

국토교통부  
갈등관리  
매뉴얼

# 국토교통부 갈등관리 매뉴얼

## 05 I. 매뉴얼 개요

### Chapter One

- 06 1. 매뉴얼의 작성 배경
- 07 2. 매뉴얼의 목적 및 활용
- 09 3. 매뉴얼 활용 시 고려사항

## 11 II. 효율적 갈등관리를 위한 기초

### Chapter Two

- 12 1. 갈등과 갈등관리의 개념
- 17 2. 갈등관리와 제 규정

## 22 III. 국토교통부 갈등관리 방안

### Chapter Three

- 23 1. 국토교통부의 갈등관리시스템
- 30 2. 국토교통부의 갈등관리 조직
- 31 3. 갈등관리 담당자의 기본자세

## 36 IV. 국토교통부 분야별 갈등관리 방안

### Chapter Four

- 37 1. 도로 분야에 대한 갈등관리 방안
- 38 2. 철도 분야에 대한 갈등관리 방안
- 47 3. 수자원 분야에 대한 갈등관리 방안
- 56 4. 도시 및 주택 분야에 대한 갈등관리 방안
- 66 5. 사업단계별 갈등관리 방안 종합

## 68 V. 갈등관리를 위한 방법

### Chapter Five

- 69 1. 갈등예방 및 해결을 위한 방법
- 72 2. 갈등관리의 방법

## 80 VI. 갈등의 예방 및 해결을 위한 구체적 수법

### Chapter Six

- 81 1. 목적별 갈등관리 절차
- 83 2. 갈등영향분석
- 102 3. 참여적 의사결정
- 111 4. 갈등조정협의회

**118**    **Ⅶ. 효과적 갈등관리를 위한 양식 및 작성 요령**

Chapter Seven

- 119**    1. 갈등관리계획(안)
  - 122**    2. 사전갈등영향검토서(안)
  - 125**    3. 갈등관리보고서(안)
  - 127**    4. 갈등관리데이터베이스 구축(안)
  - 128**    5. 갈등관리카드(안)
  - 130**    6. 갈등 진단서(안)
  - 133**    7. 갈등관리 평가 체크 리스트(안)
  - 138**    8. 조정협의회 등 합의형성과정 관련(안)
  - 143**    9. 기타 관련 공문(안)
- 
- 145**    **[부록] 국토교통부 갈등관리 사례**
  - 146**    1. 갈등영향 분석서 작성 사례
  - 171**    2. 협의체 구성을 통한 갈등예방 및 해결사례



- 1**    **매뉴얼의 작성 배경**
  - 갈등관리 패러다임의 변화
  - 주민의 참여 및 권리의식 성장과 갈등관리의 적용
  
- 2**    **매뉴얼의 목적 및 활용**
  - 목적
  - 활용
  - 매뉴얼의 범위
  
- 3**    **매뉴얼 활용 시 고려사항**
  - 갈등상황에 대한 냉철한 판단 아래 적정 방법론 모색
  - 해당 방법론을 무리하게 적용하지 말 것
  - 탄력적 적용
  - 외부 전문가의 활용
  - 업무수행 시 유의사항

# I. 매뉴얼의 개요

## 1. 매뉴얼의 작성 배경

### ■ 갈등관리 패러다임의 변화

- 과거 갈등에 대한 부정적 인식에서 긍정적 인식으로의 전환
  - 과거, 갈등에 대하여 사회 불안을 야기하고 정책목표와 사업 추진의 방해물로 여기는 등 부정적으로 바라보고 방지와 제거의 대상으로 인식함. 따라서 우수한 갈등관리란 갈등이 표출되지 않게 하는 소극적 대응을 의미
  - 현재에는 갈등에 대하여 개인의 다양성에 기반을 두어 불가피한 사회적, 조직적 산물이며 이들 간의 의견충돌은 사회적 생산성 제고를 위한 필수과정으로 인식함. 따라서 우수한 갈등관리란 불만 등의 문제를 표출할수 있도록 유도하고 합의형성을 위한 이해관계자의 적극적 참여와 협력 과정을 중시하는 적극적 관리를 의미

### ■ 주민의 참여 및 권리의식 성장과 갈등관리의 적용

- 대규모 갈등에서 소규모 갈등으로 변화
  - 국민 개개인의 합리성과 개인주의가 늘면서 국가정책 및 사업 추진에 대한 관심이 점차 증가
  - 과거 시민환경단체가 주도한 대규모의 갈등에서 이제는 직접이해관계가 있는 주민들이 갈등의 당사자로 전면에 등장하면서 정책 및 사업 추진과정 전반에 개입하고 문제를 제기하는 등 소규모 갈등이 증가
- 분배의 형평성 요구 증가
  - 국민전체의 이익과 해당 정책 및 사업에 따라 직접적으로 영향을 받는 곳의 이해당사자 간의 형평성 문제가 사업초반부터 제기
  - 밀양 송전탑 갈등은 오래된 제도에 대한 불만이 폭발한 분배적 형평성 문제의 대표적 사례
  - 향후 이러한 분배의 형평성 차원의 요구는 개인의 권리의식이 성장할수록 더욱 늘어날 것으로 예상

## 2. 매뉴얼의 목적 및 활용

### ■ 목적

- 각 관계 부서와 산하기관은 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에 의거 제작한 매뉴얼을 참조하여 국토교통부 갈등특성에 맞게 추가 보완하기 위함
- 국토교통부 갈등에 대한 체계적이며 통일된 갈등관리 방식 제공

### ■ 활용

- 매뉴얼의 범위와 관련이 있는 분야를 중심으로 담당자는 갈등관리 실무에 활용
- 본 매뉴얼은 국토교통부에서 다운로드 가능
- 각 산하기관은 본 매뉴얼 활용도 제고를 위하여 상황에 맞도록 실무경험을 반영한 매뉴얼을 개발 활용할 것

### ■ 매뉴얼의 범위

- 공공갈등 중 ‘건설 및 개발’을 목적으로 하는 ‘점’, ‘선’, ‘면’에 영향을 미치는 정책 및 사업에 따른 갈등. 이에 해당하는 대표적인 정책 및 사업 분야로는 다음과 같음
  - 도로분야 건설사업
  - 철도분야 건설사업
  - 수자원분야 건설사업
  - 주택분야 개발사업
  - 도시분야 개발사업
- 다음의 유형은 본 매뉴얼의 적용 범위에서 제외
  - 조직 내 및 조직간 갈등
  - 공공기관(중앙정부-지자체, 산하기관 간, 노사갈등 등) 간 권한과 지위에 따른 갈등 혹은 공공기관과 특정이해단체간의 갈등



- 민원 사안
  - 민원은 국민이 공공기관에 청원하는 것으로서 그 결과는 현행 법제도 하에서 공공기관의 수용여부와 관련(민원관련 팀에서 담당)
  - 민원은 갈등의 잠재적 단계로서 갈등관리를 수행하기에 비효율적인 면이 있어 보통은 제외하나, 유사 민원이 반복되거나 개별민원이 집단민원(마을 단위) 등으로 점차 확산될 기미가 보일 경우, 갈등발생 가능성의 증상의 초기단계로서 갈등진단 등 지속적인 점검이 요구됨
- 기타 사안
  - 갈등이 소송으로 진행된 경우 상호 합의가 불가능하거나 갈등 해결에 과도한 사회적 비용이 우려되므로 제외

### 3.매뉴얼 활용 시 고려사항

- 갈등상황에 대한 냉철한 판단 아래 적정 방법론 모색
  - 이해당사자의 실익과 관계성, 쟁점사항 등에 맞추어 갈등단계상의 위치 판단
  - 이해당사자간 신뢰가 형성 여부에 대한 판단
  - 관련 자료에 대한 충분하고 객관적인 조사
- 해당 방법론을 무리하게 적용하지 말 것
  - 예산 및 절차 등의 이유로 조급한 적용
  - 갈등예방 및 해결방법론은 일방적 관리가 아닌 상호간 만들어가는 것
  - 다음 과정 이행 전에 앞서 단계의 과정이 제대로 수행되었는지 확인
- 탄력적 적용
  - 각 갈등의 특수한 상황이 있는지 확인하고 그에 맞는 유연한 변형 및 적용
  - 매뉴얼을 기본적으로 참조하되, 정책 및 사업분야, 이해당사자, 지역 특성 등을 충분히 고려하여 활용
  - 현행 매뉴얼로 갈등관리 수행에 어려움이 따를 경우, 국토부 및 각 기관별 갈등관리 총괄의 협조를 요청
- 외부 전문가의 활용
  - 갈등예방 및 해결을 위하여 관련 전문가를 활용(자문, 갈등영향분석, 조정 등)할 경우, 매뉴얼보다 전문가의 판단과 진행에 따를 것
  - 전문가의 의견을 존중하고 최대한 협조 및 지원





- 갈등전문가의 특성상 당사자 모두의 신뢰를 얻기 위해 객관성과 중립적인 위치를 유지하여야 하므로 고용관계(우리편)로 생각하지 말 것
- 사업 추진에 신속하고 유리한 결과를 얻기 위하여 전문가를 압박하는 행위 등 갈등의 일방 당사자의 지위를 넘어서는 행위를 삼갈 것

#### ■ 업무수행 시 유의사항

- 갈등관리는 사고·위기가 아닌 사람과 조직을 대상으로 하는 업무
  - ‘관리’, ‘처리’ 를 통한 <성과>가 아니라 ‘대화’, ‘소통’ 을 통한 <절차>임을 명심
  - 상대방을 ‘설득’ 하거나 ‘교육’ 하여야 할 객체가 아닌 동등한 주체로 인식할 것
- ‘분배적 형평’ 차원에서 정책 및 사업추진으로 인해 선량한 피해를 입게 되는 당사자들과 함께 예방 및 해결방안을 찾는 것은 지극히 ‘당연한’ 업무
  - ‘이기기 위한’, ‘이익을 얻기 위한’ 업무가 아닌 상호간 ‘합의점을 찾는’ 작업
- 무리한 합의 진행, 편의를 위한 반대세력 배제 등 갈등예방 또는 해결에서의 일방적 편의 주의 행정은 오히려 갈등 심화 초래

# II

## 효율적 갈등관리를 위한 기초

국토교통부 갈등관리 매뉴얼

### 1 갈등과 갈등관리의 개념

- 갈등과 갈등관리의 정의
- 공공갈등의 종류와 특성
- 공공갈등의 전개과정
- 갈등관리 이해를 위한 주요 용어 설명

### 2 갈등관리와 제 규정

- [대통령령] 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정
- [국토부 훈령] 갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영규정

## II. 효율적 갈등관리를 위한 기초

### 1. 갈등과 갈등관리의 개념

#### ■ 갈등과 갈등관리의 정의

- 갈등이란
  - 2명 이상의 사람 또는 집단이 이해, 가치, 목표, 감정 등으로 대립 또는 충돌하여 서로에게 부정적인 영향을 주고 있는 상태
  - 일반적으로 갈등은 표면화되지 않은 불만 상태도 포함
- 공공갈등이란
  - 공공정책(법령의 제정, 개정, 각종 사업계획의 수립, 추진 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해, 가치 등의 대립 또는 충돌 상태
  - 추진집단과 이에 반대하는 사람 혹은 집단이 존재
  - 주요 관련 이해관계자로는 국토교통부, 관련 산하기관, 광역지자체, 기초지자체, 지역주민, 시민환경단체 등이 있음
  - 민원은 행정적 처분에 대해 개인 혹은 법인, 단체가 현행 법제도하에서 행정적 처리를 요구하는 사안을 의미. 정책 혹은 사업 추진과정에서 마을단위의 집단민원이 발생할 경우에는 공공갈등이라 할 수 있음
  - 일반적으로 공공갈등에서 나타나는 대표적인 행동으로는 찬반 이해관계자가 관련 조직을 구성하고 집단의사를 관철시키기 위한 다양한 방법(성명서, 집회, 시위, 소송) 등
- 갈등관리란
  - 공공기관이 갈등으로 인한 부정적 효과를 저감하고 긍정적 효과를 극대화하기 위한 체계적 대응
  - 본 매뉴얼에서의 갈등관리는 공공갈등을 대상으로 함
  - 갈등관리의 효과는 다음과 같음
    - 적극적인 대응노력 및 관리활동 전개로 갈등의 부정적 효과 최소화
    - 갈등예방 및 해결을 통한 국가 정책 및 사업에 대한 국민 신뢰회복 및 증대
    - 조직적이며 체계적인 노력과 활동으로 갈등해결 가능성 향상

#### ■ 공공갈등의 종류와 특성

##### ● 공공갈등의 종류

갈등 성격에 따른 분류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법 제정과 개정관련 갈등</li> <li>· 정책수립 및 집행 관련 갈등</li> <li>· 사업관련 갈등</li> <li>· 인허가 등 행정절차상의 갈등</li> <li>· 재해로 인한 갈등</li> </ul>
공공갈등 주체에 따른 분류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부 정책 및 사업에 따른 갈등                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 철도, 도로, 도시, 공공주택, 댐건설 등</li> </ul> </li> <li>· 지방정부 고유 사업에 따른 갈등                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 화장장, 소각장, 오폐수처리장 등</li> </ul> </li> <li>· 지자체간 권한 갈등                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수리권 등</li> </ul> </li> </ul>

##### ● 공공갈등의 특징

이해관계자 복잡·다양	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공이익을 목적으로 추진되어 다양한 이해관계자가 관련</li> <li>· 주요 이해관계자</li> <li>· 추진 주체 : 지자체(광역 / 기초) · 주민(단체) · 시민환경단체, 종교단체</li> <li>· 관련 전문가 등</li> </ul>
다양한 이슈 존재	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이해관계자간 입장과 견해차이 분명</li> <li>· 이해관계, 사실관계, 가치차원의 차이 분명</li> <li>· 법제도의 한계에 따른 구조적 원인에 따른 이슈 다수</li> </ul>
장기화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책형성과정에서 주민 등 이해당사자 참여 어려움</li> <li>· 갈등이 발생되면 회복되기 어려움</li> <li>· 주민 등 실제이해당사자의 찬반대책위원회 결성</li> <li>· 사업비는 물론 사회적 비용도 증가</li> </ul>
행정절차상의 갈등관리 방식채용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정절차법, 건기법, 환경영향평가법 등에서 제시하는 공람공고, 설명회, 공청회 등 대부분 낮은 수준의 정보제공 및 의견수렴 방식 활용</li> <li>· 협의회 등의 개최 및 운영은 선택사항</li> <li>· 논의과정이 대부분 형식적으로 진행</li> <li>· 사업비는 물론 사회적 비용도 증가</li> </ul>
주민과 시민환경단체간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이해와 가치의 충돌</li> <li>· 일부 주도권 싸움</li> </ul>
주민간 갈등	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이해(자원배분)에 기반 한 주도권 싸움</li> <li>· 일부 이해와 가치의 충돌</li> <li>· 중앙정부 조정능력과 의지부족으로 인한 갈등장기화</li> <li>· 사업지연/ 경제적손실 발생, 지역공동체 약화</li> <li>· 대정부 신뢰 하락</li> </ul>

## ■ 공공갈등의 전개과정

### ● 갈등의 표출기

- 공공갈등의 정책 혹은 사업계획의 공표와 이에 대한 이해당사자가 반발하는 단계
- 이전까지의 단계를 갈등잠재기라고 하며 이해관계자는 사업공표에 앞서 다양한 수단을 통해 관련 사안에 대한 정보를 수집함. 해당 정보에 대하여 반대 의사를 갖고 있는 불만 혹은 부정적인 반응을 보이거나 직접적인 행동으로 나서지 않은 상태가 일반적임. 그러나 이들은 공공기관의 공식 발표 등을 계기로 조직을 구성하고 자신들의 의사를 구체적인 행동(시위 등) 등을 통하여 표출하기 시작함

### ● 갈등의 심화기

- 반대 측의 반발 확산과 추진 찬성 측의 등장으로 인해 갈등이 심화, 확산되는 단계
- 일부 이해관계자의 반발이 있지만 추진기관은 법·행정적 절차에 따라 공람공고, 주민 설명회 등의 의견청취과정을 갖게 됨. 또한 사안에 따라서는 환경영향평가 등의 과정을 밟으며 해당 사업계획이 구체화되며 해당 타당성을 확보하게 됨
- 그 과정에서 이해당사자간 구체적인 이해득실, 인식의 차이 등으로 인해 발생하는 다양한쟁점이 형성되며 이들 간 충돌은 갈등을 점차 심화시킴. 그 가운데 관련 전문가, 주변지역 주민, 시민단체 등이 등장하면서 갈등은 더욱 확산됨
- 해당 과정에서는 집단 간 연대가 진행되어 집회, 시위가 점차 증가하고 일부 폭력사태 등이 발생하여 관련 고소·고발 등이 진행되기도 함
- 일반적으로 이 시기가 되면 추진기관도 사태의 심각성을 깨닫고 갈등관리 방안을 마련하는 등 해결에 노력하기 시작함

### ● 갈등의 교착기

- 갈등관리 노력이 성과를 얻지 못하게 될 경우 진입하게 되는 단계
- 이 시기는 사업 장기화는 물론 지역을 벗어나 사회적 문제로 인식되는 특징이 있음. 추진측과 반대 측이 더 이상 대화가 이루어지지 않는 교착상태에 접어들면서 기존 반대 조직들은 일원화되고 추진기관도 사업절차를 강행하게 되면서 행정소송 등의 법적분쟁으로 변모 하게 됨

### ● 갈등의 교착기

- 갈등이 종료되는 단계
- 교착상태 결과, 사회문제가 되고 외부 집단의 관심도 증가됨. 법적소송에 따라 취소·중지·보류 등의 결과가 나올 수 있고, 사업이 적법한 것으로 결정나는 등, 해당 갈등은 종결됨. 이 밖에 비 법적 해결로서 이해관계자가 참여하는 협의체가 구성되고 그 안에서의 협상 등의 노력을 통하여 합의하면서 사안이 종결될 수도 있음
- 그러나 갈등의 종결이 해당 사안의 해결이지 궁극적인 갈등해결을 의미하는 것이 아님. 실제로 국내의 많은 공공갈등 사례에서 앞서 경험한 공공갈등 경험이 다음의 정책 혹은 사업에 영향을 주는 등 갈등발생에 주요한 잠재적 요인으로서 작용하고 있음 (예, 함양울산고속도로 건설 양산시 배내골 갈등의 경우, 기존의 밀양댐갈등, 밀양송전탑 갈등과 연계 혹은 경험에 힘입어 더욱 장기화되는 계기가 됨)

구분	주요 내용
잠복	· 향후 갈등 표출의 가능성이 높으나 이해당사자의 갈등이 직접적으로 표출되지 않은 상황 예) 국립암센터 분원 입지결정 지연(오송-대구)
표출	· 이해관계자간 찬반 입장을 표출하고 있는 단계 예) 지리산댐 건설 관련 지역주민 반발
심화	· 이해관계자간 직접적인 접촉이 발생하는 단계, 지역언론 등을 통해 이슈의 대외노출빈도가 증가 예) 강화, 가로림만 등 조력발전소 건설
교착	· 이해관계자간 직접적인 접촉 및 사회적인 관심도가 높아 전국적으로 이슈화된 상태 예) 제주강정마을 해군기지 건설
완화	· 찬반 입장이 잔존하나 해결방안 등이 제시되고 일방의 세력이 감소, 갈등해결과정에 접어드는 상황 예) 주한미군이전지원(동두천, 평택)

## ■ 갈등관리 이해를 위한 주요 용어 설명

- **갈등영향분석**
  - 공공정책 및 사업을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것
- **참여적 의사결정**
  - 이해관계의 여부, 전문성 유무와 상관없이 일반 시민을 공공의사결정에 참여하게 하여 합의를 통한 문제 해결 방법
- **대안적 분쟁해결 방식: ADR(Alternative Dispute Resolution)**
  - 조정 : 당사자들 간의 협상이 실패하고 의사소통의 끈이 끊어질 때 중립적인 제3자가 의사소통을 도와 당사자 간 협상과정에 관여하는 과정. 문제해결의 제안이나 결정권은 당사자에게 있음. 이에 개입하는 제3자를 조정자라고 함
  - 중재 : 조정과 같이 제3자가 당사자 간의 의사소통을 돕고 이들에게 구속력 있는 결정을 제시. 이에 개입하는 제3자를 중재자라고 함
  - 촉진 : 당사자들 간의 의사교환이 원활하게 일어나고 정보가 제대로 전달될 수 있도록 도와주는 과정. 이에 개입하는 제3자를 촉진자라고 함
  - 협상 : 갈등관계에 있는 둘 혹은 그 이상의 당사자가 개별적 행위 보다는 상호 결정된 행위를 통해 더 나은 결과를 가져오기 위한 기회 추구적 상호작용 과정. 이에 개입하는 제3자를 협상가라고 함
- **갈등관리 태스크포스**
  - 갈등 발생 시 해당 분야의 전문 인력을 투입하여 효율적으로 해결 방안을 강구하기 위한 목적의 임시 조직

## 2. 갈등관리와 제 규정

### ■ [대통령령] 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정

- **갈등관리 규정의 목적 및 제정**
  - 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력의 향상, 사회적 합의를 통한 정책 수용성 제고
  - 2007년 2월, 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 갈등관리에 관한 표준절차인 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’ (제19886호, 현 제21185호)을 대통령령으로 제정
- **갈등예방 및 해결의 원칙**

자율해결과 신뢰확보의 원칙 (제5조)	· 갈등 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력 · 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력
참여와 절차적 정의의 원칙 (제6조)	· 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반 시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력
이익의 비교형량의 원칙 (제7조)	· 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량
정보공개 및 공유의 원칙 (제8조)	· 중앙행정기관의 장은 이해관계인이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력
지속가능한 발전방안의 고려 원칙 (제9조)	· 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능 발전을 위한 요소를 고려

● 중앙행정기관의 책무

종합 · 전략적 갈등대응방안 구축 (제4조의 1)	· 중앙행정기관은 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립 · 추진
관계 규정 등의 수정 및 보완 (제4조의2)	· 중앙행정기관은 갈등관리 관련 법령 등을 지속적으로 정비
해결방안에 대한 모색 (제4조의3)	· 중앙행정기관은 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용
역량강화 (제4조의4)	· 중앙행정기관은 소속 직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정 · 반영

● 갈등영향분석

실시 여부 판단 (제10조의 1)	· 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립 · 시행 · 변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시가능
결과 보고 (제10조의 2)	· 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의를 요청
필수 포함 내용 (제10조의 3)	· 공공정책의 개요 및 기대효과 · 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용 · 관련 단체 및 전문가의 의견 · 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점 · 갈등으로 인한 사회적 영향 · 갈등의 예방 · 해결을 위한 구체적인 계획 · 그 밖에 갈등의 예방 · 해결을 위하여 필요한 사항
환경영향평가법과 관련성 (제10조의 4)	· 중앙행정기관의 장이 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가 및 환경영향평가 또는 「도시교통정비 촉진법」에 따른 교통영향분석 · 개선대책 등을 실시하면서 이 영이 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 갈등영향분석을 실시한 것으로 봄

● 갈등관리심의위원회

설 치 (제11조)	· 중앙행정기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리 심의위원회를 설치
구성 및 운영 (제12조)	· 위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성 · 중앙행정기관의 장은 소속 직원 또는 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 함 · 위원회의 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출 · 위원은 중립적이고 공정한 입장에서 활동하여야 함
기능 (제13조)	· 종합적인 시책의 수립 · 추진에 관한 사항 · 법령 등의 정비에 관한 사항 · 다양한 갈등해결수단의 발굴 · 활용에 관한 사항 · 교육훈련의 실시에 관한 사항 · 갈등영향분석에 관한 사항 · 갈등의 예방 · 해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항
심의결과의 반영 및 참여적 의사결정 방법 활용	· 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 위원회의 심의결과를 공공정책의 수립 · 추진과정에 성실히 반영하여야 함 · 갈등영향분석에 대한 심의결과, 갈등의 예방 · 해결을 위하여 이해관계인 · 일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이들이 참여하는 의사 결정방법을 활용가능
갈등조정협의회 (제16조~제23조)	· 중앙행정기관장은 갈등해결을 위해 필요하다고 판단한 경우 사안별로 갈등조정협의회를 설치할 수 있음 · 중앙행정기관, 이해관계인, 전문가 등으로 구성하고 갈등해소를 지원 · 촉진하기 위한 중립적인 의장을 선임 · 협의회의 구성과 운영은 당사자간 합의한 기본규칙에 따르며 협의결과문은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해해서는 안됨

## ■ [국토부 훈령]갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치운영규정

- 국토부 관련 규정의 목적 및 제정
  - 국토교통부 소관 업무와 관련한 갈등에 대한 효율적이고 원활한 해결을 목적
- 갈등관리태스크포스

구성 (제2조)	· 갈등 발생시 해당 분야의 전문인력을 투입하여 효율적으로 해결방안을 강구하기 위하여 갈등관리 특별태스크포스를 구성·운영
기능 (제4조)	· 태스크포스는 해당 갈등과 관련하여 현장 확인, 이해당사자 면담 및 조정, 이해관계 대표자간 갈등조정회의 운영 등 갈등의 조속한 해결을 위한 활동을 수행 · 태스크포스는 해당 갈등에 대한 해결이 지연되거나 태스크포스의 활동만으로는 해결하기 어려운 경우 해당 갈등에 대한 개요, 기대효과, 이해관계자 및 전문가 의견, 갈등예상 쟁점 등 갈등영향 분석서를 작성하여 갈등관리심의위원회의 심의를 받아 해결방안을 강구 · 태스크포스는 해당 갈등이 해소되거나 갈등관리심의위원회에서 별도의 해결방안을 마련하는 경우에 해산

## ● 갈등관리심의위원회

구성 (제5조)	· 위원회의 위원은 국토교통부장관이 위촉하는 14인 이내의 민간위원과 기획조정실장 및 안전관련 실·국장으로 구성 · 민간위원은 다음의 기준을 고려 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 갈등의 예방 및 해결에 관한 전문지식과 경험이 있을 것</li> <li>- 국토교통부 업무에 대한 전문성이 있을 것</li> <li>- 사회적인 신망이 높을 것</li> </ul> · 위원회 사무의 원활한 수행을 위하여 창조행정담당관을 간사로 둠
기능 (제6조)	· 갈등관리추진계획의 수립·운영에 관한 사항 · 갈등영향분석에 관한 사항(단, 중점관리과제에 한한다) · 태스크포스 팀장의 요청에 의한 갈등의 조정 및 해결방안 · 분야별위원회에서 검토요청하는 사항 · 그 밖에 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요한 사항
운영 (제7조)	· 위원장은 필요한 경우 위원회를 개최할 수 있음 · 개최가 필요할 경우 회의 개최일부터 10일 이전까지 회의일시, 회의 내용을 통보. · 위원회 심의 시 해당 갈등에 대한 담당공무원 및 이해당사자의 대표자를 참석케 하여 의견을 들어야 함

## ● 분야별 갈등관리심의위원회

설치 (제8조)	· 갈등예상 정책 또는 사업에 대한 사전갈등영향검토와 갈등과제별 갈등관리계획의 심의·조정 등을 위하여 분야별 위원회 설치
구성 (제8조)	· 국토·주택분야 갈등관리심의위원회: 국토도시실, 주택토지실, 공공주택건설본부 및 공공기관 이진추진단 소관 업무 관장 · 교통·물류분야 갈등관리심의위원회: 교통물류실, 항공정책실 소관 업무 관장 · SOC·건설분야 갈등관리심의위원회: 건설정책국, 수자원정책국, 도로국, 철도국 소관 업무 관장
위원 구성 (제8조)	· 분야별 위원회는 총 7인 이내로 구성 · 위원회의 민간위원중 갈등분야 전문성이 인정되는 2인 이내 위원 · 분야별 위원회의 소관분야별 민간전문가 2인 이내, 실국과장 등 3인 이내 위원
기능 (제9조)	· 사전갈등영향 검토에 관한 사항 · 갈등과제별 갈등관리계획의 심의·조정 · 소관 공공사업 또는 주요 정책으로 인하여 발생한 갈등의 심의·조정 · 소관 공공사업의 갈등영향분석에 관한 사항

## ● 분야별 갈등관리심의위원회

사전갈등영향검토 (제12조)	· 국무조정실에서 갈등관리과제로 선정된 사업 또는 정책 · 댐 건설사업, 공항 건설사업 및 택지사업 · 기타 갈등이 예상되는 사업 또는 정책으로써 기획조정실장이 갈등영향분석을 요청하는 경우
갈등영향분석 대상사업 (제13조)	· 국무조정실에서 갈등관리과제로 선정된 사업 또는 정책 · 댐 건설사업, 공항 건설사업 및 택지사업 · 기타 갈등이 예상되는 사업 또는 정책으로써 기획조정실장이 갈등영향분석을 요청하는 경우
분석서 제출 (제13조)	· 갈등영향분석을 한 부서장은 갈등영향분석서를 작성하여 행정관리담당관에게 제출
갈등관리계획 수립 (제14조)	· 국무조정실 갈등과제 선정 과제 · 사전갈등영향검토 결과, 갈등발생가능성이 높다고 인정되는 사업 또는 정책 · 기획조정실장이 갈등관리계획 수립이 필요하다고 인정하는 사업 또는 정책

## ● 업무협조 및 우대조치

업무협조 (제15조)	· 필요한 때에는 다른 행정기관 및 소관업무를 담당하는 각 실·국 또는 소속·산하 기관 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등 필요한 협조 요청 가능 · 위원회는 관계 공무원 또는 관계 직원, 관계 전문가 등을 위원회에 참석하게 하여 의견청취
우대조치 (제17조)	· 갈등해결에 기여한 자에 대하여는 장관표창 등 적절한 인센티브를 부여 가능 · 갈등관리업무 추진에 현저한 공로가 있는 소속 직원에게는 성과급 우대 또는 포상 등 인사 상 우대조치 가능

# Ⅲ

## 국토교통부 갈등관리 시스템

국토교통부 갈등관리 매뉴얼

### 1 국토교통부의 갈등관리시스템

- 갈등관리의 기본방향과 원칙
- 국토교통부 갈등관리시스템
- 국토교통부 정책·사업 및 갈등 단계별 관리 방안
- 국토교통부 갈등과제의 선정절차와 분류

### 2 국토교통부의 갈등관리 조직

- 갈등관리심의위원회
- 국토교통부 갈등관리 전담 조직

### 3 갈등관리 담당자의 기본자세

- 갈등관리에 들어가기 전에 Check!
- 효과적 대응을 위한 의사소통 스킬

## Ⅲ. 국토교통부 갈등관리시스템

### 1. 국토교통부의 갈등관리시스템

#### ■ 갈등관리의 기본방향과 원칙

##### ● 갈등관리의 기본방향



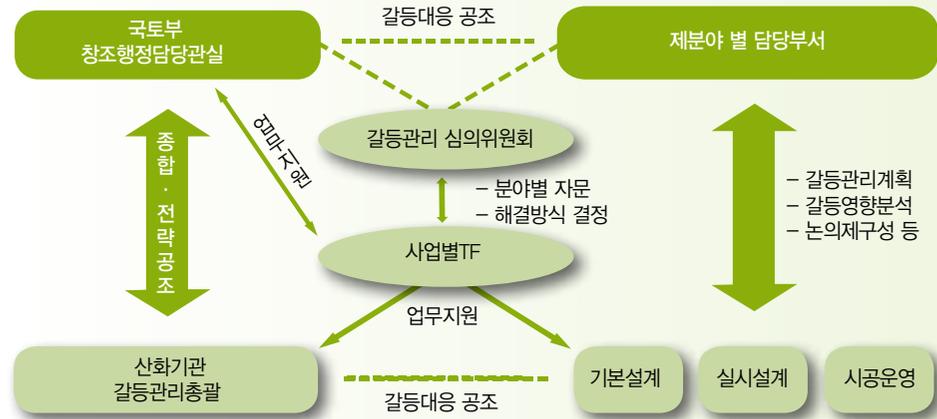
##### ● 갈등관리의 기본방향



■ 국토교통부 갈등관리시스템

● 국토교통부 갈등관리체계

- 국토부 내 갈등관리담당부서와 실무부서간의 갈등 대응 · 공조
- 국토부와 산하 기관 갈등관리담당부서 간의 업무 조율
- 국토부 실무부서와 산하기관 현업부서 간의 갈등 대응 · 공조
- 국토부 및 산하기관 갈등담당자, 실무부서, 현업부서 담당자간 협조 체계



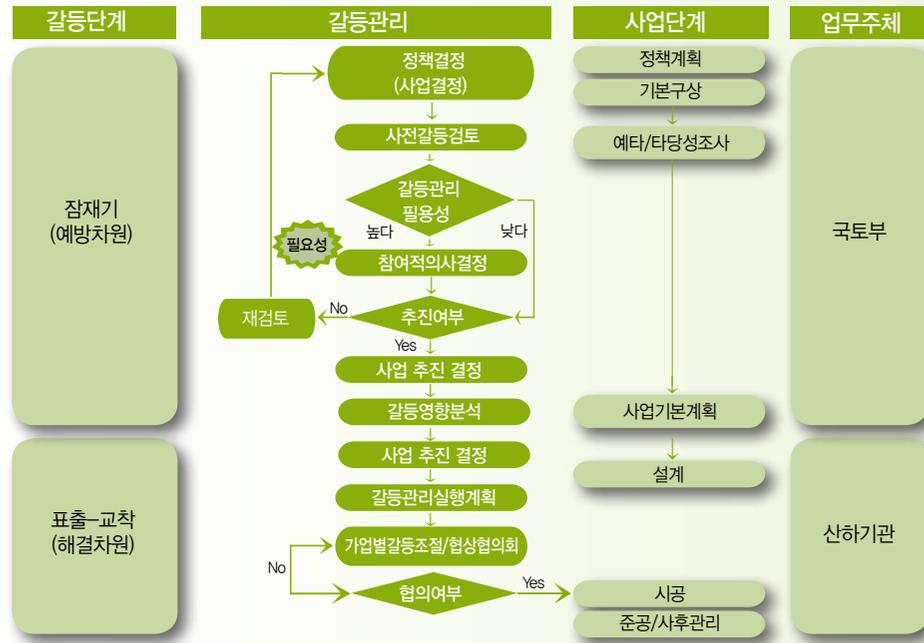
● 실무부서와 갈등 담당부서의 업무분장

- 갈등관리를 통한 성공적인 갈등예방 및 해결을 위하여, 정책 및 사업단계에서 갈등담당부서(혹은 담당자)와 현업 수행 부서는 각자의 역할을 충실히 하며 긴밀한 협력과 협조가 필요. 이하는 각 갈등단계에 따른 부서별 협업 체계

구분	실무 부서	갈등 담당 부서
예방	· 갈등관리의 이해 및 대비 · 사전갈등영향검토보고서 작성 및 제출	· 갈등관리시스템 구축 및 운영 · 총괄적 갈등 대응방향 수립(기본계획) · 정책적 참여적의사결정 방안 검토
발생	· 갈등영향분석서 작성 · 초기 협의 및 대응 · 갈등관리카드 작성 및 업데이트	· 갈등영향분석 검토 · 당해 갈등의 대응방향 수립(실행계획) · 해당 갈등관리보고서 종합 정리 · TF 팀 구성 및 운영 (자문회의 등 개최)
심의	· 심의 관련 자료 조사 · 제공 · 지속적 소통 및 자문관계 유지 · 전문가 자문보고서 작성 및 제출	· 갈등관리심의위원회 설치 및 운영 · 현황갈등관리 종합 보고 · 예방대책 또는 해결방안 모색
협의	· 협의회 참여 및 지원 · 갈등관리보고서 작성 및 제출	· 협의회 구성 및 운영 · 전문가 섭외 · 행 · 재정적 지원 · 갈등관리보고서 종합
종료	· (해결) 합의서 작성 갈등관리최종보고서 제출 · (미결) 법적 해결절차 준비	· (해결) 합의 관련 제도적 지원해당 갈등관리보고서 종합 · (미결) 이관
상시	· 갈등관리카드 작성(수시) · 해당 갈등관리보고서 제출(종료시)	· 갈등관리계획 작성(각년) · 갈등관리수행 평가 및 보고서 작성(각년) · 갈등관리 DB 구축(수시) · 갈등관리 교육 실시(수시)

## ■ 갈등관리의 기본방향과 원칙

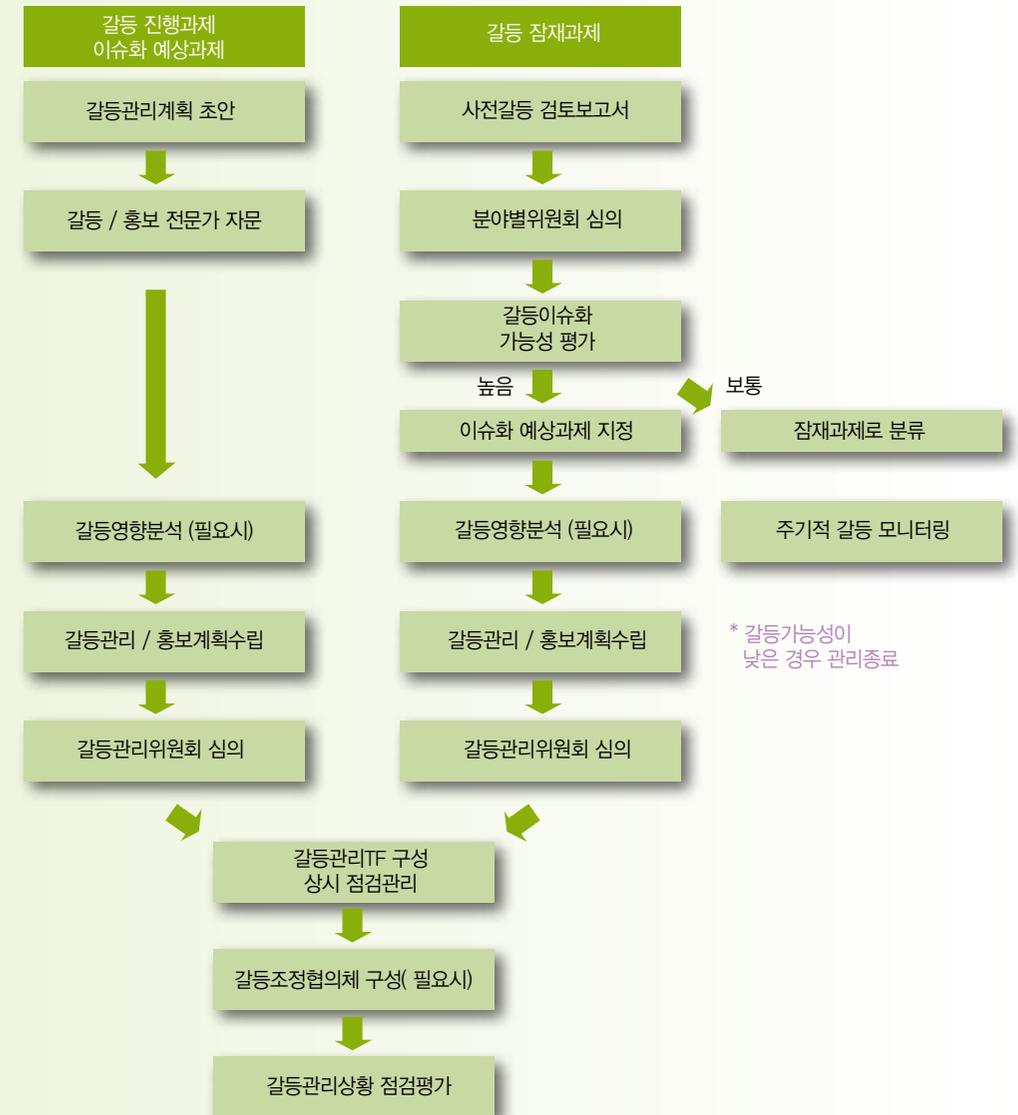
### ● 갈등관리의 기본방향



### ● 정책 및 사업단계에 따른 갈등관리 방안



## ■ 국토교통부 갈등과제의 선정절차

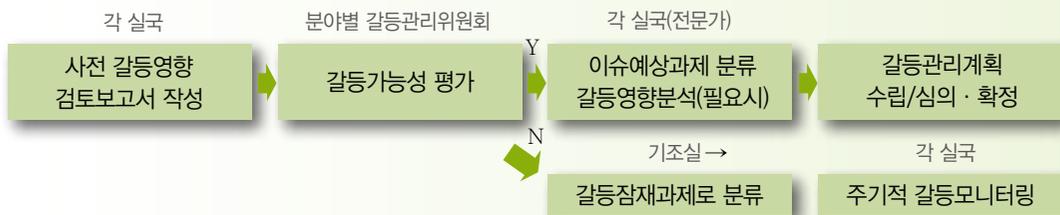


● 기본절차

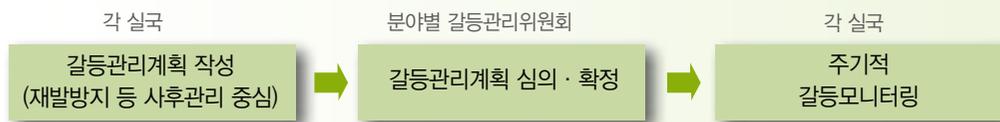
- 갈등발생여부에 따라 갈등과제를 4개 단계(진행중, 이슈화예상, 잠재, 사후관리)로 분류하여 세부관리절차 적용
- 진행중 · 이슈화 예상과제



- 잠재과제



- 사후관리과제



● 갈등관리의 기본방향

- 진행중 · 이슈화 예상과제

과제별 갈등관리계획 (초안)작성	· 관련 실국에서 갈등상황, 전망 및 해결방안 등을 포함하여 작성 · 창조행정담당관실에 제출
과제별 갈등관리계획 자문	· 갈등·홍보전문가 자문회의(기조실·대변인실에서 전문가 지정 및 회의 주관을 거쳐 갈등관리계획 보완
과제별 갈등관리계획 심의·확정	· 분야별 갈등관리위원회를 개최(기조실 주관/관련 실국 참여)하여 심의·확정
갈등관리TF 구성 및 상시 점검 관리	· 관련 실국은 갈등관리TF를 구성하고 갈등동향 상시 모니터링 및 대응 · 갈등관리과제로 지정된 과제는 갈등관리TF를 반드시 구성 · 해당 결과는 창조행정담당관실에 제출
갈등조정협의체 구성	· 이해관계자와 갈등조정협의체를 구성한 경우, 구성관련 자료를 창조행정담당관실에 제출(수시)

- 잠재과제

사전 갈등영향검토 보고서 작성	· 소관부서에서 예상쟁점, 전망 및 대응방안 등을 포함하여 작성 · 창조행정담당관실에 제출		
갈등가능성 평가	· 분야별 위원회에서 해당 보고서를 토대로 갈등발생가능성 등 검토·평가 · 위원회는 갈등가능성을 3단계(높음, 보통, 낮음) 평가 · 갈등가능성이 '보통' 이상으로 평가된 과제는 실무위원회에서 추가로 대응방안의 적정성을 3단계(우수, 보통, 미흡) 평가 · 실무위원회 평가결과에 따라 관련 실국은 다음과 같이 후속조치		
	항목	결과	후속조치 사항
	갈등가능성	높음	(기조실) 이슈화예상 과제로 지정하여 관리 (각실국) 갈등영향분석(필요시)을 시행하고 그 결과를 반영하여 갈등관리계획 수립하고 창조행정 담당관실에 제출 * 갈등영향분석 및 갈등관리계획 수립시 실무위원회 의견을 반영하여 시행
		보통	(기조실) 갈등잠재과제로 분류하여 관리 (각실국) 주기적으로 모니터링하고 매월 갈등동향을 창조행정담당관실에 통보
낮음		(기조실) 갈등관리 종료 (각실국) 다만, 사전 검토보고서 작성단계에서 예상치 못한 갈등상황 발생시 창조행정 담당관실에 즉시 통보	
대응방안 적정성	우수·보통	(각실국) 사전 검토보고서 내용을 반영하여 갈등관리계획 수립	
	미흡	(각실국) 분야별 위원회의 의견을 반영하여 갈등관리계획 수정보완	
갈등발생가능성 높을 경우	· 갈등가능성이 높게 나타난 과제는 이슈화예상 과제로 지정(기조실) · 분야별 위원회 검토결과를 반영하여 갈등영향분석(필요시) 및 과제별 갈등관리계획을 수립 (각실국)하여 창조행정담당관실에 제출 · 과제별 갈등관리계획 자문 : 갈등·홍보전문가 자문회의 (기조실·대변인실에서 전문가 지정 및 회의 주관을 거쳐 갈등관 계획 보완(관련 실국) · 과제별 갈등관리계획 심의·확정 : 분야별 위원회를 개최(기조실 주관/관련 실국 참여)하여 심의·확정 · 갈등관리TF 구성 등 기타 후속조치 : 이슈화예상 과제와 동일		

- 상호관리과제

갈등발생가능성 보통일 경우	· 갈등가능성이 보통인 과제는 계속 잠재과제로 지정(기조실) · 매월 갈등동향보고서를 작성하여 창조행정담당관실에 제출
갈등발생가능성 낮을 경우	· 갈등과제에서 제외하고 관리 종료(기조실)

- 사후관리과제

과제별 갈등관리계획 작성	· 관련 실국에서 갈등동향, 재발방지 등 사후관리 중심의 갈등관리 계획을 작성 · 창조행정담당관실에 제출
과제별 갈등관리계획 심의·확정	· 분야별 위원회를 개최(기조실 주관/관련 실국 참여)하여 심의·확정
갈등조정협의체 구성	· 매월 갈등동향보고서를 작성하여 창조행정담당관실에 제출

## 2. 국토교통부의 갈등관리 조직

### ■ 갈등관리심의위원회

#### ● 갈등관리심의위원회

- [국토부 훈령] 갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영규정 제5조에 의거, 위원회의 위원은 국토교통부장관이 위촉하는 14인 이내의 민간위원과 기획조정 실장 및 안전관련 실·국장으로 구성

#### ● 분야별 갈등관리심의위원회

- 분야별 주요 정책·사업에 대한 사전 갈등영향검토 및 갈등관리위원회 심의안건 사전 검토 등  
 - 설치분과 : 국토주택, 교통물류, SOC건설 3개 분야  
 - 구성: 위원장(갈등위원회의 갈등분야 민간위원중 위촉), 위원(분과별 민간전문가 2인, 갈등전문가 1인, 국토부 국·과장급 3인)

### ■ 국토교통부 갈등관리 전담 조직

● 갈등관리 담당부서는 과제별 관리계획에 따라 갈등관리 시행 및 추진실적을 자체 점검하고 갈등관리 총괄부서(창조행정담당관)가 이를 종합 점검하는 체계로 운영 중



## 3. 국토교통부 갈등관리 담당자의 기본자세

### ■ 갈등관리에 들어가기 전에 Check!

#### ● 갈등에 대한 기초 지식이 충분한가?

구분	주요 내용	확인
기초이론	· 관련 법규정 및 지침의 내용을 충분히 숙지하고 있는가?	
	· 매뉴얼의 의미와 내용을 충분히 숙지하고 있는가?	
	· 갈등관련 교육을 충분히 이수하였는가?	
	· 갈등영향분석서(혹은 갈등관리보고서)를 작성할 수 있는가?	
갈등관리	· 공공갈등의 정의와 특징에 대해서 이해하고 있는가?	
	· 갈등관리에 대한 방법론을 숙지하고 있는가?	
	· 국토부 갈등관리시스템을 이해하고 있는가?	
	· 갈등관리카드를 작성할 수 있는가?	
	· 갈등관리 업무를 이해한 상황에서 수행하고 있는가?	

#### ● 갈등사안에 대해 충분히 이해하고 있는가?

구분	주요 내용	확인
사업차원	· 현재 정책 혹은 사업은 어디까지 진행되었는가?	
	· 갈등관리가 수행되었는가? 누가 수행하였는가?	
	· 현업부서간 업무소통은 이루어지고 있는가?	
	· 중앙부서와 산하기관간의 업무소통은 이루어지고 있는가?	
갈등차원	· 갈등의 당사자는 누구인가?	
	· 갈등은 어느 단계인가?	
	· 주로 어떤 이슈가 예상 혹은 대두되었는가?	
	· 갈등영향분석서를 작성하였는가?	

● 준비 되어 있는가?

구분	주요 내용	확인
물리적 확보	· 갈등관리(절차)에 대한 시간은 확보되어 있는가?	
내부 소통	· 당사자와의 접촉은 어디까지 진행되었는가?	
	· 갈등단계에 따른 적절한 의견수렴 방식을 취하였는가?	
	· 부서이기주의에 의한 의사결정을 하지 않았는가?	
	· 갈등관리 전담자(팀)와 현업부서와의 업무소통은 이루어지고 있는가?	
행정적 지원	· 관련 인력은 확보되어 있는가?	
	· 관련 예산은 확보되어 있는가?	
	· 외부 전문가 자문이 가능한가?	
	· 내부 자문이 가능한가?	

● 이해관계자와의 신뢰관계가 형성되어 있는가?

구분	주요 내용	확인
국가에 대한 신뢰	· 이해당사자는 국가 정책 및 사업에 대한 신뢰가 충분한가?	
	· 이해당사자는 국가 정책 및 사업에 대하여 충분히 이해하고 협조적인가?	
국토교통부에 대한 신뢰	· 이해당사자는 국토부 정책 및 사업에 대한 신뢰가 충분한가?	
	· 이해당사자는 국토부 정책 및 사업에 대하여 충분히 이해하고 협조적인가?	
	· 이해당사자 요구 이전에 적극적으로 예방활동 등의 조치가 이루어졌는가?	
	· 부서 혹은 개인차원의 입장에서 문제해결을 시도하고 있지는 않는가?	
현업부서에 대한 신뢰	· 이해당사자는 사업담당기관에 대한 신뢰가 충분한가?	
	· 담당자는 이해당사자에게 관련 사안에 대하여 객관적 입장으로 충분히 설명하였는가?	
	· 담당자는 이해당사자가 주장하는 요구를 해결하기 위해 적극적으로 노력하고 있는가?	
	· 담당자는 분배적 형평성 관점에서 이해당사자의 입장과 상황을 존중하고 있는가?	
	· 담당자는 이해당사자가 주장하는 요구를 해결하기 위해 적극적으로 노력하고 있는가?	

■ 효과적 대응을 위한 의사소통 스킬

● 의사소통의 원칙

- 상대방의 말할 자유를 침해하지 않는다.
- 비언어적 요소에 주의한다.
- 자신의 편견을 배제하고 상대방의 말과 감정을 그대로 이해한다.
- 의견과 질문을 구분한다.
- 상대 탓을 하지 않고 자신을 주어로 말한다.

● 효과적인 의사소통 단계

- 효과적인 의사소통 단계



● 효과적인 질문 및 듣기 기술

- 질문 기술

좋은 질문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질문의 목적을 분명히 한다.</li> <li>- 개방형(Open) 질문을 한다.</li> <li>- 간접질문 방법을 유도한다.</li> <li>- 질문을 분명하게 한다.</li> </ul>
응답을 쉽게 하는 질문의 요령	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체 질문에서 지명 질문으로 한다.</li> <li>- 쉬운 질문에서 어려운 질문으로 한다.</li> <li>- 잘 대답할 것 같은 사람에게 잘 대답하지 않을 것 같은 사람으로 한다.</li> <li>- 가까운 위치에 있는 사람에서부터 먼 곳에 있는 사람 순으로 한다.</li> <li>- 좌측의 참여자에서 우측으로 한다.</li> </ul>
질문시 회피해야 하는 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 질문하고 스스로 대답하는 것을 피한다.</li> <li>- 한 번에 여러 가지 질문을 하지 않는다.</li> <li>- 질문에 대한 답이 오답일 경우 감정적으로 반응하지 않는다.</li> <li>- 특정인에게만 반복적으로 질문하지 않는다.</li> </ul>

– 듣기 기술

효과적인 경청	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여자에게 주의를 집중한다.</li> <li>- 머리를 끄덕이거나 '음', '예' 등 가벼운 표현을 활용하여 참여자의 이야기를 듣고 있음을 나타낸다.</li> <li>- 질문이 끝났다고 생각이 되어도 1~2초간의 여유를 둔다.</li> <li>- 적극적 경청(주의 기울이기)의 자세</li> <li>- 상대방을 정면으로 바라본다.</li> <li>- 개방적인 자세를 취한다.</li> <li>- 가끔 상대 쪽으로 몸을 기울인다.</li> <li>- 시선을 계속 접촉한다.</li> <li>- 여유 있고 편안한 자세를 취한다.</li> </ul>
적극적 경청의 활용 요령	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 확인한다.</li> <li>- 공감한다.</li> <li>- 자기생각을 이야기 한다.</li> <li>- 자기기분을 솔직하게 표현한다.</li> </ul>
적극적 경청의 적절한 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상대방의 모든 발언에 대해 모두 적극적으로 반응할 필요는 없다. 경우에 따라서는 묵인, 침묵 반응을 보일 수 있다.</li> <li>- 외적인 정보, 자원을 제공해 주어야 하는 문제인 경우에는 적극적 청취만으로는 부족하다.</li> <li>- 적극적 청취는 상대방의 감정을 '수용' 하는 것이지 그것이 옳다고 '동의' 하는 것은 아니다.</li> </ul>

● 이해관계자와의 신뢰관계가 형성되어 있는가?

– 행동 수칙 체크리스트

주요 내용	확인
· 합의형성 선택의 이유를 자세히 설명하였는가?	
· 이슈에 깊은 이해를 가진 모든 이해관계자(대표)의 참여를 보장하였는가?	
· 이해관계자 집단의 대표성을 확보하였는가?	
· 영향을 받거나 이해가 있는 당사자들이 자발적 참여하였는가?	
· 구성 시 사안에 대한 이슈에 따라 참여자 위원을 구성하였는가?	
· 핵심 이해관계자가 포함되었는가?	
· 이해당사자들이 합의과정을 스스로 디자인하였는가?	
· 과정을 설계할 때 유연성을 고려하였는가?	
· 담이해당사자들이 관련 정보와 과정 전체에 효과적으로 참가할 기회를 균등하게 보장하였는가?	
· 합의 과정에 참여한 당사자의 다양한 가치, 이해, 지식을 받아들였는가?	
· 참여대표자는 그들의 지지자들과 그들이 합의한 결과 및 과정 모두에 대한 공유와 함께 책임의식을 갖고 있는가?	
· 합의형성 과정에 대한 시간 상 제약을 수용하였는가?	
· 합의사항에 대한 실행과 사후 모니터링 방안 등에 대하여도 확인하였는가?	

● 갈등영향분석 과정

– 행동 수칙 체크리스트

	주요 내용	확인
사전 준비	· 사전에 면담자와 시간 및 장소 등에 대하여 약속을 잡았는가?	
	· 사전에 질문 내용 등에 대하여 작성하였는가?	
	· 사전에 이해관계자에게 분석의 의미, 목적, 용도 등에 대하여 설명하였는가?	
	· 면담 대상자 중에서 핵심 이해관계자를 빼놓지 않았는가?	
면담시	· 면담자가 일방으로 편중되지 않았는가?	
	· 면담 시 개인의 생각이나 견해를 밝히지 않았는가?	
	· 면담 시 열린 질문을 하였는가?	
	· 면담자에 대한 진솔하게 대응하며 경청하는 자세를 유지하였는가?	

● 갈등조정협의회 과정

– 행동 수칙 체크리스트

	주요 내용	확인
	· 조정자는 해당 기술에 대한 전문적인 자격과 경험을 갖고 있는가?	
	· 조정자는 참여자들에게 조정과정에 대하여 이해할 수 있도록 노력하였는가?	
	· 조정자는 개인판단을 삼가고 참여자들이 결정할 수 있도록 노력하였는가?	
	· 조정자는 갈등 이슈에 대하여 공정성을 유지하도록 노력하였는가?	
	· 조정자는 스스로 해당 이슈의 이해관계에 결부되어 있지 않은가?	
	· 조정자는 조정과정에서 알게 된 비밀에 대하여 기밀을 유지하였는가?	
	· 조정자는 해당과정이 공정하게 진행될 수 있도록 노력과 성실성을 유지하였는가?	

# IV

## 국토교통부 분야별 갈등관리 방안

국토교통부 갈등관리 매뉴얼

### 1 도로 분야에 대한 갈등관리 방안

- 갈등관리가 필요한 사안
- 갈등의 특징
- 갈등관리 기본 방향 및 관리기법의 적용
- 사업단계별 갈등관리 방안

### 2 철도 분야에 대한 갈등관리 방안

- 갈등관리가 필요한 사안
- 갈등의 특징
- 갈등관리 기본 방향 및 관리기법의 적용
- 사업단계별 갈등관리 방안

### 3 수자원 분야에 대한 갈등관리 방안

- 갈등관리가 필요한 사안
- 갈등의 특징
- 갈등관리 기본 방향 및 관리기법의 적용
- 사업단계별 갈등관리 방안

### 4 도시 및 주택 분야에 대한 갈등관리 방안

- 갈등관리가 필요한 사안
- 갈등의 특징
- 갈등관리 기본 방향 및 관리기법의 적용
- 사업단계별 갈등관리 방안

### 5 사업단계별 갈등관리 방안 종합

- 갈등이 발생하지 않았을 경우
- 이미 갈등이 발생한 경우

## IV. 국토교통부 분야별 갈등관리 방안

### 1. 도로 분야에 대한 갈등관리 방안

#### ■ 갈등관리가 필요한 사안

- 우수생태계 통과 도로건설 사업
- 환경단체 또는 시민단체가 개입하는 경우
- 사업의 타당성 필요성에 대한 이견이 존재하는 경우

#### ■ 갈등의 특징

##### ● 갈등발생가능성

- 80~90년대는 주로 도로 건설에 따른 피해보상, 생태계 파괴 등이 갈등 발생의 주요 원인이자 이슈가 되었다면, 2000년 이후에는 도로 건설 자체의 필요성, 타당성 등에 대한 갈등이 주요한 내용으로 변화
- 일반적으로 기본계획이 확정된 이후, 도로건설 계획이 시민이나 주민에게 알려지게 되기 때문에, 도로건설의 필요성, 타당성을 재검토할 것을 주장하는 지역주민 및 시민 단체와 갈등은 이미 예견되어 있는 상태

##### ● 주요 이슈

- 도로건설 갈등의 내용은 건설되는 지역의 특성과 밀접한 연관성을 갖고 있음. 우수 생태계 지역에서는 생태계 보전과 관련된 가치갈등이 중심적 이슈라면, 주거지역에 도로를 건설하는 경우에는 소음, 생활불편, 지역분할과 같은 이해관계 갈등이 중심적인 이슈임



● 도로분야(건설) 관련 갈등의 특징

구분	주요 내용
관련 사업	- 우수생태계 통과 도로건설 사업(사회적 파급성 높음) - 주거지역 통과 도로건설 사업(지역사회에 한정)
발생 시점	- 기본설계단계 후반 - 환경영향평가 주민설명회 개최를 통해 직접이해관계자(읍면단위)에 대한 공식적 정보 제공
발생 원인	- 의견 수렴이 제대로 이루어지지 못한 상황에서 이미 행정절차가 진행되어 노선변경이 어렵다는 사실에 대한 불만 폭발 - 사전에 실제 이해당사자에게 정확한 정보가 제공되지 못함
주요 이슈	- 환경 및 생태계 보호, 향후 교통량 예측, 환경영향평가의 충실도 - 주거 환경 변화, 지역생활 여건의 변화, 생존권 침해 여부, 보상 - 통과방식, 노선 선택, 통과방식, 사업의 타당성 및 안전성, 예산 등
주요발생 범주	- 노선선정 : 환경영향, 생활영향 등 · 부산/대구/광주외곽순환고속도로 노선변경 - 통과방식 : 교량, 성토, 터널설치 등 · 김포-파주고속도로한강구간통과방식 · 서울-세종고속도로 강동구 도심통과 · 상주-영덕 고속도로 붉은점모시나비 서식지통과
주요 이해관계자	- 노선선정 : 지자체, 지역주민, 시민환경중교단체(중앙·지역) - 통과방식 : 지역주민, 시민환경중교단체(지역)
기타 특징	- 선적 개발로 영향범위는 국지적이거나 (집단)민원 발생이 두드러짐 - 국립공원, 생태보전지역 등을 통과하는 경우 환경이슈의 가치갈등 발생 - 논의과정에서 설계속도(일반적으로 100km) 범위 내에서 구간별 대안마련이 비교적 가능 - 기본설계 시 노선선정이 주요 이슈이며 관련 갈등 발생. 해결되지 못할 경우 실시설계에도 영향 지속 - 실시설계 시 통과방식이 주요 이슈이며 관련 갈등 발생

■ 갈등관리 기본 방향 및 관리기법의 적용

● 도로건설 관련 갈등관리 기본 방향

기본 방향	주요 내용
기본계획 확정 이전에 다양한 이해관계자의 의견 청취	- 기본계획이 확정되기 이전에 예비타당성조사, 타당성조사와 더불어 시민사회의 광범위한 의견 수렴과 논의과정 필수 - 통과노선 및 통과방식 등에 대한 이해관계자 의견을 적극적으로 수렴하여 반영
법이 정한 공청회, 설명회 등 주민의견 수렴과정의 내실화	- 사업 계획이 최종적으로 확정되기 이전에 도로건설 사업과 직접적인 이해관계가 있는 주민의 의사를 적극적 수렴하여 반영
정보의 충분한 전달과 공유	- 추진 계획과 관련된 정보를 이해관계자들에게 충분히 전달하여 정보부족과 왜곡에 의한 갈등이 발생하지 않도록 미연에 준비
정보 공개 및 공유 시점을 앞당김	- 지역주민과 이해관계가 밀접한 사업의 경우에는 계획이 구체화되기 이전에 정보를 공개하고 공유하고, 주민의 의견을 수렴하여 설계에 반영
다수 이해관계자에 의한 협의체 구성 및 운영	- 개별적인 접촉에 의해 문제를 해결하기보다, 대표성이 있는 이해관계자를 중심으로 협의체를 구성·운영하여 의사결정력 향상 - 도로건설과정에 환경단체 등이 개입하여 찬·반 입장이 팽팽히 맞선 가운데 실질적 이해관계가 있는 지역주민들은 논의에서 소외되어 있는 경우에 효과적
갈등관리담당자 및 실무담당자의 갈등관리 역할 및 역량 배양	- 담당자가 갈등 요인을 정확히 분석하고, 이를 바탕으로 이해관계자와 원만한 대화와 토론을 통해 갈등을 해결하고 지역주민으로 신뢰를 형성할 수 있는 능력 배양 - 갈등관리를 위한 관련 계획의 수립 - 갈등관리보고서 등의 작성 - 갈등관리담당자와 실무부서 담당자와의 협업
갈등영향분석 등의 실시	- 과거 사례로부터 갈등발생이 현저히 우려되는 경우 예방차원의 갈등영향분석 등을 실시 - 갈등이 발생할 경우, 해결 차원의 갈등영향분석 실시하고 필요시 중립적인 제3자를 통한 추진
실제 이해당사자가 참여하는 협의회 개최 및 운영	- 갈등영향분석 결과를 토대로 실제 이해당사자가 참여하는 협의회 개최 - 이슈별로 협의 주체는 달라질 수 있음 - 협의체 구성 시 도로건설 찬·반에 따라 위원을 배분하기보다는 이해관계의 차이를 기반으로 위원을 구성하여 운영하는 것이 성공적인 합의의 열쇠 - 협의체 구성은 중앙에 있는 단체나 전문가 보다는 해당지역 주민 및 지역 전문가를 중심으로 구성할 것



● 도로분야(건설) 갈등상황별 갈등관리 기법 적용

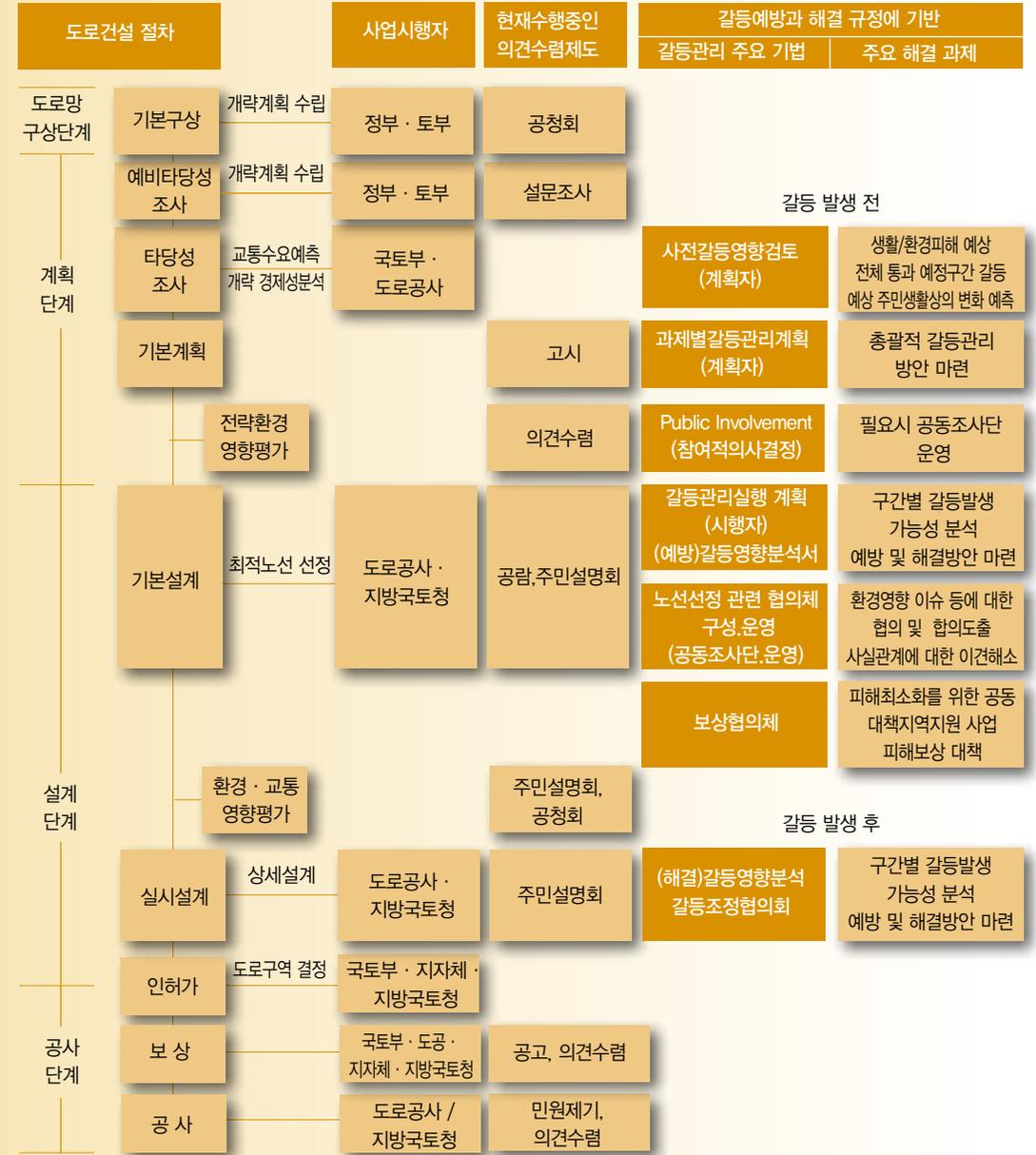
적용 시기	기본 방향	갈등관리 기법 적용			대 상	
		주 체	갈등관리	기존 법제도		
갈등 발생 전	갈등잠복기 (기본계획 설계 단계)	사업필요성 / 적정성 입증	국토부	참여적의사결정(P)	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표	
		이해관계자 의견 수렴 갈등예상과 해결방안 도출	국토부	과제별갈등관리계획 사전갈등영향검토		공람공고 주민설명회 주민공청회
			국토부 시행자	(예방)갈등영향분석		
갈등 발생 후	갈등표출기~ 교착기	이슈에 따른 이해 관계자 의견 수렴	시행자	갈등관리실행계획 갈등관리보고서	기초지자체 시민환경단체 마을 주민	
		구체적 갈등해결방안	시행자	(해결)갈등영향분석		주민설명회 주민공청회 (주민간담회)
	갈등완화기	이해당사자간 합의	시행자	갈등조정협의회 공동조사단	직접이해당사자	

● 도로분야(건설) 사업단계별 갈등관리 기법 적용

적용 시기	관리주체	갈등관리 내용	대 상	
계획 단계	국토부	실무부서	과제별갈등관리계획 제출 사전갈등영향검토서 작성	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표
		실무부서	갈등영향분석서 작성	
		실무부서 갈등담당부서	관련 협의체 구성 및 운영 지원 TF/ 갈등관리심의위 구성·운영	
설계 단계	공공기관	현업부서	갈등관리실행계획 제출 갈등관리보고서 작성	기초지자체 시민환경단체 해당마을 주민 (대책위)
		현업부서	갈등영향분석서 작성	
		현업부서 갈등담당부서	갈등조정협의회 구성·운영 공동조사단 구성·운영	
		현업부서 갈등담당부서	TF/ 자문회의 등 구성·운영	
시공 단계	착공 ~ 준공	현업부서	갈등관리보고서 작성	직접이해당사자
		현업부서	보상협의체 구성·운영	

■ 갈등관리 기본 방향 및 관리기법의 적용

● 도로건설 관련 갈등관리 기본 방향



## 2. 철도 분야에 대한 갈등관리 방안

### ■ 갈등관리가 필요한 사안

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

### ■ 갈등의 특징

#### ● 갈등발생가능성

- 도심 통과 노선은 갈등 발생 가능성은 매우 높으나 사회적 파장은 기초지자체 차원인 경우가 많음
- 우수 생태계 통과 철도건설은 갈등 발생 가능성은 매우 높으면서 때때로 전국적인 이슈로 발전하기도 함
- 송변전설비의 설치하는 상황에 따라 다르며, 민가와 인접도가 높아질수록 갈등발생 가능성도 높아지나 사회적 파장은 기초지자체 차원인 경우가 많음
- 역사 등의 설치하는 지역 상황에 따라 다르며, 사회적 파장은 기초지자체 차원인 경우가 많음

#### ● 주요 이슈

- 주요 요구는 지하화, 교량화, 노선변경 등으로 미관, 생활상 불편, 도심분절, 소음 등이 원인. 광역철도의 경우에는 지하화에 대한 요구, 일반철도의 경우에는 노선변경 요구 많음. 갈등은 주로 기본설계 과정 이후에 발생

### ● 철도분야(건설) 관련 갈등의 특징

구 분	주요 내용
관련 사업	- 우수생태계 통과 철도건설 사업(사회적 파급성 높음) - 주거지역 통과 철도건설 사업(지역사회에 한정) - 역사 및 차량기지 건설 사업(지역사회에 한정) - 송전탑 및 송전선로 건설 사업(지역사회에 한정)
발생 시점	- 기본설계단계 초기 - 공단 주최 주민설명회를 통해 직접이해관계자(읍면단위)에 대한 공식적 정보 제공
발생 원인	- 의견 수렴이 제대로 이루어지지 못한 상황에서 이미 행정절차가 진행되어 설계변경이 어렵다는 사실에 대한 불만이 폭발 - 사전에 실제 이해당사자에게 정확한 정보가 제공되지 못함
주요 이슈	- 피해보상(토지보상비용, 보상가격, 환경적 피해, 이주 대책) - 통과방식(지하화, 교량화, 노선변경) - 역사 및 차량기지 신설(화물운송 반대, 역사신설, 차량기지 건설, 송변전설비 설치에 따른 피해) - 환경 파괴(역세권, 환경오염, 생태계 파괴, 경관 훼손) - 재정분담(광역철도 지정 철회, 분담금 비율 조정 등)
주요발생 범주	- 노선선정 : 환경영향, 생활영향 등 · 울산-포항 간 복선전철 노선변경 갈등 - 통과방식 : 교량, 성토, 터널설치 등 · 원주-제천 복선전철 토공구간 교량화 갈등 - 송변전시설 설치 : 가공송전탑, 변전소 설치 · 원주-강릉 복선전철 송전철탑 설치 갈등
주요 이해관계자	- 노선선정 : 지자체, 지역주민, 시민환경중요단체(중앙·지역) - 통과방식 : 지역주민, 시민환경중요단체(지역) - 송변전시설 설치 : 지역주민
기타 특징	- 선적 개발로 영향범위는 국지적이거나 (집단)민원 발생이 두드러짐 - 국립공원, 생태보전지역 등을 통과하는 경우 환경이슈의 가치갈등 발생 - 논의과정에서 설계속도와 차량운행 안전성을 우선하므로 사업 구간별 대안마련이 쉽지 않음 - 노반 기본설계 시 노선선정이 주요 이슈이며 대부분 관련 갈등 종료 - 노반 실시설계 시 통과방식이 주요 이슈이며 관련 갈등 발생 - 노반 시공 시 역사 및 송변전시설 설치(실시설계)가 주요 이슈로 등장

## ■ 갈등관리가 필요한 시안

### ● 철도건설 관련 갈등관리 기본 방향

기본 방향	주요 내용
기본계획 확정 이전에 다양한 이해관계자의 의견 청취	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본계획이 확정되기 이전에 예비타당성조사, 타당성조사와 더불어 시민사회의 광범위한 의견 수렴과 논의과정 필수</li> <li>- 통과노선 및 통과방식 등에 대한 이해당사자 의견을 적극적으로 수렴하여 반영</li> <li>- 지하화 등이 어려울 경우 피해최소화를 위한 대책을 사전에 강구하거나 주민동의를 구함</li> </ul>
법이 정한 공청회, 설명회 등 주민의견 수렴과정의 내실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업계획이 최종적으로 확정되기 이전에 철도건설 사업과 직접적인 이해관계가 있는 주민의 의사를 적극적 수렴하여 반영</li> </ul>
정보의 충분한 전달과 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진 계획과 관련된 정보를 이해관계자들에게 충분히 전달하여 정보부족과 곡에 의한 갈등이 발생하지 않도록 미연에 준비</li> </ul>
정보 공개 및 공유 시점을 앞당김	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역주민과 이해관계자 밀접한 사업의 경우에는 계획이 구체화되기 이전에 정보를 공개하고 공유하고, 주민의 의견을 수렴하여 설계에 반영</li> </ul>
다수 이해관계자에 의한 협의체 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개별적인 접촉에 의해 문제를 해결하기보다, 대표성이 있는 이해관계자를 중심으로 협의체를 구성·운영하여 의사결정력 향상</li> <li>- 도로건설과정에 환경단체 등이 개입하여 찬·반 입장이 팽팽히 맞선 가운데 실질적 이해관계가 있는 지역주민들은 논의에서 소외되어 있는 경우에 효과적</li> </ul>
갈등관리담당자 및 실무담당자의 갈등관리 역할 및 역량 배양	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 담당자가 갈등 요인을 정확히 분석하고, 이를 바탕으로 이해관계자와 원만한 대화와 토론을 통해 갈등을 해결하고 지역주민으로 신뢰를 형성할 수 있는 능력 배양</li> <li>- 갈등관리를 위한 관련 계획의 수립</li> <li>- 갈등관리보고서 등의 작성</li> <li>- 갈등관리담당자와 실무부서 담당자와의 협업</li> </ul>
갈등영향분석 등의 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 사례로부터 갈등발생이 현저히 우려되는 경우 예방차원의 갈등영향분석 등을 실시</li> <li>- 갈등이 발생할 경우, 해결 차원의 갈등영향분석 실시하고 필요시 중립적인 제3자를 통한 추진</li> </ul>
실제 이해당사자가 참여하는 협의회 개최 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 갈등영향분석 결과를 토대로 실제 이해당사자가 참여하는 협의회 개최</li> <li>- 이슈별로 협의 주체는 달라질 수 있음</li> <li>- 협의체 구성 시 찬·반에 따라 위원을 배분하기보다는 이해관계의 차이를 기반으로 위원을 구성하여 운영하는 것이 성공적인 협의의 열쇠</li> <li>- 협의체 구성은 중앙에 있는 단체나 전문가 보다는 해당지역 주민 및 지역 전문가를 중심으로 구성할 것</li> </ul>

### ● 철도분야(건설) 갈등상황별 갈등관리 기법 적용

적용 시기	기본 방향	갈등관리 기법 적용			대 상	
		주체	갈등관리	기존 법제도		
갈등발발 이전	갈등잠복기 (기본계획·설계 단계)	이해관계자 의견 수렴	국토부	과제별갈등관리계획 사전갈등영향검토	공람공고 주민설명회 주민공청회	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표
			국토부 시행자	(예방)갈등영향분석		
갈등발발 이후	갈등표출기 ~교착기	이슈에 따른 이해관계자 의견 수렴	시행자	갈등관리실행계획 갈등관리보고서	주민설명회 주민공청회 (주민간담회)	기초지자체 시민환경단체 마을 주민
		구체적 갈등해결방안	시행자	(해결)갈등영향분석		
	갈등완화기	이해당사자간 합의	국토부 시행자	갈등조정협의회 공동조사단	직접이해당사자	

### ● 철도분야(건설) 사업단계별 갈등관리 기법 적용

적용 시기	관리주체	갈등관리 내용	대 상	
계획 단계	국토부	실무부서	과제별갈등관리계획 제출 사전갈등영향검토서 작성	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표
		실무부서	갈등영향분석서 작성	
		실무부서 갈등담당부서	관련 협의체 구성 및 운영 지원 TF/갈등관리심의위 구성·운영	
설계 단계	공공기관	현업부서	갈등관리실행계획 제출 갈등관리보고서 작성	기초지자체 시민환경단체 해당마을 주민 (대책위)
		현업부서	갈등영향분석서 작성	
		현업부서 갈등담당부서	갈등조정협의회 구성·운영 공동조사단 구성·운영	
		현업부서 갈등담당부서	TF/갈등관리심의위 구성·운영 내부갈등조정위원회 운영	
시공단계	국토부	현업부서	갈등관리보고서 작성	직접이해당사자
		현업부서	보상협의체 구성·운영	

## ■ 갈등관리가 필요한 사안

### ● 철도건설 관련 갈등관리 기본 방향



## 3. 수자원 분야에 대한 갈등관리 방안

### ■ 갈등관리가 필요한 사안

- 댐 건설 사업
- 광역상수도건립 및 물이용 관련 사업
- 하천정비 사업
- 환경단체 또는 시민단체가 개입하는 경우
- 사업의 타당성 필요성에 대한 이견이 존재하는 경우
- 피해보상 관련 이슈가 제기되는 경우

### ■ 갈등의 특징

#### ◇ 댐 관련 사업

##### ● 갈등발생가능성

- 댐건설은 갈등 발생가능성이 매우 높으며, 전국적인 현안이 되는 경우가 많은 반면, 댐의 유지 · 관리 과정에서 이해관계가 차이가 발생하면 갈등으로 발전할 가능성은 높으나, 사회적 파장은 지역에 그치는 경우가 많음

##### ● 주요 이슈

- 댐건설 타당성 혹은 적정성, 댐건설에 따른 피해 대책, 우수 생태계 파괴, 댐건설에 따른 피해 보상, 댐 관리 잘못에 따른 피해보상 등
- 댐 관련 갈등은 댐건설의 필요성과 관련된 갈등과 댐건설에 따른 다양한 종류의 영향과 피해에 따른 갈등으로 크게 구분할 수 있음. 환경단체가 결합하여 생태계 문제를 제기하는 경우 사회적 이슈가 될 가능성이 큼. 이런 경우 댐건설 필요성 자체에 대한 문제제기가 대부분
- 지역주민의 경우에는 예상되는 피해에 대한 우려와 보상 요구가 대부분이며, 다른 갈등에 비하여 유지관리 과정에서 발생하는 갈등(예, 주민 피해보상 등)이 많음. 대체로 주민들은 고소 · 고발을 통해 피해보상을 보상받으려는 경향이 있음



◆ 광역상수도건설 및 물이용 관련 사업

● 갈등발생가능성

- 갈등발생 가능성은 높으나, 주로 이해관계에 기반한 갈등으로, 갈등의 사회적 파장은 지자체 차원에 머무는 경우가 많음

● 주요 이슈

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

◆ 하천정비 사업

● 갈등발생가능성

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

● 주요 이슈

- 주요 이슈는 용수공급을 위한 취수지점 선정, 기득수리권 인정 유무, 취수장 이전에 따른 사업비 부담, 물값 분쟁, 용수 사용료 부담 등
- 하천정비는 정비에 따른 편익도 있으나, 반대급부로 생태계 파괴 가능성이 상존함. 이런 까닭에 하천정비 사업은 사업의 필요성 자체가 갈등 요인으로 작용하는 경우가 많음. 필요성을 부인하는 주요한 근거는 사업추진에 따른 경제적 효과가 미비하고, 생태계가 파괴될 가능성이 큼



● 수자원 분야 관련 갈등의 특징 종합

구 분	주요 내용
관련 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 댐 건설 사업(사회적 파급성 높음)</li> <li>- 하천정비 사업(사회적 파급성 높음)</li> <li>- 광역상수도건설 및 물이용 관련 사업(지역사회에 한정)</li> </ul>
발생 시점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 댐 건설 및 하천정비 사업 갈등의 경우 기본계획 수립 이전</li> <li>- 광역상수도 등 취수장 관련 수리권 갈등은 기본계획, 계약, 유지관리 등 해당 이슈화 될 경우 발생</li> </ul>
발생 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분 의견 수렴이 제대로 이루어지지 못한 상황에서 이미 행정절차가 진행되어 계획(혹은 설계)변경이 어렵다는 사실에 대한 불만이 폭발</li> <li>- 사전에 실제 이해당사자에게 정확한 정보가 제공되지 못함</li> </ul>
주요 이슈	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 댐 관련 갈등(댐건설 타당성, 피해 대책, 우수 생태계 파괴, 댐건설에 따른 피해 보상)</li> <li>- 광역상수도건설 및 물이용(용수공급을 위한 취수지점 선정, 기득수리권 인정 유무, 취수장 이전에 따른 사업비 부담, 물값 분쟁, 용수 사용료 부담)</li> <li>- 대규모 하천 정비사업(사업의 필요성, 경제적 타당성, 생태계 피해/오염 가능성, 홍수피해 저감 효과)</li> </ul>
주요발생 범주	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 댐 건설 : 환경영향, 생활영향 등               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 영양 다목적댐 건설</li> </ul> </li> <li>- 하천정비 사업 : 환경영향, 생활영향, 정책타당성 등               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 4대강 정비 사업</li> </ul> </li> <li>- 광역상수도 건설 등 사업               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대구경북권 취수원 이전</li> </ul> </li> </ul>
주요 이해관계자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 댐 건설 : 지자체, 지역주민, 시민환경중요단체(중앙, 지역)</li> <li>- 하천정비 : 지역주민, 시민환경중요단체(중앙, 지역)</li> <li>- 광역상수도 등 : 지자체, 시민단체(지역)</li> </ul>
기타 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 댐 건설의 경우 면적개발로 영향범위가 광역적이며 정책계획 및 사업계획 초반부터 갈등 발생</li> <li>- 수몰이 필연적으로 지역커뮤니티 및 환경파괴 등의 논란으로 시민환경단체, 종교단체 등이 가세하면서 가치갈등 발생</li> <li>- 수몰지(직접피해), 주변지(간접피해) 주민 간 보상에 따른 우려가 커뮤니티 갈등으로 이어지기도 하며, 수몰지의 경우는 커뮤니티 복원이 주요한 이슈로 등장</li> <li>- 사후관리 과정에서도 지속적으로 수리권, 환경피해 관련 민원 및 갈등이 발생</li> <li>- 지자체간의 이해관계에 따라 지역갈등이 발생하기도 함</li> </ul>

■ 갈등관리 기본 방향 및 관리기법의 적용

● 수자원 분야 관련 갈등관리 기본 방향

기본 방향	주요 내용
기본계획 확정 이전에 다양한 이해관계자의 의견 청취	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본계획이 확정되기 이전에 예비타당성조사, 타당성조사와 더불어 사전검토 협의체 등을 통한 시민사회의 광범위한 의견 수렴과 논의과정 운영. 또한 실제 이해당사자 의견을 적극적으로 수렴하여 반영하기 위하여 해당지역을 중심으로 갈등조정협의체 등을 운영</li> <li>- 취수장 이전 등의 문제는 기본계획 확정 전 이해관계자간 합의 필수</li> </ul>
법이 정한 공청회, 설명회 등 주민의견 수렴과정의 내실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 계획 수립 시(예, 댐장기건설계획 등) 관련 사업과 직접적인 이해관계가 있는 지자체, 주민의 의사를 적극적 수렴하여 반영</li> </ul>
정보의 충분한 전달과 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추진 계획과 관련된 정보를 이해관계자들에게 충분히 전달하여 정보부족과 왜곡에 의한 갈등이 발생하지 않도록 미연에 준비</li> </ul>
정보 공개 및 공유 시점을 앞당김	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역주민과 이해관계가 밀접한 사업의 경우에는 계획이 구체화되기 이전에 정보를 공개하고 공유하고, 주민의 의견을 수렴하여 설계 반영</li> </ul>
다수 이해관계자에 의한 협의체 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개별적인 접촉에 의해 문제를 해결하기보다, 대표성이 있는 이해관계자를 중심으로 협의체를 구성·운영하여 의사결정력 향상</li> <li>- 사업추진과정에서 환경단체 등이 개입하여 찬·반 입장이 팽팽히 맞선 가운데 실질적 이해관계가 있는 지역주민들은 논의에서 소외되어 있는 경우에 효과적</li> <li>- 광역상수도건설 및 물이용 분야 관련 갈등은 소송으로 해결하려는 경향이 강한데, 집단간 이해 상충하는 경우 법정 소송을 통해 해결하는 전에 충분한 사전 논의 필요</li> <li>- 취수장 이전 등의 문제는 대부분의 경우 둘 이상의 복수 이해관계자가 존재하므로 다자간 협상 테이블을 형성하여 해결</li> </ul>
갈등관리담당자 및 실무담당자의 갈등관리 역할 및 역량 배양	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 담당자가 갈등 요인을 정확히 분석하고, 이를 바탕으로 이해관계자와 원만한 대화와 토론을 통해 갈등을 해결하고 지역주민으로 신뢰를 형성할 수 있는 능력 배양</li> <li>- 갈등관리를 위한 관련 계획의 수립</li> <li>- 갈등관리보고서 등의 작성</li> <li>- 갈등관리담당자와 실무부서 담당자와의 협업</li> </ul>
갈등영향분석 등의 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 사례로부터 갈등발생이 현저히 우려되는 경우 예방차원의 갈등영향분석 등을 실시</li> <li>- 댐건설 등 영향이 광범위한 경우, 갈등영향분석 의무적 실시</li> <li>- 갈등이 이미 발생할 경우, 해결 차원의 갈등영향분석 실시하고 필요시 중립적인 제3자를 통한 추진</li> <li>- 광역상수도건설 및 물이용 분야 관련 갈등은 그 구조가 비교적 단순하기 때문에 많은 경우 갈등영향분석 등은 불필요</li> </ul>
실제 이해당사자가 참여하는 협의회 개최 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 갈등영향분석 결과를 토대로 실제 이해당사자가 참여하는 협의회 개최</li> <li>- 이슈별로 협의 주체는 달라질 수 있음</li> <li>- 협의체 구성 시 찬·반에 따라 위원을 배분하기보다는 이해관계의 차이를 기반으로 위원을 구성하여 운영하는 것이 성공적인 합의의 열쇠</li> <li>- 협의체 구성은 중앙에 있는 단체나 전문가 보다는 해당지역 주민 및 지역 전문가를 중심으로 구성할 것</li> </ul>

● 수자원 분야(댐) 갈등상황별 갈등관리 기법 적용

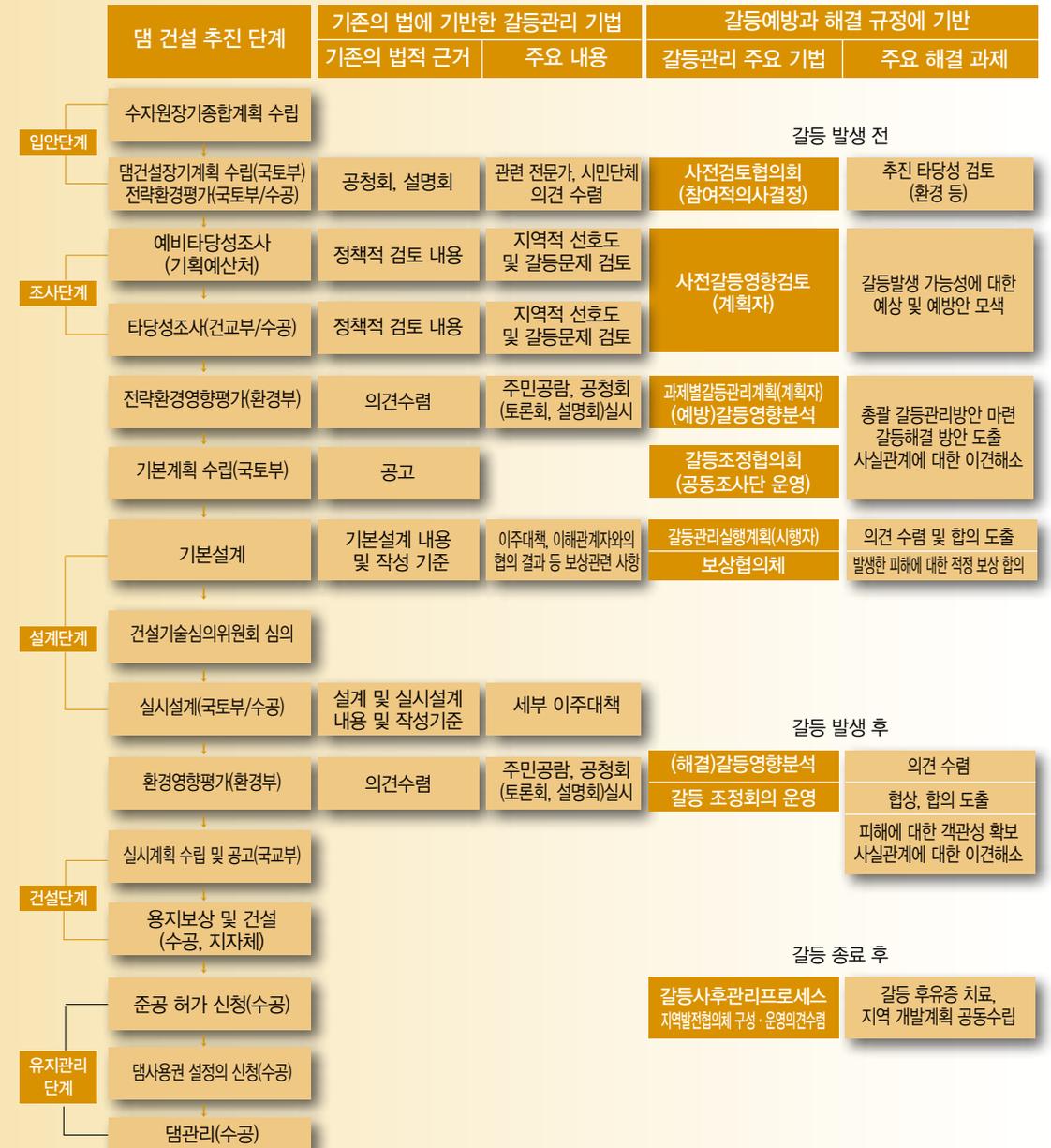
적용 시기	기본 방향	갈등관리 기법 적용			대 상
		주체	갈등관리	기존 법제도	
갈등예방단계	갈등잠복기 (기본계획·설계 단계)	사업필요성/적정성 입증	국토부	사전검토협의회(댐)	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표
		이해관계자 의견 수렴갈등예방과 해결방안 도출	국토부	과제별갈등관리계획(예방)갈등영향분석 공동조사단	
갈등발생단계	갈등표출기 ~교착기	이슈에 따른 이해 관계자 의견 수렴	시행자	갈등관리실행계획(댐) 갈등관리보고서	기초지자체 시민환경단체 지역 주민
		구체적 갈등해결방안		(해결)갈등영향분석	
갈등완화단계	갈등완화기	이해당사자간 합의	국토부 시행자	갈등조정협의회	직접이해당사자
				사후갈등관리 지역발전협의회 (민관합동지역개발프로젝트 시행)	

● 수자원 분야(댐) 사업단계별 갈등관리 기법 적용

적용 시기	관리주체	갈등관리 내용	대 상
계획단계	국토부	실무부서	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표
		실무부서	
		실무부서	
		실무부서 갈등담당부서	
설계단계	공공기관	현업부서	기초지자체 시민환경단체 해당마을 주민 (대책위)
		현업부서	
		현업부서 갈등담당부서	
		실무부서 갈등담당부서	
시공단계	착공 ~ 준공	현업부서	직접이해당사자
		현업부서	
이후	관리	담당부서	주변이해관계자

■ 사업단계별 갈등관리 방안

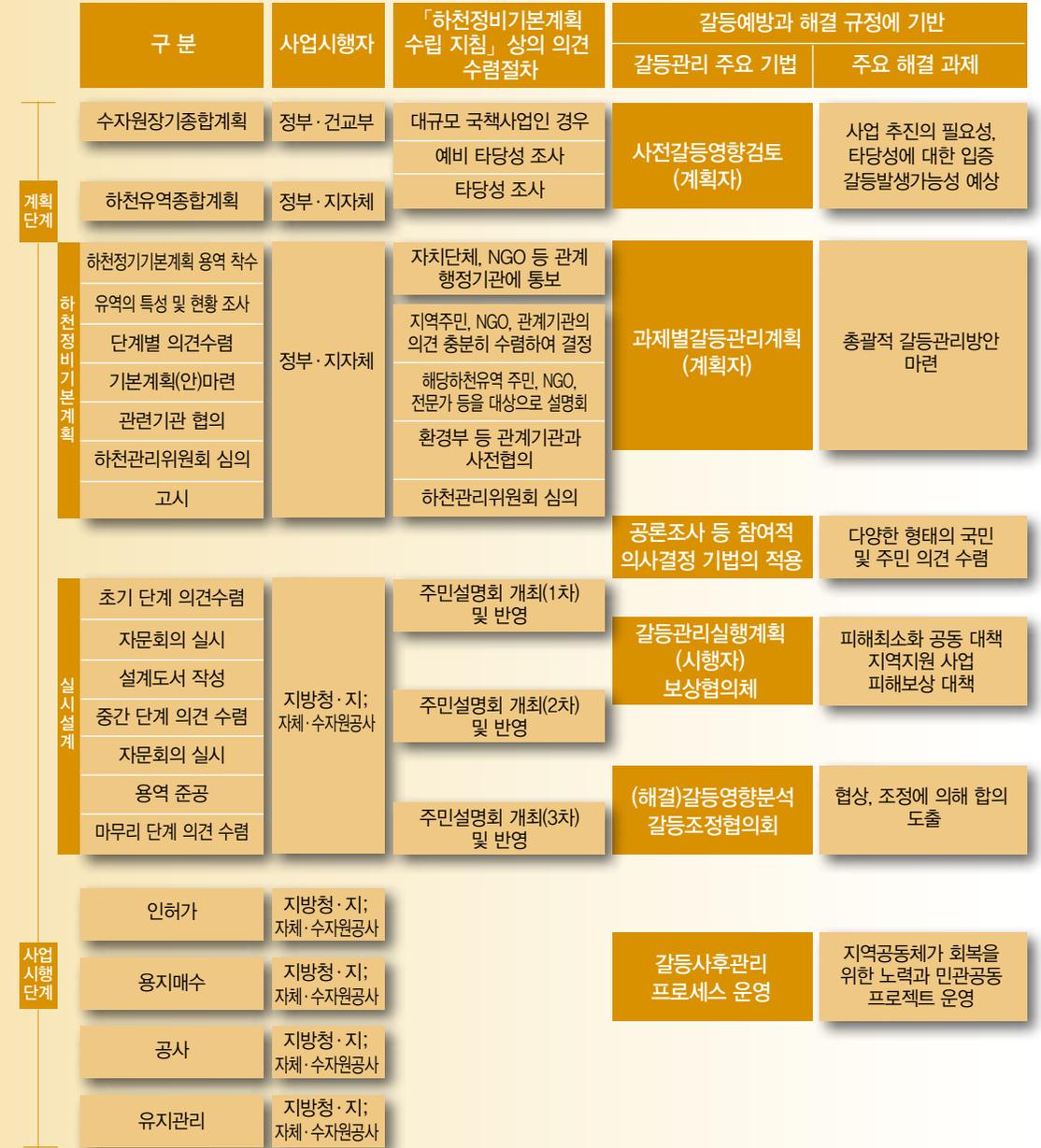
● 수자원 분야 댐 건설 절차에 따른 갈등관리 적용



● 수자원 분야 광역상수도건립 및 물이용 관련 절차에 따른 갈등관리 적용



● 수자원 분야 하천 정비 관련 절차에 따른 갈등관리 적용



## 4. 도시 및 주택 분야에 대한 갈등관리 방안

### ■ 갈등관리가 필요한 사안

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

### ■ 갈등의 특징

#### ◆ 산업단지 건설 사업

##### ● 갈등발생가능성

- 갈등이 한번 발생하면, 장기간 지속되고, 다수의 이해관계자가 참여하게 되면서, 지역 사회와 국가에 광범위한 영향을 끼치고 있음

##### ● 주요 이슈

- 주로 등장한 갈등의 주요 이슈는 산업 단지 조성의 필요성과 적정성에 대한 문제, 산단 건설에 의한 경제성 효과에 대한 이견, 생태적 가치와 주변 지자체와의 비용·편익의 균형에 대한 문제, 사업추진 절차의 적법성에 관한 문제 제기, 의견수렴 및 의사결정 방식에 대한 문제 등
- 산업단지 조성 사업은 넓은 지역에 걸쳐 대규모로 진행되기 때문에, 지역주민, 해당 지자체뿐 아니라, 주변지역 주민 및 지자체, 환경단체 등 다수의 이해관계자가 등장하게 됨. 주민 내부에서도 이해관계의 차이가 존재하고, 해당지자체와 주변지자체와도 비용·편익의 불일치로 인한 갈등이 발생할 가능성이 존재함
- 산업단지 조성을 위해서는 넓은 면적의 땅이 필요하고, 이를 조성하는 과정에서 생태계 파괴 및 환경오염에 대한 우려가 매우 큼

- 산단조성에 대한 정치인의 정치적 견해차이가 존재하며, 시민사회단체, 환경단체가 주도적인 영향력을 발휘하는 경우가 많음. 갈등이 장기화 되면서 사업 추진 여부에 대한 입장과 이해 차이로 인해 민민갈등이 발생하기도 함

#### ◆ 도시 건설 사업(택지개발 포함)

##### ● 갈등발생가능성

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

##### ● 주요 이슈

- 주요 이슈로는 사업성, 절차적 타당성, 관리권한, 환경 영향 등은 물론 지역 주민(지권자, 세입자 등)에 대한 이주 및 피해 대책, 보상 등의 면형개발로 인한 이슈
- 이후 시설입지에 따른 갈등과 이에 따른 피해 여부와 관련되며, 지구(구역) 주변 지역에 대한 생활상 변화(교육 및 교통에의 영향 등)도 주요한 이슈
- 입주예정자와 관련한 입주시기, 분양가 등도 최근 발생하고 있는 이슈중 하나



◆ 주택 건설 사업

● 갈등발생가능성

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

● 주요 이슈

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

● 도시 및 주택 분야 관련 갈등의 특징 종합

구 분	주요 내용
관련 사업	- 도시(택지개발 등) 건설 사업(사회적 파급성 높음) - 지역개발(산업단지 등) 사업(사회적 파급성 높음/ 경우에 따라 지역사회 한정) - 주택(공공)건설 사업(지역사회에 한정)
발생 시점	- 사업단계상 지구지정 - 사업이 구체화 되면서 시설 입지가 결정되고 이에 따른 이해갈등 발생
발생 원인	- 실제 이해당사자에 대한 의견 수렴이 제대로 이루어지지 못한 상황에서 해당 주민의 반발 - 사전에 실제 이해당사자에게 정확한 정보가 제공되지 못함 - 일부 정치권 공약 사업으로 추진
주요 이슈	- 산업단지 조성(조성의 필요성/적정성, 산단 건설에 의한 경제적 효과, 생태적 가치, 주변 지자체와의 비용/편익의 균형, 절차의 적법성, 의견수렴 및 의사결정 방식) - 도시 건설(사업/입지 타당성, 생태계 보전, 원주민의 생활 및 생계, 보상 및 이주대책, 기타 생활상의 변화, 보상) - 주택 건설(사업/입지 타당성, 절차적 정당성, 재산권, 교육 및 교통영향, 문화/자연환경 영향, 보상)
주요발생 범주	- 도시 건설 사업: 환경영향, 생활영향, 시설입지, 관리권한 등 · 위례신도시, 기업도시, 혁신도시 등 - 지역 개발 사업: 환경영향, 생활영향, 정책타당성 등 · 장항국가산업단지 조성 - 주택 건설 사업: 생활영향, 재산권영향 · 행복주택 건설
주요 이해관계자	- 도시 건설 : 광역·기초지자체, 지역주민, 입주예정자, 시민환경종교단체(중앙, 지역) - 지역 개발 : 광역·기초지자체, 지역주민, 시민환경종교단체(중앙, 지역) - 주택 건설 : 기초지자체, 지역주민, 입주예정자, 시민단체(지역)
기타 특징	- 도시 및 주택 건설, 지역개발의 경우 면적개발로 영향범위가 광역적이며 정책계획 및 사업계획 초반부터 갈등 발생 - 사업화과정에 따라 반발주체가 계획초반에는 환경단체 및 거주주민에서 개발계획 이후 주변지역 주민으로 실시계획 이후에는 입주예정자로 변화하면서 지속적으로 갈등 파생 - 조성과정에서 넓은 면적의 토지가 필요하고 이 과정에서 필연적으로 지역커뮤니티 및 환경파괴 등의 우려로 시민환경단체, 종교단체 등이 가세하면서 가치갈등 발생 - 사업이 장기화되면서 보상 등 이해에 따라 주민 간 갈등이 발생하기도 하며 실시계획 이후에는 시설 입지가 주변지역 주민에게 주요 이슈로 등장 - 복합경계도시 등이 새롭게 등장하면서 관련 민원 혹은 갈등이 예상되며 사후관리 등 지속적인 갈등관리의 필요성이 제기되고 있음 - 사업에 대한 이해에 따라 지자체간의 이해관계에 따라 지역갈등이 발생하기도 함

## ■ 갈등관리 기본 방향 및 관리기법의 적용

### ● 도시 및 주택 분야 관련 갈등관리 기본 방향

기본 방향	주요 내용
기본계획 확정 이전에 다양한 이해관계자의 의견 청취	- 기본계획이 확정되기 이전에 예비타당성조사, 타당성조사와 더불어 후보지검토회의 등을 통한 시민사회 및 관련 전문가의 광범위한 의견 수렴 및 논의과정 운영 필요 - 실제 이해당사자 의견을 적극적으로 수렴하여 반영하기 위하여 해당지역을 중심으로 필요시 관련 협의체 등을 운영
법이 정한 공청회, 설명회 등 주민의견 수렴과정의 내실화	- 관련 개발계획 수립 이전 관련 사업과 직접적인 이해관계가 있는 지자체, 주민의 의사를 적극적 수렴하여 반영
정보의 충분한 전달과 공유	- 추진 계획과 관련된 정보를 이해관계자들에게 충분히 전달하여 정보부족과 왜곡에 의한 갈등이 발생하지 않도록 미연에 준비
정보 공개 및 공유 시점을 앞당김	- 지역주민과 이해관계가 밀접한 사업의 경우에는 계획이 구체화되기 이전에 정보를 공개하고 공유하고, 주민의 의견을 수렴하여 설계에 반영
다수 이해관계자에 의한 협의체 구성 및 운영	- 개별적인 접촉에 의해 문제를 해결하기보다, 대표성이 있는 이해관계자를 중심으로 협의체를 구성·운영하여 의사결정력 향상 - 사업추진과정에서 환경단체 등이 개입하여 찬·반 입장이 팽팽히 맞선 가운데 실질적 이해관계가 있는 지역주민들은 논의에서 소외되어 있는 경우에 효과적
갈등관리담당자 및 실무담당자의 갈등관리 역할 및 역량 배양	- 담당자가 갈등 요인을 정확히 분석하고, 이를 바탕으로 이해관계자와 원만한 대화와 토론을 통해 갈등을 해결하고 지역주민으로 신뢰를 형성할 수 있는 능력 배양 - 갈등관리를 위한 관련 계획의 수립 - 갈등관리보고서 등의 작성 - 갈등관리담당자와 실무부서 담당자와의 협업
갈등영향분석 등의 실시	- 과거 사례로부터 갈등발생이 현저히 우려되는 경우 예방차원의 갈등영향분석 등을 실시 - 갈등이 이미 발생할 경우, 해결 차원의 갈등영향분석 실시하고 필요시 중립적인 제3자를 통한 추진
실제 이해당사자가 참여하는 협의회 개최 및 운영	- 갈등영향분석 결과를 토대로 실제 이해당사자가 참여하는 협의회 개최 - 이슈별로 협의 주체는 달라질 수 있음 - 협의체 구성 시 찬·반에 따라 위원을 배분하기보다는 이해관계의 차이를 기반으로 위원을 구성하여 운영하는 것이 성공적인 합의의 열쇠 - 협의체 구성은 중앙에 있는 단체나 전문가 보다는 해당지역 주민 및 지역 전문가를 중심으로 구성할 것

### ● 도시 및 주택 분야 갈등상황별 갈등관리 기법 적용

적용 시기	기본 방향	갈등관리 기법 적용 대상			대 상	
		주체	갈등관리	기존 법제도		
갈등발생전	갈등잠복기 (기본계획·설계 단계)	사업필요성/적정성 입증	국토부	후보지검토회의 후보지선정협의회	공람공고 주민설명회 주민공청회	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표
		이해관계자 의견 수렴 갈등예상과 해결방안 도출	국토부 시행자	과제별갈등관리계획 (예방)갈등영향분석 공동조사단		
갈등발생후	갈등표출기~교착기	이슈에 따른 이해관계자 의견 수렴	시행자	갈등관리실행계획 갈등관리보고서	주민설명회 주민공청회 (주민간담회)	기초지자체 시민환경단체 지역 주민 입주예정주민(기업)
		구체적 갈등 해결방안	시행자 국토부	(해결)갈등영향분석		
	갈등완화기	이해당사자간 합의	시행자	갈등조정협의회		
갈등해소기	지역공동체 구축	시행자	사후갈등관리	-	직접이해당사자	

### ● 산업단지 분야 사업단계별 갈등관리 기법 적용

적용 시기	관리주체	갈등관리 내용	대 상	
계획단계	국토부	실무부서 과제별갈등관리계획 제출 사전갈등영향검토서 작성	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표	
		갈등영향분석서 작성		
	실무부서 갈등담당부서	관련 협의체 구성·운영 지원 TF/ 갈등관리심의위 구성·운영		
사업단계	산하기관	현업부서 갈등관리보고서 작성	기초지자체 해당마을 주민 (대책위)	
		현업부서 갈등담당부서		보상협의체 구성·운영
		현업부서 갈등담당부서		TF/ 자문회의 등 구성·운영



● 도시 분야 사업단계별 갈등관리 기법 적용

적용 시기	관리주체		갈등관리 내용	대 상
계획 단계	입지선정 ~ 개발구상 ~ 개발계획	국토부	실무부서	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표
			실무부서	
			실무부서	
			실무부서 갈등담당부서	
사업 단계	실시계획 ~ 공사시행 ~ 준공	공공기관	현업부서	기초지자체 시민환경단체 해당마을 주민 (대책위)
			실무부서 갈등담당부서	
			현업부서	
			실무부서 갈등담당부서	
이후	관리	담당부서	갈등관리보고서 작성	주변이해관계자 입주자 관계기관 등
			지역공동체 회복을 위한 협의체 구성 및 운영	

● 주택 분야 사업단계별 갈등관리 기법 적용

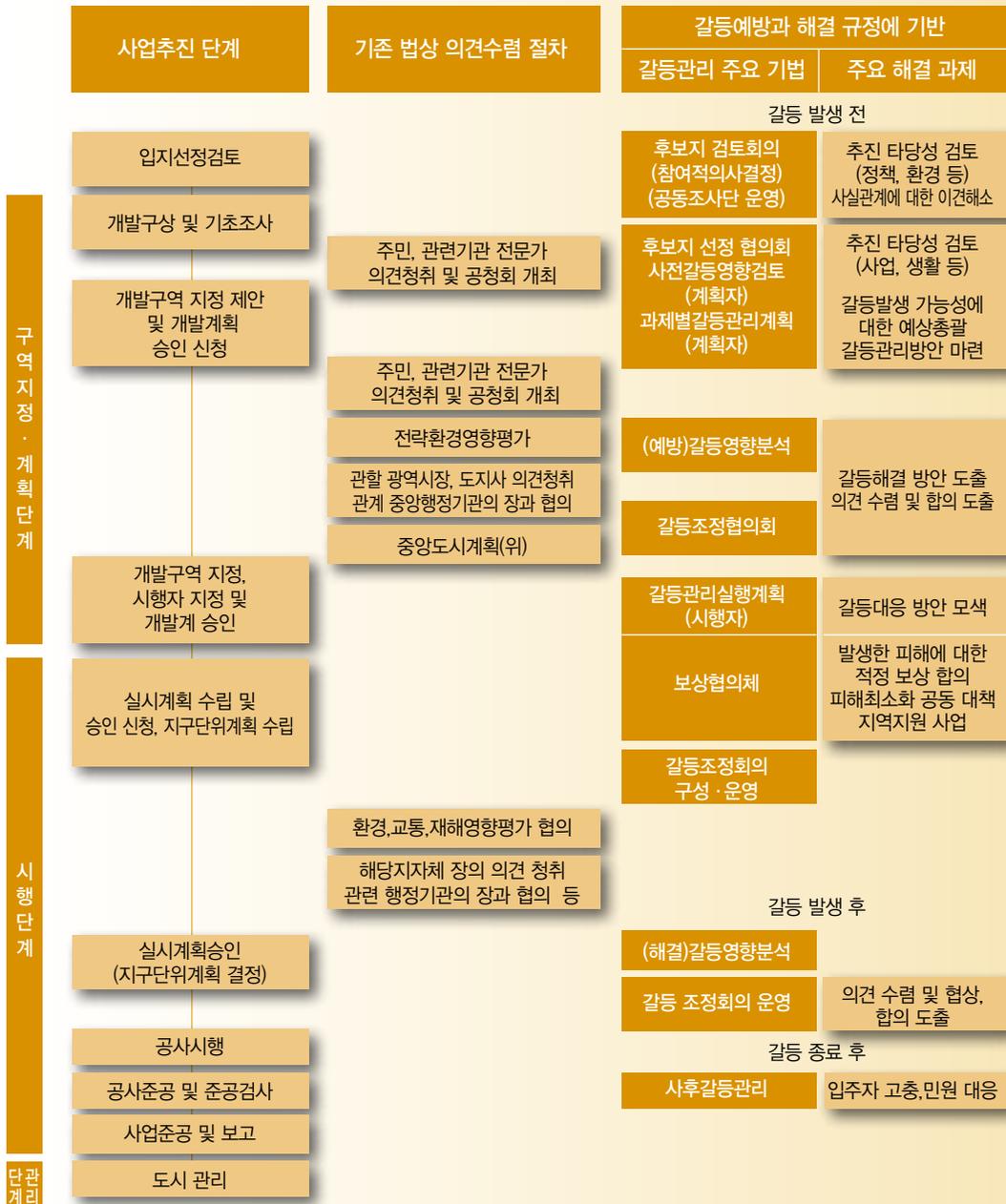
적용 시기	관리주체		갈등관리 내용	대 상
지구 지정 단계	지구지정안 ~ 지정고시	국토부	실무부서	광역지자체 기초지자체 시민환경단체 읍면동단위대표
			실무부서 갈등담당부서	
			실무부서 갈등담당부서	
지구 계획 단계	지구계획 ~ 공사시행 ~ 준공	공공기관	현업부서	기초지자체 시민환경단체 해당마을 주민 (대책위)
			실무부서 갈등담당부서	
			현업부서	
			실무부서 갈등담당부서	
이후	관리	담당부서	갈등관리보고서 작성	주변이해관계자 입주자 관계기관 등
			지역공동체 회복을 위한 협의체 구성 및 운영	

■ 사업단계별 갈등관리 방안

● 산업단지 건설 절차에 따른 갈등관리 적용



● 도시건설 절차에 따른 갈등관리 적용



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

● 주택건설(공공주택) 절차에 따른 갈등관리 적용



## 5. 사업단계별 갈등관리 방안 종합

### ■ 갈등이 발생하지 않았을 경우

- 계획이 확정되기 이전이라면?
  - 실무부서 차원에서 기본(개발)계획 확정 이전에 다양한 이해관계자의 의견청취. (예비) 타당성 조사 과정, 전략환경영향평가, 환경영향평가 과정 등의 주민 공청회, 설명회의 내실화
  - 실효성 있는 정보공개를 위하여 다양화 방법을 고려하여 당사자에게 적절하고 정확한 정보제공이 이루어지도록 노력
  - 향후 사업 단계에 따른 갈등관리계획 수립
  - 분석에서 제안된 해결방안을 토대로, 예방이 필요하다도 판단될 경우 갈등관리 전담부서와 함께 문제 해결 모색
  - 필요시 공론조사 등 참여적 의사결정 방법을 통한 해결을 모색하고, 이해관계자가 참여하는 관련 협의체 등을 구성·운영하여 합의 도출
- 설계과정 이후라면?
  - 일반적으로 설계과정 단계에서 구체적인 영향 범위가 나타나고 실질적인 이해관계자가 표면으로 드러나게 됨. 실제 이해당사자를 대상으로 조사하고 해당 의견이 갈등영향 분석서에 적극 반영하도록 함
  - 해당 공공기관 담당부서 혹은 갈등관리담당부서차원에서 갈등영향분석서를 자체 작성 혹은 제3자에게 의뢰 작성케 하여 사전에 갈등발생가능성을 예상하고 구체적인 예방 및 해결방안을 마련
  - 갈등영향분석 결과, 합의가 필요한 경우 이해당사자가 주체가 되는 협의체를 구성·운영 하고, 이해관계자간 자발적인 논의를 통한 합의 도출에 노력
  - 공람·공고나 관련 주민설명회 과정에서 사실관계에 대한 해석이 사업주체와 주민 및 시민단체들 사이에 이견이 존재하는 경우가 발생할 수 있음. 이 경우 공동조사단을 결성하여 사실관계를 조사하고 주민 및 시민단체와의 이견 해소 노력. 공동조사단 결성은 갈등영향평가가 진행된 이후에 실시하는 것이 바람직

### ■ 이미 갈등이 발생한 경우

- 갈등관리전담부서와 실무부서와의 협업
  - 갈등관리전담부서는 실무부서로부터 갈등상황을 보고받고 이를 정리하여 갈등관리를 위한 구체적 조치(예를 들어 TF 구성 등) 추진
  - 갈등관리전문가 자문(갈등관리심의회 등), 내부 회의 등을 거쳐 향후 갈등관리 방식 확정
  - 갈등관리보고서 등의 작성 및 보고
- 해결차원의 갈등영향분석 실시
  - 갈등의 원인, 구조, 전개과정, 성격, 이해관계자 및 관계 등의 파악
  - 갈등해결방안의 제안
  - 필요시 중립적 제3자를 통한 추진(예산계획 수립)
- 갈등영향분석결과를 토대로 한 해결방법 운영
  - 찬반 간의 첨예한 의견 대립으로 당사자 간 갈등해결이 어려운 경우에는 제3자가 개입을 고려하고, 대안적 분쟁해결방식을 선택. 예를 들어 해당 사안이 제3자에 의한 합의조정을 통해 해결될 필요가 있다고 판단될 경우 이해당사자가 참여하는 갈등조정 회의를 구성 하여 협상과 조정을 통해 합의가 도출될 수 있도록 노력
  - 이 경우 갈등관리전담부서의 행정적 지원, 실무부서 차원의 협의체 참여 등이 필수

# V 갈등관리를 위한 방법

국토교통부 갈등관리 매뉴얼

## 1 갈등예방 및 해결을 위한 방법

- 참여적 의사결정
- 대안적 분쟁해결

## 2 갈등관리의 방법

- 갈등영향분석
- 갈등조정협의회

## V. 갈등관리를 위한 방법

### 1. 갈등예방 및 해결을 위한 방법

#### ■ 참여적 의사결정

##### ● 개념

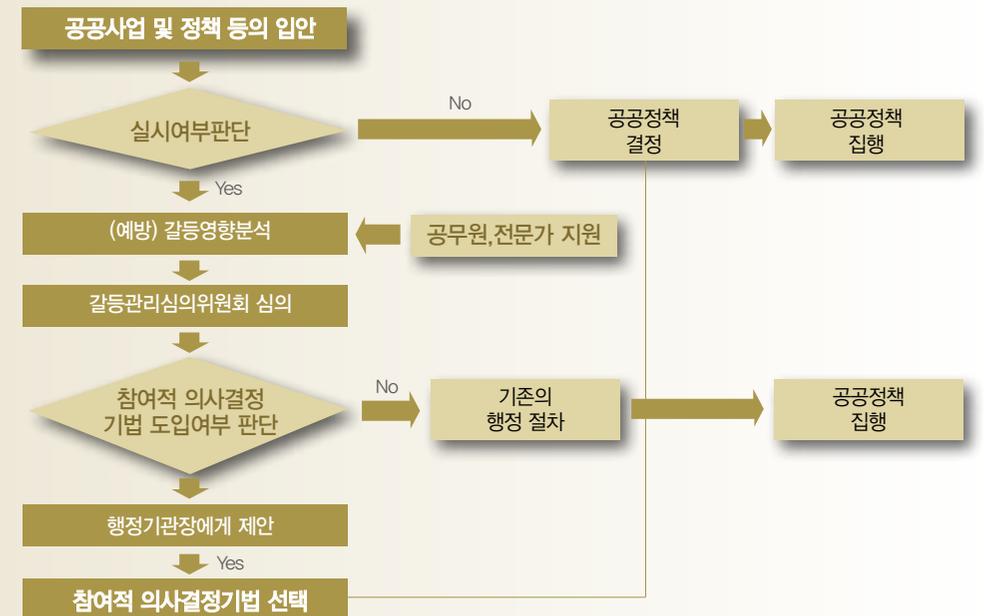
- 기존 여론 조사 방식의 한계를 보완하는 의견 수렴 기법들로, 현재 혹은 향후 논란이 되고 있는 정책이나 사업에 관해 잠재적 이해당사자들에게 객관적인 정보를 제공하고 숙의과정을 통하여 이들로부터 보다 정확한 의견을 파악하는 방법

##### ● 관련 법·규정

- [대통령령] 갈등예방과 해결에 관한 규정 제15조(참여적 의사결정 방법의 활용)

중앙행정기관의 장은 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방 및 해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이들이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있음

##### ● 참여적 의사결정 도입 절차



● 참여적 의사결정 프로세스와 주요 내용

적합성 판단	입안하려는 공공정책 및 사업이 갈등영향분석의 대상 여부 판단
(예방) 갈등영향분석	현안과 관련된 직간접적인 이해당사자의 확인 현안과 관련된 전문가 / 시민환경단체의 확인 이해관계자 간의 상호관계 확인
잠재적 이해당사자 판별	이해당사자간 합의 절차 토론 이해당사자간 합의 규칙 토론 합의절차 및 규칙 합의
참여적 갈등예방 기법 활용	다양한 참여적 기법 제시 어떤 기법 활용할 것인지 합의 합의된 기법 실행 참여적 기법을 통해 나온 결과 보고
합의절차 및 규칙결정	이해관계자간 합의 절차 토론 이해당사자간 합의 규칙 토론 합의절차 및 규칙 합의
합의도출 (갈등예방)	참여적 기법을 통해 나온 결과에 승복할 것을 다시 확인 합의안 작성 합의안에 서명
진행확인 (모니터링)	합의안의 준수 여부 확인 이에 대한 이해당사자들 각각의 견해 청취

■ 대안적 분쟁해결

● 개념

- 이해당사자들이 법원에 소송을 이미 제기하였거나 법적 소송의사를 밝힌 상태에서, 소송 결과에 대한 불확실성, 소송비용, 시간 지연 등을 고려하였을 때, 더 바람직한 해결책을 찾기 위해 시도하는 소송 이외의 대안적 절차
- 대안적 분쟁해결(ADR)의 유형

협 상	이해당사자간 이해차원 분쟁에 대한 해소 방법 이해당사자 수가 소수일 경우 이슈가 현 제도 하에 해결 가능한 범위, 가치·이념문제 결합 안되는 사안 대부분 외부의 도움 없이 이해당사자 스스로가 참여
조 정	객관적이고 중립적인 제3자를 통한 문제해결 방식 이해당사자간 입장차가 분명하여 대립되고 있는 경우 직접 협상에 어려움이 있을 경우에도 조정 활용가능 조정자는 합의를 이끌어 내는데 도움을 주는 행위를 하는 것이지 의사결정권을 갖고 있지는 못함
중 재	객관적이고 중립적인 제3자를 통한 문제해결 방식 중재자는 이해당사자의 의견을 청취하고 판단하여 최종결론을 내릴 수 있음 법이 정하는 바에 따라 법적 구속력도 가짐

● 공공갈등에 대한 ADR의 활용

- 공공기관의 갈등예방과 해결을 위한 규정에서 갈등조정협의회 등의 ADR 활용 제시
- 중재방식의 경우 법적 근거가 없을 경우 법적구속력이 없다는 한계

● 제3자를 통한 갈등 해결(조정 혹은 중재)의 의의

- 당사자 간 협상을 통해 문제를 해결하려던 시도가 실패한 경우, 제3자를 통한 조정 혹은 중재를 통해 해결을 시도
- 조정은 갈등이 장기화되고 뿌리 깊은 갈등을 해결하는데 효과적인 문제해결 방법
- 제3자를 통한 갈등해결을 도입하기 위해서는 당사자들이 갈등을 해결하고자 하는 의지가 필수



## 2. 갈등관리의 방법

### ■ 갈등영향분석

#### ● 개념

- 갈등영향분석은 법, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 때 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고, 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의형성 절차를 마련하는 과정
- 갈등영향분석서는 이러한 분석과정과 그 결과를 기술한 보고서로 목적에 따라 예방, 해결로 구분. 단 일반적으로 해결차원의 경우 갈등발생으로 인해 새로운 정책 추진 필요성이 요구될 수 있어 예방·해결목적은 모두를 만족하는 보고서로서 작성
- 실무부서에서 자체 작성할 경우, 예방목적은 사전갈등영향검토서, 해결차원은 갈등관리 보고서라고 함(작성방법은 양식 참조)

#### ● 관련 법·규정

- [대통령령] 갈등예방과 해결에 관한 규정 제10조
- [국토부훈령] 갈등관리심의위원회 및 갈등관리특별태스크포스의 설치·운영규정 제13조
- 주요 기술 내용

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

#### ● 갈등영향분석 절차

갈등영향분석서 작성 절차	실행 주체	규정상의 근거 조항
갈등영향분석 추진 여부 결정	중앙행정기관의 장	10조 ①, ②
[필요시] 갈등영향분석 작성 의뢰	중앙행정기관의 장	10조 ①, ②
갈등영향분석서 작성	담당공무원/ 분석 전문가	10조 ②
갈등영향분석서 공람	분석자	
갈등영향분석서 수정	분석자	
갈등영향분석서 완성 및 제출	분석자	
갈등영향분석서 심의 요청	중앙행정기관의 장	10조 ②
갈등영향분석서 심의	갈등관리심의위원회	13조 5호
갈등해결 방안 제안	갈등관리심의위원회	13조 5~7호
심의 결과 반영	중앙행정기관의 장	14조

● **갈등영향분석서 작성 프로세스와 주요 내용**

단 계	주요 내용	주관자	비 고
1단계 (결정)	실시 결정	담당부서	외부 용역이 필요하다고 판단될 경우, 해당 부서 혹은 갈등관리전담자(부서)에 의한 발주 진행
2단계 (조사)	기초조사	분석자	외부용역 시 담당부서는 적극 협조
	조사대상 선정	분석자	
	심층면담 조사	분석자	
3단계 (분석)	원인 및 배경	분석자	
	갈등단계	분석자	
	이해관계자	분석자	
4단계 (평가 및 제언)	평가	분석자	
	예방 및 해결 방안 제시	분석자	
5단계 (제출)	갈등영향분석서 작성 및 보고	분석자	필요시 관련 보고회 개최(이해당사자 대상)
6단계 (실행)	검토 및 실행	담당부서	협의체 구성 등 향후 계획방안 수립

● **중립적인 갈등영향분석자의 선정**

- **갈등영향분석자(팀)의 조건**

구 분	주요 내용	확 인
중립성 경험 이력 객관성	- 이해당사자로부터 중립성을 인정받고 있는가? - 갈등영향분석 경험이 있는가? - 사안에 대해 객관적으로 판단할 수 있는가?	

- **갈등영향분석에 대한 전문성**

구 분	주요 내용	확 인
갈등에 대한 이해	- 갈등현장 상황에 대한 이해하고 있는가?	
	- 갈등현황을 이해할 수 있는 경험을 보유하고 있는가?	
	- 해당 전문 교육을 이수 받았는가?	
조사 능력	- 심층인터뷰 조사 등 주민과의 접촉 경험이 풍부한가?	
	- 해당 전문 교육을 이수 받았는가?	
분석 능력	- 분석 방법론을 이해하고 있는가?	
	- 분석 경험이 풍부한가?	
판단 능력	- 해당 전문교육을 이수 받았는가?	
	- 객관적으로 진단하고 평가할 수 있는가?	
계획 능력	- 합의형성 관련 방법론을 이해하고 있는가?	
	- 합의형성 참여 등 관련 경험을 보유하고 있는가?	
	- 해당 전문 교육을 이수 받았는가?	
	- 합의형성을 실제 설계해본 경험이 있는가?	

- **갈등영향분석자 가능 범위와 장단점**

구 분	주요 내용	장 점	단 점	
내부 실시	공무원	- 업무 담당 공무원	- 갈등상황 이해	- 객관성 저하 - 중립성 저하 - 공신력 저하
		- 관련 경험 혹은 교육을 이수한 타 부서 /기관 공무원	- 전개과정 이해	
		- 갈등관리 전담 공무원	- 이슈 이해 - 빠른 행정처리	
외부 실시	학자	- 갈등관리에 대한 학식과 관련 경험이 풍부한 학자	- 객관성 상승	- 비용 수반 - 기간 증가
		- 갈등관리 비영리 조직 전문가	- 중립성 상승	
	옴브즈만	- 법정에서 지명한 중립적인 인사 - 기관 내 옴브즈만(조정위원)	- 전문성 확보 - 신뢰 확보	

## ■ 갈등조정협의회

### ● 개념

- 갈등조정협의회는 다수의 이해관계자가 다양한 입장과 견해, 이해관계의 차이로 인하여 갈등이 발생하였으나, 발생한 갈등을 이해관계자 스스로 합의나 협상에 의해 해결하지 못하는 경우에 활용하는 갈등 조정의 한 방법
- 갈등조정협의회에는 이해관계자간 대화를 촉진하고, 상호 이해를 도모하고, 이해관계자가 합리적인 결과를 도출할 수 있도록 지원하는 객관적이고 공정하고 신뢰할 수 있는 중립적 제3자인 갈등조정인 참여

### ● 협의체를 통한 갈등관리가 필요한 사업

- 협의체를 통한 갈등관리는 다음과 같은 5가지에 해당하는 경우 활용이 가능

법령에 의해 규정되어 있는 경우	법령에 의해 규정되어 있는 경우
다양한 이해관계자 집단이 존재하는 경우	다양한 이해관계자 집단이 존재하는 경우
가치갈등 혹은 복합갈등의 성격이 강한 경우	가치갈등 혹은 복합갈등의 성격이 강한 경우
시민환경단체 등이 주요 이해관계자일 경우	시민환경단체 등이 주요 이해관계자일 경우
사업의 타당성/필요성이 핵심 이슈일 경우	사업의 타당성/필요성이 핵심 이슈일 경우

### ● 관련 법·규정

- [대통령령] 갈등예방과 해결에 관한 규정 제16조~제23조(갈등조정협의회)

- 중앙행정기관장은 공공정책에 의거 발생한 갈등해결을 위해 사안별 갈등조정협의회 구성운영기능
- 중앙행정기관장은 협의회 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 함
- 협의회는 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성
- 이해관계자는 필요시 관련단체와 전문가가 협의회에 참석시킬 수 있음
- 다수의 당사자는 그 중 1인 또는 수인을 대표 당사자로 선임가능
- 협의회 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자 간 갈등해소를 지원·촉진하며, 이들의 의사를 최대한 존중, 또한 당해 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자 간 합의에 의해 선정
- 협의회 의 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따름
- 당사자는 상호존중과 신뢰를 바탕으로 대안 창출을 위해 적극적으로 협력
- 협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 함
- 중앙행정기관장은 제1항에 따른 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 함
- 협의절차는 비공개로 원칙으로 하되 당사자들이 모두 합의한 경우에는 공개할 수 있음
- 중앙행정기관장 등은 해당과정에서 알게 된 비밀의 누설이나 직무상 목적 외 사용하면 안 됨

## ● 조정을 통한 해결이 가능한 범위

조정을 통해 갈등해결이 용이한 사안	당사자가 분쟁 해결을 관심은 많으나, 이해당사자간에 개인적인 성향이나 이해당사자간 대화가 부족으로 갈등해결이 되지 않는 경우
	분쟁의 성격상 전통적인 방식으로는 해결하기 어려운 경우
	당사자 간에 관계를 지속하는 것이 중요하고 바람직한 경우
	전통적인 해결 협상이 교착상태에 이르고, 당사자들이 실패에 대한 선례를 남기기를 꺼려할 때
조정을 통해 갈등해결이 어려운 사안	이해당사자가 노동조합, 거래 관계, 불공정 노동행위, 분규처리중인 문제 등에서 조정을 사용하고자 하는 경우
	이해당사자가 전통적인 분쟁 시스템에 의한 시간 소모를 원하지 않고 신속한 해결을 원할 때
	형사상의 범죄에 해당하는 사안
	사안이 중대한 법적, 정책적 법적 이슈를 포함하고 있는 경우
	당사자가 협상에 의해 사안을 해결하고자 할 때
	이슈가 전 국가적인 영향력을 갖고 있거나 많은 비슷한 법적 공방이 걸려있고 오직 한 이해당사자에 의해서만 해결되어야 할 합당한 이유가 없는 경우

## ● 갈등조정 원칙

이해관계자의 사전 동의	갈등조정이 이루어지기 위해서는 먼저 이해관계자들이 조정과정 자체를 동의해야 함
이해관계자의 자기 결정 존중	참여자는 스스로 내린 결정(자기 결정권)을 존중하고, 조정자가 결론을 내리거나 자신의 의견을 관철하려 해서는 안 됨
조정자의 공정성	조정자는 분쟁 중인 당사자들과 이슈에 대하여 공정성하게 대해야 함 조정자의 공정성에 의문이 제기되는 경우, 이해관계자는 언제라도 조정을 중지시킬 수 있음
조정자의 이해관계 배제	조정자는 해당 사건과 관련하여 이해관계가 걸려있어서는 안되며, 이해관계자와 안면이 있거나 조직적인 관계가 있을 경우에는 이점을 미리 상대방에게 알려주어 상대방의 동의를 구해야 함
조정자의 비밀 유지	조정자는 조정과정과 관련하여 논의된 내용에 대하여 비밀을 유지해야 함. 그러나 비밀유지 예외 사항도 있음 - 예외사항 조정에 대한 동의 · 조정 결과 작성된 합의문 · 당사자가 서명으로 합의한 분쟁해결과정을 기록한 회의록 · 조정에 앞서 대다수의 대중이 알고 있는 내용들 · 법령에 의해 공개하도록 요구된 정보 · 부정 및 법의 위반 방지 및 공중의 건강과 안전을 도모하기 위하여 법원이 공개하도록 요구한 정보 · 조정절차에 의하지 않아도 다른 과정을 통하여 밝혀질 수 있는 내용

● 조정자의 필요성과 주요 역할

– 조정자의 필요성

협상 당사자가 스스로 원하는 바를 명확히 인식하고 이를 정확하게 표현하도록 도움
협상 상대가 하는 이야기를 듣도록 하는 분위기 조성
입장이나 행동에 감춰진 실제 이해를 파악하고 협상할 수 있도록 도움
참여자들이 이해관계에 초점을 맞추도록 유도
참여자가 이슈와 쟁점을 파악할 수 있도록 도움
다양한 대안 등을 제안

– 조정자의 역할

참여자의 발언을 주의 깊게 청취하고 요약
참여자의 발언속의 감정을 공개적으로 인정
표현된 쟁점, 의제, 이해관계를 풀어서 설명
참여자의 유화적 표현을 강조하여 협상 분위기를 조성
사전에 정해진 운영규칙(사전규칙)이 준수되도록 공정한 심판의 역할
말하고 있지 않은 참여자가 잘 듣고 있는지 확인
충분한 정보를 유도할 수 있는 적절한 질문
입장에 근거한 주장, 감정적 표현 등을 실제 이해로 풀어서 설명

● 조정자의 선택

– 갈등조정전문가를 선임하는 경우

해당 분야 갈등조정 경험이 풍부한가?
과거 갈등 조정의 결과는 성공적이었는가?
공정성과 객관성을 유지할 수 있는 위치에 있는가?
해당 분야에서 갈등조정자로서 신망이 있는가?

– 공무원이 직접 갈등 조정을 하는 경우

해당 사업으로 인해 민·민 갈등이 발생한 경우
갈등현안에 공공기관이 직접적으로 연관되어 있지 않은 경우
하부기관 간에 갈등이 발생하여 상부기관의 조정이 필요한 경우
하부기관과 주민 혹은 시민사회 간에 갈등이 발생한 경우
갈등조정전문인을 찾기 어려운 경우

– 공무원이 직접 갈등 조정에 나서는 것이 바람직하지 않는 경우

공공기관이 핵심적인 이해관계자의 하나인 경우
공공기관이 공정성과 객관성을 유지하기 어려운 경우
갈등조정 결과를 정책에 반영하기 어려울 경우
신뢰할 수 있는 갈등조정전문가가 존재하는 경우

# VI

## 갈등의 예방 및 해결을 위한 구체적 수법

국토교통부 갈등관리 매뉴얼

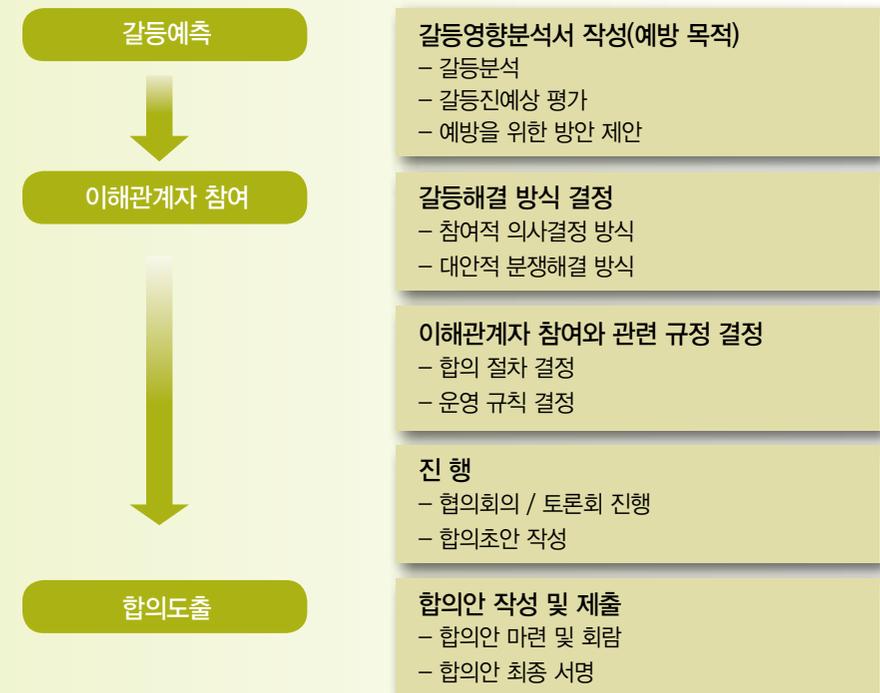
- 1 목적별 갈등관리 절차**
  - 갈등예방을 위한 갈등관리 절차
  - 갈등해결을 위한 갈등관리 절차
- 2 갈등영향분석**
  - 1단계 - 갈등영향분석 실시 결정
  - 2단계 - 조사의 실시
  - 3단계 - 분석
  - 4단계 - 평가 및 제안
  - 5단계 - 제출
  - 6단계 - 제안된 논의 방식의 최종 결정 및 실행
- 3 참여적 의사결정**
  - 시나리오 워크숍
  - 시민 배심원
  - 합의 회의
  - 공론 조사
  - 국토교통부의 참여적 의사결정(안)
- 4 갈등조정협의회**
  - 갈등조정협의체의 준비
  - 갈등조정협의체 운영

## VI. 갈등의 예방 및 해결을 위한 구체적 수법

### 1. 목적별 갈등관리 절차

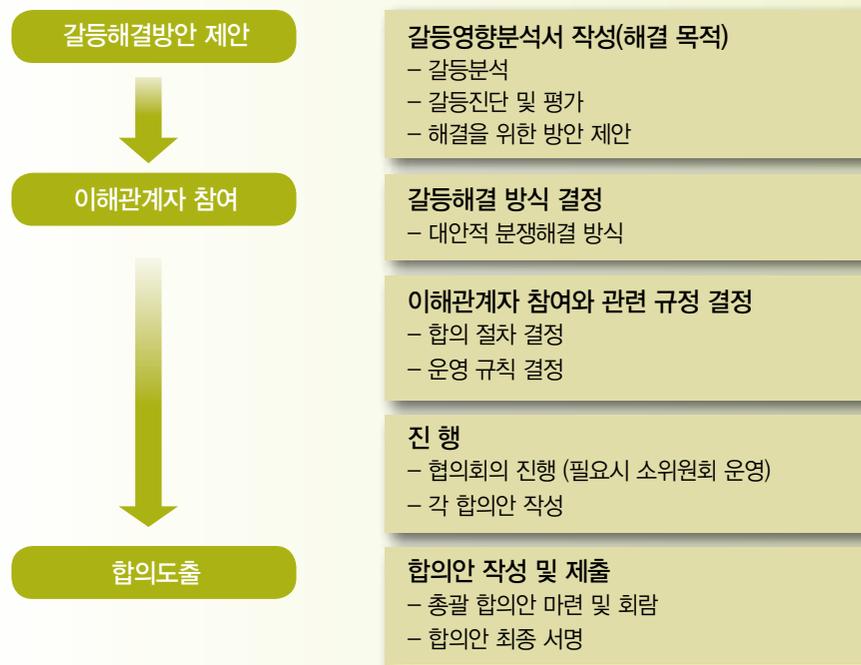
#### ■ 갈등예방을 위한 갈등관리 절차

- 예방을 위한 갈등관리 절차는 갈등영향분석을 실시하여 여기서 제안된 방식을 이해당사자간 논의를 통해 결정하고, 확정된 이해관계자가 참여하는 협의회를 진행하여 최종 합의를 도출하는 과정을 밟음
  - 제1단계 : 갈등예측단계로 갈등영향분석을 실시하는 단계
  - 제2단계 : 갈등영향분석을 기초로 이해관계자의 참여하에 적합한 참여적 의사결정 방식을 결정하고 합의에 이르는 과정
  - 제3단계 : 갈등이 표면화되기 전에 합의를 도출하는 단계



## ■ 갈등해결을 위한 갈등관리 절차

- 해결을 위한 갈등관리 절차는 예방의 경우와 마찬가지로 갈등영향분석을 실시하고 여기서 제안된 방식을 이해당사자 간 논의를 통해 결정하고, 확정된 이해관계자가 참여하는 협의회를 진행하여 최종 합의를 도출하는 과정을 밟음
  - 제1단계 : 갈등예측단계로 갈등영향분석을 실시하는 단계
  - 제2단계 : 갈등영향분석을 기초로 대안적 분쟁해결 방법(갈등조정이 대표적인 방식)을 선택하고 각 이슈별 이해관계자 참여 하에 협의회를 진행하고 각각의 합의에 이르는 과정
  - 제3단계: 최종 합의를 도출하는 단계



## 2. 갈등영향분석

### ■ 1단계 - 갈등영향분석 실시 결정

- 실시여부 판단
  - 국토부 장관(해당부서의 장)
  - 갈등관리심의위원회 등의 전문가 자문을 통해 갈등영향분석 실시여부 판단
  - 갈등의 이해당사자들이 관련 절차 제안
  - 해결목적의 갈등영향분석은 갈등의 이해관계자와 갈등 이슈가 파악이 된 상태에서 이해관계자가 혹은 이해관계자가 지명한 전문가에 의해 진행되는 것으로, 현황파악이 목적이 아닌 갈등 해결을 위한 대안 선택이 목적

주요 내용	시 기	추진 이유	분석의 주요 내용	적용 단계
갈등영향분석	갈등발생후 갈등진행중	갈등발생이후 갈등해결실행방안 모색 (협의체구성방안 등)	- 갈등 발생의 원인 분석 - 핵심 및 주변 이해관계자 파악 - 갈등 이슈 및 주요 쟁점 - 집단별 갈등 해결 방안 분석 - 갈등 해결을 위한 방안 제안	갈등발생 이후 (사업단계 관련없음)

### ● 실시 여부 결정을 위한 기준

- 예방목적일 경우 주요 판단 근거

- 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주는 공공갈등 현안
- 해당 사안에 대한 갈등관리보고서 등의 결과물 검토
- 해당 사안과 관련한 과거 사례 유무 여부

- 해결목적일 경우 주요 판단 근거: 갈등관리 필요성 높음

- 갈등영향분석 실시가 필수적인 사안
- 갈등 발생 빈도가 높은 경우(과거 사례와 비교)
- 갈등의 영향범위가 넓은 경우(전국적 차원~광역지자체 차원)
- 갈등 강도가 높은 경우(집회 및 시위의 개최, 폭력 등의 동반)
- 갈등의 지속기간이 길 경우(2년 이상 장기화된 갈등)
- 갈등관리규정에 따른 갈등영향분석 대상사업

· 해당 사안에 대한 진단기준을 통해(매뉴얼 양식 참조)

갈등강도			
갈등발생빈도			
사회적 파장			

· 국민의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 사안  
(갈등의 장기화, 과도한 사회적 비용 발생 가능성)

항 목	1년 이내	1~2년	2년 이상
갈등지속기간			

항 목	기초지자체	광역지자체	전국적
영향 범위			

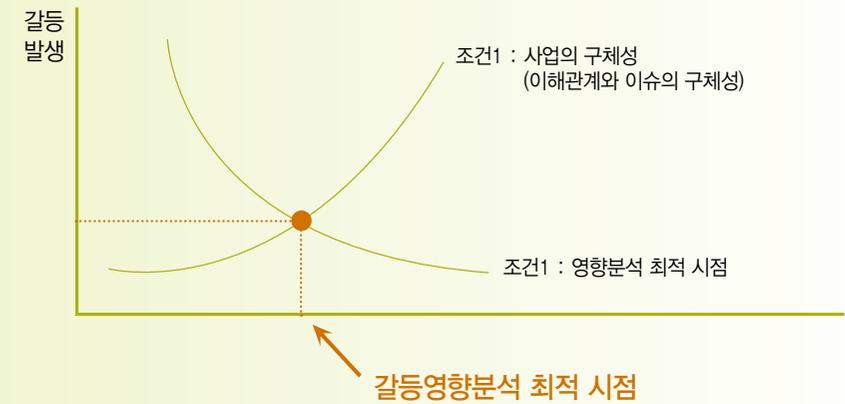
● 내부실시 혹은 외부 전문가 위탁 실시 여부 결정

- 국토부 장관(해당부서의 장)
- 갈등관리심의위원회 등의 전문가 자문을 통해 위탁 여부 등 판단
- 갈등영향분석 주관자와 갈등영향분석자와의 관계(외부 인사 분석 시)
- 분석자의 중립성 · 독립성 보장 및 자율성 확보 관련 체크리스트

주요 내용	확인
- 수행권한에 대하여 사전 서면계약을 통해 명확히 위임해 주었는가?	
- 인터뷰 계획 / 실시와 관련 분석자 중립성을 보장해주었는가?	
- 인터뷰를 통해 입수된 개인정보를 요구하지 않았는가?	
- 최종보고에 이르기 까지 보고서에 영향을 미치는 요구(압력)를 하지 않았는가?	
- 이해당사자에게 수행자에 대한 정확한 정보를 제공하였는가?	

● 실시시기의 선택

- 갈등영향분석 실시 시기는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석 실시



- 조건1 : 사업의 구체성 곡선 - 사업이 시간이 지남에 따라 구체화 되고 이와 관련된 이해관계자와 그들이 제기하는 이슈도 점차 구체화됨
- 조건2 : 갈등 예방 효과 고선-사업이나 정책의 내용이 구체적으로 결정되기 전일수록 갈등 예방 효과가 큼

- 환경영향평가법에 의거한 전략환경영향평가 또는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 따른 환경영향평가 등을 실시할 시 '갈등영향분석 기법' 을 활용한 경우 갈등영향분석을 실시한 것으로 인정
- 예방목적의 갈등영향분석은 자체에서 갈등발생가능성을 확인하는 사전갈등영향검토(작성방법은 양식 참조)와 법령상의 갈등영향분석으로 나뉨.
- 사전갈등영향검토는 주요 이해관계자나 조정자가 갈등 현안에 본격적으로 개입하기 이전에 갈등의 원인, 주요이해관계자, 예상되는 갈등의 주요 쟁점, 협상 가능성 등을 파악하고 향후 접근 전략을 작성하기 위하여 자체실무부서에서 실시하는 분석서

주요 내용	시기	추진 이유	분석의 주요 내용	적용 단계
사전갈등영향검토	사업추진여부 결정 전	계획 중인 사업에 대한 갈등발생가능성 진단 예방계획 수립	- 동일분야의 갈등 사례에 대한 조사 - 예상되는 사업의 주요 이슈, 주요 이해관계자 등에 대한 파악 - 갈등 가능성을 고려하여 계획 수립 - 갈등의 잠재적 요인에 대한 파악	계획수립 이전
갈등영향분석	사업추진확정후 갈등발생예상시	추진확정 사업에 대한 갈등발생가능성 구체적 파악 예방실행방안 모색	- 핵심 및 주변 이해관계자 파악 - 예상되는 갈등 원인 분석 - 갈등 이슈 및 예상되는 쟁점 - 집단별 갈등 해결 방안 분석 - 갈등 예방 및 심화방지를 위한 제안	설계단계

● 실시 비용

자체 실시	· 내부 규정에 의한 실태조사(출장 등) 실비
외부 위탁 실시	· 갈등상황, 대상자, 조사 및 분석기간 등에 따라 비용 산정은 달라질 수 있음 · 출장여비, 통신비, 보고서제작비 등의 경상비가 추가로 산정 · 일반적으로 갈등영향분석은 갈등상황에 따라 2~6개월까지 소요될 수 있음 · '점·선·면' 개발 방식에 따라 개인 / 집단/마을 단위 등 대상자의 수도 달라지며 갈등단계(잠재, 표출, 심화 등)에 따라 대상자의 범위도 늘어 날 수 있음 · 특히 갈등사안에 따라 수차례 방문 및 조사가 이루어질 수 있음 · 일반적인 갈등영향분석 실비는 1개월에 1000~1500만원 정도 소요 (대상 집단 20여개 기준)

■ 2단계 - 조사의 실시

● 사전 준비 사항

- 조사자 : 분석 담당자
- 주관자와의 관련 인터뷰 등의 실시

· 사업과 갈등에 대한 기초적 이해를 목적
· 원활한 정보수집 및 관련 협조

- 주관자로부터 제공받아야할 정보

· 주요 이해당사자 목록 및 연락처
· 사업 추진상황과 파악된 갈등 관련 자료
· 기타 유용한 정보

● 문헌조사

- 현안에 대한 기초조사 및 과거 갈등사례 조사

해당 사안 기초 조사	· 사업개요 · 지역의 특징 · 갈등발생가능성, 사업의 영향력 등의 파악 · 신문보도 내용의 조사, 주요 예상 이슈, 예상 이해관계자 · 정부의 대응 상황 등
과거 갈등 사례 조사	· 해당 지역 내 과거 갈등발생 사례 조사 · 유사갈등 사례 조사

과거사례 조사대상 선정 방법

- 과거 갈등 사례의 경우, 해당 지역에서 발생한 5~10년 이내의 주요 갈등사안에 대하여 발생 배경 및 원인과 경과여부 등을 파악

주요 내용		확인
과거 갈등 사례	· 해당 지역 내 과거의 주요 갈등사례가 있는가?	
	· 현재의 정책 혹은 사업추진에 부정적으로 미칠 가능성이 있는가?	
	· 과거 갈등에 따른 조직이 현재도 존재하는가?	
유사 갈등 사례	· 판단근거에 의거하여 비슷한 사례가 있는가?	
	· 현재의 정책 혹은 사업추진에 부정적으로 미칠 가능성이 있는가?	
	· 유사 갈등에 따른 외부조직이 현재에도 관련활동을 하고 있는가?	

- 유사갈등의 경우, 5년 이내의 대표적 공공갈등으로 다음과 같은 판단 근거를 활용

사업 형태의 유사성	· 사업분야, 사업비 규모, 사업기간 등
이해관계의 유사성	· 이해관계자의 종류, 성향, 요구사항 등
당사자 정서의 유사성	· 지역적 특성, 중시 가치, 종래 피해의식 등

작성을 위한 주요 체크리스트 내용

주요 내용	확인
· 현 정책 및 사업취지 및 필요성 등에 대하여 이해하였는가?	
· 사업의 추진단계, 갈등 상황에 대하여 파악하였는가?	
· 사업 등이 미치는 물리적/사회적 영향범위, 파급력을 파악하였는가?	
· 신문보도 등을 통해 현재 사업 및 갈등과 관련한 내용을 파악하였는가?	
· 일지 초안을 작성하였는가?	
· 정부의 대응상황 등을 파악하였는가?	
· 지역사회가 갖는 사회적/ 물리적/ 전통적 특수성을 파악하였는가?	
· 이해관계자의 범위는 어디까지로 볼 것인가?	

이해관계자 선정

이해관계자의 범위와 특징

이해관계자의 분류		주요 특징
직접적 이해관계자	직접이해당사자	· 정책(사업)추진에 따라 직간접 영향을 받는 이해당사자 · 갈등전개에 직접 개입/의사결정자로 문제해결의 주체 · 정책 또는 사업의 가장 큰 피해자이자 수혜자
	간접이해당사자	· 주변에 위치하여 간접 영향을 받는 지역 내 주민 등 · 지역 시민사회단체, 고위성직자 등 갈등에 직간접적인 영향권 내에 위치하며 매개자 역할을 하는 사람(집단)들
외부(부차적) 이해관계자		· 갈등에 직접 관여하지 않지만 특정 이해관계 공유하는 자(집단) · 갈등해결에 제3자적 역할을 하는 전문가, 언론 등

대상자 파악 및 선정

· 기초조사를 통해 파악된 대상자 중 대표성 등을 확인하여 최종 확정
· 사전에 다양한 방법을 통해 접촉(전화 등)하고 해당 조사에 대한 이해 및 인터뷰 참여 요청
· 장소, 일정(시간) 등은 대상자의 편의에 의해 결정
· 결정 내용에 대한 공문을 지역행정기관에 발송하고 확인. 또한 대상자 집단 사무실이 있을 경우에도 관련 공문을 함께 발송하여 공식화(양식 참조)
· 조사과정에서 추가 대상자가 포함될 시 관련 정보를 취득하고 대상자 목록에 추가

대상자 선정을 위한 주요 체크리스트

주요 내용	확인
· 직 · 간접적 영향을 받거나 혹은 받게 될 당사자 대표로 이들의 이해를 대변가능한 자인가?	
· 해당 정책 혹은 사업으로 인한 갈등상황에 대한 내용을 잘 이해하고 있는가?	
· 다양한 쟁점에 대한 주요 행위 주체인가?	
· 2인 이상의 이해당사자로부터 인터뷰를 해야 하는 사람으로 거론되는 자인가?	
· 해당 정책 혹은 사업 실행 및 집행 등 추진여부에 권능을 가진 자인가?	
· 해당 갈등 상황 및 전문지식을 잘 알고 있는 인사	

● 질문 내용의 작성과 형식

심층인터뷰 방식의 활용	· 분석자는 실익에 기반 한 답변을 끌어내기 위한 질문지 작성 · 조사지는 보충적으로 활용, 상대방이 하려는 의견을 우선 청취 · 개방형 질문(open-question) 우선 활용하고 선택형은 지양
중립성 유지	· 중립적이며 가치를 훼손하지 않는 질문으로 작성 · 일편향적인 홍보 등의 금지
인터뷰의 형식	· 구체적인 의견을 청취하기 위해서는 1시간 내외가 적절 · 가능하면 후반부에 조직, 갈등의 핵심이해당사자 등을 배치 · 2인 1조가 바람직 · 녹취기 사용에 대해서는 사전 허락 필수

- 주요 질문 내용

· 추진 정책에 대한 의견
· 단체에서 피면담자의 위상 및 경력
· 해당 정책 및 사업에 대한 이해도
· 해당 정책 및 사업으로부터 받을 수 있는 영향에 대한 인식
· 현재까지 상황의 전개과정에 대한 정보
· 다른 이해관계자에 대한 인식
· 문제 해결에 필요한 정보와 불확실성
· 향후 제안될 합의 형성 절차에 대한 참여 의사

- 인터뷰 질문 작성의 주요 체크리스트

주요 내용	확인
· 질문지 내용이 편향적 입장에 기반해 작성되어 있는지 않은가?	
· 심층인터뷰 조사 방법(의사소통)에 능숙한가?	
· 조사자가 질문내용을 숙지하고 있는가?	
· 개방형 질문지를 작성하였는가?	

● 심층 면담조사의 수행

- 사전에 작성한 질문 목록에 연연하지 말고 실제 당사자가 원하는 점(실익)이 무엇인지 서서히 질문할 것
- 질문자가 설명하지 말고 '왜 그렇죠?' 와 같이 상대방이 말을 많이 하고 답변할 수 있도록 하는 분위기 창출
- 이미 갈등이 발생한 경우는 상대방의 기분상태가 감정적으로 불안하거나 격한 반응을 보일 수 있는데 이는 그만큼 불만이 많다는 증거. 그러나 일부러 감정적 태도를 보일 수 있으므로 인터뷰가 끝날 때 마다 분석자 스스로 현상황을 판단해서는 안됨. 왜냐하면 자칫 편견을 가지거나 상황에 대하여 오판할 가능성이 있기 때문
- 따라서 인터뷰 조사 시에는 다양한 의견을 듣는데 초점을 맞추고, 분석과정에서 종합적으로 판단하여야 함
- 만약 분석과정에서도 자료에 대하여 판단에 부족하다고 느낄 경우, 재차 방문하는 등 추가 조사를 수행할 수도 있음
- 인터뷰 수행의 주요 체크리스트

주요 내용	확인
· 인터뷰 시 사전에 작성한 인터뷰 질문 목록에 연연하고 있는가?	
· 면접장소에 대하여 고려하였는가?	
· '왜' 라는 질문형태를 유지하고 있는가?	
· 기계적으로 질문하거나 상대방이 형식적인 절차로 느끼게 하고 있는가?	
· 인터뷰 시간에 연연하고 있지 않은가?	
· 입장이 아닌 실제 원하는 바를 이끌어 내고 있는가?	
· 인터뷰가 끝나자마자 현 상황을 판단하고 있지 않은가?	
· 근거가 부족하다고 판단될 경우, 추가 조사에 의해 근거를 확보하였는가?	



### ■ 3단계 - 분석

#### ● 갈등의 맥락 분석

- 2차조사와 인터뷰 조사를 종합하여 분석

· 예방목적일 경우 정책 및 사업 대상지역의 특성 등의 파악

· 해결목적일 경우 발생원인 및 배경 파악

- 갈등의 원인과 배경의 파악(해결목적)

- 일반적으로 갈등의 촉발 원인은 대부분 중앙정부의 이해당사자에 대한 의견수렴 없는 공식적 발표와 관련됨. 즉 불명확한 소문으로 이해당사자간 다양한 차원의 불만들이 가중되는 가운데 정부의 공식적인 발표가 기점이 되어 의견이 집단화 되고 공동대응을 하게 되면서 표출하게 됨. 이는 의견수렴과 관련한 제도적 한계와 국토부 개발사업의 특성(점,선,면)과도 관련이 깊음
- 갈등의 배경은 반발하는 이해당사자의 삶의 형태, 조건과 관련된 사항임. 물리적, 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 조건이 대표적임. 또한 과거 혹은 역사적으로 집단적으로 공공갈등 경험을 보유하고 있거나 심리적 영향이 미쳤을 경우 현 갈등의 전개 방향 등을 이해하는데 중요한 근거가 될 수 있음
- 작성의 예

갈등의 원인	제도적 차원	·
	정책·사업적 차원	·
갈등의 배경	지역적 차원	·
	물리적 차원	·
	사회적 차원	·
	경제적 차원	·
	정치적 차원	·
	문화적 차원	·

#### ● 갈등의 전개과정 분석(해결목적)

- 갈등이 이미 발생한 경우에는 다양한 2차 자료(신문보도 등)를 통하여 갈등일지를 작성하고, 아직 발생하지 않은 경우에는 사업추진 일지를 작성
- 일반적으로 공공갈등의 전개과정은 ‘갈등의 잠재기’, ‘갈등의 표출기’, ‘갈등의 심화기’, ‘갈등의 교착기’, ‘갈등의 완화기’, ‘갈등의 해소 및 해결기’ 로 구성
- 국내 공공갈등의 전개과정상 특징을 살펴보면 ‘잠재기’ 와 ‘출현기’ 의 사이가 시간적으로 짧은 편이며, 대책위 구성이 실제 갈등 표출의 신호가 되고 있음. 특히 ‘출현기’ 에 ‘심화기’ 로의 전개도 빨리 진행되는 특징이 있음. 보통 이러한 단계변화는 추진측의 대응과 관련이 있으나 부차적이해관계자(시민·환경단체, 정치인, 종교단체, 학자)와의 연대 혹은 공동대응이 주된 신호. 특히 환경, 생태 등 ‘가치’ 에 기반 한 사안일수록 전개가 더욱 빨라지며 쉽게 단순히 ‘수평적 분배적 형평성’ (대부분 현세대에 대한 보상) 대책으로는 해결하기 어려운 상황을 직면하게 되어 갈등이 장기화되는 특징이 있음
- 작성의 예

일 자	주요 사건(일지작성 방식)	갈등전개과정
2002. 11.05	·	잠재기
2003. 08.11	·	
2006. 05.14	·	표출기
2008.08.22	·	심화기
2008.12.21	·	
2009.05.01	·	
2009.09.15	·	교착기
2009.11.13	·	재잠재기
2010.12.12	·	재심화기

● 이해관계자 분석1 - 입장 및 실익 분석

- 인터뷰 조사 결과를 바탕으로 분석
- 정책(사업) 추진과 관련한 갈등 주체를 기술
- 이해관계자가 표면적으로 주장하는바(입장)와 실제 원하는바(실익)로 구분하여 작성하되 매트릭스 형태가 바람직
- 작성의 예

구분	이해관계자A	이해관계자B	이해관계자C	이해관계자D
입장				
실익				

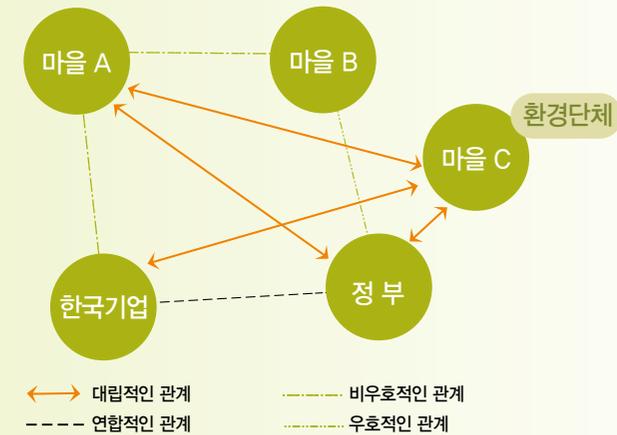
● 이해관계자 분석2 - 쟁점 분석

- 이해관계자간 의견 차이가 있을 경우 각각의 이해관계자와 이들 간의 이슈 등을 매트릭스 등을 통해 정리
- 작성의 예

구분	이해관계자A	이해관계자B	이해관계자C	이해관계자D
쟁점 1	의견 1	의견 2	의견 1	의견 3
쟁점 2	의견 a	의견 b	의견 b	의견 a
쟁점 3	의견 ①	의견 ①	의견 ③	의견 ②
.	.	.	.	.

● 이해관계자 분석3 - 관계 분석

- 갈등이 발생하여 이들 간의 관계가 구체적일 경우에 작성
- 해당 사안에 대한 이해관계자 사이에 관계를 정리
- 일반적으로 갈등지도를 통하여 분석
  - 갈등지도에는 일반적으로 이해관계자의 관계성(우호, 연합, 대립, 비우호)과 파워(이해관계자간 상대적인 힘의 크기), 관련 행동 등이 표현
- 작성의 예



● 이해관계자 분석4 - 갈등유형(성격) 분석

- 일반적으로 갈등이 발생하여 이해관계자간 쟁점이 다양하고 복잡하게 얽혀있을 경우에 작성
- 각 갈등 쟁점(이해관계자간 충돌)에 따른 갈등유형을 분석
- 갈등유형의 인과적 분류



– 갈등유형의 인과적 분류

확인	주요 내용
사실관계 갈등	사건, 자료, 언행에 대한 사실해석의 차이에서 오는 갈등
이해관계 갈등	한정된 자원이나 지위, 자원을 분배하는 과정에서 생기는 갈등
구조적 갈등	사회, 정치, 경제 구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습 등으로 인해 발생한 갈등
관계상의 갈등	불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생기는 갈등
가치 갈등	가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화의 차에서 오는 갈등형

– 작성의 예

주요 쟁점	갈등유형	주요 이해관계자
쟁점1	사실관계 갈등, 구조갈등	· 국토부 VS 환경단체
쟁점2	사실관계 갈등, 구조갈등	· 국토부 VS 시민환경단체, 반대대책위
쟁점3	사실관계 갈등	· 광역지자체 VS 기초지자체
쟁점4	사실관계 갈등	· 국토부 VS 광역지자체
쟁점5	사실관계 갈등, 이해갈등	· OO공사 VS 반대대책위
쟁점6	사실관계 갈등, 관계갈등	· 광역지자체 VS 찬성추진위
쟁점7	관계갈등, 이해갈등	· 찬성추진위 VS 반대대책위

■ 4단계 – 평가 및 제안

- 예방을 목적으로 할 경우: 갈등발생가능성 평가
  - 앞서 갈등분석으로 도출된 결과를 종합 정리하여 갈등발생가능성을 평가하는 단계
  - 향후 정책 혹은 사업 추진 시 갈등발생가능성, 갈등강도, 갈등의 사회적 파급력 등을 통해 갈등관리 필요성을 도출(양식-갈등진단서 참조)
- 해결을 목적으로 할 경우: 진단 및 평가
  - 평가는 앞서 갈등분석으로 도출된 결과를 종합정리하고 현 갈등상황을 진단하여 현안에 대한 갈등해결과 향후 예상되는 갈등발생 가능성 등을 평가하는 단계
  - 주요 내용으로는 갈등해결에 대한 현재 이해관계자와 법제도상 등의 긍정적 · 부정적 요인을 정리하여 이해관계자의 의지로 해결할 수 있는 조건이 되는지를 평가

- 일반적으로 갈등해결은 이해관계자간의 합의를 통해 이루어지며 합의가 어려운 상황이라고 할지라도 상호이해와 전문가의 도움을 통해 극복할 수 있음

– 작성의 예

구분	주요 내용	비고
현황진단	· 맥락분석에 따른 결과 종합	· 분석에 따른 종합 결론
	· 전개과정분석에 따른 결과 종합	
	· 이해관계자 분석에 따른 결과 종합	
평가	· 갈등발생가능성	· 진단표 등을 활용
	· 갈등강도	
	· 사회적파급력	
	→ 갈등관리의 필요성	· 이해관계자, 법제도적 상황 등
	→ 논의구조 마련을 통한 예방가능성 등	
	· 갈등해결의 긍정적 요인	
해결목적	· 갈등해결의 부정적 요인	· 이해관계자, 법제도적 상황 등
	→ 추진/미추진시 갈등상황에 미칠 영향	
	→ ADR 마련을 통한 해결 가능성 등	

● 예방 및 해결방안의 제시

- 평가 결과, 논의구조 마련을 통한 예방 및 해결이 가능하다는 판단을 내릴 경우에만 진행 가능
- 가능하다고 판단될 경우, 분석자는 해당 노력의 목적을 제시해야함. 해당 목적을 달성하기 위하여 합의형성을 위한 다양한 기법 중 가장 적합한 기법을 제시
- 목적에 따라 방안의 제시내용의 차이가 있을 수 있음
  - 예방목적일 경우, 일반적으로 참여적 의사결정과정 등 협의체에 참여할 이해관계자, 시간 계획 및 회의 스케줄, 사전 규칙 등을 제안
  - 해결목적일 경우, 일반적으로 대안적분쟁해결방식(ADR)을 위한 회의에 참여할 이해관계자, 시간계획 및 회의 스케줄, 사전 규칙 등을 제안
- 기타 관련 활동(구성안) 등을 제시하고, 가능하면 예산 및 재원조달 방법에 대하여 방안도 제시하여야 함

– 작성의 예

제안 내용	주요 검토 사항
갈등상황에 맞는 해결 방식 제안	· 예방차원/ 해결차원 · 갈등성격(이해/가치) 차원
참여적의사결정/ADR 등의 제안	· 적합 방식의 제시
목표 설정	· 논의 조건 등의 부합
조직 형태 제안	· 이해관계자의 참여 범위와 규모 · 이해관계자 선정 절차 제안
주요 의제 제안	· 시기와와의 관계 · 해결이 쉬운 이슈/어려운 이슈
중립적 조력자 활용 여부 제안	· 필요시
사전규칙 제안 (논의방식에 따라 상의)	· 참여자, 조정자, 주판자 등의 책임과 의무에 관한 규정 · 의사규정 규칙, 합의의 정의 · 회의 진행 규범(발언 시간 등) · 소위원회, 실무위원회 구성 여부
기타 제안 사항	· 운영시 필요한 내용(회의 기한, 예산안 등)

■ 5단계 – 제출

● 보고서 작성 및 보고

- 갈등영향분석서는 서론, 사업 및 갈등의 개요, 조사, 분석, 평가, 제안의 순서로 작성
- 서론에는 분석의 경위, 주관기관, 분석자, 분석 목적, 조사 수행방법, 피면접자의 수, 조사 일시 등을 작성
- 사업 개요에서는 관련 정책 및 해당 사업, 갈등 상황(해결목적일 경우)에 대하여 요약·기술
- 분석에서는 피면접자로부터의 의견을 요약하여 서술하되, 각 분석방법을 활용하여 논리적으로 전개. 특히 이 과정에서 응답자의 비밀이 노출되지 않도록 주의
- 평가에서는 발견된 사실에 대한 분석자의 판단을 기술하고, 분석의 목적에 따라 평가. 구체적으로는 갈등관리, 합의형성 등을 통한 갈등 해결가능성을 평가
- 제안에서는 목적에 따라 내용에 차이가 있을 수 있음

- 예방목적일 경우, 갈등 예방 방안 및 전략 등을 제시함. 구체적으로는 참여적의사결정 방식과 해당 절차에 대한 설계(안) 등을 제시
- 해결목적일 경우, 현 갈등을 해결하기 위한 방안을 제시함. 구체적으로는 ADR방식과 해당 절차에 대한 설계(안) 등을 제시

– 작성의 예

구 분	주요 내용
서 론	· 분석의 경위 · 주관기관 및 분석자 · 분석 목적 · 조사 개요(조사 수행방법, 피면접자의 수, 조사 일시 등)
개 요	· 정책 및 사업의 개요 · 갈등의 개요
분 석	· 갈등의 맥락 분석 · 갈등의 전개과정 분석(갈등이 기발생한 경우) · 갈등의 이해관계자 분석(입장 및 이익, 관계, 쟁점, 유형 등)
평 가	· 갈등관리 필요성 · 갈등해결 가능성 · 예상되는 갈등
제 안	· 갈등예방 및 해결을 위한 방향성/ 전략 · 논의구조(참여적의사결정, ADR) · 이해관계자 구성방식, 사전규칙 등의 제안

■ 6단계 – 제안된 논의 방식의 최종 결정 및 실행

● 검토 및 실행

- 갈등영향분석서 초안이 완성되면 주관기관과 피면접자에 배포하고 의견 청취하고, 수정 사항을 반영
- 초안 회람 방법에는 초안배포 혹은 모든 이해관계자가 참여하는 중간보고회 등의 개최를 통해 작성 보고서와 내용을 함께 공유
- 최종안이 확정되면 갈등관리심의위원회에 제출하여 갈등영향분석서에서 제안한 논의구조의 진행 여부를 결정

- 주관자가 제안한 논의구조를 진행하기로 결정한 경우, 담당자는 이해관계자에게 사전회의 소집하여 논의의 목적, 주요 의제, 대표자 선정, 진행계획, 조정자 등을 포함한 기본규칙 등을 이들과 함께 결정(논의구조의 방식에 따라 내용이 상이할 수 있음)
- 추가적으로 원활한 논의구조 진행을 위하여 관련 예산을 확보하고 외부 조정자가 필요한 경우 이에 대한 계약을 체결
- 향후 논의구조 형성을 위한 주요 체크리스트

주요 내용	확인
· 이해관계자와 해당 보고서 결과를 공유하였는가?	
· 갈등관리심의위원회 심의를 통해 향후 방향성을 확정하였는가?	
· 논의구조 개최가 결정될 경우 관련 예산은 확보되어 있는가?	
· 사전회의 소집을 위한 이해관계자 대표와의 신뢰관계가 형성되어 있는가?	
· 사전회의 소집이 가능한가?	
· 협의회 운영에 따라 사업기간에 영향은 없는가? 이에 대한 대책은 마련했는가?	
· 논의구조 운영에 대한 행정적 지원과 실무 등의 업무 배분이 이루어졌는가?	
· 객관적인 제3의 조정자를 통한 해결이 필요한가?(이해관계자 요구가 있는가?)	

[갈등사례1]

✦ 함양-울산 간 고속도로 갈등사례와 갈등영향분석

- 주요 갈등 사례

- 함양 · 울산고속도로는 경남권 낙후지역을 전국 네트워크에 연결하여 관광지원 및 산업자원 개발을 도모함을 목적으로 건설 중. 실시설계과정 초반에 일부 구간에서 갈등이 발생하는 등 문제 해결이 필요하다고 판단한 한국도로공사는, 아직 드러나지 않은 갈등도 포함하여 해당 고속도로 전 구간에 대한 갈등영향분석을 공신력 있는 제3자 외부기관 위탁을 통해 실시
- 현재 15~30공구가 실시설계가 완료되었으며 해당 구간은 현재 시공 중에 있음. 이 중 26-27공구, 28공구에서 기본설계 주민설명회 과정에서 갈등 발생.
- 26-27공구는 경남 양산시 및 울산 울주군 사이에 위치한 배내골 지역을 중심으로 하고 있었음. 기본계획과정에서 울주군 통과 노선이었으나 기본설계과정에서 양산시 통과 노선으로 변경되면서 논란 발생. 특히 이 지역은 경남알프스라 불리고 있으며 이들 거주 주민들은 경관훼손가능성과 관련 피해발생을 우려한 것이 반발의 이유. 분석 결과, 양산시 배내골 주민들은 계속 반발하고 있고 밀양송전탑 갈등에도 개입하고 있어 확산이 우려되었지만, 울주군 배내골 주민들은 나들목 설치를 요구 하고 있는 사실이 밝혀짐. 이 결과에 따라 도로공사는 관련 조건이 갈등을 해소할 주요한 이슈로 보고 관련 의견 수렴과 내부 기술적 검토 등을 거쳐 최종 설계방식을 결정하고 주민 요구를 수용하여 갈등 일단락
- 28공구는 갈등영향분석을 통해 갈등에 대한 대비책을 마련하게 된 사례. 이 구간은 울산시 울주군에 소재한 일부 마을이 실시설계내용이 기본계획 및 기본설계 결과와는 다른 노선으로 추진되고 있다는 사실을 갈등영향분석 과정에서 공개되었고 이에 반발하게 됨. 도로공사는 이미 공식적으로 갈등영향분석과정 중에 모든 정보를 공개한다는 원칙을 세웠고 각 마을별 주민간담회를 통하여 의견 수렴하는 과정에서 알려지게 된 것임. 분석결과, 주민반발은 노선보다는 이전에 울산시 관할인 하이테크 밸리 지정과 오랜 기간 토지이용제한이 원인이 되어 발생한 것이 밝혀졌음. 이에 따라 해당 문제의 발단을 제공한 울산시는 도로공사와 함께 문제해결에 노력하지는 협약을 체결하였고, 도로공사는 도로예정지에 관련된 보상비용을 제공하고, 울산시에서는 외각에 관련된 토지에 대한 보상비용을 책임지기로 하면서 일단락됨

- 갈등영향분석의 실시 의의

- 초반 조사과정에서 해당 마을별로 수차례 의견청취 및 수렴과정이 실시됨. 이를 통해 주민들의 공사에 대한 신뢰도 및 만족도를 높이는 한편, 노선에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 사업에 대한 이해도를 높일 수 있었음
- 이미 갈등이 발생하였거나 마을별로 요구하는 바에 대해서는 관련 원인과 배경을 조사하였고 실제 이해당사자를 파악할 수 있었고 해결방안을 제안할 수 있었음. 또한 갈등이 아직 드러나지 않은 내용도 전수 조사함으로써 전체 구간에 대한 종합적 갈등예방방안을 제시할 수 있었음
- 분석 초반에 분석자 주도로 회의를 진행하여 갈등이 발생했거나 예상되는 구간 담당자(공사 감독관, 공구별 설계사)와 이후 조사방안을 마련하였고, 구간별 담당자들도 갈등관리에 대한 이해를 높이는 계기 제공. 특히 각 구간 감독관과 설계사가 함께 해당 공구의 갈등발생가능성 등에 대하여 함께 예측하고 그 결과를 공유함으로써, 주요 이슈와 이에 따른 갈등해결방안 등을 쉽게 이해시킬 수 있었고 갈등관리 차원의 발 빠른 대응을 능하게 함



### 3. 참여적 의사결정

- 일반적으로 시나리오워크숍(Scenario Workshop), 합의회의(Consensus Conference), 시민 배심원제(Citizen's Jury), 공론조사(Deliberative Poll) 등이 있음

#### ■ 시나리오 워크숍 (Scenario Workshop)

- 의의
  - 지역의 정부나 의회가 지역발전계획 등을 입안하는 경우, 시민들을 포함한 폭넓은 이해 관계자들이 토론을 통해 서로의 의견을 수렴하여 자신의 지역 미래상을 수립하는 기법
  - 특정 주제에 대하여 일련의 시나리오를 작성하여, 각각의 시나리오 하에서 미래에 발생할 지역개발정책이나 문제를 모의로 풀어나가는 형식
  - 주관기관은 전문 진행자를 선임하여 워크숍의 사회 및 토론 등을 진행. 참가자는 지역주민, 정책결정자, 과학기술전문가, 기업·산업관계자 등 역할 그룹을 각각 4~6인 정도로 구성하며 기간은 보통 3~4개월 정도 소요

#### ● 진행 과정

- 1단계 : 시나리오워크숍 계획 수립

- 새로운 지역사회발전계획수립 의지를 가진 지방정부의 잠정적 의제 토의
- 워크숍을 통한 구체적 의제논의를 준비하기 위한 운영위원회 구성(지방정부가 주관)

- 2단계 : 시나리오 워크숍 구성

- 전체 open 세션의 개최: 워크숍 목표소개, 워크숍 주제관련 쟁점에 관한 정보 제공
- 역할집단세션 개최를 통한 4개 역할집단별 시나리오의 작성
- 역할집단별 시나리오의 종합을 위한 전체 세션의 개최: 단일 시나리오의 작성

#### - 워크숍 실시1 : 역할집단별 종합 시나리오작성

- 전체 open 세션의 개최: 워크숍 목표소개, 워크숍 주제관련 쟁점에 관한 정보 제공
- 역할집단세션 개최를 통한 4개 역할집단별 시나리오의 작성
- 역할집단별 시나리오의 종합을 위한 전체 세션의 개최: 단일 시나리오의 작성

#### - 워크숍 실시2: 주제별 실행계획 수립

- 역할집단을 주제별로 섞어 4개 정도의 주제 집단을 구성하는 주제집단세션 개최
- 주제집단세션에서 4개 역할집단별 시나리오 작성
- 전체세션을 개최하여 주제별 행동계획을 종합하고 우선순위를 선정
- 전체세션에서 최종 실시계획 수립

#### - 워크숍 결과의 공표

- 시나리오 워크숍 결과 작성된 시나리오 및 행동계획을 지역사회 주요 개인, 단체, 기관에 전달
- 작성된 시나리오 및 행동계획을 공청회를 통해 대중적으로 공표하고 및 토론을 유도

#### ■ 시민 배심원(Citizen's Jury)

#### ● 의의

- 무작위로 선발된 시민들로 배심원단을 구성하고, 전문가 및 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론한 후 최종 결과를 정책권고안 혹은 합의안 형태로 공개하는 방식
- 주로 비영리 전문기관이 주최하며 배심원은 다양한 직업과 경험을 갖는 시민들을 무작위로 선정하여 구성하게 됨
- 주최 기관에서 전문사회자를 위촉하여 사회 및 진행을 맡기며, 자문위원회는 공무원, 교육자, 대학교수, 시민단체 등 해당 주제에 대한 전문가들로 구성함. 증인단은 해당 주제에 관한 이해관계자, 정치인, 정책전문가 등으로 구성. 기간은 3~4개월 정도 소요



● 진행 과정

- 1단계: 준비단계

- 공공기관의 시민배심원제 실시 결정
- 공공기관의 시민배심원제 기획실무팀 구성
- 시민배심원제 의제준비를 위한 운영위원회 구성(4-5명)

- 2단계: 구성단계

- 운영위원회에서 시민배심원제 운영규칙 마련
- 운영위원회에서 시민배심원제 사회자 선정
- 운영위원회에서 자문위원회의 구성
- 운영위원회에서 시민배심원의 선발
- 운영위원회에서 증인의 선택

- 3단계: 실시 단계

- 배심원 회의 제1일(전체 open세션의 개최): 시민배심원제 실시의 취지 설명, 시민배심원제의 추진경위 소개, 시민배심원제의 절차와 토론방식 소개, 배경지식 및 정보의 제공, 토론 주제 소개, 주요 용어 설명
- 배심원 회의 제2-4일: 주제에 대한 청문 실시와 시민배심원의 숙의: 전문가 중심의 자문위원회와 청문, 관련 이해집단 등 증인과의 청문
- 배심원 회의 제5일: 정책권고안 및 구속력 있는 합의안의 작성

- 4단계: 정책권고안 및 합의안 발표 (기자회견, 신문게재 등)

■ 합의 회의(Consensus Conference)

● 의의

- 전국의 다양한 집단에서 선발된 일반시민들로 시민패널을 구성하여 특정주제에 대해 전문가들과의 질의응답을 거친 후 권고안을 발표하는 방식
- 사회적으로 가치의 대립 등 논란이 되고 있는 과학기술, 환경 또는 사회윤리적인 이슈에 적용 가능
- 주관기관은 정부, 과학기술단체, 대학, NGO 등 다양하며, 주관 기관은 프로젝트 관리자를 두어 합의회의 준비과정을 총괄함
- 전문가 3~5인으로 구성되는 독립적인 자문위원회를 설치와 다양한 계층을 대표하는 일반 시민들 중 10-16명으로 구성
- 준비기간은 약 6개월 정도로 본회의는 2박3일에서 3박4일 정도로 진행

● 진행 과정

- 1단계: 준비 단계

- 공공기관의 합의회의를 통한 의견수렴 결정
- 공공기관의 합의회의 준비 실무팀 구성
- 합의회의 의제준비를 위한 운영위원회(4-5명) 구성
- 합의회의 주관기관의 선정

- 2단계: 구성 단계

- 합의회의 프로젝트 관리자의 선정
- 합의회의를 위한 전반적 자문역할, 선발된 시민패널 인준, 시민패널에게 제공할 자료준비, 전문가패널 추천 등의 임무를 담당할 조정위원회의 구성
- 시민패널의 구성
- 전문가패널의 구성
- 합의회의 사회 및 토론진행자의 선정



– 3단계: 실시단계1(예비모임단계)

- 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

– 4단계: 실시단계2(본회의단계)

- 본회의 제1일 : 시민패널의 전문가 패널에 대한 질문과 전문가 패널의 답변
- 본회의 제2일 : 시민패널의 전문가패널에 대한 추가질문과 전문가패널의 답변
- 시민패널의 합의안 작성을 위한 토론

– 5단계: 보고서 작성 및 발표단계

- 본회의 제3일 : 시민패널합의안 채택과 작성
- 시민패널합의안 발표(기자회견, 신문게재 등)

■ 공론 조사(Deliberative Poll)

● 의의

- 통계적 확률 표집을 통해 다양한 계층의 국민을 대표할 수 있는 시민들을 선발하여, 선정된 이슈에 대한 정보를 충분히 제공하여 심사숙고하게 한 후, 이들의 의견을 조사하는 방법
- 다양한 정책 이슈에 대해 전문여론조사기관을 통해 시민들을 무작위로 표본을 추출하여 의견조사와 분석을 진행
- 선발된 시민들 참여로 소집단 토론과 전체 토론 실시. 이때 전문 토론진행자(facilitator)나 갈등조정전문가가 진행자로 참여하는 것이 바람직. 기간은 보통 2~3개월 소요

● 진행 과정

– 1단계: 준비단계

- 공공기관의 공론조사를 통한 의견수렴 결정
- 공공기관의 공론조사 준비 실무팀 구성

– 2단계: 구성단계

- 공론조사를 위한 토론진행자의 선정
- 여론조사기관의 선정
- 전문가 패널의 구성

– 3단계: 공론조사실시

- 1차 의견조사 : 2000~3000명 정도의 무작위 추출된 표본을 대상으로 해당 공공쟁점에 대한 의견조사(정보와 토론이 부재한 상태의 의견조사)
- 토론참여자 표본추출 : 1차 의견조사 표본 중 토론참여자 표본을 200~400명 사이로 추출
- 토론회 개최 : 토론조사 표본 200~400명을 여러 개의 소집단(15~20개)으로 편성하여 해당 쟁점에 대한 토론회 실시
- 2차 의견조사 : 토론 참여자 표본을 대상으로 1차 의견조사와 동일한 질문으로 2차 의견조사 실시

– 4단계: 결과보고서 작성 및 공표

- 공론조사 보고서의 작성과 공표

■ 국토교통부의 참여적 의사결정(안)

● 개요

- 국토교통부의 정책 및 사업 추진과 관련하여 계획수립 이전에 사업추진의 사회적 / 환경적 타당성 등의 여부를 판단하기 위하여 관련 다양한 이해관계자가 참여하여 논의하는 방식

● 추진 상황

- 정책 및 사업계획 발표에 따라 타 개발보다 비교적 명확한 이해관계자가 드러나는 면적 개발 추진 시 적합. 현재 댐건설 관련 ‘사전검토협의회’, 주택지구지정을 위한 ‘후보지선정 협의회’가 운영 중(이하 사전검토협의회라 칭함)
- 환경가치, 지역커뮤니티에의 영향 가능성 등의 이슈에 적용 가능
- 주관기관은 정책 및 사업을 추진하는 중앙정부가 수행하나 사안에 따라 외부 중립적 기관에서 대행할 수 있음. 해당 사업부서는 업무전담자를 지정하여 협의회 과정을 준비하게 함



- 이슈에 따라 관련 전문가는 물론, 관련 정부부처 공직자, 지자체 담당자, 지역주민대표, 시민환경단체 등 참여범위를 다양하게 할 수 있음
- 일반적으로 10명 내외로 구성하나 이슈에 따라 다를 수 있음
- 보통 정책 및 사업 결정전 3~6개월 정도 협의회 진행하고 그 검토 결과를 해당 주무부처 장관에게 의견 표명(이미 결정된 경우에는 권고)

● 진행 과정

- 1단계 : 준비 단계

- 공공기관의 사전검토협의회를 통한 참여적 의사결정 방식 결정
- 공공기관의 사전검토협의회 준비 실무팀 구성
- 만약 협의회 객관성이 요구될 경우 외부 주관기관을 선정하여 추진

- 2단계 : 구성 단계

- 협의회 업무 전담자 선정
- 협의회에 대한 전반적 전문역할, 참여자 인준, 제공 자료준비, 참여자 선정 등의 임무를 담당할 TF운영위원회(3~5명) 구성
- 주 1~2회 정기적인 모임을 갖고 원탁회의 방식으로 진행, 운영기간은 2개월로 하되 필요시 연장 가능
- 필요시 관련 현장 방문 실시

- 3단계 : TF운영위원회의 개최

- 의견 수렴방안 검토 및 구체적인 이행계획 마련
- 사전검토협의회 위상·구성·운영 및 지침(안) 마련
- 관련 지자체, 시민환경단체와의 관련 내용에 대한 의견 수렴(간담회 개최)
- 참여자 선정: 지자체 담당자, 전문가(환경, 문화, 경제 등), NGO, 기타 관련 부처 및 기관 대표, 주민대표, 진행자 등

- 4단계 : 예비협의회 단계

- 1차 예비협의 : 기초지식 제공, 참여자 소개, 사전규칙 제안, 의제협의, 추가참여자 제안
- 2차 예비협의 : 사전규칙 결정, 의제 결정, 추가 참여자 승인, 향후 일정 결정

- 5단계 : 사전검토협의회 실시단계

- 1차 협의회 : 사전검토협의회 본회의 실시, 사안별, 이슈별 협의
- 2차 협의회 : 필요시 관련 전문가 발표, 질문 및 응답
- 3차 협의회 이후 : 협의 계속, 현장 방문 실시
- 최종 협의회 : 합의 도출 및 관련 최종(안) 선정, 지역토론회 일정 협의
- 지역 토론회 개최 : 관련 지역에서 최종(안)에 대한 주민설명회(토론회) 개최, 필요시 공론조사 등의 참여적 의사결정방식을 활용하여 의견 수렴

- 6단계 : 합의안 발표 단계

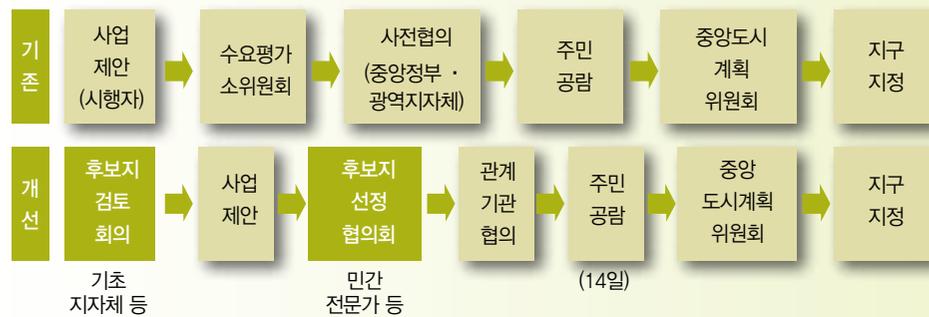
- 주민의견수렴 및 최종합의안 결정
- 의견 표명: 검토협의회 최종합의안과 주민의견수렴 결과를 해당 부처 장관에게 전달
- 해당 부처 장관은 해당 결과에 대해 검토 후 최종 발표(기자회견, 신문게재 등)
- 만약 사업 추진이 확정되고 갈등발생이 우려될 경우에는 국토교통부 주관으로 갈등영향분석 실시
- 갈등영향분석 결과에 따라 이해당사자(주민 등)의 요구에 따라 국토교통부가 참여하는 갈등조정협의회 추진



- 주요 운영 사례
  - 댐건설 관련 사전검토협의회



- 주택 및 도시건설 관련 후보지선정협의회



## 4. 갈등조정협의회

### ■ 갈등조정협의체의 준비



- 정보 수집과 조정 등의 방식 운용 적합여부 판단
  - 정보 수집은 해당 사안이 조정을 통해 해결될 수 있는지를 결정하기 위함
  - 핵심적인 이해관계자를 대상으로 인터뷰를 실시하여 조정 등의 제3자에 의한 갈등해결이 적합한지 판단
  - 이해관계자간 입장, 관계, 쟁점과 주요 의제 등에 대한 사전 파악
  - 만약 이미 갈등영향분석을 실시하여 조정방식으로 추진이 결정된 경우 본 절차는 생략 가능
- 조정시기의 선택
  - 조정 시기는 갈등발생 후 사업단계와 상관없이 사용 가능
    - 갈등발생 초기에 활용하는 것이 효과적. 왜냐하면 갈등이 장기화될수록 이해당사자의 입장이 더욱 견고해지고, 불만과 감정이 악화되면서 이슈가 늘어날 수 있고 대화보다는 힘 대결을 통해 해결하고자 하는 경향이 커지기 때문



· 조정은 이해당사자의 동의가 있으면 언제든지 다시 시작될 수 있음

● 이해관계자에게 조정과정 안내

- 조정을 갈등해결방식으로 선택하고자 하는 자는 당사자들에게 조정과정 프로그램의 진행 방식 등에 대한 정보를 제공
- 참여자에 대한 조정에 대한 이해도와 수용성 제고
- 조정을 통한 갈등해결을 추진할 경우, 조정자에 대한 신뢰 확보 필수
- 조정자의 소개, 혹은 참여자들로부터 미리 조정자 추천
- 주요 제공 정보의 체크

주요 내용	확인
· 조정 신청에 공식적 분쟁해결 과정(예, 소송)과는 별도 진행이라는 정보	
· 조정과정과 다른 대안적 분쟁해결(ADR)의 차이, 이외 방법과의 차이 등에 관련한 정보	
· 조정자의 임무와 관련 정보	
· 조정 관련 시간 및 일정표 제시	
· 조정과정에 참여자(참관인 등)의 범위	
· 합의에 이르지 못할 경우에 대한 사항	

● 조정참여 합의서 작성

- 이해당사자에게 갈등을 조정을 통해 해결하겠다는 참여 의사를 문서를 통해 확인
- 주요 내용은 '양식' 참조

● 조정실무 준비

- 조정에 대한 관련 정보가 이해관계자에게 전달된 이후, 시간, 장소, 일자 등을 확정
- 유의사항 주요 체크리스트

주요 내용	확인
회의장소 중립성	· 회의장이 이해당사자가 모두 선호하는 장소인가?
개별 면담장소	· 조정진행 중 이해당사자와 개별면담 장소가 마련되어 있는가?
전화 및 인터넷	· 이해당사자가 도움이 필요 한 경우 요구되는 장비가 마련되어 있는가?
합의문 작성	· 합의문을 작성할 수 있도록 컴퓨터 프린터 등이 준비되어 있는가?
기 타	· 참여자의 상태(장애 여부 등)에 대한 고려가 되어 있는가?

● 조정 시작

- 사전 준비가 모두 완료되었다면 공공갈등 관련 이해당사자간 상충하는 이견을 해소하고 이들 간의 이해관계를 조정·합의하기 위한 갈등조정협의회를 본격적으로 운영
- 갈등조정협의회는 일반적으로 '갈등조정협의회 적용 탐색' 에서 '합의안 도출' 에 이르기 까지 6단계로 운영
- 운영 1~2단계가 협의회 준비 과정을 통해 모두 완료되었다면, 운영 3단계인 '운영규칙 마련 단계' 부터 시작

■ 갈등조정협의회 운영



● 1단계 : 적용 · 파악 단계

- 쟁점, 예상 의제 및 이해당사자의 파악
- 갈등조정협의회 준비 실무팀 구성
- 1단계 주요 체크리스트

주요 내용		확인
예상 의제 파악	· 갈등 쟁점, 의제, 의제별 대안을 파악하였는가?	
실무팀 구성	· 갈등조정협의회 구성과 진행을 담당할 행정 실무팀을 구성하였는가?	
이해당사자 파악	· 이해당사자 및 대표자를 파악하였는가?	

● 2단계 : 협의회 구성

- 참여자의 확정 및 동의 확보
- 조정자 선정
- 협의체 구성에 관한 공고
- 2단계 주요 체크리스트

주요 내용		확인
참여자 구성	· 추가로 포함시켜야 할 이해당사자가 존재하는가?	
	· 참여자의 대표성이 있는가?	
동의	· 이해당사자의 참여의사를 서면으로 확인하였는가?	
조정자 선정	· 참여자의 의견을 수렴하여 조정자를 선정하였는가?	
	· 선정된 조정자는 참여자로부터 신뢰를 받고 있는가?	
공고	· 협의체 구성에 대하여 공식적으로 알렸는가?	

● 3단계 : 운영규칙 마련

- 운영규칙 마련을 위한 사전 모임
- 관련 분과, 실무위원회, 소위원회 등의 필요성 검토
- 주요 내용(‘양식’ 참조)

· 당사자 간 조정절차의 목적
· 관련 이해당사자의 범위
· 조정대표자의 선정
· 조정회의의 구성과 운영
· 조정회의의 진행방식
· 참관인의 자격과 의무
· 조정회의의 일정 및 회의진행일정
· 합의 절차
· 종합의문의 작성 및 분배

- 3단계 주요 체크리스트

주요 내용		확인
운영규칙 마련	· 협의체를 효율적으로 운영할 수 있는 운영규칙을 마련하였나?	
실무위 등 검토	· 참여자들이 관심을 갖고 있는 의제가 다른가?	
	· 실무적이고 전문적 검토가 필요한가?	
확정	· 충분한 토론과 합의를 통해 운영규칙이 확정되었는가?	



● 4단계 : 협의체 조정 시작

- 회의일정 및 장소 등의 통보와 공고
- 주요 갈등쟁점의 제시와 관련 토론
- 사실정보 확인 및 추가적 정보 수집
- 4단계 주요 체크리스트

주요 내용		확인
의제 상정	· 논의할 의제 내용 및 문제에 대해 공유하고 있는가?	
회의 진행	· 조정자는 공정성과 중립성을 준수하고 있는가?	
	· 참여자는 성실하고 진지하게 협의에 임하고 있는가?	
정보확인 및 수집	· 조정자는 합의 도출에 필요한 증거자료 확보에 노력하고 있는가?	
	· 사실확인조사 등을 실시할 필요가 있는가?	
회의일정 및 기간	· 일정한 간격을 두고 규칙적으로 개최되고 있는가?	
	· 기간 결정이 법에 의한 최종시한, 상황심각성, 참여자의 관심 및 의지, 참여자의 지역적 분포, 추가 조사 필요성 등을 고려하였는가?	

● 5단계 : 합의초안 마련

- 쟁점(선정 의제)별 토론 및 조정
- 합의 초안의 마련
- 5단계 주요 체크리스트

주요 내용		확인
쟁점토론 및 조정	· 조정자는 관련자료의 객관성을 토대로 조정을 유도하고 있는가?	
	· 조정자와 참여자는 합의 가능한 안건과 합의가 어려운 안건을 분리하는 등, 합의의 범위를 넓히기 위해 노력하고 있는가?	
합의 초안 마련	· 각각의 합의안이 참여자 대표와 그들 집단으로부터 인준을 받았는지 확인하였는가?	
	· 운영규칙에 따라 합의초안이 마련되었는가?	
	· 법적 구속력 등의 검토가 완료되었는가?	

● 6단계 : 합의안 도출

- 조정안 초안에 대한 합의 시도
- 합의사항에 대한 최종 합의문 작성
- 최종합의문 도출 및 서명

[갈등사례2]

✦ 상주-영덕 고속도로 건설공사 붉은점 모시나비 대체 서식지 관련 갈등

- 갈등의 발생 원인

· 경북 의성군의 붉은점모시나비 서식지는 2006년 6월 지방도(안계 도덕- 안사 중하)를 확장포장공사 환경성검토 과정에서 발견. 이에 의성군은 2006년 6월부터 2007년까지 서식지 정밀조사 및 서식지 원형보존지역 설정하고 2008년부터는 주요 분포도를 조사 중에 있었음. 이러한 가운데 상주-영덕 고속도로 건설에 따른 환경영향평가 과정에서 노선과 인접한 곳에서 새로운 서식지가 분포하고 있는 것으로 알려짐. 이에 따라 붉은점모시나비 집단 서식지를 관통하는 고속도로 공사를 앞두고 이 나비의 대체 서식지를 둘러싸고 관련 환경 이슈가 부각. 붉은점모시나비는 환경부 지정 멸종위기 야생동·식물 II급으로 경기 포천, 강원 삼척, 경북 의성 일대에만 일부 서식하는 것으로 학계에 보고돼 있는 중임

- 갈등해결 노력

· 환경부는 2공구 일대에서 서식이 확인된 붉은점모시나비에 대하여 공사 시 및 운영 시 전문가 참여 하에 주기적(서식특성 고려)인 모니터링을 실시하고, 필요 시 평가서에 제시된 저감방안 외에 의성군, 대구지방환경청 등과 협조하여 서식지 보호를 위한 별도의 저감대책을 강구, 시행해야 한다고 주장. 이에 도로공사는 환경부 의견에 따라 전문가 참여하여 지속적으로 정밀 모니터링을 실시하고 의성군 및 대구지방 환경청 등과 협조하여 서식지 보호를 위한 저감대책 마련 추진함. 특히 관계 전문가, 의성군, 대구지방환경청이 참여하는 합동 현장조사를 실시하고, 의성군, 환경청, 도로공사가 참여하는 합동회의를 개최하여 대체서식지 관련 추진 방안 협의하고 관련 모니터링 시행계획 등 MOU를 체결함

2009. 04.22	환경영향평가 협의완료
2010. 03.05	사후환경조사 용역 발주(나비조사특별과업 포함)
2010. 03.26	붉은점모시나비 관련 합동조사
2010. 04~07	붉은점모시나비 생태영향 특별조사 실시(관계전문가, 의성군, 대구지방환경청)
2010. 08.31	붉은점모시나비 대체서식지 합동회의(의성군)
2010. 10.15	붉은점모시나비 정밀조사 및 보전방안 결과보고서 제출(도로공사 → 의성군, 대구지방환경청)
2010. 11~12	붉은점모시나비 대체서식지 실시설계(도로공사 → 신성엔지니어링)
2010. 12.28	붉은점모시나비 대체서식지 추진계획서 제출(도로공사 → 의성군)
2011. 01.26	붉은점모시나비 대체서식지 조성을 위한 MOU 체결(도로공사 → 의성군)
2011.03.08	입목벌채 협의통보 (의성군 산림과-2813)
2011.03~04	붉은점모시나비 대체서식지 공사시행
2011. 04.18	멸종위기야생동물 포획 등 이식허가(대구지방환경청-도로공사)
2011. 07.12	멸종위기야생동물 이주 결과 송부(도로공사-대구지방환경청)

- 갈등해결의 의의

· 고속도로 건설로 인하여 야기될 수 있는 정부·지자체·학계간의 갈등을 예방하기 위하여 사업 초기 단계부터 적극적인 협의와 대안 제시를 통하여 원만히 갈등을 예방할 수 있었음. 또한 협약에 의거하여 대체지 조성 및 모니터링 실시하고 지속적인 사후관리 노력 경주 중

· 이처럼 설계과정에서 사전 협의 과정에서 발생한 환경차원의 문제 제기에 대하여 향후 문제가 환경갈등으로 발생하기 전에 예방 노력을 경주하는 한편, 사후관리방안을 마련하는 등 우수한 갈등관리 사례로서 의의가 있음

# VII

## 효과적 갈등관리를 위한 양식 및 작성 요령

국토교통부 갈등관리 매뉴얼

- 1 갈등관리계획(안)
  - 개요 ■ 작성 요령
- 2 사전갈등영향검토서(안)
  - 개요 ■ 작성 요령
- 3 갈등관리보고서(안)
  - 개요 ■ 작성 요령
- 4 갈등관리데이터베이스 구축(안)
  - 개요 ■ 작성 요령
- 5 갈등관리카드(안)
  - 개요 ■ 작성 요령
- 6 갈등 진단서(안)
  - 개요 ■ 작성 요령
- 7 갈등관리 평가 체크리스트(안)
  - 개요 ■ 평가 요령
- 8 조정협의회 등 합의형성과정(안)
  - 개요 ■ 작성 요령
- 9 기타 관련 공문(안)
  - 갈등영향분석서 관련 ■ 협의회 등 개최 관련

## VII. 효과적 갈등관리를 위한 양식 및 작성 요령

### 1. 갈등관리 계획(안)

#### ■ 개요

- 작성자
  - 현업 담당자
  - 갈등관리 전담자 작성 지원
- 작성 시기
  - 기본계획 수립과정(예비타당성~기본계획수립 이전)
  - 사업 분야에 따라 시기는 조정 가능
- 작성 여부 판단 기준
  - 갈등관리 전담자의 해당 사업 분야에 대한 과거 갈등발생 경험 및 정도에 따른 자체 판단
  - 현업담당자를 통한 해당사업에 대한 갈등진단결과에 따른 판단
  - 위 판단을 종합하여 내부 회의를 거쳐 결정
  - 필요시 갈등관리심의위원회 개최 등 외부 자문을 통해 최종 결정
- 작성결과에 대한 활용
  - 사업기본계획에 반영
  - 산하기관 현업담당자는 갈등관리계획에 의거한 구체적 갈등관리실행계획 작성
    - 산하기관 갈등관리 담당자는 갈등관리계획이 수립된 사업을 파악하고 현업담당자 보고서 작성에 협조
    - 갈등관리실행계획은 현업담당자가 실제 갈등관리 예방 및 해결방안을 구체화한 내용을 담고 있음
    - 기본설계 초반 실태조사(갈등영향분석) 결과를 토대로 작성



● 계획 작성을 위한 조사

- 갈등영향분석서 작성 혹은 갈등관리보고서 제출 등의 실태조사 실시
- 분석방법은 내부회의/갈등관리심의위원회 개최를 통해 최종 결정
- 향후 갈등관리 평가 등에 활용

■ 작성 요령

연번) [갈등 과제명]

갈등주체				관련기관			
갈등관리TF				갈등해소 목표시기			
조정협의체							
필요조치사항	<input type="checkbox"/> 입법조치	<input type="checkbox"/> 예산확보	<input type="checkbox"/> 사실확인(에타 등)	<input type="checkbox"/> 이견조정	<input type="checkbox"/> 소송대응	<input type="checkbox"/> 관망	
갈등진개단계	<input type="checkbox"/> 잠복	<input type="checkbox"/> 표면화	<input type="checkbox"/> 심화	<input type="checkbox"/> 교착	<input type="checkbox"/> 완화	<input type="checkbox"/> 사후관리(해소)	

\* 담당 : 00실 0000과 000사무관(044-201-0000), 000주무관(044-201-0000)

● 갈등과제 개요

- (정책) 추진배경, 정책 발표(또는 수립) 시기 및 내용 등
- (사업) 사업목적, 기간 및 사업비('14년/총사업비), 현 사업단계

● 이해관계자별 주요쟁점

찬 성	반 대	기 타	
이해관계자 A, B	이해관계자 C, D	이해관계자 E	이해관계자 F

● 추진경과

시 기	추진 경과	주 체

\* 정책발표(또는 사업계획 확정)시기부터 주요 갈등상황 전개내용 작성

● 현재 갈등상황 및 전망

- 이해관계자의 현재 입장, 갈등표출 정도, 향후 전망 등

● 대응계획

- 국토교통부 입장, 갈등해결(또는 예방, 완화)을 위한 세부 추진계획
- 주요 쟁점에 대한 홍보계획

● 향후 추진일정

예정시기	추진 내용	주 체

※ 향후 정책(또는 사업)의 주요 추진일정

※ 작성대상 : '14년 갈등관리과제 및 기획조정실에서 요청하는 과제

- 작성분량 : 4page 이내로 작성하고 필요한 참고자료는 붙임으로 작성

## 2. 사전갈등영향 검토서(안)

### ■ 개요

- 작성자
  - 실무부서 담당자
- 작성 시기
  - 갈등 발생 이전
- 작성 여부 판단 기준
  - 실무부서 담당자 자체 평가 기준에 의거(양식 참조)
  - 산하기관 현업담당자에 의한 판단에 의거(진단표 참조)
- 작성결과에 대한 활용
  - 실무부서 담당자는 해당 보고서를 통해 예방을 위한 갈등관리계획 수립
  - 갈등영향분석서(특히 예방목적) 작성에 기초자료로 제공
  - 갈등관리심의위원회 및 분과회의 / 내부회의 등의 개최를 통해 최종 갈등과제 선정을 위한 기초자료로서 활용
  - 향후 갈등관리 평가 등에 활용

### ■ 작성 요령

#### 연번) [0000 00000 00000(과제명 / 실무부서)]

\* 담당 : 00실 0000과 000사무관(044-201-0000), 000주무관(044-201-0000)

구분	주요 내용		
① 과제개요			
② 주요일정			
③ 이해관계자	이해관계자	예상규모	
④ 예상쟁점	이해관계자	입장 및 갈등표출 예상정도 등	
⑤ 동 과제에 대한 사전 이해관계자 의견수렴 정도	이해관계자	시행여부	의견수렴 방법 및 결과 등
⑥ 갈등가능성에 대한 소관부서 자체평가	특기사항		
	갈등가능성	<input type="checkbox"/> 높음	<input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 낮음
⑦ 갈등예방계획	판단사유		
⑧ 홍보계획			
⑨ 갈등발생시 동 과제의 계획수정 등 수용가능성	수용가능성		
	판단사유		
⑩ 갈등발생시 대응방안 및 해결방안	대응방안 및 해결방안		
	선택사유		

※ 작성과제 : 각 년 갈등예상과제 및 기획조정실에서 요청하는 과제  
 - 작성분량 : 2page 이내로 작성하고 필요한 참고자료는 붙임으로 첨부



● 평가기준

- \* 갈등가능성을 3단계(높음, 보통, 낮음)로 평가하고 결과에 따라 관련 실국은 갈등영향분석 등 후속조치 시행
  - (높음) 갈등발생 가능성이 높거나 파급효과가 큰 과제인 경우 '높음' 으로 평가 → 갈등영향 분석 및 갈등관리계획 수립 착수
  - (보통) 갈등발생 가능성이 있으나 파급효과가 크지 않은 과제인 경우 '보통' 으로 평가 → '갈등잠재과제' 로 분류하고 갈등동향 모니터링
  - (낮음) 갈등발생 가능성이 거의 없는 과제 → 관리종료
- \* 갈등가능성이 '높음', '보통' 으로 평가된 경우 대응방안의 적정성에 대해 3단계('우수', '보통', '미흡')로 추가 평가
  - (우수) 3가지 항목이 모두 반영되어 있는 경우
  - (보통) 2가지 항목이 반영되어 있는 경우(단, a는 반드시 포함)
  - (미흡) a항목이 미반영되었거나, 1가지이하의 항목이 반영되어 있는 경우

〈평가기준〉 3가지 항목이 반영되어 있는지 여부에 따라 판단

- a. 실질적인 이해관계자에 대한 의견수렴 계획 수립여부
- b. 의견수렴 결과에 따라 계획수정 등 수용가능성 정도
- c. 갈등발생시 적절한 대응방안, 해결방안 포함 여부

\* 실무위원회는 갈등영향분석 시행시기·방법, 대응방안 및 해결방안에 대한 보완의견을 제시할 수 있으며 관련 실국은 이를 반영하여야 함

### 3. 갈등관리 보고서(안)

#### ■ 개요

- 작성자
  - 현업 담당자
- 작성 시기
  - 정기 : 분기별 (매년 11월에는 연간 보고)
  - 부정기 : 갈등단계별 (잠재-표출-심화)
- 작성 여부 판단 기준
  - 기 작성된 갈등관리카드를 활용하여 종합 보고서 형태로 작성
  - 갈등상황에 대한 기술
  - 기 작성된 갈등관리계획 / 실행계획 등에 따른 구체적 활동 및 성과 등을 기술
  - 향후 대응방안 등을 기술
  - 담당자 의견 등
- 작성결과에 대한 활용
  - 작성결과는 갈등관리 전담자 취합
  - 해당 내용을 종합 정리하여 갈등관리데이터베이스에 수록
  - 자체 평가 후 내부 회의에서 갈등관리 과제 선정 및 대응방안 결정
  - 갈등관리심의위원회를 통하여 과제 선정에 따른 자문 및 최종 결정 가능
  - 향후 갈등관리 평가 등에 활용

## ■ 작성 요령

항 목		주요 내용
갈등관리 주체		- 갈등관리 수행 중인 기관 및 담당자
개 요	사업 명/갈등 명	- 사업 명 - 구체적인 갈등사안 명
	사업 개요	- 사업의 주요 목적 및 현 추진 상황(단계) 등
	갈등 개요	- 갈등에 대한 개요
원인 및 배경	갈등 발생 시기	- 갈등이 발생한 때 (○○○○년 ○월)
	갈등 발생 단계	- 갈등이 발생한 사업추진 단계(계획, 설계, 시공, 유지□보수 등)
	갈등의 계기	- 갈등이 발생한 구체적인 사안 또는 사건
갈등현황	갈등전개과정	- 주요 상황 일지 및 현 갈등단계(잠재/표출/심화/교착/완화)
	주요 이해관계자	- 갈등으로 영향(손실 혹은 이익 등)을 받는 핵심 주체
	갈등의 차원	- 중앙-중앙정부, 중앙-광역, 중앙-기초, 광역-기초, 중앙-지역주민, 지역주민-지역주민 등
	쟁점(주요 이슈)	- 이해관계자간 다투는 주제
	갈등의 성격	- 이해갈등, 사실관계갈등, 가치갈등, 구조적 갈등, 관계갈등 등
진단 결과	지속기간	- 갈등이 발생하여 지속된 기간(2년 이상인 경우 장기화)
	갈등발생가능성	- 진단표 양식 활용(6. 갈등진단서 참조)
	갈등의 강도	- 진단표 양식 활용(6. 갈등진단서 참조)
	사회적 파급력	- 진단표 양식 활용(6. 갈등진단서 참조)
	갈등관리 필요성	- 진단표 양식 활용(6. 갈등진단서 참조)
예방 및 해결 노력	예방 활동	- 갈등 예방을 위한 계획 혹은 활동
	예방 방법	- 갈등 예방을 위해 도입한 구체적 방법과 결과
	해결 활동	- 갈등 해결을 위한 계획 혹은 활동
	해결 방법	- 갈등이 해결된 경우 해결을 위해 도입한 구체적 방법
기타 사항		- 기타 갈등에 심대한 영향을 끼친 사건이나 사안을 기록

## 4. 갈등관리 데이터 베이스 구축(안)

### ■ 개 요

- 작성자
  - 갈등관리 담당자가 사업별로 작성
- 작성 시기
  - 정기
    - 매 분기 종합하여 사례별 통합(예, 20XX년 1/4분기 000 갈등관리데이터베이스)
    - 매년 종합하여 사례별 통합(예, 20XX년도 000 갈등관리데이터베이스)
  - 부정기
    - 갈등관리보고서 제출 받은 직후 데이터 기입
- 작성 방법
  - 기 갈등관리보고서를 활용하여 기입/ 업데이트 작성
  - EXCEL 프로그램 등을 활용하여 보고서 일자별로 정리 및 업데이트
- 작성결과에 대한 활용
  - 해당 데이터베이스 구축결과를 토대로 갈등관리종합계획, 과제별갈등관리계획 등 작성
  - 갈등관리종합결과보고서 작성, 각종 갈등관리평가 등 활용 가능
  - 데이터베이스 구축으로 향후 갈등양상 변화에 따른 지속가능한 갈등관리 체계 수립

### ■ 작성 요령

갈등 분야	개 요		주관 부서			갈등원인 및 단계			갈등 현황			진 단			해결 노력		과제 선정	종결 여부
	사업 명	갈등 명	담당자 (연락처)	발생 시기	현갈등 단계	사업 단계	이해 관계자	관계와 주요쟁점	갈등 성격	발생 가능성	강도	파장	관리 필요성	예방 활동	해결 활동			

※ 갈등분야 : 도로 / 철도 / 수자원 / 도시 / 주택 등

※ 현 갈등단계 : 잠재기-표출기-심화기-교착기-완화기-갈등종료

※ 예방 및 해결활동 : 소극적 갈등관리- 정보제공(공고공람), 의견수렴(주민설명회 및 공청회)

적극적 갈등관리- 갈등영향분석(예방or해결), 논의구조형성(예방or해결), 합의회의



## 6. 갈등 진단서(안)

### ■ 개요

#### ● 작성자

- 현업 담당자

#### ● 작성 시기

- 갈등관리보고서 작성 시

#### ● 작성 방법

- 진단기준은 갈등발생가능성, 갈등강도, 사회적파장
- 각각의 진단 기준에 따라 진단된 결과를 종합하여 갈등관리 필요성 판단

#### ● 작성결과에 대한 활용

- 갈등관리보고서 작성 시 활용
- 갈등관리계획 등 갈등사안별 대책 마련 시 기초자료로 활용
- 향후 결과를 종합하여 통계적 의미를 검토하여 국토부 갈등의 특성에 따른 종합적 관리방안 마련

### ■ 작성 요령

#### ● 진단 기준

### 진단기준(안)

□ 담당 부서 :

(담당자 : )

□ 사업 명(갈등 명) :

구 분	갈등 진단내용	판정(Y/N)	점 수
갈등발생 가능성 (100)	집단반발 여부 (30)	- 찬성단체가 구성되었다(10) - 반대단체가 구성되었다(20)	
	관련 요구(30)	- 성명서 등 집단적 의견표명이 있다(10) - 플래카드 등이 게시되었다(15) - 관련 지자체로부터 의견이 접수되었다(5)	
	언론매체 대응(25)	- 보도된 매체 수(3개 이상) (15) - 보도된 횟수(3개 이상) (10)	
	과거 갈등발생 여부(15)	- 해당지역은 갈등발생의 경험이 있다(10) - 해당사안은 갈등발생의 경험이 있다(5)	
	종합 판정		
갈등강도 (100)	표출 양태(30)	- 전화 등의 연락을 통한 반대여사가 있다(5) - 공문 혹은 민원, 성명서 발표 등이 이루어졌다(5) - 집회 및 시위가 발생했다(5) - 물리적 충돌화 돌이 발생했다(5) - 법적 소송 등이 진행 중이다(5)	
	집단 형태 및 연대(20)	- 마을 단위(5인 이상)로 구성되었다(5) - 단체 간 연대가 진행되고 있다(15)	
	찬반간 갈등 여부(20)	- 찬반 주민 간 집회가 개최되었다(5) - 찬반 주민 간 물리적 충돌이 발생하였다(5) - 찬반 주민 간 소송전이 진행 중이다. (10)	
	갈등해결에 대한 노력(30)	- 갈등에 대한 해결방안이 어느 일방으로부터 제시된 적이 없다(20) - 갈등 해결을 위해 별도의 재원이 소요되거나 소요될 것으로 예상된다(10)	
	종합 판정		
사회적 파장 (100)	이해관계자 구성 (50)	- 지역시민환경단체가 개입하고 있다(5) - 중앙시민환경단체가 개입하고 있다(15) - 기초지자체가 찬반 입장을 견지하고 있다(5) - 광역지자체가 찬반 입장을 견지하고 있다(10) - 정치인 등의 개입이 있다(15)	
	해결가능성과 범위(25) - 주관판단	- 갈등해결에 타 부서의 협조가 필요하다(5) - 갈등해결에 정부 차원의 협조가 필요하다(10) - 갈등해결에 법령 상 또는 제도적 변경이 필요하다(10)	
	신뢰여부(25) - 주관판단	- 반대측은 추진기관에 대하여 신뢰하지 않고 있다(15) - 해결 위해 객관적/중립적인 제3자의 개입필요성이 있다(10)	
	종합 판정		
최종합정	갈등관리필요성	높음 / 보통 / 낮음	



- 갈등발생 가능성에 대한 종합 판단 기준
  - 종합진단 결과에 대한 기준
    - 갈등발생가능성, 갈등강도, 사회적파장의 판단 기준에 대한 종합진단 결과 및 기준

판단 기준	종합진단결과 및 기준		의 미
갈등발생가능성	가능성 낮음(저)	30% 미만	- 현 상황을 유지하는 경우에 갈등이 발생할 가능성이 어느 정도인지에 대한 판단
	가능성 보통(중)	30% ~ 70% 미만	
	가능성 높음(고)	70% 이상	
갈등강도	강도 약함(약)	30% 미만	- 불만 토로, 민원 혹은 청원 수준, 일시적 예상
	강도 보통(중)	30% ~ 70% 미만	- 조직형성, 시위 및 농성 등이 예상 - 장기화되지는 않을 것으로 예상
	강도 강함(강)	70% 이상	- 조직형성, 시위 및 농성 등이 예상 - 장기화 예상
사회적 파장	파장력 작음(소)	30% 미만	- 영향력이 해당 지역의 마을, 리, 면 수준 예상
	파장력 보통(중)	30% ~ 70% 미만	- 영향력이 광역시, 광역 지자체 차원 확산 예상
	파장력 큼(대)	70% 이상	- 영향력이 국가적 차원으로 확산 예상

- 갈등관리의 필요성에 대한 판단 기준
  - 종합진단 결과를 기반으로 사업추진 주체가 갈등관리필요성 여부를 판단하는 기준

갈등관리 필요성	의 미	보고 내용
필요성 있음 (상)	70% 이상 - 갈등발생가능성, 강도, 사회적 파장 가운데 한 가지라도 '고' / '강' / '대' 일 경우 갈등관리의 필요성 높음 - 만약 갈등이 발생될 경우 장기화되며 사업추진에 심각한 영향을 줄 수 있으므로 이에 대한 조속한 대응전략 및 조치 필요	- 정기적 갈등관리카드 작성 보고 - 정기적 갈등관리보고서 작성 보고
필요성 보통 (중)	30% ~ 70% 미만 - 갈등발생가능성, 강도, 사회적 파장 가운데 한 가지라도 '보통' 일 경우 - 향후 진행과정에 따라 갈등이 예상되므로 지속적인 조사 등을 통해 심화 가능성을 체크하는 등의 사전적 예방활동 추진	- 정기적 갈등관리카드 작성 보고 - 비정기적 갈등관리보고서 작성 보고
필요성 낮음 (하)	30% 미만 - 비정기적 갈등추이 조사 등의 실시	- 비정기적 갈등관리카드 작성

## 7. 갈등관리 평가 체크 리스트(안)

### ■ 개요

- 평가자
  - 갈등관리 담당자
- 평가 시기
  - 매년 1회 자체 평가 (3/4분기)
  - 매년 12월, 자체평가 및 관련 자료를 통하여 전문가 평가 실시
  - 자체 평가와 전문가 평가 결과를 합산하여 갈등관리 종합 평가
    - 자체 평가 (60) + 전문가 평가 (40)
- 평가 대상
  - 국토부(현업 부서)
  - 산하기관(갈등관리 담당자)
- 평가 방법
  - 제출 자료에 근거한 평가 : 자체 평가(60)
  - 실제 갈등관리 노력에 근거한 평가 : 전문가 평가(40)
    - 갈등관리 세부평가 내용은 갈등관리를 실질적으로 수행하는 공무원의 실제 노력 여부
    - 갈등관리심의위원회를 통한 평가 실시
    - 평가 방법은 사회통합위원회에서 작성한 '한국 사회갈등의 영향평가 모형개발' (2010.10) 과 '한국사회갈등 영향평가(2012.12)에 준하여 작성(비계량 평가)
    - 비계량지표 평가결과의 객관성과 신뢰도를 제고하기 위하여 구체적인 체크리스트에 기반을 두고 복수 평가자에 의한 평가를 적용
    - 6등급(S, A, B, C, D, E)으로 평가하되 등급 구간은 각 항목별 가중치에 따라 변화

● 작성결과에 대한 활용

- 갈 국무조정실 보고 시 활용
- 종합 평가결과는 갈등관리 담당자가 작성하는 갈등관리종합보고서에 수록하여 더욱 갈등 관리 활동과 노력을 복돋을 수 있도록 함
- 우수 평가 부서 혹은 기관에게는 표창 및 인사코가 등의 반영
  - 최우수, 우수 등 등급 마련

■ 평가 요령

● 자체 평가(60/100)

점검항목	세부 점검항목 및 점검결과	점검부서
<b>1. 갈등관리 역량부문(12점)</b>		
<b>1.1 갈등관리교육 및 체계확산 노력(6점)</b>		
a 갈등관리교육 참여수준	○ 갈등과제담당자의 갈등관리교육(2박이상) 참여실적 - 갈등과제수 : 개 - 갈등과제담당자 참여실적 : 명	부서별/기관별
b 갈등관리 체계확산노력	○ 갈등관리 워크샵, 세미나, 토론회, 초청강연, 포럼 등 개최실적 - 워크샵 : 회 - 세미나 : 회 - 토론회 : 회 - 초청강연 : 회 - 포럼 : 회 - 기타 : 회	행관
<b>1.2 갈등관리 실적역량의 성과급, 인사 등 반영여부(3점)</b>		
a 갈등관리 실적역량에 따른성과급 지급실적	○ 관련규정 유무, 직급별 성과급 반영비율, 적정성 등	행관
b 갈등관리 실적역량 우수자 인사상의 반영 또는 인센티브 부여정도	○ 관련규정유무, 인사상직급별반영비율 등	행관
<b>1.3 갈등관리 책임자(고위공무원단 이상) 관심과 노력정도(3점)</b>		
a 갈등관리각종계획수립(결재) 정도	○ 종합시책 수립 결재 : 회 ○ 갈등관리심의위원회 계획 결재 : 회 ○ 갈등조정협의회 계획 결재 : 회 ○ 세미나, 토론회, 강연계획 결재 : 회 ○ 기타 : 회	행관 · 부서별/기관별 행관 행관
b 갈등관리 각종 회의참여 횟수	○ 갈등관리심의위원회 참여 : 회 ○ 갈등조정협의회 참여 : 회 ○ 갈등관리세미나, 토론회, 강연 참여 : 회 ○ 갈등현장 방문 : 회 ○ 기타 : 회	행관 부서별/기관별 행관 부서별/기관별 행관
<b>2. 갈등관리 운영부문(36점)</b>		
<b>2.1 갈등관리 종합시책의 수립·시행(6점)</b>		
a 종합시책 수립과정 및 내용 적절성	○ (과정) 계획수립을 위한 TF운영, 전문가검토회의, 세미나, 워크샵 실시여부 등 ○ (내용) 부처특성을 반영한 구체적 내용 반영여부 등	행관
b 종합시책 시행의 충실성	○ 이행상황 점검체계, 운영현황(추진실적), 목표달성도, 후속조치 등	행관
<b>2.2 갈등관리 매뉴얼 구축·활용도(3점)</b>		
a 갈등관리 매뉴얼 구축과정 및 내용의 적절성	○ 매뉴얼 수립 TF운영, 전문가검토회의, 세미나, 워크샵 실시여부 등	행관/부서별
b 갈등관리 매뉴얼 활용정도	○ 갈등과제별, 갈등유형별 매뉴얼 활용사례, 활용현황 및 실적 등	부서별/기관별
<b>2.3 갈등영향분석서 작성 및 활용정도(3점)</b>		
a 갈등영향분석서 작성실적	○ 갈등영향분석서 작성실적	부서별/기관별
b 갈등영향분석서 활용정도	○ 갈등영향분석서 적용, 활용사례 및 실적 등	부서별/기관별
<b>2.4 갈등관리심의위원회 운영실적(6점)</b>		
a 갈등관리심의위원회 회의개최 및 운영실적	○ 위원회 개최실적 : 회	행관
b 갈등관리심의위원회의 심의내용의 충실성	○ 주요 심의내용, 이행실적 또는 후속조치 등	행관/부서별
<b>2.5 갈등조정협의회와 활용실적(9점)</b>		
a 갈등조정협의회 운영실적	○ 표면 갈등간수별 협의회 개최건수 : 회	부서별/기관별
b 갈등조정협의회의 갈등예방·완화·해결 기여정도	○ 주요 안건, 이행실적 또는 후속조치, 갈등예방·완화·해결 기여 사례·실적 등	부서별/기관별
<b>2.6 갈등대응 및 해결 노력정도(9점)</b>		
a 갈등대응/해결 노력수준	○ 갈등대응율(대응건수/표면화된 갈등건수) - 전문가자문 : 회 - 간담회 : 회 - 모니터링 : 회 - 이해관계자 면담 : 회	부서별/기관별
b 갈등대응/해결의 충실성	○ 대응방법, 해결노력이 갈등예방·완화·해결 기여 정도와 충분성 정도	부서별/기관별
<b>3. 갈등관리 성과부문(12점)</b>		
<b>3.1 갈등관리 실적 및 성과(6점)</b>		
a 갈등해결 노력정도	○ 갈등해결율(해결건수/갈등과제건수) - 예방건수 : 건 - 완화건수 : 건 - 해결건수 : 건	부서별/기관별
b 전년도대비 갈등관리 제고노력정도	○ 노력사례 제출	부서별/기관별
<b>3.2 우수사례 발굴·확산 정도(6점)</b>		
a 갈등관리 우수사례(성과)	○ 우수사례 제출	부서별/기관별
b 미흡사례에 대한 원인진단 사례	○ 미흡사례 원인진단 및 향후 갈등관리 전략 및 해결전략 마련사례	부서별/기관별



● 전문가 평가(40/100)

－ 실제 갈등관리 노력에 대한 평가 항목

갈등관리 필요성	주요 항목	평가 방법	가중치(점)	등급
갈등 예방을 위한 사전 준비와 활동 (20점)	사전 조사 및 예상 문제에 대한 대책	6등급평가 (0,1,2,3,4,5)	5	S~E
	사전 정보 제공 및 의견 수렴	6등급평가 (0,3,5,8,12,15)	15	S~E
갈등 해결을 위한 사전 준비와 활동 (20점)	갈등 해결을 위한 조사와 및 설계	6등급평가 (0,1,2,3,4,5)	5	S~E
	갈등의 자율적 해결을 위한 노력	6등급평가 (0,1,2,3,4,5)	5	S~E
	갈등 해결을 위한 방법의 선택	6등급평가 (0,1,2,3,4,5)	5	S~E
	선택한 갈등해결 방법의 운영	6등급평가 (0,1,2,3,4,5)	5	S~E

－ 실제 갈등관리 노력에 대한 평가 항목

주요 항목	세부 항목	활동 및 노력에 대한 주요 내용
사전 조사 및 예상 되는 문제에 대한 대책 수립 (5점)	－ 해당 정책/사업이 적용될 지역/영역에 미칠 영향에 대한 사전 예측/조사	- 갈등예방 프로세스의 적용 · 갈등영향분석 실시 여부(혹은 갈등관리보고서 작성) · 갈등관리계획서 작성 여부 - 관련 대책 등 대안 마련 · TF구성 등 관련 대책회의 개최 여부 - 갈등관리심의위원회 등 외부자문을 통한 대책 마련 여부
	－ 갈등의 발생 가능성과 갈등의 성격에 대한 사전 예측/조사	
	－ 해당 정책/사업으로 영향을 받을 사람들에 대한 예측/조사	
	－ 해당 정책/사업으로 이해관계자들에게 발생할 영향에 대한 예측/조사	
	－ 해당 지역이나 영역에 발생할 비용과 편익의 불균형에 대해 사전 예측/조사	
	－ 해당 정책으로 과다한 비용이 발생하거나 소외된 사람에 대한 대책	
사전 정보 제공 및 의견 수렴(15점)	－ 해당 정책/사업이 시작되기 전에 관련 정보를 이해관계자에게 제공	- 사업계획 확정 전 주민의견 수렴 · 주민설명회 등의 개최 여부 · 의견수렴 결과 및 조치사항 등의 관계 서류 제출 여부
	－ 해당 정책/사업을 확정되기 전에 잠재적인 이해관계자의 의견을 수렴	
	－ 해당 정책/사업에 잠재적인 이해관계자의 의견 반영	
	－ 해당 정책/사업을 결정하기 전에 의견수렴을 위한 논의구조 형성	
	－ 이해관계자를 의사결정 과정에 참여	

－ 해결노력에 대한 세부 항목 평가 기준

주요 항목	세부 항목	활동 및 노력에 대한 주요 내용
갈등 해결을 위한 조사와 및 설계 (5점)	－ 갈등의 배경과 원인을 제대로 파악하였느냐?	- 갈등해결 프로세스의 적용 · 갈등영향분석 실시 여부(혹은 갈등관리보고서 작성) · 갈등관리계획서 작성 여부 - 갈등관리심의위원회 등 외부 자문을 통한 대책 마련 여부
	－ 이해관계자를 제대로 파악하였느냐?	
	－ 이해관계자의 이해와 요구를 정확히 파악하였느냐?	
	－ 갈등해결을 위한 방안을 체계적으로 수립하였느냐?	
	－ 갈등의 성격 및 특성은 제대로 파악되었느냐?	
갈등의 자율적 해결을 위한 노력 (5점)	－ 공권력 사용에 의해 부상자, 기타 피해자가 발생한 적이 있느냐?	- 갈등해결을 위한 노력 · TF 구성 등 관련 대책회의 개최 여부 · 소송 혹은 공권력 사용 여부
	－ 자율적 해결에 앞서 민형사상 소송을 제기한 적이 있느냐?	
	－ 법에 의해 구속된 인사가 있느냐?	
	－ 공권력과 법에 의한 해결을 회피하기 위해 얼마나 노력을 하였느냐?	
	－ 자율적 문제 해결을 위해 어떤 노력을 하였느냐?	
갈등 해결을 위한 방법의 선택 (5점)	－ 어떤 갈등해결 방법을 선택하였느냐?	- 갈등조정협의회 등 해결방안 적용 · 이해당사자 포함한 논의구조 창출 여부
	－ 갈등해결 방법 선택의 기준과 원인이 무엇이었느냐?	
	－ 해당 갈등에 적절한 갈등해결 방법을 선택하였느냐?	
선택한 갈등해결 방법의 운영 (5점)	－ 주요 이해관계자가 빠지지 않는 않았느냐?	- 갈등해결을 위한 합의형성 과정 운영 · 합의 도출 여부
	－ 정보는 제대로 공유되었느냐?	
	－ 자율적 운영이 이루어졌느냐?	
	－ 사전규칙은 만들어졌느냐?	
	－ 의사결정 방식은 적절하였느냐?	

## 8. 조정협의회 등 합의형성과정 관련(안)

### ■ 개요

- 작성자
  - 갈등등조정자
  - 현업 담당자 및 갈등관리 담당자 지원
- 작성 및 송부 시기
  - 이해관계자가 갈등조정 등 논의구조에 대한 참여 의사가 있을 경우
  - 이해관계자의 참여의지를 확인하는 한편, 주최 측에서 공식적으로 회의를 추진하겠다는 의미
- 송부 대상
  - 각 이해관계자 그룹 대표자
- 방법
  - 참여의사 확인 후 조정참여 공문 발송
  - 조정참여 동의서 발송
  - 협의회 운영을 위한 사전협의 시 운영규칙 등 결정
  - 합의문 작성

### ■ 작성 요령

#### ● 조정참여 동의서

### 조정 참여 동의서

1. 본인(\_\_\_\_\_)은 상대(\_\_\_\_\_)와의 갈등을 해소하기 위해 '\_\_\_\_\_'가 주관하는 조정에 참여하는 것에 동의한다.
2. 본인은 이번 조정을 위해 조정자로 000000 000 외 0인(총 0인)을 조정인으로 선임하는 것에 동의한다.
3. 본인은 조정 과정에서 조정인의 의사를 존중하고, 조정에 필요한 모든 사항은 조정인과 협의하여 결정한다.
4. 본인은 조정 과정에서 나온 모든 내용에 대해 비밀을 지킬 것이다.
5. 본인은 조정 과정에서 나온 내용을 만약 있을 법적 소송 등에 활용하지 않을 것이다.
6. 본인은 이번 조정 과정에 참고인(\_\_\_\_\_)을 참석시킬 예정이다.  
(또는 아니다)
7. 첫 번째 조정은 20 년 월 일 시, 0000 00000에서 개최한다.

20    년    월    일

구분	성명	주소	H.P	E-mail	서명
참여자					
대표조정인					



## ● 조정운영규칙

OOO 건설 관련 OO을 위한 조정회의 규칙(안)

제1조(목적) 이 규칙은 ‘OOO 건설’ 과 관련하여 OO을 위한 결정에 대하여 조정절차를 정함으로써 OO 문제의 원활한 해결을 도모함으로 목적으로 한다.

제2조(관련 당사자) 조정회의에 참여하는 당사자는 국토교통부, OOOO기관, OOOO부, 이 지역의 주민 및 광역(기초)지자체 등으로 한다.

제3조(조정 대표자) 관련 당사자의 의견과 입장을 대변할 당사자별 대표자(이하 “조정대표자” 라 한다)는 다음과 같으며, 조정대표자는 관련 당사자로부터 대표성을 인정받은 것으로 본다.

관련 당사자	조정대표자	직 위
국토교통부	○○○	
OOOO부	○○○	
광역(기초)지자체	○○○	
산하기관	○○○	
주민	○○○	

제4조(조정회의) ① OO결정에 대한 합의를 도출하기 위하여 조정대표자 및 관련 전문가가 참여하는 조정회의를 구성한다.

② 관련 전문가는 국토교통부에서 추천하되, 조정대표자의 동의를 받아 결정하고, 조정회의에서 “조정자”로서의 역할을 수행한다.

③ 사실 확인이나 합의를 위하여 필요한 경우 조정대표자간 합의를 거쳐 분야별 전문가가 조정회의에 참여하여 발언하도록 할 수 있다.

제5조(참관인) 관련 당사자는 조정회의에 참관인을 둘 수 있으며, 참관인은 다음과 같다. 단, 참관인은 다른 조정대표자의 동의를 얻어 필요시 조정대표자를 지원할 수 있다.

관련 당사자	참관인	직 위
국토교통부		
타 중앙정부		
광역지자체/기초지자체		
산하기관		
주민 등 이해당사자		

제6조(조정대표자와 참관인의 변경) 조정대표자와 참관인은 조정회의에서의 합의에 의하지 아니하고는 이를 변경하지 못한다.

제7조(조정회의의 운영) 조정회의는 투명하고 공정하게 진행하되, 비공개 개최를 원칙으로 한다.

제8조(조정자의 비밀유지 의무) 조정자 및 조정자가 속한 기관은 조정회의에서 다루어지고 있는 내용들에 대해 비밀을 유지하여야 하며, 이의 공개는 조정회의에서의 합의를 전제로 한다.

제9조(회의결과와 전달) ① 조정대표자는 각자 대표하는 관련 당사자에게 조정회의의 경과와 내용을 전달하는 것을 원칙으로 한다. 단, 전달내용은 조정회의에서 합의된 사항에 한한다.

② 조정회의의 경과 및 내용 중 홍보가 필요하다고 인정되어 조정회의에서 합의된 사항은 국토교통부의 조정대표자가 대표로 발표하거나 보도 자료를 배포하는 등의 방법으로 홍보할 수 있다.

제10조(참여자의 준수 사항) 조정회의에 참여하는 조정대표자, 관련 전문가 및 참관인은 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

2. 인신공격성 발언과 욕설을 하지 아니할 것

3. 조정자의 회의 진행을 방해하지 아니할 것

4. 조정기간 집회나 시위 등 비선사적인 일체의 행위를 삼가고, 다음 각목의 사항을 이행한다. 단, 조정회의에서의 논의내용 및 진행상황 등에 대한 관련 당사자 설명회는 인정한다.

가. 산하기관 OOOOO는 조정회의 기간 중 OO결정과 관련한 행정행위를 중지한다.

나. 조정대표자는 노선결정과 관련된 사항을 언론에 발언하는 것을 자제한다. 언론에 보도된 사항에 오류가 있을 경우에는 보도경위를 우선 파악한 뒤 정정 보도를 요청한다.

제11조(조정회의의 진행방식) ① 조정대표자에게 주어지는 발언 기회 및 시간은 관련 당사자별로 동일하게 함을 원칙으로 한다.

② 조정대표자에게 주어지는 발언 기회 및 시간은 관련 당사자별로 동일하게 함을 원칙으로 한다.

③ 발언순서는 상호협의를 의해서 첫 번째 순서를 정한 후 그 순서가 “갑→을→병→정” 이면 다음부터는 “을→병→정→갑” 의 순으로 함을 원칙으로 한다.

④ 조정회의에서의 발언은 관련 당사자별 각 1인의 조정대표자가 하는 것을 원칙으로 한다.

⑤ 조정자가 필요하다고 판단하는 때, 또는 조정대표자의 전부 또는 일부의 요청을 받아 조정자가 필요하다고 판단하는 때에는 조정대표자는 조정자의 참여하여 개별회의를 열 수 있다.

단, 조정대표자의 요청에 의하여 열리는 개별회의의 경우, 조정자의 참여 여부는 조정대표자가 결정한다.

1. 개별회의의 내용은 비밀을 원칙으로 한다. 단, 조정자는 개별회의를 가진 조정대표자와 합의하여 개별회의의 내용의 일부 또는 전부를 공개할 수 있다.

2. 개별회의의 기회(회수) 및 시간은 관련 당사자별로 동일하게 함을 원칙으로 한다. 단, 조정자가 필요하다고 판단하여 열리는 개별회의의 경우는 이 원칙의 적용을 받지 않는다.

⑥ 조정대표자는 조정자의 조정회의 진행에 적극 협조하여야 한다.

⑦ 조정자는 조정회의 진행상의 필요(예 : 사실확인, 대안검토 등)에 따라 조정대표자와 합의하여 소회의체를 구성할 수 있다.

⑧ 제7항에 의하여 구성하는 소회의체는 필요에 따라 그 성격이 다를 수 있으며, 소회의체에서 도출된 결과에 대한 합의는 조정회의에서 한다.

제12조(녹음 및 기록) ① 조정자는 회의결과와 투명성과 객관성 및 역사성을 위하여 조정회의에서의 발언을 녹음하고 기록함을 원칙으로 한다.

② 이를 위하여 OOO 담당직원은 조정회의에 참여하여 회의내용을 기록하고 정리하여야 한다.

제13조(개최회 및 시간 등) ① 조정회의는 월 O회 개최하되, O요일에 동일한 장소에서 개최함을 원칙으로 한다. 단, 조정대표자가 합의하는 경우에는 이를 변경할 수 있다.

② 조정회의는 1회당 8시간 이내로 개최한다. 단, 조정대표자가 합의하는 경우에는 개최시간을 변경할 수 있다.

③ 차기 회의의 개최일시와 장소 등은 조정회의에서 정한다.

제14조(증거자료의 활용) ① 조정대표자는 모든 증거자료(각종 보고서, 기록문, 관계전문가의 증언 등)를 활용할 수 있다. 단, 그 증거자료는 타 조정대표자가 발언할 때에 그 효력을 갖는다.

② 조정자와 타 조정대표자가 요구하는 경우에는 조정대표자는 증거자료로 제시한 정보를 조정자와 타 조정대표자에게 제공하여야 한다.

③ 조정대표자는 타 조정대표자로부터 관련 자료의 제출을 요청받는 경우에 이에 성실히 응하여야 한다.

제15조(합의의 절차) ① 조정대표자간에 합의하고자 하는 사항에 대하여는 합의문 작성 전에 반드시 조정대표자가 대표하는 관련 당사자의 동의를 구하여야 한다.

② 조정대표자가 합의한 결과는 조정대표자가 대표하는 관련 당사자가 동의한 것으로 본다.

③ 조정대표자는 최종합의안의 이행을 확약하고 그 이행에 필요한 조치를 취하여야 한다.

④ 조정회의 종료시에는 당 회의에서 합의된 사항을 정리하고 관련 당사자별 조정대표자 1인과 조정자가 서명한다.

⑤ 합의는 조정대표단의 만장일치로 한다.

제16조(최종합의문 작성 및 분배) ① 조정대표자가 합의한 사항은 이를 합의문으로 정리하여 조정대표자와 조정자가 서명날인한 후 각 조정대표단과 조정자가 각각 1부씩 나누어 가진다.

② 조정대표자 또는 조정자가 합의문에 대한 공증을 받기를 원하는 경우는 조정대표자간 합의에 의하여 이를 공증 받을 수 있다.

## ● 조정참여 동의서

날 짜

팩스로 전송

민원 신청인/ 의뢰인 주소 / 민원 관리인 주소

저는 이 편지의 마지막에 적은 시간과 장소에서 조정을 실시할 것입니다. 조정은 보통 4~6시간 소요될 예정입니다. 이 시간이 적정하지 않다고 생각되면 즉시 알려주시면 시간을 재조정하겠습니다.

### 가. 조정의 의미와 방법

조정은 법적인 절차가 아닙니다. 또한 조정자는 법적으로 효력 있는 자문이나 조언을 제공하지 않습니다. 조정에 합의한다고 해서 공식적이고 법적인 분쟁해결 절차의 진행과 관련된 당신의 권리가 훼손되지 않습니다. 만약 민원을 해결하기 위한 시간상의 문제가 있거나 일정이 불확실한 경우에는 당신의 조언자나 관계공무원 등에게 일정과 관련하여 상의하십시오.

### 1. 조정회의 절차

조정회의는 중립자로서 저의 역할과 관련하여 ‘여는 말’ 로 시작됩니다. 저의 여는 말이 끝나면, 당신이 말을 시작하면 됩니다. 민원 사항이나 어떤 방식으로 문제가 해결되기를 바라는 지 등에 대하여 말할 수 있습니다. 대리인이 있는 경우 그들의 입장에서 분쟁을 설명할 수 있는 기회를 줄 것입니다. 여는 말이 끝나면, 당신과 당신의 파트너는 함께 서로 질의응답을 하고, 잠재적인 해결책을 논의하고 모색하게 될 것입니다. 이 지점에서, 저는 각각의 참석자들과 한차례 이상 개별적인 면담(코커퍼스)을 하게 될 것입니다. 당신이 면담 동안 저에게 제공한 정보는 누구와도 공유하지 않게 될 것입니다.

면담 이후에, 다시 회의가 열리게 되고, 이슈에 대하여 합의할 부분이 있는지를 확인하게 될 것입니다. 합의점을 찾기 어려우나, 이해당사자들이 협상을 계속 진행하고자 하면, 회의를 통해 해결 방안이 마련될 것인지 아닌지를 보다 명확하게 하기 위하여 면담을 다시 하게 됩니다. 이해당사자는 그들에게 법적인 권리를 알려줄 수 있는 참고인으로부터 자문을 받을 수 있습니다. 합의에 도달하면, 모든 이해당사자가 수용할 수 있는 해결 합의문 초안을 작성하게 될 것입니다.

### 2. 비밀 유지

비밀유지는 조정과정의 핵심적인 부분입니다. 사적으로 대화를 나누고 비밀을 유지할 것을 요구 받은 것에 대해 조정자는 해당 정보를 자의적으로 발설할 수 없도록 법에 규정되어 있습니다. 이런 규칙에 예외가 있으나, 이번 조정과정에서 이런 예외가 발생할 것으로 기대하지 않습니다. 예를 들어, 당신이 내게 이번 사건과 관련하여 사기나 직권남용, 등을 계획하고 있다고 알려거나, 폭력을 사용할 것이라고 말하는 경우, 나는 이를 관련 기관이 알려야 합니다. 제가 기밀을 유지하는 것은 조정과정 동안 여러분이 제게 비밀을 유지해 줄 것을 말이나 글로 요구한 내용에 한정됩니다. 또한 조정합의문과 해결에 대한 합의사항은 비밀로 지켜지지 않을 것입니다

### 3. 대표권

당사자는 조정회의에 혼자 오거나 대리인과 함께, 또는 법적 변호인, 등 협상과정에 도움을 받을 수 있는 사람을 선택하여 데리고 올 수 있습니다. 그런 사실을 미리 조정인이 알도록 해주고, 다른 당사자가 이에 상응하여 준비할 수 있도록 하는 것이 중요합니다. 만약 이런 과정이 순탄하게 이루어지지 않게 되면, 조정에 어려움이 발생할 수 있을 것입니다.

### 나. 결론

종합적으로 말해서, 조정은 진행을 돕는 3자의 노력을 포함하여 모든 이해당사자들이 동의할 수 있는 해결책을 모색하기 위해 설계된 일련의 과정입니다.



● 합의문 양식

### 갈등조정회의 합의문

조정자 :  
 관련당사자 :

‘사업명’ ‘갈등명’ 해결을 위한 갈등조정회의 규칙에 의거하여 다음 대표자들은 현재 갈등을 빚고 있는 사항들에 대한 충분하고 공정한 조정절차를 거친 후 다음과 같은 내용에 대하여 관련당사자를 대표하여 합의함.

- 1.
- 2.
- 3.

20XX년 0월 0일(~협의회의 개최일) 조정에 응한 관련당사자(조정대표자)들은 상기 사항에 합의하며 합의사항의 이행에 최선을 다할 것임을 약속합니다.

20XX년 0월 0일

조정자 :	서명
조정대표자 :	서명
:	서명
:	서명
:	서명

## 9. 기타 관련 공문(안)

### ■ 갈등영향분석서 관련

- 일반적으로 갈등발생 전인 경우 관련 행정기관에 발송하여 협조
  - 사전에 관련사실을 알리고 관계자 연락처 등 확보
- 이미 갈등이 발생하고 이해관계자 집단이 존재하는 경우 집단 명으로 직접 공문 발송
- 갈등영향분석 실시와 관련 관계행정기관 및 이해관계자에게 사전에 전화 등을 통한 관련 정보 제공
- 공문 내 주요 내용

이번 국토교통부에서 건설하고자 하는 000000000는 정부가 추진하는 공공사업이며, 현재 XX이 진행되고 있습니다.

현재 국토교통부는 대통령령 제 21185호 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에 따라 갈등예방(해결)을 목적으로 갈등영향분석을 추진하고 있습니다.

이를 위하여 국토교통부 XXXX(혹은 연구기관 XXXX)은 XXXXXXX에 직간접 영향을 받는 지역인 XX군 XX리의 이해관계자분들을 만나 뵙고자 합니다.

면담의 주요 목적은 000000000 신설로 인해서 생길 수 있는 지역 사회의 변화와 예상되는 갈등에 대한 의견을 청취하는 것입니다. 본 의견은 ‘000000000 갈등영향분석서’에 기재되어 향후 갈등예방 및 해결에 활용될 예정이오니 협조 부탁드립니다.

면담대상자	
면담일정	면담대상자 명: 20XX년 XX월 XX일 XX시XX분~XX시XX분 면담대상자 명: 20XX년 XX월 XX일 XX시XX분~XX시XX분



## ■ 협의회 등 개최 관련

- 참여 이해관계자(집단)에게 발송
  - 협의회 구성에 대하여 사전에 동의할 경우에 추진
- 공문 내 주요 내용

국토교통부(장관 000)과 000반대대책위(대표 000)는 객관적인 제3자(회의 주체명)이 주관하는 조정회의에 참여하기로 동의함에 따라, 00000(회의주체)는 '00000 00000 사안' 의 원만한 해결을 위해 양 당사자(혹은 3자)가 참여하는 조정회의를 다음과 같이 개최하고자 합니다.

안 건	00000 00000 사안
일 시	
장 소	
참석자	조 정 자: 이해당사자: 주민대표1 000 주민대표2 000 국토교통부 장관 대리인 000

4. 조정회의에는 본 안건과 관련하여 의사결정권한을 갖고 있는 대표 혹은 그 권한을 공식적으로 위임받은 사람이 참여해야 합니다.

첨부, 조정 참여 동의서

# 부록

## 국토교통부 갈등관리 사례

국토교통부갈등관리 매뉴얼

- 1 | 갈등영향 분석서 작성 사례
- 2 | 협의체 구성을 통한 갈등예방 및 해결사례

## 1. 갈등영향 분석서 작성 사례

### ■ 해결 차원 : 영양댐 건설 관련 갈등영향분석

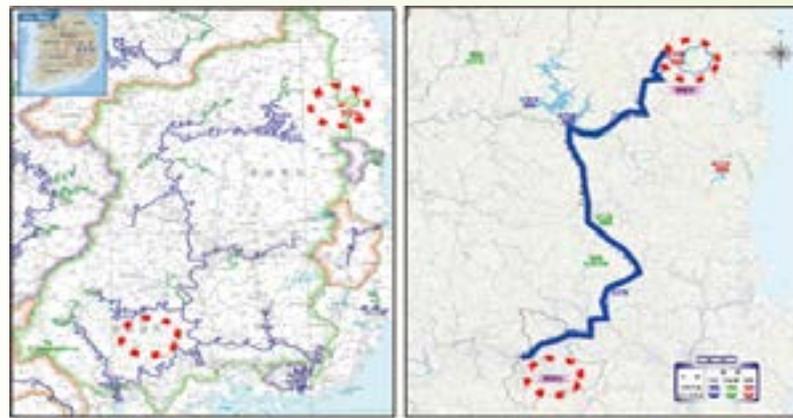
#### (1) 갈등 개요

##### ① 갈등의 배경 및 원인

- 영양댐 건설사업은 낙동강 중·상류지역 생활·공업용수 공급, 이상강우로 인한 영양군 홍수피해 저감 및 하천환경 개선을 목적으로 기존댐 상류 소규모댐 조사(2008.12, 국토부)에서 필요성을 제시한 이후, 예비타당성조사 우선순위로 선정
- ‘영양다목적댐 건설사업 기본계획구상(보완) 보고서’에서 영양군과 구미제5국가산업단지를 생공용수 수요처로서 계획. 그러나 수물지역 주민(영양군 수비면 송하리)의 반발로 국토부와의 갈등 시작

##### ② 사업 개요

- 사업 목적은 낙동강 중상류지역 생공용수 공급, 홍수조절을 통한 홍수피해 저감, 임하댐 상류 반변천 하천환경 개선, 갈수기 영양군, 청송군 취수안정성 확보
- 댐 위치는 경북 영양군 수비면 송하리(반변천-장파천) 일대. 총저수량 57.1백만<sup>m</sup><sup>3</sup> (높이 76m × 길이 480m), 저수면적 2.2km<sup>2</sup>, 사업비 3,139억원, 용수공급 : 27.0백만<sup>m</sup><sup>3</sup>/년, 홍수조절 5.9백만<sup>m</sup><sup>3</sup>, 수력발전 2,877MWh/년(시설용량 365kW)



〈부록\_그림-1〉 영양댐 용수공급 체계도

#### (2) 갈등 분석

##### ① 갈등의 맥락 분석

- 2008년부터 영양군의 요청에 의해 시작된 영양댐 건설은 점차적으로, 2009년 영양 다목적댐 건설사업 기본계획구상과 2011년 예비타당성조사, 2013년 현재 타당성 조사가 진행(현재는 중단)되고 있는 상황
- 국토부는 2013년 초 댐건설장기종합계획(2012-2021년)을 발표하고 함양 임천 문정댐을 비롯 전국 한강·낙동강·금강·섬진강 수계에 6개 대형댐과 8개 소형댐 등 14개를 2021년까지 건설할 계획을 밝힘. 이 계획에 따르면 낙동강 상류 2곳(경북 영양 장파천 영양댐, 영덕 대서천 달산댐)과 금강 수계 2곳(충남 청양 지천댐, 전남 구례 피아골 내서천댐)은 다목적댐이며, 남한강 상류 오대천과 함양 문정댐은 홍수조절 댐
- 해당 계획 발표에 반대하는 지역주민 및 환경단체 등은 일제히 반발. 이 과정에서 환경부와 전략환경영향평가 협의 관련 이견도 존재하는 상황. 또한 타당성 조사과정에서 지역 내 물리적 충돌 등이 발생했고, 추진에 찬성하는 단체가 본격적으로 등장하는 한편, 환경단체/ 종교단체가 반대에 가세하는 등 갈등이 격화
- 국토부의 2013년 6월 개선안 발표와 타당성 조사 중단 이후 소강상태이나 향후 진행과정에 따라 갈등 재발 가능성이 높은 상황

##### ② 갈등의 전개과정 분석

- 지역 내 찬반 주민단체간 갈등은 구체적으로 표면화되고 있지 않지만 개인 간 불만과 충돌은 계속되고 있으며 향후 정부 발표에 촉각을 세우고 있는 상황
- 특히 국토부 사전협의체에 대한 우려와 기대 등이 섞여 있는 상황으로, TF 발표결과에 따라 각 양 진영의 불만이 재차 표출될 것으로 예상
- 또한 댐건설장기계획, 환경부의 전략영향평가 협의 의견, 타당성 조사의 추진 여부, 시기적으로 내년 지방선거 등과도 관련되어 있어 협의체 검토 결과는 정부간, 환경단체, 지자체, 찬반 지역주민, 정치권 등에 주요 이슈가 등장할 가능성

〈부록\_표-1〉 영양댐 갈등에 대한 주요 일지

일 자	주요 내용	갈등전개과정
~ 2009.	· 가뭄으로 인해 피해 발생. 제한급수 및 비상급수 실시(1994, 1995, 2001, 2008, 2009)	갈등 잠복기
2002~2003	· 태풍 루사, 매미로 인해 인명 및 재산 피해 발생	
2006.	· 건교부, 수자원장기종합계획보완(2006~2020) : 영양댐 건설계획에 대하여 언급되지 않음	
2008.07	· 영양군, 수자원 관련 정책수립을 국토부에 건의(' 08.7, ' 09.5, ' 10.11 ' 12.3)	
	· 경산시, 수자원 관련 정책수립을 국토부에 건의(' 10.7, ' 10.10)	
2008.08	· 국토부, 영양군의 건의사항 검토지시	
	· 수공, 개발적지 현장조사 및 건의사항 검토	
2008.12	· 국토부, 영양댐(안)분석및예비설계(기존댐상류소규모댐조사용역)에서 예비타당성조사우선순위 선정	
2009.05	· 영양군수, 국토부장관 면담에서 영양 댐 건설을 요구	
2009.09	· 영양군수, 송하마을에서 주민들에게 댐을 건설하겠다는 의견 제시	
2009.11	· 국토부, 2010년 상반기 예비타당성조사 대상사업 신청	
2009.12	· 국토부, 영양다목적댐 건설사업 기본계획구상(보완)보고서 발표	
2010.01	· 기재부, 영양댐 건설사업이 2010 상반기 예비타당성조사 대상사업 선정	
2010.03	· 국토부, 댐건설장기계획수립 용역 착수	
2010.04	· KDI, 예비타당성조사 착수	
2010.08	· 기재부, KDI에 영양댐 예비타당성사업 사업계획 변경통보: 용수 수요처 변경(구미5산업단지 → 경산)	
2011.03	· 영양군수, 송하마을 방문해 주민들에게 댐건설계획 확정되었고 4월부터 보상한다는 설명	
2011.09	· KDI, 영양댐 예비타당성조사 결과표(B/C 0.93, AHP 0.579)	
2011.09~10	· 송하마을 반대 주민을 중심으로 영양댐 반대 대책위원회 결성	
2011.10.14	· 반대위, 영양군청 앞에서 반대 집회 개최(50여명): 댐건설로 인한 환경 변화, 농민의 생존권이 박탈 등 우려	
2011.10.31	· 환경운동연합, '국토해양부, 남몰래 댐 추진 불법 의혹' 보도자료 발표	
2011.11.01	· 국토부, 환경운동연합의 보도자료에 대한 해명자료 발표: '영양댐 · 달산댐은 적법하게 추진중'	
2011.11.30	· 영양댐/달산댐반대위, 국토부에 대해 서울중앙지검에 고발장 접수	
2011.12.08	· 국토부, '기후변화대응 재난관리 개선 종합대책' 발표	
2011.12	· 수공, 타당성 조사 착수	
2011.12.15	· 영양댐 · 달산댐 건설반대위 및 환경운동연합, 정부종합청사에서 기자회견(60여명)	
2012.02.06~10	· 영양군, 찬성 서명(군민 중 83% 찬성 주장)	
2012.02.22	· 반대위, 찬성서명 관련 군청 항의 방문	
2012.08.14	· 국토부, 환경부에 댐 건설장기계획에 관한 전략환경영향평가 협의 요청	
2012.09.05	· 국토부, 9월 5일자 경향신문 '토건세력 배만 불리는 댐건설' 제하 기사 관련 반론	
2012.10.18	· 새마을 영양군지회, 영양댐 추진 상황 설명회 개최(300여명)	
2012.10.31	· 새마을 영양군지회 등 10여개 단체, 영양댐주민대책위원회 결성	
	· 반대위, 새누리당 경북도당과 대구시당 방문 '댐 건설 반대' 의사 전달(5명)	
2012.11.01	· 주민대책위원회, 송하리 등 현장을 찾아 찬/반 주민들을 만나 대화를 통해 갈라진 민심 실태 파악	
2012.11.03	· 반대위, 정치권에 영양군에 대한 특검 요청	
2012.11.08	· 국회, 국토해양위에서 영양댐에 대한 타당성조사 예산 통과	
2012.11.15	· 홍의락 국회의원(민주통합당), 반대위와 정책간담회 개최(200여명)	
2012.12.04	· 반대위, 영양군청 앞에서 댐 건설 반대 집회 개최(30여명)	
2012.12.11	· 환경부, 국토부에 '댐건설장기계획' (2012~2021년)에 타당성에 문제가 있다며 보완 요청	
2012.12.12	· 국토부, 댐건설장기종합계획 수립	
2012.12.17	· 국토부, 중앙하천관리위원회를 개최하여 '댐건설장기계획' 을 심의확정발표	
2013.01.08	· 국토부, 댐 건설 장기계획(2012~2021년) 확정 발표	
2013.01.16	· 환경부, 공문 통해 협의내용 이행 요청	

2013.01.31	· 영양군, 민선5기 군수공약 추진상황 보고회 개최	갈등교착기
2013.02.06	· 환경연합 등 6개 환경단체, 대통령 인수위원회 사무실 앞에서 기자회견 개최	
	· 국토부, 환경단체 주장에 대한 해명 발표	
2013.02.26	· 수공 및 조사 용역업체, 타당성 조사를 위해 마을 방문. 반대위와 충돌(3월 초까지 계속)	
2013.03.05	· 반대위, 영양군청 앞에서 반대 기자회견(40여명)	
	· 추진위, 영양댐건설 조기착공 결의대회 개최(50여명)	
2013.03.06	· 국토해양부, 환경부의 개발 불가 의견을 무시한 채 영양댐 건설을 강행했다는 언론보도에 대해 사실과 다르다 해명	
2013.03.12	· 환경부장관, 취임 기자간담회에서 영양댐과 관련해 "협의 의견을 존중하도록 더 협의하며 이견을 좁혀가겠다" 입장	
2013.03.14	· 반대위, 영양댐 건설 추진 국토부 관련 공무원 고발	
2013.03.15	· 귀농인 반발: 군정자문위원회 등이 공식 사과하고 현수막 철거	
2013.03.17	· 검찰, '영양댐 강행' 국토부 공무원 고발사건 수사	
2013.03.19	· 영양댐 건설 찬성 수몰지와 영양군 지역주민 등, 공동으로 영양댐 찬성 결의대회 개최	
2013.03.22	· 한국천주교주교회의 정의평화위원회 환경소위원회, 영양댐 건설을 위한 '불법적 측량 행위' 중단 요구	
2013.03.24	· 영양댐 건설 예정지역 도로의 차량 통행을 막고 댐 건설 타당성 조사를 방해한 주민 2명 경찰에 체포되어 조사	
2013.03.25	· 반대위, '영양댐백지화를 위한 금식 기도회' 개최	
2013.03.26	· 영양군귀농협회, 영양군수가 귀농인을 비하하는 발언을 했다는 사실관계 확인 요청	
2013.03.30	· 5대 종교 환경연대 소속 성직자, 영양군청을 방문하고 영양댐 건설 반대 성명서 성명서 발표	
2013.04.02	· 영양댐건설반대위, 영양댐 백지화를 위한 금식기도회 개최:의원실명 플래카드에 대해 군청관계자 철거	
2013.04.03	· 영양군의회, 댐 건설문제에 대한 간담회 개최. 입장 표명 무산: 투표결과 찬3 반2 기권2로 과반수가 나오지 못함	
	· 국회, 댐 건설 정책토론회에서 국토부와 환경부 공무원 간의 댐건설 절차의 적법성과 위법성에 대한 의견 충돌	
	· 생명의 강을 위한 댐 백지화 전국연대 출범(환경운동연합 등 14개단체)	
2013.04.10	· KBS 추적 60분, '영양댐이 이상하다' 방영	
2013.04.11	· 진보정의당 경상북도당, 영양댐 백지화를 요구하는 성명서 발표	
2013.04.12	· 영양군수 축, KBS 방송 내용에 대해 내용 왜곡 등 악의적이고 편향된 보도로, 정보보도를 요청할 것이라는 입장 표명	
	· 심상정 의원 등, '환경영향평가법 일부 개정법률안' 을 발의	
2013.04.17	· 영양댐건설저지 경산대책위원회, 영양댐 건설에 대한 반대 기자회견 개최	
2013.04.22	· 지역 환경단체 등, 영양댐 백지화 및 국토부 규탄 기자회견 개최	
2013.05.16	· 심상정 의원, 도박의혹 권영택 군수 검찰수사 촉구	
2013.05.23	· 언론중재위, 영양댐 반론보도 결정 (KBS 2TV 추적 60분 프로그램 '영양댐이 이상하다')	
2013.06.13	· 국토부, 댐사업절차 개선방안 발표	
2013.06.14	· 반대위 등, 국토부의 댐 개선방안에 대해 반대 입장 표명	
2013.07.02	· 국회 및 녹색연합, '댐, 4대강사업을 통해 본 사회갈등 제도개선방향 토론회' 개최	
2013.07.19	· 국토교통부, '댐 사업 절차 개선방안의 세부 이행계획 마련을 위해 민학관 테스크포스(TF) 발족 및 킥오프 미팅 개최	
2013.08.24	· 종교환경회의, 영양군청에서 영양댐 건설 반대 기자회견 개최	



③ 이해관계자 분석

- 반대주민(반대위)는 현재 영양댐건설추진반대공동위원회로 활동중이며 송하리에 위치. 영양댐 건설 반대에는 주요 수물예정지(송하리, 죽파리) 및 상류예정지역(죽파리, 기산리)의 귀농·귀촌한 주민들이 중심(거주기간 보통 2년~15년정도)으로 이들은 지역주민의 약 15% 정도를 차지하고 있음(영양지역 전체 350여가구로 추산). 이들은 일정한 지식을 바탕으로 농촌 거주 지역주민들과 함께 반대운동에 적극적임. 특히 대부분 농촌에 목적 의식을 갖고 귀농·귀촌한 경우가 많아 일반 지역주민보다 강경한 태도를 보이고 있는 것이 특징. 수물지역 반대 원주민들의 경우도 적극적인 활동을 전개 중. 특히 수물예정지 및 주변인 송하리 4개 마을(판사/복수/삼거리/송정)의 지역 어른 등을 중심으로 공동 위원장을 맡고 있으며 적극적인 활동을 전개 중. 또한 수비면 죽파리(상죽파/하죽파)의 경우도, 하죽파가 수물예정지에 포함되어 있어 일부 주민들이 반대 운동에 참여하고 있음
- 찬성주민(추진위)으로는 영양읍을 중심으로 군수를 지냈거나 영양군의회 의장·부의장 등을 지낸 지역 유지들이 참여하는 ‘영양댐추진위원회’ 위원장 박OO와 수물예정지 내 주민들 중 보상을 원하는 주민들이 참여하는 ‘영양댐수물지추진위원회’ 위원장 이OO, 이OO. 사무국장 임OO이 있음. 2013년 3월 공동으로 집회를 개최를 계기로 영양댐추진 위원회로 공동 활동 중에 있음. 수물예정지내 찬성 주민들은 수물지 내 거주하는 경우가 대부분이며 토지를 보유하고 있어 건설시 보상에 유리한 상황에 처해 있거나, 고령자로서 더 이상 농업경영을 하기 어려운 상황인 경우가 많음. 또한 영양군 자체가 국토부에 요구한 숙원사업이고, 이를 통해 지역발전을 계기로 삼고자 하는 목적으로 추진되고 있어, 이에 대한 지지 의사를 갖는 지역 주민이나 지역 유지 혹은 단체들이 찬성 그룹에 참여하고 있음
- 국토부는 정책적 추진주체로서 2009년부터 댐건설장기계획을 비롯하여 영양댐 기본구상, 예비적타당성 조사를 수행. 그리고 현재 중단된 타당성 조사의 수행주체이기도 함. 국토부는 댐건설장기계획(2012-2021) 확정 등 정책수행 과정에서 환경부 및 환경단체는 물론 해당 지역주민에 반대로 인한 갈등이 표면화 되면서, 이에 대응하여 2013년 6월 13일 댐사업절차개선을 마련하였고, 세부이행방안 마련 위한 TF팀을 2013년 7월 19일부터 운영하고 있는 상황. 이를 통해 향후 개선된 사업절차 우선 이행 후 추진 계획을 가지고 있음

- 환경부 2013년 초 확정된 국토부의 댐건설장기계획과 관련 2012년부터 도입된 전략환경영향평가 협의에서 영양댐 제외의견 제시하였고(’12.12) 확정이후에는 이행촉구를 수차례에 걸쳐 요청하기도 함(’13. 1.16, 1.31, 2.20). 그러나 국토부가 12월17일 중앙하천관리위원회를 개최해 댐건설 계획을 강행, 확정했다는 주장이며, 댐건설을 위해서는 ‘댐건설 장기계획’ 이후에도 2단계의 환경성평가를 받아야 한다는 입장
- 영양군은 군 차원에서 댐 건설을 지속 건의(’08이후 4차례), 영양군관련 설명회 시행(3회), 환경부 항의방문(2.7) 등 적극적 댐 추진 의사를 밝히고 있음. 홍수예방과 생활용수를 확보하기 위해서는 영양 댐 건설이 필수적이라는 것임. 또한 지역발전을 위한 계기로 삼고 있어, 군은 지역주민 및 사회단체를 대상으로 댐 건설계획에 대하여 지속적으로 홍보 및 설명·설득 작업을 하고 있음
- 경산시는 댐 건설 등을 통한 용수공급대책 지속 요청(’10이후 2차례), 환경부 방문(2.25) 하여 협조 요구하는 등 댐 추진에 긍정적
- 시민환경단체로는 환경운동연합을 위시한 시민단체가 가담하고 있음. 특히 환경운동연합은 반대위와 오랜 기간 연대과정을 통해 영양댐 반대운동에 참여하고 있음. 2013년 4월에는 ‘생명의 강을 위한 댐 백지화 전국연대’(이하 댐전국연대)를 출범시킴. 여기에는 지리산댐반대대책위, 국립공원을 지키는 시민모임, 기독교환경운동연대, 녹색연합, 달산댐 반대대책위, 생태지평, 여성환경연대, 영양댐저지공동대책위, 오대천반대대책위원회, 지리산생명연대, 청양지천댐반대대책위, 피아골댐백지화대책위, 환경운동연합, 환경정의 14개 단체가 참여하고 있음. 이와 함께 종교단체 등도 반대운동에 가세

〈부록\_표-1〉 영양댐 갈등에 대한 주요 일지

구분	이해관계자	주요 입장	실익
1차 이해관계자	국토교통부	· 건설되어야 함 · 댐건설장기계획, 광역상수도정비기본계획 반영 · 태풍, 홍수 등에 따른 관련 피해 예방 · 영양군 숙원사업	· 합리적 물관리 · 홍수예방 등의 국가정책적 목표 실현 · 지역의 형평성 있는 발전방안 모색
	추진위	· 건설되어야 함 · 지역발전에 긍정적 효과 · 홍수예방효과 · 주민 숙원사업	· 지역계획과 연계 · 지역개발의 시발점 · 낙후된 지역 발전 · 주민공동체 파괴 우려
	반대위	· 백지화되어야 함 · 지역 환경 및 생태계에 악영향 · 주민생존권 영향 · 홍수조절편익 낮음(기존 저수지로 충분) · 경제성 평가 결과 낮음 · 환경영향평가법 위반	· 주민공동체 파괴 우려 · 지역특산물 등의 피해 · 귀농에 따른 편익가치 산정 불가 · 이주후 주민의 삶 불안정
2차 이해관계자	수자원공사	· 건설되어야 함 · 안정적 용수공급 · 태풍, 홍수 등에 따른 관련 피해 예방	· 환경훼손 등 반대여론 극복 · 합리적 물관리 · 용수공급을 통한 수익 극대화 · 용수수요 및 공급처 확보
	영양군	· 건설되어야 함 · 지역발전의 계기 · 태풍, 홍수 등에 따른 관련 피해 예방	· 댐 건설로 인한 관련 용수를 활용한 개발 사업, 관광사업 등 추진과 지역발전 기대 · 발주법에 의한 지역에서의 이익창출 · 지역개발 소외 해소
	환경부	· 백지화되어야 함 · 생태환경파괴 가능성 · 용수수요처에 적절성 · 전략환경영향평가의 협의 이행	· 국토부 댐건설 정책에 대한 의사결정 영향력 발휘 · 환경부의 역할 제고
	정치인	· 찬반 양분	· 군의원의 경우, 내년 지자체 선거 의식 · 국회의원의 경우, 정책수행 역할 제고
부차 이해관계자	시민환경단체	· 백지화되어야 함 · 환경파괴 가능성 · 용수수요처에 적절성 · 경제성 평가 결과 낮음(AHP 의문) · 하천법 근거한 사업이 아님 · 환경영향평가법 위반	· 국토부 댐건설 정책에 대한 의사결정 영향력 발휘 · 시민사회의 관련 역할 제고 · 환경가치의 향후세대의 전달
	종교단체	· 백지화되어야 함 · 생태환경파괴 가능성 · 동학유적지 파괴 가능성	· 환경가치의 향후세대의 전달 · 주민공동체 파괴 우려 · 역사문화적 가치의 보전

④ 쟁점 분석

- 주요 핵심쟁점으로는 건설의 필요성, 사업의 타당성, 피해여부, 해결방안, 해결노력 등으로 나타났으며, 하부쟁점으로는 수자원계획(혹은 법적 근거), 환경영향평가법에 의한 전략 환경영향평가 협의이행, 수자원관리(이수) 필요성, 치수의 필요성, 사업 타당성, 홍수조절 효과/경제성 평가, 공동체에 미칠 영향, 농촌지역경제, 건강 등의 영향, 생태환경/지역문화재, 경관피해, 해결방안, 절차적 신뢰성 등이 있음

〈부록\_표-3〉 영양댐 건설 갈등을 둘러싼 주요 쟁점

구분	국토부(수공)	반대위	추진위	영양군	시민/종교단체	환경부
건설 필요	관련 수자원계획	적절	부적절	-	-	부적절
	전략환경영향평가	타당성조사후 협의	위반	검증되지 않은 주장	-	위반
	수자원관리 필요성	있음	없음	있음	있음	없음
	홍수 등 치수 필요성	루사 등 태풍피해	통계적 오류/산사태	루사 등 태풍피해	루사 등 태풍피해	통계적 오류/산사태
사업 타당성	사업 타당성	인정	강하게 반대	강하게 인정	강하게 인정	강하게 반대
	홍수조절효과	있음	없음(0.8)	있음	있음	없음
완공후 미칠 영향 (피해)	경제성	경산산단 수요 AHP0.579	없음(0.93)	지역발전 계기	지역발전 계기	없음(0.93) AHP 조사 신뢰성 없음
	지역공동체	파괴 최소화	파괴 우려	파괴 (갈등최소화를 위한 빠른 추진)	최소화 (집단지주지역개발)	파괴 우려
	농촌경제	미미	있음 (일조량 감소 등에 따른 고추/사과 작황 영향)	-	-	있음 (일조량감소 등)
	건강 등	미미	있음 (호흡기 등, 항수병)	-	-	있음 (호흡기 등)
	생태환경/문화재 등	최소화 노력	있음 (야생동물서식지파괴)	-	최소화 노력	있음 (야생동물서식지파괴)
	자연경관	최소화 노력	있음	-	-	있음
	보호구역지정	없음	있음	-	-	-
	해결방안	댐 건설	기존 댐/수로 등 활용 (저수지 97개)	댐 건설	기존 댐/수로 등 활용 (사방댐 등)	기존 댐/수로 등 활용
해결 노력	정보제공 노력	노력 중	없었음 (타당성조사 강행)	있었음(주민설명회)	노력 중	없었음 (타당성조사 강행)
	절차적 신뢰성 (댐사업절차개선)	노력 중	매우 불신함 (국토부 관할)	신뢰함	신뢰함 (절차에는 의문)	매우 불신함

⑤ 성격 분석

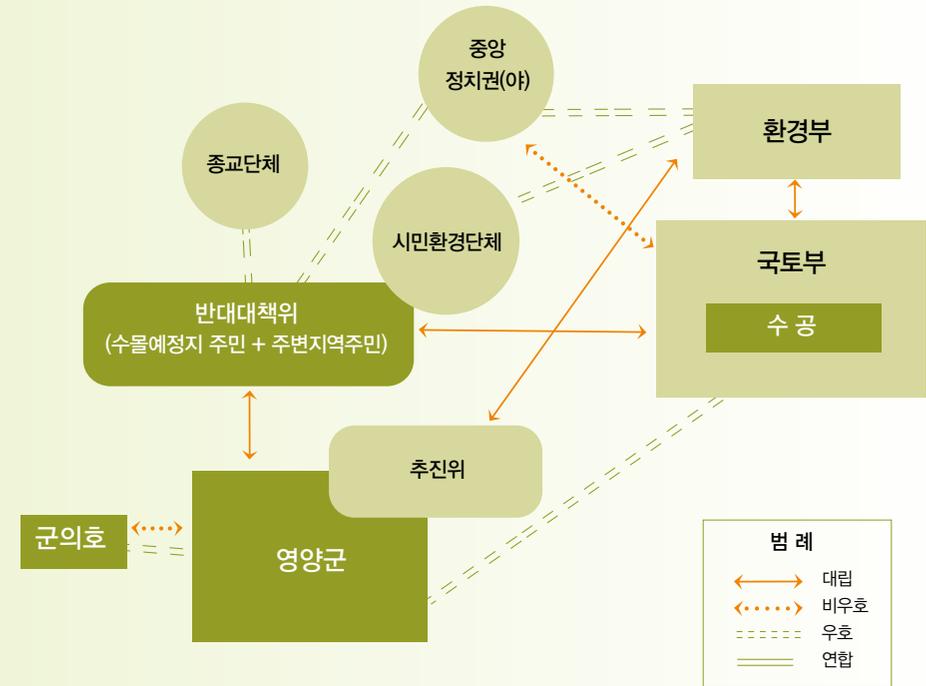
- 갈등의 유형별로 살펴보면 다음과 같이 이해·사실관계·관계·구조갈등·가치갈등 등이 중첩되어 있음을 알 수 있음
- 타당성조사 등 정책 초기과정으로 대부분 국토부와 반대위 간의 갈등으로 나타나고 있으며 유형별로는 '사실관계갈등'이 압도적인 상황

〈부록\_표-3〉 영양댐 건설 갈등을 둘러싼 주요 쟁점

주요쟁점	갈등유형	주요 이해관계자
관련 수자원계획	사실관계 갈등, 구조갈등	국토부 VS 환경부(환경단체)
전략환경영향평가	사실관계 갈등, 구조갈등	국토부 VS 환경부(환경단체)
수자원 관리 필요성	사실관계 갈등	국토부(수공) VS 시민환경단체, 환경부(반대위)
홍수 등 치수	사실관계 갈등	국토부(수공,추진위,영양군) VS 반대위(시민환경단체)
사업 타당성	사실관계 갈등, 관계갈등, 가치갈등	국토부(수공,추진위,영양군) VS 반대위(시민환경단체, 종교단체, 환경부)
홍수조절효과	사실관계 갈등	국토부(수공,추진위,영양군) VS 반대위(시민환경단체)
경제성	사실관계 갈등	국토부(수공) VS 반대위(시민환경단체)
지역공동체	관계갈등, 이해갈등, 구조갈등	영양군(추진위) VS 반대위
농촌경제	사실관계 갈등, 이해갈등	국토부(영양군) VS 반대위
건강 등	사실관계 갈등, 이해갈등	국토부 VS 반대위
생태환경/문화재 등	사실관계 갈등, 가치갈등	국토부(수공) VS 반대위(시민환경단체, 종교단체)
자연경관	사실관계 갈등, 가치갈등	국토부(수공) VS 시민환경단체(반대위)
해결방안	사실관계 갈등, 관계갈등	국토부(수공,영양군) VS 반대위(시민환경단체, 환경부)
보호구역 지정	사실관계 갈등, 구조갈등	국토부(영양군) VS 반대위(수물지 주변지역주민)
정보제공 노력	사실관계 갈등, 관계갈등	국토부(수공, 영양군) VS 반대위
절차적 신뢰성	사실관계 갈등, 구조갈등, 관계갈등	국토부 VS 반대위(시민환경단체)

⑥ 갈등관계 분석

- 2013년 11월 현재, 반대위는 환경운동연합을 중심으로 한 시민환경단체와 연대 중으로 국토부와 대립관계. 반대위는 이 사업을 요구한 영양군과도 대립관계에 있음. 시민환경단체는 국토부와의 정책적 대립관계를 유지하기 위하여 댐건설에 비판적인 환경부와 우호적 관계를 유지하고 있는 상황
- 영양군은 추진위를 포함한 찬성세력을 주도하고 있으며 정책결정의 역할을 하는 국토부와도 우호적 관계. 그러나 영양댐 건설에 비판적인 환경부와는 대립관계
- 중앙의 야권 정치세력 등은 댐건설정책에 비판적으로 영양댐 건설 등과 관련하여 국토부와 비우호적 관계. 환경부의 비판적 견해에 동조하거나 힘을 실어주고 있는 상황



〈부록\_그림-2〉 영양댐 건설 갈등의 주요 이해관계자 간 관계

### (3) 갈등 진단

#### ① 갈등상황에 대한 진단

- 2013년 11월 현재, 반대 주민들은 여전히 마을 진입로를 봉쇄하고(초소설치) 정부측의 진입을 통제하고 있는 상황. 그러나 6월 정부발표 이후에는 자체 집회 등은 자제하고 일반인의 진출입에 대해서는 특별한 제한을 하고 있지는 않음. 그러나 정부측의 진입은 절대 할 수 없다는 강경한 입장은 계속 고수 중
- 반대측과 찬성측은 충돌을 자제하고 있으나 개인적 충돌은 계속 발생하고 있어 관계갈등이 진행 중이며, 2013년 2월~3월 타당성 조사 과정에서 발생한 물리적 충돌에 대한 민형사상 고소 및 손해배상이 현재 진행되고 있어 조만간 결론이 내려지면 이에 대한 입장이 다시 표출될 가능성. 정부의 사전협의체 운영결과에 관심을 집중하고 있으며 그 결과와 관련 근거내용에 대해 다시 입장을 밝힐 것으로 예상

#### ② 이해관계자에 따른 진단

- 반대 측은 수몰예정지 주민이 중심으로 반대운동을 전개하고 있으며 2011년 전후, 예비타당성 조사 결과 발표 시점에서 본격적인 활동을 하게 한 계기가 됨
- 예비타당성 조사 결과는 관련 계획, 경제성, 홍수조절효과 등의 추진 타당성을 근거하는 내용으로 정부의 사업성에 대한 첫 공식적인 발표라고 할 수 있음. 이후 정부는 이 결과를 추진의 이유로 삼고 반대 측은 반대의 근거로 삼으면서 이에 대한 수치, 계획 등이 주요 쟁점화 됨. 아직 사업전개가 정책결정단계이므로 수몰지의 주변지역주민들은 관망 혹은 일부는 적극적으로 합세하는 상황. 특히 주도 세력은 원주민보다는 귀농/귀촌한 젊은층(40~50대)으로 주요 정보를 수몰민 주민들에게 정보를 전달/교육하고 연대 등을 위한 대외적인 활동에도 적극 나서고 있음. 이를 통해 원주민들도 적극 가담하고 있고 점차 넓혀지고 있는 상황

- 2012년 말, 전략환경영향평가가 법제화 되면서 환경부가 타 부서의 정책 사안(계획 등)에 대해 사전협의를 하게 되었고 그 첫 사례가 국토부의 댐건설장기계획이 됨. 환경부는 특히 영양댐에 대해서 용수공급처의 변경이나 대안이 있음으로 댐건설계획에서 제외하도록 요청하면서 논란은 국토부와 환경부의 대립으로 흐르게 됨. 여기에 댐건설에 비판적인 중앙정치권의 움직임도 계속 됨. 결국 작게 보면 영양댐 건설사업의 타당성이지만 실제 정책적인 이견이 정부내 발생하면서 갈등 확산 계기
- 영양군은 댐건설을 최초 요구하였고 추진을 주도적으로 이끌면서 반대위측과 대립관계에 있음. 추진위도 처음에는 지역 내보다는 영양읍을 중심으로 한 관변단체가 지지하는 형식이었으나 반대위가 점차 세를 과시하면서 수몰민 중 찬성하는 주민들이 수몰지추진위를 구성하고 영양읍 추진위와 연대하는 상황. 이들은 지역발전의 계기를 주된 이유로 주장하나 실제 수몰지 주민들은 고령자로 더 이상 농사짓기 어렵고 정부의 보상을 통해 은퇴(농업인으로부터) 하는 계기로 삼고자 하는 사람들이 대다수. 그러나 수몰예정지 내 반대 기류가 강한 상황으로 크게 다른 목소리는 내지 못하고 개인적인 충돌이 벌어지고 있는 상황

#### ③ 향후 전개과정에 대한 진단

- 2013년 11월 현재, 국토부 및 수공 측은 향후 진행되는 댐건설에 대하여 각 절차에 맞는 협의를 진행하고 이에 관련된 이해당사자를 참여하게 하여 시간을 갖고 추진하겠다는 입장. 이를 위해 현재 진행되고 있는 사전검토협의회를 통하여 댐건설장기계획에서 밝힌 14개 댐 건설에 대해 재검토하고 그 결과에 따라 진행여부를 결정할 예정. 이를 통해 주민은 물론 시민환경단체 등과의 갈등을 사전에 예방하겠다는 의견
- 영양군 및 추진위를 위시한 찬성 측은 국토부 발표에 우려하지만 우선 기다려보자는 입장. 특히 절차가 늘어나서 관련 기간이 늘어나게 되어 사업 추진이 어려워질 수 있다는 불안과 관련됨. 특히 법적인 절차도 아닌 가운데 회의의 결과 자체가 결론이 되는 것인지 아니면 이를 국토부 장관에게 제안하는 것인지 불명확하다는 의견



- 시민환경단체 및 반대위를 위시한 반대 측은 2013년 6월 발표된 댐절차개선방안(참고자료3) 및 진행 중이던 영양댐 타당성조사 유보 발표에 대해 우선 다행스럽다는 입장이나 댐절차개선과 사전협의체 운영에 대한 문제제기를 하고 있는 상황. 구체적인 이유로는 첫째, 현재 댐건설장기계획에 대해 일부 사업에 환경부가 반대하고 있는 상황에서 국토부가 주도가 되어 조정 등의 역할을 한다는 점. 둘째, 관련 회의 참여자가 일방적으로 정해졌고 관련 주민들이 배제되어 진행된다는 점. 셋째, 추진을 위한 추가적 절차마련이라는 점. 넷째, 어떤 법적 구속력도 없는 회의로 그 결과가 어떻게 반영될 수 있는 지에 대한 의문 등
- 특히 반대 측은 관련 회의에 참여하고 있지 못하고 있는 것에 대해 강한 불만을 드러내고 있음. 특히 사전협의체가 정책결정과정이 아니라 하더라도, 영양댐의 경우 타당성 조사 단계로 절차가 진행되고 있다는 점에 우려

#### (4) 갈등 평가

##### ① 갈등해결가능성에 대한 평가

- 영양댐 건설 갈등해결의 긍정적인 요인들

〈부록\_표-5〉 주요 이해관계자별 갈등해결의 긍정적 요인들

주요 이해관계자	긍정적 요인들
정부 내부 (국토부, 환경부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 내부의 반대 주민이 요구하는 전면백지화도 대안으로 삼겠다는 기초</li> <li>- 사전검토협의체 등의 운영을 통하여 정책상황, 사업추진상황에 맞춘 협의회를 운영하여 조정하겠다는 기초</li> <li>- 진행과정에서 법절차와 상관없이 지역 주민의견 수렴 노력을 다하겠다는 입장</li> </ul>
반대주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역내 물부족/오염수 문제에 대해서는 인정</li> <li>- 갈등이 극단적으로 심화되는 것을 원치 않고 있음</li> <li>- 지역주민 중심으로 문제를 해결하고자 하고 있음(반대위 중심)</li> <li>- 합리적이며 원만한 해결을 원하고 있음</li> </ul>
찬성주민 지자체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 설명회를 개최하는 등 주민에 대한 정보전달 노력</li> <li>- 최근, 반대주민을 최대한 자극하려 하지 않는 활동</li> </ul>
민환경단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물부족 문제 등에 대한 해결 필요성에 대해서는 공감</li> <li>- 해당 지역주민의 의견 존중</li> </ul>

##### - 영양댐 건설 갈등해결의 부정적인 요인들

〈부록\_표-6〉 주요 이해관계자별 갈등해결의 부정적 요인들

주요 이해관계자	부정적 요인들
정부 내부 (국토부, 환경부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획자체가 건설계획으로서 모든 사업을 백지화 할 수는 없는 상황</li> <li>- 협의체 결과 추진 방식 등, 관련 의견권에 대한 강제성 불명확</li> <li>- 국토부와 환경부와의 정책 갈등</li> <li>- 협의체 논의 구조를 추진(국토부) 측이 주도하고 있어 그 결과에 대한 신뢰성 확보 난망</li> <li>- 공식적인 주민에 대한 의견수렴이 이루어지지 못한 상황으로 현재의 협의체로 관련 활동이 추진될 경우 주민반발 불가피</li> <li>- 사업 타당성 논란, 국가차원의 지역발전 지원의 근거, 물 공급 문제 해결과의 충돌</li> <li>- 현 단계에서 영양댐 건설 이후에 대한 피해예상 어려움</li> <li>- 2014년 지자체 선거에서 정치 쟁점화 가능성</li> <li>- 반대시민단체가 4대강 문제와 결부시켜 타 단체와 연대 강화 중이며 향후 댐 건설의 추진력 상실 가능성</li> <li>- 반대 시민단체의 정치권과의 연대 및 정책 공조</li> </ul>
반대주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예비 타당성 조사 결과에 대한 불신</li> <li>- 피해 가능성과 이에 대한 불안</li> <li>- 사전협의체 운영(결정방식, 참여자)에 대한 불안</li> <li>- 정보에 대한 불균형 제공에 대한 불안</li> <li>- 영양군수에 대한 의혹과 중립적이어야 할 영양군의 추진 활동에 대한 불안</li> <li>- 찬반 주민간의 개인적 충돌 횟수가 점차 증가. 이후 관계갈등으로 발전 가능성</li> </ul>
찬성주민 지자체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 현 정책 결정에 대한 불안</li> <li>- 주민 간 갈등을 해결하려는 의지가 없으며 오히려 지자체가 추진에 찬성하고 있어 찬성측의 의견을 다수의 의견으로 개진(이에 반대측 강하게 반발)</li> <li>- 찬반 주민간의 개인적 충돌 횟수가 점차 증가. 이후 관계갈등으로 발전 가능성</li> </ul>
시민환경단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 댐건설 전체에 대한 불가 입장. 4대강 등의 사업과 연계</li> <li>- 영양댐 예비타당성 조사 결과에 대한 불신</li> <li>- 사전협의체 운영에 대한 불신</li> <li>- 일부 종교단체의 경우 종교사적지로서 가치를 주장</li> </ul>

##### ② 종합평가 결과

- 추진하는 것으로 결정될 경우
  - 국토부 및 수공은 관련 절차 및 결과의 정당성을 토대로 사업추진을 위한 행정절차를 진행. 주민의견 수렴을 위한 협의체 구성 추진

- 반대 주민들은 국토부 등의 관련 활동에 반발하며 시민환경단체와의 지속적인 연대와 내년 선거를 겨냥하여 중앙 정치권에 압력하여 정책추진이 되지 못하도록 하는 관련 활동을 확대 전개해 나갈 듯. 특히 사전협의체에 대한 불신이 있는 상황에서 주민의견 수렴과정을 협의체 위원이 의견수렴 등 조정활동을 할 경우 오히려 제3자(당사자가 아닌)를 통한 설득 과정으로 판단해 더욱 거세게 반발할 가능성이 있음
- 시민환경단체 등도 종교단체와 연대하여 댐건설의 부당성을 주장하는 한편, 환경부를 압박하고 향후 환경영향평가가 접수되더라도 반려하도록 요구할 듯
- 영양군이 찬성하는 가운데 찬반 주민 내 갈등이 격화되고 더욱 공동체 붕괴가 진행될 것으로 보이며, 특히 찬성주민측은 오히려 빠른 추진만이 갈등을 해소하고 공동체를 회복할 수 있을 것이라는 주장을 할 듯
- 만약 결정 시점이 지방선거시점과 맞물릴 경우 반대주민들은 영양군수에 대한 의혹 등을 다시 제기하며 지역 내 야권 정치권에 힘을 실어주는 등 선거 등 정치적 해결을 시도할 가능성이 있음
- 추진하지 않는 것으로 결정될 경우
  - 국토부 등은 관련 사업추진에 대한 백지화를 선언하고 향후 물관리 대책을 마련하거나 관련 발표를 하게 될 듯
  - 찬성입장인 영양군 등 추진위는 강하게 반발할 것이며 관련 대책을 요구하게 될 듯. 특히 타당성 조사가 진행되는 과정에서 이미 정책적 타당성은 확보된 상황에서 사전협의체 운영이나 결과가 법제도적 절차가 아님을 강조하고 영양군의 숙원사업 요구를 수용하라는 입장을 표명할 듯
  - 특히 찬성 주민(일부 보상 목적으로 투자한 자를 중심으로)이 결과에 반발하면서 관련 민원 등이 발생할 것이며, 이 결과가 반대위 및 시민환경단체 등의 반대운동과 관련이 있다고 판단하여 점차 수물지역 내 주민 간 갈등으로 심화될 듯. 이 경우 마을내 공동체 붕괴가 진행될 가능성이 높음

### (5) 갈등예방 및 해결을 위한 제안

〈부록\_표-7〉 영양댐 건설 관련 주요 갈등현안에 대한 해법 제안

주요쟁점	주요 내용	주요 이해관계자	갈등성격	갈등해법
정책적 추진 타당성	관련 수자원/댐건설계획 전략환경영향평가 등 정책타당성	· 국토부 · 환경부 · 국무조정실 · 국토부(수공)	사실관계 갈등 구조갈등	① 국무조정실을 통한 부처간 갈등조정 ② 내부 토론회 개최 ③ 필요시 공론화
	치수 및 이수 홍수조절효과 경제성 등	· 경북도 · 시민환경단체 · 관련전문가(경제,공학) · 찬반주민대표	사실관계 갈등	① 관련 전문 토론회 개최 ② 전문가 협의체 구성 및 운영 ③ 제3자 전문가 중심의 공동조사 ④ 주민의견 수렴(설명회/마을간담회)
지역에 미칠 효과	지역 공동체 회복 농촌에 미칠 영향 건강 등에 미칠 효과 보상대책 보호구역 지정	· 국토부(수공) · 경북도 · 영양군 · 찬반수물지주민대표 · 수물예정지주변지역주민대표 · 시민환경단체 · 관련전문가(갈등,경제 등)	사실관계 갈등 관계 갈등 이해 갈등	① 주민의견 수렴(설명회/마을간담회) ② 방안모색을 위한 협의체 구성 및 운영(각 사안별 참여, 구성/운영 별개) ③ 재차 주민의견 수렴(설명회/마을간담회)
	자연경관/ 생태환경/ 문화재/ 종교시설 등	· 국토부(수공) · 영양군 · 시민환경단체 · 관련전문가(환경/생태/문화) · 종교단체	사실관계 갈등 가치 갈등	① 관련 단체 의견 수렴 ② 관련 전문 토론회 개최 ③ 방안모색을 위한 협의체 구성/운영 ④ 주민의견 수렴(설명회/마을간담회)
해결방안	댐건설/ 천변저류지/ 저수지 등 다양한 대안을 모색하고 갈등은 물론 종합적 해결 방안 모색	· 국토부(수공) · 환경부 · 경북도 · 영양군 · 찬반수물지주민대표 · 수물예정지주변지역주민대표 · 시민환경단체 · 관련전문가(갈등,경제,공학/환경 등)	사실관계 갈등 관계갈등	· 위 결과를 종합하는 형태로 전체적 의견 합의에 의거한 구성, 운영 · 향후 사후관리방안 포함(국토부 주도)

※ 2013년 11월 기준

■ 예방 차원 : 함양울산고속도로 갈등영향분석

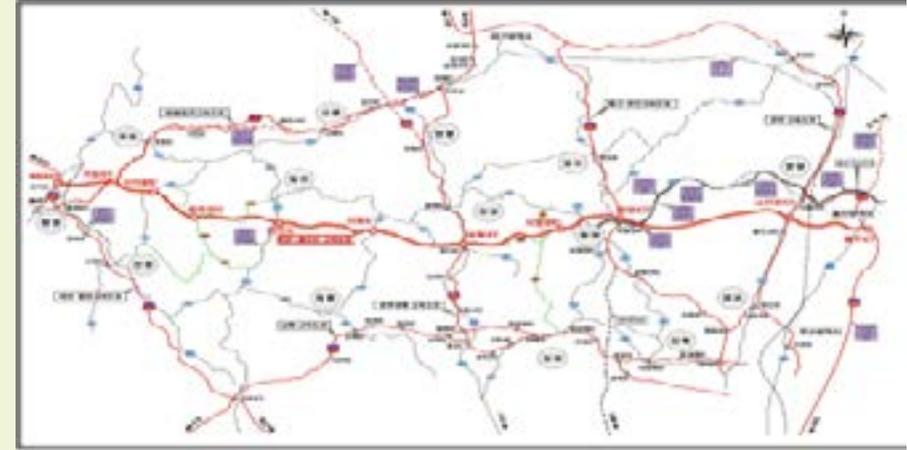
(1) 갈등 평가

① 갈등예방을 위한 갈등영향분석의 실시 필요성

- 함양~울산 고속도로는 전국간선도로망 계획을 보완하고, 경남권 낙후지역을 전국 네트워크에 연결하여 관광자원 및 산업자원 개발을 도모함을 목적으로 건설되고 있음
- 이에 대하여 한국도로공사는 진행과정에서 발생할 수 있는 갈등에 대응하기 위하여 사전에 분석 및 평가를 실시하여 체계적인 갈등관리 계획을 작성할 필요가 있음
- 이미 기본설계과정에서 밀양시 단장면과 양산 통도사 6.24Km구간이 울산시 관내 배내골(울주군 상북면)과 양산시 관내 배내골(양산시 원동면) 통과 대안을 두고 공공갈등 및 찬반 주민 간의 갈등이 발생하고 있음
- 이러한 상황에서 현 갈등은 물론 예상 갈등에 대한 관리계획이 마련되지 않을 경우, 지자체 중앙정부간 뿐만 아니라, 민·관간의 갈등이 발생할 가능성이 있음. 그 결과 지역 공동체의 파괴, 공사 지연 혹은 중단과 같은 어려움에 직면할 수 있으며, 이로 인해 막대한 사회적 비용이 발생할 수 있음

② 사업 개요

- 함양~울산 고속도로는 '92년 국토해양부에서 수립한 전국간선도로망계획(7×9)상 동서 8축과 9축의 간격(70km)이 동서간선도로망 평균 간격(30~40km) 보다 넓어 이를 보완하는 고속도로를 구축하여 상대적으로 낙후된 경남 북부지역 개발촉진, 익산~장수 고속도로와 연계하여 영호남을 연결하는 산업·관광 동맥역할을 담당하기 위함
- 함양~울산 고속도로는 추정사업비는 5조 8,913억원으로, 경상남도 함양군 지곡면 마산리 ~ 울산광역시 울주군 청량면 삼정리에 이르는 연장 144.8Km, 설계속도 100Km/hr, 차로수 4차로(폭 23.4m)의 고속국도로, 한국도로공사가 시행을 맡고 있음
- 주요시설로는 북함양JCT, 거창JCT, 남거창IC, 합천호IC, 합천IC, 의령IC, 창녕JCT, 영산IC, 서밀양IC, 밀양JCT, 남언양JCT, 울주JCT 등이 있음



〈부록\_표-6〉 주요 이해관계자별 갈등해결의 부정적 요인들

③ 추진 경위

- 함양~울산고속도로는 2006년 6월 예비타당성조사(기획재정부)와 2005년 12월 타당성 조사(건설교통부)를 마치고, 2009년 12월 기본설계(한국도로공사) 완료
- 2010년 9월, 실시설계(한국도로공사) 착수(2014년 3월 현재 16~30공구 착공, 1~15공구 실시설계 완료 예정)

(2) 조사 방법

① 공구별 1차 현장방문·인터뷰 조사

- 1차 현장 방문 대상은 우선 전체 30개 공구에 대하여 현재까지 민원 및 갈등현황을 확인하고, 설계사측의 의견과 관련 도면 등을 검토하여 추가하여 선정
- 공구 현장 방문 및 인터뷰조사에 대한 대상지 선정을 위한 내부 회의 개최
- 1차 현장 방문 및 인터뷰는 전 30개 공구에 대하여 각 담당설계사와 동행하여 실시함. 방문 시 행정적 협조를 구하기 위하여 시 혹은 군, 면에 공문을 발송했으며, 관련 행정 담당자가 참여할 수 있도록 함

〈부록\_표-8〉 제1차 현장 방문 및 인터뷰 개요

구분	주요 내용
방문기간	- 2011년 5월30일 ~ 2011년 6월10일
방문마을	- 약 50여내외 이해관계자(40여개 마을 등 포함), 해당 시·군·면담당자 - 각 공구별 설계사 동행
방문목적	- 기본설계 및 현재 추진내용에 관하여 관련 이해관계자에 대한 1차 의견 수렴 및 청취 · 지역의 일반적 현황 · 이해관계자의 구성 · 주요 이해관계자의 기본설계 노선에 대한 입장 · 이해관계자의 주요 요구사항 · 이해관계자(설계사 포함) 간 이견 등 - 이해관계자 의견 청취를 통하여 해당지역 및 이해관계자의 특징과 현황, 갈등발생가능성 등을 파악

② 공구별 2차 현장방문 · 인터뷰 조사

- 2차 현장 방문 대상은 1차 방문 이후 30개 공구에 대하여 현장상황을 종합하고, 현재까지 민원 및 갈등현황을 확인하고, 설계사측의 의견 등을 재검토하여 추가 선정

〈부록\_표-9〉 제2차 현장 방문 및 인터뷰 개요

구분	주요 내용
방문기간	- 2011년 7월5일 ~ 2011년 7월7일(3일간)
방문마을	- 약 10여 곳 이해관계자(10여 내 마을 등 포함), 해당 시·군·면담당자 - 각 공구별 설계사 동행
방문목적	- 기본설계 및 현재 추진내용에 관하여 관련 이해관계자에 대한 1차 혹은 2차 의견 수렴 및 청취 · 지역의 일반적 현황 · 이해관계자의 구성 · 주요 이해관계자의 기본설계 노선에 대한 입장 · 이해관계자의 주요 요구사항 · 이해관계자(설계사 포함) 간 이견 등 - 이해관계자 의견 청취를 통하여 해당지역 및 이해관계자의 특징과 현황, 갈등발생가능성 등을 파악

- 2차 현장 방문 및 인터뷰는 30개 공구 중 일부 이해관계자에 대하여 추진하되 1차 방문과 마찬가지로 각 공구 담당설계사와 동행하여 실시함. 또한 방문 시 행정적 협조를 구하기 위하여 시 혹은 군, 면에 2차 방문 관련 공문을 발송했으며, 관련 행정 담당자가 참여할 수 있도록 하였음

③ 공구별 3차 현장방문 · 인터뷰 조사

- 3차 현장 방문 대상은 2차 방문 이후 전체 공구에 대하여 현장상황을 종합하고, 공사측과 설계사측의 의견 등을 재검토하여 추가 선정함
- 3차 방문 지역을 선정 및 추가 주민의견청취를 위하여, 관련 공구 설계사와 공사감독관이 참석한 가운데 갈등영향분석 2차 회의가 2011년 7월 13일 오후 1시 30분부터 한국도로공사 본사 회의실에서 개최되었음
- 3차 현장 방문 및 인터뷰는 갈등이 극심할 것으로 예상되는 이해관계자에 대한 방문으로 일부 현장방문과 심층인터뷰 실시를 목적으로 하여 공구 담당설계사와 동행 실시하는 것으로 결정. 또한 방문 시 행정적 협조를 구하기 위하여 일부 행정관청에 3차 방문 관련 공문을 발송했으며, 관련 행정 담당자가 참여할 수 있도록 하였음

〈부록\_표-10〉 제3차 현장 방문 및 인터뷰 개요

구분	주요 내용
방문기간	- 2011년 8월2일 ~ 2011년 8월3일(2일간)
방문마을	- 약 8개 마을 방문. 5개 마을 이해관계자(이장 등) 의견 청취 - 울산시담당자(건설도로과, 투자지원단) - 각 공구별 설계사 동행
방문목적	- 기본설계 및 현재 추진내용에 관하여 관련 이해관계자에 대한 1차 혹은 2·3차 의견 수렴 및 청취 · 지역의 일반적 현황 · 이해관계자의 구성 · 주요 이해관계자의 기본설계 노선에 대한 입장 · 이해관계자의 주요 요구사항 · 이해관계자(설계사 포함) 간 이견 등 - 이해관계자 의견 청취를 통하여 해당지역 및 이해관계자의 특징과 현황, 갈등발생가능성 등의 추가 파악

(4) 갈등분석

① 주요 이해관계자별 입장

〈부록\_표-10〉 제3차 현장 방문 및 인터뷰 개요

구 분	주요 이해관계자	입 장
1공구	- 함양군 지곡면 마산마을 주민	찬성
	- 함양군 지곡면 계곡마을 주민	조건부* 찬성
2공구	- 함양군 지곡면 남호마을 주민	조건부 찬성
	- 함양군 안의면 신당마을 주민, 축산농장주 등	조건부 찬성(일부반대)
3공구	- 거창군 남상면 동령마을 주민	조건부 찬성
	- 거창군 남상면 남진마을 주민	찬성
4공구	- 거창군 신원면 세안마을 주민	찬성
5공구	- 합천군 대병면 곱실마을 주민, 축산농가	조건부 찬성
6공구	- 합천군 대병면 하금2리마을 주민	찬성
	- 동산조경	찬성
7공구	- 대병초등학교, 대병중학교	반대
	- 펜션단지 주민 들	조건부 찬성
	- 합천군 대병면 가산동마을 주민	찬성
	- 합천군 대병면 주암마을 주민	찬성
8공구	- 합천군 대병면 허조항마을 주민, 양봉업자	찬성
9공구	- 합천군 용주면 상황동, 중황동 하황동마을 주민	찬성
10공구	- 합천군 대양면 양산·배미마을 주민	찬성
11공구	- 합천군 대양면 백암, 양지, 오산(새터)마을 주민	조건부 찬성
	- 백암마을 축산농장주인(사슴농장 등) 등	
12공구	- 합천군 대양면 오산(새터)마을 주민	찬성
13공구	- 의령군 부림면 구월, 익구마을 주민	찬성
14공구	- 의령군 낙서면 방계마을 주민, 축산농장주인	조건부 찬성
	- 윗방계마을주민5가구	
15공구	- 창녕군 장마면	조건부 찬성
	- 창녕군 장마면 상강마을 주민	찬성
	- 창녕군 계성면	찬성
16공구	- 창녕군 계성면 명리(월평마을 포함)	찬성
	- 창녕군 계성면 광계리(관동, 남월마을) 주민	결사 반대**
17공구	- 창녕군 영산면 구계리 주민	찬성
18공구	- 밀양시 무안면 고평, 중산마을 주민	찬성
19공구	- 밀양시 무안면 삼대리 마을 주민	조건부 찬성
	- 밀양시 무안면 죽월리, 정곡리, 윤정리 마을 주민	찬성
20공구	- 밀양시 무안면 가북마을 주민, 단비오양원	조건부 찬성
	- 밀양시 무안면 부북면 신전마을 주민	조건부 찬성
	- 밀양시 무안면 철나무진마을 수용대상가족주(축산농장주인)	반대
21공구	- 밀양시 부북면	조건부 찬성
	- 밀양시 부북면 춘기마을 주민	조건부 찬성
	- 밀양시 부북면 용포마을 주민	찬성
22공구	- 밀양시 산외면 남계마을 주민	찬성
	- 밀양시 산외면 양덕마을 주민	조건부 찬성
23공구	- 밀양시 단장면 본촌마을 주민	반대
	- 밀양시 단장면 밀양시립요양원	반대
24공구	- 밀양시 단장면	조건부 찬성
	- 밀양시 단장면 단장마을 주민	결사 반대
25공구	- 밀양시 단장면 평리마을 주민, 전주이씨종친	다수 반대
26공구	- 양산시 원동면 선리 등 배내골 주변 마을 주민, 은곡마을 주민	결사 반대(기본안)
27공구	- 울주군 상북면 이천리 배내골 마을 주민, 펜션주인	조건부 찬성(추진안)
28공구	- 울산시/울주군	찬성
	- 울주군 삼남면 정제·강당마을 주민	결사 반대
	- 울주군 삼남면 상천마을 주민	결사 반대(조건부찬성)
	- 울주군 삼성SDI	조건부 찬성
29공구	- 울주군 삼동면	반대
	- 울주군 삼동면 원보은·하송정마을 주민	다수 반대
30공구	- 울주군 삼동면 하금곡마을 주민	조건부 찬성
	- 울주군 청량면 반정, 삼정마을 주민	찬성

\* 조건부 : 요구조건이 관철되는 경우를 말함(단순히 소음저감 등의 요구는 제외)

\*\* 결사 반대 : 제시한 설계안대로 노선이 결정되는 경우, 반대 의사를 표명하는 정도를 넘어, 공사저지를 위해 시위, 농성 등 행동을 통한 강력히 반발이 예상되는 경우

② 주요 이슈와 성격

- 이슈는 각 공구별로 2011년 현재 추진하고 있는 '실시설계 추진안' 을 토대로 구성

공 구	주요 이슈	갈등의 성격
1공구	농지 회피 노선 변경	이해갈등
2공구	교량 낮춤 설계	이해갈등
	신당못 이격 설치	이해갈등
3공구	공사시 식수 오염 등에 주의	이해갈등
4공구	모지 편입 반대	가치갈등
	IC 설치	이해갈등
5공구	방음저감 시설 설치	이해갈등
6공구	최대 이격 설치	이해갈등
	방음저감 시설 설치	이해갈등
7공구	중간분할 통과 반대	이해갈등
	모지 편입 반대	가치갈등
	최대 이격 설치	이해갈등, 가치갈등, 구조갈등
	집단 이주	이해갈등
8공구	방음저감 시설 설치(양봉피해)	이해갈등
9공구	이동 통로 개설	이해갈등
10공구	방음저감 시설 설치	이해갈등
	교량경관설계	이해갈등
11공구	농로개설	이해갈등
	방음저감 시설 설치	이해갈등
12공구	방음저감 시설 설치	이해갈등
	노선 변경(가축묘 이격)	가치갈등
13공구	이동 통로 개설	이해갈등
	IC 주변 부지 매입	이해갈등
	사토 매립	이해갈등
14공구	마을 인센티브(보조교설치)	이해갈등
	방음저감 시설 설치	이해갈등
15공구	이동 통로 개설(농로 및 인도)	이해갈등
	생태통로 조성	가치갈등
16공구	등산로 조성	이해갈등
	JCT 조정 또는 변경	관계갈등, 이해갈등, 사실갈등, 구조갈등
17공구	마을 관통(교량) 반대	관계갈등, 이해갈등
	상수원(원지) 보호	가치갈등
18공구	방음저감 시설 설치(축사)	이해갈등
19공구	토공구간 교량 설치	이해갈등
	나들목 이격	이해갈등
20공구	토공구간 교량 설치	이해갈등
	노선 변경(기본안으로)	이해갈등
	축사 등 편입 요구	이해갈등
21공구	토공구간 교량 설치	이해갈등, 관계갈등
	교량 보다 높게 설치	이해갈등, 사실갈등
22공구	노선 변경	이해갈등
	틀게이트비 이중부과	이해갈등
23공구	노선 변경(기본안으로)	이해갈등, 관계갈등
24공구	노선 변경 및 터널화	가치갈등, 이해갈등
	중천산 이격(노선변경)	가치갈등, 이해갈등, 관계갈등
25공구	노선 변경(울주군 배내골 통과)	관계갈등, 가치갈등, 이해갈등
	IC설치	사실갈등, 이해갈등
26공구	노선 변경(양산시 배내골 통과)	관계갈등, 가치갈등, 이해갈등
	IC설치	사실갈등, 이해갈등
27공구	터널 통과	사실갈등
	노선 변경(기본안으로)	이해갈등, 가치갈등, 관계갈등, 구조갈등, 사실갈등
28공구	노선 변경(기본안으로)	이해갈등
	최대 이격 설치	이해갈등
29공구	이동 통로 개설	이해갈등
30공구	이동 통로 개설	이해갈등

(5) 갈등예방 및 해결을 위한 제안

① 주요 갈등 현안과 관리 우선순위

<부록\_표-13> 함양-울산고속도로 갈등관리 1순위 갈등 현안과 이해관계자

순 위	주요 쟁점	주요 이해관계자	공 구
1순위	울주군 배내골 노선변경	양산시배내골, 은곡마을, 양산시, 도로공사	26
	노선변경 및 IC 설치 등	울주군배내골(펜션주포함), 울산시, 울주군, 도로공사, 지역정치인	27
	노선변경 및 JCT 설치 등	상천마을, 장제·강당마을, 삼남면, 울산시, 울주군, 도로공사, 삼성SDI, 지역정치인 등	28
2순위	JCT 조정 또는 변경	광계리(관동,남월), 명리, 계성면, 창녕군, 도로공사	16
	노선변경 및 터널화	단장마을, 밀양시, 단장면, 도로공사	24
3순위	신당못 이격 설치	신당마을, 함양군, 안의면, 도로공사	2
	마을 관통(교량)	광계리(관동,남월), 명리, 계성면, 창녕군, 도로공사	16
기 타 순 위	농지회피노선변경	남효마을, 함양군, 지곡면, 도로공사	1
	교량낮춤설계	남효마을, 함양군, 지곡면, 도로공사	
	공사시 식수 오염	동령마을, 거창군, 남상면, 도로공사	3
	마을 최대 이격 통과	하금2리마을, 합천군, 대병면, 도로공사	6
	최대 이격 통과(학교)	대병초등학교, 대병중학교, 합천군, 대병면, 지역교육청, 가산동마을, 도로공사	7
	묘지 편입 통과	묘지주, 도로공사	
	집단 이주	펜션주, 도로공사	
	토공구간 교량 설치	삼태마을, 밀양시, 무안면, 도로공사	19
	토공구간 교량 설치	신전마을, 밀양시, 부북면, 도로공사	20
	기본안으로 노선변경	참나무진마을, 밀양시, 무안면, 도로공사	
	축사 편입	참나무진마을, 도로공사	
	토공구간 교량 설치	춘기마을, 밀양시, 부북면, 도로공사	
	기본안으로 노선 변경	본촌마을, 밀양시, 산외면, 도로공사	23
	기본안으로 노선 변경	평리마을, 전주이씨종친회, 펜션주, 밀양시, 단장면, 도로공사	25
	기본안으로 노선 변경	원보은·하송정마을, 하금곡마을, 울주군, 삼동면, 도로공사	29

② 주요 갈등 현안 갈등해소 전략 도출

<부록\_표-14> 함양-울산고속도로 주요 갈등 현안 및 갈등 해소 전략

순 위	공 구	주요 쟁점	갈등의 성격	이해관계자의 특성	갈등 해법
1	26	울주군 배내골 노선변경	관계, 가치, 이해, 사실, 구조	단일/이질/대책위	협의체+합의
	27	노선변경 및 IC 설치 등	관계, 가치, 이해, 사실, 구조	단일/이질/대책위	협의체+조사+합의
	28	노선변경 및 JCT 설치 등	관계, 가치, 이해, 사실, 구조	다양/이질/대책위	협의체+조사+다자간협상+합의
2	16	JCT 조정 또는 변경	관계)이해, 사실, 구조	다양/이질/민원	협의체+다자간협상+합의
	24	노선변경 및 터널화	가치)이해, 구조	단일/동질	협상단+조사+합의
3	2	신당못 이격 설치	이해, 가치	단일/동질	협상단+합의
	16	마을 관통(교량)	이해)관계	단일/이질/민원	협상단+협상
기 타	1	농지회피노선변경	이해	단일/대체로동질	설득
		교량낮춤설계	이해	단일/대체로동질	설득
	3	공사시 식수 오염	이해	단일/대체로동질	설득
	6	마을 최대 이격 통과	이해	단일/대체로동질	설득
		최대 이격 통과(학교)	가치)이해, 구조	단일/동질	설득
	7	묘지 편입 통과	가치	단일/동질/민원	설득 or 수용
		집단 이주(펜션)	이해	단일/동질/민원	설득 or 수용
	19	토공구간 교량 설치	이해	단일/동질	설득 or 수용
		토공구간 교량 설치	이해	단일/동질/민원	설득 or 수용
	20	기본안으로 노선변경	이해	다양/이질	설득 or 수용
		축사 편입	이해	단일/동질	설득 or 수용
	21	토공구간 교량 설치	이해)관계	단일/대체로동질/민원	설득 or 수용
23	기본안으로 노선 변경	이해)관계	다양/대체로동질	설득 or 수용	
25	기본안으로 노선 변경	가치)이해, 관계	다양/동질	설득 or 수용, 협의	
29	기본안으로 노선 변경	이해	다양/대체로동질/민원	설득	

※ 단일 / 다양 : 이해관계자의 의견 및 입장, 집단 등  
 동질 / 이질 : 이해관계자간의 관계  
 대책위 / 민원 : 갈등을 표출하여 집단화 대응 / 민원제기

③ 논의테이블의 구성

- 각 공구별로 논의 구조를 형성하게 될 경우, 예상되는 주요 이해관계자는 도로공사, 각 공구별 담당업체, 피해예상 주민대표, 지자체 등이며, 논의 구조의 형식은 갈등의 이슈별 성격 등에 따라 달라짐

- 특히 28공구의 상천마을과 장제·강당마을과 도로공사가 입장이 충돌하는 ‘교량통과 및 JCT 설치’ 이슈와 같이 이해관계자가 다수이고 이슈가 복잡할 경우(이해갈등+가치갈등+사실관계 이견 등)에는 다자간 협의회를 구성하여 운영
- 16공구의 관동·남월마을과 명리마을간, 또한 도로공사의 입장이 충돌하는 ‘JCT 조정 또는 변경’ 과 같이 만약 이해관계자가 다수이나 쟁점이 비교적 단순하고 내부적 의견이 달리는 경우에는 이해관계자로 다자 협상단을 구성하여 운영
- 27공구의 울주군 배내골과 도로공사가 입장이 충돌하는 ‘노선변경 및 IC 설치요구’ 와 같이 만약 이해관계자가 비교적 단일집단인 경우에는 도로공사와 해당주민 간에 단순협상 테이블을 구성하여 운영하고, 필요에 따라 지자체와 결합

〈부록\_표-15〉 주요 쟁점에 따른 논의 테이블 종류

순위	공구	주요 쟁점	갈등의 성격	이해관계자의 특성	논의 테이블 종류
1	27	울주군 배내골 노선변경	관계, 가치, 이해, 사실, 구조	단일/이질/대책위	2자 협상
	27	노선변경 및 IC 설치 등	관계, 가치, 이해, 사실, 구조	단일/이질/대책위	2자 협상
	28	노선변경 및 JCT 설치 등	관계, 가치, 이해, 사실, 구조	다양/이질/대책위	협의회/ 다자간 협상
2	16	JCT 조정 또는 변경	관계)이해, 사실, 구조	다양/이질/민원	협의회/다자간 협상
	24	노선변경 및 터널화	가치)이해, 구조	단일/동질	2자 협상
3	2	신당뫼 이격 설치	이해, 가치	단일/동질	2자 협상
	16	마을 관통(교량)	이해)관계	단일/이질/민원	2자 협상

## 2. 협의회 구성을 통한 갈등예방 및 해결사례

### ■ 송산그린시티토취장 선정 갈등 사례

#### (1) 개요

##### ① 사업 개요

- 송산그린시티 사업은 한국수자원공사가 화성시 송산면 일대 시화호 남측간석지에 추진하는 개발사업으로 사업부지면적 55.82km<sup>2</sup>, 사업비 8조 6920억원에 사업기간 2007~2022년까지 진행 예정
- 주요 시설 주거상업(12.7%), 관광레저(마린리조트, 골프장, 자동차테마파크, 국제테마파크, 실버타운 16.8%), 녹지공원(49%) 등

##### ② 송산그린시티 개발계획 추진 경위

- 1986년 9월, 시화지구기본계획고시에 시화방조제가 포함된 이후 시화방조제 물막이 공사가 완료되자 시화호 남측간석지 2,729만평이 생성됨. 1998년 11월 14일 반월특수지역 확대고시에 시화호 및 남측간석지가 포함되어 2000년 감사원은 시화지구종합계획 필요성을 제기하게 됨
- 이에 따라 2000년 9월 19일 관계기관으로 구성된 시화지구정책협의회를 개최하여 2001년 7월 5일 시화지구장기종합계획 연구용역을 착수하였으나 2002년 12월 5일 시화지구장기 종합종합계획 용역이 중지됨
- 2004년 1월 12일 시화지구지속가능발전협의회에서 남측개발방안을 합의한 이후, 2005년 7월 15일 송산그린시티 도시명칭 공모를 확정함. 같은 해 11월 18일 송산그린시티 관련 주요사항에 대한 협의가 시화지속협의회 회의를 통해 이루어짐
- 2006년 4월 12일 시화지구정책협의회는 송산그린시티를 관광레저 복합도시로 조성한다는 내용을 골자로 하는 시화지구장기종합계획을 확정함
- 2007년 2월 9일 시화지속협의회에서 송산그린시티 골프장 규모에 대해 합의 하고, 2009년 1월에서 5월까지 토취장 지정관련 시화지속협의회 TF회의(10회)를 통해 송산그린 시티 개발에 사용할 토취장 지정방안에 합의

③ 토취장 선정의 배경

- 송산그린시티 개발 확정으로 토취장 예정지역의 난개발을 방지하기 위해 2008년 8월 5일 지정고시일까지 개발행위허가제한 지역 지정 요청을 함. 8월 20일부터 9월 3일까지 화성시와 중부일보를 통해 주민공람을 실시함. 이 과정에서 9월 1일 최초 관련 민원이 발생함. 그리고 9월 18일 토취장 반대 주민들은 송산그린시티 보상설명회장을 점거하게 되고, 화성시는 관련 요구를 국토해양부에 건의하게 됨
- 2008년 12월 23일, 토취장 논의를 시화지속협의회에서 논의하기로 정하고, 10회에 걸쳐 관련 소위원회가 개최됨. 그리고 2009년 5월 12일에 해당 추진방안에 대한 기본사항 관련 합의가 이루어지게 됨
- 주요 합의 내용은 다음과 같음
  - 토취장 토량은 2,596만<sup>m</sup>
  - 토취방식은 수용방식을 원칙으로 하되, 토취장별 토지주 2/3이상 사용방식을 요청할 경우 시행가능함
  - 토취 후 난개발 방지 등을 위해 토지 본래의 기능에 맞게 복구하기로 함
  - 토취장 위치는 화성시 남양동, 지화리 일원 2개소로, 제2토취장(두곡리, 송정리, 남양동 일원)과 제3토취장(지화리 일원)으로 우선 정함

④ 토취장 선정 절차와 결과

- 기존 문헌조사 및 도상검토 후 현장조사를 토대로 토취장 후보지 29개소를 선정. 토취장 후보지 선정을 위해 지형 및 개발 여건에 대해 경제성 조사, 녹지자연도 문화재 분포 등을 주 내용으로 하는 환경성 조사 등이 이루어짐
- 토취장 선정과정에서 그린벨트 지역은 제외하고, 동· 서· 남측지구 토량확보를 위하여 29개소 후보지 중 5곳을 선정하였고, 경제성 우수지역을 대상으로 환경성 검토가 이루어졌음. 최종적으로 1, 2, 3 토취장으로 결정하고 매립토량은 52,667천<sup>m</sup>으로 추정하며 그 면적은 3.05km<sup>2</sup>
- 해당 내용은 반월특수지역 및 시화지구 개발계획 열람·공고에 수록

<부록\_표-16> 토취장 현황 요약

순 위	1		2	3	계	비 고
산지번호	1	2	5	13	18	
토취고	20	20	20	40	20	
면적	62 <sup>m</sup>	68만 <sup>m</sup>	71만 <sup>m</sup>	58만 <sup>m</sup>	46만 <sup>m</sup>	305만 <sup>m</sup>
매장량	1,060만 <sup>m</sup>	1,000만 <sup>m</sup>	1,200만 <sup>m</sup>	1,290만 <sup>m</sup>	1,160만 <sup>m</sup>	5,710만 <sup>m</sup> 복구토감안 5,260만 <sup>m</sup>

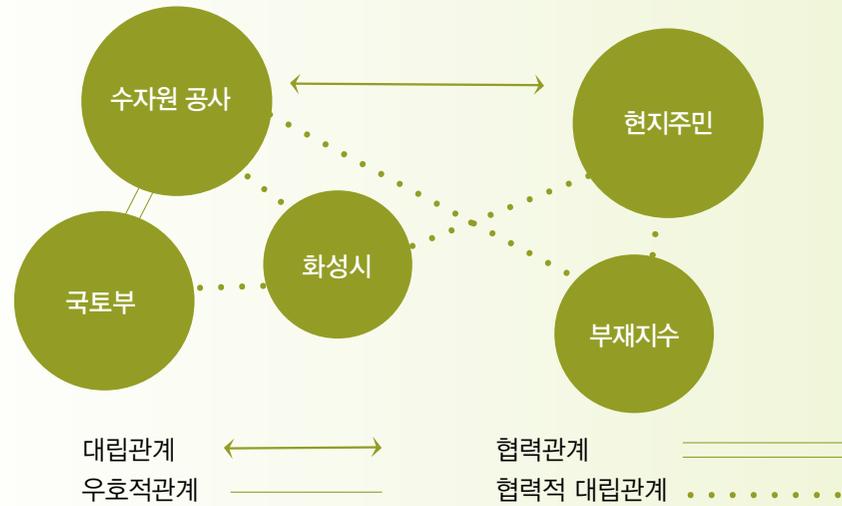
(2) 갈등의 전개과정에 따른 이해관계자 관계와 주요 쟁점

① 시화지속협의회 개입 전 단계 - 주민의 자발적 활동기 (2008년8월~9월)

- 수자원공사가 공람 공고를 통해 토취장 지정을 확정지으려는 하였으나 이에 주민들이 대책위를 구성하는 등 조직적 반발에 부딪히는 단계. 대책위는 민원, 집회, 항의방문 등을 통해 정보공개를 요구하기 시작하였고, 그 과정에서 부재지주와 현지주민 간에 이해관계가 충돌하기도 하였으나 9월 말에 통합되어 공동 투쟁하게 됨

<부록\_표-17> 토취장 선정 갈등- 주민의 자발적 활동기

8월 5일	송산 도시개발계획 변경 안을 국토부에 제출
8월 20일	화성시토취장 지정 공고 공람 시작
8월 20일	송산면 주민 토취장 관련 정보 첫 인지
8월 23일	토취장 반대 주민 대책위 첫 결성
8월 22-23일	부재지주 대책위 구성
8월 27일	토취장반대송산면 주민대책위원회 공식 결성
8월 28일~ 9월 3일	송산면 일대 주민들 화성시장과 수자원공사장에게 이의 신청
9월 8일	지역주민 100여명 송산면사무소에서 회합
9월 8일	주민대책위 수자원공사/시화지속협의회에 역할에 의문 제기
9월 19일	송산 주민 5여명, 보상설명회 단상 점거로 무산시킴
9월 25일	토취장 반대 대책위와 부재지주 대책위가 통합, 통합대책위 구성
9월 25일	주민대책위 국토부에 주민의견 전달
9월 26일	토취장 화성시 의견수렴 기간 연장과 입장정리 공개요청의 건
9월 29일	주민대책위 화성 시청 앞 시위



〈부록\_그림-5〉 토취장 선정갈등 - 주민의 자발적 활동기에서의 이해관계자간 관계도

〈부록\_표-18〉 토취장 선정갈등 - 주민의 자발적 활동기에서의 주요 이해관계자

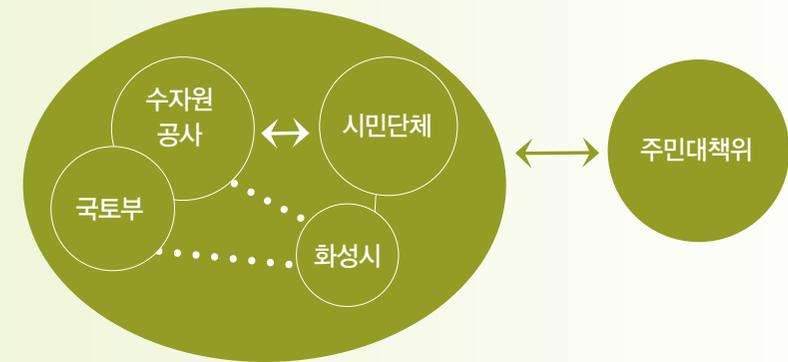
구분	주요 쟁점	주요 이해관계자
1단계: (08.08-08.11) 주민의 자발적인 활동기	절차적 정당성	송산면 주민(주민대책위) 수자원 공사, 국토해양부, 화성시
	위치선정의 타당성	송산면 주민(주민대책위), 수자원 공사
	주민 피해에 대한 대책	송산면 주민(주민대책위), 수자원 공사
	토량 확보 방안	송산면 주민(주민대책위), 수자원 공사

② 지속협의회 개입과 논의틀 형성기 (2008년10월~12월)

- 지속협의회가 토취장 사안에 개입하는 단계. 대책위는 지속위가 송산그린시티 건설에는 긍정적이면서 주민 삶의 문제를 외면한다고 여겨져 이들 간의 긴장관계가 고조되기 시작. 화성시도 시민단체의 문제제기에 동조

〈부록\_표-19〉 토취장 선정 갈등 - 지속협의회 개입과 논의틀 형성기

10월 13일	시화지속협의회 시민단체 대표 송산토취장 문제 첫 거론, 원점 재검토 요구
10월 13일	대책위 국토해양위원회 수자원공사 국감에 자료 제출
10월 16일	수자원공사 국정감사
10월 30일	송산주민 화성시장과 면담
11월 12일	토취장 문제, 지속협의회 공식 의제로 결정
11월 24일	최영근 화성시장 토취장 반대 입장 표명
11월 25일	토취장 개발 반대 주민 결의대회 및 토취장 반대 근거 제시
12월 2일	송산면 주민 토취장 강행 반대 집회
	지속협의회 갈등해결을 위한 중재안 제안과 갈등해결을 위한 조직 구성
12월 2일	지속협의회 회의 : 시민단체 중재안 발표, 주민의견수렴위원회 구성·운영 합의
12월 11일	주민대책위, 국토해양부, 한국수자원공사에 대한 국민감사 감사원에 청구
12월 23일	도시분과 회의 : 토취장 고시 시기, 논의 구조, 운영방안, 의제 등 합의



대립관계 ↔ 협력관계  
우호적관계 — 협력적 대립관계 ·····

〈부록\_그림-7〉 토취장 선정 갈등 - 소위원회 논의 및 합의형성기에서의 이해관계자간 관계도

〈부록\_표-20〉 토취장 선정 갈등 - 지속협의 개입과 논의를 형성기에서의 주요 이해관계자

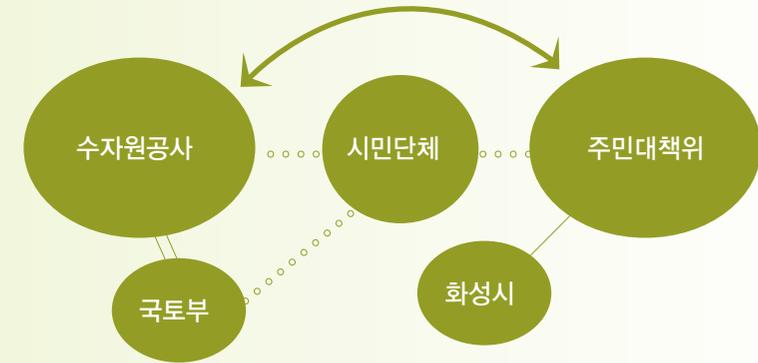
구분	주요 쟁점	주요 이해관계자
2단계: (08.10-08.12) 지속협의 개입과 논의를 형성기	절차적 정당성	지속협의회 내부(시민단체 VS 수자원공사) 송산면 주민(주민대책위), 화성시
	고시 시점과 소위원회 구성 및 운영 방안	지속협의회 내부(시민단체 VS 수자원공사) 송산면 주민(주민대책위), 화성시

③ 토취장 소위원회 논의 및 합의형성기 (2009년1월~6월)

- 12명으로 구성된 소위원회가 꾸려지고 지역주민과 수자원 공사간의 대립구도에서 시민단체가 중립적인 역할을 수행하기 시작. 화성시도 비교적 양쪽의 입장을 고려하여 책임있는 대안을 제시하는 등 문제해결 노력에 기여

〈부록\_표-21〉 토취장 선정 갈등 - 토취장 소위원회 논의 및 합의형성기

1월 12일	1차 시화지구 지속가능발전협의회 토취장 소위원회
1월 28일	시화지속협 도시계획분과 회의
1월 30일	2차 토취장 소위원회 회의
2월 24일	4차 토취장 소위원회 회의
3월 10일	5차 토취장 소위원회 회의
3월 24일	6차 토취장 소위원회 회의
4월 7일	7차 토취장 소위원회 회의
4월 15일	토취장 소위원회 토량관련 사전협의
4월 21일	시화지구 지속가능발전협의회 토취장 소위원회 회의결과
4월 29일	토취장 관련 소위원회 집중토의
5월 6일	9차 토취장 소위원회 회의
5월 12일	10차 토취장 소위원회 회의
5월 13일	도시계획분과 회의 개최
6월 4일	송산그리시티 개발 토취장 지정고시
10월 28일	토취장 '사용방식'으로 확정



대립관계    협력관계  
우호적관계    협력적 대립관계

〈부록\_그림-7〉 토취장 선정 갈등 - 소위원회 논의 및 합의형성기에서의 이해관계자간 관계도

〈부록\_표-22〉 토취장 선정 갈등 - 소위원회 논의 및 합의형성기에서의 주요 이해관계자

구분	주요 쟁점	주요 이해관계자
3단계: (09.01-09.05) 소위원회 논의 및 합의형성기	필요토량 산정과 확보 방안	송산면 주민(주민대책위), 수자원공사, 화성시
	위치선정의 타당성	송산면 주민(주민대책위), 수자원공사, 화성시
	토취 방법	송산면 주민(주민대책위), 수자원공사, 화성시

(3) 합의사항

① 고시 시점

- 주민들 요구와 지속협의회 내부 시민단체의 강력한 요구에 의해 토취장 관련 논의를 지속 협의회 내에서 진행하기로 함. 주요 내용은 다음과 같음

〈부록\_표-23〉 토취장 선정 갈등 - 고시시점에 대한 주요 이해관계자 입장 및 결론

쟁점	지역주민	수공(국토부)	시민단체	결론
논의 순서	초안) 논의 후, 고시 수정안) 일정기간 논의 후, 지정고시	초안) 고시 후, 논의반영	초안) 고시 철회, 원점 논의 중재안) 지정고시 후, 논의, 논의 결과 세목고시에 반영 최종안) 일정기간 논의 후, 지정고시	정해진 기간('09.5.11) 동안 논의하고, 논의가 완료되지 않을 경우 기 공람·공고('08.8.20- 9.3)된 현행안대로 지정 고시(토지세목 제외) 하고, 이후 논의 결과를 반영하여 변경고시

② 소위원회 구성 및 운영 방안  
- 주요 내용은 다음과 같음

〈부록\_표-24〉 토취장 선정 갈등 - 소위원회 구성에 대한 주요 이해관계자 입장 및 결론

쟁점	지역주민	수공(국토해양부)	시민단체	화성시	결론
위원구성	이건 없음	이건 없음	이건 없음	이건 없음	13인(위원장1, 관계기관3, 시민·환경단체5, 주민대표4)으로 구성
회의 일정	이건 없음	이건 없음	이건 없음	이건 없음	09년 1월 12일부터 5월 12일까지 4개월간 8차에 걸쳐 수자원공사가 제안 순서로 논의
의결 권한	소위원회 독자성 강조	시민단체 의견에 동조	소위원회 의견 존중, 최종권한 지속협 유지	시민단체 의견에 동조	소위원회 의견 최대 존중, 최종적 결정권한은 도시계획분과위에 있음
의사결정 방식	만장일치 원칙	만장일치 원칙	만장일치 원칙	만장일치 원칙	만장일치 원칙, 불가피한 경우 소위원회 재적위원 2/3 이상으로 의결
화성주민 대책위의 위상	지속협 중심 논의, 화성주민 포함	지속협 중심 논의, 화성주민 포함	지속협 중심 논의, 화성주민 포함	처음에는 화성대책위를 논의틀로	지속협의회에서 논의하되, 화성대책위 위원 참여
회의 자료 및 정보공개	이건 없음	이건 없음	이건 없음	이건 없음	회의개최 5일전까지 위원에게 회의자료 배포, 정보공개 여부는 합의하여 판단
언론 보도	이건 없음	이건 없음	이건 없음	이건 없음	토취장 논의 사항개별적인 언론보도는 하지 않고, 협의 도출시 시화지속협의회 명의로 언론보도
전문가 자문	이건 없음	이건 없음	이건 없음	이건 없음	주민, 수자원공사 시민단체 등에서 각각 추천하여 총 3인 내외

〈부록\_표-25〉 토취장 소위원회 명단

소속	직책	성명	비고
협성대학교	교수	이OO	위원장
국토해양부	기업복합도시과장	최OO	
화성시	지역개발사업소장	안OO	
한국수자원공사	산단사업처장	위OO	
화성연안환경문화연대	회장	윤OO	부위원장
화성YMCA	사무총장	강OO	
시화호연대회의	사무국장	임OO	(시흥)
풀뿌리 환경센터	사무국장	남OO	(안산)
시흥환경운동연합	상임대표	서OO	
주민대표	주민대책위 사무국장	이OO	1 토취장(고포·마산 일원)
주민대표	송정2리장	김OO	2 토취장(송정·두곡 일원)
주민대표	파인힐 대표이사	김OO	3 토취장(지화리 일원)

③ 토량에 대한 쟁점

- [1차조정] 440만<sup>m</sup>에 이르는 토취장 복구토량에 관한 것. 소위원회는 복구방식과 복구 토량의 산정은 토취장 위치와 토량이 산정된 이후 결정할 문제로 보고 필요토량에서 제외. 이에 따라 단지 내 필요토량은 1차 5,270만<sup>m</sup>으로 조정됨
- [2차조정] 이후 여성토량 산정의 적정성 문제가 제기. 주민들은 예산침하량 0.7m 는 현실과 다르게 과도하게 계상되었다고 주장. 소위원회는 성토예상지역에 대한 보다 광범위한 토질 조사를 실시하고 이를 토대로 침하량을 재산정하기로 결정. 106개 지점에 대한 토질 조사를 통해 침하량이 0.7m에서 0.4m로 하향 조정되어 여성토량이 982만<sup>m</sup> 감소할 수 있었음. 이에 따라 필요토량도 4,200만<sup>m</sup>로 감소
- [3차조정] 수자원공사는 이에 대해 원안계획에는 포함되어 있지 않던 에듀타운, 유보지, 골프장 등에 필요한 추후 확보토량을 필요토량에 포함시킬 것을 요구함. 그러나 소위원회는 추후 확보토량에 대한 논의는 금회 확보토량 논의에서 제외하기로 결정. 또한 수자원공사가 주장한 환경마운딩 200만<sup>m</sup>는 필요토량에 추가시키되, 주민들이 주장한 사토 및 미성토 이용에 대한 요구를 일부 수용하여 필요토량에서 약 700만<sup>m</sup>를 제외하기로 결정. 총 필요토량은 3,700만<sup>m</sup>로 예상되었고 소위원회 위원장 권고에 따라 확보토량의 범위를 1,500~3,500만<sup>m</sup>로 하여 추후 논의하기로 함

- [4차조정] 화성시가 외부사토 약 500만<sup>m</sup>를 확보하기로 약속하면서 필요토량은 더 줄어 3,000만<sup>m</sup>에 이르게 됨
- [5차조정] 당시까지 계상된 토량에 환경마운딩(20만<sup>m</sup>)은 건축사토 반영으로 중복되어 제외하고, 형도 내 부분절취량(198만<sup>m</sup>)은 송산그린시티 사업에 유용하기로 하며, 원지반토 일부(228만<sup>m</sup>)를 사용하는 등 필요토량을 2,596만<sup>m</sup>으로 결정하게 됨

- 3) 복구토량이란 흙을 파낸 자리를 복구하기 위해 필요한 흙의 량
- 4) 성토과정에서 다짐 등으로 흙이 침하될 것을 미리 예상하여 침하 예상량만큼 더하여 토량을 정하게 되는데 이때 더하여 지는 양
- 5) 성토과정에서 침하되는 높이로 여성토량 산정의 근거가 됨

〈부록\_표-26〉 토량에 대한 쟁점 세부사항 - 침하량과 여성토량

구분	수공	주민	결론
침하량	5개 지점 토질조사를 통해 침하량 0.7m, 여성토량 1,765 <sup>m</sup> 로 예상	자체 조사를 통해 침하량 0.15m, 여성토량 385 <sup>m</sup> 로 예상	106개 지점 토질 조사를 통해 침하량 0.4m로 결정, 그 결과 여성토량982만 <sup>m</sup> 감소

〈부록\_표-27〉 토량에 대한 쟁점 세부사항 - 사토 이용과 미성토

구분	수공	주민	결론
사토 활용	초기 토량확보계획에 없었음	처음 2천2백만 <sup>m</sup> 이상 나중 1천7백9십만 <sup>m</sup> 로 조정	건축사토 228만 <sup>m</sup>
미성토	초기 토량확보계획에 없었음	미성토 개념 도입	구조물 잔토, 미성토853만 <sup>m</sup>

〈부록\_표-28〉 토량에 대한 쟁점 세부사항 - 개흙과 준설토 활용 및 토지개량제 이용

구분	주민	수공	결론
개흙과 준설토 활용	개흙과 준설토를 활용하면 토취량, 토취장 줄일 수 있음	준설에 대해서는 아직 결정할 단계가 아님	준설토 및 개흙 사용에 대한 논의는 유보
토지개량제 사용	토지개량제 사용하여 갯벌, 준설토 적극 활용	아직 적용사례 없어 적용에 한계	토지개량제 사용은 논의에서 제외

〈부록\_표-29〉 토량에 대한 쟁점 세부사항 - 외부 반입 토량과 토지뱅크 운영

구분	수공	주민	결론
외부사토의 이용	토량 확보계획에 포함되어 있지 않았음	외부토량 확보를 통해 필요토량을 줄일 수 있고, 토취장의 범위를 축소할 수 있음	화성시에서 외부 사토 500만 <sup>m</sup> 를 공급하기로 약속하고, 수공과 함께 사토뱅크 운영하기로 합의

〈부록\_표-30〉 토량에 대한 쟁점 세부사항 - 에듀타운, 유보지, 골프장에 필요한 토량

구분	수공	주민	결론
에듀타운, 유보지, 골프장에 필요한 토량	토량산정에 포함해야 함	원인에 없었고, 포함 안 됨 골프장은 제외해야 함	진행 중인 토량산정에는 포함시키지 않고, 홍수위 재검토 영역이 도출 이후 재논의

④ 형도, 우음도의 토취 문제

- 지속협의회는 2005년 7월, 그리고 2007년 3월, 형도, 우음도는 철새와 육상동물 등 서식 환경이 양호한 지역으로, 생태환경 보존을 위해 더 이상의 훼손을 하지 않기로 결정
- 주민들은 주민이 생활하고 있는 송산면 일대 토취장 지정의 대안으로 처음부터 형도와 우음도의 절취를 주장함. 이러한 주장에 대해 수자원공사는 생태계보전을 위해 우음도 절취는 불가능하고, 형도도 어려우나 일부(200만㎡) 정도는 사용가능하다고 맞섬. 시민단체의 경우는 위 두 곳 모두 토취가 어렵다고 주장
- 결국 우음도 절취에 대한 주민들의 주장은 받아들이지 못했고, 형도에 한해 부분절취를 통해 일부 토량만을 확보하고 형도 복원과 보전을 위해 조기보상을 실시하여, 추가적 절취가 없도록 조치하는 것으로 합의

〈부록\_표-31〉 형도 우음도 토취 문제에 대한 주요 이해관계자 입장 및 결론

구분	주민	수공	결론
형도, 우음도토취장 포함 여부	형도, 우음도를토취장에 포함	형도, 우음도는 토취장에서 제외	우음도는 토취장에서 제외, 형도는 200만㎡ 정도만을 절토 보전

〈부록\_표-32〉 형도 토취 문제

구분	수공	주민	시민단체	결론
형도 부분 절취	부분절취(안)으로 제시한 약 190만㎡ 활용 가능	약 800만㎡ 활용가능하며 원지반토로 복원	200만㎡ 절토 인정하되, 생태보존을 위하여 더 이상의 토석이 외부로 나가지 않도록 조기보상 등의 노력	200만㎡ 절취하되, 형도 복원을 고려하여 약 향후 추가적인 절취 없도록 조치

〈부록\_표-33〉 우음도 토취 문제

구분	수공	주민	시민단체	결론
우음도 절취	절취 계획 있었으나, 충분히 논의되지 못함	990만㎡ 절취 후 보전	음도는 생태적으로 상징적인 섬음도를 파내면 송산그린시티의 도시의 기본 개념 자체가 상실	절취 않고 보전 결정

⑤ 토취장 위치선정

- 소위원회는 수자원공사로부터 토취장 위치선정의 근거가 되었던 선정평가지표에 대한 의견을 청취하는 시간을 갖고, 토취장 선정지표에 인문·사회적 지표를 추가하기로 결정함. 소위원회는 환경성, 경제성, 인문·사회성 지표 안에 대한 의견을 수자원공사에 제출하고, 추가조사가 필요할 경우 주민 입회하에 조사를 실시하도록 결정

〈부록\_표-34〉 토취장 위치 선정에 대한 주요 이해관계자 입장 및 결론

구분	수공	주민	시민단체	결론
토취장 위치	토취규모는 논의가능 토취장 위치변경 불가	토취장 위치는 문제 위치선정지표도 문제	위치선정 관련 타당성 및 평가 지표 재논의	소위원회 구성하여 토취장 위치선정 타당성 재검증 결정

〈부록\_표-35〉 토취장 선정평가지표의 결정

구분	수공	주민	시민단체	결론
토취장 선정 평가 지표	선정평가지표 개선에	인문·사회적 지표 보강	환경성 및 인문·사회적 지표 보강	경제성과 환경성, 인문사회성을 동시에 고려하고, 시민단체와 주민이 평가지표 개발 참여
지표결정의 객관성 확보	적극적 태도 동의	동의	동의	개별의견 전문가 통합 주민입회하 재조사



구분	면적(만㎡)			
	계	1	2	3
당초(개발계획)	305	201	58	46
변경	104	-	58	46

〈부록\_그림-8〉 토취장 위치 결정 논쟁과 합의에 따른 최종 결정 안

⑥ 홍수위 관련 논의

- 홍수위 관련 쟁점은 기존 감사원에서 홍수위 조절이 토취량 감소를 가져올 수 있다는 감사 결과와 관련됨. 결국 감사원 감사결과를 어느 수준에서 수용할 것인가가 주요 쟁점으로 각 이해관계자별 입장차가 존재하였음. 결국 소위원회 위원장이 제안한 ‘필요토량은 기존 합의된 2596만㎡으로 하고 홍수위는 나중에 재 논의하여 가감하자’ 는 중재안을 주민들이 절차적 투명성 보장 조건을 걸고 받아들이면서 합의하게 됨

<부록\_표-36> 홍수위에 대한 주요 이해관계자 입장 및 결론

구분	수공	주민	시민단체	결론
홍수위	감사 결과는 추정치이므로 재산정 필요. 감사원 의견을 따르라는 것 아님	감사원 감사 결과에 따라 수위가 30cm 낮아질 것을 예상하여 토량 산정	사실관계 판단 필요하고 결과가 나올 때까지 기다려야 함	토량에는 합의. 재검토 용역결과가 나오면 수정하자는 위원장 중재안에 동의하고 합의

⑦ 토취 방법

- 사용방식과 수용방식으로 입장이 나뉘어 충돌. 결국 토취방식은 토지주 2/이상 사용방식을 요청할 경우 검토하기로 하고, 관련 부지는 난개발 방지등을 위해 토지 본래 기능에 맞게 복구함을 원칙으로하기로 합의. 또한 화성시는 토지의 수용 또는 사용방식에 대해 객관적 조사를 실시하되, 관련 보상계획 등에 대한주민설명은 화성시가 요청하여 수자원공사가 실시하는 것으로 함

<부록\_표-37> 사용방식 전환에 대한 주요 이해관계자 입장 및 결론

구분	수공	주민대책위	결론
입장	수용 원칙	다수 사용 요구	다수결에 의해 결정
사용방식의 전환	토지주 2/3 이상이고 토지면적 1/2 이상이면 사용방식 수용	토지주 2/3 이상이고 토지면적 1/2 이상이면 사용방식 수용	수공의 양보에 의해 주민대책위가 주장한 토지주2/3가 요구하는 경우 사용으로 전환

(4) 평가 및 시사점

① 갈등해결이 가능했던 이유

- 문제를 해결하겠다는 지역주민, 수자원공사, 시민단체, 화성시, 국토부 등 주요이해 관계자의 의지
- 주민들의 자발적이고 주체적인 태도
- 의사결정과정에서 민주적인 의견 수렴과 신뢰 형성
- 대책위의 상대에 대한 인정과 배려
- 주장을 뒷받침하기 위한 구체적인 준비와 대안의 준비
- 시민단체와 지자체의 합리적 조정자 혹은 중재자로서의 역할
- 지속협의회의에 대한 신뢰와 균형있는 회의 운영 능력(계획적인 설계, 효과적 회의진행 등)
- 수자원공사의 용기와 결단, 관련 갈등해결 노력 경주

② 갈등해결이 갖는 사회적 의미

- 공공갈등해결에서 주민이 주도적인 역할 수행
- 시민단체와 지자체가 갈등조정자로서의 역할
- 치밀한 계획과 설계에 기반 한 효과적인 논의 수행
- 사실관계에 기초한 합리적 논의와 합의
- 누적된 신뢰가 갈등의 사회적 비용을 줄인다는 사실 확인

③ 향후 과제

- 주민의 생존을 고려한 보다 치밀한 계획의 수립 필요
- 갈등에 대한 사전 예방적 접근 필요
- 조정자의 역할 확대 및 강화
- 제도 개선에 대한 검토

## 참고문헌

### ▣ 내부자료

- 국토부 갈등관리추진실적 및 증빙자료(각년)
- 국토부 갈등관리종합계획(각년)
- 국토부 갈등관리 결과물(갈등과제, 갈등영향분석서, 매뉴얼 등 포함)
- 국토부 산하기관 갈등관리종합계획
- 국토부 산하기관 갈등관리 결과물(갈등영향분석서, 매뉴얼 등 포함)

### ▣ 연구자료

- 건설교통부, 건설교통 공공갈등관리 매뉴얼(2005)
- 건설교통부, 사회간접자본시설사업(SOC)의 사업유형별 갈등관리모형구축 및 실무매뉴얼 작성연구(2007)
- 건설교통부, 철도분야 갈등관리 실무매뉴얼(2007)
- 건설교통부, 도로분야 갈등관리 실무매뉴얼(2007)
- 건설교통부, 수자원분야 갈등관리 실무매뉴얼(2007)
- 건설교통부, 도시건설 및 지역개발분야 갈등관리 실무매뉴얼(2007)
- 한국도로공사·사회갈등연구소, 부산외곽순환 고속도로 갈등영향분석(2009)
- 시화지구지속가능발전협의회·사회갈등연구소, 송산그린시티토취장 갈등해결백서(2010)
- 한국도로공사·사회갈등연구소, 함양~울산 실시설계 갈등영향분석(2011)
- 한국토지주택공사·사회갈등연구소, 위례신도시 관련 갈등영향분석 연구(2011)
- 사회갈등연구소, 호남고속철도 송변전설비 갈등예방 및 갈등조정 방안(2011)
- 국무조정실, 공공기관의 갈등관리 매뉴얼(2013)
- K-water, 갈등관리 가이드북(2013)
- 가로림조력주식회사·사회갈등연구소, 가로림조력발전소 건설 갈등영향분석 연구(2013) 등