



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

공공재의 갈등관리 전략에 관한 연구
한국공항(주)의 제주 지하수 증산 사례를 중심으로

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政 專攻

朴元哲

2014年 2月

공공재의 갈등관리 전략에 관한 연구
한국공항(주)의 제주 지하수 증산 사례를 중심으로

指導教授 梁 永 哲

朴 元 哲

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2014年 2月

審査委員長 _____ (印)

委 員 _____ (印)

委 員 _____ (印)

濟州大學校 行政大學院

2014年 2月

A Study on the Conflict Management Strategy for Public Goods

Focusing on the Increased Production of Underground Water of Jeju

Weon-Cheol Park

(Supervised by professor Young-Cheal Yang)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of Science

2014. 2.

This thesis has been examined and approved.

.....
.....
.....
.....

Department of public Administration
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

< 목 차 >

I. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경 및 의의	1
2) 연구의 목적	4
2. 연구의 방법 및 과정	6
1) 연구의 방법 및 범위	6
2) 연구의 과정	7
II. 공공갈등에 관한 이론적 배경	9
1. 갈등 관련 이론 고찰	9
1) 공공갈등의 개념	9
2) 갈등 유형 분석	12
3) 공공갈등의 원인 및 관리	18
2. 선행연구 검토	23
1) 공공갈등 관련 연구 경향	23
2) 공공갈등 관련 선행연구의 분석틀 고찰	24
3) 시사점	31
III. 연구의 설계	32
1. 분석틀의 설정	32
2. 연구문제 및 분석 방법 설정	33

1) 참여자 분석	33
2) 갈등과정 분석	34
3) 갈등원인 분석	35
4) 공공갈등 관리 전략 도출	35
IV. 사례 분석	36
1. 한국공항(주)의 제주 지하수 증산 갈등사례의 개요	36
1) 한진그룹의 먹는 샘물 판매 배경	36
2) 한국공항(주)의 지하수 취수 증량 추진	38
3) 한국공항(주)의 지하수 개발·이용 내역	41
2. 분석사례 선정 배경	46
1) 지하수의 공공재적 특성	46
2) 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 공공갈등 판단 기준	50
3. 사례분석 결과	52
1) 참여자 분석 결과	52
2) 갈등과정 분석 결과	64
3) 갈등원인 분석 결과	78
4. 공공갈등 관리 전략의 도출	84
1) 지하수 공수화 정책 관련 갈등 관리 전략	84
2) 제주특별자치도의회 내 의장-상임위 간 갈등 관리 전략	88
3) 일반 갈등관리 전략	89

V. 결론	92
1. 연구의 요약	92
2. 연구의 한계 및 향후 과제	95
참고문헌	97

< 표 목 차 >

<표 2-1> 갈등에 대한 연구자별 개념 정의	10
<표 2-2> 6하 원칙에 기초한 갈등 분류	12
<표 2-3> 갈등 주체에 따른 갈등 유형	13
<표 2-4> 갈등 성격에 따른 갈등 유형	14
<표 2-5> 갈등 내용에 따른 갈등 유형	14
<표 2-6> 공공갈등의 주요 쟁점	15
<표 2-7> 갈등 발생 원인에 따른 분류	16
<표 2-8> 이용훈(2003) 연구의 분석요소의 구체화를 위한 측정지표의 설정	26
<표 4-1> 한국공항(주) 지하수 개발·이용 내역	42
<표 4-2> 한국공항(주)의 지하수 개발·이용 허가 내역	43
<표 4-3> 한국공항(주)의 지하수 판매량 및 판매액	44
<표 4-4> 한국공항(주) 지하수 원수대금 등 부과 현황 관련	45
<표 4-5> 지방 공공서비스의 유형	47
<표 4-6> 한국공항(주) 지하수 증산 관련 제주특별자치도의회 의 입장	54
<표 4-7> 시민단체 성명 및 입장 발표 내역	57
<표 4-8> 연구문제 1과 2의 분석결과	63
<표 4-9> 제주특별자치도지사의 지하수 개발·이용에 관한 권한	64
<표 4-10> 한국공항(주)의 제주특별자치도의회 청원 내용	69
<표 4-11> 수정동의에 따라 한국공항(주)이 제시한 이익 지역 환원 계획	70
<표 4-12> 연구문제 3과 4의 분석결과	78

<표 4-13> 환경도시위원회에서 다루어진 지하수 증산 관련 쟁점	79
<표 4-14> 연구문제 5와 6의 분석결과	83
<표 5-1> 분석 결과 종합	94

< 그림 목 차 >

(그림 1-1) 연구의 과정	8
(그림 2-1) 갈등의 진행과정	17
(그림 2-2) 이용훈(2013)의 연구의 공공갈등 분석을 위한 제도분석틀	25
(그림 2-3) 김명수(2013) 연구의 분석틀	27
(그림 2-4) 갈등과정에서의 프레임의 역할	28
(그림 2-5) 신병찬(2012)의 연구의 분석틀	29
(그림 2-6) 서휘석·김길웅(2011) 연구의 분석틀	30
(그림 3-1) 본 연구의 분석틀	33
(그림 4-1) 지하수 개발·이용 허가 절차	40
(그림 4-2) 공공재의 통상적 정의	46
(그림 4-3) 공공성 유형에 대응하는 서비스의 종류	48
(그림 4-4) 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 참여자	52
(그림 4-5) 100톤 이상 요구시의 참여자간 역학 관계	68
(그림 4-6) 20톤 요구시의 참여자간 역학 관계	71
(그림 4-7) 도의회와 반대집단과의 갈등 관계	76
(그림 4-8) 도의회와 찬성집단과의 갈등 관계	76

공공재의 갈등관리 전략에 관한 연구 한국공항(주)의 제주 지하수 증산 사례를 중심으로

공공사업 및 정책의 추진 과정에는 여러 이해관계자의 개입과 참여가 이루어지게 됨에 따라 필연적으로 공공갈등이 야기된다. 이러한 공공재와 관련된 갈등은 공공사업 및 정책의 장기적 표류와 상당한 사회 경제적 비용을 야기하기 때문에 적절히 예방·관리되어야 한다. 이를 위해 본 연구는 공공갈등의 개념과 갈등 유형 분석, 공공갈등의 원인 및 관리방법, 관련 선행연구 검토를 통해 본 연구의 분석틀 설정에 필요한 시사점을 도출하였다. 선행연구들은 갈등을 체계적으로 이해하기 위해 다양한 접근방법을 활용하고 있으며 해당 연구의 목적에 적합한 분석틀을 설정·활용하고 있었다. 또한 분석틀 설정 근간에는 갈등 발생 과정에 관한 분석이 전제되어 있으며, 일반화에 초점을 둔 갈등 관리 방안을 설정하고 있었다.

이러한 이론적 고찰을 토대로 공공갈등 관리 전략 도출에 필요한 분석틀과 연구문제 및 분석방법을 설정하였다. 특정 갈등이 나타나는 현상을 체계적으로 이해하기 위해 6하 원칙에 의한 갈등 유형 분석 기준을 활용하여 분석틀을 설정하였다. 다만 분석대상과 내용이 다소 중복되는 영역은 통합하여 크게 ①참여자 분석, ②갈등과정 분석, ③갈등원인 분석, ④공공갈등 관리 전략 도출 단계로 이루어진 분석틀을 설정하였다.

각 분석단계에 대해서 간략하게 설명하면 참여자 분석은 갈등으로 인식된 이슈와 관련된 갈등 당사자가 누구이며, 이들의 주장은 무엇인지를 분석한다. 이를 통해 공공갈등에 참여하고 있는 개별 주체가 누구인지(연구문제 1), 이들 개별 주체의 주장은 무엇인지(연구문제 2)를 구체화한다. 갈등과정 분석은 갈등의 진행과정에 관한 분석으로, 이를 통해 공공갈등의 양상이 어떻게 변화되어 가는지(연구문제 3), 공공갈등의 변화 양상 속에서 참여자들의 주장은 어떻게 변화되어 가는지(연구문제 4)를 분석한다. 갈등원인 분석은 갈등이 야기되는 주요 쟁점에 근거한 분석으로, 이를 통

해 공공갈등을 유발하는 요인들은 무엇인지(연구문제 5), 공공갈등의 변화 양상 속에서 갈등원인은 어떻게 변화되고 있는지(연구문제 6)를 분석한다. 그리고 분석 결과를 종합하여 공공갈등 관리 전략을 도출한다. 분석에는 도의회 회의록, 신문 등 언론 관련 자료, 관련자 면담 조사 등을 통해 취득한 질적자료를 활용하였다. 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 공공갈등 사례분석 적합성을 제시하고, 본 연구에서 설정한 분석틀에 의거하여 실제 분석을 실시하였다.

분석 결과, 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 공공갈등에는 한국공항(주), 제주특별자치도, 제주특별자치도의회(환경도시위원회 의원, 의장, 이우서 작성 의원), 시민단체(제주상공회의소, 제주경실련 등)이 참여하고 있다. 이들의 주장과 갈등 양상의 변화를 제시하면 한국공항(주)가 지하수 증량을 요청하자, 제주특별자치도는 이의 허가를 도의회에 요청하였으며, 이에 제주특별자치도의회 환경도시위원회 의원은 반대(심사보류 2회)하였다가, 조건부 찬성(수정동의)하였다. 제주특별자치도의회 의장은 본회의 안건 상정을 보류하면서 지하수 증량을 반대하였으며, 의원 17명은 본회의 안건 상정을 촉구하는 이유서를 제주특별자치도의회에 제출하면서 갈등의 양상이 제주특별자치도의회 내부로 확대되었다. 이외 제주상공회의소 등은 지하수 증량을 찬성하는, 제주경실련·민주당 등은 지하수 증량을 반대하는 성명서 등을 발표하였다. 이의 갈등 원인에는 가치갈등, 이해관계 갈등, 관계상의 갈등, 구조상의 갈등이 있으며, 지하수 증산 찬반과 관련하여 갈등원인은 가치 갈등에서 관계상의 갈등으로, 다시 이해관계 갈등으로 변화하였으며, 제주특별자치도의회 내부 갈등은 구조상의 갈등에서 관계상의 갈등으로 변화하였다.

이러한 분석 결과를 토대로 공공갈등 관리 전략을 도출하였다. 첫 번째 쟁점 및 갈등원인이라고 할 수 있는 지하수 취수량 증량에 관한 갈등상황을 해결하기 위한 공공갈등 관리 전략으로 지하수 공수화 정책의 재정립, 집행기관과 의회의 정책 방향 통일, 허가권자인 제주특별자치도의 역할 정립, 기업의 이익 환원에 대한 지침 마련 등을 제시하였다. 이와 함께 두 번째 쟁점이라고 할 수 있는 제주특별자치도 의회의장의 직권으로 수정동의안 본회의 상정 보류와 관련된 갈등상황을 해결하기 위한 공공갈등 관리 전략으로 의장과 의원의 의견 교환과 공감대 형성을 위한 제도적 장치 마련 전략을 제시하였다. 마지막으로 일반 갈등관리 전략으로, 지방정부의

공공정책 추진시의 정당성 확보 근거 마련, 지방의회의 공공갈등의 예방과 관리를 위한 제도적 규칙의 적극적 마련, 갈등 쟁점에 대한 정확한 정보 공개 노력 유도, 공공갈등에 대한 부정적 시각 개선 노력 등을 제시하였다.

주제어: 공공재, 공공갈등, 갈등관리, 제주 지하수 증산, 질적분석

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 의의

공공사업 및 정책의 추진 과정에는 여러 이해관계자의 개입과 참여가 이루어지게 됨에 따라 필연적으로 공공갈등¹⁾이 야기된다. 과거 권력을 독점한 정부가 공식적인 권위와 강제력에 기반하여 정책을 추진하면서 공공갈등이 크게 표출되지 못하였으나, 최근에는 이해관계자의 정책 과정 참여폭이 확대됨에 따라 이해관계의 상충과 대립으로 인해 발생하는 공공갈등이 증가하고 있는 실정이다.

이러한 공공갈등의 발생은 공공사업이나 정책의 장기간 표류와 막대한 사회 경제적 비용을 유발하는 경향이 있기 때문에 공공갈등의 사전 예측 및 적절한 관리는 매우 중요한 이슈로 인식되고 있다. 실례로 중앙정부는 공공사업이나 정책 추진과정에서 나타나는 공공갈등의 예방·관리 및 사회적 합의 촉진을 위해 2007년 2월 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제21185호)」를 제정·시행하였다.

이러한 공공갈등의 예방과 관리는 지역에서도 중요한 관심사로 부각되고 있다. 1995년 지방자치제가 본격적으로 실시되면서 지방자치단체는 다양한 지역문제의 해결을 위한 공공사업이나 정책을 주도적으로 수립·집행하고 있으며, 이러한 정책 추진으로 야기되는 공공갈등의 관리 또한 지방자치단체의 몫이 되고 있기 때문이다. 이러한 취지에서 갈등 관리에 관한 조례를 제정하고, 조례를 근거로 갈등관리기구를 설치한 지방자치단체들도 지속적으로 증가하고 있다(홍수정, 2013).

제주지역의 경우 제주특별자치도 출범과 국제자유도시 추진으로 인해 자치권을 기반으로 한 다양한 지역개발사업이 추진되면서 이에 대한 공공갈등이 증대되는 양

1) 일반적으로 공공갈등은 '정부나 공공기관이 공익추구를 위한 공공사업이나 정책 등을 추진하면서 기관 간 혹은 주민 간 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 발생하는 갈등'을 의미한다(지속가능발전위원회, 2005).

상을 보이고 있다. 대표적으로 민군복합형 관광미항 건설 사업은 경찰과 주민·활동가와의 계속되는 대립으로 인해 유엔(UN)의 인권침해 실태조사가 실시하기도 하였으며, 예래휴양형주거단지 사업의 경우 협의사항 이행을 요구하는 주민 비상대책위원회가 구성되기도 하였다. 또한 비양도 케이블카, 토지비축제 기준 완화 등 환경보전과 지역개발 논란 등 제주 지역사회의 갈등은 증대되고 있는 실정이다²⁾.

지방자치단체 차원에서의 공공갈등이 증대되고 있음에도 불구하고 이를 예방·관리하고자 하는 정책적 노력은 미흡한 것으로 판단된다. 제주특별자치도는 자율과 합의에 의한 사회 문제의 해결을 위해 사회협약위원회를 구성·운영하고 있으나, 실질적인 갈등 관리에는 역부족이라는 평가를 받고 있다.³⁾ 갈등 관리가 어려운 것은 갈등이 나타나는 원인이 매우 복잡하며, 갈등의 원인이 동일한 경우에도 그 이후의 진행과정에 따라 결과가 다양하고(이주현·김효정, 2010), 각 갈등단계에서 어떠한 해결기제를 적용하여 갈등을 관리했는가에 따라 해결되기도 또는 심화될 수 있기 때문이다(서휘석외, 2011). 따라서 효과적인 공공갈등의 관리를 위해서는 공공갈등의 주요 사례에 대해 갈등의 발생 원인과 주요 쟁점에 대한 체계적인 분석과 연구가 필요하다고 할 수 있다. 이는 향후 유사 갈등의 예방과 기 발생한 갈등의 해결에 중요한 단초를 제공하기 때문이다.

이러한 공공갈등의 효과적인 관리를 위한 제도의 구축에 있어서 지방자치단체의 적극적 노력은 물론 우선시되어야 한다. 그러나 지방자치제도에서 지방자치단체와 권력상 균형과 기능 수행상의 견제의 역할을 수행하는 지방의회 또한 공공갈등의 관리에 있어 주도적인 역할을 수행해야 할 것으로 판단된다. 그 간 공공갈등 관리에 관한 연구는 지방자치단체 차원의 정책적 처방에 초점이 맞춰져 지방의회의 역할을 간과하고 있었던 것이 사실이다. 이에 본 연구는 공공갈등 관리전략 도출에 필요한 분석틀을 설정하고, 최근 제주지역에서 발생하고 있는 갈등 사례 중 지하수 증산과 관련된 공공갈등 사례에 적용해보고자 한다. 지하수 증산 사례는 지방의회가 주도적으로 개입된 대표적인 공공갈등 사례의 하나이기 때문이다.

2) 제주일보(2013. 6. 4), 유엔, 제주해군기지 인권침해 실태조사, 제민일보(2013. 3. 5), 예래휴양형주거단지 사업 자측과 지역주민간 갈등 심화, 제주소리(2012. 8. 30) 비양도 케이블카 공동체 갈등 '뇌관'되나, 한국일보(2013. 10. 21), 제주 비축토지 기준 완화 난개발 논란

3) 제민일보(2013. 2. 20), 제주사회 갈등은 폭주, 사회협약위 홀로 공공, 사전분석 사례 없고 사후관리 위주로 실효없어.

또한 제주지역의 지하수 증산 관련 갈등 사례를 분석대상으로 선정함에 따른 의의를 제시하면 다음과 같다. 첫째 본 사례는 지방의회 내에서 갈등이 야기된 사례로, 의장과 의원 간에 발생한 갈등에 대한 분석이 가능한 의의가 있다. 둘째, 본 사례는 지방행정의 주요 주체인 집행부와 의회간의 관계에서 관련 정책의 동의기관인 의회가 주도하여 갈등의 단초를 제공한 사례이다. 셋째, 지역개발에 있어 기업 유치 및 생산활동이 중요한 위치를 차지함에도 불구하고 사기업의 기득권에 대한 제재 등이 이루어진 특이한 사례로 분석의 의의가 있다 하겠다.

2) 연구의 목적

지방자치단체 주도의 각종 지역개발사업이 추진됨에 따라 다양한 이해관계자의 참여와 이해관계의 대립으로 인해 공공갈등이 증대되고 있다. 이러한 공공갈등은 공공사업이나 정책의 장기적 표류와 상당한 사회 경제적 비용을 야기하기 때문에 적절히 예방·관리되어야 한다. 그러나 공공갈등의 적절한 예방과 관리는 상당히 어려운 일이라고 할 수 있다. 왜냐하면 특정 사례에 따라 갈등이 야기되는 원인이 매우 복잡하고, 갈등의 진행과정도 각기 다르며, 참여자가 활용하는 갈등해결기제에 따라 그 결과가 상이하게 나타나기 때문이다.

특히 지방자치단체는 공공갈등의 주요 당사자가 되기 때문에 이러한 공공갈등의 관리 전략 도출에 있어서 주요변수로 고려된다. 그러나 지방자치체에 있어 지방자치단체에 대한 균형과 견제의 역할을 수행하는 지방의회의 공공갈등 관리 역할에 대해서는 비교적 관심도 낮았다고 할 수 있다. 효과적인 공공갈등의 관리를 위해서 지방의회의 기능과 역할을 감안한 갈등관리 전략을 도출할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 공공갈등 발생 사례의 참여자, 원인 및 과정 등에 관한 체계적인 분석과 연구가 우선시 되어야 한다.

공공갈등에 관한 체계적인 분석 실시에 필요한 연구설계를 위해서는 우선 공공갈등에 관한 개념, 발생원인, 갈등유형 등에 관한 이론과 선행연구 고찰이 필요하다. 이에 본 연구는 갈등의 개념에 근거하여 공공갈등을 정의하고, 일반적인 갈등 이론과 이들 이론에서 제시하고 있는 공공갈등 발생원인 및 유형 등을 고찰하고자 한다. 이러한 이론적 고찰을 통해 도출한 시사점을 토대로 공공갈등 사례 분석의 틀을 설정하고자 한다.

공공갈등 사례 분석의 틀은 궁극적으로 효과적인 공공갈등 관리 전략을 도출하는데 목적을 두고 있는 바, 분석틀은 공공갈등 사례의 참여자 분석, 갈등과정 분석, 갈등원인 분석 등이 이루어질 수 있도록 설정하고자 한다. 즉 공공갈등 사례에 있어 누가 어떤 행태를 표출하고 있으며, 그 원인은 어디에 있는지를 분석함으로써 갈등 발생원인에 근거한 공공갈등 관리 전략을 도출하고자 한다.

공공갈등 관리 전략 도출을 위한 분석틀을 설정한 이후에는 실제 제주지역에서

발생한 공공갈등 사례인 한국항공(주)의 지하수 증산 사례에 적용하여 실제 분석을 실시하고자 한다. 한국항공(주)의 지하수 증산사례의 참여자 분석, 갈등과정 분석, 갈등원인 분석을 실시하고 이러한 과정을 통해 공공갈등 관리 전략을 도출하고자 한다. 특히 사례분석에서는 지방의회의 역할에 초점을 맞춰 지방자치단체 뿐만 아니라 지방의회 차원에서의 공공갈등 관리 전략을 도출하고자 한다. 이러한 관점에서 본 연구가 갖는 구체적인 목적은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 공공갈등 관련 이론 및 선행연구 고찰을 통해 공공갈등의 개념, 발생원인, 유형 등을 제시한다.

둘째, 이론적 고찰을 토대로 공공갈등 관리 전략 도출에 필요한 참여자 분석, 갈등과정 분석, 갈등원인 분석에 근거한 분석틀을 제시한다. 지방 의회 내의 갈등 관계를 재정립하는 방안, 특히 상임위원회 및 개별 의원과 의장 간의 갈등과 대립의 해결방안을 모색할 것이다.

셋째, 한국공항(주)의 제주 지하수 증산 사례에 적용하여 실제 분석을 실시함으로써 지방자치단체 뿐만 아니라 지방의회 차원에서의 효과적인 공공갈등 관리를 위한 세부 전략을 도출한다.

넷째, 제주도내에서 공공재로 제도화된 지하수의 공수화 유지와 기득권 보호 간의 합리적 접점을 찾는 대안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법 및 과정

1) 연구의 방법 및 범위

본 연구는 공공갈등의 참여자, 과정, 원인 등에 관한 체계적인 분석을 기반으로 한 공공갈등 관리 전략 도출 분석틀을 설정하고, 이를 한국항공(주)의 제주 지하수 증산 갈등 사례에 적용함으로써 효과적인 공공갈등의 관리 전략을 도출하는데 그 목적이 있다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌연구를 통해 공공갈등의 개념, 갈등의 이론 모형, 갈등의 유형 분석 방법 등을 종합적으로 고찰한다. 또한 선행연구에 관한 종합적인 검토를 실시하여 기존 공공갈등 연구의 경향과 분석 방법론 등을 제시하고자 한다. 이를 통해 공공갈등 관리 전략 도출을 위한 분석틀 설정에 필요한 시사점을 도출한다.

둘째, 한국항공(주) 지하수 증산 갈등 사례와 관련된 각종 자료를 수집·분석하여 사례의 배경과 시간적 흐름을 구체적으로 제시한다. 구체적으로 제주특별자치도 및 제주특별자치도의회 내부자료 및 보도자료, 제주특별자치도의회 회의록, 신문·방송의 기사, 각종 이익단체들의 성명서 등을 수집·분석하고자 한다.

셋째, 실제 연구자가 한국항공(주) 지하수 증산과 관련된 제주특별자치도의회 의사결정과정에 참여하며 관찰된 질적(qualitative) 자료를 활용한다. 이를 통해 기존 서면자료에 의해 파악하기 어려운 행동 내부의 의도 등을 파악하고 갈등 사례와 관련된 현상에 대한 자세한 이해를 도모하고자 한다.

넷째, 한국항공(주) 지하수 증산 사례에 관련 있는 여러 참여자들과 진행한 면담 자료를 활용한다. 연구자의 의정활동을 통해 직접 대면할 수 있는 여러 사례 관련 자들과의 직접 면담자료를 활용하여 신문기사, 성명서, 도의회 회의록 등에서 누락된 부분들을 충실히 조사·보완하고자 한다.

2) 연구의 과정

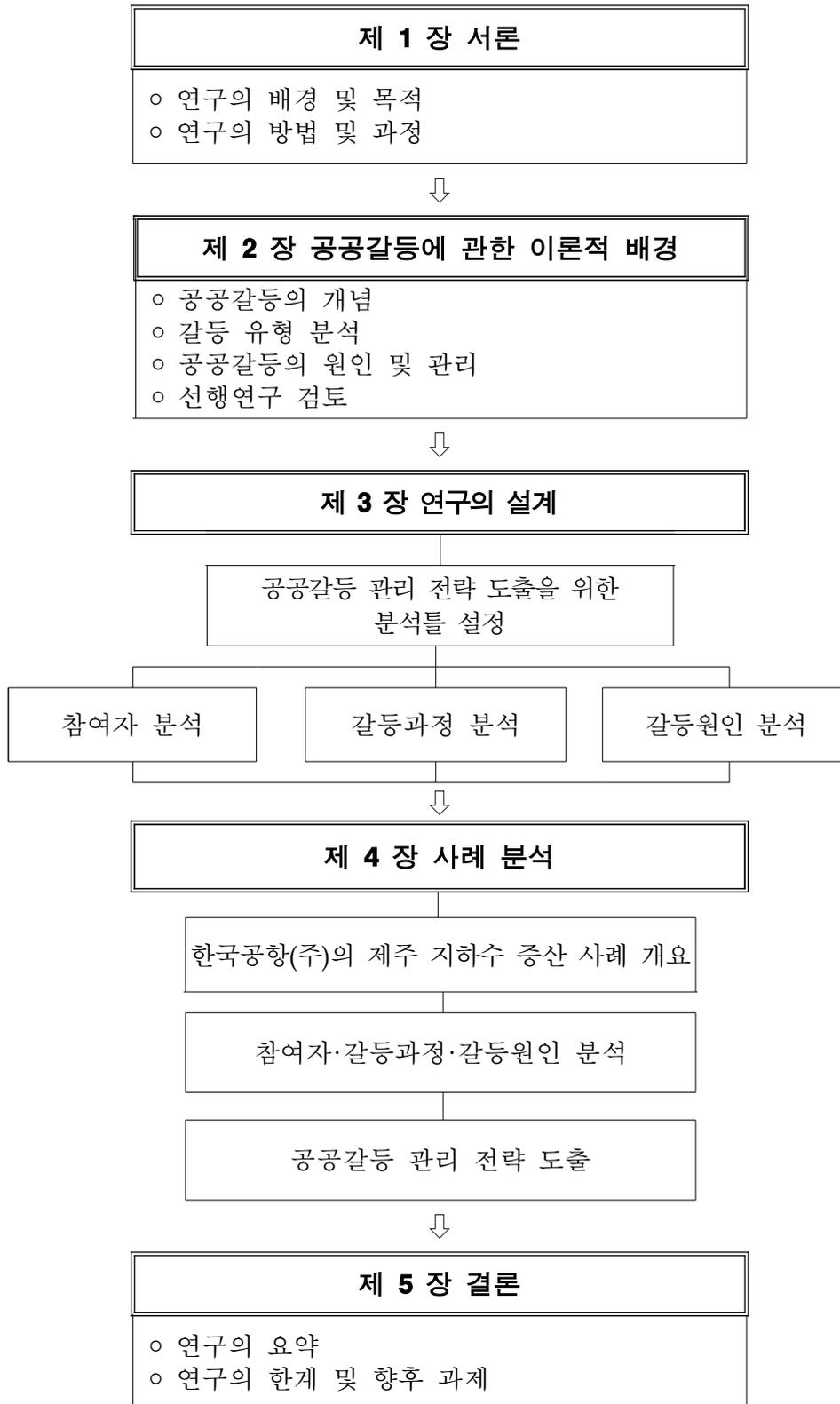
본 연구의 전개 과정은 (그림 1-1)에서 제시된 바와 같이 총 5장으로 구성된다. 각 장에서 다루어지는 내용을 간단히 설명하면 다음과 같다.

제2장에서는 공공갈등에 관한 이론적 고찰로, 공공갈등의 개념과 갈등 유형 분석, 공공갈등의 원인 및 관리방법, 관련 선행연구 검토를 통해 본 연구의 분석틀 설정에 필요한 시사점을 도출한다.

제3장에서는 이론적 고찰을 토대로 공공갈등 관리 전략 도출에 필요한 분석틀과 연구문제 및 분석방법을 설정한다. 앞서 고찰한 갈등 관련 이론과 도출한 시사점을 기반으로 갈등 사례를 체계적으로 이해하고 공공관리 전략 도출에 효과적인 분석틀을 설정한다. 그리고 분석과정에서 도출해야 할 연구문제를 설정한다.

제4장에서는 한국공항(주)의 제주 지하수 증산 사례를 대상으로 본 연구에서 설정한 분석틀에 의거하여 실제 분석을 실시하였다. 참여자 분석, 갈등과정 분석, 갈등원인 분석을 실시하고, 이러한 분석 결과를 종합하여 공공갈등 관리 전략을 도출한다. 공공관리 전략은 한국공항(주) 지하수 증산 사례와 직접적으로 관련된 갈등 해결 방안과 갈등 과정에서 야기된 특정 상황에 대한 갈등 해결 방안, 그리고 일반적인 갈등 상황에서의 해결방안 등으로 구분하여 제시하고자 한다.

마지막으로 제5장에서는 연구의 요약과 한계 및 향후 과제를 제시한다. 이러한 과정을 그림으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다.



(그림 1-1) 연구의 과정

II. 공공갈등에 관한 이론적 배경

1. 갈등 관련 이론 고찰

1) 공공갈등의 개념

갈등(葛藤)의 각 단어는 칩과 등나무라는 뜻으로, 일이나 사정이 서로 복잡하게 뒤얽혀 화합하지 못함을 의미하거나 서로 상치되는 견해·처지·이해 따위의 차이로 생기는 충돌 등으로 이해된다⁴⁾. 이러한 갈등은 심리학, 사회학, 경제학, 행정학 등 학문영역에 따라 다소 상이하게 정의되거나 연구의 대상이 설정된다고 할 수 있다. 즉 심리학에서는 특정 개인에게 복수의 세력이 작용하는 상황에서 한쪽을 포기할 경우 가질 수 있는 심리상태로 정신질환과 탈선에 응용되며, 사회학에서는 희소가치의 획득을 위해 상대방과 투쟁하는 실제적 갈등과 공격하고자 하는 충동과 관련된 비실재적 갈등을 다룬다. 경제학에서는 경제적 희소자원을 서로 경쟁하는 개인·집단에 어떻게 배분할 것인가를 대상으로 한다. 행정학(정책학)에서는 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호 간에 나타나는 대립적 상호작용으로 권력 등의 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단 간의 투쟁을 다룬다(나태준·박재희, 2004).

행정학에서 다루어지는 갈등 연구와 관련하여 개인 및 집단 간의 상호대립적 관계에 초점을 맞춘 연구들을 중심으로 갈등의 개념을 정의해보면 다음과 같다. March & Simon(1958)은 갈등을 의사결정의 표준 메커니즘 장애로 인하여 개인이나 집단이 대안을 선택하는데 곤란을 겪게 되는 상황으로, Fink(1969)는 둘 혹은 그 이상의 주체가 적어도 적대적인 심리적 관계의 한 형태에 의해서, 혹은 적어도 적대적인 상호작용의 한 형태에 의해 연결된 사회적 상황 또는 과정으로 정의하고 있다. 국내 연구로 갈등을 강인호외(2005)는 둘 이상의 행동주체인 당사자간 일어난 행동, 갈등주체, 갈등당사자들의 가치나 목표에 대한 의견불일치, 갈등당사자간 동태적 상호의존적 과정으로, 황기연외(2005)는 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호

4) <http://hanja.naver.com/word>

간에 나타나는 대립적 상호작용으로서 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단 사이의 투쟁으로, 가상준외(2009)는 양립 불가능한 이해, 목표, 가치 등이 대립되는 상태로 당사자 간 적대적 인식, 심리적 상태, 그리고 이에 따른 물리적 충돌을 강조하는 것으로 정의하고 있다. 이러한 정의들을 바탕으로 한국행정연구원(2010)은 갈등의 공통개념으로 ① 개인 간, 집단 간, 국가 간 등에서 다양하게 존재하며 ② 갈등당사자들이 Zero-sum 상황에서 서로 대립되는 갈등내용이 있으며 ③ 이익들에 대해 충돌하고 있다는 것을 인식해야 하며 ④ 갈등당사자간 동태적 상호의존적 과정이면서 ⑤ 갈등당사자들 간의 다른 목표들을 좌절하도록 유발하는 과정을 제시하고 있다.

<표 2-1> 갈등에 대한 연구자별 개념 정의

연구자	정의
March & Simon (1958)	의사결정의 표준 메커니즘 장애로 인하여 개인이나 집단이 대안을 선택하는데 곤란을 겪게 되는 상황
Dahrendorf (1959)	사회세력들 간의 표면상의 충돌뿐만 아니라 싸움·경쟁·논쟁·긴장 등을 포함하는 개념
Fink (1969)	둘 혹은 그 이상의 주체가 적어도 적대적인 심리적 관계의 한 형태에 의해서, 혹은 적어도 적대적인 상호작용의 한 형태에 의해 연결된 사회적 상황 또는 과정
Schmidt & Kochan(1972)	서로 다른 관계에서 자신의 이익을 발전시키기 위해 명백한 행동이 발생하는 산출물의 과정
Roloff(1987)	개인, 조직간, 집단들이 서비스나 생산물을 활용하는 것에 대한 양립할 수 없는 관계에서 발생하는 행동
Baron(1990)	개인 간 또는 그룹들이 Zero-sum 상황에서 관심, 이익, 신념, 이해 등이 서로 대립되는 상태들에 대해 충돌을 인식하여 상호작용의 과정에서 좌절시키거나 시켰을 경우에 발생하는 과정이며, 또는 둘 이상의 행동주체가 다른 목표를 좌절하도록 유발하는 과정
Barki & Hartwick (2004)	목적 달성을 위해 방해와 의견충돌 등 부정적인 감정을 인식하여 당사자들이 상호작용하면서 발생하는 역동적인 과정
강인호외(2005)	둘 이상의 행동주체인 당사자간 일어난 행동, 갈등주체, 갈등당사자들의 가치나 목표에 대한 의견불일치, 갈등당사자간 동태적 상호의존적 과정
황기연외(2005)	개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로서 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단 사이의 투쟁

연구자	정의
가상준외(2009)	양립 불가능한 이해, 목표, 가치 등이 대립되는 상태로 당사자 간 적대적 인식, 심리적 상태, 그리고 이에 따른 물리적 충돌을 강조하는 것
한국행정연구원(2010)	갈등의 공통개념 ① 개인 간, 집단 간, 국가 간 등에서 다양하게 존재 ② 갈등당사자들이 Zero-sum 상황에서 서로 대립되는 갈등 내용이 있음 ③ 이익들에 대해 충돌하고 있다는 것을 인식해야만 함 ④ 갈등당사자간 동태적 상호의존적 과정 ⑤ 갈등당사자들 간의 다른 목표들을 좌절하도록 유발하는 과정

자료: 한국행정연구원(2010: 19), 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구

이러한 갈등이 공공영역에서 발생하게 되면 ‘공공갈등’으로 지칭되며, 이러한 공공갈등은 노사갈등, 지역갈등, 계층갈등, 이념갈등에 이어 대표적인 5대 갈등(한국행정연구원, 2010)의 하나이다. 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제 24429호)에 의하면 공공갈등은 공공기관이 법령 또는 자치법규를 제정 또는 개정하거나 구체적인 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의된다. 이외 지속가능발전위원회(2005)는 공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표나 이익이 양립 불가능한 상황에서 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정으로, 윤종설(2007)의 연구에서는 중앙정부나 지방정부 등 공공기관이 갈등의 당사자가 되어 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업계획 등의 공공정책을 수립하고 집행할 때 정부 간 또는 시민 간에 발생하는 각종 갈등으로 정의하고 있다. 이러한 공공갈등의 정의를 토대로 한국지방행정연구원(2010)은 공공갈등의 공통개념으로 ① 정부나 지방자치단체, 공공기관이 갈등의 주요한 당사자로 ② 공공정책의 전 과정에서 ③ 이해관계자간의 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하며 ④ 광범위하게 영향을 미쳐 정부의 개입이나 관여가 전제됨을 명시하고 있다.

2) 갈등 유형 분석⁵⁾

갈등은 다양한 형태로 나타나기 때문에 갈등 해결방안을 모색하기 위해 갈등을 유형화하여 그에 따른 특징을 파악하기도 한다. 이러한 갈등 유형은 6하 원칙, 갈등 주체, 갈등 성격, 갈등 내용, 갈등 이슈, 갈등의 발생 원인, 갈등 발생 시기 등을 기준으로 설정 가능하다. 개별 기준별 갈등 유형 분석을 간략하게 제시하면 다음과 같다.

(1) 6하 원칙에 기초한 분류

가장 단순하게 갈등을 분류하는 기준으로, 누가, 언제, 어디서, 무엇을, 어떻게, 왜 라는 질문을 갈등 상황에 대입해 봄으로서 갈등을 유형화하는 것이다. 즉 6하 원칙에 의거하여 갈등 주체, 갈등 발생 시기, 갈등 발생의 배경, 갈등 이슈와 쟁점, 갈등의 진행과정, 갈등의 원인을 고찰하는 것이다.

<표 2-2> 6하 원칙에 기초한 갈등 분류

질문	갈등의 유형	주요 질문
누가	갈등의 주체	갈등 당사자는 누구인가? 갈등에 직간접적인 영향을 받는 제2, 제3의 당사자는 누구인가?
언제	갈등 발생 시기	갈등이 발생한 시점은 언제인가?
어디서	갈등 발생의 배경	갈등에 대한 지역적, 환경적 영향은 무엇인가?
무엇을	갈등 이슈와 쟁점	갈등의 쟁점은 무엇인가? 이해관계자의 주장과 요구는 무엇인가?
어떻게	갈등의 진행과정	갈등은 어떻게 진행되었는가? 갈등 당사자 간의 의사소통의 통로나 방법은 무엇인가?
왜	갈등의 원인	갈등이 발생한 원인은 무엇인가?

자료: 건설교통부·사회갈등연구소(2007: 31)의 「사회간접자본시설사업(SOC)의 사업 유형별 갈등 관리 모형구축 및 실무매뉴얼 작성」

5) 건설교통부·사회갈등연구소(2007)의 「사회간접자본시설사업(SOC)의 사업 유형별 갈등관리 모형구축 및 실무 매뉴얼 작성」, 이용훈(2013), 「공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구」를 참고하여 작성함

(2) 갈등 주체에 따른 분류

갈등 주체에 따른 분석은 갈등에 참여하고 있는 사람들에 대한 분석으로, 공동갈등의 일반적 주체는 공공기관과 시민사회로 대별된다. 구체적으로는 정부 간 갈등, 정부-주민 간 갈등으로 구분되며, 전자는 중앙정부, 광역 및 기초자치단체 사이의 상호 갈등을, 후자는 정부, 주민, NGO 사이의 상호 갈등이 야기되는 것을 의미한다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

<표 2-3> 갈등 주체에 따른 갈등 유형

구분		주요내용
정부 간 갈등	수직적 갈등	중앙정부-광역자치단체 중앙정부-기초자치단체 광역자치단체-기초자치단체
	수평적 갈등	중앙정부 부서 간 광역자치단체-광역자치단체 기초자치단체-기초자치단체
정부-주민 간 갈등	정부-주민 간 갈등	중앙정부-주민 광역자치단체-주민 기초자치단체-주민
	정부-NGO 간 갈등	중앙정부-환경(시민)단체 광역자치단체-환경(시민)단체 기초자치단체-환경(시민)단체

자료: 행정자치부(1999: 16), 지방자치시대의 분쟁 사례집

(3) 갈등 성격에 따른 분류

갈등은 갈등 성격에 따라 이익갈등과 권한 갈등으로 구분할 수 있다. 이익 갈등은 갈등에 관련된 이해당사자들이 사회경제적 이익을 지키거나 추구하기 위하여 대립하는 갈등을 의미한다. 이익 갈등은 대부분 토지이용, 시설입지·관리에 있어 지역주민, 집단 간, 지역 간 비용과 편익 배분에 대한 이해 대립으로 발생한다. 권한 갈등은 이해당사자 간 권한과 책임 귀속의 존부 내지 적합성에 관련된 갈등으로 정부 간 갈등유형에서 주로 발생한다. 주로 각종 인·허가, 재산의 관리·처분·이용에 따른

갈등이 이에 속한다. 이러한 권한갈등에는 권한과 책임의 귀속 뿐만 아니라 시설 관리와 비용부담에 관한 갈등이 포함된다. 이를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

<표 2-4> 갈등 성격에 따른 갈등 유형

구분	주요내용
이익갈등	기피 갈등·유치 갈등, 피해유발·보상 갈등, 공익적 가치 추구 갈등
권한갈등	비용(분담) 갈등, 권한·관리 갈등, 협의부진 갈등

자료: 행정자치부(1999: 19), 지방자치시대의 분쟁 사례

(4) 갈등 내용에 따른 분류

갈등 내용에 따라 공공갈등의 유형을 구분하면 크게 지방행정·지방재정 분야 갈등과 지역개발 분야로 구분할 수 있다. 지방행정·지방재정분야의 갈등은 지방자치단체의 권한, 인사, 조직에 관련한 지방행정 분야와 과세·세제와 관련한 지방재정 분야에서 발생하는 갈등을 말한다. 지역개발분야의 갈등은 대상 내용에 따라 하천, 쓰레기처리시설, 하수처리시설, 위험시설, 기피시설, 혐오시설 등과 각종 지역개발사업과 관련하여 발생하는 갈등을 말한다. 이를 간략하게 요약·제시하면 다음과 같다.

<표 2-5> 갈등 내용에 따른 갈등 유형

구분		내용
지방행정·지방재정 분야	지방행정	행정구역, 인사, 조직 기능배분, 권한 등
	지방재정	재정, 과세, 관리 등
지역개발 분야	혐오시설	쓰레기처리시설, 하수·분뇨처리시설, 위험·기피시설, 사회복지시설 등
	도로 및 광역공급시설	도로 개설, 철도 등 그 밖의 교통시설, 광역상수 등
	하천	댐 건설 및 관리, 수질보전 등
	지역개발사업 관련 시설	대규모 공공개발사업시설, 민간개발사업시설 등

자료: 이용훈(2013: 4), 공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강사업 갈등 사례를 중심으로

(5) 갈등 이슈에 따른 분류

갈등 이슈와 쟁점은 갈등 상황에서 주요 이해관계자 간에 대립하고 있는 문제와 대립하고 있는 문제의 내용에 관한 것이다. 이슈는 개발 대 보전, 특정사업으로 인한 피해 대 보상 등을 의미하며, 쟁점은 이런 이슈의 구체적인 내용에 해당하는 것으로, 구체적으로 충돌하는 지점을 의미한다. 선행연구에서 제시하고 있는 공공갈등의 쟁점을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

<표 2-6> 공공갈등의 주요 쟁점

연구자	주요내용
Deustch(1973)	자원갈등, 선호갈등, 가치갈등, 신념갈등
Kriesberg (2003)	이익갈등, 가치갈등
Moore(2003)	이해갈등, 가치갈등, 관계적 갈등, 데이터 갈등
지속가능발전위원회(2004)	이해갈등, 가치갈등
김종호 외(2004)	이해관계갈등, 가치관 갈등, 사회관계 갈등, 구조적 갈등
박형서(2005)	이해관계 불균형, 가치인식의 차이, 정책수립 과정, 시민사회의 성장과 참여구조
하혜영외(2007)	이해관계 갈등, 가치갈등
국무총리실(2010)	정책갈등, 이익갈등, 입지갈등, 노사갈등, 개발갈등
한국행정연구원(2010)	이해관계갈등, 가치갈등, 복합갈등

자료: 한국행정연구원(2010: 36), 중앙정부의 공공갈등관리 실태 분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구

(6) 갈등 발생 원인에 따른 분류

갈등의 원인에 따라 갈등은 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 관계상의 갈등, 가치갈등, 구조적 갈등 등으로 분류할 수 있다. 사실관계 갈등은 주로 데이터와 데이터의 해석과 관련된 갈등을 말한다. 예를 들어 소각장이나 쓰레기 매립장을 설치하는 경우 시설에 의한 환경 피해 유무를 판단하기 위해서는 구체적인 사실관계 조사가 필요하며, 사실관계 조사 이후에도 그 해석을 둘러싸고 갈등이 발생하게 된다. 구조적

갈등은 제도화된 법, 권한, 관행, 관습, 절차 등에 의해 발생하는 갈등을 말한다. 대표적으로 절차상의 하자에 의해서 발생하는 갈등으로, 예를 들어 화장장을 설치하는 경우 해당 지역 주민들의 동의와 주민설명회를 거쳐야 하나, 이런 절차를 지키지 않거나 형식적으로 처리하면서 발생하는 갈등이 있다.

관계상의 갈등은 주로 의사소통의 부재로 오는 갈등을 말한다. 특별히 이해가 상충되는 갈등 원인이 없는 경우에도 상호 간의 의사소통 부족, 신뢰 부족 등이 원인이 되어 상호 간에 불신이 쌓이고 대립하고 있는 상태이다. 이러한 관계상의 갈등은 일반적으로 힘의 우위에 있는 관공서가 지역주민을 무시하고 일방적이고 권위적으로 일을 처리하는 과정이 누적되면서 형성된 경우가 많다. 이해관계 갈등은 한정된 자원이나 재원을 둘러싸고 발생하는 갈등으로, 보상과 관련된 갈등이 가장 대표적인 예라고 할 수 있다. 정부와 주민 간에 보상 수준에 관한 갈등과 정부 간에 한정된 자원의 이용 또는 비용분담 회피에 관한 갈등이 나타난다. 가치 차이에 의해 발생하는 갈등은 가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화 차이에서 오는 갈등을 말한다. 즉 국립공원에 관광객의 편의와 수입 증진을 위해 케이블카를 설치하려는 지방자치단체와 자연 훼손은 불가하다고 주장하는 환경단체 간의 갈등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 이러한 갈등 분류를 요약·제시하면 다음과 같다.

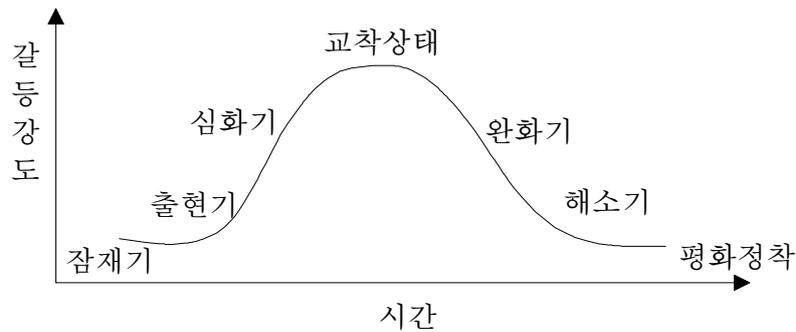
<표 2-7> 갈등 발생 원인에 따른 분류

구분	정의	해결방안 예시
사실관계 갈등	사건, 자료, 언행에 대한 사실 해석의 차이에서 오는 갈등	객관적 자료나 제3의 개입을 통한 사실증명, 공동조사 등
구조적 갈등	사회, 정치, 경제구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습 등으로 인해 발생하는 제도	제도적 개선과 새로운 문화 창출을 위한 교육과 훈련 등
관계상의 갈등	불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생기는 갈등	의사소통의 통로 확보 및 확대, 변환적 조정 등
이해관계 갈등	한정된 자원이나 지위, 자원을 분배하는 과정에서 생기는 갈등	공정한 분배시스템, 합리적 의사결정 제도 등
가치 갈등	가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화의 차이에서 오는 갈등	의견수렴, 평화적 공존을 강조하는 다종교 간의 대화, 다문화 이해 교육 등

자료: 건설교통부·사회갈등연구소(2007: 35)의 「사회간접자본시설사업(SOC)의 사업 유형별 갈등 관리 모형구축 및 실무매뉴얼 작성」

(7) 갈등 발생 시기에 따른 분류

갈등의 진행과정에 따라 갈등 잠복기, 갈등 분출기, 갈등 심화기(분쟁 시기), 교착 상태, 갈등 완화기, 갈등 해소 등으로 분류할 수 있다. 갈등이 어떤 지점에 있느냐에 따라 갈등의 강도, 이해관계자의 심리 상태, 문제해결의 가능성 등이 달라질 수 있다. 이러한 갈등의 발생시점에 따른 분류를 그림으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다.



(그림 2-1) 갈등의 진행과정

잠재기에는 가치관과 이해관계의 차이 및 불평등이 존재하고 이것이 곧바로 갈등상황으로 연결될 수 있다. 갈등이 출현하고 심화기에 접어들면 갈등의 강도가 빠르게 증가한다. 자신의 몫을 늘리기 위해 상대방을 계속적으로 자극하면서 갈등을 심화시키며, 갈등 해결을 위한 협상이 실패로 돌아가게 되면 일반적으로 상황이 더욱 악화된다.

갈등이 심화된 이후에 당사자들은 교착상태에 이르게 된다. 이 단계에서는 어떤 이해관계자도 이길 수 없고 항복을 원하지도 않는다. 그러나 갈등은 무한히 지속되지 않는다. 시간이 가면서 새로운 해법을 모색하게 되고 갈등의 강도는 감소하는 방향으로 전환된다. 갈등이 완화되는 과정에서 협상이 이루어지게 된다. 협상단계에서 이해당사자들은 서로에게 도움이 되는 방향으로 갈등해결책을 찾게 된다. 이 단계에서 갈등이 다시 심화되지 않도록 매우 주의 깊게 작업을 해야 한다. 해결단계에서는 활성화되어 있던 갈등이 끝나는 것을 의미한다. 이 단계를 통해 화해와 협력 분위기가 만들어 질 수 있다. 갈등 상황으로 되돌아가지 않기 위해서는 평화를 만

들고 서로에 대해 화해하는 것이 필요하다. 이 단계에서 갈등으로 발생한 상처를 치료하고 관계를 회복하게 된다.

3) 공공갈등의 원인 및 관리⁶⁾

앞서 살펴본 바와 같이 갈등의 원인은 크게 ① 양립 불가능한 목표의 상충, ② 가치, 인식, 신념 등의 불일치, ③ 희소자원의 상호 경쟁, ④ 이해관계의 충돌, ⑤갈등 관련 법, 제도, 절차의 미비, ⑥ 시민사회 미성숙 및 참여구조의 미비 등으로 구분 가능하다(한국지방행정연구원, 2010). 여기에서는 공공갈등과 연관된 발생 원인과 이의 관리방안에 대한 일반 이론을 고찰하고자 한다.

(1) 공공갈등의 원인

한국지방행정연구원(2010)은 우리나라에서 발생하는 공공갈등의 원인을 크게 4가지로 구분하여 제시하고 있다. 즉 정치적, 경제적, 사회적, 구조적 요인으로 구분하였으며, 그 구체적인 내용을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정치적 요인으로 공공정책이 새로이 도입되거나 변경되는 과정에서 정치적 배경 및 요인에 의해 갈등이 발생하기도 한다(Ripley, 1985). 공공정책을 수립하는 과정에서 경제적 효율성 및 사회적 합의가 아닌 정치적 상황 논리로 고위직 행정관료와 전문가에 의해서 정책이 형성되는 경우 갈등이 발생할 여지가 있다는 것이다. 이런 경우 정치적 상황이 변화하면 정책의 정당성과 타당성의 문제가 대두되어 이미 결정된 공공정책의 변화를 시도하는 갈등이 발생한다(박형서, 2005). 이는 지방자치단체 차원에서도 동일하다. 민선 지방자치단체장들은 선거과정에서 많은 정책공약과 시행사업 등을 구체적인 실현 가능성에 대한 검증 절차 없이 지역주민들에게 제시한다. 이런 경우 자치단체장들은 자신이 제시한 정책공약을 실현하기 위해 현행 법규와 관련된 행정절차와 사무규정 등을 무시하고 무리하게 선거 공약사업을 추진하는 과정에서 갈등이 발생하기도 한다(하혜영, 2007).

6) 한국행정연구원(2010: 36), 중앙정부의 공공갈등관리 실태 분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구를 참고하여 작성함

둘째 경제적 요인으로 사회의 경제 제도 도입이나 경제적 상황이 공공갈등을 야기하기도 한다. 우리나라의 경우 1990년대 후반 IMF 경제위기나 2000년대 미국발 금융위기에 따른 세계경제의 침체 등으로 공공갈등이 야기된 경험이 있다. 즉 국내외 민간부문의 소비 및 투자 위축으로 경제성장의 압박과 고용의 불안 등 심각한 경제문제가 나타났으며, 이를 해소하는 과정에서 개인 및 기업의 구조조정, 개인과 산, 대기업과 중소기업 간의 갈등 등이 야기되었다.

셋째, 사회적 요인으로 우리나라의 경우 1980년대 이후 급속한 민주화 운동으로 권위주의 정치체제가 해체됨에 따라 시민사회 구성원들의 자신의 권익과 사회적 욕구가 표출되면서 다양한 공공갈등이 발생하고 있다. 노동운동을 비롯한 각종 사회운동이 빈번해지고 환경 및 각종 사회정의 등의 쟁점을 다루는 시민사회 운동이 등장하고 있으며, 지역의 권익을 주장하고 증진시키려는 주민 요구도 증가하고 있는 실정이다(장세훈, 1997).

넷째 구조적 요인으로 공공정책을 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 불균형 등에 의해 공공갈등이 발생한다. 정책으로 인한 편익은 다수의 사회구성원들이 함께 공유하는 반면 공공정책으로 인한 피해는 특정 소수의 사익 희생이라는 형태로 부담하는 '편익의 공유화와 비용의 사유화'라는 모순이 발생하게 된다(장세훈, 1997). 공공정책으로 피해를 입는 소수자들이 자신들의 권익을 주장하며 저항이나 충돌을 야기한다.

(2) 공공갈등의 관리 방법

공공갈등 관리 및 해결방법은 지향하고자 하는 목적에 따라 다양하게 유형화내지는 분류화가 가능하다. 한국지방행정연구원(2010)은 주요 선행연구를 검토하여 갈등 관리 및 해결방법을 ① 조직개입여부, ② 갈등 주체, ③ 관리기반, ④ 행정관리적 측면, ⑤ 전통·대체 활용 측면, ⑥ 갈등 주체 및 법적 개입 여부, ⑦ 정책조정적 측면, ⑧ 저항관리적 측면으로 유형화하였다. 각각의 갈등관리 및 해결방법을 요약·제시하면 다음과 같다.

첫째, 조직개입 여부에 따른 갈등관리 방법이다. March & Simon(1959)은 조직이 갈등에 개입하여 무마, 강압 관심전환의 전략을 활용하는 개입적 접근방법(intervention approach)과 조직이 갈등에 개입하지 않고 갈등당사자에게 맡겨 문제 해결과 설득, 협상 및 전략적 행동의 전략을 활용하는 비개입적 접근방법(non-intervention approach)을 제시하였다.

둘째, 갈등의 주체에 따른 갈등관리 방법이다. Gladwin(1987)은 갈등 당사자들에 의한 자율적인 해결방식, 공적 해결방식, 제3자 해결방식을 제시하였고, Ross(1993)는 독자적 갈등 해결방식, 연합적 갈등 해결방식, 제3자에 의한 갈등 해결방식을 제시하였다. 갈등 당사자 및 독자적 갈등 해결방식은 우월한 권력을 소유하고 있는 개인 혹은 집단이 상대방과의 협력을 통하지 않고 자신의 이익을 진전시키거나 갈등을 주도적으로 해결하는 방법이다. 공적 또는 연합적 갈등 해결방식은 갈등의 당사자들이 상대방을 상호 인정하여 갈등해결에 함께 참여하여 갈등해결을 위한 노력하거나 제3자가 중재, 조정, 협상 등을 지원해 주는 방식이다. 제3자에 의한 해결방식은 갈등의 당사자들이 아닌 중립적인 제3자 개입하여 갈등을 해결하려는 방식을 의미한다.

셋째, 갈등의 관리 기반에 따른 갈등관리 방법이다. Ury et al.(1988)은 권력기반 접근방법, 권리기반 접근방법, 이익기반 접근방법으로 구분·제시하였다. 권력기반 접근방법은 권력을 이용하여 다른 상대방의 결과를 강제하도록 하여 갈등을 해결하는 전략이며, 권리기반 접근방법은 규칙에 따른 접근방법으로 법, 계약, 협상문 등을 통한 갈등 해결전략이다. 이익기반 접근 방법은 개인들 혹은 집단의 요구(needs),

관심, 바램 등을 이용하는 갈등 해결전략이다.

넷째, 행정관리적 측면에 따른 갈등관리 방법이다. Rosenbloom(1989)는 행정관리적 측면에서 갈등 관리를 관리적 접근방법, 법적 접근방법, 정치적 접근방법으로 구분·제시하였다. 관리적 접근방법은 효율적이고 효과적인 갈등해결 기제로 경제적 측면을 통한 갈등해결 방법을 강조하는 반면 법적 접근 방법은 헌법적인 고결성, 적법절차의 중시, 실제적 권리의 보장 등을 통한 갈등해결의 방법을 강조한다. 정치적 접근방법은 대표성과 책임성의 가치를 갈등해결 방법으로 강조한다.

다섯째, 전통·대체 활용여부에 따른 갈등관리 방법이다. Carpenter & Kennedy(2001)는 독자적 관리 및 사법적 판결 방식에 의거한 전통적 갈등관리 방법과 협상·조정·중재 등의 대체적 갈등관리 방법을 제시하였다. 독자적 관리 방식은 권력을 가진 갈등당사자 한쪽이 주도적으로 갈등을 해결하는 방식이며, 사법적 판결방식은 사법기관의 강제적 결정에 따른 갈등 관리 방식을 의미한다. 대체적 갈등관리 방법은 전통적 방식의 문제점을 보완하기 위한 것으로 판결과 같은 사법적 절차를 사용하지 않고 갈등을 해결하는 방식이다.

여섯째, 갈등주체 및 법적개입 여부에 따른 갈등관리 및 해결방법이 있다. Moore(2003)는 이와 관련하여 갈등당사자 간 해결방식, 사적 제3자 해결방식, 법적(공적) 제3자 해결방식, 법 외적 강제적 해결방식을 제시하였다. 갈등당사자 간 해결방식에는 갈등 회피, 비공식적 토론 및 문제해결, 협상, 조정 등이 있으며, 사적 제3자 해결방식에는 행정적 결정, 중재 등이 있다. 법적(공적) 제3자 해결방식에는 사법적 결정, 입법적 결정이 있고, 법 외적 강제적 해결방식에는 비폭력적 직접 행동, 폭력 등이 있다.

일곱째, 정책조정적 측면에 따른 갈등관리 방법이다. 이종범(1996)은 이와 관련하여 분석적 조정과 정치적 조정을 구분·제시하였다. 분석적 조정은 달성하고자 하는 정책목표를 실현하는 최선의 대안을 조정과정을 통해 선택하는 것으로 최선의 정책을 산출해 내하고자 하는 목적 지향적 조정이다. 이에 반해 정치적 조정은 정책 참여자 간의 정치적 행위에 의해 정책이 선택되어지는 것을 의미하며 한쪽의 의사나 의견이 다른 쪽의 의사나 의견보다 우월하게 취급되어 다른 한쪽의 의사대로 정책조정이 이루어지는 경우나 서로 대등한 갈등 당사자 간 경쟁과 협상을 통해 조정이

이루어지는 경우이다.

여덟째, 저항관리적 측면에 따른 갈등관리 방법이다. 오석홍(1995)은 이와 관련하여 강제적 전략, 규범적·사회적 전략, 공리적·기수적 전략을 제시하였다. 강제적 전략은 정책 추진자가 강제적 권력에 의하여 제재를 가하고 위협을 가하거나 계서적 권한을 통한 명령, 인사, 긴장 고조 등의 방법으로 저항을 관리하는 방법이다. 이에 비해 규범적·사회적 전략은 상징 조작과 사회적·심리적 지지를 통해 자발적 협력과 정책의 수용에 적극 가담하게 하려는 의도를 가지고 있다. 공리적·기술적 전략은 관련자들의 이익침해를 방지하거나 보상하고 정책추진과정의 기술적 요인을 조정함으로써 저항을 극복하거나 회피하는 전략이다.

2. 선행연구 검토

1) 공공갈등 관련 연구 경향

공공갈등과 관련된 국내 선행연구의 경향은 크게 4가지로 유형화⁷⁾가 가능하다. 첫 번째는 개별 공공갈등 사례분석을 통해 갈등해결 방안을 제안하는 연구(황기연·나태준, 2005; 권영규, 2006; 이민창외 2005; 변성수·이재은, 2007, 장현주 2008; 서휘석외, 2011; 심준섭, 2012; 조성배, 2013; 김명수, 2013; 이용훈, 2013 등)이다. 이들 연구들은 개별 사례, 즉 청계천 복원 사업, 화물연대 파업 사례, 국립공원 입장료 폐지에 따른 문화재 관람료 징수 갈등 사례, 제주해군기지 건설 사업, 육군 35사단 이전 사업, 철도 송·변전시설 건설 사업, 4대강 건설사업 등을 대상으로 갈등의 양상 및 원인 분석 등을 통해 공공갈등 해결 및 관리 방안을 제시하고 있다.

둘째, 다수의 갈등사례 분석을 통해 갈등의 유형화, 일반화, 이론화 등을 제시하는 연구(전주상, 2000; 강성철·김상구, 2004; 나태준, 2005; 하혜영·이달곤, 2007; 임동진, 2011 등)이다. 이들 연구들은 비선호시설에 관한 입지에 관한 정부-주민 간 여러 갈등 사례, 광역자치단체 간·광역-기초자치단체 간·기초자치단 간 발생하는 갈등사례, 국내외 다수의 정부사업에서 발생하는 정부-주민 간 갈등, 국내 주요 공공갈등사례 등을 대상으로 분석을 실시하여 일반화 및 유형화한 갈등관리전략을 제시하고 있다.

셋째, 공공갈등의 효과적 관리 방안에 관한 연구(하혜영, 2007; 채종헌·김재근, 2009; 채종헌, 2009; 한국행정연구원, 2012 등)이다. 이들 연구들은 전통적 갈등관리 방식과 대체적 갈등관리방식의 효과성을 검증하거나 협력적 거버넌스의 갈등해결에 있어서의 역할 분석, 갈등영향분석, 대안적 갈등 관리 방식의 필요성과 효과에 대해서 제시하고 있다.

넷째, 공공갈등관리에 대한 법·제도·기구에 관한 연구(박홍엽, 2006; 홍성만·김광구, 2008; 박홍엽, 2011 등)이다. 이들 연구들은 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(2007년) 제정 이후의 갈등관리 법·제도 및 기구의 기능과 역할 등에 초점을

7) 유형화 기준은 한국행정연구원(2010)을 준용하였으며, 최근 발표된 연구 검토를 통해 보완 제시함

맞추고 있다. 이들 연구들은 국내 갈등관리시스템의 발전 방향, 공공갈등 해결을 위한 여러 대안, 공공부문 갈등관리 제도화의 방향 등을 제시하고 있다.

이들 연구들은 갈등의 원인, 전개과정, 관리방식, 갈등해결 등 연구의 초점에 따라 각기 다른 연구의 한계를 가지고 있다고 볼 수 있다. 이용훈(2012: 51)의 연구에 따르면 우선 갈등의 원인에 초점을 둔 연구들의 경우에는 미시적인 관점에서의 주민행태와 인식에 대한 연구를 진행함에 따라 갈등원인의 구조적인 측면을 다루는데 한계가 발생한다. 또한 갈등의 전개과정에 초점을 둔 연구는 갈등의 단계를 하나의 과정으로 보면서 각각의 갈등단계가 선후관계로 연결되어 연속성을 지니고 있는 것으로 연구를 진행하나, 실제로 갈등 단계를 정확히 구분한다는 것은 매우 어려운 문제라고 할 수 있다. 갈등의 관리방식에 초점을 둔 연구의 경우 대안적 갈등관리방식의 효과를 검증하거나 전통적 갈등관리 방식의 지양 위주로 진행되면서 갈등관리방식 도입의 구조적 측면에서의 연구가 부족한 실정이다. 갈등의 해결에 초점을 둔 연구의 경우 공식·비공식적 제도에 초점을 두면서 제도의 갈등해결 역할을 강조하나 개별행위자나 집단의 행동에 대한 설명이 부족한 한계가 발생한다.

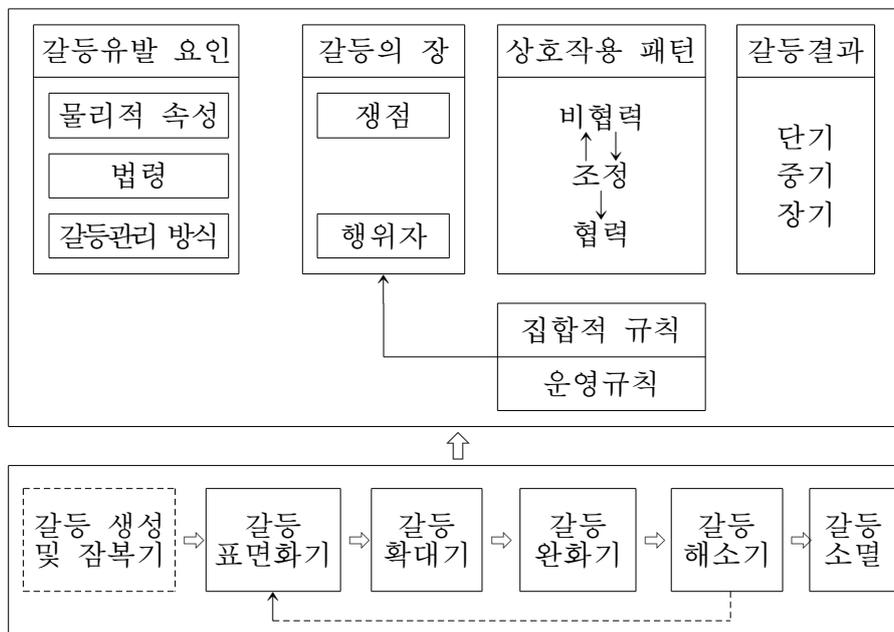
종합하자면 개별 연구에서 지적되고 있는 연구의 한계를 효과적으로 보완할 수 있는, 즉 갈등당사자의 행태 등 미시적인 관점, 갈등 과정의 구조적인 관점, 갈등관리 방식에 대한 대안적 관점까지 포괄할 수 있는 갈등사례 분석틀 설정에 대한 고민이 필요하다고 판단된다. 특히 본 연구는 제주지역 한국공항(주)의 지하수 증산 사례에 초점을 맞추고 있는 바, 개별 사례에 관한 갈등 연구라는 큰 틀에서 접근하되, 갈등당사자, 과정, 갈등관리를 포괄하는 분석틀 개발이 필요하다고 할 수 있다. 이에 다음에서는 공공갈등 관리에 관한 선행연구 중 특정 사례의 분석을 위해 연구자가 설정한 분석틀을 중심으로 선행연구를 고찰하고자 한다.

2) 공공갈등 관련 선행연구의 분석틀 고찰

여기에서는 공공갈등 관련 선행연구에서 활용된 분석틀을 중심으로, 연구의 주요 내용 및 결과(공공갈등 관리 전략) 등을 고찰한다. 이를 통해 본 연구의 공공갈등 관리 전략 도출 분석틀 설정에 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

(1) 이용훈(2013)의 연구

이용훈(2013)은 공공갈등 사례를 ‘공공갈등 분석을 위한 제도분석틀’을 통하여 종합적·체계적으로 분석하고 이를 통해 공공갈등의 발생원인과 문제점을 파악하여 해결방안을 모색하였다. 갈등사례의 분석은 합리적 선택 신제도주의 분석도구로 사용되는 오스트롬의 제도분석틀(IAD framework: Institutional Analysis and Development Framework)을 이용하였다. 본 제도분석틀은 사회현상을 이해하기 위한 필수요소로, 물리적 속성(Physical Attributes), 규칙(Rules), 공동체의 속성(Community Attributes), 행동의 장(Action Arena), 행위자(Actors), 상호작용패턴(Patterns of Interaction)의 6가지 구성요소를 제시하고 있다. 6가지 구성요소를 토대로 갈등주기이론에 근거하여 공공갈등 분석을 위한 제도분석틀 설정하였다



(그림 2-2) 이용훈(2013)의 연구의 공공갈등 분석을 위한 제도분석틀

이러한 제도분석틀의 분석요소를 구체화할 수 있는 측정지표를 다음과 같이 설정하였다.

<표 2-8> 이용훈(2003) 연구의 분석요소의 구체화를 위한 측정지표의 설정

분석요소		측정지표
변수	하위변수	
갈등유발요인	물리적 속성	해당시설의 지리적, 물리적 조건
	법률적 규칙	해당 시설입지를 가능하게 하는 관련 법령
	갈등관리방식	전통적 방식, 대안적 방식
갈등의 장	쟁점	해당시설의 기술적 안정성(위험성) 경제적 기여도(편익성) 비용·편익의 불균형(형평성)
	행위자	참여자(갈등당사자와 시민단체 등)
상호작용 패턴	비협력·조정·협력	사업추진 방식, 갈등관리 방식, 제3자의 존재 유무
	집합·운영규칙	집합적 규칙, 운영규칙
갈등결과	단기	합의안 도출, 합의형성 여부, 합의안의 수용성과 만족성
	중기	합의의 안정성, 합의의 지속성
	장기	갈등당사자들의 관계 개선

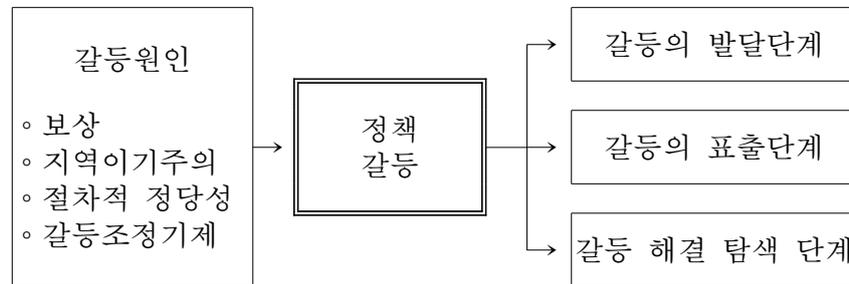
자료: 이용훈(2013: 10), 공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강 사업을 갈등사례를 중심으로, 한국공공관리학보 27(1).

4대강 사업을 대상으로 분석을 실시한 결과 공공사업 추진시 갈등유발요인에는 물리적 속성, 법령, 갈등관리 방식 등이 있었고, 공공기관의 사업 추진 방식이나 갈등관리방식이 일방적 권력 행사(DAD 방식)인지 대안적 관리 방식(ADR 방식)인지에 따라 상호작용패턴이 다르게 나타났다. 결과적으로 공공갈등을 예방·해결할 수 있는 방안의 핵심은 반대하는 측의 의견을 수렴할 수 있는 대안적 관리 방식(ADR 방식)의 도입·제도화로 제시하였다.

(2) 김명수(2013)의 연구

김명수(2013)는 육군 35사단 이전II사례와 관련한 정책갈등의 원인과 문제점을 도출하고, 그 문제점을 토대로 정책갈등의 원인과 해소방안을 제시하였다. 정책갈등에

대한 선행연구의 분석 결과 정책갈등에 영향을 미치는 주요요인으로 보상, 지역이기주의, 절차적 정당성, 갈등조정기제 등을 도출하였으며, 이 4가지 요인의 관점에서 35사단 이전사업에의 정책갈등을 대입·분석하였다. 본 연구의 분석틀을 제시하면 다음과 같다.

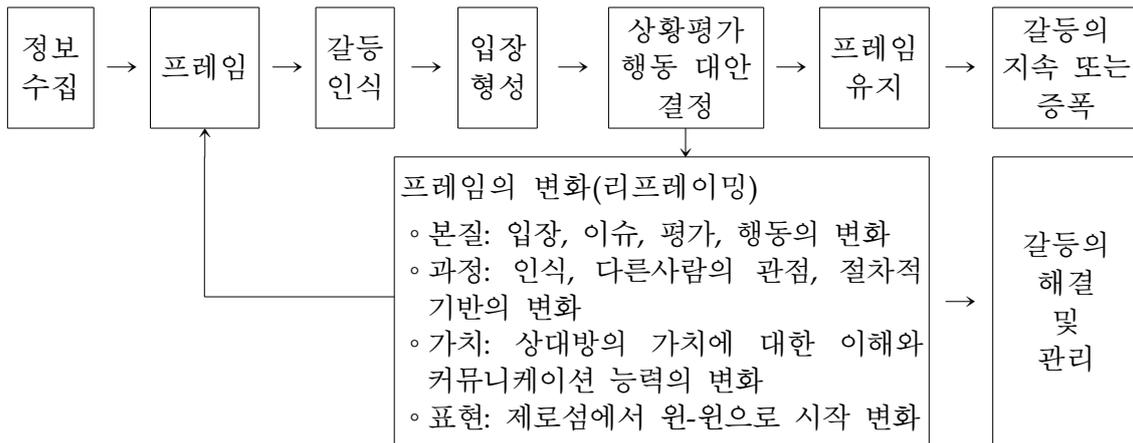


(그림 2-3) 김명수(2013) 연구의 분석틀

갈등 과정, 즉 갈등의 발달단계, 표출단계, 해결 탐색 단계별로 4가지 차원의 갈등원인과 관련된 양상을 고찰하고 문제점을 도출하였다. 갈등해결 대안 또한 4가지 갈등원인에 근거하여 합리적 보상제도의 구축, 절차적 정당성 확보, 지역이기주의의 극복, 갈등조정기제의 확립 방안을 제시하였다.

(3) 신준섭(2012)의 연구

신준섭(2012)은 언어 네트워크 분석을 통해 제주 해군기지 건설을 둘러싼 갈등에서 반대측 당사자인 강정마을 지역주민들과 정부 측 공무원들의 갈등 프레임을 비교·분석하였다. 여기 갈등 프레임(conflict frame)은 갈등 상황에서 다양한 행위자들이 사건과 상황을 이해하고 해석하는 인식의 틀을 의미한다(kaufman et al., 2003). 연구자는 갈등 프레임에 대한 분석을 통해 세부 프레임들의 특징을 파악하였다. 갈등과정에서의 프레임의 역할을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.



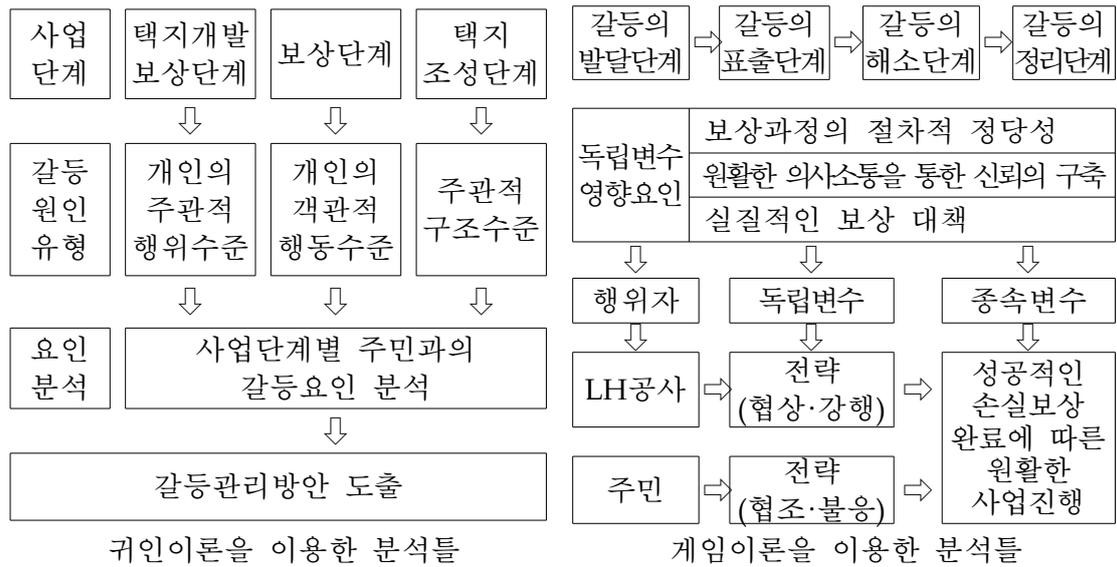
자료: kaufman et al.(2003), 심준섭·김지수(2011), 신준섭(2012) 재인용

(그림 2-4) 갈등과정에서의 프레임의 역할

분석 결과 양측의 갈등 프레임은 분명한 차이점이 나타났다. 해군기지 건설을 반대하는 지역주민들의 갈등 프레임은 분명한 정체성 프레임과 특징부여 프레임을 기초로 환경위험 프레임이 지배적 프레임으로 작동하는 것으로 나타났다. 반면 정부측은 특징부여·갈등관리 프레임이 지배적인 프레임이었으며, 주민의 반대를 손익 프레임의 관점에서 접근하고 있는 것으로 나타났다. 분석결과를 토대로 갈등관리에 관한 시사점으로 공공갈등의 원인에 대한 정부의 접근법의 변화 필요, 주민들의 위험 프레임을 보는 정부의 시각 전환 필요, 해군기지 건설에 따른 주민의 위험 인식 관리, 정부에 대한 신뢰 부족 관리 등을 제시하였다.

(4) 신병찬(2012)의 연구

신병찬(2012)은 공공사업에서 보상과 관련된 갈등에 대한 관리체계에 관한 연구를 수행하였다. 공공갈등사례에 대해 귀인이론과 게임이론을 활용한 분석틀을 설정하고 충북혁신도시건설사업을 대상으로 분석을 실시하였다.



(그림 2-5) 신병찬(2012)의 연구의 분석틀

구체적으로 사업단계에서 나타나는 갈등은 귀인이론적 측면에서, 사업단계 중 보상단계에서 대해서는 게임이론적 측면에서 분석을 실시하였다. 게임이론을 활용한 분석틀에서는 한국토지주택공사와 사업지구 주민 간 갈등의 발달단계부터 정리단계까지의 사건의 시간적 흐름을 기반으로 행위자의 전략(한국토지주택공사: 협상·강행 / 사업지구 주민: 협조·불응)에 미치는 영향요인을 설정하였다. 영향요인은 크게 보상과정의 절차적 정당성, 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축, 실질적인 보상대책으로 설정하였으며, 영향요인에 근거하여 공공갈등관리 전략을 제시하였다.

(5) 서희석·김길웅(2011)의 연구

서희석·김길웅(2011)은 갈등영향요인별 갈등원인과 갈등관리방안을 연계한 분석틀을 설정하여 제주해군기지 사례에 적용·분석함으로써 군사시설의 입지 갈등의 해결 방안을 도출하였다. 연구자는 기존 선행연구들처럼 갈등의 영향요인과 갈등관리방안을 따로 분리하여 제시하는 방법보다는 단계별로 갈등의 원인들이 어떻게 작용하여 갈등양상을 변화시켰고 이러한 갈등을 해결하기 위해서는 각 단계별로 어떠한 전략이 필요하고 실제 어떻게 작동했는지를 살펴보기 위한 분석틀을 설정하였다.

연구의 분석틀을 제시하면 다음과 같다.

	요인	갈등원인	갈등관리방안
갈등단계별 적용	제도적 요인	일방적 입지 선정 독선적 행정처리 조정자의 역할 부족 행정절차의 미흡	절차적 공정성 확보 주민참여 협상·설득·회유 유인 제공 관련법체제 정비 공정한 조정과 중재
	경제적 요인	비용과 편익의 불일치 재산권 제약과 피해	합리적 보상 지역발전 지원
	외부환경적 요인	시민단체의 개입 정부와 시민단체간의 인식상의 불일치 시민단체의 요구에 대한 낮은 수용성 선거 등 정치적 상황	상호의존성 인식 소통채널의 확보 및 유지 입장 및 태도의 유연성 공동해결방안 모색 상대방에 대한 신뢰확보
	인지적 요인	오해, 감정적 대립 환경피해인식 군 기지에 대한 부정적 정서 지역이미지 악화 우려	인간적 호소와 설득 신뢰회복 홍보 및 정보공개

(그림 2-6) 서휘석·김길웅(2011) 연구의 분석틀

해당 사례 분석 결과 도출한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지역주민들의 참여가 배제된 상태에서 해군기지 입지가 선정되어 갈등이 시작되었는 바, 입지선정과정에서의 주민 의견 반영이 요구된다. 둘째, 갈등이 평화와 안보라는 가치갈등으로 전개되면서 양립 불가능한 상태로 발전하였다. 셋째, 갈등이 장기화되는데 별다른 조정 기구가 나타나지 않아 갈등의 증폭이 나타났다. 넷째, 가치갈등에 매몰되어 경제적 보상 측면이 등한시 되었다. 이에 가치갈등과 이익갈등을 구분하고 보상에 대한 구체적인 제시가 필요하다. 다섯째, 법적 강제력을 동원하여 갈등상황이 진정되었으나 근본적인 문제가 해결되지 않은 상황으로 지속적인 대화와 타협의 정치적인 과정이 필요하다.

3) 시사점

갈등 및 공공갈등의 일반 이론 및 관련 선행연구 고찰 결과를 토대로 도출한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 갈등은 다양한 형태로 나타나기 때문에 이를 체계적으로 이해하고 분석하기 위한 다양한 접근방법이 시도되고 있다. 갈등은 6하 원칙, 주체, 성격, 이슈(쟁점), 발생원인, 발생시기(과정) 등의 다양한 분류 기준에 의거하여 정의되고 이해할 수 있으며 이는 궁극적으로 갈등의 해결을 위한 대안을 모색하는데 활용되고 있다.

둘째, 갈등과 관련된 최근의 연구를 살펴본 결과 개별 연구들은 해당 연구의 목적에 따라 적합한 분석틀을 설정·활용하고 있다. 다양한 분류 기준을 선별적으로 선택하여 특정 갈등이 나타나는 현상을 체계적으로 이해(김명수, 2013; 서희석외 2011 등)하거나, 타 이론에서 활용된 분석틀을 갈등 사례에 접목하기 위한 분석틀을 설정하고 있는 연구(이용훈, 2013; 신준섭, 2012; 신병찬, 2012 등)들을 살펴볼 수 있었다.

셋째, 여러 선행연구에서는 해당 연구의 목적에 적합한 다양한 형태의 분석틀을 설정하고 있음에도 불구하고, 분석틀을 형성하는 근간에는 갈등 발생 과정에 대한 분석이 있는 것으로 판단된다. 즉 갈등연구는 사회에서 일어나고 있는 다양한 현상을 분석대상으로 선정하고 있는 바, 이러한 현상의 변화 양상을 살펴볼 수 있는 시간 흐름에 근거한 분석 기준이 활용되고 있다.

넷째, 여러 선행연구들은 개발 갈등사례를 대상으로 분석을 실시하고 있으나 일반화에 초점을 둔 갈등관리방안을 주로 제시하고 있어, 해당 갈등사례에 특화된 대안을 제시하지 못하고 있다. 즉 일반화된 대안을 도출하는 것은 여러 사례의 갈등 예방·관리에 기여하나, 개별 갈등 사례의 특수성을 반영하지 못하는 대안이 도출될 여지가 있다. 특히 갈등 관련 이론에서 제시되고 있는 갈등발생원인에 근거한 현황분석과 그에 따른 대안 도출은 실제 현실에서 발생할 수 있는 원인을 고려한 대안 도출 과정이 간과될 수 있는 단점이 있다.

이러한 시사점을 토대로 다음 장에서는 본 연구의 목적 및 사례에 적합한 분석틀 설정 등의 연구설계를 실시하고자 한다.

III. 연구의 설계

1. 분석틀의 설정

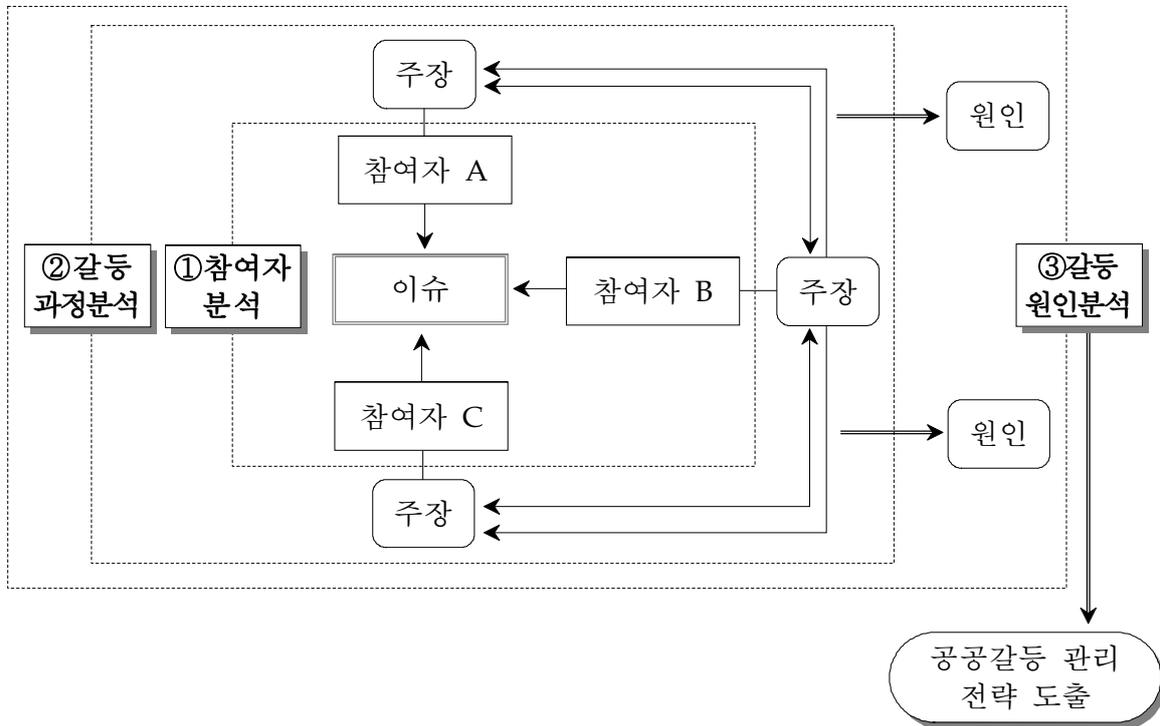
본 연구에서 설정하는 분석틀은 공공갈등 관리 전략 도출을 목표로 하되, 다양한 형태로 나타나는 갈등의 양상을 체계적으로 이해·분석하기 위한 접근방법을 의미한다고 할 수 있다. 본 연구는 기존 선행연구에서 활용되고 있는 분석틀 설정 방법론 중 갈등 분류 기준을 선별적으로 선택하여 특정 갈등이 나타나는 현상을 체계적으로 이해하는 방법론을 활용하고자 한다. 타 이론에서 활용된 분석틀을 갈등 사례에 접목하는 연구들은 게임이론, 제도분석틀(IAD Frame work) 등을 활용한 분석틀을 제시하고 있으나, 이들 분석틀이 일반화되어 적용가능한지에 대해서는 아직 검증되지 않은 것으로 판단된다.

이에 본 연구는 갈등이 야기된 특정 현상에 대한 포괄적인 이해를 돕기 위해서 갈등의 분류 기준 중 6하 원칙, 즉 ‘누가, 언제, 어디서, 무엇을, 어떻게, 왜’ 라는 질문을 활용하고자 한다. 다시 말하면 갈등의 주체, 발생시기, 배경, 갈등 이슈와 쟁점, 진행과정, 원인에 대한 종합적인 분석을 시도하고자 한다. 다만 분석 대상과 내용이 다소 중복되는 영역은 통합하여 분석틀의 단순성을 도모하고자 한다. 즉 분석 대상과 내용이 중복되는 것으로 판단되는, 발생시기와 진행과정은 갈등과정 분석으로, 갈등 이슈·쟁점과 원인은 갈등원인 분석으로 통합한 분석틀을 설정한다.

특히 개괄적인 갈등사례 개요의 이해를 토대로, 갈등의 당사자를 선정하여 갈등주체에 보다 초점을 맞춘 분석이 이루어 질 수 있도록 하고자 한다. 공공갈등은 정부나 공공기관이 공익추구를 위한 공공사업이나 정책 등을 추진하면서 발생하는 갈등이며, 갈등이 야기되는 공공사업 및 정책의 결정·집행과정에는 많은 집단이나 단체들이 자신들의 의견을 반영하기 위하여 노력한다. 따라서 갈등의 당사자, 즉 갈등사례의 참여자를 기본 분석틀로 설정하는 것은 바람직하다고 판단된다.

종합하자면 본 연구의 분석틀은 참여자 분석, 갈등과정 분석, 갈등원인 분석으로 세분화할 수 있다. 이러한 분석을 통해 도출하고자 하는 것은 공공갈등 관리 전략

이라고 할 수 있으며, 이러한 연구의 분석틀을 그림으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다.



(그림 3-1) 본 연구의 분석틀

2. 연구문제 및 분석 방법 설정

1) 참여자 분석

1단계 참여자 분석에서는 갈등으로 인식된 이슈와 관련된 갈등 당사자가 누구이며, 이들의 주장은 무엇인지를 분석하고자 한다. 일반적으로 갈등당사자들은 크게 주요 당사자들(primary parties), 2차 당사자들(secondary parties), 주변 당사자들(peripheral parties)로 구분할 수 있다(하혜영, 2007). 주요당사자들은 갈등에서 주된 행위자이며, 이들의 목표 혹은 열망이 다른 일들과 양립할 수 없으며, 이들의 목

적을 추구하는데 상대방과 직접 상호작용을 하는 이들이다. 2차 당사자들은 점유된 이해관계를 가지거나 혹은 갈등과 그 결과에 의해서 직접적으로 영향을 받는 이들이지만 직접 의사결정에 참여하지 않는다. 하지만 2차적 당사자는 잠재적인 연합구성원이며 이들은 주요 당사자가 될 수 있다. 주변 당사자들은 갈등과 결과에 관심을 가지고 있지만 직접적으로 영향을 받지 않는다. 이에 해당되는 이들은 미디어와 일반대중으로서 갈등의 주변 당사자가 된다. 종합하자면 참여자 분석에서는 분석 대상이 되는 갈등사례에 참여하고 있는 주체들의 주요 당사자, 2차 당사자, 주변 당사자 등을 구체적으로 고찰하고 이들의 주장을 제시하게 된다. 이와 관련된 연구문제를 제시하면 다음과 같다.

(연구문제 1) 공공갈등에 참여하고 있는 개별 주체는 누구인가?

(연구문제 2) 공공갈등에 참여하는 개별 주체의 주장은 무엇인가?

2) 갈등과정 분석

2단계 갈등과정 분석에서는 공공갈등의 양상이 어떻게 변화되어 가는지에 관한 갈등의 진행과정에 대한 분석이 이루어진다. 갈등은 일반적으로 잠재기, 출현기, 심화기, 교착상태, 완화기, 해소기, 평화정착 등의 과정을 거치며, 선행연구 검토 결과 연구자에 따라 해당 단계를 통합·축소하여 분석을 실시하고 있다. 이용훈(2013)의 연구는 갈등결과에 맞춰 단기, 중기, 장기로, 김명수(2013)의 연구는 갈등의 발달단계, 표출단계, 해결탐색 단계로, 신병찬(2012)의 연구는 갈등의 발달단계, 표출단계, 해소단계, 정리단계로 구분하여 갈등과정을 분석하고 있다. 본 연구는 개별단계를 구분하기 보다는 사례분석 대상의 시간적 경과에 따른 양상의 변화를 고찰하고, 그러한 변화 양상 속에서 참여자들의 주장이 어떻게 변화되는지에 초점을 맞추고자 한다. 이와 관련된 연구문제를 제시하면 다음과 같다.

(연구문제 3) 공공갈등의 양상은 어떻게 변화되어 가는가?

(연구문제 4) 공공갈등의 변화 양상 속에서 참여자들의 주장은 어떻게 변화되고 있는가?

3) 갈등원인 분석

3단계 갈등원인 분석 단계에서는 갈등이 야기되는 주요 쟁점에 근거한 갈등 원인 분석이 이루어진다. 갈등의 변화 양상과 참여자들의 주장을 근거로 대립하고 있는 문제와 대립하고 있는 문제의 내용을 보다 구체적으로 고찰하고자 한다. 일부 연구(김영수, 2013)에서는 갈등 원인을 유형화하고 이의 변화를 갈등과정에서 도출하는 접근방식을 취하고 있다. 이러한 접근 방식은 다양한 양태로 변화하는 갈등 양상에서 초점을 맞춰 살펴보아야 할 대상(원인)을 사전에 설정하기 때문에 분석이 용이한 장점이 있는 것으로 판단된다. 그러나 이러한 접근방식을 취할 경우에는 유형화되지 않는 영역에서의 갈등원인을 간과할 수 있는 단점이 있다. 따라서 본 연구는 갈등원인을 사전에 유형화하지 않되, 갈등의 변화 양상 속에서 주요 쟁점으로 부각되는 문제의 기저에 있는 원인을 도출하는 접근방식을 취하고자 한다. 종합하자면 공공갈등을 유발하는 요인, 즉 원인은 무엇이며, 이러한 갈등 원인은 공공갈등의 변화 양상 속에서 어떻게 변화되고 있는가를 구체적으로 고찰하고자 한다. 이와 관련된 연구문제를 제시하면 다음과 같다.

(연구문제 5) 공공갈등을 유발하는 요인들은 무엇인가?

(연구문제 6) 공공갈등의 변화 양상 속에서 갈등원인은 어떻게 변화되고 있는가?

4) 공공갈등 관리 전략 도출

마지막 단계에서는 참여자 분석, 갈등과정 분석, 갈등원인 분석 결과를 종합하여 공공갈등 관리 전략을 도출한다. 특히 대안은 본 연구의 분석 대상인 한국항공(주)의 제주 지하수 증산 사례와 관련하여 갈등의 직접적인 해결을 위한 정책 대안과 갈등 과정에서 나타난 새로운 쟁점에 의한 갈등의 해결을 위한 정책 대안으로 구분하여 제시하고자 한다. 또한 사례 분석 결과를 토대로 지역사회 내에서 유발될 수 있는 공공갈등과 관련된 일반적인 관리 방안을 포함하여 제시하고자 한다.

IV. 사례 분석

본 연구는 사례분석 대상으로, 최근 제주지역에서 발생하고 있는 갈등 사례 중 한국공항주식회사(이하, 한국공항(주))의 지하수 증산 갈등사례를 선정하였다. 우선 본 갈등사례의 주요 주체 및 과정 등 일반 개요를 고찰한 후, 공공갈등 사례분석으로서의 적합성을 제시한다. 공공갈등 사례분석으로서의 적합성은 지하수의 공공적 특성과 공공갈등 개념을 토대로 제시하고자 한다. 이와 함께 앞서 설정한 본 연구의 분석틀을 토대로 갈등사례 분석 결과를 도출하여 연구문제의 답을 제시하고자 한다.

1. 한국공항(주)의 제주 지하수 증산 갈등사례의 개요

1) 한진그룹의 먹는 샘물 판매 배경⁸⁾

한진그룹의 계열사인 제동홍산(주)은 대한항공의 기내음료로 사용하고 있던 외국산 먹는샘물을 제주 지하수로 만든 먹는샘물로 대체하기 위해, 1984년 8월 30일 보건음료수 제조업 허가를 받았다. 즉 구 식품위생법 규정에 따라 보건사회부장관으로부터 '전량 수출 또는 주한 외국인에 대한 판매에 한함'을 조건으로 제조업허가를 받은 이후 제주 지하수를 이용하여 먹는샘물을 생산하여 왔다.

제동홍산(주)은 1993년 11월 25일 최초로 지하수개발·이용허가를 받은 이후 1년 내지 2년에 한 번씩 지하수 개발·이용기간 연장허가를 받고 있다.⁹⁾ 제동홍산(주)은 먹는샘물의 국내 판매 길이 열리게 되자, 1995년 10월 31일 제주지하수의 상표를 '제주광천수'로 변경하고 국내 판매를 추진하기 위해 1996년 2월 3일 건설교통부 행

8) 제주특별자치도의회(2013. 10. 22)의 제주 지하수 보전방안 및 증산 관련 세미나 발제문인 먹는샘물 제조·판매 관련, 지하수 공수화에 관한 고찰(신용인)의 내용을 토대로 제시함

9) 제주특별자치도법 부칙 제33조(제7849호, 2006. 2. 21.)는 “이 법 시행 당시 종전의 규정에 의하여 지하수 개발 및 이용허가 등을 받은 자는 제312조의 규정에 의한 도지사의 허가를 받은 것으로 본다”고 규정하여 연장허가에 대한 법적 근거를 마련하고 있다. 한편 법원은 “제주국제자유도시특별법 제33조 제3항은 제주도가 설립한 지방공기업 외의 자가 제주도의 지하수를 이용하여 먹는샘물을 제조 판매하는 것을 불허하도록 규정하고 있기는 하나, 그동안 위 법 규정의 개정 과정 등에 비추어 볼 때 위 규정은 위 법 시행 이후에 새로이 제주도의 지하수를 이용하여 먹는샘물을 제조 판매하고자 하는 자에게 적용되는 것이지, 원고와 같이 이미 지하수 개발 이용허가를 받은 후 같은 법 제33조 제2항에 따라 지하수 개발 이용기간의 연장허가를 받아오던 자에게는 적용되지 않는다고 할 것이므로, 원고는 위 같은 법 제33조 제3항의 규정에도 불구하고 기간연장허가를 받는 한 여전히 지하수를 이용하여 먹는샘물을 제조 판매할 수 있다고 보인다”라고 판시한 바 있다(광주고등법원 제주부 2006누257).

정심판위원회에 지하수 이용허가처분 부관¹⁰⁾ 취소를 구하는 행정심판을 청구하였다. 이후 1996년 9월 18일 인용재결을 받아 합법적으로 국내 판매를 할 수 있는 발판을 마련했다. 그러나 이에 대한 제주지역 내 여론이 상당히 부정적으로 형성되면서 제주 지하수의 공수화에 대한 강한 공감대가 형성되었고, 결국 당시 제동홍산(주) 대표이사 유상희는 1996년 10월 8일 제주도청에서 기자회견을 열어 행정심판의 결과와 관계없이 자신들이 생산한 생수를 국내에 시판할 의사가 전혀 없음을 밝혔다. 1996년 12월 27일 제주도의회 참석시에도 같은 뜻을 피력하였다. 그 후 한국공항(주)은 신청서에 '반출목적: 계열사(그룹사) 판매'라고 기재하여 보존자원(지하수) 도외반출허가신청을 하였고, 제주도는 신청한 내용대로 보존자원 반출허가를 하여왔다.

2004년 4월 중순경 한진그룹은 종전의 입장을 번복하여 제주지하수의 생수시장 진출을 공식선언하고, 한국공항(주)¹¹⁾는 2004년 11월 16일 김태환 제주도지사를 만나 먹는 샘물 국내시판 허용을 공식적으로 요구했다. 한국공항의 이 같은 요구에 대해 도내 시민·사회단체들은 성명을 잇달아 발표하며 강하게 성토했고, 김태환 제주도지사는 2004년 11월 22일 기자회견을 열어 한진그룹의 생수 국내시판 요구를 불허하겠다는 입장을 밝혔다. 그럼에도 한국공항(주)은 2005년 1월 3일 보존자원 반출허가 신청을 하면서 이전과 달리 반출목적을 '판매'로 기재하였다. 즉 제주지하수를 이용하여 생산한 먹는샘물을 국내 시장에 판매할 의사를 밝혔고, 제주도는 종전과 같이 반출목적을 '계열사(그룹사) 판매'로 정하여 보존자원 반출허가처분을 하였다. 이에 한국공항(주)은 2005년 1월 7일 국무총리실 행정심판위원회에 보존자원(지하수) 도외반출허가처분 부관 취소를 구하는 행정심판을 청구했으나 2005년 6월 27일 기각재결을 받았다.

행정심판기각재결이 이뤄지자 제주도는 2006년 6월 28일 제주 지하수의 공수화를 공식 선언했다. 김태환 도지사는 기자회견을 통해 “지하수 자원의 사유화와 독점적 이용을 타파하고 한정된 자원을 도민 모두가 유익하게 이용하며 지속가능한 자원으

10) 당시 심판의 대상인 된 부관의 내용은 '전량 수출 또는 주한 외국인에 대한 판매에 제한한다', '제주지방개발공사가 제주산 먹는샘물의 우수성을 국내 소비시장에 홍보하기 위하여 주문생산을 요청할 때는 생산능력의 허용 범위 내에서 이를 생산·공급한다'는 것이었다.

11) 제동홍산(주)는 1998. 5. 23. 평해광공업(주)로, 1998. 11. 18. 대한한공(주)로, 1999. 5. 10. 한국공항(주)로 각각 상호가 변경되었다.

로 보전하고 관리하기 위해서는 공수적 관리체제로 전환돼야 한다"고 강조하며, "그동안 지하수를 공개념적 원칙에 입각해 관리해오던 것을 공수적 차원에서 관리할 수 있도록 법적·제도적인 장치를 마련해 도민의 공공유산으로 강력하게 관리해 나가겠다"고 밝혔다.

그럼에도 한국공항(주)은 행정심판 결과에 불복하여 2005년 8월 9일 행정소송을 제기했고, 2006년 6월 28일 제1심(제주지방법원 2006구합310)에서 패소하자, 2006년 7월 28일 항소하여 2006년 12월 5일 항소심(광주고등법원 제주부 2006누257)에서 피고의 보존자원(지하수) 도외반출허가처분 중 '반출목적: 계열사(그룹사) 판매'라는 부분은 과잉금지의 원칙에 위배되어 취소되어야 한다는 취지의 승소판결을 받았다. 제주도는 이에 불복하여 2007년 1월 4일 상고했으나 2007년 4월 13일 상고심(대법원 2007두1866)에서 심리불속행 기각판결을 받았다. 한국공항(주)은 대법원 승소판결 소송이 종결되자 2008년 2월 11일 '제주광천수'를 '한진제주워터'로 상표변경하고 인터넷 전화주문 등을 통해 국내시판에 들어갔다. 그 후 '제주워터'는 제주도민 공유의 브랜드이므로 사기업이 이를 사용할 수 없다는 문제가 제기되자 상표를 '한진 제주퓨어워터'로 변경했다.

2) 한국공항(주)의 지하수 취수 증량 추진

한국공항(주)은 2011년 1월 18일 증가하는 항공수요 및 그룹사 내부수요 충족을 이유로 지하수 취수허가량을 현행 월간 3,000톤(1일 100톤)에서 6,000톤(1일 300톤)로 증량하는 것을 내용으로 하는 지하수개발·이용시설 변경허가신청을 제주특별자치도에 제출하였다. 지하수 개발·이용시설 변경을 위해서는 절차에 의거하여 제주특별자치도 지하수 관리위원회의 심의를 거쳐 제주특별자치도의회 동의의 동의를 얻도록 되어 있다. 지하수개발·이용시설 변경허가신청은 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제312조 제2항12) 및 제주특별자치도 지하수 관리 조례 제

12) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제312조(지하수개발·이용허가 등에 관한 특례) ① 지하수를 개발·이용하고자 하는 자는 「지하수법」 제7조·제7조의2·제7조의3·제8조 및 「먹는물관리법」 제9조·제10조·제12조에도 불구하고 도지사의 허가를 받아야 한다. 다만, 「지하수법」 제8조제1항제3호의 경우에는 도지사에게 신고하여야 한다. <개정 2007.4.11, 2009.3.25>

②제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 자 중 지하수 및 샘물 개발·이용기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사의 허가를 받아야 한다. <개정 2009.3.25>

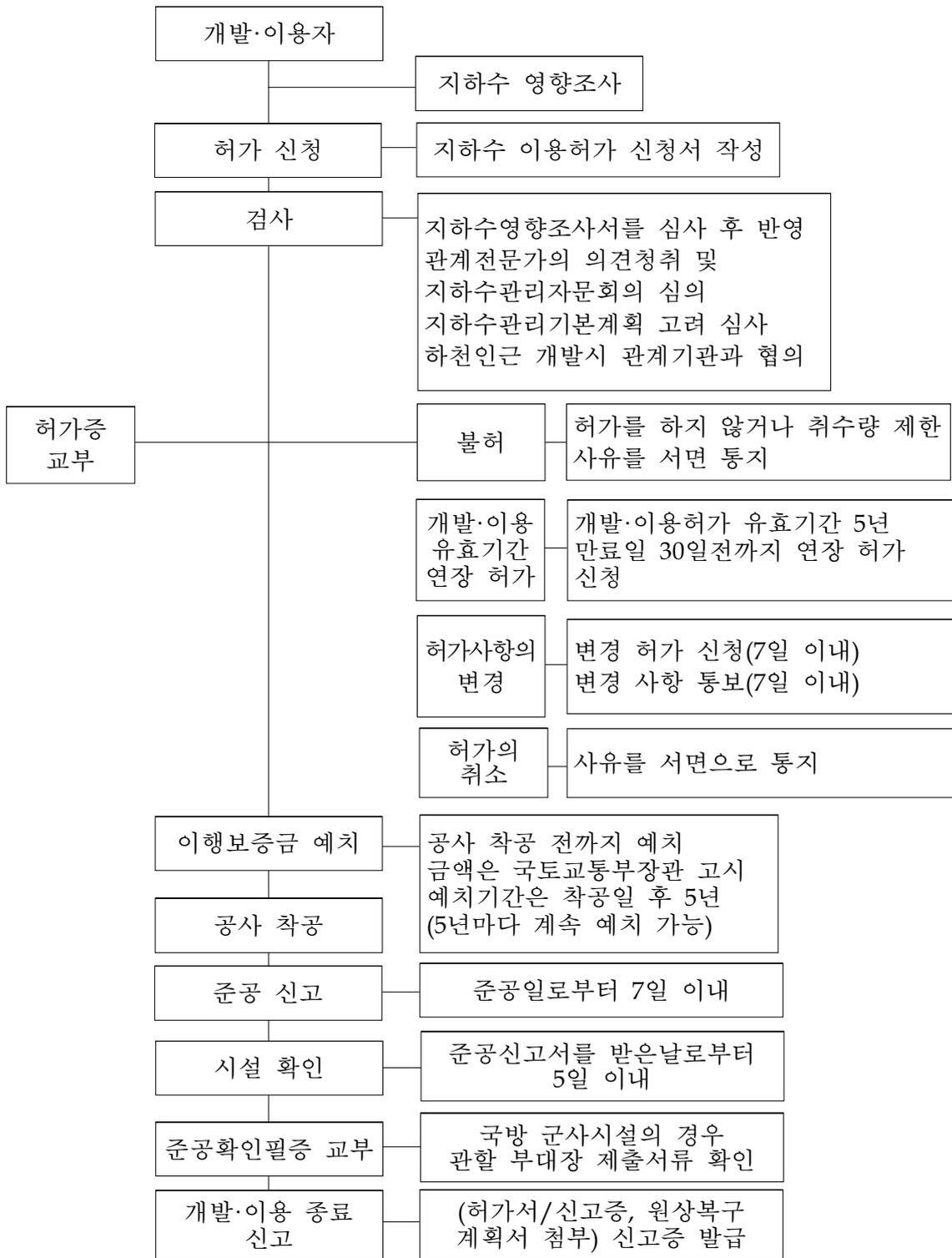
5조 제6항13)의 규정에 의거하여 제주특별자치도의 동의를 얻어야 한다. 우선 기본적인 지하수 개발·이용 허가 절차를 제시하면 다음과 같다.

③도지사는 지하수의 적절한 보전관리를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 제1항의 규정에 의한 허가를 하지 아니한다. 다만, 제주자치도가 「지방공기업법」에 의하여 설립한 지방공기업이 지하수의 보전과 관리에 지장이 없는 범위 안에서 제1호 또는 제2호에 해당하는 경우와 도지사가 지정·고시하는 지역에서 염지하수(염분을 다량 포함하고 있는 지하수를 말한다)를 이용하여 제2호의 제품을 제조·판매하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2007.8.3, 2009.3.25, 2010.3.22>

1. 「먹는물관리법」 제3조제3호에 따른 먹는샘물 또는 같은 조 제3호의3에 따른 먹는염지하수를 제조·판매하고자 하는 경우
2. 지하수를 100분의 98이상 이용하여 청량음료 또는 주류 등을 제조·판매하고자 하는 경우
3. 그 밖에 지하수의 오염 및 과다개발의 방지를 위하여 도조례로 정하는 경우

13) 제주특별자치도 지하수관리 조례(전부개정 2012.10.17. 조례 제958호)

제5조(지하수 개발·이용허가 등) ⑥ 도지사는 특별법 제312조제3항 단서에 따라 먹는샘물 제조·판매용 지하수 개발·이용허가(변경허가, 기간연장허가를 포함한다)를 하고자 할 경우에는 미리 제주특별자치도(회의)의 동의를 얻어야 한다.



(그림 4-1) 지하수 개발·이용 허가 절차

제주특별자치도 지하수관리위원회는 2011년 3월 16일 개최된 회의에서는 부결하였으나, 2012년 4월 24일 회의에서는 통과시켰으며, 이에 취수량 증량 변경허가를 위해 제주특별자치도의회에 동의안이 제출되었다. 제주특별자치도의회 환경도시위원회는 2012년 6월 20일(제295회 임시회), 2012년 12월 20일(제302회 임시회) 개최된 두 차례 회의에서는 심사 보류를 시켰다. 그러나 2013년 2월 26일 개최(제303회 임시회)된 회의에서는 허가신청량 1일 200m³을 120m³으로 축소하여 20m³만 증량허가하는 것으로 수정 동의하여 본회의에 상정될 예정이었다. 그러나 제주특별자치도의회의장이 직권으로 상정 보류를 하면서 한국공항(주)의 취수량 증량 변경은 결국 허가되지 않았다. 이후 2013년 9월 9일에는 도의원 17명이 연서를 한 의사일정 변경 동의 이유서를 제출하면서, 본회의 상정을 촉구하였다. 이러한 과정에서 한국공항(주), 시민단체, 경제계, 정치권, 주민들의 찬성과 반대를 표명하는 성명 발표가 줄을 잇는 등 제주 지역사회 내 여러 갈등을 야기하였다.

3) 한국공항(주)의 지하수 개발·이용 내역

한국공항(주)는 1993년부터 지하수를 취수하여 제주산수(현, 한진제주푸어워터)를 생산·판매하였다. 1993년부터 1996년까지는 월 6천톤을 취수하였으나, 1997년부터 자체적으로 취수량은 감량해 월 3천톤(1일 100톤)을 취수하고 있다. 우선 현 한국공항(주)의 지하수 개발·이용허가 내역을 제시하면 다음과 같다.

<표 4-1> 한국공항(주) 지하수 개발·이용 내역

구분		주요내용
수허가자	상호	한국공항주식회사
	주소	서귀포시 표선면 가시리 3665-60
	대표자	대표 이 명 기
	소재지	서귀포시 표선면 가시리 3665-60
샘물 허가내용	허가번호 허가일자	◦ 제1호 ◦ 최초: 84.8.30(식품위생법) ◦ 95.6.30 먹는물관리법부칙 제2조의 규정에 의거 재교부
	허가기간	2011.11.25~2013.11.24(2년) ※2년단위로 연장허가
	취수공	1공(감시정3공→상류2,하류1)
	취수한도량 (이용허가량)	◦ 최대 200톤(양수능력1,080톤/일) ◦ 월 3,000톤
변경사항	제품명(변경)	제주산수 → 제주광천수 (95.10. 31)→ 한진제주퓨어워터('08.8.1)
	상호(변경)	제동홍산(주)→98.5.23 평해광공업(주)→98.11.18 (주)대한항공→ 99.5.10 한국공항(주)
지하수 개발·이용 허가	지하수 이용 허가 기간 및 허가량 (특별법 제33조 제2항)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 최초허가:93.11.25~94.11.24 (월6천톤)-지하수법 ◦ 1차: 94.11.25~95.11.24 (월6천톤) ◦ 2차: 95.11.25~96.11.24 (월6천톤) ◦ 3차: 96.11.25~97.11.24(월3천톤)-먹는샘물관리법 (한국공항에서 자체적으로 취수량 줄임) ◦ 4차:97.11.25~98.11.24 (월3천톤) ◦ 5차:98.11.25~99.11.24 (월3천톤) ◦ 6차:99.11.25~00.11.24 (월3천톤) ◦ 7차:00.11.25~01.11.24 (월3천톤) ◦ 8차:01.11.25~02.11.24 (월2,500톤) ◦ 9차:02.11.25~03.11.24 (월2,500톤) ◦ 10차:03.11.25~04.11.24 (월3,000톤) ◦ 11차:04.11.25~05.11.24 (월3,000톤) ◦ 12차:05.11.25~07.11.24 (월3,000톤) ◦ 13차:07.11.25~09.11.24 (월3,000톤) ◦ 14차:09.11.25~11.11.24 (월3,000톤) ◦ 15차:11.11.25~13.11.24 (월3,000톤)

자료: 제주특별자치도의회(2013) 내부자료

한국공항(주)의 지하수 개발·이용과 관련된 허가내역을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

<표 4-2> 한국공항(주)의 지하수 개발·이용 허가 내역

신청 접수일	의회안전 접수일	본회의 회부일	취수 허가일	취수 허가량 (톤/일)	취수량 (톤)	판매량 (톤)	판매액 (백만원)
'93.9.7	'93.9.14	'93.10.27	'93.11.25	202.5	14,216	6,905	2,875
'94.10.21	'94.11.14	'94.12.19	'94.11.25	202.5	15,752	8,429	3,491
'95.10.23	'95.12.20	'96.1.15	'95.11.25	202.5	17,424	9,766	4,820
'96.10.21	'96.11.15	'96.12.27	'96.11.25	100	29,289	10,891	6,219
'97.10.20	'97.10.23	'97.11.12	'97.11.25	100	23,336	11,893	6,734
'98.9.18	'98.10.8	'98.12.21	'98.11.25	100	22,474	9,666	5,348
'99.9.23	'99.10.15	'99.12.29	'99.11.25	100	19,316	10,073	5,686
'00.9.22	'00.10.11	'00.12.4	'00.11.25	100	20,871	10,863	6,119
'01.9.21	'01.10.18	'01.11.9	'01.11.25	100	20,541	11,642	6,194
'02.9.24	'02.10.4	'02.11.12	'02.11.25	100	25,461	12,203	6,075
'03.9.24	'03.10.14	'03.11.4	'03.11.25	100	26,549	13,251	6,126
'04.9.22	'04.11.19	'04.12.21	'04.11.25	100	29,378	14,651	6,907
'05.10.19	'05.11.22	'05.12.22	'05.11.25	100	31,193	15,433	7,367
					28,019	16,405	8,052
'07.9.27	'07.11.7	'07.12.17	'07.11.25	100	40,425	17,968	9,820
					29,919	19,863	10,373
'09.9.22	'09.11.5	'09.12.4	'09.11.25	100	35,322	20,676	11,008
					36,125	21,920	11,744
'11.9.23	'11.11.7	'11.12.7	'11.11.25	100	38,070	24,660	13,308
					503,680	267,158	138,266

자료: 제주특별자치도의회(2013) 내부자료

한국공항(주)의 지하수 판매 실적 및 지하수 원수대금 등 부과 현황을 살펴보면 2000년부터 2011년말까지 월 3,000톤의 지하수를 취수하면서 제품용수로 208,222톤을 사용하였으며, 이 중 판매량은 199,535톤으로 총 판매액은 1,031억97백만원이다.

그리고 2000년부터 2011년까지의 총판매량 199,535톤 중 국내 판매량은 110,542톤으로 55.4%를 차지하고 있으며, 수출용은 88,993톤으로 44.6% 차지하고 있다.

<표 4-3> 한국공항(주)의 지하수 판매량 및 판매액

구 분	판매액 (백만원)	판매량(m ³)		
		합 계	국 내	수 출
2000	6,119	10,863	6,964	3,899
2001	6,075	11,642	7,294	4,348
2002	6,126	12,203	7,257	4,946
2003	6,298	13,251	8,289	4,962
2004	6,907	14,651	8,543	6,108
2005	7,367	15,433	9,262	6,171
2006	8,052	16,405	9,551	6,854
2007	9,820	17,968	10,121	7,847
2008	10,373	19,863	10,597	9,266
2009	11,008	20,676	10,319	10,357
2010	11,744	21,920	10,697	11,223
2011	13,308	24,660	11,648	13,012
합계	103,197	199,535	110,542	88,993

자료: 제주특별자치도의회(2013) 내부자료

또한 한국공항(주)은 2000년부터 2011년말까지 총 판매액은 1,031억97백만원이며, 지하수 원수대금으로 726.6백만원, 수질개선부담금으로 2,427.4백만원, 기타 39억25백만원을 납부하였으며, 이는 총 판매액 대비 3.8%에 불과하다.

<표 4-4> 한국공항(주) 지하수 원수대금 등 부과 현황 관련

구 분	판매액 (백만원)	지하수 원수대금등 납부현황					지하수 이용량(m ³ /년)
		합 계	지하수 원수대금	수질개선 부담금	지역자원 시설세	재활용 분담금	제품용수
2000	6,119	221.6	6.8	179.3	2.7	32.8	11,927
2001	6,075	250.3	27.2	171.5	2.5	49.1	12,160
2002	6,126	264.0	36.1	169.4	3.7	54.8	13,177
2003	6,298	308.0	42.9	200.2	3.7	61.2	14,218
2004	6,907	305.0	38.4	197.5	4.6	64.5	15,742
2005	7,367	404.1	57.9	267.3	9.3	69.6	17,418
2006	8,052	442.5	75.2	302.0	8.5	56.8	16,486
2007	9,820	497.8	99.9	333.1	12.1	52.7	19,899
2008	10,373	493.7	67.6	350.2	9.9	66.0	19,709
2009	11,008	263.3	96.0	101.0	10.9	55.4	20,934
2010	11,744	237.8	86.7	84.1	10.8	56.2	22,040
2011	13,308	237.1	91.9	71.8	11.4	62.0	24,512
합계	103,197	3,925.2	726.6	2,427.4	90.1	681.1	208,222

자료: 제주특별자치도의회(2013) 내부자료

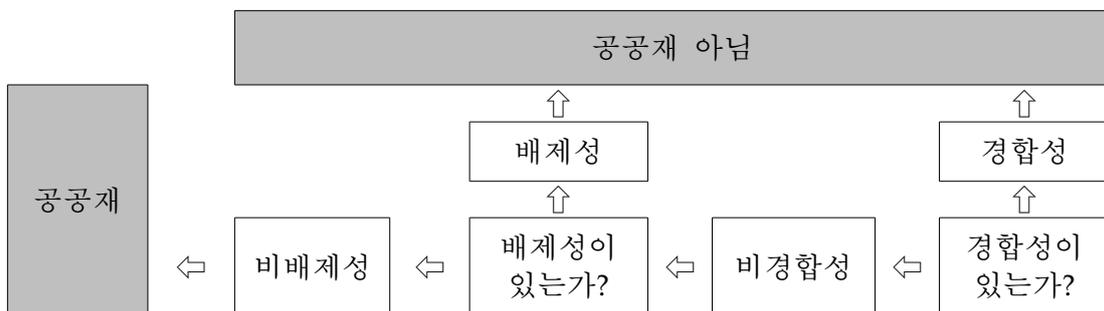
2. 분석사례 선정 배경

여기에서는 지하수의 공공재적 특성과 공공갈등의 개념을 토대로 한국공항(주)의 제주 지하수 증산 갈등 사례가 공공갈등 사례로 볼 수 있는지에 대해서 구체적으로 고찰하고자 한다.

1) 지하수의 공공재적 특성

(1) 공공재의 유형

일반적으로 공공재(public good)의 개념은 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-exclusivity)으로 설명된다. 비경합성이란 어떤 한 사람에 의한 재화의 소비 또는 사용이 다른 사람에 의한 동일한 재화의 소비 또는 사용에 부정적으로 작용하지 않는다는 것을 의미한다(Musgrave, 1969). 비배제성이란 어떤 한 사람에 의한 재화의 소비 또는 사용이 다른 사람에 의한 동일한 재화의 소비 또는 사용을 배제하지 않는다는 것을 의미한다(Arrow, 1962). 즉 가격을 지불하지 않은 소비자(무임승차자, free rider)를 그 재화의 소비에서 배제할 수 없다는 것을 의미한다. 이러한 공공재의 통상적 정의를 그림으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다.



자료: 이명훈·이영환·박성훈(2008: 76), 외부재 및 공공재 정의의 조화, 한국재정학회 춘계학술대회 논문집.

(그림 4-2) 공공재의 통상적 정의

따라서 어떤 재화 및 서비스가 '비경합성'과 '비배제성'을 갖고 있다면, 이러한 재화 및 서비스는 공공재로 간주 될 수 있으며, 이러한 이유로 상대적으로 '공적인 통제' 혹은 '공적인 규율'에 정당성을 부여하는 것이 합당하다고 판단된다. 반면 이러한 속성이 상대적으로 부각되지 않는 방식의 재화 및 서비스는 '사유재'의 성격이 강하므로, 시장기구에 의한 자율적 경쟁이 자원배분의 효율성 제고와 사회후생 극대화로 이어지도록 하는 것이 바람직하다(이상우·곽동균, 2004: 225).

비경합성(또는 경합성)과 비배제성(또는 배제성)을 기준으로 공공서비스의 유형은 다음과 같이 제시될 수 있다(이종수외, 2012: 722).

<표 4-5> 지방 공공서비스의 유형

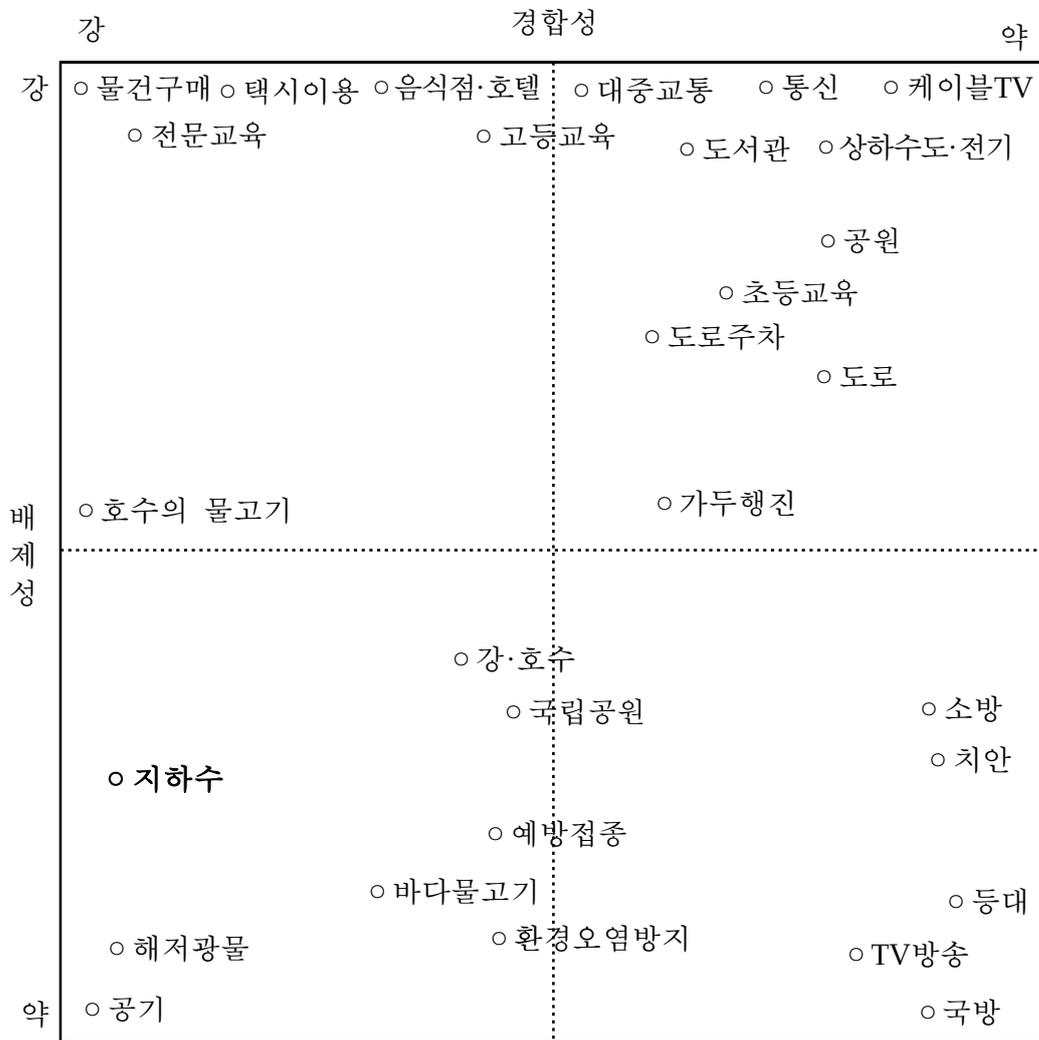
구분		비경합성	
		경합성	비경합성
비배제성	배제성	시장재 (private goods)	요금재 (toll goods)
	배제 불가능성	공유재 (common-pool goods)	집합재 (collective goods)

자료: 이종수외(2012: 721), 새행정학, 대영문화사

시장재는 경합성과 배제성을 동시에 가진 서비스로, 주로 시장에서 제공되어 공공 부문 개입이 최소화되는 부문이다. 다만 소비자 보호 측면에서 서비스의 안전과 가격 등을 규제하기 위해 집단적 대응이 요청된다. 공유재는 경합성은 있지만 배제는 불가능한 서비스로, 과소비와 공급 비용 귀착 문제가 야기된다. 천연자원이나 희귀 동식물, 녹지, 국립공원, 하천 등이 이에 속하며, 공유재의 비극(common tragedy)이라고 표현되듯이 소비는 경합되지만 정당한 댓가를 지불하지 않아도 배제시킬 수 없기 때문에 비용 회피와 과잉 소비로 인해 공유재 파괴라는 비극이 초래되는 영역이다. 요금재는 비경합성은 있지만 배제가 가능한 공공서비스로, 대가를 지불하지 않는 소비자를 배제할 수 있기 때문에 시장기구를 통해 서비스를 공급할 수 있는 여지가 많다. 집합재는 비경합성과 비배제성의 특징 때문에 항상 과소 공급과 과다 공급의 쟁점을 야기시키는 만큼 원칙적으로 공공 부문에서 공급해야 할 서비스이

다. 국방, 외교 등의 순수공공재와 복지, 지역개발, 공중의료 등의 준공공재가 여기에 속하며, 무임승차 문제가 야기된다.

이러한 공공성 유형에 대응하는 서비스의 종류를 그림으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다.



자료: Savas(1982: 34), 이종수외(2012: 722) 재인용

(그림 4-3) 공공성 유형에 대응하는 서비스의 종류

위의 그림에서 보는 바와 같이 지하수는 공유재의 영역에 포함되며, 공유재의 비극이 나타날 수 있다. 따라서 공공 부문에서는 공급 비용 부담과 무분별한 사용에 대한 규칙을 설정해야 할 필요가 있다.

(2) 지하수의 공수성(公水性)

여기에서는 지하수가 부존토지소유자의 사적 소유권의 대상이 아닌 공공의 수자원, 즉 공수(公水)의 성질을 지니고 있음을 윤양수(2005)의 연구를 중심으로 제시하고자 한다¹⁴⁾.

윤양수(2005)의 연구에서 공수(public water)는 '사적 소유권의 대상이 될 수 없는 물'을 뜻하는 것으로, 어떤 물이 국유 또는 공유로 법정되지 않더라도 사적 소유권의 대상이 되지 아니하는 물이라면 공수라고 할 수 있다고 정의하고 있다. 특히 물에 대한 국·공유 규정이 공수개념의 요소가 되는 것이 아닌 것으로, 공수는 모든 국민이 공용할 수 있는 것이면서 사적 소유권의 대상이 될 수 없는 수자원이라는 의미의 '공공의 수자원'과 같은 개념이며, 그것은 공공물의 일종이 된다는 것이다.

특히 지하수의 물리적 특성 및 기능적 측면에서 공수성이 인정된다고 판단하고 있다. 지하수는 지하에서 맥(脈)이나 대(帶)를 이루고 있어서 어느 지점에서의 지하수 취수가 대수층 전체에 영향을 미치고, 다량의 지하수 취수는 지하침하 현상까지 야기할 수 있으며, 지표수의 수량을 줄게 할 수 있다. 이에 국가 및 지방자치단체의 공공적 관리가 필요하다는 것이다. 또한 사회·경제적 기능면에서 오늘날 지하수는 국가나 지방자치단체에 의하여 상도수원으로 개발되어 토지소유 여부에 관계없이 일반 공중의 이용에 제공(David, 1990: 251)되는 공공의 수자원이 되고 있으며, 그 이용량은 점차 늘어나는 추세에 있기(감사원, 2000: 12) 때문에 공공적 관리가 필요하다는 것이다.

이렇게 지하수의 공수성이 뚜렷이 인정됨에도 불구하고 각 토지소유자에게 자기의 토지 속의 지하수를 소유할 수 있게 하고 원칙적으로 그 지하수를 자유롭게 개발·이용할 수 있도록 하면서, 거기서 파생되는 문제점을 권리이용금지나 불법행위의 법리로 해소시키는 데에는 많은 난점이 있다고 제시하고 있다. 또한 지하수 관련 현행 실정법에서 지하수에 대한 부존토지 재산권자의 사적 소유권을 부인하거나 지

14) 윤양수(2005)의 연구는 우리나라에서는 1993년 12월 10일 법률 4599호로서 공포된 지하수법을 비롯하여 먹는물 관리법, 운천법 등 몇 개의 지하수관련 법률들이 시행됨에 따라 지하수가 국가 및 지방자치단체의 공적 관리를 받는 수자원으로 인정되고는 있으나, 지하수의 법적 성질에 관한 문제로서 지하수가 부존토지소유자의 사유물이 될 수 있는가에 대한 이론적 접근은 미흡한 것으로 제시하고 있음

하수가 공수(또는 공공의 수자원)임을 명백히 규정하지 않았기 때문에 우리나라 법 제상 지하수가 공수인지의 여부에 관하여는 논란이 있을 수 있다고 언급하고 있다. 이러한 논란을 해소하기 위해서는 우리나라의 지하수법에서 지하수가 '공공의 수자원'임을 선언하고, 지하수관정을 통하여 취수되는 지하수에 대한 권리는 토지재산권에 포함되지 않음을 명백히 규정할 필요가 있다는 것이다.

2) 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 공공갈등 판단 기준

한국지방행정연구원(2010)은 공공갈등을 개념을 ① 정부나 지방자치단체, 공공기관이 갈등의 주요한 당사자로 ② 공공정책의 전 과정에서 ③ 이해관계자간의 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하며 ④ 광범위하게 영향을 미쳐 정부의 개입이나 관여가 전제됨으로 정의하고 있다.

개념의 개별 요건별로 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 공공갈등 적합 여부를 판단해보면 다음과 같다. 첫째 앞서 고찰한 갈등 개요에서 주 갈등 당사자는 제주특별자치도 및 제주특별자치도의회 등으로 보여지는 바, '정부나 지방자치단체, 공공기관이 갈등의 주요한 당사자'라는 첫 번째 공공갈등의 요건에 부합되는 것으로 판단된다.

둘째 지하수 증산은 제주특별자치도의 지하수 공수화 정책, 즉 제주특별자치도 특별법 및 제주특별자치도 지하수 관리 조례에 근거하여 이루어지는 공공정책 추진과정에서 발생한 사항으로, '공공정책의 전 과정'이라는 두 번째 공공갈등의 요건에 부합되는 것으로 판단된다.

셋째, 앞서 고찰한 갈등 개요를 보면 구체적이지는 않으나, 지하수의 공공적 관리의 범위 및 사기업의 지하수 활용 이윤 추구 등 공익과 사익에 대한 집단(제주특별자치도의회, 한국공항(주)) 간 견해에 따라 갈등이 야기되고 있는 바, '이해관계자의 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 갈등이 발생한다'는 세 번째 공공갈등의 요건에 부합되는 것으로 판단된다.

넷째, 지하수 증산은 지하수 부존토지소유자의 사적 재산권의 규제 및 제주지역 지하수 관련 정책의 총괄적인 방향에 영향을 미치며, 정부의 개입이 전제되는 바,

‘정부의 개입이나 관여가 전제된다’는 네 번째 공공갈등의 요건에도 부합되는 것으로 판단된다.

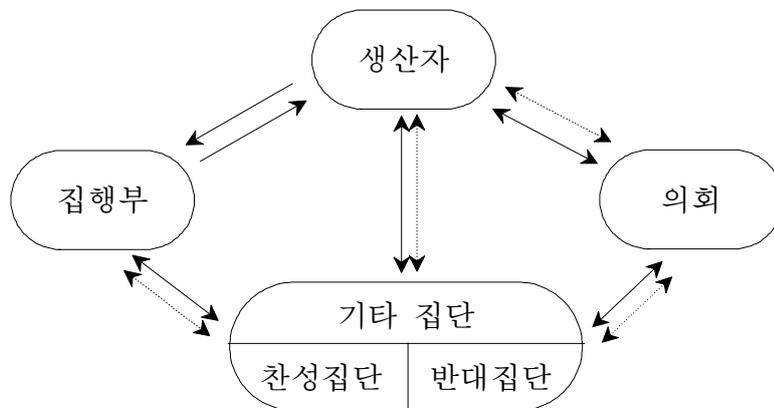
종합하자면 한국공항(주)의 제주 지하수 증산 사례는 공공갈등사례 분석 대상으로 적합하다고 할 수 있다. 이외에 한국공항(주) 지하수 증산 사례를 분석 대상으로 선택한 이유를 제시하면 공공갈등의 효과적인 관리를 위한 제도의 구축에 있어서 지방자치단체의 적극적 노력과 함께 지방의회의 역할이 중요하다고 판단되기 때문이다. 즉 지방자치제도에서 지방자치단체와 권력상 균형과 기능 수행상의 견제의 역할을 수행하는 지방의회 또한 공공갈등의 관리에 있어 주도적인 역할을 수행해야 한다. 이에 본 연구는 지방의회가 주도적으로 개입된 공공갈등 사례인 지하수 증산 사례를 사례분석 대상으로 설정하였다.

3. 사례분석 결과

1) 참여자 분석 결과

(1) 연구문제 1: 공공갈등에 참여하고 있는 주체는 누구인가?

한국공항(주) 지하수 증산 사례의 갈등당사자를 나열하면 한국공항(주), 제주특별자치도, 제주특별자치도의회, 시민단체, 정치권, 주민집단 등이다. 이들은 크게 생산자, 집행부, 의회, 기타 집단 등 4개 영역으로 구분할 수 있다. 우선 생산자는 지하수 증산을 직접적으로 요구하는 집단이며, 집행부는 제주특별자치도로 한국공항(주)의 지하수 증산 허가를 도의회에 요청하였다. 의회는 지하수의 개발·보전에 대한 동의권을 가지고 있는 집단이다. 그리고 비공식집단은 지하수 증산에 찬성 또는 반대 의견을 표명하는 집단을 의미한다. 구체적으로 찬성집단에는 제주상공회의소, 특정마을 일부 주민, 제주·서귀포 축협 등이, 반대집단에는 제주경실련, 참여환경연대 등 시민단체와 민주통합당, 5개 진보정당, 특정마을 일부 주민이 포함된다. 생산자, 집행부, 의회가 해당 갈등사례의 주요참여자라고 할 수 있으며, 기타 집단이 제2 또는 주변 참여자라고 할 수 있다. 이러한 생산자, 집행부, 의회, 기타 집단은 자신의 입장과 주장에 따라 자기 다른 주체들과 상호작용을 한다. 이러한 관계를 그림으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다.



(그림 4-4) 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 참여자

(2) 연구문제 2: 공공갈등 사례 주요 참여자의 주장은 무엇인가?

한국공항주식회사(생산자), 제주특별자치도(집행부), 제주특별자치도의회(의회), 기타 집단의 주장에 대해서 도의회 회의록, 신문기사, 면담자료 등을 토대로 제시하면 다음과 같다.

① 생산자의 주장: 지하수 취수량 증량 요청

한국공항(주)는 대한항공을 비롯해 외국항공사의 운항 노선 및 탑승객 증가로 한진제주푸어워터의 수요가 증가되고 있는 점을 감안하여 취수 허가량의 증량을 요청하였다.

□ 제295회 제주특별자치도의회 임시회 환경도시위원회 회의록(2012. 6. 20)
중 한국공항(주) 취수 증량 요청 사유

- 대한항공을 비롯해 외국항공사의 운항 노선 및 탑승객 증가로 한진제주푸어워터 수요가 확대되고 있으나 항공 성수기에 허가받은 3,000톤의 취수량으로는 고객 수요를 충족하지 못하고 있음
- 또한 그룹 각사에서 사용하는 물량도 증가세를 보이고 있으며, 해외 프리미엄 생수시장의 시장 진출로 제주워터의 가치를 높이고 우수성을 홍보하는 등 제주도의 수출 및 물산업 육성시책에 기여하고자 함
- 이런 상황에 대처하기 위하여 취수 허가량을 증량하고자 함

② 집행부의 주장: 지하수 취수량 증량 허가 요청

제주특별자치도는 지하수 개발 및 이용에 관하여 허가 또는 허가불가를 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이에 제주도지사는 지하수관리위원회의 심사를 거쳐 제주특별자치도의회의 동의를 요청하였다. 제주도지사는 제주특별자치도개발공사 및 한국공항(주)의 지하수 취수량 증량 요청이 지하수 환경에 장애가 없으며, 제주특별법 제정 이전부터 허가를 받고 사업을 영위해 오던 범위 내에서 한국공항(주)의 취수량 증량은 타당하다는 의견을 제시하였다. 이에 한국공항(주) 지하수 증량 허가

동의안을 제주특별자치도의회에 제출하였다.

③ **의회의 주장: 지하수 취수량 증량 허가 수정 동의 → 본회의 상정 보류**

제주특별자치도의회는 지하수 이용 및 개발에 관한 동의권을 가지고 있다. 즉 제주도지사는 먹는물 관리법 제3조제3호의 규정에 의한 먹는 샘물의 제조·판매목적의 지하수 개발·이용허가를 변경 허가 또는 기간 연장 허가를 할 경우에는 미리 제주특별자치도의회 동의권을 얻어야 한다(제주국제자유도시특별법시행조례 제38조제2항).

이에 제주특별자치도는 지하수관리위원회의 심사를 거친 동의안을 제주특별자치도의회에 제출하였다. 제주특별자치도의회 환경도시위원회는 초기에는 동의안에 대해 반대 의견(심사 보류)을 보였으나, 이후 수정 동의로 의결하였다. 이후 제주특별자치도의회 의장은 직권으로 본회의 안건 상정을 보류하였다. 이에 본회의 안건 상정을 요청하는 의사일정 변경 동의 이유서(도의원 17명)가 의회에 제출되었다.

<표 4-6> 한국공항(주) 지하수 증산 관련 제주특별자치도의회 의장 입장

일시	주체	결과
2012. 6. 20	환경도시위원회 (제295회 임시회 제3차 회의)	심사보류
2012. 12. 20	환경도시위원회 (제302회 임시회 제2차 회의)	심사보류
2013. 2. 26	환경도시위원회 (제303회 임시회 제6차 회의)	동의 (부대조건)
2013. 2. 28	제주특별자치도의회 의장	직권 상정 보류 (임기 내 상정 불가 의견 제시)
2013. 9. 9	의사일정 변경 동의 이유서 (도의회 17명 연서)	본회의 상정 요청

④ 기타집단: 한국항공(주) 지하수 취수량 증산 찬성

의회와 기업 간의 견해가 충돌하자 지하수 증산과 관련된 여러 시민단체들도 각자의 입장을 표명하기 시작하였다. 제주상공회의소는 기업활동의 자유 침해라는 입장의 성명을 발표(2013. 4. 17)하였다. 주요 내용을 제시하면 다음과 같다.

□ 제주상공회의소 성명(4월 17일)

의장 직권으로 본회의 상정이 보류됐지만, 도의회 환경도시위원회가 지난 2월 26일 고심 끝에 한국공항이 요청한 먹는샘물용 지하수 취수량 1일 120t을 승인한 것은 도민여론을 수렴한 결과로 평가한다.

한국공항이 도의회에 제출한 청원서에 대해 도내 여러 단체에서 철회하고 먹는샘물 사업 허가를 취소해야 한다고 주장하는 것은 정상적인 기업활동을 위축시키고 자유 시장경제체제의 근간을 뒤흔드는 것이다.

도의회는 지난 3월에 염지하수를 이용한 먹는샘물 사업에 민간기업이 참여할 수 있도록 제도개선안에 찬성한 바 있다. 그런데, 같은 먹는샘물 사업을 하고 있는 한국공항에 대해서는 계속 규제를 하겠다는 것은 명백하게 모순된 것이다.

한국공항 지하수 증산 문제로 인한 논란이 지속되는 것은 제주의 물산업 발전은 물론, 기업들의 투자 유치에도 안 좋은 영향을 끼칠 것이 분명하다. 기업들이 지역사회를 위해 더 많은 일들을 할 수 있도록 여건을 만들어주는 것이 도의회에서 할 일이다.

제주도농산물 수송을 위한 항공물류대책준비위원회는 다음과 같은 취지의 성명을 발표(2013. 4. 23)하였다.

□ 제주도농산물 수송을 위한 항공물류준비위원회 성명 (2013. 4. 23)

대한항공과 제주도가 긴밀하게 협력해야만 농산물 수송도 원활하게 이루어질 수 있다. 농산물 항공수송의 80%를 담당하고 있는 대한항공에 지금처럼 의존할 수밖에 없다. 대한항공과 제주도가 긴밀하게 협력해야만 농산물 수송도 원활하게 이루어질 수 있다. 현재 한국공항 먹는샘물 지하수 문제로 도민사회가 분열되고 있는데 제주도와 도의회는 이러한 분열을 조장해서는 안 된다. 또한 새로운 갈등을 만들어서도 안된다. 제주도와 도의회는 농민들의 생존권을 보장하

기 위해서는 농산물 수송을 원활하게 할 수 있도록 장치를 만들어야 한다. 지금 제주도와 도의회가 농산물 수송 문제에 대하여 아무런 대책도 내놓지 못하고 있다고 생각한다. 제주도와 제주도 의회는 농산물 수송 문제 해결을 위해 당장 나서야 할 것이다.

이외에도 제주·서귀포축협¹⁵⁾, 제주도농업인단체, 표선면 가시리·표선리마을회, 표선면연합청년회가 지하수 증산안 동의를 촉구하는 입장을 밝혔다.¹⁶⁾

15) 제주축산업협동조합은 2012년 5월 ‘한국공항(주) 지하수 취수량 증량 요청’ 건의문을 도의회에 제출하였다. 주 내용은 한국공항(주) 제동목장에서 제주산 송아지 수매에 적극적으로 나서, 가축시장에서 유찰된 송아지를 입찰가에 전량 수매하여 축산 농가들의 어려움을 도와주고 있는 바, 이는 장기적으로 1차 산업 위기 상황에서 제주 축산업이 경쟁력을 갖출 수 있는 계기가 될 것이라는 것이다(제주의소리, 2012. 5. 15)

16) 제민일보(2013. 2. 25), 한국공항 지하수 증산 논란 가열, 제주일보(2013. 2. 25), 한국공항, 지하수 취수량 증량 놓고 찬반 ‘팽팽’.

⑤ 기타 집단: 한국공항(주) 지하수 증산 반대

지하수 증산과 관련하여 꽃자왈사람들, 제주녹색당, 참여환경연대, 환경운동연합 등은 성명을 통해 도의회 의장의 본회의 상정 보류에 대한 지지 의사를 표명하였다. 시민단체의 주요 성명 발표 내용을 요약하여 제시하면 다음과 같다.

<표 4-7> 시민단체 성명 및 입장 발표 내역

일자	단체명	주요내용
2013. 2. 27	꽃자왈사람들, 제주녹색당, 참여환경연대, 환경운동연합 성명	상임위 통과 수정가결안 본회의 부결해야
2013. 2. 27	제주경실련 성명 (도의회 정문 앞 1인 피켓시위)	박희수 의장은 본회의 상정을 거부하라
2013. 3. 2	제주경실련 성명	박의장의 안전상정 보류는 옳은 결정이다.
2013. 4. 2	제주환경운동연합 성명	한국공항의 취수 증량 청원 규탄
2013. 4. 2	제주참여환경연대 성명	한국공항의 취수 증량 청원 철회하라
2013. 4. 5	제주경실련 성명	한국공항의 인터넷 판매를 중단하는 것이 우선
2013. 4. 15	도내 17개 시민사회단체 성명	한국공항의 취수 증량 시도 규탄
2013. 4. 16	제주특별자치도의회정회 기자회견	증산 반대 입장을 공식 표명
2013. 4. 23	환경단체 도의회 정문 앞 10여명 피켓시위	공수화정책 위협하는 한진 지하수 증산 철회하라 제주도민 물로 보는 지하수 증산 절대 반대

제주환경운동연합, 제주참여환경연대, 꽃자왈사람들 등 3개 시민사회단체의 성명 내용을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

□ 3개 시민사회단체 성명(2013. 4. 24)

지하수 증산문제에 있어서 대부분의 도민사회가 우려를 표하고 있음에도 도의회가 굳이 거래조건을 달고 지하수 증산을 허용하려는지 납득할 수가 없다. 이는 지하수공수원칙에 위배됨은 물론 도민자존을 훼손하는 비굴한 거래에 불과하다.

민주당 당론도 흐지부지 돼 결국 한진그룹에 제주지하수를 넘기는 거래를 민주당 소속 의원들도 적극 참여하고 있는 상황이다. 도민들에게 약속한 당론을 지키려는 노력은 보이지 않는다.

일부 도의원들이 지역농산물 유통을 위해 한진그룹의 화물항공기 확대 운영을 지하수 증산 조건으로 해 동의안 통과를 압박하는 것 역시 문제가 크다. 농수축산물의 원활한 유통을 지하수 증산조건으로 한진그룹에 의지하는 것은 결국 농산물 유통구조의 종속이라는 한진의 의도대로 갈 수밖에 없다.

지금 한진의 태도는 향토기업임을 자처해온 한진이 결국 제주사회를 자신들의 의도대로 움직이겠다는 의도이다. 지금이라도 한진의 지하수 증산 동의안은 당장 철회돼야 하며, 근본적으로 한진의 먹는샘물 사업의 철수를 위한 논의를 진행해야 한다.

성명을 발표한지 2일 후에는 제주환경운동연합, 제주주민자치연대, 제주참여환경연대, 꽃자왈사람들, 민주노총 제주지역본부 등 5개 시민사회단체는 다음과 같은 내용의 성명을 발표했다.

□ 5개 시민사회단체 성명 내용

한진의 성명서는 처음부터 끝까지 도의회 의장을 비난하고 공격하는 내용 뿐이다. 우리사회에서 합법적으로 기업활동을 규제하는 공적 영역의 공공기관 수장에게 자신들의 기업활동 확대를 위해 직접적으로 화살을 겨누는 사례가 있었나 싶다. 그것도 도민의 대의기관인 도의회 의장에게 이같은 독설과 비난을 한다는 것이 일반적 상식으로 이해할 수 있는지도 의문이다.

이는 제주도의회에 대한 명백한 도발행위이자 제주도민을 몰로 보는 한진 재벌의 횡포이다. 지하수 증산 논란을 떠나 한진그룹이라는 기업이 제주도와 제주도민을 대하는 태도를 적나라하게 보여준 것이다.

먹는샘물 시판을 위해 제주도를 상대로 법정싸움을 불사한 일, 제주도민을 볼모

로 한 항공료 인상, 증산에 반대하는 시민단체 대표와 활동가에 대한 악성 댓글 게재 등 수단과 방법을 가리지 않는 비열한 방법으로 여론조작을 시도했다. 과반수 의원들이 연대 서명해 본회의 상정을 요구했다"는 있지도 않은 거짓사실을 유포하고 있다. 한진의 지하수 증산은 물론 한진의 먹는샘물 사업 자체를 불허하기 위한 활동을 지속적으로 펼쳐 나가겠다.

제주경실련 또한 성명을 통해 한국공항(주) 행태를 비난하면서 정치권의 찬반에 대한 입장 표명을 요구했다.

□ 제주경실련 성명(2013. 4. 29)

지하수 증량 촉구 연대서명을 했다는 도의원 명단을 5월 6일까지 공개하라. 일개 기업인 한국공항의 무례한 행동이 도를 넘고 있다. 한국공항은 도민여론을 비이성적이라고 매도하는가 하면 '도의원 과반수이상 연대서명에 의한 본회의 상정 요구가 있었다'는 등 있지도 않은 내용을 사실인양 호도하고 있다.

민주통합당과 새누리당은 물론 교섭단체인 희망연대, 교육의원으로 구성된 미래제주까지 당론 및 대표 찬·반 입장을 언론을 통해 공식적으로 밝힐 것을 제안한다.

한국공항의 행동이 도를 넘고 있음에도 불구하고 우근민 도정을 비롯해 선출직 정치인들은 분명한 입장을 밝히지 않은 채 뒷짐만 지고 있다. 제주도정은 이 같은 행태에 대해 경고조치나 행정처분을 가하지 않고 오히려 증량을 허용해 주기 위해 행정력을 쏟고 있다.

도의원 다수 의석을 차지하고 있는 새누리당과 민주당도 마찬가지. 새누리당은 초지일관 묵묵부답이고, 당론으로 지하수 증량 불허 입장을 밝힌 민주당도 최근 들어 흐지부지되고 있다.

의원 중 과반수 이상의 연대서명 의안이 도의회 어디에도 접수된 사실은 없는 것으로 드러났지만, 그렇다고 해서 한국공항의 주장을 그냥 넘길 사안은 아니다. 적어도 과반수이상 도의원들이 한국공항 지하수 증량 동의에 포섭됐음이 한국공항 성명을 통해 드러났다.

국회의원 3명도 같은 기간에 공식적인 입장을 밝혀주기를 촉구. 만약 아무런 입장표명이 없을 경우에는 찬성하는 것으로 간주하겠다. 일류기업의 본분을 망각한 한국공항의 도를 넘는 도발적 행동에 대해 심각한 우려를 금할 수 없다. 이런 행동을 멈추지 않고 지속될 경우에는 지하수 이용 허가기간 및 허가량 연장

불허 촉구를 비롯해 한국공항의 먹는 샘물사업 자체를 불허하는 활동을 적극적으로 펼쳐 나가겠다.

시민사회단체들을 중심으로 정치권의 찬반 입장 표명에 대한 요구가 높아지자 민주당 제주도당은 다음과 같은 내용의 논평을 발표했다.

□ 민주당 제주도당 논평(2013. 4. 29)

의회대표의 합법적인 권한행사를 두고 '도민 전체의 위상까지 실추시킨 결과'로 규정하는 것은 지나친 견강부회이자 오히려 제주도민의 위상을 거꾸로 훼손하는 것이다.

지난 25일 한국공항(주)이 낸 '본회의 상정보류에 대한 입장' 논평에 대해 "매우 부적절한 내용을 담고 있다.

동의안 안전의 직접 이해당사자 입장에서 자신의 요구가 관철되지 못했다는 이유로 대의기관의 수장을 공식적이고 공개적으로 비난한 것이다.

자신들이 왜곡된 논리로 '민주주의 기본원리'를 무시하고 부정하고 있다. 도의회 의원 중 과반수 이상의 의원들이 연대 서명해 한국공항 관련 안전의 조속한 본회의 상정을 요구했지만, 박희수 의장은 동료의원들의 요구마저 일방적으로 묵살했다"는 것은 미확인 소문에 근거한 것이다.

도의회에서는 의원들의 연대서명한 의안이 접수된 사실이 없다고 한다. 그렇다면 한국공항(주)의 '도의원 연대서명' 주장은 어떤 근거에서 제시된 것인지 밝혀야 할 것이다. 오랜 기간 제주를 터전으로 영리활동을 해온 기업이 이번 사안을 통해 도민사회에 분열과 갈등을 조장하는 것은 아니진 우려하지 않을 수 없다.

최근에는 이름도 생소한 대학생조직의 지하수증산 허용 요구 성명이 나왔는데, 이 역시 회사 측의 개입의혹을 사고 있다. 이번 사안이 더 이상 도민사회의 갈등으로 확대되지 않기를 바란다.

동의안과 관련된 당사자이자 주체인 한국공항(주)측이 먼저 합리적으로 문제를 풀기 위한 노력을 보여줘야 할 것이다. 한국공항(주)은 무리한 주장과 온당하지 못한 방법으로 문제를 해결하려는 의도를 멈춰야 한다.

제주에 터 잡은 기업으로서 보다 합리적이고 호혜적인 자세로 문제에 임해줄 것을 요구한다.

이와 함께 녹색당, 진보신당, 진보정의당 등 제주도내 3개 진보정당이 공동성명을 발표하였다.

□ 3개 진보정당 공동성명(2013. 4. 29)

한국공항(주)의 도의회와 도민들에 대한 심각한 도발행위를 결코 좌시하지 않겠다. 한진그룹의 자회사 한국공항이 공개적으로 도의회 의장을 헐박하고 나섰다.

도민의 대표기관인 도의회 의장이 자신이 가진 합법적인 권한을 통해 심사숙고 끝에 내린 결정을 겁박한 것이다. 박희수 의장이 제주도의 지하수 공수화 정책을 지키기 위해 최선의 노력을 다하는 것은 본연의 의무이자 권한에 속한다. 약간의 의견 차이가 있었던 도의원들도 박 의장의 결정을 십분 이해하고 의장의 고유권한을 존중하고 수긍했다.

그런데 한국공항은 최근 실정을 거둬두고 있는 우근민 도지사에 빗대 ‘제왕적 도의장’이라고 비난의 포문을 열더니 이젠 아예 있지도 않은 허위사실을 유포하며 여론조작까지 서슴지 않고 있다.

언론을 통해 확인됐듯 당시 도의회에서는 의원들이 연대 서명한 의안을 접수받은 사실이 없어 안건 자체가 상정되지 않았고 따라서 박 의장이 동료의원들의 요구마저 일방적으로 묵살했다는 주장은 명백한 허위사실 유포이다.

과반수 이상 서명의 실체에 대해서도 해명해야 할 것이다. 더 문제인 것은 ‘과반수 이상의 의원들이 연대서명’해 상정을 요구했다는 주장이다. 과반수 이상 의원들의 동의를 구하려면 새누리당 의원들로만은 과반수가 될 수 없으므로 일부 진보적 성향이 강한 무소속 의원 또는 일부 민주당 의원들까지 동의를 받았다는 것인데, 어느 의원들이 연대서명을 했는지 그 명단을 공개하라.

과반수 이상의 도의원들이 연대 서명했다는 주장까지 사실이 아니라면 이는 도민들의 대표기관인 도의회의 결정과 대의제도를 통해 반영되는 도민들의 민주주의적 결정을 정면으로 부정하는 중차대한 범죄에 속하는 기망행위에 속한다.

우리는 결코 한국공항의 도의회와 도민들에 대한 심각한 도발행위를 좌시하지 않겠다. 허위사실 유포에 대한 공개사과와 함께 법적, 도의적 책임을 져야 할 것이다.

⑥ 종합

공공갈등에 참여하고 있는 개별 주체(연구문제 1)와 이들 참여자의 주장은 무엇인지(연구문제 2)를 분석한 결과는 다음 표와 같다. 우선 생산자는 현 지하수 취수량의 증량을 요청했으며, 제주특별자치도는 이를 허가하고 도의회에 동의를 요청하였다. 이에 대한 제주특별자치도의회는 당초에는 증량 자체에 반대 했으나, 2차례의 환경도시위원회 회의 끝에 수정 동의되었으나 본회의 상정은 의장의 직권으로 보류되고, 본회의 안건 상정을 요구하는 도의원들의 이유서가 작성·제출되었다. 이러한 과정에 있어 시민단체 및 정치권은 찬성과 반대를 표명하는 성명서를 발표하였다. 한국항공(주)의 지하수 증산을 찬성하는 대표적인 집단에는 제주상공회의소, 제주도 농수산물 수송을 위한 항공물류대책준비위원회, 제주·서귀포 축협, 제주도농업인단체, 표선면 가시리·표선리 마을회 등이 있으며, 지하수 증산을 반대하는 대표적인 집단에는 꽃자왈사람들, 제주녹색당, 참여환경연대, 환경운동연합, 제주경실련, 민주노총, 민주통합당 제주도당, 녹색당·진보신당·진보정의당 등이 있다. 각 연구문제별로 분석 결과를 제시하면 다음과 같다.

<표 4-8> 연구문제 1과 2의 분석결과

연구문제 1: 참여자		연구문제 2: 참여자의 주장
생산자	한국항공(주)	증량(1일 100톤→300톤) 요청
제주특별자치도		허가 요청
제주특별자치도의회	의장	반대
	환경도시위원회 의원	반대 → 조건부 찬성
	이유서 작성 의원(17명)	절차적 타당성 회복
시민단체	제주상공회의소	찬성
	제주도농수산물 수송을 위한 항공물류대책준비위원회	찬성
	제주·서귀포 축협	찬성
	제주도농업인단체	찬성
	표선면가시리·표선리 마을회	찬성
	꽃자왈사람들	반대
	제주녹색당	반대
	참여환경연대,	반대
	환경운동연합	반대
	제주경실련	반대
	민주노총	반대
정치권	민주통합당 제주도당	반대
	녹색당·진보신당·진보정의당	반대

2) 갈등과정 분석 결과

(1) 연구문제 3: 공공갈등의 양상은 어떻게 변화되어 가는가?

한국공항(주)의 지하수 증산 요청과 관련 갈등의 양상이 어떻게 변해 가는지를 증산 허가 동의안이 제주특별자치도의회에 제출된 이후 시간의 진행에 따라 고찰하고자 한다. 자료는 제주특별자치도의회 회의록, 신문기사, 면담 자료 등을 활용한다.

① 제주특별자치도: 허가 동의 요청

제주특별자치도는 지하수 개발 및 이용에 관하여 허가 또는 허가불가를 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 제주 특별법 등을 근거로 제주특별자치도지사의 구체적인 권한을 제시하면 다음과 같다.

<표 4-9> 제주특별자치도지사의 지하수 개발·이용에 관한 권한

권한	주요내용	비고
허가	지하수법 제7조·제7조의2·제7조의3·제8조 및 먹는물관리법 제9조·제9조의2의 규정에 불구하고 도지사의 허가를 받아야 한다 지하수개발·이용기간을 연장하거나 허가 받은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사의 허가를 받아야 한다	-
허가 불가	지하수의 적절한 보전관리를 위하여 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 제1항의 규정에 의한 허가를 하지 아니한다	1. 먹는물관리법 제3조제3호의 규정에 의한 먹는샘물을 제조·판매하고자 하는 경우 2. 지하수를 100분의 98 이상 이용하여 청량음료 또는 주류 등을 제조·판매하고자 하는 경우 3. 그 밖에 지하수의 오염 및 과다개발의 방지를 위하여 도조례로 정하는 경우

권한	주요내용	비고
서류 검토	특별법 제312조제1항에 따라 지하수 개발·이용허가를 받고자 하는 자는 허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 도지사에게 제출하여야 한다	1. 지하수 개발·이용계획서 2. 개발·이용 예정위치를 표시한 지적도 또는 입야도 3. 토지 소유권자(권리관계자를 포함한다)의 사용동의서(해당자에 한정한다) 4. 지하수영향조사서(해당자에 한정한다) 5. 「건축법」 제10조에 따른 사전결정서 또는 개발사업 시행 여부를 증명할 수 있는 서류(해당자에 한정한다)

이러한 권한을 보유하고 있는 제주도지사는 지하수관리위원회의 심사를 거쳐 제주특별자치도의회 동의 요청하였다. 제주도지사는 제주특별자치도개발공사 및 한국항공(주)의 지하수 취수량 증량 요청이 지하수 환경에 장애가 없으며, 제주 특별법 제정 이전부터 허가를 받고 사업을 영위해 오던 범위 내에서 한국항공(주)의 취수량 증량은 타당하다는 의견을 제시하였다.

□ 제주자치도지사 의견

1. 제주도내에서 먹는샘물 지하수를 개발·이용(기간연장 및 변경포함)하고자 하는 경우에는 특별법 제312조 제1항 및 제2항, 지하수관리 기본조례 제6조 제3항 및 제4항의 규정에 의하여 지하수영향조사서를 작성하여 지하수관리위원회의 심사를 받고 난후 제주특별자치도위원회의 동의를 얻어야 허가를 할 수 있습니다.
2. 한국항공(주)은 1993. 11. 25일, 제주개발공사는 1997. 12. 31일 각각 먹는샘물 지하수개발이용허가를 처음 받고 이용하는 시설로서 특별법 및 지하수관리기본조례의 규정에 의거 매년 기간연장허가를 받고 이용하다 2005년도부터 2년마다 기간연장허가를 받고 이용하고 있는 실정입니다.
3. 한국항공(주)과 제주개발공사에서 제출한 지하수개발·이용량 증량에 대한 지하수영향조사서를 지난 4월 24일 지하수관리위원회에서 심사한 결과 기술적으로 검토한 바, 주변 지하수 환경에 장애가 없는 것으로 심사 결정되었습니다.

<표 1> 지하수영향조사서 제출 및 심사결과

구분	한국공항(주)	제주개발공사
기허가량	월 3,000톤(1일 100톤)	월 63,000톤(1일 2,100톤)
허가신청량	월 6,000톤(1일 200톤)	월 153,000톤(1일 5,100톤)
허가조정량	월 6,000톤(1일 200톤)	월 126,000톤(1일 4,200톤) (감 27,000톤, 1일 900톤)
신청사유	항공기 수요 증가에 따른 공급량 증가	삼다수 시장 점유율 유지 및 경쟁력 제고

4. 먹는샘물 지하수개발·이용(시설변경)허가는 지방공기업을 제외하고는 사업을 할 수 없도록 되었으나 한국공항(주)은 특별법제정 이전 월 6,075톤의 먹는샘물 사업을 영위하던 곳으로 개발규모 범위 내에서 예외적으로 허용하고 있는 사항입니다.
5. 법제정 이전부터 허가를 받고 영위해 오던 범위내에서 한국공항(주)의 지하수 증량과 삼다수 시장점유율 유지 및 경쟁력 제고를 위한 제주개발공사의 지하수 증량 허가는 지하수관리위원회에서 기술적으로 심사가 이미 결정되었고 도의회 동의를 있을 경우 특별법 제312조 제2항과 지하수관리기본조례 제6조 제3항의 규정에 의하여 먹는샘물 지하수개발·이용시설 변경허가를 하는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.

<참고 1> 판매현황

년도	합계		제주특별자치도 개발공사		한국공항(주)	
	판매량 (톤/년)	판매액 (천원)	판매량 (톤/년)	판매액 (천원)	판매량 (톤/년)	판매액 (천원)
2007	333,684	65,468,869	313,561	56,496,306	20,123	8,972,563
2008	417,979	86,318,376	399,373	78,761,265	18,606	7,557,111
2009	473,183	118,940,066	452,411	107,940,066	20,772	11,000,000
2010	519,250	127,172,574	497,330	116,400,000	21,920	10,772,574
2011	628,369	157,755,000	605,257	144,447,000	23,112	13,308,000

<참고 2> 판매계획

년 도	합계(톤/년)	제주특별자치도개발공사	한국공항주식회사
2012	713,792	683,000	30,792
2013	966,532	925,000	41,532
2014	1,206,272	1,160,000	46,272
2015	1,410,564	1,359,000	51,564

② 제주특별자치도의회 환경도시위원회(2012. 6. 20/2012. 12. 20): 심사 보류

한국공항(주)의 증량 요청 사유에 대해 제주특별자치도의회는 한국공항(주)의 취수 허가량 증량은 곧 “한진제주푸어워터”라는 먹는샘물의 제조·판매와도 직접적인 관련이 있고, 이로 인하여 한국공항(주)라는 사기업의 수입증가 및 막대한 경제적 이익이 발생하는 만큼 취수 허가량 증량허가 동의안에 대한 동의는 지하수의 공공적인 자원이라는 특별법의 기본이념과 사기업의 기득권과 경제적 이익을 모두 고려하여 매우 신중하게 결정해야 할 것으로 인식하였다. 특히 회의록 분석 결과 도의원들은 한국공항(주)가 지하수를 이용한 먹는 샘물 판매 활동하고 있음에도 지역에 대한 기여도가 상당히 낮은 것에 대해서 문제제기를 하는 것으로 나타났다. 이러한 견해에 따라 2012년 6월 제주도가 제출한 ‘한국공항 지하수 개발·이용시설 변경허가 동의안’을 부결했으며, 2012년 12월에도 동일하게 동의안은 부결되었다.

□ 한국공항(주)의 지역사회 기여도에 관한 지적 부분

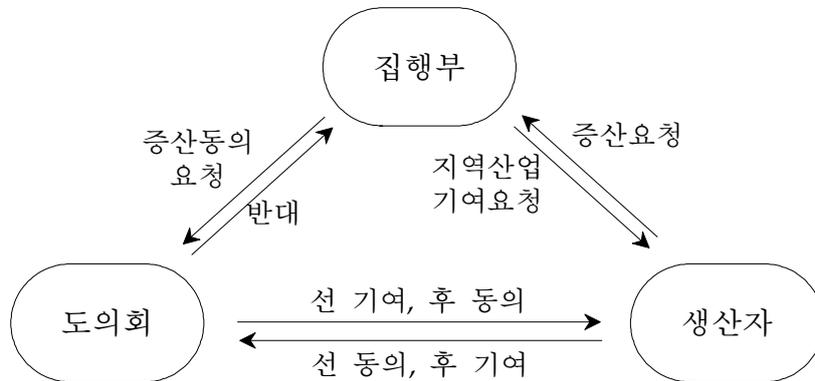
- 한○○ 위원: 혹시 그동안 제주도 지역발전에 기여한 것으로 대표적인 게 뭐 있습니까? 40년 동안. 특정인이 아니고 도민 전체에. 공익적인 것을 얘기하는 겁니다.
- 한국공항(주) 측: 제가 알고 있는 것은 관덕정 앞의 노인정도 상당한 돈을 들여서 하나 지어주었고 제주대학교 발전기금도 한 50억 원 냈고 그 외 장학사

업이라든지 지역주민 사업들에 대한 지원들이 꾸준히 이어져서 금액으로 환산하면 한 100억 원 가까이…….

- 한○○ 위원: 제가 듣기에는 처음에는 좀 잘하다가 중간에 전혀 뭐가 없었다, 그런 얘기도 항간에 떠돌거든요. 그런 것들이 맞습니까?
- 한국공항(주) 측: 예. 몇 년간 소홀했던 부분 저희도 자인합니다. 그로 인해서 도민들의 정서들도 썩 우호적이지 않게 흘렀던 부분들도 인정하고요

제295회 제3차 환경도시위원회 회의록

1일 100톤 이상 증산 요구시의 도의회, 생산자와의 역학관계를 그림으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다.



(그림 4-5) 100톤 이상 요구시의 참여자간 역학 관계

③ 한국항공(주)(2013. 2. 25): 지하수 취수량 증량 동의 요청 관련 청원

한국항공(주)는 2번의 동의안 심사가 보류되자 제주특별자치도의회에 한국항공(주) 지하수 취수량 증량 동의를 요청하는 청원을 제출하였다. 구체적인 청원요지는 다음과 같다.

<표 4-10> 한국공항(주)의 제주특별자치도의회 청원 내용

청원번호	2013-01			
제목	한국공항(주) 지하수 취수량 증량 동의 요청			
청원요지	<p>청원인은 한국공항(주) 지하수 취수량 증량 요청에 대해 동의해 줄 것을 청원하고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 한국공항(주)는 1사 1촌 자매결연을 맺고 상생하는 등 지역 발전을 위하여 노력하고 있음 - 한국공항은 현재 취수량 1일 100톤을 100% 전부 사용할 정도로 물량이 부족한 상태임 - 지하수 취수량을 1일 100톤에서 200톤으로 증량시켜주는 것은 추가적인 이용이 아니라 지난 1993년도에 제주도의회로부터 최초 허가해 준 량으로 환원해 주는 것으로서 이는 당연한 것임 			
소관상임위원회 심사결과	회부일	상정일	심사일	심사결과
	2013. 2. 25	2013. 2. 26	2013. 2. 26	의견서 채택
본회의 심사결과	회부일	의결일		심사결과
	-	-		-

자료: 제주특별자치도의회 홈페이지(<http://www.council.jeju.kr>), 청원현황

④ 제주특별자치도의회 환경도시위원회(2013. 2. 26): 수정 동의

제주특별자치도의회 환경도시위원회는 2013년 2월 제303회 임시회에서 제주특별자치도지사가 제출한 ‘한국공항(주) 지하수 개발·이용시설 변경허가 동의안’을 재상정해, 수정 가결했다. 수정 내용은 1일 20톤(월 600톤) 증량하는 것으로, 한국공항(주)이 요청한 1일 200톤(월 6000톤)의 10% 수준이다. 결과적으로 한달 취수량이 현행 3,000톤에서 3,600톤으로 늘어나게 된다.

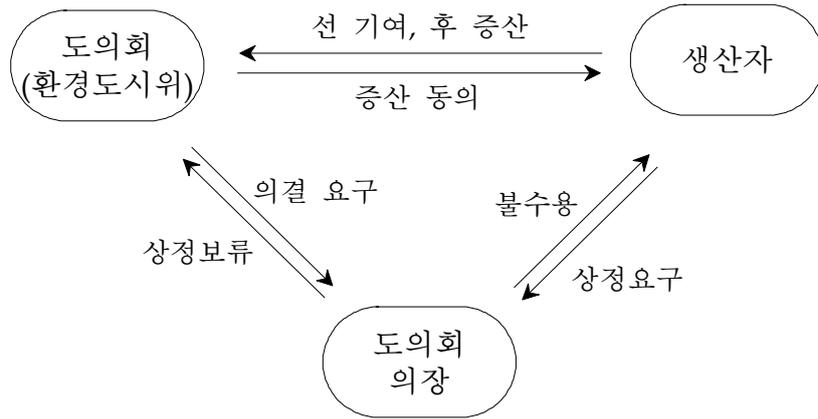
그 외 환경도시위원회는 이와 함께 취수 허용량 중 일반판매를 불허하고, 총량의 4% 범위 내에서 통신 판매만을 허용토록 했다. 총량의 4%는 현재 통신판매 수준이다. 아울러 항공기 좌석난 해결, 장학제도 확대 추진, 항공화물 중형기 투입, 항공료 할인 등 한국공항(주)이 제시한 상생방안을 충실히 이행할 것을 주문했다. 한국공항(주)가 제시한 지역사회 이익 환원 방안 등을 회의록을 토대로 요약·제시하면 다음과 같다.

<표 4-11> 수정동의에 따라 한국공항(주)이 제시한 이익 지역 환원 계획

구분	주요내용
지하수 증산 관련	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 생수를 판매하는 목적은 이익 추구가 아니며, 판매액 중 92%가 대한항공을 비롯한 그룹사로부터 매출임 ◦ 대한항공에서 한국공항의 물을 사다가 쓰고 한국공항은 그 돈을 벌어서 결국은 제주 지역사회에 대부분 환원하고 있음 ◦ 공장가동률이 30%밖에 안 되기 때문에 원가가 높아서 대한항공이 한국공항의 물을 굉장히 비싸게 사고 있음 ◦ 과거 최초에 양성화 당시에 허가받았던 양이 월 6,075톤이며, 이번에 요청한 양이 6,000톤으로 공장 규모에 맞게끔 당초 허가해 줬던 양으로 되돌리는 의미로 환원이라는 용어를 사용함 ◦ 대중시장에 있지 않고 특정 고객들을 상대로 주문판매를 하고 있는 시스템이며, 전체 시장의 1%도 안 되는 시장을 점유하고 있는 부분이기 때문에 생수시장에 혼란을 야기하지 않을 것으로 판단됨
항공편 이용 관련	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 최근에 겨울철 농산물 신선채소의 적기 수송과 관련해서도 점보기를 투입하여 수송에 차질이 없게 노력하고 있음 ◦ 항공기 정치장 제주 등록은 항공기 18대가 기 등록되어, 등록세로 42억 원을 납부해 왔고 매년 7억 원을 지방세로 납부하고 있음 ◦ 지역경제에 조금이나마 보탬이 되었으면 하는 마음으로 향후 추가로 신규 도입되는 항공기도 제주도에 지속적으로 정치할 예정임
기타 사항	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기금 조성과 대학생 장학금도 매년 10~20명을 선발해서 1인당 1,000만 원씩 지원할 계획임 ◦ 지역농민, 축산농민들과의 동반 발전을 위해 지역농가를 선발해서 송아지를 인공수정, 생산, 질병관리, 사양, 이런 부분까지 지도할 예정임 ◦ 주민들이 우량한 송아지를 키워내면 기업이 매입하는 시스템을 도입하려고 계획중임

자료: 제303회 제주특별자치도의회 임시회 환경도시위원회 회의록(2013. 2. 26)

20톤 증산 요구시의 도의회, 생산자와의 역학관계를 그림으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다.



(그림 4-6) 20톤 요구시의 참여자간 역학 관계

⑤ 제주특별자치도도의회의장(2013. 2. 28): 본회의 직권 상정 보류

환경도시위원회의 수정동의안에 대해서 제주특별자치도도의회의장은 본회의 상정을 직권으로 보류하였다. 본회의 상정 보류와 관련된 의장의 견해를 제시하면 다음과 같다.

□ 본회의 상정 보류에 대한 도의회 의장의 견해

한국공항(주) 지하수개발·이용시설 변경허가(연장)는 2년 단위로 제주도의회의 동의를 받고 있음

오는 11월24일이면 그 기한이 만료돼 재연장 여부를 판단해야 함

지난해 5월 제출돼 지난 2월 임시회에서 환경도시위원회를 통과했지만 본회의 상정이 불발된 ‘한국공항(주) 지하수 개발·이용시설 변경허가 동의안’은 증산 동의안을 처리하는 순간 2년으로 자동 연장돼 11월24일 만료되는 기존 개발기간을 재연장하는 동의안은 별도로 처리하지 않아도 됨

월동채소 항공수송 문제에 대해서는, 개발허가 연장 동의안도 (11월24일) 처리하지 않고 갖고 있을 수 있어 한진이 (월동채소 항공수송과 관련해) 하는 것을 보면서 처리할 수도 있음

개발기한도 처음에는 3년으로 하다, 1년으로 줄어들었다가 2004년부터 2년으로 바뀜

이에 대해서도 앞으로 1년 단위로 매년 검토하는 것이 어떤지 검토 중
처리 시점도 3월로 하면 월동채소 항송수송 문제는 자연스럽게 해결되지 않겠느냐는 입장

지하수 증산을 해주면 될 해주겠다고 식이 아니라 실질적인 사회공헌이 이뤄진 후 논의가 이뤄져야 함

결국 동의안 상정을 않겠다는 것이 아니라 도민들과 의원들이 정확하게 알고 판단할 수 있는 연구·검토가 더 필요함

도의회 출입 기자들과 가진 오찬 간담회(2013. 4. 30)

⑥ 한국공항(주)(2013. 3~4): 성명서 발표를 통한 증량 동의 요청

한국공항(주) 및 한진그룹노조(한국공항, 대한항공, 주식회사 한진)는 지하수 취수량 증산 동의를 촉구하는 공동성명을 발표하였으며 공동성명의 주요내용을 제시하면 다음과 같다.

□ 한진그룹노조 공동성명(2013. 4. 19)

헌법상 보장된 기본권에 따라 청원을 했으나 반대측은 철회를 주장하고 있다. 무책임한 주장들은 저희 직원들의 가슴에 비수로 꽂히고 있다.

회사는 1일 100톤의 지하수 추가 이용을 요청했고 이는 도내 목욕탕에서 사용하는 수준"이라며 "그럼에도 회사에 대한 비난과 여론몰이가 지속되고 있다.

마치 커다란 문제를 일으킬 것처럼 위기감을 조장하면서 회사를 부도덕한 기업으로 매도하는데 직원들 모두 한계에 도달하고 있다. 청원서를 제출한 것은 도의회에서 반드시 해결해 달라는 직원들의 염원이다. 그럼에도 합법적으로 제출한 청원마저도 묵살하고 있다.

상임위를 통과한 안건과 청원까지 본회의에 상정하지 않는 것은 큰 문제다. 이번 회기에 이들 안건이 반드시 처리돼 논란이 종식되길 바란다.

도의회 상임위를 통과해 심의를 마친 안건을 박 의장이 가로막고 있다. 한진그룹 직원들은 이를 심각하게 받아들이고 있다. 박 의장님은 '증산을 허용해 주면 공공자원의 사유화로 인하여 엄청난 고통을 당할 것'이라고 말했지만 한국공항

먹는샘물 때문에 도민들이 이용하는 지하수의 보전에 어떤 문제도 발생하지 않는다.

위기감을 조장하면서 반대하는 것은 공정하지 않은 것이다. 회사에서 합법적으로 제출한 청원마저도 묵살하려 하고 있다. 상임위를 통과한 안전을, 그리고 청원까지 제출한 것을 본회의에 상정하지 않는 것은 심각한 문제이다.

한진그룹 노조는 도의회 정문 앞에서 1인 피켓시위를 하는 등 적극적으로 도의회를 압박하였다.

□ 한진그룹 노동조합 도의회 정문 앞 1인 피켓시위(2013. 4. 23)

민주적 절차에 따라 공정하게 청원 수용

헌법에 보장된 청원을 반드시 승인해야 함

제주도와 한진그룹 생생발전을 위하여 청원수용, 증량통과

한국공항(주)는 2013년 4월 25일 입장표명을 통해 도의회 의장에게 본회의 상정 보류에 대한 이의를 제기하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

□ 한국공항(주) 입장 발표(2013. 4. 25)

제주도의회 박희수 의장이 한국공항 지하수 증산 본회의 상정을 연이어 무산시킨 것과 관련 민주주의를 부인하고 있고, 제주도와 도의회의 위상을 실추시키고 있다. 도의회 의장은 동료 의원들의 합의결과를 무시한 채 24일 개최된 본회의에 당사 관련 안전 일체의 상정을 또 거부했고, 나아가 현재 도의회 의원 과반수 이상이 연대서명해 한국공항 관련 안전의 조속한 본회의 상정을 요구했지만 박희수 도의장은 동료 의원들의 요구마저 일방적으로 묵살했다.

의장에게 안전 순서 정리 차원의 권한을 부여한 관련 규정 본래의 취지를 현저히 일탈해 그 권한을 남용한 것이다. 대의민주주의를 실현하는 기관으로서 누구보다도 민주적으로 의사결정을 해야 할 도의장이 다수 의원들의 요구를 묵살하는 것은 민주주의의 기본원리를 정면으로 부인하는 것일 뿐 아니라 제주도의회와 제주도민 전체의 위상까지 실추시키는 결과를 초래했다. 여러 진정과 청원 등을 통해 제주 지하수의 보전과 지역사회 발전을 조화시키기 위한 최소한의 논

의 기회만이라도 보장해 줄 것을 요청해 왔지만 의장은 적법하고도 정당한 요구에 무작정 귀를 닫은 채 헌법과 법률상 보장된 신청과 청원에 대한 검토나 합리적 해결방안 내지 대안 모색의 기회조차 일방적으로 봉쇄했다.

1톤이라도 증산을 허용하면 제주공공자원의 사유화로 인해 엄청난 고통을 당할 것이라는 비합리적인 주장으로 도민들의 불안감을 조성하고 있다. 기업의 자율적·창의적 사회공헌을 격려하고 복돋워주어야 할 도의회 의장이 오히려 제주도민과 기업 간의 갈등을 확대시키는 역할을 하고 있는 작금의 상황은 지역사회와 기업 모두에게 불행한 것이다.

박희수 의장이 끝까지 외면하면서 대다수 동료 의원들의 합의를 무시하는 태도로 일관할 경우 합법적 절차에 따라 분명하게 이의를 제기할 것이다.

⑦ 제주특별자치도(2013. 7. 9): 월동채소 운송과 연계 시도

제주농산물 항공운송대책 마련 TF팀은 한국공항(주) 지하수 증산 허용과 월동 채소 운송을 위한 대형항공기 증편을 거래하는 방안을 제시함으로써 논란을 야기하였다. 즉 제주농산물 항공운송대책 마련 TF팀은 제주산 월동 농산물의 항공운송을 위한 중·대형 항공기 증편과 한국공항(주)의 지하수 증산을 연계해 항공사 측과 협의를 추진한다고 발표함에 따라 민주통합당 제주도당, 통합진보당 제주도당, 제주경실련 등은 도의회의 고유 권한임에도 불구하고 TF팀에서 월권인 대안을 제시하고 있다는 비난 의견을 제시하였다. 이는 한국항공(주)가 대한항공을 소유한 한진그룹 자회사이기 때문에 지하수 취수량 증량과 관련하여 월동채소 운송 등과 연계된 지역 기여 방안이 지속적으로 언급되고 있는 것으로 판단된다.

⑧ 제주특별자치도의회(2013. 9. 9): 본회의 안건 상정 촉구

제주특별자치도의회 내부에서 의사일정 변경 동의안을 제출하는 등 한국공항(주) 지하수 증산 동의안에 대한 본회의 상정의 요구가 나타났다. 한국공항(주)의 지하수 증산 동의안 본회의 상정을 포함시킨 의사일정 변경 동의안이 도의원 17명의 연서로 의회에 제출되었다. 17명의 도의원이 제출한 의사일정 변경 동의안의 주요내용을 제시하면 다음과 같다.

□ **도의원 17명이 연서·제출한 의사일정 변경 동의안의 주요내용**

의사일정 변경 동의 이유서를 통해 '아무리 취지가 옳다고 하더라도 민주주의 절차와 형식을 지키지 않는 것은 진정한 민주주의로 보기 어려울 것'이라고 지적한 후 '도민들의 의견이 무엇이고 또 무엇이 도민을 위한 길인지 다양한 의견에 귀기울이고 합리적인 대안을 마련해 이를 수용하는 것이 의원들이 취해야할 당연한 자세'라고 강조했다.

이어 '지하수 개발과 이용문제는 월동채소 항공물류와 별개의 문제로 볼 수 있다'며 '하지만 지난 임시회 환경도시위 회의에서 지하수 이용의 부대조건으로 항공물류가 제시됐고 이제 모든 도민이 지하수 이용과 항공물류 문제를 연계 인식하고 있는 것이 현실'이라고 밝혔다.

이들은 아울러 '도내 월동채소를 재배하고 있는 농업인들의 입장에서 이 안전을 생계와 직접적으로 연관된 문제로 생각하고 있다'고 강조했다.

특히 '이번 의사일정 변경 요구는 한국공항의 지하수 증산 동의안을 반드시 통과시키겠다는 취지가 아니고 민주적인 절차를 통해 처리한 결과를 토대로 그 다음 논의하고 대책을 마련하자는 것'이라고 밝혔다.

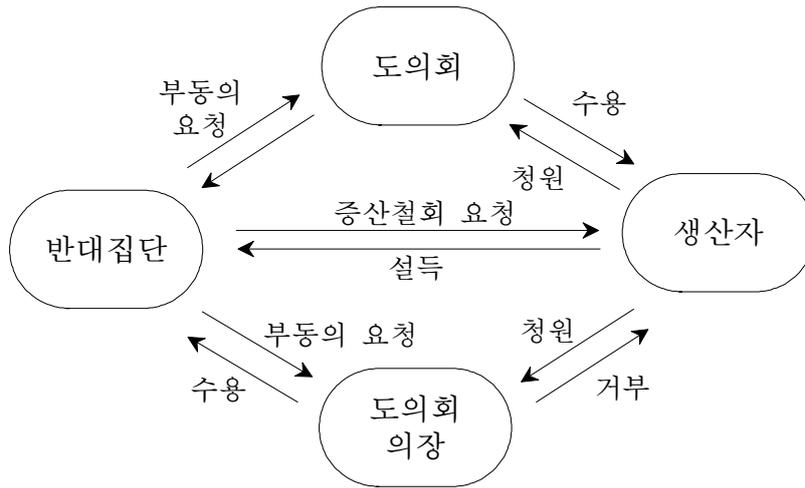
서명에 참여하지 않은 모 도의원은 '의장의 행태는 의회 내 상임위 활동 자체를 부정하는 것으로 볼 수 있다'고 비판하기도 하였다.

한라일보(2013. 9. 10) 의회 내부 지하수 증산 갈등 심화

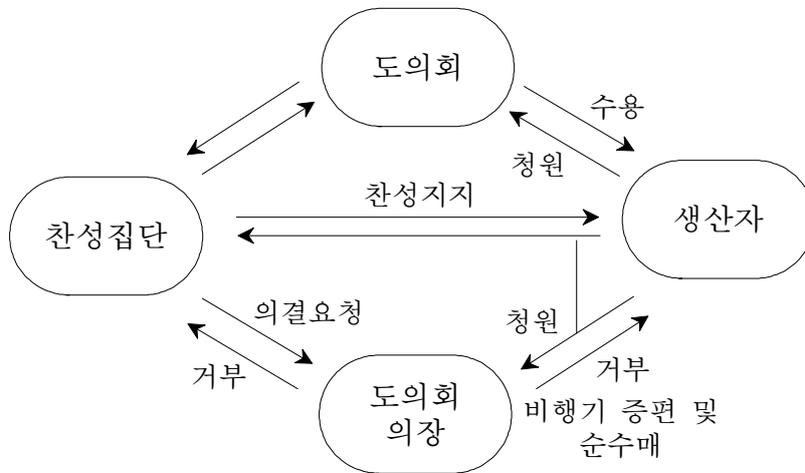
⑨ **제주특별자치도의회의회장 (2013. 9. 9): 본회의 안전 상정 요구 반대**

제주특별자치도의회의회장은 본회의 상정의 요구에 대해 '남은 임기 내 우리가 추구해야 할 첫 번째 원칙이 바로 지하수 보전이다. 지하수가 어떤 경우라도 사기업의 영리를 위해 쓰여선 안된다(제주도민일보, 2013. 9. 9)'고 밝히면서 본회의 안전 상정을 반대하는 의견을 유지하였다.

이러한 과정에서의 도의회의장과 지하수 증산 반대집단과 찬성집단과의 관계를 그림으로 도식화하여 제시하면 다음과 같다.



(그림 4-7) 도의회와 반대집단과의 갈등 관계



(그림 4-8) 도의회와 찬성집단과의 갈등 관계

(2) 연구문제 4: 공공갈등의 변화 양상 속에서 참여자들의 주장은 어떻게 변화되고 있는가

공공갈등의 변화 양상을 고찰한 결과 주장에 큰 변화가 없는 찬성·반대집단을 제외한 한국항공(주), 제주특별자치도, 제주특별자치도의회 주장이 어떻게 변화되고 있는지를 제시하고자 한다.

① 한국공항(주): 취수량 축소 및 이익의 지역사회 환원 약속

한국공항(주)의 입장은 초기 취수 허가량 증량 요청 단계, 취수 허가량 축소 증량 요청 단계, 도의회의장 직권상정보류 이후 단계로 구분할 수 있다. 초기 취수 허가량 증량 요청시에는 기존 허가량으로의 복원이라는 표현을 사용하며, 다소 당당하게 증량을 요청하였다. 그러나 2번의 심사보류 이후에는 취수량 증량을 축소하고, 이익의 지역사회 환원을 약속하는 등 허가 동의를 위해 노력하는 모습을 보였다. 그러나 제주특별자치도의회의 의장이 직권으로 본회의 안건 상정을 보류하자 상당히 반발하는 모습을 보였다.

② 제주특별자치도의회: 반대 → 수정동의 → 의장 직권상정 보류 → 반발

제주특별자치도의회회는 한국공항(주) 지하수 취수량 증량에 대해 상당히 부정적인 견해를 갖고 있었으나, 생산자 측이 취수량 증량을 축소하고 지역사회 기여에 대해 적극적인 모습을 보이자 수정 동의를 하였다. 환경도시위원회에서는 수정 동의를 하였으나 의장은 지하수 증산에 대한 반대 의견을 고수하였다. 의장 권한으로 직권상정 보류되자 제주특별자치도의회 내 갈등의 양상은 의장의 권한 남용 등에 대한 내용으로 갈등의 내용이 변화되기 시작하였다.

③ 제주특별자치도: 허가 요청→ 증산 지지

제주특별자치도는 지하수관리위원회 심사 이후부터 줄곧 한국공항(주)의 지하수 취수량 증량에 대해서 우호적인 입장을 견지하였다. 지하수 공수화 개념, 한국공항(주)의 지역사회 기여도 미흡 등에 대한 환경도시위원회의 지적을 감수하였다. 의장의 직권 상정 보류 이후에는 직접적인 논평은 자제하였으나, 제주농산물 항공운송 대책 마련 TF팀을 통해 우회적으로 월동채소 운송 항공편과 지하수 증산을 연계 해결하려는 시도를 하였다. 이에 대해서는 시민사회의 비난을 받게 되었다. 연구문제 3과 4의 결과를 종합하여 제시하면 다음과 같다.

<표 4-12> 연구문제 3과 4의 분석결과

연구문제 3: 갈등 양상의 변화		연구문제 4: 참여자의 주장 변화		
		한국항공(주)	제주특별자치도의회	제주특별자치도
2012. 5. 4	동의안 제출	허가 요청	-	허가 요청
2012. 6. 20 2012. 12. 20	제주특별자치도의회 환경도시위원회 심사보류(2회)	허가 요청	반대	-
2013. 2. 25	한국항공(주) 청원	허가 요청	-	-
2013. 2. 26	제주특별자치도의회 환경도시위원회 수정동의	요구사항 축소	조건부 찬성	-
2013. 2. 28	도회의의장 본회의 안건 직권 상정 보류	반발	의장 반대	-
2013.3~4	성명서 발표 등 반발	반발	-	-
2013. 7. 9	월동채소 운송 연계 시도	-	-	허가 지원
2013. 9. 9	본회의 안건 상정 촉구	-	의원 촉구	-
2013. 9. 9	본회의 안건 상정 요구 반대	-	의장 반대 입장 고수	-

3) 갈등 원인 분석 결과

(1) 연구문제 5: 공공갈등을 유발하는 요인들은 무엇인가?

한국항공(주) 지하수 증산 사례의 진행 과정에서 참여자들의 주장이 대립되는 구체적인 지점을 찾아보고, 그 지점에서 대립되는 원인이 무엇인지를 갈등 발생 원인에 따른 분류에 근거하여 고찰해보고자 한다. 즉 각 주체의 주장이 대립되는 지점에서의 갈등원인이, 사실관계, 구조적 요인, 관계, 이해관계, 가치 차이¹⁷⁾에 있는지를 판단한다.

17) 앞서 2장 이론적 고찰에서 제시한 갈등 발생 원인에 따른 분류를 보면 사실관계 갈등은 사건, 자료, 언행에 대한 해석의 차이에서 오는 갈등을, 구조적 갈등은 사회, 정치, 경제구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습 등으로 인해 발생한 제도에서 오는 갈등을, 관계상의 갈등은 불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생기는 갈등을, 이해관계 관계 갈등은 한정된 자원이나 지위, 자원을 분배하는 과정에서 생기는 갈등을, 가치갈등은 가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화의 차이에서 오는 갈등을 의미한다.

연구문제 3과 4의 분석결과에서 참여자의 주장이 상충되는 첫 번째 지점은, 지하수 취수량 증량에 대한 찬성과 반대의견이 제시되는 상황이다. 즉 제주특별자치도의 지하수 취수량 증량 허가 동의안 제출부터 2013년 2월 26일 제주특별자치도의회 환경도시위원회에서 수정동의가 가결되는 기간으로, 주체는 크게 제주특별자치도 및 한국공항(주)과 제주특별자치도의회라고 할 수 있다. 제주특별자치도 및 한국공항(주)는 지하수 취수량 증량에 대해 찬성을, 제주특별자치도의회는 반대를 하는 입장이다. 양 측의 입장에서 갈등의 쟁점이 되었던 상황을 제주특별자치도의회 회의록 및 면담자료를 활용하여 분석하고자 한다.

우선 2012년 6월 20일과 2013년 12월 20일 개최된 제주특별자치도의회 환경도시위원회에서 부각된 쟁점은 크게 취수량 증가에 따른 환경 영향, 지역사회 이익 환원 수준, 지하수 공수화 개념, 신규허가 또는 변경허가 여부, 사기업의 이익 증대 활용, 내수 판매 여부 등이다. 개별 쟁점사항에 대한 각 참여자의 의견을 제시하면 다음과 같다. 회의록 검토 결과 제주특별자치도의회는 도내에서 유일하게 제주지하수를 활용하여 기업활동을 영위하고 있는 한국공항(주)가 그 동안 지역사회에 대한 기여도가 상당히 낮았던 것에 대한 문제제기가 많았다. 또한 증산된 취수량을 활용하여 내수판매가 이루어질 경우 삼다수와의 경쟁이 야기될 것이라는 우려도 높게 나타나고 있다. 이러한 문제제기에 대해 한국공항(주), 제주특별자치도 수자원본부 등은 적극적으로 해명하거나 지역사회 공헌에 대한 약속을 제시하기도 하였다.

<표 4-13> 환경도시위원회에서 다루어진 지하수 증산 관련 쟁점

쟁점내역	제주특별자치도·한국공항(주)	제주특별자치도의회
취수량 증가에 따른 환경영향	없음	수위변동폭 등 특이사항에 대한 지속적인 원인분석과 모니터링 필요
증산과 환원에 대한 개념	당초 허가받은 취수량까지 복원하는 수준의 증량 요청	추후 당초 허가받은 취수량 이상의 증산 요청 가능성이 큼
지역사회 이익 환원 수준	한국공항(주)는 제주도에 공헌 ¹⁸⁾ 하고 있음	부족하다는 판단 1차 심의보류 이후 6개월이 지났음에도 지역사회 공헌을 위한 노력이 있었는지 의구심이 듬

쟁점내역	제주특별자치도·한국공항(주)	제주특별자치도의회
지하수 공수화 개념	공공자원, 즉 지하수 사용은 토지소유권에 부속되는 권리가 아니므로, 사용시 허가를 받아야 함	취수량 증산이 특별법에 근거한 지하수 공수화 개념을 무력화 시킬 여지가 있음
신규허가 또는 변경허가 여부	취수량의 범위만 변화되는 것으로 변경허가로 봐야함	개발목적이 변경되었기 때문에 신규허가의 문제인지 검토가 필요함
사기업의 이익 증대 활용	단순히 사기업의 돈벌이 수단을 제공하는 것이 아니라 지역 사회 기여를 높일 수 있는 수단으로 볼 수 있음	사기업의 돈벌이 수단이라는 도민의 인식이 실제 존재함
내수 판매 여부	기내 탑승 고객에게만 제공하고 있음	내수판매로 전화될 여지가 충분함 내수판매시 제지할 수 있는 근거가 없음
현 취수량의 부족 여부	현재 취수량으로는 항공기 이용 고객에게 충분히 공급하기 어려운 실정임	항공기 고객 제공 물량이 부족하면서 인터넷 판매를 하고 있는 것은 부적절함

자료: 제주특별자치도의회 제295회 및 302회 환경도시위원회 회의록 분석 제시

이후 취수량 축소, 지역사회 이익 환원 방안 수행을 부대조건으로 하여 수정동의가 결정되었다. 그러나 제주특별자치도의회 의장이 수정동의안을 본회의 상정을 보류하였다. 즉 환경도시위원회가 수정 동의하였기 때문에 갈등이 해소되는 것 같았으

- 18) 한국공항(주)의 지역사회 이익 환원에 대한 제주특별자치도의 의견(제295회 환경도시위원회 회의록)
- 수자원본부장: 한국공항에서 제시한 자료에 의하면 1991년에서부터 2011년까지 제주대학교 발전기금 등으로 지역사회에 기여한 부분이 한 70억 5,000만 원 지원했다고 하고, 도내 한진그룹 및 협력 8개사 전체 고용 인원 1,560명 중 91%인 약 1,420명을 도민으로 고용하고 있고, 응급환자 도외 항공수송 시 좌석요금 할인-약 1억 원 도민 혜택-필요 9석 중 3석 요금만 부담하면 되고 2010년에 230명이 이용을 했고, 항공료 10% 할인으로 도민 연 4만 명 물 나들이 항공료 26억 원이 절감되고 있고, 최근 제외도민 항공료 10% 할인으로 연간 3만 명이 이용해서 항공료가 약 2억 원이 절감되고 있습니다. 관광성수기 5월에서 10월 내도객을 위한 대한항공 증편 운항으로 경제적 효과가 한 726억 원이 되고 있습니다. 외국 관광객 유치를 위해서 정기노선 신설 및 확편 운항으로 경제 파급효과가 57억 원. 여기는 제주에서 하얼빈·시안·석가장·상하이 각 주 2회를 운항하고 있습니다. 대한항공에서 추가 구입한 대형항공기 정치장을 제주 공항에 등록 계획이 있어 약 1억 6,000만 원의 세수증대가 전망될 것으로 파악되고 있습니다.
 - 신○○위원: 심사할 때 본부장님께서 증산해줘도 괜찮다. 이 정도 제주도에 공이 있기 때문에 증산해줘도 괜찮다고 해서 찬성해 준 겁니까?
 - 수자원본부장: 지하수를 증산해줘도 영향이 아주 미미합니다. 0.2% 제시하고 있지만 영향이 아주 미미하기 때문에. 그리고 공적으로 제주도에 많이 공헌하고 있기 때문에 증산해도 괜찮다고 생각합니다.
 - 신○○위원: 수자원개발부장님께서도 마찬가지입니까?
 - 수자원본부수자원개발부장: 예. 같은 생각입니다.

나, 제주특별자치도의회 의장이 반대함에 따라 주요 주체만 변경되었을 뿐 기존의 쟁점은 그대로 유지하게 되었다고 볼 수 있다.

연구문제 3과 4의 분석결과에서 참여자의 주장이 상충되는 두 번째 지점은, 지하수 증산 관련 수정 동의안의 본회의 상정 여부 관한 갈등이 발생하는 상황이다. 즉 2013년 2월 28일 의장이 직권으로 동의안 상정을 보류하고 현재에 이르는 상황이라고 할 수 있다. 갈등의 주요 주체는 제주특별자치도의회 의장과 일부 도의원이라 할 수 있다. 이는 지하수 증산의 찬반 여부를 떠나 의장의 행위가 적절한지에 대한 쟁점이 발생했다. 실제로 본회의 안건 상정을 요청한 의원들은, '지하수 증산 동의안을 반드시 통과시키겠다는 취지가 아니고 민주적인 절차를 통해 처리한 결과를 토대로 그 다음 논의하고 대책을 마련하자는 것'이라는 의견을 밝혔다

이들 쟁점의 원인을 고찰해보면 지하수 증산 관련 제주특별자치도의회 동의 과정에서의 갈등원인에는 가치갈등, 이해관계 갈등, 관계상의 갈등의 갈등을 설정할 수 있다. 지하수 공수화 개념에 대한 합의적 측면을 보자면 가치갈등(보전과 개발)이라고 이해할 수 있다. 또한 실제 지하수 취수량의 증가가 지하수 환경에 미치는 영향에 대한 논쟁보다는 한국항공(주)가 증산을 통해 생수 판매 활동을 어떻게 영위할 것인지, 즉 내수판매 여부에 대한 논쟁이 많았다. 이는 제주삼다수와 시장에서의 경쟁 여부에 대한 우려로, 한정된 자원이나 지위, 자원 분배하는 과정에서 발생하는 이해관계의 갈등을 이해할 수 있다. 그리고 그 간 한국항공(주)가 오랫동안 제주에서 사업활동을 영위하였으나, 지역도민들은 지역사회에 대한 공헌도가 상당히 낮은 것으로 인식하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 이는 불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생기는 갈등으로 이해할 수 있다.

지하수 증산 동의안의 본회의 안건 상정과 관련된 갈등 원인에는 구조적 갈등과 관계상의 갈등을 설정할 수 있다. 지방의회 의장은 의사정리권이 법적으로 규정되어 있다. 이러한 의사정리권의 정당한 행사에 의한 본회의 안건 상정 보류였다. 따라서 제도상의 권한 실현과 관련된 갈등으로 구조적 갈등으로 이해할 수 있다. 또한 의장의 행태에 대한 의원들의 반응이 제시된 신문 기사를 분석하면 의장의 권한 남용, 위원회 기능 상실 등의 우려를 표명하는 경우가 많았다. 따라서 이 또한 관계상의 갈등으로 이해할 수 있을 것이다.

(2) 연구문제 6: 공공갈등의 변화 양상 속에서 갈등원인은 어떻게 변화되고 있는가?

앞서 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 갈등의 변화 양상은 크게 2가지 차원으로 구분하였다. 또한 갈등원인으로는 가치갈등, 이해관계 갈등, 관계상의 갈등, 구조적 갈등을 도출하였다. 여기에서는 이러한 갈등원인이 어떻게 변화되는지를 공공갈등의 변화 양상 속에서 고찰해보고자 한다.

당초 제주특별자치도의회 환경도시위원회에서 한국공항(주)의 지하수 증산을 반대 한 것은 '지하수 공수화'라는 거대 담론에서 시작되었는 바, 가치갈등이라고 볼 수 있다. 그러나 실제로 회의록 분석 결과 증산과 관련된 지역사회의 기여에 대한 관심도가 상당히 높은 것을 알 수 있었다. 따라서 가치갈등에서 이해관계 갈등으로 변화되고 있는 것으로 보인다. 그리고 한국공항(주)가 처음 먹는샘물 허가를 받고 현재에 이르기까지 지역사회에 대한 공헌도가 있었음에도 불구하고 이에 대해 상당히 불신하는 모습을 살펴볼 수 있었다. 즉 이러한 관계상의 갈등이 이해관계 갈등의 그간이 되는 것으로 판단된다.

의장의 직권 상정 보류는 다수의 상임위원회 위원들이 검토·토의한 내용을 의장 1인이 안건 상정을 거부한 것이기 때문에 의회 내에서 갈등을 야기하였다. 법적 권한인 의사정리권의 행사에 대한 판단이 우선되었기에 구조적 갈등이 나타났다고 할 수 있다. 또한 의장이 도의원들과의 충분한 의사소통이 이루어지지 않은 바, 관계상의 갈등도 포함·발전한 것으로 판단된다.

연구문제 5과 6의 결과를 종합하여 제시하면 다음과 같다.

<표 4-14> 연구문제 5와 6의 분석결과

갈등과정	연구문제 5: 갈등의 원인	연구문제 6: 갈등원인 변화
환경도시위원회 심사보류(2회)	가치갈등 이해관계 갈등 관계상의 갈등	가치갈등 ↓ 관계상의 갈등 ↓ 이해관계 갈등
한국항공(주) 청원		
환경도시위원회 수정동의		
도의회의회장 본회의 안전 직권 상정 보류	구조상의 갈등 관계상의 갈등	구조상의 갈등 ↓ 관계상의 갈등
본회의 안전 상정 요구 반대		

4. 공공갈등 관리 전략의 도출

1) 지하수 공수화 정책 관련 갈등 관리 전략

첫 번째 쟁점 및 갈등원인이라고 할 수 있는 지하수 취수량 증량에 대한 찬성과 반대의견이 제시되는 상황에서의 가치갈등, 관계상의 갈등, 이해관계 갈등의 해소를 위한 갈등 관리 전략을 제시하고자 한다.

(1) 지하수 공수화 정책의 재정립

실제로 제주특별자치도의회 환경도시위원회의 회의록을 검토해보면 갈등의 근간에는 지하수 공수화 정책에의 실현 및 훼손 여부가 대한 논쟁이 있다. 생산자 및 제주특별자치도는 '공수'의 개념은 '지하수에 대한 실제 소유를 인정하지 않는 것이지'이지 사적 이용을 금지시키면서 공공 이용만 하는 것'은 아니며, '실제로 많은 사기업들이 현재 도지사의 허가를 받아 지하수를 영리 목적으로 사용하고 있다'며, 이를 두고 도내에서 '공공자원의 사유화'라고 말하지 않는다고 주장하고 있다¹⁹⁾. 이에 반해 제주특별자치도의회는 한국공항(주)의 지하수 취수량 증산 안건은 '제도적으로 타당성을 확보하고 있다고 하나 지하수가 공공의 자원이라는 특별법의 기본이념과 사기업의 기득권과 경제적 이익 등을 고려하여 신중하게 판단하여야 할 것'으로 언급하고 있다²⁰⁾. 양측은 지하수가 공공자원이라는 것에는 동의하고 있으나 공공자원인 지하수를 어떻게 이용해야한다는 것에 대해서는 합의가 이루어지고 있지 않다.

실제로 생산자 측의 주장과 동일하게 한국공항(주)와 같이 먹는 샘물 제조·판매가 아닌 경우의 일반 사기업(골프장, 대중목욕탕 등)에서는 도지사의 허가를 득하여 사업활동을 영위하는 경우가 있는 것이 사실이다. 이에 대해 한국공항(주)는 현재 취수량 증량 요구 수준은 일반 대중목욕탕에서 사용하고 있는 수준 밖에 되지 않는다

19) 제주의소리(2013. 6. 23), 한진, 대농고 제주특별자치도의회 수장 또 공격, 한국공항, 사실왜곡·과장 등 인신 공격성 박의장 비판.. 도민사회 '한진 무리수'반발.

20) 제295회 제3차 환경도시위원회 회의록 중 한국공항(주) 지하수 개발·이용시설 변경허가 동의안 검토보고서

는 주장을 하기도 하였다²¹⁾. 타 사기업 또한 지하수를 이용하여 사업활동을 영위하고 있는데 한국공항(주)만 허가되지 않는다면 형평성에 어긋난다고 주장할 여지가 있다.

따라서 이에 대한 합의가 유도되기 위해서는 제주특별법 제312조 제3항에 명시되어 있는 ‘지하수는 공공자원’이라는 개념의 해석을 어떻게 해야 할 것인가에 대한 정의가 보다 구체화되어야 할 것으로 판단된다. 엄격하게 공공목적을 위해서만 사용이 가능하다는 차원의 개념 정립이 된다면, 현재 골프장 등 사기업의 지하수 이용 실태에 대한 종합적인 현황 조사와 함께 적절한 규제방안을 마련해야 할 것이다.

(2) 집행기관과 의회의 정책 방향 통일

한국항공(주) 지하수 증산 갈등사례는 큰 틀에서 보자면 공공자원인 지하수를 이용하고자 하는 사기업과 제주특별자치도 지역 전체(공적 영역)의 대립이라고 할 수 있다. 그러나 보다 구체적으로 살펴본 바에 따르면 제주특별자치도와 사기업 대 제주특별자치도의회 의 갈등이라고 할 수 있다. 왜냐하면 갈등이 야기된 시점이 제주특별자치도가 한국공항(주)의 지하수 증산에 대해서 허가를 해준 상태에서 도의회 동의를 구하는 과정에서 확대된 갈등사례이기 때문이다.

다시 말하면 집행기관과 의회 모두 지하수 공수화 정책이라는 방향성을 동일하게 가지고 있음에도 불구하고 지하수 증산에 대해 한 측은 찬성을, 다른 한 측은 반대를 하고 있다는 것이다. 향후 공공자원인 지하수 이용에 대한 다양한 정책사례가 발생할 가능성이 높은 점을 감안할 때 지하수 공수화 정책의 지향점에 대한 집행기관과 의회의 합의가 명확하게 이루어져 할 것으로 판단된다. 이를 통해 정책 결정 및 집행에 있어 일관성을 확보할 수 있을 것이며, 지역사회 내 혼란을 축소시킬 것이다.

21) 동아일보(2013. 3. 4), 한국공항 ‘제주 지하수 증산’ 무산

(3) 허가권자인 제주특별자치도의 역할 정립

특정 사례에 대해 집행부와 의회가 다른 의견을 가질 수는 있으나, 현 사례와 같이 일반 사기업의 입장에서 집행부가 의견을 같이하고, 그 반대 측에서 지방의회가 대립하는 것은 바람직한 상황은 아니라고 판단된다. 도의회의 반대 여부 등에서 지하수관리위원회 심의 전 일정부분 사전협의를 이루어진 상태에서 허가 동의가 이루어졌다면 동의안 처리 과정에서 집행부와 의회가 대립되는 상황은 미연에 방지할 수 있었을 것으로 판단된다.

즉 제주특별자치도의 판단에 따라 한국공항(주)의 지하수 취수량 증량은 가능하다고 허가한 후, 이에 대한 동의는 제주특별자치도의회가 알아서 결정할 문제라는 태도는 지역사회 내 혼란을 야기하는 행위라고 판단된다. 실례로 2006년에 있었던 동일 사례에서 제주특별자치도지사는 제주도지사는 한국공항(주) 지하수 증산 관련 논란에 있어, 당사자가 아님을 피력함으로써 갈등의 주요 당사자에서 탈피하려는 모습을 보였다.

□ 우근민지사의 확대간부회의 발언 기사 내용

우근민 지사는 2006년 4월 26일 개최된 확대간부회의에서 한국공항의 취수량 동의안은 일반 민원처리 같은 형식으로 처리해야하고 그렇게 처리해왔음을 강조함
즉 한국공항의 지하수 증산 동의 문제와 관련하여 일반 민원으로 현재 제주도는 원칙에 맞게 처리해 도의회로 넘어갔으며, 최종 결정은 도의회가 해야 한다면서 이번 문제를 논란거리가 아님을 확실하게 명시함

제주도는 민원에 맞게 처리를 했기에 한국공항 취수량 증가의 모든 결정은 도의회가 알아서 처리해야 한다는 뜻을 피력함

한국공항에서 증산을 하겠다고 오면 우리는 이런 민원이 들어 왔다고 의회 동의를 요청하는 것이라면서 의회에서 안 된다라든가 정황을 판단해서 1일 300톤을 줄 수 있다라든가, 좀 많으니까 1일 200톤만 하자라든가 그건 도의회에서 의결을 하는 것이라고 의회가 알아서 할 사항이기에 제주도정은 이번 논란의 대상자가 아님을 분명하게 밝혔다.

뉴스제주(2011. 4. 26), 한국공항 지하수 증산, 뭐가 문제야!

제주지역의 정책을 결정하는 가장 핵심기관인 제주특별자치도와 제주특별자치도 의회가 지하수 공수화 정책에 대한 세부 추진 내역에 대한 합의가 사전에 이루어지지 않고, '동의' 등의 처리는 의회가 알아서 할 일이라는 식의 접근은 바람직하지 못하다고 판단된다. 따라서 허가권자로서 제주특별자치도는 특정 사안에 대해 사전 협의를 진행하는 등 보다 유기적으로 지방의회와의 정책 결정 기능을 공유하도록 하여야 할 것이다.

(4) 기업의 이익환원에 대한 지침 마련

한국공항(주)의 지하수 증산 사례를 보면 지하수 취수량 증량에 따른 지하수 환경의 영향에 대한 판단과 갈등의 원인이 되었던 지하수 공수화 정책의 명확한 개념 정립 없이 제주특별자치도의회가 수정 동의안을 가결했다. 수정 동의안의 가결된 배경에는 한국공항(주)가 사업활동 영위에 따라 발생하는 이익을 지역에 환원하는 계획에 동의했기 때문이다. 즉 지하수라는 공공자원을 이용하니, 그로부터 발생하는 이득에 대해 지역사회에 환원할 수 있는 방안을 마련하라는 데 생산자 측이 동의를 하면서 수정동의안이 가결될 수 있었다.

이러한 공공자원의 이용에 따라 발생하는 이익의 지역 환원을 유도하는 정책에 대해 최근 제주지역 내 관심이 집중되고 있다. 실제로 공공자원의 하나인 풍력의 경우, 풍력발전사업을 추진하고자 하는 기업은 개발 이익 공유화 계획을 수립하도록 되어 있다²²⁾. 개발 이익 공유화 계획은 발전이익의 일부를 제주특별자치도에 기금형식으로 기부하도록 되어있다. 이러한 관점에서 보자면 지하수 또한 기업의 이익환원 계획에 의거 사용 허가가 충분히 가능한 정책사례라고 볼 수 있다.

그러나 풍력발전과 같이 이익 공유화 계획에 대한 구체적인 지침이 마련되어있지 않아 기업에서 제시하고 있는 지역사회 공헌 계획이 충분한 수준인지, 부족한 수준

22) 제주특별법 제221조의 2(전기사업에 대한 특례), 제221조의 5(풍력발전자원의 공공적 관리)는 풍력자원의 공공적 관리, 풍력발전사업자 자격, 풍력발전지구 지정, 풍력발전사업의 허가권 이양 등을 규정하고 있음
 제주풍력발전조례(제1조 목적)는 제주특별법의 풍력발전지구의 지정·육성 등에 관한 세부사항을 규정함으로써 풍력자원의 공공적 관리 기반을 구축하고 관련 산업의 건전한 육성을 목적으로 하고 있음
 풍력발전사업자는 풍력발전지구 지정 고시일로부터 6개월 이내 개발이익 공유화 계획서를 제출하여야 함
 개발이익 공유화 계획서를 통해 발전사업자는 공공의 자원인 바람을 이용해 얻는 이익의 일부를 지역에 환원할 방안을 제시함

인지에 대한 판단이 이루어지지 않고 있고, 이에 대한 합의가 없기 때문에 갈등의 여지가 상존하는 것이다.

2) 제주특별자치도의회 내 의장-상임위 간 갈등 관리 전략

한국공항(주)의 지하수 증산 갈등 사례는 제주특별자치도의회 환경도시위원회에서 수정 동의안이 가결된 이후에는 제주특별자치도의회 내부의 갈등이 야기되는 양상을 보이고 있다. 즉 제주특별자치도의회 의장이 직권으로 수정동의안의 본회의 상정을 보류하면서, 이의 절차적 타당성에 대한 논란이 의회 내부에서 야기되었다. 의장의 직권 상정 보류는 제주특별자치도의회 회의규칙(도의회 규칙 제19호) 제19조에 의한 의사정리권에 근거한 행위이다.

□ 제주특별자치도의회 회의규칙

제19조(의사일정의 작성) ① 의장은 개시일시·회의에 부치는 안건과 그 순서를 적은 의사일정을 작성하여 미리 의원에게 배부한다. 다만 재개할 때에는 그러지 아니한다.

②의사일정을 작성하는 경우에는 의회운영위원회와 협의하되, 협의가 이루어지지 아니하면 의장이 이를 결정한다.

③ 의장은 특히 긴급할 때에는 회의의 일시만을 의원에게 통지하고 개의할 수 있다.

의사 정리권이란 의사정리권은 의사지휘권이라고도 불리며 회의의 의사일정의 작성 등 의사준비에 관한 사항 및 회의의 개의·회의중지·산회 기타 회의진행에 관한 사항이 이에 속한다. 즉 의장 또는 위원장은 회의의 능률적이고 합리적인 운영을 위하여 광범한 의사의 정리권을 갖는다. 의회는 합의제 기관으로서 구성원의 의사가 토론과 타협에 의하여 합의·결정되므로, 이 의사정리권은 절대적으로 요구되는 권한이라고 할 수 있다. 본래 회의의 운영은 회의체 전체의 의사와 책임으로 행하는 것이 민주적인 이념에 충실한 것이라 볼 수 있지만, 그렇게 되면 실제상 능률적이고 합리적 운영을 기 할 수 없는 경우가 많다. 의회 제도가 발달한 영·미 의회에

서는 의회규칙과 선례의 적용이나 해석에 있어서 의장에게 강력한 결정권이 주어지는 이른바 의장의 재정(裁定)제도(Speaker's Rulings)가 정착되어 있다. 우리 국회나 지방의회도 국회법과 지방자치법에서 의장·위원장의 의사정리권을 명시적으로 규정하고 있다(국회법§10, §49, 지방자치법§43).

제주특별자치도의회의장의 직권 상정 보류가 의사정리권에 해당하는 적절한 권한 행사인지에 대해서 논란이 있는 것이 사실이다. 다수의 도의원으로 구성된 상임위원회의 결정이 의장의 단독 결정에 의해 저지된 것은 합의제 기관이라는 기본 취지를 손상시키는 것이라도 판단할 여지가 있기 때문이다. 실제 기사에서 모의원은 '박 의장 행태는 의회내 상임위 활동 자체를 부정하는 것으로 볼 수 있다'라고 언급하기도 하는 등 직권상정보류에 대한 의견이 분분한 것은 사실이다.²³⁾

이러한 도의회 내부 내 갈등은 지하수 증산 갈등을 더욱 증폭시키며, 지역사회 내 혼란을 가중시키는 결과를 초래한다고 판단된다. 의회 내 의원들과의 사전 면담 등 의장과 의원과의 합의를 유도할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

3) 일반 갈등관리 전략

해당 한국공항(주) 지하수 증산 사례 이외에도 제주지역 내에는 다양한 갈등이 발생·확산되고 있는 것이 사실이다. 본 사례와 관련된 직접적인 갈등 관리 전략이외에도 본 갈등사례 고찰에 따라 도출할 수 있는 시사점을 바탕으로 타 사례에 적용 가능한 대안을 제시해보고자 한다.

첫째, 공공갈등에서 공익판단은 중요한 문제의 하나인 바, 공공정책 추진시에는 이의 정당성을 확보하기 위한 지방자치단체 차원의 노력이 필요하다. 지방자치단체 등 정부는 정책의 추진에서 자신의 행위를 정당화하는 근거로 공익을 표명하나, 이를 지역주민에게 이해시키고 설득하기 위한 '정당성'을 적극적으로 확보하지 않음으로서 공공갈등을 야기하는 사례가 나타나고 있다. 이경원·김정화(2011)의 연구에서는 제주해군기지 건설 사례가 국책사업이라는 이유로 정책 추진의 정당성을 확보하는데 소홀함으로서 공공갈등의 단초를 제공하고 있는 것으로 분석·제시하였다. 즉

23) 한라일보(2013. 9. 10), 의회내부 '지하수 증산' 갈등 심화.

공익을 공공정책을 바람직한 방향으로 이끌어가는 규범적 내지 가치평가적 속성을 지닌 개념으로 파악하는 플래즈만(Flathman, 1966) 견해에 따라 설득력 있는 논증(상대방에 의해 받아들여질 수 있는 논리적 근거)를 마련하는 공익 논증을 통해 공공정책의 정당성을 확보하는 노력이 필요하다는 것이다. 이는 타 공공갈등 사례에서도 중요한 시사점을 갖는 것으로 판단된다. 공공갈등을 미연에 방지하기 위한 노력으로 공공정책이 추구하는 '공익'이 무엇인지에 대한 논증이 사전에 이루어져야 하며, 이러한 공익 논증은 원칙에 따른 합리적 주장에 근거하여 분석되어야 하며 공공정책 추진의 근거로 제시되어야 한다.

둘째, 공공갈등이 발생할 경우 이를 해결할 수 있는 제도적 규칙이 마련되어 있지 않은 바, 이의 조속한 마련이 필요하다. 집행기관이 공공정책을 추진하면서 의회와 협의하지 않고 별개의 정책과정으로 진행한다면 갈등이 해결될 여지는 전혀 없다. 갈등의 골이 깊어지고 결국 해결은 재판(사법적 해결)이나 선거(정치적 해결) 등에 의존하게 된다. 이것은 더욱더 많은 시간적·경제적 비용을 감수하게 하는 갈등의 악순환에 빠지게 한다(이용훈, 2013). 따라서 갈등을 사전에 예방하고 관리할 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요성이 있으며, 이는 지방의회에서 적극적으로 대처할 수 있다고 판단된다.

셋째, 공공갈등이 발생할 경우 해당 사례의 쟁점에 대한 진위여부가 논란을 야기하는 점을 감안하여 지역사회에 정확한 정보 전달이 이루어지도록 노력해야 한다. 한국항공(주) 지하수 증산 사례를 보면 월동채소 운송을 위한 대책 마련의 일환으로 지하수 취수량 증량 허가를 전략적으로 사용해야 한다는 주장과 허가가 이루어지지 않으면 기존의 항공기 협조 또한 어려워질 것이라는 주장이 맞서는 것을 알 수 있었다. 또한 취수량 증량 허가량이 목욕탕 1일 사용량에 불과하다는 의견들이 언론에서는 확인할 수 있었으나, 도의회 회의록에서는 확인이 어려웠다. 따라서 갈등의 주요쟁점들이 공식적인 통로를 통해 확인되고 지역사회 내에 공유될 수 있도록하는 노력이 필요하다.

넷째, 갈등은 지역사회 내에 혼란만을 야기 시키는 부정적인 요소라는 인식이 개선될 필요가 있다. 행정학에서 갈등은 조직 및 정책활동을 하는데 있어 필연적으로 발생할 수밖에 없는 요소이며, 갈등을 무조건 역기능만 존재한다고 언급하지 않는

다. 갈등이 전혀 없는 경우에도 조직의 효과성에 부정적인 영향을 미친다. 그러나 지역에서 갈등은 부정적인 것으로 인식하여 조속히 합의하고, 조속히 의견을 합치해 갈등이 해소되는 것을 희망한다. 갈등은 보다 성숙한 사회적 합의를 이끌어 내는 연습이 될 수 있다. 따라서 갈등에 대한 부정적 인식을 개선하고 의사전달과 의사결정 과정에서 필연적으로 야기될 수밖에 없음을 인정할 필요가 있다. 즉 갈등은 보다 민주적인 절차와 신뢰를 구축하는 사회 분위기를 형성해나가는 과정이라고 받아드려야 한다는 것이다.

V. 결론

1. 연구의 요약

공공사업 및 정책의 추진 과정에는 여러 이해관계자의 개입과 참여가 이루어지게 됨에 따라 필연적으로 공공갈등이 야기된다. 이러한 공공갈등은 공공사업 및 정책의 장기적 표류와 상당한 사회 경제적 비용을 야기하기 때문에 적절히 예방·관리되어야 한다. 이에 본 연구는 갈등 관련 이론 및 선행연구 고찰을 실시하였으며, 공공갈등의 참여자, 과정, 원인 등에 관한 체계적인 분석을 기반으로 공공갈등 관리 전략 도출을 위한 분석틀을 설정하였다. 특히 공공갈등의 주요 당사자로 지방자치단체를 주요 변수로 한정하고 있는 선행연구의 한계를 감안하여 본 연구는 지방의회의 공공갈등 관리 역할을 증대시킬 수 있는 갈등 사례를 선정·분석하고자 하였다. 제주지역 내에서 발생한 공공갈등 사례 중 한국항공(주)의 제주 지하수 증산 사례를 대상으로 설정한 분석틀에 의거 사례분석을 실시하였으며, 사례분석 결과에 근거하여 공공갈등 관리 전략을 도출하였다. 각 단계별 본 연구의 주요내용을 요약·제시하면 다음과 같다.

제2장에서는, 공공갈등에 관한 이론적 고찰에서는 공공갈등의 개념과 갈등 유형 분석, 공공갈등의 원인 및 관리방법, 관련 선행연구 검토를 통해 본 연구의 분석틀 설정에 필요한 시사점을 도출하였다. 주요 내용을 소개하면 공공갈등의 개념은 한국지방행정연구원(2010)의 정의를 준용하였는데, 정부나 지방자치단체, 공공기관이 갈등의 주요한 당사자로 ②공공정책의 전 과정에서 ③ 이해관계자간의 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하며 ④ 광범위하게 영향을 미쳐 정부의 개입이나 관여가 전제되는 것으로 정의된다. 갈등 유형은 6하 원칙, 갈등 주체, 갈등 성격, 갈등 내용, 갈등 이슈, 갈등 발생 원인, 갈등 발생 시기 등에 의하여 분류될 수 있으며, 이는 다양한 형태로 나타나는 갈등을 유형화하여 특징을 쉽게 파악하기 위해 시도된다.

우리나라에서 공공갈등은 정치적, 경제적, 사회적, 구조적 요인에 의해 발생하며 이의 관리방안은 ① 조직개입여부, ② 갈등 주체, ③ 관리기반, ④ 행정관리적 측면,

⑤ 전통·대체 활용 측면, ⑥ 갈등 주체 및 법적 개입 여부, ⑦ 정책조정적 측면, ⑧ 저항관리적 측면으로 유형화할 수 있었다. 일반적인 공공갈등 관련 연구 경향은 크게 개별 공공갈등 사례분석을 통해 갈등해결 방안을 제시하는 연구, 다수의 갈등 사례 분석을 통해 갈등을 유형화·일반화하려는 연구, 공공갈등의 관리 방안에 관한 연구, 공공갈등관리에 관한 법·제도·기구에 관한 연구로 나타나고 있었다. 선행연구에서 활용된 분석틀을 고찰한 결과, 갈등을 체계적으로 이해하기 위해 다양한 접근 방법이 활용되고 있는 점, 해당 연구의 목적에 적합한 분석틀을 설정·활용하고 있는 점, 분석틀 설정 근간에는 갈등 발생 과정에 관한 분석이 전제되어 있다는 점, 일반화에 초점을 둔 갈등 관리 방안을 설정하고 있다는 점이 시사점으로 도출되었다.

제3장에서는 이론적 고찰을 토대로 공공갈등 관리 전략 도출에 필요한 분석틀과 연구문제 및 분석방법을 설정하였다. 특정 갈등이 나타나는 현상을 체계적으로 이해하기 위한 방법론에 근거하여 6차 원칙에 의한 갈등 유형 분석 기준을 활용하여 분석틀을 설정하였다. 다만 분석대상과 내용이 다소 중복되는 영역은 통합하였으며, 크게 ①참여자 분석, ②갈등과정 분석, ③갈등원인 분석, ④공공갈등 관련 전략 도출 단계로 이루어진 분석틀을 설정하였다.

각 분석단계에 대해서 간략하게 설명하면 참여자 분석은 갈등으로 인식된 이슈와 관련된 갈등 당사자가 누구이며, 이들의 주장은 무엇인지를 분석한다. 이를 통해 공공갈등에 참여하고 있는 개별 주체가 누구인지(연구문제 1), 이들 개별 주체의 주장은 무엇인지(연구문제 2)를 구체화한다. 갈등과정 분석은 갈등의 진행과정에 관한 분석으로, 이를 통해 공공갈등의 양상이 어떻게 변화되어 가는지(연구문제 3), 공공갈등의 변화 양상 속에서 참여자들의 주장은 어떻게 변화되어 가는지(연구문제 4)를 분석한다. 갈등원인 분석은 갈등이 야기되는 주요 쟁점에 근거한 분석으로, 이를 통해 공공갈등을 유발하는 요인들은 무엇인지(연구문제 5), 공공갈등의 변화 양상 속에서 갈등원인은 어떻게 변화되고 있는지(연구문제 6)를 분석한다. 그리고 분석 결과를 종합하여 공공갈등 관리 전략을 도출한다. 분석에는 도의회 회의록, 신문 등 언론 관련 자료, 관련자 면담 조사 등을 통해 취득한 질적자료를 활용하였다.

제4장에서는 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 공공갈등 사례분석의 적합성을 제시하고, 본 연구에서 설정한 분석틀에 의거하여 실제 분석을 실시하였다.

최종 도출한 연구문제 1~6의 분석결과를 제시하면 다음과 같다.

<표 5-1> 분석 결과 종합

연구문제 1	연구문제 2	연구문제 3	연구문제4	연구문제 5	연구문제 6
참여자	참여자의 주장	갈등양상의 변화	주장 변화	갈등 원인	갈등원인 변화
한국항공(주)	증량 요청	① 증산요청 ④ 청원	허가요청	가치 갈등 이해관계 갈등 관계상의 갈등	가치갈등 ↓ 관계상의 갈등 ↓ 이해관계 갈등
제주특별자치도	허가 요청	②동의안 제출 ⑧월동채소 운송 연계 시도	허가요청 허가지원		
제주도의회	환경도시 위원회 의원	③심사보류 (2회) ⑤수정동의	반대 도: 조건부 찬성 생산자: 증산량 축소		
	의장	반대	의장: 반대 생산자: 반발		
	이유서 작성 의원(17명)	절차적 타당성 회복	⑨본회의 안건 상정 촉구	구조상의 갈등 관계상의 갈등	구조상의 갈등 ↓ 관계상의 갈등
시민단체 등	제주상공 회의소 등	찬성	⑦성명서 발표 등 반발	가치갈등	변화 없음
	제주경실련, 민주당 등	반대	⑦성명서 발표 등 지지		

이러한 분석 결과를 토대로 공공갈등 관리 전략을 도출하였다. 첫 번째 쟁점 및 갈등원인이라고 할 수 있는 지하수 취수량 증량에 관한 갈등상황을 해결하기 위한 공공갈등 관리 전략으로 지하수 공수화 정책의 재정립, 집행기관과 의회의 정책 방향 통일, 허가권자인 제주특별자치도의 역할 정립, 기업의 이익 환원에 대한 지침 마련 등을 제시하였다. 이와 함께 두 번째 쟁점이라고 할 수 있는 제주특별자치도 의회의장의 직권으로 수정동의안 본회의 상정 보류와 관련된 갈등상황을 해결하기 위한 공공갈등 관리 전략으로 의장과 의원의 의견 교환과 공감대 형성을 위한 제도적 장치 마련 전략을 제시하였다. 마지막으로 일반 갈등관리 전략으로, 지방정부의 공공정책 추진시의 정당성 확보 근거 마련, 지방의회의 공공갈등의 예방과 관리를 위한 제도적 규칙의 적극적 마련, 갈등 쟁점에 대한 정확한 정보 공개 노력 유도, 공공갈등에 대한 부정적 시각 개선 노력 등을 제시하였다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 지방자치제 실시 이후 지방자치단체가 주도적으로 지역개발 등에 관한 정책 및 공공사업을 주도적으로 추진함에 따라 다양한 이해관계자의 참여와 이해관계의 대립으로 인한 공공갈등 또한 증가하고 있는 시점에서, 공공갈등 관리 전략 도출에 필요한 분석틀을 설정하고, 실제 사례분석을 실시하였다. 본 연구는 갈등 관련 이론 및 선행연구 고찰을 토대로 갈등 사례를 체계적으로 이해할 수 있는 분석틀을 설정하였으며, 지방의회가 적극적으로 개입된 공공갈등 사례에 대한 분석을 토대로 효과적인 공공갈등의 관리를 위한 공공갈등 전략을 도출했다는 의의를 갖는다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 한계를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 객관적인 분석틀에 의거하여 갈등사례의 분석을 시도하였으나, 개별 사안에 대한 평가에 있어 연구자의 주관적인 해석이 포함될 여지가 있다. 현실에서 발생하는 갈등 현상에 대한 설명이 제시되는 자료, 즉 신문기사, 회의록 등을 이해하고 분석을 시도하는데 연구자의 주관적 견해가 포함될 여지가 있다는 것이다.

둘째, 실제 현실에서의 갈등이 야기되는 현상은 다양한 요소에 의해 영향을 받고 표출되는 것으로 갈등원인 분석 등에 있어, 이러한 요소를 모두 고려하는데에는 현

실적으로 한계가 있다. 신문기사, 도의회 회의록, 면담자료 등을 적극적으로 활용하여 특정 갈등 사례에 영향을 미치는 여러 요소들을 포괄하고자 하였으나, 모든 요소를 고려했다고는 할 수 없다는 것이다.

향후 본 연구의 의의를 발전시키기 위한 연구의 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 한국공항(주) 지하수 증산 사례의 갈등 해소를 위해 제시된 대안이 실제 갈등 해결에 도움이 되기 위해서는 현실에서 실현되는데 많은 노력이 필요할 것이며, 실현화 되는 과정에서 적극적인 수정·보완이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 지방의회의 입장에서 지역 갈등 해소를 위한 방안에 대한 보다 구체적인 연구를 통해 대안이 도출될 필요가 있다. 지방의회는 대의제·합의제 기관으로 지역 내 갈등 해소에 있어 중요한 역할을 수행할 여지가 있다. 이러한 역할과 기능을 강화시킬 수 있는 방안이 적극적으로 강구되어야 한다.

참 고 문 헌

□ 국내문헌

- 가상준·안순철·임재형·김학린(2009), 한국 공공분쟁의 현황 및 특징 1990~2007, 한국 정책학회 2009년도 하계학술대회 발표논문집, 239-271.
- 감사원(2000), 지하수감사백서.
- 강성철·김상구(2004), 지방정부간 갈등연구의 경향분석: 국내의 사례연구를 중심으로, 지방과 행정연구, 16(1), 199-218.
- 강인호·이계만·안병철(2005), NIMBY 와 PIMBY 입지의 지방정부간 갈등관리: 공항 건설과 외국어고입지갈등구조 비교 연구, 한국지방자치학회보 17(2): 137-166.
- 건설교통부·사회갈등연구소(2007)의 「사회간접자본시설사업(SOC)의 사업 유형별 갈등관리 모형구축 및 실무매뉴얼 작성
- 국무총리실(2010), 2009년도 부처 갈등관리실태 점검1평가 결과
- 권영규(2006), 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천 복원사업에 나타난 해결과정을 중심으로, 한국사회와 행정연구 17(2), 159-189.
- 김명수(2013), 정책갈등의 원인과 해소방안: 육군 35사단 이전 사업 사례분석을 중심으로, 전북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김종호·이창훈·신창현(2004), 환경분야 갈등 유형 및 해결방안 연구, 한국환경정책평가연구원
- 나태준(2005), 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색, 한국행정학회 2005년도 추계학술대회 발표논문집, 1-21.
- 나태준·박재희(2004), 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안, 서울: 한국행정연구원.
- 박형서(2005), 국책사업 사회갈등의 원인과 특징, 국토연구원, 6-13.
- 박홍엽(2006), 공공갈등관리 시스템의 비교연구, 한국인사행정학회보 5(1), 149-188.
- 박홍엽(2011), 공공부문의 갈등관리 제도화 모색, 한국공공관리학보 25(1), 105-132.
- 변성수·이재은(2008), 국가갈등관리의 효율화 방안, 한국콘텐츠학회논문지 9(3), 195-203.
- 서희석·김길웅(2011), 군사시설 입지갈등의 단계별 원인분석과 갈등관리 전략에 관

한 연구: 제주해군기지 입지 갈등을 중심으로, 한국자치행정학보 25(3), 69-94.

신병찬(2012). 공공사업의 추진과정에서의 갈등관리에 관한 연구: 충북혁신도시건설 사업에서의 당사자간 게임을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

신용인(2013), 먹는샘물 제조·판매 관련, 지하수 공수화에 관한 고찰, 제주특별자치도의회 제주 지하수 보전방안 및 증산 관련 세미나

신준섭·김지수(2011), 갈등연구에서 프레임 분석의 적용 가능성: 문헌연구를 중심으로, 국가정책연구, 25(3), 29-64.

윤양수(2005), 지하수의 공수성, 공법연구 33(2), 한국공법학회 217-237.

윤종철(2007), 정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안: Governance관점의 정책사례 분석을 중심으로, 한국행정연구원.

이경원·김정화(2011), 공공갈등과 공익의 재검토: 제주해군기지 건설 사례, 경제와 사회 통권 제89호, 298-332.

이명훈·이영환·박성훈(2008), 외부재 및 공공재 정의의 조화, 한국재정학회 춘계학술대회 논문집, 한국재정학회, 73-94.

이민창·한종희·안병철(2005), 지방정부간 갈등관리의 성패요인: 폐기물처리시설과 공항건설 사례를 중심으로, 지방행정연구 19(3), 71-92.

이상우·곽동균(2004). 방송·통신 융합서비스의 적정 규제 방안, 한국언론정보학보 27호, 213-326.

이용훈(2013: 10), 공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강 사업을 갈등사례를 중심으로, 한국공공관리학보 27(1), 1-26.

이종수외(2012), 새행정학, 대영문화사.

이종수외(2012: 721), 새행정학, 대영문화사

이주현·김효정(2010), 지방정부간 갈등과 협력기제에 대한 비교연구: 장사시설 관련 갈등사례를 중심으로, 한국지방자치학회보 22(4).

임동진(2011), 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인 분석, 한국행정학보 45(2), 291-318.

장현주(2008), 공공갈등의 원인과 이해관계 분석: 문화재관람료 징수 갈등사례를 중심으로, 한국정책과학회보 12(3), 29-54.

전주상(2000), 지방정부와 시민 간 정책갈등에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학

위논문.

제주특별자치도의회(2012), 제295회 제3차 환경도시위원회 회의록 중 한국공항(주) 지하수 개발·이용시설 변경허가 동의안 검토보고서

조성배(2013), 공공사업에 대한 갈등관리의 현황과 개선방안에 관한 연구, 공공사회 연구 3(1), 74-117.

지속가능발전위원회(2004), 지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제.

지속가능발전위원회(2005), 공공갈등 관리를 위한 이론과 기법(상·하권), 서울: 논형 출판사.

채종현(2009), 사회네트워크 분석을 활용한 공공갈등의 구조분석, 한국행정학보 43(2), 147-176.

채종현·김재근(2009), 공공갈등에서의 협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구, 한국행정학회 2009년도 하계학술대회 발표논문집, 219-237.

하혜영(2007), 정부의 공공갈등 관리 방식에 대한 실증분석, 행정논총 45(2), 309-330.

하혜영·이달곤(2007), 한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995~2006년까지 갈등사례를 중심으로, 한구정책학회보 14(4), 329-356.

한국행정연구원(2010), 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구

한국행정연구원(2012), 대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구

행정자치부(1999), 지방자치시대의 분쟁 사례집

홍성만·김광구(2008), 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구, 한국공공관리학회보 22(4), 1-17.

홍수정(2013), 서울특별시 갈등관리시스템 구축과 운영 사례를 통한 사회협약위원회에 관한 제언, 제주특별자치도 합리적 공공갈등관리체계 구축을 위한 정책토론회.

황기연·나태준(2005), 청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석, 서울도시연구 6(4), 169-190.

□ 국외문헌

Arrow, K. J. (1962), The rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors, Economic Welfare and the allocation of Resources for invention. In National Bureau of Economic Research (Eds.), Princeton:

Princeton University Press.

- Barki, H., & Hartwick, J. (2004). Conceptualizing the Construct of Interpersonal Conflict, *International Journal of Conflict Management*, 15(3), 216-244.
- Baron(1990), *Conflict in Organization*, In K. R. Murphy & F.E. Saal(Eds.), *Psycholgy in Organization: Integrating Science and Practice*(197-216), Hillsdale, NJ: Wiley.
- Carpenter, S. L., & Kennedy, W. J. D.(2001), *Mnanging Public Disputes: A Practical Guide for Government, Business and Citizens' Groups*, San francisco, CA: Jossey-Bass.
- Dahrendorf, R.(1959), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford CA: Stanford University Press.
- David H. Getches(1990), *Water Law*, 2nd ed, West Publishing Co.
- Deutsch, M.(1973), *The Resolution of Conflict: Constuctive and Destructive Process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fink, C. F.(1968). Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict, *Journal of Conflict Resolution*, 12(4): 412-460
- Flathman, R. (1966), *The public Interest: An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics*, NY: John Wiley and Sons.
- Gladwin, Thomas N. (1987), *Patterns of Environmental Conflict Over Industrial Facilities in the Unite States, 1970-78*. In R. W. Lake. *Resolving Locational Conflict*. New Brunswick, NJ: The state University of New Jersey Press.
- Kaufman, S., Elliott, M., & Shmueli, D.,(2003), *Frames, Framing and Reframing*. In G. Burgess & H. Burgess(Eds.), *Conflict Research Consortium: University of Colorado, Boulder*. Posted: September 2003.
- Kriesberg, L.(2003), *Constuctive Conflicts: From Escalation to Resolution*(2nd), Lanham, Maryland: Rowman & Littlefiled Publishers.
- Lipsky, D. B., Seeber R. L., & Fincher, R. D.(2003), *Emerging Systems for Managing Workplace Conflict: Lessons from American Corporations for Managers and Dispute Resolving Professinals*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- March, J. G., & Simon, H. A.(1959), *Organizations*, New York, NYL: Wiley.

- Moore, C. W.(2003), *The Medication Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*(3rd). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Musgrave, R. A. (1969), *Public economics: An analysis of Public production and consumption and their relations to the private sectors: Proceedings of a conference held by the International Economics Association, Precision for social goods*, in J. Margolis and H. Guitton (Eds.), London: Macmillan. 124-144.
- Ripley, R. B.(1985), *Policy Analysis in Political Science*. Chicago, IL: Nelson-Hall.
- Roloff, M.E. (1987), *Communication and Conflict* In C. R. Berger and S. H. Chaffee(eds.). *Handbook of communication Science*(484-534), Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Rosenbloom, D. H. (1989), *Public Administration: Understanding Management, politics, and Law in the Public Sector*(2d ed). New York: Random House.
- Ross, M. H. (1993), *The Management of Conflict Interpretation and Interests. in Comparative*. New Haven, CT: Yale University.
- Savas, E. C.(1982), *Privatizing the Public Sector*. Chatham: Chatham House.
- Schmidt, S. M. & Kochan, T. A.(1972), *Conflict: Toward Conceptual Clarity. Administration Science Quarterly*, 17(3), 359-370.
- Ury, W. L., Brett, J. M., & Goldberg, S. B. (1988), *Getting disputes resolved: Designing systems to cut the costs of conflict*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

□ 신문기사

- 동아일보(2013. 3. 4), 한국공항 '제주 지하수 증산' 무산
- 제민일보(2013. 2. 20), 제주사회 갈등은 폭주, 사회협약위 홀로 끙끙, 사전분석 사례 없고 사후관리 위주로 실효없어.
- 제민일보(2013. 3. 5), 예래휴양형주거단지 사업자측과 지역주민간 갈등 심화
- 제주의소리(2012. 8. 30) 비양도 케이블카 공동체 갈등 '뇌관'되나
- 제주의소리(2013. 6. 23), 한진, 대농고 제주특별자치도의회 수장 또 공격, 한국공항, 사실왜곡·과장 등 인신공격성 박의장 비판.. 도민사회 '한진 무리수'반발.
- 제주일보(2013. 6. 4), 유엔, 제주해군기지 인권침해 실태조사

한국일보(2013. 10. 21), 제주 비축토지 기준 완화 난개발 논란

한라일보(2013. 9. 10), 의회내부 '지하수 증산' 갈등 심화.

A Study on the Conflict Management Strategy for Public Goods

Focusing on the Increased Production of Underground Water of Jeju at

Korea Airport Service Co.,Ltd

The implementation process of public works and policies inevitably triggers the public conflict due to the intervention and involvement of multiple stakeholders in such process. Such conflict related to the public goods leads to long-term drift of public works and policy, along with significant socio-economic costs' and therefore should be prevented and managed properly. Therefore, this study analyzed the concept and types of public conflict, cause of public conflict, method for managing such public conflict, and examined the related preceding studies and relevant reviews, and by doing so, derived the suggestions necessary for defining the analytical framework for this study.

The preceding studies took various approaches in order to systematically understand the conflict, defined and used the analytical framework suitable for the purposes of the study. In addition, the analysis on the process leading to the occurrence of conflict was taken as prerequisite for defining the analytical framework, and furthermore, the conflict management measures were configured with a focus on generalization. Based on those theoretical considerations, this researcher defined the analytical framework, research issues, and method of analysis, which were required for mapping out the public management and management strategies.

The analytical framework was defined by using the analysis criteria for the type of conflict, such as "five W's and one H", based on the methodology to systematically understand the phenomenon in which specific conflict arises. However, the area-- which was overlapped slightly in terms of the objects and contents of analysis -- were integrated, and on this basis, the analytical

framework was defined which consisted of the phases such as ① analysis of participants ② analysis of process leading to the conflict, ③ analysis of the cause of conflict, ④ identification of public conflict management strategy.

In relation to each phase of analysis, the analysis of participants examines the conflict associated with the issues which are recognized as the conflict, and looks into who the parties are, and matter that they argue. Through that, we specify the individuals who participate in public conflict (research issue 1) and what those individuals are asserting(research issue 2). The analysis of process leading to the conflict relates to the analysis of conflict process, looking into how the pattern of public conflicts is changing'(research issue 3) and how the arguments of the participants' arguments are changing in the changing patterns of public conflict (research issue 4). The analysis of the cause of conflict is the analysis based on the major controversies that give rise to conflict, looking into the elements that cause the public conflict (research issue 5) and how the cause of conflict is changing in the changing pattern of public conflict(research issue 6). Then, the results of analysis are integrated to derive the public conflict management strategy. For the analysis, the qualitative data were utilized which had been obtained through the minutes of meeting generated in the provincial council, along with the materials related to the media such as newspaper, interview of the concerned parties, etc.

The suitability of the case analysis was presented in relation to the public conflict arising from the increased production of underground water at Korea Airport Service Co.,Ltd, and then the actual analysis was conducted in accordance with the analytical framework which was defined in this study.

The results of analysis showed that the public conflict arising from the increased production of underground water at Korea Airport Service Co.,Ltd involved the Korea Airport Service Co.,Ltd, Jeju special self-governing province, Jeju special self-governing provincial council (members of environment urban

committee, committee member who prepared the written statement of reason), civil group(Jeju Chamber of Commerce & Industry, Jeju Citizens' Coalition for Economic Justice, etc).

In case that their arguments and the changes to the conflict pattern were presented, the Korea Airport Service Co.,Ltd requested the increase in the production of underground water, and in response to that, the Jeju special self-governing province made request to the provincial council for the approval, and the members of the environment urban committee under the Jeju special self-governing provincial council agreed with certain conditions attached(consent after the revision) after the initial opposition(review had ben put on held twice). The chairman of the Jeju special self-governing province put the deliberation of the agenda on hold, and was opposed to the increased production of underground water. The 17 members of the committee submitted to the Jeju special self-governing provincial council the written statement of the reason that they urged for the deliberation of the agenda at the plenary meeting, and the conflict pattern was expanded into Jeju provincial council. Besides, the Jeju Chamber of Commerce & Industry, etc., announced the statement in favor of the increased production of underground water, while JejuCitizens' Coalition for Economic Justice, Democratic Party, etc., announced the statement opposing the increased production of underground water.

The cause of conflict included the value conflict, interest relationship conflict, relational conflict, and structural conflict. The cause of conflict related to the pros and cons of the increased production of underground water changed from value conflict to relational conflict and then changed to interest relationship conflict. The internal conflict of Jeju special self-governing provincial council changed from the structural conflict to relational conflict.

Based on the results of this analysis, the public conflict management strategy was derived:

First, the reestablishment of policy to turn the underground water into public water, unification of the policy directions of the execution organization and council, establishment of the role of Jeju special self-governing province which is the approval authority, and the establishment of the measures to return the profits of companies to the society, etc., were presented as the public conflict management strategy to resolve the conflicting situation associated with the increased production of underground water which might be the source of controversy and conflict.

Along with that, the strategy to establish the institutional system was presented, which aims to form the consensus with respect to the opinion of the chairman and committee members, as part of the public conflict management strategy to resolve the conflicting situation associated with the deliberation of the agreed revision draft through the authority of the chairman of Jeju special self-governing province,

Finally, the ground of the legitimacy in relation to the implementation of public policies by local governments, active enactment of institutional regulations for preventing and managing the public conflict in the local council, inducement of the effort to disclose accurate and correct information related to the controversy and conflict, and the effort to overcome the negative perspective, etc., were presented as part of the general conflict management strategy.

Key words: Public goods, public conflict, conflict management, increased production of underground water of Jeju, qualitative analysis