

공공갈등관리 과정의 주민참여 인식유형에 관한 연구

장 창 석*
김 선 경**

국문요약

우리사회에서 지속적으로 증가하는 공공갈등은 갈등과정에서 나타난 여러 문제점으로 인해 주민참여형 갈등관리의 중요성이 강조되고 있다. 본 연구는 Q 방법론을 활용하여 주민참여 형태에 대한 기존의 정책을 보완하고 갈등관리 과정의 설계에 활용할 수 있는 주민의 인식유형 분석을 시도하였다. 연구결과 갈등관리 과정의 주민참여에 대한 인식은 4개의 유형으로 구분되었다. 유형 I은 주민주도 갈등관리 지향형, 유형 II는 제도개선 중심 갈등관리 지향형, 유형 III은 주민대표자 참여 중심 갈등관리 지향형, 유형 IV는 시민(환경)단체 중심 갈등관리 지향형으로 나타났다. 한편 이들 인식은 신분, 연령에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다. 본 연구결과에 따라 향후 갈등관리 과정의 주민참여를 위한 제도의 개선, 인식변화, 역량 강화 등의 다양한 정책적 노력이 필요하며 특히 신분, 연령을 고려한 과정설계가 필요하다는 시사점을 도출할 수 있었다.

주제어: 공공갈등, 갈등관리, 인식유형, 주관성, Q 방법론

I. 서론

한국사회는 이념과 가치, 이해관계의 다원화로 인하여 다양한 갈등이 발생하고 있으며, 다양한 갈등 중 정부의 공공정책 추진과정에서 발생하는 공공갈등 역시 급속히 증가하고 있다. 공공갈등은 다양한 유형으로 발생하고 있으며, 갈등의 범위가 확대되고 이해당사자가 다양화되고 있어 해결이 쉽지 않은 특징을 보이고 있다. 공공갈등은 사회적 갈등으로 변화되고 확산되어 사회적 비용 증가와 함께 공동체 파괴, 공공사업 추진 지연 및 무산 등의 부작용을 나타내고 있다. 이처럼 우리사회에서 여러 가지 문제점으로 이어지고 있는 공공갈등 문제를 해결하고자, 정부는 2007년 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 제정하여 정부기관으로 하여금 공공갈등을 예방·해결하려고 노력하도록 유도해 왔으나, 정부정책을 둘러싼 공공갈등은 오히려 증가하여 왔다(국민대 통합위원회, 2015). 또한 갈등과 갈등관리 과정에서 정보의 불균형, 이해관계자의 참여 배제 등의 여러가지 문제점이 함께 나타나고 있다. 이는 공공갈등을 관리하기 위한 다양한 제도적 장치가 마

* 제1저자

** 교신저자

련되어 있으나, 정부의 공공갈등관리 방식과 대응체계 마련에 한계가 있다는 것을 나타내고 있다. 최근에는 이러한 문제점들을 극복하고자 주민참여 등을 활용한 갈등관리에 대한 사회적 요구가 증대되고 있다. 갈등관리 과정의 주민참여는 단순한 대표의 참여가 아닌 지역 주민들이 지역의 주인으로서 지역 문제에 관심을 가지고 함께 해결해 나가는 것으로 공동체와 지역의 문제를 스스로 해결하려는 시도와 활성화가 이어지고 있다. 이러한 공공갈등관리 과정의 주민참여에 대한 변화는 자연스러운 시대적 결과물이라고 할 수 있다.

충청남도에서는 공공갈등관리를 위하여 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」를 제정하고 운영 중이다. 조례에서는 갈등해결을 위하여 지속적인 대화와 타협을 위한 참여적 의사결정 방법의 활용 등 충청남도의 노력을 규정하고 있다. 조례를 바탕으로 공공갈등 현안에 대하여 주민 참여적 공공갈등관리를 위한 다수의 갈등조정협의회를 구성하고 운영하여, 다양한 이해관계자의 의견을 경청하고자 정책을 추진하였다. 그러나 갈등관리 과정에 참여하는 소수의 주민들이 과연 대다수의 일반 주민들과 그 인식을 공유하는지의 대표성에 대한 논쟁과 문제점이 발생하기도 하였다. 문제점으로 제기되고 있는 주민대표성의 문제, 참여의 효율성 증대 등 기존의 형태를 개선하지 못하고 유지되는 상태에서의 주민참여 방식은 그 효과를 기대하기 어렵다. 이는 공공갈등 관리과정이 참여자의 인식증대 등 여러 가지 이유로 복잡화, 다양화 되어가고 있음을 인지하고 있음에도 현행 갈등관리가 제도적, 형식적으로 운영되어 적극적인 주민참여를 전제로 접근이 이루어지지 못하고 있기 때문이다.

이에 주민이 공공갈등의 직접적인 이해관계자로서 갈등관리에 참여한다는 것은 어떤 모습일지에 대한 실질적인 연구와 설계가 필요한 상황이다. 갈등관리는 다양한 관점에서 논의될 수 있으나, 갈등의 해결을 위한 관점에서 본다면 갈등의 당사자들이 협의를 통해 해결방안을 마련해나가는 과정이라고 볼 수 있다. 이러한 과정이 상호 수용할 수 있도록 설계와 운영이 이루어졌는지 평가하고 문제점을 찾기란 쉽지 않다. 왜냐하면 이들 문제는 제도적 관점의 문제라기보다는 당사자간의 인식차이에서 발생할 수 있기 때문이다. 이에 본 연구에서는 주관적 인식 분석에 유용하며 관련 연구의 가설 생성방법으로 유용한 Q 방법론을 활용하여 공공갈등관리 과정에 대한 주관적 인식유형을 분석하고자 하였다. 지역주민의 인식유형 분석에 초점을 맞추고 그 특성과 차이점에 근거해 공공갈등 관리과정의 주민참여 형태에 대한 기존의 정책을 보완하고 갈등관리 과정의 설계에 활용할 수 있는 시사점을 도출하고자 하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 공공갈등관리와 주민참여

우리 사회에서 지속적으로 발생하고 있는 공공갈등은 심각성과 관리의 필요성에 대한 사회적 인식이 확산되면서 중요성이 강조되고 있다. 공공갈등은 어느 사회에서나 일어날 수 있는 현상이지

만, 갈등이 발생되었을 때 이를 어떻게 관리하는가에 따라서 그 결과가 긍정 혹은 부정적 파급효과를 야기할 수도 있다(하혜영, 2007). 공공갈등의 관리는 갈등상황의 발생을 미연에 방지하는 예방수단을 정비하는 것이 중요하며 이를 위해서는 사전에 이해관계인이나 국민에게 그 내용을 알리고 의견제출 기회를 부여하는 절차적 민주주의 내지 참여적 민주주의의 확립이 요청된다(김희곤, 2013). 공공갈등이 적시에 적절한 조치로 해결되지 않는 경우 정책지연은 물론 정책의 거래비용 역시 매우 커지게 된다(임동진, 2011). 특히 정책이 타이밍을 놓치는 경우 정책자체가 쓸모없게 되는 경우도 발생하게 되어 정책대상 집단에도 커다란 피해를 줄 수 있다(홍성만·김광구, 2007).

공공갈등은 정부나 공공기관을 대상으로 발생하는 갈등의 특성상 단시일 내에 해결하고자 하는 부담감 등으로 갈등관리가 이해관계자의 기대에 못 미치는 경우가 자주 발생하고 있다. 또한 공공갈등은 유형이나 성격이 다양하며, 이해관계자의 수나 성격 등 다양한 요인에 의해 갈등이 발생하고 증폭되고 있어 통상적인 갈등관리로는 한계점을 나타낼 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부, 공공기관, 민간 등 다양한 단위에서 갈등의 관리를 위한 지속적인 노력과 새로운 방식의 도입 등이 추진되고 있으나, 아직까지 뚜렷한 효과를 나타내고 있지는 못하다. 이에 공공갈등 발생이후 진행과정에서의 해결보다는 발생이전의 사전적 예방을 위한 정책적 방향설정에 대한 필요성이 제기되고 있다. 공공정책의 사회적 수용성 제고를 위하여 기존의 정부 위주의 하향적(top-down) 방식에서 벗어나 주민참여에 기초한 상향적(bottom-up) 방식으로의 전환을 강조하는 것으로, 공공정책의 추진 과정에 폭넓은 주민참여의 허용이 공공갈등의 예방을 위한 핵심적인 절차로 이해되고 있다(장원경 외, 2018).

공공갈등관리에서 주민참여는 필요성과 도입에 대한 상당한 공감대가 형성되고 있다. 복잡화, 다원화 되어가는 사회분위기 속에서 과거와 같은 하향식 정책결정으로는 갈등의 본질적 문제를 해결할 수는 없을 것이다. Irland(1975)는 주민참여란 공공분야에서의 갈등관리를 위한 도구로서의 의사결정과정에서의 시민참여를 실현시키기 위한 대체적인 구조라고 보고 갈등관리의 측면을 중시하는 입장을 보였다(주영민·박덕병, 2008). 현재 갈등관리 과정의 주민참여는 대안적 방식으로 최근 많이 도입이 되고 있다. 주민이 이해관계자로서 참여하는 형태는 시나리오 워크숍, 규제협상, 협력적 의사결정, 라운드 테이블, 시민자문위원회의 형태로 참여가 가능하며, 최근에는 이해관계자로서의 주민의 대표성에 대한 문제가 제기되면서 일반시민이 시민배심원이나 합의회의 일원으로 자원, 선발되어 참여하는 형태가 나타나고 있다. 하지만 이러한 시도들이 항상 성공적으로 구성되어 운영되는 것은 아니다. 주민참여 제도들은 갈등의 이해당사자나 주민대표들이 과정에 참여할 수 있는 동기가 존재하여야 하지만 갈등의 과정에서 나타나는 공공부문에 대한 불신, 상호간의 불신, 인식의 차이로 인해 나타나는 반목으로 인해 단순한 참여를 통한 효율적 갈등관리는 어려운 것이 현실이다.

이에 정부에서는 주민이 갈등관리 과정에서 의견만 제시하는 수준에서 정책의 결정에 영향을 미칠 수 있는 능력과 권한을 갖게 되고 있다는 변화를 인식하여야 한다. 그동안 주민들이 정부의 정책이나 사업에 협조하고 순응하는 절차적인 권리만을 가지고 있었다면, 향후에는 주민들의 실질적인 권리가 강조되면서 정책결정과정에서 정부와 동등한 위치에서 참여하고 있음을 받아들여야

할 것이다. 또한 갈등을 바라보는 사회적 시각의 전환을 위한 노력이 필요하다. 갈등과정에 대한 주민의 참여, 협상적 관점의 증대 등을 통해 절차적인 측면에서 갈등을 좀 더 현실적인 시선으로 바라보고 유의성 있게 갈등의 원인과 해결을 찾으려는 시도들이 필요할 것이다.

2. 공공갈등과정의 주민참여 영향요인

공공갈등이 사회적인 문제와 관심사로 대두되면서 다양한 관점의 선행연구들이 수행되었다. 공공갈등관리 방안에 관한 선행연구들을 살펴보면 연구의 목적에 따라 공공갈등관리의 법·제도적 측면에서의 도입과 개선방안에 관한 연구들과 공공갈등의 원인과 대응방안을 제시하는 연구들로 구분하여 볼 수 있다. 법·제도적 측면의 연구(박홍엽, 2006; 하혜영, 2007; 임동진, 2011; 김정일·주상현, 2014; 류도암 외, 2016; 임효숙 외, 2016; 유재봉·주상현, 2016; 장원경 외, 2018; 김기형, 2019; 이석환·이승모, 2021)들은 갈등관리 제도의 소개 및 검토, 제도의 필요성, 제도의 개선방안을 제시하여 정부의 갈등관리 방안을 제안하고 있다. 공공갈등의 원인과 대응방안 측면의 연구(조성배 2012; 유규상 2014; 최성일 2014; 박인수·박수일 2018; 장태용·안성수 2019)들은 개별사례 혹은 다수의 갈등사례를 대상으로 하여 갈등의 원인과 요인을 규명하고 이를 해결할 수 있는 방안을 제안하고 있다. 다양한 공공갈등 관련 선행연구에서는 이해관계자들의 직접적이고 적극적인 참여가 갈등해결의 중요한 요인으로 제시되고 있으며, 이해관계자들의 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 제도를 마련하는 것이 공공갈등의 발생으로 인한 사회적 비용을 줄이고 정책의 정당성을 확보할 수 있는 중요 요인으로 제시되고 있다.

공공갈등은 정부와 정부간, 정부와 주민간, 주민과 주민간에 발생할 수 있는 형태로써 갈등관리와 해결과정에 이해관계자로서 주민의 참여는 필수적이다. 주민참여의 필요성, 주민참여의 저조성에 대한 현실과 문제의식들은 갈등과정에 주민 의사를 적절한 반영이 필요하다는 점에 동의하고 있으나, 어떤 요인이 주민참여를 독려하거나 저조하게 하는가에 대한 다양한 관점들이 존재한다. 공공갈등은 유형별, 사례별로 다른 특성을 나타내고 있고 주변환경의 영향 요인 등으로 주민참여의 형태는 달라질 수 있기 때문이다. 이와 관련한 연구도 활발하게 이루어지고 있다. 선행연구들은 연구시기 및 연구자에 따라서 강조점의 차이가 있으나, 주민참여의 수준과 참여 활성화에 관한 연구(유재원, 2003; 류태건, 2006; 이혜영, 2007), 지방자치단체 개별정책과정에 대한 주민참여의 영향요인에 관한 연구(김익식, 2003; 감정기·김민주, 2007; 양덕순·강영순, 2008; 김혜정, 2009; 김혜정, 2012; 류영아, 2013; 하정봉·길종백, 2013; 김근홍 외, 2014; 최문형·정문기, 2014; 김경화 외, 2015; 이현수·김재관, 2015; 최예나, 2016; 송용훈·정문기, 2018; 유민이, 2017; 정지용·심준섭, 2018) 등으로 구분해 볼 수 있다.

선행연구들에서 나타난 주민참여의 영향요인을 비슷한 유형끼리 분류한 결과 크게 네 가지로 구분할 수 있었다. 본 연구에서는 이 요인들을 제도적 요인, 역량적 요인, 환경적 요인, 심리적 요인 등으로 나누어 <표 1>과 같이 분석의 접근 프레임으로 정리해 보았다. 먼저 제도적 요인은 정보공개법, 주민감사청구제도 등 법제도와 위원회, 주민간담회, 의견조사 등 행정단계에서 이루어지

는 지침형태의 전통적 참여방식들이라고 할 수 있다. 주민참여와 이를 위한 제도화는 주민참여가 가져오는 기능적 측면의 이점에 초점을 두고 중요시 되고 있다. 주민참여가 행정기관의 의지와 노력이 수반되지 않으면 추진되기 어렵다는 측면에서 제도화의 중요성은 점점 더 강조되고 있는 것이다. 다음으로 역량적 요인을 살펴보면 공공갈등관리 과정에 참여하는 지역주민의 전문성, 주민자치위원의 전문성, 교육의 적절성 등으로 정의해 볼 수 있다. 환경적 요인은 사회경제적 요인, 협력적 요인 등 주변환경에 대한 요인으로 정의할 수 있다. 공공갈등관리 과정에 참여했던 구성원, 주민자치회 위원 면담을 통해 나타난 환경적 요인들을 살펴보면 지역이 가지고 있는 자원과 주민 참여를 위한 행정인력 지원, 운영비용 지원, 참여공간 지원, 행정기관과의 유기적 소통 등 행·재정적 지원인 것으로 나타났다. 마지막 심리적 요인은 공공갈등 과정에서 주민들의 관심과 애정, 참여는 공공갈등을 관리하고 해결하기 위한 하나의 요인으로 정의해 볼 수 있다. 선행연구들에서 나타난 심리적 요인은 지역주민 의식, 사회관계망, 유대감, 연대감, 소속감 등 조금씩 용어의 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 선행연구에서는 주민참여 영향요인에 대한 통제변수로서 인구사회학적 특성(성별, 연령, 학력, 소득 등)을 활용하고 있었다. 주민들은 그들의 개인적 특성과 지역환경이 부합할 때 더욱 적극적으로 참여한다는 것으로(Wandersman & Giamartino, 1980), 이러한 개인적 특성들은 주민참여와 참여수준에 긍정적 상관관계와 수준의 차이들을 가지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 주민참여 영향요인 재구성

연구자	제도적 요인	역량적 요인	환경적 요인	심리적 요인
김익식(2003)		주민참여 의식		
감정기·김민주(2007)		사회참여 경험		사회 의식
양덕순·강영순(2008)				충족감, 연대감, 소속감, 친밀감
김혜정(2009)			사회경제 배경	정치효능감
김혜정(2012)	제도·구조적 요인	개인적 요인		
류영아(2013)	제도요인	시민요인	정부요인	상호작용 요인
하정봉·길종백(2013)	제도		이익	이념, 신뢰
김근홍 외(2014)				연대감, 충족감, 유대감
최문형·정문기(2014)				구성원 의식, 상호영향의식, 필요의 통합과 충족, 공유된 감정적 연계
김경화 외(2015)	시스템·제도화		행정의 지속성	
이현수·김재관(2015)	제도화			이해인식, 상호작용
최예나(2016)	제도적 요인	개인적 요인	지역적 요인	
유민이(2017)			사회적 배경	가치관
송용훈·정문기(2018)			정부·시민단체 역할	
정지용·심준섭(2018)			정보제공, 정부신뢰	의사소통

Ⅲ. 연구방법

1. 연구문제와 Q 방법론

앞서 살펴본 바와 같이 공공갈등 관리 과정에서 주민참여는 공공갈등의 예방과 해결을 위한 핵심절차로 이해되고 있다. 하지만 우리나라의 주민참여는 제도적 장치가 완성되지 않아 일부 제한적으로 참여가 이루어지고 있으며, 행정편의를 위한 형식적인 절차에 불과한 형태를 보이고 있다. 이러한 문제점들은 공공갈등관리 과정에서 주민참여에 대한 인식을 토대로 현재의 문제점과 앞으로의 개선에 대한 노력이 요구되고 있다.

이에 본 연구에서는 주민참여에 대한 지역주민의 의견과 인식의 파악과 분석을 위하여 Q 방법론을 활용하였다. Q 방법론은 인간의 주관성 연구를 위해 심리학 및 사회과학 전반에 걸쳐 사용되고 있는 연구 방법인 동시에 분석 방법이다(김홍규, 2008). Q 방법론은 다음과 같은 점에서 공공갈등 과정의 주민참여 인식유형을 측정하는 유용한 방법이라고 판단하였다. 주민참여에 대한 인식은 매우 주관적이고 개별화된 경험이며 사회 문화적 특성에 따라 다양할 수 있다. Q 방법론은 행위자 관점에서 출발해 각 개인의 경험에 따라 다르게 인식할 수 있는 추상성이 높은 개념을 객관화하여 측정할 수 있다. 따라서 응답자들이 실제 공공갈등 과정에서 경험하고 있는 갈등의 참여에 대한 요인을 이해하고 이에 대한 개인의 인식 차이뿐만 아니라 같은 견해를 가진 사람들의 공통 특성을 찾아내 그 의미를 제시하려는 이 연구의 목적에 Q 방법론이 적합하다고 할 것이다. 또한 개개인마다 경험한 갈등 이해관계자의 참여 주체에 대한 인지적 평가에 따라 참여에 영향을 주는 요인에 차이가 있을 수 있다. 인간의 인지적 요소는 인간의 선택과 판단이 개입되어지는 것임에도 불구하고 지금까지의 연구들은 양적방법을 통해서 계량화하고 수치화하여 표면적으로 접근해 왔기 때문에 개인적 인지의 차이를 심층적으로 도출해 내지 못하였다. 즉, 갈등과 같은 주관적이고 인지적인 대상을 중심으로 주관적 연구방법으로 분석해 다각적인 해석을 얻을 필요가 있다.

2. 분석과정

1) Q 표본 선정

본 연구에서는 기존의 주민참여 영향요인 이론에 근거한 구조화 된 개념적 틀에 비추어 주민참여에 대한 주관적 요인에 접근하기 위해 구조화된 Q표본 방식을 사용하였다(〈표 2〉 참조).¹⁾ 이와 같이 구조화된 영향 요인 틀에 근거하여 포괄적인 진술문을 도출하기 위하여 공공갈등관리, 주민

1) Q표본은 주관성을 탐구하는 것으로 외부적 관점이나 기준에 적용을 받지 않고 응답자 스스로 만들어 내는 것이기에 기본적으로는 타당도(validity)와 신뢰성은 문제가 되지 않지만 본 연구는 모집단을 구성하기 위해 구조화 된 표본에 따라 표본을 선정하는 한편 체계적 표집을 위해 이론적 범주로부터 진술문을 선정하고 좀 더 정교화하기 위해 각 범주로부터 비례적으로(propotionately) 선정하고 있다(김선경, 2020).

참여와 관련된 문헌연구와 공공갈등관리 과정에 참여한 경험이 있는 주민 심층 면담을 통해 진술문을 마련하였다. 문헌연구 고찰을 통한 Q 모집단 추출은 공공갈등관리, 주민참여 등과 관련된 정책보고서, 학위논문, 학술지 등을 중점적으로 참고하였다.

공공갈등관리 과정에 참여한 경험이 있는 주민 사전 면담은 시민단체, 주민 3명에게 개별 심층 면담을 진행하였다. 문헌 고찰 및 인터뷰를 통해 1차 수집된 Q 표본은 모두 62개였다. 이후 진술문 가운데 중복되거나 불필요한 것은 제거하고 진술문에 맞게 문장을 다듬는 작업을 했다. 이 과정에 행정학 분야 대학원 석사 이상의 학력을 가진 조사 전문가 2명이 참여했다. 조사 전문가들은 서로 토의를 하면서 동일 또는 유사한 문장을 통합하였으며 진술문의 형태로 문장을 가다듬었다. 이 과정을 통해 Q 예비 진술문 40개를 선정했다. 1, 2차 조사를 추출된 문항을 다시 통합과 수정 및 보완한 뒤 행정학 교수 1명과 시민단체 2명이 진술문의 타당성과 적절성을 검토하여 최종적으로 총 26개의 Q 표본을 선정하였다. 이상의 방법을 통해 26개의 Q 모집단(표 2)을 구성하였다.

2) P 표본 선정

본 연구에서는 연구의 대상지역인 충청남도내 지역주민을 대상으로 P 모집단을 구성하였다. P 표본의 선정은 보편적 사고 위에서 이루어지면 충분하다. 학자에 따라서는 무작위 추출이나 층화 표본을 제안하지만 연구의 목적과 관련된 연구 대상자들이 적절하게 분포되면 충분하다고 할 수 있다(김순은, 2010). P 표본은 충청남도 갈등 사례를 중심으로 신분, 지역 측면을 고려하여 선정하였다. 충청남도 갈등사례는 과거 공공갈등 관리를 위한 민관협력적 협의회 과정의 운영, 주민참여도가 높았던 사례를 중심으로 신분 측면에서 공공갈등관리 과정의 이해관계자로 참여하거나 참여할 가능성이 있는 공무원, 시민(환경)단체, 주민자치위원회 위원, 전문가, 지방의회 의원 등의 신분을 선정함으로써 대표성과 타당성을 확보하기 위해 노력했다. 이와 같은 과정을 거쳐 최종 P 표본으로 선정된 조사대상자는 29명이다.

〈표 2〉 공공갈등관리 과정의 주민참여 요인과 Q 표본

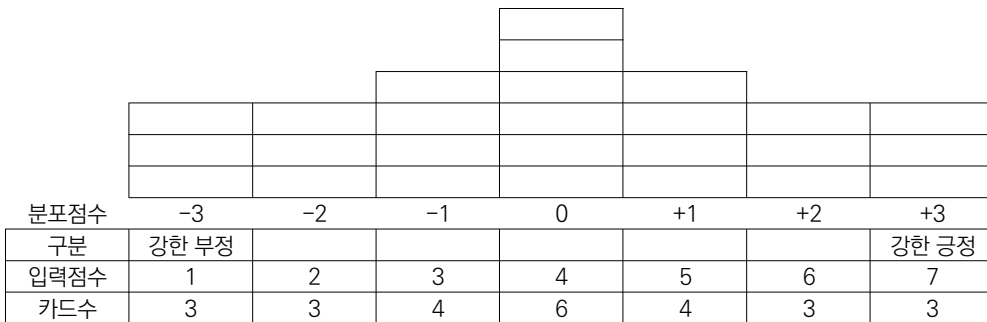
요인	구성내용
제도적 요인	1. 공공갈등관리 과정의 주민참여를 위한 법·제도가 충분하지 않다. 2. 공공갈등과 관련된 정보는 충분히 공개되고 있지 않다. 3. 공공갈등 관리 과정에 공론조사가 필요하다. 4. 공공갈등관리 과정의 주민의견은 각종 위원회를 통해 제안할 수 있다. 5. 설명회, 공청회 등은 주민의견과 상관없는 절차적 행위이다. 6. 공공갈등관리 과정의 운영은 주민의견을 수렴하여 반영하여야 한다.
역량적 요인	7. 지역주민은 공공갈등 관리에 대한 관심이 부족하다. 8. 지역주민은 공공갈등 관리에 대한 전문성이 부족하다. 9. 공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 사전교육이 필요하다. 10. 주민자치회의 참여는 갈등의 해소에 도움이 될 것이다. 11. 시민(환경)단체의 참여는 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다. 12. 지방의회 의원들의 참여는 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다. 13. 언론의 갈등에 대한 보도는 갈등의 해소에 도움이 될 것이다.

환경적 요인	14. 자치단체장의 의지는 주민참여 활성화에 영향을 미친다. 15. 정부 주도의 공공갈등관리 과정의 운영은 주민참여가 활성화되기 어렵다. 16. 주민주도형 공공갈등 관리 과정의 운영이 필요하다. 17. 공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 주민공동체 육성이 필요하다. 18. 공공갈등 과정에서 사회적 약자에 대한 배려가 부족하다. 19. 공공갈등 과정에서 보상체계에 주민의 의견이 반영되어야 한다. 20. 공공갈등관리 과정에 참여하는 주민에 대한 금전적 보상이 필요하다.
심리적 요인	21. 자치단체는 지역의 실정을 이해하려 하고 있지 않다고 생각한다. 22. 공공갈등 해결을 위해 주민들의 집단행동이 효과적이다. 23. 공공갈등은 조정을 통해 해결될 수 없다. 24. 공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다. 25. 지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다. 26. 우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.

3) Q 분류

Q 표본의 분류작업은 연구대상자의 주관성을 측정하는 것으로 방법은 정도측정방식(Ipsative measurement)으로 개인 내에서 선호도의 차이를 측정하는 방식이다. 본 연구에서는 26개의 Q 표본을 작성하여 P표본을 대상으로 분류하기로 하며, 이러한 분류에 따라 수집된 자료는 점수화되어 코딩 데이터로 활용하며, Q 표본의 분포도와 점수는 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 26개 Q 표본의 강제 분포도



4) 자료처리 및 분석

앞서 실시한 Q 분류작업 결과를 토대로 본 연구에서는 QUANL 프로그램을 사용하여 분석하였다. 23개의 항목은 P-표본을 축으로 Q 요인분석을 실시하였다. 먼저 분석을 통해 공공갈등관리 과정의 주민참여에 대한 유형을 도출하였으며, 이때 분석 및 해석은 각 유형에서 인자가중치가 높은 응답자를 중심으로 다시 사후 진술을 실시하여 유형에 대한 타당성을 확보하도록 한다. 또한 각 유형을 구성하는 26개의 진술문은 표준점수 ± 1.0 을 기준으로 강한 긍정(+1.0이상) 진술문과 강한 부정(-1.0이하) 진술문을 중심으로 유형을 설명한다. 한편 본 연구에서는 인구사회학적 특성을 고려하고자 응답자의 성별, 연령, 신분, 지역 등을 조사하였는데, 이는 Q 분석 결과 각 유형을 구

성하고 있는 P표본의 특성을 파악하는 동시에 유형화된 결과를 바탕으로 응답자 특성별 비교분석을 실시하여 가설을 발견하였다.

IV. 분석결과와 해석

1. 분석결과

본 연구는 Q 방법을 통해서 공공갈등관리 과정의 주민참여에 대한 인식 유형과 특성을 밝히기 위해 선행연구 검토와 심층면담을 통해 공공갈등관리 과정의 주민참여 영향요인을 크게 제도적 요인, 역량적 요인, 환경적 요인, 심리적 요인 등 4개 요인으로 구분해 살펴보았다. 이 연구에서 사용한 Q 표본은 선행연구에서 살펴본 4개 요인을 반영한 26개 진술문으로 구성했다. 26개 진술문은 공공갈등 관리 과정의 특성 및 지역주민과 환경단체, 전문가 등의 관계를 적절히 반영하고 있다고 할 수 있다. 이어 이들 진술문이 공공갈등관리 과정의 주민참여 요인을 적절하게 반영하고 있는지를 파악하기 위해 주민참여 영향 요인과 Q 표본의 연관성을 살펴보았다.

26개 진술문에 대한 응답자 29명의 답변 결과를 분석한 결과 주민참여 영향요인 인식 유형은 4개로 분류됐다. 구체적으로 제1유형은 15명으로 분류되었으며, 제2유형 5명, 제3유형 4명, 제4유형 4명이 각각 속한 것으로 나타났다(〈표 3〉 참조).²⁾ 다만 이런 결과를 바탕으로 현실에서 제2유형에 속한 사람이 제1유형이나 제3유형, 제4유형보다 많다고 추론할 수는 없는데, Q 방법론은 일반화를 위한 방법론이 아니기 때문이다(김홍규, 2008). 각 요인의 설명 변량은 제1유형은 약 41%, 제2유형과 제3유형이 각각 5%, 제4유형이 약 4%로 각각 나타났으며, 누적 설명변량은 전체 56.5%였다(〈표 4〉 참조). 〈표 5〉는 각 유형 간의 상관계수를 나타내 준다. 요인 간의 상관관계 계수는 0에 가까울수록 독립적인 관계임을 나타내는데, 이들 유형간에는 전반적으로 높은 상관관계를 나타내고 있다. Q에서는 높은 상관계수가 반드시 미세한 차이만 존재함을 의미하지 않는다. 오히려 이론적 개념들 간의 연계와 분리를 통해 가설생성의 단초를 제공받을 수 있다(김홍규, 2008).

〈표 3〉 조사대상 인구학적 특성 및 유형별 인자가중치

유형	ID	성별	연령	신분	지역	인자가중치
제1유형	P2	남	56	공무원	청양	2.0926
	P4	남	42	공무원	홍성	.9803
	P7	남	28	공무원	보령	.9898
	P9	남	44	주민자치 전문가	공주	.8225
	P10	남	39	주민자치 전문가	홍성	.7865
	P13	여	30	주민	홍성	1.1216

2) 네가지 유형에 해당하지 않는 P 표본이 1명으로 나타났는데, 이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 해석된다.

	P14	여	33	주민	홍성	.8218
	P15	여	41	주민	홍성	.3747
	P17	남	40	주민	홍성	.9694
	P18	남	54	주민자치회 위원	태안	1.2378
	P19	여	65	주민자치회 위원	태안	.8565
	P20	여	68	주민자치회 위원	태안	.5365
	P22	남	65	주민자치회 위원	태안	1.0056
	P28	남	43	주민자치 전문가	세종	.7182
	P29	남	41	지방의회 의원	서천	.2816
제2유형	P11	남	53	주민자치 전문가	천안	1.0709
	P12	남	41	주민	홍성	.5088
	P23	남	50	활동가	서천	1.2374
	P24	남	54	활동가	서천	1.6004
	P25	남	51	활동가	서천	1.3777
제3유형	P1	여	31	공무원	홍성	1.1323
	P6	남	33	공무원	보령	1.1471
	P21	남	67	주민자치회 위원	태안	1.0604
	P26	여	43	활동가	서천	1.2257
제4유형	P3	여	28	공무원	홍성	2.1515
	P5	여	45	공무원	홍성	1.3619
	P8	남	45	주민자치 전문가	공주	.5586
	P27	여	50	활동가	서천	.9421

〈표 4〉 유형별 eigen 값과 설명변량

	제1유형	제2유형	제3유형	제4유형
아이겐값	12.1224	1.4881	1.4658	1.3266
변량	.4180	.0513	.0505	.0457
누적변량	.4180	.4693	.5199	.5656

〈표 5〉 유형별 상관관계

	제1유형	제2유형	제3유형	제4유형
제1유형	1.000	.616	.614	.569
제2유형		1.000	.524	.447
제3유형			1.000	.425
제4유형				1.000

2. 유형의 해석

1) 유형 I : 주민주도 중심 갈등관리 지향형

〈표 6〉의 결과에 따르면 유형 I 에 속하는 사람들은 ‘공공갈등관리 과정의 운영은 주민의견을 수렴하여 반영하여야 한다.’, ‘공공갈등관리 과정에 공론조사가 필요하다.’, ‘주민주도형 공공갈등관리 과정의 운영이 필요하다.’, ‘지역주민은 공공갈등 관리에 대한 전문성이 부족하다.’, ‘자치단체장의 의지는 주민참여 활성화에 영향을 미친다.’ 등이 1.0보다 높은 표준점수를 나타냈다. 반면에 ‘지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.’, ‘공공갈등은 조정을 통해 해결될 수 없다.’, ‘공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.’, ‘설명회, 공청회 등은 주민의견과 상관없는 절차적 행위이다.’, ‘공공갈등 해결을 위해 주민들의 집단행동이 효과적이다.’, ‘자치단체는 지역의 실정을 이해하려 하고 있지 않다고 생각한다.’ 등이 -1.0보다 낮은 표준점수를 나타냈다. 유형 I 과 다른 유형과의 차이점(〈표 7〉 참조)은 공공갈등을 주민 스스로의 해결(Q26)이나 조정을 통한 해결이 가능하다고 인식하고 있으며, 주민들의 집단행동(Q22), 금전적 보상(Q20) 등을 강하게 인식하고 있었다. 따라서 유형 I 에서 나타난 진술문의 내용을 고려하여 유형 I 을 ‘주민주도 중심 갈등관리 지향형’으로 정의하였다.

〈표 6〉 〈유형 I〉의 항목별 표준점수(±1.0을 기준으로 높은 것과 낮은 것)

구분	번호	진술문	표준점수
긍정적 동의	Q6	공공갈등관리 과정의 운영은 주민의견을 수렴하여 반영하여야 한다.	1.81
	Q3	공공갈등 관리 과정에 공론조사가 필요하다.	1.21
	Q16	주민주도형 공공갈등 관리 과정의 운영이 필요하다.	1.18
	Q8	지역주민은 공공갈등 관리에 대한 전문성이 부족하다	1.17
	Q14	자치단체장의 의지는 주민참여 활성화에 영향을 미친다.	1.08
부정적 동의	Q21	자치단체는 지역의 실정을 이해하려 하고 있지 않다고 생각한다.	-1.05
	Q22	공공갈등 해결을 위해 주민들의 집단행동이 효과적이다.	-1.34
	Q5	설명회, 공청회 등은 주민의견과 상관없는 절차적 행위이다.	-1.36
	Q24	공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.	-1.50
	Q23	공공갈등은 조정을 통해 해결될 수 없다.	-1.51
	Q25	지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.	-1.80

〈표 7〉 유형 I 이 다른 유형과 차이를 나타내는 진술문

번호	진술문	표준 점수	다른 유형의 표준점수	차이
Q22	공공갈등 해결을 위해 주민들의 집단행동이 효과적이다.	2.714	-.728	3.442
Q26	우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.	1.447	-.396	1.844
Q20	공공갈등관리 과정에 참여하는 주민에 대한 금전적 보상이 필요하다.	.085	-.674	1.500
Q24	공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.	1.318	-.162	1.479
Q10	주민자치회의 참여는 갈등의 해소에 도움이 될 것이다.	.506	-.586	1.092
Q9	공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 사전교육이 필요하다.	-.740	.299	-1.039
Q5	설명회, 공청회 등은 주민의견과 상관없는 절차적 행위이다.	-.682	.525	-1.207
Q21	자치단체는 지역의 실정을 이해하려 하고 있지 않다고 생각한다.	-1.114	.567	-1.681
Q23	공공갈등은 조정을 통해 해결될 수 없다.	-.992	.982	-1.975
Q19	공공갈등 과정에서 보상체계에 주민의 의견이 반영되어야 한다.	-.681	2.300	-2.981

2) 유형 II: 제도개선 중심 갈등관리 지향형

〈표 8〉의 결과에 따르면 유형 II에 속하는 사람들은 ‘공공갈등관리 과정의 운영은 주민의견을 수렴하여 반영하여야 한다.’, ‘자치단체장의 의지는 주민참여 활성화에 영향을 미친다.’, ‘공공갈등관리 과정의 주민참여를 위한 법·제도가 충분하지 않다.’, ‘공공갈등과 관련된 정보는 충분히 공개되고 있지 않다.’, ‘공공갈등 과정에서 사회적 약자에 대한 배려가 부족하다.’ 등이 1.0보다 높은 표준점수를 나타냈다. 반면에 ‘공공갈등은 조정을 통해 해결될 수 없다.’, ‘공공갈등관리 과정에 참여하는 주민에 대한 금전적 보상이 필요하다.’, ‘지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.’, ‘시민(환경)단체의 참여는 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.’, ‘공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.’ 등이 -1.0보다 낮은 표준점수를 나타냈다. 이러한 인식은 다른 유형과의 차이(〈표 9〉 참조)에서도 나타나는데, 지역의 갈등은 주민 스스로 해결할 수 없으며(Q26), 갈등의 해소에 언론의 보도 같은 도움이 필요하다고 인식하였다(Q13). 이러한 진술문의 내용을 고려하여 유형 II를 ‘제도개선 중심 갈등관리 지향형’으로 정의하였다.

〈표 8〉 유형 II의 항목별 표준점수(±1.0을 기준으로 높은 것과 낮은 것)

구분	번호	진술문	표준점수
긍정적 동의	Q6	공공갈등관리 과정의 운영은 주민의견을 수렴하여 반영하여야 한다.	1.73
	Q14	자치단체장의 의지는 주민참여 활성화에 영향을 미친다.	1.67
	Q1	공공갈등관리 과정의 주민참여를 위한 법·제도가 충분하지 않다.	1.61
	Q2	공공갈등과 관련된 정보는 충분히 공개되고 있지 않다.	1.20
	Q18	공공갈등 과정에서 사회적 약자에 대한 배려가 부족하다.	1.06
부정적 동의	Q24	공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.	-1.20
	Q11	시민(환경)단체의 참여는 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.	-1.49
	Q25	지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.	-1.61
	Q20	공공갈등관리 과정에 참여하는 주민에 대한 금전적 보상이 필요하다.	-1.64
	Q23	공공갈등은 조정을 통해 해결될 수 없다.	-1.65

〈표 9〉 유형 II이 다른 유형과 차이를 나타내는 진술문

번호	진술문	표준 점수	다른 유형의 표준점수	차이
Q13	언론의 갈등에 대한 보도는 갈등의 해소에 도움이 될 것이다.	2.918	-.804	3.723
Q9	공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 사전교육이 필요하다.	1.068	-.304	1.372
Q26	우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.	-1.014	.425	-1.439
Q25	지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.	-.452	1.241	-1.693

3) 유형 III: 주민대표자 참여 중심 갈등관리 지향형

〈표 10〉의 결과에 따르면 유형 III에 속하는 사람들은 ‘공공갈등관리 과정의 운영은 주민의견을 수렴하여 반영하여야 한다’, ‘시민(환경)단체의 참여는 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.’, ‘공공갈등 관리 과정에 공론조사가 필요하다.’, ‘주민자치회의 참여는 갈등의 해소에 도움이 될 것이다.’, ‘자치단체장의 의지는 주민참여 활성화에 영향을 미친다.’ 등이 1.0이상의 표준점수를 나타냈다. 반면에 ‘지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.’, ‘공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.’, ‘우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.’, ‘공공갈등관리 과정에 참여하는 주민에 대한 금전적 보상이 필요하다.’, ‘지방의회 의원들의 참여는 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.’, ‘지역주민은 공공갈등 관리에 대한 관심이 부족하다.’ 등이 -1.0보다 낮은 표준점수를 나타냈다.

이 유형의 응답자들은 다른 유형과의 차이(〈표 11〉 참조)를 살펴보면 지역주민이 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다고 보고 있으며(Q25), 정부주도의 공공갈등관리 운영은 주민참여가 활성화되기 어렵다고 보고 있어(Q15) 주민 개인이나 정부주도에 대해 부정적인 견해이다. 반면 공공갈등 관리 과정에서 주민자치회 같은(Q10) 주민공동체 육성의 필요성(Q17)을 인식하고 있다. 이러한 진술문의 내용을 고려하여 유형 III을 ‘주민대표자 참여 중심 갈등관리 지향형’으로 정의하였다.

〈표 10〉 유형 III의 항목별 표준점수(±1.0을 기준으로 높은 것과 낮은 것)

구분	번호	진술문	표준점수
긍정적 동의	Q6	공공갈등관리 과정의 운영은 주민의견을 수렴하여 반영하여야 한다.	1.92
	Q11	시민(환경)단체의 참여는 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.	1.41
	Q3	공공갈등 관리 과정에 공론조사가 필요하다.	1.21
	Q10	주민자치회의 참여는 갈등의 해소에 도움이 될 것이다.	1.20
	Q14	자치단체장의 의지는 주민참여 활성화에 영향을 미친다.	1.02
부정적 동의	Q7	지역주민은 공공갈등 관리에 대한 관심이 부족하다.	-1.02
	Q12	지방의회 의원들의 참여는 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.	-1.07
	Q20	공공갈등관리 과정에 참여하는 주민에 대한 금전적 보상이 필요하다.	-1.37
	Q26	우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.	-1.38
	Q24	공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.	-1.39

〈표 11〉 유형 III이 다른 유형과 차이를 나타내는 진술문

번호	진술문	표준 점수	다른 유형의 표준점수	차이
25	지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.	2.330	.314	2.016
19	공공갈등 과정에서 보상체계에 주민의 의견이 반영되어야 한다.	2.785	1.145	1.640
17	공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 주민공동체 육성이 필요하다.	1.738	.346	1.392
1	공공갈등관리 과정의 주민참여를 위한 법·제도가 충분하지 않다.	.382	-.642	1.024
15	정부 주도의 공공갈등관리 과정의 운영은 주민참여가 활성화되기 어렵다.	-.013	-1.025	1.012
2	공공갈등과 관련된 정보는 충분히 공개되고 있지 않다.	-.500	.515	-1.016
24	공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.	-1.089	.640	-1.729

4) 유형IV: 시민(환경)단체 중심 갈등관리 지향형

〈표 12〉의 결과에 따르면 유형IV에 속하는 사람들은 ‘공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 사전교육이 필요하다.’, ‘우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.’, ‘지역주민은 공공갈등 관리에 대한 전문성이 부족하다.’, ‘공공갈등 과정에서 사회적 약자에 대한 배려가 부족하다.’, ‘공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 주민공동체 육성이 필요하다.’ 등이 1.0이상의 표준점수를 나타냈다. 반면에 ‘공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.’, ‘지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.’, ‘설명회, 공청회 등은 주민의견과 상관없는 절차적 행위이다.’ 등이 -1.0보다 낮은 표준점수를 나타냈다.

또한 〈표 13〉에 따르면 유형 IV의 응답자들은 공공갈등은 조정을 통해 해결될 수도 없고(Q23), 정보도 충분히 제공되지 않고 있으며(Q2), 지역사회를 이해하려는 자치단체의 노력(Q21)도 이루어지지 않다고 인식하고 있다. 한편 언론 보도에 대한 부정적인 인식을 갖고 있으며(Q13), 주민공동체 육성의 필요성보다(Q17) 시민(환경)단체의 참여(Q11)가 갈등 해소에 도움이 될 것이라고 인식하고 있다. 즉 이 유형은 정부의 노력도 부족하고, 정부의 중재, 조정이 큰 효과가 없다고 판단하고 있으며, 정보 제공의 부족 등 갈등에 있어서 언론 활동을 신뢰하지 않는다. 다만 다른 모든 유형과 달리 이 유형은 시민(환경)단체에 대한 필요성을 높게 인식하고 있어 이러한 진술문의 내용을 고려하여 유형 IV를 ‘시민(환경)단체 중심 갈등관리 지향형’으로 정의하였다.

〈표 12〉 유형 IV의 항목별 표준점수(±1.0을 기준으로 높은 것과 낮은 것)

구분	번호	진술문	표준점수
긍정적 동의	Q9	공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 사전교육이 필요하다.	1.87
	Q26	우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.	1.53
	Q8	지역주민은 공공갈등 관리에 대한 전문성이 부족하다	1.52
	Q18	공공갈등 과정에서 사회적 약자에 대한 배려가 부족하다.	1.52
	Q17	공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 주민공동체 육성이 필요하다.	1.00
부정적 동의	Q5	설명회, 공청회 등은 주민의견과 상관없는 절차적 행위이다.	-1.61
	Q25	지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.	-1.87
	Q24	공공갈등은 필연적으로 발생하고 있어 특별한 관리가 중요하지 않다.	-1.94

〈표 13〉 유형 IV가 다른 유형과 차이를 나타내는 진술문

번호	진술문	표준 점수	다른 유형의 표준점수	차이
23	공공갈등은 조정을 통해 해결될 수 없다.	2.635	-.227	2.862
2	공공갈등과 관련된 정보는 충분히 공개되고 있지 않다.	1.720	-.225	1.946
21	자치단체는 지역의 실정을 이해하려 하고 있지 않다고 생각한다.	1.206	-.207	1.414
16	주민주도형 공공갈등 관리 과정의 운영이 필요하다.	.537	-.645	1.181
11	시민(환경)단체의 참여는 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.	-1.005	.200	-1.206
17	공공갈등 관리 과정의 주민참여를 위한 주민공동체 육성이 필요하다.	-.422	1.066	-1.489
13	언론의 갈등에 대한 보도는 갈등의 해소에 도움이 될 것이다.	-.993	.499	-1.492
22	공공갈등 해결을 위해 주민들의 집단행동이 효과적이다.	-1.357	.629	-1.986

5) 유형간 공통의견

〈표 14〉는 앞서 살펴본 네 가지 유형들이 기준 수준(± 1.0)을 벗어나 유형의 특성을 나타내는 진술문이었던 것과는 달리, 네 가지 유형간 공통적으로 비슷한 수준의 진술문을 나타내었다. 따라서 응답자의 대부분은 ‘우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.’, ‘지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.’ 등에 대하여는 공통적으로 부정적 의견을 나타냈다.

〈표 14〉 유형간 동일 진술문

번호	진술문	표준점수
Q25	지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.	-1.51
Q26	우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.	-1.84

3. 가설의 발견

본 연구는 가설발견적 접근방법인 Q 방법론을 활용하여, 유형별 응답자의 개인적 특성(성별, 연령, 신분, 지역)에 따라 공공갈등관리 과정의 주민참여 인식 유형에 대한 차이를 분석하기 위하여 교차분석을 실시하였다. 일반적인 요인분석(factor analysis)에서는 각 요인에 설문문항의 인자가 중치를 바탕으로 유형화를 설명하는 반면에, Q 방법에서는 각 요인을 구성하는 응답자(사람)의 인자가 중치를 바탕으로 설명하게 된다(이도희·이하진, 2020). 분석 결과 〈표 15〉와 같이 응답자의 신분, 연령 특성별로 유형간 유의미한 차이를 나타내고 있다. 따라서 공공갈등관리 과정의 주민참여 인식유형에 대한 다음과 같은 가설을 발견하고 설계할 수 있다.

〈가설1〉 공공갈등관리 과정의 주민참여에 대한 인식은 응답자의 신분에 따라 차이가 있을 것이다.

〈가설2〉 공공갈등관리 과정의 주민참여에 대한 인식은 응답자의 연령에 따라 차이가 있을 것이다.

〈표 15〉 유형별 응답자 분포 차이분석

(단위: 명, %)

구분		제1유형	제2유형	제3유형	제4유형	χ^2
신분	공무원	6(20.0)	0(0)	4(50.0)	4(50.0)	34.987 (0.002)
	주민	8(26.7)	2(20.0)	0(0)	0(0)	
	주민자치 전문가	6(20.0)	2(20.0)	0(0)	2(25.0)	
	주민자치회 위원	8(26.7)	0(0)	2(25.0)	0(0)	
	지방의회 의원	2(6.7)	0(0)	0(0)	0(0)	
	활동가	0(0)	6(60.0)	2(25.0)	2(25.0)	
연령	20대	2(6.7)	0(0)	0(0)	2(25.0)	33.980 (0.001)
	30대	6(20.0)	0(0)	4(50.0)	0(0)	
	40대	12(40.0)	2(20.0)	2(25.0)	4(50.0)	
	50대	4(13.3)	8(80.0)	0(0)	2(25.0)	
	60대	6(20.0)	0(0)	2(25.0)	0(0)	
Total		30	10	8	8	

V. 결론

그 동안 공공갈등 관리와 관련된 연구는 갈등의 해결을 위하여 갈등관리시스템의 구축과 주민 참여의 필요성을 강조하는 연구들이 주로 이루어졌다. 또한 다양한 주민참여 방식을 통한 갈등관리를 위한 필요성과 노력에 대한 논의들이 지속되고 있다. 그러나 현재 운영 중인 주민참여는 제도적, 형식적으로 추진되고 있는 현상들이 나타나고 있어, 주민의 의견을 반영한 공공갈등관리 과정의 운영이 요구된다. 이에 본 연구에서는 주관적 인식 분석에 유용하며 관련 연구의 가설 생성 방법으로 유용한 Q 방법론을 활용하여 공공갈등관리 과정의 문제점과 개선방안에 대한 주관적 인식유형을 분석해보고자 하였다.

분석결과 공공갈등관리 과정의 주민참여에 대한 인식 유형은 ‘주민주도 중심 갈등관리 지향형’, ‘제도개선 중심 갈등관리 지향형’, ‘주민대표자 참여 중심 갈등관리 지향형’, ‘시민(환경)단체 중심 갈등관리 지향형’ 등 4가지로 유형화되었다. 이들 유형들의 특성은 유사하거나 상이한 특성을 나타내었으며, 응답자들 간 다양한 관점이 내재해 있는 것을 알 수 있었다. 유형 I 인 ‘주민주도 중심 갈등관리형’에 속한 대상자들은 공공갈등관리에 대한 중요성과 필요성에 대해서 공감하고 있으며, 공공갈등관리 과정의 주민참여와 주민주도형 운영을 강조하고 있는 것으로 나타났다. 현재의 갈등관리 제도에 대해서 긍정적인 의견을 나타내며, 가장 중요한 갈등해결 방식으로 조정을 중시하고 있다. 즉 현재의 갈등관리에 대한 긍정적 의견으로 주민참여와 주도성을 원하고 있는 성향을 나타냈다. 유형 II 인 ‘제도개선 중심 갈등관리 지향형’에 속한 대상자들은 공공갈등관리에 대한 중요성과 필요성에 대해서는 공감하고 있었으나, 현재의 법·제도가 미흡하며 정보의 공개가 충분히 이루어지지 않고 있다는 의견을 나타내고 있었다. 또한 갈등관리에 대한 참여에 대해서 긍정적

인 의견을 나타내고 있으나, 그 과정에서 사회적 약자에 대한 배려가 부족하다고 느끼고 있었다. 즉 현재의 갈등관리 과정의 주민참여를 위한 법·제도가 충분하지 않으며, 관련된 정보가 공개되지 않는다는 점에 높게 동의하고 있어 제도개선을 목표로 하는 성향을 나타내고 있다. 유형 III인 '주민대표자 참여 중심 갈등관리 지향형'에 속한 대상자들은 공공갈등관리 과정의 주민참여에 대해서는 긍정적인 동의를 한다는 점에서 유형 I, 유형 II와 유사하였으나, 자치단체장의 의지와 주민자치회, 지방의회 의원 등의 갈등관리 과정참여를 원하고 있다는 점에서 차별성이 있었다. 즉 주민들의 공공갈등관리에 대한 관심을 바탕으로 한 직접적인 참여보다는 주민의 자발적 참여, 선택에 의해서 구성된 조직, 개인 등 대표 성격의 제3자의 참여를 원하고 있었다. 유형 IV는 '시민(환경)단체 중심 갈등관리 지향형'으로 응답자들은 정부의 노력도 부족하고, 정부의 조정, 중재도 효과가 낮다고 인식하고 있으며, 언론의 활동도 큰 효과가 없다고 판단하고 있다. 다만 이 유형은 시민(환경)단체의 참여를 통해 공공갈등의 중재나 도움이 될 것이라고 보고 있었다.

유형간 일치항목의 분석 결과 '우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 있다.', '지역주민은 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 없다.'는 문항에 대하여 모두 부정적의견을 나타냈다. 분석결과 나타나는 4개의 인식유형은 상관관계가 높아 상호독립적이라고는 볼 수 없다. 하지만 본 연구가 응답자의 주관성 연구라는 목적에서 살펴보면 유형별로 공공갈등관리 과정의 주민참여에 대한 각각의 뚜렷한 특성이 나타나는 동시에 한편으로 많은 부분에서는 공통된 생각을 가지고 있었다. 유형 I, II, III에서는 '공공갈등관리 과정의 운영은 주민의 의견을 수렴하여 반영하여야 한다.'는 응답이 가장 높게 나타나 높은 유사성(표 5 참조)을 보이고 있으나, 참여 방식이나 참여자의 수준에 있어서는 각각 다른 의견을 나타냈다. IV 유형에서는 갈등관리 과정의 운영 보다는 참여를 위한 주민스스로의 역량을 강화할 수 있어야 한다는 의견이 나타나 I, II, III 유형과는 유사성에서 차이를 나타내고 있었다. 각 유형은 높은 상호관계속에서 독립적인 인식들이 표출되고 있으며, 이를 종합해 보면 공공갈등관리 과정의 운영은 주민의 의사와 참여를 확대하는 방향으로 개선되어야 한다는 것을 나타내고 있었다. 공공갈등은 사안별로 각기 다른 특성과 요인을 내포하고 있다. 한편 가설발견적 접근으로 유형별 응답자의 성별, 연령, 신분, 지역에 따른 인식하에 이들 변인에 대한 유형별 인식의 차이점을 분석한 결과 응답자의 신분, 연령에 따라 유형간의 인식 차이가 있음을 알 수 있었다. 이를 바탕으로 '공공갈등관리 과정의 주민참여에 대한 인식은 응답자의 개인적 특성(신분, 연령)에 따라 차이가 있을 것이다.'라는 가설을 발견할 수 있었다.

이와 같은 본 연구의 결과는 다음의 시사점을 제시해준다. 그동안 일방적, 형식적, 수동적으로 한정된 범위에서만 이루어지던 공공갈등관리 과정에 있어서 개인이 갖는 주관적 다양성을 토대로 주민참여 제도개선을 위한 접근을 시도해 보았다는 점에서 의미가 있을 것이다. 본 연구에서는 갈등관리 과정에 대한 다양한 인식유형과 공통적인 인식들을 도출하였다. 갈등의 원인이 다양한 것처럼 갈등관리를 바라보는 시각도 다양할 것이다. 갈등관리 과정에 대한 인식차이는 또 다른 갈등을 불러올 수 있고 갈등해결을 어렵게 하는 부정적인 요인으로 작용할 수도 있다. 하지만 그동안 갈등의 이해관계자들의 인식에 기초한 과정의 설계와 운영에 대한 논의가 부족했다는 점을 살펴보면 향후 인식차이를 통합적으로 고려한 법·제도의 개선이 필요하다는 것을 확인할 수 있었다.

특히 공동의견으로 나타난 것처럼 응답자 모두는 지역주민이 공공갈등관리 과정에 참여할 필요가 있다고 생각하지만, 우리 지역의 공공갈등에 대해 주민 스스로 해결할 수 없다고 판단하고 있었음을 알 수 있다. 이는 응답자들이 해결을 위해서는 스스로 참여할 필요가 있다고 생각은 하지만 다른 도움 장치 등 제도적으로 마련된 공공갈등관리 과정에 참여하고 싶어 한다는 것으로 보여지며, 향후 공공갈등관리 과정의 설계와 개선방향을 도출하는데 유용한 문항들이었으므로 판단된다.

다음으로 갈등관리 과정의 개선과 지원에 대한 정책적 방안 마련 시에 고려해야 할 변수로서 특히 신분과 연령이 중요한 것임을 알 수 있었다. 주민들은 개인적 특성에 따라 갈등관리 과정에 대한 가치, 신념 등의 성향이 다르게 나타날 수 있다. 그동안은 갈등관리 과정에서 참여자의 특성을 반영하지 않은 획일적인 제도의 운영이 이루어져 왔다. 공공갈등은 쉽게 발생되거나 확대될 수 있기에 다양한 요인을 고려한 해결방안들을 모색할 필요가 있을 것이다.

본 연구는 공공갈등관리 과정의 주민참여라는 주관적 개념에 대한 지역주민들의 인식을 유형화를 시도하고 가설을 도출함으로써 향후 관련 연구와 정책적 변화의 촉발에서 의미를 갖는다. 또한 갈등의 직접적인 이해관계자인 주민들에게 초점을 맞추고 이에 대한 갈등관리 과정의 설계와 운영을 고민할 수 있는 인식유형을 발견했다는 점에서도 연구의 의의를 찾을 수 있다. 도출된 가설은 이론적 기반을 토대로 관련 연구의 활성화를 기대하는 동시에 공공갈등 관리 과정의 주민참여를 활성화하고 효율적으로 운영할 수 있는 정책변화의 단초로서의 역할을 할 것으로 기대하는 바이다. 다만 본 연구의 결과물을 공공갈등관리 과정의 주민참여를 위한 제도설계의 적합성을 판단하는데 일반화시키기는 어렵다는 한계가 있다. 향후 연구에서 공공갈등관리 과정에 참여하는 대상자들을 중심으로 직접적인 인식조사 및 면접조사를 통해 연구를 수행한다면 더욱 현실성 있는 공공갈등관리 과정의 정책방향성 추진에 기여할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 감정기·김민주. (2007). 시군구 사회복지협의회 미조직지역 주민의 사회복지협의회 참여 의향에 미치는 경험 및 의식요인의 영향구조 분석. 「한국사회복지학회 국제학술대회지」, 307-313.
- 국민대통합위원회. (2015). 국가갈등조정시스템 개선방안 연구.
- 김경화·백종인·손철희·반영운. (2015). 마을만들기의 주민참여 활성화 요인 도출. 「도시행정학보」, 28(2): 267-285.
- 김근홍·김효정·신현석·서문진희·송지원. (2014). 중·고령자의 지역사회 참여에 미치는 영향에 관한 연구: 공동체의식과 생활환경 인식을 중심으로. 「한국지역사회복지학」, 50: 53-81.
- 김기형. (2019). 공공갈등관리시스템의 개선방안에 관한 연구. 「국가정책연구」, 33(4): 119-154.
- 김선경. (2020). Q방법론을 활용한 시민성 인식유형 연구. 「한국사회와 행정연구」, 30(4): 51-70.
- 김순은. (2010). Q방법론의 이론과 철학. 「한국사회와 행정연구」, 20(4): 1-25.
- 김익식. (2003). 지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을

- 중심으로. 「지방행정연구」, 17(1): 45-72.
- 김정일·주상현. (2014). 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안. 「한국비교정부학보」, 18(3): 351-380.
- 김혜정. (2009). 시민참여의 표준사회경제이론 수정모형의 수립 및 분석. 「한국정책학회보」, 18(3): 285-312.
- 김혜정. (2012). 지역사회 시민의 참여활동과 영향요인. 「한국행정학보」, 46(2): 213-240.
- 김홍규. (2008). Q방법론: 과학철학, 이론, 분석 그리고 적용. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김희곤. (2013). 사회통합을 위한 공공갈등의 관리 법제의 현황 및 과제. 「국가법연구」, 9(2): 55-110.
- 류도암·이선우·강문희·박성민. (2016). 지방정부 효율적 갈등관리를위한 제반 요인: 지방 중·고위직 공무원의 인식을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 15(2): 1-30.
- 류영아. (2013). 시민참여 활성화 영향요인 연구: 지역복지 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(2): 317-338.
- 류태건. (2006). 부산광역시 수영구의 지방자치 재고: 사회참여, 주민참여, 주민평가를 중심으로. 「21세기정치학회보」, 16(1): 91-123.
- 박인수·박수일. (2018). 환경시설 입지에 따른 공공갈등의 원인과 관리방안: 남양주시 에코랜드와 내포신도시 에너지시설 사례를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 32(1): 311-330.
- 박홍엽. (2006). 공공갈등관리 시스템의 비교연구. 「한국인사행정학회보」, 5(1): 149-188.
- 송용훈·정문기. (2018). 주민참여 활성화를 위한 정부와 시민단체의 역할에 관한 비교연구: 장수마을과 산새마을의 마을만들기 사업을 중심으로. 「한국행정논집」, 30(3): 553-576.
- 양덕순·강영순. (2008). 지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향분석: 제주특별자치도를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 20(1): 71-89.
- 유규상. (2014). 공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구. 「한국갈등관리연구」, 1(1): 33-54.
- 유민이. (2017). 시민의 정책참여 영향요인 분석: 온라인 활동의 매개효과를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 31(2): 129-159.
- 유재봉·주상현. (2016). 공공갈등 발생요인과 갈등관리 방안. 「한국자치행정학보」, 30(1): 443-467.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안: 참여민주주의 시각에서. 「한국정책과학학회보」, 7(2): 105-125.
- 이도희·이하진. (2020). Q방법을 활용한 전산회계 인식 유형화. 「전산회계연구」, 18(2): 21-38.
- 이석환·이승모. (2021). 광역자치단체 공공갈등 관리제도의 확산. 「한국지방자치학회보」, 33(4): 203-229.
- 이현수·김재관. (2015). 지역공공개발사업 주민참여 영향요인 분석: 전북혁신도시건설 사업을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 29(2): 89-110.
- 이혜영. (2007). 지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와 발전방안의 모색. 「인문사회과학논문집」, 37: 87-107.
- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 「한국행정학보」, 45(2): 291-319.
- 임효숙·조예진·최홍석. (2016). 정부 조직의 변화와 공공갈등 관리: 한국도로공사의 춘천-양양 고속도로 건설 사업 사례 분석. 「한국행정논집」, 28(3): 415-438.
- 장원경·이선우·김광구. (2018). 공공갈등관리를 위한 주민참여제도 개선방안 연구. 「저스티스」,

- 166: 257-300.
- 장태용·안성수. (2019). 공공갈등의 관리방안에 관한 연구: 서울 청계천복원사업과 밀양 송전탑 건설 사례의 비교 연구. 「한국지방행정학보」, 16(3): 177-199.
- 정지용·심준섭. (2018). 참여가 송전선로 입지 수용성에 미치는 효과 분석: 참여의 영향요인을 중심으로. 「국가정책연구」, 32(3): 129-153.
- 조성배. (2012). 서울시 도시재정비사업에 대한 갈등분석 연구: 종로구창신·송인재정비촉진지구를 사례로. 「공공사회연구」, 2(1): 131-164.
- 주영민·박덕병. (2008). 농촌관광마을사업에 대한 관광영향 지각 및 갈등이 주민참여에 미치는 영향. 「농촌지도와 개발」, 15(4): 577-597.
- 최문형·정문기. (2014). 공동체의식이 주민참여에 미치는 영향: 서울특별시를 중심으로. 「한국정책학회 추계학술발표논문집」, 465-490.
- 최성일. (2014). 국가정책사업추진과정과 주민갈등사례 연구: 홍천군 소수력발전소를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 2(1): 215-248.
- 최예나. (2016). 지방정부 주민참여의 결정요인 연구: 주민과 선출직 기관간 소통의 조절효과를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 129-152.
- 하정봉·길종백. (2013). 주민참여에 영향을 주는 요인에 관한 연구: 이익, 제도, 이념 등을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 20(3): 249-275.
- 하혜영. (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 41(3): 273-296.
- 홍성만·김광구. (2007). 공공갈등관리기구의 역할 정립 모색: 중앙정부를 중심으로. 「한국정책학회 동계학술대회 발표 논문집」, 7-21.
- Irland, L. C. (1975). Citizen Participation: A Tool for Conflict Management of the Public Land. *Public Administration Review*, 35(3), 263-269.
- Wandersman, A., & Giamartino, G. A. (1980). Community and individual difference characteristics as influences on initial participation. *American Journal of Community Psychology*, 8(2), 217-228.

장창석(張昶碩): 충남대학교 행정학과 박사과정으로 수료하였으며, 현재 충남연구원 사회통합연구실 전문연구원으로 재직중이다. 관심분야는 갈등관리, 주민자치이며, 관련 연구로는 “충남형 주민자치 지원사업 실태분석 및 개선방안 연구(2022)”, “충청남도 갈등정보체계 구축 및 활용방안 연구(2021) 등이 있다.(mp0323@cni.re.kr)

김선경(金善璟): 현재 충남대학교 행정학부 교수로 관심분야는 정보정책, 도시관리 분야이다. 관련 연구로는 “AHP를 활용한 고령 보행자 교통사고 감소 요인의 우선순위 확보: 대전광역시를 중심으로(2021)”, “Q방법론을 활용한 나라장터 이용자의 인식유형 연구: 부패행위 발생관점을 중심으로(2021)”, “개인정보 규제수준과 데이터 결합이 빅데이터 활용에 미치는 영향(2020)”, “빅데이터 활용에 영향을 미치는 개인정보 규제요인과 데이터 결합요인의 탐색(2020)”, “Q방법론을 활용한 시민성 인식유형 연구(2020) 등이 있다.(kimsk@cnu.ac.kr)

Abstract

A Study on the Perception Types of Residents' Participation in Public Conflict Management Process

Jang, Chang-Suk

Kim, Sun-Kyung

Public conflicts are constantly increasing in our society. The importance of resident participatory conflict management is being emphasized due to various problems that appeared in the conflict process. This study attempted to improvement the existing policy on the form of resident participation by utilizing the Q methodology and to analyze the perception type of residents that can be used in the design of the conflict management process. As a result of the study, the perception of resident participation in the conflict management process was classified into four types. Looking at each type, type I was resident-led conflict management-oriented, type II was institutional improvement-oriented conflict management-oriented, type III was resident representative participation-centered conflict management-oriented, and type IV was civic(environmental) organization-centered conflict management-oriented. Perception types were found to differ according to social status and age. According to the results of this study, various policy efforts such as system improvement, awareness change, and capacity building for resident participation in the conflict management process are needed in the future. In particular, the consideration of social status and age can lead to the need for process design.

Key Words: public conflict, conflict management, Perception Type, Subjectivity, Q Methodology