

유류피해지역의 정부정책에 대한 갈등관리  
영향요인에 관한 연구<sup>†</sup>  
-태안군 유류피해복원 사업을 중심으로-

장 영 수

**A Study on Influential Factors of Conflict Management of  
Government Policies in Oil Spill Sites  
-Focusing on the restoration project for oil pollution in Taean-gun**

Young-Soo Jang

**Abstract**

This study looked into conflicts of government policies for oil spill sites which are focusing on Taean-gun after the oil spill in Taean-gun and examined the effects on the conflicts.

There are lots of conflicts on the on-going restoration project of fishing ground environment(fishing ground inspection, restoration program development, improvement in fishery biology ecosystem and fishery productivity). For example, these show diverse conflicts between business associates, project processes, business subjects, project participation, and the use of fishing ground.

This study found out the first reason of dissatisfaction and conflicts is that there is a difference between groups in terms of political aims and perception. Secondly, lack of communication and cooperation between the center and the provinces, organizations in the provinces, the local government and fishing village cooperatives, fishermen in the fishing industry.

Thirdly, the local government and the fishing village head don't show their leadership to improve project performance.

**Key words :** Conflict Management, Restoration project of fishing ground environment, Political aims, Communication, Cooperation, Leadership

접수 : 2011년 10월 19일    최종심사 : 2011년 12월 24일    게재확정 : 2011년 12월 26일

<sup>†</sup>본 연구는 「유류피해지역 갈등구조 분석을 통한 정책실효성 연구」, 농림수산식품부(2011.1) 연구 결과 일부를 인용 재구성하였음.

부경대학교 해양산업경영학과 교수(051-629-5957, ysjang@pknu.ac.kr)

## I. 서론

2007년 12월 7일 충남 태안군 만리포해수욕장 북서방 5마일 해상에서 홍콩선적 유조선인 허베이 스피리트호와 삼성중공업 소유의 해상크레인이 충돌하면서 대규모 기름유출사고가 발생하였다. 이로 인해 태안군 해안 지역을 시작으로 광범위하게 해양오염에 노출되고 해양환경이 훼손되면서 생태계 변화 등이 심각하게 우려되는 상황이 되었다. 유류피해는 피해신고 건수만 약 10만 건을 넘어서고 있고 피해보상규모는 국제기금 사무국 추정 약 6,000억원을 넘어설 것으로 예상되고 있다. 이 사건은 국가적 재난으로 인식되면서 피해지역에 수많은 자원봉사자들이 찾아와 방제작업을 하였다. 민간 봉사와 함께 정부의 해상방제, 해안방제, 도서방제과 같은 방제사업이 실시되면서 해양환경 복원에 다각적 노력을 경주해 오고 있다.

한편 유류피해로 인해 어업인들은 어장을 상실하면서 양식업, 채취업, 어선어업이 중단되어 생계유지가 어려운 상황까지 내몰리게 되었다. 이에 정부는 생계안정지원금으로 피해 어업인들에게 직접적인 생계지원금을 배분하였다. 이와 함께 영어자금지원, 융자금 상환기간 연장, 어장환경개선사업 등 다양한 정부지원사업을 추진하여 오고 있다. 그 중 2010년부터 지원하고 있는 어장환경개선사업의 지원금 배분에 있어서 서로 많은 자금을 배정받기 위해 다양한 방법으로 실력 행사를 하는 등 지자체 간의 갈등이 표면화되고 있다. 그뿐만 아니라 동일 지역 내에서도 어촌계 간의 사업비 배분 및 사업 내용에 대해서도 갈등이 나타나고 있다.

이처럼 정부지원사업의 진행 과정에 있어 정책사업지원금의 집행과정, 배분과정에 대한 정부와 지자체 간의 갈등, 지자체 간의 갈등, 지

체와 어촌계간의 갈등, 동일 어촌계내의 주민들 간의 갈등 등 많은 문제점이 노출되었다. 유류피해지역을 둘러싸고 나타나는 다양한 갈등을 그대로 방치해 둔다면 정부의 노력에도 불구하고 정책 사업의 만족도는 떨어지게 되고 정책 실효성에 대해서도 심각한 문제가 노출될 것이다. 따라서 정부정책사업 추진에 있어 나타나고 있는 다양한 갈등에 대한 구조적인 규명과 갈등 해소 방안에 대해 연구할 필요성이 제기되고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 첫째 태안기름유출사고 이후 태안군 지역을 중심으로 추진되고 있는 유류피해지역의 정부정책사업에 대한 갈등구조를 규명하고, 두 번째는 갈등구조를 해소하기 위한 방안을 모색하기 위함이다.

본 연구는 두 가지 측면에서 연구범위를 제한하고자 한다. 첫 번째는 지리적 범위 제한이다. 유류피해범위가 해안선에는 충남 167km, 전남 113.3km에 해당하고, 양식장에는 충남지역 15,039ha, 전남지역 19,017ha에 해당할 정도로 광범위하다. 지역으로도 충남, 전북, 전남에 걸쳐 있어 전 지역을 연구 대상으로 하기는 어렵다. 따라서 본 연구의 지리적 대상은 유류오염피해가 발생한 태안군으로 제한하기로 한다. 태안군은 유류피해를 가장 직접적으로 입었고 피해정도도 가장 심각한 지역이다. 두 번째는 연구대상에 대한 제한이다. 광범위한 지역에 걸쳐 수많은 어업인들이 유류피해를 입었지만 본 연구에서는 태안군의 모든 어업인들과 관계자를 대상으로 하지 않고 어업인을 대표하여 각 어촌계 계장을 대상으로하기로 한다. 한편 유관기관 관계자는 태안군에만 국한할 경우 대상자가 너무 적어 유류피해지역으로 동일한 정책 사업이 진행되고 있는 시, 도, 군의 유류피해대책부서 관계자 중 실무 주무관을 대상으로 하였다<sup>1)</sup>.

1) 유관기관 관계자 명부는 『갯벌어장 환경개선 및 갯벌어업 육성계획』, 농림수산식품부, 2010, p.134에 정리되어 있는 자료를 활용하기로 함. 구체적인 연구대상은 어촌계는 태안군 어촌계 84개소, 시도는 충청남도, 전라북도, 전라남도 도청 담당관계자, 시군은 보령시, 서산시, 서천군, 태안군, 당진군, 군산시, 부안군, 무안군, 영광군, 진도군, 신안군 관계자를 대상으로 하였다.

## II. 태안군의 유류피해복원사업 실태

### 1. 사업개요

정부의 유류피해복원사업은 「특별해양환경복원 유류피해지역 지원사업」이라는 사업명으로 추진되고 있다. 유류피해지역 복원사업을 위해 농림수산식품부는 총 10년간 3,821억원(1개 분야, 8대과제)을 정책 자금으로 배정받고 집행한다. 이 중 유류피해지역 복원사업을 위한 3대 과제로서, 조업어장 환경개선 사업, 마을어장 환경개선 사업, 채묘어장 환경개선이 중점적으로 진행되고, 이를 위한 정책 자금 배정에 있어 지역의 사업 배분은 <표 1>과 같다.

2010년도 총 사업비 197억원 중 충청남도가 140억으로, 전체 배정의 71.1%를 차지하고 있어 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 다음으로 전라남도 43억의 21.8%, 전라북도 14억원의 7.1%순이다. 사업비별로 구분하면 마을어장 환경개선이 132억원으로, 총 사업비 197억원의 67%를 차지하여 가장 높은 비율을 점하고 있다. 다음으로 조업어장 환경개선이 40억원의 21%, 채묘어장 환경개선이 25억원의 12% 순으로 이루어지고 있다.

군 단위의 사업 배분을 태안군의 사례를 통해 살펴보면, 우선 태안군 총사업비는 9,074백만원(1차사업비 4,520백만원, 2차사업비 4,554백만원)이다. 이는 충청남도 사업비 중 태안군에 배정된 사업비는 65%로 가장 높은 비중을 차지하

<표 1> 유류피해지역 지원 사업 지역별 배분

(단위: 상단(억원), 하단(%))

구분	계	충청남도	전라북도	전라남도
합계	197	140	14	43
	100	71.1	7.1	21.8
조업어장 환경개선	40	28	3	9
	100	70	7.5	22.5
마을어장 환경개선	132	92	9	31
	100	69.7	6.8	23.5
채묘어장 환경개선	25	20	2	3
	100	80	8	12

자료: 태안군청(2010년)

<표 2> 충청남도 사업비 중 태안군 사업비 구성

(단위: 상단(백만원), 하단(%))

구분	농식품부	충남도	태안군			기타충남 <sup>1)</sup>
			계	1차	2차	
계	19,700	14,000	9,074(100)	4,520	4,554	4,926
		100	65			35
조업어장	4,000	2,800	1,830(20)	400	1,430	970
		100	65			35
마을어장	13,200	9,200	5,744(63)	2,620	3,124	3,456
		100	62			38
채묘어장	2,500	2,000	1,500(17)	1,500	-	500
		100	75			25

주: 1) 기타 충남은 보령, 서산, 서천, 홍성, 당진 지역의 사업비 합계임

자료: 태안군청(2010년)

고 있다. 그 만큼 피해를 직접적으로 받은 지역이라는 점을 확인할 수 있다<표 2>. 태안군 사업비를 사업별로 구분하여 보면, 마을어장 환경개선 사업이 63%로 가장 비중이 높고, 다음으로 조업어장 환경개선 사업이 20%, 채묘어장 환경개선 사업이 17% 순이다.

마을어장 환경개선은 주로 모래살포, 객토, 경운 등을 추진하고 오염시설물의 조사 및 철거와 양식생물 서식지인 저질을 개선하는 사업이다. 조업어장 환경개선은 피해어장의 침적 폐기물 수거 사업으로 어장 환경개선을 통한 서식 산란 번식 환경을 개선하는 사업이다. 채묘어장 환경개선은 주로 우량참굴 모패이식을 통한 굴 종자 확산 사업으로 유류피해로 굴 모패군이 절대적으로 부족하여 모패이식을 중점적으로 시행하고 있다.

## 2. 유류피해 복원사업 추진 현장 실태 조사

유류피해 복원사업 추진에 대한 현장 실태 조사는 2010년 12월과 2011년 1월 사이에 2차례 방문하여 실시하였다. 태안군의 유류피해 복원사업 추진에 있어 행정기관과 어촌계는 정부 정책 추진에 대해 다양한 불만을 표출하고 있다. 이를 행정기관, 어촌계별로 정리하면 다음과 같다.

### 1) 행정기관

#### (1) 추진 체계성 문제

유류피해 복원사업은 허베이 특별법에 따라 3개부서로 나뉘어 대응하고 있다. 환경부는 입체적이고 계획이 종합적이지 못하고, 국토해양부는 주로 연구사업을 실시하고 있다. 농수산식품부는 마을어장, 조업어장 등의 어장개선, 환경개선사업이 중심이나 사업내용이 너무 단순하다고 생각하고 있다. 예를 들면 지역별 어장마다 특색이 존재하고 있음에도 불구하고 일률적으로 투석, 모래 살포 등을 실시하고 있다. 다시 말해 어장별 특성을 반영하는 복원 매뉴얼 구성이 되어 있지 못

하고 있는 실정이다. 또한 현재 추진 중인 어장정화사업(유류피해정책사업), 어장환경개선사업(유류피해정책사업), 자율관리공동체사업(수산일반 정책사업으로 유류피해정책과 유사한 환경정화 사업을 하고 있음) 등 정부 정책 간에는 사업명은 다르나 사업내용에는 중복성이 있고 차별적이지 못하다는 문제점을 지적하고 있다.

#### (2) 추진 사업의 비탄력성 문제

마을어장 개선사업(예들 들면 모래 살포 등)은 사업량이 절대 부족하고, 본 사업 성격을 어장환경개선에서 생산성 있는 기반 조성 사업과 우량 품종 지원으로 전환할 필요가 있다. 하지만 지역 현장에 따라 마을어장보다는 침체 폐어구 및 어망 수거 작업 등 어장정화사업을 원하고 있는 곳도 있어 현장마다 특성을 반영한 사업이 추진되기를 원하고 있다.

한편 어장환경개선사업 등으로 수산생물서식 환경은 점차적으로 나아질 것으로 기대하고 있으나 당장 그런 사업이 단기간에 자원 회복을 가져와 어업생산량 증대와 소득 증대로 이어지는 성과로 나타나고 있는 것은 아니기에 어업인들의 만족도는 떨어지고 있다. 따라서 유류피해복원사업이 소득증대와 연계되길 기대하고 있지만 현재 추진 중인 사업은 어민 소득<sup>2)</sup>과 직결되기 보다는 간접 지원 사업이다 보니 어업인들이 느끼는 정도는 상당히 약하게 전달되고 있다.

#### (3) 갈등문제

지역 일선에서는 현장마다 사업비를 우선 받아가기를 원하고 있어 현장 간의 갈등이 있다. 현실적으로 피해가 많은 지역과 피해 정도에 차이가 있는 지역 간의 갈등이 존재하고 있다. 원칙적으로 사업 지역 선정에 있어 수협, 어촌계별 회의를 거친 후 어업인들의 의견을 수렴한 다음에 사업지역을 선정(이때 경험적으로 피해어장을

2) 예를 들면 종패살포, 어장환경개선사업에 어선 참여에 따른 어선 사용료, 복원사업 참여에 따른 인건비 수입 등을 포함하는 의미.

파악하고 있음)하지만 현실적으로는 지역 분할 배분이나 면적 대비 배분 방법으로 시행되고 있다. 따라서 유류 피해가 심각하여 집중적인 복원 사업이 우선 실시되어야 하는 지역에 선 투자하기 어려운 것이 현실이다. 또한 피해 지원비 분배 문제가 지역 간에 존재하고 있고, 그 외에 예를 들면 어선 어업인과 마을 어업인 간의 갈등과 같은 내부 갈등도 존재하고 있다.

## 2) 어촌계

### (1) 배분방식문제

피해지역에 필요한 다양한 정책자금 지원되어야 하지만 현재 시행되고 있는 단순한 지역 배분식 정책지원에는 문제가 있다. 예를 들면 어장환경개선사업을 위한 정책자금을 피해 정도에 따른 집중식 차별적 지원 방식이 아닌 지역적으로 그리고 어촌계 단위별로 일정 나누어 배분하는 분배식 지원 방식은 바람직하지 못하다고 생각하고 있다.

또한 어장환경복원사업의 일환인 굴 지주목 철거사업과 같은 어장 정화 사업은 실시하였고 해도 그 다음 단계인 사업 후 복원사업 추진이 미비하다. 예를 들면 굴 지주목 철거 사업 후 새로운 굴양식을 위한 새로운 지주목 설치 사업과 같은 어업 재개를 위한 사업 추진이 되고 있지 못하다. 그리고 그 외에 아직 다른 잔여 부분 사업도 많이 남아 있으나 정책사업 자체가 정해진 사업 이외는 할 수 없도록 되어 있어 현장 필요 맞춤형 사업이 되지 못하는 문제가 있다. 어장환경복원사업의 1차 대상 사업지역은 여러 가지 정책 사업이 추진되었으나, 실제 현장에서는 기 추진된 사업의 계속사업이 필요함에도 불구하고, 2차 사업, 3차 사업 등으로 계속되지 못한 것이 현실이다. 이처럼 정책사업에 대한 향후 지속적인 사업 추진에 대한 확실한 계획이 없어 정책 성과가 극대화되기에는 한계가 있다. 결국 하나의 사업장에 한 번의 단발성 정책사업으로 끝날 가능성이 높다는 문제점을 제기하고 있다.

### (2) 어촌계 실질사업 지원 문제

예를 들어 폐지주목 등의 철거사업과 같이 한 사업을 마친 이후 여러 부분의 환경복원 및 어업 재개를 위한 정책 사업이 필요하나, 정해진 사업 이외에는 정책 사업이 지원되고 있지 않다. 현재 당장 필요한 굴 지주목 설치 등과 같은 사업의 시설비, 인건비 등은 어촌계가 자부담으로 시행하고 있다. 하지만 이러한 사업 실시에 규모가 작은 어촌계는 큰 부담이 되고 있다. 특히 배상도 아직 받지 못한 어업인들의 불만이 높아 어업인 참여에 어려움이 있는 실정이다.

또한 마을어장의 굴 양식업을 위해 종묘-포자를 붙이는 시설도 필요하지만 정부 지원이 되지 않고 있다. 이에 대해 어업인들은 자부담 의지는 있지만 시설 후 생산 수확까지는 2년 이상 시간이 필요하여 다른 측면의 소득 증대 사업으로 보존 지원이 필요하다. 특히 굴 양식 및 굴 채취를 영위하여 온 어업인들에 대한 당장의 일자리가 필요한 실정이다. 예를 들면 일자리로는 환경복원사업에 참여를 희망하고 있으나 지금은 희망근로사업에 참여하는 것이 전부로 실질적인 소득보전에는 한계가 있다.

### (3) 갈등문제

유류 사고 후 어촌계 사이에 어장 경계 및 이용에 대한 불만, 갈등이 생겨나고 있다. 예전에는 어촌계간 어장 경계를 그리 명확하게 하지 않았으며 인접 어촌계 어장에서도 조업을 상호 허용할 정도로 인심이 후하였다. 하지만 어장 구획 후 경계가 정확해지고 지금까지 관행적으로 이루어져 온 어장 이용이 어렵게 되면서 어민들의 갈등은 깊어 가고 있다. 그 뿐만 아니라 어장환경복원사업에 있어 굴 지주목 철거 내지는 지주목 설치 등과 같은 사업은 어촌계 내의 젊은이들이 할 수 있는 일이라서 고령층들은 사업 참여를 통한 소득 보전에 불만이 많다. 결국 사업에 참여하여야만 일정한 일당을 받을 수 있으나 고령층이 힘든 일에 참여하기란 쉽지가 않다.

이처럼 고령층과 젊은층 간의 사업비 분배에  
도 갈등이 나타나고 있다. 그 외에도 젊은층은  
향후 필요할 때 사업을 하기 위해 사업비를 비축  
하거나 탄력적으로 사용하고 싶어하지만 고령  
층은 현재 사업비를 전부 소진하기를 원하고 있  
다. 이처럼 연령층 갈등도 존재하고 있다.

한편 예전에는 마을어업을 통한 공동생산-  
공동배분 방식을 취하고 있었으나 사고 이후 지  
금은 개별보상으로 진행되어 개별생산-개인판  
매 방식으로 바뀌고 있어 예전의 공동사업적 의  
미가 퇴색되어 가고 있다. 향후 다시 공동 사업  
적 성격으로 전환할 필요가 있는데 다시 그런 정  
신으로 사업을 영위하기가 쉽지 않을 것으로 예  
상된다. 예를 들면 현재 시험 양식 중인 해삼은  
중점적으로 대량 생산을 추진할 예정이나 예전  
과 같이 공동생산-공동분배 방식으로 추진할  
수 있을지 의문이다.

### 3) 갈등유형

유류피해지역 복원사업으로 추진 중인 어장  
환경개선사업은 피해 정도에 따른 배분이 아니  
라 지역 분배 형식으로 이루어지고 있어 피해 정  
도가 심한 곳은 상당한 불만을 가지고 있다. 또  
한 이와 같은 사업은 상당한 시일이 지난 후에  
그 효과가 나타나는 사업으로 당장 어업인들의  
생계유지와 소득보전과 직결되는 것은 아니다.  
따라서 현장에서는 일부 생산 가능한 분야의 사  
업 지원과 소득보전차원의 정부 정책이 추진되  
기를 기대하고 있다.

이러한 정부 유류피해복원사업 정책의 추진  
과정에서는 다양한 갈등이 나타나고 있는데, 이  
를 유형화 하면 다음과 같다.

#### (1) 사업관계자 간의 분배 갈등

- 정부/지자체 간의 분배 갈등
- 지자체 간의 분배 갈등
- 지자체/어촌계 간의 분배 갈등

- 어촌계내의 주민 간의 분배 갈등

#### (2) 사업추진 방식의 갈등

- 행정기관이 중심되어 사업 내용 및 사업을  
추진/어업인이 중심되어 사업내용 및 사업을 추  
진하고자 하는 갈등

#### (3) 사업대상 간의 우선 순위 갈등

- 마을어장 / 조업어장 / 종패발생장 우선 순  
위 갈등

#### (4) 사업참여에 대한 갈등

- 한국어촌어항협회와 같은 전문기관, 외부  
전문가, 외부인력 참여 중심 추진 / 어업인 참여  
비율 확대 추진과 같은 사업참여 대상 갈등

#### (5) 어장이용에 대한 갈등

- 어촌계 간의 어장이용 갈등
- 주민들 간의 어장이용 갈등

이상과 같은 유류피해지역의 복원사업에서  
표출되고 있는 다양한 갈등을 해소하지 않고서  
는 정부 정책의 실효성은 감소될 수 밖에는 없을  
것이다.

## Ⅲ. 실증분석

### 1. 공공갈등관리

공공갈등(Public Conflict)이란 “국가와 지방자  
치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로  
서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법  
령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는  
공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발  
생하는 갈등과 분쟁”이라고 정의내릴 수 있다<sup>3)</sup>.  
공공갈등에 대한 또 다른 개념 규정은 “공공정  
책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는  
쟁점을 둘러싼 갈등”을 의미한다<sup>4)</sup>.

공공갈등은 가족 갈등, 종교 갈등 등 다른 중

3) 지속가능발전위원회(2005a), p.39.  
4) 강영진(2007).

류의 사회갈등과 그 성격 면에서 큰 차이가 있는데, 정부가 갈등의 당사자로 포함된다는 점과 정부정책을 둘러싸고 발생한다는 점 그리고 대부분 엄청난 규모의 정부예산이 소요된다는 점에서 다른 사회갈등과 차이가 있다<sup>5)</sup>.

한편 갈등관리(Conflict Management)는 갈등 해결과는 차이가 있는 개념이다. 일단 발생한 갈등이 악화되는 것을 방지하는 활동이 갈등관리라고 할 수 있다. 갈등에 대한 개념 정의가 다양하듯이 갈등관리에 대한 개념정의도 학자에 따라 다양하다.

Bercovitch(1984)는 갈등관리를 갈등이 확대되는 것을 막고 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것이라 하였다. 이는 갈등을 완전히 없애거나 미리 방지하고 통제하는 것이 아니라 갈등 당사자들의 가치와 혜택을 증가시키고 갈등으로 인한 비용과 손실을 감소시키는 것이 갈등관리라는 것이다. 유해운 외(1997)는 갈등관리를 역기능적이고 파괴적인 갈등을 해소하거나 진정시키고 갈등의 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동을 지칭하는 포괄적 의미로 정의하고 있다. 정부의 갈등관리 업무를 담당하고 있는 지속가능발전위원회(2005)는 이러한 개념들을 종합하여 '갈등의 예방과 해결을 위한 활동을 모두 갈등관리'라고 정의하고 있다. 갈등해결과 갈등관리의 의미를 모두 포함하는 광의 개념으로 정의하고 있다.

한편 공공갈등 관리에 영향을 끼치는 요인들이 무엇인가에 대한 학자들의 연구는 지속되어 왔다. 학자에 따라 그리고 갈등 사례에 따라 공공갈등관리에 성공하거나 혹은 실패를 초래하는데 있어 영향을 끼치는 요인들은 다양하게 제시되고 있다.

Robert(1980)는 갈등 요인을 세가지 범주로 구분하고 있다. 개인적인 요인, 조직·구조적인 요인, 사회적인 요인으로 분류하면서 갈등 요인을

명료화 시켰다. 개인적인 요인이란 개인의 생각이나 태도, 행동 등과 같이 갈등의 원인이 되는 개인적 속성으로 정의하고 있다. 여기에는 구체적으로 사업 목표나 추진 등에 대한 목표와 인식의 차이, 지도자의 리더십문제, 사업 추진에 있어 타인에 대한 부정적인 생각 등이 해당한다. 조직·구조적 요인이란 조직 및 사업의 특성, 운영과정의 구조적 문제 등과 같이 갈등의 원인 되는 조직적이고 구조적인 특성으로 정의하고 있다. 예를 들면 사업 추진의 책임 분담과 이익 배분 문제나 의사소통 문제 등이 여기에 해당한다. 사회적 요인이란 사회의 통념이나 관습 등과 같이 갈등의 원인이 되는 사회적 특성으로 정의하고 있다. 예를 들면 조직이나 사업 추진 대상의 폐쇄성과 같은 특성이 여기에 해당할 것이다<sup>6)</sup>. Quirk(1987)는 갈등에서 협력이 이뤄지는 조건으로 이슈내용, 갈등과정, 리더십, 집단정치, 정치적 제도 등을 들고 있다. Kriesberg(2003)는 갈등요인으로 갈등 당사자들 간의 이데올로기 차이, 당사자들 간의 관계적 파워와 당사자의 조직력 차이, 분쟁이슈의 특성, 사회 체제 혹은 갈등의 환경적 맥락, 갈등과정 등을 지적하였다.

국내연구 중에서 강인호 외(2005)는 갈등에 영향을 끼치는 영향 요인을 제도적 요인과 행위자 특성 요인, 그리고 환경적 요인으로 크게 범주화하고 있다. 제도적 요인으로는 관련 법률, 갈등 해결 제도적 장치, 문제해결 규칙, 관례나 관행을 영향요인으로 제시하고 있다. 또한 행위적 요인으로는 단체장의 리더십 행태, 자원동원 능력, 관심과 의지, 중재자의 신뢰, 문제해결태도 등을 제시한다. 끝으로 환경적 요인으로는 정치, 경제, 사회적 상황을 들고 있는데 구체적인 정치적 요인으로 선거, 지역의회와 시민단체의 개입정도, 지역주민들의 관심과 참여 정도를 변수로 제시하고 있다.

하혜영(2007)은 국내외 공공갈등 관련 연구를

5) 지속가능발전위원회(2005b), p.187.

6) Robert, 1980.

종합한 결과, 갈등해결에 영향을 미치는 요인으로 갈등특성요인, 갈등관리요인, 갈등의 환경적 요인, 갈등의 과정적 요인을 들고 있다. 구체적으로는 갈등 특성 요인으로서 갈등이슈의 형식과 내용적 특성, 갈등 당사자 관련 특성, 갈등대상 정책의 특성요인을 제시한다. 갈등관리요인

으로서는 제3차 조정방식, ADR 제도, 경제적 유인책, 참여제도, 정치적 리더십을 변수로 제시한다. 또한 갈등의 환경적 요인으로는 정치적 요인으로서 정치제도와 선거, 경제적 요인으로서 경제적 사건이나 경제적 구조, 사회적 요인으로서 시민단체 참여, 지역 여론 및 일반시민들의 관심을 들고 있다. 갈등의 과정적 요인으로는 갈등정도, 갈등사례의 지속기간, 시간적 제약여부를 변수로 제시하고 있다.

이상에서 살펴본 선행연구들에서 제시하고 있는 갈등관리 영향요인을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 갈등관리 영향요인에 대한 선행연구

연구자	주요 영향요인
Robert(1980)	개인적인 요인, 조직·구조적 요인, 사회적 요인
Quirk(1989)	이슈내용, 갈등구조, 리더십, 집단정치, 정치적 제도
Kriesberg(2003)	참여집단, 이슈, 사회체제, 갈등과정
강인호외(2005)	제도적 요인, 행위자 특성요인, 환경적 요인
하혜영(2007)	갈등특성요인, 갈등관리요인, 갈등의 환경적 요인, 갈등의 과정적 요인

## 2. 연구모형 및 가설

본 연구에 있어서는 우선 갈등요인이 정책 만족도에 미치는 영향에 대해서 규명함에 있어 Quirk(1989), Kriesberg(2003), 국내 연구들은

<표 4> 연구 변수

요인	변수	측정 항목
개인적 요인	목표/인식	정책지원비 집행 과정 개선
		사업 선정 방식 결정 과정 개선
		사업을 이끌어가는 추진성
		사업 운영의 투명성
	리더십	어촌계장의 리더십
		지자체의 리더십
부정적 인식	타인에 대한 소독, 이득, 특혜 등에 대한 시기 질투 문제 해결	
	사업 추진에 있어 나와 다른 사람과의 차별에 대한 주민들의 반감 문제 해결	
	마을어업, 양식업, 어선어업의 업종 간에 대한 피해가 다르다는 배타적인 인식과 행동에 대한 문제 해결	
조직·구조적 요인	책임분담/이익분배 문제	마을 공동 이익 추구 정신
		개인 이익 추구 정신
		일하지 않고 혜택을 보는 무임승차 문제 해결
	상호의사소통문제	어민 간의 의견 조정
		주민 간의 원활한 의사소통
		정부와 지자체간의 의견 조정
사회적 요인	어촌의 폐쇄성	지자체와 어촌계간의 의견 조정
		우리 마을이 더 중요하다고 타 지역 마을에 대한 배타적인 인식과 행동에 대한 문제 해결
정책만족도	만족도	조업어장 환경개선 사업
		마을어장 환경개선 사업
		종패 발생장 환경개선 사업



Robert(1980) 연구를 토대로 하고 있고 이들 연구에서 도출된 요인들은 Robert(1980) 영향 요인의 부분적인 측면을 가지고 있어 포괄적인 의미를 가지고 있지는 못하다. 따라서 본 연구에서는 갈등관리 영향요인 연구의 가장 기본이 되고 포괄적 요인을 제시하고 있는 Robert(1980)의 개인적 요인, 조직·구조적 요인, 사회적 요인 등 세 가지 갈등요인을 토대로 요인분석을 실시하기로 한다. 또한 각 요인을 구성하고 있는 도출된 변수들을 독립변수로 하고 정책 만족도를 종속변수로 하여 이들 간의 유의 관계를 회귀분석을 통해 검증하기로 한다. 본 연구에서 각 요인을 구성하는 변수는 다음 <표 4>와 같이 조작 정의하여 설정하였다.

연구가설은 다음과 같다.

H1 : 갈등의 개인적인 요인은 정책 만족도에 유의한 영향을 미친다.

H2 : 갈등의 조직·구조적 요인은 정책 만족도에 유의한 영향을 미친다.

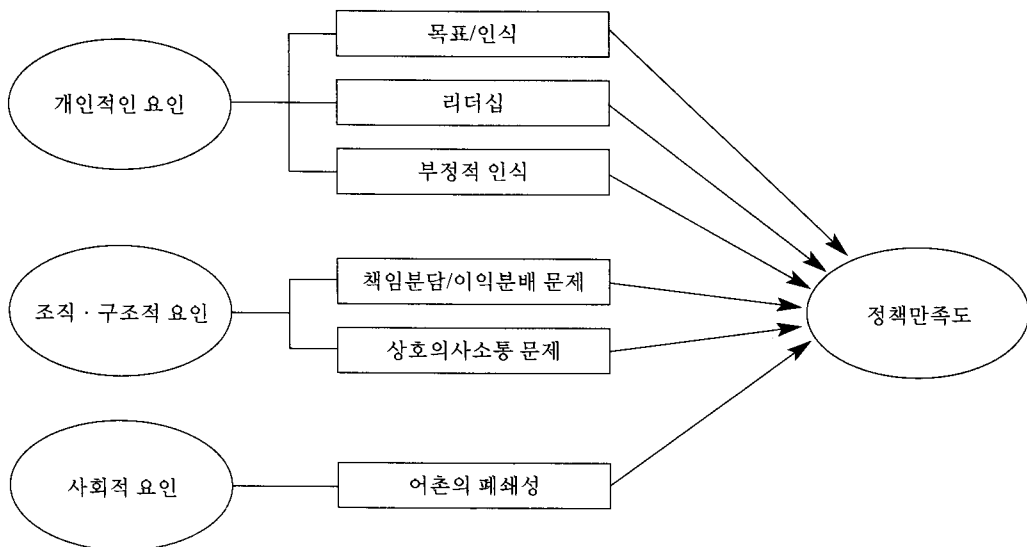
H3 : 갈등의 사회적 요인은 정책 만족도에 유의한 영향을 미친다.

연구가설 검정을 위한 연구모형은 <그림 1>과 같다.

### 3. 실증분석

#### 1) 설문조사 개요

본 연구에서는 유류피해복원을 위한 정부 정책 추진 과정에서 나타나는 다양한 형태의 갈등을 규명하기 위해 설문조사를 실시하였다. 조사 모집단으로는 지리적 대상인 충청남도 태안군에 위치하고 있는 84개 어촌계의 어촌계 계장 84명과 행정기관 관계자 40명<sup>7)</sup>을 선정하였다. 조사 방법은 설문조사를 위해 사전에 현장을 방문하여 어촌계장과 행정기관 관계자들과의 심층면접조사를 수행한 다음 설문지를 작성하여 전화 설문 방법으로 조사하였다. 어촌계의 분포가 지리적으로 광범위하게 위치하고 있어 직접 방문 조사는 어려운 점이 많았으며, 우편물 배포를



<그림 1> 연구모형

7) 행정기관 관계자는 본 연구의 지리적 대상인 태안군에 국한할 경우에는 모집단이 너무 작아 충청남도, 전라북도, 전라남도의 피해지역이 속해있는 시·군 관계자 모두를 모집단으로 하였다. 시·군 관계자 리스트는 「갯벌 어장 환경개선 및 갯벌어업 육성계획」, 농림수산식품부, 2010. p.134에 정리되어 있는 자료를 활용하였음.

통한 설문 회수 방법은 참여율이 지극히 저조할 것으로 예상하여 직접 전화 통화를 하면서 각 설문 항목을 설명하고 점수를 부여받는 방식으로 조사하였다. 각 설문 항목 당 7점 척도로 하여 응답자가 점수를 부여하는 방식을 취하였다.

조사 시기는 2011년 1월 5일 - 1월 19일(15일

(표 5) 응답자 구성

구분	빈도	비율(%)
어촌계	62	73.8
공무원	22	26.2
합계	84	100.0

간)에 실시하였다. 설문 회수는 총 어촌계장 84명, 행정기관 관계자 40명의 총 124명 대상 중 전화 연락을 3차례 시도하여도 연결이 되지 않거나 어촌계장을 그만둔 상태인 어촌계장을 제외한 62명이 응답하여 주었다. 그리고 행정기관 관계자는 출장 등의 사유로 연결이 되지 않은 경우를 제외한 22명이 응답하여 총 84명이 전화 설문에 응해 주었다. 응답률은 68%이다.

## 2) 결과 분석

### (1) 결과 정리 및 해석

유류피해복원을 위한 유류피해복원사업에 대

(표 6) 유류피해지역 복원사업 중요성 및 만족도(전체기준)

사업 내용	전체	어촌계	공무원
<b>어장환경 및 수산생물 생태계 개선사업</b>	<b>6.12</b>	<b>6.20</b>	<b>5.89</b>
<b>종패 발생장 환경개선 사업</b>	<b>6.32</b>	<b>6.34</b>	<b>6.27</b>
<b>마을어장 환경개선 사업</b>	<b>6.14</b>	<b>6.32</b>	<b>5.64</b>
- 갯벌 모래 살포	5.84	5.98	5.36
- 갯벌 페로프 제거 작업	5.74	5.77	5.64
- 갯벌 경운 사업	5.68	5.81	5.32
- 갯벌 패지주 제거 작업	5.55	5.50	5.68
- 갯벌 투석 작업	5.50	5.53	5.41
- 갯벌 장비 통행로 보강	5.44	5.82	4.36
- 갯벌 잡석 채집	5.43	5.50	5.23
<b>조업어장 환경개선 사업</b>	<b>5.89</b>	<b>5.94</b>	<b>5.77</b>
<b>효율적인 복원 사업과 정책 사업 만족도 영향 요인</b>	<b>5.86</b>	<b>5.89</b>	<b>5.75</b>
- 정부와 지자체 간의 의견 조정	6.65	6.73	6.45
- 주민 간의 원활한 의사 소통	6.61	6.76	6.18
- 지자체와 어촌계 간의 의견 조정	6.57	6.66	6.32
- 마을 공동 이익 추구 정신	6.54	6.52	6.59
- 사업 운영의 투명성	6.38	6.35	6.45
- 사업을 이끌어가는 추진성	6.37	6.35	6.41
- 정책지원비 집행 과정 개선	6.15	6.32	5.68
- 어민들 간의 의견 조정	6.10	6.24	5.68
- 사업 선정 방식 결정 과정 개선	6.07	6.15	5.86
- 지자체 리더십	5.82	5.73	6.09
- 어촌계장 리더십	5.57	5.50	5.77
- 업종 간에 피해가 다르다는 배타적인 인식과 행동 문제해결	5.54	5.58	5.41
- 사업추진 상 타인과의 차별에 대한 주민 반감 해결	5.46	5.53	5.27
- 사업추진 상 소득, 이득, 특혜 등에 대한 시기질투문제 해결	5.32	5.42	5.05
- 타지역마을에 대한 배타적인 인식과 행동 문제해결	5.18	4.97	5.77
- 일하지 않고 혜택을 보는 무임승차 문제해결	4.65	4.61	4.77
- 개인 이익 추구	4.57	4.77	4.00

주 : 만족도 조사는 최고 7점에서 최저 1점으로 평가하였음. 사업내용 항목 순위는 전체 점수가 높은 것 부터 정리하였다.

한 각 조사 항목별 만족도에 대한 설문조사 결과를 전체적인 평균값 이외에도 어촌계와 행정기관 관계자(공무원)로 구분하여 평균값을 별도로 정리하였다. <표 6>은 전체 기준으로 평균값이 큰 순서부터 작은 순서로 정리한 것이다.

어장환경 및 수산생물 생태계 개선 사업의 중요성 및 만족도는 평균 6.12이고 이를 구성하는 사업으로는 종패 발생장 환경개선 사업이 6.32, 마을어장 환경개선 사업이 6.14, 조업어장 환경개선 사업이 5.89 순으로 나타났다. 다시 말해 유류피해복원사업 중에서 종패 발생장 환경개선이 가장 중요하다고 인식하고 있고 이 사업에 대한 만족도가 가장 높다고 할 수 있다.

그리고 <표 6>에서 정리한 결과를 토대로 효율적인 복원사업과 정책 사업 만족도에 영향을 미치는 주요 변수들의 중요도 만을 기준으로 해석하여 정리하면 다음과 같다<sup>8)</sup>.

첫째는 의견조율 및 의사소통이다. 사업 추진에 관련되는 주체 간의 의견 조정 및 의사소통이 무엇보다도 중요하다고 인식하고 있다. 가장 높은 점수를 보인 변수는 정부와 지자체 간의 의견 조정이고, 그 다음으로 주민 간의 원활한 의사소통, 지자체와 어촌계 간의 의견 조정 순으로 나타났다. 이 같은 결과는 성공적이고 만족도가 높은 사업 추진을 위해서는 무엇보다도 의사소통과 의견조율이 대단히 중요하다는 것을 시사하고 있으며 이 점에 대해서 일선 의견은 거의 일치하고 있다.

둘째는 사업의 추진과 피드백 과정이다. 정책 사업의 추진에 있어 운영의 투명성이나 추진성, 공정하고 합리적인 사업 추진 과정, 문제가 있는 집행 과정에 대한 개선 노력 등이 중요한 변수로서 인식하고 있다. 결국 정책 사업의 추진 과정

에서 시작과 중간 운영 과정 그리고 마지막 결과에 대한 피드백이 대단히 중요하다는 점을 강조하고 있어 향후 정책 사업 추진에 있어 이 같은 결과를 수용한 선순환 구조의 사업 추진이 진행되어야 할 것이다.

셋째, 리더십의 중요성이다. 아무리 좋은 정책 사업이라 하더라도 각 단계의 리더십이 발휘되지 못하면 정책성과는 그리 높지 않을 것이다. 결국 지자체의 리더십, 어촌계장의 리더십이 강조되는 것은 일선 어업인들은 중앙 정부보다는 근거리에 위치하고 자신들과의 파트너십을 형성할 수 있는 대상이 사업 추진을 위해 리더십을 발휘해 줄 것을 원하고 있다고 보아야 할 것이다. 이를 위해서는 지자체 행정기관 관계자는 어업인들과 빈도 높은 접촉을 계속하여야 할 것이며, 어촌계장은 지역 지도자로서 책임과 추진력을 갖춘 덕망있는 어업인이 되어야 할 것이다.

넷째는 배타적인 인식과 행동에 대한 문제 해결이다. 유류피해를 입은 어업인들은 유류피해가 발생한 초기에 손해 배상금의 배분에 대한 불만, 타지역, 타어업, 타인과의 불공평한 분배 등에 상당한 불만과 문제를 제기하였다. 물론 지금도 이 문제에 있어서는 상당히 예민하게 반응하고 있는 것도 사실이다. 하지만 일정 시간이 지나면서 배상금에 대한 여러 가지 불만은 조금은 가라앉은 듯하다. 따라서 배타적인 인식과 행동에 관련한 변수 등 예를 들면 업종 간에 피해가 다르다는 배타적인 인식과 행동, 사업 추진 상 타인과의 차별에 대한 주민 반감, 사업추진 상 소득, 이득, 특혜 등에 대한 시기 질투 문제, 타지역 마을에 대한 배타적인 인식과 행동, 무임승차 문제 등에 대해서는 앞의 다른 변수들보다 하위 순위에 두고 있어 무엇보다도 피해복원을 통해

8) <표 6>은 요인별로 정리한 것이 아니라 단순히 중요도 점수만을 가지고 높은 항목부터 낮은 항목 순으로 정리한 것이다. 따라서 동일한 변수로 인식한 것들이 유사한 순위에 위치하지 못하여 만족도가 높게 나타나는 경우가 있는 반면 낮게 나타나는 경우도 있다. 예를 들면 조직 구조적 요인 중 상호의사소통문제 변수로 설정하고 있는 어민들 간의 의견 조정은 8번째 항목에 위치하고 있으나, 이와 동일한 요인 변수로 설정하고 있는 정부와 지자체 간의 의견 조정, 주민 간의 원활한 의사소통, 지자체와 어촌계 간의 의견 조정 변수는 1, 2, 3의 상위에 위치하고 있다.

하루빨리 어업을 영위하여야 한다는 생각을 가지고 있는 것으로 나타났다.

(2) 정책만족도에 영향을 미치는 요인

본 연구의 주요 변수는 이론적 배경에서 언급한 Robert(1980)가 제시한 세 가지 범주 개인적 요인, 조직적인 요인, 사회적 요인의 개념적 정의를 조작하여 측정변수로 수정 사용하였다. 우선 요인분석을 실시하는 목적은 변수들 간의 상호관계를 통하여 구조적인 특징을 가지고 있는지에 대해 탐색하기 위함이다. 요인추출은 주

성분방식을 택하였고 요인들 간의 관계가 상호 독립적이어야 하고 다중공선성을 피하기 위해 보편적으로 활용되는 직각회전방식인 Varimax 방식을 채택하였다. <표 7>은 유류피해 복원사업 요인분석 및 신뢰도 검증결과를 정리한 것이다.

효율적인 유류피해 복원사업과 정책 만족도 제고에 영향을 미치는 주요 변수의 탐색적 요인 분석결과, 고유값(eigenvalue)이 1.0 이상인 요인에 한해서 부하량이 0.5 이상인 요인은 모두 6개가 탐색되었다. 신뢰성 검증은 널리 사용되고 있는 Cronbach's Alpha 계수를 이용하였다. 일반적

<표 7> 유류피해 복원사업 요인분석 및 신뢰도 검증결과

요인명	변수		요인 적재량	고유값	분산 설명력 (%)	Cronbach's $\alpha$	항목 제거후 Cronbach's $\alpha$
개인적 요인	목표/인식	정책지원비 집행 과정 개선	.840	4.893	28.784	.829	.829
		사업 선정 방식 결정 과정 개선	.775				
		사업을 이끌어가는 추진성	.718				
		사업 운영의 투명성	.624				
	리더십	어촌계장의 리더십	.889	1.889	11.114	.758	.758
		지자체의 리더십	.732				
	부정적 인식	타인에 대한 소독, 이득, 특혜 등에 대한 시기 질투 문제 해결	.798	1.452	8.543	.643	.643
		사업 추진에 있어 나와 다른 사람과의 차별에 대한 주민들의 반감 문제 해결	.754				
		마을어업, 양식업, 어선어업의 업종 간에 대한 피해가 다르다는 배타적인 인식과 행동에 대한 문제 해결	.595				
	조직·구조적 요인	책임분담/이익분배 문제	마을 공동 이익 추구 정신	.761	1.446	6.956	.526
개인 이익 추구 정신			.467 (제거)				
일하지 않고 혜택을 보는 무임승차 문제 해결			.654				
상호 의사소통 문제		어민 간의 의견 조정	.868	1.183	8.508	.633	.736
		주민 간의 원활한 의사소통	.834				
		정부와 지자체간의 의견 조정	.786				
		지자체와 어촌계간의 의견 조정	.561				
사회적 요인	폐쇄성	우리 마을이 더 중요하다고 타 지역 마을에 대한 배타적인 인식과 행동에 대한 문제 해결	-	-	-	-	-

KMO : 0.685, Bartlett의 구형성 검정: 557.542, 유의확률: 0.000

으로 신뢰도의 척도인 Cronbach's Alpha 계수가 0.6 이상이면 신뢰성이 있다고 본다. 특히 목표/인식 차이, 리더십 문제 요인, 의사소통은 Cronbach's Alpha 계수는 0.7 이상인 것으로 확인되어 내적 일관성이 있는 것으로 나타났다. 책임분담/이익분배 문제에서 “개인 이익 추구 정신” 항목은 요인적재량이 0.467로 나타나 설명력이 50% 미만이었어서 제거하였다. 이 후 Cronbach's Alpha 계수는 0.754로 높아졌다. 타인에 대한 부정적 인식요인의 Cronbach's Alpha 계수는 0.6 이상으로서 역시 신뢰성이 있다고 나타났다. 사회적 요인으로 간주되는 폐쇄성은 하나의 변수가 별도의 신뢰성 검정은 필요하지 않다.

정책 만족도에 영향을 미치는 요인 규명을 위해 <표 7>의 요인 분석 결과를 토대로 회귀분석을 실시하였다. 여기에서 종속변수는 정책 만족도 즉 어장환경 및 수산생물 생태계 개선 사업으로 현재 추진중인 종패발생장 환경개선 사업, 마을어장 환경개선 사업, 조업어장 환경개선 사업에 대한 설문 만족도(어촌계, 공무원을 전부 포함한 전체 평균값)로 하였다. 그리고 앞에서 추출된 각 요인 즉 목표/인식, 리더십, 부정적 인식, 책임분담/이익배분문제, 상호의사소통문제, 어촌의 폐쇄성을 독립변수로 하였다. 독립변수간의 다중공선성을 검사하기 위해서 공차한계(tolerance)를 이용하였다. 일반적으로 다중공선성이 낮을수록 공차한계값이 높게 나타나는데, 본 연구에서는 추출된 설명변수들의 공차한계는 목표인식 0.606, 리더십 0.623, 부정적 인식

0.456, 책임분담/이익배분문제 0.512, 상호의사소통문제 0.583, 어촌폐쇄성 0.689로 나타나 다중공선성이 조금 있다고 볼 수 있으나 크게 문제될 정도는 아닌 것으로 나타났다. 회귀분석 결과를 정리하면 다음과 같다<표 8>.

개인적인 요인 중에서 정책 만족도에 영향을 미치는 요인으로는 목표/인식 차이와 리더십이 유의한 것으로 나타났다. 조직·구조적 요인 중에서 정책 만족도에 영향을 미치는 요인으로는 의사소통문제가 유의한 것으로 나타났다. 사회적 요인으로 분류되는 폐쇄성은 유의하지 않은 것으로 나타났다.

회귀분석 결과를 도식화하면 <그림 2>와 같다. 이 같은 결과는 앞의 <표 6> 유류피해지역 복원사업 중요성 및 만족도(전체기준)에서 단순 점수 집계에서 나타난 것과 비슷하다. 회귀계수 값의 크기에서도 확인할 수 있듯이 목표/인식 차이가 0.385, 의사소통 문제가 0.150, 리더십이 0.028 순으로 나타났다.

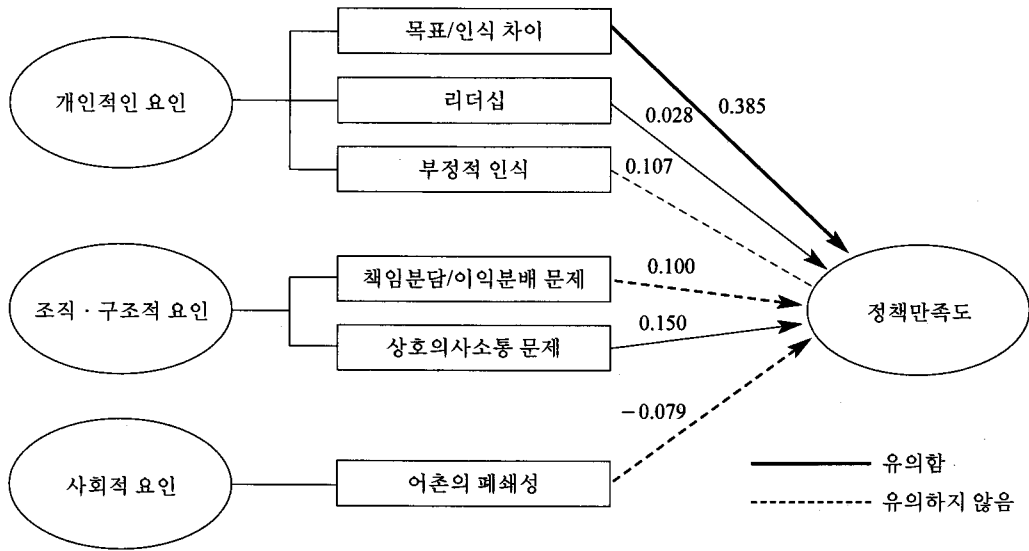
결론적으로 본 연구의 목적인 정부 정책 추진에 대한 불만과 갈등에 영향을 미치는 요인들은 다음과 같이 해석하여 정리할 수 있을 것이다.

첫째로 정책 목표와 인식에 있어 상호 공유는 무엇보다 중요하다. 하지만 현실적으로는 이러한 정책 목표와 인식 상호 공유가 잘 이루어지지 못하여 양자 간에 차이가 존재하기 때문에 불만과 갈등이 존재하는 것으로 이해할 수 있다. 예를 들면 어업인들은 무엇보다도 자신들의 소득 증대에 직결되면서 단기적인 성과가 나타나는

<표 8> 회귀분석 결과

요인명	경로관계	회귀계수	표준오차	유의확률
개인적 요인	목표/인식→정책만족도	0.385	0.130	0.004
	리더십→정책만족도	0.028	0.119	0.005
	부정적 인식→정책만족도	0.107	0.126	0.401
조직·구조적 요인	책임분담/이익분배 문제→정책만족도	0.100	0.110	0.370
	상호의사소통 문제→정책만족도	0.150	0.129	0.001
사회적 요인	어촌의 폐쇄성→정책만족도	-0.079	0.086	0.361

$R^2=0.473$ , F값=3.704, 유의확률: 0.003



주 : p<0.05

(그림 2) 정책만족도 영향요인 분석

정책사업 추진을 원하고 있고, 정부정책사업은 장기적인 어장환경복원을 목표로 하고 있어 상호 추구하는 목표에 차이가 있기 때문에 양자 간의 갈등이 존재하는 것이다.

둘째는 정책 수립과 집행에 있어 상호 의사 소통이 잘 이루어져야 할 것이다. 원활한 정책 사업 추진을 위해서는 중앙과 지방, 지방 내의 기관 간, 지방 정부와 어촌계 간, 어촌계 간 그리고 어촌계 내의 어업인들 간의 상호 의사소통 및 조정에 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 물론 여기에는 시간적 여유와 많은 노력이 요구된다. 하지만 이러한 과정을 통해서 의견조정과 소통이 이루어지고 결국은 정책 목표와 인식을 상호 공유하는 성과를 올릴 수 있을 것이다.

셋째는 사업성과를 제고하기 위해서 지자체와 어촌계장의 리더십이 대단히 중요하다는 것을 확인할 수 있다. 결국 중앙과 지방정부의 리더십과 태도, 지역 어업인 태도에 대한 어촌계장의 리더십 등은 공공갈등의 과정과 해결에 중요하게 작용한다.

#### IV. 결론 및 정책 제언

본 연구는 태안기름유출사고 이후 태안군 지역을 중심으로 추진되고 있는 유류피해지역의 정부 정책사업에 어떠한 갈등이 나타나고 있는지 그리고 이러한 갈등에 영향을 미치는 요인을 실태조사와 실증분석을 통해 규명하였다.

현재 추진 중인 유류피해복원사업에 대한 갈등은 사업관계자 간의 갈등, 사업추진방식의 갈등, 사업대상 간의 갈등, 사업참여에 대한 갈등, 어장이용에 대한 갈등 등 다양한 형태로 나타나고 있다.

정부 정책 추진에 대한 불만과 갈등 원인으로 첫째로 정책 목표와 인식에 있어 집단 간의 차이가 존재하기 때문이고, 둘째는 원활한 정책 사업 추진을 위해 중앙과 지방, 지방 내의 기관 간, 지방 정부와 어촌계 간, 어촌계 간 그리고 어촌계 내의 어업인들 간의 상호 의사소통 및 조정에 노력이 부족하였으며, 셋째는 사업성과를 제고하기 위해서 지자체와 어촌계장의 리더십이 제대로 발휘되지 못하였다는 점을 확인할 수 있었다.

유류피해지역의 실질적인 정부정책에 대한 갈등관리방안을 제시하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 사업추진에 있어 각 단계별 의견조율 및 의사소통 시스템의 개선

만족도 분석에서도 확인되었듯이 유류피해 복원사업 추진에 관련되는 주체 간의 의견 조정 및 의사소통이 무엇보다도 중요하다고 인식하고 있다. 가장 높은 점수를 보인 변수가 정부와 지자체 간의 의견 조정이고, 그 다음으로 주민 간의 원활한 의사소통, 지자체와 어촌계 간의 의견 조정 순으로 나타났다. 그리고 추진사업에 대한 목표인식에 대해서도 정부와 어업인들 간에 차이가 있어 갈등 발생과 함께 정책 사업의 만족도가 떨어지고 있는데 이 점에 대해서도 단계간의 의견조율과 의사소통이 원활하지 못하기 때문이다.

이 같은 결과는 성공적이고 만족도가 높은 사업 추진을 위해서는 무엇보다도 의사소통과 의견조율이 대단히 중요하다는 것을 시사하고 있고 이 점에 대해서 일선 의견은 거의 일치하고 있다. 따라서 중앙은 지방에 사업을 이양하고 관리만 하는 차원을 넘어서 단계 간의 적극적인 의사소통 시스템을 구축하고 관리하여야 할 것이다.

② 사업의 추진과 피드백 과정 관리 시스템 구축

만족도 분석에서 나타난 바와 같이 일선에서는 정책 사업의 추진에 있어 운영의 투명성이나 추진성, 공정하고 합리적인 사업 추진 과정, 문제가 있는 집행 과정에 대한 개선 노력 등이 중요한 변수로서 인식하고 있다. 아무리 좋은 정책 사업이라 하더라도 합리성, 투명성, 효율성이 제고되지 않으면 사업성과 및 만족도는 감소하게 된다. 예를 들면 일선에서는 지역별로 추진 사업의 차별성을 요구하고 있고, 사업비 배분 및 사업집행에 대해서도 나름대로의 의견을 개진하고 있다. 하지만 이러한 일선의 목소리가 전달되어 개선되어지는 시스템이 구축되어 있지 않다.

결국 정책 사업의 추진 과정에서 시작과 중간 운영 과정 그리고 마지막 결과에 대한 피드백이 대단히 중요하다는 점을 강조하고 있는데 향후 정책 사업 추진에 있어 이 같은 결과를 수용한 선순환 구조 시스템 구축을 통한 사업 추진이 진행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 추진 사업별로 중앙에서 시·도, 시·도에서 시·군, 시·군에서 어촌계 단위로 사업을 이양하거나 사업 단계의 단순화 및 축소하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

③ 리더십 제고

실증분석에서 나타났듯이 원활한 사업추진을 위해서는 리더십이 중요하다. 아무리 좋은 정책 사업이라 하더라도 집단의 리더십이 발휘되지 못하면 정책성과는 그리 높지 않을 것이다. 결국 지자체의 리더십, 어촌계장의 리더십이 강조되는 것은 일선 어업인들은 중앙 정부보다는 근거리에 위치하고, 자신들과의 파트너십을 형성할 수 있는 대상이 사업 추진을 위해 리더십을 발휘해 줄 것을 원하고 있다고 보아야 할 것이다.

이를 위해서는 지자체 행정기관 관계자는 어업인들과 빈도 높은 접촉을 계속하여야 할 것이며, 어촌계장은 지역 지도자로서 책임과 추진력을 갖춘 덕망 있는 어업인이 되어야 할 것이다. 그리고 사업추진과 관련해서 별도의 리더십 교육을 수행하는 방안도 강구해 볼만하다.

어업인들은 무엇보다도 피해복원을 통해 하루빨리 어업을 영위하여 생계를 유지하여야 한다는 생각을 가지고 있고, 공동체적 사회를 형성하면서 존립하여 온 어촌사회의 특성을 유지하고 싶어 한다. 하지만 한정적인 재원에서 분배식의 사업추진에 대한 불만이 높아진다면 이는 어업인 내부적 갈등으로 확대되고 나아가서는 중앙으로까지 표출될 가능성이 높다. 따라서 어업인 내부 갈등을 방지하지 말고 이를 달래줄 수 있는 장치 마련이 필요할 것이다.

참고문헌

- 강성철 · 김상구, “갈등의 양상과 전개과정에 관한 연구 - 사례분석을 위한 분석모델의 구축을 중심으로 -” 지방과 행정연구, 제15권 제1호, 2003. 12, pp.1 - 18.
- 강영진, 갈등분쟁 해결 매뉴얼, 서울 : 성공회대출판부, 2000.
- 강인호 · 이만계 · 안병철, NIMBY와 PIMPY입지의 지방 정부간 갈등관리, 한국지방자치학회보, 제17권 제2호, 2005, pp.139 - 166.
- 권영규, “갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구 - 청계천복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로 -” 한국사회와 행정연구, 제17권 제2호, 2006, pp.159 - 189.
- 김영수, 시민단체의 공익적 역할에 관한 연구 : 갈등증재를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문, 2003.
- 김진호, “군사안보시설 현지화를 위한 갈등해결방안 연구 - 제주 해군기지 건설논쟁을 중심으로 -” 통일문제연구, 2007년 상반기호.
- 김용근, “농촌관련사업 운영상 갈등의 이해와 대책”, 농어촌과 환경, 제14권 3호, 2004.
- 김은주, 공공갈등관리 영향요인에 관한 연구 - 제주 해군기지 건설 사업 사례를 중심으로 -, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2008. 2.
- 박근수 · 김영환 · 박희서, 지방정부간 갈등단계에 영향을 미치는 언론의 영향력에 관한 연구, 한국사회와 행정연구, 16:1, 2005, pp.377 - 400.
- 변주훈, 기름유출사건에 대한 차별적 인식과 사회적 갈등의 생성 - 재난인류학의 사례연구 -, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2010. 2.
- 송성화, 정책 갈등 해소를 위한 영향요인분석 - 경주 방폐장입지선정 사례와 한탄강댐건설 사례를 중심으로 -, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2007. 8.
- 서문기 · 민승규 · 전영재 · 김선빈 · 강신겸 · 김현진, 한국사회 갈등구조에 대한 이해, 삼성경제연구소, 2001. 4.
- 안성민, 지방정부간 외부성으로 인한 갈등문제에 대한 소고, 지방정부연구, 2(2), 1998, pp.169 - 191.
- 유해운 · 권영길 · 오창택, 환경갈등과 님비이론, 서울 : 산학사, 1997.
- 윤일기, 국책사업의 갈등관리 성패요인에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2006. 12.
- 이민창 · 한종희 · 안병철, 지방정부간 갈등관리의 성패요인 : 폐기물처리시설과 공항건설사례를 중심으로, 지방행정연구, 제19권 3호, 2005, pp.71 - 93.
- 지속가능발전위원회, 공공갈등관리를 위한 이론과 기법, 상권, 서울 논형, 2005a.
- 지속가능발전위원회, 공공갈등관리를 위한 이론과 기법, 하권, 서울 논형, 2005b.
- 하혜영, 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문, 2007. 3.
- 한규설, 어업갈등의 관리와 해소, 수산연구, 제26호, 2007. 9, pp.1 - 27.
- 조중현, 농촌체험마을의 갈등 원인과 유형에 관한 연구, 농촌사회 제18집, 2008, pp.91 - 125.
- Dahrendorf, R., *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London & Henley:Routledge&Kegan Paul, 1959.
- Coser, L.A. *The Function of Social Conflict*, NY: Free Press, 1964.
- Quirk, P.L., “The Cooperative Resolution of Policy Conflict,” *The American Political Science Review*, 83(3), 1989, pp.905 - 921.
- Robert, H.M., *Maccro Organization Behavior*, New York : Goodyear Publishing Company, Inc, 1980.
- Ross, M.H., *The Management of Conflict: Interpretations and Interest in Comparative Perspective*, New Haven:Yale University Press, 1933.
- Bercovitch, J., *Socail Conflict and Third Parties: Strategics of conflict resolution*, Boulder, CO:Westview Press, 1984,
- Kriesberg, L., *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution(2nd)*, Lanham, Maryland & Littlefield Publishers, 2003.