



# 공공기관의 갈등관리 매뉴얼

2020.12

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」의 제25조 제1항에 의거하여, 각 부처가 부처 내 실정에 맞는 실질적인 자체 매뉴얼을 개발·활용할 때 참고할 수 있는 원형을 제공하고자 제작되었습니다.

# CONTENTS

---

## 제 I 장 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용

제1절 매뉴얼이 다루는 공공갈등의 정의와 범위 .....	3
제2절 매뉴얼의 목적과 활용 .....	7
제3절 갈등관리 규정의 제정 .....	9

## 제 II 장 갈등관리 종합시책 및 갈등관리심의위원회

제1절 갈등관리 종합시책 .....	13
제2절 갈등관리심의위원회 .....	16
제3절 갈등관리심의위원회 실무 .....	18

## 제 III 장 갈등영향분석의 이해와 실제

제1절 갈등영향분석의 이해 .....	27
제2절 갈등영향분석 수행 사례 .....	30
제3절 갈등영향분석의 추진 .....	31
제4절 갈등영향분석 보고서의 작성과 활용 .....	37



## 제Ⅳ장 참여적 의사결정 방법

제1절 타운홀미팅(시민원탁회의) .....	47
제2절 시나리오 워크숍 .....	51
제3절 합의회의 .....	56
제4절 시민배심원제 .....	62
제5절 공론조사 .....	67
제6절 규제협상 .....	72

## 제Ⅴ장 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계

제1절 대안적 분쟁해결방식(ADR) .....	79
제2절 갈등조정 개념과 필요성 .....	82
제3절 갈등조정의 단계와 조정자 .....	84
제4절 갈등조정협의회 .....	92

## 제Ⅵ장 갈등 치유 및 전환

제1절 갈등 해결과 갈등 치유 및 전환 .....	101
제2절 갈등 치유 및 전환의 유형 .....	103
제3절 갈등 치유 및 전환의 사례 .....	104



## 제 I 장

# 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용

- 제1절 매뉴얼이 다루는 공공갈등의 정의와 범위
- 제2절 매뉴얼의 목적과 활용
- 제3절 갈등관리 규정의 제정





## 요약

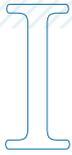
### Ⅰ 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용 Ⅰ

#### ✓ 본 장의 구성 목적

- 본 장에서는 공공갈등에 대한 기본적인 지식을 제공하고, 공공기관의 갈등관리 매뉴얼이 작성된 배경과 정책적 근거를 제시하고자 함

#### ✓ 주요 내용

- 일반적인 갈등과 공공갈등에 대한 구분
- 새로운 공공갈등의 등장
- 매뉴얼이 다루는 갈등의 범위와 작성 배경 및 근거
- 갈등관리 규정에서 다루는 내용



# | 갈등관리 규정과 매뉴얼의 활용

## 제1절 매뉴얼이 다루는 공공갈등의 정의와 범위

### 일반적인 갈등과 공공갈등

- 일반적인 갈등과 공공갈등에 관한 연구에서 정의되는 갈등은 다소 차이가 있으며, 본 매뉴얼에서는 공공갈등의 영역으로 한정하여 이를 효과적으로 관리, 해결하는 방법을 다루고자 함

일반적인 갈등	공공갈등
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인의 심리적 고뇌를 나타내는 상태에서 국가 간의 관계에 이르기까지 매우 광범위함</li> <li>• 일반적으로 행동 주체 간의 대립 또는 적대적 상호작용을 의미함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공갈등에 대한 가장 광의적 정의는 '다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것'임</li> <li>• 일반적으로 우리 정부는 '공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌'로 정의하고 있음</li> </ul>

### 매뉴얼이 다루는 공공갈등

- 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사업에 영향을 받는 이해관계자 상호 간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관심사의 충돌을 뜻함
  - 공공정책이란 법령·조례 등의 제·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 의미함
- 다음의 유형은 본 매뉴얼의 적용 범위에서 제외함
  - (정부의 노동정책과 관련 없는) 노-사 갈등
  - 민간 이해당사자(집단)가 연관되지 않은 중앙행정기관 간 갈등
  - 중앙행정기관과 지방자치단체 간 갈등
  - 지방자치단체 간 갈등



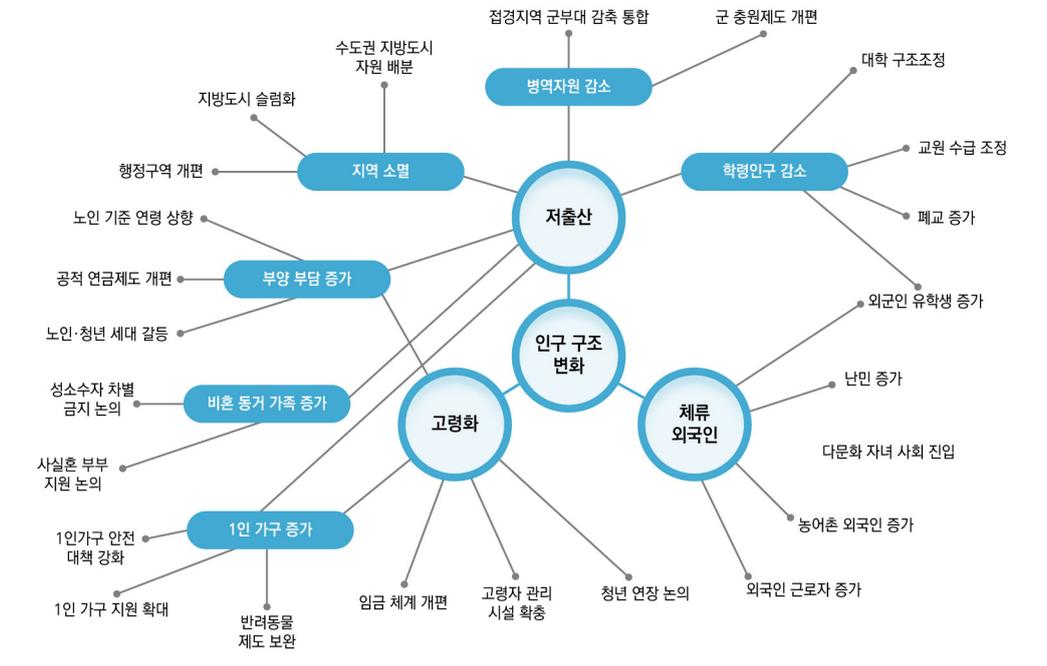
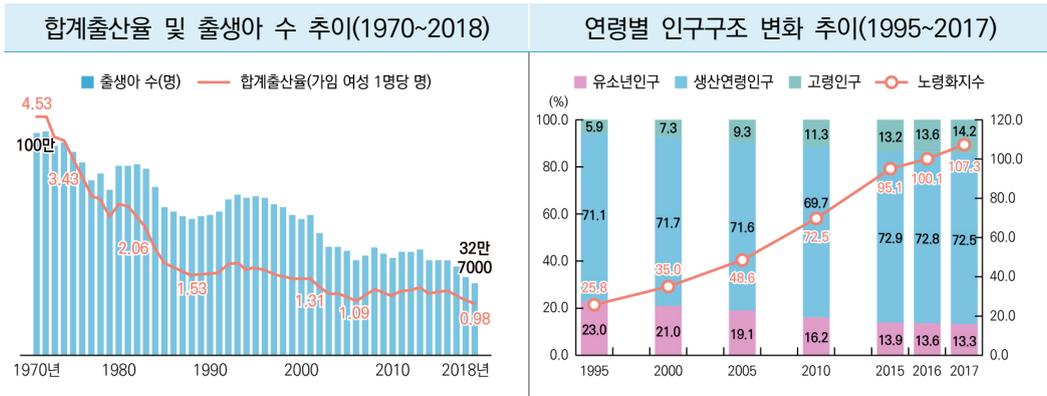
### 참고

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

## 새로운 공공갈등의 등장<sup>1)</sup>

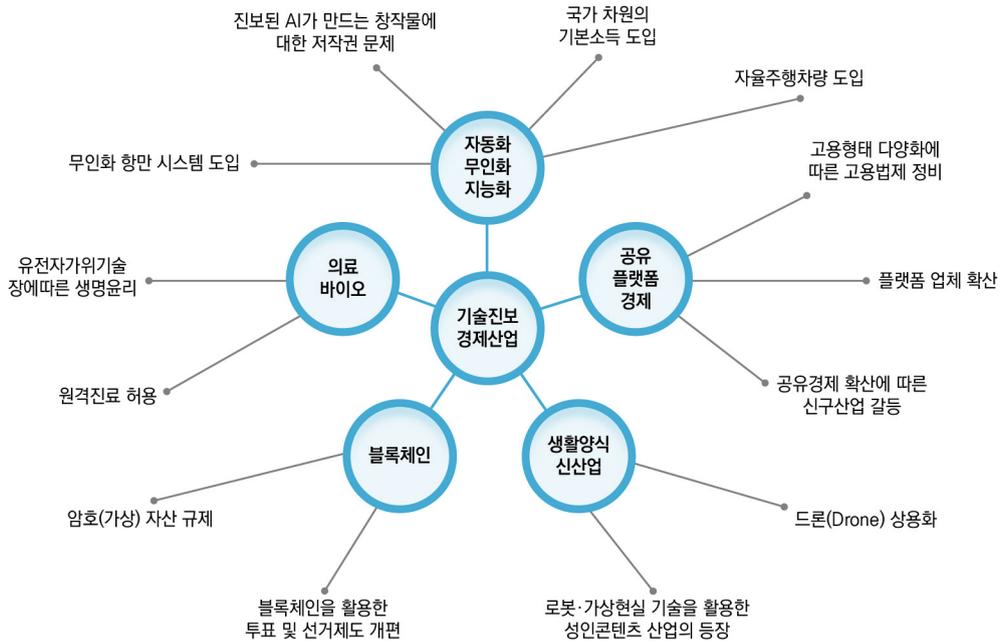
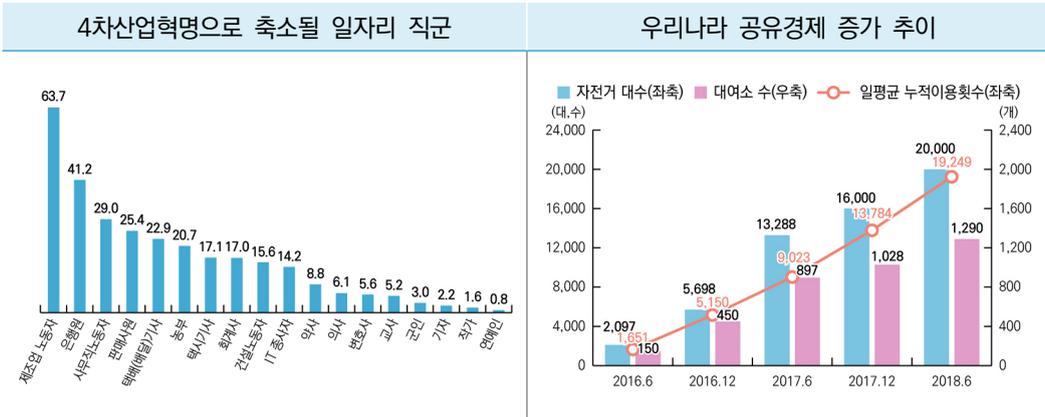
- ‘인구구조 변화’, ‘4차 산업혁명과 경제·산업구조의 변화’, ‘기후변화와 에너지 전환’, ‘COVID-19’ 등의 영향으로 새로운 유형의 공공갈등이 발생할 것으로 예상되며, 이에 대한 적절한 대응이 요구됨

〈인구구조 변화와 미래 갈등 이슈〉

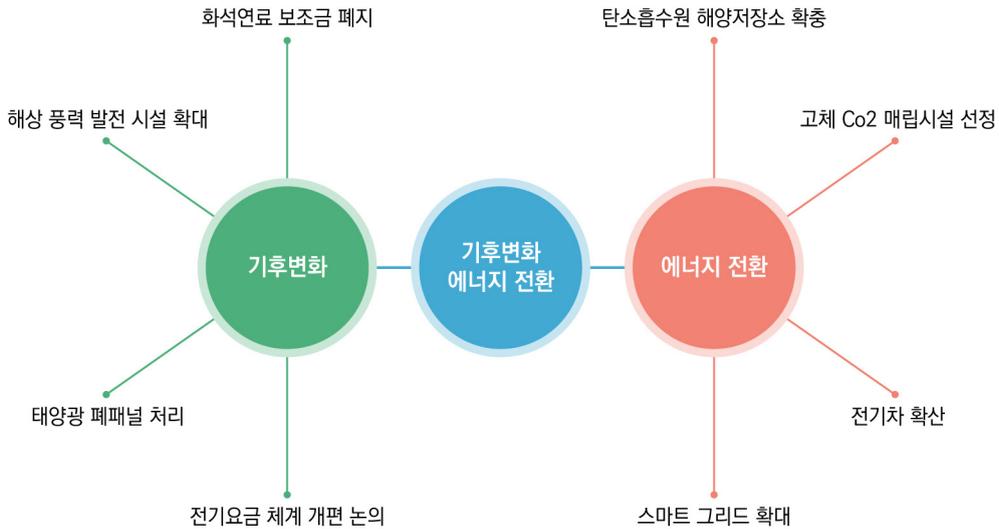
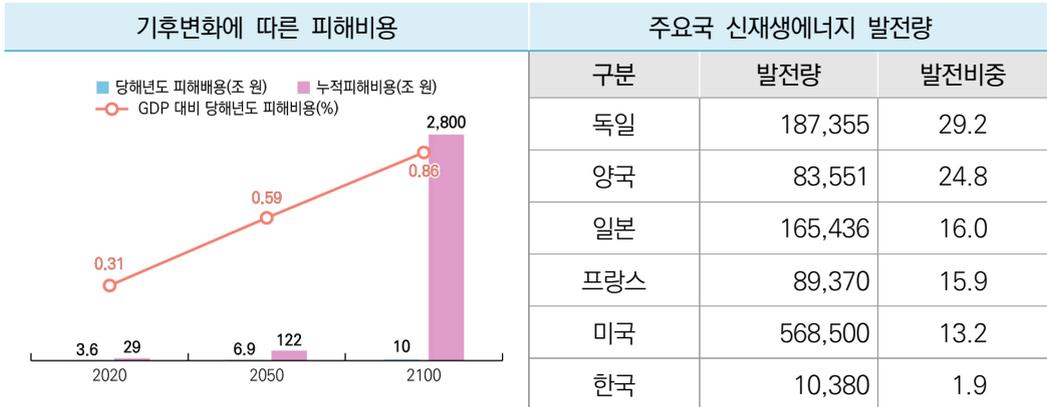


1) 출처 : ‘선제적 갈등관리를 위한 중장기 미래 공공갈등 예상 및 분석’ (KAIST 문술미래전략대학원, 2020)

## 〈4차 산업혁명과 경제·산업구조 변화〉와 미래 갈등 이슈



〈'기후변화 및 에너지 전환'과 미래 갈등 이슈〉



- 한편 COVID-19의 대유행이 기존의 사회적 변화양상을 더욱 가속화 했다는 점에서 새로운 공공갈등에 대한 준비가 더욱 긴급하게 요구됨
  - 비대면 절차의 강화, 자영업자 폐업률 급증, 외국인 혐오(제노포비아), 국민 건강 보호와 개인정보 보호 간의 충돌 문제, 정부 정책에 대한 신뢰 악화 등
  - 막대한 공공의료비 지출로 인한 국가 재정건전성 악화, 국민소득 감소로 인한 각종 사회보험 제도의 위기에 대한 조치가 필요하며, 이와 관련한 직·간접적 조세저항 갈등이 예상됨

## 제2절 매뉴얼의 목적과 활용

### 갈등관리의 필요성

- 갈등의 발생을 부정적으로 인식하는 관점에서 벗어나, 갈등 그 자체가 민주주의 국가의 공공정책 추진 시 필연적으로 발생하는 것으로 인식할 필요가 있음
- 갈등관리의 성과에 따라 추후 갈등이 가시적으로 표출되었을 때 야기되는 사회적·행정적 비용을 최소화할 수 있음
  - 정부가 일방적으로 정책을 결정한 후, 이에 대한 반발에 대응하는 과거의 갈등관리 방식(DAD, Decide-Announce-Defend)보다 사전에 모든 이해관계자들의 의견을 종합적으로 수렴하는 방식이 갈등을 최소화하는 데 매우 효과적임

### 각 부처의 자체 매뉴얼 개발을 위한 원형 제공

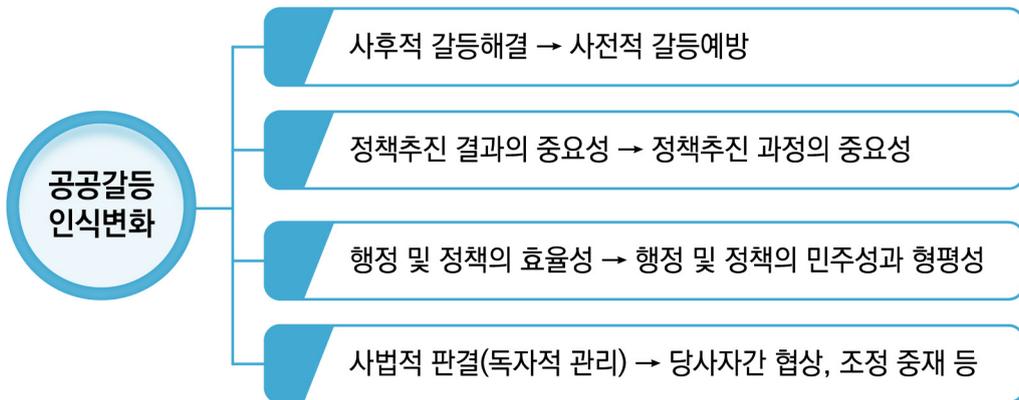
- 각 부처는 국무조정실이 「갈등관리 규정」(제25조)에 따라 제작 및 통보한 본 매뉴얼을 참조하여 부처별 주요 갈등의 특성에 맞게 자체적으로 「갈등관리 매뉴얼」을 개발하여 활용할 수 있음
- 국무조정실 홈페이지의 [정책·참여]-[정책자료]-[주요정책자료] 메뉴에서 다운로드할 수 있음
- 각 부처는 매뉴얼의 활용도 제고를 위해 가급적 실무경험을 최대한 반영하여 간소화한 매뉴얼을 개발·활용할 것



#### 참고

각 부처는 정책 영역 및 사업의 종류에 따라 공공갈등의 유형과 전개 양상이 상이하기 때문에 하나의 통일된 매뉴얼을 활용하여 갈등을 관리하는 데 한계가 있음. 따라서, 본 매뉴얼은 공통적으로 적용할 수 있는 갈등관리에 대한 큰 그림을 제공하는 데 목적이 있으며, 각 부처는 상황에 맞는 갈등관리 시스템 개선과 갈등 예방 및 해결에 노력을 기울여야 함

〈갈등관리 패러다임의 변화〉



## 제3절 갈등관리 규정의 제정

### ❏ 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 제정

- 2007년 2월 12일 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 갈등관리 표준절차로서 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 ‘갈등관리 규정’)을 대통령령으로 제정
- 중앙행정기관의 갈등 예방 및 해결능력 향상, 사회적 합의를 통한 정책 수용성 제고 등을 목적으로 함

### ❏ 「갈등관리 규정」의 의의

- 본 규정은 기존의 명령적·통제적·수직적인 행정문화를 극복하고, 이해당사자 또는 전문가 등의 참여와 협력을 통해 갈등관리 정책을 결정하는 방향을 정립하는 데 일조함
- 중앙행정기관의 갈등 예방 및 해결능력 향상, 사회적 합의를 통한 정책 수용성 제고 등을 목적으로 함
  - 갈등영향분석 등을 통한 갈등의 사전 예방 및 해결 노력(제10조)
  - 다양한 참여적 의사결정 방법의 활용(제15조)
  - 갈등조정협의회와 같은 다양한 갈등해결 절차의 활용(제16조)

### ❏ 「갈등관리 규정」에 대한 상향입법

- 갈등관리규정 상향입법, 공론화 등을 주 내용으로 하는 「갈등관리기본법」 제정 추진 중(‘20. 12. 국회 제출)



#### 중요

「갈등관리 규정」 내 갈등관리 기법으로는 ‘갈등영향분석’, ‘참여적 의사결정방법’, ‘갈등조정협의회’가 있으며, 직접적인 이해당사자뿐만 아니라 간접적인 이해당사자까지 공공갈등 해결 과정의 참여대상으로 확대·적용하는 것을 권장함

### 「갈등관리 규정」의 구성과 주요 내용

조 항	내 용
갈등관리 종합시책 (제4조)	• 중앙행정기관은 소관 갈등의 선제적 예방 및 갈등 해소를 위해 체계적인 계획을 수립하고, 갈등의 사회경제적 비용을 최소화하며, 정부에 대한 국민 신뢰 및 정책집행의 실효성을 제고
갈등영향분석 (제10조)	• 공공정책을 결정하기 전 사회에 미치는 갈등요인을 예측·분석, 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구
갈등관리심의위원회 (제11조)	• 중앙행정기관은 갈등관리와 관련된 사항을 심의·자문하기 위해 위원회를 설치
참여적 의사결정 기법 (제15조)	• 중앙행정기관의 장은 갈등의 예방·해결을 위해 이해당사자·일반 시민·전문가 등이 참여하는 의사결정 방법을 활용
갈등조정협의회 (제16조)	• 공공갈등을 해결하기 위한 목적으로서 사회적 합의 촉진을 위한 사안별 갈등조정 회의를 설치·운영



#### 중요

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

## 제Ⅱ장

# 갈등관리 종합시책 및 갈등관리심의위원회

- 제1절 갈등관리 종합시책
- 제2절 갈등관리심의위원회
- 제3절 갈등관리심의위원회 실무





## 요약

### Ⅰ 갈등관리 종합시책 및 갈등관리심의위원회 Ⅰ

#### ✓ 본 장의 구성 목적

- 본 장에서는 중앙행정기관 및 여타의 공공기관 등이 갈등을 효율적으로 관리·해결하기 위한 방안으로써 갈등관리 종합시책을 소개하고, 이를 위한 수단으로써 갈등관리심의위원회의 운영 실무를 제공함

#### ✓ 주요 내용

- 갈등관리 종합시책의 정책적 근거
- 갈등관리 종합시책에 담겨야 하는 내용
- 갈등관리 종합시책과 갈등관리심의위원회
- 갈등관리심의위원회의 기능

# III

## III | 갈등관리 종합시책 및 갈등관리심의위원회

### 제1절 갈등관리 종합시책

#### ▶ 갈등관리 종합시책의 근거

- 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 ‘갈등관리 규정’)」의 제4조 제1항에 따라 중앙행정기관은 「갈등관리 종합시책」을 수립·추진해야 함

#### ▶ 필요성

- 중앙행정기관은 소관 갈등 현안을 일괄적으로 파악하고, ‘관리계획’, ‘진도분석’, ‘자체평가’ 등을 수립·실시하는 등 체계적으로 갈등을 관리해야 하며, 갈등의 선제적 예방과 효율적 해결을 도모해야 함

#### ▶ 업무 책임

- ‘갈등관리 종합시책 수립’, ‘갈등 현안의 취합 및 관리’, ‘자체평가’, ‘갈등관리심의위원회 구성·운영’ 등 세부 업무는 각 부처의 총괄부서에서 담당해야 함



#### 중요

중앙행정기관의 ‘갈등관리’는 부처별 ‘현안관리’의 일환이며, 통상의 ‘업무보고’ 혹은 ‘주요 현안 보고’ 시, 갈등예방 및 해결이 필요한 정책 및 입법사항과 관련된 갈등관리 종합시책이 논의되도록 해야 함

### 갈등관리 대상 업무의 분류와 관리

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

갈등관리 대상 분류	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(참여적 의사결정) 등의 활용</li> </ul>
갈등이 이미 표출되어 장기간 표류하고 있는 사안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해당사자 조사(갈등 발생 후 시행되는 갈등영향분석) 또는 중립적인 조정자의 활용 등 새로운 갈등해결 절차의 모색과 시도</li> <li>• 이해당사자 조사를 통한 대화 채널 구축 및 해결절차 진행</li> </ul>
최근 3년 동안 지속적으로 발생하고 있는 동일한 유형의 갈등 사안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등 유발 또는 갈등 해결을 지연시키고 있는 시스템적 요인(제도 등)에 대한 진단 및 개선</li> </ul>

### 갈등관리심의위원회의 구성 및 운영

- 갈등관리 과정에서 요구되는 전문적인 자문 및 심의를 위해 갈등관리심의위원회를 운영함(제2절 참고)



#### 참고

법령상에 소개된 갈등영향분석은 갈등 발생 전 예방적으로 시행될 수도 있고, 갈등 발생 후 대화 채널 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

- 책임 공무원은 시스템 개선, 갈등관리의 체계 및 절차에 대한 교육을 실시하고, 실무 담당 공무원은 업무에 실질적으로 도움이 되는 맞춤형 교육을 받을 수 있도록 계획해야 함

### 갈등관리능력 인사운영기준 반영

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

### 부처의 갈등관리에 대한 자체 평가

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

## 제2절 갈등관리심의위원회

### ▣ 갈등관리심의위원회에 관한 내용(갈등관리 규정 제11-14조)

구 분	내 용
목 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등관리에 관한 폭넓은 논의의 장이자 의견수렴 통로</li> <li>• 갈등관리 프로세스의 모든 단계에 걸쳐 활용 가능한 기구</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>• 갈등 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가</li> <li>• 중립적이고 공정한 입장에서 활동할 수 있는 사람</li> <li>• 갈등이 자주 발생하는 정책 및 사업 내용과 관련된 전문가</li> </ul>
기 능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등관리에 관한 종합시책의 수립·추진 사항 심의</li> <li>• 갈등예방·해결능력 강화를 위한 법령 정비 사항 심의</li> <li>• 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항 심의</li> <li>• 갈등예방·해결능력 신장을 위한 교육·훈련 사항 심의</li> <li>• 갈등영향분석을 심의하여 갈등구조와 해결방안을 중립적이고 공정한 입장에서 검토·보완</li> <li>• 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동 지원 사항 심의</li> </ul>
정책반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 심의결과에 대한 정책반영 여부는 의무사항이 아님</li> <li>• 공공기관의 장은 갈등관리심의위원회의 심의결과를 공공정책 등의 결정 과정 또는 사업시행 과정에 성실히 반영해야 한다는 규정이 있음</li> </ul>

## ▣ 갈등관리심의위원회의 구성 및 운영

구 분	정기 개최	수시 개최
운영 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등관리시스템 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등 현안 논의</li> </ul>
개최 시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 공공기관의 갈등관리 규정 또는 종합 시책에 정기회기일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등 현안에 대한 논의가 필요하다고 판단 되는 시점</li> </ul>
인적 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관 위촉 갈등관리심의위원</li> <li>공공기관의 기획총괄 부서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관 위촉 갈등관리심의위원</li> <li>갈등관리 전문가(위촉되지 않은 전문가)</li> <li>공공기관의 기획총괄 부서</li> <li>갈등 현안 소관 부서의 실무자</li> </ul>
논의 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등관리 종합시책, 법령 정비</li> <li>갈등관리 교육 및 훈련(안) 자문</li> <li>갈등관리 시범 사업선정에 관한 자문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등 현안 및 관리방안에 대한 논의 및 자문</li> <li>갈등영향분석에 대한 심의 및 자문</li> </ul>



### 참고

- 갈등관리심의위원회는 총괄부서의 갈등관리시스템 개선, 실무부서의 갈등 현안에 대해 자문을 제공하는 기구로서 상황에 따라 융통성 있고, 탄력적으로 운영하는 것을 권장함
- 특히, 갈등 현안에 대해 논의할 때, 해당 정책 및 사업 관련 외부 전문가를 참여하도록 하여 갈등관리전문가와 상호 지식이 보완되도록 할 수 있음

### 제3절 갈등관리심의위원회 실무2)

#### 갈등관리심의위원회의 구성

- 갈등관리심의위원회의 구성 유형은 ‘갈등관리전문가형’, ‘거버넌스형’으로 구분할 수 있음
- 갈등관리전문가형은 구성원 다수가 갈등관리전문가로 조직되어 있는 반면, 거버넌스형은 일부 갈등관리전문가와 함께 지역사회 오피니언 리더 등을 중심으로 조직된 형태임

구 분	갈등관리전문가형 위원회	거버넌스형 위원회
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등관리 시스템 및 갈등분석, 절차에 대한 심의·자문에 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 리더의 다양한 의견수렴 가능</li> </ul>
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 정서, 현안에 대한 이해도가 낮음</li> <li>• 현장 경험이 많은 갈등관리전문가는 소수이며, 바쁜 일정으로 참석률이 저조한 편임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등관리 시스템 및 갈등분석, 절차에 대해 이해도가 현저히 낮음</li> <li>• 현안에 대한 직·간접적인 이해충돌로 중립성 훼손 우려가 있음</li> </ul>

#### 갈등관리심의위원회의 역할

- 갈등관리심의위원회의 역할은 ‘갈등관리 종합계획 및 자치법규의 정비’, ‘갈등영향 분석’, ‘다양한 갈등해결수단 발굴’ 등 갈등관리 전반에 대한 심의·자문임
- 현재 대부분의 중앙행정기관 및 여타의 공공기관이 갈등관리심의위원회를 설치·운영 중에 있으나, 보다 실효적 결과를 도출하기 위해서는 심의위원 구성의 내실화 및 위원회의 활성화를 도모할 필요가 있음
  - 내실화의 전제 조건은 심의위원의 ‘해당 기관별 갈등의 특성 이해’, ‘행정 영역에 대한 이해’와 함께 ‘예방적 갈등관리 절차(갈등 진단, 갈등관리 대상 사업선정, 갈등대응계획 수립 등)에서부터의 위원의 폭넓은 참여기회 보장’임

2) 출처 : ‘지자체 갈등관리심의위원회 운영 안내서’ (한국갈등해결센터, 2020)

○ **갈등관리심의위원회 활동 예시**

사업	내용	시기
갈등관리 종합계획	• 갈등관리 제도 정비, 역량 강화, 갈등대응 문화 개선 등	연말·연초
갈등관리 대상사업 선정	• 갈등 진단을 통해 추출된 갈등관리 대상 사업 중 중점 갈등관리 대상사업 등을 선정	정기 : 연초 수시 : 필요 시
갈등대응계획 수립	• 중점 갈등관리 대상사업의 갈등대응 계획에 대한 심의·자문	대상사업 선정 후
갈등영향분석 실시	• 갈등영향분석 실시 여부 • 분석 주체 : 자체 또는 용역 • 과업 : 기간, 비용, 투입인원, 과업범위 등	필요 시
참여적 의사결정	• 참여적 의사결정 방법의 활용 여부 및 모델 선택	필요 시
갈등조정협의체	• 갈등조정협의체 구성 및 운영 여부	필요 시
갈등관리 평가	• 갈등관리 종합계획 대비 실적 • 갈등관리 대상사업 추진 현황 점검	연말
갈등관리 조례·규칙 등의 제·개정	-	필요 시
갈등관리 매뉴얼 작성 및 수정	-	필요 시

### ▶ 갈등관리 사업별 갈등관리심의위원회의 심의·자문

- ‘갈등관리 기본규정’, ‘부처·기관별 갈등관리 기본규칙’, ‘갈등관리 계획’, ‘갈등관리 매뉴얼 작성’ 등 갈등관리 정책에 대한 심의·자문
  - 갈등관리계획: 기본계획, 종합계획, 연간계획 등을 통해 갈등관리체계, 갈등관리 기준 및 절차, 역량강화 등의 정책과 이에 수반한 예산을 수립하는 것
- ‘갈등관리 대상사업 선정(갈등 진단, 갈등관리 대상사업 등급 선정 등)’, ‘갈등대응 계획수립’, ‘갈등영향분석’ 실시여부 판단’, ‘참여적 의사결정’ 활용 및 ‘갈등조정협의회’ 구성 등 갈등 예방·해결 절차에 대한 심의·자문

#### 〈갈등관리 대상사업 선정 체크리스트(예시)〉

구분	검토문항
갈등 발생 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현 상황 유지 시 집단분쟁의 표출 가능성이 있는가?</li> <li>• 비선호시설에 해당하는가? ex) 전통적 비선호시설(환경기초시설) 외 최근 논란 발생 사업 포함</li> </ul>
예상 갈등 강도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집단행동이 장기화될 것으로 보이는가?</li> <li>• 유사 사례의 갈등 강도는? ex) 집단민원 제기, 기자회견, 현수막 게시, 집단 시위</li> </ul>
사회적 파장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업으로 인한 영향이 자치단체 전체(또는 기초, 읍·면·동)에 미칠 것으로 보이는가?</li> <li>• 사회·문화적 가치(역사, 환경, 생명, 종교 등)에 대한 인식차가 있는가?</li> </ul>
이해관계자 등의 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자의 수와 규모, 조직화 정도 등</li> <li>• 해당 지역 정치인(국회, 시·도, 시·군·구 의원)의 관점은 어떠한가? ex) 부정적↔긍정적, 적극적↔소극적</li> </ul>

〈갈등대응 계획수립 체크리스트(예시)〉

구분	검토문항
갈등원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등의 원인은 적절하게 파악되었는가? ex) 정보 차이, 이해관계, 제도적 문제, 감정적 요인 등 복합적 원인</li> </ul>
쟁점	<ul style="list-style-type: none"> <li>구체적인 쟁점 파악이 되었는가?</li> </ul>
이해관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>각 쟁점별 이해당사자가 식별되었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>이해당사자의 주장, 실질적 속마음 등은 파악되었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>이해당사자의 해결 의지, 대표성은 있는가?</li> </ul>
대응방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>체계적 대응절차가 설계되었는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>이해당사자의 참여 방안은 설계되었는가?</li> </ul>

〈갈등영향분석 실시여부 판단을 위한 체크리스트(예시)〉

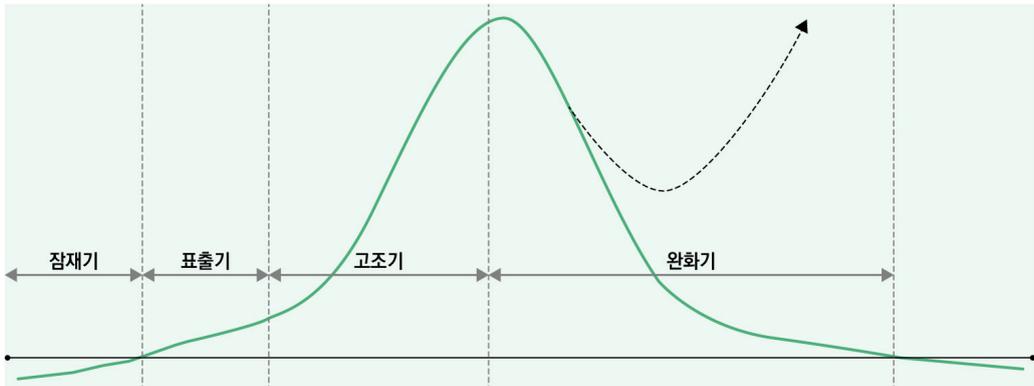
구분	검토문항
사업특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>선호·비선호시설 관련 사업인가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회·문화적 가치(역사, 환경, 생명, 종교 등)에 대한 인식차가 있는 사업인가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>전략환경영향평가 사업인가?</li> </ul>
이해관계자	<ul style="list-style-type: none"> <li>이해관계자의 집단화 가능성이 있는 사업인가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업으로 인해 혜택과 피해를 보는 집단이 같은/다른 사업인가?</li> </ul>
유사사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>과거 유사사업 추진과정에서 집단갈등이 발생한 적이 있는가?</li> </ul>
시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등영향분석 실시에 적합한 시기인가? - 환경적 요인 : 선거, 재난 등 고려 - 갈등고조단계 : 잠재기-표출기-고조기-완화기-해결기 - 정책추진단계 : 정책 수립 - 정책 추진 - 정책 시행/완료</li> </ul>
용역수행시	<ul style="list-style-type: none"> <li>과업 수행 기간 및 인원은 적정한가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>과업 수행 방법은 적정한가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산 편성은 적정한가?</li> </ul>

〈갈등조정협의체 구성 및 운영 여부 체크리스트(예시)〉

구분	검토문항
절차	• 협의체 구성원 및 조정절차는 적절한가?
	• 협의체 구성원 및 조정절차에 대한 이해당사자의 동의가 있는가?
대표자 선정	• 해당 사업으로 영향받는 핵심 이해당사자가 모두 포함되어 있는가?
	• 이해당사자의 적극적 참여 동기가 있는가?
	• 이해당사자 대표성은 확보되었는가? (또는 대표성 확보 방법은 적절한가?)
의제	• 쟁점이 명확히 드러나 있는가?
	• 참여자 간 합의를 통해 결정할 권한이 있는가?

- '갈등영향분석 결과, 갈등 진행 단계별 대응방안에 대한 자문

〈갈등의 진행 단계〉



구분	검토문항
잠재기	• 양쪽 모두 불만이나 문제를 인지하고 있는가?
표출기	• 어느 일방이 문제 제기 또는 정보를 요구하고 있는가?
고조기	• 실제 원하는 것보다 주장이나 입장이 강화되었는가?
완화기	• 일부 구성원의 이탈, 집단행동의 감소, 제3의 대안 제시 등이 있는가?



- 갈등 후 관리 사안에 대한 ‘모니터링, 이행확인, 제도 마련 및 보완’, ‘갈등으로 인해 훼손된 공동체 회복’ 등 갈등 치유·전환, 회복 조치에 대한 자문

〈갈등 후 관리 사안에 대한 평가 및 체크리스트(예시)〉

구분	검토문항
평가	• 계획대비 실적은 적절한가?
	• 개선과제는 도출되었는가?
사후관리	• 후속 이행 점검 방법이나 절차는 존재하는가?
	• 관계 개선 및 회복에 대한 접근이 필요한가?



## 제Ⅲ장

# 갈등영향분석의 이해와 실제

- 제1절 갈등영향분석의 이해
- 제2절 갈등영향분석의 사례
- 제3절 갈등영향분석의 추진
- 제4절 갈등영향분석 보고서의 작성과 활용





## 요약

### Ⅰ 갈등영향분석의 이해와 실제 Ⅰ

#### ✓ 본 장의 구성 목적

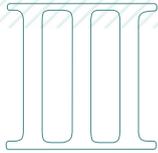
- 본 장에서는 중앙행정기관 및 여타 공공기관 등이 경험하고 있는 공공갈등을 진단하는 방법으로써 갈등영향분석을 소개하고, 이를 통해 실무자가 갈등관리 차원에서 정책적으로 취할 수 있는 정보와 활용 방안을 소개함

#### ✓ 주요 내용

- 갈등영향분석의 정의와 목적
- 갈등관리심의위원회와 갈등영향분석의 수행
- 갈등영향분석 수행 사례
- 갈등영향분석 실시 방법
- 갈등예방 및 해결을 위한 갈등영향분석서의 활용

#### ✓ 참고

- 갈등영향분석에 대한 심도있는 검토는 ‘갈등영향분석 가이드라인’(단국대학교 분쟁해결연구센터·국무조정실, 2015) 참조.



## Ⅲ | 갈등영향분석의 이해와 실제

### 제1절 갈등영향분석의 이해

#### 개념

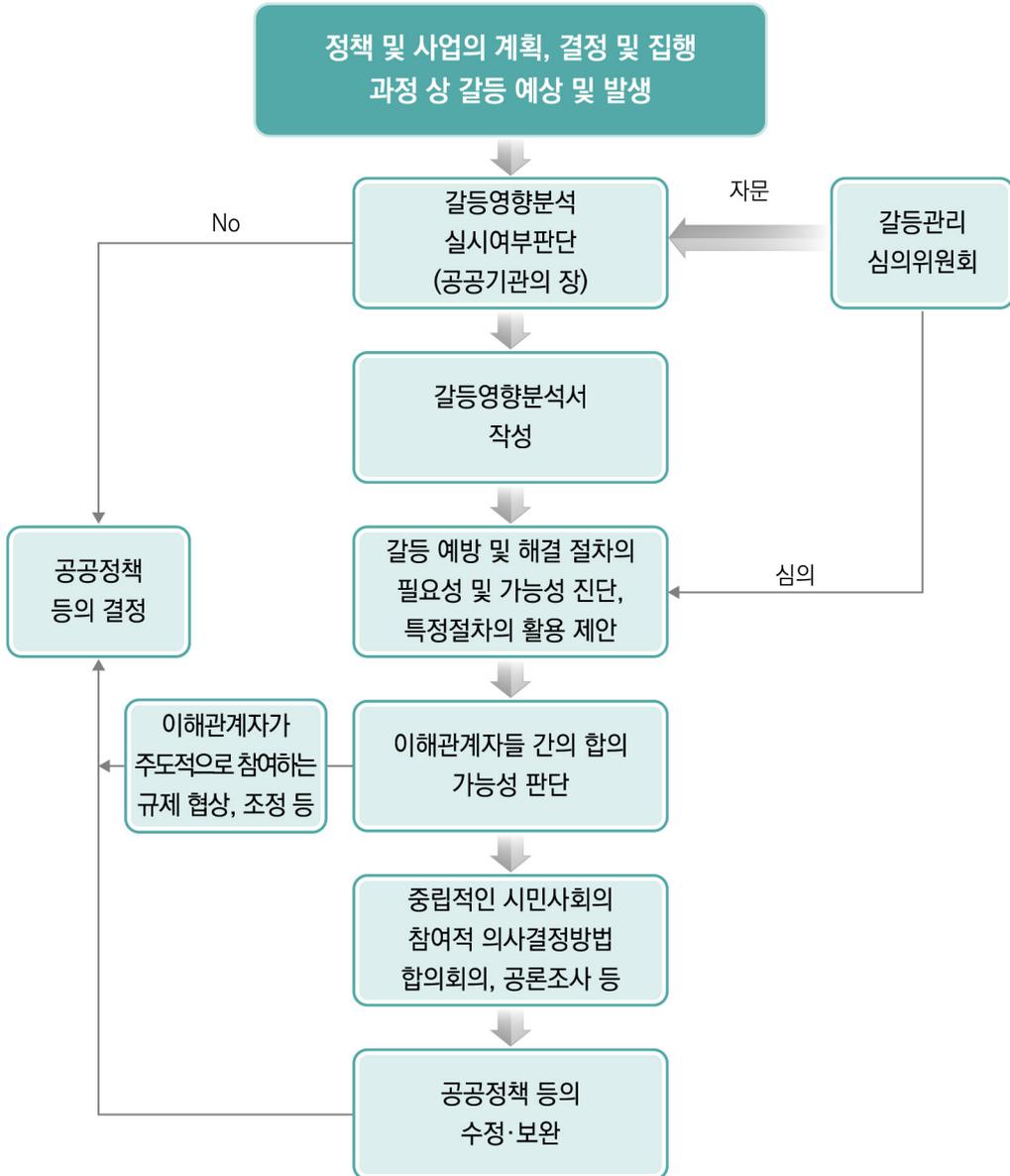
- ‘갈등영향분석’이란 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고, 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 의미함(갈등관리 규정 제2조 제2호)
- 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민 생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있음(갈등관리 규정 제10조 제1항)
  - 갈등이 공개적으로 표출되기 이전에는 ‘이해당사자 영향분석’, 이미 갈등이 발생한 때에는 ‘이해당사자 조사’를 실시하는데, 이 두 가지를 통칭하여 갈등영향분석이라고 함

#### 목적 및 내용

- 갈등의 진행 단계 및 이해관계자 분포 확인, 갈등의 향후 확대·확산 가능성 탐색, 적합한 갈등관리 방안(참여적 의사결정, 협상, 조정, 중재 등) 모색
  - 공공정책의 개요 및 기대효과에 대한 간접적인 정보 전달 효과
  - 이해당사자 확인 및 의견 조사
  - 관련 단체 및 전문가의 의견 청취
  - 갈등유발 요인 및 예상되는 주요 쟁점 파악
  - 갈등으로 인한 사회적 영향 예측
  - 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획수립 등

### 갈등영향분석과 갈등관리심의위원회

- 갈등영향분석은 갈등의 예방 및 해결을 위한 일종의 진단방법으로써, 아래와 같이 갈등관리심의위원회의 심의·자문에 따라 실시할 수 있음



## ▣ 갈등영향분석의 준비와 수행 절차

단계별 구분		내 용
1단계	갈등영향분석 실시 결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등관리심의위원회 심의</li> <li>• 공공기관의 장이 실시 여부 결정</li> <li>• 분석자 선정</li> <li>• 용역계약서 작성</li> <li>• 기초 자료 제공</li> </ul>
2단계	갈등영향분석 착수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면담대상자 선정 및 목록 작성</li> <li>• 협조 공문 발송</li> <li>• 질문 목록 작성</li> </ul>
3단계	심층 면담	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면담 진행 방식의 설계</li> <li>• 유연하면서도 짜임새 있는 면담 진행</li> <li>• 적절한 면담 장소 및 소요 시간 배정</li> </ul>
4단계	면담 결과 분석	<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 상호 이익 가능성 모색</li> <li>• 합의 형성의 장애요인 파악</li> <li>• 합의 절차의 성공 및 실패조건</li> </ul>
5단계	합의형성 절차 설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분명하고 실현 가능한 목표의 제시</li> <li>• 쟁점의 범위 및 우선순위 제안</li> <li>• 합의형성 절차 참가자 선정 및 규모 제시</li> <li>• 합의형성 절차 운영에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인 파악 및 개선 방향 제시</li> <li>• 합의형성 절차 운영에 필요한 예산 또는 기금 제안</li> </ul>
6단계	갈등영향분석서 작성 및 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석서의 내용 구성</li> <li>• 갈등영향분석서 초안의 면담자 공람과 수정</li> <li>• 갈등영향분석서의 최종 배포</li> </ul>

## 제2절 갈등영향분석 수행 사례

갈등사안 (소관부처)	쟁점사항 (이해당사자)	갈등해결 수단	결과	비고
인천해역방어 사령부 이전 (국무총리실)	이전 시점, 비용, 협의 과정 (인천시 vs 국방부 vs 해경 vs 인천 시민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민설명회</li> <li>• 갈등영향분석 실시 (26명 면담)</li> <li>• 인천시·해수부·해군본부 ·해경청 간 협상</li> </ul>	인천시·국방부·국토부 ·해경 간 양해각서 상 시한 초과, 송도 주민의 반대 입장 고수	갈등 진행 중
보훈처의 공법단체 감독 (보훈처)	재향군인회의 운영 사업에 대한 보훈처의 지도·감독 (보훈처 vs 재향군인회)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시 (26명 면담)</li> <li>• 갈등조정협의체</li> <li>• 파트너십 강화 프로그램</li> </ul>	보훈처는 조직 간 갈등으로 인식하는 반면 재향군인회는 갈등으로 인정하지 않음, 대화 소통 채널 필요성 인식	갈등 해소
공군기지 이전 및 소음보상 요구 (국방부)	소음 피해 등으로 공군기지 이전 및 보상을 요구하는 지역주민과의 갈등 (공군 vs 지역주민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시 (수원·광주 비행장)</li> <li>• 인근주민 심층인터뷰 및 설문조사</li> </ul>	민관군 협의체 구성 및 운영, 수원 및 광주 군공항 예비이전부지 선정 발표	갈등 진행 중
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>• 갈등조정위원회 구성 및 운영</li> <li>• 참여형 및 정보제공형 여론조사</li> </ul>	조정활동 통해 이해관계자간 합의도출 합의안에 대한 지역주민 의견수렴 절차 진행	갈등 해소
한강수계 의무 오염총량제 (환경부)	팔당호 상수원수의 수질 보전과 지역개발을 둘러싼 갈등 (환경부 vs 팔당호 주변 지자체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시 (42명 면담)</li> <li>• 규제협상 방식 활용 (팔당호 수질정책협의 운영)</li> </ul>	의무제 오염총량 과리제 시행 합의 (6개 시군)	갈등 해소
경인선 부개-부평간 인근 부개서초교인근 철도횡단 지하보차도 설치공사 (한국철도공사)	부개서초교 인근 지하보차도 사업에 따른 주민간 이해관계 충돌 (찬성주민 vs 반대주민)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 실시 (32명 면담)</li> <li>• 부평구청과 찬/반 주민 대표로 구성된 조정협의체 운영</li> </ul>	조정협의체 활동의 결과 합의안 도출	갈등 해소

## 제3절 **갈등영향분석의 추진**

### **갈등영향분석에 관한 일반적인 과업 내용**

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

#### 1) 이해당사자 영향분석 - 공개적으로 갈등이 표출되기 이전

- ① 계획하고 있는 공공정책과 관련하여 어떤 집단이나 사람들이 핵심적인 이해당사자가 될 것인가?
- ② 핵심적인 이해당사자들의 주요 이해관심사는 무엇이 될 것인가?
- ③ 핵심적인 이해당사자들의 규모, 성격, 조직화 정도, 조직화 가능성은 어떠한가?
- ④ 과거 유사한 맥락의 공공갈등에 있어서 언론 보도 프레임은 개인적 차원인가? 사회·구조적 차원인가?
- ⑤ 공공정책을 추진하는 과정에서 이들의 이해관심사를 적절한 수준에서 고려할 수 있는 절차적 수단은 어떤 것이 있는가?

#### 2) 이해당사자 조사 - 공개적으로 갈등이 표출된 이후

- ① 해당 공공갈등과 관련한 갈등의 상황이 어떠한가?
- ② 핵심 이해당사자들의 이해관심사는 무엇인가?
- ③ 핵심 이해당사자들에게 영향을 끼칠 수 있는 다른 이해당사자들은 누구인가?
- ④ 이 갈등은 어떤 절차에 의해서 관리·해결될 수 있는가?



#### **중요**

갈등영향분석은 단순히 갈등 해결 목적의 정책적 대안을 발굴하는 연구용역이 아니며, 현재 직면한 갈등을 해결하기 위한 방법과 절차를 모색하는 데 유용한 정보를 수집하는 과정임. 따라서 갈등영향분석에서 시작된 종합적인 갈등관리 과정의 끝에 비로소 정책에 대한 수정·보완, 대안 발굴이 최종적으로 이루어지게 됨

## 갈등영향분석의 기대효과

- 이해당사자(집단)들의 구성과 분포를 체계적으로 파악함
- 그들이 중요하게 여기는 쟁점들과 우선순위를 파악함
- 쟁점별 이해당사자의 입장(Position)뿐만 아니라 실질적으로 그들이 원하는 이해관심사(Interest)를 탐색함
- 갈등해결 과정에 결정적으로 필요하지만, 현 단계에서 부족하거나 불확실한 사실관계를 보충함
- 이해당사자(집단)들이 합의형성 절차에 참여할 동기와 의지가 있는지를 파악하고 향후의 합의형성 절차가 진행될 경우 참여를 유도할수 있음
- 갈등을 해결하기 위한 특정 절차가 불필요하거나 불가능한 상황인 경우를 파악함으로써 불필요한 노력과 비용을 절약할 수 있음
- 위의 과정에서 갈등영향분석자는 이해당사자(집단)들을 대상으로 성공적인 합의형성 절차에 대한 설명과 교육을 자연스럽게 수행할 수 있음
- 중립적인 갈등영향분석의 신뢰도와 태도에 따라 이해당사자(집단)들의 해당 정부부처에 대한 신뢰도가 제고될 수 있음
- 갈등영향분석서 초안을 이해당사자(집단)들에게 회람함으로써 이해당사자(집단)들 스스로 해당 갈등을 둘러싼 전반적인 이해관심사에 대해 숙고할 수 있는 기회를 제공하고, 갈등영향분석을 주관한 해당 부처에 대한 신뢰도를 제고할 수 있음



### 참고

갈등영향분석을 실시하지 않거나, 갈등영향분석이 무성의하게 진행된 경우, 위에서 언급한 갈등영향분석의 각 기대효과들이 확보되지 않음으로써 추후 갈등해결 절차를 진행할 때 어려움을 겪을 수 있음

- (공공기관을 포함한) 이해당사자 간의 입장이 상호 적대적이어서 현 상황까지 신뢰가 구축되지 못한 경우, 이해당사자 사이에서 새로운 대화의 가능성과 활로를 모색할 수 있음
- 최종 갈등영향분석서를 일반 대중에게 공개함으로써 일반 시민들의 해당 공공정책에 대한 인식을 제고하고, 추후 진행 가능한 합의형성 절차에서 이해당사자 집단의 대표 선정에 도움이 됨


**중요**

갈등해결절차 구성의 중요한 특징은 “Go Slow to Go Fast”로 요약됨. 즉, 갈등의 해결 절차의 초기 디자인에 얼마나 많은 노력을 기울였는가에 따라 원만한 갈등 해결의 성패가 결정된다는 의미임. 또한 갈등영향분석 실시로 인해 갈등해결을 위한 본격적인 절차 착수가 늦어지는 것처럼 보여지나, 결국 그렇지 않은 경우보다 더 빨리 정책을 수립, 집행할 수 있을 때, 갈등영향분석은 갈등해결절차의 첫 단추를 끼우는 중요한 역할을 하게 됨

### 독립적인 갈등영향분석자(팀) 선정

- 중앙행정기관 또는 지방자치단체, 공공기관 등의 장이 갈등영향분석을 실시하기로 판단하였다면, 분석을 수행할 분석자(팀)를 선정하고 갈등영향분석 실시에 대한 계약을 체결해야 함


**중요**

누가 갈등영향분석자(팀)가 되는지와 무관하게 갈등영향분석자(팀)는 해당 공공정책과 관련된 주요 이해당사자들에게 독립적으로 인식되어야 한다는 것이 가장 중요한 첫 번째 조건이 됨. 독립성이 확보되지 못했다는 인식 하에 분석자(팀)가 갈등영향분석을 실시하는 경우, 이해당사자들은 심층 인터뷰 참여에 부정적인 태도를 견지하고, 분석자는 심층 인터뷰에서 유용한 정보를 확보하기 어려움

○ 갈등영향분석자(팀)의 조건 또는 자질

- 중립적인 제3자에 의한 촉진(효과적인 회의진행, Facilitation), 조정(Mediation), 협상(Negotiation), 합의형성 절차(Consensus Building Process)와 같은 갈등해결 기법에 대해 올바른 이해와 경험이 있는가?
- 해당 공공정책과 관련하여 분석자(팀)는 개인적인 이해관심사가 전혀 없고 주요 이해당사자(집단)에게 중립적으로 인식될 수 있는가?
- 갈등의 쟁점과 이해관심사에 대해 이해당사자와 대화가 가능한 기초적인 지식을 가지고 있는가?
- 분석자(팀)는 다양한 이해당사자(집단)들을 대상으로 효과적인 심층 인터뷰를 수행할 수 있는 조건, 기술을 가지고 있는가?

예시) 다양한 이해당사자(집단)와 정서적으로 교감할 수 있는 경력 또는 위상/ 이해당사자들로 부터 허심탄회한 대답과 유용한 정보들을 입수할 수 있는 능력/ 심층 인터뷰 내용을 효과적으로 요약할 수 있는 능력/ 상대방의 표정과 동작 등 감정을 바탕으로 싶은 속마음을 파악할 수 있는 능력 등



참고

갈등영향분석자(팀) 후보군은 다음과 같음

- 해당 공공정책과 관련하여 타 부처, 나아가 타 부처와 관련된 민간 이해당사자와 갈등이 발생한 경우, 타 부처를 포함한 모든 관련자들이 중립적으로 여길 수 있는 분석자(팀)여야 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 옴부즈만
- 갈등관리 교육을 받은 공무원으로서 해당 공공정책 부서와 직접적인 관련이 없고, 중립적으로 인식될 수 있는 인사(팀)

- 갈등영향분석자(팀)와 주관자(의뢰 기관)와의 관계
  - 공무원이 아닌 외부의 중립적인 인사(팀)가 분석을 실시할 경우, 의뢰 기관과 계약을 체결하되, 갈등영향분석이 분석자(팀)의 전문적인 판단에 근거한 독립적인 분석임을 명확히 해야 함
  - 갈등영향분석자는 갈등영향분석 수행 권한에 대해 서면 계약서를 통해서 의뢰 기관으로부터 명확하게 위임받아야 함
  - 즉, 분석자는 ‘심층 인터뷰 대상 선정’, ‘인터뷰 계획’, ‘요약 및 보고 방식’에 대하여 의뢰 기관의 영향을 받지 않는 상태에서 독립적으로 분석을 진행한 이후, 의뢰 기관에 최종 보고할 권한이 있음
  - 분석자가 이해당사자(집단)들과 심층 인터뷰를 통해 얻은 개인적인 비밀 정보는 의뢰 기관에게도 공개될 수 없음을 확실히 해야 함 (즉, 인터뷰 내용은 보고하되 특정 인물이 어떤 내용을 이야기했는지는 보고하지 않음)
  - 갈등영향분석 과정의 중립성은 매우 중요하므로 최종 보고서가 완성되기 전까지 의뢰 기관은 보고서의 내용에 영향을 미칠 수 있는 압력을 분석자에게 행사해서는 안 됨
  - 분석자가 부득이하게 중립성과 공정성을 유지할 수 없는 경우 분석자가 분석 과정을 스스로 중단하거나, 또는 이해당사자들의 요구에 의하여 분석을 중지할 수밖에 없는 상황이 발생할 수 있음. 이때 분석자는 인터뷰 대상자인 이해당사자들에게 객관적인 상황을 공지하고, 추후 재개 가능한 갈등영향분석의 여지를 남겨놓도록 유의해야 함



#### 참고

제3의 민간 전문가가 갈등영향분석을 하지 않고, 해당 부처의 공무원이 갈등영향분석을 수행하는 경우, 중립성과 공정성에 대한 문제 소지가 다분하지만, 이해당사자로부터 중립성을 인정받는 경우 갈등영향분석을 실시할 수 있음. 이때에는 별도의 계약을 구성하지 않지만, 해당 기관의 장은 갈등영향분석의 주관자로서, 해당부처의 공무원이 갈등영향분석을 최대한 중립적이고 독립적으로 수행할 수 있도록 지원해 주어야 함

### 갈등영향분석의 경제적 비용

- 민간 전문가를 분석자로 고용할 경우, 용역비를 산출하여 집행해야 함
- 용역비는 갈등영향분석 실시 기간에 비례하지 않고, 주로 분석자의 정해진 시간당 수수료와 심층 인터뷰 대상자의 수에 따라 결정될 수 있음
- 갈등영향분석에 대한 기획비(해당 공공정책에 대한 정보 수집, 전문가 인터뷰를 통한 사전 쟁점 분석 등)가 포함될 수 있음
- 출장비, 통신비, 복사비 등 관련 경상비가 포함되어야 함
- 분석자의 시간당 수수료는 분석자 또는 수행기관(팀)의 전문성과 경력, 그리고 주관자(의뢰 기관)의 지불 능력에 따라 다양하게 책정될 수 있음

### 갈등영향분석 수행 계약서에 포함될 내용

- 갈등영향분석의 수행 목적과 절차
- 분석자(팀)의 이력과 경력
- 갈등영향분석 최종 보고서의 형식과 내용 항목
- 주관자(의뢰 기관)와 분석자(팀)와의 관계
- 갈등영향분석 수행 기간 및 예상 비용



#### 참고

갈등영향분석에 대한 사전준비 과정 또는 첫 번째 심층 인터뷰 진행 과정에서 인터뷰 대상자의 수가 예상보다 커질 수도, 작아질 수도 있음. 따라서, 계약서에는 예측되는 인터뷰 대상자의 대략적인 수에 따라 비용을 산출하되, 사전준비와 심층 인터뷰를 진행하면서 변화되는 상황에 따라 전체 소요 비용을 정산하도록 할 필요가 있음

## 제4절 **갈등영향분석 보고서의 작성과 활용**

### **갈등영향분석 보고서의 작성**

#### 1) 심층 인터뷰 내용 요약과 분석

- 계획된 인터뷰가 모두 마무리되면 분석자는 인터뷰 내용을 정리·요약하고, 인터뷰에 참가한 모든 이해당사자들과 주관자(의뢰 기관), 경우에 따라 언론이나 일반에 공개할 수 있도록 다음과 같은 사항을 분석해야 함
  - 공공정책과 관련된 이해당사자의 분포와 범주
  - 공공정책과 관련된 갈등 쟁점의 파악
  - 각 쟁점에 따른 이해당사자들의 입장(Position)과 이해관심사(Interest)의 체계적인 파악
  - 이해관심사가 일치하는 영역과 일치하지 않은 영역에 대한 도식화
  - 현재 갈등 상황에 대한 진단, 효과적인 갈등관리를 위해 필요한 절차 제시, 절차의 실행가능성 분석

#### 2) 갈등영향분석 보고서 초안 작성

- 분석자는 위에서 설명된 분석의 방법에 따라 심층 인터뷰 내용을 분석한 뒤, 다음과 같은 항목으로 갈등영향분석 보고서 초안을 작성해야 함
  - ① 국문요약
  - ② 서론
    - 해당 공공정책의 개요 및 정책 목표
    - 갈등의 전개 상황
    - 갈등영향분석에 대한 소개 : 주관자, 분석자(팀), 분석목적, 분석방법, 분석기간, 심층 인터뷰 참여 이해당사자의 범위와 숫자 등

- ③ 이해당사자들과의 심층 인터뷰 분석결과
  - 이해당사자 집단의 범주 구분과 이슈들에 따른 이해관심사의 요약
  - 이해관심사 구분표를 포함한 요약 포함
  - 쟁점 영역
- ④ 대화를 통한 갈등해결절차의 가능성 여부 분석
- ⑤ 가능한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차의 설계와 제안
- ⑥ 부록
  - 인터뷰 질문 문항
  - 인터뷰 대상자 명단

### 3) 갈등영향분석 보고서 초안의 회람

- 분석자는 위의 항목들로 구성된 보고서 초안이 작성되면 갈등영향분석의 주관자 (의뢰 기관)와 심층 인터뷰에 참여한 모든 이해당사자들에게 보고서 초안을 회람시켜서 그들의 의견을 최종 보고서에 반드시 반영해야 함
- 보고서의 모든 페이지에 '초안'이라는 단어가 인쇄되도록 하여 회람된 보고서의 독자들에게 '최종' 보고서가 아님을 주지시켜야 함
- 보고서 초안을 회람하는 과정에서 다음과 같은 의견이 수렴될 수 있음
  - 심층 인터뷰 참여 이해당사자가 표현하고자 한 내용이 누락됐거나, 변형된 경우
  - 올바르지 못한 단어의 사용으로 전달하고자 하는 의미가 왜곡된 경우
  - 이해관심사의 우선순위가 잘못 기재된 경우
  - 갈등해결절차 제안에 대한 의견 및 문의 사항
  - 갈등해결절차 설계에 대한 아이디어



### 중요

갈등영향분석 보고서의 초안을 회람함으로써 다음과 같은 긍정적 효과를 얻을 수 있음

1. 이해당사자의 의견을 성의있게 수렴하고자 하는 정의의 의지가 전달되면서 정부에 대한 신뢰도가 제고됨
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 주고받는 협상의 가능성을 감지할 수 있게 됨
6. 주관자와 이해당사자들이 갈등 상황을 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

#### 4) 갈등영향분석의 최종 보고서 제출

- 분석자는 갈등영향분석 보고서 초안에 대해 이해당사자들과 주관자의 의견을 반영하여 최종 보고서를 작성하고, 갈등영향분석의 주관자(의뢰 기관; 해당 중앙행정기관 또는 지방자치단체, 공공기관의 장)에게 제출함
  - 갈등관리심의위원회의 갈등영향분석 최종 보고서 심의
- 주관자에게 제출된 갈등영향분석 최종 보고서는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 따라 해당 중앙기관 또는 지방자치단체, 공공기관에 마련된 갈등관리심의위원회로 송부되고, 추후 갈등예방절차 또는 갈등해결절차 진행에 대한 자문을 구하게 됨

## 갈등영향분석 보고서의 활용

- 갈등영향분석 보고서에는 각 이해당사자들의 입장(Position) 및 이해관심사(Interest)가 분석 정리되어 있으며, 이를 바탕으로 대화를 통한 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에 관한 사항이 담겨 있음

### 1) 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
  - 논의될 주요 의제
  - 적절한 이해당사자 대표를 선출하기 위한 절차
  - 제3의 중립자의 활용 여부
  - 회의 운영 규칙(Ground Rule)
  - 협의(회의) 기간과 일정
  - 회의 운영 비용



#### 참고

갈등예방절차 또는 갈등해결절차 제안 내용은 인터뷰에 참가한 이해당사자들의 의견을 수렴하여 작성되며, 모든 이해당사자들이 새로운 절차적 제안에 대해 동의하는 경우, 이를 채택 및 활용할 수 있음. 단, 참가자 전체가 모인 첫 회의에서 재논의하여 최종적인 절차적 요소를 결정해야 함

### 2) 대화를 통한 협의(회의)체에서 논의될 의제 설정

- 갈등관리 및 협상 이론에 의하면 협상 테이블에 올라온 이슈들의 종류가 많을수록 이해당사자들 간에 가치를 서로 교환할 수 있는 경우의 수가 증가하므로 상호 이익이 되는 합의안이 만들어질 가능성이 높다고 함
- 예컨대, ‘공공기관의 기피시설 건설 vs. 주민들의 기피시설 거부’와 같이 하나의 쟁점으로 보이는 갈등도 ① 현행법과 제도 하에서 기피시설 건설의 타당성 검토, ② 지역 주민들의 관점에서 볼 때 입지의 적정성, ③ 다른 대안 입지에 대한 검토,

- ④ 기피시설 건설로 인한 지가 하락에 대한 보상 등 네 가지 이상의 쟁점으로 나눌 수 있음. 이 네 가지 쟁점의 다양한 조합을 중심으로 논의를 전개할 경우, 단순히 건설 대(對) 거부를 쟁점으로 하는 논의보다 더욱 다양한 논의를 할 수 있는 가능성이 생긴다
  - 이와 같은 경우, 쟁점들에 대해 각각 합의를 이루는 것이 아니라, 쟁점들 간의 조합(Package)으로 이루어진 여러 선택안을 구성하고 이 중에서 모든 이해당사자의 이해관심사를 만족시키는 조합을 찾아낼 수 있음
  - 여러 가지 쟁점들 중에서 무엇을 먼저 논의해야 하는지도 매우 중요한 절차적 요소임. 급한 해결이 요구되는 쟁점이 존재하지 않는다면, 가장 복잡하고 논란이 많은 쟁점보다 비교적 쉽고 주변적인 쟁점에서 논의를 시작하고, 이 과정을 통해 협의체에 참가한 이해당사자들 간의 신뢰 형성 및 관계 개선의 기회를 마련할 수 있음
  - 그러나, 특정 쟁점이 정치적, 행정적 시한과 맞물려 여타 쟁점들보다 더욱 긴급한 해결이 요구될 경우, 먼저 논의하도록 제안할 수 있음
- 3) 제3의 중립적인 전문가를 갈등예방절차 또는 갈등해결절차에서 어떻게 활용할 수 있는가?
- 공공기관을 포함한 모든 이해당사자 집단과 이해충돌이 전혀 없는 제3의 중립적인 전문가가 대화를 통한 갈등예방 또는 갈등해결 절차의 추진을 담당하도록 할 수 있음. 즉, 갈등영향분석 보고서를 통해 분석자가 이와 관련한 내용을 제안할 수 있으며, 최종 결정은 모든 이해당사자가 논의하여 합의할 사항임
  - 제3의 중립적인 전문가의 활동은 다음과 같은 상황에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있음
    - 이해당사자들 사이에서 신뢰 관계가 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 입장에서라도 갈등예방이나 갈등해결을 위한 위원회 및 협의체를 추진하고, 동시에 부처의 이해관심사를 반영해야 하는 역할 상의 충돌 부담을 덜 수 있음

- 즉, 절차적 진행은 갈등관리 전문가에게 맡기고, 담당자는 부처의 이해관심사를 달성하기 위한 노력에 집중할 수 있음
- 갈등영향분석 수행자가 심층 인터뷰 과정에서 이해당사자들과 접촉하면서 신뢰 관계를 형성한 경우, 갈등예방 또는 갈등해결을 위한 절차 진행의 역할을 수행하기도 함
- 공공갈등의 예방 또는 해결 절차에서 전문가의 역할로는 주로 대화 촉진 역할만을 담당하는 ‘회의 진행자(Facilitator)’, 회의 진행과 함께 이해당사자 대표 및 집단과의 일대일 만남을 수행함으로써 보다 적극적으로 역할을 하는 ‘조정자(Mediator)’가 있음
- 어떤 역할의 전문가를 활용하든 모든 이해당사자가 전문가의 중립성을 인정하고 전문가 활용에 대하여 회의체가 운영되기 전까지 숙의하고 합의해야 함

### 갈등영향분석서를 바탕으로 한 합의형성 절차 유의 사항

- 중요한 이해당사자가 합의형성 절차에서 간과된 경우, 자신들이 협의 과정에서 배제되었다는 점을 들어, 합의안의 정당성이 결여됐다고 강하게 반발할 수 있음
- 특정 이해당사자들이 중요하게 여기는 이슈들이 갈등해결절차의 의제에서 누락된 경우, 해당 갈등 해결 절차에 대한 참여 동기가 낮아지고, 절차에 대한 신뢰 역시 감소할 수 있음
- 이해당사자들이 실질적으로 원하고 있는 이해관심사(Interest)를 중심으로 논의가 전개되지 못한 채, 그들이 내세우는 입장(Position)에만 초점이 맞춰질 경우, 생산적인 협의가 이루어질 수 없음
- 합의형성 및 정책집행에 필수적으로 협력이 필요한 이해당사자들이 합의를 추구할 의사가 없고, 합의형성 절차에 참여할 의사가 없다고 파악된 경우라고 해도 그들을 무시하고 특정 절차를 진행하는 것은 위험해질 수 있음  
(단, 그들이 그런 태도를 보이는 이유를 정확히 분석하고, 합리적인 해결방안을 모색해야 하며, 그들이 상황판단을 잘못하고 있는 경우 현실을 짚어 경고해 줄 필요가 있음)

- 이념 또는 가치관과 같이 타협이 어려운 갈등 사안이거나, 중요한 이해당사자가 합의형성 절차에 참여하지 않고서도 자신의 목표를 달성할 수 있는 외부 수단(예, 법적 소송)이 존재할 경우, 합의형성 절차는 실패할 가능성이 매우 높음
- 갈등해결 절차의 진행과 관련해 이해당사자들의 정부에 대한 불신이 팽배하고, 그 절차에 대한 정보가 부재한 상황에서는 대화 자체가 어려움
- 갈등해결 절차를 주관하는 정부가 일방적으로 특정 이해집단의 인물을 대표로 선정하거나, 이해당사자 집단의 대표성이 없는 특정 인사가 자발적으로 대표를 자청한 경우, 해당 갈등해결 절차의 합의안은 이해당사자들의 반발과 내부적 반대가 더욱 심화되어 합의 이행 가능성은 희박해짐


**중요**

갈등영향분석에 대한 일반적인 거부감은 2~4개월 정도로, 이러한 시간적, 경제적 비용을 소모적인 것으로 인식하거나, 모든 내용을 이미 다 파악하고 있다는 생각을 경계해야 함  
 만약 갈등영향분석을 하지 않거나 각종 영향평가와 같은 형식적인 통과의례로 상정한 경우, 갈등이 확대되어 오랜 시간 동안 갈등해결이 어려워질 수 있기에 이러한 점을 감안하면, 갈등 초기 2~4개월에 대한 투자는 매우 적은 비용이라 할 수 있음  
 또한 갈등영향분석과 유사한 내용을 이미 파악하고 있을지라도, 분석 과정에서 얻어지는 부수적인 반사 이익(입장변화 파악, 대화 채널 형성 등)들을 고려하면 효율적인 투자가 될 수 있음



## 제Ⅳ장

# 참여적 의사결정 방법

- 제1절 타운홀미팅(시민원탁회의)
- 제2절 시나리오 워크숍
- 제3절 합의회의
- 제4절 시민배심원제
- 제5절 공론조사
- 제6절 규제협상





## 요약

### Ⅰ 참여적 의사결정 방법 Ⅰ

#### ✓ 본 장의 구성 목적

- 본 장에서는 중앙행정기관 및 여타의 공공기관 등이 정책 준비 단계에서 정책에 영향을 받는 대상들의 의견을 수렴함으로써 갈등을 사전에 예방하고, 보다 수용성 있는 정책을 도출해내는 참여적 의사결정 방법을 소개하고자 함

#### ✓ 주요 내용

- 타운홀미팅(시민원탁회의)의 절차와 사례
- 시나리오 워크숍의 절차와 사례
- 합의회의의 절차와 사례
- 시민배심원제의 절차와 사례
- 공론조사의 절차와 사례
- 규제협상의 절차와 사례

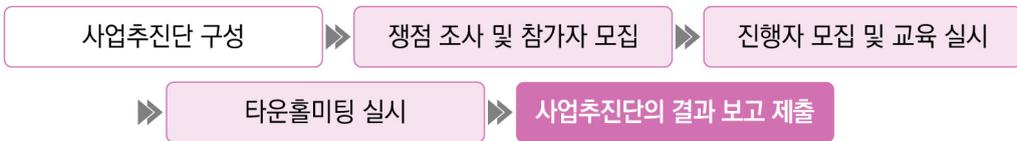
# IV

## 참여적 의사결정 방법

### 제1절 타운홀미팅(시민원탁회의)

#### 요약

- 공동체의 구성원이 지역 사회에 영향을 미치는 문제 또는 공통 관심사에 대해 토론하는 것
- 자유로운 토론을 통해 정책결정권자에게 공공정책에 영향을 받는 시민들의 다양한 견해 및 문제점을 전달하는 방법
- 진행과정



#### 주요내용

- (지방)행정기관의 장 또는 국회의원, 시·도의원 등의 정치인이 정책, 입법 사안에 대해 주민들의 의견을 수렴하기 위한 토론을 뜻함
- 특정한 장소에 구애받지 않고, 주민의 의견을 청취할 수 있는 공간이면 충분함
- 타운홀 미팅이라고 정의할 수 있는 특정 규칙이나 가이드라인은 없으며, 자유로운 형식으로 구성할 수 있음
- 공공기관은 사안에 대해 주민들의 심도 있는 이해를 유도하고, 향후 정책 추진 과정에서 등장할 이해관계자들의 분포를 사전에 확인할 수 있으며, 이해관계자들 간의 상호이해를 촉진함
- 주민에게는 정책에 대한 충분한 학습과 이해의 기회로 작용하고, 참가자들 간의

네트워크 형성, 이해당사자들 간의 상호 이해를 도모할 수 있으므로 잠재적인 갈등 사안에 관리 효과를 기대할 수 있음

### 타운홀미팅(시민원탁회의) 진행과정



## 타운홀미팅(시민원탁회의) 요약

구 분		내 용
목 적		<ul style="list-style-type: none"> <li>정책결정권자의 정책 수립, 시행 과정에서 주민의 의견을 수렴함으로써, 이에 대한 수정·보안 방향성 탐색</li> <li>정책에 대한 주민의 이해도 증진, 이해관계 파악, 잠재적인 갈등 양상 파악</li> </ul>
적용 영역	지리적 영역	• 전국적 단위, 광역·기초 지자체 모두 적용 가능
	정책부문	• 경제, 환경, 개발 등 다방면에 걸친 정책 방향성 탐색에 활용
구성	주최기관	• 정책결정권자(행정기관의 장, 국회의원, 시·도 의원)
	운영위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>구 성 : 관련 학계 전문가, 시민사회 분야 민간위원, 공무원 등</li> <li>역 할 : 의제 선정 및 회의 규모 설정 등 심의, 의결</li> </ul>
	토론진행자 (퍼실리테이터)	<ul style="list-style-type: none"> <li>실제 회의를 진행하는 기관으로써 의제, 회의 형식에 대한 이해가 요구됨</li> <li>역 할 : 전체 세션/분과별 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 유도, 중립적인 입장에서 다양한 의견을 도출할 수 있도록 가이드</li> <li>자 격 : 전문적 사회 진행(퍼실리테이터) 경험 요구</li> </ul>
	소요기간	• 특별한 규정이 존재하지 않으나, 1일 1회가 일반적임
진행	의제 확인	<ul style="list-style-type: none"> <li>회의에 참여한 시민들에게 주최 측의 의제 또는 정책적 고민을 발표</li> <li>이해관계자 및 시민들은 세부 안건에 대해 의견 발표</li> </ul>
	공유 및 상호토론	<ul style="list-style-type: none"> <li>이해관계 및 시민들의 의견을 구조화하고, 이를 바탕으로 상호 간의 토론 진행</li> <li>상호토론을 통해 의제 내에서 각각의 세부 안건의 우선순위 결정</li> </ul>
	제안 및 투표	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민들의 최종 선호 및 의견을 수렴하여 결정</li> <li>회의 참여 시민들의 개별 선호를 투표로 표명할 수도 있음</li> </ul>
특 징		• 타운홀 미팅은 특정한 형식에 구애받지 않으므로 회의를 진행할 수 있는 구성 요건이 충족된 경우 진행은 자유롭게 변형할 수 있음

### ❖ 타운홀미팅(시민원탁회의) 사례<sup>3)</sup>

구 분		내 용																							
명 칭	2015년 제2회 대구시민원탁회의 2030 도시기본계획 [시민이 꿈꾸는 대구]																								
배 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>대구광역시에는 다수의 시민이 한자리에 모여 특정 주제에 대한 해결방법을 모색하는 방식의 대규모 타운홀 미팅을 기획했음</li> <li>대구시민원탁회의는 '토론을 통해 시민의 참된 의견을 구하겠다'는 취지로 운영되었으며, 현재까지 각기 다른 주제로 20회 개최되었음</li> </ul>																								
기 간	2015. 08. 27 - 10. 08																								
구 성	주최기관	대구광역시																							
	운영위원회	대구시민원탁회의 운영위원회는 민간 전문위원 12명, 대구광역시 소속 공무원 3명으로 구성																							
	퍼실리테이터	코리야스픽스																							
	참가자	총 477명(일반 시민 435명, 전문가 42명) <table border="1" style="width:100%; text-align:center;"> <tr> <td>10대</td><td>20대</td><td>30대</td><td>40대</td><td>50대</td><td>60대</td><td>70대</td><td>무응답</td> </tr> <tr> <td>1명</td><td>62명</td><td>60명</td><td>64명</td><td>120명</td><td>97명</td><td>21명</td><td>52명</td> </tr> </table>									10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	무응답	1명	62명	60명	64명	120명	97명	21명
10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	무응답																		
1명	62명	60명	64명	120명	97명	21명	52명																		
진 행	진행절차	사전 워크숍 → 사전 설문조사 → 참여자 모집 → 1차 토론회 → 시민원탁회의의 실시 → 추진과제 발굴(2~4차 토론회)																							
	사전 워크숍 (2015. 08. 27)	시민참여단 역할 및 진행방식 소개																							
	사전 설문조사	대구시 일반 시민 311명을 대상으로 도시기본계획 수립을 위한 설문조사 실시																							
	1차 토론회 (2018. 09. 01)	시민 참여단 위촉식 및 시민참여단의 역할과 의의, 시민참여단의 역할 소개 대구시의 좋은 점과 개선할 점 등 토론																							
	시민원탁회의 (2019. 09. 07)	제1토론	2030 도시기본계획을 위한 대구 미래상 발굴 - 일자리, 문화관광, 문화 인프라, 공동체 가치 등																						
		제2토론	미래상 실현을 위한 세부전략 수립 - 공연산업, 중소기업 활성화를 위한 지역할당제, 가산점제 등																						
진 행	2차 토론회 (2015. 09. 09)	대구의 문제와 개선점을 분과별로 진단하고, 발전목표를 검토																							
	3차 토론회 (2015. 09. 16)	분과별 목표실현을 위한 전략을 도출하고, 분과별 이슈를 제안																							
	4차 토론회 (2015. 09. 23)	대구시의 비전(미래상), 분과별 발전목표, 전략 이슈에 대한 종합 토론회를 실시하고, 미래 대구의 발전방향을 결정																							
결 과 (2015. 10. 08)	'시민참여단'의 논의 결과와 시민원탁회의의 결과를 종합한 2030 대구도시기본계획 제안서를 대구광역시에 전달 ※ 사전 워크숍부터 4차 토론회까지는 위촉된 총 145명의 시민참여단을 중심으로 진행되었음. 반면, 시민원탁회의(2019. 09. 07)는 위촉된 시민참여단 이외의 시민들도 참여했음																								

3) 출처 : '대구, 토론으로 꽃피다. 2014~2016 시민원탁회의 백서' (대구광역시, 2016)

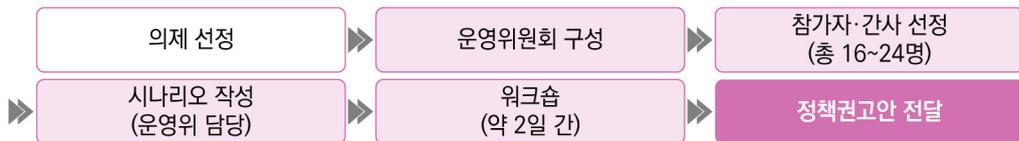
## 제2절 시나리오 워크숍

### 요약

- 특정 주제에 대해 정책결정자, 기술전문가, 기업, 산업관계자, 시민 등 다양한 집단의 이해관계인이 함께 참여하여 향후 발생 가능한 문제점과 해결방안에 관한 시나리오를 작성하는 것

\* 주로 지역적 수준에서의 개발 계획의 입안 시 활용

- 진행과정

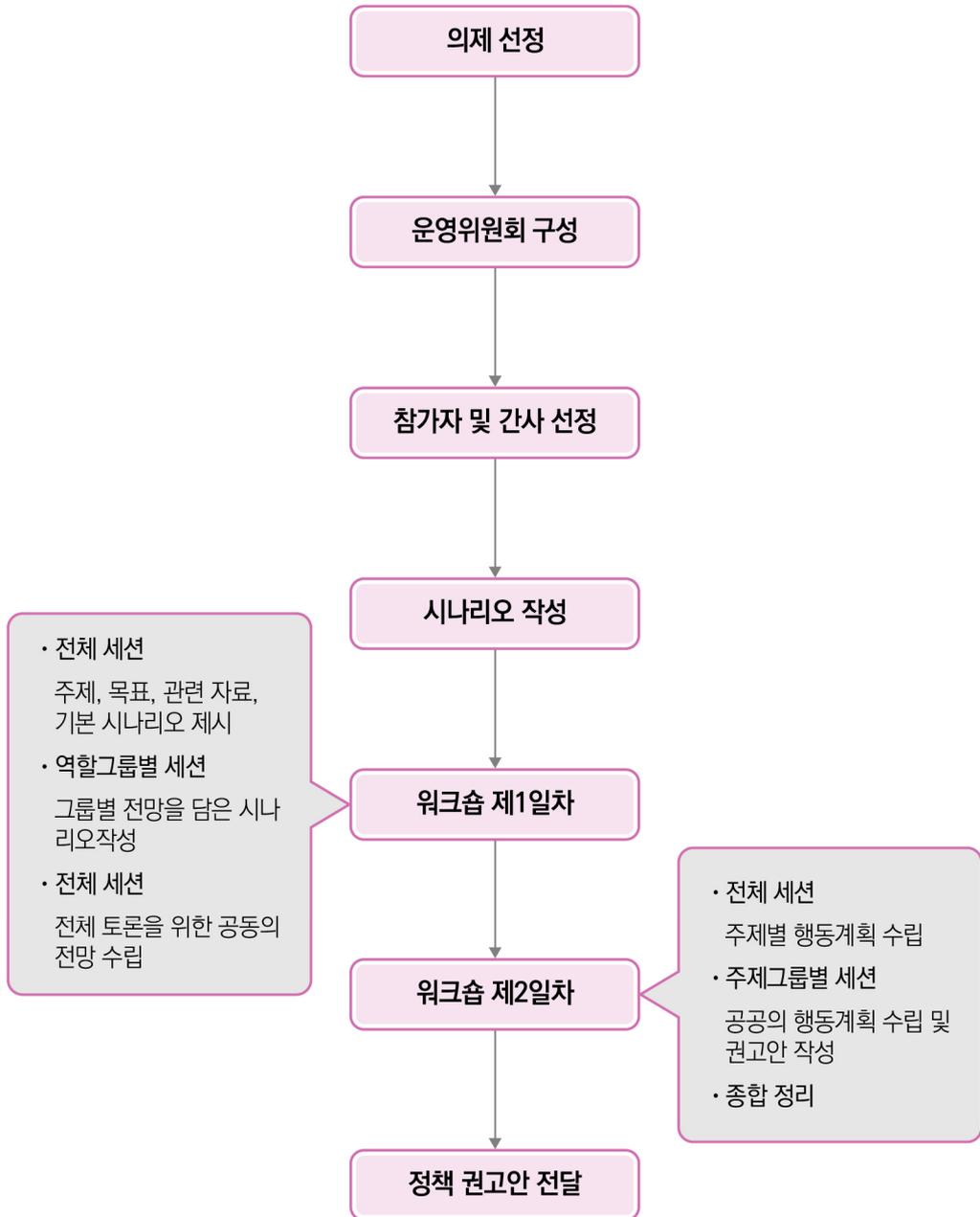


\* 워크숍 1일차는 역할그룹별, 2일차는 주제그룹별 시나리오 작성

### 주요 내용

- 의제와 관련하여 미래에 있을 법한 일련의 시나리오들을 작성하는 것으로, 각 시나리오에는 향후 발생할 수 있는 문제들을 다양한 측면에서 기술하고, 이에 대한 관리방안을 제시함
- 참가자들은 각자 자신의 비전과 견해를 확고하게 발전시킨 다음, 다른 참가자들과 공유하는 내용이 무엇이고, 공유하지 못하는 내용이 무엇인가를 밝혀냄으로써 합의된 실행계획을 구체화함
- 시나리오 워크숍의 핵심은 '각 집단 간의 대화', 대화를 통한 각자의 '경험과 지식의 교환', '새로운 아이디어 도출', '제안 내용의 발전'임
- 시나리오 워크숍은 이해당사자 및 시민들이 정책 입안 과정에 직접 참여한다는 점에서 사회적 합의형성을 기반으로 하는 갈등예방 제도로 볼 수 있음

### 시나리오 워크숍 진행과정



## 시나리오 워크숍 요약

구 분		내 용
목 적		<ul style="list-style-type: none"> <li>지방 또는 지역 수준에서 장래의 기술적 요구와 가능성을 고려한 개발, 지속가능한 발전 전망을 수립</li> <li>전망을 현실화하기 위한 행동 프로그램을 작성</li> <li>분야별 행위자 간의 상호 이해와 신뢰 구축</li> </ul>
적용 영역	지리적 영역	• 보통 광역·기초 수준이 적합 (정책의 영향 범위에 따라 상이)
	정책부문	• 다양한 유형의 기술에 대한 평가와 선택이 이루어져야 하며, 폭넓고 사회성이 강한 주제를 갖는 정책 영역(예. 지역개발정책)
구 성	주최기관	• 지방정부(의회), 예외적으로 중앙정부(의회)
	운영위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>구 성 : 주최기관에서 5~6인 정도로 구성</li> <li>운영원칙 : 구성된 이후에는 주최기관에 대해 독립성 유지</li> <li>역 할 : 워크숍 진행 일정, 진행 방법, 진행 관리, 참가자 초청 및 결정 등</li> </ul>
	촉진자 (퍼실리테이터)	<ul style="list-style-type: none"> <li>운영위원회에서 선임</li> <li>역 할 : 전체 세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행</li> </ul>
	역할그룹	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민, 공무원, 기업, 과학기술전문가 등 역할그룹으로 구성하되, 각 그룹별 구성원은 4~6인 정도</li> <li>구 성 : 지방에서 각 역할그룹을 대표할 수 있는 조직의 추천을 받아 운영위원회에서 선발</li> </ul>
	소요기간	• 통상 이틀간 진행
진 행	워크숍 이전	• 시나리오 작성(운영위원회)
	워크숍 1일	(전체 open 세션) 워크숍 목표 소개, 이슈와 관련된 정보 제공
		(역할그룹 세션) 역할그룹별로 각자의 시나리오 작성 (전체 세션) 역할그룹별 시나리오를 종합하여 단일의 시나리오 작성
	워크숍 2일	(주제그룹 세션) 역할그룹을 섞어서 4개 정도의 주제그룹 구성. 주제별 행동 계획 작성
		(전체 세션) 주제별 행동계획의 종합, 우선순위 선정, 실행계획 수립
워크숍 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>시나리오 및 행동계획을 지방 주요 행위자들에게 전달</li> <li>공청회 등을 통해 워크숍 결과를 대중적으로 공포, 토론</li> </ul>	
특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>참가자들을 역할그룹으로 구성 : 지방 행위자들의 집단 대표성을 유지 (합의 회의와 대비)</li> <li>전망(시나리오) 수립이 주요 목적 : 영향평가, 여론 수렴과 대비됨</li> </ul>	

**시나리오 워크숍 사례<sup>4)</sup>**

구 분		내 용
명 칭	2022학년도 대입제도개편 공론화 의제선정을 위한 시나리오 워크숍	
배 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2017. 08. 교육부, 2022년도 수능 개편 시안에 대한 결정을 1년 유예 발표 (교육주체 간 이견 첨예, 사회적 합의 불충분 사유)</li> <li>• 2017. 12. 문재인 대통령, 국가교육회의에 대입제도에 대한 공론 형성 당부</li> <li>• 2018. 04. 교육부, '대입입시제도 국가교육회의 이송안' 발표, 대입제도 개편 관련 주요 쟁점에 대한 속의·공론화 요청</li> </ul>	
기 간	2018. 6. 16 - 17(2일)	
구 성	주최기관	대통령 직속 국가교육회의
	운영위원회	• 대입제도 개편 공론화위원회 (위원장 포함 총 7명의 위원으로 구성, 3개 분과로 구분)
	촉진자	• 갈등해결&평화센터
	참가자	• 학생 7명                      • 교원 7명                      • 학부모 및 시민단체 7명 • 대학관계자 7명                      • 대입전문가 7명
	검증위원회	• (사)한국행정학회
진 행	진행절차	집단별 비전 논의 및 공유 → 집단별 시나리오안 마련 → 집단별 시나리오안(틀) 발표 및 논의 → 공론화 의제(시나리오틀) 선정
	사전준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참가자 대상 사전간담회 실시, 시나리오 워크숍의 목적, 운영 절차 등 설명, 질의 응답 진행(2018. 06. 11)</li> <li>• 퍼실리테이터 사전 교육 실시(2018. 06. 15)</li> </ul>
	워크숍 제1일	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 대입제도 및 시나리오 워크숍의 개념, 사례 소개 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 참가자들 간 대입제도에 대한 정보 불균형을 해소하고, 참가자들이 보다 대등한 위치에서 대화 및 토론이 가능토록 고려</li> </ul> </li> <li>2) 시나리오 워크숍의 목표, 진행과정 소개, 토의 기본규칙 설정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 역할별 모임, 혼합 모임별 대화, 토론 시 적용할 기본 규칙 등 설정</li> </ul> </li> <li>3) 교육 미래 비전과 방향성 1 (10년 뒤 미래 교육의 모습) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육 미래 비전을 도출하고 대입제도 개편 방향성에 고려해야 하는 기준을 설정</li> </ul> </li> <li>4) 교육 미래 비전과 방향성 2 (2022년 대입제도 개편의 방향성과 고려해야 하는 기준) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 참가자들 간 의견 청취, 이해의 폭 확장을 도모함. 10분간 논의 후 2명이 다른 조로 이동하여 같은 주제에 대한 논의를 다시 진행하는 과정을 4회 진행</li> </ul> </li> <li>5) 기준에 맞는 제안 만들기 워밍업 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 본격적인 시나리오 작성 전 대입제도 개편 공론화 범위인 3가지 쟁점에 대해 상호 논의 시간 제공 및 2일차 시나리오 작성 시 함께할 동료 탐색</li> </ul> </li> </ol>

4) 출처 : '시민의 지혜! 숙의하고 대안을 찾다 - 대입제도 개편 공론화 백서' (대입제도 개편 공론화위원회, 2018)

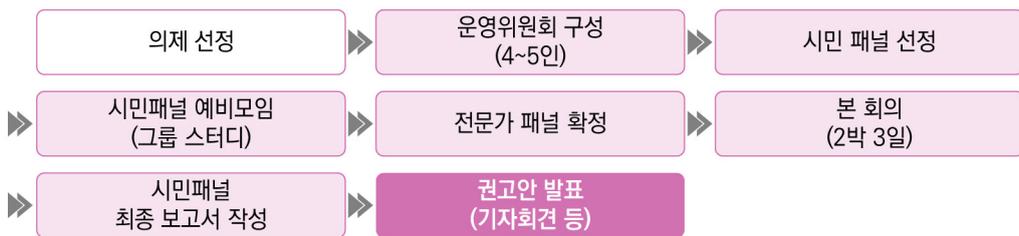


구 분		내 용	
진 행	워크숍 제2일	1) 시나리오 만들기 - 대입제도 개편의 방향성 및 고려 기준을 바탕으로 개인별 시나리오 작성, 유사한 내용을 가진 참가자별 팀을 구성 과정 - 개인별 시나리오를 포스트잇에 작성, 유사한 내용끼리 그룹화함으로써 완결성 및 보편성을 갖춘 시나리오 완성 도모 2) 평가기준 논의 - 참가자들이 자율적으로 평가 기준 및 선정 시나리오 개수를 결정하도록 유도하여 결과에 대한 수용성을 제고 - 두 가지 원칙 하에 진행 : 제안된 내용의 큰 방향성은 배제되지 않을 것, 누구라도 동의하지 않는 참가자가 있다면 더 논의할 것 3) 세부 시나리오 작성 - 개인별, 그룹별 시나리오 작성, 전체 발표하는 시간을 통해 유사한 의견을 가진 참가자들끼리 팀을 자발적으로 조직하고 상세 시나리오 작성 4) 시나리오 발표 및 선정 - 참가자들이 *시민참여단에게 제안할 공론화의제(시나리오)를 선정하는 과정 - 완성된 4개의 시나리오를 각각 최종안으로 채택할 것인지에 대한 투표를 실시, '더 논의 필요'가 있는 1개의 시나리오는 추가 논의 후 재투표 실시(총 4개의 시나리오를 채택) * 일반적인 시나리오 워크숍은 최종 확정된 시나리오를 정책권고안으로 제출하지만 본 사례는 대입제도개편 공론화에 참여하는 시민참여단에게 제안할 의제(시나리오) 설정을 목표로 수행되었음	
결 과	시나리오 1안	수시/정시 비율	• 정시와 수시의 균형을 유지하되, 정시 45% 이상 선발
		수능 평가 방법	• 현행 상대평가 유지
		수능 최저학력 기준	• 현행과 같이 대학의 자율(교육부의 영향력 배제)
	시나리오 2안	수시/정시 비율	• 대학 특성, 상황에 따라 자율에 맡기되, 특정 전형에 치중되지 않도록 설정
		수능 평가 방법	• 수능 전 과목 절대평가 실시
		수능 최저학력 기준	• 현행 수준의 최저학력 기준 활용(강화 반대)
	시나리오 3안	수시/정시 비율	• 대학 자율에 맡기되, 특정 전형에 치중 반대
		수능 평가 방법	• 정시 전형 변별력 확보를 위한 상대평가 체제 유지
		수능 최저학력 기준	• 대학 특성, 모집단위 특성에 따라 대학 자율
	시나리오 4안	수시/정시 비율	• 정시 전형 확대, 수시 전형(2종)은 균형 설정
		수능 평가 방법	• 현행 상대평가 유지
		수능 최저학력 기준	• 전적으로 대학 자율

## 제3절 합의회의

### 요약

- 전국의 다양한 집단에서 선발된 일반 시민패널(20명 이하)을 구성하여 특정 주제에 대해 전문가들과의 질의응답을 거친 후 정책 권고안을 발표하는 시민 포럼
- 진행과정



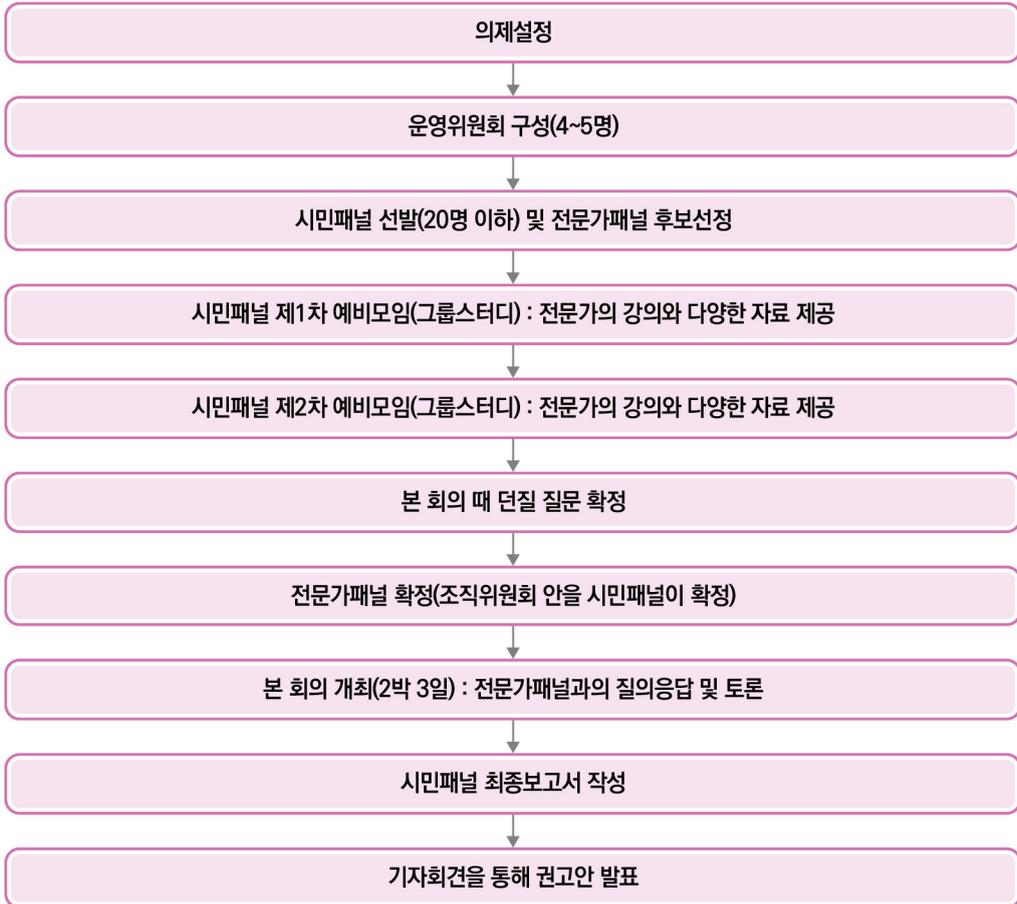
\* 본 회의는 시민패널이 그룹스터디를 통해 사전에 확정한 질문을 토대로 전문가 패널과의 질의응답·토론하는 것임

### 주요내용

- 합의회의의 첫 번째 단계는 전국 각지에서 다양한 집단들을 대표하는 시민패널(Lay Panel, 대략 15명 내외로 선발)에게 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하고 이들이 전문가들에게 질문할 항목을 만드는 데 필요한 도움을 주는 것임
- 약 3일간에 걸쳐 진행되는 본 회의에서는 시민패널이 다양한 전문가들의 의견을 청취하고, 일반 시민들의 생각을 종합하는 과정을 담고 있음
- 시민패널은 자신들이 청취하였던 다양한 전문가의 의견을 평가하고, 정부가 취해야 할 행동들을 정리하여 최종 보고서를 작성하고, 정책 권고안을 제출하게 됨
- 권고안을 통해 특정 주제에 대한 일반인들의 태도와 기대, 우려 등을 정치인들과 정책결정자들에게 전달
- 즉, 합의회의는 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책 수립에 시민들이 직접 참여하여 발언하고 이를 정책에 반영시킴으로써 사회갈등을 예방하는 효과가 있음

- 합의회의 대상 토의 주제는 주로 전국적 관련성을 갖는 사안인 경우가 많음  
예) 도시 폐기물관리정책, 정부전력정책, 방사능폐기물 관리, 생명복제기술, 의료 보험개혁 등

## 합의회의 진행과정



### 참고

- 일반 시민으로 구성된 패널은 특정 이해당사자 집단과 관련이 없어야 하며, 전체 시민의 분포에 따른 대표성을 부여하기 위해서 반드시 과학적으로 무작위 추출을 통해 선정되어야 함
- 주제별 전문가는 여러 의견을 포괄할 수 있도록 공평하게 구성
- 시민패널에게 주어지는 관련 자료도 찬·반 양론의 내용을 중립적으로 반영할 수 있도록 구성되어야 함

### 합의회의 요약

구 분		내 용
목 적		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적으로 논쟁이 될 수 있는 쟁점 사안에 대해 일반시민들로 구성된 패널이 전문가들과의 상호작용하고, 자체적인 토론 및 숙의를 통해 합의 도출</li> <li>• 최종보고서 제출과 언론보도를 통해 정치권과 일반시민들 사이에서 사회적 논쟁의 확산 촉진</li> <li>• 시민패널 합의안의 정책 반영 추구</li> </ul>
적용 영역	지리적 영역	• 전국 단위(시범 프로젝트의 경우 지역 단위로 열리기도 함)
	정책부문	• 사회적으로 관심을 일으키면서 가치의 대립을 수반하는, 중간 수준 범위의 과학 기술 및 환경 관련 주제
구성	주최기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술영향평가기구, 과학대중화조직, 대학, 소비자단체, NGO(혹은 이들 중 둘 이상의 연합) 등 다양함</li> <li>• 합의회의 진행과정에서 엄정한 중립 유지 원칙이 요구됨</li> </ul>
	책임 관리자	• 합의회의의 준비 과정을 총괄적으로 관리하는 사람 1인
	운영위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구 성 : 관련 주제에 대해 전문적 지식과 네트워크를 가진 전문가 3~5인으로 구성(가급적 해당 주제에 대해 상이한 견해를 가진 사람들을 포함)</li> <li>• 역 할 : 합의회의의 준비과정에 대한 전반적 자문. 선발된 시민패널 인준, 시민패널에게 제공할 자료 준비, 전문가 패널 추천 등</li> </ul>
	시민패널	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구 성 : 관련 주제에 대해 전문적 지식, 특정한 이해관심사가 없는 일반시민 중 다양한 사회 통계적 지표 등을 감안해 20인 이내로 구성</li> <li>• 역 할 : 예비모임에서 얻은 지식을 기초로 답해야 할 질문을 작성하고, 본회의 때 전문가들과의 상호작용을 거친 후, 자체 토론을 통해 합의안 작성</li> </ul>
	전문가 패널	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구 성 : 해당 분야의 전문 과학기술자, 윤리학·종교학 등 인문학 전공자, 정부 부처 관계자, NGO 대표 등 다양한 견해를 대표하는 10~15인으로 구성</li> <li>• 역 할 : 시민패널이 선정한 질문들에 대해 답하고, 시민패널 대상 주제 발표, 추가 질문에 답하면서 토론에 참여. 시민패널이 내린 최종 합의안에 영향을 미칠 수 없음</li> </ul>
	퍼실리테이터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실무진이 선정해 운영위원회에서 인준</li> <li>• 역 할 : 1, 2차 예비모임 사회, 본회의 사회 및 시민패널 자체토론 진행</li> </ul>
	소요기간	• 준비기간은 통상 6개월 정도. 본회의는 2박 3일(혹은 3박 4일)



구 분	내 용
진행	1차 예비모임 • 본 회의 2~3개월 전. 시민패널과 촉진자 소개, 기초 지식 제공, 주요 질문 선정, 전문가 패널 구성 제안
	2차 예비모임 • 본 회의 1개월 전. 주요 질문에 대한 토론, 세부질문 선정, 추천된 전문가 패널 승인
	본 회의 제1일 • 시민 패널이 선정한 질문들에 대해 전문가 패널이 답변하고 시민패널과 질의응답
	본 회의 제2일 • 전날 답변 중 미진했던 부분에 대해 시민패널이 추가 질문하고, 전문가 패널이 답변(반대 심문의 성격) • 이후 시민패널은 합의안 작성을 위한 밤샘 토론 진행(토론을 위해 하루를 더 두기도 함)
	본 회의 제3일 • 시민패널 합의안을 기자회견을 통해 발표
	본 회의 이후 • 언론보도를 통한 사회적 논쟁 확산 • 주최기관은 최종 보고서를 관련 기관에 송부해 정책반영 추구
특 징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참가한 시민패널은 특정한 이해관심사를 대표하는 것이 아니라 공공성을 염두에 둔 속의 과정 진행</li> <li>• 시민패널의 합의안 도출과 이를 통한 사회 전체적 논쟁 확산이 주된 목표</li> </ul>

**합의회의 사례<sup>5)</sup>**

구 분		내 용
명 칭	유전자조작 식품의 안전과 생명윤리에 관한 합의회의	
배 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유네스코한국위원회는 유네스코 총회에서 채택된 「인간계놈과 인권에 관한 보편선언(1997)」의 권고에 따라 생명윤리에 대한 논의를 확산시키고자 노력해왔음</li> <li>• 이와 관련하여 1998년 8월 유네스코한국위원회는 유전자조작 식품에 대한 합의회의를 개최하기로 결정했음</li> </ul>	
기 간	1998. 11. 14 - 16(2일)	
구 성	주최기관	유네스코한국위원회
	시민 패널	• 신문, 방송, 통신 등을 통해 모집 후, 면접을 통해 최종 14명 선발
	전문가 패널	• 식품, 생명공학, 의학, 법학 등 관계 전문가 14명
진 행	진행절차	시민 패널 선발 → 제1차 예비모임(절차 안내 및 교양 교육) → 제2차 예비모임(합의회의 주요질문 확정) → 본 회의 실시(2일 간) → 최종 정책 권고안 작성
	1차 예비모임 (1998. 09. 05)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14명의 시민 패널을 대상으로 합의회의 절차에 관한 규칙 안내</li> <li>• 유전자조작 식품(GMO)에 관한 교양 교육을 실시함으로써 시민 패널에 사전 지식 정보를 제공함</li> </ul>
	2차 예비모임 (1998. 10. 10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합의회의에서 논의될 주요질문 확정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유전자조작 식품에 대한 정의</li> <li>- 인체 및 환경에 미치는 영향</li> <li>- 정치·경제적 이해관계</li> <li>- 종교·윤리적 문제</li> <li>- 바람직한 규제방안</li> <li>- 생명안전·윤리 교육에 관한 사항 등</li> </ul> </li> </ul>
	본 회의 1일차 (1998. 11. 14)	• 2차 예비모임(10월)에서 선정된 주요질문에 대해 전문가 패널들이 주제 발표를 진행
	본 회의 2일차 (1998. 11. 15)	• 전문가 패널과 시민 패널이 모두 참석하여 유전자조작 식품에 관한 토론을 진행
	본 회의 3일차 (1998. 11. 16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토론 종료 후, 시민 패널은 15일 밤부터 16일 새벽에 걸쳐 유전자조작 식품에 관한 보고서를 작성함</li> <li>• 16일(3일차) 오후 1시, 국회의원, 정부 관계자, 시민사회단체 인사, 생명공학 전문가, 일반 시민 등 참석 하에 기자회견 발표</li> </ul>

5) 출처 : '유전자조작 식품의 안전과 생명유지에 관한 합의회의의 시민패널 보고서' (유네스코한국위원회, 1998)

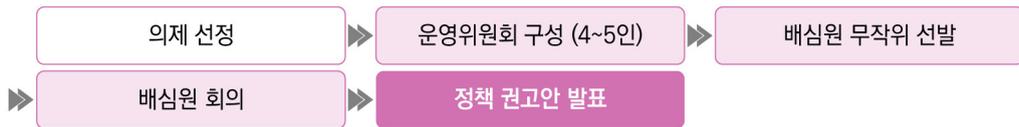


구 분	내 용	
결 과 시민 패널 보고서 내용	유전자조작 식품의 정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>유전자조작 식품에 대한 정의는 모두 동의, 필요성에 대해 선 합의 실패 등</li> </ul>
	인체 건강에 대한 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강에 지장은 없을 것이라고 예상되나, 안전장치에 대한 보장이 필요할 것</li> </ul>
	환경에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>새로운 병·해충의 출현을 초래할 수 있을 것이며, 방치될 경우 생물 다양성을 위협할 것</li> </ul>
	정치·경제적 이해관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>선진국의 다국적 기업이 주도, 국내 대기업이 유통 역할, 자본과 기술력이 앞선 국가에 종속될 우려가 있음</li> </ul>
	바람직한 규제 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>'유전자변형 농수산물 표시제'가 소비자의 권리보장을 위해 필요하며, 이외에 기타 소비자 보호 및 안정성을 위한 국가적 기구 설치 제안 등</li> </ul>
	윤리적·종교적 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>인간에게 전적 또는 부분적 도움이 된다고 할지라도 윤리적 측면의 고려는 반드시 전제될 것</li> </ul>
	안전과 윤리에 대한 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교 교육에서 과학 교육이 인문·사회 교과와 협동하여 과제 선발하는 방법 고려</li> <li>전문가, 동료 과학자 간의 동등한 정보 공유 속에서 비판적 성찰 필요</li> <li>정부의 유전자조작 식품 개발에 대한 감시 필요 등</li> </ul>

## 제4절 시민배심원제

### 요약

- 무작위 선발된 시민들로 배심원단(20명 이하)을 구성하고, 전문가 및 증인들의 증언을 청취한 뒤, 의제에 관한 해결책을 토론하여 최종적으로 정책권고안을 제시
- 진행과정



### 주요내용

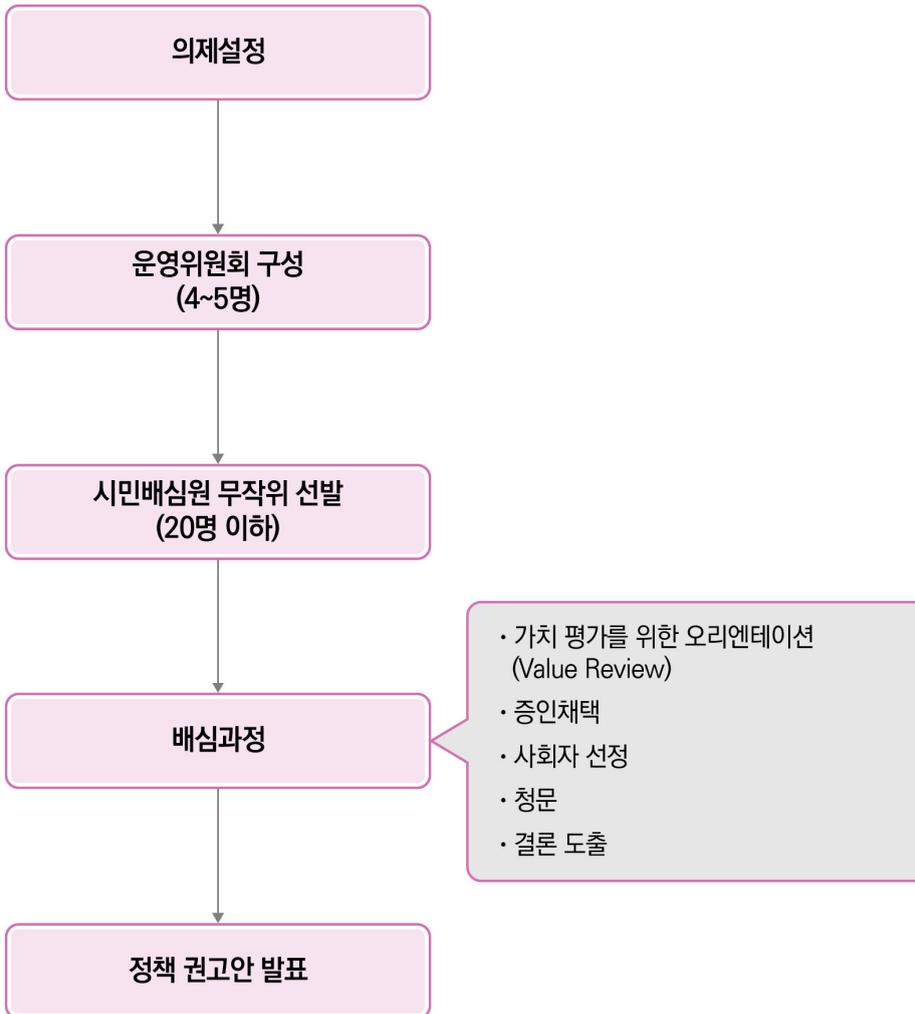
- 시민배심원(Citizen Jury) 모델은 미국의 제퍼슨 센터(Jefferson Center)가 고안하였으며, 사회적 합의형성을 위한 시민참여의 구조화된 프로그램임
- 시민배심원 모델은 공공적으로 중요한 문제를 무작위로 선별된 시민들이 4~5일간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성됨
- 시민배심원단은 일반적으로 12명에서 24명으로 구성되고 보통 시민들을 대표해서 일하게 됨. 배심원단은 부여된 과제에 대해 해당 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하는 등 종합적 숙의 과정을 거치게 됨
- 전문가들의 증언에는 다양한 시각과 주장들이 담기게 되고 시민배심원들은 제기된 문제를 해결하기 위해 질의 응답식의 증언 과정에 참여하게 됨. 증언은 문제의 모든 측면들을 공정하게 다룰 수 있도록 다양한 의견 간의 균형을 맞추도록 구성함
- 시민배심원의 일련의 숙의 과정을 거쳐 도출된 최종결과는 정책권고안의 형태로 일반에게 공개



#### 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

## 시민배심원제 진행과정



### 시민배심원제 요약

구 분		내 용
목 적		<ul style="list-style-type: none"> <li>심사숙고를 거듭한 시민들의 의견이 반영된 정책 결정</li> <li>사회적으로 이슈가 되는 문제에 대한 여론형성 도모</li> </ul>
적용 영역	지리적 영역	• 전국적 단위, 광역·기초 지자체 모두 적용 가능
	정책부문	• 경제, 행정, 환경, 지역개발 등의 정책 결정 영역에 활용
구 성	주최기관	• 미국의 제퍼슨 센터와 같은 전문적 비영리 단체
	사 회 자	<ul style="list-style-type: none"> <li>주최단체에서 선발(주최 측이 전문적 사회자를 보유하는 경우도 있음)</li> <li>역 할 : 전체 세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행, 중립적인 입장에서 다양한 의견을 존중해야 함</li> </ul>
	배 심 원	• 무작위로 선발된 12~24명의 시민(여러 지역, 다양한 직업과 경험을 가진 시민들)
	자문위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>구 성 : 해당 주제의 전문가들로 구성(지방의 공무원, 교육위원회 위원, 사회단체 대표, 대학교수나 박사)</li> <li>역 할 : 시민들이 부여된 과제를 해결하는데 다양한 시각 제공, 중립적인 결정을 할 수 있도록 전문가적 견해 자문</li> </ul>
	증 인	<ul style="list-style-type: none"> <li>구 성 : 주제와 관련된 지식이 있는 사람들로 구성(증인 채택을 위해 주최 측의 스텝들이 다양한 이해집단의 구성원들과 정치인, 정책 전문가들과 접촉하게 됨)</li> <li>역 할 : 시민들에게 다양한 시각과 의견을 청취, 수렴할 수 있도록 구성되며, 이를 통해서 증인들은 다양한 의견을 피력하게 됨 ※ 배심원 회의 중 필요에 따라 수시로 증인을 요구할 수도 있음</li> </ul>
	소요기간	• 통상 4~5일간 진행
진 행	배심원 회의 제1일	<ul style="list-style-type: none"> <li>전체 open 세션으로서 프로젝트의 소개, 시민배심원단의 연혁 소개, 기본절차와 시민배심원제 진행 방식 소개</li> <li>배경 지식 제공 차원에서 프로젝트의 주제를 소개하고, 주요 용어에 대한 설명 시간을 제공</li> </ul>
	배심원 회의 제2~4일	<ul style="list-style-type: none"> <li>숙의 과정으로서 주제에 관한 다양한 자문위원과 증인들의 증언을 듣는 청문 진행, 시민배심원별 자기 학습의 기회를 부여하는 기간임</li> <li>이때 사회자는 전체 회의 진행 과정을 플로우 차트로 보여주거나, 대립되는 의견 등을 정리해 줌으로써 숙의가 원활히 이루어질 수 있게 해야 함</li> </ul>
	배심원 회의 마지막일	<ul style="list-style-type: none"> <li>배심원회의 기간 동안 숙의된 내용을 바탕으로 시민배심원들은 정책 권고안을 보고서 형태로 제출</li> <li>기자회견 등을 통해 보고서 내용 발표</li> </ul>
특 징		<ul style="list-style-type: none"> <li>참가자들의 구성 : 무작위 표본 추출방식으로 시민들을 선발하지만 사안에 따라 특정 집단이나 계층을 조금 더 많이 참여시키기도 함</li> <li>정책에 대한 직접적인 영향을 줄 것을 전제로 진행됨, 그러나 시민배심원의 정책 권고안이 법적 구속력을 갖지는 못함</li> </ul>

## 6) 시민배심원제 사례<sup>6)</sup>

구 분		내 용
명 칭		신분당선 연장선 SB04역, SB05역, SB05-1역의 광고역 사용에 관한 시민배심원제
배 경		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014. 07 경기철도에서 수원시와 용인시에 역명 선정 의견 조회 결과, SB05-1역(現 광고(경기대)역), SB05역(現 광고중앙(아주대)역), SB04역(現 상현역)에서 “광고역” 명칭 선호 충돌 발생</li> <li>• 2014. 11 이해관계자 71명이 SB05역과 SB05-1역 중 어느 역이 광고역으로 명명되어야 하는지에 대한 수원시민법정 심의신청서 제출</li> <li>• 2014. 11 - 2015. 01 설문조사 및 간담회 등을 실시했으나, 조사 결과 양측 주민 모두 약 90% 수준으로 “광고역” 명칭 선호 의견 고수, 심의대상결정위원회는 시민배심원의 심의대상으로 결정</li> </ul>
기 간		2015. 2. 7
구 성	주최기관	수원시
	운영근거	• 수원시 시민배심 법정 운영 조례
	참가자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민배심원(20명)</li> <li>• 이해당사자(SB05측, SB05-1측)</li> <li>• 판정관 및 부판정관</li> <li>• 참고인</li> </ul>
진 행	진행절차	예비배심원 대기실 입실 및 유의사항 설명 → 배심원 추첨 및 확정, 배심원 대표 선출 → 배심원단 및 이해당사자, 판정관, 부판정관 입실 → 배심원 대표 선서, 판정관의 모두 설명 → 회의 진행 → 배심원 대표의 평결 결과 발표
	사전준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 배심원 안내문 발송, 회의 장소 답사, 배심원 참석 여부 확인 (예비배심원 : 100명 이내 공개모집, 100명 이내 학계·시민사회 추천)</li> <li>• 판정관, 부판정관, 변호인단 등을 포함한 사전 회의, 리허설</li> <li>• 판정관의 역할 : 진술 기회 부여, 현장 방문 결정, 방청 제한, 비공개 회의 주재 등</li> </ul>
	시민배심제 진행 내용	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 배심원의 선출 (09:30-09:57) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기실에 입장한 예비배심원 중에서 추첨을 통해 시민배심원을 최종확정하고 선발된 인원 중에서 배심원 대표를 선출</li> </ul> </li> <li>2) 시민배심원 회의장소 입장 (09:57) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 배심원단(20명), 판정관, 부판정관, 이해당사자, 참고인 등의 회의 장소 입장</li> </ul> </li> </ol>

6) 출처 : ‘신분당선(정자~광고) 역명 선정에 관한 시민배심법정 운영결과 보고’ (수원시, 2015)

구 분	내 용
진 행	<p>시민배심제 진행 내용</p> <p>3) 시민배심원 회의진행 1 (10:10-11:45)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 참고인 설명(기존의 유사 사례), 관련 질문</li> <li>- 신청인의 신청 취지 발언, 배심원과 신청인의 질의, 응답</li> <li>- 수원시 관계부서의 경위, 역명 선정 원칙 등 설명, 배심원과 참고인의 질의, 응답</li> <li>- 이해당사자(SB05 측)의 발언, SB05-1 측 대리인 및 배심원과 SB05 측의 질의, 응답</li> <li>- 이해당사자(SB05-1 측)의 발언, SB05 측 및 배심원과 SB05-1 측의 질의, 응답</li> <li>- 경기철도 관계자의 역명선정절차 등 관련 사항 설명, 질의, 응답</li> </ul> <p>4) 정회 및 휴식 (11:45-13:30)</p> <p>5) 시민배심원 회의진행 2 (13:30-14:17)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 참고인 발언(SB05 측의 브랜드매니저, SB05-1 측의 광고 인터넷카페 회원), 질의, 응답</li> <li>- 양측 대리인의 최후 정리 발언, 이해당사자의 최후 발언</li> </ul> <p>6) 시민배심원의 논의(14:17-15:17)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민배심원들 간의 논의 및 최종 평결문 작성</li> </ul> <p>7) 최종 평결 (15:17)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 배심원 대표의 최종 평결 결과 발표</li> </ul>
결 과	<p>1) 대표성 및 상징성에 따른 광고역명 선정 판단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광고 신도시로서의 대표성보다는 신분당선의 상징성이 더 중요하다고 판단</li> <li>- SB05역은 광고 신도시의 중심이긴 하지만, (역명이라는 것은) 광고 신도시만의 역이 아니므로 광고 신도시 중심지로서의 대표성 논리는 약함</li> <li>- SB05-1역은 광고 신도시와 상관없이 종착지로서의 상징성 존재함</li> </ul> <p>2) 지역 균형발전 측면에서의 판단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- SB05역은 다양한 공공시설의 존재로 지역발전을 위한 다양한 가능성이 존재</li> <li>- SB05-1역에 위치한 수원의 기피시설 등으로 주민피해가 예상되어 지역 불균형 해소의 노력이 요구</li> </ul> <p>3) 평결 : SB05-1역을 '광고역'으로 선정하는 것이 바람직함, SB05-1 측에서는 SB05 측 역명 선정과정에 어떠한 반대의견을 제시하지 않을 것</p> <p>4) (정책적 수용성) : SB05-1역은 '광고역'으로, SB05역은 '광고중앙역'으로 확정 (사회적 수용성) : 평결 이후 역명 관련 갈등 종결</p>

## 제5절 공론조사

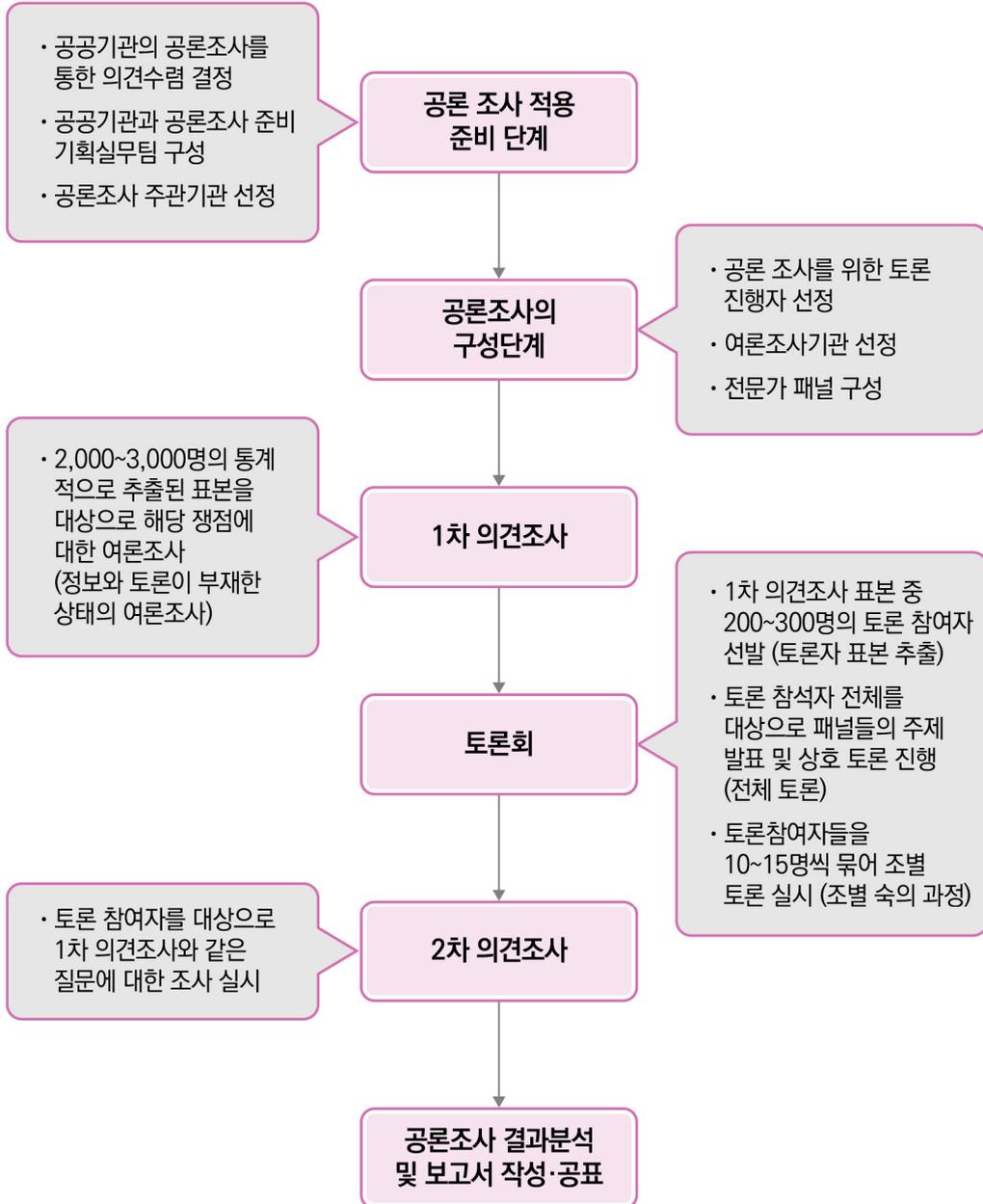
### 요약

- 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발하고, 이들에게 충분한 정보 제공과 심도있는 토론을 거치게 하여 표면적인 의견이 아닌 심사숙고된 의견수렴을 조사하기 위한 방법
- \* 사람의 의견이나 선호(Preference)는 충분한 정보와 토론이 이루어지면 변화할 수 있다는 점이 핵심요소임

### 주요내용

- 공론조사는 일반적으로 행해지는 일회성 ‘여론조사’ 혹은 ‘의견조사’와는 크게 다름
- 공론조사의 첫 번째 단계는 약 2,000~3,000명 정도의 표본을 대상으로 해당 이슈에 대해 의견조사를 실시한 후, 이들 중에서 성, 연령, 지역을 고려한 비례할당추출 방법을 통해 다시 200~300명 정도의 대표성을 갖는 최종 참여자(일반 시민)를 선발하는 것임
- 선발된 참여자들에게 해당 이슈에 대한 찬성·반대 주장 등 다양한 정보를 제공함으로써 참여자들이 해당 이슈를 숙지할 수 있도록 함
- 이후 참여자들을 소집단으로 무작위 편성해 해당 이슈에 대한 심도 있는 토론 기회를 제공하고, 다음에 있을 전체 토론회에서 전문가 패널에게 질문할 내용을 선정토록 함
- 소집단 토론회가 종료되면 찬성·반대 측 전문가로 구성된 패널과 함께 일반 참여자들이 토론하는 전체 토론회를 실시함
- 전체 토론회 직후, 일반 참여자들을 대상으로 다시 한번 해당 이슈에 대한 의견조사를 실시하고, 결과를 발표함
  - 대체로 1차 의견조사 결과와 심사숙고의 과정을 거쳐 나온 2차 의견조사의 결과는 상당히 다른 경우가 많음

### 공론조사 진행 단계



## 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, 심도 있는 토론 기회를 제공한 뒤, 참여자들의 의견을 재조사하여 그 결과를 공공정책 결정에 반영하고자 하는 것</li> <li>충분한 정보 제공과 심도 있는 토론과정을 거친 집단의 종합적인 의견이 보다 합리적인 것이라는 전제에서 출발</li> </ul>
적용 영역	지리적 영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국적 범위나 지방적 범위에서 사용할 수 있음. 중앙정부와 지방 정부가 모두 시행</li> </ul>
	정책부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 정책 영역에 다 적용될 수 있음</li> </ul>
구 성	주최기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부나 지방정부, 언론사, 교육기관 등 공공기관이면 주최할 수 있음</li> </ul>
	여론조사기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>모집단을 대상으로 한 무작위 표본추출 후, 의견조사 실시 및 결과 분석을 담당</li> </ul>
	토론진행자	<ul style="list-style-type: none"> <li>소집단 토론과 전체 토론과정 등 전반적으로 원활한 토론이 진행이 이루어질 수 있게 하는 중립적인 진행 담당</li> </ul>
	소요기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 2~3개월</li> </ul>
진 행	1차 의견조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>2,000~3,000명의 무작위 추출된 표본을 대상으로 해당 이슈에 대한 정보와 토론이 부재한 상태에서 의견조사 실시</li> </ul>
	토론참여자 표본추출	<ul style="list-style-type: none"> <li>공론조사 결과의 대표성 확보의 목적으로, 1차 의견조사 표본 중에서 약 200~300명 내외의 토론참여자 표본 추출</li> </ul>
	토론회 개최	<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>찬·반 측 전문가들로 구성된 전문가 패널과 일반 참여자들이 함께 모이는 전체 토론회에서 해당 이슈에 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 평가할 수 있음</li> <li>그러나 많은 수가 참여하므로 해당 이슈에 대해 상대적으로 깊이 있게 토론하는 데에는 일정한 한계가 있음</li> </ul>

**공론조사 사례<sup>7)</sup>**

구 분		내 용
명 칭	신고리 5·6호기 공론화 시민참여형 조사	
배 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016. 06. 신고리 5·6호기 건설허가 취득</li> <li>• 2017. 06. 문재인 대통령, 신고리 5·6호기 건설 중단에 대한 사회적 합의 도출 후 건설 중단/지속 결정할 것을 발표</li> <li>• 2017. 06. 대통령 주재 국무회의, 신고리 5·6호기 문제에 대한 공론조사 추진 결정</li> <li>• 2017. 07. 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 (국무총리 훈령 제690호) 제정</li> </ul>	
기 간	2017. 7. 24 - 10. 20 (약 3개월)	
구 성	주최기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론화위원회</li> <li>- 위원장 포함 총 9명의 위원으로 구성, 4개 분과로 구분</li> </ul>
	분과위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률분과</li> <li>• 조사분과</li> <li>• 속의분과</li> <li>• 소통분과</li> </ul>
	수행기관	• 한국리서치·(사)한국사회갈등해소센터 컨소시엄
	참가자	• 시민참여단 478명
	검증위원회	• 서울대학교 사회발전연구소
진 행	진행절차	<p>공론화 안건 설정 → 시민참여단 1차 설문조사 → 시민참여단 선발                      → 속의 과정(정책에 대한 시민참여단에 대한 정보 제공, 질의 응답)                      → 시민참여단 대상 설문조사 → 정책 권고안 제출</p>
	사전준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론화위원회 정기회의</li> <li>• 분과위원회 운영                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 총 4개 분과(법률, 조사, 속의, 소통)별 주요 의제 설정 및 검토</li> </ul> </li> <li>• 자문위원회 운영</li> <li>• 검증위원회 운영                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공론화위원회의 구성 및 운영과정, 시민참여단 선정을 위한 조사 설계, 속의 과정 등 전반에 대한 검증</li> </ul> </li> <li>• 이해관계자 소통협의회                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신고리 5·6호기 건설에 대한 각기 다른 입장을 갖는 단체들과 정례적인 협의를 위한 소통 채널 기능</li> </ul> </li> <li>• 공론조사 설계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민참여단 구성</li> <li>- 속의 프로그램 개발(e-learning 프로그램, Q&amp;A, 종합토론회 등)</li> </ul> </li> </ul>

7) 출처 : ‘속의와 경청, 그 여정의 기록“ 신고리 5·6호기 공론화 백서’ (신고리 5·6호기 공론화위원회, 2017)

구 분	내 용												
진 행	<p>공론조사</p> <p>1) 시민참여단 선발            - 1차 조사 : 대한민국 국적 만 19세 이상 국민 대상, 인구통계학적 기준에 따른 층화 표본추출, 이를 비례 배분한 20,000명            - 최종 선발 : 1차 조사 표본 20,000명 중 사안에 대한 입장(건설 재개/중단/판단유보) 및 성, 연령으로 층화하여 무작위 추출한 500명 선발(실제 참여 인원 478명)</p> <p>2) 선발된 시민참여단에 대한 숙의 프로그램 진행            - 17년 9월 13일부터 10월 15일까지의 숙의 기간 동안 '기본 프로그램', '보강 프로그램'을 구성하여 운영            - 기본 프로그램</p> <table border="1" data-bbox="458 743 1229 1121"> <tr> <td>2017. 09. 16.</td> <td>오리엔테이션 숙의 자료집 배포</td> </tr> <tr> <td>2017. 09. 21. - 10. 07.</td> <td>e-learning 시민참여단 전용 Q&amp;A</td> </tr> <tr> <td>2017. 10. 13. - 10. 15.</td> <td>시민참여단 종합토론회</td> </tr> </table> <p>- 보강 프로그램 : 지역순회 공개토론회, TV 토론회, 미래세대 토론회</p> <table border="1" data-bbox="458 1001 1229 1121"> <tr> <td>2017. 08. 01. - 10. 11.</td> <td>총 7회 지역순회 토론회 개최</td> </tr> <tr> <td>2017. 08. 27. - 10. 07.</td> <td>총 5회 TV 토론회 개최</td> </tr> <tr> <td>2017. 09. 30.</td> <td>미래세대 토론회</td> </tr> </table> <p>3) 시민참여단(478명) 대상 숙의 과정 확인을 위한 조사(3회)            - 1차 : 오리엔테이션 당일(2017. 09. 16.) 조사            - 2차 : 2박 3일 종합토론회 첫째 날(2017. 10. 13.) 조사            - 3차 : 2박 3일 종합토론회 마지막 날(2017. 10. 15.) 조사</p>	2017. 09. 16.	오리엔테이션 숙의 자료집 배포	2017. 09. 21. - 10. 07.	e-learning 시민참여단 전용 Q&A	2017. 10. 13. - 10. 15.	시민참여단 종합토론회	2017. 08. 01. - 10. 11.	총 7회 지역순회 토론회 개최	2017. 08. 27. - 10. 07.	총 5회 TV 토론회 개최	2017. 09. 30.	미래세대 토론회
2017. 09. 16.	오리엔테이션 숙의 자료집 배포												
2017. 09. 21. - 10. 07.	e-learning 시민참여단 전용 Q&A												
2017. 10. 13. - 10. 15.	시민참여단 종합토론회												
2017. 08. 01. - 10. 11.	총 7회 지역순회 토론회 개최												
2017. 08. 27. - 10. 07.	총 5회 TV 토론회 개최												
2017. 09. 30.	미래세대 토론회												
결 과 (정책 권고)	<p>1) 신고리 5·6호기에 대한 건설 재개            - 최종 조사 결과, 건설재개 선택 비율은 59.9%, 건설중단 선택 비율은 40.5%로 95% 신뢰수준(±3.6%)의 오차범위를 벗어남</p> <p>2) 원자력 발전 비중을 축소하는 방향의 에너지 정책 추진            - 최종 조사 결과, 장기적으로 원자력 발전의 축소를 선택한 비율은 53.2%로 원자력 발전의 유지(35.5%), 확대(9.7%)에 비해 훨씬 높게 나타남</p> <p>3) 시민참여단의 건설재개 권고에 따른 보완조치 실행계획 마련 요구            - 원전의 안전기준 강화, 신재생에너지 비중을 늘리기 위한 투자 확대, 사용 후 핵연료 해결방안을 가급적 빨리 마련할 것</p>												

## 제6절 규제협상

### 요약

- 공공기관이 공식적인 정책으로써 규제를 시행하기 전에 규제에 영향을 받는 이해관계자들과 상호 논의와 협상을 진행하고, 규제 내용에 대한 합의를 도출하는 것
- 합의된 규칙(규제)을 제정하는 것을 목적으로 하므로 타협하기 어려운 가치 갈등이나 첨예한 국가 정책 사안에는 적용하는 데 한계가 있음

### 주요내용

- 규제에 영향을 받는 산업 관계자, 주민 등과 함께 최소 1개 이상의 공공기관의 공무원이 참여하는 규제협상위원회를 구성함
  - 규제협상위원회는 일반적으로 25명을 초과하지 않게 구성
- 규제협상위원회의 회의 진행은 통상 1명 이상의 중립적인 조정인(혹은 촉진자)을 선임하여 운영
- 협상 진행 단계는 보통 다음과 같이 진행됨
  - ① 공공기관은 규제협상의 적절성을 평가하고, 규제 실시 또는 규제 협상 진행에 필요한 조건을 탐색
  - ② 모든 이해관계자를 소집하고 조정인(촉진자)를 선임
  - ③ 규제협상을 위한 회의체 조직
  - ④ 규제협상 회의를 통해 공공기관이 초기에 설정한 규제 사항을 조율
  - ⑤ 공공기관(규제기관 또는 입법기관)에 최종 합의 보고서를 제출

## 규제협상 진행과정



## 규제협상 요약

구 분		내 용
목 적		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여자들이 대표하는 이익에 대해 절충과 타협으로써 합의된 규칙을 형성해가는 것을 목적으로 함</li> <li>• 협상에 참여할 주요 이해관계자가 쉽게 구분되고 수가 제한적인 갈등 해결 방법으로 활용</li> </ul>
적 용 영 역	지리적 영역	• 전국적 단위, 광역·기초 지자체 모두 적용 가능
	정책부문	• 환경, 개발 등 규제에 관한 영역
구 성	주최기관	• (규제)협상위원회
	참가자	• 이해관계자, 공공기관의 담당자, 관련 전문가 등
	조정인/촉진자 (퍼실리테이터)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원활한 회의 진행을 위한 전문적 진행 능력이 요구됨</li> <li>• 협상의 전체 진행 과정을 숙지하고, 중립적인 입장에서 이해관계자들의 의견을 고루 청취할 수 있도록 유의</li> </ul>
	소요기간	• 통상 4~7개월
진 행	협상 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협상 주제, 참여자 및 주관자 선정</li> <li>• 협상위원회 설립 공고(관보 등)</li> <li>• 협상에 참여하기를 희망하는 추가적인 이해관계인들의 신청 및 추천 방법 고지</li> </ul>
	협상 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제정될 규칙과 관련된 것으로 판단한 주제들을 상호 논의하고, 그와 관련된 규칙에 관해 합의에 도달하도록 노력</li> <li>• 사인인 이해관계자들에게 행정기관의 대표자들과 동일한 권리와 책임 부여</li> <li>• 협상의 원활한 진행을 위해 촉진자 선임 가능</li> </ul>
	협상 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협상위원회가 규칙안에 대한 합의에 도달하게 되면, 그에 관한 보고서를 행정기관에 송부</li> <li>• 행정기관은 협상위원회의 보고서를 토대로 규칙 제정안을 작성하고, 이는 관보에 공고되어 일반적인 규칙 제정절차에 따라 의견제출 과정을 거치게 됨</li> </ul>
특 징		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경단체와 같이 공익을 추구하는 집단, 일반인 등도 신청을 통해 참여 가능</li> <li>• 행정기관과 대등한 지위에서 상호 논쟁을 통한 합의형성 추구하므로 참여의 효과가 큼</li> </ul>

## 규제협상 사례<sup>8)</sup>

구 분		내 용
명 칭	도시민박업 및 도시민박중개업 제도화에 따른 규제협상 (도시민박 상생조정기구 활동)	
배 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 중개 플랫폼 사업자인 에어비앤비, 위홈 등은 기존의 민박·숙박업 사업자들을 규제해왔던 현행법 제도에서 벗어난 채로 운영되고 있음(불법 영업)</li> <li>• 이와 같은 상황을 해소하기 위해 도시민박업과 도시민박중개업을 제도화함으로써 불법영업을 근절하고 정보통신기술 발전을 활용한 숙박업 전반의 생태계 개선을 모색함</li> </ul>	
기 간	2020. 06. 26 - 12. 17.(약 6개월)	
구 성	주관기관	문화체육관광부
	이해당사자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국호텔업협회</li> <li>• 대한숙박업중앙회</li> <li>• 외국인도시민박협회</li> <li>• 에어비앤비</li> <li>• 야놀자</li> <li>• 위홈</li> <li>• 문화체육관광부</li> <li>• 기획재정부</li> <li>• 보건복지부</li> <li>• 국토교통부</li> <li>• 과학기술정보통신부</li> </ul>
	조정자	• 단국대학교 분쟁해결연구센터
진 행	진행 절차	도시민박 상생조정기구 구성 → 운영규칙 설정 → 이해당사자 심층인터뷰 및 쟁점의 목록화 → 쟁점의 축소 및 단일합의문(Single Text) 도출 → 최종합의문 서명
	협상 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2018년 9월 4일-5일, 정부 4차산업혁명위원회 주관 도시지역 내국인 대상 공유숙박 도입방안을 논의하기 위해 해커톤 회의 개최(불법영업 및 숙박시장의 공정환경 조성 필요성 합의)</li> <li>• 도시민박업 및 도시민박중개업 제도화를 위해 해커톤 회의 참여자를 기본으로 도시민박 상생조정기구를 구성, 협의하기로 함</li> <li>• 상생조정기구는 운영 원칙으로 정부의 한걸음 모델에 기초하여 운영(중립적 전문가의 중재 하에 당사자 간 합의 우선 원칙, 일방적 양보가 아닌 이해관계자 모두 한걸음씩 양보하는 상생안 도출, 당사자간 합의를 위하여 필요한 경우, 정부가 적극 중재)</li> </ul>

8) 출처 : '도시민박 상생조정기구 회의록 및 회의 자료' (단국대학교 분쟁해결연구센터, 2020)

구 분	내 용
협상 단계	1차 회의 (20.06.26) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시민박 상생조정기구 운영계획 안내</li> <li>• 참여자 이해관심사 파악을 위한 갈등영향분석 실시 결정</li> </ul>
	2차 회의 (20.07.22) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 결과 보고</li> <li>• 조정인 선임</li> </ul>
	3차 회의 (20.08.19) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조정인 회의 운영 규범 제출</li> <li>• 갈등영향분석에 따른 쟁점의 목록화(주요 쟁점 도출)</li> </ul>
	분과회의 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5차례 분과회의 및 비공식회의 진행 - 20.09.04 / 20.09.08 / 20.09.11 / 20.09.15(2회)</li> <li>• 심층적인 이해관심사 도출</li> </ul>
	4차 회의 (20.09.23) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 이해당사자들의 입장 및 이해관심사 도출</li> <li>• 합의 가능성 모색</li> </ul>
	5차 회의 (20.10.28) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 쟁점의 구조화 및 협의(공유된 비전/추진 방향/정책과제)</li> <li>• 구조화된 쟁점을 바탕으로 조정인이 조정합의 초안(single text) 제출 결정</li> </ul>
	6차 회의 (20.12.03) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조정인의 조정합의 초안(single text) 제출 및 협의</li> <li>• 이해당사자들의 협의를 통해 상기 조정합의 초안의 구조 변경</li> </ul>
	7차 회의 (20.12.11) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6차 회의에서 결정된 조정합의 초안을 바탕으로 최종 합의를 위한 협의 진행</li> <li>• 최종합의문 도출</li> </ul>
	8차 회의 (20.12.17) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최종합의문 자구 수정을 위한 재소집</li> <li>• 최종합의문 자구 수정 확인</li> </ul>
협상 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시민박 상생조정기구 최종합의문에 근거하여 도시민박업 및 도시민박중개업의 제도화 및 불법숙박중개 근절을 위한 민관협의체를 구성하기 위한 준비 작업 진행 중</li> </ul>
결 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시지역에서 다양한 숙박 수요에 대응하기 위한 ‘도시민박업’과 ‘도시민박중개업’의 제도적 도입에 원칙적으로 합의함</li> <li>• 단, 도시민박업의 영업일수 제한, 불법영업 근절을 위한 도시민박중개사업자의 의무 준수 등에 대한 미시적 견해 차이 존재</li> <li>• 제도화 시기는 코로나19의 진정과 관광산업의 정상화, 2020년 7월부터 시행 중이 실증특례의 결과 등을 감안하여 결정하기로 함</li> </ul>

## 제 V 장

# 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계

- 제1절 대안적 분쟁해결방식(ADR)
- 제2절 갈등조정의 개념과 필요성
- 제3절 갈등조정의 단계와 조정자
- 제4절 갈등조정협의회





## 요약

### Ⅰ 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계 Ⅰ

#### ✓ 본 장의 구성 목적

- 본 장에서는 이해관계자의 이해 관철을 위한 행위가 가시적으로 표출되었을 때, 공공갈등을 효과적으로 관리·해결하기 위한 방법으로써 대안적 분쟁해결(ADR)을 소개하고, 가장 대표적인 조정을 소개함

#### ✓ 주요 내용

- 대안적 분쟁해결 방식(ADR)의 개념과 유형
- 갈등조정의 개념과 절차
- 갈등조정협의회의 운영



## | 갈등조정과 갈등조정협의회의 설계

### 제1절 대안적 분쟁해결방식(ADR)

#### 대안적 분쟁해결방식(ADR, Alternative Dispute Resolution)

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



#### 참고

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

### 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 위해 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

## 공공갈등에서의 ADR의 적용

- 공공갈등은 때때로 이해당사자의 수가 많고, 뚜렷하게 파악되지 않는 경우가 있으며, 이슈가 다양하고, 이념이나 가치에 관한 갈등이 혼재되어 있는 사례가 많음
- 법원에 소송을 제기하지 않았거나, 소송을 고려하고 있지 않은 상태에서도 공공갈등 당사자들은 자발적 또는 권유에 의해 협상, 조정, 촉진(Facilitation), 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 법적 근거를 마련하고 있음
- 공공갈등 발생시 대안적 분쟁해결방식의 활용은 정부와 민간의 수평적 관계를 전제하고 문제해결을 공동으로 모색한다는 점에서 의미가 있음
- 공공갈등의 해결방식으로써 당사자 간 합의를 통해 중재를 활용했는지라도 법적 근거가 없는 상태에서 중재 결정은 법적 구속력이 없음



### 참고

- 법원과 연계된 ADR에서는 법원으로부터 갈등 당사자로 인정받을 수 있는 경우에만 절차에 참가할 수 있음. 즉, 다양한 이해당사자가 존재하는 공공갈등의 경우, 참가자가 제한될 수 있다는 단점이 있음
- 또한, 갈등 당사자들은 ADR이 실패했을 때, 바로 소송으로 이어질 것이라는 전제를 바탕으로 접근하기 때문에 갈등 해결에 요구되는 유용한 정보를 공유하기보다 소송에서 불리할 수 있는 정보를 공개하지 않으려는 소극적 태도를 보일 수 있음
- 포괄적인 의제를 설정하기보다는 소송과 관련된 의제들만 논의할 가능성이 매우 높음

## 제2절 갈등조정 개념과 필요성

### 조정(Mediation)

- 협상 당사자들이 타협점을 모색해나갈 수 있도록 제3자가 돕는 것

구 분	조정(Mediation)	중재(Arbitration)	촉진(Facilitation)
제3자인가?	YES	YES	YES
결정권이 있는가?	NO	YES	NO
문제 해결 책임이 있는가?	YES	YES	NO

### 조정의 특성

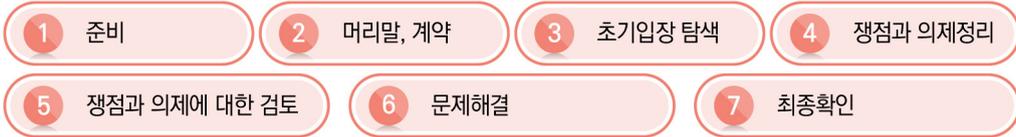
- 조정은 중립적인 제3자가 당사자의 문제해결을 돕는 과정으로써, 갈등 해결을 희망하는 이해당사자들의 자발적이고, 자율적인 과정임
- 조정의 결과는 이해당사자들의 승패를 결정짓는 최종적 판결이 아니므로 모두가 만족할 수 있는 창의적 방법을 모색해야 함
- 조정은 비공개로 이루어지는 것이 원칙이나, 이해당사자들의 합의에 의해 공개로 진행할 수 있음. 단, 조정자와 이해당사자 간의 개별 면담은 비공개로 진행

## 공공갈등에서 조정의 필요성

- ① 독립적인 제3자의 개입으로 힘의 균형을 유지
  - 공공갈등에서는 이해당사자 간 힘의 불균형으로 인해 협상 등을 통한 문제해결이 쉽지 않음
    - 원활한 협상이 이루어지기 위해서는 힘의 균형과 상호 신뢰, 존중이 요구됨
  - 당사자 간 힘의 불균형 상태에서 독립적 3자인 조정자의 개입은 당사자 간 힘의 균형을 만드는 데 기여
- ② 정부(관)에 대한 불신을 해소하는 소통의 장 제공
  - 조정을 통해 독립적인 3자가 참여하여 문제해결을 논의할 뿐만 아니라 당사자들의 불신을 해소하고 소통할 수 있도록 도움
- ③ 개인적 주장에서 공통 관심사로 목표를 전환
  - 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

## 제3절 갈등조정 단계와 조정자

### 갈등조정 순서



### 조정 준비

- 목적
  - 문제에 대한 이해 : 조정이 가능한 문제인지 검토
  - 조정절차에 대한 전략 구상
  - 조정자에 대한 신뢰 구축
  - 조정에 대한 협상 당사자의 이해도와 수용도 제고
  - 쟁점과 의제 그리고 이해관심사에 대한 사전 파악
- 절차
  1. 이해당사자 개별 면담
  2. 조정자 소개
  3. 조정자의 역할 및 조정 절차 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. 합동 면담 주선 : 시간, 장소, 면담 테이블, 대기실...



#### 참고

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

## 머리말, 계약(합동 면담 시)

- 조정에 대한 일반소개
  - 법적 구속력 없음
  - 자발적이며 내용은 보안에 붙여짐
  - 조정자의 역할은 중립적임
  - 이해당사자는 '합의는 당사자 간에 이루어지며 조정자는 조력자에 불과하다'는 것을 인지해야 함
  - 조정절차 소개
- 협상규칙(Ground Rule) 합의
  - 이해당사자는 발언권을 얻은 뒤 발언
  - 발언은 원칙적으로 상대 당사자가 아니라 조정자에게
  - 각 1회 발언권당 배정 시간, 회의 회차별 총 협상시간
  - 타인 발언 시 경청의 의무
  - 자극적인 언어 사용 불가 의무
  - 필요 시 조정자와 일부 이해당사자와의 비공개회의(Caucus)도 가능

## 초기 입장 탐색

- 목적
  - 당사자들의 문제파악(쟁점, 의제, 이해관심사)
  - 당사자들이 상대를 존중하고 듣는 기회 제공 : 적대적인 감정보다는 공동의 문제해결 파트너라는 인식
  - 서로의 입장을 생산적이고 평화적인 방법으로 이야기하도록 하여 스스로 문제를 재검토하는 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

 쟁점과 의제 정리

○ 목적

- 논의의 범위 설정
- 아직 도출되지 못한 쟁점 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

## 쟁점과 대안검토

- 목적
  - 쟁점에 대한 충분한 이해
  - 가능한 문제해결의 방향에 대한 실마리를 제공
  - 입장(Position)보다 이해관심사에 초점을 맞추는 계기
- 절차
  1. 하나 또는 복수의 쟁점을 선정
    - 쉬운 것부터
    - 다른 쟁점 해결의 실마리가 되는 쟁점부터
  2. 쟁점 분석
    - 각 쟁점과 연계되어 있는 이해관심사 파악
    - 쟁점과 관련 있는 정보파악
    - 쟁점과 연계된 이해당사자들 간 관계, 다른 쟁점과의 관계 등을 파악
    - 지켜야 할 객관적 기준이나 제약조건을 파악
  3. 이해당사자가 대안을 제시할 준비를 하게 함
    - 반드시 충족되어야 하는 이해관심사를 말하도록 하고 이에 대한 다른 이해당사자의 공감을 형성해야 함
    - 공감/합의를 이룬 문제에 대해서는 별도로 기억할 필요가 있음

## 문제해결

### ○ 목적

- 이해당사자에게 문제해결을 위한 책임 부여
- 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 합의 하에 쟁점 및 각자의 이해관심사를 명확히 발굴
2. 각 의제별로 갑에게 대안을 제시하도록 유도
3. 을에게 갑의 대안에 대한 평가를 요청하여 각자의 이해관심사를 얼마나 반영하고 있는지를 확인
4. 반대로 갑에게 을의 평가를 반영하여 대안을 변경하도록 요청
5. 3~4번 절차의 과정을 약 두 차례 반복
6. 각 의제에 대해 을로 하여금 대안을 제시하도록 하고, 이에 대해 갑이 평가하는 과정을 반복
7. 모든 의제에 대하여 위의 2~7번 절차를 적용
8. 이해당사자 갑과 을에게 하나의 쟁점이 아닌 여러 쟁점에 대한 대안을 패키지로 제시하도록 요청하고, 이에 대한 상대의 의견 청취 후 대안 패키지 수정
9. 8번 절차를 통해 좁혀진 대안 패키지를 두고 이해관심사 주고 받기를 유도하여 결론 도출

### 최종결론 도출

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

### 조정자의 필요성

- 협상 당사자가 스스로 원하는 바를 명확하게 인식하고 이를 정확하게 표현하도록 도움
- 협상 상대가 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
- 협상 당사자가 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, 이해관심사를 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 대한 관찰)
  - 요약하기
  - 태도와 행동을 다루는 기술



### 참고

#### 조정 시 유의사항

- 당사자 A가 발언 시 당사자 B가 흥분하여 끼어들려고 할 때 : 눈짓, 몸짓으로 제지하고 기회를 준다고 언급
- 당사자 B가 당사자 A의 발언에 대한 반박만을 늘어놓을 때 : 당시 상황은 어땠는지, B에게 중요한 것은 무엇이었는지, 조정을 통하여 얻고자 하는 것이 무엇인지 등 건설적인 답을 이끌어 내는 질문
- '이렇게 하자'고 해결책을 내놓을 때: 그것은 하나의 대안이므로 추후에 논의하는 것으로 기록  
- 서로 문제에 대한 이해가 부족한 상태에서 대안으로 접어드는 것은 문제해결에 도움이 되지 않음



### 참고

#### 조정자와 갈등코치의 차이

- 조정자는 중립적인 역할을 하는 것이 매우 중요함. 그럼에도 불구하고, 일부 갈등 당사자들은 조정자가 자신의 편에 서서 갈등 해결을 도와주기를 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 “한쪽 당사자를 위한 문제해결 모델(Problem Solving for One)”이라고 명명됨으로써 갈등코칭의 특성을 잘 나타냈음
- 갈등코칭이 개발된 이유는 조정이 성립되기 위해서는 양 당사자의 합의가 있어야 하는데, 어느 한 쪽 당사자가 갈등의 존재를 부인하거나 참여를 거부하는 경우 다른 한쪽 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 갈등 코칭이 활용되고 있음

## 제4절 갈등조정협의회

### 목적 및 적용 영역

- 갈등조정협의회는 공공정책과 관련된 이해당사자가 상충하는 입장과 이해관심사를 합리적으로 조정하여 합의안을 도출하는 데에 목적이 있음
- 전국적 혹은 지역적 공공갈등에 모두 적용
- 협의회의 이름은 정책 및 사업의 이름에 따라 융통성 있게 구성할 수 있음
- 갈등조정협의회의 기본 순서



### 단계별 절차와 운영

#### [1단계] 적용 탐색

- 예상 의제 및 이해당사자 파악
- 갈등조정회의 준비 실무팀 구성

#### ✓ 체크리스트

- 예상의제 파악
  - 공공기관의 장은 갈등조정회의에서 다루어질 의제와 의제별 대안을 파악하고 있는가?
- 이해당사자 파악
  - 이해당사자를 모두 파악하였는가? 그리고 그들의 입장과 이해관심사는 무엇인지 파악하였는가?



- 실무팀 구성

- 공공기관의 장은 갈등조정회의의 구성과 진행을 담당할 실무팀을 만들었는가?

### [2단계] 협의체 구성

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

### ✓ 체크 리스트

- 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

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

#### ✓ 체크 리스트

- 운영규칙 마련
  - 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 확정되었는가?



#### 참고

- 협의회 운영규칙 및 회의 규범(Ground Rule)과 관련해서는 「갈등영향분석 가이드 라인」 ‘갈등 해소절차 설계’에 수록되어 있음

#### [4단계] 협의체 조정 시작

- 회합 일정 및 회합의 통보와 공고
- 주요 갈등 쟁점의 제시와 토론
- 사실 정보 확인 및 추가적 정보수집

#### ✓ 체크 리스트

- 의제 상정
  - 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
  - 회의 일정은 가급적 일정한 간격을 두고 규칙적으로 짜여 있는가?
  - 회의 기간의 결정은 다음과 같은 고려요소를 종합적으로 고려하는가?
    - 법이 정한 최종시한
    - 상황의 심각성
    - 이해당사자의 관심과 의지, 노력 정도
    - 이해당사자의 지역적 분포
    - 추가적인 정보수집 및 사실확인 조사의 필요성

### [5단계] 합의초안 마련

- 의제별 토론 및 조정 시도
- 합의초안 마련

#### ✓ 체크 리스트

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

### [6단계] 합의안 도출

- 조정안 초안에 대한 합의시도
- 합의사항 최종합의문 작성
- 최종 합의안 도출, 서명

## 갈등조정협의회 운영 및 갈등해결 사례<sup>9)</sup>

구 분		내 용			
명 칭		인천광역시 부평구 부개동 지하보차도 갈등조정협의회			
배 경		<ul style="list-style-type: none"> <li>부평구 소재 부개1동과 부개2동은 경인철도(1호선)로 단절되어 통행이 매우 불편한 상황이었음</li> <li>두 지역을 연결하는 통로는 '부개역의 고가 및 육교', 그리고 '부개역에서 서쪽 방향으로 1km 떨어진 지하 보차도'였음</li> <li>부평구는 기존 연결 통로 두 곳의 중간지점(부개서초등학교 인근)에 지하 보차도를 추가 건설하여 주민 통행 문제를 개선하고자 함</li> <li>부평구의 이러한 결정에 지하 보차도 추가 설치 예정지역 주민과 부개서초등학교의 반대에 부딪힘</li> </ul>			
기 간		2016. 03. 09 - 10. 07(약 7개월)			
구 성	조정인	<ul style="list-style-type: none"> <li>인천광역시의 갈등관리 전문가 Pool에서 이해관계자들이 직접 선정</li> <li>이해 충돌 가능성을 고려하여 인천지역 전문가는 배제</li> <li>갈등영향분석을 수행한 연구진 선정(단국대학교 분쟁해결연구센터)</li> </ul>			
	이해관계자	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민(C빌라, D빌라 S빌라)</li> <li>부평구청</li> <li>철도공사</li> <li>주민자치위원회</li> <li>부개서초등학교</li> </ul>			
진 행	사전 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>16년 3월 9일, 모든 이해관계자 입회 하에 조정에 대한 설명, 조정 절차 안내</li> </ul>			
	기본운영규칙 합의	<ul style="list-style-type: none"> <li>16년 3월 16일, 제1차 조정회의 실시</li> <li>회의 명칭 및 기본 운영 규칙에 대한 합의 진행</li> <li>공사 절차에 대한 시공사의 설명</li> </ul>			
	조정 진행	<ul style="list-style-type: none"> <li>12 차례에 걸친 조정회의를 통해 이해당사자들 간의 입장과 이해를 확인하는 시간을 가졌으며, 마지막 12차 조정회의에서는 최종 합의문을 작성함</li> <li>조정회의 회차별 주요 사항은 다음과 같음</li> </ul> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 20%;">회의차수</th> <th>논의 내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>제2차</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>사업의 타당성(지하 보차도의 필요성)</li> <li>이해관계자 대표성 확인</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	회의차수	논의 내용	제2차
회의차수	논의 내용				
제2차	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업의 타당성(지하 보차도의 필요성)</li> <li>이해관계자 대표성 확인</li> </ul>				

9) 출처 : '부개서초교 인근 경인철도 횡단 지하보차도 설치공사 갈등조정 운영' 최종보고서 (단국대학교 분쟁해결 연구센터, 2016)

구 분	내 용																		
	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="419 331 544 373">회의차수</th> <th data-bbox="544 331 1230 373">논의 내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="419 373 544 465">제3차</td> <td data-bbox="544 373 1230 465"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관심사 중심 논의</li> <li>- 공사로 인한 건물 안전 위협, 사업 완료 후 주차공간 부재</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="419 465 544 747">제4차</td> <td data-bbox="544 465 1230 747"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안 중심 논의</li> <li>- 차량 이동보다 보행자 통행에 초점을 맞춰서 사업 진행</li> <li>• 회의에서 제안된 대안</li> <li>- 설계안을 축소 수정하고 조명과 CCTV 설치로 치안 보완</li> <li>- 육교 설치</li> <li>- 기존 설계안대로 진행하되, 빌라 주민 측 진출입로는 보도전용으로 설계변경</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="419 747 544 910">제5차</td> <td data-bbox="544 747 1230 910"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 집단의 대안에 대한 입장 확인</li> <li>- 4차 회의에서 논의된 3가지 대안에 대한 각 이해관계자의 입장을 확인</li> <li>- 제2안(육교 설치) 제외, 나머지 두 개 대안 중심 논의 합의</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="419 910 544 1035">제6차</td> <td data-bbox="544 910 1230 1035"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 집단 간의 숙의 기간 요청</li> <li>- 조정회의 참석 대표들은 제3안으로의 결정에 동의했으나, 이해관계자 집단들의 의견수렴 기간 요청</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="419 1035 544 1127">제7-8차</td> <td data-bbox="544 1035 1230 1127"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 의사진행을 위한 추가 절차 요청</li> <li>- 시공사에 대한 주민설명회를 요청</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="419 1127 544 1232">제9-10차</td> <td data-bbox="544 1127 1230 1232"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안 비교 중심 논의</li> <li>- 제1안과 제3안이 시공기간 상 차이 없음을 확인, 제3안으로 합의</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="419 1232 544 1324">제11차</td> <td data-bbox="544 1232 1230 1324"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가 이해관심사 논의</li> <li>- 소음 문제로 인한 방음벽 설치 제안</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="419 1324 544 1377">제12차</td> <td data-bbox="544 1324 1230 1377"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최종 합의문 수정안 작성</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	회의차수	논의 내용	제3차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관심사 중심 논의</li> <li>- 공사로 인한 건물 안전 위협, 사업 완료 후 주차공간 부재</li> </ul>	제4차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안 중심 논의</li> <li>- 차량 이동보다 보행자 통행에 초점을 맞춰서 사업 진행</li> <li>• 회의에서 제안된 대안</li> <li>- 설계안을 축소 수정하고 조명과 CCTV 설치로 치안 보완</li> <li>- 육교 설치</li> <li>- 기존 설계안대로 진행하되, 빌라 주민 측 진출입로는 보도전용으로 설계변경</li> </ul>	제5차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 집단의 대안에 대한 입장 확인</li> <li>- 4차 회의에서 논의된 3가지 대안에 대한 각 이해관계자의 입장을 확인</li> <li>- 제2안(육교 설치) 제외, 나머지 두 개 대안 중심 논의 합의</li> </ul>	제6차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 집단 간의 숙의 기간 요청</li> <li>- 조정회의 참석 대표들은 제3안으로의 결정에 동의했으나, 이해관계자 집단들의 의견수렴 기간 요청</li> </ul>	제7-8차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의사진행을 위한 추가 절차 요청</li> <li>- 시공사에 대한 주민설명회를 요청</li> </ul>	제9-10차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안 비교 중심 논의</li> <li>- 제1안과 제3안이 시공기간 상 차이 없음을 확인, 제3안으로 합의</li> </ul>	제11차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가 이해관심사 논의</li> <li>- 소음 문제로 인한 방음벽 설치 제안</li> </ul>	제12차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최종 합의문 수정안 작성</li> </ul>
회의차수	논의 내용																		
제3차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관심사 중심 논의</li> <li>- 공사로 인한 건물 안전 위협, 사업 완료 후 주차공간 부재</li> </ul>																		
제4차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안 중심 논의</li> <li>- 차량 이동보다 보행자 통행에 초점을 맞춰서 사업 진행</li> <li>• 회의에서 제안된 대안</li> <li>- 설계안을 축소 수정하고 조명과 CCTV 설치로 치안 보완</li> <li>- 육교 설치</li> <li>- 기존 설계안대로 진행하되, 빌라 주민 측 진출입로는 보도전용으로 설계변경</li> </ul>																		
제5차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 집단의 대안에 대한 입장 확인</li> <li>- 4차 회의에서 논의된 3가지 대안에 대한 각 이해관계자의 입장을 확인</li> <li>- 제2안(육교 설치) 제외, 나머지 두 개 대안 중심 논의 합의</li> </ul>																		
제6차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 집단 간의 숙의 기간 요청</li> <li>- 조정회의 참석 대표들은 제3안으로의 결정에 동의했으나, 이해관계자 집단들의 의견수렴 기간 요청</li> </ul>																		
제7-8차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의사진행을 위한 추가 절차 요청</li> <li>- 시공사에 대한 주민설명회를 요청</li> </ul>																		
제9-10차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대안 비교 중심 논의</li> <li>- 제1안과 제3안이 시공기간 상 차이 없음을 확인, 제3안으로 합의</li> </ul>																		
제11차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가 이해관심사 논의</li> <li>- 소음 문제로 인한 방음벽 설치 제안</li> </ul>																		
제12차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최종 합의문 수정안 작성</li> </ul>																		
최종 합의문 조인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제12차 갈등조정회의에서 각 이해관계자 대표들은 최종합의문 수정안을 작성하고, 각 이해관계자 집단의 의견을 수렴하기로 결정함</li> <li>• 최종 합의문 수정안에는 총 20개의 합의 사항을 수록하고 있음</li> <li>• 16년 10월 7일, 최종 합의문에 대해 조인식(서명) 개최</li> </ul>																		

## 제Ⅵ장

# 갈등 치유 및 전환

**제1절** 갈등해결과 갈등 치유 및 전환

**제2절** 갈등 치유 및 전환의 유형

**제3절** 갈등 치유 및 전환의 사례





## 요약

### Ⅰ 갈등 치유 및 전환 Ⅰ

#### ✓ 본 장의 구성 목적

- 본 장에서는 사후적 갈등관리 차원에서 갈등이 해결된 이후, 이해관계자 및 공동체에 대한 치유(갈등전환)적 접근을 안내하고, '갈등 후 치유'가 공공기관의 장기적인 갈등관리에 미치는 효과, 유형, 사례를 소개하고자 함

#### ✓ 주요 내용

- 갈등 치유 및 전환의 개념
- 갈등 치유 및 전환의 유형
- 갈등 치유 및 전환의 사례

# V

## | 갈등 치유 및 전환

### 제1절 | 갈등 해결과 갈등 치유 및 전환

#### 갈등 치유 및 전환

- 현재 대다수의 갈등관리 관점은 ‘갈등을 유발했던 공공정책이 종국에 실행’되는 과정에서 이에 대한 ‘반대 움직임이 재차 발생하지 않으면’ 갈등이 해결된 것으로 인식하는 경향을 띠고 있음(소극적 관점)
- 그러나 이해당사자들은 갈등 경험으로 인한 후유증, 공동체의 손상 상태에 방치되어 있는 실정임
- 즉, 이해당사자 및 공동체가 상호를 갈등의 대상에서 상생·협력의 대상으로 인식을 전환할 수 있게 하는 치유 기제가 필요함

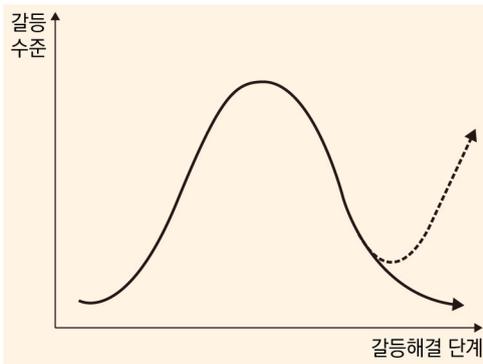
	갈등관리의 전환 방향(소극적 → 적극적)	
	〈소극적 관점〉	〈적극적 관점〉
갈등 해결 인식	재차 문제 제기하지 않는 것	공공정책의 지향점 이해·공유
이해당사자간 인식	갈등 및 투쟁의 대상	상생·협력의 대상

- 갈등해결 과정은 일반적으로 사전 과정(pre-process), 해결 과정(process), 사후 과정(post-process)으로 구분됨
  - 사전 과정은 갈등영향분석을 통해 갈등의 상황, 심각성, 이해관계의 대립 구도 등을 진단하고, 필요시 참여적 의사결정 기법을 활용하여 갈등예방을 도모하며, 갈등 해결 과정에서는 합의형성을 위한 조정, 협상 등의 기법이 활용됨
  - 사후 과정은 합의 내용의 실행, 모니터링, 실행에 대한 평가와 재협상을 다루고 있으며, 나아가 이해당사자들 간의 관계 개선 유도까지도 포함함
- 갈등 사안이 종결된 이후, 이해당사자들의 상호 대립적 인식을 환기·전환하는 과정까지를 포함하는 갈등관리 방법론을 갈등 전환이라고 함

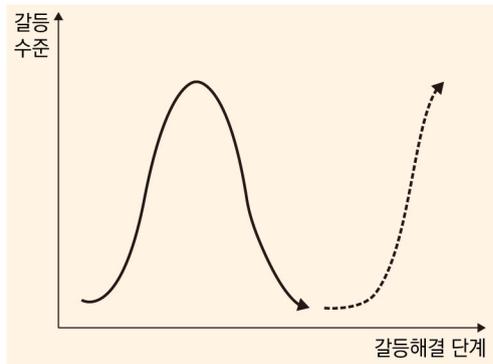
### 갈등 치유 및 전환의 필요성

- 공공갈등은 공공정책 담당 기관에 대한 부정적 관념을 조성하며, 이해당사자들을 중심으로 한 공동체 훼손을 야기하고, 상호 대립적 인식에 기반한 반목 등을 유발함  
- 갈등 양상이 첨예하고 극렬하여 갈등 해결 과정이 순탄하지 않았을 때 갈등 이후 반목·대립·마찰은 더욱 심각함
- 공동체에 대한 치유·회복(갈등 전환)이 부재할 경우, 공공정책을 지속적으로 관리·감독해야 하는 공공기관은 언제든지 새로운 문제 제기 국면을 맞이할 수 있다는 불안정한 상태에 놓이게 됨
- 나아가 공공기관의 후속 또는 신규 공공정책이 추진될 때, 이전 갈등에서 겪은 패배감, 상실감에서 비롯된 저항적 입장이 더욱 공고해질 것으로 예상됨

〈기존 갈등의 연장선상에서 새로운 문제 제기〉



〈갈등 후 신규 공공정책에 대한 문제 제기〉



## 제2절 갈등 치유 및 전환의 유형

### 갈등 치유 및 전환의 다차원적 접근의 필요성

- 갈등 치유 및 전환은 개인적, 관계적, 구조적 차원에서 접근해야 하며, 이들의 유기적 결합에 근거한 복합적 노력이 필수적임

### 개인적 차원의 치유 및 전환

- 개인의 특성이나 의식을 변화시킴으로써 개인적 바람이나 내적 변화를 유도하는 것을 뜻함
- 갈등 이슈와 당사자 자신(개인)을 파악함으로써 갈등 프레임을 확인할 수 있도록 보조하며, 갈등 해결에 대한 책임의식을 고취시키고, 개인 스스로 갈등 해결 과정에 참여하고 있다는 주체성 및 자신감을 고양하는 효과가 있음
- 궁극적으로 경쟁적·대립적 접근보다 협력적·상호보완적 접근을 선호하게 함

### 관계적 차원의 치유 및 전환

- 이해당사자 각자가 갈등을 이해하는 방식, 성취하고자 하는 실제 욕구, 상호에 대한 인식 등을 변화시킴으로써 소모적·비생산적인 대립 양상을 변화시켜주는 것을 뜻함
- 이해당사자 간의 의사소통 방식, 권력을 포함하는 관계적·위계적 맥락을 보정하기 위해 '불균형적·의존적·상충적' 관계 정립에서 탈피해 '균형적·상호의존적·합일된' 관계로의 전환을 모색해야 함

### 구조적 차원의 치유 및 전환

- 근본적으로 갈등을 야기하는 구조적 상태를 변화시킴으로써 언제든지 유사한 갈등이 조성될 수 있는 조건을 원천 제거하는 것을 뜻함
- 정치적·경제적·사회적 제도, 문화적 관념에 대한 분석 등 지역적 또는 국가적 차원의 전환이 요구됨

### 제3절 갈등 치유 및 전환의 사례

#### 제주특별자치도 강정마을 갈등 후 치유 및 전환 사례

- 제주특별자치도 서귀포시 소재 강정마을에 해군기지 건설을 둘러싸고 주민·환경 단체·국방부·제주특별자치도 등 다양한 이해당사자들이 충돌한 입지 관련 공공갈등 사례임
- 제주해군기지 입지갈등에 관한 진행 사항은 아래 표와 같음

일 자	주 요 내 용
1993. 12	• 국방부, 제주전략기지 신규소요 결정
2007. 04. 26	• 강정마을회, 임시총회 후, '해군기지유치 결정' 발표 기자회견
2007. 05. 18	• 강정해군기지유치반대위원회 출범
2007. 06. 08	• 국방부, 제주해군기지 건설지역을 '강정마을 해안'으로 결정 통보
2007. 06. 11	• 도민대책위원회, '제주해군기지 결정 철회를 위한 투쟁' 선포 기자회견
2007. 08. 10	• 강정마을 임시총회에서 유치 결정한 마을회장 해임
2007. 08. 20	• 강정마을회, 강정마을 해군기지 찬반 주민투표 (총 725명 투표, 반대 680명, 찬성 35명, 무효 9명)
2008. 11. 13	• 강정마을회, 해군기지 유치 결정 마을 임시총회 무효 선언
2010. 04. 23	• 제주지역 반대 단체, 해군기지착공 결사 저지 공개 선언
2011. 05. 17	• 제주도의회, 공사중단 촉구 기자회견
2011. 12. 25	• 강정마을회, 불법공사 중단요구 및 현행법 체포 규탄 기자회견
2012. 02	• 국가정책조정회의, 지역발전사업계획 확정
2012. 03	• 구럼비바위 발파
2016. 02. 26	• 제주해군기지 준공식
2017. 11. 15	• 제주특별자치도 강정지역 주민공동체 회복 지원 조례 제정

## 갈등 후 치유/전환을 위한 다차원적 접근

- 제주특별자치도의회는 제주해군기지 갈등 경험으로 훼손된 공동체의 가치를 치유·회복하고 강정마을의 소득 증진을 위한 목적으로 조례를 제정함
- 「제주특별자치도 강정지역 주민 공동체 회복 지원 조례」는 2017년 11월 15일 제정되어, 2020년 11월 13일 개정이 이루어졌으며, 조례의 주요 내용은 아래와 같음
  - 주민편익시설의 설치
  - 마을 커뮤니티센터 설치 및 운영
  - 마을소득 증진을 위한 지원계획 수립
    - 문화, 복지, 장학, 치유를 위한 사업
    - 생태, 환경, 생산 기반에 부합하는 생태친화사업
    - 주민복지 및 소득증대를 위한 사업
    - 공동체회복을 위한 국내외 교류사업 및 사례조사
  - 재정지원
  - 제주특별자치도 강정지역 주민 공동체 회복 지원위원회 설치 등

## 이해당사자의 개인적 문제 해소

- 갈등 이후 공동체의 회복과 신뢰 회복을 도모하고, 이해당사자들이 갈등 이전의 일상으로 복귀할 수 있게 하는 우선적 조치는 개인적 문제를 해소시켜주는 것임
- 강정마을 갈등 사례에서 발견되는 조치는 다음과 같음
  - 정부의 강정마을 주민을 대상으로 한 각종 소송 철회
    - 정부는 해군기지 건설반대를 위한 집단행동에 대해 개인 116명, 단체 5개를 대상으로 총 34억 5천만원의 구상권 청구 소송을 준비하였으나, 서울중앙지방법원의 강제조정안을 수용함으로써 소송을 취하하였음
    - 또한 해군기지반대투쟁 과정에서 형사재판 확정판결을 받은 478명에 대한 경험에 기초하여, 이후 상호 간에 일체의 민·형사상 소송을 제기하지 않을 것에 합의함

- 제주해군기지 건설 사업이 진행되기로 합의된 상황에서 갈등의 직접 당사자인 주민들에게 남은 개인적 부담(구상권 소송, 형사 소송 등)을 해소시켜준 조치는 갈등 후 치유를 위한 가장 기초적 대응으로서 의의가 있음

### 주민피해 회복을 위한 사실 조사

- 공공갈등으로 인한 지역주민의 상실감, 좌절감 등 심리적 상태를 체계적이고, 전문적으로 진단하기 위한 조사를 실시함으로써 갈등 이후 상처 치유 및 공동체 회복을 위한 기틀을 마련함
- 제주특별자치도 광역정신건강복지센터의 강정마을 주민건강조사 실시

구 분	내 용
조사 기간	2018. 03. 15. - 06. 30
조사 대상	만 20세 이상 강정마을 주민 713명
조사 내용	인구·사회학적 분포, 제주해군기지 인식, 건강행태, 정신건강 등
조사 결과	전체 조사 대상자의 30%가 외상 후 스트레스성 장애 증상군 분류12.8% 우울 증상군 분류

출처 : '장기간 갈등 강정마을 주민 정신건강 적신회' (한라일보, 2018.11.21. 일자)

- 제주특별자치도 관계자는 해당 조사를 바탕으로 강정마을 주민의 건강지원 및 심리지원 사업(심리치유 프로그램 지원 등) 추진을 발표함

### 주민생활 속 관계회복 및 신뢰 형성

- 찬·반 입장을 두고 분열된 강정마을 주민, 갈등 끝에 건설된 군사기지를 운용해야 하는 해군은 결국 공간적으로 분리될 수 없으므로, 갈등의 대상에서 상생·공존의 대상으로 각자의 시각을 전환할 필요가 있음
  - 2019년 2월 '민·관·군 상생협의회' 조직(국무조정실, 강정마을회, 해군본부, 제주기지전대, 제주특별자치도)
  - 2020년 8월 31일 해군참모총장의 공개 사과 및 상생·협력 의지 발표



## 지역사회의 지속적 발전을 위한 조치

- 주민이 주체가 되는 사업 발굴 및 재정지원
  - 2020년 8월 제주도와 정부 부처 간 협의를 거쳐 최종 확정된 9625억원(국비 5787억원·지방비 1813억원) 규모의 '강정마을 지역발전계획' 39개 사업 확정
  - 강정마을의 특수한 상황을 감안해 강정마을에서 요청한 사업 추진이 진행될 수 있도록 조례 및 계획 변경

