

## 훈련결과보고서 요약서

<b>성 명</b>	박 정 용	소 속	국무조정실	
<b>훈 련 국</b>	영국	<b>훈 련 기간</b>	2018.7.14. .- 2020.7.13	
<b>훈 련 기관</b>	엑시터 대학교		<b>보고서 매수</b>	103매
<b>훈 련 과제</b>	공공갈등 해결을 위한 갈등영향분석의 선진사례와 한국 적용가능성 연구			
<b>보고서 제목</b>	<p>한국 '갈등영향분석'의 개선방안에 대한 연구 (영국 '협의를 관한 시행규칙'과 비교분석)</p> <p>Study on the Improvement of 'Public Conflict Assessment' in Korea (Comparative Analysis of 'Code of Practice on Consultation' in the U.K.)</p>			
<b>내용요약</b>	아래 별도작성			

## I. 서론

주요 국정사업 추진 관련, 공공갈등은 정책·사업의 추진 지연과 함께 막대한 사회적 비용을 발생시킬 수 있다. 이러한 갈등은 초기에 관리하지 못하면, 이해관계자간 불신이 깊어지고 갈등이 악화된다. 따라서, 갈등의 사전 예측과 예방이 매우 중요하다.

‘갈등영향분석’은 이해관계자의 주요 쟁점을 확인하고 상호간 인식의 공통점과 차이점을 토대로 ‘합의가능성’을 분석하여, 대화의 장애요인을 점검하고 갈등의 성격에 적합한 협의방식을 마련하는 것이다. 한국은 갈등의 예방을 위해 2007년 갈등영향분석을 도입했다. 또한, 2015년 ‘갈등영향분석 가이드라인’을 마련하는 등 갈등영향분석을 정착시키고자 노력하고 있다.

하지만, 이와 관련 한계가 있어 보완이 필요하다는 지적이 있다. 갈등영향분석을 실시하는 대상 사업의 성격, 특성에 대한 기준이 모호하고 판단기준이 구체적이지 않다고 지적한다. 또한, 분석결과에 대한 명확한 기준이 없어 추진기관별로 매우 상이하게 운영되고 있다는 비판도 있다. 무엇보다 갈등영향분석은 의무가 아닌 권고사항이기 때문에 많은 기관들이 기피하고 있다.

따라서, 한국의 갈등영향분석의 개선을 위해서 선진국의 유사제도를 비교하고 분석할 필요가 있다. 이 연구에서는 영국에서 공공정책을 추진하기 위해 의무적으로 시행하고 있는 사전 의견수렴절차이자 갈등예방제도인 ‘Code of Practice on Consultation(CPC)’를 한국의 갈등영향분석과 비교, 분석하고자 한다. 두 제도의 비교와 함께 실제사례들도 비교함으로써 갈등영향분석의 발전방향을 모색하기로 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 공공갈등과 갈등해소

‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’ (대통령령 제26928호)에

서, 공공갈등(public conflict)은 “공공정책 (법령의 제정 또는 개정, 각종 사업계획의 수립 또는 추진 등) 을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”이라고 정의하고 있다. 이 연구에서 공공갈등이란, 정부나 공공기관이 정책이나 사업의 추진과정에서 이해당사자나 주민과 갈등하거나 대립하는 현상을 의미한다.

일반적으로 어느 정도의 갈등은 건강한 긴장관계를 유지함으로써 사회발전의 원동력이 될 수 있지만, 정도가 지나쳐서 그 사회가 수용할 수 있는 한계를 넘어서면 그 갈등은 오히려 사회의 건강을 해치고 발전을 가로막는 걸림돌이 된다. (Baron, 1991, 26-27).

일반적으로 이러한 공공갈등해결을 위해 방안으로 크게 사법적 판결과 ‘대안적 분쟁해결방법’ (ADR: Alternative Dispute Resolution)으로 구분할 수 있다. 전통적으로 공공갈등은 소송을 통한 사법부의 판결에 따라 결정되는 형태로 관리되어 왔다. 하지만, 이러한 전통적 해결방식은 많은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 판결로 인해 시간적 소요가 많이 걸린다. 따라서 장기간의 사업 중단으로 인한 정부의 예산 낭비와 당사자들의 장기적 불만이 문제가 된다. 둘째, 사법적 판단을 통한 해결은 법률의 해석적 판단에 머물러, 집단적 가치의 충돌이나 인식의 차이를 적절히 조정하는데 한계가 있다. 셋째, 사법적 해결은 갈등의 적극적인 관리보다 소극적으로 실제적인 피해를 규명하고 규제하는 것에 초점이 맞춰 있기 때문에 갈등의 전 과정 및 근본원인을 파악하여 해소하기가 어렵다.

이러한 사법적 갈등관리 방안이 지니는 한계를 극복하기 위해 부각되고 있는 것이 대안적 분쟁해결방법(ADR: Alternative Dispute Resolution)이다. ADR은 재판에 의하지 않고 분쟁의 해결을 도모하는 방법이다. ADR의 명확한 정의에 대해서는 학자들마다 다르나, 소송 외의 분쟁해결을 위한 실무와 기법 일체를 의미하는 포괄적 개념으로 이해할 수 있다. (Lieberman. & Henry, 1986)

대표적인 ADR 방법으로는 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration)이 있으며, 그 밖에 소송 없이 중립적 조력자가 분쟁해결을 도모하기 위한 다양한 방법들도 포함된다. 구체적으로 정부의 독립적 ADR 조직을 활용하거나 중립성을 지니는 개인에 의한 중재, 사실

확인, 화해(conciliation), 촉진(facilitation), 옴부즈맨(ombudsman)방식이 있으며, 갈등영향분석 또한 ADR을 위한 방법 중 하나로 볼 수 있다.

## 2. 갈등해결과 심의민주주의

갈등은 많은 사회적 비용을 발생하기 때문에 이를 해결하기 위한 갈등 해결 프로세스를 갖추는 것이 중요하다. 앞서 언급했듯이, 전통적인 법이나 제도적 기제, 협상 또는 보상의 방법으로는 모든 갈등을 해결하기에는 한계가 있다. 따라서, 의회나 사법적 해결이 아닌 ADR의 하나로써, 문제 해결에 직접 참여하고 싶어하는 시민들의 요구를 반영하는 갈등해결 기제에 대한 요구가 점차 커지고 있다. 즉, 갈등해결을 위한 이해당사자 간의 참여와 소통, 신뢰를 기반으로 합의형성의 중요성이 부각된다.

심의민주주의란 “어떠한 공적 현안에 대한 의사결정과정에서 다양한 시민들(대표자들)이 숙의과정에 참여하여 영향을 미칠 수 있도록 마련된 제도화된 메커니즘”이라고 할 수 있다. (Bogason & Musso, 2006: 12). 공공갈등에 대한 합의형성(consensus building)은 우선 이해당사자들 간의 동의와 합의에 기반한다. 합의형성은 이해당사자들 간의 협상으로도 도달할 수 있지만 공공갈등 해결방식으로 합의형성은 “문제 해결에 폭넓은 이해관계자의 참여, 토론과정에서 참여자의 학습과 심의(deliberation), 그리고 합의에 의한 의사결정을 구성요소로 하는 심의민주주의(deliberative democracy) 접근방식”을 의미한다(Jung, 2018: 102). 특히 공공갈등 해결에서 심의민주주의적 접근은 다수의 지배를 관철시키는 대의민주주의 의사결정방식에 비해 이해당사자들 간의 합의와 동의를 통한 협력적 문제해결(collaborative problem solving) 방식이라고 할 수 있다. (Fung & Wright, 2001: 7). 의사결정 과정에 갈등과 관련된 이해당사자들의 폭넓은 참여와 심도 있는 논의 과정을 통해 합의를 형성함으로써 궁극적으로 갈등해결에 기여한다는 것이다. 즉, 공공갈등의 해결을 위한 합의형성은 협의와 토론을 통해 이루어지는 심의민주주의의 달성과 연결된다고 할 수 있다.

Susskind는 공공갈등해결과 관련하여, 공공정책분쟁해결(PPDR: Public Policy Dispute Resolution)이 심의 민주주의(Deliberative Democracy)를 이룩하는데 도움을 준다고 판단하였다. 민주주의란 공공의 이익을 충족시키는 최적의 의사결정과정을 찾아가는 것으로서 갈등해결이 이러한 심의 민주주의에 해당하며 이를 발전시킬 수 있다고 한다.

### 3. 갈등영향분석(Conflict Assessment)

갈등 및 분쟁 해결의 가장 바람직한 방안은 발생을 예방하는 것이다. 갈등영향분석은 정책으로 영향을 받거나 받을 것을 우려하는 이해관계자들과 정부가 갈등과 불신의 대립관계가 아니라 상호신뢰의 협력관계를 토대로 공공갈등을 예방하고 해결하기 위한 ADR 기법의 하나다.

그렇다면 공공갈등해결을 위해 갈등영향분석이 왜 필요한가? 첫째, 갈등영향분석은 민주적 정책결정과 집행에 기여할 수 있다. 갈등영향분석을 통해 국민이 원하는 정책대안의 쟁점과 우선순위를 파악하여 선택하게 하므로 민주적 정책결정에 기여할 뿐만 아니라, 이러한 과정을 통해 국민(이해당사자)의 입장과 그들이 원하는 이해(관심사)를 보다 적극적으로 파악하고 반영할 수 있는 것이다. 즉, 앞서 언급하였듯이 심의민주주의 발전에 기여한다.

둘째, 객관적이고 과학적인 갈등영향분석을 통해 갈등관리의 효율화에 기여한다. 갈등영향분석은 공공정책이나 국책사업의 결정 또는 집행과정에서 불필요한 절차나 현실적으로 불가능한 상황을 사전적으로 분석함으로써, 최종결정 시에 불필요하거나 불확실한 사실관계를 입증할 뿐만 아니라, 불필요한 시간, 노력, 비용을 줄이는 역할을 수행한다.

셋째, 갈등영향분석을 통해 갈등해결의 정당성 확보와 정부정책의 신뢰도 제고에 기여한다. 갈등영향분석은 기관장이 갈등을 해결하기 위해 실질적인 정책대안을 탐색하고 발굴하기 위해 실시하는 것이 아니라, 그런 정책대안들을 결정하기 위한 절차적 과정에서 유용한 정보를 파악하기 위해 실시하는 과정으로 볼 수 있다. 따라서 갈등영향분석은 정책과정이나 사업수행과정에서 일어날 수 있는 갈등의 문제를 이해관

계자들이나 이해관계집단 간 객관적이고 과학적인 정보공유를 통해 이해관심사를 파악가능하게 한다. 이것이 갈등영향분석이 정책 자체의 신뢰는 물론 갈등영향분석 주체인 정부의 신뢰도 제고에도 기여한다고 볼 수 있는 이유이다.

Susskind & Thomas-Larmer (2004)는 갈등영향분석에 포함될 내용과 절차에 대해 정리하였다. 갈등의 특성별로 일부 차이는 있을 수 있으나, 일반적으로 갈등영향분석은 이해관계자와 주요 쟁점들을 확인하고, 이해관계자들 인식의 공통점과 차이점을 토대로 합의 가능성을 분석하여, 적합한 상호협의 방식을 설계하는 과정이라고 한다.

### III. 한국의 갈등영향분석 분석

#### 1. 제도 내용

한국의 갈등영향분석은 Susskind & Thomas-Larmer가 제시한 ‘갈등평가’를 기초로 하여 2007에 한국에 도입되었다. 앞서 언급했듯이, 갈등영향분석란, “공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것”을 의미한다. 이를 위해 한국은 갈등영향평가는 다음과 같은 내용을 포함해야 한다고 규정하고 있다. 1)공공정책의 개요 및 기대효과, 2) 이해당사자의 확인 및 의견조사 내용, 3)관련 단체 및 전문가의 의견, 4)갈등유발요인과 예상되는 주요 쟁점 및 이해관심사 5) 갈등으로 인한 사회적 영향 6) 갈등의 예방과 해결을 위한 구체적인 계획 (공공기관 갈등 예방과 해결에 관한 규정 10조 3항)

한국의 갈등영향분석은 추진절차는 다음의 6단계로 추진된다. 1) 갈등영향분석 실시결정 2) 갈등영향분석 착수 3)심층면담 실시 4)면담결과 분석 5)합의형성절차 절차 설계 6)갈등영향분석서 작성 및 공유 (국무조정실, 2015)

한국의 갈등영향분석의 실시절차는 Susskind & Thomas-Larmer가 제시한 ‘갈등평가’와 거의 같다. 하지만, 실시여부의 결정과 관련하여 추

가적인 내용을 정하고 있다. 한국의 갈등관리규정에 의하면, ‘갈등영향 분석’ 실시에 대한 최종 권한을 해당 공공정책과 관련된 공공기관의 장에게 부여하고 있다. (규정 제10조 1항) 즉, 어떤 공공정책을 추진함에 있어 심각한 갈등이 예상되어도 공공기관의 장이 ‘갈등영향분석’이 필요 없다고 판단한다면, 실시하지 않아도 된다는 것이다.

이와 관련하여, 갈등관리규정에서 일부 제한을 두고 있다. 각 공공기관에 있는 ‘갈등관리심의위원회’에서 갈등영향분석이 필요하다고 공공기관의 장에게 건의한 경우, 특별한 사유가 없는 한 건의를 받아들여 갈등영향분석을 실시하도록 하는 것이다. (규정 13조, 14조) ‘갈등관리심의위원회’란 공공정책추진과 관련하여 발생하는 갈등사항을 논의하기 위해 설치한 협의기구로서, 중앙부처는 의무적으로 설치하고 있지만, 지자체에 대해서는 설치를 권고하고 있을 뿐이다.

따라서, 갈등영향분석 없이 공공정책이 진행될 가능성이 크고, 이로 인해 예상하지 못한 갈등이 발생한다며, 정책진행이 지연되고 사회적 비용이 발생할 수 있다는 비판이 있다.

이러한 지적에 따라, ‘갈등영향분석’ 관련 제도와 규정을 관리하는 국무조정실은 가이드라인을 통해 ‘갈등영향분석’을 실시해야 하는 구체적 기준을 다음과 같이 제시하였다. (가이드라인 2015: 22~28): 1) 공공사업의 총 사업비가 500억 원 이상인 경우, 2) 공공사업이 기피시설(NIMBY: Not In My Back Yard)의 설치에 해당하는 경우, 3) 공공사업이 선호시설(PIMFY: Please In My Front Yard)에 해당하여 유치갈등이 우려되는 경우, 4) 개인의 재산권 침해가 예상되는 경우, 5) 공공사업이 환경보존, 국민건강, 문화유산 보호 등의 가치를 훼손할 우려가 있는 경우, 6) 다수의 이해관계 집단이 존재하는 경우, 7) 갈등이나 집단민원이 반복적으로 발생하는 분야의 경우이다.

국무조정실은 위의 7개 기준들과 관련하여 다양한 예시를 제시하며, 이 중에 하나라도 해당한다면 갈등영향분석을 진행해야 할 것을 강조한다. 또한 공공기관의 장에게 이 기준들에 포함되지 않더라도 갈등이 충분히 예상되는 정책과 사업에 대해서는 ‘갈등영향분석’을 적극 시행해 줄 것을 권고하고 있다.

하지만, 실시여부에 대한 판단기준이 모호한 것은 확실하다. 어떠한,

공공사업이 선호시설인지 비선호시설인지는 사람들마다 판단이 다를 것이다. 또한 다수의 이해관계 집단의 범위는 어디까지인지, 반복적 갈등은 몇 회로 봐야 할 것인지 불분명하다.

실제 ‘갈등영향분석’ 추진실적을 확인해본 결과, 2012-2016년, 5년 동안 43개 중앙부처에서는 총 210회의 갈등영향분석을 추진했다. (윤종설, 2017). 즉, 갈등영향분석은 연평균 42번 실시한 것이며, 각 부처당 1번 정도 시행했다고 볼 수 있다. 부처마다 정책과 사업의 종류와 크기가 다르기 때문에 일률적으로 판단할 수는 없다. (국토교통부의 경우 5년간 91회 실시). 하지만 각각의 부처가 매년 수십 또는 수백개의 정책과 사업을 추진하는데 실제 ‘갈등영향분석’이 이루어지는 비율이 매우 낮다는 것은 그만큼 정부의 갈등관리역량이 부족하다는 것을 암시한다.

## 2. 사례분석

### 1) 부개4구역 재개발사업

2010년 인천의 부개 4구역 아파트와 주택들은 노후화되자 지역주민들은 조합을 ‘부개 4구역 재개발조합’을 만들어 재개발사업을 정부에 신청하였다. ‘부개 4구역 주택재개발사업’은 6만5천688㎡의 터에 지하 2층·지상 26층 규모의 공동주택 등 총 1천120가구를 짓는 사업이다. 하지만, 2015년이 되도록 주민들간의 갈등으로 인해 사업의 진행이 이루어지지 않았다. 재개발을 찬성하는 ‘재개발 조합’은 재개발에 따라 주거환경이 개선되고, 부개 4구역의 부동산 가치가 올라 지역주민들의 자산가치가 확대될 것이라 주장하였다. 반면에 재개발을 반대한 주민들(내재산 지킴이)은 오히려 재개발 이후 그들의 자산 가치가 떨어질 것이기에 현금으로 그들의 부동산을 청산해줄 것을 요구하였다. 또한, 일부 주민들은 재개발 자체를 반대하였다. 이러한 상황이 5년간 지속되면서, 서로 민원제기와 고소, 고발이 계속되었고, 재개발 사업진행과 관련하여 이미 4백만 파운드의 매몰비용이 발생하고 있는 상황이었다. (갈등조정센터, 2015: 19-24). 이에 인천시 부평구청은 주민들 간의 계속되는 갈등을 완화하고 사업의 정체를 해소하기 위해 ‘갈등영향분



석'을 추진하기로 하였다.

이를 통해서 이해관계자들을 모아 2015년 12월에 발표하였다. 주요내용은 첫째, 양측 합의하에 '갈등관리전담팀'을 구성하고, 양측의 제출 자료에 대한 공개토의를 제안하는 것이었다. 둘째는 현재자산과 재개발에 따른 변경될 자산평가를 공개적으로 진행하는 것이었다. 이에 따라 찬성과 반대 측 모두가 납득할 만한 결과를 도출해야 한다고 요청하였다. (갈등조정센터, 2015: 4). 결과에 따라, 부평구청은 양측의 추천을 받아 '갈등전담관리팀'을 구성하고, 주민설명회와 전문가회의를 각각 개최하였다. 공개적인 주민설명회를 통해 양측은 객관적으로 서로를 이해할 수 있었다. 전문가회의는 갈등의 쟁점인 '재개발사업의 수익성'을 검토하는 것으로 2회에 걸쳐 실시되었으며, 이를 통해 재개발사업의 수익성이 있다는 것을 반대측이 이해하게 되어 재개발사업을 추진하고 결정하였다. 이후, 사업의 세부사항을 조정하였으며, 2019년 3월 정식으로 '부개 4구역 재개발사업'이 인가되어 현재 진행 중이다. 이 사례는 이해당사자 간 갈등해소가 제3기관의 조정이나 중재가 아닌 이해당사자간 합의를 통해 해결했다는 것에 큰 의의가 있다. 특히, '갈등영향분석'을 통해 양측의 의견을 확인하고 갈등해결을 위한 방안을 제시한 모범적 사례라고 할 수 있다. (윤종설, 2017)

하지만, 이 사례는 '갈등영향분석'이 사업시행 전에 사전에 갈등을 예방하는 목적으로 사용된 것이 아닌, 이해관계자들 사이에 갈등이 심화된 상황에서 이루어졌다는 한계가 있다. 사업 초기에 갈등을 충분히 해결할 수 있었음에도 지방정부의 무관심으로 5년이라는 시간과 많은 비용이 발생한 것이다.

## 2) 당진 송전선로 건설

한국전력회사는 전력을 독점적으로 공급하는 한국의 공기업으로, 2012년 5월 '당진' 지역에 송전선로를 연결하는 철탑을 건설하는 계획을 발표했다. 하지만, 이것은 해당지역의 주민들과 협의가 없었던 일방적인 발표였기에, 당진 주민들은 크게 반발하였다. 특히, 주민들은 지상에 설치된 송전선로에서 발생하는 전자파로 인한 건강상의 피해를 크

게 우려하였다. 당진의 지역의회도 ‘송전선로 건설 반대서’를 의결하였으며, 건설반대의 여론은 전국적인 시위로 발전하였다. 이와 관련하여 한국전력회사는 지역 주민들과 만나 수차례 협의를 거쳤으나, 보상금액의 문제, 주민들의 송전선로의 지하매설 요구 등에 대한 합의가 좀처럼 이루어지지 않았다. 이에 한전은 2014년 직접적인 협의의 한계를 느끼고, ‘갈등영향분석’을 시행하여, 갈등해결을 위해 합의 프로세스를 모색하기로 했다.

이 사안과 관련된 갈등영향분석은 한전이 ‘한국갈등관리협회’에 의뢰하여, 2014년 12월~2015년 6월까지 총 7개월간 진행되었다. 한국갈등관리협회는 일반적인 ‘갈등영향분석의’ 방식을 통해 진행하였다.

갈등영향분석 최종 보고서는 2015년 6월에 한국전력공사에 제출되었다. 주요 내용은 ‘협의체를 구성’해서 한국전력과 지역주민이 주장하는 내용에 대한 합의점을 찾는 것이었다. 하지만, 제시되었던 ‘협의체 구성’은 제대로 실현되지 못했다. 우선, 지역주민들은 한전에서 추진한 갈등영향분석보고서를 신뢰하지 않았다. 평가기관 선정부터 한전에서 선정하였기 때문에 이에 대한 반발이 컸다. 또한, 상호 대면방식의 논의를 진행하기에는 그동안 누적된 한전과 지역주민간의 갈등이 매우 컸다. 2020년 현재까지 당진지역의 송전선로 건설여부는 논의 중이다. 이 갈등평가가 실패한 가장 주요원인은 너무 늦게 추진되었기 때문이다. 송전선로 건설사업을 결정하기 전에 지역주민들의 의견을 듣고 선제적으로 ‘갈등영향분석’을 시행했으면 하는 아쉬움이 있다.

하지만, 이 갈등평가의 긍정적인 측면도 있었다. 그동안 한전 측은 지역주민들이 송전선로 건설 자체를 반대하는 것으로 인식하였다. 하지만, 심층인터뷰를 통해 지역주민들이 전체 송전선로 설치 자체를 반대하는 것은 아니라는 것을 알게 되었다. 당진 지역을 지나가는 전체 송전선로 중에서, 지역주민의 주거지 근처를 지나가는 몇몇 선로만을 반대하는 것이었다. 즉, 그동안 소통부족과 갈등 심화로 정확한 쟁점파악도 이루어지지 않았던 것이다.

#### IV. 영국의 유사제도 분석

## 1. 유사제도 검토

영국은 정부 주도적인 한국과 달리 역사적으로 주민협의체제의 전통이 이루어져 왔다. 따라서 공공갈등관리에 대한 별도 개별법은 없다. 하지만 공공기관들이 정책결정과정에서 공공갈등관리를 권고하고 있으며, 내부적 구속력을 가지는 시행규칙을 중심으로 하는 공공갈등 관리시스템을 가지고 있다 (Hyun, 2012). 특히, 영국의 정부부처는 공공갈등을 예방하기 위해 정책과정의 초기단계에 일반시민과 이해관계자들의 의견을 수렴해 반영하는 제도를 가지고 있다.

우선, ‘협의에 관한 시행규칙’(Code of Practice on Consultation: CPC)을 통해 정책결정에 앞서 주요 이해관계자들의 의견수렴을 의무화하고 있다. 또한, 서면협의를 어려운 사항은 ‘공공참여제도’(Public Involvement)를 활용하여, 공청회, 설문조사, 여론조사 등을 통해 정책 추진 전에 정부와 이해관계자간 의견을 사전에 예방하고자 노력하고 있다. 아울러, 정책수립과정에서 시민들의 창조적인 아이디어를 제안받거나 정책대안을 적극적으로 제시할 수 있는 ‘공공개입제도’(Public Engagement)를 통해 사회적 이슈에 대한 정책수립과정에 시민참여를 보장하는 제도도 운영하고 있다.

이 중, Code of Practice on Consultation (CPC)는 정책과정에서 시민 및 이해관계자의 의견을 수렴하여 정책을 반영하는 절차와 내용을 규율하기 위한 행정지침이다. 이 것은 정책과 사업을 추진하기 전에 미리 의견수렴을 통해 사전에 갈등을 예방한다는 측면에서, 한국의 ‘갈등영향분석’과 그 목적을 같이 한다고 볼 수 있다. CPC는 구조화된 협의서를 가지고 대면방식으로 진행되기도 하지만 최근에는 온라인으로 시민 및 이해관계자의 의견을 수렴하는 방식이 확산 중이다. 각 지역 또는 국가적 정책 이슈에 대한 이해관계자들은 통합정부웹사이트(gov.uk)를 통해 CPC에 참여가 가능하다. CPC는 중앙부처 행정기관을 중심으로 시행하고 있으며, 공공기관이나 지방행정조직의 경우, 이 규칙을 따르도록 장려하고 있다. 동 규칙 자체는 법적 구속력을 가지고 있지 않아 법규 혹은 유럽연합법 등과 외부적 법령보다 우선할 수

는 없으나, 내규지침으로 행정부처와 행정청을 규제하고 있다.

한국의 갈등영향분석과 영국의 CPC는 유사한 점이 매우 많다. 갈등영향분석은 갈등의 사전적 예방에, CPC는 민주적 정책수립에 좀 더 초점이 맞추어져 있으나, 좀더 효율적인 정책을 마련하고, 정책의 수용성을 높이고자 하는 목적은 동일하다. 또한, 둘 다 3개월 정도의 기간을 통해, 해당 정책과 관련된 이해관계자를 선정하여 의견을 수렴하고, 좀더 나은 정책을 마련하기 위한 방안으로 모색하는 것 또한 유사하다. 하지만 몇 가지 큰 차이점이 있다. 우선, ‘시행목적’과 관련하여, 갈등영향분석은 합의형성을 위한 “절차”에 집중한다. 갈등을 조율하여 대안을 제시하는 것보다, 정책의 이해관계자들의 갈등을 파악하여 이를 해결할 수 있는 방향성을 제시하는 것에 목적이 있다. 하지만, CPC는 “내용”에 좀 더 집중한다. 이해관계자와의 상담을 통해 좀더 민주적이고 효율적인 정책을 마련하는 것에 중점을 둔다. 또한, ‘추진시기와 방식’에 차이가 있다. 영국의 CPC는 공공정책과 사업 추진 전에 실시해야만 한다. 하지만, 한국의 갈등영향분석은 제도 자체는 정책 결정 전에 추진할 것을 명시하고 있지만, 실제로는 정책이 확정 발표된 이후 갈등이 발생되고 이를 해결하기 위한 수단으로 실시되는 경우가 많다. (윤종설, 2017) 이것은 앞서 살펴보았듯이, 갈등영향분석은 CPC와 달리 의무사항이 아니라 권고사항임에 따라 발생하는 차이라고 할 수 있다. 그리고, 갈등영향분석은 대면 인터뷰를 중심으로 진행하나, CPC는 온라인, 서면 등 다양한 방식을 통해 의견을 수렴한다. 이러한 CPC는 몇 년에 한 번씩 추가적인 기준을 포함시켜 내용을 좀 더 발전시키고 있다.

## 2. 영국의 CPC 사례분석

### 1) 스테포드셔 도서관 개혁

2012년, 스테포드셔는 인구통계와 고객습관이 변화하고, 지역당국(local authority)의 다양한 현안을 대응해야 함에 따라, 막대한 예산압

박을 겪고 있었다. 이에 ‘도서관 서비스’에 대해서도 예산삭감이 불가피한 상황이 되었다. 이미 스테포드셔 도서관은 서비스 개선을 통해, 2008~2012년간 도서관을 폐쇄하거나 일부서비스를 '중단'하지 않고 110 만 파운드를 절약하였다. 그럼에도 불구하고, 2016년까지, £1.675 million을 절약해야 하는 상황이었다. 많은 다른 지역의 경우, 예산부족에 따라 도서관을 폐쇄하고 있었기에, 스테포드셔도 처음에는 전체 43개의 도서관 중 몇 개를 폐쇄하는 것을 고려하였다.

하지만, 스테포드셔의 매니저와 직원들은 ‘도서관 서비스’를 유지하기를 원했으며, 이를 위한 무엇이 필요한지 고민하였다. 따라서 스테포드셔는 폐쇄가 아닌 서비스 혁신을 통해 예산 절감을 추진하기로 했으며, 광범위한 공개 협의(Consultation)에 통해 새로운 서비스 전달 모델을 설계, 개발 및 구현하기로 했다.

그동안, 스테포드셔의 43개 도서관은 모두 ‘카운티 협의회(county council)’에서 관리했으며 유급 직원이 근무했다. 직원들은 예산을 절약하는 지속가능한 도서관 모델을 개발할 필요성을 인식했다. 따라서, 그들은 이 지역의 모든 도서관이 지역사회와 좀 더 많은 협업을 통해 공동으로 서비스를 생산하는 것이 필요하다고 생각하였다. 이를 위해서는 지역주민들의 의견을 듣는 것이 중요하며, 주민들의 참여를 독려하기로 했다.

첫번째, ‘계획 단계’로서, 도서관 사용자, 파트너 및 이해관계자와 함께 도서관이 지역커뮤니티에 더 나은 서비스를 제공하기 위한 방안에 대해서 논의하였다. 그리고, 가장 광범위한 참여를 촉진하기 위해 다양한 접근법을 사용하기로 하였다. 이와 함께, 개별 도서관에서 현재 제공되는 서비스 범위, 사용추세 및 현재 도서관 비용, 대안 모델에 대한 정보가 제공되었다. 또한, 다른 지역의 지역사회가 어떠한 서비스를 제공하였는지에 대한 정보도 제공되었다.

둘째는 공식적인 ‘공공상담’ 실시이다. 전체 도서관 공개 협의는 12주 동안 진행되었다. (2014.7.16~10.7). 수행된 접근법은 주민들의 참여를 최대한으로 확보하기 위해 다양한 방식으로 다양한 이해집단을 대상으로 이루어졌다. 이 접근법은 온라인을 포함한 설문조사에 대한 4,255 건의 응답과 3,500 건의 조직된 공개행사(public events)를 포함하였

다. 이외에도 서신, 이메일, 소셜 미디어, 탄원서 및 청소년 설문조사를 통해 피드백을 받았다.

이와 함께 ‘집단 상담(Collective consultation)’도 이루어졌다. 12주 간의 공공 상담(consultation)과는 별도로, 직원과 노조 대표는 자신의 아이디어와 제안을 체계적이고 시간제한적인 프로세스 내에서 개별적으로 또는 집단적으로 제시할 기회를 얻었다. 이것은 직원들 또한 공공상담을 이해하고 도서관 개혁에 대한 주인의식을 가지게 하였다. 또한, 동료 간 검토를 통해 결과에 대한 지지를 강화하여 직원들은 자신의 관계를 “완료된(done to)” 위치에서 “함께하는 일(do things together)”로 전환했다.

직원들은 자신의 정책결정자라는 생각으로 적극적으로 참여하고 다양한 의견을 제시하였다. 그 결과로, 3가지(Extra, Core, Local)로 계층화하여 도서관 모델별로 서비스를 다르게 제공하게 되었으며, 이를 통해 미래에도 지속가능한 도서관을 유지하기 위한 예산절감 방안을 마련할 수 있었다. 특히 온라인 활용과 자동관리프로그램 도입, 지역커뮤니티의 봉사자들을 활용한 전략이 효과적이었다. 따라서, 도서관 유지를 위해 필요한 1억 7,500만 파운드를 절약할 수 있었다. 무엇보다, 스테포드셔에는 도서관 폐쇄가 없었다. 그들은 이제 더 많은 지역 사회 참여와 도서관 서비스를 가지고 있으며 지역사회단체와 더 강력한 파트너십을 구축했다. 2017년 기준으로 23개의 도서관이 지역사회단체에서 관리하고 있다.

이 사례는 2016년 영국정부의 공공상담 성공사례로 선정되었을 정도로 공공상담의 바람직한 케이스이다. 스테포드셔 도서관의 공공상담이 성공한 큰 이유 중 하나는 직원과 이해관계자가 함께 미래에 지속가능한 새로운 도서관 운영모델을 만들겠다는 공동의 목표의식을 가지고 있기 때문이다. 또한, 앞서 언급했듯이 어떠한 결과도 정해 놓지 않고 다양한 의견수렴을 진행하여 선입견 없이 다양한 의견을 반영한 것도 성공의 비결이었다. 지금도 스테포드셔는 직원들과 시민들에게 지역 도서관의 잠재력을 깨닫고 가치를 유지하고 지역사회 내에서 실질적인 변화를 계속할 수 있도록 장려하고 있다.

## 2) 런던 경찰서 프론트 카운터 (police front counters) 폐쇄

런던시장은 지속적인 정부지원금 삭감에 따라 예산절감 방안을 고민했다. 런던경찰서의 경우, 2010년 이후 £600m을 절약해 왔으며, 2020년까지 £400m를 추가로 절약해야 하는 상황이었다. 이에 당시 런던시장인 ‘Sadiq Khan’은 공공의 안전을 지속적으로 보호하면서도, 경찰 예산을 절감할 수 있는 방안을 모색하였다. 이에 2017년 6월, 런던에서 값 비싸고 사용이 적은 ‘police front counters’을 폐쇄하고, 온라인을 통한 경찰서비스 제공을 확대하는 것을 주요내용으로 하는 계획의 초안을 발표하였다. (Mayor of London, 2017)

런던시장은 2017년 6월, ‘Public Access and Engagement Strategy’을 발표하고, 2017년 7월 14일~ 2017년 10월 6일까지 공개상담을 진행하기로 하였다. 상담 중에는 런던 주민들의 설문조사, 이메일, 우편을 포함하고 있다. 또한, 모든 자치구(Borough)에서 공개회의(public meeting)를 개최하여, 지역 주민들의 경찰서비스 개선을 위한 의견을 묻고 공유하기로 하였다.

약 4,000여명의 의견수렴과 35회의 공개미팅을 통해 런던시장은 2017년 11월 최종 결과를 발표하였다. 비교적 사용자가 적은 38개의 경찰 프론트 카운터를 폐쇄하기로 하였다. 이를 통해 절약되는 비용으로 경찰직원들의 고용을 보장하고, 경찰서비스를 개선하기로 한 것이다. 이외에도, 전화와 온라인 서비스를 향상시켜 지역주민들의 경찰서비스에 대한 접근성을 향상시키기로 하였으며, 사용하지 않는 건물의 처분 등을 통해 추가적인 경찰서비스 예산을 확보하기로 하였다.

2017년 6월 계획 발표 이후, 런던시의 경찰 관련 예산 부족을 이해하면서도 런던시장이 진행한 공개상담에 대한 몇 가지 비판이 있었다. 특히, ‘The consultation institute’ (2017)는 이 상담을 2017년 최악의 공개상담 중 하나로 선정하면서 비판하였다. 우선, 결정이 이미 내려졌음에도 상담하는 척을 했다는 것이다. 즉, ‘pre-determination’이라는 지적이다. 특히, ‘police frontline counters’의 폐쇄에 대한 질문은 이미 폐쇄를 전제로 하고 주민들의 일방적인 동의를 요구했다는 비판이 컸다. 다음으로는, 공개상담의 질문 자체가 특정 답변을 이끌어 내기

위한 ‘Leading questions’이라는 것이다. 범죄에 대한 온라인 커뮤니티의 확대가 필요하냐는 질문은 사람들은 동의할 것이 당연하다는 지적이다. 이 외에도 공개상담을 위해 제시된 데이터가 부정확하거나 비전문적이었다는 비판도 있었다. 응답결과와 관련하여, 누가 응답하지는 이해하기 위한 인구통계학적 데이터가 없다는 비판이 있었다. 온라인 경찰서비스를 확대한다고 하였지만, 노인 등 온라인 접근이 어려운 사람들은 ‘police frontline counters’를 이용할 가능성이 매우 높음에도 불구하고 이에 대한 고려가 부족했다고 비판하고 있다.

하지만, 예산삭감이 불가피한 상황에서 치안공백을 없애기 위해 police officer의 수를 유지하기로 했다는 측면은 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한, 시민들의 의견 수렴을 통해, Dagenham과 Bexleyheath의 프론트 카운터를 유지하는 등, 주민의 의견을 반영하려고 노력한 것도 긍정적이다.

## V. 선행연구 검토

### 1. 갈등영향분석의 운영실태 분석

윤종설은 ‘공공갈등 영향분석제도의 운영활성화에 대한 연구’ (2017)를 통해 갈등영향분석의 효율적 운영방안을 논의하였다. 그는 갈등영향분석을 세 단계인 ‘초기 계획’, ‘진행 과정’, ‘이후 관리’로 나누어 각 단계별로 기존 갈등영향분석의 문제점을 파악하고, 단계별로 필요한 요인 및 개선 방안을 모색하고자 하였다.

이 연구에 따르면, 지금까지 논의된 갈등영향분석의 필요성과 효과성에 대하여는 델파이와 설문조사 응답자들 모두 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 갈등영향분석의 결과의 활용 측면에서 살펴보면, 설문 응답자 중 74.1%가 갈등영향분석이 실제 발생 갈등을 해결하는데 도움이 된다고 응답하였으며, 갈등영향분석을 실시한 경험이 있는 경우 이후 유사갈등 뿐만 아니라 서로 다른 갈등상황에서도 효과적인 갈등해소 방법을 찾는 데 도움을 준다고 평가하였다.

그는 갈등영향분석의 목적을 실제 갈등이 발생한 시점에 대안을 제시



하기 위한 목적보다는 향후 예측되는 갈등의 성격과 이해당사자의 범위를 분석하는데 있다고 보고 있다. 따라서, 정책기획 단계에서부터 정책에 따라 바뀌는 환경 속에서 이해관계자와 갈등상황을 예측하는 것이 무엇보다 중요하다고 주장하였다. 그의 연구에 의하면, 갈등영향분석의 중요성에 대한 평가와는 달리 실제 기관들에서는 갈등영향분석을 위한 별도의 내부 규정 없이 상위 규정을 준용하고 있는 것이 이 제도의 한계라고 지적하고 있다. 그는 갈등의 속성이 점차 복잡해지고 있음을 고려할 때 기관 고유의 기능을 수행함에 발생하는 이해당사자의 규모, 수준, 범위 등과 같은 특성, 갈등이 발생하는 사업 추진 절차 등이 다르다는 것을 강조하였다. 따라서 그는 일반적 갈등관리가 아니라 기관의 특성을 고려하여 내부적인 갈등관리영향분석의 포맷을 개발할 필요가 있다고 하였다. (윤종설, 2017)

## 2. 갈등영향분석 제도개선방안 검토

윤종설(2017)은 연구를 통해 각각의 갈등영향분석 단계별로 운영 활성화 방안을 제안하였다. 갈등영향분석 초기 단계의 개선 방안으로 갈등영향분석을 세 가지 종류로 나누어 ‘간편 분석’, ‘전략 분석’, ‘갈등영향분석’ 중 어느 분석 단계부터 진행할지를 선정하여 분석 단계별로 실시 기준, 분석 주체, 분석 내용 등을 구분하였다. 이를 통해 사업 시기와 갈등 상황에 맞는 갈등 분석이 이루어질 수 있는 방안을 제안하였다.

그는 갈등영향분석의 진행 단계의 핵심 요소로 ‘갈등의 원인을 진단’하는 것을 강조하였다. 아울러, 갈등과 직접적 또는 간접적으로 연관이 있는 이해관계자들의 의견 및 관련 사안의 쟁점을 분석하며, 이를 바탕으로 갈등의 원만한 해결을 위한 합의형성 절차를 설계해야 한다고 하였다. 갈등영향분석 진행 단계에서 가장 핵심이 되는 쟁점 분석의 경우 이해관계자들과의 2차에 걸친 면담을 통하여 객관적으로 드러나는 갈등의 원인과 배경에 대한 사항 이외에 실질적인 문제와 향후 해결 방안 마련을 위한 협의체 설계에 도움이 될 수 있는 사안들을 파악하는 것이 가장 중요하다고 강조하였다. 또한, 갈등영향분석이 종료된

이후 분석에서 제시된 협의체가 구성되고 갈등 해결방안이 도출되기 위하여 필요한 사후 갈등 관리 요건으로는 공청회를 개최하여 분석이 진행된 내용과 결과에 대한 논의를 진행하고 이해당사자들의 의견이 미처 반영되지 못했거나, 수정이 필요한 사항에 대해서도 파악할 수 있는 기회가 되도록 하는 것이 바람직하다고 하였다.

이와 함께, 갈등영향분석의 취지를 공공정책이나 국책사업을 수립하고 추진할 때 이들 정책이나 계획이 국가나 사회에 미치는 갈등영향요인을 미리 조사, 예측하고 평가함으로써 부정적 갈등영향을 해소 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하기 위한 과학적이며 종합적인 갈등관리 수단이라고 하였다. 그는 이러한 갈등영향분석의 취지와 목적에 비추어 볼 때, 현행 국가 정책 및 국책사업의 갈등발생 원인을 보다 과학적이며 체계적으로 관리하고, 갈등영향분석 기법의 적용상 한계를 극복하기 위해 방안으로 장단기적 관점에서 해결책을 제시하고 있다. 단기적 관점에서는 관련 법령의 개정이 요구되며, 중장기적 관점에서는 공공 갈등관리 기본법 제정이 요구된다는 것이 그의 보고서의 핵심 법적 개선방안이라 제안하였다. (윤종설, 2017)

## V. 결론: 갈등영향분석 개선방안 검토

지금까지 갈등평가의 이론적 배경을 설명하고, 이를 기반으로 실시되고 있는 한국의 ‘갈등영향분석’의 내용과 실제 운영사례에 대해 검토하였다. 또한, 한국의 ‘갈등영향분석’과 비교분석을 위해, 영국의 주민의 의견을 수렴하고 선제적으로 갈등을 예방할 수 있는 제도인 ‘Code of Consultation(CPC)’의 내용과 사례를 분석해보았다. 이를 토대로 한국의 ‘갈등영향분석’을 개선시킬 수 있는 방안으로 다음을 제시하고자 한다. 먼저, ‘실시의 여부’ 관련이다. 영국의 CPC는 주민들의 권리와 의무에 영향을 끼치는 공공정책을 추진할 때 의무적으로 실시해야 한다. 하지만, PCA는 공공기관의 장에게 실시여부의 권한을 일임하고 있다. 이에 따라, 위에서 언급했듯이, 매년 수백개의 공공정책이 이행됨에서 갈등영향분석의 시행사례는 몇십 건에 불과하다. 이로 인해 공공갈등에 대한 사전예방이 쉽지 않은 상황이다. 영국의 CPC와 같이 갈등영향분석

도 의무적으로 시행될 필요가 있다.

둘째, ‘실시요건’이다. 모든 공공정책에 갈등영향분석을 실행하는 것은 시간과 비용의 낭비일 것이다. 따라서 일정한 기준을 정해, 그 기준에 해당하는 경우 의무적으로 갈등영향분석을 실행해야 할 것이다. 하지만, 한국의 규정에서는 사업비 500억이상 또는 NYMBY 또는 PIMPY 등, 몇 가지 실시요건과 제시하고 있으나 그 기준이 명확하지 않다. 공공정책을 추진하는 모든 기관이 정책을 추진하기 전에 갈등영향분석의 실시요건에 해당하는지 확인할 수 있도록 좀 더 구체적으로 실시요건을 마련할 필요가 있다.

셋째, ‘실시의 시점’이다. 규정상 ‘공공정책을 수립 또는 추진할 때’ PCA를 실행하도록 규정하고 있다. 위에 언급된 ‘부개 4구역 재개발’, ‘당진 송전선로’ 사례들을 보면, 정책이 이미 발표되고 추진중에 발생한 갈등을 해결하기 위해 갈등영향분석을 실행한다. 이는 영국의 CPC가 정책을 추진하기 전에 실행되는 것과는 차이가 있다. 따라서, 갈등영향분석의 실행은 정책이 확정되어 발표되기 전에 이해관계자의 의견을 묻고 진행되어야만 할 것이다. 갈등이 이미 심각해진 상황에서 PCA의 실행은 시간과 비용의 낭비만 초래할 수 있다.

넷째, ‘실시방법’이다. 갈등영향분석은 대면인터뷰 방식에만 국한되어 있다. 영국의 CPC는 대면인터뷰 외에 온라인, 서면 등 다양한 방식으로 이해관계자의 의견을 수렴하고 있다. 대면인터뷰는 그 대상이 한정적이며, 시간과 비용이 많이 든다. 따라서 사안에 따라, 필수이해관계자가 인터뷰에서 배제될 수 있으며, 또는 불필요한 자원 낭비를 유발할 수 있다. 따라서, 예상되는 갈등의 사안별로 온라인, 서면, 대면 인터뷰를 적절히 조합하여 실행할 필요가 있다.

이러한 개선에 대한 권고사항들을 적용하기 위해서는 실제로 많은 연구가 진행될 필요가 있을 것이다. 2007년 갈등영향분석 제도가 시행된 이후, 그동안 이에 대한 선행연구들은 많지 않으며, 단일사례 중심으로 진행되어 복합적인 개선방안을 제시한 연구를 찾기 어려운 상황이다. 따라서, 앞으로 공공정책 이행에 따라 발생할 수 있는 공공갈등의 선제적 예방을 위해서 앞으로 좀더 깊은 연구가 필요할 것이다.