

함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울

희망서울  
함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울

서울특별시

# 갈등관리 매뉴얼



 서울특별시

함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울

희망서울  
함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울

서울특별시  
**갈등관리 매뉴얼**

2012. 6.

 **서울특별시 서울혁신기획관**

# 발 간 사

우리시에서는 시정 관련 주요 갈등의 조정 및 예방 기능을 수행하기 위한 「갈등관리 매뉴얼」을 2012. 6월에 처음으로 발간하게 되었습니다.

갈등이란 취과 등나무가 서로 얽히어 풀리지 않는다는 의미로 서로간의 입장 차이와 다른 이해관계로 발생되어, 일반적인 방법으로는 풀기 어렵다고 봅니다. 그간 정부나 지자체에서 이러한 갈등이 최소화될 수 있도록 많은 노력을 기울여 왔음에도 불구하고, 갈등으로 인해 발생하는 사회·경제적 비용이 나날이 커지고 있어 주민들뿐만 아니라 공공기관에서도 많은 어려움을 겪고 있는 실정입니다.

몇 년 전만 하더라도 행정기관에서는 갈등이 한참 진행되어 악화된 후에야 사후약방문하는 형식으로 갈등을 해소 하였으나, 갈등이 빈번하게 발생하는 데다 해결도 힘들어져가고 있는 시대흐름을 반영해서 이제는 갈등을 예방적 차원에서 접근해야 할 필요성에 직면한 상황입니다.

체계적인 갈등관리를 통해 시정 신뢰를 확보하는 갈등관리에 관한 매뉴얼 제작시기가 다소 늦은 감은 있지만 앞으로 발생할 수 있는 정책에 대해서 사전에 갈등을 해소 또는 최소화할 수 있다면 서울시민과 매뉴얼을 참고하는 많은 공무원 및 관계자들에게 도움이 될 수 있으리라 봅니다.

이 책자는 서울시 및 자치구에서 시민에게 영향을 미치게 되는 각종 계획과 사업을 추진함에 있어 발생할 수 있는 갈등을 예방하고 조정 하는데 도움이 되도록 정리한 안내서로서 지속적으로 계속 보완해 나갈 것입니다.

감사합니다.

**2012. 6.**

서울특별시 서울혁신기획관

# 목 차

## (제1편)

### I. 매뉴얼 안내

- 1. 매뉴얼 목적 ..... 5
- 2. 매뉴얼 구성 및 활용 ..... 5

### II. 갈등에 대한 전반적 이해

- 1. 갈등이란? ..... 6
- 2. 공공갈등 이해 ..... 7
- 3. 갈등관리의 의미 ..... 8
- 4. 갈등관리방식 변화 ..... 10
- 5. 시민참여 이해 ..... 12

### III. 갈등관리기법 소개

- 1. 대안적 갈등해결(ADR) ..... 15
- 2. 협상 ..... 16
- 3. 조정 ..... 19
- 4. 참여적 의사결정 ..... 21
- 5. 갈등영향분석 ..... 24

## (제2편)

### IV. 서울시 갈등관리체계

- 1. 서울시 갈등현황 ..... 26
- 2. 갈등관리 대상사업 ..... 26
- 3. 갈등관리 체계 ..... 27
  - 3-1. 갈등진단표 작성 ..... 28
  - 3-2. 갈등관리카드 작성 ..... 30

3-3. 갈등대응계획수립 .....	31
3-4. 갈등현안검토회의 .....	33
3-5. 갈등관리심의위원회 .....	34
3-6. 갈등조정협의회 .....	36
4. 갈등 관리실태 평가 및 장려 .....	38

## V. 국립서울병원 재건축관련 갈등조정 사례

1. 국립서울병원 현황 .....	39
2. 갈등대응 내용 .....	41

참고 1. 갈등헤아림 .....	48
참고 2. 갈등소통방 .....	49

따로붙임 1. 공공갈등진단표 .....	50
따로붙임 2. 갈등관리카드 .....	51
따로붙임 3. 갈등유형 분류코드 .....	53
따로붙임 4. 갈등조정협의회 운영규칙(안) .....	54
따로붙임 5. 갈등 대응계획(양식) .....	56

# I

## 매뉴얼 안내

### 1. 매뉴얼의 목적

- 시책 추진과정에서 발생하는 갈등을 예방하거나 해결해 나가는데 필요한 안내서 역할

### 2. 매뉴얼 구성 및 활용

#### ■ 매뉴얼은 크게 세 부분으로 구성

- 전반적 이해를 돕기 위하여 갈등의 개념 및 종류, 갈등관리의 필요성, 그리고 갈등관리방식의 변화를 기술
- 갈등을 해소하기 위한 기법들로 대안적 갈등해결(ADR), 참여적 의사결정, 갈등영향분석을 설명
- 서울시의 갈등관리 체계에 대하여 각 단계별로 이루어지는 절차 및 갈등 조정 사례를 설명

#### ■ 매뉴얼은 시정과 관련된 갈등 예방을 전제

- 사업 추진단계에서 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하기 위한 공공갈등 진단표, 대응계획 등을 쉽게 작성할 수 있도록 하는 안내

## II 갈등에 대한 전반적 이해

### 1. 갈등이란?

- 갈등은 둘 이상인 갈등 당사자들 간의 상호의존성을 전제로 하는 동태적 과정
- 갈등은 주로 둘 이상의 이해관계집단이 정책 시행과정에서의 접근방법, 가치, 이해관계 등의 차이로 인하여 의견의 합치를 도출하지 못할 때 발생  
(Pops & Mok, 1991 : 이선우·문병기, 2000, 186쪽)
- 갈등은 정책을 둘러싸고 벌어지는 집단간·조직간 대립적 상호작용  
(권영규, 2006, 161쪽)

### ■ 갈등의 특징

- 갈등은 보통 정책과 관련된 둘 이상의 행위주체 사이에서 발생
- 갈등은 양립 불가능성을 특징으로 함
  - 자원의 부족, 목표의 차이, 인지(지각)의 차이, 이해관계와 선호의 차이 등으로 나타남
  - 내부적인 긴장, 증오, 불안감뿐만 아니라 적극적인 대립, 충돌, 방해, 공격, 전쟁과 같은 양립 불가능한 행위로 표출됨
- 갈등은 행위주체들 간 상호작용 과정에서 나타나는 역동적인 과정임
  - 잠재되었던 갈등이 새롭게 대두되어 갈등이 재구성되거나, 참여자가 변화되기도 함
  - 갈등관련 집단의 이해관계가 변화되기도 하고, 갈등이 심화 또는 완화되기도 함
  - 갈등 자체의 성격, 참여자 이해관계, 강도 등이 정책과정에서 역동적으로 변화되는 특성을 가짐

## 2. 공공갈등의 이해

- 공공갈등은 중앙정부, 지방자치단체 또는 공기업이 공익을 위한 정책 및 사업을 수립, 집행하면서 각 정부 간, 정부와 주민 간 양립할 수 없는 이해와 가치 및 수단 등으로 인해 발생
- 공공갈등은 광범위한 이해당사자가 관계되고, 갈등사안도 다양하고 복잡하며, 상호의존성이 높고, 정부의 결정으로 인해 비용·편익의 불균형, 손해 및 피해지역의 구분 등으로 갈등이 발생
- 비용부담, 권한유무, 관리운영권, 관할구역, 사업유치 및 행정구역 설정, 비선호시설의 입지 등과 관련하여 주요한 갈등이 발생  
(권영규, 2006, 161쪽)

### ■ 공공갈등의 특징

- 공공갈등의 주요한 당사자는 정부, 지방자치단체나 공공기관이 됨
- 공공정책 수립 및 집행, 법규 제·개정 등 정책과정 전 과정에서 발생
- 이해관계자들 간의 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생
- 사회·경제적으로 심대한 영향을 미쳐 정부의 개입 또는 관여를 필요로 함

### ■ 유형

- 공공갈등은 연구자, 연구목적 등에 따라 매우 다양하게 구분, 유형화 될 수 있음

구 분	내 용
성격별	님비(NIMBY) 및 핼피(PIMFY), 환경, 개발, 이념, 가치, 이익갈등 등 그 성격에 따라 구분
주체별	공공갈등은 크게 정부 간 갈등과 정부-주민 간 갈등으로 분류
성질별	시설의 공간적 점유형태를 고려하여 분류 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 점적인 시설(소각장, 음식물처리장, 화장장)</li> <li>· 선적인 시설(도로, 철도, 하천)</li> <li>· 면적인 시설(공항, 항만, 산업단지, 위락단지)</li> </ul>

### ■ 유형별 사례

유 형	사 례
님비(NIMBY)	원지동 추모공원 건립, 중곡동 국립서울병원 재건축, 일원동 강남자원회수시설 설치, 방사선편기물처분장 건설
핼피(PIMFY)	정부청사 이전에 따른 도시건설(세종시 확정), 이대 캠퍼스 파주시로 이전, 경부고속철도 노선 우회(경주 경유)
환경갈등	동강댐 건설, 시화호 개발, 밀양 신불산 케이블카 설치, 용담댐 건설, 천성산 터널공사
가치갈등	군가산점 갈등, 백두대간 생태계 보호지역 지정, 울산 반구 암각화 보존을 위한 대곡천 수류 변경 여부
이해갈등	비정규직 차별 받지 않을 권리 법안 입법, 의약분업, 김포시 전철 건설방식(경전철 또는 중전철), 로스쿨 도입
정부 간 갈등	김포수도권 매립지 사용기간 연장, 녹사평 미군기지 오염 정화비용 부담, 경부고속철도 역명(천안, 아산) 결정 논쟁
정부-주민 간 갈등	마포 자원회수시설 설치, 미국산 쇠고기 FTA 협상, 청계천 복원에 따른 입점상인 반대

## 3. 갈등관리의 의미

## ■ 갈등관리의 의미

### ● 갈등의 순기능적 측면

- 정책갈등은 정책정보의 투입과 정책대안을 풍부하게 만들고, 정책결정 과정에서 당사자들의 민주적 참여를 활성화시킴
- 국지적이고 특수한 이익을 초월하여 광범위한 공익을 형성하는 정책결정의 기회를 제공하고, 지엽적 편견의 배제로 정책의 합리성을 높일 수 있음
- 기관이나 관료의 공익에 반하는 행위 시 이를 검열하는 기능

### ● 갈등의 역기능적 측면

- 의사결정을 지연시켜 불필요한 비용을 증가시키며, 갈등당사자들을 심리적 불안과 좌절감에 빠뜨리기도 함
- 일의 진행을 더디게 하며, 폭력적 갈등 발생시 손실이 커짐

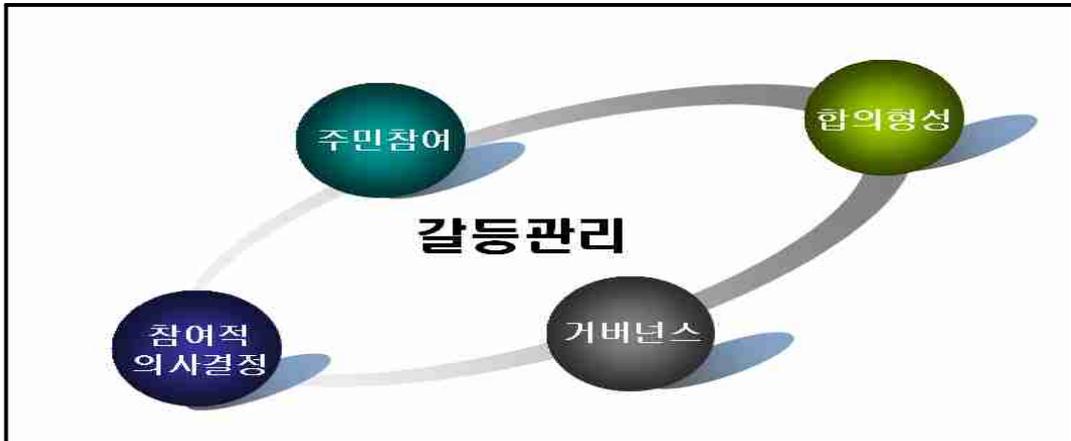
### ● 갈등관리의 의미

- 갈등을 관리한다는 것은 갈등의 역기능을 최소화하고, 갈등을 예방하거나 감소시키는 활동을 하는 것
- 갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것(Bercovitch, 1984)
- 합의되지 않고 있는 문제가 합의된 절차에 의하여 다루어짐으로써 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화되거나 고조되는 것을 방지하는 것(Krauss, 1984)

## ■ 갈등관리에 대한 논의 시작

- 2007년 2월 12일 대통령령으로 제정된“공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정”을 바탕으로 갈등을 체계적으로 관리하기 위해 논의 시작
- 2009년 국무총리실에서는 정부 부처들이 갈등관리 매뉴얼을 작성할 때, 참고할 수 있도록 갈등관리 매뉴얼 기본안으로“공공기관의 갈등관리 매뉴얼”을 제작하여 배부

- 우리시에서도 공공갈등이 시정에 미치는 영향을 최소화하고, 시정 신뢰를 확보하기 위해 공공갈등을 체계적으로 관리할 필요성 인식

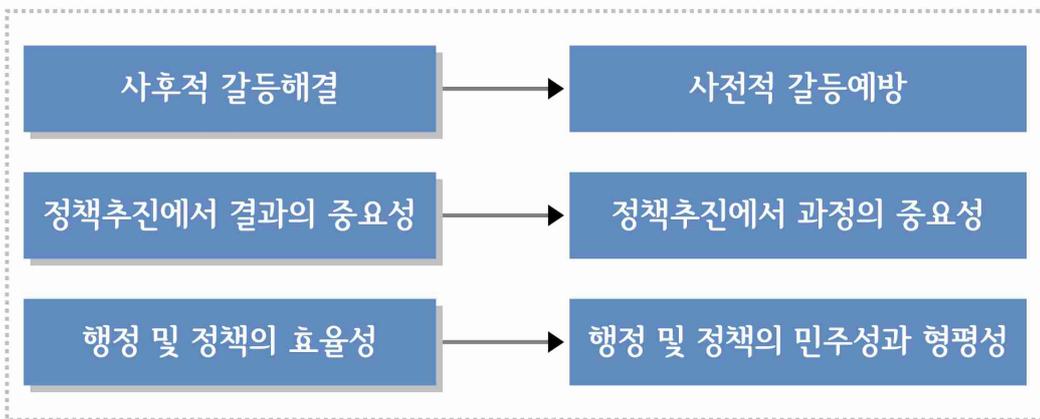


#### 4. 갈등관리방식 변화

##### ■ 갈등관리에 대한 인식의 변화

< 변화전 >

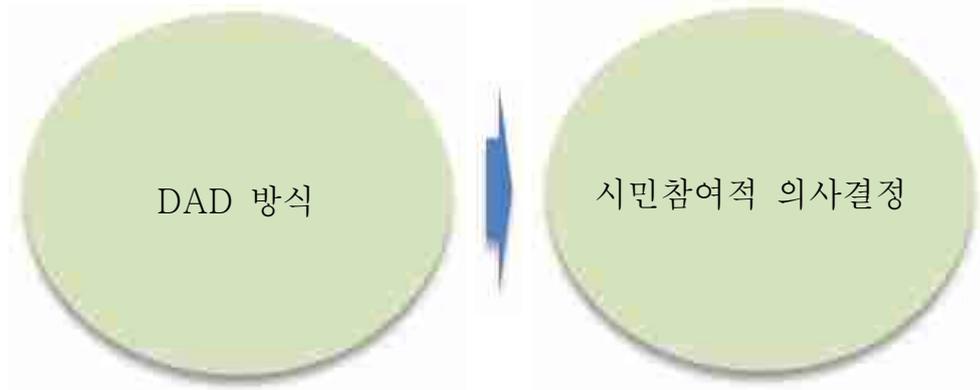
< 현재 >



##### ■ 전통적인 방식에서 새로운 패러다임 즉 시민참여방식으로 변화

- 전통적인 방식이란 DAD(Decide-Announce-Defense) 방식을 의미
  - 정부에서 일방적 결정 후 국민 또는 시민에게 통보, 반발이 있을 경우 방어적 행태로 이어지는 정책추진방식(권위주의적 방식)
- 오늘날의 방식은 시민참여적 의사결정 방식으로 변화

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



#### ■ 갈등해소차원에서 갈등예방차원으로 변화

- 1970년대 - 법원의 판단에 의존
- 1980년대 - 갈등이슈의 복잡화로 전문기술적인 판단이 필요하게 되면서 정부 관료들에 의한 행정적 결정이 이용됨
- 1990년대 - 갈등이슈가 한층 복잡화 되어가면서 다양한 대안적 갈등해소 기법이 도입되기 시작
- 최근 - 다양한 ADR(대안적 갈등해결)의 도입과 더불어 갈등예방을 위한 다양한 기법들이 공공갈등에 적용되기 시작, 특히 주민참여를 위한 방안들이 개발, 활용

#### ■ 서울시의 갈등관리방식 변화

- 갈등예방을 위해 갈등조정담당관을 신설하고, 갈등관리시스템 구축 추진

### 2011.12.31 이전

- 갈등관리 전담부서 : 없음
- 처리형태 : 서신, 전화, 인터넷 등 민원으로 접수하여 업무추진부서에서 처리

### 2012.1.1 이후

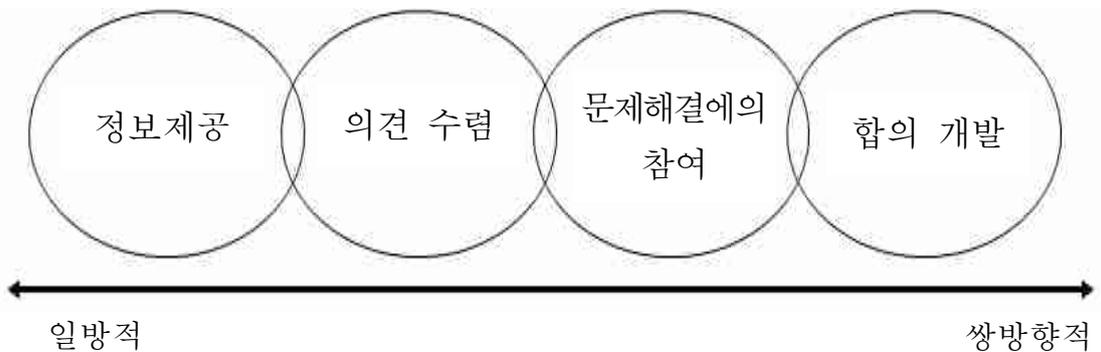
- 갈등관리 전담부서 : 갈등조정담당관
- 처리형태 : 시정 관련 갈등요소를 사전에 찾아내서 갈등사안에 따른 맞춤형 갈등조정 추진시스템으로 업무추진부서 지원

## 5. 시민참여 이해

### ■ 시민참여의 의의

#### ● 시민참여란

- 기존의 참여 형태란 사업주체 기관의 목적에 따라 그저 단순히 국민의 의견을 수렴하는 차원을 말하는 것
- 실제 참여는 <그림>과 같은 연속선에 따라 그 수준을 달리함 (Creighton, 2005)



<그림> 참여의 연속선

자료 : James L. Creighton. (2005). the Public Participation handbook. Jossey-Bass. p. 9

- 지속가능발전위원회(2005)의 참여적 의사결정 유형구분

구 분	유 형	내 용
광의적 의미	학습 및 정보제공	전단, 홍보책자, 대중매체 광고 등
	정보제공 및 의견수렴	공청회, 여론조사
협의적 의미	여론 확인	포커스 그룹, 공론조사
	정책에 대한 숙의	시나리오 워크숍, 규제협상, 협력적 문제해결 시민배심원제, 합의회의 등

## ■ 시민참여의 기대효과

### ● 시민참여의 긍정적 측면과 부정적 측면

구분	긍정적 측면		부정적 측면
	정부 입장	시민 입장	
의사 결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부기구와 역할에 대한 학습기회 제공</li> <li>· 정책 문제, 공동체 차원의 해결책 모색과 관련하여 시민들을 설득하고 협조를 이끌어 내는 역할 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의사결정 과정에 대한 학습기회 제공</li> <li>· 정책결정자를 설득할 수 있는 기회 제공</li> <li>· 활동가적 시민의식 배양</li> <li>· 관련 기술의 습득 기회 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 많은 시간 필요</li> <li>· 결정된 결과가 묵살되는 경우 모든 협의 과정이 무의미한 것으로 나타날 위험성 있음</li> </ul>
의사 결정 결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책에 대한 반대나 방해를 해소하고 정책 목표 달성의 용이성 증대</li> <li>· 소송비용 절약</li> <li>· 보다 나은 정책 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부를 설득하고 계도하는 역할 수행을 통해 시민들과 협력하게 하여 성공적인 정책수행을 유도</li> <li>· 면대면 접촉을 통한 상호 이해 증진 및 대립적 관계 발생 예방</li> <li>· 갈등으로 야기될 수 있는 소송비용 절감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 심각하게 대립되는 이해집단의 영향으로 잘못된 결정을 내릴 가능성 상존</li> <li>· 심각한 이기주의의 영향</li> </ul>

### ● 시민참여의 효과성이 높게 나타나는 경우

- 상황이 교착상태에 있고, 시민 참여가 해결 실마리가 될 수 있는 경우
- 정부가 성공적인 정책수행을 위해 이해당사자 집단 구성원들의 승인이 필요한 경우
- 이해당사자 집단 사이에서 조정자가 집단 대표들로부터 신뢰를 받고 있는 경우
- 이해관계자간 이해관계가 첨예하고, 행동 변화가 필요한 위기단계라는 인식이 존재하는 경우

## ■ 운영중인 서울시 시민참여 제도

### ● 정책

- 운영목적 : 시민과 시정 정책방향을 공유하고, 현장에서 의견을 수렴하여 정책에 반영
- 운영형태 : 사업을 추진하는 부서에서 필요시 사업추진 단계에 따라 시행
- 운영방법 : 주제와 관련 있는 단체, 시민에 대한 정책 타겟 중점참여 도모

### ● 시민발언대

- 운영목적 : 시정에 대한 시민의견 수렴 및 소통창구로 활용
- 운영형태 : 매주 수요일 청계광장에 공개적인 발언 장소 마련
- 운영방법 : 사전에 시홈페이지를 통해 신청한 후 지정된 시간에 발표하고 내용은 홈페이지에 게재 및 관계부서에서 처리

### ● 시민옴부즈만

- 운영목적 : 시민의 시정참여 확대, 권익보호 기능 강화 및 시정 청렴도를 향상시키기 위해 시정을 감시·평가를
- 운영형태 : 대학교수변호사 등 전문가를 위촉하여 상설기구로 운영
- 운영대상 : 공사(50억원이상), 용역(10억원이상), 물품구매(2억원이상)

### III 갈등관리기법 소개

#### ■ 갈등관리기법에는 다양한 방식이 있음

- 본 매뉴얼에서는 ADR, 참여적 의사결정, 갈등영향분석에 대해 설명

## 1. 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 갈등해결 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)
  - 중재관 : 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 강제중재자들의 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 누그러뜨리며, 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 분쟁해결

● **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 전자파 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, 갈등사안에 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 합의안을 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 이해 관계를 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 위임하여 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 진행되는 경우 : 협상위임을 받은 전문가는 의뢰인으로부터 주어진 협상의 범위 내에서 자율적으로 협상에 임하게 됨

### ■ 협상 프로세스 일반적 절차

구 분	적용갈등해결원칙	활용 방법
제1단계 협상 시작하기	제1원칙 사람과 문제 분리	1) 친근감 쌓기 2) 간접적 협상의사 전달 3) 협상의지 확인 4) 협상 진행을 위한 사전약속
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 원 하는 것 구분 2) 다양한 의사소통 기법의 활용
제4단계 해법 찾기	제3원칙 상생적인 대안창출	1) 안건별 대안 탐색 2) 안건별 대안 평가 3) 안건별 대안 선택 4) 안건별 구체적 대안실행계획
제5단계 합의하기	제4원칙 객관적 기준적용, 합리적 선택	1) 합의안 작성 2) 합의안에 대한 재점검 3) 협상당사자들 간의 서명

### 3. 조정(mediation)

- 조정은 갈등당사자들이 스스로 문제를 해결해 나갈 수 있도록 하는 것
- 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 프로세스

구 분	실행 내용
제1단계 조정 시작	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 조정 요청 접수 및 승인</li> <li>2) 갈등당사자들의 의사확인</li> <li>3) 조정자의 모두진술 (조정, 조정자의 역할 등 설명)</li> <li>4) 조정 진행을 위한 사전약속</li> <li>5) 질의 및 응답</li> </ol>
제2단계 갈등원인 찾기	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 갈등당사자별 갈등원인 정리</li> <li>2) 갈등원인의 상이점 정리</li> <li>3) 상이한 갈등원인 제 분석</li> <li>4) 조정 우선 순위 결정</li> </ol>
제3단계 실제로 원하는 것 찾기	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것 구분</li> <li>2) 다양한 의사소통기법의 활용</li> </ol>
제4단계 해법 찾기	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 안건별 대안 탐색</li> <li>2) 안건별 대안 평가</li> <li>3) 안건별 대안 선택</li> <li>4) 안건별 구체적 대안실행계획</li> </ol>
제5단계 합의하기	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 합의안 작성</li> <li>2) 합의안에 대한 재점검</li> <li>3) 협상당사자들 간의 서명, 조정자 서명</li> </ol>

## 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), 북항

재개발(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 합의형성을 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 불러일으키는 과학기술적, 환경적 혹은 사회적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 대답을 청취한 다음, 이 주제에 대한 내부의견을 취합하는 것
- 대상 : 전자주민카드, 유전자조작식품, 도시폐기물관리정책, 정부전력정책, 방사능폐기물관리 등과 같이 주로 전국적 관련성을 갖는 공공 쟁점에 적용가능, 정책영역은 지식이나 현상에 대한 인식격차가 큰 문제에 적합
- 사례 : “유전자조작 식품의 안전과 생명윤리”→1998년 유네스코한국위원회의 주최 “생명복제기술 합의회의”→1999년 유네스코한국위원회 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 영향을 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

## 5. 갈등영향분석

- 시책을 수립하거나 추진하는 과정에서 갈등이 발생하는 경우 중립적이라고 인정하는 갈등 조정전문가(팀)가 주요 이해 당사자들과 심층 면담
- 갈등 해소를 위한 절차적 조언이 담긴 보고서 초안을 작성하고, 면담자들과 회의하여 수정을 거친 뒤 보고하는 절차

### ■ 갈등영향분석의 목적

- 실직적인 이해관계자, 합의영역과 불합의영역 파악
- 협상, 합의형성절차에 참여할 의사 파악
- 분석자와 이해관계자 사이에 좋은 관계 형성
- 다양한 이해관계를 객관적으로 파악, 합의 전망을 가늠
- 합의형성절차에의 참여자 선발 시 정당성 부여

### ■ 실시 주체

- 사업추진부서, 갈등조정담당관

### ■ 실시 시기

- 갈등관리심의위원회에서 갈등의 정도가 심하여 갈등영향분석이 필요하다고 결정될 때

### ■ 분석 내용

- 공공정책 등의 개요 및 기대효과
- 이해관계자의 확인 및 의견조사 내용, 관련 단체 및 전문가의 의견
- 갈등 유발요인 및 예상되는 주요 쟁점
- 갈등의 예방 및 해결을 위한 구체적인 계획

● 그 밖의 필요한 사항

■ 갈등영향분석의 절차

순서	과정	내용
1단계	갈등영향분석 실시결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등관리 심의위원회 심의로 실시여부 결정</li> <li>· 분석자 선정</li> <li>· 용역계약서 작성</li> <li>· 기초자료 제공</li> </ul>
2단계	갈등영향분석 착수	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 면담대상자 선정 및 목록작성</li> <li>· 협조공문발송</li> <li>· 질문목록의 작성</li> </ul>
3단계	심층면담	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 면담진행방식의 설계</li> <li>· 유연하면서도 짜임새 있는 면담 진행</li> <li>· 적절한 면담장소 및 소요시간</li> </ul>
4단계	면담결과 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 면담내용을 이해관계자 범주에 넣어 분류</li> <li>· 합의가능쟁점과 합의가 어려운 쟁점의 구분</li> <li>· 협상에 의한 상호이득가능성 모색</li> <li>· 합의의 장애요인</li> <li>· 합의절차의 성공 및 실패조건</li> </ul>
5단계	합의형성 절차 설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분명하고 실현가능한 목표의 제시</li> <li>· 쟁점의 범위 및 우선순위 제시</li> <li>· 절차 참가자 선정 및 규모제시</li> <li>· 합의 절차의 운영에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들 파악 및 개선 방향 제시</li> <li>· 합의절차 운영에 필요한 예산 또는 기금 제안</li> </ul>
6단계	갈등영향분석서 작성 및 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등영향분석서의 내용구성</li> <li>· 갈등영향분석서 초안의 면담자 공람과 수정</li> <li>· 갈등영향분석서의 최종배포</li> </ul>

■ 갈등영향분석의 효과

- 공공정책에 대한 불필요한 오해 불식

● 정부에 대한 신뢰 제고, 현실성 있는 해결방안 강구

## IV

# 서울시 갈등관리체계

## 1. 서울시 갈등 현황

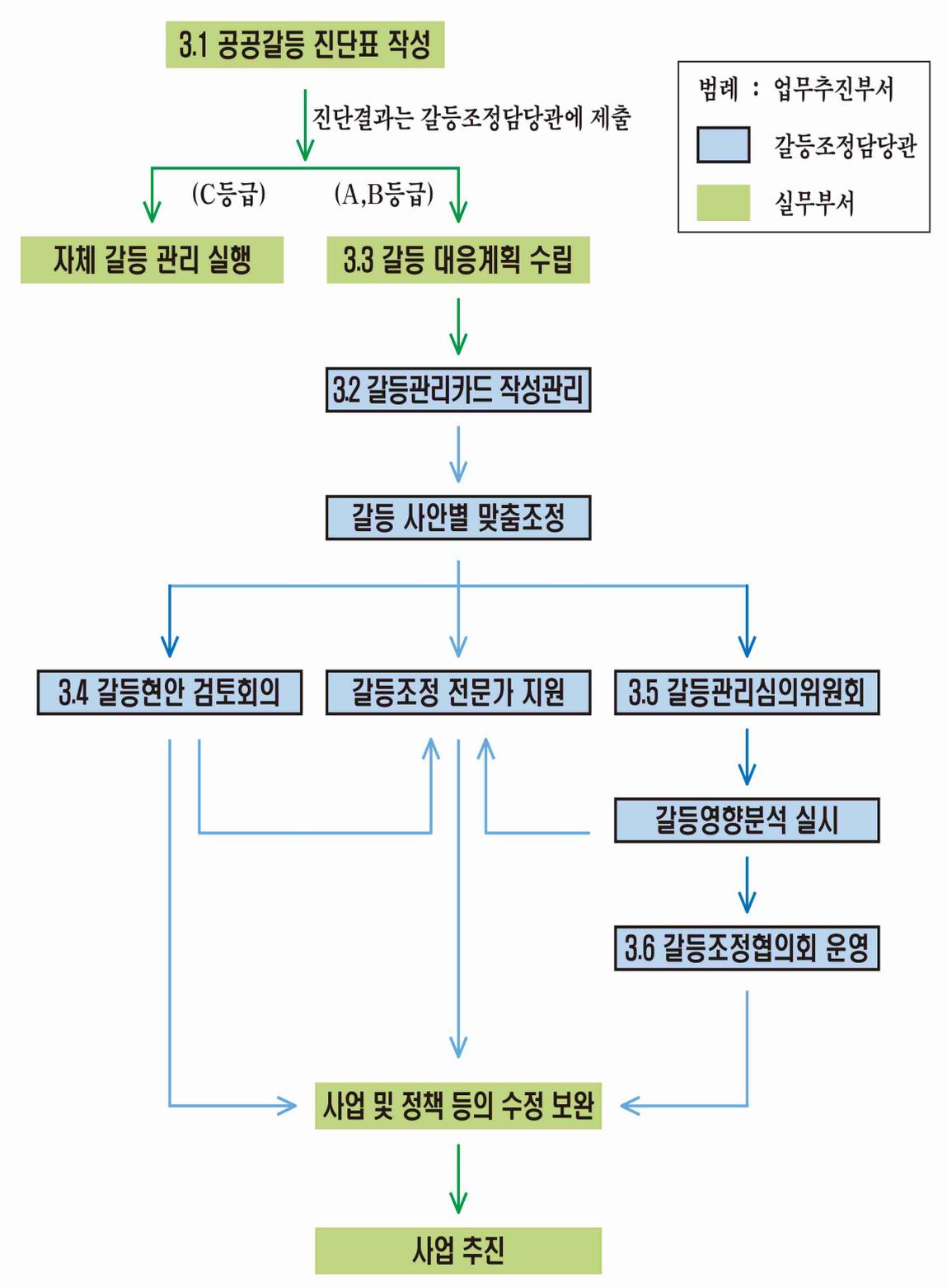
- 시정과 관련된 사안들을 갈등이라는 표현보다는 단순히 민원이라는 단어로 활용, 시민들의 의견을 반영하기 위해 서신, 전화 및 온라인으로 다양한 형태의 민원을 접수하여 처리하고 있음
- 최근 5년간 우리시에 접수된 다수인관련 집단민원을 건수별로 분류한 결과, 2008년 238건으로 가장 많았으며, 분야별로는 주택·건축분야가 497건이며, 뒤를 이어 도로·교통분야가 249건임
- 우리시에서는 공공갈등을 관리하는 전담부서를 조직하여 보다 체계적이고 효율적으로 갈등을 해소할 수 있도록 제도화해 나가고 있음

## 2. 갈등관리 대상사업

- 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
- 사업추진부서 업무 한계를 벗어나 행정 절차로서는 갈등 해결이 어려워

법적 소송으로 해결이 필요한 사안은 갈등관리 대상사업에서 제외  
※ 갈등헤아림을 통해 갈등 유발 가능성이 있는 사업을 사전에 확인

### 3. 갈등관리 체계



### 3-1. 공공갈등진단표 작성

#### ■ 작성시기

- 사업계획 방침수립 단계에서 작성(최종 결재권자 방침 시)
- 예산 편성 전(예산담당관 제출 전)
- 중기재정계획 작성 시(재정담당관 제출 전)
- 자치법규 제정 및 개정 계획 수립 시
- 갈등이 인지된 시점 또는 발생한 시점

※ 사업계획 수립시 계획과 병행하여 작성하고, 기 갈등이 발생되었던 유사 사업을 계획할 시는 기존 갈등대응 사례를 참고하여 작성

#### ■ 갈등정도 분류기준

- 본 매뉴얼 “따로붙임1” 『공공갈등진단표』에 의해 점검
- 점검 결과 「나」 항목에 해당하는 개수에 따라 분류
  - 1등급 : 「나」 항목에 해당하는 개수가  $\frac{2}{3}$ 이상인 경우
  - 2등급 : 「나」 항목에 해당하는 개수가  $\frac{1}{2}$ 이상인 경우
  - 3등급 : 「나」 항목에 해당하는 개수가  $\frac{1}{2}$ 미만인 경우

#### ■ 등급별 성격

- 1등급 : 시 전체 차원의 접근 및 의사결정이 필요한 사항  
(갈등관리심의위원회에서 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

#### ■ 갈등정도에 따른 관리기준

- 1·2등급은 중점관리 대상으로 갈등조정담당관에서 관리
- 3등급은 사업추진부서에서 자체 관리

#### ■ 사업추진부서의 공공갈등진단표 처리

- 사업추진부서에서는 사업추진 계획서에 공공갈등진단표를 첨부하여 실·본부국장 결재 선행
- 자체진단을 위해 설정된 항목별 기준에 따라 점수로 환산하여 갈등정도를 1·2·3로 등급 분류
- 결재완료 후 7일 이내에 사업추진계획서와 공공갈등진단표를 갈등조정담당관으로 제출

#### ■ 갈등조정담당관 조치

- 사업추진부서에서 제출한 공공갈등진단표 적정성 확인
- A·B등급은 갈등조정담당관에서 갈등영향분석, 갈등조정전문가 투입 등 적극 개입
- C등급은 사업추진부서에서 관리하되, 필요시 갈등조정담당관에서 지원

## 3-2. 갈등관리카드 작성

### ■ 작성이유

- 중점관리대상 사업을 유형화하고, 주요쟁점, 진행단계, 향후전망 등을 카드화하여 갈등을 체계적으로 관리

### ■ 갈등관리카드 작성

- 작성시기 : 중점관리대상 사업(1·2등급)으로 선정된 때
  - 작성부서 : 갈등조정담당관
  - 갈등 관리카드 주요 내용
    - 갈등진행단계(발생 예상시기), 갈등 발생배경 및 원인
    - 주요쟁점 및 이해당사자 주장, 갈등 진행경과
    - 조치계획(해결방안), 지원 요청사항 등
- ※ 작성요령은 따로붙임 갈등관리카드 뒷면 양식 참고

### 3-3. 갈등대응계획 수립

#### ■ 갈등대응 및 관리계획 수립

- 수립 부서 : 사업추진부서
- 수립 대상
  - 자체 진단 시 A·B등급으로 진단된 사업
  - 갈등조정담당관에서 대응계획 수립을 권고한 사업
- 수립 시기 : 자체진단결과 갈등발생이 예상되거나 수립을 권고 받았을 때
- 작성 방향 : 주민 등 이해관계자 참여형 계획수립 추진

#### ■ 갈등대응계획 수립 내용

구 분	내 용
갈등개요	갈등배경 예상되는 갈등상황 전반에 대한 조사 및 분석
이해관계자 분석	개별적인 갈등행위자를 면밀히 관찰하거나 핵심 이해관계자들과의 면담을 통해 갈등상황이 어느 행위자를 중심으로 전개될 것인지를 예상(이해관계자의 입장·이해관계 등)하고 연합과 동맹관계는 어떻게 될 것인지를 분석
동향 및 기회 파악	갈등이 어떠한 형태로 진행될 것이며, 그 경우 합의형성의 가능성은 어느 정도이고, 갈등예방 및 해결대책은 어떠한 것이어야 하는지를 구체적으로 분석
원인 분석	갈등이 발생하는 구조적 원인과 시간이 지남에 따라 그 원인이 어떠한 변화의 과정을 겪을 것인지를 분석
의제 및 대안 분석	의제와 의제간의 관계를 명확히 파악, 대안, 쟁점 파악
해소방안 도출	단계별 해소 추진방안 설정, 대응방안 도출

## ■ 갈등관리대상 사업 정기적인 모니터링

- 실행부서 : 갈등조정담당관
- 모니터링 대상 : 중점관리대상(A·B등급)
- 주요내용 : 대응계획 수립, 조치사항 실행, 매뉴얼 활용 등
- 주 기 : 분기별(3, 6, 9, 12월)
- 점검방향 : 갈등해소 추진상황, 해소과정의 문제점 등

## ■ 갈등조정담당관의 조치

- 사업추진부서에 갈등 내용 및 대응계획 제출 요청
- 사업추진부서의 요청이 있을 시 효율적인 갈등해소를 위한 지원방안 마련

※ 갈등소통방 상담실을 통해 갈등 대응방향 등 논의

### 3-4. 갈등현안 검토회의

- 관계부서 간 종합검토를 통해 갈등 해결방향을 결정할 필요가 있다고 판단 되는 경우에 갈등현안검토회의에 상정하여 추진 방향 결정

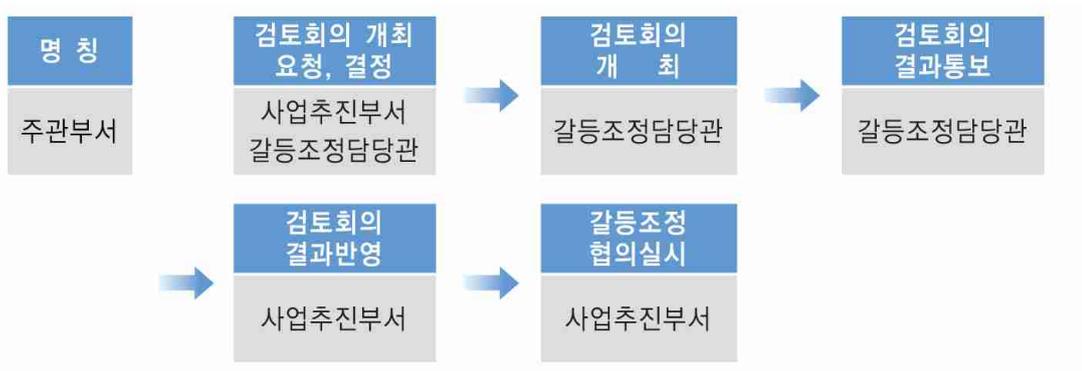
#### ■ 회의 구성

- 회의주재 : 행정 1·2 부시장 또는 기획조정실장
- 참석자 : 정책특보, 서울혁신기획관, 사안별 관련 실·본부·국장

#### ■ 회의 운영

- 운영 부서 : 갈등조정담당관
- 운영 시기 : 갈등이 발생한 사업에 대해 사업추진부서의 요청이  
나,  
갈등조정담당관의 판단에 따라 필요시 개최
- 운영 방법
  - 자료작성 : 사업추진부서에서 작성
  - 회의장소 선정 및 개최일정 결정 : 갈등조정담당관에서 일괄진행
  - 회의결과 통보 : 회의가 종료되면 갈등조정담당관에서 회의결과를 요약하여 사업추진부서에 통보
  - 회의결과 반영 : 갈등조정담당관에서 통보된 내용에 대해 사업추진 및 갈등 관련 업무처리에 반영하여 갈등이 해소되도록 조치

《갈등현안 검토회의 흐름도》



### 3-5. 갈등관리심의위원회

- 갈등영향분석 실시여부, 갈등해결을 위한 필요한 사항 등 결정

#### ■ 심의위원회 기능

- 갈등 예방 및 해결을 위한 종합계획 수립·추진에 관한 자문
- 공공갈등 해결방식의 발굴·활용에 관한 자문
- 갈등관리 관련 법규의 정비에 관한 자문
- 갈등영향분석 실시여부에 관한 사항
- 갈등조정협의회 구성·운영에 관한 사항
- 공공갈등 예방·해결에 관하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

#### ■ 회의 구성

- 위원장 : 민간위원 중에서 호선하여 위촉
- 위원수 : 위원장을 포함하여 15인이내 구성
- 위원 구성
  - 상임직 4인
  - 갈등관리 주관부서 : 서울혁신기획관, 갈등조정담당관

- 사업추진부서 : 회의안건 상정관련 실·본부·국장, 담당과장
- 비상임직 11인(시의원 1인, 갈등조정전문가 10인)
- 시의원 : 운영위원회 의원 중에서 위촉
- 갈등조정전문가 : 회의개최 성격에 따라 갈등조정담당관에서 구성·운영하는 갈등전문가 풀에서 분야별로 적정한 위원을 선별

● 위원 임기 : 2년

### ■ 심의위원회 운영

- 운영 부서 : 갈등조정담당관
- 운영 시기 : 갈등이 발생한 사업에 대해 사업추진부서의 요청이  
나,  
갈등조정담당관의 판단에 따라 필요시 개최
- 운영 방법
  - 자료작성 : 사업추진부서에서 작성
  - 심의위원회 장소 선정 및 개최일정 결정 : 갈등조정담당관에서 일괄진행
  - 심의결과 통보 : 심의가 종료되면 갈등조정담당관에서 심의결과를 요약하여 사업추진부서에 통보
  - 심의결과 반영 : 갈등조정담당관에서 통보된 내용에 대해 사업추진 및 갈등관련 업무처리

《갈등관리심의위원회 운영 흐름도》





### 3-6. 갈등조정협의회

- 공공정책 관련 이해당사자들의 상충하는 입장과 이해관계를 합리적으로 조정·합의안을 도출하는데 그 목적이 있음
- 협의회 이름은 정책 및 사업의 이름에 따라 융통성 있게 구성할 수 있음

#### ■ 갈등사안에 따라 협의회 구성

- 협의회 의장 : 해당 사안과 직접 관련이 없는 위원 중에서 협의회에서 선정
- 위원수 : 의장을 포함하여 5인 이상으로 구성
- 위원구성 : 이해관계인(관계주민, 사업추진부서), 관련 전문가
  - 이해관계인 : 관계주민 → 지정된 인원 범위 내에서 스스로 선정, 사업추진부서 → 부서장
  - 갈등조정전문가 : 회의개최 성격에 따라 갈등조정담당관에서 구성·운영하는 갈등전문가 풀에서 분야별로 적정한 위원을 선별·추천
  - 시민단체, 변호사, 사실 확인을 위한 관련 전문가 등 : 필요할 경우 의견 청취

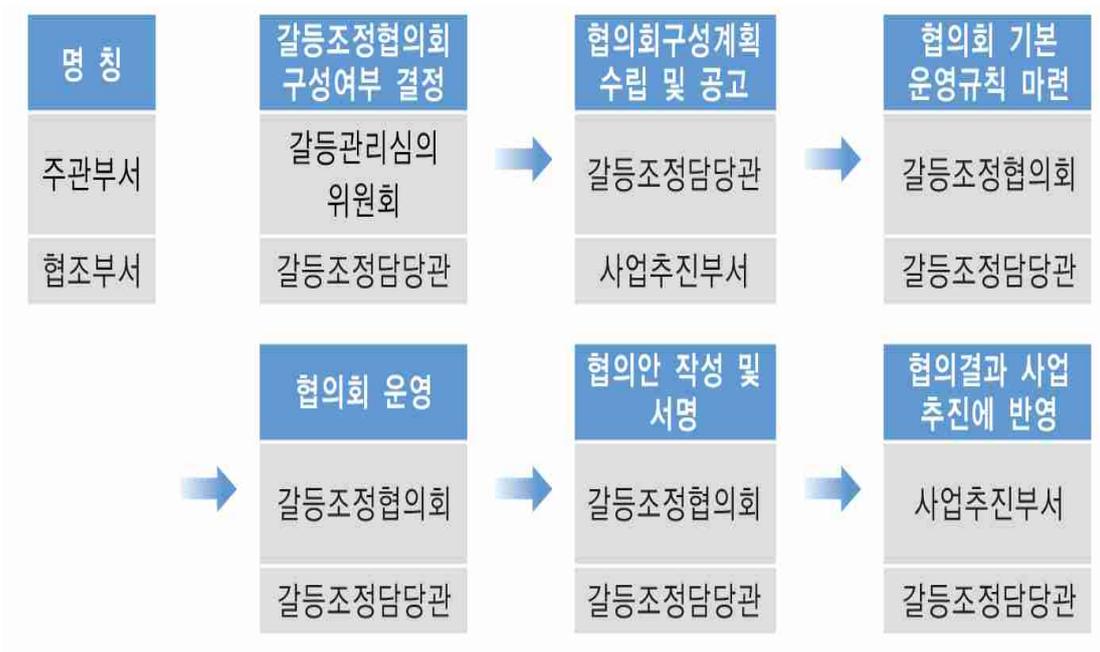
#### ■ 갈등조정협의회 운영

- 협의회 명칭 : 당사자간 합의로 결정
- 갈등조정협의회 주관
  - 갈등조정협의회 구성·운영에 필요한 기본적인 사항은 당사자간 합의에 따라 결정함
  - 갈등조정담당관은 갈등조정협의회 구성·운영에 대한 행정적인 지원을 함
  - 갈등조정담당관은 중립적 위치를 기본으로 함

● 운영 절차

순서	과정	내용
1단계	적용 탐색단계	· 예상의제 및 이해당사자 파악 · 갈등조정협의회 준비 실무팀 구성
2단계	협의회 구성단계	· 참여자 확정 및 동의 확보 · 갈등조정협의회에 참여할 조정자 선정 · 갈등조정협의회 구성에 관한 공고 · 갈등조정협의회 참여자 조정 및 구성 완료
3단계	협의회 기본 운영규칙 마련	· 기본 운영규칙 마련을 위한 예비 모임 · 분과나 실무위원회 설치 필요성 검토 · 협의회 기본운영규칙 마련 및 확정
4단계	협의회 조정 시작	· 의제 상정 · 협의회 일정 및 장소 등 통보와 공고 · 주요 갈등 쟁점의 제시와 토론 · 사실 정보 확인 및 추가적 정보 수집
5단계	합의안 작성 및 서명	· 의제별 토론 및 조정 시도 · 합의안 작성 및 서명

《갈등조정협의회 운영 흐름도》



## 4. 갈등관리 실태 평가 및 장려

### ■ 실태 평가 방향 및 지표

#### ● 평가 방향

- 갈등을 효율적으로 관리하여 갈등 발생을 최소화하고, 적극적인 대처 및 갈등조정담당관과 유기적으로 소통하여 갈등을 해소하는데 기여한 정도를 고려하여 담당부서와 직원을 평가
- 평가된 사항에 대해서는 사례별로 우수한 것과 개선해야 할 사항들을 정리하여 추후 유사사례가 발생하지 않도록 전달교육 실시, 우수 사례 전파

#### ● 평가

- 시정갈등 해결에 대한 성과는 별도의 기준을 작성하여 시행

### ■ 장려 방안

#### ● 우수사례 담당부서 및 담당자 격려

- 평가결과에 따라 우수부서(반기별 최우수 1개부서, 우수 2개부서) 및 유공공무원 표창 실시
- 평가시기는 연 1회 이상을 기본으로 함

## 1. 국립서울병원 현황

### 국립서울병원 개요

- 위 치 : 광진구 능동로 398
- 규 모 : 부지면적 45,799m<sup>2</sup>, 960병상
- 업 무 : 진료, 정신의학 분야의 조사연구
- 설립시기 : 1962년 2월

### 추진경위

- 1962. 2 : 현위치에 국립서울병원 개원
- 1989. 4 : 병원 현대화 기본계획 수립(재건축)
- 2003. 8 : 현부지에 재건축 결정(복지부)
- 2005. 3 : 병원 이전 촉구 범국민대책추진위원회 결성(지역주민)
- 2005. 4~7 : 갈등영향분석 실시(환경갈등연구소)
- 2005.11~2006. 7 : 분석결과를 바탕으로 참여적 의사결정 추진, 합의점 미도출
- 2008.12 : 갈등조정위원회 구성 합의  
(국회의원, 광진구, 국무총리실, 보건복지가족부 관계자)
- 2009. 2~2010. 2 : 갈등조정위원회 구성, 운영
- 2010. 2 : 종합의료복합단지 조성을 위한 중곡역일대 종합개발계획 추진을 위한 협약 체결(보건복지부, 국회의원, 광진구)
- 2010. 4 : 갈등조정위원회 운영과 합의에 관한 연구 결과 보고  
(한국국정관리학회)
- 2010. 9 : 종합의료복합단지 설립추진위원회 발족, 운영

- 2011.12 : 도시관리계획(안) 결정 요청(구→시)

## ■ 진행 경과

- 1962년 설립된 국립서울병원이 노후하고, 환자를 치료·수용하는데 환경이 열악하여 1989년 보건복지부에서 현부지에 병원현대화 기본계획 수립
- 지역주민들은 현대화를 반대하며 병원 이전을 강력히 요구
- 1995년, 1998년 보건복지부에서 병원 이전 사업계획을 수립, 서울근교로 이전하고자 추진하였으나 타지자체와 협의가 이루어지지 않아 무산
- 2003년 상반기에 보건복지부에서 병원시설 조성사업자 공모방식을 도입하여 이전하고자 하였으나 성과가 없어, 하반기 현부지에 재건축하기로 결정
- 지역주민들이 병원이전촉구범구민대책추진위원회를 결성, 현부지 현대화 사업을 반대함으로써 갈등 표면화
- 2005년 4월 보건복지부에서 장기간 동안 해결하지 못하고 있던 국립서울병원 재건축 사업에 대해 갈등영향분석을 실시하기로 결정, 환경갈등연구소에서 갈등영향분석 및 갈등해소방안 연구용역을 3개월간 실시
- 갈등 해소를 위해 2005년 11월부터 2006년 7월까지 참여적 의사결정 방법으로  
시나리오 워크숍 수행, 기실시한 갈등영향분석 내용이 병원측의 입장을 대변하는 것으로 의심을 사게 되면서 대화자체가 무산되는 결과 초래
- 2008년 2월 이해관계자들이 모여 의견을 조율, 갈등을 해결하기 위해 갈등조정위원회를 구성·운영하기로 결정, 1년간에 걸친 회의 끝에 현부지에 종합의료복합단지를 신축하는 것으로 최종 결론을 내림
- 2010년 9월 종합의료복합단지 설립추진위원회를 발족, 운영하고 있으며, 2011년 12월말 광진구에서 서울시에 도시관리계획(안) 결정을 요청하여 도시계획 절차진행 중

## 2. 갈등대응 내용

### 주요 쟁점사항 및 이해관계 분석

쟁점사항	병원 건물 및 시설 현대화	
주요 이해관계자	보건복지부, 병원	지역주민, 지역대표
입장	현부지 재건축	병원 이전
이해관계	양질의 정신보건 분야 공공의료서비스 제공	강한 지역발전 욕구
제약사항	지역사회의 재건축 반대	이전 후보지역의 반대로 사실상 이전 가능성 낮음

### 주요 행위자 입장 및 역할

#### ● 복지부·병원 : 병원 재건축

- 갈등의 원인제공자이자 갈등 해소의 최종 책임자
- 병원 현대화를 통한 양질의 의료서비스 제공과 국립서울병원의 기능 재정립 (연구교육기능 강화, 재활복귀 정책기조 확립)
- 병원이전 요구측과 적극적인 대화를 통해 갈등해소책 마련에 착수

#### ● 이전추진위 : 병원이전 요구

- 지역 내 병원이전 요구세력의 대표조직으로 이미 상당히 조직화되어 있으며 이전요구 서명 작업을 진행.
- 복지부·병원 측과 대화 및 협의를 진행할 수 있을 정도의 대표성 확보 필요 (지역주민 및 추진위 내부로부터의 대표성 확보)

- 갈등해소를 위한 협의기구 구성 및 운영절차를 논의할 수 있는 기구로서의 역할 필요.

● 광진구청 : 병원이전 요구

- 재건축시 병원 측의 상당한 양보요구.
- 병원이전 요구 입장이지만 현실적으로 실현되기 어렵다는 점을 인정.
- 학교부지 할애, 일반병원진료기능 개설 요구.
- 협의기구 운영 시 대립되는 양측 이견의 조정자 역할 필요.

● 주민 : 병원이전 요구

- 반장, 통장 중심으로 의견이 제시되고 있으며 아직 조직화되어 있지는 않음.
- 병원입지로 가장 큰 영향을 받고 있으므로 협의기구 구성시 어떠한 방식으로 대표성을 부여할 것인지 논의 필요.

● 정당인 : 병원이전 요구

- 지역 내 여론주도 역할.
- 국회의원은 지난 해 기본조사설계비 예산 10억원을 국회예결위에서 삭감. 1년 정도 병원이전을 추진한 후 안 되면 재건축을 논의하자는 입장.
- 시의원 및 구의원들은 내년도 지방 선거를 감안해 협의기구에 참여할지 여부는 미지수임.

● 환자 및 그 가족, 지역의사회 : 병원 재건축

- 접근성, 편의성, 상징성 등의 이유로 현 위치에 재건축할 것을 요구.
- 전혀 조직화되어 있지 않아 협의기구 구성시 대표성 확보에 어려움 예상.
- 복지부 및 병원 측의 결정에 따를 것으로 예상.

■ 갈등해소를 위해 사용한 기법

● 갈등영향분석

● 참여적 의사결정(시나리오 워크숍)

● 갈등조정위원회

■ 갈등영향분석 실시

● 목적

- 이해관계자들과 심층 면담을 통해 입장과 이해관계 파악
- 이해관계자들의 의견간 공통점과 차이점들을 확인
- 대화와 타협에 의한 갈등해소 가능성의 분석결과를 토대로 적정한 갈등해소 방안의 설계를 제안

● 기간 : 2005.4.11~7.10(3개월)

● 추진경과

- 4.18 : 면담 협조공문 발송(보건복지부장관 명의)
- 4.22~5.26 : 이해당사자 개별 방문, 면담 실시
- 6월 : 자문회의, 보고회 개최
- 7. 8 : 갈등영향평가서 초안 공개
- 7.11 : 최종보고서 제출

● 면담 진행 : 환경갈등연구소 연구진 2명 1개조 구성

● 이해관계자 면담대상 : 45명

이전추진위 6, 주민대표 15, 광진구청 공무원 4, 지역정치인 4, 보건복지부 공무원 5, 정신보건관련전문가 5, 환자가족 2, 기타 4명

● 이해관계자 면담

- 병원에 대한 지역사회의 인식 : 병원이 지역에 헌신적이지 않으며, 주민과의 소통부재로 부정적 인식이 팽배함.
- 병원이전을 요구하는 이유 및 이전을 반대하는 이유 : 이전 주요사유는 정신병원이라는 부정적 이미지가 작용했으며, 접근성 용이와 저렴한 진료비용은 이전 반대 사유였음.
- 병원이전추진방법 : 시위나 진정서를 제출하는 방법을 활용하고자 함.
- 병원이전 가능성에 대한 인식 : 상당수 이해관계자들이 님비현상에 따라 이전하기 어려울 것으로 판단.
- 병원부지 활용 방안 : 학교나 아파트 단지를 조성하기를 원함.
- 대화의 필요성과 가능성에 대한 인식 : 주민들은 주관기관인 보건복지부와 동등한 대화가 불가능 할 것으로 생각하고 있음.
- 갈등해소방안에 대한 인식 등 : 이미지 쇄신을 위해 정신병원에서 종합병

원으로 변경하고 지역개발과 연계한 프로그램 운영 요구

## ■ 참여적 의사결정(시나리오 워크숍) 시행

### ● 목적

- 병원측과 주민측이 상호 대화를 통해 이해기반을 확대
- 이를 통해 병원의 재건축과 지역발전을 위한 다양한 시나리오를 다양한 측면에서 검토하고 해결방안을 모색

● 기간 : 2005.11.16~2006.7.28

### ● 추진경과

- 2005.11.16 : 갈등영향분석 결과 주민설명회
- 2005.12.13 : 보건복지부와 이전추진위 제2차 회의
- 2006. 1.19 : 보건복지부와 이전추진위 제3차 회의
- 2006. 3. 8 : 보건복지부와 이전추진위 제4차 회의  
(2006.5.31 지방선거 관계로 6월까지 대화 중단)
- 2006. 6.28 : 보건복지부와 이전추진위 제5차 회의  
\* 주민들이 이전 가능지역으로 포천시 내촌면 내5리 산30-15 일대 제시  
부지 5만4천평, 국도 47호변 시외버스 운행, 현지주민 유치 신청
- 2006. 7.20 : 보건복지부와 이전추진위 포천시 내촌면 내5리 현지답사
- 2006. 7.28 : 보건복지부와 이전추진위 제6차 회의  
\* 포천시 답사지역의 대중교통, 산지관리법 문제 등 이전 적합성 토론

### ● 시나리오 워크숍 주요 이해관계자 그룹 구성

- 정책결정자 그룹 : 보건복지부, 재정경제부, 광진구, 서울시, 국립서울병원 등
- 전문가 그룹 : 도시계획, 건축설계, 정신보건, 정책·행정 등
- 기업관계자 그룹 : 병원 재건축과 도시 재개발사업 담당
- 주민대표 그룹 : 지역 구의원, 시의원, 국회의원 등 정치인과 환자가족,  
시민·직능단체 등

### ● 대화 진행 : 환경갈등연구소 갈등영향분석팀

- 워크숍 명칭 : 시나리오 워크숍
- 워크숍 시사점
  - 목적 불분명
    - 회의기간 내내 “이전을 전제로 한 대화냐”, “재건축을 인정하는 대화냐”를 두고 지속적으로 대립
  - 대화체 명칭 부적절성
    - 이해관계자들이 중립적이라고 인식할 수 있는 용어를 선정할 필요
    - 시나리오 워크숍이라는 학술용어를 그대로 대화체의 명칭으로 사용
  - 회의 운영규칙 부재
    - 운영규칙이 마련되지 못하고, 임기응변식으로 운영
    - 대화가 원활하고 효율적이지 못한 결과를 초래
  - 대화 의제 미선정
    - 대화의제를 사전에 선정하지 못해 논의가 효율적이지 못했고
    - 이전 예정부지의 현장답사도 사전에 계획되지 못한 채 진행
    - 결과적으로 대화체가 무산되는 결과를 초래
  - 이해관계자 참여범위 문제
    - 워크숍에 참여하는 이해관계자의 자격에 대한 사전합의가 없었고
    - 상황에 따라 참석하는 이해관계자의 범위와 자격 유동적
    - 이로 인해 이해관계자간에 참여자격에 대한 시비가 계속됨
    - 결국 6차 회의에서 환자가족의 참여에 대한 논란으로 회의가 원활하게 되지 못하였고 환자가족의 거친 항의로 회의자체가 무산

## ■ 갈등조정위원회 운영

### ● 법적근거

- 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령, 2008.12)

### ● 기간 : 2009.2 ~ 2010.2

### ● 추진경과

종류	횟수	비고	
본위원회	31회	2009.2.20(1차)~ 2010.2.11(31차 회의)	
실무 소위원회	26회	외부이전 실무소위원회(포천시 방문 포함)	9회
		관내이전 대체부지 실무소위원회	3회
		현부지 신축에 관한 세부검토회의	4회
		현부지 신축방안 및 추가 외부이전 소위	10회
간담회 등	6회	소그룹간담회(공인중개사회/부녀회/주민)	3회
		주민보고회	3회

### ● 위원회 명칭 : 국립서울병원 관련 갈등조정위원회

### ● 위원회 구성 : 위원장을 포함하여 21명

- 광진구 시의원(1인), 구의원(3인), 광진구청(2인), 주민자치위원장(중곡4개동별 1인 총 4인)
- 국립서울병원 이전 범주민대책위원회(1인), 복지부 및 병원측(2인)
- 중립적 위치에 있는 갈등관리전문가(시민단체 및 학계 포함 6인)
- 학계 및 연구기관 (3인)

### ● 위원회 합의 절차 및 합의안의 효력

- 모든 사항에 대하여 참여위원들의 합의를 원칙으로 하는 협의체이고, 표결을 허용하지 않음
- 위원회 내에서 이루어지는 국립서울병원 이전 또는 재건축과 관련된 합의안은 주민들의 동의절차를 거치며, 위원회의 어떠한 결정사항도 법적 구속력을 갖지 못함

● **갈등조정위원회 활동의 시사점**

- 합의도출의 성공 요인
  - 갈등의 원인에 대한 오해 인지, 이해당사자들의 확인
  - 누구도 원하지 않는 기피시설 갈등
  - 선출직 조정위원들의 적극적 참여
  - 주민자치위원장과 참관인들의 관심과 역할
  - 지역 언론들의 객관적이고 공정한 보도
  - 광진구청의 전략적 접근
  - 갈등조정 목적 정하기 어려운 상황
  - 보건복지부와 병원 측의 전향적 자세
  - 소규모 주민설명회의 효과, 여론조사의 전략성과 영향력
- 아쉬움 및 미숙한 점
  - 국립서울병원의 이전을 추진하는 측 인사들에 대한 관리 소홀 반성
  - 주민보고회 운영의 통제력 확보
  - 조정위원 구성 및 역할부여의 전략 필요

● **협약서 주요내용**

- 협약 당사자는 용도지역 상향을 전제로 하여 종합의료복합단지를 조성하고, 이를 통하여 중곡역세권이 종합적으로 발전할 수 있도록 중앙정부, 서울시 등 관계기관과 적극 협의
- 광진구는 중곡역세권이 종합적으로 발전할 수 있도록 종합의료복합단지 조성 및 중곡역일대 지구단위계획을 연계하고 그에 따른 지구단위계획 수립을 위한 용역을 시행
- 보건복지부는 현 병원을 폐원하고, 국가적 정책사업으로 종합의료복합단지를 조성하여 유동인구 창출, 고용 및 취업유발 효과 등 지역경제발전에 기여하고 지역의 상징적인 명소로 거듭날 수 있도록 함
- 협약 서명 : 보건복지가족부장관, 국회의원, 광진구청장, 위원장 임회

※ **참고문헌**

- (사)한국국정관리학회, 국립서울병원 갈등조정 운영과 함의에 관한 연구, 국립서울병원, 2010
- 박홍엽, 국내외 갈등과 협상사례, 서울시 인재개발원, 2011

## 참고1. 갈등헤아림

### ■ 추진배경

- 시정주요 사업 시행 전에 공공갈등 발생 가능성이 있는 사업을 조기 탐지하여 공공갈등의 최소화 및 예방
- 주요사업에 대한 총괄 기능을 가진 부서장 간의 갈등예측 의견 공유로 시정사업의 원활한 지원

### ■ 구성 및 운영

- 구 성
  - 주 재 : 서울혁신기획관
  - 참여부서 : 시정사업 총괄 부서장
- 기 능
  - 시책사업 전반에 갈등유발 가능성이 있는 사업을 사전에 탐지
  - 갈등의 원인 및 예방, 대처 방안을 논의
- 운 영 : 월1회 개최

## 참고2. 갈등소통방

### ■ 갈등소통방 취지

- 갈등을 해결하고, 쌓인 근심을 푸는 곳이라는 뜻으로 갈등을 함께 고민하고 해결해 보자는 의미로 만듦

### ■ 운영목적

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

### ■ 갈등소통방 설치

- 상담실 : 갈등조정담당관에 항상 상담이 가능한 상시 상담 창구 설치
- 행정포털 메인화면 우측에 온라인 『갈등소통방』 개설

### ■ 상담대상

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

**따로붙임 1**

**공공갈등진단표**

- 사 업 명 :
- 진 단 일 자 : (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)	존재하지 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 어떠한가? 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	2개 이하	3개 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
10	갈등해결을 위해 별도의 재원이 소요되거나 소요될 것으로 예상된다.	필요 없음	필요함
	별도 재원이 필요하다면, 어느 정도로 예상하십니까? 예상소요액을 적어주세요.		
11	갈등해결에 법령상 또는 제도적 변경이 필요하거나 필요하다.	필요 없음	필요함
12	갈등해결에 서울시를 제외한 타 부처, 타 기관(자치구, 타 자치단체, 중앙부처 포함)의 협조가 필요하다.	필요 없음	필요함

○ 특기사항(별도 기술)

**따로붙임 2**

**갈등 관리카드**

① 코드유형 : 부서 - 발생시기- 지역 - 갈등정도 - 연번    ② 관리시작년도

③ 갈등명	④ 갈등당사자
-------	---------

⑤ 협조기관		⑥ 진행단계 (발생 예상월)	
⑦ 주요쟁점		⑧ 카드 작성일	
<p><b>1. 갈등개요</b></p> <p>가. 갈등배경 및 원인</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦</li> <li>◦</li> </ul> <p>나. 주요쟁점 및 이해당사자의 주장(의견)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦</li> <li>◦</li> </ul> <p><b>2. 주요 진행상황</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦</li> <li>◦</li> <li>◦</li> </ul> <p><b>3. 향후 전망 및 조치계획</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 조치계획(해결방안) :</li> <li>◦ 지원 요청사항 및 갈등조정계획</li> </ul>			

□ 갈등 관리부서

관계기관	주관과	과 장	팀 장	담 당	전화번호	비 고

※ 갈등관리카드 작성요령 : 분량에 관계없이 작성

- ① 코드유형 : 갈등유형 분류카드 양식에 따라 분류
- ② 관리시작년도 : 관리를 시작한 시기 년월 기재
- ③ 갈등명 또는 사업명 : 갈등의 특징을 알 수 있게 요약하여 기재
- ④ 갈등당사자 : 주민, 시민·환경단체, 사업자 등
- ⑤ 협조기관 : 갈등해결을 위해 협조가 필요한 부서, 기관, 단체 등
- ⑥ 진행단계 : 잠재기(계획, 입안단계), 표출기(설명회, 공청회 단계), 심화기(집회, 시위단계), 교착기(사업중단상태에서 갈등잠복),

해결기(법원판결 또는 합의단계), 재발기(갈등이 종결되었다가 재발한 단계)

※ 발생이 예상되는 갈등일 경우 예상될 기재

- ⑦ 주요쟁점 : 시설기피, 시설유치, 환경보전·공익요구, 비용분담 보상요구, 협의부진 등 쟁점사항 요약 기재
- ⑧ 카드작성(수정)일 : 카드관리 이력을 알 수 있도록 수정한 최종일 기재
- ⑨ 갈등개요 중 배경 및 원인 : 갈등의 배경 및 원인이 된 사건, 사업, 시책 등의 현황 및 개요를 육하원칙에 의거 자세히 기록

※ 필요시 도면 및 자료 별도첨부

- ⑩ 주요쟁점 및 당사자 주장(의견) : 쟁점 및 당사자의 주장(의견) 기재
- ⑪ 주요 진행상황 : 갈등의 전개과정 및 해결을 위하여 추진한 사항을 육하원칙에 따라 발생순서대로 상세히 기재
  - 갈등 추이를 한 눈에 알 수 있도록 일자별로 진행상황을 정리
  - 관계기관 회의는 참석자, 합의사항 등을 자세히 기재
  - 집회 및 시위관련 사항은 참석인원, 주장내용, 결과 등을 기재
  - 갈등일지 : 사건별로 간단히 기재
- ⑫ 조치계획 : 장단기 전망 사유와 향후 조치사항 및 해결방안을 기재
  - 갈등 당사자간 합의 가능성을 장·단기로 구분하여 기재
  - 쓰레기 매립장 설치 등과 같은 행정처분이 원인인 경우 반드시 관계법령, 조치계획 등을 기재
- ⑬ 지원요청 사항 : 갈등조정담당관에게 당해 갈등을 해결하는데 필요하다고 판단되는 지원 계획을 기재
  - 자체 조정계획이 있을 시 붙임으로 함께 제출

**마로붙임 3**

**갈등유형 분류코드**

I		II		III		IV		V
코드	부서별	코드	발생시기	코드	지역	코드	갈등정도	연번
혁신	서울혁신기획관	기존	‘11.10.26 이전 발생	서 울	서울전지역	A	갈등의 정도가 심각하고 갈등조정을 위해 시·차원의 접근과 의사결정이 필요한 사항	1
소통	시민소통기획관	신규	‘11.10.26 이후 발생	중 로	중로구			2
기획	기획조정실	예상	발생예상	중 구	중구			3
여성	여성가족정책실			용 산	용산구			4
감사	감사관			성 동	성동구	B	갈등의 정도는 중간수준이며, 타부서 및 갈등조정담당기관의 협조가 필요한 사항	5
비상	비상기획관			광 진	광진구			6
정보	정보화기획단			동대문	동대문구			7
경제	경제진흥실			중 랑	중랑구			8
복지	복지건강실			성 북	성북구	C	갈등조정대상사업으로 관리할 필요성은 있으나, 주관부서에서 갈등조정을 추진할 사항	9
교통	도시교통본부			강 북	강북구			10
환경	기후환경본부			도 봉	도봉구			11
문광	문화관광디자인본부			노 원	노원구			12
행정	행정국			은 평	은평구			13
재무	재무국			서대문	서대문구			14
교육	교육협력국			마 포	마포구			15
기심	기술심사담당관			양 천	양천구			
안전	도시안전실			강 서	강서구			
주택	주택정책실			구 로	구로구			
도계	도시계획국			금 천	금천구			
공원	공원녹지국			영등포	영등포구			
소방	소방재난본부			동 작	동작구			
도기	도시기반시설본부			관 악	관악구			
수도	상수도사업본부			서 초	서초구			
한강	한강사업본부			강 남	강남구			
				송 파	송파구			
				강 동	강동구			
				기 타	서울외지역			

예) 개인택시면허 추가발급 요구  
: 교통-기존-서울-C-1

**“○○○협의회” 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 반영할 수 있도록 노력한다.

제3조(구성) ①협의회는 위원장을 포함하여 7인 이상 위원으로 구성한다.  
②위원장은 갈등조정전문가로 위촉하고, 위원은 다음 각호의 자가 된다.  
1. 이해관계인  
2. (조정인 포함시) 조정인  
③협의회의 원활한 운영을 위하여 실무관계자가 참여하는 “○○○협의회”(이하 “실무협”이라 한다)를 구성한다.

제4조(위원장의 직무) ①위원장은 협의회를 대표하며 협의회의 업무를 총괄한다.  
②위원장이 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.  
③협의회 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.  
④위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 협의회 회의를 서면으로 의결할 수 있다.

제6조(참관인, 서기 및 회계담당) ①협의회는 \_\_\_\_\_을 참관인으로 둔다.  
②협의회 서기는 \_\_\_\_\_이 담당한다.

제7조(관계기관 등에의 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 통보한다. 다만 회의를 긴급히 소집할 필요에 의한 경우에는 그러하지 아니한다.  
②실무협 회의는 공동의 합의하에 개최하며, 1주에 1회 실시를 원칙으로 하고 필요에 따라 조정할 수 있다.  
③협의회는 실무협 회의에서 협의된 안건의 의결이 필요시 개최한다.

- 제9조(회의 운영 및 결과발표) ①협의회 회의(실무협 회의를 포함한다, 이하 같다)는 투명하고 공정하게 진행하며 비공개 개최를 원칙으로 하되 위원장의 합의하에 공개될 수 있다.  
 ②협의회 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.  
 ③위원장이 지명한 자가(조정인 포함시, 조정인이) 회의 후 결과를 정리하여 발표할 수 있다.

- 제10조(회의에서 준수사항) ①상호간에 예의를 지키고 상대를 존중한다.  
 ②인신공격성 발언과 욕설을 하지 않는다.  
 ③조정인의 회의 진행을 방해하지 아니한다.  
 ④협의회 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) ①회의에서의 발언 및 반론, 발표의 기회와 시간은 당사자별로 동일하게 함을 원칙으로 한다.  
 ②발언순서는 상호협약에 의해 결정한다.

- 제12조(회의 내용 녹음 및 기록) ①협의회 회의의 투명성과 객관성 및 역사성을 위하여 협의회 회의에서의 발언을 녹음하고 기록할 수 있다.  
 ②녹음 및 기록은 협의회 서기가 담당한다.

제13조(수당 등) 협의회 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) ①회의시 합의한 사항은 이를 합의문으로 정리하여 공동 위원장과 위원이 서명 날인한 후 각 위원장과 위원이 각각 1부씩 나누어 가진다.  
 ②각 위원장과 위원은 최종합의안의 이행을 확약하고 그 이행에 필요한 조치를 취하여야 한다.

부 칙

제1조(시행일) 본 운영세칙은 협의회 구성 즉시 시행한다.

참가자: \_\_\_\_\_ 기관 혹은 대표 \_\_\_\_\_ (서명)  
 \_\_\_\_\_ 기관 혹은 대표 \_\_\_\_\_ (서명)  
 \_\_\_\_\_ 기관 혹은 대표 \_\_\_\_\_ (서명)

**따로붙임 5**

# 사업명(건고덕 28) (정책명, 법규명 등 추진 사업명 기재)

부 서 명	담 당 자	전화번호
000실·본부·국 (000과·담당관)	과장:	
	팀장:	
	담당:	

**1 사업현황 (건고덕 20)**

추진근거 (신명건고덕 16)

- 신명태고덕 14
  - 신명태명조 13

<작성요령>  
- 법규, 방침 등 사업추진 근거를 작성, 필요시 주요내용을 요약

사업개요

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

**작성예시**

- ① 건설공사
  - 위 치 : 지면까지 정확히 기재
  - 규 모 : 건축물 → 층수(지상/지하), 연면적(단위 :  $m^2$ ), 용도 등  
시설물 → 폭, 길이, 높이 등(단위 : m)
  - 시 공 사 : 회사명, 업종, 전화번호, 대표자
  - 공 정 률 : 2011년 12월말 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 현재까지의 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 - 대표자의 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)
  - 진단시기 : 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 2(쟁점내용 기재)
  - 쟁점 2에 대한 사업추진부서 검토의견 기재

### ② 갈등 해소방안(법규개정, 정책변경, 추가재원 투입 등 갈등 해소를 위한 조치 필요사항 기재)

#### ○ 쟁점 1

- ▷ 부서간 의견조정(정책회의 개최, 부서협의 등)
  - 우리시 부서간 이견에 따른 의견조정 사항 유무 및 조정방안
  - 의견조정 사항 있을시 갈등조정담당관에 조정의뢰
- ▷ 갈등조정을 위한 이해관계인 간 갈등협의체 구성, 운영 등
  - 갈등해소를 위해 대표인을 구성하여 협의체 운영 필요 여부 기재
  - 사업추진부서에서 협의체 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 갈등협의체 구성, 운영 등
  - 갈등해소를 위해 대표인을 구성하여 협의체 운영 필요 여부 기재
  - 사업추진부서에서 협의체 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(예시)

**※ 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 갈등관리 매뉴얼

- 발 행 인 : 서울특별시장 박원순
- 편 집 인 : 서울혁신기획관 조인동
- 발행부서 : 서울혁신기획관 갈등조정담당관
- 제 작 : 갈등조정담당관 홍수정, 갈등관리팀장 김재겸,  
갈등조정팀장 이원철
- 원고작성 및 편집 : 박철규
- 발 행 일 : 2012년 6월

---

본 출판물의 저작권 및 판권은 서울특별시에 있습니다.

※ 본 책자에 대한 의문사항이나, 의견이 있으시면  
아래로 문의하시기 바랍니다.

- 전 화 : 02-6361-3354(박철규)
- 홈페이지 : <http://www.seoul.go.kr>

**【비매품】**