

## 갈등 체크리스트 작성을 위한 탐색적 연구

-공공갈등의 예방과 진단을 중심으로\*-

이선우 · 김광구 · 심준섭 · 류도암 · 조경훈 · 김지수 · 박형준

This research is to establish a checklist of public conflict what can be used for the purpose of diagnosis and prevention of public conflict. The checklist for public conflict developed in the following order: first, the factors selected through a literature review and priority; second, review and the check checklists of Seoul Metropolitan Government Office and Government Policy Coordination to complement and utilize the existing list and to reflect the experience of experts in a number of conflict adjustment. The checklist derived research results contains key and around stakeholders factor 15 items, conflict issues factor 7 items, Environmental Factors 6 items. The checklist is important to apply to the actual case, so it is necessary feasibility verification of reality. In this respect, this study looked applied to leverage South Road office in Seoul as illustrative examples of conflict stretching checklist. The case could be seen through the checklist, check for the three regions corresponding to the degree of conflict and at the same time imperfections in the checklist could be confirmed as well.

This study is exploratory research to develop a checklist that can contribute to the diagnosis and prevention of public conflict. Therefore, there is a need to improve the checklist investigated by additional conflict factors not addressed in this study, and

\* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055042).

제1저자 : 이선우, 교신저자 : 박형준, 공동저자 : 김광구, 심준섭, 류도암, 조경훈, 김지수

주 제 어 : 공공갈등, 체크리스트, 갈등의 진단  
key words : public conflict, checklist, conflict diagnosis

applied to a variety of cases the practicality and utility of the checklist there is a need to continue to improve.

### 1. 서론

공공갈등의 심각성에 대한 문제는 비단 어제오늘의 일이 아니다. 1990년대 이후 공공갈등에 대한 문제가 본격적으로 제기된 이후에 지속적으로 악화되었으며, 우리나라는 다른 국가에 비해 종교 및 인종 간 갈등이 적은 환경에도 불구하고 2012년 OECD국가 27개국 2번째로 사회갈등 수준이 매우 심각하다고 할 수 있다(연합신문, 2013년 8월 21일자). 이러한 공공갈등을 효과적으로 해소하기 위하여 그간 학계와 정부는 다양한 방법을 도입하여 이를 극복하고자 하였다. 갈등을 해소하는 비용을 줄이고 당사자의 만족감을 높이기 위한 방법으로 ADR이 활용되었으며, 여러 분쟁위원회와 국가인권위원회 및 최근에는 국민대통합위원회를 설치하여 국가의 갈등 수준을 낮추기 위해 국가적 노력을 기울이고 있다. 동시에 환경법, 폐촉법<sup>1)</sup>, 전기 관련 보상법<sup>2)</sup> 등의 법규정에 대한 제·개정을 통해 비선호시설 등의 설치에 대한 갈등의 소지를 예방하고 문제점을 해소하고자 하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 공공정책으로 인한 갈등은 여전히 빈번하게 발생하고 있다. 이러한 문제는 앞서 언급한 방법들이 정책사례에서 갈등에 대한 실질적인 진단이 이루어지지 못하고 절차적 요행위로서 한계를 보여주었기 때문이다(홍성만·박홍엽, 2006; 김형락·최진식, 2009; 김관보·이선영, 2010). 그러므로 제도적 미비점을 보완하여 정부의 정책을 추진하는데 있어 공공갈등이 발생할 소지가 있는 정책을 올바르게 진단하고 예방할 수 있는 방안이 필요하다. 본 연구는 이를 위한 방안의 하나로 공공정책과 관련하여 발생할 수 있는 갈등을 예방하고 이미 발생한 갈등의 해소에 기여할 수 있는 ‘체크리스트’를 제시해보고자 한다.

공공갈등에 대한 체크리스트는 공공정책과 관련하여 추진 여부 또는 방향성을 가늠할 수 있는 정성적인 평가도구라 할 수 있다. 본 연구는 공공정책에 따른 갈등을 예방 및 해소하기 위한 체크리스트를 구성하는 것을 목적으로 하며, 이를 위해 다음의 과정에 따라 연구를 진행하도록 한다. 첫째, 체크리스트에 대한 기본적인 내용을 살펴보고 그 필요성에 대해 논의하도록 한다. 둘째, 공공갈등에 대한 여러 선행연구를 검토하고 공공갈등 진단 체크리스트를 구성할 내용에 대해 구체화한다. 셋째, 체크리스트의 효용가능성과 활용방안을 제시함으로써 정책적 함의를 제공한다. 이러한 과정을 통해 본 연구에서는 공공정책으

1) 폐촉법 : 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(법률 제12622호).  
2) 전기 관련 보상법은 대표적으로 송전설비주변법(송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률, 법률 제12738호), 발전소주변지역법(발전소주변지역 지원에 관한 법률, 법률 제13151호) 등이 있다.

로 인한 갈등을 예방하는 동시에, 이미 발생한 갈등을 해소시킬 수 있는 실질적이고 효과적인 방안에 대한 방향성을 제시할 수 있을 것이다.

## II. 체크리스트의 이해와 개발 과정

체크리스트는 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 평가항목들에 대한 표(table) 또는 목록(list)으로(박주홍, 2008), 일반적으로 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 핵심 내용에 대한 체크리스트는 평가의 수행 및 분석이 용이하며 이해하기 쉬우나, 높은 수준의 지식을 제공하거나 다양한 이용자들의 요구를 충족시키기는 어렵다(황혜경 외, 2007). 둘째, 구체적인 분야별 체크리스트는 핵심적인 리스트 작성과는 반대로, 주제 분야에 대한 깊이 있는 지식을 제공할 수 있으며, 개별 요구자의 특성과 필요를 반영할 수 있다(황혜경 외, 2007). 셋째, 체크리스트의 개발에 있어서 연구자의 주관적인 측면이 어느 정도 나타날 수 있으므로 체계적인 개발과정이 필요하다(박주홍, 2008).

체크리스트의 개발과정에 대해서는 다음의 선행연구를 참고하였다. 황혜경 외(2007)는 과학기술분야 학술지를 평가하기 위한 체크리스트를 작성·평가하는 연구에서 우선 관련 문헌을 검토한 후, 기존에 사용되고 있는 관련 분야의 체크리스트를 벤치마킹하는 과정을 거쳤다. 박주홍(2008)은 국제기술이전의 평가 체크리스트 개발 및 활용 연구에서, 우선 영향요인에 대한 문헌 검토하고, 문헌검토 내용을 중요성에 따라 선별하였다. 그리고 문헌조사를 통해 추출이 불가능한 항목을 독자적으로 개발하고, 이를 종합하여 최종 체크리스트를 완성하는 과정을 따랐다. 한편, 유용신 외(2012)는 건설폐기물 저감과 관련된 체크리스트 개발 연구에서 문헌조사를 통해 국내외 연구동향을 파악하여 요인을 도출하고, 이에 대한 전문가 면담과 설문조사 등으로 신뢰성과 타당성을 분석하였으며, 이를 반영하여 최종적인 체크리스트를 개발하였다. 김대영(2012)은 공동주택의 재건축 조합 분쟁에 필요한 서류 체크리스트를 개발하는 과정에 있어 문헌고찰과 사례조사, 그리고 문제점 분석 및 체크리스트 작성을 통한 운영방안 제시의 순서로 진행하였다.

본 연구 또한 선행연구의 개발 과정을 참고하여 공공갈등 진단에 대한 체크리스트를 개발하도록 한다. 첫째, 문헌검토이다. 개발하는 체크리스트의 목적과 내용에 따라 국내외 선행연구·보고서·언론 기사 등 다양한 문헌을 활용할 수 있을 것이다(ICAC, 2004; O'Leary et al., 2003; Beirle, T. C. et al., 2003; Lawrence Susskind, 1999). 그러나 본 연구에서 개발하고자 하는 체크리스트는 국내외 공공갈등을 진단하기 위한 것이므로, 참고하는 선행연구를 국내외 공공갈등에 대한 연구들로 한정하도록 한다. 그러나 요인의 검토는 일반적으로 연구자를 중심으로 이루어지기 때문에, 연구자의 학문적 시각 또는 범위의 한계나 자의가 개입될 우려가 있다. 둘째는 이를 극복하기 위한 단계로, 학술적인 갈등 요인들

의 현실타당성과 신뢰성을 검증하고, 누락된 중요 요인들을 보완하기 위한 과정이다. 전문가 면담, 설문조사, 기존 체크리스트와의 비교·검토, 사례조사 등의 다양한 방법이 가능하며, 본 연구에서는 공공갈등에 대한 전문적 지식을 보유한 전문가와의 토의 및 면담과 함께, 기존 갈등 체크리스트의 벤치마킹을 거쳐 체크리스트에 포함될 내용의 타당성과 신뢰성을 확보하도록 한다. 그리고 공공갈등 관련 선행연구들에 대해 갈등사례를 대상으로 한 연구들을 중심으로 비교·검토하여, 사례조사에 대한 측면도 간접적으로 반영할 수 있도록 한다. 이러한 과정을 거쳐 공공갈등의 진단을 위한 체크리스트를 작성하도록 한다. 그리고 체크리스트의 적용가능성과 한계를 확인하기 위하여 실제 사례에 적용하여 보는 과정을 거치도록 한다. 이를 통해 본 연구의 체크리스트가 갖는 문제점을 살펴봄과 동시에 이를 극복하여 더 유용한 체크리스트가 되기 위하여 필요한 발전방안을 제시할 수 있다.

## III. 갈등체크리스트의 개발

### 1. 공공갈등 선행연구 검토

#### 1) 공공갈등의 이해

공공갈등은 공익에 대한 갈등으로, 정부의 정책과 관련하여 발생하는 갈등이라 할 수 있다(지속가능발전위원회, 2005; 하혜영, 2007). 공공갈등은 일반적으로 정부 간 갈등과 정부-주민 간 갈등으로 구분할 수 있는데, 여러 정부 기관과 주민 및 시민단체 등이 혼재되어 복잡한 양상으로 나타나는 경우가 많다(하혜영, 2007).

공공갈등은 정부가 정책을 추진함에 있어 장애가 되며, 경제적 비용의 소모 이외에도 정부에 대한 신뢰의 하락·주민 공동체 해체 등 사회적 비용을 증가시킬 수 있다(정정화, 2012). 예를 들어, 불안 병폐장 입지 갈등은 길지 않은 기간 동안 이어졌으나 주민과 정부 간, 찬반 주민 간 갈등이 극심하게 나타나 결국 국책사업으로서 진행되던 설치계획이 철회되고 지역공동체도 해체되는 등 부작용이 심하였다. 마산 수정만 매립관련 갈등은 1990년대부터 20년 가까이 이어져 왔는데, 주민의 반발로 인해 사업 준비 기간이 길어지자 사업 목적을 변경하고 업체가 사업을 포기하는 등 우여곡절 끝에 사업계획이 취소되었다. 이러한 공공갈등 사례들은 갈등의 원인에 대한 잘못된 접근과 대응으로 갈등을 통한 문제해결의 효과보다는 부정적 영향들이 크게 되었다고 할 수 있다.

그러므로 공공갈등은 정부의 정책과 사회적인 환경의 변화에 따라 자연스럽게 발생하는 것으로 볼 수 있으며, 공공갈등에 있어 중요한 것은 갈등에 따르는 사회적 비용을 최소화할 수 있는 갈등관리 방법이라 할 수 있다. 특히 갈등의 원인에 따라 적절한 대응방법을 선택함으로써 갈등당사자 모두가 만족하는 합의를 이끌어내는 것이 중요하다고 할 수 있

다. 갈등의 해소는 갈등당사자 상호가 만족할 수 있는 방향으로 이루어져야 하며, 그렇지 않은 경우 일단 갈등 상황이 종료되었다고 하여도 잔존한 갈등의 요소들이 장래 다시 문제가 될 수 있기 때문이다(김태기, 2005).

2) 공공갈등 영향요인에 대한 선행연구 검토

공공갈등의 영향요인은 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 갈등 성격을 결정하는 특성 요인과 과정에 따라 영향을 미치는 발생요인 및 증폭요인으로 구분할 수 있다. 공공갈등의 특성요인은 정책특성, 갈등당사자간 특성, 갈등이슈별 특성(하혜영, 2007)으로 구분할 수 있다. 정책특성은 갈등의 원인이 되는 정책의 유형에 따라 구분하는 것으로, 예를 들어 선호유형과 혐오유형으로 구분할 수 있다. 갈등당사자간 특성에는 갈등당사자의 수, 당사자의 유형, 당사자 간 상호대립 또는 상호신뢰의 정도 등이 있으며, 갈등이슈에 따라서는 가치갈등과 이해갈등으로 구분하고 있다.

갈등의 발생요인에 대한 국내의 선행연구를 정리하면 다음과 같다. 김도희(2001)는 원전 입지 갈등사례에서 지자체와 주민 간 발생하는 갈등유발요인을 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 기술적 요인, 환경적 요인으로 정리하였다. 나태준(2005)은 국내와 해외의 사례를 비교하여 여러 해결기제를 다양하게 활용한 사례가 갈등해소의 성공가능성이 높음을 밝혀내었다. 여기에 영향을 미치는 관리적 요인은 경제적·효율성·효과성의 가치와 연결되며, 법적 요인은 헌법적 고결성·적법절차·실체적 권리, 정치적 요인은 대표성·부응성·책임성이 있음을 밝혀내었다. 홍성만·박홍엽(2006)은 갈등당사자간 가치·이해 요구의 불일치 문제와, 정책당사자의 정책수립 및 결정과정의 절차상의 문제, 시설입지 정보에 대한 접근 및 인지 문제, 비선호시설에 대한 인지적 틀과 입장 차이의 문제를 갈등발생요인으로 제시하였다. 이후 갈등상황을 다시 악화시키는 증폭요인으로는 갈등해소의 기술적 한계와 상호신뢰의 문제, 협상 및 의사소통 역량의 부족, 일방향적 해결 노력의 문제가 있음을 밝혀내었다. 박형서 외(2007)는 사례에 대한 분석을 통해 5개 분야의 33개 필수지표와 정책 분야별 선택지표를 제시하였고, 김형락·최진식(2009)은 비선호시설로서 입지갈등의 요인으로 경제적 요인·생활피해 요인·제도적 요인·외부환경적 요인을 설정하고 이를 분석하여 주민의 참여와 지속적 대화가 중요함을 주장하였다. 이흥권·서순탁(2010)은 정책형성 과정에서 갈등대통기의 이슈로 상호신뢰의 부족·계획이해의 부족·사회화습의 실패를 제시하였다. 그리고 갈등확대시에는 신뢰형성 저해·새로운 갈등이슈의 등장으로 갈등이 증폭될 수 있다고 하였다. 김관보·이선영(2010)은 주민의 인식요인·경제적 요인·제도적 요인·참여신뢰 요인을 고려해 보았을 때, 비선호시설에 반대하는 것이 주민의 합리적 선택임을 밝혀내었다. 임동진(2011)은 94개의 공공갈등을 분석하여 주민의 의사결정 참여기회 부족·정보불신 등 사회신뢰 부족·소통문화의 부족·경제적 이익의 충돌·일방적 불이익의 강요·당사자 간 상호불신과 가치 및 인식의 차이, 주민의 요구가 갈등의 원인이 됨을

밝혔다. 그리고 갈등관리를 어렵게 하는 원인으로 기관장 및 공무원의 인식 부족·인력과 제도의 미비·인센티브의 부족·갈등이슈의 다양성과 복잡성·당사자 간 비협조적 태도를 제시하였다. 은재호(2011)는 군사시설의 입지갈등에서 인지적 갈등과 구조적 갈등이 있으며, 인지적 갈등은 인식의 불일치와 감정적 대립으로 이루어져 있으며, 구조적 갈등은 사회적 합의와 법적 기반이 존재하여야 해결이 가능하다고 하였다.

<표 1> 갈등요인 선행연구 정리

구분	연구자	요인	구성내용
갈등 특성	하혜영 (2007)	정책특성	선호유형/혐오유형
		갈등당사자	갈등당사자 수, 유형, 상호대립/신뢰 정도
		갈등이슈	가치갈등과 이해갈등
갈등 요인	임동진 (2011)	갈등당사자	부처, 지자체, 공기업, 민간
		갈등이슈	정책갈등, 이익갈등, 입지갈등, 노사갈등, 노사갈등, 개발갈등
		정치·행정적 요인	주민참여, 입지선정방식, 정보공개
갈등 요인	김도희 (2001)	경제적 요인	재산가치 하락, 직/간접보상
		기술적 요인	시설의 위험성, 시설관리에 대한 정보불신
		환경적 요인	환경단체의 활동에 의한 영향, 언론 및 대중매체의 영향
갈등 요인	나태준 (2005)	관리적 요인	사업의 명분 결여, 미흡한 보상체계, 비용과 편익의 불공평성
		법적 요인	주민참여의 미보장, 정보공개 및 투명성 미확보
		정치적 요인	집행기술에 대한 불신, 갈등조정기구의 미흡, 정치적·심리적 요인
갈등 요인	홍성만 박홍엽 (2006)	이해관계 갈등	갈등당사자간 보상 요구수준, 이해관계 불일치
		절차상 문제	관련 절차상의 문제, 의견수렴의 부족문제
		정보의 비대칭	정보인지의 시기, 정보의 자발적 제공/간접적 인지
		인지적 틀의 차이	입지시설에 대한 위험도 인지의 차이
		기술적 한계	적기 적절한 조치의 미흡, 이해당사자간 요구조건과 충족여건의 차이
		신뢰의 문제	갈등에너지의 축적문제
		역량의 부족	협상역량의 부족문제, 의사소통의 역량문제
일방향적 해결	매몰비용(sunk cost)의 문제, 일방의 꾸준한 밀어붙이기 문제		
갈등 요인	박형서 외 (2007)	심리적 원인	인식체계
		환경적 원인	자연환경, 생활환경, 역사·문화 환경, 재해 및 안정성
		경제적 원인	비용 형평성, 이익 형평성
		권한·제도적 원인	권한, 제도
갈등 요인	김형락 최진식 (2009)	사회·정치적 환경	사회·정치적 환경
		경제적 요인	재산가치, 보상
		생활피해 요인	환경오염, 교통체증, 지역이미지, 시설에 대한 정서
갈등 요인	김형락 최진식 (2009)	제도적 요인	이해관계자의 참여 제도, 입지선정 방식, 관계법령의 준수, 정보공개 내용과 형태
		외부환경적 요인	시민단체의 활동, 언론 및 대중매체 영향, 정치 환경

구분	연구자	요인	구성내용
이흥권 서순탁 (2010)		상호신뢰 부족	참여의 포괄성과 대표성 취약, 시민설명회 불이행
		계획이해 부족	행정협의회에서 각 기관의 일반적·방관적 모습
		사회학습 실패	용어 및 개념의 혼란, 언론의 정상적 작동 실패
		신행형성 저해	정보공유의 편향성 및 이해가능성의 불충분, 정책계획을 전문가의 전문물로 인식하는 사고
김관보 이선영 (2010)		새로운 이슈 등장	갈등발생기부터 잠재해 있던 문제가 전면에 등장
		인식 요인	환경파해인식, 지역이미지훼손인식, 장묘시설의 인식
		경제적 요인	보상, 재산가치
		제도적 요인	민주적 절차, 정보공개, 법령 준수
임동진 (2011)		참여신뢰 요인	정부신뢰, 시민과 전문가, 이해관계자들 참여
		일반적 추진	정부의 일반적 추진, 주민의 의사결정 참여회 부족, 일방적인 불이익의 강요
		상호 신뢰 부족	전반적인 사회신뢰 부족, 상호 불신에 따른 감정적 대립
		상호 소통 부족	소통 문화의 부족, 당사자 간 가치·인식·신념의 차이
		이해관계 충돌	사회 문제에 대한 주민의 요구 증대, 경제적 이익관계의 충돌
		인식 부족	기관장(부서장)의 관심 부족, 공무원들의 인식부족
		제도적 문제	담당 인력의 부족, 인센티브 부족, 갈등관련규정이 도움 안 됨
		이슈의 어려움	갈등이슈의 다양성과 복잡성
은재호 (2011)		비협조적 태도	이해 당사자 간 비협조적인 태도, 갈등 조정의 실패
		인지적 갈등	위험지각·시설인식·사실인식의 불일치, 감정적 대립, 가치와 이념의 불일치
		구조적 갈등	속의적 협상조정기계의 부재, 법적적 충돌, 비용·편익의 불균형, 자치단체장의 전략적 선택

출처 : 조경훈 외(2013) 재구성

## 2. 기존 체크리스트의 검토

국내의 선행연구를 바탕으로 공공갈등을 진단하기 위한 갈등요인을 선별하였다. 우리나라에 적합한 체크리스트를 개발하여 활용에 있어 현실적합성을 가질 수 있도록 하기 위하여 국내의 사례연구를 중심으로 한 선행연구를 통해 갈등요인을 선별하였으나 학술적인 측면에서의 탐색과 선별이라는 점에서 한계가 있다고 할 수 있다. 이러한 한계를 극복하기 위하여, 본 연구에서는 이미 개발되어 사용되고 있는 공공갈등 관련 체크리스트를 검토하여, 앞서 선별한 갈등요인의 부족한 부분을 보완하도록 한다.

서울시는 2012년 갈등 전담 기관인 갈등조정담당관실을 설치하고 '서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례'를 제정하는 등 공공갈등에 대한 전반적인 관리체계를 갖추고자 노력하고 있다. 이러한 관리체계에서 중요한 것은 공공갈등진단인데, 이는 서울시가 추진

하는 사업 전체를 대상으로 하며, 각 사업 부서에서 직접 진단을 하도록 한다. 공공갈등의 진단은 개발된 '공공갈등진단표'를 활용하여 작성하게 되는데, 이는 해당 사업에 대한 갈등의 발생 및 확산 가능성을 파악하기 위한 12개의 항목으로 구성되어 있다.3) 진단표에 대한 구체적인 내용은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 서울시 공공갈등진단표

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 ( ) 소 송 ( ) 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 예상하시니까? 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

출처 : 서울특별시 서울혁신기획관(2013). 갈등관리 매뉴얼, p. 66 재구성

3) 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙, 별표 1.

서울시는 갈등기술서와) 공공갈등진단표의 작성 내용을 바탕으로 갈등등급을 부여하고 그에 따른 관리를 하게 된다. 등급의 부여는 3단계인데, 1등급은 시 전체 차원에서 접근과 의사결정이 필요한 사업으로 갈등영향분석을 실시하게 되는 경우에 해당한다. 2등급은 타 부서 및 갈등조정담당관의 협력·지원이 필요한 사업이며, 3등급은 주관 부서에서 자체적으로 관리가 가능한 사업이다. 이와 같이, 사업의 추진에 있어 사전적으로 갈등 예측 및 진단을 거치도록 한 제도를 바탕으로 하여 적절한 갈등대응 계획을 수립하고 맞춤형 갈등조정이 가능하도록 한 갈등관리프로세스는 그 효용성이 매우 높을 것으로 예상된다.

서울시 공공갈등진단표의 진단 내용은 공공갈등이 발생 또는 확산될 것에 대한 예측과 해결의 가능성에 대한 측면을 주로 살펴보고 있다는 측면에서, 앞서 살펴본 선행연구의 갈등영향요인과 차이로 보이고 있다. 구체적으로 살펴보면, 1번부터 7번 항목까지 이해관계자의 수와 집단화 경향, 갈등의 표출 양태 및 예상, 그리고 언론의 보도에 대한 진단을 통해 갈등의 심각성을 확인하거나 예상할 수 있도록 한다. 이후 8번부터 12번 항목까지는 갈등해결에 필요한 방안·기간·재원·제도·협조의 내용 및 가능성을 확인하도록 되어 있다. 즉, 서울시 공공갈등진단표는 사업추진에 있어 갈등의 악화가능성과 해결가능성에 대한 진단에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다.

한편, 국무조정실에서도 2014년 갈등영향분석 가이드라인을 개발하면서 갈등영향분석 실시여부의 판단을 위한 체크리스트를 제시하고 있다. 이는 2007년 제정된 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’에서 제시된 갈등영향분석의 실시기준 등이 구체적으로 제시되어 있지 않기 때문에, 정부 기관에서 실제로 갈등영향분석을 실시하고자 하는 경우에 어느 정도 구체적인 기준을 마련해 주기 위한 것이다.

구분은 갈등영향분석이 필요한 만큼의 대규모 사업인지에 대한 여부, 언론보도, 사업 특성, 이해관계 집단의 분포, 과거 유사사례, 향후 전망의 측면으로 구성되었다. 이에 대한 구체적인 내용과 기준은 아래 <표-3>과 같다.

사업규모는 총사업비의 규모가 4,000억 원을 기준으로 하였으며, 언론보도의 경우 사업에 대한 갈등 관련 보도가 이루어졌는지 여부를 확인하도록 하였다. 사업 특성의 측면에서는 국민적 관심과 파급효과에 있어 전 국민적인 관심사인지 여부, 시민들의 재산권·건강 침해 가능성, 그리고 정치적 측면에서 문제가 되는지 여부가 중요하다고 보였다. 이해관계 집단에 있어서는 관련 시민단체·이익단체의 존재 여부와 규모, 사업으로 인한 수익·피해 집단, 관련 지자체 등 다양한 측면을 확인할 필요가 있는 것으로 보였다. 과거 유사사례는 유사사업의 경험에서 갈등이 발생하였는지, 대책위원회가 구성된 적이 있는지가 중요하다고 보아, 과거 경험에서 갈등대응방향이 어느 정도 학습되어 있는지 파악할 필요가 있다고 보였다. 마지막으로 향후 전망에서는 갈등의 정도와 기간이 얼마나 악화될 것인지 예측하도록 하였다.

4) 사업의 개요, 추진 결과, 갈등 내용, 갈등 대응에 대해 기술하는 것

<표 3> 국무조정실 갈등영향분석 실시 여부 체크리스트

구분		기준		
사업 규모	① 총사업비 규모가 큰가?	4000억 원 미만	4000억 원 이상	
언론 보도	② 사업의 핵심 키워드와 “갈등”, “집회”, “반대” 등으로 언론 보도 검색시, 다수 기사가 검색되는가?	갈등 보도가 전혀 없다	소수의 갈등보도가 있다	갈등 보도가 많다
사업 특성	③ 국민적 관심 및 파급효과가 큰가?	거의 없다	조금 있다	상당히 크다
	④ 이 사업과 관련하여 시민들의 재산권 침해 우려가 큰가?	침해우려가 거의 없다	침해우려가 일부 있다	침해우려가 상당히 크다
	⑤ 이 사업과 관련하여 시민들의 건강상의 우려, 환경파괴 우려 등 심리적 문제가 제기될 수 있는가?	전혀 그렇지 않다	조금 가능성이 있다	가능성이 높다
	⑥ 지역 국회의원, 지자체장 등의 공약·정책과 상충되지 않는가?	부합한다	조금 상충된다	상당히 상충된다
이해관계 집단 분포	⑦ 관련 시민단체 또는 이익단체가 존재하는가?	전혀 없다	조금 있다	상당히 많다
	⑧ 존재한다면, 그 규모는 어떠한가?	최근에는 활동이 거의 없다	활발히 활동하는 지역 조직이다	활발한 전국적 조직을 갖추고 있다
	⑨ 사업으로 인해 혜택을 보는 집단과 피해를 보는 집단이 다른가?	동일하다	일부 중복된다	완전히 다르다
과거 유사 사례	⑩ 관련되는 지자체가 다수 있는가?	없다	1개	2개 이상
	⑪ 과거 유사사업 추진과정에서 갈등 또는 집단원인이 발생한 적 있는가?	전혀 그런 적 없다	그런 적이 있다	항상 그랬다
향후 전망	⑫ 과거 유사 사업에서 대책위원회가 구성된 것이 있는가?	전혀 없다	소수 있다	많이 있다
	⑬ 갈등이 전개되는 과정에서 집단화가 더욱 강해지고 있거나 강해질 것으로 예상되는가?	집단화 조짐이 약해지고 있다	현 상태가 유지될 것으로 전망된다	집단화가 상당히 강해질 전망이다
	⑭ 갈등해결에 상당한 기간이 소요될 것으로 보이는가?	6개월 이내	6개월~2년	2년 이상

출처 : 단국대학교분쟁해결센터(2015). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실

서울시의 공공갈등진단표와 국무조정실의 갈등영향분석 체크리스트는 정부의 사업 추진에 있어 갈등영향분석을 실시할 필요가 있는지 여부를 검토하기 위해 갈등상황에 대한 진단과 예측이 가능하도록 구성되었다는 측면에서 공통점을 지니고 있다. 그러나 갈등영향분

석 실시 이전에 사업 추진 초기에 활용되도록 설계되었다는 측면에서 공공갈등의 전체적인 과정에서 두루 활용 가능한 지표를 포함하고 있지는 못하다는 한계는 존재한다.

한편, 이선우(2013)는 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 8가지 체크포인트를 제시하였다. 이는 다수의 실제 사례에서 조정 및 협상의 경험과 다양한 사례의 탐구를 통해 제시되었다는 점에서 의미를 갖는다. 이를 정리하면 다음과 같다.

<표 4> 공공갈등 예방·해결 8가지 체크포인트

8가지체크포인트 (checkpoint)	점검사항
우호적 입장을 가진 이해관계자가 존재 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>기피시설이나 혐오시설 등 남비현상을 불러올 수 있는 사업 추진시 입지할 지역 내 추진하고자 하는 사업에 대하여 우호적인 입장을 가진 구성원의 존재여부</li> <li>지역국회의원, 시 또는 도의원, 구 또는 군의원, 지역자치단체장 등 해당지역정치인들의 입장 확인</li> </ul>
주민들의 반대 정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>범주민대책위원회의 구성여부</li> <li>일반주민들의 사업수용여부</li> <li>범주민대책위원회의 대표성</li> <li>범주민대책위원회의 반대활동의 강도</li> <li>주민대표들과의 대화가능성 여부</li> </ul>
사업관련 정보의 정확한 전달과 왜곡 정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진사업에 대한 정확한 정보가 제대로 전달되거나 제공되는가의 여부</li> <li>왜곡된 정보를 바로 잡을 수 있는 가능성이 존재하는지 판단</li> </ul>
정치적 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회의원을 비롯하여 지역 내 정치인 및 집단들의 정치적 상황에 대한 분석</li> </ul>
반대활동의 주요 구성원 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진사업 관련한 이슈들이 정치적 상황과 맞물리는가의 여부</li> <li>주민으로 구성되는 범주민대책위원회와 지역 외부 인사 및 정치인들과의 관련성 여부</li> </ul>
주민들의 피해의식 정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업의 추진이 주민들의 건강, 경제, 생활환경 등에 미치는 영향 검토</li> <li>주민들의 피해를 구체적으로 파악하고 해결하기 위한 노력의 여부</li> </ul>
인센티브 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업 추진 시 제시할 수 있는 인센티브의 유형 및 효과</li> <li>일반적인 제시가 아닌 합의가 가능한 수준의 인센티브인지에 대한 판단</li> <li>합의가능한 인센티브의 경우 주민들에게 정확하게 전달할 수 있는 기회 확보의 가능성</li> </ul>
법적 논란 여부 확인	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진 사업과 관련한 법적 논란의 정도</li> <li>법 또는 제도적인 이슈가 대두될 가능성이 있는 지에 대한 상황파악</li> </ul>

출처 : 이선우.(2013), p. 235-239에서 재구성

서울시의 공공갈등진단표와 국무조정실의 갈등영향분석 실시 여부 체크리스트, 이선우(2013)의 조정·협상 경험으로부터의 8개 체크포인트를 앞서 정리한 선행연구 선택 영향요

인과 비교하여 보았을 때, 상당 부분 겹치는 부분이 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 선행 연구들 역시 실제 갈등 사례를 분석한 결과로 분석된 갈등요인을 제시하고 있기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 다만, 서울시·국무조정실·이선우가 제시하고 있는 내용과의 차이점은 갈등대응에 있어 갈등상대방이 어떠한 대응을 하고 있는지에 대한 것이라고 할 수 있다. 즉, 갈등이 표출됨에 있어 어떠한 규모와 정도인지, 상호간 합의를 위한 과정이 이루어지고 있는지 또는 어떠한 형태인지에 대한 내용이 중요함을 확인할 수 있다. 그리고 그 외에도 선행연구 검토에서 선별된 요인이 구체적인 지표 문항으로 표현되는 과정에서 이미 개발된 체크리스트를 참고하여 활용할 수 있다.

#### IV. 공공갈등 진단 체크리스트의 작성

##### 1. 공공갈등 진단을 위한 체크리스트

이상과 같이 선행연구의 검토를 통하여 체크리스트 작성에 필요한 자료를 수집하였다. 그리고 기존에 개발되어 있는 공공갈등 체크리스트와 실제 사례로부터의 경험한 전문가의 견해에 대한 검토하였다.

체크리스트 개발 과정에서 연구자의 주관을 배제하고, 객관성·신뢰성·타당성을 확보하기 위하여 다음과 같은 과정을 거쳤다. 첫째, 선행연구와 기존 체크리스트로부터 11개 영역의 97개 세부 내용을 설정하였다. 둘째, 연구진 내부 회의를 거쳐 16개 영역의 88개 문항으로 조정하였다. 셋째, 본 연구의 연구진이 속한 한국사회과학연구지원사업(SSK) 연구단에서 공공갈등 및 행정학의 전문가들과 함께 본 연구에 대한 설명과 토론의 과정을 거쳤다. 여기서 16개 영역 88개 문항에 대한 구분 및 표현에 대한 논의와 함께, 각 문항에 대한 중요성에 대한 의견을 수집하였다. 넷째, 공공갈등에 대한 전문가와 수차례 면담을 진행하여, 요인 구분에 대한 타당성과 문항 구성의 적절성에 대한 의견을 청취하였다. 마지막으로, 본 연구의 연구진들이 체크리스트의 내용과 구분에 대하여 2014년 11월부터 2015년 1월 사이에 8차례의 회의를 갖고 의견을 교환하였다. 그리고 이러한 과정을 거친 결과를 종합하여, 크게 이해관계자 요인, 갈등 이슈 요인, 환경요인으로 구분된 공공갈등

- 5) 재산가치의 하락, 보상의 문제, 주민 피해의식, 가치의 손실, 참여 미보장, 주민의 의견표명 정도, 상호신뢰 문제, 정부 역량 부족, 정보 격차의 정도, 범규정의 문제, 정치적 상황으로 구분하였다.
- 6) 정책추진자의 의지, 우호적 세력 존재 여부, 정책의 타당성에 대한 인식, 주민의 반대의지, 주민 반대의 강도, 정보의 정확성 및 왜곡 정도, 정치적 상황, 학습 효과의 존재 여부, 여론의 흐름, 인센티브 효과, 피해의식의 정도, 가치 충돌의 문제, 대화의 가능성, 법적 논란, 대안 도출 가능성, 추가적 갈등의 발생 가능성으로 구분하였다. 기존의 구분이 학술연구에 따른 측면이 크다면, 본 단계에서는 기존 체크리스트와 실제 사례의 경험을 토대로 하여 변경하였다.

진단 체크리스트를 총 28개의 문항으로 구성하였다.

<표 5> 공공갈등 진단 체크리스트

구분		내용	
이해관계자 요인	핵심 이해관계자	① 의견 표명의 정도가 어떠한가?	
		② 피해의식 정도는 어떠한가?	
		③ 유사사태에 대한 경험이 있는가?	
		④ 정책추진자에 대한 신뢰가 존재하는가?	
		⑤ 갈등상대방 집단의 조직 체계화 수준은 어떠한가?	
		⑥ 갈등상대방과의 대화의지가 존재하는가?	
		⑦ 갈등상대방의 제안에 대해 수용가능성이 있는가?	
		⑧ 활용자원(예산)이 충분한가?	
		⑨ 활용자원(인력)이 충분한가?	
		⑩ 관련 기관 간 조정·협력 유도의 능력이 있는가?	
	주변 이해관계자	⑪ 조정/중재자의 존재여부	
		⑫ 조정/중재자의 중립성	
		⑬ 조정/중재자의 전문성	
		⑭ 주변 이해관계자들과 핵심 이해관계자들의 관계는 어떠한가?	
		⑮ 주변 이해관계자들의 활용자원이 충분한가?	
갈등 이슈 요인	위협성 이슈	⑯ 환경적 위협이 존재하는가?	
		⑰ 사회적 위협이 존재하는가?	
		⑱ 생명·건강 위협이 존재하는가?	
	경제적 이슈	⑲ 경제적 피해 정도는 어떠한가?	
		⑳ 인센티브 효과가 존재하는가?	
	정보 관련 이슈	㉑ 정보공개 수준은 어떠한가?	
		㉒ 정보의 정확성·왜곡에 대한 논란이 있는가?	
		㉓ 정책에 영향을 미치는 사회적 사건이 존재하는가?	
	환경 요인	사회·경제적 환경	㉔ 정책에 영향을 미치는 경제적 사건이 존재하는가?
			㉕ 정책 완료 전에 국회의원·지자체장 등에 대한 선거가 예정되어 있는가?
정치적 환경		㉖ 정책과 국회의원·지자체장 등의 기존 공약이 상충되지 않는가?	
		㉗ 언론의 관심도는 어떠한가?	
언론 및 미디어 환경		㉘ 언론의 보도 태도는 어떠한가?	

1) 이해관계자 요인

앞서 살펴본 선행연구들의 요인 분류방법과 각 요인의 내용을 바탕으로 재분류하여 아래 <표-2>와 같은 영향요인과 지표로 선별하였다. 대분류는 하혜영(2007) 및 임동진(2011)이 갈등요인을 갈등당사자와 갈등이슈, 특성요인으로 구분한 것을 토대로 하여 이해관계자 요인, 갈등이슈 요인, 환경요인으로 구분하였다. 갈등당사자는 갈등에 직접적·핵심적 이해

관계자인 정책추진자(정부)와 다른 정부기관·지자체·시민 및 환경단체·주민 등에 해당하는 갈등상대방이 있다.

갈등상대방에 해당하는 지표로 의견 표명의 정도가 있는데, 이는 갈등 상황에서 불만스러운 문제에 대한 요구 또는 반대의견을 표시하는 것이라 할 수 있다(박형서 외, 2007; 임동진, 2011). 한편, 상대방의 피해의식 정도 역시 중요한 측면이라 할 수 있는데, 직접적인 피해에 대한 인식과 함께(박형서 외, 2007) 다른 집단 또는 지역에 대하여 상대적으로 느끼는 부당한 측면도 포함한다고 할 수 있다(나태준, 2005; 김관보·이선영, 2010). 그리고 갈등의 상대방으로서는 유사한 사례를 경험하였는지 여부 또한 중요한 문제가 될 수 있다(김도희, 2001; 김형락·최진식, 2008). 그리고 갈등의 상대방으로서는 정책을 추진하는 정부내 대한 신뢰수준이 갈등에 영향을 미치는 중요한 요인이라 할 수 있다(홍성만·박홍엽, 2006; 김관보·이선영, 2010; 임동진, 2011). 마지막으로 갈등에 반대하는 갈등상대방이 얼마나 조직적으로 체계화되어 있는지 역시 중요하다고 할 수 있다(박형서 외, 2007). 조직적인 반대는 전담하고자 하는 바를 명확하게 전달할 수 있는 동시에 강력한 반대의사를 지속할 수 있는 원동력이 될 수 있기 때문이다.

정책추진자의 측면에서는 앞서 설명한 갈등상대방과 대화하고자 하는 의지가 중요한 지표 중의 하나이다. 과거의 사례에서 간혹 정부가 정부의 정책 결정과 집행에 있어 일방적인 인식과 자세를 견지하는 DAD(decide-announce-defend)방식을 갖는 경우가 있었는데, 이는 갈등의 발생 및 증폭에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이를 극복하기 위해 선행연구는 관련된 갈등당사자가 참여하여 숙의적인 방식으로 갈등을 해결할 수 있도록 할 필요가 있다고 지적한다. 즉, Rahim(1997; 2002)이 제시한 갈등상황 대응 방식과 같이, 갈등당사자가 자신의 주장만을 강요하지 않고 상대방의 만족을 고려하여야 협조할 수 있다는 것이다. 그리고 동시에 갈등상대방의 제안에 대해 정책추진자가 수용할 수 있는지 역시 중요한 지표가 될 수 있는데, 여기에는 제도적으로 마련이 되어 있는지에 대한 측면이 중요하다고 할 수 있다(박형서 외, 2007; 김형락·최진식, 2008; 김관보·이선영, 2010; 임동진, 2011). 한편, 정책추진자의 갈등관리 역량과 관련하여, 예산 및 인력 등의 활용자원에 대한 보장이 중요하다고 할 수 있으며(임동진, 2011), 다른 한편으로 관련 기관 간 조정 및 협력할 수 있는 능력 역시 중요하다고 할 수 있다(나태준, 2005; 홍성만·박홍엽, 2006).

주변 이해관계자는 조정 및 중재의 역할을 하는 제3자와 그 외 기타 이해관계자로 구분할 수 있다. 조정 및 중재의 제3자와 관련하여, Cormick(1987)은 조정기계의 성공적 운영 조건으로 조정과정의 자발성·당사자들의 협력성·조정결정의 비구속성·조정자의 중립성·책임의 공유 등을 들고 있으며, O'Leary & Raines(2001)는 분쟁해결에 있어 조정자의 전문성·자질·중립성을 강조하였다. 김용섭(2004), 김남철(2006), 정선주(2007)등도 당사자들의

7) DAD(Decide-Announce-Defend) 결정·발표·옹호 방식으로 정부의 판단에 따라 일방적으로 결정(decide)하고, 이후 이를 공표(announce)하면서 이후 주민이나 국민을 대상으로 결정의 타당성·필요성을 강변(defence)하는 결정방식을 말한다(장세훈, 1999).

자발적 참여, 조정인의 중립성·전문성·비밀유지 및 비공개원칙 등을 갈등조정 요인으로 제시하고 있다. 즉, 제3자의 중립성과 전문성을 강조하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

한편, 제3자가 아닌 기타 이해관계자가 역시 존재할 수 있는데, 이러한 이해관계자들과 핵심관계자 간 관계의 측면과(김도희, 2001; 박형서 외, 2007; 김형락·최진식, 2008), 기타 이해관계자들을 활용할 수 있는 자원적 측면을 고려할 필요가 있다(김형락·최진식, 2008; 김관보·이선영, 2010).

## 2) 갈등이슈 요인

위험성 이슈에서 환경적 위험은 시설의 위험성 때문에 대기 또는 수질 오염, 또는 생태계의 파괴 등이 발생할 수 있다는 것에 대한 우려라 할 수 있다(홍성만·박홍엽, 2006; 박형서 외, 2007; 김관보·이선영, 2010). 특히 박형서 외(2007)는 정책 또는 시설의 입지로 인한 자연재해의 우려와 안전성, 그리고 대기질·수질·공해(소음·진동/악취) 등에 대한 생활환경의 위험성에 대하여 강조하였다. 한편, 위험에 대한 인식은 사회적 측면에서도 존재할 수 있는데 이는 막연하게 잠재적 위험에 대한 인식이나(나태준, 2005), 교통 문제 등에 대한 위협의 우려가 있을 수 있다(박형서 외, 2007; 김형락·최진식, 2008). 그리고 더 직접적으로 정책 또는 시설의 입지로 인한 생명·건강의 위협이 있을 수 있다. 이는 구체적으로 미세먼지·방사능·전자파·사고 등으로 인한 직접적인 위협의 우려가 그 내용이라 할 수 있다(박형서 외, 2007; 김관보·이선영, 2010).

경제적 이슈와 관련하여서는 정책 또는 시설의 입지로 인하여 경제적 피해를 입게 되는 것을 의미한다. 여기에는 대표적으로 지가하락이나 농축산물의 생산성 하락 등이 포함되며(김도희, 2001; 나태준, 2005; 박형서 외, 2007; 김형락·최진식, 2008; 김관보·이선영, 2010; 임동진, 2011), 이는 공공갈등에 있어 대부분의 사례에 해당하는 요인이라 할 수 있다. 그리고 이러한 경제적 피해를 보상해 주기 위해 인센티브를 제공하거나 약속하는 경우가 있는데, 이것이 충분치 않거나 원하는 형태가 아닌 경우 또 다른 갈등의 원인이 될 수 있다(김도희, 2001; 나태준, 2005; 홍성만·박홍엽, 2006; 박형서 외, 2007; 김형락·최진식, 2008; 김관보·이선영, 2010).

다음으로 정보 관련 이슈가 있는데, 일반적으로 정책을 추진하는 정부 측이 갈등상대방에 비해 상대적으로 많은 정보를 지니고 있다고 할 수 있다. 이러한 정보의 비대칭 문제는 정보공개 수준에 대한 다름으로 이어질 수 있고(김도희, 2001; 홍성만·박홍엽, 2006), 정보가 공개 및 교환된 이후에도 정보의 정확성이 문제되거나 왜곡된 정보로 인해 갈등 상황을 악화시킬 수 있다(나태준, 2005; 박형서 외, 2007; 김형락·최진식, 2008).

## 3) 환경 요인

공공갈등은 사회적 현상인 만큼, 우리 사회를 둘러싼 환경적 요인의 영향을 받지 않을 수 없다. 환경적 요인은 크게 경제·사회·정치적 환경과 함께, 근래 들어 점점 큰 영향력을 미치고 있는 언론 및 미디어 환경이 있다.

경제적 환경으로 인해 공공갈등이 발생하거나 영향을 받을 수 있는데(박형서 외, 2007), 이에 대한 예로 과거 경험했던 IMF나 정부 재정의 어려움과 같은 상황을 고려해 볼 수 있다. 경제적 불황은 정부의 정책 추진을 어렵게 하며, 이로 인해 정부가 추진하고자 하는 정책이 실현되지 않거나 심지어 추진 중인 정책이 중지될 수도 있다. 한편, 동일본 대지진이나 세월호 참사와 같은 사회적 사건 역시 공공갈등에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 동일본 대지진 이후 전 세계적으로 원자력 발전 정책에 대한 회의적인 시각이 확산되었으며, 국내에도 원전 입지와 관련하여 여론이 악화되어 갈등 상황이 발생·악화된 경우가 있었다. 그리고 세월호 참사의 경우에도 정부의 위기관리능력의 한계로 인한 비판과 정치적인 대립 등으로 인해 정치적·이념적 갈등이 발생하기도 하였다. 특히 우리 사회가 전화·세분화되고 세대·지역 등으로 인한 격차가 발생하면서 공공갈등이 발생할 여지가 증가하고 있으며, 동시에 해소는 점점 더 어려워진다고 할 수 있다.

한편, 정부의 정책을 둘러싼 정치적 환경도 매우 중요한 갈등요인이라 할 수 있다(나태준, 2005; 박형서 외, 2007). 특히 지방자치제도의 실시와 정착에 따른 지자체 간 갈등의 문제도 지적되고 있으며(김형락·최진식, 2008), 매 선거 때마다 반복되는 정치인들의 지역 개발에 대한 공약과 민원해결 약속은 공공갈등을 발생시키는 또 다른 원인이 되고 있다. 이에 대해, 정규호(2007)는 갈등 이해관계자가 정략적으로 접근하거나, 의도치 않은 경우에도 결과적으로 정치쟁점화 되는 경우에 오히려 갈등양상을 복잡하게 하여 갈등의 해소를 어렵게 할 수 있다고 지적하였다.

언론도 하나의 외부 요인으로서 갈등에 영향을 미칠 수 있는데(김도희, 2001; 김형락·최진식, 2008), 정정화(2007)는 공공갈등에서 정부·주민·정책대상에 대한 언론의 보도 프레임이 갈등에 영향을 미치며, 언론의 정치적 성향에 따라 프레임 설정의 차이가 있다고 하였는데, 이러한 측면에서 정부의 정책 및 갈등 사안에 대한 언론의 관심 및 보도태도가 공공갈등에 영향을 미친다고 할 수 있다.

## V. 사례 적용 예시

체크리스트의 활용가능성을 검증하고 한계를 확인하기 위하여 기존의 공공갈등 사례에 적용을 해 볼 필요성이 있다. 본 연구에서는 서울시 남부도로사업소의 신축·이전과 관련된 갈등 사례를 바탕으로, 앞서 개발된 체크리스트를 적용해 보도록 한다.



## 1. 사례 개요

도로사업소는 도로 및 시설물의 유지관리 등의 업무를 담당하고 있으며, 서울에는 권역별로 6개의 도로사업소가 운영되고 있다. 그 중 남부도로사업소는 1966년에 발족되어 영등포·관악·금천·동작·서초구 일대를 관할하며 1982년에 영등포구 대립 3동의 현재 위치로 청사를 이전하였다. 그러나 대형차량들의 왕래가 빈번하고 시설이 노후 된 점, 특히 현재의 입지 위치가 지하철 2·7호선의 역세권에 위치하고 있어 지역개발의 장애가 되고 있다는 점으로 인해 1998년부터 인근 주민들의 이전 요구 민원이 지속적으로 제기되고 있었다. 이에 2007년 이전 부지로 관악구 남현동 일대 채석장 부지가 검토되었으나 토지보상비 등의 문제로 도시계획시설이 폐지되었다. 그리고 2012년 금천구 일대에서 강남순환도시고속도로 건설로 인한 토지보상 및 이주대책 민원 문제를 해결하기 위하여, 서울시는 이곳에 남부도로사업소를 이전하여 영등포구의 이전 요구와 금천구의 보상 요구를 한꺼번에 해결하고자 하는 계획을 검토하게 되었다.

즉, 현재 위치하고 있는 남부도로사업소의 이전을 원하는 영등포구 주민들과, 이전 검토로 인해 토지사용이 제한되는 관악구 주민들, 그리고 강남순환도시고속도로 건설로 피해를 입는 주민들의 불만 등, 여러 지역의 난제들이 얽혀 있어 사업의 추진과 갈등의 해소가 어려운 사례라 할 수 있다.

## 2. 지역별 갈등 내용

서울시 남부도로사업소 이전 사업과 관련된 갈등은 영등포구, 관악구, 금천구의 주민들과 정치인, 그리고 각 구청의 공무원의 입장이 첨예하게 대립하고 있다.

첫째, 영등포구의 주민들은 과거부터 이어져 온 남부도로사업소의 입지가 지역의 발전을 저해하고 주거환경의 악화에 일조하고 있다고 인식하고 있어, 시설의 이전과 함께 기존 부지가 개발될 수 있는 계획을 요구하고 있다. 지역 정치인들 역시 이러한 주민의 요구를 잘 알고 있었으므로 과거 선거에서 여러 번 공약으로 이용하였고, 공약 사항인 이전 약속이 지켜져야 한다고 주장하였다. 그리고 영등포구청 역시 이러한 주민들의 입장과 마찬가지로 지역 발전을 위해 역세권의 개발이 필요하다는 입장이었다. 다만, 영등포구청과 지역 정치인들은 노후 된 시설의 문제를 해결하기 위해 이전이 어려운 경우 기존 부지에 재건축을 하는 방안도 가능성을 전제로 하고 있었다.

둘째, 관악구의 경우 기존에 이전 계획 과정에서 설정된 공공용지 계획의 해제를 바라는 민원 주민과 인근 주민들이 있었는데, 민원을 제기한 주민은 부지 활용을 위해 이전을 반대하는 입장이며, 그 외의 주민들은 사업소 이전은 상관없으나 공공용지 계획 해제를 원하고 있었다. 그리고 서울시의 투자적정성 검토가 부정적으로 나왔음에도 불구하고 관악구

청은 도시계획이 유효하며, 공공용지 해제를 원하는 주민들 역시 사업소의 이전을 원하고 있다고 주장하였다.

셋째, 금천구는 강남순환고속도로 건설과 관련하여 인근 주민들이 공사 소음 등으로 고통 받는 가운데, 주택과 토지 등에 대한 수용의 근거가 없어 민원을 해결하기 어려운 상태였다. 이에 남부도로사업소를 해당 부지로 이전하여 수용의 근거를 마련하여 영등포구 주민들의 이전 요구와 금천구 민원 주민들의 민원 요구를 모두 해결할 수 있을 것으로 기대하였으나, 금천구의 민원 주민 외의 주민들이 도로사업소를 비선호시설로 인식하고 이전을 반대하게 되었다. 이에 찬반 주민 간 갈등이 첨예하게 이루어졌으며, 민원 해결을 위해 더욱적으로 나섰던 지역 정치인과 금천구청이 사업소의 금천구 이전을 포기해 가까운 상태로 이끌게 되었다.

## 3. 체크리스트 활용 예시

이상에 대한 사례의 내용을 바탕으로 앞서 개발한 체크리스트를 남부도로사업소 신축·이전 사례에 적용하여 보았으며, 그 결과는 아래 <표>와 같다. 하나의 사례이기는 하나 남부도로사업소의 이전 및 신축을 둘러싸고 기존 부지 지역과 검토하였던 지역, 그리고 이전 대상 지역에서 모두 각기 갈등이 발생하였으며, 각 구청과 지역 주민 및 지역의 정치인들이 각 지역에서의 이해관계자라고 할 수 있다.

그리고 사업을 추진하는 과정에서 서울시의 입장에서는 결국 어느 지역으로 도로사업소 입지를 결정해야할지가 중요한 문제이므로 각 지역별로 공공갈등 진단을 위한 체크리스트를 활용하여 갈등의 정도를 진단하고 정책결정에 참고할 수 있으며, 각 구청에서는 해당 지역에서 사업이 성공적으로 이루어지고 주민의 불만과 민원을 해소하기 위한 목적에서도 활용이 가능하다.

남부도로사업소의 이전이라는 하나의 사업에 있어서 각 지역의 이해관계와 주민의 불만 등의 상황에 따라 갈등 양상이 다르게 나타나는 것을 이해할 수 있다. 구별로 다른 갈등 진단 결과에 따라 각 구청에서 갈등 대응에 대한 맞춤형 전략을 구축할 수 있을 것이며, 서울시는 갈등을 최소화하고 사업의 진행에 있어서도 가장 효과적인 입지를 결정하는데 정책적 자료로 활용할 수 있을 것이다.

<표 6> 남부도로사업소 사례 체크리스트 적용

문항	영등포구	관악구	금천구
의견 표명의 정도가 어떠한가?	정책 대안	개인 피해 구제	개인 피해 구제 / 백지화
피해의식 정도는 어떠한가?	심각함	보통	심각함
유사사례에 대한 경험이 있는가?	사례 경험 있음	없음	없음
정책추진자에 대한 신뢰가 존재하는가?	보통	신뢰하지 않음	신뢰하지 않음
갈등상대방 집단의 조직 체계화 수준은 어떠한가?	조직화 없음	조직화 없음	소규모 조직 존재
갈등상대방과의 대화의지가 존재하는가?	존재함	보통	존재함
갈등상대방의 제안에 대해 수용가능성이 있는가?	수용 가능함	없음	보통
활용자원(예산)이 충분한가?	충분치 않음	충분치 않음	충분치 않음
활용자원(인력)이 충분한가?	충분치 않음	충분치 않음	충분치 않음
관련 기관 간 조정·협력 유도의 능력이 있는가?	보통	충분치 않음	보통
조정/중재자의 존재여부	없음	없음	없음
주변 이해관계자들과 핵심 이해관계자들의 관계는 어떠한가?	보통	없음	보통
주변 이해관계자들의 활용자원이 충분한가?	보통	보통	보통
환경적 위험이 존재하는가?	없음	없음	보통
사회적 위험이 존재하는가?	보통	없음	보통
생명·건강 위험이 존재하는가?	없음	없음	없음
경제적 피해 정도는 어떠한가?	심각함	보통	보통
인센티브 효과가 존재하는가?	긍정적 효과	보통	긍정적 효과
정보공개 수준은 어떠한가?	보통	보통	보통
정보의 정확성·왜곡에 대한 논란이 있는가?	없음	없음	심각함
정책에 영향을 미치는 사회적 사건이 존재하는가?	없음	없음	없음
정책에 영향을 미치는 경제적 사건이 존재하는가?	없음	없음	없음
정책 완료 전에 국회의원·지자체장 등에 대한 선거가 예정되어 있는가?	있음	있음	있음
정책과 국회의원·지자체장 등의 기존 공약이 상충되지 않는가?	부합함	-	상충됨
언론의 관심도는 어떠한가?	없음	없음	높음
언론의 보도 태도는 어떠한가?	-	-	부정적임

즉, 영등포구의 경우 과거로부터 오랜 기간 이어져 온 주민들의 피해의식이 심각한 수준이며, 정치인들의 공약이 여러 번 있었던 경험이 있어 유사한 상황에 대한 경험이 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 체계적인 조직을 갖추어 반대 의사를 표시하고 있지는 않고 있다. 영등포구청 역시 남부도로사업소가 이전되어 주민의 민원이 해소되고 지역의 발전 계기가 되는 것을 기대하고 있어, 주민의 의사 그리고 정치인의 기존 공약과 어느 정도 부합하는 것으로 나타났다. 특히 오랜 기간 동안 시설이 일직하고 있어, 지역 주민들이 입고 있는 경제적 피해 정도가 심각한 것과 주거환경 및 교통 등의 사회적 위험이 다소 있는 것으로 나타났다.

한편, 관악구는 개인적인 피해의 구제가 목적인 민원이 갈등의 주요 특징이라고 할 수 있다. 정책추진자의 경우 주민의 요구(재산권 보장)와 다소 차이가 있는 정책을 추진(도로 사업소 이전)하고 있다는 차이가 있어, 정책추진자에 대한 신뢰가 적고, 관악구청의 조정 역량도 충분치 않은 것으로 진단할 수 있다.

금천구의 경우는 다른 지역에 비해 갈등 양상이 가장 심각한 상태로, 금천구 내의 위치에 따라 보상으로 편익을 기대하는 지역과 도로사업소의 입지를 우려하는 지역으로 구분되어 주민 간 갈등이 존재한다는 점이 다른 지역과 구별되는 차이점이라 할 수 있다. 그리고 주민들에게 도로사업소가 비선호시설로서 피해와 주거환경 악화의 정도가 매우 심각하게 알려지고, 지역 개발과 관련하여 확정되지 않은 계획들과 주민들의 바람이 혼재되고 확대·재생산되어 정보의 정확성에 대한 문제가 심각한 것으로 나타났다. 그리고 이전을 추진한 지역 정치인이 주민의 반대에 부딪힌 상태로 정책추진의 동력이 부족한 상황이라 할 수 있다.

이상의 상황을 종합적으로 파악하여 서울시는 전체적으로 시민들의 갈등을 저감 및 해소할 수 있고 정책 목적을 달성할 수 있는 대응 방안을 마련할 수 있을 것이다. 예를 들어, 갈등 상황이 가장 심각한 금천구에 대해 경제적 인센티브의 긍정적 효과가 기대되므로, 이에 대한 제시와 함께 지역 개발 계획을 제공하는 것이 필요하며 정보의 왜곡 문제가 있으므로 이를 극복하기 위한 설명회 개최와 적극적인 대화의지를 표현할 필요가 있다. 금천구로의 이전이 결정된다면, 강남순환고속도로로 인한 금천구 민원 주민의 보상과 이주가 이루어질 수 있으며, 반대하는 주민들과 충분한 소통과 함께 경제적 인센티브를 제공하여 갈등을 해소할 수 있을 것이다. 그리고 동시에 관악구의 경우 사업소의 이전이 다른 지역에 비해 유리하지 않으므로 이전을 추진하는 것보다 해당 지역 주민들의 민원을 해소하는 것에 집중할 필요가 있을 것이다. 영등포구는 과거로부터의 피해사례 경험이 이어지고 있는 문제가 있으며, 구청과 지역 정치인 모두 주민의 주장과 마찬가지로 이전하는 것이 타당하다는 입장이어서 지역 내 갈등이 심화될 소지는 낮은 편이다. 그리고 무엇보다 세 지역 모두 제3자의 갈등 조정·중재를 활용하지 않았으므로, 각 지역의 특성과 정책 실현 가능성 등을 고려하여 적절한 조정 및 중재 프로세스를 사용하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 체크리스트의 활용에도 불구하고, 본 연구에서 개발된 체크리스트는 탐색적 연구의 결과로 구축된 것으로 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 문항의 구성성이 부족하여, 갈등요인의 전반적·일반적인 사항만 확인이 가능하다. 예를 들어, 정치적 영향에서 정책과 국회의원·지사체장 등의 공약과의 상충성에 대해 단순히 부합되는지 또는 상충되는지 여부만 물었으나, 실제로 금천구는 정치인이 민원해결과 정치적 업적을 위해 초기에 유치를 주도하다가 주민의 반대가 극심해짐에 따라 유치 포기에 가까운 입장으로 선회하였는데 이러한 세부적인 사항을 반영하는 것에는 한계가 있다.

둘째, 공공갈등 상황에서 주민의 의견을 청취하고 정부의 입장을 효과적으로 전달하기 위하여 설명회 및 공청회 등을 개최할 수 있으며, 중재 및 조정 과정에서 민관 협의체를 구성할 수도 있다. 그러나 종종 정부가 대화에 적극적이지 않거나 주민들이 대화를 원하지 않는 경우에는 갈등 상황이 길게 지속될 수 있다. 이에 대한 상황파악은 공공갈등에 대한 진단과 대안 마련에 중요한 지표가 될 수 있다고 할 수 있으나, 본 연구의 체크리스트에서는 이를 확인하는 것이 제한된다.

셋째, 갈등의 진행은 일반적으로 발생·증폭·감소·해소의 과정을 거치게 되는데(Pruitt & Rubin, 1986; Kriesberg, 2003; 주재복, 2001; 강성철 외, 2006), 위 체크리스트로는 각 진행단계에서 강조될만한 사항과 그에 따른 구체적인 내용을 확인하기 어려운 한계가 있다. 위 남부도로사업소 사례에서 세 구는 갈등의 진행 과정이 개별적으로 진행 중이기 때문에 동일한 기준으로 파악하는 것은 정확한 진단이 어려울 수 있다.

서울시 남부도로사업소 이전이라는 하나의 사례를 통해서도 여러 한계를 발견할 수 있을 만큼, 본 연구를 통해 개발된 체크리스트는 불완전하다고 할 수 있다. 본 연구가 체크리스트를 통한 공공갈등의 진단과 해소를 위한 탐색적인 연구의 시작인만큼 이러한 한계와 문제점들을 발견하여 보완·발전시킬 수 있도록 지속적이고 사례 적용과 추가적인 연구가 필요하다.

## VI. 체크리스트의 발전 방안

본 연구에서 개발된 체크리스트는 다수의 선행연구와 기존의 체크리스트 등을 반영하여 공공갈등에 대한 다면적인 측면을 전반적으로 파악할 수 있도록 설계되었다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 공공갈등 체크리스트 개발을 위한 탐색적인 수준에 머물러 있다고 할 수 있다. 공공갈등에 영향을 미치는 요인은 본 연구에서 고려한 사항들보다 훨씬 다양하고 광범위하며, 실제의 갈등사례는 저마다 다른 맥락과 환경, 행위자 및 인과관계와 돌발 상황이 얽혀 이루어지는 사회현상이기 때문이다. 그러므로 본 연구의 체크리스트로 우리나라에서 발생하고 있거나 앞으로 발생할 공공갈등들을 모두 적절하게 진단하고자 하는 것은 애

초에 불가능한 바람이라 할 것이다.

이러한 한계를 바탕으로, 개발된 체크리스트는 추후에 여러 과정을 거쳐 세밀하게 다듬어지고 발전될 필요가 있다. 첫째, 본 연구의 탐색적 과정을 통해 개발된 체크리스트의 효용성을 검증하기 위해 과거 발생하였던 공공갈등 사례에 대입하여 적용하여 볼 필요가 있다. 현재 진행 중인 사례가 아닌 과거에 종료된 사례를 대상으로 하는 이유는 아직 완전히 검증이 되지 않은 체크리스트를 진행 중인 갈등 상황에 적용하는 것이 적절하지 않기 때문이며, 과거 사례의 경우 충분한 자료와 연구가 진행된 경우 그 특성과 내용을 파악하여 체크리스트를 테스트하기 용이하기 때문이다. 과거 사례에 대한 적용을 통해 문항과 기준에 대한 수정·보완이 가능할 것이며, 특히 사례의 특성을 반영한 체크리스트의 변형이 가능할 수 있다.

둘째, 과거 사례에 대해 적용을 한 결과가 축적되면, 사례의 특성과 유형에 따라 세분화된 체크리스트를 작성할 수 있다. 본 연구의 결과로 개발된 체크리스트는 대부분의 갈등사례에 범용적으로 적용될 수 있는 가능성은 있으나, 세부 유형에 적합한 형태는 아니라고 할 수 있다. 그러므로 다양한 유형의 사례에 대한 적용과 그에 따른 수정·보완은 유형별 체크리스트 개발로 자연스럽게 이어질 수 있을 것이다.

셋째, 다양한 사례에 대한 적용으로 유형별 체크리스트를 개발하는 동시에, 체크리스트의 갈등요인·문항·지표에 대한 중요도를 발견할 수 있을 것이다. 사례에 적용하는 과정에서 각 사례의 유형에 따라 상대적으로 중요한 갈등요인 또는 문항이 있을 수 있으며, 이에 대한 자료가 축적된다면 이를 바탕으로 유형별 체크리스트에 있어서 각 문항에 가중치가 부여된 체계적인 형태의 체크리스트로 발전할 수 있을 것이다.

넷째, 구체화·체계화 된 세부 유형별 체크리스트를 바탕으로 하여 실제 진행 중인 공공갈등 사례에 적용하여 진단이 적절하게 이루어지고 있는지, 그리고 진단을 바탕으로 갈등을 해소하기 위한 대안이 도출될 수 있는지 적용해 볼 필요가 있다. 공공갈등 체크리스트의 개발 목적이 결국 갈등의 진단과 해소에 기여하기 위해서이기 때문에, 본 연구의 체크리스트에 대한 실용성과 효용성을 확인하기 위하여 이러한 과정은 필수적이라 할 수 있다. 그리고 이러한 과정을 거쳐 체크리스트에 대한 수정·보완이 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

마지막으로, 체크리스트의 진단 결과에 따라 공공갈등이 해소될 수 있는 방안을 제시할 수 있도록 조정·중재·협력 방안이 체계적이고 논리적으로 도출될 수 있도록 전반적인 갈등관리 체계를 구축할 필요가 있다. 이러한 과정에서 체크리스트를 활용할 정부 공무원과 갈등 전문가 등의 의견을 반영하는 것이 필요하며, 다양한 갈등사례에 충분히 적용되고 보완될 수 있는 장기간의 노력이 요구된다.

이상의 과정을 통해 오늘날 우리사회에 가득한 공공갈등들을 줄일 수 있는 방안의 단초가 제공될 수 있을 것이다. 본 연구는 이러한 논의에 있어 탐색적인 과정을 거쳐 결과를 내놓았다는 점에서 그 의미가 있다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

강성철 · 권경득 · 강인호 · 강분희. (2006). <지방정부간 갈등과 협력>. 서울 : 한국행정DB센터.  
 김관보 · 이선영. (2010). 화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰: IAD 분석틀의 '부친화장장 개입상황'을 중심으로. <한국행정학보>. 44(4): 261-284.  
 김남철. (2006). 갈등관리수단으로서의 공법상의 조정: 독일과 한국의 공법상 조정제도의 비교를 중심으로. <공법연구>. 4(2): 209-234.  
 김대영. (2012). 공동주택 재건축 조합의 분쟁에 필요한 관련 서류 체크리스트 개발. <대한건축학회 논문집-구조계>. 28(8): 137-144.  
 김도희. (2001). 지방정부와 주민 간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산원자력발전소 입지 갈등사례를 중심으로. <한국정책학보>. 10(1): 165-188.  
 김용섭. (2004). 행정법상 분쟁해결수단으로서의 조정. <저스티스>. 81: 5-39.  
 김태기. (2005). 갈등해결정책의 문제점과 개선방안: 공공갈등을 중심으로. <분쟁해결연구>. 3(2): 97-124.  
 김형락 · 최진식. (2009). 공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구: 장사시설 입지갈등을 중심으로. <강원행정학회 · 한국행정학회 공동주최학술대회 발표논문집>.  
 나타준. (2005). 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색. <한국행정학회 추계학술대회 발표 논문집>.  
 박주홍. (2008). 국제기술이전의 평가를 위한 체크리스트의 개발과 활용방법. <경상논총>. 26(2): 57-82.  
 박형서 · 김상욱 · 이순자 · 장은교 · 김광구. (2007). <공공사업 갈등지표 설정과 활용방안 연구: 공공사업 입지관련 갈등유발요인 분석 및 지표체계 구축>. 국토연구원.  
 박홍엽 · 홍성만. (2006). <공공갈등 주요사례분석 연구>. 지속가능발전위원회.  
 유용신 · 채경석 · 권춘안 · 이찬식. (2012). 공동주택 신축공사의 건설폐기물 저감을 위한 체크리스트 개발. <대한건축학회 논문집-구조계>. 28(5): 127-134.  
 은재호. (2011). 국방·군사시설 입지갈등의 원인 분석: 담론분석을 통한 원인진단 지표 개발. <한국행정학보>. 45(4): 55-84.  
 이선우. (2013). 공공갈등 예방 및 갈등해소 원칙. <한국사회 공공갈등 이렇게 풀자>. 이선우 · 이강원 편저: 229-240.  
 이흥권 · 서순탁. (2010). 공공갈등 조정기제로서 '협력적 계획'의 적용 가능성에 관한 연구. <국토계획>. 45(5): 5-25.  
 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. <한국행정학보>. 45(2): 291-318.  
 정규호. (2007). 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로. <한국정책학보>. 16(2): 91-118.  
 장세훈. (1999). 도시생활환경을 둘러싼 국가-주민관계의 변화와 전방-현오, 위태시설 기피현상(NIMBY)에 대한 국가정책을 중심으로. 공간과 사회, 11(단일호): 170-210.  
 정선주. (2007). ADR통일절차법의 제정에 대한 연구. <민사소송>. 11(1): 284-311.  
 정정화. (2012). 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로. <한국정책연구>. 12(2): 311-336.  
 조경훈 · 유민이 · 이숙중. (2013). 공공갈등의 장기화 요인에 대한 연구: 정부와 주민 간 갈등을 중심으로. <한국행정학회 하계학술대회 자료집>.  
 지속가능발전위원회. (2005). <공공갈등 관리의 이론과 기법>. 상 · 하권.  
 하혜영. (2007). <공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구>. 서울대학교 박사학위논문.  
 황혜경 · 유수현 · 최효남 · 최희운 · 남기홍. (2007). 체크리스트기법을 사용한 과학기술분야 학술지 평가. <한국콘텐츠학회 종합학술대회 논문집>. 5(1): 339-342.  
 홍성만 · 박홍엽. (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호시설 입지갈등 사례를 중심으로.

<한국행정학회 · 서울행정학회 · 한국거버넌스학회 하계공동학술대회 발표논문집>. 903-918.  
 연합신문. (2013). "한국사회갈등, OCED 27개국 중 2번째로 심각", 2013년 8월 21일자.  
 서울특별시 서울혁신기획관(2013). 갈등관리 매뉴얼. 서울특별시  
 단국대학교분쟁해결센터(2015). 갈등영향분석 가이드라인. 국무조정실  
 Beierle, T. C., and Cayford, J.(2003). Dispute Resolution as a Method of Public Participation. In R. O'Leary and L. Bingham (eds.), *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington, D.C.: Resources for the Future.  
 Cornick, Gerald W. (1987). *The Myth, the Reality, and the Future of Environmental Mediation. In Lake Robert W. (eds.)*, Resolving Locational Conflict. New Brunswick: The State University of New Jersey, Center for Urban Policy Research.  
 Fisher, R. J. (1994). *Interactive Conflict Resolution*. NY: Syracuse University Press.  
 ICAC(2004). *Managing Conflicts of Interest in the Public Sector*. The Independent Commission Against Corruption and the Crime and Misconduct Commission.  
 Kriesberg, L. (2003). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.  
 Lawrence Susskind, McKearnan, Sarah, and Thomas-Larmer, Jennifer.(1999). *The Consensus Building Handbook*. Sage Publication, Inc.  
 O'Leary, R. & Rainey, S. (2001). Alternative Dispute Resolution at the U. S. Environmental Protection Agency. *Public Administration Review*. Vol. 61, No. 6, pp. 661-671.  
 O'Leary, R., and Rainey, S. (2003). Dispute Resolution at the U.S. Environmental Protection Agency. In R. O'Leary and L. Bingham (eds.), *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington, D.C.: Resources for the Future, 2003.  
 Patricia J. Orr, Emerson K. & Keyes, D. L.(2008). Environmental conflict Resolution Practice and Performance: An Evaluation Framework. *Conflict Resolution Quarterly*. 10.  
 Pruitt, D. G. & Kim, S. H. (2004). *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. 3rd Edition. NY: McGraw-Hill Higher Education.

[저자소개]

李 宣 雨 1996년 시라쿠스 대학교에서 박사학위(Human Resource Management and High Performance Management)를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 행정학 교수로 재직 중. 주요 관심 분야는 인사행정, 갈등관리 등이다. 주요 논문으로는, "고령화 시대에 대비한 공무원정년제도의 유연화에 대한 임금피크제의 영향분석"(2005), "갈등관리와 거버넌스: 조정사례를 중심으로"(2007), "공무원 정년제도 유연화 모형의 실효성에 관한연구"(2008), "공직자 재산등록 및 공개제도에 대한 공직사회 이해관계 집단 간 인식의 차이"(2010) 등이 있다(bunte@knou.ac.kr).

- 金光九 2002년 미국 위스콘신 주립대학교에서 박사학위(Urban and Regional Planning)를 취득하고 국토연구원을 거쳐 현재 경희대학교 행정학과에 부교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 공공감동관리, 전략기획론, 국토공간관리 등이고, "갈등해소 기제로서의 주민투표제도 개선방안연구"(2013), "조정기제를 통한 안양교도소 관련 갈등해소연구"(2013), "속의거버넌스 실패 사례 연구"(2012), "공공감동 이렇게 타개하라"(2013) 등의 연구가 있다(kkim20@khu.ac.kr).
- 沈俊燮 미국 뉴욕주립대(State University of New York at Albany)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 갈등관리와 협상론, 원자력 정책이며, 주요 논문으로는 "이미지이론에 따른 의사결정 프레임분석: 진주의료원 폐업 사례를 중심으로"(2014), "환경갈등 ADR 역량 비교분석: 한·미·일 3국간 비교를 중심으로"(2013), "제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석"(2012) 등이 있다. (jsshim@cau.ac.kr)
- 柳道岩 서울시립대학교 "공무원의 성과관리제도 수용성이 조직신뢰에 미치는 영향에 관한 연구"로 박사학위를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 공존협력연구소 전임연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방인사 및 조직, R&D 정책, 공공감동, 여성정책 등이다. 논문으로는 사회과학 공동연구 수행에 대한 연구자의 경험 및 인식(2014). 여성노인들의 경제적 삶의 만족도 영향요인(2014) 등이 있다(analysis0x@knu.ac.kr)
- 趙卿勳 성균관대학교 국정관리대학원 석사과정을 졸업하고, 동대학원 박사과정을 수료하였다. 성균관대학교 국정평가연구소 소속으로, 주요 관심 분야는 공공감동과 공공정책이다. 주요 논문으로는 "행정형 ADR 제도의 발전방안 연구"(2014) 등이 있다(khcho0520@gmail.com).
- 金智璵 중앙대학교에서 "갈등 당사자의 프레임변화에 관한 연구: 신고리 원자력 발전소 입지사례(2011)"로 석사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 행정학과에서 박사과정을 수료한 뒤, 박사학위 논문을 준비 중이다. 주요 관심분야는 갈등관리, 의사결정, 정책형성과정 분석, 언어네트워크 분석이다. 주요 논문으로는 "공공감동에 대한 대안적 분쟁해결(ADR) 프로세스의 장기화 요인 분석"(2015), "이해관계자결정분석(stakeholder decision analysis) 기법의 활용가능성에 관한 탐색적 연구"(2014)" 등이 있다(cprhub@naver.com).
- 朴亨峻 교신지자, 미국 Florida State University에서 행정학 박사학위를 받고 현재 성균관대학교 행정학과/국정관리대학원 부교수로 재직 중이다. 미국행정학회 국제화분과 이사를 역임했고, 현재 IAS(International Institute Administrative Science) Program Research Advisory Committee PRAC(연구위원회)로 선출되었고, State & Local Government Review(SLGR)의 편집위원으로 활동하고 있다. 주요 관심분야는 협력적 거버넌스, 정책분석과 정책평가, 정책수단과 제도설계, 지방자치제도, 정부규제 등이다. 2009년 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회보 학술논문상인 Mosher Award를 수상했다. 그 외 "Administrators and Elected Officials' Collaboration Networks: Selecting Partners to Reduce Risk in Economic Development" (Public Administration Review, 2012)등 Public Administrative Review, Urban Affairs Review, American Review of Public Administration, Public Management Review 다수의 해외 저널과 International Review of Public Administration, <행정학회보>, <정책학회보>, <행정연구>, <한국정책분석평가학회보>, <한국정책과학학회보>, <한국지방자치학회보> 등 국내외 학술저널에 다수의 연구 업적물을 게재하고 있다 (hjpark72@skku.edu).