



# 공공기관의 갈등관리 매뉴얼



2016. 12.

공공기관의 갈등관리 매뉴얼은 중앙행정기관의 정책 수립·시행·변경 상 발생할 수 있는 공공갈등을 효과적으로 예방 및 해결하기 위해 2007년부터 시행 중인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제19886호)」의 제25조 제1항에 의거하여, 각 부처가 부처 내 실정에 맞는 실질적인 자체 매뉴얼을 개발·활용할 때 참고할 수 있는 원형을 제공하고자 제작되었습니다.



국무조정실

Office for Government Policy Coordination

## I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용 / 5

1. 매뉴얼이 다루는 공공갈등의 정의와 범위 / 6
2. 매뉴얼의 목적과 활용 / 8
3. 갈등관리 규정의 제정 / 9

## II. 갈등관리 규정의 특징과 주요 내용 / 11

1. 갈등관리 규정의 구성과 특징 / 12
2. 갈등관리 규정의 주요 내용 / 13
3. 참여적 의사결정 방법 / 18

## III. 갈등영향분석의 이해와 실제 / 33

1. 갈등영향분석의 이해 / 34
2. 갈등영향분석 실무 / 39
3. 갈등영향분석의 추진 / 40
4. 갈등영향분석자의 사전 준비 / 56
5. 심층 인터뷰의 수행 / 71
6. 갈등영향분석 보고서의 초안 작성 및 회람 / 78
7. 갈등영향분석의 최종 보고서 제출 / 107



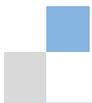
# Contents

## IV. 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계 / 109

1. 대안적 문제해결방식(ADR) / 110
2. 갈등조정의 개념과 필요성 / 113
3. 갈등조정의 단계와 조정자 / 115
4. 갈등조정협의회의 / 124

## V. 분야별 갈등관리 방안 / 131

1. 도로 분야 / 132
2. 철도 분야 / 134
3. 수자원 분야 / 137
4. 도시 및 주택 분야 / 143
5. 교정 분야 / 149
6. 전력시설 분야 / 152



| 공공기관의 갈등관리 매뉴얼 |

Office for Government Policy  
Coordination



# I

## 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용

1. 매뉴얼이 다루는 공공갈등의 정의와 범위 / 6
2. 매뉴얼의 목적과 활용 / 8
3. 갈등관리 규정의 제정 / 9



# I

## 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용

### 1. 매뉴얼이 다루는 공공갈등의 정의와 범위

#### ■ 공공갈등

- “공공갈등”이라 함은 중앙행정기관, 지방자치단체, 또는 공공기관 등이 공공 정책(법령 또는 조례 등의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서, 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이해관심자 상호간 또는 이해당사자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관심사의 충돌을 말함

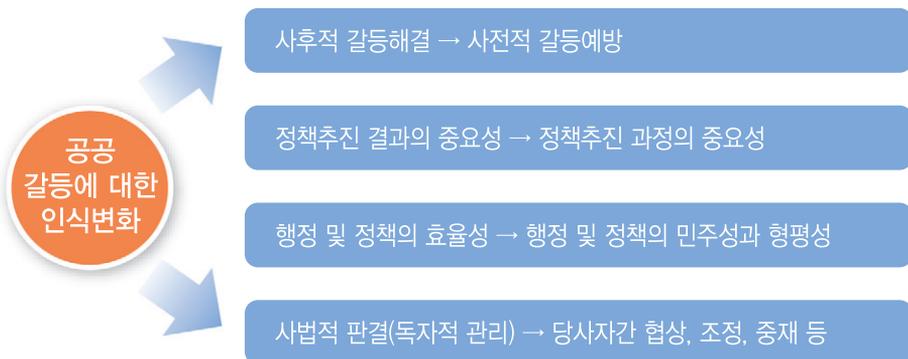
#### ■ 범위

- 위에서 정의된 공공갈등의 유형 중에서 다음의 유형은 매뉴얼 적용 범위에서 제외함
  - (정부의 노동정책과 관련 없는) 노-사 갈등
  - 민간 이해당사자(집단)가 연관되지 않은 중앙행정기관 간 조정
  - 중앙행정기관과 지방자치단체 간 갈등
  - 지방자치단체 간 갈등

#### 참 고

- ▣ 매뉴얼 적용 범위에서 제외된 갈등들은 별도의 갈등관리 체계에 의해 예방 및 해결이 이루어지도록 함

참고 | 갈등관리 패러다임의 변화



## 2. 매뉴얼의 목적과 활용

### ■ 각 부처의 자체 매뉴얼 개발을 위한 원형 제공

- 각 부처는 국무조정실이 「갈등관리 규정」(제25조)에 따라 제작 및 통보한 이 매뉴얼을 참조, 각 부처의 주요 갈등 특성에 맞게 자체 「갈등관리 매뉴얼」을 개발하여 활용할 수 있음
- 국무조정실 갈등관리 매뉴얼은 국무조정실 홈페이지의 [정보마당]의 [주요정책자료]에서 다운로드할 수 있음
- 각 부처는 매뉴얼의 활용도 제고를 위해 가급적 실무경험을 최대한 반영한 간략한 매뉴얼을 개발·활용할 것

### 참 고

- ▣ 각 부처는 정책 영역 및 사업의 종류에 따라 경험하는 공공갈등의 유형과 전개 양상이 다양하기 때문에 하나의 통일된 매뉴얼을 활용하여 갈등을 관리하는 것에 한계가 있음

따라서, 본 매뉴얼은 공통적으로 적용할 수 있는 갈등관리에 대한 큰 그림을 제공하는데 의의가 있으며, 부처 별로 상황에 맞는 갈등관리 시스템 개선과 갈등 예방 및 해결에 노력을 기울여야 함

### 3. 갈등관리 규정의 제정

#### ■ 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 제정

- 2007년 2월 12일 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 갈등관리에 관한 표준절차인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 '갈등관리 규정')」을 대통령령으로 제정
- 목적
  - 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력 향상, 사회적 합의를 통한 정책의 수용성 제고 등

#### ■ 「갈등관리 규정」의 의의

- 동 규정은 기존의 명령적이고 통제적인 행정문화가 이해당사자나 전문가 등의 참여와 협력을 통해 갈등관리 정책을 결정·집행하는 방향을 정립
  - 갈등영향분석 등을 통한 갈등의 사전 예방 및 해결 노력(제10조)
  - 다양한 참여적 의사결정 방법의 활용(제15조)
  - 갈등조정협의회와 같은 다양한 갈등해결절차의 활용(제16조)

#### 중요

- 「갈등관리 규정」의 갈등관리의 방법으로는 갈등영향분석, 참여적 의사결정방법, 갈등조정협의회를 적용
- 직접적 이해당사자뿐만 아니라 간접적 이해당사자까지 참여대상으로 확대



| 공공기관의 갈등관리 매뉴얼 |

Office for Government Policy  
Coordination

## II

# 갈등관리 규정의 특징과 주요 내용

1. 갈등관리 규정의 구성과 특징 / 12
2. 갈등관리 규정의 주요 내용 / 13
3. 참여적 의사결정 방법 / 18



## II

# 갈등관리 규정의 특징과 주요 내용

## 1. 갈등관리 규정의 구성과 특징

갈등관리 종합시책 (제4조)	• 중앙행정기관은 소관 갈등의 선제적 예방 및 갈등 해소를 위한 체계적인 계획 수립을 통해, 갈등의 사회경제적 비용을 최소화하고, 정부에 대한 국민신뢰 및 정책집행의 실효성을 제고
갈등관리심의위원회 (제11조)	• 중앙행정기관은 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 위원회를 설치
갈등영향분석 (제10조)	• 공공정책을 결정하기 전에 사회에 미치는 갈등요인을 예측·분석 • 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구  <small>(P. 33 참조)</small>
갈등조정협의회 (제16조)	• 공공정책 등으로 발생한 갈등을 조정하기 위하여 사안별로 사회적 합의 촉진을 위한 갈등조정회의를 설치  <small>(P. 109 참조)</small>
참여적 의사결정 기법 (제15조)	• 중앙행정기관의 장은 갈등의 예방·해결을 위하여 이해당사자·일반시민·전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 활용

### 중요

- 공공기관 갈등관리는 각 부처가 소관 갈등을 책임 관리함을 원칙으로 함
- 국무조정실은 각 부처 갈등예방 및 관리를 점검·지원하고 범정부 차원의 대응이 필요한 이슈를 조기 발굴 및 대응함

## 2. 갈등관리 규정의 주요 내용

### 〈1〉 갈등관리 종합시책

#### ■ 근거

- 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(이하 ‘갈등관리 규정’)」의 제4조 제1항에 따라 중앙행정기관은 「갈등관리 종합시책」을 수립·추진

#### ■ 필요성

- 소관 개별현안을 일괄적으로 파악하여 관리계획, 진도분석, 자체평가 등을 수립·실시하는 등 체계적으로 관리함으로써 갈등의 선제적 예방과 효율적 해결을 도모

#### ■ 업무 책임

- 종합시책 수립, 갈등현안의 취합 및 관리, 자체평가의 실시, 갈등관리심의위원회 구성·운영 등 세부 업무는 기획담당관실 등 각 부처의 총괄부서에서 담당

#### 중요

- 중앙행정기관의 ‘갈등관리’는 부처의 ‘현안관리’의 일환이며, 통상의 ‘업무보고’ 또는 ‘주요현안 보고’ 시 갈등예방 및 해결이 필요한 정책 및 입법사항에 대해 수립된 갈등관리 종합시책이 논의되도록 해야 함

## ■ 갈등관리 대상 업무의 분류와 관리 방향

- 갈등관리 대상 업무는 주기적 또는 수시로 검토되어 세 가지 종류로 크게 분류될 수 있고 각각의 경우에 따라 다음과 같은 관리 방향들을 유연하게 설정할 수 있음

대분류	관리 방향
사회적 갈등이 예상되는 정책, 입법 및 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홍보와 협의를 통한 사전 예방</li> <li>• 이해당사자 영향분석(예방적 갈등영향분석)</li> <li>• 숙의적 의견수렴 기법 등의 활용</li> </ul>
갈등이 이미 표출되어 장기간 표류하고 있는 사안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해당사자 조사(갈등 발생 후 시행되는 갈등영향 분석) 또는 중립자의 활용 등 새로운 갈등해결절차의 모색과 시도</li> <li>• 이해당사자 조사를 통한 대화채널 구축 및 해결절차 진행</li> </ul>
최근 3년 동안 지속적으로 발생하고 있는 동일한 유형의 갈등 사안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등을 유발 또는 갈등해결을 지연시키고 있는 시스템적 요인(제도 등)에 대한 진단 및 개선</li> </ul>

## ■ 갈등관리심의위원회의 구성 및 운영 계획

- 분류 및 파악된 갈등 사안들의 관리 방향을 논의하고 예방 및 해결 절차들을 진행하는 과정에서 전문가들의 의견을 활용하기 위하여 갈등관리심의위원회를 구성하고 활용하여야 함

### 참 고

- ▣ 법령상에 소개된 갈등영향분석은 갈등 발생 전 예방적으로 시행될 수도 있고, 갈등 발생 후 대화채널 구축 등을 위해 시행될 수도 있음. 예방적으로 실시하는 경우 아직 갈등이 발생하기 전이므로, 이해당사자 영향분석이라는 명칭으로 진행할 수 있음

■ 책임 및 실무 공무원의 갈등관리 역량 제고를 위한 교육 계획

- 책임 공무원의 경우에는 시스템 개선 및 갈등관리의 체계 및 절차에 대한 교육을 실시하고, 실무 담당 공무원의 경우에는 업무에 실질적으로 도움이 되는 맞춤형 교육을 받을 수 있도록 계획

■ 갈등관리능력 인사운영기준 반영

- 각 부처는 성과관리 및 평가시 갈등관리능력, 갈등예방 및 해결 실적 등을 가산점 형태로 반영토록 함

■ 부처의 갈등관리에 대한 자체 평가 계획

- 각 부처는 갈등관리시스템 개선 및 갈등관리역량 제고를 위해 국무조정실의 점검, 평가에 앞서 매년 11월말까지 부처 갈등관리 실태에 대한 자체 점검, 평가를 실시토록 함

## 〈2〉 갈등관리심의위원회

배 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석을 심의하여 갈등구조와 해결방안을 중립적이고 공정한 입장에서 검토·보완</li> <li>• 공공기관의 갈등예방·해결능력 강화를 위한 법령정비 교육훈련 등의 전문적인 자문</li> </ul>
구 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성</li> <li>• 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출</li> <li>• 민간위원이 전체 위원의 과반수가 되도록 구성</li> </ul>
선정요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가</li> <li>• 중립적이고 공정한 입장에서 활동할 수 있는 사람</li> <li>• 갈등이 자주 발생하는 정책 및 사업 내용 관련 전문가</li> </ul>
위 상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등프로세스의 모든 단계에 걸쳐 활용 가능한 기구</li> <li>• 갈등관리에 관한 폭넓은 논의의 장이자 의견 수렴 통로</li> </ul>
기 능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등관리에 관한 종합 시책의 수립·추진에 관한 사항 심의</li> <li>• 갈등관리 관련 법령의 정비에 관한 사항 심의</li> <li>• 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항 심의</li> <li>• 교육훈련의 실시에 관한 사항 심의</li> <li>• 갈등영향분석에 관한 사항 심의</li> <li>• 갈등의 예방·해결에 관한 민간 활동의 지원에 관한 사항 심의</li> </ul>
정책반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 심의결과의 정책반영여부는 의무사항이 아님</li> <li>• 공공기관의 장은 갈등관리심의위원회의 심의결과를 공공정책 등의 결정과정 또는 사업시행과정에 성실히 반영하여야 한다는 규정이 있음</li> </ul>

## ■ 구성 및 운영

- 갈등관리시스템 개선을 위한 정기적 개최
  - 모든 위원들의 참여
  - 기획총괄부서
  - 갈등관리 관련 종합시책, 법령 정비, 교육 훈련 관련 자문
  - 갈등관리 시범 사업 선정 시 자문
- 갈등현안 논의를 위한 수시 개최
  - 현안과 관련된 전문가들 참가  
(갈등관리심의위원으로 위촉되지 않은 자도 참가 가능)
  - 갈등관리 전문가 참가
  - 기획총괄부서
  - 해당 실무부서 실무자
  - 갈등관리 방안에 대한 논의 및 자문

### 참 고

- ▣ 갈등관리심의위원회는 총괄부서의 갈등관리시스템 개선 노력에 자문을 주고, 실무부서의 갈등현안에 대한 자문을 줄 수 있는 기구로 활용하되, 상황에 따라 융통성 있고 탄력적으로 운영하는 것이 필요
- ▣ 특히, 갈등현안에 대한 논의 시에는 해당 정책 및 사업관련 외부 전문가가 참여 하도록 하여 갈등관리전문가와 상호 지식이 보완되도록 할 수 있음

### 3. 참여적 의사결정 방법

#### ■ 목적 및 특징

- 기존의 여론 조사 방식의 한계를 보완하고자 여러 선진국에서 개발한 의견 수렴 기법들로서
  - 갈등 상황의 이해당사자간 협의를 통한 합의를 목적으로 하기보다는,
  - 논란이 되고 있는 정책이나 사업에 대하여 일반 시민들에게 균형된 정보를 제공하고 숙의과정(Deliberation)을 거치게 함으로써
  - 보다 정확한 여론 및 의견의 파악을 목적으로 함
  - 이해당사자 간 협의 및 협상 과정의 전이나 후에 사용될 수 있음

#### ■ 종류

- 매우 다양한 종류의 숙의적 의견수렴 기법이 있지만, 이 매뉴얼에서는 다음의 4가지 기법을 다루고자 함
  - 시나리오 워크숍(Scenario Workshop) - 합의회의(Consensus Conference)
  - 시민배심원제(Citizen's Jury) - 공론조사(Deliberative Poll)

#### | 갈등관리 규정 제15조(참여적 의사결정 방법의 활용) |

- ① 중앙행정기관의 장은 제13조 제5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해당사자·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해당사자·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정 방법을 활용할 수 있다.
- ② 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정 방법의 활용 결과를 충분히 고려하여야 한다.

## 〈1〉 시나리오 워크숍(Scenario Workshop)

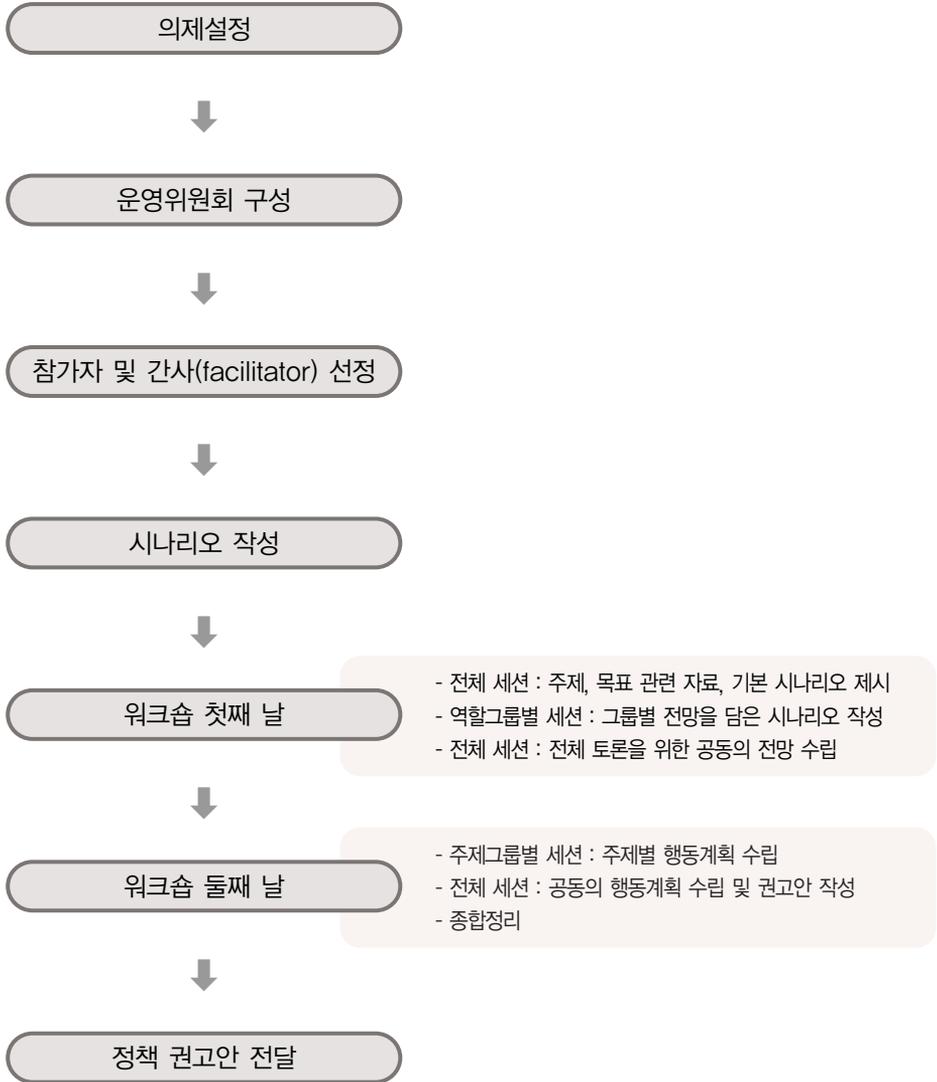
### ■ 요약

- 특정 주제에 대해 정책결정자, 기술전문가, 기업·산업관계자, 시민 등 4개 집단의 관계인이 함께 참여하여 향후 발생가능한 문제점과 해결방안에 관한 시나리오를 작성하는 것
  - \* 주로 지역적 수준에서의 개발계획의 입안시 활용
- 진행과정(통상 3~4개월)
  - 의제설정 → 운영위원회 구성 → 참가자·간사 선정(총 16~24명) → 시나리오 작성(운영위) → 워크숍(2일) → 정책권고안 전달
  - \* 워크숍은 1일차는 역할그룹별로, 2일차는 역할그룹을 섞어서 시나리오 작성

### ■ 주요 내용

- 논의 주제를 둘러싸고 미래에 있을 법한 일련의 시나리오를 작성하여, 각각의 시나리오들이 향후 나타날 수 있는 문제들을 다양한 측면에서 기술하고 이에 대한 관리방안을 제시함
- 참가자들은 각자 자신의 비전과 견해를 확고하게 발전시킨 다음, 다른 참가자들과 공유하는 내용이 무엇이고, 공유하지 못한 내용이 무엇인가를 밝혀냄으로써 최대한 합의된 실행계획을 구체화함
- 결국 시나리오 워크숍에서 핵심적인 것은 각 집단 사이의 대화, 대화를 통한 각자의 경험과 지식이 교환되고 새로운 아이디어와 제안이 발전되는 것
- 이처럼 시나리오 워크숍이 시민들로 하여금 지역개발과 관련된 정책입안 과정에 직접 참여한다는 점에서 사회적 합의형성에 기반한 갈등예방제도로 볼 수 있음

■ 시나리오 워크숍 진행과정(총 3~4개월 정도)



## ■ 시나리오 워크숍 요약

구 분		내 용
목 적		(1) 지방 또는 지역 수준에서 미래의 기술적 필요와 가능성을 고려한 개발 또는 지속 가능한 발전 전망을 수립 (2) 전망을 현실화하기 위한 행동 프로그램을 작성 (3) 지방 행위자들간의 상호이해와 신뢰 구축
적용 영역	지리적 영역	보통 인구 10만 정도의 중소도시
	정책부문영역	다양한 유형의 기술에 대한 평가와 선택이 이루어져야 하고, 폭넓고 사회성이 강한 주제를 갖는 정책영역(예, 지역개발정책)
주최기관		지방정부(의회), 예외적으로 중앙정부(의회)
운영위원회		<ul style="list-style-type: none"> <li>구성 : 주최기관에서 5~6인 정도로 구성</li> <li>운영원칙 : 구성된 이후에는 주최기관에 대해 독립성 유지</li> <li>역할 : 워크숍의 진행 일정, 진행 방법, 진행 관리, 참가자 초청 및 결정 등</li> </ul>
구성	촉진자	<ul style="list-style-type: none"> <li>운영위원회에서 선임</li> <li>역할 : 전체세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행</li> <li>자격 : 전문적 사회자</li> </ul>
	역할그룹 참가자	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민, 공무원, 기업, 과학기술전문가의 4개 역할그룹으로 구성하되, 각 그룹별 구성원은 4~6인 정도</li> <li>구성 : 지방에서 각 역할 그룹을 대표할 수 있는 조직의 추천을 받아 운영위원회에서 선발</li> </ul>
	소요기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>통상 이틀간 진행</li> </ul>
진행	워크숍 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>시나리오 작성(운영위원회)</li> </ul>
	워크숍 제1일	<ol style="list-style-type: none"> <li>전체 open 세션 : 워크숍 목표 소개, 이슈와 관련된 정보 제공</li> <li>역할그룹 세션 : 4개의 역할그룹별로 각자의 시나리오 작성</li> <li>전체 세션 : 역할그룹별 시나리오를 종합하여 단일의 시나리오 작성</li> </ol>
	워크숍 제2일	<ol style="list-style-type: none"> <li>주제그룹 세션 : 역할그룹을 섞어서 4개 정도의 주제그룹 구성, 주제별 행동계획 작성</li> <li>전체 세션 : 주제별 행동계획의 종합, 우선 순위 선정, 실행계획 수립</li> </ol>
	워크숍 이후	<ol style="list-style-type: none"> <li>시나리오 및 행동계획을 지방 주요 행위자들에게 전달</li> <li>공청회 등을 통해 워크숍 결과를 대중적으로 공포, 토론</li> </ol>
	특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>참가자들을 역할그룹으로 구성 : 지방 행위자들의 집단 대표성을 유지(합의회의와 대비)</li> <li>전망(시나리오) 수립이 주요 목적 : 영향평가, 여론수렴과 대비됨</li> </ul>
참 고		<p>〈덴마크 기술위원회(DBT)〉 <a href="http://www.tekno.dk/">http://www.tekno.dk/</a></p> <p>〈유럽 시나리오 워크숍〉 <a href="http://www.cordis.lu/easw/">http://www.cordis.lu/easw/</a></p> <p>〈한국해양수산개발원〉 <a href="http://www.kmi.re.kr/">http://www.kmi.re.kr/</a> (시나리오 워크숍 모델을 수정 적용한 '지역포럼' 소개)</p>

## 〈2〉 합의회의(Consensus Conference)

### ■ 요약

- 전국의 다양한 집단에서 선발된 일반시민들로 시민패널(20명 이하)을 구성하여 특정주제에 대해 전문가들과의 질의 응답을 거친후 권고안을 발표하는 시민포럼
- 진행과정(통상 3~4개월)
  - 의제설정 → 운영위원회 구성(4~5명) → 시민패널선정 → 시민패널 예비모임(그룹스터디) → 전문가패널 확정 → 본회의(2박 3일) → 시민패널 최종보고서 작성 → 권고안 발표(기자회견 등)
  - \* 본회의는 시민패널이 그룹스터디를 통해 사전에 확정된 질문을 토대로 전문가패널과의 질의응답·토론을 하는 것임

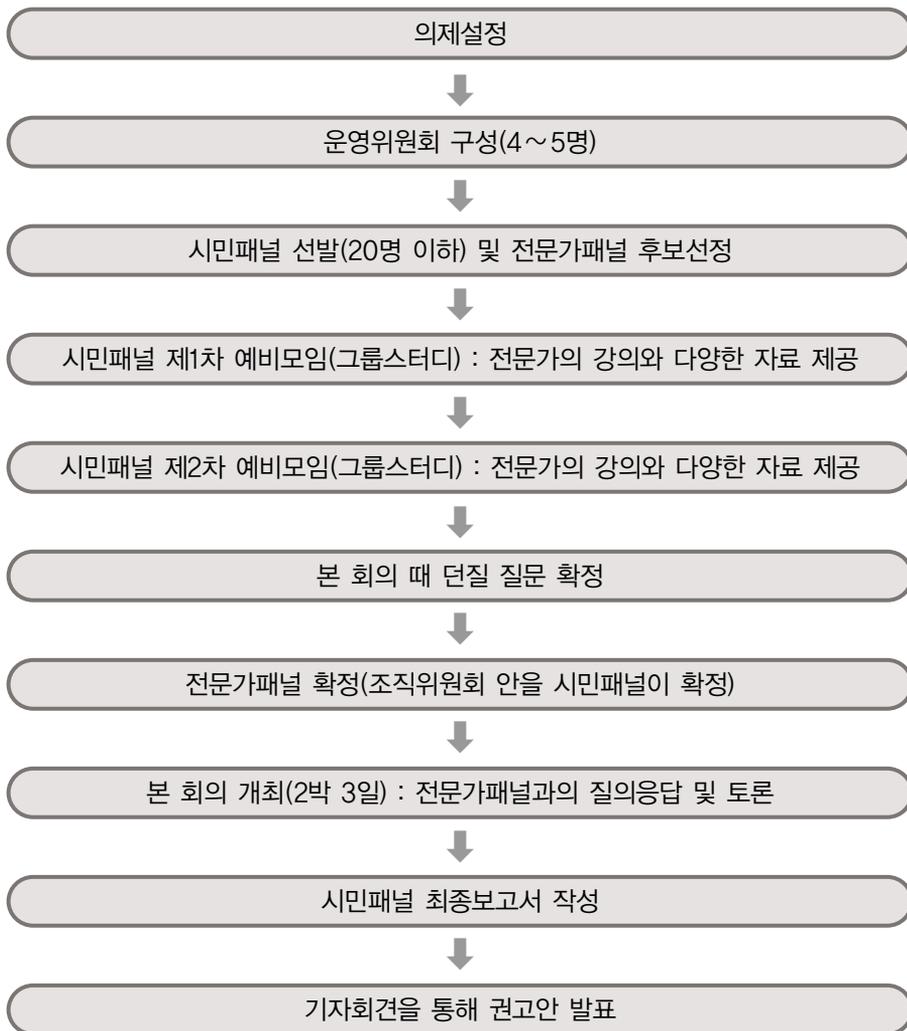
### ■ 주요 내용

- 합의회의의 첫 번째 단계는 전국 각지에서 다양한 집단들을 대표할 수 있도록 선발된 15명 정도로 구성되는 시민패널(Lay Panel)에게 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하고 이들이 전문가들에게 질문할 항목을 만드는 데 필요한 도움을 제공하는 것
- 이후 3일에 걸쳐 계속되는 본 회의 단계에서는 시민패널이 다양한 전문가들의 의견을 듣고 이를 취합
- 그 다음 단계에서는 시민패널이 자신들이 청취하였던 다양한 전문가 의견을 평가한 기초 위에서 정부가 취해야 할 행동들을 권고형태로 제출하게 됨
- 이 권고를 통해 특정 주제에 대한 일반인들의 태도와 기대, 그리고 우려 등이 정치인들과 정책결정자들에게 전달됨
- 결국 합의회의는 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책에 대해 시민들이 직접적으로 참여하여 발언하고 이를 정책에 반영시킴으로써 사회갈등을 예방

하는 기능을 수행

- 합의회의가 대상으로 하는 토의 주제는 주로 전국적 관련성을 갖는 사안인 경우가 많음. 도시 폐기물관리정책, 정부전력정책, 방사능폐기물 관리, 생명복제기술, 의료보험개혁 등

■ 합의회의의 진행과정(총 6개월 정도)



## 참 고

- ▣ 일반 시민으로 구성된 패널은 특정 이해당사자 집단과 관련이 없어야 하며, 전체 시민들의 구성을 대표할 수 있기 위해서 반드시 과학적으로 무작위 추출을 통해 선정되어야 함
- ▣ 주제별 전문가는 여러 의견을 포괄할 수 있도록 공정하게 구성
- ▣ 시민패널에게 주어지는 관련 자료도 찬·반 양론의 내용을 중립적으로 반영할 수 있도록 구성되어야 함

## ■ 합의회의 요약

구 분		내 용
목 적		(1) 사회적으로 논쟁이 될 수 있는 과학기술 관련 쟁점에 대해 일반시민들로 구성된 패널이 전문가들과의 상호작용과 자체적인 토론 및 숙의를 통해 합의 도출 (2) 최종보고서 제출과 언론보도를 통해 정치권과 일반시민들 사이에서 사회적 논쟁의 확산 촉진 (3) 시민패널 합의안의 정책 반영 추구
적용 영역	지리적 영역	전국 단위(시범 프로젝트의 경우 지역 단위로 열리기도 함)
	정책부문영역	사회적으로 관심을 일으키면서 가치의 대립을 수반하는, 중간 정도 범위의 과학기술 및 환경 관련 주제
구 성	주최기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술영향평가기구, 과학대중화조직, 대학, 소비자단체, NGO(혹은 이들 중 둘 이상의 연합) 등 다양</li> <li>• 합의회의의 진행과정에서 엄정한 중립 유지 원칙</li> </ul>
	프로젝트 관리자	합의회의의 준비 과정을 총괄적으로 관리하는 사람 1인
	조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구성 : 선정된 주제에 관해 전문적 지식과 네트워크 가진 전문가 3~5인으로 구성 (가급적 해당 주제에 대해 상이한 견해를 가진 사람들을 포함)</li> <li>• 역할 : 합의회의의 준비과정에 대한 전반적 자문역할. 선발된 시민패널 인준, 시민 패널에게 제공할 자료 준비, 전문가패널 추천 등의 임무 수행</li> </ul>
	시민패널	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구성 : 관련된 주제에 대해 전문적 지식과 특정한 이해관심사가 없는 일반시민들 중 다양한 사회통계적 지표 및 해당 주제에 대한 태도 등을 감안해 10~16명으로 구성</li> <li>• 역할 : 예비모임에서 얻은 지식을 기초로 답해야 할 질문을 선정하고 본회의 때 전문가들과의 상호작용을 거친 후, 자체 토론을 거쳐 합의안 작성</li> </ul>
	전문가패널	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구성 : 해당 분야의 전문 과학기술자, 윤리학·종교학 등 인문학 전공자, 정부 해당 부처 공직자, NGO 대표 등 다양한 견해를 대표하는 10~15인으로 구성</li> <li>• 역할 : 본회의 첫날에 시민패널이 선정한 질문들에 대해 답하고, 둘째 날 시민패널의 추가 질문에 답하면서 토론. 시민패널이 내린 최종 합의안에는 영향을 미칠 수 없음</li> </ul>
시민패널 촉진자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실무진이 선정해 조정위원회에서 인준</li> <li>• 역할 : 1, 2차 예비모임 사회, 본회의 사회 및 시민패널 자체토론 진행</li> <li>• 자격 : 전문적 사회자</li> </ul>	

구 분		내 용
진행	소요기간	• 준비기간은 통상 6개월 정도. 본회의는 2박 3일(혹은 3박 4일)
	1차 예비모임	• 본회의 2~3개월 전. 시민패널과 촉진자 소개, 기초 지식 제공, 주요 질문 선정, 전문가패널 구성 제안
	2차 예비모임	• 본회의 1개월 전. 주요질문에 대한 토론, 세부질문 선정, 추천된 전문가패널 승인
	본회의 제1일	• 시민패널이 선정한 질문들에 대해 전문가패널이 답변하고 시민패널과 질의응답
	본회의 제2일	• 전날 답변 중 미진했던 부분에 대해 시민패널이 추가질문하고 전문가패널이 답변. 반대심문의 성격 • 이후 시민패널은 합의안 작성을 위한 밤샘토론 진행(토론을 위해 하루를 더 두기도 함)
	본회의 제3일	• 시민패널 합의안을 기자회견을 통해 발표
	본회의 이후	• 언론보도를 통한 사회적 논쟁 확산 • 주최기관은 최종보고서를 관련기관에 송부 해 정책반영 추구
특 징	• 참가한 시민패널은 특정한 이해관심사를 대표하는 것이 아니라 공공성을 염두에 둔 속의 과정 진행 • 시민패널의 합의안 도출과 이를 통한 사회 전체적 논쟁 확산이 주된 목표	
참 고	〈덴마크 기술위원회(DBT)〉 <a href="http://www.tekno.dk/">http://www.tekno.dk/</a> 〈미국 로카연구소〉 <a href="http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm">http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm</a> (전세계에서 열린 합의회의 현황 소개 및 링크 제공) 〈유네스코한국위원회〉 <a href="http://www.unesco.or.kr/cc">http://www.unesco.or.kr/cc</a> (한국 1, 2차 합의회의 진행과정 소개 및 시민패널 보고서 제공)	

I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용

II. 갈등관리 규정의 특성과 주요 내용

III. 갈등영향평가서의 이해와 실제

IV. 갈등조정과 갈등조정협의회의 실제

V. 분야별 갈등관리 방안

### 〈3〉 시민배심원제 (Citizen's Jury)

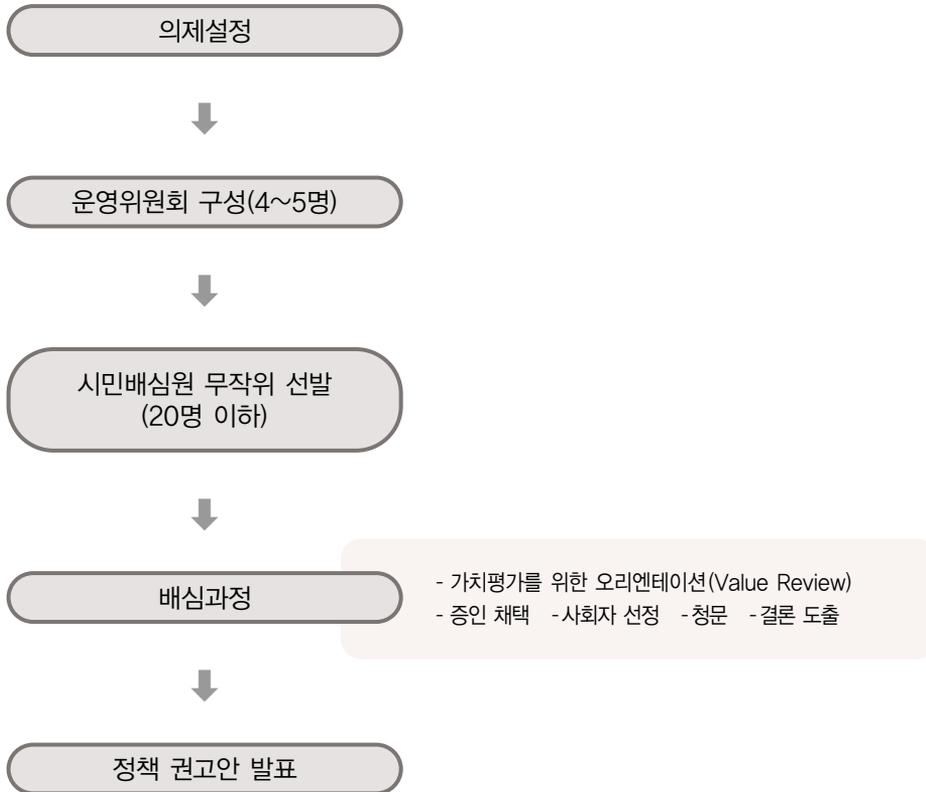
#### ■ 요약

- 무작위로 선발된 시민들로 배심원단(20명 이하)을 구성, 전문가 및 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론했 후 최종 결과를 정책권고안의 형태로 공개
- 진행과정(통상 3~4개월)
  - 의제설정 → 운영위원회 구성(4~5명) → 배심원 무작위 선발 → 배심원회의(4~5일) → 정책권고안 발표

#### ■ 주요 내용

- 시민배심원(Citizen Jury) 모델은 미국의 제퍼슨 센터(Jefferson Center)가 고안한, 사회적 합의형성을 위한 시민참여의 구조화된 프로그램
- 시민배심원 모델은 공공적으로 중요한 문제를 무작위로 선별된 시민들이 4~5일간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성됨
- 하나의 시민배심원단(즉 시민패널)은 일반적으로 12명에서 24명으로 구성되고 보통 시민들을 대표해서 일하게 됨. 배심원단은 부여된 과제에 대해 해당 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론했고 숙의하는 과정을 거치게 됨
- 전문가들의 증언은 다양한 시각과 주장들이 담기게 되고 시민배심원들은 제기된 문제를 해결하기 위해 질의 응답식의 증언 과정에 참여. 증언은 문제의 모든 측면들을 공정하게 다루도록 하기 위해 다양한 의견간에 균형을 맞추도록 설계
- 이러한 일련의 과정을 거쳐 시민배심원의 숙의 결과 나온 최종결과는 정책 권고안의 형태로 일반에게 공개

■ 시민배심원 진행과정(총 3~4개월 정도)



**참고**

- ▣ 일반 시민으로 구성된 배심원은 특정 이해당사자 집단과 관련이 없어야 하며, 반드시 과학적으로 무작위 추출을 통해 선정되어야 함
- ▣ 다양한 전문가 및 이해당사자 증인들의 의견을 청취하도록 공정하게 구성

## ■ 시민배심원단 요약

구 분		내 용
목 적		(1) 정책결정에 있어 심사숙고를 거듭한 시민들의 의견을 반영하기 위함 (2) 사회적으로 이슈가 되는 문제에 대한 여론형성 도모
적용 영역	지리적 영역	전국적 단위, 주(州)단위, 지방단위 모두에 활용 가능
	정책부문영역	경제, 행정, 환경, 지역개발 등의 정책결정 영역에 활용
구 성	주최기관	미국의 제퍼슨 센터와 같은 전문적 비영리 단체
	배심원	• 구성 : 무작위로 선발된 12~24명의 시민(여러 지역, 다양한 직업과 경험을 가진 시민들)
	사회자	• 주최단체에서 선발(주최측이 전문적 사회자를 보유하고 있음) • 역할 : 전체세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행, 중립적인 입장에서 다양한 의견을 존중 • 자격 : 전문적 사회자
	자문위원회	• 구성 : 해당 주제의 전문가들로 구성(지방의 공무원, 교육위원회 위원, 사회단체 대표, 대학교수나 박사) • 역할 : 시민들이 부여된 과제를 해결하는데 다양한 시각 제공, 중립적인 결정을 할 수 있도록 전문가적 견해 표출
	증인	• 구성 : 부여된 주제에 지식이 있는 사람들로 구성(증인 채택을 위해 주최측의 스텝들이 다양한 이해집단의 구성원들과 정치인 그리고 정책전문가들과 접촉하게됨) • 역할 : 시민들이 부여된 과제를 해결하는데 상반된 시각을 제시하도록 구성되는데 이를 통해서 특정 문제에 대한 다양한 의견을 피력하게됨 ※ 배심원 회의중 즉흥적으로 증인을 요구할 수도 있음
진 행	소요기간	• 통상 4~5일간 진행
	배심원회의 제1일	1) 전체 open 세션 : 프로젝트의 소개, 시민배심원의 연혁소개, 기본절차와 토론방식소개 2) 배경지식의 제공 : 프로젝트의 주제소개, 주요용어에 대한 설명
	배심원회의 제2~4일	1) 숙의 : 주제에 관한 다양한 자문위원과 증인의 증언을 듣는 청문과정과 시민들의 숙의 과정 진행 2) 사회자의 역할 : 전체 회의 진행 과정을 플로우 차트로 보여주거나, 대립되는 의견 등을 정리해 줌으로써 숙의가 원활히 이루어지게함
	배심원회의 마지막날	1) 그간 숙의한 정책권고안을 보고서 형태로 제출 2) 기자회견등을 통해 보고서 내용 발표
특 징		• 참가자들의 구성 : 무작위 표집으로 시민들 선발, 특정 집단이나 계층을 조금 더 많이 참여시키기도 함 • 정책에 대한 직접적인 영향을 줄 것을 목적으로 진행됨, 그러나 시민배심원의 정책 권고안이 법적구속력을 갖지는 못함
참 고		<미국 제퍼슨센터> <a href="http://www.jefferson-center.org/">http://www.jefferson-center.org/</a> 시민배심원의 절차와 최근 실시내용 소개

## 〈4〉 공론조사(Deliberative Poll)

### ■ 요약

- 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발하고, 이들에게 충분한 정보제공과 심도있는 토론을 거치게 하여 표면적인 의견이 아니라 심사숙고된 의견을 수렴
  - \* 사람의 의견이나 선호(Preference)는 충분한 정보와 토론이 이루어지면 변화할 수 있다는 점이 핵심요소임

### ■ 주요 내용

- 공론조사는 일반적으로 행해지는 일회적인 ‘여론조사’ 혹은 ‘의견조사’와는 크게 다름
- 공론조사의 첫 번째 단계는 약 2,000~3,000명 정도의 표본을 대상으로 해당 이슈에 대해 의견조사를 실시한 다음, 이들 중에서 성, 연령, 지역을 감안한 비례할당추출방법을 통해 다시 200~300명 정도의 대표성을 갖는 최종 참여자(일반 시민)를 선발함
- 선발된 참여자들에게 해당 이슈에 대한 찬반 주장 등 다양한정보를 제공하여 참여자들이 해당 이슈를 숙지할 수 있도록 함
- 그 다음 참여자들을 무작위로 소집단으로 나누어 해당 이슈에 대해 심도있게 논의하는 토론회를 개최하고 이후에 있을 전체 토론회에서 전문가 패널에게 질문할 내용을 선정토록 함  
소집단 토론회가 종료되면 이제 찬반측 전문가로 구성된 패널과 함께 일반 참여자들이 토론하는 전체 토론회를 개최함
- 이 전체 토론회 직후에 일반 참여자들을 대상으로 다시 한번 해당 이슈에 대한 의견조사를 실시하고 그 결과를 발표함
- 대체적으로 1차 의견조사 결과와 심사숙고의 과정을 거쳐 나온 2차 의견조사의 결과는 상당히 다른 경우가 많음

## ■ 공론조사 진행 단계

<p>공론조사 적용 준비단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관의 공론조사를 통한 의견수렴 결정</li> <li>• 공공기관의 공론조사 준비 기획실무팀 구성</li> <li>• 공론조사 주관기관(공공기관, 언론사, 교육 기관 등)의 선정</li> </ul>
<p>공론조사의 구성단계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론조사를 위한 토론진행자의 선정</li> <li>• 여론조사기관의 선정</li> <li>• 전문가 패널의 구성</li> </ul>
<p>공론조사실시1 : 1차 의견조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차 의견조사 : 2,000~3,000명의 통계적으로 추출된 표본을 대상으로 해당 쟁점에 대한 여론조사(정보와 토론이 부재한 상태의 여론조사)</li> </ul>
<p>공론조사실시2 : 토론회</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토론참여자 표본추출 : 1차 의견조사 표본 중 토론참여자를 200~300명 선정</li> <li>• 전체토론 : 전 참석자를 대상으로 하여 패널들의 주제 발표 및 상호 토론 개최</li> <li>• 조별 숙의과정 : 토론참여자를 10~15명으로 구성된 여러 조로 나누어 조별로 토론실시(토론참여자가 쟁점을 잘 파악하고 있는 경우, 조별 숙의과정 이후 전체 토론회를 개최 가능)</li> </ul>
<p>공론조사실시3 : 2차 의견조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토론 참여자를 대상으로 1차 의견조사와 동일한 질문으로 2차 의견조사 실시</li> </ul>
<p>공론조사 결과분석 및 작성·공표</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론조사 결과에 대한 분석</li> <li>• 공론조사 보고서의 작성과 공표</li> </ul>

## ■ 공론조사 요약

구 분		내 용
목 적		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과학적 확률표집을 통해 대표성 있는 시민들을 선발한 다음, 이들에게 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 이를 심도 있게 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하여 이 결과를 공공정책 결정에 반영하고자 하는 것</li> <li>• 충분한 정보가 제공되고 심도 있는 토론과정을 거쳐 나타난 사람들의 의견이 보다 합리적인 의견이라는 전제에서 출발</li> </ul>
적용 범위	지리적 영역	• 전국적 범위나 지방적 범위에서 사용할 수 있음. 중앙정부와 주 정부가 모두 시행
	정책부문영역	• 모든 정책 영역에 다 적용될 수 있음
구성	주최기관	• 중앙정부나 지방정부, 언론사, 교육기관 등 공공기관이면 주최할 수 있음
	여론조사기관	• 모집단을 대상으로 한 무작위 표본추출과 의견조사 및 결과 분석을 담당
	토론진행자	• 소집단 토론과 전체 토론과정에서 토론이 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 중립적인 전문 진행자가 필요
진행	소요기간	• 총 2~3개월 정도
	1차 의견조사	• 2,000~3,000명의 무작위 추출된 표본을 대상으로 해당 이슈에 대한 정보와 토론이 부재한 상태에서 의견조사 실시
	토론참여자 표본추출	• 공론조사 결과의 대표성 확보의 목적으로, 1차 의견조사 표본 중에서 토론참여자 표본을 약 200~300명 사이로 추출
	토론회개최	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토론조사 표본 200~300명을 여러 개의 소집단(15~20명)으로 편성하여 해당 이슈에 대한 토론회 실시</li> <li>• 찬반측 전문가들로 구성된 전문가패널과 일반 참여자들이 함께 모이는 전체토론회에서 해당이슈에 대한 질의응답과 토론 실시</li> </ul>
	2차 의견조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토론 참여자 표본을 대상으로 2차 의견조사 실시</li> <li>• 1차 의견조사와 동일한 질문을 던짐</li> </ul>
특 징		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비교적 많은 시민들을 무작위 추출하여 참여시키기 때문에 여타의 참여 모델들에 비해 상대적으로 대표성은 높다고 할 수 있음</li> <li>• 그러나 많은 수가 참여하므로 해당 이슈에 대해 상대적으로 깊이 있게 토론하는데에는 일정한 한계가 있음</li> </ul>



| 공공기관의 갈등관리 매뉴얼 |

Office for Government Policy  
Coordination



## 갈등영향분석의 이해와 실제

1. 갈등영향분석의 이해 / 34
2. 갈등영향분석 실무 / 39
3. 갈등영향분석의 추진 / 40
4. 갈등영향분석자의 사전 준비 / 56
5. 심층 인터뷰의 수행 / 71
6. 갈등영향분석 보고서의 초안 작성 및 회람 / 78
7. 갈등영향분석의 최종 보고서 제출 / 107



# III

## 갈등영향분석의 이해와 실제



### 1. 갈등영향분석의 이해

#### ■ 개념

- “갈등영향분석”이라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.(갈등관리 규정 제2조 제2호)

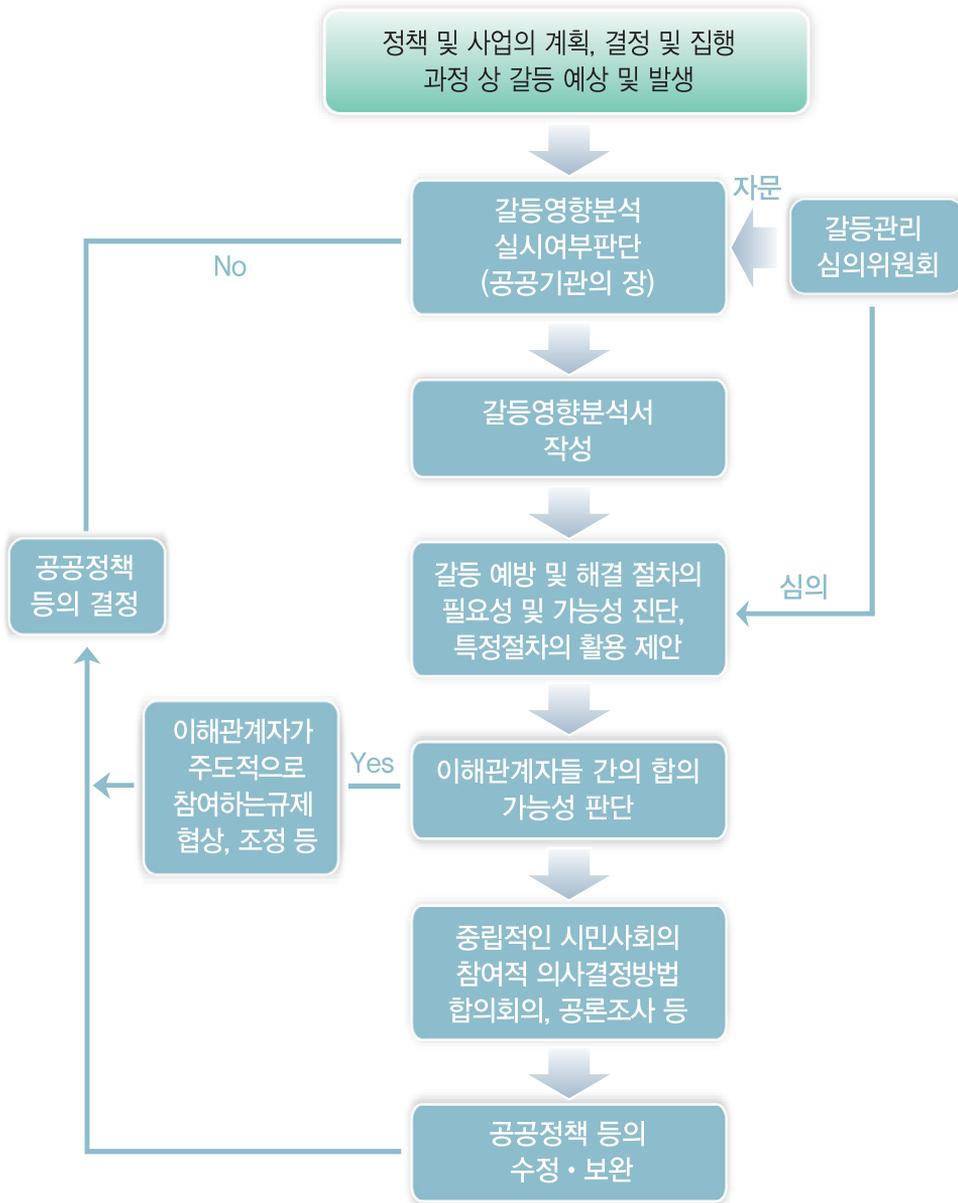
#### ■ 목적

- 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어 국민의 이해 상충으로 인한 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우에는 “이해당사자 영향분석”을, 이미 갈등이 발생한 경우에 이를 최소한의 사회적 비용으로 해결하고자 할 때에는 “이해당사자 조사”를 실시할 수 있는데, 이 두 가지를 갈등영향분석이라고 통칭
- 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의 요청

#### ■ 내용

- 공공정책의 개요 및 기대효과
- 이해당사인의 확인 및 의견조사 내용
- 관련 단체 및 전문가의 의견
- 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점
- 갈등으로 인한 사회적 영향
- 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획 등

갈등 예방 프로세스



## ■ 사전 진단 필요

- 갈등의 유형과 전개 양상에 따라 적합한 갈등관리 절차를 선택해야 함
- 갈등영향분석과 같은 사전 진단을 통해 적합한 절차를 제안할 수 있음
- 갈등관리심의위원회에서도 적합한 절차를 제안할 수 있음
- 갈등의 이해당사자들이 특정한 절차를 제안할 수도 있음

## ■ 참가자들의 동의

- 특정 절차 및 기법을 활용할 때, 절차에 참가하는 참가자들에게 절차의 장점과 단점, 그리고 핵심 요소들을 설명하고 동의를 먼저 구하는 것이 바람직함
- 절차를 집행하는 기관의 고위 정책결정자의 절차 활용에 대한 지지가 사전에 확보되어야 함
- 핵심 이해당사자(집단)가 참여를 거부할 경우에는 진행하지 않는 것이 바람직함
- 참석하지 않는 이유를 파악하고 참석할 수 있는 조건을 마련하면서 제3자를 통한 설득도 활용할 수 있음

## ■ 충분한 준비

- 절차를 진행하기 전 충분한 시간, 인력, 예산을 미리 확보해야 함
- 절차 진행 및 결과의 평가기준을 마련하고 평가 작업을 계획해야 함
- 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등이 공공정책(법령의 제정, 개정 및 각종 사업계획의 수립, 추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서,
- 관련 정부부처를 포함한 복수의 이해당사자들 사이에서 갈등이 예상되거나, 혹은 이미 발생되었을 때,
- 해당 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장이 주관하여(갈등관리 심의위원회의 자문을 거쳐)

- 해당 공공정책과 관련된 모든 주요 이해당사자들이 ‘중립적’ 이라고 인식하고 인정하는 인사(또는 팀이),
- 주요 이해당사자(집단)들과, 전문가들을 심층 면담하여,
  - 보다 광범위한 이해당사자들을 파악하고
  - 해당 정책 및 사업과 관련된 갈등의 주요 쟁점을 파악하고
  - 해당 쟁점마다 각각의 이해당사자들이 가진 이해관심사(Interests)를 파악하여
  - 이해당사자(집단)들이 자발적으로 대화를 통해 갈등의 해결을 위해 합의를 이룰 수 있는 여지가 있는지 등을 분석한 뒤
- 갈등 해소를 위한 절차적 조언이 담긴 보고서 초안을 작성하고, 면담자들에게 회람하여 수정을 거친 뒤,
- 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장에게 보고하는 절차

<p>1단계 갈등영향분석 실시결정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등관리심의회 심의</li> <li>• 공공기관의 장이 실시 여부 결정</li> <li>• 분석자 선정</li> <li>• 용역계약서 작성</li> <li>• 기초 자료 제공</li> </ul>
<p>2단계 갈등영향분석 착수</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면담대상자 선정 및 목록 작성</li> <li>• 협조 공문 발송</li> <li>• 질문목록의 작성</li> </ul>
<p>3단계 심층 면담</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면담 진행방식의 설계</li> <li>• 유연하면서도 짜임새 있는 면담 진행</li> <li>• 적절한 면담장소 및 소요 시간</li> </ul>
<p>4단계 면담 결과 분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면담 내용을 이해당사자 범주에 넣어 분류</li> <li>• 합의가능 쟁점과 합의가 어려운 쟁점의 구분</li> <li>• 협상에 의한 상호이득 가능성 모색</li> <li>• 합의의 장애요인</li> <li>• 합의절차의 성공 및 실패조건</li> </ul>
<p>5단계 합의형성 절차 설계</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분명하고 실현 가능한 목표의 제시</li> <li>• 쟁점의 범위 및 우선순위 제안</li> <li>• 절차 참가자 선정 및 규모 제시</li> <li>• 합의절차의 운영에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들 파악 및 개선 방향 제시</li> <li>• 합의절차 운영에 필요한 예산 또는 기금 제안</li> </ul>
<p>6단계 갈등영향분석서 작성 및 공유</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석서의 내용 구성</li> <li>• 갈등영향분석서 초안의 면담자 공람과 수정</li> <li>• 갈등영향분석서의 최종 배포</li> </ul>

## 2. 갈등영향분석 실무 - 갈등영향분석 사례

갈등사안 (소관부처)	쟁점사항 (이해당사자)	갈등해결 수단	결과	비고
국립산청 호국원 조성 (보훈처)	국립묘지를 혐오시설로 인식하여 조성 반대 (보훈처 vs 지역주민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시('10)</li> <li>• 주민협의회구성 주민 의견 수렴 3회</li> <li>• 주민 대상 기 조성된 호국원 견학 실시</li> <li>• 관계기관 협의, 국도 및 지방도 조성 노력</li> </ul>	주민 요구사항 수용을 위한 적극적인 노력으로 호국원 조성 실시계획 인가·착공	갈등 해소
국립서울병원 재건축 사업 (보건복지부)	정신병원 재건축에 대한 지역주민의 반대 (복지부 vs 지역주민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시 (45명 면담)</li> <li>• 시나리오 워크숍 추진</li> <li>• 갈등조정위원회 구성·운영</li> </ul>	대화의 장을 마련하기 위한 '주민과의 대화' 5회 실시, 서울병원의 현대화사업추진 위원회 및 분과 위원회 구성·운영	갈등 해소
공군기지 이전 및 소음보상 요구 (국방부)	소음피해 등으로 공군 기지 이전 및 보상을 요구하는 지역주민 과의 갈등 (공군 vs 지역주민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시 (수원·광주비행장)</li> <li>• 인근주민 심층인터뷰 및 설문조사</li> </ul>	민·관·군 협의체 구성 및 활성화 방안 마련	갈등 진행 중
구리-포천 고속도로 민간투자사업 (국토부)	구리-포천 고속도로의 구리 지역 통과 노선에 대한 지역 주민의 반대 (국토부 vs 지역주민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시 (35명 면담)</li> <li>• 국토교통부, 구리시, 범대위, 시공사업단과 갈등조정협의회 구성</li> </ul>	대화를 거부하던 이해당사자간 대화의 채널이 구축됨	갈등 진행 중
마산 진동 택지개발지구내 사적지 지정 (문화재청)	진동택지개발지구 (진동, 진부, 진전)의 사적지 지정 (문화재청 vs 토지구획정리조합)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시 (31명 면담)</li> <li>• 이해당사자협의회 운영</li> </ul>	유적 보존방안 최종 합의 조합이 요구하는 안의 범위 내에서 보존지역 지정	갈등 해소
한강수계 의무제 오염 총량제 (환경부)	팔당호 상수원수의 수질 보전과 지역 개발을 둘러싼 갈등 (환경부 vs 팔당호 주변 지자체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시 (42명 면담)</li> <li>• 팔당호 수질정책협의회 운영</li> </ul>	의무제 오염총량 관리제 시행 합의 (6개 시군)	갈등 해소

I. 갈등관리 구성과 매뉴얼의 활용

II. 갈등관리 구성과 특성과 주요 내용

III. 갈등영향분석의 이해와 실제

IV. 갈등조정과 갈등조정협의회와 실제

V. 분야별 갈등관리 방안

### 3. 갈등영향분석의 추진

#### 1) 갈등영향분석 실시 여부에 대한 결정

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제19886호) 제3장 갈등의 예방 제10조 갈등영향분석 제1항에 의거하여, 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단 되는 경우에는 갈등영향분석을 실시할 수 있음

또한 위의 제10조 갈등영향분석의 제4항에 따르면, 중앙행정기관의 장이 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토 또는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 따른 환경영향평가를 실시하면서 이 영이 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 봄

최근 여러 지방자치단체가 갈등관리 관련 조례를 제정하고, 공공기관들도 갈등관리 관련 규정을 제정함에 따라 중앙행정기관의 장 뿐 아니라 지방자치단체장과 공공기관장들도 갈등영향분석을 실시하는 사례가 늘고 있음

#### 참고

- ▣ 특정 공공정책과 관련하여 갈등이 아직 발생하지 않았거나 미미하더라도, 예방 차원에서 갈등영향분석을 실시할 수 있음. 본 매뉴얼에서는 이를 “이해당사자 영향분석”이라고 세분화해 표현함. 이해당사자들 간에 갈등이 이미 심각한 상태에 이르렀다면, 대화를 통해 문제를 해결할 수 있는지를 파악하기 위한 “이해당사자 조사”를 실시할 수 있음

### ■ 왜 갈등영향분석을 하여야 하는가?

중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장은 갈등영향분석을 통해 궁극적으로 다음과 같은 질문들에 답을 구할 수 있음

### ■ 이해당사자 영향분석

- 계획하고 있는 공공정책과 관련하여 어떤 집단이나 사람들이 핵심적인 이해당사자가 될 것인가?
- 핵심적인 이해당사자들의 주요 이해관심사는 무엇이 될 것인가?
- 핵심적인 이해당사자들의 규모, 성격, 조직화 정도 또는 조직화 가능성은 어떠한가?
- 과거 유사한 맥락의 공공갈등에 있어서 언론보도의 프레임은 개인적 차원인가 사회·구조적 차원인가?
- 공공정책을 추진하는 과정에서 이들의 이해관심사를 적절한 수준에서 고려하는 절차적 방법으로는 어떤 것이 있는가?

### ■ 이해당사자 조사

- 해당 공공갈등과 관련한 갈등의 상황이 어떠한가?
- 핵심적인 이해당사자들의 이해관심사는 무엇인가?
- 핵심적인 이해당사자들에게 영향을 끼칠 수 있는 다른 이해당사자들은 누구인가?
- 이 갈등은 어떤 절차에 의해서 해소될 여지가 있는가?

## 중요

- 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장은 갈등영향분석을 통해 갈등을 해결할 실질적인 정책적 대안들을 발굴하고 파악하려는 것이 아니라 그런 정책적 대안들을 발굴하고 결정할 수 있는 절차를 진행하는데 필요한 유용한 정보를 파악하는 것임

### ■ 갈등영향분석을 하면 어떤 점이 좋은가?

- 포괄적인 이해당사자(집단)들의 구성과 분포를 파악
- 그들이 중요하게 여기는 쟁점들과 그 우선순위(아젠다)를 파악
- 그 쟁점들에 대한 이해당사자(집단)의 입장뿐만 아니라 실질적으로 그들이 원하는 이해관심사(Interests)를 파악
- 최종 결정을 내리는 데 필요하나 부족하거나 불확실한 사실관계의 파악
- 이해당사자(집단)들이 합의를 추구할 절차를 진행할 경우, 그 절차에 참여할 동기와 의지가 있는지 파악하고 절차 참여를 유도할 수 있음
- 갈등을 해결하기 위한 특정 절차가 불필요하거나 불가능한 상황인 경우를 파악함으로써 불필요한 노력 및 비용을 피함
- 위의 과정에서 중립적인 갈등영향분석자는 이해당사자(집단)들을 대상으로 성공적인 합의형성절차에 대한 설명과 교육이 자연스럽게 가능
- 중립적인 갈등영향분석자의 신뢰도와 태도에 따라, 이해당사자(집단)들의 해당 정부 부처에 대한 신뢰도 제고
- 갈등영향분석서 초안의 이해당사자(집단)들에 대한 회람을 통해, 갈등영향 분석에 참여한 이해당사자(집단)들은 해당 갈등을 둘러싼 전반적인 이해관심사의 파악과 갈등영향분석을 주관한 해당 부처에 대한 신뢰도가 크게 제고

## 참고

▣ 갈등영향분석을 하지 않거나, 갈등영향분석이 무성의하게 진행된 경우, 위에서 언급한 갈등영향분석의 각각의 장점들이 확보되지 않음으로써 추후 갈등해결 절차를 진행할 시 어려움을 겪을 수 있음

- 갈등영향분석을 하지 않거나, 갈등영향분석이 무성의하게 진행된 경우, 위에서 언급한 갈등영향분석의 각각의 장점들이 확보되지 않음으로써 추후 갈등해결 절차를 진행 할 시 어려움을 겪을 수 있음
- 서로 적대적이어서 신뢰관계가 없는 이해당사자(집단) 사이에서 새로운 대화의 필요성과 가능성을 발견할 수 있음
- 최종 갈등영향분석서가 일반에게 공개됨으로써 추후 가능한 합의형성 절차에 대한 일반 이해당사자들의 인식이 제고되어 이해당사자 집단의 대표 선정에서 도움

## 중요

- 갈등해결절차 구성의 중요한 특징은 “Go Slow to Go Fast”로 요약된다. 즉, 갈등의 해결 절차의 초기 디자인에 얼마나 많은 노력을 기울였는가에 따라 원만한 갈등해결의 성패가 결정된다는 의미임. 또한 갈등영향분석을 실시함으로써 진행이 늦어지는 것 같지만, 결국 그렇지 않은 경우보다 더 빨리 정책을 수립, 집행할 수 있음을 의미함
- 이 때, 갈등영향분석은 갈등해결절차의 첫 단추를 끼우는 중요한 역할을 하게 됨

## ■ 갈등영향분석이 잘 되지 않은 경우에는 어떤 문제가 발생할 수 있는가?

- 중요한 이해당사자(집단)가 추후 갈등해소절차에서 간과된 경우, 자신(집단)이 협의 과정에서 배제되었다는 점을 들어, 불만족스러운 합의안에 대하여 정당성이 결여되었다고 강하게 반발할 수 있음
- 특정 이해당사자(집단)들이 중요하게 여기는 이슈들이 갈등해소절차의 의제에서 누락된 경우, 그 절차에 참여하고자 하는 동기가 낮아지고, 절차에 대한 신뢰가 감소함
- 이해당사자(집단)들이 실질적으로 원하고 있는 이해관심사를 파악하지 않았거나 그들이 내세우는 입장(Positions)에만 논의가 집중될 경우, 전혀 생산적인 협의가 이루어질 수 없음
- 최종 결정을 내리는데 절대적으로 필요한 사실관계가 정립되지 않고, 서로 각자의 사실관계의 정당성을 주장할 경우, 협의가 이루어질 수 없음
- 합의를 이루고 정책을 집행하는데 필수적으로 협력이 필요한 이해당사자(집단)들이 합의를 추구할 의사가 없고 특정 절차에 참여할 의사가 없는 경우에, 그들을 무시하고 특정절차를 진행하는 것은 위험해 질 수 있음  
(단, 그들이 그런 태도를 보이는 이유에 대하여 정확히 분석하고 그 이유들에 대하여 합리적인 해결을 해주거나 또는 그들이 상황판단을 잘못하고 있는 경우 현실에 대하여 경고해 줄 필요가 있음)
- 갈등이 깊숙이 뿌리내린 이념이나 가치 등과 같이 협상의 여지가 없거나, 중요한 이해당사자(집단)가 대화에 참여하지 않고 그들의 이익을 달성할 외부 수단(예, 법적 소송)을 가지고 있는 경우, 불필요하게 대화의 노력을 감행하는 경우, 비용은 많이 드나 결국 실패할 가능성이 높음
- 특정 갈등해소절차의 진행과 관련하여 정부에 대한 불신이 팽배하고 그 절차에 대하여 아무런 정보가 없는 상황에서는 대화 자체가 어려워 질 수 있음

- 갈등해소절차를 주관하는 정부가 특정 이해당사자 집단의 대표를 일방적으로 선정하거나, 이해당사자 집단의 대표성이 없는 특정 인사가 자발적으로 대표를 자청하는 경우에 그들이 참여한 갈등해소절차를 통해 얻은 합의안은 이해당사자 집단 구성원이 내용에 대하여 반발할 경우 결국 지켜지지 않을 가능성이 큼

**중요**

- 갈등영향분석에 대한 일반적인 거부감은 2~4개월 정도 소요되는 시간적, 경제적 비용이거나, 갈등영향분석에서 다루는 내용을 이미 다 파악하고 있다는 생각에서 비롯됨. 그러나, 갈등영향분석을 하지 않거나, 각종 영향평가처럼 형식적인 통과 의례로서 진행되어 위에서 언급한 어려움을 겪는 경우, 갈등이 많게는 수년에 걸쳐서도 해결되지 않는 것을 감안할 때, 갈등 초기 2~4개월의 투자는 매우 적은 비용이라고 할 수 있음. 또한 갈등영향분석의 내용에 대하여 많은 것을 이미 파악하고 있을 경우라도, 분석 과정에서 얻어지는 부수적인 반사이익들을 고려할 때, 결코 낭비가 아닌 효율적인 투자가 될 수 있음

## 2) 이해당사자 영향분석 실시 가이드라인

특정 공공정책에 대해 이해당사자 영향분석을 실시할지 여부를 판단하는데, 다음과 같은 2단계 기준을 사용할 수 있음

- 1단계에서는 사업을 추진하는 공무원 등이 외부의 도움 없이 스스로 판단하는 것
- 1단계의 목적은 갈등이 발생할 가능성이 없는 사업들을 갈등영향분석의 대상에서 제외하는 것임

### | 이해당사자 영향분석 판단기준 1단계 |

구 분	기 준		
① 과거 유사 사업에서 공공갈등이 발생했는가?	전혀 그런 적이 없다	그런 적이 있다	항상 그랬다
② 과거 유사 사업에서 민원이 많이 발생했는가?	전혀 없다	조금 있다	상당히 많다
③ 사업의 핵심 키워드와 “갈등”, “집회”, “반대” 등으로 언론 보도 내용을 검색했을 때, 갈등에 대한 기사가 검색되는가?	갈등 보도가 전혀 없다	소수의 갈등 보도가 있다	갈등 보도가 많다
④ 해당 사업 관련 시민단체가 존재하는가?	존재하지 않는다	소수 존재한다	다수 존재한다
⑤ 해당 사업 관련 시민단체가 존재한다면, 그 규모는 어떠한가?	최근에는 활동이 거의 없다	활발히 활동하는 지역 조직이다	활발한 전국적 조직을 갖추고 있다
⑥ 해당 사업 관련 이익단체의 존재 및 규모는 어떠한가?	존재하지 않는다	소규모 지역 조직이다	대규모 전국적 조직이다
⑦ 과거 유사 사업에서 대책위원회가 구성된 것이 있는가?	전혀 없다	소수 있다	많이 있다
⑧ 이 사업과 관련하여 시민들의 재산권에 부정적인 영향이 끼쳐질 수 있는가?	전혀 그렇지 않다	조금 가능성이 있다	가능성이 높다
⑨ 이 사업과 관련하여 건강상의 우려, 환경 파괴 우려 등 심리적 문제가 제기될 수 있는가?	전혀 그렇지 않다	조금 가능성이 있다	가능성이 높다
⑩ 이 사업이 정부 뿐 아니라 국회의원, 지방자치단체장, 시의원 등이 기존에 발표한 공약이나, 정책 등과 상충되는가?	전혀 그렇지 않다	조금 상충되는 측면이 있다	많이 상충된다

- 2단계의 목적은 1단계에서 제외되지 않은 사업들 중에서 갈등발생 가능성이 가장 높은 것을 선정하는 것으로서, 이 경우 공무원이 갈등관리 전문가 등의 도움을 받아 판단하게 됨

**| 이해당사자 영향분석 판단기준 2단계 |**

구 분	기 준			비 고
① 이해당사자의 범위는?	2개 집단	3~5개 집단	6개 집단 이상	갈등관리 전문가를 포함한 자문회의를 통한 추론
② 이해당사자의 규모는?	10인 미만	10~500인	500인 이상	자문회의를 통한 추산
③ 이해당사자의 성격은?	순응적	타협적	경쟁적	갈등관리 전문가의 조사
④ 이해당사자의 조직화 정도 또는 조직화 가능성은?	비조직적	일반적 조직	반대대책위 구성 가능 또는 초기	현장 전문가 문의 (경찰, 지자체 등)
⑤ 쟁점 관련 이해당사자의 정서는?	호감	혼란	분노	갈등관리 전문가의 조사
⑥ 쟁점 관련 역사는?	없음	긍정 및 부정의 혼재	부정적	갈등관리 전문가의 조사
⑦ 예상되는 핵심 이해당사자의 이해관심사(interest)는?	대화를 통한 해결 가능	장·단기적 접근법 필요	해결이 매우 어려움	갈등관리 전문가를 포함한 자문회의를 통한 추론
⑧ 절차적 측면은?	문제 없음	부분적인 문제 존재	심각한 문제 제기 존재	갈등관리 전문가를 포함한 자문회의를 통한 추론
⑨ 쟁점의 복잡성은?	단순함	체계적인 설명을 통해 이해 가능	매우 난해함	갈등관리 전문가를 포함한 자문회의를 통한 추론
⑩ 언론보도 프레임	개인적	혼재	사회·구조적	갈등관리 전문가의 조사

I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용  
II. 갈등관리 규정과 법령과 내용  
III. 갈등영향분석의 이해와 실제  
IV. 갈등조정과 갈등조정현황의 실제  
V. 분야별 갈등관리 업무

### 3) 이해당사자 조사 실시 가이드라인

- 특정 공공정책에 대해 갈등이 이미 발생한 경우, 이해당사자 조사를 실시할지 여부를 판단하는데, 다음과 같은 기준을 사용할 수 있음
  - 이미 발생한 공공갈등을 해결하는 방법은 힘에 의한 해결 방법, 권리(법)에 의한 해결 방법, 대화에 의한 해결 방법의 세 가지가 있음(갈등 제기자의 동력 상실의 경우 제외)

| 공공갈등 해결방법 분류표 |

분 류	갈등 제기자의 동력 상실	대화를 통한 해결	법과 제도를 통한 해결	힘에 의한 해결
공공 갈등 해결 방법	목시적 또는 명시적 철회	공공정책 추진 주체의 (부분적 또는 전면적) 수용	입법	공권력을 동원한 진압
	공공정책 추진 주체가 갈등 제기자의 주장을 수용 않고 집행	당사자간 협상  조정 또는 중재	법원판결  주민투표	갈등 제기자가 극단적인 집회·시위 등으로 공공정책 추진 주체를 압박

- 위의 방법들 중에서 갈등 제기자가 동력을 상실해 철회가 예상되는 경우 또는 공공정책 추진 주체가 사실상 방해받지 않고 정책 집행을 할 수 있는 경우에는 이해당사자 조사를 할 필요가 없음
- 공공정책 추진 주체가 법과 제도의 범위 내에서만 갈등을 해결하고자 하는 경우에도 이해당사자 조사를 할 필요가 없음. 즉, 입법이나 법원판결, 또는 주민투표를 통해서 문제를 해결하고자 할 경우에는 이해당사자 조사가 불필요함
- 이해당사자 조사의 목적은 대화를 통해 문제를 해결할 수 있는지를 파악하는 것임
- 따라서, 공공정책 추진 주체가 갈등 제기자의 주장을 부분적으로나마 수용할 의사가 있고, 협상·조정·중재라는 대안적 갈등 해결 방법(Alternative Dispute Resolution, ADR)의 가능성을 열어두는 경우 이해당사자 조사가 진행될 수 있음

- 다만, 이 때 공공정책 추진 주체가 제기자의 주장을 수용한다는 것은 공공 정책에 반대한다는 제기자의 입장을 수용하는 것을 의미하는 것이 아니라, 그들이 왜 공공정책에 반대하는지 그 구체적인 이유인 이해관심사(Interest)를 수용하는 것을 의미함
- 다음과 같은 기준을 활용해 대화를 통한 해결이 공공정책 추진 주체에게 필요한지를 파악해 볼 수 있음

**| 이해당사자 조사 판단기준 |**

구 분	기 준			비 고
① 이해당사자의 범위는?	2개 집단	3~5개 집단	6개 집단 이상	
② 이해당사자의 규모는?	100인 미만	100~1,000인	1,000인 이상	
③ 이해당사자의 조직화 정도는?	비조직적	일반적 조직	반대대책위 구성	
④ 이해당사자가 외부와 연합한 정도는?	비연합	연합 가능성 존재	연합 상태	
⑤ 외부 연합 조직의 규모는?	소규모 지역 조직	전국적 조직	둘 이상의 전국적 조직들	
⑥ 법·제도·힘 등(BATNA)에 의한 해결 가능성은?	수용 가능성 높음	장기적이고 비효율적이 될 것으로 예상됨	반발로 인한 갈등 악화 예상	
⑦ 핵심 이해당사자의 이해관심사(interest)는?	대화를 통한 해결 가능	장·단기적 접근법 필요	해결이 매우 어려움	
⑧ 절차적 측면은?	문제 없음	부분적인 문제 존재	심각한 문제 제기 존재	
⑨ 쟁점의 복잡성은?	단순함	체계적인 설명을 통해 이해 가능	매우 난해함	
⑩ 언론보도 프레임	개인적	혼재	사회·구조적	

#### 4) 중립적인 갈등영향분석자(팀) 선정

중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장이 갈등영향분석을 실시하기로 판단하였다면, 분석을 실시할 분석자 또는 분석팀을 선정하고 분석자(팀)와 갈등영향분석 실시에 대한 계약을 체결해야 함

##### ■ 갈등영향분석자(팀)의 조건 또는 자질은 무엇인가?

###### 중요

- 어떤 사람(들)이 갈등영향분석자(팀)가 되는지에 상관없이, 갈등영향분석자(팀)는 해당 공공정책에 관련된 주요 이해당사자(집단)들에게 중립적으로 인식되어야 하는 것이 첫 번째, 그리고 가장 중요한 조건이 됨. 중립적으로 인식되지 않는다면, 분석자(팀)가 실시하는 갈등영향분석에 참여하지 않게 되고, 심층 인터뷰에서도 유용한 정보를 얻어 낼 수 없게 됨

- 미국을 비롯한 대부분의 서구 선진국에서 갈등영향분석은 소위 갈등관리전문가 집단에 의해 수행되고 있음
- 우리나라의 경우, 갈등관리전문가 집단이 이제 막 생성되어가고 있는 단계여서 적합한 인사를 찾기가 어려운 상황이지만, 다음과 같은 기준 등을 고려할 때, 긍정적인 평가가 나오는 분석자(팀)를 선정하기 위해 노력할 필요가 있음
  - 중립적인 제3자에 의해 진행되는, 촉진(효과적인 회의진행)(Facilitation), 조정(Mediation), 협상(Negotiation), 합의 형성 절차(Consensus Building Process)와 같은 갈등해결절차들에 대한 올바른 이해와 경험이 있는가?
  - 해당 공공정책과 관련하여 분석자(팀)는 아무런 개인적인 이해관심사가 없고 주요 이해당사자(집단)에게 중립적으로 인식될 수 있는가?
  - 해당 공공정책에 대하여 전문적인 지식은 아니더라도 갈등의 쟁점과 이해관심사에 대하여 이해당사자와 대화가 가능한, 기초적인 지식을 가지고 있는가?

- 분석자(팀)는 다양한 이해당사자(집단)들을 상대로 효과적인 심층 인터뷰를 수행할 수 있는 조건 또는 기술을 가지고 있는가?(예, 다양한 이해당사자(집단)와 정서적으로 교감할 수 있는 경력 또는 위상을 가지고 있음, 효과적인 질문들을 통해, 이해당사자(집단)들로부터 허심탄회한 대답과 유용한 정보들을 입수할 수 있는 능력, 심층 인터뷰 내용을 효과적으로 요약할 수 있는 능력, 대답뿐 만 아니라 상대방의 표정과 동작 등 감정을 통해서 세밀하게 생각을 파악할 수 있는 능력 등)

## 참 고

### ▣ 갈등영향분석자 후보군은 다음과 같음

- 해당 공공정책과 관련하여 다른 부처 및 다른 부처와 관련된 민간 이해당사자와 갈등이 있는 경우에는, 타 부처의 관련자들도 중립적으로 여길 수 있는 분석자(팀)이어야 함
- 해당 공공정책에 대하여 특정 지역의 주민들이 반발하는 경우, 그 지역에서 특별히 존경을 받는 인사(팀)가 수행할 수도 있음
- 갈등관리에 대한 교육 및 연구를 수행하는 학계의 학자
- 갈등관리에 대한 교육 및 연구를 수행하는 비영리 조직의 전문가
- 법정에서 지명한 중립적인 인사나 옴브즈만
- 갈등관리 교육을 받은 공무원으로서 해당 공공정책 부서와 직접적인 관련이 없어 중립적으로 인식될 수 있는 인사(팀)

## 5) 갈등영향분석 주관자(중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장)과 갈등영향분석자와의 관계

갈등영향분석의 주관자로서 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장은 위의 기준으로 선정된 갈등영향분석자(팀)와 갈등영향분석 실시에 대하여 다음과 같은 관계를 유지하여야 함

- 공무원이 아닌 외부의 중립적인 인사(팀)가 분석을 실시할 경우, 주관자와 계약을 체결하되, 분석자의 분석과정에서의 자율성을 확보하기 위해 갈등영향 분석이 분석자의 전문적인 판단에 근거한 독립적인 분석임을 확실히 해야 함
- 갈등영향분석자는 갈등영향분석 수행에 대한 권한에 대하여 서면 계약서를 통해 주관자로부터 명확하게 위임을 받아야 함
- 즉, 분석자는 갈등영향분석을 위해 누구를 심층 인터뷰하고 질문을 계획하고, 질문을 어떻게 요약하여 전달하는가에 대하여 주관자의 영향을 받지 않는 상태에서 독립적으로 분석하여 주관자에게 최종 보고할 권한이 있음
- 분석자가 이해당사자(집단)들과 심층 인터뷰를 통해 얻은 개인적인 비밀 정보는 주관자(기관)에게도 공개될 수 없음을 확실히 함  
즉, 인터뷰 내용은 보고하되 특정 인물이 어떤 내용을 이야기 했는지는 보고 하지 않음
- 분석자가 분석과정에서 중립성을 유지해야 하기 때문에, 주관자도 최종 보고서가 나오기 전까지 보고서의 내용에 영향을 미칠 수 있는 압력을 분석자에게 가해서는 안됨
- 분석자가 중립성과 공정성을 유지할 수 없는 부득이한 경우에는 분석자가 분석 과정을 스스로 중단하거나 또는 이해당사자(집단)들의 요구에 의하여 분석을 중지할 수밖에 없는 상황이 올 수 있으며, 이런 경우, 분석자는 인터뷰 대상자인 이해당사자들에게 자신이 처한 상황에 대하여 공지하고, 추후에 가능한 갈등영향분석의 여지를 남겨놓도록 유의해야 함

## 참 고

▣ 제3의 민간 전문가가 갈등영향분석을 하지 않고, 해당 부처의 공무원이 갈등영향 분석을 하는 경우, 중립성과 공정성을 의심받을 여지가 많이 있으나, 중립적으로 인정받는 경우에 갈등영향분석을 할 수도 있음

이때에는 계약을 체결하게 되지는 않지만, 해당 기관의 장은 갈등영향분석의 주관자로서, 분석자가 갈등영향분석을 최대한 중립적이고 독립적으로 수행할 수 있도록 지원해 주어야 함

### ■ 갈등영향분석의 경제적 비용은?

- 민간 전문가를 분석자로 고용할 경우, 용역비를 산출하여 집행하여야 함
- 용역비는 갈등영향분석 실시 기간에 비례하지 않고, 주로 분석자의 정해진 시간당 수수료와 심층 인터뷰 수에 따라 결정될 수 있음
- 갈등영향분석에 대한 기획비(해당 공공정책에 대한 정보 수집, 전문가 인터뷰를 통한 사전 쟁점 분석 등)
- 출장 여비, 통신비, 복사비 등 관련 경상비도 추가로 포함되어야 함
- 한 건의 심층 인터뷰의 준비와 실시, 분석, 보고서 작성 수정 등에 소요되는 시간은 대략 10시간 내외로 추정할 수 있음(인터뷰 수행시 2인 1조로 인터뷰 하는 것을 기준으로 함)
- 분석자의 시간당 수수료는 그들의 전문성과 경력, 그리고 주관자의 지불 능력에 따라 다양하게 책정될 수 있음
- 따라서, 한 명의 분석자가 갈등영향분석을 위해 25명을 심층 인터뷰하여 보고서를 작성하게 될 경우 비용은 다음과 같이 산출 될 수 있음

30명의 이해당사자를 심층 인터뷰하고,  
 한 명의 심층 인터뷰에 10시간의 작업이 필요하며,  
 분석자의 시간당 수수료가 10만원이라고 가정하면,  
 최종 비용 = {30(명) × 10(시간) × 10(만원)} + 기획비 + 경상비  
 = 3,000만원 + 기획비 + 경상비

## 참 고

▣ 미국에서는 약 20년 전(1998년), 경험과 전문성이 인정된 분석자의 경우  
 평균적으로 시간 당 미화 130불과 190불 사이에서 수수료를 결정하며, 중간  
 수준의 분석자는 75불에서 110불, 신임 분석자의 경우에는 50불에서 70불 사이로  
 책정 되었음 (Consensus Building Handbook, 1998)

### ■ 갈등영향분석 실시 계약서에 포함될 내용은?

- 갈등영향분석과 관련되어 주관자와 분석자가 체결할 서면 계약서에는 다음의  
 내용이 포함되어야 함(보고서의 형식과 내용 항목은 4단계의 보고서 작성  
 편에서 자세하게 기술됨)
- 갈등영향분석의 이행 목적과 절차
- 분석자(팀)의 이력과 경력
- 갈등영향분석 최종 보고서의 형식과 내용 항목
- 주관자와 분석자와의 관계
- 갈등영향분석 예상 비용과 시한

## 참 고

- ▣ 갈등영향분석을 사전 준비하는 과정에서 혹은 첫 번째 심층 인터뷰를 진행하는 과정에서 인터뷰 대상자의 수가 예상보다 커질 수도 또는 작아질 수 있음. 따라서, 계약서에는 대략 예측되는 인터뷰 대상자의 수에 따라 비용을 산출하되, 사전 준비와 심층 인터뷰를 진행하면서 변화되는 상황에 따라 전체 소요 비용을 정산하도록 할 필요가 있음

## 4. 갈등영향분석자의 사전 준비

갈등영향분석 실시에 대하여 주관자(해당 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 공공기관 등의 장)로부터 계약을 통해 명확한 권한과 의무를 부여 받은 갈등영향분석자(팀)는 이해당사자(집단)들과의 심층 인터뷰에 앞서 다음과 같은 사항들을 사전에 준비 하여야 함

- 첫 번째 심층 인터뷰 대상자(집단) 파악
- 해당 공공정책과 현 갈등 상황에 대한 사전 정보 수집
- 파악된 대상자들에게 보낼, 주관자 명의의 갈등영향분석 협조공문 발송
- 심층 인터뷰 대상자와 연락하여 인터뷰 일정 확정
- 인터뷰 질문 항목의 준비

### 1) 이해당사자 영향분석의 사전 조사 작업

#### ■ 갈등영향분석 준비를 위해 주관자로부터 제공받아야 하는 정보는?

위에서 언급한 이해당사자 영향분석의 사전 준비를 위해 분석자(팀)는 주관자 또는 해당 기관으로부터 다음과 같은 배경 정보를 제공받아야 함

- 해당 공공정책의 주요 쟁점과 과거 유사 사례에 대한 자료
- 해당 공공정책과 관련된 연구보고서 등 참고자료
- 해당 공공정책과 관련된 법·제도적 내용
- 해당 공공정책이 추진될 경우에 수행되는 세부적인 절차
- 주관자 또는 해당 기관의 담당자 연락처
- 이해당사자로 등장할 것으로 예상되는 시민단체나 이익단체의 리스트

## 2) 심층 인터뷰 대상자 파악과 인터뷰 일정 확정

위의 사전 조사 작업에서 갈등 상황에 대한 대략의 사전적인 정보가 입수되면 갈등영향분석자는 다음과 같은 사항을 준비함

- 해당 공공정책과 관련해서 제공받은 자료들을 검토하여 주요 쟁점과 연구 내용, 법·제도적 내용 등을 파악함
- 해당 기관의 담당자들을 최우선적으로 인터뷰 함
- 주관 기관 외의 인터뷰 대상자들에 대해서는 인터뷰 우선 순위를 신중히 선정 함. 중앙정부기관에서 수행하는 갈등영향분석(이해당사자 영향분석)에 지방자치 단체가 이해당사자로 분류되었다면, 해당 지방자치단체를 존중하는 의미에서 우선적으로 인터뷰할 수 있음. 이 때 중앙정부기관에서 해당 지방자치단체에 주관자의 이름과 서명, 갈등영향분석자(팀)에 대한 소개정보가 담긴 갈등영향 분석 실시에 대한 협조 공문(또는 서한이나 이메일)을 발송하여 인터뷰에 적극적으로 참여하도록 요청. 이후 주민들에 대한 인터뷰에 있어서는 해당 지방자치 단체의 협조를 얻어서 추진할 수 있음
- 주민들을 인터뷰하는 또 다른 방법은 지역 사정에 정통한 지역 인사(마을 이장 이나 통장 등)를 인터뷰하고, 이 사람을 통해 다른 인터뷰 대상자들을 선정하고 연락처를 받는 것임. 이 때 주관 기관, 분석 수행기관 또는 지방자치단체의 관련자 연락처가 포함된 협조 공문(또는 서한)을 활용할 수 있음
- 주민 이외에도 다양한 이해당사자의 존재 가능성을 고려하여 새로운 인터뷰 시작점을 발굴하고(예를 들어 대학생을 인터뷰할 경우 총학생회장과 같은 인물, 이들로부터 추가 인터뷰 대상자 추천과 연락처를 확보함

## ■ 갈등영향분석 협조 공문은 어떻게 작성하는가?

협조 공문의 내용에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 함

- 갈등영향분석의 취지(관련 대통령령 참조)
- 심층 인터뷰의 중요성
- 중앙행정기관의 갈등 해결 의지와 절차에 대한 지지
- 중앙행정기관 장의 서명
- 갈등영향분석자(팀)에 대한 소개
- 갈등영향분석 절차의 간단한 설명
- 심층 인터뷰 내용에 대한 익명성 보장

## 갈등영향분석(이해당사자 영향분석) 협조 공문의 예시는 다음과 같음

### 〈협조 요청문〉

OOO (해당 지방자치단체명), 주민 및 관심 있는 분들에게 알려드립니다.

저희 OOOOO(발주기관 또는 해당 공공정책 수립 기관)은 정책의 수립 과정에서 다양한 이해당사자들의 목소리를 담아서, 더욱 합리적이고 공공성이 보완된 정책을 수립하고자 합니다.

우리 사회에 꼭 필요한 공공정책이나 시설의 경우에도 그로 인해 혜택을 받는 사람들과 그에 대해 반대하는 입장을 가진 사람들이 따로 있어서 공공갈등이 발생하곤 합니다.

이러한 문제를 최소화하기 위한 예방적 차원으로 저희 OOOOO는 이해당사자 영향분석을 제3의 중립적인 기관을 통해 실시하고자 하오니, 관련 인터뷰에 협조해 주시기를 간곡히 부탁드립니다.

#### 1. 이해당사자 영향분석의 개요

- 1) 조사 발주기관 : OOOOO
- 2) 조사 수행기관 : OOOOO OOOOOOOOO
- 3) 인터뷰 수행기간 : 2×××년 ××월 ××일 ~ ××월 ××일(예정)
- 4) 인터뷰 내용

OOOOOOOOOO 정책에 대해 이해당사자(관련되어 있거나 관심 있는 조직이나 사람)들은 어떤 입장을 가지고 있으며, 그런 입장을 갖게 된 이유는 무엇인지, 해당 정책과 관련하여 기대나 우려가 되는 사항은 무엇인지 등

## 2. 참고 사항

### 1) 이해당사자 영향분석이란 무엇인가?

‘이해당사자 영향분석’이란 예방적으로 실시되는 갈등영향분석으로서 대통령령인 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”에 의거하여 실시되는 조사입니다. 정부의 정책 추진에 있어 해당 지역 주민이나 관련 이해당사자들의 입장과 이해 관심사는 무엇인지를 중립적인 기관에서 보다 정확하게 파악하는 것을 목적으로 합니다. 더불어 인터뷰에 참여해 주신 분들의 개인정보는 수집하지 않으며, 진솔한 의견 표명을 위해 익명을 원하시는 경우 그에 따릅니다. 요약된 인터뷰 내용은 추후 공람할 예정입니다.

인터뷰를 통해 OOOOO(발주기관)은 이해당사자들 간에 서로 공유하고 있는 이해관심사와 쟁점들을 파악하고, 대화를 통해 문제를 해결해 나가는데 있어서 발생할 수 있는 문제들을 미리 진단해 보려는 것입니다.

### 2) 이해당사자 영향분석은 누가 수행하는가?

OOOOO OOOOOOOO(조사기관)은 ( )으로서 정부 정책에 중립적이며 본 조사를 OOOOO의 간섭 없이 독립적으로 수행하고 있습니다. OOOOOOOOOO 정책을 추진하는 OOOOO는 위 법령에 의해 본 조사의 비용을 지원하고 있습니다.

### 3) 인터뷰의 구체적인 내용은 무엇이고 어떻게 활용되는가?

중립적이고 독립적으로 본 조사를 수행하고 있는 OOOOO OOOOOOOO(조사기관)은 인터뷰 결과를 가지고 이해당사자들에 대한 파악과 그들의 이해관심사에 대한 분석, 쟁점들에 대한 분석을 실시합니다. 나아가 인터뷰 결과를 통해 핵심적인 이해당사자들이 대화를 통해 갈등을 예방할 의지가 있는지, 공동의 사실관계 확인 등이 필요한지, 합의형성이 필요한 경우 어떤 절차가 가능한지 등에 대한 제안을 하게 됩니다. OOOOO(발주기관)은 이 이해당사자 영향분석이 공공갈등의 예방에 초석이 될 것임을 믿고 있습니다. 아무쪼록 OOOOO OOOOOOOO(조사기관)에게 귀중한 시간을 내어주시어 의미있는 분석이 행해질 수 있도록 협조를 부탁드립니다.

### 3. 문의사항

본 조사는 자발적으로 참여하는 분들을 대상으로 합니다. 0000000000 정책에 대해 의견을 표출하고 싶거나, 본 조사에 대해 궁금한 사항이 있는 경우 아래 담당자에게 문의해 주시면 안내해 드리겠습니다.

조사기관 문의처 : (전화번호 및 이름)

이메일 : (이메일 주소)

발주기관 또는 지방자치단체 확인처 : (전화번호 및 이름)

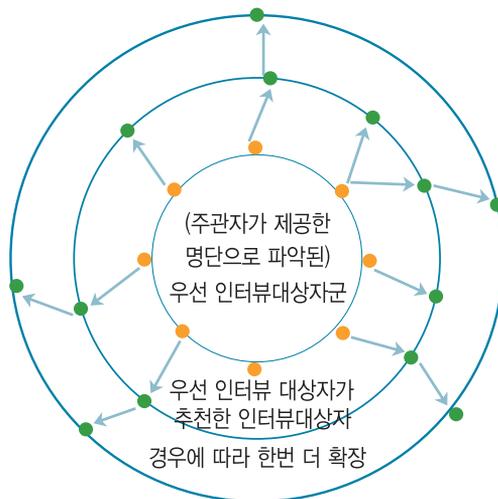
첨부 : 이해당사자 영향분석자(팀)에 대한 이력 및 소개

## ■ 심층 인터뷰 대상자 확인과 이해당사자(집단)의 파악은 어떻게 하는가?

이해당사자 영향분석의 경우 갈등이 발생하기 전에 예방적으로 실시되므로 주관자 또는 해당 기관에서 이해당사자들의 명단을 가지고 있지 않을 수 있음. 이 경우 조사기관은 해당 공공정책과 관련된 법·제도적 내용을 검토하고, 관련된 연구보고서 등 참고자료를 검토해 첫 번째 이해당사자군을 도출함. 이들을 인터뷰 하는 과정에서 다른 이해당사자들에 대한 추천을 요청하게 되는데, 그들이 두 번째 이해당사자군임

이해당사자 조사의 경우 이미 갈등이 발생한 이후이므로 주관자 또는 해당 기관에서 이해당사자들의 명단을 가지고 있는 경우가 많음. 따라서 이 경우에는 이들을 첫 번째 이해당사자군으로 여겨서 조사를 수행하게 됨. 이후 두 번째 이해당사자군으로 확대하는 방법은 이해당사자 영향분석의 경우와 동일함

조사 수행 과정에서 세 번째 또는 네 번째 이해당사자군으로 확장해 나갈 수 있음. 어느 수준까지 이해당사자들을 확대해 나갈 것인지는 인터뷰를 통해 새로운 이해관심사가 도출되는 지를 분석하면서 조사 기관에서 판단하게 됨



[그림. 포괄적인 이해당사자의 파악]

## ■ 심층 인터뷰는 어떤 대상으로 몇 명 정도를 해야 하는가?

인터뷰 대상으로 선정된 사람들은 다음과 같은 조건들에 해당될 수 있음

- 해당 정책으로 인하여 직접적인 또는 간접적인 영향을 받았거나 받게 될 이해당사자(집단)의 대표로서 해당 조직 또는 개인의 이해관심사를 잘 대변할 수 있는 경우
- 해당 정책과 관련된 갈등 상황에 대한 내용을 잘 알고 있는 경우
- 해당 정책과 관련된 갈등의 전개 과정에서 논쟁을 선도하는 경우
- 2인 이상의 이해당사자들로부터 인터뷰가 필요한 사람으로 거론되는 경우
- 해당 정책의 실행 및 집행에 없어서는 안 되는 중요한 이해당사자(집단)로서 정부 부처도 포함
- 해당 정책의 실행 및 집행을 합법적으로 저지할 수 있는 힘이 있는 경우
- 해당 정책에 영향을 받을 수 있는 이해당사자이나 이를 아직 인식하지 못하고 있거나 자신들의 이해관심사를 대변할 만한 조직이 없는 경우
- 심층 인터뷰자의 적절한 수는 정해져 있지 않고, 갈등의 종류와 복잡성에 따라, 그리고 분석자(팀)의 구성과 분석 시한, 인터뷰 방법, 그리고 예산에 따라 달라짐

### 참 고

▣ 2006년 7월부터 9월에 걸쳐 한국수력원자력주식회사(한수원)에서 경상북도 울진 지역의 신원전 건설과 관련하여 실시한 갈등영향분석에서는 다음과 같이 주요 이해당사자(집단)를 7개의 범주로 분류하여 4명의 분석자를 통해 총 37명과의 심층 인터뷰가 이루어짐

- |                 |                   |
|-----------------|-------------------|
| • 주민(4명)        | • 원전관련 시민사회단체(6명) |
| • 일반 시민사회단체(9명) | • 지역공공기관(7명)      |
| • 의회(4명)        | • 울진군청(3명)        |
| • 산자부/한수원(4명)   |                   |

■ 2014년 6월 ~ 9월에 걸쳐 국토교통부가 추진하는 정책에 대해 갈등영향분석을 실시했음. 일부지역 주민들이 핵심 이해당사자로 분류되어, 이들을 대상으로 갈등영향분석 설명회를 2차례 실시(총 30여명 참석)했고, 정부 관계자, 지방자치단체, 지역 상인, 주변 대학생, 설명회 참석 주민 일부 등 총 33명을 대상으로 개별 심층 인터뷰를 진행했음. 다음은 개별 심층 인터뷰 대상자의 구분 및 인원임

- 정부 및 관련 공공기관(5명)
- 지방자치단체 공무원(3명)
- 지방의회 의원 등(2명)
- 핵심 이해당사자인 지역 주민들(15명)
- 지역 상인 등(5명)
- 주변 지역 대학생(3명)

■ 1996년 미국의 델라웨어 주의 해안보전법 시행령의 내용과 관련한 규제협상을 위하여 미국의 Consensus Building Institute(CBI)라는 비영리 갈등해결전문기관에서 실시한 갈등영향분석의 경우에는 다음과 같이 이해당사자 집단의 범주에 따라 53명과의 심층 인터뷰를 행함

- |            |          |          |
|------------|----------|----------|
| ■ 기업부문     | ■ 정부부문   | ■ 환경     |
| 일반기업체(16명) | 환경부처(7명) | 환경단체(5명) |
| 발전업체(5명)   | 경제부처(2명) | 개인(10명)  |
| 항만업체(1명)   | 의회(4명)   |          |
| 노동계(2명)    | 지방정부(1명) |          |

■ 미국의 비영리 단체인 Rocky Mountain Institute와 CBI는 미국의 전반적인 에너지 정책의 발전에 대한 사회적 합의를 이루기 위해 2001년 11월 30일부터 2002년 1월 15일까지 한달 반 동안 미국 전역의 에너지 전문가와 단체, 그리고 정치 지도자 및 관료 등 72명과 심층 인터뷰를 행함

이 때는 지역이 광범위한 관계로 전화 인터뷰를 사용하였으며, 갈등영향평가가 아닌 Issue Assessment라는 제목을 사용함

- 에너지 발전과 공급 부문(34명)
- 에너지 관련 산업(14명)
- 에너지소비자(7명)
- 환경 및 시민사회단체(10명)
- 정부부처(7명)

## ■ 심층 인터뷰 대상자와의 사전접촉에서 발생할 수 있는 어려움과 그 대책

심층 인터뷰 대상자들에게 협조 공문을 발송한 뒤, 인터뷰 참여 확인과 일정을 세우기 위해 사전에 접촉할 경우 다음과 같은 어려움이 발생할 수 있음

- 중요한 이해당사자(집단)가(이) 인터뷰 자체를 꺼려하는 경우

### 이유 1

이해당사자 집단이 굳이 대화를 통하지 않고서도 자신(집단)이 가진 정치적 힘이나 다른 수단을 통해 이익을 달성 할 수 있다고 믿고 있는 경우에 갈등영향분석을 거부할 수 있음

### 대처방법

다음과 같은 논리로 설득을 시도하고, 친분관계가 있는 다른 이해당사자를 통하여 설득을 유도하여 보았으나, 끝까지 거부하면 일단 인터뷰에서 제외하고 그 사실과 이유를 보고서에 반드시 명시

- 독자적으로 특정 이해 당사자가 힘이 있을지 모르지만, 다른 집단들이 모두 참여하여 합의를 형성하거나 연합체를 형성할 경우, 결국 자신의 이익을 지키기 어려운 경우가 생길 수 있음
- 갈등영향분석에 참여하지 않고 차후에 있을지 모를 대화의 장에서 빠질 경우 비난을 받을 수도 있음
- 갈등영향분석과 갈등해결절차 등에 참여함으로써 자신의 이해관심사를 향상 시키는데 얼마든지 자신(집단)의 힘을 보다 현명하게 사용하여 다른 이해당사자들에게 영향력을 발휘할 수 있음

## 이유 2

갈등영향분석자 또는 주관자에 대한 공정성과 중립성에 대하여 불신을 가지고 이익을 제기하거나 갈등영향분석의 의도에 대하여도 의심을 하는 경우

## 대처방법

- ▶ 분석자가 중립적임을 반복적으로 강조하고 분석자의 역할은 이해당사자 집단의 중요한 의견을 파악하여 전달하는 데 있는 것이지 정책 대안을 찾아내는 것이 아님을 설명함
- ▶ 갈등영향분석의 목적과 절차 및 활용방법에 대하여 자세히 친절하게 설명하고 인터뷰 내용에 대하여 익명성이 보장된다는 것에 대하여 강조함
- ▶ 갈등영향분석에 참여함으로써 얻을 수 있는 이득에 대하여 설명함
- ▶ 갈등영향분석에 참여하고 있는 친분이 있는 다른 이해당사자로 하여금 참여를 유도하게 함

위와 같은 노력을 하였으나 참가를 원하지 않는다면, 그 이유와 사실에 대하여 보고서에 기록하여 모든 이해당사자가 보고서 초안을 회람할 때 반드시 알 수 있도록 함. 갈등영향분석에 참여하는 것 자체가 앞으로 있을 수 있는 참여를 통한 합의형성 절차에 자동적으로 참여하게 되는 것을 의미하는 것이 아님을 주지시킴

## 참 고

- 만약, 다수의 중요한 이해당사자들이 갈등영향분석자의 중립성에 대하여 의구심을 가지고 참가를 하지 않는 경우, 분석자는 실질적으로 그리고 효과적으로 갈등영향분석을 수행할 수 없음
- 이런 경우에는, 새로운 갈등영향분석자를 선정하여 새로 분석을 시작하는 것이 장기적으로 바람직함

**이유 3**

이해당사자가 공공정책에 대한 해당 지식이 별로 없다는 이유로 심층 인터뷰에 대하여 심적 부담을 느끼는 경우

**대처방법**

해당 분야에 전문지식이 부족하지만, 현재 인지하고 있는 사실관계 혹은 직관 또는 소문들도 중요한 정보가 된다는 사실을 인식시킴

만약, 심층 인터뷰 대상으로 파악된 다른 이해당사자가 인터뷰를 거부하는 이해당사자와 비슷한 이해관심사를 가지고 있다면 그 이해당사자를 통하여 이해관심사가 대변되도록 할 수 있음

또한 만약 심층 인터뷰에서 제외될 경우, 다른 이해당사자가 현재 상황이나 해당 이해당사자가 관련된 이야기를 통제하거나 왜곡시킬 우려가 있음을 지적할 수 있음

- 중요한 이해당사자 집단은 파악이 되었으나 적절한 인터뷰 대상자를 모색하지 못하는 경우
  - 해당 조직의 간부나 그 비슷한 위치에 있는 인사에게 문의하여 인터뷰 대상자를 선정
- 해당 공공정책에 의해 영향을 받을 수 있는 이해당사자(집단)가(이) 그 사실을 인식하지 못하거나 자신들의 입장을 대변할 조직이 없고 소외되어 있는 경우 (예, 극빈 계층, 노인층, 청소년 등)
  - 상황 설명과 의견 청취를 위한 공적인 자리를 주선하여 따로 만날 수 있음
  - 그들을 대변할 지원자를 사회시민단체 또는 그 밖의 단체에서 자원받을 수 있음

- 이해당사자 집단이 아니라 단 한 사람의 이해당사자가 존재할 경우
  - 비록 참가자 명단이 공개되어 인터뷰 내용에서 익명성을 보장하기가 어려운 상황이지만, 비밀을 지키기 위해 노력한다는 것을 확신시킴  
비슷한 이해관심사를 가진 이해당사자 범주에 포함시켜 익명성을 지킬 수 있음
  - 상황에 따라 해당 이해당사자와의 합의하에 이름을 인터뷰 내용과 직접적으로 연관지어 명시할 수 있음

### 3) 심층 인터뷰 질문들의 준비

앞의 과정을 거쳐 이해당사자(집단)들과 심층 인터뷰일정을 확정해 나가면서 동시에 어떤 질문을 할 것인지 인터뷰 질문들을 준비해야 함. 때로는 이해당사자가 먼저 서면으로 인터뷰 질문을 받아보고 준비할 시간을 갖기를 원하는 경우도 있음

#### ■ 심층 인터뷰 질문은 어떤 내용으로 준비하는가?

질문의 내용은 갈등 상황과 이해당사자(집단)의 범주, 그리고 필요한 정보에 따라 달라져야 하지만, 모든 인터뷰 질문들은 다음과 같은 내용을 포함하고 있어야 함

- 면담자는 공공정책에 의해 어떻게 영향을 받고 있는가?
- 면담자는 조직이나 단체에서 어떤 위상을 가지고 있는가?
- 갈등이 어떻게 진행되어 왔는가?
- 어떤 쟁점이 중요한가? 그 이유는 무엇인가? (찬성한다, 반대한다와 같은 입장은 간단한 사항이다. 이보다는 찬성하는 혹은 반대하는 이유가 무엇인가가 중요하다. 즉 이해관심사에 대한 내용을 파악할 수 있어야 한다.)
- 쟁점이 여러 가지 있다면, 그 중에서 더 중요한 것은 무엇인가? 그 쟁점이 더 중요한 이유는 무엇인가?
- 이 갈등을 해결하는데 중요한 이해관심사를 가지고 있는 사람들은 누구이며 어떤 조직들이 있는가?
- 다른 사람들 (또는 단체들은) 어떤 이해관심사를 가지고 있다고 생각하는가?
- 문제를 해결하는데 필요한 정보나 사실 관계는 무엇이며 어떤 것이 불확실한 상황인가?
- 만약 대화를 통하지 않는다면 이해관심사를 만족시키기 위해서 어떤 수단과 방법을 사용할 수 있는가?

- 이 갈등영향분석을 주관한 주관 기관과 갈등영향분석 자체에 대하여 어떠한 걱정이나 염려가 있는가?
- 만약 갈등을 해결하기 위하여 대화를 통한 합의 형성을 위한 절차가 제안된다면 참여할 의사가 있는가?

### 중요

- 인터뷰 대상자가 자신의 입장만을 반복해서 주장하거나 명목상의 대답만을 하는 경우, 갈등영향분석의 목적인 바를 충족하기 어려워짐. 대상자들의 구체적이고 실질적인 대답을 이끌어내기 위해서 인터뷰 진행자들은 질문 기법에 대한 훈련이 되어 있어야 함. 예를 들어, 폐쇄형 질문보다는 개방형 질문을 대체적으로 많이 사용할 것, 그러나 개방형 질문이라고 해서 직설적 화법으로 물어보는 것만 있는 것은 아님. 가정법을 사용해서 물어보거나, 선택 가능한 보기들을 제시하는 방법 등도 있음
- 인터뷰 설문(안)을 작성한 뒤, 실제 이해당사자들을 만나기 전 반드시 주변 사람들을 통해 예비 테스트를 실시하는 것이 필요함. 인터뷰 시간은 되도록 30분 이내에 마치는 것이 좋지만, 때로 1시간 정도 진행할 수도 있음. 가급적 개인을 대상으로 심층 인터뷰를 진행하게 되지만, 경우에 따라서는 2~3인 대상으로 진행할 수도 있음

## 5. 심층 인터뷰의 수행

심층 인터뷰 일정과 검증된 설문지를 가지고 이제 이해당사자(집단)들과 인터뷰를 수행해야 함. 인터뷰를 실시하면서 분석자가 명심해야 할 중요한 핵심 개념 및 목표는 다음과 같음

- 주관자와 분석자(팀)에 대한 신뢰 형성(Trust Building) : 갈등영향분석 초기에는 신뢰가 매우 낮은 수준에서 시작하게 되며 분석 과정을 통하여 신뢰를 구축, 형성하도록 해야 함
- 이해당사자들로부터 되도록 입장(Position)이 아닌 이해관심사(Interests)를 이야기하도록 유도해야 함
- 이해당사자들이 가지고 있는 새로운 갈등해결절차에 대한 궁금증 또는 의구심을 해소하도록 친절하게 설명해야 함
- 중립성을 훼손하는 어떠한 행동이나 언행도 하지 않도록 주의해야 함
- 특정 이해당사자에게 특정 정보를 제공한다거나, 협상에 대한 조언을 하는 것은 적절하지 않음

### 중요

- 갈등영향분석의 분석자(팀)는 인터뷰 도중 해당 이슈에 대한 본인의 사건이나 주장을 적극적으로 표현할 수 없음. 분석자(팀)는 해당 이슈에 대하여 중립적으로 보여야 함. 분석자의 역할은 해당 정책을 이해당사자에게 적극적으로 홍보하는 것이 아니라 해당 이슈에 대한 이해당사자들의 관점과 의견을 올바르게 파악하여 정책결정자에게 보고하는 것임. 또한 앞으로 나아갈 절차적 방향을 분석을 통하여 제시하는 것이지 특정 정책적 대안을 갈등 해결 방안으로 제시하는 것이 절대 아님

## 1) 심층 인터뷰의 형식

### ■ 심층 인터뷰의 형식은 어떠한가?

#### ● 인터뷰 시간 :

- 일반적으로 인터뷰는 30분 이내로 끝내는 것이 좋고 시간이 허락하는 한도 내에서 길어도 1시간을 초과하지 않도록 하는 것이 바람직함
- 인터뷰 일정은 시간과 비용을 절약할 수 있도록 효과적으로 구성하여야 함 (이해당사자 집단이 광범위한 지역에 흩어져 분포하고 있는 경우 권역별로 인터뷰 일정을 잡아야 함)
- 주관자와 해당 기관으로부터 제공받은 이해당사자 명단과 그 명단의 이해당사자들을 사전 접촉하면서 확장된 이해당사자군의 명단이 확보된 후, 면접 일정을 계획할 때, 되도록이면 조직이나 단체의 최상급자나 갈등의 중심에 있는 핵심 이해당사자는 가급적 인터뷰 기간의 후반부에 배치하는 것이 좋음(분석자가 다른 이해당사자들과의 인터뷰를 통해 갈등 상황이나 정보에 더욱 익숙해진 뒤에 주요 핵심 이해당사자와 인터뷰를 진행할 수 있게 되어 그들로부터 좀더 효과적으로 많은 정보를 습득할 가능성이 커지게 됨)

#### ● 인터뷰 종류 :

- 인터뷰는 그룹 인터뷰보다는 개별적으로 즉 일대일로 하는 것이 더 효과적임 (그룹 인터뷰는 서로 같은 이해관심사를 가진 단체 내에서 실시할 수 있어 시간과 비용을 절약할 수 있음)
- 시간적 공간적 제약으로 전화 인터뷰를 하게 되는 경우도 있지만, 주로 직접 대면 인터뷰를 실시하도록 노력해야 함(서로 얼굴을 마주 보면서 대화를 주고 받게 되면서 신뢰가 더 잘 형성될 수 있고, 상대방의 표정 변화에 민감하게 반응할 수 있게 됨)

- 인터뷰 진행에는 한 명의 설문자만으로 진행하기 보다는 두 명이 함께 가서 한 명은 질문에 집중하고 나머지 한 명은 기록을 전담하는 것이 더욱 효과적임 (질문과 기록을 동시에 병행할 경우, 효율성이 매우 떨어지게 됨. 한 명의 분석자가 인터뷰 질문과 필기를 병행해야 할 경우, 필기 보다는 질문과 듣기에 더욱 집중하고 요점만 필기하도록 하여 나중에 기억을 되살려서 요약할 하도록 해야 함)
- 녹음기를 사용하는 인터뷰는 가급적 자제해야 함(녹음기를 사용할 경우, 인터뷰 대상자들이 부담을 느낄 수 있고, 녹음기만 믿고 분석자가 인터뷰 중 청취에 집중하지 않을 수도 있으며, 녹음기가 고장이 나거나 녹음 음질이 매우 좋지 않은 경우에 어려움에 봉착할 수 있으며, 녹취록을 작성하는데 많은 시간이 필요하게 됨)
- 인터뷰 장소 :
  - 인터뷰는 독립되고 중립적인 장소(예: 마을회관, 시내의 커피숍 등)에서 진행 되는 것이 바람직함(인터뷰 대상이 인터뷰에 부담을 느끼지 않고 분석자가 중립적이라는 인식을 심어줄 수 있음)
  - 분석자가 인터뷰 대상자의 단체나 개인 사무실을 직접 찾아가 인터뷰를 실시 하는 것도 바람직한 방법임(응답자 자신의 공간에서 더욱 편안하게 많은 정보를 제공할 수 있음)

## 2) 심층 인터뷰의 진행

인터뷰 진행을 하는 분석자는 위에서 언급한 인터뷰의 목적과 질문 내용에 따라 충실히 인터뷰에 임하여 질문에 응답하는 이해당사자들의 정보를 최대한 효과적으로 많이 습득해야 함. 이 절에서는 인터뷰 중 발생할 수 있는 어려움들에 대하여 열거하고 어떻게 대처해야 하는지 설명하고자 함

### ■ 심층 인터뷰 도중 발생할 수 있는 어려움들과 그 대책은?

- 인터뷰를 진행 도중 이야기가 자꾸 준비한 질문들에서 벗어나 곁가지를 치고 다른 방향으로 전개될 경우
  - 인터뷰 대상자가 질문의 요지를 제대로 파악하지 못할 경우가 있으므로 질문의 요지를 파악하도록 친절하게 설명하되, 조급하거나 불만이 있는 말투로 이야기 하면 안됨
  - 그러나, 질문에서 요구하는 내용과 다른 주제로 이야기를 하더라도 적극적으로 청취하여 질문에서 미처 파악하지 못했던 정보나 예상치 못했던 유용한 정보를 습득할 수 있도록 유의해야 함
  - 준비한 질문의 순서에 연연하지 않고 이야기의 전개 상황에 유연하게 대처하여 결국 준비한 질문들이 다 던져지도록 할 수 있음
- 인터뷰에 응한 이해당사자가 자신의 이해관심사(Interests)를 제대로 이해하거나 설명하지 못하고 계속 입장(Position)만 강조하는 경우
  - 같은 내용을 파악하기 위한 것이지만 다양한 방식으로 질문을 던짐으로써 이해 당사자가 이해관심사를 명확하게 파악하고 이야기 할 수 있도록 도와줌
  - “그 이유는 무엇인가요?”라는 표현을 많이 사용하여 질문함
  - 여러 가지 이슈들 중에서 더 중요하게 생각하는 것들은 어떤 것들인지 질문함

- 만약 인터뷰 대상자가 거짓말을 하고 있는 것으로 추측될 경우
  - 갈등영향분석자는 인터뷰 내용에 대하여 거짓인지 진실인지를 구별 하여 분석하기 보다는 이해당사자들의 의견의 다양함을 파악하고 그대로 전달하는 것에 목적을 두고 있음
  - 대신, 사실관계에 대한 응답에 숨어있는 이유나 근거들을 확보하기 위해 노력해야 함(“그것에 대하여 좀 더 자세히 설명해 주십시오.”, “그렇게 보시는 이유라도 있으신지요?”)

**중요**

- 입장(Position)과 이해관심사(Interests)의 차이  
 입장(Position)은 해당 공공정책에 대하여 이해당사자가 표면적으로 주장하고 있는, 주로 언론이나 혹은 공개적으로 이야기 할 때 사용하는 요구 사항임  
 예) - 댐 건설을 즉각 취소하라.  
     - 댐 건설이 매우 필요하다.  
     - 화장장(소각장)의 추진을 즉각 중단하라.  
     - 법학 대학원의 정원은 3천명으로 해야 한다.  
     - 임금을 〇〇% 인상해야 한다.  
     - 보상금은 〇〇〇 이상 받아야 한다.
- 반면, 이해관심사(Interests)는 이해당사자가 위의 입장들을 취하여서 실제로 얻고자 하는, 또는 채우고자 하는 근본적인 이유 또는 관심, 걱정을 의미함  
 예) - 댐 건설을 하게 되면, 수몰되어 지역을 떠나야 하나 마땅히 갈 데가 없음  
     - 댐 건설을 하면 환경 파괴가 일어나게 됨  
     - 홍수 피해를 최소화 해야 함  
     - 화장장(소각장)으로 인해 아파트 가격이 매우 하락할 것임 등등..

- 인터뷰 대상자가 필요 이상으로 감정적으로 화를 내는 경우
  - 인터뷰 대상자가 특정 정책에 대하여 매우 분노하고 있는 경우, 분석자를 주관자와 동일시하여 그 분노를 표출할 가능성이 있는데, 물리적인 폭력이나 폭력적

언어를 사용할 경우에는 똑같은 방법으로 대응하기 보다는 감정의 상태를 인정하고 한 걸음 물러서 감정을 누그러 뜨리는 노력을 한 뒤 그 이후로도 변함이 없다면 더 이상 인터뷰를 수행할 수 없는 상황임을 정중하게 밝히고 물러 나와야 함

- 심하게 분노하는 이해당사자를 비합리적이거나 정신적으로 문제가 있는 사람이라고 판단하는 것을 유보하고 자신은 주관자와는 독립적이고 중립적인 사람임을 강조하여야 함
- 인터뷰 기간 도중, 주관자 또는 해당 기관에서 인터뷰 내용을 알려달라고 요청하는 경우
  - 주관자나 해당 기관 또는 다른 이해당사자들도 갈등영향분석 보고서의 초안이 완성되기까지의 과정 중에 영향을 미쳐서는 안됨
  - 이 관계는 인터뷰를 시작하기 전에 분명히 해야 함

## 참 고

### ▣ 이해당사자가 분노하고 있는 경우의 수

공공정책으로 인해 이해당사자들이 분노하게 되는 경우는 주로 다음의 6가지에 해당함

1. 공공정책으로 인하여 육체적, 정신적, 물질적 피해를 받은 경우
2. 공공정책으로 인하여 실질적으로 또는 잠재적 피해를 당할 것으로 위협을 느끼고 있는 경우
3. 공공정책으로 인하여 자신의 신념 체계가 굴복당하는 것으로 믿는 경우
4. 자신이 사회적 약자이기 때문에 공공정책으로 인하여 궁지에 몰리고 있다고 생각하는 경우
5. 자신이 정부에게 속았다고 생각하는 경우
6. 추후에 자신의 이익을 극대화하기 위하여 전략적으로 분노하는 모습을 보여주는 경우

어떠한 경우에도 해당 이해당사자가 비합리적이라는 판단을 유보하고 분노의 원인을 찾기 위해 노력해야 함

- 평가자는 반드시 중립적인 입장을 벗어나지 않도록 신경 써야 함
  - 예를 들어 평가자가 다른 이해당사자나 그룹에게 하는 것과 달리, 특정한 그룹에게 더 많은 정보와 조언 및 훈련을 제공하는 것은 오해의 소지가 있으므로 주의해야 함
- 비록 각 그룹이 능력에 있어 차이가 나고 다른 수준의 도움이 필요하다더라도 동등하게 대우하려는 노력이 필요
  - 협상훈련은 원칙적으로 가장 필요한 그룹에게 제공되어야 하는 것이 아니라, 모든 이해당사자에게 제공되어야 함
- 평가자는 분석 과정에서 “그룹의 목표 성취를 위해서 Y안보다는 X안을 강하게 밀어 붙이는 것이 좋다”와 같은 어느 한쪽의 이해당사자들에게 전략적 자문을 해서는 안 됨

## 6. 갈등영향분석 보고서의 초안 작성 및 회람

### 1) 심층 인터뷰 내용 요약과 분석

계획된 인터뷰가 모두 끝나고 나면, 분석자(팀)는 인터뷰 내용을 잘 정리하고 요약하여 인터뷰에 참가한 모든 이해당사자(집단)들과 주관자, 그리고 경우에 따라 언론이나 일반에 공개할 수 있도록 다음과 같은 사항을 분석해야 함

- 공공정책에 관련된 이해당사자의 분포와 범주
  - 공공정책에 관련된 갈등 쟁점의 파악
  - 각각의 쟁점에 따른 그들의 입장(Position)과 이해관심사(Interests)의 체계적인 파악
  - 이해관심사가 일치하는 영역과 불일치 영역의 도식화
  - 현재 갈등 상황의 진단과 앞으로 나아갈 절차의 제시와 그 절차의 실행 가능성 분석
- 심층 인터뷰 결과를 어떻게 효과적으로 요약할 수 있는가?
- 첫 번째 단계로 모든 인터뷰 결과 내용을, 세로 축에는 이해당사자의 범주와 참가자 이름, 가로 축에는 쟁점들로 표를 만들어 재구성함

**참 고**

예) 원전 건설 관련 갈등영향분석에서 인터뷰 참가자와 쟁점에 따른 내용 요약

	원전 착공 시점	보상 논의 대상	지역지원 내용 및 방식	지역지원 범위	협의 기구 구성
주민					
1. _이장협의회 (김_)	이해관심사 : ..... 입장 : .....				
2. _리 주민 (이_)	이해관심사 : ..... 입장 : .....				
시민사회단체					
1. _환경감시 위원회 (박_)	이해관심사 : ..... 입장 : .....				
2. 원자력진흥회 (김_)	이해관심사 : ..... 입장 : .....				
지역공공기관					
1. _당 당직자 (한_)	같은 방식으로	...			
2. _신문(이_)	...				
3. _군청 _과 (강_)					
의회					
...					
중앙정부/한수원					
...					

I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용  
II. 갈등관리 규정의 특성과 주요 내용  
III. 갈등영향분석의 이해와 실제  
IV. 갈등조정과 갈등조정협의회의 실제  
V. 분야별 갈등관리 방안

- 분석자는 쟁점 별로 응답자의 대답을 요약하되 가능한 인터뷰 참가자의 언어와 단어를 사용하여 표현하되 분석자가 그 내용을 자의적으로 해석하거나 의미를 축소하거나 확대하지 않도록 주의해야 함
- 두 번째 단계로, 최대한 많은 쟁점에서 같은 이해관심사를 가지는 이해당사자 범주를 만들어 내어 각각의 인터뷰 대상자의 응답들을 한 범주로 묶어서 요약함(최초에 같은 범주로 분류되었지만 다른 이해관심사를 가지고 있는 경우 다른 범주로 분류해야 함)
  - 예) 주민(1, 2, 3)은 원전 건설 찬성 주민으로, 주민(4, 5, 6)은 원전 건설 반대 주민으로 분류하여 주민 1, 2, 3의 의견을 요약 정리하여 원전 건설 찬성 주민의 범주로 정리하고 주민 4, 5, 6의 의견을 요약 정리하여 원전 건설 반대 주민의 범주 하에 기술함. 이 때, 주민들의 실제 이름은 요약문에 절대 기재되지 않음(익명성을 반드시 보장해 주어야 함)
  - 인터뷰에 참가한 이해당사자들의 이름 뿐만 아니라, 인터뷰 응답 내용 중에 등장한 특정 인물에 대하여서도 요약서에 기재할 필요 없이, 되도록이면 직업이나 단체의 이름만 간단히 나열하는 것이 바람직함

- ▶ “○○○사의 김○○은 ○○○을 걱정했다” (×)
- ▶ “○○○사의 직원들은 ○○○을 믿는다” (×)
- ▶ “\_\_분야 업계 직원들은 시장의 전횡에 대하여 우려를 표명했다” (○)

- 같은 이해당사자 범주 내에서 중복되는 동일한 주장이나 이해관심사에 대하여 반복하여 기재할 필요는 없음(분석의 목적은 다양한 의견의 범위를 보는 것이지만 어떤 의견이 더 우세한지 측정하는 것은 아님)
- 이해당사자 범주로 구분하여 요약할 때, 한 가지 이상의 이해관심사가 발견될 경우, 인터뷰 대상자들의 응답을 바탕으로 이해관심사들의 중요도에 대하여 우선 순위 번호를 붙여 1.\_\_ 2.\_\_ 3.\_\_ 식으로 정리함

**참 고**

예) 원전 건설 관련 갈등영향분석에서 이해당사자 범주와 쟁점에 따른 내용 요약

	원전 착공 시점	보상 논의 대상	지역지원 내용 및 방식	지역지원 범위	협의 기구 구성
주민					
원전 건설 찬성 주민	이해관심사 : 1. _____ 2. _____ 3. _____ ..... 입장 :.....	같은 방식으로	...	...	...
원전 건설 반대 주민	같은 방식으로				
시민사회단체					
원전 건설 반대 단체	...				
중립적인 단체	...				
지역공공기관					
언론	...				
지방정부					
의회					
...					
중앙정부/한수원					
...					

I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용

II. 갈등관리 규정의 특성과 내용

III. 갈등영향분석의 이해와 실제

IV. 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계

V. 분야별 갈등관리 방안

- 두 번째 단계에서 만들어진 내용 요약은 보고서에 사용하되, 더 효과적으로 보충 설명하기 위하여 다음과 같은 세 번째 단계의 요약을 할 수 있음
  - 각 이해당사자 범주의 집단이 가장 중요하게 여기는 쟁점들을 기호로 간단히 표시하여 보여 줌으로써 어떤 쟁점들에서 가장 첨예하게 의견이 엇갈리고 있는지, 어떤 쟁점들이 비교적 중요하지 않은지 등을 일목요연하게 보여줄 수 있음
  - 아래의 표에서 지하수 오염과 쓰레기 처리 요금에 대한 갈등이 비교적 첨예하게 일어나고 있고 약취 및 미관 쟁점이나 수익성 부분에서는 소수의 이해당사자가 관심을 가지고 있음을 파악 할 수 있음

## 참 고

예) 쓰레기 매립장 건설 관련 갈등에 대한 쟁점 사항의 분류(가상적 상황)

	지하수 오염	약취 및 미관	폐쇄된 후 처리	가스 누출	교통 체증	재산 가치 허락	경제 발전	처리 요금	수익성	운반 비용
환경부	×									
도 정부	×		×			×	×			
후보지 시 정부	×		×		×	×	×	×		
인접 시 정부	×							×		
반대지역 주민	×	×	×	×	×	×				
다른지역 주민	×	×			×			×		
환경단체	×		×	×						
지역 산업체							×	×		
매립지 사업체	×							×	×	×
쓰레기 운반업체	×							×	×	×

**중요**

- 이런 도표를 사용한 요약물 통하여 보고서를 작성한 뒤, 인터뷰에 참가한 이해 당사자에게 회람할 경우, 각각의 이해당사자들은 자신들의 이해관심사 뿐 아니라 다른 이해당사자들의 입장 및 이해관심사에 대하여 보다 포괄적이고 체계적으로 인식할 수 있는 계기가 마련될 수 있음
- 즉, 어떤 쟁점에서 이해당사자간에 의견이 일치되거나 불일치되는지, 쟁점들이 있어서 이해당사자별로 우선순위가 어떻게 다른지 등도 파악할 수 있게 됨. 이를 이해하면 나중에 협상 등을 통해 쟁점별 차이를 해결하는데 도움이 될 수 있음. 즉 서로 다른 가치를 지닌 것을 상호 교환함으로써 모두에게 이익이 되는 결과를 얻을 수 있도록 노력할 여지를 생각하게 함

**■ 인터뷰 내용 분석으로 대화를 통한 갈등해결 가능성을 어떻게 판단하는가?**

인터뷰 질문들을 통해 파악한 내용들을 분석하여 현재 상황이 다음과 같은 기준을 만족하고 있는지 파악하여 대화를 통한 갈등해결 가능성을 종합적으로 판단할 수 있음. 만약 다음과 같은 기준들을 충족시키지 못하면 그 기준들을 충족시킬 만한 상황이 되기를 기다리거나, 혹은 그 기준들을 충족시킬 수 있도록 조치를 취한 뒤에 절차를 진행시키는 것이 가장 바람직함. 그러나 이 기준을 모두 충족시키지 않더라도 이해당사자들은 대화의 장에 나올 수도 있음. 단 현재의 상황이 기준들을 어떻게 만족시키고 있는지 보고서에 설명할 필요가 있음

- 대화를 통한 갈등해결 절차의 진행을 위한 필요 조건
  - 이해당사자들이 적어도 하나 이상의 충족되지 않은 이해관심사를 가지고 있고, 이를 다른 이해당사자를 통해 충족시킬 가능성이 있는 경우
    - ✦ 공공갈등의 상황에서 대부분의 이해당사자들은 적어도 하나 이상의 충족되지 않은 이해관심사를 가지고 있음. 다만, 이런 이해관심사가 그 이해당사자에게 얼마나 중요한 문제이나, 그리고 다른 이해당사자가 그 문제를 얼마나 해결해줄 수 있느냐에 대한 고려가 필요함

- 쟁점이 명확하게 도출되고, 이해당사자들이 각 쟁점들에 대해 합리적으로 인식하고 있는 경우

✦ 갈등은 적어도 둘 이상의 이해당사자들이 관련되어 있지만, 어떤 한 이해당사자가 다른 이해당사자들이 중요하게 생각하는 쟁점이나 이해관심사에 대해 정확하게는 모를 수 있음. 또한 이해당사자에 따라서 어떤 쟁점들에 대해서는 두려움이나 걱정 등 다양한 이유로 합리적 인식이 어려울 수 있다는 점도 고려해야 함. 그 경우 한 이해당사자가 다른 이해당사자를 비합리적이고 대화가 안되는 상대라고 여긴다면 대화를 통한 갈등해결이 어려워짐. 이 때 감정적인 문제도 대화를 통해 해결해 나갈 수 있음을 이해당사자들이 받아들인다면 대화를 통한 갈등해결의 가능성은 높아짐

- 이해당사자들이 현재의 상황이 지속되는 것에 대해 문제라고 느끼거나, 가까운 미래에 발생할 수 있는 변화에 대해 문제라고 느끼는 경우

✦ 현재 상황에 대해 만족하는 이해당사자는 대화의 필요성을 별로 못 느낌. 이러한 이해당사자는 대화를 통한 갈등해결에 참여하더라도 중도에 그만둘 수 있음. 이들에 대해서는 협상을 통하지 않고 자신들이 택할 수 있는 최선의 대안(BATNA - 아래 글상자 참고)에 대해 면밀히 검토하도록 요청하고, 그 대안에 미처 고려하지 않은 요소는 없는지를 파악하도록 함으로써 대화 참여의 동기를 부여할 수 있음

- 이해당사자들이 자신들이 선택할 수 있는 협상 이외의 대안(BATNA)에 대해 명확하게 이해하고 있는 경우

✦ 대화 이외의 갈등해결방법들이 여러 가지가 있으나 대체로 2가지로 범주화할 수 있음. 한 가지는 힘을 사용하는 것인데, 힘에는 물리적인 힘 뿐 아니라 권력, 인간관계, 정보력, 재력, 집회나 시위를 통한 압박, 언론을 통한 여론몰이 등이 모두 포함될 수 있음. 또 다른 한 가지는 권리를 이용하는 방법인데, 법적 소송이나 주민 투표 등이 여기에 속함. 이 두 가지 대안이 대화를 통한 방법보다 갈등해결에 유리한 결과를 가져올 것이라 믿는 이해당사자는 대화에 참여하지 않을 가능성이 높음

- 이해당사자들이 갈등 쟁점에 대해 논의하는 것이 공공정책 등에 실질적인 영향을 끼칠 수 있는 경우
  - ✦ 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차가 관련 공공정책 등에 아무 소용이 없을 것이라고 생각한다면 대화에 참여할 동기가 매우 약해짐. 그러나, 이 절차를 통해 자신들이 말한 의견이 제한적이거나 공공정책 등에 반영될 수 있다고 믿는다면 참여에 대한 큰 동기유발이 될 수 있음
- 갈등에 관련된 쟁점들이 단기적 협상으로 해결될 수 있는 경우, 또는 적어도 장기적 논의를 통해 창의적인 해결책이 모색될 수 있는 경우
  - ✦ 만약 갈등의 쟁점이 낙태 찬성과 반대와 같이 근본적인 가치관의 차이라든지 혹은 인권과 같은 헌법에 보장된 권리가 결부되어 있는 경우, 짧은 시간 내에 주고받는 형식의 협상을 통해 합의를 도출하는 것이 매우 어려움. 따라서, 이런 경우에는 대화의 채널을 유지하되 협상이라는 단어를 사용하지 않는 다른 절차를 시도할 수 있음. 현행 법과 제도 하에서는 합의하기 어려운 문제의 경우 법 개정 절차를 공동으로 추진하는 등 협상 이외의 방법에 대해 합의할 수 있음. 분석자는 인터뷰 과정에서 이해당사자들에게 이와 같은 점을 설명해 줄 수 있음

## 참 고

- ▣ 다른 이해당사자들의 도움 없이, 즉 그들과의 대화에 임하지 않고도 자신이 스스로 이해관심사를 달성할 수 있는 방법들 중 가장 좋은 경우를 BATNA (Best Alternative to a Negotiated Agreement)라고 함

대화를 통한 문제 해결 또는 협상에 있어서 가장 중요한 고려 요소 중 하나로 BATNA를 꼽을 수 있음. BATNA는 협상 형태의 대화에서 하나만 존재하는 것이 아니라, 각 이해당사자 별로 하나씩 존재함

자신의 BATNA가 좋은 이해당사자는 협상 테이블에서 그보다 못한 논의가 진행 될 경우 더 이상 협상에 참여하지 않겠다는 판단을 내릴 수 있음. 따라서 협상 테이블에서 이해당사자들이 가지고 있는 BATNA보다 더 나은 논의가 진행되는 것이 중요함

그러나 BATNA는 고정 불변의 대안이 아니라 상대적이고 시간에 따라 변할 수 있는 것임. 즉, 상황이 변함에 따라 한 당사자의 BATNA가 더 좋아질 수도 있고, 더 나빠질 수도 있음. 또한 한 이해당사자가 BATNA를 선택하는 것을 다른 이해당사자들이 말할 수는 없지만, 그 BATNA가 더 이상 매력적인 것이 아니게 상황에 영향을 끼칠 수는 있음. 또한 현실에서는 이해당사자들이 자신들의 BATNA에 대하여 과대평가하거나 과소평가하는 경우가 많음. 이 경우 합리적인 논의가 어려워질 수 있음

갈등영향분석 중에 분석자와 이해당사자들은 이런 개념에 대해 인터뷰 중 대화를 주고받음으로써 자신들이 가진 BATNA에 대해 현실적이고 객관적인 고려를 해 볼 수 있음. 자신들이 어떤 BATNA를 가지고 있는지 불확실한 경우에도 이해당사자들은 대화를 통한 해결에 참여하는 점을 긍정적으로 생각할 수 있음

- 이해당사자 집단이 명확하게 조직되어 있고 조직 안에서 대표와 구성원들 간에 명확한 소통을 통해 의사결정이 이루어지는 경우

➤ 갈등영향분석이 끝나고 대화를 통한 갈등예방 또는 갈등해결 절차를 진행하게 될 경우, 갈등영향분석에서 구분한 이해당사자 집단의 범주에 따라 해당 집단의 이해관심사를 대변할 대표가 회의 등에 참여하게 됨. 그런데, 만약 대표성이 없는 사람이 대표로 참여하게 될 경우 또는 그 대표가 구성원들과 원만한 소통을 하지 않는 경우에는 숙의와 협상을 통해 합의안이 도출되더라도 구성원들이 만족하지 않을 수 있음. 이 경우 합의안이 제대로 이행되는 것이 어려워지고, 또 다른 갈등으로 이어질 수 있음

- 위에서 파악된 이해당사자 범주의 대표들이 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에 참여할 의사가 있는 경우

➤ 결국 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에 참여하는 것은 이해당사자 집단의 대표이고, 그들이 참여 의사가 없다면 대화를 통한 절차를 진행할 수 없게 됨. 특히 해당 정책의 집행에 큰 영향을 끼칠 수 있거나 해당 정책의 집행을 방해할 수 있는 핵심 이해당사자 집단의 경우 그들의 참여가 담보되지 않으면 절차를 진행하기 어려워짐

**중요**

- 이해당사자 집단의 대표는 다음과 같은 이유로 대화를 통한 갈등예방방법 또는 갈등해결방법에 참가를 원하지 않을 수 있음(참고: 2장 갈등영향분석자의 사전 준비 내용 중 “심층 인터뷰 대상자와의 사전접촉에서 발생할 수 있는 어려움과 그 대책” 참조)

첫째, 이해당사자 집단이 굳이 대화를 통하지 않고도 자신들이 가진 정치적 힘이나 다른 수단을 통해 자신들의 이해관심사를 달성할 수 있다고 믿는 경우

둘째, 이해당사자들 사이에 힘의 불균형(정책 집행력, 정보능력, 집단의 규모 등)이 매우 크게 존재하여 힘이 약한 이해당사자가 대화에 임하게 되면 이용을 당할 것이라고 우려하는 경우

셋째, 특정 이해당사자 집단이 다른 이해당사자들의 대화 참여에 대하여 반대하는 경우(예, 특정 시민 단체의 참여를 반대하는 정부, 특정 정부 부처, 전문가의 중립성을 의심하는 지역 주민 또는 시민단체)

**참고**

- ▣ 대화를 통한 갈등해결절차를 진행하는 데 있어서 어느 한 쪽 이해당사자들이 그 대화의 자리를 성토의 자리로 삼거나 상대를 모욕하는 자리로 삼을 수도 있음. 극단적으로는 대화를 통한 갈등 해결이 자신들에게 불리하게 작용할 것을 염려하여 대화 자체를 방해하기 위한 참여도 있을 수 있음. 대화의 자리가 1회성으로 그치게 되면 이런 참여에 의한 영향이 커지지만, 대화가 장기간에 걸쳐 진행될 경우 그 영향은 초기에 그칠 수 있음

- 정치인, 시의회 관계자, 관계 부처 공무원 등 해당 공공정책의 수립과 집행에 영향을 미칠 수 있는 사람들이 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에 긍정적인 반응을 보이는 경우

➕ 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에서 마련되는 합의안은 정부의 최종 정책이 아니라 정부에게 제출하는 정책제안이기에 때문에 그 합의안은 국회 의결 또는 관련부처의 협조 등 기존의 정책결정절차를 거쳐야 함. 따라서 해당 공공정책에 깊이 연관되어 있는 국회의원, 관계 부처의 고위 공무원들이 해당 절차의 필요성에 대하여 잘 인식하고 지지를 하는 것이 중요함. 만약 이들이 해당 절차에 대하여 지지를 보내지 않고 반대하는 상황에서 절차가 진행될 경우 그 결과에 대해서도 반대할 가능성이 높음

- 대화를 통한 새로운 갈등예방절차 또는 갈등해결절차를 진행할 충분한 시간적, 재정적 여유가 있는 경우

➕ 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차는 첫 회의부터 절차의 세부적인 로드맵을 마련하고, 회의체의 내부 규칙도 논의하여야 하며, 필요한 경우 공동사실조사 과정을 거치는 등, 최종 합의안이 마련될 때까지 최소 3~4개월이 걸리는 경우가 많음. 국회에 법안을 제출할 시한이라든가, 새 정부가 출범하기 전이라든가 하는 정치적 시한이 한 달 정도 밖에 남지 않았거나, 쟁점 자체가 짧은 시한 내에 시급하게 해결해야 하는 경우라면 대화를 통한 절차가 비효율적이고 갈등 예방 및 해결에 도움이 되지 않을 수도 있음. 또한 제3의 중립적인 조정자를 고용할 경우 회의상 필요한 행정 비용, 참여자들에 대한 교통비 지원 등 필요한 예산이 확보되지 않을 경우에도 절차를 진행하기 어려움

- 대화를 통한 새로운 갈등예방절차 또는 갈등해결절차를 진행하는데 필요한 관련 정보와 지식을 확보할 수 있는 경우

➕ 해당 공공정책에 대한 갈등이 정책을 뒷받침하는 사실 관계에 대한 부정확성 또는 불확실성에 기인한 것이라면, 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에서 이해당사자들이 효과적인 논의를 하는데 사실 관계에 대한

정리가 중요함. 이 경우 일단 절차를 시작했더라도, 중간에 일정 기간의 정회를 하면서 사실 관계를 확인하는 과정을 거칠 수 있음. 다만, 사실 관계의 확인이라고 하더라도 확인 작업을 수행할 기관의 선정이나 과업 부여 내용 등에 있어서 이해당사자들의 합의가 선행되지 않는다면 나중에 그 결과에 대한 수용성이 떨어질 수 있음

I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용

II. 갈등관리 규정과 특강과 내용

III. 갈등영향평가의 이해와 실제

IV. 갈등조정과 갈등조정협의회 설계

V. 분야별 갈등관리 방안

## 2) 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차의 설계

분석자가 광범위한 이해당사자들과의 심층 인터뷰를 통해 얻은 정보를 통해 분석한 갈등 상황이 위의 상황을 대부분 만족하는 상황이라면 분석자는 대화를 통한 갈등 예방절차 또는 갈등해결절차를 설계하여 보고서에 포함시켜 주관자 및 인터뷰에 참가한 모든 이해당사자들에게 그 절차를 제안할 수 있음

### ■ 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차의 절차적 요소는 어떤 것들이 있는가?

분석자는 갈등영향분석서에서 다음과 같은 요소가 포함된 절차적 제안을 할 수 있음

- 협의체 또는 회의체 활동의 목표
- 논의 될 주요 의제
- 적절한 이해당사자 대표를 선출하기 위한 절차
- 제3의 중립자의 활용 여부
- 회의 운영 규칙(Ground Rule)
- 협의(회의) 기간과 일정
- 회의 운영 비용

### 참 고

- ▣ 새로운 갈등예방절차 또는 갈등해결절차의 제안을 포함한 갈등영향분석 보고서 초안은 주관자와 인터뷰에 참가한 이해당사자들에게 회람되게 됨. 이 때, 이 절차적 요소에 대한 의견을 수렴한 뒤, 모든 이해당사자들이 새로운 절차적 제안에 대하여 동의하는 경우, 참가자 그룹 전체가 모인 첫 회의에서 다시 한번 논의되고 최종 수정된 뒤 모두의 합의로 절차적 요소를 결정 해야 함

## ■ 대화를 통한 협의(회의)체의 목적은?

분석자는 공공갈등이 특정 공공정책의 정책결정 단계에서 수립, 시행, 변경 중 어떤 단계에 발생하고 있는지 명확하게 파악하여 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등 해결절차에서 형성된 협의체가 어떤 목표를 달성해야 하는지 구체적으로 제시해 주어야 함

예컨대, 정책 수립 및 개정(시행령 제정 또는 개정) 시에 주요한 이해당사자들의 합의를 바탕으로 정책결정자에게 정책적 권고를 제안하는 것, 또는 특정 정책 문제를 명시하여 그 문제를 해결할 정책적 대안을 모색하는 것 등을 제시하여야 함

### 중요

- 협의체에서 정부를 포함한 이해당사자 대표들이 만들어 내는 합의안은 정부의 최종 정책 결정이 아니라 해당 정부 부처에게 제안하는 일종의 정책권고안의 역할을 하게 됨. 그 제안된 정책 권고는 기존의 정책결정절차를 밟아 최종 정책으로 결정되게 되는 것임을 회의 시작 이전에 확실히 해 두어야 함

## 참고

▣ 다음은 미국 델라웨어 주의 해안보전법 시행령 제정과 관련된 갈등의 해소를 위해 구성된 이해당사자 협의체의 운영 목적으로 갈등영향분석 보고서에 제안되었음.

“해당 규제협상 위원회는 델라웨어 주의 해안보전법(Coastal Zone Act)의 시행령 제정에 관련된 주요한 이해당사자 단체의 대표들로 이루어진 자문 위원회로서 위원회의 합의결과를 자연환경국의 국장에게 명확하고 상세한 권고안을 제안하여, 해안지역의 산업규제위원회에서 이 합의 내용을 시행령에 최대한 반영하도록 하는 것이 목적이다. 이 위원회는 자문 기관으로 운영되지만, 정부를 포함한 이해당사자들이 위원회에서 합의한 사항을 해안보전법 시행령 제정 안에 반영하기 위해 노력하기로 자연환경국장은 확인하였다”

## ■ 대화를 통한 협의(회의)체에서 논의될 의제들의 제안은 어떻게 하는가?

- 갈등관리 및 협상의 이론에 의하면 협상 테이블에 올라온 이슈들의 종류가 많을수록 이슈들 사이에서 이해당사자들 간에 가치를 서로 주고 받을 수 있는 가능성이 커지면서 상호 이익이 되는 합의안이 만들어질 수 있다고 함
- 예컨대, ‘공공기관의 기피시설 건설/주민들의 기피시설 거부’와 같이 하나의 쟁점으로 보이는 갈등도 ① 현행 법과 제도 하에서 기피시설 건설의 타당성 검토, ② 지역 주민들의 관점에서 볼 때 입지의 적정성, ③ 다른 대안 입지에 대한 검토, ④ 기피시설의 건설로 인한 지가 하락 등에 대한 보상 등 네 가지 이상의 쟁점으로 나눌 수 있음. 이 네 가지 쟁점의 다양한 조합에 따라 논의를 전개할 경우, 단순히 건설/거부를 쟁점으로 논의하는 것보다 훨씬 다양한 논의를 할 수 있는 가능성이 생김
- 그런 경우에는, 쟁점들에 대하여 각각 합의를 이루는 것이 아니라, 쟁점들 간의 조합(Package)으로 이루어진 여러 선택안을 구성하여 그 중에서 모든 이해당사자의 이해관심사를 만족시키는 조합을 찾아낼 수 있음을 의미함
- 여러 가지 쟁점들에 대하여 어떤 쟁점을 먼저 숙의해야 하는지도 매우 중요한 절차적 요소임. 급한 해결이 필요한 특정한 쟁점이 있는 경우가 아니라면, 가장 복잡하고 논란이 많은 쟁점보다는 비교적 쉽고 주변적인 쟁점에 대해 논의를 시작하여 그 과정을 통해 협의체에 참가한 이해당사자들 사이에 신뢰를 형성하고 관계를 개선할 기회를 마련할 수 있음
- 그러나, 특정 쟁점이 정치적, 행정적 시한과 맞물려 여타 쟁점들보다 더 시급한 해결을 요구할 경우, 다른 쟁점들보다 먼저 논의하도록 제안할 수 있음

**중요**

- 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에서 의제(Agenda, 중요도에 따른 쟁점의 논의 순서)를 어떻게 구성하는가가 매우 중요한 요소가 되는데, 그 이유는 특정 이해당사자가 중요하게 여기는 쟁점이 소외되거나 적절하게 다루지지 않을 경우, 그 절차에 대한 만족도가 현저히 낮아지고, 오히려 그 절차에 이의를 제기하거나 반대하는 상황이 생길 수 있기 때문임
- 한 예로, 참여한 이해당사자 모두가 정책결정에 필요한 사실관계에 대해 이견이 있는 경우, 먼저 논의할 의제는 사실 관계를 어떻게 정립할 것인가가 주가 되어야 하며, 특정 이해당사자 집단이 시급히 해결하기를 바라는 쟁점이 있는 경우, 그 쟁점에 대한 논의가 뒤로 밀릴 경우 협의를 시작하기도 전에 협의체에 반대할 수 있음

■ 협의체에 누가 어떻게 참여해야 하는가?

- 분석자는 해당 공공정책과 관련된 모든 이해당사자 집단들의 이해관심사가 빠짐없이 대변되도록 협의체의 참가자들을 구성하는 것을 원칙으로 해야 함
- 이해당사자 집단의 범주와 범위의 파악은 갈등영향분석의 일환으로 행한 이해당사자들과의 심층 인터뷰를 토대로 이루어 짐
- 협의체의 구성원이 어느 정도의 규모일 때 가장 효과적인가에 대하여 여러 의견이 있으나 5명에서부터 100명까지 다양한 범위의 그룹에 대한 성공 경험이 보고되고 있음. 30명 이상이 될 경우, 전체위원회와 소위원회를 구성하여 운영의 묘를 살릴 수 있음
- 협의체의 구성에서 어느 특정 이해당사자 집단의 이해가 더 잘 대변 되도록 구성되지 않도록 주의해야 함. 예컨대 환경단체의 대표들이 3명이 참가하고 기업의 대표가 1명이 참가하거나 혹은 반대의 경우로 기업의 대표들이 10명인데 환경단체 대표는 1명이 참가하는 식으로 구성이 되면, 참가자들이 회의체의 구성의 중립성에 대하여 의구심을 가지게 됨

- 새롭게 구성된 협의체에 참가한 이해당사자 집단 범주의 대표들은 그들이 대변하고 있는 집단들에 대해 대표성이 있는지 면밀히 검토되어야 함
- 실질적으로 이해관심사를 대변하기 어려운 이해당사자 집단이 존재할 경우, 예컨대 거동이 불편한 장애인들, 노약자 또는 너무 광범위하게 퍼져 있는 소비자 집단, 심지어 미래 세대 등의 이해관심사가 대변되도록 분석자는 보고서에 제안할 수 있음. 이 때 중요한 것은 협의체가 구성되기 시작하는 단계에서 모든 참가자들의 동의를 얻어 위에서 언급한 종류의 집단들의 이해관심사를 가장 잘 대변할 만한 대변자를 찾아서 공동으로 선출할 수 있음. 시민 단체의 대표, 종교 단체의 대표 또는 일반 시민도 대표로 선출 될 수 있음

#### 중요

- 분석자는 협의체에 참가하는 각 대표들의 대표성을 제고하기 위하여 각 이해당사자 범주로 분류된 집단들에서 자발적으로 자신들의 대표를 선출하도록 시간을 배려해 주는 것이 바람직함. 일반적으로 주관 단체 또는 분석자가 추천하여 임명하는 경우, 대표성이 매우 약한 경우가 있어 추후에 합의안의 추진과 시행에 많은 문제를 야기시킬 가능성이 커짐

- 협의체 회의를 공개로 진행할 것인가 비공개로 진행할 것인가에 대하여 여러 의견이 있으나, 일반적으로 회의 일자와 장소, 참석자들에 대한 정보는 투명하게 공개되어야 함. 또한 가급적이면 회의는 일반에 공개 하고, 관심 있는 시민들은 방청인으로 참석하여 회의 진행을 지켜볼 수 있게 하되 방청인인 위원들과 분리된 방청석에 앉도록 함. 방청인은 회의를 절대로 방해할 수 없고 회의 중 별도로 지정된 시간에 의장의 허락을 얻어 발언할 수 있음. 그러나 상황에 따라 비공개로 진행하여 참가자들이 방청객의 존재에 영향을 받지 않고 진솔한 대화를 나눌 수 있도록 배려해야 함

## 참 고

다음은 미국 델라웨어 주의 해안보전법 시행령 제정과 관련된 갈등의 해소를 위해 구성된 이해당사자 협의체의 다양한 참가자들에 대한 권리와 의무에 대하여 갈등 영향분석 보고서에서 제안된 내용임

### ■ 위원회 선정

- 해안보전법 시행령 제정관련 자문위원회의 위원들과 대리인들은(단체들의 추천을 받아) 주지사가 임명한다.
- 제1차 전체회의에서 위원들은 중요한 이해당사자(집단)의 누락 여부를 확인하고, 누락된 이해당사자가 있는 경우 주지사에게 추가위원을 추천하여야 한다.

### ■ 위원회 역할

- 위원들은 위원회의 모든 회의에 참석하여 자신과 소속 기관 또는 단체의 의견을 표명해야한다.
- 위원들은 회의 안건이나 회의 결과와 같은 회의내용을 수시로 소속 기관 또는 단체에 알리기 위해 항상 관련자들과 연락을 유지하여야 한다.

### ■ 대리인의 역할

- 회의에 참석하기 어려운 위원은 대리인을 미리 지명하여 회의에 본인 대신 참석하도록 할 수 있다.
- 미리 지명된 대리인도 회의록, 유인물, 기타 문서와 같은 회의 진행과 관련된 우편물 발송대상에 포함하여 언제든지 회의 참석이 가능하도록 해야 한다.
- 위원이 회의에 참석하는 경우에도, 대리인은 위원회의 진행 상황을 파악하기 위해 가능하면 모든 회의를 방청해야 한다.

### ■ 전문가의 역할

- 위원 또는 대리인들은 그들의 이해관심사와 관심사항에 대해 검토하고 의사결정에 필요한 전문 지식에 대하여 자문 등의 도움을 받기 위해 적극적으로 전문가들을 활용할 수 있다.
- 전문가들은 회의 석상에서 위원 또는 대리인을 위해 발언할 수 없지만 회의장 밖이나 휴식 시간 또는 이해당사자 집단들의 개별 회의에서는 자유롭게 참석하여 도움을 줄 수 있다.

### ■ 제3의 중립적인 전문가를 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에서 어떻게 활용할 수 있는가?

대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차를 추진하고 진행하는 과정에서, 정부를 포함한 이해당사자 집단과 아무런 이해충돌이 있지 않은 제3의 중립적인 전문가(팀)가 절차의 추진 및 진행을 담당하도록 할 수 있음. 이에 대한 제안도 갈등영향분석 보고서에서 분석자가 할 수 있고, 그 제안에 대한 최종 결정은 정부를 포함한 모든 이해당사자가 논의하여 합의할 사항임

제3의 중립적인 전문가의 활동은 다음과 같은 상황에서 긍정적인 효과를 가져올 수 있음

- 이해당사자들 사이에서 신뢰관계가 형성되어 있지 않고, 특히 과거의 경험으로 인해 상당한 불신이 존재하는 경우, 또는 어느 누구도 대화를 시작하려 하지 않는 경우 중립적인 전문가의 존재는 대화 시작에 긍정적으로 작용할 수 있음
- 정부의 입장에서도 갈등예방이나 갈등해결을 위한 위원회나 협의체를 추진하고 진행하면서 동시에 부처의 이해관심사를 대변하기 위해 노력해야 하는 역할상의 충돌 부담을 덜 수 있음
- 즉 절차의 진행을 갈등관리 전문가에게 맡기고, 담당자는 부처의 이해관심사를 달성하기 위한 노력에 집중할 수 있음

많은 경우, 갈등영향분석을 담당했던 분석자가 심층 인터뷰 과정에서 이해당사자들과 접촉하면서 신뢰 관계를 형성한 경우, 분석자가 그대로 회의 진행을 담당할 전문가의 역할을 수행하기도 함

공공갈등의 예방 또는 해결 절차에서 전문가의 역할로는 ① 주로 대화 촉진 역할만을 담당하는 회의 진행자(Facilitator), ② 회의 진행 뿐 아니라 이해당사자 대표 및 집단과의 일대일 만남을 통해 보다 적극적으로 역할을 하는 조정자(Mediator)가 있음

어떤 종류의 전문가를 활용하든지 간에 모든 이해당사자가 그 사람의 중립성에 대해 인정하고 전문가의 활용에 대하여 회의체가 운영되기 전까지 숙의하고 합의해야 함

■ 회의 운영규칙(Ground Rule)은 무엇이며 어떻게 제안하는가?

협의체의 운영을 효율적으로 진행하기 위하여 회의 참가자들이 지켜야 할 행위 규범의 일종으로서 분석자는 소위 ‘회의 운영규칙’을 미리 마련하여 주관자와 모든 이해당사자 대표들에게 제안해야 함. 이 운영규칙에 관하여는 첫 번째 전체 회의에서 참가한 모든 이해당사자들이 분석자의 운영규칙 제안서에 대하여 직접 논의하여 자신들이 최종 운영 규칙을 합의한 뒤, 자신의 이름과 단체의 이름을 걸고 운영규칙 문서에 직접 서명하여 성실히 운영규칙들을 지킬 것을 약속해야 함

일반적으로 회의 운영규칙은 다음 사항을 다루어야 하며, 예시한 운영규칙 예문들은 단지 하나의 예문들로서 참가한 이해당사자 대표들이 규칙의 내용들에 대하여 최종적으로 합의하여 결정해야 할 규칙들임

## 참 고

### ▣ 참가 위원과 대리인의 의무

위원과 대리인의 의무에 대한 운영 규칙 예문

위원과 대리인의 의무

▶ 모든 위원들과 대리인들은 다음 사항에 동의한다.

- 모든 전체회의에 참석한다.
- 매 회의 시 사전에 배포되는 기술적 과학적 전문자료와 회의자료 등에 대하여 미리 검토하고 숙의 준비를 충분히 한 뒤 회의에 참석한다.
- 쟁점에 대한 자신과 소속 기관 또는 단체 구성원들의 이해관심사를 적극적으로 대변하되, 다른 이해당사자 단체의 의견을 존중하여 생산적인 토론이 되도록 노력한다.
- 허심탄회한 대화를 통해 상대방과의 인식의 차이를 좁히고, 창조적인 해결방법을 모색하며, 합의점을 찾기 위해 노력한다.

### ▣ 의사결정 방식

의사결정 방식에 대한 운영규칙 예문

▶ 의사결정 방식

- 위원회의 절차상 중요한 결정들은 모든 참가 위원들의 합의로 운영한다.
- 위원회의 의사결정은 다수결 투표 방식 보다는 위원회의 숙의과정을 통하여 모든 이해당사자 집단의 이해관심사가 충족되도록 하는 만장일치 합의안을 추구한다.
- (만일, 최대의 노력을 기울인 이후에 만장일치 합의안이 불가능한 경우에는 3분의 2(또는 4분의 3)의 과반수가 찬성하는 합의안을 마련하되, 반대 의견에 대하여 반드시 기록을 해야 한다.)

### ▣ '합의' 의 정의

합의의 정의에 대한 운영규칙 예문

▶ 합의의 정의

- 합의란 위원회에서 논의된 정책 제안서에 아무도 이의를 제기하지 않는 상태를 의미한다.
- 위원들은 합의안이 제시한 문제 해결방법에 중대한 결함이 없는 한 합의를 방해하거나 지연시킬 수 없다.
- 대다수가 찬성하는 합의안에 대하여 이의를 제기하는 위원들은 모든 이해당사

## 참 고

자들의 이해관심사를 만족시키는 방향으로 합의안을 향상시키기 위해 노력해야 한다.

- 최종 의사결정 과정에 고의로 불참한다고 해서 그 합의안을 반대하는 것으로 보지 않는다.
- 위원회가 논의하는 전체 쟁점들 중 일부쟁점에 대한 부분적인 합의는 전체 쟁점들에 대한 포괄적인 합의와 반드시 구분되어야 한다.

### ▣ 회의 진행 규범

회의 진행 규범에 대한 운영규칙 예문

#### ▶ 회의 진행 규범

- 회의 중 발언은 회의 주재자가 별도로 발언 기회를 주지 않는 한 방청객은 하지 못하고 회의에 참석한 위원만 할 수 있다.
- 한 사람씩 발언하고, 다른 위원이 발언하는 도중 절대로 끼어들지 않는다.
- 각자 자신이 대변하고 있는 이해당사자 집단의 이해관심사에 대하여 발언하되 다른 이해당사자 단체의 이해관심사에 대하여서 임의로 해석하지 않는다.
- 발언 중 상대방에 대한 인신공격을 하거나 회의 중 상대방을 비난하는 성명서를 발표하지 않는다.
- 숙의 과정 중 물리적인 힘을 이용하여 상대방에게 위협을 가하지 않는다.
- 숙의 과정이 생산적일 수 있도록 절차에 최대한 선의를 가지고 임하되 고의로 주제와 상관없는 이야기를 함으로서 토론을 방해하지 않는다.
- 상대방의 발언에 대하여 반대의견을 얘기할 때는 반대의 근거를 분명하게 제시한다.

### ▣ 회의 진행자의 역할과 의무

회의 진행자의 역할과 의무에 대한 운영규칙 예문

#### ▶ 회의 진행자의 역할과 의무

- 회의 진행자는 모든 회의의 의제를 담은 회의자료를 작성하고 회의를 진행한다.
- 참가자들의 요청이 있을 경우 사실관계 파악을 위한 공동조사를 진행하거나 중립적인 외부 전문가의 영입에 노력한다.
- 참가 위원들 간의 의견이 같은 부분과 다른 부분들을 확인하고, 회의록으로 정리하여 공람한다.

## 참 고

- 참가 위원들이 스스로 합의를 도출하도록 지원한다.
- 위원들이 위원회 운영 규칙들을 준수하는지 지속적으로 확인하고 지켜지지 않는 상황들을 개선하기 위해 노력한다.
- 위원, 대리인, 배석자 등의 개인적 요청에 의해 발언하고 싶어도 전체회의에서 발언하는 것이 불편한 경우, 진행자가 대신 해당 위원의 이름을 밝히지 않고 특정 사안에 대해 발언하는 창구 역할을 담당할 수 있다.
- 회의는 발언 기회와 자료 배포 등에 있어 공정하고 효과적으로 진행하고, 회의 결과에 대해서는 철저하게 중립을 유지한다.
- 필요에 따라 일부 또는 전체 위원들과 해당 부처의 담당자 간의 회의를 소집하고 진행한다.

### ■ 소위원회, 실무 위원회의 구성과 활용

소위원회, 실무 위원회의 구성과 활용에 대한 운영규칙 예문

#### ▶ 소위원회, 실무 위원회의 구성과 활용

- 위원회는 특정 사안에 대한 전문적인 검토나 별도의 과제를 수행하기 위하여 소위원회 또는 실무위원회를 구성할 수 있다.
- 소위원회는 본회의 중간에 개최하고, 본회의에서 요청할 경우에는 회의결과를 보고한다.
- 소위원회 위원의 선정, 역할, 책임 등은 위원회 전체회의에서 결정한다.

### ■ 합의안 채택 이후의 참가자들의 의무

합의안 채택 이후의 참가자들의 의무에 대한 운영규칙 예문

#### ▶ 합의안 채택 이후의 참가자들의 의무

- 위원회에서 특정 정책 사안에 대한 제안에 대해 합의한 합의안을 담당 정부 부처에 제출하면 정부 부처에서는 합의안의 내용이 반영된 정책 초안을 위원회에 송부하여 합의안이 제대로 반영되었는지 확인할 수 있도록 조치한다.
- 위원회에서 마련된 합의안에 대하여 참가 위원들은 그 합의안을 가지고 소속 기관이나 단체의 구성원들을 접촉하여 최종적으로 구성원들이 그 합의안을 지지할 수 있도록 설득하고 적극적으로 합의안에 대하여 홍보한다.
- 위원회에서 최종 합의안이 도출되면, 합의 내용에 대하여 부정적인 발언을 자제한다.

## 참고

### ▣ 합의안 채택 이후 분쟁 해결 절차

합의안 채택 이후 분쟁 해결 절차에 대한 운영규칙 예문

#### ▶ 합의안 채택 이후 분쟁 해결 절차

- 어느 위원이든지 자신의 소속 기관 또는 단체의 구성원들과 협의한 후에 해당 정부 부처가 입법예고한 정책법안의 일부가 당초 위원회의 합의내용과 다르다고 생각하면 회의 진행을 담당했던 자에게 연락해야 한다.
- 회의 진행자는 해당 부처의 담당자와 해당 위원들이 함께 참석하는 비공식 회의를 열어 이 문제를 해결할 수 있도록 지원해야 한다.
- 비공식 회의에서 만족할 만한 해결이 어려운 경우 입법 예고 후 〇주 이내에 위원들은 위원회의 재소집을 요청하여 합의 내용의 해석 및 이행에 대한 갈등을 해소하기 위해 노력한다.

### ▣ 언론과의 관계

언론과의 관계에 대한 운영규칙 예문

#### ▶ 언론과의 관계

- 모든 회의의 일정과 내용은 일반과 언론에 공개하는 것을 원칙으로 한다.
- 회의 진행자는 위원회의 요청에 따라 회의내용에 대한 보도자료를 위원들의 승인을 얻어 정기적으로 언론에 배포할 수 있다.
- (또는 공동 위원장이 있는 경우 위원장들의 동의 하에 언론을 상대로 기자회견을 할 수 있다.)
- 위원과 대리인들은 자신의 의견을 언론에 자유롭게 발표할 수 있지만, 다른 위원의 발언들을 인용하거나 자신들의 의견이 위원회 전체의 의견인 것처럼 발언할 수 없다.
- 언론보도 내용이 위원이 한 말과 다르거나 잘못 인용된 경우에 해당 위원은 그 사실을 최대한 빨리 위원회에 통보하여야 한다.

## ■ 협의체의 시한과 일정을 설계할 때 어떤 사항을 고려해야 하는가?

분석자는 갈등 사안에 대한 이해당사자 간 숙의 과정의 시한을 어떻게 설정하고, 그 기한 동안 얼마나 많은 회의가 필요하게 될 지를 예측하여 갈등영향분석의 주관자와 인터뷰에 참여한 이해당사자들에게 보고서를 통하여 제안해야 함

- 협의체의 시한과 일정을 설계할 때 다음과 같은 사항을 고려해야 함
  - 해당 정책의 수립, 시행, 개정과 관련한 입법 절차의 시한 전에 합의안이 도달할 가능성이 있는지 여부를 살피고, 1개월 남짓의 너무 짧은 시간이 남아 있다면 절차를 진행하지 않는 것이 더 바람직할 수 있음
  - 대선이나 총선과 같이 정치적 지형이 크게 바뀌게 되는 상황이 예상되는 경우, 그 일정이 곧 다가온다면, 갈등예방절차 또는 갈등해결절차의 시작이나 진행을 약간 늦춰서, 그 상황이 끝나고 정치적인 지형이 좀 더 명확해진 이후에 절차를 진행하는 것이 바람직할 수 있음
  - 새로운 절차의 시도와 상관없이 독립적으로 공청회, 법적 소송, 관련 법의 개정, 새로운 연구 결과의 발표 등 현재의 갈등 상황의 환경에 영향을 미칠 수 있는 외부의 절차가 진행되고 있다면, 그 절차들의 결과들을 상황에 따라 기다려야 하는 경우가 있음
  - 문제 해결을 위해 필수적인 사실관계가 존재하지 않거나 부정확하거나 불확실한 상황에서는 사실관계의 올바른 정립을 위해 이해당사자들이 공동으로 사실관계 파악에 많은 시간을 먼저 할애해야 할 필요가 있음. 실제 협의 및 협상은 이 사실관계 파악 이후에야 가능해 질 수 있음
  - 회의 일정은 우선 협의체의 시한이 정해진 이후 사안의 시급성과 이해 당사자들의 분포에 따라 결정될 수 있음. 사안이 시급하고 또한 지역적 문제로 이해 당사자 간의 만남이 비교적 쉬운 경우에는, 한 달 이내에 일주일 간격으로 총 3~4회 중일 회의를 진행할 수도 있고, 그리 시급하지 않은 사안이며 사실 관계에 대한 공동연구가 필요하고 광역적인 이슈인 경우에는 2년 정도의 시한을 가지고 한 달에 1회 정도 회의를 가져 총 24번 정도의 회의를 가질 수도 있음

## 참 고

- ▣ 협의체의 합의안 마련까지 시한이 여유로운 경우에, 모든 이해당사자와 주관자의 동의 하에 협의체에 참가하는 이해당사자 단체들의 대표들과 원하는 구성원들을 대상으로 원-원 협상의 기술이나 합의형성절차에 대한 교육을 1일 또는 2일에 걸쳐 실시할 수도 있음

## ■ 협의체의 운영에 대한 비용은 어떻게 산정하고 마련하는가?

분석자는 갈등예방절차 또는 갈등해결절차를 제안하면서 그 절차의 운영에 따른 예상 비용에 관하여 예측하여 보고서에 포함시켜야 함

- 비용은 다음과 같은 항목에 대한 추정치가 됨
  - 제3의 갈등관리 전문가를 활용할 경우의 인건비
  - 공동 사실관계 확인 연구에 사용될 용역비
  - 회의장 사용료
  - 회의 참석자에 대한 여비 및 식비
  - 회의 자료 복사비 등의 행정비용

보다 정확한 항목별 예산서는 절차가 모두 진행된 뒤 정산하여 작성하게 됨

### 중요

- 갈등예방절차 또는 갈등해결절차의 진행에 대한 예산의 조달과 집행에 있어서 가장 중요한 요소는 절차에 참여하는 이해당사자들이 그 예산의 조달과 집행이 절차에서 마련될 합의안의 내용에 영향을 미치지 않는다는 신뢰를 갖도록 투명하고 공정하게 이루어져야 한다는 것임
- 특히, 한국적 현실에서 민간 이해당사자가 절차의 예산의 일정부분을 담당하는 것이 거의 불가능한 상황에서 주관자로서의 정부 부처가 예산을 모두 마련해야 하나, 경우에 따라서 재정적 여유가 있는 기업들이 이해당사자 집단인 경우, 그들이 예산의 일부를 제공하거나 혹은 공익 재단으로부터 기부를 받아 예산안을 보다 다양하게 조달할 수 있음
- 어떤 경우이든, 조달된 예산을 중립적인 기관에 기탁하여 예산 집행을 맡기거나 자금의 집행위원회를 소위원회로 따로 구성하여 예산을 공정하고 투명하게 집행할 수 있음



#### 4) 갈등영향분석 보고서 초안의 회람

분석자는 위의 항목들로 구성된 보고서 초안의 작성이 끝나면 갈등영향분석의 주관자와 심층인터뷰에 참가한 모든 이해당사자들에게 보고서 초안을 회람시켜서 그들의 의견을 최종 보고서에 반드시 수렴해야 함

보고서의 모든 페이지에 '초안'이라는 단어가 인쇄되도록 하여 회람된 보고서를 읽게 되는 독자들이 '최종' 보고서가 아님을 주지시켜야 함

보고서 초안을 회람하는 과정에서 다음과 같은 의견을 수렴할 수 있음

- 인터뷰에 응한 이해당사자가 표현하고자 한 내용이 누락되거나 변형됨
- 올바르게 못한 단어의 사용으로 전달하고자 하는 의미가 왜곡되어 있음
- 분석자의 이해관심사의 우선 순위가 잘못 기재되어 있음
- 갈등해소절차에 대한 제안에 대한 의견 및 문의 사항
- 갈등해소절차의 설계에 대한 아이디어

#### 중요

- 갈등영향분석 보고서의 초안을 회람함으로써 다음과 같은 긍정적인 효과를 얻을 수 있음
  1. 이해당사자의 의견을 성의 있게 수렴하고자 하는 정부의 의지가 전달되면서 정부에 대한 신뢰도가 제고 됨
  2. 보고서의 분석 결과에 대한 정확성을 제고할 수 있음
  3. 이해당사자들이 자신들의 입장(Position) 이외에도 이해관심사(Interests)에 집중할 수 있게 됨
  4. 이해당사자들이 해당 공공정책에 관여된 모든 이해당사자 집단들의 범위와 그 이해관심사의 차이들을 일목요연하게 파악할 수 있게 됨

5. 이해당사자들이 요약된 이해관심사의 차이를 체계적으로 파악하게 되면서 서로 주고 받는 협상의 가능성을 감지할 수 있게 됨
6. 주관자와 이해당사자들이 갈등상황을 제3의 독립적인 분석자의 눈을 통해 바라보게 됨으로써 보다 현실적인 시각으로 갈등 상황을 인식할 수 있게 됨
7. 특히, 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에 대한 설명을 미리 접하고 의견을 나누게 됨으로써 추후 전개될 절차에 대하여 소유의식을 가지고 참여할 수 있게 됨

## 참 고

### ▣ 갈등영향분석 보고서의 언론 공개에 대하여

- 갈등영향분석 보고서는 일반 대중에게도 공개될 수 있음을 원칙으로 함  
그러나 보고서 초안이 회람된 후 수정을 거친 후의 최종 보고서만 공개되어야 함
- 분석자는 갈등영향분석 보고서의 내용에 대하여 언론의 질의를 받을 경우, 분석자의 이력, 역할, 그리고 갈등영향분석의 개념과 목적에 대한 질문에는 얼마든지 답할 수 있으나 갈등영향분석의 최종 보고서가 나오기 전에는 내용에 대하여 이야기 하면 안됨
- 갈등영향분석의 언론의 관심은 심층 인터뷰의 중요한 특징인 익명성 및 기밀 보장의 약속을 훼손할 위험이 있기 때문에 분석자는 최종 보고서가 완성되기 전에는 가급적 언론과의 접촉을 피하는 것이 바람직함
- 갈등영향분석 기간 동안에는 심층 인터뷰에 참여한 이해당사자들이 언론에게 노출되어 언론에 상대방을 비난하는 내용이 실려 갈등이 악화되지 않도록 세심한 주의가 필요함

## 7. 갈등영향분석의 최종 보고서 제출

분석자는 갈등영향분석 보고서 초안에 대해 이해당사자들과 주관자의 의견을 수렴하여 수정한 뒤 최종 보고서를 작성하여 갈등영향분석의 주관자(해당 중앙기관, 지방자치단체 또는 공공기관의 장)에게 제출함

주관자에게 제출된 갈등영향분석 최종 보고서는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 따라, 해당 중앙기관, 지방자치단체 또는 공공기관에 마련된 갈등관리심의위원회로 송부하여 추후 갈등예방절차 또는 갈등해결절차의 진행에 대하여 자문을 구하게 됨

### ■ 갈등관리심의위원회의 갈등영향분석 최종 보고서 심의

제출된 갈등영향분석 최종 보고서는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 따라, 해당 중앙기관에서 사전에 마련한 갈등관리심의위원회로 송부하여 추후 갈등예방절차 또는 갈등해결절차의 진행에 대하여 자문을 구하게 됨



| 공공기관의 갈등관리 매뉴얼 |

Office for Government Policy  
Coordination



# IV

## 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계

1. 대안적 문제해결방식(ADR) / 110
2. 갈등 조정의 개념과 필요성 / 113
3. 갈등 조정의 단계와 조정자 / 115
4. 갈등 조정 협의회의 / 124



## IV

# 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계



### 1. 대안적 문제해결방식(ADR)

#### ■ 대안적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution : ADR)이란?

- 갈등 당사자들이 법원에 소송을 이미 제기하였거나 법적 소송의사를 밝힌 상태에서, 소송 결과에 대한 불확실성, 소송 비용, 시간 지연 등을 고려하였을 때, 더 바람직한 해결책을 찾기 위해 시도하는 소송 이외의 대안적인 절차들을 의미함
- ADR의 일반적 유형으로는 협상, 조정, 중재 등이 있음

#### 참 고

##### ▣ 해외 ADR 관련 제도[미국]

- 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act of 1996)
  - 대안적 분쟁해결(ADR) 기법 사용을 의무화한 법으로 각 기관의 고위관료를 분쟁해결 전문가(Dispute Resolution Specialist)로 임명하고 화해, 조정, 합의 촉진, 사실 규명 등의 ADR방식을 적극 활용
  - 행정기관 간에 갈등이 발생했을 때 중립적인 중재자를 당사자들의 합의로 선정 → 이 중재자가 청문회를 통해 증인신문과 증거조사 등의 사실확인 과정을 거친 후 합의를 제시 → 당사자들은 이 합의안의 수락 여부를 결정하는 중재방식을 행정기관이 적극적으로 활용하도록 권장
- 협상에 의한 규칙제정법(The Negotiated Rulemaking Act of 1996)
  - 정부가 규제관련 규칙을 최종형태로 만들기 이전에 그 규칙에 영향을 받을 것으로 예상되는 이해당사자들을 참여시킨 가운데 합의를 형성하려는 자발적인 과정에 관한 법

## ■ ADR의 유형

### ① 협상(Negotiation)

- 이해당사자 간에 서로 이해관심사를 증진하기 위해 합의안을 도출하는 행위
- 대체로 이해당사자의 수가 많지 않고, 이슈가 복잡하지 않으며, 가치나 이념의 문제가 결부되지 않으며, 이해당사자들이 문제해결을 위해 외부의 도움 없이 자발적으로 참여할 의사가 있을 때 사용 됨

### ② 조정(Mediation)

- 갈등 당사자간 감정의 대립이 심하고 의견 차이가 극명하게 드러나는 경우, 중립적인 제3자가 당사자간 의사소통을 도와 협상을 진행함으로써 원활하게 합의에 이를 수 있도록 관여하는 과정
- 이해당사자간 직접 협상이 진전을 이루지 못할 때 협상의 효율성을 높이기 위해서 조정이 활용될 수 있음
- 조정자는 당사자들이 스스로 합의점을 찾을 수 있도록 도와주는 조력자로서 대안 등을 제시할 수 있으나 최종적인 결정권은 당사자들이 가지고 있음

### ③ 중재(Arbitration)

- 조정과 같이 제3자가 개입하여 당사자들의 갈등해결을 돕는 과정이지만 중재자는 당사자들의 의견을 청취하고 판단하여 최종결론을 내리며 법이 정하는 바에 따라 그 결론은 법적 구속력을 가질 수 있음

## ■ 공공갈등에의 ADR의 적용

- 공공갈등은 종종 이해당사자의 수가 많고, 뚜렷하게 파악되지 않는 경우가 있으며, 이슈가 다양하며, 가치나 이념에 대한 갈등이 혼재되어 있는 경우가 많음
- 법원에 소송을 제기 하지 않았거나, 소송을 고려하고 있지 않은 상태에서도 공공갈등 당사자들은 자발적이거나 권유에 의하여 협상, 조정, 촉진(Facilitaion), 중재, 조정적 중재, 사실 확인 등과 같은 ADR에서 유래된 절차들을 활용할 수 있음
  - 공공기관의 갈등 예방과 해결을 위한 대통령령에서도 이러한 ADR 기법을 활용한 절차들을 선제적으로 활용할 수 있도록 법적인 근거를 마련하고 있음
- 공공갈등 발생시 대안적 분쟁해결방식의 활용은 정부와 민간의 수평적 관계를 전제하고 문제해결을 공동모색 한다는 점에서 의미가 있음
- 공공갈등의 해결방식으로 당사자 간 합의를 통해 중재를 활용할 경우, 법적인 근거가 없는 상태에서는 중재 결정에 법적구속력은 없음

### 참 고

- ▣ 법원에 연계된 ADR에서는 법원으로부터 갈등 당사자로 인정받을 수 있는 경우에만 절차에 참가할 수 있기 때문에, 다양한 이해당사자가 존재하는 공공갈등의 경우, 참가자가 제한될 수 있는 단점이 있으며, ADR이 실패하는 경우에는 바로 소송으로 이어질 것이라는 가정 하에서 갈등 당사자들은 문제 해결에 필요한 유용한 정보를 공유하기 보다는 소송에서 불리할 수 있는 정보를 공개하지 않을 수 있으며, 포괄적인 의제를 설정하기 보다는 소송과 관련된 의제들만 논의할 가능성이 있음

## 2. 갈등조정 개념과 필요성

### ■ 조정(Mediation)이란?

- 협상 당사자들이 타협점을 찾도록 도와 주는 제3자의 역할
- med는 가운데를 의미

세 개념	제3자인가?	결정권 있는가?	문제 해결 책임
Arbitrate(중재)	Yes	Yes	Yes
Mediate(조정)	Yes	No	Yes
Facilitate(촉진)	Yes	No	No

### ■ 조정의 특성

- 조정은 중립적 3자가 당사자의 문제해결을 돕는 과정
- 조정은 자발적이고 자율적인 과정
- 더 말하고, 들을 수 있는 소통의 장이 되어야 함
- 승패가 아니라 모두 만족할 수 있는 창의적 방법을 찾을 수 있어야 함
- 조정은 비공개로 이루어짐(이해당사자들의 합의에 의해 공개로 이루어질 수 있음. 단 조정자와 이해당사자 간의 개별면담은 비공개로 진행)

## ■ 공공갈등에서 조정의 필요성

### ① 중립적 3자의 개입으로 힘의 균형을 유지

- 공공갈등에서는 이해당사자 간 힘의 불균형으로 인해 협상 등을 통해 문제 해결이 쉽지 않음
  - 협상을 위해서는 힘의 균형과 상호 신뢰, 존중이 필요
- 당사자 간 힘의 불균형 상태에서 중립적 3자인 조정자의 개입은 당사자 간 힘의 균형을 만드는데 기여

### ② 정부(官)에 대한 불신을 해소하는 소통의 장 제공

- 조정을 통해 중립적인 3자가 참여하는 문제해결과정을 통해 문제해결을 논의할 뿐만 아니라 당사자들의 불신을 해소하고 소통할 수 있도록 도움

### ③ 개인적 주장에서, 공통 관심사로 목표를 수정

- 당사자 간 의사소통을 돕는 조정자의 개입을 통한 조정과정은 당사자들의 표명된 명분과 입장 중심에서 공통의 목표를 설정하고, 논의할 수 있도록 도울 수 있음
- 조정과정을 통해 이해당사자들이 서로에 대한 생각을 들으며 실제 원하는 관심사를 생각할 수 있는 소통방법을 지원

### 3. 갈등조정 단계와 조정자

#### ■ 갈등조정 과정



#### ① 준비

##### ● 목적

- 문제에 대한 이해 : 조정이 가능한 문제인지 검토
- 조정절차에 대한 전략 구상
- 조정자에 대한 신뢰 구축
- 조정에 대한 협상당사자의 이해도와 수용도 제고
- 쟁점과 의제 그리고 이해관심사에 대한 사전 파악

##### ● 절차

1. 이해당사자 개별면담
2. 조정자 소개
3. 조정자의 역할 및 조정절차 소개
4. 분쟁에 대한 이해당사자의 설명 청취
5. 쟁점, 의제, 이해관심사를 청취
6. 다른 이해당사자와의 관계 파악
7. 개인적 검토시간 : 전략검토, 쟁점과 의제 파악
8. 합동면담 주선 : 시간, 장소, 면담테이블, 대기실...

#### 참고

- 갈등조정 과정에서 조정자가 준비하는 절차는 「갈등영향분석」과 유사하므로 갈등영향분석을 통해 갈등조정 준비절차를 대신 할 수 있음

## ② 머리말, 계약(합동면담 시)

- 조정에 대한 일반소개
  - 법적 구속력은 없음
  - 자발적이며 내용은 보안에 붙여짐
  - 조정자의 역할 : 중립
  - 이해당사자의 역할 : 합의는 당사자간에 이루어지며 조정자는 조력자에 불과
  - 조정절차 소개
- 협상규칙(Ground Rule) 합의
  - 이해당사자는 발언권을 얻은 뒤 발언
  - 발언은 원칙적으로 상대 당사자가 아니라 조정자에게
  - 각 발언권 당 할당 시간, 그 날의 총 협상시간
  - 타인 발언시 경청의 의무
  - 자극적인 언어 사용 불가 의무
  - 필요시 조정자와 한 이해당사자간의 비공개회의(Caucus)도 가능

## ③ 초기입장탐색

- 목적
  - 당사자들의 문제파악(쟁점, 의제, 이해관심사)
  - 당사자들이 상대를 존중하고 듣는 기회 제공 : 적대적인 감정보다는 공동의 문제 해결 파트너라는 인식
  - 서로의 입장을 생산적이고 평화적인 방법으로 이야기 하도록 하여 스스로 문제를 재검토 하는 기회 제공
  - 과거의 다툼에서 벗어나 미래지향적 문제해결의 자세를 마련

- 절차

1. 먼저 시작하는 당사자 결정(대체로 피해자 쪽)
2. 단답형이 아닌 질문을 통해 추가 정보유도
3. 주요 논점을 요약
4. 쟁점을 요약하고 발언자의 이해관심사를 언급
5. 추가사항 있는지 위 과정을 다른 이해당사자에게 반복

#### ④ 쟁점과 의제 정리

- 목적

- 논의의 범위 설정
- 아직 미 도출된 쟁점을 발굴
- 의제 (Agenda) 정리
- 향후 절차 진행을 위한 공동의 토대 구축(쟁점 및 의제에 대한 합의 도출)

- 절차

1. 각자 이슈와 이해관심사 적어 보기
2. 서로의 리스트를 합하여 다양한 이슈와 이해관심사를 적어 보기(합집합)
3. 서로 유사한 것들끼리 묶기
4. 빠진 것은 없는지 확인하기
5. 종합 리스트에 합의하기

## ⑤ 쟁점과 대안검토

### ● 목적

- 쟁점에 대한 충분한 이해
- 가능한 문제해결의 방향에 대한 실마리를 제공
- 입장(Position) 보다는 이해관심사에 초점을 맞추는 계기

### ● 절차

#### 1. 하나 또는 복수의 쟁점을 선정

- 쉬운 것부터
- 다른 쟁점해결의 실마리가 되는 쟁점부터

#### 2. 쟁점을 분석

- 각 쟁점과 연계되어 있는 이해관심사 파악
- 쟁점과 관련 있는 정보파악
- 쟁점과 연계되어 있는 이해당사자들간 관계, 다른 쟁점과의 관계 등을 파악
- 지켜야 할 객관적 기준이나 제약조건을 파악

#### 3. 이해당사자가 대안을 제시할 준비를 하게함

- 반드시 충족되어야 하는 이해관심사를 말하도록 하고 이에 대한 다른 이해 당사자의 공감을 형성하라
- 공감/합의를 이룬 문제에 대해서는 별도로 써 놓으라

## ⑥ 문제해결

### ● 목적

- 이해당사자에게 문제해결을 위한 책임부여
- 입장보다는 이해관심사에 초점을 맞추도록 유도
- 이해당사자가 창의적인 대안을 개발하도록 유도
- 이해당사자가 바람직한 미래의 관계에 대하여 공동 노력하도록 유도
- 문제해결의 진전을 보지 못하고 있는 상황을 탈피
- 이해당사자가 현실성을 유지하도록 도움 제공

### ● 절차

1. 이해당사자 합의하에 쟁점 및 각자의 이해관심사를 명확히 발굴
2. 각 의제별로 갑에게 대안을 제시하도록 유도
3. 을에게 갑의 대안에 대한 평가를 요청 : 각자의 이해관심사를 얼마나 반영하고 있는지에 대한 의견
4. 갑에게 을의 평가를 반영하여 대안을 변경하도록 요청 (3~4의 과정을 한 두차례 반복)
5. 각 의제에 대해 을로 하여금 대안을 제시하도록 하고 이에 대해 갑이 평가하는 과정을 반복
6. 모든 의제에 대하여 위의 2~5를 적용
7. 갑으로 하여금 하나의 쟁점이 아니라 여러 쟁점에 대한 대안을 패키지로 제시하도록 요청하고 이에 대한 을의 의견을 청취하고 대안 패키지 수정
8. 을에게도 7의 내용을 요청
9. 절차 7~8에서 좁혀진 대안 패키지를 놓고 이해관심사 주고 받기 유도하여 결론 도출

## ⑦ 최종결론 도출

- 각 의제에 대한 결론을 확인
- 위 결론에 기타 합의사항을 추가하여 합의초안 작성
- 합의안에 대한 실행방안 작성
- 이해당사자가 서로 읽고 합의안을 고칠 기회 부여
- 최종 합의안 작성
- 서명

### ■ 왜 조정자가 필요한가?

- 협상 당사자가 스스로 원하는 바를 명확하게 인식하고 이를 정확하게 표현하도록 도움
- 협상상대가 하는 이야기를 듣도록 하는 분위기 조성(상대를 이해하는 것이 협상의 시작)
- 입장(Position)이나 행동(Behavior)에 가려 있는 이해관심사를 파악하고 협상
- 당사자들이 이해관심사에 초점을 맞추도록 유도
- 협상당사자가 이슈와 쟁점을 파악하도록 도움
- 다양한 대안을 제기하는 역할 등

## ■ 조정자의 임무

- 이해당사자의 발언을 주의 깊게 청취하고 요약
- 당사자 발언 속의 감정을 공개적으로 인정
- 표현된 쟁점, 의제, 이해관심을 풀어서 설명
- 당사자의 유화적 표현을 강조하여 협상 분위기 조성
- 협상규칙이 준수되도록 공정한 심판역할
- 말하고 있지 않은 당사자가 잘 듣고 있는지 확인
- 충분한 정보를 유도할 수 있는 적절한 질문 제기
- 입장에 집착한 언급, 감정적 표현 등을 이해관심사로 풀어 설명

## ■ 조정자의 자세와 기술

- 조정자의 자세
  - 인내심과 자기 통제력
  - 편견과 선입견 없는 공정성
  - 다양한 감정을 읽어내고 수용할 수 있는 포용력
  - 진행규칙을 단행하는 단호함
- 조정자의 기술
  - 정보수집 및 분석
  - 의사소통 기술
  - 적극적 듣기  
(중립적 표현으로 바꾸어 말하기, 몸의 움직임, 감정의 변화 등에 대해 관찰하기)

- 요약하기
- 태도와 행동을 다루는 기술

## 참 고

### ▣ 조정 시 유의사항

- 당사자 A가 발언시 당사자 B가 흥분하여 끼어 들려고 할 때 : 눈짓, 몸짓으로 제지하고 기회를 준다고 언급
- 당사자 B가 당사자 A의 발언에 대한 반박만을 늘어 놓을 때 : 당시상황은 어땠는지, B에게 중요한 것은 무엇이었는지, 조정을 통하여 얻고자 하는 것이 무엇인지 등 건설적인 답을 이끌어 내는 질문
  - 절대로 당사자들이 서로 싸우게 해서는 안됨
- ‘이렇게 하자’고 해결책을 내어 놓을 때 : 그것은 하나의 대안이므로 추후에 논의하는 것으로 기록
  - 서로 문제에 대한 이해가 부족한 상태에서 대안으로 접어드는 것은 문제 해결에 도움이 되지 않음

### ▣ 조정자와 갈등코치의 차이

- 조정자는 중립적인 역할을 하는 것이 매우 중요함. 그럼에도 불구하고, 일부 갈등 당사자들은 조정자가 자신의 편에 서서 갈등 해결을 도와 주기를 기대하는 경우가 있음. 예를 들어, 조정을 요청한 공공기관도 그렇게 생각할 수 있고, 상대적으로 약자인 주민들의 경우에도 제3자가 약자의 편을 들어줘야 하는 것 아니냐는 인식을 가질 때가 있음
- 이 경우 조정자의 중립성에 대해 가장 쉽게 이해시키는 것은 법정의 비유를 드는 것임. 예를 들어, 조정자는 법정에서 판사와 같이 중립적인 위치라는 것을 설명함. 그리고, 변호사나 검사처럼 어느 한 쪽의 입장을 드는 전문가는 갈등 코치라고 설명해 줄 수 있음
- 갈등코칭은 1990년 대 미국의 템플 대학과 호주의 맥쿼리 대학에서 시작되었고, 맥쿼리 대학의 갈등코칭 모델은 “한 쪽 당사자를 위한 문제해결 모델 (Problem Solving for One)”이라고 명명됨으로써 갈등코칭의 특성을 잘 나타 냈음

- 갈등코칭이 개발된 이유는 조정이 성립되기 위해서는 양 당사자의 합의가 있어야 하는데, 어느 한 쪽 당사자가 갈등의 존재를 부인하거나 참여를 거부하는 경우 다른 한 쪽 당사자가 조정을 전혀 진행할 수 없다는 것 때문이었음
- 그에 따라 갈등의 해결을 원하는 한 쪽 당사자에게 갈등해결에 필요한 이론과 관점, 트레이닝 등을 제공하여 당사자 주도로 갈등을 해결할 수 있는 능력과 자신감을 키워주기 위해 갈등코칭이 활용되고 있음

I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용

II. 갈등관리 규정의 특성과 주요 내용

III. 갈등영향분석서의 이해와 실제

IV. 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계

V. 분야별 갈등관리 방안

## 4. 갈등조정협의회

### ■ 목적 및 적용 영역

- 갈등조정협의회는 공공정책 관련 이해당사자의 상충하는 입장과 이해관심사를 합리적으로 조정, 합의안을 도출하는 데에 목적이 있음
- 전국적 혹은 지역적 공공갈등에 모두 적용
- 협의회의 이름은 정책 및 사업의 이름에 따라 융통성 있게 구성할 수 있음

### ■ 절차와 운영

#### 1 단계

#### 적용 탐색단계

- 예상 의제 및 이해당사자의 파악
- 갈등조정회의 준비 실무팀 구성



#### 체크리스트

- 예상의제파악 : 공공기관의 장은 갈등조정회의에서 다루어질 의제와 의제별 대안을 파악하고 있는가?
- 이해당사자파악 : 이해당사자를 모두 파악하였는가? 그리고 그들의 입장과 이해 관심사는 무엇인지 파악하였는가?
- 실무팀 구성 : 공공기관의 장은 갈등조정회의의 구성과 진행을 담당할 실무팀을 만들었는가?

## 2단계

### 협의체 구성단계

- 참여자 확정 및 동의 확보
- 갈등조정협의체에 참여할 조정자 선정
- 갈등조정협의체 구성에 관한 공고
- 갈등조정협의체 참여자 조정 및 구성완료



#### 체크리스트

- 참여자 구성
  - 추가로 포함시켜야 할 이해당사자가 있는가?
  - 굳이 포함시키지 않아도 되는 이해당사자가 있는가?
  - 참여자의 대표성은 있는가?
- 이해당사자 동의확보
  - 이해당사자의 참여의사를 서면으로 확인하였는가?
- 조정자 선정
  - 이해당사자, 참여전문가의 의견을 충분히 수렴하여 조정자를 선정하였는가?
  - 조정자가 참여자로부터 신뢰를 받고 있는가?
- 협의체 구성, 공고
  - 공공기관의 장과 조정자는 갈등조정협의체의 구성을 공고하였는가?

### 3단계

### 협의체 기본운영규칙 마련 단계

- 기본운영규칙 마련을 위한 예비모임
- 분과나 실무위원회 설치 필요성 검토
- 협의체 기본운영규칙 마련 및 확정(당사자 간 조정회의 규칙)



### 체크리스트

- 운영규칙마련
  - 갈등조정회의를 효율적으로 운영할 수 있는 기본운영규칙이 마련되었는가?
- 분과나 실무위 필요검토
  - (분 과) 참여자들이 관심을 가지고 있는 의제가 다른가?
  - (실무위) 보다 실무적이고 전문적인 검토를 할 필요성이 있는가?
- 규칙 확정
  - 충분한 토론과 합의를 통해 기본운영규칙은 확정 되었는가?

### 참 고

- ▣ 협의회 운영 규칙 및 회의 규범(Ground Rule)과 관련하여는 갈등영향분석 편 합의형성절차 설계 부분에 자세히 설명되어 있음

## 4 단계

### 협의체 조정 시작

- 회합일정 및 회합의 통보와 공고
- 주요 갈등쟁점의 제시와 토론
- 사실 정보 확인 및 추가적 정보수집



### 체크리스트

- 의제상정
  - 참여자 사이에 논의되어야 할 의제의 내용 및 문제에 대해 분명하게 공유하고 있는가?
- 회의진행
  - 조정자는 공정성과 중립성을 준수하는가?
  - 참여자는 성실하고 진지하게 협의에 임하는가?
- 정보확인 및 수집
  - 진행자는 합의도출에 필요한 증거자료 확보에 노력하는가?
  - 공동의 사실확인(joint fact-finding)을 할 필요성이 있는가?
- 회의일정 및 기간
  - 회의일정은 가급적 일정한 간격을 두고 규칙적으로 짜여 있는가?
  - 회의기간의 결정은 다음과 같은 고려요소를 종합적으로 고려하는가?
    - 법이 정한 최종 시한
    - 상황의 심각성
    - 이해관심사자의 관심과 의지, 노력 정도
    - 이해당사자의 지역적 분포
    - 추가적 정보수집 및 사실 확인 조사의 필요성

## 5 단계

### 합의초안 마련

- 의제별 토론 및 조정 시도
- 합의초안의 마련



### 체크리스트

- 쟁점토론 및 조정
  - 조정자는 근거자료의 객관성을 토대로 의견조정을 유도하는가?
  - 조정자와 참여자는 합의 가능한 안전과 합의가 어려운 안전을 구분하고, 가능한 합의의 범위를 넓히기 위해 노력하는가?
- 조정 및 합의초안 마련
  - 논의되는 합의안이 각 참여자가 대표하는 단체의 인준을 받을 수 있을지를 파악하였는가?
  - 상호 합의한 운영규칙에 따라 합의초안이 마련되었는가?

## 6 단계

### 합의안 도출

- 조정안 초안에 대한 합의시도
- 합의사항 최종합의문 작성
- 최종합의안 도출, 서명



## Memo

A large, empty rectangular box with a thin blue border, intended for taking notes or a memo.

I. 갈등관리 규정과 메뉴얼의 활용

II. 갈등관리 규정의 특징과 주요 내용

III. 갈등영향분석의 이해와 실제

IV. 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계

V. 분야별 갈등관리 방안



| 공공기관의 갈등관리 매뉴얼 |

Office for Government Policy  
Coordination



## 분야별 갈등관리 방안

1. 도로 분야 / 132
2. 철도 분야 / 134
3. 수자원 분야 / 137
4. 도시 및 주택 분야 / 143
5. 교정 분야 / 149
6. 전력시설 분야 / 152



# V

## 분야별 갈등관리 방안



### 1. 도로 분야

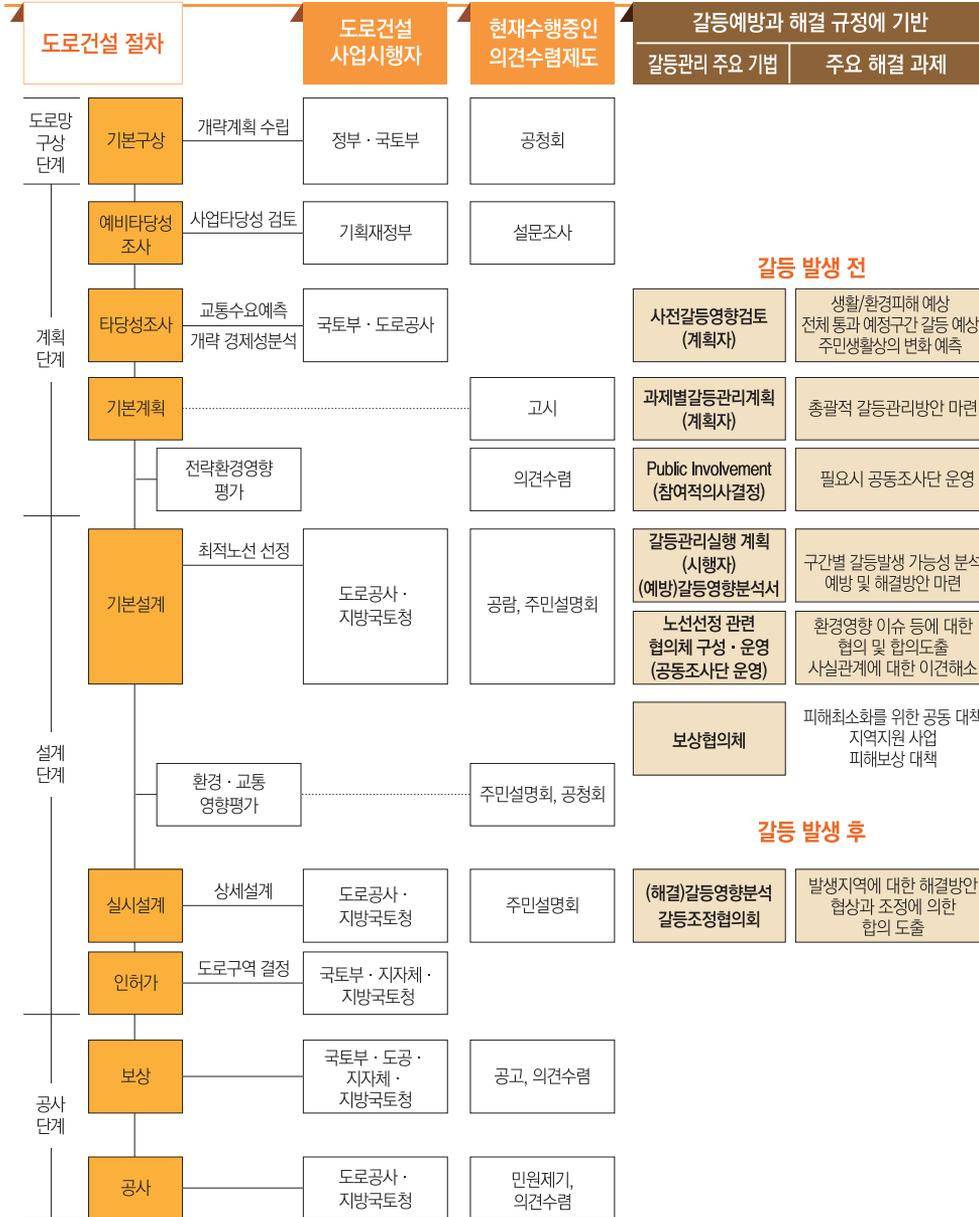
#### ■ 갈등관리가 필요한 사안

- 우수생태계 통과 도로건설 사업
- 사업의 타당성, 필요성에 대한 이견이 존재하는 경우

#### ■ 갈등의 특징

- 갈등발생 가능성
  - 80 ~ 90년대는 주로 도로 건설에 따른 피해보상, 생태계 파괴 등이 갈등 발생의 주요 원인이자 이슈가 되었다면, 2000년 이후에는 도로 건설 자체의 필요성, 타당성 등에 대한 갈등이 주요한 내용으로 변화
  - 일반적으로 기본계획이 확정된 이후, 도로건설 계획이 시민이나 주민에게 알려지게 되기 때문에, 도로건설의 필요성, 타당성을 재검토할 것을 주장하는 지역주민 및 시민단체와 갈등은 이미 예견되어 있는 상태
- 주요 이슈
  - 우수 생태계 지역에서는 생태계 보전과 관련된 가치갈등
  - 주거지역에 도로를 건설하는 경우에는 소음, 생활불편, 지역분할과 같은 이해관계 갈등

## ■ 갈등관리 관리기법의 적용



### 갈등 발생 전

### 갈등 발생 후

I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용  
II. 갈등관리 규정의 특성과 주요 내용  
III. 갈등영향분석의 이해와 실제  
IV. 갈등조정과 갈등조정협의회와의 연계  
V. 분야별 갈등관리 방안

## 2. 철도 분야

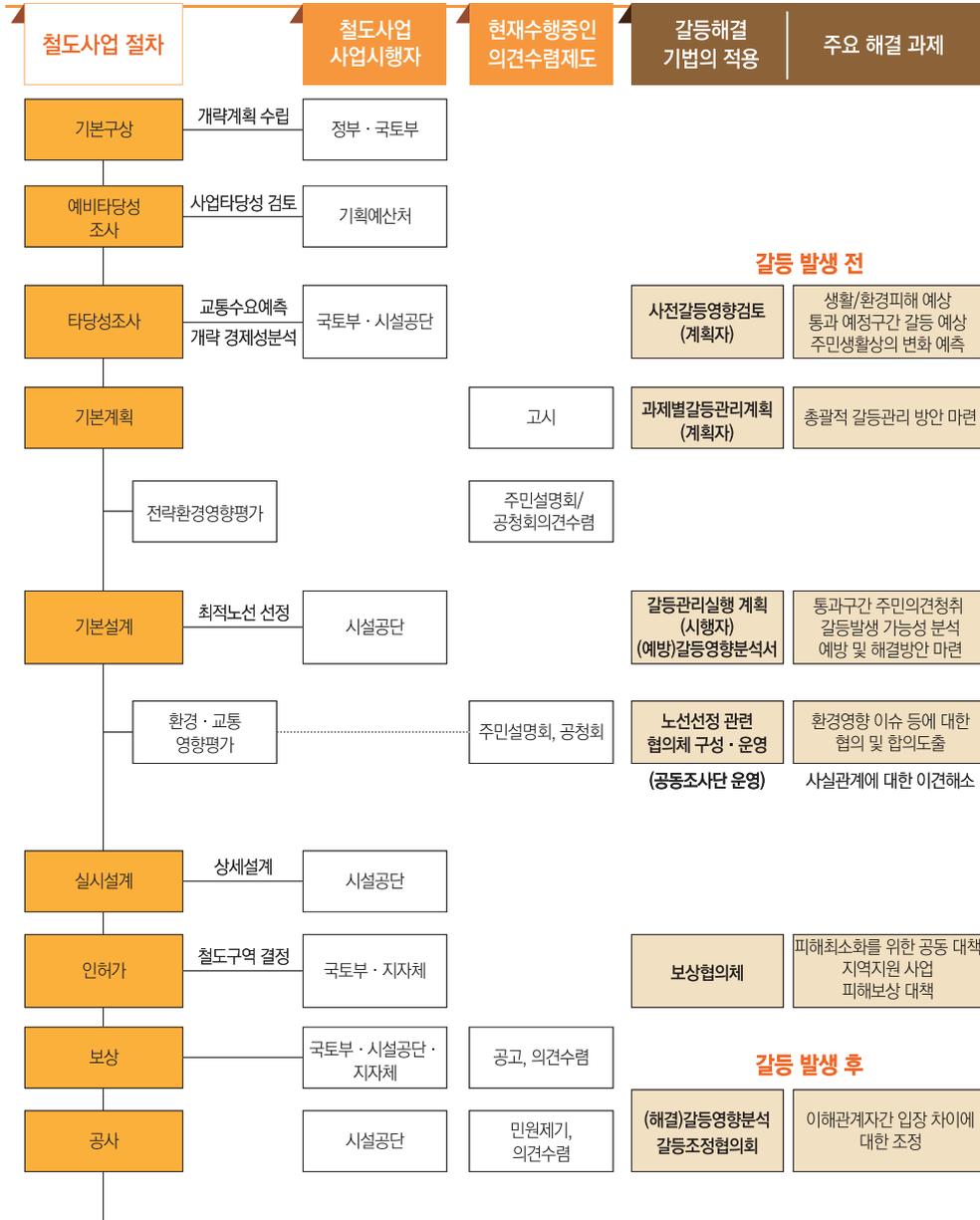
### ■ 갈등관리가 필요한 사안

- 우수생태계 통과 철도건설 사업
- 도심통과 철도 건설 사업
- 송변전 설비 설치 사업
- 역사 및 차량기지 건설 사업
- 사업의 타당성, 필요성에 대한 이견이 존재하는 경우

### ■ 갈등의 특징

- 갈등발생 가능성
  - 도심 통과 노선은 갈등 발생 가능성은 매우 높으나 사회적 파장은 기초지자체 차원인 경우가 많음
  - 우수 생태계 통과 철도건설은 갈등 발생 가능성은 매우 높으면서 때때로 전국적인 이슈로 발전하기도 함
  - 역사 등의 설치는 지역 상황에 따라 다르며, 사회적 파장은 기초지자체 차원인 경우가 많음
- 주요 이슈
  - 지하화, 교량화, 노선변경 등으로 미관 문제 발생, 생활상 불편, 도심분절, 소음 등
  - 광역철도의 경우에는 지하화에 대한 요구, 일반철도의 경우에는 노선변경 요구가 많음

## ■ 갈등관리 관리기법의 적용



### 갈등 발생 전

### 갈등 발생 후

I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용  
II. 갈등관리 규정의 특성과 주요 내용  
III. 갈등영향분석의 이해와 실제  
IV. 갈등조정과 갈등조정협의회와의 연계  
V. 분야별 갈등관리 방안



### 3. 수자원 분야

#### ■ 갈등관리가 필요한 사안

- 댐 건설 사업
- 광역상수도건설 및 물이용 관련 사업
- 하천정비 사업
- 사업의 타당성 필요성에 대한 이견이 존재하는 경우
- 피해보상 관련 이슈가 제기되는 경우

#### ■ 갈등의 특징

##### ① 댐 관련 사업

- 갈등발생가능성
  - 댐건설은 갈등 발생가능성이 매우 높으며, 전국적인 현안이 되는 경우가 많은 반면, 댐의 유지·관리 과정에서 이해관계가 차이가 발생하면 갈등으로 발전할 가능성은 높으나, 사회적 파장은 지역에 그치는 경우가 많음
- 주요 이슈
  - 댐건설 타당성 혹은 적정성, 댐건설에 따른 피해 대책, 우수 생태계 파괴, 댐 건설에 따른 피해 보상, 댐 관리 잘못에 따른 피해보상 등
  - 댐 관련 갈등은 댐건설의 필요성과 관련된 갈등과 댐건설에 따른 다양한 종류의 영향과 피해에 따른 갈등으로 크게 구분할 수 있음. 환경단체가 결합하여 생태계 문제를 제기하는 경우 사회적 이슈가 될 가능성이 큼. 이런 경우 댐건설 필요성 자체에 대한 문제제기가 대부분

- 지역주민의 경우에는 예상되는 피해에 대한 우려와 보상 요구가 대부분이며, 다른 갈등에 비하여 유지관리 과정에서 발생하는 갈등(예, 주민 피해보상 등)이 많음. 대체로 주민들은 고소·고발을 통해 피해보상을 보상받으려는 경향이 있음

## ② 광역상수도건립 및 물이용 관련 사업

### ● 갈등발생 가능성

- 갈등발생 가능성은 높으나, 주로 이해관계에 기반한 갈등

### ● 주요 이슈

- 용수공급을 위한 취수지점 선정, 기득수리권 인정 유무, 취수장 이전에 따른 사업비 부담, 물값 분쟁, 용수 사용료 부담 등
- 광역상수도건립 및 물이용 분야 관련 갈등은 전형적인 이해갈등으로 주로 변화된 상황에 대한 입장 차이로 인하여 갈등이 시작됨. 갈등의 주체는 주로 광역상수도 건설 사업을 담당하는 수자원공사와 지자체 혹은 지역주민이 됨
- 취수장 관련 갈등은 여러 가지 환경 변화로 취수장을 이전하면서 추가적인 비용을 누가 부담할 것인지에 대한 입장 차이로 발생하는 경우가 많음. 물값 관련 갈등은 취수장 위치 변경 등 새로운 조건이 발생할 경우, 기존의 물이용 권한을 계속 존속할 것인지에 대한 내용이 다수임

## ③ 하천정비 사업

### ● 갈등발생 가능성

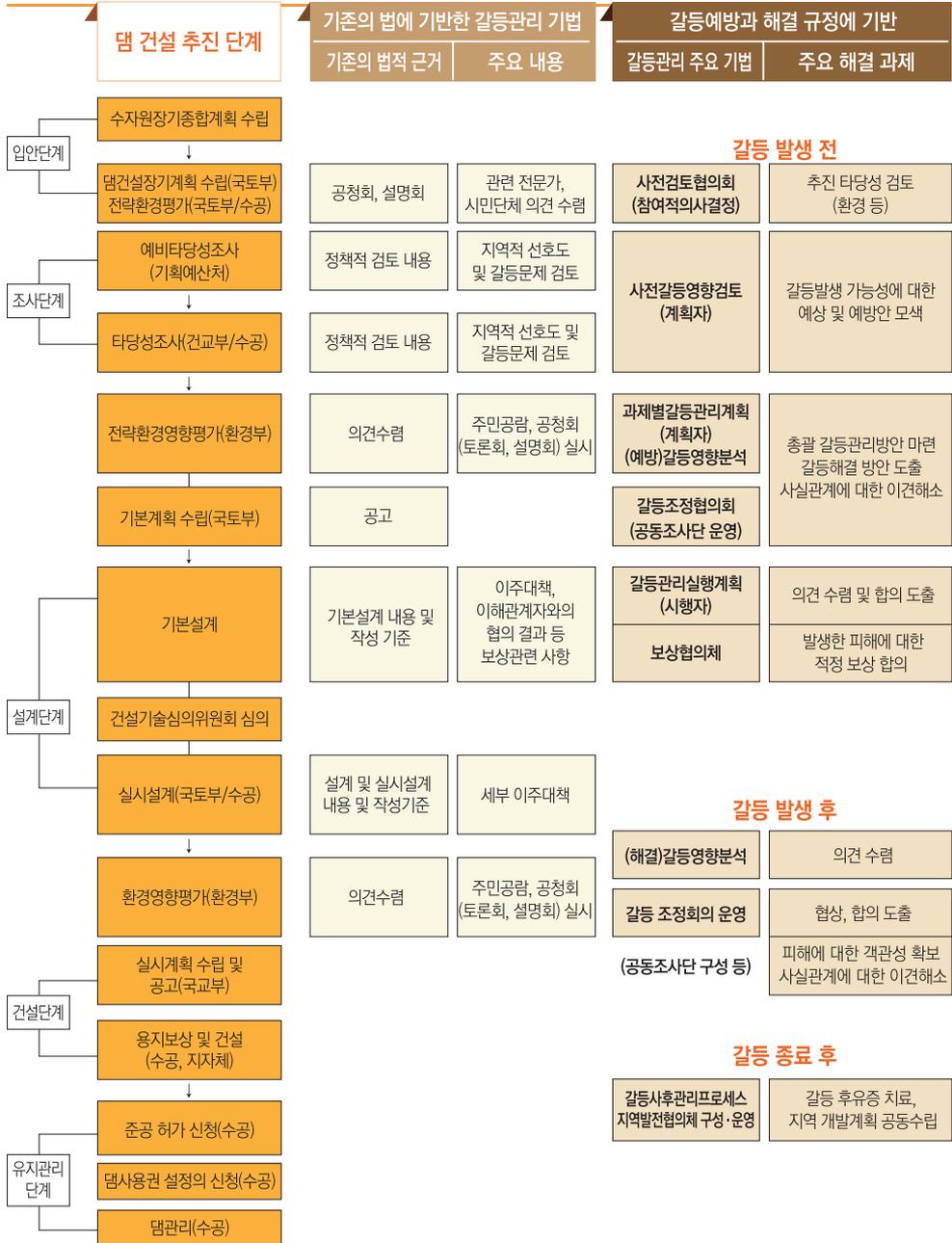
- 국가하천, 지방하천의 정비 혹은 운하 건설 사업은 다수의 국민생활과 주변 생태계에 지대한 영향을 미칠 가능성이 크기 때문에 갈등 발생 가능성이 매우 크고, 갈등의 파장이 전국에 미칠 가능성이 높음

### ● 주요 이슈

- 주요 이슈는 용수공급을 위한 취수지점 선정, 기득수리권 인정 유무, 취수장 이전에 따른 사업비 부담, 물값 분쟁, 용수 사용료 부담 등

- 하천정비는 정비에 따른 편익도 있으나, 반대급부로 생태계 파괴 가능성이 상존함. 이런 까닭에 하천정비 사업은 사업의 필요성 자체가 갈등 요인으로 작용하는 경우가 많음. 필요성을 부인하는 주요한 근거는 사업추진에 따른 경제적 효과가 미미하고, 생태계가 파괴될 가능성이 크다는 것임

## ■ 댐 건설 절차에 따른 갈등관리 관리기법의 적용



## ■ 광역상수도건립 및 물이용 관련 절차에 따른 갈등관리 적용



I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용  
II. 갈등관리 규정의 특성과 주요 내용  
III. 갈등영향분석의 이해와 실제  
IV. 갈등조정과 갈등조정협의회와의 연계  
V. 분야별 갈등관리 방안

## ■ 하천 정비 관련 절차에 따른 갈등관리 적용

	구 분	사업시행자	「하천정비기본계획수립 지침」상의 의견 수렴절차	갈등예방과 해결 규정에 기반	
				갈등관리 주요 기법	주요 해결 과제
계획 단계	수자원장기종합계획	정부·국토부	대규모 국책사업인 경우 예비 타당성 조사 타당성 조사	갈등 발생 전 사전갈등영향검토 (계획자)	사업 추진의 필요성, 타당성에 대한 입증 갈등발생가능성 예상
	유역종합차수계획	정부·지자체			
	하천기본계획	하천기본계획 용역 착수	정부·지자체	자치단체, NGO 등 관계 행정기관에 통보	과제별갈등관리계획 (계획자)
유역의 특성 및 현황 조사		지역주민, NGO, 관계기관의 의견 충분히 수렴하여 결정			
단계별 의견수렴		해당 하천유역 주민, NGO, 전문가 등을 대상으로 설명회			
기본계획(안)마련		환경부 등 관계기관과 사전협의			
관련기관 협의		하천관리위원회 심의			
하천관리위원회 심의					
고시		공문조사 등 참여적 의사결정 기법의 적용	다양한 형태의 국민 및 주민 의견 수렴		
실시 단계	초기 단계 의견수렴	지방청·지자체· 수자원공사	주민설명회 개최(1차) 및 반영	갈등 발생 후 (해결)갈등영향분석 갈등조정협의회	협상, 조정에 의해 합의 도출
	자문회의 실시		주민설명회 개최(2차) 및 반영 (필요 시)		
	설계도서 작성		주민설명회 개최(3차) 및 반영		
	중간 단계 의견 수렴				
	자문회의 실시				
	용역 준공				
	마무리 단계 의견 수렴				
사업 시행 단계	인허가	지방청·지자체· 수자원공사		갈등관리실행계획 (시행자) 보상협의체	피해최소화 공동 대책 지역지원 사업 피해보상 대책
	용지매수	지방청·지자체· 수자원공사			
	공사	지방청·지자체· 수자원공사		갈등사후관리 프로세스 운영	지역공동체가 회복을 위한 노력과 민관공동 프로젝트 운영
	유지관리	지방청·지자체· 수자원공사			

## 4. 도시 및 주택 분야

### ■ 갈등관리가 필요한 사안

- 산업단지 건설 사업
- 대규모 도시 건설 사업
- 공공주택 건설 사업
- 사업의 타당성 필요성에 대한 이견이 존재하는 경우
- 피해보상 관련 이슈가 제기되는 경우

### ■ 갈등의 특징

#### ① 산업단지 건설 사업

- 갈등발생 가능성
  - 갈등이 한번 발생하면, 장기간 지속되고, 다수의 이해관계자가 참여하게 되면서, 지역사회와 국가에 광범위한 영향을 끼치고 있음
- 주요 이슈
  - 주로 등장한 갈등의 주요 이슈는 산업 단지 조성의 필요성과 적정성에 대한 문제, 산단 건설에 의한 경제성 효과에 대한 이견, 생태적 가치와 주변 지자체와의 비용·편익의 균형에 대한 문제, 사업추진 절차의 적법성에 관한 문제 제기, 의견수렴 및 의사결정 방식에 대한 문제 등
  - 산업단지 조성 사업은 넓은 지역에 걸쳐 대규모로 진행되기 때문에, 지역 주민, 해당지자체뿐 아니라, 주변지역 주민 및 지자체, 환경단체 등 다수의 이해관계자가 등장하게 됨. 주민 내부에서도 이해관계의 차이가 존재하고, 해당지자체와 주변지자체와도 비용·편익의 불일치로 인한 갈등이 발생할 가능성이 존재함

- 산업단지 조성을 위해서는 넓은 면적의 땅이 필요하고, 이를 조성하는 과정에서 생태계 파괴 및 환경오염에 대한 우려가 매우 큼
- 산단조성에 대한 정치적 견해차이가 존재하며, 시민사회단체, 환경단체가 주도적인 영향력을 발휘하는 경우가 많음. 갈등이 장기화 되면서 사업 추진 여부에 대한 입장과 이해 차이로 인해 민민갈등이 발생하기도 함

## ② 도시 건설 사업(택지개발 포함)

### ● 갈등발생 가능성

- 갈등은 주로 중앙정부와 지자체간, 중앙정부와 반대주민간, 중앙정부와 입주예정자간 발생하는 것이 보통. 중앙정부 정책 및 사업에 반대하는 지역 주민들은 대부분 반대대책위를 구성하고 지역 시민환경단체 등과 연합하여 집회 등을 통해 갈등을 심화키는 것이 일반적
- 대부분 주민설명회나 협의과정 등 의견수렴을 통해 문제해결을 강구하면서 공권력 투입과 같은 불상사는 그다지 발생하고 있지 않은 상황
- 도시건설계획이 수립되면 관련되는 대부분의 지역에서 영향 여부에 따라 중앙시민단체, 지역시민단체가 발언하는 것이 보통. 특히 도시건설 단계상 필수 시설(하수종말처리장, 열원시설 등)의 설치에 따라 그에 따른 반대 주민 단체가 구성되는 것이 특징
- 추진단계에 따라 입주예정자 단체가 개입되는 경우도 있음
- 이처럼 도시건설 사업은 초반에는 중앙정부와 지자체간의 갈등에서 사업 단계가 진행되면서 지역주민과의 시설설치와 관련한 갈등이 발생하고 있음. 그러나 사업진행이 늦어지면 입주예정자가 이해당사자로서 참여하기도 하므로 사업종료 시까지 지속적으로 갈등이 발생함

### ● 주요 이슈

- 주요 이슈로는 사업성, 절차적 타당성, 관리권한, 환경 영향 등은 물론 지역 주민(지권자, 세입자 등)에 대한 이주 및 피해 대책, 보상 등
- 이후 시설입지에 따른 갈등과 이에 따른 피해 여부와 관련되며, 지구(구역) 주변 지역에 대한 생활상 변화(교육 및 교통에의 영향 등)도 주요한 이슈

- 입주예정자와 관련한 입주시기, 분양가 등도 최근 발생하고 있는 이슈 중 하나

### ③ 주택 건설 사업

#### ● 갈등발생 가능성

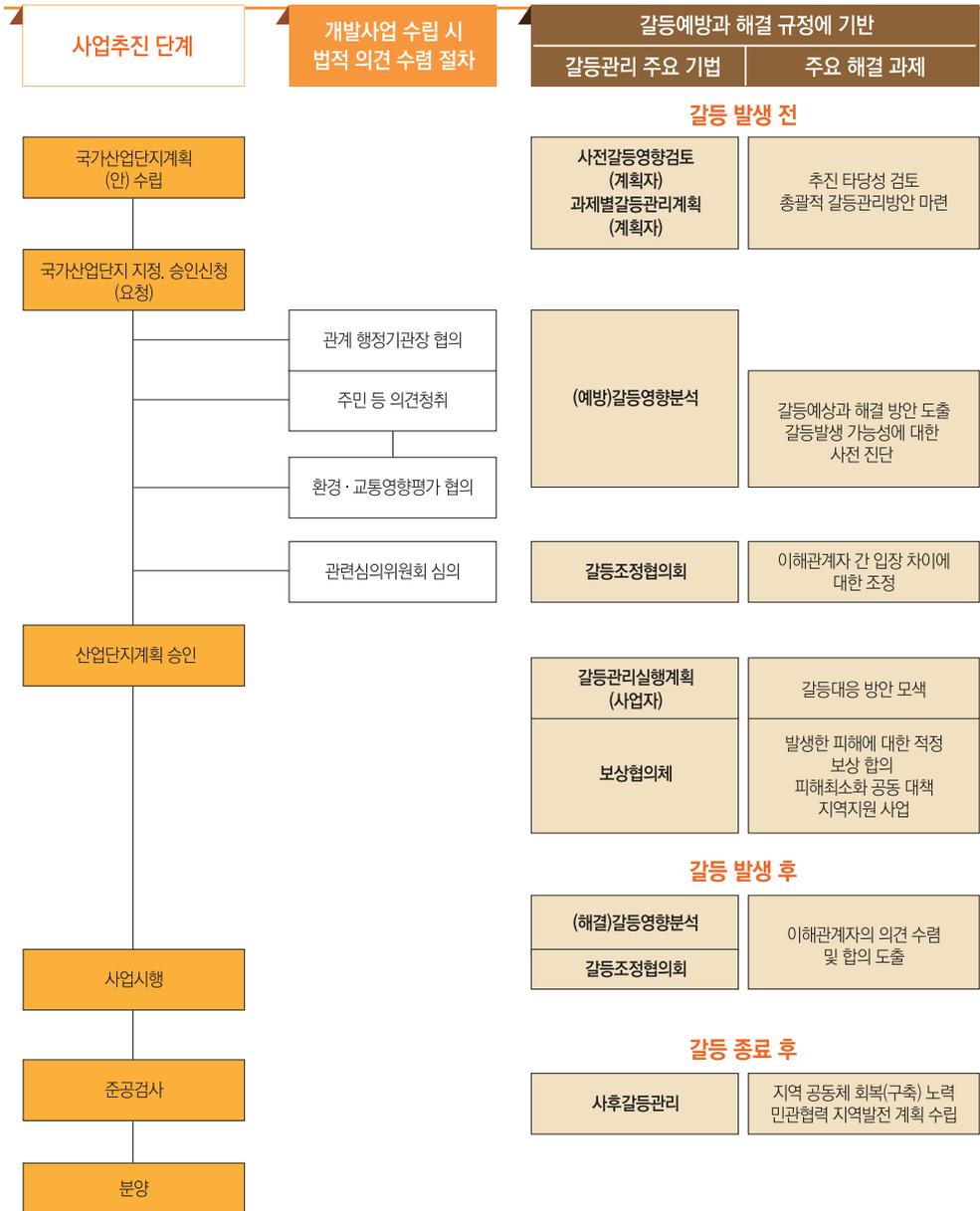
- 주로 중앙정부와 반대주민 간, 중앙정부와 기초지자체간 갈등이 발생하고 있음. 특히 중앙정부 관련 정책 및 사업에 반대하는 지역 주민들은 대부분 반대대책위를 구성하여 집단적으로 대응하고 있고 상황에 따라 지역 시민·환경단체 등과 연합하여 집회 등의 개최를 통해 갈등을 심화시키고 있음
- 주택건설 계획 및 시범지구가 발표되면 관련지역에서 주민이 주도하는 반대대책위 등이 구성되지만 찬성주민단체는 항상 결성되는 것은 아님. 또한 시민단체 및 종교단체의 경우도, 모든 경우에 결합하는 것은 아님. 추진 단계에 따라 입주예정자 단체도 결성 및 개입되는 경우가 있음
- 주택건설 갈등은 지역 차원에서, 도시건설은 광역차원에서 전국적 차원인 것이 일반적임. 그러나 최근 행복주택과 같이 국가 정책적으로 사업이 추진 되는 경우에는 전국에 지구지정이 된 곳을 중심으로 갈등이 발생할 수 있어 전국적 차원으로 확산되기도 함

#### ● 주요 이슈

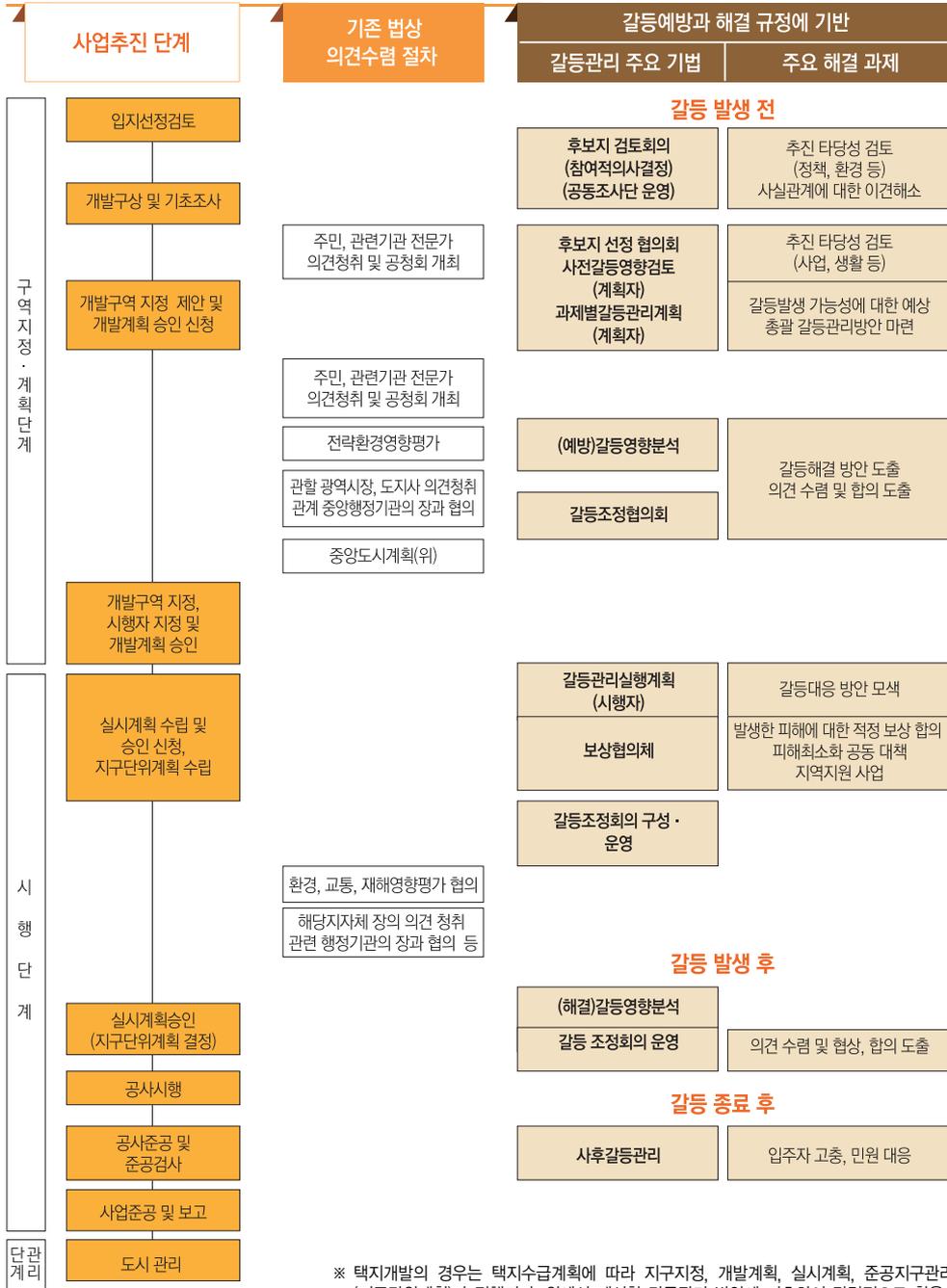
- 사업/입지 타당성, 재산권 및 생존권, 보상 등이 주요 이슈
- 정책적 추진이 정치권 공약으로 인해 시작한 경우 이해관계자에 대한 관련 의견 수렴 및 설득 등의 부족, 정부 불신도 주요 이슈가 되고 있음
- 이밖에 교통 및 학군, 지역 환경에의 영향, 관리권한 등도 관련 되며 이러한 모든 이슈가 결합하여 사업 필요성에 대한 문제제기로 표출되는 것이 보통

## ■ 갈등관리 관리기법의 적용

### ● 산업단지 건설 절차에 따른 갈등관리 적용



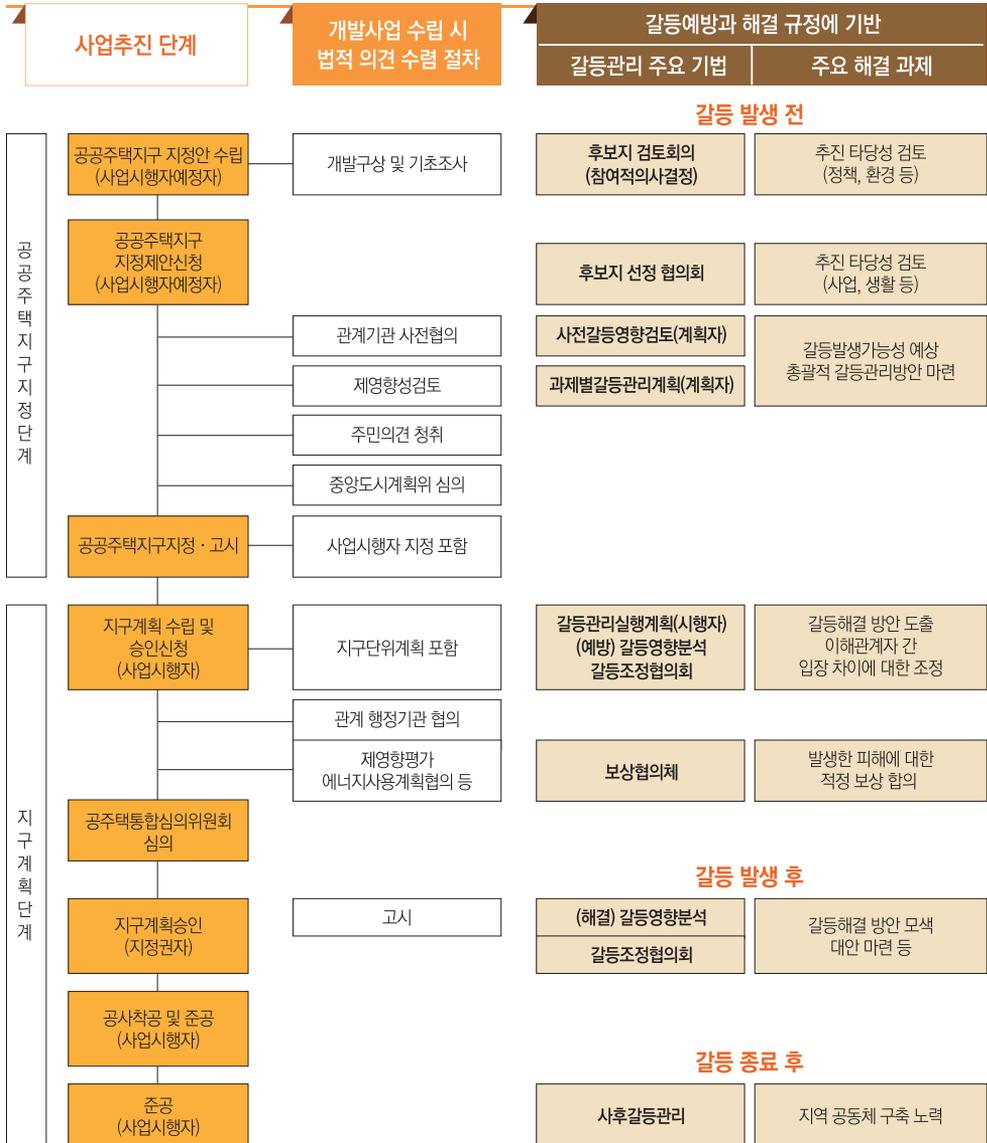
● 도시건설 절차에 따른 갈등관리 적용



※ 택지개발의 경우는 택지수급계획에 따라 지구지정, 개발계획, 실시계획, 준공지구관리(지구단위계획)가 진행되며, 위에서 제시한 갈등관리 방안에도 기초하여 탄력적으로 활용

I. 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용  
 II. 갈등관리 규정의 특성과 주요 내용  
 III. 갈등영향분석의 이해와 실제  
 IV. 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계  
 V. 분야별 갈등관리 방안

● 주택건설(공공주택) 절차에 따른 갈등관리 적용



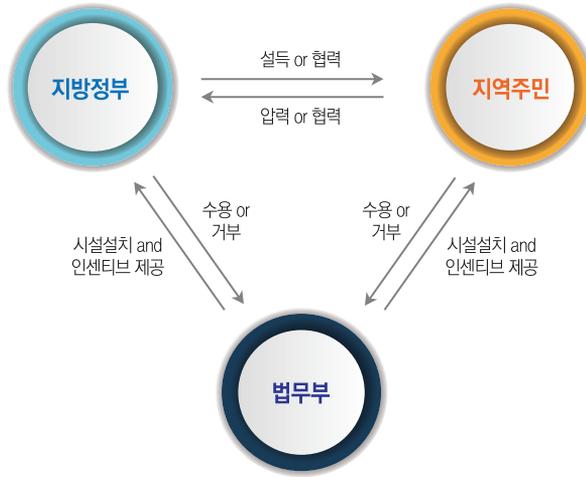
## 5. 교정 분야

### ■ 갈등관리가 필요한 사안

- 교정시설의 신축 및 재건축
- 교정시설의 이전

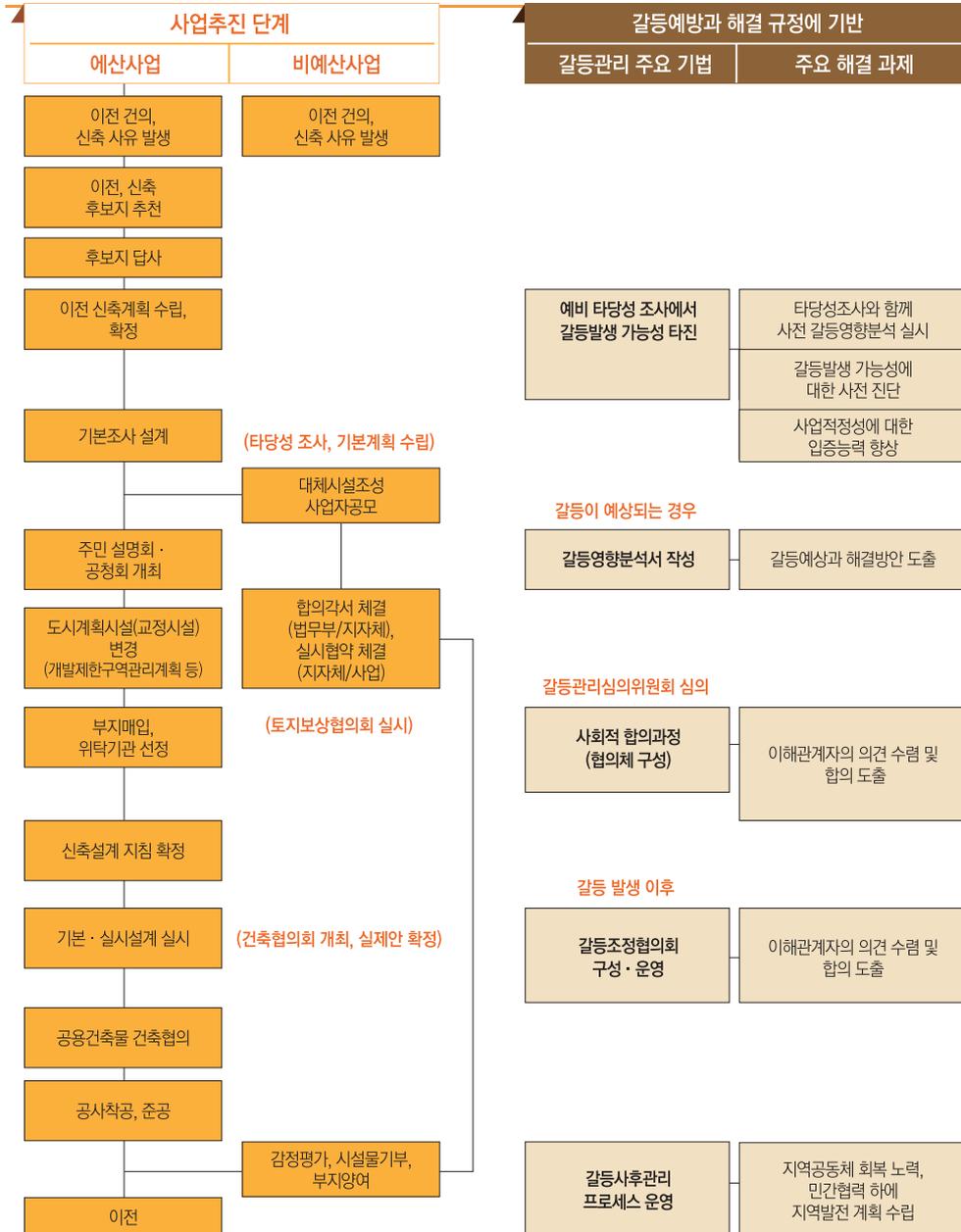
### ■ 갈등의 특징

- 갈등발생 가능성
  - 교정시설은 공익적 가치를 지니고 있는 공공시설이지만, 관념적 위험성으로 인하여 주민들로부터 비선호시설로 인식됨
  - 하지만 핵폐기물 처리시설, 쓰레기 매립장 등과 같이 물리적 위험성이 존재하지 않기 때문에 시설 설치에 대한 반대는 국지적인 특징을 갖고 있음
- 주요 이슈
  - 교정시설의 신축 및 재건축 그리고 이전 등과 관련한 시설의 설치 지역 지자체 및 지역주민과의 입지 갈등
  - 지역주민들은 교정시설을 기피시설로 인식하고 있으며, 이로 인하여 해당 시설의 설치지역 또는 설치예정지역의 주민들은 교정시설의 설치를 강하게 반대함
  - 지방정부는 교정시설을 지역개발의 걸림돌로 여기거나, 해당 시설 수용 조건으로 도시기반시설, 문화·복지·체육시설 등과 같은 보상 인센티브를 요구하고 있음



[법무시설 갈등사례의 이해관계 구조 및 설득·협력관계]

## ■ 갈등관리 관리기법의 적용



I. 갈등관리 규정면 매뉴얼의 활용  
II. 갈등관리 규정의 특성과 주요 내용  
III. 갈등영향분석의 이해와 실제  
IV. 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계  
V. 분야별 갈등관리 방안

## 6. 전력시설 분야

### ■ 갈등관리가 필요한 사안

- 송변전 건설사업 등 전력설비 관련 : 건설반대, 경과지 변경, 고액 보상 등

### ■ 갈등의 특징

#### ● 갈등발생 가능성

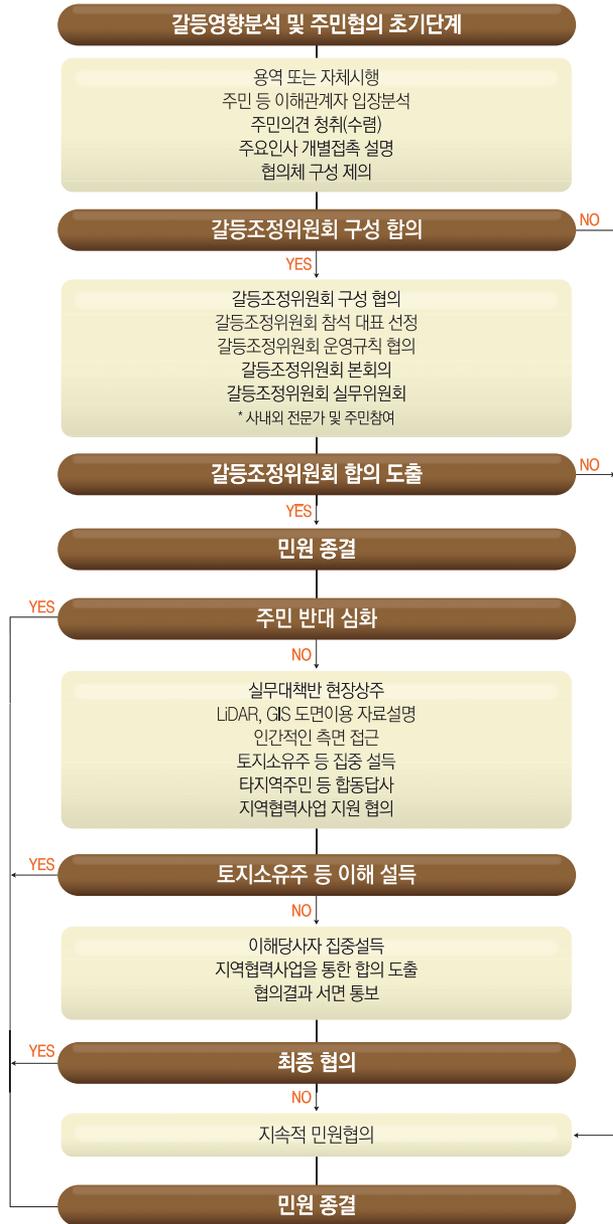
- 개별갈등의 규모에서는 고액보상, 선로인근 보상 관련 갈등이 발생 가능하고, 사회적 갈등 규모에서는 사업반대, 경과지 변경, 지중화 요구, 선로인근 고액보상 등이 나타날 수 있음

#### ● 주요 이슈

- 지역발전 저해, 자연경관저해(생태계파괴) 및 지가하락 등으로 송변전설비 건설반대
- 전자파 피해 등의 문제로 송변전설비 건설반대 및 송변전설비 타지역 우회 요구
- 독립가옥 및 민가 근접에 따른 이주 대책과 경과지 변경 요구
- 토지이용 제한 관련 입지반대 및 과다 보상금 요구
- 유실수(비닐하우스, 양식장)등 피해보상 관련 민원
- 풍소음, 코로나 소음 및 공사 시 발생소음 문제로 인한 민원
- 마을 무속신앙(산, 성황당, 거목 등) 및 분묘횡단에 따른 피해관련 경과지 변경 요구 등
- 광업권 피해보상 민원

## ■ 갈등관리 관리기법의 적용

- 지역발전 저해, 자연경관저해(생태계파괴) 및 지가하락 등으로 송변전설비 건설 반대



● 전자파 피해 및 전파장애 등의 문제로 송변전설비 건설 반대





## Memo

I. 갈등관리 규정과 메뉴얼의 활용

II. 갈등관리 규정의 특징과 주요 내용

III. 갈등영향분석의 이해와 실제

IV. 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계

V. 분야별 갈등관리 방안