

## Conflict Assessment in Local Governments

- Current Status and Obstacles to Prevention -

Hyoungjoon Jeon<sup>1#</sup>, Haklin Kim<sup>2+</sup>

<sup>1</sup> Dankook Center for Dispute Resolution, Dankook University, 152 Juljeon-ro, Suji-gu, Yongin-si, Gyunggi-do, Korea

<sup>2</sup> Graduate School of Business, Dankook University, 152 Juljeon-ro, Suji-gu, Yongin-si, Gyunggi-do, Korea

### Abstract

This study explores the obstacles to prevention of conflicts in local governments and their resolutions. Conflict assessment was introduced to Korea in 2007 as a part of the Regulation on the Prevention and Resolution of Conflicts in Public Agencies to prevent public conflicts. Looking at what happened over the last decade, the conflict assessment seems to have been carried out after conflicts as mitigative rather than preventive approaches. Many local governments have made regulations for conflict prevention and management which include conflict assessment. However, there are many obstacles such as organizational or budgetary problems, although many local governmental ordinances allow for the enactment of preventive conflict assessments. In this paper, we clarified the obstacles and examined ways to cope with them.

**Key words:** conflict assessment, obstacles, local government, conflict prevention, conflict management

### 1. 서론

지방자치 시대가 본격화된 1995년 이후 중앙정부 및 지방자치단체가 추진하는 사업들과 관련해서 갈등이 증가하고 있다. 1991년부터 5년간 약 25건의 공공갈등이 연평균 발생한 데 반해서, 지방자치 시대가 점점 확대되는 1996년 이후에는 연평균 공공갈등 발생 건수가 37건(2001-2005년), 45건(2011-2015년 추산)으로 증가했다(Ka, 2017). 지방자치제도는 우리 사회의 민주화와 더불어 사회적 갈등의 증가를 설명하는 중요한 요소로 볼 수 있다(The Presidential Commission on

Sustainable Development, 2005; Lee, 2004; Jeong, 2011).

갈등영향분석은 갈등의 예방과 해결을 위한 중요한 도구(Kim & Lee, 2017)로서 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 따라 2007년 2월 우리나라에 제도적으로 도입됐다. 해당 규정은 갈등영향분석 실시, 갈등관리심의위원회 설치, 참여적 의사결정 방법 활용, 갈등조정협의회 구성 및 운영, 갈등관리연구기관 지정 및 운영을 포함하고 있는데, 갈등 예방을 다룬 3장은 갈등영향분석과 갈등관리심의위원회에 많은 분량을 할애하고 있다. 해당 규정 제10조의 ①은 “중앙행정기관

<sup>#</sup> The 1st author: Hyoungjoon Jeon, Tel. +82-31-8005-2649, Fax, +82-31-8005-4019, e-mail, samjeon2000@hanmail.net

<sup>+</sup> Corresponding author: Haklin Kim, Tel. +82-31-8005-2652, Fax, +82-31-8005-4019, e-mail, haklin.kim@gmail.com

의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다”고 되어 있다. 이는 갈등영향분석이 원래 예방 목적으로 도입된 것이라는 점을 분명히 드러낸 것이다.

Park & Park(2008)도 갈등영향분석의 개념과 내용을 논하고 실제 사례에 이를 적용한 논문에서 갈등영향분석이 갈등 진단에 해당한다고 설명하며, “새로운 공공사업을 결정하거나 집행하는 것에 앞서서 그 사업으로 인한 갈등의 발생가능성을 판단하고 만일 갈등이 발생될 것으로 예상될 경우 합의형성절차를 설계하는 데(갈등영향분석이) 필요하다”고 지적했다.

그러나 그동안 갈등영향분석은 예방적이기 보다는 이미 갈등이 발생한 이후에 실시된 경우가 많았다(Yun, 2017). 2013년 실시된 남부도로사업소 청사 신축과 관련된 갈등영향분석은 관계 기관들 간에 서로 다른 입장을 가지고 갈등을 겪고 있는 중에 실시하게 되었으며(Korean Association for Policy Sciences, 2013), 2014년 실시된 행복주택 공릉지구 시범사업 갈등영향분석의 경우에도 시범사업 지역으로 공릉지구가 발표된 이후에 갈등이 발생하자 갈등영향분석이 실시된 사례이다(Dankook Center for Dispute Resolution, 2014).

물론 예외적으로 예방적 단계에서 갈등영향분석을 실시한 사례들도 있다. 대표적인 것으로는 울진 신규원전 건설과 관련해서 실시되었던 갈등영향분석(Park & Park, 2008)이 있고, 부산 외곽순환고속도로 갈등영향분석(Korea Expressway Corporation, 2009), 공중중합훈련장 건설과 관련해서 공군에서 실시한 갈등영향분석(Republic of Korea Air Force Headquarter, 2014) 등이 이에 해당한다.

본 연구에서는 지난 10년 간의 갈등영향분석 사례 상당수가 갈등이 이미 발생한 이후에 진행된 것에 주목하였다. 원래의 취지와는 달리 갈등영향분석이 예방적으

로 이루어지기 어려운 요인이 있는 것은 아닌지 탐색하고자 하였고, 특히 공공갈등에서 중요한 역할을 담당하는 지방자치단체에 집중해서 제도적, 예산적, 조직 내부의 문화적 차원에서 그러한 장애요인이 있었던 것은 아닌지 진단해 보고자 하였다.

갈등영향분석에 대한 기존의 연구들이 소수의 사례를 중심으로 진행되거나(Park & Park, 2008; Cho, *et al.*, 2015), 내용분석 중심(Kim & Lee, 2017)으로 이루어진 데 반해서, 본 연구는 지방자치단체에서 갈등영향분석을 발주하는 데 관계한 공무원들, 그러한 갈등영향분석을 실제로 수행한 갈등관리 전문가들을 대상으로 심층인터뷰를 통해 진행됐다는 점에 있어 구별된다.

## II. 선행연구

### 1. 갈등영향분석이란 무엇인가?

「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제2조 제2호는 갈등영향분석을 “공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것”으로 정의하고 있다. Shin(2005)은 절차적 측면을 포함하여 갈등영향분석을 “공공정책 등의 입안 단계에서, 공공기관의 장과 민간사업자가, 중립적인 전문가에 의한 이해관계자 면담을 통해, 갈등의 쟁점과 우선순위 등을 확인하고, 대화와 타협에 의한 합의 가능성 분석 결과를 토대로, 합의절차의 진행 여부와 방법을 결정하기 위한, 이해관계자 여론수렴 활동”으로 정의했다.

갈등영향분석의 기원에 해당되는 사례는 1973년 미국으로 거슬러 올라간다. 워싱턴주 스노콰미강에 댐을 건설하는 문제와 관련하여 다양한 입장을 가진 이해관계자들 간에 갈등이 발생하였고, 이 갈등을 해결하는 절차를 설계하는 데 있어서 이해관계자 심층 인터뷰와 같은 갈등영향분석의 접근이 사용됐다(Cormick, 1976: 219; Shin, 2005 재인용). 이후 Susskind & Thomas(1999)가 갈등영향분석의 절차를 체계적으로 정리하였다.

우리나라에서는 2004년 한탄강댐 갈등 사례에서 예

비조정단계로서 갈등영향분석에 준하는 과정이 진행되었으며(Kim & Chae, 2009), 공공갈등의 예방과 해결에 관한 법령 제정을 앞두고 시범 사업의 하나로 국립서울병원 재건축 사업에 대한 갈등영향분석이 2005년 진행되었다(Ministry of Health and Welfare, 2005). 그 후 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이 2007년 제정된 이래 이에 근거해 다수의 갈등영향분석이 진행되었다.

갈등영향분석의 도입 취지가 갈등의 예방에 있기 때문에, 아직 갈등이 발생하지 않은 상황에서 갈등의 발생을 예견하기 위한 판단 기준을 체계화하는 것이 중요하다. Office for Government Policy Coordination(2015)이 발간한 갈등영향분석 가이드라인에는 이와 관련해서 쉽게 활용할 수 있는 체크리스트가 제시되어 있는데, 세부적인 기준으로는 선호 또는 비선호시설의 설치에 해당하는 경우, 개인의 재산권 침해가 예상되는 경우, 반복적으로 갈등이나 집단 민원이 발생하는 경우 등이 포함된다.

특히 갈등영향분석은 상당수의 조례에 포함되어 있는데, 서울시의 경우 “시장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 시민생활에 중대한 영향을 주거나 과도한 사회적 비용이 발생될 우려가 있는 경우에는 갈등영향분석을 실시할 수 있다”고 명시하고 있고, 세종시의 경우에도 “시장은 주요시책 등을 수립·시행·변경할 경우 시민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 시민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 시책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시하여야 한다”고 되어 있다.

한편 Jang & Hur(2016)는 지방자치단체들의 갈등 예방 조례의 확산 요인에 대한 연구를 통해 해당 자치단체에서 공공갈등이 발생하는 정도와 인근 지방자치단체에서 관련 조례를 제정한 사실이 분석 대상 지방자치단체들의 갈등 예방 조례 제정과 관련이 있다는 것을 밝혀냈다. 그들은 공공갈등 예방에 관한 조례의 제정이 국회 입법이 부재한 상태에서 이루어지고 있다는 것에

주목하면서, 해당 조례 제정을 입법 의무사항이 없는 상태에서 자율적으로 이루어지고 있는 혁신으로 평가받을 수 있다고 강조했다.

갈등영향분석의 기대효과로는 첫째로 불필요한 갈등을 예방하는 것이 있다. 해당 사안과 관련된 중요 이해관계자들을 구분해 내고, 그들의 입장(position)뿐 아니라 이해관심사(interest)를 파악하는 것, 그들이 중요하게 여기는 쟁점들과 그 쟁점들의 우선순위를 파악하는 것, 최종결정을 내리는 데 필요한 사실 관계를 파악하는 것 등이 이러한 기대효과를 달성하는 데 기여한다. 두 번째 기대효과는 이미 갈등이 발생한 경우에는 적절한 갈등해결 방안을 찾아냄으로써 갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화하는 것이다. 때때로 대화를 통한 해결이 불가능하다는 것을 객관적으로 확인하는 것도 갈등영향분석의 결과가 될 수 있다(Office for Government Policy Coordination, 2015).

## 2. 정책 과정 관점에서 갈등예방과 갈등해결의 구분

공공갈등은 “정책을 추진하거나 공공시설의 입지를 선정하는 과정 등에서 상호의존적인 이해당사자 조직들 간에 상반되는 입장 속에서 발생하는 충돌과 대립”으로 정의(Jeon, 2017: 36)할 수 있다. 여기서 이해당사자 조직들에는 공무원이 속해 있는 정부나 지방자치단체도 해당되지만, 주민들의 조직이 될 수도 있고, 시민·환경 단체 등이 될 수도 있다. 공공갈등에서 이해당사자들은 문제 해결 과정에 필요한 참여자(Chae & Kim, 2009) 또는 행정의 민주화(Park, 2000)에 관심을 기울이고 있는 사람들이다.

정책 과정은 학자에 따라 다양하게 구분하는데, 크게 정책 형성 과정, 정책 집행 과정, 정책 마무리 과정의 세 가지로 나눌 수 있다. 정책 형성 과정에는 정책 수행기관이 문제를 인지하고 그에 대한 대책을 수립하는 단계 등이 포함되고, 정책 집행 과정은 수립된 정책과 관련해서 예산을 확보하고, 기존 조직을 통해서 또는 새로운 조직을 만들어서 정책을 수행하도록 하는 단계 등이 포함된다. 정책 마무리 과정에서는 집행된 정책을 평가

하고, 이를 바탕으로 변경 또는 종결하게 된다(Joo, 2016). DiNitto & Dye(1983)에 따르면, 정책 대상들과 소통하는 공청회, 현장방문 등은 집행된 정책을 평가하기 위한 것으로서 정책 마무리 과정에 포함되어 있다.

정책 과정 관점에서 볼 때, 갈등예방은 정책 형성 과정에서 진행되는 갈등관리 조치라고 할 수 있다. 갈등이 정책 집행 과정에서 많이 발생하는 것을 감안하면, 갈등해결은 정책 집행 또는 정책 마무리 과정에서 이미 발생한 갈등을 해결하고자 하는 갈등관리 조치라고 볼 수 있다.

### 3. 갈등영향분석에 대한 선행 연구

제도적 차원에서 볼 때 갈등을 예방하기 위한 목적으로 도입되었지만, 갈등영향분석은 예방 뿐 아니라 해결을 위한 목적으로도 쓰이고 있다. Cho & Lee(2015)는 갈등영향분석을 적용 시기에 따라 네 가지로 구분했는데, 사업 추진 여부에 대한 결정 단계의 ‘예비적 갈등영향분석’, 사업 추진은 확정되었지만 갈등이 예상되는 경우의 ‘갈등예방을 위한 갈등영향분석’, 갈등이 이미 발생한 경우의 ‘갈등해결을 위한 갈등영향분석’, 사업이 종료된 이후에 진행할 수 있는 ‘공공기관 갈등관리 평가를 위한 사회갈등영향평가’로 구분했다. 예비적 갈등영향분석은 유사 갈등 사례에 대한 조사, 잠재적 갈등요인에 대한 파악 등이 주요 내용이라면, 갈등예방을 위한 갈등영향분석의 경우 핵심 및 주변 이해관계자의 파악과 예상되는 갈등 원인 및 쟁점에 대한 분석 등이 주요 내용이 된다. 한편 갈등해결을 위한 갈등영향분석의 경우에는 이미 발생한 갈등의 배경 및 원인을 분석하고, 이해관계자별 입장 및 이해관심을 파악하는 것이 주요 내용이 되며, 사회갈등영향평가의 경우에는 전문가의 평가와 갈등관리에 대한 평가 등이 주요 내용에 포함되는 것이 차이점이다.

Yun(2017)은 중앙부처의 갈등영향분석을 위주로 현황 조사 및 분석을 진행했다. 외부 전문가에 의해 수행

된 사례 뿐 아니라 공무원이 자체적으로 실시한 분석까지 포함할 경우, 2012년 이후 진행된 중앙정부 부처의 사례는 총 209건으로 나타났고, 2012년 40건, 2013년 29건, 2014년 32건, 2015년 59건, 2016년 49건으로 점차 증가하는 추세였다<sup>1)</sup>. 이에 해당하는 부처로는 교육부, 국방부, 국토교통부, 법무부, 보건복지부, 산업통상자원부, 환경부, 국가보훈처, 식품의약품안전처가 있었다.

한편 Cho, *et. al.*(2015)은 국내의 갈등영향분석 활용 사례들을 검토하면서, 갈등영향분석 실시 여부에 대한 판단 기준이 명확하지 않은 점, 판단 주체가 기관장으로 되어 있어서 갈등에 대한 전문성이 떨어지는 점 등을 기존 갈등영향분석의 한계로 지적했다.

또한 Park(2011)은 독일이나 프랑스, 미국 등의 경우 갈등관리의 초점이 갈등예방에 맞추어져 있음을 강조하면서, 갈등예방의 수단인 갈등영향분석 활성화가 필요함을 주장했고, 갈등 예방을 위하여 관련 노력을 기울인 정부 부처에 대해 강력한 인센티브를 제공하거나 정부업무평가에서 높은 가중치를 부여하는 것을 제안하기도 했다.

### 4. 정책 서비스 확산에 있어서 장애요인

갈등영향분석은 갈등예방 또는 갈등관리를 위한 행정적인 서비스라고 볼 수 있다. 이러한 행정적 서비스가 정착하고 확산되기 위해서는 장애요인을 밝혀내어 극복하는 것이 중요하다. 행정적 서비스의 정착 및 확산과 관련된 장애요인에 대한 선행연구 중에서 갈등관리에 대한 연구와 행정정보공동이용에 대한 연구, 산학 협력을 위한 연구 등이 유사성이 높다는 점을 감안해 이들 연구를 중심으로 기존에 도출된 장애요인의 유형을 분류해 보면 다음과 같다.

첫째로 법·제도의 문제이다. Yu(2014)는 지방자치단체가 관련된 12건의 공공갈등을 분석한 결과 제도적 개선이 중요하다는 점을 지적했고, Choi(2014)도 지방

1) 구체적인 사례들에 대해서는 Yun(2017)의 연구 중 부록(Table 3-1)을 참조. 위의 수치는 <Table 3-20>을 참조했으며, 부처별·연도별 횟수가 합계와 일치하지 않는 경우 부처별·연도별 횟수를 우선시했음.

Table 1. Obstacles of new administrative services

	Institutional	Financial	Organizational	Cognitive
Caffrey(1998)	○	○		○
Kim(1998)	○	○	○	○
Park & Oh(2009)	○		○	
Kim, <i>et. al.</i> (2011)	○	○	○	○
Park(2011)			○	
Kim & Joo(2014)	○		○	
Hong & Choi(2015)	○	○	○	

자치단체가 공공갈등을 관리함에 있어서 다양한 법과 제도의 정비가 중요하고, 갈등관리에 대한 법규의 제정도 필요하다고 제안했다. 조레가 행정의 기본적 지침의 역할을 담당하며, 행정의 연속성을 유지하는데 있어서도 중요하기 때문이다(Choi, 2014). Kim, *et. al.*(2011)은 행정정보공동이용의 장애요인에 대한 여러 연구들을 검토한 후 법령 정비, 법제도 요인 등이 중요함을 강조했다(〈Table 1〉).

둘째로 행정적 서비스를 수행하는데 따르는 예산의 문제가 장애요인이 될 수 있다. Heo, *et. al.*(2015)은 읍부즈만 제도 개선을 위한 논의 중에 제도적 장치 뿐 아니라 재정적 지원이 중요함을 강조했다, Caffrey(1998) 역시 행정정보공동이용의 장애요인으로 법·제도 정비 뿐 아니라 예산의 문제를 중요시했다(Kim, *et. al.*, 2011에서 재인용). Hong & Choi(2015) 또한 성공적인 산학협력을 위해서 사업비 투자와 같은 물적 측면에 중요함을 지적했다.

셋째로 사업을 추진하는 조직의 문화적 측면이 중요하다. 조직의 문화가 새로운 정책 서비스에 대해 우호적이지 않다는 것은 중요한 장애요인이 될 수 있기 때문이다. Bruneel, *et. al.*(2010)은 조직이 새로운 정책을 경험하면서 협력의 경험(*experience of collaboration*)이 장벽 감소 요인이 될 수 있다고 설명했고(Hong & Choi, 2015 재인용), Park(2011)은 각 부처가 갈등예방에 더 적극적으로 나서게 만들기 위해서는 강력한 인센티브 등 조직에 우호적인 요소를 도입하는 것이 중요하다고 제안했다.

이들 주요 요인들을 포함해서 여러 선행연구에서 지

적한 장애요인 등을 정리하면 〈Table 1〉과 같다. 주요 요인으로 분류된 것은 법·제도적 차원, 재정적 차원, 조직 수용성 차원과 인지적 차원인데, 본 연구에서는 갈등영향분석에 대한 기본적인 이해가 있다 하더라도 예방적으로 적용할 때 발생하는 장애요인이 연구 영역이므로 앞의 세 가지 요인에 초점을 맞춰서 분석했다.

### III. 연구문제 및 연구방법

이상의 논의에 기반해서 연구문제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 갈등 관련 조례들 중에서 갈등영향분석이 포함된 경우는 얼마나 되며, 예방적 역할로 명시되어 있는 경우는 얼마나 되는가?

둘째, 지방자치단체의 갈등영향분석 사례들로는 어떤 것들이 있으며, 이 중에서 예방적으로 실시된 것은 어떤 것들이 있는가?

셋째, 지방자치단체가 예방적으로 갈등영향분석을 실시하고자 할 경우 현실적으로 직면하는 장애요인은 어떠한 것들이 있는가?

첫 번째 연구문제에 대한 분석을 위해 법체처에서 제공하는 국가법령정보센터에서 갈등 관련 지방자치단체의 조례를 모두 선별했다. 그 결과 서울시, 인천시, 대구시 등 13개 광역자치단체와 수원시, 부평구 등 74개의 기초자치단체가 관련 조례를 가지고 있는 것이 확인되었다.<sup>2)</sup> 따라서 전체 243개의 지방자치단체 중 총 87

Table 2. Interviewee information

ID	Job	Gender	Experience
A	Metropolitan government official	Female	13 years of conflict management experience, 6 years in governmental position
B	Local government official	Female	10 years of conflict management experience, 6 years in governmental position
C	Local government official	Male	8 years of conflict management experience, 3 years in governmental position
D	Local government official	Male	2 years of conflict management experience, 25 years in governmental position
E	Metropolitan government official	Male	4 years of conflict management experience, 33 years in governmental position
F	Metropolitan government official	Male	1/3 year of conflict management experience, 20 years in governmental position
G	Local government official	Male	2 years of conflict management experience, 6 years in governmental position
H	Local government official	Female	3 years of legal experience, 1 year of conflict management experience, 1 year in governmental position
I	Conflict management expert	Female	18 years of conflict management experience
J	Conflict management expert	Male	10 years of conflict management experience
K	Conflict management expert	Male	5 years of conflict management experience
L	Conflict management expert	Male	10 years of conflict management experience
M	Conflict management expert	Male	10 years of conflict management experience

Table 3. Conflict assessment in the local governments' ordinances about conflict

	Local governments of metropolitan cities and provinces	Local governments of smaller cities	Total
Conflict assessment included	12	65	77
Conflict assessment not included	1	9	10
Total	13	74	87

개의 조례를 분석대상으로 했다.<sup>3)</sup> 광역의 경우 17개 중 13개가 관련 조례를 가지고 있어서 제정 비율이 76.5%였고, 기초의 경우는 226개 중 74개가 관련 조례를 가지고 있어서 제정 비율이 32.7%였다.

두 번째 연구문제와 관련해서는 각 자치단체에서 진행한 갈등영향분석 사례들을 각 자치단체의 홈페이지 등과 자치단체들에서 발간한 백서 등에서 수집하였다. 각각의 사례에 있어서 갈등영향분석 실시 시기가 예방적이었는지 대응적이었는지에 대해서는 해당 자치단체의 관계자 및 실제 갈등영향분석을 수행한 연구자들과 인터뷰한 것을 기준으로 삼았다.

세 번째 연구문제와 관련해서는 갈등관리를 전문적으로 담당하고 있는 지방자치단체의 담당자들과 지방자치단체의 갈등영향분석 용역을 수주한 경험이 있는 갈등관리 전문가들을 심층적으로 인터뷰했다(〈Table 2〉).

지방자치단체의 담당자들은 공무원으로 오랜 기간

생활하다가 갈등관리 업무를 일시적으로 맡은 사람이 4명이었고, NGO, 기업 등에서 갈등관리 전문가 또는 법률 전문가로 활동하다가 전문직 공무원이 된 사람이 4명이었다. 이들이 속한 지방자치단체는 서울시, 대구시, 수원시, 부평구, 용인시로서 갈등 관련 조례가 제정되어 있으며, 갈등관리 조직을 가지고 있는 곳이다. 이들 지방자치단체에서 발주한 갈등영향분석을 실시한 경험이 있는 외부의 갈등관리 전문가 5인에 대해서도 심층적으로 인터뷰를 실시했다.

연구자 중 1인이 직접 1대1 대면 인터뷰와 전화 인터뷰를 병행해 진행했다. 대면 인터뷰의 경우 1인당 인터뷰 시간은 평균 1시간 정도였고, 사전에 준비된 설문지를 기본으로 하되, 인터뷰의 흐름을 따라 추가적인 질문을 보완하는 반구조식 방식으로 실시했다. 전화 인터뷰는 15분 ~ 30분 정도로 진행되었고, 추가적인 정보 파악을 위해 2회 이상 진행되기도 했다.

2) 제주도의 경우에는 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」에 갈등영향분석이 포함되어 있다.

3) 2018년 3월 12일 기준으로서, 전체 지방자치단체의 35.8%에 해당한다.

Table 4. Preventive conflict assessment in the local governments' ordinances

	Local governments of metropolitan cities and provinces	Local governments of smaller cities	Total
Conflict assessment included	6	40	46
Conflict assessment not included	6	25	31
Total	12	65	77

#### IV. 연구결과

##### 1. 지방자치단체의 갈등영향분석 관련 조례 분석

첫 번째 연구문제는 갈등예방에 있어서 지방자치단체의 법·제도적 현황을 파악하기 위한 것으로서, 갈등관리와 관련된 조례 중에서 갈등영향분석이 포함된 비율은 얼마나 되며, 예방적 역할로 명시되어 있는 경우는 얼마나 되는가에 대한 것이다. 분석 결과 갈등 관련 조례에 갈등영향분석이 포함된 비율은 87.5%에 해당하는 77개였다. 광역자치단체 중에 12개, 기초자치단체 중에 65개였다(〈Table 3〉).

77개의 조례에서 갈등영향분석의 실시 조건에 대해 규정하고 있는 경우가 74건이었고, 3건은 구체적인 조건 제시 없이 갈등영향분석을 언급하기만 했다. 갈등영향분석의 실시 조건에 대해서는 73개 조례가 두 가지 상황을 전제했는데, 공통적인 것은 과도한 사회적 비용의 발생이 우려될 경우였고, 다른 한 가지 상황은 주민 생활에 중대한 영향을 미치는 경우(30개 조례) 또는 주민 생활과 밀접한 관계가 있는 경우(43개 조례)였다. 갈등영향분석은 대부분의 경우 선택조항(“할 수 있다”)이었는데, 세종시와 충청남도만이 예외적이었다. 이 두 자치단체는 조건을 충족하는 상황에서는 의무 사항인 것으로 제정했다(“실시해야 한다”). 세종시의 경우에는 해당 조건이 충족되면 정책 결정 전에 해야한다고 명시함으로써 예방적 갈등영향분석임을 분명히 했고, 충청남도의 경우에는 그러한 명시적 표현은 없었다.

갈등영향분석이 예방적인 역할로 명시되어 있는지에 대해서는 조례에 “해당 정책 등을 결정하기 전에 … 갈등영향분석을 실시”와 같은 표현이 있는 경우로 판단

했다. 예방적 역할이 명시된 경우가 60%(77개 중 46개)였고, 그렇지 않은 경우가 40%(77개 중 31개)였다. 이상을 정리하면 〈Table 4〉와 같다.

##### 2. 지방자치단체의 갈등영향분석 현황

두 번째 연구문제는 지방자치단체의 갈등영향분석 사례들로는 어떤 것들이 있으며, 이 중에서 예방적으로 실시된 것은 얼마나 되는가에 대한 것이었다.

갈등영향분석 보고서 자체는 비공개 등으로 인해 수집이 어려웠다. 그래도 갈등영향분석이 진행된 사례들에 대해서는 관계 기관의 홈페이지, 관계 기관이 발행한 백서, 지방자치단체 공무원 인터뷰, 갈등관리 전문가 인터뷰 등을 통해 파악할 수 있었다.

그동안 가장 많은 갈등영향분석을 실시한 자치단체인 서울시의 경우, 2013년~2015년의 기간 동안 「가양4단지 주거복지동 증축관련 갈등영향분석」, 「구룡마을 도시개발사업 갈등영향분석」, 「구의유수지 공공기숙사 건립 갈등영향분석」, 「서울제물포터널 갈등영향분석」, 「남부도로사업소 청사 신축 갈등영향분석」, 「재건마을 주거환경개선 갈등영향분석」, 「청계6가 교차로 횡단보도 설치 갈등영향분석」 등이 진행됐다.<sup>4)</sup>

2016년에는 3건을 실시했는데, 「재건축·재개발사업지와 인근 시설간 갈등영향분석」, 「고양 시립승화원 관련 갈등영향분석」, 「행정집행과정에서의 법적인 갈등영향분석」이었고, 2017년에는 「대학교 기숙사 건립 갈등영향분석」, 「이웃분쟁해결을 위한 지역사회 갈등영향분석」 등이 실시되었다.<sup>5)</sup>

서울시의 갈등영향분석 사례로는 위에 언급한 것 외에도 빗물저류조 설치와 관련된 갈등영향분석 사례 등

4) Seoul Metropolitan Government(2013, 2014, 2015) 갈등관리 백서 및 인터뷰를 통해 파악.

5) Seoul Metropolitan Government(2016, 2017) 갈등관리 백서 및 인터뷰를 통해 파악.

이 있고, 2018년에도 실버케어센터 건립에 대한 갈등영향분석 등이 추진되고 있다.

서울시에 앞서서 갈등관리 전문가를 채용한 인천시 부평구의 경우, 2012년~2013년 기간 중 부평대로에 자전거도로 설치를 위한 갈등영향분석을 자체적으로 실시했고, 부평구 노점에 대한 갈등영향분석 실시 외에도 앞서 소개한 「부개4구역 주택재개발사업 갈등영향분석」이 2015년 실시됐다. 또한 「부개서초교 인근 경인철도 횡단 지하보차도 설치공사 갈등영향분석」이 2015-2016년에 실시됐다. 부평구는 이 외에도 현재 도시재생 사업과 관련된 갈등영향분석 등을 고려하고 있다.

이 외에도 군공항 이전과 관련해서 경기도 수원시와 대구광역시도 갈등영향분석을 발주한 바 있고, 앞서 소개된 충청남도의 「서천군 태양광발전소 건설 갈등영향분석」 등이 있다.

이 중에서 예방적으로 실시된 갈등영향분석이 어떤 것이 있는지에 대해서 알아보기 전에, “예방적”의 의미에 대해 좀 더 구체적인 논의가 필요하다. 즉 조례에서는 “예방적”의 의미로 “정책 결정 전”이라는 표현을 쓰기도 했는데, 어떤 시점을 정책 결정 시점으로 할 것인지, 특정 시점을 정책 결정 시점이라고 할 때 그 이전의 단계는 어떻게 이루어져 있는지가 구체화될 필요가 있다.

예를 들어, 해당 정책에 관한 아이디어가 논의된 시점은 정책 결정 시점에서 제외되었지만, 그 이후의 여러 단계는 이해관계자들의 관점에 따라서 정책 결정 시점으로 인식될 수 있다. 즉, 큰 그림에서 해당 정책을 실시하기로 기본 계획을 세운 경우, 정책을 구체화한 경우, 구체화된 정책을 가지고 예산을 확보한 경우, 예산을 확보한 후 사업 추진을 위한 세부 실행 계획을 수립한 경우, 수립된 세부 실행 계획에 따라 사업을 진행하기 시작한 경우 등이 정책 결정 시점으로 인식될 수 있는 것이다.

문제는 위의 단계 중 어느 시점을 정책 결정 시점으로 판단하더라도, 마지막 단계를 제외하고는 주요 이해관계자들이 정책이 진행되고 있다는 사실을 인지하지 못할 수 있다는 것이다. 예를 들어, 시민들이 선호하지

않는 시설을 건설하는 계획을 수립하고 있는 중이라면, 입지가 결정되기 전이라고 할 때 주요 이해관계자들을 특정하는 것이 쉽지 않다는 문제가 발생한다. 뿐만 아니라 정책 결정 전을 관련 예산의 확보 전으로 할 경우, 주요 이해관계자들이 그 사실을 알고 시의회 등에 영향을 끼쳐 예산 수립 자체가 어려워지도록 해서 사업을 초기에 막는 일이 벌어질 수도 있다.

본 연구에 응한 인터뷰 대상자들의 답변을 분석한 결과 예방적 갈등영향분석을 논하는 데 있어서 정책 결정 전 단계라고 할 때 세 가지 형태가 가능하다는 점도 출되었다.

첫 번째는 큰 그림에서 정책을 기획한 이후 정책을 구체화하기 전에 실시하는 경우이다. 이에 해당하는 사례로는 서울시에서 2016년 이후 진행한 갈등영향분석 사례들 중 일부가 있다. 예를 들어 재건축·재개발사업지와 인근 시설간 갈등영향분석이나 이웃분쟁해결을 위한 지역사회 갈등영향분석 등이 이에 해당하는데, 이들의 경우 구체적인 사업은 아직 확정되지 않았지만, 전반적으로 사업의 방향은 나와 있고, 그 방향으로 사업을 추진할 경우 갈등이 예상되어서 제도적 보완책을 예방적으로 마련하고자 하였다. 이 시기는 정책 결정 과정 이론에서 볼 때, 정책 형성 단계에 해당한다고 볼 수 있다.

두 번째는 세부 계획에 따라 사업을 진행하기 시작했으나 아직 주요 이해관계자들은 그 사실을 인지하지 못해서 갈등이 발생하지 않은 시점에 진행되는 경우이다. 이에 해당하는 사례로는 인천시 부평구가 최근 도시재생 시범사업에 선정되어 예산을 확보하고, 구체적인 사업 계획을 수립하였으나, 아직 그 상황이 시민들에게는 알려지기 전이어서 갈등이 발생하지는 않은 상태인데, 이 시점에 예방적 갈등영향분석을 함으로써 갈등의 부정적인 측면을 최소화하려고 하는 것이 있다. 이 시기는 정책 결정 과정 이론에서 볼 때, 정책 집행 단계의 초기에 해당한다.

세 번째는 단일한 사업 결정 과정과는 다른 맥락에서 도출된 시점인데, 반복적인 특성이 있는 사업에 있어서

이미 한 사례에 갈등이 발생했을 때 갈등영향분석을 실시함으로써, 추후 일련의 반복적인 사업을 할 때 예방적인 효과를 얻고자 하는 것이었다. 이에 해당하는 예로는 서울시가 최근 추진 중인 실버케어센터 건립과 관련된 갈등영향분석이 대표적인 사례인데, 6개의 실버케어센터를 계획한 가운데 앞서 사업을 추진한 한 곳에서는 갈등이 발생했고, 이에 대한 갈등영향분석을 통해 다른 다섯 곳의 사업을 진행하기에 앞서 새로운 추진 방안 등을 모색하기 위해 갈등영향분석을 추진하고 있었다. 이 시기는 정책 결정 과정 이론에서 볼 때, 다단계 사업에서 1차 사업의 마무리 과정으로 볼 수 있고, 그 사업의 평가에 기반해서 환류가 이루어진 것이라 볼 수 있다.

### 3. 예방적 갈등영향분석에 있어서 장애요인들

세 번째 연구문제는 지방자치단체가 예방적으로 갈등영향분석을 실시하고자 할 경우 현실적으로 직면하는 장애요인이 무엇인지에 대한 것이었다.

우선 앞서 논의한 바와 같이 예방적으로 실시할 경우, 정책 형성 과정인지, 정책 집행의 초기인지, 정책 마무리 단계의 환류인지에 따라 장애 요인이 다를 수 있다.

가장 이른 시점인 정책 형성 과정의 갈등영향분석이 가능한지, 가능하지 않다면 어떤 이유인지에 대해서, 지방자치단체 공무원인 B는 “정책이 결정되기 전 단계(의 갈등영향분석은) 경험이 없다”며, “웬만한 지방자치단체에서 정책 전에 그렇게 하는 건 쉽지 않을” 것이라고 말했다. 또 다른 공무원인 A 역시 “정책 결정 전에 하는 거는 정말 있을 수가 없을 것 같다”며, 통상적으로 예방적 갈등영향분석의 시점은 예산을 확보한 후 사업 추진을 위한 세부 계획을 수립한 다음이라고 설명했다.

갈등관리 전문가 I는 또 다른 관점에서 가장 이른 시점의 예방적 갈등영향분석이 어렵다는 점을 강조했다. I는 갈등영향분석을 하기 위해서는 “어느 정도 사업 계획이 나오고, 주민들(에게) 정보제공이 된 상태”여야 한다고 했는데, “왜냐면 민간인이 가서 그 정보제공을(최초로 주민들에게) 하는 거는 과업 범위가” 적절하지

않을 수 있으며, “객관적이지 않을 수도 있기” 때문이라고 말했다.

이러한 인터뷰 응답자들의 인식은 서울시가 예방적 갈등영향분석을 제도 개선에 초점을 맞추고 있는 것에 대한 하나의 설명이 된다.

현실적으로 지방자치단체에서 갈등영향분석이 가능한 두 번째 시점은 계획에 따라 사업을 진행하기 시작했으나 아직 주요 이해관계자들은 이 사실을 인지하지 못해서 갈등이 발생하지 않은 시점이 된다. 이상과 같이 정책 형성 과정 또는 정책 집행 과정의 초기에 예방적 갈등영향분석을 할 경우 어떤 장애요인이 있는지에 대해 선행연구에서 도출된 것과 같이 법·제도적 요인, 재정적 요인, 조직 내부의 수용성 등 크게 세 가지 측면이 부각됐다. 전체적으로 보면, 조직 내부의 수용성이 가장 큰 문제라고 보았고, 재정적 문제는 그에 비해 상대적으로 작은 장애요인으로 평가됐다. 각각의 측면에 대해서 세부적으로 논의하기에 앞서 우선 인터뷰 대상자들에 따라 각각의 장애요인에 대한 중요도 인식이 어떻게 다른지를 <Table 5>에 제시했다.

NGO, 기업 등에서 갈등관리 전문가가 또는 법률 전문가로 활동하다가 전문직 공무원으로 들어온 경우(A, B, C, H) 가장 큰 장애요인으로 조직 내부의 수용성을 꼽았고, 그 다음이 법·제도적 요인, 마지막이 재정적 요인의 순서였다. 한편 공무원으로 오랜 기간 생활하다가 일시적으로 갈등관리 업무를 맡은 경우(D, E, F, G)에는 법·제도의 측면이나 재정적인 측면은 문제가 되지 않는다는 응답도 일부 있었다. 그렇지만, 중요도 순서로 보면 전문직 공무원들과 동일한 경향을 보였다.

반면 외부의 갈등관리 전문가들은 조직 내부의 수용성을 가장 큰 장애요인으로 꼽았다는 점에서 공무원들과 동일했지만, 재정적 문제와 법·제도적 문제가 동등한 수준의 장애요인이라고 인식하고 있었다는 점에서 차이를 보였다.

#### 1) 제도적 장애요인

지방자치단체가 예방적으로 갈등영향분석을 하고자

Table 5. Perceiving obstacles in preventive conflict assessment \*

ID	Experience	Institutional obstacles	Financial obstacles	Organizational obstacles
A	Government official with long conflict management experience	○	○	◎
B	Government official with long conflict management experience	◎	○	◎
C	Government official with long conflict management experience	◎	○	○
D	Long experience in administration	◎	○	◎
E	Long experience in administration	○	X	◎
F	Long experience in administration	X	○	△
G	Long experience in administration	◎	○	○
H	Government official with legal experience	○	△	◎
I	Conflict management expert	○	○	◎
J	Conflict management expert	△	△	◎
K	Conflict management expert	◎	◎	○
L	Conflict management expert	○	○	◎
M	Conflict management expert	◎	◎	○

\* ◎: Very important; ○: important; △: neutral; X: not important; XX: never important

할 경우에 우선적으로 직면하는 문제는 제도적 장애요인이다. 중앙부처는 갈등영향분석을 비교적 시의적절하게 추진할 수 있는 데 반해, 지방자치단체는 연구 용역에 있어서 일종의 사전심의가 있어서 시의성의 문제가 커진다. 지방자치단체 공무원 A는 중앙부처는 감사원 감사만 받는 데 반해, 지방자치단체는 감사원 감사에 더해 내부 감사과의 감사를 받게 되는데, 이것이 그 차이를 가져온다고 말했다. 예를 들어, 2016년 말 다음 해 예산에 대해 내부 감사를 받을 때 갈등영향분석의 구체적인 제목과 내용을 제출하면, 2017년 갈등영향분석을 실시할 때 그 제목과 내용을 바꿀 수가 없다는 것이었다.

통상적인 행정 업무에서는 이것이 그다지 문제가 되지 않지만, 갈등관리 업무에서는 시의성이 중요하다는 점을 감안할 필요가 있다. 갈등은 시시각각 상황이 변할 수 있고, 앞서 논의한 것처럼 예방적 접근을 할 때라도 갈등영향분석이 가능한 특정한 시점이 존재할 수 있는데, 지방자치단체에서 겪게 되는 여러 가지 갈등 사안 중에 일부에 대해서만 예산에 반영할 수 있기 때문에, 내년 기준으로 어떤 갈등이 시의적으로 가장 필요한 것인지, 그 구체적 내용은 무엇이 되어야 할 것인지에 대해서 그 전 해에 계획을 수립해야 하고, 1년 후 발

주 시점에 바꿀 수 없다면 큰 장애 요인이 될 것이다.

갈등영향분석에 있어서 시의성이 중요하다는 점은 갈등관리 전문가와 지방자치단체 공무원들이 공통적으로 지적한 부분이었다. 갈등관리 전문가 I는 갈등영향분석을 하고 6개월이 지난 후 후속 과정으로 조정을 하려 했을 때, 갈등상황이 많이 달라져서 자신이 진행한 갈등영향분석이 있음에도 활용도가 떨어졌다고 말했다. 지방자치단체 공무원 A도 갈등영향분석을 한 후 결과 보고하고 조정을 위한 용역 계약 체결을 하는 등의 기간으로 2~3개월이 지나니까 주민들의 입장도 많이 달라진 경우도 있었다고 말했다.

25년 경력의 지방자치단체 공무원 D도 “공무원은 법에 따라 움직여요. 공직자들은 제도가 없으면 하려는 의지가 없어요”라며, 법과 제도가 중요함을 강조했다. 지방자치단체 공무원 B도 “일반적으로 말하면 법·제도적 장애요인이 가장 크다”고 했다. 법·제도가 정비되면 예산을 가져올 수 있고, 예산이 있으면, 조직 내에서 사업부서를 설득하는 데 힘이 실린다는 것이다. 한편 이에 대한 반대 의견도 있었는데, 공무원 F는 공무원들이 예방적 갈등영향분석을 안 하는 이유가 법·제도의 문제라기보다는 실효성을 느끼지 못하기 것이 더 크다고 보았다.

## 2) 예산상의 장애요인

지방자치단체가 예방적으로 갈등영향분석을 하고자 할 경우 직면하는 또 다른 문제점은 예산상의 장애요인이다. 예산상의 장애요인 중 첫 번째는 국비 등이 지원되는 사업에 있어서 사업 시기의 경직성이었다. 지방자치단체 공무원인 B는 국비가 투입되는 자전거도로 설치 사업을 추진하다가 갈등이 발생하여 공사가 지연되었고, 갈등영향분석을 추진하고 있었는데 연차가 넘어 국비를 환수하게 되어 사업을 중단하게 된 경우를 설명했다. 갈등관리 전문가 I도 “(지방자치단체 공무원이) 세종시까지 수없이 찾아가서 예산 받아왔는데, 그걸 반납할 수 없는거예요. 반납하면 다시 또 받을 수 없고”라고 설명하며, 사업 지연으로 인한 국비환수의 문제가 예방적으로 갈등영향분석을 하는 데 있어서 장애요인이 될 수 있다고 했다.

예산상의 장애요인 중 두 번째는 국비 등이 지원되는 사업에 있어서 예산 항목의 경직성으로 인해 창의적인 해법이 어려워지는 문제이다. 한 예는 지방자치단체에서 빗물 저류조를 건설하는 사업을 국비를 받아 진행하려 한 경우인데, 저류조에 대해 예정지 인근 시민들이 반대하여 갈등이 발생한 사례였다. 이 때 해당 사업에 지원된 국비는 빗물 저류조에 국한되기 때문에, 빗물 문제를 해결하는 방법으로 갈등관리의 과정에서 저류조 이외의 다른 방안(우수관을 설치하는 방안)이 도출되었지만 해당 국비를 사용할 수 없게 되었다. 즉 국비 지원의 관점에서 보면 궁극적인 목적인 빗물 문제 해결이 중요하기 보다는 원래의 예정사업인 저류조 건설 여부가 중요하다는 것이었다.

예산상의 장애요인 중 세 번째는 갈등영향분석에 소요되는 직접 예산과 관련한 부분이었다. 시의성 있게 갈등영향분석을 하기에는 지방자치단체의 수의계약 기준이 까다롭다는 것이었다. 즉 지방자치단체에서 필요한 시점에 가장 적절한 전문가나 기관을 통해 갈등영향분석을 하고자 할 때 적절한 계약 방식이 수의계약일 수 있는데, 일정 금액 이상의 용역을 진행할 때에는 나라장터를 통한 절차를 진행하게 된다. 나라장터가 가지

는 객관성 등의 장점이 있으나, 기본적으로 계약에 소요되는 기간이 상대적으로 길 수밖에 없고, 일반적인 평가 기준이 특정 갈등 사안에는 맞지 않을 수도 있어서 가장 적절한 분석 기관을 선정하지 못할 때도 있다는 것이다(지방자치단체 공무원 B). 지방자치단체 공무원 A 역시 수의계약 기준이 되는 금액이 지방자치단체의 경우 중앙 정부에 비해 낮아서, 시의성과 품질을 동시에 만족하는 갈등영향분석을 추진하는 데 장애요인이 될 수 있다고 설명했다. 이에 더하여 사업 기간이 1회기 연도를 기준으로 하는 지방자치단체의 상황을 감안할 때, 중장기적 관점이 중요한 예방적 갈등영향분석을 하기 어렵다는 설명도 있었다(지방자치단체 공무원 D).

## 3) 조직 내부의 수용성 요인

지방자치단체 내부의 다른 공무원들의 경우 갈등영향분석에 대한 이해가 없다는 점은 인터뷰에 응한 모든 공무원들이 공통적으로 지적한 부분이었다. 이는 조직 내부에서 갈등영향분석을 수용하도록 만드는 게 어렵다는 의미였다. 특히 원칙적으로 갈등영향분석이 대화를 통한 문제해결 가능성의 진단에 있다보니, 원칙에 충실한 갈등영향분석에 대해서 공무원들이 실효성이 없다는 시각이 있다고 했다. 지방자치단체 공무원 A는 “(사업부서 공무원들은) 그 분들(이해관계자들)이 뭘 원하는지 너무 잘 알고 있기 때문에 … (공무원들이) 다 아는 내용을 거기(갈등영향분석 보고서에)다가 그냥 담은 거 아니냐. 그대로 정리만 해 놓은 거다”라고 갈등영향분석을 인식하기도 한다고 했다. A는 주민들과의 갈등으로 인해 사업이 지연되고 있는 상황에서도 사업부서가 가지고 있는 시간적 압박감이 크다는 부분을 지적했다. 사업부서는 빨리 회의체 만들고 빨리 조정하는 것을 원하며, 갈등영향분석을 불필요하게 시간만 잡아먹는 과정으로 인식하기도 한다는 것이다. 또 다른 공무원 E도 사업부서의 공무원들이 “갈등관리에 대한 내용을 잘 모르기에 번거롭지만 한 것으로 인식하고 있어서 조직 내에서 반발이 있다”고 설명했다. 그는 공무원들이 “관료 조직 문화에 익숙하여 갈등상황을 공

개하여 전문가의 도움을 요청하기보다는 상급자 눈치를 보고 부서에서 해결하려”고 하는 점을 문제로 보았다.

이에 대해 갈등관리 전문가 I는 갈등영향분석의 핵심이 보고서에 있지 않다고 했다. 그는 갈등영향분석이 중요한 이유를 설명하면서, 조정으로 갈등을 해결한 성공 사례들을 보면 조정을 시작하기 전에 이해관계자 인터뷰 등 갈등영향분석에 해당하는 과정이 잘 진행된 것을 볼 수 있다고 했다. 즉 갈등영향분석의 핵심은 보고서에 있기보다는 갈등관리 전문가들이 이해관계자들을 만나서 인터뷰하고, 그들의 숨겨진 이해관심사를 도출하는 데 있으며, 이 과정이 갈등 조정으로 이어지지 않아서 갈등이 해결되지 않은 것이 갈등영향분석의 효용성을 느끼지 못하는 이유라고 보았다. I에 따르면 갈등영향분석은 분석 결과보다는 분석을 위해 인터뷰를 하고, 이해관계자들이 서로 다른 관점들을 이해하는 과정이 중요하다는 의미였다.

한편 조직 내부의 수용성과 관련해서 갈등의 예방보다는 해결을 선호하는 공무원들의 태도를 주목한 경우도 있었다. 지방자치단체 공무원 B는 지방자치단체 공무원들이 “(갈등영향)분석에 대한 이해가 일단 없고”, 사업부서가 통상적으로 갈등이 “터지면 해결한다는 게 기존의 방식”이라고 말했다. 또 다른 공무원 G는 토목직이어서 사업을 종종 진행했지만, 갈등을 처음 접했을 때, 갈등의 관점이 낯설게 느껴졌다고 말했다.

사업 부서의 경우, 갈등이 발생하는 것 자체에 대해 이해하기 힘들어 한다는 지적도 있었다. 갈등관리 전문가 I는 빗물 저류조 사업을 추진하던 사업부서의 반응에 대해 이렇게 말했다. “00구의 공무원이 진심으로 이래요. 팀장님이 ‘아니 이게 주민들 좋자는 시설인데, (갈등이 발생할 줄은) 꿈도 못 꿰다’는 거예요.” I는 해당 사업의 경우 현장에 가서 보면 “3미터 (거리에) 연립주택이나 오래된 주택이 짝 있는 거예요. 여기가 공원이야. 여기 지하를 17미터를 파서 저류조를 넣는다는 거거든요. 찬성할 사람이 어디 있겠어요. 우리집 앞에 공원을 못써. 그걸 일단 파헤쳐서 6개월 이상을 못써. ... 그런데, (사업 부서에서는) 그걸 공익을 위해서 하는

거니까 당연히 감수해야 한다는 생각을 갖고 있는 거야”라고 강조했다.

지방자치단체 공무원 C도 지역에 주차장 건설과 관련해서 발생한 갈등에 대해 사업부서 공무원이 “주차장 만드는 게 왜 문제가 되냐? 주민들이 선호하는 건데.”라고 인식하고 있었다는 예를 들며, “공사장 주변에 사는 분들은 반대하고, 주차장이 생기면 (주변 교통이) 막히기도 해서 고려해야 한다”는 대화를 나누었던 경우를 말했다. C는 공무원들에게 “다수의 관점에서 사업을 추진하는 경향이 많기 때문에, 다수가 찬성하면 하는 거지. 소수는 좀 희생해야 하는 거 아니냐”는 인식이 강하다고 말했다.

또한 C는 토지주택공사 등이 관련된 큰 사업 등의 경우 지방자치단체 공무원들이 “우리는 인허가만 담당하는데. 우리 사업이 아닌데. 왜 우리가 갈등관리까지 고민해야 되느냐”는 인식을 가지고 있다고 말했다. C는 어쨌든 그 사업의 영향을 받는 것이 지역 주민들이라는 점을 감안할 때, “인허가라는 게 적법한 신청이 들어오면 적법하냐는 것을 따져서 허가해 주는” 등 원칙적으로 봉쇄할 수 있는 권한은 없더라도 지방자치단체 공무원들이 갈등관리를 할 필요가 있다고 말했다.

갈등관리 전문가 J는 예외적인 경우도 언급했다. 동사무소에 있었던 공무원을 예로 들며, “그 지역에 있는 어떤 문제에 대해서 굉장히 주민들을 찾아가서, 그러니까 그분들이 굉장히 잘 하는 건 경청과 분석이야. 경청하고 와 가지고 분석하고. 이 사람들은 왜 그럴까. 이런 것들을 따져보고, ... 그렇게 하다 보니까 (주민들의 주장을) 다 수용한 건 아니지만, (갈등이) 완화되었다”는 설명이었다.

한편 지방자치단체 공무원 C는 행정에서 해야 할 여러 가지 종류의 영향 분석이 많다는 것도 문제라고 지적했다. 갈등영향분석 외에도 성별영향분석, 인권영향분석, 환경영향분석 등이 있다는 것이다. 이런 상황에서 사업 부서의 관점에서는 의무적으로 해야 하는 것 아니면 잘 하지 않으려고 한다는 것이다. 지방자치단체 공무원 G 역시 갈등영향분석을 사업부서에서는 “본래 업

무 이외에 다른 별개 업무로 추가되는 듯한 그런 (것으로) 생각”한다고 설명했다.

#### 4. 예방적 갈등영향분석에 있어서 장애요인의 극복 방안

예방적 갈등영향분석 실시에 있어서 위와 같이 여러 가지 장애요인이 있지만, 응답자들은 특히 갈등관리 전문가들을 중심으로 예방적 갈등영향분석이 중요하다고 지적하고, 몇 가지 제언 및 대안을 제시했다.

법·제도 차원의 측면에서 볼 때, 법원에서 조정이 활성화되고 있는 것을 설명하며, 공무원 H는 “조정으로 가면 판사들에게 인사가짐이 있고, 판사들 개인으로 봐도 판결문을 안 써도 되어 조정을 추진하려는 유인이 있다”며, 유·무형의 인센티브가 다양할 수 있다는 점을 설명했다. 공무원 D는 예방적 갈등영향분석이 활성화되기 위해서는 중장기 계획 사업에 반영되는 것이 필요하다고 지적했다.

공무원 B는 사업의 규모가 큰 것이 있고 작은 것이 있는 것처럼, 갈등영향분석의 규모도 세분화할 필요가 있다고 말했다. 갈등영향분석의 규모와 예산에 따라 몇 가지로 유형화해서 지방자치단체가 사업의 특성 등을 반영해 선택할 수 있다고 말했다. 한편, 갈등관리 전문가 L은 지방자치단체의 수의계약 한도가 낮은 것이 반드시 장애요인은 아닐 수 있다고 보았다. 그는 갈등관리에 있어서 시기가 중요하며, 규모가 큰 갈등영향분석을 한 번 하기 보다는 작게 쪼개서 기본계획단계부터 여러 번 하는 것이 더 나올 수 있다고 보았다. 즉 어느 한 시점을 골라서 갈등예방 타이밍을 잡기 보다는, 사업이 시작될 때까지 갈등예방을 지속적으로 추진해야 하는 것이 바람직하고, 그럴 경우 예산 집행 상의 장애요인은 줄어들 수 있다고 보았다.

갈등관리 전문가 I는 예방적 갈등영향분석만을 따로 떼어 놓고 볼 것이 아니라, 사업 설명회, 정보 공개 등 일련의 행정 절차와 연계해서 생각해 볼 필요가 있다고 말했다. 공무원들은 사업에 대한 정보가 자세히 제공되면 반대가 심해질 것이라고 생각하지만, 시민들의 참여

가 빨라질 때 시민들이 막무가내식의 주장을 하지 않는다고 강조했다. 오히려 정보가 없고, 행정이 주민들을 만나지 않을 때 상호 이해의 폭이 없고 자기 주장만 하게 된다고 지적했다. 남비와 같은 주장을 하는 시민들을 나쁜 사람으로 만들어버리면, 그들은 도리어 억울해하고 극단적으로 될 수 있다는 것이다. 시민들이 사업 초기에 참여하게 되면 “절차상 문제 있는 거 아니냐, 왜 주민 의견을 무시하니” 등의 명분을 못 세우고, 합리적 선을 찾으면서 극단적 주장도 하지 않게 된다고 했다.

갈등관리 전문가 I는 조직수용성이 가장 큰 장애요인으로 보면서, 그 이유로 지방자치단체 공무원들이 의지가 있으면 예방적 갈등영향분석을 실시하기 위한 근거 규정을 찾을 수 있기 때문이라고 말했다. 즉, 법·제도가 없더라도 단체장의 지침이나 방침으로도 진행할 수 있다는 점을 강조했다. 이와 관련해 갈등관리 전문가 K는 조직 수용성을 높이는 데 있어서 갈등관리 전문가들의 역할이 중요함을 강조했다. 그는 명확한 취지, 목표, 효능에 대해 잘 설명한다면 공무원들에게 예방적 갈등영향분석의 필요성을 설득할 수 있다고 보았다.

## V. 결론

본 연구는 예방적으로 도입된 갈등영향분석이 현실적으로는 갈등이 발생한 이후에 주로 활용되는 점에 주목하였다. 공공갈등의 상황 변화에 있어서 중요한 역할을 담당할 수 있는 지방자치단체의 경우 이런 현상이 왜 발생하고 있으며, 이 상황을 개선하기 위해서 극복해야 할 장애요인은 무엇인지를 지방자치단체의 조례들을 분석하고, 관련 공무원들과 갈등관리 전문가들을 심층 인터뷰하여 탐색하였다.

연구 결과 아직 갈등 관련 조례를 제정한 지방자치단체의 수는 많지 않지만, 제정한 경우에는 대부분에서 갈등영향분석이 예방적으로 명시되어 있음을 확인했다. 총 243개의 지방자치단체 중에서 87개가 조례를 제정하고 있었고(제정률 35.8%), 그 중 77개의 조례(포함비율 88.5%)가 갈등영향분석을 포함하고 있었다. 광역

자치단체의 경우 갈등영향분석이 명시되어 있는 비율이 기초자치단체의 경우보다 더 높았다(92% vs. 87.8%). 한편 예방적 측면을 명시한 비율은 기초자치단체(61.5%)가 광역의 경우(50%)보다 더 높았다.

이번 연구를 통해서 지방자치단체의 갈등영향분석 사례들이 상당수 확인되었는데, 서울시와 인천 부평구의 사례들이 특히 주목한 만했다. 예방적으로 갈등영향분석을 실시한 경우들은 세 가지 형태로 분류할 수 있었는데, 첫 번째는 큰 그림에서 정책을 기획한 이후 정책을 구체화하기 전에 실시하는 경우, 두 번째는 세부 계획에 따라 사업을 진행하기 시작했으나 아직 주요 이해관계자들은 그 사실을 인지하지 못해서 갈등이 발생하지 않은 경우, 마지막 세 번째는 일련의 사업을 추진함에 있어서 최초의 사업에 대해 갈등이 발생했을 때 다른 사업을 진행하기에 앞서 시사점을 얻기 위해 실시하는 경우였다.

예방적 갈등영향분석을 실시함에 있어서 장애요인은 크게 세 가지로 분류되었다. 첫째는 조직 내부의 수용성 요인, 둘째는 제도적 요인, 마지막 셋째는 재정적 요인이었다. 조직 내부의 수용성은 갈등관리 부서가 지방자치단체 내에서 오랜 기간 운영되면 다소 변하기도 하는 것으로 나타났다. 갈등관리 부서 운영 초기에는 사업부서에서 갈등관리 부서를 부담스러워하는(“우리가 일을 잘하는지 못하는지 감시”한다고 생각하거나 “제3자가 문제해결 하는데 도움 준다고 온다고 하면 무능해 보이”지는 않을까 불편해 하는 등-갈등관리 전문가 I) 경우가 많지만, 오랜 기간 운영되어 갈등관리 부서의 역할을 어느 정도 이해하고 나면 사업부서에서 먼저 갈등관리 부서를 통해 문제를 해결하려는 경우도 발생한다는 것이다. 예를 들어 사업 진전이 잘 안 되는 경우 사업부서에서 갈등영향분석이나 조정 등을 갈등관리부서에 먼저 요청한다는 언급이 있었다(갈등관리 전문가 I). 이는 수년간의 경험을 통해 갈등관리 부서의 역할에 대한 조직 내 오해가 상당 부분 해소되었기 때문이다. 그러나 역으로 생각해 보면, 지방자치단체 내에 갈등관리 전문인력이 있고, 갈등관리 심의위원회와 갈

은 시스템이 갖추어져야 갈등영향분석에 대한 조직 내 수용성도 생긴다는 의미로 해석된다.

그리고, 갈등관리 전문인력이 있는 지방자치단체에서는 갈등영향분석의 효용성을 높이기 위해서 용역을 발주하기 전에 갈등관리 부서의 공무원들이 주요 민원인 등을 소수 만나서 의견을 듣기도 한다는 것이 확인됐다. 이런 과정을 거쳐서 조정이 될 수 있다는 판단이 섰을 때, 갈등영향분석을 발주한다는 것이다. 따라서 이런 갈등영향분석의 경우 ‘대화를 통한 문제 해결 불가’라는 결론은 공무원들의 관점에서 받아들이기 어려워진다. 즉 갈등영향분석의 결과에 따라서 사업을 하지 않을 수도 있다는 사회적 수용성 측면은 위축되는 것이다.

이러한 여러 가지 측면에도 불구하고, 인터뷰 대상자들은 갈등영향분석이 필요하다는 데 대체적으로 공감했다. 지방자치단체 공무원 C는 공무원들이 거버넌스 만들고 시민 참여형의 갈등해결 방법들을 설계하는 것에 대해 어려움을 느낀다고 말했다. 지방자치단체 공무원 B도 지방자치단체가 갈등영향분석 등 갈등관리를 효과적으로 하기 위해서는 사업부서와 주민들, 외부 전문가들 사이에서 “미묘한 연결”을 할 수 있는 갈등 전문가가 행정 내부에 있어야 한다고 했다. 갈등 전문가가 들어가서 “미묘한 지점을 교통신리를 하면서 프로세스를 이끌고” 가면서 그 맥락을 잡아줘야 갈등영향분석의 실효성도 높아질 수 있다는 것이다.

B는 갈등영향분석의 필요성을 사업부서에 설득하는 포인트로 ‘갈등영향분석도 안 해 놓고, 행정이 최선을 다했다고 할 수 없다’는 논리를 펴기도 한다고 말했다. “(사업부서가) 최선을 다해서 노력했다”고 말하기 위해서는 갈등영향분석을 실시하고, 조정협의체를 운영해야 하는 것 아니냐며, 그것을 “최종적인 노력”이라 말한다는 것이다. 그리고, 이렇게 최종적인 노력을 기울였다는 것을 나중에 감사 등의 상황에서 제시하라고 설득한다고 말했다.

B는 대표적인 갈등영향분석 성공사례인 지하보차도 사례의 경우에도, 갈등영향분석과 조정을 해 보는 게 후회가 없다는 점, 사업이 갈등조정 없이 진행된다면 의

견 개선할 수 있는 구조가 없는데, 조정회의에 한 번 들어가면 의견 개선할 수 있는 요소가 있고, 그 때 반영할 수 있는 것들이 많이 있다고 이해관계자들을 설득했다고 말했다. 또한 조정위원들을 이해관계자들이 직접 선택할 수 있도록 한 점과 선정 절차를 자세히 설명한 점 등도 성공요인으로 보았다. B는 갈등영향분석이 “살아서 움직여서 실제 주민에게 적용되고 행정에 적용되기 위해서는” 조례에는 나타나지 않는 “보이지 않는 작업들이 많다”고 설명했다.

본 연구는 심층 인터뷰 등을 통해 진행되어 이유와 과정 등에 대한 새로운 사실을 밝혀내는 데 성공했으나, 지방자치단체와 관련된 사례들에 초점을 맞추어서 중앙정부나 공공기관의 경우에는 곧바로 적용하기에 무리가 있다는 한계가 있다. 그러한 연구 주제들은 추후 후속연구를 통해 다뤄질 필요가 있다. 앞으로 더 많은 갈등영향분석 사례가 축적된다면, 정량적인 연구의 필요성도 증대될 것으로 보인다.

## References

- Bruneel, J., P. D'Este, and A. Salter. 2010. Investigating the Factors that Diminish the Barriers to University-industry Collaboration. *Research Policy*. 39(7): 858-868.
- Caffrey, L. 1998. *Information Sharing between and within Governments*. London: Commonwealth Secretariat.
- Chae, Jong Hun and Jae Keun Kim. 2009. A Study on the Constitution and Effectiveness of the Collaborative Governance in Public Conflict: A Conflict over the Location of Waste Incineration Plant in Incheon city. *The Korea Local Administration Review*. 23(4): 107-136.
- Cho, Kyung Hoon, Sun Woo Lee, and Hyung Joon Park. 2015. Research for the Improvement of Conflict Assessment: Focusing on Diversity of Stakeholders. *Korean Society and Public Administration*. 26(2): 1-22.
- Cho, Sung Bae and Seung Woo Lee. 2015. *Introduction to Conflict Assessment*. Wookong Publication.
- Choi, Byoung Hahk. 2014. A Study on the Present Condition of Conflict Management and Policy Challenges in the Local Government: Focusing on Public Conflict Management in Chungcheongnam-do Province. *Korean Journal for the Conflict Management Studies*. 1(2): 285-312.
- Cormick, G. W. 1976. Mediating Environmental Controversies: Perspectives and First Experience. *Earth Law Journal*. 2: 215-224.
- Dankook Center for Dispute Resolution. 2014. *Conflict Assessment on the Happy Housing Gongreung Districk Pilot Porject*. Final Report.
- DiNitto, D. M. and T. R. Dye. 1983. *Social Welfare: Politics and Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Heo, Suk Min, Tae Young Park, and Mi Young Park. 2015. A Study on the Performance and Improvement of Welfare Ombudsman Institution, Daegu. *Journal of Community Welfare*. 52: 225-254.
- Hong, Eun Young and Jong In Choi. 2015. Study on Ways of Overcoming Obstacles of University-industry Collaboration in Terms of POB(positive organization behavior). *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*. 10(5): 185-196.
- Jang, Seok Jun and Joon Young Hur. 2016. Analysis on Influencing Factors for Diffusion of Conflict Prevention Ordinance by Local Government. *Korean Policy Studies Review*. 25(3): 75-104.
- Jeon, Hyoungjoon. 2017. Residents' Behavioral Patterns in Siting Locally Unwanted Facilities: Focusing on Conflict Cases on Waste Treatment Facilities. *Crisisonomy*. 13(7): 35-49.
- Jeong, Jeong Hwa. 2011. Conflict Structure and Public Conflict of Korean Society: Focusing on Public Conflicts around National Projects. *Korean Society and Public Administration*. 22(3): 1-27.
- Joo, Jae Hyun. 2016. *Policy Process: Theories and Case Studies*. Daeyung Book.
- Ka, Sang Jun. 2017. Public Conflicts in South Korea: 1990-2015. *Presented Paper in Winter Conference of Dankook Center for Dispute Resolution*. Kyunggi-do. 1-9.
- Kim, Jae Keun and Jong Hun Chae. 2009. An Effect on Public Policy Conflict of Mediation Process: A Case of Conflict Mediation Committee to Construct Hantan River Dam. *Dispute Resolution Studies Review*. 7(1): 5-40.

- Kim, Ji Soo and Sun Woo Lee. 2017. An Analysis of the Local Conflict Management System: Focusing on Ordinance and Case Study. *Korean Local Administration Review*. 14(2): 139-164.
- Kim, Jung Il and Sang Hyun Joo. 2014. A Study on the Institutionalization Plan of Public Conflict Prevention and Conflict Management. *Korean Comparative Government Review*. 18(3): 351-380.
- Kim, Seong Tae. 1998. Analyzing the Strategic Activating Factors of the Full Joint Utilization of Public Informations for the Early Realization of Electronic Government: The Application of the Fish-bone Analysis. *Korean Public Administration Review*. 32(4): 99-117.
- Kim, Tae Jin, Yoon Soo Jung, Jung Hoon Ki, and Jong Tae Kim. 2011. Analysis on Obstacle Factors of Public Information Sharing. *Journal of Korean Association for Regional Information Society*. 14(2): 85-103.
- Korea Expressway Corporation. 2009. *Conflict Assessment on Busan Circular Expressway*. Final Report.
- Korean Association for Policy Sciences. 2013. *Conflict Assessment on the New Construction of the Southern Road Office Complex*. Final Report.
- Lee, Young Hee. 2004. Democratization and Social Conflicts: Focusing on Social Conflicts Ground Public Policies. *Journal of Korean Social Trends and Perspectives*. 22(3): 1-27.
- Ministry of Health and Welfare. 2005. *Conflict Assessment and Conflict Resolution Research on Reconstruction of National Seoul Hospital*. Final Report.
- Office for Government Policy Coordination. 2014. *Conflict Assessment Guideline*.
- Park, Ho Sook. 2000. Strategies for Activation of Residents' Participation to Enhance Residency Representation. *The Korean Journal of Local Government Studies*. 4(1): 67-86.
- Park, Hong Yeop. 2011. Institutionalization of Conflict Management in Public Sector. *Korean Public Management Review*. 25(1): 105-132.
- Park, Hong Yeop and Jin Park. 2008. Constructing a Conflict Assessment Model and Its Application on a New Nuclear Power Plant Conflict Case in Uljin. *Korean Public Personnel Administration Review*. 7(3): 193-220.
- Park, Jeong Hun and Jung Mi Oh. 2009. A Review on Pan-government Administrative Information Sharing Policy: Key Issues and Policy Implications. *Korean Journal of Public Administration*. 47(3): 245-273.
- Republic of Korea Air Force Headquarter. 2014. *Conflict Assessment on Aerial Drill*. Final Report.
- Seoul Metropolitan Government. 2013. *White Paper on Conflict Management*.
- Seoul Metropolitan Government. 2014. *White Paper on Conflict Management*.
- Seoul Metropolitan Government. 2015. *White Paper on Conflict Management*.
- Seoul Metropolitan Government. 2016. *White Paper on Conflict Management*.
- Seoul Metropolitan Government. 2017. *White Paper on Conflict Management*.
- Shin, Chang Hyun. 2005. *How to Conduct Conflict Assessment*. Yeji.
- Susskind and Thomas. 1999. Conducting a Conflict Assessment. *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*.
- The Presidential Commission on Sustainable Development, 2005. *Theory and Technique of Public Conflict Management*, Nonhyung Publication.
- Yu, Gyu Sang. 2014. Study on Ways for Preemptive Public Conflicts Resolution Focusing on Case Studies: Centering on Minor Conflicts of Municipal Governments. *Korean Journal for the Conflict Management Studies*. 1(1): 33-54.
- Yun, Jong Seol. 2017. *Effective Activation Strategies for Improving Public Conflict Assessment*. KIPA Research Report.

*Korean References Translated from the English*

- 가상준. 2017. 한국의 공공갈등 현황: 1990-2015. 단국대학교 분쟁해결연구센터 2017년도 동계학술대회. 경기도. 1-9.
- 공군본부. 2014. 공중투하훈련장 갈등영향분석 연구.
- 김성태. 1998. 전자정부 조기 구현을 위한 행정정보공동활용 활성화 전략요인 연구: Fish-bone analysis의 적용. 한국행정정보. 32(4): 99-117.
- 김정일, 주상현. 2014. 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화

- 방안. 한국비교정부학보. 18(3): 351-380.
- 김재근, 채종현. 2009. 정책갈등의 제3자 갈등조정 효과: '한탄강댐갈등조정소위원회' 기능을 중심으로. 분쟁해결연구. 7(1): 5-40.
- 김지수, 이선우. 2017. 지방자치단체 갈등관리시스템 분석: 조례 및 사례 분석을 중심으로. 한국지방행정학보. 14(2): 139-164.
- 김태진, 정운수, 기정훈, 김종태. 2011. 행정정보공동이용 장애 요인에 대한 연구. 한국지역정보학회지. 14(2): 85-103.
- 국무조정실. 2015. 갈등영향분석 가이드라인.
- 단국대학교 산학협력단 분쟁해결연구센터. 2014. 행복주택 공릉지구 시범사업 갈등영향분석. 최종보고서.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. 2005. 공공갈등관리의 이론과 기법. 논형출판.
- 박정훈, 오정미. 2009. 범정부 행정정보공유 정책에 관한 고찰: 주요쟁점 및 정책시사점. 행정논총. 47(3): 245-273.
- 박호숙. 2000. 주민대표성 제고를 위한 주민참여 활성화 전략. 지방정부연구. 4(1): 67-86.
- 박홍엽. 2011. 공공부문의 갈등관리 제도화 모색. 한국공공관리학보. 25(1): 105-132.
- 박홍엽, 박진. 2008. 갈등영향분석모형의 구축과 적용가능성 탐색: 울진 신규원전 건설 사례를 중심으로. 한국인사행정학회보. 7(3): 193-220.
- 보건복지부. 2005. 국립서울병원 재건축에 따른 갈등영향분석 및 갈등해소방안 연구. 최종보고서.
- 서울시. 2013. 갈등관리 백서.
- 서울시. 2014. 갈등관리 백서.
- 서울시. 2015. 갈등관리 백서.
- 서울시. 2016. 갈등관리 백서.
- 서울시. 2017. 갈등관리 백서.
- 신창현. 2005. 갈등영향분석 이렇게 한다. 예지.
- 유구상. 2014. 공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구: 지방자치단체의 소규모 갈등사례를 중심으로. 한국갈등관리연구. 1(1): 33-54.
- 윤종설. 2017. 공공갈등 영향분석제도의 운영활성화 방안에 관한 연구. KIPA 연구보고서.
- 이영희. 2004. 민주화와 사회갈등: 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 이해. 동향과 전망. 61: 36-67.
- 장석준, 허준영. 2016. 기초 지방정부 갈등 예방 조례의 확산 영향 요인 분석. 한국정책학회보. 25(3): 75-104.
- 전형준. 2017. 미선호시설 갈등에 있어서 지역주민들의 행동 방식 연구: 쓰레기 처리시설 관련 갈등 사례들을 중심으로. Crisisonomy. 13(7): 35-49.
- 정정화. 2011. 한국사회의 갈등구조와 공공갈등: 국책사업 갈등사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 22(3): 1-27.
- 조경훈, 이선우, 박형준. 2015. 갈등영향분석의 개선방안에 대한 탐색: 이해관계자 인식의 다양성을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 26(2): 1-22.
- 조성배, 이승우. 2015. 갈등영향분석 개론. 우공출판사.
- 주재현. 2016. 정책 과정론: 이론과 사례분석. 대영문화사.
- 채종현, 김재근. 2009. 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지 갈등 사례. 지방행정연구. 23(4): 107-136.
- 최병학. 2014. 지방정부 갈등관리의 현황분석 및 정책과제: 충청남도의 공공갈등관리를 중심으로. 한국갈등관리연구. 1(2): 285-312.
- 한국도로공사. 2009. 부산 외곽순환고속도로 갈등영향분석. 결과보고서.
- 한국정책과학학회. 2013. 남부도로사업소 청사 신축 갈등영향 분석. 최종보고서.
- 허숙민, 박태영, 박미영. 2015. 대구광역시 복지읍부즈만 제도의 성과와 개선방안. 한국지역사회복지학. 52: 225-254.
- 홍은영, 최종인. 2015. 산학협력의 장애요인 및 극복방안에 관한 연구: POB(Positive Organization Behavior) 관점에서. 벤처창업연구. 10(5): 185-196.

Received: May. 14, 2018 / Revised: May. 30, 2018 / Accepted: Jun. 7, 2018

## 지방자치단체의 갈등영향분석 현황과 예방적 적용의 장애요인 분석

국문초록 2007년 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정에 따라 대표적인 예방적 갈등관리 활동으로 도입된 갈등영향분석은 그 이후 10여 년을 거치면서, 예방적이기보다는 갈등이 이미 발생한 이후 대응적으로 실시된 경우가 많았다. 이 연구는 그동안 지방자치단체에서 갈등영향분석 현황은 어떠한지, 만약 원래 법 취지대로 공공갈등의 예방을 위해 실시하고자 한다면 어떤 장애요인들이 있는지 등을 탐색했다. 이를 위해 현재 공공갈등의 예방을 위한 조례를 제정하고 있는 지방자치단체를 조사했으며, 그동안 지방자치단체는 어떤 사업들에 대해 갈등영향분석을 실시했는지를 파악했다. 또한 지방자치단체에서 갈등영향분석을 발주한 공무원들 및 그 갈등영향분석을 수행한 갈등관리 전문가들을 인터뷰하여, 이들이 인식하는 예방적 갈등영향분석의 장애요인은 무엇인지를 조사했다. 지방자치단체 공무원들과 갈등관리 전문가들은 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정을 모델로 한 조례가 상당수의 지방자치단체들에 제정되어 갈등영향분석을 할 수 있는 제도적 준비가 되어 있지만, 지방자치단체들에서 갈등영향분석을 예방적으로 진행하는데는 법·제도적 측면, 재정적인 측면, 조직수용성 측면에서 장애요인들이 있다고 인식하고 있었다.

주제어 : 갈등영향분석, 장애요인, 지방자치단체, 갈등예방, 갈등관리

---

Profiles **Hyungjoon Jeon** : He received his Ph.D. from University of Missouri, USA in 2004. He is an assistant professor of Dankook Center for Dispute Resolution at Dankook University, in which he has taught and conducted research since 2008. He is interested in risk communication and conflict communication. He also provides conflict coaching service and works as a facilitator or a mediator to resolve conflicts(samjeon2000@hanmail.net).

**Haklin Kim** : He received his Ph.D. from State University of New York at Binghamton, USA in 2005. He is an assistant professor of Graduate School of Business at Dankook University, in which he has taught and conducted research since 2005. He is interested in negotiation and conflict management system. He also works as a mediator to resolve public conflicts(halkin.kim@gmail.com).