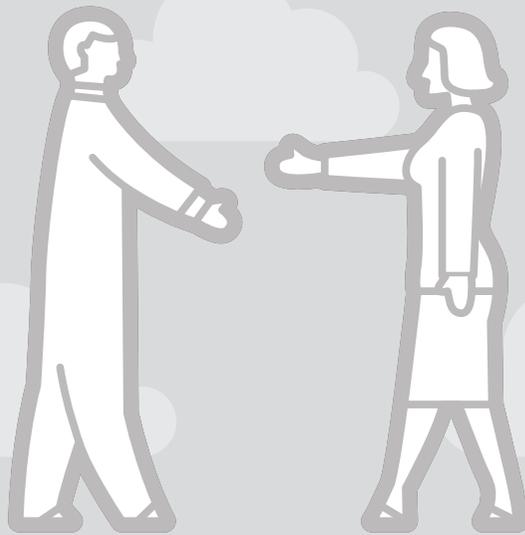




갈등관리 매뉴얼



발간사

우리시에서는 시정 관련 주요 갈등의 예방 및 조정 기능을 수행하기 위한 「서울특별시갈등관리매뉴얼」을 2012. 6월에 처음 발간하였습니다.

갈등이란 첩과 등나무가 서로 얽히어 풀리지 않는다는 의미로 서로간의 입장 차이와 다른 이해관계로 발생합니다. 행정을 추진함에 있어서도 항상 이해당사자가 있을 수밖에 없기 때문에 서로 간 가치관이나 이해충돌로 상당히 많은 갈등이 발생되고 있습니다. 갈등은 다양하게 발생되고 있으며, 이로 인해 사업추진이 상당기간 지연되고 있을 뿐만 아니라, 사회·경제적 비용 지출이 나날이 증가하고 있는 실정입니다.

갈등 해결이 절실하게 필요한데도 갈등을 해결하는 방법과 절차는 우리사회에 아직 정착되어 있지 않습니다. 기존에 민원을 처리하던 방식으로는 갈등을 해소하기 어렵습니다.

새로운 패러다임을 통해 모두가 공감하고 참여할 수 있는 효과적인 갈등 해결방식과 서로 배려하고 화합해서 문제를 슬기롭게 풀어나가는 상생의 문화를 정착시켜 나가야 합니다.

우리시는 이런 차원에서 사전 예방적이고 체계적인 갈등관리를 통해 시정 신뢰를 확보할 수 있도록 갈등관리에 관한 매뉴얼을 제작하였고, 우리시의 갈등관리체계, 갈등관리사례, 갈등 예방 및 조정에 관한 조례와 규칙 등을 보완하여 개정판을 펴냅니다. 시민에게 영향을 미치게 되는 각종 시정 계획과 사업을 추진함에 있어 발생될 수 있는 갈등을 예방하고 조정 하는데 도움이 되는 안내서로써 지속적으로 보완해 나갈 것입니다.

2013. 11.

서울특별시 서울혁신기획관

목차

I

갈등관리에 대한 이해

- 1. 공공갈등과 갈등관리..... 8
- 2. 갈등관리 패러다임 변화..... 9
- 3. 서울시의 갈등관리..... 11

II

갈등관리기법 소개

- 1. 대안적 갈등해결(ADR)..... 13
- 2. 협상..... 17
- 3. 조정..... 18
- 4. 참여적 의사결정..... 20

III

서울시의 갈등관리체계

- 1. 갈등예방 및 조정에 관한 조례..... 24
- 2. 갈등관리심의위원회..... 25
- 3. 갈등관리프로세스..... 26
 - 단계1. 갈등진단..... 27
 - 단계2. 갈등대응계획 수립..... 30
 - 단계3. 맞춤형 갈등조정..... 33
 - 단계4. 지속관리단계..... 40
- 4. 시원(示願)대응체제..... 43

IV

갈등관리 사례

1. 청계6가 횡단보도 설치갈등	44
2. 하조대 희망들 건립갈등	48
3. 층간소음분쟁 주민자율조정	52

참고자료. 갈등소통방	54
-------------------	----

따로붙임

따로붙임 1. 서울특별시 공공갈등	56
예방 및 조정에 관한 조례	
따로붙임 2. 서울특별시 공공갈등 예방 및	62
조정에 관한 조례 시행규칙	
따로붙임 3. 공공갈등진단표	66
따로붙임 4. 갈등 기술서	67
따로붙임 5. 갈등조정협의회 운영규칙(안)	69
따로붙임 6. 갈등 대응계획(양식)	73





I : 갈등관리 이해

1. 공공갈등과 갈등관리

● 공공갈등이란?

- 정부가 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업 계획의 수립 추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이해 관계자 상호간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계의 충돌을 말함

● 갈등관리란?

- 갈등의 역기능을 최소화하고, 갈등을 예방하거나 감소시키는 활동
- 갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것(Bercovitch, 1984)
- 논란이 있거나 합의되지 않아 발생된 문제를 합의형성절차를 통하여 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화되거나 고조되는 것을 방지하는 것(Krauss, 1984)

참고사항

갈등의 순기능과 역기능

순기능

- 정보의 투입과 정책대안을 풍부하게 만들고, 정책결정과정에서 당사자들의 참여 활성화
- 광범위한 공익을 형성하는 정책결정의 기회를 제공하고, 정책 합리성을 높일 수 있음

역기능

- 의사결정을 지연시켜 불필요한 비용 증가
- 갈등당사자들을 심리적 불안과 좌절감에 빠뜨리기도 함
- 사업 지연, 폭력적 행위로 비용 손실 증가

2. 갈등관리 패러다임 변화

● 전통적인 관점에서

- 갈등은 발생해서는 안 되는 것이라고 부정적으로 인식하며
- 정책목표와 조직의 성과달성에 방해가 되므로 제거 대상으로 인식하여
- 갈등관리는 주로 통제와 억압을 이용한 권위주의적 방식으로 이루어짐
- 권위주의적 방식(DAD : Decide-Announce-Defense)이란 정부에서 이해관계인 등의 의견수렴 없이 일방적으로 정책을 결정한 후 국민 또는 시민들에게 통보, 반발이 있을 경우 방어적 행태로 이어지는 정책 추진방식을 말함

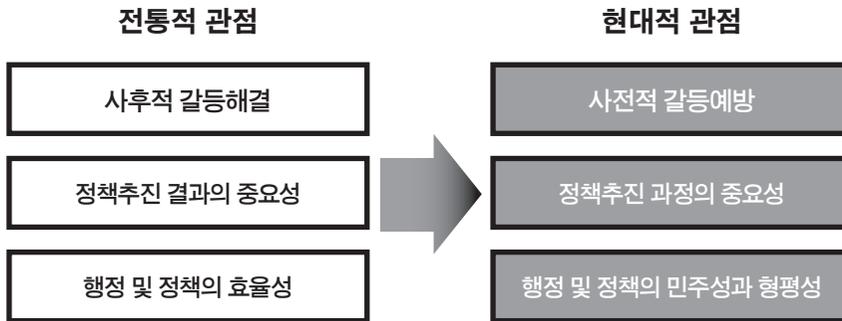
● 현대적인 관점에서

- 갈등은 불가피한 것으로 수용적 태도를 보이며
- 사회적 생산성 제고를 위해 적극적인 갈등 예방과 해결을 위해 노력 해야 한다고 인식하여
- 이해관계자들의 참여와 협력에 따른 시민참여적 방식으로 갈등관리
- 시민참여적 방식이란 ‘이해관계자들이 직접 정부의 정책이나 사업추진 과정에 참여하여 제안, 의사결정을 하는 방식’을 말함

● 정책 추진방식이 권위주의적 방식에서 시민참여적 방식으로 변화한 이유는

- 1990년대 지방자치제 실시 이후 정부의 정책이나 해당지역의 현안 또는 사업에 대한 지역주민들의 참여 욕구가 높아졌기 때문

▼ 갈등관리 패러다임 변화



● 갈등관리 패러다임은 점차 사후 갈등해결에서 사전 갈등예방으로 변화

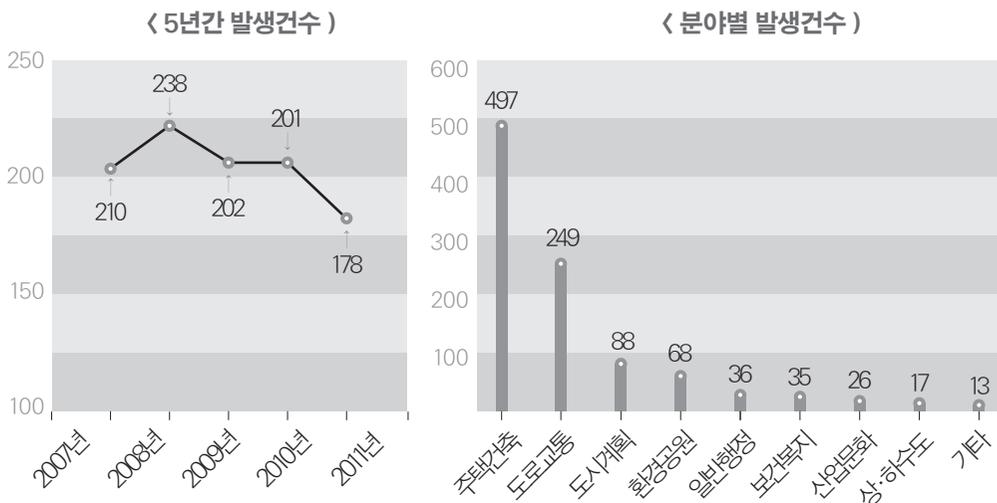
- 1970년대 - 주로 법원의 판단에 의존
- 1980년대 - 갈등이슈의 복잡화로 전문기술적인 판단이 필요하게 되면서 정부 관료들에 의한 행정적 결정이 이용됨
- 1990년대 - 갈등이슈가 한층 복잡화 되어가면서 갈등해결에 관한 다양한 기법들이 모색되기 시작
- 2000년대 - 대안적 갈등해결(ADR), 참여적 의사결정 등 갈등예방 및 해결을 위한 다양한 기법들이 공공갈등에 적용되기 시작, 특히 주민참여를 위한 방안들이 개발, 활용

3. 서울시의 갈등관리

① 서울시의 갈등현황

- 시정과 관련된 사안들을 갈등이라는 표현보다는 단순히 민원이라는 단어로 활용, 시민들의 의견을 반영하기 위해 서신, 전화 및 온라인 등 다양한 형태로 접수하여 처리하여 왔음
- 최근 5년간 우리시에 접수된 다수인관련 집단민원을 건수별로 분류한 결과, 2008년 238건으로 가장 많았으며, 분야별로는 주택·건축분야가 497건이며, 뒤를 이어 도로·교통분야가 249건이었음

▼ 최근 5년간 우리 시 공공갈등 추이

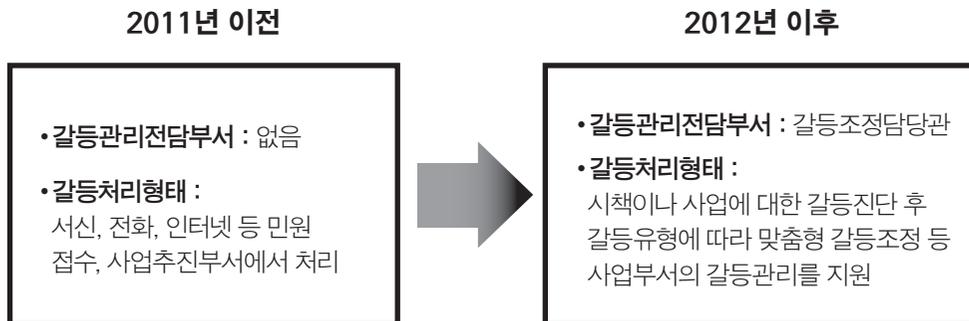


- 5인 이상 집단민원의 특성을 분석한 결과, 같은 내용의 민원이 반복되는 횟수가 많고, 장기적이면서 고질적인 민원이 다수 발생

- 해당부서에서 제출된 민원을 단순히 행정 이행하는 형식으로 처리함에 따라 반복되는 경우 흔히 발생
- 또한, 처리했던 민원 중 갈등이 심각하거나 사업의 지연으로 비용이 증가하는 경우 적극적으로 갈등관리를 해야 할 필요성이 있음

② 서울시의 갈등관리

- 갈등예방을 목적으로 갈등조정담당관을 신설하고, 갈등관리시스템 구축



- 갈등관리를 위한 근거

- 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 (국무조정실, 2007년 2월 12일 대통령령)
- 갈등예방 및 조정에 관한 조례 (서울시, 2012년 10월 제정)
- 갈등예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙 (서울시, 2013년 1월 제정)

II : 갈등관리기법 소개

- **갈등관리기법에는 다양한 방식이 있음**

- 본 매뉴얼에서는 대안적 갈등해결(ADR), 협상, 조정, 참여적 의사결정, 갈등영향분석을 중심으로 설명

1. 대안적 갈등해결 (ADR : Alternative Dispute Resolution)

- **대안적 갈등해결 (ADR)**

- 법적 소송을 제기하지 않고 갈등당사자(집단)들이 갈등을 빚고 있는 사안에 대하여 평화적으로 합의를 도출할 수 있도록 돕는 다양한 갈등 해결 방안
- 갈등당사자가 해소과정에 직접 참여하여 대안을 제시하고 상대가 낸 대안을 평가하고 실현가능성을 검증하며, 실현방법까지 상호 협의하기 때문에 당사자 모두 만족할 수 있는 합의를 도출할 수 있다는 장점이 있음
- ADR에는 여러 가지 기법이 있으나, 대표적으로 사용되는 기법만 설명

- **대안적 갈등해결 (ADR)의 수단**

- 중재(Arbitration)
 - 중재란 : 갈등 당사자들이 인정한 중립적인 제3자가 갈등 당사자들 각각의 의견이나 주장 등을 자세하게 파악하여, 갈등 당사자들에게 구속력 있는 결정을 내려 줌으로서 해결하는 방식

- 구속력 있는 결정을 내리기 전에 갈등당사자들은 객관적, 중립적인 입장에 있는 강제중재자(arbitrator)나 중재위원단(arbitration panel) 앞에서 자신의 주장을 피력하고, 증빙자료를 제시할 수 있는 기회를 가짐
- 강제중재자나 중재위원단은 갈등당사자들과 오랜 시간에 걸쳐 중재를 시도하거나, 쌍방에 대안을 제시할 것을 요구하거나, 쌍방간의 관계복원을 시도하지는 않음
- 다만, 당사자들이 자신들의 협상안을 제시할 수 있으며, 이는 강제 중재자들의 결정에 참고로 사용되어짐
- 사례 : 환경분쟁조정위원회에서 실시하는 공동주택 층간소음 갈등

○ 화해조정(Conciliation) → 알선·화해라고도 함

- **화해조정이란** : 갈등 당사자들이 인정한 중립적인 제3자가 갈등 당사자 간 화해를 유도하여 합의가 이루어지게 하는 기법
- 갈등당사자들 간의 좋은 관계(positive relationship)의 복원을 전제로 진행
- 화해조정자는 조정자(mediator) 들처럼 갈등 당사자들이 스스로 대화를 재개하고, 오해가 있는 부분을 이해하고, 강한 감정을 누그러 뜨리며, 상호 협력하여 문제를 해결하고 상호신뢰를 쌓을 수 있도록 도와주는 역할
- 화해조정자는 갈등당사자 모두 동의하는 중립적인 회합장소의 주선, 당사자들 각각이 처음 가지고 있는 생각 전달, 오해가 있는 부분과 상호 이해를 같이 하는 부분에 대한 사전 파악, 문제해결을 위한 능력과 의지 등 확인
- 화해조정은 조정촉진(facilitation)이나 조정(mediation)기법들과 연계하여 사용됨
- 사례 : 대한상사중재원의 경우 국내외 상거래에서 발생하는 분쟁

○ 사실확인(Fact-finding)

- **사실확인이란** : 과학적, 기술적 불확실성에 대한 논란(갈등)을 해소하기 위해 갈등당사자와 전문가가 함께 사실을 확인하고 해법을 모색하는 방식
- 주로 노사간의 갈등에서 사용되어지는 기법이기는 하지만, 많은 분야의 갈등에 적용되고 있음
- 사실확인자들은 갈등의 해소를 위해 대안을 제시하거나 결정을 내리는 것이 금지되어 있으나, 갈등의 요인들을 파악하고 평가하여 보고하는 임무를 수행하며, 경우에 따라서는 강제성을 띠지 않는 대안을 제시할 수 있음
- 제시된 대안들은 차후에 있을 협상을 촉진시켜주는 자료로 이용될 수 있음
- 사실확인 절차
 - ① 갈등당사자와 각각을 대변하는 전문가, 중립적인 전문가가 함께 『무엇을 확인할 것인지?』를 논의하여 질문지 작성
 - ② 질문할 사항을 『어떻게 확인할 것인지?』 방법을 정함
 - ③ 합의된 방법에 따라 사실을 함께 탐구하여 결론을 도출
- 사례 : 밀양 송변전 건설 갈등 전자과 유해성 사실확인

○ 약식심리(Minitrials)

- **약식심리란** : 중립적인 제3자가 사건의 사실을 듣고 사건의 공과에 대한 의견을 제시하는 과정으로 조정과 중재의 기술이 가능하며 쟁점이 복잡할 때 적합
- 갈등당사자들이 각각 요약 정리된 문서를 상대 갈등당사자에게 전달함으로써 갈등 해소과정 시작

- 각 집단의 책임자는 갈등해소를 위한 의지를 가지고 있고, 갈등 사안에 대한 충분한 정보를 가지고 있으며, 상대와의 합의사안들을 최종적으로 결정할 수 있는 권한을 가지고 있어야 함
- 갈등당사자들은 심리과정에서 충분히 소명의 기회를 가질 수 있다는 전제를 하고 있으며, 법정에서 진행되는 심리보다는 훨씬 편하고 간단한 과정을 밟으며, 절차나 심리기간은 갈등당사자들과의 상의에 의해서 결정하게 됨
- 심리를 담당할 제삼자는 전직법관 출신이나 법과 관련되어 있는 사람들 중에서 선택되며, 진행과정을 원활히 하고 각각의 주장을 재정리하여 줌으로써 궁극적으로는 합의를 도출
- 사례 : 법원에서 사건처리의 한 방식으로 활용

2. 협상 (Negotiation)

- 서로가 교환 또는 공동이익의 실현에 관한 합의를 도출하기 위하여 상호작용하는 의사결정과정(Gulliver, 1979)
- 둘 이상의 집단이 사회적 충돌을 피하기 위하여 서로의 상반된 이해관계를 해결할 목적으로 토론하는 것(Pruitt & Carnevaie, 1993)
- 어떤 공통된 문제에 대하여 서로간의 합의(mutual agreement)를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정(박호숙, 1995)

● 협상 구분

- 협상은 당사자간 직접 협상을 하거나 협상전문가에게 위임 후 진행 가능
 - 갈등당사자간 직접 협상의 경우 : 협상은 주고받는 하나의 교환관계로서 갈등당사자간 수용 가능한 행동 대안을 형성하기 위하여 상호간의 입장을 조정하는 과정을 거치게 됨
 - 협상전문가에게 협상을 위임하여 진행하는 경우 : 협상위임을 받은 전문가는 의뢰인으로부터 주어진 협상의 범위 내에서 자율적으로 협상에 임하게 됨

● 협상 프로세스 일반적 절차

구분	적용갈등해결원칙	활용 방법
제1단계 협상 시작하기	제1원칙 사람과 문제 분리	1) 친근감 쌓기 2) 간접적 협상 의사 전달 3) 협상 의지 확인 4) 협상 진행을 위한 사전 약속
제2단계 서로 이해하기	제1원칙 사람과 문제 분리	1) 문제의 역사와 현 상황 점검 2) 적극적 듣기와 자기주장하기 3) 협상대상 안건 결정
제3단계 실제로 원하는 것 찾기	제2원칙 주장이 아닌 실제로 원하는 것에 초점	1) 겉으로 주장하는 것, 실제로 원하는 것 구분 2) 다양한 의사소통 기법의 활용
제4단계 해법 찾기	제3원칙 상생적인 대안 창출	1) 안건별 대안 탐색 2) 안건별 대안 평가 3) 안건별 대안 선택 4) 안건별 구체적 대안 실행 계획
제5단계 합의하기	제4원칙 객관적 기준 적용, 합리적 선택	1) 합의안 작성 2) 합의안에 대한 재점검 3) 협상 당사자들 간의 서명

3. 조정 (Mediation)

- 조정 테이블에 참여한 갈등당사자들이 스스로 대안을 제시하고 협의를 통해 서로 만족할 수 있는 대안을 도출해 나가는 과정

● 조정의 개념

- 당사자 간 협상으로 갈등을 해결할 수 없는 경우 객관적이고 중립적인 제3자가 갈등 당사자들이 자발적으로 갈등을 해결할 수 있도록 도와주는 갈등해결 방식

● 조정자의 조건

- 조정자는 객관적이고 중립적인 제3자여야 함
- 조정자가 갈등당사자 모두 또는 한 쪽 당사자와 친분이 있다고 하더라도 모두 동의하면 조정자로서의 역할 가능

● 조정자의 역할

- 갈등당사자들의 의견을 도출하고 이를 정리하여 대안을 도출할 수 있도록 도와주는 역할을 함
 - 발생된 갈등원인에 대해 갈등 당사자가 주장하는 의견을 갈등 당사자 양측이 잘 이해할 수 있도록 노력
 - 갈등원인을 정리 후 갈등당사자들 스스로 대안을 도출할 수 있도록 도와 줌
 - 대안은 갈등당사자들이 제시 후 갈등당사자 상호간 합의하는 것임
 - 조정자는 갈등당사자들이 객관적이고 합리적으로 대안을 탐색하고 평가한 후 선택할 수 있도록 도와주는 역할을 함
- 조정자는 갈등당사자들의 인간관계 복원을 우선적으로 함

● 조정 절차

구분	실행 내용
제1단계 조정 시작	1) 조정 요청 접수 및 승인 2) 갈등당사자들의 의사확인 3) 조정자의 모두진술 (조정, 조정자의 역할 등 설명) 4) 조정 진행을 위한 사전약속 5) 질의 및 응답
제2단계 갈등원인 찾기	1) 갈등당사자별 갈등원인 정리 2) 갈등원인의 상이점 정리 3) 상이한 갈등원인 제 분석 4) 조정 우선 순위 결정
제3단계 실제로 원하는 것 찾기	1) 겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것 구분 2) 다양한 의사소통기법의 활용
제4단계 해법 찾기	1) 안건별 대안 탐색 2) 안건별 대안 평가 3) 안건별 대안 선택 4) 안건별 구체적 대안실행계획
제5단계 합의하기	1) 합의안 작성 2) 합의안에 대한 재점검 3) 협상당사자들 간의 서명, 조정자 서명

※ 통상적으로 갈등조정협의회를 구성하여 조정자(중립적이고 객관적인 제3자)가 조정

4. 참여적 의사결정

- 영국, 미국 지역사회를 중심으로 사용된 공동체 운영방식을 제도화한 것
- 정책 결정과정에 이해관계자들뿐만 아니라, 전문가 및 일반시민들을 포함시켜 이들과의 협의를 통해 의사결정을 이루어내는 일련의 과정 (김유환 외, 2005)
- 시민사회의 다양한 행위자들이 결정과정에 참여하는 것으로 숙의적 민주주의와 합의형성 강조로 민주주의 증진에 기여

● 참여적 의사결정 기법 적용시기

- 공동의사결정이 필요하며, 당사자간 협상 이슈가 존재하지 않으며
- 사회적 합의가 요구되는 상황

● 참여적 의사결정 유형

- 공론조사 (Deliberative Opinion Poll)
 - **공론조사란** : 1988년 미국에서 개발된 조사방법, 대표자를 선발하여 해당 이슈에 대해 충분한 정보를 제공하고 토론한 후 의견을 조사하는 방식
 - 통상적 여론조사 방법이 시민대중의 피상적 태도조사에 그치는 약점이 있어, 여기에 숙의과정을 덧붙여 보완
 - 1988년 미국의 제임스 피쉬킨이 처음 제안하고, 1994년 영국에서 처음 실시된 이래 세계 각국에서 20여 차례 이상 실시되고 있음
 - 한미FTA(미래전략연구원), GMO(유전자재조합, 한국식품공업협회), 북항재개발(부산시), 북한문제(KBS) 등에 대해 공론조사를 실시한 바 있음
- 포커스 그룹(Focus Group)
 - **포커스 그룹이란** : 심층적인 여론을 확인하기 위한 특정 주제에 대해 소그룹 형태로 조직하는 토론집단

- 공공기관 또는 특정 정책의 목적에 적합한 대상자를 의도적으로 선택하여, 심층적 문제에 대한 여론 확인을 목적으로 사용되는 것이 일반적
- 정책의 내용, 방법을 선택할 목적으로 구성, 단일안을 제시하는 경우도 있음

○ 시나리오 워크숍(Scenario Workshop)

- **시나리오 워크숍이란:** 일반시민이 지역의 전문가로 참여, 관련 행위자들 간 밀도 있고 체계적인 대화를 통해 미래 전망과 행동계획을 공동 작성해 나가는 것으로 주로 지역 차원의 개발과 지속가능한 발전의 전망을 수립하는데 효과적
- 미래를 예측할 수 없는 상황에서 미래 시나리오를 작성하는 하나의 방법
- 참여자는 지역주민, 공무원, 기업, 전문가 등 각 그룹별 4~6인
- 국립서울병원 재건축과 관련된 갈등영향분석에서 시나리오 워크숍 활용

○ 시민배심원제(Citizen Jury)

- **시민배심원제란:** 미국 제퍼슨 센터(Jefferson center)가 고안한 사회적 합의 형성을 위한 시민참여의 구조화된 프로그램이며, 시민들의 교육과 숙의가 중심적 목적
- 시민배심원단 구성은 먼저 무작위 전화설문을 통해 관련 의제에 대한 추가 정보를 받기로 동의한 응답자 200~300인으로 시민배심원단 풀(pool)을 구성
- 다음으로 지역사회 및 의제와 관련된 일반시민의 인식과 성향을 반영할 수 있는 표본 수집을 통해 18~24인으로 선별하여 배심원단 구성
- 시민배심원제는 이해당사자가 아닌 일반 시민의 의견을 공공정책에

반영하고 사회적으로 중요한 공공문제에 대한 여론 형성을 목적으로 함

- 제한된 인원의 참여로 대표성 확보가 어렵다는 것이 한계
- 울산시 북구청에서 음식물자원화시설 건립 당시 활용, 건립에 성공한 바 있음

○ 합의회의(Consensus Conference)

- **합의회의란** : 선별된 일단의 보통시민들이 논쟁적이거나 관심을 불러 일으키는 과학기술적, 환경적 혹은 사회적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 대답을 청취한 다음, 이 주제에 대한 내부의견을 취합하는 것
- 대상 : 전자주민카드, 유전자조작식품, 도시폐기물관리정책, 정부 전력정책, 방사능폐기물관리 등과 같이 주로 전국적 관련성을 갖는 공공 쟁점에 적용가능, 정책영역은 지식이나 현상에 대한 인식격차가 큰 문제에 적합
- 사례 :
 - “유전자조작 식품의 안전과 생명윤리” → 1998년 유네스코 한국위원회의 주최
 - “생명복제기술 합의회의” → 1999년 유네스코 한국위원회 주최
 - “전력정책의 미래에 대한 시민합의회의” → 2004년 시민과학센터 주최

○ 규제협상(Negotiated Rule-making 또는 Regulatory Negotiation)

- **규제협상이란** : 행정규제로 인해 영향을 받은 이해당사자들의 대표들과 행정기관이 모여 협상을 통해 합의를 도출하고, 행정기관은 이를 바탕으로 규칙을 제정하는 제도.
- 협상에 의한 규칙제정(negotiated rule-making)이라고 부르기도 함
- 행정기관이 규칙제정을 위한 공식적인 정책결정에 들어가기 전에 이루어지는 협의 과정임
- 규제기관이 공식적인 정책결정에 들어가기 전에 규제에 의해 영향

받는 이해관계자들을 파악, 이들과의 논의와 협상을 통해 규제내용에 대한 합의를 도출하고, 이 과정을 통해 작성된 정책대안을 규제기관이 수용하는 규제정책 결정방식

- 대상 : 기업형슈퍼마켓(SSM), 온실가스 배출규제와 같이 이해관계자의 협조와 수용이 필요한 분야에 적합

Ⅲ : 서울시의 갈등관리체계

1. 갈등예방 및 조정에 관한 조례 (2012.10. 제정)

- 갈등관리업무의 근거를 위하여 갈등예방 및 조정에 관한 조례를 제정
- 조례의 구성과 특징

갈등관리종합시책	공공갈등을 예방하고 해결능력을 강화하기 위한 계획수립
갈등진단 및 갈등대응계획	보다 효율적으로 갈등을 관리할 수 있도록 정확하게 갈등을 진단하고 진단등급에 적절한 대응계획을 수립하여 대응
갈등관리심의회	갈등관리와 관련된 사항을 심의자문하기 위하여 위원회를 설치
갈등영향분석	시책을 추진함에 있어서 사회에 미치는 갈등요인을 분석하여 예상되거나 발생된 갈등에 대한 대응방안을 강구
갈등조정협의회	이해관계가 복잡하거나 심화된 갈등을 조정하기 위하여 해당사안별로 합의를 형성하기 위한 한시적 기구
참여적 의사결정	공공정책 결정과정에 갈등예방 및 해결을 위하여 이해관계자, 전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 활용

※ 대통령령으로 규정된 갈등관리규정과 서울시의 갈등조례는 큰 차이는 없음. 서울시 조례의 특징은 갈등관리규정에는 없는 갈등진단 및 갈등대응계획에 관한 조항을 신설하였는데 이는 갈등예방노력의 일환임

2. 서울시 갈등관리심의위원회

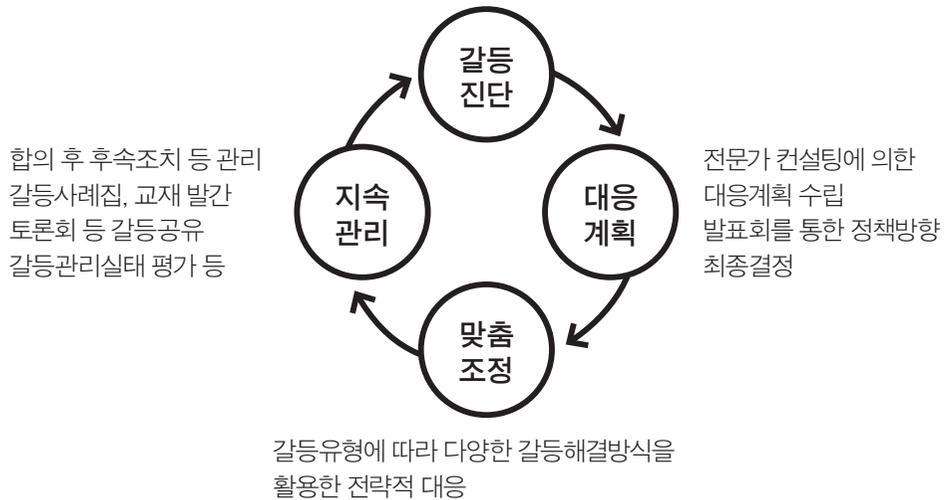
- 갈등관리심의위원회는 갈등조정담당관의 갈등관리시스템 개선, 갈등 현안에 대한 자문과 갈등영향분석 등 갈등관리기법에 관한 자문 및 심의를 하는 심의자문기구
- 갈등관리심의위원회의 독립성을 담보하기 위하여 위원장을 포함 15인으로 구성, 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출. 시장 1/3, 시의회 1/3, 시민단체 1/3 추천
- 기능 : 갈등예방 및 해결을 위한 종합계획을 수립하고 추진할 수 있도록 갈등영향분석 실시여부, 갈등해결을 위해 필요한 사항 등 결정
- 정책반영여부 : 심의결과의 정책반영여부는 의무사항이 아님. 공공기관의 장은 갈등관리심의위원회 심의결과를 공공정책 등의 결정과정 또는 사업시행과정에 성실히 반영하여야 한다는 규정이 있음

3. 갈등관리프로세스

- 서울시는 사업의 추진과정에서 발생하는 갈등들을 체계적으로 관리하기 위하여 갈등관리프로세스를 구축·운영

▼ 갈등관리프로세스

예산·비에산사업, 조례 및 규칙 제·개정 대상 진단
 자체진단 후 주요 부서장 회의에서 등급 분류



중요사항 |

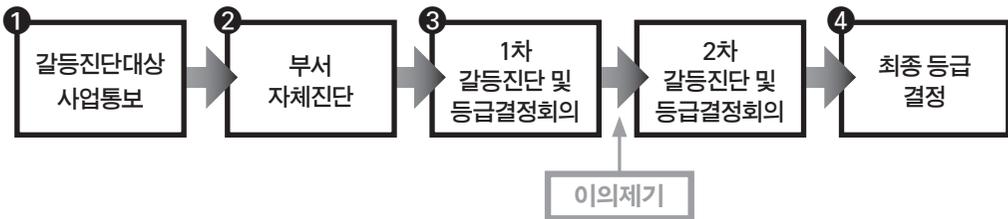
서울시 갈등관리 원칙

- 서울시의 갈등관리는 각 사업추진부서가 소관갈등을 책임관리함을 원칙으로 함
- 갈등조정담당관은 각 사업추진부서의 갈등예방 및 관리를 점검·지원하고 시 차원의 대응이 필요한 이슈를 조기 발굴 및 대응함

단계 1. 갈등 진단

- 예산사업, 비예산사업 등을 종합적으로 분석하여 목록화하고 갈등이 예상되는 사업을 집중관리 하고자 갈등진단을 실시함
- 갈등진단은 갈등 강도와 발생가능성을 예측하기 위한 것으로써 이해 당사자 수, 집단화가능성, 갈등해결비용, 사회적 이슈화 등 12개 항목 구성

▼ 갈등진단 흐름도



① 갈등진단대상 사업 통보 (갈등조정담당관 → 사업추진부서)

- 갈등조정담당관에서 갈등진단 대상사업을 목록화하여 사업추진부서에 진단할 것을 통보함

중요사항	갈등진단 대상사업
	<ul style="list-style-type: none"> • 우리시에서 추진하는 단위사업 중 실·본부·국장 전결 이상 사업 (단위사업 : 예산서 상 세부단위사업) • 투자심사 대상 사업의 예산편성 및 중기재정계획 사업 (투자심사 대상사업 : 사업규모 50억 이상 사업) • 자치법규(조례 및 규칙) 제정 및 개정 • 기타 시정 운영을 위해 예산 규모와 관계없이 추진하는 사업 <p>※ 갈등진단 및 대응실무위원회를 통해 갈등 유발 가능성이 있는 사업을 사전에 확인</p>

② 부서 자체 진단 (사업추진부서)

● 사업추진부서는

- 갈등조정담당관으로부터 갈등진단 대상사업 목록을 받은 후 해당 사업에 대한 갈등진단을 실시하고

- 사업추진 계획서에 **갈등진단표**를 첨부하여 실·본부·국장 결재 선행
- 결재완료 후 7일 이내에 사업추진계획서와 **갈등진단표**를 **갈등조정 담당관**으로 제출
- ※ **갈등진단표와 갈등기술서**는 <따로붙임> 참조

중요사항	갈등진단표 작성 시기
<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획 방침수립 시(최종 결재권자 방침 시) • 예산 편성 시(예산담당관 제출 전) • 중기재정계획 작성 시(재정담당관 제출 전) • 자치법규 제정 및 개정 계획 수립 시 • 갈등이 인지된 시점 또는 발생한 시점 	
<p>※ 갈등기술서는 사업계획 수립시 계획과 병행하여 작성하고, 기 갈등이 발생되었던 유사 사업을 계획할 시는 기존 갈등대응 사례를 참고하여 작성</p>	

③ **갈등진단 및 등급결정회의** (갈등조정담당관)

● **갈등조정담당관은**

- 사업추진부서에서 제출한 **갈등진단표와 갈등기술서**의 적정성 확인
- 각 사업에 대한 갈등 수준에 대한 등급은 「**갈등진단 및 등급결정회의**」를 통해 결정
- 「**갈등진단 및 등급결정회의**」는 서울혁신기획관, 재무, 평가, 민원해소, **갈등조정담당관**이 참여하여 갈등 등급을 분류하는 회의로써 한가지 사업에 대해 2차에 걸쳐 실시되며, 사업추진부서는 1차 회의에서 결정된 등급을 변경 요구할 경우 2차 회의에 참석하여 이의제기할 수 있음

- 본 매뉴얼 “따로붙임3” 『공공갈등진단표』에 의해 점검
- 점검 결과 「나」 항목에 해당하는 개수에 따라 분류
 - 1등급 : 「나」 항목에 해당하는 개수가 2이상인 경우
 - 2등급 : 「나」 항목에 해당하는 개수가 1이상인 경우
 - 3등급 : 「나」 항목에 해당하는 개수가 1미만인 경우

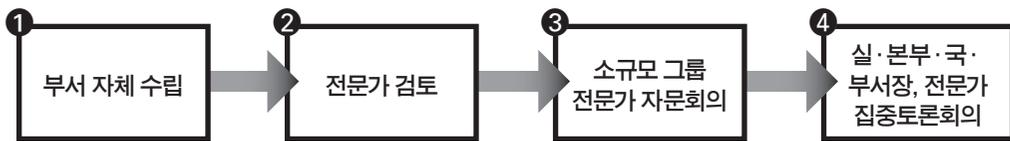
④ 등급 결정

- **등급이 최종 결정되면 각 사업추진부서로 결과를 통보**
 - 1·2등급은 중점관리 대상으로 갈등조정담당관에서 관리
 - 3등급은 사업추진부서에서 자체 관리
- **등급별 성격**

- 1등급 : 시 전체 차원의 접근 및 의사결정이 필요한 사항
(갈등관리심의회에서 갈등영향분석 실시를 결정한 경우 등)
- 2등급 : 타부서 및 갈등조정담당관의 협력 또는 지원이 필요한 사항
(이해관계자 의견수렴, 갈등조정전문가 지원 등 필요한 경우)
- 3등급 : 주관부서에서 자체적으로 관리가 가능한 사업

단계 2. 갈등대응계획 수립

- 갈등대응계획 수립단계는 구체적으로 실행 가능한 갈등대응전략의 수립이 목적
- <갈등전문가의 컨설팅>과 <종합검토회의>를 통해 더 체계적으로 갈등대응 계획을 수립하도록 하고, 시 차원의 갈등관리 정책방향을 공유할 수 있도록 함
- 갈등대응 및 관리계획 수립
 - 수립 부서 : 사업추진부서
 - 수립 대상 : 자체 진단 시 1·2등급으로 진단된 사업, 갈등조정담당관에서 대응계획 수립을 권고한 사업
 - 수립 시기 : 자체진단결과 갈등발생이 예상되거나 수립을 권고 받았을 때
 - 작성 방향 : 지역주민 등 이해관계인 참여형 계획수립 추진



① 부서 자체 수립

- 사업추진부서는 1, 2 등급으로 결정된 사업에 대해 갈등사안과 사업추진 특성 등을 고려하여 효율적으로 대응할 수 있는 갈등대응계획을 수립하게 됨
 - 갈등대응계획에는 사업 개요, 예상되는 갈등 또는 발생한 갈등의 원인, 이해관계자 범위, 이해관계자별 입장, 대응방향(공청회, 주민설명회, 협의회 구성, 참여적 의사결정 등 활용계획 포함) 등을 기술함
- ※ 갈등대응계획 양식은 <따로붙임> 참조

② 전문가 검토

- 사업추진부서에서 수립한 갈등대응계획은 최적안의 대응 전략이 수립될 수 있도록 갈등조정담당관에서 추천한 갈등조정전문가와 협의
- 전문가 검토를 통하여 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고 해결방안을 도출할 수 있는 대안 모색

③ 소그룹 전문가 자문회의

- 갈등전문가 검토를 거친 갈등대응계획을 5인 이상의 갈등전문가 그룹과 사업부서가 함께 숙의를 거치는 과정
- 자문을 통하여 대응계획수립시 간과했던 부분과 해결을 하기 위한 새로운 방향으로 접근 방안 제시
- 사업추진부서는 자문 결과를 반영하여 보다 현실적인 대응계획 작성 완료
- 소그룹 전문가 자문회의에서는 갈등대응계획 수립이 잘되었거나 향후 성공사례가 될 가능성이 높은 사업을 중심으로 토론하며 향후 갈등백서에 담을만한 중요한 사례를 미리 발굴해 내는 기회이기도 함
- 갈등관리사례를 평가할 때에 해당 사업추진부서에서 제출하는 사례 외에 갈등 대응을 성공적으로 잘 수행한 사업에 대해 미리 스토리텔링을 목적으로 함
- 참여적 의사결정 또는 시민참여적 계획을 수립하는데 있어서 구체적인 절차를 논의하는 자리이기도 함

④ 실·본부·국장과 사업담당자, 그리고 갈등전문가가 함께 하는 집중토론회의

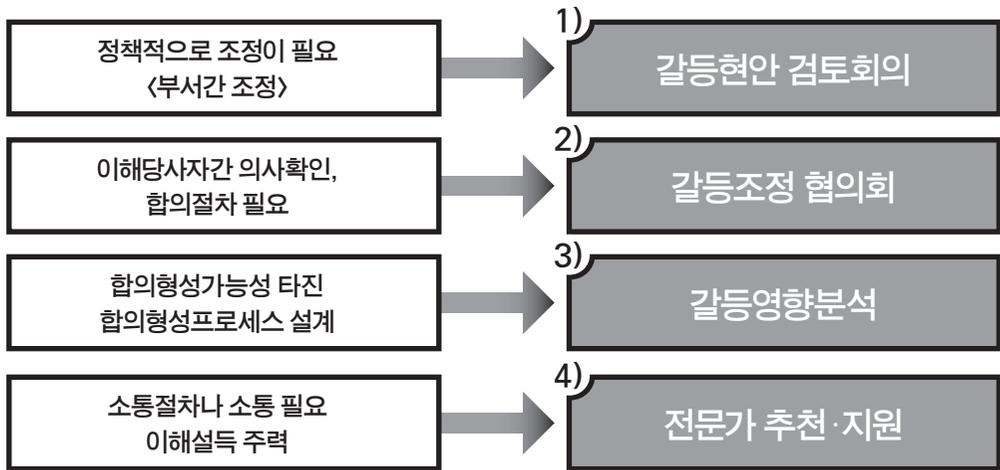
- 소그룹 전문가 자문회의를 거쳐 갈등 수준이 높은 것으로 판단된 사업을 대상으로 함

- 사업의 소관 부서장 주재로 사업 추진 방향과 대응전략에 대해 집중토론을 거쳐 대응계획을 결정하는 단계
- 구체적이고 실행 가능한 대응방향과 전략을 결정한 이후 갈등영향분석이나 협의회 구성 등이 필요한 사업의 경우 갈등관리심의위원회에 상정하여 대응전략을 다시한번 재검토하고 결정하는 과정을 거치게 됨

단계 3. 맞춤형 갈등조정

- 맞춤형 갈등조정은 갈등등급별, 원인별로 효과적이고 효율적인 대응이 되도록 하는 것을 핵심으로 함

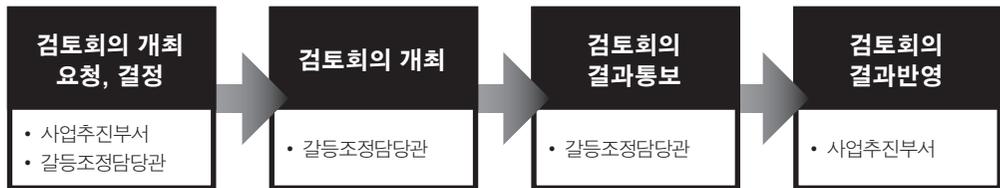
▼ 맞춤형 갈등조정



1) 갈등현안 검토회의

추진개요

발생된 갈등의 내용이 정책적 판단을 필요로 하거나 정책방향을 변경하여야 하는 경우 대응을 하기 전에 먼저 정책조정을 위한 검토회의를 개최함



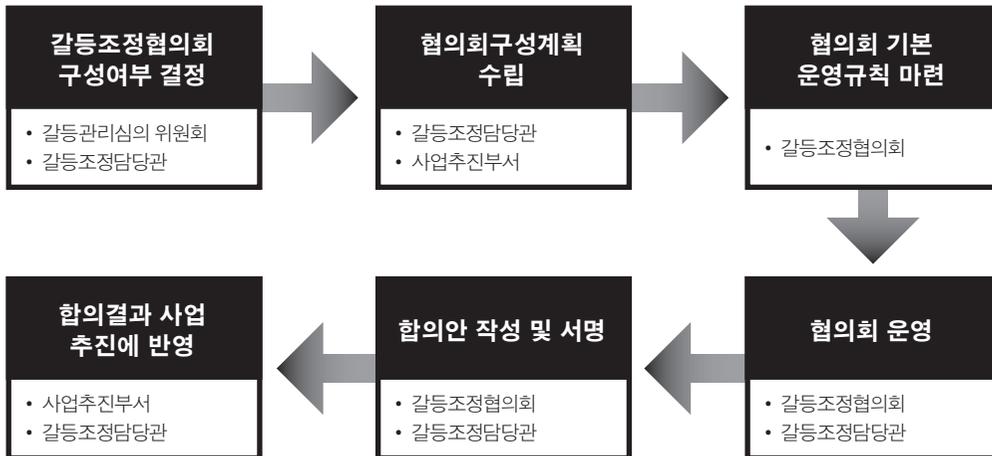
참고사항

- ※ 기획담당관에서 주관하는 현안검토회의, 리스크점검회의와 유사하며 이들이 정책방향결정에 주안점을 두는 반면 갈등현안검토회의는 갈등해소에 역점을 두어 진행함.
- ※ 갈등현안검토회의는 갈등 측면에서 사업을 다시한번 검토해 보는 작업으로 주민과의 갈등이 있는 경우 시민참여적 방법을 구체적으로 모색하고 설계하는 것이 목적임. 주민들과 대면 전에 대안을 모색하고 시 전체 입장에서 정책방향을 설정하는 사전준비단계에 속함

2) 갈등조정협의회

추진개요

- 이해관계자간 이해관계가 복잡하여 갈등이 심화되었을 경우 중립적인 제3자의 조정으로 이해관계 정리와 당사자간 협의를 지원해 줄 필요가 있을 때 구성
- 현장 문제해결을 위한 협의회로서 이해관계자들의 동의에 의하여 구성됨



3) 갈등영향분석

추진개요

- 갈등영향분석은 공공정책을 수립하거나 추진할 때에 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말함(갈등관리규정 제2조 제2호)
- 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어 이해관계인과 이해 상충으로 인한 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우 갈등영향분석을 실시
- 서울시는 갈등예방과 조정에 관한 조례 제 6조에 근거하여 갈등영향분석을 실시

● 갈등영향분석 실시 주체

- 갈등조정담당관, 사업추진부서
- ※ 사업추진부서에서 갈등영향분석을 실시하는 것을 원칙으로 하나 여러 행정 절차상이나 비용 문제가 있는 경우 갈등조정담당관에서 실시함

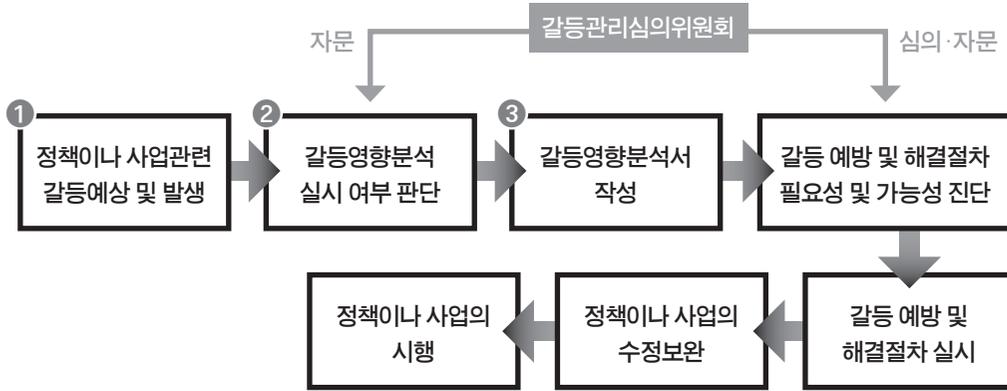
● 갈등영향분석 실시 시기

- 갈등관리심의위원회에서 갈등 정도가 심각하다고 판단하여 갈등영향 분석 실시를 결정하였을 때

● 갈등영향분석 내용

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

● 갈등영향분석 절차



① 정책이나 사업관련 갈등 예상 및 발생

- 정책이나 사업의 갈등진단을 통해 예상한 갈등정도가 심각한 수준일 경우 사업추진부서와 갈등조정담당관에서는 갈등영향분석 실시를 고려할 수 있음

② 갈등영향분석 실시 여부 판단

- 갈등영향분석 실시 여부는 갈등관리심의위원회의 자문을 받아 결정
- 갈등영향분석 실시가 결정된 경우 갈등조정담당관과 사업추진부서는 예산이 미리 확보되어 있는지 적절한 예산항목은 무엇인지 협의하여 예산 범위를 결정함

③ 갈등영향분석서 작성

- 갈등영향분석은 갈등전문가 또는 갈등연구전문기관에 위탁용역으로 실시
- 갈등전문가는 심층인터뷰를 통해 이해관계자들의 갈등원인과 쟁점을 정리하고 합의형성 가능성과 합의형성프로세스 등을 설계함

참고사항

- ※ 갈등영향분석에서는 이해관계인의 인터뷰 내용을 가감 없이 그대로 옮기는 것이 기본
- ※ 누가 보더라도 이해관계인의 생생한 의견을 알 수 있도록 기술하는 것이 중요함

- 인터뷰대상자 선정은 갈등조정담당관과 사업추진부서에서 작성한 명단을 활용하거나, 갈등전문가(분석자)가 중립적인 입장에서 명단을 작성
 - 갈등전문가(분석자)는 제공받은 명단으로 우선 인터뷰를 진행하며 인터뷰 대상자들이 좀 더 인터뷰가 필요하다고 제안한 이해관계자들의 명단을 확보하여 추가 인터뷰를 진행함

▶ 인터뷰대상자 선정 예

(참고 : 국무조정실「공공기관의
갈등관리매뉴얼」55쪽 '포괄적
이해당사자 파악' 참조)



- 갈등영향분석 수행시 인터뷰 대상자의 범위와 대상자 수의 적정성
 - 심층 인터뷰 대상자의 적절한 수는 정해져 있지 않고, 갈등의 종류나 복잡성에 따라 그리고 분석자의 구성과 분석시한, 인터뷰방법, 예산 등에 따라 달라짐

참고사항 | 인터뷰대상자로 선정된 사람들은

- 해당 정책으로 인하여 직접적인 또는 간접적인 영향을 받았거나 받게 될 이해당사자(집단)의 대표로서 해당 조직 또는 개인의 이해관계를 잘 대변할 수 있는 경우
- 해당 정책과 관련된 갈등상황에 대한 내용을 잘 알고 있는 경우
- 2인 이상의 이해당사자들로부터 인터뷰가 필요한 사람으로 거론되는 경우
- 해당 정책의 실행 및 집행에 없어서는 안되는 중요한 이해당사자(집단)로서 정부 부처 포함
- 해당 정책의 실행 및 집행을 합법적으로 저지할 수 있는 힘이 있는 경우
- 해당 정책에 영향을 받을 수 있는 이해당사자이지만 이를 인식하지 못하고 있거나 자신들의 이해관계를 대변할 만한 조직이 없는 경우

참고 : 국무조정실「공공기관의 갈등관리매뉴얼」55쪽 ‘포괄적 이해당사자 파악’ 참조

▼ 갈등영향분석 수행시 분석자와 심층인터뷰 대상자 수(예시)

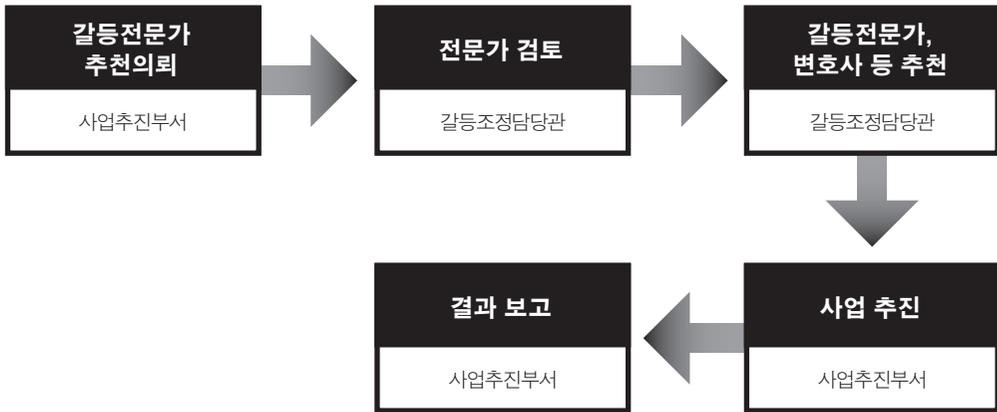
구분	갈등영향분석 제목	분석자/대상자(명)	그룹별 심층인터뷰대상(명)
‘05.4~7’	국립서울병원 재건축관련 갈등영향분석	분석자(4) 인터뷰대상(45)	이전추진위(6) 주민대표(15) 광진구청 (4) 지역정치인(4) 보건복지부(5) 정신보건관련 전문가(5) 환자가족(2) 시민단체 등(4)
‘06.7~9’	경상북도 울진지역의 신원전 건설과 관련 갈등영향분석	분석자(4) 인터뷰대상(37)	주민(4) 원전관련 시민단체(6) 의회(4) 울진군청(3) 일반시민단체(9) 지역공공기관(7) 산자부/한수원(4)
‘10.4~5’	국립공원 내 백두대간 보호지역 관련 갈등영향분석	분석자(4) 인터뷰대상(40)	국립공원관리공단 본부(4) 지방사무소(9) 환경부(1) 산림청(3) 환경단체(6) 산악단체 (4) 지자체(3) 지역주민(4) 관련전문가(6)
‘13.6’	가양4단지 주거복지동 건설 관련 갈등영향분석	분석자(1) 인터뷰대상(23)	강서구청(1), 서울시(3), 복지관(1), 관리사무소(2), 거주민(16)
‘13.7’	재건마을 주거환경개선 갈등영향분석	분석자(3) 인터뷰대상(43)	관할구청(2), 서울시(4), 거주민(31), 시민단체 및 전문가(6)
‘13.7’	남부도로사업소 이전갈등영향분석	분석자(3) 인터뷰대상(29)	관할구청(7), 서울시(4), 지역정치인(4), 거주민(14)

● **갈등영향분석 기대효과**

- 갈등영향분석은 갈등이 예상되거나 발생했을 때 시행되는 일련의 진단 과정이며, 이러한 진단과정을 통해 연구자가 갈등유형과 전개 양상에 적합한 절차를 제안할 수 있음
- 갈등영향분석을 위해 이해관계인을 인터뷰하는 과정에서 특정한 절차가 제안될 수도 있음

4) 갈등전문가 추천 · 지원

추진개요	<ul style="list-style-type: none"> • 협의회를 구성할 수준의 갈등은 아니지만 갈등유형에 따라 해당 사안에 맞다고 판단되는 전문가를 추천하여 대화를 통한 타협이 이루어질 수 있도록 지원
-------------	---



단계 4. 지속 관리

- 갈등관리실태를 파악하여 신속한 사후관리, 시의적절한 갈등관리가 될 수 있도록 지원
- 갈등관리 대상사업 부서의 갈등관리실태를 평가하여 시의적절한 지원, 갈등관리 중요성 공유 확산 목적

▼ 갈등관리 역량강화를 위한 교육일정

구분 / 교육과정		연간 일정표									
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
자체교육	(특강) 갈등관리 특강		분기1회 150명		분기1회 150명				분기1회 150명		분기1회 150명
	(학습) 사례중심 소규모 토론		1회 10명				1회 10명			1회 10명	
	(실무) 갈등사례 공유 워크숍	03.28 ~ 29							10.24 ~ 25		
	(특강) 찾아가는 갈등관리 교육			월2회 100명	월2회 100명	월2회 100명	월2회 100명	월2회 100명	월2회 100명	월2회 100명	월2회 100명
인재개발원교육	(일반) 갈등관리 협상 과정		04.17 ~ 19 30명							11.11 ~ 13 30명	
위탁교육 (한국행정연구원)	(일반) 갈등관리 역량 강화 일반과정			05.15 ~ 16 10명		07.18 ~ 19 10명	08.22 ~ 23 10명	09.12 ~ 13 10명		11.14 ~ 15 10명	
	(전문) 갈등전문가 양성과정		04.24 ~ 25 5명		06.19 ~ 21 5명				10.16 ~ 18 5명		
	(전문) 대안적 분쟁 해결 과정									11.07 ~ 08 5명	

① 갈등관리 특강

갈등관리 개념, 갈등조정 사례 소개로 갈등의 관리 이해 및 필요성 인식

- 대상 : 600명(5급 이하)
- 교육횟수 : 총 4회('13. 4 ~ 12월)
- 내용 : 갈등관리 개념, 갈등사례 연구, 의사소통, 조정 기법 등
- 강사 : 한국행정연구원에서 전문강사 추천, 직장교육비 지급

② 사례중심 소규모 토론회

실무부서의 당면 갈등사안을 실무진, 전문가 등이 함께 논의하고 해법을 모색하여, 선제적 갈등관리의 대응력(예방 및 해결) 제고

- 대상 : 30명(중점관리대상 사업 담당, 관계자 등)
- 교육횟수 : 총 3회('13. 5 ~ 11월)
- 내용 : 해당 부서별 현안 토론회(전문가, 퇴직공무원 초청), 갈등조정 사례 공유, 조정기법 특강
- 추진방법 : 학습동아리(갈등소통방) 연계 추진

③ 갈등사례 공유 워크숍 개최

실무자와 전문가가 함께하는 전문 컨설팅 워크숍을 개최함으로써 각 사업별 갈등의 구조, 수준을 진단하고 대응 방안 모색

- 대상 : 100명(시 및 자치구 5급 이하)
- 교육횟수 : 총 2회('13. 3월, 10월)
- 내용 : 대안적 갈등해결(ADR), 협상, 조정 등 다양한 갈등관리 기법 교육·훈련 및 실제 적용을 위한 실습
- 추진방법 : 희망자 신청·접수 및 집합교육(사례발표, 토론)

④ 찾아가는 갈등관리 교육

시, 투자·출연 기관 및 자치구 현장을 방문, 우리시 갈등관리 강의, 갈등사례 공유를 통해 실무자 관점에서 다양한 갈등의 효과적 인식 및 대응력 제고

- 대상 : 700명(시, 투자·출연 기관 및 자치구 5급 이하)
- 교육횟수 : 총 14회('13. 5 ~ 11월)
- 내용 : 매뉴얼 안내교육, 시 갈등관리 성공사례 공유 등
- 추진방법 : 희망 기관별 신청·접수 및 현장 방문 교육

⑤ 인재 개발원 교육(갈등관리 협상과정) : 2개반 60명

- 대상 : 60명(시 및 자치구 5급 이하)
- 교육대상 : 중점관리대상 사업 담당 직원, 관계자 등
- 교육횟수 : 총 2회('13. 4월, 11월)
- 장소 : 서울시 인재개발원
- 내용 : 매뉴얼 이해, 갈등과 협상 성공 및 실패 사례 등
- 추진방법 : 학습관리시스템 활용 신청·접수

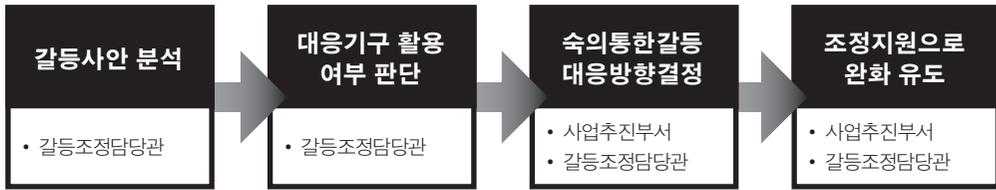
⑥ 위탁 교육(외부 전문기관 갈등관리 역량강화 교육) : 9개 과정 70명

- 대상 : 70명(시 및 자치구 5급 이하)
- 교육횟수 : 총 9회('13. 5 ~ 11월)
- 장소 : 한국기술센터 16층 대회의실(강남구 역삼동 소재)
- 내용 : 갈등의 이해, 커뮤니케이션, 갈등해결 전략 등
- 추진방법 : 시, 자치구 대상 신청·접수(인력개발과), 위탁교육
- 시행기관 : 한국행정연구원(교육비 : 무료)

4. 시원(示願) 대응체제

추진개요

- 시원(示願)대응체제는 시위와 민원에 대응하기 위한 협의회를 의미함
- 시 청사 주변에 장기적이거나 일시적인 시위와 민원에 대하여 사전에 내용을 파악하여 관계부서가 시정을 원활히 추진할 수 있도록 함께 대안을 모색하고 갈등 정도를 완화하는 것을 목적으로 함



● 시원대응체제 구성원

- 서울혁신기획관, 갈등조정담당관, 총무과장, 민원해소담당관, 관련 팀장
- 관계 사업부서장, 담당 팀장

● 시원대응체제 기능

- 갈등사안 분석
 - 집회·시위 주된 내용, 이해관계인과 관련 사업의 주요 쟁점, 이해관계인 범위 등
- 집단민원 대응기구 활용여부 판단
 - 민원배심법정, 시장과의 주말데이트, 시민감사옴부즈만 제도 등으로 사안을 해결할 수 있는 방안 모색
- 집중 토론을 통한 맞춤형 갈등대응 방향 결정
 - 발생 예정이거나 발생한 집회·시위에 대해 관계 부서와 갈등대응 계획을 작성하고 전문가의 자문을 통해 대응방향 설정
- 원활하게 갈등을 조정할 수 있도록 지원하여 집회 정도를 완화 유도

IV : 서울시 갈등관리사례

1. 청계6가 횡단보도 설치 갈등

사례특성

- 갈등이 발생한 청계6가는 지하도가 존재하는 특성상 횡단보도가 없는 실정으로 수년간 횡단보도 설치 민원이 제기되어 동대문디자인프라자 공사시 횡단보도를 설치하는 것으로 계획되자 갈등이 발생한 실정임
- 2006년 5월 동대문주변상가 상인연합회 등이 청계6가 횡단보도 설치를 요구한 이후 동대문주변상가와 청계6가 지하도상가 상인연합회간 갈등이 지속되었음
- 이 사례는 갈등조정협의회 구성부터 합의문에 서명하기까지의 과정을 기술함으로써 향후 실무담당자들이 갈등조정협의회를 구성·운영 시 참고를 목적으로 함

1) 청계6가 횡단보도 설치 개요



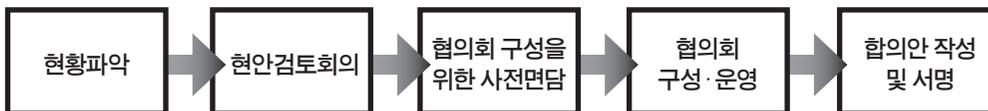
2) 청계6가 횡단보도 설치 개요

- ‘06. 5.17 청계6가 교차로 횡단보도 설치 요구
 2,154명 서울시, 중구청, 중부경찰서에 진정서 제출
- ‘07. 12.27 홍인지문 녹지광장 조성사업 교통규제 심의 반영
- ‘08. 1.16 실시설계도면 검토
 DDP공사 시행에 따른 홍인문로 도로 선형 검토 중으로 설치시기 조정
- ‘08. 2.14 횡단보도 신설 검토/ DDP공사와 연계하여 추진
- ‘08. 7. 4 횡단보도 설치 민원에 대한 회신(DDP→관광특구협의회)
- ‘09. 9.24 횡단보도 반대 민원에 대한 회신(DDP→청계6가 지하상가)
- ‘11. 10.29 중구청장 면담 (청계6가 지하상가 대표 외 4명)
- ‘11. 11. 8 고충민원 처리에 따른 자료제출(DDP→국민권익위)
- ‘11. 11.30 고충민원 처리결과 알림(국민권익위→청계6가 지하상가)
 횡단보도 설치는 위법·부당하다고 할 수 없음
- ‘12. 4.17 횡단보도 설치계획 반대 민원 회신(DDP→청계6가 지하상가)

3) 주요 이해관계자별 입장과 이해관계

이해관계자	입장	이해관계
지상상가 상인회 동대문관광특구	횡단보도 조속 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 동대문시장을 이용하는 시민/관광객 보행권 • 동대문시장 활성화
청계6가 지하도 상가 상인회	횡단보도 설치 반대	<ul style="list-style-type: none"> • 청계6가 지하도상가 상인의 생존권 침해

4) 갈등관리과정



※ 갈등조정협의회 구성을 위한 사전면담에서는 협상테이블에 이해관계인이 참석할 수 있도록 유도하여 참석자나 대표자를 선정하는 작업부터 시작

▼ 현안검토회의

목적	<ul style="list-style-type: none"> • 청계6가 지하도상가 상인들의 반대로 인한 횡단보도 설치 위치 대안 마련 • 설치위치 변경에 따른 주변상가 반대민원 처리 방안 모색 • 횡단보도 설치 대안 교통규제 심의 이행 처리계획 수립
운영기간	'12.5.14 ~ 7.11
참여인원	부시장, 관련 실·본부·국장 등 의사결정권자
운영횟수	4회 실시
1차 회의 ('12.5.14)	횡단보도를 청계천의 오간수교 위로 이동하여 설치하는 것 검토
2차 회의 ('12.5.15)	횡단보도 설치위치 변경에 따른 주변상가 반대민원 유발 최소화
3차 회의 ('12.6.15)	지하도상가 상인의 생존권을 위협하지만 무단횡단에 따른 안전사고 유발 방지 및 청계천로 보행동선 연결을 위해 필요
4차 회의 ('12.7.11)	갈등조정방향 결정 : 갈등이 첨예하게 대립된 상황으로 갈등조정전문가 파견 검토

▼ 갈등조정협의회 구성 운영

목적	<ul style="list-style-type: none"> • 횡단보도 설치를 주장하는 지상 상가와 반대하는 지하도상가, 관련 행정기관 등 이해당사자의 의견 충분히 수렴 • 갈등해소 대안 도출 및 이해당사자 합의안 마련
운영기간	'12.8.21 ~ 11.22
협의회구성	11인 (갈등조정전문가, 지상상가 및 지하도상가 이해관계자 대표, 시청 관련부서장)
운영횟수	5회 실시
1차 회의 ('12.8.30)	청계6가 횡단보도 설치관련 협의회 운영 규정 작성
2차 회의 ('12.9.6)	기 수립된 횡단보도 설치와 병행하여 지하상가를 활성화 하는 방안, 보행권과 생명권을 확보할 수 있는 횡단보도 설치안 마련, 주변상가 및 지하상가를 활성화 할 수 있는 서울시의 지원 방안 모색
3차 회의 ('12.9.13)	2차회의시 거론된 3가지 안에 대한 이해당사자별 의견 교환
4차 회의 ('12.9.20)	각 안별 수용여부, 횡단보도 설치 (원안, 대안 1·2)에 따른 교통관련 전문가 자문
5차 회의 ('12.9.27)	횡단보도 설치 조정안 검토, 횡단보도 설치시기, 설치위치 조정 (안) 합의에 따른 서울시 지원 검토

▼ 합의안 서명

서명시기	2012. 11. 22 (목)
서명장소	시의회
주요내용	<ul style="list-style-type: none">• 설치 위치 : 오간수교 위 최남단• 설치 시기 : '13년 상반기 중• 지원요구사항 : 신평화패션타운 소방시설 보수, 공영주차장 일부를 평화 시장에 위탁 운영하도록 지원 요구

5) 시사점

- 갈등조정에서 대안 도출 시 사회적 수용성, 유사사례와의 형평성, 합법성, 대안의 실행가능성 등을 고려하는 것을 원칙으로 함
- 하나의 갈등사안은 하나의 부서만이 해당되는 것이 아닌 여러 부서가 협력해야 해결할 수 있음



2. 하조대 「희망들」 건립 갈등

사례특성

- 장애인의 여가문화에 대한 욕구가 증가하고 있으므로 이동이 불편한 장애인이 해수욕을 즐길 수 있는 편의시설을 갖춘 해수욕장 설치 필요함
- 서울시는 이동이 불편한 중증장애인들의 심리적·신체적 재활을 돕기 위해 해변가에 수련원을 설치하여 제공하려는 목적으로 하조대에 장애인수련원인 희망들을 건립하기로 함
- 서울시와 강원도간(지방자치단체간) 갈등으로 처음에는 소송이 오갔으나 강원도와 강원도 지역주민들과의 지속적인 협의, 적극적인 대안 모색으로 갈등을 해결한 사례

1) 사업개요

사업명	: 서울시 하조대 희망들 건립
위치	: 강원도 양양군 현북면 하광정리
건축규모	: 연면적 1,923㎡(지상2/지하1) / 토지 6,879㎡
주요기능	: 장애인 및 가족의 숙박·여가 지원

▼ 위치도



2) 주요 경과

- ‘09. 6. 3 장애인수련원 건립계획 수립
- ‘09. 9.29 대상부지 매입(소유권 이전 완료)
- ‘10. 8. 2 건축협의 완료(양양군)
- ‘11. 8.23 건축협의 취소 및 착공연기 신청 불가통보(양양군 → 서울시)
※ 숙박시설로 신청, 양양군 검토결과 장애인 수련원은 노유자시설로 공원
부지내 건축행위 불가
- ‘11. 0.10 건축협의 취소처분 취소소송 제기, 집행정지 신청(서울시)
- ‘12. 6. 5 서울시 승소 (춘천지방법원 강릉지원)
- ‘12. 6.22 양양군 항소 (서울고등법원 춘천 2012누640)
- ‘12. 8.27 『하조대 희망들』 공사착공
- ‘12. 9.26 항소심 서울시 승소 (서울고등법원 춘천행정부)
- ‘12. 10. 11 양양군 상고 (대법원 2012두22980)
- ‘12. 10.15 현지 주민 민원제기로 공사 중지

3) 주요 이해관계자별 입장과 이해관계

이해관계인	입장	이해관계
서울시	장애인수련원 건립	장애인복지를 위해 필요
강원도청/양양군청	장애인수련원 건립반대	지역주민의 반대 / 대체부지 제공용의 있음
양양군 현북면 하광정리 주민	장애인수련원 건립 반대	하조대 해수욕장 이용객 감소로 인한 수익 감소

4) 갈등관리 과정

구분	시기	논의 주제
방문협의	'12.11. 9	- 양양군수 및 주민대표(3명) 서울시 방문 협의 • 대체부지(현남면 북분리 또는 현북면 중광정리)로 이전 요구
현안검토회의	'12.11.23	- 대체 부지로 이전 요구 수용
4자 협의회 구성	'12.12.27	- 「하조대 희망들」 건립 변경 추진 계획 수립 • 4자 협의회 (서울시, 강원도, 양양군, 지역주민) 구성 • 대체 부지 검토
방문협의	'13. 1. 11	- 강원도청 방문 업무 협의
주민설명회	'13. 1.25	- 강원도 양양군 현북면 중광정리 주민설명회 개최
주민설명회	'13. 3. 5	- 2차 주민설명회 개최
업무협의	'13. 4. 8	- 중광정리 주민요구 사항 통보 (마을발전기금 등 10가지)
협상 타결	'13. 5. 2	- 중광정리 주민요구사항 협상(양양군 현북면사무소) 타결

▼ 현안검토회의

목적	<ul style="list-style-type: none"> • 공사중인 현장부지 보호조치 및 공사 추진방향 • 대체 부지로 이전 요구사항 수용여부 검토
운영시간	'12.11.23
참여인원	부시장, 관련 실·본부·국장 등 의사결정권자
주요내용	<p>대체 부지로 이전요구 수용</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지역주민의 요구와 강원도·양양군에서 제시하는 대체부지 요청을 거버넌스 차원에서 수용 • 장애인 숙박시설 건립이후에도 지역사회와 원만한 상생 협조 유지
	<p>※ 수용배경</p> <ul style="list-style-type: none"> • 건립 반대 주민들과 정면충돌 및 건립 후 불협화음 예상 • 평화·협의·공존 등 서울시정 철학과 배치 • 동절기 한중(寒中) 콘크리트 공사로 추진시에도 절대공기 부족 및 최대 공정율을 적용하더라도 50% 정도의 예산 집행으로 당해 예산회계년도 내 완공 사실상 불가

▼ 방문 협의

- ① 사업 대체부지를 현북면 중광정리로 잠정 결정
- ② 도립공원지역내 용도지역 세부사항 변경(콘도→여관)은 강원도에서 행정 처리
- ③ 중광정리 이장 등 주민 반대가 예상되나 양양군 주도하에 설득 약속
- ④ 주민들과 모든 대화 창구를 양양군과 강원도로 일원화

▼ 1차 주민설명회

개최일시	'13.1.25 (금) 14:00 ~ 15:00
개최장소	현북면사무소 (2층 회의실)
참여인원 (30여명)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 : 양양군의회 의원, 설악뉴스 발행인, 중광정리 마을회 20여명 • 행정기관 : 강원도 공원관리팀장, 업무담당, 양양군 문화관광과장, 현북면장, 관광개발팀장, 업무담당
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 하조대 설치 시설 설명 • 마을을 위해 지원해 주는 사항

▼ 2차 주민설명회

개최일시	'13.3.5 (화) 14:00 ~ 15:30
개최장소	현북면사무소 (2층 회의실)
참여인원 (30여명)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 : 양양군의회 의원, 설악뉴스 발행인, 중광정리 마을회 8명 • 행정기관 : 강원도 공원관리팀장, 업무담당, 양양군 문화관광과장, 현북면장, 관광개발팀장, 업무담당
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들은 『하조대 희망들』 건립 보다 무료 해변 캠프 개최 반대 • 서울시에서 제시한 인센티브안은 주민들에게 실질적인 도움이 안 되니 서울시 공무원 수련원 같은 시설을 추가하여 주민들이 수용할 수 있는 명분을 제공하는 것이 필요함 • 현북면사무소 주관으로 주민요구목록을 작성하여 서울시에 통보하기로 함

5) 시사점

- 하조대「희망들」사업은 장애인 휴양시설인 해수욕장과 숙박시설을 건설 하는 사업이나, 일종의 비선호시설로 인식되고 있는 실정임
- 기존에 비선호시설 설치시 발생한 갈등 해결을 거울삼아 계획함이 바람 직함
- 따라서 계획수립단계부터 설치위치, 계획내용 등에 대해 관련 주민들의 의견을 수렴하여야 갈등발생 최소화 유도 가능

3. 층간소음분쟁 주민자율조정

사례특성	<ul style="list-style-type: none"> • 층간소음분쟁은 민간 간의 갈등이므로 정부의 개입 여지가 매우 적음 • 서울시는 주민들이 자율적으로 조정하고자 하는 노력을 기본으로 하며 시민단체, 민간단체 그리고 구청과 서울시가 함께 협력적 거버넌스를 구축하여 지원
-------------	---

1) 사업 개요

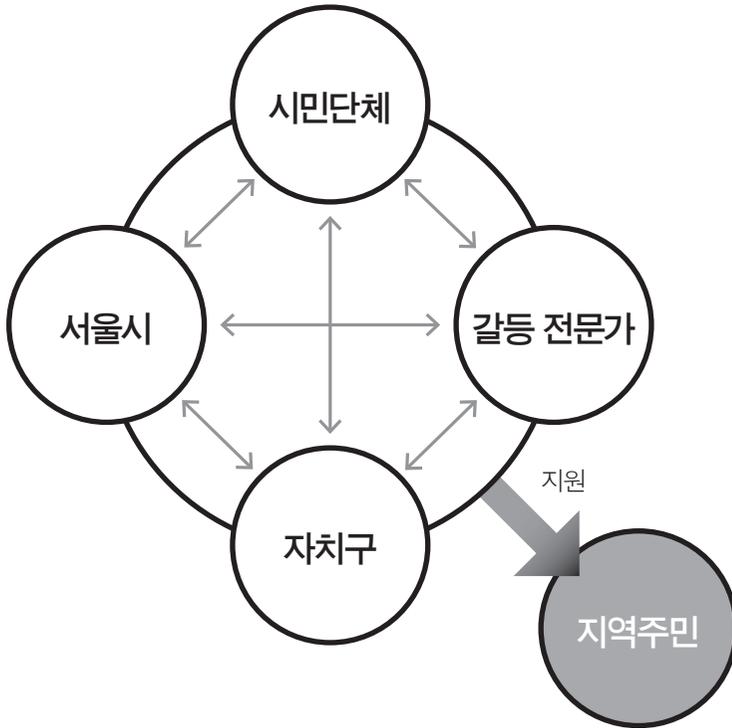
사업명	서울시 층간소음분쟁해결 7대 대책
목적	층간소음으로 인한 이웃간 분쟁으로 살인, 방화 등 끔찍한 범죄로 이어지는 사회문제의 해결
관리실태	서울시 환경분쟁조정위원회, 환경부 환경분쟁조정위원회, 이웃사이 센터 등 운영되는 기구가 있으나 숫자가 적고, 인식부족으로 활용도가 낮음

2) 주민자율조정을 위한 민관거버넌스 활동 과정

▼ 은평구 은평뉴타운 제각말5단지 아파트 사례

'13. 3. 15	층간소음 분쟁해결 추진대책 기자설명회
'13. 3. 20	민관네트워크 모임 (서울시, 은평구청, 서울YMCA 이웃분쟁조정센터, 평화를 만드는 여성회 갈등해결센터, 갈등전문가)
'13. 3. 26	아파트단지 선정논의 (민관네트워크모임)
'13. 3. 28	사전 주민간담회 (주민들의 자율조정위원회 구성 및 운영 의지 확인)
'13. 3. 27	'주민자율협약 및 주민조정위원회 구성 및 운영' 시범대상으로 선정
'13. 4. 3	주민자율협약 제정방식, 조정교육프로그램 등 논의
'13. 4. 15	주민간담회 (층간소음에 관한 경험, 협약제정, 조정교육에 관한 의견 청취)
'13. 5. 2	'아파트공동체 활성화사업' 선정 (마을공동체 주민제안사업)
'13. 5. 31	층간소음주민조정위원회 구성 (입주자대표회의 신고) 층간소음 여론조사 및 주민협약 제정을 위한 설문조사
'13. 7. 4	주민소통게시판 제작을 위한 서비스디자인워크숍((7/4-9/16)
'13. 7. 13	주민조정교육 (7/18,19,20,23)
'13. 7. 23	주민조정교육 수료식 (주민자율협약안 成案)
'13. 7. 23	아파트 주민자율협약안 주민동의 (330세대 중 82% 동의)
'13. 9. 16	서비스디자인워크숍에서 주민소통게시판 디자인 발표
'13. 10. 17	아파트 주민소통게시판 부착 완료
'13. 10. 19	아파트 주민자율조정위원회 '이웃사랑해' 현판식

▼ 중간소음 분쟁해결을 위한 민관거버넌스 구축



참고자료

갈등소통방

1. 갈등소통방 의미

- 시정사업과 관련하여 발생된 갈등을 해결하고, 실무부서 직원들과 함께 고민하여 해결 해 보자는 의미로 만들

2. 운영목적

- 갈등 조정 및 관리에 대한 이론, 실무, 매뉴얼, 조례 등 기초자료 제공
- 갈등과 관련 실시간 상담실시, 해결방안 모색

3. 운영 형태

- 상담실 : 근무시간내 방문 상담
- 행정포털을 활용하여 갈등관련 각종 자료 공유 및 실시간 상담

4. 갈등소통방 설치

상담실 : 갈등조정담당관 사무실에 인접하여 항상 상담이 가능한 상시 상담 창구 설치
행정포털 메인화면에 온라인『갈등소통방』개설 하였고, 실시간상담을 할 수 있도록 운영
※ 온라인 실시간상담은 비공개로 운영하여 상담신청자와 상담자만 내용을 볼 수 있음

5. 상담대상

- 업무추진 과정에서 갈등이 예상되거나 발생하였을 때 업무담당자가 해결 방안 등을 찾는데 도움이 필요한 경우
 - 갈등에 대한 전문적인 지식을 얻고자 하는 경우
-

따로 붙임

서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례

서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙

공공갈등진단표

갈등 기술서

갈등조정협의회 운영규칙(안)

갈등 대응계획(양식)



서울특별시조례 제5366호[2012.9.28, 제정]

서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례

제1조(목적)

이 조례는 서울특별시가 공공정책을 수립하거나 추진할 때에 발생하는 갈등을 미리 예방하고 원만하게 해결하기 위한 제도적 절차를 마련함으로써 공공갈등으로 인한 과도한 사회적 비용의 지출을 방지하고 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공정책”이란 서울특별시(이하 “서울시”라 한다)가 수립하거나 추진하는 정책 또는 사업계획, 자치법규의 제(개)정을 말한다.
2. “공공갈등”이란 서울시가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계인 간의 충돌을 말한다.
3. “공공갈등관리”란 갈등을 예방하고 조정·해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
4. “갈등영향분석”이란 공공정책을 수립하거나 추진할 때 그 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고, 공공갈등을 예방·해결하기 위한 적절한 방안 등을 제시하는 것을 말한다.

제3조(시장의 책무)

- ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 시정 전반의 공공갈등을 예방하고 그 해결 능력을 강화하기 위하여 공공갈등에 대한 진단을 실시하고 종합적인 시책을 수립하여 추진하여야 한다.

- ② 시장은 공공갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 공공갈등 해결 방식을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.
- ③ 시장은 소속 공무원에게 공공갈등을 예방하고 그 해결능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하여야 한다.

제4조(이익의 비교형량)

시장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여 서로 간 균형이 이루어지도록 하여야 한다.

제5조(다른 법령과의 관계)

공공갈등의 예방과 조정에 관하여 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제6조(갈등영향분석)

- ① 시장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 시민생활에 중대한 영향을 주거나 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 경우에는 갈등영향분석을 실시할 수 있다.
- ② 시장은 제1항에 따른 갈등영향분석을 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 갈등영향분석을 실시하는 전문기관은 갈등영향분석서를 시장에게 제출하여야 한다.
- ④ 제3항에 따라 시장에게 제출하는 갈등영향분석서에는 갈등의 발생 및 해결 가능성, 갈등예방과 해결을 위한 절차 등을 포함하여야 한다.

제7조(갈등관리심의위원회의 구성·운영)

- ① 시장은 서울시의 공공갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리 심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.
- ② 위원회는 위원장 1인을 포함한 15명의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원은 당연직과 위촉직으로 구성되며, 당연직 위원은 서울혁신기획관, 경영기획관, 시민소통기획관으로 한다.



- ④ 위촉직 위원은 갈등예방 및 조정에 관한 전문적인 지식과 경험이 있는 사람 중에서 다음 각 호의 사람을 시장이 위촉한다.
 - 1. 서울특별시의회가 추천하는 4명 (시의원 1명 포함)
 - 2. 공공갈등조정 및 관리경험이 있는 비영리 민간단체 또는 법인이 추천하는 4명
 - 3. 시장이 추천하는 4명
- ⑤ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사를 두며, 간사는 갈등조정담당관으로 한다.
- ⑥ 위원장은 민간위원 중에서 호선으로 선출한다.
- ⑦ 위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다. 다만, 당연직 위원의 임기는 해당 직에 재직하는 기간으로 한다.
- ⑧ 위원은 중립적이고 공정한 입장에서 활동하여야 한다.
- ⑨ 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑩ 위원이 직무상 알게 된 비밀을 흘리거나 질병 또는 품위손상 등으로 위원의 직무를 수행할 수 없을 때에는 시장이 해촉할 수 있다.

제8조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·자문한다.

- 1. 공공갈등 예방·해결을 위한 종합계획 수립·추진
- 2. 제3조제2항에 따른 공공갈등 해결방식의 발굴·활용
- 3. 갈등관리 관련 자치법규의 정비
- 4. 제6조에 따른 갈등영향분석 실시 여부
- 5. 제12조와 제13조에 따른 갈등조정협의회 구성·운영
- 6. 그 밖에 공공갈등의 예방·해결에 관하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제9조(위원의 제척·기피)

- ① 위원중 해당 심의·자문과 이해관계가 있는 위원은 해당 심의·자문에 참여할 수 없다.
- ② 위원이 해당 안건과 이해관계가 있음을 알게 되었을 때에는 그 안건의 심의·자문에 참여하지 아니하여야 한다.

제10조(심의결과의 반영)

시장은 제8조에 따른 위원회의 심의결과를 공공정책의 수립과 추진 과정에 성실히 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

제11조(참여적 의사결정방법의 활용)

- ① 시장은 공공갈등의 예방·해결을 위하여 당사자 또는 전문가 등이 공공정책의 결정과정에 직접 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.
- ② 시장은 참여적 의사결정방법의 활용결과를 공공정책 등의 결정과정에 반영하기 위해 노력하여야 한다.

제12조(갈등조정협의회)

시장은 공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둘 수 있다.

제13조(협의회의 구성·운영)

- ① 협의회는 의장 1명을 포함하여 5명 이상 20명 이하의 위원으로 구성하며, 의장은 해당사안과 직접 관련이 없는 위원 중에서 협의회에서 선정한다.
- ② 위원은 소속 공무원, 당사자 및 전문가로 한다.
- ③ 의장은 필요하다고 인정하는 경우 관련 단체 또는 전문가를 협의회에 참석시켜 의견을 들을 수 있다.
- ④ 시장은 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
- ⑤ 협의회는 활동기간을 정하여 운영한다. 단 필요시 협의회 구성원간 합의에 의해 기간을 연장할 수 있다.

제14조(합의결과문의 내용 및 이행)

- ① 협의회는 갈등사안에 대하여 조정된 합의결과문을 작성하고 이를 이행하도록 당사자에게 권고할 수 있다.
- ② 협의회의 합의 결과는 법령에 위반되거나 중대한 공익을 침해하여서는 아니 된다.

③ 시장은 제1항에 따른 합의결과의 내용이 이행될 수 있도록 적극 노력하여야 한다.

제15조(갈등관리전문기관 등의 지정·운영)

시장은 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 공공갈등관리와 관련된 전문가 및 전문기관 등을 지정·활용할 수 있다.

1. 갈등조정협의회 참여 등 자문
2. 갈등관리매뉴얼의 작성·활용
3. 공공갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련
4. 갈등영향분석에 관한 조사·연구
5. 참여적 의사결정방법에 관한 조사·연구
6. 그 밖에 공공갈등의 예방·해결에 필요한 사항

제16조(비밀유지)

위원회 위원과 협의회의 위원 및 제15조의 전문가 및 전문기관은 공공갈등심의 또는 공공갈등조정과정에서 알게 된 비밀을 다른사람에게 흘리거나 직무상 목적 외에 사용하여서는 아니 된다.

제17조(갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용)

시장은 공공정책을 수립하거나 추진할 때 갈등관리매뉴얼을 활용할 수 있다.

제18조(갈등관리실태의 평가)

시장은 년 1회 이상 각 부서의 공공갈등관리 실태를 점검·평가할 수 있다.

제19조(수당지급 등)

제7조에 따라 설치된 위원회 또는 제12조에 의해 설치된 협의회의 운영과정에서 발생하는 비용이나 제15조의 전문가, 전문기관의 활동 등에 소요되는 비용에 대해 예산의 범위내에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

제20조(시행규칙)

이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

서울특별시규칙 제3883호[2013.1.10. 제정]

서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙

제1조(목적)

이 규칙은 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」의 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(사전협의)

「서울특별시 행정기구 설치조례」에 따른 서울특별시 본청의 실장·본부장·국장과 소속기관의 장 및 「서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례」에 따른 투자·출연기관(이하 “사업추진부서”라 한다)의 장은 그 소속직원으로 하여금 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」(이하 “조례”라 한다) 제3조제1항에 따라 새로운 정책을 입안시 공공갈등 영향 및 대책에 대해 갈등조정담당관과 미리 협의하게 하여야 한다.

제3조(공공갈등진단 실시)

- ① 사업추진부서는 제2조에 따른 협의를 할 경우 별표 1에 따른 공공갈등진단표 및 별표 2에 따른 갈등기술서 등 서식을 작성하여 갈등조정담당관에게 제출하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 공공갈등진단 대상 사업 및 제출하여야 할 서식의 작성 시기는 다음과 같다.
 1. 사업추진부서의 장 전결 이상의 사업계획 수립 시 : 최종결재권자 결재 시점
 2. 제1호의 사업예산 편성 시 : 예산담당관 제출 시점
 3. 중기재정계획 작성 시 : 예산담당관 제출 시점

4. 자치법규 제정 및 개정 시 : 제정·개정을 추진하는 자치법규의 계획 수립
최종결재권자 결재 시점
5. 기타 공공갈등을 인지하였거나 갈등이 발생된 시점
- ③ 갈등조정담당관은 공공갈등진단 대상 사업에 대해 공공갈등진단결과 등을
고려하여 갈등정도가 심한 1등급부터 갈등정도가 약한 3등급까지 체계적으로
등급을 부여한다.
- ④ 사업추진부서에서는 제3항의 공공갈등 진단에 의해 1등급 또는 2등급으로
진단된 사업에 대해 갈등대응계획을 수립하여야 하고 갈등조정담당관은 이를
지원·관리하며 3등급으로 진단된 사업은 사업추진부서에서 자체적으로
갈등대응방안을 수립하여 관리한다.

제4조(담당 공무원의 교육훈련)

- ① 갈등조정담당관은 조례 제3조제3항에 따라 갈등관리 교육계획을 수립한다.
- ② 제1항에 따른 갈등관리 교육계획 대상에 포함된 공무원은 갈등관리 교육에
참석하여야 한다.

제5조(갈등영향분석의 실시)

조례 제6조제3항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야
한다.

1. 공공정책의 개요 및 기대효과
2. 공공갈등 요인 및 예상되는 주요쟁점
3. 공공갈등으로 인한 사회적 영향
4. 이해관계인 및 그 의견
5. 관련 단체 및 전문가의 의견
6. 공공갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획 및 절차
7. 그 밖에 공공갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항

제6조(갈등관리심의위원회의 운영)

- ① 조례 제7조에 따라 설치된 갈등관리심의위원회의 위원장은 위원회를 대표한다.

- ② 위원회의 부위원장은 공동부위원장 2명을 두되, 당연직 위원과 위촉직 위원 중에서 각각 1명씩 선출한다.
- ③ 부위원장은 위원장을 보좌하고, 위원장이 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 이를 대행한다.
- ④ 위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하고, 정기회의는 반기별 1회 이상 개최하며, 임시회의는 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 수시로 개최한다. 다만, 사안이 경미하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 갈음할 수 있다.
- ⑤ 기타 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제7조(협의회의 명칭 및 운영규칙의 작성)

- ① 조례 제12조의 갈등조정협의회는 운영규칙을 정하여 운영한다.
- ② 조례 제13조의 규정에 의해 구성된 협의회의 명칭은 구성원의 합의에 의하여 정한다.
- ③ 협의회의 운영규칙은 다음 각 호의 사항을 포함하여 작성할 수 있다.
 1. 협의회의 목적
 2. 당사자의 범위
 3. 협의회 구성 및 참여자 준수사항
 4. 협의회 의장의 선정
 5. 운영일정 및 진행방식
 6. 협의의 절차 및 의결
 7. 협의결과문의 작성
 8. 협의회 운영과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항
 9. 그 밖에 협의회 운영에 필요하다고 당사자가 합의한 사항

제8조(갈등관리실태의 평가)

- ① 갈등조정담당관은 조례 제18조에 따른 점검·평가를 위하여 각 부서의 장에게 공공갈등관리 실태에 관한 자료 제출을 요청할 수 있다.

- ② 제1항에 따라 자료의 제출을 요청받은 부서의 장은 특별한 사유가 없으면 관련 자료를 제출하여야 한다.
- ③ 갈등조정담당관은 조례 제18조에 따라 각 부서의 공공갈등관리 실태를 매년 11월에 평가하고, 그 결과를 공공갈등관리계획 수립시 반영하여야 한다.

부칙 이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

공공갈등 진단표

사업명	
진단일자	(회차)
사업추진부서	실·본부·국(담당관, 과)

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

갈등 기술서

정책, 법규 등 추진사업 명칭 기재

사업명

작성일

1. 사업현황

○ 사업개요

- 위치 및 규모 :
- 사업기간 :
- 사업비 : 백만원(국비 , 시비)
- 공정률 : %

○ 추진경과 (사업추진과정 일자별로 정리)

-
-
-

2. 갈등개요

○ 갈등내용

- 갈등배경 및 원인 :
- 발생(예상)시기 :
- 표출방법 :
- 이해관계자 :

- 쟁점사항

이해관계자		요구사항 (주장하는 내용)
지역주민		
자치구		
서울시	해당부서 1	
	해당부서 2	
시민단체		

- 갈등대응

- 대응실적(갈등발생이후 갈등을 해결하기 위해 추진한 내용기록):

- 대응경과(일자별로 정리):

- 담당부서의견:

※ 작성매수 제한 없음

갈등조정협의회 운영규칙(안)

제1조(목적)

이 규정은 ○○○사업과 관련해 서울시, ○○구 지역 내 이해관계자의 의견수렴 등을 위하여 “○○○ 협의회”를 구성하고 그 효율적인 운영을 위한 것이다.

제2조(기능)

“○○○협의회”는 다음 사항에 대하여 토의하고, 의견을 수렴하여 ○○○사업에 반영 할 수 있도록 노력한다.

제3조(구성)

- ① 협의회는 위원장을 포함하여 7인 이상 위원으로 구성한다.
- ② 위원장은 갈등조정전문가로 위촉하고, 위원은 다음 각호의 자가 된다.
 1. 이해관계인
 2. (조정인 포함시) 조정인
- ③ 협의회의 원활한 운영을 위하여 실무관계자가 참여하는 “○○○협의회”(이하 “실무협”이라 한다)를 구성한다.

제4조(위원장의 직무)

- ① 위원장은 협의회를 대표하며 협의회의 업무를 총괄한다.
- ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지명한 자가 그 직무를 대행한다.

제5조(회의)

- ① (조정인이 있을시) 조정인은 위원장과 협의해 협의회 회의를 소집하고 진행한다.
- ② (조정인이 없을시)위원장은 상호합의하에 협의회 회의를 소집하며 교대로 회의를 진행한다.
- ③ 협의회 회의는 위원장의 가능한 참석하에(불가피하게 참석 못할시에는 위원장이 지명한 자가 대신 참석) 전체 위원의 과반수 이상(2/4 또는 조정인 포함시 3/5) 출석으로 개의하고, 상정된 안건은 전체 위원 3/4이상의 찬성으로 의결하고, 출석위원간에 최대한 합의를 도출하여 의결하도록 노력한다.
- ④ 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 협의회 회의를 서면으로 의결할 수 있다.

제6조(참관인, 서기 및 회계담당)

- ① 협의회는 _____을 참관인으로 둔다.
- ② 협의회 서기는 _____이 담당한다.

제7조(관계기관 등への 협조요청)

협의회는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 전문적 지식과 경험이 있는 관계 전문가 및 공무원을 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관, 단체 등에 대하여 필요한 자료 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제8조(회의 개최)

- ① (조정인 포함시) 조정인은 제1항의 규정에 의하여 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의 개최일부터 2일전까지 회의의 일시, 장소 및 주제를 각 위원에게 미리 통보 한다. 다만 회의를 긴급히 소집할 필요에 의한 경우에는 그러하지 아니한다.
- ② 실무협 회의는 공동의 합의하에 개최하며, 1주에 1회 실시를 원칙으로 하고 필요에 따라 조정할 수 있다.
- ③ 협의회는 실무협 회의에서 협의된 안건의 의결이 필요시 개최한다.

제9조(회의 운영 및 결과발표)

- ① 협의회 회의(실무협 회의를 포함한다, 이하 같다)는 투명하고 공정하게 진행하며 비공개 개최를 원칙으로 하되 위원장의 합의하에 공개될 수 있다.
- ② 협의회 회의에서 제시된 자료 및 논의내용은 비공개를 원칙으로 하고 위원장의 합의하에 공개될 수 있다. 자료의 비공개 원칙은 상호 신뢰 하에 원활한 협의회 운영을 위해 엄수되어야 한다.
- ③ 위원장이 지명한 자가(조정인 포함시, 조정인이) 회의 후 결과를 정리하여 발표할 수 있다.

제10조(회의에서 준수사항)

- ① 상호간에 예의를 지키고 상대를 존중한다.
- ② 인신공격성 발언과 욕설을 하지 않는다.
- ③ 조정인의 회의 진행을 방해하지 아니한다.
- ④ 협의회 회의 기간 중에는 회의에 영향을 미치는 집회나 시위 등 일체의 행위를 삼간다. 단 협의회 논의내용 및 진행상황 등에 대한 설명회는 개최할 수 있다.

제11조(회의 진행)

- ① 회의에서의 발언 및 반론, 발표의 기회와 시간은 당사자별로 동일하게 함을 원칙으로 한다.
- ② 발언순서는 상호협의를 의해 결정한다.

제12조(회의 내용 녹음 및 기록)

- ① 협의회 회의의 투명성과 객관성 및 역사성을 위하여 협의회 회의에서의 발언을 녹음하고 기록할 수 있다.
- ② 녹음 및 기록은 협의회 서기가 담당한다.

제13조(수당 등)

협의회의 회의에 참석한 전문가에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제14조(운영기간)

협의회는 개시일로부터 1개월이며 1회에 한하여 2주간을 연장할 수 있다.

제15조(최종합의문 작성 및 분배)

- ① 회의시 합의한 사항은 이를 합의문으로 정리하여 공동위원장과 위원이 서명 날인한 후 각 위원장과 위원이 각각 1부씩 나누어 가진다.
- ② 각 위원장과 위원은 최종합의안의 이행을 확약하고 그 이행에 필요한 조치를 취하여야 한다.

부칙 제1조(시행일) 본 운영세칙은 협의회 구성 즉시 시행한다.

참가자 _____ 기관 혹은 대표 _____ (서명)
_____ 기관 혹은 대표 _____ (서명)
_____ 기관 혹은 대표 _____ (서명)

갈등 대응계획 (양식)

부서명	담당자	전화번호
00실	과장:	
00본부	팀장:	
00국 (과 담당관)	담당:	

1. 사업현황

● 증제목에 해당하는 내용

- 소제에 해당하는 내용 : 개괄사항에 해당하는 내용

작성요령 | 법규, 방침 등 사업추진 근거를 작성, 필요시 주요내용을 요약

● 증제목에 해당하는 내용

- 사업목적 :
- 사업내용 : 필요한 경우 현실태 및 현황자료 포함

작성예시

- ① 건설공사
 - 위치 : 지번까지 정확히 기재
 - 규모 : 건축물 → 층수(지상/지하), 연면적(단위 : m^2), 용도 등
시설물 → 폭, 길이, 높이 등(단위 : m)
 - 시공사 : 회사명, 업종, 전화번호, 대표자
 - 공정률 : 0000년 0월말 기준 → 사업추진시 사용하는 공정률(%)
- ② 운영중인 시설 : 이용인원, 설치년월, 운영기관, 운영실태 등
- ③ 조례·규칙 등 정책적인 갈등은 제·개정 사유, 변경 전·후 제도 기재

- 사업기간 : 년, 월까지 기재
- 총사업비 : 백만원(국비 : 백만원, 시비 : 백만원, 민간자본 : 백만원)

● 추진경과

- 계획 수립부터 현재까지 사업추진 사항을 발생 순서에 따라 세부적으로 기재

● **향후 추진일정**

- 향후 사업 추진일정을 월 단위로 작성

2. 주요 갈등개요 및 해소계획

● **갈등 개요**

- 발생시기 : 갈등이 최초로 표출된 시기, 사업시행 단계(입찰공고, 고시, 설계, 시공 등)
- 표출형태 : 서면 민원, 방문상담, 집단시위, 계약·운영 등 이행 거부 등
- 갈등 당사자 : 기관일 경우 - 기관명, 집단일 경우 - 대표자외 인원수

● **이해관계인 입장** 갈등쟁점 구체적으로 기재

이해관계인	요구사항(주장하는 내용)
지역주민	
자치구	
서울시	해당부서1
	해당부서2
시민단체	

● **갈등 진행경과**

- 최초 갈등 표출시부터 현재까지 진행경과를 일자별로 자세하게 작성

● **갈등 진단 결과**

- 진단일
 - 최초 진단일 : '12. 9. 10 (최초 진단날짜 기재)
 - 진단계기 : 사업계획수립 계획시, 갈등발생 예상시, 갈등발생시 등 사유 기재
 - 2차 진단일 : 갈등정도를 판단하기 위해 실시한 진단 횟수 모두 기재
- 진단결과 갈등정도 분류: 갈등진단표에 따라 진단한 갈등정도 기재

● 갈등 대응계획

① 갈등 쟁점사항

- 쟁점 1(쟁점내용 기재)
 - 쟁점 1에 대한 사업추진부서 검토의견 기재
- 쟁점 1(쟁점내용 기재)
 - 쟁점 1에 대한 사업추진부서 검토의견 기재

② 갈등 해소방안

(법규개정, 정책변경, 추가재원 투입 등 갈등 해소를 위한 조치 필요사항 기재)

- 쟁점 1(쟁점내용 기재)
 - ▷ 부서간 의견조정(정책회의 개최, 부서협의 등)
 - 우리시 부서간 이견에 따른 의견조정 사항 유무 및 조정방안
 - 의견조정 사항 있을시 갈등조정담당관에 조정의뢰
 - ▷ 갈등조정을 위한 이해관계인 간 갈등협의회 구성, 운영 등
 - 갈등해소를 위해 대표인을 구성하여 협의회 운영 필요 여부 기재
 - 사업추진부서에서 협의회 구성,
 - ▷ 시의회 협조
 - 시의회 및 관할지역 의원 협조 필요성
 - ▷ 예산 편성
 - 갈등해소를 위해 소요되는 비용 또는 사업계획 변경에 수반되는 비용 등
 - ▷ 법규 제정, 개정
 - 법령 모순으로 발생한 갈등여부 파악 및 보완점
 - ▷ 사업계획 수정, 보완
 - 이해관계인과 협의된 사항을 반영하여 사업계획 변경
- 쟁점 2
 - ▷ 부서간 의견조정(정책회의 개최, 부서협의 등)
 - 우리시 부서간 이견에 따른 의견조정 사항 유무 및 조정방안

- 의견조정 사항 있을시 갈등조정담당관에 조정의뢰

▷ **갈등조정을 위한 이해관계인 간 갈등협의회 구성, 운영 등**

- 갈등해소를 위해 대표인을 구성하여 협의회 운영 필요 여부 기재
- 사업추진부서에서 협의회 구성,

▷ **시의회 협조**

- 시의회 및 관할지역 의원 협조 필요성

▷ **예산 편성**

- 갈등해소를 위해 소요되는 비용 또는 사업계획 변경에 수반되는 비용 등

▷ **법규 제정, 개정**

- 법령 모순으로 발생한 갈등여부 파악 및 보완점

▷ **사업계획 수정, 보완**

- 이해관계인과 협의된 사항을 반영하여 사업계획 변경

③ **향후 추진일정**

- ‘13. 1 : 시민공청회 개최(여시)

※ **추가 제출자료**

1. 사업계획 방침서
2. 주요 민원내용 및 처리결과(공문사본 포함)
3. 법규 제·개정 관련 갈등의 경우 신·구 조문 대비표
4. 특정지역의 갈등, 건설사업의 경우 위치도, 현황 사진 등

※ 사업계획서 또는 예산사업 설명서 첨부 - 필요시 사업특성을 설명할 수 있도록 양식 변경 가능





서울특별시 갈등관리매뉴얼

제작 : 서울혁신기획관 조인동
갈등조정담당관 홍수정
갈등관리팀장 허금도
전문관 박철규
주무관 임종배

편집디자인 : 그래픽엔조

발행일 : 2013년 11월

본 출판물의 저작권 및 판권은 서울특별시에 있습니다.
서울시의 허락 없이 무단 복제나 배포는 불가합니다.