

수원시 민원의 효율적 대응방안 연구
-갈등관리 방안을 중심으로-

2015

연구진

연구책임	● 최석환 / 도시환경연구부 연구위원
연구원	● 김명욱 / 도시환경연구부 초빙연구위원
연구원	● 이영안 / 인문사회연구부 연구위원
연구원	● 한연주 / 인문사회연구부 연구원
연구원	● 진정은 / 도시환경연구부 연구원
연구원	● 유명우 / 도시환경연구부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진 개인의 견해로서
수원시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 방법 및 절차	5
제2장 공공갈등관리 현황 및 의의	7
제1절 공공갈등관리의 개념	9
1. 공공갈등의 개념	9
2. 갈등관리의 개념과 필요성	13
제2절 공공갈등관리 현황 및 사례	19
1. 공공갈등 현황 및 특징	19
2. 공공갈등관리 사례	22
제3장 수원시 갈등현황 및 사례분석	37
제1절 수원시 갈등현황 및 특성	39
1. 대규모 공공갈등 경험 부족	39
2. 특정분야에 집중된 갈등민원	42
3. 다수반복민원의 증가	43
제2절 수원시 주요 갈등사례 분석	44
1. 수원시립미술관 명칭관련	44
2. 원천리천 물고기 폐사 관련	46
3. 북수원민자도로 관련	48
4. 기타 사례	50
제3절 수원시 갈등관리 여건 분석	53
1. 갈등관리 기반 측면	53

2. 갈등관리 역량 측면	55
3. 갈등관리를 위한 사회적 자본 형성	57
제4장 수원시 공공갈등관리 방안	59
제1절 제도적 측면에서의 개선	62
1. 갈등관리 조례의 지속적 정비	62
2. 시민참여의 제도화	63
3. 공공토론기구 활성화	64
제2절 운영적 측면에서의 개선	65
1. 갈등관리 전문성 및 성과관리 강화	65
2. 갈등관리심의위원회 및 갈등영향분석의 운영 내실화	67
제3절 역량적 측면에서의 개선	69
1. 갈등관리 교육 및 프로그램 개발	69
2. 갈등관리를 위한 거버넌스 협력체계 구축	70
3. 대안적 갈등해결 및 거버넌스형 갈등해결 방안 구축과 전문가 양성	71
제4절 환경적 측면에서의 개선	73
1. 거버넌스 도시의 실현	73
2. 토론문화, 협상문화의 구축	73
3. 장기적 비전과 사람중심 갈등관리	74
참고문헌	75
부록 : 주요 자문 결과	79
부록1. 부평구 갈등조정관 자문	81
1. 회의 개요	81
2. 주요 자문내용	81

부록2. 성남시 갈등조정TF팀 방문 자문	88
1. 회의 개요	88
2. 주요 자문내용	88
부록3. 서울시 갈등조정담당관 자문	97
1. 회의 개요	97
2. 주요 자문내용	97
부록4. 최종보고회 자문	108
1. 회의 개요	108
2. 주요 자문내용	108

표 목 차

<표 2-1> 갈등에 대한 개념정의	11
<표 2-2> 공공갈등에 대한 개념정의	12
<표 2-3> 갈등관리의 범위	13
<표 2-4> 갈등관리에 대한 개념정의	14
<표 2-5> 갈등의 전통적 해결방식과 새로운 해결방식	15
<표 2-6> 새로운 기법의 갈등해결 방안	16
<표 2-7> 주요 시위 및 사업을 통한 피해 규모	17
<표 2-8> 공공갈등의 유형별 발생빈도	20
<표 2-9> 공공갈등의 당사자별 구분	21
<표 2-10> 갈등종류별 갈등유형	21
<표 2-11> 갈등관리 조례 제정 현황(2015.8월 현재)	27
<표 2-12> 갈등관리 조례 제정 현황(2015.8월 현재)	30
<표 2-13> 대구광역시 갈등관리 프로세스	33
<표 3-1> 경기도 공공갈등 발생 빈도	40
<표 3-2> 수원시 공공갈등 세부 현황	41
<표 3-3> 수원시립미술관 명칭관련 갈등주체별 입장	44
<표 3-4> 주요 추진경위 : 수원시립미술관 명칭관련	45
<표 3-5> 주요 추진경위 : 원천리천 물고기 폐사 관련 갈등	47
<표 3-6> 민관대책단 권고사항	48
<표 3-7> 북부민자도로 사업 개요	48
<표 3-8> 주요 추진경위 : 북수원민자도로 갈등	49
<표 4-1> 지자체 갈등조례상의 갈등관리 수단	62

그림 목 차

<그림 1-1> 우리나라 사회갈등의 현주소	3
<그림 1-2> 공공갈등의 사회적 비용 추정	4
<그림 1-3> 연구방법 및 절차	6
<그림 2-1> 공공갈등의 부정적 효과	18
<그림 2-2> 연도별 공공갈등 발생건수	19
<그림 2-3> 주요국의 공공갈등 관리	25
<그림 2-4> 우리나라 갈등관리 관련 조례 제정 현황	28
<그림 2-5> 갈등관리 위원회 구성 추이	29
<그림 2-6> 갈등관리 전담조직 및 전문인력 활용 현황	30
<그림 2-7> 상생협력 갈등관리 플러스 충남 정책포럼	31
<그림 2-8> 서울시 갈등관리 시스템 구축 사례	32
<그림 2-9> 시민과 함께하는 소통·문화 공간 사례	35
<그림 2-10> 아오레 나가오카 시청 앞 광장에서 학생들 이벤트가 열리는 모습	36
<그림 3-1> 수원시 대규모 공공갈등 분쟁 현황	42
<그림 3-2> 국민권익위 2013년 민원처리 10대 분야	42
<그림 3-3> 수원시 직수집단민원의 주요 분야	43
<그림 3-4> 수원시 다수반복민원 증가 현황	43
<그림 3-5> 수원시 갈등관리 기반 현황	55
<그림 3-6> 수원시 갈등관리 역량 현황	56
<그림 3-7> 갈등관리를 위한 수원시의 사회적 자본 형성	57
<그림 4-1> 문헌 및 사례 분석을 통해 나타난 지자체 차원에서의 갈등관리 방안	61
<그림 4-2> 수원시 갈등관리 대응체계	65
<그림 4-3> 수원시 갈등관리 전담조직(안)	66
<그림 4-4> 갈등관리 교육 내용(안)	70

<그림 4-5> 갈등관리를 위한 거버넌스 체계 구축	71
<그림 4-6> 갈등관리경험 축적 및 공유를 위한 연계 방안(예시)	71
<그림 4-7> 새로운 갈등관리 기법의 도입	72

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

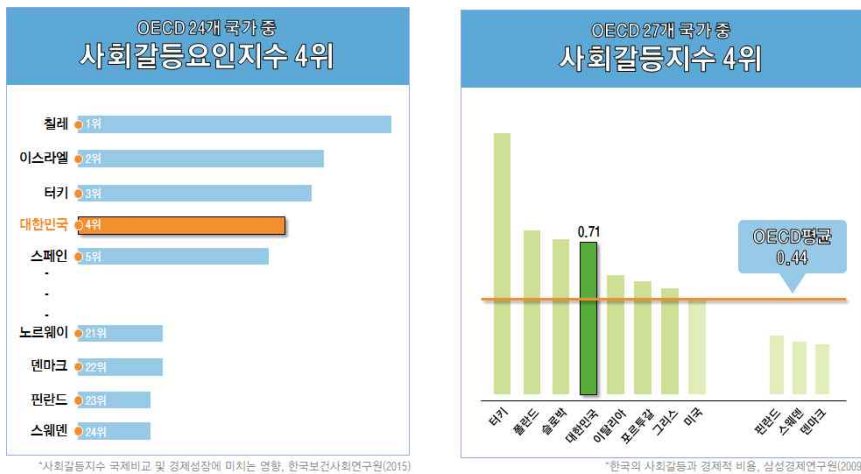
제2절 연구의 범위 및 절차

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

우리나라는 빠른 성장과 변화 속에서 많은 사회적 갈등을 경험하고 있다. 성장만을 바라보던 우리 사회는 갈등을 성장에 저해되는 요인으로 파악하고 강압적으로 덮어왔다. 그 결과 대한민국은 높은 사회갈등을 안고 있는 국가가 되었다. 사회의 갈등을 표현하는 사회갈등요인지수는 OECD 24개 국가 중 4위로 칠레와 이스라엘, 터키 다음으로 높게 나타난 반면 갈등을 관리하는 능력을 나타내는 갈등관리지수는 OECD 34개 국가 중 27위로 높은 갈등요인지수에 비해 갈등관리 기반은 취약한 것으로 나타났다(한국보건사회연구원, 2015).



〈그림 1-3〉 우리나라 사회갈등의 현주소

1980년대 후반 이후 민주화가 급진전되고, 사회가 다원화·분권화 되면서 환경갈등, 노사갈등, 계층갈등, 이념갈등 등 다양한 형태의 갈등이 점차 증가함으로 인해 소모적 논쟁이 지속되거나 공공정책이 장기간 지연되면서 막대한 사회·경제적 비용을 초래하고 있다.

갈등으로 인해 우리가 인식하지 못한 채 지불하고 있는 사회적 비용은 상당하다. 삼성경제연구원(2009)의 연구에서는 우리나라에서 사회갈등으로 발생하는 경제적 비용은 82~246조원으로 추정하였다. 단일 사업 측면에서 바라보면, 최근 제주 해군기지 건설관련 갈등으로 발생한 사회·경제적 비용은 273억 원으로 예상되며 이는 수원시의 2015년 예산의 1.3%에 달하는 금액이다.

최근 여러 지자체에서 이러한 상황들을 인식하기 시작해 갈등관리의 중요성이 점차 부각되고 있으며, 이를 위한 노력 또한 커지고 있다. 수원 시도 화성시와의 화장장 문제를 비롯해 최근 많은 갈등사안으로 부정적 영향을 경험하고 있어 이를 위한 대책을 모색하고 있다.

시위 / 주요사업 전체	사회·경제적 비용 (추정액)	수원시 예산대비 (2015년 수원시 예산 약2조1백억 기준)
2005년 집회 및 시위 (362건) <small>(한국개발연구원, 2006)</small>	12조 3,190억원	600%
2008년 촛불시위 <small>(한국경제연구원, 2008)</small>	2조 5,913억원	100%
새만금 간척지 등 5개 국책사업 <small>(대한상공회의소, 2005)</small>	4조 1,793억원	200%
단일사업		
경부 고속철 도롱뇽 소송	146억원	0.7%
제주 해군기지 건설	273억원	1.3%

〈그림 1-4〉 공공갈등의 사회적 비용 추정

2. 연구의 목적

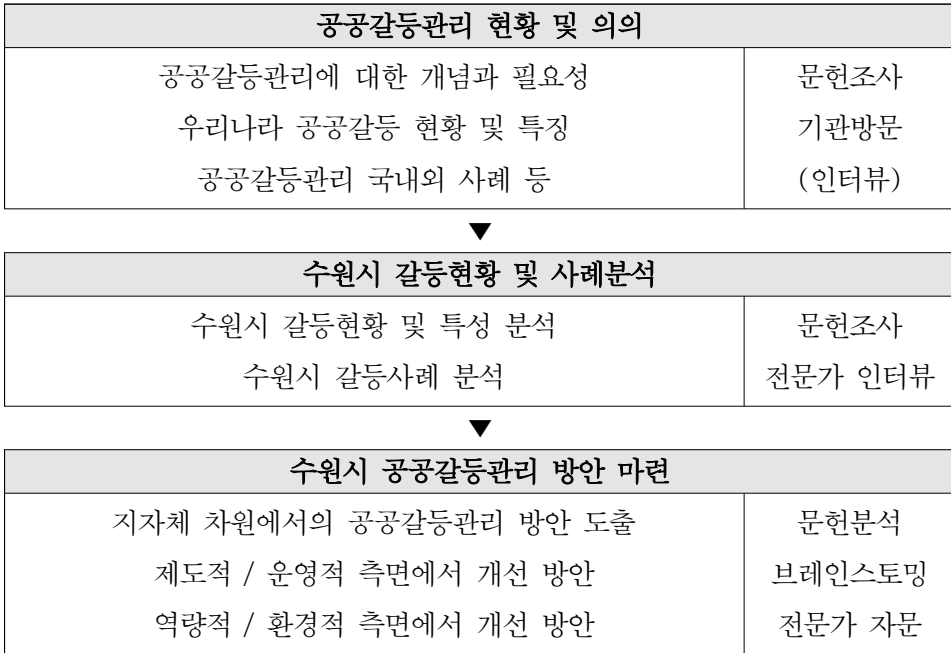
본 연구의 목적은 기초자치단체 차원에서의 갈등관리를 위한 방안을 마련하는 것이다. 인천광역시 부평구, 경기도 성남시 등 기초자치단체를 비롯해 서울특별시, 인천광역시 등의 광역자치단체에서의 갈등관리 사례를 통해 수원시에서 적용할 수 있는 갈등관리를 위한 제도와 운영 방안 등을 모색해 보고자 하였다.

제2절 연구의 방법 및 절차

본 연구는 다음과 같이 3단계로 진행되었다. 우선 1단계에서는 문헌조사를 통해 공공갈등관리에 대한 개념과 필요성, 공공갈등 현황 및 특징 등에 대해 살펴보았으며, 문헌 및 기관 방문을 통해 국내외 공공갈등관리 사례와 최근 트렌드를 살펴보려고 하였다.

2단계에서는 수원시에서 발생하였던 갈등 현황 및 갈등으로 변질 수 있는 집단·직소민원에 대한 현황을 살펴보고 최근에 일어났던 갈등사례를 간략히 분석하였다.

3단계에서는 공공갈등관리에 대한 국내외사례와 수원시 현황을 종합하여 지방자치단체 차원에서의 공공갈등관리 방안에 대한 요소를 도출하고, 제도적, 운영적, 역량적, 환경적 측면에서 수원시가 개선해야 할 방안을 모색해 보도록 하였다.



〈그림 1-5〉 연구방법 및 절차

제2장

공공갈등관리 현황 및 의의

제1절 공공갈등관리의 개념

제2절 공공갈등 현황 및 사례

제2장 공공갈등관리 현황 및 의의

제1절 공공갈등관리의 개념

1. 공공갈등의 개념

1) 사전적 정의

사전적 의미로 갈등은 ‘conflict’로 라틴어 ‘confligere’에서 유래하며, 이는 ‘com(함께)’과 ‘fligere(충돌, 부딪침, 다툼)’이라는 합성어로, ‘어떤 것에 대한 심각한 불일치와 주장’, ‘그룹이나 국가 간의 다툼’, ‘믿음, 생각, 이익간의 심각한 차이’¹⁾를 의미한다(임동진, 2010).

국어사전에서 ‘갈등(葛藤)’은 칩과 등나무가 서로 얽히는 것과 같이, 개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 충돌함 또는 그런 상태²⁾를 의미한다.

따라서 공공갈등은 국가나 사회의 구성원에게 두루 관계가 되는 사안에 대해 개인, 집단, 국가 간의 생각과 이해관계에 있어서의 심각한 차이나 충돌이라고 정의할 수 있다.

1) <http://www.merriam-webster.com/dictionary/conflict>.

2) 네이버 국어사전.

2) 학술적 정의

학술분야에서 사용하는 갈등에 대한 개념은 사전적 정의보다 구체적이고 다양하다. 임동진(2010)은 국내외 문헌에서 논의한 갈등에 대한 다양한 개념정의를 바탕으로 하여 다음과 같이 갈등의 개념을 종합하였다.

- ①갈등은 개인, 집단, 국가 간 다양한 관계 속에서 다양한 형태로 존재
- ②갈등당사자들이 Zero-sum 상황에서 서로 대립되는 갈등의 내용이 있음
- ③갈등당사자간 이익들에 대해 충돌
- ④갈등당사자간 동태적 상호의존적 과정
- ⑤갈등당사자들 간의 다른 목표들을 좌절하도록 유발하는 과정

공공갈등은 일반적으로 노사갈등, 지역갈등, 계층갈등, 이념갈등과 함께 5대 갈등의 하나로 인식하고 있으며, 국내외 연구자별 개념정의를 종합해 보면 다음과 같다(임동진, 2010).

- ①공공갈등은 주요한 당사자가 정부나 지방자치단체나 공공기관이 됨
- ②공공정책 수립 및 집행, 법규제정 등 정책과정 전 과정에서 발생
- ③일반적인 갈등과 마찬가지로 이해관계자들 간의 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생
- ④광범위하게 사회·경제적으로 심대한 영향을 미쳐 정부의 개입 또는 관여를 필요로 함

〈표 2-1〉 갈등에 대한 개념정의

연구자	갈등에 대한 개념 정의
Coser(1956)	○ 양립 불가능한 싸움들
March & Simon(1958)	○ 의사결정의 표준 메커니즘(standard mechanism)장으로 인하여 개인이나 집단이 대안을 선택하는데 곤란을 겪게 되는 상황
Dahrendorf(1959)	○ 사회세력들 간의 표면상의 충돌뿐만 아니라 싸움경쟁논쟁긴장 등을 모두 포함하는 개념
Boulding(1962)	○ 가치나 부족한 직위, 권력, 재원에 대한 요구에 대한 싸움
Katz & Kahn(1966)	○ 모든 상호작용의 형태에서 방해, 무시, 상처 등에 대항하기 위한 저항 또는 보복 등을 하는 활동
Beals & Siegel(1966)	○ 개인 간이나 조직에서 예상되는 행동의 관계단절
Marek(1966)	○ 협동과정에서의 위협
Walton(1966)	○ 경쟁, 지위, 다툼, 흥정, 방해 행위, 악담 등의 다양한 방식으로 방해하는 과정
Pondy(1967)	○ 장애상태에서 서서히 단계적으로 확대되어 가는 과정
Fink(1968)	○ 둘 혹은 그 이상의 주체가 적어도 적대적인 심리적 관계의 한 형태에 의해서, 혹은 적어도 적대적인 상호작용의 한 형태에 의해 연결된 사회적 상황 또는 과정
Schmidt & Kochan(1972)	○ 서로 다른 관계에서 자신의 이익을 발전시키기 위해 명백한 행동이 발생하는 산출물의 과정
Roloff(1987)	○ 개인, 조직간, 집단들이 서비스나 생산물을 활용하는 것에 대한 양립할 수 없는 관계에서 발생하는 행동
Baron(1990)	○ 개인 간 또는 그룹들이 Zero-sum 상황에서 관심, 이익, 신념, 이해 등이 서로 대립되는 상태들에 대해 충돌을 인식하여, 상호작용의 과정에서 좌절시키거나 시켰을 경우에 발생하는 과정이며, 또는 둘 이상의 행동 주체가 다른 목표를 좌절하도록 유발하는 과정
Rahim(2002)	○ 양립불가능성, 의견충돌, 불화, 사회적 적대관계 등으로 상호작용할 때 나타나는 과정
Barki & Hartwick(2004)	○ 목적 달성을 위해 방해와 의견충돌 등 부정적인 감정을 인식하여 당사자들이 상호작용하면서 발생하는 역동적인 과정
Hatch & Cunliffe(2006)	○ 둘 이상 혹은 조직의 집단 사이에서 결과나 노력 등을 방해하거나 그것을 좌절시키려는 행동을 인식하여 발생하는 싸움
강인호 외(2005)	○ 둘 이상 행동주체인 당사자간 일어난 행동, 갈등주체, 갈등당사자들의 가치나 목표에 대한 의견불일치, 갈등당사자간 동태적 상호의존적 과정
황기연 외(2005)	○ 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로서 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단 사이의 투쟁
권영규(2006)	○ 정책을 둘러싸고 벌어지는 집단간-조직간 대립적 상호작용
하혜영(2007)	○ 둘 혹은 그 이상의 갈등당사자들이 목표, 수단 혹은 가치 등의 양립 불가능한 상황에서 상호작용을 할 때 발생하는 과정
가상준 외(2009)	○ 양립 불가능한 이해, 목표, 가치 등이 대립되는 상태로 당사자 간 적대적 인식, 심리적 상태, 그리고 이에 따른 물리적 충돌을 강조하는 것

자료 : 임동진(2010), 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 한국행정연구원. pp.18~19.

〈표 2-2〉 공공갈등에 대한 개념정의

연구자	공공갈등 개념정의
Stephenson et al.(1989)	○ 사회적 갈등이 정부의 정책결정과정의 틀 속에서 논의되고 해결되는 과정
Lan(1997)	○ 다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것
Carpenter et al.(2001)	○ 갈등의 당사자 범위를 넘어서 공공에게 영향을 미치는 갈등
Dukes(2006)	○ 사회문제 중 공공문제로 인해 발생하는 갈등
전주상(2000)	○ 공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정
강영진(2001)	○ 공공에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등
나태준(2004)	○ 공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서는 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적 상황
신창현(2005)	○ 국민의 권리와 의무에 중요한 영향을 미치는 정책을 세우거나 변경하고, 법령을 고치거나 새로 만들 때, 또는 사업계획을 수립하고 집행할 때 이로 인해 발생하는 국민과 정부, 정부와 지자체, 지자체와 지자체, 지자체와 주민간의 갈등
지속발전위원회 (2005)	○ 공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표나 이익이 양립 불가능한 상황에서 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정
윤종철(2007)	○ 중앙정부나 지방정부 등 공공기관이 갈등의 당사자가 되어 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업계획 등의 공공정책을 수립하고 집행할 때 정부 간 또는 정부와 시민 간에 발생하는 각종 갈등
정규호(2007)	○ 정부의 정책행위는 물론 법규 제정 등 공중의 이해관계와 관련된 포괄적 문제와 관련된 갈등
장현주(2008)	○ 정책결정과정 또는 정책집행과정에서 정책과정의 공식적 참여자뿐만 아니라 비공식적 참여자들이 상호자신의 이익 또는 그들이 대변하고자 하는 정책대상 집단의 이익을 반영하거나 조정, 또는 보호하기 위해 관련 이해관계자간에 발생하는 이해관계의 충돌을 의미
가상준 외(2009)	○ 정부가 추진하는 공공정책을 둘러싸고 이해 및 권한 관계에 있는 단체 혹은 다른 정부(지방정부)와 충돌로 인해 발생하는 대립. 한편 단체간(노사간, 시민단체 간) 대립으로 인해 공중에게 커다란 영향을 미쳐 정부의 개입을 필요로 하거나 관여하는 갈등

자료 : 임동진(2010), 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 한국행정연구원. pp.18~19.

3) 법·제도적 정의

우리나라는 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로서 사회통합에 이바지하기 위해 2008년 12월 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제21185호)을 제정하였다.

이 규정에서는 “갈등”을 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌이라고 정의하고 있다.

2. 갈등관리의 개념과 필요성

1) 갈등관리의 개념 정의

국내외 문헌에 의해 갈등관리에 대한 개념정의를 종합하면 갈등관리는 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 해소시키거나 완화하는 등 갈등의 해결을 용이하게 하며, 갈등으로 부정적 효과를 최소화하고 갈등의 긍정적 효과를 최대화하려는 일체의 활동이라고 할 수 있다(임동진, 2010).

갈등관리는 단순히 갈등이 발생한 후 해결하는 것이 아니라 갈등예방, 갈등인식, 갈등해결, 갈등의 사후 모니터링 및 관리를 모두 포함하는 개념이다. 대부분의 갈등은 갈등이 잠재되어 있는 시기부터 갈등발생, 갈등확산, 갈등축소, 갈등해소, 갈등소멸, 갈등관리평가의 과정으로 이루어진다. 갈등관리는 이러한 일련의 과정에서의 모든 활동을 뜻한다.

〈표 2-3〉 갈등관리의 범위

구분	갈등잠재	갈등발생	갈등확산	갈등축소	갈등해소	갈등소멸	갈등관리평가
좁은 의미의 갈등관리							
넓은 의미의 갈등관리							

일반적으로 좁은 의미로서의 갈등관리는 갈등발생부터 소멸단계까지에
서의 일련의 활동을 의미하며, 넓은 의미로서 갈등관리는 갈등잠재부터
갈등소멸 후 관리·평가까지를 모두 포함한다.

〈표 2-4〉 갈등관리에 대한 개념정의

연구자	공공갈등 개념정의
Bercovich(1984)	○갈등이 확대되고 악화되는 것을 방지하고 갈등이 유리한 결과를 가져올 수 있도록 하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것
Krauss(1984)	○합의되지 않고 있는 갈등 이슈가 합의된 절차에 의해 다루어져서 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 고조되지 않도록 하는 것
Radim(1986)	○개인이나 조직에 있어서 동기부여 강화, 사기증진, 개인 및 조직의 발전을 이룩하는 것
Ross(1993)	○갈등당사자들이나 갈등관리자인 제3자가 갈등을 다루기 위해 거치는 단계
Sandole(1987)	○갈등규제(conflict regulation)와 동의어로 보면서 갈등관리는 갈등개입과 갈등해결이라는 용어보다 더 포괄적인 개념
Mayer(2000)	○갈등관리라는 용어가 갈등해결이라는 용어보다 현장에서 발생하는 이슈들을 보다 더 적절히 표현할 수 있는 용어
Tjosvold et al.(2001)	○문제해결과 효과성 증대, 관계를 강화하는 것
안광일(1994)	○갈등이 역기능적이고 파괴적인 갈등으로 확대되는 것을 막고, 갈등의 순기능을 증가시킬 수 있도록 도와주는 구조와 조건을 마련해 주는 과정
유해운 외(1997)	○역기능적이고 파괴적인 갈등 해소 또는 진정시키고, 갈등의 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동을 포괄적으로 지칭하는 말
박연호·이상국(1999)	○조직관리를 위한 핵심적 활동의 하나로서의 조직에 해(害)가 되는 갈등은 해소시키거나 완화시키는 동시에 조직에 유익한 갈등은 조장하는 행위
강영진(2001)	○조직이나 사회, 국가 간의 갈등을 효과적으로 조율하고 소모적인 분쟁 상황이 재발하지 않도록 통제하고 관리하는 접근방식 ○갈등관리의 궁극적인 목표는 갈등이 무절제하게 표출되는 것을 막고, 조직, 사회, 국가의 효율성을 극대화하는 것
안성민(2001)	○갈등의 편익과 비용을 비교해서 갈등의 편익을 늘리고 갈등의 비용을 줄이는 활동
권영규(2006)	○갈등을 통제 가능한 상황으로 전환시키거나 갈등해소를 용이하게 하는 과정이나 행동

자료 : 임동진(2010), 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 한국행정연구원, pp.18~19.

2) 갈등관리의 필요성




(1) 갈등관리의 패러다임 변화

최근 갈등에 대한 인식은 ‘사회에 해를 입히는 것’이라는 부정적인 견해에서 ‘발전적인 방향으로 가는데 도움을 주는 것’으로 긍정적 측면으로 변화하고 있다. 이러한 변화는 갈등에 대한 접근 방식의 변화로 나타나고 있는데, 과거 갈등을 ‘제거’하는 방식이 주로 사용되었다면, 최근에는 갈등을 ‘관리’하는 접근으로 갈등해결을 위한 방식과 노력이 변화하고 있다.

갈등을 단순히 부정적으로 인식하는 전통적 측면에서의 갈등해결 방식은 주로 사후적인 갈등해결에 중점을 두고 있다. 전통적 해결방식은 갈등주체 사이의 갈등의 해결이 절대적인 힘을 가진 제3자에 의해 이루어지며, 갈등의 제거가 목적이기 때문에 소송과 같이 내용의 중재보다는 판단을 통한 해결이 추가된다.

반면에 갈등의 긍정적인 측면을 인정하는 새로운 갈등해결방식은 ‘갈등관리’라는 측면에서 예방 및 해결, 사후관리까지 모두 포함하고 있으며, 권리와 이해를 기반으로 중립적인 제3자에 의해 중재하거나 갈등주체간 합의 형성을 통해 갈등을 해결하는 방식이다. 이러한 접근방식은 갈등의 발생 및 해결 등의 갈등 진행과정의 전반이 정책이나 계획 추진의 일련의 과정으로 인식한다.

〈표 2-5〉 갈등의 전통적 해결방식과 새로운 해결방식

구분	전통적 해결방식 (갈등해결)		새로운 해결방식 (갈등관리)	
	주체별	강제력의 활용		공식적 제3자 개입
주체간 관계				
해결수단	힘(power)		권리(right)	이해(interest)
해결시기	발생 후 해결		예방, 해결, 해결 후 관리	
관리목적	갈등의 제거		정책 추진의 과정	
해결방법	소송		대안적 갈등해결, 거버넌스형 해결	

갈등해결을 위한 방안으로 대안적 갈등해결(ADR: Alternative Dispute Resolution)과 거버넌스형 갈등해결 방식을 많이 사용하고 있는데, 대안적 갈등해결은 갈등당사자들이 갈등을 빚고 있는 사안에 대해 평화적으로 합의를 도출할 수 있도록 돕는 다양한 활동을 말하며 중재, 화해조정, 사실확인, 약식심리 등이 있다.

참여적 의사결정을 통한 거버넌스형 갈등해결은 시민사회의 다양한 행위자들이 결정과정에 참여하는 것으로 숙의적 민주주의와 참여민주주의가 결합된 방식이다. 시민배심원제나 규제협상, 공론조사, 합의회의, 시나리오 워크숍 등이 있는데, 수원시의 경우 시민배심원제를 운영하여 재개발 추진 과정에서의 주민간 갈등이나 신분당선 광고역 역사명칭 관련 갈등 등 주요 사안에 대한 갈등을 해결한 경험이 있다.

〈표 2-6〉 새로운 기법의 갈등해결 방안

구분		내용
대안적 갈등해결	중재	○중립적 제3자에 의한 구속력 있는 결정에 의한 갈등해결
	화해조정	○중립적 제3자가 갈등 당사자간 화해를 유도하여 합의 도출
	사실확인	○갈등 당사자와 전문가가 함께 사실을 확인하고 해법을 모색
	약식심리	○중립적 제3자가 갈등사실에 대한 의견수렴 후 공과에 대한 의견제시
거버넌스형 갈등해결	시민배심원제	○이해 당사자가 아닌 일반시민의 의견을 통한 공공여론 형성 및 합의안 도출
	규제협상	○이해당사자와 규제 기관이 협상을 통해 합의된 규제안 도출
	공론조사	○통상적 여론조사 방법에 숙의기회를 제공하여 공론의 흐름 파악
	합의회의	○선별된 일반 시민들이 사안에 대해 전문가들에게 질의, 대답청취 후 의견취합
	시나리오 워크숍	○쟁점에 대한 다양한 시나리오 작성 및 평가 후 해결방안 도출

자료 : 이재광 외(2014), 경기도 공공정책 갈등관리 시스템 구축방안연구, 경기개발연구원.

(2) 사회적 비용의 증가

갈등으로 인해 우리가 인식하지 못한 채 지불하고 있는 사회적 비용은 상당하다. 국가차원에서 보면, 삼성경제연구원(2009)의 연구에서는 우리나라에서 사회갈등으로 발생하는 경제적 비용은 82~246조원으로 추정하였으며³⁾, 갈등을 해소하기 위해 지출하는 비용은 1인당 GDP의 27%인 것으로 나타났다. 한국보건사회연구원(2015)의 연구에서는 갈등관리 기반 구축을 통해 갈등관리지수를 10% 증가시킬 경우 1인당 GDP가 1.75~2.41%(25~34.4조원) 증가할 것으로 예상했다⁴⁾.

단일사업 측면에서 보면, 한국개발연구원(2006)은 2005년 집회 및 시위 362건으로 인한 사회·경제적 비용을 12조 3,190억 원으로 추정하고 있으며, 이는 국내 총생산의 1.5%에 달하는 것으로 나타났다. 또한 2008년 연구에서는 같은 해 촛불시위로 발생한 직접피해비용과 국가적 손실을 2조 5,913억 원으로 추정하고 있다. 대한상공회의소(2005)에서는 새만금간척지, 천성산터널, 사패산터널, 계룡산 관통도로, 경인운하 등 5개 국책사업으로 인해 발생한 사회·경제적 비용으로 4조 1,793억 원으로 추정했으며, 부가가치 미창출로 인한 경제적 비용은 35조 5,094억 원에 이르는 것으로 예상했다.

〈표 2-7〉 주요 시위 및 사업을 통한 피해 규모

구분		사회경제적 비용(원)	수원시 예산대비 비율(%)
시위	2005년 집회 및 시위(362건)	12조 3,190억	600%
	2008년 촛불시위	2조 5,913억	100%
주요 사업	새만금 간척지 등 5개 국책사업	4조 1,793억	200%
	경부 고속철 도룡뇽 소송	146억	0.7%
	제주 해군기지 건설	273억	1.3%

수원시 예산기준 : 2015년 약 2조 4백억 원 기준(수원시)

3) 삼성경제연구원(2009), 한국의 사회갈등과 경제적 비용.

4) 한국보건사회연구원·보건복지포럼(2015), 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향.

(3) 시정 운영의 효율성 저하

시정 운영에 있어서 금전적 피해로 설명할 수 없는 갈등의 부정적 효과도 상당하다. 우리의 공공갈등은 대부분 시위 혹은 폭력을 동반한다. 이는 공무원의 사기 저하와 함께 업무 효율성을 저해하는 요인으로 작용한다. 최근 민원 최전선에 있는 사회복지담당공무원의 신변 안전대책 촉구를 시작으로 일반 공무원들까지 효율적 업무와 안전을 위한 대책을 요구하고 있는 현상이 이를 대변하고 있다. 수원시의 경우도 화성 종합 화장장의 설치로 인한 서수원 주민들의 반대로 인해 공무원들의 행정업무가 마비되고, 이로 인해 다른 시민들에 대한 행정서비스의 질이 낮아지는 악순환이 되고 있다.



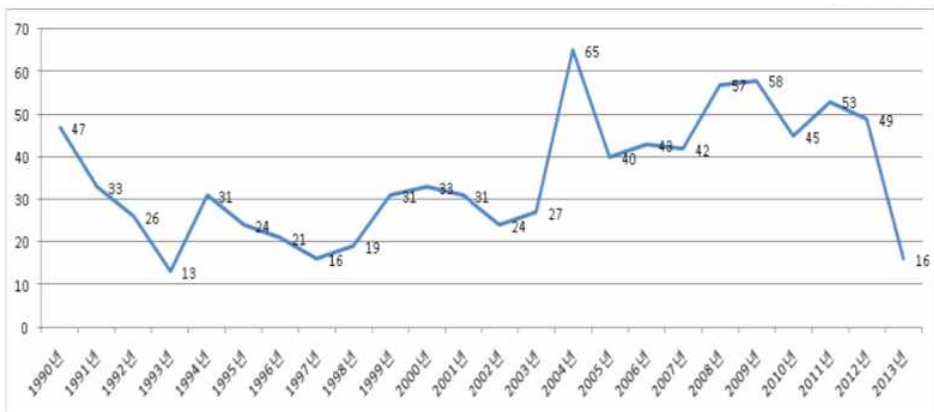
〈그림 2-1〉 공공갈등의 부정적 효과 : 불필요한 사회비용 증가와 시의 신뢰도 저하

제2절 공공갈등관리 현황 및 사례

1. 공공갈등 현황 및 특징

1) 공공갈등 발생 현황

우리나라의 경우 1990년부터 2013년까지의 공공갈등 발생현황⁵⁾을 살펴보면 총 844건이 발생하였으며, 연 평균 34.1건이 발생⁶⁾하였으며, 연도별 발생현황을 살펴보면 다음 <그림 2-1>과 같다. 전반적으로 1990년부터 최근으로 올수록 갈등발생 건수가 증가하고 있으며, 2003년 이후에는 갈등발생이 급증하는 것을 볼 수 있다.



자료: 이주형 외, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처 연구용역과제보고서, 2014. 9.

<그림 2-2> 연도별 공공갈등 발생건수

- 여기서의 공공갈등은 (1) 갈등의 전 과정을 통해 연인원 500명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직, (2) 공중이 자유롭게 접근할 수 있는 곳에서 최소한 100명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직하는 경우가 적어도 1회 이상 발생, (3) 서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위 주체들의 상호작용이 적어도 7일 이상 지속되는 분쟁을 말한다. 여기서는 갈등(conflict)과 분쟁(dispute)의 의미를 엄격히 구분하지 않는다.
- 이주형 외(2014), 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처.

2) 공공갈등 발생의 주요 특징

(1) 갈등유형별 발생 현황

갈등유형별로는 노동자와 사용자 간의 노동갈등이 가장 높은 비율(25.8%)을 차지하고 있으며, 계층갈등(21.4%), 지역갈등(21.0%)의 순으로 나타난다.

〈표 2-8〉 공공갈등의 유형별 발생빈도

갈등유형		빈도	%
노동갈등	노동자사용자 간의 노동갈등	218	25.8
계층갈등	의약분업, 농/축협 등에 대해 이해를 달리하는 집단 간 또는 정부간 집단간 발생하는 계층갈등	181	21.4
지역갈등	선호시설 혹은 비선호시설을 둘러싸고 자치단체 간 발생하는 지역(입지) 갈등	177	21.0
환경갈등	개발·보전 관련 환경갈등	122	14.5
교육갈등	교육이슈 관련	95	11.3
이념갈등	보수진보 관련	51	6.0
합 계	-	844	100.0

자료 : 이주형 외, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처.

(2) 갈등주체별 발생 현황

갈등주체별로 보면 대부분 중앙 및 지방자치단체 등 정부와 시민·시민단체 간 발생하는 관민갈등이 65.8%로서 대부분을 차지하고 있다. 이는 정부가 추진하는 사업에 대해 주민이나 시민단체 등이 만족하지 않기 때문에 공공갈등이 발생하고 있다는 것으로 해석할 수 있다(한노덕, 2014).

〈표 2-9〉 공공갈등의 당사자별 구분

갈등종류		빈도	%
관민 갈등	중앙 및 지방자치단체와 시민·시민단체 등과의 갈등	555	65.8
민민 갈등	단체간(노사간, 시민단체간) 갈등	234	27.7
관관 갈등	중앙VS지방, 지방VS지방 등	55	6.5
합 계	-	844	100.0

자료 : 이주형 외, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처.

(3) 갈등종류별 갈등유형

갈등종류별로 나타나는 갈등유형을 살펴보면, 민민갈등은 대부분 노동갈등이(59.4%) 대부분인 것으로 나타났으며, 교육갈등도 비교적 높은 것으로(15.4%) 나타났다. 관민갈등은 정부와 이해집단간 발생하는 계층갈등이 28.1%로 가장 높게 나타났으며, 선호시설이나 비선호시설로 인한 정부와 시민·시민단체와의 갈등인 지역갈등 또한 22.7%로 높게 나타났다. 또한 관관갈등은 대부분 지역갈등인 것으로 나타났다.

〈표 2-10〉 갈등종류별 갈등유형

구분		갈등유형						
		환경	이념	노동	지역	계층	교육	계
갈등 종류	민-민	18 (7.7%)	5 (2.1%)	139 (59.4%)	13 (5.6%)	23 (9.8%)	36 (15.4%)	234 (100.0%)
	관-민	98 (17.7%)	45 (8.1%)	77 (13.9%)	126 (22.7%)	156 (28.1%)	53 (9.5%)	555 (100.0%)
	관-관	6 (10.9%)	1 (1.8%)	2 (3.6%)	38 (69.1%)	2 (3.6%)	6 (10.9%)	55 (100.0%)
합계		122 (15%)	51 (6%)	218 (26%)	177 (21%)	181 (21%)	95 (11%)	844 (100%)

자료 : 이주형 외, 「공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사」, 국회예산정책처.

2. 공공갈등관리 사례

1) 주요 국가의 공공갈등관리제도 비교⁷⁾

(1) 미국의 공공갈등관리제도

미국의 대표적인 갈등해결관련법으로는 「행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act of 1996, ADRA)」, 「협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act of 1996, NRA)」, 「대안적 분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act of 1998, ADR)」 등이 있다.

「행정분쟁해결법」은 연방행정부의 모든 기관에서 대안적 분쟁해결(ADR)정책을 도입하여 활용해야 하는 분야와 운영내용에 대한 법률이고, 「협상에 의한 규칙제정법」은 규칙제정과 관련해 모든 이해당사자들을 참여시켜 합의를 형성하도록 권장하는 법안이다. 「대안적 분쟁해결법(ADR)」은 연방법원의 민사소송사건 진행시 법원으로 하여금 대안적 분쟁해결(ADR)을 활용하도록 규정한 법률로서 현재 미국에서는 연방정부 차원의 행정 및 사법업무진행시 법원으로 하여금 대안적 분쟁해결(ADR)을 적극 활용하도록 법으로 명시하고 있다.

범정부차원의 갈등관리기구로는 정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무그룹(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group: IADRWG)이 있으며, 법무부를 비롯해 농림부와 환경청, 에너지부 등 중앙부처에 공공갈등관리기구가 있어 대안적 분쟁해결(ADR)을 활용하여 갈등을 조정하고 ADR 정책을 총괄한다.

7) 임동진(2010), 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 한국행정연구원, 한노덕(2014), 공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안, 국회예산정책처 등을 참고하여 재정리하였다.

(2) 프랑스의 공공갈등관리제도

프랑스에서는 합의가 되지 않은 정책이나 사업 집행 시 발생하는 공공갈등을 예방하기 위한 사전적 갈등관리제도로서 ‘공공토론위원회(Commission Nationale du Débat Public: CNDP)’와 ‘민의회조사(Enquete Publique)’제도가 있고, 사후적 갈등관리를 위한 기구로서 ‘공화국조정처(Mediateur de la Republique: MR)’가 있다. 프랑스에서는 국책사업 추진 시 주민참여방식은 사업입안, 초안마련, 공공토론(1단계 주민참여), 민의회조사(2단계 주민참여), 결과 공표, 사업시행의 과정을 통해 이루어진다.

공공토론위원회(CNDP)는 공공토론의 공정성, 투명성, 자유로운 의견교환을 매우 중시한다. 정부가 추진하는 대규모 건설사업, 환경정책 또는 시설정비 사업 결정 과정에 주민이 적극적으로 참여할 수 있도록 하여 다양한 이해당사자들과의 합의를 유도할 것을 목적으로 한다. 공공토론은 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관의 사업은 물론 일정규모 이상의 개인사업도 공공토론의 대상이 될 수 있다.

프랑스의 민의회조사제도는 정부가 추진하고자 하는 사업에 관한 정보를 국민에게 제공한 후, 국민의 다수의견을 청취하고자 실시하는 여론조사를 의미한다. 민의회조사가 정부의 정보제공, 조사활동, 의견수렴 및 보고서 작성의 순서로 이루어지는 만큼 정부의 투명하고 공정한 정보공개가 중요한 요소가 된다. 다만, 민의회조사 결과가 정부정책의 방향을 구속하지는 않는다.

실제로 공공갈등이 발생한 경우에는 법적 소송으로 나아가기 전에 사후적 갈등관리기구인 공화국조정처(MR)에 중재톨 요청하여 갈등을 해결할 수 있다.

(3) 영국의 공공갈등관리제도

영국의 경우는 갈등을 사전에 예방하기 위해 정책과정 초기단계에서 시민 및 정책 이해관계자들과 협의를 거치는 협의(consultation) 및 개입

(engagement)제도를 시행하고 있다. 영국은 공공갈등관리를 위해 법적 구속력을 갖는 법제도 보다는 내부 행정규칙을 통해 갈등을 예방·조정한다. 서면협의를에 관한 시행규칙(Code of Practice on Written Consultation, CPWC), 공공참여(Public Involvement, PI), 공공개입(Public Engagement, PE) 등으로 대표되는 시민협의제도는 예상되는 갈등의 심화정도에 따라 적용범위와 방법을 달리하고 있다⁸⁾.

서면협의를에 관한 시행규칙(CPWC)은 정책과정에서 공식적으로 시민 및 이해관계자의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 절차와 내용을 규율하기 위한 시행규칙이다⁹⁾. 공공참여제도(PI)는 서면협의를에 관한 시행규칙(CPWC)이 더욱 확대된 형태로 특정 정책 이슈에 대해 이견이 더 많을 때 활용된다. 즉 한층 심화된 갈등이 발생할 것으로 예측되어 서면상 협의뿐만 아니라 공식적·비공식적 협의 방안이 요구될 때 사용 가능한 방법이라는 것이다. 또한 공공개입제도(PE)는 보다 적극적인 의견수렴이 요구되는 경우에 실시되는데, 정보공유나 협의를 통해 이루어지기도 하고, 광고나 웹사이트 등 다른 정보통신 기술을 이용하기도 한다.

마지막으로 영국의 경우 민간부문도 공공갈등관리에 있어서 중요한 역할을 하며 정부기관과 상호보완적인 역할을 수행하고 있다. 즉 영국의 정부기관들이 공공갈등의 예방에 더 초점을 두고 제도를 운영하고 있는데 반해, 민간기관은 이미 발생한 공공갈등을 조정(mediation) 및 중재(arbitration) 등을 통해 해결하는데 초점을 맞추고 있다.

8) 임동진(2010), 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 한국행정연구원 pp.199~255.

9) 은재호(2013), 갈등관리제도 내실화 방안 연구, 한국행정연구원. p.59.

	미국	프랑스	영국
관련법	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 행정분쟁해결법 ▶ 협상에 의한 규칙제정법 ▶ 대안적 분쟁해결법 		
갈등관리 기구·제도	사전적		
		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공공토론 위원회 ▶ 민의조사 ▶ 경제사회환경위원회 ▶ 국가전략분석센터 ▶ 최고행정지문기판 및 최고행정지판소 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 서면협의를 통한 시행규칙 ▶ 공공참여제도 ▶ 공공개입제도
갈등관리의 특징	사후적		
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 대안적 분쟁해결 실무그룹 ▶ 분쟁해결실 ▶ 각 부처별 갈등 예방·해결센터 ▶ 지역사회 갈등해결 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공화국조정처 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 민간기관의 조정·중재 ▶ 알선중재청 ▶ 평화해결센터 등
갈등관리의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 갈등해결을 위한 협의·조정외 법제화를 통한 의무화 ▶ 사후적 갈등관리에 중점 ▶ 부처별, 지역별 특성을 고려한 갈등관리 기구의 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공공토론을 통한 공정성, 투명성, 자유로운 의견교환을 중요시 ▶ 사전적(예방적)갈등관리에 중점 ▶ 사안별 다양한 분야 사람의 검토 및 의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 시민 및 이해관계자의 의견수렴을 기본으로 함 ▶ 사전적(예방적)갈등관리에 중점 ▶ 갈등심화 정도에 따른 갈등관리 방법 세분화

- 1 민주적 갈등관리를 위한 의견수렴 및 공유, 협의 채널의 확대
- 2 갈등관리 방안 및 기구의 세분화
- 3 대안적갈등해결(ADR), 거버넌스형갈등해결 방식의 활용
- 4 사전적(예방적) 갈등관리

〈그림 2-3〉 주요국의 공공갈등 관리

(4) 우리나라의 공공갈등관리제도

우리나라의 경우 갈등에 따른 막대한 사회·경제적 비용을 줄이고, 공공갈등을 체계적으로 관리하기 위해 「갈등관리기본법」 제정을 추진하였으나 국회의 반대로 입법이 좌절되자¹⁰⁾ 2007년 2월 12일 중앙행정기관등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 하는 대통령령으로서 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(이하 공공갈등관리규정)」을 제정하였다(대통령자문정책기획위원회, 2008).

이 규정은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차등을 규정하여 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로서 사회통합에 이바지함을 목적(제1조)으로 제정되었다. 대상기관을 중앙행정기관¹¹⁾에 적용함을 원칙으로 하였으나(제3조1항), 지방자치단체와 공공기관도 이 영과 동일한 취지의 갈등관리 제도를 운영할 수 있도록 하고 있다(제3조2항). 이에 따라 현재까지 광역자치단체 11곳과 기초자치단체 48곳에서 갈등관리 관련 조례를 제정한 바 있다.

갈등예방을 위한 방안으로 갈등영향분석(제10조), 갈등관리심의위원회의 설치(제11~14조), 참여적 의사결정방법의 활용(제15조) 등의 내용을 포함하고 있으며, 갈등해결을 위한 방안으로 갈등조정협의회를 구성 및 운영(제4장)할 수 있도록 명시하고 있다. 이 밖에도 갈등관리연구기관의 지정·운영(제24조), 갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용(제25조), 갈등전문인력의 양성(제28조) 등을 위한 기반을 마련하고 있다.

10) 시민사회·전문가들이 참여한 가운데 여러 차례 논의 끝에 마련된 법안에 대해서 시민사회·전문가들이 적극적으로 찬성하지 않았고, 각 부처 공무원들도 부정적인 반응을 보였다. 국회통과를 위한 정부의 노력에도 불구하고 결국 정치권에서도 이 법안이 받아들여지지 않았다. 시민사회단체는 “갈등관리”라는 말 자체도 그렇고, 공공갈등의 관리를 정부가 담당하는 것에 대해 거부감을 표시했다. 국회의원 중에는 국회에 의한 정치적 해결 보다는 국민의 직접참여와 행정기관의 절차법에 의한 문제 해결이 이루어지는데 대한 반감을 가지고 있는 경우도 있었다. 또한 행정 관료들은 업무처리가 복잡해지고 이해관계자 동의를 얻어야만 업무처리가 가능한 것으로 인식하여 반대의견이 많았다(김유환, 2008).

11) 총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다.

2) 갈등관리를 위한 국내 지자체 노력

(1) 갈등관리 제도화

① 갈등관리 관련 조례 제정

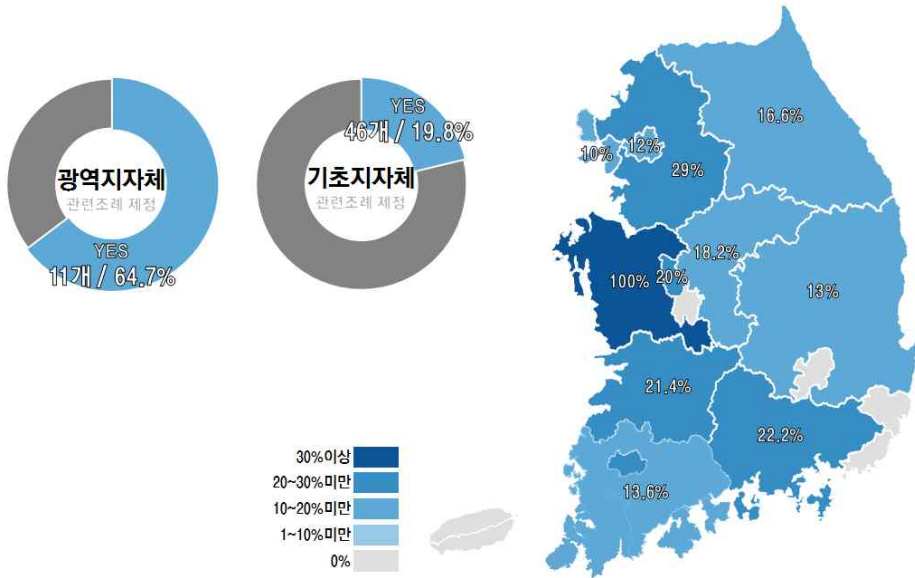
갈등관리를 위해 지자체에서 할 수 있는 방안으로 관련 조례를 제정하여 갈등관리를 위한 제도적 기반을 구축하는 것이다. 2015년 8월 현재 17개 광역자치단체 중 갈등관리 조례가 제정된 경우는 11곳(64.7%)으로 나타났으며, 기초자치단체의 경우 232곳 중 46곳(19.8%)에서 갈등관리 관련 조례가 제정된 것으로 나타났다.

〈표 2-11〉 갈등관리 조례 제정 현황(2015.8월 현재)

구분	광역자치단체 조례 제정	기초자치단체 조례 제정	비고		
광역 자치 단체	서울특별시	2012.09제정	영등포구(2013), 강서구금천구(2015)	3곳	25곳
	부산광역시	2009.12제정	-	-	16곳
	대구광역시	2015.07제정	-	-	8곳
	인천광역시	2015.08제정	부평구(2014)	1곳	10곳
	광주광역시	2008.01제정	-	-	5곳
	대전광역시	2009.07제정	서구(2013)	1곳	5곳
	울산광역시	-	-	-	5곳
	경기도	2013.11제정	시흥시(2008), 하남시(2011), 군포시, 과천시(2012), 오산시, 양평군(2013), 포천시, 김포시, 수원시(2015)	9곳	31곳
	강원도	-	춘천시(2011), 태백시(2013), 동해시(2015), 양양군(2015)	4곳	18곳
	충청북도	2007.11제정	증평군(2012), 진천군(2013)	2곳	12곳
	충청남도	2010.11제정	서산시(2010), 논산시, 보령시, 천안시, 부여군, 서천군, 연기군, 예산군, 청양군, 홍성군(2011), 공주시, 아산시, 금산군, 당진시(2012), 계룡시, 태안군(2013)	16곳	16곳
	전라북도	2013.01제정	전주시(2011), 익산시, 완주군(2012)	3곳	14곳
	전라남도	-	순천시(2011), 나주시(2013)	2곳	22곳
	경상북도	-	문경시, 안동시, 포항시(2012)	3곳	23곳
	경상남도	-	거창군, 창원시(2012)	2곳	18곳
	제주도	-	-	-	4곳
	세종시	-	2013.05제정	-	-
합계			46곳	232곳	

자료 : 자치법규정보시스템(ELIS) www.elis.go.kr 참고.

특히 충청남도의 경우 광역자치단체와 더불어 16개의 기초자치단체 모두 갈등관리 관련 조례가 제정되었으며, 경기도도 수원시를 포함하여 9개의 기초자치단체에서 갈등관리 조례가 마련되었다. 수원시는 2015년 7월 31일 「수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례」가 처음 만들어졌다.



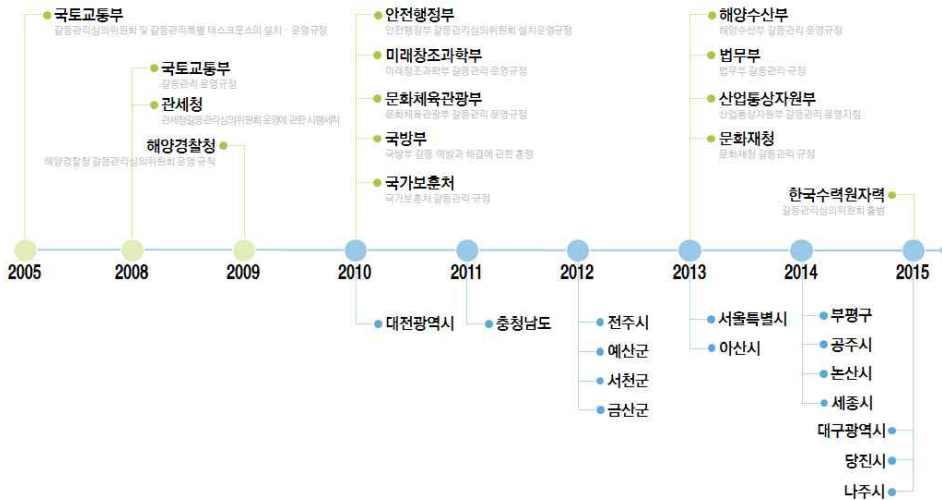
〈그림 2-4〉 우리나라 갈등관리 관련 조례 제정 현황(2015.8월 현재)

② 갈등관리 심의위원회 구성

임동진(2010)의 연구에 의하면 우리나라의 중앙행정기관은 대부분 갈등관리 심의위원회를 구성하고 있으나, 갈등관리 종합시책 심의를 연 1회 개최하거나 개최하지 않은 경우가 대부분으로서 형식적으로 운영하고 있다고 지적하고 있다.

광역자치단체의 경우 대전광역시와 충청남도, 서울특별시, 대구광역시에서 갈등관리 심의위원회를 구성하여 운영하고 있고, 기초자치단체에서는 전주시와 예산군, 서천군, 금산군을 비롯해 2015년 현재 10여 곳에서 갈등관리 심의위원회를 구성한 것으로 나타난다. 비교적 갈등관리에 관심이 높은 서울특별시의 경우 2013년 5회, 2014년 6회 정도 갈등관리

심의위원회를 운영하고 있는데, 대다수의 지자체에서는 심의위원회 구성 이후에 실질적인 운영 사례는 찾기 어려운 현황이다.



〈그림 2-5〉 갈등관리 위원회 구성 추이

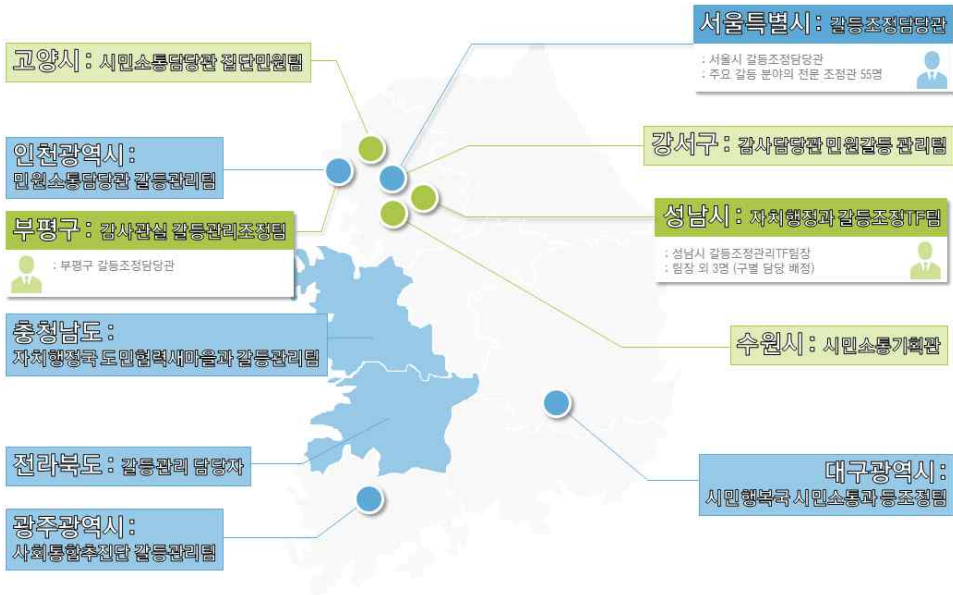
③ 갈등관리 전담조직 및 전문인력 활용

국내 일부 지자체에서는 갈등관리를 위한 전담조직을 마련하거나 전담 인력을 두어 공공갈등을 효율적으로 관리하고 있다. 서울특별시 갈등조정담당관은 담당관 1명(4급), 갈등조정팀 5명, 갈등관리팀 3명 등 총 9명의 인력이 갈등관리에 전담하고 있으며, 인천광역시의 경우도 2015년 시장 직속기관으로 민원소통담당관을 신설하여 시민소통팀 5명, 갈등관리팀 4명, 직소민원팀 4명이 업무를 맡고 있다. 대구광역시는 최근 2015년 시민소통과에 갈등조정팀이 신설되어 3명이 업무를 담당하고 있으며, 광주광역시, 충청남도에도 갈등관리팀이 마련되어 있다. 기초자치단체에서는 인천광역시 부평구와 서울시 강서구, 경기도 성남시와 고양시 등에서 갈등관련 전담팀이 구성되어 있다.

특히 부평구와 서울특별시의 경우 갈등조정관 제도를 통해 갈등관리 전문가를 임명하여 보다 전문적인 갈등관리를 모색하고 있다.

〈표 2-12〉 갈등관리 조례 제정 현황(2015.8월 현재)

광역자치단체				기초자치단체			
서울특별시	서울혁신기획관실	2개 팀 9명	2012	강서구	감사담당관 민원갈등관리팀	7명	2014
	갈등조정담당관 (갈등조정팀, 갈등관리팀)			성동구	구민고충민원실	3명	-
인천광역시	민원소통담당관	4명	2015	부평구	갈등관리조정팀	2명	2011
대구광역시	시민소통과	3명	2015	-			
광주광역시	사회통합추진단	3명	2014	-			
경기도	-			고양시	시민소통담당관 집단민원팀	2명	-
				성남시	갈등조정TF팀	5명	2012
				수원시	시민소통기획관 갈등관리담당	1명	2014
충청남도	자치행정국 도민협력새마을과	4명	2015	-			
전라북도	갈등관리담당자	1명	2008	-			



〈그림 2-6〉 갈등관리 전담조직 및 전문인력 활용 현황

(2) 거버넌스 체계 및 갈등관리 프로세스

① 협력적 거버넌스 구축 : 상생협력 갈등관리 플러스충남 정책포럼

충청남도는 2006년부터 갈등관리 전문가 포럼인 “상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼(이하 충남정책포럼)”의 이름으로 활동하는 전문가 포럼이 충남발전연구원 부설로 사무국이 운영되고 있으며, 지방정부 차원에서 비교적 능동적인 전문가 중심의 갈등관리를 펼치고 있다¹²⁾.

충남정책포럼의 설치 근거는 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」(2010.11)에 근거를 두고 있으며, 이 포럼의 주관운영기관은 충남발전연구원이다. 충남정책포럼은 갈등의 사전예방 및 상생협력을 지향하고 현장해결역량 강화 및 문제해결중심의 전문가 육성이 필요함에 따라 설립되었다. 기능과 역할은 지역차원의 갈등해결을 위한 다자간 소통기회 및 상생기반 구축과 상생협력 및 갈등해결을 위한 교육·연구·실천적 조정 및 지원 담당을 제시하고 있다.



〈그림 2-7〉 상생협력 갈등관리 플러스 충남 정책포럼

12) 최병학(2014), 지방정부 갈등관리의 현황분석 및 정책과제, 한국갈등관리연구1(2).

② 공공갈등관리 프로세스 구축

서울특별시와 대구광역시 등에서는 ①갈등모니터링→②갈등진단→③갈등대응계획 수립→④맞춤형 갈등조정→⑤지속적 관리로 이어지는 공공갈등관리 프로세스를 적용하고 있다. 서울시의 갈등관리 프로세스는 4단계를 거친다. 1단계는 예산·비예산 사업 등을 종합적으로 분석하여 목록화하고 갈등이 예상되는 사업을 집중 관리하기 위해 공공갈등 진단이 이루어진다. 2단계에서는 구체적으로 실행 가능한 갈등대응전략이 수립된다. 갈등조정 전문가 컨설팅과 종합검토회의를 통해 갈등대응계획을 세우는 단계로 시 차원의 갈등관리 정책방향을 공유할 수 있도록 하는 과정이라고 할 수 있다. 3단계에서는 각각의 갈등에 적합하도록 맞춤형 조정이 이루어지며, 4단계에서는 갈등관리 대상사업부서의 갈등관리 실태를 점검·파악하여 상시하는 지속적 관리 과정을 갖는다¹³⁾.



〈그림 2-8〉 서울시 갈등관리 시스템 구축 사례

대구광역시는 2015년 갈등관리 매뉴얼 보급을 통해 갈등관리 프로세스를 구축·운영 내용을 홍보하고 있다. 대구광역시는 ①갈등진단→②등급

13) 서울특별시(2014), 갈등관리 백서.

결정→③대응계획→④맞춤조정→⑤지속관리의 5단계로 이루어져 있으며, 단계별 진행 내용은 다음과 같다. 사업총괄부서에서는 사업추진부서의 갈등예방 및 지원하고 시 차원의 대응이 필요한 이슈를 조기 발굴하고 대응하며, 사업부서는 부서에서 추진하는 소관 갈등을 책임관리하도록 하고 있다.

〈표 2-13〉 대구광역시 갈등관리 프로세스

단계		주요 내용	비고
①갈등진단	진단대상사업 (사업부서 진단)	실국본부장 전결이상 사업 투자심사 및 중기재정계획 사업 자치법규(조례 및 규칙) 제정 및 개정	
②등급결정	갈등등급 결정	시민소통과에서 갈등등급결정회의를 개최 하여 결정	
③대응계획	대응계획 수립	1,2등급은 대응계획 수립(전문가 자문 사 항반영) 전문가와 토론 후 최종 대응계획 결정	
④맞춤조정	대응계획 실행	갈등유형에 따라 다양한 갈등해결방식을 활용한 전략적 대응	
⑤지속관리	지속관리	합의 후 후속조치 등 관리, 갈등사례집, 교재 발간, 토론회 등 갈등공유 갈등관리 실태평가 등	

자료 : 대구광역시(2015), 대구광역시 갈등관리 매뉴얼.

(3) 소통강화를 위한 노력

① 시민과의 소통채널 강화

시민과의 소통을 강화하는 것은 시민과의 신뢰를 쌓는 과정이며, 소통과 신뢰는 공공갈등관리를 위한 사회시스템 구축 차원에서 중요한 요소이다. 이러한 측면에서 최근 지자체별로 웹 기반의 On-Line 뉴미디어 소통과 Off-Line 상의 직접소통 강화는 갈등관리를 위한 환경적 기반을 닦는 데 의미부여를 할 수 있다.

지자체들은 최근 SNS, 블로그, 홈페이지 등을 통한 온라인 소통채널의 다양화를 통해 시정책에 대해 소개하고 시민들의 다양한 의견을 듣는 소통창구로 활용하고 있다. 특히 정보화의 발달로 소셜미디어가 활성화되면서 많은 사람들이 함께 참여하여 정보공유가 촉진되고, 누구나 접근하고 함께 소통하는 양방향의 대화가 가능해지면서 일부 지방자치단체에서는 새로운 형태의 소셜미디어 운영과 관리주체, 관리방식으로 발전하고 있는 추세이다.

이와 더불어 인천광역시와 부평구, 성남시에서는 Off-Line 상의 직접 소통을 강화하고 있다. 인천광역시 부평구는 시원소통마당을 매주 수요일에 개최하여 구청장과 집단민원 및 직소민원 관련 시민들이 소통하는 시간을 갖고 있다. 이 과정에 갈등조정관이 함께 참여하여 주민들이 생각하는 갈등요소를 구청장과 함께 직접 듣고 사전에 갈등을 예방하도록 하고 있다. 인천광역시는 이러한 부평구의 사례를 벤치마킹하여 시민의 고충 및 시정발전 아이디어 발굴 등 다양한 의견을 수렴하여 시정에 반영하는 ‘시민 희망데이트’를 운영하고 있으며, 성남시는 ‘노상방담(路上放談)’과 ‘재명 SEE’ 등을 통해 시장과 직접 대화할 수 있는 채널을 만들어 운영하고 있다.

② 시민과 함께하는 소통문화 공간 마련

서울특별시와 부산광역시, 성남시, 일본 나가오카시에서는 청사 공간을 시민과 함께 소통하는 소통공간, 문화공간으로 조성하여 시민과의 소통을 강화하고 있다.

2009년 서울시는 신청사를 건립하는 과정에서 시티갤러리라는 홍보관을 대신해 청사 내에서 시민을 위한 복합적인 소통공간을 계획하게 되었고, 지하1,2층을 활용해 다양한 시민들과 어떻게 소통해야 하는지에 대한 고민을 풀어냈다. 시민참여 활성화를 위해 공연, 전시, 토론, 강좌, 열린장터 등 지속적인 콘텐츠와 프로그램을 마련 중이며, 사회문제나 정책 문제에 대한 이슈 제공과 시민발언대, 정책을 말하다 프로그램을 통해

정책에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 또한 권위적인 청사를 시민들의 창의적 소통공간으로, 놀이터로 개방하여 시민들의 쉼터로 제공하고 있다.

 서울시 시민청	 부산시 드림청	 성남시 청사개방	 일본 나가오카 아오레 나가오카
			
서울시청 지하 1, 2층	부산시청 1, 2, 3층 <small>(2017년 리모델링 완료 예정)</small>	성남시청 내, 외부공간	청사 전반 <small>(지붕이 있는 평장이 주요 공간)</small>
문화와 융합된 자연스러운 소통공간 마련	민원서비스를 기본으로 한 다양한 대민 프로그램	시청 구석구석을 활용한 문화, 체험공간 제공	시민이 자유롭게 모여 다양한 활동을 할 수 있는 공간
기획, 운영에 시민 참여 대관 공간 활성화 소통 프로그램 활성화	기획단계에 시민 의견수렴 자문팀 구성	소통의 기능보다는 청사의 문턱을 낮추기 위한 문화 서비스 제공	지역 활성화를 위해 개정 계획단계에 시민 의견수렴 문화, 업무, 상업 복합시설

〈그림 2-9〉 시민과 함께하는 소통문화 공간 사례

부산광역시도 서울시의 시민청과 같이 부산시청 1~3층을 시민에게 내주는 청사 리모델링 사업이 진행 중이다. 시민아이디어 공모와 시민 제안 접수, 대학생 설계 공모 등을 통해 다양하게 의견을 수렴하여 ‘드림청사’라는 이름으로 조성될 예정이다. 성남시는 시청사 9층 건물에서 종합 홍보관, 하늘극장, 전시실 공감, 시장실, 하늘 북 카페, 아이사랑 놀이터, 체력단련실, 여성휴게실, 온누리 대강당, 5개 회의실 등을 개방하여 연간 100만 명 이상의 시민이 방문하고 있다.

외국사례로는 일본의 아오레 나가오카가 있다. 나가오카시의 모리 타미오 시장은 시청을 새로 건립하면서 시민과 하나가 될 수 있는 시청, 시민이 자유롭게 모여서 여러 가지 이벤트를 할 수 있는 시청을 만들도록 하였으며, 쿠마 켄고 건축가가 100번 이상 시민들을 만나 시민들의

의견을 최대한 반영하였다. 결국 지붕은 내버려두고 건물들 대신 텅 빈 공간을 제공하여, 시청 광장에서 시민들의 다양한 소통을 이루어 냈다. 2012년 시청사를 비롯해 문화, 상업시설 등 복합시설로 이루어진 ‘아오레 나가오카’는 연간 150만 명이 방문하고 있으며¹⁴⁾, 이벤트도 연간 약 470여 건이 이루어지고 있다.



〈그림 2-10〉 아오레 나가오카 시청 앞 광장에서 학생들 이벤트가 열리는 모습(자료 : EBS 다크프라임, 행복한 건축 2부 소통을 넘어 치유로.)

14) 2013년에 이벤트 등으로 106만 6천명, 시청 종합창구 22만 6천명, 시민협동센터 21만 4천명, 시찰 및 견학이 1만 5천명이 방문하는 것으로 나타났다. 주 니가타 총영사관.

제3장

수원시 갈등현황 및 사례분석

제1절 수원시 갈등현황 및 특성 분석

제2절 수원시 갈등사례 분석

제3장 수원시 갈등현황 및 사례분석

제1절 수원시 갈등현황 및 특성

1. 대규모 공공갈등 경험 부족

우리나라의 경우 1990년부터 2013년까지 공공갈등의 발생현황을 살펴 보면 총 844건이 발생하였으며, 연 평균 35.2건이 발생하였다(국회예산정책처, 2014). 이 중 경기도 지역에서 발생한 공공갈등은 총 844건 중 124건으로 전체 공공갈등 중 14.7%에 해당된다. 또한 경기도 지역 중 가장 공공갈등이 많이 발생한 지역은 성남시로서 14건이 발생하였으며, 경기도의 약 11.3%에 해당된다. 이 외에 평택시와 경기도vs타 지자체 공공갈등이 각각 9건, 용인시 7건, 고양시와 하남시, 파주시 6건 등의 순으로 나타난다.

수원시의 경우는 1990~2013년까지 4건의 공공갈등이 발생한 것으로 나타난다. 단국대학교 분쟁해결연구센터에 의뢰하여 수원시 공공갈등 발생 4건에 대한 세부분쟁 내용에 대해 확인한 결과 실제 수원시와 관련된 분쟁은 1건이었으며¹⁵⁾, 4건에는 포함되어 있지 않지만 분쟁해결연구센터에서 중요하게 모니터링하고 있는 수원비행장소음 및 기지이전에 대한 공공갈등 사안을 포함하면 2건인 것으로 나타났다.

15) 다른 건의 경우 수원지역에서 일어났지만 경기도교육청이 분쟁당사자인 경우나, 갈등 주체는 성남시지만 시설 이름에 수원이라는 명칭이 들어간 경우 등 수원시가 갈등주체라고 보기에는 어려운 경우들이었음.

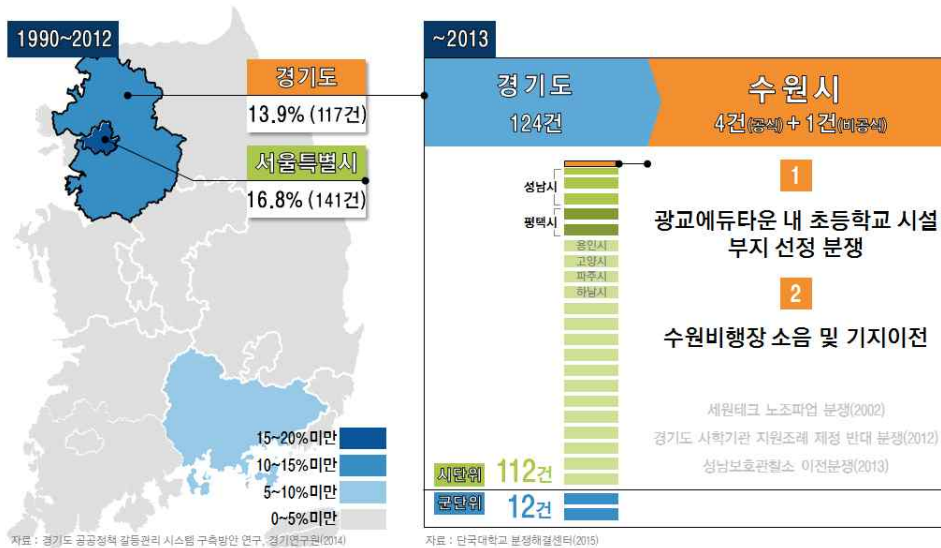
〈표 3-1〉 경기도 공공갈등 발생 빈도(자료 : 단국대학교 분쟁해결연구센터)

지역범위	빈도	%	비고
경기도vs중앙	2	1.6	
경기도vs타 지자체	9	7.3	
수원시	4	3.2	실제 2건
성남시	14	11.3	
의정부시	3	2.4	
안양시	5	4.0	
부천시	5	4.0	
광명시	3	2.4	
평택시	9	7.3	
안산시	2	1.6	
고양시	6	4.8	
과천시	1	0.8	
남양주시	4	3.2	
오산시	2	1.6	
시흥시	2	1.6	
구리시	1	0.8	
군포시	3	2.4	
하남시	6	4.8	
용인시	7	5.6	
파주시	6	4.8	
이천시	4	3.2	
안성시	5	4.0	
김포시	5	4.0	
화성시	3	2.4	
광주시	1	0.8	
양주군	2	1.6	
여주군	4	3.2	
포천군	3	2.4	
가평군	2	1.6	
양평군	1	0.8	
TOTAL	124	100.0	

수원시는 대규모 갈등분쟁 데이터로 보았을 때 다른 지자체에 비해 갈등경험이 매우 적은 것으로 나타난다. 하지만 최근 갈등 사례인 화성시 종합화장장 건설 추진에 따른 갈등이나 북부민자고속도로 조성 관련 갈등 등 비교적 커다란 규모의 갈등 사안들이 점차 늘어나고 있으며, 이에 대한 수원시 차원에서의 합리적인 갈등관리 전략이 필요한 상황이다.

〈표 3-2〉 수원시 공공갈등 세부 현황(자료 : 단국대학교 분쟁해결연구센터)

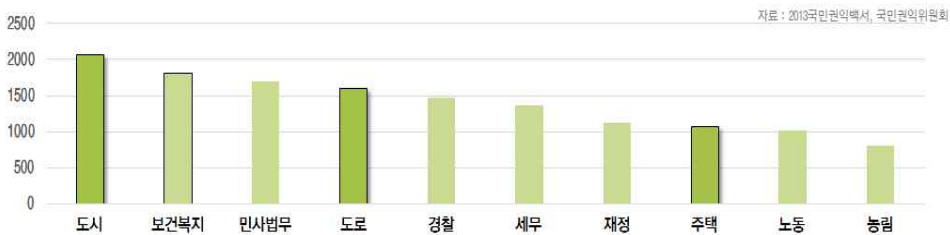
분쟁 명칭	분쟁당사자 A(challenger)	분쟁당사자 B(target)	THIRD PARTY	분쟁 발생시기	분쟁해결 시기
세원테크 노조파업 분쟁	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세원테크, 한국 경영자 총 연합회 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전국금속노조 산하 세원테크 노조 ■ 민주노총 	정부 (노동부)	2002-05 -22	2003-12 -09
경기도 사학기관 지원 조례 제정 반대 분쟁	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경기도사립학교 법인협의회 ■ 공교육살리기 경기학부모연합 ■ 공교육살리기 국민연합 교장협의회 ■ 경기도교원단체 총연합회 ■ 교육부 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경기도교육청 	-	2012-10 -15	2013-04 -19
성남보호관찰 소 이전분쟁	<ul style="list-style-type: none"> ■ 보호관찰소 야탑 이전반대 추진위원회 ■ 분당학부모비상 대책위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수원보호관찰소 성남지소 	법무부, 성남시	2013-05 -20	2013-09 -10
광고에듀타운 내 초등학교 신설을 위한 부지 선정 분쟁	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광고 자연앤자이 2단지 아파트 입주자대표회의 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수원시 	-	2013-09 -13	2013-09 -24
수원비행장소 음 및 기지이전	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평동, 서둔동, 장지동, 세류동 일대 주민 ■ 수원비행장이전을 바라는 시민연대 ■ 수원환경운동연합 ■ 수원여성회 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공군, 국방부, 수원시 	서울중앙 지방법원	2005-10 -16	진행 중



〈그림 3-1〉 수원시 대규모 공공갈등 분쟁 현황

2. 특정분야에 집중된 갈등민원

국민권익위원회의 「2013국민권익백서」 자료를 참고하면 2013년 민원 처리 10대 분야는 도시, 보건·복지, 민사·법무, 도로, 경찰, 세무, 재정, 주택, 노동, 농림 등으로 나타난다.



〈그림 3-2〉 국민권익위 2013년 민원처리 10대 분야

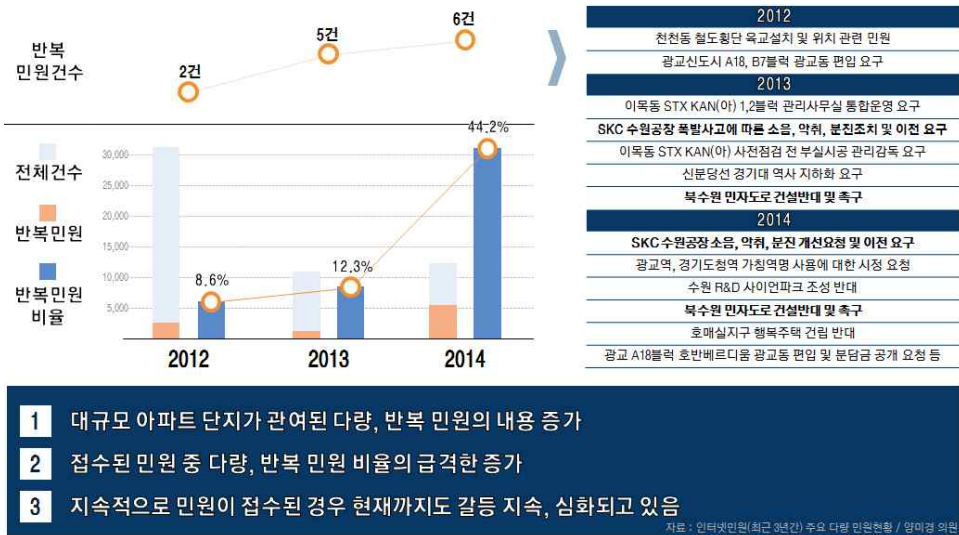
수원시의 경우 추후 갈등으로 번질 가능성이 높은 직소·집단민원에 대해 민원현황을 살펴보았다. 홈페이지의 ‘시장님 보세요’ 운영현황과 ‘직소민원실’ 운영 현황, 감사실의 다수민원 현황 등을 살펴볼 때, 대부분 건설교통, 환경녹지, 도시정책, 주택 등의 분야에 편중되어 있는 것을 알 수 있다.



〈그림 3-3〉 수원시 직수집단민원의 주요 분야

3. 다수·반복민원의 증가

수원시의 인터넷민원 중 주요 다량 민원현황을 살펴보면 2012년에는 천천동 철도횡단 육교설치 및 위치 관련 민원과 광고신도시 일부지역의 광고동 편입 요구 2건이었으나, 2013년에는 5건, 2014년에는 6건으로 점차 많아지고 있는 추세이다. 특히 대규모 아파트 단지와 관련된 다량, 반복민원이 많았으며, 현재까지도 갈등이 지속되고 있는 상황이다.



〈그림 3-4〉 수원시 다수·반복민원 증가 현황

제2절 수원시 주요 갈등사례 분석

1. 수원시립미술관 명칭관련

1) 갈등개요

수원시는 2012년 7월 현대산업개발(주)과 시립미술관 기부와 관련해 MOU를 체결하였다. 그러나 2014년부터 지역사회단체와 예술인들로부터 “수원시립 아이파크 미술관”에서 아이파크라는 브랜드 명칭문제에 대해 반대 운동이 시작되었다.

2) 주요쟁점

수원시립 아이파크 미술관은 현대산업개발에서 300억 원을 들여 지어 수원시에 기부한 것으로서 갈등의 쟁점은 ‘역사적 장소에 들어서는 시립 미술관 명칭에 기업 홍보가 적정한 것인가?’이다. 지역 시민단체와 예술인들로 구성된 “수원 공공미술관 이름 바로잡기 시민네트워크”(이하 수미네)는 수원화성이라는 장소적 특성상 미술관 명칭의 공공성이 확보되어야 하기 때문에 시립미술관에 ‘아이파크’라는 특정 기업의 브랜드가 들어가는 안 된다는 입장이며, 수원시는 처음부터 현산과 약속한 상황으로서 시립미술관 이름에 브랜드 이름을 뺄 수 없다는 입장이다.

〈표 3-3〉 수원시립미술관 명칭관련 갈등주체별 입장

갈등주체		주요 입장
분쟁당사자 A(challenger)	수미네 등 (민간단체)	<ul style="list-style-type: none"> 장소 특성상 미술관 명칭의 공공성이 확보되어야 함 순수한 기부가 아니라 기부채납
분쟁당사자 B(target)	수원시	<ul style="list-style-type: none"> 현산의 기부는 선의로 시작된 일로서 비난받을 이유는 없음(미술관 건립과 아이파크 시티 개발과는 별개) 처음부터 현산과 약속한 상황으로서 시립미술관 이름에 아이파크 이름을 뺄 수 없음
	현대산업개발	<ul style="list-style-type: none"> 아이파크라는 브랜드 명칭 사용은 기부자 예우에 의거해 시의 협조를 부탁

3) 주요 추진경위

2012년 7월 현대산업개발(주)는 300억 원을 들여 시립미술관을 지어 수원시에 기부하기로 하였으며, 이와 관련해 MOU를 체결하였다. 수원시는 반대여론, 언론 등에 기부자 예우 및 기부문화 확대차원에서 이해와 설득 등 다양한 방법으로 접근하였으나, 기부 인식의 차이로 명칭반대 갈등은 지속적으로 이루어지고 있다.

〈표 3-4〉 주요 추진경위 : 수원시립미술관 명칭관련

구분	주요 내용
2012.7월	◦수원시와 현대산업개발(주) MOU 체결
2013.5~11월	◦현산 측에서 명칭 제시(pony chung museum suwon→수원아이파크미술관)
2013.11~2014.2월	◦문화복지교육위원회에서 명칭에 대한 부정적 의견 제시 및 신중한 결정 요구
2014.7월	◦대안미디어 너머, 양훈도 기고(수원 아이파크 미술관? 그건 아니다)
2014.9월	◦문화복지교육위원회 현안사항 보고에서 미술관 명칭 논의 ◦공공성 확보를 위해 “수원시립아이파크미술관”으로 변경(안) 제시
2014.12월	◦‘수원시립 미술관을 고민하는 사람들’이 미술관 명칭 및 설립자 전시공간에 대한 반대입장과 추진과정, 협약서 공개, 수원시 입장 등 질의
2014.12월	◦미술관 이름변경 요구 온라인 서명운동 시작, 수원시 주최 공청회 개최
2015.1~2월	◦아이파크 미술관 이름 반대 문화예술인 1인 시위 진행, 미술관 이름관련 릴레이 기고
2015.2월	◦수원시가 현산과 협의했으나, 현산에서 건립기부사업의 당초 취지로서 이해를 구함
2015.2월	◦수원시장과 면담
2015.3월	◦수원 공공미술관 이름 바로잡기네트워크 출범(명칭반대)
2015.5월	◦수원시립아이파크미술관 운영 및 관리에 관한 조례 사업위 통과 (명칭과 운영에 대한 일부조례 개정안 상정 단서 조항)
2015.6월	◦문화연대와 함께 현산 앞에서 1인 시위, 1800+판다와 함께한 ‘공공미술관 기업에 판다’ 퍼포먼스 진행, 수원시청 앞 1인 시위 등
2015.7월	◦‘도시문화예술공간의 공공성의 위기’ 포럼 진행
2015.8월	◦수원공공미술관 이름바로잡기 시민네트워크 기자회견
2015.10월	◦수원시립 아이파크 미술관 개관

4) 최근 상황 및 시사점

수원시는 시립미술관 명칭에 대해 주요 반대 이유 중 하나인 ‘기부’와 ‘기부채납’에 대한 오해를 해소하기 위해 현대산업개발의 순수한 기부임을 밝혔으며, 시장과의 면담, 공무원의 개별적 만남과 대화를 통해 오해를 해소하고 수원시 입장에 대한 이해를 도모하였다. 이로 인해 당초 미술관 명칭에 반대했던 예술단체 등 일부에서는 명칭문제보다 미술관 설립이 우선이라는 입장으로 선회하기도 하였다. 결국 2015년 10월 “수원시립 아이파크 미술관”이라는 이름으로 개관식이 열렸으나, 반대 입장을 표명해 온 수미네 측은 각기 다른 명칭으로 개관식을 열었으며, 수원시립미술관으로 명칭이 정정될 때까지 퍼포먼스 등 문화적인 방식으로 문제를 제기할 계획이다.

2. 원천리천 물고기 폐사 관련

1) 갈등개요

2014년 10월 31일 오전 8시 경 비오는 날씨에 우수토구에 있던 재이용수가 방류구를 통해 원천리천으로 유입되어 물고기가 집단 폐사하는 사건이 발생했다. 방류수와 하천수를 채수해 경기도 보건환경연구원에 분석을 의뢰했으나 유해물질, 중금속 분석을 제외한 기본 항목과 잔류염소만 분석하여 정확한 원인분석이 이루어지지 못했다. 수거한 물고기 사체 또한 담당공무원의 임의적 판단으로 사체분석을 의뢰하지 않고 쓰레기로 처리함으로써 원인을 규명할 수 있는 증거를 유실하게 되었다.

2) 주요 쟁점

시민사회에서는 사건의 축소·은폐 의혹을 제기하였다. 담당부서에서는 언론보도를 통해 철저한 원인규명과 책임자 처벌을 하겠다고 발표했으나, 사건 초기대응 과정에서 사건의 원인을 규명할 수 있는 많은 증거를

확보하고도 이를 공무원 임의대로 폐기·축소하여 조사하는 등 실수가 발생되었다. 시민사회는 이러한 행정절차 미흡에 대해 철저한 조사와 사과를 수원시에 요구하였다.

3) 주요 추진경위

2014년 10월 원천리천 물고기 폐사사고 발생 후 11월부터 환경단체 등에서 각종 문제제기가 이루어졌으며, 이에 따라 2014년 12월부터 민관 공동대책단이 구성되어 운영되었다.

〈표 3-5〉 주요 추진경위 : 원천리천 물고기 폐사 관련 갈등

구분	주요 내용	비고
2014.10월	<ul style="list-style-type: none"> ◦원천리천 물고기 폐사사고 발생 - 물고기 사체 수 : 시 추정(1,000마리), 시민단체 추정(10,000마리) - 형사고발 : ○○글로벌(감리, 구약식 벌금 200만원), ○○토건(시공사, 혐의 없음) 	
2014.11월	<ul style="list-style-type: none"> ◦환경단체 등 각종 문제제기 ◦시민단체 삼성전자 기자회견 및 고발 	
2014.12월	<ul style="list-style-type: none"> ◦민관 공동대책단 구성을 위한 사전회의 ◦원천리천 현장 답사 및 조사(조사방법 결정을 위한 사전조사) 	
2015.1월	<ul style="list-style-type: none"> ◦원천리천 1차 어류 모니터링 ◦삼성전자(주) 사고사업장 현장조사 	민관 대책단 운영
2015.2월	<ul style="list-style-type: none"> ◦물고기폐사원인 결론(4차 회의 시, 차염소산나트륨과 클로로포름의 독성) ◦원천리천 2차 어류 모니터링 	
2015.3월	◦민관 대책단 활동결과 보고서(안) 의견수렴	
2015.5월	◦최종보고회 개최	
2015.6~12월	◦실무협의회 구축 및 운영(예정)	

4) 최근 상황 및 시사점

2015년 5월 민관대책단 최종보고회가 개최되었으며, 민관대책단에서는 최종보고서를 통해 다음의 사항을 권고하였다. 수원시는 민관대책단 권고사항에 대해 관련 조례 제정 및 매뉴얼을 마련 중에 있다.

〈표 3-6〉 민관대책단 권고사항

구분	주요 내용
삼성전자	<ul style="list-style-type: none"> ◦민관대책단의 사업장 방문조사를 수락하지 않은 것에 대해 사과할 것 ◦모든 피해 규모를 조사하고 복원 대책을 수립하여 추진할 것 ◦민·관·산 협조체계를 구축할 것
수원시	<ul style="list-style-type: none"> ◦관련 조례를 제정해 관내 사업장에서 발생한 화학사고에 대한 방문조사 절차를 확립 ◦수원시 사고 대응계획수립위원회를 구성해 민·관·산 협력에 의한 사고예방 및 신속한 대응체계를 구축
경기도	<ul style="list-style-type: none"> ◦도 차원의 대응시스템 마련을 위한 행정 조치들을 고려
민간단체	<ul style="list-style-type: none"> ◦감시 및 모니터링 역할을 지속할 것

3. 복수원민자도로 관련

1) 사업개요 및 주요 쟁점

복수원민자도로 민간투자 사업은 광고지구 주변도로 교통혼잡 최소화를 위해 지난 2007년 광고지구 광역교통개선대책사업으로 결정되었다. 복수원민자도로 공동대책위원회¹⁶⁾와 학부모대표 등은 인접한 학교 학생들의 환경권 침해 문제, 광고산의 녹지훼손 문제, 조망권 피해, 도로 조성의 불필요, 과다 사업비와 고가 이용료 과다, 수익률 저하에 따른 서비스 저하 등의 이유로 민간투자 사업을 반대하고 있다.

〈표 3-7〉 북부민자도로 사업 개요

구분	내용
사업위치	◦장안구 이목동(서부우회도로)~영통구 이의동(광고 상현IC)
사업기간	◦2004~2018년
사업량	◦본선 L=7.7km(지선 1.12km), B=20m(4차선)
사업비	◦385,900백만원(공사 220,800, 보상 165,100) : 2013년 경상가
	◦296,100백만원(공사 169,400, 보상 126,700) : 2004년 불변가

16) 수원시민단체협의회, 환경운동센터, 환경운동연합, 수원경실련, 광고 웰빙타운연합회 등

2) 주요 추진경위

2004년 민간제안사업으로서 제안되었으나 광교택지개발 계획 등 제반여건이 성숙된 후에 시행하기로 하여 2007년 광교지구 광역교통계획이 확정되었으며, 2008년 협상대상자로 동부건설이 지정되어 추진되었다. 그러나 2013년 복수원권 주민 및 광교 입주민 대표 주민설명회 개최 과정에서 갈등이 심화되기 시작했다.

〈표 3-8〉 주요 추진경위 : 복수원민자도로 갈등

구분	주요 내용
2004.6월	◦민간투자사업 제안서 제출
2007.5월	◦광교지구 광역교통계획 결정(민자사업 : 수원시)
2012.12월	◦기획재정부 민간투자 심의위원회 통과 -시민단체에서 협의 중 사전통보 없이 절차 진행
2013.1월	◦복수원민자도로 환경피해해결 및 민자사업철회 공대위 결성
2013.1~4월	◦시민단체 간담회 및 복수원권 주민설명회 개최 -광교입주민 대표 주민설명회는 입주민간 연쟁심화로 설명회 무산
2013.4~6월	◦감사원 공익감사 청구(실익이 없음으로 종결)
2013.10월	◦공대위 기자회견 : 감사결과 부정, 민자도로 재검토 요청
2014.1~5월	◦광교초 학부모대표 환경대책위 구성(4회) 및 회의(3차)
2014.8월	◦실시협약 체결(8월7일)
2014.9월	◦공대위, 웰빙타운 주민, 학부모대표 기자회견
2014.10~12월	◦사회적 협의기구 구성 논의 -사회적 협의기구 무산 및 공대위 집회
2014.12월	◦광교초 학부모대표와 시장님과 간담회(12월29일) ※ 학생들 환경피해 최소화를 위해 노력
2015.1월	◦환경영향평가서 제출(한강유역환경청)
2015.3월	◦환경영향평가서 주민설명회(장안구, 영통구) 개최
2015.5월	◦환경영향평가서 주민의견 취합내용 보완 작성 추진 중

3) 최근상황 및 시사점

사회적 협의기구 구성을 추진하였으나 무산되었다. 교육청, 학교 및 학부모, 전문가가 참여하는 소음대책위원회를 구성하여 운영하고, 설명회 개

최, 시장면담 등의 노력이 있었으나 합의를 이루지 못하였다. 최근 학부모 대표의 경우 학생들의 학습권, 환경권 확보를 위해 소음측정, 지하도 및 방음터널 설치 방안 모색 등에 대한 논의를 통해 갈등이 다소 완화되었다. 그러나 수원시의 경우 현재 상황에서 사업을 백지화하기 어려운 상황을 설명하며 사업추진을 전제로 협의를 진행하고, 공동대책위원회 등 주민들의 경우 대부분 사업철회를 요구하고 있어 협의에 난항이 예상되고 있다.

4. 기타 사례

1) 광고역사 명칭 관련 갈등

(1) 갈등의 주요 쟁점

광고신도시에 들어서는 신분당선 역사 3곳 가운데 SB05역과 SB05-1역은 수원시 광고동에, SB04역은 용인시 상현동에 건립 중이었다. 애초 애초 SB05역은 ‘경기도청역’, SB05-1역은 ‘경기대역’, SB04역은 ‘신대역’ 등으로 불렸지만, 역 이름 확정을 앞두고 역 인근 주민들이 저마다 ‘광고역’이라는 명칭을 쓰겠다고 나서 갈등이 빚어지게 되었다.

(2) 주요 추진 경위

수원시에서 지역갈등 조정을 위해 시민배심법정을 제안했으며, 광고신도시 주민 71명이 SB05·SB05-1역 이름 선정을 위한 시민배심법정 심의신청서를 수원시에 제출하였다. 수원시는 주민 간 조정과 합의를 위해 시민배심법정 개정을 연기하고 2차례에 걸쳐 주민간담회를 가진 후 2015년 2월 7일에 수원시 시민배심법정이 진행되었다. 진행결과 배심원들은 신분당선 연장선 역명 선정과 관련해서 ‘SB05-1’역명을 광고역으로 하는 것이 바람직하다고 판단했다.

시민배심법정에는 시민배심원 20명과 참고인 5명, 신청인, 변호인, 광고주민 등이 참석해 배심원 선서 및 모두설명, 사회갈등해소 및 조정 설명, 신청취지 설명, 주민 주장, 역명선정 절차와 지명 유래 설명 순으로 진행되었으며, 주민이 선정한 참고인 진술, 주민대표와 변호인의 최종 변론을 거쳐 시민배심원 20명이 배심원단 회의를 통해 평결을 내렸다.

(3) 최근 상황 및 시사점

수원시는 배심법정에서 평결된 의견을 반영해 (주)경기철도에 수원시 의견을 제출하였으며, 국토교통부에서 역명심의위원회를 열어 신분당선 연장선 구간의 역명을 결정하게 되었다. 그러나 최근 ‘경기대역’으로 불리던 SB05-1을 ‘광고역’으로 잠정 결정하다 경기대에서 반발하며 항의 집회를 벌였으며, 용인시에 위치한 SB04(가칭 신대역)에도 영향을 미쳐 지역 주민들이 ‘광고역’이라는 이름을 선호하면서 역명 선정과 관련해 용인시와 갈등을 빚고 있다.

시민배심법정은 다수 이해가 얽혀있거나 사회적 갈등을 일으키는 집단 민원 등 주요 사안에 대해 이해관계가 없는 시민이 배심원으로 참여해 평결하는 제도로서 법적 구속력은 없다. 수원시에서는 시민배심법정이라는 새로운 갈등관리 방안을 모색함으로써 정책결정 과정에 적극 반영되도록 활용하는 것은 긍정적으로 평가된다.

2) 롯데 몰 관련 갈등

(1) 갈등의 주요 쟁점

롯데 몰 측은 수원역 롯데 몰이 추석 전에 임시개점을 못할 경우 경제적 손실이 매우 큰 상황이었으며, 수원시의 경우 수원역 과선교가 개통되기 전에 롯데 몰이 개점할 경우 심각한 교통 대란이 우려되는 상황이었다. 또한 전통시장상인회의 경우 롯데 몰이 개점되면 수원시 전통시장

에 미치는 경제적 피해가 매우 클 것을 우려하고 있는 상황이었다.

(2) 주요 추진 경위

수원시는 이러한 고민에 대해 2012년 「2030 수원 도시기본계획」 수립에 함께 참여했던 “시민계획단”을 다시 활성화하면서 시민들에게 공론화하였다. 2014년 8월에 개최된 시민계획단 토론회에는 약 100여 명의 시민이 참여하여 수원시의 상황 설명, 롯데 몰 측의 입장과 전통시장상인회 측의 입장을 함께 듣고, ①롯데몰 개점에 따른 교통문제, ②전통시장과 대형유통업체와의 상생방안 등에 논의하였다.

그 결과 롯데 몰 개점에 따른 교통문제는 과선교 개통 이후에 롯데 몰을 개점하고, 지속적인 교통대책을 마련하는 것으로 의견이 모아졌으며, 전통시장과의 상생협력 문제에 대해서도 지속적인 물리적, 프로그램적 지원과 더불어 제3자의 협의체계 형성 및 공공재단을 통한 기금 관리 등 다양하고 합리적인 의견들이 도출되었다.

(3) 시사점

결국 시민계획단의 의견에 따라 롯데 몰 수원역점 개점 시기는 수원역 과선교가 개통 된 이후로 결정되었다. 실제 롯데 몰 개점 이후에도 주차 예약제 시행 등 지속적인 교통수요를 모니터링하고 관리하여 교통문제를 최소화하였다. 시민계획단을 통해 문제를 공론화함으로써 롯데 몰 측과 전통시장상인회 측에서는 일방적이고 과격한 주장보다는 대화와 협력을 통해 합리적인 방향으로 분위기가 흘러가게 되는 긍정적인 효과를 볼 수 있었다.

제3절 수원시 갈등관리 여건 분석

1. 갈등관리 기반 측면

1) 법·제도

법·제도 측면에서는 수원시의 갈등관리 관련 조례 제정 여부 및 내용을 통해 살펴볼 수 있다. 수원시는 2015년 7월 31일 「수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례」를 제정했다. 전국에서는 46번째, 경기도에서는 9번째 조례 제정으로서 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회, 참여적 의사결정방법 활용 등이 조례에 명시되어 있다. 그러나 갈등관리연구기관이나 전문인력양성 등의 내용은 없는 것으로 나타났다. 경기도 성남시의 경우 갈등조정관이 현재 운영 중이지만 조례를 통한 법적 근거는 마련되어 있지 않다. 부평구도 갈등조정관제도가 운영되고 이후에 조례를 정비한 바 있다. 수원시의 경우 현재 제정된 조례를 바탕으로 제도적 기반을 마련하고, 실제 운영하면서 지속적으로 정비가 이루어질 필요가 있다.

2) 조직·인력

수원시에는 현재 2014년 8월 시민소통기획관이 신설되어 집단 및 직소민원 및 갈등관리 업무를 담당하고 있다. 또한 2015년 2월에는 군공항 이전과 조직이 신설되어 군공항 이전이라는 주요 사업 추진을 위한 갈등관리 전담 직원이 배치되어 있다.

시민소통기획관의 경우 갈등관리에 대한 전담 인력은 1~2명에 불과하고 전문적인 배경지식 부족 등으로 갈등관리를 위한 역할, 체계 등이 모호한 상황이라 할 수 있다. 하지만 최근 화성 종합 화장장으로 인한 갈등에 대처하는 과정과 갈등관리 교육 등을 통해 갈등관리에 대한 이해와 업무역량, 전문가 네트워크 등이 향상되고 있다.

갈등관리 모델의 유형으로는 서울시와 같은 광역자치형이나 부평구와 같은 기초자치형, 새로운 형식의 성남시, 그리고 공무원 조직으로 구성된 대구광역시와 인천광역시 등의 사례가 있다. 수원시의 경우 성남시와 부평구와 같이 정책보좌형식으로 할 것인지, 공무원 중심의 행정시스템 구축으로 할 것인지 조직과 인력에 대한 운영 형식을 정할 필요가 있다.

3) 교육

수원시는 7월부터 9월 15일까지 매주 1회, 2시간 군공항 이전 및 공공갈등분야 담당공무원을 대상으로 갈등관리 내부역량 강화 교육을 진행하였다. 갈등관리의 경우 단기간에 효과가 크게 나타나지 않기 위해서는 시장의 의지와 더불어 지속적으로 교육을 전 직원으로 확대할 필요가 있다. 또한 갈등관리 역량 교육과 더불어 갈등이 주로 발생하는 부서의 경우 공무원 힐링 교육이 함께 이루어져야 한다.

4) 예산

갈등관리 교육이나 기본계획 수립, 매뉴얼 작성 등 갈등관리 업무를 수행하기 위해서는 기본적인 예산이 필요하다. 물론 서울시의 경우 갈등조정관을 임명했으나 예산이 없어 무료로 찾아가는 갈등관리 교육 등의 별도의 비용이 수반되지 않는 사업들을 중심으로 추진한 바 있다(부록 서울시 갈등조정관 자문 내용 참고). 많은 예산보다는 갈등영향평가, 전문가 활용 등 실제 갈등을 예방하고 관리하는 상황에서 사용할 수 있는 사업예산은 확보할 필요가 있으며, 초기에는 갈등관리 체계 구축 및 매뉴얼 작성, 갈등관리 교육을 위한 예산 마련이 필요하다.



〈그림 3-5〉 수원시 갈등관리 기반 현황

2. 갈등관리 역량 측면

1) 예방

갈등예방을 위한 노력으로는 갈등관리심의위원회 운영, 갈등관리 종합 정책 수립, 갈등영향분석 활용, 갈등관리 매뉴얼 구축 및 활용 등의 마련이 필요하다. 이러한 측면에서 수원시는 군공항 이전과 관련하여 갈등영향분석을 진행한 것 외에는 부족한 상황이다. 수원시의 경우 도시철도1호선(노면전차) 도입 등 향후 추진에 따른 갈등이 예상되며 이에 따른 체계적인 갈등예방 및 관리방안의 마련이 시급하다.

2) 해결

갈등해결을 위해서는 갈등조정협의회 운영과 참여적 의사결정방법 활용 등의 방안이 있다. 수원시의 경우 갈등조정협의회 운영을 조례에 명

시하였으나, 아직까지 조직 및 인력 등의 운영체계를 마련 중에 있는 상황이다. 하지만 시민배심법정을 통해 주민 간의 갈등을 해결한 사례나 롯데몰 개점 시기 등을 공론화 하여 시민계획단 토론회를 통해 합의를 이끌어 낸 경험, 생태교통 페스티벌 추진 과정에서 주민추진단 운영 등 주민들의 참여를 통해 갈등해결을 모색한 점은 갈등관리 차원에서 매우 중요한 경험과 자산이라 할 수 있다.

3) 평가 및 환류

갈등관리에 대한 평가와 환류는 이루어지지 않고 있다. 원천리천 물고기 폐사 관련 갈등을 비롯해 갈등사안에 대한 평가와 더불어 최근 시민배심법정, 시민계획단 등을 통해 갈등을 잘 해결한 사례를 중심으로 갈등 경험에 대한 평가와 사례 보급이 확산되어야 한다. 이를 통해 공무원들이 갈등사안이 발생했을 때 대처할 수 있는 가이드라인으로 활용될 수 있다.



〈그림 3-6〉 수원시 갈등관리 역량 현황

3. 갈등관리를 위한 사회적 자본 형성

갈등관리를 위한 사회적 자본으로는 시민사회의 성숙, 다양한 가치를 인정하는 사회풍도 조성, 상호간의 신뢰 구축 등이 해당이 된다. 이러한 사회적 자본들은 갈등을 예방하거나 갈등사안이 발생했을 때 이해당사자간에 대화를 통해 협의를 이끌어 낼 수 있는 기반을 형성하게 된다.

수원시의 경우 정책제안(좋은시정위원회 등), 예산편성(주민참여예산제), 계획수립(시민계획단, 마을계획단), 정책실행(마을르네상스 사업), 갈등조정(시민배심법정) 등을 통해 시민들이 주도적으로 참여함으로써 시에서 추진하고 있는 정책과 사업에 대한 이해를 높이고 대화와 협력을 통한 의견 조율 등의 경험을 확대하고 있다. 이러한 거버넌스 정책은 시에 대한 신뢰 구축과 시민과의 소통기능 강화 등의 갈등관리를 위한 사회적 자본을 형성하는데 큰 도움이 된다.



〈그림 3-7〉 갈등관리를 위한 수원시의 사회적 자본 형성

제4장

수원시 공공갈등관리 방안

제1절 제도적 측면에서의 개선

제2절 운영적 측면에서의 개선

제3절 역량적 측면에서의 개선

제4절 환경적 측면에서의 개선

제4장 수원시 공공갈등관리 방안

관련 문헌을 통해 지방자치단체차원에서 할 수 있는 갈등관리 방안에 대해 살펴보았다. 한노덕(2014), 임동진(2010), 은재호(2013) 등의 연구와 서울시, 부평구 등의 사례를 참고하여 앞으로 수원시가 갈등관리를 위해 무엇을 준비해야 하는지는 크게 ①제도적 측면, ②운영적 측면, ③역량적 측면, ④환경적 측면의 네 가지 측면에서 검토해 볼 수 있다.

제도적 측면에서는 이미 제정된 수원시의 갈등관리 조례를 비롯해 주민참여제도의 활성화와 공공토론 기구 도입 등을 검토할 수 있으며, 운영적 측면에서는 갈등관리심의위원회와 갈등영향분석 등의 내실화, 수원시 특성을 고려한 갈등관리 프로세스와 매뉴얼, 갈등관리 전담조직 및 인력 마련 등을 고려해 볼 수 있다. 또한 역량적 측면에서는 갈등관리 교육과 갈등관리 전문가 활용, 대안적 해결방식의 적극 활용 등이 필요하며, 환경적 측면에서는 장기적인 갈등관리계획 마련과 참여 거버넌스 체계의 확립과 확대, 소통·신뢰를 위한 사회적 자본 확충, 협상문화의 구축 등이 필요한 것으로 나타났다.

제도적 측면	운영적 측면	역량적 측면	환경적 측면
갈등관리 조례	갈등관리 심의위원회 위상제고	공무원 갈등교육 및 프로그램 개발	장기적 갈등관리계획 필요
주민참여제도 활성화 <ul style="list-style-type: none"> • 공공정책사업 추진 시 공공 갈등예방을 위한 주민참여 • 공청회 제도 개선 • 의사소통강화가 다른 갈등 관리 방안보다 중요 	갈등영향분석의 내실화	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원, 시민사회단체, 지역사회 등 이해관계자 모두 • 강의중심이 아닌 사례중심, learning by doing기법 	참여 거버넌스의 확립 <ul style="list-style-type: none"> • 기존의 일방적 정보제공이 아닌, 다양한 참여주체들 간의 상호정보 교환
공공토론기구 도입	수원시 특성이 반영된 매뉴얼 구축 및 활용	갈등관리 전문인력 활용	소통, 신뢰 등 사회적 자본 확충 <ul style="list-style-type: none"> • 시간이 걸리더라도 대화와 토론으로 해결하고자 노력
	갈등관리 전담조직	대안적 해결방식의 적극 활용	협상문화의 구축 <ul style="list-style-type: none"> • 프랑스의 공공토론 등 자발적 협의를 위한 제도적 지원
	고질/반복 갈등 지속관리	저비용 고효율 갈등관리시스템 구축	
	갈등 특성별 차별화 관리	갈등관리 연구기관	
	갈등관리 시스템 구축 <ul style="list-style-type: none"> • 예방/관리/사후평가 등 	교육/정보공유/사후평가 등	

〈그림 4-1〉 문헌 및 사례 분석을 통해 나타난 지자체 차원에서의 갈등관리 방안

제1절 제도적 측면에서의 개선

1. 갈등관리 조례의 지속적 정비

수원시는 2015년 7월 「수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례」를 제정하면서 갈등관리의 제도적 기반을 마련했다. 이 조례에는 갈등영향분석(제9조)과 갈등관리심의위원회(제10조~제16조), 갈등조정협의회(제17조~제19조)에 대한 내용적 근거가 마련되어 있다.

이주형 외(2014)의 연구를 참고하면 우리나라 지자체들의 갈등조례상의 갈등관리 수단은 갈등영향분석과 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회, 갈등관리연구기관, 갈등전문인력양성 등이 있다. 수원시의 경우 공공갈등관리를 위한 기본적인 사항들을 조례에 담고 있으나, 향후 실질적인 운영을 통해 필요한 사항에 대해서는 제도적 근거를 마련할 필요가 있다. 특히 갈등관리연구기관의 지정 및 협력, 갈등관리 전문가 활용 및 인력 양성 등은 대화와 협력을 통한 합리적인 갈등관리 방안을 위한 사회적 기반을 닦는 중요한 수단이기 때문에 검토될 필요가 있다.

〈표 4-1〉 지자체 갈등조례상의 갈등관리 수단

주요 수단	도입 지자체	수원시 조례	비고
갈등영향분석	47개 지자체 중 44개(93.6%)	제9조	
갈등관리심의위원회	47개 지자체 중 37개(78.7%)	제3장 제10조~제16조	
갈등조정협의회	47개 지자체 중 44개(93.6%)	제4장 제17조~제19조	
갈등관리연구기관	47개 지자체 중 6개(12.8%)	없음	
갈등전문인력양성	47개 지자체 중 3개(6.4%)	없음	

자료: 이주형 외(2014), 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사, 국회예산정책처, pp.24~25. 참고로 재정리.

2. 시민참여의 제도화

시민참여의 활성화는 대화와 협력의 장을 만들어 합리적으로 의견을 조율해 나갈 수 있는 거버넌스 도시의 기본적인 요소이다. 갈등관리 측면에서도 시민참여를 활성화 하는 것이 갈등이 발생했을 때 시민참여를 통해 쌓아왔던 신뢰를 통해 해결할 수 있는 바탕이 된다.

임동진(2010)의 연구에 의하면 갈등관리 경험을 한 공공기관 담당자 설문조사 결과 의사소통의 강화가 다른 갈등관리 방안보다 더 필요한 것으로 나타났다. 외국의 경우도 공공사업을 추진할 때 발생하는 갈등을 예방하기 위해 주민참여를 적극적으로 독려한다. 프랑스는 시민들이 대규모 공공사업에 대해 공개된 정보를 공유하고, 공공토론위원회의 공공토론과 민의조사를 통해 정책결정에 참여한다. 영국의 경우도 시민협의(Consultation)나 공공참여제도, 공공개입제도를 통해 정책과정에 참여할 수 있다. 유럽의 선진 국가는 정책이나 사업결정 이전에 충분히 이해관계자의 의견과 입장을 반영함으로써 공공갈등을 사전에 예방하고 있다.

우리나라도 주민참여를 적극적으로 유도하기 위해 기존에 운영되고 있는 형식적인 공청회 제도에서 탈바꿈하여 주민들이 참여할 수 있는 다양한 프로그램 개발이 필요하다. 아직 국가적 차원에서의 주민참여 방안이 마련되지 않은 상황에서 ‘지방자치 1번지’를 지향하고 있는 수원시의 경우 선도적으로 공공정책 및 사업 진행 시 주민참여 방안을 마련함으로써 다른 지자체의 바람직한 주민참여 모델을 제시할 필요가 있다.

공청회 운영을 적극적인 주민참여가 보장될 수 있는 방식으로 개선하기 위해서는 공공정책과 사업 진행에 있어 투명성, 공정성, 보편성이 보장되도록 사전의견 수렴절차를 강화하고, 사전홍보와 정보공개가 내실화해야 한다. 행정주도에서 탈피하여 주민대표, 시민단체와 공동주관하거나 공청회 실시 이전에 지역주민 간담회 등을 확대·시행할 수 있는 제도 및 예산 등의 확보방안 검토도 필요하다. 이와 더불어 공청회 외에 다양한 이해관계자가 공공정책에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 프랑스의 민

의조사(EP)와 같이 주민의견 조사 방법 등을 활용하는 것도 생각해 볼 수 있다.

이와 관련하여 수원시는 매우 선진적인 경험을 갖고 있다. 2012년부터 시작된 도시계획·정책에서의 “시민계획단”의 경험은 이미 공공정책·사업에 대한 사전 정보공개와 원탁토론과 실시간 의견 모니터링 시스템 등 정보화 기술이 반영된 시민의견 수렴 방법 등이 적용된 선진화된 시민참여 기법들이다. 이러한 선진적인 경험을 활용하여 향후 추진되는 공공정책 및 사업에 대해 공청회 개최를 시민계획단 운영 방식(원탁토론, 실시간 의견 모니터링 등)으로 개선하도록 제도화할 필요가 있다.

3. 공공토론기구 활성화

프랑스의 공공토론위원회와 같은 공공토론기구의 도입도 검토해 볼 필요가 있다. 국가적 차원에서도 공공토론기구가 필요하지만 지방자치단체에서도 지역의 갈등을 합리적으로 풀 수 있는 방안으로서 공공토론을 활성화할 필요가 있다. 프랑스의 공공토론위원회는 헌법으로부터 권한과 지위를 부여받은 독립기관으로, 갈등이 일어날 수 있는 주요 국책사업을 추진하기 전에 이해관계자들과 정부관계자가 함께 모여 공공토론을 할 수 있도록 토론을 계획하고 진행하는 역할을 맡는다.

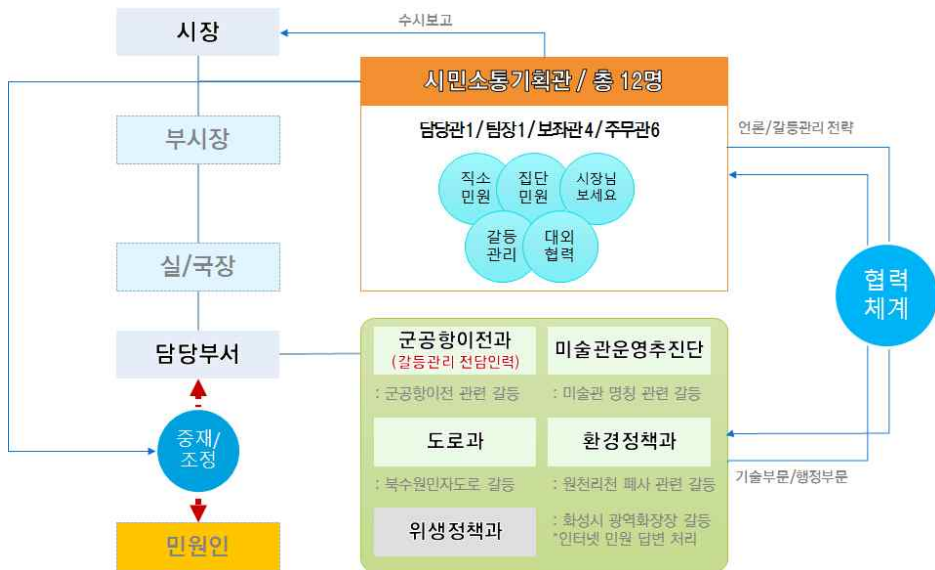
수원시는 조례에 근거가 마련되어 있지는 않지만, 시민계획단이나 원탁토론 등 그 동안 도시계획이나 정책에서 시민들의 참여를 기획하고 진행하는 역할을 수원시정연구원에서 맡아왔다. 연구원에는 현재 시민참여 TF팀이 구성되어 시민들의 참여적 의사결정 과정 및 교육·홍보, 시민자치대학 등의 기능을 담당하고 있다. 이러한 경험을 바탕으로 도시계획과 (도시정책 시민계획단), 시민소통기획관, 갈등현안부서, 수원시정연구원 시민참여TF 등이 연계하여 공공토론기구를 활성화하는 방안을 고민해 볼 수 있다.

제2절 운영적 측면에서의 개선

1. 갈등관리 전문성 및 성과관리 강화

1) 갈등관리 전담조직의 전문성 강화

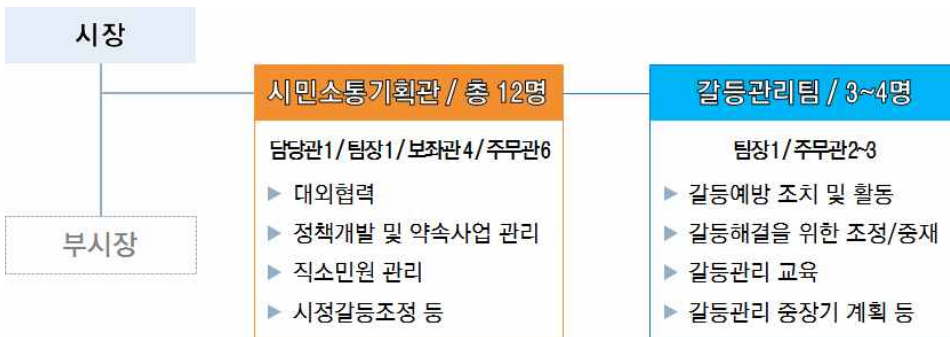
최근 많은 지방자치단체에서 갈등관리 전담부서를 신설하고 전담인력을 배치하고 있다. 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시 및 충청남도, 경기도 고양시, 서울시 강서구에서는 공무원 조직 내에 갈등관련 전담팀을 구성하였으며, 인천광역시 부평구와 서울특별시, 경기도 성남시는 ‘갈등조정관’을 두어 외부 전문가 영입하여 보다 적극적으로 대처하고 있다. 수원시는 2014년 8월 시민소통기획관이 신설되어 공공갈등과 관련된 전반적인 사항을 담당하고, 군공항이전과에도 갈등관리 전담인력을 배치하고 있지만, 갈등관리에 대한 전반적인 업무 이해와 전문적 대처방안에 대해서는 부족한 면이 있다.



〈그림 4-2〉 수원시 갈등관리 대응체계

서울특별시와 인천광역시 부평구의 경우는 갈등조정관이라는 민간전문가를 고용하여 보다 전문적인 갈등관리 방안에 대해 고민하고, 중장기적인 관점에서 갈등관리에 대한 기본철학을 가지고 운영하는 장점이 있으나 지속적으로 갈등관리 시스템을 운영하는 데는 외부전문가라는 한계가 있다. 공무원이 중심이 되어 갈등관리 전담조직이 구성된 인천광역시와 대구광역시 등은 갈등관리 프로세스와 시스템, 대응체계 등에 대해 기존 선진사례를 통해 구축하고 있으나, 실질적인 도움이 되는 외부 전문가와의 연계나 갈등관리에 대한 중장기적인 관점과 갈등관리 정책기조와 철학에 대해서는 부족한 점이 있다.

수원시의 경우 전담조직의 역할과 전문성을 강화하기 위해 초기에는 외부 전문 인력을 영입하여(팀장급 이상) 수원시 갈등관리 중장기 계획 수립, 관련 전문가와의 네트워크 구축, 공무원 갈등관리 전문교육을 통해 갈등관리의 전반적인 체계를 구축할 필요가 있다. 이후에 전문교육 및 경험이 쌓인 공무원이 갈등관리에 대한 업무를 담당하는 체계로 전환하는 방안을 고민해 볼 수 있다.



〈그림 4-3〉 수원시 갈등관리 전담조직(안)

2) 갈등관리를 위한 효과적인 성과관리 모색

대부분의 지방자치단체는 갈등이 발생할 경우 관련 부서에서 직접 갈등을 해결하기 위해 노력한다. 그러나 갈등관리 업무는 기존의 담당업무에 부과되며, 업무환경이 유기적으로 연결되지 못하고 고립적 행정환경

이 유지되는 경우가 많다. 이러한 갈등대응 체계에서는 공무원들의 갈등 관리에 대한 인식이 과중되는 업무로서 기피하는 경우가 대부분이며, 능동적이기 보다는 피동적으로 갈등을 대처하는 것이 당연하게 생각된다.

따라서 갈등관리에 대한 효과적인 성과관리를 위해서는 성과지표를 공공갈등관리사업의 목표를 달성하기 위해 필요한 핵심지표가 포함될 수 있도록 할 필요가 있고, 예산편성도 공공갈등관리 사업의 목적에 맞도록 수정되어야 한다. 이러한 성과지표를 바탕으로 인센티브나 인사에 직접적으로 연동시켜 갈등관리 담당자가 의욕을 가질 수 있도록 하여 갈등관리 문화가 확산될 수 있도록 해야 한다.

2. 갈등관리심의위원회 및 갈등영향분석의 운영 내실화

1) 갈등관리심의위원회의 운영 내실화

대다수의 중앙부처와 지방자치단체에서 갈등관리심의위원회를 운영하고 있지만 그 실적이 미비하고 논의내용도 형식적인 경우가 많다. 갈등관리심의위원회는 지자체의 갈등관리계획 수립 등 중요한 기능을 담당하지만 위원회 운영기간이 짧고, 설치되어 있더라도 운영 실적이 전무한 경우가 대부분이다. 갈등관리심위원회의 중요한 역할은 지방자치단체 각 부서의 갈등관리 상황과 다양한 갈등해결수단의 활용 등에 대한 심의 기능이다. 이러한 역할이 단순히 형식적으로 몇 차례씩 이뤄지기 보다는 실질적인 심의기구로서 자리 잡을 수 있도록 하기 위해서는 심의위원회의 위상을 강화하고 시민소통기획관 등 갈등관리 전담부서와의 긴밀하고 유기적인 협조체계를 구축하는 것이 매우 중요하다.

특히 갈등관련 현장 경험이 풍부하고 긴밀하게 협조가 가능한 주변 지역 전문가들을 위원회 및 전문가 인력 풀에 포함하여 갈등사안이 발생할 때마다 수시로 관련 경험과 대응 방안에 대한 자문과 심의가 가능하도록

대응체계를 마련해야 한다.

2) 갈등영향분석의 내실화

갈등영향분석도 실질적으로 갈등을 예방하기 위한 노력보다는 갈등현황에 대한 요약 수준으로 작성되는 사례가 많아 갈등영향분석에 대한 인식이 미흡하다(한노덕, 2014; 임동진, 2010). 수원시를 비롯한 대부분의 지자체에서는 갈등영향분석을 시장이 실시여부를 결정할 수 있도록 되어 있으며, 이러한 규정상의 한계는 갈등영향분석이 활성화되는데 방해요인이 되기도 한다. 「수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례」에서도 공공갈등영향분석(제9조)에 대해 시장이 실시할 수 있다고 명시하고 있다.

갈등영향분석을 실시하기 위한 구체적인 기준이 미흡한 것도 활성화되지 못하는 이유 중 하나이다. 수원시 조례의 경우도 시민생활과 밀접한 관계가 있거나 시민과의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생될 우려가 있는 경우에 실시할 수 있도록 되어 있으나, 판단 근거는 매우 모호하다. 따라서 갈등영향분석에 대한 실시 여부를 시장이 아닌 갈등관리심의위원회에서 객관적이고 중립적인 입장에서 결정할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

또한 갈등영향분석이 보다 실질적으로 이루어지기 위해서는 갈등관리 담당 공무원에 대한 교육과 전문기관의 도움을 받을 수 있는 지원·협력 체계가 마련되어야 한다.

제3절 역량적 측면에서의 개선

1. 갈등관리 교육 및 프로그램 개발

우선 수원시 공무원을 대상으로 갈등관리에 대한 이해와 역량강화를 위한 교육이 필요하다. 성공적인 갈등관리를 위해 가장 필요한 것은 공무원들의 갈등관리에 대한 역량과 전문성이다. 이를 위해서는 갈등관리에 대한 교육·훈련이 반드시 이루어져야 한다. 갈등관리 교육을 통해서 공무원들의 의식변화를 유도할 수 있고, 갈등관리에 대한 업무 효율을 높일 수도 있다. 갈등관리에 대해 관심이 있거나 재능이 있는 인재를 발굴하여 전문 인력으로 육성할 수도 있다.

갈등관리 교육은 처음에는 갈등관리 전담조직 및 주요 사업부서 공무원을 대상으로 시작하여, 수원시 공무원 전체로 확대하는 것이 필요하다. 또한 중장기적으로는 갈등관리에 대한 시민사회단체와 일반시민을 대상으로 한 교육 및 프로그램 개발을 통해 사회 전반적으로 대화와 협력에 의한 갈등관리 및 토론문화 형성에 이바지해야 한다¹⁷⁾. 부분적으로는 6급 팀장 승진 시에 갈등관리 교육 과정을 이수하도록 하는 방안 등도 필요하다.

갈등관리에 대한 교육 방식은 강의 중심이 아닌 사례를 중심으로 다양한 모의 상황 속에서 직접 갈등을 해결하려고 노력하는 과정에서 관련 이론과 지식, 기술을 자연스럽게 터득하는 'Learning by doing' 기법을 활용하는 것이 바람직하다.

17) 수원시는 최근 갈등관리 관련 부서 공무원을 중심으로 단국대학교 분쟁해결연구센터와 연계하여 갈등관리 교육을 진행하고 있으나, 공무원 전체 및 지역사회, 시민을 대상으로 지속적으로 확대할 필요가 있다.

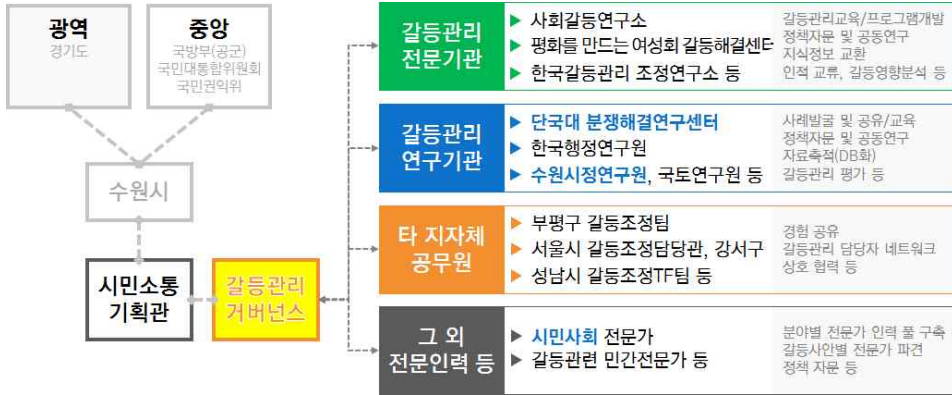
공무원 역량 강화 교육	공무원 힐링 교육	시민 역량 강화 교육
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 전담부서 공무원 ▶ 주요 민원대응 부서 공무원 ▶ 6급 팀장 승진 대상자 ▶ 장기적으로 전 직원으로 확대 <p>■ 교육내용</p> <p>갈등관리 이해와 필요성 공공갈등 관리 사례 공공갈등관리 프로세스 공공갈등관리 방안 내부 갈등전문가 발굴</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 전담부서 공무원 ▶ 주요 민원대응 부서 공무원 ▶ 장기적으로 전 직원으로 확대 <p>■ 교육내용</p> <p>갈등의 심리학 개인의 갈등관리 경험 갈등해결 방안(사람, 조직) 개인 갈등역량 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 일반시민 ▶ 주요 시민단체 ▶ 시민자치대학 등과 연계 ▶ 장기적으로 전 시민으로 확대 <p>■ 교육내용</p> <p>갈등의 심리학 개인의 갈등관리 경험 공공갈등관리 방안 거버넌스 갈등관리 기법 협상/중재 등 역량 강화</p>

〈그림 4-4〉 갈등관리 교육 내용(안)

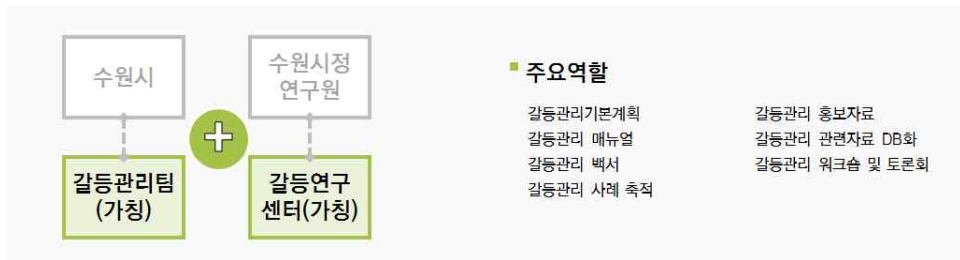
2. 갈등관리를 위한 거버넌스 협력체계 구축

갈등을 해결하기 위한 방안은 관련 경험자와 함께 논의하는 것이 매우 중요하다. 특히 현장 경험이 풍부한 전문가 인력 풀을 구성하여 사안에 따라 유연하게 자문을 구하고 현장에 파견할 수 있어야 하며, 갈등관리 교육 및 정책자문, 자료축적, 공동연구 등을 위한 전문기관, 연구기관, 그 밖의 다른 지자체 갈등관리 전담 공무원 간의 네트워크 구축도 중요하다. 수원시의 경우 주변에 위치한 단국대학교 분쟁해결연구센터를 비롯해 수원시정연구원 등과 더불어 다양한 전문기관, 지자체 차원에서 먼저 고민한 부평구, 성남시 등의 경험자들과의 교류가 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

특히 인구 100만 명 이상인 도시로서 기초자치단체 최초로 연구원을 설립한 수원시의 경우 수원시정연구원에 갈등관리 연구기능을 강화하여 수원시 관련 DB구축, 갈등사례 분석 등 연구 및 정보관리 등에 대해 밀접하게 교류하고 협력하는 방안이 필요하다. 수원시정연구원 내에 갈등연구센터(가칭) 또는 전문연구원을 두어 수원시와 유기적으로 결합하는 방안도 고민해 볼 수 있다.



〈그림 4-5〉 갈등관리를 위한 거버넌스 체계 구축



〈그림 4-6〉 갈등관리경험 축적 및 공유를 위한 연계 방안(예시)

3. 대안적 갈등해결 및 거버넌스형 갈등해결 방안 구축과 전문가 양성

그 동안 대부분의 갈등해결 방식은 절대적 힘을 가진 3자의 힘에 의한 사후적 갈등해결이 많았다. 하지만 최근 윈-윈(Win-Win)을 통한 갈등의 긍정적 측면을 인정하는 새로운 갈등해결방식이 많이 활용되고 있다. 대안적 해결(ADR: Alternative Dispute Resolution)과 거버넌스 갈등해결이 그 것으로서, 예방 및 해결, 해결 후 관리까지를 모두 포함하고 있다. 다양한 이해관계자가 함께 참여하여 대화와 협의를 통해 갈등을 해결하고 합의함으로써 갈등으로 인한 부정적 효과를 최소화하고, 긍정적

효과를 기대할 수 있다.

수원시의 경우 시민배심원제를 현재 새로운 기법의 갈등해결 방안으로 활용하고 있고, 원탁토론 및 시민계획단 토론회를 통해 참여적 의사결정 경험을 계속해서 쌓고 있다.

■ **대안적 갈등해결** (ADR : Alternative Dispute Resolution)

갈등당사자들이 갈등을 빚고 있는 사안에 대하여 평화적으로 합의를 도출할 수 있도록 돕는 다양한 활동

중재 Arbitration	중립적 제3자에 의한 구속력 있는 결정에 의한 갈등해결
화해조정 Conciliation	중립적 제3자가 갈등 당사자간 화해를 유도하여 합의 도출
사실확인 Fact-finding	갈등 당사자와 전문가가 함께 사실을 확인하고 해법을 모색
약식심리 Mediation	중립적 제3자가 갈등사실에 대한 의견수렴 후 공과에 대한 의견제시

■ **거버넌스형 갈등해결 (참여적 의사결정)**

시민사회의 다양한 행위자들이 결정과정에 참여하는 것으로 속의적 민주주의와 참여민주주의가 결합된 방식

시민 배심원제	이해 당사자가 아닌 일반시민의 의견을 통한 공공여론 형성 및 합의안 도출
규제협상	이해당사자와 규제 기관이 협상을 통해 합의된 규제안 도출
공론조사	통상적 여론조사 방법에 속의기회를 제공하여 공론의 흐름 파악
합의회의	선별된 일반 시민들이 사안에 대해 전문가들에게 질의, 대담청취 후 의견취합
시나리오 워크숍	쟁점에 대한 다양한 시나리오 작성 및 평가 후 해결방안 도출

〈그림 4-7〉 새로운 갈등관리 기법의 도입

제4절 환경적 측면에서의 개선

1. 거버넌스 도시의 실현

갈등관리를 위한 환경을 조성하기 위해서는 ‘거버넌스 도시’의 실현을 통해 지역주민과 행정, 정치권, 연구기관, 산업체, 언론기관 등 다양한 참여 주체들 간의 협력 관계를 구축하는 것이 중요하다. 수원시의 경우 좋은시정위원회와 주민참여예산제, 도시정책 시민계획단, 시민배심원제, 마을르네상스 정책 등을 통해 주민들을 비롯해 시민사회단체 등 다양한 주체들의 참여를 이끌고 있으며, 이러한 경험의 축적은 소통과 신뢰 등 공공갈등관리를 위한 사회적 자본으로서 점차 쌓여갈 수 있다. 특히 갈등관리의 경우 리더의 정치 철학과 비전이 매우 중요하며, 이러한 측면에서 ‘거버넌스 도시’, ‘지속가능한 도시’라는 정책적 비전을 통해 갈등관리에 대한 정책기조와 철학을 입히는 것이 중요하다.

2. 토론문화, 협상문화의 구축

시위와 소송이 아닌 대화와 협력을 통한 갈등해결 방안을 위한 시스템을 정착시켜 공공갈등 해결의 바탕을 마련하는 장기적인 접근이 필요하다. 수원시의 청소년계획단을 포함하여 도시정책 시민계획단이나 원탁토론은 토론문화에 대한 기반을 닦는데 매우 중요한 역할을 담당하고 있는데, 이러한 토론문화 경험과 교육의 지속적 추진과 확대는 수원시의 거버넌스형 공공갈등의 매우 중요한 성공요인이 될 수 있을 것으로 판단된다.

3. 장기적 비전과 사람중심 갈등관리

갈등관리에 대해 먼저 경험한 부평구, 서울시 갈등조정관의 인터뷰 등을 참고하면 갈등관리의 성공 열쇠는 단체장의 관심과 실무진의 전문성, 행정력과 전문성의 조화이다. 갈등관리 조례와 전담 조직, 예방 및 관리를 위한 시스템 구축 등 아무리 좋은 제도가 마련되어 있어도 운영하는 사람에 의해 갈등관리의 성공여부가 달라지기 마련이다. 가장 중요한 것은 갈등관리에 대해 지속적으로 관심을 갖고 노력을 해 나갈 수 있는 정책기조와 철학, 그리고 거버넌스 협력이라 할 수 있다.

수원시는 ‘사람중심 도시’, ‘지속가능한 도시’를 주요 정책 철학으로 삼고 시정을 운영하고 있다. 갈등관리 역시 이러한 정책적 기조 속에서 중요하게 부각될 필요가 있으며, 단체장의 의지가 행정 공무원들에게 명확히 전달될 필요가 있다. 갈등관리에 대한 필요성과 정책기조로서 당위성이 갈등관리 교육 등을 통해 자연스럽게 자리매김할 수 있으며, 이러한 갈등관리 문화의 형성을 바탕으로 장기적인 측면에서의 교육, 참여와 소통문화정책 추진, 법제도 개선 등이 체계적으로 마련되어야 한다.

참고문헌

참고문헌

- 국민권익위원회(2013), 2013국민권익백서
- 김기곤(2011), 광주 지역사회 갈등관리 방안, 광주발전연구원.
- 김용수·정창화(2015), 독일 갈등관리시스템의 제도화: 공공갈등 조정관 (Mediator)의 제도적 착근 탐색, 「한독사회과학논총」 제25권 제1호.
- 김유환(2008), 우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안, 「한국의 갈등관리시스템: 선진국시스템 구축을 위한 과제」, KDI 공개정책토론회.
- 단국대학교 분쟁해결연구센터(2014), 공공갈등 관리 시스템 강화방안, 단국대학교 분쟁해결연구센터 2014년도 특별학술대회 자료집.
- 대구광역시(2015), 대구광역시 갈등관리 매뉴얼.
- 박준·김용기·이동원·김선빈(2009), 한국의 사회갈등과 경제적 비용, 삼성경제연구소 CEO Information(제70호).
- 박홍엽(2006), 공공갈등관리 시스템의 비교연구, 「한국인사행정학회보」 제5권 제1호.
- 서울특별시(2014), 갈등관리 백서.
- 심준섭 외(2013), 공공갈등민원 해결의 제도화 방안 정책연구, (사)한국정책학회.
- 윤수재(2014), 시민참여를 통한 공공갈등관리의 실효성 제고 방안, 한국행정연구원 ISSUE PAPER 2014-9권.
- 윤종설(2014), 갈등관리심의위원회 운영의 활성화 방안에 관한 연구, 한국행정연구원.
- 은재호(2013), 갈등관리제도 내실화 방안 연구, 한국행정연구원.
- 은재호(2013), 공정사회와 갈등관리 IV. 공공갈등의 예방과 해결을 위한 사례연구, 법문사.

이동기 외(2011), 전라북도 갈등관리기구의 개선방안, 전북발전연구원.

이용훈(2013), 공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강사업 갈등사례를 중심으로, 「한국공공관리학보」 제27권 제1호.

이재광 외(2014), 경기도 공공정책 갈등관리 시스템 구축방안 연구, 경기개발연구원 정책연구.

이주형·가상준·임재형·김강민·김재신(2014), 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사, 국회예산정책처.

인천광역시 민원소통담당관실(2015), 2015 주요업무계획.

임동진(2010), 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 한국행정연구원.

조근식(2015), 지방갈등유형과 대응방안, 강원포럼 리포트 제1호, 강원발전연구원.

최병학(2014), 지방정부 갈등관리의 현황분석 및 정책과제: 충청남도의 공공갈등관리를 중심으로, 「한국갈등관리연구」 제1권 제2호.

최영희(2013), 공공부문 갈등관리에 관한 연구: 시화지구 개발사업 사례를 중심으로, 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문.

한노덕(2014), 공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안, 국회예산정책처.

EBS 다큐프라임(2015), 행복한 건축 2부, 소통을 넘어 치유로.

OECD(2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, Paris.

OECD(2001), Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making.

부 록

부록1. 부평구 갈등조정관 자문

1. 회의 개요

- 일 시 : 2015년 4월 7일(화) 오후 2시~4시
- 장 소 : 인천광역시 부평구청 3층 화상회의실
- 참석자
 - 부평구 : 갈등조정관 김미경 팀장
 - 수원시 : 강기태 보좌관, 김범기 주무관
 - 수원시정연구원 : 최석환 연구위원, 김명옥 초빙연구위원, 유명우 연구원
 - 한국갈등관리조정연구소 : 문용갑 소장, 문준환 전문연구원

2. 주요 자문내용

□ Q. 갈등조정관의 자격 및 교육이수 등 필요한 것은 무엇인가요?

- 우리나라에는 갈등조정 방식이 유럽식과 미국식이 있습니다. 2006년부터 2007년 초기에 문용갑 소장님이 독일의 갈등조정프로세스를 가지고 진행하는 갈등관리 프로그램 1기 사회갈등관련 수업을 받았습니다.
- 2007년에는 박태순 소장(사회과학갈등연구소)이 하는 7개월 프로그램을 1기로 졸업했습니다. 사회과학갈등연구소는 미국, 캐나다 방식으로 협상 중심, 경영, 법학, 행정의 갈등관리 방식입니다.
- 우리나라는 이해관계를 통 쳐버리는 분위기로 '난 이거 안 받아도 좋아 근데 끝까지 간다'라는 심리가 강해요. 그런 맥락에서 우리나라는 심리적인 베이스를 고려해야 한다고 생각하고 있습니다.
- 지향점으로는 개인적으로 평화학(평화로운 사회를 이루기 위한)까지 가야한다고 생각합니다.

□ Q. 갈등조정관의 업무권한과 범위는?

- 부평구 갈등조정관은 자치단체장과 핫라인을 통해 문제 결정사항 발생 시 바로 소통하고 결정할 수 있도록 하고 있습니다. 보고라인이 생기면 국장, 실장 선에서 차단되기 때문입니다.
- 조직을 독립적으로 구성하는 것이 중요합니다. 부평구는 조직구성에서 감사실에 배치되어 핫라인 보고 체계를 구성하자고 요청 후 조정하여 2011년 갈등조정관으로 권한을 받고 업무를 수행하고 있습니다.

□ Q. 전문적인 갈등조정 교육 시스템은 있습니까?

- 공무원 상대로 2011년 이후 매년 갈등관리 교육을 자체적으로 해왔으나 2015년도에는 행정연구원에 외부 강사 초빙을 요청하였습니다.
- 현재 서울시를 대상으로 교육하고 있는데 그 쪽 할당된 강사 인원을 줄여 부평구 공무원 교육으로 진행할 예정입니다.

□ Q. 처음에는 조직이 어떻게 운영되었나요?

- 전에는 갈등조정관인 저 혼자 활동했으나 이번에 조직이 생겨서 팀 체제로 구성되었습니다.

□ Q. 소속만 감사관실에 있고 구청장님께 직접 보고가 올라가나요?

- 사안에 따라 구청장님께 직접 보고를 하는 경우도 있고, 비서실장님도 전반적으로 돌아가는 상황을 알고 있어야 하니 공유를 합니다. 필요에 따라서 감사관님과도 공유를 합니다.
- 혼자 했을 때는 자유로웠는데 지금은 팀으로 만들어져서 보고체계를 지키고 있습니다. 다만 특별한 경우는 핫라인으로 직접 보고합니다.
- 성남시의 경우 직속라인으로 보고하고 처리하기 때문에 맨 파워가

나옵니다. 행정업무가 없으니 속도가 빠르고 독자성이 보장되어 있어서 서울시나 성남시에 대해 타지자체 상황을 전달하고 있습니다.

□ Q. 감사관실을 통해 보고하게 되면 의도했던 바와 다르게 보고되지 않을까요?

- 그렇죠. 감사관님께 보고하는 것은 일의 프로세스예요. 일의 결과에 대해 감사관님이 의견을 낼 수 있지만 갈등조정관의 의견을 번복하거나 할 수 없습니다.
- 전문적인 영역이고 전문가이기 때문에 다른 행정적인 것에서는 지도를 받으나 갈등조정에서는 내가 전문가이기 때문에 번복하는 일은 없습니다.

□ Q. 수원시는 감사관실을 다 거치거든요. 악성·고질민원이 들어오게 되는데 갈등조정관을 수원시에 두게 된다면 어느 방향으로 가야 할지요?

- 다수의 민원과 공공갈등은 완전히 달라요. 민원은 인허가 행정 프로세스에 대해 불만, 부당, 불평을 가지는 거고. 공공민원은 공공사업을 하면서 찬반의 이해당사간의 갈등을 발생하는 것입니다.
- 어디서 갈라지냐면 민원을 제 때 처리하지 못 했을 때 이것이 갈등 민원으로 전환되는 단계가 있어요. 실제 공공갈등으로 일어나는 갈등이 있을 수 있고요. 그러나 민원이 갈등으로 전환되지 않게 하는 방법이 있을 수 있습니다.
- 4년 동안 구청에서 겪어보니 행정 공무원들이 갈등관리 전문가가 아니다보니 생기는 갈등이 많습니다. 핑퐁(떠넘기기) 민원 같은 것들이죠.
- 다수(집단)나 직소민원은 따로 관리하는 이유가 정리가 안 될 경우 갈등으로 전환될 소지가 있고, 실제로 단체장이 주민들이 생각하는 갈등요소를 직접 듣겠다는 목적으로 구청장님과 갈등조정관이 들어

가는 시스템을 구축하였습니다.(시원소통마당 운영)

- 매주 수요일 시원소통마당을 운영하고 있고, 인천시가 3월부터 시행합니다.

□ Q. 지역 내 발생 가능한 갈등문제 발생 예방 조치는 어떻게 하나요?

- 직소민원은 일반 민원과 구별해서 별도로 관리합니다. ‘시원소통마당’이라는 명칭으로 매주 수요일 3~5시에 직소 및 집단민원을 처리하는 것도 갈등문제를 예방하기 위한 차원입니다. 사전에 담당부서 사실관계 확인 후 갈등조정관이 참석하여 구청장과의 민원상담을 진행합니다.

□ Q. 공공갈등의 민원은 어떠한 과정을 통해 접수되나요?

- 지역에는 잘 드러나지 않은 크고 작은 일들이 있습니다. 혼자 업무를 담당했을 때는 일을 크게 벌이지 않고, 구청장님이 관심을 갖고 정리를 하라는 지시가 있으면 최소한으로 정리하는 정도였습니다.
- 민선6기부터 조례나 모든 것이 세팅되었는데, 심의위원회를 15명으로 구성하여 올해(2015년) 2월 워크숍을 하루 종일 하였습니다.
- 각 부서별로 갈등민원 사항을 모두 올리라고 요청하였더니 5건이 올라왔습니다. 올라온 5건만 부서에 더 올리라는 압력을 주지 않고 5건만 해결하고자 했는데 해결할 수 없는 것도 있었어요. 재개발 관련 사항 등이 포함되었는데 갈등관리 차원에서 이러한 사항까지 정리하기로 하였습니다.

□ Q. 갈등관리 심의위원회는 어떻게 운영되나요?

- 갈등관리 심의위원회는 매년 2번 열리고요. 소위원을 수시로 할 수 있게 했습니다. 소위원은 어떤 사안들에 대해, 이번의 경우 갈등관리 방안을 계획해 놓은 것을 어떻게 기초자치단체에 맞게 만들 것인가를 논의하는 소위원회를 개최했습니다.

- 필요에 따라 재개발 분야, 환경 분야 등으로 나뉘어 관련 분야 전문가를 모시고 심의위원회와 소위원회와 다르게 전문가들과 세미나식으로 진행했습니다.
- 모든 운영과정과 안전선택, 지원 등은 제가 간사로서 역할을 다합니다. 서울의 경우도 홍수정 담당관이 간사입니다.

□ Q. 갈등관리를 별도의 위원회를 구성하면 어떨까요?

- 위원회만 구성할 것인가, 그 다음에 관리를 어떻게 할 것인가, 어떤 프로세스에서 할 것인가 그런 부분이 굉장히 중요합니다.
- 팀도 없고 인원도 없는데 위원회를 구성한다... 수원에는 위원회가 몇 개 있어요? 수백 개 있을 것 같습니다.(김범기 주무관) 이런 상황이거든요. 우리가 위원회 할 때 과장이 세 분 들어가시는데 다들 똑같은 얘기를 합니다. ‘위원회 만들어 봤자’ 그러는 겁니다.
- 제가 얼마나 있을지 모르지만 3년은 보장되어 있는 상황이잖아요. 그래서 제가 워크숍 때 얘기했습니다. 제가 있는 한 이 제도를 진정성을 가지고 노력하겠다고 말씀드렸습니다. 그리고 다른 위원회는 1년에 2~3번 열리는데 우리는 많이 괴롭히겠다고 했습니다.
- 이○○ 교수님은 자문비 없이 매주 참석해 달라고 부탁드렸고요. “대학에서 연구를 열심히 하시면 현장에서는 저희가 열심히 하겠습니다”라고 했더니 매주 오십니다.
- 여기서 정리된 안은 소위원회에 올리고요. 소위원회에서 정리된 안을 심의위원회에서 논의하게 됩니다. 우리도 다 아는 게 아니고 해본 게 아니기 때문에 좌충우돌 할 것 같지만, 진정성을 갖고 일을 하면 좌충우돌이 더 큰 좋은 제도를 만들 수 있을 것이라 생각합니다.

□ Q. 집단민원의 관리?

- 저희가 원래 시위성 집단민원이 많았는데 소통팀에서 직소민원을

바로 받고 난 후 부터는 그런 시위성 집단민원이 없어졌어요. 왜냐하면, 예전에는 무조건 안 만나고 하잖아요. 지금은 원론을 터놓고 해보니까 소리치고 하는 것은 거의 없어요.

□ Q. 공공갈등 및 집단민원에 대한 DB시스템은?

- 저희가 관리하는 것은 갈등관리 시스템에 의해서 관리되어야 할 공공사업에 대한 갈등, 그리고 직소민원에서 올라오는 갈등에 대해서 따로 구분해서 관리하고 있습니다.
- 국민대통합위원회 갈등 허브시스템에서 인증 받아서 사용할 수 있고요. 사례나 조치 현황들을 살펴볼 수 있습니다.

□ Q. 갈등관리를 위해 수원시가 어떠한 것들을 갖춰야 할까요?

- 멤버십, 맨파워에 대해 고민을 하시면 쉽게 풀릴 수 있습니다. 제도와 시스템만으로는 어려움이 있습니다.
- 지자체마다 케이스 바이 케이스인데 그런 부분에서 고민을 하면 훨씬 더 좋을 수 있습니다.

□ Q. 공무원의 업무피로 및 힐링교육은?

- 초기에 직원들의 업무 피로도도 너무 높았어요. 2012년도에 처음에 공무원 힐링교육을 했습니다. 전국 처음으로 힐링 교육을 시작한 거죠. 그 다음에 사회복지 쪽에서 많은 지자체에서 공무원을 대상으로 힐링 교육을 했습니다.
- 힐링 교육은 집단 심리치료방식으로 진행했습니다. 제가 생각하기에 업무구조, 외적 구조가 바뀌지 않은 상태에서 마음을 힐링한다고 해서 끝나는 것은 아니라고 생각했죠. 그래서 구조를 보게 하고 인식하게 해야 한다고 생각했습니다.

□ Q. 갈등관리 체계에 관한 사항?

- 갈등관리 시스템에서는 국장이나, 실장 그 이상의 위치에 있는 사람에 의해 의견이 바뀐다는 것은 말이 안 됩니다. 그래서 철학이 중요한 거죠. 올라온 모든 것을 받아들일 준비가 되어야 합니다. 시장님도 하나의 이해당사자인 거죠. 국장님도 해당 부서의 이해당사자로 의견을 낼 수 있으나 전체적인 조정에서 있어서 거부하는 것은 부적절합니다.
- 갈등은 두 가지입니다. 갈등을 예방하는 측면 하나랑 일어난 갈등을 어떻게 할 것인가가 핵심입니다. 어떻게 예방하고 어떤 것을 관리할 것인가의 대한 기준이 필요합니다. 사업규모를 200~300억 원 이상으로 할 것인지 등 갈등관리를 위한 사업 기준을 부평구도 만들고 있습니다.
- 또한 그런 기준에 의해 갈등관리를 할 수 있는가도 서울시와 국무조정실의 매뉴얼을 검토하여 우리 것에 맞게 갈 수 있도록 고민하고 있습니다. 그런 부분에서 사업비라던가 갈등 사안의 크기, 아니면 신문의 노출된 정도 등 그런 기준에 의해서 일어난 갈등을 정리할 수 있고, 일어날 수 있는 갈등을 정리할 수 있습니다.
- 모든 부서에서는 대부분의 사항을 알고 있습니다. 모든 문서 밑에 갈등여부를 판단했는지 사전 자기체크를 할 필요가 있습니다.
- 부평구에서는 사전검토항목에서 성인지 관점 고려여부, 여성친화도시 관점 고려 여부에서 예, 아니오를 체크하도록 하고 있습니다. 여기에 지난번 위원회에서 결정된 사항으로 공공갈등 관점 고려 여부를 추가했습니다. 자가진단을 해서 갈등이 있다고 한다면 부서에서 직접 고민을 하고 필요하다면 갈등조정관으로 넘기던지 같이 고민을 하자는 프로세스로 만들었습니다.

부록2. 성남시 갈등조정TF팀 방문 자문

1. 회의 개요

- 일 시 : 2015년 4월 8일(수) 오전 10시~11시
- 장 소 : 성남시청 동관 6층 갈등조정TF팀
- 참석자
 - 성남시 : 갈등조정TF팀 정우진 팀장
 - 수원시정연구원 : 최석환 연구위원, 이영안 연구위원, 한연주 연구원, 유명우 연구원, 김종배 연구원

2. 주요 자문내용

□ Q. 현재 성남시의 갈등조정관 구성은 어떻게 되어 있나요?

- 성남시는 인천광역시 부평구와 서울특별시에 이어 세 번째로 갈등조정관을 두었습니다.
- 성남시는 2012년 처음으로 1명이 채용되었습니다. 성남시에도 분당에 화력발전소가 있어서 송전탑 지중화와 관련된 민원을 관리하기 위해 정무직으로 채용했습니다. 정무직이었지만 채용 형식은 일반 임기제로 했는데 나름대로 가시적인 성과가 있었습니다. 2013년도에 2명을 더 채용했고 민선6기부터 5명으로 팀을 꾸리고 있습니다.
- 성남에는 3개 구가 있습니다. 구별 담당이 1명씩 있고, 시청 담당은 2명인데 모두 임기제 공무원입니다. 특별하게 체계적인 갈등관리 교육시스템 경력을 가지고 있지는 않습니다. 사회경력이 관련 분야 민원이나, 국회의원 보좌관, 기업체 분쟁관련 경험을 했던 사람들이 많습니다.
- 팀장과 4명의 팀원이 함께 하고 있는 상황인데, 각각 전문분야가

따로 있습니다. 건설이나 도로, 환경 등 분야별로 잘 아는 분야가 나뉘어 있어 행정구와 상관없이 지역을 넘나들며 갈등민원을 해결하고 있습니다. 전체적인 업무분담은 팀장인 제가 하고 있습니다.

- 시장님 방침이 우리가 하고자 하는 일들이 새로운 제도이고 이것을 처음 시작하는 단계이기 때문에 어떻게 만들어가는 것이 중요하지만, 갈등상황에 대해서 공무원의 입장보다는 주민의 입장에서 보고 시장님께 대면 보고를 직접하고 있습니다.
- 공무원들은 자기들이 책임과 한계를 잘 알고 있고, 혼자서 판단할 수 없기 때문에 선불리 주민들에게 얘기하지 못하고 조심스러워 합니다. 하지만 저희는 중간과정을 거치지 않고 시장님께 대면 보고를 직접 하기 때문에 주민들이 저희를 찾는 경우가 많습니다.
- 저희 팀은 시장님의 방침을 바로 받아서 시급하게 처리하는 것이 필요하다 싶으면 바로 진행하고, 국장이나 과장에게 전달을 해서 처리하기도 합니다. 저희는 업무 경계가 따로 없이 누구든 만나고 어느 부서하고 다 얘기하면서 일을 처리합니다.
- 수원시도 비슷하겠지만 성남시에는 공무원이 2,500명이 있습니다. 저희 갈등조정TF팀도 공무원들에게 이제는 많이 알려지긴 했지만 아직도 갈등조정관이 있다는 것도 모르는 공무원들도 있습니다. 그래서 각 과에 주무팀장과 정책 세미나를 개최하기도 했습니다.
- 외부 강사를 불러서 공공갈등조정관이 어떤 제도인지, 어떤 일을 하는지, 어떤 도움을 주기위해 하는지 등에 대해 설명하고, 1~2년 동안 갈등조정이 잘 된 사례를 발표하기도 했습니다.
- 전에는 공무원들이 옥상옥이 아니냐? 보고 단계가 하나 더 거쳐야 되고, 결제를 한 군데 더 검토해야 되는 것 아니냐는 부정적인 시각이 있었는데, 지금은 많이 바뀌었습니다. 지금은 자기들을 도와주는 사람들로 인식하고 공무원들이 일을 편하게 할 수 있다고 생각하고 있습니다.

□ Q. 성남시 갈등조정관의 기능 및 역할은 무엇인가요?

- 저희들은 정무적 기능도 하고 있고, 시장님이 특별히 지시한 업무나, 일반 공무원들 사이에서 빨리 처리되지 않는 현장의 민원이나 사람들의 생각을 소통하고 전달하는 역할을 하고 있습니다.
- 일단 그런 과정들을 조금씩 겪어보니 주민들이 민원을 급행 처리하는 부서로 오해하는 경우도 발생하여 민원 처리를 요구하는 경우도 있었습니다.
- 그래서 시장님과 회의를 했습니다. 우리는 민원부서가 아니라 어떤 공공기관이 사업을 집행할 경우 주민들 반발이 있을 때, 공공갈등이 발생했을 때 우리가 관여해서 주민들의 세세한 얘기를 들어서 어떤 것이 효율적인지 대안을 마련하는 것이지, 개인적인 민원이나 부동산 등 개인 재산에 대한 민원을 처리하는 부서가 아니더라고 얘기했습니다.
- 주민들끼리 벌어지는 충돌 즉 대단위 아파트 단지 내 비리문제 등에서도 관여하는 경우가 있다보니 손이 모자라는 경우가 많습니다.
- 현재 저희들 5명이 70여개가 넘는 사안을 관리하고 있습니다. 특성상 단기적으로 끝나는 것이 없고, 중장기적으로 시일이 많이 걸리다보니 업무량이 많습니다.

□ Q. 갈등조정관에 대한 교육은 어떻게 하고 있나요?

- 갈등관리와 관련된 교육은 경기도 인재개발연구원에서 하는 갈등조정 교육이 있으며, 항상 저희들이 참여하고 있습니다. 또한 지자체별로 300여 군데 목민관 포럼에서 사례 교육을 받고 있습니다.
- 국무조정실에서 했던 교육에도 다녀오고 있고요, 그런 교육 자료도 축적되어 있습니다.

□ Q. 갈등조정 매뉴얼은 마련되어 있나요?

- 저희들이 하고 있는 일들은 사안별로 업무 일지를 작성해서 아직까

지 저희들 성남시의 갈등 매뉴얼은 올해 중에 여러 사례를 검토해서 성남시만의 특성에 맞게 현업부서별로 배포할 계획입니다.

- 서울시 매뉴얼을 봤는데 우리가 뽑아 놓은 경험치들이 쌓여야 하기 때문에 사례별로 어떻게 대응해야 하는지가 중요합니다.
- 갈등조정관도 관련 전문가가 들어오면 좋겠다는 내용도 넣을 계획입니다.

□ Q. 갈등조정관의 권한은?

- 저희들의 권한은 사실 조례로 만들 수도 없고, 인사권자의 방침이 있어야 하기 때문에 별도의 권한은 없습니다.

□ Q. 결제라인은 어떻게 되나요?

- 집단갈등과 관련하여 업무보고를 할 때 참조를 받습니다. 갈등조정관 저희들이 검토하는데 사전에 스크린됩니다. 하지만 이런 내용들은 이미 사전에 드러난 사안들입니다.
- 갈등조정은 사전에 미리 준비하는 것이 중요하기 때문에 보고를 드릴 때마다 갈등조정팀으로 사내 메일로 보고하도록 되어있습니다. 하지만 100% 인지가 되어 있지 않은 것 같습니다 좀 더 시간이 지나야 할 것 같습니다.
- 시장님께서 저희가 하는 일에 대해서 신뢰를 주시고 자주 만나시고, 신년 인사회, 확대간부회의 등을 통해 많이 인지되고 있습니다.
- 저희들은 구청장을 비롯해서 국장, 과장을 직접 만나서 업무와 관련된 보고를 다 받고 주민들을 만나고 있습니다.

□ Q. 갈등조정관이 갈등업무를 담당하면 이전 담당 부서에서 손을 놓지 않을까요?

- 골치 아픈 문제라든지 첨예한 문제, 어떻게 할지 많이 의존하고 떠넘기는 경우는 있지만 최근에는 그 정도까지는 아닙니다.

- 모든 업무는 현업부서가 진행하고, 저희는 잘 풀기 위한 보조적인 역할을 합니다.
- 근데 판단을 잘 못하고 있거나, 일방적으로 한쪽에 치우쳐서 처리할 경우 저희는 그 윗선이나 국장, 시장님께 바로 보고해서 시정하는 역할을 담당합니다. 그리고 제대로 보고되지 않은 한 쪽 주민의 여론도 체크합니다.
- 저희들이 어떤 사안에 대해 직접 주도하고 결정하지는 않습니다. 당연히 현업부서에서 담당하는 것이죠.
- 계속 협조하고 회의하고 주민들 만날 때 같이 만나고, 주민공청회도 다 같이 얘기합니다.

□ Q. 갈등민원에 대해서 당사자들을 만나는 역할을 하고 데이터 처리와 축적하는 역할, 그리고 조율하고 방향 제시하는 역할이죠?

- 그렇습니다. 현업부서 공무원분들하고 속 시원하게 못하는 말들 다 저희가 캐치해내고 있습니다.
- 수원시의 화장장 같은 문제, 우리는 보호관찰소가 있습니다. 저희는 위원회를 만들었어요.
- 시민들 대표단들, 공무원들, 시민단체, 법무부와 관찰소 직원들 같이 16명이 위원회를 만들어서 계속 회의를 하면서 그 사람들이 위원회를 뽑으면 나머지 크게 멧힌 문제는 수면위로 드러나기 마련입니다.
- 보호관찰소 문제는 갈등조정관이 주도적으로 풀어갔던 문제입니다.

□ Q. 만드신다는 매뉴얼에 갈등관리 시스템도 포함될 예정인가요?

- 모든 사안들이 정형화될 수는 없습니다. 조금씩 차이가 있을 텐데, 큰 틀에서 프로세스를 만들려고 합니다.
- 큰 틀에서 이제 구축을 해 놓고 여러 가지 사례를 처리했던 경험, 미진했던 것은 무엇인지 등 이런 부분을 보완하려고 합니다.

□ Q. 사전에 갈등을 예방하기 위해 모니터링하는 기능은?

- 저희들도 굉장히 필요한 부분입니다. 근데 이제 좀 얼마 되지 않아서 미리 알게 되면 가닥을 쉽게 잡을 수 있겠죠. 아직까지 선례가 있다거나 계속 좋은 사례는 아직 모르겠습니다.
- 저희는 주기적으로 각 부서에서 갈등사안에 대해서 무엇이 있는지 발생 가능한 것에 대해 보고를 받습니다.
- 지역지의 경우 보도자료 수준으로 되어 있기 때문에 별 도움이 안 되지만, 유관단체장이나 시민단체분들께 관련부서에서 연락을 달라고 요청하는 등 인맥을 넓혀가고 있는 단계입니다.
- 시의원들의 경우 당이 나누어져 있지만 자기 지역에서 생겨난 일에 대해서 저희들을 많이 찾아옵니다.
- 수원시도 각 구, 동별로 여러 동향을 수집하는 공무원이 있을 겁니다. 아무래도 동에서 일어나고 있는 일에 대해 동에 있는 행정팀장이나 7급 공무원, 지역사업 관리하시는 분들이 제일 많이 알고 있습니다.
- 물론 동장님도 다니면서 주민들과의 접촉하면서 동향 보고를 구에 보내고 시에 보내면 매일 저녁에 각 지역 사항을 한 장으로 정리합니다.
- 그걸 보면 대충 돌아가는 사항을 알 수 있습니다. 일목요연하게 각 지역 행사가 올라옵니다. 대외비문서지만 그것을 가지고 사전에 무슨 일이 일어나고 있는지 확인하고 있습니다.

□ Q. 성남시는 언제든지 민원인이 시장님을 뵈 수 있더라고요?

- 일반 시청 방문 시민들은 언제든지 시장실을 둘러보고 사진촬영을 할 수 있는데 민원인들은 비서관을 통해서 날짜를 잡아 진행합니다.
- 민원인들을 못 들어오게 막지 않아요, 비서관이 어떤 민원인지 다들은 다음에 모든 사람이 시장님을 보고 싶어 하겠지만, 사안에 따라 현업부서 미팅해서 보고서를 적어서 민원의 목적과 면담 요청사

항을 전달 후 사안별로 시장님이 면담을 합니다.

□ Q. 조례는 마련되어 있나요?

- 조례는 아직 없습니다. 조례를 만드는 것은 예산을 확보하는 차원이 있고 우리가 하는 행동이나 활동에 대한 규정을 정해야 하는 것인데, 아직까지 조례의 필요성을 못 느끼고 있습니다. 저희는 예산을 받을 수도 없고 인건비도 따로 없으니까요.
- 대부분의 지자체에서는 갈등관리 조례는 있지만 갈등조정관이 없습니다. 저희는 매뉴얼을 먼저 만들고 생산적인 토론이 가능할 때 조례를 만드려고 합니다.

□ Q. 오후에는 갈등민원 지역으로 가서 업무를 보는 건가요?

- 주민들은 불신이 많습니다. 그래서 현재 접수, 진행과정을 설명하면서 신뢰를 쌓고 있습니다.
- 항상 민원을 제기하면 접수 이후 연락이 없으니, 어떻게 되었는지, 안 되면 왜 안 되는지, 어떤 법적인 것으로 안 되는지만 알려줘도 화가 많이 가라앉는 경우가 많습니다.
- 담당부서에서 미처 신경을 쓰지 못하는 경우가 많은데요. 그걸 우리가 체크해서 주민들한테 직접 설명을 하는 거죠.

□ Q. 악성민원도 많을 텐데 대처 방안은?

- 시장님이 굉장히 공정하기 때문에 안 되는 것을 플랜카드 들고 집회하고 모여서 떠들 경우 더 빨리 되는 게 아니라 더 불이익을 줍니다. 몇 번 선례가 있어서 지금은 많이 나아졌습니다.
- 전문적으로 선동하는 분들은 많이 사라졌습니다. ‘우리가 강하게 밀어붙이면 표를 받는 정치인들이 해줄 것이다’라고 말씀을 하시지만 더 단호하게 대처합니다.
- 시정을 운영하는데, 시민이 낸 세금으로 특정 지역에 특별한 혜택

을 주고 있는데 더 달라고 때를 쓰는 것이 말이 되는지요? 다른 시민들에게 어떻게 말을 합니까?

- 시장님이 직접 주민설명회에 가고 집단적인 갈등 문제로 해결이 안 되면 되도록 시장님이 참석합니다. 시장님이 직접 얘기를 하는 경우 대부분 수공을 하고 갑니다. 왜냐하면 그 동안 왜 안 되는지, 무슨 이유 때문에 안 되는지를 명확하게 설명하고, 안 되는 것은 절대로 안 된다고 확실하게 얘기하기 때문입니다.

□ Q. 갈등 사안이 어느 부서에서 담당해야 할지 애매할 때는?

- 어느 부서에 해당하는지 모를 때 애매한 사안들, 부서 간 걸쳐있는 사안은 윗선, 과장이나 국장이 나서서 하는데 거기서도 결정이 나지 않으면 저희가 나섭니다. 비서실장하고 어느 부서에서 담당할지를 결정합니다.
- 비서실장의 결정이 시장님의 결정이니까 전달되면 수공하는 경우가 있고, 그렇지 않을 경우 모두 불러서 누가 담당할지를 정합니다.

□ Q. 갈등조정관의 직급은?

- 저희는 7급 주사보입니다. 6급을 하게 되면 일반직에서 제외됩니다.
- 고민들을 많이 하다가 저희들은 크게 구애받지 않고, 시장님을 보위해서 일을 하는 사람들로 많이 인식이 되어 있어서 일하는 것에는 편합니다.
- 일반 공무원을 뽑을 경우 위아래로 눈치가 보일 수 있습니다. 하지만 저희는 그렇지 않습니다. 언제든지 관련 자료를 요청하고, 직접 찾아뵙고 업무 협조를 받습니다.
- 옥상옥으로 비쳐지지 않기 위해 관련 부서와 충분히 이야기하고 협조하면서 도와주는 존재라는 것을 인식시키고 있습니다.

□ Q. 갈등관리를 위해 수원시는 무엇부터 준비해야 할까요?

- 우선 사람을 먼저 뽑아야지요. 사람을 뽑으면 그 사람이 자기 역할을 어떻게 할지 계속 고민을 하고, 사례를 계속 수집하게 되고, 만나서 부딪히다보면 답을 찾게 됩니다.

부록3. 서울시 갈등조정담당관 자문

1. 회의 개요

- 일 시 : 2015년 4월 17일(금) 오후 2시~3시 30분
- 장 소 : 서울시청 2층 갈등조정담당관실
- 참석자
 - 서울시 : 홍수정 갈등조정담당관 과장, 서인석 갈등조정팀 팀장
 - 수원시 : 강기태 보좌관
 - 수원시정연구원 : 최석환 연구위원, 김명옥 초빙연구위원, 한연주 연구원, 유명우 연구원, 김종배 연구원

2. 주요 자문내용

□ Q. 갈등예방을 위해 어떤 노력을 하고 있나요?

- 저희가 갈등관리 백서를 2번이나 냈어요. 그리고 갈등관리심의위원회 활동 백서를 2번이나 내고 갈등관리 매뉴얼을 냈습니다.
- 저희가 와보니까 갈등이 많고, 집단민원이 많아서 어떻게 줄일까 하다가 진단체계를 만들었어요. 진단하고 대응계획을 수립하고 그에 따라서 조정이나 관리를 하고, 후속 조치하는 총 4개 단계로서 이름하여 갈등관리 시스템이라고 합니다. 행정적인 프로세스를 짰 건데요 책에 있으니 참고바랍니다.
- 4개 단계로 만들었는데요. 사실은 어떤 것을 진단하고, 갈등관리를 할 것인가가 문제입니다. 기존 행정에서 했던 것처럼 기존 사안에 대해서 제출하라고 하면 아무도 내지 않습니다.
- 결국에는 갈등사업을 추진함에 있어서 집단민원이 있다면 발굴을 해야 하는 거죠. 그래서 차년도 예산사업 목록을 받고 걸러서 그

중 몇 개 사업을 진단하려고 해당부서에 나누어 주었습니다. 해당 부서에서 받아서 체크를 해서 보냅니다.

- 매뉴얼에 체크리스트가 있습니다. 12개 항목을 해서 이해당사자는 몇 명이나 되는지, 타 지자체에 도움이 다 필요한지, 이렇게 진단을 하라고 했더니 없다고 보냈더라고요. 올해는 또 수정을 하려고 합니다. 저희가 계속 수정을 하려고 하고 있습니다.
- 사업계획서를 다 받는데 저희가 갈등기술서라는 것을 해당 부서에서 대충 적어서 보내주면 저희가 채워가지고 질적으로 판단하는 거죠. 이것은 양적으로 질적으로 판단을 해서 저희 혼자 판단을 하는 것이 아니라, 소통기획관, 재정·재무기획관 시의 전반적인 정책이나 사업을 평가하는 예산 평가하거나, 민원 담당, 과장급을 모아서 체크를 하게 만들었어요. 그 중 몇 개를 걸러서 중점관리 대상 선정을 한 거죠.
- 2013년도에 96개, 작년에 줄어서 20여개, 총 100여개 사업을 저희가 중점관리하고 있는 셈입니다.
- 미리 갈등이 있을 것인지 감지하는 게 제일 중요한데 대부분 행정에서 미리 감지하는 것이 어려워요. 그래서 학자들은 미리 감지해야 한다고 말을 하는데, 행정에서는 미리 감지하면 이미 갈등이 있다고 얘기를 하는데. 그 전에는 주민이 민원을 제기하지 않으면 갈등이 없는 거예요.
- 그리고 주민이 민원을 제기 했을 때 행정이 들어 줄 수 있으면 단순 민원인데, 안되면 점점 집단화가 되가는 거 같아요.
- 요즘은 가끔씩 시민들끼리 싸우는 것에 대해 시에서 와서 해결해달라고 하는데 그럼 그것을 어떻게 해결할 것인가 인거죠.
- 제가 지난번에 구청에 가서 갈등 특강을 했더니, 우리가 어떤 문제를 해결할 수 있냐고 물어보니까, 크게 세 가지로 나눌 수 있는데, 첫 번째로는 민-관, 두 번째 관-관, 그 다음에 민-민. 이렇게 되어 있더라고요. 3가지로 구분하며 말씀을 하시면서 그 중에 공공갈

등에 대해서는 민-관이라고 하시는데, 요즘은 영역이 넓어져서 민-민도 관이 조금만 관련이 있으면 해결해 달라고 그래요.

- 그러면 어떻게 할 거냐? 우리는 제3자를 보내자 하는데. 그렇게 해도 중점관리대상 정해봐도 사전에 수시로 발생하는 갈등들이 있더라고요.
- 그래서 저희가 응답소라고, 전체 민원이 들어오는 것을 통합 관리하는 시스템이 있어요. 2014년도 2월부터 했는데 아 그것을 저희가 모니터링을 해요. 거기서 집단화되고 조직화되는 것을 걸러내서 해당부서에 알려줍니다.
- 해당부서에 주의해서 봐야 할 거라고 알려주고, 너희가 해결 못할 것 같으면 우리가 도와 줄 수 있다. 우리가 예산도 지원해주고, 전문가를 부를 때, 협의체를 구성하는 것도 도와주고 그 다음에 여러 가지 전략도 짜주고 이런 것을 한다. 도움을 요청해라. 해당부서에 메일도 보내줍니다.
- 이러한 시스템으로 저희가 예방하고 있고요. 그 다음 중요한 게 행정공무원이 판단하기 어렵잖아요. 공무원이 단독으로 결정했을 때 시의원이나 구의원이 공격을 한다든지, 감사 때 걸리든지 한다면, 책임을 분담하는 것 중에 하나가 사실은 갈등관리 심의위원회라는 게 그런 거라고 생각을 합니다.
- 위원회에서 갈등영향분석을 할 거냐 말거나 결정을 해주는 거예요. 우리가 필요하니까 위원회에서 검토를 해주는 거예요. 갈등영향분석을 용역을 할 수가 있겠죠. 그런데 위원회에서 결정을 했어도 해당부서에서 안한다고 할 수 있더라고요. 선거가 있으면 안한다고 해서 그러면 위원회에 다시 보고를 하고 그냥 중지 상태로 놓는 것도 있습니다.
- 갈등조정을 시기적으로 잘 조절해야 하는데 이를 위해 심의위원회를 운영합니다.
- 우리 위원회는 15명으로 구성되어 있어요. 저는 간사이고요, 저희

위원장은 전 법무장관입니다.

- 저희가 당연직 포함해서 15명인데, 그 중에 4명이 의회에서 추천을 받아요. 그 중에 한 명이 시의원이고 나머지 3명은 의회와 관련 있는 사람을 추천합니다.
- 참여하신 시의원의 경우 갈등관리가 중요하다는 것을 알고 있기 때문에 예산을 늘려주기도 합니다. 하지만 제가 예산을 늘리지 않고 있습니다. 왜냐하면 갈등조정이 유동적이어서 예산을 늘려 놓으면 일을 다 처리하기 힘들 수 있기 때문이죠.
- 심의위원회 위원들은 현장에서 주로 경험이 많으신 분들로 구성되어 있습니다.

□ Q. 갈등이 발생했을 때 어떻게 체계적으로 관리하나요?

- 서울시의 경우 갈등관리기본계획 수립, 심의위원회 구성, 시민열린 토론 운영, 갈등사업 관리, 갈등전문가 풀 구성, 매뉴얼 작성 등 갈등관리를 위한 대응체계를 갖추고 있는데요. 갈등이 발생했을 경우 어떻게 체계적으로 대응하고 있는지 자세히 설명해 주세요.
- 대구시의 경우 우리에게 자문을 받으러 오셨는데, 우리보다 더 잘한 것 같았어요. 자체적으로 진단을 해서 몇 개를 선정해 오셨는데, 정말 이 사업은 해결해야 하는 문제구나라는 게 한 눈에 딱 보일 정도로 선정해 오셨더라고요.
- 예를 들면 올해 과제 10개, 이런 식으로 해 오셔서 거기에만 집중하도록 한 것입니다. 기관마다 다르지만 저희는 최소한 100개 정도 관리하면서 10개 정도 집중 관리를 하고 있거든요. 그래서 저희보다 낫다고 생각했습니다.
- 부서 공무원들은 성공사례이거나 인센티브 또는 상을 받기 위해서는 관련 자료를 제출하지만 갈등 사안에 대해서는 함구합니다. 그래서 일일이 전화해서 받아야 하는 사항이 있어서 저희가 체크리스

트를 도입했던 것입니다.

- 제주도는 사회갈등연구소에다 외주를 주어서 제주도에 맞는 매뉴얼을 만들었다고요. 체크 진단표가 질문 식으로 되어 있어 훨씬 편찮아 보였습니다.

□ Q. 갈등관리에 있어 갈등조정관의 주요 역할은 무엇인가요?

- 갈등조정관 제도는 갈등조정담당관으로 둔 것이고요. 뉴타운에도 갈등조정이라고 따로 있긴 합니다.
- 제가 지원했을 때 조건은 현장에서 3년 이상 경험이 있는 조건이었습니다.
- 갈등조정관은 우선 상징적인 측면에서 효과가 있습니다. 우리 시장은 갈등조정과 대화와 소통에 관심이 많다. 그러려고 노력한다. 라고 하는 것 자체가 갈등조정관을 만드는 순간 가시화가 됩니다.
- 가만히 있어도 상징적으로 큰 효과를 봤습니다. 그래서 다른 지자체나 중앙부처나 공공기관에서 ‘이 제도를 어떻게 도입했나?’라면서 이렇게 오셨잖아요?
- 두 번째는 주민들과 행정 사이의 완충작용을 해 줄 수 있습니다. 화장장과 같은 주민들이 엄청나게 불신하는 사업들이 있는 경우 중간에서 조율하면서 완충작용을 해줄 수 있습니다.
- 갈등현안이 생긴 경우 토목직이나 주택직 등 관련 분야 공무원이 먼저 가서서 자료도 받아오고 실제 현장에 가서 조사를 합니다. 어떤 문제가 있는지, 나 같으면 어떻게 할지, 이런 의견을 가져오면 제가 이 내용을 보고 담당 공무원에게 물어보면서 전반적인 현황을 파악하고 의사결정 프로세스에서 어떻게 해야 되는지 같이 고민을 합니다.
- 우리 팀장님의 경우 언론과에 오래 계셔서 기자들을 어떻게 대응할지를 생각하시고, 문구 하나도 오해가 없도록 만들어주시는 역할을

합니다. 구청과의 관계도 중요합니다. 저희 같은 경우 광역자치단체 다 보니까 갈등 사안이 발생했을 때 내부에서 토론을 한 후 해당 부서와 처리 방안을 논의해 나가면 해당 부서에서 설득력이 있습니다.

- 해당부서에서는 사업을 밀어붙이는데 주민들은 반대하고, 이럴 경우 주민들의 반대를 저감하기 위한 방향과 과정을 설계해서 이야기를 해줄 수 있어야 합니다. 중요한 것은 외부 전문가가 해결할 수 있지만 내부에서도 해결할 수 있어야 합니다.
- 무조건 갈등현안이 있으면 외부 전문가를 부르지만 외부 전문가는 행정을 잘 몰라서 담당자들이 도움이 안 된다고 할 때도 있습니다. 무리한 요구일 수도 있으니 갈등을 전담하는 부서와 외부 전문가가 사업 부서를 지원하는 형태가 되면 아무래도 사업부서는 편하겠죠. 한번 의뢰한 부서의 경우 계속 의뢰를 하더라고요.
- 갈등조정관 조직을 감사관실 밑에 두려고 했었는데, 제가 시장직속으로 있겠다고 했어요. 왜냐면 감사관에서 갈등 문제를 다루면 ‘나징계 받는 거 아니야?’, ‘내가 잘 못한 것만 조사 받는 거 아냐?’ 이런 오해를 많이 합니다.
- 또한 직원들도 어느 과에 있냐에 따라서 특성이 달라집니다. 예를 들어 감사부서에 있으면 강권적으로 업무를 처리하지만, 갈등조정관에 오면 이야기를 먼저 듣더라고요. 직원들도 어느 그릇에 담느냐에 따라 특성이 달라집니다.
- 가끔 감사관의 힘을 빌리고 싶을 때도 있습니다. 아무래도 저희가 갈등조정을 요청하면 사업부서에서 잘 움직이지 않는 경우가 있습니다. 따라서 이러한 것들을 잘 생각하셔서 소통기획관에 둘 것인지 감사관실에 두는 것이 더 효율적인지 고민해봐야 합니다. 하지만 전 아직도 시장 직속으로 있어야 한다고 생각해요.
- 한국행정연구원의 최종원 박사의 경우 시장직속에 있으면 안 된다고 주장하기도 했습니다. 시장이 바뀔 때마다 시장 직속 기구가 바뀌기 때문이죠. 갈등조정담당관이 다음 시장 때는 없어질 수도 있

다는 거거든요. 사실 저희도 지금 시장님이 선출되면서 만들어진 조직입니다.

- 최근 저희가 시도하는 것이 열린 토론회입니다. 저희가 갈등조정을 해보니 주민들을 교육 시키면서, 주민 교육 뿐 아니라 행정기관 공무원들도 토론에 익숙하지 않으신 거예요. 토론을 하려면 사전에 약속을 하고 규칙을 얘기하고 교육을 하고 진행해야 해서, 토론문화를 조성하는 것이 좋겠다고 생각했습니다.
- 정책에 관한 것은 긍정적인 측면에서는 토론이 잘 이루어지는데 쟁점이 있는 것에는 시도를 해보지 않았습시다. 저희는 쟁점이 크게 부각되지 않지만 시민사회에 밀접한 이슈를 선정해서 오픈스페이스, 갤러리 워크 등의 다양한 방법을 접목시켜서 적용할 생각입니다. 심의위원회 분과위원회를 만들어서 거기서 준비를 하고 있는 중입니다.

□ Q. 수원시의 갈등관리를 위한 조언을 부탁드립니다.

- 수원시는 저희와 비슷한 체제로 가면 되는데 중요한 것은 사전에 탐색전을 해보는 것이 중요하지 않을까 생각합니다.
- 협의체를 구성할 때 전문가의 도움을 받아서 만들어봐야 할 것 같아요. 저희도 협의체를 만들어야 된다고 하면 각 부서에서도 대부분 만들고 있다고 해요. 하지만 운영하는 것을 보니 협의체에 회의를 오시는 분들이 회의 주제를 모르고 오시는 분들이 많아요. 제가 미리 자료를 보내 달라 하면 ‘대외비’라고 하고 주지 않습니다.
- 사전에 이해당사자가 아닌 제3자가 인터뷰를 해서 쟁점을 정리하고 난 다음에 협의체 구성까지의 절차를 설계하고 운영을 하는 것. 이러한 과정을 해보는게 좋을 것 같습니다.
- 사실은 갈등영향분석이라 하면 갈등 때문에 다들 싫어하시거든요. 이게 무슨 갈등이냐? 이러는 경우도 있습니다. ‘이슈 영향분석’이라

든지 제목을 바꿔서라도 사전에 해보는 것도 좋을 것 같습니다.

- 저희도 이제는 용역을 따로 주지 않아도 직원들이 직접 가서 만나 보고 우리가 어떻게 해야 하는지 보고서를 직접 작성합니다.
- 갈등관리에 대한 내부 교육은 시장님을 비롯해서 과장급 이상의 간부들을 대상으로 해야 합니다.
- 제가 처음에 왔을 때 갈등이 주로 일어날만한 부서 과장을 모두 만나서 갈등관리의 취지를 설명하고 그 분들의 의견을 들으려고 했지만 굉장히 부정적이었어요.
- 시장님께 말씀드려서 시장님 명의로 이 메일을 보냈어요. 우리 사회가 갈등이 너무 많다. 우리 시도 여기에 대응해야 한다. 그래서 앞으로 갈등조정관에 잘 협조해야 한다는 내용으로 시장님 서안을 작성하여 보냈습니다. 그리고 난 후 4급 이상 간부들을 시장님이 참석하는 교육을 진행했죠.
- 그리고 나니 시의원을 비롯해 대부분이 시장님이 갈등관리에 굉장히 의지가 강한 것을 알게 되니 협조가 빨라졌습니다. 그리고 어떤 의견을 내도 그냥 흘려보내지 않더라고요. 갈등관리는 단체장의 의지가 가장 중요합니다.
- 갈등관리 성공사례 개발이 우선 필요합니다. 우리 시에서 어떤 문제가 있었는데 어떻게 갈등조정을 해서 성공을 했다. 이런 사례가 있어야 합니다. 그래서 저희가 사례집도 내고 구청에서 한 것도 찾아서 정리했습니다.
- 처음에는 조그맣게 팀이나 담당자가 있으면 되고, 그 다음에 교육을 시키면 되고, 교육을 시키면 조례나 이런 시스템 프로세스를 만들면 되고, 그리고 난 다음에 심화 교육을 외부와 협약해서 보내고, 그러면서 사례를 모으고 프로세스를 정리하는 겁니다.
- 조례는 제 생각은 별로 중요하다고 생각하지는 않습니다만 공무원

분들의 경우 조례를 만들고 시스템을 만들어야 한다는 의식이 있어서 조례를 만드는 것이 기반을 구축한 것이라 생각합니다.

□ Q. 예산은 어떻게 되나요?

- 예산은 올해 2억 7천만 원입니다. 첫 해에 왔을 때는 예산이 한 푼도 없었어요. 제가 꿈이 컸을 때 인데 저보고 일을 하지 말라고 하더군요. 계획서를 보여줬더니 국장이 예산이 없으니 하지 말라고 하더라고요.
- 그래서 '갈등조정담당관이 찾아가는 갈등교육'을 무료로 진행했습니다. 각 구청마다 무료로 진행하니 좋아하더라고요, 우선 예산이 없어도 할 수 있는 것을 찾아가고 했습니다.
- 그리고 두 번째로 한 것이 '층간 소음에 대한 주민 자율조정모델'을 만들었습니다. 방송에서 유명세를 탔는데요. 그때도 예산이 없었어요. 그 때에 시민단체 지원을 받아서 진행했습니다. 저는 구청과 연결만 하고 제가 가서 무료로 교육을 했습니다.
- 2012년은 거의 제로였고, 2013년에는 2억 원 정도, 2014년도에는 시의원이 5천만 원 올려줬습니다. 2015년도에 2천만 원이 또 올랐습니다.
- 예산은 주로 갈등조정 활동에 쓰입니다. 예를 들어 갈등사안이 있을 경우 두 가지 방식으로 할 수 있는데, 하나는 전문가한테 활동수당만 주는 것이고요, 두 번째는 용역을 주는 방식입니다. 용역을 주려면 절차가 복잡해서 학술용역 보다는 일반용역으로 시행하고 있습니다. 전문가도 몇 안 되기 때문에 수의계약으로 2천만 원 한도 내에서 진행합니다.

□ Q. 갈등조정관의 역할이 현장에 직접 부딪혀서 해결하는 것이 주된 업무인지, 부서에서 주로 담당하는데 갈등을 잘 관리할 수 있게 옆에서 도와주는 역할인지?

- 처음 목적은 갈등 예방을 목적으로 만들었어요. 왜냐하면 공무원 자체는 갈등민원은 부서에서 자체 처리하는 것이 원칙이잖아요. 민원을 받아서 해당부서에서 전달해서 해결하는 것이죠. 감사과에서 해결 되었는지 확인하는 것이고.
- 그래서 주로 교육을 하고 진단을 해서 알려주는 시스템으로 알고 왔는데, 실제로 각 부서가 담당하기 어려운 건들이 있더라고요. 예를 들면 여러 부서가 얽혀 있는 것은 저희가 직접 해결해야 한다는 겁니다.
- 그래서 저희가 두 개 팀으로 나뉘어져 있는데 한 쪽은 교육이나 매뉴얼을 개발하고 백서를 만드는 일을 주로 합니다. 그럼에도 불구하고 사업부서는 각각 1인당 실국을 나누어 담당합니다. 내가 관리하는 부서에서 갈등이 있으면 담당자가 지원을 해주거나 조정을 해주는 역할을 합니다.

□ Q. 저희 수원시 시민소통기획관도 시장직속기관인데 신생조직이다 보니 단독으로 움직이는 것이 조심스럽습니다.

- 저는 상관없다고 생각합니다. 소신과 신념을 가지고 그냥 하고자 하는 일을 하시기 바랍니다.

□ Q. 갈등조정관이 생긴 이후 이제 결과물, 성과에 대한 부담은 없는지?

- 2012년에 처음에 왔을 때는 의욕이 넘쳐서 제가 시장보다 더 큰 권력을 갖고 있다는 생각으로 실장, 국장 모두 저한테 휘둘렸어요. 지금은 제가 윗분들에게 얘기하는 경우는 거의 없습니다. 직원들이 직원들끼리 얘기하고 필요한 경우 현장에 제가 잠깐 나갑니다.
- 저는 오히려 눈치 보지 말고 하고자 하는 일, 해야 하는 일 해야 된다고 말씀드리고 싶어요. 지금 약하게 하면 나중에 강하게 얘기하지 못합니다.
- 시장님에게도 강하게 나가시기 바랍니다. 저도 시장님께서 강한 의

지를 보여주셔야 하고, 우리와 대화해야 한다고 말씀드렸어요. 처음 1년이 중요합니다. 갈등관리는 성과가 나오기 어려워요. 근데 1년 했는데 아무 성과가 없다고 하면 공무원들도 신경 안 씁니다. 처음에는 갈등관리의 중요성에 대해 강하게 어필하시고 그 다음부터 강약 조절을 해야 합니다.

부록4. 최종보고회 자문

1. 회의 개요

- 장 소 : 수원시 시민소통기획관
- 참석자
 - 자문위원 : 김미경 갈등조정관(부평구), 전형준 교수(단국대 분쟁해결 연구센터)
 - 수원시 : 권찬호 시민소통기획관, 오민범 소통팀장, 제진수 정책보좌관, 강기태 시민소통보좌관, 김범기 주무관
 - 수원시정연구원 : 최석환 연구위원, 이영안 연구위원, 한연주 연구원, 진정은 연구원

2. 주요 자문내용

□ 민원과 갈등에 대한 구분 필요

- 갈등과 민원은 별개의 것(현재의 보고서에는 구분이 없음)
- 민원과 갈등은 관련법도 별개로 법의 충돌뿐만 아니라 실무에서도 혼돈이 발생할 우려가 큼
 - 인천시의 경우도 '갈등민원조례'로 제정되어 우려됨
- 민원에서 갈등으로의 전환 기준점(시점)이 있으며, 민원과 갈등 관련 별개 조직을 두는 것이 합당하다고 봄
- 부평구에서는 업무분장은 법률에 따라 나누어져 있으며 다수인민원과 직소민원에 대해서만 갈등관리팀에서 직접 관리

□ 갈등관리 운영 전반

- 운영의 목적 및 철학적 관점을 확실히 한 후 시스템 구축 및 운영

필요

- 공공갈등의 관리인가, 조정인가의 관점 필요
- 단체장의 운영 철학과 맞물려 갈등의 관리와 조정이 어떻게 되어야할지 고민 필요
- 수원시에서는 거버넌스와 소통기능 강화가 강점으로 보이며, 이것을 통해 무엇을 할 것인지 명확하게 제시하면 운영이 수월할 것
- 운영 철학과 맞물릴 경우 행정과의 협업에서도 부딪히는 일이 줄어들어
- 잘 된 정책이라도 발생하는 갈등을 잘 대처하지 못하면 잘못된 정책이 될 수 있기 때문에 갈등관리가 중요함
- 제도 실행 시 나타나는 부정적 효과를 예상하고 내부적으로 검토하는 것 필요
- 갈등관리 프로세스 상에서는 갈등사안에 대해 부서에서 검토 후 등급을 나누어 업무를 분장하는 것 필요
- 긴급하게 발생하는 갈등에 대해서는 어떻게 업무 분장하고 대처할지에 대한 대안 마련 필요
- 갈등관리 모델의 3가지 유형 : 1.광역자치형(서울시) 2.기초자치형(부평구) 3.새로운 형식(성남시) -> 수원시가 지향할 모델의 방향 설정 필요
 - 성남시의 경우 조례도 없고 자치단체장의 의지로 만들어진 팀
 - 정책보좌형식으로 가져갈 것인지, 행정시스템으로 반영하고 싶은 것인지에 의해 운영형식 달라질 것
- 갈등을 빠르게 해결할 수 있는 팀 중 하나는 담당공무원이 법적으로 검토 후 결과를 가지고 있는 것임
- 부서간 평풍현상을 방지하기 위해서는 어느 정도 권한을 가진 상위 부서가 부서간 조율을 하는 것이 필요
 - 성남시의 경우 7급이지만 단체장 직속으로 권한 큼, 부서장 소집 가능

- 갈등관리의 3단계 1. 이해관계정리 2. 심리적 정리 3. 평화적 관점 (힐링의 개념 포함)
 - 이해관계만 정리될 경우 또 다른 이해관계 충돌로 다른 갈등 발생할 수 있음, 따라서 심리적 관리까지 목표로 해야함
- 응답소 등 민원관리 통합시스템은 단순 취합이 아니라 정보공유 및 분석을 통한 DB구축의 개념으로 활용되어야 더욱 의미 있을 것
- 대응체계부분에서 갈등과 민원, 갈등관리팀과 관련부서 업무분담 등을 민원과 갈등의 기준선을 정해 구축 하는 것 필요

□ 외부전문가 도입

- 실제 행정으로 접목되기 위해서는 전문분야에 대한 공무원의 이해 필요
- 외부 전문가 도입과 미도입은 각각의 장단점이 존재하나 초기에는 전문가 도입으로 전문성과 체계성을 갖추며 행정직원의 역량강화가 필요
- 공무원과 외부전문가의 갈등관리의 큰 차이는 현장소통에 있음
 - 외부전문가는 현장 소통을 통해 더욱 적극적으로 해결하려함. 이러한 노력을 어떻게 할 것인지 고려 필요

□ 심의위원회 운영

- 심의위원회가 잘 운영되지 않는 이유 : 상정 안건 결정을 부서별로 한다는 것이 어려움, 안건을 올렸을 경우 실행 여부는 리더의 의지가 중요
- 내실화 부분에서는 심의위원회보다는 전문가 자문 형태로 전문가 pool을 구성하는 것이 더 효과적일 것이라고 생각
- 현장성을 고려한 전문가 네트워크 구축이 필요

□ 역량강화(교육)

- 힐링 프로그램은 단순도입이 아니라 왜 도입되어야 하는지 고려 필요
- 역량강화를 위한 교육은 1. 공무원 관련 2. 주민 3. 시민단체 의 세 가지 부분에서 진행되어야하며 그렇지 않을 경우 불균형으로 오래 지속되지 못함
- 실제적 교육 2시간 보다는 업무에서의 감수성을 높이는 것이 중요. 실제 업무에 도움이 되는 점진적 방향으로의 방법 모색

□ 단체장과의 직접 면담

- 어떤 철학과 내용을 가지고 진행할지 명확한 것이 중요하며 이것이 부족할 경우 직접면담이 오히려 역효과를 발생시킬 가능성이 있음

□ 성공적 운영

- 성공적 운영을 위해서 부평구는 조직과 프로세스가 어느 정도 자리 잡은 후 조례 및 심의위원회를 만들어 점차 자리 잡도록 함
- 단체장(결정권자)의 실행 의지가 중요하며, 수원의 경우 시장과 부시장의 의지가 강해 잘 운영될 것으로 생각됨
- 아무리 좋은 제도라 할지라도 운영하는 사람에 의해 성공여부가 달라짐
- 단체장의 관심, 실무진의 전문성, 행정력과 전문성의 조화가 성공의 중요한 열쇠

수원시 갈등관리방안 정책 연구

발행인 손혁재

발행일 2015년 10월 30일

발행처 수원시정연구원

(443-810)경기도 수원시 영통구 매영로 345번길 111

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

비매품 ISBN 979-11-85686-41-7

본 출판물의 판권은 수원시정연구원에 속합니다.