

GCI 정책브리프

본보고서

보고서명 : 고양형 공공갈등관리체계

구축 연구

저자 : 전영환, 임지열, 전성훈

고양형 공공갈등관리체계 구축 연구

전영환 고양연구원 부연구위원

임지열 고양연구원 연구위원

전성훈 고양연구원 연구위원

요약

▶ 고양시의 효과적인 공공갈등관리를 위한 법·제도적 토대 확보 필요

- 고양시는 공공갈등매뉴얼에 기반하여 공공갈등을 관리하고 있으나 효과적인 공공갈등 관리를 위한 법적 토대 부재
 - 기본조례 부재로 인한 조직·인력 및 예산 확보 어려움 존재
 - 고양시 갈등 주요유형에 따른 체계적인 접근 방법 필요

▶ 예방-관리-조정-회복에 이르는 3단계 관리 체계 필요

- 예방: 갈등이 표면화되기 전에 미리 갈등 요인을 분석하고 대응책을 마련하는 단계
- 관리·조정 단계: 갈등이 실제로 표출된 경우 이를 관리하고 해결하기 위한 본격적인 조정 단계
- 회복 단계: 갈등이 해결된 이후 갈등으로 인하여 손상된 공동체 내 신뢰를 회복하고 후유증을 치유하는 단계
 - 데이터에 기반한 선제적인 갈등원인 파악 및 3단계에 걸친 전주기적 갈등관리체계 필요

▶ 국가법령 및 광역지자체 자치법규 제도 활용을 통한 복합갈등 해결 필요

- 복수의 지자체가 이해당사자로 포함되어 공공갈등 관리 체계 내에서 다루기 어려운 갈등문제에 대한 제도 활용 및 제언 활성화 필요
 - 지자체 간 협력을 통한 시민중심 복합갈등해결체계 마련 필요
 - 내외부 자원 활용으로 갈등관리 효과성 증대 필요

01 연구개요

■ 연구배경

- 그동안 공공갈등관리는 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 간 갈등의 예방적 관리에 초점을 두고 있었으나, 최근 공공갈등 양상이 매우 다양한 레벨로 나타나고 있으며, 기존 가장 관심을 가졌던 중앙과 지방, 지방자치단체와 지방자치단체 간의 갈등을 넘어서 지방자치단체와 주민 간, 주민 간 갈등이 더욱 부각되고 있음
 - 고양시는 현재 민선 8기 1차 조직개편에서 갈등관리 조직이 신설되었으나, 공공갈등을 관리하는 법·제도적 토대가 미흡하여 사전예방적 접근이 곤란한 상황임
- 위와 같은 상황에서 고양시의 현존하는 공공갈등을 유형화하고 체계적인 접근이 필요함
 - 고양형 공공갈등 관리를 위한 법·제도적 토대 확보, 이에 근거한 조직·인력 및 예산 확보, 고양시 갈등 주요유형에 따른 체계적인 접근 방법(매뉴얼)이 구체화 되어야 함

02 공공갈등관리의 개념

■ 지방정부의 공공갈등관리체계

- 중앙정부의 움직임과 병행하여 광역 및 기초지방자치단체 수준에서도 공공갈등 관리에 대한 연구와 제도화가 진행되어 왔음
- 지방정부 선행연구들은 지역 특성을 고려한 갈등 예방·조정 절차의 매뉴얼화, 인근 지자체 간 이해충돌, 조정 메커니즘 마련, 주민참여 거버넌스 구축 등을 공통적으로 제언하고 있음
- 최근에는 개별 지자체 경계를 넘어 광역권 또는 인접 지자체 간 갈등에 대한 대응체계에도 주목하고 있음
- 이는 공공갈등관리의 범위를 넓혀 지자체 간 집합적 갈등에 대한 관리방안까지 모색하게 된 것으로 해당 분야에 대한 선행 연구는 아직 적지만 향후 중요성이 부각되는 추세임

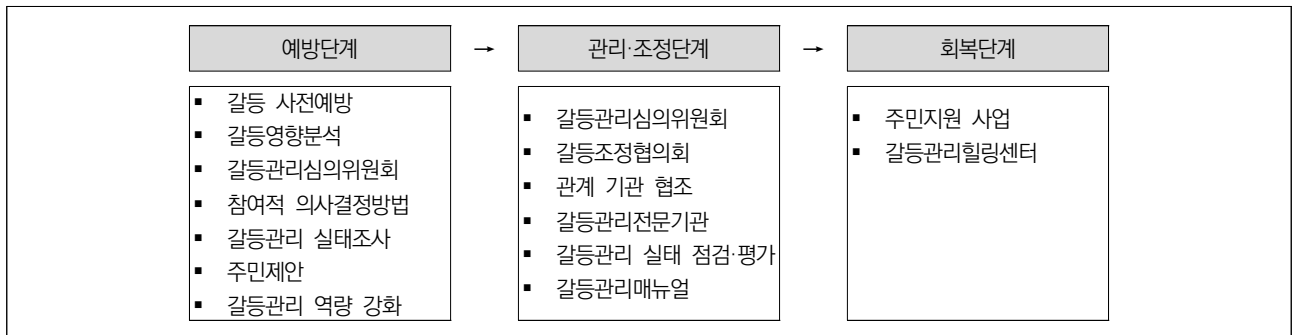
■ 공공갈등의 단계별 관리기법

- 공공갈등관리 연구들은 갈등의 진행 단계에 따라 서로 다른 관리전략을 제시해 왔음
- 일반적으로 공공갈등 관리과정은 갈등의 인지 및 예방, 갈등 조정 및 해결, 사후관리 및 재발방지의 예방-조정-회복의 3단계로 구분됨(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005; 국무조정실, 2007)
 - 갈등 예방 단계에서 주요 기법으로 정착된 것이 갈등영향분석 제도임
 - 정책 추진 전 잠재 갈등 요인을 객관적으로 예측·평가하여 대책을 수립하도록 함으로써 갈등 발생을 미연에 최소화하려는 장치로 2007년 이후 다수 공공기관에서 시행되고 있음(국무조정실, 2007; 국무조정실, 2013)
 - 또한 이해당사자와 지역주민의 의견을 초기에 수렴하는 공청회 설명회 등의 참여절차와 갈등 민감도가 높은 정책에 대해 사전조정을 진행하는 협의회 운영도 예방 차원에서 강조됨(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005)
- 갈등 조정·해결 단계에서는 당사자 간 대립이 표면화된 이후 중립적인 제3자에 의한 조정·중재 메커니즘이 활용됨
 - 중앙부처 및 지자체에는 공식적으로 갈등조정협의회 심의위원회가 설치되어 있으며 분야별 전문가나 시민대표가 참여하여 합의안을 도출하도록 지원함(국무조정실, 2007; 국무조정실, 2013)
 - 경우에 따라서는 국민권익위원회의 분쟁조정이나 외부 전문기관의 현장컨설팅처럼 외부 중재를 받기도 함
 - 보고서들은 협상 조정 중재 등 대안적 분쟁해결 수단을 공공정책 영역에 도입한 국내의 사례를 소개하고 갈등의 성격에 따라 적합한 기법을 선택 적용해야 한다고 보고함(국민통합위원회, 2015; 한국법제연구원, 2015)
 - 특히 2018년 이후 부각된 공론화 기법은 이해당사자에 국한되지 않고 일반 시민이 숙의과정에 참여하여 사회적 합의를 도출하는 방식으로 2017년 신고리 원전 공론조사 이후 여러 지자체에서 시민배심원단 공론화위원회 등을 활용하는 추세임(장원경·김기형·이선우, 2018)
- 사후관리 단계에서는 갈등으로 발생한 사회적 관계의 회복과 정책 추진 이후 합의사항 이행 점검이 중시됨(김기형, 2019)

- 선행연구들은 갈등 종결 후 합의된 조치들이 현장에서 제대로 이행되는지 점검하고 데이터를 축적하며, 그 결과를 향후 유사 갈등 예방에 활용하는 피드백 체계를 구축할 것을 제언함(김기형, 2019)
 - 최근에는 중앙부처 공무원과 지자체 실무자의 공공갈등관리 역량 강화를 위한 교육훈련과 역량모델 개발 연구가 진행되고 있음(조유선·임성근, 2024)
 - 이는 제도적 장치뿐 아니라 인적 자원 역량 확보가 중요하다는 점을 보여줌
- 요약하면 대한민국의 중앙정부와 관련 기관 지방자치단체들은 지난 수십 년간 공공갈등관리체계의 구축과 개선을 위한 다양한 연구를 축적해 왔음
 - 초기에는 공공갈등의 개념 정립과 필요성 제기에 초점이 맞춰져 갈등영향분석 조정협의회 등 새로운 관리수단이 도입되었고, 이후에는 이러한 제도들의 실효성을 높이기 위한 법제도적 뒷받침과 전문기구 설립 방안이 모색되었음(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005; 국무조정실, 2013)
 - 아울러 지방 차원에서도 조례 제정과 매뉴얼 개발을 통해 공공갈등 관리 노력이 확산되었으며 지역 연구를 통해 제도 운용상의 한계와 개선점이 제시되었음(서울특별시, 2016; 최병학, 2015)
 - 선행연구들은 공공갈등을 예방 조정 사후관리의 전 과정으로 보고 각 단계별 기법과 참여절차를 체계화함과 동시에 궁극적으로는 행정의 민주성과 속의문화를 강화하는 방향으로 공공갈등관리체계를 발전시켜야 한다는 데 의견을 같이함

■ 예방-조정-회복 공공갈등관리체계

[그림] 예방-조정-회복 관리체계



- 최근의 공공갈등관리체계는 공공정책 추진 과정에서 발생하는 갈등을 효율적으로 다루기 위해 예방 단계, 관리·조정 단계, 회복 단계의 3단계로 구성됨
- 이와 같은 3단계 갈등관리체계는 정부 지침과 연구를 통해 체계화된 것으로, 사전에 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 효과적으로 조정·해결한 뒤 사후에 관계 회복을 도모하는 전 과정을 포괄함(한국행정연구원, 2019)
- 또한 이러한 단계별 관리가 원활히 작동하려면 조직 내 제도화된 절차와 규정, 인센티브 시스템, 전문인력과 예산 등 자원 확보가 함께 뒷받침되어야 함(행정안전부, 2016)
- 예방 단계: 갈등이 표면화되기 전에 미리 갈등 요인을 분석하고 대응책을 마련하는 단계
- 관리·조정 단계: 갈등이 실제로 표출된 경우 이를 관리하고 해결하기 위한 본격적인 조정 단계
- 회복 단계: 갈등이 해결된 이후 갈등으로 인하여 손상된 공동체 내 신뢰를 회복하고 후유증을 치유하는 단계
- 예방-조정-회복의 3단계로 이루어진 갈등관리체계는 갈등의 전 생애주기에 걸쳐 선제적 예방, 적극적 해결, 사후 재발방지 및 치유를 포괄함으로써 공공갈등을 종합적으로 관리하려는 접근임
- 이러한 단계별 체계 구축을 통해 정책집행의 갈등으로 인한 위험을 감소시키고, 사회적 합의를 도출하며, 갈등 이후의 후유증까지 관리하고 개선사항을 취합하여 예방단계로 환류시키는 전주기적 갈등관리가 가능해짐

03 고양시 공공갈등 사례분석

■ 공공갈등 발생 배경 및 주요갈등 현황

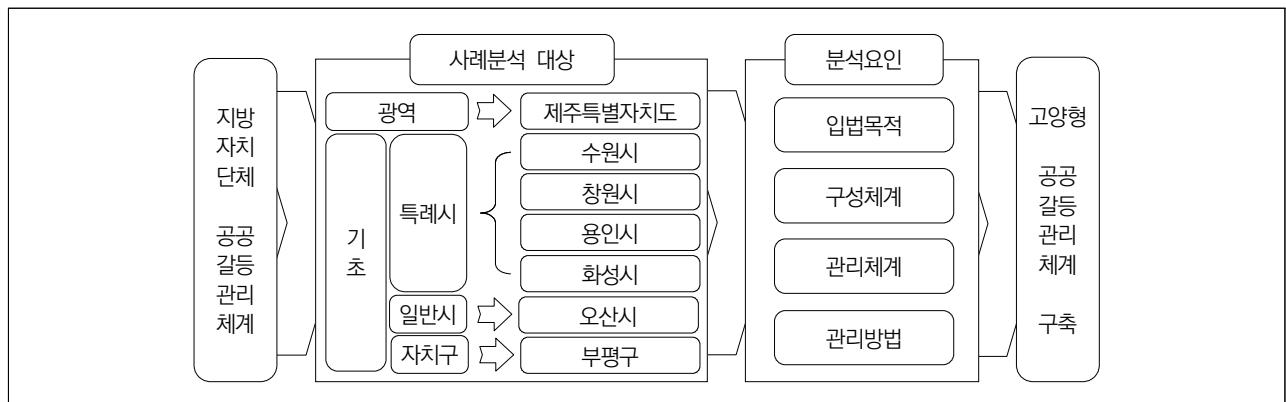
- 2010년대 중반 이후 고양시는 대규모 개발사업 추진과 혐오시설 입지 등에 따른 공공갈등이 다수 발생함
- 고양시에서는 대규모 택지개발(창릉 3기 신도시) 발표에 기존 주민들의 반발, 기존 골프장의 대규모 증설 시도에 대한 주민·환경단체의 저지, 서울시 시설의 고양시 이전 추진에 대한 지자체 갈등, 경계 지역에 건립되는 광역시설의 피해보상 범위를 둘러싼 지자체 간 분쟁 등 다양한 갈등사례가 나타남
- 갈등의 상당수는 오랜 기간 반복되거나 여러 차례에 걸쳐 지속적으로 전개되었음
- 일부 갈등은 한 번의 사건으로 단기에 그치기도 하나, 고양시의 주요 갈등사례들은 대체로 수년간 장기화되며 반복적 충돌을 야기함

■ 고양시 갈등사례의 시사점

- 갈등의 최초 발생 시점부터 해소 또는 소강에 이르기까지의 기간은 사례별로 큰 차이를 보였음
- 한편, 고양시의 공공갈등은 공공갈등의 전형적 구도인 주민 vs 지자체 뿐 만 아니라 주민 vs 주민, 지자체 vs 지자체 갈등의 구도도 상존하며, 특히 다자-다층간 갈등의 형태로 나타나고 있음
- 주민 vs 주민 간 이해충돌 유형의 경우 최근 공공갈등에서 새로이 나타나는 공공갈등 유형으로, 지자체의 인허가 등 정책 뿐 만 아니라 행정행위에 따른 공공갈등이 산발적으로 나타나는 형태를 보이며, 고양시의 경우 지자체-주민간 공공갈등에 더해진 다자-다층간 갈등의 형태로 나타남
- 또한, 지자체 vs 지자체 간 공공갈등의 경우, 서울시와 인접해있으며 고양시 관내에 서울시 시설이 인접하거나 위치함에 따라 고양시가 가지고 있는 특수한 형태의 공공갈등이라고 할 수 있음
- 이는, 지자체 간 공공갈등을 효과적으로 해결하기 위한 지자체 간 거버넌스 체계 구축이 필요하며, 이러한 거버넌스 체계의 구축과 운영을 위한 고양시 차원의 자료수집과 훈련, 그리고 체계가 필요함을 의미함

■ 공공갈등관리 자치법규 사례분석

[그림] 갈등관리 자치법규 사례분석 체계



- 갈등관리 자치법규에 대한 사례분석은 고양형 갈등관리의 법제적 정비에 요구되는 근거를 확보하기 위한 것으로, 공공갈등 관련 자치법규를 선제적으로 제정·운용하고 있는 지방자치단체를 대상으로 특성을 파악하고, 시사점을 도출하기 위한 것임
 - 사례분석을 위한 대상은 고양시와 유사한 내·외부 도시환경과 행정수요를 가진 지방자치단체로 한정하되, 갈등관리 자치법규의 특성 파악에 주안점을 두었으며, 그에 대한 분석체계는 다음과 같음
- 먼저, 갈등관리 자치법규의 세부 구성 내용을 폭넓게 확인하기 위해 사례분석 대상은 광역과 기초를 함께 고려하였으며, 고양시가 기초자치단체임을 고려하여 광역자치단체는 단층체인 제주특별자치도로 한정하였음
 - 그리고 기초자치단체로는 유사한 도시환경과 행정규모를 적용하여, 수원시, 창원시, 용인시, 화성시를 선정하였고, 규모는 상이하나, 자치법규의 다양한 특징을 확인하기 위해 오산시와 인천광역시 부평구를 추가하였음
- 사례분석은 선정된 지방자치단체의 공공갈등 관련 자치법규(조례)를 토대로 하되, 상호 비교분석을 통해 특성을 파악하고자 하였음
 - 분석의 주요 내용은 입법목적, 구성체계, 관리체계, 관리방법 등이며, 이를 통해 향후 고양형 공공갈등관리체계 구축을 위한 법제적 정비 방안을 제시하고자 하였음

○ 사례대상 조례의 내용 중 해당 지방자치단체의 여건에 맞추어 규정된 차별적 요소를 살펴보면 다음과 같음

- 먼저, 제주특별자치도의 경우에는 공공갈등이 발생한 지역에 주민지원사업을 추진할 수 있으며, 공공갈등 조정 지원을 위해 '공공갈등 주민조정가'를 양성토록 하고 있으며, 창원시는 공공갈등의 사전예방을 위해 주요 시책의 결정 이전에 갈등관리심의위원회와 협의할 수 있으며, 위원회 및 협의회의 필요 시 관계 기관 또는 전문가에게 협조를 요청할 수 있고, 갈등관리 역량 강화와 전문인력 양성을 위한 교육훈련을 추진할 수 있음
- 오산시의 경우에는 시정 전반에 대한 쟁점사항을 공론화하도록 하는 역할을 갈등관리위원회에 부여하고, 주요 현안 및 공공정책의 추진방안에 대해 요건을 갖추어 시민이 직접 제안토록 하였으며, 부평구는 갈등관리의 효과성을 높이기 위해 '마을갈등조정단'을 설치토록 하였으며, 공공갈등에 따른 주민 및 공무원의 피해를 최소화하고 개선하기 위해 '갈등관리힐링센터'를 설치·운영토록 규정하고 있음

[표] 공공갈등 관리방법

구 분		관리방법
예방 단계	갈등 사전예방	▪ 주요 시책 수립·시행·변경 전 갈등관리심의위원회 심의 상정
	갈등영향분석	▪ 공공갈등에 대한 전문기관의 사전 분석
	갈등관리심의위원회	▪ 종합계획 수립, 자치법규 정비 등
	참여적 의사결정방법	▪ 정책 결정과정에 이해당사자 또는 전문가 등의 참여 ▪ 사안별 주민숙의단 설치·운영
	갈등관리 실태조사	▪ 현행 공공갈등 양상에 대한 실태조사
	주민제안	▪ 주요 현안 및 정책에 대한 주민제안제도
	갈등관리 역량 강화	▪ 교육 및 훈련
관리·조정 단계	갈등관리심의위원회	▪ 사안별 갈등조정협의회 구성, 갈등관리 대상 사업 지정 등 심의
	갈등조정협의회	▪ 사안별 공공갈등의 해결을 위한 지원
	관계 기관 협조	▪ 공공갈등 해결을 위한 의견 청취 또는 자료제공 등
	갈등관리전문기관	▪ 갈등조정협의회 참여, 갈등관리매뉴얼 작성, 교육훈련 및 갈등영향분석 등
	갈등관리 실태 점검·평가	▪ 현행 공공갈등 양상에 대한 실태 점검
	갈등관리매뉴얼	▪ 공공갈등의 유형별·단계별 대응전략
회복 단계	주민지원 사업	▪ 공공갈등 발생 지역의 주민지원 사업 추진 또는 지원
	갈등관리힐링센터	▪ 주민 및 공무원에 대한 치유

○ 앞서 살펴본 공공갈등관리체계에서 활용되고 있는 단계별 관리방법을 종합하여 살펴보면 다음과 같음

- 먼저, 갈등관리심의위원회는 필요시 주요 시책의 수립·시행·변경 전에 관련 사항을 심의하고, 갈등관리 종합계획의 수립과 관련 자치법규의 정비를 통해 갈등을 미연에 방지하는 방법이 활용되고 있음
- 그리고 전문기관의 선제적인 갈등영향분석을 통해 갈등의 유발요인 및 예측되는 주요 쟁점, 사회적 영향 정도, 갈등 예방 및 해결 방법 등을 분석하여 사전에 대비토록 하고 있음
- 더불어, 지방자치단체는 주요 정책의 결정과정에 이해당사자 또는 전문가 등을 참여시키거나 주민숙의단을 설치·운영하여 갈등의 발생 요인을 제거하고, 주민제안제도를 통해 정책에 대한 폭넓은 의견수렴을 진행하며, 지속적인 교육 및 훈련을 통해 공공갈등 대응역량을 제고토록 하고 있음

○ 한편, 갈등관리심의위원회는 사안별로 갈등조정협의회를 구성하고, 갈등관리 대상 사업을 지정하는 등 갈등관리단계에서 핵심적 역할을 수행하며, 갈등조정협의회는 현장에서 이해당사자와 함께 직접 공공갈등 해결하기 위한 활동을 진행함

○ 마지막으로 지방자치단체는 공공갈등이 발생 되었던 지역에 대해 필요시 주민지원 사업을 직접 추진하거나 해당 사업을 지원하는 형태로 회복을 도모할 수 있음

■ 공공갈등관리 매뉴얼 비교분석

○ 행정안전부, 국무총리실의 중앙정부단체 및 제주도(단층제 광역지방자치단체), 그리고 수원시와 고양시(기초지방자치단체)의 갈등관리 매뉴얼을 분석하였음

[표] 공공갈등관리 매뉴얼 체계 비교

구분	공통점	국무조정실	행정안전부	제주도	수원시	고양시
원칙 및 추진근거	모든 기관이 법령 및 조례를 추진근거로 하여 갈등관리의 원칙을 제시	법령에 근거하여 부처가 자체 원칙을 수립하도록 명시	법령에 근거하여 부처가 자체 원칙을 수립하도록 명시	조례를 추진근거로 하여 명확한 원칙 제시	조례를 추진근거로 하여 명확한 원칙 제시	원칙을 제시하고 있으나, 자치조례 미비로 매뉴얼 추진근거가 미약
인력 및 예산	갈등관리 전담부서 운영을 제시하고 있음	조직 및 예산에 관한 구체적 내용 부재	담당자 지정 등 인력활용에 대해 제시하고 있으나 예산관련 내용 미비	담당자 지정 등 인력활용에 대해 제시하고 있고 조례를 통해 여비·수당 등 예산 내용 제시	여비·수당 등 예산 내용을 제시하고 있으며, 담당부서 등의 관련 내용 포함	담당부서 등의 인력관련내용 포함하고 있으나 법제도 부재상의 한계로 중장기 예산관련 내용 미비
갈등관리기법	대다수의 기관이 협상, 심의 및 조정협의회 등의 기법을 활용	공식절차-협상-조정-조정협의회-소송 절차 제시 숙의적 의견 수렴 기법 제시	단계별 회의 중심의 갈등관리기법 제시 숙의적 의견 수렴 기법 제시	숙의적 의견 수렴 기법 제시 다양한 참여자의 참여·협의를 중요한 요소로 제시	조정협의회가 중요 역할 다양한 참여자의 참여·협의를 중요한 요소로 제시	국무조정실의 갈등관리기법 소개에 그치고 있음
갈등관리체계 운영방안	협의회 등을 활용한 구조적·체계적 운영 도모	갈등관리 절차를 중심으로 개괄적 설명 제시	관리 단계별 부서간의 조정회의를 강조	16단계의 대응체계를 구체적으로 설명	진단에서 이행·점검까지의 절차를 상세히 설명	현황파악에서 해결의 단계를 제시하나, 법제도 부재로 단계별 액션플랜 부재
갈등예방방안	갈등 사전진단 및 사전영향분석 등 제시	사전예방에 초점을 두고 갈등영향평가 등 제시	갈등대상 업무 분류/발굴 및 갈등영향평가제시	갈등사업 전수조사, 중점관리대상 지정, 실태점검 및 갈등영향분석 활용방안 제시	영향분석 통한 등급부여 및 대응방안 수립	예방방안에 관한 내용 부재
갈등대응방안	전문가의 컨설팅을 통한 조정방안 활용	갈등조정협의회 의 활용을 중심으로 논의	갈등조정협의회의 활용을 중심으로 논의	전문가 맞춤형 컨설팅 및 조정협의회 제시	전담부서 지정 및 대응 과정에 시민참여 강조	전담부서 지정 및 대응과정에 시민소통 강조
갈등관리역량 제고방안	전문가 교육 및 사례활용을 통한 역량강화	사례 활용을 통한 교육	사례 활용을 통한 교육	갈등관리 전문가를 통한 역량 강화 교육 실시 갈등포럼 실시 주민조정이 양성	갈등관리 전문가를 통한 역량 강화 교육 실시	교육과 관련된 내용 일부 제시하고 있으나, 구체적 방안 미비

- 비교분석 결과를 바탕으로 고양시 매뉴얼을 분석하여 보면, 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있음
- 고양시의 갈등관리 매뉴얼은 소통과 협치의 가치가 날로 높아져가는 환경에서, 정책 추진과정에서 발생할 가능성이 높은 갈등상황에 적극적·선제적으로 대응하고자 마련됨
- 고양시의 매뉴얼은 갈등의 예방과 관리를 최우선적 목표로 하고 있으며, 갈등 상황에 활용할 수 있는 다양한 문서 양식을 부록에 담고 있어 효용성이 높음
- 다만, 고양시의 공공갈등관리를 관할하는 공공갈등관련 조례가 수립되지 않아 갈등관리의 기능 및 조직, 예산을 위한 법적 근거가 미비하여 정례화된 갈등관리체계 및 제도에 대해서는 제안하지 못하고 있음
- 고양시의 공공갈등 매뉴얼은 예산 및 조직에 관한 구체적인 내용을 담고 있지 않으며, 공공갈등관리 계획 및 대응에 관한 기초적인 내용에 관한 분량을 다소 많이 포함하고 있어 추후 조례 수립 후 보다 세부적인 사항에 관한 내용이 포함시키는 방향으로의 개선이 필요할 것으로 판단됨
- 또한, 공공갈등관련 조례를 수립하여 법적근거를 마련하고 효과적인 갈등관리체계를 설계 운영할 수 있어야 할 것임

04 고양형 공공갈등관리체계 구축 방안

■ 공공갈등관리체계 법제 개선안

[표] 고양시 공공갈등 예방 및 관리에 관한 조례 예시

조항	구성요소	구성과 예시
제1조	목적	이 조례는 고양시(이하 "시"라 한다)의 공공정책에 대한 공공갈등 예방과 관리에 관한 사항을 규정함으로써 이를 예방하고 해결하는 능력을 향상시켜 양보와 타협이 존중되는 사회분위기를 조성하고 지역사회 통합에 기여함을 목적으로 한다.
제2조	정의	1. "공공정책"이란 시 및 시가 설립한 공사·공단 및 출자·출연기관(이하 "공공기관"이라 한다)이 수립하거나 추진하는 정책(인·허가, 승인, 도시계획 및 절대보전지역 변경 등을 포함한다), 사업계획 및 자치법규의 제·개정을 말한다. 2. "공공갈등"이란 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다. 3. "공공갈등관리"란 공공갈등을 예방·조정·회복하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다. 4. "갈등영향분석"이란 공공정책을 수립하거나 추진할 때 그 정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고, 예상되는 공공갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.
제3조	적용대상 및 범위	① 예방과 해결의 적용대상은 시에서 발생하거나 고양시민(이하 "시민"이라 한다)이 이해관계자로 포함된 지역발전에 중대한 영향을 끼칠 우려가 있는 다음 각 호의 공공갈등으로 한다. 1. 시장 공공갈등 : 시의 정책을 둘러싸고 일어나는 공공갈등 2. 그 밖의 공공갈등 : 고양시장(이하 "시장"이라 한다)이 특별히 필요하다고 인정하는 공공갈등 ② 적용갈등 대상의 예방과 해결은 법령이나 다른 조례에서 특별히 정한 사항 외에는 이 조례를 따른다.
제4조	시장의 책무	① 시장은 공공갈등을 예방하고 그 관리 능력을 강화하기 위하여 사업계획을 수립·추진하여야 한다. ② 시장은 공공갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 공공갈등 관리방식을 발굴하여 적극 활용하여야 한다. ③ 시장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량(衡量)하여 서로 간에 최대한 균형 및 조화가 이루어지도록 하여야 한다. ④ 시장은 공공갈등의 예방을 위하여 공공정책 등을 수립·추진하면서 미래의 세대에게 발생하는 편익·비용과 함께 경제적으로 계량화하기 어려운 가치도 고려하여야 한다. ⑤ 시장은 주민참여위원회 공공갈등관리 분과(이하 "위원회"라 한다)에서 심의한 공공갈등의 효과적인 관리를 위해 최선을 다하여야 한다. ⑥ 시장은 소속 공무원을 대상으로 공공갈등을 예방하고 갈등 관리 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하여야 한다.
제5조	공공갈등관리에 관한 사항의 심의	시의 공공갈등관리와 관련된 다음 각 호의 사항은 「고양시 주민참여 조례」 제8조제7항에 따라 설치하는 위원회가 심의한다. 1. 공공갈등 예방·관리를 위한 기본계획의 수립에 관한 사항 2. 공공갈등 예방과 해결을 위하여 관리대상으로 지정·조정이 필요한 사항 3. 그 밖에 공공갈등의 예방과 해결에 관하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항
제6조	갈등 예방 및 해결의 원칙	① 갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다. ② 시장은 제1항에 따른 자율적 해결이 어렵다고 판단될 경우 중립적 위치에서 당사자 간에 갈등이 합리적으로 해소될 수 있도록 유도함으로써 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.
제7조	참여적 의사결정 활용	시장은 공공갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인 또는 전문가 등이 정책의 결정과정에 직접 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.
제8조	민간전문가 등의 활용	① 시장은 공공갈등관리와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무를 수행하기 위하여 공공갈등전문가를 자문단으로 위촉하거나 다음 각 호의 사안별로 연구원, 대학 등 공공갈등관리 전문기관과 업무협약을 체결하거나 위탁·대행하여 활용할 수 있다. 1. 위원회 참여 등 자문 2. 공공갈등관리 기본계획 수립에 관한 조사·연구 3. 공공갈등관리 매뉴얼의 작성·활용 4. 공공갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 5. 갈등영향 분석에 관한 조사·연구 6. 참여적 의사결정방법에 관한 조사·연구 7. 그 밖에 공공갈등의 예방·관리에 필요하다고 시장이 인정하는 사항

제9조	공공갈등영향분석	① 시장은 다음 각 호에 해당하는 사안에 대해 갈등영향분석을 실시할 수 있다. 1. 공공정책 등을 수립·시행하거나 변경할 때 시민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 시민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우 2. 그 밖에 공공갈등의 예방·관리에 필요하다고 시장이 인정한 사항 ② 제1항에 따른 갈등영향분석에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 공공정책의 개요 및 기대효과 2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용 3. 관련 단체 및 전문가의 의견 4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점 5. 갈등으로 인한 사회적 영향 6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획 7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항 ③ 시장은 다른 법령 또는 조례에 따른 평가 등을 실시하면서 이 조례 및 시행규칙이 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.
제10조	공공갈등실태조사	① 시장은 공공갈등 기초자료 확보 등을 위하여 제3조에서 정의하는 공공갈등에 대한 실태조사를 실시하여야 한다. ② 시장은 실태조사의 관리 및 운영을 공공기관 또는 외부전문기관에 위탁하여 실시할 수 있다. ③ 제1항에 따른 공공갈등 실태조사 내용에는 공공갈등 유형, 공공갈등의 속성, 공공갈등에 대한 시민 인식 등의 항목이 포함되어야 한다. ④ 시장은 실태조사의 결과를 홈페이지 등에 공개하여야 한다.
제11조	갈등조정협의회	제8조(갈등조정협의회) ① 시장은 공공갈등을 원만하고 효율적으로 관리하고 조정하기 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다. ② 협의회는 의장 1명을 포함하여 관계 공무원(공공기관의 직원을 포함한다. 이하 같다) 및 이해관계인(이하 “당사자”라 한다)과 전문가 등으로 구성한다. ③ 협의회의 의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 협의회 위원 중에서 호선한다. ④ 협의회의 의장은 필요하다고 인정하는 경우 관련 기관, 단체 또는 전문가를 협의회에 참석시켜 의견을 청취하거나 자료 제공 등의 협조를 요청할 수 있다. ⑤ 협의회의 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자 간의 공공갈등이 해결될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며, 당사자의 의사를 최대한 존중하여야 한다. ⑥ 협의회는 활동기간을 정하여 운영한다. 다만, 필요 시 협의회 구성원 간 합의에 의해 기간을 연장할 수 있으며, 해당 갈등사안이 종료되면 자동 해산한다.
제12조	지역사회 통합을 위한 주민지원 사업	시장은 공공갈등 해결 후 지역사회 관계 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 지역의 주민지원사업을 추진하거나 지원할 수 있다.
제13조	갈등예방 및 관리의 체계	① 시장은 효과적인 고양시 공공갈등 예방 및 관리를 위한 공공갈등 예방 및 관리 체계를 수립하고 운영하여야 한다. ② 제1항에 따른 공공갈등 예방 및 관리 체계에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 가. 공공갈등의 예방에 관련된 사안 나. 공공갈등의 조정에 관련된 사안 다. 공공갈등의 회복의 관련된 사안
제14조	갈등예방 및 관리정책 기본계획의 수립	① 시장은 고양시 공공갈등 예방 및 관리 정책 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립해야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 공공갈등 예방 및 관리 정책의 기본방향 및 목표 2. 분야별 추진과제 및 이행전략 3. 공공갈등 예방 및 관리를 위한 공공갈등관리 매뉴얼 4. 사업추진을 위한 소요 자원 및 조달방안 5. 그 밖에 공공갈등 예방 및 관리를 위하여 필요한 사항 ③ 시장은 공공갈등의 실태를 조사하고 그 결과를 기본계획 수립에 반영해야 한다. ④ 시장은 기본계획을 수립할 때 공청회나 토론회 등을 개최하여 시민과 관련 전문가 등의 의견을 들어야 한다. ⑤ 시장은 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 지속적인 계획 이행을 위해 공공갈등지표를 연구·개발할 수 있다. ⑥ 시장은 시행계획의 이행추진 실적을 점검하여 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.
제15조	시행규칙	이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

○ 고양시의 갈등 특성 분석과 갈등관리체계 법제분석에 기반한 조례 방향성 제언은 위 표와 같음

○ 먼저, 법제분석 결과에 따르면 기본적 요건으로 입법목적과 정의, 적용 범위, 시장 및 시민의 책무를 비롯한 기본가치, 지향성, 참여적 의사결정, 자율 해결과 신뢰 회복 등 선언적 규정을 갖춰야 할 필요가 있음

- 공공갈등의 예방과 조정, 회복의 3단계를 기능적으로 조례에 명시하고, 앞서 살펴본 차별적 요소 중 ‘갈등 사전예방’을 위한 갈등심의회위원회의 역할 부여와 주민조정가 또는 마을갈등조정단의 지정·설치, 갈등관리힐링센터 등을 고양시의 여건에 맞추어 도입할 필요가 있음
- 한편, 고양시의 내·외부적 여건과 기존 공공갈등의 양상, 기존 자치법규 사례에서 부재한 공공갈등관리 추진체계를 구축할 필요가 있음
- 마지막으로 갈등 관리역량 강화를 위해서는 갈등 예방 및 대응에 관한 교육·훈련을 법제화하되, 효과성을 높이기 위한 보완적 장치를 함께 활용할 필요가 있음

■ 국가법령 및 광역지자체 자치법규 내 공공갈등관리체계 활용

[그림] 지자체 간 갈등 해결 제도



- 기초 지방자치단체(이하 기초지자체)가 관할 밖에 위치한 광역 지방자치단체(이하 광역지자체)와 갈등의 경우, 지자체의 관할 경계를 넘어선 영역의 갈등 문제를 동반하기 때문에 자치법규만으로 해결할 수 없음
- 대한민국 헌법은 지방자치의 보장을 명시하여(헌법 제117조) 각 지방자치단체가 자율적으로 주민 복리 사무를 처리할 권한을 규정하고 있으나, 이러한 권한의 범위는 상위 광역지자체 조례, 법률, 헌법 등 상위법률을 벗어날 수 없고, 지자체 관할 내에서 일어나는 행위에 대해서만 규제할 수 있는 한계를 가지고 있기 때문임
- 이에, 타 지자체와의 갈등으로 인해 상호 이해관계의 충돌이 나타날 때에는 공공갈등 관리 조례 등 자치법규에 기반한다고 하여도 갈등의 예방 및 조정 관리에 한계가 있음
- 한편, 기초지자체의 자치법규 선에서 해결이 불가능한 지자체간 갈등에 대하여서는 지방자치법에 근거하여 지자체간 갈등을 조정하기 위해 구성된 여러 제도들을 활용할 수 있음
- 지자체 간 자체 협의를 통한 해결: 지자체 간 분쟁 해결의 가장 우선적인 방법은 당사자들인 지방자치단체들이 직접 협의하여 자율적으로 합의점을 찾는 것으로, 이는 양측 단체장이 만나거나 실무협의를 거쳐 상호 이익을 조정함으로써 갈등을 해소하는 방식임
 - 법적으로는 특별한 절차를 요하지 않고, 지방자치단체의 고유한 자치권과 협상력을 바탕으로 이루어짐
- 지방자치법 제164조는 “다른 지방자치단체로부터 공동 사무처리에 관한 협의 요청을 받으면 법령 범위에서 협력하여야 한다”고 명시하여 지자체들 간 협력 의무를 규정하고 있음
 - 이는 법령상 강제력은 약하지만, 원칙적으로 자치단체 상호 간에 분쟁 발생 시 먼저 자율적 협력 노력을 기울일 것을 요구하는 취지로, 자체 협의를 통해 지자체 간에 협약(MOU)이나 합의서를 체결하는 방식으로 문제를 해결하게 됨
 - 자치단체장 간 또는 실무진 협의를 통해 대등한 협력관계를 구축하여 갈등을 당사자들의 창의적 해법으로 풀 수 있으며, 자율협의 방식을 채택해 당사자인 지자체가 직접 이행 가능하고 상호 만족할 해법을 찾는다는 점에서 실효성이 높다고 할 수 있음

- 다만, 당사자 간 힘의 불균형이 크거나 정치적 이해관계가 첨예하면 자율협의만으로 해결이 어려울 수 있음
 - 이 경우 제3자의 조정이나 제도적 장치를 병행해야 할 필요성이 존재함
 - 이러한 한계에도 불구하고 갈등의 1차적인 해결을 위해 지자체 간 협의를 활용하면 가장 비용 효과적이고 신속한 수단이라는 특징을 가지고 있으며, 실제 많은 분쟁이 공식 절차 이전에 협상을 통해 조율됨
- 행정협의회의 구성 및 활용: 자율 협의가 일회성에 그치지 않고 제도화된 협력 채널로 발전한 것이 행정협의회라고 할 수 있으며, 지방자치법은 개별 지자체들 사이에 행정협의회를 구성하여 공동 관심 사무를 협의·처리할 수 있도록 규정하고 있음
- 지방자치법 제169조에 따르면 “2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 관계 지자체 간 행정협의회를 구성할 수 있다”고 명시되어 있으며, 해당 협의회의 구성 절차와 운영에 대해 상세한 법적 근거가 마련되어 있음
 - 즉, 둘 이상의 지자체가 규약을 정해 행정협의회를 설치하고, 관련 지방의회에 보고·고시함으로써 공식적인 협의체를 출범시킬 수 있음
- 행정협의회는 지자체 간 공동 대응 메커니즘으로서 분쟁 예방과 원만한 해결에 기여할 수 있는 중요한 도구임
 - 이러한 협의회에는 해당 지자체들이 공동으로 참여하여 정기적 회의 개최, 정보 공유, 조정안 의결 등을 수행하며, 협의회 결정사항은 참여 지자체에 구속력을 가짐
- 지방자치법 제173조는 행정협의회에서 합의가 이루어지지 않을 경우 상급기관의 조정 절차도 규정하고 있음
 - 예를 들어 협의회 논의사항에 대해 회원 지자체 간 이견이 끝내 조정되지 않으면, 관계 지방자치단체장은 중앙행정기관(행정안전부장관)이나 시·도지사에게 조정을 요청할 수 있고, 분쟁조정위원회 의결을 거쳐 조정 결정을 내리도록 되어 있음
 - 이는 행정협의회가 분쟁 해결의 1차 무대가 되고, 필요 시 법적 권위가 뒷받침된 조정으로 이어질 수 있음을 의미함
- 행정협의회는 제도적 틀 안에서 협력이 이루어지므로, 어느 한쪽이 일방적으로 협의를 번복하기 어렵고 협약 이행이 담보되는 장점이 있음
 - 다만 협의회를 구성하려면 이해관계 지자체들 간 사전 협의와 동의가 필요한데, 갈등이 심각한 경우 애초에 협의회 구성 자체가 어려울 수 있다는 현실적 한계도 존재함
- 전국적 협의체의 활용: 전국적 협의체는 개별 지역을 넘어 전국 단위에서 조직된 지자체 협의체들을 활용할 수 있음

대한민국에는 전국시장·군수·구청장협의회와 전국시도지사협의회 등 지방자치단체들이 자발적으로 결성한 전국협의체들이 존재함

 - 전국시장·군수·구청장협의회는 민선 지방자치 시대에 기초지자체 간 공동 현안을 논의하고 중앙정부에 정책 건의를 하기 위해 2000년 4월 발족한 협의체로, 전국 모든 기초자치단체장이 회원으로 참여하고 있으며, 광역지자체 단위의 협의체로서 운영되고 있음
- 갈등상황 발생시 이러한 전국 협의체를 통하여 제3자적 관점에서 중재를 받거나 유사 사례에 대한 정보와 조언을 구할 수 있음
 - 전국협의체에 구성된 각 분야 분과 및 정책간담회, 실무협의 채널을 통해 지자체간 갈등문제를 논할 수 있음
 - 갈등 당사자인 기초지자체가 협의회에 문제를 제기하면, 협의회 차원에서 해당 광역지자체에 공동 대응을 요청하거나, 협의회에서 정기총회 및 공동성명 등을 수행하거나, 중앙정부에 정책 개선 건의를 할 수도 있음
- 지방자치단체 분쟁조정위원회 활용: 지자체 간 갈등이 자체 협의나 협의체 노력만으로 해결되지 않을 경우, 법정 분쟁조정 절차를 가동할 수 있음
- 지방자치단체 분쟁조정위원회는 이러한 상황을 대비해 마련된 공식 중재 기구로, 중앙정부 차원의 지방자치단체중앙분쟁조정위원회(행정안전부 소속)와 시·도 단위의 지방자치단체지방분쟁조정위원회(각 시·도 소속)로 이원화되어 있음
- 지방자치법 제165조는 “지자체 상호 간 사무 처리에 관한 의견다툼이 생기면 당사자 신청에 따라 행안부장관 또는 시·도지사가 조정할 수 있다”고 규정하고, 공익을 현저히 해치는 분쟁의 경우 신청 없이도 직권 조정이 가능하도록 하고 있음
 - 이때 행안부장관이나 시·도지사는 조정 결정을 내리기 전에 반드시 지방자치단체 분쟁조정위원회의 의결을 거쳐야 하며, 그렇게 내려진 조정 결정은 서면 통보되어 해당 지자체에 구속력을 가짐

- 조정 결정사항은 지자체에 법적 강제력이 있어 이행이 의무화되며, 예산이 수반될 경우 관련 지자체는 우선적으로 예산을 편성해야 한다고 동법에 명시되어 있음

이러한 제도적 장치는 자치단체 간 분쟁을 사법적 소송 이전에 행정적으로 해결하기 위한 장치라 할 수 있음

- 분쟁조정위원회의 구성은 중앙위원회의 경우 행안부 장관 제청으로 대통령이 임명하는 민간위원 6인과 관계부처 차관 등 당 연직 5인으로 총 11명 이내로 이루어지며, 지방위원회도 도지사 위촉 민간위원 5인과 관계 공무원으로 비슷한 규모로 구성 됨
- 위원회는 법률·행정·학계 전문가들을 포함하고 있어, 갈등 사안을 중립적 입장에서 검토하여 합리적인 해결안을 도출하도록 설계되어 있음
- 중앙분쟁조정위원회는 시·도 간 분쟁, 시·도와 시·군·구 간 분쟁 등 광역적 분쟁을 다루며, 지방분쟁조정위원회는 같은 시·도 내 시·군·구 상호 간 분쟁을 다룸
- 예를 들어, 기초지자체와 관할이 다른 광역지자체 간 분쟁(예: A시와 B광역시 간)은 중앙위원회 대상이고, 같은 도 내 기초지자체들 간 분쟁(예: C군과 D시 간)은 해당 도의 지방위원회가 맡음
- 분쟁조정 절차의 장점은, 당사자 합의가 불가능한 상황에서 제3의 공정한 판단을 제공함으로써 교착 상태를 타개할 수 있다는 것이며, 소송에 비해 절차가 신속하고 행정적으로 해결되므로 시간·비용 절감 효과도 존재함
- 조정 결정에 승복하지 못하는 경우, 해당 지자체가 다시 소송 등 법적 대응을 모색할 여지도 존재함
- 이러한 공식 조정기구의 존재는 지방자치단체 간 갈등 해결의 마지막 완충장치로서 작동하며, 지방정부간 쟁송단계로 가기 전 마지막 단계로서 역할을 수행한다고 할 수 있음

□ 중앙정부 및 광역지자체 공공갈등관리 제도 개선 및 대응 체계 정비

- 지방자치법 182조 6항에 따라 시·도지사, 시·도의회의 의장, 시장·군수 및 자치구의 구청장, 시·군 및 자치구의회의 의장의 연합으로 구성·설립되어 행정안전부 장관에게 신고한 전국적 협의체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있게 되어 있음
- 이는 대한민국시장군수구청장협의회, 대한민국시군자치구의회의장협의회 등의 전국적협의체를 경유하여 광역-기초지자체 간 갈등에 대하여 갈등관리체계의 명확화와 개선에 대한 의견 개진을 할 수 있음을 의미함
- 현행 중앙정부 및 광역지자체의 지자체 간 갈등 관리 협의·조정제도는 두 개 이상의 행정관할범위에서 일어나는 갈등문제의 관리를 관할 및 지원하고 있음
- 이러한 방식의 광역 갈등관리 협의 및 조정 제도는 같은 상위정부 관할범위안에 존재하는 정부간 갈등, 예를 들어, 광역자치단체인 경기도 내에 존재하는 기초자치단체들인 경기도 고양시와 경기도 파주시간의 갈등, 동격의 광역자치단체인 경기도와 강원도 간의 갈등과 같은 경우에는 효과적으로 운영될 수 있음
- 그러나, 서울특별시와 고양시 간의 갈등과 같은 기초지자체, 광역지자체를 모두 포괄하는 다자갈등, 두 지자체간의 갈등을 관할·조정할 정부기관이 중앙정부 부처와 광역지방자치단체 양쪽이 필요한 다층갈등의 경우 현행 제도를 활용하기 위한 지침에 있어서 간명하게 정의되어 있지 않음
- 다자·다층 갈등의 특성상 어느 한 갈등 조정제도를 활용하고자 하는 과정에서 중앙, 광역, 기초 수준에서 복수의 협의체 중 어떠한 협의체가 구성되어야 하는지에 대하여서도 현행 제도의 모호성으로 인해 서울특별시-고양시 간 갈등과 같은 복합갈등 해결에 효과적으로 활용하기 힘든 상황에 처해 있음
- 이는, 복수의 지자체가 포함된 다자·다층 갈등에 대하여 지방자치단체중앙분쟁조정위원회와 지방자치단체지방분쟁조정위원회가 다중적으로 어떻게 활용될 수 있는지, 또는 어떠한 위원회가 여타 위원회에 우선하여 관할하는지 등에 대한 개선이 필요하다는 점을 시사함
- 서울특별시와 고양시 간에 지속적으로 빈발하고 있는 갈등의 효과적인 해결을 위하여서는 전국적 협의체를 활용한 정책관심 환기 및 정책 제언의 장을 수립하여 정책의 창을 열 필요성이 존재함
- 공공갈등으로 인한 사회적 비용을 줄이기 위해서는 지자체간 자체 협의를 통해 갈등상황을 선제적으로 조정하는 한편, 지속적으로 발생하고 있는 지자체 간 갈등을 조정하기 위한 서울특별시-고양시 간 행정협의회 수립, 전국협의회 의제 제안을 통한 제도 개선이 동시에 이루어져야 할 것임

■ 공공갈등관리 매뉴얼 개선안

- 고양시는 최근 데이터센터 건립, 축사 약취, 인허가 갈등, 지방자치단체 간 갈등 등 시정에 있어 크고 작은 갈등이 발생하고 있어 2024년 12월 고양시 소통협치담당관 주도로 고양시 공공갈등 매뉴얼을 편찬하고 운용하고 있음
- 본 연구에서는 중앙정부단체 및 타 지방자치단체에서 운용중인 공공갈등 매뉴얼을 비교분석하고, 이에 따라 고양시 공공갈등매뉴얼(2024)을 보완 및 최신화함
- 고양시 공공갈등매뉴얼(2025)는 고양시에서 마련한 갈등관리 매뉴얼을 토대로 작성하였으며, 정책 추진과정에서 발생할 수 있는 다양한 갈등 상황에 실질적으로 대응할 수 있도록 구성함
- 매뉴얼의 핵심은 갈등의 예방과 체계적 관리를 최우선으로 하며, 갈등 발생 시 활용할 수 있는 다양한 서식과 절차를 부록으로 수록하여 실무 담당자가 즉시 참고할 수 있도록 하였음
 - 특히, 현 법제도 체계 하에서, 갈등관리 전담부서인 “소통협치담당관”의 역할과 기능을 명확히 하고, 갈등 대응의 단계별 절차를 시각적으로 이해할 수 있도록 함
- 또한, 공공갈등 현황 파악에서 갈등 조정·해결에 이르기까지 전 과정을 포함한 갈등관리 체계를 담아 실무적 활용도를 제고하고 있으며, 관련 사무규칙과 법령을 정리하여 사업부서가 갈등 대응 시 직접 참고할 수 있는 근거자료로 활용 가능함
 - 다만, 본 매뉴얼은 조직 및 예산에 관한 구체적 규정이 부재한 상태에서 작성된 것으로, 공공갈등관리를 제도적으로 정착시키기 위해서는 추후 조례 제정과 연계하여 보완할 필요가 있음
 - 본 매뉴얼과 부록은 고양시의 갈등관리 현장에서 실질적인 업무지침서로 기능하며, 향후 제도적 기반이 마련될 경우 더욱 정교한 갈등관리 매뉴얼로 발전할 수 있을 것임

전영환 행정사회연구실 부연구위원 (younghwanjeon@goyang.re.kr, 031-8073-8353)

임지열 도시환경연구실 연구위원 (jyim@goyang.re.kr, 031-8073-8373)

전성훈 행정사회연구실 연구위원 (mpjun97@goyang.re.kr, 031-8073-8355)