

중소기업청 갈등관리 매뉴얼

2015. 3.



중소기업청 갈등관리 매뉴얼은 중소기업청의 정책 수립·시행·변경상 발생할 수 있는 공공 갈등을 효율적이고 효과적으로 예방하고 해결하기 위해 2007년부터 시행중인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 (대통령령 제19886호)」 제25조 제3항에 의거 자체 실정에 맞게 제작되었습니다.

갈등관리 매뉴얼

I

개요

□ 근거

- 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」

□ 정의

- ‘공공갈등’이란 중앙행정기관이 공공정책(법령의 제·개정, 각종 사업계획의 수립·추진 등을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서, 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이해관계자 상호간 또는 해당 기관간에 발생하는 이해관계의 충돌을 말함

□ 범위

- 공공갈등의 유형중 다음의 유형은 매뉴얼 적용에서 제외
 - (정부의 노동정책과 관련이 없는) 노-사 갈등
 - 민간 이해당사자(집단)와 연관되지 않는 기관간 갈등
(중앙행정기관간, 중앙-지자체간, 지자체간의 갈등 등)

※ (참고) 매뉴얼 적용범위에서 제외된 갈등은 별도의 갈등관리 체계에 의해 예방 및 해결 추진

1. 갈등관리 체제(시스템)의 구성



□ 갈등관리 체계의 구성요소와 역할

- 제도 및 절차 : 갈등관리 종합시책의 수립
 - 갈등예방 및 해결을 위한 조직내 효과적인 의사소통 및 정보공유
 - 갈등예방을 위한 모니터링 실시 (언론 보도 등)
- 인센티브 : 갈등관리 추진 우수자에 대한 인사기준 반영 등
- 역량 : 체계적인 갈등관리 교육 실시
- 자원 : 위의 요소들의 개선을 위한 외부 인적·정보적·재정적 자원
(갈등관리심의위원회 구성·활용)

2. 갈등관리 종합시책 수립

□ 근거

- 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제4조

□ 필요성

- 우리청 소관사무중 갈등사무에 대한 선제적 예방과 해결을 위한 체계적인 계획 수립을 통해 갈등으로 인한 사회적·경제적 비용 최소화
 - 정책에 대한 신뢰성과 집행의 실효성 확보

□ 업무 책임

- 종합시책의 수립, 갈등현안의 취합·관리, 자체평가, 갈등관리 심의위원회 구성 등 세부사항
 - 기획재정담당관실에서 총괄 시행

□ 갈등관리 대상업무의 분류와 관리방향

- 갈등관리 대상업무는 주기적 또는 수시로 검토하되, 다음과 같이 크게 세 가지 종류로 분류
 - 각각의 경우에 따라 관리방향을 유연하게 설정

분류	관리방향
1. 사회적 갈등이 예상되는 정책, 입법 및 사업	- 홍보와 협의를 통한 사전예방 - 갈등영향분석 (의제, 이해당사자 분석) - 숙의적 의견수렴 기법 등의 활용
2. 갈등이 이미 표출되어 장기간 표류하고 있는 사안	- 새로운 갈등해결절차의 모색과 시도 (중립자의 활용 및 법적인 해결) - 갈등영향분석을 통한 대화채널 구축 및 해결절차 진행
3. 최근 3년 동안 지속적으로 발생하고 있는 동일한 유형의 갈등사안	- 갈등유발 또는 갈등해결을 지연시키고 있는 시스템적 요인 (제도 등)에 대한 진단 및 개선

□ 갈등관리대장과 갈등관리 세부계획

- 갈등사안별로 사업내용, 갈등내용, 추진경과, 향후 추진계획 등 주요현안 갈등대장 유지관리
- 갈등관리대장에 담긴 과제별 향후 추진계획은 계획의 목적과 기대효과, 추진일정과 추정예산, 업무분장의 내용 포함
- 지속적으로 발생하는 갈등의 경우, 갈등유발 법제 진단 및 개선 계획 포함

□ 관리직·실무 공무원의 갈등관리 역량제고를 위한 교육계획

- 관리직 공무원 : 갈등관리시스템 개선 및 갈등관리 체제 및 절차에 관한 교육실시
- 실무 공무원 : 갈등관리에 실질적으로 필요한 맞춤형 교육실시

□ 갈등관리능력 인사운영기준 마련

- 성과관리 및 평가시 갈등관리능력, 예방 및 해결실적 우수자 (부서)에 대해 성과인센티브 또는 인사상 우대방안 마련

3. 갈등관리심의위원회

□ 구성 및 운영

- 분류 및 파악된 갈등현안에 대한 관리(해결)방안 논의
 - 해결절차 및 진행과정에 대한 전문가 의견 수렴·활용
- 갈등관리시스템 개선과 관련된 사항 심의
 - 갈등관련 종합시책, 법령정비, 교육훈련에 관한사항 등
- 갈등현안에 대한 협의 및 자문
 - 현안과 관련된 전문가 참석 (심의위원 외에도 가능)
- 기타 갈등관리와 관련하여 필요한 사항 등

※ (참고자료) 갈등관리 심의위원회 구성내역

구분	소속	직위	성명	비고
정부 (1)	중소기업청 기획조정관실	기획조정관	허남용	
학계 (3)	건국대학교 산업공학과	교수	유왕진	
	한남대학교 경제학과	교수	김홍기	
	동덕여자대학교 인문대학 (유통, EU통상 및 수출 전공)	교수	김익성	
연구기관 (2)	산업연구원 산업경제연구실	실장	주현	
	중소기업연구원	중소기업정책 자문위원	조유현	
업계 (1)	대림개발(주)	대표	김추자	
계	7명			

4. 갈등영향분석

□ 갈등영향분석서 필수 포함사항

(공공갈등규정 제10조 제3항)

1. 공공정책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 확인 및 조사내용
3. 관련 단체 및 전문가의 의견
4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 갈등으로 인한 사회적 영향
6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항

□ 절차의 핵심요약

○ 우리청의 공공정책(법령의 제·개정 및 각종 사업계획의 수립·추진 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서

○ 복수의 이해당사자(관련부처 포함)간에 갈등이 예상되거나, 또는 이미 발생하여 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단될 경우에

○ 공공정책의 결정전에 중소기업청장 주관으로 (갈등관리심의위원회 자문 포함)
- 해당 공공정책과 관련된 모든 주요 이해당사자들이 '중립적'이라고 인식하고 인정하는 인사(또는 팀)이

○ 주요 이해당사자(집단)들과 전문가 등을 심층 면담하여 아래사항을 파악하여
- 보다 광범위한 이해당사자들
- 해당 정책 및 사업과 관련된 갈등의 주요 이슈 및 쟁점
- 해당 이슈마다 각각의 이해당사자들 간의 실익
- 이해당사자들(집단)이 자발적으로 대화를 통해 갈등의 해결을 위해 합의를 이룰 수 있는 여지가 있는지 등을 분석

○ 갈등해소를 위한 절차적 조언이 담긴 보고서 초안을 작성하고,

○ 면담자들에게 회람하여 수정을 거친 후

○ 중소기업청장에게 보고

□ 갈등영향분석 수행절차

1단계	갈등영향분석 실시 결정
<p>□ 실시결정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 결정권자 : 중소기업청장 <ul style="list-style-type: none"> - 갈등관리 심의위원회의 자문을 받을 수 있음 <p>□ 실시 시기</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어 <ul style="list-style-type: none"> - 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 - 국민의 이해상충으로 과도한 사회적 비용 발생이 우려될 때 <p>※ (참고) 갈등이 발생되지 않았거나 미미한 경우에도 예방차원에서 빠른 시기에 갈등영향분석을 실시하는 것이 바람직</p> <p>□ 갈등영향 분석자(팀) 선정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 대상 : 전문성, 중립성, 공정성을 갖춘 제3자를 선정 ○ 조건 (예시) <ul style="list-style-type: none"> - 해당공공정책과 관련된 타부처에서도 중립적이라 여길 수 있는 자 - 특정 지역과 관련된 갈등의 경우, 해당지역 출신으로 특별히 존경을 받는 자를 선정할 수 있음 - 갈등관련 학자, 비영리조직의 전문가 - 법정에서 정한 중립적 인사나 ombudsman - 갈등관리 교육이수 공무원 중 해당 공공정책 부서와 관련이 없어 중립적으로 인식될 수 있는 자 - 해당정책에 대한 전문지식은 없으나, 해당 이슈에 대해 대화가 가능한 수준의 기초지식을 가지고 있는 자 <p>※ 중소기업청장 ↔ 갈등영향분석자(팀) : 갈등영향분석 용역계약 체결</p>	

2단계

갈등영향분석 착수

□ 심층 면접대상자 선정

○ 조건 (예시)

- 해당 정책(사업)으로 인해 직(간)접적인 영향을 받았거나 받게 될 이해당사자(집단)의 대표 또는 해당조직이나 개인의 이해관계를 대변할 수 있는 자
- 해당 정책(사업)에 대한 갈등상황 및 전문지식에 대한 내용을 잘 알고 있는 인사
- 해당 정책(사업)에 대한 갈등 전개과정에서 논쟁을 선도하는 자
- 2인 이상의 이해당사자(집단)들로부터 면접이 필요하다고 거론되는 인사
- 해당 정책(사업)의 집행·실행에 없어서는 안되는 중요한 이해당사자(집단)으로서 정부도 포함
- 해당 정책(사업)의 집행·실행을 합법적으로 지연 또는 저지할 힘이 있다고 여겨지는 인사 및 집단 등

□ 심층면담 협조 공문발송

- 갈등영향분석의 취지, 절차의 간단한 설명, 심층면담의 중요성, 인터뷰 내용에 대한 익명성 보장 등의 내용 포함

□ 심층면담 프로토콜(질문서) 작성

○ 질문 목록 작성

- 30분 정도 소요되는 질문목록 작성 및 사전테스트 필요
- 질문은 개방형(open-question) 활용

○ 예상 질문목록

- 해당 공공정책(사업) 내용의 이해도 및 중요한 이슈와 쟁점
- 정책 및 사업으로부터 받을 수 있는 영향에 대한 인식
- 중요한 이슈 및 쟁점들과 여러 이슈들간의 중요도와 그 이유
- 다른 개인이나 조직이 가지고 있는 이해관계에 대한 인식
- 추후 제안될 합의형성 절차에 대한 참여의사 등

3단계	심층면담의 수행
<input type="checkbox"/> 심층면담 수행방식 <ul style="list-style-type: none"> ○ 전화면담 < 대담면접, 집단면접 < 개별면접, ○ 일회성면담 < 반복면담, 녹음면접 < 필기면접 <p>** 독립적인 장소에서 면담 진행</p>	

4단계	면담결과의 분석																				
<input type="checkbox"/> 분석내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공정책 및 사업에 관련된 이해당사자의 범주와 분포 ○ 공공정책 및 사업에 관련된 갈등의 이슈와 쟁점의 파악 ○ 각각의 이슈에 따른 이해당사자(집단)의 이해관계 파악 ○ 이해관계가 일치하는 영역과 일치하지 않는 영역의 파악 ○ 현재 갈등상황의 진단과 추후 가능한 절차의 제시 <p>※ 이해관계자와 이슈 및 쟁점에 대한 Matrix</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="width: 20%;"></th> <th style="width: 20%;">쟁점-1</th> <th style="width: 20%;">쟁점-2</th> <th style="width: 20%;">쟁점-3</th> <th style="width: 20%;">쟁점-4</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>이해관계자-1</td> <td>×</td> <td>×</td> <td>×</td> <td></td> </tr> <tr> <td>이해관계자-2</td> <td>×</td> <td></td> <td>×</td> <td>×</td> </tr> <tr> <td>이해관계자-3</td> <td>×</td> <td>×</td> <td></td> <td>×</td> </tr> </tbody> </table>			쟁점-1	쟁점-2	쟁점-3	쟁점-4	이해관계자-1	×	×	×		이해관계자-2	×		×	×	이해관계자-3	×	×		×
	쟁점-1	쟁점-2	쟁점-3	쟁점-4																	
이해관계자-1	×	×	×																		
이해관계자-2	×		×	×																	
이해관계자-3	×	×		×																	
<input type="checkbox"/> 대화를 통한 갈등해결 절차의 진행을 위한 조건 <ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원, 의사결정자를 비롯한 모든 핵심 이해관계 집단들이 적절하게 대표되었고, 조직화되었으며, 합의절차에 적극적으로 참여할 의지가 있는 경우 ○ 이해 당사자들 사이에 서로 이해관계를 공유하는 이슈가 존재하고 특정 쟁점들 사이에 비중을 두고 있는 사안들이 달라서 충분히 서로 주고받을 가능성이 있는 경우 ○ 이해당사자들이 현재의 상황을 탈피하거나 변화를 원하고 있는 경우 ○ 갈등에 관련된 이슈들이 깊은 가치관의 차이나 법적인 권한에 관한 것이 아니라 협상이 가능한 배분적 이슈인 경우 ○ 합의절차를 지원할 수 있는 충분한 시간적, 재정적 지원이 있을 경우 																					

5단계

합의 형성절차의 설계

□ 절차적 제안의 목차

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

□ 협의체 참가를 위한 이해당사자 대표의 선정

- 해당 공공정책 또는 사업과 관련된 모든 중요한 핵심 이해당사자 집단들의 이해관계가 대변되도록 협의체 참가 대표를 선정
- 협의체의 구성에서 특정 이해당사자 집단의 이해가 더 잘 대변 되도록 구성되지 않도록 주의.
- 이해당사자 대표들이 그들이 속한 집단을 실질적으로 대표할 수 있는 대표성과 소속 집단의 구성원간의 원활한 의사소통 채널이 있는지 면밀히 검토

□ 제3의 중립자 활용 - 제3의 중립적인 조력자의 활용

- 이해당사자들 사이에서 신뢰가 없고, 특히 과거 사례들로 인하여 상당한 상호 불신이 존재하고 있는 상황에서 대화 채널이 없는 경우
- 정부의 입장에서든 위원회나 협의체의 진행과 운영을 하면서 동시에 부처의 이해관계를 대변하기 위해 노력해야 하는 부담을 덜고 절차의 진행과 운영을 갈등관리 전문가에게 맡기고 담당자는 부처의 이해관계를 달성하기 위한 노력에 집중할 수 있음
- 갈등영향분석을 담당했던 분석자가 심층 면담과정에서 이해당사자들과 접촉하면서 신뢰 관계를 형성한 경우, 분석자가 지속적으로 조력자 역할

5단계

합의 형성절차의 설계

□ 회의 운영규칙

- 협의체 참여자, 조정자, 주관자, 등의 책임과 의무에 관한 규정
- 의사결정규칙(합의안의 결정방식)
- 합의의 정의
- 회의진행규범
- 합의안 채택 이후의 참가자들의 의무
- 합의안 채택 이후 발생할 수 있는 분쟁해결절차
- 언론과의 관계

※ 회의진행규범 (예시)

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

참가자: _____ 기관 또는 조직 대표 _____ (서명)

_____ 기관 또는 조직 대표 _____ (서명)

□ 협의체 시한 및 일정 설계시 고려사항

- 해당 정책 및 사업의 수립, 시행, 개정과 관련한 행정절차의 시한 전에 합의안이 도달할 가능성이 있는지 여부를 살피고, 1개월 미만의 너무 짧은 시간이 남아 있다면 절차를 진행하지 않는 것이 더 바람직할 수 있음
- 대선이나 총선, 지방선거와 같이 정치적 지형이 바뀌는 일정이 다가오는 경우, 절차의 시작 및 진행을 보류하고 해당 일정이 종료되어 정치적인 지형이 좀 더 명확해 진 이후에 절차를 진행하는 것이 더 바람직할 수 있음
- 새로운 절차의 시도와 상관없이 독립적으로 공청회, 법적 소송, 관련법의 개정, 새로운 연구 결과의 발표 등 현재의 갈등 상황의 환경에 영향을 미칠 수 있는 외부의 절차가 진행되고 있다면, 그 절차들의 결과를 반영하기 위해 절차를 보류할 수 있음
- 문제 해결을 위해 필수적인 사실관계가 존재하지 않거나 부정확하거나 불확실한 상황에서는 사실관계의 올바른 정립을 위해 이해당사자들이 공동으로 사실관계 파악에 많은 기간을 먼저 할애해야 할 필요가 있음

□ 갈등영향분석서의 구성

1. 국문요약

2. 서론

- 해당 공공정책 및 사업의 개요와 목표
- 현재까지의 정책결정과정 또는 갈등의 전개상황
- 갈등영향분석 소개
 - 주관자
 - 분석자(팀)
 - 분석목적
 - 분석방법
 - 분석기간
 - 심층면담을 수행한 이해당사자의 범위와 숫자

3. 이해당사자들과의 심층면접 분석결과

- 이해당사자 집단의 범주 구분과 이슈들에 대한 이해관계의 요약
- 이해관계 표(매트릭스)를 포함한 요약내용
- 쟁점영역

4. 대화를 통한 갈등예방 또는 해소절차의 설계와 제안

5. 가능한 갈등예방 또는 해소절차의 설계와 제안

□ 갈등영향분석서 초안의 회람

○ 초안 작성 후 갈등영향분석의 주관자와 심층면담에 참여한 모든 이해당사자들에게 보고서 초안 회람 후, 그들의 의견을 최종보고서에 반영

※ 초안 회람 시 다음과 같은 의견이 수렴될 수 있음

- 면담에 응한 이해당사자가 표현하고자한 내용이 누락되거나 변형된 경우
- 올바르지 못한 단어의 사용으로 전달하고자 하는 의미가 왜곡되어 있는 경우
- 분석자의 이해관계 우선순위 파악이 잘못 기재되어 있는 경우
- 갈등해소절차 제안부분에 대한 의견 및 문의사항

※ 갈등영향분석서 초안 회람의 긍정적 효과

- 이해당사자들의 의견을 성의 있게 수렴하고자 하는 주관부처의 의지가 전달되면서 부처에 대한 신뢰도 증가
- 보고서 분석결과의 정확성 제고
- 이해당사자들이 자신들의 입장뿐 아니라 실익에 집중할 수 있음
- 관련 이해당사자들의 범위와 이해관계의 차이를 일목요연하게 파악할 수 있도록 도와줌
- 주관자와 이해당사자들이 제3의 중립적인 분석자의 현실적인 시각을 통해 상황을 인식할 수 있음
- 대화를 통한 갈등해소 절차에 대한 설명을 미리 접할 수 있음

5. 갈등관리 추진내역 자체점검·평가

□ 갈등관리시스템 및 추진내역 자체평가 및 환류

○ 갈등관리시스템 개선 및 역량제고를 위한 자체점검, 평가 실시

- 국무총리실 점검·평가(매년 12월)前까지

○ 점검·평가지표

- 갈등관리 역량, 예방, 대응, 성과 등 4개 항목(가점 포함, 13개 지표)

평가항목	평가지표 (「공공갈등규정」 근거조항)	측정방법	배점
갈등관리 역량 (15점)	갈등관리 교육 및 체계 확산 노력 (§4④)	- 갈등관리 교육 참여 수준 - 갈등관리 체계 확산 노력	5점
	갈등관리 실적·역량의 성과급, 인사 등 반영여부 (§4④)	- 갈등관리 실적역량 성과급 반영정도 - 갈등관리 실적역량 인사 등 반영정도	5점
	갈등관리에 대한 고위층의 관심도 (§4①)	- 각종 갈등관리 계획 수립(결재) 정도 - 갈등관리 각종 회의 참여 정도	5점
갈등예방 (25점)	갈등관리 종합시책 수립·시행 (§4①)	- 종합시책 수립과정 및 내용의 적절성 - 종합시책 시행의 충실성	5점
	갈등관리 매뉴얼 구축·활용정도 (§25)	- 갈등관리 매뉴얼 구축 여부 - 갈등관리 매뉴얼 구축과정의 적절성 - 갈등관리 매뉴얼 활용정도	5점
	갈등영향분석서 작성 및 활용정도 (§10)	- 갈등영향분석서 작성실적 - 갈등영향분석서 활용정도	15점
갈등대응 (30점)	갈등관리심의위원회 운영실적 (§11)	- 갈등관리심의위원회 회의개최 및 운영실적 - 갈등관리심의위원회의 심의내용의 적합성(충실성)	5점
	갈등조정협의회 활용실적 (§16)	- 갈등조정협의회 운영실적 - 갈등조정협의회의 갈등예방·완화·해결기여정도	10점
	적극적 갈등해결 노력 정도 (§4③)	- 갈등대응/해결 노력수준 - 갈등대응/해결의 적합성(충실성) - 기관장의 갈등대응 의지	15점
갈등관리 성과 (30점)	갈등해결 실적 및 성과 (§4②)	- 갈등과제별 갈등해결 정도 - 갈등과제별 갈등완화(단계변화) 정도	20점
	우수사례 발굴 및 미흡사례 대응방안 마련 (§8)	- 갈등관리 우수사례 발굴 실적 - 미흡사례에 대한 원인진단 및 대응방안 마련 실적	10점
가·감점 (±2)	반복적 갈등분야 표준매뉴얼 구축·활용정도	- 갈등관리 매뉴얼 구축 여부 - 갈등관리 매뉴얼의 활용정도	±2점
	부처의 산하 공공기관 갈등관리 실적	- 부처의 산하 기관 갈등관리 실적 여부 - 부처와 산하기관의 갈등 관리를 위한 체계적 협업 여부	±2점