

**공공사업 추진시 사전이행절차 개선을 통한 갈등저감 방안 연구**

# **최종보고**

**2018.01.30**

**(사)한국갈등학회**

**연구책임자: 김광구 (경희대학교)**

**연구진: 김동영 (KDI국제정책대학원)**

**서정철 (한국사회갈등해소센터)**

**장원경 (이화여자대학교)**

# 목차

## I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성
2. 연구의 목적
3. 연구 방법
4. 기대효과

## III. 사전이행절차 개선방안

1. 사전이행절차 개선의 목표와 방향,  
가이드라인
2. 단계별 사전이행절차 개선 방안:  
적용모델

## V. 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 및 시행규칙 개정(안)

## II. 사전이행절차 현황 분석

1. 사전이행절차 개요
2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영  
현황 분석

## IV. 갈등영향분석 적용방안

1. 갈등영향분석의 필요성
2. 갈등영향분석의 구체적 적용 방안
3. 갈등영향분석의 운영 개선방안

# 1. 서론

# 1. 연구의 배경 및 필요성

서울시 공공사업 및 정책의 결정, 추진에 따른 갈등이 지속적, 반복적으로 발생  
정책 및 사업에 대한 수용성이 확보되지 못함

정책 및 사업 결정과 집행 취소 및 수정 불가능한 단계에서 갈등 발생  
갈등의 장기간 지속, 사업지연, 관계손상, 신뢰훼손 등 사회적 비용 유발

정책 및 사업 공청회, 주민설명회 등 ‘사전이행절차’ 실시에도 불구하고 갈등 발생  
사전이행절차가 형식적인 행정절차로 전락하고 있음

## 2. 연구의 목적

### 서울시 주요 시책사업 추진 시 사전이행절차 개선방안 제시

서울시의 일하는 방식 변화, 시민 요구 만족시키는 제도적 기반 마련, 지속적이고 반복적인 갈등 예방과 저감

### 과정과 절차 지향의 일하는 방식, 이해관계자 중심의 일하는 방식으로 전환

결과지향의 일하는 방식, 관료중심의 일하는 방식 전면 개편

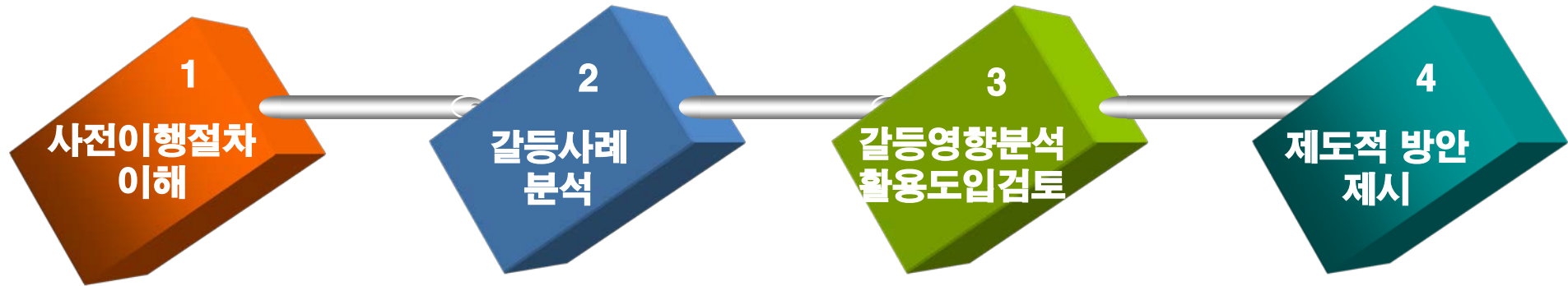
### 서울시 주도의 새로운 일하는 방식 모델 구축

〈일하는 방식과 절차〉의 패러다임 전환

- 결정 · 집행단계 중심에서 ▶ 구상 · 입안단계 중심으로
- 결과 추구 지향에서 ▶ 절차 추구 지향으로
- 관료 홀로에서 ▶ 주민과 함께로

# 3. 연구 방법

❖ 단계별 연구를 통한 사전이행절차 개선 및 갈등영향분석 도입의 제도적 방안 제시



연구 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국내외 사전이행절차 분석</li> <li>-서울시 사전이행절차 운영현황 조사</li> <li>-국내외 우수사례 조사 및 정책적 시사점 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-서울시 갈등사례조사: 사전이행절차 실시 후 발생한 갈등 사례 분석</li> <li>-구조적, 행태적 갈등원인 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-갈등영향분석 제도 확인</li> <li>-갈등영향분석 실시 사례 및 효과분석</li> <li>-사전이행절차로서 갈등영향평가 도입 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-행정절차법 등 근거 규정의 제도적 보완책</li> <li>-법제도 개선 및 도입 위한 전략 구축</li> </ul>
연구 방법	<p>문헌분석, 사례분석, 인터뷰 내용분석, 자문회의</p>	<p>문헌분석, 사례분석, 인터뷰 내용분석, 설문결과 인식분석, 자문회의, 토론회, 브레인스토밍</p>	<p>문헌분석, 사례분석, 자문회의, 브레인스토밍</p>	<p>자문회의, 브레인스토밍</p>

## 4. 기대효과

- ❖ 정책과 사업의 결정과 집행단계 중심 → 구상과 입안단계 중심으로 전환
- ❖ 정책과 사업의 결과 중심 → 과정과 절차 중심으로 전환
- ❖ 정부와 관료 중심 → 이해관계자의 실질적 참여 강화
- ❖ 정책과 사업 타당성과 수용성의 획기적인 개선
- ❖ 서울시의 '일하는 방식' 모델 구축, 서울시 주도 중앙과 지방정부의 행정절차 개선 선도
- ❖ 사전이행절차 강화 통해 '행정절차의 민주성' 제고 계기
- ❖ 도입 20주년 된 '행정절차법'의 실효성 높은 개선안 제시

## II. 사전이행절차 현황 분석



# 1. 사전이행절차 개요

## 1) 사전이행절차 도입 배경 및 필요성

**사전이행절차는 사업이나 계획에 대한 사회적 수용성 확보를 위하여 사업 및 계획의 내용 및 절차를 해당 이해관계자에게 고지하는 행위**

### ❖ 유형

- **공고**: 행정청이 일정한 사항을 일반 대중들에게 광고, 게시 또는 다른 공개적 방법으로 알리는 절차
- **공람**: 행정청이 일정한 사항을 여러 사람들이 둘러볼 수 있게 하는 절차
- **청문**: 행정청이 어떠한 처분을 하기 전에 당사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차
- ❖ **설명회**: 행정청이 일정한 사항에 대하여 일반인이 이해할 수 있도록 널리 알리는 절차
- ❖ **공청회**: 행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자 등, 전문지식과 경험을 가진 사람, 그 밖의 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차
- ❖ **의견제출**: 행정청이 어떠한 행정작용을 하기 전에 당사자 등이 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차

# 1. 사전이행절차 개요

## 2) 사전이행절차 법규정 현황과 유형

구분	행정절차법	구분	공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정	서울특별시 주민참여 기본조례	서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례
적용 범위	처분, 행정상 입법예고, 행정예고 행정지도 로 구분 적용범위 규정	적용 범위	중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관)에 적용 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진)에 적용	서울시의 정책	서울특별시가 수립하거나 추진하는 정책 또는 사업계획, 자치법규의 제(개)정
국민 참여 절차	청문, 의견제출, 공청회, 전자공청회	사전 이행 절차	갈등영향분석	공청회, 시정정책토론 등의 청구, 주민의견조사	사전협의 갈등영향분석
국민참여 확대 노력	제52조(국민참여 확대 노력) 제53조(전자적 정책토론)	갈등 관리	갈등관리심의위원회 갈등관리정책협의회		갈등관리심의위원회 갈등관리실태의 평가

# 1. 사전이행절차 개요

## 2) 사전이행절차 법규정 현황과 유형

### (1) 사전이행절차에 관한 일반 법규

법규명	사전이행절차의 유형	규정 내용	비고
(1) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	공청회	광역도시계획의 수립 또는 변경	강행
	공청회	도시·군기본계획의 수립 또는 변경	강행
	주민의 의견 청취	도시·군관리계획의 입안	임의 (특정한 조건 만족 시, 강행)
	주민의 제안	도시·군관리계획의 입안	임의
(2) 환경영향평가법	공고·공람 및 의견 제출	전략환경영향평가서	강행
	설명회	전략환경영향평가서	강행
	공청회	전략환경영향평가서	주민 요구 시
	공고·공람 및 의견 제출	환경영향평가서	강행
	설명회	환경영향평가서	강행
	공청회	환경영향평가서	주민 요구 시
(3) 도시개발법	공람 및 주민의 의견 청취	도시개발구역의 지정 또는 변경	강행
	공청회	도시개발구역의 지정 또는 변경	특정한 조건 만족 시, 강행
(4) 건축기본법	공청회 등 의견 수렴	건축정책기본계획의 수립 또는 변경	강행
	공청회 등 의견 수렴	지역건축기본계획의 수립 또는 변경	강행
(5) 건축법	주민 의견 청취	건축허가를 받은 건축물의 착공 제한	강행
(6) 토지이용규제 기본법	주민의 의견 청취	지역·지구등의 지정 또는 변경	강행
(7) 경관법	공청회	경관계획의 수립 또는 변경	강행

# 1. 사전이행절차 개요

## 2) 사전이행절차 법규정 현황과 유형

### (1) 사전이행절차에 관한 일반 법규

법규명	사전이행절차의 유형	규정 내용	비고
(8) 대기환경보전법	공청회 등 의견 수렴	대기환경개선 종합계획	강행
	공청회 등	장거리이동대기오염물질피해방지 추진대책	임의
(9) 건설기술 진흥법	지역주민의 의견 고려	건설공사기본계획 수립 시, 개별 공사별 투자 우선순위의 결정	임의
	공고·공람	기본설계	강행
(10) 도로법	주민, 관계 전문가, 이해관계인의 의견 반영	도로에 관한 계획의 수립, 도로의 건설 또는 관리	책무 규정
	공고·공람 및 의견 청취	도로구역의 결정·변경 또는 폐지	강행
(11) 도시교통정비 촉진법	공고 및 의견 청취	도로교통정비 기본계획	강행
	공청회 등 의견 수렴	교통수요관리	강행
	공청회	특별관리구역 또는 특별관리시설물의 지정	강행
(12) 도시재정비 촉진을 위한 특별법	주민설명회 및 공람	재정비촉진지구의 지정 또는 변경	강행
	주민설명회 및 공람	재정비촉진지구 지정의 해제	강행
	공람 및 공청회	재정비촉진계획의 수립 및 변경	강행
(13) 도시 및 주거환경정비법	공람	도시·주거환경기본계획의 수립 또는 변경	강행
	설명회 및 공람	정비계획의 수립 또는 지정	강행
	공람 및 의견 청취	사업시행인가 또는 사업시행계획서 작성	강행
(14) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	공청회	도시재생전략계획의 수립 또는 변경	강행
	주민 제안	도시재생활성화지역의 지정 또는 변경 제안	임의
	공청회	도시재생활성화계획의 수립 또는 변경, 도시재생선도지역 지정	강행

# 1. 사전이행절차 개요

## 2) 사전이행절차 법규정 현황과 유형

### (2) 사전이행절차에 관한 서울특별시 조례

조례명	사전이행절차의 유형	규정 내용	비고
(1) 건축기본조례	공청회 및 주민공람	건축정책에 관한 기본계획의 수립 또는 변경	강행
	전문가 토론회 및 공청회	건축디자인의 기준 설정 또는 변경	강행
(2) 경관조례	공청회	경관계획의 수립	강행
(3) 경제민주화 기본조례	공청회, 토론회 등	“경제민주화 도시, 서울” 기본계획의 수립	임의
(4) 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례	공청회	교통약자이동편의증진계획안의 주요내용	임의
(5) 대중교통 기본조례	공청회, 토론회 등을 통한 의견수렴	대중교통 요금 조정	강행
(6) 도시개발 조례	공청회	도시개발구역의 지정	강행
(7) 도시계획 조례	공청회	광역도시계획의 수립 또는 변경	강행
(8) 도시디자인 조례	공청회	도시디자인기본계획의 수립 또는 변경	강행
(9) 물가대책위원회의 설치 및 운영에 관한 조례	공청회, 토론회 등을 통한 의견수렴	교통요금	강행
(10) 시민참여예산제 운영 조례	설명회, 공청회, 토론회 등	예산편성	임의

# 1. 사전이행절차 개요

## 2) 사전이행절차 법규정 현황과 유형

### (2) 사전이행절차에 관한 서울특별시 조례

조례명	사전이행절차의 유형	규정 내용	비고
(11) 어린이·청소년 인권조례	공청회, 토론회, 지역순회 간담회 등을 통한 의견수렴	어린이·청소년 인권종합계획의 수립	강행
(12) 인권 기본 조례	공청회, 토론회 등을 통한 의견수렴	인권정책 기본계획의 수립	강행
(13) 장애인 인권증진에 관한 조례	공청회, 토론회 등을 통한 의견수렴	기본계획의 수립 또는 변경	강행
(14) 지역균형발전 지원 조례	주민 공청회	지역균형발전계획의 수립	강행
(15) 한양도성 역사도심 특별 지원에 관한 조례	공청회 및 공고	역사도심 기본계획의 수립 또는 정비	강행
(16) 환경영향평가 조례	열람	평가서 작성	강행
	설명회	평가서 작성	임의
	공청회	평가서 작성	특정한 조건 만족 시, 강행

# 1. 사전이행절차 개요

## 3) 사전이행차의 제도적 한계

### ❖ 사전이행절차의 유형에는 어떠한 것이 있는가?

- 공고 및 공람은 전국을 보급지역으로 하는 일반 및 일간신문, 지역을 주된 보급지역으로 하는 일반 일간신문에 해당 내용을 공고한 후, 일정한 기간 동안 이해관계인, 지역민 등을 포함한 일반인 열람 가능하게 하고 있음
- 설명회는 특정한 사항에 대한 공람 기간 동안에 이해관계인 및 지역 주민들에게 해당 내용을 널리 알리기 위한 방법으로 활용
- 공청회는 전문가 및 지역 주민의 의견을 수렴할 필요가 있는 경우에 실시되고 있음

# 1. 사전이행절차 개요

## 3) 사전이행차의 제도적 한계

### ❖사전이행절차의 이행이 의무사항인가?

- 강행규정으로 사전이행절차의 이행이 의무사항으로 규정되어 있는 경우가 많으나, 공고방법 및 실시방법 등 그 구체적인 이행방법을 살펴볼 때 실효적이지 않아 형식적으로 이행될 가능성이 높은 방식으로 규정

### ❖사전이행절차 이행의 시기가 적절한가?

- 사업의 진행단계별로 살펴보면, 대부분의 사전이행절차는 계획단계에서 기본구상 직후에 사업의 타당성을 검토한 이후에 진행되게 되어 있음
- 공공사업의 초기단계에 주민설명회 등을 실시하는 것은 바람직하나, 그 구체적인 실시방법에 대한 규정 또는 지침 없이는 주민설명회의 실질적인 순기능을 이행할 수 없을 것으로 판단됨



# 1. 사전이행절차 개요

## 3) 사전이행차의 제도적 한계

- ❖ 사전이행절차와 관련된 내용을 지역 주민 및 이해관계인들에게 적절한 방식으로 알리고 있는가?
  - 거의 모든 법령에서 공람, 설명회 또는 공청회에 관한 공고는 두 개의 일간신문에 최소한 각각 1회씩 게시하도록 하고 있음
  - 두 개 이상의 일간신문에 게시하는 공고는 사실상 그 파급력이 매우 약하다고 판단되고, 인터넷 홈페이지 게시도 또한 특정한 이해관계가 있어서 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지를 주기적으로 점검하지 않는 일반 주민들에게는 실효적인 공지 방법이라고 생각하기 어려움

# 1. 사전이행절차 개요

## 3) 사전이행차의 제도적 한계

### ❖ 사전이행절차가 적절히 이행되었다고 판단되는 기준이 명시되어있는가?

- 대부분의 법령에서 설명회 및 공청회는 행정기관이 정한 사람이 주재하도록 되어 있으며, 누가 참여하여야 하는지 또는 정해진 특정한 수 이상의 이해관계인 및 지역 주민이 참여하여야 하는지 등에 관한 특별한 규정은 없음
- 또한 설명회 또는 공청회에서 반드시 지역 주민들에게 알려야 하는 사항 또는 반드시 일정 수 이상의 지역 주민이 참여하여 찬반 등에 관한 토론을 해야 하는 사항 등에 대한 규정은 전혀 찾아볼 수 없음
- 따라서 두 개 이상의 일간신문에 설명회 또는 공청회 일정과 관련한 공지를 하고, 공지된 대로 설명회 또는 공청회를 진행하였으면, 사실상의 사전이행절차가 완료되었다고 판단하고 있음

# 1. 사전이행절차 개요

## 3) 사전이행차의 제도적 한계

### ❖ 사전이행절차에서 제시된 주민 등의 의견을 반드시 반영하여야 하는가?

- 사전이행절차를 규정하고 있는 대부분의 법령에서, 공람 기간 중 제출된 주민 등의 의견 및 설명회 또는 공청회에서 제출된 주민 등의 의견 내용을 공개하고, 해당 사업의 정책에의 반영 여부 및 그 이유를 공개하도록 하고 있음
- 제출된 의견을 검토하여 반영 여부 및 그 이유를 공개하고 있는 것은 매우 바람직하나, 주민 등의 의견 반영이 필수적인 사항은 아니며, 그 타당성 여부를 제3의 독립적인 기관이 아니라 행정기관이 결정하고 있는 것이 적절한지 여부는 검토하여야 할 사항이라고 판단됨

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 1) 서울시 갈등사례 분석 개요

❖ 목적: 사전이행절차 운영현황 파악

❖ 총 10개의 갈등사례 선정

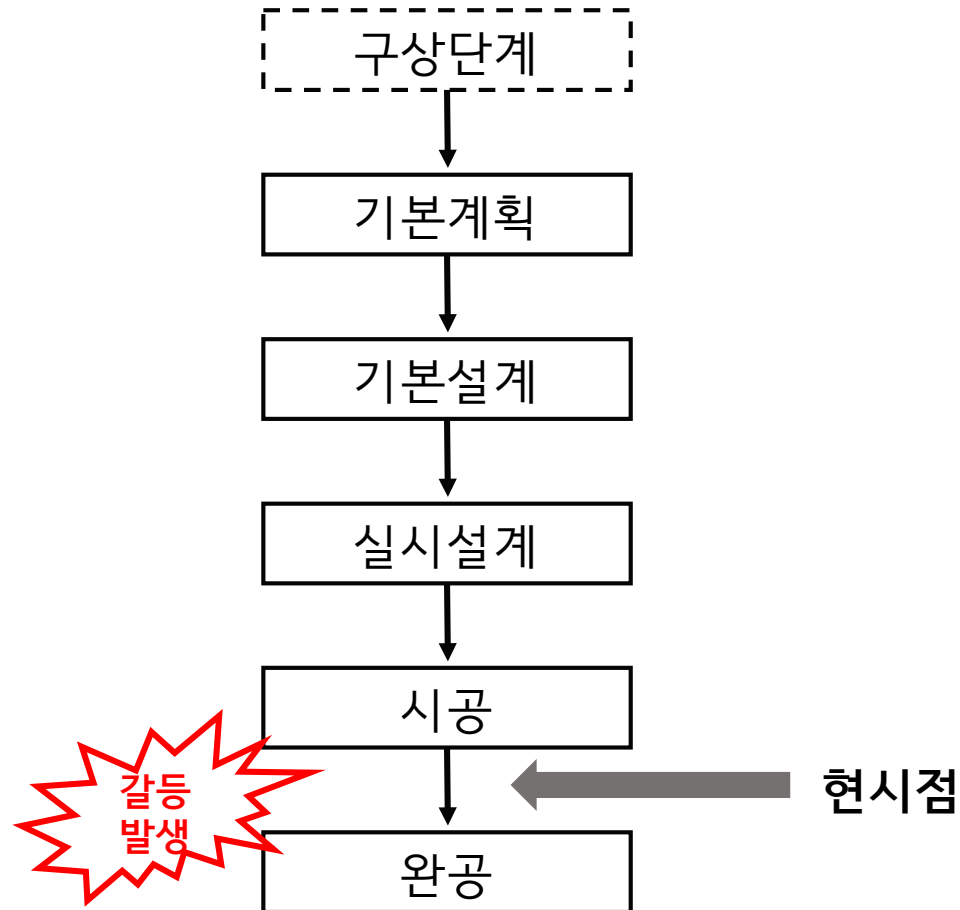
- 갈등사례 리스트 150건을 사례선정기준(①인터뷰가 가능한 최근의 갈등사업 ②연구진이 제시한 갈등 유형별(공공시설의 입지, 경제적 이익배분, 법적절차 운영, 상위계획 수립)사업 ③규모(대규모, 소규모)고려 ④사전이행절차가 충실하게 진행된 것으로 선정)에 맞추어 선정

연번	사업명	사전이행절차 이행 여부	갈등유형	비고
1	제물포터널 건설(2013~2015)	주민설명회 실시	공공시설의 입지	
2	도곡빗물펌프장 신설(2014~)	주민설명회 실시	공공시설의 입지	
3	서부간선지하도로 건설	주민설명회 실시	공공시설의 입지	민간투자사업
4	금천소방서 건립(2017)	주민설명회 실시	공공시설의 입지	
5	사당배수지 건설	주민설명회 실시	공공시설의 입지	
6	사당빗물저류조 건설	주민설명회 실시	공공시설의 입지	
7	탄천나들목 폐쇄	-	-	구상단계, 갈등관리
8	금천 빗물저류조 건설	주민설명회 실시	공공시설의 입지	
9	서대문구 다목적체육관 건설(2015~)	주민설명회 무산	공공시설의 입지	
10	금천구 빗물저류조 건설	주민설명회 실시	공공시설의 입지	

# 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

## 2) 사전이행절차 운영사례 분석

### (1) 서부간선지하도로 건설 갈등

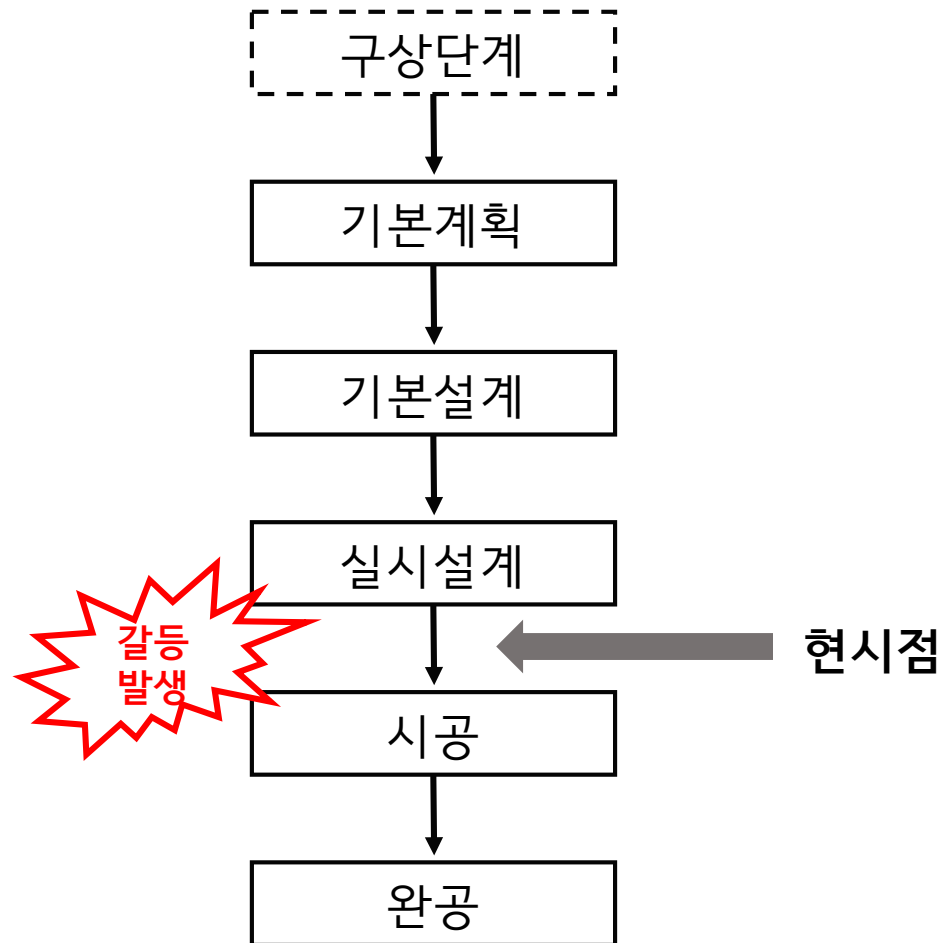


- **사전이행절차 시행**
  - 환경영향평가 실시 후 기본계획안으로 주민설명회 진행(2014년 9월): 구로구, 영등포구, 양천구, 금천구, 광명시에서 진행. 사업시행자(민간)가 실시함
  - 기본구상단계에서 환경영향평가 주민공청회 진행(2015년 3월 30일): 주민 10여명 참석
- **갈등발생단계 및 시점**
  - 실시설계 후 시공단계에서 갈등 발생: 2016년 8월 환기구 건설에 따른 구로동, 신도림동, 양평동 지역주민과 갈등발생
- **갈등해결을 위한 대응방식**
  - 2016년 8월 서울시 공사 중단, 서울도시기반시설본부 주관 '공기정화시설설명회' 개최
  - 기본계획 확정 후 주민설명회, 공청회, 주민협의체 등 구로구주민과 총 12회(공사 전 2회, 착수 후 6회, 환기방식 변경 후 4회) 실시: 법적 의무사항 아님
- **갈등으로 인한 사업변경**
  - 터널 내 정화방식 변경: 연구용역 실시(공법변경으로 600억 서울시 부담)
  - 6개월 공사 중단: 6개월 지연에 따른 이자비용 부담: 사업수행자와 허방7시 서울시가 공사를 중단하면, 보상책임을 져야 하며, 보상책임은 통행료 인상 또는 운영계약 연장 등 이루어 짐

# 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

## 2) 사전이행절차 운영사례 분석

### (2) 사당배수지 건설 갈등



#### ■ 사업전개과정 및 갈등이슈

- 2013년 '2030 서울 수도정비기본계획'에 따라 동작구 사당 2~5동의 원활한 물 공급을 위해 관악구 행운동(봉천동) 까치산 근린공원에 설치예정
- 급수 수혜지역이 관악구가 아닌 사당 2~5동이므로 배수지 건설을 반대하였으며, 부지선정 등 사업계획 시 주민의견 수렴과 동의가 없었다고 이야기 함
- 건설 예정지는 주택과 인접하여 공사 시 소음 및 진동, 비산먼지 피해, 배수지 파괴 등 재난 발생시 안전 위협 등을 이유로 관악구청은 대상지 변경 및 공사 즉시 중단을 공식 요청

- 사전이행절차 의무사항 아님, 설계 시 주민 의견을 청취했지만 강제조항은 아님
- 주민을 대상으로 사전이행절차는 공사 시행단계에서 2회(경로당에서 용역사가 1차 진행, 해당지역에서 2차 진행) 진행됨
- 2차 주민설명회에서 주민 갈등 도출, 주민설명회가 법적 의무조항이 아니며, 미리 정보를 보여줄 기회 없음(주민설명회 전 입소문)

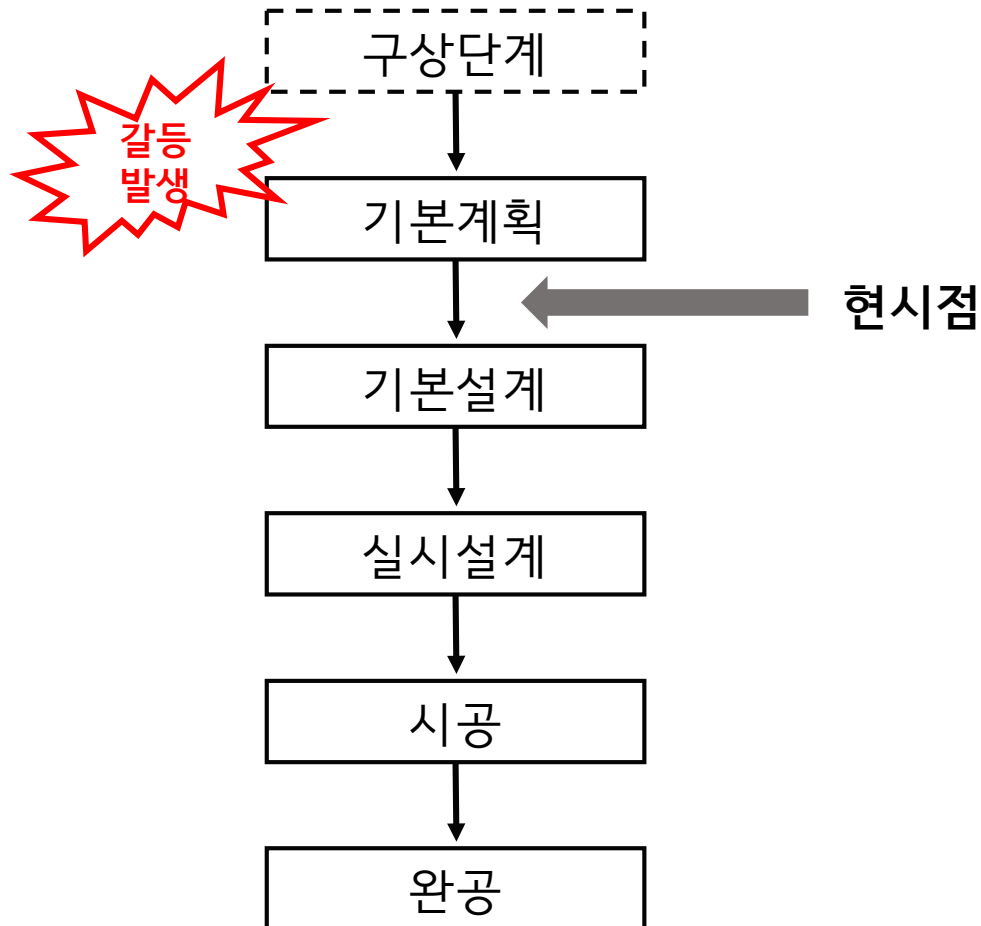
#### ■ 사전이행절차 시행

- 주민설명회 개최 의무사항 아님: 환경영향평가 대상 아님
- 주민설명회(방식) 임의적으로 실시(2016년 12월 1차, 2017년 2월 2차): 행운동 통장단 및 지역주민, 공사현장 인근주민 및 공원이용 관계자 대상

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 2) 사전이행절차 운영사례 분석

#### (3) 탄천나들목 폐쇄 갈등



#### ■ 사업전개과정 및 갈등이슈

- 송파구는 서울시가 행정적 협의 절차나 주민설명회가 없었다고 주장
- 도로개선위해 탄천나들목을 폐쇄하기로 결정했는데, 송파구청을 비롯한 송파구 지역주민들이 반대함(2016.06.)

- 서울시는 2016.12 주민협의체를 구성하여 주민의견을 수용할 방안 검토
- 2017.03.29 당초안을 주민들과 검토 수정 후 폐쇄를 하지 않는 것으로 결정

- 집단화된 민원이 객관적으로 검토된 의견은 아닐 수 있으며, 과도하고 불합리한 요구일 수 있음
- 서울시나 공무원은 공익이나 공공의 관점에서 사업을 계획하지만, 주민들은 이해관계자입장에서 그 계획을 수용하지 않을 수 있음

#### ■ 사전이행절차 시행

- 의무시행여부 아님: 국제교류복합지구 교통영향평가 후 주민설명회 진행

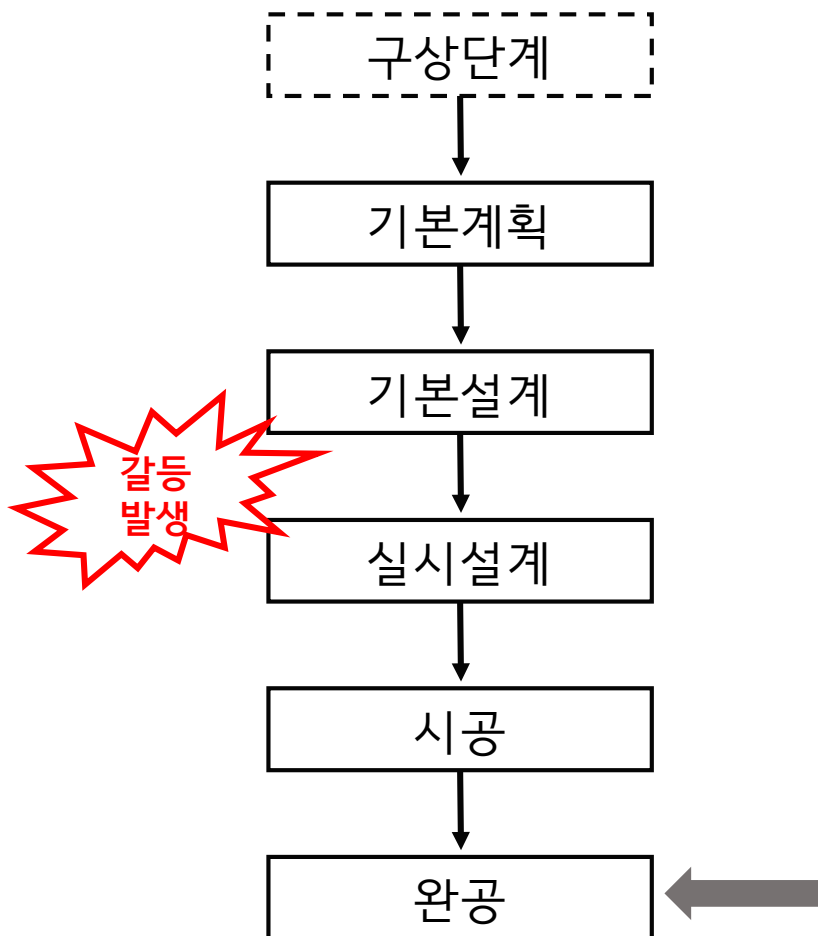
#### ■ 갈등발생단계 및 시점

- 국제교류복합지구 조성계획 발표 후 탄천나들목 폐쇄 기본계획이 시행되기 전 갈등 발생

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 2) 사전이행절차 운영사례 분석

#### (4) 금천구 빗물저류조 건설 갈등



#### ■ 사업전개과정 및 갈등이슈

- 집중호우로 인한 지역 침수 대책으로 시흥계곡 산기슭에 빗물저류조 공사 진행
- 서울시와 금천구는 빗물저류조 사업이 필요한 상황, 상부 유희시설 활용 갈등 최소화하고자 함:구청장은 상부 잔디구장 조성 후 지역주민 요구 반영한다고 공사설명회 진행. 지역민들은 공사설명회를 통해 축구장 설치 원치 않는다고 반발

- 구청은 잔디구장 건설을 지역주민이 원할 것이라고 생각했지만, 주민설명회 결과 실제 지역민은 잔디구장을 원치 않았음
- 주민설명회 통해 지역주민들의 의견을 일부 이해관계자(조기축구회)의 의견으로 대체할 수 없다는 것을 인식, 전체 주민들의 의견을 청취 구조 고민

#### ■ 사전이행절차 시행

- 의무사항 아님
- 소규모환경영향평가 실시(2012.12), 실시설계 착수 후 공사설명회(2014.01)

#### ■ 갈등발생단계 및 시점

- 기피시설 건설, 갈등 잠재
- 기본설계 이후 실시설계 단계 공사설명회에서 갈등 발생

#### ■ 갈등발생단계 및 시점

- 공사 중단 후 2014.10~11 '주민참여연구단' 발족
- 연구단이 제시한 마지막 대안 채택, 지역민과 금천구 모두 만족하는 결과 도출



## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식



<2016.07.25. 아시아경제. 송파주민 2000여명 탄천나들목 폐쇄 반대 집회>



<2016.07.25. 뉴스1. 송파, 탄천나들목 폐쇄 반대집회>

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식

서울시, 서부간선 · 제물포터널에 후 배기가스 환기구 만들면서  
인근 주민에 사업정보 제공 안 해

프랑스는 지하도로 만들며 주민 설득에만 30년 공들여 비상대책위 “사업 중단” 주장



<2017.02.02. 한국일보. 지하도로 매연굴뚝, 협의커녕 설명도 없어>



## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식



<일요서울. 2016.11.18. 서울시 서부지하도로 사업 갈등...의원 폭행 사건까지 도로 뚫으려다 짝 막혔다. 서울 구로구 신도림동 환기구 공사 주변 일대 모습>



<머니투데이. 2016.10.28. "'초등학교 앞 매연 환기구라니'...서울시 지하도로 사업 '갈등' 서울시 제물포터널 사업의 양평유수지 내 환풍구 공사현장 사진>



## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식



<2016.12.29. 뉴스1. 한 아파트에 제물포터널 환기구 설치 결사반대 현수막이 걸려있다.>



<2016.07.22. 에너지경제. 여의도 제물포터널 공사 중단 집회>

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식



<2017.02.13. 이데일리. 서울 금천소방서 입지반대 '근조' 현수막>



<2017.08.28. 헤럴드경제. 심각한 주거난에 시달리는 대학생들을 위해 서울 시내 곳곳에 대학과 공공기관이 기숙사 건립을 추진하고 있지만, 주민들의 반대로 착공조차 시작하지 못한 곳이 많다.>



## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식



<2016.03.03. 머니투데이. 사당동 배수지(관악구 봉천동 산66-2번지 일대) 설치 사업 역시 주민이 반대하고 있다.>



<2013.11.20. 한국경제. 서울시가 대학생 기숙사 건립을 추진 중인 구의유수지 인근 자양동 한양아파트 주민들이 내건 반대 현수막>

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식



<2017.09.14. 데일리한국. 무릎 꿇은 장애학생 부모들. 사진=연합뉴스>



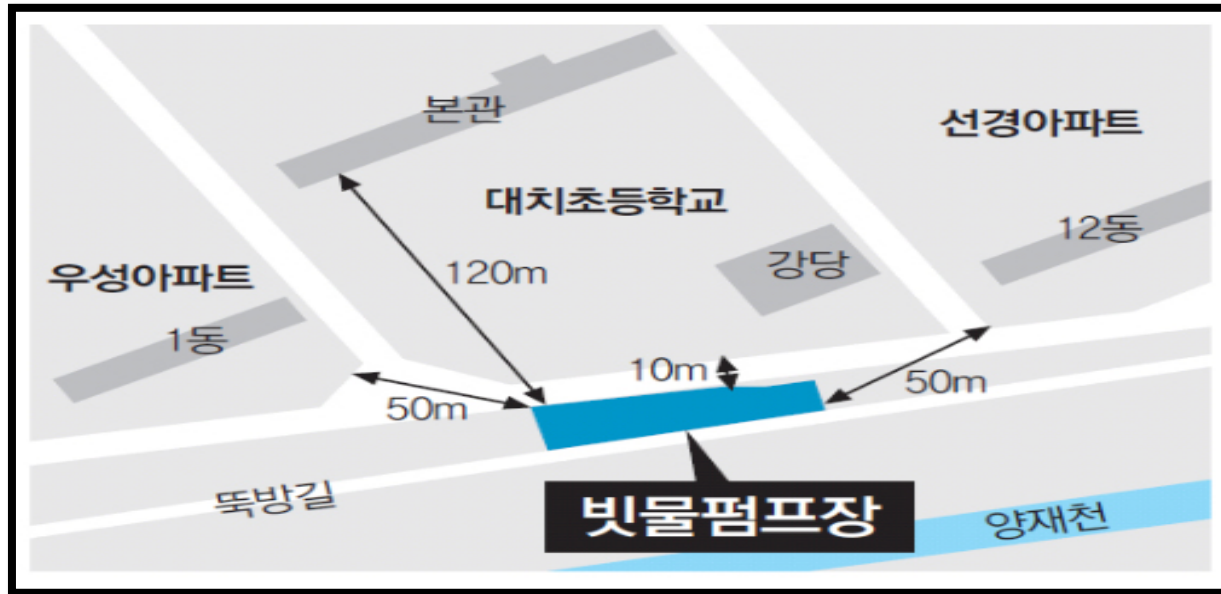
<2017.10.23. 오마이뉴스. 지난 9월 5일 오후 서울 강서구 특수학교 설립에 찬성하는 장애인 학부모 50여 명이 무릎을 꿇었다.(위) 그러자 특수학교 설립에 반대하는 이 지역 주민 10여 명이 맞 무릎을 꿇었다>



## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식

서울시, 대치초교 맞은편 양재천변에 설치 결정  
학부모들 격렬 반발



<2013.07.10. 동아일보. '초교 앞에 빗물 펌프장...' 대치동 시끌>

“시립 송파실버케어 건립, 주민 무시 일방통행 제동걸리나”  
강감찬 시의원, 절차와 대상지선정 문제점 지적



<2017.09.21. KNS뉴스통신. '송파실버케어센터 건립 관련 주민 설명회'를 개최했다.>



## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식



<2014.07.07. 동아일보. 한국마사회 용산화상 경마장 개설갈등>

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식



<2014. 1. 21. 금천구 빗물저류조 사업은 저류조 건립 보다는 저류조 상부 활용방안에 대한 주민간 이견(위)으로 2014.10~11월 주민참여연구단을 운영하여 성공적으로 해결책을 모색하였다 (아래)>



<2015.05.28. 서울신문. [현장 행정] 주민의견 모아 기피시설을 희망시설로 '소통의 기적.' 금천 시흥계곡 생태공원 준공>

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식

#### (3) 사례 및 인식분석을 통한 사전이행절차의 실태

- ❖ 공무원들은 사업계획을 수립하면서 주민설명회 및 공청회 등이 법적으로 요구되지 않지만, 자율적인 판단으로 사전이행절차를 거쳐야 할 필요성을 느끼고 있었음
  - 시대적인 상황을 고려하여 사업계획에 영향 받는 주민들을 대상으로 설명회를 할 필요성을 인지하고 있었다는 점이 매우 고무적임
- ❖ 서울시의 많은 사업들이 사전이행절차(주민설명회, 공청회) 의무적으로 요구되지 않고 있음. 사업부서에서 자율적인 판단으로 실시. 그러나 사전이행절차 개최 및 운영에 대한 구체적인 지침이나 가이드라인이 부재하여 선의에 의해 추진되고 있는 주민설명회 및 공청회가 오히려 민원 야기하고 있음
  - 따라서 주민설명회나 공청회를 어느 단계에서 누구에게, 몇 번, 어떤 정보를 제공하고, 어떤 방식으로 의견을 수렴할 수 있고, 수렴된 의견을 어떻게 반영해야 하며, 반영한 결과를 어떻게 알려야 하는지 등에 대한 상세한 지침이나 가이드라인의 구축이 필요함



## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식

- ❖ 주민설명회를 개최하였지만 대부분의 주민들은 해당 사업을 인지하고 있지 못하였으며 이러한 경우 시공단계에서, 주거지역과 가까운 거리에 사업이 현실화되는 단계에서 집단민원으로 발생하고 있음
- ❖ 기본계획 단계에서 대부분의 주민설명회에서는 사업의 구체적인 실체가 파악되지 못하는 상황이어서 주민들에게 사업의 대략에 대해 설명만 할 뿐 상세한 내용을 설명하지 못하여, 사업추진측도 주민들의 의견을 제대로 파악할 수 없고, 주민들도 자신들의 의견을 형성할 수 있지 못함
  - 사업추진측이 전혀 예상하지 못하는 이슈를 주민들이 제기하는 상황이 발생하고, 이러한 상황은 주로 공사진행 단계에서 발생하여 사업의 공기 지연과 추가사업비용 발생으로 이어지게 됨
  - 사전이행절차의 목적의 하나는 집단 민원의 가능성이 높은 이슈들을 미리 노출을 유도하여 수용성 높은 계획을 수립하고 집단민원을 예방하는데 있으나, 현행 주민설명회나 공청회 등은 사업에 대한 상세한 내용 및 정보를 전달할 수 없어 이슈를 제대로 표출시키지 못하고 있음

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식

- ❖ 사업의 규모와 성격에 따라 매우 다양한 방식과 전략으로 주민설명회와 공청회 등을 추진해야 함에도 불구하고 현행 제도는 **단 1회**라도 주민설명회나 공청회를 추진하면 행정절차 **이행이 완료** 되어 실효성을 담보하지 못함
  - 사업의 공간적 범위에 따라서는 복수의 區境界를 넘는 사업의 경우, 단일 區境界내의 사업의 경우에도 복수의 대상지를 검토해야 하는 사업의 경우 등은, 단 1회의 주민설명회만으로는 목적을 달성할 수 없고 설명회에 참여하지 못한 이해관계자, 사업 자체에 대해서 알지 못한 주민들에게는 행정의 일방적인 행태로 인식됨
  - 그러나 사업추진 부서나 담당자들은 법적 행정적 절차를 이행한 것임
- ❖ 사업계획의 구상 및 기본계획 단계에서 계획의 내용 등이 해당 지역 행정기관 및 주민에게 비공식적인 절차를 통해 알려지게 되는 경우 주민무시행정, 독선 행정으로 비난을 초래하게 됨
  - 지역구 정치인 또는 언론을 통해 사업에 대해 알려지게 되는 경우, 선제적인 주민설명회가 필요하나 타이밍 등의 문제로 집 단반발 초래
  - 적정한 주민설명회 실시 시기 및 단계에 대한 고민 필요

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 3) 사전이행절차에 대한 인식

- ❖ 대부분의 사전이행절차가 사업계획 수립 완료 후 개최되어 사업추진측은 주민들의 의견을 반영하여 계획을 변경하지 못하는 상황이며, 이에 주민들은 사업추진측이 일방적으로 통보한다고 인식. 사업추진측은 주민들이 행정절차를 모르고 억지를 부린다고 생각함
- ❖ 대부분의 주민설명회나 공청회에서 사업추진측은 단일한 대안만을 설명하고 다른 대안을 설명하지 않아 주민측은 사업추진측이 일방적으로 결정을 통보하며, 자신들의 정당한 의견 전달과 권리가 무시되었다고 생각함
  - 주민들은 사업추진측이 제시하는 단일 대안이 어떤 기준과 과정을 거쳐 도출되었는지 제대로 설명을 받지 못하며, 사업추진측이 도출한 대안이 공익적 관점에서 최적대안이라고 설명함
  - 단일 최적대안으로 도출한 대안이 주민들의 강력한 반발로 다른 지역으로 최적대안을 이전 선정하는 경우 해당 지역에서도 반발하는 악순환 발생. 결국 사업 무산, 차선책 선택 및 사업비용 추가발생

**현행 사전이행절차는 시기, 방법, 대상, 대안, 의견수렴 방법, 의견반영 방법 및 피드백에서 문제를 갖고 있으며, 사업추진측이 의도한 소기의 목적을 달성하기 없도록 설계되었다고 판단됨**

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 4) 사례분석 소결

#### ❖ 사업의 성격에 따른 사전이행절차 실시 의무 다양

- 의무 사례 : 서부간선도로 , 비의무 사례 : 탄천나들목, 사당배수지, 금천구빗물저류조

#### ❖ 사전이행절차(주민설명회 등) 실시에 대한 규정 없어 자의적, 임의적 실시

- 범위, 내용, 형식, 횟수 등 구체적 규정 없어 자의적 실시
- 명확한 사전이행절차 실시할 동기구조나 인센티브 구조 없음

#### ❖ 사업의 필요성 및 문제상황에 대한 주민들과의 공감 및 공유 단계 없음

#### ❖ 사업에 대한 단일 대안만 제시되고 있어 주민의 비교검토 기회 없음

- 협의 아닌 통보로 주민 반발 초래

#### ❖ 사전이행절차(주민설명회, 환경영향평가 등) 통해서 갈등이슈가 파악되지 않고 있음

- 공공의 예상이 주민의 의견과 일치되지 않음
- 서부간선도로 지하화(환기구가 이슈 될 것으로 사전에 예상 못함), 탄천나들목 폐쇄 반대(주민들로부터 타당성 수용되지 못하고 주민요구 수용), 금천구빗물저류조(저류조 건설 자체 반대 예상 했으나 저류조 상층부 활용방안 반대)

## 2. 서울시 갈등사례 및 사전이행절차 운영현황 분석

### 4) 사례분석 소결

- ❖ 시공단계에서 민원 및 갈등 발생하여 공기변경 및 예산변경이 유발됨
- ❖ 기본계획 이전단계(구상단계)에서 공학적 대안 제시되어 사회적 수용성 확보 필요
- ❖ 사전이행절차 강화에 따른 우려
  - 민원증가에 따른 행정력 소모, 사업 기간 및 예산 증가
- ❖ 담당자는 사업계획(대안)이 공익적 관점에서 최적 대안을 도출한 것으로 인식
  - 주로 전문가 자문과 용역사를 통한 토목공학적 대안을 최적 대안으로 인식
  - 사업에 영향 받는 주민들이 참여하는 사회적 관점에서 평가할 수 있는 과정 및 단계 필요
- ❖ 주민반대 및 반발에 민첩·유연하게 대응하여 함께 결정하는 과정 설계, 갈등해소
  - 금천구 주민참여연구단, 탄천나들목 주민협의체 등 공식화된 주민참여 채널 확보
  - 주민요구 및 선호 파악, 대안 비교 검토 실시
  - 사업의 수용성 확보 및 지지 확보 : 금천구 빗물저류조 완공기념식을 구청이 아닌 주민주도로 개최함



# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 응답자 개요

- 응답자의 서울시청 재직 년도는 평균 160개월(13년 3개월)이었으며, 최소 1년~최대 30년 4개월까지 근무하였음
- 직급은 7급 응답자가 38.53%(84명)로 가장 많았으며, 이어 6급 응답자가 33.49%(73명)임
- 남성 응답자가 80.02%(175명), 여성 응답자가 18.06%(39명)임
- 연령은 40대가 37.96%(82명), 30대가 31.02%(67명), 50대가 25.46%(55명)
- 도시교통본부, 안전총괄본부, 도시재생본부, 도시재생시설본부, 보시철도국, 상수도사업본부, 서울주택도시공사 등 총 216의 응답자가 응답

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 공공갈등에 대한 인식

- 서울시에서 근무하면서 담당한 특정한 정책이나 사업과 관련하여 공공갈등을 경험한 적이 있는지를 묻는 질문에 경험을 했다는 응답자가 54.13%(118명)임

응답	응답자(명)	응답비율(%)
있다	118	54.13
없다	98	44.95
합계	216	100.00

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 공공갈등에 대한 인식

- 경험한 공공갈등 중에서 가장 많이 경험하거나 지식을 갖고 있는 종류를 묻는 질문에 '특정시설의 입지와 관련된 갈등'이란 응답이 72.88%(86명)로 가장 많음

응답	응답자(명)	응답비율(%)
특정시설의 입지와 관련된 갈등	86	72.88
특정 시설의 입지와 상관없는 서울시 정책이나 사업 관련, 하나 또는 복수의 이해당사자 집단의 경제적 이해관계 배분과 관련된 갈등	11	9.32
광범위한 지역의 개발을 위한 종합 마스터 플랜 단계에서의 갈등	11	9.32
가치 또는 이념 갈등	1	0.85
기타	1	0.85
무응답	8	6.78
합계	118	100.00

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 서울시 공공갈등 현황 및 갈등관리 시스템에 대한 인식

- 최근 3년간(2015~2017년) 서울시 정책 및 사업으로 인하여 발생한 공공갈등 요소에 대한 인식을 묻는 질문에 공공갈등이 전체적으로 매우 증가하고 어려워지고 있다고 인식하고 있음
- 공공갈등의 빈도수 증가에 대한 평균값은 2.38점, 공공갈등 해결의 어려움에 대한 평균값은 2.84점, 공공갈등으로 인하여 유발되는 사회적 비용은 3.02점임(-5점=매우 감소, 5=매우증가)
- 응답 중에서도 특히 공공갈등으로 인해 사회적 비용이 매우 증가하고 있다고 인식하고 있음을 확인할 수 있음

응답	평균값
1) 공공갈등의 빈도수	2.38
2) 공공갈등 해결의 어려움	2.84
3) 공공갈등으로 인하여 유발되는 사회적 비용(서울시 갈등관리 업무 비용 포함)	3.02

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 서울시 공공갈등 현황 및 갈등관리 시스템에 대한 인식

- 최근 3년간(2015~2017년)의 경험으로 볼 때, 서울시의 공공갈등 예방과 해결을 위한 시스템이 어떻게 작동하고 있다고 생각하는지에 항목들에 대한 효과를 묻는 질문에 '주민설명회, 공청회 등 사전이행절차'가 5.86점(/10점)으로 효과적으로 운영된다고 응답함

응답	평균값
1) 예방과 해결을 위한 시 차원의 내부절차 및 규정	4.94
2) 서울시 공무원의 갈등관리 역량	5.24
3) 외부 갈등관리 전문가 활용	5.10
4) 서울시청 내의 갈등관리 전문 부서의 인력 및 예산	4.83
5) 주민설명회, 공청회 등 사전이행절차	5.86
6) 갈등영향분석	1.96

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 현행사전이행절차(주민설명회, 공청회 등)에 대한 인식

- 서울시의 정책 및 사업을 추진하면서 사용한 시민의견 수렴절차를 묻는 질문에 '주민설명회'를 사용했다는 의견이 가장 많았음

응답	주민설명회		공청회		여론조사		환경영향평가 설명회		갈등영향분석		민관협의체	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1) 민원 접수 직후	64	29.6	16	7.4	11	5.1	3	1.4	18	8.3	16	7.4
2) 공공문제에 대한 주의환기	34	15.7	27	12.5	18	8.3	3	1.4	11	5.1	7	3.2
3) 공공문제 해결을 위한 대안 발굴	28	13.0	17	7.9	20	9.3	3	1.4	12	5.6	27	12.5
4) 특정 사업의 기본계획 단계	70	32.4	47	21.8	24	11.1	11	5.1	8	3.7	16	7.4
5) 특정 사업의 기본설계 단계	56	25.9	40	18.5	17	7.9	7	3.2	3	1.4	15	7.0
6) 환경, 교통영향평가 단계	26	12.0	24	11.1	10	4.6	<b>48</b>	<b>22.2</b>	5	2.3	9	4.2
7) 특정 사업의 실시설계 단계	52	24.1	33	15.3	9	4.2	5	2.3	10	4.6	15	6.9
8) 공사시행 단계	95	44.0	19	8.8	6	2.8	8	3.7	8	3.7	24	11.1

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 현행사전이행절차(주민설명회, 공청회 등)에 대한 인식

- 주민설명회 및 공청회 등의 실시에 있어 구체적인 사항(시기, 횟수, 대상주민 선정, 전달할 내용, 발표형식, 발표 장소 등)을 어떻게 결정했는지를 묻는 질문에, '자율적으로 판단하였다'는 응답이 42.13%(91명)로 가장 많았음
- 법적인 근거에서 서울시의 조례를 기준으로 기준을 선정했다는 응답자가 없었으며, 이는 법과 조례가 활용되지 않는다는 것을 볼 수 있음

응답	응답자(명)	응답비율(%)
자율적으로 판단하였음	91	42.13
법적인 근거에 입각함	67	31.02
기타	22	10.19
무응답	38	16.67
합계	216	100.0

### 3. 사전이행절차 인식분석

#### 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

- ❖ 현행사전이행절차(주민설시민의견수렴 절차(공청회, 주민설명회, 여론조사, 환경영향평가, 갈등영향분석, 민관협의체 등)의 효과를 묻는 질문에, '정책과 그 효과에 관련된 중요한 정보의 전달' 효과가 있다고 응답한 응답자가 가장 많음
  - 시민의견수렴 절차(공청회, 주민설명회, 여론조사, 환경영향평가, 갈등영향분석, 민관협의체 등)의 효과를 묻는 질문에, '정책과 그 효과에 관련된 중요한 정보의 전달' 효과가 있다고 응답한 응답자가 가장 많음
  - 주민설명회, 공청회, 환경영향평가 주민설명회에서 '정책과 그 효과와 관련된 중요한 정보의 전달'의 효과가 있다는 응답자가 가장 많았음
  - 여론조사와 갈등영향분석, 민관협의체에서 '주민 의견수렴 및 반영' 효과가 있다는 응답이 있음
  - 주민설명회, 공청회, 여론조사, 환경영향평가 주민설명회, 민관협의체 통해 '발생된 갈등의 해결'의 효과가 없다는 인식이 가장 많았으며, 갈등영향분석을 통해 '충분한 수의 주민 및 이해당사자의 참여 촉진' 효과가 없다는 인식이 있음



# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 사전이행절차(주민설명회, 공청회 등) 개선방향에 대한 의견

- 주민설명회 및 공청회 등 사전이행절차의 개선방향은?
- 개선한다면, 그 효과를 묻는 질문에 '주민 및 이해당사자 대상 사전이행절차에 대한 보다 효과적인 홍보 및 공고' 효과를 가장 많이 응답함

응답	평균값
1) 주민 및 이해당사자 대상 사전이행절차에 대한 보다 효과적인 홍보 및 공고	6.39
2) 더 많은 시민이 참여할 수 있도록 하는 유도 방안	6.32
3) 사전이행절차 실시 시기의 앞당김	5.59
4) 소통의 내용	6.24
5) 제3의 중립적인 외부 소통 전문가 활용	6.07
6) 조직 내 새로운 소통 기구 신설	5.17
7) 대안적 사전이행절차 의무규정화(예. 갈등영향분석 등)	5.26
8) 사전이행절차 이행에 대한 조직 내 평가와 조직적인 인센티브 강화	5.45

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 사전이행절차(주민설명회, 공청회 등) 개선방향에 대한 의견

- 주민설명회 및 공청회 등 사전이행절차를 개선하여 효과를 위해 필요한 선행조건이 있다면 어떤 것이 있는지를 묻는 질문에 '정책의 실행이 지연되더라도 책임을 묻지 않는 인사평가체계의 개혁'이 필요하다고 응답하는 응답자가 가장 많음

응답	응답비율(%)
① 이해당사자의 광범위한 파악 및 참여를 위한 기술의 개발	16.69
② 정책의 실행이 지연되더라도 책임을 묻지 않는 인사평가체계의 개혁	25.93
③ 대민 소통 및 민원 담당 전문직의 신설 및 인력 확충	16.56
④ 법규에는 없지만 다양하고 유연한 의견수렴 및 소통방식을 실시할 수 있는 재량 부여	23.74
⑤ 공무원들의 대민 소통 역량 강화	11.44
⑥ 개선된 사전이행절차의 시범 실시를 통해 효과를 검증한 후 의무규정화	5.32
⑦ 기타	0.33
합계	100.0

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 사전이행절차(주민설명회, 공청회 등) 개선방향에 대한 의견

- 선행조건이 선행되지 않고, 사전이행절차가 개선된다면 어떠한 문제가 있는지를 묻는 질문에 '불합리한 요구 폭증'을 예상하는 응답자가 가장 많았음

응답	응답비율(%)
①사업의 공기 지연	21.52
②사업비 증가	15.17
③불합리한 요구 폭증	<b>30.80</b>
④행정력 소모 극심	29.76
⑤필요한 역량을 새롭게 학습해야 하는 부담	2.36
⑥기타	0.39
합계	100.0

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 1) 사전이행절차 관련 공무원 인식조사

### ❖ 사전이행절차(주민설명회, 공청회 등) 개선방향에 대한 의견

- 서울시와 서울시 공무원에 대한 공공신뢰도를 향상하고 갈등을 예방하고자 한다면, 어느 단계에서 어떤 소통방식을 활용해야 하는지 묻는 질문에 '주민설명회'가 가장 많음
- 민원 접수 직후, 특정 사업의 기본계획 단계, 특정 사업의 기본설계 단계, 특정 사업의 실시설계 단계, 공사시행 단계에서는 '주민설명회'를 활용해야 한다는 응답이 많았음

응답	주민설명회		공청회		여론조사		환경영향평가 설명회		갈등영향분석		민관협의체		기타	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1) 민원 접수 직후	66	30.6	21	9.7	33	15.3	1	0.5	35	16.2	27	12.5	22	10.2
2) 공공문제에 대한 주의환기	50	23.2	57	26.4	50	23.1	6	2.8	13	6.0	22	10.2	5	2.3
3) 공공문제 해결을 위한 대안 발굴	38	17.6	44	20.4	38	17.6	13	6.0	31	14.4	61	28.2	6	2.8
4) 특정 사업의 기본계획 단계	84	38.9	68	31.5	39	18.1	30	13.9	29	13.4	41	19.0	7	3.2
5) 특정 사업의 기본설계 단계	68	31.5	47	21.8	22	10.2	25	11.6	23	10.6	39	18.1	7	3.2
6) 환경, 교통영향평가 단계	29	13.4	38	17.6	12	5.6	83	38.4	25	11.6	23	10.6	4	1.8
7) 특정 사업의 실시설계 단계	65	30.1	37	17.1	11	5.1	15	6.9	22	10.2	45	20.8	8	3.7
8) 공사시행 단계	90	41.7	26	12.0	6	2.8	6	2.8	17	7.9	51	23.6	13	6.0

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

- ❖ 본 조사는 매우 제한적인 범위의 사회적 비용을 추산 한 것으로 이 비용에는 공사시행 이전의 단계들에서 발생하는 집회 등 이해관계자측에서 발생하는 사회적 비용은 전혀 반영이 되지 않음
  - 또한 집단민원 등 갈등으로 인해 건설공사 전 단계에 유발된 계획기간 연장, 사업기간 지연 등 공기변경에 따른 시간비용도 추계되지 못하였음

### ❖ 설계변경 사유

- 도로공사에 따른 안전, 소음, 분진, 진동에 따른 공법 변경 및 시설 추가 민원
- 도로공사에 따른 보행환경 변화에 따른 불편해소 민원
- 공기연장 및 보상지연에 따른 조정 민원
- 사업에 따른 편의 및 휴게 시설 제공 민원
- 사업계획 변경에 따른 공원 및 녹지원상 복구 민원

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ❖ 설계변경 비용분석

- 2015년~2017년간 서울시 도시기반시설본부의 사업 중 설계변경으로 인한 비용증가는 총 1,223억원
- 이 중 집단민원 등 갈등으로 인한 비용은 총 112억원으로 전체 설계변경의 9.2%를 차지하고 있었음

<표> 2015~2017 도시기반시설본부 설계변경 현황

설계변경 유형	건수	비용 (단위:천원)
집단민원 등 갈등으로 인한 설계변경	43(8.5%)	11,211,960(9.2%)
갈등 이외의 사유로 인한 설계변경	432(91.5%)	111,159,278(90.8%)
총 계	505(100%)	122,371,238(100%)

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ❖기타 비용 추정

- 도시기반시설부 이외 최근 서울시의 사업 중 갈등으로 인해 비용이 증대된 사업을 분석하였음. 이들 사업은 집단민원 등 갈등으로 사업이 지연 및 변경됨에 따라 비용이 유발되었음
  - 아래 4개의 사업의 지연 및 변경으로 인해 발생한 갈등추정비용은 총 2,292억 원이었음. 위 사업들은 당초 계획보다 100% 이상의 비용이 추가발생하고 있었으며 계획에 없던 비용이 추가로 발생되고 있었음

사업명	당초(A)	변경(B)	증액 (단위:백만원)	B/A*100
남부도로사업소 청사이전 사업	26,200	41,705	15,505	159.2%
동부간선도로 확장공사	383,470	486,593	103,123	126.9%
우면2지구 진입도로 사업	0	63,000	63,000	-
서부간선도로 지화하 사업*	51,500	99,100	47,600	192.4%
<b>총액</b>			<b>229,228</b>	

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ❖ <서부간선도로 지하화 사업> 갈등 비용

#### ▪ 사업개요

- 규모 : 왕복 4차로, 연장 10.33km (소형차 전용)
- 사업구간 : 영등포구 양평동(성산대교 남단)~구로구~금천구~금천IC
- 사업기간 : 2010. ~ 2021.02 (환기구 깊이 신도림 54m, 구로 89m 280억)
- 주요시설 : 비상탈출구 5개소, 공기정화시설 2개소, 지하영업소 1개소
- 총사업비 : 5,200억 원
- 재원분담내역 : 시비 1380억원 / 민간자본 3820억원
- 사업시행자 : 서서울도시고속도로(주) - 현대건설 등 8개사



# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ▪ 추진경과

- '09.06.29 : 민간투자사업심의위원회 심의(기획재정부)
- '13.10.17 : 도시계획시설(도로) 결정(안) 열람공고
- '14.02.27 : 도시계획시설(도로) 결정 고시
- '14.09. : 기본계획안으로 주민설명회 실시: 구로구, 영등포구, 양천구, 금천구, 광명시에서 진행, 민간사업자가 실시
- '15.03.11 : 실시협약 체결 및 사업시행자 지정
- '15.03.30 : 환경영향평가 주민공청회 진행, 주민10여명 참석
- '15.08.21 : 환경영향평가 완료 /기본설계 완료
- '15.12.03 : 실시계획 승인 / 실시설계 완료
- '16.03. : 공사 착공 /시공단계
- '16.08.26 ~ 11. 12: 주민설명회 7회 실시, 갈등이슈 : 지하철도에서 배출되는 공기 환기구 위치 논란(구로구 신림동)
- '16.08.~'17.02: 공사중단
- '16.12.27 : 환기방식 변경 통보 (시청→구청), 터널 내 자체 정화방식인 바이패스 방식으로 변경 및 고성능 공기정화시설 도입
- '17. 03.현재 : 공사 진행 중(갈등관련 설명회 지속 실시), 전문가들과 함께 (10회 회의) 도심지 장대터널 환기시스템 지침마련 제도개선 중
- '17. 06 : 국책연구기관인 KEI에 환경영향 재분석 검증 의뢰

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ▪ 갈등비용 요인

- 공사기간 지연 : '16.08.~'17.02 6개월간 공사중단
- 공사지연 이자비용 : 서울시가 공사 중단시켜 원칙적으로 서울시가 부담하며, 통행료 인상 또는 운영계약 연장 등으로 이루어짐 (공사 중으로 산정 불확정)
- 공법변경 타당성 조사 및 KEI 환경영향평가 재조사 : 2개 학회 수행, 3억 원
- 공법변경 공사비용 : 서울시가 600억 원 부담
- 추가적인 주민설명회, 공청회, 주민협의회 시간 및 비용
- 제도변경 비용 : 도심지 장대터널 환기시스템 지침 마련 비용

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ▪ 사업비 변경액

- 최초 사업비 : 51,500억 원
- 최종 사업비 ('17.12월 현재) : 99,100억 원
- 증가한 사업비 : 47,600억 원
- 증가한 사업비 중 상당한 비용이 시공단계에서 발생한 환기구 관련 갈등으로 인한 공법변경 관련 비용이 포함되었음

서부간선도로 지하화 갈등비용 추정 (단위:백만원)

항목	당초	변경	비고
주요 변경 내용	수직구 급배기식 2개소	바이패스방식 4개소	
사업비	51,500	99,100	47,600

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ❖ 서부간선도로 청사 이전 사업 갈등 비용 - 상세내용

#### ▪ 사업개요

- 내용 : 영등포구 대림동 소재 남부도로사업소 청사 노후화 및 지역민원으로 금천구 시흥동으로 이전 추진
- 위치 : 서울시 금천구 시흥3동 961-5 외 12필지, 가산2유수지
- 사업기간 : 2012. 4. ~ 2018. 6.
- 주요시설 : 사업소 청사, 주민편의시설, 소공원, 제설전진기지(장비보관소)
  - 공공청사 : 부지면적 2,437.9㎡, 건축 연면적 5,360㎡, 지하1층 지상5층
  - 소공원 : 공원조성 2,162.6㎡, 사면보강, 휴식공간 조성 등 기타
  - 장비보관소 : 면적 4,857㎡, 직원 대기실 및 건설장비(기계) 주차장 설치 등
- 총사업비 : 당초 26,200백만원 / 변경 후 41,705억원

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ▪ 추진경과

- '98.03~'06.12 : 사업소 이전 요구 (국회의원, 시·구의원, 주민대표 등)
- '12.04.13 : 청사 이전계획 수립 (금천구 시흥동)
- '12.08.17 : 청사 이전관련 주민대상 설명회 개최
- '12.08.20 : 청사 이전반대 진정서 접수 (2,077명 서명)
- '12.11.09 : 청사 이전반대 집회 (시청 앞, 200명)
- '13.04.29 : 현장 시장실 운영 (주민동의 없이 일방적으로 추진하지 않겠음)
- '13.09.07 : 남부도로사업소 이전 관련 「갈등영향분석」 용역
- '13.12.20 : 시흥동으로 이전관련 면담(시장, 구청장, 이목희 국회의원
  - 사업 초 청사와 차고지 분리 설치를 위한 부지를 금천구청에서 확보
- '14.02.10 : 중장비 차량 및 자재창고 부지 확보방안 통보(금천구)
  - 가산 제2빛물펌프장 전체를 복개하여 차고지 및 체육시설 설치
- '14.04.04 / 04.10 : 주민간담회 실시(반대, 찬성주민 별도 시행)
- '14.07.25 : 주민설명회 실시, 인정·강호빌라 주민들의 이주대책을 요구하며 물리적(극렬) 방해로 무산

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ▪ 추진경과

- '14.07.30 : 청사 이전 변경계획 수립(청사·차고지 분리)
- '14.12.19 : 이전반대 주민대표 간담회 실시
  - 남부도로사업소 이전 반대, 피해주택 보상의 형평성 문제 제기 및 시장면담 요구
- '15.01.15 : 도시계획시설(공공청사, 공원) 결정을 위한 주민열람공고 (14일간)
  - 분리계획안 찬성, 주민편의시설 설치(주민의견 반영) 등 총 55건 접수
- '15.01.31 : 시장과의 주말데이트 개최 (이전반대 6,431명 민원제기)
  - 남부도로사업소 분리이전 반대 및 강남순환도시고속도로 피해대책(이주보상) 마련 요구
- '15.05.21 : 도시계획시설(공공청사, 공원) 결정 고시
- '15.10.01 : 도시계획시설(공공청사) 사업 실시계획 고시 (열람공고 09.03)
- '15.11.25 : 청사 부지 보상 관련 주민설명회 개최 (SH공사)
- '16.01.28 : 도시계획시설(공원) 사업 실시계획 고시 (열람공고 12.31)
- '16.02.04 : 공원 부지 보상 관련 주민설명회 개최 (SH공사)

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ▪ 추진경과

- '16.04.21 : 도시계획시설 사업 실시계획 변경 고시 (열람공고 03.31)
- '16.09.05 : 주민편의시설 설계안 주민설명회 개최 (시의원, 주민대표 4명)
- '16.09.26 : 주민편의시설 재배치 관련 의견수렴
  - 설계용역 준공 전 「주민참여연구단」에서 결정된 설계안에 대하여 최종 의견수렴
  - 지역 주민 및 금천구 추가 요구사항을 반영하여 최종 설계안 확정
- '16.10.30 : 보상협의 실시 (66% 협의, 34% 재결신청)
- '16.12. : 공공청사, 공원 설계용역 완료 (예정)

# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ▪ 갈등비용 요인

- '15.10.01 : 도시계획시설(공공청사) 사업 실시계획 고시 (열람공고 09.03)
- '사업기간 지연 : '12.04년에 시작된 사업이 '18.06년 완공 예정으로 사업기간이 지연됨
- 보상비 증액 : 강남순환도로 근접 건물 추가 매입 및 이주대책 요구
- 공공청사 규모 확대 비용: 사업소 청사에 주민편익시설 추가 설치비용 증가 (지하1~2층 차고 및 창고, 지상1~2층 사무실, 3~5층 주민편익시설)
- 추가 용역비용 : 건축기획 용역('13.02), 갈등영향분석 비용('13.09),
- 제설전진기지(장비보관소) 비용 : 가산 제2빗물펌프장 상부에 추가시설 설치
- 주민설명회 등 갈등관리 시간 등 비용



# 3. 사전이행절차 인식분석

## 2) 사전이행절차 관련 갈등비용 추산

### ▪ 사업비 변경액

- 최초 사업비 262억 원
- 최종 사업비 (2017.12월 현재) : 417억 원
- 증액된 액수 : 약 155억 원 증대됨
- 그러나 이 비용에는 사업지연에 따른 시간 및 이자비용, 갈등관리비용, 사회적 비용 (신뢰비용 등)이 포함되지 않음

남부도로사업소 청사 갈등비용 추정 (단위:백만원)

항목	당초	변경	비고
계	26,200	41,705	15,505
보상비	17,900	19,164	
청사신축	7,573	15,390	
공원		829	
제설전진기지		3,701	
용역비 등	727	2,621	

# III. 사전이행절차 개선방안

# 1. 사전이행절차 개선의 목표와 방향, 가이드라인

## 1) 사전이행절차 개선 목표와 기대효과

### 기존의 사전 이행절차제도가 갈등관리와 관련하여 초래할 수 있는 부정적 효과들의 저감

- 정책(사업)과 관련한 정책결정 절차상 정보를 미리 공지하지 않았다는 시민들의 비난
- 이미 정책의 내용을 확정된 이후에 시민 의견을 수렴했다는 비난
- 시민들로부터 수렴한 의견을 정책의 내용에 반영하지 않았다는 비난
- 각종 영향평가 용역이 자신들이 궁금해 하는 항목 및 내용에 대한 연구를 하지 않았거나 공정하지 못하다는 비난

### 적극적이고 선제적인(proactive) 홍보 및 소통, 대민 설득으로 긍정적 효과 기대

- 정책 결정 이후에 갈등이 발생하여 갈등의 해결을 어렵게 만드는 상황을 예방하고 미리 갈등이 발생하게 하여 갈등 심화를 예방하고 갈등을 효과적으로 해결함으로써 결과적으로 사업 집행 비용을 절감
- 여론 수렴 및 반영을 통해 정책의 질을 높이고 정책 결정 과정 및 결과에 대한 시민 만족도와 정책 수용성을 제고
- 시당국에 대한 신뢰도 제고, 사업의 필요성 및 타당성의 공유와 공감
- 집단민원과 갈등의 사전예방 및 감축

# 1. 사전이행절차 개선의 목표와 방향, 가이드라인

## 2) 사전이행절차 개선을 위한 기본방향

- 보다 이른 단계에서
- 보다 많은 대상을 참여시켜서
- 보다 자세한 정보를 공개 및 제공하고
- 보다 다양한 의견수렴 방법으로
- 보다 광범위한 의견을 수렴하여
- 그리고 계획수립에서부터 시행까지의 쏘과정에 참여하는 계획절차

# 1. 사전이행절차 개선의 목표와 방향, 가이드라인

## 2) 사전이행절차 개선을 위한 기본방향

❖ 사회의 민주화 진전과 함께 시민의 가치관이 다양화되는 가운데 공공의 사업과 계획을 원활하게 추진하기 위해서는 사업의 필요성과 타당성을 논의하는 구상 및 계획단계 뿐 아니라 실행단계 그리고 운영단계 각각의 과정에서 다양한 주체들의 참여를 통해 시민들의 요구에 맞는 차별화된 행정 서비스를 제공하고, 각 단계에서의 투명성·공정성을 확보할 수 있는 절차를 이행함으로써 사업과 계획의 수용성을 높이고 시민으로부터의 신뢰를 향상시켜야 함

- 경제적, 공동체적, 환경적, 민주적 가치 등 다양한 가치와 욕구를 갖고 있는 시민들이 이를 실현 할 행정절차의 설계 필요함
- 투명하고 민주적 절차에 참여하고자 하는 욕구를 발현시킬 수 있는 포용적인 행정절차의 제공이 매우 필요로 하고 있음

❖ 이러한 가치와 욕구를 구현하기 위해서는 사업의 계획단계 보다 빠른 구상단계에서 사업에 주민의 참여 통해 이해와 협력을 적극적으로 확보할 필요가 있음

- 주민들이 사업에 대한 명확한 이해를 도모하기 위한 적극적이고 반복적인 참여기회, 다양한 의견개진 기회를 제공하여야 함
- 계획 수립 과정의 투명성·공정성·객관성·합리성을 확보하기 위해 주민을 포함하여 다양한 주체의 참가도 허용되어야 함
- 기술적, 사회적, 경제적, 환경적 차원 등의 다양한 관점에서 계획이 종합적으로 검토되어, 합리적으로 계획을 수립하고 수용성을 높여야 함

# 1. 사전이행절차 개선의 목표와 방향, 가이드라인

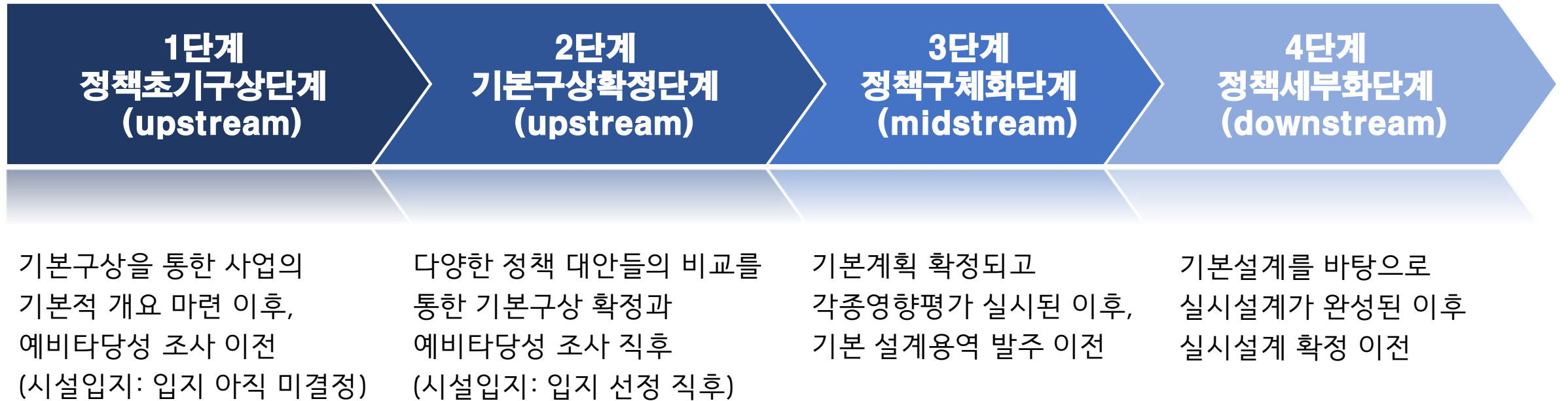
## 2) 사전이행절차 개선을 위한 기본방향

- ❖ 개선된 사전이행절차의 목적은 주민들의 다양한 의견을 수렴하고 수용성 높은 계획을 수립하기 위한 절차임
  - 목적을 달성하기 위한 사전이행절차는 정보제공, 회의참가, 의견수렴, 참가유도, 의견반영 판단 및 피드백 등의 활동이 이루어지게 되며
  - 단, 이 사전이행절차를 통해 사업에 대한 반대의견을 노출시켜, 설득을 통해 반대주민을 찬성으로 전환시키려는 목적이 아니며
  - 궁극적으로 사전이행절차는 주민들의 다양한 의견을 표출할 수 있도록 함으로써 다양한 이견이 존재함을 인식하고 그 이견을 이해 하고자 하는 것임
  - 따라서 사전이행절차를 통해 어떠한 합의를 도출하려는 활동은 아님
  
- ❖ 이러한 가치와 목적을 추구하고 달성하기 위해서 기존의 형식적이고, 일방적이고, 일회적이며, 소극적인 사전이행절차를 극복하고 실질적이고 높은 수준의 참여와 소통을 통해 사업에 대한 정보공유와 공감, 이해, 지지와 협력, 그리고 신뢰를 확보할 수 있어야 함
  - 이러한 개선된 사전이행절차는 기존에 사업 담당자만의 수행에서 벗어나 사전이행절차가 소기의 목적을 달성할 수 있도록 기술 및 소통 관련 다양한 전문가의 참여와 지원을 통해 상호주체 간 이해를 증진할 수 있도록 다양한 참여형식, 의사소통 형태를 취할 필요 있음

# 1. 사전이행절차 개선의 목표와 방향, 가이드라인

## 3) 사전이행절차 개선의 기본 원칙 및 가이드라인

❖ 정책내용 구체화 정도에 따른 사전이행절차 4단계 시점



# 1. 사전이행절차 개선의 목표와 방향, 가이드라인

## 3) 사전이행절차 개선의 기본 원칙 및 가이드라인

❖ 정책내용 구체화에 따라 이해당사자 범위와 수도 영향을 받고 구체화되는 경향이 있음

- 각각의 대상에 따라 다른 소통 방식이 단계별, 상황별로 필요함
- ✓ 불특정 다수 일반 시민
- ✓ 전 단계에서 의견을 제출한 시민
- ✓ 이해당사자 집단의 대표
- ✓ 관련 전문가 및 시민단체 (대표)
- ✓ 이해당사자로 여겨지나 참여에 소극적이거나 능력이 없는 지역 및 계층
- ✓ 보다 구체적인 이해관계를 지니는 지역 시민 및 집단 및 집단의 대표
- ✓ 관련 지역의 정치인 (시, 구 의회 의원)

❖ 이해당사자의 파악은 시당국의 인식에 따라 예측할 수 있으며, 정보의 공유를 통해 시민들이 자발적으로 이해관계를 인식하여 coming out 하도록 유도해야 함(top-down과 bottom-up방식으로 이해당사자 파악)



# 1. 사전이행절차 개선의 목표와 방향, 가이드라인

## 3) 사전이행절차 개선의 기본 원칙 및 가이드라인

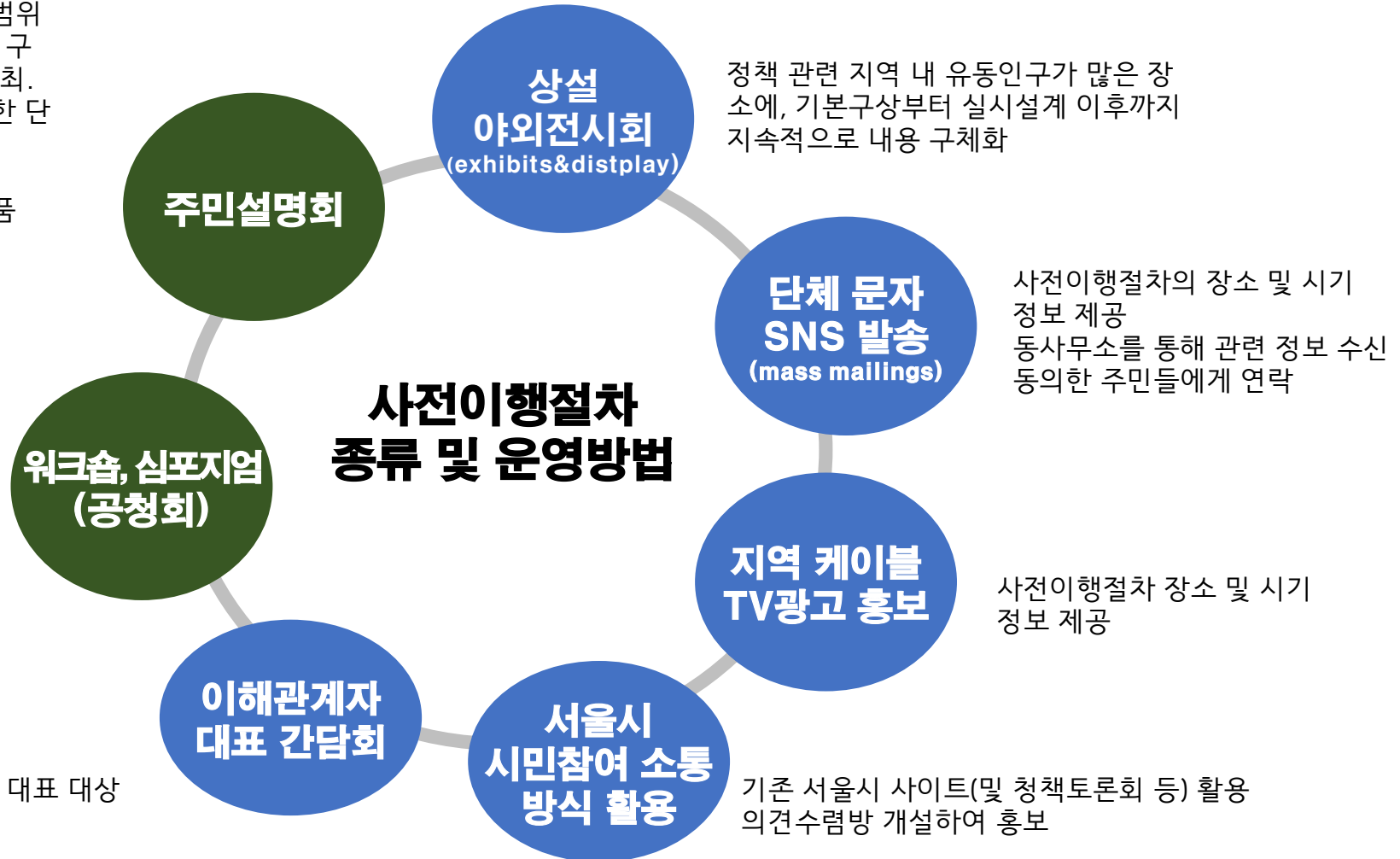
- ❖ 사전이행절차가 정책 결정 단계에서 어떤 단계에서 시행되는 것인지 명료하게 인식시켜야 함
- ❖ 시민들로부터의 의견 수렴이 신중하게 그리고 신실하게 반영될 수 있다는 것을 소통 과정에서 보여주어야 함
- ❖ 각종 영향 평가의 경우, 전문가들에게 100%로 맡기는 것이 아니라 전문가들이 연구해야 할 항목이나 내용에서 input을 할 수 있도록 배려해야 함
- ❖ 사전이행절차가 갈등을 무조건 저감하는 것이 아니라 오히려 갈등을 빨리 효과적으로 다룰 수 있도록 하는 것이므로 사전이행절차의 단계별로 갈등해결 절차와 전략이 항상 동반 되어야함
- ❖ 시민이 특정 정보를 궁금해 해서 서울시청 홈페이지(예, 정보소통광장 등)에 찾아와서 정보를 습득하도록 하는 것이 아니라 시청이 적극적으로 시민들을 찾아가서 알리는 적극적인 변화가 필요함

# 1. 사전이행절차 개선의 목표와 방향, 가이드라인

## 4) 다양한 사전이행절차의 종류 및 운영방법

- 해당 정책이 영향을 미치는 가장 광범위한 지역을 파악, 기본 구상 단계에서 구단위로 순차적으로 주민설명회를 개최. 정책의 구체화 정도에 따라 더 자세한 단위(동 단위)주민설명회를 개최
- 정책 시각화(모형, 동영상)
- 시민참가 유도를 위한 기념품 및 상품
- 평일 야간이나 주말 오후

구체적인 이해관계를 가지는 시민 대상, 참가자들간의 숙의 토론: 소통 전문가와 회의 진행자 활용



## 2.단계별 사전이행절차 개선 방안: 적용모델

### 기본구상단계 (1단계: 정책초기 구상단계, Upstream)

#### ❖ 기본계획안 준비단계

- 실무부서가 기본구상(안)을 마련하면, 이를 바탕으로 실무부서는 '공공갈등진단표' 작성하여 갈등조정담당관실 제출함
- 갈등관리심의위원회는 공공갈등진단표를 심의하여 실무부서가 작성 할 '주민설명회 계획안'에 반영할 사항들을 제안하여 실무부서에 전달함
- 실무부서는 갈등관리심의위원회 제안을 바탕으로 '주민설명회 기본계획안'을 작성함

#### <주민설명회 기본계획안>

- 사업부서로 하여금 향후 주민설명회를 어떤 법적 근거로, 어느 단계에서, 어떤 형식으로, 몇 회를, 어떤 정보를, 누구를 대상으로 진행할 것인지에 대한 개략적으로 수립함
- 계획안 작성의 주목적은 사업부서로 하여금 주민설명회의 의미와 중요성, 목적, 형식 등에 대해 인지시키는 것임
- 또한 기본구상에 대한 제1차 주민설명회를 개략적으로 누구를 대상으로 실시할지를 명시하며, 앞으로 주민설명회를 설계하기 위해 무슨 준비를 해야 하는지 등에 대해 설명을 포함

## 2.단계별 사전이행절차 개선 방안: 적용모델

### 기본구상단계 (1단계: 정책초기 구상단계, upstream)

#### ❖ 제 1차 주민설명회 실시

- 현재는 기본구상 단계에서 주민설명회는 실시하지 않음. 그러나 이 단계에서 사업에 대한 기본구상안을 제1차 주민 설명회를 실시하여 주요 오피니언 리더들에게 알릴 필요 있음
- 지역정치인(시의원, 구의원 등), 지역공무원(구청장 및 기초단체공무원), 지역 유력인사(자생단체 대표 등), 지역 언론 등을 대상으로 함
- 사업의 필요성이나 목적, 사업의 주요 내용, 향후 진행단계 및 각 단계의 주요 내용 등과 관련된 설명 및 정보 제공
- 이 때 향후 '주민설명회 설계 위한 설문조사표(<부록 A>) 배포 및 수거'
- 제1차 주민설명회는 갈등조정담당관실이 주관하고 회의진행자가 진행함
- 해당 사업의 성격, 규모, 공간범위에 따라 필요하다고 판단되는 경우 갈등조정담당관실과 협의를 거쳐 주민설명회를 1회 이상 실시할 수 있음

#### ❖ 기본구상 확정

## 2.단계별 사전이행절차 개선 방안: 적용모델

### (예비)타당성 조사 단계(2단계: 기본계획안 확정단계, Upstream)

#### ❖ 기본계획안 준비단계

- 사업타당성 검토, 기술용역타당성 심사
- 교통수요 예측, 기술성 검토

#### <사업타당성 검토>

- 현재 사업타당성검토는 경제성 검토임. 그러나 '전략갈등영향분석'을 통해 사회성 검토(사회적 수용성 검토)까지 포함 시켜야 함

#### <기술용역타당성심사>

- 현재 매우 개괄적이고 단일 대안에 대해서만 도출함. 그러나 본 단계의 기술성검토는 해당 사업의 목적을 달성하기 위해 타당성 수준의 구체적 검토가 이루어져야 함
- 또한 이 단계에서 기본적으로 복수의 대안(3개 이상) 또는 대안의 조합 등 이 제시되어야 하며, 이 복수의 대안들이 비교, 평가되는 기준들이 제시되어야 함
- 이 과정을 용역사가 아닌 독립적이고 전문적인 '(가칭)기술전문위원회'\*가 담당하도록 하고자 함. 기술성 검토에는 사업의 기술성, 환경성, 경제성, 사회적 수용성 입각한 최적대안 도출 과정과 평가기준을 주민들에게 설명함

※ 기술전문위원회는 학식과 덕망이 있으며 관련 사업의 기술적, 경제적, 환경적, 그리고 갈등관리 측면의 이해가 높은 전문가로 구성

## 2.단계별 사전이행절차 개선 방안: 적용모델

### (예비)타당성 조사 단계(2단계: 기본계획안 확정단계, Upstream)

#### ❖ 전략갈등영향분석 실시

- 1차 주민설명회의 결과 및 설문조사를 바탕으로 구체적인 '주민설명회 실시계획안'을 실무부서가 마련
- 최적 대안을 기초로 하여 기술성평가위원회, 실무부서, 용역사 등과 함께 주민설명회 실시계획을 공동으로 수립
- 시기, 장소, 횟수, 대상, 제공될 정보, 정보제공의 형식 등을 구체적으로 확정
- '주민설명회 실시계획안' 마련되면 이를 갈등조정담당관실에 제출하고 갈등관리심의위원회가 '주민설명회 실시계획안'을 검토하여 수정 및 보완사항을 실무부서에 전달한 후 '주민설명회 실시계획안' 확정함

## 2.단계별 사전이행절차 개선 방안: 적용모델

### (예비)타당성 조사 단계(2단계: 기본계획안 확정단계, Upstream)

#### ❖ 제2차 주민설명회 실시

- 사업의 목적과 필요성, 경제성 검토, 기술성검토, 환경성검토, 사회적 수용성 검토에 대해서 주민들에게 설명
- 특히, 경제성 및 기술성 검토는 '(가칭)기술전문위원회' 위원장이 주민들에게 검토의 내용, 복수대안, 각 대안에 대한 장단점 및 효과 설명, 대안 비교 기준, 대안 비교 과정, 최종 대안 선택 및 설명
- 전략갈등영향분석에 따라, 가능하면 구체적인 이해를 갖고 있는 주민들과 이해관계자들이 참여. 특히 이들에게 누가 최종 대안을 선택하는지, 이 과정에서 주민들의 의견 수렴은 어떻게 되어야 하는지에 대해서 설명할 수 있어야 함
- 제2차 주민설명회에 참석한 주민들은 현장에서 사업에 대한 설명을 추가적으로 요구할 수 있어야 하고, 추가적인 정보를 요청하고 자유롭게 질문
- 주민설명회에서는 특히 주민들에게 사업에 대한 이해를 높이기 위한 다양한 방식과 수단 정보 제공(예: 시각화, 입체화, 동영상 및 3D 시뮬레이션 등). 온/오프라인을 통해 관련 정보 접속 및 획득 가능하며, 주민들의 의견 개진
- 갈등조정담당관실 주관, 회의 진행자 진행, 현장에서 파악된 의견 및 향후 개진될 의견이 어떻게 수렴되어 반영되고 확인할 수 있는지 설명. 또한 해당 사업이 향후 어떻게 진행될지, 어떤 과정과 단계를 거치게 되는지 등을 주민들에게 인지시킴
- 해당 사업의 성격, 규모, 공간 범위에 따라 필요하다고 판단되는 경우 갈등조정담당관실과 협의를 거쳐 1회 이상 실시가능
- 향후 사업관련 정보 수신 희망 여부 조사

## 2.단계별 사전이행절차 개선 방안: 적용모델

### 기본계획 단계(3단계: 정책 구체화 단계, Midstream)

#### ❖ 제3차 주민설명회 실시

- 현재에는 주민설명회가 실시되지 않음
- 투융자 심사과정과 결과, 사업예산편성 과정과 결과, 수행 방식 결정 이유 등에 대해 주민들에게 설명할 수 있어야 함
- 이 내용에 대해 일정기간 이상 동안, 온라인 및 오프라인 수단과 매체를 통해 주민들의 의견을 수렴
- 또한 해당 사업이 향후 어떻게 진행될지, 어떤 과정과 단계를 거치게 되는지 등을 주민들에게 인지시킬 수 있어야 함
- 제2차 주민설명회에서 수렴된 주민의견의 반영여부를 주민들에게 알려줌
- 주민설명회 결과를 갈등조정담당관실에 제출하고 갈등관리심의위원회는 실무부서에 피드백 제공
- 해당 사업의 성격, 규모, 공간범위에 따라 필요하다고 판단되는 경우 갈등조정담당관실과 협의를 거쳐 주민설명회를 1회 이상 실시할 수 있음



## 2.단계별 사전이행절차 개선 방안: 적용모델

### 기본설계 단계(4단계: 정책 세부화 단계, Downstream)

#### ❖ 제4차 주민설명회 실시계획안 마련

- 실무 부서가 기본설계안을 마련하여 이를 바탕으로 '주민설명회 실시계획안'을 마련하여 갈등조정담당관실에 제출함
- 기본설계는 가장 구체적인 사업내용이 마련되어지므로 가장 정교하게 주민설명회를 할 필요가 있음
- 기본설계안에 따라 사업의 과정 및 이후에도 영향을 받는 구체적인 공간적 범위와 주민대상을 확정할 수 있어야 함
- 시기, 장소, 횟수, 대상, 제공될 정보, 정보제공의 형식 등을 구체적으로 확정
- 갈등조정담당관실은 주민설명회 실시계획안을 갈등관리심의위원회로 하여금 검토하여 기본설계안에 따른 적정성을 검토하여 보완 및 수정사항을 실무부서에 제안함
- 실무부서는 주민설명회 실시계획안을 확정함

## 2.단계별 사전이행절차 개선 방안: 적용모델

### 기본설계 단계(4단계: 정책 세부화 단계, Downstream)

#### ❖ 제4차 주민설명회 실시

- 주민들에게 심의 및 평가 과정 및 결과에 설명함. 사업 전과 사업 후에 변화될 영향 등에 대해서 매우 구체적인 정보를 전달할 수 있어야 함
- 특히 사업으로 인해 사업의 과정 및 사업 후에 부정적인 영향을 받을 주민 및 이해관계자들을 찾아내어 구체적인 정보제공
- 사업의 과정 및 후의 영향에 대한 공간적 범위를 특정할 수 있어야 하며 이에 대한 대책 및 방안들을 구체적으로 제시할 수 있어야 함
- 사업의 과정 및 후의 영향에 대한 이해를 돕기 위한 다양한 수단과 매체를 활용하여 설명 및 정보 제공
- 또한 서울시 담당자, 시행사, 용역사는 이전의 유사 및 관련 사업에서 제기되었던 부정적 이슈와 이에 대한 대응책들을 상세히 소개할 수 있어야 함
- 이 내용에 대해 일정기간 이상 동안, 온라인 및 오프라인 수단과 매체를 통해 주민들의 의견을 수렴함
- 해당 사업의 성격, 규모, 공간범위에 따라 필요하다고 판단되는 경우 갈등조정담당관실과 협의를 거쳐 주민설명회를 1회 이상 실시할 수 있음
- 제3차 주민설명회에서 수렴된 주민의견의 반영여부를 주민들에게 알려 줌

## IV. 갈등영향분석 적용방안

# 1. 갈등영향분석의 필요성

- ❖ 갈등영향분석은 대통령령의 『공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정』이 있고, 그와 관련된 시행규칙이 총리령으로 제정되어 있음
- ❖ 서울시는 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례(2012.9.28.)에 의해 갈등영향분석을 실시

## <서울시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례(2012.9.28)>

- '공공정책'은 서울시가 수립하거나 추진하는 정책 또는 사업계획, 자치법규의 제(개)정
  - '공공갈등'은 서울시가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계인의 충돌
  - '갈등영향분석'은 공공정책을 수립하거나 추진할 때 그 공공정책이 사회에 미치는 갈등요인을 예측·분석하고, 공공갈등을 예방·해결하기 위한 적절한 방안 등을 제시하는 것
- 갈등영향분석은 이 조례의 제6조에 1항에 의거 “시장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 시민생활에 중대한 영향을 주거나 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 경우에는 갈등영향분석을 실시할 수 있다”고 명시

# 1. 갈등영향분석의 필요성

❖ 2013년~2017년 실시된 서울시 갈등영향분석은 총 13건

연번	연도	용역대상	수행업체	용역기간
1	2013년	가양4단지 주거복지동 증축	사)한국행정학회	'13.6.7~'13.7.6
2		남부도로사업소 청사이전	사)한국과학정책학회	'13.6.7~'13.9.6
3		개포동 재건마을 주거환경개선	한국행정연구원	'13.6.7~'13.9.6
4	2014년	가락동 농수산물 도매시장 현대화사업	사)한국사회갈등해소센터	'14.10.23~'15.1.22
5		영등포 고가하부 긴급구호용 주택건설사업	사)한국정책학회	'14.12.4~'15.2.3
6	2015년	간선도로 4개지점 횡단보도 설치	한국갈등해결연구원	'15.9.17~'15.12.20
7	2016년	재건축·재개발사업지와 인근시설 간 갈등	사)하나누리 한국갈등전환센터	'16.11.7~'17.1.3
8		행정집행과정에서의 법적요인에 관한 갈등	사)한국행정학회	'16.11.1~'16.12.31
9		서울시립승화원 관련 갈등영향 분석	사)한국갈등해결센터	'16.11.4~'16.12.31
10	2017년	사당역 빗물저류조 설치 갈등관련영향 분석	갈등해결&평화센터	'17.2.14~'17.6.14
11		대학교 기숙사 건립	갈등해결&평화센터	17.8.29.~'17.11.26
12		등촌동 어울림플라자 신축관련	사)한국행정학회	'17.9.18~'17.12.18
13		이웃분쟁해결을 위한 지역사회 갈등영향분석	사)한국지방자치학회	'17.10.13~ '17.12.20

# 1. 갈등영향분석의 필요성

## ❖갈등영향분석 시행의 성과와 한계

- 서울시의 갈등영향분석 실시 사례는 기존 행정중심의 일방적 사업관행을 탈피하고, 실질적인 이해관계자 참여를 통한 의견 수렴을 통해 사회적 수용성을 확보하려 했다는 측면에서 높이 평가됨
  - 주민들의 수용성 없이는 사업의 실질적인 어려움을 인식, 새로운 문제해결 방식인 대화와 협상을 통한 사회적 합의(조정 등)를 통해 갈등해소와 최소화 방안 마련 노력함
- 갈등영향분석 실시 시기는 대부분 사업계획이 확정되고 즉, 기본계획이나 설계가 확정되고 이후 실시설계나 사업(공사)추진 단계에서 집단민원발생 및 심각한 갈등상황이 초래된 이후에 실시한 경우임
  - 각 사업의 이해관계자들은 사업의 필요성 및 타당성에 문제를 제기하고, 정보의 부족과 소외, 이해관계자의 의견 미반영, 의사결정의 일방성을 주요 이슈로 사업을 반대하거나 중단을 요구하는 경우가 대부분임. 이것은 사전이행절차가 충실하게 진행되지 않았거나, 진행되었다고 해도 부실하게(소통과 협력이 충분하지 않음) 진행된 결과
  - 갈등영향분석 목적도 이미 확정된 사업에 대해 이해관계자와의 대화와 협상을 통해 사후적 갈등해소와 완화방안 모색하거나 조정협의체를 통한 사회적 합의형성에 치우치는 경향이 많음
  - 특히 사전이행절차가 이행(주민설명회 개최 등)되지 않았거나 설사 이행되었다고 해도 부실하게 진행된 결과 확정된 사업의 공사 지연과 사회적 비용 발생, 행정의 신뢰 악화, 사회적 이슈로 등장한 이후 갈등영향분석을 실시한 경우가 많은 것으로 볼 때 사전이행절차와 연계한 갈등영향분석이 필요함을 알 수가 있음

## 2. 갈등영향분석의 구체적 적용 방안

- ❖ 갈등영향분석의 유용성은 공공정책을 원활하게 수행하기 위한 사전 예방적 갈등관리와 갈등영향분석 과정의 투명하고 공개적인 정보 공유와 이해관계자 참여 활성화를 통한 갈등관리 민주성에 기여함
- ❖ 사전이행절차의 목적은 계획 및 사업 확정 전에 주민들의 다양한 의견을 수렴하여 수용성 높은 계획 및 사업을 수립하기 위한 절차이므로, 갈등영향분석제도의 적용은 이에 부합하는 것이 되어야 함



# 3. 갈등영향분석의 운영 개선방안

## 1) 갈등영향분석의 실시 개요

- ❖ 현재 갈등영향분석의 실시 여부는 '시장이 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 시민생활에 중대한 영향을 주거나 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 경우(조례 제6조 1항)'임
  
- ❖ 갈등영향분석의 실시 단계를 실시시기와 목적 및 분석내용을 바탕으로 하여 사전갈등영향분석, 갈등영향분석으로 구분하여 사업시기와 분석주체 그리고 갈등상황에 맞는 갈등분석이 이루어질 수 있도록 해야 함
  - 이는 기존 서울시 공공사업 절차도에 따르면 타당성(예비)단계에 실시하는 것

# 3. 갈등영향분석의 운영 개선방안

## 2) 갈등영향분석 실시 요건

### ❖ 갈등영향분석의 단계별 구분 기준

구분		시기	분석의 주요 내용	적용 단계	분석주체
사전 갈등영향분석	예비 갈등영향분석	사업 계획 설계 과정 및 논의 진행 시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 규모 및 사업 특성 파악</li> <li>- 예상 가능한 이해관계자 구성 및 분포 파악</li> <li>- 갈등의 진행 및 확산 방지를 위한 갈등 예방 요소 파악</li> </ul>	기본구상 확정 전	사업부서 공무원, 갈등조정담당관
	전략 갈등영향분석	사업추진여부 결정 전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동일 분야의 갈등 사례에 대한 조사</li> <li>- 예상 갈등 배경 및 갈등 특성 파악</li> <li>- 예상되는 사업의 주요 이슈, 주요 이해관계자 등에 대한 파악</li> <li>- 갈등 가능성을 고려하여 계획 수립</li> <li>- 갈등의 잠재적 요인 파악</li> </ul>	(예비)타당성조사 및 기본계획 결정 전	외부전문가 그룹
갈등영향분석		사업 추진확정 후 또는 갈등 발생 및 진행 시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵심 및 주변 이해관계자 파악</li> <li>- 예상되는 갈등 원인 분석</li> <li>- 갈등 이슈 및 예상되는 쟁점</li> <li>- 집단별 갈등 해결 방안 분석</li> <li>- 갈등 예방 및 심화방지를 위한 협의회 설계 제안</li> </ul>	사업 실시 및 진행단계	외부 전문가 그룹

# 3. 갈등영향분석의 운영 개선방안

## 2) 갈등영향분석 실시 요건

### ❖갈등관리심의위원회의 활용

- 현재 조례에 따르면 갈등관리심의위원회를 통해 갈등영향분석 실시여부가 주요한 기능으로 되어 있지만 실제로는 사업부처 및 갈등조정담당관실의 제안으로 갈등영향분석 실시 여부를 심의하거나 의결할 뿐 갈등영향분석 실시 결정에 대한 아무런 영향을 미치지 못하고 있는 실정임. 따라서 갈등진단 및 대응체계 관리 프로세스와 갈등영향분석과의 연관성을 강화하기 위한 갈등관리심의위원회와의 협력체계 구축 필요
- 갈등영향분석 실시와 운영에 대한 체계 개선을 위해 분석 단계별로 갈등영향분석의 심의를 다르게 하여 심의위원회의 기능을 확대시키고 심의위원회에서도 갈등영향분석 실시를 제한할 수 있도록 기능을 추가해야 할 것임
- 갈등영향분석 진단표에 따라 도출된 등급(2,3)에 대해 , 사업부서에서 직접 갈등심의위원회의 보고 및 심의과정을 거쳐 갈등관리심의위원회에서 예비분석으로 끝낼지 아니면 전략(갈등영향분석)을 진행 할지 결정하는 것이 바람직할 것임. 특히 전략 갈등영향분석의 경우 사업 특성이나 갈등 사안에 따라 심의를 선택적으로 결정할 수 있도록 심의의 폭을 확대할 필요가 있음
- 갈등영향분석의 경우 역시 의무적으로 사전에 심의를 하여 갈등영향분석 이전의 예비 분석이나 전략 분석으로 충분한 검토 이후 심의를 진행하여 갈등영향분석이 체계적으로 진행 될 수 있도록 해야 할 것임

# 3. 갈등영향분석의 운영 개선방안

## 2) 갈등영향분석 실시 요건

### ❖ 갈등영향분석 단계별 주요 내용

구분		주요 분석내용	
사전 갈등영향분석	예비 갈등영향분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업개요</li> <li>• 갈등가능성에 대한 소관부서 자체평가</li> <li>• 갈등발생 시 동 과제의 계획수정 등 수용가능성 평가(다른 대안 제시 가능성)</li> <li>• 주민설명회 등 개최 및 운영 설계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예상 쟁점 및 예상 이해관계자 분류</li> </ul>
	전략 갈등영향분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업 계획의 적정성(다른 대안 평가)</li> <li>• 갈등배경 및 특성</li> <li>• 갈등의 예상강도 및 잠재적 요인</li> <li>• 주민설명회 등 개최 및 운영설계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입지 또는 정책 타당성(다른 대안 평가)</li> <li>• 이해당사자들의 입장 및 실익 분석</li> <li>• 갈등완화 및 해소방안 가능성 분석</li> </ul>
갈등영향분석		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등전개과정</li> <li>• 갈등의 강도</li> <li>• 갈등해결에 필요한 요건 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등의 유형(성격) 및 지속기간</li> <li>• 이해당사자 간 신뢰 정도 및 합의가능성 분석</li> <li>• 대화 및 협상(조정)협의체 운영 설계</li> </ul>

# V. 서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례 및 시행규칙 개정(안)

감사합니다