

공공사업 관련 갈등해소를 위한 회의체 운영의 성공요인과 시사점

- 건설교통 갈등관리시범사업 사례를 중심으로 -

- 공공갈등관리 경향은 갈등해소 차원에서 사전에 다양한 수단을 이용한 갈등 예방차원으로 점차 변화하고 있음
 - 1980년대 후반부터 정보확산이 빨라지고 민간의 전문성 개발로 민간참여가 확대되면서 다양한 대안적 갈등해소기법이 도입되기 시작함
- 공공사업과 관련된 사회적 갈등은 2000년대 들어오면서 좀 더 조직적이고 반복적이며 지속적으로 발생하고 있어 갈등관리제도화를 목적으로 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 기본법안’ 제정이 추진되고 있으며, 이를 토대로 갈등의 예방 및 해소를 효율적으로 관리할 계획임
- 도로, 철도 등 교통 SOC 사업과 임대주택건설 등 다양한 국가사업 추진과 관련된 갈등해결절차 개발을 위한 건설교통 관련 갈등관리시범사업을 선정하여 갈등기본법에 규정한 갈등관리 절차를 적용하고 그 결과를 분석하기 위하여 갈등조정회의를 통한 갈등해결을 모색함
- 갈등조정회의의 성공요인은 조정시점 및 프로세스, 문제해결과정, 합의과정 등과 밀접하게 연관되는 바 갈등초기 대응, 유연성의 활용, 객관성의 유지노력, 공공정책 및 사업의 특성 이해 등이 중요 정책적 시사점임

1. 갈등조정의 개관

○ 갈등조정의 의의

- 조정제도는 갈등예방 및 당사자 간 협상이 실패하여 갈등이 현재화된 경우 객관적이고 중립적인 제3자 조정으로 대화와 타협을 통해 합의를 도출하는 갈등해소기법
- 법원을 통한 판결은 과다한 시간과 경비의 소요와 건설적이고 상생적인 결과를 도출하지 못하는 단점을 극복하기 위한 분쟁해결의 대안적 방법으로, 제3자가 이해당사자간 의사소통을 도와 갈등을 해결하는 과정이며 일반적으로 양측 당사자의 요청에 의하거나 제3자가 자청하여 개입

○ 갈등조정기구의 성격과 구성

- 당사자간 합의를 전제로 구성되며 객관성과 공정성, 투명성 등이 보장되도록 기구가 구성되어야 하며 모든 이해당사자의 상호이익을 위해 대안을 찾는 협력적 협상의 성격을 지닌 기구
- 조정회의는 갈등사안과 관련이 있는 이해당사자가 대표성을 갖고 회의에 참여할 수 있도록 구성하고 직접, 간접적인 이해관계가 있는 행정기관이 적절하게 참여

○ 조정단계별 절차

- 일반적으로 조정준비 절차를 포함하여 5단계로 구분

【 그림 1 】 갈등조정단계별 체크사항

제1단계 (조정시작)	• 조정준비와 구성 • 조정요청 접수 및 승인/ 갈등당사자의 의사 확인 • 조정에 대한 설명/진행을 위한 사전 약속
제2단계 (갈등원인)	• 사람과 문제의 분리 • 갈등원인 및 원인별 상이점 정리 • 상이한 갈등원인 재분석/ 조정 우선순위 결정
제3단계 (원하는 것)	• 주장이 아닌 실제 원하는 것 찾기 • 겉으로 주장(position) 실제 원하는 것(interest) 분리 • Chunking기법의 활용
제4단계 (해법찾기)	• Brainstorming • 호혜적인 대안창출/ 객관적 기준적용과 합리적 선택 • 원인별 대안탐색/ 평가/ 선택/ 실행계획
제5단계 (합의하기)	• 합의안의 도출 • 합의안 작성/ 합의안에 대한 제점검 • 갈등당사자와 조정자의 서명

2. 갈등관리시범사업의 갈등 개요

- 갈등조정사업의 개요
 - 갈등조정사업: 기존 동해남부 단선철도(73.2km)를 대체할 울산-포항간(83.5km) 복선 전철 사업(2조 600억 원으로 2003년부터 2012까지 9년간 사업)
 - 사업목적: 고속철도 수혜지역 확대와 주민 여객교통편의 제공, 동해안 간선철도 기능확보로 대북, 대륙철도 연계기반 구축, 노선주변지역 개발촉진과 주거환경개선
- 갈등원인 및 전개
 - 울산국가공단(효문)을 고가로 통과하는 철도노선 기본계획고시와 동시에 입주업체와 갈등이 발생하였으며 철도부설시 소음, 진동 등으로 작업환경 악화와 사업활동 지장을 주요 이유로 노선변경요청
 - 추진기관(철도시설공단)에서는 노선선형 및 설계상 노선변경 불가입장
 - 이해당사자간 협상과 관계기관 합동회의 및 고충처리위원회 등에서 해결 모색
- 갈등이해당사자 및 이해관계 파악

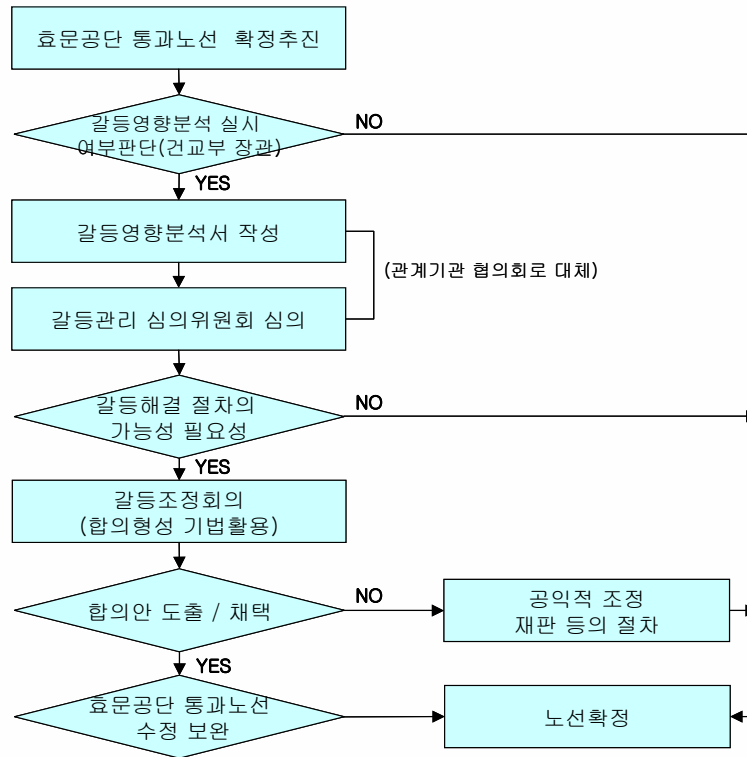
이해관계자	의견
철도시설공단	현재 계획 중인 효문공단 통과노선 고가화 방안이 적정
입주업체, 산자부, 상공회의소	입주업체 생산활동 보장을 위해 효문공단 통과 없이 기존 운행선 개량 및 일부 이설방안 요구
울산시, 울산북구청	기존선 개량은 주민 설득에 한계, 당초 계획노선 요망, 입주업체 대체부지 확보 등 협조 입장
연암 3동 주민	철도건설사업에 포함하여 집단이주 요망

3. 갈등관리 시범사업의 조정회의

- 갈등시범사업 조정회의의 의의
 - 조정회의를 공공사업갈등에 처음 도입하여 성공적으로 해결함으로써 새로운 공공갈등 예방 및 해결의 합리적 관리시스템·제도 구축에 가속도가 붙을 수 있는 파급효과와 공공사업관련 법규 개·제정 시 갈등저감을 위한 모델이 정립됨

- 공공사업에서 중립적인 3자 조정에 의한 당사자들의 참여와 생산적 토론을 통해 갈등을 효과적으로 해결할 수 있다는 성공사례를 남김

【 그림 2】 공공사업관련 갈등관리 절차



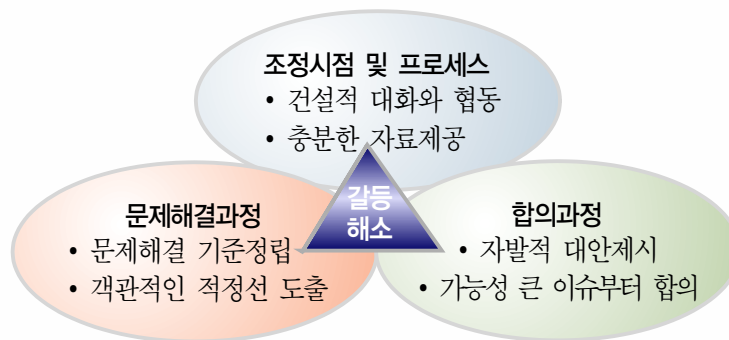
○ 갈등조정회의의 운영

- 1차 조정회의: 다양한 대안에 대한 기술적인 문제점 검토, 기본계획에 대한 부정적 영향최소화 방안 토론, 비공식적 설명회 활용
- 2차 조정회의: 기업체가 요구하는 연암천 우회 대안노선에 대한 기술 및 설계상 건설가능성 검토, 소규모 토론 및 비공식적 회합을 통한 조율, 지속적 협조합의
- 3차 조정회의(합의서명): 기본계획노선과 대안노선에 대한 기술적·경제적 타당성과 갈등정도, 업체피해 비교검토와 갈등규모, 기술적 문제점에서 상대적으로 유리한 우회노선을 선정하되 철도건설 기준(R=1200)을 만족하는 선으로 합의

4. 갈등조정회의의 성공요인

- 갈등해소 성공을 위한 전제
 - 선택 가능한 대안노선 개발로 상대방이 선택기회를 가질 수 있도록 하여 단 일안에 따른 일방적인 승자와 패자 발생을 방지
 - 사전에 관계기관회의 등을 통해 이해관계자 및 이슈의 갈등구조를 충분히 파악
 - 사업추진주체의 유연한 대처방식과 입주기업의 국책사업 필요성 인식
- 조정회의의 성공요인
 - 조정시점 및 프로세스: 심각한 갈등으로 발전되기 전에 효과적 갈등프로세스를 적용하여 건설적 대화와 협동으로 문제를 해결하고, 충분한 자료제공으로 상호신뢰를 확보
 - 문제해결과정: 쟁점에 대하여 무리한 타협책 도출을 지양하고 당사자들이 함께 문제해결 기준을 정립, 상호인정하는 객관적 자료를 기초로 적정선을 도출
 - 합의과정: 당사자가 상호논의를 통해 타당한 기준과 근거로 자발적으로 대안을 제시, 합의가능성이 큰 이슈부터 해결하여 해결가능성과 신뢰를 구축

【그림 3】 갈등해소 성공요인



- 문제점과 장애요인
 - 일반인의 기술적 문제 이해 어려움과 환경문제 시뮬레이션에 대한 불안 및 불신
 - 노선갈등의 특성상 대안노선별로 상이한 이해당사자가 발생되며, 노선변경으로 상대민원이 발생될 경우 초기 갈등보다 더 심각해질 수 있음
 - 회의초기에 조정회의를 당초 기본계획 노선확정을 위한 통과의례로 실시한다는 회의적인 시각 때문에 상호토론이 어려움

5. 정책적 시사점 및 교훈

● 갈등초기 대응의 중요성

- 초기에 이해관계자의 접촉이나 의견수렴을 소홀히 하여 갈등이 발생·진행되므로 갈등국면의 초기대응에서 성실한 태도로 임하는 것이 갈등향방을 결정함
- 공공사업을 추진할 시 대민접촉 전문가와 기술적 전문가가 팀을 이루어 초기에 충분한 설명과 설득이 가능하도록 예산이나 인력보강 필요함

● 유연성의 활용

- 첨예한 이슈는 비공식 자리나 소규모 핵심멤버와 협상이 수월하나, 전체 추인이 필수적임
- 회의운영규칙 적용에서 기본적인 사항을 준수하되 유연성 있는 운영이 필요함
- 시행기관 구성원은 기간 내에 사업을 마무리하려는 압박감으로 사전합의에 시간을 허비하지 않으려는 경향이 있으므로 기간에 대한 유연성이 필요함

● 객관성 유지 노력

- 객관적 이슈보다 상호 포지션에 주안점을 둘 경우 의견교환이나 상대의견의 이해가 어려우므로 주관적인 관점에 매몰되지 않고 객관적 사실에 주목해야 함
- 기술적인 문제에서 과학적 가치와 환경적 가치를 판단시 사람과 이슈의 분리가 필요함

● 공공정책 및 사업의 특성 이해

- 노선 대안에 따른 상대민원의 발생과 직접 이해당사자의 참여가 누락될 가능성이 크므로 공공사업의 유형에 따른 갈등 특성을 이해할 필요가 있음
- 선형사업은 전체적으로는 하나의 사업이나 노선을 따라 복수의 독립적인 갈등이 존재하며 제한된 지역적 범위에서 발생하는 경우가 많음

● 국토연구원 박형서 국토·지역연구실장(hspark@krihs.re.kr, 031-380-0322)