

정책연구보고 P128 | 2010. 6.

# 농업·농촌부문 공공갈등사례와 갈등관리방안 연구

김 수 석 연구위원  
마 상 진 부연구위원

한국농촌경제연구원

## 연구 담당

김 수 석 연구 위 원  
마 상 진 부연구위원

연구 총괄, 제1~2장, 제4~6장 집필  
제3~4장 집필

## 머 리 말

---

최근 들어 시장개방의 확대와 경기침체 등으로 인해 사회전반적으로 갈등 수준이 높아지고 있다. 농업·농촌부문에서도 새만금간척사업, 한·미 FTA, 농협개혁 등을 둘러싸고 분쟁과 갈등이 생성되었으나, 합리적인 사회적 기제를 통해 해결되지 못하고 있다. 또한 공공갈등을 관리하는 제도가 도입되었으나 실효성 있는 제도로 정착하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 이 연구는 농업·농촌부문의 공공갈등 사례분석을 통하여 갈등의 구체적 내용과 함께 공공갈등 관리의 현 수준을 보여주고 있다. 나아가 이 연구는 농업·농촌부문의 갈등관리 방안을 모색하여 개선안을 제시하고 있다. 농업·농촌의 특수성을 감안한 구체적인 갈등관리 연구가 드문 현실에서 이 연구가 갖는 선구적 의의는 매우 크다고 생각된다.

아무쪼록 이 연구를 계기로 농업·농촌부문의 갈등관리 실태를 다각도로 분석하는 후속연구가 이어지고, 실효성 있는 공공갈등관리제도를 정착시키는 정책적 노력이 경주되길 기대한다.

2010. 6.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

## 요 약

---

이 연구의 목적은 갈등에 대한 이론적 고찰과 갈등관리에 대한 제도적 분석을 통하여 효과적인 갈등관리방법을 파악하고, 이를 농업·농촌부문에서 발생한 갈등사례의 분석에 적용하여 분석결과에 상응한 갈등관리의 방향 및 개선 방안을 제시하는 데 있다.

갈등이론상 현대 자본주의 사회에서 일어나는 갈등은 사회의 기본적인 동력을 이루고 있는 경제관계의 갈등뿐 아니라 권력과 사회적 지위를 둘러싼 헤게모니 갈등 등이 주요 내용을 이루고 있다. 또한 현대사회의 갈등은 이해당사자 간의 갈등뿐 아니라 시스템과 인간 간의 갈등이 내재된 모순형태로 나타나고 있다. 갈등은 사회발전의 순기능과 역기능을 모두 갖고 있기 때문에, 개별 갈등사례에서 순기능과 역기능을 구체적으로 분석하고 갈등을 조절할 수 있는 기제에 대한 분석이 필요하다. 그리고 어떤 사회, 단체, 조직이든 사회의 지나친 도구적 합리화과정은 정당성의 위기와 역기능적 갈등을 발생시킬 수밖에 없는데, 이를 해결하기 위해서는 갈등에 대해 합리적인 토론을 진행할 수 있는 공론장의 역할이 중요하다.

갈등관리는 이해당사자 간에 발생하는 갈등들을 긍정적인 방향으로 유도하고 해결하며, 예상되는 갈등상황을 방지하는 데 관심을 갖는 일련의 활동으로 정의할 수 있다. 이러한 갈등관리를 이론적으로 체계화한 것이 갈등관리이론으로 이를 구성하는 개별 이론 내지 분석틀로는 협상이론, 조정이론, 게임이론에 의한 갈등해결, 갈등영향분석, 참여적 의사결정론 등이 있다.

농림수산식품부 갈등관리심의위원회는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 근거하여 2008년 5월에 구성되었고, 2010년 제2기 위원회가 구성·운영되고 있다. 하지만 갈등관리심의위원회의 실제적 활동은 극히 미약하고 제도의 구성이 형식적 수준에 머물고 있다.

농업·농촌부문 공공갈등 사례로 농협의 신·경분리 개혁안 갈등과 해남 영산

강 간척지 갈등을 선정해 분석했다. 농협의 신·경분리 개혁안 갈등은 농협개혁을 지원하기 위하여 2008년 12월에 설치된 농협개혁위원회의 개혁안과 여기에 반발하는 농협중앙회의 개혁안, 그리고 이들 안의 절충안 성격을 갖는 정부의 개혁안과 제도권의 개혁안을 비판하고 근본적인 농협개혁을 주장하는 진보적 학계 및 NGO의 개혁안이 갈등의 주요 내용이다. 농협개혁안 갈등은 갈등의 원인이 보다 근원적이고 구조적인 문제와 결부되어 있기 때문에 해결의 방향을 협동조합 운동 차원에서 장기적이고 지속적으로 추진해야 할 과업과 전략적 차원에서 기존의 농협중앙회를 회원조합의 이해에 부합하게 단기적으로 개혁해야 할 방안으로 구분하여 단계적으로 정립할 필요가 있다. 농협개혁의 목적은 단기적으로는 ‘농협중앙회’란 체제 내에서 최대한 협동조합의 정신과 이념에 부합하는 조직으로 변모시키는 것이다. 이는 조직의 중심을 금융사업보다 경제사업에 두는 연합회 체계로 개혁하는 것이다. 중장기적 개혁은 단기적 개혁과는 별도로 농협연합회 조직을 시스템의 논리가 아니라 조합원들의 상호이해적 합리성에 의해 의사결정이 이루어지는 조직으로 점진적으로 개혁해 나가는 것이다.

해남 영산강 간척지 활용과 관련한 갈등의 핵심은 간척지인 영산강 III-1지구 산이 2-1공구의 활용에 대한 중앙정부(농림수산식품부), 전남도청, 해남군 농민들 간의 입장 차이이다. 대규모 농어업회사 육성사업을 추진하려는 중앙정부, J-프로젝트(기업도시)를 추진하려는 전남도청, 지속적으로 영농활동을 하려는 해남군 농민 간의 갈등이 주요 내용이다. 갈등은 주민참여 및 토론 부족에서 발생하였다. 문제의 발단은 정부의 간척지 개발에 대한 일관성 없는 정책에 있고, 갈등이 확산된 것은 주민들을 의사결정과정에서 배제시킨 것에 있다. 대규모 농어업회사 육성사업 추진과 관련된 갈등은 간척지의 주민들이 갖는 갈등의 일부분에 불과한데, 이 사업을 계기로 그간의 내재된 갈등이 표출된 것이다. 해남 간척지 갈등은 정부가 갈등해결을 위한 적극적인 의지를 갖고 갈등관리 이론에 입각해 갈등관리를 추진해 나가면 해결이 가능하다.

농업·농촌 현장에서 발생하는 다양한 갈등문제들을 관리하고 해결하기 위해 다음과 같은 점들이 개선되어야 한다.

- (1) 현재 형식적으로 운영되고 있는 갈등관리심의위원회를 실질화하여 이를 통해 농업·농촌부문의 주요 갈등을 실질적으로 논의하고 분쟁해결방안을 제시할 수 있게 한다.
- (2) 제도적으로 도입하였으나 활용도가 낮아 정착단계에 이르지 못한 대안적 분쟁해결방안(ADR)이 공공갈등관리의 주된 제도가 되도록 운용시스템을 확대·정비한다.
- (3) 현재 갈등조정을 담당할 역량이 부족한 공공갈등관리기구에 대해 전담인력과 예산을 확충하여 관리기구가 적극적으로 갈등사례에 개입·조정할 수 있도록 한다.
- (4) 갈등현장에 투입되어 갈등을 조정하고 해결하는 갈등관리전문가와 갈등조정자의 교육 및 양성이 시급하다. 갈등사례는 전문분야에 따라 다른 특수성을 갖기 때문에 농업·농촌분야에 적합한 갈등관리전문가 및 갈등조정자를 양성하도록 한다.
- (5) 공공갈등 관리에 대한 제도적 개선과 함께 동반되어야 하는 것은 갈등관리시스템을 효과적으로 운용하는 소프트웨어를 작동시키는 것이다. 갈등관리시스템을 효과적으로 운용하기 위해서는 먼저 실험적으로 갈등관리를 시도하여 성공적인 모범사례를 창출한 뒤, 이를 시스템 내부에 확산시키고, 시스템 내부의 행위자들에게 인식의 변화와 행동양식의 변화를 가져오게 하는 것이 필요하다.

ABSTRACT

A Study on Public Conflict Management in the Agricultural and Rural Sector

The purpose of this study is to derive an effective way of managing conflicts by investigating conflicts of interest and conflict management under a theoretic and institutional framework, and suggest a guideline for improving conflict management in the agricultural and rural sector.

In May 2008, the ministry of agriculture (MIFAFF) organized the Committee for Conflict Deliberation and Management (CCDM). The committee is currently in operation with a newly comprised committee that began operation early in 2010. However, the actual workings of the committee are as good as nonexistent and the institutional setup amounts to nothing more than a matter of formality.

For case study, this paper examined two cases of public conflict management: (1) the separation of National Agricultural Cooperative Federation's banking sector from its non-banking sector and (2) the conflict surrounding the use of the Haenam reclaimed land.

The following suggestions are made based upon the results of this study:

- (1) The CCDM is not effective in resolving conflicts and should be overhauled so that it can engage in practical discussions and help resolve conflicts.
- (2) The newly introduced Alternative Dispute Resolution (ADR) did not take root due to low utilization. Therefore, the operating system should be expanded and overhauled so that it can be the principal tool for managing public conflicts.
- (3) Manpower and budget should be expanded for CCDM to mediate conflicts more actively.
- (4) Fostering and training of conflict specialists and mediators is urgently needed. Since each case of conflict is uniquely different depending on the field of specialty, it is necessary to raise specialists who are suited to the task of resolving conflicts in the agricultural and rural field.
- (5) What needs to accompany the institutional improvement of public conflict

management is the activation of a software that can effectively operate a conflict management system. In order to operate a conflict management system effectively, first, it is necessary to try to manage a conflict experimentally and create a successful case. Then the system needs to be implemented across the board and bring about changes to the perceptions and behaviors of stakeholders.

Researchers: Soo-Suk Kim, Sang-Jin Ma

Research period: 2009. 12. - 2010. 6.

E-mail address: soosuk@krei.re.kr



## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 연구의 필요성 ..... 1
- 2. 연구 목적 ..... 2
- 3. 연구 내용 및 방법 ..... 3

### 제2장 사회갈등의 이론적 분석

- 1. 갈등이론 ..... 5
- 2. 공공갈등에 대한 이론적 분석 ..... 12
- 3. 갈등관리이론 ..... 15

### 제3장 공공갈등관리제도 운용실태

- 1. 우리나라의 공공갈등관리제도 ..... 23
- 2. 외국의 공공갈등관리제도 ..... 38

### 제4장 농업·농촌부문 공공갈등사례 분석

- 1. 농업·농촌부문 공공갈등 대상 사례 ..... 45
- 2. 농협 신·경분리 개혁안 갈등 사례 ..... 47
- 3. 해남 영산강 간척지 활용 관련 갈등 사례 ..... 58

### 제5장 공공갈등관리의 방향 및 개선방안

- 1. 공공갈등사례의 해결방향 및 관리방안 ..... 70
- 2. 공공갈등관리제도 개선방안 ..... 73

제6장 요약 및 결론

|             |    |
|-------------|----|
| 1. 요약 ..... | 76 |
| 2. 결론 ..... | 83 |
| 참고 문헌 ..... | 85 |

## 표 차 례

---

|   |    |
|---|----|
| 표 2-1. 갈등의 유형 .....                       | 15 |
| 표 2-2. 참여적 의사결정 방법 및 특징 .....             | 21 |
| 표 3-1. 정부부처의 주요 갈등조정기구 현황(2007년 현재) ..... | 26 |
| 표 3-2. 농림수산식품부의 갈등경보 발령 구분(예시) .....      | 30 |
| 표 3-3. 2008년 농림수산식품부 갈등관리과제 현황 .....      | 36 |
| 표 4-1. 농업부문 공공갈등의 유형분류 .....              | 47 |

## 그림 차례

---

|  |    |
|--|----|
| 그림 2-1. 하버마스의 사회모델 .....               | 10 |
| 그림 2-2. 협상과정단계 .....                   | 16 |
| 그림 2-3. 조정단계 .....                     | 18 |
| 그림 2-4. 갈등영향분석 흐름도 .....               | 20 |
| 그림 3-1. 사회통합지원단의 구성 .....              | 29 |
| 그림 3-2. 농림수산식품부 갈등영향분석 체크리스트 .....     | 31 |
| 그림 3-3. 농림수산식품부의 갈등관리심의위원회 운영 체계 ..... | 33 |
| 그림 3-4. 농림수산식품부의 갈등조정협의회 운영 체계 .....   | 34 |
| 그림 4-1. 농협개혁위원회 신경분리 방안 .....          | 50 |
| 그림 4-2. 농협개혁위원회 자본금 배분방안 .....         | 51 |
| 그림 4-3. 정부의 농협중앙회 신경분리 방안 .....        | 53 |
| 그림 4-4. 해남 영산강 간척지 .....               | 60 |
| 그림 5-1. 갈등관리 시스템의 선진화 절차 .....         | 75 |

# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성

최근 연구에 따르면 한국사회의 갈등지수는 27개 OECD 회원국 중 네 번째로 높은 것으로 나타났다(삼성경제연구소 2009). 구조적으로 다원화된 현대사회에서 복잡하게 얽힌 이해 당사자 사이의 이해관계 충돌은 필연적이거나 최근 들어 시장개방의 확대와 세계 금융위기로 인해 전반적으로 세계 각국의 갈등수준이 높아지고 있는 추세이다. 갈등은 그 자체로 부정적 현상이라 할 수 없으며 생산적으로 관리되면 해결과정에서 긍정적 결과를 가져오기도 한다. 그러나 갈등을 제대로 관리하지 못할 경우 소모적인 논쟁과 사회의 분열을 초래하고 사회적 부담과 비용을 가중시키게 된다. 한국은 OECD 평균보다 높은 갈등수준으로 인해 1인당 GDP의 27%를 갈등해결 비용으로 지불하고 있다고 한다(삼성경제연구소 2009).

한 사회의 갈등 수준은 구조적 갈등요인과 갈등관리시스템의 효과성에 의해 결정되는데, 한국은 소득불평등, 인종다양성 등 구조적 갈등요인이 적음에도 민주주의 성숙도와 정부효과성 지수와 같은 갈등관리시스템이 취약한 것으로 나타났다. 그동안 농업·농촌부문에서 새만금간척사업, UR과 DDA/FTA에 의한 농산물시장 개방, 농협개혁 등을 둘러싸고 많은 분쟁과 갈등이 생성되었으

나, 합리적인 사회적 기제를 통해 해결되지 못하였으며, 갈등을 관리하는 제도가 도입되었으나 실질적인 제도로 정착하지는 못하였다. 현재 농업·농촌부문의 갈등이슈는 이와 같은 정부의 주요 정책을 둘러싼 굵직한 갈등뿐 아니라 점차 다면화되는 양상을 보이고 있으며, 갈등의 주체 및 행위자 또한 복잡한 양상을 띠고 있다. 갈등의 주체 혹은 행위자는 크게 정부와 농민, 비농업부문 및 도시민 등으로 나눌 수 있지만, 더 나아가면 각 행위자 내부의 하위주체 간 갈등까지 더해져서 한층 더 복잡한 구조와 성격을 나타내고 있다.

이러한 상황에서 효과적인 갈등관리를 통해 조기에 갈등을 중재하고 조정함으로써 갈등이 첨예화되는 것을 방지할 수 있는 방안이 필요하지만 아직까지 농업·농촌부문에서 갈등의 발생과 피해를 최소화할 수 있는 갈등예방 및 관리 시스템은 제대로 작동하지 않고 있다. 농업·농촌부문의 갈등연구 또한 양적으로도 극히 소수에 불과하며, 농업·농촌의 특수성을 감안한 구체적인 갈등관리 방안에 대한 연구가 매우 드문 실정이다.

## 2. 연구 목적

이 연구의 목적은 갈등에 대한 이론적 고찰과 갈등관리에 대한 제도적 분석을 통하여 효과적인 갈등관리 방법을 파악하고, 이를 농업·농촌부문에서 발생한 갈등사례의 분석에 적용하여 분석결과에 상응한 갈등관리의 방향 및 개선 방안을 제시하는 데 있다.

### 3. 연구 내용 및 방법

#### 3.1. 연구 내용

연구의 주된 내용은 크게 4개의 장으로 구성되는데, 첫 번째는 사회갈등에 대한 이론적 분석, 두 번째는 갈등관리제도의 운용실태, 세 번째는 농업·농촌부문 공공갈등 사례 분석, 네 번째는 공공갈등 관리의 개선방안이다.

사회갈등의 이론적 분석에서는 먼저 갈등이론에 대한 사회과학적 연구를 통하여 갈등사례 분석을 위한 기초를 정립한다. 여기서는 특히 하버마스의 담론이론적 분석을 심도있게 연구한다. 다음으로 공공갈등의 개념과 유형을 파악하는 공공갈등에 대한 이론적 분석을 시도한다. 그다음 공공갈등을 합리적으로 관리하는 갈등관리이론을 분석한다. 갈등관리이론은 공공갈등의 관리를 제도화하는 갈등관리제도의 기초가 되는 것으로 후속되는 장의 분석내용과 연계된다.

갈등관리제도의 운용실태 분석은 현행 우리나라 갈등관리제도의 운용실태를 분석한 부분과 외국의 갈등관리제도를 조사한 부분으로 구성된다. 우리나라 제도의 운용실태 분석에서는 공공갈등을 관리하는 법령체계와 이에 기초한 제도가 어떻게 운용되고 있는지 검토한다. 외국의 갈등관리제도 분석에서 조사대상은 미국, 프랑스, 일본, 네덜란드, 독일 5개국이며, 여기서는 각국의 특징적 갈등관리제도, 특히 대안적 분쟁해결제도(ADR)를 소개한다.

농업·농촌부문 공공갈등사례로는 농협 신·경분리 개혁안 갈등과 해남 영산강 간척지 갈등을 분석한다. 선정된 두 가지 사례 모두 현재 현안인 공공갈등인데, 이 중 농협 신·경분리 개혁안 갈등은 갈등유형상 공공정책갈등에 해당하고 해남 영산강 간척지 갈등은 공공사업갈등에 속한다.

마지막으로 공공갈등관리의 개선방안에서는 앞서 분석한 갈등사례의 해결 및 조정방안을 모색하고, 현행 갈등관리제도가 갖는 제도적 한계점을 보완·개선하는 방안을 제시한다.

### 3.2. 연구 방법

본 보고서의 연구방법은 주로 문헌조사와 현장조사에 근거하고 있다.

문헌조사는 먼저 갈등이론에 대한 고전적 이론 및 최신이론을 조사하고, 지속적으로 개발되고 있는 갈등관리이론의 연구결과 및 동향을 조사하는 것이다. 다음 우리나라 갈등관리제도 현황을 관련 법령 및 문헌을 통해 조사한다. 그리고 외국의 갈등관리제도를 국내외 문헌 및 인터넷 조사로 파악한다.

현장조사는 갈등사례 현장을 방문하여 관련자 및 이해당사자를 면담하고 갈등의 실태를 조사하는 것이다. 갈등 관련자 면담 및 자료 수집을 통해 갈등의 원인 및 전개과정을 파악하고 갈등해결을 위해 요구되는 사항을 인식한다.

또한 이 연구는 갈등관련 토론회 참석과 전문가 자문회의를 통해 갈등관리 제도의 현주소 및 방향에 대해 시사점을 얻었다.



## 제 2 장

---

### 사회갈등의 이론적 분석

#### 1. 갈등이론

##### 1.1. 갈등에 대한 사회이론

##### 1.1.1. 계급갈등이론

갈등이론의 선구적 역할을 한 사람은 칼 마르크스(Karl Marx)이다. 마르크스의 갈등이론은 계급갈등과 이에 따른 사회변혁에 초점이 맞추어져 있다. 마르크스는 모든 사회의 역사를 계급갈등의 역사로 본다. 따라서 지금까지 존재한 모든 사회에서 갈등은 필연적이며, 갈등은 사회변동의 추진력이다. 그에 따르면 갈등은 단순한 재화 불균등이나 분배의 차이 때문에 발생하는 것이 아니다. 사회갈등의 근본적인 원인은 생산력과 생산관계의 모순이라는 구조적 모순에 기초해 발생하는 계급갈등에 있다. 따라서 생산수단의 소유여부에 따라 구분되는 계급 간의 적대 관계는 사회적 갈등의 핵심요소이다. 계급 갈등은 지금까지 역사를 발전시켜온 원동력일 뿐 아니라 사회혁명을 통해 자본주의 사회를 궁극적으로 해체시킴으로써 계급과 갈등이 사라지는 사회의 기초가 된다. 이에 더해 공통된 이해관계를 갖는 계급성원들의 의식화와 조직활동이 사회변혁에

중요한 요소가 된다.

마르크스의 갈등이론은 자본주의 사회에서 가장 기본적인 갈등구조를 이루고 있는 경제적 관계 측면의 갈등을 다룬다는 점에서 의미가 있다. 또한 한국 사회 구성원들이 가장 심각한 갈등으로 지적하는 것이 계층갈등, 경제문제를 둘러싼 갈등이라는 점을 고려할 때(김태홍 등 2005, 한국사회연구소 2007, 노대명 2010), 마르크스의 갈등이론은 우리 사회 갈등분석에도 시사하는 바가 크다.

### 1.1.2. 권력갈등이론

마르크스가 갈등의 주요 원인으로 경제적 불평등을 둘러싼 계급갈등에 초점을 맞춘 것과 달리, 막스 베버(Max Weber)는 경제적 요인인 자산(property)뿐 아니라 위신(prestige), 권력(power) 등 불평등의 복합성을 강조하였고, 복합적 사회자원의 배분을 둘러싼 갈등에 초점을 맞추었다. 베버는 특히 권력관계를 둘러싼 갈등에 관심을 가졌는데, 어느 사회나 지배자와 피지배자가 있으며, 이러한 관계 속에는 언제나 저항하는 힘의 흐름과 이를 막고 지배를 관철하는 힘의 흐름이 맞서 있으므로 갈등은 필연적이다. 그런데 지배(Herrschaft)가 안정되기 위해서는 지배를 받는 사람들이 이러한 지배를 정당한 것으로 수용하는 것이 필요하다. 사회의 부, 권력, 위신의 자원 분배에서 불평등의 정도가 심할 경우에는 피지배계층이 정치적 권위에 대한 정당성을 철회하게 되며, 이 때 이들의 분노를 조직할 수 있는 카리스마 있는 지도자가 등장한다면 갈등이 사회구조의 변동으로 이어진다는 점을 지적하였다(Weber 1980).

베버의 갈등이론은 현대의 사회갈등이 경제적 이익을 둘러싼 문제뿐 아니라 성, 환경, 소수자, 세대, 지역 등 생활양식과 문화, 가치관의 갈등 등 중층적인 특성을 띠고 있다는 점에서(김호기 2007), 현대사회에서 일어나는 다양한 갈등의 메커니즘을 탐색하는 데 중요한 시사점을 제공한다.

### 1.1.3. 기능론적 갈등이론

게오르크 짐멜(Georg Simmel)은 갈등을 기본적인 사회 형식의 하나로 규정하며 갈등의 사회적 편재성을 주장했다. 또한 갈등의 긍정적, 통합적 기능을 강조한 점이 특징이다. 짐멜은 마르크스주의 이론이 갈등의 부정적인 측면에만 초점을 맞춘다고 비판하면서, 갈등은 집단 내부의 통합을 유지하고 강화하는 역할을 한다고 설명한다. 짐멜은 갈등을 집단 내 갈등과 집단 간 갈등으로 구분하는데, 집단 내 갈등 중에서도 특히 경쟁은 부정적인 측면에도 불구하고 사람들로 하여금 관계를 맺도록 만들며 쌍방이 제3자를 이기려고 애쓰는 가운데 진행되므로 집단 내부의 사회적 유대를 증진시키는 긍정적 결과를 낳는다고 주장한다. 또한 집단 간의 갈등은 각 집단 내부의 권위의 집중화와 사회적 유대의 정도를 높이며, 반대 의견에 대한 관용의 수준을 낮추고, 공공의 적을 가진 집단들 사이의 동맹 가능성을 높인다고 한다(Turner et al., 1995).

갈등의 기능적 측면을 부각시킨 짐멜은 사회갈등에 대한 좀 더 구체화되고 세분화된 분석을 가능케 하였다는 점에서 의미가 있다. 또한 짐멜의 이론은 갈등을 잘 해결하면 사회발전에 도움이 된다고 인식하는 한국인의 갈등에 대한 의식에 가장 근접해 있다.

짐멜의 전통을 이어 받은 루이스 코저(Lewis Coser)는 갈등의 기능적 측면을 강조하면서 갈등은 어떤 관계 내의 분리적 요소들을 제거하고 통일성을 확립시키는 데 기여할 것이라고 보았다. 갈등은 사회의 하위체계들이 불균형에 빠짐으로써 발생하는데, 이러한 갈등은 다시 사회의 일시적인 재통합을 가져오고, 사회체계의 유연성을 증대시켜 사회의 적응력을 증가시키게 된다는 것이 코저의 생각이다. 갈등은 여러 차원에서 긍정적 기능을 수행한다. 즉, 정치활동을 촉진하고, 사회의 응집력을 향상시키며, 의사소통 기능을 활성화하고, 창의성을 높여줌으로써 기술혁신이나 경제적 변동을 자극하기도 한다. 다만 집단들이 비현실적이고 불가능한 목표를 둘러싸고 갈등하거나, 갈등이 너무 오래 지속되고, 갈등과 긴장을 흡수할 수 있는 제도적 수단이 없을 때 갈등은 폭력적이고 역기능적일 수 있다. 실현가능한 목표를 둘러싸고 갈등이 빚어질 때, 그리

고 사회체계가 분화되고 기능적으로 상호의존적이라서 갈등이 자주 일어날 때, 덜 폭력적이고 덜 강렬한 형태를 보이고, 하부체계의 혁신과 창조성의 수준을 증가시키며, 법이나 중재 등의 규범적 절차를 통해 긴장을 조절한다. 이로써 체계 내부의 사회통합 수준이 높아지고, 외부적 환경에 대한 적응 능력이 커지게 된다고 한다(Coser, 1972). 짐멜의 논의를 좀 더 확장시킨 코저는 갈등의 순기능과 역기능에 대한 현실적 분석과 더불어 갈등 조절 및 사회통합 분석에 대한 기본틀을 제시하고 있다.

#### 1.1.4. 변증법적 갈등이론

랄프 다렌도르프(Ralf Dahrendorf)는 마르크스의 갈등이론을 이어받으면서도 베버와 짐멜의 관점을 통합시켜 갈등의 원인을 폭넓게 파악하고자 노력했다. 다렌도르프에 따르면 사회에서 희소자원을 소유하고 지배하려는 집단 간의 경쟁과 투쟁이 계속될 수밖에 없으며, 이러한 갈등은 사회를 끊임없이 변동케 하는 원동력을 형성한다. 다렌도르프는 계급이란 조직체 내의 권위관계로 인하여 발생하는 잠재적 혹은 현저한 이해관계를 공유하는 조직화된, 혹은 조직화되지 않은 성원들의 집합체를 의미한다고 보았다. 즉, 한 사회나 조직은 조직의 운영상 권력 혹은 권위의 재분배에 관심을 가진 지배받는 집단과 현상의 유지에 관심을 가진 지배하는 집단으로 양극화될 수밖에 없으며, 이들은 권위를 두고 경쟁을 벌이게 된다고 한다. 이러한 갈등은 권위가 재분배되면 해결되는데 이로써 갈등은 사회체계의 변동을 가져오게 된다. 이 과정은 지속되기 때문에 사회는 권위에 대한 끝없는 갈등의 순환과정으로 이루어지며, 이는 사회를 지속적으로 변화시키는 기초가 된다(Dahrendorf 1959). 다렌도르프는 권위의 차별적 분배로 인한 이해관계의 차이로 갈등현상을 설명함으로써 다양한 조직 내에서 일어나는 갈등의 원리를 설명할 수 있는 포괄적 이론을 제시하고 있다.

## 1.2. 갈등에 대한 담론이론적 분석

위르겐 하버마스(Jürgen Habermas)는 현대사회 위기의 핵심은 ‘정당성’의 위기라고 본다.<sup>1</sup> 모든 사회공동체는 최소한의 존립을 위해서 일정 수준의 정당성이 필요하다. 그런데 사회구성원들이 기존 질서의 정당성에 의문을 제기하여 정당성의 위기가 초래되면 사회 갈등은 심화된다. 초기 문명사회에는 지배 가문의 시조신화와 같은 신화적 서사가 정당성의 기초였으며, 고대 문명사회에는 윤리, 종교, 철학이 정당성을 제공하였다. 근대국가의 정당성은 이전과는 근본적으로 다른 특성을 보인다. 세속화가 진행되고 형이상학적 근거들이 더 이상 설득력을 가질 수 없게 되면서 근대에는 사회공동체의 자유롭고 평등한 모든 구성원들 사이에서 이루어지는 ‘이성적인 합의 도달의 절차와 전제’가 정당성의 구조를 규정하게 되었다. 즉, 합리적 소통의 확보가 현대사회 정당성의 근거가 되며 소통이 이루어지지 않거나 소통의 합리적 절차가 훼손될 경우 정당성에 대한 철회와 사회적 갈등이 발생한다.

하버마스에 따르면 현대사회에서 다양한 논리와 이해관계에 따르는 사회집단과 사회영역의 분화는 당연하다. 다양한 집단들이 이성적 의사소통을 통해 합의에 도달할 수 있는 절차가 보장되면 집단 간의 갈등은 크게 문제되지 않는다. 현대사회에서 이러한 합리적 합의 도달의 절차적 정당성을 확보하는 공간이 바로 공론장이다. 공론장이란 여론이 형성되는 사회영역을 의미한다. 공론영역은 사적인 개인들이 균중이 되어 모이는 곳인데, 여기서 국가와 사회가 중개된다. 따라서 공론영역은 사적 영역에도, 국가영역에도 속하지 않는다. 공론영역의 담당자는 이성적으로 담화하는 공중이다. 여기서 담화(토론)하는 공중들은 단지 의사소통행위에 의해 생성된 합리성을 지향한다는 점이 암묵적으로 전제된다. 공론영역의 주요한 임무는 담화를 통해 의견과 여론을 형성하는 것이다. 공론영역은 사회에서 비판적인 자기성찰적 기능을 담당한다.

<sup>1</sup> 위르겐 하버마스, 『근대 국가에서 정당화의 문제』, 『의사소통의 사회이론』, 장은주 역, 관악사, 1995, pp.95-144.

하버마스는 현대 초기에 합리적 소통이 보장되었던 공론장은 현대 후기로 오면서 파괴되기 시작한다고 본다. 이는 ‘생활세계의 식민화 과정’과 맞물려 있다. 현대사회의 정당성 위기란 한편으로는 합리적 소통의 공간인 공론장의 위기를 말한다. 현대사회의 정당성 위기를 초래한 또 다른 문제는 다양한 사회 분야의 다양한 논리가 공존할 수 없도록 만든, 체제에 의한 생활세계의 식민화이다. 즉, 체제 논리가 일방적으로 생활세계의 논리 속으로 침투하여 잠식한 것이 갈등을 심화시킨 요인으로 볼 수 있다.

그림 2-1. 하버마스의 사회모델

| 체제       | 생활세계  |
|----------|-------|
| 정치체제(국가) | 공론영역  |
| 경제체제(자본) | 사적 영역 |

현대사회는 돈과 조직권력을 매개로 경제적, 도구적 합리성이 지배하는 체제 영역과 의사소통적 합리성이 지배하는 생활세계 영역으로 나뉘어 있다. 그런데 현대 후기로 오면서 체제의 논리가 생활세계 속으로 침입해 의사소통하는 삶의 영역을 물화(物化)시키고 편향적인 합리화가 진행된다. 즉, 도구적 합리성이 과도하게 확대하여 의사소통의 합리성이 위협받게 되는 상황에서 사회적 갈등은 심화될 수밖에 없으며 동시에 정당성의 위기가 발생한다(Kim 1995). 하버마스의 이론에서 현대사회의 정당성 위기란 ‘공론장의 재봉건화’와 체제에 의한 생활세계의 식민화로 인해 권력의 의사소통적, 절차의 정당성이 훼손되고, 시민들의 자율성에 위기가 발생하는 것을 의미한다.

이러한 현대의 위기에 대한 하버마스의 대안은 공론장을 재활성화하는 것이다. 체제의 합리성이 침범하는 것을 막기 위해 체제와 생활세계 사이에 방어벽

을 세우고 센서를 설치해야 하는데, 이러한 센서와 방어벽의 역할을 하는 것이 바로 합리적 소통의 공간인 공론장이다. 이러한 공론장에서는 ‘이상적 담화 상황’(ideale Sprechsituation)의 틀 안에서 자유롭게 공평한 토론과 이를 통한 합리적 합의 도달이 가능해야 한다. 즉, 모든 참여자가 공평한 토론의 기회를 갖고 논증을 통해 상호이해와 합의에 도달할 수 있어야 한다. 결국 하버마스 담론이론의 시각에서 갈등 관리란 합리적 합의를 도출할 수 있는 공론장을 만들고 합의의 절차적 정당성을 확보하는 일이다. 이는 민주주의 법치국가의 기본으로 돌아가 인권과 국민주권, 사적 자율성과 공적 자율성을 균형있게 보장하는 일이다.

하버마스의 담론이론은 현대사회의 도구적 합리화가 지속적으로 팽창하면서 새롭게 등장하는 정당성 위기와 사회갈등을 인식하게 한다는 점에서 의미가 크다. 또한 사회갈등을 해결할 수 있는 방안으로 합리적이고 공정하며 열려 있는 의사소통 공간의 확보를 강조함으로써 갈등관리에 필요한 규범적 지침을 제시하고 있다.

### 1.3. 갈등이론의 함의

지금까지 살펴본 갈등이론을 종합해 볼 때, 현대 자본주의 사회에서 일어나는 갈등에 대한 연구는 자본주의 사회의 기본적인 동력을 이루고 있는 경제관계 내의 갈등에 대한 분석과 아울러 다양한 희소자원의 불평등한 분배, 즉 경제적 요인뿐 아니라 권력요인과 사회적 지위 등의 분배문제에 대한 광범위한 인식이 필요함을 보여준다. 또한 갈등의 역기능과 순기능을 구체적으로 분석하고 갈등을 조절할 수 있는 기제에 대한 분석 필요성을 시사한다. 그리고 어떤 사회, 단체, 조직이든 사회의 지나친 도구적 합리화과정은 정당성의 위기와 역기능적 갈등을 발생시킬 수밖에 없으며, 이를 해결하기 위해서는 갈등에 대해 합리적인 토론을 진행할 수 있는 공론장의 역할이 중요함을 시사한다.

## 2. 공공갈등에 대한 이론적 분석

### 2.1. 공공갈등의 개념

공공갈등이란 공공정책과정에서 발생하는 참여자 간의 갈등으로 정책의 기준이 불명확하거나 해결점을 찾기 어려워 참여자 간의 대립관계가 형성되는 상태를 말한다(최봉기·이시경 1999). 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 따르면 갈등이란 ‘공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.’ 즉, 공공갈등은 정책과정에서 발생하는 갈등으로 공공기관 상호 간 혹은 공공기관과 주민(혹은 시민사회) 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등의 대립으로 인해 발생하는 갈등이다.

공공갈등은 정책결정 과정에서 나타나는 개인이나 집단 사이의 이해경쟁 현상, 정책갈등의 역동성, 불확실성의 집단화 경향 등의 특징이 있다(박호숙 2004). 공공갈등의 특성을 갈등의 당사자와 갈등의 원인 중심으로 살펴볼 때 갈등의 당사자와 관련한 특징은 이해당사자 자체가 특정화되기 어렵다는 점이다. 왜냐하면 직접적 이해관계를 갖는 집단이 크고 다양할 뿐 아니라 간접적 이해관계자까지 포함하면 이해당사자는 훨씬 광범위해질 수 있기 때문이다. 또한 갈등 원인과 관련한 특징으로는 원인이 복합적이라는 점을 지적할 수 있다. 상충한 이해관계와 가치갈등 모두가 원인이 될 수 있으며 전문가의 대립된 견해, 불충분한 정보 공개, 절차의 불완전한 이행도 갈등 원인을 제공할 수 있다(대통령 자문지속가능발전위원회 2005).

### 2.2. 공공갈등의 유형

갈등의 유형은 연구자에 따라 다양하게 분류된다. 도이취(Deutsch 1973)는 갈등의 존재상태와 갈등당사자의 갈등 지각정도에 따라 다음의 6개 유형으로



분류한다(주재복·한부영 2006에서 재인용).

- ① 실제적 갈등은 갈등 상황이 객관적으로 존재하며 갈등당사자가 갈등을 명확하게 인지하고 있는 경우이다. 갈등 당사자 간에 충분한 협력과 협상이 없으면 우호적인 갈등 해결이 어렵다.
- ② 우발적-상황적(contingent) 갈등은 환경이나 상황에 따라 쉽게 변화하는 갈등이다.
- ③ 치환적 갈등은 갈등 원인이 직접 표출되지 않지만 대체적인 방법을 통해 갈등이 드러나는 것으로 갈등을 유발하는 실제 원인을 해소하지 않으면 갈등의 재발 가능성이 높다.
- ④ 비속성적 갈등은 귀인(歸因)이 잘못된 갈등이다.
- ④ 잠재적 갈등은 갈등의 상황이 객관적으로 존재하나 갈등당사자들이 이를 지각하지 못하고 있는 경우이다.
- ⑥ 허위적 갈등이란 갈등당사자들이 상황을 정확히 이해하지 못해 발생하는 갈등이다.

오버살(Oberschal 1973)은 갈등의 원인을 중심으로 ①원칙과 상징을 둘러싼 갈등, ②이슈의 치환가능성(reversibility)에 관한 갈등, ③분배가능성을 둘러싼 갈등, ④업무와 조직 간 지위를 둘러싼 갈등, ⑤권리와 권위를 둘러싼 갈등, ⑥다양성 및 다원성으로 인한 갈등으로 나눈다.

또한 갈등발생 요인별로 분류하면 자원과 관련된 갈등, 행정관리와 관련된 갈등, 정체성과 관련된 갈등으로 나눌 수 있다. 자원과 관련된 갈등은 자원의 통제에 대한 경쟁 혹은 부의 분배와 관련된 갈등을 말한다. 행정관리와 관련된 갈등은 권력 혹은 의사결정과정에서 관련된 갈등이다. 정체성 갈등이란 인종, 종교, 민족 차이 등 정체성에 기초한 갈등이다(김태홍 등 2005).

공공갈등의 유형 분류는 갈등 원인에 기초하여 절차적 측면과 내용적 측면으로 나눌 수도 있다. 절차적 측면에서 다루어지는 갈등은 소위 ‘절차갈등’이라고 하고, 내용적 측면에서 다루어지는 갈등을 ‘내용갈등’이라고 한다(이영희 2004). 절차갈등은 공공정책 입안과정에서 이루어지는 절차의 정당성과 관련

된다. 즉, 공공정책의 입안과정에서 관련된 이해관계자들의 의견을 얼마나 공정하고 포괄적으로 경청하고 수용하였는가와 관련된 갈등이다. 공공정책의 내용적 갈등은 다시 ‘가치갈등’과 ‘이익갈등’으로 구별된다. ‘가치갈등’은 갈등발생이 종교적, 철학적 가치들 사이의 충돌에서 비롯되며, ‘이익갈등’은 다양한 공공정책에서 물질적 손해 또는 이익을 보는 집단이 존재하고 이들 간의 이해충돌이 일어날 때 발생하는 갈등이다.<sup>2</sup>

정희성·이창훈(2005)은 공공갈등을 갈등의 성격, 원인, 갈등주체, 추구하는 이익, 정책문제 특성 등에 따라 다양한 형태로 나눌 수 있다고 보고, 갈등 유형을 크게 원인과 주체에 따라 분류한다<표 2-1>. 갈등 원인에 따라서 이해관계갈등, 가치관 갈등, 사실관계 갈등, 구조적 갈등으로, 갈등 주체에 따라서 개인 대 개인과 개인 대 집단 간의 갈등, 집단 대 집단 간의 갈등, 정부 대 집단 간의 갈등으로 나눌 수 있다.

비교적 단순명확하면서도 추진하는 정책의 성격에 따라 분류하는 방법으로는 공공갈등을 공공사업갈등과 공공정책갈등으로 구분하는 것이다(김동영 2010). 여기서 공공사업갈등은 중앙정부 혹은 지방정부가 공공의 목적을 위해 기획하고 집행하는 사업을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등으로 공공사업이 일정한 공간(입지)과 관련되는 특징을 갖는다. 반면에 공공정책갈등은 공공정책의 수립과 집행으로 인한 갈등으로 공공사업과 달리 공간적 특성이 없는 경우가 대부분이고, 이해관계자의 범위와 수가 공공사업보다 상대적으로 넓다.

<sup>2</sup> 실제로 공공분야의 갈등은 절차갈등이 시발점이 되는 경우가 많지만, 내용적 측면의 가치갈등과 이해갈등도 복합적으로 관련된다(은재호 등 2008).

표 2-1. 갈등의 유형

| 갈등의 유형    |                     | 주요 내용  |   |
|-----------|---------------------|--|---|
| 원인에 따른 분류 | 이해관계 갈등             | 한정된 자원이나 권력에 대해 서로 경쟁하거나 이해관계의 분배 방법 및 절차 등에 대해 서로 다른 입장을 지니는 경우 |   |
|           | 가치관 갈등              | 가치관이나 신념체계, 종교와 문화 등에 대한 시각차가 갈등의 원인                             |   |
|           | 사실관계 갈등             | 어떤 사건이나 자료, 상대방의 언행에 대한 해석차이로 갈등이 발생하는 경우                        |   |
|           | 구조적 갈등              | 사회구조나 제도 등 분쟁 당사자 외부의 상황적 요인으로 인한 갈등(절차상 문제)                     |   |
| 주체에 따른 분류 | 정부가 당사자로 포함되지 않은 경우 | 개인 대 개인/ 집단 갈등   | 개인 대 개인 및 개인 대 집단의 갈등은 규모가 작고 대부분 해결 가능함.               |
|           |                     | 집단 대 집단 갈등   | 정책을 통해 한쪽 집단이 이익을 얻고 다른 한쪽 집단이 피해를 받는 경우 혹은 가치관의 차이로 발생 |
|           | 정부가 당사자로 포함된 경우     | 정부 대 집단 갈등   | 정부의 정책, 법, 사업 등에 대한 사회집단의 반대가 있는 경우                     |
|           |                     | 정부 내 갈등  | 부처 간 갈등 및 지방정부와 중앙정부 간 갈등, 지방정부와 지방정부 간 갈등              |

자료: 정희성·이창훈(2005), p.10.

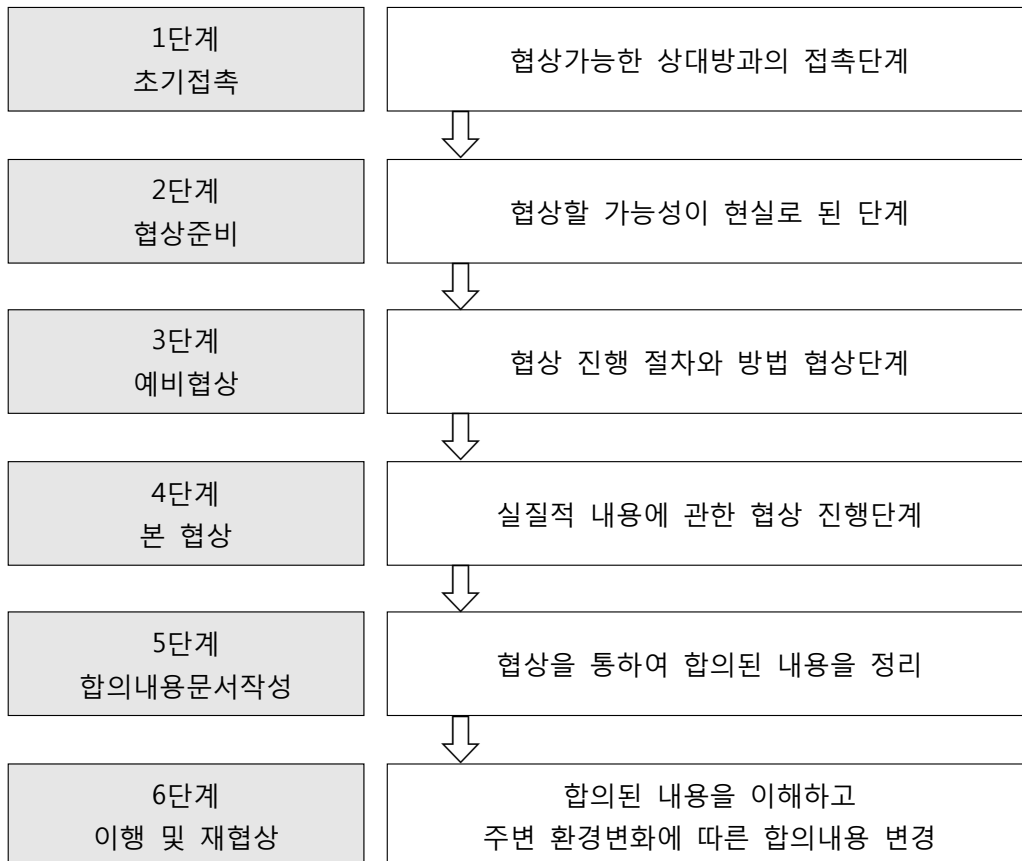
### 3. 갈등관리이론

갈등관리는 이해관계자 간에 발생하는 갈등들을 긍정적인 방향으로 유도하고 해결하며, 예상되는 갈등상황을 방지하는 데 관심을 갖는 일련의 활동으로 정의할 수 있다. 갈등관리에 대한 이론으로는 다음과 같은 것이 있다.

### 3.1. 협상이론

협상의 개념은 다양하나 일반적으로 정책에 관련된 이해관계자들이 솔직한 의견을 자유롭게 제안함으로써 상대방에 대한 이해와 실질적인 상호의견을 통해 대안이 개발되도록 하는 것을 말한다(나태준 2004). 즉, 협상이론은 정책결정에 이르기 위한 사전적인 단계에서 공정한 민주적 절차를 보장하는 방법 중의 하나라고 할 수 있다.

그림 2-2. 협상과정단계



자료: 한영주(2007), p.14.

협상은 주고받는 교환관계로 상호 간의 입장을 조정하는 과정을 거치게 된다. 따라서 다른 갈등관리 유형보다 갈등당사자들에게 유리한 결과를 제공할 수 있으나, 협상에 의한 해결은 일시적 성격이 강하고 갈등을 일으킨 원천이 그대로 남아있기 때문에 다시 갈등을 촉발할 수 있다(황기연 등 2005). 협상과정은 <그림 2-2>와 같이 초기접촉, 협상준비, 예비협상, 본협상, 합의내용 문서작성, 이행 및 재협상의 6단계로 나뉜다.

### 3.2. 게임이론 분석을 통한 갈등해결

갈등해결을 위해 게임이론을 적용하기 위해서는 먼저 게임의 구성요소인 공통지식, 경기자와 전략, 그에 따른 보수의 개념을 이해해야 한다. 여기서 공통지식이란 모든 당사자가 특정한 사실을 알고 있을 뿐만 아니라 상대방 역시 그 사실을 잘 알고 있다는 점을 충분히 인식하고 있는 지식을 말한다. 경기자란 게임에 참여하는 경제주체들을 의미하고, 전략이란 경기자가 선택할 수 있는 가능한 행동을 말한다. 보수란 궁극적으로 각 경기자가 얻게 되는 대가를 말한다. 이러한 보수는 게임의 내용에 따라 경기자의 효용일 수도 있고 이윤 또는 그 외에 경제적으로 가치 있는 다른 것이 될 수 있다.

게임이론은 비협조적 게임과 협조적 게임으로 구분되는데, 비협조적 게임은 문자 그대로 게임에 참여하는 경기자들 간에 아무런 대화나 협상의 여지가 없기 때문에 미리 어떤 구속력 있는 협약(binding agreement)을 체결할 수 없는 게임을 말한다. 반면 협조적 게임은 이와는 반대로 게임에 참여하는 경기자들 간에 대화와 협상이 가능해 미리 구속력 있는 협약을 체결하고, 이에 따라 게임의 결과를 분배할 수 있는 경우를 말한다.

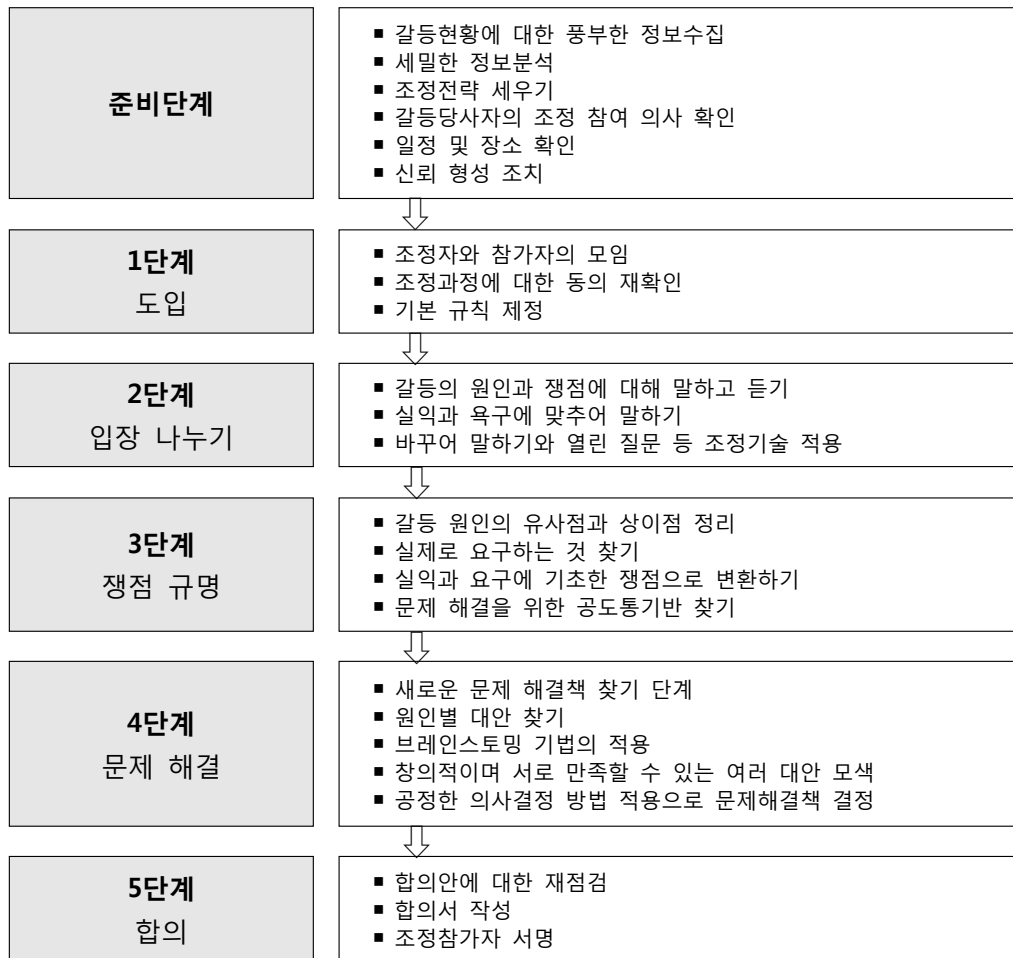
협조적 게임이론은 장기적인 관계에서 얻는 이익이 일회적인 관계에서 얻는 이익보다 크기 때문에 협력의 유인이 존재한다는 것을 수리적으로 분석한 것이다. 협조적 게임이론이 되기 위해서는 게임의 구성요소뿐 아니라 ①경기자들 간의 의사소통을 위한 협의체를 구성해야 한다는 공리와 ②각 이해주체가 얻

는 효용은 파레토 최적이어야 한다는 공리가 필요하다.

협조적 게임이론을 응용하면 한 쪽이 다른 쪽의 행동을 고려하면서 자신의 이익을 효과적으로 극대화할 수 있는 방안을 고려할 수 있게 되므로 가격경쟁과 통상마찰 등 경제적 갈등 현상을 효과적으로 설명할 수 있다.

### 3.3. 조정이론

그림 2-3. 조정단계



자료: 한영주(2007), p.16.

갈등해결은 당사자 간 합의와 협상이 가장 바람직하나, 시설입지에 따른 환경갈등들은 삶의 질이 높아질수록 이해관계자 간 상호배척이 심하고 이해관계가 첨예하게 대립되어 협상이 진전되지 않거나 악화되는 경우가 대부분으로 이를 해결하기 위해 협상과정에 제3자가 개입하는 것이 상례이다. 이와 같이 중립적 제3자가 개입하여 이해관계자 간 갈등을 해소하는 것을 조정 또는 조정 이론이라 한다.

환경조정에서 갈등의 해소는 갈등을 유발할 수 있는 사업이나 시설들을 성공적으로 유치 또는 개발시킨다는 것을 의미한다(나태준 2004). 조정에서는 조정자가 중립성을 지키는 것이 주요한 원칙이다. 조정은 도입, 입장나누기, 쟁점 규명, 문제해결, 합의의 5단계로 나뉜다<그림 2-3>.

### 3.4. 갈등영향분석

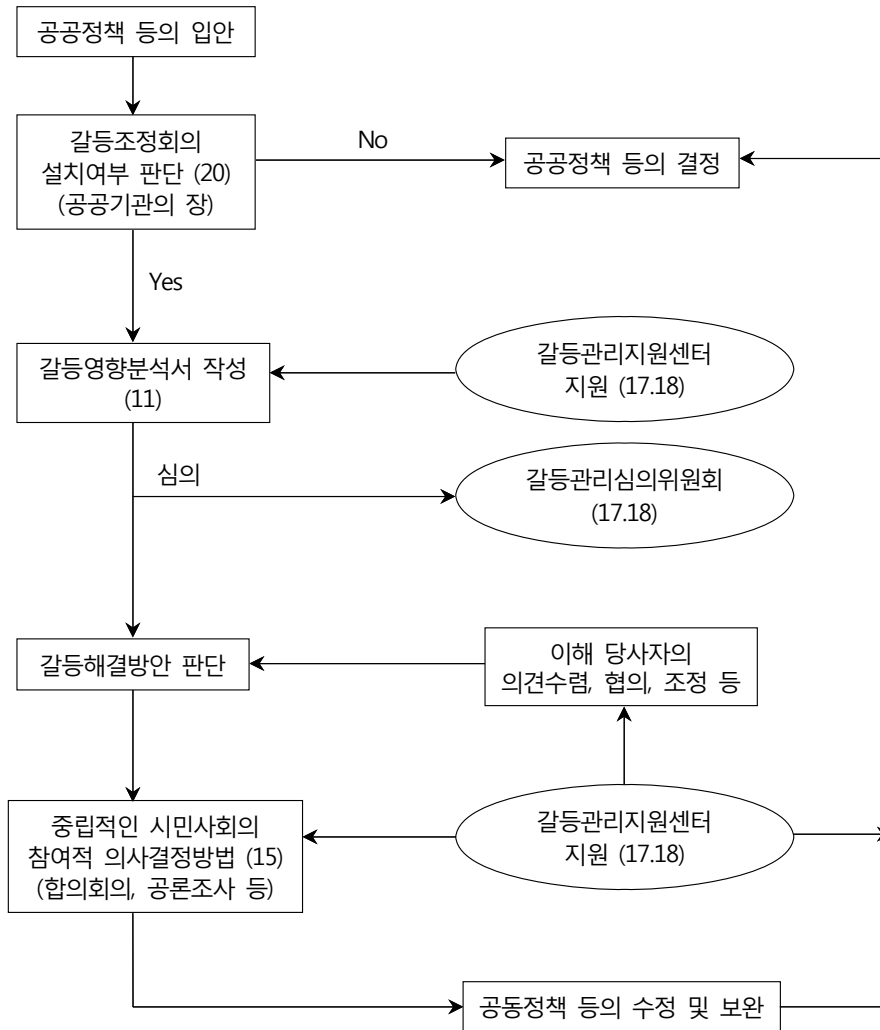
갈등영향분석이란 어떤 법, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 때 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의형성 절차를 마련하는 과정이다(대통령자문 지속가능발전위원회 2005a 130).

갈등영향분석에서는 공공정책 등을 입안, 시행하는 정부와 지자체 등 행정기관의 장과 공기업 등 정부투자기관, 민간사업자가 주관자가 되어 주요 이해관계자들이 동의하는 제3자를 분석자로 위촉한다. 그러나 이해관계자들이 신뢰를 표하는 경우에는 주관자의 소속기관 내부 전문가가 갈등영향분석을 수행할 수도 있다. 갈등영향분석의 결과는 갈등영향분석서라는 보고서 형태로 기록된다. 갈등영향분석서는 갈등요인에 대한 전체 그림을 이해관계자들에게 제공해 주는데, 포함되는 내용은 다음과 같다(대통령자문지속가능발전위원회 2005a 140).

- 주요 이해관계자와 주변 이해관계자의 확인
- 이해관계자들의 입장, 이해관계의 공통점과 차이점 확인

- 이해관계자들 간의 상호관계, 갈등을 지속시키는 외부환경 확인
- 이해관계자들의 대화와 타협에 의한 갈등해결 의사와 능력 확인
- 합의절차의 장애요인과 합의 가능성 확인
- 주관자에게 합의절차 진행 여부 제안
- 갈등의 내용에 적합한 합의절차 설계

그림 2-4. 갈등영향분석 흐름도



자료: 대통령자문 지속가능발전위원회(2005a), p.139



### 3.5. 참여적 의사결정론

참여적 의사결정은 공공정책을 입안하는 과정에서 이해당사자들과 일반시민들의 참여와 대화에 기반하여 사회적 합의 형성을 이루어냄으로써 공공정책의 사회적 수용성과 책임성을 극대화시키는 방식이다(은재호 등 2008).

현재 각국에서 적용하는 참여적 의사결정방법은 매우 다양하다. 따라서 현장에서 참여적 의사결정방법을 사용할 경우 적용 목적, 갈등의 성격과 내용, 참여주체의 성격, 공공기관의 인적, 재정적 능력 등을 종합적으로 고려한 후 하나의 방법을 선택하여 적용하거나 여러 가지 방법을 함께 적용 또는 변형하여 적용할 수 있다. <표 2-2>는 다양한 참여적 의사결정방법의 특징을 요약한 것이다.

표 2-2. 참여적 의사결정 방법 및 특징

| 참여 모델    | 절차개요  | 특징  | 참여자 성격   | 장점  | 단점  | 적용   |
|----------|---|---|--|---|---|--|
| 포커스 그룹   | 토론 → 의견 확인 → 보고서                            | · 자유로운 형식의 소규모 토론<br>· 주제에 대한 참여자들의 의견 확인 | 공공기관에 의한 의도적 선발(다양성, 균형성 고려)                   | · 적극 드러나지 않은 보통 시민의 견해 확인<br>· 특정문제에 대한 질적 의견 수집 용이 | · 소수의 참여자로 인한 낮은 대표성<br>· 일반시민의 결과 수용도 낮음 | · 모든 유형의 갈등<br>· 보통시민의 심층적 의견확인                    |
| 공론조사     | 기준조사 → 토론회 → 의견조사 → 발표                      | · 여론조사와 숙의과정의 결합                          | 대표성있는 일반시민                                     | · 참여자의 대표성 확보<br>· 지식과 정보가 제공된 시민에 의한 질적 의견조사       | · 다수의 참여자로 낮은 심사숙고성<br>· 낮은 비용 효율성        | · 전국적, 지역적 범위<br>· 가치갈등, 이익갈등<br>· 대안선택 가능한 복잡한 문제 |
| 시나리오 워크숍 | 시나리오작성 → 공동의 전망 수립 → 공동의 실행 계획수립 → 공공기관에 전달 | · 일반 시민이 지역 전문가로 참여                       | · 이해관계자 대표(공공기관, 기술전문가, 업계, 일반시민의 대표자, 공익단체 등) | · 일반시민의 역할중시(다른 이해관계자 대표와 대등한 역할)                   | · 합의의 어려움<br>· 비용효율성 낮음                   | · 지역적 갈등<br>· 가치갈등, 이익갈등<br>· 미래예측이 어려운 복잡한 문제     |
| 규제협상     | 협상 → 합의                                     | · 정부대표와 이해관계자들이 협의로 규칙 제정                 | · 이해관계자 대표(공공기관, 기술전문가, 업계, 일반시민의              | · 이해관계자들이 동등한 지위에서 참여(참여의 효과 큼)                     | · 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움<br>· 타협으로 문제해결      | · 전국적, 지역적 범위<br>· 이익갈등<br>· 이해관계인이 뚜렷이            |

|                    |  |  |                                   |   |  |  |
|--------------------|--|--|-----------------------------------|---|--|--|
|                    |  |  |                                   |   |  | 확인가능하고<br>수가<br>제한적인<br>경우                                       |
| CPS                | 문제의 정의<br>및 분석 →<br>해결방안의<br>제안 및 평가<br>→ 해결방안<br>의 결정           | ·이해관계인들이<br>창의적으로<br>문제 해결                             | 대표자,<br>환경단체 등)<br>공익단체           | ·갈등예방<br>·우호적<br>관계유지   | ·가치갈등에는<br>부적합   | ·전국, 지역적<br>범위<br>·이익갈등<br>·창의적 해결<br>방안 모색이<br>필요한 경우           |
| 라운드<br>테이블         | 준비절차 →<br>전문가 프레<br>젠테이션 →<br>원탁회의                               | ·특정 문제에<br>참여자들이<br>동등한 위치<br>에서 창의적<br>문제해결           |                                   |   |  |  |
| 시 민 자<br>문 위원<br>회 | 정보제공 →<br>토론 →<br>결론 도출  | ·도출된 시민<br>의견을 공공<br>기관에 직접<br>전달                      | ·이해관계인,<br>시민대표<br>(상반된<br>견해 확보) | ·정책 반영<br>가능성 큼   | ·대표성 확보의<br>어려움<br>·결정에 대한<br>일반시민의<br>수용성 낮음                | ·지역적 갈등<br>·이익갈등,<br>가치갈등<br>·견해가 다른<br>개인이나 그룹<br>간의 합의<br>도출   |
| 시민<br>배심제          | 정보제공 →<br>숙의(질의, 답<br>변) →<br>정 책 권 고 안<br>발표                    |  | ·일반시민<br>(대표성<br>확보한<br>일반시민)     |   |  |  |
| 플래닝<br>셀           | 준비단계 →<br>정보학습<br>→ 권고안<br>초안작성 →<br>최종 보고서<br>작성 → 공공<br>기관 전달  | ·충분한 정보를<br>학습한 일반<br>시민 대표자가<br>정책결정                  | ·일반시민<br>(무작위<br>선발된<br>대표)       | ·일반시민에의<br>한 정책결정<br>문제에 대한<br>세밀한 검토<br>·사회적 목표<br>로서의 공공선<br>추구 | ·소수 참여로<br>인한 낮은<br>대표성<br>·결과에 대한<br>시민전체의<br>수용성 확보<br>어려움 | ·전국적,<br>지역적 갈등<br>·가치갈등<br>·복잡하고<br>논쟁적 문제에<br>대한 구체적<br>선택 필요시 |
| 합의 회<br>의          | 전문가패널의<br>정보제공<br>→ 숙의(질의,<br>답변) →<br>결론도출 →<br>정 책 권 고 안<br>발표 | ·과학기술적<br>지식이 필요한<br>사안에 대한<br>일반 시민이<br>학습 후 결론<br>도출 | ·일반시민<br>(지원 후<br>선발된<br>시민)      | ·과학기술적<br>정보제공<br>·공공선 추구   | ·지원자<br>참여로<br>대표성 낮음  | ·전국적,<br>지역적 갈등<br>·가치갈등<br>·일반시민의<br>과학기술적<br>인식 필요             |

자료: 대통령자문지속가능발전위원회(2005a), pp. 299 ~ 301.

## 제 3 장

### 공공갈등관리제도 운용실태

#### 1. 우리나라의 공공갈등관리제도

##### 1.1. 공공갈등관리 관련 법규

##### 1.1.1. 공공갈등관리에 대한 일반적 법령

현재 공공갈등관리와 관련한 일반적 법규로는 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」<sup>3</sup>과 이를 뒷받침하는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 시행규칙」<sup>4</sup>이 있다.

현행 법령의 제정배경을 보면, 2004년 참여정부 때 갈등관리시스템 구축방안의 일환으로 ‘갈등관리기본법’의 필요성이 제기되고, 이 법의 초안은 정부 내의 최종적인 논의를 거쳐 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)’로 명칭을 바꾼 다음 2005년 5월 국회에 제출되었으나 국회에서 입법화가 거부되었다.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> [시행2007.5.12] [대통령령 제19886호, 2007.2.12. 제정]

<sup>4</sup> [시행2007.5.13] [총리령 제847호, 2007.5.11. 제정]

<sup>5</sup> 정부의 입법 요청을 받은 국회는 ①갈등해결은 제도 이전의 문제인데 법으로 해결한다는 접근 자체가 문제이고, ②다양한 갈등을 표준화된 절차를 통해 해결할 수 없으며, ③공공

상황이 이렇게 되자 참여정부는 그 대안으로 2007년 2월 12일 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 갈등관리에 관한 표준화된 절차인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 제정한다. 이 규정은 법률의 지위를 갖지는 못하지만 공공갈등의 예방과 해결을 위해 법률에 준하는 새로운 기준과 절차를 명시함으로써 갈등관리의 일반적 법규로서 기능한다.

「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다. 이 규정에서 다루는 주요 내용은 ‘중앙행정기관의 역할과 책무에 대한 강제규정’과 ‘상황 판단에 따른 자율적 선택에 대한 임의규정’으로 대별된다.

‘중앙행정기관의 역할과 책무에 대한 강제규정’에는 갈등관리능력 강화를 위한 종합적인 시책 수립과 추진(규정 제4조 1항), 갈등관리 관련 법령의 정비(제4조 2항), 갈등의 신속하고 효율적인 해결을 위한 다양한 수단 발굴 및 적극 활용(제4조 3항), 갈등관리에 필요한 교육훈련의 실시(제4조 4항), 갈등관리능력을 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영(제4조 4항), 「갈등관리심의위원회」의 구성 및 운영(제11조~제15조) 등이 있고, ‘상황 판단에 따른 자율적 선택에 대한 임의규정’으로는 갈등영향분석을 통한 갈등의 사전 예방 및 해결 노력(제10조), 다양한 숙의적 의견 수렴 기법의 활용(제15조 1항), 갈등조정협의회와 같은 다양한 갈등해결절차 활용(제16조) 등의 규정이 있다.

---

정책을 둘러싸고 발생하는 갈등의 해결에 시민단체가 참여하는 것은 국회의 권한을 침해하는 것이며, ④갈등해결을 위해 별도의 절차를 채택하지 않더라도 기존의 행정절차를 이용하면 충분하고, ⑤갈등관리를 위해 새롭게 도입하고자 하는 갈등영향분석, 갈등조정회의, 참여적 의사결정 제도 등은 아직 제대로 검증되지 않은 제도로서 도입에 많은 위험이 따른다는 이유로 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)’의 제정을 거부하였다.

### 1.1.2. 「사회통합위원회 규정」

2009년 10월 대통령령으로 제정된 「사회통합위원회 규정」<sup>6</sup>은 사회 각계각층의 화합과 통합 증진을 위한 정책과 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 사회통합위원회를 설치하고 그 운영에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다. 이 규정에 따라 사회통합위원회는 사회통합을 위한 기본방향 설정과 전략 수립, 사회 각계각층의 의견 수렴과 소통 활성화, 계층·이념·지역·세대·문화 간의 갈등 해소에 관한 사항 등에 관하여 심의한다(영 제2조). 사회통합위원회는 사회통합 관련 중앙행정기관의 장, 대통령 특별보좌관 및 사회통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람 등으로 구성되며(제3조), 사회통합위원회의 업무를 지원하기 위하여 사회통합지원단을 두고, 사회통합위원회의 운영 또는 사회통합지원단의 업무수행을 위하여 필요할 때에는 예산의 범위에서 관련 분야 전문가를 계약직 공무원으로 둘 수 있도록 하고 있다(제10~11조).

### 1.1.3. 「지방자치법」

지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 하는 「지방자치법」에 따르면, 지방자치단체 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 분쟁이 생기면 행정안전부장관이나 시·도지사가 당사자의 신청에 따라 조정(調整)할 수 있고, 조정에 필요한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정안전부에 지방자치단체중앙분쟁조정위원회와 시·도에 지방자치단체지방분쟁조정위원회를 두도록 하고 있다(법 제149조).

또한 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을

<sup>6</sup> 대통령령 제21781호, [2009.10.19. 제정 및 시행]

달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 협의조정기구(‘행정협의조정위원회’)를 둘 수 있게 하고 있다(법 제168조 및 시행령 제104조).

## 1.2. 공공갈등 관리기구 운용실태

공공분야에서 운영되고 있는 주요 갈등관리기구는 <표 3-1>과 같이 다양하게 구성되어 있다.

표 3-1. 정부부처의 주요 갈등조정기구 현황(2007년 현재)

| 구분   | 조정기구        | 소속       | 조정기구           | 소속        |
|------|-------------|----------|----------------|-----------|
| 중앙정부 | 노사정위원회      | 대통령      | 중앙교원지위향상위원회    | 교육부       |
|      | 갈등정책협의회     | 국무조정실    | 갈등관리심의위원회      | 20개부처     |
|      | 중앙노동위원회     | 노동부      | 프로그램심의조정위원회    | 정통부       |
|      | 의료심사분쟁조정위원회 | 복지부      | 중앙분쟁조정위원회      | 행자부       |
|      | 환경분쟁조정위원회   | 환경부      | 행정협의조정위원회      | 국무조정실     |
|      | 언론중재위원회     | 문광부      | 저작권분쟁심의조정위원회   | 문광부       |
|      | 국제계약분쟁조정위원회 | 외교부      | 반도체배치설계심의조정위원회 | 특허청       |
|      | 건설분쟁조정위원회   | 건교부      | 산업재산권분쟁조정위원회   | 특허청       |
|      | 사학분쟁조정위원회   | 교육부      | 선원노동위원회        | 해수부       |
|      | 시도교육분쟁조정위원회 | 교육부      | 갈등조정특별위원회      | 지속위       |
| 지방정부 | 지방분쟁조정위원회   | 시·도      | 지방환경분쟁조정위원회    | 시·도       |
|      | 지방건설분쟁조정위원회 | 시·도      | 지역노사정협의회       | 시·도       |
| 공공기관 | 증권분쟁조정위원회   | 증권거래소    | 건설분쟁조정위원회      | 한국전자거래진흥원 |
|      | 금융분쟁조정위원회   | 금융감독원    | 도메인이름분쟁조정위원회   | 한국인터넷정보센터 |
|      | 대한상사중재원     | 대한상사중재원  | 개인정보분쟁조정위원회    | 한국정보보호진흥원 |
|      | 소비자분쟁조정위원회  | 한국소비자보호원 |                |           |

자료: 홍성만·김광구(2008). pp. 1~17.(내용 일부 재정리)

중앙정부, 지방정부, 기타 공공기관 등은 각 분야에서 나타나는 갈등과 분쟁을 해결하기 위하여 다양한 기구를 제도적으로 구축해 놓고 있다. 이 중에서 갈등관리심의위원회, 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회가 대표적인 공공갈등관리기구이다.

### 1.2.1. 갈등관리심의위원회

「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 근거하여 설립된 갈등관리심의위원회는 공공사업 등에 대한 갈등사항을 검토·심의하여 갈등을 사전에 예방하거나 갈등발생 시 이를 원활히 해결하는 데 그 목적이 있다. 2007년 6월 이후 행정안전부, 환경부 등 20개 기관에 설치되어 있다. 갈등관리심의위원회의 구성은 위원장을 포함한 11인 이내, 민간위원이 전체 위원의 과반수를 차지하도록 하며, 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출하고, 위원의 임기는 2년으로 한다. 갈등관리심의위원회의 핵심 활동은 각 부처의 갈등관리에 관한 사항에 대한 심의이며, 직접적인 갈등 및 분쟁해결은 관여하지 않는다.

### 1.2.2. 행정협의조정위원회

「지방자치법」에 근거한 행정협의조정위원회는 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 이견을 협의·조정하는 것으로, 국무총리실 소속의 위원장 포함 민간위원 4인, 당연직 5인, 지명직 2~4명 총 13인 이내의 위원으로 구성된다. 민간위원은 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하고, 당연직은 기획재정부·행정안전부 장관, 국무조정실장, 법제처장이 맡도록 하며, 지명직(2~4인)은 안전과 관련된 중앙행정기관의 장 및 시·도지사 중 위원장이 지명하는 자로 하며, 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하다. 이 위원회에서 협의·조정한 결정사항에 대해 관계 중앙행정기관의 장과 당해 지방자치단체장에게 이행의무를 부과하지만 강제적 구속력은 없고, 당사자의 서면신청으로 조정절차가 시작되며 직권상정을 규정하고 있지 않다.

### 1.2.3. 중앙분쟁조정위원회

「지방자치법」에 근거한 중앙분쟁조정위원회는 광역자치단체 간 분쟁조정기구로서 광역자치단체 상호 간 사무 처리에 있어 의견을 달리하는 다툼이 있을 때 조정기능을 수행하고, 광역자치단체기관과 기초자치단체 간의 갈등조정도 담당하고 있다.

### 1.2.4. 지방분쟁조정위원회

지방분쟁조정위원회는 광역자치단체 내 기초자치단체 간 분쟁조정기구로서 지방자치단체 상호 간 사무 처리에 있어 의견을 달리하는 다툼을 조정한다. 지방분쟁조정위원회는 당사자의 서면신청이나 위원회 직권상정을 통해서 심의의 결절차를 개시하고, 위원회 심의조정 결정사항에 대하여 이행 시 이행계획을 보고하며, 미 이행 시 이행명령(대집행 및 대법원 제소)을 내린다.

### 1.2.5. 사회통합위원회

「사회통합위원회 규정」에 따라 출범한 사회통합위원회<sup>7</sup>는 본위원회 밑에 계층분과위원회, 이념분과위원회, 지역분과위원회, 세대분과위원회 등을 두고, 분과별 30명(민간 25, 정부 5)으로 구성된다. 그리고 사회통합지원단은 <그림 3-1>과 같이 구성되어 팀당 4명의 인원이 상주하며 위원회 활동을 지원한다. 사회통합위원회에서는 그동안 3차례에 걸친 보수·진보 간의 맞장토론을 진행함으로써 보수와 진보가 서로 공통점과 합의 가능한 부분을 모색하고, 합의한 내용을 발표하고 있다.

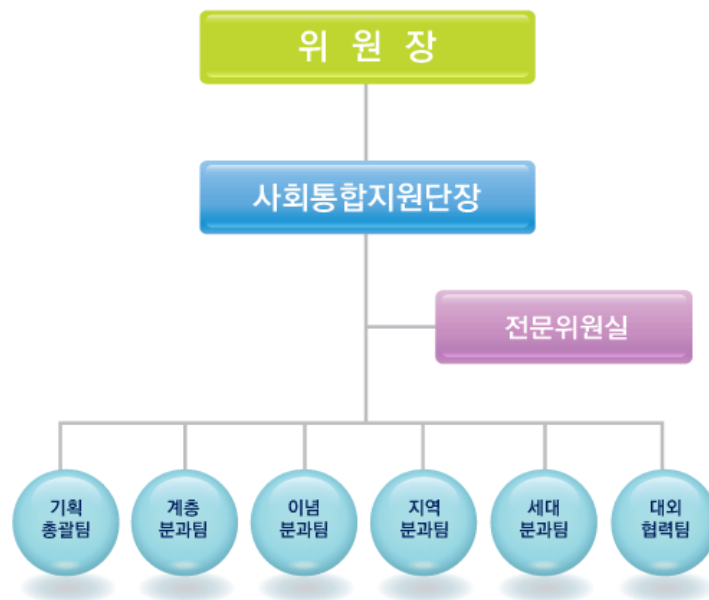
사회통합위원회는 2010년 6월 8일의 대통령보고에서 최근 증가하는 갈등 해결을 위해 ①국무총리실 산하에 갈등해결 지원단 설치, ②갈등 관리 주요 부처

<sup>7</sup> <http://www.harmonykorea.go.kr>. 참조.



및 광역 지방자치단체에 갈등 관리 지원센터 설치, ③공무원 교육과정에 3~6개월 기간의 갈등 전문훈련 과정을 개설하는 등의 대책을 검토하고, 이와 함께 가칭 ‘갈등 관리자’ 인증제도의 도입 등 갈등관리 전문가 양성 방안을 법제화할 계획임을 밝혔다.

그림 3-1. 사회통합지원단의 구성



### 1.3. 농정분야 갈등관리심의위원회

#### 1.3.1. 제도 구성

농림수산식품부 갈등관리심의위원회는 지난 2008년 5월에 구성되었고, 그동안 제1기 위원회 활동을 거쳐, 2010년 제2기 위원회가 구성·운영되고 있다.<sup>8</sup> 농림수산식품부의 「2010년 농식품 분야 갈등관리 계획」에서 제시하는 갈등 대응

<sup>8</sup> 기획재정담당관실에서 위원회 활동을 지원하고 있다.

방안은 다음과 같다.

- ① 갈등경보시스템을 운영하여 대응단계별 예측가능성을 높인다. 이를 위해 기획재정담당관실은 갈등 예상과제에 대한 모니터링을 강화하고, 갈등 진행상황에 따라 경보를 발령하여 조직내부 주의를 환기시키며, 각 실·국에서 갈등경보 단계별로 역할과 임무를 사전에 지정하여 위기상황 발생 시 즉각적인 대응태세를 유지하도록 하고 있다.
- ② 갈등현안 점검 및 대응책 마련을 위한 간부회의를 운영한다. 담당부서는 장관 주재 국장회의를 갈등관리점검회의로 병행하여 대응과제로 선정된 현안에 대한 정보를 공유하고 진행상황을 점검한다.
- ③ 대 국회·언론 전담간부 지정 등 외부와의 네트워킹을 강화한다. 기획재정담당관실 주도로 국회 상임위 위원별로 전담자를 지정하여 평상시부터 유대관계를 강화하고, 홍보담당관실은 방송·신문·인터넷 매체 데스크별로 전담 인력을 지정하여 갈등상황 발생 시 언론 접촉창구 역할을 수행한다.

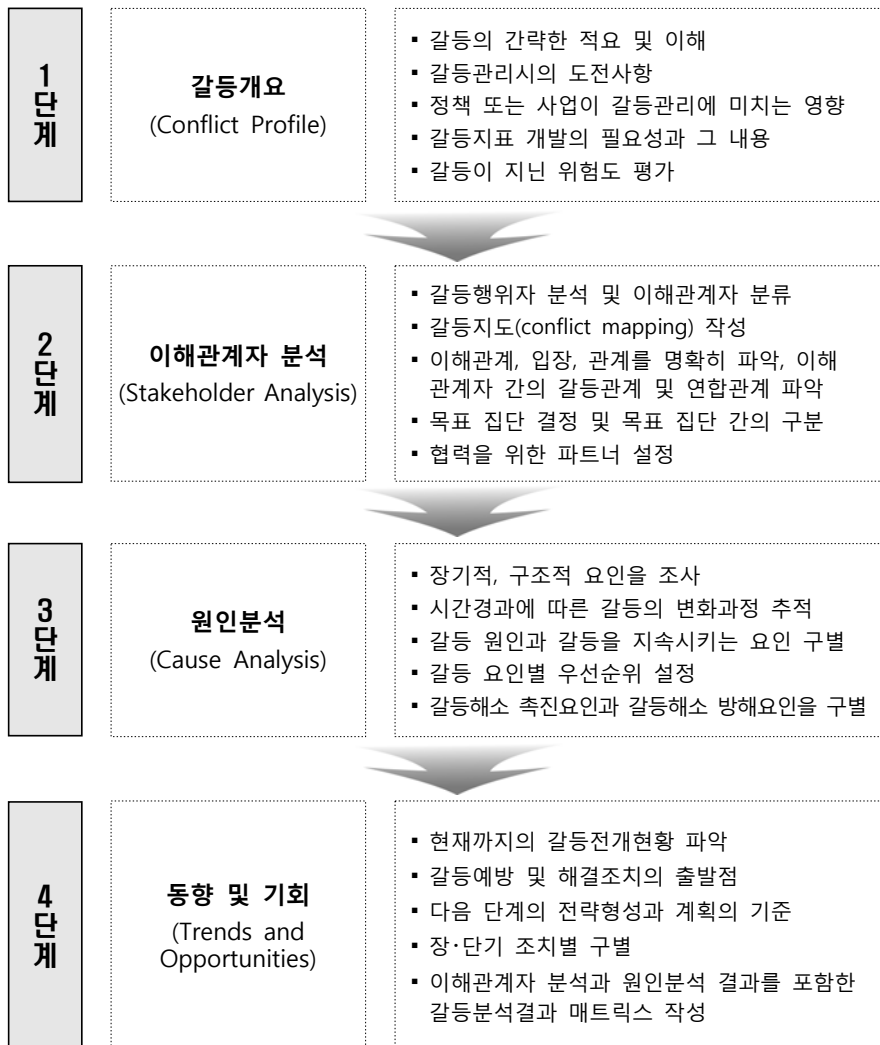
표 3-2. 농림수산식품부의 갈등경보 발령 구분(예시)

| 구 분      | 관심<br>(Blue) | 주의<br>(Yellow) | 경계<br>(Orange) | 심각<br>(Red) |                |
|----------|--------------|----------------|----------------|-------------|----------------|
| 갈등<br>징후 | 언 론          | 비판보도>긍정보도      | 고발프로그램 등장      | 비판적 토론회 진행  | 비판 기사·보도<br>홍수 |
|          | 인 터 넷        | 비판의견>긍정의견      | 토론/서명코너 등장     | 사이버폴 진행     | 전 매체로 확산       |
|          | 시민단체         | 비판적 성명 발표      | 시민단체 연대 시작     | 가두시위/서명 시작  | 시민단체 전체로<br>확산 |
|          | 정 치 권        | 비판적 성명 발표      | 각종 요구자료 증가     | 비판세력 결집     | 청문회·국정조사<br>요구 |
| 발령권자     | 소관 차관        | 장관             | 장관             | 장관          |                |
| 갈등관리자    | 국장           | 소관 차관          | 장관             | 장관          |                |
| 대응수위     | 해당 과 중심      | 해당 국 중심        | 본부 중심          | 농식품부 전체     |                |

자료: 농림수산식품부(2010), 「2010년 농식품 분야 갈등관리 계획」

- ④ 갈등관리과제에 대한 대응계획을 작성한다. 관리과제 소관부서는 갈등경보 단계별로 모의상황을 설정하고, 단계별 대응계획(위기대응 매뉴얼)을 수립함으로써 즉각적인 대응이 이뤄지도록 준비하고, 대응체계도, 각 팀 및 유관기관과의 담당업무, 외부전문가 연락처, 언론대응 매뉴얼 등을 총망라하여 작성한다.

그림 3-2. 농림수산식품부 갈등영향분석 체크리스트



자료: 농림수산식품부(2010), 「2010년 농식품 분야 갈등관리 계획」

- ⑤ 정책결정과정에 이해관계자의 실질적인 참여기회를 보장하도록 한다. 결과(outcome)에 대한 일방적인 이해를 요구하는 방식을 지양하고, 정책결정 과정(process)에 실질적인 의견진술 기회를 제공하고, 이해관계자와 조정·협의를 통해 정책은 공동으로 발표하여 정책결정과정에 대한 책임감과 참여의식을 제고시킨다.
- ⑥ 주요 갈등예상과제에 대한 갈등영향평가를 실시하게 한다<그림 3-2>. 국민생활에 중대한 영향을 주거나 이해상충으로 사회적 갈등의 발생이 현저히 우려되는 정책은 갈등영향평가를 실시하고, 이해관계인, 관련단체 및 전문가의 의견을 수렴하여 갈등원인 파악 및 해소방안을 마련하게 한다.
- ⑦ 갈등현안에 대한 조직 내 공감대 형성을 위한 교육을 강화한다. 갈등발생이 예상되는 현안은 대외 발표 이전, 사전에 부내 교육을 실시하여 공감대를 형성하고, 외부 전문가를 초빙하여 갈등관리의 중요성 인식을 위한 전문교육과정을 운영한다.
- ⑧ 갈등관리심의위원회·갈등조정협의회를 활성화한다<그림 3-3 및 3-4>. 갈등을 사전예방하기 위하여 주요 갈등과제는 민간 전문가가 참여한 갈등관리심의위원회의 심의를 거쳐 해소방안을 강구하고, 이미 발생한 갈등은 해소과정의 신뢰성·객관성을 확보하기 위해 제3의 중립적인 협의기구인 갈등조정협의회를 구성하여 농정당국과 이해관계자 양측을 조정하는 방안을 추진한다.

그림 3-3. 농림수산식품부의 갈등관리심의위원회 운영 체계

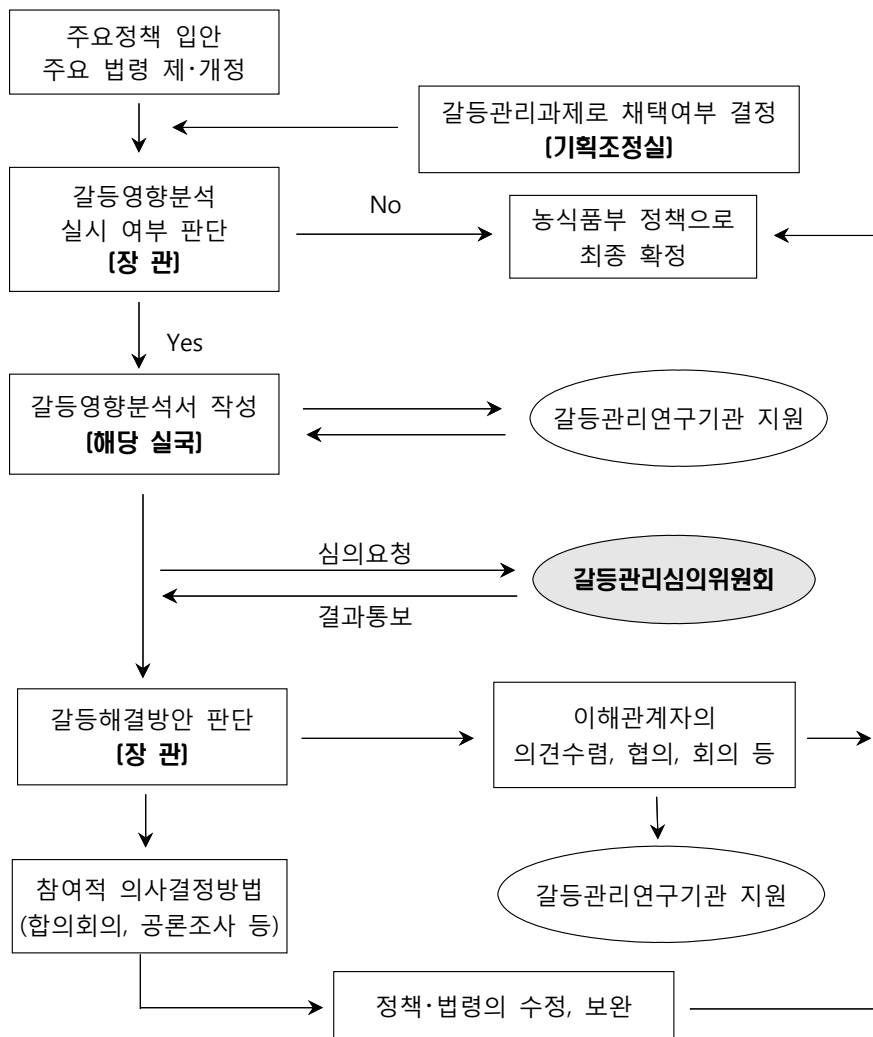
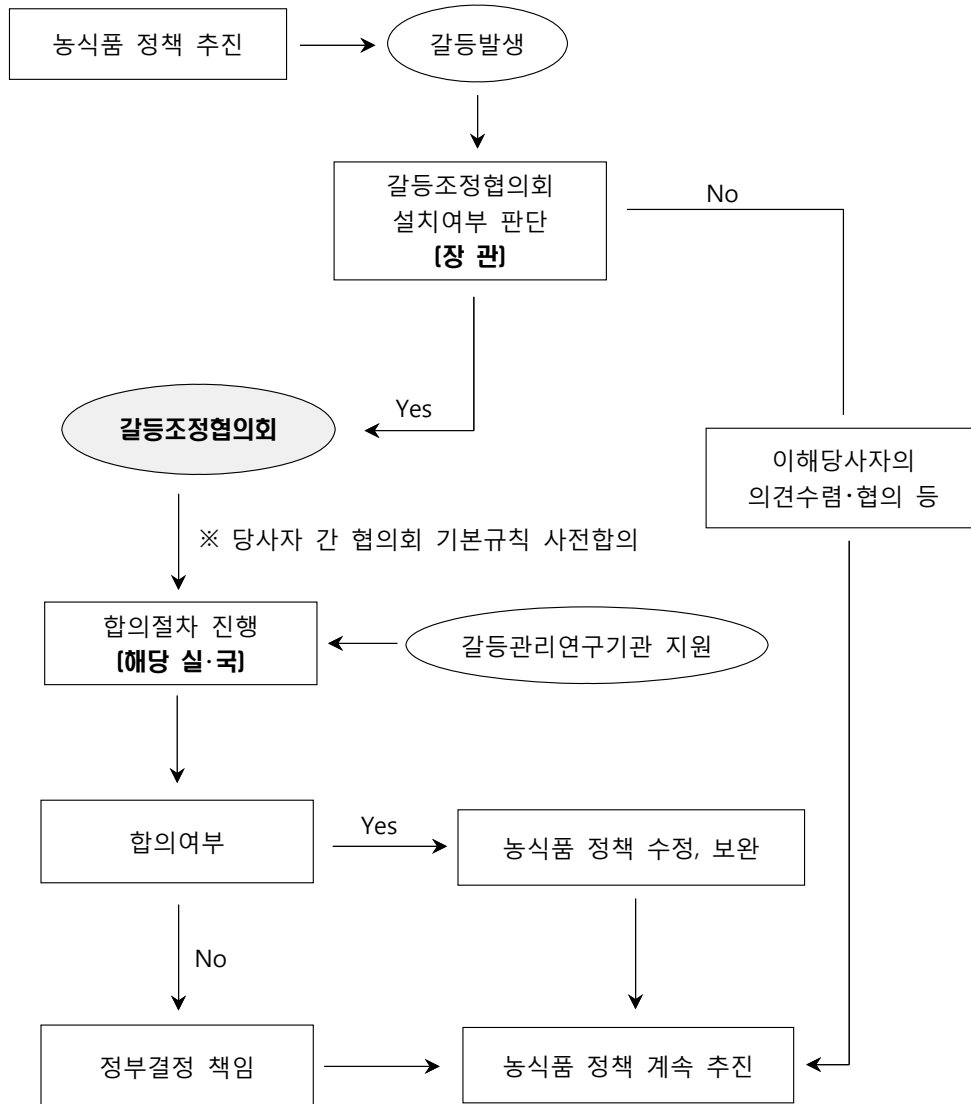


그림 3-4. 농림수산식품부의 갈등조정협의회 운영 체계



### 1.3.2. 갈등관리 실태

농림수산식품부 갈등관리심의위원회에서는 매년 사전대응 갈등관리 과제를 선정하여 관리한다. 자체 정책조정협의회(과장급 회의), 정책심의회(국장급 회의)를 개최하여 농식품 분야 갈등예상 과제를 선정하여 갈등대장에 따라 과제를 등록하고, 주기적으로 갈등진행상황을 점검한다. 2008년에는 ①미국산 쇠고기 수입위생조건 개정, ②LMO/GMO 안전성 관리, ③원산지표시제 전면 확대, ④새만금 사업, ⑤어업용 면세유 가격 상승, ⑥유가급등에 따른 시설 원예 농가 경영난, ⑦비료가격 상승, ⑧축산사료가격 상승, ⑨DDA 협상, ⑩한·중 FTA 추진, ⑪한·미 FTA 국회 비준, ⑫대규모 농업회사 설립, ⑬시·군 유통회사 설립, ⑭수협 구조조정 등을 갈등예상과제로 관리하였다<표 3-3>.

갈등관리심의위원회가 2010년 사전대응 과제로 삼은 공공갈등은 ①쌀 조기관세화 추진, ②농협법 개정, ③수협 선진화 추진, ④DDA 농어업 협상, ⑤한·EU FTA 타결 보완대책, ⑥캐나다산 쇠고기 관련 WTO 제소 대응, ⑦GMO 안전관리, ⑧가축질병발생대책, ⑨충남지역 연근해어업 멸치조업 분쟁 조정 등이다.

표 3-3. 2008년 농림수산식품부 갈등관리과제 현황

| 분야     | 갈등현안                | 주요쟁점  | 진행상황(2008년) |     |     |     |
|--------|---------------------|---|-------------|-----|-----|-----|
|        |                     |   | 5월          | 7월  | 9월  | 11월 |
| 식품안전   | 미국산 쇠고기 수입 위생조건 개정  | 미국산 쇠고기의 안전성 및 광우병 위험성, 줄속 협상, 검역주권 확보 미흡 등 | 확대          | 확대  | 완화  | 소멸  |
|        | LMO/GMO 안전성 관리      | GMO 안전성 논란 및 표시제 강화 요구                      | -           | 잠복  | 잠복  | 잠복  |
|        | 원산지표시제 전면 확대        | 표시대상업소 과다에 따른 실효성 및 처벌·제재에 따른 영세업체의 반발      | -           | 잠복  | 잠복  | 잠복  |
| 개발/환경  | 새만금 사업              | 해양생태 파괴, 수질오염, 내부토지 개발방안 등                  | 잠복          | 잠복  | 잠복  | 잠복  |
| 서민생활안정 | 어업용 면세유 가격 상승       | 정부의 지원대책 미흡, 면세유 공급량 확대                     | -           | 표면화 | 확대  | 완화  |
|        | 유가급등에 따른 시설원예농가 경영난 | 겨울철 시설원예농업분야에 대한 정부지원대책 요구                  | -           | 잠복  | 확대  | 완화  |
|        | 비료가격 상승             | 비료가격차손보전제 도입                                | -           | 표면화 | 표면화 | 표면화 |
|        | 축산사료 가격 상승          | 사료안정기금 도입 등 정부의 지원대책 강화                     | -           | 표면화 | 표면화 | 표면화 |
| 통상     | DDA 협상              | 관세 및 보조금 감축, 개도국 지위 확보 가능성                  | -           | 잠복  | 잠복  | 잠복  |
|        | 한·중 FTA 추진          | 농어업분야 피해 및 후속대책                             | -           | 잠복  | 잠복  | 잠복  |
|        | 한·미 FTA 국회 비준       | 참여정부 대책의 재탕, 농어업분야 지원대책 미흡                  | -           | 잠복  | 표면화 | 확대  |
| 기타     | 대규모 농업회사 설립         | 간척지 인근 농업인 반발, 중소농의 반발                      | -           | 잠복  | 잠복  | 잠복  |
|        | 시·군 유통회사 설립         | 농협 경제사업과의 경합, 탈락 지자체의 반발                    | -           | 잠복  | 잠복  | 잠복  |
|        | 수협 구조조정             | 부실수협 구조조정방안 반발                              | -           | 잠복  | 잠복  | 잠복  |

자료: 농림수산식품부(2008), 「갈등관리실태 평가·점검 자료」(내부자료)

#### 1.4. 현행 제도의 구성 및 운영의 문제점

공공갈등 관련 제도의 문제점으로 먼저 현행 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이 중앙행정기관의 책무와 역할에 대해서만 명시하고 있다는 점



을 들 수 있다. 이에 따라 실질적으로 공공갈등이 많이 발생하는 지방자치단체 및 기타 공공기관의 갈등 예방과 해결에 도움을 주지 못하고 있다. 또한 현재와 같은 대통령령 형태로는 공공갈등에 대한 일반적 법규로 기능하는 데 한계가 있다.

둘째, 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 근거한 갈등관리심의위원회는 현재 20개 부처에 설치되어 있지만, 그 활용이 매우 낮다.<sup>9</sup> 농림수산식품부의 갈등관리심의위원회도 제도적 형태를 구비하고 있지만, 실제적인 활용은 매우 미약하고 형식적 수준에 머물고 있다.<sup>10</sup> 이는 갈등관리심의위원회의 설치목적, 기능 및 역할에 대한 부처 내의 인식이 낮은 데에 원인이 있다. 또한 갈등관리심의위원회가 부처의 특성과 상황을 고려한 탄력적 운영을 하지 못하고 있기 때문이다.

셋째, 공공갈등관리기구의 결정에 대한 실효성을 보장할 이행강제력이 부족하다. 한 예로 행정협의조정위원회는 협의·조정결정을 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 이행할 의무를 규정하고 있지만, 결정을 이해당사자가 이행하지 않을 경우 이행강제절차나 불복절차를 규정하고 있지 않아 실질적으로 이행을 담보할 수 없다.

넷째, 공공갈등에 대한 사전 모니터링 기능이 없고 사후적 조정 중심의 운영이 이루어진다. 갈등사례에 대한 적극적인 사전적 모니터링 기능이 없으므로 분쟁의 선제 관리에 한계가 있다.

다섯째, 공공갈등관리기구가 갈등조정을 담당할 역량을 제공하지 않고 있다. 중앙분쟁조정위원회는 전담인력이 없는 비상설기구로서 갈등조정역량이 매우 부족하다. 본 기구에 계류 중인 조정사안도 장기간 동안 해결되지 못하는 상태로 위원회가 적극적으로 갈등사례에 개입하여 조정해 낼 역량이 없다.

여섯째, 공공갈등관리기구가 갈등현안을 효과적으로 조정하고 해결하기 위

<sup>9</sup> 홍성만 등(2008), pp. 1~17 참조.

<sup>10</sup> 2008년에 이어 2010년에 제2기 갈등관리심의위원회가 구성되었지만, 2010년 상반기까지 공무원 교육계획에 대한 서면심의 1건 이외에 다른 활동이 없어 적극적인 갈등관리 활동을 하고 있다고 보기 어렵다.

해서는 그에 필요한 다양한 분쟁해결기법을 활용할 수 있어야 하지만, 대부분의 공공갈등관리기구에서 대안적 분쟁해결기법의 활용이 저조한 편이다.

## 2. 외국의 공공갈등관리제도

### 2.1. 미국의 대안적 분쟁해결제도(ADR)<sup>11</sup>

1960년대 미국 내에서 일어난 각종 투쟁과 갈등의 결과로 분쟁이 빈발하고 법원이 심각하게 혼잡해짐에 따라 1976년 미국변호사협회(ABA)는 ‘경미한 분쟁에 관한 특별위원회(Special Committee on Minor Dispute Resolution)’를 설치하였다. 특별위원회에서는 중재(arbitration), 조정(mediation), 중립적 사실발견(neutral expert fact-finding) 등 법정재판(adjudication) 이외의 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ADR) 방법이 다양한 차원에서 실험적으로 시행되면서 하나의 절차로 정착되었다.

이후 ADR은 공공행정분야에서 제도화의 과정을 거치게 되었는데, 1980년대에 연방기관의 운영절차에서 효율성, 공정성, 적절성 향상을 추구하는 임무를 가진 미국행정협의회(The Administrative Conference of the United States, ACUS)가 연방기관들에게 ADR 사용을 권고하였고, 1996년에는 행정분쟁해결법(the Administrative Dispute Resolution Act)이 제정되면서 다른 연방기관들도 ADR 사용을 적극적으로 고려하기 시작하였다. 이 법에 따르면 각 기관의 장은 기관의 고위 관료를 분쟁해결전문가로 지정하고 이들 및 관련자에게 정기적으로 교육훈련을 제공하는 한편 각 기관이 관할하고 있는 사항을 검토하여 이 법에 의해 개정될 법률이 있는지 파악하여 개정토록 하고 있다.

미국 법무부(Dept. of Justice)의 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)은

<sup>11</sup> 나태준·박재희(2004), 「갈등해결의 제도적 접근」.

법무부의 ADR 활용을 조정하고 ADR 정책을 총괄한다. 여기서는 ADR에 관한 교육훈련기능, 어떤 사건들에 분쟁해결 기법을 적용하는 것이 바람직한지 변호사들에게 알려주는 기능, 조정자 및 중재자 명부관리기능 등을 수행한다.

주정부 차원에서는 주정부나 주 의회 혹은 법원 산하에 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)을 설치하여 ADR을 중심으로 갈등 예방 및 해결에 노력을 기울이는 경우가 많고, 지방정부 차원에서는 지역사회 갈등해결센터에서 지역사회 갈등해결 프로그램(Community Dispute Resolution Program)을 운영해 갈등을 관리한다. 지역마다 조직과 기능이 다소 차이가 있지만 대부분은 연방정부의 갈등관리 기능과 유사하게 ADR의 교육 훈련, 분쟁해결기법 및 프로그램 개발과 지원, 조정 및 중재를 통한 분쟁해결 지원 등의 업무를 담당한다.

## 2.2. 프랑스의 공공토론위원회(CNDP)<sup>12</sup>

프랑스는 정책의 결정과정에 주민을 적극 참여시킴으로써 갈등을 사전에 예방한다. 정부정책의 결정 이전에 주민참여와 토론을 규정한 일반법은 없지만, 환경법(Code de L'environnement), 적용명령(Decret d'application), 도시화법 등의 개별법에서 주민참여와 토론을 규정하고 있다.

프랑스 주민참여제도의 특징은 ①정책결정 초기단계에 주민참여와 토론을 실시하고, ②충분한 시간을 갖고 다양한 의견을 수렴한다는 점이다. 정책의 결정 이전에 주민참여를 강조하는 이유는 정책결정이 이루어지고 난 후에 갈등이 발생했을 때 치러야 하는 사회적 비용을 줄이기 위한 것이지만, 주민들도 정책결정 이후의 참여에 동의하지 않기 때문이다. 프랑스에서는 정부사업의 입안단계에서부터 결정까지의 기간이 결정에서 사업완료 때까지의 기간보다 긴 경우가 더 많다.

프랑스의 대표적인 공공갈등관리기구로 공공토론위원회(Commission natio-

<sup>12</sup> 박홍협(2005), 「국내외 갈등관련 법제도분석과 효율적 운영방안」.

nale du débat public, CNDP)가 있다. CNDP는 1995년에 일명 「바르니에 법」에 따라 법제화되고 1997년에 환경개발부 산하에 처음으로 설립되었으며 2002년에 독립기관으로 발전하였다. 「바르니에 법」 제2조에 “국가이익이 걸린 국토개발계획의 목적과 주요 요소에 관해 공공토론회를 개최할 수 있다”고 규정하고 있고, 이 법에 의해 CNDP의 적용 영역은 환경문제뿐 아니라 국토개발계획과 주요 설비계획 전반에 이른다. 2002년 2월 27일 「국민에 가까이 가는 민주주의에 관한 법」에서 CNDP는 행정부로부터 독립적인 기구로 만들어진다.

CNDP는 정부가 추진하는 대규모 건설사업 또는 시설정비 사업을 결정하는 과정에 주민이 참여해 적극적으로 의견을 개진할 수 있게 하는 목적으로 설립되었다. 여기서는 공공토론의 공정성, 투명성, 자유로운 의견교환을 중시한다. 프랑스에서는 국책사업 추진 시 2단계의 주민참여 및 토론절차가 진행되는데, 제1단계는 공공토론이고, 제2단계가 민의조사이다. 민의조사는 사업추진방식에 대한 주민의견을 수렴하는 절차로 설문조사 등 다양한 방법이 활용된다.

### 2.3. 일본의 대안적 분쟁해결제도<sup>13</sup>

일본 또한 최근에 대안적 분쟁해결제도(ADR)가 일반적인 갈등관리방안으로도 도입되어 활용되고 있다. 2002년부터 일본사법제도 개혁과제의 중요한 내용으로 ADR의 활성화 방안이 연구되어 왔는데, 2004년 11월 19일 「재판 외 분쟁해결절차의 이용의 촉진에 관한 법률안」(ADR 촉진법)이 국회를 통과해 2004년 12월 1일에 공포되고, 2007년 4월 1일부터 시행되었다. 이 법률은 ADR의 기능을 충실히 하여 분쟁당사자로 하여금 분쟁해결에 적합한 절차 선택을 용이하게 하고, 국민의 권리·이익의 적절한 실현에 기여하는 것이 목적이다.

「ADR 촉진법」의 주요 내용으로는 ADR의 기본이념, ADR에 관한 국가 등의 책무, ADR 중에 민간 사업자가 실시하는 화해의 중개업무에 대해 그 업무

<sup>13</sup> 김민중(2010), “우리나라 ADR제도의 발전기반구축을 위한 실천과제”, 「언론중재」(봄).

의 적정성을 확보하기 위한 일정 요건에 적합한 것을 법무성장관이 인증하는 것, 인증을 받은 민간 사업자의 화해 중개업무에 대해서 시효를 중단하고 소송 절차를 중지하는 특별한 효력 부여 등이 있다.

「ADR 촉진법」은 민간 분쟁해결절차의 업무에 관한 적정성을 확보하기 위하여 필요한 인증요건을 정하여 놓고, 재판외 분쟁해결절차의 업무를 행하고자 하는 기관의 신청에 대하여 그 기관이 필요한 법정의 기준 및 요건을 충족하고 있는지를 심사하여 ADR기관을 인증하게 한다. 인증받은 ADR기관만이 「ADR 촉진법」의 효력 내에서 ADR 업무를 수행할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

#### 2.4. 네덜란드의 핵심계획결정제도(Key Planning Decision)

국토의 25%가 해수면 아래에 있는 네덜란드는 과거부터 마을을 지키기 위한 독을 쌓는 것은 어떤 개인 가치와 이익보다 중요하게 여긴다. 독의 위치나 규모에 대해 끊임없이 논의하던 습관이 네덜란드로 하여금 오늘날 공공사업을 진행할 때도 시민들을 의무적으로 참여하도록 하는 제도를 확립시켰는데 그것이 바로 핵심계획결정제도(Key Planning Decision, KPD)라고 불리는 주민참여 제도이다. KPD는 주요 국책사업을 추진할 때 의무적으로 적용된다.

KPD는 의회에서 사업을 승인하기 전 해야 하는 절차로, 우선 정부가 사업을 발표하면 이후 12주 동안 주민들의 참여가 이뤄진다. 단순한 의견청취가 아닌 다양한 관점, 의견, 자문, 조언들을 통합해 정리한 다음, 사업 계획서를 의회에 제출한다. 의회의 심도 있는 논의와 수정을 거친 계획안이 발표되면 또다시 시민들이 의견을 개진할 수 있다. 하지만 이때는 첫 발표 시 자유롭게 의견을 얘기할 수 있었던 것과는 달리, 주민들도 일종의 재판정에 이의제기를 접수한 후 적법한 법적절차를 밟아야 한다. 이는 시민들의 무조건적인 반대의견이나 월권 행위를 애초에 막기 위한 것으로 주민 스스로도 의견에 대한 책임감을 가질 수 있다.

### 철도설계부터 주민참여 ‘주춧돌 행정’<sup>14</sup>

네덜란드 남부 고속철(HSL-Zuid) 사업은 이같은 KPD 제도를 모범적으로 적용한 사례이다. 이 사업은 네덜란드 암스테르담을 출발해 로테르담을 거쳐 벨기에~프랑스 파리까지 시속 300km로 운행하는 고속철을 건설하는 것이다.

올해 10월 이 사업이 완공되기까지 소요된 시간은 어마어마하다. 최초 사업계획(1973년)부터는 34년, KPD를 적용해 재추진해 공포(1991년)까지는 16년이 소요된 것. 이처럼 사업기간이 길어진 데는 사업규모나 공사의 어려움보다는 주민참여의 전형을 보여주면서 수많은 합의과정을 거쳤기 때문이다.

남부 고속철 사업은 1973년 계획됐으나 당시 네덜란드 사회에 확산된 환경주의와 시민운동 영향으로 반대에 부딪쳐 중단됐다. 1991년 재추진됐지만 반대여론이 여전하자, 정부는 재추진과정에서 주민참여를 위해 KPD 제도를 의무화했다.

정부는 지역 주민들의 다양한 의견을 기꺼이 수렴했다. 이 과정에서 남부 고속철은 일부는 브릿지, 일부는 지하터널, 일부는 평면 노선 등 어찌보면 약간은 기형적인 선형을 갖게 됐다. 애초 계획보다 공사비도 20% 이상 늘고 공사기간도 16년 가까이 소요됐다. 하지만 네덜란드는 주민참여를 통해 건설된 남부 고속철 사업을 자랑스러워하고 있다.

네덜란드의 법제화된 주민참여제도는 오히려 진정으로 자유로운 주민참여를 가능하게 만들었다. 이로써 네덜란드 정부는 주민이 정책의 협력자이자 조언자라는 인식을 하게 된 셈이다.

<sup>14</sup> 경인일보. 2007. 11. 13. 지역갈등해법 선진국서 배운다: 네덜란드 남부고속철도.

## 2.5. 독일의 갈등조정인 제도

독일의 대표적인 갈등조정제도로 갈등조정인 제도가 있다. 독일에서는 분쟁에 대한 갈등을 미리 조정해야 하는 의무를 규정하고 있다.<sup>15</sup> 그런데 공익과 공익, 공익과 사익 및 사익과 사익 상호 간의 분쟁에 대하여 종국적으로 공익대변자로서 정부가 결정한다면, 결국 공익을 우선하는 결정이 나올 우려가 있으며, 국민이 만족을 하지 못하는 결과를 낳을 수 있다. 이러한 단점을 막기 위해서 1998년 독일의 건설법전에서는 갈등조정인(중재자) 제도를 두고 있다. 독일은 2차 대전 패배로 동독과 서독으로 오랫동안 분리돼 있던 국가이다. 이후 1990년 11월 3일 베를린 장벽이 무너졌지만 동·서독 간에 심각하게 벌어진 경제적·정치적·문화적인 차이로 인해 여전히 많은 갈등이 남아 있는 상태다. 그러다 보니 이 많은 갈등을 조정해야 할 ‘조정인’의 역할이 크게 대두되었다. 16개 주정부 중 6개 주정부가 개인의 명예, 이웃간 분쟁, 750유로 이하 갈등은 조정인을 통한 해결을 법으로 명시해 조정인에 대한 인식이 커지고 있다.

베를린 훔볼트 대학교의 법학전문연구소는 갈등조정인 양성과 관련하여 세계에서 그 권위를 인정받고 있다.<sup>16</sup> 법학부 내에 조정인 양성 전문강좌를 두고 있으며, 재정은 민간재단이나 법률사무소에서 출자해 뒷받침하고 있다. 훔볼트 갈등조정인 양성과정에서 가장 중점을 두는 것은 이론과 실기의 접목이다. 일반 강의시간에도 교수뿐 아니라 변호사나 각 분야 전문가들을 초빙해 실습을 하는 것처럼 강의한다. 배출된 조정인들은 독일조정인 협회를 통해 관리된다. 독일조정인 협회 가입자격이 있는 조정인이 되기 위해 기본적인 조건을 갖춰야 한다. 먼저 대학졸업자, 전문직 경험 3년, 전문가 훈련 200시간 이수, 4회 이상의 조정관 활동경험 등이 자격조건이다. 자격조건을 갖추는 경우 협회에서 발행하는 자격증을 취득하지만 사회적 인지도나 경력이 떨어지는 조정인은 일을 맡기가 힘든 것이 현실이다. 독일 16개 주 가운데 9개 주는 특정한 분쟁에 대해서는 재판 전에 조정인을 통해 해결할 수 있도록 명시해 놓았다.

<sup>15</sup> 은재호·윤광석(2009), 「갈등조정 전문가 인증제의 제도화를 위한 탐색적 연구」.

<sup>16</sup> 양산시민신문. 2007. 11. 20. 지자체 갈등 원인과 대안: ③ 갈등 해결 제도적 장치를 찾아서.

한편 독일에서는 행정절차에 의한 갈등예방으로 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)를 두고 있다. 지역적으로 큰 의미를 갖는 대규모 계획 수립 시 계획 확정에 필요한 정보를 공개 및 공유하고 이의사항이 제기될 경우에는 제한 없이 논의를 진행하는 행정절차를 통해 갈등을 예방하는 것으로 주민의견 수렴 절차로 청문회를 실시하며, 청문회 결과와 전문기관의 사전조사를 통해 마련된 계획안 초안에 대해 주민의견을 다시 한 번 수렴한다. 이러한 두 단계 절차를 거치며 주민 의견이 수렴된 계획안은 지방의회의 심의 및 표결을 거쳐 최종 확정된다.

## 2.6. 외국사례 국내적용의 한계

우리나라는 2003년 참여정부가 들어서고 나서야 비로소 본격적으로 갈등에 대해 논의하기 시작해 현재 도입 및 초기 정착 단계에 있는 실정이지만, 선진 외국은 갈등과 관련한 제도가 이미 20세기 중반에 논의되기 시작되었다. 미국의 ADR은 이미 1970년대에 그 중요성이 부각되었고, 그 후 이를 근간으로 관련법이 제정되고 꾸준히 개편·보완되었고, 1990년대 중반 클린턴 정부가 들어서면서 갈등 관리의 제도화가 활발히 이루어지기 시작해 대안적 분쟁해결추진단이 구성되고 분쟁해결 프로그램의 개발, 교육훈련, 대통령 자문 등을 실시하고 있다. 독일은 정보공개나 계획확정절차 등 행정절차 제도가 원래 발달한 나라로 갈등해결원칙을 의무화하고 있으며, 최근에는 ADR 제도의 중요성이 인식되면서 각종 조정위원회가 활동하고 있다. 2002년부터 사법제도 개혁과제의 하나로 ADR이 활성화된 일본의 경우, ADR의 입법화가 추진되어 대부분의 공공갈등이 조정을 통해 해결되고 있으며, 민원상담과 처리에 대한 법률이 별도로 제정되어 민원해결에 적극 대처하고 있다.

우리나라의 경우 갈등관리에 대한 논의가 이제 막 시작되었다. 제도나 기구가 아직 마련되어 있지 않은 상황이라 외국의 갈등 조정과 관련한 제도를 그대로 적용하기 힘들고, 선진국 수준으로 관련 서비스가 이루어지기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다.



## 제 4 장

### 농업·농촌부문 공공갈등사례 분석

#### 1. 농업·농촌부문 공공갈등 대상 사례

앞서 살펴본 바와 같이, 농림수산식품부 갈등관리심의위원회가 2010년 사전 대응 과제로 삼은 공공갈등은 ①쌀 조기관세화 추진, ②농협법 개정, ③수협 선진화 추진, ④DDA 농어업 협상, ⑤한·EU FTA 타결 보완대책, ⑥캐나다산 쇠고기 관련 WTO 제소 대응, ⑦GMO 안전관리, ⑧가축질병발생대책, ⑨충남 지역 연근해어업 멸치조업 분쟁조정이다.

여기서 ‘쌀 조기관세화 추진’은 2014년 관세화 유예 중단 및 조기 관세화 전환에 대한 농업인과 정부의 갈등이고, ‘농협법 개정’은 농협 구조조정, 조합장 비상임화, 조합 선택범위 확대 등에 대한 농민단체와 농협의 갈등이며, ‘수협 선진화 추진’은 수협 구조조정에 대한 정부와 수협의 갈등, ‘DDA 농어업 협상’과 ‘한·EU FTA 타결 보완대책’은 민감 품목에 대한 보호방안 및 농어업분야 피해 대책 등에 대한 농어민단체와 정부의 갈등이고, ‘캐나다산 쇠고기 관련 WTO 제소 대응’은 캐나다산 쇠고기의 안전성 및 광우병 위험성, 줄속협상, 검역주권 확보 미흡 등에 대한 시민단체와 정부의 갈등이며, ‘GMO 안전관리’는 GMO 안전성에 대한 환경·시민단체와 정부의 갈등이고, ‘가축질병발생대책’은 강화, 김포, 충주 등에서 발생한 구제역에 대한 대응과정상의 농업인, 일

반국민과 정부의 갈등이며, ‘충남지역 연근해어업 멸치조업 분쟁조정’은 멸치 자원의 선점을 위한 불법조업 및 업종 간 고소·고발 등 충남지역 어업인 및 관련단체 간의 갈등이다.

농림수산식품부의 갈등관리심의위원회가 사전 대응과제로 제시한 공공갈등 사례 이외에 현재 현안인 공공갈등으로는 한·미 FTA 비준 문제, 쌀생산 및 가격 안정화 문제, 해남 영산강 간척지 갈등 등이 있다. 여기서 한·미 FTA 비준은 한국과 미국 간의 FTA 타결 시 농어업 분야에 미치는 영향 및 피해에 대한 대책을 둘러싼 갈등이고, 쌀생산 및 가격문제는 공급과잉으로 인해 쌀값 하락이 이어지는 것에 대한 대책에 있어 정부와 농업인 간의 입장 차이에 따른 갈등이며, 해남 영산강 간척지 갈등은 농림수산식품부가 조성되는 간척지에 ‘대규모 농어업회사 육성사업’을 추진함으로써 정부와 지역주민 간에 발생하는 갈등이다.

이상의 농업·농촌부문 공공갈등은 정희성·이창훈(2005)이 분류한 바에 의하면 원인별로는 이해관계 갈등, 구조적 갈등이 많고, 주체별로는 집단 대 집단의 갈등, 정부 대 집단의 갈등이 대부분이다. 한편 김동영(2010)의 공공사업갈등, 공공정책갈등 구분에 따르면 대다수가 공공정책갈등에 해당하고, 가축질병발생대책, 충남지역 연근해어업 멸치조업 분쟁조정, 해남 영산강 간척지 분쟁 등 일부는 공공사업갈등에 속한다.

이 연구에서는 최근 현안이 되고 있는 정부 대 민간집단 간의 갈등 중에서 공공정책갈등과 공공사업갈등에서 각각 1개의 사례를 선정해 분석한다. 여기서 공공정책갈등 사례로는 농협법 개정을, 공공사업갈등 사례로는 해남 영산강 간척지 분쟁을 각각 선정했다. 농협법 개정은 정부와 민간집단 간의 갈등이기도 하지만, 여기서 다루는 주된 내용이 농협개혁에 관한 것이기 때문에 이것은 집단과 집단 간의 갈등 성격을 내포하고 있다. 농협의 구조개혁과 관련하여 다루는 내용이 광범위하기 때문에 이 연구에서는 농협의 신·경분리를 둘러싼 정부와 집단, 집단과 집단 간의 갈등을 분석하기로 한다.

표 4-1. 농업부문 공공갈등의 유형분류

| 갈등의 유형       |               | 갈등 사례   |
|--------------|---------------|---|
| 원인에<br>따른 분류 | 이해관계 갈등       | 쌀 조기관세화 추진, 수협 선진화, 가축질병 발생대책, 충남지역 연근해어업 멸치조업 분쟁조정, 쌀생산 및 가격안정 갈등, 해남 영산강 간척지 갈등, 농협 개혁                                |
|              | 가치관 갈등        | GMO 안전관리, 농협법 개정  |
|              | 사실관계 갈등       | -   |
|              | 구조적 갈등        | DDA 농어업 협상, 한·EU FTA, 캐나다산 쇠고기 관련 WTO 제소 대응, 한·미 FTA 갈등   |
| 주체에<br>따른 분류 | 개인 대 개인/집단 갈등 | -   |
|              | 집단 대 집단 갈등    | 가축질병발생대책, 충남지역 연근해어업 멸치조업 분쟁조정, 농협 개혁   |
|              | 정부 대 집단 갈등    | GMO 안전관리, 쌀 조기관세화 추진, 농협법 개정, 수협 선진화 추진, DDA 농어업 협상, 한·EU FTA 타결 보완대책, 캐나다산 쇠고기 관련 WTO 제소 대응, 해남 영산강 간척지 갈등, 한·미 FTA 갈등 |
|              | 정부 내 갈등       | -   |

## 2. 농협 신·경분리 개혁안 갈등 사례

### 2.1. 농협개혁의 배경 및 추진경과

농협의 신용사업과 경제사업을 분리하여 투명성과 책임성을 높이고 경제사업을 활성화해야 한다는 논의가 1990년대 중반부터 지속적으로 제기되었다. 이는 농협중앙회가 수익성이 높은 신용사업에 치중하여 경제사업의 추진에 소홀하다는 지적과 함께 실제 경제사업은 적자가 계속되고 투자가 위축되는 상

황이 지속되었기 때문이다. 또한 최근에는 농협의 신용사업도 수익성이 떨어지고 다른 시중은행에 비해 경쟁력이 떨어져 사업구조의 개편이 불가피한 상황에 이르렀다. 신용사업의 당기순이익이 2007년의 1조 3,521억 원에서 2008년 3,304억 원, 2009년 4,081억 원으로 감소하였다. 그리고 2008년 농협의 1인당 당기순이익은 0.21억 원으로 국민은행 및 신한은행의 당기순이익 1.02억 원에 비해 크게 떨어졌다. 이에 따라 농협중앙회는 2008년 6월 ‘농협 운영쇄신방안’을 이사회에 보고하고 2009년 1월 사업구조개편 계획을 발표하였다.

이와 별도로 정부는 농협개혁을 지원하기 위하여 2008년 12월 농협개혁위원회를 설치하여 농협의 사업구조 개편을 논의하게 하였다. 농협개혁위원회는 농협, 농민단체, 학술 및 전문기관, 정부 등의 관계자들로 구성되어 2008년 12월 9일부터 2009년 3월 31일까지 15회에 걸쳐 농협개혁방안을 논의하였다. 농협개혁위원회의 개혁방안은 2단계로 구분되는데, 제1단계는 농협의 지배구조 개선방안과 경제사업 활성화 방안을 논의하는 것이고, 제2단계는 농협중앙회의 신·경분리방안을 논의하는 것이었다. 제1단계의 농협개혁방안은 2009년 1월 8일에 마련되어 「농업협동조합법」 개정안으로 제출되었고, 이 개정안은 2009년 4월 16일 국회에서 통과되었다. 제2단계 개혁방안(농협중앙회 신·경분리 추진방안, 약칭 ‘농개위안’)은 2009년 3월 31일 농업개혁위원회 안으로 도출되어 정부에 제출되었다.

## 2.2. 농협 신·경분리 개혁안 갈등의 전개과정

### 2.2.1. 갈등의 표출기

농협 신·경분리 개혁에 대한 농개위안이 제출되자 농협중앙회는 2009년 10월 자체 ‘사업구조 개편방안’(‘농협안’)을 마련하여 정부에 건의하였다. 여기서 정부는 농개위안, 농협안과 지역설명회 등에서 제기된 의견 등을 종합적으로 검토하여 독자적인 농협개혁안(‘정부안’)을 마련하고 더 이상의 갈등 조정이나

의견 수렴과정 없이 2009년 10월 28일 이를 「농업협동조합법」 개정안으로 입법예고하였다.

여기서 3가지 개혁안의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 농협개혁위원회의 개혁안

농개위안의 골자는 다음과 같다.

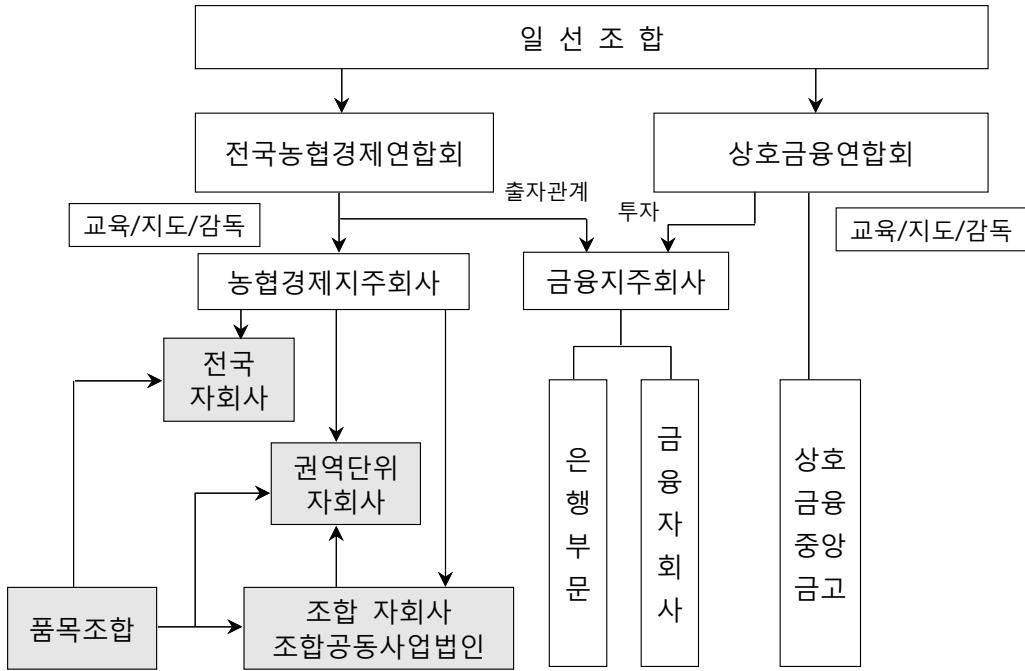
- ① 농협중앙회를 경제사업 중심의 농협경제연합회로 전환한다.
- ② 농협경제연합회의 시장대응력을 강화하기 위하여 농협경제지주회사를 신설한다.
- ③ 농협중앙회 신용사업의 건전성과 전문성을 제고하기 위하여 금융지주회사를 신설한다.
- ④ 일선조합의 상호금융 경쟁력을 제고하기 위하여 농협경제연합회와 분리된 상호금융연합회를 구성하고 상호금융특별회계를 상호금융중앙금고로 독립법인화 한다.

여기서 설립되는 조직별 기능은 다음과 같다.

- 농협경제연합회: 농협경제지주회사 감독, 농협이사회 사무국, 인력개발원, 조합감사위원회, 비사업적 교육지원
- 농협경제지주회사: 경제사업 전략기획, 경제사업 지도·지원, 자회사 관리
- 농협금융지주회사: 금융전략기획, 리스크 관리, 자회사 관리, 정보시스템
- 상호금융연합회: 상호금융중앙금고 감독, 상호금융 대변 기능, 상호금융 관련 교육지원
- 상호금융중앙금고: 상호금융 중앙은행, 상호금융 예금자 보호, 상품개발, 유동성 및 리스크 관리

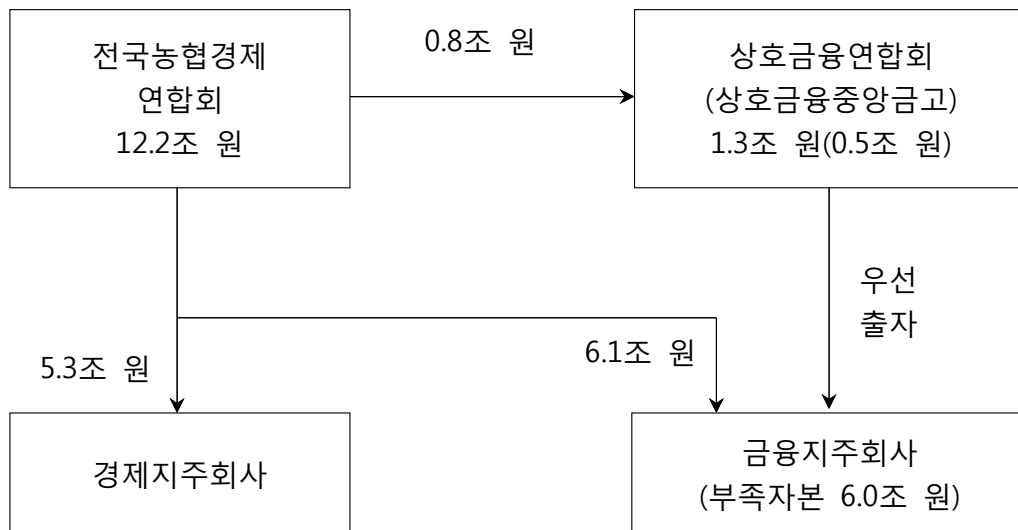
농협개혁의 자본금 배분에 대해서는 다음과 같은 원칙 및 방식을 따르도록 제안하고 있다<그림 4-2>.

그림 4-1. 농협개혁위원회 신경분리 방안



- ① 현 농협중앙회의 자본금은 농협경제연합회가 소유한다.
- ② 농협경제연합회는 먼저 농협경제지주회사에 5.3조 원을 배분하고, 상호금융중앙금고에 0.8조 원을 우선출자하며 나머지 6.1조 원을 금융지주회사에 출자한다.
- ③ 농협경제연합회가 금융지주회사의 지분을 50% 이상 소유하도록 6.1조 원을 출자한다. 이는 BIS 자기자본 비율을 8%로 설정할 경우에 필요한 신용사업 자기자본규모를 12.1조 원으로 설정함에 따른 것이다.

그림 4-2. 농협개혁위원회 자본금 배분방안



#### 나. 농협중앙회의 개혁안

농협중앙회의 개혁안(농협안)은 현행 농협중앙회를 중앙회 산하에 신·경분리에 따른 2개의 지주회사(경제지주 및 금융지주)를 두고 각 지주회사 산하에 다시 자회사를 두는 체제로 개편하는 것이다. 다만 추진절차에 있어서 2012년까지 신용부문(제1금융부분)만 금융지주회사로 우선 분리하고, 경제지주회사는 경제사업의 일정조건이 달성된 후(2015년경으로 추정) 지주회사 체제로 개편하게 하고 있다. 그리고 상호금융은 중앙회 내의 대표이사 체제로 개편하는 것이다.

변경되거나 새로 설립되는 조직별 기능은 다음과 같다.

- 농협중앙회: 교육·지도·감사·농정활동 등 비사업 지원, 금융지주 및 경제지주회사 감독
- 농협금융지주회사: 신용사업·공제사업 및 기타 금융사업을 전담하는 자회사 관리, 금융전략 기획, 리스크 관리
- 농협경제지주회사: 경제사업 전략기획, 경제사업 지원, 자회사 관리

농협안은 무엇보다 조직개편에 따른 자본금의 배분 및 조달방식이 농개위안과 확연히 다르다. 이를 보면,

- ① 농협중앙회 자본금 13.8조 원 전액을 우선 분리되는 금융지주회사에 출자한다.
- ② 경제사업 및 교육사업에 필요한 재원은 금융지주회사로부터의 배당금 및 브랜드 사용료, 정부지원으로 조달한다.
- ③ 경제지주에 필요한 자본금은 7.1조 원(농업경제 5.4조 원, 축산경제 1.7조 원), 교육지원에 필요한 자본금은 1.1조 원으로 설정한다.
- ④ 총필요자본금 23.4조 원 중 부족분 9.6조 원은 자체조달(3.6조 원)과 정부지원(6조 원)으로 마련한다.

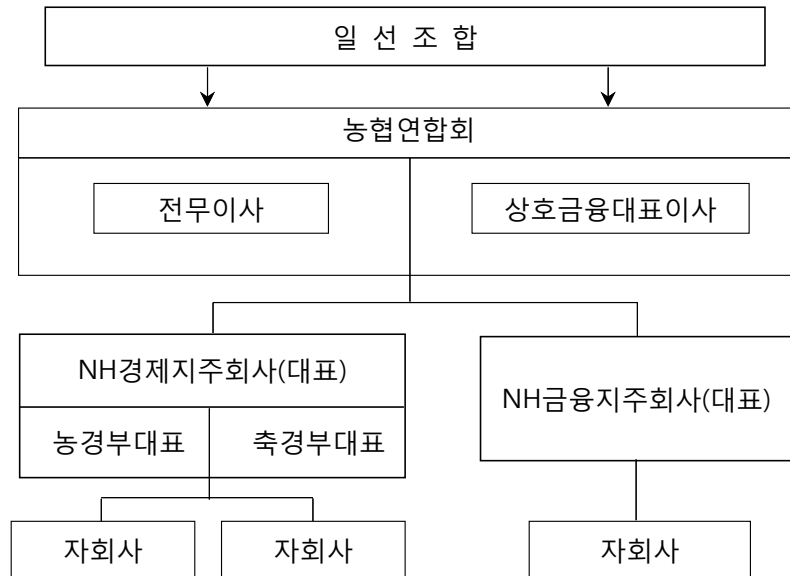
#### 다. 정부 개혁안

정부개혁안은 농협중앙회를 농협연합회, NH경제지주, NH금융지주 3개의 독립법인으로 분리하여 다음과 같은 체계로 구성하는 것이다.

- ① 현 농협중앙회의 권리와 의무를 포괄 승계하는 일선 조합의 대표조직으로 농협연합회를 두고, 농협연합회는 경제지주와 금융지주를 각각 설립한다. 농협연합회는 조합과 조합원에 대한 교육·지도·지원과 산지유통 활성화 및 유통구조 개선 등 협동조합의 고유목적 사업을 전담하게 한다. 그리고 현행 농협중앙회의 전무-농경-축경-신용 대표이사 체제를 전무-상호금융 대표이사 체제로 개편하고, 전무 아래에 농업경제, 축산경제 담당 상임이사를 두게 한다.
- ② NH경제지주 자체는 소수의 인력으로 구성하여 자회사 통합관리 및 조정, 전략 수립 등을 담당하며 연합회와 자회사 간 연결고리 역할을 수행하게 한다.
- ③ 현행 농업중앙회에서 농협은행과 농협보험을 분리하여 신설하고 NH증권 등 기존의 자회사와 함께 NH금융지주에 편입되게 한다. 그리고 현 농협중앙회가 수행하고 있는 공제사업을 「보험업」에 따라 보험업을 수행하는 생명보험 및 손해보험으로 전환한다.



그림 4-3. 정부의 농협중앙회 신경분리 방안



자본금 조달방식에 있어서는 부족분은 조합출자 등 자체 조달방안을 우선 모색하게 하고, 자체 조달로 모자라는 부분에 대해서 정부가 지원하도록 한다.

#### 라. 갈등 표출기의 갈등내용

농협중앙회의 신·경분리 개혁에 대한 갈등은 농협개혁위원회의 개혁방안(농개위안)에 대해 농협중앙회가 자체 개편방안(농협안)을 대안으로 제시함으로써 시작되었다.

농협개혁에 대한 농개위안의 기본적인 입장은 신용사업보다는 경제사업을 본연의 사업으로 인식하는 농협경제연합회를 현행 농협중앙회의 실질적인 계승자로 인정하여 자본금 전액을 승계하게 하는 것이다. 여기서 농협경제연합회와 새로 설립되는 2개의 지주회사와의 관계는 농협경제연합회가 경제지주회사에 대해서는 직접 감독하는 모회사가 되고, 금융지주회사에 대해서는 출자자의 관계를 갖고서 금융지주 및 관련 자회사에서 발생하는 배당수익을 경제지주부분의 역량 강화에 투입할 수 있는 체계로 설정된다.

반면에 농협안은 현행 농협중앙회 체제하에서 신·경분리에 입각한 2개의 지주회사 설립을 추진하지만, 이 중에서 경제적 효율성(수익성)이 높은 금융지주회사를 우선적으로 설립·정착시키는 것이다. 이에 따라 농협중앙회 자본금은 우선 분리·설립되는 금융지주회사에 전액 출자된다.

이런 갈등 속에서 출현한 정부안은 농개위안과 농협안의 절충안 성격을 갖는다. 정부안은 현행 농협중앙회를 농협연합회, NH경제지주, NH금융지주의 3개의 독립법인으로 분리하지만, 농협연합회가 2개 지주회사의 모회사 역할을 담당하게 한다. 다시 말해 현행 농업중앙회 체제는 유지하고 사업조직만 독립법인으로 분리하는 형태를 택하고 있다. 그렇지만 절차상 2개의 지주회사 설립을 동시에 추진하게 함으로써 신용(금융)사업 편중이라는 이미지를 중화시키고 있다.

## 2.2.2. 갈등 확산기

### 가. 전개과정

농협 신·경분리 개혁안에 대한 갈등은 2009년 10월 28일 농림수산식품부가 정부안을 「농업협동조합법」 개정안으로 입법예고함으로써 확산되었다. 입법예고와 동시에 농민단체들은 정부안을 “반농민·반협동조합적 개편안”이라며 강하게 비판했다.

한국농업경영인중앙연합회(한농연)는 “농식품부의 농협법 개정안은 현행 농협중앙회를 농업협동조합연합회로 이름을 바꾸었을 뿐, 고비용-저효율의 중앙회 조직개편은 도외시한 채 NH금융지주와 NH경제지주를 2011년 동시에 분리한다는 것이 골자”라고 규탄하였다.<sup>17</sup>

전국농민회총연맹(전농)도 “정부의 사업구조 개편방안은 농업과 농민이 아니라 농협중앙회 신용사업만을 위한 반개혁방안”이라며 “농협개혁의 진정한 취지는 농협을 농민에게 돌려주는 데에 있음에도 정부가 발표한 사업구조 개

<sup>17</sup> 농수축산신문 2009년 11월 2일자

편방안을 보면 농협중앙회가 기득권 유지를 위해 신용사업 중심의 신경분리를 추진하고 있는 방안과 대동소이해 반개혁적 방안”이라고 주장했다. 따라서 전 농은 “정부는 신용사업 중심의 신경분리를 용인하는 농협법 개정 추진을 즉각 중단하고 애초에 약속한 것처럼 농협개혁위원회와 농민조합원들의 의견을 반영해 경제사업 중심의 진정한 농협으로 거듭나는 신경분리를 추진할 것”을 촉구했다.<sup>18</sup>

정부의 개혁안에 대해서는 학계와 NGO 단체들의 비판도 제기되었다. 정부안에 대한 비판은 두 가지 유형으로 구분되는데, 그 하나는 기본적으로 농개위의 개혁안을 지지하면서 이를 무력화시키는 농협안과 절충적 형태로 농협안을 받아들이는 정부안을 비판하는 입장(농협개혁연대)이고, 다른 하나는 보다 근본주의적 시각에서 농개위안도 회원조합의 직접적인 이해와 유리된 농협중앙회 중심 개혁안에 불과하다는 입장을 견지하는 것(협동조합운동단체)이다.

#### 나. 협동조합운동론적 개혁안

협동조합운동을 지향하는 학계 및 NGO 단체의 농협개혁안 비판은 다음과 같다.<sup>19</sup>

- 3개의 개혁안은 지주회사 형태의 분리방식과 농협중앙회 자체 사업의 효율화라는 분리목적에서 동일하다.
- 목적은 농협중앙회 경제사업의 활성화와 신용사업의 경쟁력 강화이지, 회원조합과 조합원의 이익 극대화가 아니다.
- 농협중앙회의 경제사업 및 신용사업이 회원조합의 사업과는 유리된 중앙회 조직의 사업으로 재생산되고, 실질적으로 회원조합을 지배하는 중앙회의 지배구조는 개혁되지 않기 때문에 지주회사제도 도입으로 실질적으로 개혁되는 것이 없다.

<sup>18</sup> 농수축산신문 2009년 11월 2일자

<sup>19</sup> 제도권의 농협개혁안을 비판하고 독자적인 개혁안을 제시한 학계 대표로 박진도 교수, NGO 단체로는 한국협동조합연구소를 들 수 있다.

이러한 비판과 함께 진보적 학자 및 농민운동단체는 다음과 같은 농협개혁안(‘재야안’)을 제시한다.

- ① 현행 농협중앙회가 가지고 있는 3가지 기능(비사업기능, 경제사업, 신용사업)을 분리하여 각각 별도의 법인으로 독립시킨다.
- ② 중앙회(협동조합총연합회)는 사업을 하지 않고 협동조합 운동의 중심체 역할을 수행한다.
- ③ 신용사업과 경제사업의 전국조직을 분리하여 각각 별도로 법인화하고 회원조합의 통제하에 전문성을 강화한다.
- ④ 중앙회 신용사업은 신용사업연합회 체제로 전환하고, 신용사업연합회는 회원조합 상호금융의 중앙은행 기능을 하며, 중앙회 제1금융업을 자회사 형태의 농협은행으로 설립한다.
- ⑤ 중앙회 경제사업은 경제사업연합회 체제로 전환하고, 품목별 전문성을 제고하기 위해 품목조합연합회의 설립을 활성화한다.

#### 다. 갈등의 현주소

농협개혁에 대한 정부안 발표 이후 농협의 신·경분리를 둘러싼 갈등이 확산되었지만, 갈등을 조정하는 과정 없이 「농업협동조합법」 개정안이 2009년 12월 15일 국무회의를 거쳐 12월 16일 국회에 제출되었다.

국무회의 심의과정에서는 농협의 경제사업 활성화보다는 금융분야의 농협보험에 대해 집중적인 논의가 이루어졌는데, 여기서 농협보험을 NH금융지주의 자회사로 설립하되 입법예고안에 담겼던 각종 특례를 축소하고 농협은행에 대한 ‘방카슈랑스 룰’ 예외적용을 10년에서 5년으로 줄여 적용기로 하였다. 이런 일련의 과정을 통해 농협보험 문제가 마치 「농업협동조합법」 개정의 핵심사안인 것처럼 오인되게 되었다.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> 이는 농협중앙회가 농협보험에 대해 큰 관심을 갖고 보험 유치를 위한 로비와 사업성에 대한 홍보를 위해 노력한 것과 연관이 있다. 예를 들어 최원병 농협중앙회장은 2009년 12월 15일 기자간담회를 갖고 “농협이 보험시장에 진출하면 보험료 인하효과를 가져올 것”이라며 “농협의 자체 개혁안이 국회에서 관철될 수 있도록 끝까지 노력하겠다”고 했다.

이에 대해 농민단체들은 본말이 전도된 것이라고 비판했는데, 2009년 12월 15일 연합조직체인 농민연합은 성명을 통해 “농협의 사업구조개편의 목표는 분명 경제사업 활성화를 달성하는 데 있다”는 점을 명확히 했다.<sup>21</sup>

그러나 2010년 6월 말 현재까지 농협 신·경분리 개혁방안의 갈등조정 내지 해결을 위한 노력은 이루어지지 않고 있으며, 국회에 제출된 개정법안은 아직 심의되지 않고 계류된 상태이다.

### 2.3. 농협개혁안 갈등에 대한 평가

농협 신·경분리 개혁안 갈등은 공공갈등의 유형상 공공정책갈등에 해당한다. 이는 농협개혁이라는 일종의 공공정책을 추진해 나가는 과정에서 발생한 갈등으로 특정 입지와 연관된 공공사업갈등과는 성격이 다르다. 따라서 이 갈등과 연관된 이해관계자의 범위가 매우 넓다고 할 수 있다.

이 갈등의 기본적인 성격은 갈등이론상 하버마스의 ‘체제의 논리와 생활세계의 합리성 간의 모순 내지 갈등’이라 할 수 있다. 즉, 기본적으로는 농협중앙회라는 경제시스템과 농협조합원(혹은 이를 대변하는 회원조합) 간의 갈등이 그 핵심에 놓여 있다. 그런데 현실적으로는 체제에 의한 생활세계의 식민화, 즉 농협중앙회에 의한 조합원(회원조합)의 지배가 일상화되어 체제의 논리가 관철되고 있는 것이다. 이에 따라 농협중앙회에 대한 비판 내지 근본적인 대안 제시는 농협에 속한 회원들에게서 도출되기 어려운 구조를 갖고 있다.

현재 농협의 신·경분리와 관련하여 제시된 개혁안들은 협동조합을 바라보는 시각과 기존 농협체제와의 연관관계에 따라 상이한 발전방향을 지향하고 있다. 농협안은 철저히 시스템의 논리에 입각한 것으로 경제적 효율성이 가장 높은 금융부문의 개혁을 제일 우선시한다. 농개위안은 기본적으로 체제의 논리에 입

농업인신문 2009년 12월 18일자.

<sup>21</sup> 농업인신문 2009년 12월 18일자.

각해 있지만, 사기업이 아닌 협동조합의 특성을 최대한 유지한다는 관점에서 상대적 취약한 경제사업을 보다 우선시하고 있다. 정부안은 농협안과 농개위안의 절충적 성격을 갖고 있지만, 기본적으로 시장의 효율성을 중시하는 농협안에 좀 더 근접해 있다. 반면에 협동조합운동을 지향하는 ‘재야안’은 농협의 자회사들이 품목별 연합회를 통해 회원조합의 직접적인 관리조직이 되는 체계로의 개혁을 지향하고 있다.

이처럼 갈등이 다양하고 중층적으로 얽혀 있으며, 외부적으로 드러난 갈등과 내면화되어 있는 갈등이 혼재되어 있는 상황이지만, 이런 갈등들을 해결하거나 조정하는 제도적 장치가 작동하지 않고 있으며 협동조합운동 차원의 NGO의 역량도 미약한 상태에 있는 것으로 보인다.

### 3. 해남 영산강 간척지 활용 관련 갈등 사례

#### 3.1. 갈등의 개요 및 발생 배경

##### 3.1.1. 갈등의 개요

해남 영산강 간척지 활용과 관련한 갈등의 핵심은 간척지인 영산강 Ⅲ-1지구 산이 2-1공구의 활용에 대해 중앙정부(농림수산식품부), 전남도청, 해남군 농민들 간의 입장 차이이다. 대규모 농어업회사 육성사업을 추진하려는 중앙정부, J-프로젝트(기업도시)를 추진하려는 전남도청, 지속적으로 영농활동을 하려는 해남군 농민 간의 갈등이다.

##### 3.1.2. 갈등의 발생배경 및 진행경과

관련 사업인 영산강 유역 대단위 농업개발사업의 추진배경 및 과정을 먼저

국가 차원에서 보면, 1960년대 극심한 가뭄으로 획기적 생산기반조성사업 추진의 필요성이 대두되면서 우리나라 대표적인 곡창지역인 영산강 유역의 광활한 평야지를 개발하기로 하였다. 영산강 상류의 4개 댐(장성, 담양, 광주, 나주)을 조성하여 홍수를 예방하고, 하구둑과 방조제를 축조하여 수자원을 확보하며 해수피해를 예방하고 국토를 확장한다는 계획을 수립했다. 그동안의 사업 진행 과정을 정리하면 다음과 같다.

- 1963~1964: 영산강 하구둑 예비조사(네덜란드 용역단 고용)
- 1965~1968: 기본조사
- 1972~1986: I단계 사업 완료(4개 댐 1976. 10 완공)
- 1976~1998: II단계 사업 완료(1981. 12 하구둑 완공)
- 1985~현재: III-1단계 시행 중(영암방조제 1993년 완공)
- 1989~현재: III-2단계 시행 중(금호방조제 1996년 완공)
- 2001~현재: IV 단계 시행 중

농민 차원에서 보면, 1960년대 당시 국가적 필요에 의해 간척사업(영산강 대 단위 농업개발사업)이 시작되면서 지선민들은 생계수단(관행어업)이 없어지는 것에 대한 암묵적 보상을 전제로 동의서를 제출하였다. 그러면서 보상으로 기대한 것은 간척 완료 후 일정부분(3ha)의 농지가 지역농민들에게 분양되는 것이었다. 하지만 1990년대 초반 간척지에 해군기지가 들어오고, J-프로젝트가 수립되며, 대규모 농어업회사 육성사업이 추진되는 등 당초 간척지 개발 시 지선민들에게 약속한 것과는 상이한 용도로 사용되어 왔다.

정부(농림수산식품부)는 당초 해남군이 2006년부터 간척지 중 마산 2공구에 수립한 첨단복합농업단지 계획을 2008년 이명박 정부의 5대 농정과제 중 하나인 대규모 농어업회사 육성사업으로 채택하였다. 그러다가 2008년 12월 대규모 농어업회사 육성사업의 대상지를 기존의 영산강 III-1지구 마산 2공구에서 J-프로젝트의 사업지역과 겹치는 산이 2-1공구로 변경하였다. 그리고 영산강 III-1지구 산이 2-1공구(전라남도 해남군 산이면, 마산면 일원)를 대상으로 하는 대규모 농어업회사 육성사업은 다음과 같은 절차로 추진하였다.

- 2008. 12. 16 : 대규모농어업회사 사업자 공모 공고

- 2008. 12. 22 : 사업설명회 개최(농어촌공사 인재개발원)
- 2009. 3. 9~3. 13 : 사업신청서 접수(농어촌공사)
- 2009. 4. 2~4. 3 : 심사평가 및 우선협상대상자 선정(4개 업체)
- 2009. 11. 24 : 사업협약 체결

한편 전남도청에서는 2000년도 초반 영산강 하구 간척지역에 전남도의 J-프로젝트를 추진했는데, 이는 참여정부 시절 ‘서남해안관광레저 기업도시’로 변경되어 추진되었다.

그림 4-4. 해남 영산강 간척지





## 3.2. 갈등의 전개과정

### 3.2.1. 갈등 표출기

2000년에 수립한 전남도의 J-프로젝트 개발사업이 장기 표류하게 됨에 따라 가경작권을 둘러싼 분쟁이 발생하고 주민들의 불만이 고조되었다. 전남도의 J-프로젝트 사업계획 때문에 도 당국이 개답공사를 규제하여 영산강 Ⅲ-1지구 산이공구의 개답공사가 늦춰지고, 가경작이 길어지며,<sup>22</sup> 그 지역의 가경작권을 둘러싸고 간척지 가경작 개발 당시 참여한 장비업자와 지선농업인 간의 가경작권 분쟁이 발생하였다.

이런 상태에서 농림수산식품부(농식품부)가 영산강 Ⅲ-1지구 산이 2-1공구에 대규모 농어업회사 육성사업을 실시하려고 하자, 지역주민들이 강하게 불만을 표출하였다. 2009년 1월 15일에 산이면 주민들이 중심이 되어 구성한 J-프로젝트 대책위원회는 면민 쉼기대회를 가졌다.

해남 간척지 갈등은 농식품부와 전남도청, 농식품부와 지역주민, 전남도청과 지역주민 등의 다자간 갈등으로 구성되어있지만, 현재까지 표출된 가장 주된 갈등은 대규모 농어업회사 육성사업 추진을 둘러싼 농식품부와 지역주민 간의 갈등이다.

현지의 대다수 주민들은 원칙적으로 대규모 농어업회사 육성사업 추진을 반대하고 지선민에게 간척지를 분양 내지 장기임대해 줄 것을 희망했다. 대규모 농어업회사 설립과 별도로 산이공구 간척지에서 일시경작할 수 있게 해달라는 것이었다. 여기에는 대규모 농어업회사 육성사업의 대상농지 713ha가 포함된다. 이에 대해 농식품부는 2009년 3월 27일에 실시된 지역주민설명회에서 산이 2-1공구는 대규모 농어업회사 육성사업의 우선협상대상자에게 장기임대할 예정이므로 일시경작이 불가능하고, 산이 2-2공구는 일시경작을 허용하되, 농업법인 자격을 갖춘 자와 계약할 수 있다고 답변했다.

<sup>22</sup> 1995년 이후 15년 동안 가경작이 이루어졌다.

### <해남 간척지 갈등의 전개 일지>

- 2006년 7월 해남군 ‘첨단 복합농업단지’ 구상(정운천 씨 관여)
- 2007년 2월 해남군 첨단복합농업단지 기본계획 수립
- 2007년 2월 농림부 장관(박홍수) 해남군 방문 ‘정부시범사업추진 건의’
- 2007년 5월 농림부 주관 대단위 농업단지조성정책 및 사례조사
  - 일본 카사오카 간척지 방문(정운천, 정학수 등 참가) 사례조사
  - 사례조사를 바탕으로 3가지 건의(간척지가 대규모 농업의 마지막 기회임, 간척지가 벼농사 외에 타 작물도 가능함, 조속히 시행함)
- 2008년 4월 지역현안 사업으로 중앙부처와 협의 → 첨단복합농업단지 조성(마산 2공구)
- 2008년 4월 농식품부 장관(정운천) 5대 농정과제에 대규모 농어업회사 육성사업 포함
- 2008년 5월 대규모 농어업회사 실무추진팀 현지 답사
- 2008년 7월 대규모 농어업회사 역할에 대한 토론회(서울)
- 2008년 10월 대규모 농어업회사 추진위원 현지 확인
- 2008년 12월 15일 대상지역 확정(산이 2-1공구)
- 2008년 12월 18일 제1차 주민간담회 목포에서 실시
- 2008년 12월 23일 제2차 주민간담회 해남읍에서 실시
- 2009년 1월 9일 해남군수, 농식품부 방문 간담회
- 2009년 1월 12일 반대집회(J 프로젝트 대책위) 운영위원회 개최, 해남군수와 간담회
- 2009년 1월 15일 면민 쫓기 대회
- 2009년 3월 13일 농식품부 농촌정책국장에게 주민 요구서 전달
- 2009년 3월 27일 지역주민설명회 실시(산이면사무소)
- 2009년 4월 6일 우선협상대상자(4개 업체) 선정발표
- 2009년 4월 17일~18일 지역농민, 간척지 100ha에 불법 경운작업

- 2009년 4월 24일 지역주민 설명회 무산(군민회관 다목적실)
- 2009년 5월 4일 농식품부 농업정책국장에게 주민요구사항 설명
- 2009년 5월 13일 전남도 및 해남군 관계자 농식품부 주재 회의 참석
- 2009년 6월 9일 「농어촌정비법」 개정
- 2009년 12월 15일 「농어촌정비법」 시행령 및 시행규칙 개정

### 3.2.2. 갈등 확산기

2009년 4월 6일 농식품부가 (산이 2-1공구를 장기임대하는) 대규모 농어업 회사 육성사업의 우선사업대상자 4개 업체를 발표하자, 4월 17일과 18일에 걸쳐 지역농민들이 간척지 100ha에 대해 불법 경운작업을 시작했다. 이에 한국농어촌공사 영산강사업단은 산이 2-1공구 주변에 철책과 철망을 설치해 지역농민들의 진입을 차단하면서 갈등이 확산된다.

상황이 이렇게 되자, 2009년 5월 13일 농식품부에서 농식품부, 전남도청, 해남군청 관계자들이 분쟁사항에 대한 업무협의회를 실시했다. 여기서 전남도청은 J-프로젝트 계획과 관련하여 대규모 농어업회사 사업부지를 산이 2-1공구에서 다른 곳으로 변경해 줄 것을 요청했다. 해남군청은 정부시책에 반대하는 것은 아니나 농민들의 반대의견에 부담을 느끼며 전남도청과 입장을 같이 한다고 하였다. 이에 농식품부는 모든 행정력, 물리력을 동원하여 원칙에 따라 사업을 추진할 계획이며 부지변경 의사가 없음을 분명히 했다. 이후에 농식품부가 「농어촌정비법」의 개정으로 간척지의 임대대상 자격을 농업법인으로 하고 일시경작의 요건을 보다 강화하면서 갈등이 한층 심화되었다.

### 3.2.3. 갈등조정을 위한 노력

해남 간척지 사례의 경우, 한편으로 중앙정부와 지역주민 간의 갈등이 심화

되어 왔지만, 다른 한편으로는 갈등을 해결하고 조정하려는 노력도 지속적으로 시도되었다. 갈등의 전개과정을 갈등해결을 위한 노력이란 관점에서 파악해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

대규모 농어업회사 육성사업 추진과 관련하여 당초 지역주민들이 주장했던 내용은 ①대규모 농어업회사 육성사업 추진에 반대(간척농지 지선민에게 분양)하고, ②산이 2-1공구를 포함한 산이공구에 대해 일시경작을 허용하며, ③ 대규모 농어업회사 추진 시 지역주민들이 컨소시엄을 구축하여 대규모 농업회사를 설립하게 해 달라는 것이었다.

이에 대해 농식품부는 대규모 농어업회사 육성사업 추진 중단과 산이 2-1공구의 일시경작 허용은 수용이 불가능하지만, 산이 2-2공구에 대해서 일시경작을 허용하고, 산이 2-1공구의 대규모 농어업회사 대상농지 중 우선사업대상자가 아직 미정인 100ha에 대해 해남 지역민의 컨소시엄 사업자에게 분양할 수 있음을 간접적으로 밝혔다.

여기서 어느 정도의 접점 내지 타협점의 모색이 가능할 것으로 판단된다. 문제는 상호 간의 신뢰가 부족하기 때문에 쉽게 합의에 도달하지 못하고 있다는 점이다. 허심탄회한 대화를 통해 상호 신뢰를 구축하는 일이 선결되어야 할 것이다.

### <갈등 해결을 위한 노력>

<2008년 10월 9일~10일> 지자체 현지답사 및 의견수렴

- 장소: 해남군, 김제시, 부안군
- 참석자: 추진위원회 위원(8명), 농어촌공사, 농식품부 등
- 회의내용: 대규모 농어업회사 설립 추진에는 적극 동의하나 J-프로젝트와 중복문제, 지역주민과의 갈등문제 등 풀어야 할 과제가 있음(해남군)

<2008년 12월 18일> 지역주민 반대 대책수립회의

- 장소: 한국농어촌공사(본부)
- 참석자: 농식품부, 농어촌공사, 김제시, 해남군 등
- 회의내용:
  - 현장에서 지자체, 사업단 중심으로 민원수렴 라인 구축
  - 홍보 등 언론대응은 지자체에서 주도적으로 추진
  - 현안 있을 경우 일일보고

<2008년 12월 19일, 12월 23일> 해남군 산이면 농민단체 간담회

- 장소: 목포시(1차), 해남군(2차) 인근식당
- 참석자: 농식품부, 농어촌공사, 해남군청, 해남 산이면 농민대표 등
- 회의내용:
  - 주민의 의견수렴 없이 사업 추진하는 데 대한 불만
  - 지역주민의 간척지 영농 요구

<2009년 1월 9일> 농림수산식품부 방문간담회

- 장소: 농식품부
- 참석자: 해남군수, 농식품부(본부장, 과장)
- 회의내용:

- 기업도시 개발 예정지구 간척지 양도협의 및 중앙도시계획 위원회에서 조속히 결정 요구
- 대규모 농업회사 설립에 따른 주민설명회 개최 요구
- 대규모 농업회사 설립 시 지역주민 직접 참여(직업임대) 요구

<2009년 1월 12일> 지역주민 반대집회 운영위원회 개최

- 장소: 해남군청
- 참석자: 해남군수, 군청 주요보직자, 주민대책위, 지역언론 참여
- 회의내용: 대규모 농어업회사 관련 대책 마련토록 중앙정부 건의

<2009년 2월 16일> 영산강지구 일시경작 관련 대책회의

- 장소: 농식품부 용수자원과
- 참석자: 용수자원과장, 농업정책과, 농어촌공사 등
- 회의내용:
  - 산이공구 일시경작 요구에 대한 대응방안 논의
  - 산이 2-1공구(사업대상지)는 일시경작이 어렵고, 산이 2-2공구의 일시경작을 허용하되, 그 시기는 면밀히 검토하여 결정

<2009년 3월 13일> 산이면 이장단 농식품부 면담

- 장소: 농식품부 농촌정책국장실
- 참석자: 농촌정책국장, 산이면 이장단(6인), 용수자원과장, 농업정책과, 농어촌공사 등
- 회의내용
  - 영산강 간척지 일시경작 요구
  - 산이 2-1공구는 대규모 농어업회사 대상지로 농업정책과와 협의 필요
  - 산이 2-2공구는 용수자원과에서 일시경작을 면밀히 검토하여 결정

<2009년 3월 27일> 영산강지구 지역설명회

- 장소: 해남군 산이면사무소
- 참석자: 추진위원회, 농어촌공사, 해남군, 농식품부 등
- 회의내용:
  - 산이 2-1공구는 우선협상대상자에 장기임대 예정
  - 산이 2-2공구는 금년 일시경작 허용하되, 법인과의 계약만 허용

<2009년 5월 13일>

- 참석: 전남도, 해남군, 농식품부, 농어촌공사 등 참석
- 회의내용
  - 한국농어촌공사 : 사업경과 및 현장상황 보고(산이면 주민 산이 2-1공구 직파시도 예상)
  - 전남도 : 산이 2-1공구는 J-프로젝트 시범사업 외 지구이나 대규모 농어업회사 부지 변경 지속 요구
  - 해남군 : 정부시책에 반대하는 것은 아니나 농민들의 반대의견에 부담을 느끼며 전남도와 입장을 같이 한다고 피력
  - 농식품부: 모든 행정력, 물리력을 동원하여 원칙에 따라 사업을 추진할 계획, 부지변경 의사 없음

### 3.3. 해남 간척지 갈등에 대한 평가

해남 간척지 갈등은 갈등유형상으로 공공사업갈등에 해당한다. 대규모 농어업회사 육성사업이라는 공공사업을 추진하는 과정에서 발생한 갈등이고, 특정한 지역과 연관된 갈등이다.

갈등의 기본적인 성격은 주민참여 및 토론 부족에서 발생한 갈등이다. 문제

의 발단은 정부의 간척지 개발에 대한 일관성 있는 정책 부재에 있고, 갈등이 확산된 것은 주민들을 의사결정과정에서 배제시킨 것에 있다. 1960년대 당시 국가적 필요에 의해 간척사업(영산강 대단위 농업개발사업)이 시작되면서 주민들도 국가적 사업에 대한 동의와 함께 생계수단(관행어업)이 없어지는 것에 대한 일정수준의 보상을 약속받았다.<sup>23</sup> 하지만 1990년대 초반 간척지에 해군기지가 들어오고, 2000년에 J-프로젝트가 추진되었으며, 2008년 대규모 농어업회사 육성사업이 추진되고, 조사료 단지가 들어오는 등 당초 간척지 개발 시 주민들을 설득한 목적과는 상이한 용도로 계속 사용되고 있는데도 사업시행과 관련한 토론 및 실질적인 주민참여가 없었다.

대규모 농어업회사 육성사업 추진과 관련된 갈등은 간척지의 주민(지선민)들이 갖는 갈등의 일부분에 불과하지만, 이 사업을 계기로 그간의 내재된 갈등이 표출된 것이다. 1990년대 중반 간척이 끝난 영산강 III-1지구의 개답공사가 전남도청의 J-프로젝트 때문에 지연되어 오랫동안 가경작 상태를 유지했는데, 이 과정에서 지역주민들과 가경작에 참여한 장비업자와의 갈등이 지속되었다.<sup>24</sup> 지역주민들은 대규모 농어업회사 사업대상지인 산이 2-1공구 이외에도 간척지의 분양 내지 임대에도 관심을 갖고 있는데, 2009년 말 「농어촌정비법」 개정으로 간척지 임대자격을 농업법인으로 한정하자 이에 대한 불만 또한 팽배해 있다.

한편 농식품부의 갈등관리방식은 주민참여 지향보다는 공공사업 강행에 치중한 측면이 있다. 최근 농식품부는 대규모 농어업회사의 신규 사업대상자로 지역주민들이 결성한 컨소시엄을 고려하거나 산이 2-2공구의 일시경작을 허용하는 등의 갈등조정을 모색하고 있지만, 기본적으로는 지역주민들이 “떼법”을 이용해 실익을 추구하고 있다는 인식을 갖고 있었기 때문에, 공공사업 추진의 의사결정과정에서 지역주민의 실질적인 참여를 고려하지 않은 경향이 있었다.

<sup>23</sup> 서식으로 명문화되지 않은 구두약속이었으나, 이 약속을 통해 지선민들은 간척 완료 후 3ha 정도 분양이 될 것으로 기대하였다. 이러한 사실에 대해서는 간척사업자인 한국농어촌공사 영산강지사에서도 확인할 수 있었다.

<sup>24</sup> 2010년 현재도 이들 간에 수건의 소송이 진행되고 있다.



또한 제도적으로는 이와 유사한 공공갈등에 대해 갈등관리제도의 틀 내에서 해결하고 조정하는 절차가 정착되지 않은 상태이기 때문에 갈등관리심의위원회와 같은 갈등관리기구를 통한 해결이 시도되지 않고 있다.

## 제 5 장

### 공공갈등관리의 방향 및 개선방안

#### 1. 공공갈등사례의 해결방향 및 관리방안

##### 1.1. 농협 신·경분리 개혁안 갈등의 해결방안

###### 1.1.1. 갈등해결의 기본방향

농협개혁안 갈등은 갈등의 원인이 보다 근원적이고 구조적인 문제와 결부되어 있기 때문에 해결의 방향을 협동조합 운동 차원에서 장기적이고 지속적으로 추진해야 할 과업과 전략적 차원에서 기존의 농협중앙회를 회원조합의 이해에 부합하게 단기적으로 개혁해야 할 방안을 구분하여 단계적으로 정립할 필요가 있다.

농협개혁안 갈등은 본질적으로는 현행 농협중앙회의 성장과정에서 형성된 시스템의 논리와 협동조합 정신에 근거한 조합의 운용원리 간의 갈등이 내재되어 있다. 하지만 현상적으로는 갈등이 시스템 논리의 범주 내에서 농협중앙회 개편의 입장 차이(농개위안, 농협안, 정부안 등)로 나타난다.

농협개혁은 단기적으로는 ‘농협중앙회’란 체제 내에서 최대한 협동조합의 정신과 이념에 부합하는 조직으로 변모시키는 것이다. 이는 기존의 농개위안처

럼 조직의 중심을 금융사업보다 경제사업 및 조합원의 상호금융사업에 두는 연합회 체계로 개혁하는 것이다.

중장기적 개혁은 단기적 개혁과는 별도로 농협연합회 조직을 시스템의 논리가 아니라 조합원들의 상호이해적 합리성에 의해 의사결정이 이루어지는 조직으로 점진적으로 개혁해 나가는 것이다. 여기에는 조합원의 의식개혁이 동반되어야 하기 때문에 회원조합 및 연합회는 협동조합의 진로와 방향에 대해 자발적으로 토론하고 상담할 수 있는 여건을 조성하고 담론의 공론장을 만들어 나가야 한다.

농협중앙회 개혁을 본질적인 모순관계를 해결하는 방식으로 곧바로 실시할 수 없는 이유는 이 개혁이 농협연합체 조직을 새로 창설하는 것이 아니라 기존의 농협중앙회 조직을 개편하는 것이기 때문에 기존 조직의 자산처리문제와 밀접히 연관되어 있는 것과 상관이 있다. 따라서 농협개혁에서는 이러한 현실적인 문제를 고려하는 전략적 접근이 필요하다.

### 1.1.2. 갈등해결의 실천방안

농협 신·경분리 개혁안 갈등의 진행경과를 보면 갈등확산기에 농협개혁 갈등을 해결하거나 조정하려는 정부 차원의 노력이 미흡했다. 갈등표출기에는 지역설명회를 갖기도 하고, 중재안 성격의 정부안을 제안하기도 해서 정부가 어느 정도 갈등을 조정하는 역할을 담당해 왔다. 하지만 갈등확산기에는 갈등이 더욱 심화되고 있는데도 이를 완화하거나 해결하는 노력을 기울이지 않고 이를 「농업협동조합법」 개정안으로 확정하여 입법예고하고, 국무회의 심의와 국회 제출을 추진했다.

갈등대상 과제의 처리절차가 이 단계에 이르면 이를 갈등관리제도 및 방안으로 해결할 여지는 별로 없다. 이 단계에서 실천할 수 있는 방안은 농민단체 및 NGO 차원의 두 가지 활동인데, 그 하나는 국회의 법안 심의과정에서 농개위안이나 재야안의 내용이 부분적으로 반영되게 하는 것이고, 다른 하나는 개정안으로 상정된 정부안이 국회에서 부결되는 경우에 이 문제를 갈등관리 차

원에서 다시 해결을 모색하게 하는 것이다. 요컨대 현 단계에서 농협개혁안 갈등의 문제를 완화시키는 실천적 방법은 경제사업 중심의 신·경분리 개혁안이 되도록 여론을 형성하고 이를 농민단체의 안으로 의제화하는 것이다.

## 1.2. 해남 간척지 갈등의 해결방안

해남 간척지 갈등은 정부(농식품부)가 갈등해결을 위한 적극적인 의지를 갖고 갈등관리이론에 입각한 갈등관리를 추진해 나가면 해결이 가능한 사안이라 판단된다. 여기서 정부가 추진할 갈등해결방안은 다음과 같다.

- 대규모 농어업회사 육성사업은 농식품부 계획대로 추진하되, 간척지의 활용에 관해 간척지 지선민들을 협의대상자로 인정하도록 한다.
- 해남 간척지 갈등사례를 농식품부 갈등관리심의위원회의 심의과제로 삼아 심의하고, 공공기관의 갈등관리 매뉴얼에 입각한 농식품부 갈등관리의 시범케이스로 이 사례에 대해 갈등영향평가를 실시토록 한다.
- 갈등영향평가의 결과(갈등영향분석서)에 입각한 조정안을 마련하여 이를 적용토록 한다.
- 향후 유사한 간척사업 집행과정에서 사전에 이해당사자, 특히 주민들의 참여를 보장하고 이들의 의견이 수렴이 되는 구조(제도)를 만들도록 한다.
- 갈등의 배경에는 간척사업이 전남도의 J-프로젝트로 인해 신속하게 개답공사로 이어지지 못한 데 그 원인이 있음을 인식하고, 농식품부는 전남도와 부지 활용 관계를 명확히 한 후, 개답공사와 농지임대 및 분양을 신속하게 추진토록 한다.
- 해남 간척지 사례조사에서 제도적 미비로 인해 간척지 이용(가경작)을 둘러싼 이해당사자들 간의 대립이 전부 법정소송으로 이어지고 있음을 확인하였는데, 소송이 아닌 대안적 분쟁해결방안(ADR)을 모색하는 제도를 신속하게 도입·정착시키도록 한다.

## 2. 공공갈등관리제도 개선방안

농업·농촌 현장에서 발생하는 다양한 갈등문제들을 관리하고 해결하기 위해 제도적으로 개선되어야 할 내용들은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 현행 대통령령 형태의 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’이 공공갈등에 대한 일반적 법규로 기능하는 데 한계가 있으므로 공공갈등관리의 기본법(가칭 갈등관리기본법)을 제정할 필요가 있다. 이로써 갈등관리가 정부 기관 및 공공기관 내에서 한층 구속력을 갖는 제도로 정착할 수 있게 된다.

둘째, 현재 형식적으로 운영되고 있는 갈등관리심의위원회를 실질화하여 이를 통해 농업·농촌부문의 주요 갈등이 실질적으로 논의되고 분쟁해결방안이 제시될 수 있게 한다. 현재 농식품부의 갈등관리심의위원회가 매년 사전대응 갈등관리 과제를 선정하여 운영하고 있지만, 실질적인 갈등관리는 이루어지지 않고 있다. 갈등관리심의위원회는 심의활동이 거의 없는 형식적인 기구에 불과하고 갈등조정협의회는 아직 운영되지 않고 있다.

셋째, 제도적으로 도입되었으나 아직까지 활용도가 낮아 정착단계에 이르지 못한 대안적 분쟁해결방안(ADR)을 공공갈등관리의 주된 제도가 되도록 운용 시스템을 확대·정비토록 한다. 이는 농업·농촌부문 공공갈등 해결에 공공기관의 갈등관리 매뉴얼에 입각한 갈등관리제도를 도입하는 방식으로 추진할 수 있다. 이로써 농업정책 및 농림사업 시행 또는 추진계획으로 인해 발생하는 민간부문과의 갈등에 대해 대안적 분쟁해결방법으로 해결하는 체계를 확립할 수 있다.

넷째, 현재 갈등조정을 담당할 역량이 부족한 공공갈등관리기구에 대해 전담 인력과 예산을 확충하여 관리기구가 적극적으로 갈등사례에 개입·조정할 수 있도록 한다. 국가적인 차원에서 갈등관리가 실효성 있게 추진되기 위해서는 갈등 현황에 대한 종합적인 정보 수집, 갈등 배경 및 원인에 대한 분석, 갈등 현황과 특징에 맞는 해결 방법 개발, 공무원을 비롯한 주요 업무 담당자의 갈등해결 역량 강화 등에 대한 종합적이고 체계적인 준비가 필요하다. 하지만 현

재 농식품부에서는 기획재정담당관실에서 갈등관리심의위원회의 활동을 부수적인 사업으로 지원하고 있는 수준에 불과하다.

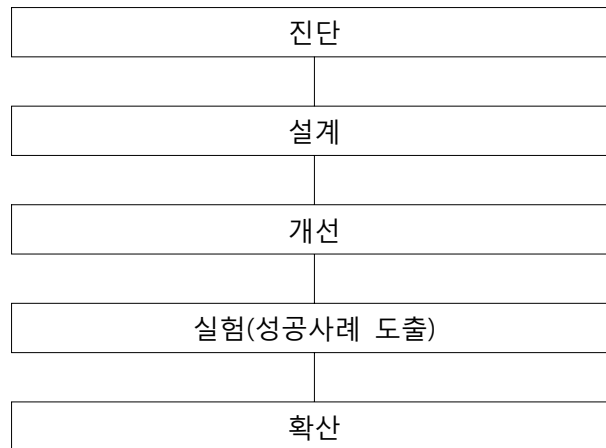
다섯째, 갈등현장에 투입되어 갈등을 조정하고 해결하는 갈등관리전문가와 갈등조정자의 교육 및 양성이 시급하다. 갈등사례는 전문분야에 따라 다른 특수성을 갖기 때문에 농업·농촌분야는 이 분야에 적합한 갈등관리전문가 및 갈등조정자를 별도로 양성할 필요가 있다. 또한 이들을 양성하는 교육기관의 설립이 필요하다.

여섯째, 현행 갈등관리제도에 제도적 보완이 필요한 부분으로 ①공공갈등에 대한 사전 모니터링 제도를 도입하여 갈등을 선제적으로도 관리할 수 있게 하는 것과, ②프랑스식 주민참여제도와 공공토론위원회와 같은 주민참여 의무제도를 공공사업 추진 시 의무화하는 방안을 제안할 수 있다.

공공갈등 관리에 대한 이와 같은 제도적 개선과 함께 동반되어야 하는 것은 갈등관리시스템을 효과적으로 운용하는 것이다. 즉, 갈등관리제도라는 하드웨어만으로는 부족하고 갈등관리시스템 운용이라는 소프트웨어가 함께 작동해야 한다.<sup>25</sup> 갈등관리시스템을 효과적으로 운용하기 위해서는 먼저 실험적으로 갈등관리를 시도하여 성공적인 모범사례를 창출한 뒤, 이를 시스템 내부에 확산시키고, 시스템 내부의 행위자들에게 인식의 변화와 행동양식의 변화를 가져오게 해야 한다. 다시 말해, 갈등관리전문가와 갈등조정자를 양성하여 이들로 하여금 갈등관리의 성공사례를 산출하게 하고, 이를 확산시켜 나가는 것이 갈등관리시스템을 살아 움직이게 하는 것이다.

<sup>25</sup> 여기서 갈등관리시스템은 하드웨어적 성격을 갖는 갈등관리제도에 소프트웨어적 운용프로그램이 첨가된 것으로 파악된다. 갈등관리제도는 제도의 활용빈도 등을 나타내는 결과물(output)을 보여주는 데 불과하지만, 갈등관리시스템은 실제적인 갈등관리의 산출물(outcome)을 생산하는 차이가 있다. 김동영(2010), pp. 38~41 참조.

그림 5-1. 갈등관리 시스템의 선진화 절차



자료: 김동영(2010), p.58.

## 제 6 장

---

### 요약 및 결론

#### 1. 요약

##### 1.1. 공공갈등관리의 이론과 제도

갈등이론상, 현대 자본주의 사회에서 일어나는 갈등은 사회의 기본적인 동력을 이루고 있는 경제관계의 갈등뿐 아니라 권력과 사회적 지위를 둘러싼 헤게모니 갈등 등이 주요 내용을 이루고 있다. 또한 현대사회의 갈등은 이해당사자(이해집단)들 간의 갈등뿐 아니라 시스템과 인간 간의 갈등이 내재된 모순으로 나타나고 있다. 갈등은 사회발전의 순기능과 역기능을 모두 갖고 있기 때문에, 개별 갈등사례에서 순기능과 역기능을 구체적으로 분석하고 갈등을 조절할 수 있는 기제에 대한 분석이 필요하다. 그리고 어떤 사회, 단체, 조직이든 사회의 지나친 도구적 합리화과정은 정당성의 위기와 역기능적 갈등을 발생시킬 수밖에 없는데, 이를 해결하기 위해서는 갈등에 대해 합리적인 토론을 진행할 수 있는 공론장의 역할이 중요하다.

갈등관리는 이해당사자 간에 발생하는 갈등들을 긍정적인 방향으로 유도하고 해결하며, 예상되는 갈등상황을 방지하는 데 관심을 갖는 일련의 활동으로 정의할 수 있다. 이러한 갈등관리를 이론적으로 체계화한 것이 갈등관리이론으



로 이를 구성하는 개별 이론 내지 분석틀로는 협상이론, 조정이론, 게임이론에 의한 갈등해결, 갈등영향분석, 참여적 의사결정론 등이 있다.

현재 공공갈등관리와 관련한 일반적 법규로는 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 제정되어 있다. 하지만 대통령령으로서 아직 법률적 지위를 확보하지 못해 공공갈등관리에 관한 기본법 역할로는 제한이 있다. 이 「규정」은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다. 여기서 다루는 주요 내용은 ‘중앙행정기관의 역할과 책무에 대한 강제규정’과 ‘상황 판단에 따른 자율적 선택에 대한 임의규정’으로 구성되어 있다. ‘중앙행정기관의 역할과 책무에 대한 강제규정’에는 갈등관리능력 강화를 위한 종합적인 시책 수립과 추진, 갈등관리에 필요한 교육 훈련의 실시, 갈등관리심의위원회의 구성 및 운영 등이 있고, ‘상황 판단에 따른 자율적 선택에 대한 임의규정’으로는 갈등영향분석을 통한 갈등의 사전 예방 및 해결 노력, 갈등조정협의회와 같은 다양한 갈등해결절차 활용 등이 있다.

농림수산식품부 갈등관리심의위원회는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 근거하여 2008년 5월에 구성되었고, 그동안 제1기 위원회 활동을 거쳐, 2010년 제2기 위원회가 구성·운영되고 있다. 농식품부의 갈등관리심의위원회는 올해 「2010년 농식품 분야 갈등관리 계획」을 수립해 놓고 있다. 하지만 갈등관리심의위원회의 실제적 활동은 극히 미약하고 제도의 구성이 형식적 수준에 머물고 있다. 이는 갈등관리심의위원회의 설치목적, 기능 및 역할에 대한 부처 내의 인식이 낮은 것이 원인이다. 그리고 갈등조정을 담당할 인력과 재정을 제공하지 않고 있다. 이에 따라 갈등관리위원회는 적극적으로 갈등사례에 개입하여 조정해 낼 수 있는 역량을 가지지 못하고 있다.

외국의 갈등관리제도는 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ADR)방법이 일반화되어 있다. 미국의 경우 1976년 ‘경미한 분쟁에 관한 특별 위원회’가 설치되어 이 위원회가 법정재판 이외에 중재, 조정, 중립적 사실발견 등 ADR 방법을 다양한 차원에서 실시하고 있다. 일본은 2004년 「재판외 분쟁

해결절차의 이용의 촉진에 관한 법률안」(ADR촉진법)이 국회에 통과되어 2007년 4월 1일부터 시행되고 있다. 프랑스에는 정책의 결정과정에 주민을 적극 참여시킴으로써 갈등을 사전에 예방하는 제도가 확립되어 있다. 공공토론위원회(CNDP)가 대표적인 공공갈등관리기구인데 이 기구는 정부가 추진하는 대규모 건설사업 또는 시설정비 사업을 결정하는 과정에 주민이 참여해 적극적으로 의견을 개진하도록 하고 있다. 프랑스의 국책사업 추진 시 2단계의 주민참여 및 토론절차가 진행되는데, 제1단계는 공공토론이고, 제2단계가 민의조사이다. 민의조사는 사업추진방식에 대한 주민의견을 수렴하는 절차로 설문조사 등 다양한 방법이 활용된다.

## 1.2. 농업·농촌부문 공공갈등사례 분석

농업·농촌부문 공공갈등사례로 농협의 신·경분리 개혁안 갈등과 해남 영산강 간척지 갈등을 선정해 분석했다.

농협의 신·경분리 개혁안 갈등은 농협개혁을 지원하기 위하여 2008년 12월에 설치된 농협개혁위원회의 개혁안(농개위안)과 여기에 반발하는 농협중앙회의 개혁안(농협안), 그리고 이들 안의 절충안 성격을 갖는 정부의 개혁안(정부안)과 제도권의 개혁안을 비판하고 근본적인 농협개혁을 주장하는 진보적 학계 및 NGO의 개혁안(재야안) 간의 갈등이 주요 내용이다. 이 갈등의 기본적인 성격은 갈등이론상 하버마스의 ‘체제의 논리와 생활세계의 합리성 간의 모순 내지 갈등’이라 할 수 있다. 즉, 기본적으로는 농협중앙회라는 경제시스템과 농협조합원(혹은 이를 대변하는 회원조합) 간의 갈등이 그 핵심이다. 그런데 현실적으로는 체제에 의한 생활세계의 식민화, 즉 농협중앙회에 의한 조합원(회원조합)의 지배가 일상화되어 체제의 논리가 관철되고 있어 농협중앙회에 대한 비판 내지 근본적인 대안 제시는 농협에 속한 회원들에게서 도출되기 어려운 구조이다. 현재 농협의 신·경분리와 관련하여 제시된 개혁안들은 협동조합을 바라보는 시각과 기존 농협체제와의 연관관계에 따라 상이한 발전방향을

지향하고 있다. 농협안은 철저히 시스템의 논리에 입각한 것으로 경제적 효율성이 가장 높은 금융부문의 개혁을 제일 우선시한다. 농개위안은 기본적으로 시스템의 논리에 입각해 있지만, 사기업이 아닌 협동조합의 특성을 최대한 유지하고자 하여 상대적으로 취약한 경제사업을 보다 우선시하고 있다. 정부안은 농협안과 농개위안의 절충안 성격을 갖고 있지만, 기본적으로 시장의 효율성을 중시하는 농협안에 좀 더 근접해 있다. 반면에 협동조합운동을 지향하는 ‘재야안’은 농협의 자회사들이 품목별 연합회를 통해 회원조합의 직접적인 관리조직이 되는 체계로의 개혁을 지향하고 있다. 이처럼 갈등이 다양하고 중층적으로 얽혀 있으며, 외부적으로 드러난 갈등과 내면화되어 있는 갈등이 혼재되어 있는 상황이지만, 이런 갈등들을 해결하거나 조정하는 제도적 장치가 작동하지 않고 있으며 협동조합운동 차원의 NGO의 역량도 미약한 상태이다.

농협개혁안 갈등은 갈등의 원인이 보다 근원적이고 구조적인 문제와 결부되어 있기 때문에 해결의 방향을 협동조합 운동 차원에서 장기적이고 지속적으로 추진해야 할 과업과 전략적 차원에서 기존의 농협중앙회를 회원조합의 이해에 부합하게 단기적으로 개혁해야 할 방안을 구분하여 단계적으로 정립할 필요가 있다. 농협개혁안 갈등은 본질적으로는 현행 농협중앙회의 성장과정에서 형성된 시스템의 논리와 협동조합 정신에 근거한 조합의 운용원리 간의 갈등이 내재되어 있다. 하지만 현상적으로는 갈등이 시스템 논리의 범주 내에서 농협중앙회 개편의 입장 차이(농개위안, 농협안, 정부안 등)로 나타난다. 농협개혁은 단기적으로는 ‘농협중앙회’란 체제 내에서 최대한 협동조합의 정신과 이념에 부합하는 조직으로 변모시키는 것이다. 이는 기존의 농개위안처럼 조직의 중심을 금융사업보다 경제사업 및 조합원의 상호금융사업에 두는 연합회 체계로 개혁하는 것이다. 중장기적 개혁은 단기적 개혁과는 별도로 농협연합회 조직을 시스템의 논리가 아니라 조합원들의 상호이해적 합리성에 의해 의사결정이 이루어지는 조직으로 점진적으로 개혁해 나가는 것이다. 여기에는 조합원의 의식개혁이 동반되어야 하기 때문에 회원조합 및 연합회는 협동조합의 진로와 방향에 대해 자발적으로 토론하고 상담할 수 있는 여건을 조성하고 토론의 공론장을 만들어 나가야 한다. 농협중앙회 개혁을 본질적인 모순관계를 해

결하는 방식으로 곧바로 실시할 수 없는 이유는 이 개혁이 농협연합체 조직을 새로 창설하는 것이 아니라 기존의 농협중앙회 조직을 개편하는 것이기 때문에 기존 조직의 자산처리문제와 밀접히 연관되어 있는 것과 상관이 있다. 따라서 농협개혁에서는 이러한 현실적인 문제를 고려하는 전략적 접근이 필요하다.

해남 영산강 간척지 활용과 관련한 갈등의 핵심은 간척지인 영산강 Ⅲ-1지구 산이 2-1공구의 활용에 대한 중앙정부(농림수산식품부), 전남도청, 해남군 농민들 간의 입장 차이이다. 대규모 농어업회사 육성사업을 추진하려는 중앙정부, J-프로젝트(기업도시)를 추진하려는 전남도청, 지속적으로 영농활동을 하려는 해남군 농민 간의 갈등이 주요 내용이다. 갈등은 주민참여 및 토론 부족에서 발생하였다. 문제의 발단은 정부의 간척지 개발에 대한 일관성 없는 정책에 있고, 갈등이 확산된 것은 주민들을 의사결정과정에서 배제시킨 것에 있다. 1960년대 당시 국가적 필요에 의해 간척사업(영산강 대단위 농업개발사업)이 시작되면서 주민들도 국가적 사업에 대한 동의와 함께 생계수단(관행어업)이 없어지는 것에 대한 일정수준의 보상을 약속받았다. 하지만 1990년대 초반 간척지에 해군기지가 들어오고, 2000년에 J-프로젝트가 추진되었으며, 2008년 대규모 농어업회사 육성사업이 추진되고, 조사료 단지가 들어오는 등 당초 간척지 개발시 주민들을 설득한 목적과는 상이한 용도로 계속 사용되고 있는데도 사업 시행과 관련한 토론 및 실질적인 주민참여가 없었다. 대규모 농어업회사 육성사업 추진과 관련된 갈등은 간척지의 주민들이 갖는 갈등의 일부분에 불과한데, 이 사업을 계기로 그간의 내재된 갈등이 표출된 것이다. 한편 농식품부의 갈등관리방식은 주민참여 지향보다는 공공사업 강행에 치중한 측면이 있다. 최근 농식품부는 대규모 농어업회사의 신규 사업대상자로 지역주민들이 결성한 컨소시엄을 고려하거나 산이 2-2공구의 일시경작을 허용하는 등의 갈등조정을 모색하고 있지만 기본적으로는 지역주민들이 “떼법”을 이용해 실익을 추구하고 있다는 인식을 갖고 있었기 때문에 공공사업 추진의 의사결정과정에서 지역주민의 실질적인 참여를 고려하지 않는 경향이 있었다.

해남 간척지 갈등은 정부가 갈등해결을 위한 적극적인 의지를 갖고 갈등관

리이론에 입각한 갈등관리를 추진해 나가면 해결이 가능한 사안이다. 여기서 정부가 추진할 갈등해결방안은 다음과 같다.

- 대규모 농어업회사 육성사업은 농식품부 계획대로 추진하되, 간척지의 활용에 관해 간척지 지선민들을 협의대상자로 인정하도록 한다.
- 해남 간척지 갈등사례를 농식품부 갈등관리심의위원회의 심의과제로 삼아 심의하고, 공공기관의 갈등관리 매뉴얼에 입각한 농식품부 갈등관리의 시범케이스로 이 사례에 대해 갈등영향평가를 실시토록 한다.
- 갈등영향평가의 결과(갈등영향분석서)에 입각한 조정안을 마련하여 이를 적용토록 한다.
- 향후 유사한 간척사업 집행과정에서 사전에 이해당사자, 특히 주민들의 참여를 보장하고 이들의 의견이 수렴이 되는 구조(제도)를 만들도록 한다.
- 갈등의 배경에는 간척사업이 전남도의 J-프로젝트로 인해 신속하게 개답공사로 이어지지 못한 데 그 원인이 있음을 인식하고, 농식품부는 전남도와 부지 활용 관계를 명확히 한 후, 개답공사와 농지임대 및 분양을 신속하게 추진토록 한다.
- 해남 간척지 사례조사에서 제도적 미비로 인해 간척지 이용(가경작)을 둘러싼 이해당사자들 간의 대립이 전부 법정소송으로 이어지고 있음을 확인하였는데, 소송이 아닌 대안적 분쟁해결방안(ADR)을 모색하는 제도를 신속하게 도입·정착시키도록 한다.

### 1.3. 공공갈등 관리의 개선방안

농업·농촌 현장에서 발생하는 다양한 갈등문제들을 관리하고 해결하기 위해 다음과 같은 점들이 제도적으로 개선되어야 한다.

- (1) 현행 대통령령 형태의 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’이 공공갈등에 대한 일반적 법규로 기능하는 데 한계가 있으므로 공공갈등관리의 기본법(가칭 갈등관리기본법)을 제정할 필요가 있다. 이로써 갈등관리

가 정부기관 및 공공기관 내에서 보다 구속력을 갖는 제도로 정착할 수 있게 된다.

- (2) 현재 형식적으로 운영되고 있는 갈등관리심의위원회를 실질화하여 이를 통해 농업·농촌부문의 주요 갈등이 실질적으로 논의되고 분쟁해결방안이 제시될 수 있게 한다.
- (3) 제도적으로 도입되었으나 아직까지 활용도가 낮아 정착단계에 이르지 못한 대안적 분쟁해결방안(ADR)을 공공갈등관리의 주된 제도가 되도록 운용시스템을 확대·정비토록 한다.
- (4) 현재 갈등조정을 담당할 역량이 부족한 공공갈등관리기구에 대해 전담인력과 예산을 확충하여 관리기구가 적극적으로 갈등사태에 개입·조정할 수 있도록 한다.
- (5) 갈등현장에 투입되어 갈등을 조정하고 해결하는 갈등관리전문가와 갈등조정자의 교육 및 양성이 시급하다. 갈등사태는 전문분야에 따라 다른 특수성을 갖기 때문에 농업·농촌분야는 이 분야에 적합한 갈등관리전문가 및 갈등조정자를 별도로 양성할 필요가 있다.
- (6) 현행 갈등관리제도에 제도적 보완이 필요한 부분으로 ①공공갈등에 대한 사전 모니터링 제도를 도입하여 갈등을 선제적으로도 관리할 수 있게 하는 것과 ②프랑스식 주민참여제도와 공공토론위원회와 같은 주민참여 의무제도를 공공사업 추진 시 의무화하는 방안을 제안할 수 있다.

## 2. 결론

현대사회에서 갈등의 발생은 필연적이라 한다. 발생 원인이 사회구조적인 것에서부터 이해집단 간의 대립과 공공정책의 시행으로 인한 것까지 다양하다. 갈등은 그 자체로서 역기능만 갖는 것이 아니라 사회발전의 순기능 역할도 한다. 문제는 갈등, 특히 공공갈등을 어떻게 관리하느냐 하는 것이다.

우리나라도 2007년부터 공공갈등관리제도가 도입되었다. 하지만 아직까지 실질적인 관리제도로 정착하지 못하고 있다. 농정분야의 갈등관리제도 또한 아직 형식적인 수준에 머물고 있다. 앞서 언급한 내용의 제도적 보완이 필요하고, 공공갈등관리를 적극적으로 추진하려는 정책적 의지가 요구된다.

공공갈등관리에 대한 제도적 개선과 함께 동반되어야 하는 것은 갈등관리시스템을 효과적으로 운용하는 것이다. 즉, 갈등관리제도라는 하드웨어만으로는 부족하고 갈등관리시스템 운용이라는 소프트웨어가 함께 작동해야 한다. 갈등관리시스템을 효과적으로 운용하기 위해서는 먼저 실험적으로 갈등관리를 시도하여 성공적인 모범사례를 창출한 뒤, 이를 시스템 내부에 확산시키고, 시스템 내부의 행위자들에게 인식의 변화와 행동양식의 변화를 가져오게 하는 작업이 필요하다.

결국 이를 위한 실천적 방안은 갈등관리전문가와 갈등조정자를 양성하여 이들로 하여금 갈등관리의 성공사례를 산출하게 하고, 이를 확산시켜 나가는 것이 갈등관리시스템을 살아 움직이게 하는 것이다. 부문별 특수성을 갖는 농업·농촌부문에서는 이 분야에 적합한 갈등관리조정자를 양성하여 갈등 현장에 투입하는 프로그램 구성이 시급히 요구된다 하겠다.

## 참고 문헌

- 가상준 등. 2009. “한국 공공분쟁의 현황 및 특징. - 1990-2007 -.” 한국정책학회 하계학술대회 발표문. pp. 239-271.
- 강영진. 2000. 「갈등 분쟁 해결 매뉴얼」. 성공회대학교.
- 국무조정실. 2005. 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법률(안)」. 공청회 자료집.
- 국무총리실. 2009. 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」.
- 국회. 2009. 「공공갈등 해결의 제도화 필요성과 방향」.
- 기획재정부. 2009. 「기획재정부 갈등관리 종합시책」.
- 김동영. 2010. “공공갈등의 분석과 선진적 갈등관리시스템.” 「한국의 사회갈등과 선진적 갈등관리의 모색」. 한국사회과학협의회·경제인문사회연구회 주최 정책토론회 발표문. 2010. 5. 28. 대한상공회의소.
- 김민중. 2010. “우리나라 ADR제도의 발전기반구축을 위한 실천과제.” 언론중재(봄).
- 김수석 등. 2002. 「농업관련 NGO의 농정참여에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김주숙·김은영. 2003. “도·농 복합시 농촌주민의 갈등요인 및 해결방안에 관한 연구 -구미, 익산, 안성시를 중심으로-.” 농촌사회 13(1).
- 김태홍 등. 2005. 「국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구」. 한국여성개발원.
- 김홍상·심재만. 2004. 「농업부문 사회갈등의 실태와 관리방안 연구」. 한국농촌경제연구원
- 나태준·박재희. 2004. 「갈등해결의 제도적 접근」. 한국행정연구원.
- 노대명. 2010. “한국의 사회통합과 국민의식: 사회통합위원회 국민의식조사 분석결과를 중심으로”. 한국사회학회·사회통합위원회 「한국의 사회갈등과 통합방안」. 학술심포지엄 발표문(2010. 3. 19). 한국프레스센터.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. 2004. 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편. 2005a. 「공공갈등관리의 이론과 기법. 상」.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편. 2005b. 「공공갈등관리의 이론과 기법. 하」.
- 박길성. 2010. “사회갈등과 공동가치의 모색.” 「한국의 사회갈등과 선진적 갈등관리의 모색」. 한국사회과학협의회·경제인문사회연구회 주최 정책토론회 발표문.
- 박준 등. 2009. 「한국의 사회갈등과 경제적 비용」. 삼성경제연구소.
- 박태순. 2009a. “공공갈등의 발생 원인과 해결을 위한 과제.” 「Public Administration Focus 2010」.
- 박태순. 2009b. “한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 대한 연구.” 「한



- 국위기관리논집」 2(2).
- 박홍협. 2005. 「국내외 갈등관련 법제도분석과 효율적 운영방안」. 한국여성개발원.
- 삼성경제연구소. 2009. 「한국의 사회갈등과 경제적 비용」.
- 서문기 등. 2001. 「한국사회 갈등구조에 대한 이해」. 삼성경제연구소.
- 성경룡. 2009. “참여정부에서의 갈등양상과 해결경험.” 『분쟁해결연구』 7(2).
- 윤수중. 2001. “농촌 내부의 경제력 집중에 의한 농민층분해와 농민간 갈등.” 『농촌사회』 11(2).
- 은재호·윤광석. 2009. 「갈등조정 전문가 인증제의 제도화를 위한 탐색적 연구」. 한국행정연구원.
- 은재호 등. 2008. 「참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구」. 한국행정연구원.
- 이상헌. 2001. “물이용을 둘러싼 환경갈등의 담론 분석.” 서울대학교 박사학위논문.
- 임정빈. 2006. “FTA 추진과 농업부문의 갈등해결 및 피해대책 방향: 한,칠레 FTA 추진경험을 중심으로.” 『농업경영정책연구』 33(1).
- 이영희. 2004. “민주화와 사회갈등.” 『동향과 전망』 61.
- 정국환 등. 2008. 「방통통융합의 갈등관리를 위한 정책결정 거버넌스 연구」. 정보통신정책연구원.
- 정희성·이창훈. 2005. 「환경갈등 현황 및 정책과제」. 한국여성개발원.
- 조중현 등. 2008. “농촌체험마을의 갈등 원인과 유형에 관한 연구.” 『농촌사회』 18(1).
- 주재복·한부영. 2006. 「갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」. 한국지방행정연구원.
- 최영기. 2002. “사회적 갈등의 합리적 조정과 제도화 방안.” 『사회적 갈등 토론회 자료집』. 한국노동연구원.
- 최봉기·이시경. 1999. “위천공단 조성을 둘러싼 정책갈등의 해소방안.” 『한국지방자치학회보』 26(2).
- 하혜영. 2007. “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로.” 『한국행정학회보』 41(3).
- 하혜영. 2009. “공공갈등연구의 경향과 과제.” 『한국사회와 행정연구』 20(2).
- 한국농어촌공사 영산강사업단. 2009. 「사업현황」.
- 한국사회연구소. 2007. 「제1차 한국인의 갈등의식 조사 결과표」. 고려대학교 한국사회연구소.
- 한영주. 2007. 「서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안」. 서울시정개발연구원.
- 황기연 등. 2005. 「프로젝트 청계천」. 나남출판.
- 홍성만·김광구. 2008. 「공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구」. 한국공공관리학회, 22(4).

- 홍준형 편. 2008. 『공공갈등의 관리, 과제와 해법』. 법문사.
- Coser, Lewis A. 1972. *Theorie sozialer Konflikte*. Luchterhand.
- Dahrendorf, Ralf. 1959. *Class and class conflict in industrial society*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Deutsch, M. 1973. *The Resolution of Conflict*. New Heaven: Yale University Press.
- Goldberg, Stephen B., Frank E. A. Samder, Nancy H. Rogers and Sarah Rudolph Cole. 2007. *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes*. New York.
- Habermas, Jürgen. 1973. *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt/M.
- \_\_\_\_\_. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. 2 Bde Frankfurt/M.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt/M.
- Kim, Eun-Young. 1995. *Nobert Elias im Diskurs von Moderne und Postmoderne. Ein Rekonstruktionsversuch der Eliasschen Theorie im Licht der Diskussion von Foucault und Habermas*. Tectum Verlag.
- Marx, Karl. 1961. "Einleitung zur Kritik der Politischen Ökonomie." in: Marx Engels Werke (MEW) Bd.13. Berlin(Ost).
- Marx, Karl and Friedrich Engels. 1961. *Die deutsche Ideologie*. MEW Bd.3. Berlin(Ost).
- Mills, Miriam K. 1990. *Conflict Resolution and Public Policy*. Westport, CO: Greenwood Press.
- Oberschall, Anthony. 1973. *Social Conflict and Social Movement*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Regan, Patrick, 1996. "Conditions for Successful Third Party Interventions". *Journal of Conflict Resolution* 44(3).
- Turner, J. H., L. Beeghley and C.H. Powers. 1995. *The Emergence of Sociological Theory*. Wadsworth.
- Weber, Max. 1980. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. rev. Aufl. Mohr.
- Yan, Douglas H. 1999. *Dictionary of Conflict Resolution*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

---

정책연구보고 P128

농업·농촌부문 공공갈등사례와 갈등관리방안 연구

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2010. 6.

발 행 2010. 6.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 크리커뮤니케이션

02-2273-1775 [cree1775@hanmail.net](mailto:cree1775@hanmail.net)

---

ISBN : 978-89-6013-159-0 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-