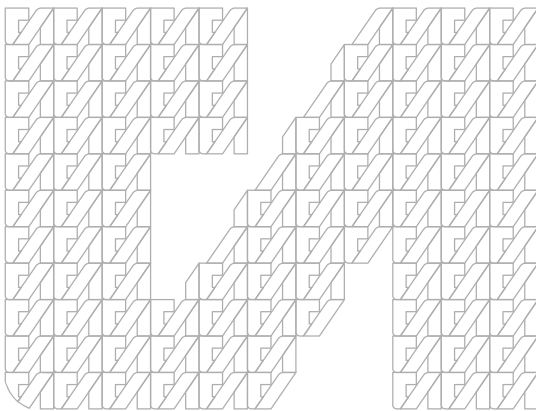


갈등관리 사례를 적용한 세종형 공공갈등 관리방안 연구

지남석 · 이현국



연구책임

• 지남석 / 세종연구실 연구위원

공동연구

• 이현국 / 대전대학교 행정학과 교수

정책연구 2017-35

갈등관리 사례를 적용한 세종형 공공갈등 관리방안 연구

발행인 박재묵

발행일 2017년 11월

발행처 대전세종연구원

34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동 287-2)

전화: 042-530-3593 팩스: 042-530-3528

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인쇄 청맥기획 TEL 042-487-2589 FAX 042-487-1887

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시와 세종특별자치시의
정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

<연구결과 요약>

1. 연구의 배경 및 필요성

- 민주화 시대 이후에 정부의 정책결정의 절차적 정당성에 대한 요구가 강화되면서 정부와 당사자 또는 시민간의 공공갈등이 점차적으로 증가되고 있다. 이는 과거와 달리 국민들이 정부를 보는 눈높이가 달라졌음을 의미하는 것으로, 과거에는 정부가 결정하고 시민들은 수동적으로 이를 감내해야 하는 수동적 객체였다면, 이제는 정부가 결정하는 과정에 시민들이 참여하고 정부의 독단적인 결정에 대해 저항하는 것이 자연스러운 주체로 변화되었다는 것을 보여준다.
- 공공갈등은 정부 정책집행의 장애로 인한 경제적 비용뿐만 아니라 정부신뢰 하락과 주민 간의 갈등으로 인한 지역공동체 붕괴, 사회적 신뢰 하락과 같은 사회적 비용의 증가를 가져올 수 있다.
- 이에 정부는 2007년 2월 12일 대통령령으로 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 제정하였으며, 이 규정의 적용대상은 중앙행정기관에 한정했고 지방자치단체와 공공기관은 갈등관리 제도를 자율적으로 운영할 수 있도록 하였다.
- 세종시도 점차 증가하는 공공갈등의 관리를 위해 2013년 5월 10일 「세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례」를 제정하여 시행하고 있다.
- 세종특별자치시는 국가 대규모 계획에 의해 탄생한 도시로서 도시 생성과정에서부터 다른 도시와는 다른 고유한 특징을 지니고 있으며, 최근 도심성장이 급속히 이뤄지는 과정에서 갈등이 지속적으로 증가되는 추세에 있다.
- 이에 세종시의 갈등현황과 그에 대한 갈등관리 체계를 점검하고 세종특별자치시에 맞는 공공갈등 관리방안을 도출할 필요성이 증대되고 있다.

2. 연구의 목적 및 방법

- 본 연구는 현재 세종시의 다양한 공공갈등의 현황과 그에 대한 시의 관리프로세스에 대해서 검토하고, 선진사례와의 비교·분석을 통해 세종형 공공갈등 관리체계를 구축하는 것을 목적으로 한다.
- 본 연구를 통해 세종시에 적합한 공공갈등관리 방안을 체계화 하고, 실질적인 관리·운영이 될 수 있는 제도화에 기초적 틀을 제시하고자 한다.
- 이를 위해 문헌연구, 사례분석, 인터뷰 분석 등의 연구방법을 활용한다. 문헌검토는 주로 이론적 검토 및 세종시의 공공갈등 관리체계에 대한 진단을 목적으로 활용될 것이며, 사례분석은 서울특별시의 공공갈등 관리체계 조사와 같은 선진사례 분석에 활용될 것이다. 인터뷰 분석은 세종시 공공갈등 관리체계에 대한 진단을 목적으로 한다.

3. 이론적 검토

1) 공공갈등의 개념

- Baron(1990)은 갈등의 공통분모로서 첫째, 충돌 및 제로섬(zero-sum) 상황에서의 반대되는 이해관계, 둘째, 갈등 상황에 대한 참여자의 인지, 셋째, 다른 사람들이 자신의 이익에 반대되는 행동을 하고 있다는 믿음, 넷째, 기존 관계의 발전 또는 과거 상호작용과 맥락을 반영하는 과정, 다섯째, 쌍방에 의해 다른 이익의 목표를 좌절시킬 수 있는 행위 등을 갈등의 요소로 제시한다.
- 과거에는 갈등을 정책의 집행을 방해하는 부정적인 것으로 인식하였으며 따라서 갈등을 발생시키는 영향요인을 발견하고 이러한 영향요인을 감소시켜 갈등을 완화하는 데에 대부분의 연구들이 초점을 두었다. 그러나 최근에는 갈등을 정책과정에서 불가피하게 발생하는 것으로 인식하고 갈등을 통해서 오히려 정보의 공개, 시민참여확산을 통한 정책보완과 같은 긍정적인 효과를 가져올 수 있는 것으로 보는 인식의 변화가 있다(박정호, 2015).

- 공공갈등의 개념정의는 다양한데 크게 **행위자**를 중심으로 인식하는 경우와 **공공성**을 중심으로 인식하는 두 가지의 경향성이 있다. 행위자로 인식하는 경우에는 공공기관이 주요 당사자가 되는 갈등을 공공갈등으로 인식하는 반면, 공공성을 중심으로 인식하게 되면 정부기관이 관계되었다고 하더라도 공공성을 띄지 못하는 경우에는 공공갈등으로 인식하지 않게 된다. 공공성을 기준으로 하는 경우 지역사회에서 발생하는 다양한 민간집단 간의 갈등을 공공갈등으로 포괄하게 되어 공공갈등을 지나치게 넓게 이해하게 되는 문제점이 있다.
- 다수의 학자들은 공공갈등을 “**정부가 공익추구를 위한 사업이나 정책을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등**”(하혜영, 2007; 임동진, 2011; 채종현, 2012)으로 정의하여 행위자를 중심으로 공공갈등을 정의하고 있다.

2) 공공갈등의 해결방안

- 과거에는 DAD(Decide-Announce-Defend) 방식으로 정부가 일방적으로 정책을 결정하고 집행에서 이해당사자에게 공표하고 이해를 요구하고 반대의견에 대항하는 방식으로 공공갈등의 해결이 이뤄졌다. 이는 갈등을 오히려 증폭시켜 사회적 비용을 상승시키는 부정적 영향을 가져왔다.
- 이와 같은 흐름에 따라 대안적 분쟁해결방법인 ADR(Alternative Dispute Resolution)이 출현하였다. ADR은 분쟁해결에 있어 당사자들의 이익을 도모하고 분쟁의 비용을 최소화하기 위해 재판절차를 거치지 않고 분쟁을 해결하는 방안이다. ADR은 근원적 해결방법(primary dispute resolution)과 혼합적 분쟁해결방법(hybrid dispute resolution)으로 나뉜다(Stephen B. Goldberg et al, 1992). 근원적 해결방법은 해결절차와 결과를 당사자들이 모두 통제 가능한 협상(negotiation), 제3자에게 절차를 위임하나 결과는 당사자가 통제하는 조정(mediation), 제3자에게 절차와 결과를 모두 위임하는 중재

(arbitration)으로 나뉜다(김경배, 2005: 256).

- **참여적 의사결정은 정책결정과정에서 이해관계자, 전문가 및 일반시민을 참여시켜 협의를 통해 의사결정을 하는 과정**으로 숙의민주주의를 기초로 한다.
 - 참여적 의사결정에는 공론조사(Deliberative Opinion Poll), 포커스 그룹(Focus Group), 시나리오 워크숍(Scenario Workshop), 시민배심원제(Citizen Jury)가 있다.
- 전통적인 갈등의 해결은 사후적으로 정부가 이해를 구하는 방식이었다면 최근에는 갈등이 실제로 표출되기 이전부터 갈등의 가능성을 진단하고 관리하는 갈등관리가 도입되었다. 갈등관리에 대해서 서울특별시 갈등관리조례에서는 “이해관계의 충돌을 예방하고 조정, 해결하고자 하는 모든 활동”으로 정의하고 있다. 하동현·홍수정(2017)은 “정책을 추진, 집행하는 과정에서 갈등에 대한 관리를 제도화한 것으로 갈등의 부정적 효과를 낮추고 순기능을 최대화 하려는 일련의 활동”으로 갈등관리를 정의하고 있다.
- 공공갈등 문제의 해결을 위해 ADR을 도입하고, 갈등관리위원회를 도입하는 등의 제도와 노력을 기울였음에도 불구하고 갈등이 여전히 빈번한 이유를 선행연구들은 **형식적인 갈등진단과 절차적 요식행위로서 인식하는 인식적 한계**를 들고 있다(홍성만·박홍엽, 2006; 김관보·이선영, 2010; 이선우 외, 2015).

4. 세종특별자치시 갈등관리 체계진단

- 세종특별자치시는 2013년 05월 10일 「세종특별자치시 갈등예방과 해결에 관한 조례」를 제정하여 시행하고 있다.
 - 조례에는 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회의, 갈등조정협의회 설치, 기능, 구성·운영, 갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용을 규정하고 있다.
 - 다만 갈등진단, 갈등관리 전담조직, 갈등대응계획의 수립 등에 대해서는 규정하고 있지 않으며, 조례 시행규칙을 규정하고 있지 않다.

- 2016년 12월에는 세종특별자치시의 갈등관리매뉴얼을 제정하는 등 체계적인 갈등관리가 되도록 노력을 기하고 있음을 알 수 있다.
- 세종특별자치시의 다수 사업주관부서의 담당자들은 **갈등에 대해서 전반적으로 부정적인 인식**을 지니고 있는 것으로 드러났다. 특히 일부 공무원은 “윗사람에게 갈등 없이 해결되도록 하는 것이 좋은 인상을 줄 것이고, 갈등을 해소하는 것은 개인의 커뮤니케이션 능력에 따라 달려있다. 개인의 조정능력이 필요한 것이다.” 고 인식하고 있어 **갈등관리를 개인적인 차원의 문제로 인식**하고 있었으며 조직전체의 체계적인 노력이 뒷받침되어야 함을 인지하지 못하고 있었다.
- 갈등관리 심의위원회는 각 사업부서의 갈등 현황보고를 청취, 종결요청에 대한 갈등심의를 하는 역할에 그치고 있어 전문적인 자문기능과 조정 기능을 하지는 못하고 있었다. 특히 심의과정에서 심의위원이 공정하지 못하고 갈등 이해당사자 한편의 이야기를 전달하는 경우도 있었다는 의견이 있었다.
- 갈등관리 및 조정을 담당할 **전담기구의 부재**로 갈등의 사전적인 진단과 갈등대응계획의 수립 등의 갈등관리가 체계적으로 이뤄지고 있지 못하다.
- 사업부서 담당자들이 갈등관리와 관련한 **교육훈련에 적극적으로 참여하지 않는 것**으로 분석되었다.
- 사업부서들은 갈등발생의 가능성이 있는 사업들에 대한 갈등진단과 적극적인 초기 대응계획의 수립 등의 노력 보다는 갈등이 표면화 되지 않도록 노력하는데 더 많은 시간과 에너지를 소비하고 있었다. 이는 **갈등관리에 대한 평가 및 보상체계가 제도화** 되지 못했기 때문으로 보인다.

5. 사례분석

- 갈등관리가 체계적으로 도입되었으며 전담조직을 두고 있는 서울특별시, 충청남도, 대구광역시의 갈등관리 체계를 비교분석하였다.
- 조례의 명칭은 세 곳 모두 ‘공공갈등’에 대한 조례로 명시하고 있으며, 서울시와 충청남도는 ‘예방’을 강조하고 있는 것이 특징이다.

- 갈등의 범위에 대해서 서울특별시와 충청남도는 ‘공공갈등’으로 정의하고 있는데 반해 대구광역시는 ‘갈등’으로 정의하고 있다. 다만 대구광역시의 경우에도 갈등의 정의에서 “대구광역시에서 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로 공공갈등을 정의하고 있다.
- 갈등관리전담조직으로 서울특별시는 서울혁신기획관에 갈등조정담당관을 두고 갈등조정팀과 갈등관리팀을 두고 있으며, 대구광역시는 시민행복교육국의 시민소통과에 갈등조정팀을 두고 있다. 충청남도는 자치행정국의 도민협력새마을과에 갈등관리팀을 두고 있었는데 최근 개편으로 정부부지사 직속의 공동체 정책관을 두게 되었다.
- 갈등진단 및 갈등등급의 결정에 있어 서울특별시와 대구광역시는 갈등진단 및 등급결정회의에서 결정을 하는데 반해 충청남도는 도정 상황관리위원회에서 갈등등급을 결정하고 있다.
- 갈등대응계획의 수립, 소그룹전문가 자문회의, 갈등조정협의회, 갈등전문가 추진지원, 갈등영향분석, 교육훈련 등은 세 자치단체 모두 제도화 하고 있는 것으로 분석되었다.
- 갈등관리 심의위원회는 서울특별시와 대구광역시가 15인으로 두고 있으며, 충청남도는 20인 이내로 규정하고 있다. 위원장 선출에 대해 서울특별시, 충청남도는 민간위원 중에서, 대구광역시는 위촉직위원 중에서 호선하도록 규정하고 있다.

6. 세종형 갈등관리 체계구축을 위한 제언

- 세종특별자치시의 경우 조례의 명칭이 「세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례」로 규정하고 있다. 또한 조례에 갈등에 대한 정의를 하고 있는데 갈등을 ‘세종특별자치시(이하 “시”라 한다)가 주요시책 등(자치법규의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.’와 같이 규정하고 있다.
- 반면 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」에서는 공공

갈등을 “서울시가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계인 간의 충돌을 말한다.” 고 정의하고 있다. 실질적인 의미에 있어서는 큰 차이가 없으나 서울특별시의 경우에는 조례의 명칭에서부터 공공갈등으로 명시하고 있어 일반적인 사인간의 갈등은 원칙적으로 포함되지 않음을 명확히 알 수 있다. 또한 대상을 “주요시책 등” 으로 표현한 세종특별자치시와 달리 “공공정책” 으로 명확히 하여 대상범위를 좁혔다고 볼 수 있다.

- 특히 현재 세종특별자치시가 갈등관리대상 사업으로 포함하여 관리하거나 과거에 관리한 이력이 있는 갈등사례 중 본질적으로는 민간간의 갈등으로 허가와 관련하여 민원이 제기된 사항이 다수 포함되어 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 조례의 규정이 주요시책 등과 같이 불명확하고 오해의 소지가 있기 때문으로 해석해 볼 수 있다.

-> 따라서 조례의 명칭을 「세종특별자치시 **공공갈등** 예방과 해결에 관한 조례」로 변경하고, 세부조항에 공공갈등의 정의를 보다 구체적으로 한정할 필요가 있다. 특히 정부의 공공정책으로 한정하여 허가를 둘러싼 민간 간의 갈등이 포함되지 않도록 명확히 할 필요가 있다.

○ 세종특별자치시의 경우 조례의 명칭은 갈등 예방과 해결에 관한 조례로 규정되어 있으나 실질적으로 갈등예방을 위한 제도들은 거의 도입되어 있지 않다고 볼 수 있다. 조례의 제3장 갈등의 예방에는 갈등영향분석에 대한 내용만 담겨져 있으며, 갈등진단과 갈등대응계획과 관련된 제도들은 규정되어 있지 않다.

- 공공갈등의 특성으로 인해서 갈등의 초기에 대응이 잘못되면 시민들의 정부에 대한 불신의 벽이 생겨 갈등의 해결이 더욱 어려워지는 특성이 있다. 따라서 초기에 갈등의 발생이 우려되는 정책사업의 경우에는 진단을 통해 전문가들의 도움을 받아 갈등대응계획을 세우는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 갈등진단이 선행되어야 하고 실질적으로 운영되기 위해서는 근거 법규정을 만들 필요가 있다.

○ 갈등관리심의위원회는 공공갈등의 예방과 해결을 위한 다양한 기능을 수행해야 한다. 서울시의 경우에는 심의위원회가 종합계획의 수립·추

진, 공공갈등 해결방식의 발굴·활용, 갈등관리 관련 자치법규의 정비, 갈등영향분석 실시여부, 갈등조정협의회 구성·운영 등의 사항에 대한 심의와 자문의 역할을 담당하고 있다.

- 그러나 세종특별자치시의 갈등관리심의위원회의 기능은 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항, 갈등사항, 갈등관리대상사업의 지정·조정
에 관한 사항, 갈등영향분석에 관한 사항, 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항에 대한 심의의 기능을 담당하도록 하고 있어 상대적으로 그 역할 범위가 좁다고 볼 수 있다. 특히 전문성을 요하는 자문의 기능을 포함하고 있지 않다는 문제점이 있다.

- 또한 현재 세종특별자치시의 갈등관리심의위원회 위원구성에 있어 실질적인 자문 역할을 담당할 수 있는 공공갈등 조정전문가가 포함되어 있지 않다.

○ 갈등관리를 전문적으로 수행하기 위해서는 갈등관리 전담조직의 설치가 필수적이라고 할 수 있다. 갈등관리는 한국과 같은 권위주의적인 관료문화에서는 사업부서 관료들의 개인적 커뮤니케이션 역량에 의존해서는 성공 가능성이 낮다고 볼 수 있다. 따라서 공공갈등의 다양한 이론적 지식과 현장경험이 있는 갈등조정전문가로 구성된 갈등관리 전담조직이 필요하다고 할 수 있다.

○ 서울시의 경우에는 갈등관리 전담기구를 서울특별시장 직속기구로서 서울혁신기획관 아래에 갈등조정담당관으로 두고 있다. 반면에 대구광역시의 경우에는 시민행복교육국의 시민소통과에 갈등조정팀을 두고 있으며, 충청남도는 정무부지사 직속의 ‘공동체 정책관’을 두고 갈등관리 업무를 담당토록 하고 있다.

-> 공공갈등 관리업무는 사업부서의 계선조직(line)에서 담당하기 보다는 여러 사업부서에 걸친 문제를 조정하고 자문하는 역할을 담당해야 하기 때문에 계선조직(staff)에서 담당하는 것이 바람직하다.

○ 따라서 세종특별자치시의 갈등전담조직을 계선조직에서 담당하기 보다는 계선조직에서 담당하도록 하며 그 안으로 세 가지의 안을 제시하였다.

1안 기획조정실-갈등조정담당

- 기획조정실에 시민소통담당관을 두고 민원담당과 갈등조정담당을 두는 것을 제안한다. 갈등조정담당에는 갈등조정·관리전문가로 3명 이상이 근무할 수 있도록 한다.

2안 감사위원회-갈등조정팀

- 갈등관리에 있어 각 사업부서의 적극적인 협조는 갈등관리 프로세스가 실질적으로 작동하는데 매우 중요한 요소이다. 따라서 제도운영의 실효성을 높이기 위해 인천광역시 부평구와 같이 감사관실에 갈등조정팀을 두는 것도 가능하다.

3안 지역공동체과-갈등관리담당

- 마지막으로 최근 충청남도의 사례와 같이 참여적 갈등관리방안을 모색하기 위해 공동체 업무를 담당하는 부서에서 갈등관리 업무를 함께 담당할 수 있도록 하는 것도 대안이 될 수 있다.
- 세종특별자치시의 경우 갈등관리대상 사업이 12개에 불과하고, 갈등진단 및 예방적 활동이 미비한 것으로 분석되었다. 특히 이와 같은 원인은 소관부서의 소극적인 태도로 인한 갈등의 유무 및 현황 파악이 어렵기 때문으로 보인다. 인터뷰 조사결과, 사업부서는 갈등의 발생이 담당자의 역량부족에서 기인한다는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 즉, 갈등의 발생은 부정적인 것으로 담당자의 커뮤니케이션 능력의 부족 때문이며, 따라서 가능한 표면화되지 않도록 하는 것이 바람직하다는 것이다.
- 이와 같은 인식하에서는 아무리 좋은 제도를 도입하고, 갈등관리 전담조직을 둔다고 하더라도 갈등관리의 긍정적 효과가 나타나기 어렵다. 따라서 세종특별자치시 공직의 문화와 인식 개선에 중점을 둘 필요가 있다.

- 공직자의 인식개선과 문화를 변화시키기 위해서는 우선 갈등이 사업 담당자의 역량부족에 의해서 발생하는 것이 아닌 다양한 요인들에 의해서 발생하는 것임에 대해서 **교육훈련**을 실시할 필요가 있다. 그리고 갈등이 발생한 경우 이를 잘 **조정·해결을 할 경우에는 인사상의 인센티브를 설계**하여 갈등을 적극적으로 표면화 시킬 수 있도록 동기 부여를 해야 할 것이다.

○ 서울특별시는 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행 규칙」 제 8조에 **갈등관리실태의 평가**에 대해서 규정하고 있다. 세종특별자치시의 경우에도 갈등관리 실태를 평가할 수 있는 규정을 제도화 하고, 실태를 평가한 결과에 따라서 인사상의 가점을 주게 된다면 조직의 문화도 갈등을 긍정적으로 보는 문화로 전환 가능할 것이다.

제목 차례

제1장 서론	1
제1절 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경 및 필요성	3
2. 연구의 목적	4
제2절 방법 및 내용	5
1. 연구의 방법	5
2. 주요 연구내용	6
3. 연구결과의 활용 및 기대효과	7
제2장 이론적 검토	9
제1절 공공갈등의 개념과 특징	11
1. 갈등의 개념과 인식	11
2. 공공갈등의 개념과 특징	12
제2절 공공갈등의 영향요인	14
제3절 공공갈등의 해결방안	17
1. 전통적인 해결방안	17
2. 대안적인 해결방안	17
3. 참여적 의사결정	19
4. 갈등관리	20
제3장 세종시 갈등관리 체계 진단	23
제1절 갈등관리 체계 현황	25
1. 갈등관리 시스템 구축현황	25
2. 세종시 공공갈등의 특징	25
3. 갈등관리 조직	26
4. 갈등관리 프로세스	27
제2절 세종시 갈등관리 사례 분석	28
1. 첫마을 환경기초시설 악취 사례	28
2. 아세아산업개발 석산개발 증설 사례	31

3. 아름초-늘봄초 간 보행터널 설치	34
4. 종합의견	38
제4장 사례 분석	41
제1절 국내 갈등관리 시스템의 운영실태 분석	43
1. 서울특별시	43
2. 대구광역시	52
3. 충청남도	57
제2절 갈등관리 시스템 비교 종합	60
제5장 세종형 갈등관리 체계 구축을 위한 제언	63
제1절 갈등관리 제도 개선	65
1. 공공갈등 관리대상의 명확화	65
2. 사전예방적 갈등관리 제도 도입 및 의무화	66
3. 갈등관리심의위원회의 전문성 강화	68
제2절 갈등관리 전담조직의 설치	69
제3절 갈등에 대한 인식 및 조직문화 개선	72
참고문헌	73

표 차례

[표 2-1] 주요학자들의 갈등개념에 대한 정의	12
[표 2-2] 선행연구의 공공갈등의 영향요인	15
[표 2-3] 공공갈등관리조직의 유형분류	21
[표 4-1] 서울시 갈등관리 조례의 규정사항	43
[표 4-2] 서울시 공공갈등 진단표	48
[표 4-3] 서울시의 연도별 갈등진단대상 검토 사업 건수	49
[표 4-4] 갈등의 등급별 성격	49
[표 4-5] 갈등관리 시스템의 비교	61
[표 5-1] 공공갈등 예방·해결 체크포인트	67

그림차례

[그림 4-1] 서울시 갈등전담조직의 구성	45
[그림 4-2] 서울시 갈등관리 프로세스	46
[그림 4-3] 갈등진단 흐름도	47
[그림 4-4] 갈등영향분석의 절차	52
[그림 4-5] 대구광역시 공공갈등관리 프로세스	54
[그림 4-6] 대구광역시 맞춤형 갈등조정	56
[그림 4-7] 대구광역시 갈등관리 흐름도	56
[그림 5-1] 갈등관리 전담 조직체계도(1안)	70
[그림 5-2] 갈등관리 전담 조직체계도(2안)	70
[그림 5-3] 갈등관리 전담 조직체계도(3안)	71

1장

서 론

제1장 서론

제1절 배경 및 목적

1. 연구의 배경 및 필요성

- 민주화 시대 이후, 정부의 정책결정의 절차적 정당성에 대한 요구가 강화되면서 정부와 당사자 또는 시민 간의 공공갈등이 점차적으로 증가되고 있다.
 - 이러한 공공갈등의 증가는 과거와 달리 국민들이 정부를 보는 눈높이가 달라졌음을 의미한다.
 - 과거에는 정부가 결정하고 시민들은 수동적으로 이를 감내해야 하는 수동적 객체였다면, 이제는 정부가 결정하는 과정에 시민들이 참여하고 정부의 독단적인 결정에 대해서는 시민들이 저항을 하는 것이 자연스러운 주체로 변화되었다는 것을 보여준다.
- 정부의 모든 정책결정과정에서 시민들을 참여시키고 의사를 반영할 수는 없지만 시민들의 삶에 밀접한 영향을 미치거나 주민 간 또는 주민과 정부 간의 갈등을 유발할 수 있는 정책결정에 대해서는 미리 주민과 의사소통을 하는 과정을 거치는 것이 이제는 필수적인 과정이 되고 있다는 것을 알 수 있다.
- 공공갈등은 정부 정책집행의 장애로 인한 경제적 비용뿐만 아니라 정부신뢰의 하락과 주민 간의 갈등으로 인한 지역공동체의 붕괴, 사회적 신뢰의 하락과 같은 사회적 비용의 증가를 가져올 수 있다.
- 이에 정부는 2007년 2월 12일 대통령령으로 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 제정하였으며, 이 규정의 적용대상은 중앙행정기관에 한정했고 지방자치단체와 공공기관은 갈등관리 제도를 자율적

으로 운영할 수 있도록 하였다.

- 그러나 지방자치단체들도 민주화와 시민들의 권리의식 강화로 점차 증가하는 갈등을 예방하고 조정할 필요성에 의해 공공갈등과 관련한 조례를 제정하였다¹⁾.
 - 세종시도 점차 증가하는 공공갈등의 효과적 관리를 위해 2013년 5월 10일 「세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례」를 제정하여 시행하고 있다.
- 세종특별자치시는 국가 대규모 계획에 의해 탄생한 도시로서 도시 생 성과정에서부터 다른 도시와는 다른 고유한 특징을 지니고 있으며, 최근 도심 성장이 급속히 이뤄지는 과정에서 민원제기가 지속적으로 증가되는 추세에 있다.
- 이에 세종시의 갈등현황과 그에 대한 갈등관리 체계를 점검하고 세종 특별자치시에 맞는 공공갈등 관리방안을 도출할 필요성이 증대되고 있다.

2. 연구의 목적

- 본 연구는 현재 세종시의 다양한 공공갈등의 현황과 그에 대한 시의 관리프로세스에 대해서 검토하고, 선진사례와의 비교·분석을 통해 세종형 공공갈등 관리체계를 구축하는 것을 목적으로 한다.
- 본 연구를 통해 세종시에 적합한 공공갈등관리 방안을 체계화하고, 실질적인 관리·운영이 될 수 있는 제도화에 기초적 틀을 제시하고자 한다.

1) 2017년 4월 기준으로 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례를 제정한 자치단체는 84개소로 파악되고 있다.

제2절 방법 및 내용

1. 연구의 방법

- 본 연구에서는 이론적 검토, 세종시 공공갈등 관리체계에 대한 진단, 선진사례에 대한 분석을 수행한다.
- 이를 위해 문헌연구, 사례분석, 인터뷰 분석 등의 연구방법을 활용한다.
 - 문헌검토는 주로 이론적 검토 및 세종시의 공공갈등 관리체계에 대한 진단을 목적으로 활용될 것이며, 사례분석은 서울특별시의 공공갈등 관리체계에 대한 조사와 같은 선진사례 분석에 활용될 것이다.
 - 인터뷰 분석은 세종시 공공갈등 관리체계에 대한 진단을 목적으로 할 것이다.

1) 문헌연구 및 선행연구 검토

- 본 연구는 세종시의 공공갈등 관리방안을 도출하는 것을 목적으로 한다.
 - 이를 위해서는 기존 연구들이 공공갈등을 어떻게 개념정의하고 있으며, 공공갈등의 발생요인 및 해결방안을 제시하였는지를 검토할 필요가 있다.
 - 특히 기존연구들에서 바람직한 공공갈등의 관리체계 구축을 위해 강조하는 점은 무엇이고 이중에서 세종특별자치에 도입가능한 것은 무엇이 있는지에 대해서 검토를 수행할 것이다.

2) 사례분석

- 갈등사례 분석은 세종특별자치시의 갈등사례를 대상으로 하는 분석과 선진사례지역의 갈등관리에 대한 두 가지 측면의 분석을 수행한다.
 - 세종특별자치시의 갈등사례 연구는 세종특별자치시가 지닌 특별한 갈

등요인은 무엇이고, 현재 갈등관리를 위해 각 사업부서 및 갈등관리 조직이 어떠한 노력을 기울이고 있는지를 분석할 것이다.

- 선진사례지역의 갈등관리 사례연구는 현재 지방자치단체들 중에서 갈등관리가 상대적으로 체계적으로 이뤄지고 있는 자치단체를 선택하여 이들 자치단체의 갈등 관리체계를 분석하여 세종특별자치시가 벤치마킹할 수 있는 제도를 발굴하는 것을 목적으로 한다.

3) 갈등사례 인터뷰 조사

- 인터뷰 분석의 경우에는 세종특별자치시의 주요 갈등사례를 살펴보고 세종시의 갈등관리의 현황을 진단하기 위한 목적으로 수행된다.
- 인터뷰 분석을 위한 사례 선정은 연구 수행시기에 갈등이 이미 표면화되어 시의 적극적인 개입이 있었던 사례를 선정한다.
 - 이는 ‘갈등 발생초기 - 발생 대응 - 사후관리’의 측면에서 갈등관리가 어떻게 진행되었는지를 분석하기 위함이다.
- 인터뷰 분석을 진행하기 위해 자치행정과의 협조를 얻어 현재까지 갈등이 가장 첨예하면서도 갈등관리가 지속적으로 이뤄져온 사례를 선정할 것이다.

2. 주요 연구내용

- 본 연구는 크게 이론적 검토, 세종특별자치시의 갈등관리 체계진단, 선진사례분석, 갈등관리 체계구축을 위한 제언으로 구성된다.
- 제2장의 이론적 검토에서는 공공갈등의 개념과 그 특징에 대해서 살펴보고, 공공갈등의 다양한 영향요인을 선행연구 검토를 통해 살펴본다. 그리고 마지막으로 공공갈등을 해결하기 위한 방안으로 지금까지 제기되어 온 다양한 방안들을 살펴볼 것이다.
- 제3장의 세종특별자치시 갈등관리체계 진단에서는 세종시의 갈등관리 체계의 현황에 대해서 제도와 조직을 중심으로 살펴보고, 사례분석을

실시한다. 사례는 첫마을 환경기초시설 악취 사례, 아세아산업개발 석산개발 증설 사례, 아름초-늘봄초 간 보행터널 설치를 둘러싼 갈등사례를 갈등관리의 관점에서 분석한다.

- 제4장의 선진사례분석에서는 국내·외의 갈등사례에 대해서 살펴볼 것이다. 국내사례로는 서울특별시, 대구광역시, 충청남도의 조례를 분석하고, 갈등관리 조직의 설치 및 역할에 대해서 살펴볼 것이다.
- 제5장에서는 이상의 연구결과를 토대로 세종특별자치시에 적합한 공공갈등 관리체계 구축을 위한 제언을 할 것이다.

3. 연구결과의 활용 및 기대효과

- 본 연구의 결과는 우선 세종특별자치시의 현 갈등관리 제도 및 운영 현황에 대한 전반적인 이해를 돕는데 활용될 것이다.
 - 즉, 세종특별자치시의 갈등관리를 위한 진단-대응계획-조정-사후관리의 프로세스가 어떻게 구성되어 있으며, 실제 작동은 어떻게 되고 있는지에 대한 진단을 통해 사실을 정확하게 전달하게 될 것이다.
- 선진사례의 분석을 통한 세종특별자치시에 적합한 갈등관리 방안의 제시는 향후 「세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례」의 개정 및 시행규칙의 제정에 있어 근거자료로 활용될 수 있을 것이다.

2장

이론적 검토

제2장 이론적 검토

제1절 공공갈등의 개념과 특징

1. 갈등의 개념과 인식

- 갈등에 대하여 단일의 정의를 내리는 것은 어려운 일이지만 Baron(1990)은 갈등의 공통분모로서 첫째, 충돌 및 제로섬(zero-sum)상황에서의 반대되는 이해관계, 둘째, 갈등 상황에 대한 참여자의 인지, 셋째, 다른 사람들이 자신의 이익에 반대되는 행동을 하고 있다는 믿음, 넷째, 기존의 관계의 발전 또는 과거 상호작용과 맥락을 반영하는 과정, 다섯째, 쌍방에 의해 다른 이익의 목표를 좌절시킬 수 있는 행위 등을 갈등의 요소로 제시한다.
- 이외에도 다양한 정의가 되고 있지만 결국 양립 불가능한 이해관계 (incompatible interest relationship)와 충돌 또는 대립의 존재가 핵심적 특징이라고 할 수 있다.
 - 따라서 양립불가능한 부분에 대한 해결 노력이 갈등관리의 핵심이라고 할 수 있다.
- 과거에는 갈등을 정책의 집행을 방해하는 부정적인 것으로 인식하였으며 따라서 갈등을 발생시키는 영향요인을 발견하고 이러한 영향요인을 감소시켜 갈등을 완화하는 데에 대부분의 연구들이 초점을 두었다. 그러나 최근에는 갈등을 정책과정에서 불가피하게 발생하는 것으로 인식하고 갈등을 통해서 오히려 정보의 공개, 시민참여 확산을 통한 정책보완과 같은 긍정적인 효과를 가져올 수 있는 것으로 보는 인식의 변화가 있다(박정호, 2015).

[표 2-1] 주요학자들의 갈등개념에 대한 정의

연구자	정의
Simons (1974. p.8)	• 둘 이상의 사람들 사이에 양립할 수 없는 이해가 충돌(struggle)을 불러일으키는 사회적 관계
Mortensen (1974)	• 제한된 자원의 분배에서 양립할 수 없는 이해(interest)에 관한 표현 혹은 표출된 충돌(struggle)
Hocker and Wilmot (1978, p.9)	• 양립할 수 없는 목표, 자원의 희소성, 그들의 목표를 성취하는데 있어 다른 이의 간섭을 인지하는 최소 둘 이상의 상호 의존적인 존재들 사이에 발생하는 충돌
Ting Toomey (1982, p.72)	• 양립할 수 없는 목표, 필요, 소망, 가치, 믿음 또는 태도에 기반하여 둘 이상의 상호의존적인 존재들 사이에 발생하는 심각한 대인관계 또는 사람들 사이의 부조화 상태
Putnam and Poole (1987, p.552)	• 반대의 목표, 목적, 가치를 인지하고 있으며, 이러한 목표 실현이 잠재적으로 다른 쪽에 의해 방해 혹은 간섭받는다고 생각하는 상호의존적인 사람들 사이의 작용
Pearce and Little john (1997, p.55)	• 도덕적인 갈등은 논쟁자들이 어울리지 않는 규칙 혹은 다른 형태의 삶의 중복 속에서 발생하는 것
Thing-Toomey and Oetzel (2001, p.17)	• 문화적인 갈등이란 하나의 상호작용에서 최소한 다른 두 문화적 커뮤니티들 사이에서 발생하는 가치, 규범, 목표, 자원의 희소성, 상호이해의 과정, 결과의 양립불가능성이 인지될 때 오는 감정적인 좌절의 형태
Folger, Poole, and Stutman (2005, p.4)	• 양립불가능성과 이러한 양립불가 때문에 다른 편의 방해의 가능성을 인지하는 상호의존적인 사람들 사이에 발생하는 상호작용

출처: Oetzel & Ting-Toomey(2013:6-7), 박정호(2015, p.24) 재구성

2. 공공갈등의 개념과 특징

- 공공갈등의 개념정의를 다양한데 크게 **행위자**를 중심으로 인식하는 경우와 **공공성**을 중심으로 인식하는 두 가지의 경향성이 있다.
 - 행위자로 인식하는 경우에는 공공기관이 주요 당사자가 되는 갈등을 공공갈등으로 인식하는 반면, 공공성을 중심으로 인식하게 되면 정부기관이 관계 되었다고 하더라도 공공성을 띄지 못하는 경우에는 공공갈등으로 인식하지 않게 된다.

- 공공성을 기준으로 하는 경우 지역사회에서 발생하는 다양한 민간집단간의 갈등을 공공갈등으로 포괄하게 되어 공공갈등을 지나치게 넓게 이해하게 되는 문제점이 있다.
- 이처럼 과연 공공갈등의 포괄범위를 어디까지로 봐야 하는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있으나 공공성을 기준으로 하는 경우에도, 결국 지역사회의 민간 집단간 갈등의 해결 방안을 찾아가는 과정에서는 정부가 직·간접적인 당사자가 되는 경우가 많기 때문에 행위자를 기준으로 인식하는 것이 보다 명확한 개념정의가 될 수 있다.
- 다수의 학자들도 공공갈등을 “정부가 공익추구를 위한 사업이나 정책을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등” (하혜영, 2007; 임동진, 2011; 채종현, 2012)으로 정의하여 행위자를 중심으로 공공갈등을 정의하고 있다.
- 공공갈등은 여러 정부기관과 주민 및 시민단체 등이 혼재되어 복잡한 형태로 나타나는 경우가 많은 것이 특징이다(하혜영, 2007).
 - 따라서 공공갈등은 일반적으로 개인 간의 갈등보다 해결에 많은 시간이 걸리고, 해결과정이 복잡하며 당사자간 합의가 어렵다는 특징을 갖고 있다(김용수·정창화, 2015).
- 또한 우리나라 공공갈등의 특징은(하동현·홍수정, 2017), 첫째, 국민들이 우리나라의 공공갈등을 심각한 수준으로 인식하는 비율이 높으며, 둘째, 갈등의 강도가 세고 지속기간이 길고, 셋째, 다른 나라보다 갈등 수준이 높다는 특징을 가지고 있다.

제2절 공공갈등의 영향요인

- 공공갈등의 영향요인으로는 크게 특성요인, 발생요인, 증폭요인으로 구분하고 있다.
- 특성요인은 정책, 갈등당사자, 갈등이슈별 특성으로 구분할 수 있다 (하혜영, 2007).
 - 정책특성은 갈등의 원인이 되는 정책유형의 특징으로 선호, 혐오유형으로 구분이 가능하다.
 - 갈등당사자 특성은 당사자 유형, 수, 상호대립과 신뢰의 정도와 같은 당사자가 지닌 특성을 의미하며, 갈등이슈별 특성은 가치갈등, 이해갈등과 같은 이슈가 지닌 특성을 의미한다(이선우 외, 2015).
- 한국사회의 갈등 발생의 핵심적 요인으로 사회적 합의형성시스템의 부재를 들고 있다(조명래, 2003; 나태준, 2005; 임재형, 2006; 김선희, 2005; 김도희, 2005; 정정화, 2012)
- 최근 우리 사회에서 일어나고 있는 공공갈등은 단순한 이해갈등(interest conflict)의 수준을 넘어서 종교·문화·이념적 차원의 가치갈등(value conflict)을 포함한 갈등의 복합화로 해결이 어려운 경우가 많아지는 것이 특징이다(정정화, 2011).
- [표 2-2]는 선행연구에서 밝히고 있는 공공갈등의 영향요인을 정리한 것이다.

[표 2-2] 선행연구의 공공갈등의 영향요인

구분	연구자	요인	구성내용	
갈등 특성	하혜영 (2007)	정책특성	•선호유형/혐오유형	
		갈등당사자 갈등이슈	•갈등당사자 수, 유형, 상호대립/신뢰 정도 •가치갈등과 이해갈등	
	임동진 (2011)	갈등당사자	•부처, 지자체, 공기업, 민간	
		갈등이슈	•정책갈등, 이익갈등, 입지갈등, 노사갈등, 개발갈등	
갈등 요인	김도희 (2001)	정치·행정적 요인	•주민참여, 입지선정방식, 정보공개	
		경제적 요인	•재산가치 하락, 직/간접보상	
		기술적 요인	•시설의 위험성, 시설관리에 대한 정부불신	
		환경적 요인	•환경단체의 활동에 의한 영향, 언론 및 대중매체의 영향	
	나태준 (2005)	관리적 요인	•사업의 명분 결여, 미흡한 보상체계, 비용과 편익의 불공평성	
		법적 요인	•주민참여의 미보장, 정보공개 및 투명성 미확보	
		정치적 요인	•집행기술에 대한 불신, 갈등조정기구의 미흡, 정치적·심리적 요인	
	홍성만 박홍엽 (2006)	이해관계 갈등 절차상 문제	•갈등당사자간 보상 요구수준, 이해관계 불일치	
			•관련 절차상의 문제, 의견수렴의 부족문제	
		정보의 비대칭	•정보인지의 시기, 정보의 자발적 제공/간접적 인지	
		인지적 틀의 차이	•입지시설에 대한 위험도 인지의 차이	
			기술적 한계	•적기 적절한 조치의 미흡, 이해당사자간 요구조건과 충족여건의 차이
			신뢰의 문제	•갈등에너지의 축적문제
			역량의 부족	•협상역량의 부족문제, 의사소통의 역량문제
		일방향적 해결	•매몰비용(sunk cost)의 문제, 일방의 꾸준한 밀어붙이기 문제	
		박형서 외 (2007)	심리적 원인	•인식체계
환경적 원인			•자연환경, 생활환경, 역사·문화 환경, 재해 및 안정성	
경제적 원인	•비용 형평성, 이익 형평성			
권한·제도적 원인	•권한, 제도			
김형락 최진식 (2009)	사회·정치적 환경	•사회·정치적 환경		
	경제적 요인	•재산가치, 보상		
	생활피해 요인	•환경오염, 교통체중, 지역이미지, 시설에 대한 정서		
외부환경적 요인	제도적 요인	•이해관계자의 참여 제도, 입지선정 방식, 관계법령의 준수, 정보공개 내용과 형태		
	외부환경적 요인	•시민단체의 활동, 언론 및 대중매체 영향, 정치 환경		

[표 2-2] 선행연구의 공공갈등의 영향요인(계속)

구분	연구자	요인	구성내용
갈등요인	이흥권 서순탁 (2010)	상호신뢰 부족	•참여의 포괄성과 대표성 취약, 시민설명회 불이행
		계획이해 부족	•행정협의회에서 각 기관의 일방적·방관적 모습
		사회학습 실패	•용어 및 개념의 혼란, 언론의 정상적 작동 실패
		신뢰형성 저해	•정보공유의 편향성 및 이해가능성의 불충분, 정책계획을 전문가의 전유물로 인식하는 사고
	김관보 이선영 (2010)	새로운 이슈 등장	•갈등발생기부터 잠재해 있던 문제가 전면에 등장
		인식 요인	•환경피해인식, 지역이미지 훼손인식, 장묘시설의 인식
		경제적 요인	•보상, 재산가치
		제도적 요인	•민주적 절차, 정보공개, 법령 준수
	임동진 (2011)	참여신뢰 요인	•정부신뢰, 시민과 전문가, 이해관계자들 참여
		일방적 추진	•정부의 일방적 추진, 주민의 의사결정 참여기회 부족, 일방적인 불이익의 강요
		상호 신뢰 부족	•전반적인 사회신뢰 부족, 상호 불신에 따른 감정적 대립
		상호 소통 부족	•소통 문화의 부족, 당사자 간 가치·인식·신념의 차이
		이해관계 충돌	•사회 문제에 대한 주민의 요구 증대, 경제적 이익관계의 충돌
		인식 부족	•기관장(부서장)의 관심 부족, 공무원들의 인식부족
		제도적 문제	•담당인력 부족, 인센티브 부족, 갈등 관련규정이 도움 안 됨
		이슈의 어려움	•갈등이슈의 다양성과 복잡성
	은재호 (2011)	비협조적 태도	•이해당사자간 비협조적 태도, 갈등 조정의 실패
		인지적 갈등	•위험지각·시설인식·사실인식의 불일치, 감정적 대립, 가치와 이념의 불일치
		구조적 갈등	•숙의적 협상조절기계의 부재, 법제적 충돌, 비용·편익의 불균형, 자치단체장의 전략적 선택

출처: 조경훈 외(2013)·이선우 외(2015)를 참조하여 재구성

제3절 공공갈등의 해결방안

1. 전통적인 해결방안

- 과거에는 DAD(Decide-Announce-Defend) 방식으로 정부가 일방적으로 정책을 결정하고 집행에서 이해당사자에게 공포하고 이해를 요구하고 반대의견에 대항하는 방식으로 공공갈등의 해결이 이뤄졌다.
 - 이는 갈등을 오히려 증폭시켜 사회적 비용을 상승시키는 부정적 영향을 가져왔다.
- 선행연구들은 권위주의적인 DAD 방식을 벗어나 숙의적인 정책결정 및 집행과정을 거쳐야 한다는 주장을 한다.
 - 특히 갈등상대방의 제안에 대해 정책추진자가 수용할 수 있는지가 중요하고 이를 제도화하는 것이 중요하다는 것이다(박형서 외, 2007; 김형락·최진식, 2008; 김관보·이선영, 2010; 임동진, 2011).
- 이외에도 예산 인력 등의 정책추진자의 갈등관리 역량(임동진, 2011), 갈등 조정자의 전문성·자질·중립성(O' Leary & Raines, 2001), 갈등 관련 기관간 협업의 능력(홍성만·박홍엽, 2006) 을 중요한 갈등해결의 필요조건으로 보고 있다.

2. 대안적인 해결방안(ADR, Alternative Dispute Resolution)

- 이와 같은 흐름에 따라 대안적 분쟁해결방법인 ADR(Alternative Dispute Resolution)이 출현하였다.
 - ADR은 분쟁해결에 있어 당사자들의 이익을 도모하고 분쟁의 비용을 최소화하기 위해 재판절차를 거치지 않고 분쟁을 해결하는 방안이다.
 - ADR은 근원적 해결방법(primary dispute resolution)과 혼합적 분쟁해결방법(hybrid dispute resolution)으로 나뉜다(Stephen B. Goldberg

et al, 1992).

- 근원적 해결방법은 해결절차와 결과를 당사자들이 모두 통제 가능한 협상(negotiation), 제3자에게 절차를 위임하나 결과는 당사자가 통제하는 조정(mediation), 제3자에게 절차와 결과를 모두 위임하는 중재(arbitration)으로 나뉜다(김경배, 2005: 256).
- ADR은 갈등당사자가 해소과정에 참여하여 직접 대안을 제시하고 상대의 대안을 평가하는 등의 검증과정을 거치게 되고, 실현방법까지 협의를 거치기 때문에 상호 만족할 수 있는 합의를 할 수 있다는 장점이 있다.
- 중재(Arbitration)는 중립적 3자가 갈등당사자들의 의견과 주장을 파악한 후 ‘구속력 있는 결정’을 내리는 해결방식으로 갈등의 쌍방간의 관계복원을 시도하지는 않는다는 특징이 있다.
- 조정은 분쟁해결에 중립적인 조정관(mediator)이 개입하여 이해당사자 사이의 상호작용을 촉진하고 자율적인 해결에 이르도록 조력을 하는 행위를 일컫는다(Kochan & Jick, 1978; Carnevale, 1986, 1992; Wall et al., 2001; Mareschal, 2005; 신은중, 2010 재인용).
- 조정자는 갈등당사자들이 자신들의 의견을 도출하고 정리하여 대안을 도출할 수 있도록 촉진하고, 당사자들이 대안을 평가하고 선택할 수 있도록 도와주고 인간관계의 복원을 위해 노력하는 특징이 있다.
- 협상(Negotiation)은 갈등을 둘러싼 이해관계자간의 기회추구적인 상호작용 과정으로 서로간의 합의를 형성하여 상충된 이익을 조정하는 과정을 의미한다.
- 협상은 주로 합의를 위한 토론의 과정을 수반하는데 이러한 과정을 협상전문가에게 위임하는 경우도 있고, 갈등당사자간 직접 협상을 하는 경우도 있다.
- 협상은 사전적으로 이해관계자의 요구사항을 파악할 수 있게 하고, 갈등해결의 조정절차의 설계를 용이하게 한다.
- 또한, 협의기구 운영에서 발생 가능한 다양한 이견과 쟁점을 미연에

인지할 수 있도록 하며, 갈등의 재현 가능성이 높은 상황에서 활용되는 기재라는 특성을 지닌다(지속가능발전위원회, 2005: 207-208).

- 살펴본 바와 같이 ADR에는 화해, 협상, 알선, 조정, 중재 등이 있는데 이 중 **조정(Mediation)의 활성화가 부족한 것이 현실이다**(김용수, 정창화, 2015).
- 중립적인 제3자에 의한 조정이 제대로 이뤄지지 못하는 이유에 대해서 정창화(2012b:13)는 **조정관의 전문성 부족, 관련교육의 미흡을 들고 있으며, 한국에서는 특히 조정위원이 의사소통기술과 협상설계 등의 조정절차 및 대인관계 능력을 갖춘 전문가보다는 해당 분야의 관련 교수, 전·현직 공무원, 법조인, 전문가 등으로 구성되며 조정위원에 대한 교육프로그램도 마련되어 있지 않다고 진단한다.**

3. 참여적 의사결정

- **참여적 의사결정은 정책결정과정에 이해관계자, 전문가 및 일반시민을 참여시켜 협의를 통해 의사결정을 하는 과정으로 숙의민주주의를 기초로 한다.**
- 참여적 의사결정에는 공론조사(Deliberative Opinion Poll), 포커스 그룹(Focus Group), 시나리오 워크숍(Scenario Workshop), 시민배심원제(Citizen Jury)가 있다.
- **공론조사는 대표자를 선정하여 이슈에 대한 충분한 정보제공 후 토론을 거친 후 다시 의견조사를 하는 방식으로 일반적인 여론조사에 비해 숙의의 과정을 추가한 것이 특징이다.**
- 포커스 그룹은 심층적인 문제에 대한 여론 확인을 위해 소그룹 형태로 토론집단을 구성·토론을 거쳐 정책의 내용과 방법을 선택하고자 하는 방법이다.
- 시나리오 워크숍은 미래를 예측하기 어려운 상황에서 다양한 전문가, 지역주민, 공무원 등이 함께 미래 시나리오를 작성하는 방법으로 지

역차원의 개발과 발전전망을 수립하거나 갈등영향분석에서 주로 사용되는 방법이다.

- 시민배심원제는 시민들의 교육과 숙의를 위해 무작위로 시민배심원단 풀(pool)을 구성하고 모집단인 일반시민의 인식과 성향을 반영할 수 있도록 표본을 추출하여 배심원단을 구성하고, 이들의 의견을 공공정책에 반영하고 여론을 형성함을 목적으로 한다.

4. 갈등관리

- 전통적인 갈등의 해결은 사후적으로 정부가 이해를 구하는 방식이었다면 최근에는 갈등이 실제로 표출되기 이전부터 갈등의 가능성을 진단하고 관리하는 갈등관리가 도입되었다.
 - 갈등관리에 대해서 서울특별시 갈등관리조례에서는 “이해관계의 충돌을 예방하고 조정, 해결하고자 하는 모든 활동”으로 정의하고 있다.
 - 하동현·홍수정(2017)은 “정책을 추진, 집행하는 과정에서 갈등에 대한 관리를 제도화한 것으로 갈등의 부정적 효과를 낮추고 순기능을 최대화 하려는 일련의 활동”으로 갈등관리를 정의하고 있다.
- 갈등관리는 적합한 시점에 갈등을 예방하거나 해결할 수 있도록 체계적이고 조직적으로 추진될 필요성이 있으며, 이를 위해서는 제도, 시스템, 전문 운영자가 필요하다(하동현·홍수정, 2017).
- 한국 정부는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 제정하고 2007년부터 갈등영향분석을 실시하고 있다.
 - 그러나 이러한 갈등영향분석은 사후적인 분석에 불과하고 잘 활용되고 있지도 않으며, 주민들의 참여를 통한 의견수렴을 하는 공청회와 행정예고 등의 기존제도도 형식적이고 소극적으로 운영되고 있다고 비판한다(정정화, 2012:312).
- 공공갈등 문제의 해결을 위해 ADR을 도입하고, 갈등관리위원회를 도입하는 등의 제도와 노력을 기울였음에도 불구하고 갈등이 여전히 빈

변한 이유를 선행연구들은 **형식적인 갈등진단과 절차적 요식행위로서 인식하는 인식적 한계**를 들고 있다(홍성만·박홍엽, 2006; 김관보·이선영, 2010; 이선우 외, 2015).

- 하동연·홍수정(2017)은 갈등관리 조직을 활동의 영역(대내, 대외)과 기대역할(직접조정·해결, 자문)에 따라 4개의 유형으로 구분하고 제도설계자의 역할을 추가하여 총 5개의 유형으로 구분하고 있다.
- 내부조정자는 공공갈등에 대한 부서들 간에 상충되거나 협의가 필요한 사항들을 조정하여 행정의 입장을 정립하도록 하는 역할을 담당한다.
 - 전문상담사는 공공갈등 사업부서들이 필요로 하는 갈등관련 조언이나 기술 등을 자문한다.
 - 해결주도자는 사업추진에 갈등이 예상되거나 표출되는 사업들을 대상으로 객관적 입장에서 주도적으로 조정과 해소를 위해 노력한다.
 - 협력참모는 사업추진부서가 실제 갈등대상자와 교섭을 하거나 조율하는데 지원·자문의 역할을 수행한다.
 - 제도설계자는 관련자들을 교육하고 제도를 설계하는 등 제도와 인식 차원에서 갈등관리의 토대를 구축한다.

[표 2-3] 공공갈등관리조직의 유형분류

		활동영역	
		조직 내	조직 외
기대역할	직접조정 (해결)	내부조정자	해결주도자
	간접조정 (자문)	전문상담사	협력참모

3장

세종시 갈등관리 체계 진단

제3장 세종시 갈등관리 체계 진단

제1절 갈등관리 체계 현황

1. 갈등관리 시스템 구축현황

- 세종특별자치시는 2013년 05월 10일 「세종특별자치시 갈등예방과 해결에 관한 조례」를 제정하여 시행하고 있다.
 - 조례에는 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회의, 갈등조정협의회 설치, 기능, 구성·운영, 갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용을 규정하고 있다.
 - 갈등진단, 갈등관리 전담조직, 갈등대응계획 수립 등에 대해서는 규정하고 있지 않으며, 조례 시행규칙을 규정하고 있지 않다.
- 2016년 12월에는 세종특별자치시의 ‘갈등관리매뉴얼’을 제정하는 등 체계적인 갈등관리가 되도록 노력을 기하고 있음을 알 수 있다.

2. 세종시 공공갈등의 특징

- 세종시 갈등의 특징은 갈등 당사자로서 연관된 사업주체가 타 지역에 비해 많다는 점이다.
 - 첫마을 환경기초시설 악취 사례에서와 같이 시설의 인수 후에 발생한 갈등사례의 경우 관련기관이 한국토지주택공사(LH), 행복도시건설청, 세종시청의 세 기관이 포함된 경우가 많다.
- 시설물의 인수와 관련한 갈등이 많다는 것이 특징이다.
 - 시설물과 관련하여 LH가 턴키(turn key) 방식으로 저렴하게 최소기준치를 충족하는 수준에서 건설을 하면서 시설자체의 부실로 인해 발생하는 갈등의 발생가능성이 높다.

- 신도심·농촌지역 간 갈등의 발생가능성이 높다.
 - 신도심에는 농촌지역과는 달리 외부에서 이주한 주민들이 대다수이기 때문에 오랫동안 지역에서 살아온 농촌지역의 주민들과는 사회적 유대 의식이 낮고, 배타적 사고를 하는 경향이 높다.
 - 또한 기존 농촌지역 주민들은 신도심 지역에 대한 상대적 박탈감을 지니고 있어 주관적인 감정의 대립가능성이 높다.
- 세종시의 갈등쟁점은 주로 공공시설물 또는 혐오시설과 관련된 갈등이 다수를 이루고 있다는 점이 특징이다²⁾.
 - 특히 이러한 갈등 중에는 공공갈등이 아닌 민간간의 갈등이 다수 포함되어 있다.
 - 세종특별자치시의 2017년 17개의 갈등관리대상사업 중 민간 간의 갈등에 해당되는 것은 7개 정도로 주민-주민, 민간사업자-주민간의 갈등을 시에서 관리하고 있는 경우가 많다.

3. 갈등관리 조직

- 세종시 내 갈등관리 전담조직은 없으며, 자치행정과의 주무관 1명이 전체 갈등관리를 담당하고 있다.³⁾
- 갈등관리심의위원회는 총 15명으로 구성되어 있으며, 당연직 위원은 시민안전국장, 행정복지국장, 경제산업국장, 건설교통국장으로 4명이다.
 - 위촉직 위원의 경우 시의원 1명, 대학교수 4명, 변호사 1명, 시민 5명으로 총 11명으로 구성되어 있다.

2) 서울시의 갈등쟁점은 교통시설(도로/철로)의 건설/확장이 20.4%로 가장 많았으며, 이외에 공공주택, 장애인시설/복지관, 복지/의료시설 등의 대규모 공공시설의 설치가 12.9%, 비선호 시설의 설치와 관련된 쟁점이 12.9%로 높게 나타났다.

3) 추가적으로 갈등관리담당자는 갈등관리업무이외에도 각종민간단체 지원 및 관리, 시정모니터 운영, 시민의식개혁 등 시민운동에 관한 사항, 거버넌스에 관한 사항 등의 다수 업무를 담당하고 있다.

- 갈등조정협의회의 경우에는 「세종특별자치시 갈등예방 및 해결에 관한 조례」 제15조에 의해서 필요시 사업부서에 의해서 10명 이내에서 구성하도록 하고 있으나 실제 일부 협의회는 21명으로 구성되는 경우도 있었다.

4. 갈등관리 프로세스

- 세종특별자치시의 갈등진단은 조례에는 규정되어 있지 않으나 갈등관리 매뉴얼에 갈등진단표가 제시되어 있으며 연초에 자치행정과에서 갈등대상 사업을 제출할 것을 각 사업부서에 요청하고 있다.
- 인터뷰 분석결과 각 사업부서들은 갈등이 표면화되기 전에는 대체적으로 갈등진단표의 작성에 소극적인 자세를 보이고 있는 것으로 나타났다.
 - 실제 갈등관리대상사업의 갈등진단표는 사후적으로 작성된 것이 다수인 것으로 나타났다.
- 갈등진단이 제대로 이뤄지고 있지 않기 때문에 사전적인 갈등등급의 구분 및 이에 따른 갈등 대응계획의 작성 및 맞춤형 조정, 지속적인 사후관리 과정도 체계적으로 이뤄지고 있지 않은 것으로 분석되었다.

제2절 세종시 갈등관리 사례 분석

1. 첫마을 환경기초시설 악취 사례⁴⁾

1) 사례 개요 및 현황

- 한솔동의 크린에너지센터(수질복원센터), 폐기물연료화시설에서 발생하는 악취의 개선과 읍·면지역의 음식물류 폐기물에 대한 크린에너지센터 반입중단요구가 있었다.
- 2015년부터 악취에 대한 민원전화가 있었으며 이에 대해 담당부서는 현장점검을 통해 시료를 채취하여 검사하고, 그 결과를 통보하는 등의 노력을 기울였으나 해결되지 못하고, 주민들이 시장을 방문하여 갈등이 표면화되었다.

2) 갈등의 주요 이해관계자

□ 한솔동 주민

- 크린에너지센터와 폐기물연료화시설에 인접한 한솔동주민은 악취의 피해를 입는 직접적인 이해관계자이다.

□ 한국토지주택공사(LH)

- 크린에너지센터와 폐기물연료화시설을 건설한 책임이 있기 때문에 시설물 개선을 위해 비용을 부담해야 하는 주체이다.

□ 세종특별자치시청

- 시설물의 운영주체로서, 행정책임성이 부여된 행정서비스 기관으로서의 책임이 있다.

4) 도시청결과 인터뷰(2017.08.31.) 결과를 정리함

3) 갈등의 주요 쟁점 및 이해관계 분석

□ 읍·면지역의 음식물류 폐기물 크린에너지 센터 반입중단요구

- 한솔동의 주민들은 신도심 이외의 읍·면지역에서 들어오는 음식물류 폐기물 처리에 반대하였다.
- 이는 신도심과 읍·면지역 간의 공동체 유대의식 부족으로 인한 갈등 유형으로 볼 수 있다.

□ 약취발생의 책임소재

- 초기대응에서 한국토지주택공사(LH)는 설비의 운영과정에서 약취가 발생하는 것으로 주장하였으며, 세종시청은 시설자체의 문제로 인식하였다.
- 이러한 과정에서 주민들은 기관 간의 책임회피로 인식하여 불신을 하게 된다.

□ 한솔동에 집중된 환경기초시설 및 혐오시설

- 한솔동 주민들은 세종시 신도심 중에서도 유독 한솔동 인근에 폐기물 연료화 시설과 수질복원센터 등의 혐오시설들이 위치한 것에 대해 불만을 가지고 있으며, 이로 인해 아파트 가격의 하락 등 재산권에 피해를 입고 있다는 생각을 가지고 있다.

4) 갈등관리 주요 내용

- 한솔동 주민들은 2015년부터 약취에 대해 민원을 제기하여 왔으며 사업부서에서는 현장점검을 통해 시료채취 및 검사하고, 검사결과를 주민에게 통보하는 등의 점검 활동을 하였다.
- 2016년 9월 피해지역의 주민대표단이 시장면담을 요청하여 2016년 9월 29일 시의원 2명, 시민 9명, 공무원 9명, LH 2명 등 22명으로 ‘첫마을 약취개선 민관협의체’를 구성하였다.
 - 이후 LH, 건설청, 시(국장, 과장), 행정부시장(위원장), 5·6·7단지 입주

자대표, 통장등 36명으로 인원이 증가되었다.

- 행정협의체를 2016년에 4회 2017년에 2회에 걸쳐 운영하였으며, 2017년 2월에는 하남·아산시에 선진폐기물처리시설 견학을 하였다.
- 1차 시설개선으로 폐기물 연료화시설 27억 원, 수질복원센터 9억 원을 투자하여 악취방지시설 설치, 차폐림 식재, 외부 악취 밀폐시설 설치 등의 노력을 기울였으며, 2차 시설개선을 수질보전센터 2017년 말, 폐기물연료화시설 2018년 6월에 112억 원 규모로 예정 중에 있다.
- 악취기술진단을 1차는 2016년 7월에서 11월까지 성균관대를 통해서 2차 진단은 2016년 10월에서 2017년 3월까지 한국환경공단을 통해서 총 2차례에 걸쳐 실시하였다.
- 읍·면지역의 음식물쓰레기를 수질복원센터(클린에너지센터)에서 처리하던 것을 전량 위탁처리하기로 결정하였다.

5) 갈등관리의 방향과 정책제언

- 초기 대응은 주로 사업부서에서 담당하였으며 주로 시설의 개선을 통한 악취발생 저감에 초점을 두었다.
 - 악취개선에 초점을 두면서, 악취영향조사와 주민들의 실질적인 요구 사항에 대해서는 파악하지 못한 측면이 있다.
 - 특히 갈등관리 전담조직이 없는 상태에서는 사업부서가 가지고 있는 기술적 전문성을 바탕으로 문제를 해결하려는 성향이 강하게 나타날 수밖에 없는데, 이는 실제 사례에서도 나타났다.
 - 따라서 갈등 발생 초기단계부터 갈등 대응에 대한 자문과 전문지식 전달기능을 수행하는 갈등관리 전담조직이 필요하다고 볼 수 있다.

-> “갈등의 초기 단계에서 갈등진단과 대응계획을 수립할 전담기구의 설치가 필요하다.”

- 갈등조정협의회인 민관협의회 구성에서 주민의 수가 과반수가 되지 않았으며, 관련기관의 구성원이 다수 포함되어 갈등 당사자인 주민들

의 입장에서는 공정성을 우려할 수 있다.

- 또한 행정부시장이 민관협의회의 위원장이며, 이는 주민들이 문제해결의 실효성을 확보하기 위해 시장에게 요청한 사항이라고 한다.
- 그러나 민관협의회는 협의과정의 공정성을 위해 민간위원의 수가 과반수 이상이 되도록 구성할 필요가 있다.

-> “민관협의회 구성에 있어 과반수 이상을 민간위원으로 구성하는 조항을 추가할 필요가 있다.”

- 갈등관리심의위원회에서 2회에 걸쳐 해당 사례에 대해서 보고하였으나 실질적인 자문이나 의견제시가 되지는 못하였다.

-> “갈등관리심의위원회의 전문성을 향상시키기 위한 노력이 필요한 것으로 보인다.”

2. 아세아산업개발 석산개발 증설 사례⁵⁾

1) 사례 개요 및 현황

- 아세아산업(주)은 1993년부터 공주시로부터 토석채취허가를 받아 건설용 쇄골재를 생산·공급해 온 회사로서, 기존 허가구역에서 채석량이 소진되어 인접지역의 골재자원 확보를 위해 토석 채취기간을 2016-2025년으로 추가 허가신청한 상황이다.
- 이에 허가연장을 위한 환경영향평가 중에 장군면 송문리 및 신도심(고운동) 주민들은 토석채취로 인한 소음, 분진, 교통 불편 등의 피해에 대한 보상을 요구하며 석산개발 연장허가를 반대하였다.

5) 산림공원과 인터뷰(2017.09.04.) 결과를 정리함

2) 갈등의 주요 이해관계자

- 아세아산업(주)은 추가적인 토석채취기간 연장허가를 통해 채석을 통한 이익을 확보하고자 한다.
- 장군면 송문리 주민은 분진·교통 등의 환경 피해사항 대책마련 및 피해 보상금 지급과 관련하여 원만한 협의가 진행되는 중에 있다.
- 반면 신도시 아파트 입주민들은 간접적인 피해지역에 위치해 있어 채석장에서 발생하는 비산먼지로 인한 주거생활환경의 악화로 인해 향후 환경영향평가 협의 결과에 따라 갈등의 여지가 남아 있다.
- 세종시청은 업체와 주민 간의 이해관계의 대립상황에서 중립적으로 중재하는 위치에 있으나 향후 업체에 대한 허가결정을 할 경우 주민 간 공공갈등의 직접적인 당사자가 될 잠재가능성이 높다.

3) 갈등의 주요 쟁점 및 이해관계 분석

□ 토석채취로 인한 소음, 분진, 교통불편 등의 피해 발생

- 장군면 송문리 주민들은 토석채취에 따른 직접적인 피해 당사자로서 소음, 분진 등의 피해를 직접적으로 받게 되어 업체와 보상관련 협의를 진행하여 피해사항 대책마련과 피해 보상금 지급으로 원만하게 협의가 진행되고 있다.

□ 비산먼지로 인한 신도시 정주여건 침해

- 신도시 주민들은 사업장의 비산먼지 확산으로 정부여건이 침해된다는 의견을 제시하고 있다.
- 그러나 신도시 주민들의 피해 여부는 향후 환경영향평가의 결과에 따라 결정되며, 현재는 뚜렷한 피해정도가 밝혀지지 않은 관계로 보상의 대상에서 제외되어 있다.

□ 사업허가를 통한 이익의 기대와 적극적인 협상 태도

- 업체는 기 허가구역 내 채석량이 모두 소진되어 인접지역 골재자원을

추가 확보하여 사업이익을 얻고자 도모하고 있으며, 주민들과의 협의에도 적극적인 태도를 보였다.

4) 갈등관리 주요 내용

- 초기민원은 전자민원으로 접수되었으며, 이에 따라 금강유역환경청에서 환경영향평가를 진행 중에 있다.
- 2015년 1월 환경영향평가에 대한 아름동 주민공청회가 열렸으며, 11월과 12월 한국갈등관리학회로부터 갈등컨설팅을 받고 조정회의를 개최하였다.
- 2016년 2월 사업자-주민모임을 개최하였으며, 주민들 7명이 시장을 면담하였다.
- 실제 갈등관리 과정에서 갈등관리심의위원회의 역할은 미비하였다고 판단된다.
 - 특별한 자문과 진단이 있지 않았으며, 사업부서의 보고를 받는 정도의 역할을 하였다.
- 사업자-인근주민 간의 보상협상이 타결된다고 하더라도 사업자와 신도시 주민 간의 환경문제 갈등이 지속될 경우 갈등관리에 어려움을 겪게 될 수 있다.
- 세종시청은 향후 업체 허가신청에 따른 환경영향평가에 대한 협의 결과에 따라 지방산지관리위원회 심의 및 정책조정회의를 거쳐 최종 허가 여부를 결정하도록 되어 있다.

5) 갈등관리의 방향과 정책제언

- 해당 사안은 토석채취허가를 둘러싸고 사업주체와 주변주민간의 갈등이라고 볼 수 있다.
 - 따라서 이러한 문제를 공공갈등으로 볼 수 있는 것인지에 대해서 고민해볼 필요가 있다.
- 공공갈등은 “정부가 중심이 되는 정책 또는 사업을 추진하면서 다른

공공기관과 또는 민간과의 갈등이 발생하는 것”으로 정의된다.

- 이러한 점에서 정부의 정책 또는 사업추진이 아닌 본 사례의 경우에는 공공갈등으로 보기 어렵고, 민원사항으로 보는 것이 바람직하다.
- 따라서 이 사안과 같이 허가와 이를 둘러싼 민간 간 갈등의 경우에는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률의 2조 5항에 따른 고충민원⁶⁾으로 민원처리에 관한 법률 시행령에 따른 민원조정 위원회의 심의를 거치는 것이 바람직한 것으로 판단된다.
- 사업주관 부서의 경우, 해당업무 이외에도 세종시 고유의 단층제(광역+기초)로 인해 많은 업무를 담당해야 하는 상황에서 적극적으로 갈등 관리를 할 시간과 비용이 부족한 상황이다.
- 또한 사업주관 부서 직원의 경우 최근에 인사이동이 있어 관련 내용에 대한 지속적인 관리가 어려운 상황이다.
- 해당 사안을 공공갈등의 사안으로 볼 경우에는, 갈등의 진단과 같은 사전적 예방의 노력이 부족하고, 갈등관리 계획의 수립 등 체계적인 갈등관리 노력이 부족한 것으로 볼 수 있다.

3. 아름초-늘봄초 간 보행터널 설치⁷⁾

1) 사례 개요 및 현황

- 세종시 아름동 주민(8·10·12단지)은 보행환경 개선, 학교 과밀해소를 위해 보행터널의 건설을 주장하고 있다. 이는 지역위원의 국회의원 선거시의 공약사항이었다.
- 보행터널 건설에 대한 논의가 계속되면서 도담동 주민(1-5단지)은 공

6) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에서는 고충민원을 “행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.”고 정의하고 있다.

7) 도로과 인터뷰(2017.08.31.) 결과를 정리함

사시의 소음, 진동 등의 피해와 우범화 우려 등을 이유로 공사를 반대하고 있다.

- 보행터널 설치 타당성조사 용역을 2017년 3월 착수하였으며, 2017년 8월 31일 보행터널 타당성이 없는 것으로 결과가 발표되었다.

2) 갈등의 주요 이해관계자

□ 아람동 주민

- 아람동 주민의 경우 보행터널 건설에 따른 학교 과밀문제 해소, BRT와의 거리 단축 등의 편익이 발생해 터널 건설을 찬성하고 있는 입장이다.

□ 도담동 주민

- 도담동 주민의 경우 보행터널 건설로 인한 소음, 진동 등의 피해를 받을 수 있는 직접적인 당사자로서 터널의 건설을 반대하고 있다.

□ 교육청

- 아람초의 과밀학교, 늘봄초의 과소학교의 상황에서 문제를 해결해야 하는 행정 주체이다.

□ 세종특별자치시

- 보행터널의 신설여부에 대한 책임의 주체로서 사업의 수행여부를 판단하고, 주민간의 갈등을 최소화해야할 책임이 있는 주체이다.

3) 갈등의 주요 쟁점 및 이해관계 분석

□ 아람초 과밀학급 해소 필요성

- 아람초는 54개 학급에 학생수가 1,398명이나 달하는 과밀학교인데 반해 도담동의 늘봄초는 24개 학급 408명의 학생이 재학하는 상대적인 과소 현상을 보이고 있다.

□ 학교신설의 불가상황

- 교육청은 아름초와 늘봄초를 공동학군으로 지정하여 아름초의 학생을 늘봄초로 전학시키고자 하였으나 실제 큰 효과는 없었으며, 교육부의 학교신설 제약 정책으로 인해 아름초 인근에 학교를 증설하기도 어려운 상황에 처해 있다.

□ 터널공사로 인한 피해발생

- 도담동의 주민들은 보행터널 공사시 소음·진동 등의 피해를 주장하고 있으며, 터널주변의 우범화 현상으로 재산권 가치하락도 우려하고 있다.

□ 터널공사로 인한 일부지역주민의 재산권 가치 상승효과

- 터널공사로 학교 과밀해소 보다는 아름동 주민의 BRT 접근성 개선 등의 편의성과 재산권 가치 증대의 효과가 실질적인 목적일 것이라는 주장이 있다.

4) 갈등관리 주요 내용

- 갈등조정협의회로 「보행터널 추진 협의회」를 구성하였다.
- 협의회는 각 단지별 3명씩, 학교 학부모회장 3인씩, 세종시 동장, 도로과, LH, 건설청의 총 21명으로 구성되었는데 민간위원 11명, 공무원 10명으로 위원장은 건설교통국장이 담당하였다.
 - 2017년 5월과 7월 터널 추진 현황·계획을 설명하고 의견수렴, 추진일정 공유를 위한 협의회를 개최하였다.
- 보행터널 설치 타당성 용역을 착수(2017.03.10.)하였으며, 보행터널 공사시 소음·진동 등 주변 영향 및 피해저감 등 전문가 기술자문(2017.05.18., 05.30)을 받았으며, 자문결과를 가지고 학교관계자의 의견수렴의 조사과정을 거쳤다.
- 영향권 주민을 대상으로 통근·통학, BRT이용, 보행터널 선호도 등 설문조사를 실시(2017.06.17-25)하였다.
- 갈등관리 심의위원회의 회의에 보고를 하였으나 뚜렷한 자문이나 대

응계획에 대한 논의는 없었다.

5) 갈등관리의 방향과 정책제언

- 정부의 사업추진을 둘러싸고 주민들 간의 갈등이 첨예화되고 있는 사례로서 주민들 간의 갈등을 완화하기 위한 적극적인 노력이 필요한 사례이다.
 - 사업부서는 공식적인 회의를 6회나 개최하고, 주민들과의 협의회를 설립·운영하는 등의 노력을 기울였다.
 - 그러나 협의회에서는 주민간의 활발한 숙의가 이뤄지기 보다는 사업 추진과정의 용역과정 및 설문조사의 결과의 보고와 같은 정보제공 목적이 더 컸던 것으로 분석되었다.

-> “시의 사업을 둘러싼 주민간의 갈등의 경우에는 공청회, 공론조사 등의 참여적 갈등해결의 노력이 필요하다. 또한 갈등조정협의회를 정보제공의 목적보다는 이해당사자 주민들 상호간의 숙의가 이뤄질 수 있도록 운영할 필요가 있다.”

-> “주민 간의 갈등이 발생하는 경우에는 우선, 기술적인 측면에서 문제를 해결하기 보다는 갈등관리전담기구의 조정노력을 통한 문제해결이 지역 공동체성과 사회적 자본의 희생을 최소화할 수 있을 것이다.”

- 세종특별자치시의 다른 갈등사례와 마찬가지로 갈등관리전담조직의 부재로 갈등 초기에 사전진단과 대응을 하기 보다는 주민들의 항의와 갈등이 표면화된 이후 사후적인 대응을 하는 과정을 거쳤다.
- 갈등관리심의위원회의 전문성 부족으로 갈등의 조정역할이나 계획수립에서 도움을 주지 못하였다.

-> “갈등관리전담조직의 신설과 사전적인 갈등관리체계를 구축·운영하도록 할 필요성이 있다.”

4. 종합의견

- 세종특별자치시의 다수 사업주관부서의 담당자들은 **갈등에 대해서 전반적으로 부정적인 인식**을 지니고 있는 것으로 드러났다.
 - 특히 일부공무원은 “윗사람에게 갈등 없이 해결되도록 하는 것이 좋은 인상을 줄 것이고, 갈등을 해소하는 것은 개인의 커뮤니케이션 능력에 따라 달려있다. 개인의 조정능력이 필요한 것이다.” 라고 응답하는 등 **갈등관리를 개인적인 차원의 문제로 인식**하고 있었으며 조직전체의 체계적인 노력이 뒷받침되어야 함을 인지하지 못하고 있었다.
- 특히 갈등의 상황에 대해서 적극적으로 대처하지 못하는 이유에 대해서 “있지도 않은 것을 들춰서 일을 만드는 상황이 될 것이기 때문” 이라고 하였다.
 - 또한 다른 사업부서의 담당자는 “초기에 적극적으로 대응하지 않은 것은 **갈등관련 논의가 확대되게 되면 시간만 소비하고 폐이퍼 워크만 들어날 것이기 때문**” 이라고 하였다.
- 갈등관리 심의위원회는 각 사업부서의 갈등 현황보고를 청취, 종결요청에 대한 갈등심의를 하는 역할에 그치고 있어 전문적인 자문기능과 조정기능을 하지는 못하고 있었다.
 - 특히 심의과정에서 심의위원이 공정하지 못하고 갈등 이해당사자 한편의 이야기를 전달하는 경우도 있었다는 의견이 있었다.
- 갈등관리 및 조정을 담당할 **전담기구의 부재**로 갈등의 사전적인 진단과 갈등대응계획의 수립 등의 갈등관리가 체계적으로 이뤄지고 있지 못하다.
- 사업부서 담당자들이 갈등관리와 관련한 **교육훈련에 적극적으로 참여하지 않는 것**으로 분석되었다.
- 사업부서들은 갈등발생의 가능성이 있는 사업들에 대한 갈등진단과 적극적인 초기 대응계획의 수립 등의 노력 보다는 갈등이 표면화 되지 않도록 노력하는데 더 많은 시간과 에너지를 소비하고 있었다. 이

는 갈등관리에 대한 평가 및 보상체계가 제도화 되지 못했기 때문으로 보인다.

4장

사례 분석

제4장 사례 분석

제1절 국내 갈등관리 시스템의 운영실태 분석⁸⁾

1. 서울특별시

1) 갈등관리 시스템 구축 연혁

- 서울시는 2012년 10월 「서울특별시 공공갈등예방 및 조정에 관한 조례」, 2013년 1월 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙」을 제정한 이후 체계적인 갈등관리가 될 수 있도록 노력을 기울이고 있다.

[표 4-1] 서울시 갈등관리 조례의 규정사항

조항	주요 내용
갈등관리 종합시책	•공공갈등을 예방하고 해결능력을 강화하기 위한 계획의 수립
갈등진단 및 갈등대응계획	•효율적인 갈등 관리를 위한 갈등진단 및 진단등급에 적정한 대응계획을 수립하여 대응
갈등관리심의위원회	•갈등관리와 관련된 사항을 심의자문하기 위한 위원회
갈등영향분석	•시책추진에 있어 사회에 미치는 갈등요인을 분석하여 예상되거나 발생된 갈등에 대한 대응방안 강구
갈등조정협의회	•이해관계가 복잡하거나 심화된 갈등을 조정하기 위하여 해당 사안별로 합의를 형성하기 위한 한시적 기구
참여적 의사결정	•공공정책 결정과정에 갈등예방 및 해결을 위하여 이해관계자, 전문가 등이 참여하는 의사결정 방법을 활용

출처: 서울특별시(2016), 서울시 갈등관리 매뉴얼.

- 이에 따라 2013년 갈등예방을 위한 갈등진단프로세스가 운영되었으

8) 공공갈등관리와 관련된 조례가 규정되어 있는 광역자치단체는 경기도, 강원도, 전라북도, 충청남도, 충청북도, 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 인천광역시, 세종특별자치시이다. 이중 단일팀 이상의 규모로 갈등관리 전담조직을 구성하고 있는 자치단체는 서울특별시, 대전광역시, 충청남도이다.

며, 2014년에는 갈등정보제를 도입하고, 2015년에는 갈등관리에 대한 실태평가를 도입하여 운영하고 있다(하동현·홍수정, 2017).

- 서울시의 조례는 대통령령인 갈등관리 규정과 달리 **갈등진단 및 갈등 대응계획과 같은 갈등예방 조항들이 추가된 점**이 차별점이다.

2) 갈등관리 조직

- 서울시는 2012년 1월 지방자치단체로는 처음으로 **4급(과장, 서기관)을 부서장으로 하는 갈등관리 전담부서**가 신설되었다(하동현, 홍수정, 2017).
 - 갈등관리 전담부서가 신설 이전에는 전화, 서신, 인터넷 등을 통한 민원접수와 사업부서에서 갈등을 처리하는 방식이었으나 전담부서가 도입되어 전담부서에서 갈등진단과 갈등유형에 따른 맞춤형 갈등조정 등 사업부서의 갈등관리를 지원하고 있다.
- 서울시 갈등관리 전담부서는 **서울특별시장 직속기구**로서 서울혁신기획관 아래에 **갈등조정담당관**에서 담당하고 있으며, **갈등조정팀과 갈등관리팀의 2팀**으로 구성되어 있다.
 - **갈등조정팀**에는 팀장과 4명의 주무관으로 구성되어 있으며 주된 업무는 갈등관리 기본계획의 수립, 갈등정보체계 총괄, 갈등관리 심의위원회 구성·운영, 공공갈등 영향분석, 갈등관리 멘토제 운영, 공공갈등 인식조사, 갈등관리백서 제작 등의 업무를 수행하고 있다.
 - **갈등관리팀**에는 팀장과 2명의 주무관으로 구성되어 있으며 주된 업무는 갈등관리 교육, 갈등관리 공동연수, 갈등 소통방 운영, 갈등관리 매뉴얼 발간, 갈등진단 및 갈등대응계획 수립·관리, 중점 갈등관리 사업 실태평가, 갈등관리 학술회의, 학습동아리 운영 등의 업무를 수행하고 있다.
- 서울시 갈등조정담당관은 분쟁의 과정에서 주로 **전문적인 상담사의 역할**을 주로 담당하고 있었다(하동현·홍수정, 2017).
 - 즉, 갈등의 사업부서에게 필요한 **전문지식과 기술을 자문하고 전문가**

를 연계시키는 역할을 주로 담당하고 있다고 볼 수 있다.

- 다만 심각한 문제의 경우에는 적극적 해결 주도자로서의 역할도 수행한 것으로 나타났다.



[그림 4-1] 서울시 갈등전담조직의 구성

출처: 서울특별시(2016), 서울시 갈등관리 매뉴얼.

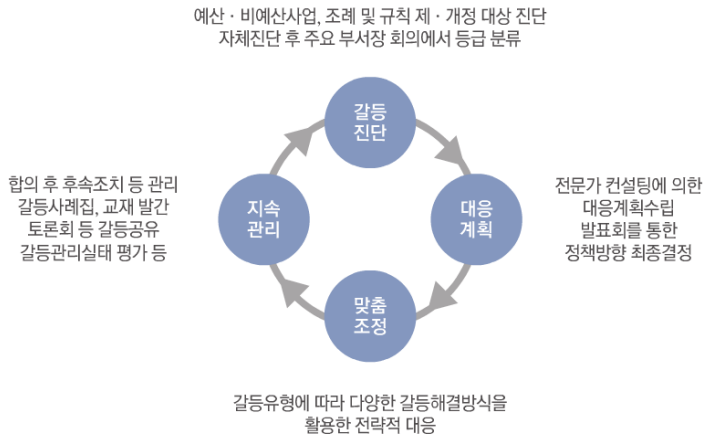
- 서울시의 **갈등관리심의위원회**는 갈등조정담당관의 갈등관리시스템의 개선, 갈등현안에 대한 자문과 갈등영향분석 등 갈등관리기법에 관한 자문 및 심의를 하는 **심의·자문기구**이다.
 - 갈등관리심의위원회는 위원장 포함 15인으로 구성되어 있으며, 시장 1/3, 시의회 1/3, 시민단체 1/3을 추천하고 있다
 - 위원장은 중립성을 담보하기 위하여 민간위원 중에서 호선하여 선출한다
- 갈등관리심의위원회의 역할은 ① 공공갈등 예방·해결을 위한 종합계획 수립·추진 ② 신속하고 효율적인 다양한 공공갈등 해결방식의 발굴과 활용 ③ 갈등관리 자치법규의 정비 및 갈등영향분석 실시 여부 ④ 갈등조정협의회 구성 및 운영에 관한 사항 등의 갈등관리 심의·자문을 담당한다.

3) 갈등관리 프로세스

- 서울시의 갈등관리는 각 사업부서가 소관갈등을 책임 관리하는 것을

원칙으로 한다.

- 갈등조정담당관은 각 사업추진부서의 갈등예방 및 관리를 점검·지원하고 시차원의 대응이 필요한 이슈를 조기에 발굴하고 대응하는 역할을 담당한다.
- 서울시의 갈등관리 프로세스는 크게 **갈등진단-대응계획의 수립-맞춤조정-지속관리의 단계**로 구분할 수 있다.

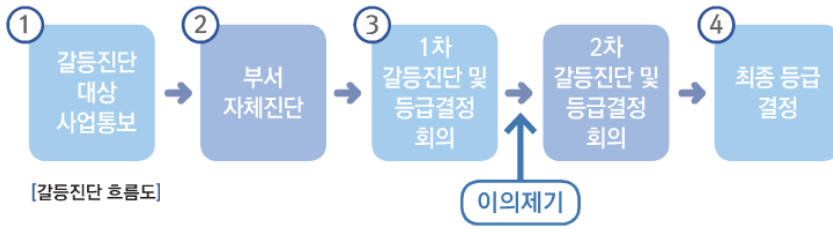


[그림 4-2] 서울시 갈등관리 프로세스

출처: 서울특별시(2016), 서울시 갈등관리 매뉴얼.

(1) 갈등진단

- 갈등의 진단은 예산사업, 비예산사업 등을 분석하여 목록화하고 갈등이 예상되는 사업을 집중관리 하고자 **갈등진단**을 실시한다.
- 갈등의 진단은 **갈등조정담당관이 사업추진부서에 갈등진단대상사업을 통보**하게 되면서 시작된다.
- 갈등진단은 갈등의 강도와 발생의 가능성을 예측하기 위한 당사자수, 집단화가능성, 갈등해결비용 등의 10개로 구성된다.



[그림 4-3] 갈등진단 흐름도

출처: 서울특별시(2016), 서울시 갈등관리 매뉴얼.

- 부서는 자체적으로 갈등진단을 시행하고 사업추진 계획서에 갈등진단표를 첨부하여 실·본부·국장 결재를 선행한다.
 - 결제완료 후 7일 이내에 사업추진계획서와 갈등진단표를 갈등조정담당관으로 제출한다⁹⁾.
- **갈등조정담당관은 갈등진단표와 갈등기술서의 적정성을 확인한 후 「갈등진단 및 등급결정회의」에서 등급을 결정한다.**
 - 등급결정회의는 서울혁신기획관, 재무, 평가, 민원해소, 갈등조정담당관이 참여하여 갈등 등급을 결정하는데 **1차 회의 이후 사업추진부서는 2차 회의에서 등급결정에 대해 이의제기를 할 수 있다.**
- 서울시의 갈등진단표는 갈등의 악화가능성과 해결가능성의 진단을 위해 이해관계자의 수, 집단화 경향, 갈등의 표출 예상, 갈등해결의 대안 제시, 소요기간, 자원, 제도변경 필요, 타부서의 협조 필요 등의 사항을 담고 있다.

9) 갈등진단의 자세한 프로세스는 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙」의 제 3조에 규정되어 있다.

[표 4-2] 서울시 공공갈등 진단표

연번	공공갈등 진단 내용	가	나
1	다수의 이해관계인 또는 집단이 존재한다. (다수 : 5인 이상 또는 1개 이상의 집단)	존재하지 않음	존재함
	이해관계인 또는 이해관계집단이 존재하거나 예상되는 경우 이해관계인의 수를 적어주세요. 조직화된 집단의 수를 적어주세요.		
2	갈등이 전개되는 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상된다.	그렇지 않음	집단구성원 수 (당초: 명, 현재: 명)
3	사업과 관련하여 시와 갈등이 표출되거나 표출될 것으로 예상된다.	그렇지 않음	예상되는 갈등표출시기 사업계획 발표 시 () 사업 추진(진행)시 ()
4	갈등이 표출되었거나, 표출된다면, 표출양태는 어떠한가? 모두 체크하여 주세요.	공문 통한 민원제기() 인터넷통한 민원제기()	집단시위, 폭력 () 소 송 () 항의성 방문 ()
5	갈등이 언론매체를 통하여 보도되었다.	보도되지 않음	보도됨
6	보도된 매체 수	2개 이하	3개 이상
7	보도된 횟수	2회 이하	3회 이상
8	갈등에 대한 해결방안이 어느 일방으로부터 제시된 적이 있다.	있음	없음
9	갈등해결에 상당한 기간이 소요될 것으로 보인다.	3개월 미만	3개월 이상
10	갈등해결을 위해 별도의 재원이 소요되거나 소요될 것으로 예상된다.	필요 없음	필요함
	별도 재원이 필요하다면, 어느 정도로 예상하십니까? 예상소요액을 적어주세요.		
11	갈등해결에 법령상 또는 제도적 변경이 필요하거나 필요하다.	필요 없음	필요함
12	갈등해결에 서울시를 제외한 타 부처, 타 기관(자치구, 타 자치단체, 중앙부처 포함)의 협조가 필요하다.	필요 없음	필요함

출처: 서울특별시(2016), 서울시 갈등관리 매뉴얼.

- 서울시는 2012년에 갈등관리 시스템의 도입 후 4년 동안 11,005개의 사업이 갈등진단의 대상이 되었으며, 이중 실제 갈등진단이 이뤄진

것은 1,032개였다.

- 서울시가 1년 동안 추진하는 사업의 수는 평균 3,000개 정도인데 이 중 매년 100여 개의 사업에 대한 갈등진단을 수행하였다(하동현·홍수정, 2017).
- 따라서 전체 사업의 3-4% 정도의 사업에 대해 갈등진단을 수행하였다고 볼 수 있다.

[표 4-3] 서울시의 연도별 갈등진단대상 검토 사업 건수

연도	갈등진단 검토대상 사업 수	갈등진단 사업수
2012	2,180	119
2013	3,277	700
2014	2,862	112
2015	2,686	97
합계	11,005	1,032

출처: 서울특별시(2016), 서울시 갈등관리 매뉴얼.

- 갈등기술서와 공공갈등진단표 작성내용을 토대로 등급을 부여하게 되는 데 1등급은 진단표상의 ‘나’ 항목이 2/3 이상인 경우, 2등급은 1/2 이상인 경우, 3등급은 1/2 미만인 경우로 기준을 제시하고 있다.
- 1, 2등급은 중점관리 대상으로 갈등조정담당관에서 관리를 하게 되며, 3등급은 사업추진부서에서 자체관리를 하게 된다.

[표 4-4] 갈등의 등급별 성격

등급	갈등 등급별 성격
1등급	•시 전체 차원의 접근 및 의사결정이 필요한 사항 (갈등관리심의 위원회에서 갈등영향분석 실시를 결정한 경우 등)
2등급	•타부서 및 갈등조정담당관의 협력 또는 지원이 필요한 사항(이해 관계자 의견수렴, 갈등조정전문가 지원 등이 필요한 경우)
3등급	•주관부서에서 자체적으로 관리가 가능한 사업

출처: 서울특별시(2016), 서울시 갈등관리 매뉴얼.

- 2013년부터 2015년까지 갈등조정담당관은 총 115개의 사업을 ‘중점관리대상’으로 지정하였으며, 이중 중복적으로 선정된 18건을 제외

하면 93건의 사업이 중점관리 사업으로 관리되었다(하동현·홍수정, 2017).

(2) 갈등대응계획 수립

- 갈등대응계획은 **갈등진단에서 1, 2등급으로 결정된 사업**에 대해 각 부서에서 자체적으로 대응계획을 수립하고, 구체적으로 실행가능한 갈등대응전략의 수립을 위해 전문가 컨설팅과 종합검토회의를 거치게 된다.
- 갈등대응계획에는 **사업개요, 예상되는 갈등 또는 발생한 갈등의 원인, 이해관계자 범위, 이해관계자별 입장, 대응방향(공청회, 주민설명회, 협의체 구성, 참여적 의사결정 등 활용계획 포함) 등을** 기술한다.
- 사업추진부서에서 수립한 갈등대응계획은 **갈등조정담당관에서 추천한 갈등조정전문가와 협의를** 거치게 되며, 5인 이상의 갈등전문가 그룹과 사업부서가 함께 **소그룹 전문가 자문회의**를 거치게 된다.
 - 자문회의에서 갈등백서에 담을 중요한 사례를 발굴하려는 노력을 하게 된다.
- 소그룹 전문가 자문회의를 거쳐 **갈등 수준이 높을 것으로** 예상되는 사업에 대해서는 **실·본부·국장**과 **사업담당자, 갈등전문가**가 함께하는 **집중토론회**의를 거치게 된다.

(3) 맞춤형 갈등조정

- 맞춤형 갈등조정은 갈등등급별, 원인별로 효과적인 대응이 되도록 하기 위해 **갈등현안검토회의, 갈등조정협의체, 갈등전문가 추천·지원을** 거칠 수 있도록 하고 있다.
- **갈등현안검토회의**는 발생한 갈등의 내용이 정책적 판단을 필요로 하거나 정책방향을 변경하여야 하는 경우, 대응을 하기 전에 먼저 **정책 조정을 위한 검토회의**를 개최하는 것이다.
 - 특히 갈등현안검토회의는 주로 정책적으로 **부서 간의 조정이 필요한** 경우에 회의를 하게 된다.

- 이 회의에서는 주민들과의 갈등의 경우 **시민참여적 방법**을 구체적으로 모색하고 설계한다.
- **갈등조정협의회**는 이해관계자간 이해관계가 복잡하여 갈등이 심화되었을 경우, 중립적인 제3자의 조정으로 이해관계 정리와 당사자간 협의를 지원해 줄 필요가 있을 때 구성하는 것으로 **이해관계자의 동의에 의해서** 구성한다.
- 갈등조정협의회 구성여부에 대한 결정은 갈등관리심의위원회와 갈등조정담당관리 결정하게 되며, **협의회의 운영에 대해 갈등조정담당관이** 관여한다.
- **갈등전문가 추천지원**은 협의회를 구성할 수준의 심각한 갈등은 아니지만 갈등유형에 따라 해당 사안에 맞다고 판단되는 전문가를 추천하여 대화를 통한 타협이 이뤄질 수 있도록 지원한다.
- 사업추진부서에서 갈등전문가의 추천의뢰를 할 경우 갈등조정담당관이 갈등전문가, 변호사 등을 추천한다.

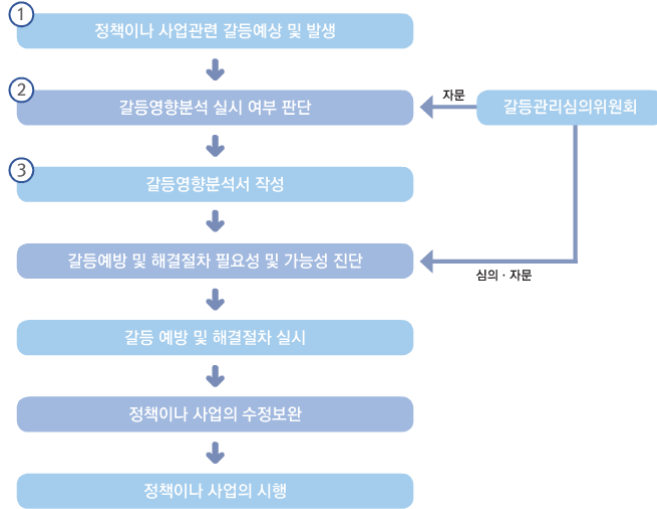
(4) 지속관리

- **갈등관리 실태를 파악하여 신속한 사후관리, 시의적절한 갈등관리가 될 수 있도록** 지원하며, 갈등관리 대상사업 부서의 갈등관리실태를 평가하여 시의적절한 지원, 갈등관리 중요성에 대한 공유확산을 목적으로 한다.
- 서울시는 지속적인 갈등관리가 될 수 있도록 갈등관리 특강, 찾아가는 갈등관리 교육, 사례중심 소규모 토론, 갈등발생부서 집중교육, 조정협상전문과정, 현장탐방 갈등교육, 갈등관리 역량강화 일반과정의 교육, 갈등전문가 양성과정 등의 **다양한 교육훈련을** 실시하고 있다.

4) 공공갈등 영향분석

- 서울시의 공공갈등 영향분석은 공공정책을 수립하거나 추진할 때, 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것으로 사업추진부서에서 갈등영향분석을

실시하는 것이 원칙이지만 행정절차상 또는 비용문제가 있는 경우에는 갈등조정담당관에서 실시하도록 하고 있다.



[그림 4-4] 갈등영향분석의 절차

출처: 서울특별시(2016), 서울특별시 갈등관리 매뉴얼

- 갈등영향분석은 정책이나 사업관련 갈등예상 및 발생의 경우 사업추진부서와 갈등조정담당관에서 갈등영향분석 실시를 고려할 수 있으며, 실시여부에 대해서는 갈등관리 심의위원회의 자문을 받아 결정하도록 하고 있다.
- 갈등영향분석은 갈등전문가 또는 갈등연구전문기관에 위탁용역으로 실시하며, 갈등전문가는 심층인터뷰를 통해 이해관계자들의 갈등원인과 쟁점을 정리하고 합의협성 가능성과 프로세스 등을 설계한다.

2. 대구광역시

1) 갈등관리 시스템 구축 연혁

- 대구광역시는 「대구광역시 공공갈등 관리 및 조정에 관한 조례」를

2015년 7월 10일 제정·시행하고 있다.

- 조례에는 갈등영향분석의 실시, 갈등관리심의위원회의 설치, 갈등조정협의회의 설치, 갈등관리전문기관의 설치의 근거를 마련하고 있다.

2) 갈등관리 조직

- 조례에는 갈등관리 심의위원회를 설치하도록 하고 있으며, 위원회의 기능으로는 ① 갈등예방·해결을 위한 종합계획 ② 갈등관리 대상사업 ③ 갈등관리 관련 자치법규의 정비 ④ 갈등영향분석 실시 여부 ⑤ 갈등조정협의회 구성·운영 ⑥ 그 밖에 시장이 갈등의 예방·해결에 관하여 필요하다고 인정하는 사항에 대한 심의·자문의 역할을 부여하고 있다.
 - 갈등관리 심의위원회는 위원장 1인을 포함하여 15인 내외 규모의 위원으로 구성하도록 하고 있으며, 위원장과 부위원장은 위촉직 위원 중에서 호선하도록 하고 있다.
- 갈등관리 전문기관의 역할에 대해 조례는 ① 갈등조정협의회 참여 등 자문 ② 갈등관리매뉴얼의 작성·활용 ③ 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 ④ 갈등영향분석에 관한 조사·연구 ⑤ 참여적 의사결정방법에 관한 조사·연구 ⑥ 그밖에 시장이 갈등의 예방·해결에 필요하다고 인정한 사항으로 규정하고 있다.
- 대구광역시의 갈등관리 조직은 **시민행복교육국의 시민소통과에 갈등조정팀을 구성하여 운영**하고 있다.
 - 갈등조정팀장과 2인의 주무관이 갈등관련 업무를 담당하고 있다.

3) 갈등관리 프로세스

- 조례에서는 ‘갈등’을 대구광역시에서 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의하고 있다.
 - 또한 3조의 적용대상 및 범위에서 지역 내에서 발생하여 지역발전에 심대한 영향을 끼칠 우려가 있는 시정갈등과 그 밖의 갈등을 대상으로

로 한정하고 있다.

- 시정갈등은 시의 공공정책 추진과정에서 발생이 예상되거나 발생한 갈등이며, 그 밖의 갈등은 시장이 특별히 필요하다고 인정하는 갈등이다.
- 대구시의 갈등관리 프로세스는 “갈등진단 -> 등급결정 -> 대응계획의 작성 -> 맞춤조정 -> 지속관리”의 과정을 거치고 있다.
- 사업부서에서 소관 갈등을 책임관리하고 있으며 총괄부서는 사업추진부서의 갈등예방 및 지원, 시 차원의 대응이 필요한 이슈를 조기에 발굴하고 대응하는 역할을 담당한다.



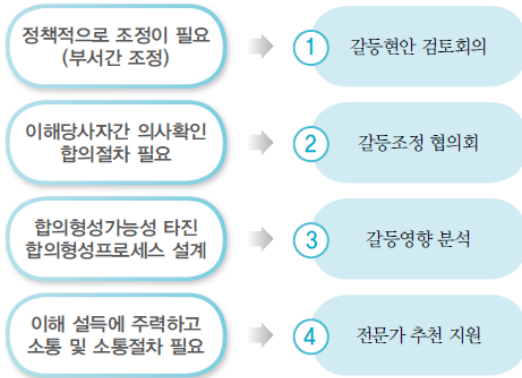
[그림 4-5] 대구광역시 공공갈등관리 프로세스

출처: 대구광역시(2015), 대구광역시 갈등관리 매뉴얼.

- 갈등진단은 갈등강도와 발생가능성을 예측하기 위한 것으로 이해당사자수, 집단화 가능성, 갈등해결비용, 사회적 이슈화 등의 12개 항목으로 구성된다.
- 총괄부서에서 사업추진부서로 갈등진단대상사업을 통보(11월 중순)하게 되는데 대구시는 세부단위사업 중 실·국장전결이상 사업, 사업

규모 40억 이상으로 지방재정투자 대상사업의 예산편성 및 중기 지방재정계획 대상사업, 자치법규의 제정 및 개정 사업으로 명확히 하고 있다.

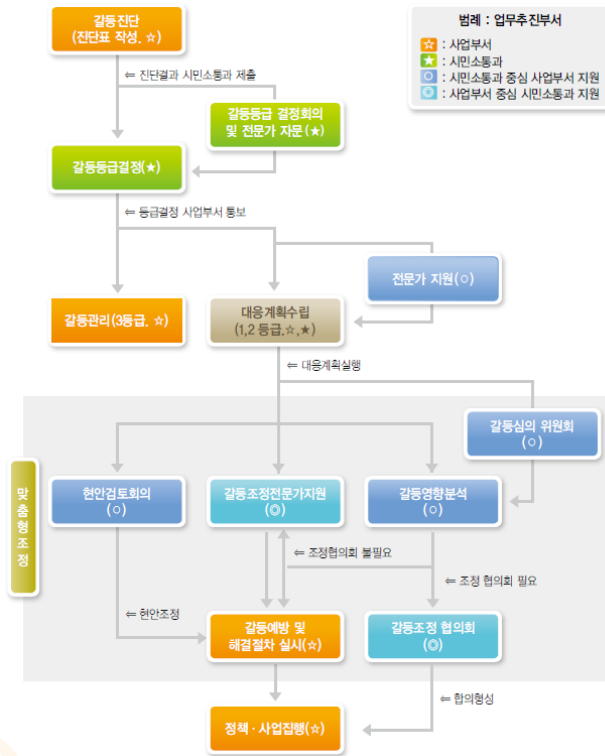
- 갈등진단 대상사업에 대해서는 사업추진부서에서 자체적인 진단을 거치게 된다.
 - 이 때 사업추진 계획서에 갈등진단표를 첨부하여 실·국장의 결재를 받도록 하고 있다.
 - 결재 완료후 7일 이내 사업추진계획서와 갈등진단표를 총괄부서로 제출하도록 하고 있다.
- 갈등진단표의 작성시기는 사업계획수립시(최종 결재권자 방침시), 예산편성시(예산담당관 제출전), 중기재정계획 작성시, 자치법규 제정 및 개정 계획 수립시로 규정하고 있다.
- 시민소통과는 갈등진단표와 갈등기술서의 적정성을 확인한 후 “갈등진단 및 등급결정회의”에서 등급을 결정한다.
 - 이 회의는 시민행복국장이 주관하고 예산담당관, 평가담당관, 시민소통과정, 기획담당, 사업추진부서장 및 전문가들이 참여하여 1차로 등급을 결정하고 사업부서는 이의신청을 할 수 있다.
- 진단 결과 1, 2등급은 사업추진부서와 시민소통과에서 관리하고, 3등급은 사업추진부서에서 자체관리하게 된다.
- 사업추진부서는 갈등진단결과 1, 2등급으로 진단된 사업이나 시민소통과에서 대응계획의 수립을 권고한 사업에 대해서는 갈등대응계획을 수립하고, 전문가의 검토, 소규모 그룹 전문가 자문회의, 실·국 부서장 전문가 집중토론회의를 거쳐 대응계획을 결정하게 된다.
- 맞춤형 갈등조정은 갈등 등급별, 원인별로 효과적이고 효율적인 대응이 되도록 하는 활동으로 [그림 4-6]과 같은 내용을 가지고 있다.



[그림 4-6] 대구광역시 맞춤형 갈등조정

출처: 대구광역시(2015), 대구광역시 갈등관리 매뉴얼.

○ 이상의 대구광역시 갈등관리 체계 흐름도는 다음 [그림 4-7]과 같이 정리할 수 있다.



[그림 4-7] 대구광역시 갈등관리 흐름도

출처: 대구광역시(2015), 대구광역시 갈등관리 매뉴얼.

3. 충청남도

1) 갈등관리 시스템 구축 연혁

- 충청남도는 2014년 12월 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」를 제정하였으며, 2015년 9월 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례 시행규칙」을 제정하였다.
- 조례에는 갈등관리심의위원회, 협의회와 갈등관리 전문기구의 설치에 대해서 규정하고 있으며, 시행규칙에는 공공갈등의 진단. 구체적인 진단의 방법, 갈등영향분석, 갈등조정협의회의 운영규정, 갈등관리실태 점검 등에 대한 내용을 규정하고 있다.

2) 갈등관리 조직

- 갈등관리심의위원회는 위원장 1인을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 민간위원 중에서 호선하고 있다.
 - 또한 심의위원회는 공무원이 아닌 전체위원의 과반수로 해야 한다고 규정하고 있다.
- 조례에는 갈등관리 심의위원회의 기능에 대해서 ① 공공갈등 예방과 해결을 위한 종합계획 수립·추진, ② 도 및 시·군과 주민간의 갈등사항, 관리대상 등의 지정·조정, ③ 관련 자치법규의 정비 ④ 다양한 갈등 해결방식의 발굴·활용 ⑤ 갈등영향분석 실시 여부 ⑥ 갈등조정 협의회의 구성·운영 참여 ⑦ 그 밖에 도지사가 예방과 해결에 필요하다고 인정하는 사항으로 규정하고 있다.
- 갈등관리 전문기구의 설치에 대해서 규정하고 있으며, 갈등관리 전문기구의 업무는 ① 갈등현장 조정·해결 지원, ② 갈등영향분석의 수행, ③ 갈등관리매뉴얼의 작성·배포·활용, ④ 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련, ⑤ 참여적 의사결정방법에 관한 조사·연구, ⑥ 갈등의 예방·해결을 위한 정책·조례·제도·문화 등의 조사·연구, ⑦ 상생·협력 및 사회통합을 위한 갈등관리 네트워크 및 거버넌스 구축, ⑧ 그 밖

에 도지사가 갈등의 예방과 해결에 필요하다고 인정하는 사항으로 규정하고 있다.

- 충청남도의 보령 공군사격장 갈등 해결을 위한 갈등조정협의회의 구성에서 충청남도 4인, 보령시 4인, 지역주민 4인, 전문가·단체 4인으로 구성되었으며, 대표를 기관별로 1인씩 공동대표로 구성하였다.
 - 공동대표제도와 전문가를 협의회에 참여시킨 것은 공정성과 신뢰성 증진이라는 관점에서 바람직한 것으로 판단된다.
- 충청남도의 갈등관리 전문기구는 2015년 1월 **자치행정국의 도민협력 새마을과에 갈등관리팀**을 두고 3명의 주무관이 함께 근무하고 있었으나, 2017년 10월 20일 정원운영에 대한 조례 시행규칙의 일부개정을 통해 **정무부지사 직속으로 ‘공동체 정책관’**을 두고 공공갈등 관련 업무를 수행하도록 하였다.
- 공동체 정책관은 공동체 관련 지원, 민관협치, 공공갈등의 총괄 관리, 국민대통합 업무를 담당한다.

3) 갈등관리 프로세스

- 충청남도는 “갈등진단-> 등급결정 -> 대응계획 수립 -> 갈등관리 -> 역량 강화”의 갈등관리 프로세스를 가지고 있다.
 - 갈등대상 사업은 도의 단위사업 중 환경영향평가 협의사업 및 실국장 이상 전결 사업, 사업규모 50억 이상의 투자심사 대상사업의 예산 편성 및 중기재정계획 사업, 자치법규(조례, 규칙) 제정 및 개정, 기타 사업추진으로 갈등발생이 예상되는 사업으로 규정하고 있다.
- 사업부서는 갈등진단의 업무를 수행하게 되는데 우선 갈등대상 사업에 대한 갈등진단표를 작성하여 갈등진단을 하게 된다.
 - 갈등진단표를 작성하는 시기에 대해 사업의 기본계획 수립 및 개발인·허가시, 예산편성 및 중기재정계획 작성시, 자치법규 제정 및 개정 계획 수립시, 갈등이 인지된 시기 또는 발생된 시점으로 규정하고 있다.

- 갈등의 등급을 결정하기 위하여 총괄부서는 사업부서에서 제출한 갈등진단표와 갈등기술서의 적정성을 검토 확인하고, 사업에 대한 갈등등급은 “도정 상황관리회의¹⁰⁾” 를 통해 결정한다.
- 등급이 결정되면 총괄부서는 사업부서로 결과를 통보하고 1, 2등급은 중점관리대상으로 총괄부서에서 관리하고, 3등급은 사업부서에서 자체 관리한다.
- 사업부서는 1, 2등급으로 결정된 사업에 대해서는 갈등상황과 사업특성을 고려하여 효율적인 대응이 가능할 수 있도록 갈등대응계획을 수립한다.
- 사업부서에서 수립한 갈등대응계획을 총괄부서에서 갈등조정 전문가와 협의하고, 전문가 검토를 통해서 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고 해결방안을 도출할 수 있는 방안을 모색하기 위해 노력한다.
- 갈등전문가의 검토된 갈등대응계획을 갈등전문가 그룹과 총괄부서, 사업부서가 함께 토론하고 미흡한 부분 및 해결을 위한 방향을 제시하고 사업부서는 이를 반영하여 대응계획을 완성하게 된다.
- 이후 소그룹 전문가 자문회의를 거쳐 갈등의 징후가 높은 사업에 대해서는 집중토론을 거치고 갈등영향분석이나 갈등조정협의회 구성이 필요한 사업을 결정한다.
- 충청남도의 맞춤형 갈등관리는 선제적·융화적 갈등모니터링과 맞춤형 갈등조정협의회 구성·운영으로 나타난다.
- 갈등 역량강화를 위해 공공갈등에 대한 인식전환의 계기를 마련하기 위한 교육을 실시하고, 도민 갈등문화행사를 청소년과 주민대표를 대상으로 실시하고 있다.

10) 충청남도의 도정 상황관리회의는 매주 수요일 08:30분 기획관리실장실에서 실국원장 15명이 참석하여 주요갈등사업 점검 및 갈등등급 결정을 하고 있다.

제2절 갈등관리 시스템 비교 종합

- 이상과 같이 살펴본 서울특별시, 대구광역시, 충청남도의 갈등관리 시스템을 비교하면 [표 4-5]와 같다.
- 갈등관리 조례의 도입 시기는 서울시가 2012년 도입하여 가장 빠르고 충청남도, 대구광역시의 순으로 도입되었다.
- 조례의 명칭은 세 곳 모두 ‘공공갈등’에 대한 조례로 명시하고 있으며, 서울시와 충청남도는 ‘예방’을 강조하고 있는 것이 특징이다.
- 갈등 범위에 대해서 서울특별시와 충청남도는 ‘공공갈등’으로 정의하고 있는데 반해 대구광역시는 ‘갈등’으로 정의하고 있다.
 - 다만 대구광역시의 경우에도 갈등의 정의에서 “대구광역시에서 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로 공공갈등을 정의하고 있다.
- 갈등관리전담조직으로 서울특별시는 서울혁신기획관에 갈등조정담당관을 두고 갈등조정팀과 갈등관리팀을 두고 있다.
 - 대구광역시는 시민행복교육국의 시민소통과에 갈등조정팀을 두고 있으며, 충청남도는 자치행정국의 도민협력새마을과에 갈등관리팀을 두고 있었는데 최근 정무부지사 직속의 공동체 정책관으로 개편하였다.
- 갈등진단 및 갈등등급의 결정에 있어 서울특별시와 대구광역시는 갈등진단 및 등급결정회의에서 결정하고, 충청남도는 도정 상황관리위원회에서 갈등등급을 결정하고 있다.
- 갈등대응계획의 수립, 소그룹전문가 자문회의, 갈등조정협의회, 갈등전문가 추천지원, 갈등영향분석, 교육훈련 등은 세 자치단체 모두 제도화 하고 있는 것으로 분석되었다.
- 갈등관리 심의위원회는 서울특별시와 대구광역시가 15인, 충청남도는 20인 이내로 규정하고 있다.
 - 위원장에 대해 서울특별시, 충청남도는 민간위원 중에서, 그리고 대구광역시는 위촉직 위원 중에서 호선하도록 규정하고 있다.

[표 4-5] 갈등관리 시스템의 비교

구분	서울특별시	대구광역시	충청남도
갈등관리 조례 도입 시기	2012.10. 조례제정 2013.1. 시행규칙 제정	2015.07. 조례제정	2014.12. 조례제정 2015. 9. 시행규칙 제정
조례명칭	서울특별시 공공갈등예방 및 조정에 관한 조례	대구광역시 공공갈등 관리 및 조정에 관한 조례	충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례
갈등의 범위	공공갈등 -> 서울시가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계인 간의 충돌	갈등 ->대구광역시에서 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌	공공갈등 ->도가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계인간의 충돌
갈등관리 전담조직	시장직속기구 (서울혁신기획관) ->갈등조정담당관 - 갈등조정팀(5) - 갈등관리팀(3)	시민행복교육국 ->시민소통과 - 갈등조정팀(3)	자치행정국 -> 도민협력새마을과 - 갈등관리팀(3) 변경)정무부지사 -> 공동체 정책관
갈등진단 및 갈등등급 결정	갈등진단 및 등급결정회의	갈등진단 및 등급결정회의	도정 상황관리위원회
갈등대응계획의 수립	有	有	有
소그룹전문가 자문회의	有	有	有
갈등관리 심의위원회	15인 시장, 시의회, 시민단체가 추천 위원장 민간위원 중 호선	15인 위촉직 위원 중 호선	20인 이내 위원장 민간위원 중 호선 공무원이 아닌 전체위원의 과반수
갈등현안검토회의	有	有	갈등전문가 집중토론회의
갈등조정협의회	有	有	有
갈등전문가 추천지원	有	有	有
갈등영향분석	有	有	有
교육훈련	有	有	有

5장

세종형 갈등관리 체계 구축을 위한 제언

제5장 세종형 갈등관리 체계 구축을 위한 제언

제1절 갈등관리 제도 개선

1. 공공갈등 관리대상의 명확화

- 세종특별자치시의 경우 조례의 명칭이 「세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례」로 규정하고 있다.
 - 또한 조례에 갈등에 대한 정의를 하고 있는데 갈등을 ‘세종특별자치시(이하 “시”라 한다)가 주요시책 등(자치법규의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.’와 같이 규정하고 있다.
- 반면 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」에서는 공공갈등을 “서울시가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계인 간의 충돌을 말한다.”고 정의하고 있다.
 - 실질적인 의미에 있어서는 큰 차이가 없으나 서울특별시의 경우에는 조례의 명칭에서부터 공공갈등으로 명시하고 있어 일반적인 사인간의 갈등은 원칙적으로 포함되지 않음을 명확히 알 수 있다.
 - 또한 대상을 “주요시책 등”으로 표현한 세종특별자치시와 달리 “공공정책”으로 명확히 하여 대상범위를 좁혔다고 볼 수 있다.
- 특히 현재 세종특별자치시가 갈등관리대상 사업으로 포함하여 관리하거나 과거에 관리한 이력이 있는 갈등사례 중 본질적으로는 민간간의 갈등으로 허가와 관련하여 민원이 제기된 사항이 다수 포함되어 있는 것으로 볼 수 있다.
 - 이는 조례 규정이 주요시책 등과 같이 불명확하고 오해의 소지가 있기 때문으로 해석해 볼 수 있다.

→ “따라서 조례의 명칭을 「세종특별자치시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」로 변경하고, 세부조항에 공공갈등의 정의를 보다 구체적으로 한정할 필요가 있다. 특히 정부의 공공정책으로 한정하여 허가를 둘러싼 민간 간의 갈등¹¹⁾이 포함되지 않도록 명확히 할 필요가 있다.”

2. 사전예방적 갈등관리 제도 도입 및 의무화

- 세종특별자치시의 경우 조례의 명칭은 갈등 예방과 해결에 관한 조례로 규정되어 있으나 실질적으로 갈등예방을 위한 제도들은 거의 도입되어 있지 않다고 볼 수 있다.
 - 조례의 제3장 갈등의 예방에는 갈등영향분석에 대한 내용만 담겨져 있으며, 갈등진단과 갈등대응계획과 관련된 제도들은 규정되어 있지 않다.
- 세종특별자치시 갈등관리매뉴얼에는 갈등진단에 대한 내용이 있으나 실제 사업부서들은 진단을 갈등발생 사후적으로 작성할 뿐 사전적인 갈등진단이 잘 이뤄지고 있지 않는 것으로 나타났다.
 - 그 이유는 조례에 근거 규정이 없고, 실제 행정규칙으로도 근거가 마련되지 않았기 때문으로 보인다.
- 공공갈등의 특성으로 인해서 갈등의 초기에 대응이 잘못되면 시민들의 정부에 대한 불신의 벽이 생겨 갈등 해결이 더욱 어려워지는 특성이 있다.
 - 따라서 초기에 갈등 발생이 우려되는 정책사업의 경우에는 진단을 통해 전문가들의 도움을 받아 갈등 대응계획을 면밀하게 세우는 것이 바람직하다.
 - 이를 위해서는 갈등진단이 선행되어야 하고 실질적으로 운영되기 위해서는 근거 법 규정을 만들 필요가 있다.

11) 해당 갈등은 민원조정위원회를 통해서 해결되는 것이 바람직하다.

- 갈등관리 체크리스트의 도입: 공공갈등의 진단을 위해서는 현재와 같은 공공갈등진단표를 작성하는 것도 좋지만 갈등대응계획을 수립하고 실효성 있는 해결방안을 마련하기 위해서는 보다 구체화된 체크리스트를 활용할 필요가 있다.
- 이에 본 연구에서는 [표 5-1]과 같은 갈등진단 체크리스트의 도입을 제안하고자 한다.

[표 5-1] 공공갈등 예방·해결 체크포인트

8가지체크포인트 (checkpoint)	점검사항
우호적 입장을 가진 이해관계자 존재 여부	<ul style="list-style-type: none"> •기피시설이나 혐오시설 등 넘비현상을 불러올 수 있는 사업 추진시 입지할 지역 내 추진하고자 하는 사업에 대하여 우호적인 입장을 가진 구성원의 존재여부 •지역국회의원, 시 또는 도의원, 구 또는 군의원, 지역자치단체장 등 해당지역정치인들의 입장 확인
주민들의 반대 정도	<ul style="list-style-type: none"> •범주민대책위원회의 구성여부 •일반주민들의 사업수용여부 •범주민대책위원회의 대표성 •범주민대책위원회의 반대활동의 강도 •주민대표들과의 대화가능성 여부
사업관련 정보의 정확한 전달과 왜곡 정도	<ul style="list-style-type: none"> •추진사업에 대한 정확한 정보가 제대로 전달되거나 제공되는가의 여부 •왜곡된 정보를 바로 잡을 수 있는 가능성이 존재하는지 판단
정치적 상황	<ul style="list-style-type: none"> •국회의원을 비롯하여 지역 내 정치인 및 집단들의 정치적 성향에 대한 분석
반대활동의 주요 구성원 상황	<ul style="list-style-type: none"> •추진사업 관련한 이슈들의 정치적 상황과 맞물리는가의 여부 •주민으로 구성되는 범주민대책위원회와 지역 외부 인사 및 정치인들과의 관련성 여부
주민들의 피해의식 정도	<ul style="list-style-type: none"> •사업 추진이 주민들의 건강, 경제, 생활환경 등에 미치는 영향 검토 •주민들의 피해를 구체적으로 파악하고 해결하기 위한 노력의 여부

[표 5-1] 공공갈등 예방·해결 체크포인트(계속)

8가지체크포인트 (checkpoint)	점검사항
인센티브 효과	<ul style="list-style-type: none"> •사업 추진시 제시할 수 있는 인센티브의 유형 및 효과 •일방적인 제시가 아닌 합의가 가능한 수준의 인센티브인지에 대한 판단 •합의가능한 인센티브의 경우 주민들에게 정확하게 전달할 수 있는 기회 확보의 가능성
법적 논란 여부 확인	<ul style="list-style-type: none"> •추진 사업과 관련한 법적 논란의 정도 •법 또는 제도적인 이슈가 대두될 가능성이 있는 지에 대한 상황 파악

출처: 이선우(2013) 외, p. 235-239에서 재구성

3. 갈등관리심의위원회의 전문성 강화

- 갈등관리심의위원회는 공공갈등의 예방과 해결을 위한 다양한 기능을 수행해야 한다.
 - 서울시의 경우에는 심의위원회가 종합계획의 수립·추진, 공공갈등 해결방식의 발굴·활용, 갈등관리 관련 자치법규의 정비, 갈등영향분석 실시여부, 갈등조정협의회 구성·운영 등의 사항에 대한 심의와 자문의 역할을 담당하고 있다.
- 그러나 세종특별자치시의 갈등관리심의위원회의 기능은 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항, 갈등사항, 갈등관리대상사업의 지정·조정에 관한 사항, 갈등영향분석에 관한 사항, 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항에 대한 심의의 기능을 담당하도록 하고 있어 상대적으로 그 역할 범위가 좁다고 볼 수 있다.
 - 특히 전문성을 요하는 자문의 기능을 포함하고 있지 않다는 문제점이 있다.
- 또한 현재 세종특별자치시의 갈등관리심의위원회 위원의 구성에 있어 실질적인 자문의 역할을 담당할 수 있는 공공갈등 조정전문가가 포함되어 있지 않다.

제2절 갈등관리 전담조직의 설치

- 갈등관리를 전문적으로 수행하기 위해서는 갈등관리 전담조직의 설치가 필수적이라고 할 수 있다.
 - 갈등관리는 한국과 같은 권위주의적인 관료문화에서는 사업부서 관료들의 개인적 커뮤니케이션 역량에 의존해서는 성공 가능성이 낮다고 볼 수 있다.
 - 따라서 공공갈등의 다양한 이론적 지식과 현장경험이 있는 갈등조정 전문가로 구성된 갈등관리 전담조직이 필요하다고 할 수 있다.

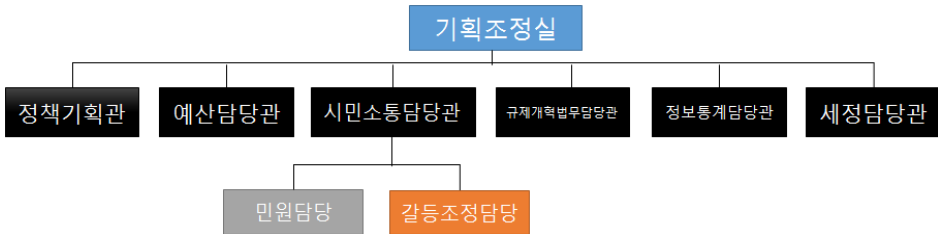
- 서울시의 경우에는 갈등관리 전담기구를 서울특별시장 직속기구로서 서울혁신기획관 아래에 갈등조정담당관으로 두고 있다.
 - 반면에 대구광역시의 경우에는 시민행복교육국의 시민소통과에 갈등조정팀을 두고 있으며, 충청남도는 정무부지사 직속의 ‘공동체 정책관’을 두고 갈등관리 업무를 담당하도록 하고 있다.

- 공공갈등관리 업무는 사업부서의 계선조직(line)에서 담당하기 보다는 여러 사업부서에 걸친 문제를 조정하고 자문하는 역할을 담당해야 하기 때문에 계선조직(staff)에서 담당하는 것이 바람직하다.

- 따라서 세종특별자치시의 갈등전담조직을 계선조직에서 담당하기 보다는 계선조직에서 담당하도록 하며 이를 위한 대안으로 세 가지의 방안을 제시하고자 한다.

1안 기획조정실-갈등조정담당

- 기획조정실에 시민소통담당관을 두고 민원담당과 갈등조정담당을 두는 것을 제안한다.
- 갈등조정담당에는 갈등조정·관리전문가로 3인 이상이 근무할 수 있도록 한다.



[그림 5-1] 갈등관리 전담 조직체계도(1안)

2안 감사위원회-갈등조정팀

- 갈등관리에 있어 각 사업부서의 적극적인 협조는 갈등관리 프로세스가 실질적으로 작동하는데 매우 중요한 요소이다.
- 따라서 제도운영의 실효성을 높이기 위해 인천광역시 부평구¹²⁾와 같이 감사관실에 갈등조정팀을 두는 것도 가능하다.

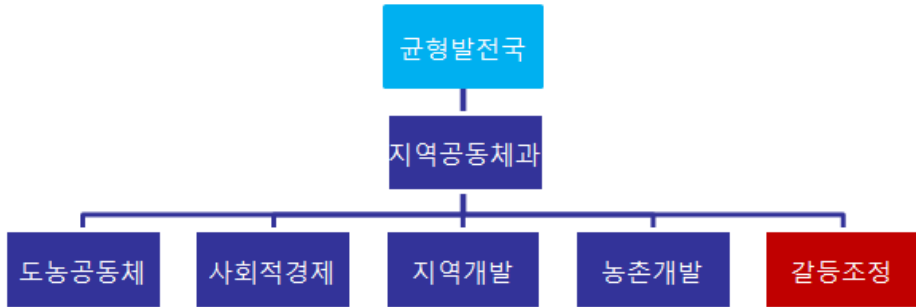


[그림 5-2] 갈등관리 전담 조직체계도(2안)

12) 인천광역시 부평구에서는 감사관에 갈등조정팀을 두고, 팀장 포함 3명이 근무하고 있다.

3안 지역공동체과-갈등관리담당

- 마지막으로 최근 충청남도의 사례와 같이 참여적 갈등관리방안을 모색하기 위해 공동체 업무를 담당하는 부서에서 갈등관리 업무를 함께 담당할 수 있도록 하는 것도 대안이 될 수 있다.



[그림 5-3] 갈등관리 전담 조직체계도(3안)

제3절 갈등에 대한 인식 및 조직문화 개선

- 세종특별자치시의 경우 갈등관리대상 사업이 12개에 불과하고, 갈등 진단 및 예방적 활동이 미비한 것으로 분석되었다.
 - 특히 이와 같은 원인은 소관부서의 소극적인 태도로 인한 갈등의 유무 및 현황 파악이 어렵기 때문으로 보인다.
- 사업부서 대상의 인터뷰 조사결과, 갈등의 발생을 담당자의 역량부족으로 인함이라는 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.
 - 즉, 갈등의 발생은 부정적인 것으로 담당자의 커뮤니케이션 능력의 부족 때문이며, 따라서 가능한 표면화 되지 않도록 하는 것이 바람직하다는 것이다.
- 이와 같은 인식하에서는 아무리 좋은 제도를 도입하고 갈등관리 전담 조직을 둔다고 하더라도 갈등관리의 긍정적 효과가 나타나기 어렵다.
 - 따라서 세종특별자치시 공직의 문화와 인식 개선에 중점을 둘 필요가 있다.
- 공직자의 인식개선과 문화를 변화시키기 위해서는 우선 갈등이 사업 담당자의 역량부족에 의해서 발생하는 것이 아닌 다양한 요인들에 의해서 발생하는 것임에 대해서 **교육훈련**을 실시할 필요가 있다.
 - 그리고 갈등이 발생한 경우 이를 잘 **조정·해결을 할 경우에는 인사상의 인센티브를 설계**하여 갈등을 적극적으로 표면화 시킬 수 있도록 동기부여를 해야 할 것이다.
- 서울특별시 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙」 제8조에 **갈등관리실태의 평가**에 대해서 규정하고 있다.
 - 세종특별자치시의 경우에도 갈등관리 실태를 평가할 수 있는 규정을 제도화 하고, 실태를 평가한 결과에 따라서 인사상의 가점을 주게 된다면 조직 문화도 갈등을 긍정적으로 보는 문화로 전환이 가능할 것이다.

참고문헌

□ 국내문헌

- 김경배 (2005). 한국 대체적 분쟁해결제도 (ADR) 의 제도화 및 발전방안에 관한 연구, 산업경제연구, 18(1), 251-274.
- 김관보, 이선영 (2010). 화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰, 한국행정학보, 44(4), 261-284.
- 김도희 (2005). 정부혁신과 정책지향: 참여정부의 중간평가와 향후과제; 갈등관리: 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의, 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2005(4), 203-224.
- 김선희 (2005). 국책사업 갈등관리 사례분석, 국토, 15-27.
- 김용수, 정창화 (2015). 독일 갈등관리시스템의 제도화-공공갈등 조정관 (Mediator) 의 제도적 착근 탐색, 한독사회과학논총, 25(1), 131-160.
- 김형락, 최진식 (2009). 공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구, 한국행정학회 학술발표논문집, 319-335.
- 나태준 (2005). 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색, 한국행정학회 학술발표논문집, 1-21.
- 박정호 (2015). 갈등 과정에서의 의사소통의 유형화에 관한 연구, 한국행정연구원, 박형서, 김선희 (2007). 품격 있는 국토조성을 위한 갈등관리시스템 구축방안, 국토, 48-65.
- 서울특별시 (2016), 서울시 갈등관리 매뉴얼.
- 신은중 (2010). 공공분쟁에서의 조정의 효과성에 관한 연구, 한국행정연구, 19(2), 181-203.
- 은재호 (2011). 국방·군사시설 입지갈등의 원인 분석, 한국행정학보, 45(4), 55-85.
- 이선우, 김광구, 심준섭, 류도암, 조경훈, 김지수, 박형준 (2015). 갈등 체크리스트 작성을 위한 탐색적 연구, 한국지방자치학회보, 27(2), 319-343.
- 이흥권, 서순탁 (2010). 공공갈등 조정기제로서 [협력적 계획] 의 적용 가능성에 관한 연구, 국토계획, 45(5), 5-25.
- 임동진 (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석, 한국행정학보, 45(2), 291-318.
- 임재형 (2006). 한국 공공분쟁의 발생원인: 국책사업을 중심으로, 분쟁해결연구, 4(2), 59-82.
- 정정화 (2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계, 한국행정논집, 23(2), 577-606.

- 정정화 (2012). 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근, 한국정책연구, 12(2), 311-336.
- 조경훈, 유민이, 이숙중 (2013). 공공갈등의 장기화 요인에 대한 연구: 정부와 주민 간 갈등을 중심으로, 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2013(단일호), 1197-1226.
- 조명래 (2003). 대책사업을 둘러싼 환경갈등의 원인과 구조, 환경사회학연구 ECO, 110-146.
- 채종현 (2012). 효과적 공공갈등관리를 위한 행동경제학적 선택설계에 관한 연구, 한국지방행정연구원.
- 하동현, 홍수정 (2017). 서울시 갈등관리시스템의 운영실태 및 역할유형, 한국지방자치학회보, 29(2), 91-118.
- 하혜영 (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석, 한국행정학보 41.3 (2007): 273-296.
- 홍성만, 박홍엽 (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호시설 입지갈등 사례를 중심으로, 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2006(단일호), 1-16.

□ 국외문헌

- Baron, R. A. (1990). Conflict in organizations. *Psychology in organizations: Integrating science and practice*, 197-216.
- Carnevale, P. J. (1986). Strategic choice in mediation. *Negotiation journal*, 2(1), 41-56.
- Folger, J. P., Scott Poole, M., Stutman, R. K. (2005). *Working through Conflict: Strategies for Relationships, Groups, and Organizations*, 5th ed., Allyn and Beacon, Boston, MA.
- Goldberg, S. B., Sander, F. E., & Rogers, N. H. (1992). *Dispute Resolution: Negotiation. MEDIATION AND OTHER PROCESSES* (3rd ed., Aspen Publishers 2003).
- Hocker, J. L., Wilmot, W. W. (1985). *Interpersonal conflict*. WCB/McGraw-Hill.
- Kochan, T. A., & Jick, T. (1978). The public sector mediation process: A theory and empirical examination. *Journal of Conflict Resolution*, 22(2), 209-240.
- Mareschal, P. M. (2005). What makes mediation work? Mediators' perspectives on resolving disputes. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 44(3), 509-517.
- Mortensen, C. D. (1974). A transactional paradigm of verbalized social conflict. *Perspectives on communication in social conflict*, 90-124.
- O'Leary, R., Raines, S. S. (2001). Lessons learned from two decades of

- alternative dispute resolution programs and processes at the US Environmental Protection Agency. *Public Administration Review*, 61(6), 682-692.
- Pearce, W. B., Littlejohn, S. W. (1997). *Moral conflict: When social worlds collide*. Sage.
- Putnam, L. L., Poole, M. S. (1987). *Conflict and negotiation*.
- Rinderle, S. (2013). *The SAGE handbook of conflict communication*. J. G. Oetzel, & S. Ting-Toomey (Eds.). Sage.
- Simons, H. W. (1974). The carrot and stick as handmaidens of persuasion in conflict situations. *Perspectives on communication in social conflict*, 172-205.
- Ting-Toomey, S. (1982). *Toward a theory of conflict and culture*.
- Ting-Toomey, S., Oetzel, J. G. (2001). *Managing intercultural conflict effectively* (Vol. 6). Sage.
- Wall Jr, J. A., Stark, J. B., Standifer, R. L. (2001). Mediation: A current review and theory development. *Journal of conflict resolution*, 45(3), 370-391.