도모한다. 이 공간은 이미 함께 있거나 미래에 존재할 시민들에게까지 개방되어 있으며 합리적 의사소통을 위한 매체는 권력이나 화폐가 아닌 일상 언어이다.

1987년 민주화 이후 공공정책 결정과정에 참여하기를 바라는 시민의 요구가 커짐에 따라 정부정책이나 국책사업을 둘러싼 공공갈등의 빈도와 강도도 이에 비례하여 커지고 있다. 정부정책이나 사업을 둘러싼 공공갈등의 출현은 다양한 사회적 관계가 존재하는 사회에서 나타나는 보편적 현상이다. Carpenter와 Kennedy(1981)도 갈등은 현대 민주사회를 발전시키는 필수적 요소로, 갈등해결을 통해 새로운 제도와 새로운 사회적 관계를 생산해낸다고 언급하였다. 이렇게 공공갈등이 보편적 현상임에도 불구하고 사회적 현안으로 부각된 것은 갈등조정기제의 미흡과 갈등조정기제에 관한 사회구성원의 신뢰가 부족하기 때문인 것으로 보인다. 따라서 합리적 공공갈등 관리를 위해서는 상호존중, 참여, 협력 등을 핵심요소로 한 수평적 의사소통의 절차와 시스템을 형성해 나가는 것이 중요할 것이다.

본 연구에서는 연구의 공간적 범위를 연안지역으로 한정하고, 연안공간에서 표출되는 공공갈등의 유발원인과 갈등 관리방식 등을 통시적·미시적 접근방식을 통해 분석하여 정부 차원의 공공갈등 관리 정책방향을 제시하고자 하였다. 본 연구결과를 간략하게 정리해 보면 다음과 같다.

■ 사회자본 창출을 위한 공공갈등 관리방식 적용

현대사회의 구성원은 정부와 동등한 지식, 정보, 권력을 공유하여 수평적 네트워크를 구축함으로써 사회문제를 해결하려고 하고, 네트워크에 속한 구성원은 신뢰 기반의 협력적 관계를 형성해 나가는 것을 중요하게 생각한다. 이에 따라 협력적 공공갈등 관리에 있어서 사회구성원 간의 신뢰와 네트워크의 구축 및 유지는 중요한 사회자본이 된다. 따라서 공공갈등을 해결하는 방식도 사법적 해결과 같은 일방적 해결방식보다는 대안적 분쟁해결방식(ADR)이나 합의형성 접근방식을 통해 갈등당사자가 서로 합의(consensus)하고, 협력(cooperation)하며, 조정(coordination)할 수 있는 관리방식을 채택하고 있다.

■ 정부의 공공갈등 관리를 위한 법제개선 노력

「공공갈등의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제19886호)」은 처음에는 '공공기관의갈등 관리에관한법률'로 제정을 추진하다가 국회를 통과하지 못해 대통령의 입법권 행사로 제정되었다. 이 규정은 갈등 관리의 사전적 측면, 즉 갈등이 발생하기 이전에 갈등을 진단·분석하고 적합한 갈등 관리기법을 적용함으로써 갈등을 예방하는 데 초점을 두고 있어, 다른 분야의 갈등 관리를 위한 기본체계로 활용할 수 있을 것이다. 또한 이명박 정부 또한 사회갈등 해소를 중점추진 국정과제로 정했고 국가의 전반적인 갈등 관리체계를 재정비하고자 노력하고 있다.

■ 계획의 수립, 구역의 지정, 행위제한, 토지 수용 등에 의해 연안 공공갈등이 발생하나 효과적 갈등 관리수단은 부재

공공갈등을 초래하는 법제도의 내용을 보면 첫째, 관련 계획 수립 →

보호지역 지정 → 행위제한 적용 → 재산권 침해 → 지방자치단체 및 해당 주민의 반발, 둘째, 관련 계획 수립 → 개발사업 확정 및 시행 → 토지 등의 매수 → 보상가격 불만 및 환경파괴 우려 → 해당 주민 및 시민단체의 반발로 분류할 수 있다. 공공갈등은 갈등발생 매커니즘에 따라 최종적으로 발생할 수도 있으나, 계획수립단계에서부터 혹은 각 단계마다 발생할 수도 있다. 한편 연안 공공갈등을 직접적으로 예방하거나 조정할 수 있는 사항은 거의 없으며, 다면 손실보상, 청문, 의견청취, 명예연안관리인 등과 같이 간접적으로 갈등을 관리할 수 있는 수단이 명시되어 있다.

■ 연안 공공갈등은 현재 심각한 수준

연안 공공갈등의 핵심 갈등당사자인 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과, 응답자의 74.3%가 10년 전에 비해 연안 공공갈등이 심각해졌다고 하였고, 그 원인에 대해서 응답자의 35.1%는 '다양한 이해관계자의 참여기반 미흡', 31.1%는 '연안 정책으로 발생하는 편익의 불공정성'이라고 응답하였다. 현재의 갈등 관리수단으로 갈등해결이 어려운 이유에 대해서 응답자의 58.1%가 '다양한 이해관계자의 의견이 실질적으로 정책에 반영되기 어렵다'고 하였다. 향후 공공갈등 관리수단의 방향에 대해서 응답자의 51.4%가 '합의를 통해 이해관계자의 이익을 최대한 만족시킬 수 있는 정당한 합의절차' 마련이 필요하다고 하였고, 이를 위해서는 정책적으로 '연안이해관계자의 참여와 협력체계 구축', '적절한 보상체계 개선' 등의 방식을 제시하였다.

■ 공유수면매립 갈등이 가장 첨예

연안에서 발생하고 있는 공공갈등 중 공유수면매립과 관련한 갈등이 전체 발생빈도의 44%를 차지하여 가장 많았고, 공무원 대상 설문조사에서

도 응답자의 28.8%가 현재 가장 많이 발생하고 있는 갈등이라고 응답하였다. 공유수면매립 갈등은 매립정책·사업수립단계와 매립지 조성 이후 관리단계에서 개발과 환경보전의 가치가 충돌하면서 발생한다고 볼 수 있다. 대표적인 갈등사례로는 송도 11공구 매립, 경남연안의 조선용지 조성을 위한 매립, 마산 수정만 매립용도변경, 시화호 북측간석지 매립 등을 들 수 있다.

■ 연안공간·자원개발과 관련한 새로운 갈등의 출현

연안공간·자원개발 갈등은 연안지역개발사업, 발전소 등 전원시설 입지, 바다모래 채취 등 연안자원개발과 관련된 갈등으로 지역경제 활성화, 신재생에너지 등 국가정책변화에 따라 새롭게 등장하고 있는 갈등이라고 할 수 있다. 연안공간·자원개발 갈등은 새로운 육역·해역 개발수요와 전통적 육역·해역의 이용행위가 경합하고, 고밀도의 육역개발에 따른 양식장, 어장 등 기존 해역이용행위가 상충되면서 발생한다. 주요 갈등사례로는 태안 관광레저형 기업도시 갈등, 용유·무의 개발계획, 안면도 관광개발, 가로림만 조력발전소 조성, 욕지도 EEZ의 바다모래 채취 갈등 등이다.

■ 연안보전·관리 갈등의 해결기제 마련 중

연안보전·관리 갈등은 자연환경보전정책이 강화됨에 따라 보호구역 지정이 확대되면서 과거부터 그린벨트와 국립공원, 수산자원보호구역 등 재산권 제한과 지가상승에 대한 경제적 기대가 있었던 지역 이해관계자의 강력한 반대로 이어졌다. 그러나 현재는 해양보전·관리정책방향이 '보호구역의 지정 중심'에서 '관리 중심 및 지정효과 극대화 중심'으로 전환됨에 따라 다양한 보호구역 수단을 마련해 그동안 해양보호구역 지정과 관리과 관련한 갈등을 해소할 수 있다. 또한 순천만과 무안갯벌 습지보호지역에

지속적인 예산 투자와 민관협력체계를 구성해 성공사례를 만듦으로써 보호지역에 대한 갈등을 해소하기 위한 노력을 하고 있다.

■ 연안정책·사업의 수립단계부터 합의형성 절차 마련 필요

장항국가산업단지 개발사업과 마산 수정지구 매립 갈등이 표출하게 된 근본적인 원인은 지역 이해관계자의 의견이 제대로 수렴되지 않고 추진하는 등 절차상의 하자가 있었기 때문이다. 따라서 연안정책이나 사업을 추진할 때 우선 관련 이해관계자가 참여하여 사업의 타당성을 이해하고 합의한 후 진행시키면 갈등의 발생소지를 크게 줄일 수 있다. 이 단계에서는 다양한 이해관계자의 참여가 제도적으로 보장되어야 하며 시나리오 워크숍, 합의회의 등 참여적 의사결정방식을 적용해 갈등을 사전에 예방해야 한다.

■ 정부 차원의 연안 공공갈등 관리를 위한 제도적 장치 필요

연안은 공유재·공공재적 성격을 지닌 공간으로 공정한 공간이용과 자원배분의 문제와 연관된다. 따라서 연안을 대상으로 한 정책이나 사업이 관련 이해관계자가 이해할 만한 수준의 내용적 합리성과 절차적 정당성을 갖추지 않고 추진하게 되면 갈등이 심각한 수준으로 표출하게 된다. 그러나 정부가 갈등해결의 의지를 가지고 추진하게 된다면 대부분의 갈등은 해소될 가능성이 높다. 장항 국가산업단지 개발을 둘러싼 갈등이 해소될 수 있었던 중요한 이유는 정부가 정책조정시스템을 구축하고 이 체계 내에서 갈등을 관리했기 때문이다.

■ 연안 공공갈등 관리를 위한 기본 정책방향과 원칙 마련

연안 공공갈등의 유발요인과 유형 분석, 연안 공공갈등사례 분석과 의식

조사, 공공갈등의 여건 분석을 기초로 한 관리의 기본정책방향은 다음과 같다. ▷ 신뢰와 협력 등 사회적 자본 구축을 통한 갈등의 사전 예방 ▷ 연안정책과 사업 추진에 있어 절차적 정당성과 정책의 투명성 제고 ▷ 갈등해결의 공정성 확보 ▷ 합의형성을 위한 갈등 관리시스템 구축 등이 그것이다. 관리목표를 달성하는 데 견지해야 할 관리원칙은 갈등관리규정에 제시하고 있는 원칙과 우리나라 연안 공공갈등 관리의 여건을 고려할 때 ▷ 사전예방 원칙 ▷ 참여와 협력의 원칙 ▷ 공정한 편익배분의 원칙 ▷ 절차적 정당성의 원칙 ▷ 지속가능성의 원칙 5가지로 설정할 수 있다.

■ 연안 공공갈등 관리를 위한 3개 부문 8대 중점추진과제 제시

연안 공공갈등 관리 기본정책방향의 목표를 달성하고 우리나라 연안 보전・이용・개발활동을 공평하고 지속가능한 방식으로 이루기 위해 ▷ 연안관련정책의 절차적 정당성 확보 ▷ 실질적 지원제도 추진과 경제적 유인제도 마련 ▷ 연안 갈등 관리역량 강화와 지식・정보공유체계 구축 등 3가지 부문별 중점추진과제를 설정하였다. 연안 관련 정책의 절차적 정당성 확보 부문의 중점추진과제로 ▷ 연안 관련 정책의 갈등영향분석 실시 ▷ 연안관리심의회 기능 강화 및 연안 갈등 관리 부서 설치・운영 ▷ 연안정책단계별 이해관계자의 사전 의견수렴 기회 제도화를 제시하였다. 실질적 지원제도 추진과 경제적 유인제도 마련 부문의 중점추진과제로 ▷지역주민・주변지역 지원사업의 실질적 추진체계 마련 ▷ 생활보상의 적극적 활용 ▷ 개발권양도제의 도입・적용을 제시하였다. 연안 갈등 관리역량 강화와 지식・정보공유체계 구축 부문에서는 ▷사회자본 형성을 위한 지역 연안관리협의회 구성・운영 ▷ 연안 공동조사와 지식・정보 공유체계 마련을 제시하였다.

본 연구를 통해 연안 공공갈등 관리를 위해서는 연안에서 표출되고 있

는 갈등의 특성에 따른 유형을 분류하여 그 유형에 맞는 갈등 관리방식을 찾아내는 것이 중요하다는 것을 알 수 있었다. 또한 그동안 기능적·부문적으로 수행해 온 기존 연구와는 달리 통합관리 관점에서 갈등 관리 방안을 제시하였다는 데 큰 의미가 있다고 볼 수 있다.

그러나 본 연구는 다양한 갈등 관리방식 중 정부 차원의 갈등 관리방안에 치중함에 따라 시장접근방식의 갈등해결, 자치적 갈등해결에 대한 방안을 뚜렷이 제시하지 못했다. 이것은 향후 연안 공공갈등의 과제로 제시하고자 한다. 또한 본 연구에서는 연안 공공갈등의 주요 원인으로 이익의 불공정 배분을 제시하였지만, 정책방향 제시에서 이익의 불공정 배분을 해소할 만한 뚜렷한 방안을 제시하였다고 보기 어렵다. 이 부문은 개발이익의 산정, 개발이익의 적정한 배분 등과 연관되므로 향후 별도의 연구가 필요하리라 본다. 마지막으로 본 연구에서는 갈등 유형구분을 위한 갈등사례 수립을 기존 언론자료, 보고서 등에 의존하다 보니 모든 연안 공공갈등의 사례를 분석하기에는 한계가 있었다. 특히 연안·해양공간관리와 관련된 갈등에 초점을 두었기 때문에 현재 첨예한 대립상태를 보이고 있는 지방자치단체 관할구역의 경계설정 갈등, 수산 관련 갈등 등은 본 연구에서 다루지 못하였다.

본 연구는 연안관리분야에서 처음으로 시도된 갈등 관리에 관한 연구로 많은 오류와 한계가 있으리라 판단된다. 그러나 본 연구결과는 국가와 지역단위에서 발생하는 공공갈등을 체계적으로 관리할 수 있는 기본 틀을 제공하고 있으므로 향후 많은 활용이 있으리라 기대해 본다.

2. 정책제언

■ 연안관리 분야의 갈등영향분석 매뉴얼 마련

연안관리 정책에 바로 활용이 가능한 갈등영향분석의 매뉴얼을 개발하고 이를 제도화하는 것이 필요하다. 갈등영향분석은 정책 수립·이행과정 중에 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예측하고 발생한 갈등을 효과적으로 해결할 수 있는 단초를 제공해 줄 것으로 기대된다. 갈등영향분석의 매뉴얼은 갈등영향분석의 개요, 이해관계자의 면담 및 분석 요령, 갈등예방과 해결대책 제시요령 등으로 구성해 볼 수 있다.

우선 갈등영향분석의 개요 부문에서는 주관자와 분석자를 설정하되, 주관자는 연안관리정책을 수립하고 시행하는 행정기관의 장으로 명시하고 분석자는 전문성, 중립성과 신뢰성이 있는 정부출연연구기관이나 민간 연구기관, 기타 갈등 관리 경험이 있는 기관이나 단체가 적합할 것이다. 그리고 이 부문에서는 분석의 내용과 방법을 반드시 명시해야 한다. 분석의 주요 내용은 주요 이해관계자의 규명, 주요 갈등쟁점과 유발요인을 제시하고, 분석방법은 이해관계자 면담, 과학적 자료조사 등 갈등의 사안과 정도에 따라 여러 가지 방법을 병행해야 할 것이다. 다음으로 이해관계자 면담과 분석방법에서는 갈등을 주도하거나 갈등과 관련된 이해관계자를 선별하는 방안과 면담준비를 위한 질문지 등을 작성하는 요령과 이해관계자의 대화방법의 요령에 대한 내용을 담아야 할 것이다. 마지막으로 이해관계자의 면담을 통해 도출된 갈등쟁점과 이해관계자의 입장 등을 고려해 갈등을 예방하거나 해결할 수 있는 방안을 제시해야 한다.

| 표 6-1 | 연안관리 분야 갈등영향분석의 매뉴얼 내용

부문	주요내용	
갈등영향분석의 개요	주관자와 분석자	- 주관자 : 행정기관의 장 - 분석자 : 전문성, 중립성, 신뢰성이 확보된 제3자
	분석내용과 방법	- 분석내용 : 갈등쟁점과 원인, 이해관계자 선정방법 등 - 분석방법 : 이해관계자 면담, 사안에 따라 다양한 방법 제시
이해관계자 면담 및 분석방법	이해관계자 선별	- 직·간접 이해관계자 - 집단의 대표성이 확보된 이해관계자로 선정
	면담준비 및 요령	- 면담준비 : 질문지 구성(갈등발생배경과 주요쟁점, 이해관계자의 입장 등) - 면담요령 : 직접대면면담, 사안에 따라 전화나 이메일 등을 이용
갈등예방 및 해결방안		- 참여적 의사결정기법 및 대안적 분쟁해결방안 등 명시

■ 중앙연안관리위원회 구성과 갈등 관리 담당부서 설치

현재 연안관리법에서는 연안관리 관련 사항을 심의하기 위하여 국토해양부장관 소속 하에 중앙연안관리심의회를 두도록 되어 있다. 중앙연안관리심의회는 중앙정부 차원의 다양한 이해관계자들이 모여 서로의 이해관계, 목표, 가치 등을 토론하여 합의를 유도해 나갈 수 있는 연안관련 정책이나 사업에 대한 최고의 법정 의사결정기구라 할 수 있다. 따라서 연안 공공갈등 관리를 위해서 '중앙연안관리심의회'를 '중앙연안관리위원회(가칭)'로 확대할 필요가 있다. 동 위원회를 통해 갈등을 사전에 예방하는 기능보다는 갈등을 조정하고 중재해 줄 수 있는 기능을 활성화할 필요가 있다. 즉 개별 부처 간의 유기적 네트워크 구축을 통해 연안 공공갈등을 신속하면서 유효한 합의형성 절차를 통해 해결해 나갈 수 있어야 할 것이다.

동 위원회에서 갈등을 조정하기 위해서는 전문성과 객관성, 공정성을

확보해야 할 것이다. 이를 위해서는 다양한 분야의 전문가로 구성된 풀(pool)을 구성·운영하여 '중앙연안관리위원회(가칭)'의 결정을 과학적·기술적으로 지원할 수 있는 체계가 구축되어야 할 것이다. 또한 중립성을 유지하면서도 갈등 관리를 지원할 수 있는 연안갈등 관리 부서를 설치·운영하여 갈등 관련 법제도의 정비, 갈등영향분석 실시·지원, 실질적 갈등조정·운영, 지역 연안관리 민관 협력사업 지원 및 정보공유체계 구축, 지역 연안관리위원회 지원 등을 담당하도록 해야 할 것이다.

■ 지역 연안관리협의회 구성·운영

지역 연안관리 협의회는 인적 네트워크를 통해 효율적이고 지속가능한 연안관리정책을 스스로 제시하고 실천해 나가는 합의·실무기구이다. 이러한 지역협의회가 연안관리에 관한 실질적 권한을 행사하기 위해서는 지역협의회를 다양한 이해관계자로 구성하되, 이해관계자의 집단을 대표하는 리더들을 포함시키는 것이 중요하다. 지역 연안관리협의회를 통해 연안관리계획의 수립과 집행, 지역 구성원을 대상으로 한 연안관리 교육·홍보사업, 해양보전사업 등 실질적인 사업을 추진하도록 하여 지역사회의 자치역량을 제고하도록 해야 할 것이다. 이를 위해 정부에서는 연안관리 현안을 과학적·기술적으로 해결할 수 있는 기술을 개발하기 위한 재정적 지원을 지속적으로 해야 할 것이다. 또한 지방정부는 지역협의회가 안정적으로 운영될 수 있도록 운영여건을 법제도적·재정적으로 지원하며 연안관리와 관련된 정책을 수시로 받아들일 수 있도록 개방적인 자세를 취해야 할 것이다. 정부는 법제도적 장치의 마련을 통해 지역협의회가 실질적 권한을 발휘할 수 있도록 기반을 조성해야 하며, 지역협의회에서 제시된 정책제안을 쌍방향으로 교류할 수 있는 시스템을 구축해야 할 것이다.

| 표 6-2 | 지역 연안관리협의회(안)의 구성과 기능

구분	주요내용
위상	연안관리 정책결정과정에 실질적인 의견을 제시하거나 직접 연안관리계획의 수립·실천이 가능한 합의·실무기구
목적	지역의 이슈와 관리방법을 스스로 발굴하고 합의에 의해 이행
구성	지역적, 기관별 특성 등을 고려하여 각 집단의 대표성 있는 리더로 구성 - 중앙·지방공무원, 학계·연구원 소속 전문가, 각종 지역·시민단체, 지역주민, 어민단체, 기타 관련 기관
기능	- 연안관리계획에 관한 합의·조정 - 지역주민 대상 홍보·교육사업 추진 - 상향식의 연안관리 정책제안 - 민관산학 협력사업 추진
제도적 장치	- 지역연안관리협의회 구성과 운영에 관한 규정 마련

■ 편익의 분배 갈등 해소를 위한 경제적 유인제도 방안 마련

지역주민들은 공공개발사업 등이 시행되면 그에 따른 보상이 불합리하게 이루어지고 토지이용규제에 따른 재산권이 제약당할 것을 우려해 개발사업 자체를 반대하는 경향을 보이고 있다. 즉 개발이나 보전으로 인한 이익은 전 국민에게 돌아가지만 규제로 인한 손실은 해당 지역의 토지, 어업권 등 재산권을 소유하고 있는 자가 부담하게 되므로 이로 인한 공익과 사익 간의 갈등이 발생할 수 밖에 없다. 이와 같은 연안 공공갈등을 해소하기 위해서는 주민지원사업이나 생활보상방식을 적극적으로 활용하고 다양한 경제적 유인제도를 마련하는 것이 필요하다.

연안과 관련한 대표적 지원사업제도는 주로 환경기초시설 설치비용 지원 등과 같은 환경보전사업, 마을진입로와 같은 교통인프라 구축사업, 공중화장실과 같은 복리증진사업이 대부분이다. 지원사업제도의 취지를 살리기 위해서는 단편적으로 기초적인 환경·교통·편익 인프라를 설치하는 사업을 추진함과 동시에 지속적으로 지역주민의 소득 증대와 직·간접적으로

연관되거나 실질적으로 삶의 질을 개선시킬 수 있는 사업 등도 함께 추진되어야 할 것이다.

이를 위해서 지원사업제도는 정부, 자치단체, 지역주민, 전문가, 민간기업 등의 참여를 기반으로 한 협력 파트너십을 구축을 통해 지역주민과 지역사회에 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있는 지역개발전략과 연계하여 추진해야 할 것이다. 또한 지원사업과 관련한 지역 차원의 의사결정체계를 마련하여 공동으로 필요한 사업을 발굴해 내고 이를 추진할 수 있도록 제도적으로 보장해야 할 것이다. 이를 통해 지역 이해관계자는 지역의 현안문제를 함께 논의하고 결정할 수 있는 협력적 파트너십을 형성해 나감으로써 상호 이해와 책임을 공유할 수 있는 기회를 마련해야 한다.

그리고 지역주민이 생계를 지속적으로 이어갈 수 있는 생활보상의 범위와 내용을 확대하는 것이 필요하다. 기존의 금전보상만으로 종전과 같은 생활이 유지되기가 매우 어려울 것을 고려해, 대물적 보상차원을 벗어나 진정한 생활대책을 마련하기 위해서이다. 생활보상은 크게 이주대책과 생계대책으로 구분해 볼 수 있다. 이주대책은 종전과 같은 주거를 획득할 수 있는 보상으로서, 그 내용으로는 이주정착지의 조성과 분양, 이주정착금 지급, 주거이전비의 보상, 공영주택의 알선, 국민주택자금의 지원 등을 들 수 있다. 생계대책은 종전의 경제수준을 유지할 수 있도록 하는 것으로 생활비 보상, 상업·농업용지의 공급, 직업훈련, 고용알선 등을 들 수 있다.

현재 보호구역으로 지정된 지역 중 많은 지역이 사유지에 해당되어 강력한 토지이용규제가 가해지고 있다. 일부 지역을 제외하고는 보상이 없으며 사유권 제한에 따른 민원의 원인이 되고 있다. 외국에서는 토지소유권과 결부된 사유재산권의 행사에 대한 심각한 형평성의 문제에 대해 다양한 방법으로 해결방안을 제시하고 있다. 그 중 토지소유권과 개발권을 분리하여 이를 정부가 매입하거나 개발이 가능한 타 지역에 양도할 수 있도록 허용함으로써 개발과 보전의 조화를 유도하고 엄격한 토지이용규제로 인한

사유재산권 침해 문제를 해결할 수 있는 제도를 국내에 도입하여 적극 활용할 필요가 있다. 또한 자연자산으로서 보존가치가 있는 구역에 대해 국가 및 민간단체에서 매입을 위한 기금을 조성하여 적극적으로 토지를 매입하거나 아니면 자연환경보호를 위한 주민사업의 비용 지원, 사구보전 활동단체 및 사유지 기부자에 대한 세금혜택 등의 유인제도를 통해 보전할 수 있는 방법을 고려하여야 할 것이다.

■ 연안 공공갈등 교육프로그램 개발·운영

연안 공공갈등 교육프로그램의 목적은 연안관리를 담당하는 공무원들이 갈등상황에 현명하게 대처하거나 갈등 관리역량을 제고하기 위한 것이다. 중앙·지방 공무원은 갈등의 당사자이기도 하지만 갈등을 관리해 나가는 주체로 상충되는 다양한 이해관계를 아우를 수 있는 대안을 찾아내는 역량이 필요하다. 즉 공무원은 대화를 통해 갈등을 해결할 수 있어야 하며, 협상에 대한 승복을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 행정에 대한 법적 제소 증대, 정부재원의 감소, 개발사업에 대한 국민의 관심 증대, 개발계획의 복잡화 및 광역화 등에 따라 갈등발생의 빈도 및 강도가 증대되고 있는 추세이므로 공무원에게 갈등예방 및 분쟁해소에 대한 실질적인 교육훈련이 체계적으로 제공되어야 할 것이다.

현재 국토해양인재개발원에서는 '연안관리 및 공유수면의 이해과정'을 마련해 중앙·지방공무원을 대상으로 교육을 실시하고 있다. 주요 내용은 연안계획, 연안정비, 연안정보체계 구축, 공유수면 관리, 공유수면매립 등으로 구성되어 있다. 여기에 '연안 공공갈등 관리과정'을 추가적으로 포함시켜 공무원의 지속적인 교육이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

| Ⅲ 6-3 | 연안관리 분야 공무원 대상 '연안 공공갈등 관리' 교육내용

주제	강의내용	강의방법
갈등의 이해	- 갈등의 개념과 갈등예방의 필요성 - 갈등의 특성과 대응유형 - 갈등해결의 수단과 방법	강의 실습
갈등예방의 방법	- 갈등예방을 위한 방법 - 합의회의, 시나리오워크숍 등 참여적 의사결정기법 설명	강의 실습
갈등 분석	- 갈등영향분석의 목적 - 갈등영향분석의 방법 - 갈등영향분석 실습	강의 실습
의사소통 방법	- 효과적으로 듣기, 공감하기 등 방법 - 친밀감을 줄 수 있는 대화법 - 자기 주장 방법 실습 - 협상의 원칙과 방법 실습	강의 실습
연안 공공갈등의 유형	- 연안 공공갈등의 유형 - 연안 공공갈등발생 및 해소 사례 - 연안 공공갈등 해소방안 실습	강의 실습

참 고 문 헌

<국내 문헌>

강성철・문경주, “문화이론적 관점에서의 환경갈등 분석 : 위천공단조성과 명지대교건설 사례를 중심으로”, 「지방정부연구」, 제9권 제3호, 2005.

강윤호, “지방정부간 공유재갈등의 원인과 해결방안 - 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관학권 분쟁 사례 분석을 중심으로”, 「한국행정학보」, 제39권 제2호, 2005.

건설교통부, 「2008년도 골재수급계획」, 2007.

경제・인문사회연구회, 지역갈등의 현황 및 정책과제, 2005.

국무조정실, 「정책조정백서」, 2005.

_____, 「生生리포트 참여정부 정책갈등과 조정」, 2007.

국토해양부, 「공유수면매립지 실태조사 및 관리방안 연구」, 2007.

_____, 「연안관리제도 재편에 따른 관리기반 재정비 방안 연구」, 2008.

_____, 「함평만 환경보전해역 관리방안 연구」, 2008.

_____, 해양생태계의 보전관리 기본계획 수립 연구, 2008.

권영규, “갈등성격과 갈등 관리전략에 관한 연구 -청계천복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 제17권 제2호, 2006.

김경배, “한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구”, 「산업경제연구」, 제18권 제1호, 2005.

김길수, “폐기물처리시설의 성공적인 입지선정에 관한 연구 -전주시 광역소각장 건설사업을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 제14권 제4호, 2002.

김남철, “갈등 관리수단으로서의 공법상의 조정”, 「공법연구」, 제34집 제4호 제2권, 2006.

김도희, “지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등 유발요인에 관한 연구 -울산 원자력발전소입지갈등사례를 중심으로” 「한국정책학회보」, 제10권 제1호, 2001.

김명준, “카스텔(Castells)의 네트워크 사회(Network Society)론에 관한 커뮤니케이션학적 의미와 고찰”, 「한국언론학회」, 제51권 제2호, 2007.

김문조, “네트워크 사회의 이념적 기초와 실천 전략”, 「담론 201」, 제8권 제1호, 2004.

김서용, “환경갈등의 문화적 분석 -새만금 개발사업을 중심으로”, 「한국행정학보」, 제39권 제3호, 2005.

김석준 외, 「뉴 거버넌스 연구」, 서울 : 대영출판사, 2000.

김선희, “환경갈등 관리 특성 및 합의형성 수준 분석 : 서울외곽순환고속도로사업을 중심으로”, 「환경정책」, 제14권 제1호, 2006.

김선희・조진철・박형서, 「국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성 시스템 구축방안연구」, 국토연구원, 2005.

김유환, “공공갈등 관리를 위한 제도정비방향”, 「공법연구」, 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004.

김은희, “공유재 딜레마 극복을 위한 제도적인 장치 : 제도분석틀의 관점”, 한국거버넌스・광주전남지방자치학회 공동학술대회・정기총회 자료, 2006.

김인, “공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치”, 「지방행정연구」, 제2권 제1호, 1998.

김인철, “지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구 : 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 제8권 제3호, 1999.

김재광, “방사성폐기물관리시설 설치에 관한 법적 고찰”, 「공법연구」, 제29집 제2호, 2001.

김창수・양기용, “절차적 합리성의 성과와 함정 -환경갈등사례의 비교분석”, 「한국사회와 행정연구」, 제18권 제3호, 2007.

김태기, “갈등해결정책의 문제점과 개선방안 -공공갈등을 중심으로”, 「분쟁해결연구」, 제13권 제12호, 2005.

김현수・임도환, “문화재보전을 위한 개발권양도제(TDR) 적용방안”, 「도시행정정보」, 제20집 제2호, 2007.

김형태・한광석・김찬호, 「항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2006.

나태준, 「갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안」, 한국행정연구원, 2004.

_____, “공공사업 갈등사례 분석을 통한 해결기제의 모색”, 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」, 2005.

_____, 「정책 인식 프레이밍 접근방식에 따른 갈등의 분석」, 「한국정책과학회보」, 제10권 제4호, 2006.

남정호, “연안해양의 지속가능발전을 위한 갈등 관리 기본방향”, 「해양수산」, No. 246, 2005.

_____, “해양보호구역제도의 주요현안에 대한 형성적 고찰”, 「해양수산」, No. 259, 2006.

남정호・최지연・육근형・최희정, 「연안・해양보호구역 통합관리체제 구축방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2004.

노화준, 「정책학원론」, 서울 : 박영사, 2003.

녹색연합・환경소송센터, “골프장 국토를 집어 삼키다”, 2008.

대통령자문 정책기획위원회, 「공공갈등 관리시스템 구축」, 2008.

대통령자문 지속가능발전위원회, “장항갯벌 매립 논란 및 대안사업 추진”, 2008.

_____, “갈등 관리기본법 및 법・제도개선”, 「지속위자료집 2004-20」, 2004.

_____, “갈등 관리시스템 구축방안 연구보고서”, 「지속위자료집 2004-9」, 2004.

_____, “공공분쟁 및 갈등관련 및 법・제도개선 회의자료”, 「지속위자료집 2004-16」, 2004.

_____, “사회갈등, 어떻게 해결할 것인가?”, 「지속위자료집 2004-14c」, 2004.

_____, “사회통합을 위한 갈등 관리정책 워크숍”, 「지속위자료집 2004-17d」, 2004.

_____, 「공공갈등 관리의 이론과 기법」, 2005.

문태현, 「글로벌화와 공공정책」, 대명출판사, 2005.

문태훈, “보전과 개발을 둘러싼 중앙부서간 환경갈등 원인과 저감방안에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 제35권 제1호, 2001.

박경귀, “행정절차제도의 운영실태 분석과 개선방안”, 「한국행정학보」, 제33집 제3호, 1999.

박균성, “손실보상의 발전방향”, 「토지공법연구」, 제41집, 2008

박재환, 「사회갈등과 이데올로기」, 나남, 1992.

박재희, 「중앙행정부처의 갈등 관리방안」, 한국행정연구원, 2004.

박종화, “주민기피시설의 입지갈등과 중량적 합의”, 「대한국토도시계획학회지」, 제35권 제5호, 2000.

박중훈, 「갈등조정기구의 기능과 역할」, 한국행정연구원, 2003.

박태순, 「시흥지역 환경갈등 분석과 예방 및 해결 매뉴얼 작성을 위한 기초 연구」, 시흥환경기술개발센터, 2007.

박형서, 공공갈등 예방 및 관리시스템 구축을 위한 기초연구, 2005.

박홍엽, “공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법(안) 공청회 토론자료”, 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.

배득종, “공공재 이론의 적용 대상 확대”, 「한국행정학보」, 제38권 제4호, 2004, pp. 147~157.

서문기, “한국의 사회갈등 구조 연구 -갈등해결시스템을 모색하며”, 「한국사회학」, 제38집 제6호, 2004.

서문기・민승규・전영재・김선빈・강신겸・김현진, 「한국사회의 갈등구조에 대한 이해」, 삼성경제연구소, 2001.

서순탁, “도심생태계보전지역 보전수단으로서의 개발권양도제(TDR) 적용

가능성 분석", 「도시행정학보」, Vol.18 No.2, 2005.
소진광, "사회적 자본의 측정지표에 관한 연구", 「한국지역개발학회지」, 제16권 제1호, 2004.
신기현・임성진・김수관, "새만금사업과 지역사회 거버넌스", 「정치정보연구」, 제9권 제2호, 2006.
안동기, "NIMBY의 개념적 재구성: 환경문제의 발생과 정치적 동원화 과정", 「한국지방자치학회보」, 제12권 제4호, 2000.
오석홍・김영평 편저, 「정책학의 주요이론」, 법문사, 2000.
유광민, "태안 관광레저형 기업도시 추진과정의 갈등 분석", 한양대 국제관광대학원 석사학위논문, 2008.
유재원・소순창, "정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?", 「한국행정학보」, 제39권 제1호, 2005.
윤용희, "국민화합을 위한 지역간 갈등해소", 「정치정보연구」, 제1권 제2호, 1998.
윤종설, 「정책결정과정에서의 갈등 관리체제 구축방안-Governance 관점의 정책사례 분석을 중심으로-」, 한국행정연구원, 2007.
이명석, "공유재 문제의 자치적 해결 가능성", 「한국행정학보」, 제29권 제4호, 1992.
_____, "정책분석에서의 게임이론의 활용 : 제도분석틀의 관점", 「한국행정학보」, 제30권 제2호, 1996.
_____ "거버넌스의 개념화 : '사회적 조정'으로서의 거버넌스", 「한국행정학보」, 제36권 제4호, 2002.
_____, "네트워크사회의 정책학 -Lasswell 패러다임과 신제도주의를 중심으로", 「정책분석평가학회보」, 제16권 제1호, 2006.
이명석・E. 오스트롬・J. 워커, "제도, 이질성, 신뢰 그리고 사회적 딜레마 상황에서의 협동 가능성", 「한국행정학보」, 제38권 제1호, 2004.
이선우, "타율을 넘어 자율로, 혼돈에서 문화로", 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.

이수장, “기필시설입지선정에 있어 합의형성방안 : 방사성폐기물처분장에 주목 하면서”, 「한국지방자치학회보」, 제13집 제3호, 2001.

이승민, “새만금 간척사업을 둘러싼 담론변화와 갈등구조 분석”, 「환경사회학연구 ECO」, 통권 4호, 2003.

이은진, “정책결정과정에서 본 개발 후견네트워크: 마산 신포매립지 고층아파트 건립의 사례”, 「환경사회학연구 ECO」, 통권 8호, 2005.

이창희 외, 「지속가능한 하구역 관리방안 I」, 한국환경정책・평가연구원, 2004.

이호영・서문기・이건・이준응・이항우・정필주, 「사회적 합의수준 제고 방안」, 정보통신정책연구원, 2006.

장명학, “하버마스의 공론장 이론과 토의 민주주의”, 「한국정치연구」, 제12집 제2호, 2003.

정건화, “사회갈등과 사회과학적 갈등 분석”, 「동향과 전망」, 제71호, 2007.

정광정, “재산권 침해에 대한 손실보상 여부에 관한 연구”, 「법학연구」, 제29호, 2008.

정규호, “환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제 -시화지역과 굴포천유역 ‘지속가능발전협의회’의 경험”, 「동향과 전망」, 통권 71호, 2007.

정다운, “참여를 통한 사회갈등의 해결 : 미국의 갈등해결 NGO 비교사례연구”, 「시민사회와 NGO」, 제4권 제2호, 2006.

조동오・장학봉, 「바다모래수급실태 및 관리방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2003.

조명래, “지방자치시대의 지역갈등 -지역이기주의 올바른 이해를 위해”, 「한국지역사회발전학회지」, 제21권 제1호, 1996.

_____, “국책사업을 둘러싼 환경갈등의 원인과 구조”, 「환경사회학연구 ECO」, 통권 5호, 2003.

조영숙, “공공기관 갈등 관리 기본법 제정에 대한 의견”, 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.

조현석, “공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법(안) 공청회 토론자료”, 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.
주성수, 「공공정책 거버넌스」, 한양대학교 출판부, 2003.
_____, “시민참여, 자치권능, 심의민주주의제도 -정책갈등 해결방안의 탐색”, 「경제와 사회」, 제63호, 2004.
주재복, 「지역갈등의 현황과 정책과제」, 경제・인문사회연구회, 2005.
최봉기, 「정책학」, 박영사, 2004.
최재송・이명성・배인명, “공유재 문제의 자치적 해결 : 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로”, 「한국행정연구」, 제10권 제2호, 2007.
최지연, 신두리, “해안사구를 둘러싼 갈등 분석”, 「해양수산」, 통권 제246호, 2005.
최환용, 「주변지역 지원 및 주민지원사업 법제정비방안 연구」, 2007.
최흥석 외, 「공유재와 갈등 관리」, 박영사, 2004.
코서 저, 박재환 역, 「갈등의 사회적 기능」, 한길사, 1982.
태안군, 「태안군 연안관리지역계획(안) 중간보고서(미발간자료)」, 2008.
하승창, “공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법(안) 공청회 토론자료”, 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.
하혜영, 「공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구」, 서울대학교 행정학과 정책학전공 박사학위논문, 2006.
_____, “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석”, 「한국행정학보」, 제41권 제3호, 2007.
_____, “정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석”, 「행정논총」, 제45권 2호, 2007.
한국행정연구원, 「혐오시설 입지선정을 둘러싼 갈등 관리방안」, 한국행정연구원 정책포럼, 한국행정연구원, 1994.
한귀현, 「행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2004.
한규설, “어업갈등의 관리와 해소”, 「수산연구」, 제26호, 2007.

한승준, “신거버넌스 논의의 이론적・실제적 한계에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 제41권 제3호, 2007.

해양수산부, 「연안역 통합관리체제 구축을 위한 조사연구 최종보고서 : 서해안 실태조사와 국내외 제도분석」, 1996.

_____, 「환경관리해역 환경개선연구」, 2002.

_____, 「갯벌 생태계조사 및 지속가능한 이용방안 연구」, 2003.

_____, 「연안실태에 관한 기초조사 -서해안 연안실태조사」, 2003.

_____, 「연안실태에 관한 기초조사 -남・동해안 연안실태조사」, 2004.

_____, 「가로림만 연안관리지역계획」, 2006.

_____, 「연안관리제도 개선 연구」, 2007.

_____, 「연안오염총량관리 기본계획 수립연구(I)」, 2007.

허정균, “사람・자연 다 죽이는 장항산단 중단하라”,「환경과 생명」, 봄호, 2007.

홍성만, “수자원이용을 둘러싼 정책갈등의 조정과 협력 : 용담댐 물꼬분쟁 사례를 중심으로”, 2005.

홍성만・주경일・주재복, “공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석 -용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD frame-work)의 적용을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 제13권, 2004.

환경운동연합 외, “장항국가산단조성을 위한 서천갯벌매립반대 환경운동연합 전국사무국장 및 지역 어민 기자회견 자료”, 2006.

황해봉, “행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도(Ⅰ)”, 「법제」, 통권 제571호, 2005.

http://eulpaso.egloos.com/1821978 : 개인블로그

http://www.bdi.re.kr/ : 부산발전연구원 홈페이지

http://www.gnnews.co.kr/ : 경남일보 홈페이지

http://www.idomin.com/ : 경남도민일보

http://www.moleg.go.kr/ : 법제처

<해외 문헌>

Andrew, J. S., “Making or Breaking Alternative Dispute Resolution? Factors Influencing Its Success in Waste Management Conflicts”, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 21 No. 1, 2001.

Andrew, S., "Examining the Claims of Environmental ADR", *Journal of Planning Education and Research*, No. 21, 2001.

Bernal, P. and Biliana Cicin-Sain, "Ensuring the Sustainable Development of Oceans and Coasts", The Global Conference on Oceans and Coasts at Rio+10 Held at UNESCO, Paries, December 3-7, 2001.

Blatter, J., "Beyond Hierarchies and Networks : Institutional Logics and Changes in Transboundary Spaces", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 16 No. 4, 2002.

Buckle, L. G. & S. R. Thomas-Buckle, "Placing environmental mediation in context : lessons from `failed' mediations", *Environmental Impact Assess Review*, Vol. 6 No. 1, 1986.

Campbell, J. C., "Policy Conflict and Its Resolution within the Governmental System", In Ellis S. Krauss, Thomas P. Rohlen, & Patricia G. Steinhoff, eds., *Conflict in Japan*, Honolulu : University of Hawaii Press, 1984.

Carpenter, S. L. and W. J. D. Kennedy, "Environment Conflict Management : New Ways to Solve Problems", *Mountain Research and Development*, Vol. 1 No. 1, 1981.

Cicin-Sain, Biliana and Robert W. Knecht, *Integrated Coastal and Ocean Management*, 1998.

Cicin-Sain, Biliana and A. Tiddens, “Private and public approaches to solving oil/fishing conflicts offshore California”, *Ocean & Shoreline Management*, No. 12, 1989.

Cleveland, D., *The Economics of Nature and the Nature of Economics*, Edward Elgar, 2001.

Coase, R., "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economic*, vol 3, 1960.

Commonwealth of Australia, *Australia's Oceans Policy*, 1998.

Coser, L., 박재환 역, 「갈등의 사회적 기능」, 한길사, 1982.

Department of the Environment and Heritage of Australia Government, *A Guide to the Integrated Marine and Coastal Regionalisation of Australia*, 2006.

Deutsch, Merton, *The Resolution of Conflict : Constructive and Destructive Process*, New Haven : Yale University Press, 1973.

Drake, S. F., "Working from the Bottom Up : Combining Traditional and Non-traditional Methodologies to Resolve Environmental Conflict", Foster Environmental Stewardship and Produce a Sustainable Watermen Community on Tangier Island, VA, Proceedings of the July 1999 Coastal Zone Management Conference, 1999.

Dubois, R., and E. L. Towle, "Coral Harvesting and Sand Mining Management Practices. In Coastal resources management : development case studies", *Coastal Management Publication*, No. 3, NPS/AID series, Washington DC : U.S. National Park Service and U.S. Agency for International Development, 1985.

Dubois, R., L. Berry, and R. Ford, "Catchment land use and its implications for coastal resources conservation. In Coastal resources management : development case studies", *Coastal Management Publication*, No. 3, NPS/AID series, Washington DC : U.S. National Park Service and U.S. Agency for International Development, 1985.

Duzert, Yann, The Use of the Matrix of Complex Negotiations in the Context of Reforms in Brazil, Comparative Studies in Public Conflict Resolution. KDI School of Public Policy and Management, 2005.

Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy(5th ed.)*, Engle Wood Cliff, NJ : Prentice-Hall, 1984.

Englander, E., J. Feldman, and M. Hershman, "Coastal zone problems : A basis for evaluation", *Coastal Zone Management Journal*, Vol. 3 No. 3, 1977.

Fidelman, Redro I. J., R. John Morrison and Ron J. West, "Development of watershed management in new south wales, Australia : A coastal perspective", Proceedings of the 14th Biennial Coastal Zone Conference New Orleans, Louisiana, July 17-21, 2005.

Fischer, F. and J. Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, 1993.

Folberg, Jay and Alison Taylor, *Mediation : A Comprehensive Guide to Resolving Conflicts without Litigation*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1986.

Foster, Elizabeth G., Marcus Haward, "Integrated Management Councils A Conceptual Model for Ocean Policy Conflict Management in Australia", *Ocean & Coastal Management*, Vol. 46, 2003.

Giordano, M., "The Geography of the Commons : The Role of Scale and Space", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 93 No. 2, 2003.

Harbottle, M., "The Strategy of Third Party Intervention in Conflict Resolution", *International Journal*, Vol. 35, 1979.

Hardin, G., "The Tragedy of Commons", *Science*, Vol. 162, 1968.

Innes, J. E., and D. E. Booher, "Consensus Building and Complex Adaptive Systems", *Journal of the American Planning Association,* Vol. 65 No. 4, 1999.

James, E. Anderson, *Public Policy Making: An Introduction*, 3rd ed. Boston : Houghton Miffin Company, 1983.

Jenkins, William I., *Political Analysis : A Political and Organizational Perspective*, London : Maritin Roberton, 1978.

Kagan, R. A., "The Dredging Dilemma : Economic Development and Environmental Protection in Oakland Harbor", *Coastal Management*, Vol. 19 No. 3, 1991.

Kidlow, J., "The Roots and Context of the Coastal Zone Movement", *Coastal Management*, Vol. 25 No. 3, 1997.

Lan, Zhiyong, "A Conflict Resolution Approach to Public Administration", Public Administration Review, Vol. 57 No. 1, 1997.

Lempereur, Alain, Towards a Negotiating State in France? Sixty Years of Evolution of Public Negotiation and Dispute Resolution, Comparative Studies in Public Conflict Resolution. KDI School of Public Policy and Management, 2005.

Mejone, G., *Evidence, Argument and Persuasion in Policy Process*, New Haven : Yale University Press, 1989.

Minnery, John R., *Conflict Management in Urban Planning*, Vermont : Gower Publishing Company, 1985.

Moore, W., *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

National Oceans Office of Australia Government, *South-east Regional Marine Plan*, 2004.

Newton, Kenneth, "Conflict Avoidance and Conflict Suppression : The Case of Urban Politics in the United States", *Urbanization and Conflict in Market Societies*, London : Methuen & Co. Ltd., 1978.

Ostrom, E., "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, Vol. 48, 1986.

_____, "Coping with Tragedies of the Commons", *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, 1999.

_____, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990.

Ostrom, E., J. Burger, C. Field, R. Norgaard, D. Policansky, "Revisiting the Commons : Local Lessons, Global Challenges", *Science*, Vol. 284, 1999.

Ostrom, E., J. Walker, R. Gardner, "Covenants With and Without a Sword : Self-Governance Is Possible", *The American Political Science Review*, Vol. 86 No. 2, 1992.

Peters, B. G. and J. Pierre, *Governance, Politics and the State*, London : Macmillan Press Ltd, 2000.

Pondy, Louise R., "Varities of Organizational Conflict : Concepts and Models", *Administrative Science Quarterly*, 1969.

Qurik, Paul J., "The Cooperative Resolution of Policy Conflict", *American Political Science Review*, Vol. 83 No. 3, 1989.

Rangarajan, L. N., *The Limitation of Conflict : A Theory of Bargaining and Negotiation*, New York : St. Martin's Press, 1985.

Richardson, D. and M. Smith, *Governance and Public Policy in UK*, New York : Oxford University Press, 2002.

Rijsberman, F., *Conflict Management and Consensus Building for Integrated Coastal Management in Latin America and the Caribbean*, Awaiting publication, 2000.

Rothwell, Donald R., “The Legal Framework for Ocean and Coastal Management in Australia”, *Ocean & Coastal Management*, Vol. 33, 1996.

Rudd, Murray A., "An Institutional Framework for Designing and Monitoring Ecosystem-based Fisheries Management Policy Experiments", *Ecological Economics*, Vol. 48, 2004.

Scharpf, F., *Games Real Actors Play : Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, 1997.

Sorensen, J. “National and International Efforts at Integrated Coastal Management Definitions, Achievements, and Lessons”, *Coastal Management*, Vol. 25, 1997.

Sorensen, J. C., "A Framework for Identification & Control of Resource Degradation in the Multiple Use of the Coastal Zone", Masters Thesis, Department of Landscape Architecture, Berkeley, CA, 1971.

Sorensen, J. C., and S. T. McCreary, *Coasts : Institutional Arrangements for Managing Coastal Resources and Environments*, Renewable Resources Information Series, Coastal Management Publication No. 1, Narragansett,

RI : Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1990.

Susskind, L., S. McKearnan, and Thomas-Larmer J.(eds.), *The Consensus Building Handbook : A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Thousand Oaks, CA : Sage, 1999.

Susskind, Lawrence E., Overview of Development in Public Participation, in Public Participation in Environmental Decisionmaking(edited by ABA Standing Committee on Environmental Law), 1994.

Thia-Eng, Chua, *The Dynamics of Integrated Coastal Management*, PEMSEA, 2006.

Turner, J., 김진균 외 역, 「사회학이론의 구조」, 한길사, 1989.

Warner, Michael, "Conflict Management in Community-based Natural Resource Projects : Experiences from Fiji and Papua New Guinea", Overseas Development Institute, 2000.

Weggins, S. and G. Libecap, "Oil Field Utilization : Contractual Failure in the Presence of Imperfect Information", *American Economic Review*, Vol. 75, 1985.

Weinstein, Allan., *Searbook - A Case Study of Environmental Conflict*, M.I.T. Laboratory of Architecture and Planning, 1979.

White, Ian, Mike Melville, Ben Macdonald, Robert Quirk, Robert Hawken, Mark Tunks, Don Buckley, Rick Beattie, John Williams and Lance Heath, "From Conflicts to Wise Practice Agreement and National Strategy : Cooperative Learning and Coastal Stewardship in Estuarine Floodplain Management, Tweed River, Eastern Australia", *Journal of Cleaner Production*, No. 15, 2007.

Zijst, Hans Van, "Environmental Conflict Resolution in the Netherlands : Practices, Trends and Lessons Learned, Comparative Studies in Public Conflict Resolution, KDI School of Public Policy and Management, 2005.

부록 1 : 국내외의 갈등 관리 법제도 분석

고려대학교 정부학연구소 선임연구원 박 홍 엽

선진화된 국가일수록 공공갈등을 효과적이고 효율적으로 관리할 수 있는 법과 제도가 발달되어 있다. 미국의 경우에는 '행정분쟁해결법'과 '협상에의한규칙제정법'을 근간으로 다양한 갈등 관리제도가 발달되어 있고, 독일의 경우에는 계획확정절차와 같이 정부가 공공사업을 진행하기 이전에 주민들이 사전에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련해 놓고 있다.

우리나라의 경우, 아직도 갈등 관리 관련 법적 근거를 마련하지 못하고 단지 중앙정부 차원에서 대통령령으로 '갈등관리규정'을 제정해 시행하고 있다. 그러나 그 규정 또한 제대로 지켜지지 않고 있어 유명무실하다는 비판을 받고 있다. 우리나라도 선진국으로 진입하면서 지속적이며 안정적인 국가발전을 도모하기 위해서는 갈등 관리제도를 효율적으로 구축하고 제대로 작동시킬 필요가 있다.

우리나라에서 갈등 관리제도를 효과적으로 구축하기 위해 먼저 미국, 독일, 네덜란드, 일본 등 외국의 갈등 관리제도를 살펴본 후 그러한 제도들이 우리나라의 갈등 관리제도에 어떠한 시사점을 미치는지를 중점적으로 살펴본다.

1. 외국의 갈등 관리 법제도

1) 미국의 갈등 관리 법제도[1)]

(1) 갈등 관리 법제도

미국의 대표적인 갈등해결관련법은 1990년 제정되어[2)] 1996년 다시 입법화된 '행정분쟁해결법'(The Administrative Dispute Resolution Act of 1996)과 '협상에 의한 규칙제정법'(The Negotiated Rulemaking Act of 1996)이다. 두 법 모두 분쟁해결을 위한 행정절차를 규정해 놓은 법이지만 적용에 있어서는 차이가 있다. 행정분쟁해결법은 많은 비용과 긴 기간이 소요되고 합의에 의한 해결가능성도 적은 법정소송 대신 저렴하고 신속하게 분쟁을 해결할 수 있는 방식 채택과 관련된 것인 반면 협상에 의한 규칙제정법은 규칙제정과 관련해 이해당사자 간의 합의형성을 중시한다.

① 행정분쟁해결법

행정분쟁해결법은 연방정부기관으로 하여금 종래의 많은 비용이 소요되고 대결지향적인 분쟁해결방식을 지양하고 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution) 기법 사용을 의무화한 법으로, 각 기관의 고위관료를 분쟁해결전문가(Dispute Resolution Specialist)로 임명하고 화해(conciliation), 조정(mediation), 합의촉진(facilitation), 사실확인(fact-finding) 등의 ADR 방식을 적극 활용할 것을 규정하고 있다.[3)] 아울러 분쟁해결전문가를 포함한 다른 관료들에게 정규적인 훈련프로그램을 마련해 협상, 조정, 중재를 비롯한

---

1) 박홍엽, 「국내외 갈등관련 법·제도 분석과 효율적인 운영방안」, 경제인문사회연구회, 2005, pp. 38~50 참조.

2) 일몰(sunset)규정에 의해 1995년 말에 효력종료(expiration)되었으나 1996년 일부 조항이 수정되면서 영구적인 법으로 재입법화 됐다.

3) THE DON ADR PROGRAM : THE ADMINISTRATIVE DISPUTE RESOLUTION ACT OF 1996. http://adr.navy.mil.

ADR 기법을 교육시킬 것도 명문화하고 있다. 특히 다음과 같은 경우에 적극적으로 ADR의 활용 여부를 검토해야 한다고 규정하고 있다(Sec. 3).

가) 공식적・비공식적 판결(formal and informal adjudications)

나) 규칙제정(rulemakings)

다) 법집행 조치(enforcement actions)

라) 면허 혹은 허가의 발부와 취소(issuing and revoking licenses or permits)

마) 계약관리(contract administration)

바) 해당 기관이 제기하거나 혹은 해당기관을 상대로 한 소송(litigation brought by or against the agency)

사) 해당 기관의 다른 조치들(other agency actions)

② 협상에 의한 규칙제정법(The Negotiated Rulemaking Act of 1996)

협상에 의한 규칙제정법은 정부가 규제관련 규칙을 최종적인 제안 형태로 만들기 이전에 그 규칙에 의해 영향 받을 것으로 예상되는 이해당사자들을 참여시킨 가운데 합의를 형성하려는 자발적인 과정에 관한 법이다.[4] 정부도 이해당사자 가운데 하나로서 참여하게 되지만 협상에 의한 규칙제정위원회의 구성과 공지, 이해관계자로부터의 위원회 참여 신청, 위원회 운영 및 종결 등과 관련된 제반 행정사항에 대한 지원조치를 담당한다. 비록 협상에 의한 규칙제정 절차가 종래의 절차에 비해 비용이 더 많이 소요되고 시간이 더 오래 걸릴 뿐만 아니라 해당 관료가 긴밀하게 협의하고 이견을 해결하는 과정에서 어려움도 있겠지만 그러한 합의형성 절차를 거쳐 마련된 규칙은 보다 분명(clear)하고 정확(accurate)하며, 구체적(specific)이어서 이해당사자로부터 반발이 적고 소송이 제기될 가능성이 현저히 낮아지며 규칙에 대한 순응도도 높아진다는 장점이 있다.

---

4) U.S. Department of Labor. March 18. 2005. "Overview of Negotiated Rulemaking" (http://www.dol.gov/asp/programs/negreg/negbrief.htm).

다음과 같은 협상에 의한 규칙제정법의 입법목적(§561)을 보면 갈등 관리의 예방이 왜 필요한지를 분명히 알 수 있다.

가) 행정절차법이 제정된 이후 정부규제는 상당히 증가하고 있다.

나) 정부기관의 규칙제정절차를 보면 그 규칙에 의해 영향 받는 이해당사자들이 상호 만날 수 없거나 의사소통을 할 수 없는 경우가 많고, 이해관계가 상충되거나 적대적인 입장(antagonistic positions)에 있는 이해당사자들은 정부기관의 규칙에 반대해 비용이 많이 소용되고 시간이 많이 걸리는 소송을 제기하는 경우가 많다.

다) 비우호적인 규칙제정(adversarial rulemaking) 과정에서는 그 규칙에 의해 영향을 받는 이해당사자나 일반 시민이 대면협상(face-to-face negotiation)과 협력을 통해 합의를 이끌어낼 수 있는 기회를 갖지 못하는 경우가 많고, 아울러 정보공유, 지식, 전문성, 이해당사자가 갖고 있는 기술적 능력 등을 활용하지 못하는 경우가 많다.

라) 협상에 의한 규칙제정(negotiated rulemaking)에서는 그 규칙에 의해 영향 받는 이해당사자가 참여해 규칙을 만들어내기 때문에 비우호적인 규칙제정(adversarial rulemaking)에 비해 상당한 이점이 있다.

마) 협상에 의한 규칙제정은 규칙에 대한 수용성(acceptability)을 높이고 규칙의 내용을 개선시킬 수 있을 뿐만 아니라 규칙에 의해 영향 받는 이해당사자의 법집행에 대한 반발과 법정소송을 줄일 수 있다. 아울러 최종 규칙으로 확정되기까지의 시간을 단축할 수 있다.

바) 협상에 의한 규칙제정 위원회(negotiated rulemaking committees)를 구성할 권한은 정부기관에 있다. 그런데 일부 정부기관에서는 협의에 의한 규칙제정을 성공적으로 활용하는 반면 다른 정부기관에서는 폭넓게 활용하지 못하고 있는데 그 이유를 살펴보면 그 절차에 익숙하지 않기 때문이기도 하고 그러한 규칙제정의 권한에 대해 확신을 갖지 못하기 때문이다.

(2) 미국의 갈등 관리기구

미국의 경우 대통령이 직접 나서서 범정부적으로 갈등 관리를 체계적으로 실시할 수 있는 기구의 구성을 지시하고 각 연방부처가 적극적으로 참여하는 기구를 만들었다. 각 주에서도 주정부 차원에서의 갈등 관리기구를 구성해 정책수립 및 집행과 관련된 정책갈등을 효과적이고 효율적으로 관리하려는 움직임을 더욱 활발히 하고 있다.

① 정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무단(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)

1996년도의 행정분쟁해결법은 분쟁해결에 있어 ADR이 점차 더 중요해질 것임을 인식하고서 연방정부기관 내에서의 협력과 ADR에 관한 정보 공유의 필요성을 강조했다. 또한 행정분쟁해결법은 대통령으로 하여금 각 연방정부기관의 ADR 활용 노력을 조정하기 위해 범정부적 분쟁해결기구를 둘 것을 명시했다.[5] 이 같은 법적인 취지에 따라 1998년 5월 1일 클린턴 대통령은 각 부처의 장관 및 기관장에게 보내는 비망록(Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies)을 통해 “대안적 분쟁해결 수단 및 협상에 의한 규칙제정을 정부기관이 더욱 많이 활용하도록 촉진시키고 격려하기 위해 정부기관 간 위원회를 지정(Designation of Interagency Committees)”한다고 알리면서 “정부기관 간 대안적 갈등해결 실무그룹”의 구성과 각 기관의 적극적인 참여를 지시했다.[6] 또한 “연방정부가 보다 효율적이고 효과적으로 운영되고, 분쟁예방 및 회피(prevention and avoidance of disputes)를 포함해 가능한 한 분쟁과 쟁점을 합의적인 방법을 통해 해결(consensual resolution)할 수 있도록 연방 기관들은 다음과 같은 조치를 취해야 한다.”고 언급했다.

---

5) Sec. 3(a)(1)
6) http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/direct/memos/disputre.html

- 조정(mediation), 중재(arbitration), 초기 중립 평가(early neutral evaluation), 기관 고충조사처리(agency ombuds), 그리고 다른 대안적 분쟁해결 기법을 보다 많이 활용하는 것을 촉진한다.
- 협의에 의한 규칙제정을 보다 많이 활용할 것을 촉진한다.

클린턴 대통령은 비망록에서 "정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무단"(이하 실무단)의 운영책임을 검찰총장(Attorney General)에게 맡기고[7] 다음과 같은 분야에서 기관 간 조정을 촉진, 격려, 제공하기 위한 것임을 분명히 밝히고 있다.

- 대안적 분쟁해결 수단의 채택과 관련된 프로그램의 개발
- 대안적 분쟁해결 수단을 언제 어떻게 활용할지를 결정해야 하는 임무를 맡은 정부기관 인사의 훈련
- 중립인(neutrals)의 서비스를 조속히 받을 수 있는 절차의 개발
- 대안적 분쟁해결수단의 채택에 따른 편익을 분명히 하기 위한 기록보존실무단은 정기적으로 관리예산처장(Director of the Office of Management and Budget)을 통해 대통령에게 보고서를 제출해야 하고 현재는 ADR운영위원회(ADR Steering Committee), ADR자문회의(ADR Council), 그리고 실무단부문(Working Group Sections)으로 나뉘어 운영되고 있다. 현재는 4개 부문이 있고 각 부처는 최소한 1개 부문 이상에 참여하고 있다.
- 작업현장 부문(the Workplace Section)
- 계약 및 조달 부문(the Contracts and Procurement Section)
- 법집행 부문(the Civil Enforcement Section)
- 정부에 대한 청구 부문(the Claims Against Government Section)

실무단이 대통령에게 제출한 보고서에 따르면 정부기관이 ADR을 채

7) 법무부는 Office of Dispute Resolution을 구성해 Working Group을 운영하고 있다.

택한 결과 다음과 같은 10가지의 편익이 발생했다고 언급하고 있다.[8)]

- 고충(complaints)처리가 빨라지고 조기에 해결되고 있다.
- 소송 및 다른 비용 규모가 적어지고 있다.
- 이해당사자 상호간의 의사소통으로 고충제기가 적어진다.
- 이해당사자들은 문제해결 과정과 결과에 보다 많이 만족해한다.
- 계약자 및 다른 외부 당사자들과의 관계가 개선되었다.
- 그런 절차의 채택으로 보다 창의적인 해법이 제시되고 있다.
- 내부적인 사기(morale)도 개선되었다.
- 이직률(turnover)이 낮아졌다.
- 이해당사자가 타결안(settlement agreement)에 보다 잘 순응한다.
- 생산성이 개선되었다.

② 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)

미국 법무부의 분쟁해결실은 법무부의 ADR 활용을 조정하고 ADR 정책을 총괄하는 역할을 한다. 또한 ADR에 관한 교육훈련기능, 어떤 사건들에 분쟁해결 기법을 적용하는 것이 바람직한지를 변호사들에게 알려주고 지원하는 기능, 조정자 및 중재자 명부관리기능 등도 수행하고 있다. 그리고 대통령의 지시로 구성되어 검찰총장이 책임을 맡고 있는 정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무단을 조정하면서 연방정부기관의 ADR 활용을 관장하고 정기적으로 대통령에게 각 정부기관의 ADR 활용 실적 및 현황을 보고하고 있다. 다음은 미국 법무부 분쟁해결실이 밝히고 있는 대안적 분쟁해결 실적이다. 1995년 이후 ADR을 활용한 실적이 증가하고 있음을 알 수 있다.

---

8) Interagency ADR Working Group, May 8, 2000. "Report to the President on the Interagency ADR Working Group".

| 부록표 1-1 | ADR 활용 실적(미국 법무부)[9]

구 분	완료된 ADR 절차							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
시민본부	60	90	85	94	116	245	170	269
시민권본부	121	97	86	153	213	249	240	229
환경 및 자연자원본부	45	23	112	103	99	121	200	129
세금본부	14	131	85	94	120	142	125	101
미국검사행정실	269	890	1211	1356	2114	2058	2000	2138
총계	509	1231	1579	1805	2662	2815	2735	2866

③ 갈등예방·해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center : CPRC)

미국 농림부와 환경보호청의 ADR을 이용한 갈등 관리(conflict management) 기구이다. 미국 농림부의 CPRC는 갈등 관리에 대해 “갈등을 분별 있고(sensible), 공정하며(fair), 효율적인(efficient) 방식으로 파악하고 처리하는 절차”로 정의하면서 “갈등은 효과적인 의사소통, 문제해결, 그리고 이해관계에 초점을 맞춘 협상과 같은 기술을 개발, 사용함으로써 충분히 관리될 수 있다”고 밝히고 있다.[10] 아울러 갈등 관리의 중요한 요소가 ADR을 효과적으로 활용하는 것이라고 언급한다. 다음과 같은 경우에 ADR을 활용하는 것이 바람직하다고 밝히고 있다.

- 관계가 지속될 필요가 있을 때
- 의사소통에 어려움이 있고 중립적인 제3자의 개입이 도움이 된다고 판단될 때
- 제3자의 개입으로 상황이 달라질 수 있을 때
- 이해당사자 간 차이점을 적극적으로 해결하고자 할 때

9) http://www.usdoj.gov/odr/statistics.htm
10) http://usda.gov/cr/CPRC/understand.htm

· 비밀유지가 중요할 때
· 결과를 통제하고 싶을 때
· 시간요소가 중요할 때

미국 환경보호청은 CPRC에 대해 “합의형성, 갈등예방, ADR을 위한 주요 자원”이라 할 만큼 그 기능을 중시하고 있다. 특히 오랜 갈등 관리 경험을 바탕으로 위에서 언급한 기법들을 활용했을 때 다음과 같은 이점이 있다고 설명한다.[11)]

· 쟁점의 빠른 해결
· 보다 창의적이고 만족스러우며 지속적인 해결안 도출
· 거래비용 절감
· 효과적인 관계 개선
· 정부기관 프로그램에 관한 이해관계자의 지원 증대

CPRC에서는 갈등예방 및 해결에 필요한 교육훈련을 실시하고 유자격 조정자 및 중재자 명부(roster)를 갖추고 적합한 사람을 상황에 따라 추천하는 등 갈등 관리에 필요한 활동을 지원한다.

④ 미국환경분쟁해결원(U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution)

환경정책 및 갈등해결법(Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1988 P.L. 105-156)을 근거로 설치된 연방 환경 분쟁 예방 및 해결 지원 기관이다. 설립목적은 다음과 같다.[12)]

· 연방정부의 환경 및 자연자원 그리고 공공용지에 관한 분쟁을 협상 및 조정을 통해 시의적절하고 건설적인 방법으로 해결한다.
· 적합한 환경 분쟁 해결기법의 활용을 증대해 연방기관 및 다른 이해

11) http://www.epa.gov/adr/
12) http://www.ecr.gov/about.htm

당사자의 역량 강화를 통해 환경 분쟁해결에 적극적으로 참여할 수 있도록 한다.

· 환경 분쟁의 발생을 예방하고 감소시키기 위해 연방환경정책의 설계와 집행시 협동적인 문제해결과 합의형성을 촉진하고 적극 참여한다.

미국환경분쟁해결원은 Morris K. Udall 재단의 후원을 받아 연간실적을 재단에 보고한다. 그렇지만 미국의회로부터 직접적인 재정지원과 공공부문 및 민간부문의 고객으로부터 서비스 제공에 대한 수수료도 받는다. 주로 전문적인 지식(expertise)과 지도(guidance), 그리고 환경영향분석, 합의촉진, 조정 등의 교육훈련을 제공하면서 전국적인 프로그램과 실무자 네트워크를 구축해 운영하고 있다. 아울러 협상에 의한 규칙제정, 지역사회에 기반을 둔 협동, 그리고 정책대화 등과 같은 합의형성에 기반을 둔 절차의 운영과 관련해 지원사업을 실시한다. 제안된 연방정부의 정책이나 행위로 영향받을 것으로 예상되는 모든 이해당사자 혹은 그 대표자들을 정책수립과 수정 혹은 집행과정에 참여시키는 것을 목표로 한다.

⑤ 연방조정알선청(Federal Mediation and Conciliation Service, FMCS)

연방조정알선청(이하 FMCS)은 1947년 제정된 노사관계법(Labor-Management Relations Act of 1947. Taft-Hartley Act)에 의해 미국 정부의 독립기관으로 설립되었다. 조정과 화해 그리고 자발적인 중재 서비스를 제공해 자유로운 경제흐름에 영향을 미치는 노사분쟁을 사전에 예방하거나 그 영향을 최소화하려는 것이 FMCS의 설립목적이었다.[13] 주로 노동자와 사용자 간의 단체교섭과정에서 발생하는 분쟁을 조정하고 해결하는 데 주력했다. 1978년 FMCS의 업무영역이 민간 부문에서 연방정부로까지 확대되었으며 그 다음

13) http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=21&itemID=

해인 1979년에는 노사협력법(Labor-Management Cooperation Act)에 따라 공장, 지역, 산업 수준에서의 노사위원회(labor-management committee) 설치와 운영의 책임을 맡았고 경제발전, 직장의 안정 그리고 조직의 효율성 증진에 필요한 서비스를 제공하는 권한과 임무를 부여받아 분쟁 당사자들에게 갈등해결과 관련해 다양한 교육훈련 프로그램 및 조정 서비스를 제공하게 됐다. 특히 1990년 「행정분쟁해결법」과 「협상에 의한 규칙제정법」이 제정된 이후 FMCS는 연방정부기관에 ADR과 관련해 조정전문가 양성과 조정서비스 제공에 관한 교육을 실시하고 있다. 나아가 '분쟁조정' 업무 이외에도 분쟁당사자들의 고충조정(grievance mediation) 서비스도 담당하고 있다. FMCS의 주요기능을 살펴보면 다음과 같다.

- 노사분쟁 조정
- 예방적 분쟁조정
- 공공부문의 이익분쟁 혹은 민간부문의 권리분쟁에 대한 중재
- 기업의 협조적 노사관계제도 발전지원
- 단체교섭에 대한 자문
- 단체교섭기법의 활용에 관한 교육과 홍보

FMCS는 중립성과 절차의 공정성을 가장 큰 핵심가치로 여기고 있으며 그 외에도 경쟁력 확보와 ADR 분야의 개발 및 증진을 가장 중요한 목표로 설정하고 있다. 미국 내 70개 지방사무소에 200여 명의 조정관이 활동하고 있고 2002년에는 6,000여 건의 노사 간 조정업무와 2,000여 건의 예방적 조정업무를 집행했다(나태준, 2004, p. 88).

2) 독일의 갈등 관리 법제도

독일의 갈등 관리 관련 법·제도 및 기구는 크게 3가지 범주로 나누어 검토해 볼 수 있다.[14] 먼저 지방의회 차원에서 공공사업을 결정하고 시행

하기에 앞서 주요 이해관계자인 주민의 의견을 수렴하는 절차인 계획확정 절차와 주요 사업의 주요 내용을 알려주는 정보공개제도가 있다. 둘째로, 공공사업의 수립 및 집행에 있어서 법적인 근거가 되는 건설법전 등 국토·도시계획 등 공공사업계획법제가 있다. 셋째로, 갈등이나 분쟁을 조정 및 중재하는 ADR 제도가 있다.

(1) 행정절차에 의한 갈등예방 : 계획확정절차 및 정보공개제도

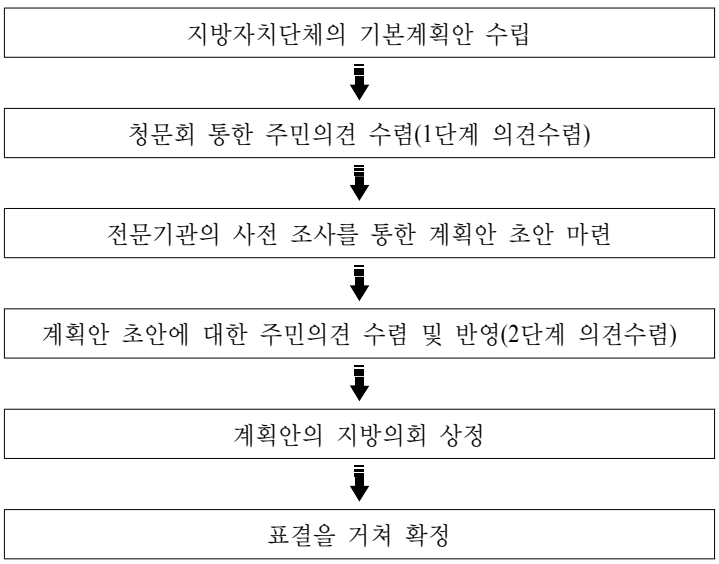
계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)란 지역적으로 큰 의미를 갖는 대규모 계획 수립 시 계획확정에 필요한 정보를 공개 및 공유하고 이의사항이 제기될 경우에는 제한 없이 논의를 진행하는 행정절차를 통해 갈등을 예방하는 것으로 주민의견수렴 절차는 크게 2단계로 이루어진다. 첫 번째 단계는 청문회를 통한 의견수렴으로 대규모 건설계획을 가진 지방자치단체가 기본계획안을 마련해 주민에게 공고하고 청문회를 실시하는 것을 말한다. 두 번째 단계는 청문회 결과와 전문기관의 사전조사를 통해 마련된 계획안 초안에 대해 주민의견을 다시 한 번 수렴하는 것으로 만일 이의제기가 있을 경우에는 제한 없이 논의를 진행한다는 특징이 있다. 2단계를 걸쳐 주민의견이 수렴된 계획안은 지방의회의 심의 및 표결을 거쳐 최종 확정된다. 도시계획의 수립 및 변경 시 적용되는 계획확정절차는 다음과 같은 경우에 사용되도록 법령에 규정되어 있다(한귀현, 2005, pp. 89~90).

ⅰ) 원자력발전소 및 핵폐기물 처리장의 설치
ⅱ) 철도
ⅲ) 도시 내의 전차궤도
ⅳ) 자기부상열차를 위한 궤도
ⅴ) 도로

14) 독일의 갈등 관리 법제도는 박홍엽(2005, pp. 50~66), 국무조정실(2005b, pp. 15~84), 한귀현(2004, pp. 89~102) 참조.

vi) 통신시설을 위한 선로
vii) 운하
viii) 공항 등 사회간접자본의 설치를 위한 특별한 사업계획의 확정절차
ix) 토지구획정리사업 등 다중영향의 부지정리사업의 확정절차
x) 핵폐기물처리장과 같은 환경오염시설의 설치와 관련된 확정절차
xi) 하천구역변경과 같이 자연환경에 대규모의 영향을 미치는 사업의 확정절차

계획확정절차는 대규모 도시계획의 확정 이전에 이해관계인의 참여를 보장하고 있어 갈등을 사전에 예방할 수 있다는 측면에서는 긍정적이나, 효율성 측면에서는 부정적 의견도 대두되고 있다. 계획확정절차는 절차적 중립성을 담보하기 위하여 계획확정기관과 청문절차의 주재기관을 분리하고 있다(김유환, 2004, p. 652).



| 부록그림 1-1 | 독일의 행정절차에 의한 갈등예방

(2) 법적인 규정에 의한 갈등 관리

① 연방건설법전의 연혁 및 주요 내용

1960년에 연방건설법(Bundesbaugesetz)이 제정되어 지방자치단체로 하여금 건설기준계획을 수립할 수 있도록 하였고, 1971년에는 도시계획촉진법(St dtbauf rderungsgesetz)이 제정되어 각 지방자치단체에게 도시재개발과 정비권 부여와 함께 주민 참여를 확대하였다. 1976년에는 지방자치단체에 건축명령권, 철거명령권 등 도시계획 및 집행을 위한 강력한 권한이 부여됐고 1987년에는 연방건설법과 도시계획촉진법이 연방건설법전으로 통합되었다. 연방건설법전은 도시계획의 목적, 실현 절차 등을 규정하고 있으며 건축이용명령, 계획표시령이 포함되어 있다. 제1장 일반 건설법, 제2장 특별 건설법, 제3장 가액평가 및 소송절차, 제4장 타 법과의 관계로 구성되어 있다.

② 형량원칙 적용에 의한 사전 갈등 예방

독일의 건설법은 건설상세계획을 수립할 때 형량원칙(Abwagungsgebot)에 따라 다양한 이해관계를 사전에 조정해 갈등을 예방하도록 규정하고 있다. 도시계획 수립 시 도시계획으로 인하여 달성되는 공익과 그 과정에서 침해당하는 사익 간의 충돌이 발생하는 경우 이를 비교하여 조화로운 결정을 내리도록 하는 법원칙이 형량원칙이다. 목표로 하는 공익의 실현과 이로 인해 제약 받는 개인의 재산권 행사의 자유를 조화롭게 조정하려 할 경우 입법권 목적의 타당성, 목적달성을 위한 수단과 방법의 적합성, 침해의 최소성, 침해되는 사익보다 달성하려는 공익이 더 커야 한다는 요건이 갖추어지는 것을 의미한다. 형량원칙을 적용함으로써 절차적 정의를 확보할 수 있고 그 과정에서 갈등의 사전 예방이 가능하게 된다.

형량의 원칙은 계획수립권자의 권리인 동시에 의무이다. 권리란 계획권자에게 계획재량, 계획형성자유의 부여를 의미하고 의무란 계획 수립 시

에 이해관계를 형량해야 할 의무를 부담하는 것을 의미한다. 형량원칙의 적용 시 고려되는 요인으로는 주민들의 건강, 취업, 소유권, 사회적·문화적 욕구, 여가활동, 발전가능성, 환경단체의 주장, 각종 오염, 대체에너지 사용 여부 등이다(국무조정실, 2005, pp. 15~22).

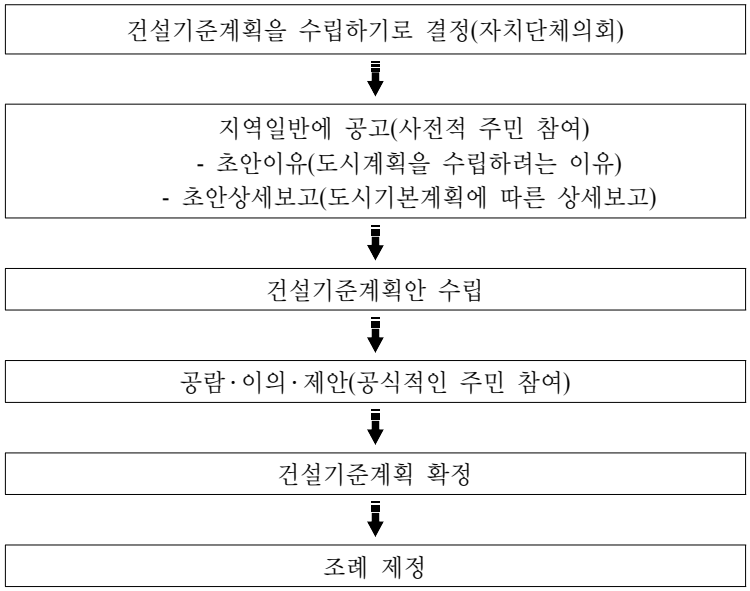
③ 도시계획의 수립 주체

건설기준계획에는 도시기본계획과 도시계획 등이 포함된다. 도시기본계획이 특정 사안에 대해 일회적으로 수립되는 것인 반면 도시계획은 자치단체별로 상시적으로 이루어지는 것이므로 도시계획의 수립절차를 중심으로 갈등의 예방 및 해결 제도를 살펴보는 것이 필요하다.

건설기준계획의 절차를 관장하는 주체는 자치단체 의회이다. 연방건설법전이 자치단체에 건설기준계획에 관한 권한을 부여하고 있는데 자치단체 내부에서 누가 주체인지에 관하여 구체적으로 규정하고 있지 않다. 각 주의 지방자치법에 의할 때 건설기준계획의 주체는 자치단체의회가 된다.

④ 건설기준계획 수립 절차와 주민 참여

건설기준계획의 수립 과정에서 주민 참여는 2단계로 이루어진다. 첫 번째 단계는 자치단체 의회가 주체가 되어 건설기준계획의 수립에 관한 결정을 내리고 그 내용을 지역일반에 공고함으로써 사전적 주민 참여를 확보하는 것이다. 두 번째 단계는 건설기준계획안을 작성한 후 주민에게 공람, 이의, 제안의 기회를 부여함으로써 공식적인 주민 참여를 보장하는 것이다. 공식적인 주민 참여를 통해 확정된 건설기준계획은 자치단체에 의해 조례로 제정된다.



| 부록그림 1-2 | 건설기준계획 수립 절차

⑤ 주민 참여

자치단체가 건설기준계획의 수립이나 변경에 관한 결정을 내린 경우 곧바로 주민에게 그 정보를 제공하고 그에 대한 의견을 제시할 수 있게 한다. 이를 통하여 행정정보의 공개를 강화하고 주민도 초기계획에 대해 이의나 제안을 제시할 수 있게 된다. 연방건설법전 제3조는 2단계의 주민 참여 절차를 규정하고 있다. 첫 번째 단계는 사전적 주민 참여이고 두 번째 단계는 공식적인 주민 참여이다. 주민 참여는 자치단체의 재량에 의한 임의절차가 아니라 강제적 절차로서 실제적인 참여가 보장된다. 주민 참여는 다음과 같은 기능을 수행한다(국무조정실, 2005, pp. 29~35).

ⅰ) 형량자료의 수집

ⅱ) 주민의 정치적 결정에의 참여

ⅲ) 이해관계자에게 권리주장 및 권리보장 가능성 부여

ⅳ) 관계자의 계획 인용가능성 확대

⑥ 사전적 주민참여

사전적 주민 참여의 경우, 연방건설법전은 도시계획과 관련된 이유(초안이유)와 도시기본계획에 따르는 상세보고(초안상세보고)를 계획에 부수하여 공람하도록 규정하고 있다. 초안이유와 초안상세보고를 계획초안과 함께 계획 초기에 주민에게 공람시키는 이유는 앞으로 진행될 건설기준계획의 목적을 알리고 이해관계자로 하여금 계획 초기부터 참여해 이의제기나 제안을 할 수 있도록 하자는 데에 취지가 있다. 초안이유나 초안상세보고는 계획절차를 통하여 일관되게 계획과 함께 있는 것이므로 계획초안의 결정 과정에서 작성되어야 한다.

계획초안은 1개월 이상 열람이 가능하도록 규정하고 있는데 그것은 계획수립의 이유를 알리기 위한 것이다. 따라서 이유의 필요성은 계획수립 결정 과정이나 공람이 이루어지기 이전 단계에서 이미 마련되어 있어야 한다. 만일 공람에 초안이유나 초안상세보고가 부수되지 않을 경우 계획에 문제가 있다는 것으로 해석될 수 있다. 사전적 주민 참여는 계획의 권한을 지닌 자치단체가 수용권 등을 활용해 이해관계자의 권리를 침해하기 이전에 주민에게 부여되는 포괄적 참여권이다. 주민 참여는 자치단체의 계획결정에 참가할 수 있는 기회를 보장하는 것이며 가능한 한 부정적 효력을 지닐 수 있는 계획을 사전에 적절하게 조정하거나 회피 가능한 불이익을 최소화시키는 역할을 한다.

사전적 주민 참여에 대해서는 다양한 시각이 존재한다. 자치단체에서 계획을 수립·결정하기 이전에 이해관계자에게 이의를 제기할 수 있는 기회를 보장함으로써 주민의 권리를 보호할 수 있다는 시각과 함께 자치단체 및 이해관계자가 도시계획과 관련된 행정정보 및 자료를 획득하는 통로로 이용 가능하다는 시각이다. 다른 한편으로는 부정적 시각도 존재한다. 사전적 주민 참여를 1개월 이상 부여함으로써 계획절차가 지연되고 그 결과 행정효율성을 저하시킬 수 있다는 시각 또한 존재한다.

| 부록표 1-2 | 사전적 주민 참여에 대한 시각

긍정적 시각	부정적 시각
가. 주민의 권리 보호 : 자치단체의 계획결정·집행에 있어 이해관계자(환경보호론자 포함)의 이의 전달 수단. 나. 행정의 자료수집 : 계획결정과 형량에 관련된 자료 및 정보를 수집하는 통로.	계획절차를 지연시키고 행정비효율을 증대시키는 원인.

사전적 주민 참여의 형태의 경우, 계획결정 이전에 계획의 목적과 내용을 알리고 주민의견을 수렴하는 사전적 주민 참여는 2가지 형태로 진행된다. 하나는 주민설명회이고 다른 하나는 청문절차이다. 사안이 상대적으로 중요하지 않고 다툼의 소지가 적은 경우에는 언론매체를 통해 도시계획의 수립대상지와 주민이 이의 및 제안을 할 수 있는 일시와 장소, 방법 등을 공고함으로써 사전적 주민 참여를 보장하는 경우가 대부분이다. 그러나 사안이 중요하고 분쟁의 소지가 있을 경우에는 주민설명회를 개최하고 필요시 청문절차를 통해 이의 및 제안을 진술할 수 있는 기회를 부여한다. 주민설명회를 개최할 경우 계획의 목적, 새로운 공간형성과 지역발전의 해결방안, 그리고 기대효과 등이 주요 안건으로 다뤄진다. 설명은 공개적이고 비배제적(특정 지역주민만을 대상으로 하는 것이 아니고 주민 누구나 참여할 수 있는 방식)으로 이루어진다. 설명으로 충분치 않고 토론이 필요한 경우에는 청문을 실시한다. 사전적 청문실시 방법은 자치단체별로 다양하게 선택할 수 있으며 이해관계자가 소수일 경우에는 보다 효율적인 청문방식을 논의해 결정할 수 있다.

사전적 주민 참여 생략의 경우, 자치단체의회의 결정을 통해 사전적 주민 참여가 생략될 수도 있다. 다음과 같은 경우가 이에 해당된다.

i) 계획이 변경 또는 보완되었지만 계획의 기본이 변경되지 않는 경우

ii) 계획이 수립·변경·보완·취소되었지만 계획지역이나 인근지역에 효력이 미치지 않는 경우

iii) 설명이나 토론이 계획의 이유 작성과정에서 이미 이루어진 경우

⑦ 공식적 주민 참여

설명이나 토론 혹은 청문에 의해 계획이 변경되었을 경우 2단계로 공식적인 주민 참여 절차가 뒤따른다. 사전적 주민 참여가 자치단체 내부의 계획수립과 관련되어 있는 반면 계획초안이 자치단체의회를 통과한 후 실시되는 공식적인 주민 참여는 자치단체의 외부 이해관계자를 직접 대상으로 한다.

공람의 경우, 자치단체의회가 결정한 건설기준계획안은 초안이유와 초안상세보고와 함께 최소 1개월간 공람된다. 1개월이란 기간은 연장될 수는 있지만 단축될 수는 없다. 공람은 이해관계자에게 계획에 대한 설명과 함께 이의 및 제안을 받기 위한 것으로 계획이 조례로 확정되기 이전에 주민이 의견을 밝히고 영향력을 행사할 수 있는 중요한 기회이다. 따라서 공람은 이해관계자들이 적절하게 계획의 내용을 알 수 있는 방식으로(우편 또는 게시 등) 실시되어야 하며 형식적·절차적 하자가 있어서는 안 된다. 이해당사자들은 계획의 종결 이후 1년 이내에 형식적·절차적 하자에 대해 이의를 제기할 수 있다.

공람기간 중에 누구나 구두나 서면으로 이의 제기 및 제안이 가능하다. 계획의 집행방식, 발생할 수 있는 비용, 효과 등 그 내용에는 제한이 없다. 접수된 이의 및 제안을 자치단체의회가 발표할 필요는 없지만 형량에 영향을 미치는 중요한 사안일 경우에는 적절한 방식으로 후속조치가 뒤따라야 한다. 접수된 이의 및 제안의 처리 결과를 개별적인 통지를 통해 알리기도 하고 대량절차, 즉 동일한 내용을 갖는 100명 이상의 이해관계자가 이의 또는 제안을 하는 경우에는 개별적인 통지보다는 처리결과에 대한 공람을 통해 알리기도 한다.

(3) ADR 제도

다양한 유형의 분쟁을 사법적 소송 방식보다는 협상·조정·중재 등 재판 외의 대안을 통해 해결할 수 있도록 하는 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution : ADR) 제도가 점차 확산되고 있다. 많은 비용과 오랜 기간이 소요되는 소송보다는 저렴하고 신속하게 분쟁해결절차를 진행할 수 있다는 장점과 함께 사법부 자체적으로도 업무부담의 완화 차원에서 ADR을 적극적으로 활용하려는 움직임을 보이고 있다. 현재 ADR은 두 가지 형태로 이루어지고 있다. 하나는 강제조정절차로 법률에 근거하여 법적 소송에 들어가기 이전에 이용된다는 특징이 있다. 주로 발명품이나 저작권사용료를 둘러싼 분쟁 등을 해결하고자 할 때 활용된다. 다른 하나는 임의적 조정절차로 각종 직능단체나 조합 등에 의해 운영되고 있다. 의사협회에 의한 의료분쟁조정위원회, 중고차판매업자의 중재소 등이 이에 속한다(한귀현, 2005, pp. 89~102).

① ADR에 관한 새로운 법률 제정

분쟁해결의 수단으로 ADR을 더 많이 활용하기 위해 독일의회는 최근 '재판 외의 분쟁해결 촉진에 관한 법률'을 제정해 국가적으로 ADR 이용을 권장, 촉진하고 있다. 이 법률은 사법부의 부담경감, 신속하고 저렴한 분쟁해결, 영속적인 권리의 만족을 목적으로 제정된 것이지만 커다란 특색은 소송에 앞서 화해를 강제적으로 시도해본다는 데 있다.

② 조정

공항, 고속도로, 철도, 쓰레기처리장 건설과 대규모 사업계획을 둘러싼 분쟁을 해결하기 위하여 대안적 분쟁해결절차 가운데 조정이 활발하게 이용되고 있다. 조정은 가치갈등보다는 이해관계 갈등을 해결하는 데 적합하다. 조정은 환경법과 계획법을 둘러싼 분쟁해결에서 대안적 분쟁해결절차

로서 특히 강조되고 있다. 조정은 다음과 같은 경우에 법적인 근거를 가지고 이용된다.

가. 건설법전(BauGB)

제4조는 시민과 공공기관이 건축지도계획절차의 준비 및 실행을 제3자에게 위임할 수 있다고 규정하고 있으며 제2조 제2항은 인접한 지역과의 건축지도계획을 조정할 때에는 조정자를 두어 문제를 해결하도록 한다고 규정하고 있다. 특히 대형건설 사업과 같은 대형프로젝트를 조정해야 할 경우에 조정은 유효하게 이용될 수 있다.

나. 환경영향평가법(UVPG)

제5조에 정식행정절차가 시작되기 전에 중립적인 제3자가 환경영향평가의 대상, 범위, 그리고 방식에 대해 검토하거나 나아가 제3자인 조정자에게 환경영향평가의 실행을 위임할 수 있다고 규정하고 있다. 이 같은 행위는 모두 당사자 간의 합의에 따라 이루어진다.

다. 연방토양보호법(BBodSchG)

제13조에 개선계획과 개선계약을 준비하고 조정함에 있어 당사자들의 서로 다른 이해관계를 조정하기 위해 조정자를 둘 수 있다고 규정하고 있다.

라. 독립전문가위원회의 환경법전초안(UGB-KomE)

제89조는 구속적 계획인가를 준비하는 과정에서 이해관계자 사이에 절차조정자(Verfahrensmittler)를 두어 각 개별절차의 실행을 위임하거나 타협적인 해결책을 이끌어내도록 규정하고 있다. 이 경우 절차조정자는 독립성을 갖고 행동한다.

③ 조정이 갖는 장점

계획법, 환경법상의 조정절차가 갖는 장점을 살펴본다.

ⅰ) 조정은 참여자 스스로 실제적 이익에 부합한 해결안을 찾도록 한다.
ⅱ) 조정은 법정에서 내려진 판단에 비해 인간적·업무적 관계가 파괴되지 않으면서 분쟁해결을 도모할 수 있는 수단이다.
ⅲ) 조정은 비용절감 측면에서 효과가 있고 특히 사업의 계획단계에서의 조정절차는 사업계획의 변경에 필요한 비용을 절감할 수 있다는 장점이 있다.
ⅳ) 행정법원의 부담을 경감할 수 있다.

④ ADR이 갖는 한계

ⅰ) 권리행사에 장애가 발생할 가능성이 있다. ADR을 통한 분쟁해결과정에서 시효기간이 경과해 버리는 경우에 실체법상의 권리행사가 방해받을 수 있다.
ⅱ) 소송비용부조의 문제가 있다. 독일에서는 1981년에 소송비용부조법의 개정을 통해 권리행사에 수반되는 비용의 문제를 상당 부분 제거하였지만 아직도 문제는 남아 있다.
ⅲ) 절차보장의 문제가 있다. ADR에 있어 중립성과 독립성을 갖춘 조정자를 선임하는 것이 쉬운 문제가 아니고 절차를 공개리에 해야 한다는 점도 간과할 수 있는 사안이 아니어서 ADR의 절차 보장상에 어려움이 있다.

(4) 갈등조정인 제도

① 조정인 자격

독일은 갈등조정인 시험이 따로 없고 국가가 자격인증을 부여하지도 않는다. 즉 갈등조정인은 민간자격제도이다. 이는 국가가 국가의 이익을 대변하는 조정인을 양성하는 것으로 오해를 불러일으키지 않기 위해 국가가 자격을 부여하지 않는 점도 있지만(국무조정실, 2005, pp. 41~79) 나아가 민

간 부문에서 자율적으로 갈등조정 전문가를 양성시킬 수 있는 사회문화적 분위기 조성되어 있기 때문이다.

독일에서 조정인이 되기 위해서는 보통 200~220시간의 교육을 받고 그 후 상당 기간 동안 실습을 거치게 된다. 민간의 조정인 양성연맹이 요구하는 기준을 충족할 경우 연맹에서 인증서가 나오고 상당 기간 실무경험을 쌓은 후에 조정인으로서 활동하게 된다. 조정인은 스스로 신뢰성과 평판을 쌓아가고 철저히 시장의 법칙에 따라 그 활동범위가 결정된다. 가족 간의 갈등, 세무분야 갈등 등 갈등의 유형과 조정인의 전문성에 따라 조정 분야가 결정되고 정부가 실시하는 대형프로젝트 관련 갈등문제에서는 그 분야에 전문지식이 있고 경험을 갖춘 전문조정인이 참여하여 이해관계를 조정한다.

② 조정인 활동

가. 조정인 선임

정부, 시민단체, 사업자 등 이해당사자의 요청에 의해 조정인을 모색하고 관련 당사자가 모두 동의할 때 조정인으로 선임된다.

나. 조정인의 위상

조정인은 중립성·독립성·공공성을 갖추는 것이 필요하다. 이해당사자 누구와도 동등한 거리를 유지하고 있어야 하며 시민단체나 공직 등 중립성을 의심받을 수 있는 어떠한 기관에도 소속되어 있지 않아야 한다. 독일에서 조정인 선발 절차는 매우 엄격하다.

다. 조정인의 활동

조정인은 모든 이해당사자와의 협의 하에 조정되어야 할 갈등사안을 분명히 인식하고 모든 이해당사자의 신뢰를 바탕으로 조정절차를 설계하고 때로는 조정안을 제시한다. 가장 중요한 점은 이해당사자 사이에 협상과 협의가 이어질 수 있도록 분위기를 조성하는 것이다.

라. 조정인의 보수

갈등의 이해당사자들이 보수를 지불하는 것이 원칙이다. 만일 사업자인 기업이 조정인의 보수를 지불할 경우 그 조정인의 중립성이 의심받을 수 있다. 재정이 취약한 시민단체의 경우에는 5%라도 내도록 해 모든 이해당사자가 동등하다는 인식을 갖도록 하고 있다. 그러나 공익사업의 경우에는 정부가 모든 조정인 비용을 지불할 수 있는데, 그 같은 경우에도 정부는 조정인 선정에는 참여하지 않고 다른 이해당사자들에게 추천하도록 하는 것이 보통이다.

마. 조정의 효과

조정인은 결정권한이 없고 단지 이해당사자로 하여금 협상하도록 하는 것이 중요하다. 이해당사자 가운데 어느 한쪽이라도 반대하면 조정은 실패한다. 연구결과, 독일의 경우 중재과정을 거치면서 70% 정도가 1년 이내에 갈등이 해결되고 있고 만일 조정을 거치지 않고 행정법원으로 갈 경우 평균 12년 정도가 소요된다.

바. 조정의 대상

공공갈등의 경우 조정 대상은 갈등의 규모와 성격에 따라 다음과 같은 4가지 단계로 구분될 수 있다.

| 부록표 1-3 | 조정 대상으로서의 공공갈등

단계	조정 대상	갈등사례
1단계	인간의 기본권과 관련되어 있고 국민적 관심이 큰 사안	생명공학, 국민연금, 낙태 등
2단계	많은 사람의 의견수렴이 필요한 공공프로젝트.	도시개발
3단계	구체적인 공공문제	쓰레기 소각장 건설, 학교건립과 폐쇄, 교각건설 등
4단계	개별적인 갈등문제	학교폭력 등

사. 조정의 방식

사례의 성격에 따라 다양한 방식의 조정이 활용된다.

- 정보제공 : 이해당사자 상호 간에 정보의 비대칭 문제로 인해 발생한 문제는 적합한 정보를 적절하게 제공함으로써 문제가 해결될 수 있다.
- 협상 : 이해당사자 간의 더 많은 가치요구로 빚어진 갈등의 경우 상호 간의 협상을 통해 이견을 해소할 수 있는 기회를 마련해 주는 것이 필요하다.
- 조정안 제시 : 때로는 당사자 간의 협상차원을 넘어 조정인이 조정안을 제시하고 그 조정안을 기준으로 당사자 간의 협상을 진행시키는 경우가 있다.
- 공청회 실시 : 조정인이 공청회를 개최해 사업을 추진하는 정부로 하여금 계획을 발표하게 하고 그 사업으로부터 영향을 받게 될 시민들로 하여금 의견을 개진하게 하는 방식이 활용할 수 있다. 공청회는 공개리에 진행되는 것이 바람직하다. 공청회는 비용투자, 시간지연 등의 문제가 있지만 갈등의 사전예방 기능을 갖고 있어 결과적으로 정책추진에 도움이 되는 경우가 많다.

3) 네덜란드의 갈등 관리 법제도[15)]

(1) 핵심계획결정(Key Planning Decision)[16)]

네덜란드는 국가의 도로사업이나 토지이용, 주택건설 등과 같은 공간계획에 관해 주요 결정을 할 때 반드시 PKB라는 방대한 분량의 보고서를 만들어 의회제출과 국민참여를 위해 사용하도록 규정하고 있다. PKB는 이러한 의견 수렴의 모든 절차를 표현하는 용어이기도 하면서 사실상 그 과

15) 네덜란드의 갈등 관리 법제도는 박홍엽, 2005, pp. 82~85; Zijst, 2005, pp. 291~309를 참조.
16)「매일신문」, 2007. 11. 27 기사 참조.

정이 복잡한 내각 내, 내각과 의회, 그리고 내각과 시민 간의 의사결정 과정 그 자체인 셈이다.

- 내각이 사업의 초안을 공포하고 최대 12주 동안 시민의 참여가 이루어지는 PKB 1단계
- 시민참여 과정에서 도출된 의견을 다양한 관점과 의견・자문・조언을 통해 정리하는 PKB 2단계
- 이제까지의 결과물을 정리해 내각이 수정안을 만들어 하원에 제출하는 PKB 3단계(하원은 수정안을 상원에 제출할 수 있음).
- 상원에 의해 승인되는 PKB 4단계로 이루어진다.

PKB 4단계는 다시 시민들에게 공개되며, 시민들은 일종의 재판정인 “Board of State”에 이의제기를 접수할 수 있다. PKB 1단계에서 이루어지는 시민참여는 형식에 규정된 것이 없으며, 개인의 간단한 메모에서 구체적인 대안, 기술적인 조언에 이르기까지 다양하다.

PKB는 사업의 윤곽을 정하는 것이고 실행은 다른 차원으로 기본 구상 단계에서부터 중앙정부와 지방정부, 시민사회가 함께 참여함으로써 사업의 중요성을 주민들에게 알리고 사업실행단계에서 생겨날 수 있는 갈등을 줄이는 효과가 있다.

중앙정부의 PKB가 완성되면, 주정부와 시정부는 각각의 지역계획과 상세계획을 만들어 추진하게 된다. 그런데 네덜란드 도로법(The Route Law)은 정확히 어느 지점에서 정부 공유화를 몇 번 열어야 하고, 공청회는 언제, 어디서 열어야 하는지, 또 계획 수정이 발생할 경우 반드시 다시 참여 과정을 거쳐야 한다는 등의 세부 사항을 일일이 규정하고 있다. 경우에 따라서는 불필요하고 소모적으로 보일 수 있는 과정을 끊임없이 계속하면서 의견 수렴을 통한 사회적 합의를 이끌어 내도록 법으로 정해 놓은 것이다. 그러나 최선을 다해 이루어 놓은 사회적 합의를 바탕으로 대규모 사업을

추진하는 것이 장기적으로는 이익이 된다는 논리이다. 이미 PKB 과정을 거친 사업들은 국민전체에 이익이 되는 것이라는 인식의 공유가 있기 때문에 극단적인 반대는 거의 없으며 단지 사업 추진 과정에서 환경과 주민생활 편의 등과 관련된 작은 조정이 발생한다.

(2) 간척지 모델(polder model)

① 간척지 모델의 의미

네덜란드에서는 협상에 의한 정책개발 방식이 간척지 모델로 불린다. 그 연원을 살펴보면 12세기까지 거슬러 올라간다. 육지가 해수면보다 낮은 네덜란드의 지형조건상 농토를 물에 젖지 않도록 하는 것이 중요한 문제였고 이 같은 일은 한 사람의 노력으로 이루어질 수 없었다. 많은 사람들이 제방을 관리하고 땅을 건조시키는 데 협력했고 책임을 나누었다. 이때 농토로 개발된 땅을 '간척지'라 불렀고 그 땅을 관리하기 위해 상호 간에 협력하는 것을 '간척지 모델'이라 했다.

② 간척지 모델의 활용

간척지 모델은 네덜란드에서 갈등을 해결하는 데 매우 유효했다. 예를 들면, 정부와 노조, 사용자 간의 문제와 같은 사회경제적 쟁점이나, 정부와 병원, 건강보험회사들 간의 건강 관련 쟁점, 그리고 정부와 산업체, 시민단체 간의 환경 관련 쟁점 등을 다루는 데 유용했다.

③ 간척지 모델의 한계

간척지 모델이 네덜란드에서 아직도 중요한 갈등해결 메커니즘으로 작동되고 있지만 부정적인 측면도 있다.

첫째, 긴급히 해결되어야 문제를 놓고 토론만 계속하는 경향이 있다는 점이다.

둘째, 협상테이블에 나오는 사람들이 보수적으로만 생각하려 하고 기존의 방식과 해결안에만 얽매인 나머지 새로이 접근하고 진정한 변화를 일으키려는 모습을 보이지 않는다는 점이다.

셋째, 협상테이블에 나와 있는 사람들이 폐쇄적으로 행동하고 새로운 참여자나 새로운 아이디어를 수용하려는 모습을 보이지 못한다는 점이다.

④ 갈등 관리 메커니즘으로서의 간척지 모델

간척지 모델이 갖고 있는 부정적인 측면에도 불구하고 간척지 모델은 분쟁을 예방하고 해결하는 중요한 메커니즘으로 작동하고 있다. 협상타결(negotiated deal)을 위해 노력하면서 법정 소송으로 나아가지는 않는다. 현재 환경 분쟁에서의 협상타결은 자주 활용되고 있다. 기존의 행정기관 이외에도 기업, 시민단체, 때로는 다른 정부기관까지 포함되어 활발하게 협의와 토론을 거쳐 갈등을 해소하고 있다.

(3) 조정(mediation) : 대안적 분쟁해결방식

① 네덜란드에서의 조정

조정을 통해 협상이 촉진될 수 있다. 조정인 타결과정을 관리한다. 네덜란드에서 조정은 지난 10년 동안 자기 규율적(self-regulated)인 직업으로 발전해 왔다. 오늘날에는 환경 분야의 경우 많은 조정인이 있어 특정 쟁점에 대한 이해당사자 사이의 이견을 좁히는 역할을 하고 있다. 조정인은 결코 자신의 입장을 갖지 않고 분쟁 당사자 사이의 공동지대를 넓히기 위해 노력하며 궁극적으로는 서로 다른 이해당사자의 입장 간에 균형을 맞춘다.

② 조정의 단계

조정은 이해당사자 사이의 만남을 중시하고 만남의 과정에서 이견이 해소 될 수 있는 여지를 찾아내는 데 중점을 둔다. 조정은 다음과 같은 4단계로 구성된다.

- 서로를 알기. 조정인은 실제 갈등이 있고 그것을 해결할 의사도 있음을 상호간에 분명히 이해하도록 한다.
- 입장과 이해관계 목록 작성 · 조정인은 문제의 크기와 해결의 범위를 파악하기 위해 갈등을 둘러싼 모든 쟁점 목록을 작성한다.
- 해결안 작성. 조정인은 일련의 모임을 통해 해결안을 작성한다. 그 해결안은 이해당사자로부터 수용될 수 있어야 할 뿐만 아니라 기존의 법제도와 부합해야 한다.
- 결과의 공식화 · 조정인은 해결안을 공식화시키고 이해관계를 담보함으로써 원래의 분쟁이 실질적으로 해결되었음을 확신시켜야 한다.

③ 위원회(commission) : 상설, 비상설 갈등해결기구

네덜란드에서는 필요에 따라 임시적으로 많은 위원회를 구성한다. 이 위원회는 공식적으로 임무를 부여받고 자체 프로세스를 개발해 운영된다. 때로는 특정 규칙이나 규제와 관련된 문제를 해결하기 위해 상설 위원회를 설치하기도 한다. 이러한 위원회에는 전직 장관이나 주지사 등 전직 행정부 관료나 전직 국회의원 또는 독립적인 전문가로 구성된다.

위원회가 제시한 해결안이 구속력이 있는지 여부는 제3자에게 부여된 당초의 임무가 무엇인가에 달려있다. 즉, 분쟁의 당사자들이 제3자에게 어떠한 임무를 주었는가에 달려있다. 만일 제 3자가 해결안을 도출해 냈다면 네덜란드 법원은 이를 환영할 것이다. 정부는 위원회를 통해 입장이 다른 두 당사자 사이의 사회문제가 해결될 가능성이 있는지를 탐색해 볼 수 있다. 현인(wise men)들로 구성된 위원회를 통해 특정 분쟁에 대한 해결안이 무엇인지를 알아볼 수도 있고 그러한 해결안은 다른 갈등관계에도 적용될 수 있다. 위원회가 사회경제적인 분야의 갈등해소에는 아주 성공적이다.

④ 네덜란드의 갈등 관리기구가 우리에게 주는 교훈

네덜란드의 갈등 관리는 갈등 관리 선진국으로서의 모습을 보여주고

있다. 핵심계획결정이 시사하고 있는 바와 같이 정부가 국책사업을 결정하고 진행하기에 앞서 주민이 참여한 가운데 계획안을 공람하고 의견을 수렴하고 있으며, 간척지 모델이 보여 주고 있는 바와 같이 협상에 의한 정책개발 방식 또한 널리 활용되고 있다. 네덜란드의 갈등 관리모형들은 모두 참여적 의사결정에 그 토대를 두고 협상과 조정을 중시하고 있다. 정부 또한 어떠한 사업도 성급하게 추진하지 않고 사회적 합의를 중시한다. 네덜란드의 갈등 관리방식은 우리에게 참여와 협력, 대안창출과 합의형성의 중요성을 일깨워준다.

4) 일본의 갈등 관리 법제도

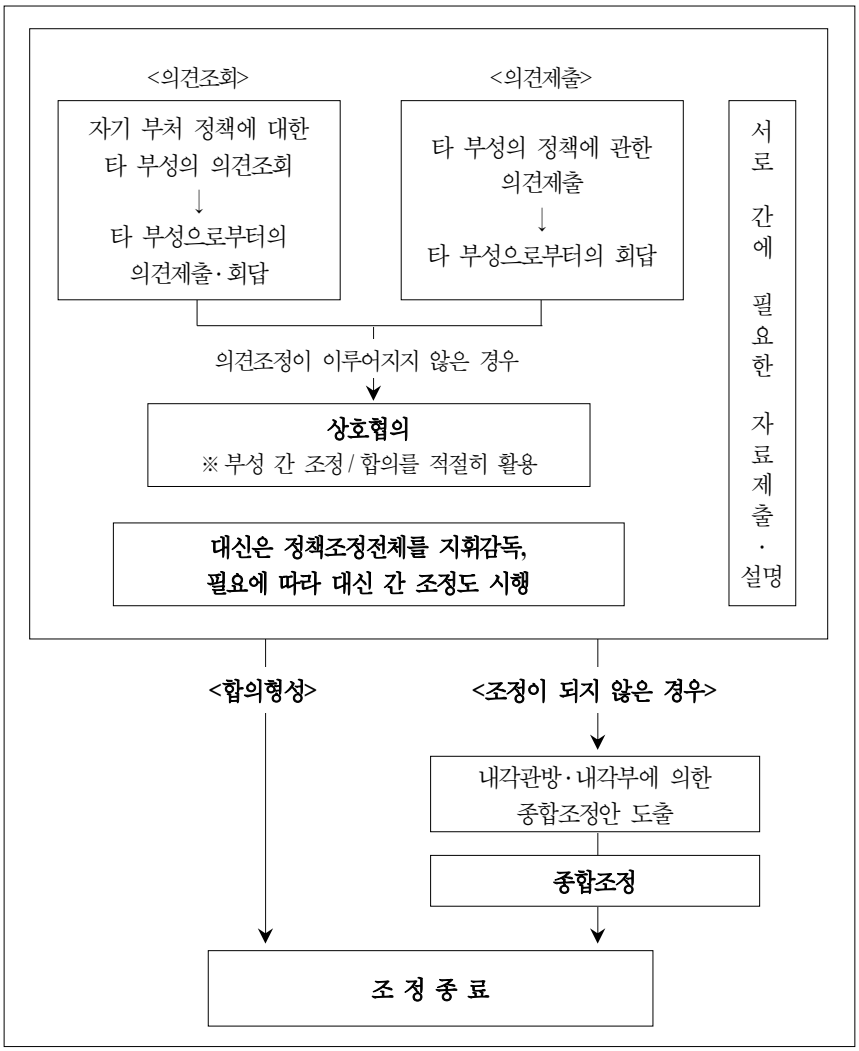
(1) 일본의 갈등 관리 조정체계

일본의 경우 부성(部省) 간에 정책을 둘러싼 갈등이 발생하는 경우에 먼저 부성 간의 조정이나 갈등협의를 진행한 후 그래도 해결이 되지 않을 경우에는 내각부에 의한 정책조정 및 갈등 관리 절차를 밟게 된다.

① 부성 간의 정책조정 및 갈등 관리

일본은 정책을 둘러싸고 갈등이 발생했을 경우에는 먼저 부성 간의 상호조정을 먼저 하게 된다. 일본의 경우에도 부처 간의 이견조정 때문에 어려움을 많이 겪은 후에 성청 간의 조정을 중시하게 됐다. 예를 들어 건설성의 도로사업과 농림수산성의 농도·임도사업과 같이 유사한 사업이나 시책이 조정되지 않은 채 시행되는 경우가 있었는데 이제는 부성 간의 정책조정을 통해 해결하고 있고, 나아가 갈등사안을 둘러싸고 이견이 있는 경우에도 부성 간의 조정체계를 통해 해결하고 있다. 부성 간의 조정절차를 살펴보면, 먼저 쟁점이 되는 사안에 대해 의견조회와 의견제출을 하게 되고 그 과정에서 조정이 이루어질 수도 있지만 그렇지 않은 경우에는 상호협의 절차를 진행하고, 나아가 대신 간의 조정도 시행한다. 대부분의 사안

은 이 단계에서 조정이 이루어지지만 그렇지 않은 경우에는 다음의 내각부에 의한 조정절차로 넘어가게 된다.



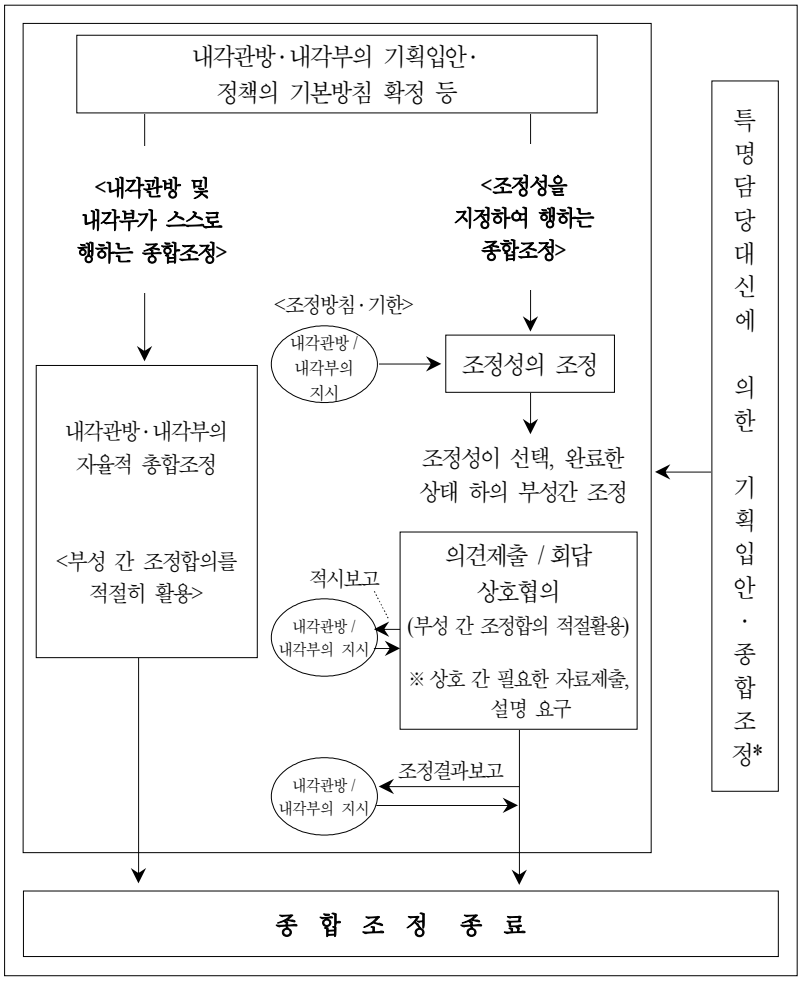
자료 : 박재희, 2004, p. 146.

| 부록그림 1-3 | 부성 간 정책 및 갈등조정 체계

② 내각부에 의한 정책조정 및 갈등 관리

부성 간에 정책조정이나 갈등을 둘러싼 협의가 원만하게 진행되지 못할

경우에는 내각관방 및 내각부가 나서서 조정을 하게 되는데 이는 우리나라의 정책조정협의체와 유사하다. 이 경우에도 2가지로 나뉘게 된다. 하나는 내각관방 및 내각부가 스스로 행하는 종합조정이고 다른 하나는 조정성을 지정하여 행하는 종합조정이다. 내각부가 스스로 행하는 종합조정은 부성 간 조정합의를 활용해 자율적으로 조정하는 것이지만 조정성을 지정하여 행하는 종합조정은 부성 간에 반드시 조정이 이루어져야 할 때에 활용된다.



자료 : 박재희, 2004, p. 144.

| 부록그림 1-4 | 내각부에 의한 정책 및 갈등조정 체계

(2) ADR법의 의의와 제정배경

① ADR법의 의의

ADR은 일반적으로 중재, 조정, 알선 등 재판에 의하지 않는 분쟁해결 방법을 널리 가리킨다. 간단히 정의하자면 “소송절차에 의하지 않고 민사상의 분쟁을 해결하려고 하는 분쟁당사자를 위해 공정한 제3자가 관여해서 그 해결을 도모하는 절차”라고 할 수 있다. ADR법은 분쟁의 해결을 도모하는 데 적합한 절차의 선택을 용이하게 하여 국민의 권리・이익의 적절한 실현에 기여하는 것을 목적으로, 재판 외 분쟁해결 절차에 대한 기본이념 등을 정함과 동시에 민간분쟁해결 절차의 업무에 관하여 인증제도를 설치하고, 시효중단 등에 관한 특례를 정하여 편의 향상을 도모하는 것을 기본 취지로 삼고 있다.

② ADR법의 제정 배경

일본에는 법원, 행정기관, 민간 등 다양한 주체에 의한 중재, 조정, 알선 등 다양한 형태의 ADR이 존재하고 있다. 그러나 일본에서는 법원의 조정 등은 많이 이용되고 있으나 민간 사업자가 실시하는 ADR은 일부를 제외하고 일반 국민 속에 제대로 자리잡지 못하고 그 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있는 실정이다. ADR은 엄격한 절차에 따라 행해지는 재판에 비해, 분쟁 분야에 관한 제3자의 전문적인 식견을 반영해 분쟁의 실정에 맞는 신속한 해결을 도모하는 등 유연한 대응이 가능하다는 특징이 있다. 따라서, 이러한 ADR의 기능을 충실히 활용하여 국민들이 가장 적합한 수단을 선택하여 만족스런 분쟁해결을 도모할 수 있기 위한 ADR의 분쟁해결기능의 강화 및 제도화의 작업이 진행될 필요가 대두되었다.

ADR이 제 기능을 다하지 못하는 이유로는 ADR의 존재나 의의에 대한 국민의 인식・이해가 불충분한 점, 민간 ADR에 대한 정보가 부족해 이용이 미흡하다는 점, ADR을 적극적으로 이용하려고 할 때에 지장이 되는 제

도상의 제약 등을 들 수 있다.

이러한 점을 감안하여 사법제도개혁추진본부 사무국에 설치된 ADR검토회는 ADR에 관한 기본이념이나 국가의 책무를 정하는 것, ADR의 공정성・신뢰성을 확보하기 위해서 ADR 기관이나 ADR의 담당자가 준수해야 할 원칙을 분명히 정하는 것, ADR에 관한 제도상의 제약을 해소하기 위한 ADR 이용의 촉진이나 재판 절차와의 제휴 촉진에 기여하는 법제의 정비를 하는 것, 국제적 동향을 감안하면서 조정・알선 절차에 관해서도 일반적인 절차 규범을 정하는 법제의 정비를 하는 것 등을 검토할 필요가 있다는 결론에 이르게 되었다.

사법의 핵심인 재판기능의 충실에 각별한 노력을 기울일 뿐만 아니라, ADR이 국민에게 재판과 함께 매력적인 선택 방안이 되도록 그 확충, 활성화를 도모하기 위한 제도기반의 정비로서, ADR의 이용 촉진, 재판 절차와의 연계 강화를 위한 기본적인 구조를 규정하는 법률 제정을 포함하여 필요한 방책을 검토할 필요성이 제고되어 ADR에 관한 기본법적인 규범을 제정하려는 노력이 진행된 결과, ADR법안은 2004년 12월 '재판외분쟁해결절차의이용의촉진에관한법률'로 공포되게 된다.

③ ADR법의 주요 내용

전체적인 구조는 총칙, 인증분쟁해결절차의 업무, 인증분쟁해결절차의 이용에 관한 특례, 잡칙, 벌칙으로 구성되어 있다.

가. 목적과 기본이념

이 법률은 ADR의 기능을 충실히 하여 분쟁당사자가 그 분쟁의 해결을 도모하는 데 적합한 절차를 선택하는 것을 용이하게 하고, 국민의 권리・이익의 적절한 실현에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로는 ADR의 기본이념을 정하는 것, ADR에 관한 국가 등의 책무를 정하는 것, ADR 중에 민간 사업자가 실시하는 화해의 중개의 업무에 대해 그 업

무의 적정을 확보하기 위한 일정한 요건에 적합한 것을 법무성장관이 인증하는 제도를 제정하는 것, 인증을 받은 민간 사업자의 화해의 중개의 업무에 대해서 시효의 중단, 소송절차의 중지 등의 특별한 효과가 주어지는 것 등을 주요 내용으로 하고 있다.

ADR의 기본이념은 ADR이 법에 의한 분쟁해결을 위한 절차로서 분쟁당사자의 자주적 분쟁해결 노력을 존중하면서 공정・적정하게 실시되고, 전문적인 식견을 반영하여 분쟁의 실정에 맞는 신속한 해결을 도모하는 데 있으며, ADR을 실시하는 자는 이러한 기본이념에 따라 상호 제휴를 도모하면서 협력하도록 노력하여야 한다(제3조).

나. 민간분쟁해결절차의 업무에 관한 인증제도

가) 인증제도의 도입 배경

이전에는 ADR에 대한 정보의 불충분함, 제도상의 제약이 걸림돌이 되어 민간사업자가 실시하는 ADR은 제대로 활용되지 못하고 있는 실정이었다. 따라서 민간사업자가 실시하는 ADR의 이용 촉진을 위해서는 이용자의 선택기준에 관한 정보를 충분히 제공하면서 동시에 제도상의 제약을 없애는 것이 바람직하다. 하지만 이러한 조치를 적정한 업무를 수행할 수 없는 사람에게 허용하게 되면, 오히려 국민에게 유해한 제도로 변질될 우려가 있다는 판단에서, 민간 사업자가 실시하는 ADR에 대해 그 업무의 적정을 확보하기 위한 일정한 요건을 정하고 국가가 그 적합성을 확인하는 구조를 만들게 되었다. 그 결과 도입된 것이 ADR법의 인증제도이다.

나) 인증제도의 개요

인증제도는 ADR 중 화해 중개의 업무를 실시하는 민간 사업자가 신청하면 법무성 장관이 법이 정하는 일정 요건을 충족하고 있음을 인증하는 것으로, 인증을 받은 민간사업자는 인증 받았음을 독점해 표시할 수가 있고, 인증분쟁해결사업자는 변호사 또는 변호사 법인이 아니어도 보수를 얻

어 화해 중개의 업무를 실시할 수가 있다. 또한 인증분쟁해결사업자가 실시하는 화해의 중개 절차와 소송이 병행하고 있는 경우에, 법원의 판단에 의해 소송절차를 중지할 수가 있다. 한편, 인증 분쟁해결 사업자는 업무의 내용이나 실시 방법에 관한 일정한 사항을 사무소에 게시하여야 하고, 이용자인 분쟁당사자에게 절차의 실시자에 관한 사항이나 절차의 진행 방식 등을 미리 서면으로 설명하여야 할 의무가 있다. 법무성장관은, 인증 분쟁해결 사업자의 명칭・소재지, 업무의 내용이나 실시 방법에 관한 일정한 사항을 공표할 수 있어, 이용자가 충분한 정보를 제공받을 수 있도록 하고 있다.

다) 구체적 내용

(가) 인증의 기준

인증의 기준은 적극적 기준과 소극적 기준으로 나눌 수 있다. 우선, 신청자가 민간분쟁해결절차에 관한 업무를 하는 데 필요한 지식 및 능력과 함께 경리적 기초를 가지고 있어야 하고 그 업무가 다음의 기준에 적합하여야 한다. 그 전문적인 식견을 활용하여 화해 중개를 할 분쟁의 범위를 정하고 있을 것, 분쟁의 범위에 대응하여 개개의 민간분쟁해결절차에서 적합한 사람을 절차실시자로 선임할 수 있을 것(제6조 1호 내지 16호). 그러나 이러한 기준을 갖추고 있음에도 불구하고 신청자가 결격사유에 해당되는 경우에는 인증을 받지 못하도록 규정하고 있다(제7조 1호 내지 12호).

(나) 인증분쟁해결사업자의 의무

인증분쟁해결사업자는 폭력단원 등을 업무보조자로 고용해서는 안 된다(제15조). 또한 이용신청자에게 절차실시자의 선임에 관한 사항 등을 설명함과 동시에 실시한 절차에 관하여 소정의 사항을 기재한 서류를 작성・보존하여야 한다(제14, 16조). 인증분쟁해결사업자는 사업년도마다 사업보고서 등 일정 서류를 작성하여 법무성장관에게 제출하여야 한다.

(다) 인증분쟁해결절차의 이용에 관한 특례

㉮ 시효중단

만약 ADR이 실패로 끝난 경우 그 분쟁사건을 원활하게 재판절차로 이행시키기 위해 고려해야 할 중요한 문제가 시효에 관한 취급이다. ADR법은 분쟁당사자 간에 화해가 성립할 가망이 없음을 이유로 절차실시자가 당해 인증분쟁해결절차를 종료한 경우에, 당해 인증분쟁해결절차 실시를 의뢰한 당해 분쟁당사자가 그 취지의 통지를 받은 날부터 1월 이내에 당해 인증분쟁해결절차의 목적이었던 청구에 관하여 소를 제기한 때에는, 당해 인증분쟁해결절차에 있어서 청구 시에 소가 제기된 것으로 본다는 규정을 두고 있다.

㉯ 소송절차의 중지

분쟁당사자가 화해를 할 수 있는 민사상 분쟁에 관하여 당해 분쟁당사자 사이에 소송이 계속되는 경우에, 당해 분쟁에 관하여 분쟁당사자 사이에 인증분쟁해결절차가 실시되어 있거나 또는 당해 분쟁당사자 사이에 인증분쟁해결절차에 의해 당해 분쟁의 해결을 도모하는 취지의 합의가 있고 당해 분쟁당사자의 공동 신청이 있는 때에는, 수소법원은 4월 이내의 기간을 정하여 소송절차 중지 결정을 내릴 수 있다.

㉰ 조정전치에 관한 특례

대지 또는 토지의 차임액의 증감청구, 건물차임액의 증감청구에 관한 사건 또는 인사에 관한 소송사건이나 가사 사건에 관하여, 소를 제기한 당사자가 당해 소의 제기 전에 당해 사건에 관하여, 인증분쟁해결절차의 실시를 의뢰하고, 당해 의뢰에 기하여 실시된 인증분쟁해결절차에 의해서는 당사자 사이에 화해가 성립할 가망이 없음을 이유로 당해 인증분쟁해결절차가 종료한 경우에는, 조정을 거치지 않아도 된다.

5) 외국의 갈등 관리제도의 시사점

(1) 미국의 갈등 관리제도 및 기구의 시사점

첫째, 미국은 정부가 갈등 관리를 할 수 있는 법적인 근거가 마련되어 있다. 미국은 공공갈등을 관리하기 위해 행정분쟁해결법과 협상에 의한 규칙제정법을 제정한 후 이를 토대로 다양한 갈등 관리기구가 만들어져 운영되고 있다. 우리나라에서 「갈등 관리에 관한 법률(안)」이 국회에서 제정되지 못하고 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'으로 축소된 것과는 대비된다. 우리나라에서는 정부의 갈등 관리가 법적으로 규정된 의무나 역할이 아니기 때문에 정부가 갈등 관리에 적극적으로 나서지 않고 있다는 지적을 받을 수 있다.

둘째, 범부처적인 갈등 관리기구가 실질적으로 운영되고 있다. 미국의 경우에는 정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무단이라는 범부처적인 갈등 관리기구를 만들어 정기적으로 각 부처의 대표들이 모임을 갖고 효과적인 갈등 관리기법과 대응방식뿐만 아니라 성공적인 갈등사례에 대해 공유하고 있다. 그렇기 때문에 한 부처에서 개발된 갈등 관리방식이 다른 부처에 의해 곧바로 수용되면서 정부의 갈등 관리 수준과 역량이 동시에 상승하고 있다. 우리나라의 경우에는 갈등관리정책협의회를 구성한다는 규정은 있지만 실질적으로는 구성되지 못하고 있다. 아직까지 이러한 범정부적인 갈등 관리기구가 형성되지 못하고 있어 각 부처의 갈등 관리 경험이나 사례가 범정부적으로 확산되지 못할 뿐만 아니라 범정부적인 갈등사안이 발생하는 경우에도 효율적인 공조노력이 기울여지지 못하는 경우가 많다.

(2) 독일의 갈등 관리제도 및 기구의 시사점

첫째, 독일 정부의 갈등 관리에서 가장 두드러진 특징은 주민에게 직접적 영향을 미치는 사업의 계획 수립과 최종 결정 이전에 해당 이해관계자들이 참여해 의견을 개진할 수 있는 주민 참여 제도를 법적으로 보장하고 있다는 점이다. 주민 참여의 첫 번째 단계는 사전적 주민 참여이고 두 번째 단계는 공식적인 주민 참여이다. 주민 참여는 자치단체의 재량에 의한 임의절차가 아니라 강제적 절차로서 주민들의 실질적인 참여가 보장된다.

둘째, 독일을 비롯한 선진국의 갈등 관리제도의 공통적인 특징은 대안적 분쟁해결 (ADR)제도를 적극적으로 활용하고 있다는 점이다. 대안적 분쟁해결은 이견을 갖고 있는 이해당사자들이 소송 등 사법적인 결정에 의존하기보다는 상호 신뢰할 수 있는 제3자를 조정자 또는 중재자로 선임하고 상호 이견을 조정하는 것을 말한다. 대안적 분쟁해결은 사법적인 결정에 따르는 시간과 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 최종적으로 합의된 조정안 또는 중재안에 대해 이해당사자들의 자발적 수용성을 강조한다는 특징을 갖고 있다. 이러한 자발적 수용성이 법원의 강제적 판결에 따른 비자발적 수용에 비해 훨씬 바람직하기 때문에 대안적 분쟁해결이 필요하다.

(3) 네덜란드의 갈등 관리제도 및 기구의 시사점

네덜란드의 갈등 관리는 갈등 관리 선진국으로서의 모습을 보여주고 있다. 핵심계획결정이 시사하고 있는 바와 같이 정부가 국책사업을 결정하고 진행하기에 앞서 주민이 참여한 가운데 계획안을 공람하고 의견을 수렴하며, 간척지 모델에서 보여주고 있는 바와 같이 협상에 의한 정책개발 방식 또한 널리 활용되고 있다.

네덜란드의 갈등 관리모형들은 모두 참여적 의사결정에 그 토대를 두

고 협상과 조정을 중시하고 있다. 정부 또한 어떠한 사업도 성급하게 추진하지 않고 사회적 합의를 중시한다. 네덜란드의 갈등 관리방식은 우리에게 참여와 협력, 대안창출과 합의형성의 중요성을 일깨워준다.

(4) 일본의 갈등 관리제도 및 기구의 시사점

일본은 갈등에 따른 사회적 비용이 점차 증가하자 최근에 대안적 분쟁해결을 촉진하는 법이 제정됐고 정부 차원에서는 주민 참여(PI, Public Involvement)기법이 널리 연구되고 있다. 즉 갈등조정의 필요성과 참여적 의사결정기법이 점차 확산되고 있음을 알 수 있다. 특히 철도나 도로건설과 관련해서는 주민 참여기법이 상당히 깊이 있게 연구되면서 활용되고 있다.

우리나라의 갈등 관리규정도 참여적 의사결정 기법과 갈등조정 방식이 포함되어 있지만 아직 제대로 활용되지 못하고 있다. 다양한 갈등현안에 이 같은 갈등예방 및 해결 기법이 본격적으로 활용될 필요성이 있음을 일본에서의 갈등 관리가 시사해주고 있다.

2. 한국의 갈등 관리 법제도[17)]

1) 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정

(1) 제정 배경

대규모 국책사업이 이해관계자의 반발과 소송으로 공사가 중단되면서 엄청난 재정손실이 발생하고 있는 현실에서 정부사업을 지속적으로 추진할 뿐만 아니라 사회적 생산성의 지속적인 향상을 위해 공공갈등을 체계적

17) 한국의 갈등 관리제도는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정안」(국무총리, 2007. 2. 1), 박홍엽, 2005, pp. 8~19 참조.

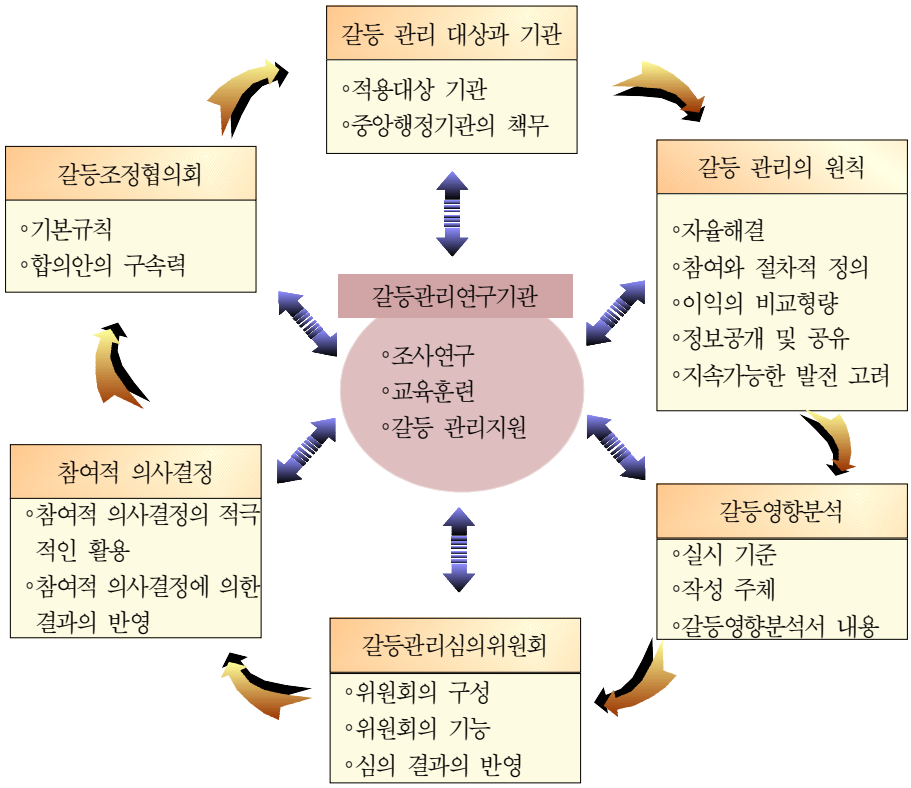
으로 관리할 필요성이 더욱 커지고 있다. 나아가 지금까지 중앙정부나 지방자치단체 각각의 기관마다 다양하게 추진되어 온 공공갈등의 대응방식을 통합, 체계화하고 정부정책 추진과정에서 갈등해결체계를 확립해야 한다는 사회적 요구가 높아지고 있다. 아울러 국민소득 1만 달러 시대를 지나 2만 달러 시대를 지향하는 우리 사회는 사회적 갈등이 빚어내는 역기능과 비용을 대폭 경감시킬 필요성이 있는 것도 사실이다. 이를 위해 사회적 갈등의 발생을 사전에 예방하고, 일단 갈등이 발생한 경우에는 적절한 처리과정을 통해 이를 합리적으로 조정할 수 있는 국가갈등 관리체제가 시급히 구축되어야 한다는 점에 공감대가 형성되고 있다(지속위, 2004d, p. 136). 이와 같은 시대적 요구를 배경으로 갈등 관리시스템을 구축해 우리 사회의 갈등해결역량을 강화하고자 하는 목적을 가지고 추진되는 것이 바로 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'(이하 갈등관리규정)이다.

(2) 갈등 관리 체계와 주요 내용

① 갈등 관리의 대상과 기관

가. 갈등 관리의 대상

다양한 갈등의 종류 가운데 '공공갈등'이 관리의 대상이라는 점을 분명히 밝히고 있다. 규정 제2조는 이를 "공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌"로 규정하고 있다.



| 부록그림 1-5 | 우리나라의 갈등 관리 체계

나. 갈등 관리기관의 역할과 책무

갈등 관리의 주체는 중앙행정기관이고 그 역할과 책무는 다음과 같다.

ⅰ) 갈등 관리능력 강화를 위해 종합적인 시책을 수립하고 추진한다.

ⅱ) 갈등 관리 관련 법령을 정비한다.

ⅲ) 갈등 관리수단을 발굴하고 적극 활용한다.

ⅳ) 갈등 관리에 필요한 교육훈련을 실시하고 갈등 관리능력을 인사운영의 중요한 기준으로 설정하고 반영한다.

② 갈등 관리의 원칙과 방향

공공갈등이 갖는 성격은 민간 부문에서의 갈등과는 그 성격을 달리하므로 갈등 관리의 원칙과 방향에 있어서도 공익이 강조되는 특징이 있다.

ⅰ) 자율해결과 신뢰확보 : 대화와 타협으로 갈등을 자율적으로 해결하도록 노력하고 공공기관은 이해관계자로서 신뢰를 확보하도록 노력한다.

ⅱ) 참여와 절차적 정의 : 이해관계자, 일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여와 절차적 정의가 보장되도록 노력한다.

ⅲ) 이익의 비교형량 : 달성하고자 하는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익과의 비교·형량을 통해 갈등 관리가 공익에 부합되도록 한다.

ⅳ) 정보공개 및 공유 : 이해관계자가 취지와 내용을 충분히 이해하도록 관련 정보를 공개하고 공유하여 정보의 비대칭 문제에서 비롯되는 갈등을 사전에 예방한다.

ⅴ) 지속가능한 발전의 고려 : 미래 세대에게 발생하는 편익·비용과 함께 경제적으로 계량화하기 어려운 가치를 고려하여 갈등 관리를 실시한다.

③ 갈등영향분석

공공기관이 대통령령으로 정해진 공공정책을 결정하기 전에 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

가. 갈등영향분석 실시의 기준

법안에는 갈등영향분석의 실시기준이 명시적으로 제시되어 있다. 그렇지만 갈등영향분석의 실시 여부는 중앙행정기관의 장이 결정하는 것이므로 상당한 정도의 자의성이 포함되어 있다고 볼 수 있다.

ⅰ) 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 준다고 판단되는 경우에 실시한다.

ⅱ) 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에 실시한다.

나. 갈등영향분석서의 작성 주체

갈등영향분석이 전문성과 중립성을 지닌 제3자에 의해 실시될 수도 있고 공공기관의 장(실제로는 담당 공무원)이 직접 행할 수 있도록 법안에는 규정되어 있다. 그렇지만 현실적으로 공무원이 실시하기는 어려울 것이고 이해관계자들이 납득할 수 있는 제3자에 의해 실시될 것으로 예상된다. 또한 사업시행자 혹은 사업자가 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 법안에는 규정되어 있다. 이 경우 사업시행자가 실시한 갈등영향분석의 결과를 다른 이해관계자들이 어느 정도 수용할 것인지는 미지수이다.

다. 갈등영향분석서의 내용

법안은 갈등영향분석서에 담겨야 할 내용에 대해서도 구체적으로 명시하고 있다. 이는 갈등영향분석을 실시하는 방법은 다를지라도 분석결과를 제시하는 형태에 있어서는 공통적인 요소가 있어야 함을 강조하는 것으로 여겨진다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

ⅰ) 공공정책 등의 개요 및 기대효과.

ⅱ) 이해관계자의 확인 및 의견조사내용.

ⅲ) 관련 단체 및 전문가의 의견.

ⅳ) 갈등 유발요인 및 예상되는 주요 쟁점.

ⅴ) 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획

ⅵ) 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위해 필요한 사항

④ 갈등관리심의위원회

가. 갈등관리심의위원회의 구성

갈등영향분석의 결과 및 중앙행정기관의 갈등 관리정책 전반에 대한 깊이 있는 심의를 위해 기관장은 11인 이내의 갈등관리심의위원회를 구성할 수 있다. 심의위원은 소속 기관의 공무원 및 전문가로 구성되며 갈등 관리에 대한 학식과 경험이 풍부하고 중립적이며 공정한 입장에서 활동할 수 있는 사람으로 규정하고 있다.

나. 갈등관리심의위원회의 기능

규정에는 갈등관리심의위원회가 수행해야 할 기능과 역할이 구체적으로 명시되어 있다. 갈등영향분석 결과의 타당성 및 합의형성 절차의 설계가 제대로 되어 있는지를 심의하는 것이 가장 큰 업무겠지만, 법안에는 공공기관의 갈등 관리정책 전반을 심의할 수 있도록 포괄적으로 규정하고 있다.

ⅰ) 갈등 관리에 관한 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
ⅱ) 갈등 관리 관련 법령의 정비에 관한 사항
ⅲ) 다양한 갈등해결수단을 발굴하고 활용하는 것에 관한 사항
ⅳ) 갈등 관리 관련 교육훈련 실시에 관한 사항
ⅴ) 갈등영향분석에 관한 사항
ⅵ) 민간 활동의 지원에 관한 사항

다. 심의결과의 반영

중앙행정기관의 장은 갈등관리심의위원회의 심의결과를 공공정책 등의 결정과정 또는 사업시행과정에 성실히 반영한다.

⑤ 참여적 의사결정

가. 참여적 의사결정방법의 활용

이해관계자, 일반시민 또는 전문가 등의 사회적 합의가 중요한 요인이라고 판단되는 경우에는 이들이 참여하는 의사결정방법을 활용한다.[18]

나. 참여적 의사결정 결과의 반영

중앙행정기관의 장은 참여적 의사결정방법의 활용결과를 공공정책 등의 결정과정에서 충분히 고려하여야 한다.

⑥ 갈등조정협의회

가. 기본규칙

갈등을 예방하려는 노력에도 불구하고 분쟁이 발생한 경우에는 갈등조정협의회를 통해 분쟁을 해결할 수 있다. 갈등조정의 기본 규칙은 무엇보다 먼저 당사자 간의 합의에 의해 구성되어야 하고. 상호존중과 신뢰를 바탕으로 공동의 이익이 되는 대안을 창출하기 위해 노력하며, 진행자의 중립성과 공정성이 가장 중요한 요건임을 법안은 규정하고 있다.

나. 합의안의 구속력

합의사항을 문서로 작성하고 당사자가 서명해야 하므로 합의안은 당사자를 구속하는 효과를 갖는다.

⑦ 갈등관리연구기관의 지정 · 운영

공공기관의 갈등 관리 업무를 지원하고, 갈등 관리에 관한 연구조사를 실시하며, 갈등 관리전문가 양성에 관한 교육을 실시하는 기관으로 갈등관

18) 참여적 의사결정방법으로는 합의회의(consensus conference), 시민배심원제(citizen's juries), 공론조사(deliberative poll), 규제협상(regulatory rulemaking), 시나리오 워크숍(scenario workshop) 등이 가장 많이 논의되고 있다.

리연구기관을 지정·운영하고 그 기능은 다음과 같다.

ⅰ) 갈등예방·해결을 위한 정책의 조사연구

ⅱ) 매뉴얼 작성과 보급에 관한 업무

ⅲ) 교육훈련 프로그램의 개발·보급

ⅳ) 갈등영향분석에 관한 조사·연구

ⅴ) 참여적 의사결정방법의 활용방법에 대한 조사·연구

⑧ 갈등 관리실태의 점검·보고 및 갈등관리정책협의회의 구성

국무조정실장은 중앙행정기관의 갈등 관리실태를 점검·평가한 후 그 결과를 국무회의에 보고할 수 있다. 아울러 갈등 관리에 대한 관계부처 간의 협의 등을 위하여 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 구성한다.

(3) 우리나라 갈등 관리제도의 특징

① 갈등의 예방에 초점을 맞춘 새로운 행정 패러다임

기존의 갈등 관리방식이 갈등 관리의 사후적인 측면, 즉 발생된 갈등을 조정하고 해결하는 데 초점을 맞춘 반면 새로이 제정된 갈등관리규정은 갈등 관리의 사전적인 측면, 즉 갈등이 발생하기 이전에 갈등을 진단·분석하고 적합한 갈등 관리기법을 적용함으로써 갈등을 예방하는 데 초점이 맞추어져 있다.

② 주민의 적극적인 참여와 합의형성이 강조되는 시스템

갈등관리규정이 제시하고 있는 갈등 관리 프로세스는 지금까지 “행정의 대상으로 여겨졌던 주민들을 정책집행과 절차에 참여시키는 것”을 핵심내용으로 하고 있다(하승창, 2005, p. 29). 정부의 정책추진에 있어 가장 낮은 단계의 시민참여방식은 ‘정보제공(information)’으로 정부와 주민 간에 일

방적인 관계가 성립되는 단계이다. 이 단계에서는 정부가 보도자료, 인터넷 홈페이지, 백서, 행정정보공개, 홍보책자발간, 우편 등의 수단을 통해 정부의 입장을 일방적으로 알리게 된다.

'정보제공'보다 한 단계 높은 수준의 시민참여방식은 '협의(consultation)'로 정부와 주민 간에 쌍방향 관계가 성립되는 단계이다. 이 단계에서는 공청회, 세미나, 여론조사, 자문위원회, 입법예고 등의 수단이 활용된다.

'협의'보다 높은 단계의 시민참여방식은 '적극적 참여(active participation)'로 정부와 주민 간에 동반자 관계가 성립되는 단계이다. 이 단계에서는 합의회의 시민배심원제, 시나리오 워크숍 등의 방식이 활용되며 해당 주민을 비롯한 이해관계자들의 적극적인 참여와 토의를 통해 합의형성을 이끌어내는 데에 초점을 맞춘다(국무조정실, 2005a, p. 2).

공공갈등 관리에서는 부분적으로 '협의'의 단계를 밟겠지만 초점은 주민의 '적극적인 참여'에 있다. 특히 참여적 의사결정 기법의 경우에는 이해관계가 있는 직접 당사자들뿐만 아니라 직접적인 이해관계가 없는 일반 시민들의 참여도 강조된다.

③ 거버넌스를 통한 새로운 갈등 관리시스템의 구축

거버넌스를 '정부 중심의 공적조직과 사적조직의 경계가 무너지면서 나타난 새로운 상호협력적인 조정양식'으로 정의할 경우, 이는 국가, 시민사회, 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력행태를 강조하는 광의의 개념정의로 파악할 수 있다(김석준 외, 2000, pp. 42~45). 공공갈등 관리의 측면에서는 갈등사안에 따라 시민사회 참여중심의 협의의 거버넌스 개념이 적용될 수도 있고 시민사회뿐만 아니라 기업 등 시장도 포함하는 광의의 거버넌스 개념이 적용될 수도 있다.

대부분의 공공갈등에서는 시민사회 및 NGO가 갈등예방 및 해결에 있어 중요한 역할을 수행하고 있다. 갈등 관리법(안)의 국회 제출 이전에 열

린 공청회에서 “공식적 권위를 지닌 국가나 정부의 일방적인 정책 입안과 이행을 의미하는 것이 아니라 시민과 NGO가 정책 입안, 정책이행과 전달 체계, 그리고 모니터링의 전 과정에 참여하는 것을 의미한다”는 의견이 제시된 것도 시민사회의 참여를 위주로 하는 새로운 거버넌스의 필요성이 지적된 것으로 볼 수 있다(조영숙, 2005, p. 23). 공공갈등 관리에서 강조되고 있는 갈등영향분석이나 참여적 의사결정 기법, 갈등조정회의 등은 모두 다양한 이해관계자를 포함시키는 것을 목적으로 하므로 거버넌스의 개념이 적용되는 것으로 볼 수 있다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

국무조정실, “공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법 종합 설명자료”, 2005a. 5.

_____, 「주요국의 갈등 관리시스템 조사・연구」, 국무조정실 연수보고서, 2005b.

김석준 외, 「뉴 거버넌스 연구」, 서울 : 대영출판사, 2000.

김유환, “공공갈등 관리를 위한 제도정비방향”, 「공법연구」, 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004, pp. 639~662.

김재광, “방사성폐기물관리시설 설치에 관한 법적 고찰”, 「공법연구」, 제19집 제2호, 2001, pp. 327~347.

나태준, 「갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안」, 한국행정연구원, 2004.

박경귀, “행정절차제도의 운영실태 분석과 개선방안”, 「한국행정학보」, 제33집 제3호, 1999, pp. 129~143.

박재희, 「중앙행정부처의 갈등 관리방안」, 한국행정연구원, 2004.

박중훈, 「갈등조정기구의 기능과 역할」, 한국행정연구원, 2003.

박홍엽, “공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법(안) 공청회 토론자료”, 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.

이선우, “타율을 넘어 자율로, 혼돈에서 문화로”, 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.

이수장, “기필시설입지선정에 있어 합의형성방안 : 방사성폐기물처분장에 주목 하면서”, 「한국지방자치학회보」, 제13집 제3호, 2001, pp. 179~204.

조영숙, “공공기관 갈등 관리 기본법 제정에 대한 의견”, 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.

조현석, “공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법(안) 공청회 토론자료”, 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.

지속가능발전위원회, 「갈등 관리시스템 구축방안 연구보고서」, 지속위자료집 2004-9, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2004a.

_____, 「사회갈등, 어떻게 해결할 것인가?」, 지속위자료집 2004-14c, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2004b.

_____, 「사회통합을 위한 갈등 관리정책 워크샵」, 지속위자료집 2004-17d, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2004.

_____, 「갈등 관리기본법 및 법·제도개선」, 지속위자료집 2004-20, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2004.

하승창, "공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법(안) 공청회 토론자료", 「공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(안)」 공청회, 국무조정실, 2005.

한국행정연구원, 「혐오시설 입지선정을 둘러싼 갈등 관리방안」, 한국행정연구원 정책포럼, 한국행정연구원, 1994.

한귀현, 「행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2004.

황해봉, "행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도(Ⅰ)", 「법제」, 통권 제571호, 2005, pp. 5~33.

_____, "행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도(Ⅱ)", 「법제」, 통권 제572호, 2005, pp. 55~72.

<해외 문헌>

Andrew, John S., "Examining the Claims of Environmental ADR", *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 21, 2001.

Cleveland, D., *The Economics of Nature and the Nature of Economics*, Edward Elgar, 2001.

Deutsch, Merton, *The Resolution of Conflict : Constructive and Destructive Process*, New Haven : Yale University Press, 1973.

Duzert, Yann, *The Use of the Matrix of Complex Negotiations in the Context of Reforms in Brazil*, Comparative Studies in Public Conflict Resolution, KDI

School of Public Policy and Management, 2005.

Folberg, Jay and Alison Taylor, *Mediation: A Comprehensive Guide to Resolving Conflicts without Litigation*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1986.

Harbottle, M., The Strategy of Third Party Intervention in Conflict Resolution. International Journal, Vol. 35, 1979.

Lan, Zhiyong, "A Conflict Resolution Approach to Public Administration", *Public Administration Review,* Vol. 57 No. 1, 1997.

Lempereur, Alain, *Towards a Negotiating State in France? Sixty Years of Evolution of Public Negotiation and Dispute Resolution*, Comparative Studies in Public Conflict Resolution, KDI School of Public Policy and Management, 2005, pp. 55~73.

Minnery, John R., *Conflict Management in Urban Planning*, Vermont : Gower Publishing Company, 1985.

Newton, Kenneth, "Conflict Avoidance and Conflict Suppression : The Case of Urban Politics in the United States", *Urbanization and Conflict in Market Societies*, London : Methuen & Co. Ltd., 1978.

Pondy, Louise R., "Organizational Conflict : Concepts and Models", *Administrative Science Quarterly*, 1969.

Rangarajan, L. N., *The Limitation of Conflict : A Theory of Bargaining and Negotiation*, New York : St. Martin's Press, 1985.

Susskind, Lawrence E., Overview of Development in Public Participation, in Public Participation in Environmental Decisionmaking(edited by ABA Standing Committee on Environmental Law), 1994.

Weinstein, Allan., *Searbook - A Case Study of Environmental Conflict*, M.I.T. Laboratory of Architecture and Planning, 1979.

Zijst, Hans Van, *Environmental Conflict Resolution in the Netherlands : Practices, Trends and Lessons Learned*, Comparative Studies in Public Conflict Resolution, KDI School of Public Policy and Management, 2005.

부록 2 : 마산시 수정지구 매립 갈등 관련 주요 일지

보도일자	주요내용	비고
2006년 9월	- 국토해양부에 매립사업 목적변경신청 → 반려 「공유수면매립법」 제28조[1)]	
2001년 9월 29일	- 마산시장 주요 시정현황 추진 의지 표명 : 마산신항만, 마전지구산단조성, 수정지구 매립, 마창대교 건설 등	
2006년 5월 8일	- 수정지구 공유수면매립지역의 공업요지 조성과 기업유치를 위한 양해각서 체결 - 수정지구 매립용도를 주거용지에서 공업용지로 변경 → 마산시가 STX중공업 유치 → 조선기자재 생산 주력 - 매립지 시공권을 갖고 있던 두산산업개발이 350억원에 STX중공업에 양도양수(2006년 3월)	
2007년 7월	- 용도변경 내용을 담은 '2020 마산 도시기본계획안'을 건설교통부로 승인 → 해양수산부 용도변경신청→ 재반려 (매립지 용도변경과정에서 주민의견수렴절차 배제)	마산시, STX : 법제처에 행정심판 청구(2007년9월4일) 수정리 주민대책위원회 : 법제처에 탄원서 제출(조선소 설립 저지 요구)
2007년 9월 19일	- 매립용도변경 주민설명회 개최 ↔ 인구유입효과, 지역주민 고용정도, 주민피해, 피해대책 등에 대한 설명부재	
2007년 여름	- 마산시 임시사용승인 : 수해방지시설 설치 목적	
2007년 11월 21일	- 법제처 판결(11월 19일) : 해양수산부의 매립목적변경 신청 재검토 지시 → 마창환경운동연합 성명서 제출(11월 20일) : 매립목적변경 여부 재검토 요청	

주 : 2001년부터 현재까지 수정지구 관련 기사 검색 정리
자료 : 「경남도민일보」; 「경남일보」

1) 준공인가일로부터 20년 이내에 매립목적을 변경하여 사용할 수 없음을 명시.

보도일자	주요내용	비고
2007년 11월 28일	- 마산시 입장 변경 : 수정만 매립목적 변경 유보 (논란을 해소하기 위해 변경 유보)	간담회 개최 : 마산시, 대책위, 수녀원장, 마창NGO - 주민배제 사과 - 매립목적 절대반대
2007년 12월 5일	- 마산시-수정마을 대책위 간담회(12월 4일) : 마산시 입장 재확인('주민 동의 없는 매립목적 변경 유보' 마산시장의 말 문서로 남길 것을 요청), 변경신청 취소 후 다시 논의	
2008년 1월 9일	- STX중공업 추가매립(안)이 공유수면매립기본계획 반영 : 접안시설 설치	- STX 관계자 : 주민동의 후 행정절차를 거치면 시간이 너무 오래 걸려 행정절차를 우선 진행
2008년 1월11일	- 수정발전위 기자회견 : STX 유치 찬성과 기업유치 촉구(1월10일) - 수정발전위(지역경제 위해 조선업체 유치, 대안없는 반대에 성토) ↔ 대책위(환경파괴 심각할 것) : 주민간 갈등으로 확대	- 대책위 : 반대1인시위 - 발전위 : 찬성 기자회견
2008년 2월 1일	- 대책위 : 용도변경 수용을 전제로 한 보상요구안 마산시 전달 → 요구내용 : 매립계획변경 승인 신청 철회, 이주보상계획 마련 - STX중공업은 3개월 공사 중지로 결론이 나지 않으면 사업철회 예정(공장가동이 시급) - 마산시는 행정청 중재자로 주민여론 통합 필요	- 대책위 활동 변경 : STX중공업입주반대 → 보상문제
2008년 2월 15일	- 대책위 '마산시 설명회 보이콧' : 일반적이고 형식적은 주민 설명회 개최 - 마신시와 더 이상 협상 불가, 매립지 STX중공업 유치 결사 반대	- 대책위 활동 변경 : 보상문제 → STX중공업입주반대 (완전반대로 선회)

보도일자	주요내용	비고
2008년 2월 20일	- 마산시의 의견을 대책위에 전달 : 대책위의 매립목적 변경신청 철회는 받아들일 수 없음. 수정리 주민 368명 중 이주 희망자에 대해 이주보상 지원 가능.	
2008년 2월 25일	- 대책위 주민이 마산시 방문하여 농성 : 협상 뒤에 개별적 주민 회유로 대책위를 무력화 시키고 있음. 성의있는 자세로 문제해결에 나설 것을 촉구	
2008년 2월 27일	- 마산시 : '수정만 용도변경 강행' 의지 표명 - 대책위 : 공유수면매립지 용도변경 신청 철회 요구 대규모 집회 - 마산시와 대책위 면담 : 마산시는 현재 계획 변경은 어렵고 피해예방대책 마련을 제시	대책위, 천주교 마산교구 정의구현 사제단, 마창진환경운동연합·봉평·도남 조선단지 환경피해 대책위원회 등 참여
2008년 2월 28일	- 대책위 : 용도변경 반대 항위농성 → 면담요청 무산 → 간담회 개최 후 매립목적변경 여부 결정때까지 매립목적 변경과 관련된 행정절차 진행하지 않는 다는 확약 요청 (강제해산) - 마산시 : 기자회견 취소 → 대책위의 요구는 억지 (찬반주민 몸싸움 : 2월29일)	발전위와 대책위 합의 불가능
2008년 3월 3일 (농성 장기화)	- 용도변경 찬반 인터뷰 : 찬성(대기업 유치) ↔ 반대(주민생존권이 걸린 문제) - 대책위 반대동의서, 발전위 찬성동의서, 점용허가자·어업권 및 입어자·인배수 허가자(어촌계)의 찬성동의서 등 매립목적변경의 찬반 의견 분분	- 대책위는 마산시와의 협약서 무의미, 매립목적 변경 철회/단식농성 - 발전위는 반대측 요구대로 시가(2월 14, 20, 25일;3차례) 간담회 준비하였으나 반대측이 무산 : 3월에 시와 도에 매립변경신청 강행 요구/변경촉구 집회
2008년 3월 4일	- 마산시 경남도에 수정만 매립지 용도변경 기습 신청 : 'STX 중공업 의지' 표명	- 대책위 단식 계속

보도일자	주요내용	비고
2008년 3월 5일	- 대책위 매립목적변경 신청 철회 요구 : 경남도/마산시 잇달아 항의 방문 - 부시장과 면담시 시장사과, 찬성 주민 명단 공개, 신청철회 요구	
2008년 3월 6일	- 수정만 갈등 마산시 의회 중재	
2008년 3월 7일	- 마산시 의회의 “수정만 중재위 구성”: 대화창구 마련 취지 - 마산시 의회는 마산시에게 이해할 수 있는 주민지원 방안 마련 요청(단식 철회)	
2008년 3월 10일	- 대책위의 매립목적변경 반대 결의 대회 : 도에 변경신청 반려, 시에 변경신청 취소, 민원해결	
2008년 3월 14일	- ‘수정만 민원중재위’ 가동 → 본격적인 활동 시작	
2008년 3월 27일	- STX의 수정매립지 입주 포기 : 대불단지입주 검토 - 마산시 사태 진화 : 마산경제회생 유치 꼭 필요 확인(4월 중 해결) → 행정절차 마무리와 민원해결 선언	
2008년 3월 29일	- 경남도 : 매립목적 변경 조속히 처리 지시 → 국토해양부에 빠른 시일내에 협의회신 요청(마산시가 민원 처리 등 보완서류 제출 시 국토해양부가 적극적으로 검토)	
2008년 4월 1일	- 대책위 도청 앞에서 반대 집회 : 마산시와 대책위 정면충돌 - 마산시 ‘수정지구 기업유치를 위한 대책본부’ 구성 : 반대주민 설득/용도변경 행정절차 진행(구산면 상황실 설치)	
2008년 4월 2일	- 민간단체(마산상공회의소)가 중심이 되어 수정주민 갈등 조정(4월1일) : ‘(가칭)STX유치 대책위원회’	경제단체, 금융기관, 산인단체, 찬반으로 갈린 수정마을 주민 참여
2008년 4월 4일	- 마산시장 기자회견(4월3일) : ‘수정마을발전기금 40억원 조성’, ‘이주희망주민 전원이주’ 약속	
2008년 4월 7일	- 매립용도변경 승인(4월4일) - 대책위 : 앞으로 STX를 상대로 지속 투쟁 ↔ 발전위 : 환경, 요구안 많이 받아들여질 수 있도록 노력	

보도일자	주요내용	비고
2008년 4월 8일	- STX 주민대책위원회의 'STX 조선기자재 공장유치 결사 반대 집회'(7일오전) ↔ STX는 주민들이 원하지 않으면 수정매립지 입지하지 않겠다는 의지 표명 - 마산시 간담회에 반대측 주민 불참으로 반쪽 설명회 개최(7,8,11일)	
2008년 4월 15일	- 마산시장은 구산면사무소에서 간부회의 - 국회의원 이주영 의원 해결 전면에 나올 예정임 → 정치권/행정 노력 증대 - 마산지역 상공인과 사회봉사단체 대표 등으로 구성된 '마산발전범시민협의회'를 발족해 수정매립지 STX 중공업 유치에 따른 갈등해결 예정(17일)	
2008년 4월 17일	- 마산시 공무원 수정마을 주민들을 상대로 설득작업 실시(16일)	
2008년 4월 22일	- 마산시 유치설득작업을 마무리하고 'STX유치합의서' 체결 작업 절차 진행 ↔ 수정대책위는 조선기자재 공장은 안된다는 기존 입장 고수(STX, 주민, 마산시를 동반한 공개토론 요청) (논란 이번주 분수령)	STX, 주민대표, 마산시 등 3자가 참여
2008년 4월 26일	- 마산시, STX, 찬성/반대 주민 등 4자가 'STX 유치 관련 토론회'가 반대측 불참에 그침(25일 개최). - 시기/일정을 반대측에 일방적으로 통보	
2008년 4월 29일	- 수정대책위 'STX 유치반대 75.3%' 주민결과제시(28일) - 주민과 수녀원은 경남도 매립목적변경 승인은 공유수면매립법에 반하는 것이라며 도지사를 상대로 '수정지구 공유수면매립목적 변경 승인처분 무효확인 소성'과 함께 집행정지 신청을 창원지법에 제출(29일) - 마지막 주민설명회 개최(29일) - 수정마을 STX 유치 협약 체결(30일)	
2008년 5월 7일	- 갈등 장외 확대 : 고소장 제출(29일) ↔ 마산여성단체협의회(29일) (수정마을 → 마산시 전체)	

보도일자	주요내용	비고
2008년 5월 9일	- 마산 수정만 STX '법정공방'(8일) : 반대주민과 행정당국(집행정지 요건, 적법성, 신청인 적격여부가 쟁점)	
2008년 5월 14일	- 발전위 STX 유치 찬성의견 77.9%로 결과 제시 : '수정지구 STX 문제 해결을 촉구하는 결의대회' 개최 ↔ 마산 YMCA와 마창진환경운동연합 등 23개 경남시민사회단체는 사태해결에 도움이 안되는 일회적 행사임. (갈등 심화 : 발전위 버스동원 차로 점령 ↔ 대책위 서울 투쟁 박아 충돌(13일))	
2008년 5월 15일	- 마산발전범시민협의회는 'STX 중공업 유치 촉구를 위한 범시민 결의대회'개최 ↔ 수정대책위 주민과 수녀는 서울에서 'STX 유치 반대 투쟁'(14일) - 수정만 STX 유치 여부 확정 : 조건부 협약 체결	
2008년 5월 24일	- 대책위, 천주교 마산교구, 환경운동연합 등은 'STX 유치 반대 기자회견'	
2008년 6월 6일	- STX 중공업 마산 유치 확정 : '수정지구 일반산업단지 개발에 대한 STX 중공업 입장' 발표	
2008년 6월 11일	- 천주교 사제단 'STX 유치 반대'(10일) : 마산시에 경제효과 증거제시 및 5월 30일 졸속 투표에 대해 공개 질의서 전달/17일까지 답변 요구 - 대책위 밤샘 농성	
2008년 6월 17일	- 수정주민 산단개발협약 무효 소송 : 투표율 50% 미달로 주민투표 인정 못함	
2008년 7월 14일	- 수정마을 마을발전기금 지급 갈등 : 형법상 횡령죄 및 배임죄로 검찰에 고소	
2008년 7월 22일	- 수정만 STX 고용 및 경제효과 '뻥튀기'(과학기반미흡)	
2008년 8월 12일	- 공장유치문제에 대해 행정당국과 반대주민측이 서로 조정안을 놓고 협의(11일) (중재 : 창원지법 제1행정부 → 첫 조정)	

보도일자	주요내용	비고
2008년 8월 13일	- '수정지구 일반산업단지 개발 협약 무효확인 소성'(12일) : 창원지방법원	
2008년 8월 21일	- STX중공업이 수정대책위 주민에 대해 모욕혐의로 경찰서에 고소장 제출 ↔ 민주노동당 마산시위원회가 성명을 통해 고소 취하 촉구	
2008년 8월 23일	- 진전없는 수정만 갈등 3차 조정(마산시와 STX 주민대책위원회)	
2008년 9월 9일	- 수정개발 협약서 무효 소송 제기 후 법원의 각하 판결	법원 중재

자료 :「경남도민일보」 및 「경남일보」(2001년~2008년 9월까지) 보도자료 재정리

부록 3 : 장항갯벌 매립 갈등 관련 주요 일지

구분	내용
1988. 1~12월	군장산업기지 개발기본계획 수립(건설부)
1989	군장신항만 기본계획 수립(항만관리청)
1989. 8. 10	국가공업단지 지정(건교부고시 제 467호, 470만평)
1990. 1. 29	군장국가공단 개발기본계획 확정고시(건고 제 21호) - 1단계 사업지구(장항 : 15.54㎢, 군산 : 15.43㎢)
1996. 4. 20	개발계획 변경승인(건설교통부, 470만 평 → 490만 평)
1997. 9	개발계획 변경 건의서 접수(건설교통부) - 개발면적 축소(490만 평 → 426만 평)
2000. 2. 28	개발구역 변경 지정 및 개발계획변경(건설교통부 고시 제2000-51호(2000. 3. 3)) : 면적 489.9만 평 → 445.0만 평
2001. 12. 4	개발계획 변경(사업기간 연장) - 당초 : 1990~2001 → 변경 : 1990~2006
2004. 11. 3	환경영향평가 초안 협의의견 통보
2005. 5. 23	개발계획 변경(개발면적 축소 및 사업기간 연장) 및 환경영향평가(본안) 협의요청 - 면적 : 14,712,000㎡(445만 평) → 12,364,000㎡(374만 평) - 기간 : 2006년 → 2015년
2005. 7. 4	환경영향평가(검토협의회 회의결과) 보완요청 - 관계기관 및 전문가 등이 제시한 의견 등에 대하여 보완 등 충분한 저감방안 수립
2005. 8. 17	환경영향평가 보완서 제출 - 관계기관 및 전문가 등 검토의뢰(2005. 8. 17)
2006. 2. 2	제2차 환경영향평가 검토협의회 개최 - 추천된 전문가로 실무협의회(기술자문위원회)를 구성·운영

구분	내용
2006. 2. 14	제1차 환경영향평가 기술자문위원회 개최
2006. 2. 22, 27	환경영향평가 보완서에 대한 의견 제출
2006. 3. 6	제2차 환경영향평가 기술자문위원회 개최
2006. 4. 19	서천군민(500명)이 조기착공 촉구 탄원서를 금강환경유역청에 제출하고 결의문 채택
2006. 6. 20	제3차 보완서 금강유역환경청 접수(토공 → 금강청) - 해양수산부등 관련기관 검토의견 의뢰
2006. 12. 27	환경영향평가 제4차 보완을 요구하는 공문이 건설교통부로 통보
2006. 6. 30	서천군민 10,000여명이 서천군에 모여서 조기착공 결의대회를 개최 산단 조기착공을 요구하는 건의서를 해양수산부에 제출
2006. 7. 27	장항 갯벌 매립에 반대하는 지역어업인, 환경단체 회원 등 약 70여명이 해양수산부 등 관계부처 담당자와 면담을 갖고 건의문 전달 및 집회를 개최
2006. 8. 7	금강 하구둑에서 5,000여명이 모여서 조기착공 촉구 서천군민 궐기대회를 개최
2006. 8. 9	장항 갯벌 살리기 서천주민대책위 소속 어민들과 환경운동연합 회원 등 500여명은 충남도청 정문 앞에서 '이완구 충남지사의 갯벌 매립 촉구 망언 규탄대회'를 개최
2006. 8. 21	김양식협회장, 어민회장, 비인어촌계장 등 어업인 및 환경운동연합 등 약 40여명이 해양수산부 등 관계부처를 방문하여 장항지구 갯벌 매립을 반대한다는 공식의사를 전달
2006. 9. 4	국무조정실장이 주재한 대책회의에서 장항산단문제 타결을 위한 대책을 집중적으로 논의
2006. 10. 20	장항산단착공 대정부투쟁 비상대책위원회가 발족 - 조기착공 추진위원회를 투쟁비상대책위원회로 확대 개편 : 지역건설업자, 토공업자, 석산업자들로 구성
2006. 10. 29	대통령 장항 갯벌 방문[1)] - 청와대 관계자는 대통령이 "서천군도 다른 대안을 생각해야 한다. 이런 문제는 대통령이 결정하기 어렵고, 사회적 공론화 과정을 거쳐야 한다"고 추가 논평
2006. 11. 10	장항산단 조기착공을 요구하는 지역단체 및 지역민 150여명이 환경부, 해양수산부 등에서 집회를 개최하고 장관면담을 요구

1) "아무리 좋은 의견과 주장도 현실에 근거해야 한다. 정부가 결정한 정책을 변경할 경우에는 구체적인 사유가 있어야 한다"고 발언하였다.

구분	내용
2006. 11. 21	서천군의회는 본회의에서 전익현, 황배원, 지용주 의원이 발의한 '서천군 국책사업 유치활동 지원에 관한 조례'를 제정
2006. 11. 28	선거공약으로 산단조성을 내건 나소열 서천군수가 산단조기착공을 요구하면서 정부종합청사앞에서 무기한 단식농성에 돌입
2006. 11. 30	장항갯벌매립 중단을 촉구하는 시민사회단체, 종교계가 기자간담회를 개최하고 성명서를 발표
2006. 12월초	국무조정실은 장항산단 갈등을 해소하는 방안으로 한탄강사례에서 사용했던 갈등조정위원회를 구성하는 방안을 강구 - 그러나, 이해당사자인 서천군/충남도가 참여를 거부
2006. 12. 7	서천군민 4,000여 명이 정부종합청사 앞에서 서천군민규탄대회 개최 - 환경부, 해양수산부, 지속가능발전위원회를 3적으로 규정
2006. 12. 12	생태지평, 녹색연합, 환경연합과 서천지역민 등 30여 명이 반대집회를 정부종합청사 앞에서 개최하고, 동 사업규모에 상응하는 지역특성을 살린 정부대안을 조속히 추진해 주기를 요청
2006. 12. 13	국무조정실 정책차장 주재로 관계부처 국장급 회의가 개최되었으나, 관계부처간 이견으로 별다른 성과없이 회의 종료
2006. 12. 18	장항산단 즉시착공을 위한 학부모대책위원회는 장항산단 연내 착공 약속시까지 자녀 등교 무기한 거부를 발표
2006. 12. 19	국무조정실 농수산심의관 주재로 관계부처국장들이 참석하여 대책회의 개최 - 갯벌매립규모를 축소하고, 산단축소에 대한 보상으로 내륙산단을 조성 : 국립자연사박물관과 금강생태공원 사업의 조성도 논의
2006. 12. 20	국무조정실 정책차장 주재로 실무회의가 개최 - 환경부, 해양수산부가 환경영향평가 보완서 협의를 조속히 마무리 - 건설교통부는 환경영향평가 4차 보완서를 작성하되 환경, 해양수산부 및 국무조정실이 추천하는 전문가 6인이 자문위원자격으로 4차 보완서 작성시 자문, 검토하여 사업을 마무리 - 동 결과에 대해서도 지역, 환경단체의 반발이 계속될시 관계장관회의 등을 거쳐서 정부의 최종방침을 결정한다는 방향으로 결론
2006. 12월말	총리주재 관계장관회의에서는 환경영향평가협의결과에 따른 환경부, 해양수산부 주도의 대안사업안과 장항산단 보완안을 2007년 2월 말까지 지역주민에게 설명하고 결론을 내기로 합의
2007. 2. 9	서천군민 4,000여 명이 광화문 정부중앙청사 앞에서 산단즉각 착공을 위한 정부규탄대회를 개최
2007. 5	장항산단관련 개발방안에 관한 전문가 자문 후 대안사업이 타당하다는 결론을 내리고 후속조치 착수
2007. 5. 31	서천군(지역주민, 관계자), 중앙부처 관계자, 국회의원, 충남도 등이 참석한 가운데 정부대안사업 설명회를 갖고 대안사업을 수용
2007. 5. 31	국조실, 환경부, 해양수산부, 건교부, 예산처, 서천군은 정부대안 추진관련 MOU를 체결

부록 4 : 연안 갈등 관리를 위한 의견조사

동서리서치
135-080 서울특별시 강남구 역삼동 683-17 중앙빌딩 TEL: 568-1183 FAX: 2188-9600 dsr@dsrgroup.co.kr, http://www.dsrgroup.co.kr

S-2060439 **연안 갈등 관리를 위한 의견조사** ID 0

안녕하십니까?

우리 국무총리실 산하 정부출연 연구기관인 한국해양수산개발원에서 자체 기본과제로 연안 공공갈등 관리방안 연구를 수행하고 있습니다. 이 연구의 일부로 수행하고 있는 본 조사는 연안 공공갈등의 실태와 관리방안을 마련하기 위해 연안관리와 관련된 공무원을 대상으로 다양한 의견을 모아 연안 공공갈등 관리에 관한 정책방향에 적극적으로 반영하고자 합니다.

본 설문 조사는 동서리서치에 의뢰하여 실시되고 있습니다. 본 설문에는 절대로 옳은 답이나 틀린 답이 있는 것은 아니므로 충분히 생각하신 후, 귀하 또는 귀하 가구의 입장에서 의견을 말씀해 주시면 됩니다. 만약 이해가 되지 않는 부분이 있으시면 서슴지 말고 면접원에게 말씀해 주십시오. 설문조사 결과는 통계법 제8조와 제9조에 의해 철저히 보호되며, 연구 목적 이외의 다른 용도로 사용하지 않을 것입니다. 바쁘시더라도 설문조사에 적극적으로 협조해 주시기를 부탁드립니다.

감사합니다.

KMI 한국해양수산개발원 KOREA MARITIME INSTITUTE

동서리서치
담당연구원 ○ ○ ○ (02) 2188-9632
실사연구원 ○ ○ ○ (02) 2188-9701

면접 완료후 기록하시오.

응답자 성명 : _____ 전화 : _____

응답자의 소속과 직위 : _____ 과(팀), 직위 _____ (과장, 계장, 계원)

응답자의 주요업무 : 공유수면관리, 항만개발, 어항개발, 수산, 해양환경, 연안정비, 해양관광, 도시계획, 기타

응답자의 근무기간 : ① 1년 미만, ② 1년~2년, ③ 2년~5년 ④ 5년~10년 ⑤ 10년 이상

면접 일시 : 2008년 ___월 ___일 ___시 ___분 부터 ___분까지 (___분간)

면접원 성명 : _____ 전화 : _____

S/V 성명 : _____

Copyright(c) 2006 Dongseo Research Ltd,. All right reserved. http://www.dsrgroup.co.kr

연안 공공갈등의 일반적 사항

문1) 최근 5년간 귀하께서 연안(沿岸)과 관련한 정책이나 사업을 둘러싸고 다른 정부부처(서), 자치단체, 시민단체, 지역주민 등과 갈등을 경험한 적이 있습니까?

① 최근 5년간 전혀 경험한 바 없다.
② 최근 5년간 1~2회 정도 경험하였다.
③ 최근 2~3년간 1~2회 정도는 경험하였다.
④ 최근 1년에 1번 이상은 경험하고 있다.
⑤ 기타 : ( )

문2) 귀하께서는 현재 연안과 관련된 정책이나 사업을 둘러싼 갈등이 주로 어느 분야에서 발생한다고 생각하십니까?(가장 대표적인 3가지를 선택)

① 공유수면 매립 · 관리정책
② 연안통합관리계획이나 연안관리지역계획 등 연안관련정책
③ 갯벌, 해안사구 등 해양생태계 관리 정책
④ 바다모래 채취, 해양 심층수 등 해양자원 개발 관련 정책
⑤ 항만, 골프장, 관광단지, 산업단지 등 연안개발 관련 정책
⑥ 발전소, 폐기물처리시설 등 연안 환경유해시설 관련 입지정책
⑦ 해양쓰레기 배출, 해양수질관리 등 해양환경관리 정책
⑧ 방조제 조성, 제방 등 연안시설물 설치 관련 정책
⑨ 기타 : ( )

문3) 귀하께서는 연안과 관련한 정책이나 사업을 둘러싼 갈등의 주체는 누구라고 생각하십니까?

① 중앙정부-중앙정부　② 중앙정부-자치단체　③ 자치단체-자치단체
④ 중앙정부-지역주민 · 시민단체　⑤ 자치단체-지역주민 · 시민단체
⑥ 기타 : ( )

문4) 귀하께서는 연안과 관련한 정책이나 사업을 둘러싼 갈등의 주요 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

① 연안정책에 관한 상호 신뢰기반 미흡
② 연안정책의 일방적 수립 및 이행
③ 연안정책에 관한 정확한 정보의 공유 미흡
④ 연안정책 이행으로 발생하는 편익의 불공평성
⑤ 다양한 이해관계자의 참여기반 미흡
⑥ 기타 : ( )

Copyright(c) 2006 Dongseo Research Ltd,. All right reserved. http://www.dsrgroup.co.kr

문5) 귀하께서는 연안과 관련한 정책이나 사업을 둘러싼 갈등의 심각성은 최근 10년 전과 비교해 보았을 때 어떠하다고 생각하십니까?

① 매우 심각한 상태이다.
② 조금 심각해지고 있는 상태이다.
③ 보통이다.
④ 별루 심각한 상태는 아니다.
⑤ 전혀 심각한 상태는 아니다.

문6) 귀하께서는 연안정책 관련 갈등을 관리할 수 있는 수단이 마련된다면 갈등은 향후 10년간 어떻게 되리라 전망하십니까?

① 갈등의 소지는 상당히 감소할 것이다.
② 새로운 갈등은 계속 발생될 것이고 그 강도도 더욱 심각해 질 것이다.
③ 기타 : ( )

문7) 귀하께서는 향후 10년 동안 어떤 유형의 연안 정책갈등이 심각해 질 것이라고 생각하십니까?

① 환경가치와 개발가치가 충돌하는 가치갈등
② 사실에 관한 해석의 차이에서 오는 사실관계 갈등
③ 정책편익이나 자원의 분배에서 오는 이익갈등
④ 정책불신, 오해, 불신에 오는 관계 갈등
⑤ 기타 : ( )

문8) 귀하께서는 연안과 관련한 정책이나 사업을 둘러싼 갈등 중 어느 분야의 갈등이 더욱 심각해 질 것이라고 예상하십니까?(가장 대표적인 3가지를 선택)

① 공유수면 매립 · 관리정책
② 연안통합관리계획이나 연안관리지역계획 등 연안관련정책
③ 갯벌, 해안사구 등 해양생태계 관리 정책
④ 바다모래 채취, 해양 심층수 등 해양자원 개발 관련 정책
⑤ 항만, 골프장, 관광단지, 산업단지 등 연안개발 관련 정책
⑥ 발전소, 폐기물처리시설 등 연안 환경유해시설 관련 입지정책
⑦ 해양쓰레기 배출, 해양수질관리 등 해양환경관리 정책
⑧ 방조제, 제방 등 연안시설물 설치 관련 정책
⑨ 기타 : ( )

Copyright(c) 2006 Dongseo Research Ltd,. All right reserved. http://www.dsrgroup.co.kr

연안 공공갈등관리 수단 관련 사항

문9) 현재 연안관련 개별 법률에서는 갈등을 사전에 차단하거나 갈등발생 후 해결할 수 있는 수단이 마련되어 있습니다. 이러한 수단이 갈등관리에 효과적일 것이라고 생각하십니까?

갈등관리수단	주요내용
손실보상	- 공유수면 매립, 보호구역 지정 등이 타인의 토지나 재산권 등에 손실을 미칠 경우 이에 대한 손실보상
청문, 이해관계자 의견수렴	- 연안관련 각종 계획 수립시 공청회, 전문가 의견수렴, 관계기관 협의 등
위원회	- 연안계획 수립, 보호구역 지정 등 위원회에서 검토 후 결정
관리인 지정	- 명예연안관리인 등 계획이행시 감시 및 의견 제시
주민지원	- 발전소 입지, 보호구역 지정 등에 따른 주민지원

① 위에 제시한 갈등관리 수단만으로도 충분히 갈등을 관리할 수 있다.
② 위에 제시한 갈등관리 수단이 간접적이기는 하지만 약간 보완만 한다면 갈등을 관리할 수 있다.
③ 위에 제시한 갈등관리 수단으로는 최근 발생하는 다양한 갈등을 효과적으로 관리하기 어렵다.

문10) 위에 제시한 갈등관리 수단으로 갈등해결이 어렵다면 그 이유는 무엇입니까?
① 법률에 명시된 수단의 법적 구속력이 약하기 때문에
② 다양한 이해관계자의 의견이 실질적으로 정책에 반영되기 어렵기 때문에
③ 갈등을 적극적으로 해결하기 위한 수단이 아니기 때문에
④ 갈등조정의 결과에 승복하지 않는 문화가 존재하기 때문에
⑤ 기타 : ( )

문11) 연안·해양자원과 공간을 둘러싼 공공갈등을 관리하기 위해서는 우선적으로 이루어져야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?
① 공평하고 공정한 참여, 정보제공, 의견개진 기회 등 공평성 기반 마련
② 충분한 사실관계를 파악하거나 미래 영향을 예측할 수 있는 과학적 지식체계 마련
③ 합의를 통해 이해관계자의 이익을 최대한 만족시킬 수 있는 정당한 합의절차 마련
④ 합의된 결과를 지속적으로 집행할 수 있는 체계 마련
⑤ 기타 : ( )

Copyright(c) 2006 Dongseo Research Ltd,. All right reserved. http://www.dsrgroup.co.kr

문12) 연안정책을 둘러싸고 발생한 갈등을 효과적으로 해결할 수 있는 방식은 무엇이라고 생각하십니까?

① 정부의 주도적 해결
② 재판 등을 통한 사법적 해결
③ 행정쟁송위원회 등 제3자의 관여에 의한 중재나 조정
④ 갈등당사자간의 합의를 통한 해결
⑤ 기타 : ( )

문13) 연안정책을 둘러싼 갈등을 효과적으로 관리하기 위한 필요한 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(복수응답 가능)

① 적극적 갈등예방을 위한 법, 조직 등 제도적 장치 마련
② 과학적 정보와 지식, 지역주민의 지식 등을 통합한 정보관리체계 마련
③ 이해관계자의 인식제고, 역량강화 등을 위한 이해관계자의 학습체계 마련
④ 연안정책방향을 공유할 수 있는 이해관계자의 참여 및 협력체계 구축
⑤ 연안 개발이나 보전에 따른 적절한 보상체계 개선
⑥ 기타 : ( )

문14) 정부는 최근 발생하는 공공갈등을 효과적으로 다루기 위해 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 갈등관리규정이라 함)」을 마련하였습니다. 이에 대해 알고 계십니까?

① 잘 알고 있다.
② 갈등관리규정이 있는 것은 알지만 그 내용에 대해서는 잘 모른다.
③ 전혀 모른다.

문15) 연안공간과 자원을 둘러싼 갈등이 점점 다양해지고 첨예해지는 사회적 상황을 고려해 볼 때 이러한 갈등을 조정할 수 있는 위원회의 설치가 필요하다고 생각하십니까?

① 필요하다.
② 필요하지 않다.
③ 잘 모르겠다.

- 설문에 응답해 주셔서 감사드립니다.-

Copyright(c) 2006 Dongseo Research Ltd,. All right reserved. http://www.dsrgroup.co.kr 5/5

부록 5 : 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정

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) ① 이 영은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다. 이하 같다)에 적용함을 원칙으로 한다.

② 지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등 관리 제도를 운영할 수 있다.

제4조 (중앙행정기관의 책무) ① 중앙행정기관은 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다.

② 중앙행정기관은 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 한다.

③ 중앙행정기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.

④ 중앙행정기관은 소속 직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고 갈등 관리능력을 기관의 인사

운영의 중요한 기준으로 설정·반영하여야 한다.

제5조 (자율해결과 신뢰확보) ① 갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 중앙행정기관의 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.

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. 갈등 유발요인 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 사전환경성 검토, 「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 갈등 관리와 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) ① 위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다.

② 중앙행정기관의 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.

③ 위원회의 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출한다.

④ 위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.

⑤ 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 위원은 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. 제4조 제1항에 따른 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
2. 제4조 제2항에 따른 법령 등의 정비에 관한 사항
3. 제4조 제3항에 따른 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항
4. 제4조 제4항에 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·추진 과정에 성실히 반영하여야 한다.

제15조 (참여적 의사결정방법의 활용) ① 중앙행정기관의 장은 제13조 제5호에 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.

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 (협의회의 기본규칙 등) ① 협의회의 구체적인 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따른다.

② 협의회의 기본규칙은 다음 각 호의 사항을 포함하여 작성할 수 있다.

1. 협의회의 목적
2. 당사자의 범위
3. 협의회 의장의 선정
4. 진행일정
5. 협의의 절차
6. 협의결과문의 작성
7. 협의회 운영과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항
8. 그 밖에 협의회 운영에 필요하다고 당사자가 합의한 사항

③ 당사자는 상호존중과 신뢰를 바탕으로 공동의 이익이 되는 대안을 창출하기 위하여 적극적으로 협력하여야 한다.

제21조 (협의결과문의 내용 및 이행) ① 협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 한다.

② 중앙행정기관은 제1항에 따른 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다.

제22조 (협의회 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.

제24조 (갈등관리연구기관의 지정 · 운영) ① 국무총리실장은 갈등 관리와 관련해 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 갈등 관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등 관리 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

② 국무총리실장은 제1항에 따라 지정된 기관 또는 단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

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

제25조 (갈등 관리매뉴얼의 작성 및 활용) ① 국무총리실장은 제24조 제1항 제2호에 따른 갈등 관리매뉴얼을 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 중앙행정기관의 장은 소관정책을 추진함에 있어 갈등 관리매뉴얼을 활용하여야 한다.

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

제26조 (갈등 관리실태의 점검·보고 등) ① 국무총리실장은 중앙행정기관에 의한 갈등 관리의 실태 등을 점검·평가하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 국무총리실장은 제1항에 따른 점검·평가를 위하여 중앙행정기관의 장에게 갈등 관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

③ 중앙행정기관의 장은 제2항에 따라 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공하여야 한다.

④ 국무총리실장은 제1항에 따른 점검·평가결과를 국무회의에 보고 할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

⑤ 갈등 관리에 대한 관계부처간의 협의 등을 위하여 제11조에 따라 위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 국무조정실에 둔다.

⑥ 제1항에 따른 점검과 제5항에 따른 갈등관리정책협의회 운영에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제27조 (지속가능발전위원회와의 협의 등) 「지속가능발전위원회 규정」 제2조 제1호 및 별표와 관련된 정책에 관한 계획을 수립하거나 다수 부처가 관련된 정책을 수립하는 과정에서 중앙행정기관의 장이 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 「지속가능발전위원회 규정」 제3조의 2에 따른 지속가능발전위원회의 갈등조정특별위원회와 협의하거나 자문을 요청할 수 있다.

제28조 (갈등전문인력의 양성 등) 중앙행정기관은 갈등 관리에 관한 전문인력을 양성하기 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립할 수 있다.

제29조 (수당지급 등) ① 중앙행정기관은 제11조에 따라 설치된 위원회 위원

또는 제20조 제2항 제7호에 따라 발생한 비용에 대해 예산의 범위 내에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

② 중앙행정기관은 갈등 관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등 관리 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

부록 6 : 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙

제1조 (목적) 이 규칙은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 "영"이라 한다) 제3조 제1항에서 "총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다. <개정 2008. 7. 2>

1. 대통령 소속기관 : 방송통신위원회
2. 국무총리 소속기관 : 국무총리실, 금융위원회

제3조 (갈등관리심의위원회의 임의적 설치기관) 영 제11조 단서에서 "총리령으로 정하는 기관"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다. <개정 2008. 7. 2>

1. 법무부
2. 법제처
3. 국무총리실
4. 통계청
5. 기상청
6. 검찰청
7. 특허청

제4조 (참여적 의사결정 방법의 활용) 중앙행정기관의 장은 갈등을 예방하고 신속하게 해결하기 위하여 갈등영향분석을 실시하지 않은 사안의 경우에도 영 제15조제1항에 따른 참여적 의사결정 방법을 활용할 수 있다.

제5조 (갈등관리연구기관의 지정) ① 국무총리실장은 영 제24조 제1항에 따라 하나 이상의 연구기관 또는 단체를 갈등관리연구기관(이하 "연구기관"이라 한다)으로 지정할 수 있다. <개정 2008. 7. 2>

② 제1항에 따라 연구기관을 지정하고자 하는 경우에는 연구기관 지정 사실을 관보에 게재하고, 국무총리실 홈페이지 또는 국내에서 발간하는 일간지 등을 통해 공고하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

제6조 (연구기관의 요건) 국무총리실장은 갈등 관리에 관한 전문가 또는 조직을 보유하고 있는 기관으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 중에서 연구기관을 지정하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

1.「정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관
2.「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 설치된 부설연구소
3.「민법」 제32조에 따른 비영리법인 또는 그 부설연구소
4. 기업부설 연구소

제7조 (지정신청) ① 연구기관으로 지정받고자 하는 자는 별지 서식의 지정기관 신청서와 다음 각 호의 서류를 국무총리실장에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

1. 영 제24조 제1항 각 호에 대한 사업계획서
2. 법인등기부 등본(법인에 한한다)
3. 신청기관 일반현황(조직체계, 주요업무 및 인력현황 등)
4. 그 밖에 지정심사에 필요한 서류

② 제10조 제1항에 따라 연구기관 지정기간이 종료된 연구기관도 지정신청을 할 수 있으며, 이 경우에도 제1항에 따른 서류를 제출하여야 한다.

③ 연구기관 지정신청 접수기간은 최소 30일 이상으로 하여야 한다.

④ 지정신청서는 전산접수와 우편접수 방식으로 접수한다.

제8조 (심사위원회 구성 및 운영) ① 국무총리실장은 연구기관을 지정하기 위하여 위원장 1명을 포함한 7명 이내의 위원으로 심사위원회를 구성하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

② 심사위원회의 위원은 관계 공무원과 관련분야에 대해 풍부한 경험과

지식을 가진 민간 전문가로 구성한다.

③ 심사위원회의 위원장은 국무총리실 사회통합정책실장이 되고, 관계 공무원은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 이에 상당하는 공무원 중에서 국무총리실장이 지명하는 자가 된다. <개정 2008. 7. 2>

④ 삭제 <2009. 1. 2>

⑤ 심사위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제9조 (지정사실의 통지) ① 국무총리실장은 제8조제5항에 따라 연구기관이 지정된 경우 다음 각 호의 사항을 관보에 게재하고 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

1. 지정된 연구기관의 명칭과 주소
2. 지정연월일 및 지정기간
3. 주요 기능 및 역할

② 국무총리실장은 연구기관이 지정된 날로부터 7일 이내에 연구기관 지정사실을 해당 연구기관의 장에게 통지하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

제10조 (지정기간) ① 연구기관의 지정 기간은 3년을 원칙으로 한다. 다만, 국무총리실장이 과제수행 기간의 연장, 과제의 일관성 유지 등을 위해 지정기간 연장이 필요하다고 판단하는 경우에는 최대 2년까지 기간을 연장할 수 있다. <개정 2008. 7. 2>

② 국무총리실장은 제1항에 따른 지정기간이 만료되기 전 3개월까지 지정된 연구기관의 장에게 기간의 종료 통지나 기간 연장에 관한 통지를 하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

제11조 (경비의 지원과 관리) ① 연구기관의 장은 영 제24조 제2항에 따라 지원되는 경비를 해당 사업수행에 필요한 용도에 한하여 사용하여야 한다.

② 국무총리실장은 연구기관의 경비사용 내역을 확인할 필요가 있다고 판단하는 경우 연구기관의 장에게 경비사용 내역을 제출하도록 요구할

수 있다. <개정 2008. 7. 2>

③ 제2항에 따라 경비사용 내역 제출을 요구받은 연구기관의 장은 이를 지체없이 국무총리실장에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

제12조 (시정요구) 국무총리실장은 연구기관으로 지정된 자가 과제수행 내용을 위반하거나 제11조 제1항을 위반하는 경우에는 시정을 요구할 수 있다. <개정 2008. 7. 2>

제13조 (연구결과물의 제출) 연구기관으로 지정된 자는 매년 12월 31일까지 연구실적, 교육훈련실시 결과 등을 국무총리실장에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

제14조 (갈등 관리실태의 점검 등) 국무총리실장은 영 제26조 제1항에 따라 중앙행정기관의 갈등 관리실태 등을 점검하고자 하는 경우에 특별한 사유가 없는 한 미리 다음 각 호의 사항을 명시하여 관계 행정기관에 통지하여야 한다. <개정 2008. 7. 2>

1. 점검사항
2. 점검일정
3. 점검자 인적사항
4. 그 밖에 점검에 필요하다고 판단되는 사항

제15조 (갈등관리정책협의회 구성 및 운영) ① 영 제26조 제5항에 따른 갈등관리정책협의회(이하 “정책협의회”라 한다)는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 국무총리실장이 되고, 위원은 기획재정부차관·교육과학기술부차관·국방부차관·행정안전부차관·문화체육관광부차관·농림수산식품부차관·지식경제부차관·방송통신위원회부위원장·보건복지가족부차관·환경부차관·노동부차관·국토해양부차관·소방방재청장·문화재청장·산림청장 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 관계부처 또는 청의 차관·차장 또는 청장이 된다. 이 경우 복수차관이 있는 기관은 해

당 기관의 장이 지정하는 차관으로 한다. <개정 2008. 7. 2>

③ 정책협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 공공갈등 예방과 해결을 위한 법령정비 등 제도개선에 관한 사항
2. 공공갈등과 관련된 교육·홍보에 관한 사항
3. 그 밖에 위원장이 공공갈등과 관련하여 정책협의회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항

④ 정책협의회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 국무총리실 사회통합정책실장이 된다. <개정 2008. 7. 2>

제16조 (회의) ① 위원장은 정책협의회의 회의를 소집하며 그 의장이 된다.

② 정책협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제17조 (관계기관 등에의 협조요청) 정책협의회는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 전문지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제18조 (수당 및 여비) 제8조에 따른 심사위원회 및 제15조에 따른 정책협의회에 출석한 위원 및 관계전문가 등에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관업무와 직접 관련하여 출석하는 경우에는 그렇지 않다.

부칙 〈제892호, 2009. 1. 2〉

이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

연안 공공갈등 관리방안 연구

2008年 12月 29日 印刷
2008年 12月 31日 發行

編輯兼發行人 姜 淙 熙
發行處 韓國海洋水産開發院
서울특별시 마포구 상암동 1652
전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800
등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

組版 · 印刷 / 영진인쇄사 734-3713 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337