

주민자치회 참여를 통한 공공갈등
관리방안 연구

I. 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	6
3. 연구의 수행체계	7
II. 이론적 검토 및 선행연구 고찰	8
제1절 공공갈등과 갈등관리	8
1. 공공갈등	8
2. 갈등관리의 중요성	10
제2절 주민자치와 주민자치회	15
1. 주민자치의 정의	15
2. 주민자치회의 기능과 역할	17
제3절 갈등관리 과정의 주민참여	19
III. 주민자치회 운영현황 분석 및 인식조사	21
제1절 주민자치회 운영 현황	21
1. 충청남도 주민자치회	21
2. 타 자치단체 사례	28
제2절 지역주민 의견 조사	33
1. 조사대상 및 분석방법	33
2. 분석결과	34
3. 종합 및 시사점	62

IV. 공공갈등 관리의 주민자치회 참여 방안	64
1. 공공갈등 관리과정의 주민자치회 참여 문제점	64
2. 공공갈등 관리과정의 주민자치회 참여를 위한 개선방안	67
V. 결론 및 정책적 함의	71

표 목 차

<표 1>	주민자치위원회와 주민자치회 차이점	18
<표 2>	목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 분류	20
<표 3>	국내 주민자치회 시범선정 및 전환현황	22
<표 4>	충청남도 주민자치회 운영 현황	23
<표 5>	2021년 추진사업 및 소요예산 현황	27
<표 6>	서울형 주민자치회 특징	29
<표 7>	수원형 주민자치 조직 및 주요내용	31
<표 8>	마을 자치계획의 구성	32
<표 9>	응답자의 성별·연령별·직업별 구분	35
<표 10>	응답자의 지역별·거주기간별 구분	36
<표 11>	주민자치회 참여 여부	37
<표 12>	충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식	38
<표 13>	갈등목록별 인지 여부에 대한 인식	39
<표 14>	갈등목록별 심각성 정도에 대한 인식	40
<표 15>	공공갈등 발생원인	41
<표 16>	공공갈등 해결 방법에 대한 인식	42
<표 17>	공공갈등 해결에 중심적 역할의 주체	43
<표 18>	주민자치회 목적에 대한 이해	44
<표 19>	주민자치회 목적에 대한 이해 평균비교 분석	45
<표 20>	주민자치회 바람직한 운영형태	45

<표 21>	주민자치회 운영의 주요 요소	46
<표 22>	주민자치회 운영 문제점	47
<표 23>	공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여	48
<표 24>	공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 평균비교 분석	48
<표 25>	공공갈등의 해결 과정의 주민자치회 참여 수준	49
<표 26>	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인	50
<표 27>	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인 평균비교 분석	52
<표 28>	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 역량적 요인	53
<표 29>	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인 평균비교 분석	54
<표 30>	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 협력적 요인	55
<표 31>	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 협력적 요인 평균비교 분석	56
<표 32>	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 행·재정적 요인	57
<표 33>	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 행·재정적 요인 평균비교 분석	58
<표 34>	공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 성과	59
<표 35>	공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여 성과 인식 평균비교 분석	60
<표 36>	가치 인식	61
<표 37>	공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 평균비교 분석	62

[그림 1] 자치분권 전략 및 과제	3
[그림 2] 연구의 흐름도 및 주요내용	7
[그림 3] 공공갈등의 관리 방식	11
[그림 4] 설문조사의 구성	33

I. 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

한국사회는 이념과 가치, 이해관계의 다원화로 인하여 다양한 갈등이 발생하고 있다. 다양한 갈등 중 정부의 공공정책 추진 과정에서 발생하는 공공갈등 역시 급속히 증가하고 있는 것이 현실이다. 공공갈등은 다양한 유형으로 발생하고 있으며, 정부 혹은 지방자치단체 등 공공기관이 갈등의 직·간접적인 당사자가 되는 경우가 빈번하다. 갈등의 범위는 확대되고 있고 이해당사자는 다양화되고 있어 공공사업 추진이 상당히 지연되거나 무산되는 상황을 맞게 되는 경우가 다수 발생하고 있다. 공공갈등으로 인한 사회적 갈등은 지속적으로 확산되고 있는 현재, 공공갈등은 정책 지연으로 인한 사회적 비용 증가, 공동체 파괴 등의 문제점을 나타내고 있다. 또한 갈등 진행 과정 이후 나타나는 여러 가지 문제점이 부각 되고 있어 주민참여에 대한 사회적 요구 또한 증대되고 있다.

대한민국은 대의민주주의를 근간으로 하고 있다. 그러나 최근 시민의 정보수준 향상, 온·오프라인 쌍방향 정보교류가 활성화 되면서 공공갈등에 대한 시민참여가 사회적 화두로 부상하고 있다. 주민이 직접 정책결정에 참여하는 것을 선호하는 사회적 분위기는 정부불신에 대한 누적과 대규모 국정사업에 대한 갈등경험 등을 통해 점차 강화되어 왔다. 이러한 과정에서 시민의 참여 범위는 점차 넓어지고 있다. 1990년대에는 단순히 민간 전문가가 주민으로서 정부의 정책결정에 자문 역할을 수행하는데 그쳤다면, 2000년대를 넘어서면서 NGO와 소수의 시민대표(이장협의회, 개발위원회 등)가 정책에 참여하기 시작하였다. 그러나 정책결정과정에 참여하는 소수의 시민들이 과연 대다수의

일반 시민들과 그 인식을 공유하는지 등 대표성에 대한 사회적 논쟁이 발생하기도 하였다.

주민참여는 단순한 대표의 참여가 아닌 지역 주민들이 지역의 주인으로서 지역 문제에 관심을 가지고 함께 해결해 나가는 것으로 자치조직을 중심으로 공동체와 지역의 문제를 스스로 해결하려는 시도와 활성화가 이어지고 있다. 이러한 자치조직을 중심으로 한 주민자치는 자연스러운 시대적 결과물이라고 할 수 있다. 현 정부는 지방자치를 확고히 하기 위하여 분권 정책을 추진중에 있으며, 33개 과제중 주민주권 구현을 위한 3번 과제로 주민자치회의 제고 및 활성화가 추진되고 있다. 또한 2020년 지방자치법 전부개정(안)이 통과되면서 단체자치에서 주민자치에 입각한 지방자치로 한단계 진전할 수 있는 계기가 마련되었으며, 이를 통해 더욱 다양한 참여제도의 운영과 활성화가 이루어질 것으로 기대되고 있다.

이러한 정책의 변화는 주민참여가 일부 계층으로 제한되는 문제를 해결하기 위해 시민사회와 지역공동체를 중심으로 주민이 자발적으로 지역현안과 지역문제를 해결할 수 있는 기반이 되어야 한다는 사회적·정책적 변화가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 지방자치법 전부개정(안)의 통과를 다양한 주민 참여제도의 운영과 참여 활성화가 이루어질 수 있는 제도적 계기로 삼을 수 있으며, 공공갈등 현안에 적용도 가능할 것으로 판단된다.

충청남도는 주민참여형 갈등관리 계획을 정책방향으로 설정하고 다수의 정책들을 추진중에 있다. 그 중 공공갈등에 대한 주민참여를 보장하기 위해 '공공갈등의 예방 및 해결을 위하여 조례' 등 제도에 기반하여 갈등사안별로 주민의 의견을 반영할 수 있는 갈등조정협의회를 운영하고 있다. 그러나 협의회의 구성부터 합의에 이르는 과정에서 참여한 주민의 대표성과 실제 주민들의 의견을 반영하였는가에 대한 의문과 문제점은 항상 내포되어 있는 것이 현실이다.

자치단체별로 운영중인 주민자치회를 활용한 공공갈등 관리에 대한 구체적 적용 방안 마련은 아직 미흡하다. 이에 공공갈등 관리에 대한 주민들의 참여 기반으로써 주민자치조직을 활용한 협력방안 마련이 요구되고 있다.

비전	우리 삶을 바꾸는 자치분권	
목표	주민과 함께 하는 정부 · 다양성이 꽃피는 지역 · 새로움이 넘치는 사회	
추진과제	1. 주민주권 구현	① 주민 참여권 보장 ② 속의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회의 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
	2. 중앙권한의 획기적인 지방이양	① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
	3. 재정분권의 강력한 추진	① 국세·지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고항상량 기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
	4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제·세종형 자치분권 모델 구현
	5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
	6. 지방행정체제 개편과 지방선거 제도 개선	① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

[그림 1] 자치분권 전략 및 과제

최근 정부 및 지방자치단체 등 공공기관은 지역에서 발생하는 문제의 해결을 위하여 민주적 의사결정에 많은 관심을 두고 있다. 이러한 현상은 지역 문제 해결에 있어 지역 주민이 주인이 되어 주민의 자율과 자치를 동시에 이룰 수 있는 수단으로 여기고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 하지만 최근 토의와 투표와 같은 단순 주민참여가 지역사회의 문제를 근본적으로 해결할 수 있는지에 의구심이 증가하고 있으며 좀 더 민주주의 가치를 실현시킬 수 있는 적극적인 주민참여 방식에 대한 관심이 증가하고 있다. 이에 주민참여를 통해 생산된 정책의 주민 수용성과 효과성을 높이고 주민 혹은 이해관계자들 사이의 갈등을 완화할 수 있는 다양한 숙의기반 주민참여 방식이 속속 도입되고 있다.

충청남도에서도 이러한 흐름에 맞추어 사전예방적 갈등관리, 효과적 갈등관리를 위한 많은 노력이 이루어지고 있으며, 주민참여를 위한 여러 형태의 정책을 추진중에 있다. 하지만 주민참여 과정에서 문제점으로 제기되고 있는 주민대표성의 문제, 참여의 효율성 증대 등 기존의 형태를 개선하지 못하고 유지되는 상태에서의 주민참여 방식은 그 효과를 기대하기 어렵다. 이는 공공갈등 관리과정이 참여자의 인식증대 등 여러 가지 이유로 복잡화, 다양화 되어가고 있음을 인지하고 있음에도 현행 갈등관리가 적극적인 주민참여를 전제로 접근이 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 즉 공공갈등은 발생, 전개, 심화 및 해소 단계에서의 다양한 요인들이 복잡하게 작용하고 있음에도 불구하고, 현행 갈등관리는 그러한 다양성에 적절하게 대응하지 못하고 있는 것이다.

이에 주민이 공공갈등의 직접적인 이해관계자로서 갈등관리에 참여한다는 것은 어떤 모습일지에 대한 연구와 설계가 필요한 상황이다. 주민참여를 기반으로 공공갈등 관리에 대한 필요성이 제기되고 있으나 주민자치조직을 활용한 참여과정과 제도 및 대상 등에 있어 선행연구가 많지 않아 실태 분석을 통한 정책방향 설정과 실제 적용방안 연구가 요구된다.

본 연구는 이와 같은 인식하에 충청남도 지역주민의 인식조사를 통해 최근 논의가 지속적으로 이루어지고 있는 공공갈등 관리과정의 주민참여 형태 중 주민자치회를 활용할 수 있는 정책적 방안을 제시하고자 한다. 주민자치회의 참여는 참여와 대상 등에 있어 제한적으로 이루어지고 있는 주민참여의 개선과 참여를 통한 불신, 정보불균형 등 문제를 해소할 수 있어 갈등관리 과정에 이를 극복할 수 있는 방안을 마련해보고자 하였다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 공공갈등 관리과정의 주민자치회 참여를 위한 인식조사를 통해 정책적 방향을 도출해내는 것을 최종 목표로 다음과 같은 몇가지 범위 내에서 연구를 수행하였다.

첫째, 공공갈등과 주민자치회에 대한 이론적 검토로써 공공갈등과 주민참여의 관련성에 대한 이론적 탐색을 진행하였다.

둘째, 충청남도과 타지역의 주민자치회 운영형태와 주요 사업등에 대한 현황을 분석하고 전반적인 논의 사항을 정리하였다.

셋째, 충청남도 공공갈등의 인식과 갈등관리 과정의 주민자치회 참여에 대한 지역주민 의견 조사를 실시하고 이를 분석하여 시사점 등을 제시하였다.

마지막으로 위의 조사와 분석을 통해 제시된 문제점에 대하여 정책적 방향을 모색하였다.

2. 연구의 방법

본 연구는 연구목적과 내용을 수행하기 위하여 문헌연구와 현황분석, 사례 연구, 설문조사 등을 실시하였다. 문헌연구를 통해 공공갈등과 주민참여, 주민자치회에 관한 자료를 검토하였으며, 현황분석과 사례연구를 위하여 충청남도 내부자료, 지방자치회와 관련된 각종 발간물 등을 검토하였다. 설문조사로 도내 주민자치회 위원과 일반주민을 대상으로 현 갈등관리에 대한 인식과 향후 주민자치회 참여 가능성과 개선방안에 대한 의견을 분석하였다.

3. 연구의 수행체계

본 연구는 문헌조사를 통해 이론적 검토를 실시하고 충청남도과 타 자치단체의 주민자치회 운영현황을 바탕으로 문제점을 도출하여, 설문조사를 통해 공공갈등관리 과정의 주민자치회 참여를 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 연구의 수행체계는 다음과 같다.

연구의 흐름도		주요내용	연구방법
제1장	· 서론	· 연구의 배경과 목적 · 연구의 범위와 방법	
제2장	· 이론적 검토	· 공공갈등과 갈등관리 · 주민자치와 주민참여 · 공공갈등관리의 주민참여 필요성 · 선행 연구 검토	· 기존문헌 검토 · 선행연구 검토
제3장	· 주민자치회 운영현황 분석 · 지역주민 의견조사	· 현황 분석 · 분석기준 설정 · 공공갈등관리 과정의 주민자치회 참여 의견 조사	· 문헌조사 · 설문조사
제4장	· 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 방안	· 주민자치회 공공갈등관리 참여 정책방향 제시	
제5장	· 결론	· 결론 · 활용방안	

[그림 2] 연구의 흐름도 및 주요내용

II. 이론적 검토 및 선행연구 고찰

제1절 공공갈등과 갈등관리

1. 공공갈등

1) 공공갈등의 정의

최근 사회에서 흔하게 사용되고 있는 갈등이라는 단어는 시대적 상황과 사회적 수준 등에서 다양하게 설명될 수 있다. 갈등은 어원상의 의미로 사람들(주체-공간에 의해 정의되고 규정되는)이 일이나 문제를 풀기 어려운 상태나, 미시적으로는 내면의 상충성까지 담아내 표현된다(강상철 외, 2006). 이러한 표현은 갈등을 폭넓게 정의하고 있는 것으로 비슷한 관점에서 강영진(2001)은 공공갈등을 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것으로 정의함으로써, 사회적 갈등과 비슷한 수준에서 정의하고 있다. 하혜영(2007)은 정부가 공익 추구를 위한 정책이나 사업 등을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등으로 정의하였으며, 가상준(2009)은 정부와 단체, 정부와 정부 간의 갈등이 공공갈등의 핵심 구성요소가 되지만, 공적영역으로 생각되어지는 정책적 쟁점에 대한 운영의 과정에서 갈등도 공공갈등이라고 정의하였다. ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’에서는 "갈등"이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말하며, ‘충청남도 갈등

예방과 해결에 관한 조례’에서는 “갈등”을 충청남도에서 주요시책(자치법규의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의하고 있다.

이러한 다양한 정의들을 살펴본 결과 공공갈등은 정부나 공공기관이 공익의 목적으로 사업이나 정책을 추진하는 과정에서 발생하거나 예상되는 갈등으로 종합해 볼 수 있다. 즉 공공갈등은 정부나 공공기관이 갈등의 주요한 당사자가 된다. 또한 공공정책 전 과정에서 발생하고, 이해관계자간의 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등이 마찰을 빚어 공공갈등으로 전환된다(장창석, 2016). 그리고 마지막으로 갈등의 영향이 광범위하여 정부의 개입이나 관여를 수반한다(임동진 2010).

2) 공공갈등의 유형

공공갈등은 앞서 살펴보았듯이 다수의 학자들에 의하여 입장에 따라 다르게 정의되고 있으며, 공공갈등의 유형 또한 일반화된 정의는 아직까지는 없다. 모든 갈등영역이나 요인을 포괄적으로 구분할 수 있는 분석틀 또한 찾기 어려워 학자들의 연구 관점이나 기관의 필요에 따라 갈등유형을 구분하여 사용하는 경향을 보이고 있다.

갈등유형을 분석한 선행연구들을 살펴본 바, 대통령자문 지속가능발전위원회(2005)는 공공갈등을 쟁점을 중심으로 산업, 의료, 정치 교육, 환경, 이념갈등 등 6가지 유형으로 구분하였고, 김학린(2012)은 갈등의 이슈와 내용적 특성을 반영하여 환경, 이념, 노동, 지역, 계층, 교육 등 6가지 유형으로 분류하였다. 또한 하혜영(2007)은 가치갈등, 입지 갈등 등으로 유형을 분류하였고, 임동진(2011)은 이익갈등, 입지갈등, 정책갈등, 노사갈등, 개발갈등 등으로 유형을 분류하였다.

이러한 선행연구들은 다양한 관점에서 갈등을 유형화하고 일반화하려는 노력을 시도했다는 것을 나타내고 있다. 갈등의 유형화는 갈등사례별로 주요 요소들을 포함하여 시도되고 있다. 이러한 요소들은 공공갈등 사례의 정의부터 관리, 해결에 이르는 전 과정을 설명할 수 있는 중요한 요인이라고 할 수 있다.

2. 갈등관리의 중요성

1) 갈등관리의 정의

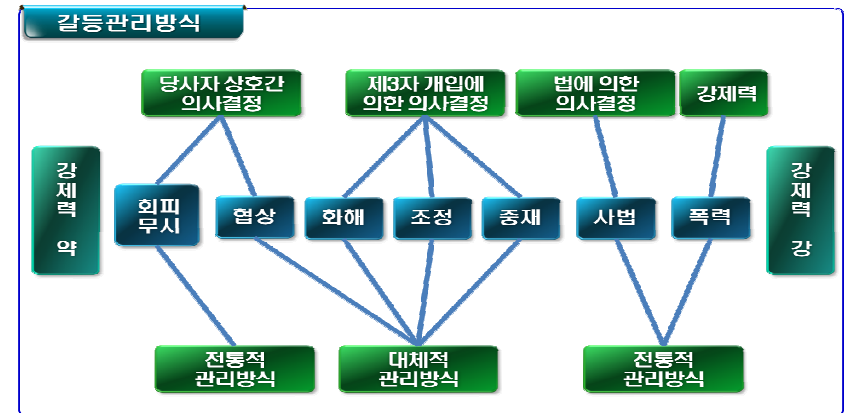
갈등관리는 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 해결하려는 활동 즉 이해관계자 간에 발생하는 갈등을 긍정적인 방향으로 유도하여 해결하며, 예상되는 갈등 상황을 미리 예방하는데 관심을 갖는 일련의 활동이라 할 수 있다.(김정일 외, 2014)

갈등관리(conflict management)에 대한 개념에 대한 선행연구를 살펴보면 학자들마다 다양하게 정의하고 있음을 알 수 있다. 먼저 Bercovich(1984)는 갈등관리를 '갈등이 확대되고 악화되는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것'이라 주장하고 있다. 갈등관리는 갈등과정과 갈등의 결과가 생산적이고 갈등으로 인한 손실이 최소화될 수 있도록 지식을 공급해 주는 것이다(임동진 외, 2010). Krauss(1984)는 갈등관리를 '합의되지 않고 있는 갈등 이슈가 합의된 절차에 의해 다루어져서 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 고조되지 않도록 하는 것'으로 보고 있다. 임동진(2010)은 갈등관리는 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 해소시키거나 완화하는 등 갈등의 해결을 용이하게 하며 갈등으로 부정적 효과를 최소화하고 갈등의 긍정적 효과를 최대화하려는 일체의 활동으로 정의하고 있다.

즉 갈등을 관리한다는 것은 갈등을 해소하는 것 이외에 갈등의 용인과 허용, 적응하는 조치, 유익하다고 판단되는 갈등의 조성까지를 포괄하는 활동 모두를 갈등관리라고 할 수 있다. 효과적인 갈등관리는 갈등을 없애거나 미리 방지(conflict prevention)하고 통제(conflict control)하는 것이 아니라, 갈등 당사자들의 가치와 혜택을 증가시키고 갈등으로 인한 손실과 불만족을 감소시키는 것이다(임동진, 2010). 결국, 이러한 갈등관리의 개념을 정리해 보면, 갈등관리는 무조건적인 갈등의 제거, 방지, 해소보다는 역기능적 갈등을 해소 혹은 완화시키고 순기능적 갈등을 조장하여 갈등의 가치(순편익)를 증가시키고 비용과 불만족을 감소시키는 것이라 할 수 있다(김기형, 2019).

2) 갈등관리방식

갈등관리방식은 전통적으로 우월한 권력을 소유하고 있는 일방이 주도적으로 갈등을 해결하기 위한 활동을 하는 독자적 관리방식과 재판과 같은 사법기관의 강제적 결정에 의한 사법적 판결방식이 있다. 대체적 갈등해결방식은 소송 절차에 의한 판결을 하지 않고서 분쟁을 해결하는 방식을 의미한다(하혜영, 2007). 대체적 갈등해결방식에는 협상과 제3자 개입인 화해 촉진, 조정, 중재 등이 있다. [그림 3]은 강제력 정도와 당사자와 제3자의 개입정도에 의해서 전통적 관리방식과 대체적 관리방식을 분류한 기준을 제시한 것이다. 그림 양극단은 갈등발생시 회피하는 경우와 강제력으로 갈등을 해결하려는 경우이며, 이 경우 바람직한 갈등관리의 방식은 아니지만 해결을 위한 방식으로 사용될 수 있으며, 이를 전통적 관리방식이라고 부른다. 반면 그림 가운데 대체적 관리방식은 갈등악화를 방지하고 당사자 모두에게 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는 갈등관리방식이다.



[그림 3] 공공갈등의 관리 방식

민주적 갈등관리를 위한 구조로써는 협력적 거버넌스를 그리고 그 방법으로서는 주민 참여적 의사결정 모델이 요구된다. 거버넌스(Governance)는 관료제와 시민 사이의 민주적 방식의 수평적 협력구조를 의미하는 참여적 의사결정 방식이다. 시민의 참여적 의사결정 방식의 입장은 시장의 도입을 본격화하게 된다. 제도로써 거버넌스는 정부, 주민, 시민단체, 기업 등의 이해당사자가 공식적 제도와 비공식적 맥락 속에서 각자의 전략적인 목표와 이해관계를 반영, 통합하거나 조정해 가는 구조와 과정으로 볼 수 있다(조영석, 2003).

일반적으로 갈등은 그 차원이 개인, 집단, 조직, 지역, 국가 간 상호 관계에서처럼 다양하고, 그 원인도 가치, 이해관계, 제도, 체제, 이념, 권력, 자원, 보상과 같이 여러 가지이다. 또한 갈등의 형식은 불만, 불평, 질투, 시기과 같이 개인적 차원에서부터 투쟁, 혁명, 전쟁과 같이 사회적 차원의 집단행동에까지 이르고 있다. 그리고 갈등의 효과는 분리, 해체, 붕괴, 통합, 단결 등 상호 이질적인 요소를 포함하게 된다(김선빈 외, 2001). 이러한 갈등을 봉합하기 위하여 주민 참여적 의사결정 모델이 요구되는 바, 이를 참여적 거버넌스라 할 수 있다.

갈등을 완화하고 해결할 수 있는 효과적인 갈등관리 시스템을 구축하기 위해서 상대에 대한 배려 및 관용이 기초가 된 다양한 담론이 이루어질 수 있는 심의 민주주의(deliberative democracy)가 확립되어야 한다(정정화, 2011). 이러한 심의 민주주의의 확립에 부응할 수 있는 이론이 참여적 거버넌스이다. 거버넌스에 대한 관심은 1990년대 이후로 증대하고 있으며, 공공문제의 해결을 위한 협력에 대한 필요성과 요청은 참여적 거버넌스 논의의 핵심이라고 볼 수 있다. 참여적 거버넌스는 정책 수립 및 실행에 있어 정부기관, 이해 관계자, 그리고 시민 사회 모두의 참여에 기반 한, 경계를 넘어선 타협의 형태를 이룬다. 즉, 참여적 거버넌스에서는 제도적 기반 하에 다양한 이해당사자의 참여가 활발히 이루어지고 관료의 책임성이 제고되며 제반 과정이 투명하게 진행된다. 이런 점에서 참여적 거버넌스는 주요 현안과 관련된 이해당사자간 목표나 이해관계가 통합적으로 조정될 수 있는 제도적 기반을 갖추고 있다. 다양한 이해당사자가 각자의 목표와 이해관계를 조정, 통합해 가는 구조와 과정 속에서 주체들의 역량 강화와 신뢰 확보를 통하여 갈등을 조기에 해소

하거나 조정하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 이를 위한 기제(機制)를 참여적 거버넌스에서 찾을 수 있는데, 참여적 거버넌스는 주요 현안과 관련된 이해관계자간 목표나 이해관계가 통합적으로 조정될 수 있는 기반을 갖추고 있다고 본다. 참여적 거버넌스는 당사자의 이해나 복지 등에 영향을 미치는 결정에 대해 기본적으로 이해관계자의 실질적인 참여가 활성화되고 관료, 계획가 등의 행동에 책임성이 담보되면 모든 사람들이 적은 비용으로 관련 정보에 적절히 접근할 수 있는 투명성이 제고된다. 이런 점에서 참여적 거버넌스의 구성요인은 사회구조 속에서 이해관계자의 가치관과 태도, 갈등해결 과정의 투명성, 관리조정기구의 책임성 등이 갈등의 주체인 이해관계자간의 상호작용의 결과로 나타난다.

3) 갈등관리의 중요성

공공갈등은 복잡화, 다양화되는 추세로 사회적, 경제적으로 많은 영향을 미치고 있다. 대개의 경우 공공갈등은 하나의 정부부처가 아닌 여러 정부들이 관련되어 있거나 여러 당사자들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 경우가 많아 그 해결에 적지 않은 시간과 노력을 필요로 한다. 게다가 직면해 있는 문제의 성격상 불확실성이 높거나 인식상의 다양한 해석이 가능한 모호성이 있는 경우에는 그 만큼의 더 큰 시간과 노력이 요구된다(임동진, 2011). 공공갈등이 적시에 적절한 조치로 해결되지 않는 경우 정책지연은 물론 정책의 거래비용 역시 매우 커지게 된다. 특히 정책이 타이밍을 놓치는 경우 정책자체가 쓸모없게 되는 경우도 발생하게 되어 정책대상 집단에도 커다란 피해를 줄 수 있다(홍성만 외, 2007). 따라서 공공갈등에 따른 부정적인 피해나 파급효과를 최소화하면서도 갈등의 긍정적 효과를 최대화하기 위해서는 적극적이면서도 체계적인 공공갈등관리가 필요하다(김정일 외, 2014)

이에 따라 그동안 갈등관리(conflict management)에 대한 중요성이 지속적으로 강조되어 왔다(임동진, 2011).

정부의 적극적이고 체계적인 공공갈등 관리는 다음과 같은 역할을 한다. 첫째, 중앙정부나 지방자치단체에서의 공공갈등관리는 갈등의 장기화를 막고,

문제해결의 한계점을 극복하여 중앙정부와 지방자치단체의 권위의 위상을 높이고, 행정의 신뢰성을 확보할 수 있다. 둘째, 공공갈등관리를 체계화, 조직화함으로써 사회적비용이 줄어들 수 있다. 또한 국가경영의 차원에서도 미리 공공갈등관리의 인프라를 구축하여 적기에 갈등을 예방하거나 해결할 수 있다. 셋째, 공공갈등관리를 통하여 당사자들 간의 의견이 명확하게 개선되고, 효과적으로 조율할 수 있게 해 준다. 다시 말하면, 공공갈등의 편재성을 인정하기 보다는 쌍방적 관계로 발전하여 의사결정과정을 원활히 할 수 있다. 마지막으로, 공공갈등관리는 공공갈등의 실패 및 성공요인으로부터 개선을 가능하게 해 준다. 즉, 공공갈등을 풀어나가는 과정에서 그 원인이 된 문제의 본질을 새롭게 이해할 수 있고 경우에 따라서는 기존 법제도의 문제점이나 결함을 찾아내어 해결책을 강구하는 계기가 될 수 있다.

공공갈등은 서로 다른 이익에 관한 충돌이라고 하지만, 상호 경쟁을 통해 상승적 효과를 가질 수 있다는 점에서 필수적인 것으로 여겨진다. 즉 공공갈등은 반드시 적대적이며 본질적으로 나쁘지 않을 수 있다. 공공갈등관리의 핵심은 그 과정을 통해 주체 및 공공부문의 운영에 대한 개별적인 이해가 된다는 것이 중요하다. 이 공동의 인식과 의식이 사회적으로 긍정적인 결과를 도출할 수 있다.

제2절 주민자치와 주민자치회

1. 주민자치의 정의

지방자치는 단체자치와 주민자치로 구성된다. 단체자치는 중앙정부와 지방자치단체의 관계측면에서 분권을 강조하는 법률적 의미의 자치이고, 주민자치는 지방자치단체와 지역주민의 측면에서 참여를 강조하는 정치적 의미의 자치라고 할 수 있다(김필두, 2014). 즉 ‘단체자치’는 ‘국가로부터 인정 받은 법인체인 시·도 혹은 시·군·구 등 지방자치단체가 일정한 구역 안에서 국가로부터 부여받은 자치권에 근거를 두고 그 지역 내의 행정사무와 자치사무를 처리하는 것’이라고 정의될 수 있으며, ‘주민자치’는 지역사회 발전을 위한 그 지역안의 현안과제를 자기부담에 의하여 주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통하여 주민들이 직접 처리하는 것이다.

주민자치는 자치분권으로 이양된 지방정부의 권한을 주민들이 잘 행사하도록 보장하는 것으로 주민들이 지역의 문제를 스스로 찾아 해결하는 방법을 결정하며 자치분권을 실질적으로 실현하는 것을 의미한다. 즉 주민자치는 지역의 사무를 처리하는데 주민의 참여와 주민의 의사를 가장 중요하게 여기는데 이는 지역사무를 처리하는데 있어 민주성을 띠어야 한다는 이념이 강조된 것이다(안철현, 2017).

학문적 관점의 정의를 살펴보면 곽현근(2015)은 주민자치는 “지역에 대한 애착과 주민들 사이의 유대의 토대위에 집합적 역량을 구축한 주민들이 지역문제를 스스로 또는 정치행정과정의 참여를 통해 해결해나가는 행위 또는 과정”이라고 정의하였으며, 주민이 직접선거를 통하여 지방의회 의원과 지방자치단체장을 선출하고, 이들에게 주민의 의사나 요구사항을 직·간접적으로 전달하여 주민의 의사가 지역의 정책결정에 반영되거나 영향을 미칠 수 있다는 점에서 주민이 지방자치의 주체가 된다. 그러나, 최종적으로 정책을 결정하고 집행하는 것은 지방의회와 공무원이기 때문에 ‘단체자

치'에서 실질적인 권한행사의 주체는 지방의회와 공무원이라고 할 수 있다. 반면에, 주민이 지역문제 해결에 자발적으로 참여하여 스스로 정책을 결정하고 집행한다는 측면에서 '주민자치'의 실질적인 권한행사 주체는 주민이라고 할 수 있다. 따라서 공무원이 아닌 일반시민이 행정에 참여함을 특징으로 하는 자치행정, 즉 시민의 자치행정을 의미한다고 볼 수 있다.

2010년 '지방행정체제 개편에 관한 특별법'에 따른 읍면동 주민자치회 시범사업을 시작으로 자치단체 관련 사업에서 주민자치는 주요목표 또는 지향점의 의미로 활용되고 있다. 특정 지역의 문제해결 혹은 의제형성에 있어서 지역주민의 의미와 역할에 대한 강조는 통치조직으로서의 정부가 아닌 통치과정 또는 통치방식의 중요성으로 그 의미가 확대되는 것이며, 이는 지방정부와 지역 주민을 포함한 다양한 이해관계자들이 참여하여 공통의 문제를 해결하는 과정을 강조하는 '거버넌스'의 개념과 직결된다(곽현근, 2015).

주민자치의 목적은 지역 내의 사무가 처리되는 방식이 주민의 의사에 부합하도록 하고, 지역의 사무에 주민이 참여하도록 하는 것이다. 뿐만 아니라, 지방의 정치권력에 대한 민주적 통제가 가능하여 지방 정치권력의 행사가 민의에 위배되지 않도록 하는 구조를 형성하는 것이다. 진정한 의미에서 주민자치는 단지 지역문제를 해결하는 과정에서 참여하는 것 이상이다. 주민자치는 주민이 지역의 문제를 발견하고, 그 문제를 해결할 수 있는 방안을 스스로 모색하고 실질적으로 해결하기 위한 제반 행동에 나설 때 이루어진다(김필두 외, 2014).

2. 주민자치회의 기능과 역할

지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법제27조-제29조에서 규정하고 있는 읍·면·동 근린자치 활성화를 위한 “주민자치회”의 구성과 운영에 관한 규정은 주민자치를 구체화하기 위한 제도적 장치를 마련하기 위한 근거가 된다. 원칙적으로 “주민자치회”는 주민의 대표로 구성된 순수한 주민자치기구라고 할 수 있다. 특별법 제28조에는 ‘법령 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다’고 규정하고 있어서 기초자치단체인 시·군·구의 하부 행정기관인 읍·면·동을 지원하는 행정보조기관으로서의 지위도 가진다고 할 수 있다. 따라서 주민자치회는 주민의 대표로 구성된 주민자치기구인 동시에 시군구 등 지방자치단체 산하의 일선행정기구로서의 2중적인 지위를 가지고 있다고 할 수 있다.

주민자치회는 주민자치 권한을 보다 강화하기 위한 제도로써 주민자치센터 운영 약 10여년의 기간동안 주민자치 도입기를 거쳐 일정부분 확보된 주민자치 역량을 보다 강화·확대하여 실질적 주민자치를 실현하기 위한 방안으로 추진되고 있는 제도개혁의 일환이다. 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에 규정되어 있는 바와 같이, 주민자치의 수행 주체는 주민을 대표하는 주민자치회이고, 이 주민자치회가 본연의 목적을 제대로 수행할 수 있도록 돕는 것이 행정의 역할이다. 따라서 주민자치가 활성화되기 위해서는 주민자치회가 제대로 활동할 수 있는 여건이 조성되어 있어야 한다.

<표 1> 주민자치위원회와 주민자치회 차이점

구 분	주민자치위원회	주민자치회
위상	- 읍면동장의 자문기구	- 주민자치 협의·실행기구
법적근거	- 지방자치법 제10조 제2항 및 동법 시행령 - 시군 주민자치센터 설치 및 운영 조례	- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제27조~29조(행안부 승인) - 시군 주민자치회 시범실시 조례
기능	- 주민자치센터 운영에 관한 심의·결정 - 읍면동 행정업무에 대한 자문	- 주민자치 기능, 지방정부 위임·위탁사무 처리 - 주민생활 관련 사항 협의 및 심의
위원구성	- 각급 기관, 단체 추천 및 공개모집 신청·접수	- 일정 주민자치 관련 교육시간을 이수한 지역대표, 주민대표, 일반 주민 등 비율 고려, 공개모집 후 공개 추천(대표성 확보)
위촉권자	- 읍면동장	- 시장·군수
재정	- 읍면동 지원금, 프로그램 수강료 한정	- 자체재원인 사업(위탁)수익, 기부금, 보조금 등으로 운영
지방정부 관계	- (대부분) 읍면동 주도로 운영	- 대등한 관계에서 파트너십 구축

제3절 갈등관리 과정의 주민참여

최근 우리사회는 정부의 정책 결정 및 집행 과정에서 발생하는 공공갈등을 발생이후 진행과정에서의 해결보다는 발생이전 사전적예방을 위한 정책적 방향설정에 대한 지적이 제기되고 있다. 이러한 지적은 공공정책의 사회적 수용성 제고를 위하여 기존의 정부 위주의 하향적(top-down) 방식에서 벗어나 주민참여에 기초한 상향적(bottom-up) 방식으로의 전환을 강조하는 것으로, 공공정책의 추진 과정에 폭넓은 주민참여의 허용이 공공갈등의 예방을 위한 핵심적인 절차로 이해되고 있다(장원경 외, 2018).

주민참여는 1960년대 이후 지방자치 분야에 있어 중요하게 다루어지기 시작하였다(김필두, 2013). 실제로 공공갈등관리에서 주민참여는 상당히 필요성과 도입에 공감대를 형성하고 있으며, 실제 도입을 위해서는 시민들이 참여와 대표성을 확보할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 공공갈등과정의 시민참여는 문제의 본질 해결보다는 과정의 참여를 통한 갈등의 해결을 위한 수단으로써 더 중요한 역할이 주어진다고 할 수 있다.

현재 갈등관리 과정의 주민참여는 대안적 방식으로 최근 많이 도입이 되고 있다. 주민이 이해관계자로서 참여하는 형태는 시나리오 워크샵, 규제협상, 협력적 의사결정, 라운드 테이블, 시민자문위원회의 형태로 참여가 가능하며, 최근에는 이해관계자로서의 주민의 대표성에 대한 문제가 제기되면서 일반시민이 시민배심원이나 합의회의 일원으로 자원, 선발되어 참여하는 형태가 나타나고 있다.

충청남도에서는 공론화위원회 구성과 운영을 통해 도내의 문제해결에 활용할 정책을 수립중에 있으며, 자치단체별로 갈등사안에 따라 공론화위원회, 시민위원회 등을 운영하여 좋은 성과를 나타내고 있다. 하지만 이러한 시도들이 항상 성공적으로 구성되어 운영되는 것은 아니다. 협력적 거버넌스의 형태로 도입되고 있는 이러한 주민참여 제도들은 갈등의 이해당사자나 주민대표들이 과정에 참여할 수 있는 동기가 존재하여야 하지만 갈등의 과정에서 나타나는 공공부문에 대한 불신, 상호간의 불신, 인식의 차

이로 인해 나타나는 반목으로 인해 단순한 참여를 통한 효율적 갈등관리는 어려운 것이 현실이다.

이러한 문제에 대안으로 활용할 수 있는 것이 주민자치회라고 할 수 있다. 주민자치의 근본은 주민의 참여가 가장 우선시 되고 있으며, 주민의 자발적인 참여가 없다면 주민들이 지역 사회의 문제해결을 위한 주체가 될 수 없다. 또한 주민은 더 이상 행정 서비스의 대상이 아니며 주체로 인식이 전환되고 있다. 이에 정부에서는 주민이 갈등관리 과정에서 의견만 제시하는 수준에서 정책의 결정에 영향을 미칠 수 있는 능력과 권한을 갖게 되고 있다는 변화를 인식하여야 한다. 그동안 주민들이 정부의 정책이나 사업에 협조하고 순응하는 절차적인 권리만을 가지고 있었다면, 향후에는 주민들의 실질적인 권리가 강조되면서 정책결정과정에 정부와 동등한 위치에서 참여하고 있음을 받아들여야 할 것이다.

<표 2> 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 분류

시민참여 유형	목적	예시
일반적 시민참여	· 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여 - 일반시민의 의견수렴 기회는 없거나 매우적음	- 전단, 팸플렛, 홍보책자 등의 자료배포 - 뉴스자료 배포 - 대중매체에의 광고
	· 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여 - 의견반영의 기회는 적음	- 오픈하우스 운영 - 공청회 - 여론조사
참여적 의사결정	· 여론 확인을 목적으로 하는 참여 - 시민적 여론에 대한 숙의 - 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영됨	① 공론조사 ② 포커스그룹
	· 정책에 대한 숙의를 목적으로 하는 참여 - 정책의 형성을 목표로 숙의 - 숙의 후 도출된 결과가 정책에 반영	③ 시나리오 워크숍 ④ 규제협상 ⑤ 협력적 의사결정 ⑥ 라운드 테이블 ⑦ 시민자문위원회
	· 반드시 합의를 목적으로 하지 않음	⑧ 시민배심제 ⑨ 합의회의

Ⅲ. 주민자치회 운영현황 분석 및 인식조사

제1절 주민자치회 운영 현황

1. 충청남도 주민자치회

1) 배경

충청남도는 정책결정 및 집행과정에 주민참여 보장, 주민자치회 확대 및 실질적 역할과 권한을 부여하여 주민자치의 확산을 추진하는 정부정책에 맞추어, 정책 결정과정에 주민참여를 보장하는 주민참여 실질화 방안을 마련중에 있다. 주민주권 강화와 주민참여 욕구 증대 등 시대적 변화, 도정 참여에 대한 도민 열망에 맞춰 주민참여 실질화 방안 필요하다는데 정책방향을 두고 주민자치회를 운영하고 있다.

2) 주민자치회 현황

충청남도에서는 2014년부터 주민자치회 시범사업을 통한 주민자치회의 기능과 역할 확대에 노력하고 있다. 주민자치회는 2015년 5개소, 2018년 12개소, 2019년 45개소, 2020년 67개소, 2021년 9월 기준 102개소로 꾸준한 증가세를 나타내고 있다.

주민자치회 운영을 위한 제도적 기반으로 주민자치회와 관련된 시·군 조례는 2020년말 기준으로 보령시와 계룡시를 제외한 13개 시군에서 제정, 운영중에 있다. 시·군별로 편차가 심한 운영이 이루어지고 있어 도내 자치단체의 주민자치회 운영수준을 일정수준으로 끌어올리기 위해 노력하고 있다.

<표 3> 국내 주민자치회 시범선정 및 전환현황

시도	읍면동	행안부 시범선정* (‘20. 12월 말 기준)	주민자치회 전환 (‘20. 12월 말 기준)	비율
계	3,487	626	497	14.3% (전국 평균)
서울	425	171	136	32.0%
부산	205	10	14	6.8%
대구	141	6	6	4.3%
인천	154	70	54	35.1%
광주	96	32	34	35.4%
대전	79	21	21	26.6%
울산	56	4	4	7.1%
세종	20	10	14	70.0%
경기	544	104	69	12.7%
강원	187	42	16	8.6%
충북	153	3	3	2.0%
충남	207	64	67	32.4%
전북	243	3	2	0.8%
전남	297	28	28	9.4%
경북	332	10	2	0.6%
경남	305	48	27	8.9%
제주	43	0	0	0.0%

* 2020. 12. 행정안전부 주민자치회 시범실시 지역 선정 결과 통보 기준

** 광역도 부에서는 주민자치회 전환비율이 가장 높음

2021년 9월을 기준으로 도내 207개 읍면동 중 주민자치회의 운영은 102개소로 약 49%가 운영중이며, 시범대상 102개소(충남형 34개소, 행안부형 91개소), 자율전환 30개소이다.

주민자치회 운영과 관련하여 광역도에서는 가장 높은 전환비율을 나타내고 있으나, 주민자치회에 대한 주민의 인식은 상당히 부족한 편이며, 동일할 지원조건에도 주민자치회 구성, 총회개최 등 시·군간 주민자치 활성화의 격차는 큰 것으로 나타났다.

<표 4> 충청남도 주민자치회 운영 현황

시·군	읍·면·동	시범대상		자율 전환	최초 구성
		충남형	행안부		
합계	102개소	34	91	30	
천안 (5)	원성1동		2013		‘13.12.
	성정1동	2018	2019		‘18.11.
	풍세면	2019	2019		‘19.09.
	성환읍	2019	2019		‘19.09.
	백석동	2019	2019		‘19.09.
공주 (16)	반포면		2019		‘13.12.
	정안면	2020	2020		‘20.07.
	유구읍		2021	2021	‘21.01.
	이인면		2021	2021	‘21.01.
	탄천면		2021	2021	‘21.01.
	계룡면		2021	2021	‘21.01.
	의당면		2021	2021	‘21.01.
	우성면		2021	2021	‘21.01.
	사곡면		2021	2021	‘21.01.
	신풍면		2021	2021	‘21.01.
	중학동		2021	2021	‘21.01.
	웅진동		2021	2021	‘21.01.
	금학동	2021	2021		‘21.01.
	옥룡동		2021	2021	‘21.01.
	신관동		2021	2021	‘21.01.
	월송동		2021	2021	‘21.01.
보령 (2)	대천3동	2021			‘21.06.
	대천4동	2020	2020		‘20.08.
아산 (4)	탕정면		2013		‘13.10.
	배방읍		2015		‘16.07.
	온양3동		2019		‘20.01.
	온양6동		2019		‘19.06.

시·군	읍·면·동	시험대상		자율 전환	최초 구성
		충남형	행안부		
서산 (15)	대산읍	2018	2019		'18.10.
	부석면	2019	2019		'19.09.
	인지면		2021	2021	'21.07.
	팔봉면		2021	2021	'21.07.
	지곡면		2021	2021	'21.07.
	성연면		2021	2021	'21.07.
	음암면		2021	2021	'21.07.
	운산면		2021	2021	'21.07.
	해미면		2021	2021	'21.07.
	고북면		2021	2021	'21.07.
	부춘동		2021	2021	'21.07.
	동문1동		2021	2021	'21.07.
	동문2동		2021	2021	'21.07.
	수석동		2021	2021	'21.07.
	석남동		2021	2021	'21.07.
논산 (15)	벌곡면		2013		'13.11.
	취암동		2020		'20.01.
	부창동		2020		'20.01.
	강경읍		2020		'20.01.
	성동면		2020		'20.01.
	광석면		2020		'20.01.
	상월면		2020		'20.01.
	부적면		2020		'20.01.
	연산면		2020		'20.01.
	가야곡면		2020		'20.01.
	은진면		2020		'20.01.
	채운면		2020		'20.01.
	연무읍			2020	'20.01.
	양촌면			2020	'20.01.
	노성면			2020	'20.01.
계룡 (2)	두마면	2021			'21.06
	신도안면	2020	2020		'20.07

시·군	읍·면·동	시험대상		자율 전환	최초 구성
		충남형	행안부		
당진 (14)	당진1동		2019		'20.05
	당진2동		2019		'20.05
	당진3동		2019		'20.05
	합덕읍		2019		'20.05
	송악읍	2021	2019		'20.05
	고대면		2019		'20.05
	석문면		2019		'20.05
	대호지면		2019		'20.05
	정미면		2019		'20.05
	우강면		2019		'20.05
	신평면		2019		'20.05
	송산면		2019		'20.05
	면천면		2019		'20.05
	순성면		2019		'20.05
금산	추부면	2019	2019		'19.07
	초촌면		2019		'13.12
부여 (4)	외산면	2018	2019		'18.10
	홍산면	2019	2019		'20.01
	내산면	2020	2020		'20.11
	서면		2019		'14.05
서천 (7)	마산면	2018	2019		'18.11
	장항읍	2019	2019		'19.11
	비인면	2019	2019		'19.12
	문산면	2020	2019		'20.09
	한산면	2020	2020		'20.10
	화양면	2021			'21.06
	청양읍	2018	2019		'19.01
청양 (4)	정산면	2020	2020		'20.12
	청남면			2021	'21.01.
	운곡면	2021			'21.01.
	홍동면	2019	2019		'19.11
홍성 (7)	홍성읍		2019		'19.11
	광천읍		2019		'19.11
	홍북읍		2019		'19.11
	장곡면	2020	2020		'20.11
	결성면	2020	2020		'20.11
	구항면	2021			'21.06
	대흥면		2013		'13.12
예산 (4)	예산읍	2018	2019		'18.09
	덕산면		2019		'20.01
	신양면	2021			'21.06
	이원면	2021			'21.06
태안 (2)	원북면	2018	2019		'19.01

3) 주요 사업

충청남도에서는 주민자치회의 주요 지원사업을 공모사업, 시·군지원, 역량강화, 발굴·확산으로 나누어 추진하고 있다. 공모사업으로는 주민참여 혁신모델 사업과 도민참여 예산을 운영하고 있으며, 시·군 지원으로 개방형 읍·면·동장 시범사업, 주민세활용 특화사업비 지원, 주민자치센터 설치·운영 등이다. 역량강화사업으로는 주민자치회 컨설팅, 상설주민자치학교, 주민자치아카데미, 온라인 주민자치학교 등을 운영중이며, 발굴·확산을 위해 온라인 주민참여시스템 구축, '만사형통 충남' 홈페이지 운영 등의 사업을 추진하고 있는 것으로 나타났다.

현재 충청남도에서 지원하고 있는 사업들은 주민자치회 운영의 초기단계에 필요한 시범사업, 역량강화나 컨설팅 등에 집중되어 있는 특성을 보이고 있으며, 지속적인 주민자치회의 육성지원이 필요하나 위탁이 아닌 보조사업 방식으로 사업이 대부분 추진되면서 사업간 연속성, 연계성 부족한 단점을 나타내고 있다.

<표 5> 2021년 추진사업 및 소요예산 현황

사 업 명		사업비(백만원)		
		계	도	시군
합 계		9,299	2,162	7,137
공 모 사 업	주민참여 혁신모델 사업	832	416	416
	동네자치 시범공동체 지원	40	20	20
	충남형 주민자치회 시범사업	648	324	324
	주민자치회 제안사업 지원	144	72	72
	도민참여 예산 등	129	64.5	64.5
시 · 군 지 원	개방형 읍·면·동장 시범사업	150	150	—
	주민세 활용 특화사업비 지원	30	30	—
	주민자치센터 설치·운영	7,836	1,239	6,597
역 량 강 화	주민자치회 컨설팅	90	90	—
	상설주민자치학교	25.5	25.5	—
	주민자치 아카데미	119	59.5	59.5
	온라인 주민자치학교	—	—	—
발 굴 · 확 산	온라인 주민참여 시스템 구축	—	—	—
	'만사형통충남' 홈페이지 기능 개선	—	—	—
	혁신모델 인증	30	30	—
	사진&영상 공모전	10	10	—
	사례집 발간	8.5	8.5	—
	기획 보도	자치행정과 협업		
	동네자치 한마당	39	39	—

2. 타 자치단체 사례

1) 서울시 주민자치회

① 배경

서울시는 주민자치회를 중심으로 주민자치, 마을계획, 참여예산, 자원봉사 등을 통합적으로 구성해 주민자치 시범사업을 위한 플랫폼을 구상하였다. 주민이 동 단위에서 직접 만드는 마을계획을 세웠으며, 4개 구 14개 동에서 1단계 사업으로 주민 평균 75.6명 참여해 주민주도의 마을계획을 수립하였다. 서울시는 지역사회의 주민자치 역량을 강화해서 민관 협력적으로 사회문제를 해결할 뿐 아니라 주민이 지역의 문제를 스스로 운영·결정하는 계획으로 서울형 주민자치(회) 모형을 도출하였다.

② 주요내용 및 특징

서울형 주민자치회의 주요 특징은 조직구성, 주민권한확대, 자치역량강화, 주민참여 등으로 구성되며, 주요 내용은 <표 5>와 같다.

서울형 주민자치회의 주요권한은 자치계획 수립, 동 참여예산 제안권한, 행정사무 위·수탁권한, 그리고 행정사무 협의 권한 등이 있다. 자치계획의 수립은 주민 스스로 지역의 의제를 설정하고 해결방안을 고려하는 권한을 말하며, 참여예산 제안은 참여예산의 편성 및 제안을 통해 지역문제 해결을 위한 재원의 안정적 확보에 대한 고려, 행정사무의 위탁 및 수탁은 주민이 수행할 때 자치회관의 자율적 운영과 같이 보다 긍정적인 기능을 하는 사무를 위임하는 논의, 그리고 마지막으로 행정사무의 협의에 대한 사항은 동 행정에 대한 주민의 의견개진, 감시, 그리고 평가에 대한 권한을 주는 것을 나타낸다. 주민이 직접 실행할 경우 긍정적인 효과가 있는 사무는 주민에게 위탁하도록 하며 그 사무의 예로서 자치회관의 운영, 청소행정, 작은 도서관 운영, 주차장 운영에 관한 사항에 해당된다. 이에 반해 협의사무의 경우 동장과 대등한 관계에 주민생활에 밀접한 동 기능을 협의할 수 있는 권한으로 주민의 의견 수렴해 행정사무를 결정·실행하도록 규정하는 골목길 가꾸기와 소규모 주민 숙원 사업 등이다.

<표 6> 서울형 주민자치회 특징

특 징	주요 내용
추첨을 통한 대표 주민조직 구성	- 주민자치회 정원 50명 확대(특정 성비 60%미만, 40대 이하 15% 이상 구성)
	- 자치학교 이수자에 한해 추첨 후 선정(공정성, 개방성 확보를 위한 방안)
주민권한 확대	- 참여예산 사업 선정권한(예, 동 마을계획 등)
	- 행정사무 위탁 및 수탁권한(예, 자치회관 위탁 등)
	- 자치계획의 수립·실행
주민의 자치역량 강화	- 구, 동의 지원체계 구축(예, 자치구 주민자치사업단, 동자치지원단 등)
	- 자치와 마을 공동체 중간지원 조직의 통합(예, 마을자치지원센터, 민간위탁 등)
주민 참여 확장	- 주민에게 개방된 열린 분과 구성
	- 주민총회를 통한 의사결정

③ 주요 전략

서울시는 주민자치회의 주요 전략으로 주민의 권한강화, 주민자치회 신규 구성, 주민들의 자치활동 참여의 개방성 확보, 중간지원조직 구성을 통한 민·관협력체계 구축 등을 수립하였다. 먼저 주민의 권한 강화를 위해 동지역사회 자치계획 수립 권한, 주민세(개인균등) 징수분 사업선정 및 집행 권한, 행정사무 협의 및 위수탁 권한, 서울시 동단위 계획형 시민참여예산 사업선정 권한 등을 부여 하였다.

또한 주민자치회 신규구성을 통해 주민의 자치활동을 지원하는 대표조직으로 구성하였으며, 주민자치학교 최소 6시간 이수한 자를 대상으로 공개추첨을 통하여 최종 위원 50인 선정하였다. 위원 선정시 성비 및 연령비를 고려하여 선발하였으며, 역할과 책임 있는 참여 강화를 추진하고 있다.

주민들의 자치활동 참여의 개방성 확보를 위해 자치계획 수립 및 실행을 위한 분과 중심 운영, 주민의 필요와 욕구에 따른 다양한 분과구성, 위원이

아닌 주민 누구나 참여 가능한 열린분과 운영, 자치계획은 동 주민이 참여하는 주민총회를 통하여 최종 의결하는 전략을 추진 중이다.

마지막으로 중간지원조직 구성을 통한 민관협력체계를 구축하고 있다. 서울시, 자치구, 동 별 민관협력체계 구축하였으며, 자치구 단위 중간지원조직(자치구 마을자치센터 운영) 구성하여 자치구 상황에 맞는 주민자치회 지원, 동자치 지원관 제도 운영에 따른 동 현장 중심 사업지원 등을 추진중이다.

2) 수원시 주민자치회

① 배경

수원시는 주민주권 도시의 도입 및 실행을 통해 주민참여예산, 마을만들기, 복지분야의 지역사업 등을 통한 지속적인 노력을 기울여 자치역량을 키우고 있다. 수원시의 특성에 맞는 주민주권 혹은 주민주도형 주민자치회의 운영 모델 개발 및 정책이 필요하다는 공감 하에 주민자치를 위한 모델을 도출하였다.

② 수원형 모델의 주요 내용

수원형 주민자치회는 기존 주민자치위원회의 주민자치 기능에 ‘마을만들기’와 ‘복지’ 기능을 더한 형태이다. 주민자치회는 2019년 8월 위촉되어 2년간의 임기로 시범 운영중이며, 주민자치회 위원은 총 240명으로 공개추천 60%, 동장 추천 40%로 선정되었으며, 8개 시범동에서 2019년 8월부터 2년간의 임기로 시범운영중이다. 수원형 주민자치 조직 및 주요내용은 <표 6>와 같다.

수원시의 경우 주민자치회는 동 심의기구(자치센터운영 자문·의결)에 그쳤던 기존 주민자치위원회와 달리 주민의 대표기구로써 마을자치계획 수립 등에 실질적인 권한과 책임을 가지고 있다. 주민자치회 활동의 효율성과 기능강화를 위해 그 목표가 비슷한 주민협의체 운영 조례 및 마을 만들기 조례를 주민자치운영조직과 통·폐합하였다. 주민자치회는 안전, 복지, 환경과 관련해 지역별 관심이 높은 사업에 대해 참여를 활성화하고, 주민자치회의 권한, 지원의 규모 등에 따라 차별화된 정책을 유도한다. 주민자치회 위원 및

지역주민의 역량을 향상시키기 위해 ‘시민자치 기본교육’을 이수할 수 있는 제도를 조례로 규정하고 재정적 안정을 위해 주민세를 주민자치사업으로 활용 하도록 규정하며, 주민세 인상과 병행, 주민자치회 위원의 인적구성 다양화를 위해 공모방식 도입하였다.

<표 7> 수원형 주민자치 조직 및 주요내용

구 분	주민자치위원회	주민자치회
대표성	- 지역유지 중심(대표성 미약)	- 주민대표기구(참여확대)
구성	- 25명 이내	- 30명 ~ 50명
위촉권자	- 동장	- 시장
선정방식	- 공개모집 - 동장추천	- 공개모집(60%) 공개추천 도입 동장추천(40%)
주요역할	· 동 자문기구 - 주민자치센터 프로그램 운영 심의 - 동 행정업무 자문	· 동 주민자치기구 - 주민총회 개최 - 마을자치계획 수립 - 행정사무 수탁처리 - 주민세환원사업계획안, 주민참여예산사업, 계획안 수립
재정	- 동 예산지원 외에 별도 자원 없음	- 자체재원(수익·수탁사업 수입), 보조금, 기부금 등 다양
지자체와의 관계	- 대부분 동 주도로 운영	- 대등한 관계의 파트너십 구축

③ 수원형 주민자치회 주요 사업

수원형 주민자치회에서는 주민자치회와 주민이 마을자원조사 등을 통해 마을자치계획을 수립하고 주민자치회의 의결을 거쳐 주민총회에 상정, 주민이 결정하여 사업을 실행중이다. 사업은 크게 자체사업, 공모사업, 수탁사업, 참여형 예산사업 등 네가지 유형으로 분류되며, 이러한 사업 추진을 통하여 주민자치의 자생력을 강화하고, 행정과 주민간 신뢰관계의 증대, 동 주요 사업의 통합추진, 주민중심의 자치분권 추진 등의 효과를 얻고 있다.

<표 8> 마을 자치계획의 구성

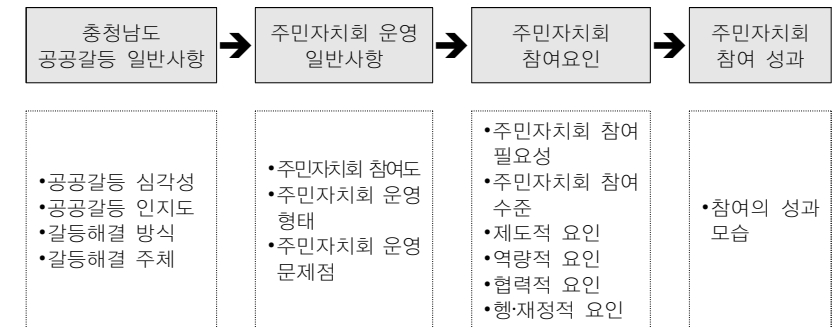
구 분	주요 내용
자체사업	- 주민자치회 운영계획, 분과별 사업계획
공모사업	- 마을공동체(마을만들기) 등 공모사업
수탁사업	- 주민자치센터 운영계획, 마을관리소 등
참여형 예산사업	- 주민세 환원사업, 주민참여예산

제2절 지역주민 의견 조사

1. 조사대상 및 분석방법

도내 공공갈등에 대한 인식과 갈등과정의 주민자치회 참여 의사 등을 조사하기 위해 충청남도 15개 시군의 전체 주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 응답자가 특정 지역에 편중되지 않도록 하기 위해 ·시군별로 할당하되, 시·군별 주민자치회 참여도를 고려하였다. 설문지를 배부하여 총 341부의 유효설문지를 확보하였다.

충청남도 주민자치회 참여를 통한 공공갈등 관리 방안에 대한 인식조사의 내용은 크게 공공갈등의 인식에 관한 일반 사항, 주민자치회 운영과 관련한 일반 사항, 주민자치회의 공공갈등 관리과정 참여 요인, 공공갈등 관리과정의 주민자치회 참여의 성과로 구성하였다.



[그림 4] 설문조사의 구성

세부내용으로는 먼저 충청남도 공공갈등의 일반적 사항에서는 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식, 공공갈등 관리목록별 인지와 심각성 정도에 대한 인식, 공공갈등 유발 원인, 공공갈등 해결 방법의 현재와 향후, 공공갈등 해결을 위한 주체로 구성하였다. 그 다음 주민자치회 운영과 관련된 일

반 사항에서는 주민자치회의 목적과 취지, 참여여부, 바람직한 운영형태, 운영과정에 중요 요인, 운영과정의 문제점 등으로 구성하였다. 주민자치회의 공공갈등 관리의 참여요인에 대한 사항에서는 갈등관리 과정의 주민자치회 참여 필요성, 참여 수준, 참여요인(제도적, 역량적, 협력적, 행·재정적 요인) 등으로 구성하였으며, 마지막으로 갈등관리 과정의 주민자치회 참여의 성과에 대한 질문으로 구성하였다.

정도나 수준에 대한 인식은 대부분 리커트 5점 척도를 사용하여 측정하였다. 다만 공공갈등의 해결 방법의 현재와 향후, 공공갈등 해결을 위한 주체, 주민자치회 참여여부, 갈등관리 해결과정의 참여 수준 등 몇 가지 응답 중 단수 또는 복수 선택을 통해 조사하였다. 문항의 응답은 선행연구와 사전의 견조사를 근거로 작성하였다.

정도나 수준에 대한 인식은 대부분 리커트 5점 척도를 사용하여 측정하였다. 다만 공공갈등의 해결 방법의 현재와 향후, 공공갈등 해결을 위한 주체, 주민자치회 참여여부, 갈등관리 해결과정의 참여 수준 등 몇 가지 응답 중 단수 또는 복수 선택을 통해 조사하였다. 문항의 응답은 선행연구와 사전의 견조사를 근거로 작성하였다.

설문조사 결과에 대한 분석은 기술통계분석을 기초적으로 실시하고, 주민자치회 참여 여부로 평균비교를 실시하였다. 평균비교분석에서는 집단간 평균차이가 통계적으로 유의한 차이인지를 검정하기 위해 t-검정을 사용하였다.

2. 분석결과

1) 응답자 특성

응답자의 성별은 남성이 177명(51.9%), 여성이 164명(48.1%)로 나타나 남성의 비율이 높았으며, 연령은 20대 24명(7.0%), 30대 63명(18.5%), 30대 63명(18.5%), 40대 75명(22.0%), 50대 105명(30.8%), 60대 이상 74명(21.7%)으로 나타나 50대

의 비중이 높은 것으로 나타났다. 직업별로는 회사원이 112명(32.8%)으로 가장 많았으며, 이어 농업이 77명(22.6%), 기타 47명(19.1%), 공무원 27명(7.9%), 시민·환경단체 19명(5.6%), 교수·연구원 15명(4.4%), 어업 및 공공기관(공사·공단) 각각 13명(3.8%) 순으로 나타났다.

<표 9> 응답자의 성별·연령별·직업별 구분

(단위 : 명, %)

구 분		응답자 수	비율
성별	남성	177	51.9%
	여성	164	48.1%
	합계	341	100.0%
연령별	10대	0	0.0%
	20대	24	7.0%
	30대	63	18.5%
	40대	75	22.0%
	50대	105	30.8%
	60대 이상	74	21.7%
	합계	341	100.0%
직업별	농업	77	22.6%
	어업	13	3.8%
	회사원	112	32.8%
	공무원	27	7.9%
	교수·연구원	15	4.4%
	공공기관(공사·공단)	13	3.8%
	시민·환경단체	19	5.6%
	기타	65	19.1%
	합계	341	100.0%

지역별로는 예산이 29명(8.5%)으로 가장 많고 공주가 17명(5.0%)으로 가장 적었으나 대부분 20명 내외인 것으로 나타났다. 거주기간별로는 5년 이하 18명(5.3%), 6~10년 42명(12.3%), 11~15년 60명(14.7%), 16~20년 50명(14.7%), 20

년 이상 거주한 응답자가 171명(50.1%)으로 가장 많은 비중을 차지했다.

<표 10> 응답자의 지역별·거주기간별 구분

(단위 : 명, %)

구분		응답자 수	비율
지역별	천안시	21	6.2%
	공주시	17	5.0%
	보령시	19	5.6%
	아산시	25	7.3%
	서산시	22	6.5%
	논산시	28	8.2%
	계룡시	23	6.7%
	당진시	22	6.5%
	금산군	21	6.2%
	부여군	24	7.0%
	서천군	21	6.2%
	청양군	25	7.3%
	홍성군	19	5.6%
	예산군	29	8.5%
	태안군	25	7.3%
	합계	341	100.0%
거주 기간별	5년 이하	18	5.3%
	6~10년	42	12.3%
	11~15년	60	17.6%
	16~20년	50	14.7%
	20년 이상	171	50.1%
	합계	341	100.0%

응답자의 주민자치회 구성원으로써 참여 여부는 ‘참여하고 있다’가 124명(36.4%), ‘참여하지 않고 있다’가 217명(63.6%)로 참여하지 않고 있는 비율이 더 높았다.

<표 11> 주민자치회 참여 여부

(단위 : 명, %)

구분	빈도	비율
참여하고 있다	124	36.4%
참여하지 않고 있다	217	63.6%
합계	341	100.0%

2) 충청남도 공공갈등 일반사항

① 충청남도 공공갈등 심각성 정도에 대한 일반적 인식

‘현재 충청남도에서 발생하고 있는 공공갈등이 어느 정도로 심각하다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 ‘보통’이 162명(47.5%)으로 가장 높았으며, ‘심각함’이 119명(34.9%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘심각하지 않음’은 42명(12.3%), ‘매우 심각함’은 15명(4.4%)이 응답하였으며 ‘전혀 심각하지 않음’은 3명(0.9%)에 불과했다.

심각성 인식 정도를 점수화하여 측정하기 위해 ‘전혀 심각하지 않음’을 최하 1점으로 처리하고 ‘매우 심각함’을 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 전체 평균은 3.30로 나타나, 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식은 ‘보통’수준 이상임을 보여주고 있다. 세부적으로 살펴보면, ‘심각함’ 이상이라고 응답한 비중이 39.3%로서 충청남도 주민의 상당수는 도내 공공갈등이 어느 정도 심각한 것으로 인식하고 있다고 할 수 있다.

<표 12> 충청남도 공공갈등의 심각성 정도에 대한 일반적 인식

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
전혀 심각하지 않음	3	0.9%
심각하지 않음	42	12.3%
보통	162	47.5%
심각함	119	34.9%
매우 심각함	15	4.4%
합계	341	100.0%
평균	3.30	

주) 1점: 전혀 심각하지 않음 ~ 5점: 매우 심각함

② 충청남도 공공갈등 관리 목록별 인지도

2021년 현재 충청남도에서 관리하고 있는 12개 공공갈등 목록을 제시하고, ‘각 항목에 대해 알고 있는 사안은 무엇입니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다.

공공갈등 목록의 인지 여부를 살펴본 결과, 청양 강정리 석면·폐기물 문제와 345kV 북당진~신당정 송전선로 건설에 대해 ‘알고 있다’가 각각 159명(46.6%)로 가장 높았으며, 345kV 당진화력~신송산 송전선로 건설을 ‘알고 있다’가 154명(45.2%)으로 두 번째로 높게 나타났다. 장항선 개량2단계 건설 사업에 대해 ‘알고 있다’는 72명(21.1%)로 가장 낮게 나타났다.

<표 13> 갈등목록별 인지 여부에 대한 인식

(단위 : 명, %)

사례	알고 있다	모른다	합계
예당2일반산업단지 조성 사업	103 (30.2%)	238 (69.8%)	341 (100.0%)
장항선 개량2단계 건설 사업	72 (21.1%)	269 (78.9%)	341 (100.0%)
보령 공군대전사격장 주변지역 상생협력	118 (34.6%)	223 (65.4%)	341 (100.0%)
공주시 정안면 채석장 개발	103 (30.2%)	238 (69.8%)	341 (100.0%)
내포신도시 집단에너지시설 설치	134 (39.3%)	207 (60.7%)	341 (100.0%)
부여군 생활폐기물 자원회수시설 설치	103 (30.2%)	238 (69.8%)	341 (100.0%)
청양 강정리 석면·폐기물 문제	159 (46.6%)	182 (53.4%)	341 (100.0%)
국과연 안흥시험장 주변지역 환경피해	93 (27.3%)	248 (72.7%)	341 (100.0%)
345kV 당진화력~신송산 송전선로 건설	154 (45.2%)	187 (54.8%)	341 (100.0%)
345kV 북당진~신당정 송전선로 건설	159 (46.6%)	182 (53.4%)	341 (100.0%)
서부내륙고속도로 예산군 통과노선	143 (37.2%)	198 (58.1%)	341 (100.0%)
신서천화력 송전선로 주변지역 환경피해	127 (37.2%)	214 (62.8%)	341 (100.0%)

③ 충청남도 공공갈등 관리 목록별 심각성 정도

2021년 현재 충청남도에서 관리하고 있는 12개 공공갈등 목록을 제시하고 ‘알고 있는 사안의 갈등 심각성 정도가 어느 정도라고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 공공갈등 사안의 심각성 인식 정도를 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 심각하지 않음’을 최저 1점으로 처리하고 ‘매우 심각함’을 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 12개 대상 중 ‘청양 강정리 석면·폐기물 문제’에 대한 심각성 인식 평균값이 4.21으로 가장 높게 나타났다. 이어 ‘보령 공군대전사격장 주변지역 상생협력’의 인식 평균값이 4.07로 두 번째로 높게 나타났으며, ‘신서천화력 송전선로 주변지역 환경피해’의 평균값

이 4.04로 나타났다. ‘장항선 개령2단계 건설 사업’의 인식 평균값은 3.59로 가장 낮은 평균값을 보여주었다. 갈등목록별 심각성 정도에 대한 인식은 전체적으로 ‘보통’보다 약간 높은 수준이라고 할 수 있다.

<표 14> 갈등목록별 심각성 정도에 대한 인식

(단위 : 명, %)

사례	전혀 심각하지 않음	심각하지 않음	보통	심각함	매우 심각함	합계	평균
예당2일반산업단지 조성 사업	1 (0.7%)	7 (4.7%)	46 (30.9%)	69 (46.3%)	26 (17.4%)	149 (100.0%)	3.75
장항선 개령2단계 건설 사업	4 (3.4%)	6 (5.1%)	44 (37.3%)	44 (37.3%)	20 (16.9%)	118 (100.0%)	3.59
보령 공군대전사격장 주변지역 상생협력	2 (1.2%)	6 (3.6%)	37 (22.2%)	56 (33.5%)	66 (39.5%)	167 (100.0%)	4.07
공주시 정안면 채석장 개발	3 (2.0%)	5 (3.3%)	37 (24.7%)	51 (34.0%)	54 (36.0%)	150 (100.0%)	3.99
내포신도시 집단에너지시설 설치	1 (0.6%)	3 (1.8%)	45 (27.3%)	73 (44.2%)	43 (26.1%)	165 (100.0%)	3.93
부여군 생활폐기물 자원회수시설 설치	2 (1.3%)	4 (2.6%)	36 (23.5%)	58 (37.9%)	53 (34.6%)	153 (100.0%)	4.02
청양 강정리 석면·폐기물 문제	2 (1.0%)	6 (3.0%)	34 (17.1%)	63 (31.7%)	94 (47.2%)	199 (100.0%)	4.21
국과연 안흥시험장 주변지역 환경피해	2 (1.4%)	4 (2.7%)	41 (27.9%)	66 (44.9%)	34 (23.1%)	147 (100.0%)	3.86
345kV 당진화력~신송산 송전선로 건설	3 (1.5%)	5 (2.5%)	50 (24.5%)	72 (35.3%)	74 (36.3%)	204 (100.0%)	4.02
345kV 북당진~신탄정 송전선로 건설	1 (0.5%)	7 (3.3%)	57 (26.8%)	79 (37.1%)	69 (32.4%)	213 (100.0%)	3.98
서부내륙고속도로 예산군 통과노선	1 (0.6%)	6 (3.3%)	52 (28.7%)	83 (45.9%)	39 (21.5%)	181 (100.0%)	3.85
신서천화력 송전선로 주변지역 환경피해	3 (1.7%)	3 (1.7%)	41 (22.9%)	68 (38.0%)	64 (35.8%)	179 (100.0%)	4.04

주) 1점: 전혀 심각하지 않음 ~ 5점: 매우 심각함

④ 공공갈등의 발생원인에 대한 인식 분석

‘공공갈등의 발생 원인은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 발생 원인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 영향을 미치지 않음’을 최하 1점 처리하고 ‘매우 영향을 미침’을 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘불충분한 보상’의 평균값이 4.48로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘환경·안전·건강 등 주민의 요구증대’가 4.38, ‘경제적 피해(재산 가치 하락 또는 수익 하락)’가 4.37순으로 높게 나타났다.

<표 15> 공공갈등 발생원인

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 영향을 미치지 않음	영향을 미치지 않음	보통	영향을 미침	매우 영향을 미침	합계	평균
정부의 일방적인 공공정책사업 추진	1 (0.3%)	2 (0.6%)	22 (6.5%)	222 (65.1%)	94 (27.6%)	341 (100.0%)	4.19
경제적 피해 (재산가치 하락 또는 수익 하락)	0 (0.0%)	1 (0.3%)	26 (7.6%)	161 (47.2%)	153 (44.9%)	341 (100.0%)	4.37
불충분한 보상	0 (0.0%)	1 (0.3%)	20 (5.9%)	135 (39.6%)	185 (54.3%)	341 (100.0%)	4.48
환경·안전·건강 등 주민의 요구증대	0 (0.0%)	4 (1.2%)	27 (7.9%)	146 (42.8%)	164 (48.1%)	341 (100.0%)	4.38
갈등당사자 간 불신과 비협조	0 (0.0%)	4 (1.2%)	33 (9.7%)	201 (58.9%)	103 (30.2%)	341 (100.0%)	4.18
주민의 의사결정 참여기회(구조) 부족	0 (0.0%)	5 (1.5%)	69 (20.2%)	160 (46.9%)	107 (31.4%)	341 (100.0%)	4.08
불충분한 정보제공	0 (0.0%)	3 (0.9%)	82 (24.0%)	162 (47.5%)	94 (27.6%)	341 (100.0%)	4.02
정부(중앙, 지방)에 대한 불신	1 (0.3%)	7 (2.1%)	44 (12.9%)	204 (59.8%)	85 (24.9%)	341 (100.0%)	4.07
갈등당사자 간 인식·신념·가치관 차이	1 (0.3%)	8 (2.3%)	43 (12.6%)	180 (52.8%)	109 (32.0%)	341 (100.0%)	4.14
갈등관련 법제도·절차의 미비	2 (0.6%)	8 (2.3%)	52 (15.2%)	193 (56.6%)	86 (25.2%)	341 (100.0%)	4.04
토론, 협상 등 소통문화의 부족	1 (0.3%)	3 (0.9%)	41 (12.0%)	182 (53.4%)	114 (33.4%)	341 (100.0%)	4.19

⑤ 공공갈등 해결 방법에 대한 인식

‘공공갈등을 해결하는데 어떠한 방법이 주로 활용되고 있고, 향후 어떤 방법이 활용되어야 한다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 현재 활용되고 있는 갈등해결 방법에 대해서는 ‘행정처분(행정기관의 공권력 행사)’을 선택한 응답자가 86명(25.2%)로 가장 많았으며, 향후 활용되어야 할 갈등해결 방법으로는 ‘당사자간 협상’이 102명(29.9%)로 가장 많았다. ‘제3자에 의한 조정(당사자가 주도적 위치)’가 73명(21.4%)으로 다음으로 높게 나타났다.

<표 16> 공공갈등 해결 방법에 대한 인식

(단위 : 명, %)

사례	현재 활용되고 있는 방법		향후 활용되어야 할 방법	
	빈도	비율	빈도	비율
당사자간 협상	48	14.1%	102	29.9%
당사자간 화해	8	2.3%	73	21.4%
제3자에 의한 조정 (당사자가 주도적 위치)	20	5.9%	83	24.3%
제3자의 중재 (제3자가 주도적 위치)	54	15.8%	16	4.7%
법원판결 (사법적 해결)	58	17.0%	12	3.5%
입법이나 조례 제정을 통한 조치	50	14.7%	47	13.8%
행정처분 (행정기관의 공권력 행사)	86	25.2%	8	2.3%
진압 (폭력)	16	4.7%	0	0.0%

⑥ 공공갈등 해결 주체

‘현재 충청남도에서 발생하고 있는 공공갈등을 해결하는데 중심적인 주체는 누구라고 생각하십니까?’라는 설문조사를 실시하였다. ‘지역주민’이 89명(26.1%)로 가장 높게 나타났으며, 이어 ‘충청남도’가 79명(23.2%), ‘충청남도 15개 시·군’ 78명(22.9%), ‘중앙정부’가 56명(16.4%) 순으로 나타났다.

<표 17> 공공갈등 해결에 중심적 역할의 주체

(단위 : 명, %)

사례	빈도	비율
중앙정부	56	16.4%
충청남도	79	23.2%
충청남도 15개 시·군	78	22.9%
시민단체	21	6.2%
정치인 (국회의원 및 지방의회 의원)	4	1.2%
전문가 집단	14	4.1%
지역주민	89	26.1%

3) 주민자치회 운영 일반사항

① 주민자치회의 목적과 취지

‘주민자치회의 목적과 취지를 잘 알고 있습니까?’라는 질문에 대해 ‘그렇다’가 203명(59.5%)으로 가장 높았으며, ‘보통이다’이 70명(20.5%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘매우 그렇다’는 37명(10.9%), ‘아니다’는 27명(7.9%)이 응답하였으며 ‘매우 아니다’는 4명(1.2%)에 불과했다. 주민자치회의 목적과 취지 인식 정도를 점수화하여 측정하기 위해 ‘매우 아니다’를 최하 1점으로 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 전체 평균은 3.71로 나타나, 주민자치회의 목적과 취지에 대해 일반적 인식은 ‘보통’수준 이상임을 보여주고 있다.

<표 18> 주민자치회 목적에 대한 이해

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
매우 아니다	4	1.2%
아니다	27	7.9%
보통이다	70	20.5%
그렇다	203	59.5%
매우 그렇다	37	10.9%
합계	341	100.0%
평균	3.71	

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 목적과 취지에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 주민자치위원의 인식 평균값이 4.05, 일반주민은 3.52로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 6.713로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 있는

것으로 나타났다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 주민자치회의 목적과 취지를 잘 이해하고 있는 것으로 나타났다.

<표 19> 주민자치회 목적에 대한 이해 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
주민자치회의 목적과 취지에 대한 이해도	주민자치위원	124	4.05	0.610	6.713(0.000)**
	일반주민	217	3.52	0.845	

주) * p<0.05, ** p<0.01

② 주민자치회 바람직한 운영형태

‘주민자치회의 바람직한 운영형태는 무엇입니까?’라는 질문에 대해 ‘자치회가 주체가 되고, 동이 보완하는 형태’가 163명(47.8%)으로 가장 높았으며, ‘주민자치전문가나 시민사회단체와 협력 운영하는 형태’가 87명(25.5%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘동이 주체가 되고, 자치회는 자문하는 형태’는 47명(13.8%), ‘자치회가 독자적으로 운영하는 형태’는 44명(12.9%)이 응답하였다.

<표 20> 주민자치회 바람직한 운영형태

(단위 : 명, %)

사례	빈도	비율
동이 주체가 되고, 자치회는 자문하는 형태	47	13.8%
자치회가 주체가 되고, 동이 보완하는 형태	163	47.8%
자치회가 독자적으로 운영하는 형태	44	12.9%
주민자치전문가나 시민사회단체와 협력 운영하는 형태	87	25.5%

③ 주민자치회 운영 주요 요소

‘주민자치회의 운영과 관련하여 가장 중요하다고 생각하는 것이 무엇입니까?’라는 질문에 대해 ‘동네 문제를 스스로 결정하고 실행할 수 있도록 자치회의 자율성 및 역량 제고’가 79명(23.2%)로 가장 높았으며, ‘다양한 지역주민(청년, 여성, 직장인, 전문가 등)의 참여 활성화’와 ‘공정한 위원 선출 및 주민자치회의 대표성 제고 등을 통한 민주적인 운영’이 각각 75명(22.0%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘주민자치센터, 행정기관의 지원 및 협력관계’는 42명(12.3%)이 응답하였으며, ‘지역유관단체와의 소통 및 협력’은 7명(2.1%)에 불과했다.

<표 21> 주민자치회 운영의 주요 요소

(단위 : 명, %)

사례	빈도	비율
다양한 지역주민(청년, 여성, 직장인, 전문가 등)의 참여 활성화	75	22.0%
공정한 위원 선출 및 주민자치회의 대표성 제고 등을 통한 민주적인 운영	75	22.0%
주민들이 동네 문제를 활발하게 논의할 수 있는 대화의 장 활성화	63	18.5%
동네 문제를 스스로 결정하고 실행할 수 있도록 자치회의 자율성 및 역량 제고	79	23.2%
주민자치센터, 행정기관의 지원 및 협력관계	42	12.3%
지역유관단체와의 소통 및 협력	7	2.1%

⑤ 주민자치회 문제점

‘주민자치회의 운영 및 사업추진 과정에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 ‘주민참여 부족’이 94명(27.6%)으로 가장 높았으며, ‘자치회 역량 및 전문성 부족’이 81명(23.8%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘전담 인력의 부족 또는 부재’는 72명(21.1%), ‘자치회 내 갈등’은 36명

(10.6%), ‘사업재원 확보의 어려움’은 31명(9.1%)이 응답하였으며 ‘이해관계자 간 협력 부족’은 26명(7.6%)에 불과했다.

<표 22> 주민자치회 운영 문제점

(단위 : 명, %)

사례	빈도	비율
자치회 역량 및 전문성 부족	81	23.8%
주민참여 부족	94	27.6%
전담 인력의 부족 또는 부재	72	21.1%
사업재원 확보의 어려움	31	9.1%
자치회 내 갈등	36	10.6%
이해관계자 간 협력 부족	26	7.6%

4) 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여요인

① 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여

‘공공갈등 관리 과정에서 주민자치회가 참여가 필요하다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 ‘그렇다’가 214명(62.8%)으로 가장 높았으며, ‘매우 그렇다’가 79명(23.2%)으로 두 번째로 높게 나타났다. ‘보통이다’는 47명(13.8%), ‘아니다’는 1명(0.3%)에 불과했다. 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 인식 정도를 점수화하여 측정하기 위해 ‘매우 아니다’를 최하 1점으로 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 전체 평균은 4.09로 나타나, 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여에 대한 필요 인식이 높은 수준으로 나타나고 있다.

<표 23> 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
매우 아니다	0	0.0%
아니다	1	0.3%
보통이다	47	13.8%
그렇다	214	62.8%
매우 그렇다	79	23.2%
합계	341	100.0%
평균	4.09	

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

공공갈등 관리에서 주민자치회의 참여 필요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 주민자치위원의 인식 평균값이 4.32, 일반주민은 3.95로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 5.301로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회의 참여의 필요성에 대하여 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 24> 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
공공갈등 관리 과정에서 주민자치회의 참여 필요성	주민자치위원	124	4.32	0.657	5.301(0.000)**
	일반주민	217	3.95	0.542	

주) * p<0.05, ** p<0.01

② 공공갈등의 해결 과정의 주민자치회 참여 수준

‘공공갈등의 해결 과정에 주민자치회는 어느 정도 수준에서 참여하는 것이 좋다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 ‘조정: 주민자치회가 지역주민을 대표하여 과정에 참여하여 타협점을 찾아 합의하는 방식’이 142명(41.6%)으로 가장 높았으며, 다음으로 ‘중재: 주민자치회가 절차와 과정에 주도적으로 관여하여 합의를 이끌어내는 방식’ 102명(29.9%)이 응답하였다 ‘권고: 주민자치회가 관계기관에 공공갈등에 대한 문제를 제기하고 조치를 촉구’는 97명(28.4%)로 가장 낮게 나타났다.

<표 25> 공공갈등의 해결 과정의 주민자치회 참여 수준

(단위 : 명, %)

구분	빈도	비율
권고: 주민자치회가 관계기관에 공공갈등에 대한 문제를 제기하고 조치를 촉구	97	28.4%
조정: 주민자치회가 지역주민을 대표하여 과정에 참여하여 타협점을 찾아 합의하는 방식	142	41.6%
중재: 주민자치회가 절차와 과정에 주도적으로 관여하여 합의를 이끌어내는 방식	102	29.9%

③ 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 제도적 요인

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위해 제도적 요인 중 어떤 부분이 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 제도적 요인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최하 1점 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘공공갈등에 참여하는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 관한 제도적 근거’의 평균값이 4.28로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘주민자치회 참여를 위한 전담지원 조직 운영 등 지원을 위한 제도적 근거’가 4.15, ‘공공갈등 유형별 특성에 적합한 참여모델 마련과 도입을 위한 제도적 근거’가 4.13, ‘공공갈등 과정의

주민자치회 참여를 위한 관련정보의 사전공유를 위한 제도적 근거'가 4.11, 마지막으로 '공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 법·제도 근거'가 4.10순으로 나타났다.

<표 26> 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 법·제도적 근거	2 (0.6%)	3 (0.9%)	22 (6.5%)	247 (72.4%)	67 (19.6%)	341 (100.0%)	4.10
공공갈등 유형별 특성에 적합한 참여모델 마련과 도입을 위한 제도적 근거	2 (0.6%)	4 (1.2%)	49 (14.4%)	180 (52.8%)	106 (31.1%)	341 (100.0%)	4.13
공공갈등에 참여하는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 관한 제도적 근거	0 (0.0%)	0 (0.0%)	50 (14.7%)	145 (42.5%)	146 (42.8%)	341 (100.0%)	4.28
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 전담지원 조직 운영 등 지원을 위한 제도적 근거	0 (0.0%)	5 (1.5%)	33 (9.7%)	210 (61.6%)	93 (27.3%)	341 (100.0%)	4.15
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 관련정보의 사전공유를 위한 제도적 근거	1 (0.3%)	0 (0.0%)	52 (15.2%)	196 (57.5%)	92 (27.0%)	341 (100.0%)	4.11

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 참여에 제도적 요인의 중요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 법·제도 근거에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.06, 일반주민은 4.12로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 -0.771로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 둘째, 공공갈등 유형별 특성에 적합한 참여모델 마련과 도입을 위한 제도적 근거에서는 주민자치위원이 4.03, 일반주민이 4.18로 나타났다. 그러나 t-검정에서 t값이 -1.788으로 계산되어 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 공공갈등에 참여하는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 관한 제도적 근거에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.24, 일반주민 4.30으로 나타났으며, t값이 -0.783으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 전담지원 조직 운영 등 지원을 위한 제도적 근거에서는 주민자치위원이 4.13, 일반주민이 4.16으로 평균값이 나타났으며, t값이 -0.384로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 다섯째, 공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 관련정보의 사전공유를 위한 제도적 근거에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.09, 일반주민 4.12로 나타났으며, t값이 -0.417로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

<표 27> 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인 평균비교 분석
(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 법·제도적 근거	주민자치위원	124	4.06	0.695	-0.771(0.441)
	일반주민	217	4.12	0.510	
공공갈등 유형별 특성에 적합한 참여모델 마련과 도입을 위한 제도적 근거	주민자치위원	124	4.03	0.816	-1.788(0.075)
	일반주민	217	4.18	0.680	
공공갈등에 참여하는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 관한 제도적 근거	주민자치위원	124	4.24	0.691	-0.783(0.434)
	일반주민	217	4.30	0.713	
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 전담지원 조직 운영 등 지원을 위한 제도적 근거	주민자치위원	124	4.13	0.674	-0.384(0.701)
	일반주민	217	4.16	0.619	
공공갈등 과정의 주민자치회 참여를 위한 관련정보의 사전공유를 위한 제도적 근거	주민자치위원	124	4.09	0.699	-0.417(0.677)
	일반주민	217	4.12	0.641	

주) * p<0.05, ** p<0.01

④ 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 역량적 요인

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위해 역량적 요인 중 어떤 부분이 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 역량적 요인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최하 1점 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘공공갈등 과정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식’의 평균값이 4.29로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘공공갈등 등 지역문제들에 많은 관심’이 4.25, ‘공공갈등 관리과정 참여

를 위해 주민자치회 위원 대상 교육’이 4.23, ‘협상, 조정 등의 역량’이 4.20, 마지막으로 ‘갈등 현안 파악을 위한 전문성과 경험’이 4.19순으로 나타났다.

<표 28> 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 역량적 요인
(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
공공갈등 발생 등 지역문제들에 많은 관심	0 (0.0%)	3 (0.9%)	24 (7.0%)	198 (58.1%)	116 (34.0%)	341 (100.0%)	4.25
공공갈등 과정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식	0 (0.0%)	1 (0.3%)	32 (9.4%)	174 (51.0%)	134 (39.3%)	341 (100.0%)	4.29
협상, 조정 등의 역량	1 (0.3%)	5 (1.5%)	43 (12.6%)	167 (49.0%)	125 (36.7%)	341 (100.0%)	4.20
갈등 현안 파악을 위한 전문성과 경험	1 (0.3%)	8 (2.3%)	37 (10.9%)	175 (51.3%)	120 (35.2%)	341 (100.0%)	4.19
공공갈등 관리과정 참여를 위해 주민자치회 위원 대상 교육	1 (0.3%)	2 (0.6%)	35 (10.3%)	184 (54.0%)	119 (34.9%)	341 (100.0%)	4.23

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 참여에 역량적 요인의 중요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 공공갈등 발생 등 지역문제들에 많은 관심에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.27, 일반주민은 4.24로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 0.297로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 둘째, 공공갈등 과정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식에서는 주민자치위원이 4.35, 일반주민이 4.26로 나타났다. 그러나 t-검정에서 t값이 0.948으로 계산되어 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 주민자치위원의 협상, 조정 등의 역량에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.22, 일반주민 4.19로 나타났으며, t값이 0.023으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 갈등 현안 파악을 위한 전문성과 경험에서는 주민자치위원이 4.21, 일반주민이 4.18로 평

균값이 나타났으며, t값이 0.017로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 다섯째, 공공갈등 관리과정 참여를 위해 주민자치회 위원 대상 교육 필요에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.35, 일반주민 4.15로 나타났으며, t-검정 결과에서 t값이 0.018로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 공공갈등 관리과정 참여를 위해 주민자치회 위원 대상의 교육의 필요성에 대하여 더 크게 인식하는 것으로 나타났다.

<표 29> 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 제도적 요인 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
공공갈등 발생 등 지역문제들에 많은 관심	주민자치위원	124	4.27	0.700	0.297(0.767)
	일반주민	217	4.24	0.569	
공공갈등 과정에 자발적으로 참여할 수 있는 의식	주민자치위원	124	4.35	0.627	0.948(0.182)
	일반주민	217	4.26	0.651	
협상, 조정 등의 역량	주민자치위원	124	4.22	0.842	0.023(0.784)
	일반주민	217	4.19	0.666	
갈등 현안 파악을 위한 전문성과 경험	주민자치위원	124	4.21	0.848	0.017(0.697)
	일반주민	217	4.18	0.671	
공공갈등 관리과정 참여를 위해 주민자치회 위원 대상 교육	주민자치위원	124	4.35	0.712	0.018(0.009)*
	일반주민	217	4.15	0.638	

주) * p<0.05, ** p<0.01

⑤ 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 협력적 요인

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위해 협력적 요인 중 어떤 부분이 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 협력적 요인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최하 1점 처리하고 ‘매우 그

렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘시민·환경단체 등과 정보공유와 상호협력’의 평균값이 4.28로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘구성원간의 정보공유와 상호협력’이 4.20, ‘전문가 집단과 정보공유와 상호협력’이 4.19, ‘관계 기관(지방의회, 공공기관)과 정보공유와 상호협력’이 4.16, 마지막으로 ‘언론기관과 정보공유와 상호협력’이 4.08순으로 나타났다.

<표 30> 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 협력적 요인

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
전문가 집단과 정보 공유와 상호협력	1 (0.3%)	3 (0.9%)	29 (8.5%)	205 (60.1%)	103 (30.2%)	341 (100.0%)	4.19
관계 기관(지방의회, 공공기관)과 정보공유와 상호협력	0 (0.0%)	2 (0.6%)	48 (14.1%)	186 (54.5%)	105 (30.8%)	341 (100.0%)	4.16
시민·환경단체 등과 정보공유와 상호협력	0 (0.0%)	3 (0.9%)	41 (12.0%)	155 (45.5%)	142 (41.6%)	341 (100.0%)	4.28
언론기관과 정보공유와 상호협력	1 (0.0%)	9 (2.6%)	51 (15.0%)	182 (53.4%)	98 (28.7%)	341 (100.0%)	4.08
구성원간의 정보공유와 상호협력	1 (0.3%)	2 (0.6%)	28 (8.2%)	208 (61.0%)	102 (29.9%)	341 (100.0%)	4.20

주) 1점: 매우 아니다 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 참여에 협력적 요인의 중요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 전문가 집단과 정부공유와 상호협력에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.16, 일반주민은 4.21로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 -0.597로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 둘째, 관계 기관(지방의회, 공공기관)과 정보공유와 상호협력에서는 주민자치위원이 4.15, 일반주민이 4.16로 나타났으며, t-검정에서 t값이 -0.213으로 계산되어 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 시민·환경단체 등과 정

보공유와 상호협력에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.23, 일반주민 4.30으로 나타났다으며, t값이 -0.886으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 언론기관과 정보공유와 상호협력에서는 주민자치위원이 3.92, 일반주민이 4.17으로 평균값이 나타났다으며, t값이 -2.737로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 주민자치위원에 비하여 일반주민은 공공갈등 관리를 위해 주민자치회가 언론기관과 정보공유와 상호협력의 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 다섯째, 구성원간의 정보공유와 상호협력에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.27, 일반주민 4.16로 나타났다으며, t-검정 결과에서 t값이 1.464로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다.

<표 31> 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 협력적 요인 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
전문가 집단과 정보 공유와 상호협력	주민자치위원	124	4.16	0.737	-0.597(0.551)
	일반주민	217	4.21	0.584	
관계 기관(지방의회, 공공기관)과 정보공유와 상호협력	주민자치위원	124	4.15	0.683	-0.213(0.831)
	일반주민	217	4.16	0.664	
시민·환경단체 등과 정보공유와 상호협력	주민자치위원	124	4.23	0.745	-0.886(0.376)
	일반주민	217	4.30	0.680	
언론기관과 정보공유와 상호협력	주민자치위원	124	3.92	0.870	-2.737(0.007)**
	일반주민	217	4.17	0.660	
구성원간의 정보공유와 상호협력	주민자치위원	124	4.27	0.711	1.464(0.145)
	일반주민	217	4.16	0.572	

주) * p<0.05, ** p<0.01

⑥ 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 행·재정 요인

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위해 행·재정적 요인 중 어떤 부분이 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 행·재정적 요인을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최저 1점 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘주민자치회 위원에게 필요한 예산을 지원’의 평균값이 4.22로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘주민자치회에 필요한 조직·인력을 지원’이 4.19, ‘주민자치회에 필요한 예산을 지원’이 4.18, ‘주민자치회에 필요한 독립적 사무공간을 지원’이 4.06, 마지막으로 ‘공공갈등 관리 과정 참여를 위탁사무로 주민자치회에서 수행’이 4.03순으로 나타났다.

<표 32> 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 행·재정적 요인

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
주민자치회에 필요한 예산을 지원	0 (0.0%)	4 (1.2%)	29 (8.5%)	210 (61.6%)	98 (28.7%)	341 (100.0%)	4.18
주민자치회에 필요한 조직·인력을 지원	0 (0.0%)	8 (2.3%)	32 (9.4%)	189 (55.4%)	112 (32.8%)	341 (100.0%)	4.19
주민자치회 위원에게 필요한 예산을 지원	1 (0.3%)	5 (1.5%)	52 (15.2%)	143 (41.9%)	140 (41.1%)	341 (100.0%)	4.22
공공갈등 관리 과정 참여를 위탁사무로 주민자치회에서 수행	2 (0.6%)	11 (3.2%)	59 (17.3%)	173 (50.7%)	96 (28.2%)	341 (100.0%)	4.03
주민자치회에 필요한 독립적 사무공간을 지원	3 (0.9%)	7 (2.1%)	46 (13.5%)	194 (56.9%)	91 (26.7%)	341 (100.0%)	4.06

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

주민자치회 참여에 행·재정적 요인의 중요성에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 주민자치회에 필요한 예산 지원에서는 주

민자치위원의 인식 평균값이 4.21, 일반주민은 4.16로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 0.648로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 둘째, 주민자치회에 필요한 조직·인력 지원에서는 주민자치위원이 4.23, 일반주민이 4.16로 나타났다. 그러나 t-검정에서 t값이 0.888으로 계산되어 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 주민자치회 위원에게 필요한 예산 지원에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.21, 일반주민 4.23으로 나타났으며, t값이 0.922으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 공공갈등 관리과정 참여를 위탁사무로 주민자치회에서 수행에 대해서는 주민자치위원이 3.97, 일반주민이 4.06으로 평균값이 나타났으나, t값이 0.001로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 다섯째, 주민자치회에 필요한 독립적 사무공간 지원에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.07, 일반주민 4.06로 나타났으며, t-검정 결과에서 t값이 0.137로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다.

<표 33> 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여의 행·재정적 요인 평균비교 분석
(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
주민자치회에 필요한 예산을 지원	주민자치위원	124	4.21	0.713	0.648(0.518)
	일반주민	217	4.16	0.567	
주민자치회에 필요한 조직·인력을 지원	주민자치위원	124	4.23	0.766	0.888(0.376)
	일반주민	217	4.16	0.650	
주민자치회 위원에게 필요한 예산을 지원	주민자치위원	124	4.21	0.799	0.922(0.854)
	일반주민	217	4.23	0.764	
공공갈등 관리 과정 참여를 위탁사무로 주민자치회에서 수행	주민자치위원	124	3.97	0.945	0.001(0.345)
	일반주민	217	4.06	0.701	
주민자치회에 필요한 독립적 사무공간을 지원	주민자치위원	124	4.07	0.912	0.137(0.891)
	일반주민	217	4.06	0.639	

주) * p<0.05, ** p<0.01

5) 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 성과

① 공공갈등 관리과정에 주민자치회 참여 성과

‘공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여가 어떤 성과를 가져올 수 있다고 생각하십니까?’라는 질문으로 설문조사를 실시하였다. 성과 인식을 점수화하여 측정하기 위해, ‘전혀 아니다’를 최하 1점 처리하고 ‘매우 그렇다’를 5점으로 처리하여 평균값을 계산하였다. 그 결과, ‘공동체 회복과 주민화합에 기여’의 평균값이 4.23로 계산되어 가장 높게 나타났고, ‘지역발전에 기여’가 4.21, ‘공공갈등 예방 및 해결에 기여’와 ‘대화·토론·협상 등의 소통문화 정착에 기여’가 각각 4.19, 마지막으로 ‘타인을 신뢰할 수 있는 사회환경 마련에 기여’가 4.11 순으로 나타났다.

<표 34> 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 성과

(단위 : 명, %)

발생 원인	전혀 아니다	아니다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
지역발전에 기여	1 (0.3%)	1 (0.3%)	23 (6.7%)	217 (63.6%)	99 (29.0%)	341 (100.0%)	4.21
공공갈등 예방 및 해결에 기여	1 (0.3%)	3 (0.9%)	44 (12.9%)	174 (51.0%)	119 (34.9%)	341 (100.0%)	4.19
공동체 회복과 주민화합에 기여	0 (0.0%)	3 (0.9%)	47 (13.8%)	158 (46.3%)	133 (39.0%)	341 (100.0%)	4.23
대화·토론·협상등의 소통문화 정착에 기여	0 (0.0%)	2 (0.6%)	36 (10.6%)	199 (58.4%)	104 (30.5%)	341 (100.0%)	4.19
타인을 신뢰할 수 있는 사회환경 마련에 기여	1 (0.3%)	4 (1.2%)	34 (10.0%)	219 (64.2%)	83 (24.3%)	341 (100.0%)	4.11

주) 1점: 매우 아니라 ~ 5점: 매우 그렇다

공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여 성과에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 첫째, 지역발전에 기여에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.31, 일반주민은 4.15로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 2.444로 계산

되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 공공갈등관리 과정의 주민자치회 참여가 지역발전에 기여한다고 인식하는 것으로 나타났다. 둘째, 공공갈등 예방 및 해결 기여에서는 주민자치위원이 4.23, 일반주민이 4.17로 나타났으며, t값이 0.793으로 계산되어 집단 간 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 셋째, 공동체 회복과 주민화합 기여에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.26, 일반주민 4.22으로 나타났으며, t값이 0.458으로 계산되어 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 넷째, 대화·토론·협상 등의 소통문화 정착 기여에서는 주민자치위원이 4.29, 일반주민이 4.13으로 평균값이 나타났다. t-검정 결과에서 t값이 2.231로 계산되어 집단 간 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 공공갈등관리 과정의 주민자치회 참여가 대화·토론·협상 등의 소통문화 정착에 기여하고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 다섯째, 타인을 신뢰할 수 있는 사회환경 마련 기여에서는 주민자치위원의 인식 평균값이 4.20, 일반주민 4.06로 나타났다. 그러나 t값이 1.857로 계산되어 두 집단 간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다.

<표 35> 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 참여 성과 인식 평균비교 분석
(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
지역발전에 기여	주민자치위원	124	4.31	0.629	2.444(0.015)*
	일반주민	217	4.15	0.566	
공공갈등 예방 및 해결에 기여	주민자치위원	124	4.23	0.766	0.793(0.428)
	일반주민	217	4.17	0.676	
공동체 회복과 주민화합에 기여	주민자치위원	124	4.26	0.708	0.458(0.647)
	일반주민	217	4.22	0.718	
대화·토론·협상 등의 소통문화 정착에 기여	주민자치위원	124	4.29	0.660	2.231(0.027)*
	일반주민	217	4.13	0.610	
타인을 신뢰할 수 있는 사회환경 마련에 기여	주민자치위원	124	4.20	0.732	1.857(0.065)
	일반주민	217	4.06	0.570	

주) * p<0.05, ** p<0.01

② 더 중요한 가치 인식

‘상반되는 가치 중 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 중립된 의견이 127명(37.2%)으로 가장 높았으며, ‘분배, 공동체의 이익’의 비율이 44.3%, ‘경제성장, 개인의 이익’의 비율이 18.5%로 나타나, 경제성장과 개인의 이익보다는 분배와 공동체의 이익의 가치가 더 중요하게 인식되고 있는 것으로 나타났다.

<표 36> 가치 인식

(단위 : 명, %)

구분	응답자 수	비율
경제성장, 개인의 이익	5	1.8%
↑	57	16.7%
↓	127	37.2%
↓	119	34.9%
분배, 공동체의 이익	32	9.4%
합계	341	100.0%
평균	3.33	

주) 1점: 경제성장, 개인의 이익 ~ 5점: 분배, 공동체의 이익

상반되는 가치 중 어느 것이 더 중요한지에 대한 인식을 주민자치회 참여 여부로 구분하여 평균비교를 실시하였다. 주민자치위원의 인식 평균값이 3.70, 일반주민은 3.12로 나타났고, t-검정 결과에서 t값이 5.814로 계산되어 두 집단 간에는 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 일반주민에 비하여 주민자치위원이 분배, 공동체의 이익에 대한 가치를 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 37> 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 평균비교 분석

(단위 : 명)

항목	구분	표본수	평균	표준편차	t(p)
경제성장 개인의 이익과 분배 공동체의 이익에 대한 가치 인식	주민자치위원	124	3.70	0.901	5.814(0.000)**
	일반주민	217	3.12	0.870	

주) * p<0.05, ** p<0.01

3. 종합 및 시사점

이상에서 충청남도 공공갈등과 공공갈등과정의 주민자치회 참여 의사에 대한 주민 인식을 분석하였다. 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 먼저, 충청남도의 공공갈등 일반사항중 공공갈등의 심각성에 대한 일반적 인식은 전체적으로 '보통' 이상 수준으로 어느정도 심각하다고 인지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 충청남도에서 관리하는 공공갈등관리 목록에서는 청양 강정리 석면·폐기물 문제와 345kv 북당진-신당정 송전선로 건설과 관련된 인지도가 가장 높은 것으로 나타났다. 반면 갈등의 심각성 정도에서는 보령 공군대천 사격장 주변지역 상생협력과 신서천화력 송전선로 주변지역 환경피해가 가장 심각하다고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 최근 도내에서 이슈가 되고 있는 갈등으로 지역주민들의 민원과 집단행동, 언론보도 등을 접한 결과로 보여진다. 공공갈등의 발생원인에 대한 인식에서는 불충분한 보상, 환경·안전·건강 등 주민의 요구증대 경제적 피해 등이 가장 높은 것으로 나타나 주민들은 공공갈등 과정에서 경제적 보상에 대한 관심을 주요 이유로 나타내고 있었다. 공공갈등 해결 방법에 대한 인식에서는 행정처분을 선택한 응답자가 가장 많아 공공갈등에 대한 공공기관의 적극적인 행정노력을 요구하는 것으로 나타난 반면, 향후 공공갈등 해결을 위해서는 당사자간 협상, 제3자에 의한 조정이 높게 나타났다. 공공갈등 해결주체에 관한 질문에서는 충청남도 공공갈등의 해결을 위해서는 지역주민의 노력이 가장 중요하다는 의견이 가장 높았다.

주민자치회 운영과 관련된 일반 사항에서는 대부분의 주민이 주민자치회의 목적에 대한 이해도가 높은 것으로 나타났으나, 주민자치회 위원이 일반주민보다 조금 더 이해도가 높은 것으로 비교 되었다. 주민자치회의 바람직한 운영형태에서는 자치회가 주체가 되고 동이 보완하는 형태가 가장 높은 것으로 나타났으며, 운영에 대한 중요 요인 중 자치회의 자율성 및 역량제고가 가장 중요하다는 응답이 높았다. 반면 주민자치회 운영의 가장 큰 문제점으로 주민 참여부족과 자치회 역량부족이 가장 높게 응답되어 이 부분에 대한 면밀한 검토가 필요한 것으로 보인다.

공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여요인에 대한 질문 중 주민자치회의 참여 필요성에 대한 질문에서 대부분의 주민이 참여필요성에 대해서 공감하고 있는 것으로 나타났으며, 일반주민에 비해 주민자치회 위원이 참여의 필요성에 대해 더 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 공공갈등 과정의 주민자치회 참여 수준에 대한 질문에서는 주민자치회가 지역주민을 대표하여 과정에 참여하여 타협점을 찾아 합의하는 조정 역할에 대한 응답이 가장 높은 것으로 나타났다.

공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위한 제도적 요인에서는 주민자치회 위원 선정, 대표성 등 민주적 운영에 대한 제도적 근거 필요에 대한 응답이 주민자치회 위원과 일반주민 모두 가장 높게 나타났다. 역량적 요인에서는 주민자치회 위원의 자발적 참여 의지에 대한 응답이 가장 높게 나타났으며, 협력적 요인에서는 공공기관이나 언론사 보다는 시민·환경단체 등과의 정보 공유와 상호협력이 가장 필요한 것으로 나타났다. 마지막 행·재정적 요인에서는 주민자치회 보다는 참여하는 위원에게 직접 필요한 예산이 지원된다면 갈등관리 과정에 대한 주민자치회의 참여요인이 높을 것이라는 응답이 가장 높은 것으로 나타났다.

갈등관리 과정의 주민자치회 참여로 인해 가져올 수 있는 성과로서는 공동체 회복과 주민화합에 대한 기여 응답이 가장 높은 것으로 나타났으며, 응답자 대부분은 주민이 갈등의 주요 원인으로 지목된 경제적 부분 보다는 분배, 공동체 이익을 갈등관리에서 더 중요한 가치로 인식하고 있었다.

IV. 공공갈등 관리의 주민자치회 참여 방안

1. 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여 문제점

1) 제도적 문제점

우리나라에서 제도화된 공공갈등관리 규정은 대통령령이어서 그 적용대상이 중앙행정기관으로 제한된다는 형식상의 한계에 더하여, 공공갈등 예방을 위한 구체적인 주민참여절차에 관한 규정이 전혀 마련되어 있지 않다는 내용상의 한계도 지니고 있다.

충청남도에서는 이러한 한계를 극복하기 위하여 갈등관리 조례와 담당조직을 운영 중이다. 충청남도의 갈등관리 담당조직과 갈등관리과정의 특징은 조례를 바탕으로 갈등관리시스템의 기반을 마련하였고 공공갈등을 관리하는 부서를 법적으로 분리하여 그 역할을 구분하였다는데 있다.

또한 조례에서는 갈등관리 과정에서 협의기구의 구성과 운영을 제시하고 있지만, 참여자의 대표성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 협의기구의 구성과 운영 방식은 동등한 권한의 행사를 보장하고, 갈등문제 해결을 위한 전 과정에서 책임을 갈등 주체들이 공유하도록 함으로써 실현가능하고 합리적인 갈등의 해결이 가능하다. 하지만 실제 갈등관리 과정에서의 주민참여의 정도를 살펴보면, 정보제공의 단계를 벗어나지 못하고 있으며 정보제공의 실효성을 담보하는 규정마저도 제대로 마련되어 있지 않은 상황이다.

이러한 주민참여 형태는 취지는 좋으나 실질적 참여에 한계와 주민의 불신을 키울 수 있다. 이에 주민의 실질적 참여가 가능하도록 조례와 정책을

재검토하고, 주민의 입장에서 커다란 노력 없이 행정절차를 이해하고 참여할 수 있는 방향성 마련이 요구된다.

2) 역량적 문제점

대부분의 갈등 사례들을 살펴보면 이해관계자의 참여가 정책 사업의 계획 단계에서부터 이루어지기 보다는 정책 집행 과정에서의 갈등이 심화됨에 따라 이루어지고 있다. 특히 갈등당사자들의 참여와 대화에 대한 필요성을 상호 공감한 상태에서 참여의 기회가 만들어지지 못하고 외부의 개입 또는 상위결정자의 결단에 의해서 만들어졌다. 갈등이 발생되고 국회와 같은 상위정치적 기구의 개입이나 중앙부처 상위결정자들의 결단이 있기까지는 상당한 갈등의 고조를 겪게 되어 사회적 갈등비용을 지불한 후에야 참여와 대화의 기회가 만들어지게 된다.

갈등과정의 참여의 기회가 이루어진다고 하더라도 갈등 당사자인 지역주민의 능동적인 노력이 없다면 형식적인 참여에 머물 뿐이다. 그동안 대부분의 갈등조정 과정의 협의회의 주민대표는 지역주민대표들이 아닌 지역의 시민단체와 환경단체의 대표자들이었다. 이들 단체들은 지역의 주민들로부터 특정 절차나 형식을 통해 대표성을 위임받은 바 없으며, 그 지역의 환경문제에 대한 이슈제기자일뿐이었다. 그러나 자치단체에서 이들 단체들을 대화의 상대방으로 인정함으로써 이들은 갈등을 해소하는데 대표자의 지위를 얻게 된 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 지역주민들이 대표적 지위를 가지고 갈등 과정에 참여할 수 있는 계기를 마련하기 위한 노력들이 지속되고 있다. 본 연구에서 갈등관리 과정에 주민자치회의 참여를 고민하는 이유도 거기에 있다. 하지만 주민들 스스로가 갈등 문제 해결에 대한 접근과 능동적인 참여가 보장되지 않는다면 아무리 좋은 제도도 활용이 불가능할 것이다. 주민의 참여저조는 정책의 지속성 확보가 어려우며 그 효과를 기대하기가 어렵다. 이

러한 문제점에서 행정에서는 편의주의적 갈등해결 방안으로 시민단체나 환경단체를 주민대표로 인정하는 모습들이 자주 보이게 된다. 이에 주민들이 스스로가 기본역량에 대한 부족을 실감하고 갈등해결과정에 참여하기 위한 능동적 태도와 학습이 요구되고 있다.

3) 인식적 문제점

공공갈등의 관리 과정에서 주민참여의 확대에 대한 필요성과 요구는 단순히 공공갈등에 대한 사전적·사후적 대응의 차원을 넘어서는 민주주의와 그 구현방식의 변화에 대한 요구라고 생각된다. 이러한 관점에서 공공갈등에 대한 전반적인 정책추진 방식의 변화와 신뢰에 기초한 사회자본 형성의 필요성을 강조하는 주장이 계속하여 제기되고 있다.

공공갈등관리 과정의 주민참여는 현재 형식적 요건, 수동적 수렴, 한정된 범위 등의 한계를 드러내고 있다. 이러한 한계는 당사자 대립구조를 기본전제로 한 갈등관리 과정만이 이루어지고 있으며, 토론과 동의를 통한 분쟁의 사전적 해결이라는 측면에서 합의형성을 염두에 둔 절차들이 진행되지 않는 데서 비롯되고 있다. 이런 점에서 보면 갈등해소에 대해 전통적 갈등관리 방식에서 장기적인 관점의 당사자간의 합의 형성을 통해 나아가는 민주적 과정과 신뢰 형성, 사회적 가치의 증진을 도모하는 인식의 변화가 필요하다.

그러나 이러한 인식의 변화는 현실적으로 여러 어려움이 있다. 실제 갈등과정에서는 의사소통이 원활히 잘 이루어지지 않고 있으며, 공청회·토론회 현장에서는 합리적 의사소통 보다는 감정적 충돌이 발생하고 있다. 무엇보다 적극적으로 참여하여 자신의 의사 표출과 갈등관리 방식의 변화를 요구하는 사람은 많지 않다. 전통적 관리방식, 즉 사법적 판단에 의한 갈등해결을 선호하는 사회적 인식으로 인해 주민참여를 통한 갈등해결 방식에 대한 참여도와 신뢰도는 하락하는 문제점이 발생하고 있다.

2. 공공갈등 관리 과정의 주민자치회 참여를 위한 개선 방안

1) 제도적 개선

① 실질적 참여보장

현재 국내에서 주민이 참여하여 의견을 개진할 수 있는 제도는 토지이용계획 관련 법, 환경계획 관련 법 등 개별 법령에서 규정하고 있는 주민의견청취로 국한되어 있다. 이러한 주민의견 청취는 주민참여가 아닌 소극적 의미의 의견수렴 기능만을 수행하고 있어 수평적, 협력적 관계를 요구하는 주민참여의 관점에서는 그 기능을 다하지 못하고 있다고 판단된다. 충청남도에서는 조례에 의해 갈등사안에 대해 주민참여를 제도적으로 보장하고 있으나 논의된 내용의 적용에는 법적으로 한계가 존재하고 있다.

정책적으로 추진되고 있는 선제적 갈등관리와 사전적 예방은 주민참여가 중요 요소로 판단되나, 주민참여 절차에 관한 내용이 없는 것도 문제점이라고 할 수 있다. 이에 공공갈등 발생이 예상되는 사업에 사전에 주민참여를 실현하게 할 수 있는 구체적인 대안과 정책 마련이 요구된다.

성공적인 갈등관리를 위해 주민의 참여는 필수적이지만 무계획적인 주민참여는 오히려 지역의 목소리를 제대로 반영할 수 없어 향후 주민참여에 대한 부정적인 여론을 형성할 수도 있다. 이를 반영하여 주민자치회의 포괄성과 다양성 확보, 대표성 확보, 참여과정의 투명성을 반영한 원칙과 기준이 제시되어야 할 것이다.

② 합의 형성 단계 활용

본 연구에서 사례로 분석한 충청남도, 서울시, 수원시 사례를 살펴보면 지향점은 대부분 비슷하다. 풀뿌리 주민자치회를 지향하며 지역문제에 주민들이 직접적으로 결정을 내릴 수 있는 주민총회등을 통해 자치단체에 의견을 전달하는 형태를 보이고 있다. 이러하나 단계를 합의형성에 필요한 시간적 여유와 공론의 장으로 활용되어 합의형성에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이

러한 단계는 주민자치회 구성원들에게 지역의 공동체 의식과 정치효능감을 증대시키는 요인으로 작용할 수 있다. 여기에서 결정된 사항은 주민자치회의 대표가 공공갈등관리 과정에 참여해서 의견을 개진하는데도 활용될 수 있어 갈등 사안에 대한 다각적 측면의 접근이 가능할 것이다.

2) 주민자치회 역량 강화

① 주민자치회 참여도 제고

공공갈등관리의 정책방향은 정부가 주도하는 일방적 운영과 달리 효율적인 갈등관리는 주민참여가 전제가 될 때 가능하다. 지역주민들이 가지고 있는 생각과 이해관계, 가치 등을 고려하지 않은 갈등관리는 실패할 가능성이 높다. 이에 지역의 특수성과 이해관계의 고려는 갈등관리를 위한 필요 조건이라고 할 수 있다. 즉 갈등관리에 있어서 주민참여는 대상지역의 주민들이 가지고 있는 생각과 가치를 판단하고 이를 반영한 갈등관리를 추진하여 더 많은 주민이 갈등관리에 만족할 수 있는 결과를 만드는 데 반드시 필요하다.

주민참여 활성화를 위한 단계에서는 많은 노력이 따른다. 적절한 주민의 참여수준과 지속적 참여, 적극적 참여와 이를 보장하기 위한 사회적 인식의 확대가 이루어져야 한다. 주민자치회의 참여가 구성원들에게 긍정적인 참여를 유도한다면 별 무리가 없겠으나 참여에 대한 부정적인 인식을 가지고 있는 경우 그 과정에 많은 어려움이 따른다. 적극적 참여를 만들기 위해 참여의 경험들이 공유되고 참여를 희망하는 선순환의 고리를 만드는 시작은 충청남도에서 시작되는 것이 바람직할 것이다. 주민자치회의 참여도 제고를 위해서는 신중한 계획과 준비, 참여를 위한 대표성과 다양성 확보 등의 노력이 요구된다.

② 홍보 및 교육 확대

앞서 의견조사에서 드러난 것처럼 주민자치회의 목표를 달성하기 위해서는 제도적 변화만으로는 부족하다. 이에 충청남도 차원에서 지속적인 주민자치에 대한 홍보와 교육프로그램 운영이 요구된다. 이러한 과정에서 공공

갈등 관리 과정과 주민자치회의 역할, 대표성에 대한 교육과 홍보를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이러한 노력은 충청남도 차원에서 시작하지만 평생학습센터, 지역 대학 등으로 확대될 필요가 있다. 장기적으로는 청소년기 교육과정에서부터 도입이 되어야 한다. 또한 홍보와 교육은 단순교육이 아닌 실천적, 실질적 교육이 이루어져야 한다. 이론적 논의를 중심으로한 주입식 교육이 아닌 실제 이들이 공공갈등 과정에 참여해 볼 수 있는 교육프로그램을 개발하고 참여 청소년, 청년위원들에게는 인센티브를 줄 수 있는 방안 마련이 요구된다.

3) 지역사회 협력 강화

① 지역공동체, 시민사회 연계 협력

현재까지의 주민자치회는 정부주도의 활성화와 자치분권 목표달성의 도구로 취급되고 있다. 현재 운영되고 있는 공공갈등관리를 위한 제도들에서는 시민단체의 참여를 시민참여로 보고 있는 경향이 있다. 시민단체는 환경이나 경제 특정한 목적으로 운영되고 있어 지역사회의 대표로 보기에 무리가 있다. 시민단체가 갈등관리 과정에 참여할 경우 지역내부의 문제보다는 외부의 정치적 이슈나 단체의 이익을 위한 목소리를 대변하는 경우도 있다. 이들 시민단체가 가지고 있는 전문성, 충분한 정보, 갈등의 경험들은 또다른 시민사회의 다양한 불균형을 초래할 가능성이 있다. 물론 지역차원에서 독립적으로 운영되고 있는 경우에는 지역의 목소리를 충분히 반영할 수 있어 이들을 활용하는 전략도 필요하다. 하지만 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회는 스스로 참여의 필요성을 느끼고 변화를 일으켜나가야 한다. 주민자치회 단독의 문제해결 전략보다는 지역 시민단체와 연계가 이루어진다면 갈등해결을 위한 효율성을 높일 수 있다. 충청남도는 이 과정에서 주민자치회가 이러한 역할을 수행하는데 필요한 역량을 이끌어내고 보완해주는 역할이 필요하다.

② 지속적인 관계 개선 노력

공공갈등 관리과정에서 주민자치회의 활용을 통한 주민참여중 가장 중요한 문제중의 하나가 지속적인 참여이다. 일시적으로 행정의 주도하에 주민참여가 이루어지는데 성공했다고 하더라도 이후의 적절한 후속조치가 이루어지지 않는다면 주민참여는 지속될 수 없다. 충청남도에서는 참여활동에 대한 결과를 토대로 후속조치를 마련하고 주민들에게 설명 후 실제적인 집행이 이루어져야 한다. 참여활동의 결과가 어떻게 활용되고 있는지에 대한 정보의 제공은 주민자치회 참여자들이 원하는 후속조치에 대한 인식과 참여문화 확산에 기여할 수 있을 것이다. 또한 공식적인 참여가 종료되었다고 하더라도 후속조치가 이루어지지 않는다면 주민자치회의 관련 기능들도 함께 중단되는 구조적 문제점이 발생할 수 있다. 이에 참여뿐만 아니라 이후의 관계 개선 노력이 꾸준히 이어져야 할 것이다.

V. 결론 및 정책적 함의

지금까지 본 연구에서는 주민참여를 통한 공공갈등 과정의 주민참여를 유도할 수 있는 방안에 대해서 살펴보았다. 주민자치회의 참여는 다양한 요인들에 의해 시도되고 촉진될 수 있겠지만 본 연구는 그동안의 정책경험과 선행연구를 바탕으로 제도적 요인, 역량적 요인, 협력적 요인, 행·재정적 요인으로 선정하여 우선적으로 요구되는 요인이 무엇인지에 대해서 분석해 보았다. 이를 바탕으로 공공갈등과정의 주민자치회의 참여활성화를 위한 정책적 방안으로 제도적 개선, 주민자치회 역량 강화, 지역사회 연계 강화를 정책적 방향으로 제시하였다.

주민이 갈등과정에 참여하고 싶은 의사는 있으나 현행 제도하에서는 의견수렴 정도의 반영밖에 이루어지지 않고 있어, 이를 개선하기 위한 방안으로 실질적 참여를 보장할 수 있는 제도에 대한 고민과 주민참여를 위한 의사전달 방식으로써 주민총회와 같은 합의형성 단계의 적극적 도입이 필요한 것으로 판단된다.

또한 공공갈등 과정의 가장 큰 문제점의 하나는 정부에 대한 불신, 이해관계자 간의 불신이다. 이러한 낮은 신뢰도는 공공갈등관리의 성공과 실패를 좌우하는 주요한 요인이라는데 갈등의 참여자들은 대부분 공감하고 있다. 정부에 대한 불신과 더불어 정부에서 바라보는 주민참여에 대한 불신도 존재하는 것이 현실이다. 이러한 관점의 차이는 주민참여를 통해 공공갈등을 해결하는데 큰 걸림돌이 될 수 있다. 자연스러운 공공갈등 과정의 주민참여와 이를 통한 갈등해결이 정착되려면 협력과 존중을 통한 상호 보완이 필요하다. 주민자치회에 대한 역량강화 교육보다는 주민들에게 실질적인 권한을 부여하고 그들이 스스로 역량 강화에 대한 필요성을 느끼는 것이 중요할 것이다.

공공갈등의 진행 과정에서는 많은 이해관계자들이 존재하며, 이들 간의 유기적인 관계는 갈등해결에 필요한 요인이다. 유기적인 관계는 수평성을 유지하면서 협력적인 정보교류가 얼마나 지속되느냐에 달려 있다. 주민자치회를 중심으로 시민단체, 관계 기관 등 지역사회가 협력하기 위해서는 참여집단에 대한 신뢰가 필수요소이다. 이를 위해 주민자치회 스스로의 역량강화와 후속조치에 대한 정보의 공유 등을 통해 지속적인 관계 개선이 요구된다.

본 연구는 갈등관리 과정에서 주민의 대표자로서의 주민자치회, 주민자치회를 통한 주민참여의 활성화를 위한 가능성 여부를 살펴보았다. 정책의 추진과정에서 행정과 주민간의 원활한 의사소통은 갈등을 사전에 예방하고 해결할 수 있는 좋은 기재일 것이나, 이를 공식화하고 제도화 하는 노력들은 아직까지 미흡한 편이다. 또한 주민자치회의 기능과 역할 정립도 아직 초기단계인 것으로 판단된다. 공공성을 기반으로 주민의 자율권, 의결권을 인정하고 주민참여의 중요성을 인식하여 이를 정책에 적극 반영할 수 있는 노력이 뒤따라야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강상철 외(2006). 지방정부간 갈등과 협력-이론과 실제. 한국행정DB센터
- 강영진. (2001). 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」. 서울: 성공회대 출판부.
- 곽현근(2008). 주민자치의 비전과 주민참여 제고 방안. 「사회과학연구」 32(1).
- 곽현근(2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향 「한국행정학보」 49(3).
- 권영규. (2006). 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로. <한국사회와 행정연구>, 17(2)
- 김광구·김동영(2012). 공공갈등관리를 위한 갈등정보체계(DB)의 구축 및 활용방안 연구. 한국비교정부학보. 16(1)
- 김기형(2019). 공공갈등관리시스템의 개선방안에 관한 연구. 국가정책연구 33(4)
- 김병국(2008). 주민자치의 비전과 주민참여 제고 방안. 「사회과학연구」 32(1).
- 김선빈 외(2001), "한국 사회 갈등구조에 대한 이해," 삼성경제연구소.
- 김정일, 주상현(2014). 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안. 「한국비교정부학보」 제18권 제3호(2014. 12): 351-380
- 김필두·류영아. (2014). 『지방자치에 대한 인식 분석』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김찬환(2017). 군사시설 입지를 둘러싼 갈등과 해결방안: 군 공항 및 탄약고 사례를 중심으로. 조선대학교 대학원.
- 김학린(2012). 공공갈등의 유형, 갈등관리방식, 시민단체개입이 갈등지속기간에 미치는 영향 분석:갈등해결의 상황적합모델을 중심으로. 정책분석평가학회보 22(4), 2012.12, 345-369(25 pages)
- 김현우·문교식(2004). 데이터베이스 개념을 활용한 정보소양교육. 한국정보교육학회 발표논문집
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편, (2005). <공공갈등관리의 이론과 기법 (상)>.
- 박관규·주재복. (2014). 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구: 지방자

치단체의 갈등사례를 중심으로. <분쟁해결연구>, 12(1): 33-64.

박연호·이상국. (1999). 「현대행정관리론」. 서울: 박영사.

박치성·정창호. (2014). 사회간접자본 이해관계자 갈등관계 패턴 분석. <한국행정학보>, 48(4): 375-406.

안광일. (1994). 「정부갈등관리론」. 서울: 대명출판사.

안성민. (1999). 갈등관리의 제도화. 「1999 동계학술대회 발표논문집 밀레니엄 전반기 행정의 회고와 전망」.

유해운·권영길·오창택. (2001). 「환경갈등과 님비이론」. 서울: 선학사.

윤태웅. (2012). 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 관한 권역별 비교연구. <지방행정연구>, 26(1): 107-136.

이재광·김을식·하보란(2014). 「경기도 공공정책 갈등관리 시스템 구축방안 연구」. 경기연구원.

임동진(2010). “중앙정부의 공공갈등갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구.” 『KIPA 연구보고서 2010-20』.

임동진(2010). <중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구>. 한국행정연구원 연구보고서.

임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. <한국행정학보>, 45(2): 291-318.

장창석(2016). 충청남도 공공갈등 관리방안 연구. 충남연구원.

정용덕. (2010). 공공갈등과 정책조정 연구. <행정논총>, 48(4): 1-30.

지속가능발전위원회. (2004). 「지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제」. 자료집

진중순·김기형·조태준·임재진·김정인(2016). 「조직행태론」. 대영문화사.

하성규·김성연. (2007). 국민임대주택건설사업의 공공부문간 갈등유형 및 갈등관리 방안. <한국지역개발학회지>, 19(3): 107-130.

하혜영(2009). 공공갈등연구의 경향과 과제. 서울행정학회 학술대회 발표논문집.

하혜영(2011). “갈등의 원인과 해법,”갈등해결문화 확산을 위한 제4회 민관합동 갈등관리세미나, 한국행정연구원.

하혜영(2018). 지방거버넌스 및 갈등관리 연구경향 분석. 「한국지방자치학회보」, 30(1): 1-26.

하혜영. (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. <한국행정학보>, 41(3): 273-296.

하혜영·이달곤. (2007). 한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995~2006년까지 갈등사례를 중심으로. <한국정책학회보>, 16(4): 329-356.

홍성만·박홍엽. (2007). 공공갈등관리기구의 역할 정립모색: 중앙정부를 중심으로. 「한국정책학회 동계학회

최상현. 2016. “주민자치위원회 운영 실태와 개선방안에 관한 연구.” 『한국행정연구』 25권 1호, 139-167.

오수길 2014. “주민자치위원회의 주민자치 수단과 체계 분석: 지역 활성화 분야 사례를 중심으로.” 『NGO 연구』 9권 1호, 111-140.

이정석. 2015. “주민자치회 활성화를 위한 ‘주민자치회 성공모델 진단시트’의 도입 및 활용방안.” 『지방정부연구』 19권 3호, 411-435.

문상덕. 2017. “주민자치조직의 법제화.” 『행정법연구』 48호, 1-28.

안철현. 2017. “지역주권과 주민주권의 관점에서 본 지방정부 기관구성 과 주민자치회 조직형태.” 『21세기정치학회보』 27집 3호, 31-53.

이병렬·이종수. 2015. “주민자치회 시범실시의 제도적 한계와 발전과제.” 『한국자치행정학보』 29권 1호, 157-180.