

Q방법론을 활용한 국토정책 갈등관리 방안 - 미국 Illinois River Watershed의 사례와 시사점 -

장은교(국토연구원 연구원)

- Q방법론은 갈등이해당사자의 주관적 가치, 인식을 객관적으로 분석하여 유형화함으로써 다양한 갈등구조를 파악하고, 갈등이 확산되는 원인을 진단하는 유용한 방법론임
- 미국 Illinois River Watershed 관리에 대한 인식유형 분석결과를 보면, 합리적 관리 인식유형, 비판적 인식유형, 예방적 인식유형, 지역중심 관리 인식유형 등 네 개 유형 도출
 - 중앙정부관리자, 전문가, 방문객 등 외부 개입에 대한 신뢰, 관광산업 보호조치 여부, 관리계획상 규제에 의한 경제적 활동 제약, 명확한 과학적 연구자료 제시 여부, 정책 합의 결정을 위한 참여자 범위 등에 대해 상이한 갈등인식이 나타남
 - 갈등인식 분석으로 도출된 다양한 잠재인식은 성공적인 갈등관리를 위한 중요한 평가결과이며, 정책의사결정을 위한 폭넓은 가이드라인에 활용 가능

〈〈 Q방법론을 활용한 갈등관리 시사점 〉〉

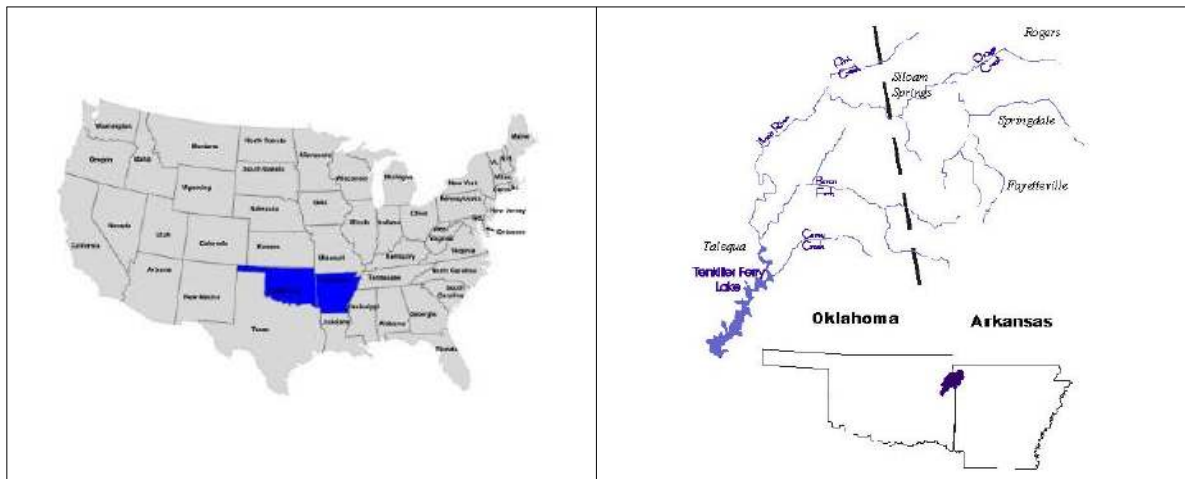
- 갈등 인식유형 분석방법(Q방법론)은 국토·지역정책 및 공공개발사업의 갈등예방과 해결 등 종합적 갈등관리에 활용될 수 있음
 - 갈등예방 차원의 사전의견수렴 절차 시 Q방법론은 다양한 갈등쟁점 파악, 갈등이해 당사자 분석, 갈등원인 분석 등을 위한 유용한 분석모형으로 활용 가능
 - 정책의사결정과정에서 효과적인 참여적 의사결정방식(공론조사, 시민배심원제 등)을 선택하기 위한 주요 자료로 활용
 - 갈등관리의 종합적 평가 및 보완을 위한 환류(feedback)절차에 활용
- 또한, 인식분석기법을 활용한 교육 프로그램 개발 및 운영을 통해 종합적으로 갈등을 예방하고 해결할 수 있는 갈등관리 전문인력 양성

2. 미국 The Illinois River Watershed 갈등사례

● 일리노이강 유역 개요

- 일리노이강 유역(The Illinois River Watershed)은 아칸소주(Arkansas state)와 오클라호마주(Oklahoma state)에 걸쳐 있음
 - 일리노이강은 총길이 119 mile(약 192km)이며, 유역면적은 1,700 square mile(약 13억 평)임
 - 오클라호마주(州) 남서쪽에는 Tenkiller Ferry 호수가 위치함
- 일리노이강은 인근 도시에 식수원과 농업 관계용수를 제공하며, 다양한 수생 동·식물의 서식처인 동시에 관광자원으로 활용됨
 - 연간 18만 명 정도가 레프팅과 카누를 체험하고, 35만 명 정도는 캠핑, 낚시, 사냥 등으로 애용하며, 이 같은 관광수입에 의한 경제효과는 연간 900만 달러에 달함

[그림 1] The Illinois River Watershed 위치도



출처: <http://www.illinoisriver.org>

● 갈등전개 및 갈등해소 노력

- 1980년 오클라호마주(州)에서 일리노이강을 자연경관수계(wild and scenic river¹⁾)로 지정
- 1980~1985년 오클라호마주에 위치한 일리노이강 하류의 Tenkiller ferry 호수의 수질이 심각하게 오염됨

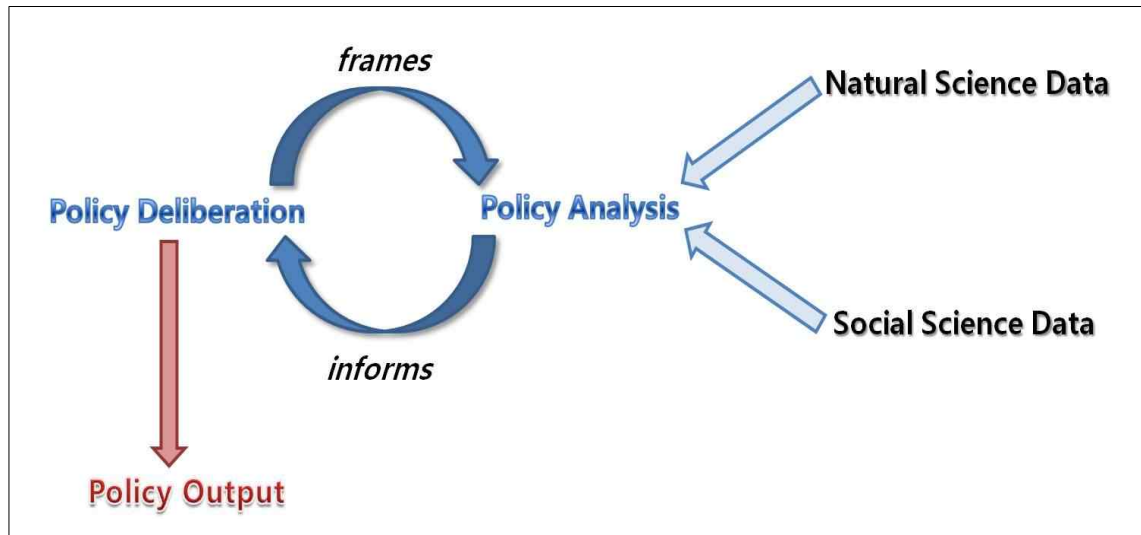
1) 미국전역에 역사적, 문화적, 환경적으로 가치가 높은 수계(지류 포함)를 보호·관리할 목적으로 지정된 하천으로, 2008년 현재 38개주 166곳이 지정되어 있음

- 일리노이강 상류의 아칸소주(州) 내에 위치한 Fayetteville, Springdale, Rogers, Siloam Springs 도시들은 월마트, Tyson Food 등 대기업 본사 및 공장이 위치해 있으며, 미국 내에서 오염도가 높은 지역 중에 하나임
 - 또한 농작물 경작에 사용하는 화학비료로 인(燐) 농도가 높아져 수질이 악화
- 1986년 오클라호마주(州)에서 아칸소주의 Fayetteville를 상대로 오·폐수방류 금지소송 제기
- Fayetteville가 기존 오·폐수방류지역을 아칸소주의 식수원으로 사용되는 White River에서 일리노이강으로 변경
 - 1992년 대법원 판결에서 일리노이강 수질의 인(燐) 농도를 Fayetteville는 1mg/L 이하, 일리노이강 인근 공장은 0.5mg/L 이하로 제한하는 수질기준이 제시됨
- 1997년 오클라호마주와 아칸소주는 1980~1993년 동안 측정한 Tenkiller ferry의 인(燐)의 총량에서 40%를 감소하자는 데 합의함
- 1998년 일리노이주(州) 자연경관수계 위원회(Oklahoma Scenic River Commission: OSRC)에서는 일리노이강에 대한 종합적 관리계획 프로젝트를 오클라호마 대학에 의뢰
- 환경보호청(Enviromental Protection Agency: EPA) 프로젝트 기금 지원
 - **유역관리 의사결정 지원 시스템(The Watershed Management Decision Support System: WMDSS)** 기법을 활용하여 일리노이강 유역에 대한 물리적, 생태적, 경제적 영향을 평가(Impact Asseessment)하는 동시에 사회·정치적 영향(정책입안자와 대상주민 간 인식 등)을 평가

※ **유역관리 의사결정 지원 시스템**은 수질 또는 수량을 다루는 물관리 개념을 포함하는 동시에 수질오염 현상의 특성을 고려하여 지표수, 지하수, 자연환경, 토지이용계획, 그리고 사회경제활동요소 등을 고려하는 통합적인 유역관리로 다양한 이해당사자들의 참여와 협력, 의견수렴을 통해 의사결정을 지원하는 시스템임. 유역관리는 단순히 수질만을 개선하려는 단선적 접근이 아니라 맑은 물이 흐르는 생명력 넘치는 하천을 만들고 한 걸음 더 나아가 상·하류 간, 지역 간 유역구성원들이 상호 협력하는 “지속가능한 유역공동체(sustainable watershed community)”를 건설하는 것을 목표로 함

- 유역영향 평가결과를 가지고 정책입안자와 이해당사자는 지속적 협의과정을 거쳐 갈등을 예방할 수 있는 유역관리정책을 모색함

[그림 2] 정책의사결정 체계



출처: International Journal of Public Administration, vol.25, no.11, pp1337.

● 주요 갈등이슈 및 갈등이해당사자의 범위

- 지역 간 갈등이슈로는 일리노이강 상류지역 수질오염으로 인한 하류지역 피해임
 - 갈등이해당사자는 오클라호마주(州)와 아칸소주(州) 그리고 오클라호마주와 아칸소주에 포함된 Fayetteville시로 나타남
- 지역 내(오클라호마주) 갈등이슈로는 수질오염, 재산침해, 유역관리 책임 등임
 - 수질오염 책임은 농업종사자와 관광업체, 재산침해 주체여부는 유역토지소유주와 관광업체, 종합적 유역관리 미흡 책임은 농업종사자, 관광업체, 유역토지소유주와 오클라호마 주당국 등 지방관리 주체로 갈등이해당사자가 나타남

3. The Illinois River Watershed 갈등이해당사자 인식분석

● 인식분석 도출과정

- 일리노이강 유역의 갈등영향관리에 관한 이해당사자들의 인식을 파악하기 위해 최종적으로 58개 설문내용(Q 표본)을 선정하여 99명의 이해당사자를 대상(P 표본)으로 인식분석 시행

- 일리노이강에 영향을 주는 요인, 유역관리 주요 요인(계획, 제도, 재정) 등 다양한 분야의 3천 개 설문내용을 1차적으로 대표성, 차별성, 중요성 기준을 통해 500개 설문항목을 선별한 후 최종적으로 이해당사자 샘플링조사를 통해 58개 설문내용 선정
- 선정된 설문 문항은 ‘지역 삶을 함께 공유하는 지역관리자를 신뢰한다’, ‘법적규제가 더 필요하다’, ‘전문가들의 의견을 신뢰한다’, ‘축산폐기물을 지역 외부에 버리도록 해야 한다’ 등임

- QUANL프로그램을 통해 Q분석을 실시한 결과 네 개의 갈등이해당사자 인식유형이 나타남
 - 합리적 관리 인식유형, 비판적 인식유형, 예방적 인식유형, 지역중심 관리 인식유형임

● 갈등이해당사자의 인식유형 특징

- 합리적 관리 인식유형은 유역관리를 위해 합리적이고 이성적인 협력 및 합의의 절차를 중요시하고, 전문가들의 자문이 필요하다고 생각하며, 합의된 관리계획으로 개인활동에 제약이 있더라도 준수해야 한다고 생각함
- 비판적(회의적) 인식유형은 수질 오염에 대한 과학적 자료를 신뢰하지 않으며, 정부가 유역관리 계획을 위해 개입하여 재산권의 제한을 주는 것을 환영하지 않음
- 예방적 인식유형은 지방정부의 관리를 신뢰하지는 않으며, 장기적 관점에서 환경보호를 위해 개발에 제한을 줘야 한다고 생각하나, 술 반입금지처럼 관광을 지나치게 위축시킬 수 있는 행동제한 조치는 불필요하다고 생각함
- 지역중심 관리 인식유형은 지역을 가장 잘 알고 있는 지방관리자와 지역주민 등이 유역관리계획을 만드는 것을 중요시하고, 유역관리를 위해 개발제한, 행동제한(술 반입금지 등)은 필요하다고 생각하나, 중앙정부와 전문가들의 자문 및 제안은 신뢰하지 않음

● 갈등이해당사자의 인식분석 결과

- 중앙정부관리자, 전문가, 방문객 등 외부의 개입에 대한 신뢰 여부
 - 비판적 인식유형과 지역중심 관리 인식유형은 외부개입을 신뢰하지 않으나, 합리적 관리 인식유형과 예방적 인식유형은 외부개입에 부분적으로 긍정적인 태도를 보임

■ 인식유형별로 공공관리자 주체에 대한 선호 여부

- 지역중심 관리 인식유형은 지방정부의 개입, 합리적 관리 인식유형은 주(州)정부의 개입, 예방적 인식유형은 중앙정부의 개입에 긍정적임

■ 관광산업 보호 조치 등 유역관리를 위한 법적 규제 수용 여부

- 합리적 관리 인식유형과 예방적 인식유형은 관광산업에 대한 보호조치에 긍정적이나, 지역중심 관리 인식유형은 지역민을 위해 신중한 접근이 필요하다고 생각하고, 비판적 인식유형은 부정적임
- 비판적 인식유형과 예방적 인식유형은 유역관리계획상 규제로 경제적 활동에 제약을 받는 것에 반감이 있음

■ 명확한 과학적 연구자료의 추가 제시 여부

- 비판적 인식유형은 행동규제를 명확히 설명할 수 있는 근거 있는 과학적 자료 제시를 요구하나, 예방적 인식유형은 환경보호조치는 필요한 것으로 추가적 자료제시를 요구하지 않음

■ 정책합의·결정을 위한 참여자 범위

- 합리적 관리 인식유형은 외부전문가, 중앙정부 관리자, 관광객 등 모든 이해당사자가 참여한 협력적 정책합의가 이루어져야 된다고 생각하나, 지역중심 관리 인식유형은 지역적 가치를 고려하여 지역 자치권 범위에 포함된 참여자의 합의결정이 중요하다고 생각함

● 정책의사 결정을 위한 인식분석 결과 활용

- 이해당사자들은 공공관리자(지방정부, 주(州)정부, 중앙정부)에 대한 불신이 존재하므로, 공공관리자는 중립적 입장에서 합리적 의사결정이 이루어지도록 조력자 역할 수행

- 유역영향관리 계획은 명확한 과학적 근거자료를 통해 도출되어야 하며, 경제적 또는 생활 환경을 고려하고, 공평한 책임부담을 공유하도록 추진되어야 함

- 특히 규제로 인한 경제적 부담은 이해당사자가 납득할 수 있도록 인센티브, 보상이 함께 이루어져야 하며, 유역관리계획에 대한 공감대 형성을 위한 교육이 필요

4. Q방법론을 활용한 갈등관리 시사점

- 갈등예방 차원의 사전의견수렴 절차 시 Q방법론은 다양한 갈등쟁점 파악, 갈등이해당사자 분석, 갈등원인분석 등을 위한 유용한 분석모형으로 활용 가능
 - 현재 우리나라 갈등관리제도 규정인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」은 갈등영향분석을 통해 이해관계인의 의견조사를 실시하나, 찬·반·중립 등 단순 갈등 구조로만 분석하는 한계가 있음
 - 갈등영향분석 방법 및 내용에 갈등이해당사자의 인식유형, 갈등이슈 등을 구체적으로 파악할 수 있도록 Q방법론 도입
- 정책의사결정과정에서 효과적인 참여적 의사결정방식을 선택하기 위한 주요 자료로 활용
 - 갈등인식유형분석 결과를 다각도로 검토하여 합의회의, 공론조사, 시민배심원제, 규제협상, 시나리오 워크숍 등 다양한 참여적 의사결정방식 선택
 - 전문가의 의견과 견해를 불신하고 있는 인식유형은 합의회의를 개최하여 전문가의 질의응답을 통한 불신해소 기회를 마련하는 등 적합한 의사결정방식 선택 가능
- 갈등관리의 종합적 평가 및 보완을 위한 환류(feedback) 절차에 활용
 - 갈등예방 차원에서 실시한 인식유형과 계획 및 사업 집행 후 인식유형의 변화를 비교하여 해당 공공정책 및 사업계획의 조정 및 보완에 활용
 - 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 의해 실시하고 있는 부처별 갈등관리 실태 점검 및 평가지표 중 내부평가 및 환류절차 항목에 Q방법론 적용
- 인식분석기법을 활용한 교육 프로그램 개발 및 운영을 통해 종합적으로 갈등을 예방하고 해결할 수 있는 갈등관리 전문인력 양성
 - 갈등관리 교재 및 매뉴얼에 Q방법론을 적용한 갈등관리 사례를 포함시켜 갈등이해당사자에 대한 인식유형분석기법 확산 도모
 - 정책 입안·결정관련자 및 갈등전문가를 대상으로 실시하고 있는 갈등관리 교육훈련 시 Q방법론의 적용 및 활용을 위한 교육 프로그램 도입

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 장은교 연구원 (egchang@krihs.re.kr, 031-380-0257)