

방통융합정책연구 KCC-2020-29

방송통신분야 주요 갈등사례 분석 및 효과적 갈등 해결을 위한 매뉴얼 연구

A Research of Major Conflict Cases in the Broadcasting
and Communication Field and Manuals for Effective Conflict
Resolution

2020. 12

연구기관 : 한국정책학회



방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2020년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송통신분야 주요 갈등사례 분석 및 효과적 갈등 해결을 위한 매뉴얼 연구』의 연구결과 보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구기관 : 한국정책학회

총괄책임자 : 김 영 록

참여연구원 : 김 은 지

목 차

요약문	k
제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위	1
제 3 절 연구 방법	2
제 2 장 이론적 논의	3
제 1 절 공공갈등과 갈등관리의 이해	3
1. 이론적 논의	3
2. 제도적 논의	8
3. 갈등 관리 기법 등	11
제 2 절 공공갈등관리체계 검토	19
1. 법제도	19
2. 갈등관리 매뉴얼의 활용	21
제 3 절 시사점	24
1. 갈등관리의 측면	24
2. 갈등관리 매뉴얼 활용의 측면	25
제 3 장 갈등관리 관련 타 중앙부처 및 지방자치단체 사례분석	7 2
제 1 절 중앙부처 사례	27

1. 법무부	27
2. 산업통상자원부	38
3. 건설교통부	48
4. 해양수산부	52
5. 교육부	57
제2절 지방자치단체 사례	62
1. 서울특별시	62
2. 충청남도	78
제3절 시사점	89
1. 중앙부처 사례	89
2. 지방자치단체 사례	91

제4장 방송통신위원회 갈등관리 매뉴얼 89

제1절 방송통신위원회 개요	93
1. 설립목적	93
2. 비전 및 목표	94
3. 조직 및 인력	94
4. 주요사업	106
제2절 갈등관리 매뉴얼 개발	113
1. 갈등관리 관련 규정	113
2. 갈등관리 주요 절차	114
제3절 갈등관리 프로세스의 적용: 단말기 보조금 정책을 중심으로	122
1. 단말기 보조금 규제정책	122
2. 단말기 유통구조 개선법안의 주요 쟁점	124
3. 단말기 보조금 규제를 둘러싼 이해관계자들의 입장	125
4. 단통법 제정과정과 시행	126
5. 단통법 시행 이후 최근 동향 및 갈등조정기제(통신분쟁위원회) 도입	128

6. 단통법 개정과 관련한 갈등관리 매뉴얼 적용 절차(예시) 129

제 5 장 결 론 **13**

참고문헌 **138**

부록. 갈등대응계획서 서식 예시 **10**

표 목 차

<표 2-1> 갈등의 기능	5
<표 2-2> 갈등 유형 분류표	7
<표 2-3> 미국 갈등조정 분석 시스템	9
<표 2-4> 프랑스 갈등조정 분석 시스템	10
<표 2-5> 국무조정실 국무총리비서실, 국민권익위원회 역할 및 기능	10
<표 2-6> 공공기관의 갈등관리 매뉴얼의 관리방향	2
<표 3-1> 성남보호관찰소 이전 갈등의 전개과정	8
<표 3-2> 성남보호관찰소 이전 갈등사례의 주체 및 쟁점	9
<표 3-3> 성남보호관찰소 사례의 갈등단계별 매뉴얼 적용내용	3
<표 3-4> 안양교도소 재건축 사례 갈등의 전개과정	3
<표 3-5> 안양교도소 재건축 사례 갈등의 주체 및 쟁점	3
<표 3-6> 안양교도소 사례의 갈등단계별 매뉴얼 적용내용	3
<표 3-7> 울진 신규원전 건설갈등의 전개과정	9
<표 3-8> 울진 신규원전 건설관련 주요 이해자별 입장과 이해관계	10
<표 3-9> 밀양 송전선로 건설갈등의 전개과정	3
<표 3-10> 밀양 송전선로 갈등쟁점	4
<표 3-11> 영월 다목적댐 건설을 둘러싼 갈등의 전개과정	10
<표 3-12> 영월 다목적댐 건설 찬반 논쟁	6
<표 3-13> 남해 EEZ 바다모래채취를 둘러싼 갈등의 전개과정	35
<표 3-14> 남해 EEZ 바다모래채취 찬반 논쟁	45
<표 3-15> 남해 EEZ 바다모래채취 입장별 이해관심사	55
<표 3-16> 남해 EEZ 바다모래채취 이해관계자별 해결방식 선호도	55
<표 3-17> 갈등의 과정과 전략	5

<표 3-18> 학생인권조례를 둘러싼 갈등의 전개과정	9
<표 3-19> 학생인권조례 갈등사례의 주체 및 전략	6
<표 3-20> 프랜차이즈 본부 대 가맹점주협 분쟁 및 조정 경위	5
<표 3-21> 분쟁당사자간 쟁점	6
<표 3-22> 합의안 주요 내용	6
<표 3-23> 보령 공군 사격장 갈등의 주체 및 쟁점	6
<표 3-24> 서부내륙 고속도로 건설 갈등의 주체 및 쟁점	8
<표 3-25> 갈등관련 조례 내용	9
<표 4-1> 방송통신위원회 부서별 업무분장표	9
<표 4-2> 방송통신위원회 공공갈등진단표 양식	15
<표 4-3> 방송통신위원회 갈등 등급 평정 기준	16
<표 4-4> 공공갈등진단 절차	16
<표 4-5> 갈등대응계획 관련 구체적 기술 내용	18
<표 4-6> 갈등의 성격이 다른 갈등관리 비법	19
<표 4-7> 공공갈등진단표 (예시)	9
<표 4-8> 갈등의 성격이 다른 갈등관리 방법	11

그 립 목 차

[그림 2-1] 갈등 관점의 변화	8
[그림 2-2] 갈등조정 절차	15
[그림 2-3] 참여적 의사결정 절차	18
[그림 3-1] 법무부 사업절차에 따른 갈등관리 기법의 도입	30
[그림 3-2] 법무부 사업절차에 따른 갈등관리 기법의 도입	35
[그림 3-3] 울진 신규원전 건설 이해관계자 쟁점관련 갈등지도	41
[그림 3-4] 산업통상자원부 갈등관리의 주요 프로세스	46
[그림 3-5] 협의회 운영을 위한 정보교류방식 실험방법(안)	48
[그림 3-6] 합의가능영역에 따른 협상 가능성	52
[그림 3-7] 중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 모형(안)	58
[그림 3-8] 서울형 갈등관리체계	62
[그림 3-9] 서울시 갈등관리 프로세스	64
[그림 3-10] 서울시 공공갈등진단 업무처리 흐름	65
[그림 3-11] 서울시 갈등대응계획 업무처리 흐름	66
[그림 3-12] 서울시 갈등관리 모니터링 업무처리 흐름	67
[그림 3-13] 서울시 맞춤형 갈등조정 업무처리 흐름	68
[그림 3-14] 서울시 공공갈등영향분석 업무처리 흐름	69
[그림 3-15] 서울시 갈등경보제 업무처리 흐름	70
[그림 3-16] 서울시 갈등관리 상시보고제 업무처리 흐름	71
[그림 3-17] 서울시 갈등관리 실태평가 업무처리 흐름	72
[그림 3-18] 서울시 갈등관리 역량강화 교육 업무처리 흐름	73
[그림 3-19] 서울시 지자체 갈등관리 실무자 공동연수 업무처리 흐름	73

[그림 3-20]	서울시 갈등포럼 업무처리 흐름	74
[그림 3-21]	서울시 학술회의 운영 업무처리 흐름	75
[그림 3-22]	충남 갈등관리심의위원회의 위상과 역할	80
[그림 3-23]	충남 표준 갈등관리 절차	81
[그림 3-24]	충남 관계관 주도의 갈등영향 분석 매뉴얼	83
[그림 3-25]	충남 제3자의 갈등영향분석 매뉴얼	84
[그림 3-26]	충남 갈등조정협의회 합의 및 조정 매뉴얼	85
[그림 4-1]	방송통신위원회의 비전 및 목표	94
[그림 4-2]	방송통신위원회 조직도	95
[그림 4-3]	갈등대응계획 수립 흐름도	117
[그림 4-4]	갈등전문가 지원 프로세스	119
[그림 4-5]	갈등현안 검토회의	119
[그림 4-6]	갈등조정위원회를 통한 단통법 개정을 둘러싼 이해관계자간 협의	131

『방송통신위원회 갈등관리 매뉴얼 개발 연구』 요약

- 방송통신위원회는 사업의 추진과정에서 발생하는 갈등들을 체계적으로 관리하기 위한 갈등관리 프로세스를 구축 운영할 필요가 있음
 - 방통위의 갈등관리는 각 사업추진부서가 소관갈등을 책임관리함을 원칙으로 함
 - 갈등관리심의위원회는 각 사업추진부서의 갈등예방 및 관리를 점검, 지원하고 위원회 차원의 대응이 필요한 이슈를 조기 발견하고 대응하도록 함

- 방통위 갈등관리 프로세스 개요
 - 1단계: 공공갈등진단
 - 위원회 사업과 관련된 공공갈등에 대하여 갈등 정도와 갈등 영향을 분석하여 갈등 등급을 정함
 - 이러한 절차는 주요 사업 추진과정에서 예측되거나 발생한 갈등에 대하여 등급을 정하여 등급 수준별 중점관리를 통해 그 해결능력을 강화하기 위한 것임
 - 대상사업: 주요 정책사업 및 기타 갈등진단이 필요한 사업
 - 담당부서는 갈등진단 대상을 목록화하여 ‘공공갈등진단표’를 작성하여 등급을 결정함
 - 갈등관리심의위원회는 사업추진부서에서 제출한 갈등진단표의 적정성을 확인한 후 갈등정도 및 갈등영향 수준을 분석하여 갈등등급을 최종 결정
 - 위 ‘공공갈등진단표’의 ‘나’ 항목에 해당하는 개수로 등급을 결정함

 - 2단계: 대응계획 수립
 - 공공갈등진단 결과 갈등등급이 1등급으로 결정된 사업에 대한 효과적인 갈등관리를 위해 갈등대응계획을 수립함
 - 구체적으로 실행 가능한 갈등대응전략(예방, 대응, 관리 등)을 수립하여 위원회

차원의 갈등관리 정책 방향을 공유할 수 있도록 함

- ‘갈등기술서’의 경우 사업현황, 갈등개요(갈등의 배경 및 원인), 발생(예상) 시기, 표출방법, 이해관계자), 쟁점사항, 갈등대응과 관련된 내용이 포함되어야 하며 특히 쟁점사항의 경우 이해관계인 별로 요구하는 내용을 구분하여 명확히 기술하여야 함
- 갈등관리심의위원회는 갈등 진단 및 등급결정회의에서 최종결정된 등급을 사업추진부서에 통보하고 사업추진부서는 갈등심의위원회로부터 통보받은 대상 사업에 대하여 갈등사안과 사업추진 특성 등을 고려하여 효율적으로 대응할 수 있는 갈등대응계획을 수립
- 갈등관리심의위원회는 사업추진부서에서 제출한 갈등대응계획을 전문가 검토를 통하여 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고 해결방안을 도출할 수 있는 대안 모색
- 사업추진부서에서 제출한 중점갈등관리사업의 갈등대응계획은 최적의 갈등대응전략 수립을 위해 갈등관리전문가와 협의하여 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고 해결방안을 도출할 수 있는 대안을 모색함
- 사업추진부서는 갈등관리전문가 그룹과 함께 숙의를 거치는 과정을 통하여 보다 현실적인 갈등대응계획을 완성함
- 실,본부,국장과 사업담당자 및 갈등관리전문가는 집중토론회의를 통해 사업추진방향과 대응전략에 대해 집중토론을 거쳐 갈등대응계획을 결정하고, 구체적이고 실행 가능한 대응 방향과 전략을 결정한 이후 갈등조정협의체 구성 등이 필요한 사업의 경우 갈등관리심의위원회에 상정하여 갈등대응전략을 재검토하고 결정하는 과정을 거침
- 갈등대응계획서 예시 <부록2> 참고

- 3단계: 맞춤형 조정

- 주요 사업 추진과 관련된 갈등현안에 대하여 직접 조정, 갈등조정협의회, 갈등현안 검토회의와 같이 그 유형에 따라 갈등조정을 지원
- 이해관계자 간 이해가 상반되어 사업추진이 지연되거나 갈등영향분석결과 같

등조정협의회가 필요하다고 판단되는 갈등현안을 대상으로 함

- 사업추진부서에서 조정의뢰 시 또는 사전 모니터링을 통해 갈등현안 등 조정 필요사례 발굴 시 수시로 개최
- 갈등유형에 따라 다음의 방식으로 적절한 대응방안을 적용하되 갈등등급별, 원인으로 효과적인 대응이 되도록 함
- 갈등조정협의회의 경우 해당사업과 관련된 이해관계자, 중립적인 갈등전문가, 사업추진부서 등으로 구성하되 필요시 변호사 등 해당분야 전문가를 포함
- 중립적인 조정전문가와 이해관계자들이 함께 모여 쟁점을 논의하고 대안을 모색함으로써 참여자들의 자율적 합의 형성을 위해 노력함
- 갈등전문가 지원의 경우 조정전문가 투입으로 해결이 가능한 경미한 사안에 적용하여 갈등유형에 따라 해당 사안에 적합한 전문가를 추천하여 대화를 통한 타협이 이루어질 수 있도록 지원함. 조정 전문가 투입으로 해결이 가능한 경미한 사안에 적용 가능
- 갈등현안 검토회의는 중요도나 파급효과가 상대적으로 크지 않은 갈등 사안에 대하여 사업추진부서가 담당관 주관하에 자체적으로 대안모색을 위한 회의를 의미함. 필요 시 사업추진부서 재량으로 수시로 개최할 수 있으며 갈등현안의 쟁점을 파악하고 갈등당사자 확인, 입장정리 및 해결방안 모색 과정을 사업추진부서가 자체적으로 추진함

- 4단계: 최종결과 도출 및 갈등관리 역량강화 등 사후관리

- 갈등관리심의위원회의 갈등과제에 대한 최종 도출 결과의 승인
- 이후 해당과제에 대한 효과적인 갈등관리 활동이 이루어지도록 지속적 관리 노력을 하여 높은 성과를 달성하도록 함
- 갈등의 지속 관리 방안으로 갈등관리 실태평가, 갈등관리 역량강화 교육, 갈등관리 예방 및 해결 우수사례 발굴 등을 들 수 있음
- 갈등관리 실태평가란 공공갈등의 선제적 예방 및 갈등해결과 효율적 갈등관리 체계를 정립하기 위해 중점 갈등관리 사업에 대한 실태평가를 실시하여 갈등관리 역량 제고를 목적으로 함
- 갈등관리 역량강화 교육의 경우 부서별 수요중심 교육을 통해 사업부서 업무

기능에 따라 갈등사례 유형별 맞춤형 강의를 통해 조직 내 갈등관리 역량 및 인식개선을 확대하는 교육을 의미함

- 매년 갈등예방 및 해결 우수사례를 발굴하여 조직 내 갈등관리 정보 공유를 통한 갈등관리 역량을 강화함

- 5단계: 갈등관리과제의 종료

- 입법완료 또는 신규 제도 개선 완료, 갈등 당사자간 서면 합의문 도출 등을 기점으로 갈등관리과제를 종료함
- 단, 더 이상 갈등관리과제로 관리할 만한 실익이 없는 경우 갈등관리심의위원회 결정으로 갈등관리과제를 종료할 수 있음

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

- 방송통신 분야의 갈등이 디지털 시대로의 전환에 따라 증가하고 그 유형도 다양화되고 있음
- 이러한 환경의 변화에 따라 방송통신 생태계의 지속적 성장을 위한 적극적 갈등 해결의 중요성이 증가함
- 따라서 방송통신 분야의 주요 최신 갈등 사례에 대한 면밀한 분석을 토대로 갈등 해결을 위한 방법을 도출하여 정부 및 민간이 원활하게 갈등을 해결할 수 있도록 해야 함
- 이를 위해 방송통신 분야의 주요 최신 갈등사례에 대한 분석을 통해 갈등의 효율적 효과적 해결을 위한 방법을 담은 매뉴얼 개발이 본 연구의 목적임

제2절 연구의 범위

- 갈등관리의 기본 개념, 정의 및 효과적인 정부와 민간의 갈등 해결 방식에 대한 문헌 연구
- 방송통신 분야 주요 최신 갈등사례 조사 및 유형, 기존의 갈등해결 사례 분석
- 방송통신 갈등 사례의 갈등 단계 진단, 상황 분석, 해결책 고안, 갈등 전환을 위한 구체적 행동, 과정 모니터링, 순환과 갈등 단계의 재진단 등 갈등해결의 제 과정 분석
- 국무조정실 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」 등 국내 외 갈등관리 매뉴얼을 반영하여 방송통신 분야 상황에 맞는 구체적이면서도 명료한 갈등해결 매뉴얼 제안

제3절 연구 방법

- 디지털 시대로의 전환에 따른 방송통신 분야 환경변화에 따른 갈등 양상을 분석을 위해 국내외 학술논문, 언론보도자료, 정부부처 및 연구기관 정책 보고서, 유관기관 홈페이지 분석
- 갈등의 개념과 갈등에 대한 다양한 이론 검토 및 기존 정부와 민간의 갈등해결 방식에 대한 사례 검토
- 공공기관 갈등관리 매뉴얼 등 기존 갈등해결 가이드라인을 반영한 방송통신 분야 갈등사례의 단계별 분석을 통해 갈등 해결을 위한 구체적이고 명료한 방법 도출
- 방송통신 분야 갈등의 효과적 해결을 위해 매뉴얼(안)에 대한 전문가 검토

제 2장 이론적 논의

제 1 절 공공갈등과 갈등관리의 이해

1. 이론적 논의

가. 공공갈등의 개념

○ 갈등의 개념

- 갈등이란 개인 또는 집단 간의 목표, 가치나 이해관계가 달라서 상호 간에 적대시하거나 충돌하는 상태(국무조정실, 2013: 8).
- 갈등 개념에 관한 기존 논의에서 정리된 공통요소는 다음과 같음. 첫째, 둘 이상의 이해당사자 간에서 벌어지는 현상, 둘째, 이해당사자들이 가지고 있는 인식 수준에서 가치나 목표에 대한 의견의 불일치. 셋째, 이해당사자들 간의 상호의존적인 과정에서 나타나는 역동성

○ 광의적 관점에서의 공공갈등

- 공공갈등은 공공정책 과정에서 참여자 간의 갈등으로 정책 기준이 불명확성 또는 해결점 모색의 어려움으로 당사자 간의 대립 관계가 형성되는 상태(최봉기·이시경, 1999, 재인용).
- 사적인 영역에서의 갈등이 해결되는 범위를 넘어 공공의 특성을 갖는 경우(정용덕, 2010)
- 사회 전체에 광범위한 영향이 미치는 쟁점과 관련된 갈등(강영진(2000))
- 상호 간에 상충하는 쟁점과 관련하여 둘 이상의 이해당사자들의 상호작용과정이 전 사회에게 광범위한 영향을 미치는 갈등(가상준 외, 2009)

○ 협의적 관점에서의 공공갈등

- 행정기관이 공공갈등의 주체이며, 공적인 측면에서의 이슈로 명확하게 한정(심준섭, 2013: 9)
- “공공갈등을 중앙정부나 지방정부 등 공공기관이 갈등의 당사자가 되어 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업 계획 등의 공공정책을 수립하

- 고 집행할 때 정부 간 또는 정부와 시민 간에 발생하는 각종 갈등” (윤종설, 2007)
- 중앙행정기관이 공공정책을 집행하는 과정에서 해당 정책이나 사업의 영향을 받는 이해당사자 또는 이해당사자와 관련 기관 사이에서 발생하는 이해관계 충돌(국무조정실, 2013)
 - 공공기관이 시행하는 사회적인 이슈와 관련하여 다양한 이해당사자들의 상호작용으로 전개되는 역동적인 과정(제주발전연구원, 2009)
 - 현대사회에서의 여러 가지 사회적 문제 가운데 공공문제로 인해 야기된 갈등(김기곤, 2011)
 - 공공갈등을 사회갈등의 한 형태이자 정책갈등에 해당하는 것으로 범주화(임호강성권, 2010)
 - 정책집행과정에서 야기되는 갈등으로 공공기관과 주민, 시민사회 간, 또는 공공기관 간에 상호 양립하기 어려운 목표, 가치, 수단 등의 충돌로 인한 갈등(김수석·마상진, 2010)
 - “공공갈등을 정부의 정책 입안·집행, 정부의 사업시행, 정부의 법규 제정 등 공중의 이해관계가 관련된 문제를 쟁점으로 하여 전개되는 갈등”(박재묵, 2004)
 - 정부가 공익 추구를 위해 추진하는 사업·정책 등에서 공공기관과 국민 간 또는 공공기관 상호 간에 충돌하는 가치, 수단, 목표 등으로 인한 갈등(하혜영, 2007)
- 공공갈등의 특징
- 공공갈등에서의 주요 갈등주체는 정부, 지방단체, 공공기관 등이며, 주요 당사자 이외에도 갈등 주체들이 다양하게 존재하며, 최근 지방자치단체와 지역주민 뿐만 아니라 환경단체 등의 시민사회단체와 언론 등으로 확대되고 있음. 또한 직접적 이해관계를 갖는 집단과 더불어 간접적 이해당사자로서 국민 전체가 되는 경우가 있음.
 - 공공정책의 수립 및 집행, 법규의 제개정 등 다양한 정책과정에서 발생함. 과거 권위주의 체제에서는 정부만이 정책에 대한 의제설정 단계와 정책목표 설정단계에서의 행위자였으나, 정책집행단계에서 오히려 갈등이 더욱 유발될 뿐만 아니라, 갈등 발생 이후 사후적 방식으로 갈등관리(국회예산특별위원회, 2007: 23).

최근에는 갈등대상도 다양하고 갈등 발생 소지가 더욱 확대되면서 정책과정 전 과정에 걸친 갈등이 발생(유인상·이정기, 2006: 113). 그러므로 정책의 수립, 집행, 사후 관리 등 정책과정 전반에 걸쳐서 소통시스템 구축이 무엇보다 필요

- 이해당사자들 간의 상호양립이 어려운 가치, 목표, 수단으로 인해 갈등원인이 복잡해짐. 즉, 상충된 이해관계와 가치로 인해 중앙정부와 지방자치단체가 추진하는 사안들 대부분이 모두 갈등의 원인이 될 수 있음. 그러므로 갈등 유형이 이익갈등인 동시에 가치갈등에 해당함. 공공갈등은 특정유형의 단일 원인으로 갈등이 야기되는 것이 아니라, 보통 둘 이상의 요인들의 복합적 상호작용으로 발생(서울시정개발연구원, 2007: 62-63, 은재호, 2011: 47).
- 사회·경제적인 영향이 크기 때문에 정부의 개입 혹은 관여 필요. 공공갈등은 개인 사이의 갈등 혹은 조직 사이의 갈등보다 사회적인 영향력이 큼. 공공갈등은 개인 사이의 갈등이 야기되는 경우보다 더욱 다양하게 발생함.
- 이로부터 공공갈등의 특징을 정리하면 공공갈등은 일반적 갈등보다 여러 이해당사자 및 복잡한 이슈로 구성되어 있기 때문에 갈등 발생부터 해결에 이르기까지 시간과 비용이 많이 소요됨

나. 공공갈등의 유형

- 갈등의 순기능과 역기능

<표 2-1> 갈등의 기능

순기능	역기능
- 정보 투입과 정책대안의 풍부화 및 정책결정과정에서 이해당사자 참여의 활성화	- 의사결정 및 사업 지연으로 불필요한 비용 증가 및 신뢰관계 저하
- 높은 수준의 공익을 형성하는 정책결정의 기회 제공 및 정책 합리성 제고	- 이해당사자의 불안과 좌절감 야기 및 경쟁과 대립으로 인한 사회적 신뢰 감소

- 공공갈등 구조(프레임)

- (갈등 프레임) 공공갈등은 사업 또는 정책의 추진 과정 중에 ①상호 간에 대립적인 2개 이상의 대안이, ②충돌하여 타협 및 양보의 여지가 없고, ③어떤 대안

을 선택하든지에 따라 다른 대안은 희생되어야 하는 결정에 대해 비난·비판의 정도가 감소하지 않으며, ④제한된 시간 안에 결정해야 할 때 발생

- (딜레마 상황) 공공갈등 상황에 직면한 결정권자는 ㉠자신의 대안을 지지하는 집단(이해당사자) 간에, ㉡모두를 동시에 만족하게 할 수 없으며, ㉢어떤 집단을 지지하는 것도 어려운 일이지만, ㉣제한된 시간 안에 결정을 회피하거나 보류할 수 없는 상황에서 어려움을 겪음
- (회피 유형) 갈등 상황에서 사업 또는 정책 추진이 지연되면 공직자와 공공기관의 성과 달성이 저해되므로, 이러한 상황을 벗어나기 위해 ㉠은폐, ㉡차단, ㉢편향, ㉣조작, ㉤회피 등의 상황이 발생함
- (갈등 심화) 공직자가 공공기관이 위 상황에서 초기에 대응하지 못 하면, 이해당사자(집단)들의 경쟁심리가 오히려 자극되고 불안감이 증폭되어 합리적이고 이성적인 논리 대결보다는 감정적이고 적대적인 공격 행태를 보일 수 있음
- (패러다임 변화) 최근의 공공갈등에 대한 관리방향은 “갈등 발생 자체를 문제 삼지 않거나, 오히려 갈등 대처에 적극적으로 나서는 조직 분위기의 조성”과 “선제적인 대응을 통해 사전에 예방하는 것을 목표로 함” ⇨ 갈등담당 총괄부서와 사업부서와의 협업으로 조기 대응에 착수하여 행정 신뢰를 향상하고자 함
- (대응 방향) 대외적으로는 대안이 받아들여지고 정보를 공개하는 민주주의의 강화, 대내적으로는 부서 사이의 비판과 경쟁을 보장하는 종합적이고 총괄적인 대응이 요구되고 있음
- (갈등의 변질) ①갈등은 이해당사자(주민)가 사실관계를 확인(질의민원)하는 것에서 시작되어, 최초 정보공개를 요구(사실갈등)하는 경우에 정확하고 객관적인 정보를 제공하지 않으면 소통 및 관계 갈등으로 확대되기도 함 ②갈등의 장기화로 갈등원인이 해결되기 보다는 오해·편견·불신이 심리적으로 내면화되면서 신념(가치)에 대한 갈등으로 변함
- (갈등의 복잡화) 공공갈등은 여러 유형이 복합적으로 작용
- 갈등 유형
 - (갈등 유형의 분류) 공공갈등에 대한 성공적인 대응을 위해서는 갈등유형에 대한 분석이 필수적

<표 2-2> 갈등 유형 분류표

구분	정의	해별방안(예시)
사실(신뢰)갈등	시간·정보(자료)·언행에 대한 사실 해석의 차이에서 발생	객관적 자료나 제3자 개입을 통한 사실증명(팩트체크), 공동조사 등
이익(배분)갈등	한정된 자원이나 지위를 분배하는 과정에서 발생	공정한 배분시스템, 합리적 의사결정 제도 도입 운영 등
관계(소통)갈등	불신·오해·편견 등 상호관계 이상으로 발생	정보(자료)제공, 의사소통 통로 확보 및 확대, 관계전환 조정
가치(신념)갈등	가치관·신념·세대·이념·종교·문화의 차이에서 발생	의견수렴, 이해당사자 간 대화를 위한 공론장 형성, 공동 연구학습 등 상호 교류 증진
정체성(존재)갈등	개인(집단)의 정체성을 의도적 훼손하거나 강요로 발생	교류 증진
구조적 갈등	사회·정치·경제 구조와 왜곡된 제도·관행·관습 등으로 발생	법제도 개선, 정부혁신, 새로운 문화창출을 위한 교육·훈련

자료: 충남연구원(2019), 『충청남도 공공갈등 관리매뉴얼』

나. 갈등관리의 개념과 의미

○ 갈등관리의 개념

- 정책의 추진 과정에서 예상되는 공공갈등에 대해서 사회적·경제적인 갈등영향을 사전적으로 분석하고 시민 참여적 합의절차 등을 마련하여 정책을 추진하고 야기되는 사후적 갈등에 대해서는 합리적인 조정

○ 갈등관리의 의미

- 공공기관 또는 정부가 추진하는 사업 및 정책으로 야기된 공공갈등에 대한 사전 예방과, 이미 발생한 갈등의 심화 방지 및 갈등해소를 위한 활동을 의미
- 과거에는 단순히 이해갈등이었던 경우가 복합적으로 갈등 양상이 전개되는 경우가 많아 갈등관리제도가 필수적임
- 더욱이 갈등 유형 및 양상의 변화와 다양화에 따라 이에 적합한 해법이 다양하게 추구되어야 함.

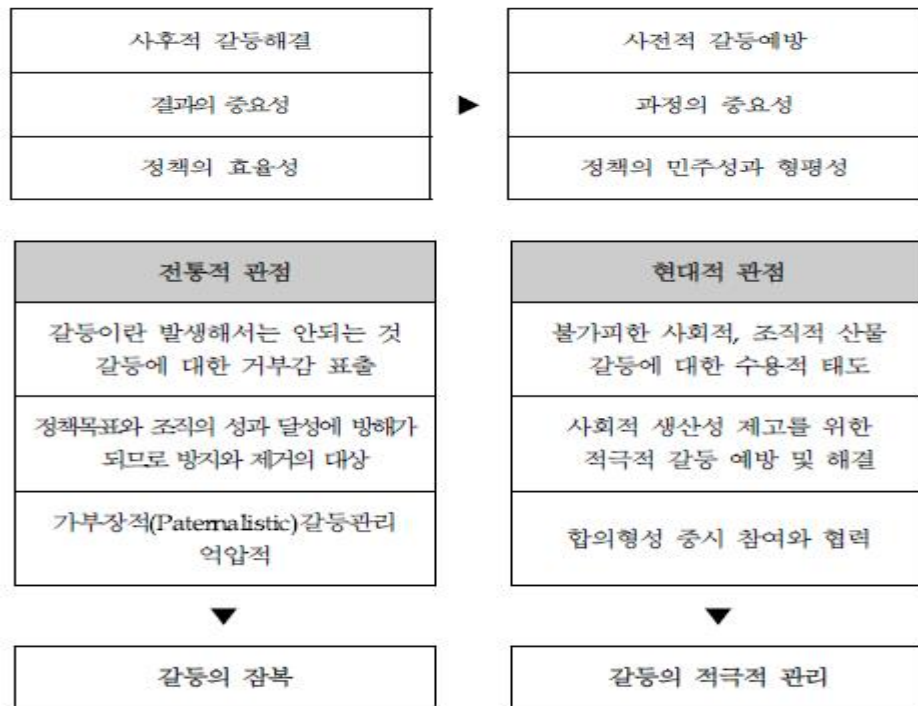
○ 공공갈등에 대한 인식의 변화

- 과거에는 사후적인 갈등해결, 결과 자체의 중요성, 정책적인 효율성의 기준에서 갈등을 평가하고 해결하여 왔으나 현재는 이와 달리 사전적인 갈등예방, 과정

자체의 중요성, 정책의 민주성 및 형평성도 강조되고 있음

- 전통적 관점에서 정부가 정책을 결정함에 있어 갈등을 고려하지 않아도 되었으나, 현대에 와서는 갈등 해결을 넘어 갈등 관리의 관점에서 수용적인 태도와 적극적 갈등의 예방, 그리고 합의를 이루기 위한 참여와 협력이 필수적임

[그림 2-1] 갈등 관점의 변화



자료: 한국교통연구원(2018), 『신공항 건설 갈등관리 포럼 구성 및 운영』

2. 제도적 논의

가. 국외 공공갈등관리체계

○ 미국

- 미국은 갈등관리와 해결을 위한 관련 규정을 명시하고 있으며, 갈등관리에 관한

전문기구를 설치하여 운영하고 있으며, 갈등해결의 기본적인 방향을 대안적 분쟁해결에 두고, 갈등 해결을 위한 설계 및 운영관리의 체계화를 시도하고 있음

<표 2-3> 미국 갈등조정 분석 시스템

기구	내용
정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무그룹 (The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)	연방정부기관 간의 협력 및 갈등해결을 위해 대통령 업무지시로 설치
분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)	법무부 내에 설치되어 부처의 ADR 정책을 총괄
갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center)	ADR을 이용하는 농림부와 환경보호청의 갈등관리기구로서 조정 및 중재 전문가를 통한 갈등관리에 중점을 둠
미국환경분쟁해결원(U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution)	연방차원의 환경분쟁 문제를 예방하고 해결을 지원
지역사회갈등해결센터(Community Dispute Resolution Center)	주(states) 차원의 ADR 기반 갈등예방 및 분쟁해결 기구
연방조정 알선청(Federal Mediation and Conciliation Service)	민간 및 공공부문에서의 노사분쟁 문제 해결을 위한 독립기관

자료: (사)서울행정학회(2018), 『국가갈등조정시스템 개선방안』

○ 유럽

- 독일에서는 대규모 국책사업이나 정책에 대해 다양한 이해당사자가 참여하고 갈등조정 및 정보공개가 의무화되어 있으며, 이해관계자 간 합의가 강조되고 있고 조정이 이루어지지 않는 경우에는 계획 자체가 취소되기도 함
- 네덜란드에서는 사회적 합의 형성 모델이 확립되어 국민참여절차에 기반한 공항, 항만, 철도 등과 같은 대규모 국책사업이 원활하게 추진되고 있음
- 프랑스에서는 이해 당사자 간 협상과 전문적인 갈등관리기구들에 의해 갈등이 조정되고 있으며, 이를 통해 사회적 합의가 도출되고 공공갈등이 관리되고 있음

<표 2-4 > 프랑스 갈등조정 분석 시스템

기구	내용
공공토론위원회(CNDP)	환경분야 정책결정과정의 정보공개 및 시민참여를 보장한 1999년 '아르후스 협약' 계기로 타 분야 정책결정과정에서 시민참여 및 공공토론의 보장을 법제화
경제사회환경위원회(CESE), 국가전략분석센터(CAS), 최고행정자문기관 및 최고행정재판소(CE)	국가중앙기구들로 협상을 근간으로 한 규칙제정 및 공공갈등의 예방 역할 담당
민조사(Enquete Publique)	행정기구는 아니지만 갈등을 일으킬 수 있는 이해관계자의 의사를 파악하고 있음

자료: (사)서울행정학회(2018), 『국가갈등조정시스템 개선방안』

- 해외사례들의 경우, 미국 및 유럽에서는 법적 소송에 기반한 해결보다는 이해당사자 간의 합의를 통해 갈등이 조절되고 있음

나. 국내 갈등관리체계

- 국무조정실 및 국무총리비서실은 다양한 업무 중 하나로 각 부처 간의 갈등을 조정·관리하고 있으나 갈등을 직접적으로 해결하기 위한 인력 등의 자원 부분의 한계가 있어 갈등의 실질적인 조정 및 해결에는 어려움이 있는 것으로 판단됨
- 국민권익위원회에도 대부분 고충민원의 형태로만 진행되고 있기에 공공갈등을 직접적으로 해결하기에는 한계가 있음

<표 2-5 > 국무조정실 국무총리비서실, 국민권익위원회 역할 및 기능

구분	국무조정실/ 국무총리비서실	국민권익위원회
역할 및 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 국정과제점검 및 관리 • 성과관리 및 운영 • 규제개혁 • 주요 경제 조정(재정, 산업 과학, 농업, 국토, 제주, 새만금) • 주요 사회 조정(사회복지, 교육문화 여성, 안전환경, 고용, 식품) 	<ul style="list-style-type: none"> • 고충민원의 처리와 이와 관련된 불합리한 행정제도 개선 • 공직사회 부패 예방, 부패행위 규제를 통한 청렴한 공직 및 사회풍토 확립 • 행정쟁송을 통해 위법 부당한 처분으로부터 국민의 권리를 보호

3. 갈등관리기법

가. 대안적 갈등해결(Alternative Dispute Resolution: ADR)

- 특징
 - 법적인 수단을 통해 문제를 해결하기 보다는 이해당사자(집단) 간 갈등 사안에 대해 평화적인 합의 도출을 지원하는 갈등해결 방안으로서, 이해당사자가 갈등 해소 과정에 직접적으로 참여하여 자신의 대안을 제시할 뿐만 아니라 상대방의 대안도 평가하고 이에 대한 실현가능성을 검증함
- 장점
 - 실현방법까지 상호 협의하는 과정에서 갈등당사자 모두가 만족에 이를 수 있는 합의안 도출이 가능함
- 방식
 - 중재(Arbitration)
 - 이해당사자들이 인정할 수 있는 제3자의 중립적인 지원을 통해 이해당사자들 쌍방의 의견 또는 주장 등을 상세하게 파악하고, 이해당사자들 간에 상호적으로 구속력 있는 결정에 도달하게 하여 해결하는 방식
 - 구속력 있는 결정에 도달하기 전에 이해당사자들은 객관적이고 중립적인 입장의 중재자(arbitrator)나 중재위원단(arbitration panel)에게 본인의 입장을 피력하고, 증빙자료 등의 근거를 제시할 수 있음
 - 중재자나 중재위원단은 긴 시간동안 중재를 진행하거나, 상호 간에 대안 제시를 요구하거나, 이해당사자 간의 관계복원은 추구하지 않음
 - 이해당사자들이 스스로 본인들의 협상안을 제시할 수 있도록 하며, 이것이 중재자들의 결정에 참고로 사용됨
 - 사례: 서울특별시 환경분쟁조정위원회에서 실시되는 공동주택 층간소음 갈등
 - 화해조정(Conciliation)

- 이해당사자들이 인정하는 제3자가 중립적으로 이해당사자 간의 화해를 추구하여 합의에 이르게 하는 기법
 - 이해당사자들 사이에 좋은 관계를 복원하는 것을 전제로 진행됨
 - 화해조정자는 조정자(mediator)들과 같이 이해당사자들이 서로 대화를 시도하고, 오해를 해소하고, 격앙된 감정은 진정시키며, 서로 협력하여 문제가 해결되고 상호신뢰가 쌓일 수 있도록 지원하는 역할
 - 화해조정자는 이해당사자가 동의하는 회합장소를 주선하고, 이해당사자들 스스로가 처음에 가졌던 생각을 전달하여, 오해를 줄이고 상호 이해를 넓혀가며, 문제를 해결하고자 하는 능력과 의지를 확인시켜줌
 - 화해조정은 조정(mediation), 조정촉진(facilitation) 기법들과 연계되어 사용됨
 - 사례: 국내외 상거래에서 발생하는 분쟁을 대한상사중재원이 해결
- 사실확인(Fact-finding)
- 과학적·기술적 불확실성에 관한 논란을 해소하기 위해 이해당사자와 전문가가 공동으로 사실 자체를 확인하고 해결방법을 모색하는 방식
 - 대부분의 경우 노사 간 갈등에서 사용되는 기법이며, 현재는 다양한 분야의 갈등에서 적용중임
 - 사실확인자들은 갈등 해소를 위해 대안 제시 또는 결정이 금지되어 있으며, 갈등 요인들 파악·평가·보고의 임무를 수행하며, 필요에 따라서 강제성이 없는 대안을 제시하는 경우가 있음
 - 제시된 대안들은 추후 협상을 촉진시키는 자료로 활용될 수 있음
 - 사실확인 절차: ① 이해당사자와 이해당사자(집단)를 대변하는 전문가, 그리고 중립적인 전문가가 공동으로 『무엇을 확인할 것인지』를 논의하고 질문지를 작성 ② 질문 사항을 『어떻게 확인할 것인지』에 대한 방법을 결정 ③ 합의된 방법 및 방식에 따라 사실을 공동으로 조사하여 결론 도출
 - 사례: 밀양 송변전 건설 갈등과정에서 전자파 유해성에 대한 사실확인
- 약식심리(Minitrials)
- 중립적인 제3자가 사건에 관한 사실을 기반으로 사건의 공과에 대한 입장을

- 제시하는 기법으로 조정 및 중재가 가능하며 쟁점이 복합적일 때 적합함
- 이해당사자들에 의해 요약 정리된 문서가 상대방에게 전달되면서 갈등 해소 과정이 시작됨
- 각 이해당사자 집단의 책임자는 갈등해소에 대한 의지가 있고, 갈등사안에 관한 정보를 충분히 가지고 있으며, 상대방과의 합의된 사안들에 대해서는 최종적인 결정권을 가지고 있어야 함
- 이해당사자들은 심리과정 중에 소명의 기회를 충분하게 가질 수 있다는 전제로, 법정의 심리보다는 보다 간편하고 간단한 과정을 거치며, 절차나 심리 기간 등은 이해당사자들 간의 합의에 의해서 결정
- 심리를 담당하는 제3자는 주로 전직법관 출신이나 법체계와 관련되어 있는 후보 중에서 선택하며, 원활한 진행과정을 지원하고 이해당사자 각각의 주장을 재정리함으로써 결과적으로는 합의안을 도출
- 사례: 법원에서 사건처리의 한 방식으로 활용

나. 협상(Negotiation)

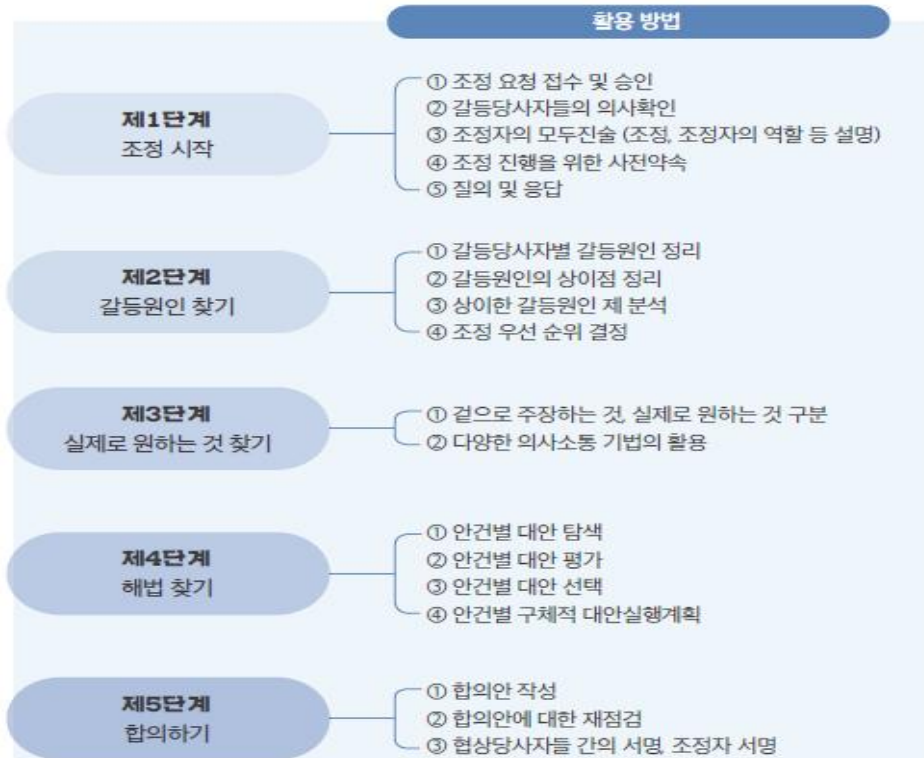
- 정의
 - 상호 간에 교환 또는 공동이익 실현에 대한 합의 도출을 위해 상호작용하는 의사결정과정 (Gulliver, 1979)
 - 둘 이상의 집단 등이 사회적인 충돌을 회피하기 위하여 상호 간에 상반된 이해 관계를 조정할 목적으로 토론하는 것 (Pruitt & Carnevaie, 1993)
 - 어떤 공통된 문제에 관한 상호 간의 합의(mutual agreement) 형성을 통해 상충되는 이익을 조정하는 과정 (박호숙, 1995)
- 협상 구분
 - 협상은 쌍방 간 직접적인 협상을 진행하거나 협상전문가가 위임받아 진행 가능
 - 이해당사자 간 직접 협상의 경우 : 협상은 상호 간에 주고 받는 하나의 교환관계로 쌍방 간에 수용이 가능한 행동 대안의 형성을 위하여 갈등 당사자 간의 입장을 조율해가는 과정을 거치게 됨
 - 협상전문가가 협상을 위임받아 진행하는 경우 : 협상을 위임받은 전문가는 의뢰인이 부여한 협상의 범위 안에서 자율적으로 협상에 임함

- 협상 프로세스의 일반적 절차
 - 일반적으로 갈등조정협의회가 구성되어 조정자(중립적·객관적인 제3자)가 조정

다. 조정(Mediation)

- 정의
 - 조정은 이해당사자들 각각에 의해 문제가 해결될 수 있도록 하는 것
 - 조정 테이블에 참여한 이해당사자들이 각각이 대안 제시와 협의를 통해 상호 간에 만족할 수 있는 대안이 도출되는 과정
 - 갈등당사자 간 협상으로 갈등이 해결될 수 없는 경우에는 객관적·중립적인 제3자가 당사자들 간의 자발적인 갈등 해결이 가능하도록 지원하는 갈등해결 방식
- 조정자의 조건
 - 조정자는 중립적이며 객관적인 제3자이어야 함
 - 조정자가 모든 이해당사자 또는 이해당사자 중 한 쪽과 친분이 있더라도 이해당사자 쌍방이 동의하면 조정자로서 역할이 가능함
- 조정자의 역할
 - 이해당사자들의 의견 및 대안 도출이 가능하도록 지원하는 역할을 수행함
 - 발생된 갈등원인을 두고 이해당사자가 주장하는 의견에 대해 쌍방 간에 이해가 이루어질 수 있도록 노력
 - 갈등원인 정리 이후 이해당사자들이 스스로 대안을 도출할 수 있도록 지원
 - 대안은 이해당사자들이 제시한 후에 이해당사자 상호 간에 합의하는 것임
 - 조정자는 이해당사자들의 객관적·합리적인 대안 탐색과 평가, 그리고 선택이 가능하도록 지원하는 역할을 수행함
 - 조정자는 무엇보다 이해당사자들 상호 간의 인간관계 복원을 우선적으로 함
- 조정 절차
 - 일반적으로 갈등조정협의회가 구성되어, 중립적·객관적인 제3자가 중재자의 역할 수행

[그림 2-2] 갈등조정 절차



자료: 서울특별시(2018), 『공공갈등 조정 3.0 갈등관리 매뉴얼』

라. 참여적 의사결정

- 정의
 - 정책 결정과정에 갈등당사들 뿐만 아니라, 일반시민들 및 전문가들이 포함되어 상호 간의 협의에 기반한 의사결정의 과정(김유환 외, 2005)
 - 영국, 미국 등에서 지역사회의 공동체 운영방식을 제도화한 것
 - 시민사회 내의 다양한 행위자들의 결정과정 참여로 숙의적 민주주의와 합의형 성에 기반하여 결과적으로 민주주의 증진에 기여
- 참여적 의사결정 기법 및 적용시기

- 공동의사결정이 필요한데, 갈등당사자 간의 협상 이슈는 존재하지 않아 사회적 합의에 도달되어야 하는 상황

○ 방식

- 공론조사(Deliberative Opinion Poll)
 - 1988년 미국에서 최초로 개발된 조사방법으로, 대표자를 선발하고 관련 이슈에 대해 충분히 정보를 제공하고 토론한 이후에 의견을 조사하는 방식
 - 일반적 여론조사 방법으로는 시민대중의 피상적 태도만 조사될 수 밖에 없다는 약점을 보완하기 위해 숙의과정을 추가함
 - 1988년 제임스 피쉬킨(미국)이 최초로 제안한 이후, 1994년 영국에서 실시된 이후 전 세계에서 이미 20여 차례 이상 실시되고 있음
 - GMO(유전자재조합, 한국식품공업협회), 북한문제(KBS), 한미FTA(미래전략연구원), 북한재개발(부산시) 등 다양한 주제에 대한 공론조사가 실시됨
 - 창원 스타필드 입점 여부와 신고리 5·6호기 건설중단 여부(국무조정실) 등의 주제에 관해 한국형 공론조사방식인 시민참여형조사 기법이 진행됨
- 포커스 그룹(Focus Group)
 - 심층적인 여론 확인 위해 특정 주제에 관해 소그룹 형태로 조직된 토론집단
 - 특정 정책의 목적에 적합하게 대상자를 의도적으로 선발하여, 심층적인 사안에 대해 여론을 확인하는 것을 목적으로 사용됨
 - 정책의 내용 및 방법 선택을 위해 구성되거나, 단일안 제시 사례도 있음
- 시나리오 워크숍(Scenario Workshop)
 - 보통 시민이 지역 전문가로 참여하여, 관련 행위자들과 심도있고 체계적인 대화를 통해 미래에 대한 전망 및 행동계획을 공동으로 작성하는 것으로 일반적이며 지역 차원의 개발 및 지속가능한 발전 전망 수립에 효과적임
 - 미래 예측이 불가능한 상황에서 미래 시나리오를 작성하는 방법의 일종
 - 일반적으로 지역주민, 전문가, 공무원, 기업 등 각 그룹별 4~6인이 참여함
 - 사례: 국립서울병원의 재건축 관련 갈등영향분석에 활용되었음
- 시민배심원제(Citizen Jury)
 - 미국의 제퍼슨 센터(Jefferson Center)가 사회적 합의형성을 위해 시민 참여

가 구조화된 프로그램으로 고안하였으며, 시민들을 교육시키고 숙의 과정을 수행하는 것이 주목적임

- 시민배심원단 구성은 우선 무작위로 전화설문을 하여 관련된 의제에 대해 추가적인 정보를 받기로 동의한 응답자 200~300인을 대상으로 시민배심원단 풀(pool)을 구성함
- 그리고 지역사회의 의제와 관련하여 일반시민의 인식과 성향이 반영될 수 있는 표본 수집을 하여 18~24인으로 선별된 배심원단을 구성함
- 시민배심원단은 이해관계자가 아닌 일반 시민의 의견이 공공정책에 반영되고 중요한 공공문제에 대해 여론을 형성하는 것을 목적으로 함
- 제한된 인원의 참여로는 대표성을 확보하는 것이 어렵다는 것이 한계점
- 사례: 울산시 북구청은 음식물자원화시설 건립 당시에 이를 활용

- 합의회의(Consensus Conference)

- 우선, 선별된 보통시민들이 논쟁적 또는 사회적 관심이 집중된 기술적·환경적· 사회적 주제에 관해 전문가들에게 질의한 후 전문가들의 대답을 청취하고 관련 주제에 대해 시민들의 내부의견을 취합하는 것
- 대상 : 정부전력정책, 도시폐기물관리정책, 전자주민카드, 방사능폐기물관리, 유전자조작식품 등 전국적인 파급성을 갖는 쟁점에 적용가능하며, 쟁점에 대한 지식 또는 현상에 대한 인식격차가 큰 쟁점에 적합
- 사례: 2004년 시민과학센터 주최 “전력정책의 미래에 대한 시민합의회의”, 1998년 유네스코한국위원회의 주최 “유전자조작 식품의 안전과 생명윤리”, 1999년 유네스코한국위원회 주최 “생명복제기술 합의회의”

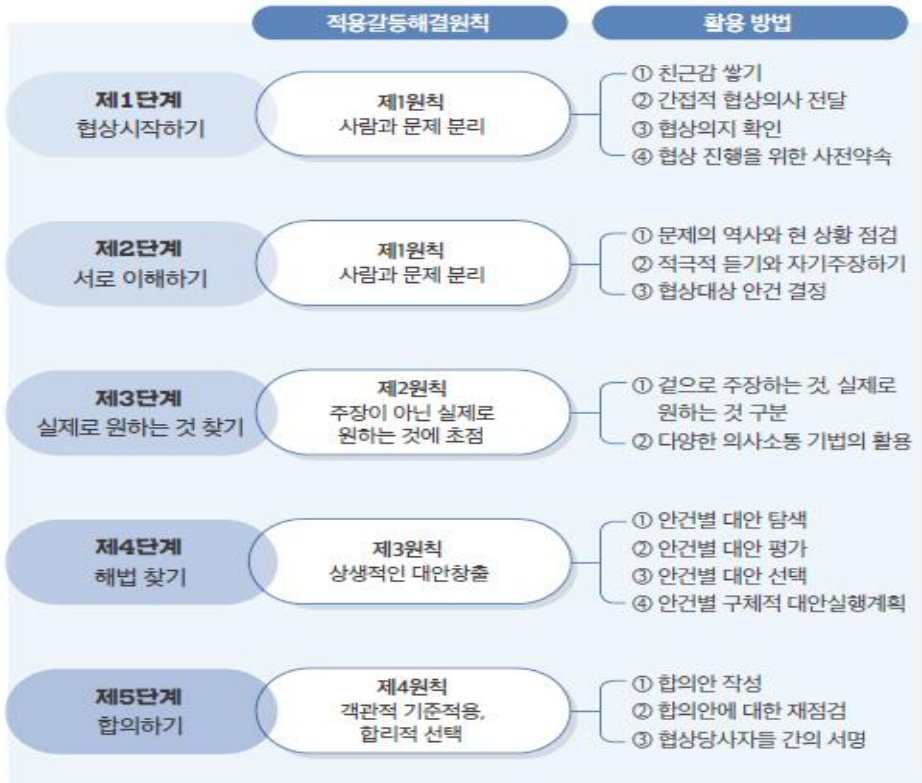
- 규제협상(Negotiated Rule-making 또는 Regulatory Negotiation)

- 행정규제의 영향을 받은 이해관계자들의 대표들과 행정기관이 협상을 통한 합의를 도출하고, 이를 바탕으로 행정기관이 규칙을 제정하는 제도
- 협상에 기반한 규칙제정(Negotiated Rule-making)이라고 함
- 행정기관이 규칙제정을 위해 공식적 정책결정에 참여하기 전에 이루어지는 협의과정
- 규제기관이 공식적 정책결정에 참여하기 전에 규제의 영향을 받는 이해당사

자들을 파악하고, 이들과 논의 및 협상을 통해 규제내용에 관한 합의를 도출하고, 다시 이 과정에서 작성된 정책대안이 규제기관에 의해 수용되는 규제정책 결정방식

- 사례: 기업형슈퍼마켓(SSM), 온실가스 배출규제 등 이해당사자의 협조와 수용이 필수적인 분야에 적합

[그림 2-3] 참여적 의사결정 절차



자료: 서울특별시(2018), 『공공갈등 조정 3.0 갈등관리 매뉴얼』

제2절 공공갈등 관리체계 검토

1. 법제도

가. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」

- 정부의 모든 갈등관리제도는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 근거하고 있음
 - 현재 공공갈등의 예방 및 관리와 관련한 기본법은 존재하지 않으며, 대통령령인 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 '공공갈등관리규정')이 제정되어 있음.
 - 현 규정에 근거하여 국무조정실은 정부정책으로 인해 발생하는 공공갈등 관리를 총괄하는 역할을 담당
 - 공공갈등관리규정 제26조에 의거, 국무조정실장이 중앙행정기관에 의한 갈등관리의 실태 등을 점검·평가하게 됨.
 - 또한 갈등관리에 관한 관계 부처 간의 협의 등을 위해 '갈등관리정책협의회'를 국무조정실에 둠
 - 2016년 10월 기준으로 국무조정실이 주한미군 사드 배치, 위안부 합의 후속 조치, 가습기 살균제 피해대책, 국정교과서 개발 등 30여 건의 갈등현안을 관리하고 있음(국회예산정책처, 2012:12)
 - 현재로서 공공갈등관리규정은 중앙행정기관에만 적용됨
 - 지방자치단체나 그 밖의 공공기관은 이 규정과 동일한 취지로 갈등관리를 운영할 수 있다고 규정되어 있음(제3조)
 - 갈등관리의 필요성이 널리 인식되어 있어 지자체별로 이 규정을 적용하여 제도를 마련해 놓은 경우도 있지만 대부분의 지자체는 갈등관리제도가 미비한 상태임
 - 국무조정실에서 발행한 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』도 지방자치단체 간의 갈등과 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 갈등은 매뉴얼의 적용범위가 아니라고 분명하게 밝히고 있음

- 공공갈등 관리규정은 다음과 같이 ‘갈등영향분석’, ‘갈등관리심의위원회 설치’, ‘참여적 의사결정기법의 활용’, ‘갈등조정협의회’의 관련 제도를 규정하여 공공갈등 관리를 위한 법적인 근거를 마련함
 - 갈등영향분석은 공공정책을 수립·추진할 때 정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하기 위하여 시행하는 제도임(‘공공갈등관리규정’제10조 ①)
 - 국무조정실의 갈등관리 매뉴얼에 의하면, 갈등영향분석은 정책 결정 이전에 사회에 미치는 갈등요인을 예측하고 분석하는 제도로 되어 있으며, 갈등이 발생한 이후에도 시행될 수도 있다고 밝히고 있음
 - 갈등관리심의위원회는 중앙행정기관들에서 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위해 설치하는 위원회임(‘공공갈등관리규정’ 제11조 ①)
 - 갈등영향분석을 심의하고 갈등구조 및 해결방안에 대해 중립적이고 공정한 입장에서 검토 및 보완
 - 공공갈등의 갈등예방 및 해결능력을 강화하기 위한 법령정비, 교육훈련 등에 대한 전문적인 자문
 - 참여적 의사결정기법은 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 필요하다고 판단되는 경우, 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등을 결정과정에 참여시키는 기법(‘공공갈등관리규정’제15조 ①)
 - 논란이 되는 정책 또는 사업에 관하여 일반시민들에게 균형있는 정보 제공 및 숙의(deliberation)과정을 거치게 하는 방법
 - 더욱 정확한 여론 및 의견 파악을 위해 시행됨
 - 공론조사, 합의회의, 시나리오 워크숍, 시민배심원제 등이 여기에 속함
 - 갈등조정협의회란 공공정책으로 인해 발생한 갈등 해결을 목적으로 각 사안별로 사회적 합의를 이끌어내기 위하여 갈등조정회의를 설치하여 운영하는 경우를 지칭함(‘공공갈등관리규정’ 제16조 ①)
 - 갈등영향을 분석한 결과, 이해관계자들이 합의에 이를 수 있다는 판단을 할 수 있다면 이해관계자들이 합리적인 의견을 조정하는 회의를 개최하게 됨
 - 협의회에서는 논의될 의제를 사전에 선정하고 회의 규칙 결정 등의 준비과

정이 결과적으로 성공과 실패를 가르는 결정적인 요소임

나. 개별법령에 근거한 갈등관리

- 중앙행정기관과 지방자치단체 간에, 또는 지방자치단체 상호 간에 사무를 처리하는 경우에 의견이 다르게 나타날 때, 이를 협의하고 조정하는 제도는 세 가지가 있으며 이는 「지방자치법」에 근거하고 있음
 - 행정협의조정위원회(제168조): 중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 의견이 다를 경우 이를 협의·조정하는 기능을 함
 - 중앙분쟁조정위원회(제149조): 지자체 상호간 혹은 지자체 장과 상호간 사무를 처리할 때 분쟁이 발생하는 경우 협의·조정 기능
 - 지방분쟁조정위원회(제149조): 중앙분쟁조정위원회와 같은 기능을 하며 시·도 단위에 설치하게 됨
- ‘공공갈등관리규정’ 외에도 정책 또는 사업으로 인해 야기되는 갈등 해결을 위한 갈등 예방 및 관리조항이 개별 법령에 규정되어 있음
 - 「행정절차법」의 행정예고(제46조), 처분 시 의견제출 및 방문(제27조-제37조), 공청회(제38조-제39조2) 등
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 공청회(제14조 및 제20조), 주민 및 지방의회 의견청취(제28조) 등
 - 「환경영향평가법」의 공청회 등 의견수렴(제13조 및 제25조)
 - 「폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」의 주민참여를 전제한 입지선정위원회(제9조), 예상피해에 관한 분쟁 조정(제13조)
 - 「방사성폐기물 관리법」의 공론화위원회 구성(제6조의 2)
 - 국무총리훈령에 근거한 신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영

2. 갈등관리 매뉴얼의 활용

가. 국무조정실 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』

- 중앙부처 외에도 공공기관 갈등관리 매뉴얼의 모체는 국무조정실이 제작하고 배포하고 있는 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』임

- 국무조정실이 발간한 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』은 “중앙행정기관의 정책 수립·시행·변경상 발생할 수 있는 공공갈등을 효과적으로 예방 및 해결하기 위해 2007년부터 시행중인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제9886호)」의 제25조 제1항에 의거하여 각 부처가 부처 내 실정에 맞는 실질적인 자체 매뉴얼을 개발·활용할 때 참고할 수 있는 원형을 제공하고자 제작”됨
- 주요 내용
 - ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’(대통령령)의 주요 내용
 - 갈등영향분석의 시행 방법
 - 갈등조정협의체 구성 및 운영 방법
 - 갈등조정 사례
- 국무조정실 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』 상 갈등관리 규정의 특징과 주요 내용
 - 갈등관리 대상 업무의 분류 및 관리 방향
 - 갈등관리 대상 업무는 정기적 또는 수시로 검토되어 크게 세 종류로 분류되며, 상황에 따라 다음과 같이 관리 방향들이 유연하게 설정될 수 있음

<표 2-6 > 공공기관의 갈등관리 매뉴얼의 관리방향

대분류	관리 방향
사회적 갈등이 야기되는 정책, 입법 및 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 홍보 및 협의에 기반한 통한 사전 예방 • 이해관계자 영향분석 (예방적 갈등영향분석) • 숙의적 의견수렴 등의 기법 등의 활용
갈등이 표출되어 장기간 표류되고 있는 사안	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자 조사(갈등 발생 이후 시행되는 갈등영향 분석) 혹은 중립자 활용 등 새로운 갈등해결절차 모색·시도 • 이해당사자 조사에 기반한 소통채널 구축 및 해결절차 수행
최근 3년간 지속적으로 발생하는 동일 유형의 갈등 사안	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등이 유발되거나 갈등해결이 지연되는 시스템적 요인 (제도 등)에 관한 진단 및 개선

- 국무조정실 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』 상에는 다음과 같이 분류되고 파악된 사안들의 관리 방향을 논의하고 예방 및 해결 절차들을 진행하는 과정에서

전문가들의 의견을 활용하기 위하여 갈등관리심의위원회를 구성하고 활용하도록 명시하고 이음

- 또한 관련 공무원의 경우 시스템을 개선하고 갈등관리의 체계·절차에 대해 교육을 실시하고, 실무 담당 공무원의 경우 업무에 실질적인 도움이 되는 맞춤형 교육이 이루어질 수 있도록 계획하여 공무원의 갈등관리 역량을 제고하기 위한 교육 계획 수립을 명시함
- 갈등관리심의위원회는 총괄부서가 갈등관리시스템 개선에 노력할 수 있도록 자문하고, 실무부서를 갈등현안 자문을 지원할 수 있는 기구로 활용하면서, 상황에 따른 탄력적이면서 융통성있게 운영할 수 있도록 함
 - 특히, 갈등현안에 대한 논의를 할 경우 해당 정책 및 사업에 관련된 외부 전문가가 참여가 가능하도록 하여 갈등관리전문가와 상호 지식의 교류 필요

나. 국방부의 갈등관리 매뉴얼

- 국방부 또한 다른 중앙부처의 경우처럼 기본적인 『국방갈등관리 매뉴얼』 뿐만 아니라 육군, 공군, 해군 각각의 『갈등관리 매뉴얼』을 개발함
- 특히, 공군의 『갈등관리 매뉴얼』은 갈등관리 일반론의 차원과 더불어 해당 분야에서 발생할 수 있는 갈등 특성에 맞게 매뉴얼을 제작하여 활용하고 있음
 - 예하부대에서부터 공군본부에 이르기까지 발생하는 갈등들을 해결-관리하는 단위의 수준 별로 3단계로 구분하여 갈등관리 모델을 제시하고 현장에서의 활용도를 높이는 효과가 나타남
 - 공군 『갈등관리 매뉴얼』에서 주목할 만한 부분은 자주 발생하는 네 가지의 갈등유형 별로 주요 쟁점에 대해 Q&A 형식으로 제시하고 있음
 - 항공기 소유 관련(28개 문항)
 - 기지 이전 관련 (9개 문항)
 - 주민지원 방식 관련(9개 문항)
 - 재산권 행사 관련 (4개 문항)
 - 공군의 『갈등관리 매뉴얼』과는 별도로 『공군 갈등관리 매뉴얼 핸드북』이 휴대용 소책자가 제작되어 현장에서도 적극적으로 활용되고 있음

제3절 시사점

1. 갈등관리의 측면

- 현행 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 의해 운영되고 있는 갈등관리 심의위원회 및 갈등영향분석제도의 내실화가 필요함
 - 갈등관리심의위원회는 해당 부처에서의 잠재적인 갈등과제를 더욱 적극적으로 발굴 및 선제적인 갈등 대응, 발생한 갈등에 실질적인 대응전략을 논의를 위한 운영의 내실화가 필요
 - 갈등영향분석은 실시 여부를 판단할 수 있는 구체적 기준의 마련이 필요하고, 그 운영의 활성화가 필요함
- 갈등관리 역량 강화
 - 공공갈등 업무에 대해 총괄하고 갈등영향분석을 지원하고, 갈등과제를 파악하고, 갈등조정을 지원하고, 갈등 교육 등 갈등관리를 체계적으로 지원할 수 있도록 조직구성과 인력보강이 필요함
 - 정부조직 내 갈등관리지원기구의 설치 검토
- 갈등현안의 측면에서 사업별 갈등관리 사례연구와 유사한 갈등상황에 대한 해결 전략 실습 등에 대한 교육이 강화될 필요가 있음
 - 갈등관리 매뉴얼은 부처별 특성에 적합한 갈등관리전략이 포함될 수 있도록 매뉴얼을 구축·활용할 필요가 있음
- 갈등관리 실적이 성과급이나 인사 등에 반영되고, 공공갈등 사례들에 대해 지속적으로 분석하여 '갈등예방 및 해결 지식관리체계'를 구축할 필요가 있음
- 공공갈등 관리사업에 대한 성과관리 강화
 - 공공갈등 관리사업의 성과지표에 사업 목표 달성을 위한 핵심지표들을 포함하여 재설계가 필요함
 - 공공갈등관리 사업의 목적에 부합되도록 예산 편성이 필요함
 - 이렇게 설계된 성과지표가 성과급 또는 인사에 직접적으로 연동될 수 있도록 하

여 갈등관리 담당자가 의욕적으로 역할을 수행할 수 있게 함으로써 갈등관리 문화가 확산될 필요가 있음

- 갈등현안관리 사업 강화, 갈등과제관리 강화 및 실적 제고
 - 기존 제도연구 혹은 이론적·학술적 측면에 치중되어 있던 사업에서 벗어나 실질적으로 갈등해결이 가능하도록 ‘갈등현안과제’ 중심으로 사업내용을 재구성할 필요가 있음
 - 갈등과제를 보다 적극적으로 발굴하여 중점 관리
- 갈등을 해결하는 시간적·경제적 비용을 절감시키고 이해당사자 간 조정 및 합의를 통한 상생(win-win)방식인 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 활용이 확대되고 시민들의 실질적 참여가 보장되는 참여적 의사결정기법의 적용의 확대가 필요함
- 정부 주도가 아니라 중립적이고 공정한 위치에서 공공토론(public debate) 및 숙의(deliberation)를 통해 해결할 수 있는 공공토론기구의 도입 논의가 필요함
 - 비용과 시간이 소요되더라도 충분한 정보공유를 통해 갈등 당사자들이 필요한 만큼 의견을 개진하고, 사회구성원의 다양한 시각과 가치들이 공개되고, 토론하는 합의과정을 지향해야 함
 - 그러한 과정 이후에 도출된 결론이어야만 이미 발생한 갈등을 해결할 수 있으며, 장기적인 차원에서 갈등을 예방할 수 있는 사회 역량을 갖출 수 있게 됨

2. 갈등관리 매뉴얼 활용의 측면

- 현재까지 공개된 공공기관의 매뉴얼들은 주로 60~100 페이지 내외의 분량으로 구성과 내용이 대부분 국무조정실이 제작한 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』을 원용 또는 준용하는 수준임
 - 주요 내용은 국내 공공기관에 모두 통용되는 갈등관리 일반론이며, 고유의 내용으로는 해당 기관의 갈등해결 사례나 기본적인 갈등관리 업무프로세스를 추가하는 정도임
- 부처의 특성상 갈등이 야기되는 사업 및 정책이 많은 국토교통부와 국방부만이 업무 분야별 매뉴얼·세부 매뉴얼·핸드북을 제작하였음

- 그러나 국토부의 경우는 업무 분야 별로, 국방부 산하의 각 군은 갈등관리 관련 내용을 세분화하여 소개하는 정도이며, 관련 분야의 업무적 특수성이나 갈등별 사안의 유형에 구체적으로 적합한 매뉴얼의 상태는 아니라고 판단됨
- 중앙부처와 공공기관의 갈등관리 매뉴얼의 가장 심각한 문제는 매뉴얼 자체가 ‘사용자 위주’(user-interface)이기보다는 ‘공급자 위주’라는 점임
- 매뉴얼 내용이 주로 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’(대통령령)에 의한 갈등관리제도에 대한 소개 및 학습에만 초점이 맞추어져 있다는 점에서 근본적인 한계가 있음
- 해당 부처의 갈등관련 업무에 유익한 매뉴얼이 되기 위해서는 그러한 한계를 넘어서야 할 필요가 있음

제3장 갈등관리 관련 타 중앙부처 및 지방자치단체 사례 분석

제1절 중앙부처 사례

1. 법무부

가. 법무부 갈등사례 적용 개요

- 법무부의 갈등사례들은 공간적인 점유형태를 기준으로 하면 점적 갈등사례로서 주로 입지선정 관련 갈등사례에 응용·활용될 수 있음
 - 법무부 교정시설 갈등관리 사례로 ‘성남보호관찰소 이전 사례’와 ‘안양교도소 재건축 사례’에 대한 갈등관리 사례분석
 - 교정시설이나 보호관찰시설 이전 및 신축사업에 대해 해당 지자체, 지역주민, 지역시민단체 등은 입지 관련 이해관계를 두고 대립
 - 교정시설 이전 갈등관리의 경우, ‘이전 및 신축계획 수립·확정’ 단계에서 갈등이 발생할 가능성이 있기 때문에 사전 갈등영향분석이 활용될 수 있음
- 갈등 전개과정에 따른 이해관계자 및 쟁점사항 분석
 - 갈등 전개과정을 갈등시기별로 분류하여 설명
 - 이해관계자의 입장과 이해관계 대립에서 나타나는 쟁점사항을 분석
- 갈등단계별 대응 분석 및 정책제언
 - 갈등 단계에서 나타나는 갈등관리 주요기법에 대한 분석
 - 갈등관리 차원에서의 정책제언

나. 성남보호관찰소 이전 사례

- 사례 개요
 - 2000년 성남시 수정구 수진 2동에 성남보호관찰소가 개소되는 초기에는 해당 지역 주민들은 보호관찰에 대한 무관심으로 갈등 없었음

- 2009년 법무부가 성남보호관찰소를 분당구 구미동으로 이전 추진함에 따라 이전 예정지역 주민의 반발로 갈등단계에 진입함
- 해당 갈등사례는 ‘우리 지역은 안 된다’는 ‘NIMBY(Not in my back yard)’ 현상으로 인한 갈등

<표 3-1> 성남보호관찰소 이전 갈등의 전개과정

일시	내용
2000. 3	성남보호관찰소 개청(성남 수정구 수진동, 임차청사)
2005. 5	성남시 분당구 구미동에 성남보호관찰소 신축부지 취득
2009. 5	'09년 성남보호관찰소 신축예산 확보 → 분당구 구미동 주민들 보호관찰소 이전 저지 대책위원회 구성
2010. 5	분당구 구미동 부지('05 신축부지 확보, '09 주민반대로 신축 무산)와 야탑동 노동부 건물교환(주민들의 이전 반대 시위로 입주 무산) '12년(65억)과 '13년(80억) 청사매입 예산 반영으로 70여 곳 이상의 건물을 물색하였으나, 주민 반대민원 등으로 이전지를 정하지 못함
2011. 11	수진동 현 임차청사 지역주민 보호관찰소 이전 및 임차 청사 매입 반대, 주민집회 시작(매주 소요 집회, 74차)
2012. 6	성남시와 보호관찰소 이전 실무협의체 구성, 성남시 공공갈등조정관 임용으로 가교 역할 담당
2013. 4	성남시 중원구 여수동 아인스빌딩 4~10층 매입 추진, 국회의원의 반대로 무산
2013. 10	성남시와 학부모 공동으로 ‘민관합동대책기구’ 구성, 위원 총 15명(학부모 참여단 1,400명 중 대표 8명, 법무부·성남시 각 2명, 외부위원 3명)
2013. 10-12	‘민관대책위원회’ 학부모 대표단 모집, 기구 구성을 위한 주민공청회 실시
2014. 3	‘민관대책위원회’ 제11차 회의 개최 : 입지 기준 의결문 채택
2014. 8. 11.	‘민관대책위원회’ 총 19차 회의 개최

자료: 법무부(2014), 『법무부 갈등관리 매뉴얼』

○ 갈등 이해관계자 분석

- 성남보호관찰소 이전 관련 갈등 이해관계자는 법무부, 성남시 주민, 성남시로 구분됨
- 법무부는 수진동 임차청사의 계약 기간 만료로 관찰소 이전이 불가피하며, 보호관찰소는 혐오시설이 아니라 지역사회 범죄를 예방할 수 있는 범집행기관에 해당하므로 보호관찰소 이전으로 직접적인 문제는 발생하지 않는다는 입장임

- 반면 성남시 주민들은 혐오시설로 인식되는 보호관찰소 이전으로 인한 부동산 가격 하락 등의 경제적 피해 및 보호관찰소 인근의 범죄율 증가에 대한 우려로 보호관찰소 이전에 대해 무조건적인 반대 입장임
- 성남시는 성남보호관찰소 이전 문제를 주민들의 동의를 받아 원만하게 해결하는 입장임
- 갈등 쟁점 분석
 - 본 갈등사례의 핵심쟁점은 보호관찰소시설에 대한 인식 측면, 특히 보호관찰소의 이전으로 발생할 수 있는 범죄증가 우려에 대한 인식 차이 존재.
 - 주민들은 보호관찰소시설을 기피시설로 받아들이고 있으며 지역 경제에 악영향을 끼칠 수 있으므로 관리가 필요하다는 입장이며, 법무부는 이와 달리 보호관찰소가 범죄 예방 기관이므로 기피시설로는 인정할 수 없다는 입장
 - 지역주민들은 보호관찰소 이전으로 인한 범죄율 증가와 이에 따른 유동인구 및 지가 하락으로 지역 발전이 저해될 수 있다는 입장이며, 법무부는 보호관찰소 이전으로 인한 범죄율의 증가와 지가 하락 가능성에 확인되지 않았다는 입장임

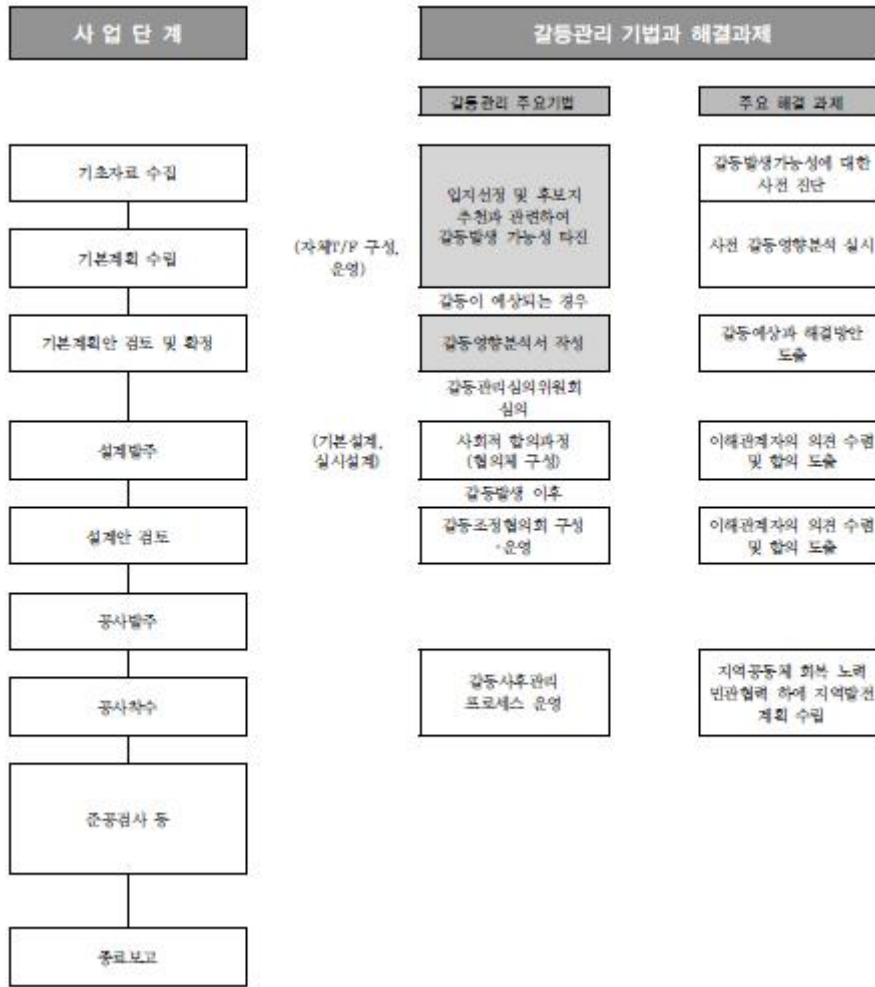
<표 3-2> 성남보호관찰소 이전 갈등사례의 주체 및 쟁점

주체 \ 쟁점	안양교도소 이전
법무부	<ul style="list-style-type: none"> • 민관대책위에서 압축한 유력 후보지 3곳 중 최종 부지 선정 노력 • 인센티브 방안 마련을 통해 지역 주민의 수용 추진
성남시	<ul style="list-style-type: none"> • 대책기구 모든 논의는 시민에게 투명하게 공개 • 제3의 대안 확보 과정에서 주민동의 기반으로 성남시와 사전협의할 것
성남시 주민	<ul style="list-style-type: none"> • 보호관찰 대상자 출입에 따른 범죄 피해 위험에 대한 불안 • 이전 과정에서 지역 주민과의 소통 부재 • 자신과 이해관계가 있는 장소로 이전에 대해 무조건적인 반대

자료: 법무부(2014), 『법무부 갈등관리 매뉴얼』

- 갈등 단계별 대응 및 평가
 - 갈등단계별 과정은 갈등예방 단계, 갈등관리단계, 갈등사후관리 단계 등 세 단계로 구분됨

[그림 3-1] 법무부 사업절차에 따른 갈등관리 기법의 도입



자료: 법무부(2014), 『법무부 갈등관리 매뉴얼』

- 갈등예방 단계에 대한 대응 및 평가
 - 성남보호관찰소 이전 추진에 관하여 갈등예방단계에서는 이해당사자들과의 소통이 이루어지지 않았음
 - 법무부는 주민들과의 직접적인 협의를 통해 이전지를 선정하지 않고, 주민들의

반대사유에 대해서만 보완적으로 접근하여 자체적인 수준에서 이전지를 선정하는 등의 일방적 태도가 갈등을 더욱 악화

- 사전 갈등영향분석은 갈등을 예방하는 단계에서 예상이 가능한 갈등발생 요인에 관하여 체계적으로 갈등관리 전략 및 대안을 제시하는 것이며 이를 통해 사업 추진 여부에 대해 결정하는 기초이며 자료수집 단계에서 이루어져야 하나, 본 사례에서는 사전 갈등영향분석의 미실시로 갈등 이해관계자들의 입장 파악에 어려움
- 지역주민 및 주변 이해관계자와 갈등이슈에 대하여 제대로 파악하지 못하고, 집단별 갈등방안에 대하여 해결책을 제시하지 못하였음
- 갈등관리전략 수립과 동시에 갈등의 이해당사자에 대해 신속하게 파악하는 것이 중요하였으나, 당면 갈등문제 해소에만 집중하여 근본적으로 갈등관리가 해결책이 되지 못함
- 갈등예방 단계에 대한 대응 및 평가
 - 성남보호관찰소 이전 문제를 재검토하고 문제해결 논의를 위하여 성남시 민관대책위원회를 구성하고, 민관대책위의 협의를 통해 입지기준과 관련하여 주민의 의사를 최우선적으로 고려하기로 협의하고 다음과 같은 입지관련 주요 협의사항에 도달함
 - 학교 주변 500m 이내 배제
 - 주택밀집지역 및 청소년시설 위치를 고려하고 교통 편리성 측면에서도 고려
 - 입지대상지를 성남시 전역을 대상으로 함
 - 성남시 민관대책위원회는 갈등 주요 당사자(법무부, 성남시, 지역주민)가 직접적으로 참여하여 협의하는 참여형 모델임
 - 이후 “무료법률상담소” 등 주민 친화적 프로그램을 운영하면서 보호관찰소 이미지를 제고할 수 있도록 하고, 후보지역에 대해서는 인센티브 제공 등의 방안을 마련하고자 하였으나, 지역주민들은 무조건적인 반대 입장
- 정리 및 정책제언
 - 위의 논의를 토대로 성남보호관찰소 이전 사례를 갈등관리 제도와 기법에의 적용은 다음과 같이 정리할 수 있음

<표 3-3> 성남보호관찰소 사례의 갈등단계별 매뉴얼 적용내용

단계	매뉴얼 적용
갈등예방	<ul style="list-style-type: none"> • 계획수립 과정에서 주민의견수렴 미흡함 (보호관찰소에 대한 정보제공 미흡) • 갈등관리심의위원회 및 전문위원회 개최의 부재 (구성되지 않음) • 참여적 의사결정의 미흡 (주민 협의보다 과거의 주민들의 반대 사유를 보완하는 수준) • 사전 갈등영향분석 미시행(이해관계 분석 미시행)
갈등발생	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등조정협의회 구성 및 운영의 미흡 (민관대책위원회가 구성되었으나 지역주민의 대표성, 조정권한 문제 및 결과수용 공감 문제를 내재하고 있음) • 법무부와 지역주민 간의 팽팽한 갈등관계(보호관찰소 이미지 제고위한 노력, 지역사회와의 상생방안, 보호관찰시설의 친환경적 디자인설계, 주민의견청취 및 공감대 형성 노력에도, 야탑동 기습이전으로 신뢰 미회복)
갈등 사후관리	<ul style="list-style-type: none"> • 이 단계는 매뉴얼 상의 갈등예방 단계 및 갈등발생 단계에서 관련 제도와 기법들의 적용 여부와 그 성과를 평가하는 단계임 • 본 사례가 갈등종결 단계가 아니므로 매뉴얼 상 적용 한계가 있음

자료: 법무부(2014), 『법무부 갈등관리 매뉴얼』

- 주민의견 청취 등의 지속적인 공감대 형성에 노력함
- 보호관찰시설 조성과 관련하여 이미지 홍보와 이전의 불가피성을 설명하고 이해를 구할 필요가 있음
- 지역사회와 함께하는 상생방안을 마련함
- 지역주민의 무조건적 반대와 최종결정 후보지역 주민의 반대에 대한 대처방안

다. 안양교도소 재건축 사례

○ 사례 개요

- 법무부는 안양교도소 준공 이후 50년이 경과함에 따라 시설개선이 시급한 상황에서 현 위치의 재건축 추진
- 안양시는 장기적인 미래발전을 이유로 안양교도소의 타 지역으로의 이전 요구
- 안양시의 안양교도소 재건축 추진을 위한 법무부 협의요청 거부가 부당하다는 대법원 판결('14.3.17)에 따라, 법무부는 안양시 관계자들과 면담을 통해 재건축 추진

<표 3-4> 안양교도소 재건축 사례 갈등의 전개과정

일시	내용
1988	재건축을 위한 예산 편성
2006.10.26.	안양시의원, 안양교도소 재건축 추진위 구성 등 상생 제안
2010.12.28	공용건축물 건축협의 신청(안양시 불가통보, 3회)
2012.1.30	국무총리실 행정협의조정위원회 재건축 결정
2012.3.6	건축협의 재신청(안양시장 협의불가 통보)
2012.7.19	행정소송 제기(건축협의 거부 취소소송)
2012.12.27	1심 법무부 승소판결(수원지법)
2013.7.11	2심 법무부 승소판결(서울고법)
2014.3.13	3심 법무부 승소판결(대법원)
2014.3.19	법무부 관계자, 안양시장 방문면담(안양시청) - 재건축 수용요청 및 건축협의 행정절차 협의
2014.4.23	공공 건축용물 건축협의 이행 촉구

자료: 법무부(2014), 『법무부 갈등관리 매뉴얼』

○ 갈등 이해관계자 분석

- 안양교도소 재건축 관련 갈등 이해관계자는 법무부, 안양시장, 국회의원 후보자, 시의원, 이전추진위, 시민단체, 주민 대표 등이나, 핵심적 갈등 주체는 법무부와 안양시
- 법무부의 교도소 이전 추진에도 불구하고 교도소 유치를 희망하는 지자체를 찾지 못해, 안양시에 현 부지의 재건축 추진에 협조해 줄 것을 요구하였으며, 전임 시장과 주요 이해관계자들과의 협의를 통해 재건축이 결정되었으므로 절차적으로 정당한 사업 추진이 지연되는 것은 부당하다는 입장임
- 안양시 주민들은 교도소를 주변 지가 및 주택가격의 하락으로 인식하고 있으며, 안양시는 군포, 의왕 등이 통합될 경우 100만 안양권 통합시의 중심지로 활용될 수 있는 부지를 쉽게 포기하지 못하고 있는 상황

○ 갈등 쟁점 분석

- 본 갈등사례의 핵심쟁점은 안양교도소 재건축과 이전을 둘러싼 법무부와 안양시/주민들 사이의 입지 관련 이해관계 대립
- 법무부의 안양시/안양시 주민들의 의견수렴 미흡과 안양시/안양시 주민들의 일

- 방적 주장이 반복되는 상황에서 합의에 이르기보다 갈등이 심화·증폭됨
- 이와 더불어 선거 시기마다 교도소 문제가 정치적으로 쟁점화됨

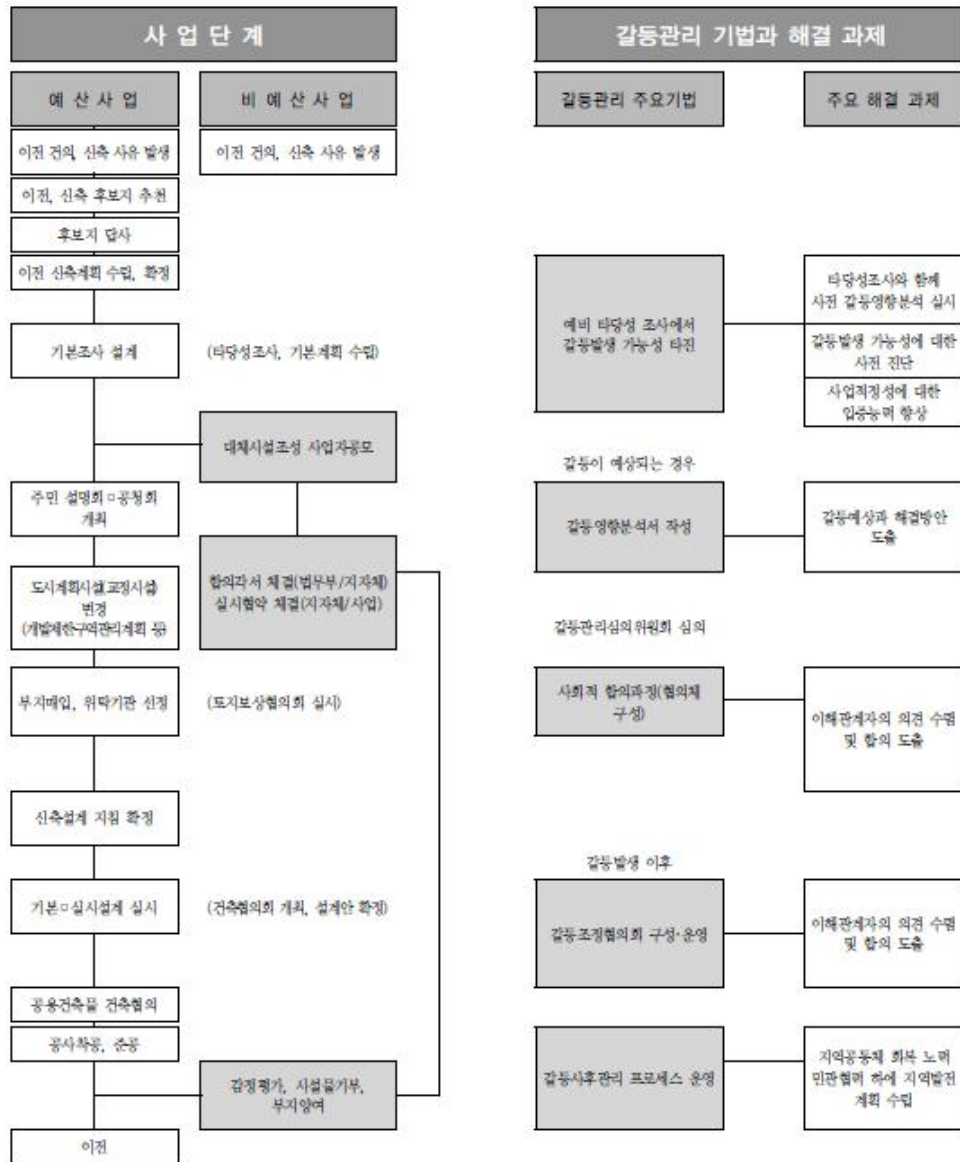
<표 3-5> 안양교도소 재건축 사례 갈등의 주체 및 쟁점

주체 \ 쟁점	안양교도소 이전
법무부	<ul style="list-style-type: none"> • 신축 50년 경과, 이전할 수 있는 대안 후보지가 없어 현 위치 재건축 추진 • 안양시장의 건축협약 거부(4차례)로 행정소송을 제기
안양시	<ul style="list-style-type: none"> • 안양시의 공익목적에 부합하지 않아, 다른 지역으로 이전이 필요

자료: 법무부(2014), 『법무부 갈등관리 매뉴얼』

- 갈등 단계별 대응 및 평가
 - 갈등단계별 과정은 다음과 같이 갈등예방 단계, 갈등관리단계, 갈등사후관리 단계로 구분됨
- 갈등예방 단계에 대한 대응 및 평가
 - 갈등예방단계는 교도소 이전에 대한 지자체·주민 등의 요구와 입지반대 등의 민원갈등에 대해 선제적으로 대응방안을 마련하는 과정
 - 법무부는 재건축에 반대하는 주민이 없다고 판단하고 갈등대응 방안을 제시하지 못했기 때문에 지역주민들의 반발하였고, 이전촉구 공동추진위원회가 집회 및 시위를 하면서 갈등이 점차 심화
 - 지자체와 지역주민 간의 갈등이 발생될 것이라고 예상되었음에도 불구하고, 교도소 이전·신축 후보지 추천과정부터 기본 조사설계(예비 타당성조사) 단계에 이르기까지 사전갈등영향분석은 실시되지 않았으며, 안양교도소와 관련하여 실시된 2차례의 용역은 사전예방의 목적이 아니라 갈등발생 이후 건축협약 단계에서 진행되었음
 - 법무부는 교도소 이전을 추진하였으나, 후보지 주변 주민들의 반대에 봉착하였으며, 반대 민원을 해소하기 위하여 법원·검찰청과 교정시설 등의 병설 추진 또한 무산되어 법무부는 결국 안양시와 협의하여 현 위치에 재건축으로 결정

[그림 3-2] 법무부 사업절차에 따른 갈등관리 기법의 도입



자료: 법무부(2014), 『법무부 갈등관리 매뉴얼』

- 갈등관리 단계에 대한 대응 및 평가
 - '11.7.15 법무부는 교정시설 신축설계안을 안양시와 건축 협의하였으나, 안양시가 통합시 청사건립 등의 사유로 건축협의를 반대하면서 관련규정에 따라 “행정협의조정위원회”에 협의조정을 신청
 - 협의조정 신청 이후 교도소 재건축 관련 갈등해결을 위해 안양시와 사전협의를 지역주민 설명회 등을 실시하였고, 교도소 재건축에 대한 공감대를 형성하고 주민 동의에 기반한 실시설계를 완료하였음에도 불구하고, 안양시장 선거에 따른 첨예한 쟁점이 되면서 새로운 갈등으로 대두
 - 갈등조정 협의에 대한 평가
 - 4차례에 걸쳐 건축협의를 신청하고 4차례 동안 건축협의를 불가하다는 통보로 이미 갈등이 심화된 상황에서 효과적인 갈등예방프로세스의 적용 어려움
 - 갈등당사자가 선택할 수 있는 복수의 대안을 제시하는 방식·전략의 부재로 상호 이익(win-win)이 아닌 일방적인 패자/승자가 발생하는 상황에 직면
 - 갈등조정 일부로 안양시 행정협의조정위원회에는 갈등의 실제 이해관계자가 참석에 불응하고 참석하지 않았고, 조정이나 협상 등 이해당사자간의 의견수렴이 이루어지기 보다는 상급 기관에 의한 중재가 이루어졌으며, 궁극적으로 소통 채널을 확보하지 못하였기에 실질적인 갈등조정협의회로는 보기 어려움
- 갈등사후관리 단계에 대한 대응 및 평가
 - 갈등사후관리 단계는 매뉴얼 상의 갈등예방 단계 및 갈등발생 단계에서 적용된 제도와 기법들이 갈등예방과 갈등대응 과정에서 적절하게 적용되었는지, 갈등예방과 대응 과정에서의 성과에 대해 평가하는 단계임
 - 갈등예방과 대응과정의 문제점과 한계에 관해서는 종결되지 않은 상태에서 다시 갈등예방과 대응과정으로 환류(feedback)가 이루어짐
- 정리 및 정책제언
 - 이상의 논의를 토대로 안양교도소사례를 갈등관리 제도와 기법에의 적용을 다음과 같이 정리할 수 있음

<표 3-6> 안양교도소 사례의 갈등단계별 매뉴얼 적용내용

단계	매뉴얼 적용
갈등예방	<ul style="list-style-type: none"> • 종합시책수립(기본계획수립) 시기에 주민의견수렴 미흡 • 결정과정에서 참여적 의사결정 기법활용이 미흡함 • 갈등영향분석 미실시 • 갈등관리심의위원회와 전문위원회 미개최(구성되지 않음)
갈등발생	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등예방 단계에서 적용되어야 하는 참여적 의사결정기법, 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회 등이 시행되지 않음 • ADR 및 갈등조정협의회의 미구성 및 미운영 • 2차려 용역실시(갈등발생 이후 건축협의 단계에서 실시됨) • 안양시와의 충분한 사전협의, 지역주민을 대상으로 설명회 등을 실시하였으나, 안양시장 선거공약으로 인해 정치적 쟁점화되면서 갈등 증폭 • 조정회의 시작 이전 행정협의조정위원회에 조정 신청에 따라, '이전촉구공동추진위원회'가 집회시위 • 이해당사자 간 의견수렴이 없이 상급기관의 중재(성격)로는 실질적인 갈등조정에 이르지 못함
갈등 사후관리	<ul style="list-style-type: none"> • 이 단계는 매뉴얼 상의 갈등예방 단계 및 갈등발생 단계에서 관련 제도와 기법들의 적용 여부와 그 성과를 평가하는 단계임 • 본 사례가 갈등종결 단계가 아니므로 매뉴얼 상 적용 한계가 있음

자료: 법무부(2014), 『법무부 갈등관리 매뉴얼』

- 교정시설 조성·이전·재건축의 불가피성을 이해당사자들에게 설명하고 이해 및 협조를 구할 필요가 있음
- 교정시설에 대한 주민참관 등을 실시하여 친주민 환경시설로서의 대국민 홍보 강화할 필요가 있음
- 선거와 공약과 관련된 정치적 결정에 의해 발생하는 문제의 최소화 방안 마련

2. 산업통상자원부

가. 산업통상자원부 갈등사례 적용 개요

- 산업통상자원부의 갈등사례들은 역시 점적 갈등사례로서 주로 입지선정과 관련 갈등사례에 응용·활용될 수 있음
 - ‘울진 신규원전 건설 갈등해결 사례’와 ‘밀양 송전선로 건설 사례’ 등의 산업부의 건설사업은 건설 관련 갈등 사례
 - 비선호시설 건설사업에 대해 해당 지자체, 지역주민, 지역시민단체 등은 입지 관련 이해관계를 두고 대립
 - 원전이나 송전선로 등과 같은 비선호시설의 건설과 관련된 사업추진 절차 중에 ‘건설부지 선정’ 단계에서 갈등으로 진행될 가능성이 있기에 사전 갈등영향분석의 활용될 필요가 있음
- 갈등 전개과정에 따른 이해관계자 및 쟁점사항 분석
 - 갈등 전개과정을 갈등시기별로 분류하여 설명
 - 이해관계자의 입장과 이해관계 대립에서 나타나는 쟁점사항을 분석
- 갈등단계별 대응 분석 및 정책제언
 - 갈등 단계마다 나타나는 갈등관리 주요기법의 분석
 - 갈등관리 차원에서의 정책제언

나. 울진 신규원전 건설 갈등해결 사례

- 사례 개요
 - 산업자원부와 한수원은 ‘11년부터 ’15년까지 신규원전 1호기를, ‘12년부터 ’16년까지 신규원전 2호기 건설 계획을 세우고, ‘02. 5. 산업자원부와 한수원은 ’99. 12. 산업자원부와 울진군청 간에 합의가 이루어진 원전후보지 예정지역인 경북 울진군 북면 덕천리 일대를 신울진부지로 지정, 고시
 - 방사성폐기물처리장 입지선정을 둘러싼 갈등사태를 경험했기에 정부와 한수원은 신규원전 건설 관련 지역주민의 의사에 대해 파악하고 갈등 발생가능성을 사전에 진단하고자 제3의 기관에 갈등영향분석 의뢰

- 갈등영향분석은 한수원과 계약맺은 제3의 기관이, '06. 7.~11, 5개월 간 수행

<표 3-7> 울진 신규원전 건설갈등의 전개과정

일시	내용
1999.12	산업부와 울진군청간 합의
2001.	덕천리 주민들이 생존권 대책위원회를 구성하고 반대의사 표명
2002.5.4.	산자부 원전건설예정지 고지
2003.5.19.	경북 울진 군의회 신규 원전후보지 도시계획세 부과지역 추가고시안 만장일치 거부
2003-2005.11.	울진지역 핵폐기장 입지여부에 대한 갈등 존재
2004.6.4.	울진군의회 정례회에서 지진발생에 따른 추가원전건설부지 지정철회 및 안전대책 촉구 결의문 채택
2006.7.-11.	갈등영향분석
2007.-2008.	주민과의 협상, 이주대책위원회 구성 및 활동
2011.11.	이주대책 협약 체결

자료: 국무조정실(2014), 『갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구』

○ 갈등 이해관계자 분석

- 울진 신규원전 건설 관련 갈등 이해관계자는 산업자원부, 한수원, 울진군, 울진군 의회, 지역주민, 시민사회단체
- 산업자원부와 한수원은 원활한 전력 공급을 위해 신규원전 건설이 필요하며 국가적인 에너지 공급의 차질의 방지 차원에서 원자력사업의 지속성을 유지하자는 입장
- 울진군과 울진군 의회는 신규원전 건설이 진행되는 동안 정부로부터 받을 수 있는 최대한의 지원을 받아 지역발전의 기회로 활용한다는 조건부 찬성 입장
- 원전주변 주민들도 찬성 입장으로 발전소 주변지역에 대한 지원규모 확대를 요구 하였으며, 그 외 지역주민들은 전기사용요금 보조 등 발전소의 지역지원에 있어서 주변지역과의 형평성 제고를 요청함
- 시민사회단체들 중 원전관련단체와 일반단체도 지자체와 주민들의 의견처럼 건설과정에서 정부로부터 최대한의 지원을 받아 지역발전의 기회로 활용하자는 입장

○ 갈등 쟁점 분석

<표 3-8> 울진 신규원전 건설관련 주요 이해자별 입장과 이해관계

이해관계자	입장	이해관계
산업부	찬성	전력 공급의 원활히 하기 위해 신규원전 건설 필요
한수원	찬성	국가적인 에너지 공급의 차질을 방지하고 원자력사업의 지속성 유지
울진군	찬성 (지역발전 조건부)	신규원전 건설과정 중에 정부로부터 최대한의 지원을 받아 지역발전의 기회로 활용
울진군 의회	찬성 (지역발전 조건부)	신규원전 건설과정 중에 정부로부터 최대한의 지원을 받아 지역발전의 기회로 활용
지역 주민	원전주변 지역	찬성
	그 외 지역	반대 없음
시민 사회 단체	원전관련 단체	반대 없음
	일반단체	찬성

자료: 박홍엽·박진(2008), “갈등영향분석모형의 구축과 적용가능성 탐색; 울진 신규원전 건설 사례를 중심으로”, 《한국인사행정학회보》, 제7권 3호.

- 울산 신규원전 건설갈등 관리를 위한 단계별 실시 내용
 - 갈등관리 과정은 갈등영향분석, 갈등예방을 위한 합의형성절차 설계, 8개의 대안사업 추진협의회의 구성·운영으로 구분됨
- 갈등영향분석
 - 면담대상자 선정 기준 및 설정결과: 주민대표 4인, 원전관련 시민사회 단체 6인, 일반시민 사회단체 9인, 지역공공기관 7인, 군의회 4인, 울진군청 3인, 산업부 및 한수원 4인 등 총 37인
 - 지역 내 직능별, 지역별, 성별 등 각 분야에서 대표성을 가진 인사
 - 원전관련 업무에 있어 관련성이 있는 인사
 - 면담자가 추천한 인사 가운데 필요성이 인정된 경우

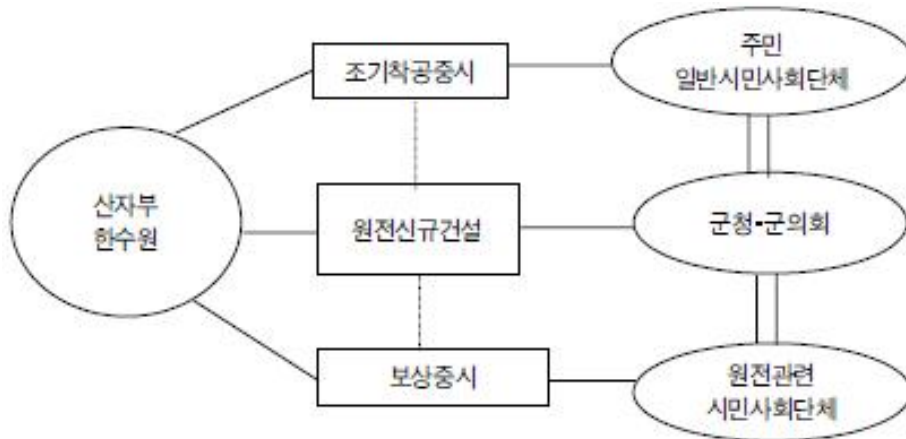
- 핵심쟁점과 주요쟁점

- 울진지역에 신규 원전을 건설하면서 마련될 수 있는 지역발전방안이 핵심
- 주요쟁점으로는 신규원전건설에 따른 특별지원금 규모 확대 여부, 원전관련 지역지원사업의 지역 내 형평성 문제, 지역주민 고용확대/지역업체 우대 요구, 대주민관계 개선 요구, 덕천리 주민 이주 대책, 국도건설 등 교통인프라 개선 요구

- 갈등영향분석을 통한 쟁점 해소 가능성의 파악

- 신규 원전 건설을 크게 반대하지는 않지만 조기착공을 중시하는 측과 보상을 중시하는 측으로 입장을 나누어 볼 수 있음
- 다양한 쟁점들이 주로 이익갈등의 성격을 지니고 있으나 충분히 대화와 타협을 통해 해소가능하리라고 판단됨

[그림 3-3] 울진 신규원전 건설 이해관계자 쟁점관련 갈등지도



자료: 박홍엽·박진(2008)

○ 갈등예방을 위한 합의형성절차의 설계

- 각각의 이해관계자들은 협의기구를 통한 합의형성절차를 마련하는 것이 필요하다는 것에는 동의하고 있으며, 최종 책임을 맡고 있는 울진군과 한수원은 기관

간 협의가 필요하다는 입장

- 2가지 합의형성절차의 설계방안
 - 산업부-한수원과 울진군이 협의를 통해 행정절차 진행하고, 군의회의 동의로 진행되는 기관 간 협의방식
 - 주민이 참여가능한 대표성있는 협의기구 구성을 통한 주민참여방식
- 합의형성절차의 권고안
 - 지역주민 전체가 대표되는 대의기구로서 울진 신규원전 건설협의회의 구성
 - 그 후 울진 신규원전 건설실무협의회가 구성되어 운영
- 8개 대안사업 추진협의회 구성·운영
 - 울진군(3명), 군의회(2명), 지역대표(8명), 한수원(2명) 총 15명으로 구성되어 '08.7 ~ '14.11, 29차례 개최
 - 북면 장기종합개발계획 시행 등 8개 사업 성실이행 합의
 - 지원규모 협의 ('08.7 ~ '14.10)
 - 최종합의('14.11)
- 정리 및 정책제언
 - 직접적인 이해관계자나 사업의 추진자인 정부나 공공기관이 아닌 제3자가 갈등 영향분석서 작성을 함으로써 해당지역과 주민들의 수용성 요인을 분석하고 요구 사항의 합의가능성의 파악이 가능함
 - 또한 기존의 정부 정책의 추진방식에서 야기되기 쉬운 갈등의 심화증폭을 사전에 예방할 수 있었음
 - 정부 정책의 추진과정에서 내용적 타당성 뿐만 아니라 절차적 타당성이 매우 중요하며, 갈등영향분석은 절차적 정당성을 획득하기 위한 필수적인 방법

나. 밀양 송전선로 건설 사례

- 사례 개요
 - '20.1 정부와 한국전력은 제5차 장기 전력 수급 계획에 따라 경남 양산, 밀양시, 기장군, 창녕군 지역에 신고리~북경남 송전선로 건설을 추진함
 - 밀양지역 경과지의 주민들은 주민설명회 및 환경영향평가 부실 등 절차적 문제

- 를 포함하여 재산권/환경권 침해 등을 이유로 반대
- 밀양시장, 지역구 국회의원 등의 정치권 반대로 갈등이 증폭됨
 - 국민권익위원회의 조정으로 「밀양 765kV 송전선로 건설관련 갈등조정위원회」가 구성되었고, 송·변전 설비에 따른 보상법 추진 등에 따라 부분적인 합의가 도출되었고, 이후 제도개선위원회 운영으로 보상관련 법제도 개선이 추진됨

<표 3-9> 밀양 송전선로 건설갈등의 전개과정

일시	내용
2001.1	제 5차 장기전력수급계획 확정(산업부 공고 제 2000-3호)
2002.9~03.10	송전선로 경과지 선정
2005.8~05.9	환경영향평가 초안 공람 및 주민설명회 개최
2005.12	여수동민 한전 앞 집회를 시작으로 주민 반발
2006.3.25	765kV 변전소 및 송전탑 건설 반대 밀양-창녕 공동대책위원회 출범
2007.3	전원개발사업 실시계획 승인 신청
2008.1	토지소유자 보상계획 안내 및 보상협의
2008.5	한전경과지 변경요구 구간에 대한 검토 설명회 개최
2009.1	주민대책위 투쟁노선 변경(경과지 변경에서 백지화 요구)
2009.3	전국 송·변전 건설반대 공동대책위 출범식
2009.7	한전/주민 간 합의 결렬
2009.12	국민권익위 조정 “밀양지역 송전선로 건설사업관련 갈등조정위원회 구성”
2010.1~10.6	갈등조정위원회 활동
2011.5~11.7	밀양주민-한전 대화위원회 운영, 18차례 대화
2011.8~11.10	경실련 중재 보상협의회 운영되었으나 최종합의 실패
2012.3	밀양 송전탑 구간 공사 중지
2012.9	밀양 송전선로 한전 대책위 구성
2013.1	밀양 특별대책본부 구성·운영: 이해관계자들과 소통을 위한 신뢰기반 구축
2013.8	“특별지원협의회”를 구성하여 보상협의 중
2013.9	특별지원협의회, 가구당 400만원씩 개별보상 등 주민 보상안 확정
2013.10	한전, 송전선로 공사 재개 방침 및 공사재개에 따른 호소문 발표
2014.6	밀양시, 송전선로 건설 반대 농성장 철거 집행

자료: 산업통상자원부(2015), 『산업통상자원부 갈등관리 매뉴얼』

- 갈등 이해관계자 분석
 - 밀양 송전선로 건설 관련 갈등 이해관계자는 산업통상자원, 한국전력, 밀양시, 시장, 국회의원, 환경단체, 시민단체, 주민 및 주민 대표
 - 산업통상자원부와 한전은 신고리 원전의 발전전력을 전력계통에 병입하여 전력 수송체계를 구축하고 안정적으로 전력을 공급하기 위해 경남 양산, 밀양시, 기장군, 창녕군 일원에 송전선로 건설 추진이 불가피하다는 입장
 - 송전선로 경과지역 주민들과 주민단체들은 절차상의 문제를 제기할 뿐만 아니라 재산권/환경권이 침해되었다는 입장
 - 갈등 중재 및 해결을 위해 시장, 국회의원 등의 정치인들과 경실련 등의 시민/환경단체가 참여
- 갈등 쟁점 분석

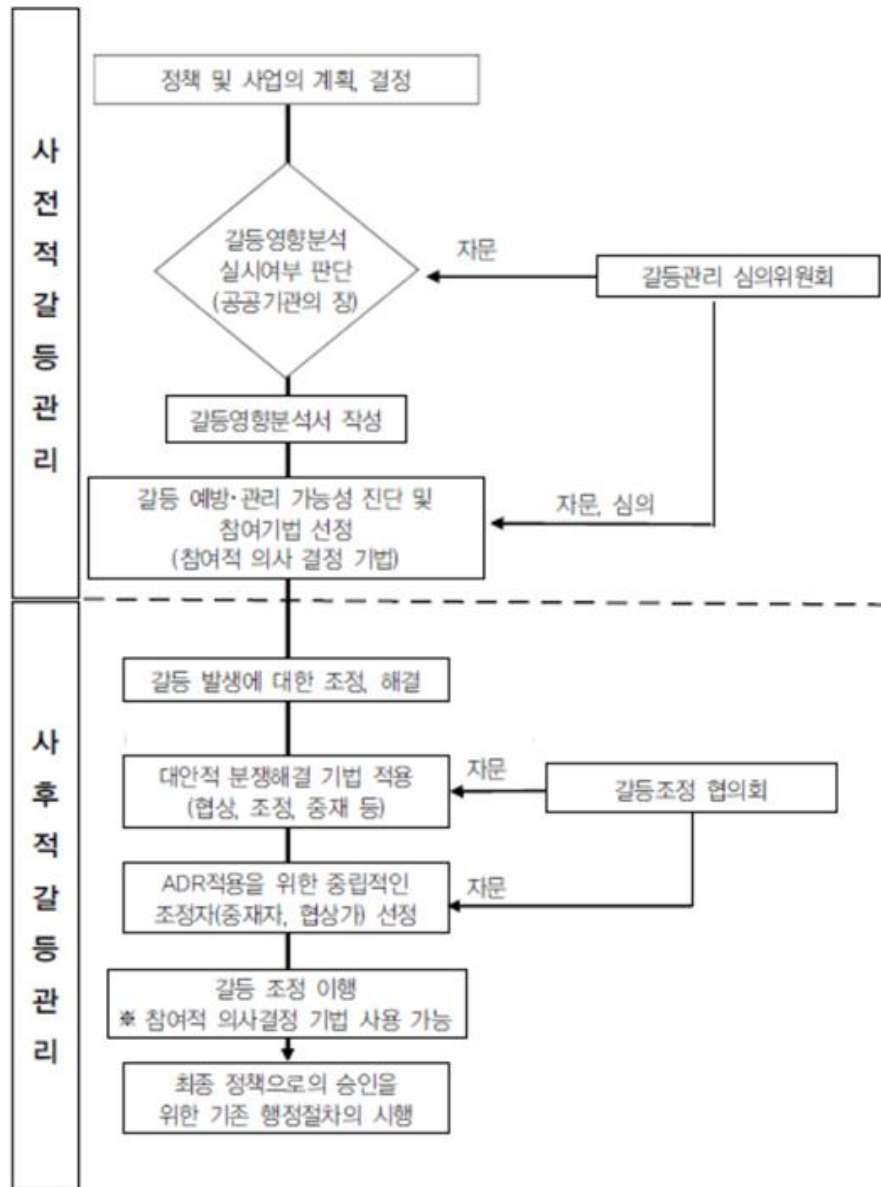
<표 3-10> 밀양 송전선로 갈등쟁점

구분	갈등원인	경과지 선정 및 변경	지가 보상	전가계 인체유해성 문제	765kV 철탑 이해
한전	재산권 피해	법절차 준수/승인 후 경과지 변경불가	법과 규정 내 보상	WHO 규정 준수	국토의 효율적 이용과 대전력 수송
반대주민 대책위원회	일방적 사업추진/재산권 피해	주민의견 미반영/청도군 우회	실질적 보상	4mG 준수	초고압철탑 반대
밀양시	한전의 사전대처 미흡	주민의견 수렴 미흡/청도군 우회	실질적 보상	한전 무성의	주민불안
지역구 정치인	무리한 사업추진	위와 동일	실질적 보상	한전 무성의	주민불안
산업부	재산권 피해	법절차 준수/한전과 주민협약	법과 규정 내 보상	WHO 규정 준수	국토의 효율적 이용과 대전력 수송
환경단체/NGO	중앙집권식 전력 공급정책	일방적 추진	실질적 보상	WHO 규정 미흡	주민위압감/원전반대(관련 송전선로 반대

자료: 산업통상자원부(2015), 『산업통상자원부 갈등관리 매뉴얼』

- 갈등 단계별 대응 및 평가
 - 갈등단계별 과정은 갈등조정 전 단계, 갈등조정 단계, 합의안 이행 단계 등 세 단계로 구분됨
- 갈등조정 전 단계
 - '09. 9. 1 범 밀양시민연대 및 지역 국회의원의 갈등조정 제안이 있어 갈등조정 위원회가 구성됨
 - 갈등조정위원회 구성: 모두 9명으로 위원장은 경실련 추천위원
 - 주민 추천 3명/한전 추천 2명/산업부 추천 1명/경상남도 추천 1명/밀양시 추천 1명/경실련 (사)갈등해소 센터 추천 1명
 - 갈등조정위원회 운영
 - 주민대표로서의 추인을 주민들에게 서명받아 주민대표성 확보
 - '송전선로 건설 여부가 아니라 신고리 원전에서 생산된 전기를 어떻게 송전할 것인가에 초점
 - 본격적인 조정과정에 앞서 상호신뢰를 형성하고 대화 분위기 조성을 위한 비신사적인 행위를 금지하는 것에 대해 사전약속
- 갈등조정 단계
 - 갈등조정위원회는 매주 정한 요일 중 일주일에 1회(필요시 2회)씩 6개월간 지속적으로 운영
 - 주요쟁점 중 하나인 송전선의 전자계 영향과 대책에 관한 공동사실을 확인하기 위한 워크숍을 2차례(1차 공개토의, 2차 비공개 토의) 실시
- 합의안 이행 단계
 - '10. 7. 제도 개선추천위원회 구성에 합의
 - '10. 11. 제도 개선위원회 발족되어 양산과 밀양 창녕지역 뿐만 아니라 전국의 송전탑, 송전선로, 변전소 설치와 관련된 민원을 최소화하기 위해 제도적인 미비점 및 추진과정에서의 문제점 등에 대해서 개선 논의

[그림 3-4] 산업통상자원부 갈등관리의 주요 프로세스



자료: 산업통상자원부(2015), 『산업통상자원부 갈등관리 매뉴얼』

○ 정리 및 정책제언

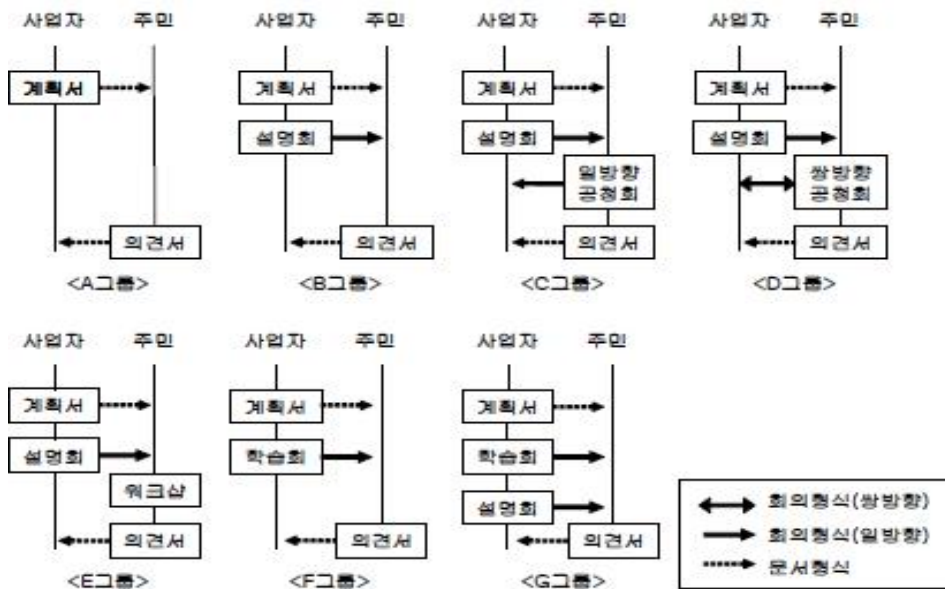
- 이상의 논의를 토대로 밀양송전선로 건설갈등 사례를 다음과 같이 정리할 수 있음
- 송·변전 설비관련 갈등의 복합성
 - 대표적인 비선호 입지 갈등
 - 법·제도와 관련된 구조적인 갈등
 - 전력 수급을 둘러싼 국가 정책과 가치관에 대한 갈등양상
 - 전자계 위험성의 과학적인 불확실성으로 문제해결이 더욱 어려움
 - 지방자치제도 시행에 따라 중앙정부와 지방정부간 갈등 증폭
 - 선 사업 승인 이후 갈등을 관리하는 사업추진방식
- 밀양 송전선로 갈등해소 노력의 시사점
 - 송전선로 건설과 관련된 갈등 해소를 위해 최초로 정부, 한전, 주민 등 다자간 협의체 구성되고, 갈등해소가 시도되었음
 - 송전선로 건설 관련 최초의 개별보상 등 제도개선이 합의됨으로써 갈등 예방 과 해소를 위한 근원적인 법적 기반(송주법 등)이 마련됨
 - 송전선로 건설 관련 갈등해소를 위해서 중립적인 제 3자 조정활동이 최초로 진행됨
 - 특별히 자발적인 제 3자의 조정활동과 국민권익위원회의 법적 구속력이 결합되어 조정활동에 대한 기대가 높아지고 효과가 배가되었다는 것은 중요한 의미임

3. 건설교통부

가. 건설교통부 갈등사례 적용 개요

- 대형 국책사업의 환경갈등은 환경 부문에 있어 갈등예방을 위한 프로세스에서의 거버넌스 방법론의 관점에서 응용·활용될 수 있음
 - 영월댐 다목적댐 사업은 환경 갈등 사례
 - 환경갈등에 대한 시민사회단체의 반대로 인해 본격적인 갈등양상이 부각됨
- 갈등 전개과정에 따른 이해관계자 및 쟁점사항 분석
 - 이해관계자의 입장과 이해관계 대립에서 나타나는 쟁점사항을 분석
- 갈등해소를 위한 협의회 구성 및 정책제언
 - 갈등 관리를 위한 협의회 구성 및 운영
 - 갈등관리 차원에서의 정책제언

[그림 3-5] 협의회 운영을 위한 정보교류방식 실험방법(안)



자료: 한국환경정책·평가연구원(2006), 『수자원계획 관련 거버넌스와 환경갈등 관리방안』

나. 영월 다목적댐 건설을 둘러싼 갈등 사례

○ 사례 개요

- 영월댐 예정지인 동강유역은 1950년대부터 1980년대까지 수력지점조사를 중심으로 타당성 조사가 시행되어옴(1957, 1958, 1962, 1974, 1985, 1988)
- 1972년 8월 집중호우로 인한 동강지역의 대홍수가 발생하고, 1990년 여름 한강에도 대홍수가 발생함에 따라 본격적인 댐건설이 논의됨
- 1990년 10월 16일, 영월댐 건설에 대한 대통령 재가로 댐건설 추진
- 1997년 9월 댐건설예정지 고시
- 1998년 환경운동연합의 조직적인 반대로 사회적 이슈가 되면서 영월댐 문제는 국가적 이슈로 확대
- 찬반 논란이 지속되면서 국무총리실 주관으로 환경단체와 공동조사단이 구성되어 종합적 검토가 실시되고, 최종보고서 결론으로 백지화가 제시됨

<표 3-11> 영월 다목적댐 건설을 둘러싼 갈등의 전개과정

일시	내용
1990. 9	한강 대홍수 발생(일산제방 붕괴, 영월·단양 침수)
1990. 10	한강수계 항구재해대책에 대한 대통령 재가
1990. 10~12	영월댐 타당성조사(건설교통부, 수자원공사)
1997. 9	댐건설 예정지 지정 고시(건교부)
1998. 3	환경단체에서 문제 제기 - 환경보전문제, 물 부족 과대 추정문제, 댐안전 문제 등 거론
1999. 2	영월댐 건설 공식적 표명(건교부)
1999. 8 ~ 2000. 5	영월댐공동조사단 운영(물관리정책조정위원회) - 관련부처 및 환경단체 등으로부터 전문가를 추천받아 5개 분과 34명으로 민간공동조사단을 구성 - 조사결과, 영월댐 건설 중단이 바람직하며 물 부족 및 홍수문제 등은 별도 보완대책이 필요함
2012. 2	환경의 날, 김대중 대통령은 '영월댐 건설계획 백지화'를 선언 - 『물관리정책조정위원회』(총리주관)에서는 영월다목적댐 건설계획 중단을 공식 결정

자료: 한국환경정책·평가연구원(2006), 『수자원계획 관련 거버넌스와 환경갈등 관리방안』

- 갈등 이해관계자 분석
 - 환경운동연합은 서명운동, 정책토론회, 동강 현지시위, 장관면담, 백지화 촉구 성명발표 등의 활동을 진행하고 다양한 쟁점을 제기하며 반대운동을 전개
 - 건설교통부와 수자원공사는 댐건설을 추진하는 것의 정당성 및 필요성을 주장
 - 수물예정지의 지방자치단체와 지방의회는 공식적으로 반대 입장을 표명함
- 갈등 쟁점 분석
 - 본 갈등사태의 핵심쟁점은 영월댐 건설 예정지에 대한 고시 이후 3년여에 걸친 갈등상황에서의 각 이해당사자들의 인식 차이

<표 3-12> 영월 다목적댐 건설 찬반 논쟁

구분	건설교통부(수자원공사)	환경단체
물 부족	<ul style="list-style-type: none"> • 장래 물 부족은 피할 수 없기에 영월댐 건설은 불가피 	<ul style="list-style-type: none"> • 물 부족은 정부의 수요과다 추정으로 인한 것이며, 공급위주의 댐정책이 아닌 수요관리로 물 부족 해결 필요함
홍수	<ul style="list-style-type: none"> • 영월, 단양동 남한강변 도시 및 서울의 근본적 치수를 하기 위해서는 영월댐의 홍수조절이 필수적 	<ul style="list-style-type: none"> • 남한강의 홍수 방지를 위해서라면 소규모 홍수조절댐의 건설이 타당함
생태 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 홍수조절댐을 여러 개를 건설해야 해서 오히려 환경훼손과 비용이 증가함 • 다른 다목적댐 사례에서 볼 수 있듯이 생태환경의 파괴보다는 변화임 	<ul style="list-style-type: none"> • 댐건설로 수몰시 희귀동식물의 멸종 등 생태계 파괴와 백룡동굴 및 어라연의 수몰로 인해 귀중한 유산이 사라짐 • 특별히, 석회암 지역의 독특한 절벽 계곡 수몰로 세계적인 자연비경을 잃게 됨
댐 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외 지질전문가들의 조사 결과 댐안전에는 문제가 없으며, 외국에서도 석회암 지대 댐건설이 일반적임 	<ul style="list-style-type: none"> • 동굴이 많은 석회암지역에서 댐안전이 각별히 우려되며, 이태리 바이용댐 등의 안전문제 사례가 있음
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽에서는 용수와 홍수조절 목적을 위해서가 아니기 때문에 우리나라와 직접적으로 비교할 수 없으며, 기후조건이 유사한 일본에서는 우리나라보다 더 많은 다목적댐이 존재함 	<ul style="list-style-type: none"> • 선진외국에서는 댐건설이 이미 중단되었고, 오히려 철거되고 있는 상황임

자료: 한국환경정책·평가연구원(2006), 『수자원계획 관련 거버넌스와 환경갈등 관리방안』

- 갈등관리를 위한 협의회 구성 및 운영
 - ‘영월댐 건설여부에 대한 용역조사도 없는 조기결정’으로 인한 영월댐 문제는 국무총리실 주재로 구성된 합동조사반의 조사결과를 보고 결정하기로 동의
 - 99년 8월 26일 정부종합청사에서 국무조정실장 주재로 "물관리정책조정실무위원회"를 열고 전 한국과학기술연구원장을 공동조사단 단장으로 위촉하고, 홍수, 물수급, 환경, 문화, 댐 안전 등 5개 분야의 정부 환경단체 대학교수 등 33명으로 조사단원을 구성
 - 공동조사단은 99년 9월부터 6개월에 걸쳐 물홍수, 물수급, 환경, 문화, 댐 안전 등 총 5개 분과위로 구성하여 정밀 조사, 내부 검토 작업을 거쳐 2000년 5월 19일에 수질개선기획단에 최종보고서를 제출하기로 함
 - 2000년 6월 5일 세계환경의 날 기념식에서 대통령은 “영월댐 건설계획은 세계 최초의 신종으로 추정되는 7종의 동식물과 20여 종의 멸종위기 동식물을 보호하고 생태계를 보전하기 위해 백지화하겠다”고 공식적으로 발표
- 정리 및 정책제언
 - 영월댐 건설의 백지화로 정부의 수자원사업 계획이 전환되었을 뿐만 아니라, 대형 국책사업의 계획단계에서 환경단체를 비롯한 시민사회단체 등 다양한 이해집단의 의견이 수렴되고 협의를 필요하다는 패러다임의 전환
 - 정부와 수자원공사는 별도의 홍보없이 국책사업인 영월댐을 추진하면서, 사업에 대한 사회적 인식이 부정적으로 확산되자 각종 홍보활동을 전개하였으나 부정적인 인식을 긍정적으로 전환시키는 데 실패하였음
 - 국책사업 영월댐 다목적댐의 백지화로 인해 정부 정책이 사회적 합의를 도출하는데 실패하고 정책 추진성이 결여된 선례가 되었으며, 정책 집행부서가 아닌 상위부서로서 국무총리실이 국책사업을 백지화하는 결정을 함으로써 추후 국책사업 추진에도 사업 반대의 정당화 요인으로 작동될 수 있음
 - 갈등 발생 이후 협의회역의 역할은 갈등의 조정이나, 협의회역의 기능은 갈등이 현 재화되기 전에 지역주민 요구 및 전문가 지식을 조사하여 계획안을 만드는 것이 보다 중요하기에, 협의회형식의 거버넌스는 갈등 발생 이후에 조정해소보다는 갈등 예방을 위한 계획과정에 더욱 적합함

4. 해양수산부

가. 해양수산부 갈등사례 적용 개요

- EEZ 바다모래채취 관련 갈등은 해양수산부, 국토교통부, 수산업계 및 건설업계 관련 갈등 점적 갈등사례로서 정부 부처 간 갈등 및 정부-민간 갈등사례에 응용·활용될 수 있음
 - EEZ 바다모래채취 관련 갈등 사례분석은 해역이용과정에서 발생하는 유사한 갈등사례에 적용될 수 있음
- 갈등 전개과정에 따른 이해관계자 및 쟁점사항 분석
 - 갈등 전개과정을 갈등시기별로 분류하여 설명
 - 이해관계자의 입장과 이해관계 대립에서 나타나는 쟁점사항을 분석
- 합의형성 절차 설계 및 정책제언
 - 합의형성 절차 설계(안)
 - 갈등관리 차원에서의 정책제언

[그림 3-6] 합의가능영역에 따른 협상 가능성



자료: 단국대 산학협력단(2017), 『해역이용협의과정에서 발생할 수 있는 갈등영향분석』

나. 남해 EEZ 바다모래채취를 둘러싼 갈등 사례

○ 사례 개요

- 골재채취법을 근거로 연안 바다모래를 채취
- 2004년 부산신항 등 국책사업에서 필요로 하는 모래의 안정적 공급을 위해 남해 및 서해의 EEZ에서 바다모래 채취 시작
- 2008년 모래 채취의 허가권자는 국토부 장관, 골재단지의 관리자는 수자원공사로 하여, 남해 및 서해 EEZ를 골재채취단지로 지정하고 본격적인 모래 채취
- 2016년 4차 남해 EEZ 골재단지 지정기간 연장신청으로 어업피해 조사 용역공동검증 등을 조건부로 하여 협의의견을 반영하고, 2017년 국토부에서는 골재채취 단지의 지정 연장에 대해 고시함
- 2017년 추가조사와 어업피해 저감방안 이행을 조건으로 국토부와 공동대책위원회(피대위)가 합의하고 관련 내용을 해역이용협의 조건에 반영하기로 함

<표 3-13> 남해 EEZ 바다모래채취를 둘러싼 갈등의 전개과정

일시	내용
2005	골재공영제 도입
2008. 9 ~ 2017. 2	남해 EEZ 모래채취 허가 및 4차례 연장
2016. 10	“생존권사수 138만 수산산업인 총궐기대회” 개최
2017. 1	바닷모래채취 중단 탄원서 해수부 및 국토부 제출 어민들 반발로 채취 중단
2017. 2	국토부, 해수부, 어민단체 간에 채취기간 연장의 잠정합의안을 냈으나 수협단체들이 합의과정에 중도 참여하면서 협의 무산 국토부 단지관리계획 변경승인 고시(4차 두 번째 연장)
2017. 3	남해 EEZ 골재채취단지 기간연장 규탄 기자회견(국회 정론관) EEZ 바닷모래채취단지 해상 및 전국 항·포구 해상시위 전개
2017. 4	서해 EEZ 바닷모래 채취 관련 고발장 제출(군산해양경비안전서)
2017. 6	골재채취법 개정 발의 및 기자회견(최인호 의원) □ 지정·허가권자(국토교통부장관 → 해양수산부장관), 관리자(한국수자원공사 ⇒ 해양환경관리공단)
2017. 11	바닷모래 채취 금지 온라인 서명운동 진행

자료: 단국대 산학협력단(2017), 『해역이용협의과정에서 발생할 수 있는 갈등영향분석』

- 갈등 이해관계자 분석
 - 해양수산부는 바다모래 채취로 인한 어업 영향 문제와 관련하여 바다모래 채취의 어획량 감소에 대한 영향이 우려되므로 무분별한 채취 및 개발을 저지해야 하며, 골재업계의 과도한 이익을 피해어민들과 공유해야 한다는 입장
 - 국토교통부는 골재채취와 어획량 감소의 연관성은 명확하지 않으며, 해양 생태계 파괴에 대한 근거를 제시해야 피해 최소화 등의 대책을 강구한다는 입장임
 - 수산업협동조합은 남해 EEZ에서의 바다모래 채취 때문에 어획량이 급감하였으며, 채취로 인한 해저 지형의 훼손은 후손들에게까지 생존권 보존의 문제로 연결되기에 타협의 여지가 적은 반면, 골재업계는 이에 대한 대안이 있다는 입장
 - 한국골재협회는 채취로 인한 해양환경의 변화는 가능하지만 그것이 바로 수산자원의 훼손으로 이어지는가에 대해서는 의문이며, 10년 간 해양환경관리법 등의 법적 절차로 진행되어온 사안을 중단시키기는 것은 부당하다는 입장
- 갈등 쟁점 분석

<표 3-14> 남해 EEZ 바다모래채취 찬반 논쟁

쟁점	골재채취 반대측의 의견	골재채취 찬성측의 의견
수산업 피해	<ul style="list-style-type: none"> • 깊은 웅덩이 : 물고기 죽음 • 어획량 급감 • 부유사가 발생하여 연안까지 피해 	<ul style="list-style-type: none"> • 모래채취와 어획량 감소 간의 상관관계 불명확 • 어획량 감소의 주원인은 기후 변화
해양환경 훼손	<ul style="list-style-type: none"> • 해저 지형 훼손 • 웅덩이, 골짜기 등은 복구의 어려움 • 바다모래 비중의 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 채취단지 면적은 전체 바다에 대비하여 0.003%에 불과 • 해양환경의 훼손 범위는 제한적임 • 웅덩이는 방법 개선으로 방지 가능
채취 중단영향	<ul style="list-style-type: none"> • 채취 중단 후 갈치, 멸치 어획량 급증 • 모래가격은 건설원가 비중의 1% 이하 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설원가 상승 우려 • - 골재업계 등에 부정적인 경제적 영향
모래수급 다변화 필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 모래수급 다변화에 노력 미흡 • 다변화를 추진하는 경우 협조 의지 있음(모래 수입시 부두 이용 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 바다모래 같은 양질의 모래 필요 • 바다모래 비중 감소는 점진적 추진 • 수입모래 등은 품질저하와 비용 증가 문제로 연결
문제해결을 위한 기존경위	<ul style="list-style-type: none"> • 이는 장기간 누적되어온 피해의 결과임 • 수산업계로서는 절실한 생존의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 그간 규정대로 채취, 수산업계와 원활 협의에도 갑작스런 강경조치에 당황 • 정부부처가 이해관계를 조정하지 못함

자료: 단국대 산학협력단(2017), 『해역이용협의과정에서 발생할 수 있는 갈등영향분석』

- 갈등해소 가능성 및 합의형성절차(안)의 설계
 - 남해 EEZ에서의 바다모래 채취를 둘러싼 입장별 이해관심사는 다음과 같이 정리될 수 있음

<표 3-15> 남해 EEZ 바다모래채취 입장별 이해관심사

구분	채취중단 측	채취허용 측	해수부/국토부
경제성	<ul style="list-style-type: none"> • 생업(어업) 소득 • 피해보상 • 지원 기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 수익 	<ul style="list-style-type: none"> • 어민 이익 보호 • 공정성 • 건설비용 관리
환경보호	<ul style="list-style-type: none"> • 어업 지속가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 절차·기준 준수 	<ul style="list-style-type: none"> • 해양자원 보존 • 공익성
법·제도	<ul style="list-style-type: none"> • 채취(허가) 통제력 확보 • 채취의 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적 모래 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 해양자원 관리 • 골재수급계획 실현 • 법적 절차 준수
상관성 (과학성)	<ul style="list-style-type: none"> • 피해보상의 근거 • 채취허가 통제 근거 	<ul style="list-style-type: none"> • 채취명분 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 객관적 기준 필요
골재수급 다변화	<ul style="list-style-type: none"> • 바다 채취량 감소 	<ul style="list-style-type: none"> • 필요 골재물량 확보 • 육상골재 채취와 형평성 	<ul style="list-style-type: none"> • 해양환경 보호 • 골재수급량 확보

자료: 단국대 산학협력단(2017), 『해역이용협의과정에서 발생할 수 있는 갈등영향분석』

- 남해 EEZ에서의 바다모래 채취를 둘러싼 이해당사자들이 선호하는 합의형성절차는 다음과 같이 정리될 수 있음

<표 3-16> 남해 EEZ 바다모래채취 이해관계자별 해결방식 선호도

선호절차 방식	이해관계자				
	해양수산부	국토부	수산업협동조합	피해대책위원회	한국골재협회
정부주도의 합의도출	가능	가능	선호	선호(남해)	선호
지속가능한 조정협의체 구성	선호	선호	선호	선호(서해)	
대화를 통한 해결					

자료: 단국대 산학협력단(2017), 『해역이용협의과정에서 발생할 수 있는 갈등영향분석』

- 갈등해결 프로세스 [1안] - 정부주도 합의도출[안]
 - 국무조정실의 도움으로 해양수산부와 국토교통부 간 합의로 양측의 이해관심사가 충족될 수 있는 합의안 도출
 - 해양수산부와 국토교통부가 점진적인 채취량 감축에 대해 먼저 동의하고, 감축 규모와 감축시기를 쟁점으로 삼아 협의하는 전통적인 협상법 활용 가능함
 - 해양수산부, 국토교통부, 수산업협동조합, 골재협회 등이 양측의 입장에서 중간을 두고 타협하기보다는 상호 이해관심사를 기반으로 win-win 방식으로 해결해 가는 이해관심사에 기반한 협상법도 활용 가능함
- 갈등해결 프로세스 [2안] - 지속가능한 조정협의체 구성[안]
 - 갈등조정과정에 참여를 희망하는 이해관계자와 전문가 집단이 모두 들어올 수 있도록 민관조정협의체 구성
 - 협의체 구성원들이 대화를 통한 해결의 필요성을 공감하는 것을 목표로, 참여자의 대표성, 협의체의 취지와 의사결정방식에 동의하고, 공동학습을 진행하면서 불확실성은 해소하는 방식으로 협의 진행
- 정리 및 정책제언
 - 갈등영향분석을 통해 이해관계자(집단)들의 구성 및 분포, 쟁점들과 관계자들의 우선순위에 대한 파악이 가능하며, 무엇보다 쟁점들에 대한 이해관계자(집단)의 입장(Positions)과 동시에 실질적인 이해관심사(Interests)를 파악이 필수적
 - 이해관계자(집단)들이 갈등영향분석서 초안 회람을 통해, 해당 갈등을 둘러싼 이해관심사의 파악이 가능하며 새로운 대화의 필요성과 가능성도 발견이 가능함
 - 이해관계자(집단)들이 갈등합의 추구 의사 뿐만 아니라 갈등해소절차에도 참여 의사가 없는 경우, 절차 진행이 불안정해지기 때문에, 그들의 그런 태도와 원인에 대해 정확히 분석하여 합리적인 해결을 시도하고 잘못된 상황판단을 하고 있다면 현재 상황에 대한 경고가 필요함
 - 갈등해소절차의 진행 과정에서 상호 불신이 팽배하고 갈등해소절차에 대한 정보 부족으로 진행이 어려울 수 있기에, 특정 이해관계자 집단의 과잉 영향력과 대표성이 없는 이해관계자의 참여로 합의된 합의안은 구성원의 반발이 예상됨

5. 교육부

가. 교육부 갈등사례 적용 개요

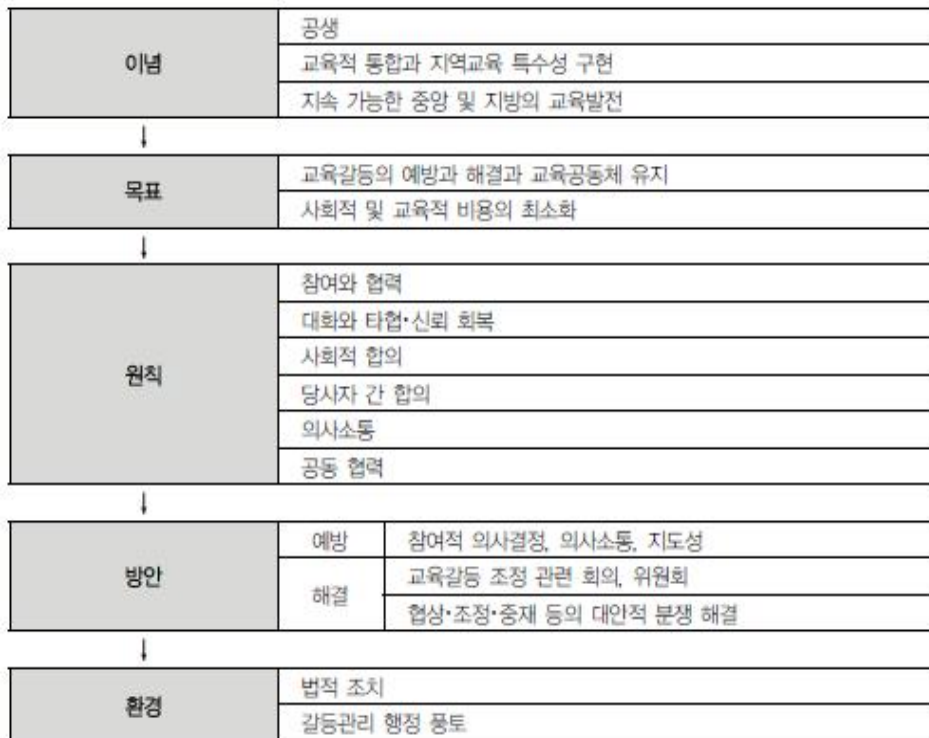
- 교육부의 갈등사례 분석은 임동진 외(2011: 29)가 활용한 분석 모형을 토대로 실시
 - 정부의 교육정책 추진 상에서 중앙부처인 교육부 장관과 지방의 교육감 간에 나타나는 갈등 갈등관리 사례분석
- 갈등 과정에서의 이해관계자 및 쟁점사항 분석
 - 이해관계자의 입장과 이해관계 대립에서 나타나는 쟁점사항을 분석
- 갈등의 과정과 전략 분석 및 정책제언
 - 갈등 전개과정 및 전략을 단계별로 분류하여 설명
 - 갈등관리 차원에서의 정책제언

<표 3-17> 갈등의 과정과 전략

갈등 단계	전략
인지 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 쟁점화 전략 • 당사자 간 건의와 취소 요구 등의 조직간 입장표명과 성명서·결의안 채택, 대정부 건의안 채택 등 대외적인 입장표명 통해 자신들의 의도를 관철시키려는 전략 • 의제설정을 위한 공론화와 유사한 성격으로, 당사자들은 자신들의 주장을 부각시키고 정당화 전략을 위해 기반 조성을 시도함
확산 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 정당화 전략 • 이해당사자들이 관련 전문가를 동원하거나 기자회견이나 공청회에서 대중의 지원과 지지를 획득하기 위한 전략 • 자신들의 입장과 상대방의 입장을 비교함으로써 자신들 입장 및 주장이 더 우월하다는 입증하려고 함
증폭 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 무시 전략 • 상대방을 인정하지 않으면서 배제하고 일방적인 사업 진행과 계획 발표로 상대방의 기선을 제압하려고 함
비등 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 동원 전략 • 집단시위 또는 서명운동 같은 집단운동으로 조직적인 행동을 추구 • 각종 단체 또는 조직을 결성하여 운동을 체계적으로 전개하고 자신의 의도를 관철시키기 위해 수단을 적극적으로 강구함

자료: 한국교육개발원(2013), 『중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 방안 연구』

[그림 3-7] 중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 모형(안)



자료: 한국교육개발원(2013), 『중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 방안 연구』

나. ‘학생인권조례’를 둘러싼 갈등 사례

○ 사례 개요

- 2010년 9월, 경기도교육청은 전국 최초로 학생인권조례를 제정·선포
- 2011년 10월에는 광주시교육청이 당초 입법예고했던 조례안을 세 차례 수정한 끝에 학생인권조례를 제정·선포
- 교육부(당시 교육과학기술부)는 2012년 2월 관련 사항을 학교 규칙에 포함시켜 학교가 자율적으로 결정하도록 하는 내용의 초·중등교육법 시행령 개정안을 입법예고, 같은 해 4월 개정안이 국무회의를 통과하면서 시행
- 이는 상위 법률에 의해 학생인권조례가 무력화될 수 있다는 의미로, 각 지역 교육청이 제정한 학생인권조례와 학교장이 학생들의 두발·복장 제한, 체벌 등을

- 통한 학생 규제 등의 내용을 담을 수 있는 학칙이 대립할 것으로 예상
- 서울 학생인권조례를 둘러싼 교육부와 서울시교육청의 갈등은 서울시교육청의 조례 공포 강행으로 교육부가 ‘조례무효소송’ 등을 대법원에 제출

<표 3-18> 학생인권조례를 둘러싼 갈등의 전개과정

일시	내용
2009. 12	경기도교육청 학생인권조례 초안 발표 - 체벌 금지, 두발·복장의 자유, 야간자율학습·보충수업 선택권, 휴대전화 소지 허용, 학교운영과 교육정책 참여권, 표현의 자유, 학내 집회·시위의 자유, 사상·양심의 자유, 강요된 반성문 금지 등 48개 조항 포함
2010. 10	경기도교육청 학생인권조례 제정·선포
2010. 11	서울시교육청 전면 체벌금지 지침 시행
2011. 1	교육부 간접체벌을 허용한 학교문화 선진화 방안 발표
2011. 3	경기도교육청 학생인권조례 시행
2011. 10	서울시교육청 학생인권조례 초안 발표 - 차별받지 않을 권리에 ‘성적 지향을 이유로 한 차별 금지’ 명시 - 동성애 조장 등을 이유로 종교단체와 보수적 교원단체 반발
2012. 1	서울시교육청 ‘성적 지향’ 문구 삭제 및 두발·복장 자유, 집회·시위의 자유, 특정 종교 강요 금지 등을 담은 학생인권조례 공포
2012. 1	교육부 대법원에 서울 학생인권조례에 대한 효력정지 가처분 신청 및 무효확인 소송
2012. 2	서울시교육청 학생인권조례 시행
2012. 5	교육부 초·중등교육법 시행령 개정·공포 - 학생 두발·복장·소지품 검사 등과 관련한 내용을 담은 학칙을 제·개정토록 지시

자료: 한국교육개발원(2013), 『중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 방안 연구』

- 갈등 이해관계자 분석
 - ‘학생인권조례’ 관련 갈등 이해관계자는 교육부, 경기도 및 서울시 교육청 그리고 교원단체들
 - 교육부는 학생의 학습권이 침해와 교사의 지도권 위축으로 학교에서 학생 지도의 혼란이 가중된다는 우려를 이유로 조례 추진에 대한 재검토가 필요하며, 또한 초·중등교육법 시행령 등의 상위법과 상충하는 조항이 다수 포함되었을 뿐만 아니라 교육적 훈육을 위해 불가피한 간접 체벌은 각 학교에서 스스로 수준과

- 범위를 담은 학칙으로 규정하여 시행해야 한다는 입장
- 교육청은 학생인권이 신장되고 존중되는 학교 문화를 조성하기 위한 조례 규정은 상위법에 저촉되지 않으며, 반인권적인 행위로서의 간접 체벌을 반대
 - 교원단체 중 전교조는 학생 인권신장 증진, 인권조례의 안정적인 정착, 교사와 학생이 서로 존중하는 학교 문화를 기대하는 입장이며, 이와 달리 교원단체총연합회는 교육 활동 위축이 야기되는 학생인권조례에 대한 반대
- 갈등 쟁점 분석
- 본 갈등사례의 핵심쟁점은 학생인권조례가 초·중등교육법 시행령 등의 상위법과 상충되는 조항이 포함되어 있고, 교육적 훈육을 위한 간접 체벌은 학교에서 학칙으로 정해 시행해야 한다는 교육부와 학생인권을 신장하기 위한 것으로 조례 규정은 상위법에 저촉되지 않으며, 반인권적 행위로서의 간접체벌에 반대하는 교육청의 인식의 차이
 - 조례 제정의 취지나 목적에 대한 사회적으로 공론화하기 보다는 두발·복장의 자유와 체벌 문제 등의 지엽적인 문제를 갈등의 쟁점으로 부각
- 갈등 단계별 관리전략
- ‘학생인권조례 제정·시행’ 갈등 사례에 대한 교육부와 교육청 간의 갈등관리 전략은 다음과 같이 쟁점화, 정당화, 무시, 동원 등의 전략으로 구분 가능함

<표 3-19> 학생인권조례 갈등사례의 주체 및 전략

구분	내용
쟁점화 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 교육부 : 재의 요구 및 교육감의 재의 철회 취소 요청 및 4개 교육청의 부 교육감을 불러 간접체벌 허용 요청
정당화 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 교육청 : 교육청 학생인권조례 공청회 개최 • 교육부 : 초·중등교육법 시행령 개정 및 공포
무시 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 교육청 : 교육청 학생인권조례 공포 강행
동원 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 학생인권조례 제정운동 본부 : 주민발의 서명운동, 기자회견 등 • 학생인권조례 저지 범국민연대 결성 및 기자회견 등

자료: 한국교육개발원(2013), 『중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 방안 연구』

○ 정리 및 정책제언

- 이상의 논의를 토대로 학생인권조례 갈등사례를 다음과 같이 정리할 수 있음
- ‘학생인권조례’ 관련 갈등의 복합성
 - 교육부와 교육청 간의 직접적인 관리자들의 갈등과 더불어 학생, 학부모 및 교원 등 학교구성원 간의 입장차로 인해 갈등 관리와 해결이 어려움
 - 교육부의 입장에서는 학생인권조례의 제정·시행이 교육정책을 추진하는 정부에 대한 도전으로 인식되기에, 상위법인 초·중등교육법 시행령을 개정하고 대법원에 무효확인 소송을 진행하는 등 문제에 대한 법적인 해결 방안 모색
- 정책 제언
 - 교육부와 교육청 간의 교육에 관한 인식 차이로 인한 갈등이기에, 교육에서의 정치적 중립성 확보가 중요
 - 주민직선으로 선출된 교육감 사이의 위상과 권한에 대한 인식 차이로 교육부와 교육청 간의 대화와 협상보다는 인해 법원의 사법적 판단에 의존하여 해결방법이 시도됨
 - 교육부와 교육청 사이의 교육정책 갈등에 대한 사전 갈등예방 및 해결을 위한 갈등관리 제도적 장치의 부재를 해소할 필요가 있음

제 2절 지방자치단체 사례

1. 서울특별시

가. 서울형 갈등관리체계¹⁾

- 비전 및 목표

[그림 3-8] 서울형 갈등관리체계



1) 서울특별시(2020), 『2020 갈등관리 매뉴얼』에서 참조

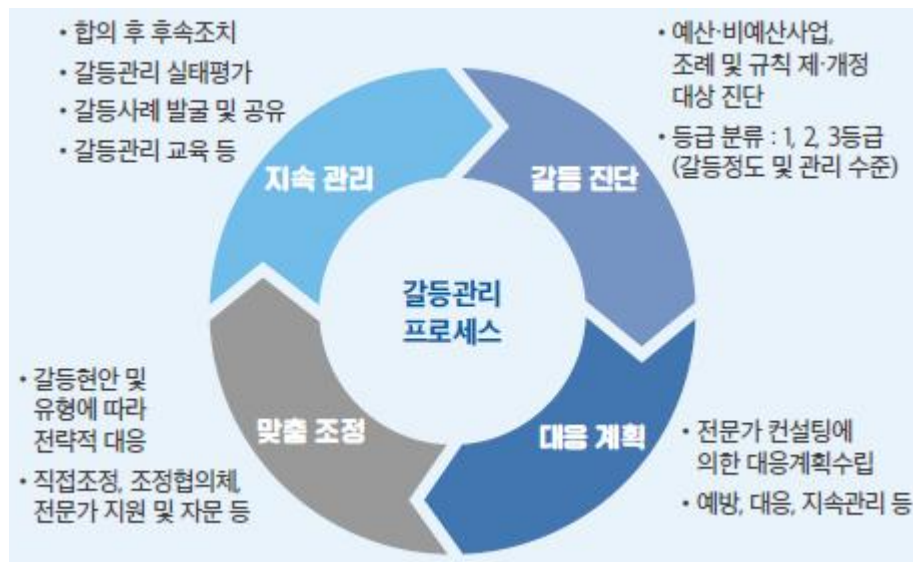
○ 조직 및 인력



- 12명
- '19.7.1 갈등조정관 신설: 3명(전문직 채용)
- 주요업무
 - 갈등관리기본계획 수립, 갈등관리심의위원회 운영, 갈등진단 및 대응계획 수립, 갈등관리상시보고제 및 갈등경보제 운영, 갈등조정 및 갈등영향분석, 갈등현안에 대한 공론화 추진, 갈등관리 실태평가, 갈등관리 역량강화 교육, 갈등관리 네트워크 구축(공동연수, 갈등포럼, 우수사례 발표대회, 학술회의 등)
- 갈등관리 법적 근거
 - 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 (총 21조, 부칙 1조)
 - 주요내용: 시장의 책무, 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회, 갈등영향분석, 갈등관리실태평가, 갈등관리전문기관 지정·운영, 자치구 협력 등
 - 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙」 (총 8조, 부칙 1조)
 - 주요내용: 사전협의, 공공갈등진단 실시, 교육훈련, 갈등관리실태 평가 등
- 갈등관리 협의체
 - 갈등관리심의위원회
 - 근거) 서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례, 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 제7~10조, 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙 제6조
 - (구성) 15명(당연직 3명, 위촉직 12명)
 - (기능) 공공갈등관리 계획수립 및 주요 갈등관리 관련 사항에 대한 심의·자문

- 갈등조정협의회
 - (근거) 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 제12~14조, 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 시행규칙 제7조
 - (구성) 5명 이상 20명 이하
 - (운영규칙(안)) 협의회의 목적, 당사자의 범위, 협의체 구성 및 참여자 준수 사항, 협의회 의장의 선정, 운영일정 및 진행방식, 협의의 절차 및 의결, 협의결과문의 작성, 협의회 운영과정에서 발생하는 비용 분담에 관한 사항, 그 밖에 협의회 운영에 필요하다고 당사자가 합의한 사항
- 다양한 갈등관리 프로세스
 - 갈등관리 프로세스 개요
 - 서울시는 정책 및 사업 추진과정에서 야기되는 갈등들의 체계적인 관리를 위하여 갈등관리 프로세스를 구축 및 운영

[그림 3-9] 서울시 갈등관리 프로세스



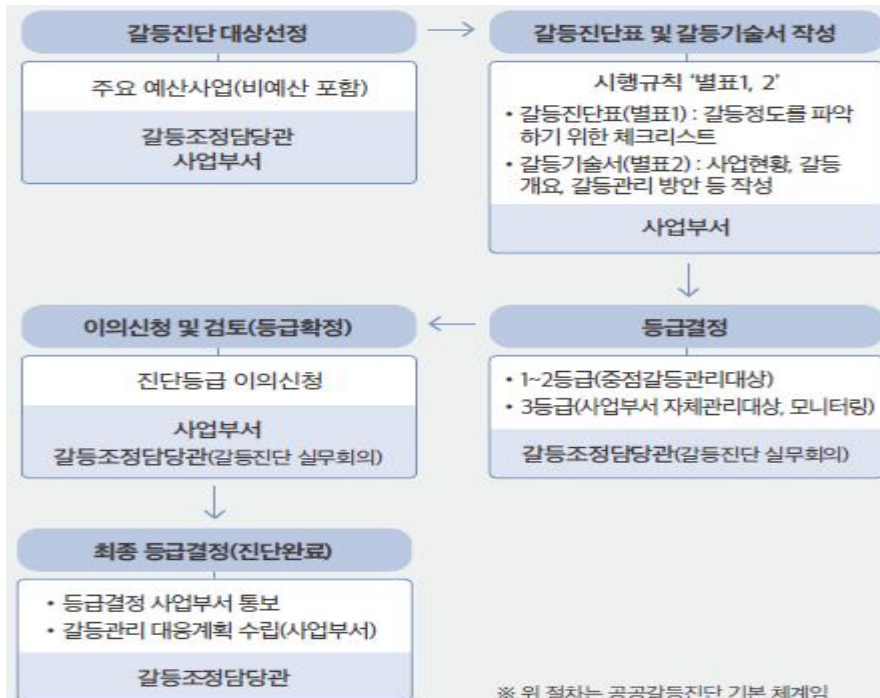
- (서울시 갈등관리의 원칙) ①서울시의 갈등관리는 각 사업추진부서가 소관 갈등을 책임관리함을 원칙으로 함 ②갈등조정담당관은 각 사업추진부서의

갈등예방 및 관리를 점검·지원하고 시 차원의 대응이 필요한 이슈를 조기 발굴 및 대응함

－ 공공갈등진단

- (개념) 시정 전반의 공공갈등에 대하여 갈등정도와 갈등영향을 분석하여 갈등등급을 정함
- (목적) 시정 주요사업 추진과정에서 예측되거나 발생한 갈등에 대하여 등급을 정하여 등급수준별 중점관리를 통해 그 해결능력을 강화하기 위함
- (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제3조, 연도별 공공갈등진단 계획(갈등조정담당관)
- (대상사업) 주요 정책사업(예산, 비예산 사업 포함), 고질적인 민원사업 등, 기타 갈등진단이 필요한 사업

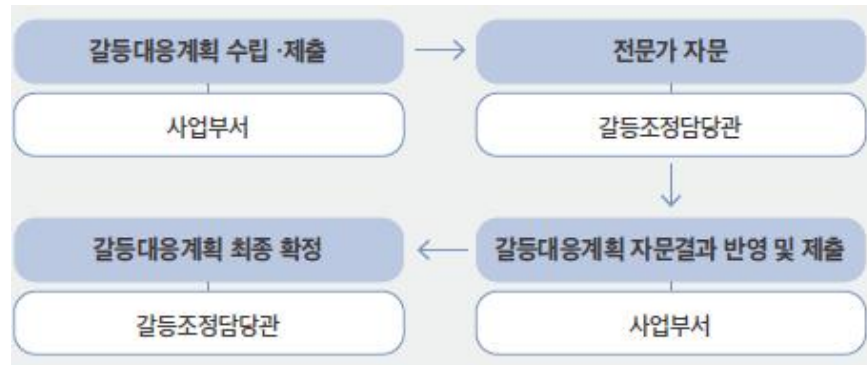
[그림 3-10] 서울시 공공갈등진단 업무처리 흐름



- 갈등대응계획의 수립

- (개념) 공공갈등진단 결과 갈등등급이 1,2등급으로 결정된 사업에 대한 효과적인 갈등관리를 위해 갈등대응계획을 수립함
- (목적)구체적으로 실행 가능한 갈등대응전략(예방, 대응, 관리 등)을 수립하여 시 차원의 갈등관리 정책방향을 공유할 수 있도록 함
- (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제3조
- (대상사업) 공공갈등진단 결과 1,2등급으로 결정된 사업(갈등조정담당관 관리), 갈등조정담당관이 갈등대응계획 수립을 권고한 사업

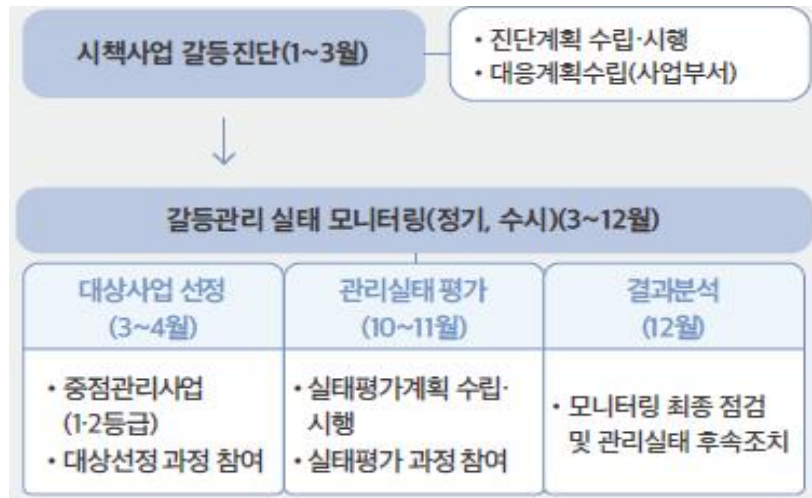
[그림 3-11] 서울시 갈등대응계획 업무처리 흐름



- 갈등관리 모니터링

- (개념) 중점갈등관리사업(갈등진단결과 1,2등급 대상사업)에 대한 사업추진 부서의 갈등예방 및 대응 실태를 주기적으로 점검하여 갈등상황에 적절한 갈등관리 방안을 지원하고 협력체계를 모색함
- (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제3조, 제18조
- (대상사업) 중점갈등관리사업(갈등진단 1,2등급 대상사업), 갈등이 발생하여 활발하게 진행 중이거나 예방이 필요한 사업

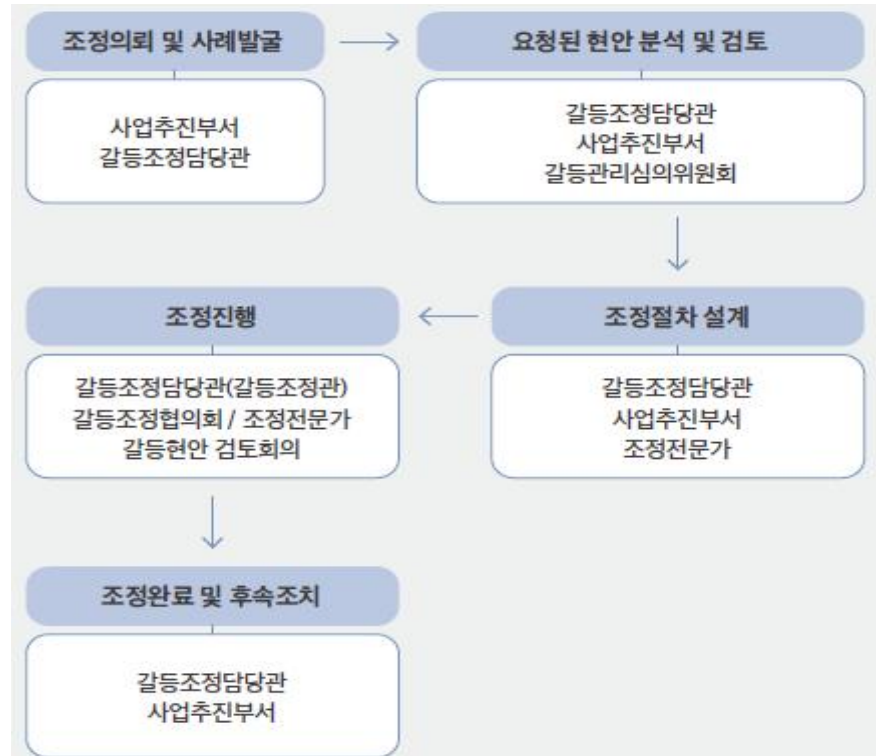
[그림 3-12] 서울시 갈등관리 모니터링 업무처리 흐름



－ 맞춤형 갈등조정

- (개념) 주요 시책사업 추진과 관련된 갈등현안에 대하여 직접조정, 갈등조정 협의회, 조정전문가 지원, 갈등현안 검토회의와 같이 그 유형에 따라 갈등 조정을 지원하는 것
- (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제12조
- (대상사업) 주요 시책사업과 관련된 갈등현안, 이해관계자간 이해가 상반되어 사업추진이 지연되고 있는 경우, 시민의견수렴 절차가 부족하여 갈등이 발생되었다고 판단되는 경우, 갈등영향분석결과 갈등조정협의회가 필요하다고 판단되는 경우 등

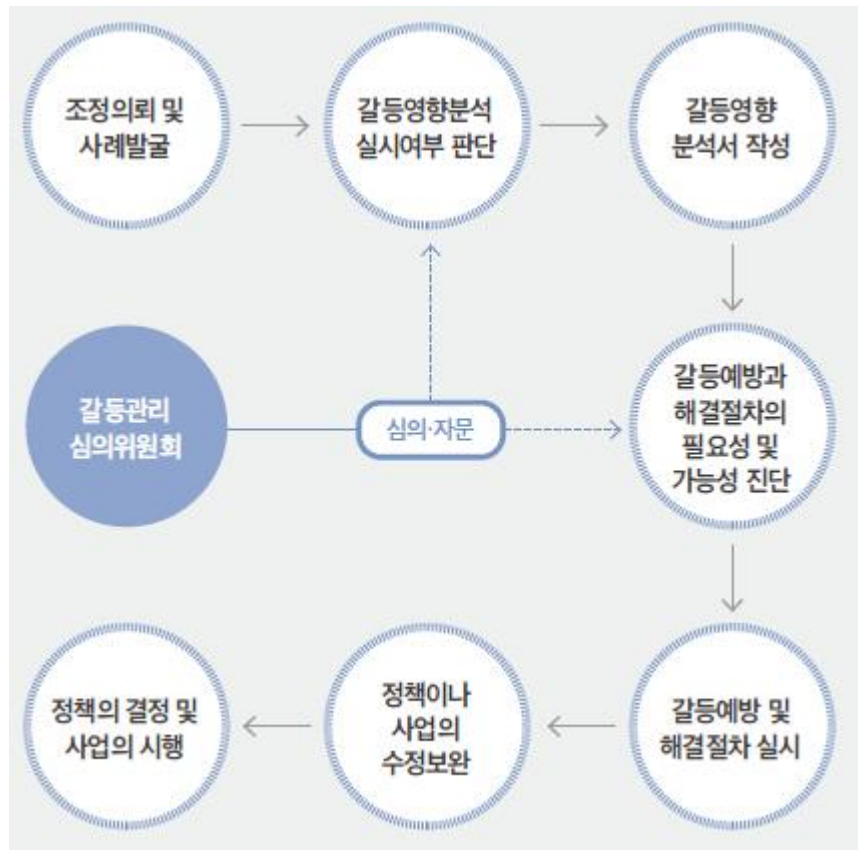
[그림 3-13] 서울시 맞춤형 갈등조정 업무처리 흐름



－ 공공갈등영향분석

- (개념) 공공정책을 수립하거나 추진할 때 그 정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고, 공공갈등을 예방·해결하기 위한 적절한 방안 등을 제시하는 것으로 갈등에 대한 대책을 강구하는 것(갈등관리규정 제2조 제2호)
- (근거) 대통령령 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제10조, 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제12조
- (주요내용) 공공정책과 사업 개요 및 기대효과, 이해관계인의 확인 및 의견 조사 내용, 관련 단체 및 전문가의 의견, 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점, 갈등으로 인한 사회적 영향, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획

[그림 3-14] 서울시 공공갈등영향분석 업무처리 흐름

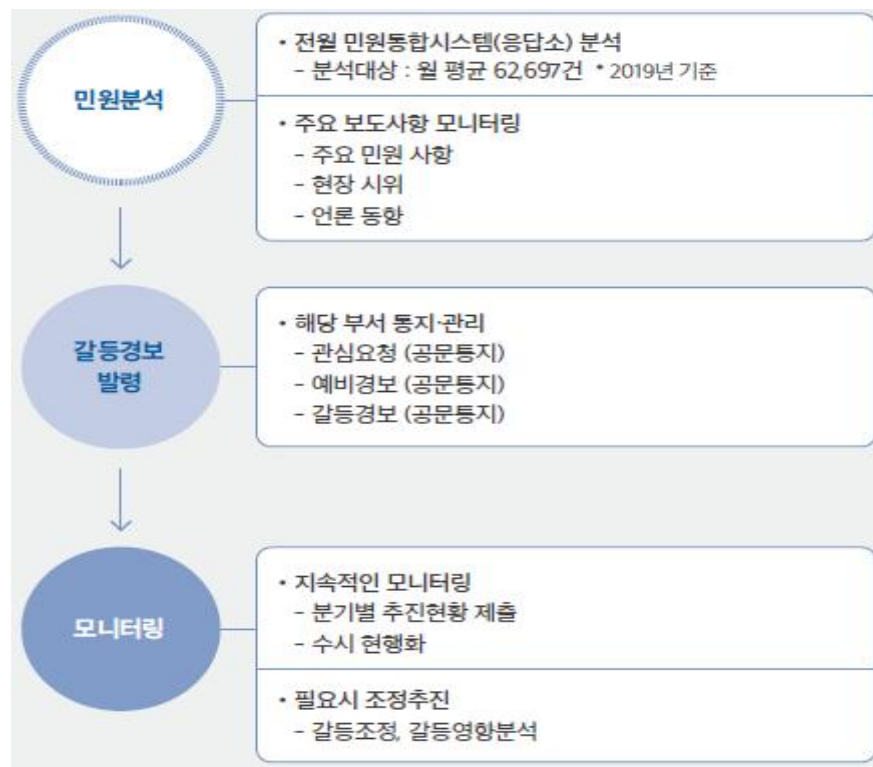


－ 갈등경보제

- (개념) 응답소 민원 및 언론동향 분석을 통해 갈등경보대상을 선정, 선정된 대상에 대해 대응체계 구축, 갈등을 사전 예방하고 확산을 방지, 사회·경제적 비용을 절감하고, 행정 효율성 및 정책집행의 실효성을 확보
- (근거) 대통령령 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」, 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제3조
- (내용) 상시 모니터링을 통해 갈등 징후 탐지 및 갈등경보대상 선정, 각 갈등 현안에 맞는 종합적 대응체계 구축 및 운영, 주요 갈등예상 대상사업을 시

차원의 갈등분야 리스크로 통합 관리, 갈등경보대상에 대해 예방·조정활동 수행 및 정기적 모니터링 실시, 행정 포털(갈등소통방) 내 이슈 리포트 및 갈등 동향 게시로 현황 공유

[그림 3-15] 서울시 갈등경보제 업무처리 흐름



- 갈등관리 상시보고제
 - (개념) 효율적 갈등관리를 위하여 소속기관(시가 출자·출연한 기관, 시의 사무위탁기관 포함)의 장에게 갈등 발생 및 관리 현황 등에 대하여 보고하도록 하는 것
 - (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제18조

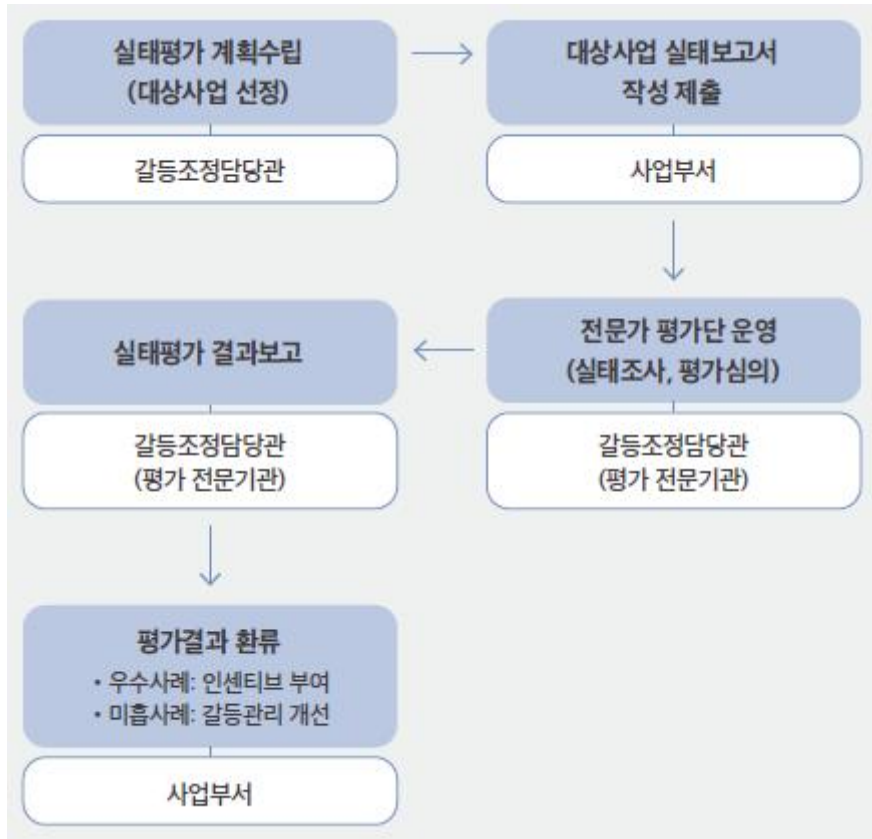
[그림 3-16] 서울시 갈등관리 상시보고제 업무처리 흐름



- 갈등관리 실태평가

- (목적) 공공갈등의 선제적 예방 및 갈등해결과 효율적 갈등관리 체계 정립을 위해 중점 갈등관리 사업에 대한 실태평가를 실시하여 갈등관리 역량제고
- (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제18조 및 「시행규칙」 제8조
- (내용) 중점갈등관리사업, 주요 시책사업, 기타 필요한 사업 등 실태평가, 전문가 평가단 구성, 실태평가 결과 환류

[그림 3-17] 서울시 갈등관리 실태평가 업무처리 흐름



- 갈등관리 역량강화 교육

- (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제3조, 공공갈등 예방 및 해결을 위한 추진 계획(시장방침 제73호), 연도별 갈등관리 교육훈련 계획(갈등조정담당관)

[그림 3-18] 서울시 갈등관리 역량강화 교육 업무처리 흐름



- 전국 지자체 갈등관리 실무자 공동연수
 - (개념) 공공갈등 예방 및 해결 역량강화를 위한 지자체 갈등관리 실무자 및 전문가들이 함께 모여 갈등예방 및 해결모델 제시, 갈등사례 공유, 지자체 간 협력 및 네트워크를 구축하는 연수 프로그램
 - (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제13조(시장의 책무) 제3항(교육훈련)

[그림 3-19] 서울시 지자체 갈등관리 실무자 공동연수 업무처리 흐름



- 서울 갈등 포럼

- (추진방향) 공공갈등관리 전문가, 연구기관 등이 함께하는 지식과 정보 공유의 장 마련 통한 선진적 갈등 해결 모델 제시 및 정책 수립, 국내·외 갈등관리 거버넌스 운영확대를 통한 선제적 갈등관리인식 확산, 일반시민의 공감과 신뢰를 바탕으로 갈등이슈에 대한 논의와 해결책 모색을 통한 사회적 비용 절감 및 시민의식 성장 도모
- (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제13조(시장의 책무)

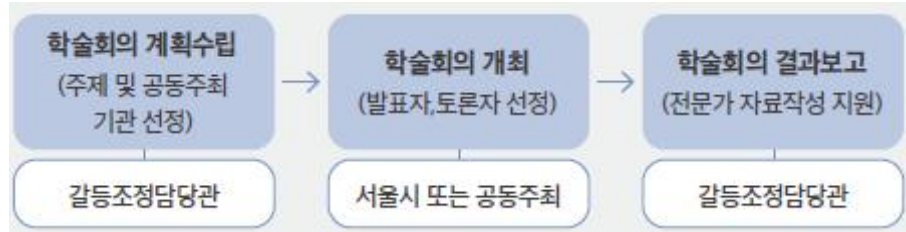
[그림 3-20] 서울시 갈등포럼 업무처리 흐름



－ 학술회의 운영

- (목적) 갈등이 복잡·심화되는 경향에 따라, 학술회의(세미나, 토론회 등)를 개최하여, 전문가를 통해 다양한 시각의 심층 연구분석 및 토론을 통해 해결방안 모색
- (근거) 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제13조(시장의 책무)

[그림 3-21] 서울시 학술회의 운영 업무처리 흐름



- 갈등소통방

- (개념) 실무부서 직원들과 시정 주요사업 추진 시 발생된 갈등을 함께 고민하고 해결해 나가기 위한 온라인 갈등 소통의 장
- (구성) 갈등해소사례(갈등조정담당관 및 사업부서에서 갈등조정 등을 통한 갈등해결사례), 갈등자료실(갈등관리 종합계획, 갈등관리 추진체계 및 매뉴얼, 갈등동향 등)

나. 프랜차이즈 본사-가맹점주협 갈등사례

○ 사례 개요

- 프랜차이즈 본부와 가맹점주 간 집단분쟁을 서울시 행정기관 최초로 중재
- 양 이해당사자의 요청 이후 서울시 갈등조정담당관이 조정을 진행하고, 20여 차례의 당사자 면담을 통해 합의 도출

<표 3-20> 프랜차이즈 본부 대 가맹점주협 분쟁 및 조정 경위

일시	내용
2015.8	광고비 유용 등으로 분쟁이 격화되었으나 김○○의원 중재로 상생협약 체결
2016.2	본사회장 경비 폭행사건을 계기로 매출 30% 하락, 60여개 가맹점 폐점
2016.9	가맹점주협의회, 농성 및 형사고발, 공정거래위원회 신고 등 갈등 심화
2016.11	서울시장이 진상조사 약속, 서울시는 상생TF 구성 후 분쟁조정 시작
2017.4	상생협약 체결

자료: 서울특별시(2018), 『2018 갈등관리 매뉴얼』

○ 갈등 쟁점 분석

<표 3-21> 분쟁당사자간 쟁점

구분		본사 주장	가맹점주 주장
상생 협약 이행	광고비 성격 2016년 매체광고비로 매년 5억원 집행	[마케팅비] 시대의 변화에 따라 매체광고 외 다양한 마케팅 필요	[매체광고비] 회장의 폭행사건 이후 미집행 광고비의 90% 이상을 가맹점주가 부담하므로 순수 매체 광고비로 한정해야 함
	식자재 공급가격 20~30% 인하	치즈가격 인하 및 로열티 인상보류 등 최선을 다하고 있음	일부 이행하였으나, 당초 합의내용에 비해서는 턱없이 부족함. 단 5%라도 인하를 희망함
	10년차 이후 가맹계약 갱신요구권 보장	협의회 회장은 할인포인트 부정수급으로 인해 형사 고발함	2년 전 일단락된 사건을 협의회 와해를 이용하는 것, 당시 본사공급 치즈가 불량이어서 외부사입하였음
가맹점주협의회 현황		대부분 가맹점주 이탈	농성에 반대하는 점주가 일부 있기는 하나 유일한 가맹점주 단체
매출 정상화 대책		신제품 출시 가맹점주 매장관리 철저	서울시, 국회 등과 상생협약 체결로 이미지 쇄신

자료: 서울특별시(2018), 『2018 갈등관리 매뉴얼』

○ 협상의 결과

<표 3-22> 합의안 주요 내용

구분	내용
합의안 서문	본 합의는 가맹본사와 가맹점주협의회 및 비상대책위원회 간 합의서이다. 2015년 합의한 상생협약을 존중하되 그동안 경제환경 및 기타 사정변경 등을 감안하여, 본 합의 이후 브랜드 전체의 위기극복과 상생을 위한 내용 협의를 적극 진행하기로 한다.
광고비	본사는 가맹계약서상 광고비를 광고관측비로 변경한다. 단 관측비는 특정점포에 대한 지원 및 제휴할인 본사부담 비용 등으로 사용하지 않는다.
가맹계약 유지	본사는 분쟁기간 중 발생한 계약위반 사유 등으로 매장에 대한 가맹계약을 해지하거나 갱신거절하지 않는다. 단, 상기 매장을 비롯한 모든 매장과 본사는 법률이 정한 범위 내에서 가맹계약서 상 내용을 성실히 준수한다.
합의 이후	본 합의 이후, 가맹점주협의회는 .건전한 내부협의를 통해 해결하도록 노력한다. 단, 합의가 이루어지지 않는 사항에 대해서는 서울시의 중재에 따른다.

자료: 서울특별시(2018), 『2018 갈등관리 매뉴얼』

다. 갈등조정 코디네이터를 활용한 재개발지역 갈등조정

- 사례 개요
 - △△△구역에서 조합해산 신청은 반려되었고, 주민들은 청의 결정에 불복하여 행정소송을 추가로 제기하고, 이주관련 협의를 응하지 않는 상황
 - 해당구역은 □□역 역세권으로 상가세입자들은 세입자연대를 구성하여 조합에 대치하는 형세가 발생
 - △△△구역 갈등조정 사례는 갈등요인을 진단하고 갈등조정 코디네이터의 조정 및 중재활용을 통하여 갈등을 예방하고 관리한 맞춤형 갈등관리 방안 도출사례
- 갈등조정 코디네이터의 사전협의체 운영
 - 사전면담을 통해 갈등조정 코디네이터는 양측의 입장을 청취하고, 행정소송을 제기한 조합해산신청자 그룹과 상가세입자 그룹으로 나누어 사전협의체를 운영
 - 사전협의체 운영방안
 - 청산자와 상가세입자를 포함한 세입자의 협의체는 시기를 조정하여 진행
 - 코디네이터가 협의체 운영에 관한 전반적인 운영권한으로 진행
 - 회의장소는 중립적인 장소에서 개최
 - 통지는 매 회 개별 통지하고 차기 일정은 협의 하에 회의일정을 수립
 - 대표자의 경우 증명하는 연명서 등을 제출하고 코디네이터 및 구청이 확인
- 주요 쟁점
 - 기존에 운영되었던 협의체 횡수에 관하여 조합과 세입자 대표 간의 이견조정
 - 철거 시 안전대책 문제
 - 협의 기간 중 철거 중단
 - 공익사업법에 따른 형사고소의 건
 - 이주관련 보상
- 적극적인 코디네이터의 역할로 모범적 협의체 운영
 - 기존의 협의체 방식의 문제점을 극복하기 위하여 이해관계자에 대해 사전면담을 실시하고 협의체 운영방식을 활용함
 - 종료 이후에도 추가적인 1:1 협의과정을 도입하고, 개별 상담과 방문상담을 진행하는 등 등 원활한 이주를 위하여 지속적인 협의과정 모니터링 및 갈등관리

2. 충청남도

가. 충청남도 공공갈등관리 체계²⁾

- 기조와 핵심가치
 - 기조: 사전예방형 갈등관리, 주민참여형 갈등관리, 합리적·체계적 갈등관리
 - 핵심가치: 신뢰, 숙의적 민주주의, 주민참여, 객관적 정보전달체계
- 갈등관리 개요
 - 목표 ⇨ 소모적 사회적 비용 절감 및 공공정책 신뢰성 증진
 - 갈등관리 제도 구축 및 안정화 ⇨ 갈등관리 조례 및 매뉴얼 확대, 갈등관리심의위원회 및 전문가 육성
 - 갈등 사전 예방 ⇨ 신속한 갈등진단 및 공공정책 계획에 반영
 - 갈등 사후 조정 ⇨ 갈등전문가 지원, 갈등조정협의회 구성 및 운영
 - 갈등관리 역량 강화 ⇨ 주민 및 공무원 갈등관리 역량 강화
- 충청남도 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례
 - 법적 근거
 - 지방자치법 제8조는 “지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.” 라고 규정
 - 주요사업 및 시책을 수립·추진하는 과정에서 지역주민의 재산권 및 권리가 침해되고 지역사회의 통합이 저해될 수 있는 갈등은 사전에 예방되거나 발생한 갈등이 효과적이고 신속하게 해결될 수 있도록 지방자치단체가 체계적인 장치를 마련하고 운용해야 함을 의미
 - 대통령령 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정, 제3조제2항에는 ‘갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회 통합에 이바지하기 위하여 지방자치단체가 갈등관리제도를 운영할 수 있다.’라고 명시되어 있음
 - 충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례는 지방자치법 제8조, 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제3 조 제2항 등에 법적 근거를 둠
 - 의의

2) 충청남도(2019), 『충청남도 공공갈등 관리 매뉴얼』에서 참조

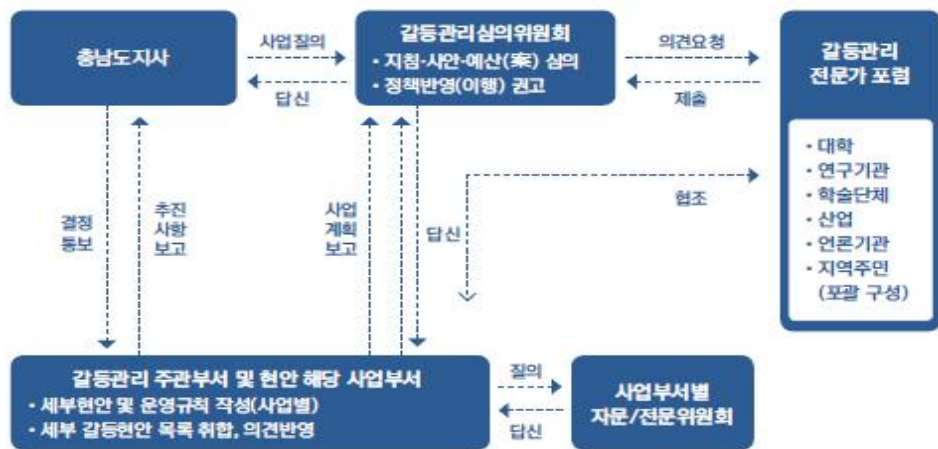
- 충청남도의 주요사업 및 시책을 수립하고 추진함에 있어서 도·시·군과 주민 사이에서 발생할 수 있는 다양한 갈등에 대해 사전 예방 및 해결 방안을 마련하여, 이해당사자가 적극적으로 도정참여를 할 수 있도록 지원하고, 행정에 대한 신뢰성이 확보되고 투명성이 제고될 수 있도록 하여 충청남도과 도민 상호 간에 상생발전 및 사회통합을 이루고자 함이 제정이유

○ 내용

- 적용대상 및 범위
 - 도정 갈등: 도의 정책을 둘러싸고 일어나는 갈등
 - 그 밖의 갈등: 도지사에 의해 특별히 필요하다고 판단된 갈등
- 종합시책추진
 - 도정 전반에 걸쳐 그 능력을 강화하기 위하여 공공갈등진단을 실시하고 종합적 공공갈등관리계획을 수립·추진
 - 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 방식을 발굴하여 적극 활용
 - 소속 공무원의 해당 능력을 제고시키기 위한 상시적인 훈련 및 교육 실시
- 참여적 의사결정
 - 공공갈등의 예방 및 해결을 위해 이해당사자, 각계 대표, 전문가 등이 정책 결정과정에 직접적으로 참여하는 의사결정방법의 활용
- 공공갈등 영향분석
 - 도지사는 주요정책 등을 수립·시행 또는 변경할 때 도민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민과의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 예상·판단될 경우에는 갈등영향분석 실시
- 갈등관리심의위원회
 - 공공갈등 예방과 해결을 위한 종합계획 수립·추진 및 도·시·군과 주민간의 갈등사항, 관리대상 등의 지정·조정 등 갈등관리에 관한 사항 심의
- 갈등조정협의회
 - 공공갈등을 원만하게 조정·관리하기 위하여 필요하다고 인정할 때마다 사안별로 갈등관리 총괄부서로 하여금 갈등조정협의회 설치
- 갈등관리전문기구

- 공공갈등의 예방과 해결을 위하여 지역 내 연구원 또는 갈등관리전문기관 등을 지정하여 갈등관리 전문기구 운영
- 공공갈등관리심의위원회

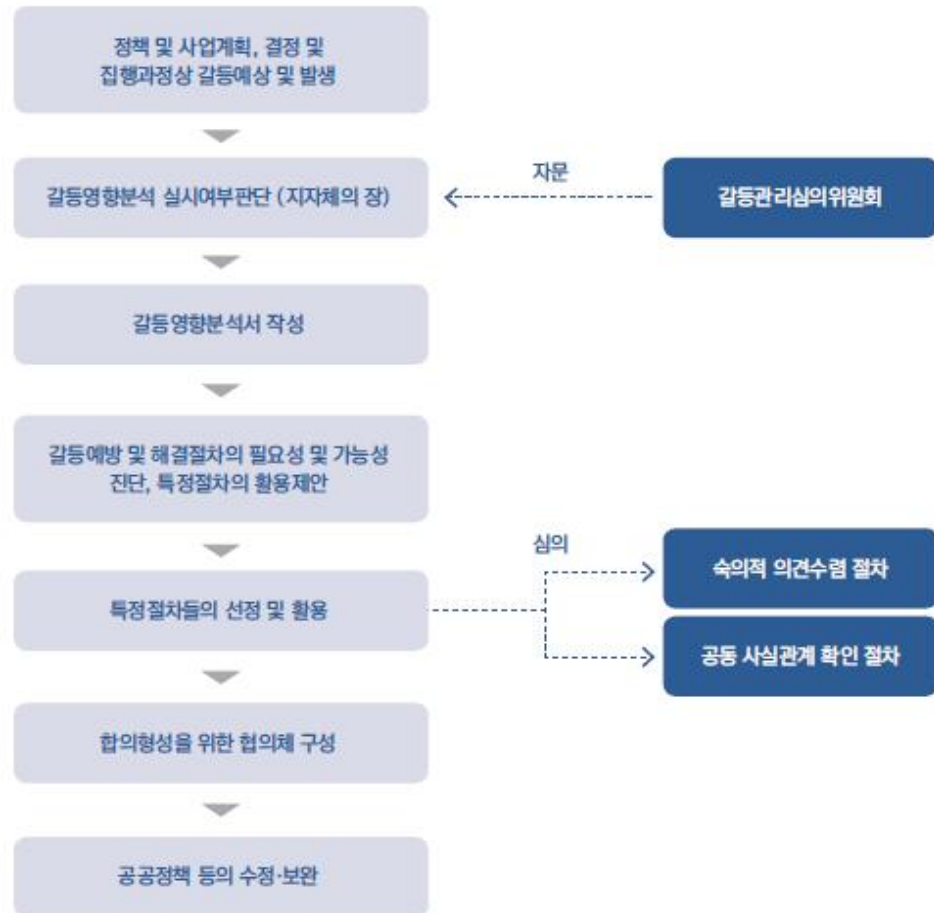
[그림 3-22]충남 갈등관리심의위원회의 위상과 역할



- 갈등관리심의위원회 구성 및 운영
 - (구성) 위원장을 포함한 20인으로 구성, 위원장은 지방자치단체 장이 위촉하되 민간위원 중에서 위촉, 민간위원의 비율이 위원회의 과반수 구성, 어느 한쪽의 성(性)이 100분의 60을 넘지 않도록 노력
 - (위상) 사후 갈등해결보다는 사전 갈등예방을 위한 기구, 갈등프로세스의 모든 단계에 걸쳐 활용 가능한 기구, 갈등관리에 관한 폭넓은 논의의 장이자 의견 수렴의 경로

- 표준 갈등관리 절차

[그림 3-23] 충남 표준 갈등관리 절차



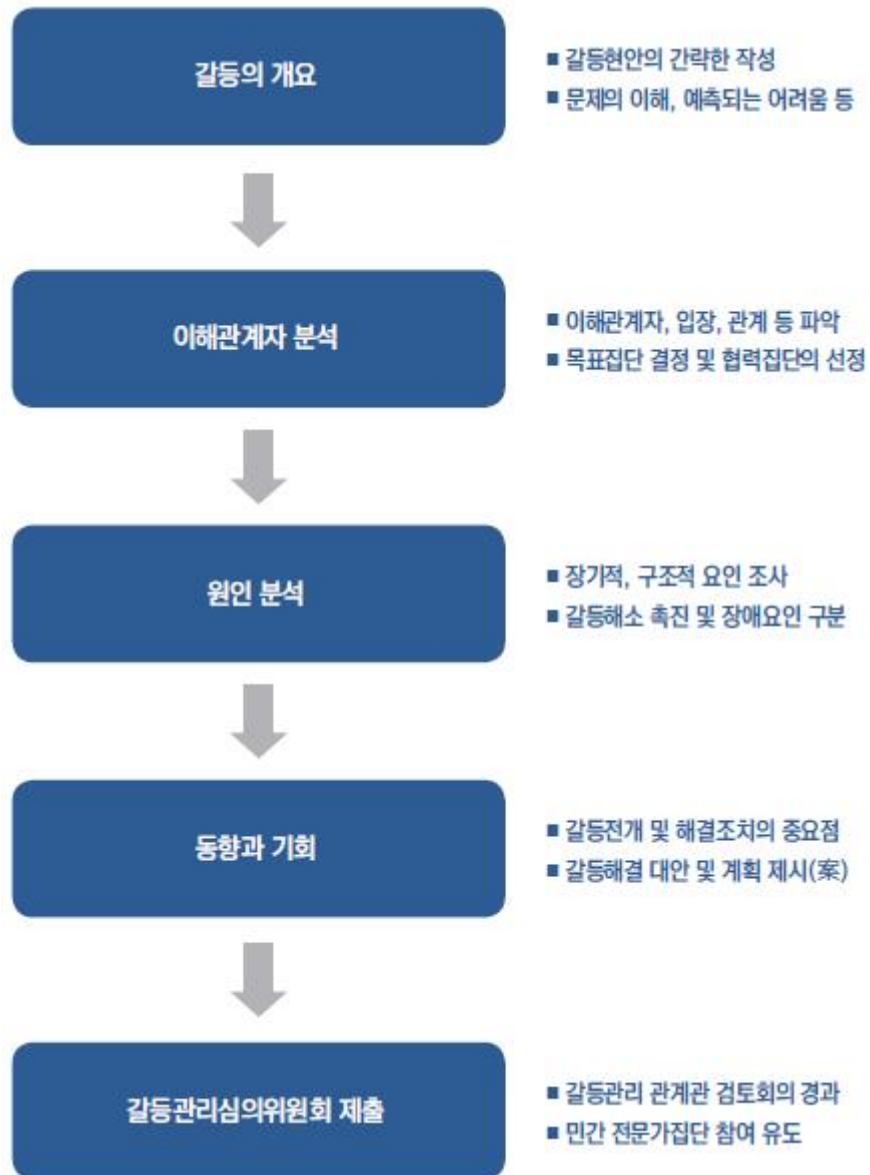
○ 갈등영향분석

- 의의

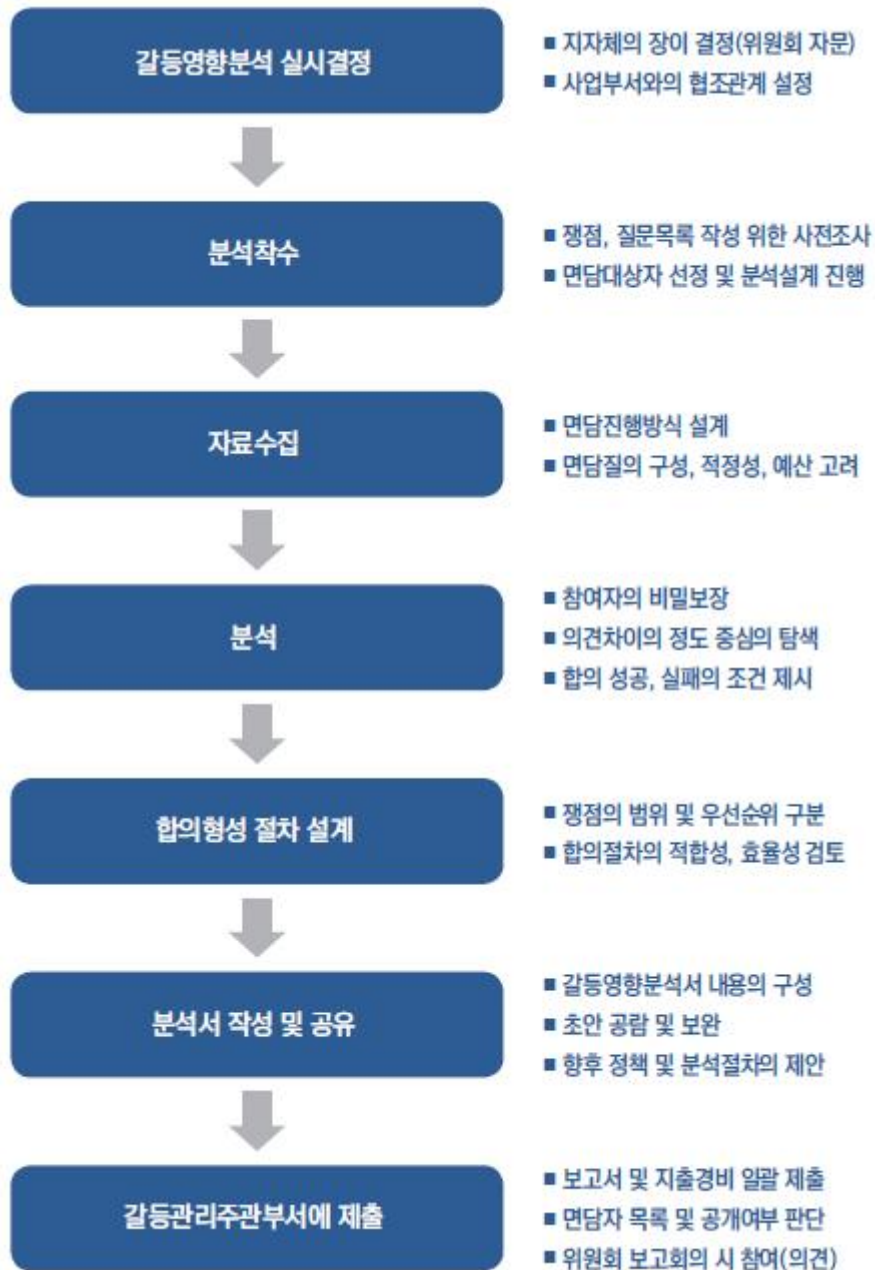
- 충청남도의 정책이 지역사회에 미치는 영향 및 이로 인한 갈등 발생가능성 분석과 예방적 대책 마련을 위함
- 주요정책 등을 수립·시행 또는 변경할 때 도민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민과의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고

- 예상·판단될 경우에는 갈등영향분석을 실시
- 합의, 협의의 권고안 작성 및 이를 위한 객관적인 정보 획득을 위한 사전적 활동
- 필요성
 - 이해관계자의 의견수렴 없이 정책결정·추진 시 갈등증폭 가능
 - 중립적인 분석자에 의한 갈등구조 파악으로 갈등해결의 실마리를 모색
 - 실현 가능한 방향으로 갈등해결방안을 작성하여 주민불편을 최소화하고 정책이 합리적으로 추진될 수 있도록 시행
- 실시기준
 - 지역주민 생활에 지대한 영향을 미친다고 판단되는 경우
 - 이해충돌로 지역공동체에 과도한 사회적 비용 발생이 예상되는 경우
- 주관자, 분석자, 진행자
 - 주관자: 주로 국가행정기관, 지방자치단체, 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관이나 민간사업자로 갈등영향분석을 의뢰하는 기관
 - 분석자: 중립적인 제3자, 담당공무원 등으로 갈등영향분석을 실시하는 사람 또는 기관
 - 진행자: 갈등영향분석을 실시하는 분석자, 전문조정인으로 갈등조정회의의 의 또는 참여적 의사결정을 진행하는 사람 또는 기관
- 주관자와 분석자와의 관계
 - 갈등영향분석 의뢰 계약서에 자율적이며 독립적인 분석을 실시한다는 내용 명시
 - 이해관계자와 면담 대상자가 자율적으로 결정할 수 있도록 보장
 - 면담대상자에게 분석자가 직접 약속을 정하고 면담 진행
 - 분석자가 이해관계자에게 묻는 질문서 작성
 - 면담내용 분석시 자율성과 독립성

[그림 3-24] 충남 관계관 주도의 갈등영향 분석 매뉴얼



[그림 3-25] 충남 제3자의 갈등영향분석 매뉴얼

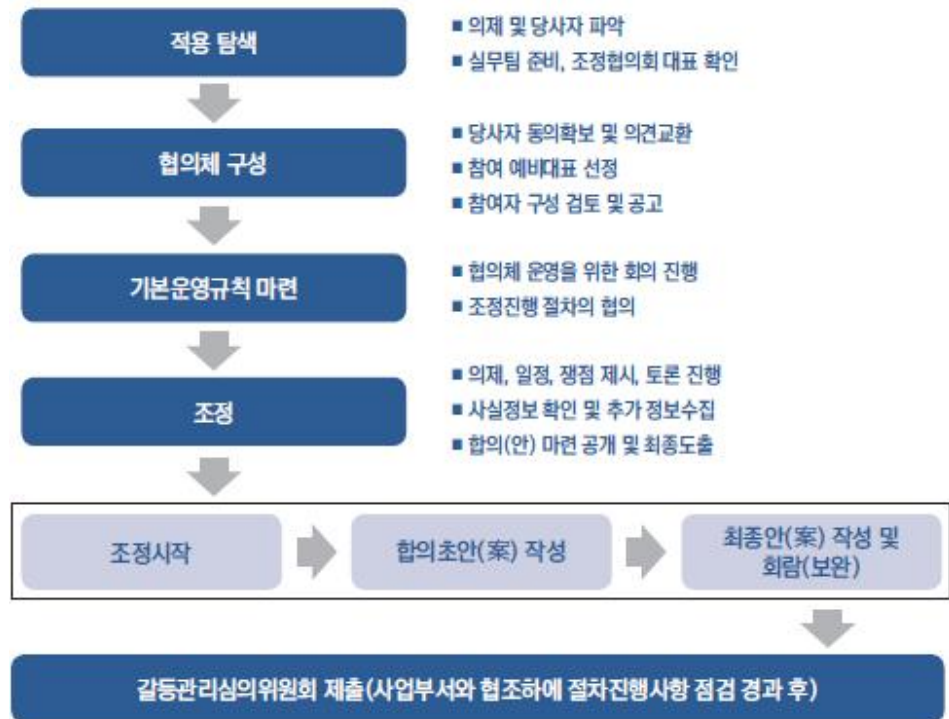


○ 갈등조정협의회 설치 및 운영

- 갈등조정협의회 구성

- (의의) 당사자 간의 합의로 구성되어, 상호존중 및 신뢰를 기반으로 대안이 창출되며 갈등이 해결되어 가는 메커니즘, 이해당사자 상호 간의 합의를 통해 조정에 이르는 자율적인 갈등해결수단
- (대안적 분쟁해결의 수단) 협상: 중립적인 제3자의 개입 없이도 갈등 당사자들 쌍방 간의 대화로 갈등 해결, 조정: 중립적인 제3자의 개입으로 갈등 당사자 간의 협상을 기반으로 합의 유도, 중재: 조정과 비슷하나 차이점은 준사법적 결정력을 가진다는 점, 조정협상: 합의를 통해 조정기구를 구성하고, 협상에 의해 협의함

[그림 3-26] 충남 갈등조정협의회 합의 및 조정 매뉴얼



나. 보령시 공군 사격장 갈등사례

- 사례 개요
 - ‘보령 공군 사격장의 사격훈련으로 탄두·탄파·기타 유독성 물질로 해상 오염이 이루어지고 있다는 주장
 - 50년간 운영된 사격장으로 인해 환경피해 뿐만 아니라 그로 인한 지역주민들의 건강에도 피해가 있기 때문에 공군사격장의 이전 요구
- 갈등 이해자 및 쟁점 분석

<표 3-23> 보령 공군 사격장 갈등의 주체 및 쟁점

주체	쟁점	보령 공군사격장 갈등
국방부		<ul style="list-style-type: none"> • 보령 공군 사격장 이전 계획 없음 • '09년부터 3년마다 공군 사격장 주변지역 해양환경 영향조사 실시 • 매년 군에서 자체적으로 탄두 수거작업 시행 • 공군은 주민과의 대화에 소극적 대응
환경부		<ul style="list-style-type: none"> • 사격장 주변지역 암 발생 역학조사 관련하여 내부적으로 현황 검토하고, 관계전문가의 자문 받았으나 기준치 이하임
충청남도·보령시		<ul style="list-style-type: none"> • 국방부에서 운영중인 공군사격장은 자치단체의 의사결정과 무관하게 운영되고 있음 • 주민생활의 편익이 증진될 수 있도록 국방부 및 중앙부처에 지속적으로 피해에 대한 해결을 촉구하는 건의 추진
지역주민		<ul style="list-style-type: none"> • 보령 공군 사격장에서는 연간 150일 이상의 사격훈련이 실시됨 • 이에 따른 환경오염과 주민건강 이상 등의 이유로 주민들은 공군부대 이전되기를 희망

자료: 충남연구원(2019), 『충청남도 지방공기업 갈등관리 역량강화 교육』

- 갈등조정협의회 구성 및 상생협력 협약
 - 보령 공군사격장 환경피해 해결을 위한 민·관·군 협의회 구성
 - 충청남도 5인, 보령시 3인, 보령시 의회 2인, 공군 1인, 주민대표 3인, 전문가 4인
 - 상생협력 협약서('19. 3. 6)
 - 군 사격장 주변 주민의 생활 안정과 지역 공동체 발전 계획 및 지원방안을 민·관·군이 공동으로 수립하고 추진

- 군 사격장으로 인한 주변 지역주민의 교통해소를 위한 국가 차원의 주민 지원 등이 담긴 특별법 제정을 위해 공동으로 노력

다. 서부내륙 고속도로 건설 갈등

- 사례 개요
 - 서부내륙 고속도로 전체 노선 중 예산군 대흥면을 통과하는 약 30km의 구간에서 지역주민의 정주권·재산권 피해와 인근에 위치한 문화재 및 자연환경에 피해가 예상됨
 - 대흥면 지역은 우리나라에서 여섯 번째로 슬로시티로 지정되어 있는데, 고속도로 건설은 슬로시티 지속과 운영에 방해를 주는 요인임
- 갈등 이해자 및 쟁점 분석

<표 3-24> 서부내륙 고속도로 건설 갈등의 주체 및 쟁점

주체	쟁점	서부내륙 고속도로 건설
국토교통부		<ul style="list-style-type: none"> · 서부내륙 고속도로는 국토의 효율적 개발과 지역균형발전, 수도권과 남부지역 사이의 교통 연계성을 강화시키기 위해 필요한 공공사업 · 공공사업과 관련하여 지역주민의 이해와 협조 없이는 사업 진행에 어려우므로, 대화와 협의를 통해 조속한 착공을 할 수 있도록 노력
시행사		<ul style="list-style-type: none"> · 최초 제안된 노선은 대흥면을 관통하였으나, 진행과정에서 주민들의 요구사항을 수용하여 우회노선을 제안하였음 · 지역주민들의 피해 대비책 마련을 위한 협의가 필요함
예산군		<ul style="list-style-type: none"> · 예산군은 충남서부지역의 교통요충지로 발전시키기 위하여 광역교통망 추진계획을 발표 · 예산군에서는 고속도로의 건설이 필요하나, 다수의 문화재와 자연경관을 보전하기 위하여 우회노선을 국토교통부에 건의
지역주민		<ul style="list-style-type: none"> · 기존노선안은 문화재 및 환경, 자연경관의 파괴가 우려된다는 입장 · 기존 대전-당진 고속도로와 함께 2개의 고속도로가 위치하게 되어 지역주민의 삶의 터전이 사라짐

자료: 충남연구원(2019), 『충청남도 지방공기업 갈등관리 역량강화 교육』

- 갈등조정협의회 구성

- 서부내륙 고속도로 대흥면 노선문제 해결을 위한 협의회
 - 지역주민 3인, 시행사 2인, 전문가 5인, 국토부 1인, 충남도 1인, 예산군 2인
총 15명의 위원 구성
 - 서부내륙 고속도로 노선관련 갈등해결을 위한 상호합의
- 갈등조정협의회 구성 이후 새로운 갈등
 - 서부내륙 고속도로 대흥면 노선문제 해결을 위한 협의회의 변경노선에 대해, 서부내륙고속도로범대책위원회와 해당지역 천태리 마을주민들이 규탄 기자회견을 갖고 반대하는 입장 표명함으로써 새로운 갈등의 축이 나타남

제3절 시사점

1. 중앙부처 사례

가. 법무부

- 주민 참여가 많을수록 갈등해결에 긍정적으로 작용
 - 주민 및 이해당사자가 자유롭게 참여할 수 있으며 다양한 수단 및 시스템을 마련하여 자유롭게 의사 개진을 할 수 있도록 기회 제공 필요
- 정보가 공개되고 정부에 대한 신뢰도가 높을수록 갈등해결에 긍정적으로 작용
 - 정부가 정책 결정과정에 관한 정보를 공개하는 것이 중요하다는 점을 인식하고 투명하게 정보를 제공할 때, 더욱 합리적으로 대안이 제시되며, 이를 통해 정부에 대한 신뢰가 제고되어 해당 정책에 대한 갈등문제가 상대적으로 감소하게 됨
- 현재 갈등과 관련된 경험의 여부가 갈등해결을 해결하는 요인으로 작용
 - 이해당사자의 과거 유사사업 갈등에 대한 대응현황과 경험이 있을 경우 그렇지 않은 경우보다 갈등해결에 긍정적 요인으로 작용함
 - 과거 갈등을 해결하였던 경험과 간접적으로 체득한 사례들을 축적(갈등사례 DB 구축)하고 이에 관한 매뉴얼 작성을 기반으로 갈등예방 및 대응력을 제고함
- 정치·사회적 사건 및 압력 유무가 갈등해결의 요인으로 작용
 - 정치적 압력이 보통 갈등을 지속증폭시키는 변수로 작용하는 경우가 있지만 합리적 기준으로 제시된 공약과 제안은 갈등을 해결하는 요인으로 작용함

나. 산업통상자원부

- 원전 및 송전선로 건설사업 등 갈등에 특별히 취약한 분야를 체계적이고 중점적으로 관리하여, 해당 분야에 관한 갈등관리 인프라를 구축하는 계기의 필요성
- 갈등관리 시스템 부재로 인한 정책실패가 거듭되면서도 그러한 실패가 단지 갈등관리를 담당하는 공무원 개인의 능력부족이나 실수로 인한 것으로 치부하는 시행착오를 반복하지 않아야 함
- 갈등관리 매뉴얼 구축하고 활용함으로써 갈등발생이 최소화될 수 있도록 갈등관

- 리에 관한 경험 및 지식이 정리된 갈등관리 매뉴얼의 개발 및 활용이 필요함
- 갈등관리 매뉴얼 구축으로 산업부가 갈등관리 총괄기능을 강화할 수 있도록 실·국·본부 사이에 갈등관리 업무의 협업을 지향하고 체계적 갈등관리를 통해 ‘행정의 효율성과 신뢰’를 제고할 수 있음

다. 건설교통부

- 영월댐 건설의 백지화로 정부의 수자원사업 계획이 전환 뿐만 아니라, 대형 국책사업의 계획단계에서 시민사회단체 등 다양한 이해집단의 의견이 수렴되고 협의가 필요하다는 패러다임으로의 전환
- 정부와 수자원공사는 별도의 홍보없이 국책사업인 영월댐을 추진하면서, 부정적인 인식을 긍정적으로 전환시키는 데 실패하였음
- 국책사업 영월댐 다목적댐의 백지화로 인해 정책 추진성이 결여된 선례가 되었으며, 상위부서로서 국무총리실이 국책사업을 백지화함으로써 추후 국책사업 추진에도 사업 반대의 정당화 요인으로 작동될 수 있음
- 협의회 형식의 거버넌스는 갈등 발생 이후에 조정 해소보다는 갈등 예방을 위한 계획과정에 더욱 적합함

마. 해양수산부

- 갈등영향분석을 통해 이해관계자(집단)들의 구성 및 분포, 쟁점들과 관계자들의 우선순위에 대한 파악이 가능하며, 무엇보다 쟁점들에 대한 이해관계자(집단)의 입장(Positions)과 동시에 실질적인 이해관심사(Interests) 파악이 필수적
- 이해관계자(집단)들이 갈등영향분석서 초안 회람을 통해, 해당 갈등을 둘러싼 이해관심사의 파악이 가능하며 새로운 대화의 필요성과 가능성도 발견이 가능함
- 이해관계자(집단)들이 갈등합의 추구 의사 뿐만 아니라 갈등해소절차에도 참여 의사가 없는 경우, 절차 진행이 불안정해지기 때문에, 그들의 그런 태도와 원인에 대해 정확히 분석하여 합리적인 해결을 시도하고 잘못된 상황판단을 하고 있다면 현재 상황에 대한 경고가 필요함
- 갈등해소절차의 진행 과정에서 상호 불신이 팽배하고 갈등해소절차에 대한 정보

부족으로 진행이 어려울 수 있기에, 특정 이해관계자 집단의 과잉 영향력과 대표성이 없는 이해관계자의 참여로 합의된 합의안은 구성원의 반발이 예상된다

마. 교육부

- 교육부와 교육청 간의 직접적인 관리자들의 갈등과 더불어 학생, 학부모 및 교원 등 학교구성원 간의 입장 차이로 인해 갈등 관리와 해결이 어려움
- 교육부의 입장에서는 학생인권조례의 제정·시행이 교육정책을 추진하는 정부에 대한 도전으로 인식되기에, 상위법인 초·중등교육법 시행령을 개정하고 대법원에 무효확인 소송을 진행하는 등 문제에 대한 법적인 해결 방안 모색
- 교육부와 교육청 간의 교육에 관한 인식 차이로 인한 갈등이기에, 교육에서의 정치적 중립성 확보가 중요
- 주민직선으로 선출된 교육감 사이의 위상과 권한에 대한 인식 차이로 교육부와 교육청 간의 대화와 협상보다는 인해 법원의 사법적 판단에 의존하여 해결방법이 시도됨
- 교육부와 교육청 사이의 교육정책 갈등에 대한 사전 갈등예방 및 해결을 위한 갈등관리 제도적 장치의 부재를 해소할 필요가 있음

2. 지방자치단체 사례

가. 서울특별시

- 과거 권위주의적 방식으로부터 시민참여적인 방식으로의 정책 추진방식의 변화
 - 1990년대 지방자치제가 실시된 이후 정부 정책이나 해당 지역의 사업 또는 현안에 대해 국민과 지역주민들이 참여하고자 하는 욕구가 높아짐
- 갈등관리 패러다임의 변화
 - 현대적인 관점에서 갈등은 피할 수 없는 것으로 수용하는 태도가 나타남
 - 사회적 생산성이 제고되기 위해서는 적극적으로 갈등을 예방하고 해결하기 위해 노력해야 한다고 인식함
 - 이해당사자들의 참여 및 협력에 의한 시민 참여적 방식인 갈등관리가 진행됨

- 시민 참여적 방식은 이해당사자들이 직접적으로 정부의 정책 또는 사업추진 과정에 참여하여 제안하고 의사결정을 하는 방식

나. 충청남도

- 갈등관리를 위한 기본인식 변화의 필요성
 - 갈등문제에 대한 지자체 및 지방의회의 입장과 시각의 변화
 - 갈등조정기구(인력)의 설립과 역할 강화
 - 갈등해결 및 소통을 위한 제도적 기반 구축
 - 지역의 갈등해결 역량 강화
- 충청남도 내 도·시·군 갈등관련 조례 내용 검토

<표 3-25> 갈등관련 조례 내용

구분	갈등영향분석	갈등심의회위원회	갈등조정협의회	갈등관리 연구기관	갈등전문 인력양성
충청남도	○	○	○	○	X
계룡시	○	○	○	X	○
공주시	○	○	○	X	○
금산군	○	○	○	X	X
논산시	○	○	○	X	X
당진시	○	○	○	X	X
보령시	○	○	○	X	○
부여군	○	○	○	X	○
서산시	○	○	○	X	○
아산시	○	○	X	X	X
예산군	○	○	○	X	X
천안시	○	○	○	X	X
청양군	○	○	○	X	X
태안군	○	○	○	X	X
홍성군	○	○	○	X	X

자료: 충남연구원(2019), 『충청남도 지방공기업 갈등관리 역량강화 교육』

제 4 장 방송통신위원회 갈등관리 매뉴얼

제 1 절 방송통신위원회 개요

1. 설립목적

- 방송통신위원회는 디지털 기술의 발달에 따른 방송통신 융합에 능동적으로 대응하고, 방송의 공적 책임 제고와 방송통신 분야 이용자 편의 증진, 방송통신의 균형발전과 국제경쟁력 향상을 위해 설립된 대통령 직속 합의제 행정기구임
- ‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에 의거하여 설립된 방송통신위원회는 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호, 방송의 독립성 보장을 위하여 필요한 사항 등의 업무를 총괄하고 있으며, 방송과 통신의 융합현상에 능동적으로 대응하면서 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장하고, 방송과 통신의 균형 발전 및 국제 경쟁력을 강화하는 것 등을 설립목적으로 하고 있음
- 방송통신위원회의 주요 업무는 지상파방송 및 종편·보도PP에 대한 방송정책, 방송통신사업자의 금지행위 위반 시 조사·제재, 방송통신 이용자 보호정책 수립·시행, 개인정보보호정책 수립·시행 및 불법유해정보 유통방지, 방송광고, 방송프로그램 편성 및 평가정책 수립·시행, 미디어다양성 정책 등에 관한 사항 등임

2. 비전 및 목표

[그림 4-1] 방송통신위원회의 비전 및 목표



3. 조직 및 인력

- ‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에 따라 설립된 방송통신위원회 (이하 ‘위원회’)는 방송통신에 관한 규제와 이용자 보호, 방송의 독립성 보장을 위한 업무를 총괄하고 있으며, 방송통신 융합현상에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성 증진에 기여함을 목적으로 함

- 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 5명의 상임위원으로 구성됨
 - 5명의 상임위원 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 임명하고 나머지 3인은 국회의 추천을 받아 대통령이 임명하며, 주요 사항은 합의제 기구에 따라 심의·의결을 하고 있음
- 위원회는 ‘방송통신위원회와 그 소속기관 직제’(대통령령 제29704호, 2019년 4월 23일 시행)에 따라 1관 3국 1단 14과(담당관)로 구성되어 있으며 세부조직은 아래 <그림 4-2>와 같음

[그림 4-2] 방송통신위원회 조직도



- ‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제11조에서 정하고 있는 위원회의 소관 사무는 다음과 같음
 1. 방송광고정책, 편성평가정책, 방송진흥기획, 방송정책기획, 지상파방송정책, 방

송채널정책에 관한 사항

2. 조사기획총괄, 방송통신시장조사, 방송통신이용자보호, 시청자 권익증진, 개인정보보호윤리에 관한 사항

3. 방송용 주파수 관리에 관한 사항

4. 그밖에 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항

또한 합의제 기구인 위원회는 해당 법률 제12조에 따라 소관 사무 중 다음과 같은 사항을 심의·의결한다.

1. 방송 기본계획 및 통신규제 기본계획에 관한 사항

2. 한국방송공사의 이사 추천 및 감사 임명에 관한 사항

3. 방송문화진흥회의 이사 및 감사 임명에 관한 사항

4. 한국교육방송공사의 사장·이사 및 감사의 임명에 관한 사항

5. 미디어 다양성 조사·산정에 관한 사항

6. 지상파방송사업자·공동체라디오방송사업자의 허가·재허가에 관한 사항

7. 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자의 승인에 관한 사항

8. 위성방송사업자·종합유선방송사업자·중계유선방송사업자의 허가·재허가·변경허가 및 관련 법령의 제정·개정·폐지에 대한 동의에 관한 사항

9. '방송광고판매대행 등에 관한 법률'에 따른 방송광고판매대행사업자의 허가·취소·승인 등에 관한 사항

10. 방송사업자의 금지행위에 대한 조사·제재에 관한 사항

11. 방송광고판매대행사업자의 금지행위에 대한 조사·제재에 관한 사항

12. 전기통신사업자의 금지행위에 대한 조사·제재에 관한 사항

13. 방송사업자·전기통신사업자 상호간의 분쟁 조정 또는 사업자와 이용자 간의 분쟁 조정 등에 관한 사항

14. 방송광고판매대행사업자 상호간의 분쟁 조정 등에 관한 사항

15. 시청자 불문사항 처리 및 방송통신 이용자 보호에 관한 사항

16. 시청자미디어재단의 운영에 관한 사항

17. 보편적 시청권 보장에 관한 사항

18. 방송평가위원회의 구성·운영에 관한 사항
19. 방송사업자의 시청점유율 제한 등에 관한 사항
20. 방송통신심의위원회의 심의·의결에 따른 제재 등에 관한 사항
21. 지역방송발전위원회의 구성·운영에 관한 사항
22. 방송·통신 규제 관련 연구조사 및 지원에 관한 사항
23. 방송·통신 규제 관련 국제협력에 관한 사항
24. 방송용 주파수 관리에 관한 사항
25. 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성·판매 등에 관한 사항
26. 방송·통신 관련 기금의 조성 및 관리·운용에 관한 사항
28. 위원회의 예산 및 편성에 관한 사항
29. 이 법 또는 다른 법률에 따른 위원회의 심의·의결 사항

<표 4-1> 방송통신위원회 부서별 업무분장표

부서명		주요업무
대변인	정책홍보팀	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회 소관 업무에 대한 홍보계획의 수립·조정 및 협의·지원 • 위원회 내 업무의 대외 발표사항 관리 및 브리핑 지원 • 언론 취재활동의 지원
	디지털소통팀	<ul style="list-style-type: none"> • 디지털 정책소통 계획의 수립 및 시행 • 디지털 정책소통 콘텐츠 기획 및 제작 • 디지털 정책소통 채널 운영
기획조정관	혁신기획담당관	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 정책과 계획의 수립·종합 및 조정 • 주요업무계획의 지침 수립·종합 및 조정 • 국정과제 및 각종 지시사항의 종합·조정 및 관리 • 조직·정원의 관리와 부서간 업무범위의 조정에 관한 사항 • 예산의 편성·종합·조정 및 결산 • 소관 기금의 관리·운용 등에 관한 사항 • 정보화 계획의 수립·총괄 및 조정 • 국가비상사태에 대비한 제반계획의 수립·종합 및 조정 • 재해·재난 등 안전관리에 관한 사항
	행정법무담당관	<ul style="list-style-type: none"> • 정부업무평가에 관한 사항 총괄 • 한국방송공사, 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회 임원 선임 • 방송 및 통신 규제의 방향 및 계획에 관한 사항 • 소관 법령 및 행정규칙의 심사·조정 및 총괄 • 소관 행정심판, 헌법재판 및 소송·비송사건의 총괄 및 법률지원 • 국회 관련 업무의 총괄·조정 • 위원회의 회의 운영에 관한 사항

	국제협력담당관	<ul style="list-style-type: none"> • 민원·고충의 접수 및 후속 처리 • 위원회 소관 업무 관련 외국정부·국제기구 및 외국 민간단체와 교류협력에 관한 사항 • 위원회 소관 업무 관련 다자·양자간 통상협상에 관한 사항 • 방송 및 통신 규제 관련 국제기구에 관한 정책의 수립·추진 • 남북 방송통신 교류 협력 사업 추진에 관한 사항 • 남북방송통신교류 추진위원회의 운영·지원
	방송정책기획과	<ul style="list-style-type: none"> • 공영방송 정책 수립 및 시행 • 한국방송공사 수신료 정책 수립 및 시행 • 한국방송공사, 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회 정관 인가, 예·결산 등 관리 감독 • 방송의 공익성 보장을 위한 시책 수립·시행 • 지상파방송사업자, 종합편성채널사용사업자, 보도전문편성채널사용사업자, 공동체라디오방송사업자, 공익채널(이하 소관 방송사업자라 한다)의 소유 및 경영 규제정책 수립 및 감독 • 소관 방송사업자간 균형발전에 관한 사항 • 소관 방송사업자에 대한 법령의 제정·개정 • 방송서비스 기본계획의 수립 및 시행 • 중장기 방송 기본정책 수립 • 방송시장의 공정거래질서 확립에 관한 사항 • 방송시장의 공정경쟁 환경조성 관련 정책 및 제도의 수립 • 방송시장의 공정경쟁 환경조성 관련 시장 분석에 관한 사항 • 그 밖에 국 내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
방송정책국	지상파방송정책과	<ul style="list-style-type: none"> • 지상파방송에 대한 기본계획의 수립 및 시행 • 지상파방송사업의 신규 및 부가서비스에 대한 정책 수립 및 시행 • 지상파방송사업자에 대한 허가·재허가·변경허가 등에 관한 정책의 수립 및 시행 • 지상파방송사업자의 방송운용시간 규제 정책 수립 및 시행 • 지상파방송사업자, 공동체라디오방송사업자의 외국자본 출자 및 출연 등 승인 정책 수립 및 시행 • 공동체 라디오방송사업의 허가·재허가 정책 수립 및 시행 • 지상파방송사업자, 공동체라디오방송사업자의 외국인 고용추천 • 지상파방송사업 및 공동체라디오방송사업 관련 비영리법인 관리 감독 • 지상파방송사업자, 공동체라디오방송사업자 인수·합병 및 최다액출자자 등의 변경 승인 • 지상파방송사업자, 공동체라디오방송사업자에 대한 시정조치, 과징금 및 과태료 등 행정처분 • 지상파방송사업자, 공동체라디오방송사업자의 휴·폐업 등 각종 신고 • 지상파방송사업자, 공동체라디오방송사업자의 공동사업에 관한 사항 • 재난방송 및 민방위 경보방송에 관한 사항 • 방송재난관리기본계획의 수립 등 방송재난에 관한 사항 • 「전파법」 제34조제1항에 따른 지상파방송사업을 위한 방송국(이하 지상파방송사업을 위한 방송국이라 한다)의 전파사용료 부과·징수에 관한 사항 총괄 • 지상파방송사업을 위한 방송국의 개설허가 취소, 운용정지명령

	<p>및 운용제한명령 등에 관한 사항 총괄</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 종합편성채널사용사업자, 보도전문채널사용사업자 및 인터넷멀티미디어방송콘텐츠사업자(종합편성 및 보도전문편성 사업자에 한정한다. 이하 이 항에서 종합편성채널사용사업자등이라 한다)에 대한 정책 수립 및 승인·재승인 등에 관한 사항 • 종합편성채널사용사업자등 인수·합병 및 최대액출자자 등의 변경 승인 • 종합편성채널사용사업자등에 대한 시정조치, 과징금 및 과태료 등 행정처분 • 종합편성채널사용사업자등의 휴·폐업 등 각종 신고 • 종합편성채널사용사업자등의 공동사업에 관한 사항 • 종합편성채널사용사업자등 관련 비영리법인 관리감독 • 종합편성채널사용사업자등의 외국자본 출자 및 출연 등 승인 정책 수립 및 시행 • 종합편성채널사용사업자등의 외국인 고용추천 • 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 등 뉴미디어 관련사업 허가·재허가·변경허가 및 관련 법령의 제정·개정에 대한 사전동의 • 방송채널사용사업(종합편성 채널사용사업, 보도전문편성 채널사용사업, 공익채널·장애인복지채널 사업에 한정한다)에 대한 기본계획의 수립 및 시행 • 방송사업자에 대한 방송콘텐츠 동등접근 정책 수립 및 시행 • 공익채널·장애인복지채널 정책 수립 및 시행 • 방송법 제2조 제2호의 방송사업을 위하여 이용하는 주파수 관리 • 방송용 주파수의 관리 • 방송대역내에서의 방송매체별 방송 주파수의 운용계획 수립 • 방송국의 채널 재배치 계획의 수립
	<p>지역미디어정책과</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지역미디어정책 관련 업무의 총괄·조정 • 지역미디어정책 관련 중장기 정책의 수립 및 시행 • 지역미디어정책 관련 법령 제정·개정 총괄 • 지역방송발전지원계획의 수립 및 시행 • 지역방송발전위원회의 구성·운영 및 활동백서에 관한 사항 • 지역방송 광고 체계 개선 및 광고·편성·협찬 관련 규제개선에 관한 사항 • 지역방송프로그램의 국내외 유통창구 확보 및 지역방송 구역획정·광역화·시장 구조개선 • 지역방송발전 관련 분과위원회의 구성·운영, 교육·연구 정책의 수립 및 지역성 지수개발 및 적용 9. 지상파이동멀티미디어방송사업의 채널 구성 및 운용정책 수립 및 시행 • 지상파이동멀티미디어방송사업의 방송구역 고시 • 시청자위원회 구성 및 운영에 관한 관리·감독 • 시청자권익보호위원회의 구성 및 운영 • 시청자의 권익보호에 관한 종합계획의 수립 • 시청자의 권익보호에 관한 법령의 분석 및 제정·개정 • 시청자복지지원에 관한 종합계획의 수립 • 시청자복지지원사업의 관리·점검 • 시청자참여 제도의 개선 • 시청자제작 및 참여프로그램 편성에 관한 계획의 수립·시행 • 시청자평가원 활동지원에 관한 총괄

		<ul style="list-style-type: none"> • 시청자평가프로그램의 운영 • 방송 관련 미디어환경개선 정책의 수립 및 시행 • 시청자미디어재단의 건립 및 운영 지원 • 방송 관련 미디어교육 교재개발 및 활동의 지원
이 용 자 정 책 국	이 용 자 정 책 총 괄 과	<ul style="list-style-type: none"> • 방송통신이용자 보호에 관한 종합계획의 수립 및 집행 • 방송통신이용자 보호에 관한 법령의 분석 및 제정·개정 • 방송통신시장 조사에 관한 종합계획의 수립 • 방송통신 시장조사 업무체계의 구축 • 「전기통신사업법」 제50조, 「방송법」 제76조의3·제85조의2, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제17조 및 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제15조에 따른 금지행위(이하 이 항에서 금지행위라 한다) 관련 동향분석 및 통계 관리 • 금지행위 관련 법령·제도의 개선 및 가이드라인의 마련 • 금지행위의 시장영향 평가 및 분석 • 금지행위 위반사업자에 대한 형사고발 • 금지행위 관련 규제개혁 • 금지행위 관련 안건의 심결 보좌 • 방송통신사업자 기업결합 관련 안건조사보고서의 검토 • 통신이용자보호 관련 안건에 대한 조사보고서의 검토 • 국내외 심판절차 및 제도에 관한 자료의 수집·분석 및 자료집 발간 • 방송통신시장 조사기법의 개발 및 조사인력의 전문성 제고 • 금지행위 조사업무의 총괄 및 조정 • 금지행위 조사 관련 법령 및 규정의 제정·개정 • 유사 조사기관 간 협력, 공조 및 조사이첩 • 사건처리절차 등에 관한 규정의 제정·개정 • 금지행위 위반에 대한 과징금 등 부과기준 및 금지행위 등 위법성 판단 기준의 제정·개정 • 통신 관련 분쟁 조정 및 알선 • 통신 재정사건의 처리 및 이행 여부의 점검 • 금지행위 관련 제재에 대한 이의신청 사건의 조사 및 재결서 작성 • 금지행위 및 통신분쟁 관련 법률전문자문단의 구성 및 운영 • 통신분쟁 알선을 위한 분과위원회의 구성 및 운영 • 통신 분쟁조정절차 및 제도의 중장기 발전방안의 수립 • 통신 관련 분쟁의 사전예방 및 대국민 홍보 • 그 밖에 국 내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
	통 신 시 장 조 사 과	<ul style="list-style-type: none"> • 「전기통신사업법」 제50조 등에 따른 금지행위 위반사업자에 대한 조사 및 시정조치 • 방송통신사업자의 결합판매 관련 법령위반행위의 조사 및 시정조치 • 「전기통신사업법」 제50조 등에 따른 금지행위 위반 및 방송통신사업자의 결합판매 관련 법령 위반 행위에 대한 사실조사보고서 작성 및 이해관계인 의견진술·청취 • 전기통신사업자에 대한 시정조치의 이행상황 점검 및 관리 • 전기통신사업자의 금지행위에 대한 제재조치 • 전기통신사업자 관련 자료의 수집·분석 등에 관한 사항 • 통신시장 동향 분석 및 시장모니터링 • 통신시장의 공정경쟁 환경 조성을 위한 제도 개선에 관한 사항

<p>이용자보호과</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 통신시장 질서 확립을 위한 계획 수립 및 시행 • 방송통신이용자 권익증진 및 이용 합리화를 위한 제도 개선 • 방송통신이용자의 권익증진을 위한 정보의 수집·제공 • 방송통신이용자 보호에 관한 약관 분석 및 업무처리절차의 개선 • 방송통신이용자보호정책평가 제도의 운영 • 방송통신서비스분야 ombudsman 제도의 운영 • 민원예보 발령 등 방송통신피해 예방 • 방송통신민원과 이용자보호정책의 연계성 강화 • 방송통신이용자 서비스만족도의 평가 • 노인 등 소외계층의 사이버세상 진입능력 제고 및 앱 보급 • 방송통신서비스분야 이용자교육 및 참여방안 수립 및 운영 • 방송통신이용자 보호에 관한 사실조사 기획 • 방송통신이용자 이익저해 행위에 대한 사실조사·시정조치 및 이행상황의 점검·관리
<p>인터넷이용자정책과</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 정보통신망에서의 이용자(이하 이 항에서 이용자라 한다) 개인정보보호 기본정책의 수립 및 관련 법령의 제정·개정 • 이용자 개인정보보호에 관한 대책의 수립 • 정보통신서비스제공자에 대한 이용자 개인정보의 기술적·관리적 보호조치 기준 제정·개정 • 정보통신서비스제공자에 대한 이용자 개인정보보호 사전영향평가제도의 운영 • 정보통신망에서 개인영상정보 보호대책의 수립·추진 • 이용자 본인확인수단의 개발·보급 • 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제23조의 3에 따른 본인확인기관의 지정에 관한 사항 • 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제47조의 3에 따른 개인정보보호 관리체계의 인증에 관한 사항 • 이용자 개인정보보호의 안전하고 효과적 활용을 위한 대책 수립 및 기술연구 • 이용자 개인정보보호 교육 및 홍보 • 이용자 개인정보보호 신뢰지수 개발 및 통계조사 • 이용자 개인정보보호 유관단체의 지원 및 인증마크의 보급 확산 • 정보통신망에서 불법유해정보 유통방지에 관한 기본정책의 수립 및 관련 법령의 제정·개정 • 사이버 권리침해의 예방 및 피해자 구제 • 사이버 권리침해 관련 지수 개발 및 통계조사 • 방송통신심의위원회의 통신에 관한 결정사항의 시행 • 불법정보 차단 관련 관계기관과의 협력 • 정보통신망 상에서 청소년 보호 • 불법 광고성 정보 전송 방지대책의 수립·추진 • 불법 광고성 정보의 규제 및 단속 • 위치정보이용 활성화에 관한 기본계획의 수립·추진 및 법·제도에 관한 사항 • 위치정보사업자 등의 인·허가 및 신고에 관한 사항 • 위치정보에 대한 보호 및 산업 정책의 수립 • 위치정보서비스 개발·보급 및 기술 표준의 보급·확산 • 건전한 사이버 윤리 확립대책의 수립·추진 • 사이버 윤리 관련 정책연구 및 교육·홍보 • 사이버 윤리 관련 민간 자율규제 지원 및 인터넷내용등급 데이

		<ul style="list-style-type: none"> 터베이스의 보급 사이버 윤리 관련 공공기관·법인·단체 등에 대한 지원 신기술에 대응하는 이용자 개인정보보호 관련 대책의 연구 이용자 개인정보보호 자율규제 정책에 관한 사항 이용자 개인정보 관련 국제협력 정책에 관한 사항
방송기반총괄과	방송기반총괄과	<ul style="list-style-type: none"> 방송의 보편적 서비스에 관한 정책 및 제도의 수립과 성과 분석 보편적시청권보장제도의 수립·시행 및 법령의 제정·개정 보편적시청권보장위원회의 구성 및 운영 국민관심행사 등의 지정 및 고시 국민관심행사 중계방송권에 대한 공동계약 등 방송사업자 감독 방송프로그램의 어린이·청소년 등 소외계층 보호정책의 수립 및 시행 방송언어 관련 정책의 수립·시행 및 방송심의 관련 정책 수립의 지원 방송의 공공성 및 공익성 심의의 지원 「공직선거법」 제8조의2에 따른 선거방송심의위원회의 구성 및 운영의 지원 방송통신심의위원회의 방송에 관한 결정사항 및 선거방송심의위원회의 심의·의결사항의 이행 방송프로그램의 등급제 정책의 수립 방송심의(방송광고 심의를 포함한다) 등과 관련된 공공기관·법인·단체 등에 대한 지원 방송 관련 미디어중독 예방 및 교육 지원 미디어중독 예방 관련 기관의 육성·지원 건전한 방송문화 정책의 수립 및 제도 개선 방송의 역기능 관련 실태조사 및 법령의 제정·개정
	방송광고정책과	<ul style="list-style-type: none"> 방송광고 관련 중·장기 정책의 수립 및 시행 방송광고 관련 법령 및 제도의 개선 방송광고의 편성·운용 등에 관한 사항 방송광고판매대행시장의 경쟁정책에 관한 사항 방송광고판매대행사업자의 허가·재허가·변경허가 등에 관한 사항 방송광고판매대행사업자의 이용약관 신고에 관한 사항 방송광고판매대행사업자 등의 관리·감독 및 위반사항 제재조치 방송광고 수수료 및 방송광고판매대행사업자의 회계에 관한 사항 방송광고 균형발전 기본계획의 수립 및 시행 중소 방송사업자의 방송광고 결합판매 지원 등 중소 방송사업자 지원 정책의 수립 및 시행 방송광고균형발전위원회 운영 한국방송광고진흥공사의 관리·감독 등에 관한 사항 방송광고산업 활성화 정책의 수립 및 시행 방송광고 관련 해외교류 및 국제협력에 관한 사항 방송광고판매대행사업협회 등의 지원에 관한 사항 협찬고지 관련 정책의 수립 및 시행 협찬고지에 관한 법령 및 규칙의 제정·개정 방송사업자 및 전광판방송사업자의 비상업적 공익광고 관련 정책의 수립·시행 및 의무편성비율 준수 여부의 감독 방송사업자의 방송광고, 협찬고지 법규준수 관리감독 및 위반사

		<p>항에 대한 제재조치</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중·장기 방송편성 정책의 수립 및 시행 • 방송프로그램의 운용·편성 관련 기본계획 및 정책의 수립·시행 • 각종 방송프로그램의 운용·편성 관련 법령 및 편성비율 고시의 제정·개정 • 방송편성 관련 진흥을 위한 조사·연구 및 국제업무에 관한 사항 • 편성정책의 효과 분석, 국내외 실태조사 및 동향 분석, 편성정책 백서의 발간 • 방송사업자의 방송 실시결과 감독 및 의무편성비율 위반사항 제재조치 • 방송편성에 관한 법령의 제정·개정 • 국내제작 애니메이션 관련 편성 정책의 수립·시행 • 국내제작 애니메이션 관점심의를 위한 회의체의 구성 및 운영 • 외주제작 활성화 및 육성 지원 관련 정책의 수립·시행 • 외주제작 활성화를 위한 조사·연구 및 정책개발 • 외주제작 산정기준의 고시 및 실태 조사·분석 • 외주제작 표준계약 가이드라인의 제정·개정 및 운용 • 방송프로그램 정보 분류체계 표준화 및 유통 활성화에 관한 사항 • 방송프로그램 편성분석의 기획 및 시행 • 국내 제작 방송프로그램의 판정·심의를 위한 회의체의 구성 및 운영 • 방송프로그램의 분류기준 등 편성평가정책의 수립을 위한 회의체의 구성 및 운영 • 우수프로그램 방송대상 선정·시상 및 활용방안 마련·시행 • 방송평가 기본계획의 수립 • 방송평가에 관한 법령 및 규정의 제정·개정 • 방송평가 세부기준의 제정 및 공표 • 방송평가위원회의 구성 및 운영 • 방송평가지원단의 구성 및 운영 • 방송사업자의 내용 및 편성·운영평가 • 방송평가의 결과 분석 • 수용자 방송평가 정책의 수립 및 시행 • 수용자 평가 조사의 실시 및 결과 분석 • 방송프로그램 구별기준에의 적합 여부 확인에 관한 사항 총괄 • 방송내용의 기록·보존 및 방송실시결과 제출 위반에 관한 사항 총괄(소관 방송사업자로 한정한다)
	미디어다양성정책과	<ul style="list-style-type: none"> • 방송시장경쟁상황평가위원회 및 분과위원회의 구성·운영 • 방송시장경쟁상황평가 기본계획의 수립 및 시행 • 방송시장경쟁상황평가 결과의 국회 보고 • 방송의 여론 다양성에 관한 기본계획의 수립 및 시행 • 방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정 • 방송사업의 경영 또는 소유와 관련된 일간신문의 구독률 조사·산정 및 인증기관의 지정에 관한 사항 • 일간신문 구독률의 시청점유율 환산 기준의 마련 • 방송사 지원 취득을 위한 일간신문의 경영투명성 관련 자료의 제출 및 공개

		<ul style="list-style-type: none"> • 매체 간 확산 영향력 지수의 개발 및 활용 • 미디어다양성 관련 국내외 정책 및 시장동향 분석 • 미디어다양성위원회 및 분과위원회의 구성·운영 • 방송의 미디어다양성 교육계획의 수립 및 시행 • 방송매체 이용행태, 방송프로그램의 시청률 조사 및 결과 분석 • 방송소외계층 지원 관련 정책의 수립 및 시행 • 장애인 등의 방송 접근성 확보를 위한 정책의 수립·시행 • 장애인 등을 위한 방송수신기 보조기기의 보급 • 장애인 등을 위한 방송분야 정보격차 해소 정책의 수립·시행 • 한국수어방송 등 장애인 방송 프로그램의 제작 지원
	방송시장조사과	<ul style="list-style-type: none"> • 「방송법」 제76조의3 및 제85조의2에 따른 금지행위 위반 사업자에 대한 조사 및 시정조치 • 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제17조에 따른 금지행위 위반 사업자에 대한 조사 및 시정조치 • 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제15조에 따른 금지행위 위반 사업자에 대한 조사 및 시정명령 • 「방송법」 제76조의3 및 제85조의2, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제17조 및 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제15조에 따른 금지행위 위반에 대한 사실조사보고서 작성 및 이해관계인 의견진술·청취 • 방송사업자, 인터넷 멀티미디어 방송사업자 및 방송광고판매대행 사업자에 대한 시정조치 및 시정명령의 이행상황 점검 및 관리 • 방송사업자, 인터넷 멀티미디어 방송사업자 및 방송광고판매대행 사업자의 금지행위에 대한 제재조치 7. 방송시장 질서 확립을 위한 계획 수립 및 시행 • 「방송법」 제98조의2에 따른 방송사업자의 재산상황 공표 및 경영분석 • 방송사업자의 회계 구분 정리를 위한 기준 수립 등에 관한 사항 • 방송사업자, 인터넷 멀티미디어 방송사업자 및 방송광고판매대행 사업자 관련 자료의 수집·분석 및 제공 • 시청자 권익보호에 관한 약관의 분석 및 업무처리 절차의 개선 • 시청자 권익보호 및 방송·방송광고 시장의 공정경쟁 환경 조성을 위한 제도 개선에 관한 사항 • 시청자 권익보호에 관한 사실조사보고서의 작성 • 방송분쟁에 대한 조정 및 합의 권고에 관한 사항 • 「방송법」 제35조의3에 따른 방송분쟁조정위원회의 구성 및 운영 • 「방송법」 제76조의3 및 제85조의2, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제17조 및 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제15조에 따른 금지행위 및 방송분쟁에 관한 법률전문자문단의 구성 및 운영 • 방송분쟁조정 절차 및 제도의 중장기 발전방안의 수립 • 방송분쟁의 사전예방 및 대국민 홍보
단말유통조사	단말기유통조사 담당관	<ul style="list-style-type: none"> • 이동통신단말장치의 공정한 유통질서 확립을 위한 유통시장 모니터링 및 조사계획 수립에 관한 사항 • 이동통신단말장치 지원금의 부당한 차별적 지급의 금지, 과다 지급 제한 및 지원금 지급 내용·요건 공시 제도 운영에 관한 사항 • 이동통신단말장치 지원금과 연계한 개별계약 체결행위, 허위·과

단		<ul style="list-style-type: none"> 장 광고에 대한 감시 및 시정명령에 관한 사항 이동통신단말장치 할부판매 관련 이동통신사업자, 대리점 또는 판매점의 이용자에 대한 고지에 관한 사항 이동통신단말장치 지원금 관련 긴급중지명령 제도 운영에 관한 사항 이동통신단말장치 제조업자, 이동통신사업자의 이동통신단말장치 지원금·장려금·출고가 관련 자료의 보관 및 관리에 관한 사항 이동통신단말장치 제조업자, 이동통신사업자, 대리점·판매점 상호 간의 금지 또는 제한 규정 위반행위, 공정한 유통질서 저해행위에 대한 감시 및 사실조사와 시정조치에 관한 사항 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」 위반 행위에 대한 사실조사보고서 작성 및 이해관계인 의견의 진술·청취
방송통신사무소	부산분소	<ul style="list-style-type: none"> 「방송법」 제71조제1항부터 제4항까지 및 같은 법 시행령 제57조제7항에 따른 방송프로그램 구별기준에의 적합 여부 확인 지원에 관한 사항 「방송법」 제83조제1항에 따른 방송 실시결과 접수 지원에 관한 사항(소관 방송사업자로 한정한다) 「방송법」 제108조제1항제4호, 제8호, 제9호, 제17호 및 제18호에 따른 과태료의 부과·징수 지원에 관한 사항(소관 방송사업자로 한정한다)
	광주분소	<ul style="list-style-type: none"> 지상파방송사업을 위한 방송국의 개설허가, 재허가 및 변경허가 지원에 관한 사항(지상파방송보조국으로 한정한다) 지상파방송사업을 위한 방송국에 대한 「전파법」 제72조에 따른 무선국 개설허가의 취소 등의 지원에 관한 사항[같은 법 시행령 제2조제15호에 따른 연주소(이하 연주소라 한다)를 갖추고 안테나공급전력이 1와트를 초과하는 방송국은 제외한다] 지상파방송사업을 위한 방송국에 대한 「전파법」 제77조제8호에 따른 청문의 지원에 관한 사항(연주소를 갖추고 안테나공급전력이 1와트를 초과하는 방송국은 제외한다)
	대전분소	<ul style="list-style-type: none"> 지상파방송사업을 위한 방송국에 대한 「전파법」 제92조제2호 및 제3호에 따른 과태료의 부과·징수 지원에 관한 사항(연주소를 갖추고 안테나공급전력이 1와트를 초과하는 방송국은 제외한다) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제64조제4항에 따른 시정조치의 명령 지원에 관한 사항(영리목적의 광고성 정보 전송 위반에 관한 업무로 한정한다) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제76조에 따른 과태료의 부과·징수 지원에 관한 사항(영리목적의 광고성 정보 전송 위반에 관한 업무로 한정한다)
운영지원과		<ul style="list-style-type: none"> 공무원의 승진, 채용, 파견 등 임용에 관한 사항 공무원의 교육훈련 등 능력발전에 관한 사항 상훈 및 징계에 관한 사항 복무관리 및 운영 총괄 공무원 행동강령의 운영 공무원의 재산등록 및 심사 공무원의 병역 신고 맞춤형 복지제도 운영에 관한 사항 비정규직에 관한 사항 공무원의 연금·급여 및 복리후생에 관한 사항

	<ul style="list-style-type: none"> • 문서의 분류·수발·편찬·보존 및 관리 • 관인 및 관인대장의 관리 • 기록물 관리 총괄 및 행정자료의 유지·관리 • 행정절차제도의 개선에 관한 사항 • 행정정보의 공개에 관한 사항 • 진정 및 비위사항의 조사·처리 • 위원회와 그 소속기관 및 소관 산하단체에 대한 감사 • 다른 기관의 위원회와 그 소속기관에 대한 감사 결과의 처리 • 공무원직장협의회 및 공무원노동조합에 관한 사항 • 위원회 위원의 정책보좌 및 의견 • 위원회 소요물자의 구매·조달 • 예산의 편성 및 집행에 관한 사항 • 재물조사 등 물품관리에 관한 사항 • 국유재산 관리에 관한 사항 • 당직에 관한 사항 • 그 밖에 위원회 내 다른 부서의 주관에 속하지 아니하는 사항
--	---

4. 주요사업

4-1. 방송통신위원회 관련 100대 국정과제

가. 표현의 자유와 언론의 독립성 신장

- 과제목표
 - 공영방송의 지배구조 개선 및 보도·제작·편성의 자유 보장
 - 인터넷 상 자유로운 소통 문화 확산
- 주요 내용
 - (언론의 독립성과 공정성 회복) 이사회 구성, 사장 선임 등 공영방송 지배구조의 합리적 개선
 - (방송 제작·편성) 보도·제작·편성 자율성 확보를 위해 '17년 지상파 재허가 시 관련사항을 엄격하게 심사하고 '18년 '편성규약 가이드라인' 마련
 - (인터넷 표현의 자유 보장) 정보계재자의 입장도 균형있게 반영될 수 있도록 '21년까지 온라인 게시물 임시조치 제도 개선
 - 민간 자율의 팩트체크 활성화 등을 통한 인터넷 환경의 신뢰도 기반 조성

나. 미디어의 건강한 발전

- 과제목표
 - 전 국민 맞춤형 미디어교육 실시 및 시청자의 방송 참여 확대

- 대·중소기업 상생환경 조성, 지역방송 활성화 등 미디어시장 선순환 생태계 구
- 주요 내용
 - (미디어복지) '17년 미디어교육 종합추진계획 수립, '18년부터 시청자미디어 센터 확충 및 시청자 참여프로그램 확대, '22년까지 1백만 인터넷 윤리교육 실시
 - (지역방송 활성화) '17년 지상파 사업자 재허가 절차 등을 통한 지역방송 활성화 기반 마련, 방송콘텐츠 제작유통 지원 및 공동체라디오방송 확대
 - (미디어산업 성장) '17년 한류콘텐츠 해외진출 다변화 추진, 1인미디어·중소콘텐츠제작자 및 UHD융합형 콘텐츠 제작 지원 확대
 - (미디어 상생환경 조성) '17년에 방송광고제도 개선방안 마련, '18년에 방송사-외주사 등 방송시장 상생협력 방안 마련
 - '20년까지 방송광고판매·협찬제도 합리화 및 투명성 제고

4.2 제4기 방송통신위원회 정책과제

- 가. 정책과제: 국민이 중심되는 방송통신
 - 정책목표 1: 공정하고 자유로운 방송통신 환경 조성
 - 방송의 공정성 및 지역성 증진
 - 공영방송의 자유와 독립 실현을 위한 제도 개선
 - 방송의 공정성·공익성 제고
 - 방송의 사회적 책임 제고
 - 미디어의 다양성 및 지역성 증진
 - 미디어 다양성 증진 마련
 - 지역방송 활성화
 - 인터넷 상 표현의 자유 신장 및 역기능 대응 강화
 - 인터넷 상 표현의 자유 증진
 - 인터넷 상 역기능 대응 강화
 - 인터넷 윤리교육 강화 및 문화 확산
 - 정책목표 2: 이용자의 능동적 참여와 권리 강화

- 이용자의 미디어 역량 강화 및 참여 확대
 - 시청자 참여 및 소통 활성화
 - 미디어 교육 강화
 - 소외계층의 미디어 접근성 향상
- 지능정보사회의 이용자 보호 강화
 - 통신서비스 이용자 피해구제 실질화
 - 방송통신서비스 이용자 피해·불편 개선
 - 이동통신서비스 비용부담 경감
- 정책목표 3: 지속성장이 가능한 방송통신생태계 구축
 - 불공정한 갑-을 관계 청산 및 상생환경 구축
 - 방송사-외주제작사 간 거래환경 개선
 - 홈쇼핑사-납품업체 간 불공정거래 개선
 - 통신사업자 간 상생환경 조성
 - 정책목표 3: 지속성장이 가능한 방송통신생태계 구축
 - 불공정한 갑-을 관계 청산 및 상생환경 구축
 - 방송사-외주제작사 간 거래환경 개선
 - 홈쇼핑사-납품업체 간 불공정거래 개선
 - 통신사업자 간 상생환경 조성
 - 방송한류 확산을 위한 고품질 콘텐츠 제작 기반 마련
 - 방송광고제도 합리화
 - 한류 방송콘텐츠의 체계적 지원
 - 매체간 규제 불균형 개선
 - 국내외 사업자 규제 역차별 해소
 - 방송 분야 규제 형평성 제고
 - 정책목표 4: 미래를 대비한 신산업 활성화
 - 신규 방송통신서비스 활성화 및 제도 정비
 - 지상파 UHD 방송의 성공적 도입 및 활성화
 - 신유형 융합서비스 관련 제도 정비

- 개인정보 보호와 4차 산업혁명 지원 정책의 조화
 - 개인·위치정보의 실질적 보호
 - 개인·위치정보의 안전한 활용

4-3. 2020 방송통신위원회 업무계획

가. 비전: 활력있는 방송통신, 신뢰받는 미디어

○ 정책목표 1: 활력있는 방송통신 생태계 구축

- 규제혁신을 통한 성장 동력 확보
 - (방송규제 대폭 개선) 변화된 환경에 부합하지 않는 낡은 방송규제를 과감히 혁신하여 미디어 산업 활성화 기반 마련
 - (미래지향적 규제 개편) 방송통신 융합환경에 대응하여 ‘동일 서비스, 동일 규제’ 원칙에 따라 새로운 규제체계를 중장기적으로 마련
 - (신규 ICT서비스 규제예측성 제고) 기술발전으로 도입되는 신규 서비스 추진에 대한 규제불확실성 해소를 위해 규제원칙 제시 및 진입규제 완화
 - (정책추진 시 환경변화 고려) 세계 최초로 도입('17년)된 지상파 UHD 서비스의 활성화를 위해 방송사 경영상황, 해외현황 등 환경변화를 정책에 반영
- 한류 방송콘텐츠 경쟁력 강화
 - (방송콘텐츠 제작역량 강화) ‘미디어 빅뱅’ 시대 성공전략의 핵심인 질 높고 차별화된 콘텐츠 제작이 활성화 되도록 정책적 지원 및 점검 강화
 - (방송콘텐츠 유통 활성화 지원) 방송콘텐츠가 활발하게 거래될 수 있도록 제도적 기반 마련 및 국제컨퍼런스 개최 등 다각도로 지원 추진
 - (신남방 국가 OTT 진출 지원) 국내 OTT의 신남방 주요국가 플랫폼 진출 및 한·아세안 OTT로 확대발전 등 지원(연중)
- 방송통신시장 공정경쟁 환경 조성
 - (국내외 규제형평성 제고) 해외 사업자의 불법행위에 대해 국내 사업자와 동등하게 엄정 조사·점검하고 이용자 보호 강화
 - (방송시장 조사실효성 제고) 신유형 불공정행위에 대한 금지행위 신설, 현장

조사권 도입으로 방송시장 조사업무의 실효성 확보

- (불공정 개선·상생협력) 방송통신 시장에서 고질적으로 발생하는 국민불편 불공정행위를 점검하고 상생 협력 환경 조성
- (공정한 외주제작 환경 조성) 방송 분야의 대표적 갑을관계인 외주 제작 시장의 공정 환경 조성으로 방송분야 상생협력 모델 정착

○ 정책목표 2: 신뢰받는 방송환경 조성

－ 방송의 공적책임 강화

- (엄격한 방송사 재허가 심사) 지상파·중편·보도PP 재허가(재승인)시, 보도의 공정성과 신뢰성, 미디어 환경 변화 대응전략 등을 중점 심사하여 법과 원칙에 따라 엄격한 재허가(재승인) 여부 결정 및 조건 부가(3월~12월)
- (방송의 품격 제고) 무분별한 정보의 범람 속에서 객관적이고 정확한 방송 보도와 자율적인 법령준수를 유도하여 건전한 방송문화 확립
- (방송의 지역성·다양성 가치 확립) 콘텐츠의 지역성과 다양성을 구현하고 지역여론을 형성하는 소통플랫폼인 지역미디어의 기능 강화
- (방송 종사 취약계층 권익 보호) 아동·청소년 출연자, 외주제작 인력 등 방송 종사 취약계층의 권익 보호를 위한 제도 개선 및 점검

－ 방송정책 국민참여 확대

- (공영방송 임원 선임 국민참여) KBS·EBS·방송문화진흥회 이사·사장 선임 시, 국민참여 보장 및 절차적 투명성 제고 방안 마련('20.하)
- (국민이 묻는 재허가 의견청취) 방송사 재허가(재승인) 심사시, 국민들의 의견을 홈페이지에 접수 받아 방송사 대표자에게 직접 질의하고, 답변 공개 (『국민이 묻는다』 전용 홈페이지 신설)
- (국민이 참여하는 공익광고) 공익광고 신규 제작시, 국민제안 및 여론 조사를 통하여 국민들의 관심사(예시 : 안전 및 환경 등)를 적극 반영

－ 재난방송 신뢰성 강화

- (신속·정확한 재난방송) 기존 재난방송의 문제점을 개선하여 실질적인 안전정보 제공, 재난 취약계층 배려, 주관 방송사 역할·책임 제고 등 재난방송의 신뢰성·신속성 강화

- (미세먼지 재난방송 강화) 고농도 미세먼지가 빈발하는 겨울철에 미세먼지 재난방송을 집중적으로 실시하여 국민 불안감 해소
- (재난방송 평가 강화) 재허가(재승인) 시 ‘재난방송 충실성’을 엄격히 심사하고, ‘재난방송 편성 적절성’등을 방송평가에 반영하여 책임성 제고
- 정책목표 3: 방송통신 이용자 권익 증진
 - 불법유해정보 적극 대응
 - (불법유해정보 유통 근절) 디지털성범죄 영상물, 음란물·도박마약 등 불법유해정보로부터 이용자를 보호하여 청정 인터넷 환경 구현
 - (팩트체크 활성화) 사실관계 검증을 통해 허위조작정보의 확산을 방지할 수 있도록 민간 자율의 팩트체크 활성화 지원
 - (이용자 피해 예방) 음란물·사이버 폭력 등으로부터 아동·청소년을 보호하고, 스팸·플로팅광고 등으로 인한 이용자 피해 방지
 - 지능정보사회 이용자보호 강화
 - (AI시대 이용자 정책 수립) 지능정보사회의 종합적인 이용자 보호체계 마련, 민관 협의체 구축 등의 업무를 수행할 ‘지능정보사회 정책센터’ 운영(1월~)
 - (이용자 편익 증진) 통신서비스 이용자 불편사항 개선, 신산업 분야 개인정보 침해 이슈 선제적 대응을 통해 이용자 보호 강화
 - (시청자 주권 강화) 참여·공유의 시대가치에 맞춰 시청자의 관점과 권리를 적극 반영하는 능동적 시청자 참여모델을 만들어 시청자 주권 강화
 - (방송통신교육 강화) 국민의 방송통신 이해와 활용·제작 역량을 높이고 방송통신을 통한 국민 참여기회를 확대해 미디어복지 구현
 - 방송통신 소외계층 지원 강화
 - (장애인 TV시청 접근권 제고) 디지털 미디어 시대 모든 국민이 방송콘텐츠를 골고루 향유할 수 있도록 소외계층 방송이용 환경 조성
 - (인터넷 기반 장애인방송 활성화) AI기술을 활용한 서비스 개발 등을 통해 인터넷 기반 서비스에 대한 장애인의 접근권 제고
 - (소상공인 맞춤형 광고 지원) 방송광고를 활용하기 어려운 소상공인에게 맞

· 맞춤형 광고서비스를 지원하여 지역경제 활성화 촉진(16.4억원)

- (통신이용 접근성 강화) 정보취약계층(노령층, 장애인, 다문화가정 등)을 중심으로 맞춤형 눈높이 교육을 실시하고 통신장애 시 행동요령, 통신서비스별 맞춤형 피해구제 등 교육 콘텐츠 개선(9월)

제 2절 갈등관리 매뉴얼 개발

1. 갈등관리 관련 규정

- 중앙행정기관 적용 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」
 - 2007년 2월 12일 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 갈등관리에 관한 표준절차인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 대통령령으로 제정
 - 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결능력 향상, 사회적 합의를 통한 정책의 수용성 제고를 목적으로 기존의 명령적이고 통제적인 행정문화에서 애해당사자나 전문가 등의 참여와 협력을 통해 갈등관리 정책을 결정·집행하는 방법으로 갈등관리 방향을 정립함
- 「갈등관리 규정」의 구성과 특징
 - 공공기관 갈등관리는 각 기관이 소관 갈등에 대해 책임, 관리함이 원칙임
 - 중앙행정기관은 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회 등 구성, 운영하여야 함
 - 지방자치단체는 동일한 취지의 갈등관리 제도를 자체적으로 운영
- 「방송통신위원회 갈등관리 운영규정」
 - 방송통신위원회는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」과 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 시행규칙」의 시행에 관하여 필요한 사항과 방송통신위원회의 갈등관리제도 운영 전반에 관한 사항 등을 정함으로써 방송통신위원회의 소관 업무와 관련한 갈등의 효율적이고 원만한 해결을 목적으로 하고 있음
 - 본 규정에서는 “갈등”을 정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이해관계자 상호 간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계의 충돌을 말하며, “갈등영향분석”이라 함은 정책을 수립, 추진할 때 정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측 분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 의미한다고 정의하고 있음
- 「방송통신위원회 갈등관리 운영규정」의 주요 내용

- 갈등관리심의위원회의 설치
 - 방송통신위원회의 갈등관리심의위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성하되 민간위원이 과반수가 되도록 함
 - 위원회는 갈등관리에 관한 종합 시행의 수립, 추진에 관한 사항, 갈등관리 관련 법령의 정비에 관한 사항, 갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육훈련의 실시에 관한 사항 등에 대하여 심의, 의결함
- 갈등조정협의회의 구성 및 운영
 - 방송통신위원회 내 소관부서는 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요한 경우 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 함)를 구성하여 운영할 수 있음
 - 협의회는 의장, 관련전문가, 방통위 소속 공무원 및 이해관계인으로 구성하며 의장은 당해 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자 간의 합의에 의해서 선정함
 - 협의회는 해당 갈등과 관련하여 현장 확인, 이해 당사자 면담 및 조정, 이해관계자 대표자 간 갈등조정회의 운영 등 갈등의 조속한 해결을 위해 활동함

2. 갈등관리 주요 절차

- 방송통신위원회는 사업의 추진과정에서 발생하는 갈등들을 체계적으로 관리하기 위한 갈등관리 프로세스를 구축 운영할 필요가 있음
 - 방통위의 갈등관리는 각 사업추진부서가 소관갈등을 책임관리함을 원칙으로 함
 - 갈등관리심의위원회는 각 사업추진부서의 갈등예방 및 관리를 점검, 지원하고 위원회 차원의 대응이 필요한 이슈를 조기 발견하고 대응하도록 함
- 방통위 갈등관리 프로세스 개요
 - **1단계: 공공갈등진단**
 - 위원회 사업과 관련된 공공갈등에 대하여 갈등 정도와 갈등 영향을 분석하여 갈등 등급을 정함

- 이러한 절차는 주요 사업 추진과정에서 예측되거나 발생한 갈등에 대하여 등급을 정하여 등급 수준별 중점관리를 통해 그 해결능력을 강화하기 위한 것임
- 대상사업: 주요 정책사업 및 기타 갈등진단이 필요한 사업
- 담당부서는 갈등진단 대상을 목록화하여 ‘공공갈등진단표’를 작성하여 등급을 결정함
- 방통위의 ‘공공갈등진단표’는 다음과 같이 개발하여 제시할 수 있음

<표 4-2> 방송통신위원회 공공갈등진단표 양식

사업명 :

진단일자 :

사업추진부서 :

연번	공공갈등진단내용
1	다수의 이해관계인 또는 집단이 존재한다
2	갈등이 전개되는 과정에서 집단화가 더욱 강해지거나 강해질 것으로 예상된다
3	사업과 관련하여 위원회와 갈등이 표출되거나 표출될 것으로 예상된다
4	갈등이 언론을 통해 보도되었다
5	갈등 해결에 상당한 기간이 소요될 것으로 보인다
6	갈등 해결을 위해 별도의 재원이 소요될 것으로 보인다
7	갈등 해결에 법령상 또는 제도적 변경이 필요하다
8	갈등 해결에 타 부처(기관)의 협조가 필요하다.

- 갈등관리심의위원회는 사업추진부서에서 제출한 갈등진단표의 적정성을 확인한 후 갈등정도 및 갈등영향 수준을 분석하여 갈등등급을 최종 결정
- 위 ‘공공갈등진단표’의 ‘공공갈등진단내용’ 항목에 해당하는 개수로 등급을 결정함

<표 4-3> 방송통신위원회 갈등 등급 평정 기준

1등급	진단항목에 해당하는 개수가 6/8 이상인 경우	방통위 전체 차원의 접근 및 의사결정이 필요한 사항(갈등관리심의위원회에서 갈등영향분석 실시를 결정한 경우 등)
2등급	진단항목에 해당하는 개수가 4/8 이상인 경우	타부서의 및 갈등관리심의위원회의 협력 또는 지원이 필요한 사항
3등급	진단 항목에 해당하는 개수가 3/8 이하인 경우	주관 사업부서에서 자체적으로 갈등관리가 가능한 사업
등급 외	진단 항목에 해당하는 개수가 없는 경우	

<표 4-4> 공공갈등진단 절차

1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
갈등관리사업	사업부서 자체 갈등진단	갈등등급 결정	갈등등급에 대한 이의신청	갈등진단 등급 최종 확정	최종등급 결과 통보
갈등진단대상 사업 선정	사업추진부서는 진단대상사업에 대하여 '공공갈등진단표'를 작성하여 자체 진단	사업부서의 등급(안)에 대해 갈등관리심의위원회가 갈등등급 결정	사업부서는 등급회의에서 결정한 갈등등급에 대해 이견이 있을 경우 이의신청 가능	갈등관리심의위원회는 사업추진부서가 제출한 이의신청 사항을 검토하여 최종 등급 확정	사업추진부서에 최종등급 결과를 통보하고 갈등대응계획 작성 요청

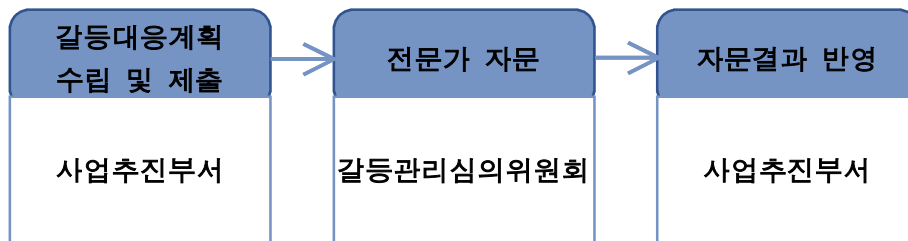
*최종등급이 1등급으로 결정된 사업에 대해 갈등기술서 및 갈등대응계획 작성

- 2단계: 대응계획 수립

- 공공갈등진단 결과 갈등등급이 1등급으로 결정된 사업에 대한 효과적인 갈등관리를 위해 갈등대응계획을 수립함
- 구체적으로 실행 가능한 갈등대응전략(예방, 대응, 관리 등)을 수립하여 위

- 원회 차원의 갈등관리 정책 방향을 공유할 수 있도록 함
- ‘갈등기술서’의 경우 사업현황, 갈등개요(갈등의 배경 및 원인), 발생(예상)시기, 표출방법, 이해관계자, 쟁점사항, 갈등대응과 관련된 내용이 포함되어야 하며 특히 쟁점사항의 경우 이해관계인 별로 요구하는 내용을 구분하여 명확히 기술하여야 함
- 갈등관리심의위원회는 갈등 진단 및 등급결정회의에서 최종결정된 등급을 사업추진부서에 통보하고 사업추진부서는 통보받은 대상사업에 대하여 갈등사안과 사업추진 특성 등을 고려하여 효율적으로 대응할 수 있는 갈등대응계획을 수립
- 갈등관리심의위원회는 사업추진부서에서 제출한 갈등대응계획을 전문가 검토를 통하여 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고 해결방안을 도출할 수 있는 대안 모색

[그림 4-3] 갈등대응계획 수립 흐름도



<표 4-5> 갈등대응계획 관련 구체적 기술 내용

항목	기술내용
사업현황	<ul style="list-style-type: none"> 추진근거 사업개요: 사업목적, 사업내용, 사업기간 등
갈등개요	<ul style="list-style-type: none"> 갈등개요: 발생시기, 갈등표출형태, 이해관계자(갈등당사자) 등 갈등의 주요 쟁점 및 이해관계자별 주장 갈등진행 경과 갈등진단 결과
대응계획	<ul style="list-style-type: none"> 갈등쟁점별 해소방안 향후 갈등관리 추진계획 및 기대효과 갈등심의위원회에 요청사항

- 사업추진부서에서 제출한 중점갈등관리사업의 갈등대응계획은 최적의 갈등 대응전략 수립을 위해 갈등관리전문가와 협의하여 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고 해결방안을 도출할 수 있는 대안을 모색함
- 사업추진부서는 갈등관리전문가 그룹과 함께 숙의를 거치는 과정을 통하여 보다 현실적인 갈등대응계획을 완성함
- 실,본부,국장과 사업담당자 및 갈등관리전문가는 집중토론회의를 통해 사업 추진방향과 대응전략에 대해 집중토론을 거쳐 갈등대응계획을 결정하고, 구체적이고 실행 가능한 대응 방향과 전략을 결정한 이후 갈등조정협의체 구성 등이 필요한 사업의 경우 갈등관리심의위원회에 상정하여 갈등대응전략을 재검토하고 결정하는 과정을 거침
- 갈등대응계획서 예시 <부록2> 참고

- 3단계: 맞춤형 조정

- 주요 사업 추진과 관련된 갈등현안에 대하여 직접 조정, 갈등조정협의회, 갈등현안 검토회의와 같이 그 유형에 따라 갈등조정을 지원
- 이해관계자 간 이해가 상반되어 사업추진이 지연되거나 갈등영향분석결과 갈등조정협의회가 필요하다고 판단되는 갈등현안을 대상으로 함
- 사업추진부서에서 조정의뢰 시 또는 사전 모니터링을 통해 갈등현안 등 조

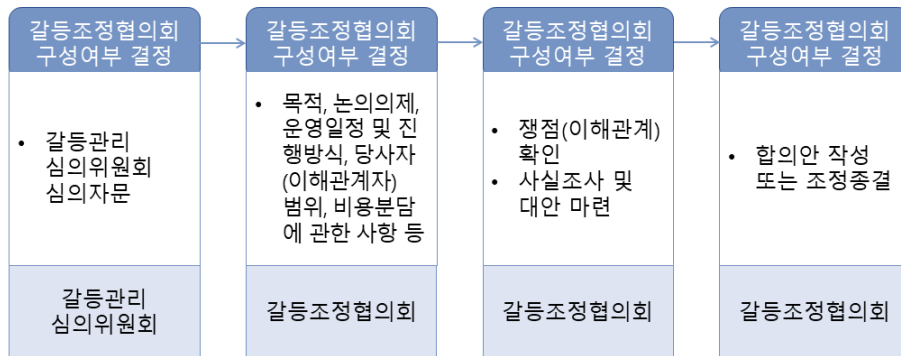
- 정 필요사례 발굴 시 수시로 개최
- 갈등유형에 따라 다음의 방식으로 적절한 대응방안을 적용하되 갈등등급별, 원인별로 효과적인 대응이 되도록 함

<표 4-6> 갈등의 성격이 다른 갈등관리 비법

갈등의 성격	갈등관리 방법
방통위 신뢰도에 직접적인 영향을 미치는 중요 갈등이나 이해당사자간 의사확인, 합의절차가 필요	갈등조정협의회
외부 전문가를 통한 공정성 확보 필요	조정전문가 지원
사업추진부서의 자체적인 관리가 가능한 사안	갈등현안 검토회의

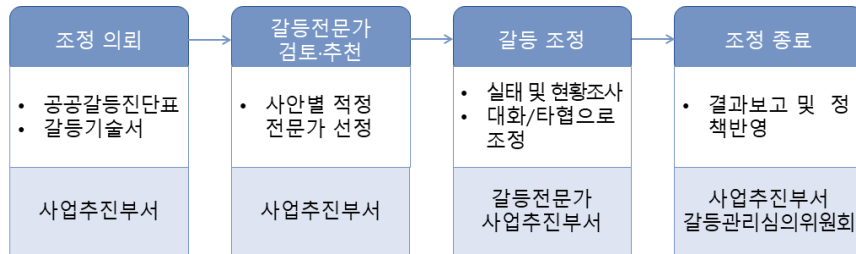
- 갈등조정협의회의 경우 해당사업과 관련된 이해관계자, 중립적인 갈등전문가, 사업추진부서 등으로 구성하되 필요시 변호사 등 해당분야 전문가를 포함
- 중립적인 조정전문가와 이해관계자들이 함께 모여 쟁점을 논의하고 대안을 모색함으로써 참여자들의 자율적 합의 형성을 위해 노력함

[그림 4-3] 갈등조정협의회 프로세스



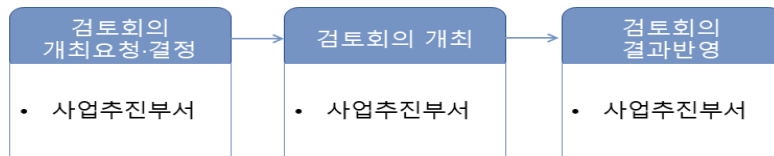
- 갈등전문가 지원의 경우 조정전문가 투입으로 해결이 가능한 경미한 사안에 적용하여 갈등유형에 따라 해당 사안에 적합한 전문가를 추천하여 대화를 통한 타협이 이루어질 수 있도록 지원함. 조정 전문가 투입으로 해결이 가능한 경미한 사안에 적용 가능

[그림 4-4] 갈등전문가 지원 프로세스



- 갈등현안 검토회의는 중요도나 파급효과가 상대적으로 크지 않은 갈등 사안에 대하여 사업추진부서가 담당관 주관하에 자체적으로 대안모색을 위한 회의를 의미함. 필요 시 사업추진부서 재량으로 수시로 개최할 수 있으며 갈등현안의 쟁점을 파악하고 갈등당사자 확인, 입장정리 및 해결방안 모색 과정을 사업추진부서가 자체적으로 추진함

[그림 4-5] 갈등현안 검토회의



- 4단계: 최종결과 도출 및 갈등관리 역량강화 등 사후관리

- 갈등관리심의위원회의 갈등과제에 대한 갈등 해결을 위한 최종 도출 결과의

승인

※ 최종 도출 결과는 기본적으로 '3단계 맞춤형 조정'을 통한 '갈등해결'을 의미함. 단, 갈등 사안이 매우 다양하기 때문에 갈등해결이 어렵거나, 재발 가능성이 상존할 경우 이에 대한 향후 지속 관리 방안 등으로 대체할 수 있음

- 이후 해당과제에 대한 효과적인 갈등관리 활동이 이루어지도록 지속적 관리 노력을 하여 높은 성과를 달성하도록 함
- 갈등의 지속 관리 방안으로 갈등관리 실태평가, 갈등관리 역량강화 교육, 갈등관리 예방 및 해결 우수사례 발굴 등을 들 수 있음
- 갈등관리 실태평가란 공공갈등의 선제적 예방 및 갈등해결과 효율적 갈등관리 체계를 정립하기 위해 중점 갈등관리 사업에 대한 실태평가를 실시하여 갈등관리 역량 제고를 목적으로 함. 갈등관리 실태평가는 갈등이 유발될 수 있는 사업에 대하여 갈등 예방 등을 위한 관리 노력과 체계의 적절성을 평가하는 것을 의미함
- 갈등관리 역량강화 교육의 경우 부서별 수요중심 교육을 통해 사업부서 업무기능에 따라 갈등사례 유형별 맞춤형 강의를 통해 조직 내 갈등관리 역량 및 인식개선을 확대하는 교육을 의미함
- 매년 갈등예방 및 해결 우수사례를 발굴하여 조직 내 갈등관리 정보 공유를 통한 갈등관리 역량을 강화함

- 5단계: 갈등관리과제의 종료

- 입법완료 또는 신규 제도 개선 완료, 갈등 당사자간 서면 합의문 도출 등을 기점으로 갈등관리과제를 종료함
- 단, 더 이상 갈등관리과제로 관리할 만한 실익이 없는 경우 갈등관리심의위원회 결정으로 갈등관리과제를 종료할 수 있음

제 3절 갈등관리 프로세스의 적용: 단말기 보조금 정책을 중심으로³⁾

1. 단말기 보조금 규제정책

- 배경
 - 2012년 말 단말기 보조금 규제 관련 법안이 발의되기 전, 이동통신서비스 및 단말기 시장에서 가장 큰 문제로 지적되고 있던 것은 차별적이고 불투명한 보조금 지급 문제였음
 - 차별적이고 불투명한 보조금 지급을 통해 판매자 및 소수 고관심 소비자는 이익을 얻는 반면, 다수 소비자는 상대적으로 손해를 본다는 인식, 즉 보조금 지급이 일부 소비자들에게 집중되고 공정한 거래가 되지 못하고 있다는 인식이 팽배하였음
- 단말기 보조금 차별의 성격
 - 단말기 보조금 문제는 ‘전기통신사업법’에 근거하여 오랜기간 동안 보조금 지급에 대한 규제가 행해져 왔으며, 특히 이용자 차별에 관한 규제 범리가 원용되어 옴. 2002년 12월 ‘전기통신사업법’ 개정을 통해 보조금 지급 금지를 법제화하여 2003년 3월부터 시행, 2006년 일몰 예정이었던 것이 2008년까지 한 번 더 연장됨.
 - 2008년 이후 보조금 지급이 제한없이 허용되었으며 이후 보조금 경쟁이 심화되자 정부는 2010년에 가이드라인을 정하여 보조금 상한 규제를 실시하였고 방통위는 부당한 차별적 보조금 지급행위에 대해 여러 차례에 걸쳐 조사 및 제재를 수행함
 - 보조금 차별은 이동통신 사업자들의 신규 가입자 확보를 위한 경쟁 수단으로 활용됨. 즉, 신규가입자 확보를 위해 통신사들은 번호 이동을 하는 소비자에게 단말기 보조금을 많이 제공함⁴⁾

3) 본 절의 단말기 보조금 규제정책과 관련하여 배경 및 주요 경과, 이해관계자 입장 등은 “효율적인 사례 교육을 위한 공공부문 정책사례(한국행정연구원, 2016) 제4장 단말기 보조금 규제정책 사례연구: 정부-기업-소비자의 동상이몽”을 참고하여 작성하였음

- 일반적으로 이동통신 사업자가 제공하는 단말기 보조금의 재원은 기존 가입자의 통신요금을 통해서 조성되었는데 이를 토대로 신규 가입자에게 단말기 보조금이 지급될 경우 기존 가입자는 신규 가입자에 비하여 불리한 상황에 처하게 되었으며 이로 인한 소비자 불만이 증가하게 되었음
 - 보조금 제공이 모든 소비자에게 동일한 조건으로 제공된다면 가격을 인하하는 것과 유사한 효과를 가질 수도 있으나 실제로 이동통신사, 판매사, 제조사들이 자신들의 매출에 유리한 방식으로 보조금을 차별적으로 활용하였으며 소비자들은 좋은 보조금 조건을 찾기 위해 엄청난 거래비용을 부담하게 되어 결과적으로 소비자 간 후생 배분을 왜곡시키고 궁극적으로 소비자 후생감소로 이어질 수 있음
 - 더 나아가 제조사 및 통신사 간의 엄청난 보조금 지급은 궁극적으로 통신요금과 단말기 가격에 반영되었을 것이라는 인식이 존재함. 2011년 통신 3사의 보조금 규모는 2조 원에 달하였고, 이러한 마케팅 비용은 결국 통신요금에 반영되어 나타나게 됨. 제조사와 통신사는 보조금이 많은 휴대전화가 소비자 유인효과가 크다는 점을 이용하여 휴대전화 가격을 높게 설정하고 이를 통해 마련한 보조금을 판매점에 지급하기도 하였음
 - 이러한 상황에서 2012년 9월, 삼성전자의 갤럭시 S3 단말기 보조금 문제가 사회적으로 이슈화됨. 당시 최신폰이었던 갤럭시 S3는 이동통신사의 가입자 유치를 위한 보조금 경쟁으로 출시 세 달 만에 96만원에서 17만 원까지 가격이 대폭 인하되는 일이 발생하였음(김대연 외, 2015:11 재인용)
 - 단말기 보조금 갈등의 사회 이슈화 과정
 - 2012년 방송통신위원회 국정감사에서 여야 의원들은 과도한 단말기 보조금의 과잉경쟁과 과도한 이용자 차별 문제를 해소하는 동시에 이용자의 가계통신비 부담을 경감할 수 있는 근본적인 대책 마련을 요구함
 - 9월 국회 문화체육관광방송통신위원회 전체회의에서도 통신사들의 과도한 보조금 지급을 방지하고 통신요금 인하를 유도해야 한다고 요구함. 이에 방송통신위
-
- 4) 단말기 보조금은 이동통신산업 초기 가입자 기반 조성에 기여했으나 신규 가입자에 대한 보조금 혜택 경쟁으로 변질되면서 과도한 자원 낭비, 후발 사업자의 경영부실을 초래함(정보통신부, 2005:3; 김대연 외, 2015:8에서 재인용)

원회는 11월 통신정책국과 이용자보호국이 전문가와 함께 ‘단말기 유통구조 개선 TF’를 구성하고 개선방안 마련을 준비함

- 2012년 10월 24에는 민주당 전병헌 의원이 단말기 보조금 제한과 통신 위약금 제도 금지를 담고 있는 ‘전기통신사업법’ 개정안을 대표 발의하였고, 이재영 새누리당 의원 역시 11월 22일에 단말기 보조금을 금지하고, 불이행 시 형사처벌하는 ‘전기통신사업법’ 일부 개정안을 제출함. 이후 노웅래 의원이 각각 ‘전기통신사업법’ 일부개정 법률안을 대표 발의했으며, 2013년 5월에는 조해진 새누리당 의원이 이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안을 대표 발의함

2. 단말기 유통구조 개선법안의 주요 쟁점

- 단말기 유통구조 개선법안의 성격
 - 단말기 규제의 목적과 관련하여 단통법 제1조는 “이동통신단말장치의 공정하고 투명한 유통 질서를 확립하여 이동통신산업의 건전한 발전과 이용자의 권익을 보호함으로써 공공복리에 이바지함”으로 규정하고 있음
 - 구체적으로 이동통신단말장치의 투명한 유통 질서 확립은 직접적인 목적이고, 이를 통한 이동통신산업의 건전한 발전과 이용자 권익 보호를 궁극적 목적으로 하는 구조를 취하고 있음
- 동법은 주요 내용으로 보조금의 차별 금지, 보조금의 공시 의무, 보조금 또는 요금 할인 선택을 가능하게 하는 것, 제조사 장려금 조사와 관련 자료제출 의무화를 담고 있음. 즉, 차별 없는 보조금을 제공하고 단말기와 보조금 가격을 투명하게 공개하는 것을 주요 내용으로 함
- 보조금의 공시 의무와 관련하여 분리공시제가 중요한 쟁점이 되었음
 - 분리공시제는 통신사가 이용자에게 지급한 휴대전화 보조금을 공시할 때 보조금에 포함된 통신사 지원금과 휴대전화 제조업체 장려금을 구분하여 공시하는 제도로, 분리공시제를 통해 보조금 지급을 투명하게 하고 소비자 선택권을 보장하게 하기 위한 제도임

3. 단말기 보조금 규제를 둘러싼 주요 이해관계자들의 입장

- 미래부나 방통위는 단통법이 도입되면 건전한 경쟁으로의 전환, 규제의 효율성 증가, 합리적 소비행위 정착과 가계통신비 절감, 궁극적으로 소비자 후생이 증가할 것이라고 보았음
 - 이동통신시장 혼란의 핵심 원인이라고 할 수 있는 지원금이 대다수 소비자들에게 차별 없이 투명하게 지급되어 소비자 혜택이 커질 수 있으며, 제조사·유통망까지 규제 대상이 확대되어 규제 사각지대가 사라지고 판매점이나 대리점의 소비자 기만 행동이 없어질 것으로 보았음
 - 궁극적으로는 이동통신사·제조사들이 지원금이 아닌 요금 및 품질 경쟁으로 전환하게 되면 소비자들이 합리적으로 소비행위를 할 수 있고 이에 상응하여 가계 통신비도 낮아지게 될 것으로 판단하여 제도 도입을 찬성하였음
- 이동통신사들은 처음에는 과도한 규제라 반대하는 분위기가 있었으나 시간이 지나면서 원칙적 찬성 기조 하에 시장 상황을 우려하였음
 - 처음에는 정부의 직접적인 시장 개입에 대해 부정적 입장을 보임. 그러나 시간이 지남에 따라 단통법이 도입되어도 통신사들에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이라는 기대하에 나중에는 적극 찬성하는 쪽으로 기울임
 - 이러한 과정을 거치면서 이동통신사는 제조사 입장에서 보조금 경쟁이 제한된다 하더라도 크게 손해 볼 것이 없다는 인식이 확대됨
 - 이동통신사들은 소모적인 보조금 경쟁을 지양하는 것에 대해 근본적으로 동의하면서 점유율의 고착화를 가져올 수 있는 일부 내용에 대해서는 개선을 요구함. 특히, 요금제에 따라 보조금의 차등을 두지 못하게 두는 조항에 대해 개선을 요구함
- 단말기 제조사들은 통신사보다 적극적으로 법안에 반대함
 - 특히, 삼성은 분리공시제가 이루어지게 되면 제조사는 장려금과 출고가 등을 공개하여야 하며 이는 영업 기밀에 해당하는 것으로서 기업의 국제 경쟁력 약화를 주장함

- 제조사 입장에서 단말기 보조금이 투명하게 공개될 경우 제조사가 판매점이나 대리점을 통제할 수 있는 중요한 수단을 잃어버리기 때문에 제조사 입장에서는 투명한 공개를 반대하는 입장을 견지함
- 보조금 전체 규모와 분담 비율 등은 제조사와 이동통신사, 그리고 대리점 간 힘의 역학 구조에 의해 결정되어 왔는데 보조금이 투명하게 공개된다면 단말기 제조사들은 출고가를 높게 매기고 보조금을 지원하는 관행을 유지할 수 없게 됨으로써 보조금을 가지고 자신의 단말기를 많이 판매하는 대리점에 대하여 보상을 해줄 수 없기 때문임
- 소비자들은 단통법이 시행되면 보조금을 차별화하는 결합 판매가 아닌 통신요금 경쟁을 통해 고객을 유치하려는 유인을 갖게 될 것이라고 추측함
 - 아울러 단말기 제조업체 역시 가격 인하를 통해 고객을 확보하기 위해 노력할 것으로 기대함
 - 그러나 단통법이 시행되면 이미 제조사와 이동통신사와의 결탁을 통하여 단말기 출고가격에 거품이 존재하는 상황에서 단말기 보조금이 규제되면 오히려 그 부담이 소비자에게 전가될 수 있다는 우려도 존재함
- 유통망은 법안제정에 찬성하였으나 시행 후 유통망 피해가 커짐에 따라 반대 입장으로 선화하였음
 - 판매점 등 유통망이 법안 제정 당시 찬성하였던 이유는 기존의 제조사 장려금이 대형 판매점에 집중되다보니 이를 견제하려는 의도로 추정됨

4. 단통법 제정과정과 시행

- 이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안은 2013년 5월 27일에 발의된 이후 2013년 6월 18일 제316회 국회 미래창조과학방송통신위원회 제2차 전체회의에 상정되어 제안설명, 검토 보고 및 토론이 이루어짐
 - 2013년 12월 23일과 2014년 2월 26일 임시회 기간에 해당 상임위원회 법안심사소위원회에 상정되어 심사가 이루어짐
- 한국전자정보통신산업진흥회는 2013년 11월 11일 국회 계류 중인 단통법 통과를

반대하는 내용의 건의문을 정부에 전달함

- 원가자료 공개는 국내시장뿐 아니라 세계시장에서 국내 제조사의 경쟁력 하락을 초래할 수 있으며 국내 스마트폰 시장의 침체를 가져올 수 있다고 주장함
- 특히 삼성전자는 위 법안 세부내용을 수정해 줄 것을 요구했고 미래창조과학부와의 협의를 통해 제조사 자료제출과 보조금 상한제를 3년 일몰제로 운영하는 방향으로 법안을 수정하면서 어렵게 이들 간 합의가 도출됨
- 2013년 12월 23일 국회 미래창조과학방송통신위원회(이하 미방위)는 법안심사소위를 열어 단통법을 심의함
 - 삼성전자가 꾸준히 정부에 요구했던 사항인 제조업체가 지불하는 휴대전화 판매 장려금 액수를 보고하도록 한 조항에 대한 논의도 이루어짐
 - 기재부와 산자부도 자료제출 조항에 부정적인 견해를 보였으며, 결국 단통법 제12조 제1항 “다만 이동통신사가 제출하는 자료는 휴대전화 제조사마다 이동통신사에 지급한 장려금 규모를 알 수 있게 작성되어서는 안된다”라는 문구가 삽입됨
- 보조금 상한제의 경우 최초 발의안과 최종 입법안에 변경이 이루어짐
 - 2013년 12월 23일 국회 미방위 법안소위 회의에서 초안에 없던 보조금 상한제가 법안에 포함되었는데, 이로 인해 정부는 보조금 상한제로 규제 권한을 확보함
- 단통법의 본회의 통과 이후 각 6개월의 실무준비기간을 거치고 10월 1일에 시행되게 되었음
 - 방송통신위원회는 고시를 통해 이동통신사 지원금과 제조사의 보조금을 따로 공시하려고 하였으나, 단통법 시행 1주일 전 규제개혁위원회는 단통법 고시안 중에서 분리공시제 관련 조항을 삭제하도록 방통위에 권고함
- 결론적으로 단통법의 제정 과정에서 논란 끝에 이동통신사 및 제조사들의 이해관계가 반영되면서 단통법의 원래의 취지와 기능은 약화되었다고 할 수 있음
 - 제조사의 반대로 분리공시제가 관철되지 못하면서 제조사가 대리점에 제공하는 장려금을 알 수 없게 되어 제조업체들은 가격 인하의 압력을 피할 수 있게 되었음

5. 단통법 시행 이후 최근 동향 및 갈등조정기제(통신분쟁조정위원회) 도입

- 도입 6년을 맞는 단통법은 불법 보조금 규제를 골자로 '투명한 유통 질서 확립'과 '이용자 차별 방지'를 위해 마련이 되었지만 여전히 '이용자를 역차별' 한다는 지적이 나오는 등 당초 입법 목적 달성 여부에 논란이 지속되고 있음
- 이에 과기정통부와 방통위 역시 지난 2월부터 '이동통신 단말장치 유통구조 개선 협의회'를 구성, 대안 마련에 나서고 있는 상황임
- 단통법 시행 이후 불법보조금에 따른 과징금 부과 현상이 여전하며, 이러한 음성적 보조금으로 인한 사용자 역차별 문제를 해소해야 한다는 여론과 갈등이 지속되고 있음
- 또한 단통법의 성과에 대한 언론 등 여론은 개정의 불가피성이 제기되고 있어 단통법 자체에 대한 논의는 법적인 해결 방안이 필요한 상황임
- 한편, 정부는 이용자와 사업자 간 통신 분쟁을 해결하기 위해 통신분쟁조정위원회 제도를 도입하고 이용자들이 분쟁 조정 신청을 하면, 분야별 전문가들이 60일 이내(1회 30일 연장 가능)에서 분쟁 조정을 지원하도록 하였음
- 단, 이에 대한 실효성, 문제 해결 정도, 투명성 등의 문제에 대한 지적되고 있음⁵⁾

5) <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=031&aid=0000561621> 참조(2020년 10월10일 검색)

6. 단통법 개정과 관련한 갈등관리 매뉴얼 적용 절차(예시)⁶⁾

1단계

공공갈등진단

- 단통법 개정에 대한 갈등 정도와 갈등 영향을 분석하여 갈등 등급을 정함
 - 이러한 절차는 주요 사업 추진과정에서 예측되거나 발생한 갈등에 대하여 등급을 정하여 등급 수준별 중점관리를 통해 그 해결능력을 강화하기 위한 것임

<표 4-7> 공공갈등진단표 (예시)

사업명 :

진단일자 :

사업추진부서 :

연번	공공갈등진단내용
1	다수의 이해관계인 또는 집단이 존재한다
2	갈등이 전개되는 과정에서 집단화가 더욱 강해지거나 강해질 것으로 예상된다
3	사업과 관련하여 위원회와 갈등이 표출되거나 표출될 것으로 예상된다
4	갈등이 언론을 통해 보도되었다
5	갈등 해결에 상당한 기간이 소요될 것으로 보인다
6	갈등 해결을 위해 별도의 재원이 소요될 것으로 보인다
7	갈등 해결에 법령상 또는 제도적 변경이 필요하다
8	갈등 해결에 타 부처(기관)의 협조가 필요하다.

- 대상사업: 주요 정책사업 및 기타 갈등진단이 필요한 사업
- 중점갈등관리사업의 경우 갈등진단 대상을 목록화하여 ‘공공갈등진단표’ 및 ‘갈등기술서’를 작성, 전문가 갈등진단 등급결정회의 개최하여 등급을 결정함
- 공공갈등진단표의 진단 결과를 토대로 갈등의 등급을 1 - 4단계로 정하고 등급에 맞는 대응을 실시하도록 함
- 갈등영향분석 실시 등이 필요한 1단계를 제외한 갈등 사례는 통신분쟁조정위원회 등의 결정을 준용하도록 함

6) 본 사례는 그동안 전개된 단통법 제정을 둘러싼 갈등과는 무관하며 단통법에 대한 개정 요구에 대한 이해관계자들의 의견이 첨예하게 대립되어 이에 대한 조정이 필요하게 될 것을 가정하여 작성된 것임

2단계

갈등기술서 및 갈등대응계획 수립

- 단통법 개정과 관련된 갈등이 진단 결과 등급이 가장 높은 1등급으로 결정된다면 효과적인 갈등관리를 위해 갈등기술서 작성 및 갈등대응계획을 수립함
- 갈등관리심의위원회는 갈등 진단 및 등급결정회의에서 최종결정된 등급을 사업추진부서에 통보하고 사업추진부서는 갈등관리심의위원회로부터 통보받은 대상사업에 대하여 갈등사안과 사업추진 특성 등을 고려하여 효율적으로 대응할 수 있는 갈등대응계획을 수립
- 갈등관리심의위원회는 사업추진부서에서 제출한 갈등대응계획을 전문가 검토를 통하여 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고 해결방안을 도출할 수 있는 대안을 모색해야 함
 - 갈등관리전문가와의 협의와 숙의를 통해 갈등대응계획을 작성할 필요가 있음
 - 갈등쟁점별 해소방안, 이동통신사 및 사용자 등 갈등조정협의체 구성(안 제시), 갈등관리심의위원회에 상정 절차 등 규정

3단계

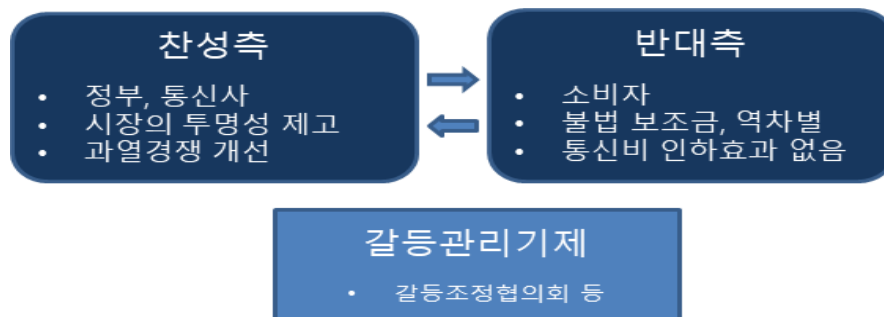
맞춤형 조정

- 주요 사업 추진과 관련된 갈등현안에 대하여 갈등조정협의회, 갈등현안 검토회의와 같이 그 유형에 따라 갈등조정을 지원
- 이해관계자 간 이해가 상반되어 사업추진이 지연되거나 갈등영향분석결과 갈등조정협의회가 필요하다고 판단되는 갈등현안을 대상으로 함
- 사업추진부서에서 조정의뢰 시 또는 사전 모니터링을 통해 갈등현안 등 조정 필요 사례 발굴 시 수시로 개최
- 갈등유형에 따라 다음의 방식으로 적절한 대응방안을 적용하되 갈등등급별, 원인별로 효과적인 대응이 되도록 함

<표 4-8> 갈등의 성격이 다른 갈등관리 방법

갈등의 성격	갈등관리 방법
방통위 신뢰도에 직접적인 영향을 미치는 중요 갈등이나 이해당사자간 의사확인, 합의절차 필요	갈등조정협의회
외부 전문가를 통한 공정성 확보 필요	조정전문가 지원
사업추진부서의 자체적인 관리가 가능한 사안	갈등현안 검토회의

[그림 4-6] 갈등조정위원회를 통한 단통법 개정을 둘러싼 이해관계자간 협의



4단계

최종결과 도출 및 사후 관리

- 최종 결과 전, 자문 및 전문가 조인 필요여부 확인
- 추가적인 조정이나 협의 필요성 여부
- 예측 불가능한 사건에 의해 재협의를 대한 가능성 여부 검토
 - 갈등관리 성공에 대한 대국민 홍보 및 예상치 못한 자원(비용) 및 현상에 대한 지속적 감시

5단계

갈등관리과제의 종료

- 입법완료 또는 신규 제도 개선 완료, 갈등 당사자간 서면 합의문 도출 등을 기점으로 갈등관리과제를 종료함
- 단, 더 이상 갈등관리과제로 관리할 만한 실익이 없는 경우 갈등관리심의위원회의 결정으로 갈등관리과제를 종료할 수 있음

제 5장 결론

- 방송통신위원회의 갈등관리 매뉴얼을 개발하기 위한 주요 분석 내용과 시사점은 다음과 같음

- 주요 분석 내용
 - 갈등관리의 기본 개념, 정의 및 효과적인 정부와 민간의 갈등 해결 방식에 대한 문헌 연구
 - 방송통신 분야 주요 최신 갈등사례 조사 및 유형, 기존의 갈등해결 사례 분석
 - 방송통신 갈등 사례의 갈등 단계 진단, 상황 분석, 해결책 고안, 갈등 전환을 위한 구체적 행동, 과정 모니터링, 순환과 갈등 단계의 재진단 등 갈등해결의 제 과정 분석

- 주요 시사점
 - 갈등관리심의위원회는 해당 부처에서의 잠재적인 갈등과제를 더욱 적극적으로 발굴 및 선제적인 갈등 대응, 발생한 갈등에 실질적인 대응전략을 논의를 위한 운영의 내실화가 필요
 - 갈등영향분석은 실시 여부를 판단할 수 있는 구체적 기준의 마련이 필요하고, 그 운영의 활성화가 필요함
 - 공공갈등 업무에 대해 총괄하고 갈등영향분석을 지원하고, 갈등과제를 파악하고, 갈등조정을 지원하고, 갈등 교육 등 갈등관리를 체계적으로 지원할 수 있도록 조직구성과 인력보강이 필요함
 - 정부조직 내 갈등관리지원기구의 설치 검토
 - 갈등관리 매뉴얼은 부처별 특성에 적합한 갈등관리전략이 포함될 수 있도록 매뉴얼을 구축·활용할 필요가 있음
 - 공공갈등 관리사업의 성과지표에 사업 목표 달성을 위한 핵심지표들을 포함하

여 재설계가 필요함

- 공공갈등관리 사업의 목적에 부합되도록 예산 편성이 필요함
- 이렇게 설계된 성과지표가 성과급 또는 인사에 직접적으로 연동될 수 있도록 하여 갈등관리 담당자가 의욕적으로 역할을 수행할 수 있게 함으로써 갈등관리 문화가 확산될 필요가 있음
- 기존 제도연구 혹은 이론적·학술적 측면에 치중되어 있던 사업에서 벗어나 실질적으로 갈등해결이 가능하도록 ‘갈등현안과제’ 중심으로 사업내용을 재구성할 필요가 있음
- 갈등과제를 보다 적극적으로 발굴하여 중점 관리
- 또한 갈등관리매뉴얼 내용이 주로 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’(대통령령)에 의한 갈등관리제도에 대한 소개 및 학습에만 초점이 맞추어져 있다는 점에서 근본적인 한계가 있음
- 따라서 해당 기관의 실정에 맞는 매뉴얼 개발과 이의 규정 반영 등의 노력이 필요함

○ 방송통신위원회 갈등관리매뉴얼 주요 내용

- 1단계: 공공갈등진단

- 위원회 사업과 관련된 공공갈등에 대하여 갈등 정도와 갈등 영향을 분석하여 갈등 등급을 정함
- 이러한 절차는 주요 사업 추진과정에서 예측되거나 발생한 갈등에 대하여 등급을 정하여 등급 수준별 중점관리를 통해 그 해결능력을 강화하기 위한 것임
- 대상사업: 주요 정책사업 및 기타 갈등진단이 필요한 사업
- 담당부서는 갈등진단 대상을 목록화하여 ‘공공갈등진단표’ 를 작성하여 등급을 결정함

- 2단계: 대응계획 수립

- 공공갈등진단 결과 갈등등급이 1등급으로 결정된 사업에 대한 효과적인 갈등관리를 위해 갈등대응계획을 수립함
- 구체적으로 실행 가능한 갈등대응전략(예방, 대응, 관리 등)을 수립하여 위원회 차원의 갈등관리 정책 방향을 공유할 수 있도록 함
- ‘갈등기술서’의 경우 사업현황, 갈등개요(갈등의 배경 및 원인), 발생(예상)시기, 표출방법, 이해관계자, 쟁점사항, 갈등대응과 관련된 내용이 포함되어야 하며 특히 쟁점사항의 경우 이해관계인 별로 요구하는 내용을 구분하여 명확히 기술하여야 함
- 갈등관리심의위원회는 갈등 진단 및 등급결정회의에서 최종결정된 등급을 사업추진부서에 통보하고 사업추진부서는 갈등관리심의위원회로부터 통보받은 대상사업에 대하여 갈등사안과 사업추진 특성 등을 고려하여 효율적으로 대응할 수 있는 갈등대응계획을 수립
- 갈등관리심의위원회는 사업추진부서에서 제출한 갈등대응계획을 전문가 검토를 통하여 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고 해결방안을 도출할 수 있는 대안 모색
- 사업추진부서에서 제출한 중점갈등관리사업의 갈등대응계획은 최적의 갈등대응전략 수립을 위해 갈등관리전문가와 협의하여 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고 해결방안을 도출할 수 있는 대안을 모색함
- 사업추진부서는 갈등관리전문가 그룹과 함께 숙의를 거치는 과정을 통하여 보다 현실적인 갈등대응계획을 완성함
- 실,본부,국장과 사업담당자 및 갈등관리전문가는 집중토론회의를 통해 사업추진방향과 대응전략에 대해 집중토론을 거쳐 갈등대응계획을 결정하고, 구체적이고 실행 가능한 대응 방향과 전략을 결정한 이후 갈등조정협의체 구성 등이 필요한 사업의 경우 갈등관리심의위원회에 상정하여 갈등대응전략을 재검토하고 결정하는 과정을 거침
- 갈등대응계획서 예시 <부록> 참고

- 3단계: 맞춤형 조정

- 주요 사업 추진과 관련된 갈등현안에 대하여 직접 조정, 갈등조정협의회, 갈등현안 검토회의와 같이 그 유형에 따라 갈등조정을 지원
- 이해관계자 간 이해가 상반되어 사업추진이 지연되거나 갈등영향분석결과 갈등조정협의회가 필요하다고 판단되는 갈등현안을 대상으로 함
- 사업추진부서에서 조정의뢰 시 또는 사전 모니터링을 통해 갈등현안 등 조정 필요사례 발굴 시 수시로 개최
- 갈등유형에 따라 다음의 방식으로 적절한 대응방안을 적용하되 갈등등급별, 원인별로 효과적인 대응이 되도록 함
- 갈등조정협의회 경우 해당사업과 관련된 이해관계자, 중립적인 갈등전문가, 사업추진부서 등으로 구성하되 필요시 변호사 등 해당분야 전문가를 포함
- 중립적인 조정전문가와 이해관계자들이 함께 모여 쟁점을 논의하고 대안을 모색함으로써 참여자들의 자율적 합의 형성을 위해 노력함
- 갈등전문가 지원의 경우 조정전문가 투입으로 해결이 가능한 경미한 사안에 적용하여 갈등유형에 따라 해당 사안에 적합한 전문가를 추천하여 대화를 통한 타협이 이루어질 수 있도록 지원함. 조정 전문가 투입으로 해결이 가능한 경미한 사안에 적용 가능

- 4단계: 최종결과 도출 및 갈등관리 역량강화 등 사후관리

- 갈등관리심의위원회의 갈등과제에 대한 최종 도출 결과의 승인
- 이후 해당과제에 대한 효과적인 갈등관리 활동이 이루어지도록 지속적 관리 노력을 하여 높은 성과를 달성하도록 함

- 5단계: 갈등관리과제의 종료

- 입법완료 또는 신규 제도 개선 완료, 갈등 당사자간 서면 합의문 도출 등을 기점으로 갈등관리과제를 종료함
- 단, 더 이상 갈등관리과제로 관리할 만한 실익이 없는 경우 갈등관리심의위원회의 결정으로 갈등관리과제를 종료할 수 있음

○ 연구의 의의 및 기대효과

- 갈등관리에 관한 이론적 논의와 분석을 통해 연구의 객관적 근거를 마련하였으며, 중앙부처 및 대표적인 지자체 사례 분석을 통해 갈등관리매뉴얼의 주요 요인들을 분석하여 방통위 프로세스 개발에 완성도를 높였음
- 향후 갈등관리매뉴얼 운용 결과를 토대로 시대 변화와 상황에 맞게 현행화하는 작업을 실시할 필요가 있음

참 고 문 헌

국내 문헌

- 가상준 외. (2009). “한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007.” 한국정치학회보, 제43권 제2호, pp. 51-87.
- 국무조정실(2013), 『공공기관 갈등관리 매뉴얼』
- _____ (2014), 『갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구』
- 국회예산정책처(2016), 『공공갈등 관리현황 분석 - 국회의 갈등관리 기능을 중심으로』
- 김대연·홍성우(2015), “정책네트워크 관점에서의 단발기 보조금 규제정책 형성과정 분석.” 한국거버넌스학회보, 제22권 제1호, pp. 1-32.
- 김수석·마상진(2010), “농업·농촌부문 공공갈등사례와 갈등관리방안 연구.” 분쟁해결 연구, 제10권 제1호.
- 단국대 산학협력단(2017), 『해역이용협의과정에서 발생할 수 있는 갈등영향분석』
- 박홍엽·박진(2008), “갈등영향분석모형의 구축과 적용가능성 탐색; 울진 신규원전 건설 사례를 중심으로”, 한국인사행정학회보, 제7권 3호.
- 법무부(2014), 『법무부 갈등관리 매뉴얼』
- 산업통상자원부(2015), 『산업통상자원부 갈등관리 매뉴얼』
- 서울특별시(2018), 『공공갈등 조정 3.0 갈등관리 매뉴얼』
- 서울행정학회(2018), 『국가갈등조정시스템 개선방안』
- 심준섭 외(2013), “서울시 공공갈등지수 및 관리지표 개발.” 한국정책학회.
- 윤종설(2007), 『정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안: Governance 관점의 정책사례 분석을 중심으로』 . 한국행정연구원.
- _____ (2014), “공공갈등 발생요인에 따른 갈등예방·대응지표 구축.”, 정책개발연구, 제14권 제2호, pp. 37~59.
- 이인용(2013). 『이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안 검토보고서』
- 임호·강성권(2010), 『부산시 공공갈등의 효과적 관리방안』 . 부산발전연구원.

- 정용덕(2010), “공공갈등과 정책조정연구.” 행정논총, 제48권 제4호, pp. 1-30.
- 충남연구원(2019), 『충청남도 공공갈등 관리매뉴얼』
- _____ (2019), 『충청남도 지방공기업 갈등관리 역량강화 교육』
- 하혜영(2007), “공공갈등해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로.” 한국행정학보, 제41권 제3호, pp. 273-296.
- 한국교육개발원(2013), 『중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 방안 연구』
- 한국교통연구원(2018), 『신공항 건설 갈등관리 포럼 구성 및 운영』
- 한국환경정책·평가연구원(2006), 『수자원계획 관련 거버넌스와 환경갈등 관리 방안』
- 한국행정연구원 (2014), 『갈등 초기 대응 체계 구축 : 갈등취약분야별 갈등예방지표 개발 및 표준 매뉴얼 작성』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- _____ (2016), 『효율적인 사례연구를 위한 공공부문 정책사례』
- 홍명수(2015), “단말기 유통법 제정의 의의와 개선과제.” 고려법학, 제76호, pp. 309-350.

관련 법령

- 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」, [시행 2016. 1. 25.] [대통령령 제26928호, 2016. 1. 22., 타법개정]
- 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」, [시행 2017. 8. 10.] [총리령 제 1417호, 2017. 8. 10., 일부개정]
- 「방송통신위원회 갈등관리 운영규정」, [시행 2019. 7. 31.] [방송통신위원회훈령 제273호, 2019. 7. 31., 제정]

부록. 갈등대응계획서 서식 예시

「○○○○○○○」 관련 갈등대응계획서

① 사업현황

- 추진근거
- 개 요
- 추진경과
- 향후 추진일정

② 주요 갈등개요 및 해소계획

- 갈등 개요
 - 발생시기 :
 - 표출형태 :
 - 갈등 당사자 :
- 이해관계인 입장

이해관계인	요구사항(주장하는 내용)

- 갈등 진행경과

갈등 진단 결과

○ 진단일

○ 진단결과 갈등정도 분류 : 갈등등급 등급

- 공공갈등진단표 8항목 중 ○개 항목 표시

갈등 대응계획

① 갈등 쟁점사항

○ 쟁점사항1 :

○ 쟁점사항2 :

② 갈등 해소방안

○ 쟁점사항1 :

○ 쟁점사항2 :

③ 향후 추진일정

● 저 자 소 개 ●

김 영 록

- 연세대학교 행정학과 졸업
- 경희대학교 평화복지대학원 행정학석사
- 연세대학교 행정학과 박사
- 현 강원대학교 행정학과 교수

김 은 지

- 고려대학교 언어학과 졸업
- 서울대학교 행정대학원 행정학석사
- 서울대학교 행정대학원 정책학박사
- 현 군산대학교 행정학과 조교수

방송통신융합 정책연구 KCC-2020-29

**방송통신분야 주요 갈등사례 분석 및 효과적인 갈등
해결을 위한 매뉴얼 연구**

2020년 12월 일 인쇄

2020년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
