

SRI

정책리포트

2021. 01. 25.

민원 최소화를 위한 합리적 정책결정 방안 모색

최석환

도시공간연구실 연구위원, csh@suwon.re.kr

요약

- 수원시는 조례제정(2015), 갈등조정관 채용(2017), 갈등관리 매뉴얼 및 갈등관리 프로세스 구축(2018) 등 갈등관리 체계가 비교적 잘 구축되어 있고, 도시정책시민계획단, 시민배심원제, 원탁토론 등 참여적 의사결정에 대한 경험 등 갈등조정과 관련한 사회적 자본도 풍부함
- 그러나 사업부서의 공공갈등 및 민원처리에 대한 이해부족, 갈등에 대한 부정적 인식과 피동적 대응, 갈등관리 전담인력 부족, 갈등관리심의위원회의 형식적인 운영, 기피시설에 대한 사전갈등관리 부족 등 개선이 필요한 부분이 있음

정책제안

- ① 갈등에 대한 부정적 인식 개선 및 인센티브를 통한 능동적 갈등관리 유도
- ② 사업추진 부서의 갈등관리 역량 강화 및 전담팀 구성을 통한 기능 강화
- ③ 갈등관리심의위원회의 실질적인 논의기구로서 활용
- ④ 시민참여 및 정보공개 활성화

Keyword : 공공갈등, 기피시설, 집단민원, 갈등관리, 합리적 의사결정

수원시정연구원 수시보고서는

수원시민의 삶의 질을 향상하고 수원의 도시 경쟁력 강화를 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써 수원시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 자료입니다.

I. 연구개요

1 연구 배경 및 목적

- 수원시는 조례제정(2015), 갈등조정관 채용(2017), 갈등관리 매뉴얼 및 갈등관리 프로세스 구축(2018) 등 갈등관리 체계가 비교적 잘 구축되어 있고, 도시정책시민계획단, 시민배심원제, 원탁토론 등 참여적 의사결정에 대한 경험 등 갈등조정과 관련한 사회적 자본도 풍부함
- 그럼에도 불구하고 최근 소각장 및 영흥푸르지오아파트 등 집단민원에 의한 공공갈등, 폭언, 불만 표출 등 악의적 민원, 반복민원으로 인해 공무원의 사기저하와 업무효율성 저해 등의 문제가 대두되고 있으며, 이는 시민을 위한 행정서비스의 질이 낮아지는 악순환으로 이어짐
- 이에 따라 본 연구는 수원시의 민원대응, 갈등관리 시스템에 대해 살펴보고, 보다 적극적이고 효율적인 공공갈등관리를 위한 개선방안을 도출하고자 하였음

2 연구 방법 및 내용

- 본 연구는 수원시의 갈등관리 시스템의 문제점 및 대응방안을 마련하기 위해 개념 및 사례분석, 수원시 현황 분석(문헌 및 인터뷰), 전문가 자문 등의 방법으로 진행하였음
- 2장에서는 고충민원과 고질민원, 공공갈등과 갈등관리에 대한 개념과 최근 동향을 살펴보았으며, 3장에서는 갈등관리 및 공공갈등 사례를 분석하였음
- 또한 4장에서는 수원시의 민원대응 및 갈등관리 시스템을 심층적으로 분석하여 관련 전문가 자문을 통해 현행 민원대응 및 갈등관리 문제점을 도출하고 이에 대한 해결방안을 제시하도록 하였음

II. 개념 및 동향

1 개념

1) 고충민원과 고질민원

- 고충민원은 행정 기관 등의 위법이나 부당하거나 소극적인 처분(사실 행위 및 부작위를 포함) 및 불합리한 행정 제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말함(부패 방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제5호)
 - 행정 기관 등의 위법·부당한 처분(사실 행위를 포함한다)이나 부작위 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결 요구
 - 민원 사무의 처리 기준 및 절차가 불투명하거나 담당 공무원의 처리 지연 등 행정 기관 등의 소극적인 행정 행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소 요청
 - 불합리한 행정 제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정 요구
- 고질민원의 경우 현재 공공 부문에서 민원 관련법과 제도상으로 어떤 특성을 가진 민원을 고질민원이라 할 것인지에 대한 합의된 정의는 없으며, 기관 별로 자체 민원의 특성을 반영하여 다양한 정의와 용어가 공존
 - 국민권익위원회 고충민원 특별 조사팀에서는 ‘국민권익위원회에 접수·처리된 고충민원으로서 특별민원 지정 기준에 적합하고, 분야별 민원부서에서 특별민원 발생 보고서를 작성·제출하고 특별민원 심의 위원회에서 선정한 민원’에 대하여 ‘특별민원’이라 정의(국민권익위원회, 2013)
 - ‘정당한 행정 처분 등에 승복하지 않고 자기 의사만을 관철시키기 위해 장시간 반복적인 주장 등으로 행정력을 낭비하게 하는 민원’을 ‘특이민원’이라 함(한국행정연구원, 2010)
 - ‘정상적이지 못한 불법 또는 부당한 방법으로 민원을 제기하여 정당한 직무집행을 방해하는 민원(인)’을 ‘특이민원(인)’이라 함(법원행정처, 2007)
 - ‘동일한 내용으로 2~3회 이상 계속 반복하여 제출되는 민원과 제기한 민원이 성취될 때까지 3회 이상 계속되는 민원으로 현재의 제도나 지침에 따라 해결이 곤란한 민원’을 ‘특이민원’이라 함(국가보훈처, 2009)

2) 고질민원 구성요소 및 발생원인

○ 고질민원(특별민원, 특이민원)의 구성요소

- 민원인이 제기한 일반 민원을 행정 기관에서 적법하게 처리하였음에도 불구하고 민원처리 결과에 불만을 가지고 지속적·반복적으로 동일·유사한 민원을 제기
- 민원인이 민원처리 과정에서 자신의 의견만 옳다는 주장을 되풀이 하면서 다른 사람의 의견을 무시
- 민원인이 자신이 제기한 민원에 대해 자신이 원하는 것을 얻기 위해 욕설·폭력·기물파손 등의 행위를 하면서 직·간접적으로 위법·부당한(또는 비이성적) 요구를 함
- 민원인이 자신이 제기한 민원을 처리하는 과정에서 여러 차례에 걸쳐 정상적인 직무 집행 행위를 방해하거나 일반 사회 관념으로 수용할 수 없는 내용을 요구
- 민원인이 자신의 민원을 처리한 업무담당자에게 불만을 가지고 징계요구 또는 고소·고발 등의 형사 처분, 민사상의 손해 배상 등을 일방적으로 요구하는 경우
- 민원인이 자신이 제기한 민원을 통하여 사적이익을 추구하기 위하여 불필요한 과도한 행정력과 예산 낭비 유발로 다른 민원인에게 피해를 주는 경우

○ 고질민원(특별민원, 특이민원) 발생원인

- 민원인과 행정 기관 각각의 입장에서 생각하는 발생 원인은 다음과 같음

[표 3] 고질민원(특별민원, 특이민원) 발생원인

구분		발생원인
민원인 입장	민원을 처리하는 초기단계에서 민원업무 담당자의 대응 소홀	<ul style="list-style-type: none"> • 불성실한 답변 및 태도와 형식적인 민원처리 • 처리과정에 대한 안내 미흡과 처리결과에 대한 설명 불충분 • 업무 담당자의 책임 회피성 발언 등
	민원인과 민원 업무 담당자 사이의 잘못된 의사소통 결과에 대한 불만	<ul style="list-style-type: none"> • 이해하기 어려운 전문적 법률 용어나 행정 용어의 사용으로 민원인이 이해하지 못한 경우 • 민원인과 오해가 발생하였는데 이를 원만하게 해결하지 못한 경우
행정기관 입장	특이민원 제기자의 특이한 주변 환경에 문제가 있어 발생한다고 생각	<ul style="list-style-type: none"> • 민원 제기자의 경제·가정적 어려움이나 건강상의 문제로 인하여 민원인이 피해의식을 가지고 반복적으로 민원을 제기한다고 생각
	특이민원 제기자의 개인 성격에 문제가 있어 발생한다고 생각	<ul style="list-style-type: none"> • 특이민원 제기자의 성격[편집성, 분열성, 반 사회적, 자기애성, 연극성(히스테리성), 경계성, 회피성, 의존성 강박성 등을 자의적으로 판단하고 이러한 개인 성격으로 인하여 발생한다고 생각
	특이민원 제기자의 높은 기대 심리 때문에 발생한다고 생각	<ul style="list-style-type: none"> • 특이민원 제기자는 공공 기관에 민원을 제기하면 반드시 해결이 될 것이라는 막연한 높은 기대 심리를 가지고 있지만 제기한 민원에 대한 법률 규정이나 행정 제도 등에 대한 이해가 부족하여 발생한다고 생각
민원처리 제도에	동일 유사민원에 대한 다른 처리 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 동일한 기관의 소속 기관임에도 불구하고 민원 처리 결과가 서로 다른 경우 그 처리 결과에 대해 특이민원 제기자는 다른 소속 기관과의 형평성을 제기
내제된 문제	선제적 민원처리 제도의 개선 노력 부족	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부문에서 민원 처리 환경이 변화함에 따라서 특이민원 제기가 생각하는 민원 처리 제도에 대한 내용이나 속도 보다 선제적으로 대응하지 못함

3) 공공갈등과 갈등관리

○ 공공갈등의 정의

- 사전적 정의 : 공공갈등은 국가나 사회의 구성원에게 두루 관계가 되는 사안에 대해 개인, 집단, 국가 간의 생각과 이해관계에 있어서의 심각한 차이나 충돌¹이라고 정의할 수 있음(임동진, 2010)
- 학술적 정의 : 정부가 추진하는 공공정책을 둘러싸고 이해 및 권한 관계에 있는 단체 혹은 다른 정부(지방정부)와 충돌로 인해 발생하는 대립. 한편 단체간(노사간, 시민단체간) 대립으로 인해 공중에게 커다란 영향을 미쳐 정부의 개입을 필요로 하거나 관여하는 갈등(가상준, 2009)
- 법제도적 정의 : 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌¹

○ 갈등관리의 개념정의

- 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 활동(임동진, 2010)
- 갈등관리는 단순히 갈등이 발생한 후 해결하는 것이 아니라 갈등예방, 갈등인식, 갈등해결, 갈등의 사후 모니터링 및 관리를 모두 포함하는 개념
- 대부분의 갈등은 갈등이 잠재되어 있는 시기부터 갈등발생, 갈등확산, 갈등축소, 갈등해소, 갈등소멸, 갈등관리평가의 과정으로 이루어지며, 갈등관리는 이러한 일련의 과정에서의 모든 활동을 뜻함

[표 4] 갈등관리의 범위

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

1 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」

2 동향

1) 지방자치단체 갈등관리 조례 제정

- 공공갈등 관리가 한국사회의 현안으로 대두되면서 노무현 정부는 갈등관리 기본법인 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률’을 제17대 국회에 정부안으로 제출하였으나, 국회의 소극적인 태도와 시민단체의 반대로 기본법 제정에 실패하고 2007년 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’과 함께 뒤 이어 총리령(제847호)인 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙’이 제정되어 운영 중
- 이후 지방자치단체들은 자기 지역에서 발생하는 공공갈등을 관리하기 위한 갈등 관리 관련 조례를 제정하기 시작하여 현재 광역자치단체를 포함하여 85개가 제정하였으며, 이는 전체의 약 35% 정도에 불과

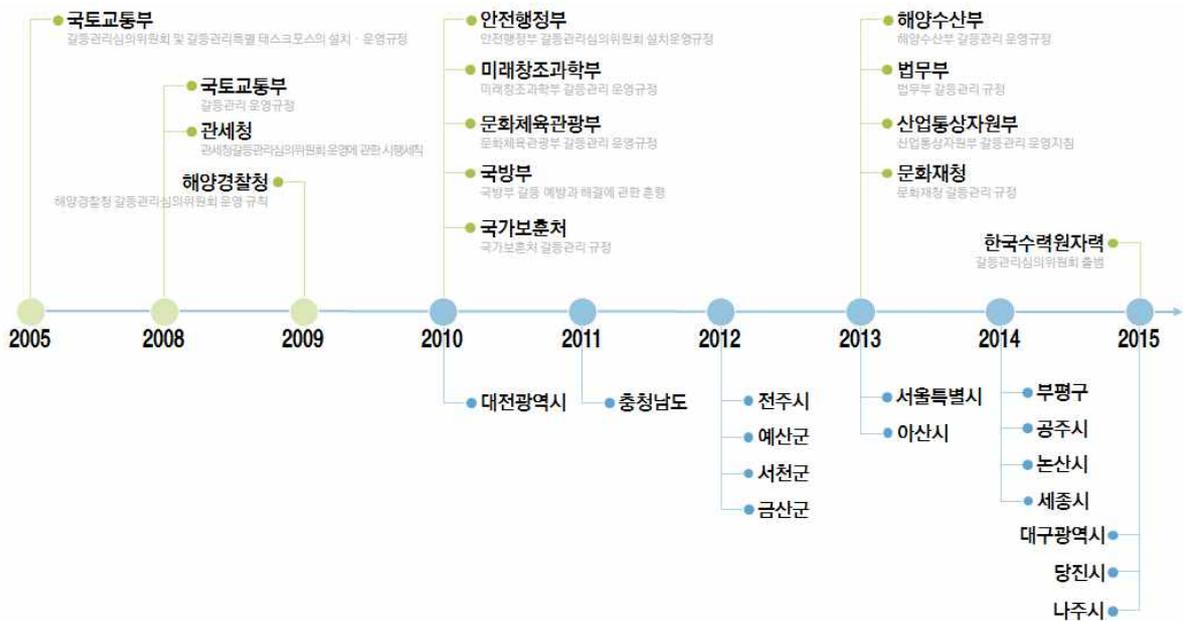
〈표 2-5〉 갈등관리 조례 제정 현황(2021.1월 현재)

구분	광역자치단체 조례 제정	기초자치단체 조례 제정	비고	
광역 자치 단체	서울특별시	2012.09제정	영등포구(2013), 강서구금천구송파구(2015), 강동구은평구강북구구로구(2016), 서초구(2017), 광진구(2018), 마포구(2019), 동작구(2020)	12곳 25곳
	부산광역시	2009.12제정	동래구(2017), 해운대구(2018), 남구부산진구기장군(2019), 강서구(2020)	6곳 16곳
	대구광역시	2015.07제정	중구(2015), 달서구(2017)	2곳 8곳
	인천광역시	2015.08제정	부평구(2014), 미추홀구(2018), 남동구계양구(2019), 서구(2020)	5곳 10곳
	광주광역시	2008.01제정	북구(2015), 남구(2017), 동구광산구(2020)	4곳 5곳
	대전광역시	2009.07제정	서구(2013), 동구중구(2016), 유성구대덕구(2017)	5곳 5곳
	울산광역시		중구(2016), 남구북구동구(2020)	4곳 5곳
	경기도	2013.11제정	시흥시(2008), 하남시(2011), 군포사과천시(2012), 오산시 양평군(2013), 포천사김포사수원사구리시(2015), 안성사안양사여주시용인시(2017), 광명사성남시(2018), 평택사이천시(2019), 부천시·의왕시(2020)	20곳 31곳
	강원도	2015.10제정	춘천시(2011), 태백시(2013), 동해시(2015), 정선군(2016)	4곳 18곳
	충청북도	2007.11제정	증평군(2012), 진천군(2013), 보은군괴산군(2016)	4곳 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), 익산시완주군(2012), 군산시(2015)	4곳 14곳
	전라남도	2020.06제정	순천시(2011), 나주시(2013), 목포사영암군(2015), 화순군(2017)	5곳 22곳
	경상북도	-	문경시, 안동시, 포항시(2012), 봉화군(2019)	4곳 23곳
	경상남도	2020.05제정	거창군창원시(2012), 의령군통영시(2015), 김해시(2019), 사천시(2020)	6곳 18곳
	제주도	2020.07제정	-	- 4곳
	세종시		2013.05제정	- -
	합계			101곳 232곳

자료 : 자치법규정보시스템을 통해 정리

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 지적
- 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 나타남
 - 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 현황



[그림 10] 갈등관리 위원회 구성 추이

3) 갈등관리 전담조직 및 전문인력 활용

- 국내 일부 지자체에서는 갈등관리를 위한 전담조직을 마련하거나 전문인력을 두어 공공갈등을 효율적으로 관리

- 서울특별시 갈등조정담당관은 담당관 1명(4급), 갈등조정팀 7명, 갈등관리팀 4명 등 총 12명의 인력이 갈등관리에 전담하고 있음
- 부산광역시는 행정자치국 사회통합과 아래 갈등조정팀을 두고, 갈등조정팀장 1명과 주무관 5명 등 6명의 인력이 갈등관리 업무에 전담
- 경기도는 최근 2018년 조직개편을 통해 갈등조정조직을 신설하고 갈등조정관 5명을 임용하여 갈등조정관제를 운영

[표 6] 광역자치단체 갈등관리 조직예산 현황

구분	부서	예산(천원)	
		구분	예산(천원)
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> • 서울혁신기획관-갈등조정담당관(2개 팀) 운영 • 갈등담당조정관 1명, 갈등조정팀 7명(팀장 1명, 갈등조정관요원 1명, 갈등조정관 1명, 주무관 4명) • 갈등관리팀 4명(팀장1명, 갈등조정관 1명, 주무관 2명) 	중점갈등관리사업 실태평가	295,000
		갈등관리 교육	37,500
		교육 동영상 개발보급	21,000
		갈등관리 매뉴얼 제작	16,050
		갈등관리 백서 제작	16,050
		서울시민 공공갈등 인식조사	8,900
		우수사례 발표대회	8,419
		우리동네 주민자율조정가 양성	505,500
		역량강화를 위한 공동연수	12,640
		합계	921,059
부산광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 행정자치국 사회통합과 아래 갈등조정팀 • 갈등조정팀장 1명, 주무관 5명 	갈등진단 및 대응시스템 구축	25,000
		갈등관리 실태평가	10,000
		합계	35,000
대구광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 시민행복교육국 아래 시민소통과 • 주무관 1명 	갈등진단 및 대응계획 컨설팅	7,800
		갈등조정협의회 활동 수당	7,800
		갈등조정전문가 현장활동지원	4,680
		심의위원회 위원 수당	4,680
		갈등관리 교육	8,000
		합계	32,960
인천광역시	• 시민정책 담당관 : 주무관 1명(갈등조정 담당자)	-	-
광주광역시	• 자치행정국 자치행정과 : 주무관 1명(갈등조정 담당자)	-	-
대전광역시	• 기획조정실 내 정책기획관 : 주무관 1명(갈등조정 담당자)	-	-
경기도	<ul style="list-style-type: none"> • 소통협치국 아래 민관협치과 • 갈등조정팀장 1명, 갈등조정관 2명, 주무관 3명 	갈등관리역량강화	14,000
강원도	<ul style="list-style-type: none"> • 총무행정관 내 자치행정담당(사회갈등조정위원회) • 사무국장 1명, 고충처리팀장 1명, 주무관(조사담당 공무원) 3명 	사회갈등위원회 운영 지원	49,600
충청남도	• 공동체정책관 내 갈등정책팀(팀장 1명, 주무관 2명)	공공갈등관리운영	16,650
전라북도	• 자치행정국 내 자치행정과 행정팀 : 주무관 1명	-	-
경상남도	• 사회혁신추진단(2019.1 신설) 내 민관협력담당 : 담당자 1명	공공갈등 예방 및 조정지원	25,800
제주특별자치도	<ul style="list-style-type: none"> • 소통혁신정책관 내 소통담당관(도민소통) : 주무관 1명 	여론동향 및 갈등관리	104,560
		예방적 갈등관리 및 체계적 대응	87,600
		합계	192,160
세종특별자치시	• 자치분권국 내 자치분권과 자치협력담당 : 주무관 1명	상생협력갈등관리	4,000

자료 : (사)한국정당학회(2020), 정부 갈등관리 실태 및 예산의 타당성 연구 내용을 토대로 재정리.

- 기초자치단체에서는 인천광역시 부평구와 서울시 강서구, 경기도 성남시와 고양시 등에서 갈등관련 전담팀이 구성
 - 특히 부평구와 서울특별시의 경우 갈등조정관 제도를 통해 갈등관리 전문가를 임명하여 보다 전문적인 갈등관리를 모색

[표 기] 기초자치단체 갈등관리 조직예산 현황

구분	부서	예산(천원)	
성남시(경기)	• 행정기획조정실 마을공동체과 내 공공갈등조정팀 • 팀장 1명, 주무관 2명(갈등조정관)	공공갈등 예방 및 관리	13,900
수원시(경기)	• 시민소통기획관 내 갈등조정관 1명	공공갈등예방 및 해결	12,800
용인시(경기)	• 시민소통관 갈등관리팀장 1명, 실무관 3명	역량강화 교육, 갈등민원 관리	24,896
천안시(경기)	• 행정안전국 자치민원과 내 분권팀 : 주무관 1명	-	-
양평군(경기)	• 소통협력담당관 : 소통협치팀 1명	공공갈등 예방 및 조정	1,150
공주시(충남)	• 시민소통담당관 아래 민원조정 : 민원조정팀장 1명	민원조정위원회 운영	3,400
금산군(충남)	• 자치행정과 민관협력새마을팀 : 주무관 1명	충남 남부권역 갈등관리 포럼 운영	3,000
창원시(경남)	• 시민소통담당관 갈등관리담당 : 담당관 3명	갈등관리 교육, 위원회 운영 등	20,300
김해시(경남)	• 행정자치국 민원소통과 : 민원소통팀장 1명	심의위원회 및 교육강사 수당	2,820
완주군(전남)	• 행정복지국 아래 행정지원과 : 대외협력팀장 1명	공공갈등 대응관리	7,000
강서구(서울)	• 감사담당관 내 민원갈등관리팀 • 팀장 1명, 팀원 8명(공공갈등 담당 1명)	갈등관리위원회 및 협의체 운영 등	6,500
마포구(서울)	• 감사담당관 아래 민원소통팀 : 주무관 1명	갈등관리 운영	783
남구(부산)	• 소통감사담당관 아래 소통협력팀 : 주무관 1명	공공갈등 예방 및 해결	4,200
달서구(대구)	• 자치행정국 아래 총무과 : 자치행정팀 주무관 1명	-	-
남동구(인천)	• 소통협력담당관 : 7명 (공공갈등 담당: 3명)	갈등민원대응 역량강화 교육	2,000
부평구(인천)	• 소통담당관 갈등관리팀 : 팀장 1명(일반임기제), 주무관 3명	공공갈등 예방 및 해결	171,574

자료 : (사)한국정당학회(2020), 정부 갈등관리 실태 및 예산의 타당성 연구 내용을 토대로 재정리.

4) 공공갈등관리 프로세스 구축

- 서울특별시 등에서는 ①갈등모니터링→②갈등진단→③갈등대응계획 수립→④맞춤형 갈등조정→⑤지속적 관리로 이어지는 공공갈등관리 프로세스를 적용
- 서울시의 갈등관리 프로세스는 4단계를 거침
 - 1단계는 예산비예산 사업 등을 종합적으로 분석하여 목록화하고 갈등이 예상되는 사업을 집중 관리하기 위해 공공갈등 진단이 이루어짐
 - 2단계에서는 구체적으로 실행 가능한 갈등대응전략이 수립 : 갈등조정 전문가 컨설팅과 종합검토회의를 통해 갈등대응계획을 세우는 단계로 시 차원의 갈등관리 정책방향을 공유할 수 있도록 하는 과정

- 3단계에서는 각각의 갈등에 적합하도록 맞춤형 조정이 이루어짐
- 4단계에서는 갈등관리 대상사업부서의 갈등관리 실태를 점검·파악하여 상시하는 지속적 관리 과정을 갖음



[그림 11] 서울시 갈등관리 시스템 구축 사례

○ 대구광역시는 2015년 갈등관리 매뉴얼 보급을 통해 갈등관리 프로세스를 구축운영

- ①갈등진단→②등급결정→③대응계획→④맞춤조정→⑤지속관리의 5단계로 이루어져 있으며, 단계별 진행 내용은 다음과 같음
- 사업총괄부서에서는 사업추진부서의 갈등예방 및 지원하고 시 차원의 대응이 필요한 이슈를 조기 발굴하고 대응하며, 사업부서는 부서에서 추진하는 소관 갈등을 책임·관리하도록 함

[표 8] 대구광역시 갈등관리 프로세스

단계	주요 내용	비고
①갈등진단	진단대상사업 (사업부서 진단) <ul style="list-style-type: none"> • 실국본부장 전결이상 사업 • 투자심사 및 중기재정계획 사업 • 자치법규(조례 및 규칙) 제정 및 개정 	
②등급결정	갈등등급 결정 <ul style="list-style-type: none"> • 시민소통과에서 갈등등급결정회의를 개최하여 결정 	
③대응계획	대응계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> • 1,2등급은 대응계획 수립(전문가 자문 사항반영) • 전문가와 토론 후 최종 대응계획 결정 	
④맞춤조정	대응계획 실행 <ul style="list-style-type: none"> • 갈등유형에 따라 다양한 갈등해결방식을 활용한 전략적 대응 	
⑤지속관리	지속관리 <ul style="list-style-type: none"> • 합의 후 후속조치 등 관리, 갈등사례집, 교재 발간, 토론회 등 갈등공유 • 갈등관리 실태평가 등 	

자료 : 대구광역시(2015), 대구광역시 갈등관리 매뉴얼.

5) 소통강화를 위한 노력

○ 시민과의 소통채널 강화

- 시민과의 소통을 강화하는 것은 시민과의 신뢰를 쌓는 과정이며, 소통과 신뢰는 공공갈등관리를 위한 사회시스템 구축 차원에서 중요한 요소
- 지자체별로 웹 기반의 On-Line 뉴미디어 소통과 Off-Line 상의 직접소통 강화는 갈등관리를 위한 환경적 기반을 닦는 데 의미부여를 할 수 있음
- 이와 더불어 인천광역시와 부평구, 성남시에서는 Off-Line 상의 직접 소통을 강화하고 있음

[표 9] 시민과의 직접 소통 강화 사례

구분	주요 내용	비고
부평구(인천)	<ul style="list-style-type: none"> • 시원소통마당을 매주 수요일에 개최하여 구청장과 집단민원 및 직소민원과 관련해 시민들과 소통하는 시간을 갖음 • 이 과정에 갈등조정관이 함께 참여하여 주민들이 생각하는 갈등요소를 구청장과 함께 직접 듣고 사전에 갈등을 예방 	
인천광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 부평구의 사례를 벤치마킹하여 시민의 고충 및 시정발전 아이디어 발굴 등 다양한 의견을 수렴하여 시정에 반영하는 '시민 희망데이트'를 운영한 바 있음 	
성남시(경기)	<ul style="list-style-type: none"> • 이재명 시장 재임시 '노상방담(路上放談)'과 '재명 SEE' 등을 통해 시장과 직접 대화할 수 있는 채널을 만들어 운영 	

자료 : 최석환(2015), 수원시 민원의 효율적 대응 방안 연구: 갈등관리 방안을 중심으로, 수원시정연구원.

○ 시민과 함께하는 소통문화 공간 마련

- 서울특별시와 부산광역시, 성남시, 일본 나가오카시에서는 청사 공간을 시민과 함께 소통하는 소통공간, 문화공간으로 조성하여 시민과의 소통을 강화
- 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 풀어냈음
- 시민참여 활성화를 위해 공연, 전시, 토론, 강좌, 열린장터 등 지속적인 콘텐츠와 프로그램을 마련 중이며, 사회문제나 정책문제에 대한 이슈 제공과 시민발언대, 정책을 말하다 프로그램을 통해 정책에 참여할 수 있는 기회를 제공
- 부산광역시는도 서울시의 시민청과 같이 부산시청 1~3층을 시민에게 내주는 청사

리모델링 사업을 추진하였으며, 시민아이디어 공모와 시민 제안 접수, 대학생 설계 공모 등을 통해 다양하게 의견을 수렴하여 ‘드림청사’를 조성

- 성남시는 시청사 9층 건물에서 종합홍보관, 하늘극장, 전시실 공감, 시장실, 하늘 북 카페, 아이사랑 놀이터, 체력단련실, 여성휴게실, 온누리 대강당, 5개 회의실 등을 개방하여 연간 100만 명 이상의 시민이 방문
- 일본의 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 반영
- 결국 지붕은 내버려두고 건물들 대신 텅 빈 공간을 제공하여, 시청 광장에서 시민들의 다양한 소통을 이루어 냈음. 2012년 시청사를 비롯해 문화, 상업시설 등 복합시설로 이루어진 ‘아오레 나가오카’는 연간 150만 명이 방문하고 있으며², 이벤트도 연간 약 470여 건이 이루어지고 있음

서울시	부산시	성남시	일본 나가오카
시민청	드림청	청사개방	아오레 나가오카
			
서울시청 지하 1, 2층	부산시청 1, 2, 3층 (2017년 리모델링 완료 예정)	성남시청 내, 외부공간	청사 전반 (지붕이 있는 광장이 주요 공간)
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 의견 수렴 자문팀 구성	소통의 기능보다는 청사의 문턱을 낮추기 위한 문화 서비스 제공	지역 활성화를 위해 개청 계획단계에 시민 의견 수렴 문화, 업무, 상업 복합시설

[그림 12] 시민과 함께하는 소통문화 공간 사례

² 2013년에 이벤트 등으로 106만 6천명, 시청 종합창구 22만 6천명, 시민협동센터 21만 4천명, 시찰 및 견학이 1만 5천명이 방문하는 것으로 나타났다. 주 니가타 총영사관.

○ 고질민원에 대한 체계적 대응 방안 마련

- 2011년 국민권익위원회의 ‘고질민원 심포지움’을 시작으로 , 2012년 공공부문 특별(고질, 악성) 민원 대응 매뉴얼 마련, 2013년 공기업 최초로 한국전력의 악성민원 대응 매뉴얼 운영, 2017년 서울시교육청의 악성민원 대응 매뉴얼 마련, 2018년 행정부 공직자 민원대응 매뉴얼, 국민권익위의 특별민원 대응 매뉴얼 마련, 2020년 김해시 공직자 특이민원 대응매뉴얼(경상남도 최초) 등 고질민원, 특별민원에 대한 심각성을 인식하고 대응방안을 지속적으로 모색
- 최근 광주광역시 북구 등 일부 지자체에서는 경찰과 합동으로 특이민원 대응을 위한 모의훈련을 실시하였으며, 민원공무원에 대한 보호를 위한 노력이 강화

Ⅲ. 사례 : 공공갈등관리 사례

1 지자체 사례

1) 서울특별시

- 서울시는 2012년 갈등조정담당관을 신설했고, 같은 해 조례를 제정하며 갈등관리의 체계를 잡았으며, 현재 서울혁신기획관 아래 독립적인 갈등조정담당관을 두고 있음
 - 12명의 갈등관리 담당자들이 근무하며, 갈등조정담당관은 7명으로 구성된 갈등조정팀과 4명으로 구성된 갈등관리팀을 총괄함
 - 갈등조정팀은 팀장 1명과 갈등조정관요원 1명, 갈등조정관 1명, 주무관 4명으로 구성되어 있으며, 갈등관리팀은 팀장 1명과 갈등조정관 1명, 주무관 2명으로 구성되어 있음
- 서울시는 매년 서울시 주요 시책사업을 사전 검토해 갈등진단 대상을 선정하고 대응계획을 수립해 중점 관리하고 있음
 - 2019년에도 이러한 과정을 통해 중점관리대상 12개를 선정해 선제적으로 대응책을 마련하였음
 - 특히 최근에는 현장에 갈등조정 전문가를 적기에 투입하여 갈등 상황을 조속히 파악하고 갈등해결을 위한 지원을 강화하기 위해 갈등조정관을 신설하고 민간전문가를 임기제 공무원으로 채용하였음³
 - 또한 마을 단위 주민자율 조정가 양성을 위해 500명을 교육하고 있으며, 공공사업 추진시 주민설명회 등 사전이행절차 개선 및 갈등예방 표준 업무 매뉴얼을 적용해 시범운영 하는 등 적극적이고 선제적인 갈등해결을 위해 노력
- 또한 서울시가 도입한 서울형 공론화 1호 과제인 2018 서울 균형발전 공론화는 ‘서울 균형발전’ 해법을 찾기위해 온오프라인 공론화 과정이 진행되었으며, 공론화 결과에 따른 정책제언을 공표하였으며, 2019년 행안부 장관 표창을 수여함(숙의기반 주민참여 분야 최우수상)
 - 2018 서울 균형발전 공론화는 서울시가 도입한 서울형 공론화 1호 과제로서, 25개 자치구마다 동일한 인원을 선정하여 총 450명 시민참여단을 구성할 뿐 아

3 2019년 새로이 채용된 갈등조정관 3명은 서울시 실국을 나누어 갈등예방 및 조정업무를 밀착 수행하며 전반적인 갈등 조정업무를 맡음

나라, 1,000명의 온라인 참여단을 추가하여 보다 다양한 목소리가 투영되도록 하였음

[표 10] 서울시 2020년도 갈등관리종합계획 주요내용

추진목표 및 전략		주요 사업
갈등예방 강화	공공갈등 확산 방지 및 예방을 위한 갈등진단, 갈등경보, 상시보고제 등	<ul style="list-style-type: none"> • 사전 갈등예방을 위한 갈등진단 및 대응 • 갈등확산 예방을 위한 갈등경보 및 상시보고제 운영 • 중점갈등관리사업 실태평가 • 갈등 현안에 대한 숙의기반 공공토론 추진 • 상생 갈등해결 역량강화 갈등관리 교육
	중점갈등관리사업 실태평가로 피드백 및 지속적인 사후관리	
	갈등현안에 대한 숙의기반 공공토론 추진	
	갈등관리 역량강화 교육실시	
현장 중심의 갈등 조정 강화	현장중심의 맞춤형 갈등조정 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등조정관 전담제를 통한 조정 전문성 강화 • 갈등해결 및 제도개선 모색을 위한 갈등영향분석 • 심화되는 갈등에 해단 조정협의체 운영 등 갈등조정 • 갈등해결 및 관리기법 공유를 위한 콘텐츠 운영
	갈등조정관 전담제를 통한 조정 전문성 강화	
	갈등해결 및 제도개선 모색을 위한 갈등영향 분석	
갈등관리 거버넌스 강화	국제갈등포럼 및 학술대회를 통한 갈등관리 협력체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등관리 역량강화를 위한 지방자치단체 공동연수 • 갈등전문기관과 함께하는 학술대회 및 갈등포럼 개최 • 제4기 갈등관리심의위원회 구성 및 운영 내실화
	갈등조정 및 해결 우수사례 발표회, 백서 등으로 갈등관리 홍보	

2) 인천광역시 부평구

○ 인천광역시 부평구는 2012년부터 공공갈등조정관 제도를 도입한 이래 갈등관리 조례, 갈등전담팀 편성, 갈등관리힐링센터 운영 등 갈등관리 시스템을 체계적으로 발전시킨 것이 특징임

- 부평구는 사업부서에서 추진하는 공공사업들 중에서 갈등이 예상되는 경우 갈등을 예방하기 위한 갈등영향분석을 실시하기도 하며, 이미 갈등이 발생한 경우에는 갈등조정협의회를 운영하여 갈등을 해결하기도 함
- 갈등관리심의위원회도 정기적으로 개최할 뿐 아니라, 중요 갈등 사항에 대한 검토 및 자문, 갈등 교육과 갈등 해결의 연계를 위한 토론 등도 이루어짐
- 최근에는 마을갈등조정가를 체계적으로 양성하여 갈등현장에 투입하려는 시도도 이루어지고 있음

○ 특히 다수(집단)민원이나 직소민원의 경우 대응이 미비할 경우 갈등으로 전환될 소지가 크기 때문에 단체장이 직접 주민들이 생각하는 갈등요소를 들을 수 있도록 시스템을 구축하였음

- 매주 수요일 시원소통마당을 운영하고 있으며, 사전에 담당부서 사실관계 확인 후 갈등조정관이 참석하여 구청장과의 민원상담을 진행
- “시위성 집단민원이 많았으나 소통팀에서 직소민원을 바로 받고 난 후 부터는 시위성 집단민원이 없어졌어요. 왜냐하면, 예전에는 무조건 안 만나고 하잖아요. 지금은 원론을 터놓고 해보니까 소리치고 하는 것은 거의 없어요.”(부평구 김미경 갈등조정관, 2015년 인터뷰 자료)

2 공공갈등 사례

1) 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례⁴

- 이천시는 1995년 건립한 매립시설의 사용연한(2004)이 도래할 것에 대비하여 생활쓰레기의 안정적 처리를 위한 폐기물 처리시설의 추가설치 계획을 추진하였으며, 1997년 소각시설 후보지 중 설성면 자석리 일대를 최종적으로 선정하면서 인근 지역주민과의 갈등과 저항이 시작되었음
 - 설성면 주민들은 물론, 인근 이천시 장호원읍, 여주군 가남면 주민들도 소각장 건설 백지화를 요구하는 반대서명운동 및 탄원서 제출, 가두시위 등이 진행되었으며, 특히 1997년 사회적 이슈로 부각된 다이옥신 위험성 문제가 주민반대를 더욱 격렬하게 만들었음
 - 인근 여주군 주민들의 반대는 갈등을 더욱 복잡하게 이끌었음. 당시의 개정된 폐촉법⁵은 소각장 설치시 부지경계와 300m 이내에 위치한 인근 자치단체장과 협의를 하도록 하였으며, 중앙환경분쟁위원회의 조정노력에도 불구하고 소각장 건립은 계속적으로 난항을 겪게 되었음
- 이천시는 소각장 입지선정을 원점에서 다시 시작하기로 하였으며, 입지선정단계부터 주민들을 참여시켜 ‘협력적 거버넌스’를 구성하여 해결을 모색
 - 1999년 11월 이천시는 30억원의 보상금을 전제로 소각장 시설 유치를 공모하였고, ‘범폐추협(범시민 폐기물처리시설 추진협의회)’의 구성을 지원하면서 소각장 건설과 관련된 모든 의사결정권을 행사할 수 있도록 하고, 이천시는 행·재정적인 지원만을 담당하기로 하였음

⁴ 채중환·김재근, 2009, 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구 : 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례.

⁵ 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률

- 2000년 7월 소각장 부지공모를 마감한 결과 총 27개소가 후보지로 제안되었으며, 읍면동별 각 1개소로 압축하여 13개소 중에서 최적의 부지를 선정하기로 함
 - 2000년 10월 범폐추협은 환경전문가와 부지에 대한 사전답사를 추진함과 동시에 ‘일반폐기물 종합처리시설 기본계획안’을 마련하였으며, 이천시폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한조례를 제정하여 시설 입지지역에 보다 많은 행·재정적 지원을 약속하는 협약도 체결하면서 입지선정을 가시화할 수 있는 제도적 장치를 마련
 - 이와 같은 과정을 통해 2002년 12월 호법면 안평리 산5번지 일원을 최종사업부지로 선정
- 소각장 건립 부지가 확정되면서 갈등이 일단락되는 듯 보였으나 중앙정부의 폐기물 처리와 관련된 정책지침의 변경으로 이천시 소각장 건설 방향이 변경되게 되어 갈등의 대상과 범위가 확대됨
- 당시 환경부는 개별 기초자치단체별로 소각장을 건립하는 것 보다 여러 시·군·구가 공동으로 대형소각시설을 건립하여 공동 활용하는 것이 시설의 환경적 안전성과 비용 효율성 측면에서 보다 적합하다는 이유로 소각시설이 광역화를 정책지침으로 설정
 - 이천시는 소각장 건설 갈등은 이천시 지역주민의 범위에서 인근 지역 주민, 관련 자치단체와의 갈등과 협력의 문제로 확대
 - 광역화 추진은 그 동안 진행해왔던 거버넌스 형식과 유사하게 진행되었으며, ‘광역화 추진협의회’를 구성하여 소각장 입지시설을 공모
 - 공모결과 이천시만 응모하였으며, 새로운 입지시설로 기존 호법면 안평리 일원으로 최종 확정하여 공사 진행(2008년 11월 완공되어 현재 운영)

2) 시화지구 개발사업 갈등 사례⁶

- 시화멀티테크노밸리(MTV) 조성은 시화호의 개발과 보전 문제로 비화
- 1994년 시화호 방조제공사가 마무리 된 이후 시화호는 인근 시가지와 산업단지에서 방출되는 생활하수, 산업폐수, 축산하수 등 수질오염과 각종 오염물로 인하여 환경갈등이 시작됨

⁶ 이상대, 2015, 기피시설 설치와 입지갈등의 해결, 경기연구원 이슈&진단 No.190.

- 이후 정부와 수자원공사는 간석지(간척지)의 택지와 농업용지 활용을 추진하였는데, 2001년 시화호 복측에 MTV 건설을 추진하자 멸종위기종 철새들의 서식지 파괴 등을 이유로 시민과 환경단체들이 개발을 반대
 - 2004년 시화 지속가능협의회가 구성된 이후, MTV는 수질 개선 및 공단악취 등 기 환경을 개선하기 위한 환경개선기금을 선투자하고, 이 비용을 개발 이익비용으로 충당하기로 협의하여 2010년 MTV 사업이 착공됨
- 갈등관리 민-관 협의체를 통해 MTV 개발사업의 합의와 추진 계기 마련
- 시화호는 안산시와 인근 산업단지에서 방출되는 산업폐수, 생활하수, 축산하수 등 수질오염과 각종 오염물로 인하여 환경갈등이 시작됨
 - ‘지속가능발전협의회’는 당초 시민·환경단체, 전문가, 관련 부처 및 지자체 등으로 구성된 임의기구였으나, 2007년 공표된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 근거하여 2008년부터는 공식기구로 전환
 - 정부와 민간 공동위원장을 두고, 조정위원회, 도시계획분과위원회(26인), 환경개선분과위원회(36인)으로 구성되었으며, 필요시 특별위원회를 둠
 - 협의회는 총 52인으로 구성되어 정부 및 지자체 19인은 국토교통부 등 정부 부처와 환경기구, 지자체로 구성되었고, 지방 의회 9인, 공공기관 9인, 학계와 시민단체로 구성된 민간 15인 등 다양한 이해관계당사자를 협의체 안에 포함시킨 것이 특징
- 기존 계획에 얽매이지 않고, 반대 인사의 참여도 보장한 것이 성공 요인
- 다양한 이해관계자, 특히 환경단체 등 사업을 반대한 사람들까지도 포함하여 합의점을 도출하기 위하여 지속적이고 꾸준한 논의기구를 만든 것이 성공 요인
 - 환경단체도 중앙 환경단체가 아닌 지역 시민사회단체가 참여하였고, 기존 계획에 얽매이지 않고 원점에서부터 논의를 출발하였으며, 모든 결정은 합의방식에 의해 이루어진다는 약속과 함께 합의를 이룰 때까지 토론
 - 연구용역 담당자 선정 및 이견이 있는 부분에 대한 전문가 자문 시에도 시민사회단체로 하여금 대상자를 선정하도록 하여 대안과 합의를 도출
 - 대통령령 규정에 근거한 제도적 상설기구로 운영되면서 갈등조정 역할을 잘 수행하였으며, 협의회에서 한 단계 더 나아간 정책결정 거버넌스 기구로 역할

IV. 정책제언 : 민원 최소화를 위한 합리적 정책결정 방안

1 수원시 민원대응 및 갈등관리 시스템 현황

1) 수원시 민원대응 및 갈등관리 연혁

- 수원시는 2014년 8월 시민소통기획관이 신설되어 공공갈등과 관련된 전반적인 사항을 담당하였으나, 갈등관리에 대한 전반적인 업무 이해와 전문적 대처방안에 대해서는 부족하였음
- 이에 따라 2017년 11월 ‘갈등조정관’ 직제 마련을 통해 갈등관리 전문가를 채용하였으며, 2018년 3월 갈등관리 매뉴얼 제작 및 수원형 갈등관리 체계를 구축하여 운영 중
 - 2014.08. 시민소통기획관 신설, 공공갈등과 관련된 전반적인 사항 담당
 - 2015.07. 수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례 제정
 - ※ 광역지자체 포함 전체 지자체 중 2015년 약 22% → 2017년 약 35% → 2020년 약 46%가 제정
 - 2016.03. 공공갈등관리 심의위원회 운영 시작 (현재 3기 운영)
 - 2017.11. ‘갈등조정관’ 직제 마련 및 갈등관리 전문가 채용
 - ※ 부평구와 서울시가 2012년 최초로 갈등조정관 제도 도입하였으며, 현재 기초지자체 중 성남, 용인, 창원, 강서구, 부평구 등에서 갈등조정관 1명 이상 도입
 - 2018.03. ‘갈등관리 매뉴얼’ 제작 및 보급 : 수원시 갈등관리 체계 구축
- 수원시는 ①갈등진단 및 등급결정 → ②갈등대응계획 수립 → ③맞춤형 갈등조정 → ④이행 관리의 4단계의 갈등관리 체계를 구축하고 있으며, 이외에 갈등관리 현황 공유와 공직자시민을 대상으로 한 역량강화 교육을 진행



[그림 16] 수원시 갈등진단 절차

2) 수원형 갈등관리 프로세스⁷

- (1단계) 갈등진단 및 등급결정 : (진단대상검토)당해 연도 시정 주요사업을 기초로 사업특성, 이해관계인 규모, 사회적 파급력, 갈등발생 가능성 등을 고려하여 진단대상 목록 작성
 - 집회, 집단민원, 반복민원, 언론보도 등을 통해 심각성이 인지된 경우 수시로 진단
 - (갈등진단) 사업 추진부서에서 ‘갈등진단표 및 갈등기술서’ 작성을 통해 사업에 대한 자체 진단 실시
 - (갈등진단 검토회의) 갈등전문가(외부 2인), 공공갈등관리심의위원, 사업추진부서 팀장, 시민소통기획관, 소통팀장, 시민소통보좌관, 갈등조정관이 참여한 검토회의를 통해 등급 조정 및 조치 사항 제안
 - (심의) 공공갈등심의위원회 개최를 통해 중점 갈등관리 대상사업 선정(1,2등급) 및 필요할 경우 중점갈등관리 대상사업에 대한 조치사항 권고

[표 11] 검토기준 및 등급별 성격

검토 기준			등급별 성격	
구분	내용	기준	1등급	우천시 전체 차원의 접근 및 의사결정이 필요한 사항
갈등 발생 가능성	현상황 유지 시 갈등의 표출 가능성	낮음		
		보통		
		높음		
예상 갈등 강도	일시적 불만, 민원 혹은 청원에 그칠 것	낮음	3등급	사업 추진부서 자체 관리가 가능한 사업
	집단 형성, 시위 및 농성 예상되지만 장기화하지 않을 것	보통		
	집단 형성, 시위 및 농성 등이 장기화 될 것	높음		
사회적 파장	영향력이 동 차원일 것으로 예상	낮음	등급외	1, 2, 3 등급 외 나머지
	영향력이 구 차원으로 확산될 것으로 예상	보통		
	영향력이 시 차원으로 확산될 것으로 예상	높음		
등급 분류	1등급	3가지 지표 모두 "높음"일 경우		
	2등급	갈등 강도 또는 사회적 파장 중 1개 이상이 "높음"이고, 나머지가 "보통" 이상일 경우		
	3등급	3가지 지표 중 2개 이상이 "보통" 이상일 경우		
	등급외	1, 2, 3 등급 외 나머지		

7 수원시, 2018, 수원형 참 쉬운 갈등관리 매뉴얼.

- (2단계) **갈등대응계획 수립** : 1,2등급 중점갈등관리 대상사업 및 시민소통기획관에서 대응계획 수립을 권고한 사업에 대해 구체적으로 실행 가능한 갈등대응전략 수립
 - (대응계획 수립 간담회) 중점갈등관리 대상사업 추진부서 팀장 및 담당자를 대상으로 작성 요령 안내
 - (대응계획(안) 수립) 소관 사업 추진부서에서 정보공유, 의견수렴, 시민 및 이해관계인의 구체적 참여절차 등 마련
 - (대응계획 실무회의) 갈등관리전문가와 사업 추진부서가 최적의 대응전략을 수립할 수 있도록 숙의 과정 진행
 - ※ 갈등전문가(외부 2인), 공공갈등관리심의회원, 사업 추진부서 팀장, 시민소통기획관, 소통팀장, 시민소통보좌관, 갈등조정관 참여
 - (심의) 갈등대응계획의 적정성, 갈등영향분석 실시 여부, 갈등조정협의회 구성 여부 등 심의자문



[그림 17] 갈등대응계획 수립 절차

- (3단계) **맞춤형 갈등 조정** : 원인별, 등급별로 효과적인 갈등관리가 이뤄질 수 있도록 다양한 방법을 적용
 - (갈등현안 검토회의) 발생한 갈등의 내용이 정책적 판단을 필요로 하거나, 정책방향을 변경하여야 하는 경우 갈등관리를 위한 현안 검토회의 개최
 - (갈등조정협의회) 당사자간 대립이 심하거나 소통 및 문제해결 역량이 부족하여 직접 협상이 진전을 이루지 못할 경우, 중립적인 제3의 전문가가 당사자간 의사소통을 도와 협상을 진행
 - (갈등영향분석) 공공정책이나 사업 등의 계획을 수립하거나 시행하는 과정에서

예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의 형성 가능성을 진단하여 갈등의 예방과 해결을 위한 적절한 방안 강구

- (갈등전문가 지원) 조정협의회를 구성할 정도는 아니나 갈등전문가를 통해 이해관계자와 대화 촉진, 쟁점사항 분석, 합의형성 절차 등 컨설팅(멘토링 포함) 지원
- (참여적 의사결정) 논란이 되고 있는 정책이나 사업에 대해 일반 시민들에게 균형 잡힌 정보를 제공하고 숙의를 거쳐 보다 정확한 여론 및 의견 파악

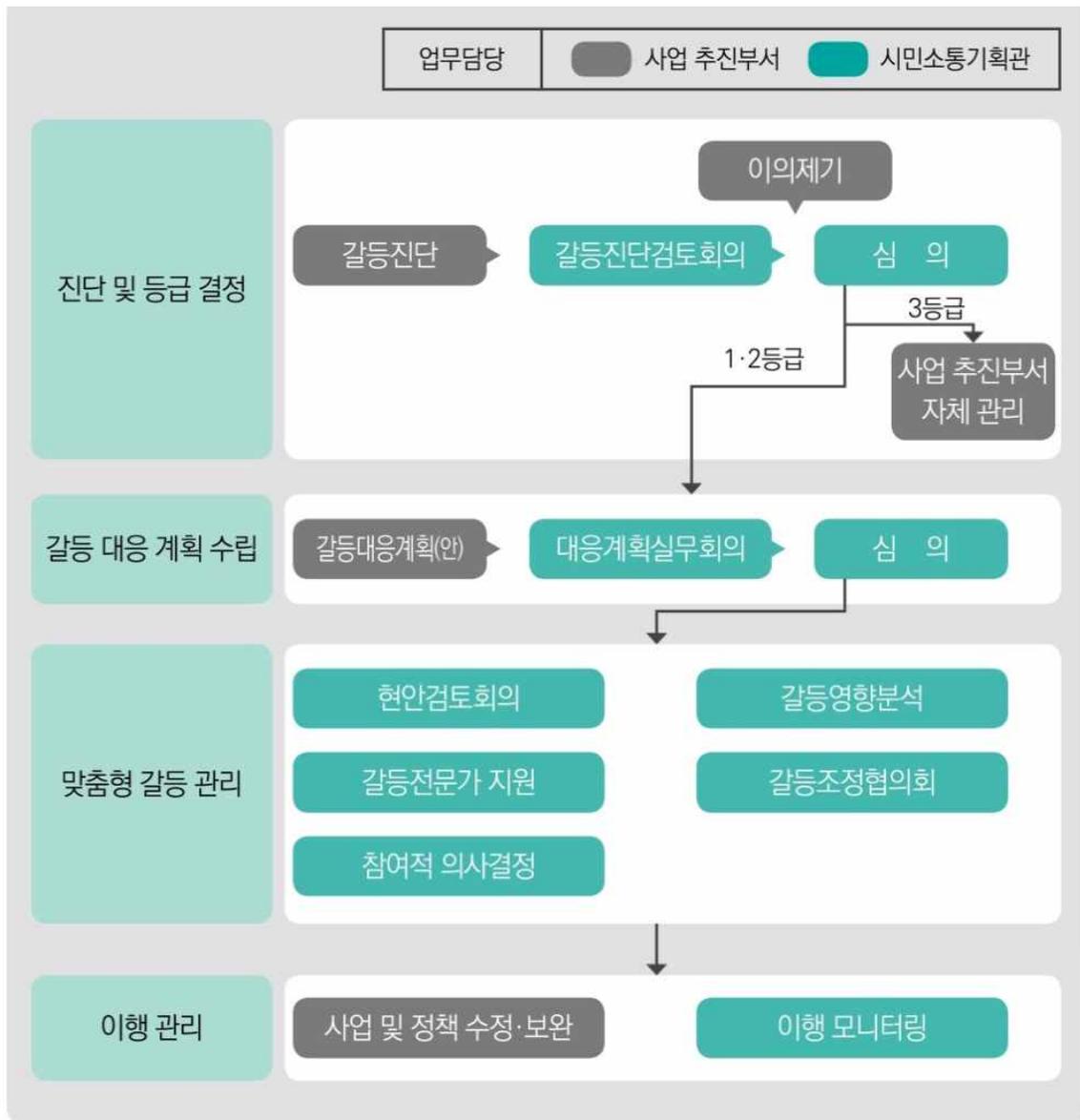
※ 합의회의, 시민배심원, 시나리오 워크숍, 공론조사 등이 있으며, 수원시의 경우 시민배심원제, 원탁토론, 소통박스, 도시정책시민계획단 등 직접 운영 경험 多



[그림 18] 맞춤형 갈등조정 방안

○ (4단계) 이행관리 : 사업 및 정책 수정·보완, 이행 모니터링

- (갈등관리 현황 공유) 수원시 현황 및 타 지자체 사례, 갈등관리 동향 등 공유(인식 확산)
- (갈등관리 역량강화) 팀장(6급) 이상 공무원 교육 강화, 시민대상으로 수원시정연구원 시민자치대학 운영을 통한 역량 강화



[그림 19] 갈등관리 업무 흐름도

2

현행 민원대응 및 갈등관리 문제점 및 대응방안

1) 갈등에 대한 부정적 인식 개선 및 인센티브를 통한 능동적 갈등관리 유도

○ [문제점①] 갈등(葛藤)에 대한 부정적 인식과 피동적인 갈등 대응

- 대부분의 지방자치단체는 갈등이 발생할 경우 관련 부서에서 직접 갈등을 해결하기 위해 노력하지만, 갈등관리 업무는 기존의 담당업무에 부과되며, 업무환경이 유기적으로 연결되지 못하고 고립적 행정환경이 유지되는 경우가 많음
- 이러한 갈등대응 체계에서는 공무원들의 갈등관리에 대한 인식이 과중되는 업무로서 기피하는 경우가 대부분이며, 능동적이기 보다는 피동적으로 갈등을 대처하는 것이 당연하게 생각됨
- 수원시의 경우 시민소통기획관 및 갈등조정관이 사업 초기에 사업에 대한 진단 및 갈등관리 방안에 대한 컨설팅을 진행하고 있으나, 사업 추진 부서에서 협력적 대응을 기피함으로써 갈등관리가 제대로 이루어지지 않고 있음

○ [대응방안Ⅰ] 인센티브 방안 마련을 통한 공무원의 능동적인 갈등관리 유도 및 갈등에 대한 인식변화 유도

- 사업초기부터 갈등관리를 위한 능동적 대응 및 갈등조정관 등 전문가와의 적극적인 협조를 통해 갈등관리를 효과적으로 대응할 경우 강력한 인센티브 마련
- 성과지표에 공공갈등관리사업의 목표달성을 위해 필요한 핵심지표를 포함하고, 예산편성 시에도 공공갈등관리에 필요한 사항을 편성할 필요가 있음
- 이러한 성과지표를 바탕으로 인센티브나 인사에 직접적으로 연동하여 갈등관리 담당자가 의욕을 가질 수 있도록 하여 갈등관리 문화가 확산될 수 있도록 해야 함

2) 사업추진 부서의 갈등관리 역량 강화 및 전담팀 구성을 통한 기능 강화

○ [문제점②] 갈등관리 역량 및 전담 인력 부족으로 인한 효과적인 대응 미흡

- 현재 수원시를 비롯한 대부분의 지자체의 경우 사업추진 부서에서 직접 갈등관리 계획을 수립하고 대응하도록 되어 있으나, 사업추진 부서의 경우 참여적 의사결정, 공론화 과정 등 갈등대응 계획에 대한 이해와 인식 부족, 경험과 역량 부족으로 인해 효과적으로 대응하기 어려움

○ [대응방안②] 공무원의 갈등관리 교육 강화

- 6급 팀장 승진 시 갈등관리 교육 과정 이수 의무화, 기피시설 및 공공사업 추진 부서를 중심으로 갈등관리 교육 확산

○ [대응방안③] 현장대응 강화를 위한 갈등관리 전담기능 강화

- 서울시의 경우 현장에 갈등조정 전문가를 적기에 투입하여 갈등 상황을 조속히 파악하고 갈등해결을 위한 지원 강화를 위해 민간전문가 채용
- 수원시의 경우 갈등관리를 전담하는 인력이 갈등조정관 1명이며, 전담팀 구성을 통해 갈등관리, 공론화 전담 기능을 강화할 필요가 있음

※ 서울시 및 인천시의 경우 갈등관리 전문가가 갈등관리 및 공론화 업무에만 집중

※ 전담인력의 경우 외부 전문가 인력 풀을 활용하여 단기적으로 대응할 수 있으나, 지역 및 현장에 대한 이해도가 낮아 내부 전담인력을 활용하는 것이 바람직

3) 갈등관리심의위원회의 실질적인 논의기구로서 활용

○ [문제점③] 갈등관리심의위원회의 실질적인 논의기구로서의 활용 필요

- 대다수의 중앙부처와 지방자치단체에서 갈등관리심의위원회를 운영하고 있지만 그 실적이 미비하고 논의내용도 형식적인 경우가 많음
- 갈등관리심의위원회의 중요한 역할은 지방자치단체 각 부서의 갈등관리 상황과 다양한 갈등해결수단의 활용에 대한 심의기능 인데, 단순히 형식적으로 몇 차례씩 이뤄지기 보다는 실질적인 심의기구로서 자리매김할 수 있도록 하는 것이 필요

○ [대응방안④] 갈등관리심의위원의 전문 역량 강화

- 갈등관리심의위원회의 내실있는 운영을 위해서는 외부의 역량있는 갈등관리전문가를 심의위원으로 위촉하는 것이 중요하지만 갈등관리에 대한 수요 증가로 인해 역량있는 갈등관리 전문가 확보가 어려움
- 조례에서는 심의위원의 임기를 2+2년으로 제한하고 있으나, 갈등관리심의위원의 경우 지속적인 관심과 경험 등이 중요하기 때문에 임기를 늘리는 방안 검토
- 또한 갈등관리 전문가에 대한 외부 수요는 많으나 공급이 부족한 상황이기 때문에 시민전문가, 퇴직공무원을 대상으로 전문인력을 양성하고 활용하는 방안도 필요

※ 외부 전문가와 시민공무원 갈등관리 전문가 양성 인력 비율을 적절히 하여 전문성 확보와 지속가능한 운영을 위한 방안 모색 필요

4) 시민참여 및 정보공개 활성화

○ [문제점④] 갈등유발 시설(기피시설)에 대한 밀실행정 추진으로 인한 갈등 심화

- 투명한 정보공개를 통한 정확한 정보의 전달은 갈등을 사전에 예방할 수 있는 중요한 수단이지만, 대부분의 사업 추진 부서의 경우 정보를 공개하는 것이 갈등을 확산시키는 것으로 인식
- 정보공개 및 기피시설 등에 대한 참여적 의사결정 및 공론화 의무화 등을 통한 갈등의 사전 관리 필요

○ [대응방안⑤] 시민참여 및 정보공개 활성화

- 시민참여의 활성화는 갈등관리 측면에서도 시민참여를 활성화 하는 것이 갈등이 발생했을 때 시민참여를 통해 쌓아왔던 신뢰를 통해 해결할 수 있는 바탕이 됨
- 공청회 운영을 적극적인 주민참여가 보장될 수 있는 방식으로 개선 : 공공정책과 사업 진행에 있어 투명성, 공정성, 보편성이 보장되도록 사전의견 수렴절차를 강화하고, 사전홍보와 정보공개가 내실화
- 문서공개시스템 구축을 통해 투명한 업무 추진으로 인한 갈등에 대한 사전 방지

○ [대응방안⑥] 공공토론 활성화 : 공론화 센터 설치·운영(장기적 방안)

- 국가적 차원에서도 공공토론기구가 필요하지만 지방자치단체에서도 지역의 갈등을 합리적으로 풀 수 있는 방안으로서 공공토론을 활성화할 필요가 있음
- 수원특례시 지정 시 독립적인 전문기구로서 공론화 센터 설치·운영 모색

※ 프랑스 공공토론위원회, 미네소타 협력 및 분쟁해결센터(공론화 및 갈등관리 전담기구, The Office of Collaboration and Dispute Resolution) 등

| 참고문헌 |

〈국문 자료〉

- 강창민, 2015, 공공갈등관리의 국내외 동향과 제주지역 시사점, 제주발전연구원 정책이슈브리프 Vol.237.
- 국민권익위원회, 2011, 「고질민원에 대한 공공부문 대응전략」 심포지엄.
- 국민권익위원회, 2017, 공공부문 특별(악성, 고질)민원 대응매뉴얼.
- 서울특별시교육청, 2017, 악성민원 대응 매뉴얼.
- 유규상, 2014, 공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구: 지방자치단체의 소규모 갈등사례를 중심으로, 한국갈등관리연구 제1권 제1호 p.33~54.
- 이난영, 2017, 지방자치단체 공공갈등 관리 사례 분석: 안양시 사례, 중앙대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 이상대, 2015, 기피시설 설치와 입지갈등의 해결, 경기연구원 이슈&진단 No.190.
- 이주형 외, 2014, 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사, 국회예산정책처.
- 조경훈박형준, 2013, 폐기물 처리시설 입지 갈등의 지속 요인 연구: 퍼지셋 질적 비교연구방법을 중심으로, 한국행정연구 제24권 제2호, p.29~64.
- 채종한·김재근, 2009, 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례, 지방행정연구 제23권 제4호(통권 79호), p.107~136.
- 최석환, 2015, 수원시 민원의 효율적 대응 방안 연구: 갈등관리 방안을 중심으로, 수원시정연구원.
- 한국정당학회, 2020, 정부 갈등관리 실태 및 예산의 타당성 연구, 국회사무처.
- 한국행정연구원 2016, 공정사회와 갈등관리(V), 갈등해결 역량강화 교육을 위한 사례연구.



발행인 | 최병대

발행처 | 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

031.220.8001

www.suwon.re.kr

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로서 수원시의 정책과 다를 수도 있습니다.