

지방정부간 갈등관리의 성패요인

- 폐기물처리시설과 공항건설사례를 중심으로 -

이 민 창*한 종 희**안 병 철***

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 선행연구의 검토와 분석의 틀
- III. 지방정부간 갈등관리의 성패요인
- IV. 결론 및 시사점

본 연구는 민선자치시대 이후 지방정부간 갈등수준이 치열하게 전개되고 있는 상황에서, 왜 어떤 지방정부간 갈등은 갈등관리에 성공하고, 다른 정부는 실패하는지 그 성패요인을 행위자 특성에 초점을 두고 분석하였다. 분석결과에 따르면 성공적 갈등관리의 조건은 단체장의 태도변화와 대화모색, 대화로 갈등을 풀어보려는 높은 의지와 관심, 불신감을 해소하려는 노력, 단체장의 적극적 문제해결방식 등을 제시되었다. 반면에, 실패적 갈등관리는 단체장의 갈등사안에 대한 회피적 태도 지속과 대결성향, 중재기구의 정당화 전략, 갈등해소를 위해 직접 나서지 않은 위임적 방식 등이 제시되었다. 논의결과를 중심으로 행위자특성 중요성 이외에도 실효성 있는 제도기구, 중재자 조정안을 강제 할 수 있는 장치, 시설입지와 보상연계방식 등을 갈등관리의 시사점으로 제안하였다.

□ 주제어: 갈등관리, 지방정부간 갈등, 갈등영향 요인

* 조선대학교 행정복지학부 조교수

** 한국행정연구원 정책평가센터 수석연구원

*** 고려대학교 정부학연구소 연구원

I. 서론

갈등현상이 왜 발생하고 어떻게 갈등관리를 할 것인가?에 대해 그동안 많은 논의가 있어 왔다. 갈등의 유발요인을 탐색하고(이종열 외, 1998; 소영진, 1999; 김인철 외, 1999), 비용을 분담하며(박기목, 1997), 적절한 제도 또는 규칙을 찾는 연구(김인, 1998; 안성민, 1998; 주재복, 2003; 최홍석 외, 2004)등이 제시되고 있다. 갈등유발요인을 해소하고 적절한 제도 및 규칙확보에도 불구하고 최근에도 관할구역, 관할권한, 기피 및 유치시설을 둘러싸고 지방정부간 갈등이 치열하게 발생하고 있다(행정자치부, 1999; 강성철 외, 2004). 그런데 이런 갈등상황에서도 어떤 지방정부간 갈등은 성공적으로 해결되고, 다른 지방정부간 갈등은 갈등해소에 실패하는 경우도 나타나고 있다.

그렇다면 특정시설입지를 둘러싸고 갈등이 촉발되었으나 어떤 갈등은 해소되고, 다른 갈등은 갈등해소에 실패하는 것일까? 공항건설, 폐기물처리장 등은 유사한 비선호시설 입지갈등임에도 전자는 갈등관리에 성공하고 후자는 갈등관리에 실패한 이유는 무엇일까? 이에 대해 다양한 관점이 있지만 본 연구는 행위자특성에 초점을 맞추어 그 요인을 탐색하고자 한다. 특히 우리나라 지방자치의 특성을 고려해 볼 때, 지방정부간 갈등관리에서 관련당사자의 행태적 변수를 고려하는 연구는 중요하다. 즉, 시설입지를 둘러싼 갈등행위자는 단체장, 의회의원, 지역주민, NGO 등이 있지만, 지역사회에서 단체장의 영향력은 절대적이다. 때문에 갈등사안에 대해 직접적으로 관련되기 마련이고, 이는 갈등과정에 중요한 영향을 미친다. 또한 지방정부간 갈등에서 단체장의 행태는 지방의회와 주민여론과의 관계속에서 표출되지만 갈등관리의 분석상 양 지역 단체장행태의 관찰과 추적에 초점이 모아질 수밖에 없다.

본 연구는 첫째, 갈등현상을 심층적으로 분석하기 위해 갈등과정을 시간적 요소를 고려하여 동태적 측면에서 접근하고, 둘째 각 갈등단계에 영향을 미치는 요인을 행위자특성에서 분석해보고 이를 통해서 갈등관리의 성공과 실패를 가져오는 요인을 탐색하려고 한다. 이곳에서 갈등사례의 성공과 실패의 준거는 갈등이 촉발되었으나 치열한 갈등이 해소되어 협력으로 이어지는 경우를 성공으로, 그렇지 않고 갈등이 해소되지 않고 여전히 지속되는 사례는 실패로 본다.

분석대상사례로는 공항건설 및 폐기물처리시설(쓰레기처리장)갈등이다. 두 사례는 갈등수준과 갈등성격이 상이하다. 공항갈등은 광역 및 기초단체간 갈등사례이면서 지역선택과 관련된 갈등사례이고, 폐기물갈등은 기초단체간 갈등이면서 인접지역에 피해를 주는 갈등사례이다. 그러나 두 사례는 비선호입지갈등이면서 입지를 둘러싼 지방정부간(직접적이지만 않지만 단체장의 관여 불가피)에 발생한 사례이다. 그러므로 본 연구는 유사한 비선호시설 입지갈등

임에도 다른 결과를 초래한 배경은 무엇인지에 초점을 맞추면서 양 사례를 비교분석하였다.

연구방법으로는 해석적 사례연구유형으로 접근하면서 지역신문, 성명서, 관련자료 등 문헌조사와 면접조사를 병행하여 분석하였다. 면접조사는 2005년 1월~2월에 관련자치단체의 공무원, 의회의원, 지역주민 등을 상대로 심층적으로 진행되었다. 본 연구는 먼저 이론적 논의와 선행연구 검토를 통해 분석의 틀을 구성하고, 이를 근거로 갈등사례를 분석하며, 이의 결과를 중심으로 기피시설갈등의 영향요인과 지방정부간 갈등관리의 시사점을 도출하는 순으로 진행된다.

II. 선행연구의 검토와 분석의 틀

1. 갈등연구의 접근들

지방정부간 갈등관리의 연구경향은 제도적 접근, 인지심리적 접근, 행태적 접근 등으로 정리된다.

첫째, 제도적 접근이다. 이는 최근에 많은 연구가 축적되었는데, 갈등현상을 다룰 때 제도라는 변수가 강조하고 있다. 여기서 제도는 일종의 규칙이며, 규칙은 공식적 규칙과 비공식적 규칙을 포함하고 어떤 문제영역에서 문제해결규칙의 집합을 말한다. 공유자원의 효율적 관리를 위해서 제도적 규칙의 중요성(김인, 1998), 공유재 이용을 둘러싼 갈등해결을 위한 제도적 틀의 활용(주재복 외, 2003; 홍성만 외, 2003), 자발적 협력을 위해 제도적 규칙 설계의 중요성(Osrtom, 1992; Arensten, 2001), 갈등을 협력으로 유도하는 데는 제도가 영향이 크다는 점(Lubell, 2004)이다. 갈등해결은 제도적 틀이나 문제해결의 규칙들을 통해 갈등이 조정되고 협력이 유도한다는 점이 강조되고 있다.

둘째, 인지심리적 접근이다. 이는 틀짓기(frame)개념을 통한 접근방식으로서 갈등문제의 본질적 규명과 갈등해결의 출발점은 이해당사자들이 갈등사안과 행위자를 어떻게 인지하고 또 그것을 어떤 방식으로 해석하느냐에 달라진다고 본다. 특히 이해당사자들의 의식속에 자리잡고 있는 해석적 체계를 이해해야 한다고 지적한다(Shmueli & Ben-Gal, 2003; Elliott & Hanke, 2003; Gray, 2004; 주경일, 2002). 갈등을 인지심리적으로 접근하는 연구는 해석의 틀이 갈등을 해석하는 하나의 렌즈로서 역할을 하고, 이러한 렌즈가 재구성될 때에 갈등이 해결된다는 점이다.

셋째, 행태적 접근이다. 이는 갈등을 행위자간 전략적 게임이나 죄수의 딜레마 구조하에서

각 행위자의 전략적 대응행동에 따른 갈등해소 및 협력의 행동을 설명하고 있다. 갈등해소는 정책딜레마 발생을 방지하는 것(소영진, 1999), 행위자(부지개발자와 지역공동체)간 신뢰성이 결여된 행동(Rabe, 1990), 게임구조하에서 전략적 대응행동(김인철 외, 1999: 고경훈, 2003)등을 분석하고 있다. 행위자의 전략적 대응행동을 분석하고 이에 따른 협력적 방법을 제시하고 있다. 이외에도 갈등해소는 결국 협상으로 가야 하는 등 협상의 중요성을 강조하거나(이선우 외, 2002: 박호숙, 2001: 김상구, 2002: 하혜수, 2003), 갈등자체를 정치적 갈등구조로 보고 갈등해결을 위해 정치적 조정을 통해 해결될 수 있다는 입장도 있다(김용철, 1998).

2. 선행연구의 한계와 행위자 특성

갈등연구는 갈등현상을 다양한 관점에서 비교적 상세하게 설명하고 있지만 몇 가지 한계를 지니고 있다. 제도적 접근은 보상과 처벌이라는 유인기제 또는 규칙을 통해 행태를 조정하고 변화시킬 수 있으므로(Lan, 1997: 27-35), 제도가 갈등을 해소시켜주는 역할을 할 수 있다고 지적한다. 그럼에도 갈등관리의 성공이 제도이외 다른 변수의 가능성이나, 제도가 있음에도 갈등관리에 실패하는 갈등에 대해 부분적 설명이 될 수밖에 없다. 또 인지심리적 접근은 갈등문제가 단순한 제도상의 문제보다는 이해당사자간 해석체계의 대립문제로 보는 데에 독특한 관점이지만, 갈등당사자들의 인지와 행동간 인과적 관계를 어떻게 설명할 것인가에 대해 근본적 한계를 드러내고 있다.

제도 및 인지심리적 접근의 이러한 연구 유용성에 불구하고 지방정부간 갈등관리에 관한 한, 특히 행위자특성 분석이 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다. 행위자의 특성변수가 중요한 배경은 두 측면에서 살펴 볼 수 있다. 첫째, 지방정부간 갈등은 주요 배경이 제도적 갈등보다는 자치단체의 정치적 이해관계나 행태변수가 원인이 되어 발생하는 경우가 많다. 추진 방식, 전략적 행동, 정치적 상징 등에 기인하여 갈등이 발생하고 있으므로, 갈등과 관련된 행위자들의 특성을 분석하는 것이 우선적 과제이다. 둘째, 지방정부간 갈등에 중심에 있는 행위자는 단체장을 중심으로 한 관련행위자들이다. 이들이 갈등과정에 어떤 반응과 태도를 보이며, 이것이 갈등해소에 어떤 영향을 미치는지를 탐색해야 한다. 단체장을 중심으로 관련 이해당사자들이 지방정부간 갈등의 중심에 있으므로 이들 행위자의 특성변수를 고려하는 것이 중요하다. 때문에 지방정부간 갈등현상은 갈등관리에 영향을 미치는 제도적 측면도 중요하지만 미시적 측면에서 개별 행위자 특성에 초점을 맞추어 분석하는 연구작업이 일차적으로 중요하다.

그렇다면 어떤 행위자의 특성변수가 지방정부간 갈등관리에 영향을 미치는 것일까? 선행 연구에서 행위자특성 관련변수로 행위지향 및 지각의 차이(Jones, 1983), 현실에 대한 지각태도 및 목적차이(Simon & March, 1958), 당사자간 신뢰성(조승현, 2003; 고경훈, 2003), 협상태도(이선우 외, 2002), 중앙정부의 개입과 같은 제3자 개입과 이에 대한 당사자의 반응(Godschalk, 1992; 김상구, 2002)등이 주요한 영향요인으로 지적되고 있다.

본 연구에서는 선행연구를 참고로 하면서 지방정부간 갈등관리에서 행위자 특성변수로 단체장의 리더십 행태, 단체장의 관심과 의지, 상대단체의 신뢰, 중재자의 신뢰, 문제해결방식 등을 상정하기로 한다.¹⁾

1) 단체장의 리더십 행태

어떤 조직의 발전도 공식적이든 비공식적이든 효과적 리더십에 달려있다. 물론 다른 변수들도 조직발전에 영향을 주지만 그 중에서도 리더십은 중요한 변수이다. 자치단체장은 지방정치의 참여자 중 누구보다도 인력, 재원, 정보 등의 자원을 보유하고 행사하는 위치에 있다. 민선단체장은 과거 임명직에 비해 많은 자원을 확보 혹은 운영에 있어서 보다 높은 자율권을 행사할 수 있다는 점에 비추어 강력한 영향력을 지니고 있다(이승중, 1998: 147-149). 그러므로 민선단체장은 이러한 강력한 영향력을 지니고 있으므로 갈등사안에 리더십 행태여부는 갈등해소에 중요한 변수로서 작용한다.²⁾

리더십의 유형은 학자들마다 다양하나 일반적으로 권위적 리더십, 민주적 리더십 등으로 나눈다. 권위형은 모든 결정을 독점하고 부하직원들의 참여는 배제하며 지도자와 추종자의 커뮤니케이션은 일방적이고 명령과 지시가 주종을 이룬다. 반면 민주형은 권위형과 대비되는 개념이며 지도자는 조직성원과의 합의를 통해 정책을 결정하며 부하직원은 하나의 인격체로 존중하고 지도자와 추종하는 인간적인 친화력을 향유한다. 때문에 지도자와 추종자와 커뮤니케이션은 교호적이며 주로 설득과 토론의 방식으로 이루어진다(김호진, 2000: 124-125).

- 1) 이외에도 다른 변수의 가능성도 있지만 사례관찰, 갈등당사자 면접 등을 통해서 검토해 볼 때 제기된 변수라면 갈등관리의 사례분석은 가능하며, 이때 행위자의 특성은 관련행위자들의 반응, 태도, 대응방식, 전략 등을 포함한다.
- 2) 리더십의 기존연구들은 단체장의 개인적 특성보다는 지방정치, 참여자 또는 사회경제적 조건과 같은 상황요인에 의해 보다 영향을 받는다고 한다(이승중, 1998; 이창원, 1999). 일반적으로 단체장의 리더십을 언급할 때는 기존 연구처럼 상황요인이 중요할지는 모르나 지방정부간 갈등사안과 관련시켜 볼 때 단체장의 개인적 특성이 오히려 상황요인보다 중요하다. 갈등사안에 대한 리더십은 개인의 특성에 따라 달리 발휘될 수 있다는 점이다.

일반적인 리더십은 조직내에서 특성을 의미하지만 지방정부간 갈등관리에서 리더십은 리더와 추종자간의 관계보다는 상대단체와의 관계를 의미한다. 본 연구와 관련하여 갈등사안에 대해 단체장이 상대단체와의 관계에서는 권위형과 민주형으로 분류할 수 있다. 예컨대 갈등사안에 대해 단체장이 상대단체의 의견을 존중하는가, 상대와 합의를 통해서 정책결정을 하는가, 토론과 설득의 의사결정방식인가, 일방적인 명령과 지시인가 등에 따라 그 유형을 추적해 볼 수 있다.

2) 단체장의 관심과 의지

단체장의 갈등사안에 대한 관심과 의지는 지방정부간 갈등을 성공적인 협력관계로 전환시키는데 있어서 기본적 요건중 하나이다. 갈등을 해소하고 성공적 협력체제로 가기 위해서는 단체장이 갈등해결을 위해 적극적인 관여와 해결의지를 보여주어야 한다. 단체장이 갈등사안에 대해 어느 정도의 관심을 가지고 있는가와 갈등문제의 해결을 위해서 어느 정도를 의지를 보여주느냐에 따라 갈등해소에 영향을 미친다. 예컨대 갈등사안에 대해 강한 의지와 관심을 표명하면 그렇지 않은 경우에 비해 어떻게든 타협으로 문제해결에 나설 것이며, 이는 곧 갈등해소로 이어질 가능성이 크다(Augsburger, 1992: 68-69). 문제를 협상으로 풀려는 의지 혹은 협상의지수준이 크거나 적극적이면 갈등이 해소될 가능성이 크다.

3) 상대에 대한 신뢰성

상대자치단체에 대한 신뢰성 여부도 갈등의 영향요인으로 작용한다. 상대를 신뢰할만한 상대로 인식하느냐 그렇지 않느냐 등 상대를 어떻게 지각 하느냐도 중요한 관건이다(Gray, 2004: 168-170). 상대단체가 지나치게 자신의 입장만을 유리하게 하려한다고 인식하거나 상대단체가 쉽게 문제해결에 나서지 않을 것이라고 불신한다면 그렇지 않은 경우에 비하면 상이할 것이다. 그러므로 단체장이 상대단체에 대한 신뢰성 태도여부도 갈등관리에 영향을 미친다.

4) 중재자에 대한 신뢰

상위정부 혹은 중재자(제3자)가 비교적 중립적으로 문제해결을 해줄 것이라고 믿거나 중재자가 상대단체에게 호의적인 입장을 가지고 있다고 인식하는 경우도 갈등해소에 영향을 미

친다. 제3자 개입은 갈등이 길어지고 복잡해 질 때, 갈등당사자들의 갈등해소노력이 교착상태에 빠질 때, 직접적인 협상을 용이하게 하는 촉매적, 보충적 역할과 함께 갈등당사자들로 하여금 특정한 해결책을 받아들이도록 한다(Fisher, 1997: 166-168; 서휘석, 2001: 388-389). 그러나 제3자 개입이 곧바로 갈등해결로 이어지지는 않는다. 갈등상황에서 제3자 개입이 효과적이기 위해서는 갈등당사자들이 협상을 하겠다는 의지, 갈등당사자들이 받아들일 수 있는 협상을 위한 장의 가능성, 조정자에 대한 신뢰 등이 충족되어야 한다(Sandole & Sandole-Staroste, 1987: 20). 제3자 중재가 효과적이기 위해서는 갈등당사자와 제3자와의 관계가 신뢰성 인식여부가 중요하다.

5) 문제해결방식

입지선정을 둘러싸고 갈등이 촉발되면 단체장은 문제에 대한 대응이 요구되는데, 이 대응여부는 갈등 해소여부에 영향을 미친다. 갈등사안에 대해 단체장의 대응방식은 두 가지를 상정할 수 있다. 하나는 단체장이 갈등해결에 적극적으로 나서는 경우이다. 갈등사안에 지대한 관심과 의지를 갖고 적극적으로 문제를 해결하려는 태도이다. 이 경우는 어떻게든 해결의 실마리를 찾으려는 노력이기 때문에 대결상황을 벗어날 수 있다. 다른 하나는 단체장보다는 담당관료가 갈등사안에 나서는 경우이다. 단체장이 전면에 나서지 않고 부하 공무원들에 문제해결을 위임하는 방식이다. 정치적 기대 편익을 얻을 수 없을 때, 회피하는 태도를 보인다. 지역사회에서 영향력을 가진 단체장이 갈등사안에 대해 회피적 태도로 일관하면 상대와 대화와 타협의 여지가 줄어들고 그렇게 되면 갈등상황이 장기적으로 치달을 수 있다.

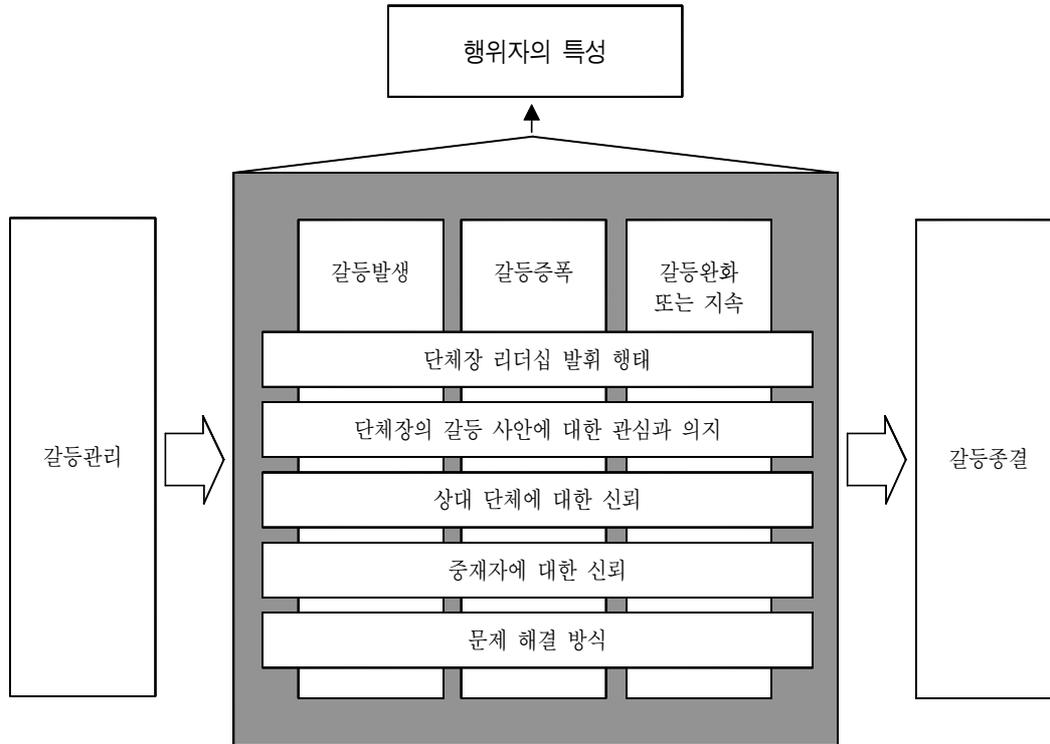
3. 연구 분석의 틀

본 연구의 목적은 갈등의 동태적 측면에서 비선호시설 입지를 둘러싼 지방정부간 갈등영향요인을 행위자 특성측면에서 분석하고, 이를 토대로 갈등관리의 성패요인을 분석하려는 것이다. 갈등의 동태성에 초점을 두면서 갈등의 영향요인을 분석하려면 우선 갈등의 단계를 구분해야 한다. 갈등양상은 학자들마다 다양하다. 폰디(Pondy)는 갈등의 단계를 잠재된 갈등, 지각된 갈등, 감지된 갈등(felt conflict), 명시적 갈등(manifest conflict), 갈등여파(conflict aftermath)(Pondy, 1967), 유해운은 잠재적 갈등, 갈등표출, 갈등해결의 탐색, 갈등후 단계(유해운 외, 1997)로 분류하고 있다. 또 갈등인지, 갈등확산, 갈등증폭, 갈등의

비등단계(고경훈, 2003)등으로 분류하고 있다. 선행연구를 기초로 본 연구는 갈등국면을 갈등발생, 증폭, 완화, 종결단계로 구분한다. 갈등은 시간의 흐름에 따라 갈등양상도 새롭게 재구성되고 갈등의 진폭도 증폭되거나 완화되기도 한다. 그러나 갈등이 반드시 발생, 증폭, 완화단계로 간다고 할 수 없으며, 갈등발생, 완화, 증폭, 또는 발생, 완화 등으로 전개 될 수도 있다.

갈등발생단계는 갈등원인이 되는 이해관계발생으로 인해서 갈등상황의 발생을 의미한다. 이런 갈등발생은 상대단체와의 긴장관계로 인한 의사소통이 경직화되거나, 언론매체, 시민단체 등을 통한 갈등의 이슈화, 상대단체에 대한 경시, 무시태도 등이 표출되는 단계이다(강성철 외, 2004b: 35). 갈등증폭은 갈등상황이 보다 심화되는 단계로 이는 상대의 극한 불신감, 적대적 태도, 위협적 행동 등에 의해서 촉발된다. 여기서는 기자회견, 성명서 등을 통해 상대단체에 대한 적대적 비난, 정보나 자원획득의 방해, 정치권을 동원한 유리한 정치상황의 조건, 법적소송 제기 등이 표출된다(강성철 외, 2004: 35). 갈등완화는 갈등상황이 갈등해결을 위한 실마리가 준비되어 호전되는 상태를 말하고, 당사자의 자발적 양보, 갈등을 풀려는 신호등에 기인한다(Wall, J.A. Jr & Callister, 1995: 527-528). 제3자 중재, 정치적 해결노력, 협의회 구성, 합의전략의 구사 등이 표출되는 단계이다. 갈등종결은 갈등문제가 해소되어 상호간 협력체제로 이어져 갈등이 사라진 경우이다. 결국 갈등발생단계는 갈등배경이 되는 이해관계의 발생으로 인해서 갈등상황의 촉발을 의미하고, 갈등증폭은 갈등상황이 보다 심화되는 단계로 이는 상대의 불신감, 적대적 태도, 위협적 행동, 갈등완화단계는 갈등상황이 갈등해소를 위한 실마리가 준비되어 호전되는 상태를 말한다.

본 연구는 폐기물처리시설과 공항입지선정을 둘러싼 갈등사례에 관해 앞서 논의한 행위자의 행태변수를 갈등국면에 따른 설명을 통해 갈등과정에 영향을 미치는 요인을 분석해 봄으로써 성공적 갈등관리에 대한 시사점을 얻고자 한다. 지금까지 논의는 <그림 1>로 정리되고 이하에서는 이러한 분석 틀에 의거 두 갈등사례를 분석하기로 한다.



<그림 1> 연구분석의 틀

Ⅲ. 지방정부간 갈등관리의 성패요인

1. 폐기물처리시설

폐기물처리시설(쓰레기)입지갈등은 전남 영광군이 2001년 2월 쓰레기처리장 건립을 시도하자 이에 대해 경계지역인 고창군 상하면 주민들과 고창군이 반대하면서 기초정부간에 갈등이 촉발되었다. 갈등이 발생한 이후 거듭된 협의와 중재기구의 조정에도 불구하고 양 정부에 만족할 만한 합의점을 찾지 못한 채 갈등이 지속되고 있다. 폐기물처리장입지(이하 폐기물갈등)를 둘러싼 갈등단계별 영향요인을 분석하면 다음과 같다.

1) 갈등발생

갈등발생은 2001년 2월 전남 영광군이 경계지역인 고창군 상하면에 폐기물처리장 건립계획을 결정하고, 이의 공문을 고창군에 발송하자 이에 대해 고창군과 지역주민들이 반대하면서 갈등이 촉발된 시기이다.

갈등발생단계에서 양 자치단체장의 리더십행태, 관심과 의지, 상대 및 중재자에 대한 신뢰성, 문제해결방식 등에서 상호 대비되는 특성이 갈등의 영향요인으로 작용하였다. 먼저 영광군수(김봉열)는 상대단체장의 의견을 무시하는 권위주의적 태도로 일관하였다. 고창군(이호종)과 합의를 통한 의사결정이나 설득과 토론의 의사결정 방식과는 거리가 있었다.

둘째, 입지결정과 관련하여 폐기물시설처리설치및주변지역등에관한법률(이하 폐촉법)이 있었다. 이 폐촉법에는 “선정하고자 하는 입지가 다른 자치단체 경계로부터 시설부지 경계까지 거리가 2킬로미터 이내인 경우에는 입지선정전에 관련자치단체와 협의요청을 하여야 한다”는 규정이 있다. 영광군은 2001년 4월에 흥농읍 성산리 내죽동 일대를 최종 후보지로 선정하고, 이 규정에 따라 입지선정의 배경을 밝히는 공문을 발송하였다(전북일보, 2001. 4. 19). 이런 공문발송에 대해 고창군측은 입지결정과과정에서 전혀 상호협의를 안된 상태이므로 이는 일방적인 결정사항의 통보(고창군관계자 K씨, 2005. 1. 12)라는 입장이었다. 또 갈등이 촉발하자 회피적 태도로 일관하면서 갈등해소를 위한 의지와 관심을 전혀 보여주지 못했다. 예컨대, 쓰레기처리장건설고창군반대투쟁위원회(위원장 전춘식/군의원)가 면담을 요청하였지만 이를 거절하였고, 문제해결도 직접 나서지도 않고 부군수에 일임하는 태도를 보였다.

고창군수는 폐기물처리입지문제와 관련하여 적극적 태도를 보였다. 이 문제가 지역주민들의 반발로 불거지자 초기부터 직접 나서서 문제를 해결하려는 강한 의지를 보였다. 영광군의 폐기물처리장추진에 대해 “쓰레기처리장입지를 선정할 때는 폐촉법에 따라 고창군과 공청회나 주민토론회를 통해 합리적 대안을 도출해야 됨에도, 입지선정을 이미 결정해 놓고 협조해달라는 공문요청이 협조라고 할 수 없다”(고창군관계자 K씨, 2005. 1. 5)며 영광군의 추진 방식에 대해 강한 불만과 불신감을 드러냈다.

갈등초기에 영광군은 단체장의 회피적 태도, 낮은 관심, 위임적 방식, 고창군은 단체장의 적극적 대응, 일방적 추진에 대한 불신감 등이 서로 대비된 특성을 보였고, 특히 영광군의 권위주의적 추진방식은 갈등의 주요한 요인으로 작용하였다.

갈등초기 폐촉법의 규정에도 불구하고 영광군의 권위적 태도 및 회피적 행동으로 갈등이 촉발되었는데, 그렇다면 영광군이 상대단체와 협의나 협의기구도 구성하지도 않고 사업을 추진한 배경은 무엇인가? 이에 대해 두 가지 추론이 가능하다. 첫째로 지리적 특성을 들 수 있다. 영광군은 비록 인접지역이 고창군에 속하지만 폐기물처리장후보지는 영광군의 관할이라

는 입장이다. 영광군 주민들이 동의한 마당에 군이 인접지역 지역주민과 고창군까지 상호간 협의가 필요하느니 의문을 가지고 있다(영광군 의회관계자 C씨, 2005. 1. 15). 둘째 사업추진을 보다 수월하게 추진하려는 의향이였다. 협의한다고 하여 이 문제를 공론화시키면 고창군과 주민들이 당연히 반대할 것이고, 그렇게 되면 지역문제화되어 사업추진이 불가능하다는 판단이었다(고창군상하면 관계자 B씨, 2005. 1. 15). 대화와 토론으로 이어지면 사업추진이 지지부진하게 되고, 여기에는 경제적 보상문제가 불가피하게 제기될 것이라는 인식이였다.³⁾

2) 갈등증폭

갈등증폭단계는 지역주민과 고창군이 수차례 사업철회요구에도 불구하고 영광군이 아무런 대안을 내놓지 않고 무대응으로 일관하자, 그 동안 단순한 반대의사를 표시했던 주민들의 감정이 폭발 집단행동으로 이어지면서 갈등이 심화되는 시기이다.

갈등증폭단계에서는 리더십행태, 관심과 의지, 중재기구의 전략적 활용 등에서 양 자치단체가 비교된다. 영광군수의 태도는 갈등초기의 회피적 태도가 계속되었고, 영광군(부군수)은 무대응으로 일관하였다. 이와 관련하여 고창군의 사업추진 철회에 대해 “피해 사실이 입증되지 않는 상황에서 쓰레기장건립을 반대하는 것은 지나친 월권행위이다”(무등일보, 2001. 6. 7), “중앙환경분쟁조정위원회에 조정신청을 접수시켰으니 조정위원회의 결과에 따라 사업을 추진할 것이다”(무등일보, 2001. 6. 23)는 주장만 되풀이 하였다. 여기에는 이 사안과 관련된 고창군이 협의기구설치를 통해 의견교환을 줄기차게 요구했으나, 영광군은 이에 응하지 않았다(고창군관계자C씨, 2005. 1. 15).

중재기구로서 중앙환경분쟁조정위원회(이하 분쟁위)도 있었지만 이는 갈등해소보다는 자치단체의 정당화전략으로 활용되었다. 영광군은 원만한 해결이 곤란하다고 판단하고 분쟁위에 분쟁조정을 신청했으나(광주일보, 2001. 6. 2), 분쟁위는 영광군이 ‘부당한 목적’으로 조정 신청한 것으로 인정하였고 이에 따라 조정불가를 결정하였다(중앙환경분쟁조정위원회, 2001. 8. 2). 그러나 사업추진의 부당성을 지적 것임에도 불구하고, 영광군은 이의 수용을 거부하고 전문기관(C대 환경연구소)의 용역결과를 토대로 재차 사업추진을 강행하였다.

반면, 고창군수는 이 문제가 상하면지역주민과 직접 연관되어 있었고 군은 이들의 입장을

3) 당시 고창군 상하면지역주민들은 영광군의 사업추진에 대해 협의없이 어떻게 추진하느냐 반발이 있었지만, 대화의 창구를 열어 놓는 등 비교적 온건한 자세를 취했다. 그러나 이후 영광군이 강행하자 상하면민들은 최소한 주민들과 충분한 대화를 가지지 않은 채, 영광군의 밀어붙이기식 추진은 결코 고창군민으로서 간과할 수 없다며 강한 입장으로 선화하였다(고창군 상하면장 K씨, 2005. 1. 5).

대변해야 되기 때문에 이 문제에 관한 상대단체와 협의를 해야 된다는 인식이 있었다(고창군 관계자 C씨, 2005. 1. 12). 그러나 영광군이 무대응으로 나오자 이에 맞서 강력한 대응태도를 취할 수밖에 없었다. 급기야 고창군수는 “영광군이 고창군 인접지역에 굳이 쓰레기매립지시설을 추진한다면 우리도 영광군 인접지역에 쓰레기처리장 시설을 설치한다는 계획까지도” 검토하였다(고창군관계자 C씨, 2005. 1. 12). 여기에다 고창군도 분쟁위에 조정신청을 제기했으나 이번에는 분쟁위의 조정안을 전문기관(G대 환경기술센터)의 용역을 근거로 수용을 거부하였다.⁴⁾

중재기구로서 분쟁위가 갈등해소 기능을 재차 수행하지 못했다. 영광군이 사업재추진을 들고 나온 것도 이런 조정안의 법적 구속력이 미미 때문이었고, 법적구속력의 미미는 제2차 중앙환경조정위 조정안에서 되풀이되었다.

3) 갈등지속

갈등지속단계는 분쟁위의 1,2차 조정에도 불구하고 갈등해소의 실마리를 찾지 못하고 지역주민들이 영광군에 대해 공사중지가처분과 재량권남용이라는 행정소송을 제기하면서 갈등이 지속되고 있는 시기이다.

갈등지속단계에서는 양 단체장의 대비된 뚜렷한 특성은 관찰되지 않고, 기존의 입장만 되풀이되었다. 분쟁위의 1, 2차 조정안의 실패이후 각 자치단체는 기존태도를 변화 없이 자신의 행보를 계속하고 있다. 고창군과 지역주민들의 지속적인 반대에도 불구하고 영광군은 2002년 11월 29일 제12차 입지선정위원회를 열어 흥농읍 성산리 일대를 쓰레기종합처리장 최종입지로 선정하고, 이후 전남도로부터 설치계획승인을 받고 공사에 착수하였다(호남매일, 2004, 10. 12). 최근에는 영광군의 이러한 사업추진에 대해 지역주민들은 공사중지가 처분신청을 법원에 제기하면서 갈등이 재차 증폭될 조짐을 보이고 있다. 결국 갈등해소는 법원의 판결에 맡기는 수밖에 없는 형편이 되었다. 비선호시설사업의 효율적 집행을 위해서 이해당사자간의 타협과 협상이 필수적임에도 불구하고 지방정부간 입장이 여전히 평행선을 달린 채 갈등상황이 지속되고 있다.

4) 분쟁위는 “영광군에게 다이옥신 발생 우려가 있는 소각시설 설치는 불가하고, 침출수 처리는 이송처리, 쓰레기장 시설 자체를 압축처리 방식으로 설치”하는 대안을 제시하였다. 또 쓰레기장 입지분쟁을 두 자치단체가 자체로 해결하도록 권고하였다(새전북신문, 2002. 9. 26). 그러나 이러한 조정안에 대해 고창군은 수용을 거부하였다. 상하면지역주민들도 ‘조정안대로 쓰레기종합처리장을 설치한다 하더라도 상하면에 피해가 발생하지 않는다는 보장이 없으며 피해가 발생한 후에 제재를 가한다는 것이 얼마나 어리석은 일인가는 영광원자력 발전소 문제를 통해 이미 겪었으므로 쓰레기매립장 설치의 원칙적으로 반대한다’는 입장이었다.

2. 공항건설

전북도는 1998년 8월 서해안시대를 맞이하여 국내도시 뿐만 아니라 국제도시를 연결할 수 있는 공항 설립의 필요성을 인식하고 공항건설을 추진하였으나 공항입지가 김제지역으로 선정되면서 김제시장, 시의원 등이 주민의 정서를 바탕으로 반대의사를 표명하면서 갈등이 촉발되었다. 공항건설에 대해 김제시(시의회, 공항건설반대투쟁위)는 공항건설의 효율성의 문제를 들어 반대입장을, 전북도는 외국 자본투자 및 외국인 관광객 유치와 21세기 환황해권시대를 맞이하여 공항건설이 필요하다는 입장이었다.

1) 갈등발생

갈등발생단계는 전북도의 공항건설입지계획이 알려지면서 김제시, 의회, 지역주민들이 강력하게 반대하면서 갈등이 촉발된 시기이다.

갈등초기에는 양 자치단체의 리더십 행태, 문제해결방식 등이 상호 대비되고 있다. 전북도지사(유종근)는 오랜 학자생활의 경험에 따른 전문지식, 업무의 추진력이 돋보이는 단체장이었으나 공항건설사안에 관련해서는 그런 추진력이 오히려 하급단체에 대한 권위주의적 행태로 나타났다. 해박한 경제지식, 강한 추진력이 오히려 주변을 포용하지 못하는 독선으로 이어졌다(김제시관계자 A씨, 2005. 1. 12: 연합뉴스, 2002. 3. 14). 갈등이 표면화 된 이후 전북도지사는 김제시장이 공항반대투쟁위원회 집회에서 공항건설 반대의사를 밝혔다는 소식을 접하고, “공항건설은 도의 현안사업으로 김제시장이 소수의 지역이기주의에 동조하는 것은 유감이다”는 불편한 심정을 드러냈다(전북일보, 1999. 11. 26). 이러한 불편한 감정은 김제시에 대한 예산지원의 삭감지시로 이어지는데, 이는 갈등해결을 더욱 어렵게 만들었다. 전북도의회에서도 이러한 사업추진방식에 대해 문제를 제기하였다. 1999년 6월 28일 본회의(153회)에서 황호방의원은 도정질문을 통해 “해당지역 주민의 의견과는 전혀 아랑곳없이 몰아부치기식으로 공항건설을 추진하려하기 때문에 사업이 난항을 겪고 있다. 단 한차례의 공청회나 여론수렴절차도 없이 밀어부치는 처사는 독재적 방식”이라고 비판하였다(전북일보, 1999. 6. 28).

김제시장(권인희)은 공항건설과 관련하여 그의 행태는 소극적 행동에 가까웠다. 공식기자회견에서 공항반대의사를 대외적 표명하고, 힘으로 밀어붙이는 전북도에 대해 강한 반발감정을 표출하기도 했지만, 갈등초기 적극적 대응모습은 발견되지 않았다(김제지역주민 A씨, 2005. 1. 13). 이와 관련 1999년 11월 19일 공항건설반대투쟁위원회는 국회앞에서 공항

백지화 시위별이고 일부는 귀향한 뒤, 김제시장실 점거시위를 벌이면서 시장의 공항반대운동에 보다 적극적 동참을 요구하기도 하였다(전북일보, 1999. 11. 19). 또한 문호용 시의원(공덕면)도 시정 질의를 통해 김제시장에게 보다 확고한 입장표명과 함께 적극적 행동을 나설 것을 권고하였다(디지털김제시대, 2000. 9. 18). 공항건설반대투쟁은 김제시-의회-주민들이 공조체제였으나 주로 의회와 지역주민들이 적극적 대응태도를 보였다.⁵⁾

갈등초기 행정절차의 무시(행정절차법, 항공법)도 갈등원인으로 작용하였으나, 보다 중요한 요인은 상급단체로서 권위주의적 사업추진방식이 주요한 영향요인으로 작용하였다.

2) 갈등증폭

건교부가 1999년 12월 29일 대우엔지니어링 등에 기본설계 용역계약을 체결된 이후, 전북도와 김제시에 필요한 자료를 제출해 주도록 요구하는 등 주민반대에 아랑곳하지 않고 공항건설이 지속적으로 추진되었다. 이렇게 되자 김제시와 의회, 지역주민들의 불만은 한층 고조되었고, 전북도의 지속적인 강행의지에 대해 집단행동으로 대응하면서 갈등이 심화되었다.

갈등증폭단계에서 양 자치단체는 갈등초기보다 큰 차이는 드러나지 않는다. 전북도지사의 밀어붙이기 행태는 여전하였고 공항건설발표 이후 2년 넘도록 김제시장과 지역주민들의 조직적인 반대가 계속되는데도, 이에 대한 설득작업과 공감대형성은 미흡한 상황이었다. 김제시와 시의회, 지역주민들이 공항반대입장을 지속적으로 표명함에도 불구하고 전북도는 직접 대화를 회피한 채 예산지원중단이라는 강경전략으로 대응하고 있었다.

김제시는 김제시장이 2000년 9월 25일 공항건설 반대의사를 대외적으로 표명했으나 이후에 김제시장의 태도는 소극적 대응으로 일관하였다. 이런 태도에 대해 지역주민과 공항반대투쟁위는 비판하였다. “2000년 4월 23일과 6월 27일 두 차례에 걸쳐 건교부에서 개최된 공항기본설계 자문회의에 김제시가 불참하고 일체의 의견개진도 하지 않아서, 공항건설에 의견없음으로 처리 통과시켰다”며 비판하였다. 또한 “이를 시의회나 반대투쟁위에 공개조차 하지 않고 이에 대한 문의과정이 수차례 있었는데도 없었다”(디지털 김제시대, 2000, 6. 28)며, 소극적 대응에 벗어나서 보다 적극적 대응을 촉구하였다. 게다가 지역주민들은 갈등초기

5) 갈등초기 주민들의 관심과 참여도 크게 작용하였다. 공항건설사업추진이 지역사회에 알려지기 시작하면서 김제시민을 중심으로 공항건설반대투쟁위원회가 결성되고 반대 목소리를 내기 시작하였다. 우선 1999년 6월 30일 전북도청에서 공항건설타당성의 문제를 들어 재검토를 주장하고(전북일보, 1999. 6. 30), 11월 10일에 “공항건설이 주민의견수렴이 없이 사업을 집행하고 있다고 하면서 사업중지”를(새전북신문, 1999. 11. 10), 11월 18일에는 국회에서 공항건설 반대시위를 벌이기도 하였다(전북일보, 1999. 11. 18).

공항반대투쟁위원회구성, 성명서 발표로 의견표시를 했으나, 공항건설강행추진에 따라 집단 행동으로 대응하였다. 공투위는 “공청회, 공개토론회 한번 없이 공항건설 타당성을 조사했으며, 전북도청이 교통개발연구원에 연구용역을 의뢰했으나 이를 알리지 않았고, 이것이 1999년 3월 감사원 감사에서 지적을 받았다”고 주장하였다. 증폭단계에서도 갈등초기와 유사한 양 자치단체의 리더십 행태가 지속되었다.

3) 갈등완화

갈등완화단계에서는 양 자치단체의 태도변화, 문제를 풀려는 의지와 관심, 중재자 역할이 부각되었다. 먼저 전북도(정무부지사, 장세환)는 2000년 10월 30일 김제시장실에서 김제시장과 공항관련 해법을 논의하기 시작하였는데, 김제시장은 “주민불만이 크고 소음공해피해가 예상되니 공항예정지의 재고”를 전북도는 “예정부지 고시가 된 상태이기 때문에 수용이 어렵다”는 입장을 교환하였다(전북일보, 2000. 10. 31). 김제시와 대화창구를 열어놓은 이후 여기에서 전북도지사는 “고장발전차원에서 지역주민들이 공항건설에 동참해 줄 것”(전북일보, 2000. 12. 20)을 호소하는 서한을 발송하기도 하였다. 또 2001년 3월 13일 김제시장실에서 전북도관계자, 건교부, 김제시장간 대화의 장이 마련되고, 이후 공청회(김제예술회관)가 개최되는 등 일련의 태도변화는 갈등을 해소하는 데 초석이 되었다.

김제시는 지역주민들의 반대가 여전한 상황에서도, 전북도의 태도변화에 따라 전북도와 대화에 응하면서 갈등완화에 주력하였다. 이런 와중에 11월 12일 공항건설을 반대했던 지역주민들이 적정보상을 요구하고 나섰다. 그 동안 공항건설 불가를 전제로 해왔기 때문에 보상 기준을 거론하는 것은 어려운 분위기였으나, 지역주민들이 구체적인 보상문제를 거론하면서 상황이 반전되었다(전북일보, 2001. 11. 12). 대화모색과 주민분위기 반전이 갈등완화에 기여한 것이다. 이후 2002년 6월 17일에는 전북도와 공항부지주민간에 보상이 산정을 위한 감정가격을 수용되기도 하였다. 또한 갈등완화에는 건교부의 조정자역할도 부각되는데, 건교부는 2001년 7월 2일 김제공항건설을 위한 기본계획을 고시하였는데, 이러한 고시는 이른바 사업추진을 위한 법적인 타당성을 인정받아 추진력을 발휘하였다. 공항입지를 둘러싼 갈등은 건교부의 적극적 역할, 전북도의 대화모색과 이에 따른 지역주민의 분위기 반전 등이 겹치면서 갈등이 완화되었다.

3. 갈등관리의 성패요인

갈등사례에서 논의한 내용을 중심으로 갈등관리의 성패요인을 리더십 행태, 관심과 의지, 상대단체의 신뢰성, 중재자 신뢰성, 문제해결방식 등에서 성패요인을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 리더십행태는 공항갈등은 갈등초기 전북도지사의 권위적 태도와 김제시장의 소극적 태도가 갈등의 요인으로 작용했으나, 갈등이 증폭되자 전북도지사의 태도변화를 통해 김제시와 지역주민들과 대화모색이 갈등완화에 주요한 영향요인으로 작용하였다. 반면, 폐기물갈등은 갈등초기 영광군수의 권위적 및 회피적 태도가 갈등요인으로 작용하였고, 이런 태도가 지속되자 지역주민과 고창군의 강경대응이 이어지면서 갈등해소의 실마리를 찾지 못했다. 기존의 태도변화에 따라 대화모색과 회피적 태도지속이 양 갈등에서 차이가 나며, 따라서 갈등을 풀려는 대화의지와 태도변화가 갈등해소에 중요한 요인으로 부각되고 있다.

둘째, 공항갈등은 갈등이 증폭될 때까지 전북도의 밀어붙이기추진이 팽배한 상황이었다. 때문에 단체장의 의지와 관심은 낮았으나, 갈등이 증폭되자 기존 태도변화로 전북도의 갈등해결의지와 관심이 커지게 되었다. 이런 높은 의지는 갈등을 완화하는 데 일조하였다. 반면에 폐기물갈등은 갈등내내 영광군의 무대응에서 볼 수 있듯이 낮은 의지와 관심이 지속되고 있다. 고창군은 상대단체와 대화와 협상으로 문제를 풀어보려는 등 높은 관심과 해결의지가 있었으나, 영광군은 자신의 입장만을 견지하는 상황이다.

셋째, 공항갈등은 갈등초기 전북도의 밀어붙이기 추진에 대해 김제시가 그런 방식은 자신들을 경시한 것이라며 불만 및 불신감을 드러냈으나, 이는 전북도의 대화모색으로 일시에 해소되었다. 반면 폐기물갈등은 영광군의 일방적 추진에 대해 고창군이 불신감을 가지고 있었고, 영광군은 이를 해소하기 위한 어떠한 노력이 수반되지 않았다. 신뢰성 여부는 상대가 어떤 방식으로 표출하느냐에 따라 상대 반응이 달라지고, 또 갈등초기의 불신감은 상대 태도에 따라 변화가능성도 보여주고 있다. 상호간 불만이나 불신감이 팽배하더라도 이를 풀려는 노력이 중요한 차이점이다.

넷째, 중재자의 역할여부는 갈등이 증폭될 때 주로 부각되고 있으며, 공항갈등은 건교부의 권위적 조정에 대해 김제시(지역주민들)는 처음에는 불만을 표시했으나 보상문제에 의견접근이 되어 결국 수용하는 태도를 보였다. 반면, 폐기물갈등은 양 자치단체가 중앙환경분쟁조정위원회를 중재기구로 인정하고 갈등을 풀려고 의지에서 분쟁조정신청까지 했지만, 이를 자신들의 주장을 정당화하는데 전략적으로 활용하는데 그쳤다.

다섯째, 공항갈등은 갈등초기 전북도지사가 갈등의 중심에 있으면서 권위적 사업추진방식에 대해 김제시의 반발을 초래했으나, 갈등이 증폭되자 적극적 대화모색으로 갈등이 완화되었다. 반면, 폐기물갈등은 갈등초기의 영광군수가 전면에 나서지 않는 위임방식에 가까웠으

며, 이런 방식은 현재까지 지속되고 있다. 단체장이 갈등사안에 전면에서 나서서 적극적인 문제해결을 선택하느냐 그렇지 않느냐가 큰 차이로 부각된다. 문제해결방식이 변화가 없는 한 갈등이 지속될 수 있다는 점을 시사해 준다.

공항갈등은 갈등초기에 전북도지사 권위적 태도와 김제시장의 소극적 태도, 지역주민반발로 대립하다가 건교부의 조정, 전북도의 대화모색을 통해 갈등이 해소되었다. 반면 폐기물갈등은 입지선정과 관련하여 폐촉법과 중앙환경분쟁조정위원회라는 관련제도가 있음에도 갈등해소에 그 기능을 발휘하지 못하고, 영광군의 권위적 및 회피적 태도, 낮은 의지와 관심, 강행의지에 따른 고창군의 불만 및 불신감, 위임적 방식, 중재자의 정당화 전략 등이 갈등관리의 실패요인으로 작용하고 있다. 특히, 단체장의 리더십 태도, 갈등을 해결하려는 높은 관심과 의지, 문제해결방식이 무엇보다도 중요하다. 갈등사안에 단체장이 어떤 태도와 방식을 취하느냐에 따라 갈등관리에 크게 영향을 미치고 있다. 갈등사태가 보여주듯이 갈등과정 내내 단체장이 어떤 역할을 해야 될지를 보여주고 있으며, 따라서 단체장이 갈등을 해소하려는 적극적인 노력이 갈등해소에 일차적 요소라 할 수 있다.

<표 1> 공항과 폐기물갈등의 영향요인 비교

변수	단계		발생	증폭	완화 또는 지속
	공 항	폐기물			
리더십 행태	공 항		· 전북도지사 권위적 태도, 김제시장의 소극적 태도	· 초기상황 지속 · 전북도 및 김제시 태도에 지역주민들의 집단행동	· 전북도지사 태도변화로 김제시와 대화모색
	폐기물		· 영광군수의 권위적 및 회피적 태도	· 영광군수 기존태도 지속 · 고창군수 강경 태도	· 양 단체장 기존태도 지속
관심과 의지	공 항		-	· 전북도 관심과 의지낮음	· 전북도 해결의지와 관심이 큼
	폐기물		· 영광군 의지와 관심 낮음	· 영광군 갈등초기상황지속	· 갈등상황 지속
상대단체의 신뢰성	공 항		· 전북도 김제시 경시	· 밀어붙이기 추진에 김제시(주민)의 전북도에 불만,불신	-
	폐기물		· 영광군 상대경시	· 강행의지에 고창군의 상대 불신 및 불만	· 고창군 불만 및 불신 지속
중재자신뢰	공 항		-	-	· 건교부 조정에 전북도와 김제시에 수용
	폐기물		-	· 양 단체 신뢰하면서도 정당화 전략으로 활용	-
문제해결방식	공 항		· 전북도 적극적이면서 권위적	· 발생상황 지속	· 전북도 적극적 대화모색
	폐기물		· 영광군수의 위임형 · 고창군수의 적극형	· 발생상황 지속	· 발생상황 지속

주; 1) 영향요인은 주로 부각되는 요인을 중심으로 정리.

2) 공란은 관찰되지 않은 경우임.

IV. 결론 및 시사점

본 연구는 비선호시설입지에 있어서 지방정부간 갈등관리의 성패요인을 폐기물처리시설 및 공항입지갈등사례를 행위자 특성 중심으로 분석하였다. 두 사례의 논의결과는 다음으로 정리된다.

첫째, 갈등의 영향요인을 정리하면 먼저 단체장의 태도변화에 따른 대화모색이 갈등관리의 성공을 유도하였으나, 회피적 태도지속은 갈등해소에 도움을 주지 못하고 있다. 갈등해소를 위해 갈등상황에 따른 대화의지와 태도변화가 무엇보다 중요하다는 점이 제기되고 있다. 상대단체와 대화로 갈등을 풀어보려는 강한 의지는 갈등해소에 도움을 주었으나, 그렇지 않는 태도는 도움을 주지 못하고 있다. 상대단체와의 신뢰성여부도 상대가 어떤 방식으로 입장을 표출하느냐에 따라 반응태도가 달라지고, 또 갈등초기에 형성된 불신감은 상대 태도에 따라 변화의 가능성도 시사하고 있다. 상호간 불신감이 팽배하더라도 이를 풀려는 태도가 성공적 관리를 유도 하고있다. 또한 중재기구를 자치단체의 입장을 정당화하는데 전략적으로 활용한다면 중재기구자체는 실익이 없으며, 단체장이 갈등해결을 위해서 적극적으로 나서는가 그렇지 않는가도 차이점이다. 결국 공항갈등사례에서 관찰된 바와 같이 성공적 갈등관리의 조건은 단체장의 태도변화와 대화모색, 대화로 갈등을 풀어보려는 높은 의지와 관심, 불신감을 해소하려는 태도, 단체장의 적극적 문제해결방식 등을 들 수 있다. 반면 폐기물갈등사례에서 볼 수 있듯이 실패적 갈등관리는 단체장의 갈등사안에 대한 회피적 태도 지속과 대결경향, 중재기구의 정당화 전략, 갈등해소를 위해 직접 나서지 않은 위임적 방식 등 들 수 있다. 이는 상대적 조건이지만 성공적 갈등관리의 함의를 제공해 주고 있다.

둘째, 갈등관리에 제도적 측면도 중요변수이지만 갈등관련 행위자의 특성이 일차적으로 중요하다는 점이다. 공항갈등은 관련 제도적 장치의 미미에도 불구하고 양 단체장의 대화모색으로 갈등이 완화되는 등 행위자 특성이 갈등해소의 성공요인으로 작용하였다. 예컨대 갈등초기에 전북도지사 권위적 태도와 김제시장의 소극적 태도, 지역주민반발로 대립하다가 건교부의 조정과 전북도의 대화모색으로 갈등이 해소되었다. 반면 폐기물갈등은 갈등초기 단체장의 권위적 및 회피적 태도, 그러한 태도의 지속과 중재기구의 전략적 활용, 강행의지와 상대단체와 지역주민들의 사업저지입장이 팽팽하게 대립되면서 갈등관리에 실패하고 있다. 지역사회에서 단체장의 영향력은 절대적이므로 단체장의 적극적 갈등해소노력이 무엇보다도 중요하다. 갈등사안에 대한 단체장의 의지와 관심, 태도 등의 중요성은 갈등관련 담당자와 면접과정에서 생생하게 전달받았다.

지방정부간 갈등관리측면에서 시사점으로는 먼저 지방정부간 갈등을 조정하거나 협의할

수 있는 제도는 있으나 그 실효성이 없는 경우가 많다. 갈등사안을 논의하기 위한 관련법률이 있음에도 불구하고 이를 실질적으로 운영하는 경우는 미흡하고, 또 구체적 문제해결의 관련규칙들이 부재하여 갈등해소에 도움을 주지 못하고 있다. 법률이든 제도이든 구체적인 규칙들이 필요하다고 본다.

둘째, 일반적으로 갈등과정에서 중재자 개입은 갈등해결에 도움을 줌에도 불구하고 중재자 개입이 곧바로 갈등해결로 이어지지 못하고 있다. 폐기물갈등처럼 조정안이 법적 구속력이 없다면, 중재는 아무런 효과를 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 갈등이 증폭되자 분쟁위가 1, 2차 조정안을 제시했음에도 양 자치단체는 이를 수용하지 않음으로써 갈등을 해결하는 데 실패하였다. 법적 구속력이 없다면 합리적 대안을 제시하더라도 자치단체가 수용을 거부하면 실효를 거둘 수 없다. 따라서 갈등당사자들이 조정과정에서부터 직접 참여하여 논의할 수 있는 합리적 조정절차를 만들고, 이 같은 절차를 거쳐 조정안이 나올 경우 최종적으로 이를 “강제할 수 있는 제도적 장치”를 설치하는 방안도 고려해 볼 필요도 있다.

셋째, 비선호시설갈등은 시설이 들어서는 지역주민들의 반대를 좀처럼 설득하지 못하는 점이 갈등해결의 어려움을 더해주고 있다. 비선호시설이 들어설 경우 부정적 외부효과때문에 관련지역주민들의 반대는 당연히 수반되기 마련이다. 이의 해결을 위해서는 피해를 보상해주는 보상체계의 설계도 갈등을 해소하는 데 필요한 조건이라고 본다. 공항갈등에서 건교부와 전북도의 보상책이 갈등완화에 기여하였기 때문에 폐기물갈등에서도 시설입지에 대한 유인적 보상체계가 이루어진다면 갈등해소의 실마리를 찾을 수 있다. 따라서 입지와 보상간 연계 방식은 갈등을 해소하는 데 유용한 정책수단이 될 수 있다. 예컨대 전주쓰레기소각장, 양양군 폐기물중합처리장, 충주화장장 등은 입지지역에 인센티브가 제공되면서 기피시설이 이제는 무조건 반대가 아니라 적극유치대상으로 바뀌고 있다(중앙일보, 2004. 7. 8).

본 연구는 기피갈등에 초점을 두고 분석하였지만 제기된 변수를 통해 선호시설, 권한구역 및 관할권한 갈등에도 확대 적용이 된다면 갈등성격별 유의미한 연구결과를 도출할 수 있다. 그럼에도 이 연구는 갈등의 영향요인을 행위자 특성변수에 치중한 나머지 제도 및 환경변수의 가능성을 고려하지 않았고, 또 어떤 요인이 각 갈등단계에 영향을 미치는지 변수간 인과관계적 측면을 고려하지 못했다. 이 점은 본 연구의 한계라고 인식하고 후속연구를 통해 보완하고자 한다.

【참고문헌】

- 강성철 외. (2004). 갈등 및 협력의 동태성과 각 단계의 특징. 『지방정부간 갈등과 협력요인 연구 Workshop』, 2004. 8.
- 고경훈. (2003). 선호시설유치와 관련된 정부간 정책갈등. 『한국정책학회보』, 12(3) : 29-58.
- 김상구. (2002). 협상의 영향요인에 관한 연구. 『한국행정학보』, 36(2) : 63-85.
- 김용철. (1998). NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교. 『한국정치학회보』, 32(1):87-100.
- 김 인. (1998). 공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치. 『지방정부연구』, 2(1) : 1-28.
- 김인철 외. (1999). 지방정부간 갈등과 협상에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 8(3) : 59-86.
- 김호진. (2000). 『한국정치체제론』. 서울 : 법문사.
- 박호숙. (2001). 중앙정부와 지방자치단체간 갈등관리전략으로서 협상론적 접근. 『한국사회와 행정연구』, 12(2): 359-379.
- 서희석. (2001). 지방정부간 갈등해결에 관한 연구. 『2001년도 지방자치학회동계학술대회발표논문』. 383-404.
- 소영진. (1999). 딜레마 발생의 사회적 조건. 『한국행정학보』, 33(1):185-206.
- 유해운 외. (2001). 『환경갈등과 님비이론』. 서울: 선학사.
- 이선우 외. (2001). 영월다목적댐 건설사업의 협상론적 분석. 『한국지방자치학회보』, 13(2): 231-252.
- 이승중. (1998). 민선자치단체장 리더십의 영향요인. 『한국행정학보』, 32(1) : 147-162.
- 이종열 외. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략 분석. 『한국정책학회보』, 7(3): 159-188.
- 이창원. (1999). 지방자치단체장들의 리더십형태와 효과성에 관한 실증연구. 『한국행정학보』, 33(3) : 273-287.
- 주경일. (2002). 쓰레기소각장 입지과정에서의 집단행동의 틀과 틀짓기 행위 분석. 『한국지방자치학회보』, 14(4): 1-23.
- 주재복 외. (2003). 지방정부간 협약을 통한 공유재 관리. 『정부학 연구』, 9(2): 120-137.
- 조승현. (2003). 지방정부간 갈등관리에 관한 연구. 『한국행정논집』, 15(1): 183-204.
- 지역신문. (1998-2004). 무등일보, 호남매일, 전북일보, 새전북신문, 디지털 김제시대.
- 하혜수. (2003). 지방정부간 분쟁조정과정에서 협상론적 분석. 『한국행정학보』, 37(1): 205-224.
- 홍성만 외.(2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리. 『한국행정학보』, 37(2) : 469-494.

- 행정자치부 외. (1999). 『지방자치시대의 분쟁사례집 I 권』.
- Arentsen. Maarten J. (2001). Negotiated Environmental Government in The Netherlands. *Policy Studies Journal*, 29(3): 499-513.
- Augsburger. David W.(1992). *Conflict Mediation across Cultures*. Louisville·London: Westminster Jhon Knox Press.
- Elliott Michael & Ralph Hanke.(2003). “Framing Effects in Toxic Disputes”, Roy J. Lewicki, Barbara Gray, & Michael Elliott ed. *Environmental Conflicts: Framed and Cases*. Washington, Covelo, London: Island Press, 333-354.
- Fisher. Ronald J. (1997). *Interactive Conflict Resolution*. N. Y.: Syracuse University Press.
- Godschalk. David R.(1992). Negotiating Intergovernmental Development Policy Conflict: Practice-Based Guidelines, *Journal of the American Planning Association*, 58(3): 368-379.
- Gray. Barbara.(2004). Strong Opposition: Frame-based Resistance to Collaboration. *Journal of Community& Applied Psychology*, 14: 166-176.
- Jones. R. E.(1983). *Organizational Behavior*. Glenview, III: Scott, Foresman Company.
- Lan, Zhiyong. (1997). A Conflict Resolution Approach To Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1): 27-35.
- Lubell. Mark. (2004). Collaborative Environmental Institutions. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3): 549-573.
- March. J.G & Simon, H.A. (1958). *Organization*. N.Y.: John Wiley & Sons.
- Ostrom. Elinor. (1992). Community and the Endogenous Solution of Commons Problems, *Journal of Theoretical Politics*, 4(3) : 343-351.
- Pondy, R Louis. (1967). Organizational Conflict Concepts and models. *Administrative Science Quarterly*, 12(2): 296-321.
- Rabe, Barry G. (1990). “The Hazardous Waste Dilemma and the Hazards of Institutionalizing Negotiation”. in Miriam K. Mills. (ed.). *Conflict Resolution and Public Policy*. N.Y, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press.
- Rahim, M. Afzalur.(2002). Toward a theory of Managing Organization conflict. *The International Journal of Conflict Management*, 13(3): 206-235.

- Sandole & Sandole Staroste.(1987). *Conflict Management and Problem Solving*.
New York: N.Y Univ Press.
- Shmueli. Deborah F. & Michal Ben-Gal.(2003). Stakeholder Frames in the
Mapping of the Lower Kishon River Basin Conflict. *Conflict Resolution
Quartely*, 21(2): 211-238.
- Wall.Jr.James A & Ronda Roberts Callister.(1995). Conflict and Its Management.
Journal of Management, 21(3): 515-558.