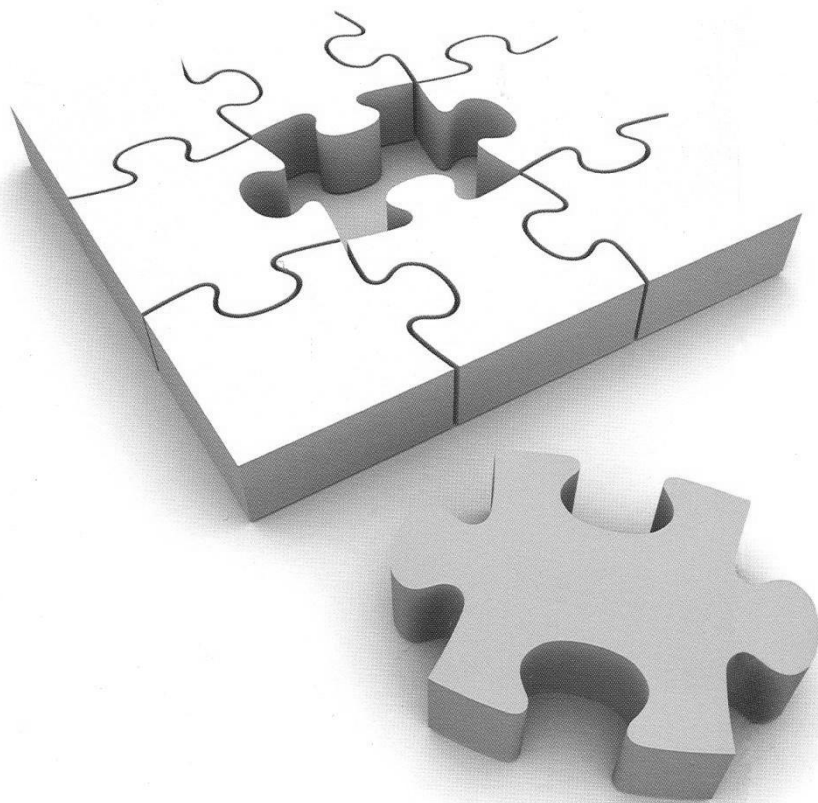


대전광역시 갈등관리 매뉴얼



대전광역시

갈등관리 매뉴얼

본 갈등관리 매뉴얼은 「대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례」 제16조에 의거, 공공기관의 정책수립·시행·변경 상 발생할 수 있는 공공 갈등을 효율적이고 효과적으로 예방 및 해결하기 위해 제작하였습니다. 또한 대전광역시의 대표적인 갈등사례 4건도 정리하였으므로, 향후 각 사업 추진과정에서 예견되는 갈등관련 문제점들을 기획단계에서부터 추진과정, 그리고 사후관리 및 평가과정까지 본 매뉴얼을 참조하여 추진하시기 바랍니다.

대전광역시 정책기획관실

목 차

I. 갈등관리 규정의 특징 1

- 1. 매뉴얼이 다루는 공공갈등의 개념과 범위 3
- 2. 현행 갈등관리 규정의 특징 4

II. 갈등관리 체계의 개선 5

- 1. 갈등관리 체계(시스템)의 구성 7
- 2. 갈등관리종합시책의 수립 8
- 3. 갈등관리심의위원회 11
- 4. 갈등관리실태 자체점검 평가 12

III. 다양한 갈등관리 절차들의 이해 15

- 1. 갈등관리절차 선정 및 활용 프로세스 17
- 2. 갈등관리 절차 활용 전 유의 사항 18
- 3. 갈등영향분석 19
- 4. 갈등해결절차의 이해와 활용 42
- 5. 다양한 숙의적 의견수렴 기법 58

IV. 갈등관리 사례모음

71

1. 동서대로 (광로 2-10호선)
2. 목척교 주변 정비 복원사업
3. 산성종합복지관 건립 갈등 사례
4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

I. 갈등관리 규정의 특징

I

1. 매뉴얼이 다루는 공공갈등의 정의와 범위
2. 현행 갈등관리 규정의 특징

1. 매뉴얼이 다루는 공공갈등의 정의와 범위

공공갈등

- “공공갈등”이라 함은 행정기관이 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립 추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서, 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이해관계자 상호간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계의 충돌을 말함

범위

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

참고

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

2. 현행 갈등관리 규정의 특징

행정기관의 역할과 책무에 대한 강제 규정

- 갈등관리능력 강화를 위한 종합적인 시책 수립과 추진
(대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례 제3조)
- 갈등의 신속하고 효율적인 해결을 위한 다양한 수단 발굴, 적극 활용(제4조)
- 「갈등관리심의위원회」의 구성 및 운영 (제6조~제9조)

상황 판단에 따른 자율적 선택에 대한 임의 규정

- 갈등영향분석을 통한 갈등의 사전 예방 및 해결 노력 (제5조)
- 갈등조정전문위원회와 같은 다양한 갈등 해결 절차의 활용 (제10조)

중요

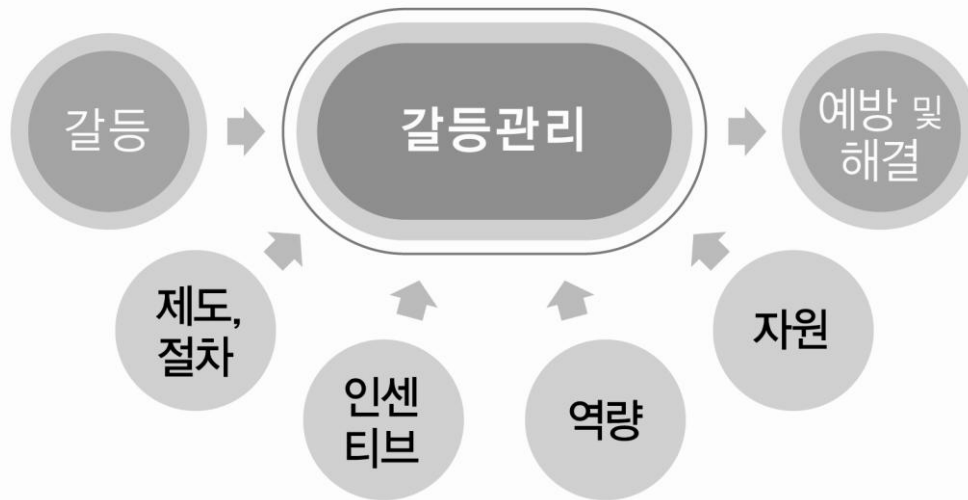
- 공공기관 갈등관리는 해당부서가 소관 갈등을 책임 관리함을 원칙으로 함
- 정책기획관실은 각 부서 갈등예방 및 관리를 점검·지원함

II. 갈등관리 체계의 개선

II

1. 갈등관리 체계 (시스템)의 구성
2. 갈등관리 종합대책의 수립
3. 갈등관리심의위원회
4. 갈등관리실태 자체 점검 평가

1. 갈등관리체계(시스템)의 구성



갈등관리체계의 구성요소와 역할

- **제도 및 절차**: 갈등 예방과 해결을 위한 조직 내의 효과적인 의사소통 및 정보공유 제도
갈등 예방을 위한 모니터링 시스템
각종 갈등해결 절차의 존재 및 활용
→ 갈등관리종합시책의 수립
- **인센티브**: 위에서 언급한 제도 및 절차를 활용하고자 하는 조직 내 구성원의 인센티브 및 동기 부여
→ 갈등관리 업무와 현안 업무의 조화 및 인사운영기준 반영
- **역량**: 갈등 예방과 해결 절차를 활용하는 구성원들의 갈등 실제 역량
→ 갈등관리 교육의 체계적인 실시
- **자원**: 위의 요소들의 개선을 위한 외부 인적 자원, 정보적 자원, 재정적 자원
→ 갈등관리심의위원회의 구성 및 활용

2. 갈등관리 종합시책의 수립

근거

- 「대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례(이하 ‘갈등관리 조례)’의 제3조 제1항에 따라 갈등관리 「**종합시책**」을 수립·추진

필요성

- 갈등의 선제적 예방 및 갈등 해소를 위한 체계적인 계획 수립을 통해, 갈등의 사회·경제적 비용을 최소화하고, 국민신뢰 및 정책집행의 실효성 제고

업무 책임

- 종합시책 수립, 갈등현안의 취합 및 관리, 자체평가의 실시, 갈등관리심의위원회 구성·운영 등 세부 업무는 정책기획관실에서 담당

2. 갈등관리 종합시책의 수립

1. 갈등관리 대상 업무의 분류와 관리 방향

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

대분류	관리 방향
사회적 갈등이 예상 되는 정책, 입법 및 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 홍보와 협의를 통한 사전 예방 • 갈등영향분석 (*의제, 이해당사자 분석*) • 숙의적 의견수렴 기법 등의 활용
갈등이 이미 표출되어 장기간 표류 하고 있는 사안	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 갈등해결절차의 모색과 시도 (중립자의 활용 또는 법적인 해결) • 갈등영향분석을 통한 대화채널 구축 및 해결절차 진행
최근 3년 동안 지속적 으로 발생하고 있는 동일한 유형 의 갈등 사안	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등을 유발 또는 갈등해결을 지연시키고 있는 시스템적 요인 (제도 등)에 대한 진단 및 개선

참 고

- 갈등이 아직 표출되지 않은 경우의 ‘갈등영향분석’은 명칭에 포함된 ‘갈등’이란 단어가 내포하고 있는 부정적인 인식때문에 사전 예방에 활용하기에 부담스러운 측면이 있을 수 있어, ‘의제 분석 (Issue Assessment),’ 또는 ‘이해당사자 분석 (Stakeholder Assessment)’으로 명칭을 달리하여 사용할 수 있음.

2. 갈등관리 종합시책의 수립

2. 갈등관리심의위원회의 구성 및 운영 계획

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

3. 갈등관리 대장과 갈등관리 세부 계획

- 각 부서는 갈등별로 사업내용, 갈등내용, 추진경과, 향후 추진 계획 (갈등관리 계획 포함) 이 담긴 주요갈등현안 관리대장을 유지 관리함.
- 갈등관리 대장에 담긴 과제별 향후 추진 계획에는 계획의 목적과 기대효과, 그리고 일정 및 추정 예산, 업무 분장 등의 내용이 포함됨.
- 지속적으로 발생하는 갈등의 경우, 갈등유발 법제를 진단하고 개선하는 계획도 포함.

4. 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.

5. 갈등관리에 대한 자체 평가 계획

- 정책기획관실에서는 갈등관리시스템 개선 및 갈등관리역량 제고를 위해 해당 부서의 갈등관리 실태에 대한 자체 점검, 평가를 실시토록 함.

3. 갈등관리심의위원회 (핵심 요약)

배경

- 갈등영향분석을 심의하여 갈등구조와 해결방안을 중립적이고 공정한 입장에서 검토·보완.
- 사회전반의 갈등예방 및 해결능력을 위한 종합적인 시책의 수립 추진
갈등관리 대상사업의 지정 및 조정

구성

- 위원장을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성.
- 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하여 선출.
- 민간위원이 전체 위원의 과반수가 되도록 구성.

선정요건

- 갈등예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가.
- 공무원, 지방의회의원, 언론인, 시민단체 등

위상

- 갈등프로세스의 모든 단계에 걸쳐 활용 가능한 기구.
- 갈등관리에 관한 폭넓은 논의의 장이자 의견 수렴 통로.

기능

- 갈등관리에 관한 종합 시책의 수립·추진에 관한 사항 심의.
- 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항 심의.
- 갈등영향분석에 관한 사항의 심의.
- 갈등의 예방·해결에 관한 민간 활동의 지원에 관한 사항 심의.

정책 반영

- 심의결과의 정책반영여부는 의무사항이 아님.
- 공공기관의 장은 갈등관리심의위원회의 심의결과를 공공정책 등의 결정과정 또는 사업시행과정에 성실히 반영하여야 한다는 규정이 있음.

4. 갈등관리 실태 자체점검 평가

목 적

- 각 부서가 자율적으로 부서의 갈등관리체제를 정비, 개선하고 갈등관리에 대한 관심과 역량을 제고해 나가는 계기를 제공

점검.평가 방향

- **평가결과의 서열화 배제** - 모범 사례를 창출, 공유하고 잘못된 사례는 관심과 개선을 촉구하는 방향으로 설계
- **실질적인 갈등관리역량 및 실적 평가** - 갈등과제 관리 건수, 갈등영향분석 실시 건수 등의 계수 위주 평가를 지양하고, 갈등현안을 실질적으로 관리하고 있는지 여부를 평가
- **서면평가와 현장 점검의 병행** - 갈등현안이 많고 갈등 내용이 시민생활과 밀접한 관련이 있는 사업은 별도 선정하여 현장 점검 병행 실시

4. 갈등관리 실태 자체점검 평가

점검분야		평가지표	측정방법	평가비율/등급
종합적 갈등관리 체제 유지·운영		갈등관리 종합시책 수립·시행	- 종합시책 수립 여부 - 종합시책의 충실도 - 계획의 실제 이행여부	10%
		갈등관리심의위원회 운영	- 심의내용의 실질성 - 심의결과의 이행여부	10%
		갈등관리 대장 유지·관리	- 갈등대장과 실제갈등 간 일치도 - 신속 업데이트 및 보고체계	5%
갈등관리 실적	갈등예방	개별법상의 절차 이행	- 법 절차 이행의 충실성 - 이해관계자 수용도	10%
		갈등관리 매뉴얼 활용	- 매뉴얼의 실제 활용도	10%
		갈등영향분석 활용	- 갈등영향분석 필요성 판단 - 필요성 판단의 적절성	가산 항목 (5%내)
	갈등대응	사전 모니터링 및 홍보	- 조기대응 노력 이행여부 (모니터링, 청문, 인터넷 활용 등) - 다각적 홍보 이행여부 (TV토론, 블로그 등)	10%
		체계적 대응 및 협조 실적	- T/F구성 등 체계적 대응 노력 - 유관기관 등과의 협의 이행	10%
		갈등조정전문위원회 활용 실적	- 위원회 운영실적 - 갈등예방 완화 기여 여부	가산 항목 (5%내)
	갈등요인 발굴 및 제도개선	- 갈등실태진단 및 제도개선 실적	15%	
갈등관리 역량 및 제고 노력	갈등관리 교육훈련 참여	- 교육시간 및 인원	10%	
	내부평가 및 환류 절차	- 자체평가 실시여부 - 개선사항 발굴·시정	10%	

S등급
 (100%)
A등급
 (80%)
B등급
 (60%)
C등급
 (40%)

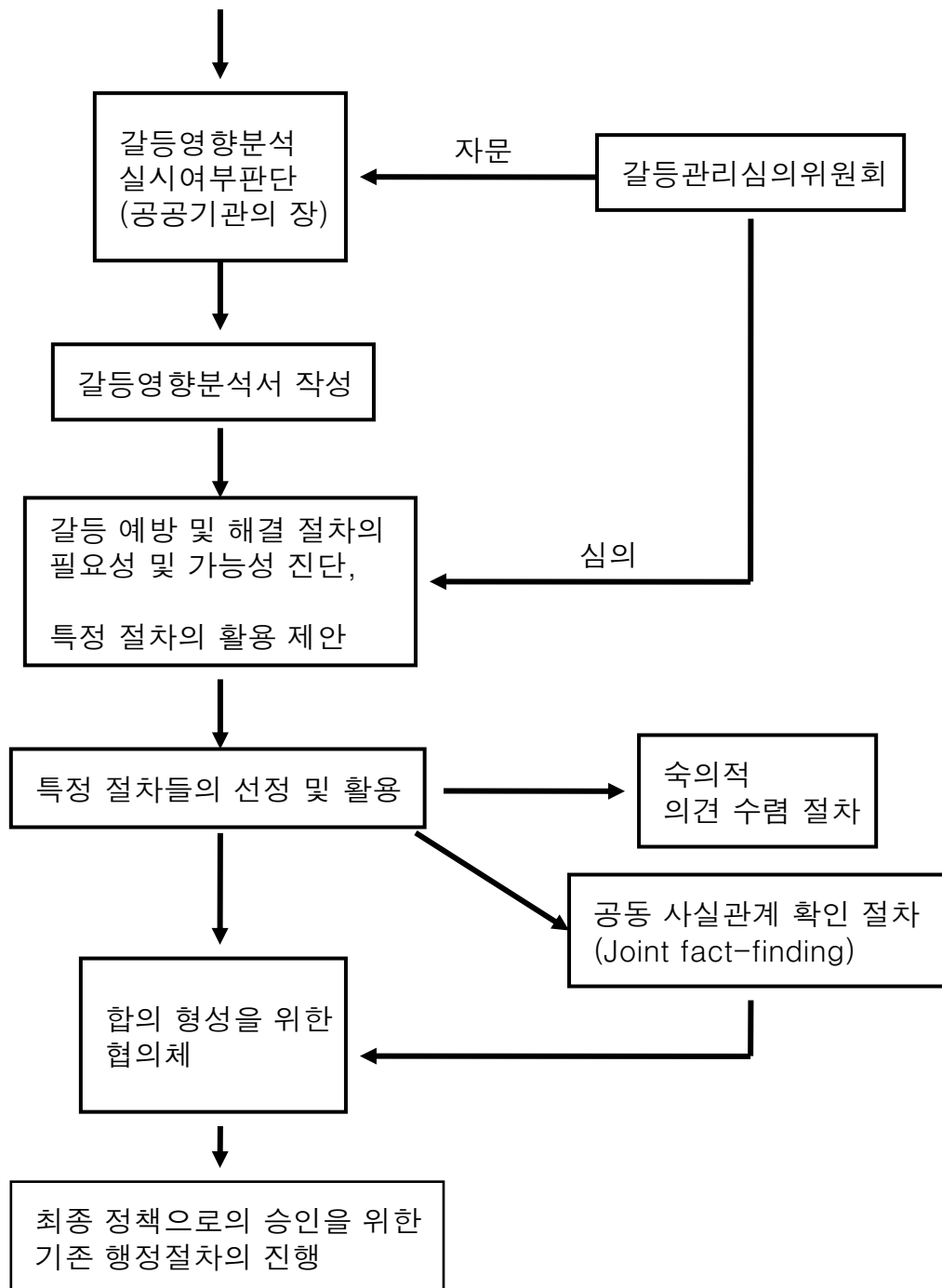
III. 다양한 갈등관리 절차들의 이해

III

1. 갈등관리 절차 선정 및 활용 프로세스
2. 갈등관리 절차 활용 전 유의 사항
3. 갈등영향분석
4. 갈등해결 절차의 이해와 활용
5. 다양한 숙의적 의견 수렴 기법

1. 갈등관리 절차 선정 및 활용 프로세스

정책 및 사업의 계획, 결정 및 집행 과정 상
갈등 예상 및 발생



2. 갈등관리 절차 활용 전 유의 사항

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)이 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.

3. 갈등영향분석 - 절차의 핵심 요약

- 공공정책 (법령의 제정·개정 및 각종 사업계획의 수립, 추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서,

- 시민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 시민의 이해상충으로 인해 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에

- 당해 공공정책의 결정전에 갈등관리심의위원회에 심의를 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 이슈 및 쟁점을 파악하고
 - 해당 이슈마다 각각의 이해당사자들이 가진 실익을 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,

- 대전광역시장에게 보고하는 절차

3. 갈등영향분석 - 수행 절차

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

3-1단계 : 갈등영양분석 실시 결정

실시 여부 결정 주체와 방법

- 대전광역시장은 주요 시책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 시민생활과 밀접한 관계가 있거나 시민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당시책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다 (「대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례」 제5조)
- 대전광역시장은 갈등영향분석서를 갈등관리위원회에 심의를 요청하여야 한다.

갈등영향분석 실시 시기

- 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 시민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 시민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우
- 공공기관의 장은 독자적인 판단으로 실시 결정을 내릴 수 있지만 갈등관리위원회의 자문을 받을 수 있음.

참고

- 특정 정책 및 사업과 관련하여 갈등이 아직 발생하지 않았거나 미미한 경우, 예방 차원에서 되도록 빠른 시기에 갈등영향분석을 실시하는 것이 바람직하나, 갈등이 이미 표출되어 이해당사자들 사이에서 갈등이 이미 심각한 상황에서도 갈등해결절차의 전 단계로써 갈등영향분석을 실시할 수 있음.

3-1단계 : 갈등영향분석 실시 결정

갈등영향분석의 목적

- 행정기관의 장은 보통 2-3개월이 소요되는 갈등영향분석을 통하여 궁극적으로 다음과 같은 질문들의 답을 구하고자 함.
 - 해당 공공정책 및 사업과 관련한 갈등의 상황은 어떠한가?
 - 갈등이 특정 절차에 의하여 예방 및 해결될 여지가 있는가?
 - 그러한 절차는 어떻게 구성되고 운영되어야 하는가?

갈등영향분석의 긍정적 효과

- 이해당사자(집단)들의 구성과 존재에 대한 포괄적인 파악
- 갈등에 연관된 이슈 및 쟁점들의 포괄적인 파악
- 그들의 입장들 속에 내재된 실질적 이익의 파악 및 각각의 중요도
- 최종 결정 및 합의를 위해 필요한 사실관계의 존재 파악
- 불신으로 인해 대화채널이 없는 상황에서 이해당사자들을 새로운 대화채널로 유도(대화채널 회복에 대한 장애 요인 파악 및 제거)
- 갈등 예방 및 해결 절차가 불필요하거나 불가능한 상황인 경우를 미리 파악함으로써 불필요한 노력으로 인한 비용 예방
- 갈등영향분석자들에 의한 이해당사자(집단)들을 대상으로 성공적인 합의형성 절차에 대한 설명과 교육이 자연스럽게 이루어짐.
- 갈등영향분석자의 신뢰도와 면접 태도에 따라 정부에 대한 신뢰도 제고
- 갈등영향분석서 초안의 면담자 회람을 통해, 이해당사자 면담자들은 해당 갈등을 둘러싼 전반적인 이해관계의 파악이 가능해짐.
- 공공정책 및 사업에 대한 불필요한 오해 예방
- 절차 진행 시 이해당사자 집단의 대표성 있는 대표의 선정이 가능

3-1단계 : 갈등영양분석 실시 결정

중요

- 갈등영향분석의 목적은 갈등을 해결할 수 있는 실질적인 정책적 대안을 발굴하고 제시하려는 것이 **아니라** 그러한 정책적 대안들을 발굴하고 결정할 수 있는 적절한 절차를 진행하기 위하여 필요한 유용한 정보를 파악하기 위한 것임.

참고

- 갈등 예방 및 해결 절차 설계의 중요한 슬로건(Slogan)은 ‘Go Slow to Go Fast’로 요약됨.
- 갈등 해결 절차의 초기 설계에 많은 노력을 기울일 수록 이후에 갈등이 없이 원만하게 정책이나 사업이 실행될 수 있음을 의미함.
- 이 때 갈등영향분석은 갈등 예방 및 해결 절차의 첫 단추를 끼우는 중요한 역할을 하게 됨.

참고

- 갈등영향분석이 이루어지지 않거나, 혹은 부실하게 진행되어서 갈등영향분석이 가져올 수 있는 장점들이 확보되지 않는 경우, 갈등이 예방되지 않거나 증폭되거나, 갈등해결절차의 시도 및 운영 시 어려움을 겪을 가능성이 있음.

3-1단계 : 갈등영양분석 실시 결정

갈등영향분석이 잘 되지 않은 경우 파생될 수 있는 상황들

- 중요한 이해당사자 (집단)가 파악되지 않아서 추후 갈등 예방 및 해결 절차에 참여하지 않은 경우, 도출된 합의안의 정당성이 결여되었다며 반발.
- 특정 이해당사자(집단)들이 중요하게 여기는 이슈들이 절차의 의제에서 누락된 경우, 특정 절차에 참여하고자 하는 동기가 낮고 절차에 대한 신뢰가 감소.
- 최종 결정을 내리는 데 필요한 사실관계가 정립되지 않거나 불확실한 경우에는 사실관계 자체에 대한 갈등 유발.
- 특정한 갈등 예방 및 해결 절차를 주관하는 부서에서 특정 이해당사자 집단의 대표를 일방적으로 선정하거나 대표성이 없는 인사가 대표로 참석할 경우, 합의안 도출 이후에도 대표성 문제로 추가 갈등이 야기.

참고

- 갈등영향분석의 시간적 (2-3개월), 경제적 비용 (용역 비용)을 이유로 필요한 상황에서 시도하지 않거나, 또는 형식적인 행정 절차로 인식되어 부실하게 진행될 경우, 위에서 언급한 갈등의 원인들이 발생되어 더 큰 시간적, 경제적 비용을 야기할 수도 있음을 감안할 때, 또한 면접 과정에서 얻어지는 부수적인 반사이익들을 고려할 때, 갈등 초기 2-4 개월의 투자는 낭비가 아닌 효율적인 투자가 될 수 있음.

3-1단계 : 갈등영양분석 실시 결정

갈등영향분석자(팀)의 선정

- 대전광역시장은 전문성, 중립성, 공정성을 갖춘 제3자를 분석자로 지명
- 갈등영향분석자의 조건
 - 해당 공공정책 및 사업과 관련하여 다른 기관 및 다른 기관과 관련된 민간 이해당사자와 갈등이 있는 경우에는, 타 기관의 관련자들도 중립적으로 여길 수 있는 분석자(팀)이어야 함
 - 해당 공공정책 및 사업과 관련하여 특정 지역의 주민들이 반발하는 경우, 그 지역 출신으로서 특별히 존경을 받는 인사(팀)이 수행 할 수 있음.
 - 갈등관리 교육 및 연구를 수행하는 학계의 학자
 - 갈등관리 교육 및 연구를 수행하는 비영리 조직의 전문가
 - 법정에서 지명한 중립적인 인사나 옴부즈만
 - 갈등관리 교육을 받은 공무원으로서 해당 공공정책 부서와 직접적인 관련이 없어 중립적으로 인식될 수 있는 인사(팀)
 - 해당 정책이나 사업에 대한 전문적인 지식은 없지만 해당 이슈에 대해서 대화가 가능한 수준의 기초 지식을 가지고 있는 인사(팀)

중요

- 갈등영향분석자(팀)은 주요 이해당사자(집단)으로부터 중립적으로 인식되어야 하는 것이 가장 중요한 조건이 됨.
- 중립적으로 인식되지 않으면 면접의 참여율이 낮아지고, 실질적으로 유용한 정보를 얻을 수 없음.

3-1단계 : 갈등영양분석 실시 결정

주관자와 분석자와의 관계

- 대전광역시장과 분석자는 갈등영양분석 용역계약서를 작성.
- 용역계약서는 주관자(공공기관 또는 사업시행자)와 분석자 간의 독립성과 자율성 조항, 최종산출물에 포함되어야 할 내용, 기간, 비용 등에 관한 내용으로 이루어짐.
- 분석자는 자율적으로 분석 작업을 진행.
- 분석자의 전문적인 판단에 근거한 독립적인 분석 및 제안을 작성
- 분석자는 면담대상자의 발언 내용은 보고되나, 특정 인물이 어떤 내용을 이야기 했는지는 비밀을 유지해야 함.
- 주관자는 분석과정의 중립성 유지를 위해 보고서의 내용에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 형태의 영향력도 행사하지 않음.
- 주관자는 분석자에게 분석에 필요한 기초 자료를 제공
 - 이해관계자 목록
 - 갈등의 경과
 - 문제가 되는 쟁점과 관련된 보고서, 보도자료 및 민원서 등

3-2단계 : 갈등영양분석 착수

심층 면담 대상자의 선정

- 해당 정책 또는 사업으로 인하여 직접적인 또는 간접적인 영향을 받았거나 받게 될 이해당사자(집단)의 대표로서 해당 조직 또는 개인의 이해관계를 잘 대변할 수 있는 인사
- 해당 정책 또는 사업에 대한 갈등 상황 및 전문지식에 대한 내용을 잘 알고 있는 인사
- 해당 정책 또는 사업에 대한 갈등의 전개 과정에서 논쟁을 선도하는 인사
- 2인 이상의 이해당사자(집단)들로부터 면접이 필요하다고 거론되는 인사
- 해당 정책 또는 사업의 집행 및 실행에 없어서는 안 되는 중요한 이해당사자(집단)으로서 정부도 포함
- 해당 정책 또는 사업의 집행 및 실행을 합법적으로 지연 또는 저지할 힘이 있다고 여겨지는 인사 및 집단
- 해당 정책 또는 사업으로 인한 영향을 받을 수 있는 이해당사자이나 이를 아직 인식하지 못하고 있거나 자신들의 이해관계를 대변할 만한 조직이 없는 경우에 지원할 수 있는 대변인

3-2단계 : 갈등영양분석 착수

참고

- 1996년 미국의 델라웨어 주의 해안보전법의 시행령의 내용과 관련한 규제협상을 위하여 미국의 Consensus Building Institute (CBI)라는 비영리 갈등해결전문 기관에서 실시한 갈등영향분석의 경우에는 다음과 같이 이해당사자 집단의 범주에 따라 53명과의 심층 인터뷰를 행함
- 기업부문: 일반기업체 (16명), 발전업체 (5명), 항만업체 (1명), 노동계 (2명)
- 환경: 환경단체 (5명), 개인 (10명)
- 정부: 환경부처 (7명), 경제부처 (2명), 의회 (4명), 지방정부 (1명)

참고

- 2006년 7월부터 9월에 걸쳐 한국 수력원자력 주식회사 (한수원)에서 경상북도 울진 지역의 신원전 건설과 관련하여 실시한 갈등영향분석에서는 다음과 같이 주요 이해당사자 집단을 7개의 범주로 분류하여 4명의 분석자를 통해 총 37명과의 심층 인터뷰를 실행함.
- 주민 (4명)
- 원전관련 시민사회단체 (6명)
- 일반 시민사회단체 (9명)
- 지역 공공기관 (7명)
- 의회 (4명)
- 울진군청 (3명)
- (당시) 산자부/한수원 (4명)

3-2단계 : 갈등영양분석 착수

갈등영양분석을 위한 심층 면담 협조 공문의 발송

- 심층 면접의 협조 공문의 내용

- 갈등영양분석의 취지
- 갈등영양분석 절차의 간단한 설명
- 심층 면담의 중요성
- 주관자인 사업부서의 갈등 해결 의지와 절차에 대한 지지
- 행정기관 장의 서명 또는 독립적인 기관의 서명
- 갈등영양분석자(팀)에 대한 소개
- 심층 인터뷰 내용에 대한 익명성 보장

중요

- 이해당사자들이 면담자의 중립성을 의심하거나 분석의 의도 자체에 대하여 의심하는 경우, 실제 자신들이 원하는 것을 언급하지 않고 부풀려 이야기 하거나 숨기는 경우가 발생할 수 있음.
- 따라서 피면담자들로부터 최대한 진솔한 의견을 듣기 위해서는 면접 내용에 대한 익명성이 보장되는 것을 원칙으로 한다는 것을 확신시켜야 함.
- 또한 최종 보고서가 나오기 전에 보고서 초안이 회람될 것이라는 것을 강조하여 자신들의 진의가 보고서에서 왜곡될 수 있다는 불신을 초기에 제거해야 함.

3-2단계 : 갈등영양분석 착수

심층 면담 프로토콜 (질문서) 작성

• 질문목록의 작성

- 30분 정도 소요되는 질문 목록
- 사전테스트 필요
- 면담자의 감정을 이해하고 더 많은 의견을 청취하기 위해 주로 개방형 질문(open-question)을 활용

• 예상 질문 목록

- 단체에서의 피면담자의 위상 및 경력
- 해당 공공정책 및 사업의 내용에 대한 이해도
- 정책 및 사업으로부터 받을 수 있는 영향에 대한 인식
- 현재까지의 상황의 전개과정에 대한 정보
- 중요한 이슈 및 쟁점들
- 여러 이슈들 간의 중요도의 차이와 그 이유
- 다른 개인이나 조직이 가지고 있는 이해관계에 대한 인식
- 문제를 해결하는데 필요한 정보나 사실 관계는 무엇이며 불확실성이 존재하는지에 대한 여부
- 이해당사자 집단이 대화를 통하지 않고 이해관계를 만족시키기 위해서 독자적으로 취할 수 있는 수단 및 방법
- 갈등영향분석에 대한 걱정 및 염려 사항
- 추후 제안될 합의형성절차에 대한 참여 의사

3-3단계 : 심층 면담의 수행

심층 면담 수행 방식

• 대면면담이 전화면담보다 더 효과적

- 정확한 정보 획득 가능
- 분석자와 면담 대상자 사이에 신뢰 형성이 가능(차후에 합의형성절차의 진행자로서 역할 수행 시 중요한 자산이 됨.)

• 개별면담 방식이 집단면담방식보다 훨씬 바람직.

- 보다 솔직한 의견을 청취할 수 있음
- 집단면담 방식이 시간과 비용을 절약할 수 있으나, 다른 사람을 의식해 의견차이가 있더라도 솔직하게 밝히지 못하는 단점이 있으므로, 이해관계가 비슷한 사람끼리 범주화하는 것이 필요.

• 반복면담 방식이 일회면담보다 더 효과적

- 첫 면담에서 알아내지 못한 정보는 반복면담을 통해 알아낼 수 있음.
- 정확한 갈등분석이 목적일 경우, 정확한 진의 파악이 필요

• 중립적인 장소에서 면담을 진행하는 것이 바람직

• 필기면담 방식이 녹음면담 방식보다 더 바람직

- 녹음면담방식이 거부감을 줄 수 있고, 테이프나 건전지를 교체하여야 하는 경우 대화의 흐름이 끊어질 수 있음.

3-4단계 : 면담 결과의 분석

분석 내용

- 계획된 심층 면담이 끝나면 분석자(팀)은 인터뷰 내용을 잘 정리하고 요약하여 인터뷰에 참가한 모든 면담자들과, 주관자 그리고 경우에 따라 언론이나 일반에 공개할 수 있도록 다음과 같은 사항을 분석해야 함.
 - 공공정책 및 사업에 관련된 이해당사자의 범주와 분포
 - 공공정책 및 사업에 관련된 갈등의 이슈 및 쟁점의 파악
 - 각각의 이슈에 따른 이해당사자(집단)의 이해관계의 파악
 - 이해관계가 일치하는 영역과 일치하지 않는 영역의 파악
 - 현재 갈등 상황의 진단과 추후 가능한 절차의 제시
- 이해관계자와 이슈 및 쟁점에 관한 매트릭스 (Matrix)

	쟁점1	쟁점2	쟁점3	쟁점4
이해관계자1	X	X	X	
이해관계자2	X		X	X
이해관계자3	X	X		X

참고

- 이러한 내용이 심층 면담에 참여한 이해당사자들에게 회람될 경우, 각각의 이해당사자들은 자신들의 이해 관계 뿐만 아니라 다른 이해당사자들의 이해 관계 및 입장에 대하여 보다 포괄적으로 인식할 수 있는 계기가 됨.
- 어떤 이슈에서 의견이 불일치 하고 있는지, 각각의 이슈에 대한 중요도의 차이는 어떠한지 등도 파악할 수 있음.

3-4단계 : 면담 결과의 분석

대화를 통한 갈등 해결 절차의 진행을 위한 조건

- 공무원, 의사결정자를 비롯한 모든 핵심이해관계 집단들이 적절하게 대표되었고, 조직화되었으며, 합의절차에 적극적으로 참여할 의지가 있을 경우.
- 이해당사자들 사이에 서로 이해관계를 공유하는 이슈가 존재하고 특정 쟁점들 사이에서 비중을 두고 있는 사안들이 달라서 충분히 서로 주고 받을 가능성이 있는 경우
- 이해당사자들이 현재의 상황을 탈피하거나 변화를 원하고 있는 경우
- 이해당사자들의 이해를 충족시키기 위한 독단적인 대안들의 사용에 대한 확신이 없는 경우
- 갈등에 관련된 이슈들이 깊은 가치관의 차이나 법적인 권한에 관한 것이 아니라 협상이 가능한 배분적 이슈인 경우
- 합의절차를 지원할 수 있는 충분한 시간적, 재정적 자원이 있을 경우

중요

- 이해당사자는 다음과 같은 이유로 절차에 참가를 원하지 않을 수 있음.
 - 대화를 통하지 않고 자신이 가진 수단을 통해서 이익을 달성할 수 있다고 믿는 경우
 - 이해당사자들 사이의 힘의 불균형이 커서 힘이 약하다고 인식하는 이해당사자가 접촉을 꺼리는 경우
 - 이해당사자 집단이 특정이해당사자들의 대화 참여를 거부하는 경우

3-5단계 : 합의영성절차의 설계

절차적 제안의 목차

- 협의체 또는 회의체의 분명하고 실현 가능한 목표
- 생산적인 논의를 위한 주요 의제 및 논의 순서
- 합의절차에 포함시킬 이해당사자(집단)의 범위와 규모 및 대표 선정 절차
- 제3의 중립적 조력자 (Facilitator) 또는 조정자 (Mediator) 활용 여부
- 회의 운영 규칙 (Ground rules)
- 협의(회의) 기간, 일정 및 시한
- 회의 운영 비용 및 운용
- 언론과의 관계 등

참고

- 대화를 통한 협의체의 목적은 1) 주요한 이해당사자들의 합의를 바탕으로 정책 결정자에게 정책적 권고안을 제출, 또는 2) 사실 관계의 공동 조사 및 확립, 또는 3) 공동의 문제 해결을 위한 여러 창조적인 대안 마련 등등으로 구체적으로 제시해 주어야 함.

중요

- 협의체에서 이해당사자 대표들이 논의과정을 거쳐 만든 합의안은 최종 결정이 아니라 해당 부서에 제안하는 일종의 정책 권고안의 역할을 하게 되며, 그 제안된 정책권고안은 기존의 정책결정절차를 밟아 최종 정책으로 확정되는 것임을 협의 시작 전에 확실해 해야 함.
- 논의 과정에서 공공기관을 포함한 주요 이해당사자가 합의한 내용이라면 기존의 정책결정절차를 밟더라도 권고안의 내용에 큰 변화가 없을 것이라는 가정.

3-5단계 : 합의영성절차의 설계

협의체 참가를 위한 이해당사자 대표의 선정

- 해당 공공정책 또는 사업과 관련된 모든 중요한 핵심 이해당사자 집단들의 이해관계가 대변되도록 협의체 참가 대표를 선정해야 함.
- 협의체 구성원의 효과적인 규모에 대해서는 여러 의견이 있으나 30명 이상이 될 경우, 전체 위원회와 소위원회를 구성하여 운영의 묘를 살릴 수 있음.
- 협의체의 구성에서 특정 이해당사자 집단의 이해가 더 잘 대변되도록 구성되지 않도록 주의해야 함.
- 이해당사자 대표들이 그들이 속한 집단을 실질적으로 대표할 수 있는 대표성과 소속 집단의 구성원간의 원활한 의사소통 채널이 있는지 면밀히 검토해야 함.

중요

- 협의체에 참가하는 이해당사자의 대표들의 대표성을 제고하기 위하여 각 이해당사자 범주로 분류된 집단들에서 자발적으로 자신들의 대표를 선출하도록 시간을 주고 배려하는 것이 바람직함.
- 주관 단체 또는 분석자가 일방적으로 추천하여 임명하는 경우, 합의안 마련 이후에 대표성 문제로 합의안 추진과 시행에 많은 문제가 야기될 가능성이 있음.

3-5단계 : 합의영성절차의 설계

제3의 중립자의 활용

- 제3의 중립적인 조력자의 활용은 다음과 같은 상황에서 긍정적인 효과가 있음.
 - 이해당사자들 사이에서 신뢰가 없고, 특히 과거 사례들로 인하여 상당한 상호 불신이 존재하고 있는 상황에서 대화 채널이 없는 경우
 - 시의 입장에서도 위원회나 협의체의 진행과 운영을 하면서 동시에 부서의 이해관계를 대변하기 위해 노력해야 하는 부담을 덜고 절차의 진행과 운영을 갈등관리 전문가에게 맡기고 담당자는 부서의 이해관계를 달성하기 위한 노력에 집중할 수 있음.
- 갈등영향분석을 담당했던 분석자가 심층 면담과정에서 이해당사자들과 접촉하면서 신뢰 관계를 형성한 경우, 분석자가 지속적으로 조력자 역할을 할 수도 있음.

참고

- Facilitator (촉진자, 회의 운영자): 주로 협의체의 운영과 중립적이고 효과적인 회의 진행을 담당하는 조력자. 이해당사자와 일대일 접촉을 하지 않고 대안을 제안하지 않음.
- Mediator (조정자): 협의체 회의 진행은 물론, 이해당사자와 일대일 면담을 통해 적극적으로 갈등해소절차에 개입하며, 자신의 의견을 제안할 수 있음.
- Arbitrator (중재자): 여러 의견을 청취한 뒤, 판사처럼 중립적으로 중재안을 제시할 수 있으나, 법적으로 구속력이 없는 경우 효과가 적을 수 있음.

3-5단계 : 합의영성절차의 설계

회의 운영규칙 (Ground rule)

- 협의체 참여자, 조정자, 주관자, 등의 책임과 의무에 관한 규정
- 의사결정규칙(합의안의 결정방식)
- ‘합의’의 정의
- 회의진행규범
- 소위원회, 실무 위원회의 구성과 활용
- 합의안 채택 이후의 참가자들의 의무
- 합의안 채택 이후 발생할 수 있는 분쟁해결절차
- 언론과의 관계

참고

- 합의의 정의
 - ‘합의’란 협의체에서 산출한 제안서에 아무도 이의를 제기하지 않는 상태를 의미한다.
 - 참가자들은 합의안이 제시한 내용에 중대한 결함이 없는 한 합의안의 최종정책결정과정에서 절차를 방해하거나 실행을 지연시켜서는 안 된다.
 - 대다수가 찬성하는 합의안에 대하여 이의를 제기하는 대표들은 모든 이해관계자들의 이해관계를 만족시키는 방향으로 합의안을 향상시키기 위해 노력해야 할 책임이 있다.
 - 최종 의사결정 과정에 고의로 불참한다고 해서 그 합의안을 반대하는 것으로 보지 않는다.

3-5단계 : 합의영성절차의 설계

회의 진행 규범 (예문)

- 회의 중 발언은 회의 주재자가 별도로 발언 기회를 주지 않는 한 방청객은 하지 못하고 회의에 참석한 위원만 할 수 있다.
- 한 사람씩 발언하고, 다른 참가자가 발언하는 도중 간섭하지 않는다.
- 발언 중 상대방에 대한 인신공격을 하거나 회의 중 상대방을 비난하는 성명서를 발표하지 않는다.
- 논의 과정 중 물리적인 힘을 이용하여 상대방에게 위협을 가하지 않는다.
- 논의 과정이 생산적일 수 있도록 절차에 최대한 선의를 가지고 임하되 고의로 주제와 상관없는 이야기를 함으로써 토론을 방해하지 않는다.
- 상대방의 발언에 대하여 반대의견을 이야기할 때는 반대의 근거를 분명하게 제시한다.

참가자: _____ 기관 또는 조직 대표 _____ (서명)
 _____ 기관 또는 조직 대표 _____ (서명)

3-5단계 : 합의영성절차의 설계

합의체 시한 및 일정 설계 시 고려사항

- 해당 정책 및 사업의 수립, 시행, 개정과 관련한 행정절차의 시한 전에 합의안이 도달할 가능성이 있는지 여부를 살피고, 1개월 미만의 너무 짧은 시간이 남아 있다면 절차를 진행하지 않는 것이 더 바람직할 수 있음.
- 대선이나 총선, 지방선거와 같이 정치적 지형이 바뀌는 일정이 다가오는 경우, 절차의 시작 및 진행을 보류하고 해당 일정이 종료되어 정치적인 지형이 좀 더 명확해진 이후에 절차를 진행하는 것이 더 바람직할 수 있음.
- 새로운 절차의 시도와 상관없이 독립적으로 공청회, 법적 소송, 관련법의 개정, 새로운 연구 결과의 발표 등 현재의 갈등 상황의 환경에 영향을 미칠 수 있는 외부의 절차가 진행되고 있다면, 그 절차들의 결과를 반영하기 위해 절차를 보류할 수 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.

3-6단계 : 갈등영향분석서 작성 및 공유

갈등영향분석서의 구성

1. 국문요약
 2. 서론
 - 해당 공공정책 및 사업의 개요 및 목표
 - 현재까지의 정책결정과정 또는 갈등의 전개 상황
 - 갈등영향분석 소개
 - 주관자
 - 분석자(팀)
 - 분석목적
 - 분석방법
 - 분석기간
 - 심층면담을 수행한 이해당사자의 범위와 숫자
 3. 이해당사자들과의 심층 면담 분석 결과
 - 이해당사자 집단의 범주 구분과 이슈들에 따른 이해관계의 요약
 - 이해관계 표 (매트릭스)를 포함한 요약 포함
 - 쟁점 영역
 4. 대화를 통한 갈등예방 또는 해소절차의 진행 가능성 여부
 5. 가능한 갈등예방 또는 해소절차의 설계와 제안
- 부록: 심층면담 질문 문항
심층면담 대상자 명단

3-6단계 : 갈등영향분석서 작성 및 공유

갈등영향분석서 초안의 회람

- 분석자는 보고서 초안의 작성 이후 갈등영향분석의 주관자와 심층 면담에 참여한 모든 이해당사자들에게 보고서 초안을 회람하여 그들의 의견을 최종 보고서 작성 시 반드시 수렴해야 함.
- 초안이 회람되는 과정에서 다음과 같은 의견을 수렴할 수 있음.
 - 면담에 응한 이해당사자가 표현하고자 한 내용이 누락되거나 변형된 경우
 - 올바르지 못한 단어의 사용으로 전달하고자 하는 의미가 왜곡되어 있는 경우
 - 분석자의 이해관계의 우선 순위 파악이 잘못 기재되어 있는 경우
 - 갈등해소절차 제안 부분에 대한 의견 및 문의사항

중요

• 갈등영향분석서 초안 회람의 긍정적인 효과

- 이해당사자들의 의견을 성의 있게 수렴하고자 하는 주관부서의 의지가 전달되면서 부서에 대한 신뢰도가 증가함
- 보고서 분석결과의 정확성 제고
- 이해당사자들이 자신들의 입장뿐만 아니라 실익에 집중할 수 있음
- 관련 이해당사자들의 범위와 이해관계의 차이를 일목요연하게 파악할 수 있도록 도와줌
- 주관자와 이해당사자들이 제3의 중립적인 분석자의 현실적인 시각을 통해 상황을 인식할 수 있음.
- 대화를 통한 갈등해소절차에 대한 설명을 미리 접할 수 있음.

4. 갈등해결 절차의 이해와 활용

개요

- 이해당사자와 직접 갈등을 해결하는 방안들로서 아래와 같은 방안 중의 하나 또는 복수 방안을 동시에 선택 가능
- 아래 방안은 고려하는 순서로서 1, 2, 3단계로서 어렵다고 판단될 경우 바로 4단계로 진행 가능

절차 및 수단

1 단계	기존의 공식적 절차활용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공식적인 갈등해결 절차가 존재하는 경우 ▪ 이해당사자와의 직접 협상을 병행하는 방안도 가능
2 단계	이해당사자와 직접협상	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 이해당사자와의 양자간 혹은 다자간 협상
3 단계	제3자에 의한 양자간 조정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제3의 조정자가 대개 2명으로 구성된 이해당사자간 협상을 도와 주는 방식
4 단계	갈등조정 협의회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제3의 조정자가 개입하여 3명 이상으로 구성된 이해당사자간 공동의 문제해결을 추구하는 방식 ▪ 갈등조정협의회 안에서 직접협상, 다양한 의견수렴 기법의 채택도 가능
5 단계	소송	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소송은 가급적 피해야 하나 때에 따라서는 소송이 불가피한 경우 있음. ▪ 소송으로 가는 경우에도 그 과정에서 위의 해결방식으로 돌아 가는 경우도 가능

4-1단계 : 기존의 공식절차 활용

목적 및 적용 영역

- 기존에 공식적으로 존재하는 절차를 먼저 파악하고 이를 통해 갈등을 해결하는 방안을 우선적으로 검토할 필요
- 기존의 공식절차는 행정적 분쟁조정위원회와 민간 분쟁조정위원회로 대별되므로 그 법적 효력을 숙지하는 것이 중요

절차와 운영

- 기존 절차에 대한 파악 및 적용 가능성 타진
- 기존 절차와 협상, 조정, 갈등조정협의회를 병행하는 방안 강구

▲ 체크리스트

의제와 관련 절차 파악	<ul style="list-style-type: none"> • 현재의 갈등이 기존의 절차에 의해 해결될 수 있는 사안인가? • 기존의 절차에 협상, 조정, 갈등조정협의회를 혼용하여 활용하는 방안은 없는가? • 기존의 공식적인 절차의 구체적인 규정은 무엇인가?
기존 절차 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 절차와 관련된 과거 사례 검토
기존절차 이후 가능한 절차 파악	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 절차에 의해 문제해결이 되지 않을 경우 어떠한 절차가 있는가?

4-2단계 : 협상

목적 및 적용 영역

- 협상은 이해당사자간에 서로 이해관계를 주고 받아 합의를 도출하는 데에 목적이 있음.
- 대체로 이해당사자의 수가 많지 않을 때 사용하며 전국적 혹은 지역적 공공 갈등에 모두 적용될 수 있음.

절차와 운영

1
단
계

사전준비

- 예상 의제 및 이해당사자의 파악
- 이해당사자들의 협상 참여의사 확인
- 각 이해당사자 별로 협상대표 선정

▲ 체크리스트

예상 의제 파악	<ul style="list-style-type: none">• 이해당사자가 다루고자 하는 의제와 의제별 대안을 파악하고 있는가?
이해당사자 파 악	<ul style="list-style-type: none">• 이해당사자를 모두 파악하였는가? 그리고 그들의 입장과 이해관계는 무엇인지 파악하였는가?
협상의사와 협상대표 확인	<ul style="list-style-type: none">• 당사자들의 협상 참여 의사를 확인하였나?• 협상에 참여자가 대표성을 가지고 있는가?

4-2단계 : 협상

절차와 운영

2
단
계

협상 준비

- 각 의제 별 내부 입장 정리
- 상대방과 협상 일시와 장소에 대한 협의

▲ 체크리스트

내부 입장 정리	<ul style="list-style-type: none"> • 각 의제 별로 기관내의 입장은 어떻게 정리되는가? • 양보가 가능한 범위는 무엇인가? BATNA는 무엇인가?
협상 일정, 장소 및 시한	<ul style="list-style-type: none"> • 협상 일시, 장소는 어디로 할 것인가? • 협상시한을 정할 것인가?
협상팀 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 내에서 협상 당사자 외에도 이를 지원할 인력으로 임시 협상팀이 필요한가?

참고

- BATNA (Best Alternative to Negotiated Agreement): 협상이 결렬되었을 때의 대안 중 가장 유리한 것을 말하며 통상 ‘협상결렬시의 상황’으로 번역된다. 협상 결렬 시 상황보다 협상에서의 합의안이 좋아야 할 것이므로 종종 BATNA는 마지노선으로 이해된다. 따라서 협상에 임하기 전에 BATNA를 파악하는 것은 매우 중요하다.

4-2단계 : 협상

절차와 운영

3 단 계	협상 단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 각 의제별 협상으로 상대방의 입장과 각 이해관계 별 강도를 파악 ▪ 의제를 해결하기 위한 새로운 대안개발 ▪ 모든 의제를 아우르는 패키지 협상으로 본격적인 주고 받기 개시
-------------	-------	---

▲ 체크리스트

각 의제별 협 상	<ul style="list-style-type: none"> • 각 의제별로 상대의 입장은 무엇인가? • 각 의제별로 상대의 이해관계는 무엇이며 그 강도는 강한가, 약한가?
새로운 대안과 의제 모색	<ul style="list-style-type: none"> • 각 의제마다 합의를 유도할 수 있는 새로운 대안이 있는가? • 협상과정에서 새로 발굴된 의제가 있는가?
패키지 협상	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 의제를 아우르는 다양한 패키지 합의안을 만들었는가? • 합의 가능한 패키지는 무수히 많으나 그 중 이해당사자에게 상호 이익을 주는 합의안이 있는가?

참고

- 상호 이익 합의안 (Mutual Gains Agreement): 당사자 누구도 불행하게 만들지 않으면서 최소 한 명에게는 더 나은 만족도를 줄 수 있는 방향으로 합의안의 내용을 개선시켜 더 이상 그러한 개선이 일어날 수 없는 상태의 합의안

4-2단계 : 협상

절차와 운영

4 단 계	협상 마무리	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의제에 대한 합의안 마련 ▪ 합의안 미준수시의 규정 마련 ▪ 합의안의 공표방식을 협의 ▪ 최종 합의안 서명
-------------	--------	--

▲ 체크리스트

의제에 대한 합의안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 합의안의 문구는 오해의 소지가 없도록 명확하게 규정되었는가? • 각 이해당사자가 내부조직으로부터 합의안에 대한 동의를 유도할 수 있는가?
기타 합의내용 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 합의 내용 미준수시 규정 • 합의안은 공표할 것인가, 한다면 어떤 방식으로 할 것인가?
서명	<ul style="list-style-type: none"> • 협상당사자와 기관의 대표자가 모두 서명하였는가?

4-3단계 : 양자간 조정

목적 및 적용 영역

- 제3자에 의한 조정은 이해당사자간의 협상이 용이하게 합의에 이를 수 있도록 도와 주는 데에 목적이 있음.
- 대체로 이해당사자의 수가 많지 않을 때 사용하며 당사자간 직접 협상이 진전을 이루지 못할 때 활용되는 경우가 많음.

절차와 운영

1
단
계

조정의 필요성
검토

- 당사자간 직접 협상 가능성에 대한 검토
- 조정 필요성에 대한 당사자의 동의 획득

▲ 체크리스트

조정의 필요성 파악	<ul style="list-style-type: none"> • 당사자간 직접 협상 가능성에 대한 검토 • 조정을 통한 문제해결의 가능성 검토
당사자간 조정에 동의	<ul style="list-style-type: none"> • 당사자간 제3자에 의한 조정에 합의하되 조정의 법적 한계에 대해 숙지
조정자 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 당사자들이 중립적이라고 인정할 수 있는 조정자를 합의하에 선정 (보조 조정자 1-2명을 둘 수 있다)

4-3단계 : 양자간 조정

절차와 운영

2 단 계	조정 준비	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 각 의제별 내부 입장 정리 ▪ 조정자, 당사자와 조정일시와 장소 협의 ▪ 조정의 구체적인 형태에 대해 당사자와 합의
-------------	-------	--

▲ 체크리스트

내부 입장 정리	<ul style="list-style-type: none"> • 각 의제별로 기관내의 입장은 어떻게 정리될 수 있는가? • 양보가 가능한 범위는 무엇인가? BATNA는 무엇인가?
조정자에 대한 사전설명	<ul style="list-style-type: none"> • 조정자에게 관련된 자료를 보내고 조정자가 충분한 정보를 가지고 조정에 임할 수 있도록 지원
*조정형태 확정	<ul style="list-style-type: none"> • 조정자의 역할범위에 대해 당사자간 합의

참고

조정자가 합의안을 제시하고 당사자에게 합의를 위해 다소간의 압력을 행사하는 등 적극적으로 문제해결에 개입할 수도 있으며 소극적으로 당사자간 협상을 지원하는 역할에 그칠 수도 있다. 적극적인 조정의 극단적인 형태는 중재적 조정으로서 이는 조정자가 중재자와 같이 결정을 내려 주고 당사자가 가급적 이를 따르도록 종용하는 방식을 말한다.

4-3단계 : 양자간 조정

절차와 운영

3 단 계	조정 단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 각 의제별 협상으로 상대방의 입장과 각 이해관계별 강도를 파악 ▪ 의제를 해결하기 위한 새로운 대안개발 ▪ 모든 의제를 아우르는 패키지 협상으로 본격적인 이해관계 주고 받기 개시
-------------	-------	---

▲ 체크리스트

입장설명	<ul style="list-style-type: none"> • 각 의제별로 기관의 입장을 제대로 설명하였는가? • 나의 이해관계를 명확히 밝히는 것이 유리한가?
새로운 대안과 의제모색	<ul style="list-style-type: none"> • 각 의제마다 합의를 유도할 수 있는 새로운 대안이 있는가? • 필요시 조정자에게 개별미팅(caucus)을 제안
합의안 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 합의안을 제안할 수도 있으나 이 경우에는 가급적 개별 미팅을 활용 • 조정자로부터 상대의 제안을 파악하여 이를 새로운 합의안 창출에 활용

4-3단계 : 양자간 조정

절차와 운영

4 단 계	조정 마무리	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의제에 대한 합의안 마련 ▪ 합의안 미준수시의 규정 마련 ▪ 합의안의 공표방식을 협의 ▪ 최종 합의안 서명
-------------	--------	--

▲ 체크리스트

의제에 대한 합의안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 합의안의 문구는 오해의 소지가 없도록 명확하게 규정되었는가? • 각 이해당사자가 내부조직으로부터 합의안에 대한 동의를 유도할 수 있는가?
기타 합의내용 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 합의 미준수시 규정 • 합의안은 공표할 것인가, 한다면 어떤 방식으로 할 것인가?
서명	<ul style="list-style-type: none"> • 협상당사자와 기관의 대표자가 모두 서명하였는가?

4-4단계 : 갈등조정협의의

목적 및 적용 영역

- 갈등조정협의회는 공공정책 관련 이해당사자의 상충하는 입장과 이해관계를 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
단
계

적용 탐색단계

- 예상 의제 및 이해당사자의 파악
- 갈등조정회의 준비 실무팀 구성

▲ 체크리스트

예상 의제파악	• 공공기관의 장은 갈등조정회의에서 다루어질 의제와 의제별 대안을 파악하고 있는가?
이해당사자 파악	• 이해당사자를 모두 파악하였는가? 그리고 그들의 입장과 이해관계는 무엇인지 파악하였는가?
실무팀 구성	• 공공기관의 장은 갈등조정협의회의 구성과 진행을 담당할 실무팀을 만들었는가?

4-4단계 : 갈등조정협의외

절차와 운영

2 단 계	협의체 구성단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여자 확정 및 동의 확보 ▪ 갈등조정협의체에 참여할 조정자 선정 ▪ 갈등조정협의체 구성에 관한 공고 ▪ 갈등조정협의체 참여자 조정 및 구성완료
-------------	----------	---

▲ 체크리스트

참여자 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 추가로 포함시켜야 할 이해당사자가 있는가? 굳이 포함시키지 않아도 되는 이해당사자가 있는가? 참여자의 대표성은 있는가?
이해당사자 동의확보	<ul style="list-style-type: none"> • 이해당사자의 참여의사를 서면으로 확인하였는가?
조정자 선정	<ul style="list-style-type: none"> • 이해당사자, 참여전문가의 의견을 충분히 수렴하여 조정자를 선정하였는가? • 조정자가 참여자로부터 신뢰를 받고 있는가?
협의체 구성, 공고	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관의 장과 조정자는 갈등조정협의체의 구성을 공고하였는가?

4-4단계 : 갈등조정협의외

절차와 운영

3 단계	협의체 기본운영 규칙 마련 단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기본운영규칙마련을 위한 예비모임 ▪ 분과나 실무위원회 설치 필요성 검토 ▪ 협의체 기본운영규칙 마련 및 확정 (당사자 간 조정회의 규칙)
---------	----------------------	--

△ 체크리스트

운영규칙 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등조정회의를 효율적으로 운영할 수 있는 기본 운영규칙이 마련되었는가?
분과나 실무위 필요검토	<ul style="list-style-type: none"> • (분과) 참여자들이 관심을 가지고 있는 의제가 다른가? • (실무위) 보다 실무적이고 전문적인 검토를 할 필요성이 있는가?
규칙 확정	<ul style="list-style-type: none"> • 충분한 토론과 합의를 통해 기본운영규칙은 확정 되었는가?

참고

협의회 운영 규칙 및 회의 규범 (Ground rule)과 관련하여는 갈등영향분석 편 합의형성절차 설계 부분에 자세히 설명되어 있음.

4-4단계 : 갈등조정협의외

절차와 운영

4 단 계	협의체 조정 시작	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의제상정 ▪ 회합일정 및 회합의 통보와 공고 ▪ 주요 갈등쟁점의 제시와 토론 ▪ 사실 정보 확인 및 추가적 정보수집
-------------	-----------	---

▲ 체크리스트

의제상정	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자 사이에 논의되어야 할 의제의 내용 및 문제에 대해 분명하게 공유하고 있는가?
회의진행	<ul style="list-style-type: none"> • 조정자는 공정성과 중립성을 준수하는가? • 참여자는 성실하고 진지하게 협의에 임하는가?
정보확인 및 수집	<ul style="list-style-type: none"> • 진행자는 합의도출에 필요한 증거자료확보에 노력하는가? • 공동의 사실확인(joint fact-finding)을 할 필요성이 있는가?
회의일정 및 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 회의일정은 가급적 일정한 간격을 두고 규칙적으로 짜여 있는가? • 회의기간의 결정은 다음과 같은 고려요소를 종합적으로 고려하는가? <ul style="list-style-type: none"> - 법이 정한 최종 시한. - 상황의 심각성. - 이해관계자의 관심과 의지, 노력 정도. - 이해관계자의 지역적 분포. - 추가적 정보수집 및 사실 확인 조사의 필요성.

4-4단계 : 갈등조정협의외

절차와 운영

5 단 계	합의초안 마련	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의제별 토론 및 조정 시도 ▪ 합의초안의 마련
-------------	---------	--

▲ 체크리스트

쟁점토론 및 조정	<ul style="list-style-type: none"> • 조정자는 근거자료의 객관성을 토대로 의견조정을 유도하는가? • 조정자와 참여자는 합의 가능한 안건과 합의가 어려운 안건을 구분하고, 가능한 한 합의의 범위를 넓히기 위해 노력하는가?
조정 및 합의초안 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 논의되는 합의안이 각 참여자가 대표하는 단체의 인준을 받을 수 있을지를 파악하였는가? • 상호 합의한 운영규칙에 따라 합의초안이 마련되었는가?

6 단 계	합의안 도출	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조정안 초안에 대한 합의시도 ▪ 합의사항 최종합의문 작성 ▪ 최종합의안 도출, 서명
-------------	--------	--

4-5단계 : 소송

목적 및 적용 영역

- 소송은 공공정책 관련 이해당사자의 상충하는 입장을 사법적 판단에 따라 해결하고자 하는 최후의 수단
- 행정소송이 가장 대표적이며 간혹 민사소송이 이루어지기도 함
- 전국적 혹은 지역적 갈등 모두에 적용 가능
- 소송에 의한 판결은 모든 대안적 문제해결이 무산될 때의 결과이므로 대안적 문제해결을 진행하면서 늘 소송을 염두에 두고 있어야 하며 소송에 잘 준비된 측이 협상이나 조정협의체에서도 유리하게 된다.
- 사례: 새만금사업, 천성산 터널, 한탄강댐

절차와 운영

▲ 체크리스트

대안적 문제 해결 최종타진	• 소송 이외 지금까지 다루었던 협상, 조정, 갈등조정 협의체와 같은 대안적 갈등해결 방식의 적용 가능성을 최종 점검
소송대응	• 관련 자료를 잘 정리하고 법률자문을 받아 대응
소송의 파급효과 분석	• 소송으로 인해 건설공사 등 정부정책 집행 지연으로 예상되는 공사비 증가 등 관계 기관 협의 추진

5. 다양한 숙의적 의견 수렴 기법

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 Poling)

시나리오 워크숍 (Scenario Workshop)

유래

- 덴마크에서 1990년대 초에 개발된 시민의견수렴 절차로써 과학기술이 사회에 미치는 영향을 평가하고 과학기술 정책의 방향에 대한 일반 시민들의 숙의 결과를 정책결정자에게 전달하는 역할을 하기 위한 절차로 활용되기 시작함.
- 북유럽 국가 및 지역에서 주로 활발히 사용되었고, 구미 지역과 아시아 지역에서도 다양한 주제를 가지고 점차 활용되고 있음.

적용 시기

- 정책의 방향과 실행 계획(안)을 수립하는 단계로 아직 갈등이 표출되지 않은 단계

목적 및 효과

- 불확실한 과학기술적, 사회현상을 미리 예측하여 특정 정책에 대한 장기 비전을 보장하고 지속적인 세부 실행계획을 수립하는데 활용
- 일반시민, 지역 주민, 정책결정자, 전문가 등 관련 분야의 행위자간 상호 이해와 신뢰 구축
- 지역 주민들의 토착 지식 및 정보 활용
- 새로운 지식의 학습

형태 및 참가자

- 1-3일간의 워크숍 형태로 지역별 또는 주제별로 운영
- 정책결정자, 후원자(공익재단, 기업, 언론), 전문가, 사회자, 운영보조원, 소그룹 회의 진행자, 자원봉사자, 선택된 일반 시민, 기업, 사회단체

시나리오 워크숍 (Scenario Workshop)

적용 가능 주제

- 지속가능 발전 또는 녹색성장 정책과 관련하여 어떻게 하면 기존 도시들을 장기적으로 환경친화적으로 변화시킬 수 있을 것인가? (에너지, 대기질, 수질, 폐기물 관리, 교통, 등등)
- 국가의 R&D 정책은 어느 방향으로 설정되어야 하는가?
- 미래 도시의 교통 정책과 개발 그리고 IT 기술은 어떻게 상호 발전할 수 있을 것인가?
- 특정 도시의 향후 20년 앞의 포괄적인 개발 전략은 무엇인가? (토지 이용과 교통 기술의 발전을 중심으로)
- 특정 재난 (홍수, 지진)의 발생에 대해 도시 및 지역의 대처방안은 무엇인가?
- 고령화 사회에 대비한 노인 복지 정책은 어떻게 발전해야 하는가?
- 나노 테크놀로지 기술의 발전은 우리 사회에 어떠한 영향을 미치며 어떻게 발전해야 하는가?
- 향후 국가 연구 과제는 어떠한 것들이 중점이 되어야 하는가?
- 향후 20년 간 유전자 기술 발전에 따른 음식물 산업과 농업 정책의 방향은 어떻게 설정해야 하는가? 등등

중요

- 워크숍 주제가 너무 단기적이거나 협소하면 안됨.
- 주제별 전문가는 여러 의견을 포괄할 수 있도록 공평하게 구성
- 일반 시민 및 참가자도 최대한 대표성을 보장하도록 구성
- 워크숍의 결과가 정책 결과에 반영될 수 있도록 정책결정자의 절차 참여와 지지가 필수

시나리오 워크숍 (Scenario Workshop)

1 단계	시나리오 워크숍 계획	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 잠정적 의제 토의 워크숍을 통한 구체적 의제논의를 준비하기 위한 운영위원회 구성(정부가 주관)
2 단계	시나리오 구성, 자료 준비 및 워크숍 참여자 선정 및 섭외	<ul style="list-style-type: none"> 운영위원회에서 시나리오 워크숍 진행 및 사회자 선정 운영위원회에서 워크숍 진행일정, 진행방법, 진행관리 등 결정 운영위원회에서 역할집단별 참가자 선정 운영위원회에서 잠정적 시나리오의 작성
3 단계	워크숍 실시1: 종합 시나리오 작성	<ul style="list-style-type: none"> 전체 open 세션의 개최: 워크숍 목표소개, 워크숍 주제관련 쟁점에 관한 정보 및 시나리오 제공 소그룹 회의를 통한 시나리오의 수정 시나리오의 종합을 위한 전체 세션의 개최
4 단계	워크숍 실시2: 비전의 설정 및 주제별 실행 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 종합시나리오를 바탕으로 공동의 비전을 수립 하도록 노력하고 소그룹 별로 비전을 성취하기 위한 구체적인 실행 계획에 대한 Brainstorming 전체세션을 개최하여 주제별 행동계획을 종합하고 우선순위를 선정 전체세션에서 최종실행계획 수립
5 단계	워크숍 결과의 공표	<ul style="list-style-type: none"> 시나리오 워크숍 결과 작성된 종합 시나리오, 비전, 실행계획 등을 지역사회, 주요 개인, 단체, 주관 기관에 전달 작성된 시나리오 및 행동계획을 공청회를 통해 대중적으로 공표하고 및 토론을 유도

합의회의 (Consensus Conference)

유래

- 덴마크에서 1980년대 말에 개발된 시민의견수렴 절차로써 과학기술이 사회에 미치는 영향을 평가하고 과학기술 정책의 방향에 대한 일반 시민들의 숙의 결과를 정책결정자에게 전달하는 역할을 하기 위한 절차로 활용되기 시작함.
- 과학기술과 관련된 공공 문제에 대하여 일반 시민들도 이성적인 판단에 기초에 숙의할 수 있다는 가정에서 출발함.

적용 시기

- 과학기술과 관련된 불확실성을 내포하고 있는 정책의 수립 단계에서 갈등이 내제되어 있거나 표출되고 있는 상태

목적 및 효과

- 기존의 정책결정과정을 대체하는 것이 아니라 보완하는 절차
- 전문가들과의 숙의 및 토론과정을 거친 일반 시민들의 의견을 정책결정자들과 전문가들에게 전달하기 위함
- 시민들의 합의안은 정부의 최종 결정이 절대 아님.
- 쟁점에 대한 일반 시민들의 합의안이 형성될 경우 사회 전체적인 학습 효과

형태 및 참가자

- 3-4일간의 워크숍 형태로 운영
- 일반 시민 (15-25명으로 구성) 패널 + 전문가 패널 + 자문 및 운영위원회 + 정책결정자 + 언론 등이 참여 + 전문적인 회의 진행자 (Facilitator)의 활용

합의회의 (Consensus Conference)

적용 가능 주제

• 합의회의 주제의 조건

- 현재 쟁점 사안
 - 현재 존재하는 과학적 기술적 전문적 지식이 관련
 - 논의의 범위가 너무 광범위하지 않음
 - 일반 국민에게 광범위하게 영향을 줄 수 있음
-
- 식품의 멸균 및 장기저장을 위해 방사선을 어떻게 사용할 것인가?
 - 유전자 복제 기술에 대해서 어떻게 규제할 것인가?
 - GMO 식품은 어떻게 규제할 것인가?
 - 휴대폰 감청은 어떻게 사용해야 하는가?
 - 도로통행료 징수는 어떻게 할 것인가?
 - 국가의 에너지 정책으로서 원자력 에너지 정책은 어떻게 설정해야 하는가?
 - 방사성 폐기물의 처리는 어떻게 해야 하는가?
 - 인터넷의 규제는 어떻게 해야 하는가?
 - 미국산 소고기의 광우병 위험은 어느 정도이고 어떻게 예방해야 하는가? 등

중요

- 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 전문가를 여러 의견을 포괄할 수 있도록 공정하게 구성
- 시민 패널에게 주어지는 관련 자료도 찬.반 양론의 내용을 중립적으로 반영할 수 있도록 구성되어야 함.

합의회의 (Consensus Conference)

1 단계	합의회의 적용준비 단계	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관의 합의회의를 통한 의견수렴 결정 공공기관의 합의회의준비 기획실무팀 구성 합의회의 의제준비를 위한 운영위원회(4-5명) 구성 합의회의 주관기관의 선정
2 단계	합의회의 구성 단계	<ul style="list-style-type: none"> 합의회의 총괄 관리자의 선정 합의회의를 위한 전반적 자문역할, 선발된 시민패널 인준, 시민패널에게 제공할 자료준비, 전문가패널 추천 등의 임무를 담당할 운영위원회의 구성 시민패널의 구성 전문가패널의 구성 합의회의 사회 및 토론진행자의 선정
3 단계	합의회의 실시단계1: 예비모임단계	<ul style="list-style-type: none"> 1차 예비모임 : 시민패널과 사회자 소개, 기초 지식 제공, 주요 질문 선정, 전문가 패널 구성 제안 2차 예비모임 : 주요 질문 토론, 세부질문선정, 추천된 전문가 패널 승인
4 단계	합의회의 실시단계2: 본회의단계	<ul style="list-style-type: none"> 본회의 제1일 : 시민패널의 전문가 패널에 대한 질문과 전문가 패널의 답변 본회의 제2일 : 시민패널의 전문가패널에 대한 추가질문과 전문가패널의 답변 시민패널의 합의안 작성을 위한 토론
5 단계	합의회의결과 보고서 작성 및 발표단계	<ul style="list-style-type: none"> 본회의 제3일 : 시민패널합의안 채택과 작성 시민패널합의안 발표(기자회견, 신문게재 등)

시민배심원제 (Citizen's Jury)

유래

- 1970년대 초 미국의 비영리단체인 Jefferson Center에 의해 고안되고 시도된 일반 시민의 의견 수렴 기법
- 기존의 여론조사가 실제 국민의 의견을 반영하는데 한계가 있다는 문제의식에서 출발하여 일반 시민들에게 적절한 정보가 주어지고 충분한 숙의의 기회가 주어졌을 때 도출할 수 있는 의견이 진실된 여론이라는 가정에 근거함
- 미국의 사법체계에서의 배심원 제도와 같이 시민 배심원들이 의견을 종합적으로 청취한 뒤 판결 형식으로 의견을 내리도록 함

적용 시기

- 중대하거나 갈등의 소지가 있는 정책의 입안 단계
- 갈등이 내제되어 있거나 표출되고 있는 상태

목적 및 효과

- 기존의 정책결정과정을 대체하는 것이 아니라 보완하는 절차
- 일반 시민들이 전문가들과 이해당사자들로부터의 의견 청취를 바탕으로 충분한 숙의과정을 통해 공론에 해당하는 의견을 정책결정자들에게 전달
- 시민배심원의 판결은 정부의 최종 결정이 아님.
- 쟁점에 대한 학습 효과와 언론을 통한 사회적 영향력

형태 및 참가자

- 4-5일간의 배심원제 운영 형식을 차용
- 일반 시민 배심원 (18-24명으로 구성) + 이해당사자, 전문가 증인

시민배심원제 (Citizen's Jury)

적용 가능 주제

• 기후변화

- 전지구적인 기후변화의 영향 중에서 가장 중요한 것은 무엇인가?
- 기후변화는 인류 및 생태계에 심각한 영향을 미칠 것인가?
- 기후변화에 대응하기 위해서 취할 수 있는 조치는 무엇인가?

• 광역시 폐기물 처리 정책

- 광역시 폐기물 처리 정책에서 우선 순위를 두어야 하는 가치는 어떤 것들이 있는가?
- 그러한 가치들을 충족시키기 위한 폐기물 처리 전략들은 어떤 것들인가?
- 그러한 전략들을 실행하기 위한 수단은 무엇이어야 하며, 정부와 시민들의 역할은 무엇이어야 하는가?

• 조세 수입과 지방 재정

- 지방자치단체 재정 상황을 개선하기 위한 조세 정책은 어떻게 개선되어야 하는가?

• 특정 지자체의 교육 정책

- 지자체 내의 공교육을 개선하기 위한 정책은 무엇인가?
- 특목고 등의 설립은 어떻게 다루어 져야 하는가?

중요

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

시민배심원제 (Citizen's Jury)

1 단계	시민배심원제 적용준비 단계	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관의 시민배심원제 실시 결정 공공기관의 시민배심원제 기획실무팀 구성 시민배심원제 의제준비를 위한 운영위원회 구성(4-5명)
2 단계	시민배심원제 구성 단계	<ul style="list-style-type: none"> 운영위원회에서 시민배심원제 운영규칙 마련 운영위원회에서 시민배심원제 사회자 선정 운영위원회에서 자문위원회의 구성 운영위원회에서 시민배심원의 선발 운영위원회에서 증인의 선택
3 단계	시민배심원제 실시 단계: 배심원회의 제1일	<ul style="list-style-type: none"> 전체 open세션의 개최: 시민배심원제 실시의 취지설명, 시민배심원제의 추진경위 소개, 시민배심원제의 절차와 토론방식 소개, 배경지식 및 정보의 제공, 토론 주제 소개, 주요 용어 설명.
4 단계	시민배심원제 실시 단계: 배심원 회의 제2-4일	<ul style="list-style-type: none"> 주제에 대한 청문 실시와 시민배심원의 숙의: 전문가 중심의 자문위원과 청문, 관련 이해집단 등 증인과의 청문
5 단계	시민배심원제 실시 단계: 제5일	<ul style="list-style-type: none"> 정책권고안이 담긴 배심원 합의안의 작성
6 단계	시민배심원 판단결과 공표	<ul style="list-style-type: none"> 정책권고안이 담긴 배심원 합의안을 주관 기관에게 전달하고, 경우에 따라 기자회견 등 언론에 공개할 수 있음

공론조사 (Deliberative Polling)

유래

- 1988년에 미국의 James Fishkin 교수가 제안한 새로운 여론 수렴 기법
- 기존의 전화 설문 등의 여론조사가 실제 국민의 의견을 적절하게 반영하지 못하고 있다는 문제의식에서 출발하여 일반 시민들에게 적절한 정보가 충분히 주어지고 충분한 숙의의 기회가 주어졌을 때 도출할 수 있는 의견이야말로 보다 진실된 여론이라는 가정에 근거함
- 일반 여론 파악 시 대표성과 정보제공 및 숙의 과정의 확보를 강조

적용 시기

- 중대하거나 갈등의 소지가 있는 정책의 입안 단계

목적 및 효과

- 기존의 정책결정과정을 대체하는 것이 아니라 보완하는 절차
- 일반 국민의 특징들을 가장 잘 대표할 수 있도록 구성된 시민들이 전문가들과 이해당사자들의 의견 청취를 바탕으로 충분한 숙의과정을 거치면 그렇지 않은 상황에서의 여론 조사와는 다른 의견을 가질 수 있다는 것을 정책결정자들과 일반 국민들에게 보여주어서 결국 정책결정에 영향을 미칠 수 있도록 함.
- 쟁점에 대한 학습 효과와 언론을 통한 사회적 영향력

형태 및 참가자

- 1-3일간의 숙의 과정이 있는 워크숍 형태
- 모집단을 가장 잘 반영할 수 있도록 무작위로 선발된 일반 시민
- (수백명으로 구성)과 전문가, 이해당사자, 회의운영자 (Facilitators)

공론조사 (Deliberative Polling)

적용 가능 주제

- 매우 중요한 공공 정책과 관련한 이슈이나 일반 시민들이 관련 지식이나 정보를 알지 못하고 있거나, 특정 정책들의 효과와 부작용에 대하여 잘 알지 못하는 이슈들에 대한 여론의 파악 시 활용
- **국가적 이슈**
 - 특정국가와 FTA를 체결해야 하는가?
 - 특정한 조세 정책의 방향
 - 통치 형태의 변화 (대통령제, 의원내각제, 등), 등등
- **지역적 이슈**
 - 지역의 공항, 항만의 개발은 어떤 방향으로 이루어져야 하는가?
 - 지역의 에너지 정책은 어떤 식으로 세워져야 하는가?
 - 지역의 경제 발전을 위하여 지자체 간 어떠한 협력이 이루어져야 하는가?

중요

- 전체 모집단을 이루는 국민 또는 시민들의 구성을 대표할 수 있기 위해서 반드시 과학적으로 무작위 추출을 통해 참가자가 선정되어야 함.
- 전문가 및 이해당사자들은 여러 의견을 포괄할 수 있도록 공평하게 자료집이 구성되며, 전문가들이 먼저 발표하기 보다는 참가자들의 질문에 대답하기 위한 자원으로 인식
- 정책 이슈에 대한 대안들이 최소 2개 이상으로 제시되어야 함.
- 정책결정자가 아직 특정한 정책 방향으로의 편견을 가지고 있지 않고 공론조사의 결론에 대하여 열린 자세를 가지고 있을 때 더욱 효과가 큼

공론조사 (Deliberative Polling)

1 단 계	공론조사 적용 준비단계	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관의 공론조사를 통한 의견수렴 결정 공공기관의 공론조사 준비 기획실무팀 구성 공론조사 주관기관(공공기관, 언론사, 교육 기관 등)의 선정
2 단 계	공론조사의 구성단계	<ul style="list-style-type: none"> 공론조사를 위한 토론진행자의 선정 여론조사기관의 선정 전문가 패널의 구성
3 단 계	공론조사실시1: 1차 여론조사	<ul style="list-style-type: none"> 1차 의견조사 : 500~1000명의 통계적으로 추출된 표본을 대상으로 해당 쟁점에 대한 여론조사 (정보와 토론이 부재한 상태의 여론조사)
4 단 계	공론조사실시2: 토론회	<ul style="list-style-type: none"> 토론참여자 표본추출 : 1차 의견조사 표본 중 토론참여자 100~400명 선정 전체토론: 전 참석자를 대상으로 하여 패널들의 주제 발표 및 상호 토론 개최 조별 숙의과정: 토론참여자 10~15명으로 구성된 여러 조로 나누어 조별로 토론 실시 (토론참여자가 쟁점을 잘 파악하고 있는 경우, 조별 숙의과정 이후 전체 토론회를 개최 가능)
5 단 계	공론조사실시3: 2차 의견조사	<ul style="list-style-type: none"> 토론 참여자를 대상으로 1차 의견조사와 동일한 질문으로 2차 의견조사 실시
6 단 계	공론조사 결과분석 및 작성, 공표	<ul style="list-style-type: none"> 공론조사 결과에 대한 분석 공론조사 보고서의 작성과 공표

IV. 대전광역시 갈등관리 사례 모음

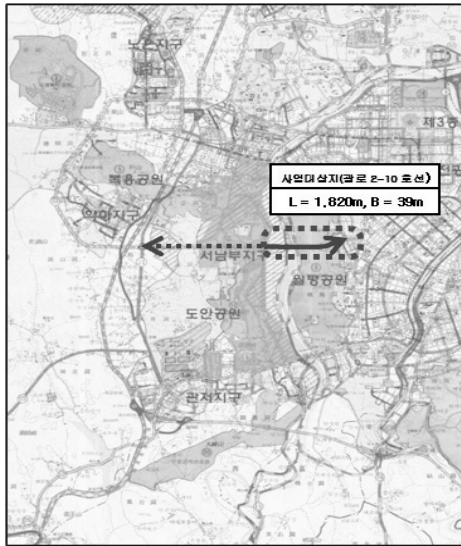
IV

1. 동서대로(광로 2-10호)
2. 목척교 주변 정비·복원 사업
3. 산성종합복지관 건립 갈등사례
4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

1. 동서대로(광로 2-10호선)

□ 사업 개요

- 동서대로 건설사업은 대전 유성구 원신흥동 ~ 서구 내동에 이르는 연장 1.824km의 교량과 터널로 구성된 도로개설사업임
- 갈등구조가 원만하게 해결되어 2012년 완공이 목표이며 사업 개요는 다음과 같음



- 사업구간
 - 시점 : 대전 유성구 원신흥동
 - 종점 : 대전 서구 내동
- 연장
 - 1.824km(터널 상행720m, 하행705m)
- 폭원 : 39m~53m(8차로)
- 사업비 : 1,615억원
(보상비 232억원, 공사비 1,383억원)
- 사업기간 : 2007. 11. ~ 2012.

□ 사업 추진배경

대전 서남부지구 택지개발사업의 광역교통개선대책의 일환으로 추진중인 동서대로는 서남부지구 내 교통량과 사업지구 외부교통량의 원활한 유·출입 및 구도심과 신도심의 교통흐름을 분담하기 위하여 동서로구간(광로 2-10호선, 이하 동서대로)을 연장하여 계획함

1. 동서대로(광로 2-10호선)

□ 갈등관리사례의 선정 배경

- 동서대로 건설 사업은 사업기간이 길고 규모가 커 갈등관리 여하에 따라서 지역사회에 미치는 영향이 매우 큰 사업임
- 또한, 갈등구조가 공공 ↔ 시민단체, 공공 ↔ 이해당사자, 이해당사자 ↔ 이해당사자 등 전형적인 복합 갈등체 구조로서 분석에 따른 시사점을 다양한 형태의 사업에 적용·활용할 수 있음
- 본 사업은 다른 사업과 달리 중재자 등의 역할보다는 공공기관의 능동적인 역할이 갈등개선에 크게 기여하였다는 점에서 새로운 갈등관리 및 개선의 모델이 될 수 있다고 판단됨

※ 사업추진 경과

일 시	내 용
2003.11.12	대전 서남부 개발에 따른 광역교통개선대책 심의 확정
2007.02.28	도시관리계획(변경)결정 신청(토지공사 → 대전시)
2007.05~09	사회적 합의 절차 이행(토론회, 세미나, 공청회 등)
2007.06	보전지역 주민 청원(환경단체 → 대전시), 연구용역 제안(대전시 → 토지공사)
2009.04.24	실시계획 인가
2009.10	동서대로 공사 착공
2010.01.15	보전지역 검토 연구용역 착수
2010.02	월평공원·갑천지역 환경대책공동운영위원회 구성
2011.10	운영위원회 지속 활동

1. 동서대로(광로 2-10호선)

□ 갈등구조

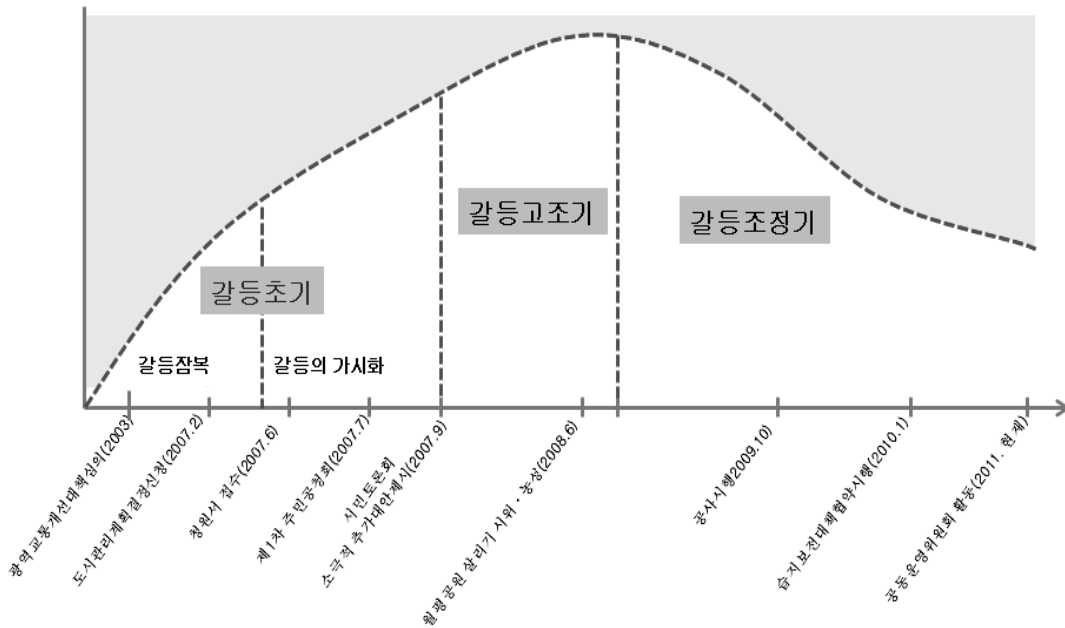
- 동서대로 건설사업은 계획의 입안 및 시행과정에서 복합갈등 구조를 보이는 대표적인 사례이다. 일반적으로 공공사업의 경우에 대부분의 사업에서 이러한 행태를 보이고 있다는 점에서 전형적인 갈등구조라 하겠음
- 동서대로 갈등구조를 보면, 우선, 시행청(대전시)·시행기관(LH공사)과 환경시민단체들 간의 갈등이 주요한 갈등관계였으나 이 외에도 시행청·시행기관과 주민 그리고 주민 간 갈등으로 구분됨
- 본 사업을 반대하는 내동지역 거주민과 찬성하는 내동지역 내의 주민 및 서남부지역 거주민 등으로 주민 간 갈등도 상당하였음



1. 동서대로(광로 2-10호선)

□ 갈등의 전개

- 동서대로는 2003년 서남부택지개발사업에 따른 광역교통개선 대책으로 안이 도출된 이후 2009년 공사가 시행되기까지 갈등의 생성과 고조기 및 조정기를 겪어왔음
- 2003년 서남부택지개발사업에 따른 광역교통개선대책으로 안이 도출된 이후 2007년 9월 시민대토론회에서 추가제안을 할 때까지를 초기라고 볼 수 있음
- 그리고, 이때부터 시민단체를 중심으로 농성과 시위가 있었던 2008년 6월까지를 갈등의 최고조기라고 할 수 있으며,
- 이후 습지보전대책시행협약 등을 통하여 시행기관과 시민단체 간 갈등이 해소되는 갈등조정기로 나누어짐



1. 동서대로(광로 2-10호선)

□ 갈등초기단계(2007년 9월 시민대토론회 이전)

- 갈등의 초기단계를 시간적으로 구분해 보면 계획안이 도출되고 시행기관 내부에서 案이 다듬어지고 일부 시민단체만 관심을 갖고 대응하던 시기인 갈등 잠복기와 갈등이 가시화되는 시기로 나누어짐
- 2003년 서남부택지개발사업에 따른 광역교통개선대책으로부터 2007년 6월 환경단체에 의하여 청원서가 제출할 때까지는 외부적인 충돌이 발생하지 않아 갈등이 일반시민에게 노출되지 않은 ‘갈등의 잠복시기’였음
- 이때의 주요 갈등내용 및 반대측의 요구사항은 다음과 같음
 - 건설 백지화
 - 월평공원과 갑천 습지의 우수한 자연생태계 보존, 공익기능 극대화를 위한 생태계보전지역과 습지보존구역 지정 요청



<청원서 접수(2007. 6.) 장면>

1. 동서대로(광로 2-10호선)

□ 갈등초기단계(2007년 9월 시민대토론회 이전)

- 이 당시의 갈등은 다양한 형태로 표출되기 시작하였음
 - 가장 대규모로 이루어졌던 퍼포먼스는 월평공원·갑천지킴이 시민대책위가 「월평공원·갑천습지보전을 위한 생태탐사 및 인간띠 잇기」 행사를 개최한 것임(2007. 3. 16).
- 또한, 2007년 7월 13일 주민공청회에서는 “월평공원 관통도로 건설을 반대하는 주민과 단체의 의견을 듣지 않고, 일방적이고 형식적으로 진행되는 이 주민공청회는 무효입니다.”고 주장하는 환경단체들이 단상을 점거하는 사태가 벌어져 주민공청회가 파행으로 진행됨

□ 시행기관의 대처

- 갈등의 초기단계에서는 시행기관의 대처가 관행적인 면이 없지 않았으며, 사태의 진상을 제대로 인식했다고 보기 어려움
이 당시 시민단체 요구사항·주민의견에 대해 적극적으로 대처하였으나
- 이전 다른 사업과 마찬가지로 시행필요성에 대한 논리를 보강하거나 공사시행의 당위성을 홍보하는 데 치중하는 모습을 보였기 때문임. 소위 조정이 아닌 All or Nothing작전이었음
- 이 시기에 의견수렴방법은 다음과 같음
 - ① 시 홈페이지 배너설치(2007. 5)
 - ② 기자실 홍보
 - ③ 전문가세미나 및 설명회(2007년 9월까지 3회)
 - ④ 관공서 의견수렴(금강유역환경청 등)

1. 동서대로(광로 2-10호선)

□ 갈등의 고조기(2007.9-2008.7)

- 초기단계에서 갈등조정 실패로 갈등은 고조되었음
- 핵심 갈등내용은 다음과 같음.
 - 서남부 2·3단계 개발계획 확정시까지 월평공원 관통도로 개설 유보
 - 시간이 지남에 따라 무관심 및 다소 냉소적인 분위기(市 입장)



<월평공원·갑천 지키기주민대책위 기자회견>

- 이에 따라 이 시기에는 관련 공무원을 중심으로 현장을 찾거나 갈등주체를 끈질기게 면담하면서 다양한 형태로 갈등조정 모색 의견을 수렴코자 하는 진정성을 전달하였다고 평가할 수 있음

□ 갈등의 조정기(2008.8 - 2011년 현재)

- 이 시기에는 대부분의 갈등은 해소된 상태로 공사를 시작하고, 갈등과정에서 협의한 내용의 실천을 모니터링하는 단계임.

【갈 등 내 용】

- 반대측에서는 “공사시행에 따른 모니터링 및 추가 대책”을 요구

【갈 등 조 정】

- 이에 대하여 시행기관에서는 “ 공동대책위원회 합의를 통한 사업 내용 모니터링·협의·결정”하는 방향으로 의견을 조율하였음

【결 과】

- 2010년 2월부터 현재까지 10차 위원회 개최
- 환경모니터링 실시(시민, 환경단체, 전문가 참여)

1. 동서대로(광로 2-10호선)

□ 시사점

■ 갈등고조 요인과 대처방안의 변화

- 초기에는 ‘적극적인 자기방어’ 형태 즉, All or Nothing방식의 협상과 설득방식이었으나 시간이 지나고 갈등이 고조됨에 따라 담당 공무원들이 진정성을 갖고 대화를 시작하였음

■ 초기 갈등조정 실패 영향

- 사업의 차질은 약 2년간 사업이 연기됨으로써 사업차질에 따른 손해가 불가피하였으며, 공공기관과 시민단체간 불신이 심화되었었음

■ 중기 이후 갈등조정 성공요인

- 첫째, 사업의 골격을 유지하는 것을 마지노선으로 설정하고 성실하고 진정성 있는 대화를 시작하였음
- 즉, 사업계획의 변화없는 설득작업이 아니라 큰 틀을 유지하되 작은 사안들은 양보와 타협 그리고 적극적 의견수렴을 시작하였음
- 둘째, 의미있는 양보를 함으로써 양자에게 보탬이 되는 결과를 도출하였다. 즉, 생태영향에 대한 연구용역을 시행하고, 모니터링을 실시하며, 공동조사를 하는 등의 활동은 반대측은 물론이고 시행기관에게도 매우 필요한 활동임
- 셋째, 일선에서 반대측을 설득하고, 대화하는 실무 공무원들의 지혜
 - 흔히, 이러한 상황에서는 양자간 감정적 대결로 인하여 사태를 더욱 어렵게 만드는 일이 많았음
 - 그러나, 담당 공무원들은 감정적 대결을 의도적으로 회피함으로써 불필요한 마찰을 방지하고,
 - 지속적인 대면접촉을 통하여 진정성을 보였던 것이 주효하였음

1. 동서대로(광로 2-10호선)

□ 갈등관리 개선방안

■ 갈등영향분석 필요

- 사회적·환경적 영향이 클 것으로 예상되는 사업은 사전에 갈등영향분석을 통하여 갈등요소를 제거하거나 적어도 갈등요소를 사전에 인지하여 대책을 세울 필요가 있음
- 이는 곧 사업지연에 따른 피해를 방지하는 최선의 방법임

■ 이해당사자들의 요구 및 이해관계의 정확한 파악

- 의미 있는 양보와 조정의 바탕에는 이해당사자들의 요구 및 이해관계의 정확한 파악으로부터 출발함
- 본 사업의 갈등초기에서와 같이, 이해당사자들의 요구와 이해관계를 피상적으로 인식하여 시행자의 논리와 홍보에 치중한 결과 더 큰 문제를 야기하였음을 상기할 필요가 있음

■ 갈등 전개양상 예측

- 갈등은 사업 성격에 따라 그 깊이와 발생주기의 차이는 있으나 통상적인 갈등 사이클이 존재함
- 따라서, 갈등이 예견되는 사업의 경우에는 이러한 갈등주기를 예견하고 이에 따른 협상 및 대책을 마련할 필요가 있음

■ 관계개선을 위한 진정성 있는 대화를 통한 신뢰회복

- 갈등조정 핵심은 객관적 사실에 대한 인지에서 출발하며, 이를 바탕으로 설득과 양보가 이루어질 때, 양측 모두를 의미있는 승자로 만들 수 있음

■ 갈등관리관점에서 업무기록 작성/담당자 교체시 인수인계

- 갈등의 발생현상과 이해당사자의 요구와 대처방법, 시간별 변화추이 등은 향후 유사한 갈등이 발생할 때 매우 유용한 자료가 될 수 있음
- 따라서, 갈등이 발생하는 사업에 대해서는 갈등관리 매뉴얼을 작성하고 여기에 따라서 기록·보관할 수 있도록 하여야 함

2. 목척교 주변 정비·복원사업

□ 사업 개요

- 본 사업의 주요 내용은 중앙데파트 및 홍명상가의 철거 및 보상을 통해 목척교 주변지역을 정비 및 복원하는 데 있음
- 70년대 목척교 일부하천 구간을 복개하여 건축물을 건축하고 하상주차장 및 하상도로 설치를 통해 도심의 편리성과 기능성을 증대하고자 사업이 추진되었으나, 1977년 대전천의 범람 등과 같이 홍수피해로 인한 재해위험의 상존과 건천화 및 수질악화의 심화로 도심의 생태계가 파괴됨

□ 추진배경

- ① 도시환경의 생태계 복원
 - 인공적 구조물을 철거해 냈으로서 자연형 생태도심하천과 비오톱 조성 등을 통해 도시 환경의 생태계 복원
- ② 원도심의 활성화
 - 목척교 주변을 정비 복원하는 사업을 본격적으로 추진함으로써 원도심 활성화 사업의 기폭제가 될 것으로 전망됨

《철거 대상 시설물 현황》

중앙데파트	홍명상가	복개구조물	공원시설	비 고
지상 8층 18,351㎡(5,551평) (주)중앙데파트 대표 오경섭 1974년 건축	지상 5층 17,810㎡(5,388평) (주)홍명산업외 285 명 342개 점포 1974년 건축	합계: 17,547㎡ 중앙: 6,578㎡ 홍명: 10,969㎡	합계: 9,060㎡ 중앙: 3,360㎡ 홍명: 5,700㎡ 소나무외 13종 25천본	사업기간 '07-'09

2. 목척교 주변 정비·복원사업

□ 갈등관리사례의 선정 배경

- 행복한 대전천 만들기 사업의 일환으로 추진된 목척교 주변 정비 및 복원 사업의 예로서 갈등사례에 대한 실체적 분석을 통해 갈등의 원인과 특징을 파악하고, 이를 기반으로 갈등관리 방안을 수립하는데 기초자료로 활용하기 위함
- 본 사례는 도시개발사업 과정에서 나타나는 가장 보편적이면서도 흔하게 표출될 수 있는 사례인 보상 문제를 다루고 있음
- 보상 갈등 사례는 갈등 구조가 비교적 명확하게 정의될 수 있으나, 다수의 이해당사자들이 복잡하게 엉켜져 있어 갈등 해소가 쉽지 않음에도 불구하고, 단시간에 매입 및 손실 보상 문제를 해결한 점과 대전천을 도심형 생태하천으로 복원하는데 시발점이 된 대전시의 대표적인 도시개발 사업이라는 점에서 갈등분쟁 관리의 좋은 사례로 평가될 수 있음

□ 주요추진경과

《중앙데파트 매입·철거관련 주요 추진경과》

일시	주요내용	비고
2006. 03. 20	‘목척교 살리기’ 협약서 체결	<ul style="list-style-type: none"> • 건물매입·철거 사업비 : 총 226.9억원 • 건축물 매입·취득: 206.4억 • 철거비(건물+복개구조물) : 13.7억 • 기타 : 6.6억
2007. 10. 12	중앙측과 건물 매매계약서 체결	
2008. 07. 31	잔금지급 완료	
2008. 10. 08	아뉴 중앙데파트 발파행사 개최	
2008. 12. 18	건물철거 공사 완료	

2. 목척교 주변 정비·복원사업

□ 주요추진경과

《홍명상가 손실보상·철거 관련 주요 추진 경과》

일시	주요내용	비고
2008. 02. 04	홍명상가 철거 정비방안 보고(방침) ※공익사업결정(도시관리계획결정)에 의한 토지보상법 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 건물보상·철거 사업비 : 총 460억원 • 건축물 손실보상·취득 : 414억원 • 철거비(건물+복개구조물) 등 기타 : 46억
2008. 08. 01	도시계획시설사업 실시계획인가 고시	
2008. 09. 23	홍명상가 보상계획 공고	
2009. 09. 09	Good-Bye! 홍명상가 철거행사 개최	
2009. 10. 28	건물철거 공사 완료	

《목척교 주변 정비복원 관련 주요 추진 경과》

일시	주요내용	비고
2008. 10. 08	목척교 주변 복원 기본계획 수립 용역 준공	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 개요 <ul style="list-style-type: none"> - 위치 : 대흥교 - 선화교 (L: 1.08Km, B: 75~99m) - 내용 : 목척교 및 은행교 리모델링, 생태하천 복원 - 소요 사업비 : 171.5억원
2008. 12. 24	시민 아이디어 공모 실시	
2009. 04. 13	목척교 주변 정비복원안 최종 확정	
2009. 07. 23	목척교 주변 정비공사 착공	
2010. 03. 30	목척교 조형물 상량식 행사 개최	
2010. 07. 29	목척교 주변 정비공사 준공	
2010. 08. 27	목척교 준공식 및 문화행사 개최	

2. 목척교 주변 정비·복원사업

□ 주요갈등 이슈 및 쟁점

(1) 중앙테파트, 홍명상가 기부채납 갈등

□ 주요 갈등 쟁점 사항

- ‘72년도 도시환경정비(대통령 공약사업)을 위해 민자유치 사업으로 시행된 대전천 복개공사와 관련하여 상가건물 기부채납 논란 발생
- 시민·지역언론의 입장 : 기부채납 대상 건축물에 대해 세금을 들여 손실보상후 매입·철거 방침에 대한 반대 여론 조성
- 市의 입장 : “상가건물 건축 이외의 광로시설물은 복개완료후 자치단체의 공공시설로 귀속” 한다는 문건과 기타 언론, 국정감사, 사무감사 등의 충분한 검증 과정을 통해 상가건물은 기부채납 조건이 아닌, 사유 건축물로 인정되는 사실을 이해시키고 설득시킴

□ 갈등 해소를 위한 대응조치

- 상가건물 기부채납과 관련하여 당시 행정처리와 서류 검토 과정거침
- 하천 점용료 상쇄년수(총투자비 ÷ 연간 점용료)는 중앙테파트 20.4년(1994년 12월말에 상쇄 완료되어 1995년부터 징수), 홍명상가 17.4년(1992년 3월말에 상쇄 완료되어 1993년부터 징수)으로 상쇄 완료일부터 하천점용료를 부과 징수하였음
- 기 복개구조물은 준공과 동시에 국유로 귀속(기부채납)된 것을 확인
- 결론적으로 이슈화가 되었던 “건물 기부채납” 논란은 복개구조물 기부채납과 상쇄기간 등이 와전된 추측성 소문으로 판명됨
- 사적 소유권이 인정된 현 상황에서 손실 보상후 매입철거는 불가피한 실정
- 서울 성북천, 제주 산지천도 같은 시기에 민자유치로 하천 복개 하였으나, 기부채납 없이 보상 후 철거한 사례가 있음

2. 목적교 주변 정비·복원사업

□ 주요갈등 이슈 및 쟁점

(2) 중앙데파트 매입 및 철거 관련 갈등

□ 갈등 주체별 이해관계 - 임차인, 건물주, 市 갈등

- 임차인의 경우, 1~3층은 동방마트 영업(7,260㎡), 4~6층은 보석사우나 찜질방(2,196평), 22명 코너주가 영업 중에 있었음
※ 계약기간 : 2004. 9. 1 ~ 2014. 8. 31(10년간)
- 주요 임차인으로서의 찜질방 업주는 공익사업으로 市에서 매입 철거하므로 시설투자비(60억) 및 영업보상금을 市에 요구함
- 중앙데파트 건물주(중앙데파트)는 당초 계약자가 찜질방 시설중 부도('04. 6월)로 투자자와 재계약하였으나, 임대료 미납 등 계약조건 미 이행으로 계약해지와 명도소송 의견을 제시함(시설 감정평가액(20.7억)으로 임차인 문제를 해결하겠다는 입장을 고수)
- 이에 대전시는 본 사항은 토지보상법에 의한 협의취득이 아니며 (영업보상 대상이 아님), 당사자간 부동산 매매취득으로 모든 임차인 문제는 매도인(중앙측)이 해결하고 건물을 양도할 것을 주장함
- 이와 함께, 건물내 모든 임차인 문제는 중앙측이 책임지고 해결 한다는 내용을 계약서에 명시할 것을 요구함

□ 주요 갈등 쟁점 사항

- 쟁점1 - 매매 계약서상 이해 주체간 갈등
- 쟁점2 - 부가가치세 납부 대상 주체의 갈등
- 쟁점3 - 건물 감정평가 문제와 관련한 갈등
- 쟁점4 - 건물철거 및 건물관리의 대상 주체의 갈등
- 쟁점5 - 건물주의 도발설과 관련한 갈등

2. 목적교 주변 정비·복원사업

□ 주요갈등 이슈 및 쟁점

□ 갈등 해소를 위한 대응조치

쟁점1 - 매매 계약서상 이해 주체간 갈등

- 협상 및 타협을 통한 조율과정에서 매매 계약서상에 임차인 문제는 원칙적인 사항만 명시하고, 임차인 해소는 별도 특약서를 작성(對外 秘)토록 하는 합의점을 도출해 냄
- 즉, 3회차 중도금 지급전 임차인 문제 해결서류(市 상대로 이의 제기나 소송을 제기하지 않겠다는 내용 명시) 제출을 요구함으로서 미 제출시 완전 해소시 까지 중도금(3-4회) 및 잔금 지급을 중지하고 법적으로 대응하는 것에 이의를 제기하지 않겠다는 합의를 이끌어냄
- 그 후속 조치로서 건물에 근저당을 설정(채권 최고액 206.47억)함
- 이러한 협상과정을 통해 2007년 12월에 동방마트 임차인 갈등 문제가 해소되었고, 뒤 이어 2008년 3월에 찜질방 임차인 갈등 문제도 해소됨
 - 동방마트 : 보증금 50억 지급 / 찜질방 : 임차인에게 명도 합의금 22.2억 지급
 - ※ 건물주(중앙측) 총 24.6억을 지급함(당초 감정평가액 보다 3.9억 증가)

쟁점2 - 부가가치세 납부 대상 주체의 갈등

- 부가가치세 부담과 관련해서는 市의 입장에서 부가세 납부에 대한 부담을 줄이고자, 건물 소유자 책임하에 철거 손실에 대한 보상금을 받을 경우 면제된다는 유권해석에 따라 건물주로 하여금 직접 철거를 요구토록 하였으나, 안전사고 우려, 철거비용 부담, 추후 부가세 추정 우려 등으로 직접 철거를 반대하는 입장을 표명하게 되면서 결과적으로 대전시가 부가세(18.7억원)을 포함하여 건물주와 매매 계약을 체결하게 됨

2. 목척교 주변 정비·복원사업

□ 주요갈등 이슈 및 쟁점

쟁점3 - 건물 감정평가 문제와 관련한 갈등

- 한편, 시 입장에서는 건물 감정평가에 대한 적절성 여부를 검증하기 위해 건물 내구년한, 잔존년수 등 감정평가 내역에 대해 이의 의견 제시로 감정평가 심사 및 심의(감정평가협회)를 요청하는 한편, 건물주를 이해시키고 설득(200억원 이상시 중앙 투·용자심사 대상임) 시킴으로서 결과적으로 당초 평가액보다 11.3억을 절감하여 최종 계약을 체결함

쟁점4 - 건물철거 및 건물관리의 대상 주체의 갈등

- 건물철거와 관련해서는 건물 철거업체 선정 시까지는 건물주가 건물관리를 해줄 것을 협조요청 함으로서 중앙데파트 측이 관리직원(4명, 2교대, 24시간 근무)을 인수하여 관리 조치토록 함
 - 인건비는 철거 시공업체 선정시 지급기로 약속하고 경비를 요청함
 - 시공자가 先 지급(600만원)하고 설계비에 後 반영 조치함

쟁점5 - 건물주의 도발설과 관련한 갈등

- 또한, 건물주 도발설이 지역 언론에서 제기됨에 따라 市에서는 매입 건물에 가압류, 설정 등의 복잡한 이해관계가 형성 된다면 계약금 및 4회 중도금을 지급(140억원)한 상태로 향후 건물인수와 사업추진(철거)에 막대한 지장이 초래되고, 계약상 큰 문제점이 발생될 것을 우려하여 중앙측 대표를 이해·설득시켜 동의를 얻어냄으로서 잔금 지급전 등기이전을 완료('08. 6월)하였고, 잔금은 당초 계약서대로 7월말에 지급토록 함(지방채 이자 약 1.5억원 절감)

2. 목적교 주변 정비·복원사업

□ 주요갈등 이슈 및 쟁점

(3) 홍명 상가 매입 및 철거 관련 갈등

□ 갈등 주체별 이해관계 - 소유주, 영업주, 市 갈등

- 본 사례는 홍명상가 손실보상 및 철거과정에서 1,016명의 소유주 및 영업주간의 복잡한 이해관계의 얽힘 뿐만 아니라, 사업추진 방식과 관련한 주무부서간의 갈등 및 감정평가와 보상과정에서 참여하게 대립되었던 이해관계들 간의 갈등 구조를 명확하게 보여주고 있음
- 먼저, 홍명상가 보상·철거에 있어 협의매수의 어려움이 예상되어 취득(수용)에 필요한 사전 행정절차의 이행이 요구됨에 따라 2006년도 도시환경개선사업단에서는 하천법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법 적용에 대해 해당부서(도시계획 / 하천)간의 의견 대립이 발생함

□ 주요 갈등 쟁점 사항

쟁점1 - 홍명상가 철거시 적용 법률 이견

쟁점2 - 홍명상가 보상계획 공고 및 물건조사 고충

쟁점3 - 홍명상가 감정평가 및 감정평가 이후의 2층 소유자 갈등

2. 목척교 주변 정비·복원사업

□ 주요갈등 이슈 및 쟁점

□ 갈등 해소를 위한 대응조치

쟁점1 - 홍명상가 철거시 적용 법률 이견

- 홍명상가 복개를 결정한 근거 법령 검토와 하천법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 심층 비교 분석한 결과 도시계획법에 의거 도시계획결정(1972. 3월) 및 실시계획 인가(1973. 5월)를 하고, 하천법에 의거 하천공작물 설치허가(1974. 7월), 건축법에 의거 건축허가·준공(1974. 12월) 처리된 시설물로 확인됨
- 홍명(중앙)상가 건물(복개구조물) 철거가 하천공사(하천의 신설, 개축, 보수)에 해당되지 아니하며, 복개구조물위에 건물이 하천 부속물로 볼 수 없다는 해석으로 하천법에 따라 절차이행시 실시 계획인가 및 사업인정고시 취소소송 등이 우려된다는 결론을 도출

쟁점2 - 홍명상가 보상계획 공고 및 물건조사 고충

- 현장의 물건조사를 통한 보상계획 공고가 상인들의 격렬한 저항으로 불가능하다고 판단됨에 따라 핵심관계자를 고발조치하고, 주공(토공) 자문 등을 거쳐 총 1,016명의 이해관계인에 대한 공부상 자료를 조사하여 중동 318번지 지장물 일체를 보상계획 공고(2008년 9월 26일)한 후, 이의신청이 있을 경우 보완하기로 방침을 정함

쟁점3 - 홍명상가 감정평가 및 감정평가 이후의 2층 소유자 갈등

- 감정평가 이후의 2층 소유자 갈등문제와 관련해서는 감정평가사 선정단계부터 상인들을 입회시켜 불신을 사전에 제거하고자 하였으며, 감정평가전 현장에서 합동(평가사, 건물주, 영업주, 시) 설명회 개최와 감정평가액에 대한 한국감정평가협회내 공적평가 심사위원회 심사를 거치는 등 최선의 노력으로 감정사 선정과 평가금액에 대한 공정성과 신뢰감을 확보하고자 하였음

2. 목적교 주변 정비·복원사업

□ 본 사례에서 본 갈등관리의 성공요인

- 상호 신뢰성의 회복 - 신뢰 회복의 원칙 준수
 - 이해 당사자간(상인, 담당공무원 등) 정확한 주장내용 파악
 - 시민공감대 형성(공론화, 여론화) 및 신뢰행정 구축
- Win-Win 전략 모색(공생) - 합의에 의한 결정의 원칙 준수
 - 회피적, 소극적 대응이 아닌, 창의적인 상호 공생방안 창출 및 타협시도
- 상인들과 수많은 대화 및 접촉 - 충분한 논의의 원칙 준수
 - 원칙을 바탕으로 한 중재와 타협(합의점 도출)
 - 협력적 관계로 발전
- 담당공무원의 책임감과 사명감 - 갈등피해의 사후 관리의 원칙 준수
 - 역지사지(易地思之)의 심정으로 서로간에 마음을 열고 심도 있게 상인들과 진실된 대화시도
 - 합리적인 의견 수용의 열린 자세
 - 대체상가 마련, 소상공인 특례지원제도 등의 활용을 통한 주민 생활 안정화 노력

3. 산성종합복지관 건립 갈등사례

□ 사업개요

- 본 사업은 사회복지시설 건립을 반대하는 지역주민과 공공기관의 갈등사례임.
- 산성종합복지관은 대전 중구 산성동 120-181번지에 건립된 부지 3,363㎡, 연건축면적 2,720㎡ 규모로서 시각장애인에게 복지서비스를 제공하는 종합복지관임.
- 1997년부터 건립을 추진하였으나 건축부지 인근의 한밭아파트 주민 등이 반대하여 3년여 동안 수많은 갈등을 겪었음.
- 그러나 1999년 주민들과의 지속적인 대화와 사업대상지역을 변경하는 등의 과정을 거치면서 극적으로 합의를 보고 사업을 진행 착공하여 2000년 준공 및 개관한 사례임

□ 추진배경

- 대전지역에 장애인구가 매년 증가하고 있으나 1996년 장애인들에게 다양한 복지서비스를 제공하는 장애인복지관은 대전광역시 유성구에 있는 시립장애인복지관 1개소에 불과하였음.
- 특히 중증장애인인 시각장애인의 복지관에 대한 수요가 높지만 대전에는 이들을 위한 시설이 전무한 실정이었음.
- 1995년 지방선거시 대전시장의 공약사업으로 약속하여 최종 공약사업으로 확정되었음.
- 1996년 10월 28일 대전시장의 시각장애인 약 1,080명을 대표하는 맹인복지연합회장과의 간담회에서 공약사항인 시각복지관 건립을 단계적으로 추진할 것이라고 밝혔음.

3. 산성종합복지관 건립 갈등사례

□ 사업 추진 경과

- 1997년 대전광역시는 중구 산성동 120-4번지 토지구획정리 사업 완료지구 내에 채비지 1,873㎡을 매입하여 시각장애인 복지관 건립을 추진하는 것으로 방침을 정하였음.
- 시각장애인복지관의 연건축면적은 1,883㎡으로 지하1층, 지상 2층으로 건립되며, 부지매입비 7억 5천만원, 건축비 14억 4300만원, 부대비 2억원이 소요됨.
- 본 복지관의 주요시설은 점자도서관, 점자, 컴퓨터교육실, 경로당, 수영장, 헬스클럽, 물리치료실, 안마교육 등 직업 재활실 등이 마련되는 것으로 설계되었음.
- 시각장애인 뿐만 아니라 일반 지역주민을 위한 편의시설로서 스포츠시설인 수영장, 체력단련실 등을 갖추고 탁아방, 도서실, 노인회관 등을 함께 배치하는 것으로 하였음.
- 이 시기에 타시도는 시각장애인을 위한 복지시설로서 서울시 강서구 상일동에 점자도서관과 스포츠센터, 재활관, 인보생활관이 배치된 시각장애인복지시설이 운영되고 있었고, 강서구 잠실동에 시각장애인지원원이, 강남구 상일동에는 점자도서 열람실, 점자도서관 발간실 등 점자도서에 관한 모든 업무를 수행하는 점자도서관을 건립하고 있었음.
- 일반 종합사회복지관은 전국적으로 확대 배치되고 있었지만, 시각장애인을 위한 장애 종별복지관은 지방에서 처음으로 건립을 추진하는 계기가 되었음.

3. 산성종합복지관 건립 갈등사례

□ 주민갈등 발생기

- 복지관 건립이 추진되는 것으로 알려지면서 1997년 9월 4일 주민들에 의한 산성동 시각장애인복지관 건립반대투쟁위원회를 구성 결의대회를 개최하는 등 주민갈등이 시작되었음.
 - 동대표, 통장, 부녀회장, 노인회장 등 20명이 참여하여 구성
 - 주요 민원 및 투쟁내용 : 한밭가든아파트, 대전전문대학(현 혜천대학교)과 인접하여 주민과 위화감 조성, 장애인시설 건립에 따른 집값 하락,
 - 맹인촌이 형성될 것으로 전망되므로 건립 예정 부지를 다른 장소로 이전 건립할 것을 결의함.

□ 주민갈등 확산기

- 1998년 1월에 한밭가든아파트 주민대표 10명이 대전광역시청을 향의 방문하였음.
- 시각장애인복지관 건립부지 기본설계를 위한 부지측량 및 형질검사장에 난입하여 작업이 중단됨.
- 주민들이 시각장애인복지관 건립 취소 탄원서를 제출함.
- 대전시장의 중구청 연두방문 장소에서 아파트주민대표 6명이 참석하여 건립지 이전을 요구하며 강력하게 항의함.

3. 산성종합복지관 건립 갈등사례

□ 주민갈등 고조기

- 산성동 한밭가든아파트 주민 100여명이 1998년 1월 22일 오전 11시 시청 앞에서 장애인시설 건립부지 재검토를 주장하며 시위를 벌였음.
- 주민들은 ‘대전시가 선정한 우리 아파트 부지에 장애인시설을 건립할 경우 주민들은 심각한 교통난과 소음 등의 불편을 감소해야 한다’ 며 장애인시설 건립부지 선정을 재검토해 달라고 촉구함.
- 한편으로 이에 반하여 1월 20일에는 시각장애인 50여명이 중구청을 방문, 지난 1월 12일 대전시장의 구정순방에서 장애인 복지시설의 산성동 건립 재검토를 건의한 전성환 구청장에게 해명을 촉구하는 농성을 벌이기도 했음.
- 복지관 건립이 표류되면서 대전시 시각장애인연합회와 농아인협회 등 장애인연합회 소속 회원 3백여명은 1998년 12월 1일 오전 10시 대전역에서 복지관 건립을 촉구하는 결의대회를 갖고 대전시청 까지 가두행진을 벌인 후, 시청 광장에서 산성종합복지관 건립을 촉구하는 향의집회를 가졌음.
- 이날 채택한 결의문은 대전시의 행정력과 일부 건립 반대자들의 의사를 존중해서 참고 기다렸으나 더 이상 복지관 건립이 추진되지 않고 있어 대전시장의 즉각 사퇴, 대전시의회의 협조 요구, 복지관 건립을 방해해 온 사람의 사과 등을 요구함.
- 한편 대전시 의회는 주민들이 반대한다는 이유로 1998년 12월 정기회에서 산성시립장애인복지관의 부지매입과 건축에 대한 공유재산관리계획 변경안을 유보시켜 확보했던 국비 3억2천 만원을 반납하는 등 사업자체가 무산될 위기에 놓이기도 하였음.

3. 산성종합복지관 건립 갈등사례

□ 시행기관의 대처

- 이처럼 주민들의 반대여론이 심해지자 대전시는 1997년 12월에 발주한 시각장애인복지관 기본 및 실시설계 용역을 1998년 1월 23일 유보 조치하고, 복지관 건립추진에 따른 민원내용을 협의 및 조정하기 위하여 산성복지관 건립 추진위원회(6인 소위원회)를 구성 및 운영하기로 하였음.
- 추진위원회(6인 소위원회)는 1998년 10월 19일 대전시 복지국장, 중구청장, 해당지역 시의원, 구의원, 산성동 주민대표, 대전시 장애인연합회장 등 6명으로 구성하여 회의를 개최함.
- 이날 추진회의에서 결정된 내용은 시각장애인복지관 건립대상 부지를 전면 백지화하고, 대전시 각 구에서 건립부지를 다시 찾아 보는 것으로 합의를 이루었음.
- 추진위원회 결정에 따라서 각 기초자치단체에 건립부지 재검토 및 추천을 의뢰함.
- 대전시 5개 기초자치단체에서 건립부지를 다양하게 물색하였으나 5개 구 모두 적합한 곳이 없는 것으로 통보해 왔음.
- 다각적으로 건립 부지를 선정하여 검토하였으나 적절한 부지를 찾기가 어려운 실정이었음.
- 따라서 추진위원회는 사업을 원점에서 재검토하여 주민대표와 간담회를 개최하여 지속적인 대화와 타협을 모색하였음.

3. 산성종합복지관 건립 갈등사례

□ 주민갈등 조정기

- 최종적으로 대전시와 주민대표는 대화를 통하여 당초 시각장애인 복지관 건립부지에 지역주민을 위한 산성주민복지관을 건립하고
- 대안으로 직선거리 50m 지점의 정수장 인근 지역으로 부지를 변경하여 시각장애인복지관을 건립하되, 명칭을 시립산성종합 복지관으로 변경하여 건립하기로 합의가 이루어졌음.
- 당초의 사업부지인 중구 산성동 120-4번지에 건립된 산성주민 복지관은 일반주민을 위한 다목적복지관으로 지하 1층에는 탁구장, 에어로빅장 등, 지상 1층에는 우체국, 독서실, 취미교실 등, 지상 2층에는 배드민턴장, 실내 게이트볼장, 배구장 등으로 활용하는 체육시설이 배치되는 것으로 설계하기로 결정되었음.
- 산성주민복지관은 산성동 주민자치위원회가 수탁을 받아 운영하는 것으로 합의되었으며, 인근 체육시설 등과 형평성이 맞게 시설 운영에 필요한 경비는 수익자 부담원칙에 따라 유료로 운영하는 것으로 결정하였음.
- 시각장애인복지관 명칭을 산성종합복지관으로 수정하여 당초 예정지에서 약 50m 지점에 위치한 대전시 중구 산성동 120-181번지로 변경하여 건립하였음.
- 산성종합복지관은 부지 3,363㎡, 연건축면적 2,720㎡ 규모로 건립 되었으며, 지하 1층, 지상 3층으로 주요시설은 수영장, 물리치료실, 재활시설 등 18개 시설이 배치되었음.
- 본 복지관은 (사)대전시시각장애인연합회에서 수탁하여 운영하고 있으며, 주로 시각장애인들에게 다양한 복지서비스를 제공하고 있음.

3. 산성종합복지관 건립 갈등사례

□ 갈등관리 개선방향

- **적극적인 홍보와 정보공개** : 지역민의 반대를 단순한 지역이기주의로 간주하지 말고 시설의 타당성과 사회적 요구수준, 시설의 안전성, 인간의 존엄성과 평등에 대한 공감대를 형성하기 위한 다양한 홍보전략을 모색하고, 시설에 대한 기대감을 높이는 방안으로 언론매체 및 시민 단체와의 communication을 시도하거나 주민교육을 통해 인식의 전환을 유도해야 함.
- **지역 주민이 함께 사용할 수 있는 시설 및 프로그램 운영** : 사회복지시설을 설계할 때 설계과정부터 지역민이 쉽게 접근해올 수 있는 유인체계를 모색함. 지역민의 다양한 욕구를 충족할 수 있는 일반 프로그램을 개발하여 운영할 수 있는 공간을 확보하거나 스포츠 코너운영, 의료 봉사, 교양활동 등 지역민이 선호하는 시설을 연계함으로써 사회복지시설에 대한 인식을 새롭게 변화시킬 수 있음.
- **외부효과의 홍보** : 복지시설로 인한 도로 확장 및 버스 노선확보 등 생활환경 개선과 시설 내 주차장의 공동사용 등 편의시설 활용, 공사 기간 또는 시설운영에 따른 일자리제공 등 간접적인 보상은 물론 장애인 체험학습의 장 제공, 자원봉사 기회의 우선 제공 등으로 지역민의 심리적인 풍요를 부여하고, 재산적 가치 하락의 우려를 덜어 줄 뿐만 아니라 지역적 오명을 해소할 수 있음을 적극적인 홍보를 통하여 인식시켜 나감.
- **갈등 조정의 중재자 선정** : 지역주민의 민주적인 의사표명의 기회를 보장하기 위하여 지역사회의 변호사, 학자, 언론인, 시민단체 대표 등 저명인사를 중재자로 선정하여 갈등상황을 대화와 타협으로 유도해 나갈 수 있도록 조정활동을 정례화 할 필요 있음.

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 문제제기

■ 대전광역시 무상급식 정책과 갈등관리

- 대전광역시는 일련의 갈등과정을 겪으면서 무상급식에 대하여 의무교육차원의 학교 무상급식을 대전시의 재정형편을 고려하여 단계적으로 시행하기로 결정

〈표〉 대전광역시 학교 무상급식 추진 절차

2011년도	2012년도	2013년도	2014년도
초 1~2학년 <42.7억 원(시비)>	⇒ 초 1~4학년 <146억 원(시비)>	⇒ 초 1~5학년 <178.6억 원(시비)>	⇒ 초 전체 <220.4억 원(시비)>

- 2011년 시민이 뽑은 10대뉴스에 선정된 바에서 알 수 있듯이, 정책의 파급효과가 대단히 큰 사례로 평가됨
 - 대전시가 추진한 단계적 전면실시라는 원칙은 여야를 불문하고 이상적 추진방향으로 공감되고 있어, 전국적으로는 대전이 안정적 무상급식 추진의 모델을 제시했다는 평가를 받고 있음

■ 대전광역시 사례의 정책 시사점

- 대전광역시에서 일관적으로 보여준 갈등관리 전략이 시장을 비롯한, 관리자, 실무공무원들의 갈등관리역량을 통하여 지속적으로 소통하며, 합의점을 찾는 노력들에 기반하고 있음
- 본 사례는 대전시청과 대전시교육청간 갈등, 대전시청과 대덕구청과의 갈등이라는 정책갈등의 진영이 다른 사례에 비하여 독특하다는 특징을 지니고 있음
 - 공공기관 간 갈등은 대부분 지역을 넘어서 지역과 지역 간 갈등으로 나타나는 경우가 대부분으로, 지역 내에서의 공공기관 간 갈등 사례는 적은 편임

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 대전시 무상급식 공공정책의 갈등 전개과정

■ 갈등의 동기화

- 지난 2010년 6.2 지방선거시 시장 공약으로 내새우면서 시작
 - 선거 공약에서 당시 대전광역시장 후보는 학교급식의 질을 향상시켜 학생들의 건전한 심신 발달과 식생활 개선을 위함은 물론, 급식부담으로 인한 어린 학생들의 자존감을 지켜주어 교육효과를 높이고 나아가 출산부담 없이 아이를 낳을 수 있도록 하기 위해 예산의 범위 내에서 의무교육차원의 학교 무상급식을 단계적으로 추진하기로 공약함

■ 갈등 주체의 분화

- 학교 무상급식을 둘러싼 대전시와 대전시교육청, 대덕구청의 갈등진영 형성
 - 갈등 주체의 분화는 비로소 민선5기 지방선거 이후 대전시와 교육청간 급식비 분담비율을 둘러싸고 불거져 나옴
 - 이후 대전시와 대덕구와의 공공기관 간 갈등으로 표출

■ 쟁점화 단계

- 무상급식을 지방선거에서 공약한 후보가 당선되면서 2011년 전면실시를 예정으로 대전광역시는 실행계획을 수립하기 위하여, 2010년 8월 학교 무상급식 지원 검토 보고를 하게 됨
 - 대전시가 제안한 안은 시가 50%, 교육청이 50%를 분담하는 안이었으나 교육청의 반대로 합의가 이루어지지 못함
 - 대전시는 이러한 안을 기본적인 가이드라인으로 하여 2010년 8월에서 12월까지 지속적으로 교육청에 제안사항에 대한 협의 요청을 하고, 협의안을 마련하고자 노력함

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 대전시 무상급식 공공정책의 갈등 전개과정

- 일련의 협의 과정에서 교육청은 현실적으로 50% 분담을 수용하기에는 대전시 교육재정상 불가하다는 입장을 표명했고, 대전시 안에 따른 전면 수용 시 발생할 수 있는 교육행정상 난맥상을 지적함
 - 결국 교육청의 입장은 정책시행이 필요하다는 점에 대해서는 공감을 하나, 시행방식에 대하여 시청과 이견이 있는 듯 보임
- 이러한 교육청의 시행방식에 대한 이견에 대하여 결국 대전광역시는 2010년 12월에 대전시 기초자치구와의 협의를 거쳐 새로운 분담비율을 마련하고 이를 교육청에 다시 제안함
 - 새로운 안은 시와 자치구, 교육청의 급식비 분담비율을 50:20:30으로 하는 안이었음
 - 이러한 새로운 제안에 대하여 교육청은 여전히 미온적인 태도를 보였으며, 이러한 과정에서 5개 자치구 또한 의견을 달리하는 구의 반발이 나타나게 됨으로써, 대전시의 무상급식을 둘러싼 집행기관 간 갈등은 새로운 국면에 이르게 됨

■ 갈등의 지각 및 표출단계

< 대전시와 교육청 >

- 무상급식 추진방식에 대한 대전시와 교육청의 이견은 비록, 분담비율이라는 차원에서 시작되었지만, 2011년에 들어서 본격적으로 전면시행에 대한 의견차이로까지 확산되어가면서 새로운 단계에 들어서게 됨
 - 또한 대전시와 교육청간의 갈등에서 갈등의 진영이 대전시와 교육청, 대전시와 대덕구청 간의 갈등으로 확대되어가는 양상을 보이게 됨

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 대전시 무상급식 공공정책의 갈등 전개과정

- 2011년 1월 20일 대전시교육감은 특별 기자회견을 통해 반대 입장을 표명함
 - 무상급식 전면 실시와 관련하여, 의무교육이 무상급식을 함축한다는 것은 과잉 해석이라면서, 여유 있는 학생들까지 무상급식을 한다는 것은 무상급식의 근본 목적과 취지에 맞지 않고 법적, 교육적, 경제정의적, 예산 행정적 차원에서 온당치 않다고 강조하며 반대의 입장을 포함
 - 당시 밝힌 교육청의 무상급식정책은 저소득층 학생들과 사회적 배려대상 학생들을 중심으로 양질의 친환경급식을 하되 중앙정부의 학교급식정책의 변화와 지방자치단체의 지원 폭에 따라 그 대상 학생을 점진적으로 확대해 간다는 것이었음
 - 이렇게 하여 2011년에는 전학생의 15.1%에 해당하는 법정 차상위 계층까지의 저소득층 학생 36,000명에게 실시하고, 매년 확대하여 2014년에는 전학생의 20%에 해당하는 법정 차상위계층의 저소득층 학생 45,000명에게까지 확대 실시하는 내용임
- 이러한 교육청의 입장은 대전시의 전면무상급식을 근본적으로 거부하는 것으로 해석되었으며, 보편적 복지 원칙과는 동떨어지는 것으로 평가됨
 - 또한 무상급식이 실시되면 교육청 지원예산 규모가 축소될 것이라는 우려를 반대 논리로 밝히고 있어, 시민들로 하여금 다소 혼란을 불러일으키기도 함
- 대전시는 이에 대하여 즉각적으로 대응하지는 않았으며, 내부적으로 상황별 대응계획을 수립하는 한편, 자치구 예산분담 협조를 위한 구청장과의 간담회 등으로 추진방식의 새로운 돌파구를 탐색코자 함

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 대전시 무상급식 공공정책의 갈등 전개과정

- 이렇게 교육청의 반대 입장 표명이 구체적으로 표출되는 한편, 대덕구가 자치구 부담에 대한 부당함을 내세우며, 반대 입장을 밝히게 되면서 무상급식을 둘러싼 갈등은 새로운 국면에 이르게 됨

< 대전시와 대덕구 >

- 대덕구는 2011년 1월 26일 대덕구청장이 무상급식과 관련하여 자신의 복지철학, 구 재정, 당론 등의 사유로 반대의사를 표명함
 - 대덕구청장 명의의 무상급식관련 입장표명에서 대덕구는 무상급식관련 예산 20%를 부담하되, 대상은 그동안 주장해 온 대로 초등학교 1~6학년 중 저소득층부터 실시하자고 제안함
 - 대전시에서 제안을 받아들여 무상급식 대상 선정 권한을 구청장에게 위임해 주면, 여론조사 등 구민의 의견을 물을 필요 없이 시행할 수 있다고 입장을 밝힘
- 이에 대하여 대전시는 대덕구의 제안이 잘못되었음을 밝히고 대응 입장을 표명함
 - 대전시는 전면 무상급식의 단계적 실시만이 감수성이 예민한 아이들의 자존감을 지켜주고
 - 선별적 무상으로 받는 아이들의 상처를 치유할 수 있으며
 - 전면 무상급식의 단계적 실시는 이미 거부할 수 없는 시대적 대세라는 점
 - 의무교육차원의 무상급식에서 소득수준에 따른 차등을 논하는 것은 무상급식의 근본적 취지에 대한 몰이해 때문이라는 사실을 들어 대덕구가 제안한 선별적 무상급식 확대 방안을 받아들일 수 없다는 대응 입장을 밝힘

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 대전시 무상급식 공공정책의 갈등 전개과정

- 이렇듯, 갈등의 내용이 구체화되면서, 대전시와 대덕구의 갈등은 의회와 시민사회 영역으로 확대되어 나감
 - 2011년 1월 27일 대전시의회는 점진적 무상급식 시행을 촉구하는 결의안을 채택함
 - 이 결의안에서 대전시의회는 시장과 교육감이 대화와 타협을 통해 조속히 합의안을 마련하고 점진적 무상급식이 이루어지도록 촉구함
 - 또한 국회의원 주관 토론회가 개최되고, 각종 방송매체를 통한 인터뷰 등을 통하여 단계적 전면시행에 대한 논의가 점차 확산되는 양상을 띠게 됨

■ 갈등해소단계 : 자원 동원 및 거버넌스 구축

< 대전시와 교육청 >

- 대전시와 교육청의 무상급식 추진을 둘러싼 갈등은 대전시 교육감의 기자회견에서 정점을 이루다가 2011년 2월 대전시에서 새롭게 제안한 학교급식지원 계획안에 대하여 비교적 완화된 의견을 제시해오게 되면서, 합의점을 마련하게 됨
 - 대전시 교육청의 회신 내용은 결국, 큰 방향에서의 무상급식 단계적 실시에 대하여 교육청이 참여하겠다는 의사표명으로 해석할 수 있으며, 향후 실무회의에서 구체적인 세부내용에 대한 협의를 도출할 수 있도록 하는 근거가 됨
- 이러한 기관 간 의견 요청 및 회신 이외에도 대전시와 교육청간 교육협력관 간담회, 학교급식지원 심의위원회 개최를 통하여 교육청과의 협의를 매듭짓고, 2월 23일 학교급식지원계획(안)을 시의회에 보고함

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 대전시 무상급식 공공정책의 갈등 전개과정

- 2011년 3월 2일 대전광역시장은 기자회견을 통하여 대전광역시 학교급식 지원계획을 발표하면서 교육청과의 협의결과 분담비율안이 시(60%), 자치구(20%), 교육청(20%)으로 조정, 결정되었음을 밝히는 한편, 불참한 대덕구를 제외하고 시행할 것임을 밝힘
- 이로써 대전광역시와 교육청의 무상급식 추진을 둘러싼 표면적인 갈등은 해소된 것으로 보였으며, 추진여부에 대한 시민 불안감이 해소되는 계기가 마련됨

< 대전시와 대덕구 >

- 대전광역시장의 기자회견 이후 2011년 3월 17일 대덕구청장은 한 언론매체의 토론회에서 무상급식 시행과 관련하여 새로운 제안을 하게 됨
- 시에서 추진하는 방향에 대덕구 관내 초등학교만이라도 1~6학년까지 시비 60%, 구비 20%, 교육청 20%의 예산지원 범위 내에서 어려운 계층부터 지원할 수 있도록 자율권을 대덕구에 일임할 경우, 구비를 부담하겠다는 의사를 밝힘
- 대전광역시는 T/F회의를 거쳐 대덕구의 건의사항이 불가함을 결정하고 이를 회신함
- 얼핏 팽팽하게 맞선 것처럼 보이는 상황에서도 대전광역시는 대덕구가 대전시 계획에 참여명분을 가질 수 있도록 배려해야 된다는 입장을 견지하며, 협의노력을 강화함
- 대덕구관계자와의 실무회의(2011.3.22.), 학교급식지원 심의위원회(2011.3.24.), 대전시 기획관리실장의 대덕구청장 면담(2011.3.25.) 등을 통하여 대덕구가 사업에 참여할 수 있도록 설득함

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 대전시 무상급식 공공정책의 갈등 전개과정

- 2011년 4월 25일 대전시 무상급식 지원계획에 대덕구가 참여하면서 갈등이 해소되기에 이르게 됨
 - 대덕구청장은 2011년 4월 21일 기자회견을 통하여 구민의 뜻대로 대전시의 무상급식 방안에 따르기로 결정하였음을 밝히게 됨

■ 주요 이해당사자

- 대전시 무상급식을 둘러싼 갈등의 가장 큰 이해당사자는 대전시와 대전시교육청 - 대덕구청임
 - 대전시는 소득 구분 없이 모든 학생을 대상으로 무상급식이 실시되어야 하며 전면 무상급식은 학습권을 보장하는 기본 권리이자 헌법이 정한 의무교육의 범위에 포함된다는 입장이었음
 - 이에 비하여 대전시 교육청과 대덕구청은 전면 무상급식을 반대하는 입장으로 부유한 가정에까지 무상급식을 지원하는 것 보다는 이 재원을 다른 교육수요나 구(區)재정에 활용하는 것이 바람직하다는 입장을 견지함
- 무상급식 갈등 초기에는 무상급식 실시여부를 앞두고 지원 범위와 예산분담이라는 문제로 인하여 대전시와 교육청간의 갈등에서 비롯됨
- 이러한 와중에 대전시의회는 무상급식의 기본 안이 어떠한 방식으로든 시행이 되어야 함을 강조하면서, 대전시와 교육청, 대전시와 대덕구를 조정하거나, 강권하는 적극적 역할자로 등장하게 됨
- 무상급식을 둘러싼 서울시의 갈등양상과는 달리, 대전광역시에서는 시민단체 내 의견이 상충되거나, 이것이 집단적 갈등으로 표출되는 양상은 나타나지 않음

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 갈등주체, 갈등요인 및 갈등관리전략

■ 갈등 요인

- 일반적으로 갈등이란 목표의 불일치, 자원의 한계, 상호의존성, 보상체계, 인지의 차이, 의사소통 채널의 부재, 절차적 정의의 부재 등 다양한 요인에 의해서 발생함
 - 이중 무상급식과 관련한 대전시와 대전시교육청-대덕구청의 갈등은 정책을 바라보는 두 집단의 가치의 차이, 자원의 한계가 원인으로 갈등이 발생하게 됨

< 대전시와 교육청간 갈등 >

- 대전시와 대전시교육청의 갈등의 가장 큰 요인은 무상급식이라는 정책을 두고 복지방식에서 가치의 차이를 보였기 때문임
- 이러한 두 집단의 가치의 차이는 무상급식의 지원범위 측면에서 전면 무상급식(보편적 무상급식)과 부분 무상급식(선별적 무상급식)이라는 대립구도로 나타나게 되었고 무상급식 지원 범위뿐만 아니라, 추진시기, 재원분담의 주체 등에서 갈등 양상을 보이게 됨

【대전시와 대전시교육청간 갈등 요인】

	대전시	대전시교육청
추진방침	예산의 50% 시청, 20% 구청, 30% 시교육청 분담 2014년까지 초등학교 전면시행(잠정)	무상급식 전면시행 반대. 2014년까지 초.중.고생 20%에 해당하는 4만5000명까지 급식지원 확대
무상급식에 대한 기본견해	무상급식은 공공재, 가치재의 성격. 학생들의 인권과 건강 위해 차등 없는 무상급식 필요	여유 있는 학생들까지 무상급식 시행하는 것은 법, 교육, 경제정의, 예산행정 차원에서 옳지 않음
공통의견	무상급식 문제가 정치 쟁점화 하는 것은 옳지 않고, 교육적 관점에서 논의되어야 함	

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 갈등주체, 갈등요인 및 갈등관리전략

- 대전시와 교육청의 갈등은 기본전해에서 비롯된 것이되, 이 문제가 정치 쟁점화되는 것을 모두 경계하면서, 교육적 관점에서 논의되어야 한다는 갈등의 선을 분명히 하고 있었기 때문에, 보다 심화되거나, 해결 불가능한 상태로 갈등이 전개되지는 않게 됨

< 대전시와 대덕구청 >

- 대전시와 대덕구청간 갈등요인 역시 자치단체장의 가치관이나 이념의 차이에서 비롯됨
 - 즉, 무상급식을 바라보는 가치의 차이, 직접대화의 부재, 추진 절차나 방식에서의 이견 등 복합적인 원인으로 발생함
 - 우선, 무상급식을 둘러싼 대전시와 대덕구청의 갈등은 무상급식 지원범위와 시행에 대한 가치의 차이에서 발생함
 - 대전시는 교육청과 당초 50:50의 분담방식이 협의 불가하자 자치구에 분담을 요청했고, 이에 대한 대덕구청의 반발로 갈등이 촉발됨
 - 이후의 갈등은 선별적 추진방식이 옳다는 대덕구의 입장과, 대전시의 전면 무상급식이라는 보편적 복지관의 충돌로 나타나게 됨

□ 갈등관리전략

- 대전광역시가 교육청과 대덕구청과의 갈등관계에서 정책의 일관성을 유지하면서, 결국 실행단계에 이를 수 있도록 한 데에는 대전광역시의 공식적 비공식적인 갈등관리 전략에 기인한 바가 크다고 볼 수 있음
- 우선 공식적인 갈등관리전략으로 거버넌스 체계를 통한 협상을 지속적으로 추진해왔다는 점을 들 수 있음

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 갈등주체, 갈등요인 및 갈등관리전략

- 직접적으로 본 무상급식과 관련하여 학교급식지원 심의위원회가 2011년 1월 13일에 첫 번째 회의를 개최한 이후, 동년 9월까지 총 5차례의 회의를 개최함
- 이 심의위원회는 무상급식 계획수립과 정보공유, 구체적인 재정분담 방식, 급식운영방법 등의 결정을 내리기에 앞서 의결 및 심의를 맡고 있던 기구로 민관 거버넌스 형태의 위원을 구성하여 운용됨
- 위원회는 단 한 번도 파행을 겪지 않은 채, 기관 간 갈등을 조정하고, 갈등이 해소된 이후 구체적인 향후 방안을 제시하는 등 협의 및 의결기구로서 중요한 역할을 수행하게 됨
- 두 번째의 갈등관리 전략으로 주목해보아야 할 것은 자치단체장의 확고함과 소통의 리더십에서 찾을 수 있음
 - 자칫 갈등의 요인이 정치적 쟁점으로 치닫는 부분을 철저히 경계 하면서, 갈등이 새로운 양상으로 전환될 때마다, 감정적 대응이 아닌, 타기관의 의견을 진지하게 경청하여 처리하는 단체장의 역량이 갈등 해소에 있어 매우 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있음
 - 이러한 대전광역시장의 리더십은 교육감의 반대 기자회견에 즉각 반발하지 않고, 의견을 진지하게 청취하는 자세에서도 나타났으며, 대덕구와의 갈등에 있어서도 대덕구의 재정여건 등을 고려하여 실무진에게 진지하게 결정할 것을 요구하는 등 협상과 소통의 문을 열어놓는 자세를 유지하였다는 사실임
- 결국, 대전시가 서울시와 같은 파행의 길로 가지 않았던 요인은 갈등 요인을 정확하게 인지하고, 지역 내 의사소통을 게을리 하지 않았던 노력에서 찾을 수 있음

4. 학교 무상급식 정책과정과 갈등관리

□ 갈등관리 개선방안

■ 합의에 의한 규칙제정

- 어떠한 정책의 추진과정에서 가장 중요한 것은 의사결정과정의 정당성에 대한 시시비비를 분명히 해야 할 필요성이 있음
 - 정책 형성과정에서부터 선택규칙이 필요하며, 지자체간 사업추진 시 합의에 의한 운영규칙이 시급히 마련되어야 할 것으로 봄

■ 다층 거버넌스 구축의 필요성

- 향후 사업을 추진할 경우 이와 유사한 사례로 인한 정치적, 사회적 파급효과가 커질 것으로 예상됨에 따라 지역차원에서 상시적인 거버넌스 체계를 구축하여 종합적으로 대응할 필요성이 있음
 - 정치 및 정책행위가 이루어지는 모든 층위에서 갈등을 해소하거나 관리할 수 있는 종합적 대응 시스템의 설계가 필요함

■ 지방정부의 갈등관리 제도 개선

- 과거와 다른 새로운 갈등관리 철학이 필요함
 - 과거 중재, 조정 등 주로 힘과 권위에 의존하며, 갈등의 격화 방지와 효율적 해결에 초점을 두는 것도 갈등관리에 매우 중요함
 - 하지만 향후에는 갈등의 예방과 해결에 초점을 두는 보다 적극적이고 근원적 해결 및 예방에 주력할 필요가 있음
 - 이를 위하여 이해당사자들의 주체적, 자발적 참여를 통한 협력적 문제해결을 지향할 필요가 있으며, 다양한 협상·조정기법의 활용을 통한 전문적이고 체계적인 접근 방식이 요구됨

