

정책의 효율성 확보를 위한 공공갈등관리시스템의 운영실태분석과 개선과제* - 울산광역시 복구 사례를 중심으로

김도희**

국문요약

지방자치제 실시 이후 공공갈등의 발생 건수가 매년 증가하고 있다. 공공갈등은 개인 차원에서 발생하는 갈등과는 달리 주변 파급효과가 크기 때문에 사후관리보다는 사전 예방차원에서의 대책마련이 필요하다. 이러한 문제를 해결하기 위해 울산광역시 복구에서는 공공갈등의 적극적인 대응을 통해 행정의 낭비를 막고 주민들의 정부에 대한 신뢰를 높이고자 공공갈등관리시스템을 마련하였다. 공공갈등의 사후관리가 아닌 사전예방에 초점을 맞추어 공공갈등을 체계적으로 관리하고자 마련된 것이다. 따라서 본 연구에서는 정책의 효율성 확보를 위해 도입된 울산광역시 복구의 공공갈등관리시스템에 대한 사례를 분석하고자 한다. 구체적인 사례분석 내용은 제도 도입배경과 운영체계, 운영상의 문제점과 개선과제, 정책적 효과 등에 대해 분석하고자 한다. 이를 통해 선제적으로 공공갈등을 관리할 수 있는 제도적인 방안마련에 정책적 근거를 제시하고자 한다.

주제어: 공공갈등, 공공갈등관리시스템, 갈등 예방, 갈등관리, 울산 복구

I. 서론

지방자치제 실시 이후 공공갈등의 발생 건수가 매년 증가하고 있다. 행정업무 추진과정에서 갈등이 발생하게 되면 상당한 시간이 소요되기 때문에 정책의 만족도를 높이기 위해서는 갈등을 최소화하는 대책 마련이 필요하다. 행정 낭비를 줄이면서 업무의 효율적인 추진을 위해서는 갈등이 이미 표면화된 이후 사후적으로 대응하는 것보다는 사전예방 차원에서 대응하는 것이 필요하다. 대부분 지방자치단체에서는 사전예방 차원에서 갈등을 관리하고 시스템적으로 운영하고 있지 못한 실정이다.

공공갈등은 대개 갈등 해결에 시간이 많이 소요되고, 해결 과정이 복잡하고 어려우며, 이해관계 당사자 간 합의가 쉽지 않다(신경섭, 2022:77). 또한, 갈등이 제때 해결되지 않았을 때 갈등 발생으

* 본 연구는 2022년 울산대학교 교내연구비 지원에 의하여 연구되었음..

**주저자(제1저자)

로 인해 불편을 겪게 되는 불특정 다수가 발생할 수 있다. 개인 차원에서 발생하는 갈등과 달리 공공갈등은 주변 파급효과가 크기 때문에 사후관리보다는 사전 예방 차원에서의 대책 마련이 필요하다.

지방자치제 시행 이후 주민들의 참여 욕구는 지속해서 증가하고 있고, 결과보다는 과정을 중시하는 분위기에서 공공갈등을 해결하는 접근 방식도 달라져야 할 것이다. 공공갈등 해결을 위해서는 논의의 과정이 충분히 이루어져야 한다. 시민참여와 공론화 과정, 토론을 거친다고 합의 도출이 된다고 쉽게 해결방안을 찾을 수 있는 것도 아니다. 하지만 공공갈등 해결 과정에서 시민들의 참여와 숙의는 심의 민주주의의 발전, 대의 민주주의의 한계 극복이라는 점에서 의미를 부여(가상준, 2021:119)할 수 있을 뿐만 아니라 사전 논의를 함으로써 갈등 증폭의 정도도 낮추고, 갈등 완화를 통해 사회적 비용을 줄일 수도 있다.

과거 DAD(Dicision-Attack-Defense) 방식은 집행단계에서 주민들의 저항으로 사업이 제대로 추진되지 못해 많은 행정 낭비를 초래했다. 주민들과 사전 협의 없이 추진된 사업은 중단되고 다시 원점으로 돌아가 주민들의 의견수렴단계부터 밟아야 했고, 주민들의 정부에 대한 불신은 더욱 커진 상황에서 정책 추진은 당연히 매끄럽게 진행되지 못했다. 결국, 시간적으로나 비용적으로 손실만 초래했을 뿐 긍정적인 정책 효과를 기대할 수 없는 상황에 직면하게 된 것이다. 지금처럼 주민들의 참여 욕구가 팽배해 있고, 수혜자 중심의 행정을 위한 지방자치제가 시행되고 있는 현실에서 공공갈등에 대한 대응방식의 근본적인 변화가 필요하다. 갈등관리에 대한 적극적인 자세와 제도화가 필요하다.

이러한 문제를 해결하기 위해 울산광역시 북구에서는 공공갈등의 적극적인 대응을 통해 행정의 낭비를 막고 주민들의 정부 신뢰를 높이고자 공공갈등관리시스템을 마련하였다. 공공갈등의 사후관리가 아닌 사전예방에 더 많은 초점을 맞추어 공공갈등 발생을 최소화하고 갈등을 체계적으로 해결해 나가고자 하는 차원에서 마련된 것이다. 따라서 본 연구에서는 정책의 효율성 확보를 위한 공공갈등의 선제적 갈등관리방안을 마련하여 운영하는 울산광역시 북구의 공공갈등관리시스템에 관한 사례를 분석하고자 한다. 이러한 제도를 도입하게 된 배경과 운영체제, 이를 통한 정책적 효과, 운영상의 문제점 등에 대해 구체적으로 분석함으로써 실효성 높은 공공갈등 관리방안을 마련하고 정책적 방향 제시에 도움을 주고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 공공갈등의 개념과 공공갈등 관리제도의 필요성

공공갈등은 정부가 국책사업이나 공공정책을 추진하는 과정에서 모든 사람에게 정책수혜를 줄 수 없으므로 공공정책의 계획과 집행 과정에서 갈등이 발생한다. 비선호시설 입지정책의 경우 시설 입지를 둘러싸고 이해관계자들 간의 심각한 갈등을 겪게 된다. 공익을 추구하는 과정에서 사익

과 충돌될 경우 갈등을 피할 수 없다. 하지만 이러한 갈등이 해를 거듭할수록 발생 빈도수뿐만 아니라 갈등의 양상도 심각해지고 있어 이에 대한 근본적인 대책 수립이 필요하다(김도희, 2020:129).

공공갈등의 개념은 크게 '행위자'와 '공공성'의 두 개념을 중심으로 정의해 볼 수 있다. 즉 행위자 측면에서 '공공기관'이 갈등당사자가 되는 경우를 공공갈등이라 할 수 있고, 공공성 측면에서 정부가 행위자로 나설 때도 '공공성'을 띠지 못하면 공공갈등으로 보지 않을 수 있다. 이러한 측면에서 다수의 학자는 공공갈등을 "정부가 공익 추구를 위한 사업이나 정책을 추진하면서 공공기관 상호 간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등"으로 정의한다(신경섭, 2022:76).

Bingham(1987)은 공공갈등의 개념을 갈등 해결적인 측면에 초점을 맞추어 제시하고 있다. 공공갈등 해결의 과정적 측면과 결과적 측면의 두 가지 요소로 나누어 보고 있다. 즉 공공갈등이 결과적으로 해소되었는지에 초점을 맞추어 보는 결과적 측면과 결과에 이르는 과정에서 갈등당사자들의 신뢰를 기반으로 한 의사소통과 절차적 타당성이 존재하였는가를 보는 과정적 측면이다. Susskind & Ozawa(1983) 역시 갈등을 해결하는 데 있어 갈등당사자들의 참여에 기반한 과정을 중시하고 있다.

공공갈등은 '양립할 수 없는 목표나 가치관, 제한된 자원을 둘러싼 경쟁, 정부에 대한 국민의 낮은 신뢰, 상호의존, 비용과 편익의 불평등한 분배' 때문에 발생한다(Gervers, 1989; Mazmanian & Morell, 1990)고 여겨지기 때문에 공공갈등의 해결을 위해서는 논의의 과정이 필요하다. 이를 통해 사회구성원들의 민주 의식이 고취되며, 공공갈등이 건설적으로 잘 해결될 경우 집단발전의 계기가 될 수 있다(박준, 2013; 박태순, 2010; 가상준, 2021:120).

공공갈등은 지역, 공공시설 입지, 환경, 노동, 교육 등 다양한 분야에서 발생하고 있고, 갈등 발생으로 피해를 보거나 영향을 받는 집단의 규모나 범위가 넓다. 또한, 갈등의 원인이 매우 다양하여 일반적인 갈등과 달리 갈등관리가 쉽지 않다는 특징을 가지고 있다(김도희, 2020:130). 이러한 측면에서 공공갈등은 갈등 해결을 위해 적절한 절차를 형성하고 이행하는 노력이 필요하다. 포용적인 자세로 형식적인 것이 아닌 실질적인 이해관계자의 참여를 통해 문제를 풀어나가는 것이 중요하다. 많은 갈등현장에서 공청회나 설명회가 수행되지만, 형식적인 수행에만 그치고 실질적으로 주민 의견을 청취하고 반영하지 못한다(은종환·이한경, 2021:106). 이러한 측면에서 갈등이 심화되고 불신이 쌓이게 된다.

공공갈등에 대한 다양한 학자들의 견해를 바탕으로 공공갈등의 개념을 정리하면, "공공갈등이란 정부와 공공기관이 공공의 목적을 달성하기 위한 공공정책의 계획과 집행 과정에서 이해관계자들 간의 양립할 수 없는 가치, 목표로 인해 발생하는 두 개 이상의 집단 간 갈등으로 정의할 수 있다(김도희, 2020:130).

공공갈등의 발생 비율은 지방자치제 시행 이후 지속해서 높아지고 있다. 다양한 생각과 이해관계가 존재하는 한 갈등 발생은 자연스러운 것이다. 하지만 갈등 발생 이후 신속한 대응을 하지 못한다거나 갈등관리에 대한 시스템의 체계화가 마련되어 있지 않으면 갈등 해결이 쉽지 않다. 공공

갈등은 다수의 이해관계자와 연관된 만큼 제대로 해결되지 못했을 때 그로 인한 피해자의 수나 규모가 크기 때문에 더욱 심각하게 바라보지 않을 수 없다. 또한, 시간이 지날수록 갈등의 정도가 증폭되는 양상을 보이기 때문에 신속한 대응이 필요하다(김도희, 2020:13-131).

갈등관리는 갈등의 역기능인 부정적·파괴적 효과를 방지하거나 해소하고, 순기능인 긍정적·건설적 효과는 실현·강화하는 작용을 한다. 과거 우리 사회는 경제성장 중심의 정책 추진으로 갈등 해결에 관한 관심은 많이 부족했다. 갈등 발생 자체에 상당히 부정적 견해가 강했으며, 공권력에 의존해 갈등을 무마하려는 경향이 강하였다(이석환·이승모, 2021:206). 전통적 갈등관리 방법은 정부, 지방자치단체, 공공기관 등이 정책 및 사업을 입안·계획하는 과정에서 예상되는 갈등을 분석하고 충분한 사전 협의를 거치지 않고 일방적으로 사업을 먼저 결정하고 반발이 있으면 다양한 수단을 동원하여 방어하는 방식(은중환·이한경, 2021:107)으로 갈등에 대응한다.

전통적 갈등관리 방식은 시민들의 알 권리 충족과 참여 욕구가 팽배해 있고, 수혜자 중심의 정책 추진이 강조되고 있는 현시점에서 여러 부분에서 비판받고 있다. 이해관계자들의 참여와 합의 도출이 없이 정부의 밀어붙이기식 사업 추진은 합법성이 결여될 경우 좌초되며, 합법적이라 하더라도 민주주의 정치체제를 기반으로 하고 있으므로 지역주민의 반발과 국민적 반대여론이 형성되면 사업 추진이 지연, 변경되거나 결국 실패로 돌아설 가능성이 커질 뿐만 아니라 정부에 대한 불신이 증가하여 사회적 신뢰를 저하시킨다(김재신, 2011; 배병룡, 2005; 은중환·이한경, 2021:108).

공공갈등은 주로 이해관계자들 간의 불협적인 관계에서 비롯되고 그 양상이 복합적이어서 해결이 쉽지 않다. 따라서 갈등관리가 지속해서 필요하다. 갈등관리는 사전적·사후적 측면 모두를 고려해야 한다. 사후적으로는 갈등의 발생 원인을 파악하여 신속하게 대응하여 갈등의 확산과 악화를 방지해야 한다. 그리고 사전적인 측면에서는 갈등을 예방하기 위해 구체적인 노력이 필요하다. 대체로 공공갈등은 갈등의 주체가 정부와 주민, 기업, 시민단체 등 다양한 이해관계자들이 혼재되어 시간이 갈수록 갈등의 정도가 증폭되는 양상을 보인다. 또한, 공공갈등은 갈등 관련 직접적 이해관계를 갖는 집단이 크고 다양할 뿐만 아니라 시간이 지나면서 간접적 이해관계를 갖는 사람들까지 늘어나면서 갈등당사자의 범위가 전체 국민이 되는 경우도 적지 않기 때문이다(김도희, 2019:131)에 갈등관리에 적극적일 필요가 있다.

2. 외국의 공공갈등 관리제도

공공갈등에 대한 대응을 체계적으로 하기 위한 외국의 공공갈등 관리제도를 살펴보면, 우리나라보다는 일찌감치 문제의 중요성을 인정하고 이에 대한 대책 마련을 노력하였음을 알 수 있다. 먼저 미국부터 살펴보기로 한다. 미국에서는 공공갈등에 대한 해결 수단으로 법원의 재판 이외의 조정이나 중재가 1970년대부터 본격적으로 이용되었다(김도희, 2019:156). 미국의 대표적인 갈등 해결 관련법으로는 1990년에 제정된 행정분쟁 해결법, 1998년 연방의회에 의해서 제정된 대안적 분쟁 해결법이 있다. 그리고 협상에 의한 규칙제정법 등이 있다. 협상에 의한 규칙제정법은 정부가 사회경제적 영향이 큰 규칙을 제정하거나 개정할 때 이에 관련되는 이해관계자들을 참여시켜

이들의 의견 개진을 통해 미리 갈등의 소지를 조정하고 합의하기 위한 자발적인 과정에 관한 법이다. 또한, 미국은 범정부 차원의 갈등관리기구로 정부 기관 간 대안적 분쟁 해결 실무그룹이 있다. 또한, 부서별 법무부, 농림부, 에너지부, 환경청 등에 공공갈등 관리기구가 있어서 공공갈등의 예방 및 해결 활동을 하고 있다(신경섭, 2022:81).

프랑스의 경우에는 사전적·사후적 갈등관리제도를 두고 있다. 대표적인 사전적 갈등관리제도로서는 공공토론위원회와 민의조사 제도가 있다. 그리고 사후적 갈등관리를 위한 기구로서는 공화국조정처가 있다. 프랑스에서는 국책사업 추진 시 공공토론의 공정성, 투명성, 자유로운 의견 교환을 매우 중시 여긴다. 또한, 정부가 추진하는 대규모 건설사업, 환경정책 또는 시설정비 사업 결정 과정에 주민이 적극적으로 참여할 수 있도록 하고 있다. 공공토론위원회나 민의조사 제도가 정부 정책의 방향을 구속하지는 않지만, 공공갈등이 발생한 경우 법적 소송으로 가기 전에 사후적 갈등관리기구인 공화국조정처에 중재를 요청해 갈등을 해결할 수 있도록 하고 있다(신경섭, 2022:82).

독일은 정부에서 운영하는 공식적인 갈등관리기구는 없고, 전통적 갈등관리기구로 '중재소 연방 협회'가 있다. 약 180년 넘는 역사를 가진 재판 전의 갈등조정기관이다. 독일은 민간갈등관리기구 이외에 조정기구가 있고, 조정은 분야별로 특화되어 구성 운영하고 있다(김도희, 2019:160). 영국은 공공갈등에 대해 사전예방에 초점을 맞추어 관리하고 있다. 갈등을 사전에 예방하기 위해 정책 과정의 초기 단계에서 시민 및 정책 이해관계자들의 협의를 거치는 협의 및 개입 제도를 시행하고 있다. 영국 정부는 공공갈등에 대한 관리 대책으로 법적으로 구속력을 갖는 법·제도를 활용하기보다는 내부 행정규칙을 통해 갈등을 예방하고 조정하는 데 주력하고 있다(임동진, 2020:199-225; 신경섭, 2022:93).

3. 공공갈등관리시스템의 구성요소

외국의 사례를 보면 공공갈등의 사전예방을 위한 조직 체계를 갖추거나 관련 정책을 추진하고 있는 것을 알 수 있다. 공공갈등의 발생 건수를 보면 매년 증가하고 있다. 그리고 한번 발생하면 쉽게 해결되지도 않는다. 특히 공공갈등은 공공성과 불특정성, 불명확성, 복합성 등의 성격을 지니고 있어 해결점을 찾는 것이 더욱 어렵다. 이런 측면에서 공공갈등은 갈등이 발생된 이후에 아무리 적극적인 대응을 한다고 하더라도 갈등해결은 쉽지 않다. 따라서 공공갈등은 사전 예방을 통한 지속적인 관리가 필요하다. 따라서 공공갈등관리시스템은 갈등에 대한 인식과 관리방법, 추진 방향 등에 근거해서 체계적인 관리기구로 구축될 필요가 있다. 이에 대한 내용을 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

갈등에 대한 인식을 보더라도 정부의 공공갈등에 대한 대응방식 변화는 필요한 것이고 체계적인 관리를 통한 행정낭비를 막아야 한다. 과거 전통적인 관점에서는 갈등관리에 대한 인식이 부정적 인식이 강했다. 갈등은 바람직하지 못한 것이며, 제거되어야 할 대상으로 보았다. 이런 인식은 관리적인 측면에도 많은 영향을 주었다. 제도적, 권위적, 강압적인 관리가 주로 이루어졌다. 갈등

관리의 추진방향 역시 갈등이 없거나 가시적 갈등이 나타나지 않는 사회를 추구하다 보니 갈등이 가시적으로 표면화되지 못하고 갈등이 잠복되는 경향이 강했다.

하지만 현대적인 관점에서 갈등관리는 갈등에 대한 인식이 긍정적인 인식을 바탕으로 하고 있다. 갈등이 발생하는 것은 자연스러운 것으로 받아들이고 있다. 이런 긍정적 인식을 바탕으로 관리방법 역시 합리적이고 공정한 과정을 통해 해결되는 것으로 강조한다. 추진방향으로는 갈등을 해결하는 과정을 통해 지속적으로 성장·발전해나가는 사회를 지향하기 때문에 갈등은 적극적·체계적·지속적 관리가 필요하다는 것이다.

공공갈등관리시스템을 통한 갈등관리의 효과를 사후적 갈등해결과 비교해서 설명한다면 다음과 같다. 사후적 갈등해결은 정책 추진의 결과를 중시하고, 행정 및 정책의 효율성을 강조하고, 사법적 판결에 의존하는 성향이 강한 반면, 사전적 갈등예방에 초점을 맞춘다면 정책추진의 과정을 중시하므로 주민들의 의견수렴, 정보공개, 알권리 충족 등에 좀 더 많은 비중을 둘 수 있고, 행정 및 정책의 민주성과 형평성 확보가 가능하고, 이해관계 당사자 간의 협상, 조정, 중재 등을 통해 극단적인 방식으로 갈등을 해결하는 것을 방지할 수 있다(울산시 북구 내부자료, 2022). 이런 장점을 잘 반영하여 공공갈등의 사전예방체계를 구축하고자 만들어진 북구의 공공갈등관리시스템의 구체적인 조직체계와 운영 현황에 대해서는 실태분석을 통해 자세히 설명하고자 한다.

4. 선행연구 및 연구의 분석틀

현대경제연구원(2016)의 자료에 따르면, 우리나라는 OECD 29개국 중 '사회갈등지수'는 7위로 아주 높지만 '사회갈등관리지수'는 27위로 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 우리는 민주주의의 급격한 발전에도 불구하고 한국적 민주주의가 성숙해 가는 이면에서는 갈등의 골이 더욱 깊어만 가고 있다는 것이 현실이다. 이러한 갈등은 반드시 사회적 비용을 수반하게 되는데, 우리나라는 1인당 GDP의 약 27%를 사회적 갈등비용으로 지출하고 있다. 갈등비용은 연간 최대 246조 원 규모로 이 비용은 고스란히 국민의 부담이 되어 1인당 약 900만 원씩 지급하고 있는 셈이다. 이는 우리 사회에서 고착화된 갈등을 어떻게 관리하느냐에 따라 국민의 삶의 질이 달라질 수 있으며, 나아가 국가의 운명을 결정짓는다는 의미로 해석될 수 있다.

특히 공공갈등의 경우에는 행정 비용과 손실이 더 크게 발생한다. 이런 측면에서 갈등 발생이 예기되는 사안에 대해서는 사전에 갈등을 최소화하고 진행하는 절차가 필요하다. 사업 추진 이후 발생하는 갈등은 이미 비용 발생을 안고 진행해야 하지만, 사업 추진 전에 갈등의 여지를 진단하고 사전 조정을 통해 진행해 나간다면 훨씬 행정낭비를 막을 수 있다. 이런 측면에서 각 부서에서 추진하는 사업에 대해 사전 갈등진단을 하고 진단결과에 따른 대책 마련 이후 사업 추진을 해나가는 시스템의 정착이 필요해 보인다.

가상준(2021)의 연구에서는 공공갈등의 원천적 해결 그리고 재발 방지라는 차원에서 이해 당사자 간 해결의 중요성에 대해 언급하고 있고 특히, 이해 당사자 간 충분한 논의를 통한 갈등해결은 상호 간 신뢰를 구축하며, 상대방을 이해할 기회를 제공한다는 점에서 의미가 있다. 이해당사자

간 해결이 원활하지 않을 때 사안이 난해하며 이해당사자들의 관계가 복잡하게 연결되어 있을 때 제3자의 개입을 통해 해결하는 방법에 대해 언급하고 있다.

김동영(2020)의 연구에서는 갈등관리시스템을 통한 체계적인 관리의 필요성에 대해 언급하고 있다. 그리고 이러한 체계가 갈등관리 측면에서 어떤 메커니즘을 통해 어떠한 성과를 내고 있는지에 대한 진단과 그러한 체계를 어떻게 개선해야 하는지에 대한 시사점과 한계에 대해 언급하고 있다. 갈등 시스템 설계(Dispute System Design(DSD)) 분야에 대한 논의를 통해, DSD 관점에서 한국의 공공기관 갈등관리시스템의 정의, 설계, 진단, 개선을 논의할 수 있는 모형을 탐색하고자 하는 측면에서 한전의 송전선로 건설 갈등관리시스템이란 무엇이고, 무엇을 어떻게 진단해야 하며, 그러한 진단을 바탕으로 개선 방안을 제시하고 있다.

임재형·김강민(2021)의 연구에서는 '화성시 화장장 갈등사례'를 중심으로 지방자치단체 간 공공갈등의 발생 원인을 분석함으로써 향후 비선호시설 관련 지자체 간 공공갈등을 예방하는 것은 물론 효율적인 해결방안에 대해 제시하고 있다.

이처럼 공공갈등의 경우 이해관계당사자들 간의 정보 공유가 불충분하다거나 사전에 충분한 논의를 거치지 않은 상태에서 사업을 추진할 경우 갈등은 시간이 흐를수록 커지는 것을 알 수 있다. Bacow & Milkey(1982), Michael & Bruce B. Clary(1991), Walsh, Warland & Smith(1993), Malcolm Getz & Benjamin Walter(1980), Barbara Weisberg(1993), Susan hunter & Kevin M. Leydon(1995) 등의 연구에서도 사업이 집행되기 전에 충분한 사전 논의의 부족과 정보 공개, 적극적인 주민참여의 보장 등의 결여는 정부 불신으로 이어져 갈등이 더욱 증폭되는 양상을 보인다고 지적하고 있다.

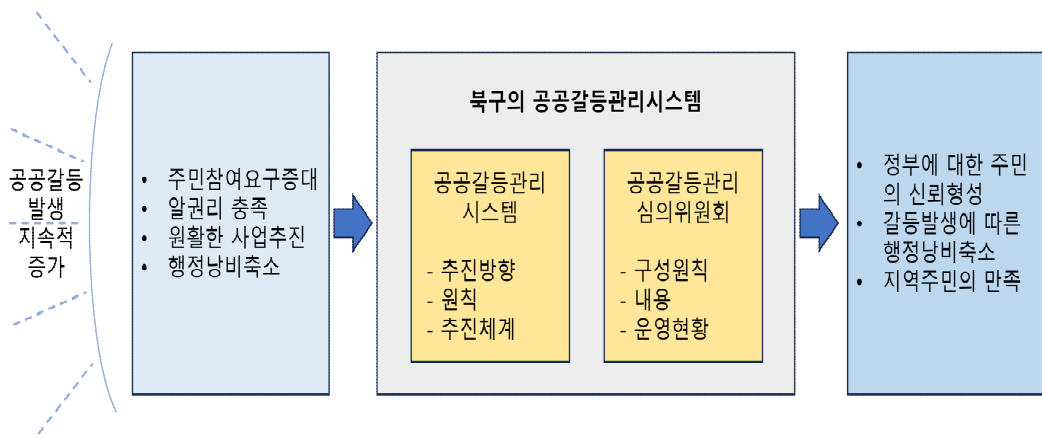
갈등이 표면으로 가시화된 이후에는 이해관계당사자들이 이성적으로 사고하고 문제에 대한 접근을 하기보다는 감정적인 대응을 하므로 갈등 해결이 더욱 어렵다. 이런 과정에서는 서로의 속내를 파악하기 어려워 쉽게 갈등의 해결 실마리를 찾기 어렵다. 시설물 입지로 인한 재산적 가치의 하락과 보상문제 등의 경제적 요인 역시 중요한 갈등 쟁점 원인이 되기 때문에 이에 대한 사전 대응책 마련이 필요하다. 또한, 사업 관련 언론매체의 보도가 긍정적인 방향으로 이루어지는지, 부정적인지에 따른 영향도 무시할 수 없다. 이러한 측면에서 Allan Mazur(1989), Barry R. Weingast(1980), Timothy L. McDaniels(1988) 등의 연구에서도 잘 지적하고 있듯이 언론 및 대중매체의 영향으로 인해 주민들과의 갈등 양상이 심화되기도 하고 힘을 얻기도 한다. 따라서 사업 추진 전에 언론 보도자료에 대한 파악과 언급 사안에 대한 면밀한 검토 역시 사전 갈등 예방 단계에서는 필요한 업무이다.

김강민(2011), 김경아·문태훈(2020), 이석환·이승모(2021), Hustedde et al.,(2004), Salamon(2002), 주상현(2011) 등의 연구에서는 공공갈등의 경우 다양한 이해관계자가 관여하기 때문에 갈등 문제가 복잡하고, 해결책을 마련하기가 매우 어렵기 때문에 갈등 해소를 위한 제도화 방안 마련이 필요하다라는 점을 강조하고 있다. 송운석(1996)은 갈등관리를 위한 제도화 방안으로 법령과 규칙의 제정, 담당 기관의 설치, 조직 간 협력 등을 제시하고 있다.

이상의 이론적 논의를 토대로 본 연구에서는 다음의 <그림 1> 연구 분석틀을 통해 복구의 공공

갈등관리시스템의 실태분석을 하기로 한다. 공공갈등이 지속적으로 증가하고 있는 추세에서 갈등 발생에 따른 비용을 절감하고 정부에 대한 주민의 신뢰 형성을 위해서는 공공갈등에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 이런 측면에서 북구의 공공갈등관리시스템이 어떻게 운영되고 공공갈등에 대한 사전예방을 하고 있는지에 대한 분석을 하기로 한다. 먼저, 북구의 공공갈등관리시스템의 추진방향과 원칙, 추진체계에 대해 살펴보고, 갈등이 예상되거나 갈등에 대한 자문과 갈등대상 확정을 통해 사업초기단계부터 공공갈등을 예방하기 위해 설치된 기구인 공공갈등관리심의위원회의 구성원칙과 내용, 운영현황 등에 대해 살펴보기로 한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



III. 정책의 효율성 확보를 위한 북구의 공공갈등의 선제적 갈등관리시스템 운영실태 분석 및 문제점

1. 공공갈등의 선제적 갈등관리시스템 구축의 도입배경

공공갈등은 중앙정부, 지방자치단체, 공기업 등 공공기관의 국가 기능 수행과 관련해서 발생하는 갈등이다. 이런 경우 공공갈등 관리 정책의 최우선 목표는 정부 기능의 원활한 수행을 위해 갈등을 사전에 예방하는 데 두어야 한다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005:54). 하지만 지금까지의 사례를 보면 공공사업을 둘러싼 갈등이 빈번하게 발생하였음에도 불구하고 사후적 갈등관리 위주로 정부는 대응해 왔다.

공공정책 추진과정에서 발생하는 다양한 갈등으로 사회적·경제적 손실이 매년 증가하고 있다. 그뿐만 아니라 공공정책에 대한 국민의 기대와 요구 증가로 추진과정의 절차적 정당성과 체계적 갈등관리의 중요성이 증대되었다. 이런 측면에서 공공갈등관리시스템이 제도로 도입되고 정착된다면, 갈등으로 발생하는 행정 낭비와 사업 추진의 지연, 이해관계자들 간의 갈등 심화로 인한 공

동체 의식 약화 등의 문제를 해결할 수 있으며 이는 곧 업무 혁신의 성과로 나타날 수 있다.

공공갈등관리시스템의 도입이 정부 업무의 혁신으로 이어질 수 있는 이유는 이 시스템이 새로운 패러다임에 기초한 업무 수행을 요구하고 있고, 갈등 예방 및 해결을 위한 구체적인 절차의 마련은 사업 추진 전에 일반 시민의 참여와 이해관계자들 간의 충분한 숙의 과정을 거칠 수 있도록 하고 있다는 점이다. 이로 인해 갈등이 충분히 완화될 수 있고 행정의 민주성을 확보할 수 있다는 점에서도 지방자치제를 시행하고 있는 현시점에서 바람직한 행정의 방향이다.

이에 복구는 갈등의 예방과 해결, 사회적 비용의 최소화 등을 목표로 한 공공갈등관리시스템 구축을 추진하게 된 것이다. 복구는 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례 제10조 제2항에 근거하여 2021년 3월 공공갈등관리심의위원회를 구성하였다. 매년 복구 각 부서에서 시행하는 사업 중 공공갈등 발생이 예측되는 사업의 갈등 강도에 따른 최종 등급을 확정하여 사업 시행 전에 갈등관리를 한다. 이는 공공갈등의 사전예방과 체계적인 관리를 추진하고자 공공갈등의 선제적 갈등관리 체계가 구축된 것이다.

북구는 울산이 광역시로 승격되면서 신설되었다. 복구 출범 당시 10만 명이던 인구는 2022년 현재 22만 명에 이르고 있다. 울산광역시 5개 구·군 중 유일하게 젊은 층의 인구 유입이 지속해서 이루어지고 있는 지역이다. 이로 인해 도시개발사업이 지속적 추진되고 있다. 하지만 공공정책과 사업의 추진은 모든 사람이 수혜자가 될 수 없으므로 이를 둘러싼 갈등이 발생할 수밖에 없다. 공공갈등은 특성상 공공행정과 정책에서 개인 또는 집단 간 상반되는 입장·관점·이익·이해 관계 등의 대립과 충돌로써, 정책 전반적인 과정에서 역동성을 내포하고 있다. 또한, 배제성, 경합성, 불확실성, 정보의 비대칭 등의 공공재적 특성이 있으므로 갈등이 복잡한 양상을 띠면서 매우 많은 이해관계자의 개입으로 갈등 해결이 어려워진다(김도희, 2019:131).

공공기관에서 공공갈등관리시스템의 도입 그 자체만으로 업무 혁신으로서 큰 의미가 있다. 공공갈등관리시스템의 도입이 공공기관의 업무 혁신으로 이어질 수 있는 까닭은 공공정책에 대한 주민의 기대와 요구가 증가하는 추세에서 주민들의 참여와 합의, 대화와 타협 등을 통한 숙의 과정을 강조하고 있고, 민원 발생에 대해 사후 대응이 아닌 사전단계부터 예방과 원활한 해결을 위한 체계적인 관리를 하고 있다는 점이다. 공공정책 및 업무계획 수립단계에서부터 갈등 발생의 가능성을 염두에 두고 갈등관리시스템에 의한 갈등 예방 절차, 갈등 해결 절차, 갈등관리지원기구 등에 의해 체계적으로 관리를 해나간다면 행정의 효율성 확보에 도움이 될 것이다.

2. 선제적 공공갈등관리시스템 운영실태 분석

1) 복구의 공공갈등관리시스템의 추진 방향과 원칙

북구의 공공갈등관리에 대한 추진 방향에 대해 먼저 언급하자면 다음과 같다. 갈등의 사후관리보다는 사전예방을 통해서 행정과 시간 낭비를 최소화할 수 있다고 판단하여 정책추진과정에서 발생하는 갈등의 사전예방과 관리체계를 구축하였다. 또한, 갈등관리시스템 구축을 통한 적극적

이고 체계적인 갈등조정을 하고자 하였다.

과거에는 업무의 능률성을 강조하다 보니 사업 추진 시 사전진단을 통한 갈등 예방 차원의 노력이 소홀했던 것이 사실이다. 이런 이유로 사업 집행단계에서 이해관계자들의 문제 제기로 인해 사업 추진이 중단되거나 심지어는 다시 첫 단계로 돌아가 논의를 해야 하는 일이 있었다. 지방자치체가 시행된 지 20여 년을 훌쩍 넘기고 있고, 주민들의 참여에 대한 욕구가 팽배해지면서 정부 역시 다양한 지역 사회 구성원의 참여가 가능한 절차 구축과 정보 공유 확대가 필요한 시점이다.

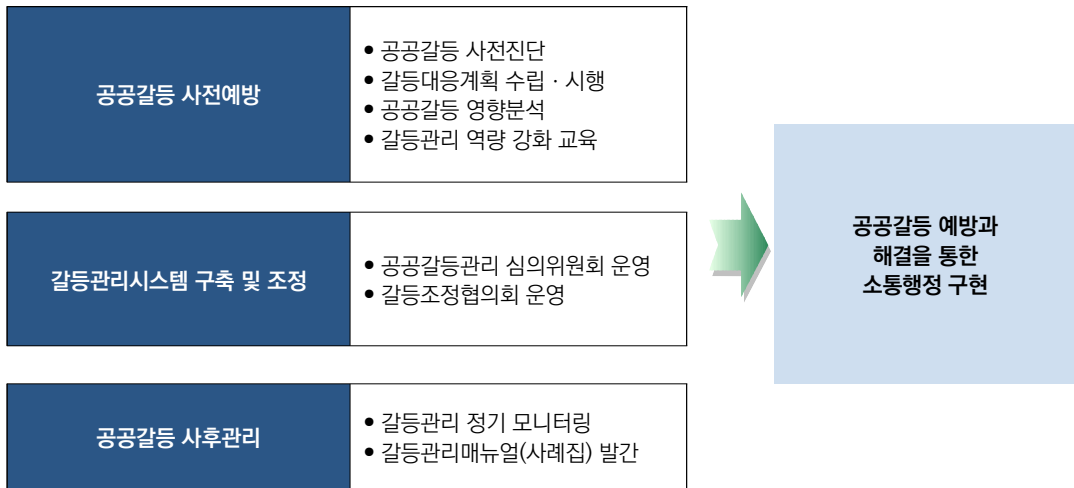
이러한 측면에서 북구는 공공갈등의 패러다임 변화에 따른 갈등관리의 인식 개선 및 공직자의 갈등 대응 역량 강화를 통해 선제적 공공갈등관리시스템을 구축하고 운영하고자 한 것이다. 북구에서 표방하고 있는 선제적 공공갈등관리시스템 운영의 기본 원칙은 다음과 같다. 첫째, 갈등당사자 간의 대화와 타협을 통한 자율적 해결원칙, 둘째, 갈등관리는 갈등 발생 소관 부서에서 책임 관리 원칙, 셋째, 갈등관리 총괄부서에서는 부서별 갈등 예방과 해결에 대해 점검 및 지원, 구 차원의 대응이 필요한 이슈 중점 관리, 넷째, 다양한 사회구성원의 참여가 가능한 정책구축과 정보 공유 확대 등을 그 내용으로 삼고 있다(울산광역시 북구 내부자료, 2022. 12).

2) 선제적 공공갈등관리시스템 추진 체계

북구 공공갈등관리시스템의 추진체계는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 공공갈등 사전 갈등관리 시스템 구축 및 조정, 공공갈등 사후관리 등의 갈등 진행 전반에 걸친 관리를 하고 있다.

정부가 공공갈등의 사전예방에 큰 노력을 기울인다고 하더라도 갈등 발생 자체를 막을 수는 없다. 다만 공공갈등 사전예방을 위해 노력한 만큼 갈등이 완화되어 나타날 수 있고, 공무원 역시 당황하지 않고 신속하게 대응할 수 있는 장점이 있다. 갈등관리시스템 구축 및 조정은 이런 측면에서 필요한 것이다. 북구는 공공갈등관리심의위원회와 갈등조정협의회를 운영하고 있다. 또 한 가지 주의해야 할 점은 갈등이 성공적으로 해결되었다 하더라도 일정 시간 사후관리가 필요하다. 공공갈등은 특히 이해관계자가 많은 만큼 복잡하고 완벽한 해결이 어렵다. 이런 측면에서 공공갈등 사후관리 또한 공공갈등관리시스템의 추진체계에서 필요한 단계이다.

〈그림 2〉 울산광역시 복구의 공공갈등관리시스템 추진체계



자료 : 울산광역시 복구 주민소통과(2022), 공공갈등관리 매뉴얼, p. 25.

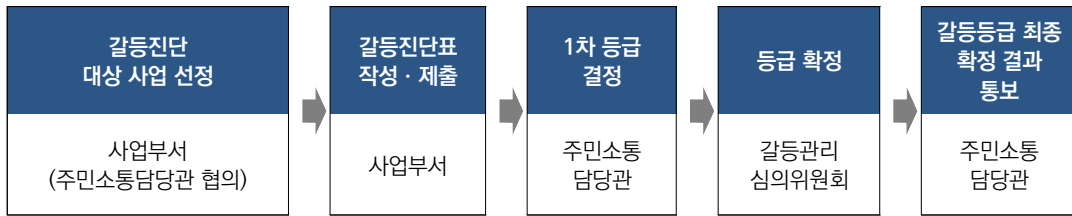
이상에서 설명한 복구의 공공갈등관리시스템의 단계별 추진체계가 실제 어떻게 진행되는지에 대한 내용을 좀 더 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

먼저 공공갈등 사전예방 단계에 대해서 알아보기로 한다. 복구에서는 공공갈등의 사전예방 차원에서 전 부서를 대상으로 공공갈등 사전진단제를 실시하고 있다. 이는 정책(사업) 수립단계부터 갈등요인 분석으로 선제적 대응방안을 마련하고자 하는 것과 등급별 전략적 갈등관리를 통한 사회적 비용 절감 및 행정 신뢰 향상을 도모하고자 하는 차원에서 실시하고 있다.

부서별 진단 시기는 정기(1~2월), 수시(필요 시)로 실시된다. 진단 대상은 i) 당해연도 주요 정책 사업(공공시설물 건립 포함), ii) 집단민원, 언론 보도 등으로 갈등이 예상되거나 표출된 공공갈등, iii) 부서의 요구가 있거나 구청장이 필요하다고 판단한 사업 등이 대상이 된다. 진단방법은 공공갈등진단표에 의해 등급이 결정된다. 등급 결정기준을 보면, A등급은: 구 차원의 의사결정 및 관리가 필요한 사업으로 공공갈등진단표에 의한 점수가 갈등점수 50점 기준 35점(70%) 이상이고, B등급은 :부서 간 협력·지원 등이 필요한 사업으로 갈등점수 50점 기준 25점(50%) 이상, C등급은 :사업부서 자체관리 가능 사업으로 갈등점수 50점 기준 25점(50%) 미만이 해당된다.

부서별에 의한 갈등등급은 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 결정된다. 이후 이렇게 부서별에 의한 등급이 확정되면 공공갈등관리심의위원회 심의·의결 과정을 거치게 된다. 부서별 등급에 얼마나 정확하게 결정되었는지에 대한 심의를 통해 의결이 이루어진다.

〈그림 3〉 사업부서별 등급 진단 절차



자료: 울산광역시 복구(2022), 주민소통과 내부자료 참고

공공갈등심의위원회의 갈등등급 확정 이후 갈등등급이 A, B 등급인 사업은 사업부서별로 갈등 대응계획을 수립한다. 갈등대응계획은 사업 현황(사업개요, 경과, 향후 추진 일정)과 함께 주요 갈등 쟁점 및 갈등 진행 상황, 이해관계인 입장을 파악하여 갈등을 해결하기 위해 노력하게 된다. 사업부서에서는 갈등 현안을 종합적이고 체계적으로 파악하여 관리하기 위해 공공갈등 관리카드를 작성하고 있다. 또한, 해당 사업부서와 갈등관리부서 간 상시 공유를 통한 보완과 점검을 한다. 갈등 진행 상황에 변동이 있으면 공공갈등관리심의위원회 심의를 통해 등급을 변경하여 그에 따르는 대응을 이어나간다.

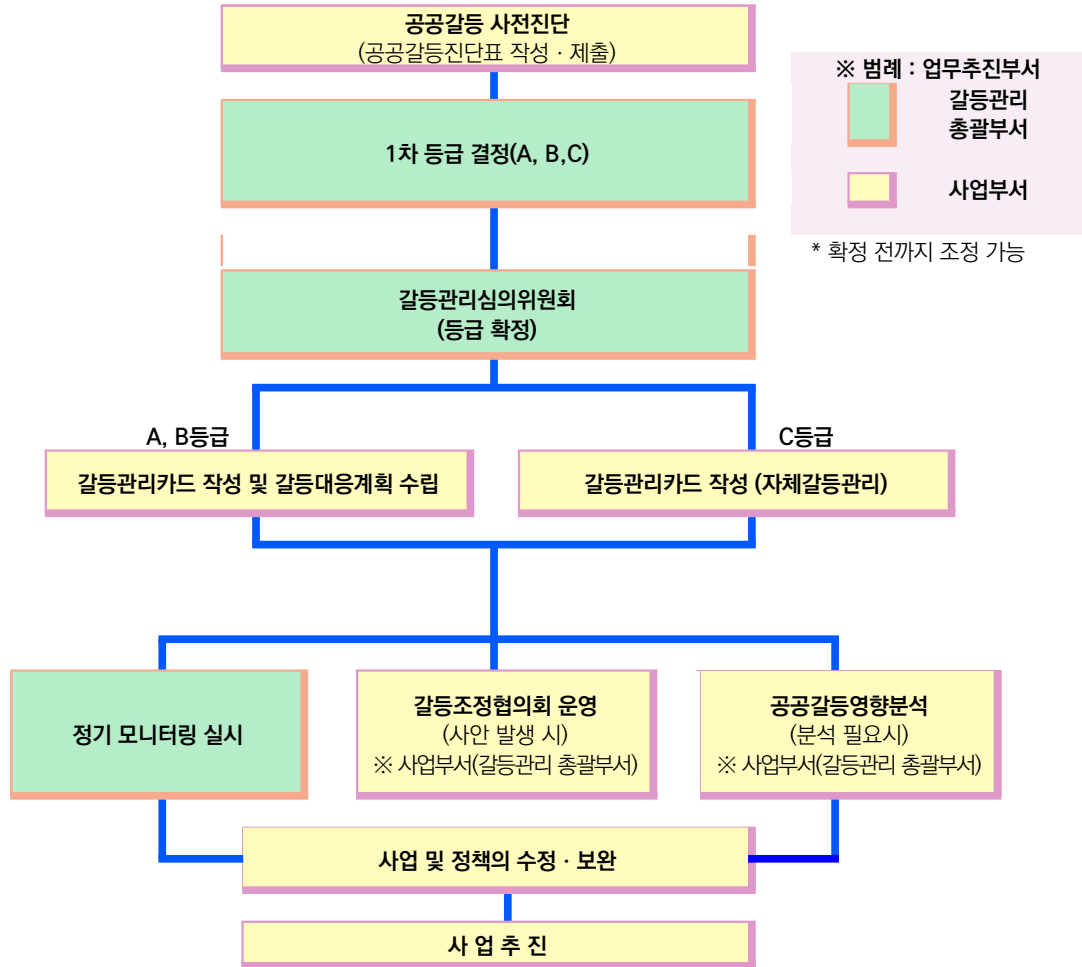
복구에서는 공공갈등에 대한 선제 대응을 우선시하면서 이미 발생한 갈등에 대해서도 적절한 정책 결정방안 마련이 필요하다고 생각하여 공공갈등영향분석도 함께 실시하고 있다. 공공갈등영향분석의 대상 사업은 i) 총사업비 50억 원 이상인 사업, ii) 선호시설 또는 비선호시설의 설치에 해당하는 사업, iii) 다수의 이해관계 집단이 존재하는 사업, iv) 개인의 재산권 침해 및 과도한 사회적 비용 지출이 예상된다고 구청장이 판단하는 사업 등이다. 공공갈등영향분석의 제외대상은 환경영향평가 등 타 법령에 따른 갈등영향분석 기법을 활용한 경우와 해당 갈등으로 법적 소송이 진행 중인 경우 등이다.

공공갈등영향분석의 추진 시기와 추진방법에 관해 설명하면 다음과 같다. 먼저 추진 시기는 대상 사업 중 공공갈등영향분석이 필요하다고 판단될 때 실시한다. 추진방법으로는 먼저 사업부서에서 공공갈등영향분석서를 작성하여 제출하면 공공갈등관리심의위원회(심의)에서 분석 여부를 결정한다. 분석시행은 갈등관리 전문기관 및 단체에 용역 또는 위탁을 통해 실시한다. 분석결과 대상 사업 수정·보완 및 제도개선 등이 필요하다고 판단될 때 사업부서는 이에 따른 대응을 하게 되는 것이다. 이상의 내용을 〈그림 3〉을 통해 공공갈등 관리 흐름도를 제시하면 다음과 같다. 공공갈등관리 흐름도에 따른 사업부서의 담당 업무를 요약하여 제시하면 다음과 같다. i) 사업별 공공갈등 진단(진단표 작성), ii) 갈등관리카드 작성 및 갈등대응계획 수립, iii) 수립한 계획대로 갈등에 대응하고 있는지 확인하는 정기 모니터링, iv) 필요 시 갈등조정협의회 운영 및 공공영향분석 등을 실시하고 이에 따라 사업을 수정·보완하여 추진하고 있다.

마지막으로 복구는 공공갈등에 적극적으로 대응하고자 공무원들 대상 갈등관리 역량 강화 교육도 실시한다. 갈등관리 역량 강화 교육은 상·하반기로 나누어 실시된다. 이를 통해 공직자의 갈등관리 실무능력을 향상시키고, 실제 접목 가능한 주제별·대상별 갈등관리 교육을 통해 갈등 상

황에 당황하지 않고 신속한 대응을 하고자 한다. 그리고 갈등에 따른 공직자의 스트레스를 해소하고 심리 건강을 도모하고자 노력하고 있다.

〈그림 4〉 공공갈등 관리 흐름도



자료: 울산광역시 복구(2023), 주민소통과 내부자료

3) 공공갈등관리심의위원회의 구성 원칙과 내용

공공갈등관리심의위원회는 공공갈등 예방과 해결을 위한 종합계획, 대상 사업 선정, 영향분석 시행 여부 등에 대한 심의·자문 기구이다. 구성인원은 위원장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성된다. 임기는 2년으로 2회에 한하여 연임이 가능하다.

공공갈등관리심의위원회의 개최는 구청장 또는 위원장이 필요하다고 인정될 시와 재적 위원 3분의 1 이상 요청 시에 이루어진다. 공공갈등심의위원회의 기능은 주된 업무가 공공갈등의 심의 및 자문이다. 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다. i) 공공갈등 예방과 해결을 위한 종합계획

ii) 공공갈등관리 대상 사업 선정 및 공공갈등영향분석 실시 여부 iii) 공공갈등관리 관련 자치법규 정비 iv) 갈등조정협의회 구성·운영 v) 그 밖에 구청장이 공공갈등 예방과 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등이다.

공공갈등관리심의위원회 구성은 울산광역시 북구 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례 제10조에 따라 공공갈등에 관한 지식과 경험이 풍부한 전문가로 구성된다. 구성 방법은 북구 홈페이지 10일 이상 공고를 통한 공개모집 및 관련 기관·단체의 추천을 통해 구성한다. 조례에 규정하고 있는 위원회의 구성 관련해서 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다. i) 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위촉직 위원의 성별 구성은 「양성평등기본법」제21조제2항에 따른다. ii) 위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다. iii) 위원회의 위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 구청장이 임명 또는 위촉한다. 울산광역시 북구의회에서 추천하는 의원, 학계, 언론계, 법조계, 시민사회단체, 관계 공무원 등 공공갈등 예방 및 조정·해결에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람으로 위촉된다. iv) 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사와 서기를 두며, 간사는 공공갈등관리 담당 부서장이 되고, 서기는 공공갈등관리 담당 공무원 중에서 구청장이 지명한다.

이상의 원칙에 의해 구성된 울산광역시 북구 공공갈등관리심의위원회 위원 현황 <표 1>, <표 2>와 같다. 위원회의 구성 현황을 보면 위원회 설립 초기와 달리 2기가 새롭게 구성되면서 분야별 구성을 좀 더 다양하게 구성한 것을 알 수 있다. 2기 위원회에서는 공공갈등심의위원회 구성에서 1기에서는 없었던 건축계 위원과 관계기관 위원을 새롭게 위촉한 것을 알 수 있다. 이는 위원들의 전문성과 공공갈등 심의에 실질적인 조언과 방향성 제시에 도움을 줄 수 있는 위원회 구성을 위해 노력한 것으로 파악된다.

<표 1> 울산광역시 북구 공공갈등관리심의위원회 위원 1기 현황

계	임명직(2)	위촉직(12)				
	공무원	구의원	학계	언론계	법조계	시민사회단체 등
14명	2명	1명	4명	1명	2명	4명

자료 : 울산광역시 북구 주민소통과 내부자료
 주: 1기 위원회 위원 임기 '21. 1. 12. ~ '23. 1. 11.

<표 2> 울산광역시 북구 공공갈등관리심의위원회 위원 2기 현황

계	임명직(2)	위촉직[12(남7, 여 5)]						
	공무원	구의원	학계 (교수, 연구원)	언론계	법조계	건축계	유관기관	시민단체
14명	2명	1명	4명	1명	1명	1명	2명	2명

자료 : 울산광역시 북구 주민소통과 내부자료
 주: 2기 위원회 위원 임기 '23. 1. 12. ~ '25. 1. 11.

공공갈등심의위원회에서는 갈등조정 협의가 필요한 경우 갈등조정협의회를 구성하여 운영하도록 하고 있다. 갈등조정협의회는 구성·운영에 대해 추가 설명을 하면 다음과 같다. 갈등조정협의회는 운영 목적은 사업을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등의 이해당사자 간 상충하는 입장과 이해관계를 합리적으로 조정하여 합의점을 도출하고자 함이다. 갈등당사자 간 대화로 조정·합의를 끌어낼 수 있도록 운영하는 데 목적이 있다. 또한, 갈등관리 대상 사업 발굴(사전진단) 및 갈등영향분석과 연계 추진을 원칙으로 하고, 구 차원(중립적 위치)에서 협의회 운영에 행정·재정적 지원을 받는다. 갈등조정협의회는 대상 사업은 구 정책사업과 관련된 갈등으로 이해관계자 간 이견에 따라 사업 추진이 지연되고 있는 경우와 주민의견수렴(공청회, 설명회 등)의 절차 부족으로 갈등이 발생 되었다고 판단되는 경우 등이다. 갈등조정협의회는 사안 발생 시 구성되어 갈등이 해결되면서 자동으로 종료된다.

4) 공공갈등관리심의위원회 운영 현황

공공갈등관리심의위원회가 2021년 1월에 구성되고 제1차 공공갈등관리심의위원회가 3월 31일에 개최되었다. 이때 공공갈등 관리대상 사업은 11건이었다. 각 사업부서에서는 공공갈등 사전진단을 실시한다. 이때 갈등 등급을 정하기 위한 기초 작업으로 총 10개 항목으로 구성된 공공갈등진단표를 통해 사업 부서 자체적으로 등급을 정한다. 공공갈등진단표의 총 10개 항목은 다음과 같다. i) 다수의 이해관계인·집단의 존재 여부(이해관계인 및 집단 수), ii) 언론의 보도 여부(보도 매체 수, 보도 횟수), iii) 해결을 위한 별도의 자원 소요 여부(예산소요액), iv) 해결을 위한 법령 또는 제도의 제·개정 필요 여부, v) 타 부처, 타기관의 협조 필요 여부, vi) 부서내 자체적으로 해결방안 제시 가능 여부, vii) 해결을 위한 중립적인 외부전문가 개입 필요 여부, viii) 시와 갈등표출 되거나 예상되는지 여부(예상 시기, 표출방법), ix) 진행 과정에서 집단화가 강해지는지 여부, x) 갈등 해결에 상당 기간 소요 여부 등이다(울산광역시 북구 내부자료, 2021).

공공갈등진단표 사업부서 자체적으로 제시한 대상 사업은 모두 22건으로, A등급 4건, B등급 2건, C등급 16건 등으로 평가하고, 각 부서에서 자체적으로 평가한 사업별 등급은 총괄부서에서 다시 평가를 받게 된다. 이때 총괄부서에서 조정된 내용은 A등급 4건, B등급 3건, C등급 4건, 비대상 사업 11건이다. 총괄부서에서 재평가된 사업별 평가 등급은 공공갈등관리심의위원회를 거쳐 확정된다.

2021년 공공갈등심의위원회 1차 회의 심의 대상 사업은 <표 3>에서 보는 바와 같이 모두 11건이다. 공공갈등심의위원회 위원들은 사전에 자료를 받아 검토한 내용을 바탕으로 위원회 개최 당일 사업 관련 담당 부서 공무원들이 참석한 가운데 심도 있는 논의가 이루어진다. 이때 주로 논의되는 내용은 자료에서 파악하기 힘든 사업 관련 구체적인 내용과 위원들이 자료를 받아 회의 개최 이전 사전 검토 과정에서 궁금한 사항, 사업별 쟁점 사안에 대한 사실관계 확인 등의 내용이 주를 이루게 된다. 이러한 과정에서 부서별 자체평가 등급과 총괄부서에서 이루어진 재평가를 통한 등급에 대한 조정이 이루어진다. 질의응답과정에서 각 사업 등급에 대한 적정성에 여부에 대한 심의

가 이루어진다. 사업의 갈등 쟁점 사안의 중요성과 예상되는 갈등의 경중도에 따라 공공갈등관리 심의위원회에서 등급 조정이 이루어진다.

2021년 1차 공공갈등관리심의위원회에서는 A등급이 4건에서 5건으로 조정되었고, B등급 3건, C등급 3건으로 확정되었다. 이렇게 등급이 확정되고 나면 A, B등급 판정을 받은 사업의 경우 앞서 <그림 3>에서 제시한 바와 같이 각 사업부서는 갈등관리카드 작성 및 갈등대응계획 수립하여 공공갈등관리를 해나가야 한다. 그리고 갈등 상황이 호전되거나 더 악화하는 경우 갈등조정협의회를 거쳐 등급 조정 여부에 대한 평가가 이루어진다. 이후 공공갈등심의위원회에서 평가된 등급에 대한 적정 여부에 대한 심의 후 등급이 확정된다. 이런 측면에서 각 사업부서에서는 언론 보도 및 민원 제기 여부, 그리고 각종 경로를 통해 갈등의 표면화·집단화에 따라 추가 사전진단을 한다거나, 공공갈등관리 모니터링을 하는 것으로 공공갈등관리에 대한 진행 과정을 지속해서 관찰하고 관리하게 된다. 이런 과정에서 갈등이 해결되거나 완화되는 등의 상황변화가 발생하게 되면 공공갈등심의위원회를 거쳐 등급을 조정하여 관리하게 된다.

2021년 제2차 공공갈등관리심의위원회가 12월 10일에 개최되었다. 이때 1차 위원회 회의 때 (가칭) 바다도서관 건립사업의 경우 B등급을 받았으나 갈등이 완화되면서 C등급으로 하향 조정되었고, 천마산 등산로 폐쇄와 당사 현대차오션캠프 조성사업은 갈등 쟁점 사안이 해결됨으로써 갈등 종료(제외)가 이루어졌다. 이처럼 1차 위원회 때 거론된 사업에 대한 등급 재조정과 함께 새롭게 공공갈등관리대상 사업에 추가되기도 하였다. 이에 해당하는 사업은 바일테크밸리 일반산업단지 조성사업, 강동 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 지정 제안, 트램 2호선 추진 등이다. <표 3>에서 보여주는 바와 같이 추가 대상 사업은 등급 확정으로 B등급 2건과 등급 확정(B) 및 종료(제외) 1건임을 알 수 있다.

〈표 3〉 2021년 공공갈등관리심의위원회 1차, 2차 공공갈등 관리대상 사업

연번	사업명	담당 부서	1차 위원회	2차 위원회
1	강동관광단지 조성	관광진흥과	A등급	
2	호수지구 토지구획정리사업	도시과	A등급	
3	진정 명촌지구 토지구획정리사업	도시과	A등급	
4	도시계획 소방도로 재지정(양정동 546-27 일원)	건설과	A등급	
5	송정동 축사 악취	환경위생과	A등급	
6	(가칭) 바다도서관 건립	구립도서관	B등급	C등급
7	천마산 등산로 폐쇄	공원녹지과	B등급	종료
8	강동골프장 조성	도시과	B등급	
9	당사 현대차오션캠프 조성	관광진흥과	C등급	종료
10	실버케어센터 건립	노인 장애인과	C등급	
11	매곡공원 조성	공원녹지과	C등급	
12	모바일테크밸리 일반산업단지 조성사업	도시과		B등급
13	강동 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 지정 제안	도시과		B등급
14	트램2호선 추진	교통행정과		B등급/종료

자료: 울산광역시 북구(2022), 주민소통과 내부자료

공공갈등관리 대상 사업은 일회성 심의로 끝나는 것이 아니라 지속적인 관리를 한다. 갈등 상황을 정기적으로 진단하고 등급을 상향 또는 하향 조정하여 그 상황에 맞는 관리를 한다. <표 4> 2022년 공공갈등관리심의위원회 1차, 2차 공공갈등관리 대상 사업을 보면 알 수 있듯이 2021년에 갈등 상황이 종료되지 않은 사업은 2022년도에 이어서 관리를 하게 된다. 갈등의 쟁점 사안을 찾아 해결 수단을 찾고, 제기된 문제를 해결하려고 노력하는 과정에서 갈등이 완화되기도 하고 갈등이 종료되기도 한다.

예를 들면, (가칭) 바다도서관 건립사업은 2021년 1차 공공갈등관리심의위원회에서 B등급을 받았으나 2차 위원회에서 C등급으로 등급이 하향 조정되었고, 2022년 1차 위원회에서 갈등이 종료되는 결과를 낳았다. 그리고 천마산 등산로 폐쇄를 둘러싼 주민과의 갈등은 2021년 1차 위원회에서 B등급을 받았으나 2차 위원회에서는 갈등이 해결됨에 따라 종료되는 결과를 보인다. 천마산 등산로 폐쇄를 둘러싼 주민과의 갈등은 갈등 주체가 울산광역시와 복구 주민 간의 갈등이었으나 복구가 조정자 역할을 함으로써 복구 주민들이 더 이상 어려움을 겪지 않을 수 있게 문제가 해결된 사안이다. 실버케어센터 건립사업 역시 2021년 공공갈등관리 등급이 C등급이었으나 2022년 1차 위원회에서는 갈등이 종료된 사업으로 확정되었다.

이처럼 갈등관리를 통해 갈등이 완화되거나 종료된 사업이 있는 반면 강동관광단지 조성, 호수지구 토지구획정리사업, 진정 명촌지구 토지구획정리사업, 도시계획 소방도로 재지정(양정동 546-27 일원) 사업의 경우에는 2021년 1차 위원회에서 A등급으로 확정되었는데 2022년에도 여전히 갈등등급이 A등급으로 확정됨에 따라 담당 부서에서는 갈등 상황에 맞는 적극적인 역할을 이어나갈 수밖에 없는 상황이 지속되었다. 강동관광단지 조성사업은 2023년에 와서야 갈등등급이 A등급에서 C등급으로 하향 조정되었고, 진정 명촌지구 토지구획정리사업, 호수지구 토지구획정리사업, 송정동 축사 악취로 인한 갈등은 2023년이 되어서도 여전히 A등급으로 확정된 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 2022년 공공갈등관리심의위원회 1차, 2차 공공갈등 관리대상 사업

연번	사업명	담당 부서	1차 위원회	2차 위원회
1	강동관광단지 조성	관광진흥과	A등급	
2	호수지구 토지구획정리사업	도시과	A등급	
3	진정 명촌지구 토지구획정리사업	도시과	A등급	
4	도시계획 소방도로 재지정(양정동 546-27 일원)	건설과	A등급	C등급
5	송정동 축사 악취	환경위생과	A등급	
6	동남해안 해상풍력발전사업	경제일자리과	A등급	
7	강동골프장 조성	도시과	B등급	
8	모바일테크밸리 일반산업단지 조성사업	도시과	B등급	C등급
9	강동 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 지정 제안	도시과	B등급	
10	농소 LH 민간임대주택 공급 반대	도시과	B등급	

연번	사업명	담당 부서	1차 위원회	2차 위원회
11	우가산 근린공원 지정해제 반대	공원녹지과	B등급	
12	울동지구 송전탑 이전 설치 요청	건축주택과	B등급	
13	실버케어센터 건립	노인장애인과	C등급	종료
14	매곡공원 조성	공원녹지과	C등급	
15	(가칭)바다도서관 건립	구립도서관	C등급	종료
16	중산스포츠타운 건립	문화체육과	C등급	
17	천곡지구 도시개발사업	도시과	C등급	
18	울동지구 공공주택지 조성사업	도시과	C등급	
19	동해남부선 폐선부지 활용사업	도시과	C등급	

자료: 울산광역시 복구(2022), 주민소통과 내부자료

〈표 5〉 2022년 공공갈등관리심의위원회 1차, 2차 공공갈등 관리대상 사업

연번	사업명	담당 부서	1차 위원회
1	진정 명촌지구 토지구획정리사업	도시과	A등급
2	호수지구 토지구획정리사업	도시과	A등급
3	송정동 축사 악취	환경위생과	A등급
4	농소 LH 민간임대주택 공급 반대	도시과	B등급
5	모바일테크밸리 일반산업단지 조성	도시과	B등급
6	강동 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 지정 제안	도시과	B등급
7	우가산 근린공원 지정해제 반대	공원녹지과	C등급
8	울동지구 송전탑 이전 설치 요청	건축주택과	C등급
9	산하동 생활형숙박시설 건축허가 반대	건축주택과	C등급
10	신천동 골프연습장 건축허가 반대	건축주택과	C등급
11	강동관광단지 조성	관광진흥과	C등급
12	동남해안 해상풍력발전사업	경제일자리과	C등급

자료: 울산광역시 복구(2022), 주민소통과 내부자료

이상에서 살펴본 바와 같이 공공갈등관리심의위원회에서는 사업 추진 해당 부서에서 갈등 발생이 예상되는 정도에 따른 자체 등급 선정에 대해 심의 기준에 의한 심도 있는 논의를 통해 갈등 등급을 상향 또는 하향 조정하여 확정한다. 이러한 과정을 거침으로써 사업의 본격적인 추진 전에 갈등의 발생 원인을 면밀하게 검토하고 적극적인 대응을 함으로써 사후 발생될 갈등으로 인한 행정 낭비를 막을 수 있다.

북구는 실제 2005년 음식물자원화시설 입지반대, 명촌구획정리사업의 미준공, 2011년 코스트코 울산점 건축허가의 반려처분에 따른 시행정심판위원회 직권허가, 손해배상청구 소송(구 및 구

청장 패소), 구상금 청구 소송 등의 절차를 거치면서 해결까지 장기간 소요된 사례가 있으며, 2020년 강동 산하지구 도시개발사업의 미준공으로 인한 “구-조합-주민”간의 갈등, 매곡천 공공공사 사업과 동대산 풍력발전소 건립 등 법원 판결로 종결된 사업도 수년이 지난 지금 재추진의 바람이 일고 있다. 이처럼 공공갈등은 이해관계자가 다양하고 복잡한 양상을 띠기 때문에 사전예방을 통한 관리가 필요하다(울산광역시 복구, 2021:13-15).

공공갈등은 특히 공익을 위한 정책을 추진하면서 다양한 갈등 주체들 간의 이해관계가 성립된다. 관-관, 민-관, 민-민간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등의 대립으로 발생하고 이는 시간이 흐르면서 갈등이 심화하는 양상을 보이기도 한다. 언론 보도 등으로 갈등이 표면화될 경우 갈등은 더욱 집단화되면서 예측할 수 없는 다양한 이해관계자의 대립으로 확장됨을 알 수 있다.

북구는 이러한 공공갈등 발생사례를 경험하면서 갈등관리에 대한 필요성을 느끼고 공공갈등관리시스템을 구축하게 된 것이다. 물론 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 발생될 갈등의 양상을 모두 예측하고 원천 봉쇄할 수는 없다. 하지만 공공정책 수립 시 이해자의 관점에서 한번 더 생각해서 갈등의 척도를 가늠하고, 갈등의 수준을 측정하며, 해결의 방안을 검토하는 과정은 갈등을 최소화하는 데 영향을 미치게 된다. 이는 곧 행정 낭비를 줄이고 정책의 원활한 집행으로 이해자의 만족도를 높일 수 있는 것이다.

3. 선제적 공공갈등관리시스템 운영상의 문제점

공공갈등은 개인이나 다른 조직 차원에서 이루어지는 갈등과는 다른 특성을 보여 갈등 발생에 따른 비용 지불이 크다. 이런 측면에서 사전 관리가 제도적으로 필요하다는 사실은 앞서 북구의 사례분석에서 충분히 언급하였다. 지금까지의 관행을 보면 민원인들의 불만 제기나 문제가 표면적으로 가시화되지 않은 상태에서 사전에 갈등 발생 여부에 대해 진단하고 대응책을 사전에 마련해두는 노력은 하지 않았다. 또한, 사전에 감지되는 갈등에 대해서도 미리 갈등의 소지를 없애기 위한 노력이나 사후 갈등이 확산되는 것을 막기 위한 적극적인 대응도 미흡했다는 사실을 알 수 있었다.

오랜 시간 공공갈등은 사후 관리방식으로 대응해왔고 이 또한 신속하지 못했다. 이러한 정부의 대응방식은 지역 주민들의 정부에 대한 신뢰를 저하시켰고, 불만을 키우는 결과를 가져왔다. 선제적 공공갈등관리 시스템은 행정의 낭비를 막고 정책에 대한 주민 참여를 적극적으로 보장한다는 측면에서 필요하다. 이러한 측면에서 울산시 북구는 공공갈등관리시스템을 마련한 것이다. 북구가 울산광역시 내에서는 선도적으로 공공갈등 사전예방시스템을 구축하고 시행한 부분에 대해서는 그 의의가 크다. 하지만 이러한 정책이 주변 자치단체에 파급되어 제대로 된 정책 효과를 거두기 위해서는 공공갈등관리시스템이 제대로 작동하고 있는지에 대한 분석이 필요하고, 운영상의 문제점에 대한 검토도 필요하다. 북구가 공공갈등관리시스템의 안정적인 구축과 제도 도입의 근본적인 취지를 살려 나가려면 제도 보완에 대한 노력이 필요하다. 이런 측면에서 공공갈등관리시스템의 운영과정에서 제기되는 문제점에 대해 살펴보기로 한다.

먼저 조직 내부적인 측면에서 제기되는 문제점을 살펴보면, 공공갈등관리시스템 운영에 대한 부서 간의 인식 차이를 들 수 있다. 공공갈등관리의 주관 부서에서는 선제적 공공갈등시스템이 필요하다는 입장을 표명하고 있다. 그 이유는 갈등 해결에 대한 체계화된 기준과 근거가 없는 경우, 갈등 해결에 장시간 걸리고, 과도한 사회적 비용이 수반되는 비효율성이 발생한다. 하지만 갈등 발생 원인을 명확히 인지하고 대응할 수 있는 공공갈등관리시스템을 운영함으로써 갈등을 효과적으로 예방하고 해결할 수 있다고 보기 때문이다(담당공무원 면담자료, 2023. 3. 17).

하지만 공공갈등관리 주관 부서가 아닌 다른 사업부서 즉 공공갈등관리 대상 사업을 발굴하고 공공갈등관리시스템에 따른 업무 추진을 협조해야 하는 부서에서는 다소 부정적인 입장이다. 기존의 업무만으로도 과부하 현상이 존재하는데 추가적인 업무가 부여됨에 따라 업무의 피로도가 높다고 생각한다. 그리고 실제 발생하지도 않은 갈등 상황을 사전에 예측하고 이에 따른 대응 전략을 강구하는 것 자체가 필요한가에 대한 의문도 제기한다.

따라서 사업 주관 부서에서는 협력 부서의 공감대 형성과 적극적인 참여 도출을 위한 노력이 필요하다. 모든 부서의 적극적인 참여 없이는 공공갈등관리 대상 사업 발굴이 어렵다. 부서별 수행하는 사업 전체적인 모니터링 후 공공갈등관리 대상 사업 선정이 필요하다. 이를 위해서는 모든 부서에서 공공갈등 사전 진단에 대한 협조가 요구된다. 주관 부서와 협조 관계에 있는 부서의 공감대 형성과 협력 체제 구축이 공고하지 않으면 부서에서는 공공갈등관리 대상 사업을 언론에 보도되어 이미 이슈화된 사업 중심으로 선정한다든지 전체 사업 중 일부만을 공공갈등관리 대상 사업으로 제시할 가능성도 있다.

두 번째로는 사업의 성격에서 제기되는 문제점이 있다. 북구 지역에서 발생한 공공갈등사례이긴 하나 사업 성격상 사업의 주도권이 울산시에 있는 경우 북구 자체적으로 갈등에 대한 해결방안을 제시할 수 없는 경우도 있다. 최근 발생한 대표적인 사례로 모바일테크밸리 일반산업단지 조성 사업 갈등사례를 들 수 있다. 이런 경우 갈등 해결에 울산 북구를 제외한 울산시의 협조가 필요한 사안이다. 모바일테크밸리 일반산업단지 조성사업 갈등사례는 주민자치회, 아파트연합회, 천마산지킴이 대책위원회 등을 통해 사업 관련 문제가 제기되었고, 갈등 사안이 언론매체를 통해 3번 이상 보도되는 등의 심각한 양상을 보였다.

이 사례의 경우 북구가 갈등 해결 주체가 되지 못하면서 갈등해결이 지연되었던 정책 사례이다. 이런 경우 북구는 울산시와 북구 지역 주민 간의 갈등 조정자의 역할을 통해 문제를 풀어나가야 한다. 이처럼 갈등 해결에 울산 북구를 포함한 타 지자체, 타 부처, 타 기관의 협조가 필요한 경우가 많다. 하지만 선제적 공공갈등관리시스템에 대한 인식이 없는 관련 기관의 협력 도출은 쉽지 않다. 이러한 문제점에 대한 구체적인 대응방안이 마련되지 않고서는 공공갈등 해결을 위해 마련된 공공갈등관리시스템의 원활한 작동을 기대하기 어렵다.

세 번째로는 공공갈등관리 총괄부서의 권한과 위상의 문제이다. 공공갈등관리시스템의 운영은 총괄부서가 아무리 적극적인 의사가 있다고 하더라도 타 부서의 협조 없이는 성과를 내기가 어렵다. 그렇다면 총괄부서가 타 부서와 타 기관의 협력 도출을 원활하게 수행할 수 있는 권한 위임과 제도 마련이 필요하다.

현재 발생하고 있는 상황을 보면 공공갈등관리위원회 주관 부서는 다른 부서로부터 기피하고 싶은 부서가 된다든지 사업 발권을 위해 매번 타 부서에 부탁해야 하는 상황이 발생한다. 부서별로 나타나는 문제는 여러 가지 형태로 존재한다. 매년 동일한 사업만을 공공갈등 대상 사업으로 제출한다든지, 부서 자체평가를 호의적으로 해서 객관적인 평가가 제대로 이루어지지 않는다든지, 대상 사업이 있음에도 불구하고 제출하지 않는 등의 다양한 문제가 발생한다. 이런 경우 총괄 부서가 이런 문제를 적극적으로 대응할 수 있는 권한 부여와 제도적 장치가 필요한 것이다.

네 번째로는 공공갈등관리 시스템 운영상의 문제이다. 갈등이 발생하였을 때 주관 부서에서 즉각적으로 갈등이 발생했다는 것을 인지하기 어려운 점이 있다. 진정민원, 고충 민원, 다수인 민원 등 민원 접수나 언론 보도, 집단 시위 등이 발생했을 때는 주관 부서에서 인지할 수 있다. 하지만 이런 경우는 이미 갈등이 많이 진행되어 사전예방이 어려운 경우가 많다. 민원인이 공공갈등을 관리하는 주관 부서를 거치지 않고 사업부서와 직접 대응하고 있을 경우(대부분 갈등 발생 초기단계)에는 주관 부서에서 인지하기가 어렵다. 그리고 갈등이 발생한 경우에 사업부서에서는 민원에 대응하고 사업을 추진하는 것만으로도 업무가 과중한 와중에 공공갈등 관리를 위한 자료 제출 등의 업무까지 더해져서 부담을 느끼면서 소극적으로 대응하는 문제가 발생한다(담당 공무원 면담 자료, 2023. 3. 17).

다섯 번째로는 공공갈등심의위원회의 인적 구성과 관련된 문제이다. 공공갈등심의위원회의 역할은 공공갈등관리 대상 사업을 선정하여 각 부서에서 검토 후 갈등등급을 선정한 내용에 대해 적정성의 여부를 판단하여 등급을 최종 확정 짓는 역할을 한다. 이런 측면에서 본다면 관련 분야의 전문성과 경험, 정보 등에 있어 자질을 갖춘 위원으로 위원회가 구성될 필요가 있다.

공공갈등심의위원회의 위원으로서 참여 목적이 위원들 간의 친목 도모나 인적 네트워크 강화에 더 비중을 두고 참여를 해서는 안 된다. 또한, 자신의 이익을 관철하기 위한 목적으로 참여하는 부분에 대해서도 사전 차단이 필요하다. 공공갈등심의위원회는 갈등 발생으로 인한 행정 비용을 줄이고 차질 없는 사업 추진으로 정책수혜자인 주민들의 편익을 도모하고자 마련된 제도이다. 따라서 공공갈등심의위원회는 깊이 있는 논의와 전문적인 시각에서 공정하고 객관적인 판단을 할 수 있는 위원의 구성이 필요하다고 하겠다.

마지막으로 자치단체장의 의지와 열정이 어느 정도인가 하는 문제가 존재한다. 정책이 성공적으로 추진되려면 무엇보다 정책결정권자인 자치단체장의 관심과 노력이 필요하다. 선제적 공공갈등관리를 위한 업무는 각 부서에서 보면 추가적인 업무 부담이 될 수 있다. 이런 측면에서 자치단체장이 이 정책에 대해 소극 대응을 한다거나 관련 정책에 대해 크게 중요하게 생각하고 있지 않으면 각 부서의 담당자들은 이런 사실을 바로 감지하여 이에 따르는 대응을 할 수 있으므로 당초 의도했던 정책의 성과를 기대하기는 어려울 것이다.

IV. 공공갈등의 선제적 갈등관리체계의 정착을 위한 개선과제 및 결론

공공갈등은 개인 차원의 갈등이나 민간 조직에서 발생하는 갈등과는 달리 공공갈등만이 가지는 특성이 있으므로 적극적인 관리가 필요하다. 공공갈등은 불특정 다수에게까지 영향이 파급되고 시간이 지날수록 이해관계자가 늘어나면서 복잡한 양상을 띠게 된다. 갈등이 외부로 표면화된 이후 사후적으로 갈등을 관리하게 되면 시간과 행정 비용이 많이 들 뿐만 아니라 장시간에 걸친 갈등으로 사람들의 상처도 후유증도 크다.

정부에서 추진하고자 정책의 경우 그 수혜대상자가 지역 주민들이기 때문에 사업 추진 전 주민들의 의견수렴과 설명회 과정에서 갈등 발생의 여지를 감지할 수 있다. 이런 내용을 간과하지 않고 감지되는 갈등에 선제적으로 대응하는 것이 필요하다는 사실은 여러 갈등사례를 통해 알 수 있다. 이러한 측면에서 복구에서 추진하고 있는 공공갈등의 선제적 갈등관리체계 구축과 실행은 바람직한 정책 추진의 자세이다. 다만 공공갈등의 원활한 해결을 위해서는 이해관계당사자 간의 신뢰 확보가 무엇보다 중요하기 때문에 이러한 측면에서 선제적 공공갈등관리시스템 운영과정에서 드러나고 있는 문제점은 적극적으로 개선해나갈 필요가 있다.

첫째, 공공갈등관리 대상 사업의 발굴은 분야별 업무를 담당하고 있는 사업부서이다. 각 사업부서에서 발굴된 공공갈등관리 대상 사업을 중심으로 논의가 이루어지기 때문에 공공갈등관리심의 업무를 주관하고 있는 부서와 다른 부서 간의 원활한 협조체계가 구축되지 않으면 정책의 실효성 확보는 어렵다. 공공갈등관리심의위원회가 제대로 된 기능을 수행하기 위해서는 가장 먼저 해야 할 일이 각 사업부서에서 갈등진단표 10개 항목에 대해 대상 사업을 꼼꼼히 검토하여 자체적으로 갈등등급을 확정 지어야 한다. 그런데 각 사업부서에서 이런 절차를 귀찮게 여기거나 소극적으로 대응할 경우 제도적인 취지와는 달리 정책적으로 의도했던 성과를 기대하기는 어렵기 때문이다.

이런 문제를 해소하기 위해서는 공공갈등관리업무에 대해서는 주관 부서만의 업적으로 평가할 것이 아니라 공공갈등관리 대상 사업 발굴에 적극적으로 임하는 부서에 대한 인센티브 부여 또는 적극행정의 실적으로 업무 평가에 반영해주는 노력이 필요하다.

둘째, 공공갈등은 시간이 갈수록 이해관계자가 많아져서 시간과 노력적인 측면에서 행정 비용이 많이 발생한다. 따라서 시스템적인 접근이 필요하다. 각 부서에서 추진하는 사업을 선별적으로 갈등진단을 하기보다는 부서에서 추진하는 사업의 1차 단계가 공공갈등진단표에 의한 자체 진단을 하는 것을 내용으로 업무 매뉴얼화하는 것이다. 이런 절차적인 과정을 거치게 되면 집행단계에서 주민과의 이해 상충으로 사업 추진이 지연된다거나 제대로 된 집행조차 못 하는 문제를 예방할 수 있다. 집행단계에서 갈등이 발생하게 되면 사업 추진 관련 계약 기관과의 협의가 이뤄진 일정이 있으므로 행정 비용은 더 크게 발생한다. 그리고 주민들로서는 행정의 민주성 확보, 정보 공개 등에 소홀한 정부에 대한 신뢰성이 저하된다. 사업을 수행하는 부서의 적극적인 참여가 필요한 만큼 사업부서의 자체 진단을 공공갈등 예방 차원에서 제도화하는 것이 필요하다.

셋째, 공공갈등관리심의위원회의 인적 구성과 관련하여 개선해야 할 과제는 다음과 같다. 복구 지역 실정을 잘 알고 적극적으로 참여하는 지역 주민의 참여가 확대될 필요가 있다. 이때 지역 주민은 주민참여 마일리지 점수가 높은 사람으로 선정하는 것이 필요하다. 지역 현안에 관심을 가지고 정책 설명회, 공청회, 청장과의 간담회, 각종 위원회와 지역 봉사 등에 적극적으로 참여한 주민일 때 다양한 지역 주민들의 목소리를 대변할 수 있다. 그리고 행정 전반에 관한 경험과 전문성을 갖춘 인적 구성을 갖추어야 공공갈등관리심의위원회의 제대로 된 기능을 수행할 수 있다.

넷째, 정책 추진에 있어 가장 중요한 것은 기관장의 열정과 지지이다. 행정의 지속성을 확보하지 못한다면 정책의 성과를 기대하기란 어렵다. 정권 교체에 따른 잦은 변화는 정책의 성숙도도 실질적인 효과도 확보하기 어렵다. 공공갈등에 대한 인식을 함께 하고 정권 변동에 따른 변화 없이 꾸준히 시행해 나가는 것이 중요하다.

복구에서는 울산시 내에서는 처음으로 공공갈등관리심의위원회를 구성하여 제도적으로 운영하는 기초자치단체이다. 민가에 인접한 태양광 발전소 허가, 송정 빗물펌프장 설치사업, 강동골프장 조성사례, 모바일 테크밸리 일반산업단지 조성에 따른 민원 등은 사업이 본격적으로 시작되기 전에 갈등이 감지된 사례이다. 언론 보도나 주민들의 민원 제기 등의 여러 가지 방법으로 갈등이 예고되는 사업에 대해서는 복구가 적극적으로 대응함으로써 갈등이 심화되거나 사업이 지연되는 등의 문제를 막을 수 있었다. 공공갈등을 예방하여 행정적 낭비를 막기 위해서는 운영 과정상의 문제점을 신속하게 개선해나가는 자세가 필요하다. 선제적 공공관리시스템이 제도적으로 잘 정착이 된다면 정부와 주민 간의 신뢰가 확보되고 갈등으로 인한 사회적 비용을 줄이는데 많은 효과가 있을 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 정책 집행의 원활한 수행으로 수혜자 만족도를 높이는 행정 기반을 마련한다는데 그 의미가 크다고 하겠다.

참고 문헌

- 가상준(2021). 공공갈등 해결방식에 대한 인식: 갈등의 민주주의 기여도와와의 관련성을 중심으로, 한국지방행정학보, 18(2): 119-142.
- 김강민(2011). 신뢰가 갈등의 민주주의 측면에 미치는 영향: 국민의식조사를 중심으로. 사회과학연구, 37(3): 1~25.
- 김경아·문태훈(2020). 공공갈등 해소를 위한 제도화 과정 분석:과천화훼단지 개발사례를 중심으로, 한국거버넌스학회보 27(1): 93~124
- 김강민·임재형(2021). 경기도 공공갈등구조와 특징을 통한 효율적 갈등관리 방안 연구, 한국정책연구, 21(1): 77-99.
- 김도희(2020). 사례를 통해서 배우는 갈등해결의 지혜, 서울:대영문화사.
- 김동영(2020). Dispute System Design(DSD) 관점에서 공공기관 갈등관리시스템 진단 및 처방 모형의 탐색:한국전력의 송전선로 건설 갈등관리시스템을 중심으로, 분쟁해결연구 8(2):

5-62.

- 김민찬·남재결(2020), 지역공동체와 중간지원조직 및 정부와의 갈등분석, 융합사회와 공공정책, 15(3): 3-33.
- 김재신(2011). 일반화된 타자, 정부, 시민단체에 대한 신뢰가 공공갈등의 인식에 미치는 영향, 한국심리학회지: 사회 및 성격, 25(2):1-16.
- 박경원(2020). 한국사회 시대별 갈등 유형과 갈등해결을 위한 중재연구의 변화, 상담심리교육복지, 7(3): 163-176.
- 박호숙(1994). 정책갈등과 지방의회의조정 역할, 서울: 고려대학교 박사학위논문
- 배병룡(2005). 공공조직 사회자본의 영향요인 효과, 한국사회와 행정연구, 15(4):49-74.
- 송운석(1996). 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등 예방과 제도화 방안. 지방행정논집, 8(4): 737-752.
- 신경섭(2022). 사례중심해석과 처방 공공갈등협상론, 서울:윤성사.
- 울산광역시 북구 주민소통과(2022), 공공갈등관리 매뉴얼.
- 유규상(2014). 공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구:지방자치단체의 소규모 갈등 사례를 중심으로, 한국갈등관리연구, 1(1):33-54.
- 윤종철(2020). 정책포용성 확보를 위한 공공갈등예방모형 구축, 정책개발연구, 20(2): 199-226.
- 은중환 이한경(2021). 플랫폼 갈등관리 사례를 통해 살펴본 성공적 갈등해결에 관한 연구, 지방정부연구, 25(2) 103-129.
- 이석환·이승모(2021). 광역자치단체 공공갈등 관리제도의 확산, 한국지방자치학회보, 33(4): 203-229.
- 임동진(2010). 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 한국행정연구원연구보고서, 2010-20.
- 임재형 김강민(2021). 한국의 지방자치단체간 공공갈등의 발생 원인과 해결방안: 화성시 화장장 건립 갈등 사례를 중심으로, 한국동북아논총 26(2): 69-93.
- 주상현(2011). 지방정부간 정책갈등 분석과 관리 전략에 관한 연구, 한국비교정부학보] 15(2): 343~368.
- Allan Mazur. (1989). "Communicating Risk in Mass Media." in D. Peck(ed.). *Psychological Effects of Hazardous Toxic Waste Disposal on Communities*, Springfield. IL: Charles C. Thomas.
- Bacow, Lawrence S. and James R. Milkey. (1982). "Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach." *Harvard Environmental Law Review*. vol. 6.
- Barry R. Weingast. (1980). "Congress, Regulation, and the Decline of Nuclear Power." *Public Policy*, vol. 28, no. 2.
- Bingham. G.(1987). Resolving environmental disputes: A decade of experience, *Environmental Impact Assesment Review*, 9(3): 253-255.
- Gervers, J. H.(1989). "The NIMBY Syndrome: IS It Inevitable Environment," 29(8):39-43.

- Hustedde, R.J., Smutko, S. & Kapsa, J. J. (2004). Public Conflict Resolution: Turning Lemons to Leminade: A Training Workbook for Extension Educators and Community Leaders on Public Conflict Resolution. Mississippi: Southern Rural Development Center.
- Kriesri, H., Koopmans, R., Duyvendak, J. W. & Giugni, M. G. (1992). New social movemen
- Malcolm Getz and Benjamin Walter. (1980). "Environmental Policy and Competitive Structure: Implications of the Hazardous Waste Management Program." *Policy Studies Journal*, vol. 9, no. 3.
- Mazmanian. D. & Morell. D.(1990). The NIMBY's Syndrome: Facility Siting and yhe Failure of Democratic Discourse. Washington D.C: C.Q. Press.
- Michael E. Kraft & Bruce B. Clary. (1991). "Citizen Participation and the NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal." *The Western Political Quartely*, vol. 44.
- Salamin, I(2002), The Tools of Government: A Guide to the New Governance, NewYork: Oxford University Press
- Susskind. L. & Ozawa.(1983). Mediated Negotiation in the Public Sector: MediatorAccountability and the public interest Problem. *The American Behavioral Scientist*, 27(2): 255-279.
- Susan Hunter and Kevin M. Leydon. (1995). "Beyond NIMBY: Explaining Opposition to Hazardous Waste Facilities." *Policy Studies Journal*, vol. 23, no. 4.
- Timothy L. McDaniels. (1988). "Chernobyl's Effects on the Perceived Risks of Nuclear Power: A Small-Sample Test." *Risk Analysis*, vol. 8, no. 3.

김도희(金度希): 부산대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고, 현재 울산대학교 정책대학원 공공정책전공 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 갈등관리, 지방행정, 여성행정, 거버넌스와 공공관리 등이며, 최근 주요 논문으로는 젠더거버넌스 실현의 정책적 시사점과 과제(2019), 태풍차바(CHABA)로 인한 지방정부와 주민 간의 갈등사례의 정책적 함의(2020), 1인가구 시대 맞춤형 정책 추진을 위한 정부의 과제(2021), 아동친화도시 조성사업의 정책적 시사점과 과제(2022) 등이 있다(dhkim5090@ulsan.ac.kr).

Abstract

Operational Status Analysis and Improvement Tasks for Enhancing Policy Efficiency in the Public Conflict Management System – A Case Study of Buk-gu, Ulsan Metropolitan City

Kim, Do Hee

Since the implementation of the local self-government system, there has been a steady increase in the number of public conflicts each year. Unlike conflicts at the individual level, public conflicts have significant consequences on society. Therefore, it is crucial to take proactive measures to prevent such conflicts rather than relying on follow-up management. To solve this problem, Buk-gu of Ulsan Metropolitan City has developed a public conflict management system to prevent the waste of administrative resources and enhance residents' trust in the government through active responses to public conflicts. Buk-gu has designed the public conflict management system to address public conflicts systematically, focusing on prevention rather than follow-up management. This study aims to analyze the case of the public conflict management system implemented in Buk-gu of Ulsan Metropolitan City, which was introduced to enhance policy efficiency. The analysis will cover various aspects, including the background of system introduction, operating procedures, encountered problems, areas for improvement, and policy outcomes. Through the case analysis, we seek to establish a policy foundation for developing an institutional plan to manage public conflicts preemptively.

key words: Public Conflict, Public Conflict Management System, Conflict Prevention, Conflict Management, Buk-gu, Ulsan Metropolitan City