지방자치단체 갈등관리시스템 분석*
- 조례 및 사례 분석을 중심으로 -

An analysis of the Local Conflict Management System
- Focusing on ordinance and case study -

김 지 수 (한국지방행정연구원 자치행정연구실 수석연구원 - 주저자)
이 선 우 (한국방송통신대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Jisoo Kim / Sunwoo Lee

In recent, local government has become a major stake-holder in public conflict. In particular, how local officials do respond to the residents who raise complaints affects the development of the conflict. It needs to strengthen the conflict management capacity of local governments in order to reduce the cost of conflict in our society. But few previous research have analyzed the system of local conflict management system on a nationwide scale. The purpose of this study is to diagnose the current status of local conflict management system through case study of ordinance and to suggest improvement plan based on the above case study. In result, only 32.8% of the total local governments have established basic conflict management system, and only 2% of them have entered more than 3 levels. Based upon the result of case study, this study suggests 7 improvement plans for local conflice management system.

주 제 어: 지방자치단체 갈등관리시스템, 조례, 내용분석

Keywords: local conflict management system, ordinance, contents analysis

I. 문제제기

2007년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 제정되면서 공공부문의 갈등관리는 새로운 변화의 시기를 맞이하였다. 2017년 현재까지 10년이 흐른 지금 갈등관리의 개념과 필요성에 대한 인식이 점차 확산되고 있다.

* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B4A01036743)

국무조정실은 갈등관리팀을 내부에 신설하고, 범정부적으로 적용되는 갈등관리 표준 매뉴얼을 개발·배포하였다. 국무조정실은 각 부처의 갈등관리 실태를 매년 점검하고, 범정부적 협력이 필요한 갈등사안에 대해 사안별 대응 TF를 운영하기도 한다. 각 부처 역시 필요에 따라 갈등관리 전담조직, 전담인력을 신설하였고, 기관별 상황에 맞는 갈등관리 매뉴얼을 개발하였다. 공무원 대상의 갈등관리역량강화 교육 및 훈련 역시 다년간 지속적으로 운영되면서, 일방향적 강의중심 교육에서 참여형, 실습형 교육으로 변화해가고 있다. 따라서 중앙정부차원의 갈등관리시스템은 기본적 요건을 갖추었지만, 그 실효성 확보를 위한 질적 개선방안을 모색해야하는 단계라고 볼 수 있다(이선우 외, 2016).

그러나 2007년 제정된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(이하 대통령령)」은 중앙행정기관에 대한 적용은 강제하였으나, 지방자치단체와 그 밖의 공공기관은 임의적용 대상으로 규정하였다(대통령령 제26928호 제3조). 이와 같은 법 규정은 지방자치단체와 그 밖의 공공기관의 다양한 특징과 상황에 맞는 제도 구축 필요성을 고려하여 점차적으로 법적용을 확대하는 방식을 선택한 결과이다. 그러나 이 법 규정은 지방자치단체와 기타 공공기관 간 갈등관리시스템[1] 구축 수준의 편차를 크게 하는 원인이 되었다.

예를 들어 한국전력과 한국수력원자력 등과 같이 특정 유형의 갈등이 빈번하거나 장기간 전국적 이슈가 된 갈등을 경험한 공기업, 서울시와 부평구 등 기관장이 갈등관리에 대한 관심이 높은 일부 지방자치단체의 경우 중앙행정기관보다 더 체계적이고 기관의 특성에 적합한 갈등관리시스템을 구축한 상태이다. 그러나 이들 기관과 달리 갈등관리시스템이 전혀 구축되지 않거나 그 필요성조차 인식하지 못하는 기관이 대부분이다. 그럼에도 불구하고 아직까지 학술적·실무적 차원에서 지방자치단체의 갈등관리시스템에 대한 종합적 진단은 이루어지지 않고 있는 실정이다.

따라서 본 연구의 목적은 갈등조례 분석과 사례 분석을 통해 지방자치단체의 갈등관리시스템을 진단하고, 체계적 갈등관리시스템 구축을 위한 방안을 제시하는 것이다. 본 연구의 결과는 향후 지방자치단체의 갈등관리역량 개발 및 시스템 구축 방안을 모색하는 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

---

1) 갈등관리시스템은 해당 지방자치단체가 갈등현안의 대응 및 갈등예방 등을 위해 구축한 조례, 규칙, 조직, 인력을 비롯하여 계획-관리-평가 등의 업무시스템을 종합적으로 표현한 용어이다. 대체로 관련 조례제정을 통해 공식적인 갈등관리시스템 출범이 시작된다. 그러나 조례의 제정이 반드시 조직, 인력, 업무시스템의 변화로 연결되지는 않는다. 이와 같은 갈등관리시스템 구축에 대한 규정과 실제 간의 불일치가 본 연구의 연구문제와 직결된다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 분석

1. 지방자치단체 갈등동향과 갈등관리시스템

1) 지방자치단체 갈등동향과 갈등관리필요성

갈등은 실시간으로 생기고 사라지며, 때로는 갈등으로 정의되지 않은 채 존재하기도 한다. 갈등 현황에 대한 집계는 현실적인 한계에 부딪칠 수 있으며, 이와 같은 특징은 발생현황 자체에 대한 집계·분석 부재의 원인이 된다. 따라서 대부분의 선행연구는 갈등동향에 대한 연구를 위해 언론보도 자료를 분석하고 있다(가상준 외, 2009 & 2007). 본 연구는 선행연구의 방법을 따라, BigKinds[2] 검색을 통해 추출한 갈등보도 DB인 공존협력연구소 갈등DB[3] 분석을 실시하였다. 분석결과 최근 갈등의 동향은 크게 3가지의 특징을 지닌다.

첫째, 다수의 지방자치단체가 연계되거나, 전국적 규모로 발생되는 공공갈등에 대한 언론의 주목이 나타난다. 전국종합일간지의 경우 약 20%의 갈등보도가 1개 이상 지방자치단체에서 동시적인 반발이 나타나고 있음을 보도하였다(〈표 1〉의 '다수지역').

〈표 1〉 1개 이상의 지방자치단체에서 발생된 갈등의 보도빈도

구분		전국종합일간지		지역종합일간지	
		빈도(건)	비율(%)	빈도(건)	비율(%)
2015년	다수지역	264	21	0	0
	단일지역	1,020	79	1,071	100
2016년	다수지역	237	19	25	3
	단일지역	1,010	81	769	97

* 자료: 공존협력연구소 갈등DB를 토대로 분석

각 지역에서 발간되는 지역종합일간지의 경우 해당 지역 내의 갈등보도를 하는 것이 일반적이지만, 2016년에는 약 3% 정도의 보도가 나타났다. 이와 같은 특징은 최근 중앙정부차원에서 결정되어야 할 전국적 규모의 논의가 개별 지방자치단체 내에서의 갈등으로 등장하는 사례가 증가하고 있다는 점을 보여준다. 즉, 해당 쟁점을 지역주민과 지방자치단체 차원에서의 논의를

---

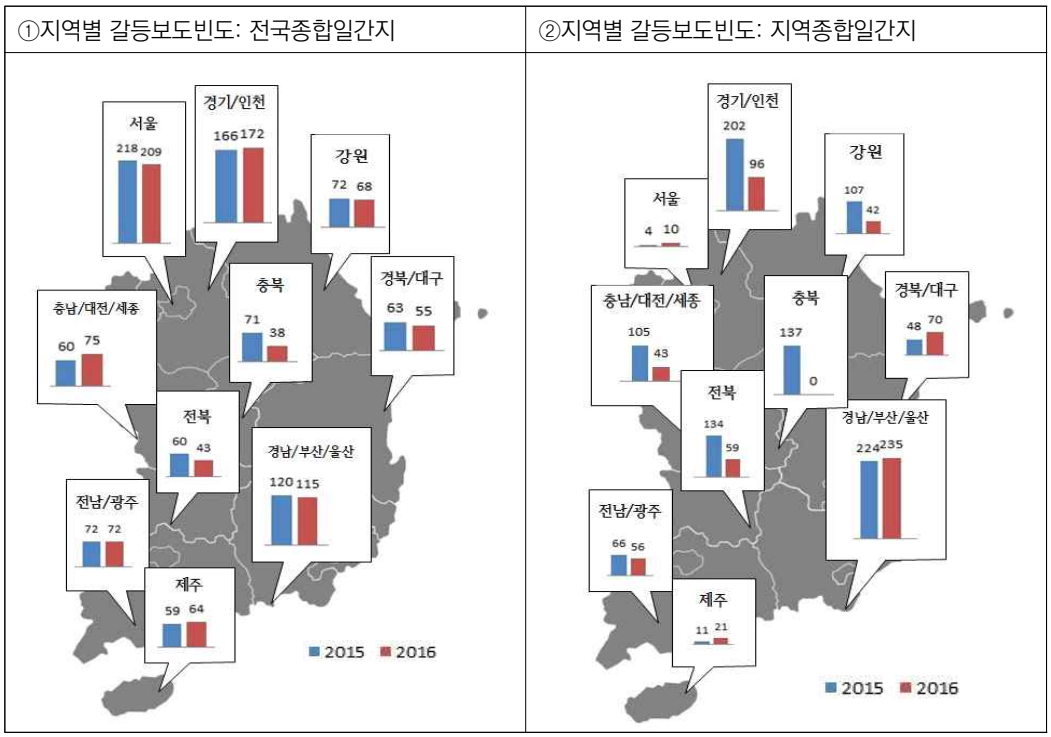
2) 한국언론재단의 종합뉴스 DB 웹주소: http://www.bigkinds.or.kr/search/totalSearchMain.do (검색일: 2017.02.05.)

3) 본 갈등 DB는 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구의 결과물로, 현재에도 계속 자료가 업데이트 되고 있으며, 향후 웹서버 구축을 통해 일반에 공개될 예정이다(NRF-2015S1A5B4A01036743). 분석대상 자료는 '갈등, 분쟁' 등의 키워드로 검색된 2016년 전국종합일간지 갈등보도 1,247건, 지역종합일간지 794건, 2015년 전국종합일간지 갈등보도 1,284건, 지역종합일간지 1,071건이다.

통해 결정해야 하는지, 아니면 중앙정부와 일반국민 전체의 합의를 통해 결정해야 하는지에 대한 문제가 발생되고 있다.

둘째, 지역별 갈등의 발생빈도가 서로 상이하다(〈그림 1〉). 먼저 갈등보도를 갈등발생지역을 기준으로 분류해 보면 〈그림 1〉과 같다. 먼저 전국종합일간지 분석결과인 ①을 살펴보면, 2015년과 2016년 모두 '서울〉경기/인천〉경남/부산/울산' 등의 순으로 나타났다. 이에 비해 지역종합일간지의 분석결과인 ②를 보면, '경남/부산/울산〉경기/인천〉전북(2015년), 경북/대구(2016년)' 등의 순으로 나타났다. 이와 같은 보도빈도의 차이는 각 지역 언론의 수 등과도 연계되므로 조심스러운 해석이 필요하다.

〈그림 1〉 전국종합일간지와 지역종합일간지의 지역별 갈등보도 빈도 비교



* 자료: 공존협력연구소 갈등DB를 토대로 분석

〈그림 1〉과 같이 송전탑·발전시설 관련 갈등이 높았던 경기 및 충남/대전/세종지역, 원자력시설 입지갈등 등이 높았던 경남/부산/울산지역 등에서 지역종합일간지 갈등보도의 빈도가 상대적으로 높았다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 전북지역의 경우 다양한 레저/문화시설 입지갈등, 공무원 노조와의 노사갈등 등이 발생하면서 2015년 갈등보도 빈도가 높게 나타났다. 2016년의 경우는 군 공항 이전 및 사드배치로 인해 경북/대구지역의 갈등보도 빈도가 높게 나타났다.

셋째, 지역별 갈등의 유형이 서로 상이하다. 2015년과 2016년 각 지역에서 높게 나타난 갈등 사례유형은 〈표 2〉와 같다. 각 지역별·연도별로 높은 순위로 나타난 갈등사례의 유형이 서로 다르고, 경북지역의 경우, 사드배치 등 중앙정부의 정책결정으로 인해 한 해 동안 80개의 갈등 보도가 군 관련 시설 입지에 집중되는 등의 사례가 나타났다.

〈표 2〉 지역별 갈등사례유형 순위(1~3위): 2015-2016년 비교

지역	상위갈등사례유형(1~3위)		지역	상위갈등사례유형(1~3위)	
	2015년	2016년		2015년	2016년
강원	• 레저/문화시설 입지 • 교육정책갈등 • 발전소입지	• 레저/문화시설 입지 • 경제 갈등 • 명칭선정 갈등	전남 광주	• 교육정책갈등 • 레저/문화시설 입지 • 군 시설 입지	• 노사갈등 • 레저/문화시설 입지 • 경제 갈등
경기 인천	• 장묘시설입지 • 도로 및 철도입지 • 기관 간 갈등	• 군 시설 입지 • 교육정책갈등 • 기관 간 갈등	전북	• 레저/문화시설 입지 • 기관 간 갈등 • 송변전 시설 입지	• 군 시설 입지 • 시군통합 • 레저/문화시설 입지
경남 부산 울산	• 무상급식 • 레저/문화시설 입지 • 기관 간 갈등	• 원자력 시설 입지 • 취수장 입지 • 공항 입지	제주	• 군 시설 입지 • 공항 입지 • 기관 간 갈등	• 군 시설 입지 • 공항 입지 • 야생동물/환경복원 갈등
경북 대구	• 원자력시설 입지 • 취수장 입지갈등 • 교육정책갈등	• 군 시설 입지 • 공항 입지 • 원자력 시설 입지	충남 대전 세종	• 교육정책갈등 • 기관 간 갈등 • 도로 및 철도입지, 송변전 시설 입지	• 교육정책갈등 • 도시계획 및 재개발 • 기관 간 갈등
서울	• 기관 간 갈등 • 도시계획 및 재개발 • 도로 및 철도입지	• 도시계획 및 재개발 • 경제 갈등 • 도로 및 철도입지	충북	• 도로 및 철도입지 • 레저/문화시설 입지 • 기관 간 갈등	• 교육정책갈등 • 폐기물처리장 입지 • 도로 및 철도 입지

* 자료: 공존협력연구소 갈등DB를 토대로 분석

중앙정부의 교육정책이 각 지역 지방자치단체장 또는 교육감과 갈등을 유발시켜, 각 지역에서 갈등보도가 증폭된 예[4]도 발견되었다. 서울시-강남구[5], 보건복지부/행정안전부-서울시/경기도[6] 등은 다양한 쟁점으로 상호 간 갈등이 반복적으로 나타나는 경향을 보였다. 그밖에도 원자력 관련 시설[7], 송변전 시설[8] 등의 입지갈등에서도 중앙-지방 간 갈등이 뚜렷이 나타났다.

또한 수직적 계층구조를 지닌 기관 간 갈등이 지방자치의 강화로 인해 오히려 해결하기 어려운 갈등으로 나타났고, 수평적 지방자치단체 간 갈등도 상급 기관에 의해 쉽게 중재되지 않는 등의 모습을 보였다.

---

4) 예를 들어 무상급식, 누리과정, 국립대학총장직선제, 초등학교 통폐합 등의 사례가 대표적이다.
5) 한전부지, 제2 시민청 건설, 구룡마을 재개발 등의 쟁점이 대표적이다.
6) 지방교부세 재 배분, 메르스 대책, 청년실업/지원대책 등의 쟁점이 대표적이다.
7) 신규 원전건설, 계속운전, 방폐장 건설 등을 쟁점으로 한 산업부/한국수력원자력-경북/경남/강원/부산/울산 지역의 대립이 대표적이다.
8) 신경기, 충청 지역에서의 송전탑 건설은 산업부/한국전력-지방자치단체 간의 갈등뿐만 아니라, 예정경로에 위치하는 다양한 지방자치단체 간 갈등도 발생시켰다.

이와 같은 세 가지 특징은 각 지방자치단체가 해당 지역 내의 특성을 반영한 갈등관리시스템을 구축해야 한다는 시사점을 지닌다. 또한 지방자치단체 전반의 갈등관리역량을 개선하는 것이 초기 갈등대응을 통한 갈등의 조기진화에 중대한 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

2) 갈등관리시스템의 법제도적 개념과 한계

갈등관리시스템은 정부 내 갈등관리제도 및 조직, 법규 등을 포괄하는 개념이다. 따라서 정부의 갈등관리시스템 구축은 이를 위한 법제도적 기반이 형성된 이후로부터 시작되며, 이를 근거로 갈등관리시스템이 무엇인지 정의할 수 있다고 본다. 즉, 갈등관리시스템은 이론적 논의보다는 실무적인 차원의 법제도 형성과정에서 정의되었다고 볼 수 있다.

우리나라는 2007년 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'이 제정되면서 처음으로 갈등관리시스템 구축을 시작하였으나, 대통령령에 의거하여 시행되었기 때문에 그 파급력은 비교적 낮았다. 그러나 제주해군기지, 밀양송전탑 등 대규모 갈등이 발생하고 사회적 관심이 집중되면서, 국무조정실을 중심으로 대통령령에 근거한 갈등관리시스템 구축에 대한 관심과 독려가 이루어졌다.

〈표 3〉을 살펴보면, 갈등관리시스템은 '갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회, 갈등관리매뉴얼, 갈등관리 실태분석 및 점검, 갈등관련 교육 및 전담조직' 등으로 구성된다. 그 밖에도 갈등관리를 위한 주요 정책도구로서 '갈등영향분석, 참여적 의사결정방법' 등이 소개되어 있다. 이와 같은 갈등관리시스템의 문제점은 다음과 같이 약 5가지로 요약된다.

첫째, 법적용대상의 범위 면에서 중앙행정기관에 대한 적용은 강제하였으나, 지방자치단체와 그 밖의 공공기관에 대해서는 그 적용을 임의로 규정하였다(대통령령 제26928호 제3조). 이와 같은 법 규정은 지방자치단체와 그 밖의 공공기관의 다양한 특징과 상황에 맞는 제도 구축 필요성을 고려하여 점차적 법적용 확대를 선택한 것이었다. 그러나 이 조항은 지방자치단체와 기타 공공기관의 갈등관리시스템 구축 편차를 크게 하는 원인이 되었다. 예를 들어 한국전력과 한국수력원자력 등과 같이 특정 유형의 갈등이 빈번하거나 장기간 전국적 이슈가 된 갈등을 경험한 공기업, 서울시와 부평구 등 기관장이 갈등관리에 대한 관심이 높은 일부 지방자치단체의 경우 중앙행정기관보다 더 체계적이고 기관의 특성에 적합한 갈등관리시스템을 구축한 상태이다.

반면 대부분의 기관들은 갈등관리시스템이 전혀 구축되지 않았거나 그 필요성조차 인식하지 못하고 있는 실정이다. 또한 지방자치단체 갈등관리시스템에 대한 종합분석이나 진단 등과 같은 학술적·실무적 차원에서의 논의도 이제 막 그 필요성을 인식한 단계이다.

〈표 3〉 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 주요 내용

구분	내용	구분	내용
적용 대상	1. 강제: 중앙행정기관 2. 임의: 지방자치단체, 기타 공공기관	갈등 관리 시스템	1. 갈등영향분석(제10조) • 중앙행정기관장에 의해 실시 • 분석서 포함사항
원칙	1. 당사자간 자율해결과 신뢰확보(제5조) 2. 참여와 절차적 정의의 보장(제6조) 3. 공공정책 수립·추진 시 이익의 비교형량(제7조) 4. 공공정책 수립·추진 시 지속가능한 발전의 고려(제9조) 5. 비밀유지(제23조) 및 협의절차 공개(제22조), 정보공개 및 공유(제8조)		2. 갈등관리심의위원회(제11～14조) • 설치기준 • 위원회 구성 및 운영 • 위원회 기능 • 심의결과의 반영 3. 참여적 의사결정방법의 활용(제15조) 4. 갈등조정협의회(제16～23조) • 개념 및 협의회 구성 • 의장의 역할 및 선임 • 협의회의 기본규칙 • 협의결과문의 내용 및 이행 • 협의회 절차공개 및 비밀유지 5. 갈등관리연구기관의 지정 및 운영(제24조) 6. 갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용(제25조) 7. 갈등관리실태 점검·보고(제26조) • 연 1회(주체: 국무조정실장) 8. 지속가능발전위원회와의 협의(제27조) 9. 갈등전문인력의 양성(제28조) 10. 수당지급방법(제29조)
관리 주체	1. 총괄: 국무조정실(장) 2. 중앙행정기관의 책무(제4조) • 사회전반의 갈등예방 및 해결능력 강화를 위한 종합적 시책 수립·추진 • 갈등예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비 • 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용 • 소속 직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등해결능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하고, 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영 3. 갈등관리시스템 구축 및 운영의 주체: 해당 중앙행정기관의 장		

* 자료: '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(2016)'의 내용을 정리

둘째, 갈등영향분석을 시행하기 위해서는 중앙행정기관의 장과 갈등관리심의위원회의 동의가 필요하기 때문에 기관장의 관심과 의지, 갈등관리심의위원회의 실질적 운영이 분석 시행여부에 중요한 역할을 한다. 즉 갈등영향분석이 중요한 갈등관리도구임에도 불구하고, 지방자치단체와 같이 갈등관리심의위원회 운영 등이 의무화되지 않은 경우이거나 지방자치단체장의 관심이 없으면 갈등영향분석의 사용 역시 어려워진다는 한계가 있다.

셋째, 다부처간, 중앙-지방-주민 간 복잡한 갈등의 증가에도 불구하고, 이를 조정·협의하기 위한 갈등관리시스템에 대해서는 규정이 없는 상태이다. 그 결과, 실질적 필요에 의해 실무자들이 TF를 구성하지 않는 한 체계적인 갈등관리시스템을 바탕으로 한 적시성·적절성 있는 대응에 한계가 있는 상황이다.

넷째, 갈등조정협의회의 구성 및 운영에 대한 규정의 경우, 최초의 법제정 당시와 비교하자면 상대적으로 구체화되었으나, 해당 규정만으로는 실질적인 운영의 내용을 구체화할 수 없기

때문에 운영자의 노하우와 전문성이 요구된다는 한계를 가진다. 물론 이러한 문제점은 반대로 법 규정이 지나치게 구체적일 경우, 운영자가 유연성을 발휘할 수 없어 오히려 갈등이 유발될 수 있는 가능성이 있다.

다섯째, 갈등관리심의위원회의 경우, 단지 구성만 해 둔 채 형식적인 운영에 머무르고 있는 경우가 많다(이선우 외, 2016). 또한 임의적용기관의 경우 상설 갈등관리심의위원회 운영을 위한 예산 등을 확보하는데 어려움을 느껴, 아예 위원회를 운영하지 않게 된다는 문제점을 가진다(인천 부평구 공공갈등조정관 인터뷰, 2016).

2. 지방자치단체 갈등관리시스템에 대한 선행연구와 본 연구의 필요성

지방자치단체의 갈등사례에 대한 연구는 〈표 4〉에서 볼 수 있듯이 그간 많은 학자들에 의해 진행되어 왔다. 개별 사례분석을 통해 갈등의 원인이나 갈등증폭의 원인을 밝히고, 갈등해소를 위한 제도적 방안 또는 갈등관리역량 개선방안을 제시하는 것이 이와 같은 선행연구들이 지니는 공통적인 함의이다. 또한 개별사례 연구결과의 일반화가 지니는 한계를 개선하고 갈등관리에 대한 이론을 사례분석으로부터 도출하기 위해 최근에는 다중사례 연구가 증가하는 추세이다.

이에 비해 갈등행위자의 인식이나 행태를 연구함으로써 갈등의 요인을 도출하고, 공무원의 갈등관리인식개선 및 역량 강화 필요성을 제시한 연구도 있다. 대부분 갈등행위자에 대한 설문조사를 통해 진행되지만, 박천오·서우선(2004), 김태운·남재걸(2011)의 연구와 같이 갈등행위자의 행태를 중심으로 사례를 분석하는 경우도 있다. 또한 갈등관리제도 및 갈등관리도구의 개발을 위한 연구도 진행되고 있다. 지방자치단체의 갈등관리 개선을 위해 필요한 제도연구도 있지만, 일부 갈등관리에 활용하기 좋은 도구를 연구한 예도 있다(이선우 외, 2015).

〈표 4〉 선행연구: 지방자치단체 갈등관리 연구

유형	연구자(연도)
1. 개별사례연구	소영진(1999), 김상구(2002), 최흥석 외(2003), 진종순(2004), 박기관(2016), 허준영(2015)
2. 다중사례연구	하혜영·이달곤(2007), 이주헌·김효정(2010), 주재복·박해육(2009)
3. 갈등행위자의 의식·행태와 영향요인연구	이창원·전주상(2003), 박천오·서우선(2004), 임동진(2011), 김태운·남재걸(2011), 심준섭·김지수(2011), 조혜승·문명재(2013)
4. 갈등관리 제도연구	이선우 외(2015), 윤종설(2015), 김필두(1996), 권오철(1996), 주재복·김건위(2010), 김선기 외(2008)

그러나 이와 같은 선행연구를 종합해보면, 아직까지 지방자치단체의 갈등관리시스템 전반에 대한 현 주소를 실태분석 한 예는 없다. 예외적으로 이동기·김연근(2013)의 연구는 갈등관리

및 지원에 대한 조례를 분석하였으나, 광주, 대전, 인천, 부산, 충북, 충남, 전북 등 일부지역이 분석대상이었으며, 조문의 내용에 대한 1차적 분류에 그쳐 시사점을 도출하는데 한계가 있었다. 이와 같이 선행연구가 지방자치단체 갈등관리시스템 개선의 방안을 제시하는 수준으로 나아가지 못한 것은 지방자치단체의 갈등관리시스템 전반에 대한 관리체계 부재를 보여주는 것이기도 하다. 중앙행정기관과 달리 정부 차원에서 종합적 가이드라인을 제공하거나, 이에 따른 실태를 종합점검하지 않기 때문이다. 그 결과 전 지역을 대상으로 한 종합실태분석 및 평가를 실시할 수 있는 자료에 접근하기 어렵다.

본 연구는 이와 같은 연구적 한계를 극복하기 위해 갈등 관련 조례의 채택·개정여부와 조례의 내용분석을 실시하였다. 이를 위해 중앙정부의 갈등관리시스템 전반의 분석모델과 경기도 갈등관리시스템의 구축전략을 위한 모델[9]을 참고하였다(윤종설, 2014; 이재광·김을식·하보란, 2014).[10] 또한 갈등관련 조례 및 법제를 분석한 선행연구의 분석기준[11]을 활용하였다(금창호·라휘문, 2010; 윤종설: 2014; 최병학, 2014; 이성호·박신숙, 2015; 장석준·허준영, 2016). 이들 선행연구에서는 조례를 분석하는데 있어서 대통령령의 조항들을 분석기준으로 삼았으므로 본 연구에서도 분석틀 개발에 활용하였다.

Ⅲ. 분석방법 및 분석틀

1. 본 연구의 분석틀

본 연구는 먼저 선행연구의 분석결과를 토대로 전국의 지방자치단체가 제정한 공공갈등 관련 조례(규칙) 분석을 실시하였다. 그러나 자료정리과정에서 실질적으로 갈등관리시스템을 체계적으로 운영하고 있는 기관이 매우 드물어, 갈등관리시스템 운영개선방안을 제시하기 위해 대표적인 기관이라 할 수 있는 서울시·인천부평구의 사례를 비교·분석하였다. 따라서 본 연구의 분석틀은 〈그림 2〉와 같다.

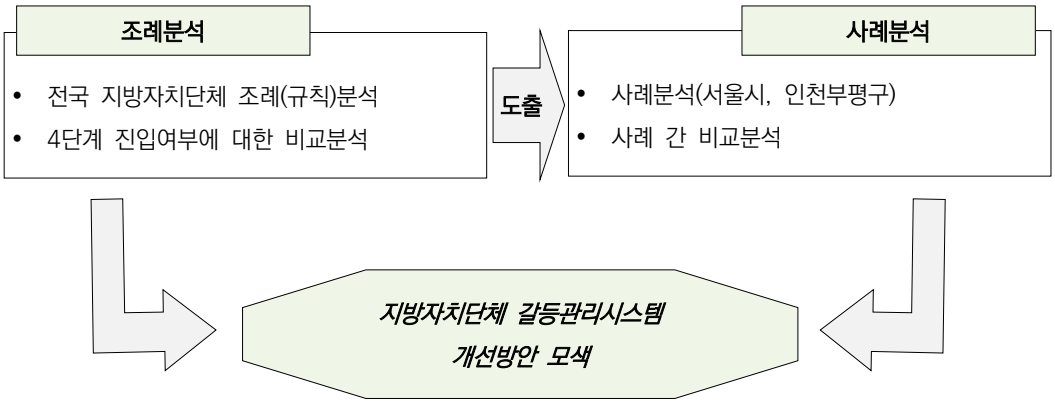
---

9) 1단계: 도내 담당팀 구성, 2단계: 갈등관리위원회 구성, 갈등연구기관의 선정, 3단계: 도내 갈등진단 및 갈등대응계획 작업 개시, 갈등DB구축, 사례연구 개시, 갈등매뉴얼 작성 및 배포, 공무원 대상 갈등교육, 갈등조정관의 선발·파견, 4단계: 갈등위원회 소집, 갈등조정협의회 결성, 갈등조정관(전문가) 파견, 5단계: 갈등관리평가(이재광·김을식·하보란, 2014)

10) 조례를 통해 확보하기 어려운 자료의 경우, 인터넷과 학술자료, 지방자치단체 발간물 등을 통해 공개된 자료와 관련자 인터뷰를 통해 보완할 필요가 있을 것으로 보인다.

11) 선행연구의 내용을 종합해 보면, 1) 확산이론에 의거하여 조례채택여부에 대해서 분석한 뒤, 그 영향요인을 도출하고자 한 연구(장석준·허준영, 2016), 2) 갈등관리법제, 조례의 구성 및 제도를 소개·분석한 연구(금창호·라휘문, 2010; 윤종설: 2014; 최병학, 2014; 이성호·박신숙, 2015)로 구분된다.

〈그림 2〉 본 연구의 분석틀



본 연구의 공간적 범위는 조례분석의 경우 전국 지방자치단체, 사례분석의 경우는 서울시와 인천 부평구이다. 시간적 범위는 조례분석의 경우 처음 조례가 제정된 2007년부터 2017년 6월 현재까지 이고, 사례분석의 경우 각 기관이 최초 설립된 2012년(서울시)과 2011년(인천시 부평구)부터 현재(2017년 6월)까지이다.

2. 조례 분석방법

조례분석은 각 지방자치단체가 입법한 갈등조례(규칙)에 대한 내용분석 방식으로 진행하였다. 조례분석을 위한 자료는 자치법규정보시스템[12]의 총 81개 조례에 대한 전수조사이다.[13] 그러나 조례분석을 통해 확인할 수 있는 갈등관리시스템 구축현황에 한계가 있으므로, 이를 보완하기 위해 언론보도자료, 인터넷자료, 인터뷰자료, 정부발간물 등을 종합적으로 활용하였다.[14] 이를 위한 분석기준은 〈표 5〉와 같다.[15]

1단계는 갈등관리 관련 조례의 제정여부는 현재 각 지방자치단체의 자유로운 선택이며, 상급 지방자치단체가 조례를 제정했다 하더라도 기초자치단체가 반드시 조례를 제정하는 것은 아니다. 또한 조례제정이 어려울 경우 규칙제정을 먼저 하기도 한다. 따라서 갈등조례(규칙)의

---

12) 자치법규정보시스템. 웹주소: www.elis.go.kr. (검색일: 2017.06.30.)

13) 〈표 5〉에 따른 분석결과는 2인의 저자가 상호 비교를 통해 100% 일치할 때까지 재코딩 하였다. 따라서 최종적인 코더간 신뢰도는 100% 이다.

14) 지방자치단체의 갈등관리는 중앙행정기관과 달리 종합관리시스템이 부재하여, 각 지방자치 단체별 운영현황에 대한 자료를 일괄 조사한 실태조사자료 자체가 없기 때문에 조례에 의 해 확인할 수 있는 내용과 실제의 운영상황 등에 대한 차이 발생을 우려하였기 때문이다.

15) 코딩은 각 세부분석기준별 유(1), 무(0)를 기본적으로 입력하고, 개정의 빈도, 갈등영향분석 실시빈도, 갈등조정협의회 운영 빈도의 경우 빈도를 수치로 입력하였다. 또한 입력결과에 대한 해석을 위해 갈등영향분석 실시의 사례 명, 갈등조정협의회의 내용, 참여적 의사결정 조항의 내용 등을 문자(text)로 기술하여 입력하였다. 이 중 갈등관리전담조직운영여부는 홈페이지에 공개된 직원의 업무내용을 검토하여 갈등관리 업무가 명시적으로 존재하는 경우만을 기술하였다.

제정은 해당 지역의 갈등관리시스템 구축의 시작을 알리는 기준이 된다.

〈표 5〉 4단계 갈등관리시스템 구축수준 분석기준

단계	내용
1단계	• 갈등조례/규칙 제정 여부
2단계	• 갈등조례 내용 구체화 수준 1) 조례개정빈도 및 내용 2) 갈등영향분석 조항유무 3) 갈등관리심의위원회 구성 및 운영 상세조항, 제척/해임조항 4) 갈등관리매뉴얼 개발조항 유무 5) 참여적 의사결정 조항유무 6) 갈등조정협의회 구성조항 유무 7) 갈등관리실태평가 조항유무
3단계	• 갈등관리심의위원회·갈등관리전담조직 운영여부
4단계	• 갈등관리활동 활성화 수준 1) 갈등영향분석 실시 2) 갈등조정협의회 운영 3) 갈등관리매뉴얼 개발여부

2단계는 갈등조례의 내용이 구체화된 수준을 측정하였다. 조례/규칙의 개정을 통해 어떤 내용이 추가되는지, 각 규정이 실제 운영에 필요한 다양한 내용을 어느 정도 담고 있는지를 측정함으로써 실제 활용 가능한 조례 또는 규칙이 되었는지를 판단하는 것이다. 구체적인 내용 기준은 선행연구에서 활용한 조례내용을 활용하였다.

3단계는 실질적인 제도의 운영여부이다. 즉, 공공갈등관리가 조례 등을 통한 문서화된 제도로서 존재하는 단계를 넘어 실무적으로 활용하게 되는 첫 단계라고 볼 수 있다.

4단계는 갈등관리활동의 활성화 수준이다. 갈등관리전담조직이 얼마나 활발하게 다양한 분야의 갈등관리를 실시하고 있는지, 매뉴얼 개발과 교육 등의 업무를 수행하는지도 갈등관리시스템 구축수준을 파악하는 최종 기준이 될 수 있다(4단계).

이와 같은 4단계 갈등관리시스템 구축수준 판단의 기준은 장기적으로 지방자치단체의 갈등관리시스템 구축수준이 개선되게 되면 한 단계 더 나아가 활용중인 갈등관리시스템 운영의 수준을 심층 분석하는 5단계가 필요할 것이다. 그러나 현재의 운영현황 상에서는 4단계까지의 분석으로 충분하다고 판단하였다.

3. 사례 선정 및 분석방법

사례의 선정기준은 갈등관리전담조직이 구성되었으며, 해당 지방자치단체의 갈등관리시스템 구축수준이 4단계로 진입한 경우이다. 특히 타 기관에서 갈등관리전담조직을 구축·운영하기 위한 구상단계에서 방문 등을 통해 현재의 운영사항을 벤치마킹 한 예가 다수 있고, 갈등관리전담조직의 운영기간이 긴 2개 기관을 선정하였다. 광역자치단체에서는 서울시, 기초자치단체에서는 인천시 부평구이다.[16] 사례의 분석기준은 다음의 〈표 6〉과 같고, 해당 2개 지역의 공

통점과 차이점을 분석한다.

〈표 6〉 사례 분석기준

분류	기준	
1. 전담조직구성	1) 전담조직 구성(조직 및 직책, 인력구성 및 규모, 예산확보) 2) 책임자의 전문성	
2. 갈등관리심의위원회 운영	1) 갈등관리심의위원회 위원구성	2) 운영규칙 및 운영실태
3. 갈등관리매뉴얼	1) 개발여부	2) 실무용 진단표 등의 개발여부
4. 갈등관리교육	1) 교육방식	2) 교육빈도
5. 갈등조정협의회 운영	1) 운영사례 및 빈도	2) 운영방식
6. 갈등영향분석 실시	1) 실시빈도	2) 실시효과
7. 부서간 협업	1) 협업의 용이성	2) 부서간 협업 사례
8. 민간과의 협력	1) 협력분야	2) 전담조직-민간의 역할

Ⅳ. 분석결과

1. 조례분석을 통한 지방자치단체 갈등관리시스템 분석결과

1) 1단계 분석결과

전국의 247개 지방자치단체에 대한 분석결과, 공공갈등관리에 대한 조례가 제정된 지방자치단체는 총 81개(32.8%)이며, 17개 광역 자치단체 중 12개(70.6%), 230개 기초 자치단체 중 70개(30.4%)이다. 연도별로 비교해 보면, 〈그림 3〉과 같이 2015년에 가장 많은 지방자치단체(20개)에서 조례가 제정되었으며, 2011~2013년에도 조례제정빈도가 비교적 높았다.

공공갈등 관련 규칙이 있는 지방자치단체는 6개이며, 조례와 규칙이 모두 있는 지역의 경우, 규칙 차원에서 상세 규정을 수립하기도 했다.[17] 그밖에 일반조례 내에 공공갈등관리 관련 업무를 명시한 예는 인천시 부평구 등이 있었으며, 특히 조례제정 전 규칙을 통해 갈등관리업무를 수행할 수 있도록 하였다.

---

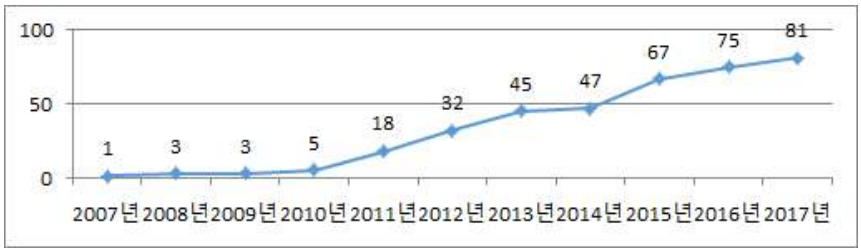
16) 〈표 5〉의 4단계 갈등관리시스템이 구축된 유일한 두 기관이기도 하다.

17) 예를 들어 강원도는 사회갈등조정위원회 설치 및 운영, 경기 시흥시는 갈등관리 부서지정, 조정위원, 대상 등, 경기 용인시는 갈등전문기관의 요건과 심사위원회 구성, 경북 포항시는 갈등분쟁조정협의회 설치 및 운영, 충남도는 갈등진단방법, 갈등영향분석, 갈등조정협의회 운영규정, 관리실태 등, 충북도는 도민배심원제 규정 등이 기술되었다.

〈그림 3〉 연도별 조례제정 빈도 및 누적빈도

[빈도]

[누적빈도]



2) 2단계 분석결과

갈등조례의 내용이 어느 정도 구체화되었다면, 본격적으로 운영을 전제로 한 조례가 제정되었다는 것을 의미한다. 각 세부항목별로 살펴보면 다음 〈표 7〉과 같다.

첫째, 조례개정은 총 26개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 32.1%) 지방자치단체에서 나타났다. 초기에 추상적 수준의 조례가 제정된 뒤, 전면개정 또는 일부 조항의 추가나 수정을 통한 개정이 이루어진 것이다. 구체적인 위원회 구성 및 운영방법, 위원의 위촉·제척·해제, 기관장의 책무, 정보공개 및 공유, 협의결과문 내용구성 및 이행 등이 상세하게 나타났다. 조례를 개정한 지방자치단체는 평균 1.4회의 개정을 하였고, 이 중 충북은 9회로 2007년 제정 이후 가장 많은 빈도로 개정하였다. 충남 서산시는 2010년 제정 이후 6회의 조례개정을 하였다. 이 두 기관은 위원회 운영의 구체적 방법(수당, 여비 등) 부분을 조례개정을 통해 수정했다.

둘째, 갈등영향분석은 총 69개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 85.2%) 지방자치단체에서 나타났으며, 2011년 이후 본격적으로 제정되었다.

셋째, 갈등관리심의위원회 구성 및 운영 상세내용에 대한 조항은 70개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 86.4%) 지방자치단체에서 나타났으며, 전반적으로 2015년 이후 본격적으로 제정되었다. 특히 두 항목을 비교해 보면 2011년 이후 제정조례의 경우 두 가지 내용을 함께 조문으로 기술하고 있었다. 위원의 규모에 대해서는 68개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 83.9%) 기관이 기술하고 있는데, 일반적으로 15명 이내 정도로 규정하고 있다(29개, 조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 35.8%). 또한 41개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 50.6%) 기관은 민간위원의 비중에 대해 규정하고 있는데, 비공무원이 과반 이상일 것을 규정하는 경우

가 38건(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 46.9%)으로 대부분이었다. 또한 위원의 제척 및 해임 관련 조항을 규정한 경우는 33개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 40.7%) 기관이었으며, 2013년 이후 관련 규정이 나타나기 시작했다.

〈표 7〉 구체적인 규정에 대한 분석결과

구분		빈도	내용 기타
1. 조례개정	• 개정 빈도	26개 기관 (평균: 1.4회, 최대: 9회, 최소: 1회)	위원제척기피 및 회피, 위촉해제, 위원회 운영, 수당, 여비, 조정전문/자문위원회 구성 및 운영, 적용대상범위, 관계기관과의 협조, 협의회 구성 및 운영, 의장, 갈등영향분석 및 결과반영, 갈등관리 및 해결의 원칙, 기관장의 책무, 정보공개 및 공유, 협의결과문내용 및 이행
2. 갈등영향 분석	• 규정 있음	69개 기관	2010년: 1, 2011년: 8, 2012년: 7 2013년: 10, 2014년: 5, 2015년: 20 2016년: 10, 2017년: 8
3. 갈등관리 심의위원회	• 구성조항	70개 기관	2007년: 1, 2010년: 1 , 2011년: 5 2012년: 7, 2013년: 11, 2014년: 4 2015년: 18, 2016년: 15, 2017년: 8
	• 운영 상세 조항	70개 기관	2010년: 1, 2011년: 5, 2012년: 7 2013년: 11, 2014년: 4, 2015년: 18 2016년: 16, 2017년: 8
	- 위원 규모	68개 기관	10명 이내: 5, 11명 이내: 16, 13명 이내: 3 15명 이내: 29, 20명 이내: 9, 21명 이내: 1 30명 이내: 1, 기타(5-11명: 1, 5-20명: 2, 2개 분과 18명 이내: 1)
	- 민간위원 규모	41개 기관	• 비공무원이 과반수이상: 38 • 비공무원이 2/3이상: 2 • 공무원은 1/4초과불가: 1
	• 제척·해임 조항	33개 기관	2013년: 5, 2014년: 1, 2015년: 12 2016년: 7, 2017년: 8
4. 갈등관리 매뉴얼	• 규정 있음	6개 기관	2012년: 1, 2013년: 1, 2015년: 2 2017년: 2
5. 참여적 의사결정	• 규정 있음	46개 기관	• 충북괴산군/보은군: 다자간협의기구 전문가포럼 규정(조례, 2016) • 강원: 사회갈등조정위원회(규칙, 2012) • 충북: 도민배심원제(규칙, 2016)
6. 갈등조정 협의회	• 구성조항	72개 기관	2018년: 1, 2010년: 2, 2011년: 8 2012년: 8, 2013년: 12, 2014년: 5 2015년: 19, 2016년: 10, 2017년: 7
7. 갈등관리 실태평가	• 규정 있음	35개 기관	2010년: 1, 2011년: 2, 2012년: 2 2013년: 7, 2014년: 2, 2015년: 13 2016년: 5, 2017년: 3

넷째, 갈등관리매뉴얼의 제작을 규정한 예는 6개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 7.4%) 기관이었다. 다섯째, 참여적 의사결정을 활용하라는 선언적 규정을 제정한 예는 46개(조례가

제정된 81개 지방자치단체 중 56.8%) 지방자치단체에서 규정되었다. 대표적으로 강원도의 경우는 사회갈등조정위원회, 충북도는 도민배심원제 등에 대해 규칙에서 명시하였다. 여섯째, 갈등조정협의회는 72개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 88.9%) 지방자치단체에서 제정되었다. 일곱째, 갈등관리실태평가는 35개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 43.2%) 지방자치단체에서 제정되었다.

종합해보면, 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회, 갈등영향분석에 대한 규정은 갈등관리조례를 제정한 대부분의 지방자치단체에서 나타났으나, 구체적인 위원의 수, 민간위원의 비율, 제척기준 등에 대한 상세내용으로 진입하면 절반 미만에서 규정하였다. 또한 전반적으로 2015년 이후 제정된 조례의 경우 조례 규정의 구체성이 높게 나타났다.

3) 3단계 분석결과

3단계는 갈등관리심의위원회를 실질적으로 운영하는지, 갈등관리전담조직을 구성해 운영하는지 여부를 살펴본다. 갈등관리심의위원회는 대체로 갈등관리심의위원회에 대한 운영시작을 알리는 신문기사가 보도된 후로 실제 운영여부를 확인할 수 없는 경우가 대부분이었다. 다만 서울시의 경우는 예외적으로 매월 갈등관리심의위원회 회의결과 및 활동내역을 백서로 묶어 발간하고 있기 때문에 갈등관리심의위원회의 운영현황을 파악하는 것이 가능하다.

갈등관리전담조직이 개설되었던 적이 있는 경우는 시민소통 업무 등을 수행하는 기관을 포함 11개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 13.6%) 지방자치단체이며 이 중 갈등관리업무가 전담이라고 볼 수 있는 지방자치단체는 5개(조례가 제정된 81개 지방자치단체 중 6.2%) 기관이었다. 이들 기관은 그 이름이나 상위기관 역시 〈표 8〉과 같이 다양하다.

〈표 8〉 갈등관리전담조직 구성

구성연도	지역	조직구성
2010	광주	• 사회통합추진단 산하 갈등관리팀(사무관: 1, 주무관: 2)
2011	경남 진주시	• 시민소통담당관 산하 시민공감담당관 지정(주무관: 1)
	인천 부평구	• 감사관실 산하 갈등조정팀(팀장/공공갈등조정관: 1, 주무관: 2)
2013	서울	• 갈등조정담당관실 산하 갈등조정팀(팀장: 1, 주무관: 4), 갈등관리팀(팀장: 1, 주무관: 2)
	전남 나주시	• 시민소통실 산하 갈등조정팀(팀장: 1, 주무관: 1)
2014	충남	• 자치행정국 도민협력새마을과 갈등관리팀(팀장: 1, 주무관: 3)
2015	대구	• 시민행복국 시민소통과 산하 갈등조정팀(팀장: 1, 주무관: 2)
	강원	• 총무행정관 산하 고충처리팀(팀장: 1, 직원: 4)
	서울 강서구	• 감사담당관 산하 민원갈등관리팀(팀장: 1, 직원: 1)
	경기 수원	• 군공항이전과(주무관: 3), 시민소통기획관(시정조정보좌관: 1, 주무관: 1)
	강원 동해시	• 시민행복담당(직원: 1)

그 결과 갈등관리전담조직을 신설한 9개 지역에서 조차도 대체로 고질민원해결 등을 목표로 삼는 경우가 대부분이었고, 실질적 갈등관리업무를 수행하는 데는 한계가 있었다. 또한 서울시와 부평구를 제외하고 팀장이 갈등관리에 대한 전문성을 갖추고 외부에서 채용되는 형태를 취한 경우가 없어, 실질적 갈등관리역량을 확보하고 있다고 보는데 한계가 있다. 2016년 4월 이후 광주와 충남, 대구, 대전 등에서 갈등관리전담팀을 구축·활성화 하는 방안을 시도하고 있다. 그러나 이들 지역의 경우 이제 막 시작하는 단계라고 볼 수 있으며, 그 규모 역시 서울시에 비교하면 작은 실정이다.

기초 자치단체 수준에서 구성된 갈등관리전담조직의 경우는 갈등관리를 위한 예산확보, 인력확보에 한계를 경험하고 있으며, 기관장의 의지와 관심 등을 통해서 신설되는 특징을 보이고 있다. 예를 들어 인천시 부평구의 경우 초기 십정동 송전선 갈등의 발생과정에서 중립적 제3자의 활동을 통해 갈등해결에 성공하였으며, 이때 참여한 중립적 제3자를 감사관실 내 공공갈등조정관으로 두는 등의 경험을 한 바 있다(국민대통합위원회 갈등관리허브 인터뷰 자료, 검색일: 2017.05.29.). 그러나 근거규정이 없는 새로운 직급의 신설에 대한 조직 내부의 갈등 등을 경험하였고, 이 과정에서 공공갈등 전담조직 필요성에 대한 기관장의 인식이 필요했다(국민대통합위원회 갈등관리허브 인터뷰 자료, 검색일: 2017.05.29.).

4) 4단계 분석결과

마지막 4단계 분석은 갈등관리활동을 실제로 활발히 하고 있는지 여부를 1) 독자적인 갈등관리 매뉴얼 개발, 2) 갈등영향분석의 실질적 활용, 3) 갈등조정협의체 운영, 4) 갈등관리심의위원회 역할 활성화 등을 기준으로 측정하였다. 그러나 이와 같은 구체적인 내용은 자료의 공개수준이 높지 않기 때문에 언론보도 등에 노출되는 일부의 사례만을 바탕으로 분석하게 되었다.

먼저 각각은 주로 서울, 광주, 대구, 대전, 충남(뉴시스, 2010; 최준호기자 블로그, 2010), 인천부평 등의 지역에서 주로 언론보도 등을 통해 공개된 사례가 있으며, 서울의 경우는 그 활용빈도나 갈등관리 업무절차(프로세스) 구축수준이 상대적으로 높아 타 기관의 벤치마킹 대상이 되고 있다. 예를 들어 서울시는 2차례 서울시 갈등관리 매뉴얼을 개발하였으며, 해당 매뉴얼은 현재 타 지방자치단체의 갈등관리 매뉴얼 개발의 참고자료로 활용되고 있다. 또한 서울시는 현재까지 갈등영향분석을 9회 실시하였으며, 갈등조정협의체 운영 역시 활용빈도가 매우 높다(4회 이상)(서울시 갈등조정담당관실 담당자 인터뷰, 2017).

인천시 부평구의 경우는 시도지사 협의회에서 공공갈등조정을 담당하는 조직신설 및 제도운영 필요성을 발표함으로써, 해당 협의회에 참여했던 서울시장, 성남시장이 지자체 내에 갈등관리 전담조직을 신설하는 아이디어를 제공하였다(인천시 부평구 공공갈등조정관 인터뷰, 2017.05.). 또한 십정동 송전선 갈등, 부개서초등학교 갈등[18] 등을 갈등조정협의체를 통해 해소하는 성과를 보였다. 특히 부개서초등학교 갈등의 경우, 2015년 갈등관리심의위원회의 회의를

통해 갈등영향분석 실시를 결정하고, 이 분석결과를 토대로 갈등조정테이블을 만들어 조정에 성공하기도 했다(김미경, 2017). 또한 갈등관리 후 지역 내 갈등경험, 트라우마 등을 치유하기 위한 갈등힐링센터를 개소하기도 했다(인천시 부평구 공공갈등조정관 인터뷰, 2017.05.). 따라서 실질적으로 4단계에 진입했다고 볼 수 있는 기관은 서울시와 인천시 부평구에 불과했다.

5) 단계별 분석결과 비교

단계별 분석결과를 비교해보면, 먼저 1단계 공공갈등관리에 대한 조례(규칙)을 제정하지 않은 경우가 247개의 지방자치단체 중 67.2%로 과반 이상이었다. 그러나 법에 의해 강제하지 않고 있음에도 약 32.8%의 지방자치단체가 조례(규정)를 제정했다는 것은 갈등의 최전선에 있는 지방자치단체가 그 필요성을 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 2단계 진입 19.7%[19], 3단계 진입 2%, 4단계 진입 0.8%로 급격히 규모가 적어진다.

2단계 진입한 지방자치단체의 경우 항목별로 차이가 컸는데, 갈등조정협의회 운영규정, 갈등관리심의위원회 구성·위원규모·운영상세내용 규정, 갈등영향분석 규정이 있는 경우는 전체 지방자치단체 중 약 27~29% 정도로 상대적으로 많았다. 이에 비해 갈등관리실태평가규정, 참여적 의사결정규정, 갈등관리심의위원회 제척 및 해임규정, 갈등관리실태평가규정, 갈등관리심의위원회 민간위원규모 규정 등이 있는 경우는 전체 지방자치단체 중 약 13~18% 정도로 상대적으로 적었다. 마지막으로 갈등관리매뉴얼 규정의 경우는 2.4%, 조례개정이 있었던 경우는 약 10%에 불과했다.

2. 갈등관리시스템 구축 및 운영사례 분석결과

조례분석을 통해 최종 4단계까지 진입한 2개 지역을 분석해 보면, 각 지방자치단체는 각각 광역과 기초로 이를 단순 비교하는 것에는 한계가 있다. 그러나 지방자치단체 차원에서 갈등관리시스템의 구축이 어떻게 이루어졌는지, 이들 간의 공통점과 차이점이 무엇인지 분석해 보는 것은 향후 정책적 차원의 활용을 위해 필요하다고 볼 수 있다.

〈표 9〉를 토대로 2개 지역을 서로 비교해 보면, 첫째, 서울시는 임기제 4급인 갈등조정담당관 하에 2개 팀이 있고, 2명의 팀장, 6명의 주무관이 배정되어 있다. 사업을 위한 예산은 연간 약 2억 원 규모이며, 책임자인 갈등조정담당관은 갈등관리에 전문성이 있는 행정학 박사를 외부전문가로 채용하여, 운영초기인 2013년부터 현재까지 재직 중이다. 인천시 부평구는 초기 임

---

18) 경인철도로 인해 지역이 남북으로 나뉘어져 있고 건너 지역으로 갈 경우 한참을 돌아가야 하는 생활의 불편함을 호소하고, 아이들이 바로 앞의 철도 건너편 학교를 가지 못하고 큰 도로를 건너 멀리 떨어진 학교를 간다는 불편과 위험이 있으니 지하보차도를 만들어 달라는 지속된 민원으로 시작된 갈등이다(김미경, 2017).

19) 2단계의 경우 세부분석기준이 다양하여, 평균값을 구했다.

시직으로 갈등현장에 투입되었다가 이후 시간제 7급, 전문계약직 6급으로 직급이 변경되면서 현재는 갈등관리팀장과 주무관 3명으로 구성되어 있다. 사업예산에 대해서는 대외적으로 비공개 상태라 확인할 수 없다. 그러나 기초자치단체의 특성상 구의 전체 예산 중 63%가 사회복지 수급예산으로 구성되어 예산을 확보하는데 어려움이 있다.

공통적 특징은 전문성과 사명감을 가진 외부전문가를 채용하였다는 점이며, 갈등관리 필요성에 대한 깊은 관심과 공감을 가지는 기관장의 지원·지지와 함께 이들의 적극적 활동이 제도 정착에 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다. 그러나 상대적으로 기초자치단체의 경우는 제도 운영을 위한 예산 및 조직구성의 탄력성이 낮아 초기 제도 구축에 한계가 있다.

둘째, 갈등관리심의위원회의 구성은 서울시의 경우 2년 임기로 현재 3기가 운영 중이다. 공무원 3명, 시의원 1명 등 당연직 위원 4명과 전문가 11명 등 총 15명으로 구성되며, 주요 쟁점별로 3개의 소위원회를 운영해서 집중적인 논의가 가능하도록 했다. 이에 비해 부평구는 초기 예산의 부족으로 상설 운영되는 갈등관리심의위원회의 신설에 부담을 느꼈으나, 2014년 말 이후 2년 임기의 위원회를 구성하였다. 당연직은 전체위원의 1/4이하이며, 외부전문가 중심으로 구성하고 있다. 갈등관리심의위원회의 규모와 민간전문가 비중이 높다는 점은 공통적이나, 서울시가 비교적 더 구조화되어 있다는 것을 알 수 있다. 또한 서울시의 경우 매월, 부평구의 경우는 분기별 운영을 원칙으로 하고 있다.

셋째, 갈등관리매뉴얼의 경우 두 지방자치단체 모두 개발하였으나, 서울시의 경우 현재 2차례 개정을 거쳤고, 실무자들을 위한 진단표를 개발해 활용하도록 하고 있다. 특히 진단표를 토대로 중점관리대상과제의 선정, 갈등관리업무의 진행상황을 진단·컨설팅 하는 역할을 하고 있다. 이와 같은 특징은 서울시가 광역지방자치단체로서 업무의 표준화·제도화 부분에 비교적 더 원활하다고 볼 수 있다.

넷째, 갈등교육은 두 지역에서 차이가 있다. 서울시는 찾아가는 갈등관리교육으로, 각 구청 등을 방문해 공무원 대상의 교육을 연간 18회 정도 실시한다. 그리고 연 1회 워크숍을 통해 갈등관리의 노하우를 공유하고 인적 네트워크를 구축한다. 부평구는 부평 힐링 센터를 운영하여 공무원, 갈등경험주민, 지역 오피니언리더 등을 힐링센터로 초청하여 교육을 실시하였다. 특히 갈등 후의 관리부분을 교육을 통해 실시한 것은 선도적인 시도를 한 것이라고 볼 수 있다.

다섯째, 갈등조정협의회는 갈등이 발생될 경우 활용하는 것이므로 그 빈도보다는 갈등이 발생되었을 때 이 방법을 실제 활용하고 있다는 점에 의미가 있다고 볼 수 있다. 운영방식은 기본적으로 외부전문가와의 협업을 통해 이루어지지만, 갈등전담조직에서 직접 의장 역할을 맡아 조정을 실시하기도 한다. 이 과정에서 협업의 노하우를 쌓아가는 경험이 필요하며, 직접적인 조정참여를 통해 부서의 노하우를 축적할 수 있다.

〈표 9〉 서울시와 인천시 부평구 사례분석결과

기준		서울시	인천시 부평구
1. 전담조직 구성	1) 전담조직 구성	• 조직 – 갈등조정담당관(임기제4급) – 갈등조정팀(팀장1, 주무관4) – 갈등관리팀(팀장1, 주무관2) • 사업예산 – 부서예산: 연간 약 2억[20]	• 조직 – 갈등관리팀장(임기제6급) • 팀원: 주무관 3 • 팀장직급: 임시직(팀원 없음)→시간제7급→전문계약직6급 • 사업예산: 확인불가능
	2) 책임자의 전문성	• 행정학박사(갈등관리전공) • 외부전문가 채용	• 시민운동가/조정가(민사법원) • 외부전문가 채용
2. 갈등관리 심의 위원회 운영	1) 갈등관리 심의위원회 위원구성	• 2년 임기(현재 3기) • 공무원 3, 시의원 1, 전문가11 • 소위원회 구성[21]	• 2년 임기 (2014년 12월 구성) • 외부전문가 중심 15명 – 당연직은 전체위원의 1/4이하
	2) 운영규칙 및 운영실태	• 위원이 규칙을 제정 • 매월 활발한 운영 실시	• 초기: 예산부족으로 위원회 구성에 한계 경험 • 현재: 위원이 규칙을 제정, 분기별 운영(연 4회)
3. 갈등관리 매뉴얼	1) 개발여부	• 2차례 개편 매뉴얼 발간	• 매뉴얼 발간
	2) 실무용 진단표 등 개발여부	• 실무자 진단표 개발 및 활용	• 없음
4. 갈등관리 교육	1) 교육방식	• 찾아가는갈등관리교육(공무원), 워크숍(공무원+전문가)	• 부평 힐링센터 운영 (공무원, 주민 등 대상)
	2) 교육빈도	• 교육: 연간 18회 • 워크숍: 연간 1회	• 매주 교육 실시
5. 갈등조정 협의회 운영	1) 운영빈도	• 4건 이상	• 2건
	2) 운영방식	• 외부전문가에게 의뢰 (갈등조정담당관실 지원) • 갈등조정담당관실이 직접	• 갈등관리팀이 직접 (외부전문가와 협력)
6. 갈등영향 분석실시	1) 실시빈도	• 9건	• 2건
	2) 실시효과	• 갈등영향분석과 조정 연계 • 갈등상황분석을 통한 대응방안 모색	• 갈등상황분석을 통한 대응방안 모색
7. 부서간 협업	1) 협업의 용이성	• 초기: 어려움 → 최근: 개선 • 기관장의 역할이 중요	• 초기: 어려움 → 최근: 개선 • 기관장의 역할이 중요
	2) 부서간협업	• 사업부서–갈등조정담당관(지원)	• 사업부서–공공갈등조정관(지원)
8. 민간과의 협력	1) 협력분야	• 이웃분쟁조정, 열린대화 등	• 부평힐링센터(교육 등)
	2) 전담조직 –민간의 역할	• 전담조직(지원) • 민간: 계획수립, 운영	• 전담조직(관리, 운영) • 민간: 자문, 강사파견 등

* 자료: 서울시 갈등조정담당관 및 부평구 갈등관리팀장 인터뷰(2017), 서울시·인천부평구 조례, 서울시(2017; 2016; 2015), 서울시홈페이지, 행복매일(2013), 부평구(2017)

20) 1) 갈등관리심의위원회 운영: 연간 약 9백만원, 2) 갈등영향분석 실시: 건당 약 5~8천만원, 3) 예방적 갈등진단 및 맞춤형 갈등조정: 연간 약 7천만원, 4) 갈등관리 역량강화: 연간 약 2천만원, 5) 갈등관리 실행 워크숍: 연간 약 2천만원 (서울시 웹문서자료, 서울시홈페이지, www.seoul.go.kr, 검색일: 2017.06.30.)

21) 1) 1·2기: 경제복지, 도시문화, 건설교통, 2) 3기: 중점관리 대상, 갈등관리 실태평가, 열린 대화

여섯째, 갈등영향분석은 빈도 면에서는 차이가 있었지만, 갈등상황분석을 통한 대응방안 모색에 활용하며, 서울시의 경우는 이를 위한 예산이 연간 일정규모 할당되어 있다.

일곱째, 부서 간 협업 측면은 양 지방자치단체 모두 초기에 어려움이 있었다. 사업부서와 갈등전담조직은 초기에 협업이 어려웠고, 사업부서에서 갈등전담조직의 기능에 대한 신뢰를 하지 않았다. 그러나 최근에는 문제해결을 위해 먼저 갈등전담조직에게 의뢰하는 경우도 발생되고 있다. 따라서 정착과정에서 기관장의 의지가 상당히 중요하다고 볼 수 있다.

여덟째, 민간과의 협력에 대해서 서울시의 경우 전담조직은 지원역할에 머물고, 서울YMCA 등 시민단체가 계획수립·운영 등을 활발하게 하는 예가 있었다. 이웃분쟁조정센터[22]의 설립, 열린 대화[23]의 운영 등이 그 예이다. 이에 비해 부평구는 구가 힐링센터 운영 등을 통해 주도적으로 역할을 하고, 민간은 자문, 강사파견 등의 역할을 수행한다.

8개 항목에 대한 비교분석의 결과, 양 지역은 많은 공통점을 가지고 있었다. 차이점이 있는 부분은 첫째, 광역지방자치단체의 경우, 기관장의 의지가 있을 경우 비교적 자율적으로 조직운영, 예산확보 등이 가능하다. 둘째, 기초자치단체의 경우, 주민과 직접적 접촉이 더 강하기 때문에 실무적 요구에 따른 새로운 방안 모색을 시도해 볼 수 있는 가능성이 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나 두 사례 모두 조직 내부의 부서 간, 조직 외부의 전문가·시민사회 등과의 협력을 통해 조직의 기능을 충분히 할 수 있도록 하여야 갈등관리시스템이 보다 안정적으로 정착할 수 있다는 것을 알 수 있었다. 또한 해당 분야의 전문성과 사명감을 가지는 외부전문가를 책임자로 채용하고, 기관장의 의지로 조직이 자리 잡을 때 까지 지원하는 것이 필요하다.

V. 결론

본 연구의 목적은 갈등조례 분석을 통해 지방자치단체 갈등관리시스템을 분석하고, 지방자치단체의 갈등관리시스템 운영사례를 분석함으로써 현재 지방자치단체 전반의 갈등관리역량을 진단하고, 체계적 갈등관리시스템 구축을 위한 방안을 제시하는 것이다. 본 연구과정에서 진행된 지방자치단체 갈등동향 분석결과 1) 중앙정부차원에서 결정되어야 할 전국적 규모의 논의가 개별 지방자치단체 내 갈등으로 이어지거나, 2) 지역별 갈등발생 빈도나 유형이 서로 상이한 것으로 나타났다. 그러나 이와 같은 갈등의 동향과 달리 중앙-지방, 광역-기초, 지방-지방 갈등이 복잡하게 얽혀 기존의 업무방식으로 갈등의 대응방안을 모색하기에는 어려움이 있다. 또한 지방자치의 강화로 갈등의 조정이나 중재는 더 어려워졌다. 따라서 갈등을 최 일선에서 관리하게 되는 지방자치단체 차원의 갈등관리시스템 구축, 갈등관리역량 강화가 무엇보다

---

22) 이웃 간 발생된 분쟁을 마을 주민들이 스스로 조정할 수 있도록 지원(김지수 외, 2016)

23) 시민이 참여하여 한 가지 대화주제를 토론하고 촉진자(퍼실리테이터)가 대화의 사회를 보는 구조(김선혜, 2017)

중요한 시점이라고 할 수 있다.

1. 지방자치단체 갈등관리시스템 진단결과: 조례 및 사례 분석결과 종합

연구가 조례분석 및 사례분석을 통해 지방자치단체 갈등관리시스템을 진단한 결과는 다음과 같다. 1단계 전국의 247개 지방자치단체 중 공공갈등관리 관련 조례가 제정된 지방자치단체는 전체의 32.8%이며, 광역자치단체 중에서는 약 70.6%, 기초 자치단체 중에서는 30.4%에 불과했다. 갈등관리 필요성에 대한 인식이 본격적으로 높아진 2011년 이후 다수의 지방자치단체가 조례를 제정하였다. 따라서 약 70% 정도의 지방자치단체는 아직 갈등관리 및 제도 구축 필요성을 인식하지 못하거나, 예산·인력 등을 이유로 조례제정을 미루고 있다고 볼 수 있다.

2단계 갈등조례 내용 구체화 수준은 다음과 같은 7가지 측면에서 측정되었다. 첫째, 조례개정은 조례가 제정되었던 지방자치단체 중 약 32.1%에서 나타났는데, 비교적 추상적이었던 초기의 조례제정안을 수정하여 실제 제도운영이 가능하도록 구체화한 것이라고 볼 수 있다. 예를 들어 조례제정 시 단지 갈등관리심의위원회를 운영한다는 선언적 규정을 하였다면, 개정 시에는 위원에 대한 수당, 여비 등의 지급, 위원제척사유 등의 상세규정을 추가하는 것이다. 이러한 개정은 갈등관리업무의 실질적 운영가능성 및 운영의지를 엿볼 수 있는 기준이 된다.

둘째, 갈등영향분석 규정은 조례가 제정된 지방자치단체 중 85.2% 기관에서 나타났으며 2011년 이후 본격적으로 제정되었다. 이와 같은 특징은 갈등영향분석이 실제로 실시되기 시작한 시기와 어느 정도 일치하다고 볼 수 있다.

셋째, 갈등관리심의위원회 규정은 기본 구성 및 운영 상세내용 조항의 경우 조례 제정된 기관 중 약 86.4%가 보유하고 있었으나, 위원 규모(83.9%), 민간위원비중(50.6%), 위원의 제척 및 해임(40.7%) 등의 순이어서 구체적인 수준의 규정으로 갈수록 조례(규칙) 내에 명시된 비중이 상대적으로 낮았다.

넷째, 이에 비해 갈등조정협의회는 조례가 제정된 지방자치단체 중 88.9% 기관에서 제정되었다.

다섯째, 갈등관리매뉴얼 제작 조항은 조례를 제정한 지방자치단체 중 7.4%, 참여적 의사결정 활용에 대한 선언적 규정은 56.8% 기관만이 규정하였다. 또한 갈등관리 실태평가에 관한 규정은 조례를 제정한 지방자치단체 중 43.2%에서 제정되었다.

3단계 갈등관리심의위원회 및 갈등관리전담조직의 운영여부는 조례와 규칙이 실질적으로 활용되는가를 판단하였다. 그 결과 갈등관리전담조직 및 시민소통업무 수행 기관 개설은 조례가 제정된 지방자치단체 중 13.6%였고, 갈등관리전담조직이 운영된 경우는 6.2%였다. 2011년까지는 대체로 독립된 과 또는 팀이 구성되기 보다는 담당자를 지정하는 방식이었다가 2011년 은평구 공공갈등조정관제도, 2013년 서울시 갈등조정담당관 등의 신설을 거치면서 팀이나 부서를 신설하는 방식으로 전환되었다. 그러나 서울시와 같이 갈등관리최고담당자가 지방직 4급

(과장급)의 높은 직급을 가지는 경우는 없었다. 그 결과 실질적인 갈등관리업무수행에 한계를 경험하는 경우가 많았다. 이에 비해 갈등관리심의위원회의 실제 활용수준은 대외적인 공개가 거의 이루어지지 않아 확인이 어려웠다. 서울시의 경우는 예외적으로 매월 갈등관리심의위원회 회의결과 및 활동내역을 백서로 묶어 발간하고 있기 때문에 갈등관리심의위원회의 운영현황을 파악하는 것이 가능하다.

4단계, 해당 조직의 실제 활용사례는 비교적 낮아 실질적으로 적극적 활용을 하고 있는 지방자치단체는 광역 자치단체 중에서는 서울시, 기초 자치단체 중에서는 인천부평구에 불과했다.

따라서 단계별로 비교해보면, 247개 지방자치단체를 기준으로 1단계의 경우 32.8%, 2단계의 경우 19.7%(평균), 3단계 2.0%, 4단계 0.8%로 규모가 급격히 적어지는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 현재 국내 지방자치단체의 갈등관리시스템은 대체로 본격적인 운영단계(3단계 이상)에도 진입하지 못한 것을 알 수 있다.

2. 지방자치단체 갈등관리시스템 운영방안 제언

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체에 대한 갈등관리시스템 운영은 임의규정으로 기관장의 의지와 지방자치단체의 필요에 의해 시작된다. 최근에는 지방자치단체 차원의 대응이 요구되는 갈등이 다수 발생하면서, 과거에 비해 많은 지방자치단체가 갈등관리에 대한 조례나 규칙을 제정하고 이에 대응하고자 하고 있다. 그러나 지방자치단체의 다양한 갈등상황, 예산 및 인력상황 등의 문제는 행정안전부 차원에서의 규격화된 갈등관리시스템 제공만으로는 해소하기 어렵다는 한계를 내포하고 있다. 따라서 각 지방자치단체가 자율적으로 스스로의 상황과 필요에 맞는 갈등조례를 입법하고, 지역에 적합한 갈등관리시스템을 구축해나가는 것이 필요하다. 그러나 이에 앞서, 성공적으로 갈등관리시스템을 운영하고 있는 기관들의 특징을 벤치마킹함으로써 시행착오를 최소화하는 것이 필요하다.

분석대상 사례로 선정된 2개 기관을 비교했을 때의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 체계적인 갈등관리 필요성에 대한 기관장의 의지가 중요하다. 즉 기능중심으로 오랜 시간 운영되어 온 조직을 개편하고, 기능별 부서의 정책 및 사업과정에서 발생되는 갈등을 관리 및 지원하는 조직을 신설하기 위해서는 기관장의 의지가 필수적이다. 특히 기초자치단체의 경우 예산 및 조직의 자율적 운신의 폭이 좁기 때문에 기관장의 의지는 더욱 필요한 부분이라고 할 수 있다.

둘째, 신설된 갈등관리전담조직의 장은 전문성과 사명감을 지닌 외부전문가가 적절하다. 이와 같은 특징은 1) 새로운 제도의 안착을 위한 다양한 방법을 실험해 볼 수 있는 의지와 아이디어, 2) 외부전문가와의 긴밀한 협력체계 구축 가능성, 3) 기존의 관중심의 정책수립 및 집행 관례로부터의 자유로움 등을 확보할 수 있다. 그러나 이와 같은 외부전문가가 조직 내에서 자리매김하기 위해서는 기관장의 지원이 필요하다.

셋째, 갈등관리심의위원회의 운영은 갈등관리시스템 구축의 첫걸음이지만, 운영과정에서 전

문가 섭외 및 이에 따르는 제반비용 면에서 부담이 있다. 따라서 위원회 운영 빈도 및 규모 면에서 유연성이 필요하며, 어느 정도 제도가 안정권에 접어들면 점차 운영을 체계화 해나가는 것도 하나의 전략이 될 수 있다. 그러나 이 과정에서 시행착오를 가급적 축소시키기 위해 행정안전부 차원에서 지방자치단체의 갈등관리심의위원회 운영에 대한 표준유형을 몇 가지로 개발하여 기본 가이드라인으로 제시하는 것도 바람직하다.

넷째, 갈등관리매뉴얼은 광역지방자치단체나 행정안전부가 광역-기초 단위의 지방자치단체 갈등관리매뉴얼을 개발해 배포하는 것이 적절하다. 또한 각 지방자치단체의 사업·정책 실무자들의 업무수행 과정에서 발생될 수 있는 갈등을 예측·대비하고, 갈등발생 시 이를 조직차원에서 대응할 필요가 있는지 등을 판단하고 갈등관리전담조직의 지원 등을 요청할 수 있도록 진단표를 개발·적용하는 업무시스템 개발도 필요하다.

다섯째, 갈등조정협의회와 갈등영향분석은 갈등사안의 발생 상황에 맞춰 활용하는 것이 필요하다. 갈등관리전담조직이 있어 일정예산을 매년 책정할 수 있다면 안정적으로 운영하는 것이 가능하지만, 그렇지 않다면 활용 가능한 예산을 확보하기 위한 과정에 어려움을 겪을 수 있다. 또한 운영과정에서 지방자치단체와 외부전문가 간의 협력을 위한 노하우 구축이 필요하다.

여섯째, 부서-부서, 기관-기관, 지방자치단체-민간 외부전문가 등의 협력을 위한 시스템 구축 및 학습이 필요하다. 특히 최근 지방분권 및 자치권 강화가 본격적으로 시작될 것이 예측되기 때문에 중앙-지방, 지방-지방, 광역-기초 등간의 협력을 위한 시스템이 구축될 필요가 있다. 기존의 분쟁조정위원회는 형식적이고 제한적 역할만을 수행하였기 때문에 그 기능을 강화하는 것이 필요하다.

일곱째, 기초자치단체의 경우 현재 인사, 조직, 예산 등의 차원에서 자율적 판단에 한계를 보이는 측면이 많다. 그러나 지방분권의 본격화가 이루어질 경우 기초자치단체 안에서도 스스로의 판단에 따라 갈등관리시스템을 본격 구축해 나갈 수 있는 가능성이 높아지고 있으므로, 기초 자치단체 차원의 갈등관리시스템 구축 가이드라인이 필요할 것이다.

이와 같은 연구에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계를 가진다. 따라서 향후의 연구를 통해 지방자치단체 갈등관리시스템에 대한 이론적 보완 및 진단기준의 심층성 강화, 각 지역별 시스템 구축 상황과 애로사항에 대한 심층적 인터뷰가 보완될 필요가 있다.

〈참고문헌〉

가상준·신은종·임재형·김학린. (2007). “한국의 공공분쟁 1990-2006”. 「분쟁해결연구」, 5(2): 137-167.

가상준·안순철·임재형·김학린. (2009). “한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007”. 「한국정치학회보」, 43(2): 51-87.

권오철. (1996). 중앙정부-지방자치단체 간 갈등해소방안. 「한국지방행정연구원 기본보고서」.

금창호·라휘문. (2010). 사회통합을 위한 갈등관리제도의 발전방향. 「한국정책연구」. 10(3): 83-103.

김상구. (2002). 협상의 영향요인에 관한 연구: 환경기초시설 입지갈등을 중심으로. 「한국행정학보」. 36(2): 63-83.

김선기·박승규·강인성·윤종형. (2008). 지역갈등사업의 협력 원활화 종합대책. 「한국지방행정연구원 정책보고서」.

김지수·김광구·이선우. (2016). 바람직한 갈등문화 형성을 위한 주민자율조정모델 발전방안 연구: 국내외 주민자율조정센터 비교를 중심으로. 「한국정책분석평가학회보」. 26: 239-259.

김태운·남재걸. (2011). 지방자치단체 자율통합과정에서의 행위자간 갈등 분석: Giddens의 구조화이론을 중심으로. 「한국행정학보」. 45(3): 149-171.

김필두. (1996). 지방자치단체 상호간의 갈등해소방안. 「한국지방행정연구원 기본보고서」.

박기관. (2016). 골프장개발 입지를 둘러싼 갈등영향요인과 해결방안 연구: 강원도 홍천군 골프장 개발 갈등사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 28(1): 155-180.

박천오·서우선. (2004). 한국지방의회와 집행기관 간 갈등요인과 개선방안에 관한 실증연구. 「한국행정학보」. 38(4): 107-124.

소영진. (1999). 딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로. 「한국행정학보」. 33(1): 185-205.

심준섭·김지수. (2011). 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고의 영향을 중심으로. 「한국행정학보」. 45(3): 173-202.

윤종설. (2014). 갈등관리심의위원회 운영의 활성화 방안에 관한 연구. 「KIPA 연구보고서」.

윤종설. (2015). 정책갈등 지식관리 체계 구축 및 활용에 관한 연구(1): Big data를 중심으로. 「KIPA 연구보고서」.

이동기·김연근. (2013). 지방자치단체의 갈등관리 및 지원 관련 조례 분석. 「한국자치행정학보」. 27(3): 191-213.

이선우·김광구·김영곤·김지수·심준섭. (2016). 중앙부처 갈등관리 종합평가. 「국무조정실 정책연구보고서」. 한국갈등학회.

이선우·김광구·심준섭·류도암·조경훈·김지수·박형준. (2015). 갈등 체크리스트 작성을 위한 탐색적 연구: 공공갈등의 예방과 진단을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 27(2): 319-343.

이성호·박신숙. (2015). 공공갈등관리 법제에 관한 법리분석 및 정책적 합의. 「한국갈등관리연구」.

2(1): 77-107.
이재광·김을식·하보란. (2014). 경기도 공공정책 갈등관리 시스템 구축방안 연구. 「정책연구」. 1-55.
이주헌·김효정. (2010). 지방정부간 갈등과 협력기제에 대한 비교연구: 장사시설 관련 갈등사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 22(4): 83-105.
이창원·전주상. (2003). 갈등당사자의 상대적 지위와 개인 간 갈등의 관리방식: 우리나라 중앙부처 공무원에 대한 실증 분석. 「한국행정학보」. 37(2): 1-19.
임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 「한국행정학보」. 45(2): 291-318.
장석준·허준영. (2016). 기초 지방정부 갈등 예방 조례의 확산 영향 요인 분석. 「한국정책학회보」. 25(3): 75-105.
조혜승·문명재. (2013). 지방자치단체 통합으로 인한 갈등이 공공서비스동기와 조직 효과성에 미치는 영향: 통합 창원시를 중심으로. 「한국행정학보」. 47(4): 145-166.
주재복·김건위. (2010). 지방자치단체 분쟁·갈등의 해결지원 강화방안. 「한국지방행정연구원 정책보고서」.
주재복·박해육. (2009). 자치단체 통합을 둘러싼 갈등해소방안. 「한국지방행정연구원 정책보고서」.
진종순. (2004). 조직의 내부결속력과 갈등행태: 김포수도권매립지를 중심으로. 「한국행정학보」. 38(6): 71-91.
최병학. (2014). 지방정부 갈등관리의 현황분석 및 정책: 충청남도 공공갈등관리를 중심으로. 「한국갈등관리연구」. 1(2): 285-312.
최흥석·홍성만·김주경. (2003). 사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로. 「한국행정학보」. 37(4): 169-191.
하혜영·이달곤. (2007). 한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995~2006년까지 갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 16(4): 329-357.
허준영. (2015). 신도시주민 간 통합실태 및 개선방안에 관한 연구: 세종시 사례를 중심으로. 「KIPA 연구보고서」.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(개정 2016.01.22. 대통령령 제26928호).
김미경. (2017). 부개서초교 갈등조정협의체 운영사례. 국민대통합위원회 갈등관리허브 자료(www.cprhub.go.kr. 검색일: 2017.06.30.).
김선혜. (2017). 대화를 통한 관계의 연결, 평화적 갈등해결 문화 조성에 기여: 서울시 열린대화를 중심으로. 국민대통합위원회 갈등관리허브 게시물(www.cprhub.go.kr. 검색일: 2017.06.30.).

뉴시스. (2010). 충남도의회, ‘갈등예방과 해결 조례’ 제정. 2010-10-25.
서울시. (2015). 제1기 갈등관리심의위원회 활동백서. 서울시.
서울시. (2016). 제2기 갈등관리심의위원회 활동보고서. 서울시.
부평구. (2017). 인천시 부평구 힐링센터 건립 및 운영 계획. 부평구 내부자료.
서울시 내부자료. (2017). 제3기 갈등관리심의위원회 구성 및 위촉계획. (2017.02.). (http://opengov.seoul.go.kr/sanction/11156226?from=proceeding)
최준호기자 블로그. (2010). 충남도의회, ‘갈등 예방과 해결에 관한 조례안’ 의결. 2010-10-26. http://blog.joins.com/media/folderlistslide.asp?uid=cjh59&folder=2&list_id=11885398. (검색일: 2017.01.19.)
행복매일. (2013). 서울시, 갈등해결 길잡이 ‘갈등관리심의위원회’ 출범. (검색일: 2013.01.11.)

공존협력연구소 갈등 DB. (NRF-2015S1A5B4A01036743)
국민대통합위원회 갈등관리허브. www.cprhub.go.kr. (검색일: 2017.01.19.; 2017.05.29.)
서울시 홈페이지. www.seoul.go.kr. (검색일: 2017.06.30.)
자치법규정보시스템. www.elis.go.kr. (검색일: 2017.01.31.)
BigKinds. http://www.bigkinds.or.kr/search/totalSearchMain.do (검색일: 2017.02.05.)

서울시 갈등조정담당관 인터뷰. (2015).
서울시 갈등조정담당관실 담당자 인터뷰. (2017).
인천시 부평구 공공갈등조정관 인터뷰. (2016; 2017.02.; 2017.05.).

접수일(2017년 07월 07일)
수정일(2017년 08월 16일)
게재확정일(2017년 08월 21일)