

인천형 숙의기반 갈등관리시스템 구축

2021. 2. 18

— 연 구 진 —

연구책임자 : 박철곤(한양대 갈등문제연구소 소장)

참여연구자 : 강영진(한국갈등해결연구원장)

이란희(한양대 정부혁신정책연구소 연구교수)

박선우(한국갈등해결센터 사무국장)

목 차

제1장. 국내 주요 지자체의 갈등관리시스템 및 공론화 사례	5
1. 갈등관리·시민참여 관련 규정 및 특징	6
2. 갈등관리 기구 현황	20
3. 참여적 의사결정기법 활용현황	32
4. 갈등관리 추진절차 현황	53
5. 국내 지자체의 공론화 주요 사례	74
제2장. 시민참여·숙의프로세스 방법론과 해외사례	103
1. 공론화·시민참여·숙의프로세스의 의의와 방법론	104
2. 시민참여·숙의 프로세스 해외 주요 사례	111
제3장. 인천시 갈등현황 분석 및 대응방향	115
1. 인천시 공공갈등 현황 분석	116
2. 인천시 갈등대응시스템 점검	118
3. 대응방향 : 숙의기반 갈등관리시스템 구축방안	120
제4장. 인천형 숙의기반 갈등관리시스템 구축·운영 방안	127
1. 조직체계 : 주요 기구의 구성 및 기능	128
2. 숙의기반 갈등관리시스템 운영방안	133
3. 숙의기반 갈등관리시스템의 홍보 방안	138
4. [結] 숙의기반 갈등관리시스템 도입의 필요성, 기대효과 및 정책제언	139
제5장. 인천형 숙의기반 갈등관리시스템 구축 조례안	141

제 1 장

**국내 주요 지자체의
갈등관리시스템 및
공론화 사례**

제1장. 국내 주요 지자체의 갈등관리시스템 및 공론화 사례

1. 갈등관리·시민참여 관련 규정 및 특징

【1】 서울특별시

가. 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례

- 제정 : 2012년 9월
- 주요 내용은 다음과 같음

<표1> 「서울시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 주요 내용

구 분	주요 내용
시장의 책무	- 갈등관리시책수립, 공공갈등 해결 방식 발굴, 교육훈련 실시 등 공공갈등 예방 및 해결능력 강화를 위한 서울시장의 책무 명시
갈등영향분석	- 시책을 추진함에 있어서 사회에 미치는 갈등요인을 분석하여 예상되거나 발생한 갈등에 대한 대응방안을 강구
갈등관리심의위원회	- 임의규정 - 15명으로 구성 - 갈등관리 종합계획 수립, 공공갈등 해결방식 발굴·활용, 갈등영향분석 실시 여부 등, 갈등관리 관련 사항을 심의·자문하기 위하여 위원회를 설치
참여적 의사결정방법의 활용	- 공공갈등의 예방·해결을 위하여 당사자 또는 전문가 등이 공공정책의 결정과정에 직접 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있음 - 시장은 참여적 의사결정방법의 활용결과를 공공정책 등의 결정과정에 반영하기 위해 노력하여야 함
갈등조정협의회	- 임의규정(공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사안별로 갈등조정협의회를 둘 수 있음) - 이해관계가 복잡하거나 심화된 갈등을 조정하기 위하여 해당 사안별로 합의를 형성하기 위한 한시적 기구

<p>갈등관리연구기관의 지정·운영</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 임의규정 - 공공갈등관리와 관련된 전문가 및 전문기관 등을 지정·활용할 수 있고, 다음의 업무를 수행 <ul style="list-style-type: none"> · 갈등조정협의회 참여 등 자문, · 갈등관리매뉴얼의 작성·활용 · 공공갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 · 갈등영향분석에 관한 조사·연구 · 참여적 의사결정방법에 관한 조사·연구 · 그 밖에 공공갈등의 예방·해결에 필요한 사항
<p>갈등관리 실태평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 연1회이상 공공갈등실태 등을 점검·평가하여야 함 - 다음의 사항을 소속 기관장이 시장에게 보고하여야 함 - 주요 시책사업 추진으로 발생한 공공갈등 및 관계인 50인 이상의 집단민원 발생시 : 즉시 - 발생한 공공 갈등의 관리 현황 : 매 분기 말일 - 그 밖에 갈등예방 및 진단에 필요한 사항 : 수시

나. 서울특별시 시민민주주의 기본 조례

- 제정 : 2019년 5월
- 주요 내용은 다음과 같음

〈표2〉 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」 주요 내용

구분	내용
<p>시민의 권리</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 시의 정책 제안·심의·결정·평가 과정에 참여할 수 있음
<p>시장의 책무</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 시민민주주의 실현을 위하여 정책을 수립·시행하여야 하며, 지속가능한 시민참여 환경 조성을 위해 노력하여야 함 - 시민의 정책과정 참여를 확대하고, 참여자들의 역량을 향상시키기 위해 노력하여야 함 - 시민민주주의 실현에 참여하는 시민에게 법령의 범위에서 신뢰할 만한 정보를 충분히 제공하도록 노력하여야 함
<p>시민민주주의 위원회</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 강행규정 - 합의제행정기관으로 상설조직임 - 15명 이내(상임, 비상임으로 구성) - 시민민주주의 계획에 관한 사항, 민관협치에 관한 사항, 서울특별시 위원회 운영 계획에 관한 사항, 마을공동체 계획에 관한 사항, 시민참여·숙의 예산제 운영 계획에 관한 사항 등 관련 사항 심의·조정
<p>분과위원회</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 암의규정 - 시민민주주의위원회의 원활한 운영을 위해 설치

【3】 대전광역시¹⁾

가. 대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례

○ 주요 내용은 다음과 같음

<표3> 「대전광역시 갈등관리 및 조정에 관한 조례」 주요 내용

구분	내용
시장의 책무	- 사회 전반의 갈등 예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립하여 추진하여야 하고, 시장은 주요 시책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려하여야 함을 명시
갈등영향분석	- 시장은 주요 시책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 시민생활과 밀접한 관계가 있거나 시민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 시책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있음을 명시
갈등관리심의위원회	- 임의규정 - 30인 이내로 구성 - 갈등 예방·해결을 위한 종합적인 정책의 수립·추진, 갈등관리 대상 사업 등의 지정·조정에 관한 사항, 갈등영향분석에 관한 사항 등을 심의하기 위해 설치
조정전문위원회	- 임의규정 - 갈등이나 분쟁 사안의 효율적 조정을 위하여 위원회의 위원 중에서 위원장이 지정하는 10명 이내의 위원으로 사안별 조정전문 위원회를 구성할 수 있음 - 해당 사안별로 합의를 형성하기 위한 한시적 기구
갈등관리 점검·평가 등	- 주요시책에 대한 갈등관리실태 등을 점검·평가하여야 함 - 점검·평가를 위하여 소관부서의 장에게 갈등관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있음 - 소관부서의 장은 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공하여야 함.

1) 대전광역시의 경우 ‘대전광역시 시민참여 기본조례’가 존재하나 이는 시민참여의 기본적 사항을 규정한 것으로 위원회에서의 시민참여, 공청회 등의 시민참여, 토론회 등의 시민참여 등을 규정한 것으로 본 용역과 일정 거리가 있어 논외로 함

나. 대전광역시 숙의민주주의 실현 조례

- 제정 : 2019년 12월
- 주요 내용은 다음과 같음

<표4> 「대전광역시 숙의민주주의 실현 조례」 주요 내용

구분	내용
시장의 책무	<ul style="list-style-type: none"> - 시민참여를 제도화하고, 지속가능한 숙의제도 활성화를 위한 노력 - 숙의제도 운영을 위하여 필요한 시민 교육을 적극적으로 지원 - 대전시민숙의제도 추진위원회에서 결정한 의제를 존중하고, 숙의 과정에서 도출된 결과를 최대한 시정에 반영될 수 있도록 노력 - 숙의민주주의 실현을 위한 실태조사 및 여론조사를 실시할 경우에는 성별을 주요 분석단위에 포함시켜 성별분리통계를 작성
대전시민 숙의 추진위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 강행규정 - 심의의결 기관으로 성설기관 - 15명 이내로 구성 - 숙의의제 선정, 숙의방식 결정, 공론화위원회에 관한 사항 등을 심의·의결
숙의의제 제안	<ul style="list-style-type: none"> - 시장은 시정 현안 중 숙의를 통한 의사결정이 필요하다고 판단되는 사안을 숙의의제로 제안할 수 있음 - 시민은 주요 사업에 대하여 숙의의제로 제안할 수 있음(공직선거법상 선거권이 있는 시민 300명 이상의 연서).
공론화 위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 임의규정 - 숙의제도의 실무 운영을 위하여 사안별로 공론화위원회를 구성하되, 필요에 따라 외부 전문가 및 용역 등을 통해 구성할 수 있음 - 시민참여단 구성에 관한 사항, 숙의과정에 필요한 시민교육 및 정보공개 등에 관한 사항, 실태조사 및 여론조사에 관한 사항, 숙의제도 운영을 위한 토론회 개최 등 전반에 관한 사항, 도출된 결과(권고안 등) 보고 및 시정 반영에 대한 환류에 관한 업무 수행
조정전문 위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등이나 분쟁 사안의 효율적 조정을 위하여 위원회의 위원 중에서 위원장이 지정하는 10명 이내의 위원으로 사안별 조정전문위원회를 구성할 수 있음 - 해당 사안별로 합의를 형성하기 위한 한시적 기구
시민교육	<ul style="list-style-type: none"> - 주요시책에 대한 갈등관리실태 등을 점검·평가하여야 함 - 점검·평가를 위하여 소관부서의 장에게 갈등관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있음 - 소관부서의 장은 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공하여야 함.

【3】 경기도

가. 경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례

○ 주요 내용은 다음과 같음

<표5> 「경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례」 주요 내용

구분	내용
도지사의 책무	- 갈등을 예방, 하고, 그 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 정책을 수립·추진하여야 하며, 공공정책 등을 수립·추진함에 있어 이해관계자, 일반도민 또는 관계전문가 등의 원활한 참여를 보장하기 위하여 노력하여야 함을 명시
갈등영향분석	- 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 도민생활에 중대한 영향을 주거나 도민과의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있음을 명시
갈등관리심의위원회	-임의규정 -15인 이내로 구성 -갈등 예방·해결을 위한 종합적인 정책의 수립·추진, 도 및 시·군과 주민간의 갈등사항, 갈등관리 대상 사업 등의 지정·조정 에 관한 사항, 갈등관리 관련 자치법규의 정비에 관한 사항, 갈등영향분석에 관한 사항, 유관기관이나 단체 등의 활동 지원에 관한 사항, 갈등조정협의회 구성 및 운영에 관한 사항 등을 심의하기 위해 설치
참여적 의사결정방법의 활용	-갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있음 -공공정책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 함
갈등조정협의회	-임의규정 -공공정책으로 인하여 발생한 갈등의 해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둘 수 있음 -이해관계가 복잡하거나 심화된 갈등을 조정하기 위하여 해당 사안별로 합의를 형성하기 위한 한시적 기구
갈등관리연구기관의	-공공갈등관리와 관련된 전문가 및 전문기관 등을 지정·활용할 수 있음.

<p>지정·운영</p>	<p>-갈등의 예방·해결을 위한 정책·제도·문화 등의 조사·연구, 갈등의 예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급, 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급, 갈등영향분석에 관한 조사·연구, 참여적 의사결정방법에 관한 조사·연구 등을 수행</p>
<p>갈등관리 실태평가</p>	<p>-공공정책에 대한 각 부서의 갈등관리실태 등을 점검·평가하여야 함</p> <p>-출자·출연기관 등의 장은 갈등 발생 및 관리 현황 등에 대해 소관 실·국에 보고하여야 함</p> <p>·주요 시책사업 추진으로 발생한 갈등 : 즉시</p> <p>·발생된 갈등의 관리 현황 : 매년 하반기 중</p> <p>·그 밖에 갈등예방 및 진단에 필요한 사항 : 수시</p> <p>-실·국장은 갈등 발생 및 관리 현황 등을 갈등 전담 부서에 즉시 통보</p>
<p>갈등관리전문인 력의 양성 등</p>	<p>-갈등관리에 관한 전문 인력을 양성하기 위하여 교육훈련 등 필요한 정책을 수립·추진할 수 있음</p>

【4】 제주특별자치도

가. 제주특별자치도 사회협약위원회 설치 조례

○ 주요 내용은 다음과 같음

<표6> 「제주특별자치도 사회협약위원회 설치 조례」 주요 내용

구분	내용
목적	-「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제458조에 따라 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위함
구성	-위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성 -위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 각각 호선 -위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 됨 1. 제주특별자치도 사회협약 및 갈등관리 업무담당 국장 2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별 특성을 고려하여 제주특별자치도지사가 위촉하는 사람 가. 제주특별자치도의회, 학계, 언론계, 법조계, 경제계, 노동계 및 시민사회단체 등에서 추천한 사람 나. 사회적 갈등 관리·해결에 관한 전문적인 지식과 경험이 있는 사람
임기	-위원의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임
분과위원회	-제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례상 제 5조에 따른 갈등관리 심의 및 위원회의 효율적 업무수행을 위해 분과위원회를 둠 -제5조(공공갈등관리에 관한 사항의 심의) 제주자치도의 공공갈등관리와 관련된 다음 각 호의 사항은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제458조제2항에 따라 설치하는 제주특별자치도 사회협약위원회가 심의한다. 1. 공공갈등 예방·해결을 위하여 수립·추진하는 사업계획에 관한 사항 2. 공공갈등 예방과 해결을 위하여 관리대상으로 지정·조정이 필요한 사항 3. 공공갈등관리 관련 자치법규의 정비에 관한 사항 4. 갈등영향분석 실시 여부에 관한 사항 5. 갈등조정협의회의 구성과 운영에 관한 사항 6. 그 밖에 공공갈등의 예방과 해결에 관하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항
사무국의 설치	-위원회의 사무처리를 효율적으로 지원하기 위하여 필요한 경우 사무국을 둘 수 있음
토론회 개최	-위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 관계전문가, 관계기관 및 단체 등에 조사 또는 연구를 의뢰하거나 토론회·세미나 개최 등을 통하여 이해관계인 또는 주민의 의견을 수렴할 수 있음

나. 제주특별자치도 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례

○ 주요 내용은 다음과 같음

<표7> 「제주특별자치도 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례」 주요 내용

구분	내용
도지사의 책무	<ul style="list-style-type: none"> - 공공갈등을 예방하고 그 해결 능력을 강화하기 위하여 사업계획을 수립·추진하여야 함 - 공공갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 공공갈등 해결방식을 발굴하여 적극 활용하여야 함 - 소속 공무원을 대상으로 공공갈등을 예방하고 갈등 해결 능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하여야 함
갈등영향분석	<ul style="list-style-type: none"> - 공공정책 등을 수립·시행하거나 변경할 때 도민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 도민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 갈등영향분석을 실시할 수 있음
사회협약위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 법정(제주특별법) 위원회 - 공공갈등 예방·해결을 위하여 수립·추진하는 사업계획, 공공갈등 예방과 해결을 위하여 관리대상으로 지정·조정, 공공갈등 관리 관련 자치법규의 정비, 갈등영향분석 실시 여부, 갈등조정협의회의 구성과 운영 등에 관한 사항 심의
참여적 의사결정방법의 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 공공갈등의 예방·해결을 위해 이해관계인 또는 전문가 등의 정책의 결정과정에 직접 참여하는 방법임
갈등조정협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 임의규정(공공공갈등을 원만하고 효율적으로 관리하고 조정하기 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 사안별로 구성하여 운영할 수 있음) - 의장 1명을 포함하여 관계공무원 및 이해관계인, 전문가로 구성
지역사회 통합을 위한 주민지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 공공갈등 해결 후 지역사회 관계 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 지역의 주민지원사업을 추진하거나 지원할 수 있음
민간전문가 등의 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 공공갈등전문가를 자문단으로 위촉하거나 다음 각 호의 사안별로 연구원, 대학 등 공공갈등관리 전문기관과 업무협약을 체결하여 활용할 수 있음.
갈등관리 실태평가	<ul style="list-style-type: none"> - 공공정책에 대한 각 부서의 갈등관리실태 등을 점검·평가하여야 함.

다. 제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례

- 제정 : 2017년 11월
- 주요 내용은 다음과 같음

<표8> 「제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례」 주요 내용

구분	주요 내용
도지사의 책무	<ul style="list-style-type: none"> - 숙의형 정책개발이 이루어질 수 있도록 활성화 시책을 수립·시행하여야 함 - 숙의형 정책개발에 의해 도출된 결과를 최대한 존중하여야 함 - 주민에게 숙의형 정책개발에 참여하는데 필요한 교육의 기회가 충분히 제공되도록 교육 활성화를 위한 시책을 수립·시행하여야 함 - 숙의형 정책개발을 제도화하고 활용도를 높이기 위하여 행정정보 공개에 최선의 노력을 다하여야 함
숙의형 정책개발의 청구	<ul style="list-style-type: none"> - 19세이상 500명 이상의 연서로 청구인 대표가 도지사에게 청구 가능
숙의형 정책개발청구심 의위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 강행규정 - 15인 이하로 구성 - 시민 500명 이상의 연서로 청구된 사항 - 다음의 사항을 심의 <ol style="list-style-type: none"> 1. 청구인서명부에 기재된 서명의 유·무 확인 2. 숙의형 정책개발 추진 여부 결정 3. 원탁회의, 공론조사, 시민배심원제 등 숙의형 정책개발 방법의 결정 4. 이의신청의 심사·결정 5. 그 밖에 의장이 부의하는 사항
주민의견조사 실시	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 의견을 직접 청취하여야 할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 주민의견조사를 실시할 수 있음 - 주민의견조사후 조사 결과 및 견해를 15일 이내에 표명해야 함
주민교육	<ul style="list-style-type: none"> - 주민교육의 전문적이고 효율적인 시행을 위하여 업무의 전부 또는 일부를 법인이나 단체에 위탁할 수 있다

라. 제주특별자치도 교육행정 참여를 통한 숙의민주주의 실현조례

- 제정 : 2019년 1월
- 주요 내용은 다음과 같음

<표9> 「제주특별자치도 교육행정 참여를 통한 숙의민주주의 실현조례」 주요 내용

구분	내용
도교육감의 책무	<ul style="list-style-type: none"> - 공론화 활성화 시책을 수립·시행하여야 함 - 공론화에 의해 도출된 결과를 최대한 존중하여야 함 - 도민에게 공론화에 참여하는데 필요한 교육의 기회가 충분히 제공되도록 노력하여야 함 - 공론화를 제도화하고 활용도를 높이기 위하여 행정정보 공개에 최선의 노력을 다하여야 함
도민참여	<ul style="list-style-type: none"> - 참여하는 도민은 법령 등에서 정한 자격을 갖춘 사람을 대상으로 최대한 공모하거나 추천 등의 공개적인 절차에 의함 - 도교육감은 공론화 참여자의 구성에 있어 학생, 여성, 장애인의 참여를 보장하도록 노력하여야 한다. 다만, 법령 등에서 정한 자격 기준과 특별히 전문성을 필요로 하는 경우 예외로 함
공론화의 청구	<ul style="list-style-type: none"> - 도민 500명 이상이 연서하여 청구인 대표가 도교육감에게 하거나 온라인 청원인 수가 500명 이상일 경우 청구한 것으로 함. 단, 특정 단일학교의 관계자(학부모, 학생, 동문, 교직원 등)가 전체 청구인의 30%를 넘을 수 없음
제주교육공론화위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 강행규정 - 15명 이하 - 다음의 사항을 심의 1. 청구된 사안에 대한 공론화 추진 여부 결정 2. 공론화 의제 선정 3. 공론화 방법의 결정 4. 이의신청의 심사·결정 5. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항
주민의견조사 실시	<ul style="list-style-type: none"> - 도민의 의견을 직접 청취하여야 할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 주민의견조사를 실시할 수 있음 - 도민의견조사를 할 경우 도교육감은 교육정책이 학부모, 학생, 지역주민, 교직원 등에 직접적으로 영향을 미친다고 판단될 경우 당사자들을 한정하여 의견조사를 실시할 수 있음.
학부모에 대한 교육	<ul style="list-style-type: none"> - 교육행정의 숙의민주주의 실현을 위하여 학부모 등을 대상으로 다음 각 호의 교육을 실시하여야 함 1. 숙의민주주의 기본원리와 지방분권에 관한 교육 2. 도민의 권리와 의무, 참여와 책임 등에 관한 교육 3. 의사소통, 합리적 의사결정, 갈등조정, 문제해결 등 토론 역량과 자질 함양에 관한 교육 4. 그 밖에 공론화에 필요하다고 인정되는 교육

【5】 수원시

가. 수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례

- 제정 : 2019년 1월
- 주요 내용은 다음과 같음

<표10> 「수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례」 주요 내용

구분	내용
시장의 책무	<ul style="list-style-type: none"> - 시정 전반의 공공갈등을 예방하고 그 해결 능력을 강화하기 위하여 공공갈등에 대한 진단을 실시하고 종합적인 정책을 수립하여 추진하여야 함 - 소속 공무원에게 공공갈등 예방 및 해결능력 향상을 위하여 교육 훈련을 실시하여야 함 - 공공갈등이 예상되는 주요정책을 수립·추진·변경하는 경우 이해관계인, 시민, 수원시의회 의원(이하 “시의원” 이라 한다), 관계전문가 등의 참여가 보장되도록 노력하여야 함
참여적 의사결정방법의 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인 또는 전문가 등이 정책의 결정과정에 직접 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있음 - 참여적 의사결정방법의 활용결과를 정책 등의 결정과정에 반영하기 위해 노력하여야 함
공공갈등영향분석	<p>공공정책을 수립·시행·변경할 때 시민생활과 밀접한 관계가 있거나 시민과의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 경우에는 공공갈등영향분석을 실시할 수 있음</p>
공공갈등심의위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 임의규정 - 13명 이내 - 공공갈등 예방·해결을 위한 종합계획, 공공갈등관리 대상사업, 공공갈등관리 관련 자치법규 정비, 공공갈등영향분석 실시여부, 공공갈등조정협의회 구성·운영 등에 관한 사항 심의·자문
공공갈등조정협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 임의규정 - 11인 이내 - 시장은 공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사안별로 갈등관리 총괄부서에 공공갈등조정협의회를 둘 수 있음(임의규정).
갈등관리전문기관등의 지정·운영	<ul style="list-style-type: none"> - 임의규정 - 갈등의 조정 참여 등 자문, 갈등관리매뉴얼의 작성·활용, 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련, 갈등영향분석에 관한 조사·연구 사항 등의 업무 수행
공공갈등의 점검 등 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 시장은 연 1회 이상 각 부서의 공공갈등관리실태를 점검·평가할 수 있음

【6】 요약 및 비교

- 갈등관리와 관련, 대부분의 지자체는 ‘공공갈등’을 프로세스를 ‘예방, 조정 또는 해결’의 키워드로 조례를 제정 관리·운영하고 있음
 - 한편, 일부 지자체의 경우 해당 조례 외 주민참여의 일환으로 시민참여·숙의민주주의 등과 관련 별도의 조례로 특별 관리하고 있는 것을 확인
- (서울) 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례, 시민민주주의 설치 조례가 존재. 전자의 경우, 갈등이 예상되거나 발생한 사업에 대한 공공의 적극적 대응이라면, 후자의 경우 시민의 제안에 대한 공공의 대응이라는 측면이 있음. 전자의 경우 심의·자문기관은 임의규정인 데 반해, 후자의 경우 강행규정임
- (대전) 대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례, 대전광역시 숙의민주주의 실현 조례가 존재. 전자의 경우, 갈등이 예상되거나 발생한 사업에 대한 공공의 적극적 대응이라면, 후자의 경우 주민참여를 제도화하기 위한 공공의 대응이라는 측면이 있음. 전자의 경우 심의·자문기관은 임의규정인 데 반해, 후자의 경우 강행규정임
- (경기) 경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례가 존재하나 주민참여를 특화한 숙의민주주의 관련 조례는 존재하지 않음. 갈등관리심의위원회와 갈등조정협의회가 존재하나 임의규정임
- (제주) 제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례, 제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례가 존재, 전자의 경우, 갈등이 예상되거나 발생한 사업에 대한 공공의 적극적 대응이라면, 후자의 경우 시민참여를 제도화하기 위한 공공의 대응이라는 측면이 있음. 전자의 경우 심의기관이 법정조직(제주특별법)이나 임의규정으로 존재하고 사안별 조정위원회의 경우에도 임의규정으로 존재하나 후자의 경우 숙의형 정책개발청구심의위원회의 경우 강행규정으로 존재
 - ※제주특별자치도 교육행정 참여를 통한 숙의민주주의 실현 조례는 ‘숙의민주주의 실현을 위한 기본조례’와 유사하여 논외 :
- (수원) 수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례가 존재 하나 주민참여를 특화한 숙의민주주의 관련 조례는 존재하지 않음. 공공갈등심의위원회 및 공공갈등조정협의회 공히 임의규정으로 존재

<표11> 갈등관리 관련 조례 규정 및 특징 비교

구분	서울	대전	경기	제주	수원	
갈등	갈등영향 분석	○	○	○	○	○
	심의 위원회	○ (공공갈등 관리심의위원회, 임의규정, 15명)	○ (공공갈등 관리심의위원회, 임의규정, 30명이내)	○ (공공갈등 관리심의위원회, 임의규정, 15명이내)	○ (사회협약 위원회, 법정위원회, 임의규정)	○ (공공갈등 관리심의위원회, 임의규정, 13명이내)
	참여적 의사결정	○	○	○	○	○
	사안별 조정기관	○ (갈등조정 협의회, 임의규정)	○ (조정전문 위원회, 임의규정, 10명 이내)	○ (갈등조정 협의회, 임의규정)	○ (갈등조정 협의회, 임의규정)	○ (갈등조정 협의회, 임의규정, 11명 이내)
	갈등관리 연구기관 지정·운영	○	○	○	○ (민간전문 가 등의 활용)	○
	갈등관리 실태 점검·평가	○	○	○	○	○
	갈등관리 전문인력 양성	×	×	○	×	×
	기타	×	×	×	지역사회 통합을 위한 주민지원 사업	×
숙의	시민의 권리	○	×	-	×	-
	기관장 책무	○	○	-	○	-
	위원회	○ (시민 민주주의 위원회,	○ (대전시민 숙의추진 위원회,	-	○ (숙의형 정책개발청 구	-

	강행규정, 15명 이내 합의제 행정기관, 상설조직 ⁰	강행규정, 15명 이내 합의제 행정기관, 상설조직)		심의위원회, 강행규정, 15명 이하 시민 500명 이상의 연서로 청구)	
사안별 조정	○ (분과 위원회, 임의규정)	○ (공론화 위원회, 임의규정)	-	○ (갈등조정 협의회, 임의규정)	-

2. 갈등관리 기구 현황

【1】 서울특별시

가. 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례

1) 갈등관리심의위원회

○ 구성

- 위원장 포함 15명
- 당연직과 위촉직으로 구성
- 당연직은 서울혁신기획관, 재정기획관, 시민소통기획관으로 하고, 위촉직은 갈등예방 및 조정에 관한 전문적 지식과 경험이 있는 자로 구성
※(추천기관 및 인원) 서울시장 4명, 서울시의회 4명(시의원 1명 포함), 갈등관리 경험이 있는 비영리법인·민간단체 4명

○ 기능

- 1. 공공갈등 예방·해결을 위한 종합계획 수립·추진
- 2. 제3조제2항에 따른 공공갈등 해결방식의 발굴·활용
- 3. 갈등관리 관련 자치법규의 정비
- 4. 제6조에 따른 갈등영향분석 실시 여부
- 5. 제12조와 제13조에 따른 갈등조정협의회 구성·운영
- 6. 그 밖에 공공갈등의 예방·해결에 관하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

2) 갈등조정협의회

○ 구성

- 5명 이상 20명 이하(의장은 해당사안과 직접 관련 없는 위원 중 협의회에서 선정)
- 소속 공무원, 당사자 및 전문가로 구성

○ 기능

- 공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사안별로 구성·논의

나. 서울특별시 시민민주주의 기본 조례

1) 서울민주주의 위원회

○ 구성

- 15명 이내(임기2년, 한차례 연임가능)
- 위원은 상임 또는 비상임으로 임명 또는 위촉
- 위원장은 개방형 직위로 보할 수 있고, 위원은 비상임으로 위촉
- 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉할 수 있음. 다만, 위촉직 위원의 경우에는 「양성평등기본법」에 따라 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 함
 - 1.서울특별시의회에서 추천하는 사람 3명 이내
 - 2.서울특별시구청장협의회에서 추천하는 사람 2명 이내
 - 3.예산, 협치, 혁신 등 소관 실·본부·국장 또는 기획관
 - 4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람
- 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖추어야 함
 - 1.지방자치단체 또는 중앙행정기관에서 4급이상 공무원으로 5년 이상 재직 경력이 있는 사람
 - 2.대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 5년 이상 재직 경력이 있는 사람
 - 3.법률·회계 등 전문 자격을 소지하고 해당 분야에 5년 이상 재직 경력이 있는 사람
 - 4.사회적 신망이 높고 의회 및 행정에 관한 식견과 경험이 풍부하며 시민단체에서 10년 이상 경력이 있는 사람

○ 기능 : 합의제행정기관으로 상설조직임, 시장 소속으로 설치

- 1. 시민민주주의 계획에 관한 사항
- 2. 민관협치에 관한 사항
- 3. 서울특별시 위원회 운영 계획에 관한 사항

- 4. 마을공동체 계획에 관한 사항
- 5. 시민참여·숙의 예산제 운영 계획에 관한 사항
- 6. 위원회 사무기구의 조직 및 정원 요구에 관한 사항
- 7. 위원회의 예산 요구 및 결산에 관한 사항
- 8. 위원회 운영규정의 제정 및 개정·폐지에 관한 사항
- 9. 위원의 제척·기피에 관한 사항
- 10. 그 밖에 위원장이 필요하다고 부의하는 사항

【2】 대전광역시

가. 대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례

1) 갈등관리심의위원회

○ 구성

- 위원장 포함 30명 이내(임기 2년)
- 지방의회의원, 시 소속 3급 이상 공무원, 언론인, 시민단체, 그 밖에 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 구성(공무원이 아닌 자를 과반 이상으로 구성)
- 간사는 시민소통과장, 서기는 갈등업무담당사무관이 수행

○ 기능

- 1. 공공갈등 예방 및 해결능력을 강화하기 위한 종합 시책의 수립·추진
- 2. 갈등관리 대상사업의 지정 및 조정
- 3. 갈등영향분석에 관한 사항
- 4. 그 밖에 공공갈등의 예방·조정 및 해결에 관하여 시장이 필요하다고 인정
한 사항

2) 조정전문위원회

○ 구성

- 갈등관리심의위원회 위원 중 위원장이 지정하는 10인 이내의 위원으로 사안별 조정전문위원회 설치 가능

○ 기능

- 갈등관리심의위원회에 올라온 사안 중 갈등이나 분쟁 사안의 효율적 조정을 위한 기능

나. 대전광역시 속의민주주의 실현 조례

1) 대전시민숙의제도추진위원회

○ 구성

- 15인 이내 포함 30명 이내(임기 2년)
- 임기가 정해져 있는 위원(상시위원)은 7명, 임기가 정해져 있지 않은 위원(비상시위원)은 8명으로 구성
- 위원장은 상시위원 중, 부위원장은 비상시위원 중 호선
- 상시위원은 다음의 각 호의 사람 중 시장이 위촉. 대전광역시의회에서 추천하는 대전광역시의의원, 학계·공공기관·시민사회단체 등의 속의민주주의 전문가, 그 밖에 속의민주주의에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- 비상시위원은 사안별로 공개모집하거나 기관·단체에서 추천한 사람 중 시장이 위촉
- 간사 1명을 두되, 간사는 숙의제도 업무담당사무관으로 정함

○ 기능 : 심의·의결기관으로서 상설기관

- 1. 숙의의제 선정에 관한 사항
- 2. 숙의방식 결정에 관한 사항
- 3. 공론화위원회에 관한 사항

- 4. 그 밖에 숙의제도 운영에 필요하다고 시장이 인정하는 사항

2) 공론화위원회

○ 구성

- 시장은 숙의제도의 실무 운영을 위하여 사안별로 공론화위원회를 구성하되, 필요에 따라 외부 전문가 및 용역 등을 통해 구성할 수 있음
- 조례상 인원은 별도 존재하지 않음

○ 기능

- 1. 시민참여단 구성에 관한 사항
- 2. 숙의과정에 필요한 시민교육 및 정보공개 등에 관한 사항
- 3. 실태조사 및 여론조사에 관한 사항
- 4. 숙의제도 운영을 위한 토론회 개최 등 전반에 관한 사항
- 5. 도출된 결과(권고안 등) 보고 및 시정 반영에 대한 환류

【3】 경기도

가. 경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례

1) 갈등관리심의위원회

○ 구성 : 15인 이내(임기2년)

- 위원장, 부위원장 각 1명(위원 중 호선)
- 위원 : 위촉 8명(교수 등 전문가, 도 의원), 당연직 5명(실·국장)
 ※(자격요건) 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가, 시민단체 대표, 언론인, 도의회 및 시·군의회 소속 의원, 도 소속 3급 이상 공무원

○ 간사/서기 : 민관협치과장 / 갈등조정팀장

○ 기능

- 1. 갈등 예방·해결을 위한 종합적인 정책의 수립·추진에 관한 사항
- 2. 도 및 시·군과 주민간의 갈등사항, 갈등관리 대상 사업 등의 지정·조정에 관한 사항
- 3. 갈등관리 관련 자치법규의 정비에 관한 사항
- 4. 갈등영향분석에 관한 사항
- 5. 유관기관이나 단체 등의 활동 지원에 관한 사항
- 6. 갈등조정협의회 구성 및 운영에 관한 사항
- 7. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

2) 갈등조정협의회

○ 구성

- (인원) 의장 1명 포함 15인 이내
- (자격요건) 소속 공무원, 당사자 및 관계전문가
- (기간) 협의회는 활동기간을 정하여 운영
(단, 필요시 구성원간 합의에 의해 기간 연장 가능)

○ 기능

- 공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사안별로 구성·논의

【4】 제주특별자치도

가. 제주특별자치도 사회협약위원회 설치 조례

1) 제주특별자치도 사회협약위원회

○ 구성

- 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성
- 위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 각각 호선
- 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 됨

1. 제주특별자치도 사회협약 및 갈등관리 업무담당 국장
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별 특성을 고려하여 제주특별자치도지사가 위촉하는 사람
 - 가. 제주특별자치도의회, 학계, 언론계, 법조계, 경제계, 노동계 및 시민사회 단체 등에서 추천한 사람
 - 나. 사회적 갈등 관리·해결에 관한 전문적인 지식과 경험이 있는 사람

○ 기능

- 분야별 사회협약의 체결과 관련된 다음 각 호의 사항에 대한 의견을 듣기 위하여 도조례로 정하는 바에 따라 사회협약위원회를 구성·운영할 수 있음
 - 1. 직능별 사회협약 체결에 관한 사항
 - 2. 주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사항
 - 3. 그 밖에 도지사 또는 사회협약위원회의 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항
- 사회협약을 체결할 때 예산이 수반되거나 주민의 권리제한, 의무부과와 관련된 사안은 도지사의 의견을 들어야 함
- 사회협약위원회 위원장은 사회협약이 체결되거나 사회협약위원회가 중재한 사항에 대해서는 도지사에게 그 이행을 권고할 수 있음

2) 분과위원회

- 기능 : 다음의 사항을 심의하기 위해 분과위원회를 설치할 수 있음
- 1. 공공갈등 예방·해결을 위하여 수립·추진하는 사업계획에 관한 사항
 - 2. 공공갈등 예방과 해결을 위하여 관리대상으로 지정·조정이 필요한 사항
 - 3. 공공갈등관리 관련 자치법규의 정비에 관한 사항
 - 4. 갈등영향분석 실시 여부에 관한 사항
 - 5. 갈등조정협의회의 구성과 운영에 관한 사항

나. 속의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례

1) 속의형 정책개발청구심의회

○ 구성

- 15명 이하로 구성(임기 2년, 한 차례 연임가능)
- 심의회의 의장은 행정부지사가 되고, 부의장은 심의회 위원 중에 호선함.
- 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉 또는 임명함. 다만, 공개모집을 통하여 선발되어 위촉된 위원의 수가 심의회의 전체 위원 수의 과반수이어야 함
 - 1. 제주특별자치도의회 의장이 추천하는 제주특별자치도의회 의원
 - 2. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 시민단체대표 등의 숙의형 정책개발 전문가
 - 3. 공개모집을 통하여 선발된 주민
 - 4. 그 밖에 도지사가 숙의형 정책개발에 충분한 학식과 경험이 있다고 인정하는 사람

○ 기능 : 주민이 청구한 사항에 대한 다음 각 호를 심의

- 1. 청구인서명부에 기재된 서명의 유·무 확인
- 2. 숙의형 정책개발 추진 여부 결정
- 3. 원탁회의, 공론조사, 시민배심원제 등 숙의형 정책개발 방법의 결정
- 4. 이의신청의 심사·결정
- 5. 그 밖에 의장이 부의하는 사항

나. 제주특별자치도 교육행정 참여를 통한 숙의민주주의 실현조례

1) 제주교육공론화위원회

○ 구성

- 15명 이하로 구성(임기 2년, 한 차례 연임가능)
- 위원장은 부교육감이 되고, 부위원장은 위원회 위원 중에 호선함.
- 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도교육감이 위촉 또는 임명함. 다만, 공개모집을 통하여 선발된 위촉된 위원의 수가 심의회의 전체 위원 수의 과반수이어야 함
 - 1. 제주특별자치도의회 의장이 추천하는 제주특별자치도의회 의원
 - 2. 변호사, 대학교수, 공인회계사, 시민단체대표 등 숙의형 정책개발 전문가
 - 3. 공개모집을 통하여 선발된 도민
 - 4. 그 밖에 도교육감이 공론화에 충분한 학식과 경험이 있다고 인정하는 사람

○ 기능

- 1. 청구된 사안에 대한 공론화 추진 여부 결정
- 2. 공론화 의제 선정
- 3. 공론화 방법의 결정
- 4. 이의신청의 심사·결정
- 5. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항

【5】 수원시

가. 수원시 공공갈등 예방 및 해결에 관한 조례

1) 공공갈등관리심의위원회

○ 구성

- 13명 이내로 구성(임기 2년, 한 차례 연임가능)
- 위촉직 위원의 경우에는 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 함
- 위원장과 부위원장은 위촉직 가운데 호선
- 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉
 1. 수원시의회에서 추천하는 시의원
 2. 시민단체, 대학교수, 변호사, 언론인
 3. 갈등의 예방과 해결에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람
 4. 시 소속 4급 이상 공무원
- 갈등예방 및 해결의 긴급한 대응을 위해 소위원회를 구성·운영할 수 있음
- 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사와 서기 각 1명을 두며, 간사는 지역갈등관리 업무담당 부서장이 되고, 서기는 지역갈등관리 업무담당 팀장이 됨

○ 기능

- 시장은 시의 공공갈등관리와 관련된 다음 각 호의 사항을 심의·자문하기 위하여 설치·운영

- 다음의 각 호의 사안을 심의·자문
 1. 공공갈등 예방·해결을 위한 종합계획
 2. 공공갈등관리 대상사업
 3. 공공갈등관리 관련 자치법규 정비
 4. 공공갈등영향분석 실시여부
 5. 공공갈등조정협의회 구성·운영
 6. 그 밖에 시장이 공공갈등의 예방·해결에 필요하다고 인정하는 사항

2) 공공갈등조정협의회

○ 구성

- 11명 이내로 구성
- 의장은 해당사안과 직접적 관련이 없는 자 중 협의회에서 선정
- 위원은 소속 공무원 및 이해관계인(이하“당사자”라 한다), 전문가로 구성

○ 기능

- 시장은 공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사안별로 갈등관리 총괄부서에 공공갈등조정협의회를 둘 수 있음

【6】 요약 및 비교

- 갈등관리 협의체는 공공갈등관리심의위원회를 두나 지자체별 세부사항은 다소 다른 것을 확인
 - 인원의 경우 최소 13명(수원)에서 최대 30명(대전광역시, 제주특별자치도)인 것으로 확인
 - 임기는 대부분 2년인 것으로 나타났으나 연임규정은 지자체별 상이
 - 심의위원회 구성시 추천기관을 명시한 것이 대부분이었고, 일부 혼용해서 명시한 곳도 발견
- 사안별 논의 및 심의를 위해 조정협의회 또는 분과위원회를 두고 이끈 것이 대부분이었으나 인원 및 구성에서 약간씩 차이 발생
 - 명시하지 않는 경우도 발견되었으나 최대 20명을 넘지는 않는 것을 확인
 - 위원의 구성원의 속성을 명시하지 않은 경우도 발견되었으나 이는 소수였고, 대부분 공무원, 당사자, 전문가가 일반적 형태임

- 한편, 속의 관련 기구는 조례 설치와 맞물려 제한적으로 존재하는 것을 확인 하였고, 세부 인원이 상이한 것을 확인
- 한편, 대부분의 임기는 2년이었고, 연임규정이 있는 경우 한 차례에 한하는 것을 확인
- 기관의 지위가 합의제행정기관(서울특별시)에서 심의·의결기관으로 다양

〈표12〉 주요 지자체별 갈등관리 협의체 요약 및 비교

구분		서울	대전	경기	제주	수원	
갈등	심의 (자문) 기구	명칭	갈등관리 심의 위원회	갈등관리 심의 위원회	갈등관리 심의 위원회	사회협약 위원회	공공갈등 관리심의 위원회
		인원	15명	30명 이내	15명 이내	30명 이내	13명 이내
		임기	2년	2년	2년	2년, 한차례 연임	2년, 한차례 연임
		추천 기관 명시	○ (인원도 명시)	○	○	△ 일부 명시	△ 일부 명시
		사안별 조정 기구 구성·운영	○	○	○	○	○
	사안별 조정 기구	명칭	갈등조정 협의회	조정전문 위원회	갈등조정 협의회	분과위원 회	공공갈등 조정 협의회
		인원	5명 이상 20명 이하	10명 이내	15명 이내	명시하지 않음	11명 이내
		구성	공무원, 당사자, 전문가	심의기구 의 위원 중 구성	공무원, 당사자, 전문가	명시하지 않음	공무원, 이해관계 인, 전문가
	속의 심의	명칭	서울 민주주의 위원회	대전시민 속의추진 위원회	-	속의형 정책개발 청구 심의위원 회	-
		인원	15명 이내	15명~30인 이내	-	15명 이하	-
임기		2년,	2년	-	2년,	-	

		한차례 연임			한차례 연임	
	추천기관 명시	-	○	-	○	-
	기관의 지위	합의제 행정기관	심의 의결기관 상설기관 있음	-	심의기관	-
	사안별 조정 기구	없음	(공론화위 원회)	-	명시하지 않음	-

주) 속의관련 조례

(서울) 서울특별시 시민민주주의 기본 조례

(대전) 대전광역시 속의민주주의 실현 조례

(경기) 별도 없음

(제주) 제주특별자치도 속의민주주의 실현을 위한 기본 조례

(수원) 별도 없음

3. 참여적 의사결정기법 활용현황

【1】 서울특별시

가. 공공토론

- (개념) 사회적 갈등이슈에 대하여 시민참여와 숙의에 기반 한 공론화 과정을 통해 예상되는 사회 갈등을 미연에 방지하고 서울시 정책방향 및 기준 등 가이드라인 제시
- (배경)
 - 기존의 갈등관리는 사업추진과정에서 갈등발생시 사안 해소차원에서 진행되는 것이 일반적이며 갈등심화로 인해 지역사회적 부정적 영향과 관련 사회적 비용이 늘고 있는 실정임
 - 이러한 가운데, 신고리 5,6호 공론화 히우 지자체별로 시민공론화의 확산과 더불어 시민의 참여욕구가 늘고 있으며 특히 추진과정에서 우려되는 사안의 경우 예방차원의 선제적 갈등관리를 위한 공론화 도입이 요구되고 있음
- (목적)
 - 참여자의 대표성과 절차·운영의 공정성을 바탕으로 한 공공토론 진행으로 정책·사업 추진의 정당성 확보
 - 갈등발생 전 단계부터 갈등관리를 적극적으로 수행함으로써 갈등예방 효과 증대사안별 맞춤형 공공토론 방식 마련으로 서울형 갈등예방 모델 고도화

○ 2020 서울 공공토론 운영체계(안)

목적범 개요	지침 및 방향성 제시 공공토론		정책결정 공공토론
	의제발굴	의제심화	정책결정
특 정	• 의제 최초 논의 시	• 추가 논의 필요 시	• 추진 여부 판단
과 제 기 간	• 중-장기 과제	• 중기 과제	• 단기 과제
의 제 선 정	• 자체 관련 부서 협의	• 부서 협의	• 부서 요청
공론화 기법	• 합의회의 • 타운홀 미팅 • 숙의형 여론조사 등	• 시나리오 워크숍 • 숙의형 여론조사 등	• 공론조사 • 시민배심원제 등
참여자 범위	• 일반시민	• 전문가 혹은 이해 관계자	• 일반시민 혹은 이해 당사자
고 려 사 항	• 의제 관련 다양한 의견 도출	• 구체적 시나리오 도출 • 의견수렴 및 방안모색	• 가능한 구체적인 대안 도출 및 선택 가능하도록 설계
우 선 가 치	• 개방성 - 가능한 한 다양하고 많은 시민 참여 • 포괄성 - 의제의 포괄성	• 전문성 - 가능한 한 타당한 시나리오를 도출할 수 있는 전문성 • 명료성 - 시나리오 구체성과 명료성	• 투명성 - 참여자 선정 및 운영과 정 전반에 대한 투명성 • 대표성 - 참여자의 대표성
공공토론 사례	• 균형발전, 플랫폼노동	-	• 새로운 광화문광장 조성

나. 서울 갈등포럼

○ (업무처리 흐름도)



○ (추진방향)

- 갈등관리 전문가, 연구기관 등이 함께하는 지식과 정보의 장 마련 통한 선진적 갈등 해결 모델 제시 및 정책 수립
- 국내외 갈등관리 거버넌스 운영확대를 통한 선제적 갈등관리인식 확인
- 일반시민의 공감과 신뢰를 바탕으로 갈등이슈에 대한 논의의 해결책 모색을 통한 사회적 비용 절감 및 시민의식 성장 도모

○ (시기)

- 매년 하반기(국내·국제 격년 개최)

○ (방법)

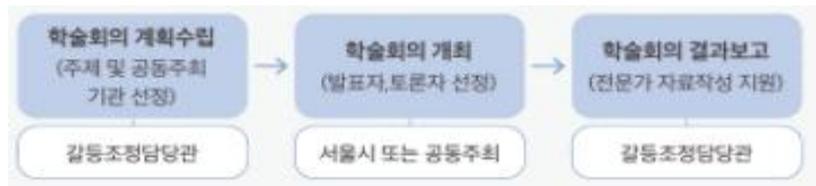
- 협력기관의 갈등관리 전문가들로 갈등포럼 추진단을 구성하고 원활한 행사운영을 위해 행사운영대행업체 선정을 통해 포럼 추진

○ (절차)

- 사전 전문가 회의 → 갈등포럼 기본계획 수립 → 포럼추진단 구성, → 갈등포럼 세부추진계획 수립 → 행사대행 계약추진 → 행사준비 → 결과보고
 - 사전 전문가 회의시 : 전문가 브레인스토밍 실시

다. 학술회의

○ (업무처리 흐름도)



○ (목적)

- 갈등이 복잡·심화되는 경향에 따라 학술회의(세미나, 토론회)를 개최하여 전문가를 통해 다양한 시각의 심층 연구분석 및 토론을 통해 해결방안 모색

○ (시기)

- 상·하반기

○ (내용)

- 주체 : 시정 주요 갈등현안 및 이슈
- 구성 : 발표자, 토론자, 진행자
- 내용 : 시정운영 다양한 분야에서 갈등현안 및 이슈에 대하여 선제적 연구분석 및 토론회를 통해 갈등해결 방안 제시 등

○ (방법)

- 방법 : 직접 또는 공동주최
- 대상 : 학회, 전문가, 시민단체, 시·자치구 공무원 등

○ (절차)

- 갈등현안 및 이슈 등의 갈등사례를 연구·검토하여 주제 선정 → 계획수립 → 발표자·토론자 등 선정 → 학술회의 개최 → 학술회의 결과보고 → 결과 공유 (주제)와 관련 부서에 결과 통보

【2】 대전광역시

가. 대전시소(시민소통과)

- (의미) 시민과 대전시가 함께 정책을 제안하고 결정하여 실행하는 온라인 플랫폼

○ (대전시소 처리단계)



○ (제도의 유용성)

- 대전시에서 준비중인 정책에 대해 시민들의 의견을 미리 들을 수 있다는 점
- 대전시의 쟁점 사안에 대해 시민들이 서로 의견을 나누게 됨
- 시행을 앞둔 정책을 시민들에게 알릴 수 있다는 점

○ (운영 프로세스)

단계	기간	담당 부서	대전시소
의제 제안	7일	의제 제안	의제 검토
부서 협의	7일	토론장 기획 - 토론장 주제 - 운영 계획	
토론장 준비	14일	<ul style="list-style-type: none"> 정책 계획 자료 찬반 근거 자료 보도자료 준비 	<ul style="list-style-type: none"> 콘텐츠 제작 플랫폼 개발 홍보계획 수립
토론장 운영	최소 30일	<ul style="list-style-type: none"> 오프라인 토론행사 계획 보도자료 배포 및 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> 참여 활성화 및 모니터링 홍보 실행(SNS, 이벤트)
결과 전달	7일		토론장 운영 결과
부서 답변 작성	최대 30일	시민들의 의견에 대한 답변 * 아래 부서 답변 작성 방법 참고	
정보공개	7일		부서답변 콘텐츠 공개

○ (시민토론 의제) 토론의제선정단을 통해 다음과 같은 기준으로 선정

- 100만 공감수를 넘은 제안인가?
- 시민이 일상생활에 파급력이 큰 사안인가?
- 시민이 함께 토론하고 풀어야 할 중요한 문제인가?
- 일반시민이 토론에 참여하기 적절한 문제인가?

○ (토론의제선정단)

- (구성) 시 관련 활동 인력POOL 및 이해관계자는 배제하고, 12명~20명 이내로 추천 또는 공모에 의해 계층별 구성
- (역할)
 - 시민제안에 대한 부석머토 내용을 검토 후 보정 및 수정 요청
 - 제안을 시민토론 의제화하기
 - 시민토론 방식 결정하기
 - 부서에서 수용된 제안을 토대로 최종 채택 여부 심의 및 좋은 제안 선정(연말)

○ (제도활용의 특징)

- 시민이 민원을 제기하고 대전시가 답변하는 기능을 넘어, 민원을 포함하여 지역과 공동체를 개선하는 제안이 오가고, 시민이 함께 토론하고, 대전시는 시민들의 의견을 성실히 수렴하여 반영결과를 공개하는 과정이 일어나는 장이라고 할 수 있음

○ (제도의 목표 및 기능)

- 누구나 어떤 제안이든 할 수 있다는 점

- 언제든지 쉽게 참여할 수 있다는 점
- 참여에 대한 효능감을 느낄 수 있다는 점

나. 대전시 시민행복위원회 (2015년 2월 출범, 현재는 폐기된 방식)

○ (구성)

- 모집인원 500명(공개모집 450명, 추천모집 50명)
- 대전시민 누구나 가능
- 단, 선발과정에서 비거주자나 지방세 고액 체납자, 성범죄자 등 사회적 물의를 일으킨 자는 배제

○ (신청 및 선발방법)

- 시 홈페이지에서 신청서 작성
- 서류심사 후 지역별, 성별, 연령별 기준인원수를 고려하여 전문기관에 의해 무작위 전산 추첨

○ (선발심사위원회) 시민단체, 전문가, 공무원 등 7명으로 구성

○ (대상)

- 대전시의 현안사업
- 시민적 합의가 필요한 사업

【3】 경기도

- (근거) 경기도 갈등 예방 및 해결에 관한 조례 제10조(참여적 의사결정의 활용)에 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 가능한 참여적 의사결정 기법 활용할 수 있음을 명시
- 명시적인 참여적 의사결정 기법에 대해 열거하지 않으나, 관련 매뉴얼을 통해 결과적으로 확인 가능

가. 공론조사

- (의미) 중요정책이나 이슈에 대해 대표성을 갖는 국민들을 무작위로 선정한

뒤, 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제정하고 토론하게 한 후 다시 의견을 조사하는 등 숙의과정을 거침

- (과정) 기준조사 → 토론참가자 선정 → 토론회 준비 및 개최 → 의견조사 및 발표

나. 포커스그룹

- (의미) 심층적 여론 확인을 위해 특정 주체에 대해 소그룹 형태로 조직하는 토론집단
- (과정) 사전준비 → 토론계획 → 토론 → 보고서 작성(운영위원회)

다. 시나리오 워크숍

- (의미) 중장기적인 지역차원의 개발 및 발전 전망 수립 등 미래상황에 대한 시나리오를 작성하기 위해 주민, 공무원, 기업, 전문가 등의 관계자들의 밀도 있고 체계적인 대화를 통해 미래 전망과 행동계획을 공동으로 작성
- (과정) 워크숍 이전단계 → 공동전망 수립단계 → 공동전망과 실천계획 공공기관 전달

라. 규제협상

- (의미) 규제기관이 사전에 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들을 파악, 이들과의 협상을 통해 규제내용에 대한 협의를 도출하여 정책에 반영
- (과정) 규제협상 이전단계 → 규제협상 단계 → 합의안 정책 반영

마. 라운드테이블

- (의미) 이익갈등 사안에 대해 이해관계를 가지는 그룹, 전문가, 공공기관이 원탁에 모여 토론을 통해 합의를 도출하는 방법
- (과정) 준비절차 → 전문가 프리젠테이션 → 원탁회의 → 합의안 도출

바. 시민자문회의

- (의미) 지역적 관심을 불러일으키는 문제를 논의하기 위해 이해관계자 및 일반 시민들이 정기적으로 가지는 토론모임으로 합의 보다는 상의한 의견 확인이 중요
- (과정) 참여자 선정 → 운영위원회 선정 → 호의준비 →회의 개최

사. 시민배심원제

- (의미) 중요한 공공문제에 관해 무작위로 선발된 소수의 시민으로 구성되던 시민 패널이 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 4~5일 숙의과정을 거쳐 결론을 도출, 정책권고안으로 제출
- (과정) 의제설정 → 운영위원회 구성 → 시민배심원 무작위 선발 → 숙박워크숍 → 정책권고안 발표

아. 합의회의

- (의미) 사회적 특정 이슈에 대해 선발된 시민들이 전문가들에게 질의하고 대답을 청취한 뒤 주제에 대한 내부의견을 취합하여 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 일종의 포럼
- (과정) 전문가 명부작성 → 시민패널 선발 → 시민패널 1,2차 예비모임 → 본회의 준비

- 경기도가 허용하고 있는 제도는 다양하나 실제 채택·활용하고 있는 제도는 제한적임. 즉, 공론조사방식은 제한적으로 1회 채택·활용한 바 있고, 그 외에는 '규제협상'의 형식이 대부분임. 즉, 대부분의 갈등관리는 광역자치단체로서 기초자치단체의 갈등관리 요청에 따른 기초 지자체간 갈등관리적 속성이 강함
 - 7년 전쟁 용인-수원간 경계조정 건,
 - 공동형 종합장사시설 건립 건
 - 동두천시-양주시 간 축사 악취문제 해결 건
 - 위례신도시 주민불편 관련 갈등해소 건

【4】 제주특별자치도

- (근거) 제주특별자치도 경기도 갈등 예방 및 해결에 관한 조례 제10조(참여적 의사결정의 활용)에 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 가능한 참여적 의사결정 기법 활용할 수 있음을 명시
- 한편, 제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 조례 제3조에 근거하여 ‘원탁회의’ ‘공론조사, ’시민배심원제‘를 명시

가. 원탁회의

- (의미) 일정 수 이상의 주민 및 이해관계자가 참여하여 대상 정책에 대해 토론하고 합의를 도출하는 회의 형태를 말함

나. 공론조사

- (의미) 일정 수 이상의 참가자 선정 후 의제에 대한 정보를 제공하고 토론을 거쳐 실시하는 여론조사 방법을 말함

다. 배심원제

- (의미) 사회적 합의를 형성하기 위해 무작위 추출로 선발된 시민패널이 일정한 기간의 심사 숙고 과정을 거쳐 정책권고안을 도출하는 회의 형태를 말함

【5】 수원시

가. 시민배심원제

1) 개요

- (목적) 시민생활과 밀접한 시정 주요 시책 결정과정에서 예상되는 갈등 및 장기간 해결되지 않거나 반복적으로 제기되는 갈등 등을 공개적인 토론 및 심의를 통하여 공정하고 객관적인 해결방안 마련 추진

○ (심의대상)

- 시정 주요 시책 및 사업의 결정
- 다수의 이해관계가 대립되어 발생하는 집단민원
- 장기간 해결되지 않는 민원
- 지역개발 등과 관련하여 이해관계가 대립되는 민원
- 그 밖에 시장이 시민법정 개정이 필요하다고 인정한 경우

○ (심의신청)

- 시민법정의 심의를 받고자 하는 자는 시장에게 신청함
- 시민법정 심의를 신청할 수 있는 자격
 - 해당 민원에 관련된 19세 이상의 시민 50명 이상 연서인의 대표자 또는 대표자가 선임한 대리인
 - 해당부서의 장

○ (심의대상 결정위원회)

- 시장은 시민법정의 심의대상 여부를 결정하기 위하여 시에 위원회를 둠
- 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 7명 이내의 위원으로 구성함
- 위원장과 부위원장은 위원 중에 호선하고, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉함
 - 시의회 의장이 추천하는 의원
 - 변호사 등 법률관련 전문가 및 법률관련 대학교수
 - 시민단체 대표 등 풍부한 경험과 식견을 갖춘 사람
- 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있으며, 다만 보궐위원의 임 기는 전임자 임기의 남은 기간으로 함
- 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 사무를 총괄하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행함
- 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두고, 간사는 운영부서의 장이 됨
 - 위원회의 간사는 심의대상결정위원회 심의의결서를 작성·관리함

○ (위원회의 운영)

- 위원장은 회의를 소집하고, 의장이 됨
- 위원회는 필요한 경우 신청자의 의견을 들을 수 있으며, 관계 증빙서류의

제출을 요구할 수 있음

- 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 시작하고 출석위원 과반수의 찬성으로 심의대상을 결정함
- 시장은 위원회의 결정사항을 신청인과 이해당사자, 판정관에게 지체없이 통보하여야 함

○ (추진절차)



2) 시민배심법정 구성

○ (시민법정의 구성)

- 시민법정은 판정관, 부판정관 각 1명을 포함하여 사안별 시민배심원, 심의대상 민원의 이해당사자 등으로 구성함
- 심의대상 민원에 대한 이해당사자는 5명 이내의 민원대표자와 그에 대립되는 5명 이내의 해당부서의 장 및 소속 공무원 등으로 함
- 시민법정의 사무를 처리하기 위하여 운영인력을 둘 수 있고 운영인력은 다음과 같음
 - 판정관을 보좌하는 사무원
 - 시민법정 및 시민배심원회의 기록을 위한 속기사
 - 법정의 질서유지를 위한 사람
- 운영인력의 운영방법, 운영인원 등에 관한 사항은 시장이 따로 정함

○ (판정관)

- 판정관과 부판정관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 시장이 위촉함
 - 법률 전문가 및 대학교수
 - 시민단체 및 종교계 대표

- 그 밖에 시정에 관한 식견과 경험이 풍부한 사람
- 판정관과 부판정관의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있음
- 판정관은 시민법정의 사무를 총괄하고, 판정관이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부판정관이 그 직무를 대리함
- 판정관은 시민배심법정 운영일지를 작성·관리함

○ (시민예비배심원 선정)

- 시장은 시에 주소를 둔 만 19세 이상인 사람 중에서 200명 이내의 시민예비배심원을 선정함
- 시민예비배심원의 임기는 2년으로 함
- 시장은 시민예비배심원 신청서 및 추천서를 접수하였을 때에 지역, 성별, 분야별 전문성과 대표성을 감안하여 시민예비배심원을 선정하되, 추천의 경우에는 본인의 동의서를 받아야 함

○ (시민배심원)

- 시민배심원은 10명 이상 20명 이내의 인원으로 구성함
- 시민배심원은 시민예비배심원 중에서 추천하여 시장이 위촉하며, 다만 시장이 필요하다고 인정하면 해당사안의 전문적인 식견을 갖춘 시민배심원을 30퍼센트 범위에서 지명할 수 있음
- 시민배심원 추천결과 특정 분야의 전문성이 부족한 경우 이를 보완하기 위하여 전문적 식견을 갖춘 시민배심원을 지명하여 위촉함
- 3건 이하 사안은 동일한 시민배심원이 심의할 수 있음
- 시장은 시민배심원을 판정관에게 통보하여야 함
- 시민배심원의 임기는 해당 시민법정이 종결됨으로써 만료됨

3) 시민배심법정 운영

(가) 시민법정 운영계획 통보

- 판정관은 시민법정의 개정일시, 장소 등을 정하여 이해당사자, 해당 시민법정의 시민배심원 등에게 개정 30일전까지 통보함
- 판정관은 시민법정 운영에 필요한 자료의 제출을 시민법정 개정 전에 이해당사자에게 요구할 수 있음

○ 판정관은 시민배심 법정 평결통보서를 운영부서, 신청자, 이해당사자 등에게 통보함

(나) 시민법정 운영방법

- 시민법정은 공개함
- 시민법정은 재적 배심원 과반수의 출석과 이해당사자 및 그 이해관계 상대방 등의 출석 후 판정관이 개정함
- 시민법정의 진행은 판정관이 정하는 순서에 따름
- 판정관은 이해당사자 등에게 의견을 진술할 기회를 주어야 하며 이해당사자 등은 의견을 진술할 경우 그 주장을 입증하기 위한 증거 자료를 제시할 수 있음
- 판정관은 원만한 시민법정의 운영을 위하여 이해당사자 등의 교체, 퇴장명령, 방청제한 등의 조치를 할 수 있음

(다) 의견청취 및 사실조사

- 시민법정 운영 시 필요한 경우 관계 전문가, 참고인 등의 의견을 청취할 수 있음
- 판정관의 결정에 따라 현장을 방문하거나 사실조사를 실시할 수 있음

(라) 시민배심원 회의

- 시민배심원 회의는 비공개로 하며 판정관이 주재함
- 평결은 시민배심원 재적 과반수의 출석과 출석 배심원 과반수의 찬성으로 결정함

(마) 평결 공표 및 통보

- 판정관은 평결을 시민법정에서 공표함
- 판정관은 평결을 운영부서, 해당부서, 이해당사자 등에게 공표한 날부터 10일 이내에 통보함

(바) 평결의 반영

- 해당부서의 장 또는 이해당사자는 결정된 평결의 내용을 최대한 반영 또는 수용하도록 노력해야 함
- 해당부서의 장은 수용여부 및 향후처리계획 등을 문서화하여 이해당사자에게 통보하고 시 홈페이지 등에 공개하며, 다만 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 공개하지 않을 수 있음
- 해당부서의 장은 자체해결이 불가능 사항이나 법령개정 및 제도개선이 요구되는 사항 등은 해당기관에 적극 건의함

(사) 심의결과 보안

- 시민배심원은 참여를 통하여 알게 된 사실을 공개 또는 누설하거나 다른 목적으로 사용하여서는 안됨

(아) 수당 등 경비지원

- 시민법정과 관련하여 판정관, 시민배심원, 관계전문가, 참고인, 위원회의 위원에 대하여는 예산의 범위에서 「수원시 위원회 실비변상 조례」에 따라 수당과 여비 등을 지급할 수 있음
- 시장은 시민예비배심원을 대상으로 소양함양을 위하여 교육, 연수 등의 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있음

(자) 사무의 위탁

- 시장은 시민법정을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우 시민법정 사무의 전부 또는 일부를 법률전문 법인 또는 단체에게 위탁할 수 있음

4) 시민배심법정 진행절차

- (진행절차)
 - 신청인이 심의신청을 한 뒤, 심의대상결정위원회에서 심의대상을 결정하게 됨
 - 이때 심의대상결정위원회에서 예비배심원단 중 법정에 참석하게 될 배심원단을 확정하게 됨
 - ※ 20명이 배심원의 정원이고, 10명 이상 출석하면 되지만, 만약의 경우를 대비하여 30명의 예비배심원을 선정하여 이를 통지하는 방식을 취함
 - 선정된 예비배심원에게 출석요청서와 심의대상의 내용을 우편으로 통지하고,

문자메세지를 통하여도 재차 알리며, 이때 불출석사유서와 배심원 기피신청을 위한 질문표를 동봉하여 보냄(이러한 시민배심 운영계획은 30일전에 통보하도록 조례에 규정되어 있음)

- 예비배심원은 이 우편물을 받고, 불출석할 의사를 가지고 있는 경우 불출석사유서를 보낼 수 있으며, 기피신청의 자료가 되는 질문표도 발송하게 되는 것임

○ (운영 프로세스)

- 심의신청은 해당 민원에 관련된 19세 이상의 시민 50명 이상 연서인의 대표자 또는 대표자가 선임한 대리인이 됨

- 법률전문가 등 7인 이내로 구성되어 있는, 심의대상결정위원회는 심의대상이 평결이 대상이 될지를 결정하게 됨

- 200명 이내의 예비배심원 중 사안별 10-20명 이내의 시민배심원단이 구성됨. 이때의 추천 방식은 무작위 추천임. 필요에 따라 30%의 전문가가 구성될 수 있음

- 그러나 이러한 전문가의 구성은 배심원단의 대표성을 훼손할 수 있다는 비판이 있음

○ (심의대상 확정 후 구체적 운영절차)

- 심의대상이 확정된 후 법정운영과 관련하여서는 다음의 절차에 따라 시민배심법정이 운영됨

- 09:00 배심원단이 출석하면 신분을 확인하고 배심원 대기실에서 판정관의 지휘에 따라 질문표의 내용을 검토하고, 또한 추가적인 질문을 통하여 배심원 기피신청이 이루어지게 됨

- 이때 기피신청을 하고도 예비배심원단의 수가 20명이 초과되는 경우, 다시한번 무작위 추천을 통하여, 실제 법정에서 참석하게 될 20명의 배심원을 확정하게 됨

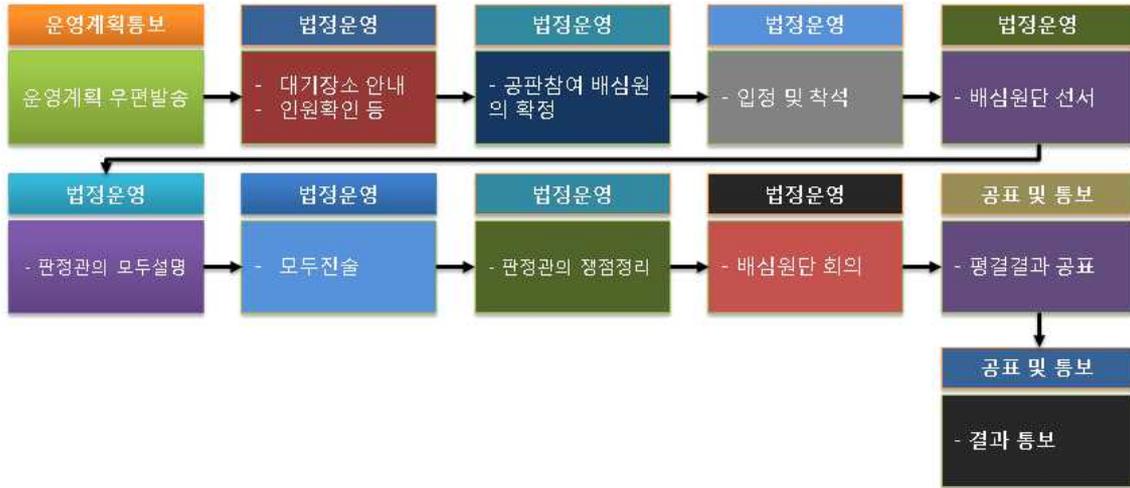
- 20명의 배심원 중 임시배심원대표의 주재로 배심원단의 대표로서 판정단과 소통의 역할을 하게 될 배심원대표를 선출하게 됨

- 또한, 동시에 배심원들에게 번호를 부여하고 이후 법정에서는 배심원의 성명 대신 배심원번호로 호칭하게 됨

- 이는 배심원의 신변보호와 정보보호를 위한 조치임

- 판정관의 선언으로 법정이 개정하게 되면, 정리의 지시에 따라 배심원, 판정관이 착석하고 판정관의 지시에 따라 신청인과 피신청인이 착석하게 됨
- 배심원단의 선서는 앞서 선출된 배심원 대표가 하게 되며, 이외에도 배심원 대표는 판정단과의 소통의 창구로서, 배심원단의 질문을 판정단에게 전달하는 역할과 평결 시 판정관과 회의를 주재함
- 법정이 개정되면, 우선 판정관이 사안의 간단한 사항을 모두설명하고, 이후 신청인과 피신청인이 자신의 주장을 모두진술 절차를 통하여 밝히게 됨
- 또한 신청인과 피신청인은 각 상대방의 주장에 대하여 질문과 반론을 통하여 토론의 방식으로 논의를 진행하게 됨
- 이후 판정관이 사안의 쟁점을 정리하여, 배심원단은 판단하여야 할 사항의 주요 내용을 파악하게 됨
- 이와 같이 사안의 주요내용이 정리가 되면, 판정관단과 배심원단은 대기실로 이동하여 평결을 진행하게 됨(평결과정은 공개하지 않음)
- 평결은 판정관의 진행으로 이루어지며, 배심원간의 자유로운 토론으로 이루어지게 됨
- 충분한 논의의 과정을 거친 후, 배심원단은 쟁점에 대하여 다수결의 방식으로 쟁점에 대한 배심원단의 의견을 결정함
- 의견을 결정한 후, 평결서를 작성하여 배심원단 전원이 서명한 것을 판정관에게 전달하고, 판정단은 다시 입정하여 평결결과를 공표함으로써 법정은 종료하게 됨

〈그림1〉 심의대상 확정 이후 세부 절차



5) 특징 및 사례

○ (제도 활용의 특징)

- 시와 시민 등 이해당사자 간 협의가 어렵고, 당사자들이 중립적이며 객관적인 제3자의 판단을 선호할 때 활용
- 갈등해결 절차 중 하나로 이해당사자가 아닌 일반시민의 눈높이에서 숙의토론을 진행함
- 국민참여재판의 모델을 원형으로 하고 있음
- 이해당사자간 시민배심법정 개최에 동의해야 추진될 수 있음(수원시 관계자 결과, 시민배심원제 개최에 동의할 경우 갈등 해결은 약 80%이상일 것으로 판단한다는 견해 피력)

○ (활용 사례) 신분당선(정자-광고) 역명 선정

-2015년 2월, 신분당선 광고동 지역 2개역 인근 주민들이 서로 광고역을 사용해야 한다고 주장하며 갈등이 확산될 조짐을 보였음
 -당초 해당 역사의 명칭은 경기도청사역, 경기대학교역 거론되기도 했으나 두 지역 주민 도무 광고역을 선호함
 -주민 71명의 요구로 개최된 시민배심원정에서 시민배심원들은 역명의 대표성 및 상징성과 지역균형발전 측면을 고려하여 종착지역의 명칭을 광고역으로 평결하였음

나. 원탁토론

- (목적) 시민, 공직자, 전문가 300~500인이 한자리에 모여 시민생활과 밀접한 현안에 대해 토론과 투표로 합리적 의사결정을 도모하는 제도
- (추진절차)



- (제도활용의 특징) 특정 주제에 대해 시민사회의 공감대를 형성하고, 시민의 참여를 통해 사업의 방향을 설정하는데 효과적임. 특히 목적에 따라 수립, 의견제시, 갈등 조정 등 다양한 형태로 활용이 가능함
- (활용사례) 도시정책 시민계획단²⁾ 원탁토론

-2014년 수원컨벤션센터 건립과 관련해 도시정책 시민계획단 원탁토론을 개최함. 수원컨벤션센터 건립은 3천억원이 넘는 대규모 공공사업으로 시민의 공감대 형성과 의견수렴 없이는 사업 추진의 동력을 얻기가 힘들었기 때문임
-컨벤션센터의 차별화 전략, 부대시설의 종류와 규모, 건립 추진방식 등에 대해 시민의 의견을 듣고 시민들이 제안한 전시체험관, 숙박시설, 쇼핑몰 등의 시설을 부대시설로 반영해 호텔, 백화점, 아쿠아리움 등이 도입되었음
-이밖에도 수원역 성매매집결지 정비, 수원 도시철도 1호선, 영흥공원 등 도시정책과 밀접한 정책에 대해 원탁토론을 거쳐 시민계획단의 의견을 모아 우선 순위를 선정하고 있음

다. 소통박스

- (목적) 시민 다수의 관심 사안, 이해관계자 얽힌 사안, 시민 생활과 밀접한 정책이나 사업을 대상으로 현장 소통부스를 설치하여 시민의 의견을 수렴

2) (주무부서) 도시계획과

(목적) 수원시 주요 도시계획 및 도시정책에 대한 시민의 속의토론을 통해 결정

(특징 및 시사점) 타운홀미팅(원탁토론)의 형태로 도시계획 수립 방향뿐만 아니라 특정 지구의 도시 정책에 도 시민들의 참여하여 결정

하고 정책에 반영하는 사업

○ (추진절차)



○ (제도활용의 특징)

- 특정 지역에 일정기간(1개월 이상) 동안 설치하여 정보를 제공하고 해당 지역 주민의 의견을 수렴하는 창구
- 지역 또는 입지가 어느 정도 구체화된 상황에서 이뤄질 수 밖에 없는 기법이고, 직접 주민과 대면을 통해 소통함으로써 갈등의 확산을 예방할 수 있음
- 갈등 예방 수단으로 갈등의 초기 대응에 있어서 민감한 사안인 정보의 교류, 의견 수렴 등의 역할을 함
- 소통박스 자체로 성과를 내기 보다는 이를 통해 쟁점과 이해관계자 등을 식별하고, 이후 합의형성 방법 등을 설계하는데 유용함

○ (활용사례) 고색역 복합타운 건립

-시는 수인선 지하화 사업으로 고색역 상부 공간을 활용할 수 있게 됨에 따라 주민자치센터, 도서관, 청년창업지원주택, 창업지원센터 등이 포함된 복합타운을 건립할 계획을 수립하였음

-지역 주민은 창업지원주택(250세대) 건립 시 주변 지역 임대수입 하락을 우려하고, 주민 의견수렴 절차를 제대로 거치지 않았따며 민원 제기(반대서명 223명)

-시는 고색역 예정 부지에 소통박스를 설치하고 고색역 상부공간 활용 방안에 대한 434건의 주민의견을 수렴하였으며, 이를 토대로 설문조사와 마을총회를 개최함

-향후 시는 한국철도시설공간과 공간 활용에 대해 협의하고 기본계획 용역에도 이를 반영할 계획임

라. 기타 : 참시민 토론회

○ 목적

- 시정의 주인인 시민의 목소리를 경청하고 정책에 반영하기 위한 제도

※ 참시민 : 참여하는 시민들의 민주주의

○ 특징 및 시사점

- 지방자치단체의 의사결정자(시장, 실국장, 의회 의원 등)와 시민, 그리고 관계 전문가가 함께 참여하여 특정의제에 대해 토론하며, 즉각적인 피드백을 주고 받을 수 있음

【6】 비교 및 요약

○ 참여적 의사결정 기법을 활용할 수 있음을 대부분의 지자체의 조례로 제도화하고 있으나 실제 활용하고 있는 지자체는 제한적임

○ 대부분 포괄적으로 ‘참여적 의사결정 기법’을 허용하고 있으나 실제 채택·활용은 제한적임

- 광역단위의 경우 대부분 공론조사 방식을 주로 활용하는 것을 알 수 있었음

- 이와 달리, 기초지자체인 수원시의 경우 사안별로 다양한 기법을 활용하는 것을 확인할 수 있었고 수범사례(best practice)를 만들고자 하는 노력 발견

〈표13〉 의사결정 기법 요약 및 비교

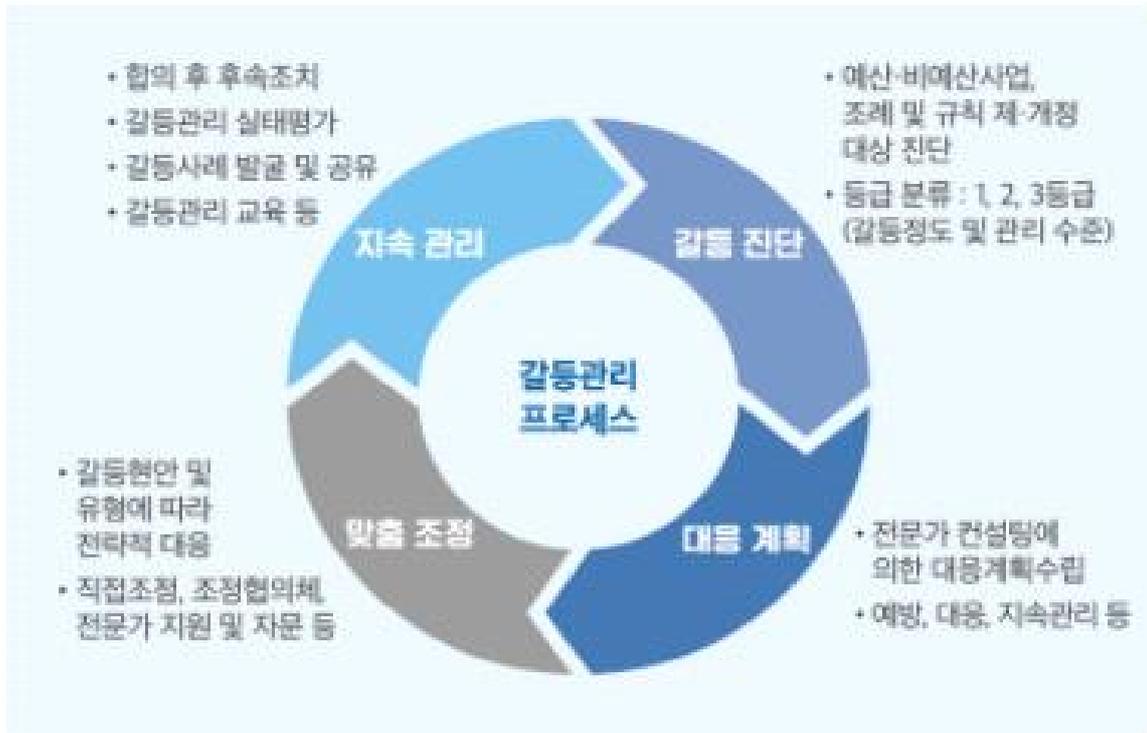
구분	서울	대전	경기	제주	수원
구분 같음 예방·조정· 해결을 허용하는 제도	-포괄적으로 참여적 의사 결정기법 활 용가능				
시민참여· 숙의민주주 의 관련 방법	-공공토론 -서울포럼 -학술회의	명시하지 않음	명시하지 않음	-원탁회의 -공론조사 -배심원제	-시민배심원 제 -원탁토론 -소통박스 -시민계획단 -참시민토론 회
실제 활용하고	공공토론(공 론조사, 타	대전시소 시민행복위	-공론조사 -정부간협의	-공론조사	상동

있는 방법	운출미팅)	원회	(규제협상)		
교육훈련	-서울포럼 -학술회의	숙의민주주의(시민교육) 관련 허용	공론화 이전 관련 교육 진행	공론화 이전 관련 교육 진행	개별 기법 활용전 관련 교육 진행
특징	-공공토론을 참여적 방법 모두를 포괄하는 개념으로 사용 -목적별·이슈별 차이에 따라 공공토론기법을 달리하도록 운영체계가 마련 -서울포럼 및 학술회의를 통해 갈등에 대한 다양한 시각 등을 제공하기 위한 선제적 노력 진행	-대전시소를 통한 의견수렴은 있으나 대규모 조사는 월평공원 사례가 유일 -조례 제정 후 공공갈등 및 시민참여 기법을 활용한 사례 없음	-참여적 기법은 허용하고 있으나 실제 거법 사용은 제한적 -기본소득 관련 공론조사 외 대부분은 정부간 협의(규제협상)가 대부분으로 시민참여적 기법 보다는 광역자치단체로서 기초자치단체의 사냥 발생시 대응하는 측면이 강함	-국가단위에서 승인한 사업에 대해 도민의 의견을 확인한 후 부정적 인식이 있음을 확인 -권고사항과 달리, 도지사의 조건부 승인으로 이어졌다는 점, 향후 허가취소로 이어졌다는 점에서 변화가 상당함	-사안별 기제를 다양하게 활용하고 있는 지자체 -시민배심원제와 같이 이해당사자가 아닌 일반시민의 눈높이에서 으로는 사안을 객관화하려는 기법을 기초 단위에서 활용

4. 갈등관리 추진절차 현황

【1】 서울특별시

가. 업무흐름도



나. 세부 프로세스

1) 갈등 진단

(가) 갈등관리사업 선정

○ 갈등관리대상사업 선정 : 갈등조정담당관·사업부서

- (갈등조정담당관) 관계공무원 및 조정전문가 회의를 통해 갈등진단대상 주요 사업 선정

- (사업부서) 갈등이 예상되는 소관사업에 대하여 갈등조정담당관에 갈등진단

요청

- (갈등조정담당관) 최종 갈등진단대상 목록화 및 사업부서에 진단대상 학정 통보

○ 기타 갈등관리대상 진단절차 진행

- 진단대상별로 진단 시기에 맞춰 기본적인 진단체계 절차 진행

(나) 사업부서 자체 갈등진단

○ 진단대상사업에 대하여 ‘공공갈등진단표’ 및 ‘갈등기술서’를 작성하여 자체 진단하고 실·본부·국장에 결재 진행함

○ 결재 진행 후 해당 서식을 갈등조정담당관에 제출

(다) 갈등등급 결정 : 갈등진단 등급결정회의 운영

○ 갈등조정관은 사업추진부서에서 제출한 서류에 대한 적정성 확인

○ 갈등조정담당관은 갈등진단 등급결정회의를 개최하여 갈등정도 및 갈등영향 수준을 분석하여 갈등등급 결정

○ 갈등진단 등급결정회의 구성 : 갈등관리전문가, 갈등조정관, 관계공무원 등

(라) 갈등등급에 대한 이의신청 : 사업부서

○ 사업추진부서는 등급결정회의에서 결정한 갈등등급에 대해 이견이 있을 경우 갈등조정담당관에 이의신청

○ 갈등조정담당관은 등급결정회의를 통해 재검토

(마) 갈등등급 최종확정 : 갈등진단 등급결정회의

○ 갈등조정담당관은 등급결정회의에서 사업추진부서가 제출한 이의신청 사항을 검토하여 최종등급 확정

○ 갈등조정담당관은 사업추진부서에 최종등급을 통보하고 갈등대응계획 작성 요청

○ 최종등급 1,2등급은 ‘중점관리대상사업’으로서 갈등조정담당관이 지원·관리하고, 3등급은 추진부서에서 자체적으로 갈등대응방안을 수립하여 관리

2) 갈등대응계획 수립

(가) 공공갈등진단 최종결과 통보: 갈등조정담당관→사업추진부서

- 갈등진단 및 등급결정회의에서 최종결정된 등급을 사업추진부서에 통보

(나) 갈등대응계획 수립 : 사업추진부서

- 사업추진부서는 갈등조정담당관으로부터 통보받은 1,2등급 대상사업에 대하여 갈등사안과 사업추진 특성 등을 고려하여 효율적으로 대응할 수 있는 갈등대응계획을 수립
- 1,2등급의 갈등관리계획은 갈등조정담당관에 제출하고, 3등급 사업은 갈등대응방안을 수립하여 사업추진부서에서 자체갈등관리

(다) 전문가 검토 : 갈등조정담당관

- 사업추진부서에 제출된 중점갈등관리사업의 갈등대상계획은 최적의 갈등대응전략 수립을 위해 갈등관리전문가와 협의
- 전문가 검토를 통해 중립적이고 제3자적인 입장에서 갈등을 관리하고, 해결방안을 도출할 수 있는 대안 모색

(라) 소그룹 전문가자문회의(갈등대응계획 완료) : 사업부서

- 갈등관리전문가의 검토(협의)를 거친 갈등대응계획에 대하여 5인 이상의 갈등관리전문가그룹과 사업부서가 함께 숙의를 거치는 과정
- 사업추진부서는 자문결과를 반영하여 보다 현실적인 갈등대응계획 완성
중점갈등관리사업인 1,2등급의 갈등대응계획은 갈등조정담당관이 관리

(마) 집중토론회의 : 실·본부·국장과 사업담당자 및 갈등관리전문가

- 소그룹 전문가자문회의를 거쳐 갈등의 수준이 높다고 판단된 사업을 대상 사업 소관 부서장 주재로 사업추진방향과 대응전략에 대해 집중토론을 거쳐 갈등대응계획을 결정하는 단계
- 구체적이고 실행가능한 갈등대응방향과 전략을 결정한 이후 갈등영향분석이나 갈등조정협의회 구성 등이 필요한 사업의 경우 갈등관리심의위원회에 상정하

여 갈등대응전략을 재검토하고 결정하는 과정을 거침

3) 갈등관리 모니터링

(가) 방법

- 중점갈등관리대상사업에 대하여 사업추진부서 담당자 면담 및 현장 방문조사를 실시
- 분기별 모니터링 실시 원칙(필요시 수시 실시)
- 갈등상황의 변화 등 모니터링 결과 분석 및 갈등관리카드 기재

(나) 내용

- 중점갈등관리사업별 갈등현황 파악
 - 사업추진단계에 따른 갈등상황의 변화 추이 파악
 - 쟁점의 변화 또는 이해관계자의 변동 등 파악
- 중점갈등관리사업에 대한 갈등대응계획 실행·점검
 - 갈등대응계획의 적절성 파악
 - 갈등대응계획의 보완 필요성 검토

- 갈등상의 변화추이 분석 등을 통해 적절한 갈등관리방안을 협의 또는 지원
 - 갈등상황의 변화요인 분석과 전개방향 예측
 - 사업추진부서와 갈등상황 변화 등에 따른 적절한 갈등대응방안 협의 및 도출

4) 맞춤 조정

〈그림2〉 업무처리 흐름도

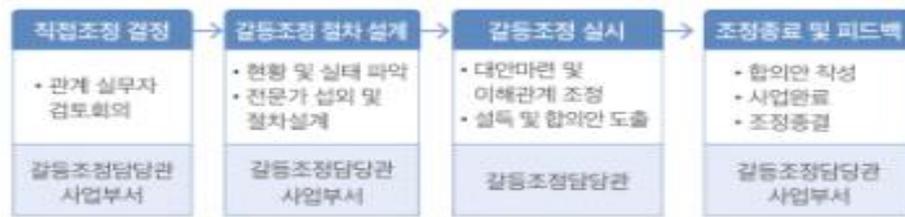


- 갈등유형에 따라 4가지 방식으로 적정한 대응방안 마련
 - 시정 신뢰도에 직접적 영향을 미치는 중요 갈등 : 직접 조정
 - 이해당사자간 의사확인, 합의절차 필요 : 갈등조정협의회
 - 외부 전문가를 통한 공정성 확보 필요 : 조정 전문가 지원
 - 부서 요청에 따른 정책적으로 조정 필요 : 갈등현안 검토회의

(가) 직접 조정

- 추진개요
 - 관계실무자 검토회의 등을 통하여 중요도에 따라 갈등조정담당관의 직접조정 결정
 - 갈등조정담당관이 관련분야 전문가들과 함께 협업하여 갈등 조기 해소

○ 추진절차



※ 필요 시 2인 이상 갈등조정관이 합업 또는 관계부서와 '갈등조정 현안 TF' 구성 추진

○ 조정대상

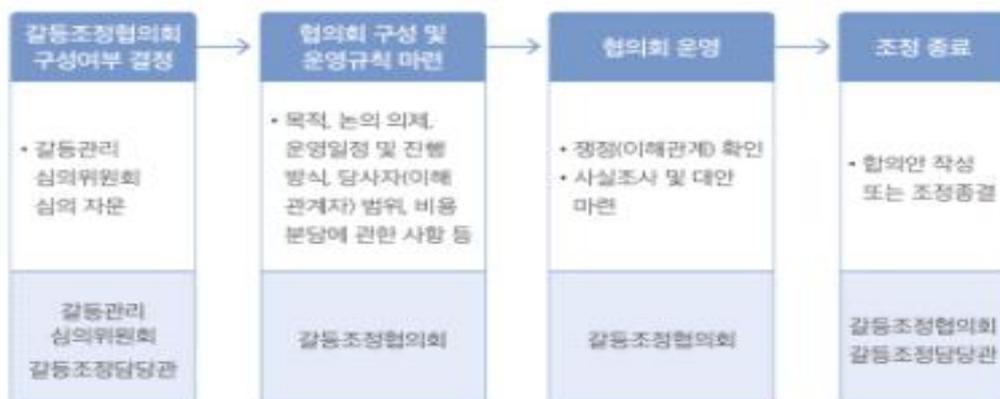
- 중점관리과제, 갈등경보대상 등 사전 모니터링 현안 중 적극 조정이 필요하다고 판단되는 사안
- 사업추진부서의 긴급조정요청 등에 따라 조사 등 갈등조정관 차원이 필요하다고 판단되는 경우
- 갈등사안에 따라 갈등조정관 상호협업이 필요할 경우 협력적 문제해결 모색

(나) 갈등조정협의회

○ 추진개요

- 해당사안과 관련된 이해고나계자, 중립적인 갈등전문가, 갈등조정담당관, 사업추진부서 등으로 구성하되, 필요시 변화사 등 해당분야 전문가 포함
- 중립적인 조정전문가와 이해관계자들이 함께 모여 쟁점을 논의하고 대안을 모색함으로써 참여자들의 자율적 합의 형성 노력

○ 추진절차



※ 근거: 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제12조

(다) 조정 전문가 지원

○ 추진개요

- 조정전문가 투입으로 해결이 가능한 경미한 사안(수시)
- 갈등유형에 따라 해당 사안에 적합한 전문가를 추천하여 대화를 통한 타협이 이루어질 수 있도록 지원

○ 추진절차



(라) 갈등현안회의

○ 추진개요

- 사업부서의 갈등 요청시, 부서간 입장 명확화, 대안 모색을 위한 회의
- 조정의 적정성, 대안의 합리성, 조정결과(합의된 대안)에 대한 사회적 수용성 등 사전 검토

○ 구성 및 운영

- 주체 : 소관 부서장(또는 실·본부·국장)
- 범위 : 사업부서 및 현안 관련 부서장, 갈등조정담당관, 관계 공무원 등
- 진행 : 갈등현안 쟁점 파악 및 갈등당사자 확인, 입장정리 및 해결방안 모색 등

○ 추진절차



【2】 경기도

가. 업무흐름도

단계	내용
<p><1단계> 갈등진단 및 등급결정</p>	<ul style="list-style-type: none"> -진단대상 ·투자심사(50억 이상) 및 중기지방재정계획 대상사업 ·환경영향평가 협의사업 및 실국장 이상 전결사업(비예산사업) ·조례·규칙 제정 및 개정 사업 ·중앙-도, 광역간 갈등발생 정책사업, 사업부서 요청 사업 -갈등진단 대상사업 1차 선정 및 통보(민관협치과→사업부서) -갈등진단표 및 갈등기술서 작성 제출(사업부서→민관협치과) -갈등진단 대상사업 2차 선정(민관협치과) -갈등진단 최종 등급결정(갈등관리심의위원회) -갈등진단 등급 통보(민관협치과→사업부서)
<p><2단계> 갈등대응 계획수립</p>	<ul style="list-style-type: none"> -대응계획 수립(사업부서) -전문가 자문 및 실무회의(사업부서→민관협치과 협조) -갈등대응계획 최종 확정(사업부서→도지사 또는 부지사 결재)
<p><3단계> 갈등관리</p>	<ul style="list-style-type: none"> -갈등상황 모니터링 및 단계별 맞춤형 관리방안 수립 -갈등자문단 그룹의 자문 및 지원체계 유지 -갈등조정관 제도 운영 및 갈등관리 담당자 지정 -중앙 및 시군 갈등관리 협치 체제 유지 -갈등관리 역량강화 교육 실시 -중대한 갈등이 예상되는 정책에 대한 갈등영향분석 실시 -장기적 갈등사안에 대한 갈등조정협의회 구성·운영 -정확한 여론과 의견수렴을 위한 참여적 의사결정 -상황별 맞춤형 갈등해결기법(합의, 협의, 조정, 중재 등) 활용
<p><4단계> 이행관리</p>	<ul style="list-style-type: none"> -갈등해결 이행여부 모니터링 -사업의 변경에 따른 새로운 갈등유발 요인 관리 -갈등해결 우수사례 전파 및 적용

나. 세부 프로세스

1) 갈등 진단 및 등급 결정

(가) 시기 : 매년 1~3월(정기), 3월 이후(수시)

- 갈등진단표 및 갈등기술서 작성
- 조례·규칙 제·개정, 신규 도정 주요 사업은 수시 진단 실시

(나) 갈등진단 대상사업 및 선정

- 대상사업
 - 투자심사 대상사업(50억 이상) 및 중기지방재정계획 대상사업
 - 환경영향평가 협의사업 및 실국장 이상 전결사업(비예산 포함)
 - 조례·규칙 제정 및 개정 등
 - 중앙·도, 광역 간 갈등발생 정책사업 및 사업부서 요청사업
- 선정기준
 - 갈등진단 대상사업과 사업부서의 갈등진단 요청 사업을 대상으로 민관협치과에서 갈등영향 등 종합적인 분석을 통해 갈등진단이 필요하다고 판단되는 경우
- 선정결과
 - 민관협치과에서 사업부서에 갈등진단표와 갈등기술서를 작성·제출토록 통보

(다) 진단절차

- 진단대상 사업선정(민관협치과) → 갈등진단표 기술서 작성(사업부서) → 갈등진단 실무검토(실무위원회) → 갈등진단 등급결정(심의위원회) → 갈등등급 결정 통보(민관협치과)
- 선정통보
 - 민관협치과에서 사업부서에 갈등진단표와 갈등기술서를 작성·제출토록 통보

(라) 갈등진단표 및 갈등기술서 작성

- 작성부서 : 사업부서
- 작성기간 : 민관협치과에서 통보받은 날로부터 7일 이내

- 작성방법 : 사업부서 자체 진단을 통해 갈등진단표와 갈등기술서 작성
- 작성결과 : 사업부서에는 사업추진계획서, 갈등진단표, 갈등기술서를 첨부하여 해당 실·국장의 결재 후 민관협치과로 제출

(마) 갈등진단 실무 검토

- 주관 : 갈등진단실무위원회
 - 목적 : 갈등이 예상되는 정책이나 사업에 대해 갈등을 사전에 예방하고 부서간 협업을 통해 갈등을 효율적으로 관리
 - 구성 : 민관협치과장(주재), 소관 사업추진 부서장, 갈등관리심의위원회 위원, 갈등 외부 전문가, 갈등조정팀장, 갈등조정관
 - 기능 : 갈등진단 및 등급분류, 갈등 사전 탐지 및 갈등대응방안 모색 등
- 검토내용
 - 사업부서에서 제출한 서류의 적정성 여부 확인
 - 갈등의 정도와 사회적 영향력 등을 종합적으로 고려하여 1차로 등급분류(1~3등급)
 - 1차 등급 분류된 사업에 대해 사업부서의 이의신청 등 의견을 반영하여 2차 검토회의에서 최종 분류
- 검토결과
 - 민관협치과에서 갈등진단실무위원회가 검토한 등급분류 내용을 사업부서에 통보하고 갈등관리심의위원회 심의자료를 작성·제출토록 요청
 - 민관협치과에서는 갈등진단 심의자료를 갈등관리심의위원회에 제출

(바) 갈등진단 등급결정

- 주관 : 갈등관리심의위원회
- 결정기준 : 갈등의 정도, 영향력, 중대성 등을 고려하여 1~3등급 결정
- 결정방법 : 위원회 심의자료를 바탕으로 사업부서의 제안 설명과 질의응답, 위원 의견개진 등을 통해 위원 다수결로 결정
- 결정결과 : 민관협치과에서 사업부서에 심의위원회의 심의결과를 통보하고, 1~2등급 대상에 대한 갈등관리 대응계획을 제출 요청

(사) 갈등진단 등급 통보

- 민관협치과에서 각 사업부서로 진단 등급을 통보하고, 1~2등급에 대하여 갈등관리계획을 수립·재출토록 요청
- 1~2등급은 중점관리 대상으로 민관협치과 및 사업부서에서 공동 관리하고,, 3등급은 사업부서에서 자체 관리

2) 갈등대응계획수립

(가) 갈등대응계획 작성 교육

- 소관 : 민관협치과
- 참석 : 사업부서 팀장 및 주무관, 도 갈등조정관
- 내용 : 대응계획 수립의 중요성, 작성방향 및 세부요망 등

(나) 갈등대응계획(안) 작성

- 소관부서 : 사업부서
- 기한 : 통보받은 날로부터 10일 이내
- 방향
 - 갈등의 원인과 내용, 갈등 이해관계자 및 이해관심사, 갈등해결을 위한 대응전략 등을 구체적으로 작성
 - 민관협치과에서 추천 또는 매칭해 준 갈등전문가의 코칭 또는 자문을 통해 실행력을 제고할 수 있도록 작성

(다) 갈등진단심의위원회 검토

- 소관 : 민관협치과
- 내용 : 사업부서의 갈등대응계획(안)에 대한 실무위원회의 전문가 자문의견을 반영하여 최적의 대응전략 수립

(라) 갈등대응계획 수정

- 소관 : 사업부서
- 내용 : 갈등진단실무위원회의 자문의견을 반영하여 당초의 대응계획을 수정·보완하여 최적의 대응계획 수립

(마) 갈등대응계획 결재

- 소관 : 사업부서
- 기간 : 갈등진단실무위원회의 자문 검토일로부터 7일 이내
- 내용 : 갈등진단실무위원회의 자문의견을 반영한 대응계획에 대해 도지사(소속부지사)의 결재를 득함

(바) 갈등대응계획 확정

- 소관 : 민관협치과
- 내용 : 사업부서의 갈등대응계획에 대해 실행가능성, 적정성 등을 확인하고 보완을 통한 최적의 계획안을 갈등관리심의위원회 의결로 확정

(사) 갈등대응계획 실행

- 대응전략에 따라 계획을 실행하면서 상황과 여건에 맞게 유연하게 적절한 방안강구·시행
- 사안이 장기적이고 해결이 어려운 경우 갈등조정협의회 구성

3) 소통·협치의 맞춤형 갈등관리

- 목적 : 갈등대응계획에 기반하여 갈등 상황별로 유연하고 적절한 갈등관리 수단을 마련하여 효율적으로 갈등관리 추진
- 유형별 갈등관리 방안
 - 이해당사자간 합의절차 : 갈등조정협의체 구성·운영
 - 합의형성 가능성 검토 및 절차 설계 ; 갈등영향분석 실시
 - 부서간 정책적 조정 : 갈등 현안 회의
 - 이해설득과 소통·증대 : 갈등전문가 추천 지원
 - 정책에 대한 사회적 합의 : 참여적 의사결정

(가) 갈등조정협의체 구성·운영

- 목적 : 이해당사자간 갈등 심화로 소통이 어려울 때 중립적인 제3자의 전문가가 이해관계자들의 동의하에 당사자간 협의체를 구성·지원

- 구성 : 이해당사자, 조정전문가, 관련분야 전문가

(나) 갈등영향분석 실시

- 목적 : 공공정책을 수립·추진할 때 이해당사자 외 중립적인 제3자를 통해 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 합의절차의 가능성 여부 및 절차를 설계하여 갈등예방과 해결에 도움을 주고자 함
- 실시 주체 : 민관협치과 또는 사업부서

(다) 갈등현안회의

- 개요 : 갈등의 내용이 정책적 판단을 필요로 하거나 정책방향에 대한 재검토가 필요한 경우 갈등대응 사전에 정책조정을 위한 검토회의 개최
- 구성 : 소통협치국장, 소관국장, 정책기획관, 사업부서 과장, 민관협치과장, 심의위원회 위원(필요시)
 - 중요 갈등현안의 경우 (소관)부지사 주재
- 검토내용
 - 이해관계자와 대면하기 전에 갈등이슈 및 상황 검토
 - 갈등대응을 위한 정책적 판단과 정책방향 검토
 - 갈등대응 방향과 대안의 적정성 검토 등

(라) 갈등전문가 추천 지원

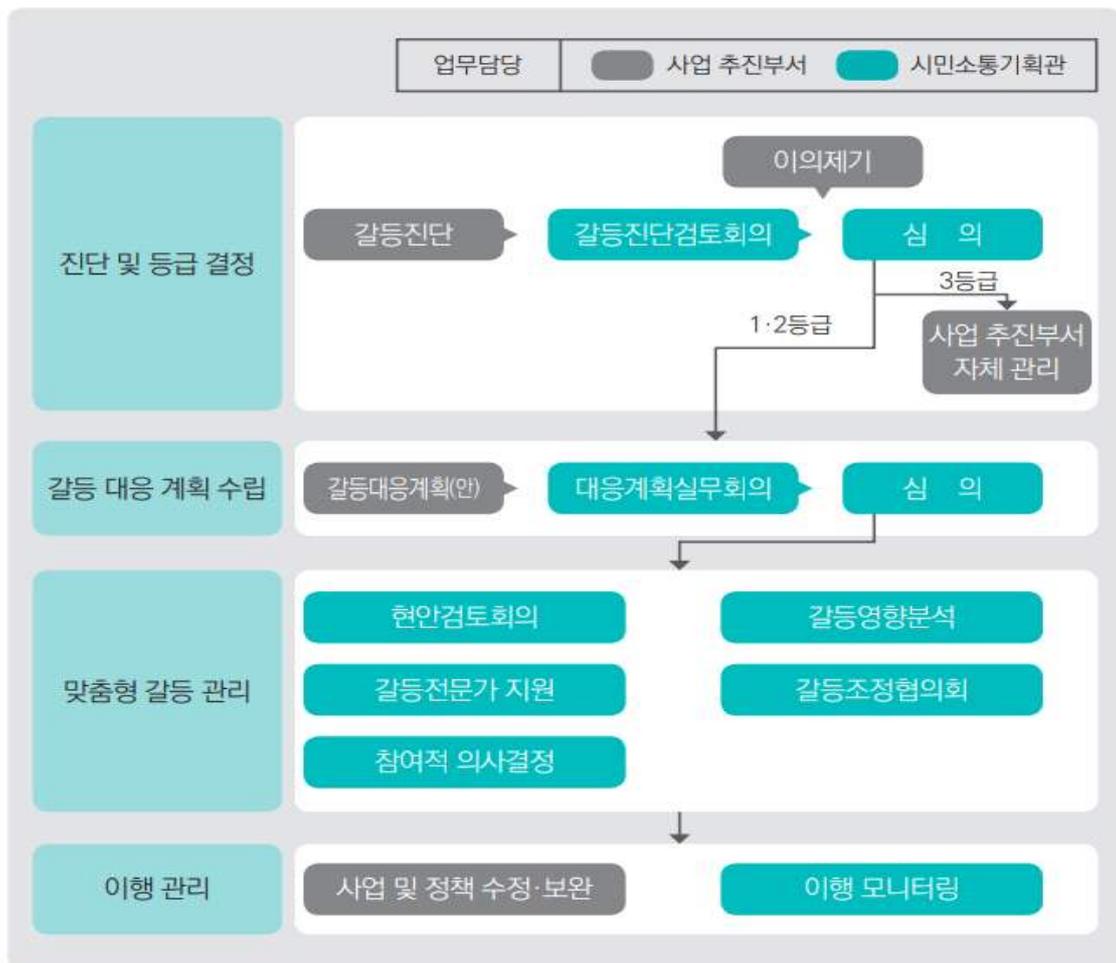
- 목적 : 시간과 비용이 소요되는 갈등영향분석, 갈등조정협의회를 구성할 정도의 갈등은 아니지만, 갈등전문가로부터 이해관계인의 쟁점사항 분석, 합의형성 절차에 대한 멘토링과 상황에 따라 협상 촉진과 중재 역할까지 수행
- 대상사업
 - 감정의 격화로 이해관계자와의 소통이 어려울 경우
 - 갈등상황이 복잡하여 갈등분석이 어려울 경우
 - 갈등관리 및 합의 형성 절차에 대한 도움이 필요할 경우
 - 갈등해결을 위한 회의, 협의체 구성 등의 지원이 필요한 경우

4) 지속·이행관리

- 갈등대응계획에 대한 이행로드맵을 작성하여 지속적 관리
- 갈등대응계획 추진실태에 대한 정기적인 모니터링으로 실행력 제고
- 갈등해결의 합의사항에 대한 이해당사자 그룹에 대한 체계유지와 합의 이행에 대한 모니터링 유지

【3】 수원시

가. 업무흐름도



나. 세부 프로세스

1) 갈등 진단 및 등급 결정

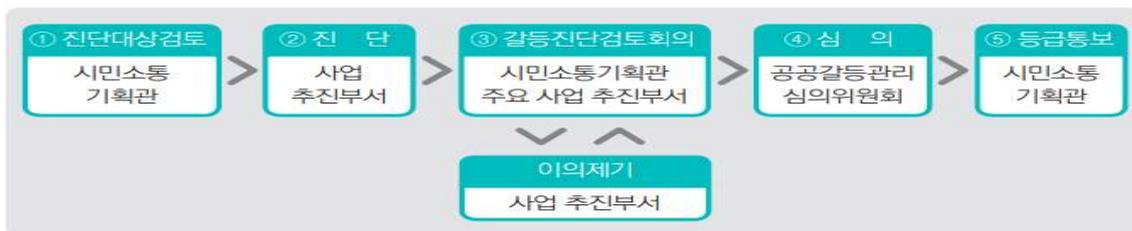
(가) 진단대상

- 당해연도 시정 주요 사업으로 선정된 사업
- 전년도 중점 갈등관리 대상사업
- 집회, 집단민원, 언론보도 등을 통해 심각성이 인지된 공공갈등

(나) 진단주기

- 정기진단(매년1월~3월), 수시진단(사안 발생시)

(다) 진단절차



① 진단대상 검토

- 정기 진단 : 당해연도 시정 주요사업을 기초로 사업특성, 이해관계인 규모, 사회적 파급력, 갈등발생 가능성 등을 고려하여 진단대상 목록 작성(시민소통기획관)
- 수시진단 : 집회, 집단민원, 언론보도 등을 통해 심각성이 인지된 갈등
 - ※ 50인 이상 집단민원, 동일 사업 다수 반복 민원 접수, 갈등상황 언론보도 등

② 갈등진단

- 진단방법 : 갈등진단표 및 갈등기술서 작성
- 진단주체 : 사업 추진부서(자체 진단)

③ 갈등진단 검토회의

- 구성 : 갈등전문가(외부2인), 공공갈등관리심의위원, 사업추진부서 팀장, 시민

소통기획관, 소통팀장, 시민소통보좌관, 갈등조정관

○ 검토방법

- 진단표 및 갈등기술서를 기준으로 토의를 통해 등급 조정
- 이의 제기가 있을 경우 사업 추진부서가 참석하는 2차 회의 진행
- 예비 중점 갈등관리 대상 사업의 조치 사항 제안

④ 심의

○ 공공갈등관리심의위원회(위촉직 9명, 당연직 2명)

○ 심의내용

- 중점 갈등관리 대상사업 선정(1,2 등급)
- 필요시 중점갈등관리 대상사업에 대한 조치사항 권고

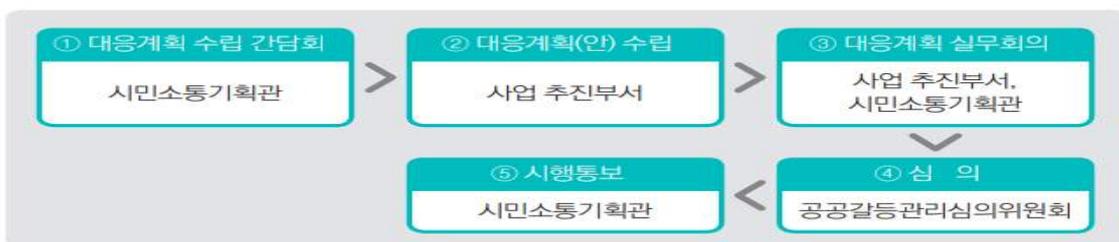
2) 갈등대응계획 수립

○ (목적) 구체적으로 실행 가능한 갈등대응전략 수립을 통해 체계적인 갈등 관리 추진

○ (대상)

- 1,2 등급 중점갈등관리 대상사업
- 시민소통기획관에서 대응계획 수립을 권고한 사업

○ (절차)



① 대응계획 수립 간담회

- (목적) 갈등대응계획 작성 요령 안내
- (참석범위) 중점갈등관리 대상사업 소관사업 추진부서 팀장 및 담당자
- (대상) 갈등대응계획 수립 절차, 내용, 방법 등에 대한 안내

② 대응계획(안) 수립

- (수립부서) 소관 사업 추진부서
- (작성방향) 해당 사업 추진과정에서 정보공유, 의견수렴, 시민 및 이해관계자의 구체적 참여절차 등 마련

③ 대응계획 실무회의

- (목적) 갈등전문가와 사업 추진부서가 최적의 대응전략을 수립할 수있도록 속의 과정 진행
- (구성) 갈등전문가(외부2인), 공공갈등관리심의위원, 사업추진부서 팀장, 시민소통기획관, 소통팀장, 시민소통보좌관, 갈등조정관
 - ※ 필요시 공공갈등관리심의위원 중 해당 분야 전문가 참여

④ 심의

- (내용) 갈등대응계획의 적정성, 갈등영향분석 실시 여부, 갈등조정협의회 구성 여부 등 심의·자문
- (방법) 사업 추진부서 팀장 보고, 대응계획 실무회의 참여 갈등전문가의 보완 설명

3) 맞춤형 갈등 조정

원인별, 등급별 구분	방식
정책적 조성 필요(부서간 조정)	갈등현안 검토회의
이해당사자 간 의사 확인 / 합의 절차 필요	갈등조정협의회
합의 형성 가능성 타진 / 합의 형성 절차 설계	갈등영향분석
이해 설득에 주력하고 소통 및 소통절차 필요	갈등전문가 파견
공공정책에 대한 사회적 합의 필요	참여적 의사결정

① 갈등현안 조정회의

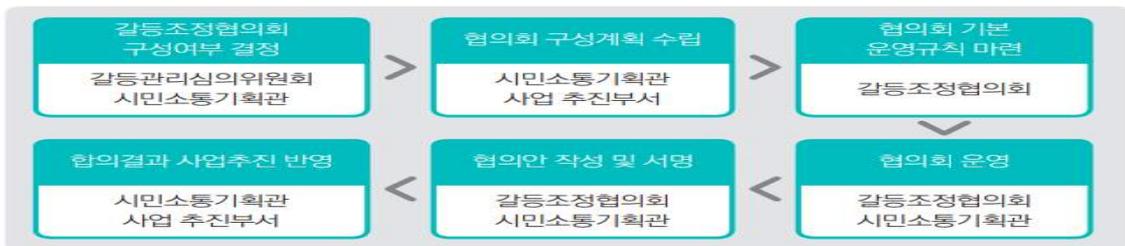
- (목적) 발생한 갈등이 정책적 판단을 필요로 하거나 정책방향을 변경하여야 하는 경우 개최
- (구성) 소관 실장, 정책기획과장, 도시계획과장, 관련부서장, 시민소통기획관
 - (2) ※ 중대 사안인 경우 (소관) 부시장 참여
- (검토내용)
 - 이해관계인들이 범위 및 갈등 현황 공유
 - 갈등 이슈 구조 분석

- 갈등 대응방향 검토(주관부서 지정, 입장 차이, 예산 조정 등)

② 갈등조정협의회

○ (목적) 당사자간 대립이 심하거나 소통 및 문제 해결 역량이 부족하여 직접 협상에 진전이 이루지 못할 경우, 중립적인 제3의 전문가가 당사자가 의사소통을 도와 협의하여 진행함으로써 원활하게 합의를 이끌도록 함

○ (추진절차)



○ (구성)

구분		내용
이해당사자	선정방식	이해관계자가 다수일 경우 대표를 선정
	고려사항	이해관계자의 동의서, 선출 등 대표성 확보 방안
조정가	선정방식	조정협의회에 참여하는 이해당사자의 협의 또는 동의
	고려사항	조정가는 1인이 진행하되 사업의 규모, 복잡성에 따라 추가할 수 있음
전문가	선정방식	과학·기술, 법률 등의 전문적 의견이 필요할 경우 당사자의 협의 또는 동의를 통해 선정
	고려사항	필요에 따라 비정기적 참석 가능

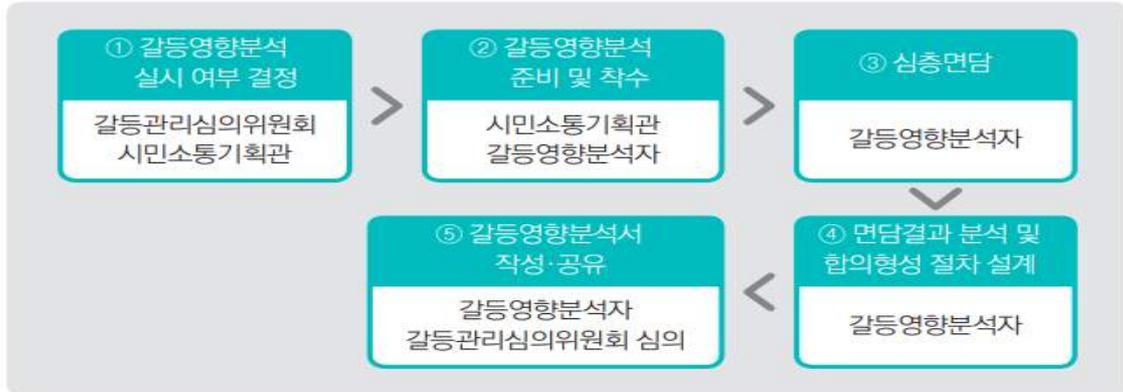
③ 갈등영향분석

○ (목적) 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

○ (주요내용)

- 공공정책의 개요 및 기대효과
- 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
- 관련 단체 및 전문가의 의견
- 공공갈등 유발 요인 및 예상되는 주요 쟁점
- 공공갈등으로 인한 사회적 영향
- 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 구체적인 계획

○ (추진절차)



④ 갈등전문가 지원

○ (목적) 조정협의회를 구성할 정도는 아니나 갈등전문가를 통해 이해관계자와 대화 촉진, 쟁점사항 분석, 합의 형성 절차 등 컨설팅(멘토링 포함) 지원

○ (추진절차)



○ (대상사업)

- 이해관계자와 원활한 대화가 어려운 경우
- 갈등 분석이 필요한 경우
- 갈등관리 및 합의 형성 절차에 대한 자문이 필요한 경우
- 기타 전문적 회의 진행, 의사소통 스킬이 요구될 경우

○ (전문가 검토 및 추천)

- 전문가 인력풀 검토
- 적합 전문가 추천

○ (사업추진)

- 전문가를 활용한 자문, 이해관계자 면담, 협상 등 추진

○ (결과보고)

- 갈등전문가 활동 내용 보고서 제출

【4】 요약 및 비교

- 미세한 용어 차이는 있으나 프로세스는 ‘갈등진단-대응계획-갈등조정’의 과정은 동일
- 갈등진단의 경우 요약하면 다음과 같음
 - 갈등진단 단계의 경우 총 4단계를 거쳐 진단이 이루어지는 구조임(사업추진부서의 자체진단 → 별도 회의체에서의 1차 등급 결정 → 사업부서의 이의신청 → 별도 회의체에서의 최종 확정 판단)
 - 사업추진부서와 사업선정부서 간, 1차 등급 결정체와 최종 확정 기구 간 구분 존재하므로 교차검열(cross-check)이 가능한 구조임
- 대응계획의 경우 요약하면 다음과 같음
 - 갈등관리를 위한 대응교육은 대부분 이루어짐
 - 대응계획 수립의 경우 모두 사업부서에서 진행
 - 등급별 관리는 1,2 등급의 경우 사업부서가 아닌 갈등조정담당관에서 관리
 - 전문가 검토가 이루어지고 필요시 소그룹 전문가 자문회의가 이루어지며, 일부(서울)의 경우 집중토론회의도 거치는 것을 확인
- 갈등조정외의 경우 요약하면 다음과 같음
 - 갈등조정외의 경우 대부분 직접보정, 갈등조정협의회, 조정전문가 지원, 갈등현안 검토회의가 이루어짐

〈표14〉 갈등관리 프로세스 비교

구분		서울	경기	수원
갈등 진단	사업 선정	갈등조정담당관	민관협치과	시민소통기획관
	자체 진단	사업부서	사업부서	사업부서
	1차 등급 결정	갈등진단 등급결정회의	갈등진단 실무위원회	갈등진단 검토회의
	이의 신청	사업부서	사업부서	사업부서
	최종 확정	갈등진단 등급결정회의	갈등관리 심의위원회	갈등관리 심의위원회
	통보	갈등조정담당관→ 사업부서	민관협치과→ 사업부서	소통기획관→ 사업부서
대응	교육	명시하지 않음	민관협치과	대응계획 수립

계획	수립	사업부서	사업부서	간담회 사업부서 (1~3등급 외, 시민소통기획관이 권고한 사업)
	등급별 관리	1,2등급: 갈등조정담당관 3등급: 사업부서	1,2등급: 갈등조정담당관 3등급: 사업부서	1,2등급: 갈등조정담당관 3등급: 사업부서
	전문가 검토	갈등조정담당관	갈등진단심의위원회 (민관협치과)	대응계획 실무회의
	소그룹 전문가 자문회의	사업부서	갈등진단자문위원회	갈등관리심의위원회
	집중토론 회의	실·본부·국장, 사업담당자 및 갈등전문가	×	×
	기타	-	-주요 사안별 제출 기한 명시 -갈등대응계획 수립/결재/확정/실행 별 소관부서를 명시	-
갈등 조정	직접조정	○	명시하지 않음	○
	갈등조정 협의회	○	○	○
	조정 전문가 지원	○	○	○
	갈등현안 검토회의	○	○	○
	기타	명시하지 않음	갈등영향분석, 참여적 의사결정 추가	갈등영향분석, 참여적 의사결정 추가

5. 국내 지자체의 공론화 주요 사례

【1】 서울특별시

가. 2017 미세먼지 시민 대토론회

1) 추진배경 및 목적

- 미세먼지 및 환경문제에 대한 심각성, 시민의 건강문제 등이 중요한 화두로 등장
- 시민체감형 효과적인 대기질 정책 수립을 위해 다양한 시민의 의견을 수렴하여 핵심 정책을 도출할 수 있는 대규모 시민 참여 토론회 개최

2) 추진방식

- 온라인과 오프라인 병행
 - 온라인 의견조사 및 당일 광화문 오프라인 토의
- 조사용역 및 행사용역의 전문성 가미
 - 조사기관을 통한 온라인 조사(포털 등 분석)를 실시하여 아젠다 설정
 - 행사기관 선정을 통한 광화문 광장에서의 진행 원활화(약 1.5억원)
- 웹기반 토론진행(광장 시설 설치)
- 진행자 1명, 퍼실리테이터 수백명 참여
- 시민 3,000여명을 원탁 테이블에 분산 배치
- 원탁 테이블 내 동질성을 극복하고 다양성을 확보(학생, 학부모, 직장인 등 분산배치)
- 테이블마다 전문가를 배치(*교수, 연구원, 환경관련 위원회 및 단체 소속 회원 등 폭넓게 활용)
- 전문가는 정보 제공을 하고 찬반 논란에 개입하지 않음. 자유로운 분위기 속에서 의견 표출, 반대 의견 개진
- 진행자 1명(방송인)이 사회를 보고, 각 테이블을 순회하여 토론을 독려 및 경창하는 방식으로 진행. 퍼실리테이터가 시민의 토론이 원활하게 이루어지도록

하는 동시에 진행자가 원활히 진행할 수 있도록 지원하는 구조

※ 퍼실리테이터는 팀 구성원들에게 토론 주제에 관한 질문을 던져주었다. 이에 구성원들은 서로의 생각에 맞서기도 하고 독려하기도 함

○ 토론은 입론(1인당 제한 시간 1분30초)과 1차 상호토론, 공유 및 전체토론, 2차 상호토론, 투표와 발표순으로 진행됨.

○ 토론 주제는 다음과 같음

- 1부 토론 주제는 “미세먼지 해결을 위해 서울은 무엇부터 해야 할까?”였다. 서울시의 미세먼지에 대한 시민 인식 조사를 바탕으로 10가지 쟁점에 대해 자신의 의견을 이야기하는 시간이었음

- 2부 토론 주제는 “왜 우리는 환경을 최우선 과제로 삼아야 하나요?” 임. 다수 팀의 토론자들이 건강, 미래세대, 지구, 새로운 성장 동력 이렇게 네 가지 가치가 전제조건일 것이라는 의견에 힘을 모았음

- 마무리 토론은 1, 2차 의견을 종합, 정리해 발표함

3) 지자체의 대응

○ 서울시는 ‘미세먼지 시민 대토론회’를 통해 수렴한 시민 의견을 담아 지난 2017년 6월 ‘미세먼지 10대 대책’을 발표

- ① 미세먼지를 재난으로 규정하고 공공 시민건강 보호조치 강화
- ② 서울형 초미세먼지 민감군 주의보 신규 도입
- ③ 미세먼지(PM-2.5) 선제적 대응을 위한 서울형 비상저감조치 시행
- ④ 시민참여형 차량 2부제 실시 및 출·퇴근 시간대 대중교통요금 무료화
- ⑤ 친환경등급제/표시제 적용한 도심 녹색교통진흥지역(한양도성) 공해차량 운행제한
- ⑥ 노후 건설기계 저공해화 및 친환경 건설기계 사용 의무화
- ⑦ 서울시 건축물 친환경보일러·저녹스버너 보급 의무화
- ⑧ 대기질 개선 유망기업 발굴 R&D 지원 및 연구 확대
- ⑨ 동북아 4개국 주요도시와의 환경외교 강화-‘동북아 수도협력기구’ 설치
- ⑩ 정부·지자체 대기질 공동협력 확대

4) 시사점

○ 미세먼지 대토론회 이전 충분한 의견조사, 교육 등이 이루어지고, 당일 행사

- 는 약 2시간으로 짧은 시간에 상호의견 개선 및 결과 도출이 이루어졌다는 점
- 특정 틀 속에 가두기 보다는 자유로운 분위기 속에서 테이브(팀)당 의견이 자유롭게 개선될 수 있도록 유도
- 전문가 의견은 발제시간응르 통해 확인하는 정도에 그치고, 시민에게 의제를 선 배포하여 충분히 생각하게 하였다는 점
- 미세먼지 대토론회 개최를 위해 세종문화회관 방향의 교통을 전면 차단하고 진행하였는데, 그간의 폐쇄된 공간이 아닌 열린 공간에서 토론회를 개최하였다는 점임
- 웹기반 토론진행을 통해 시민참여자 토의분석이 이루어졌다는 점에서, 코로나 팬데믹 상황에 차용할 수 있는 기법이라 판단됨

나. 2018 지역균형발전 공론화 사례

1) 추진배경

- 신고리 5·6호기 공론화 이후 갈등이 심각하거나 사회적 이슈가 되는 현안의 해결 기제로 공론화 절차의 효용성에 대한 인식 및 활용성 증가
- 서울시 지역 간 불균형에 대한 사회적 논의의 필요성 증대

2) 추진목적

- 서울시민의 참여와 숙의를 통한 ‘서울의 균형 발전’ 정책 방향 도출
- 서울시 갈등 관리 기제로 서울형 공론화 모델 구현

3) 공론화 주요 경과

- 서울시 공론화 절차 도입에 따른 전문가 집담회 개최(2018.2.7., 200여명 참석)
- 공론화 관련 직원 교육 실시(2018.3.15. / 9.20, 299명 참석)
- 공론화 의제 관련 전문가 의견 조사 (2018.5. 한국정책학회)
- 공론화사업 대행업체 선정(2018.6. (사)한국사회갈등해소센터)
- 의제 선정 자문 위원회 운영(2018.7.4.-8.20)
- 공론화 추진단 운영(2018.9.11.-11.30)

〈표15〉 2018 서울 지역균형발전 공론회의 경과

일시	내용
2017.07	-「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」시행
2018.02	-전문가 집담회 개최 (200명)
2018.03-06	-서울시 공무원 대상 공론화방식과 관련된 교육 실시(299명 참석)
2018.05	-공론화 의제선정과 관련한 타당성 조사(한국정책학회)
2018.06	-공론화 사업 대형 업체 선정
2018.07	-공론의제선정 자문위원회 운영(7.4-8.20)
2018.08	-시민참여단 구성(8.24-9.24)
2018.09	-온라인시민참여단 1차 조사 및 의견수렴(9.13-9.15)
2018.09	-공론추진단 구성(9.11-11.30)
2018.09	-1차 숙의(1·2차 권역별위원회, 9.28 / 10.6) -시민참여단 1차 설문조사
2018.10	-온라인시민참여단 2차 조사 실시 의견수렴(10.10-10.12)
2018.10	-2차 숙의(시민대토론회, 종합토론 10.13.) -시민참여단 2차 설문조사 실시(10.13.)
2018.11	-공론화 결과 발표, 7가지 제언 발표(11.23)

4) 공론화 운영

(가) (추진주체) 공론화 의제 선정 자문위원회 → 공론화추진단

○ 공론화 의제 선정 자문위원회

- (역할) 지역균형발전과 관련된 핵심의제 및 하위 의제 대상 선정과 적합성 검토. 공론화 의제로 ‘지역균형발전’을 선정하였고, 공론화의 목적으로 ‘균형발전 정책수단의 우선순위를 결정하는 것’이라고 명시
- (구성) 학계, 서울시 및 투자 출연기관 등 다양한 분야의 총 8명으로 구성
- (회의횟수) 6차례의 자문회의 개최
- (운영기간) 2018.7.4.-8.20

○ 공론화추진단

- (역할) 핵심의제 선정, 공론화 절차의 구체적 설계, 숙의과정 진행 및 결과 공표 등 공론화와 관련된 모든 과정의 관리 및 의사결정을 담당
- (구성) 학계, 연구원, 서울시 투자 및 출연기관 등 총 7명으로 구성
- (운영기간) 2018.9.11.-11.30)

(나) (추진방식) 온·오프라인 결합 숙의 토론

- 1차 숙의(권역별 토론회, 2개 권역으로 구분화)와 2차 숙의(시민대토론회)를 나누어 진행하되, 숙의과정에 온라인 시민참여단과 시민참여단의 상호작용을 통

한 환류

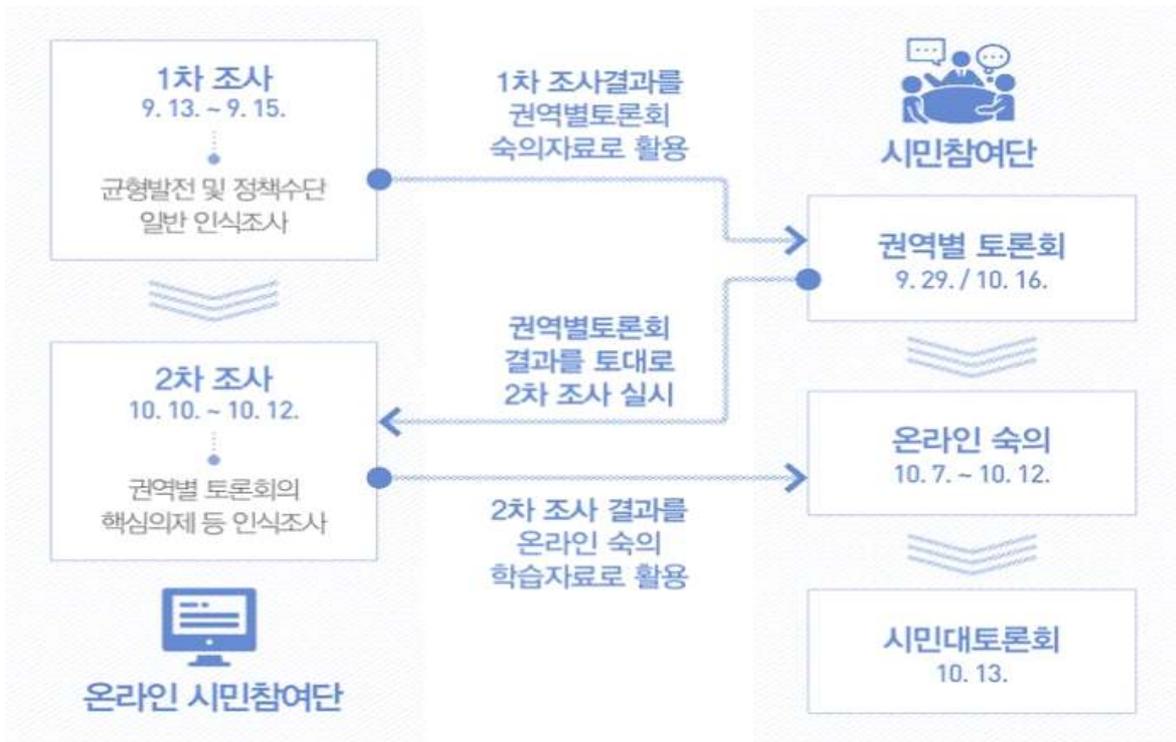
- (온라인 참여단) 시민참여단(오프라인)과 별도로 구성·운영, 의제와 관련하여 일반 시민들의 인식조사를 병행함으로써 시민참여단(오프라인)의 숙의자료 등으로 활용

- (오프라인 시민참여단) 숙의를 통하여 서울 균형발전 방향과 주요 과제를 도출하고, 균형발전 관련 정책 수단의 우선순위를 결정

○ 서울 균형발전 공론화 추진의 주요 6대 원칙을 정교히 적용

- (대표성) 시민참여단 구성·운영
- (숙의성) 숙의토론 진행(1·2차)
- (포괄성) 온라인 시민참여단 운영
- (공정성) 공론화추진단 구성·운영
- (투명성) 숙의 과정의 공개
- (자발성) 시민의 자발적 참여에 의한 운영

<그림3> 주요 사안별 일정



출처: 서울시(2018). 2018 서울 공론화 매뉴얼

○ 숙의토론

- (1차 숙의) 권역별 토론회 2회에 걸쳐 개최. 2개의 권역으로 구분하여 시점

을 달리하여 진행. 1차 권역별 토론회는 강남구 등 14개 자치구 252명 대상으로 진행하여 총 246명 참석(참석률 97.6%). 2차 권역별 토론회는 종로구 등 11개 자치구를 중심으로 198명 중 190명 참석

※ 자치구별 18명씩 동일하게 참여

- (2차 속의) 시민대토론회를 1회에 걸쳐 진행. 1차 속의 참여한 대상자 중 250을 대상으로 진행하여 총 246명이 참석(98.4%)

※ 자치구별 10명씩 동일하게 참여

5) 주요 성과

○ 서울시민이 제안하는 ‘서울시 균형발전 정책 가이드라인’ 마련

- 1·2차 시민참여단 속의와 설문조사를 통해 서울 균형발전의 필요성을 확인

※ 시민참여단 93.9% 지역격차 심화에 공감, 90.2% 균형발전 위해 정부 개입 필요하다 인식

- 서울시민의 의견을 수렴한 ‘서울시가 향후 추진해야 할 서울 지역 균형발전 방향, 균형발전 공간단위, 균형발전 주요과제 및 우선순위, 재원마련 방안’ 등의 포괄적 정책 방향을 지방자치단체 최초로 도출

○ 서울 균형발전에 대한 서울시민의 관심 제고 및 공론의 장 마련

- 25개 자치구 시민 대상 연령대별, 성별을 고려, 임의 선정된 시민참여단의 적극적인 참여와 균형발전 정책 방향부터 정책 과제 등에 대한 심도있는 토의와 학습으로 서울의 균형발전에 대한 공적 속의의 장 마련

※·1차 속의(자치구별 18명) 총 450명 대상 436명 참석, 참석률 96.9%

※·2차 속의(자치구별 10) 총 250명 대상 246명 참석, 참석률 98.4%

○ 서울 균형발전 관련 시민 연대의식 및 시정 신뢰도 제고

- 시민참여단(246명) 최종 설문조사 결과 공론화의 결과가 나의 의견이 다르더라도 그 결과를 존중할 것이라는 의견이 87.4%, 균형 발전 관련 갈등해소를 위해 서울시민 연대의식의 필요성에 대해 공감함

- 향후 서울시가 나와 생각이 다른 정책을 추진하여도 서울시의 결정에 신뢰할 것이라는 의견이 67.7%로 공론화를 통해 서울시정의 신뢰도가 제고됨

6) 주요 특징 및 의의

○ 서울시 현안을 시민과 속의를 통해 해결하는 서울형공론화 1호

- 갈등관리의 새로운 해결 기제로 공론화 절차 도입

- 시민의 관심이 높은 중요사업, 현재 이슈가 되고 있거나 장래 갈등이 야기

될 수 있는 사안을 의제로 시민 중심의 숙의과정을 통해 해결방안 제시

○ 균형발전이라는 국가적 이슈를 지방정부 차원에서 최초 공론화 시도

- 균형발전은 국가적 현안이면서도 동시에 지역적 현안이며, 이해관계의 첨예한 사안

- ‘지역균형발전’이라는 민감한 소재를 시민참여형(주도형) 정책 구현 차원에서 정책 형성 초기에 시민들이 논의하고 이를 정책 방향으로 설정하고자 시도

- 서울 지역의 주택가격 급등에 대한 장기적인 해결방안으로 지역균형발전에 대한 관심이 높아지는 가운데 서울 균형발전 해법을 시민들을 통해 도출

○ 확정된 정책수단 관련 공론화가 아닌 정책의 방향, 과제 등 열린 공론화

- 미리 고안된 서울시 균형발전 정책에 대한 찬반 등을 다루는 것이 아니라 서울시 균형발전 방향, 과제, 우선순위, 재원조달 방안 등 서울시 균형발전 정책에 대한 bottom-up 방식의 포괄적인 열린 공론화

- 2018년 5월 한국정책학회 주관 서울형 공론화 의제 탐색, 7월 서울시민 인식 조사 및 ‘공론화 의제선정 자문위원회’ 구성을 통해 공론화 의제를 선정하고, ‘서울 균형라번 공론화 추진단’을 구성하여 공론화 과정을 진행

○ 새로운 숙의기법 및 서울형공론화 모델 탐색

- 시민참여단과 별도로 최초로 온라인 시민참여단을 구성하여 온라인 시민참여단의 인식조사를 병행함으로써 시민참여단의 토론 및 숙의시 참고자료로 활용하였으며, 공공토의와 숙의형 여론조사(deliberative poll)기법을 종합하여 숙의 진행

- 온라인 시민참여단은 서울시 자치구별, 연령별, 성별 인구 분포 현황을 반영하여 구성. 1차 조사 응답자가 2차 조사 응답자까지 응답하게 하는 패널조사 형태로 운영

※ (1차 조사), 1,000명, 균형발전 및 정책수단에 대한 일반인식

※ (2차 조사) 700명, 권역별 토론회 핵심의제 인식

7) 공론화에 따른 정책제언

○ 총 7대 제언을 제시

- 서울시의 적극적이고 즉각적인 정책 추진

- 삶의 질 격차 해소, 지역 특성에 맞는 다양한 발전 도모에 초점

- 5대 권역별 균형발전

- 주거안정 및 주거환경 개선 최우선 시행
- 균형발전 위한 안정적인 특별재원
- 형평성 우선 고려 및 경제성 보완 방안 마련
- 지속적인 공론의 장 마련

8) 행정의 대응

- ‘재정균형발전담당관’ 신설(2019.01)
- ‘지역발전포럼’ 발족(2019.06)
- ‘균형발전 특별회계’(2019.01) 설치
- 균형발전 구체적 정책 구상
 - ‘강북 우선투자’로 강북횡단선 등 서울도시철도 10개 노선 확충
 - 공공도서관 설치

다. 2019 서울시 플랫폼노동 공론화 사례

1) 추진 배경

- 공론화 절차라는 참여 시민의 숙의과정을 통해 사회적 이슈 및 갈등상황에 대한 올바른 인식과 향후 예상되는 사회적 갈등의 사전 예방
 - 2019년 9월 기준, 국내 플랫폼 경제 노동자들은 이미 53만여 명에 달하였고, 대부분 근로계약 없이 용역·위탁 계약을 맺고 건당 수수료를 받는 개인사업자로 분류돼 근로기준법의 사각지대에 있다는 것이 시의 판단이 크게 작용
 - ※ 플랫폼경제: 승차공유 서비스와 배달앱, 청소대행 등 스마트폰 애플리케이션과 사회관계망서비스(SNS)의 플랫폼을 기반으로 노동과 서비스를 제공하는 새로운 형태의 산업을 뜻함
- 플랫폼 경제의 폭발적 성장과 플랫폼 노동의 사용자, 노동자, 소비자 이해 차이에서 발생하는 많은 갈등에 대한 사회적 논의 필요성 대두

2) 추진 목적

- 플랫폼노동 확산에 따른 서울시민의 이해 증진 및 관련 노동자의 권익 보호와 서울시 차원의 대책마련 필요
- 전문가 및 참여 시민의 숙의를 통해 서울 시민이 제안하는 ‘서울시 플랫폼

정책방향(가이드라인) 도출

3) 공론화 주요 경과

- 사전 준비 및 의제선정 단계(2019.8.-9.)
 - 의제 선정을 위한 사전 전문가회의 운영
 - 공론화추진단 구성 및 운영
- 조사 및 시민참여단 모집(2019.10.)
 - 플랫폼노동 관련 발표자 선정 및 숙의용 자료 작성
 - 1차 여론조사 및 전문가 워크숍
 - 시민참여단 홈페이지 구축
 - 시민참여단 모집 및 구성
- 숙의토론 및 결과발표(2019.11.-12.)
 - 2차 여론조사 및 전문가 워크숍
 - 2차례 숙의 토론회 운영
 - 결과공표
 - 공론화 백서 제작

4) 공론화 운영

(가) 공론화 의제 선정 자문위원회

- (역할) 공론화를 위한 의제로 '서울플랫폼노동'을 선정
- (구성) 각계 전문가로 구성, 총 7명으로 구성

(나) (추진주체) 서울플랫폼노동 공론화추진단

- (역할) 공론화 의제 선정 자문위원회가 선정한 '서울플랫폼노동'을 최종적으로 공론화 주제를 확정. 대표성·숙의성·포괄성·공정성·투명성·자발성의 원칙에 기반하여 이번 공론화 전 과정을 운영·관리하였으며 2차례 숙의 토론회를 통해 결정한 시민참여단의 의견을 정리, 최종 결과문을 작성
- (구성) 분야별 전문가 7명

5) 공론화 의제

○ 핵심의제(플랫폼 경제와 노동의 미래)와 설문의제(플랫폼노동 이슈 관련 인식에 대한 의견수렴)을 구분하여 진행

(가) 추진방식 : 공공토의와 설문조사 결합 방식

○ 시민참여단 숙의토의 및 설문의제 채택 설문조사 결합 및 사전 여론조사 전문가 토의와 병행 추진

○ 핵심가치를 고려한 구성·절차 이행

- 대표성 : 서울시 권역별·성별·연령별 인구구성비 고려 시민참여단 구성
- 숙의성 : 학습과 토의를 중심으로 숙의토론 및 온라인숙의 진행
- 포괄성 : 일반 서울시민 1,000명 인식조사 결과 숙의과정 환류, 전문가 및 이해관계자 1,2차 워크숍 개최 및 결과 숙의과정 환류
- 숙의성 : 공론화추진단 구성을 통한 독립적이고 객관적인 공론화 운영
- 투명성 : 숙의과정 공개 (홈페이지 등)
- 자발성 : 시민의 자발적 참여에 의한 운영

〈그림4〉 플랫폼노동 공론화 추진방식



(나) 숙의토론

○ 5대권역별 인구현황(권역/연령/성별 인구구성비 고려 할당추출) 반영 총 250명 모집

- 1차 시민토론회 : 244명 참석(250명), 97.6%

- 2차 시민토론회 : 238명 참석(1차 참석자 244명), 97.5%

6) 공론화에 따른 정책제언

○ 주요 제언

- 이해당사자가 참여하는 협의기구 마련 및 사회적 협약 체결
- 시의회와 협력하여 관련 조례의 제정
- 시민 인식 캠페인 및 중앙정부 차원의 제도적 뒷받침 등

○ 서울시의 역할 제언

- 플랫폼 노동 운영자 및 종사자가 참여하는 협의 기구를 구성하여 표준계약서, 산재보험 등에 관한 지침 마련과 플랫폼 노동 관련 행동 규범 마련 및 분쟁 조정 등에 대한 자율적인 사회적 협약 체결을 제안
- 조례 제정에 있어서 서울시가 선도적으로 추진하여 다른 지방자치단체의 참여를 견인하고 국회 차원에서의 논의를 활성화할 수 있도록 노력해야 한다고 제안
- 정책 추진 및 조례 제정에 앞서 시민 인식 제고를 위한 홍보 및 캠페인이 필요하다고 제안함. 구체적인 방법으로는 플랫폼노동의 현실을 알 수 있도록 대중 미디어 활용 광고 및 ‘빨리빨리’ 등 배달 재촉 자제 캠페인, 플랫폼 노동자의 신체적 안전 문제와 정신적 피해 문제 등에 대해 소비자에게 알리는 노력 등

7) 시사점

- 4차 산업혁명 시대 진입에 따른 ‘플랫폼경제’ 증가에 대비 플랫폼사업의 확장, 그에 따른 플랫폼노동자 증가추세에 적극 대응하고자 함
- 플랫폼노동자 증가라는 환경변화에 적극대응하고, 그간 논의의 장에서 다루어지지 않았던 ‘노동문제’를 공론화를 통해 해결하려고 노력하였다는 점이 의미가 있음
- 중앙단위에서도 시도되지 않은 이슈로 휘발성이 강한 동시에 확장성이 강한 이슈임
- 지방자치단체로는 최초로 노동관련 문제 해법 마련을 위한 기초자료를 구축하였다는 점에서 의미가 있음

【2】 부산광역시

가. 2018 BRT(간선급행버스) 사업 공론화

1) 추진배경 및 목적

- 자가용 이용자와 대중교통 운전자간에 교통에 대한 인식이 상이하여 BRT 구축사업에 대한 찬반 팽팽
 - (찬성입장) 대중교통을 활성화시키려면 지하철이나 경전철, 트램 등 도시철도를 건설해야 하는데 투자비용도 많이 들고 완공까지 많은 시간이 걸리는 데 반해, BRT 건설에는 km당 30억 원으로 같은 길이 도시철도 건설비 1,000억원의 3%에 들지 않으므로 BRT를 구축하는 입장
 - (반대입장) 부산시의 경우, 구 시가지가 발전하는 형태로 전개도 도로 구조가 복잡하고, 교각 구조물도 많아 일상적으로 교통정체가 발생한다는 지적이 많은 상황에서 BRT 공사재개로 가중된다는 인식
- 부산시장(오거돈 전 시장)이 BRT 공사를 중단시키고 BRT의 존폐 여부를 시민공론화위원회를 구성해 결정하기로 하고 진행

2) 추진방식

- 시민여론 조사 및 시민참여단 조사 병행 실시
 - 시민여론조사(1회) : 전화, 방문조사 등 대표성 확보 방안 마련 시행, 총 2,500명
 - 시민참여단 조사(2회) : 1박2일 합숙, 2회에 걸쳐 진행, 총 150명
- 시민여론조사는 부산시 거주 만 19세 이상 성인을 16개 구·군별 인구비례에 따라 지역별, 성별, 연령별로 할당하여 시민대표성을 확보
- 시민참여단은 시민여론조사 2,500명 중 150명으로, BRT 찬반 여부, 이용 교통수단, 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 구성

3) 지자체의 대응

- 시민공론화를 통한 시민 결정은 공사재개61%(86명), 공사중단 39%(55명)로

공사재개가 결정

- 부산시는 2018년 10월, 기자간담회를 개최하여 ‘시민공론화위원회의 결론을 겸허히 수용한다’는 입장을 밝힘
- 구간별 구체적 완공시점을 발표
 - 해운대 운촌삼거리~중동지하차도 구간 BRT를 2019년 상반기 완공
 - 내성~서면 구간 공사 2019년 말 완공
 - 서면~충무동 구간은 2021년 완공해 연결할 계획임을 발표

4) 기타

- 해당 과업을 추진하기 위한 공론조사 비용은 약 5,000여만원 소요
- 전문연구기관에 발주처의 의견조사를 통한 선호도 확인

5) 시사점

- BRT 공사 중단 후 지속·재개를 결정하는 공론조사라는 점
- 정치적 입장에 따라 공사진행-공사중단이라는 비판이 있었으나, 공론조사를 통한 문제해결이 이루어졌다는 점

【3】 광주광역시

가. 2018 도시철도 2호선 건설 시민참여형 조사

1) 추진배경 및 목적

- 도시철도 2호선 건설 관련, 지역사회의 분열과 공공갈등 심화로 인한 행정의 불신을 없애고 범시민적 합의도출을 통한 신뢰성 회복 필요
 - (반대입장) 인구와 자동차의 감소추세, 경제성과 효율성 측면에서 전통적인 지하철이 아닌 미래지향적이고 안전성이 담보된 노면전차인 트램이나 ‘땅 위의 지하철’로 불리는 간선급행버스체계(BRT)를 선호한다고 주장
- 중장기적으로 대중교통체계를 고도화하되 다양한 의견을 수렴하기 위해

공론화 과정을 거쳐 바람직한 방안 마련

○ 숙의와 합의안 도출까지 전 과정을 시민주도의 공론화 과정으로 운영

○ 시민의 다양한 의견을 온·오프라인을 통한 다양한 참여 보장

- 정책(의제)에 대한 충분하고 고른 지식 제공 및 공론의 기회 마련

- 다양한 온·오프라인매체를 통한 시민 의견 수렴

2) 추진방식

○ 온-오프라인 의견 수렴을 통한 공론조사 방식 활용

○ 공론화 조사 이전 시민관심도 제고 등 충분한 정보 제공

- 도시철도 2호선 건설관련 찬반 양측의 숙의 자료집

- 1차 공론 조사 전 찬반 양측의 입장을 지역 언론(방송, 신문, 인터넷 신문)

등에 동일한 분량으로 게재할 자료 작성

- 사전 인터넷, SNS, 현장홍보 등 홍보 방안 마련

○ 도시철도2호선 건설 관련 방식 등 동의 여부 1차 조사

- 광주시민 3,000명을 목표

- 방문조사, 우무선 전화의 복합 추출방식, 인터넷조사 등을 활용

○ 토론회 운영

- 전문인력(발표자, 토론자, 퍼실리테이터 등)을 활용한 회의 운영

- 1차례 조사

3) 조사결과

○ 공론화 기간 : 약 2개월(위원회 구성·출범을 시작으로 기간 산정)

○ 여론조사

- 2,930명(2,500명으로 보정)

- 유무선 RDD(유선 58%, 무선 42%)

- 결과 : 찬성 58.6%, 반대 19.0%, 유보 22.4%

○ 설문조사

- 243명(250명 구성)

- 종합토론회 끝나고 현장에서 모바일 앱으로 진행

- 결과 : 찬성 78.6%(191명), 반대 21.5%(52명)

4) 공론화 결과(정책권고)

- 도시철도 2호선 건설을 재개할 것을 권고
- 시민참여단의 반대 의견도 유의하면서 도시철도 2호선 건설을 재개할 것을 권고
 - 건설과정에 대한 철저한 감독을 통해 안전한 지하철, 시민의 부담이 덜한 지하철 건설에 주력(반대자 중 73.1% 막대한 건설비와 운영적자 지적)
 - 찬반 양측 모두 대중교통 혁신이 필요하다는 공감하고 있으므로, 버스, 트램 등 다양한 교통수단에 대해서도 주목(반대시민 중 21.2%는 BRT 등을 더 나은 교통체계로 언급)

5) 기타

- 공론조사 형식으로, 진행되었고, 연구용역은 물론 실제 의견조사, 백서 발간 등 전반의 과업을 수행하기 위해 총 예산은 약 3억7천만원 소요
 - 갈등관련 사전조사 및 분석, 사전 홍보를 위한 자료 제작 등
 - 사전 시민참여 제고방안 제시 및 시민의견 1차 조사 진행
 - 공론화위원회의 결정에 따른 공론화 모델 설계 추진
 - 숙의 과정 진행 (참여자 모집, 토론회 등), 온 오프라인 의견 수렴
 - 공론화 과정 전 일정, 추진상황, 분석 결과보고서 및 백서 발간
- 전문연구기관에 발주하여 총 60일간 진행

6) 시사점

- 2014-2018년 약 4년에 걸친 도시철도 2호선 건설문제가 ‘도시철도 2호선 저심도 공법’에 반대해온 시민단체가 공론화를 주장하였고, 공론화 방식으로 ‘시민참여형 숙의조사’ 방식을 광주시에 ‘제안서’ 형식으로 제안
- 광주시장이 공론화를 공식화하여 진행
- 해당 갈등 사례는 시와 시민단체 간 갈등이 격화된 사례에 해당

【4】 대전광역시

가. 월평공원 민간특례사업 공론화³⁾

1) 추진배경

- 대전시는 도시계획시설(공원) 결정 이후 20년동안 조성되지 않으면 효력이 상실되는 도시공원 일몰제를 대비하기 위해 민간특례사업 추진 방침 결정
- 월평공원 민간개발특례사업을 추진하는 과정에서 주민 갈등이 심화됨에 따라 시민여론 수렴과 공론화 과정을 요구

2) 목적

- 월평공원 공론화는 민간공원 조성을 둘러싼 주요 이해관계자가 주민 등의 불특정 다수이고, 도시 공원 조성은 대전 시민 모두에게 영향을 미칠 수 있는 사안으로 공론화 절차로 의견을 수렴
- 월평공원 조성사업과 관련, 갈등이 대립되는 상황에서 시민의 의견을 수렴하여 갈등을 해소하고, 토론과정을 통해 시민의 합치된 성숙된 의견 및 대안을 모색하여 사업을 추진함으로써 진정한 ‘숙의민주주의’를 실현하고 지역의 상생의 합의 문화를 정착시키는 데 기여

3) 추진방법

- 2017년 10월 도시공원위원회에서 가결된 월평공원 갈마지구 민간특례사업에 대한 시민여론수렴
- 중립적 인사로 구성된 공론화위원회에서 공론화 과정 전반을 관장하고 전문기관인 (사)한국갈등해결센터에서 용역 진행

4) 공론화 추진경과

- 1단계(2018.4.6.~2018.7.26.)

3) 대전광역시의 경우, ‘월평공원 민간특례사업 공론화’의 경우 갈등관리 또는 숙의민주주의 조례 이전에 진행된 사례임. 대전광역시 담당공무원 인터뷰결과, 조례 제정 후 공론화 진행사례는 없는 것으로 확인

- 민간협의체 주도의 갈등영향분석을 통해 쟁점과 의제를 파악하고 향후 시민 여론수렴 방향을 설정

○ 2단계(2018.7.27.~2018.12.21.)

- 보다 폭넓은 시민여론수렴을 통해 대전시의 공론화를 추진하는 단계로 공론화위원회가 구성되고, 위원회가 주축이 되어 월평공원 민간특례 사업에 대한 공론화를 추진



5) 월평공원 공론화 주요 내용

○ 이해관계자 협의

- 공론화위원회 이해관계자들과 11차례에 걸쳐 지속적으로 설득하고 회의를 진행하며 공론화의 주요 파트너로서 이들의 의견을 종합하고 반영하는 절차 진행

○ 대전시민 소통

- 대전시민과 함께 온라인 소통, 홍보, 시민토론회 및 TV토론회 등을 진행하며 월평공원의 문제를 대전 시민들과 함께 공감하는 장 마련

○ 공론화 의제선정

- 시나리오 워크숍을 진행하여 자연생태, 재정, 미래상 콘텐츠라는 세 가지 의제 도출. 여기에는 이해관계자뿐만 아니라 전문가, 학생, 일반시민 등 대전시를 대표하는 주체 총망라되어 참여

○ 시민참여단의 선정과 숙의

- 통계적으로 유의미하게 대표성있는 시민참여단을 선정하기 위해 약 262만건

의 전화 접촉을 시도하여 159명의 시민참여단을 구성하고 시민참여단이 여러 이해관계자와 전문가의 의견을 듣고 합리적인 판단을 할 수 있는 체계적인 학습과 토론을 포함한 숙의과정을 진행

- 두 차례에 걸친 숙의토론회를 통해 세 가지 의제에 대하여 의제설명 질의응답, 상호토론, 시민참여단 분임토론 및 전체 나눔 등을 진행

○ 시민참여단 의견조사의 분석과 권고안 발표

- 시민참여단의 의견을 제대로 파악하기 위해 특례사업에 대한 의견 및 보완사항, 의제별 대안과 선호, 미래 월평공원의 모습, 부가조사 등 다양한 조사가 이루어지고 조사결과를 분석하여 권고안 작성

6) 월평공원 공론화 결과(정책권고)

○ 위원회는 월평공원 조성과 관련 민간특례사업을 추진하지 않을 것을 권고

○ 위원회는 월평공원 조성을 민간특례사업으로 추진하지 않을 e0의 보완사항으로 '공원의 사유지를 대전시가 장기임대하거나 재산세 감면 혜택 등으로 공원 유지'와 '대전시 예산(지방채 포함)으로 공원 내 사유지의 매입 및 공원조성'을 추진할 것을 권고

○ 위원회는 향후 월평공원이 갖추어야 할 모습으로는 '자연생태와 편의시설이 같이 있는 도시공원'을 조성할 것을 권고

○ 위원회는 월평공원 조성에 가장 중용게 담겨야 할 내용으로 '자연환경을 활용한 생태 숲 조성'을 권고

7) 의의 및 성과

○ 지역주민 간 갈등을 해소하고 다양한 시민의견을 수렴해 월평공원 갈마지구 의 민간특례사업 추진방향 도출

○ 대전 시민이 직접 참여하여 공론의 장을 마련하고 숙의민주주의의 기반을 형성함으로써 제대로 된 공론화를 최초로 시행하고 완성하였다는 점에서 의의가 있음

【5】 경기도

가. 기본소득 도정정책 공론화

1) 추진배경 및 목적

- 사안과 관련 갈등상황이 발생하여 공론화조사가 실시된 것이 아니라 향후 정책결정과정에서 도민참여 확대 및 민주성과 투명성을 제고하는 한편 지속가능한 '경기도형 공론화 조사' 모델 구축을 위해 추진
- 이재명 경기도지사의 역점사업인 '기본소득'에 대한 도민의 인식 확인

2) 공론화 주요 경과

- 연구자문위원회 결성(2019년 5월)
- 1차 여론조사 단계(사전 학습없이 조사)
 - 2,549명 대상으로 1차 여론조사 실시
- 토론회 개최
 - 1차 참가자 중 185명 선정(성·연령·지역 등 고려)
 - 8월 31일 ~ 9월 1일, 양일에 걸쳐 개최
- 2·3차 여론조사 단계
 - 2차 조사는 토론회 시작 전에 개최(혼자 자료집을 숙지하고 조사)
 - 3차 조사는 토론회 개최 후 실시(온라인으로 개최)
 - ※토론회 시작 열흘 전 자료집을 배포하였고, 전문가 발표를 듣고 8명씩 20개조 분임조로 나누는 뒤 기본소득에 대한 다양한 의문을 숙의토론 방식으로 진행

3) 공론화 주요 결과

- 회차가 거듭할수록 기본소득 도입에 대한 찬성율이 높아지는 것을 확인
 - ※ 50%(1차) → 66%(2차) → 79%(3차)
- 기본 소득이 돈이 들 경우 추가 세금 부과에 동의하는지 여부에 대한 물음에도 찬성 의견이 회차가 거듭될수록 증가하는 것을 확인
 - ※ 34%(1차) → 46%(2차) → 67%(3차)
- 3가지 재원마련 모델 각각에 대해 기본소득에 대한 이해도가 높아질수록 찬성이 증가하는 것을 확인할 수 있고, 이 중 탄소세 도입에 대한 찬성율이 가장

높은 것을 호가인

※(기본소득형 토지세 추진에 찬성) 39%(1차) → 53%(2차) → 67%(3차)

※(탄소세 추진에 찬성) 58%(1차) → 68%(2차) → 82%(3차)

※(소득세 추진에 찬성) 43%(1차) → 52%(2차) → 64%(3차)

4) 시사점

- 경기도가 숙의민주주의의 첫걸음인 사례라는 점
 - 코로나19 등 코로나일상이 지속되는 상황에서 참고할 수 있는 주요 사례임
- ‘부담할 것은 부담하고 보장받을 것은 보장받겠다’는 태도’를 확인

【6】 제주특별자치도

가. 제주 녹지국제영리병원 사례

1) 추진 배경

- 영리병원 문제는 그간 꾸준히 지속된 논란거리였으나, 영리병원에 대한 반대 여론 때문에 누구도 선뜻 나서지 못하다가 갑자기 박근혜 정부 시절 2015년 6월에 보건복지부가 중국 녹지그룹이 제출한 녹지국제병원 사업계획을 승인하면서 문제가 됨
- 서귀포시 동흥동, 도평동 일원에 47만평 정도의 사업부지로 JDC(제주국제자유도시개발센터, 국토부 산하 공기업)의 핵심개발사업 중 하나인 제주 헬스타운 내 부지 2만 8,002㎡에 연면적 1만 8253㎡(지하1층·지하3층) 규모로 승인 받음
- 그 결과 중국 녹지그룹에서 병원 건물을 짓고 직원을 고용해 병원 개원 준비를 모두 마치고 2017년에 최종 제주도에 개설신청허가를 신청하기에 이르렀음
- 하지만, 최종 제주도지사는 허가를 남겨놓은 상태에서 영리병원에 대한 논란이 이슈가 되면서 결정이 미뤄지다가 신고리 원전 5,6호기 공론조사처럼 공론 절차를 밟아 결정하기로 하여 제주민 참여단의 숙의형 공론화가 진행

2) 추진경과

○ 1차 조사결과

- 제주도민 3,012명 대상, 전화조사 결과
- 결과 비율(찬성-반대-유보)에 맞춰 지역, 성별, 연령대 등을 고려해 도민참여단 200여명이 정리
- 반대의견 : 39.5%

○ 2차 조사결과

- 1차 숙의토론에 참여한 배심원단의 투표결과
- 반대의견 : 56.5%

○ 3차 조사결과

- 2차 숙의토론 후 실시
- 반대의견 : 58.9%

3) 공론화 결과(정책권고)⁴⁾

○ 위원회는 녹지국제영리병원 개설을 불허 할 것을 권고

- 종 조사결과에서 개설을 허가하면 안 된다고 선택한 비율이 58.9%로 개설을 허가해야 된다고 선택한 비율 38.9% 보다 20.0%p 더 높았음
- 이 결과는 95% 신뢰수준에서 오차범위인 $\pm 5.8\%p$ 를 넘고, 1차 조사에서부터 개설허가에 비해 개설불허 의견은 1차 39.5%, 2차 56.5%, 3차 58.9%로 점차 증가 하였음

○ 위원회 개설 불허 의견에 따른 보완조치로 참여단의 의견을 반영하여 다음과 같은 대책도 강구할 것을 권고

- 녹지국제영리병원을 비영리병원 등으로 활용하여 헬스케어타운 전체의 기능이 상실되는 것을 방지함으로써 지역경제 활성화에 미치는 악영향을 최소화 할 수 있는 제반 행정조치를 마련하여 시행할 것을 권고

- 아울러 녹지국제영리병원에 이미 고용된 사람들의 일자리와 관련하여 제주특별자치도 차원에서 정책적 배려를 할 수 있는 길이 있는지를 검토

○ 위원회는 향후 발생하는 도민사회의 갈등사항 등에 대하여 원만하고 성숙한 해결책을 강구해 달라는 취지에서 다음과 같이 제언

4) 제주특별자치도 보도자료를 참고하여 재정리하였음
<https://www.jeju.go.kr/news/bodo/list.htm?act=view&seq=1117162>

- 이번 녹지국제영리병원 공론조사는 제주 도민사회에서 의견이 첨예하게 갈렸던 정책을 제주특별자치도정에서 일방적으로 결정하지 않고 전국 지자체 최초로 도민의 참여와 숙의과정을 통하여 정책결정을 내렸다는데 큰 의미를 지님

- 하지만 이번 공론조사과정에서 행정절차의 적법성, 투명성 등에 대한 의혹의 끊임없이 제기되었던바, 향후 정책결정에 있어서 행정절차의 적법성 및 투명성을 제고하여 도민들의 행정 이해도를 높이고 신뢰를 얻을 수 있는 방향으로 노력할 필요

- 한편, 다수 전문가들이 지적하는 바와 같이 정책결정에 있어서 공론조사가 만능은 아님. 공론조사를 청구하는 도민이나 이를 결정 하는 행정에서도 이러한 부분을 염두에 둘 것을 요청

4) 행정의 대응

○ 제주도는 외국인 한정 진료 조건부 승인으로 녹지병원을 사용허가 승인을 내어줌

○ 그러나 녹지병원 측이 허가 후 운영시작 기간인 3개월이 지난 시점에서도 운영하지 않고 있어 제주도가 조건부 승인을 취소한다고 결정

5) 시사점

○ 본 사례는 국가가 허가한 영리병원에 대해 제주도민이 이를 뒤집을 수 있는가가 핵심이었음

○ 이와 함께, 제주 도민사회에서 의견이 첨예하게 갈렸던 정책을 제주특별자치도정에서 일방적으로 결정하지 않고 전국 지자체 최초로 도민의 참여와 숙의과정을 통하여 대안을 마련하고자 한데 큰 의미가 있음

○ 다만, 제주도 차원에서 최초 시도한 공론조사였으나 공론조사의 본 모습과 달리 설계되었고, 이로 인해 공론조사가 다소 퇴색되었다는 한계 존재

※ 도민참여단이 성향·성별·연령대·거주지역 등을 고려해 선발되었다고 하였으나 비례하지 않았으며, 1차 여론조사에 응답한 도민 중에서 참여단을 모집한 것이 아니라 여론응답 지출에 따라 다시 제주도민을 모지했다는 점에서 형평성·적실성의 한계 노출

○ 위원회 자체가 공론조사가 만능이 아님을 지적하고 공론조사를 요청하는 시민이나 이를 수용하는 행정기관에도 엄밀한 검토를 요청했다는데 의미가 있음

【7】 창원시

가. 창원 스타필드 입점찬반 공론화

1) 추진배경

- 대기업 신세계는 비수도권에서는 처음으로 창원시에 스타필드를 짓겠다며 2016년 4월 육군 39사단이 이전한 후 대규모 아파트단지 개발 중인 의창구 중동지구 상업용지 3만4천㎡를 750억원에 사들였음
- 이후 스타필드가 일자리 창출 등 지역경제에 도움을 줄 것이란 찬성 측과 지역 상권을 잠식해 전통시장, 골목상권 등 중소 상인이 몰락할 것이란 반대 측 논쟁이 치열함
- 3년째 땅을 놀리던 신세계가 지난 2019년 3월 스타필드 건축 허가 신청 전 단계인 교통영향평가 심의를 창원시에 요청하면서 찬반여론이 다시 불붙었음
- 창원시는 시민 의견을 물어 허가 여부를 결정하겠다며 스타필드 입점 문제를 공론화 의제 1호로 채택하여 진행

2) 추진경과

- 사전조사
 - 입점관련 교육이 이루어지지 않은 상태에서 진행
- 1·2차 숙의토론에 참여한 시민참여단 161명을 대상으로 조사한 결과 71.24%가 스타필드 입점에 찬성, 반대는 25.04%, 유보는 3.72%임
- 시민참여단은 스타필드 입점에 찬성하는 주된 이유를 `쇼핑과 문화, 소비자의 선택권이 늘어날 것이기 때문에`(61.4%)라고 답했고, `관광객 유입 등 지역경제 활성화`(27.7%) 등이 그 뒤를 이었음
- 스타필드 입점 반대 이유로는 소상공인 및 전통시장 등 중소상권의 붕괴, 도심지 교통 대란 등의 의견이 있었음
- 과정에서 찬성 여론이 반대나 유보 의견보다 일관적으로 높게 나타났음
- 지난 2019년 6월에 있었던 1차 표본조사와 8월 시행한 추가 표본조사, 9월 진행한 2차 조사 때에도 반대 여론보다 찬성 여론이 더 높았음. 9월 28~29일 1박 2일 동안 이어진 숙의 토론 후 진행한 마지막 3차 조사에서 격차는 더 커졌음

※1차 표본조사(6월 6일~25일·시민 3천10명), 추가 표본조사(8월 12일~9월 9일·시민 1천533명), 2차 조사(9월 21일·28일·176명) 때에도 스타필드 찬성 여론이 반대 여론보다 높았음

3) 공론화 결과(정책권고)

○ 공론화위원회는 찬성 71.2%와 함께 스타필드 입점을 권고. 다만, 스타필드 입점 보완조치로 전통시장 및 중소상인 상생 방안 마련, 차량 정체 해소 방안 마련, 정규직 등 양질의 고용 창출 등을 권고했음

4) 시사점

○ 창원시 1호 공론화 조사
○ 시민참여단 구성의 원칙 등에 대해 찬반측이 수용할 수 있는 기준이 사전에 폭넓게 논의될 필요가 있음. 이를 통해 논의의 장에서 벗어나 공론화 결과에 대한 논쟁적 이슈가 발생하지 않도록 할 필요

5) 기타

○ 반대 측 대표자들의 막판 불참으로 흠결을 지닌 채 마무리됨
○ 반대 측은 어느 한쪽에 기울 수 있는 현재의 시민참여단 선발 방법 대신 스타필드 찬성·반대·유보 비율을 1:1:1로 구성해 시민참여단을 뽑아야 한다고 주장
○ 이들은 "결과가 뻔히 예측되는 방법으로 추진하는 공론화 과정은 불필요하다"고 주장함
○ 이에 반해, 공론화위원회 측은 지역·성별·연령·의제에 대한 성향(스타필드 찬반 입장) 등 과학적인 표집 방법으로 시민참여단을 뽑았다고 반박하고, 반대 측 요구대로 찬성·반대·유보 비율을 1:1:1로 하면 오히려 대표성 있는 창원시민 여론이 왜곡된다고 지적함.
○ 반대 측의 참여가 없는 상태에서 최종 공론화 결과 확정

【8】 수원시

가. 신분당선(정자-광고) 역명 선정

1) 추진배경

- 2015년 2월, 신분당선 광고동 지역 2개역 인근 주민들이 서로 광고역을 사 용해야 한다고 주장하며 갈등이 확산될 조짐을 보였음
- 당초 해당 역사의 명칭은 경기도청사역, 경기대학교역 거론되기도 했으나 두 지역 주민 도무 광고역을 선호함
- 광고새도시 주민 71명이 SB05·SB05-1역 이름 선정을 위한 시민배심법정 심 의신청서를 수원시에 제출

2) 추진경과

- (2014.11) 수원시는 지역 갈등을 조정하고 주민들의 의견을 최대한 반영하기 위해 지난해 11월 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시했으며 두 지역 모두 ‘광고역’명칭 사용 찬성률이 90% 이상인 것을 확인
- 주민 71명이 SB05, SB05-1역명 선정을 위한 시민배심법정 심의신청서를 수 원시 제출
- 수원시는 주민 간 조정과 합의를 위해 시민배심법정 개정을 연기하고 지난 1 월 두 차례에 걸쳐 주민간담회를 개최
- 수원시 시민배심법정은 시민배심원 20명, 참고인 5명, 신청인, 변호인, 광고 주민 등이 참석했으며 배심원 선서 및 모두설명, 사회갈등해소 및 조정에 관한 설명, 신청취지 설명, 주민의 주장, 역명선정 절차와 지명 유래에 대한 설명 순 으로 진행됐고 이어 주민선정 참고인 진술, 주민대표와 변호인의 최후 변론을 거쳐 시민배심원 20명이 배심원단 회의를 통해 평결을 내림

3) 평결결과

- 광고새도시에 건립중인 신분당선 연장선(분당 정자~광고) 전철역사 3곳 가운 데 가칭 ‘SB05-1역’의 이름으로 ‘광고역’이 적합하다고 평결. 시민배심원 20명

은 수원지법에서 변호인과 광고 주민 등이 참석한 가운데 열린 시민배심법정에
서 이렇게 의견을 모음

○ 시민배심원단은 “SB05역이 광고새도시의 중심에 위치하지만, 그보다는 신분
당선의 종착지인 SB05-1역이 갖는 상징성이 더 중요하다고 판단했다”고 설명

4) 수원시의 대응

○ 수원시는 시민배심원단의 평결을 담은 의견서를 다음달 (주)경기철도에 제출

※ 역 이름은 올해 하반기 국토교통부 역명심의위원회 심의를 거쳐 최종 결정

【9】 요약 및 비교

○ 사례는 갈등발생에 따른 해결, 갈등발생이 예상되는 것에 대한 사전 대비,
향후 정책결정에서 가이드라인 마련 등 다양한 형태가 존재

○ 대부분 지자체의 경우, 공론조사를 활용하고 있으나 일부 지자체의 경우 사
례에 따라 다른 방식도 활용

- 특히, 서울시의 ‘미세먼지 시민 대토론회’(2017), 수원시의 ‘신분당선 역명 선
정’(2015)의 경우 각각 타운홀미팅, 시민배심원제를 활용하는 것을 확인

○ 공론조사의 경우, 사전조사와 (숙의)시민단 조사로 병행하는 것을 알 수 있
음. 즉, 온-오프라인 병행이 대부분임

〈표16〉 공론화 및 갈등관리 주요 사례 비교

구분	의제	배경	방식	참여인원	특징
서울	미세먼지 시민 대토 론회 (2017)	-효과적인 대기질 정 책 수립(갈 등 상황 무관)	공공토론 (타운홀미 팅)	3,000명 내외 (당일)	-온오프라인 병행 -진행자, 퍼실리테이터 -현장에서 웹기반 토론 진 행 -전문가(광의의 의미, 테이 블마다 관련 전문가 참여)
	지역균형발 전 공론화 (2018)	-균형발전 정책방향 도출 (갈등 상황 무관)	공론조사	246명 (당일)	-온라인시민단(1,2차 조사) 을 통한 사전조사와 시민 참여단의 숙의토론이 병행 (권역별토론회→온라인 숙 의→시민대토론회) -균형발전이라는 국가적

					이슈가 지방정부 차원에서 논의
	서울시 플랫폼노동 공론화 사례 (2019)	-플랫폼 노동 증가에 따른 예상되는 갈등에 대한 사전 대처	공론조사	238명	-중앙정부에서도 시도도지 않은 이슈로 휘발성 이 강한 동시에 확장성 강한 논의 -지자체 최초 노동관련 문제해결 마련을 위한 기초 자료 구축 -4차산업혁명 시대 진입에 따른 적극적 대처
부산	BRT(간선급행버스) 공론화 (2018)	-갈등이 첨예한 사업으로 중지된 사업에 대한 재개 여부를 논의	공론조사	141명 (합숙2일)	-시민여론조사(2,500명) 조사와 시민참여단조사(2회, 실인원 150명, 1박2일) 결합 -이용자(자가용, 대중교통) 참여한 대립 -부산시와 시민단체간 참여한 대립
광주	도시철도 2호선 건설 (2018)	대중교통 방식에 대한 인식차이에 대한 현존하는 갈등 해결 시 정책에 따른 주민 갈등이 심화됨에 따라 시민여론 수렴 및 공론화 필요	공론조사	243명 (합숙2일)	-온오프라인 방식 결합 -시민여론조사(3단층화, 2,500명)와 시민참여단(250명 중 243명) 결합
대전	월평공원 민간특례사업 공론화 (2018)	공론조사 (시나리오 워크숍)	159명 (1박2일)	-이해관계자는 불특정다수인 동시에, 시민공원 조성에 대한 편익은 대전시민 모두라는 점 -1차 숙의토론회→대전시민 공론장 → 2차 숙의토론회 개최	
경기	기본소득 도정정책 공론화 (2019)	시대적 요구 및 도지사 역점사업에 대한 향후 정책과정	공론조사	126명 (합숙2일)	-경기도가 숙의민주주의의 첫걸임인 사례 -기본소득에 대한 인식 및 향후 비용 소요될 경우에 대한 세금부과 도의 여부, 탄소세 도입에 대한

		에 참고하기 위해 진행			찬성율 등 전반 확인
제주	제주녹지병원 사례 (2018)	중앙정부 단위에서의 영리병원허가에 맞물려 영리병원 반대 여론 등으로 갈등상황을 해결하기 위해 진행	공론조사	180일 (당일)	-1차 여론조사 결과를 바탕으로 3단계화를 고려하여 200명 선정(실제 180명 참여)한 후, 숙의토론 전후 인식조사 실시 -위원회는 개설을 불허하였으나 도지사는 외국인 한정으로 조건부 승인한 사례
창원	창원 스타필드 입점 찬반 공론화 (2019)	대기업의 지역 진입에 대한 찬반갈등으로 시민의견을 반영하여 허가 여부를 결정하기 위함	공론조사	161명 (합숙2일)	-반대측 막판 불참문제 발생.. 이로 인해 시민참여단 구성원칙을 찬반양측이 사전에 충분히 수용할 수 있는 수준으로 합의 필요함을 시사
수원	신분당선역명 선정 (2015)	지하철역명 경쟁으로 인한 주민의 시민배심법정 신청서 제출로 인한 수원시의 수용	시민배심원제	시민배심원 20명, 참고인 5명, 신청인, 변호인, 광고주인 참여	-신청인과 다른 일반시민이 배심원에 참여하며 판결 -찬성 및 반대측이 모두 시민배심원제를 동의해야 트랙 진입

제 2 장

시민참여 · 숙의 프로세스 방법론과 해외사례

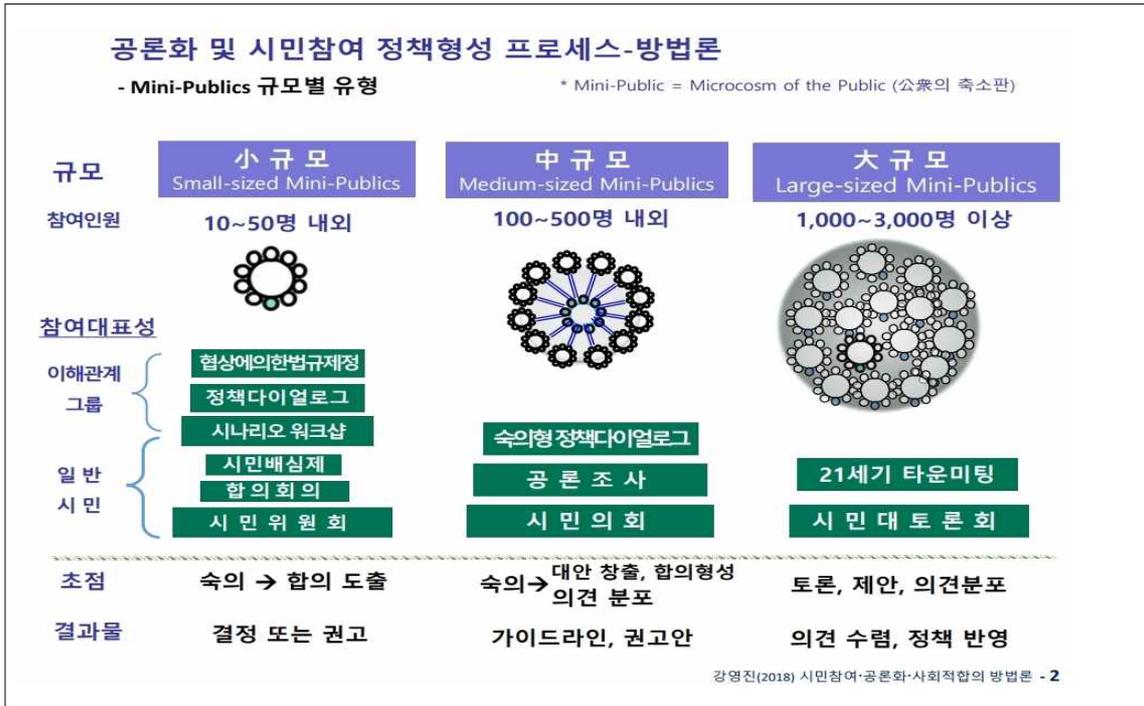
제2장. 시민참여 · 숙의프로세스 방법론과 해외사례

1. 공론화·시민참여·숙의프로세스의 의의와 방법론

- “공론화” : 정부나 지자체의 주요정책·사업 등을 둘러싸고 갈등이 벌어지거나 예상될 때 이해관계인, 일반시민 또는 전문가 등이 참여하는 광범위한 의견수렴 절차를 거쳐 사회적 합의를 형성함으로써 정책 결정의 절차적·결과적 정당성을 높이고자 하는 것
- "공론公論"의 정의-용례 - 국립국어원 <표준국어대사전>
 1. 여럿이 의논함, 또는 그런 의논 (=公議)
 2. 공정하게 의논함
 3. 사회 대중의 공통된 의견 (=輿論)
- 대의민주주의의 보완적 기재로서 직접 민주주의 또는 숙의 민주주의적 요소의 적용을 위한 방안은 다양한 형태로 논의되고 실행되어 왔으며 사안 및 상황에 따라 다양한 수준과 방법이 존재함



○ 시민참여 및 숙의, 공론화의 주요 방법론을 소개하면 다음과 같음



1) 공청회(public hearings)

- 공청회는 관심 있는 사람들이 참석하고 정부기관이 정책안을 발표하며 질의와 반대에 응답하는 공개적 포럼이다. 공청회는 세부 계획이 이미 작성된 다음인 정책과정 후기에 종종 개최된다. 공청회 개최는 대개 법에 의해 규정되어 있음
- 그 목적은 관심 있는 사람들에게 이의를 제기할 기회를 주고, 행정기관에게 잠재적 반대에 대해 환기시키며, 정책결정에 다양한 의사를 반영시키고 정책안을 일반대중에게 설명하는 것이다. 종종 시민 또는 이해당사자집단들이 초대되어 일부 정책안 또는 계획에 대해 문서화된 의견을 제출하여 이의를 제기할 기회를 주기도 하며 이는 해당 계획이 공표되는 것을 전제로 하고 있음

2) 국민발의권(initiative) 또는 국민투표(referendum)

- 많은 지방, 지역, 국가 법체계는 국민발의권 또는 국민투표를 의사결정의 수단으로 포함하고 있음
- 행정당국 또는 시민이나 단체들에 의해 발의되며, 해당 절차에 따라 시의회나 국회는 주어진 이슈를 논의하도록 의무화될 수 있고, 아니면 투표가 시행되어 그 결과가 법적 또는 정치적으로 구속력을 가질 수 있게 됨

- 많은 유럽 국가들에서 핵에너지, 생명공학 또는 낙태 등의 논쟁적 이슈들에 대해 투표가 행해진 바 있음(예컨대 스위스, 오스트리아, 이탈리아 등)

3) 협상에 의한 법규제정(regulatory negotiation, negotiated rulemaking)

- 규제기관은 어떤 특수한 규제에 대해 합의에 도달하기 위해 위원회를 설치
- 여기에는 그 규제기관과 모든 이해관계자집단의 대표들이 참여하며, 이 위원회에서 최종적으로 도출되는 합의를 예비적 규제로서 수용할 것을 규제기관은 약속함
- 규제협상은 대개 위험관리와 환경규제에 적용되고 있다. 여기에서 시민은 이익집단의 전문적 대표들에 의해 대변됨
- 특히 미국의 환경보호청(EPA)에 의해 많이 사용되어 왔음

Stakeholder-centered Mini-Publics

관련 당사자 중심의 사회적 합의형성 프로그램

협상에 의한 법규제정

Negotiated Rulemaking



미 연방 교육부 협상에 의한 법규제정 위원회 회의 광경 2016. 3. 16

- 정부가 법규(규제)를 제정 또는 개정할 때 그 영향을 받는 이해당사자 그룹 대표들과 협상위원회를 구성, 협의와 조정을 통해 법규 내용 및 조문에 대한 합의를 추구하는 과정
- 법규를 둘러싸고 빈발하는 갈등(소송)을 예방하기 위해 미국 연방정부에서 80년대 중반부터 도입-활용하기 시작한 전형적인 거버넌스 프로그램
- 협상위원회에는 정부 업계 시민단체 대표 등이 동등한 자격으로 참여
- 위원회는 25인 이내로 구성되며, 활동기간은 통상 4~6개월 내외

갈등예방 효과

미 연방 부처중 초기부터 '협상에 의한 법규 제정' 방식을 가장 적극 활용해온 환경청과 교통부의 약 20년간 사례를 실증적으로 분석한 결과, 실제 갈등예방 효과는 다음과 같이 나타났다(Kang 2007).

- 소송 건수: 63% 감소
- 갈등규모/심각도: 67% 감소

강영진(2018) 시민참여·공론화·사회적합의 방법론 - 4

4) 라운드테이블(round tables)

- 라운드테이블은 규제협상과 일부 유사성을 지니고 있지만, 개인적 재량의 여지를 훨씬 더 남겨두는 특성을 지니고 있음
- 라운드테이블은 종종 환경적, 윤리적 또는 사회적 기준에 관한 행동강령을 마련하기 위해 산업계 또는 과학단체 대표들과 협상을 하는 플랫폼으로 이용되고 있음
- 비록 시민사회참여는 의무적은 아니지만, 종종 다양한 시민사회조직들이 그러한 논의에 참여하고 있음
- 규제협상과는 달리 라운드테이블은 코드화된 법적 장치를 마련하는 것에 의도를 두고 있지는 않지만, 실제로는 여기서 이루어진 자발적 동의는 때로는 나중에 법적 구속력이 있는 규칙으로 변형되기도 함

5) 공론조사(deliberative polling)

- 통상적 여론조사 방법이 시민대중의 피상적인 태도조사에 그치는 약점을 숙의과정을 덧붙여 보완한 것
- 1988년 미국의 제임스 피쉬킨이 처음 제안하고 1994년 영국에서 처음 실시된 이래 세계 각국에서 20여 차례 실시된 바 있다
- 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대해 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하는 방식
- 1차로는 2~3천명의 시민에 대해 통상의 여론조사를 실시한 후, 이중 2~3백명의 표본을 추출하여 이들에게 주어진 쟁점에 대한 충분한 정보를 제공하고 심도있는 그룹별 토론을 진행시킨 후 2차 의견조사를 통해 숙의를 거친 여론 즉 ‘공론’(public judgement)을 확인함

6) 시나리오워크샵(scenario workshop)

- 시나리오워크샵은 주로 지역 차원에서 미래의 가능한 발전을 전망하고 평가하는 것이다. 보통 24~32명의 참가자로 구성되는데, 여기에는 주민, 기업, 지방정부, 기술적 전문가의 네 그룹이 균등한 숫자로 포함됨
- 워크샵은 1박2일의 일정으로 진행됨
- 첫째 날, 현황분석을 기초로 각 그룹은 주요 영향요인들을 고려하여 미래의 발전(경제적, 기술적, 사회적)을 위한 시나리오를 작성한 후, 함께 모여 토론을 통해 참가자 전체의 전망을 수립함

- 둘째 날, 참가자들을 섞어 주제별로 구체적 행동계획을 작성토록 하고 각 행위자들의 과제 등을 권고안 형태로 정리하여 발표함
- 유럽연합에서는 1994년 범유럽 차원에서 혁신촉진적 사회환경 조성을 위한 European Awareness Scenario Workshop(EASW)을 추진해오고 있음

Stakeholder-centered Mini-Publics

시나리오 워크샵

Scenario Workshop

- 지역 개발계획, 사업방법 등에 대한 의견이 대립될 때 활용
- 개발계획 등에 대해 서로 다른 입장과 이해관계를 가진 그룹의 대표와 전문가들이 참여
- 각 그룹의 계획·방안·비전 등을 시나리오 형태로 발표·제시
- 각 방안의 비교검토와 함께 브레인스토밍 등의 열린 토의를 통해 개선·보완·융합 작업을 함께 하며 공동체를 위한 최선의 안을 만들며 합치점을 찾아가거나 투표 등을 통해 선택





강영진(2018) 시민참여·공론화·사회적합의 방법론 - 5

7) 시민배심원(citizens' jury), 플래닝 셀(planning cell)

- 시민배심원은 특수한 정책 또는 결정문제에 대하여 대표적 시민집단으로 부터 숙의를 거친 제안을 얻는 수단인 하나
- 15~20명 정도의 선택된 시민들이 미리 정해진 질문들에 대해 공동 제안을 도출함
- 시민배심원은 전문적 촉진자의 도움을 받으며, 모든 관련 입장들을 대표하는 전문가들과 접촉을 갖으며, 자문위원회가 이 전문가와 질문의 선정에 관하여 자문을 제공해줌
- 플래닝 셀은 이보다 좀 더 재량권이 넓은데, 시민배심원이 대개 3~4개 정책선택지 중에서 선호를 표시하도록 요청받는데 반해, 플래닝셀은 정책선택지들을 스스로 설계하고 어떤 추가적 기준들이 정책수용을 촉진할지에 대해 제안을 함

Small-sized Mini-Publics

시민배심제

시민배심제

Citizen Jury

- 배심원제도의 행정분야 적용
- 주대상: 지역사회 논란/정책, 인허가 결정 관련 분쟁
- 일반 시민/중립적 인사 10~15인 내외 배심원단 구성
- 진행과정 : 양측 진술 → 사실조사/확인 → 배심원 논의 → 합의 도출
- [국내 사례] 2004년, 울산 북구 음식물 자원화시설 설치 관련 갈등 수습 위해 국내 처음 공식 도입 [誤적용-실패]






강영진(2018) 시민참여·공론화·사회적합의 방법론 - 6

8) 포커스그룹(focus group)

- 6~12명의 참여자들(일반시민 또는 이해관계자집단의 대표들)이 과학기술에 관련된 이슈들을 토의하기 위해 대면접촉 워크샵을 통해 만나는 조사방법
- 이 방법은 지방에서부터 국제적 수준에 이르기까지 모든 수준에서 적용될 수 있음
- 포커스그룹은 참여자들의 서로 상이한 시각과 이해관계 및 비전을 보여주는 상을 제공해줌
- 예를 들면 이 방법은 “생명공학에 대한 소비자포커스그룹” 프로젝트에서 식품의 문화적 구성에 대한 세밀한 보고서로 작성되어 정부에게 유용한 정보를 제공한 바 있음

9) 합의회의(consensus conference)

- 합의회의는 무작위로 선정된 10~30명의 일반시민들로 이루어진 패널이 사회적으로 논쟁적인 과학기술적 토픽에 대하여 평가하는 일종의 시민청문회로 묘사될 수 있음
- 시민패널은 질문의 도출과 이에 대답할 전문가들의 선정에서 자율적이며, 스스로 내린 결론을 공동 보고서로 작성
- 전문가의 견해 청취와 최종보고서의 발표는 공개적으로 이루어지며, 시민패널은 보통 사전에 두 번의 주말 예비모임을 가짐
- 본행사는 3일 내지 4일에 걸쳐 전문가의 의견청취와 시민패널 보고서의 작성 그리고 기자회견을 통한 발표가 차례로 이루어짐

Small-sized Mini-Publics

합의회의

합의회의 Consensus Conference

- 일반인 15인 내외
- 주대상: 유전자조작식품, 에너지정책 등 일반 시민들에게 영향 미치는 과학기술 등 전문적 이슈
- 의회/행정부의 의뢰로 중립적 운영위원회 구성 - 합의형성 - 정책 권고
- 전문가패널과의 질의응답, 시민참여자간 토론 등으로 “Informed Decision-Making”



나노기술에 관한 시민합의회의
(2005년 4월, 위스컨신주 메디슨)

강영진(2018) 시민참여·공론화·사회적합의 방법론 - 7

2. 시민참여-숙의 프로세스 해외 주요 사례

- 시민참여와 숙의민주주의를 행정절차 또는 갈등대응과정에 접목-활용한 해외 지자체의 사례 조사-분석
 - 특히 인천시의 시민숙의 제도와 유사한 경우 및 실행 사례들을 조사해 시사점 도출
- 서구의 다양한 시민참여-숙의민주주의 프로세스-모델 중 특히 인천시에서 추진하는 상설적 시민참여-숙의 모델(「숙의시민단」)에 가장 가까운 것은 “**시민위원회**”(Citizens Council) 방식

□ <시민위원회> Citizens Council

- 주로 공공기관이나 지자체의 상설기구 성격
- 전문가들의 자문위원회가 아니라 일반 시민 위원들의 의견을 모아 숙의를 거친 권고를 하는 역할
- 지역 별로, 또는 분야 별로 일반 시민들 또는 해당 분야 종사자들의 협의·대표기구 성격을 띠기도 함
- 미국 남부지역을 중심으로 한 백인우월주의단체들이 이 명칭을 사용해 오염된 탓에 명칭은 달리 사용하는 경우도 많음

<시민위원회> 운영 사례 : 영국 NICE(국립보건복지원) 시민위원회

- 영국 정부의 보건·복지 분야 독립 외청인 NICE 산하의 상설 기구
- 전국 인구분포에 따라 대표성 있는 일반시민 30명으로 구성(임기 3년)
- 주로 NICE의 업무 기조·방침 관련, 윤리적 문제 등에 대해 권고안(사회적 가치 판정) 도출-제시하는 역할
- 시민위원회의 논의사항과 권고안을 일반 시민들에게 공개하고 의견 수렴

시민위원회 Citizens Council

Citizens Council

- 주로 공공기관이나 지자체의 상설기구 성격
- 전문가들의 자문위원회가 아니라 일반 시민 위원들의 의견을 모아 숙의를 거친 권고를 하는 역할
- 지역 별로, 또는 분야 별로 일반 시민들 또는 해당 분야 종사자들의 협의·대표기구 성격을 띠기도 함
 - OOOOO Citizens Council
 - Citizens Council for Arts/Sustainability
- 미국 남부지역을 중심으로 한 백인우월주의단체들이 이 명칭을 사용해 오염된 탓에 명칭은 달리 사용하는 경우도 많음

사례

영국 NICE(국립보건복지원) 시민위원회

- 영국 정부의 보건·복지 분야 독립 외청인 NICE 산하의 상설 기구
- 전국 인구분포에 따라 대표성 있는 일반시민 30명으로 구성 (임기 3년)
- 주로 NICE의 업무 기초·방침 관련, 윤리적 문제 등에 대해 권고안(사회적 가치 판정) 도출·제시하는 역할
- 시민위원회의 논의사항과 권고안을 일반 시민들에게 공개하고 의견 수렴



강영진(2018) 시민참여·공론화·사회적합의 방법론 - 8

cf. <시민의회> Citizens' Assembly

- 대의제의 한계·문제점을 극복·보완하기 위해 21세기 들어 캐나다 네덜란드 아일랜드 등지에서 시작된 새로운 형태의 시민참여·숙의민주주의 방식 (호주에서는 Citizens' Parliament라 명명)
- 주로 의회에서 주관해 수개월 또는 1년간 운영(벨기에의 경우 시민들이 주도)
- 200명 내외의 일반 시민들이 참여(대표성을 위해 인구분포에 맞춰 표본 임의추출해 희망자 중 선정)
- 캐나다(온타리오주, 브리티시 콜롬비아주)와 네덜란드의 경우, 선거제도 개혁에 대한 권고안 도출 위해 시민의회 구성-운영
- 아일랜드에서는 동성결혼 문제 등 사회적 논란 심각한 사안에 대해 논의
- 진행과정 : 다음과 같이 3단계로 진행
 - 1) 의제에 대한 학습
 - 2) 시민들의 의견수렴
 - 3) 시민의원들 간의 숙의 후 권고안 도출

cf. <21세기 타운미팅>

- 공공정책에의 시민참여 증진을 목적으로 1995년 설립된 미국의 시민단체 AmericaSpeaks에서 전통적인 타운홀 미팅을 현대적 형태로 발전시킨 대규모 시민참여형 속의 방식
- 사회보장제도 개혁, 911후 뉴욕 Ground Zero(무역센터 자리) 재건, 다보스 세계경제포럼 등을 주제로 3, 4천명의 시민들이 대규모 회의장에서 테이블 별로 토론
- 전통적인 공청회 방식에서 벗어나, 다양한 배경의 시민들이 10~12명씩 원탁 테이블에 둘러앉아 퍼실리테이터의 도움으로 주요 정책의제에 대해 토론
- 각 테이블의 토론 내용과 결과는 컴퓨터망으로 연결돼 현장에서 공유-종합되고 최종권고안 형태로 관련 정책결정권자에게 전달



<21세기 타운미팅> 국내 사례

- 미세먼지 문제에 대한 진단과 획기적이고 과단성있는 해결방안 마련을 위해 3천여 명의 시민이 토론에 참여
- 토론참여자 2,617명, 진행도우미 300명, 분석·팩크체크팀 60명 등
- 의제 선정 : 토론회 참가자를 대상으로 한 사전조사(시민의식조사) 결과와 온라인 신청자들의 상상아이디어 분석 통해 도출
- 1차 토론 ‘미세먼지 대응방안’ 의제에 대해 총 2,083개의 의견 제안되고, 이중 차량운행 제한과 친환경 이동수단 이용률 높이는 안이 31.8%로 가장 많이 나옴
- 토론후 서울시 미세먼지 정책방향에 대한 4가지 문항에 대한 현장투표 실시 후 결과 공개
- 미세먼지 고농도 시 차량 2부제 실시에 대해서 82% 찬성

제 3 장

인천시 갈등현황 분석 및 대응방향

제3장. 인천시 갈등현황 분석 및 대응방향

1. 인천시 공공갈등 현황 분석

○ 인천시의 최근 공공갈등 사례들을 분석하면 핵심적인 특징은 다음 네가지로 요약할 수 있음

1. 인천시에서 발생하는 공공갈등을 분야 별로 유형화하면, 다음과 같이 크게 4내 분야로 대별됨

<인천시 갈등 분야-유형별 발생빈도 분포. 2018~2020년>

분야-유형	도시계획 (개발-정비)	환경·기피 시설	도로교통	정책 (재정-경제-복지)	합계
중점 갈등과제	20	15	14	8	57건
실제 발생건수 (중복 제외)	12	10	11	5	38건

▪ 위 표에서 보듯이 인천시의 공공갈등은 주로 △도시계획(개발-정비), △도로·교통, △환경·기피시설 등 세 분야에 집중해서 발생

- ‘18~’20 3년간 중점 갈등관리대상 총 57건 중 86%인 49건이 위 세 분야에 해당(동일한 사안이 여러 해에 걸친 경우 1건으로 계상하면 총 38건)

2. 지난 3년간 발생한 갈등사안 모두 특정 지역의 주민들 또는 특정 이해관계 집단이 주요 이해 당사자로 관여된 갈등이며, 인천시 전역 또는 인천시민 전체를 대상으로 하는 범인천시 차원의 갈등사례는 없음

- △도시계획(개발-정비), △도로·교통, △환경·기피시설 등 사업분야 : 해당 지역
 - 정책(재정-경제-복지) 분야도 인천시 전반 또는 광범위한 지역을 대상으로 하거나 일반 시민들에게 영향을 주는 사안은 없고, 6건 모두 해당 대학이나

지하상가 상인 등 특정 이해관계자 그룹이 갈등 당사자가 되는 사안들임

3. 인천시의 공공갈등은 갈등관리대상 1~3등급 중 중요도 면에서 1등급의 비중이 상당히 높은 편임. 그만큼 규모가 크고 심각한 갈등이 많이 발생하고 있다는 것이며, 전문적이고 효과적인 해결시스템의 필요성이 큰 상황

- '18~'20 3년간 인천시의 '중점 갈등관리대상'(1, 2등급)으로 분류된 사업 총 39건 중에서 1등급으로 분류된 것은 28건으로 전체의 71.8%를 차지함
- 참고로, 서울시의 경우 '18~'20년 3년간 중점관리사업(1,2등급) 34건 중 1등급은 8건(23.5%)에 그침 (*인천시와 서울시는 같은 등급 분류 기준 사용함)

■ 갈등진단 등급결정 주요기준

- 공공갈등진단표 점검결과「나」항목에 해당하는 개수에 따라 분류
 - ▶ 1등급 : 「나」항목에 해당하는 개수가 2/3 이상(8개 이상)인 경우
(시 전체 차원의 접근 및 의사결정이 필요한 사항)
 - ▶ 2등급 : 「나」항목에 해당하는 개수가 1/2 이상(6개~7개)인 경우
(타부서 및 갈등관리부서 협의/지원이 필요한 사항)
 - ▶ 3등급 : 「나」항목에 해당하는 개수가 1/2 미만(5개 이하)인 경우
(소관부서에서 자체적으로 관리가 가능한 사항)

- 보다 엄밀한 비교를 위해 각 갈등사안별 등급 심사를 거쳐 조정된 최종 등급만을 놓고 비교하더라도, 2020년 서울시의 경우 중점관리대상 12건 중 3건만이 1등급으로 25%를 점하는 반면, 인천시는 중점관리대상 13건 중 6건이 1등급으로 그 비중이 거의 두배나 높은 실정

4. 2020년 1등급 사업 17건 중 6건은 '17년부터 4년간 계속 중점관리대상으로 지정돼온 사안임. 효과적인 갈등해결시스템을 갖추고 적극적인 해결노력을 기울일 필요성이 그만큼 크다는 것을 말해주는 지표임

- '18년부터 3년간 계속 중점관리대상으로 지정된 1등급 갈등사업은 2건으로, 둘 다 합치면 3년이상 지속되는 갈등사안은 8건으로 전체 1등급 사업의 절반 정도 차지
- 인천시 공공갈등 평균지속기간은 837일로 전국 광역지방자치단체 중 최장 수준을 기록함

- '17~'20년 4년간 계속 중점 갈등관리대상으로 지정된 1등급 사업(6건)
 - 향운·연안아파트 이주지원 관련 갈등
 - 인천 내항(1·8부두) 재개발」관련 갈등
 - 「루원시티 도시개발사업」 갈등
 - 「제2외곽 인천-김포고속도로」공사 관련 갈등
 - 수도권매립지 연장관련 갈등
 - 지하도상가 관리운영 제도개선 조례개정」 관련 갈등

2. 인천시 갈등대응시스템 점검

□ 인천시 갈등대응시스템의 기본 구조

○ 인천시의 공공갈등 대응시스템은 다음과 같이 3차원의 구조로 이뤄져 있음

적용 프로세스	대상 사례 유형	갈등규모 시민·당사자 참여 규모
공론화	<ul style="list-style-type: none"> · 이해관계자가 특정되지 않거나, 광범위한 경우 - 갈등 발생 이전 정책수립과정에서 시민 숙의를 통한 사회적 합의 형성 	大규모 (일반 시민 300~500명 내외)
시민 숙의	<ul style="list-style-type: none"> · 중립적 시민 숙의로 갈등해결방안 모색 - 장기화된 갈등해결을 위한 새로운 대안 모색이 필요한 경우 - 갈등의 영향범위가 광역적(복수 구군)인 경우 등 	中규모 (숙의시민단 30명 내외)
갈등 조정	<ul style="list-style-type: none"> · 이해관계자가 특정되어 있는 경우 - 갈등 발생 이후 표면화된 갈등을 이해관계자 중심의 협의로 해결 	小규모 (이해관계자 10~20명 내외)

* 출처 : 『인천광역시 갈등관리매뉴얼(초안)』 “유형별 갈등관리 기본원칙”(p.14)을 토대로 연구진이 추가보완

○ 이러한 갈등대응시스템을 운영하기 위한 기구 및 제도는 다음과 같이 구축돼 있음

적용 프로세스	담당 기 구 - 지원 조직	관 련 조 례
공론화	공론화위원회 - 시민정책팀, 시민참여지원팀	인천광역시 공론화위원회 설치 및 운영에 관한 조례
시민 숙의	숙의시민단 - 시민정책팀, 시민참여지원팀	해당 조례 없음
갈등 조정	(갈등조정 전문가) - 현장지원팀	인천광역시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례

□ 인천시 갈등양상과 현 대응체제 비교-점검

- 위와 같은 인천시의 갈등대응시스템은 특히 다음 세가지 점에서 서울시 등 여타 지자체와 다른 특별한 면이 있음
 - 1) 갈등유형 및 참여규모에 따라 세가지 형태의 프로세스를 적용하도록 하고 있다는 점에서 체계적이고 보다 진전된 시스템을 갖추고 있음
 - 2) 중대한 갈등을 다룰 때 ‘공론화’ ‘시민숙의’ 등의 형태로 일반 시민들의 참여 및 숙의에 높은 비중을 두는 점
 - 3) 다른 공공기관의 경우와 달리, 갈등관리심의위원회가 없는 대신 공론화위원회를 상설기구로 두고 공론화를 적극 추진하도록 하는 점

- 인천시의 주요 갈등 유형 및 특성 면에서는, 시 전반에 걸친 정책이나 사업 관련 갈등보다는 특정 지역과 관련한 사업을 둘러싼 갈등이 대부분을 점함. 여러 지역에 걸친 경우에도 지하상가 상인이나 학교 등 특정 이해관계자그룹이 관여된 사안들임
 - 이와 같이 인천시에서 벌어지는 갈등은 공론화 방식으로 처리하기에 적합하지 않는 사안들이 거의 대부분이나, 그에 대응하는 현행 갈등관리시스템은 갈등관리심의위원회 대신 공론화위원회를 상설적으로 두고 있는 점이 특징으로 재검토해볼 필요

- 인천시 내부적으로는 시민정책담당관을 중심으로 갈등대응시스템을 체계적으로 잘 구축해서 대응하고 있음
 - 그러나 시 전역에서 발생하는 갈등과제의 빈도와 규모·난이도에 비하면 전담인력이 극히 적어 직접적인 예방-해결노력을 기울일 여건이 안되는 실정(참고로, 서울시의 경우 5급 갈등조정관 3명을 자체 인력으로 확보해 갈등 현장에 직접 투입하고 있음)

3. 대응방향 : 속의기반 갈등관리시스템 구축방안

<1안> 공론화위-속의시민단 중심의 속의기반 갈등관리시스템

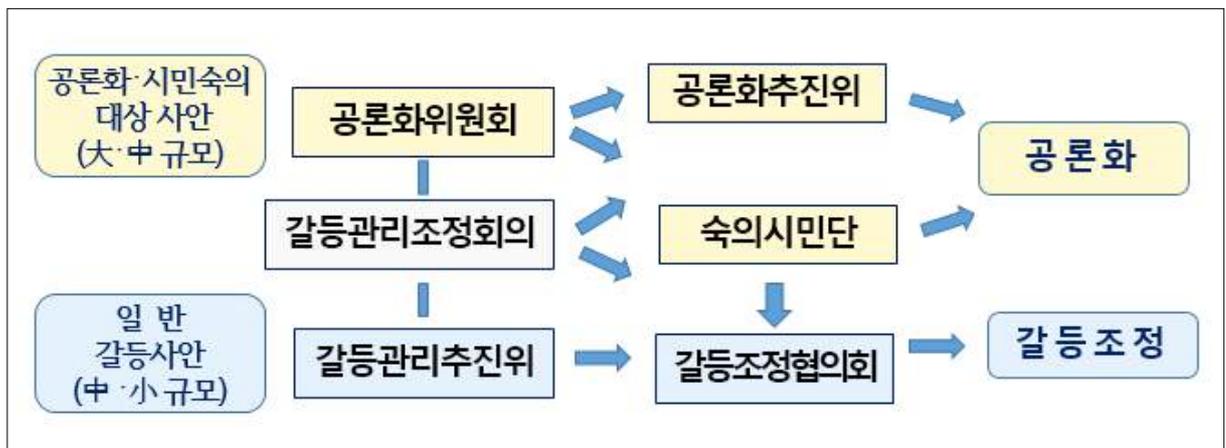
□ 시스템 구축 개요

- 현행 공론화위원회의 기능을 확대함으로써 속의시민단과 함께 인천형 속의기반 갈등관리시스템의 중심축을 형성하도록 개편
 - 공론화위원회와 속의시민단은 시청 내 **갈등관리조정회의**(소통협력관, 시민정책담당관, 사업부서 과장·팀장 등 참여)와 유기적 연계체제를 형성하며 민·관의 영역을 폭넓게 아우르는 활동
- 향후 공론화위원회는 △기존의 대형 갈등사안에 대한 공론화 관련 기능과 함께 △속의시민단과의 연계 하에 중규모의 주요 갈등사안에 대해서도 속의기반의 갈등관리 기능을 수행할 수 있도록 개편(관련 조례 개정 추진)
- 일반적인 갈등사안(中·小규모)에 대해서는 **갈등관리추진위원회**를 중심으로 하는 갈등전문가그룹이 **갈등업무 전담부서(현장지원팀)**과 함께 갈등 진단·자문·조정 등 갈등예방 및 해결을 위한 역할 수행

□ 공론화위-숙의시민단 연계형 갈등관리 진행절차

- [공론화위원회] 논란·갈등이 지속되는 주요 공공정책·사업에 대해 시민들의 참여와 숙의를 바탕으로 어떤 정책적 결정을 해야 하거나 또는 적극적 해결노력을 기울일 필요가 있을 때 **공론화위원회**에서 심의해 1) 공론화 절차에 부치거나, 또는 2) 숙의시민단의 숙의 절차에 넘기도록 함
- [숙의시민단] 공론화위원회에서 회부한 갈등 사안에 대해 검토-논의할 숙의 시민단을 적절한 규모(약 30명 내외) 및 인적 분포로 구성하고, 참여 시민 위원들이 주도하는 숙의과정을 거친 후 원만한 갈등해결을 위해 관계 당국 및 이해당사자들에 대한 권고
- [현장지원팀+갈등관리추진위] 일반적인 갈등사안(中·小규모), 또는 숙의시민단의 권고 등으로 협의·조정절차를 밟게 된 사안에 대해 현장지원팀은 직접 또는 갈등관리 전문가자문단의 지원을 받아 조정협의회 등 갈등해결 프로세스 진행

<갈등사안별 담당 기구 및 진행과정 >



□ 주요 대상 갈등사안

- 갈등 양상이 심각하고 장기간 지속되는 등 특단의 조치가 필요한 경우
- 특히 환경시설·기피시설의 입지 또는 운영관리 상의 문제를 둘러싸고 주민

들이 “무조건 반대” “백지화” 등을 주장하며 협의를 거부하거나 교착상태 일 때

- 환경·기피시설 관련 갈등은 인천시의 중점갈등관리 대상 중 3분의 1 정도의 비중을 점하며 장기간 지속되는 경우가 많음

□ 기대 효과

- 사업에 반대하는 주민 등이 협의를 거부하거나 특정 주장/요구사항만을 고수하며 대치상황이 지속되는 경우, 숙의시민단에서 사안에 대해 조사·검토한 후 숙의를 거쳐 관계 당국과 주민 등 갈등 당사자들에게 협의절차에 임하는 등 갈등해결을 위한 노력을 기울이도록 요구하는 등의 권고안 제시
- 인천시나 구의 사업부서 등 관계 당국은 숙의시민단의 권고를 존중하고, 거부할 특별한 사유나 근거가 없는 한 정책·사업에 반영하도록 함
- 숙의시민단의 권고가 주민 등 민간의 이해관계자들에게는 구속력·강제력이 없으나, 동료 시민들이 객관적인 관점에서 공정하고 상생적인 갈등해결을 위해 검토-논의한 결과로서 언론에 보도되고 일반 시민들의 지지를 얻으면서 당사자들이 무시하지 못할 압력요소로 작용함으로써 장외 대립상태를 타개하고 대화·협의를 통한 갈등해결의 단계로 나아가도록 하는 ‘게임 체인저’의 역할을 할 수 있을 것으로 기대

<2안> 인천형 숙의기반 갈등예방·해결시스템 구축

□ 시스템 구축 배경

- 앞서 기술한 대로, 인천시 갈등발생 현황을 분석하면 다음 두가지 특징이 뚜렷이 나타남

1) 최근 4년간 발생한 갈등 사안 거의 전부가 특정 지역주민 또는 특정 이해관계집단이 당사자인 경우이며, 시 전반에 걸치거나 광범위한 차원에서

시민들의 삶에 영향을 미치는 등 공론화 대상이 될만한 갈등사안은 극히 드문 편임

2) 주요 갈등의 속성 및 제반 여건상, 일단 갈등이 벌어지면 좀처럼 해결이 힘들고 3~4년 넘게 장기간 지속되는 경우도 적지 않은 실정

○ 따라서, 광범위한 차원의 공론화보다는 주민대표 등 갈등 당사자들이 직접 참여하는 밀도 높은 갈등해결 프로세스가 적극 활용되도록 하는 것이 바람직하며, 해당 사업부서 차원에서는 제대로 대응하기 힘든 경우가 대부분이기 때문에 효과적 갈등예방-해결을 위한 전문적인 지원체제를 갖출 필요

○ 인천시 차원에서는 시민정책담당관을 중심으로 시스템을 구축하고 대응 있으나 시 전역에서 발생하는 갈등과제의 숫자나 규모·난이도에 비하면 전담 인력이 크게 부족해 직접적인 예방-해결노력을 기울일 여건이 안되는 실정 (참고로, 서울시의 경우 5급 갈등조정관 3명을 자체 인력으로 확보해 갈등 현장에 직접 투입하고 있음)

- 따라서, 외부 전문가그룹을 중심으로 한 지원체제를 구축해 적극 활용할 필요가 있음

○ 이러한 인천시 갈등발생 현황 및 여건에 맞되 효과적인 갈등대응시스템을 구축하는 것이 바람직(조례 제정 추진)

□ 시스템 구축 개요

○ 기존의 공론화위원회를 확대 개편해, 공론화 관련 사항만이 아니라 현행 법령(「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」-대통령령) 상의 ‘갈등관리심의위원회’와 같은 기능을 수행할 수 있도록 하되, 역할이 더욱 강화된 ‘인천형’으로 발전적 구축

○ 이 통합기구(가칭 ‘인천광역시 공론화·갈등관리위원회’)는 현재 정부부처 및

여타 지자체에서 구성-운영 중인 기존의 갈등관리심의위원회보다 더 진일보한 형태로 전문적 지원체제를 형성해, 공론화 관련 사항과 함께 갈등 예방 및 해결을 위한 진단·자문·상담·조언 및 심의·조정 역할까지 수행할 수 있도록 하는 것이 바람직

○ ‘인천광역시 공론화·갈등관리위원회’(가칭)는 공론화 및 갈등예방-해결 관련 분야의 중립적 전문기구(비상설)로서 다음과 같은 기능 수행

- 공론화 관련 사항 전반
- 갈등과제 검토, 갈등영향분석 심의
- 갈등사안에 대한 심의 거쳐 필요시 숙의시민단에 회부, 시민숙의과정 지원
- 인천시에서 발생하는 공공갈등 및 집단민원 관련 사안에 대한 자문·상담·심의·조정 등 효과적 해결 위한 전문적 지원
- 사업부서의 갈등대응계획 검토·자문, 갈등진단 및 갈등예방조치 자문·지원

○ **숙의시민단**은 시장의 요구나 시민 100인 이상의 청원, 또는 ‘인천시 공론화·갈등관리위원회’의 의결이 있을 경우 구성돼, 중요 갈등사안에 대해 논의하고 그 해결을 위한 방안을 인천시 및 시민들에 대한 권고하는 역할 수행

- 시측에는 물론 사업 반대 주민 등 관련 당사자들에게도 협의 참여 등 갈등해결을 위해 성실한 노력을 기울일 것을 권고할 수 있도록 하는 것이 바람직

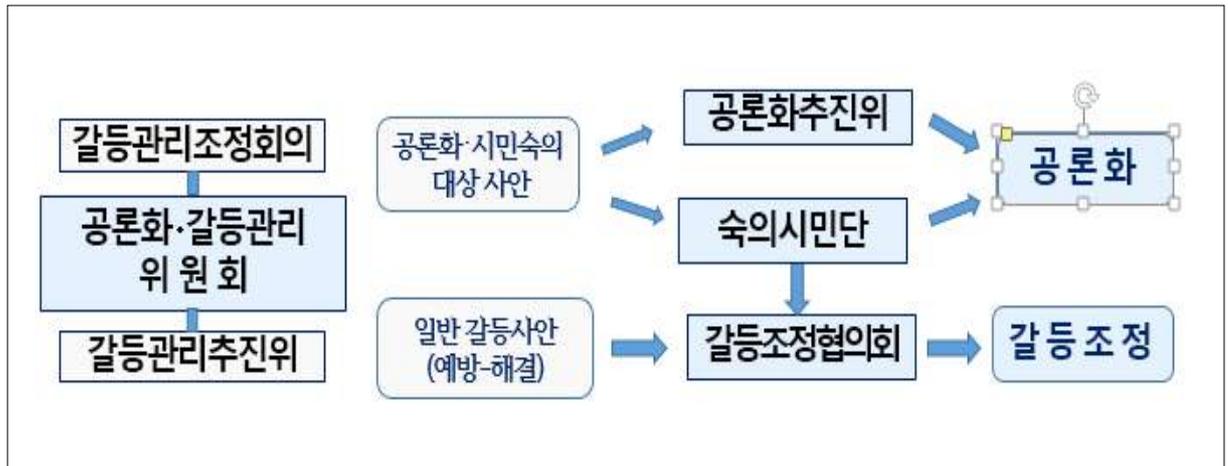
- 특히 기피시설 입지갈등과 같이 주민들이 원천적인 거부로 협의테이블조차 만들어지 않는 상황에서 시민들이 진지한 검토-숙의를 거쳐 시당국 및 주민들에게 협의를 통한 문제해결 노력을 기울일 것을 권고하는 등의 역할 수행

- 이 경우 구속력, 강제력은 없지만 시민대표들이 객관적 입장에서 균형잡힌 정보를 토대로 숙의 끝에 일치된 결론을 내린 것임이 언론 등을 통해 알려지면 여론의 지지가 더해져 당사자들에게 상당한 압력 요소로 작용

○ **공론화·갈등관리위원회**와 **숙의시민단**은 시청의 **갈등관리조정회의**(소통협력

관, 시민정책담당관, 사업부서 과장·팀장 등 참여)와 유기적 연계체제를 형성하며 민-관의 영역을 폭넓게 아우르는 활동

<갈등사안별 처리 기구 및 진행과정 >



□ 시스템구축 <1안>과 <2안>의 장단점 비교

<1안> 공론화위-숙의시민단 중심의 숙의기반 갈등관리시스템

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> · 현행 시스템에서의 변화 최소화 · 기존 공론화위원회 유지, 역할 확대 · 공론화위원회와 숙의시민단의 연계성 강화 · 중규모 갈등사안에 대한 조속한 갈등해결 가능성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> · 공론화위원회의 명칭과 본연의 기능상 대상 사안의 과부족으로 역할 제한적 (*인천시 갈등발생 양상과 기구 간의 불일치에 따른 현상) · 갈등관리의 컨트롤타워 부재 · 공론화 규모에 따라 담당 부서가 달라짐 · 갈등전문가자문단이 적극적 역할을 하도록 유도할 '위원회' 형태의 구심점 부재

<2안> 인천형 숙의기반 갈등예방·해결시스템 구축

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> · 대·중·소규모의 모든 갈등사안에 대응하는 일 	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 공론화위원회의 명칭과 기능을 대

<p>원화된 체계적 갈등관리시스템 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> · 시민참여, 숙의 및 공론화, 갈등예방-해결을 아우르는 총체적인 「인천형 갈등대응모델」 개발 · 공론화 절차 담당 부서 일원화 · 「공론화·갈등관리위원회」를 중심으로 갈등전문가자문단이 형성돼 상시적인 갈등진단·자문·조정 등으로 적극적인 역할 및 기여 유도 · 모든 유형의 갈등사안에 대한 시민참여 및 공론화가 갈등예방부터 해결단계까지 다양한 영역에서 활성화 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 폭 개편-확대하게 됨에 따라 적지 않은 변화 수반, 조례 제·개정 등 필요 · 시청내 시민참여·공론화 담당 부서와 갈등관리 담당부서 간의 업무분담체제 조정 필요 · 공론화·갈등관리위원회와 숙의시민단, 전문가자문단의 역할 확대 및 갈등예방-해결 활성화를 뒷받침하기 위해 회의비, 활동수당 등 예산지원 필요
--	---

제 4 장

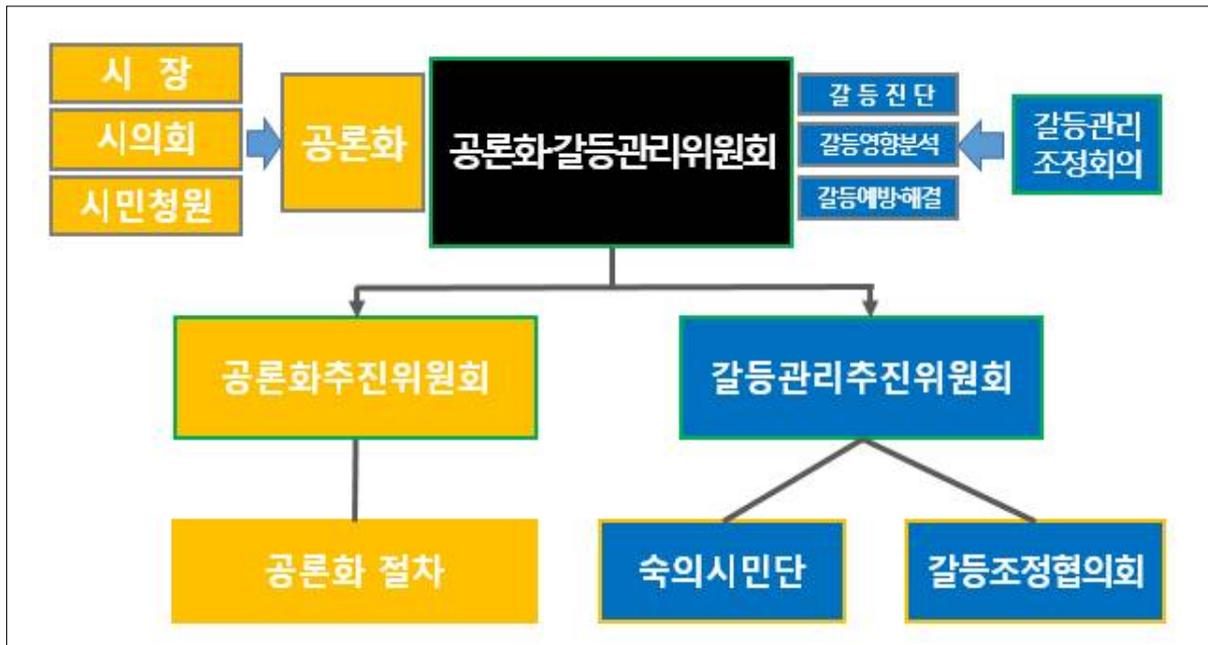
인천형

숙의기반 갈등관리시스템

구축 · 운영 방안

제4장. 인천형 숙의기반 갈등관리시스템 구축·운영 방안

1. 조직체계 : 주요 기구의 구성 및 기능



1 공론화·갈등관리위원회

- [의의] 기존 공론화위원회의 기능을 확대 개편하는 형태로 「공론화·갈등관리위원회」(가칭)를 구성하여 공론화 및 갈등 관련 업무 일원화
- [구성] 기존 공론화위원회의 위원 구성방법과 동일
 - 현 공론화위원회 위원들을 계속 위촉
- [기능] 시의 정책·사업과 관련해 논란·갈등이 되는 사안을 심의하여 해당 사안의 특성 및 여건에 따라 「공론화추진위원회」, 또는 「갈등관리추진위원회」를 통한 공론화 또는 갈등관리 프로세스를 거쳐 해결되도록 함

- 기존 공론화위원회 역할에 갈등관리 심의·의결 기능 추가
- 갈등관리 종합시책, 중점 갈등관리 대상사업, 공론화·갈등해결절차 실시 여부 등에 대한 심의
- 공론화 및 갈등해결 프로세스를 주관할 추진위원회(공론화추진위원회, 갈등관리추진위원회) 구성

○ [심의·의결 대상 사안 및 상정 요건]

- 시장이 요구하는 사항
- 시의회 본회의의 의결로 요구하는 사항
- 시민 1만명 이상이 청원하는 사항 (*현재 공론화위 운영세칙상 시민청원 기준선은 6,000명. 참고로, 청와대의 경우 국민청원 성립 요건은 20만명 이상. 인천시의 인구를 감안할 때, 시민청원 성립의 적정선은 그 20분의 1인 1만명으로 설정하는 것이 타당할 것으로 보임)
- 시 갈등관리조정회의에서 요구하는 사항 (*공론화 대상 사안 외에 갈등관리추진위원회를 통해 갈등해결을 추진할 사안도 공론화·갈등관리위원회에 상정할 수 있어야 하기 때문에 갈등관리조정회의를 통한 의제 상정이 가능하도록 할 필요. 참고로, 위의 「시장이 요구하는 사항」에는 갈등관리조정회의와는 별도로 시장실 혹은 사업부서 등에서 요구하는 경우도 포함될 수 있음)

2

공론화추진위원회

- [의의] 「공론화·갈등관리위원회」가 공론화 추진을 의결한 특정 사안에 대해 공론화 프로세스 전반을 공정하고 효율적으로 추진·운영하기 위해 비상설 기구 성격의 공론화추진위원회를 구성·운영
 - 공론화 결과를 도출해 「공론화·갈등관리위원회」에 제출한 후 자동 해산
- [구성] 공론화·갈등관리 분야 전문가, 그리고 해당 갈등사안과 관련해 전문성·대표성이 인정되는 사람 중에서 「공론화·갈등관리위원회」의 추천을 받아 시장이 위촉
 - 위원장 1인 포함 10인 이내로 구성

○ [기능 및 운영방법]

- 특정 사안에 대한 공론화 절차의 설계 및 진행과정 전반의 운영관리
- 공론화 결과를 바탕으로 해당 의제에 대한 권고안 마련 및 발표
- 5개월의 범위에서 운영하고, 필요시 1개월의 범위에서 1회 연장 가능

3

갈등관리추진위원회

○ 갈등의 예방 또는 해결을 위해 적극적인 노력을 기울일 필요가 있는 사안에 대해 갈등진단·자문·상담·조정 등 갈등관리 전 영역에 걸친 전문적 지원 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해 갈등 전문가들을 중심으로 상설적 위원회 구성-운영

- 갈등전문가들의 인적 풀(pool)을 형성해 비상설 자문그룹으로 운영하는 것도 한 방법이며, 갈등관리에 적극적인 일부 지자체나 공공기관에서도 대체로 그런 방식으로 전문가자문단을 운용하고 있음
- 그러나, 갈등관리의 전문성을 확보하고 전문가들의 활용도 및 기여도를 최대한 끌어올려 갈등대응의 효과를 극대화하기 위해서는 상설 위원회 형태로 운영함으로써 소속감과 연속성·책임성을 높여주는 것이 바람직

○ [구성] 갈등해결·예방·관리 및 관련 분야의 전문가 12명 이내로 구성

- 분야별 전문성 및 주요 활동 경력 등을 감안해 분과별 소위원회 체제로 편성-운영
- 인천시에서 벌어지는 갈등을 분야별로 유형화하면 크게 4분야로 대별되며, 이를 토대로 다음과 같은 분과체제 편성-운영
 - △ 도시계획·개발분과위원회 △ 환경·에너지·시설분과위원회
 - △ 도로·교통·인프라분과위원회 △ 경제·복지·정책분과위원회
- 처음에는 갈등 전문가들을 중심으로 구성-운영하다가 이후 분과별 소위 활동이 활성화되고 현장의 수요가 크게 늘어나면 각 분과 별로 갈등 전문가 외에 해당 분야의 전문가들(도시계획·정비사업, 도로교통, 환경 전문가 등)도 추가로 합류해 전문적이고 종합적인 자문·지원 활동을 할 수 있도록 발전적으로 확대개편하는 것이 바람직

- [기능] 갈등예방·해결의 전분야에 걸쳐 갈등 주관부서 및 사업부서의 효과적 갈등대응에 필요한 전문적 지원활동
 - 갈등 진단 : 사업별 갈등관리등급 지정, 중점관리대상 선정등에 대해 갈등 관리조정회의 지원 역할
 - 갈등대응 자문 : 사업부서의 갈등대응계획을 검토하여 자문의견을 제시하고, 중점관리대상 사업에 대해서는 지속적으로 모니터링하며 효과적 갈등 대응 위한 조언 및 자문 제공
 - 갈등조정 : 갈등관리조정회의 등이 요청할 경우 갈등조정협의회 구성-운영 등 갈등해결을 위한 조정활동 수행
 - 교육·훈련 : 시청·구청·산하기관 등의 공직자들의 갈등대응역량을 함양하기 위한 강연, 워크숍 진행 등

4

숙의시민단

- 인천시의 정책·사업과 관련해 시민들에게 중대한 영향을 미칠 수 있는 사안(공론화 대상이 아닌 중규모의 사안) 또는 이미 갈등이 벌어져 장기간 지속되는 중요한 갈등사안에 대해 일반 시민들을 대표하는 30명 내외의 시민들이 숙의를 거쳐 갈등의 예방 혹은 해결을 위한 방안을 모색하고 당사자들에게 대화·협의를 의한 갈등해결을 적극 권고하거나 촉진하는 역할
- [구성-운영] 숙의시민단은 인천광역시민들의 의견을 대표할 수 있는 사람들로 50명 이내로 구성(통상적인 경우 30명 내외)
 - 평상시 성별, 연령, 지역, 직업, 학력, 소득수준 등에서 인천시민들을 대표할 수 있는 사람들(무작위추출) 중에서 참여의사가 있는 500~100명선의 숙의시민단 후보명단(pool) 구축-운영
 - 필요시 이들 중에서 임의추출로 30명 내외의 숙의시민단 선정
 - 숙의시민단 구성분포에 민감하게 영향받는 사안의 경우 갈등 당사자 양측이 숙의시민단 예비명단 중에서 제척권을 행사할 수 있도록 함으로써 공정성 및 결과 수용성 확보

- [기능] 공론화·갈등관리위원회의 심의·의결에 따라 상정된 갈등사안에 대해 다음과 같은 역할 수행
 - 갈등이 예상되거나 이미 벌어진 중요한 사안에 대해 관련 당사자 및 전문가의 의견을 청취하는 등 갈등사안 및 주위 상황에 대한 파악, 진단, 검토
 - 갈등 예방 및 해결 위한 효과적 방안 모색 및 토론
 - 인천시 당국에 갈등의 상생적 해결 또는 효과적 예방 위한 방안 제시 및 정책권고
 - 필요시 주민 등 당사자들에게 쟁점해소 위한 협의과정 참여 등 갈등해결 위해 노력할 것을 권고
 - 필요할 경우, 관련 분야 전문가와 언론, 종교계, 학계 등 중립적 영역의 의견을 광범위하게 청취하고 시민들과 소통하며 갈등 당사자들에게 선한 영향력을 형성-증폭-행사하는 등 갈등 예방·해결을 위한 적극적 역할 수행

5

갈등관리조정회의

- 공론화 및 갈등 관련 사안에 대한 효율적 관리·조정을 위한 시 내부 회의체
 - 회의 참여대상과 안건, 기능 등은 사안에 따라 달라질 수 있는 비정형의 유연한 회의체로 운영
- [구성-참여범위] 소통협력·시민정책·공론화·갈등관리 주관부서 및 공론화·갈등 관련 정책·사업 해당 부서의 국장·과장·팀장
 - 사안에 따라 필요할 경우 갈등관리자문단 등의 외부 전문가가 참여하도록 할 수 있음
- [주요 기능]
 - 갈등 진단 : 갈등관리자문단의 지원을 받아 사업별 갈등관리등급 확정, 중점관리대상 선정
 - 공론화·시민숙의단·갈등조정협의회를 통해 추진할 사안에 대한 검토 및 공론화·갈등관리위원회에 상정
 - 그외 공론화·갈등관리위원회에서 심의할 안건 상정

- 공론화·갈등관리위원회의 심의를 거치지 않고 바로 갈등해결을 추진할 필요가 있는 사안에 대해서는 갈등전문가 연결, 갈등조정협의회 구성-운영, 갈등영향분석 시행 등에 관한 업무를 주관 또는 지원
- * 공론화, 시민숙의단에 해당하는 사안은 갈등관리조정회의에서 자체적으로 처리하지 않고, 반드시 공론화·갈등관리위원회의 심의를 거치도록 함

2. 숙의기반 갈등관리시스템 운영방안

□ 공론화 및 갈등관리 프로세스 진행 방안

1) 갈등영향분석

- [대상] 시민 생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나, 이해관계 상충으로 과도한 갈등비용이 예상되어 사전에 예방하거나 적극적 해결 노력이 필요하다고 판단되는 경우
- [진행] 공론화·갈등관리위원회의 의결을 거쳐 진행
 - 갈등관리추진위원회가 자문 및 지원 역할
 - 대상 사안이 복잡하고 높은 전문성을 요하는 경우 검증된 외부 전문가에게 의뢰하고, 그렇지 않은 경우 현장지원팀의 지원 및 외부 전문가의 자문을 받아 해당 사업 부서에서 자체적으로 갈등영향분석을 수행할 수 있음
- [주요 내용] 갈등영향분석 보고서에는 다음과 같은 내용이 포함되도록 함
 1. 공공정책의 개요 및 기대효과
 2. 이해관계인의 범위 설정 및 의견조사 내용
 3. 관련 단체 및 전문가의 의견
 4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점
 5. 갈등으로 인한 사회적 영향
 6. 갈등의 예방과 해결을 위한 구체적인 계획
 7. 그 밖에 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요한 사항

- [결과] 갈등사안에 대한 조사 및 전문적 분석을 토대로 갈등의 예방·해결을 위한 구체적 방안을 제시하고, 그에 따라 공론화, 숙의시민단, 갈등조정협의회 등 필요한 절차를 추진하도록 함

2) 공론화

- [대상] 인천시의 광범위한 영역에 중대한 영향을 미치는 갈등사안 중에서 다음 세가지 요건 중 하나에 해당하여 공론화·갈등관리심의위원회에서 의결한 사안을 대상으로 하며, 자세한 사항은 운영세칙으로 규정
 - 시장이 요구하는 사항
 - 시의회 본회의의 의결로 요구하는 사항
 - 시민 1만명 이상이 청원하는 사항 (*현재 공론화위 운영세칙상 시민청원 기준선은 6,000명. 참고로, 청와대의 경우 국민청원 성립 요건은 20만명 이상. 인천시의 인구를 감안할 때, 시민청원 성립의 적정선은 그 20분의 1인 1만명으로 설정하는 것이 타당할 것으로 보임)
- [진행] 공론화·갈등관리심의위원회의 의결을 거쳐 해당 사안에 대한 공론화추진위원회를 구성하고, 이후 전반적인 과정은 공론화추진위원회가 주도적으로 관장·운영하며, 자세한 사항은 운영세칙으로 규정
 - 공론화추진위원회는 5개월의 범위에서 운영하는 것을 원칙으로 함
 - 공론화추진위원회의 요청이 있을 경우 공론화·갈등관리심의위원회의 의결을 거쳐 1개월의 범위에서 1회 연장 가능. 다만, 「재난 및 안전관리 기본법」 등에 따른 각종 국가적인 재난 상황 발생의 경우 위원회는 실시기간과 연장 횟수의 제한이 없이 기간 연장을 의결할 수 있도록 함
 - 공론화 절차는 공개하는 것을 원칙으로 하되, 공론화추진위원회에서 공론화 절차의 공정한 진행 등을 위해 특별히 필요하다고 인정하여 비공개하도록 의결한 경우에는 공개하지 아니할 수 있음
- [결과] 공론화추진위원회는 공론화 결과를 30일 이내에 공론화·갈등관리심의위원회에 제출

- 공론화·갈등관리심의위원회는 공론화 결과를 바탕으로 해당 의제에 대한 권고안을 마련하고, 위원회 의결을 거쳐 공론화 결과 및 권고안을 발표
- 시장은 공론화 결과 발표 후 이를 고려한 해당 공공정책 추진방침 발표

3) 속의시민단

- [대상] 공론화·갈등관리심의위원회의 심의 결과, 다음 두가지 요건 중 하나에 해당하여 속의시민단을 통한 갈등 예방·해결 노력이 필요하다고 의결한 경우
 1. [예방] 인천시의 정책·사업과 관련해 시민들에게 중대한 영향을 미칠 수 있어 갈등이 예상되거나 논란이 되는 사안 중에서 대규모의 공론화가 아닌 중소규모의 시민참여 및 속의절차를 거쳐 시민들의 의견을 정책에 반영하고 갈등을 미연에 예방하거나 최소화할 필요성이 큰 경우
 2. [해결] 이미 갈등이 벌어져 장기간 지속되고 그로 인한 피해가 커 원만한 해결이 시급한 사안 중에서, 일반 시민들의 속의를 통해 교착상태를 해소하고 조속한 해결을 촉진할 필요성이 큰 경우
 - * 공론화의 경우 그 영향이 인천시 전반에 광범위하게 미치는 정책·사업을 대상으로 하고 특정 이해관계자그룹이 존재하는 사안은 대상에서 제외하는 반면, 속의시민단의 경우 기피시설 입지갈등과 같이 특정 이해관계자그룹이 존재하는 경우에도 대상으로 할 수 있음

- [기능] 공론화·갈등관리위원회의 심의·의결에 따라 상정된 갈등사안에 대해 속의시민단에 다음과 같은 역할 수행
 - 갈등이 예상되거나 이미 벌어진 중요한 사안에 대해 관련 당사자 및 전문가의 의견을 청취하는 등 갈등사안 및 주위 상황에 대한 파악, 진단, 검토
 - 갈등 예방 및 해결 위한 효과적 방안 모색 및 토론
 - 인천시 당국에 갈등의 상생적 해결 또는 효과적 예방 위한 방안 제시 및 정책권고
 - 필요시 주민 등 당사자들에게 쟁점해소 위한 협의과정 참여 등 갈등해결 위해 노력할 것을 권고
 - 필요할 경우, 관련 분야 전문가와 언론, 종교계, 학계 등 독립적 영역의

의견을 광범위하게 청취하고 시민들과 소통하며 갈등 당사자들에게 선한 영향력을 형성-증폭-행사하는 등 갈등 예방·해결을 위한 적극적 역할 수행

○ [구성-운영] 갈등관리추진위원회의 의결에 따라 인천광역시민들의 의견을 대표할 수 있는 사람들로 50명 이내로 숙의시민단 구성(통상적인 경우 30명 내외)

- 평상시 성별, 연령, 지역, 직업, 학력, 소득수준 등에서 인천시민들을 대표할 수 있는 사람들(무작위추출) 중에서 참여의사가 있는 500명선의 예비 숙의시민단(후보명단 pool) 구축-운영
- 필요시 이들 중에서 무작위 임의추출로 30명 내외의 숙의시민단 선정
- 숙의시민단 구성분포에 민감하게 영향받는 사안의 경우 갈등 당사자 양측이 숙의시민단 예비명단 중에서 제척권을 행사할 수 있도록 함으로써 공정성 및 결과 수용성 확보

○ [진행방법] 숙의시민단의 진행절차는 다음과 같이 하되, 자세한 사항은 운영세칙으로 규정

- 갈등관리추진위원회의 의결에 따라 사안의 성격 및 여건에 맞게 숙의시민단 구성(의제 별로 필요한 인원 선정)
- 숙의시민단은 갈등관리추진위원회에서 마련한 절차에 따라 해당 사안에 대한 숙의를 진행한 후 숙의 결과를 갈등관리추진위원회에 제출
- 갈등관리추진위원회는 숙의시민단의 숙의 결과를 30일 이내에 공론화·갈등관리위원회위원회에 제출
- 공론화·갈등관리위원회위원회는 숙의시민단의 숙의결과를 심의·의결하여 시장에게 권고하고, 시장은 위원회의 권고 내용을 정책에 반영
- 숙의시민단의 숙의절차 진행과정에서 내부의 진행사항에 대한 공개 여부는 갈등관리추진위원회의 의결로 결정

○ [결과 및 기대효과]

- 특히 환경기초시설이나 복지시설과 같은 기피시설의 입지갈등과 같이 주민들이 원천적인 거부로 협의테이블조차 만들어지 않는 상황에서 시민들이 진지한 검토-숙의를 거쳐 시당국 및 주민들에게 협의를 통한 문제해결 노력

을 기울일 것을 권고

- 이 경우 구속력, 강제력은 없지만 시민대표들이 객관적 입장에서 균형잡힌 정보를 토대로 숙의 끝에 일치된 결론을 내린 것임이 언론 등을 통해 알려지면 여론의 지지가 더해져 당사자들에게 상당한 압력 요소로 작용
- 이러한 동료시민들의 중립적 개입 및 해결노력은 언론 및 종교-문화 등 중립적 분야의 지지세를 형성함으로써 시당국은 물론 이해관계그룹이나 지역 주민들에게 장외대립 지속이 아닌 대안적인 길을 찾아보도록 하는 등으로 교착상태의 갈등에 돌파구를 열고 문제해결의 전기를 마련함으로써 일만한 갈등해결을 촉진하는 관건적 역할 기대

4) 갈등조정협의회

- [대상] 인천시의 정책·사업과 관련해 갈등이 발생해 해결을 요하는 사안 중에서 특정 이해관계자(개인 혹은 집단)가 존재하는 사안
- [진행] 갈등관리추진위원회가 갈등조정협의회의 구성-운영에 관한 전반적인 사항에 대해 주관 및 지원하되, 구체적인 사항에 대해서는 협의회 내에서 자체적으로 운영수칙을 정하여 진행하고, 그 외 필요할 경우에는 협의회 의장 또는 갈등전문가의 주도로 구성원 간 협의 거쳐 결정
 - 협의회 운영에 관한 모든 사항은 협의회 구성원들 간 합의로 결정하는 것을 원칙으로 함
 - 협의회 내부의 논의내용을 포함한 세부 진행사항은 비공개로 하고, 공개가 필요한 사항에 대해서는 협의회 참여자들 간 합의를 거쳐 공개할 수 있음
 - 협의회 위원과 관계공무원 등 협의회에 참석하거나 관여하는 관계자는 협의회 과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 목적 외에 사용할 수 없음
- [결과] 갈등당사자들간 협의를 거쳐 합의서를 작성하는 등 갈등조정협의회의 최종 결과가 도출되면, 갈등관리추진위원회를 거쳐 시장의 승인을 얻고 대외

적으로 공표하고, 합의사항의 이행절차를 밟도록 함

3. 숙의기반 갈등관리시스템의 홍보 방안

- 인천형 숙의기반 갈등관리시스템은 기존의 중앙정부나 다른 지자체의 경우와 달리 시민들의 적극적 참여와 숙의를 주축으로 운영된다는 점에서 특별한 의미가 있으며, 그러한 특징점이 충실히 발휘되기 위해서는 인천 시민들이 이에 대해 충분히 알고, 필요시에 적극 참여 혹은 활용할 수 있도록 하는 것이 가장 중요한 기반이 될 것임
- 이를 위한 효과적 홍보 방안의 주요 내용을 제시하면 다음과 같음

□ 시민참여형 홍보방안

- 홍보 시작 시점 : 숙의기반 갈등관리시스템 관련 조례를 제정해 공표한 이후에 홍보를 시작하는 것이 아니라, 가급적 추진과정 초기부터 언론 등에 알리고 조례 제개정과정에서도 언론 및 각 분야의 반응과 의견을 수렴하면서 의회의 논의가 진행되도록 함으로써 자연스럽게 홍보효과가 수반되도록 할 필요
 - 이 과정에서 “(전문가가 아니라) 시민들과 함께 만들어가는 인천형 갈등관리시스템”으로 각인되도록 하는 것이 바람직
- 홍보 방법 및 대상 : 통상적인 시정홍보 방식에서 벗어나, 흥미와 관심을 유발할 수 있는 특별한 절차와 방식으로 홍보효과를 극대화
 - 갈등관리시스템의 내용 및 운영방식, 시민참여 및 홍보방안 등에 대해 인천광역시 관계자, 인천지역 시민단체 활동가, 기업인 및 상공인, 일반 시민 등을 대상으로 그룹별 인터뷰(FGI), 간담회, 좌담회, 토론회 등 다양한 방법론 활용
 - 과거에 심각한 갈등을 겪었거나 현재 겪고 있는 지역주민, 시민단체, 상공인, 공직자 등)들을 인터뷰하거나 좌담회 형식으로 갈등 당사자로서 느꼈던

애로점과 희망사항을 청취하고 의견을 수렴함과 동시에 시정에 대한 신뢰도를 높이고 상당한 홍보효과 기대

- 인천형 갈등관리시스템 활용 모의경연대회, 디자인씽킹대회 개최 :
 - 대학-대학원생이나 시민단체, 직장인, 공직자 등 대상으로 공론화, 숙의시민단, 갈등조정협의회를 직접 시범운영해보는 시뮬레이션(모의실습) 경연대회 개최하고, 유튜브 등 방송중계, 시상
 - 인천시의 제반 문제 해결을 위한 창의적 아이디어 등을 공모해 디자인씽킹 경연대회 형식으로 개최

- 갈등 분야에서 가장 효과적인 홍보방법은 심각한 갈등을 직접 해결하는 성공 사례를 만드는 것임
 - 특히 인천형 숙의기반 갈등관리시스템의 핵심요소이자 특징점인 숙의시민단을 활용한 갈등해결 성공사례를 조기에 도출하는 것이 홍보 측면에서도 가장 중요하고 효과적
 - 관련 조례 제정 후 적합한 사례를 선정해 일종의 시범사업 형식으로 숙의시민단을 운영하고 갈등해결로 연결하는 등 일련의 과정을 성공적으로 수행하는 과정을 시민들에게 생생하게 보여주는 것이 바람직

4. [結] 숙의기반 갈등관리시스템 도입의 필요성, 기대효과 및 정책제언

- 앞의 제3장에서 살펴본 대로 인천광역시에서는 역사적·환경적·지리적·사회경제적 요인들이 중첩적으로 작용해 중대하고 복합적인 갈등이 많이 발생하고 심각한 양상으로 장기간 지속되면서 해결이 극히 힘든 특성을 보이고 있음

- 이러한 인천형 갈등현황에 효과적으로 대응하기 위해 맞춤형으로 설계된 것이 「인천형 숙의기반 갈등관리시스템」임
 - 「인천형 숙의기반 갈등관리시스템」은 주로 중앙정부 및 여타 지자체들이 도입-활용하고 있는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제 26928호)을 기초로 하되, 특히 중·대 규모의 갈등에도 효과적으로 적용할 수

있도록 공론화 및 시민숙의과정을 융합한 종합적 갈등관리시스템임

- 그 바탕에는 갈등 당사자들만이 아니라 시민들과 함께 인천시의 갈등을 예방하고 풀어가고자 하는 시정의 기초가 깔려 있다는 점이 특징임

○ 이러한 종합적 갈등관리시스템의 구축-운영함으로써 갈등사안의 규모 및 특성에 따라 공론화, 숙의시민단, 갈등조정협의회와 같은 대응프로세스를 적절히 활용할 수 있게 되고, 이를 통해 대·중·소 규모의 다양한 갈등을 효과적으로 예방·해결할 수 있게 됨

- 특히 생활수준의 향상과 함께 갈수록 증가하는 기피시설 입지갈등의 경우, 통상적인 갈등조정방식이 적용되기 힘들고 한계가 명백한 실정임. 반면, 인천형 숙의기반 갈등관리시스템에 의해 도입되는 숙의시민단이 제대로 역할을 하게 되면 돌파구로 전기를 마련해 교착상태를 해소하고 원만한 해결을 촉진할 수 있게 될 것으로 기대

○ 이러한 「인천형 숙의기반 갈등관리시스템」이 조기에 정착돼 소기의 효과를 거두며 성공적으로 운영되기 위해서는 인천시와 시의회, 그리고 시민들의 특별한 노력이 필요함

- 우선, 본 보고서에 실린 내용은 완성형이 아니라 향후 만들어갈 「인천형 숙의기반 갈등관리시스템」의 초안일 뿐이며, 앞으로 인천시의 모든 구성원과 시의회 그리고 시민들이 집단지성을 발휘해 모두 함께 다듬고 보완하며 완성해나가는 것이 바람직

- 특히, 의회에서 관련 조례를 제정하는 과정에서 언론, 학계 및 종교문화계, 일반 시민, 과거 및 현재의 주요 갈등당사자 등이 적극 참여하고 소통하며 공동의 집단창작품으로 만들어가고 그런 과정에서 자연스럽게 시민들의 이해와 참여, 협력을 이끌어냄으로써 「인천형 숙의기반 갈등관리시스템」이 조기에 뿌리내리고 필요할 때 적극 활용돼 시와 시민이 함께 성공 스토리를 써내려갈 수 있도록 할 필요

제 **5** 장

인천형

숙의기반 갈등관리시스템 구축

조례안

제5장 인천형 숙의기반 갈등관리시스템 구축 조례안

- 기존의 「인천광역시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」와 「인천광역시 공론화위원회의 설치-운영에 관한 조례」의 내용을 가급적 살리면서 새로운 시스템에 필요한 사항을 보완하여 새롭게 제정하거나 혹은 「인천광역시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」를 전문개정하는 방식으로 공론화 관련 조례를 통합하는 개정안을 제시하면 다음과 같음

조례 제 호

인천광역시 공론화위원회 설치 및 운영에 관한 조례 전부개정조례안

인천광역시 공론화위원회 설치 및 운영에 관한 조례를 다음과 같이 개정한다.

인천광역시 공론화 및 공공갈등 예방·해결에 관한 조례안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 인천광역시의 갈등 예방과 해결에 관한 역할과 절차 그리고 시민참여 및 공론화에 관한 사항을 규정하여 인천광역시의 갈등관리 능력을 향상함으로써 지역 사회 통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공갈등(이하 “갈등”이라 한다)”이란 인천광역시(이하 “시”라 한다)가 공공정책(자치 법규의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다.)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. “갈등관리”란 갈등을 분석하고, 예방·해결하기 위해 수행하는 일련의 조치를 말한다.
3. “갈등영향분석”이란 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고, 해당 갈등의 예방·해결 대책을 강구하는 것을 말한다.
4. “공론화”란 갈등이 예상되거나 발생한 공공정책에 대하여 시민과 이해관계

인 등이 참여하여 숙의하는 과정을 말한다.

5. “이해관계인”이란 공공정책의 수립·추진에 있어 법률적·사실적 의무·권리 관계에 변동이 발생하거나 예상되는 자를 말한다.

제3조(시장의 책무) ① 인천광역시(이하 “시장”이라 한다)은 시정 전반의 갈등 예방과 해결을 위해 갈등을 진단하고, 종합적인 시책을 수립하여 추진하여야 한다.
② 시장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인, 시민, 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하고, 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려하여야 한다.
③ 시장은 소속 직원을 대상으로 갈등의 예방과 관리 능력을 향상하기 위한 교육 훈련을 실시하여야 한다.

제4조(다른 조례와의 관계) 공론화 및 갈등관리에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제2장 공론화·갈등관리위원회

제5조(공론화·갈등관리위원회 설치) 시장은 갈등의 예방과 해결에 관한 사항을 심의하고, 공론화와 갈등관리 절차를 공정하고 체계적으로 운영하기 위하여 인천광역시 공론화·갈등관리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제6조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 갈등진단과 갈등관리 종합시책에 관한 사항
2. 공론화와 갈등관리 절차에 관한 사항
3. 제3조 제3항에 따른 교육훈련의 실시에 관한 사항
4. 그 밖에 갈등의 예방과 해결을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제7조(위원회의 구성) ① 위원회는 성별을 고려하여 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다.

1. 인천광역시의회 의원
2. 「비영리민간단체 지원법」에 따른 시민단체를 대표하는 사람
3. 갈등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 갈등관리 전문가
4. 시 소속 공무원

③ 위원장은 공무원 아닌 위원(이하 “위촉직 위원”이라 한다) 중에서 호선하고, 부위원장은 위원 중에서 위원장이 지명한다.

④ 제2항 제4호에 해당하는 위원의 수는 15분의 3을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.

⑤ 위원회의 업무를 지원하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 공론화·

갈등관리 업무 부서의 장으로 한다.

제8조(위원의 임기) 위촉직 위원 임기는 2년으로 하며 한차례만 연임할 수 있다.
다만, 보궐위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

제9조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 심의·의결에서 제척된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 사람이 해당 안건의 당사자가 되거나 해당 안건의 당사자와 공동권리자 또는 공동의무자인 경우
2. 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
3. 위원이 해당 안건에 자문·연구·증언·진술·감정·감사·수사·조사·대리 등의 방법으로 직접 관여한 경우
4. 위원이 속한 기관과 이해관계가 있는 사항인 경우
5. 그 밖에 위원이 해당 안건과 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 경우

② 위원회에서 심의하는 안건의 당사자는 제1항에 따른 제척사유가 있거나 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 기피 여부를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여하지 못한다.

③ 위원이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결을 회피하여야 한다.

제10조(위원의 신분보장) 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 해촉되지 아니한다.

1. 금고 이상의 형을 받은 경우
2. 심신장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우
3. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
4. 제9조 제3항의 회피의무를 위반한 경우

제11조(위원회의 운영) ① 위원회의 정례회는 분기별 1회 개최하고, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 또는 위원의 3분의 1 이상이 요구하는 경우에 개최한다.

② 제1항에도 불구하고 위원장은 상정할 의안이 없거나 불가피한 사정이 있는 경우에는 회의를 소집하지 아니할 수 있다.

③ 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제12조(공론화추진위원회의 구성) ① 위원회는 공정하고 효율적으로 공론화를 추진하기 위하여 의제별로 공론화추진위원회 위원장(이하 “추진위원장”이라 한다) 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성하며, 제15조에 따른 공론화 결과를 제출 후 자동 해산한다.

② 공론화추진위원회 위원은 갈등관리에 대한 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원회의 추천을 받아 시장이 위촉하고, 추진위원장은 위원 중에서 호선한다.

제13조(갈등관리추진위원회의 구성) ① 위원회는 갈등의 진단·자문·상담·조정 등 갈등관리 전 영역을 지원하기 위하여 갈등관리추진위원회를 설치할 수 있고, 위원은 성별을 고려하여 추진위원장 1명을 포함한 12명 이내로 구성한다.

② 갈등관리추진위원회 위원은 갈등관리에 대한 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원회의 추천을 받아 시장이 위촉하고, 추진위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원의 임기는 1년으로 한다.

제3장 공론화 및 갈등관리 절차

제14조(갈등영향분석) ① 시장은 공공정책을 수립·시행·변경할 때 시민 생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나, 시민의 이해상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 위원회 의결을 거쳐 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시하는 경우 다음 각 호의 사항이 포함된 갈등영향분석서를 작성하고, 위원회에 심의를 요청하여야 한다.

1. 공공정책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 범위 설정 및 의견조사 내용
3. 관련 단체 및 전문가의 의견
4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점
5. 갈등으로 인한 사회적 영향
6. 갈등의 예방과 해결을 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 갈등의 예방과 해결을 위하여 필요한 사항

제15조(공론화) ① 시장은 위원회의 심의 결과 공론화가 필요하다고 의결된 사항에 대하여 제12조에 따른 의제별 공론화추진위원회를 구성하여 공론화 절차를 실시할 수 있다.

② 공론화추진위원회는 5개월의 범위에서 운영하고, 위원회는 공론화추진위원회의 요청이 있을 경우 1개월의 범위에서 1회 연장할 수 있다. 다만, 「재난 및 안전관리 기본법」등에 따른 각종 국가적인 재난 상황 발생의 경우 위원회는 실시기간과 연장 횟수의 제한이 없이 기간 연장을 의결할 수 있다.

③ 공론화 절차는 공개한다. 다만, 공론화추진위원회에서 공론화 절차의 공정한 진행 등을 위해 특별히 필요하다고 인정하여 비공개하도록 의결한 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.

- ④ 공론화추진위원회는 공론화 결과를 30일 이내에 위원회에 제출하여야 한다.
- ⑤ 위원회는 공론화 결과를 바탕으로 해당 의제에 대한 권고안을 마련하고, 위원회 의결을 거쳐 공론화 결과 및 권고안을 발표하여야 한다.
- ⑥ 시장은 제5항에 따른 공론화 결과 발표 후 공론화 결과를 고려한 공공정책 추진 방침을 발표하여야 한다.
- ⑦ 시장은 공론화 실시 결과를 홈페이지 등에 공표할 수 있다.

제16조(숙의시민단) ① 위원회는 시민 참여와 숙의 활성화를 통한 갈등의 예방과 해결을 지원하기 위해 숙의시민단을 구성할 수 있다.

- ② 갈등관리추진위원회는 제1항에 의해 구성된 숙의시민단 중 의제별로 필요한 인원을 선정할 수 있다.
- ③ 숙의시민단은 갈등관리추진위원회에서 마련한 절차에 따라 해당 사안에 대한 숙의를 진행한 후 숙의 결과를 해당 갈등관리추진위원회에 제출하여야 한다.
- ④ 갈등관리추진위원회는 숙의시민단의 숙의 결과를 30일 이내에 위원회에 제출하여야 한다.
- ⑤ 위원회는 숙의시민단의 숙의결과를 심의·의결하여 시장에게 권고하고, 시장은 위원회의 권고 내용을 정책에 반영할 수 있다. 다만, 숙의시민단 권고 내용은 이해관계인을 구속하지 않는다.
- ⑥ 숙의시민단 절차와 숙의결과 공개 여부는 갈등관리추진위원회 의결로 결정한다.

제17조(갈등조정협의회) ① 시장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다.

- ② 협의회의 구체적인 구성과 운영은 협의회가 정하는 기본규칙에 따른다. 다만, 협의회의 협의 결과는 법령 등에 위배되거나 공익을 침해하지 않아야 한다.
- ③ 협의회의 협의 절차는 비공개를 원칙으로 한다. 다만, 협의회의 의결을 통해 공개할 수 있다.

제4장 보칙

제18조(갈등관리매뉴얼의 활용) 시장은 갈등관리매뉴얼을 작성하여 공공정책과 사업 등의 계획과 추진 과정에 활용하여야 한다.

제19조(갈등관리실태의 점검) ① 시장은 공공정책에 대한 각 부서의 갈등관리실태 등을 점검하여야 한다.

- ② 공론화·갈등관리 담당부서의 장은 제1항에 따른 점검을 위하여 소관부서의 장

에게 갈등관리실태 등에 관한 자료 제출을 요구할 수 있다.

③ 소관부서의 장은 제2항에 따라 자료 제출을 요구받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 성실히 제공하여야 하며, 공론화·갈등관리 담당부서와 정보를 공유하여야 한다.

제20조(의견청취) 제11조부터 제13조까지, 제16조 및 제17조에 따른 위원회 등은 필요한 경우 관련 공무원, 전문가 등을 회의에 참석시켜 의견을 들을 수 있다.

제21조(비밀유지) 제11조부터 제13조까지, 제16조 및 제17조의 구성원 또는 절차에 참여한 공무원, 전문가 등은 해당 절차 추진 중 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 목적 외에 이를 사용하여서는 아니된다.

제22조(운영세칙) 이 조례의 시행을 위해 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 시장이 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 폐지) 「인천광역시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」는 폐지한다.

제3조(위원회의 명칭 변경에 관한 경과조치) ① 이 조례 시행 당시 종전의 규정에 따른 인천광역시 공론화위원회는 개정규정에 따른 위원회로 본다

② 이 조례 시행 당시 종전의 규정에 따라 위촉된 위원은 개정규정에 따라 위원회의 위원으로 위촉된 것으로 보며, 위촉된 위원의 임기는 종전의 규정에 따라 위촉된 날부터 기산한다.