

공공갈등민원 해결의 제도화 방안 정책연구

— 최종보고서 —

2013. 10. 17.

연구책임자: 심준섭(중앙대)
공동연구원: 김광구(경희대)
이강원(경실련 갈등해소센터)
연구보조원: 김지수(중앙대)

(사) 한국정책학회

목 차

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적	1
1. 연구배경	1
2. 연구목적 및 필요성	5
1) 연구의 목적	5
2) 연구의 필요성	7
제2절 연구 프레임워크 및 방법	8
1. 연구 프레임워크	8
2. 연구절차	9
3. 연구방법	11

제2장 이론적 배경 검토

: 공공갈등민원과 공공갈등민원관리

제1절 공공갈등과 공공갈등민원의 개념	13
1. 공공갈등의 개념 및 특징	13
2. 공공갈등의 유형	14
제2절 공공갈등 관리방법: 전통적 관리방법과 ADR 비교를 중심으로	17
1. 전통적 관리방법	17
1) 전통적 관리방법의 특징	17

2) 전통적 관리방법의 한계	17
2. 대안적 분쟁해결방법(ADR)	18
1) 대안적 분쟁해결방법(ADR)의 특징	18
2) 대안적 분쟁해결(ADR)의 유형	19
제3절 공공갈등관리역량의 구성요소	22
1. 대안적 분쟁해결(ADR) 역량의 구성요소	22
2. 본 연구의 분석틀: ADR 역량 개념 모형	23

제3장 국내 공공갈등관리 제도 및 현황

제1절 국내 공공갈등 발생현황 및 공공갈등 조정제도	25
1. 국내공공갈등 유형별 발생현황	25
2. 국내 공공갈등 조정제도	27
1) 국내 공공갈등관리의 법적 근거	27
2) 국내 공공갈등 관리체계	27
3) 소결론	33
제2절 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정제도 운영실태	35
1. 공공갈등민원의 개념	35
1) 민원의 개념	35
2) 국민권익위원회의 ‘고충민원’ 정의	36
3) 국민권익위원회의 ‘다수인 관련 민원’ 정의	37
4) 공공갈등민원의 개념 정의	37
2. 국민권익위원회의 공공갈등민원관리 근거법	38
1) 공공갈등민원 관리의 법적 근거	38
2) 국민권익위원회의 ‘공공갈등민원’ 처리의 법제도적 한계	39
3. 공공갈등민원 현황	40
1) 고충민원 처리현황	40

2) 다수인 민원(5인 이상) 처리 현황	52
4. 국민권익위원회 현장조정회의 현황	59
1) 현장조정회의 실시 현황	59
2) 현장조정회의 대상 공공갈등민원의 민원인 규모	61
3) 다수인 민원의 완료율	63
4) 현장조정회의 대상 다수인 민원의 처리기간	63
5) 민원인 수와 처리기간의 관계	66
6) 현장조정회의 참여 위원 현황	66
7) 민원 분야별 현장조정회의 실시 현황	67
8) 현장조정회의 대상 민원의 피신청기관 및 관계기관	69
5. 우수 현장조정사례 분석결과: 현장조정카드 내용분석	74
1) 방화대로 민원(2013)	74
2) 봉은사 민원(2013)	76
3) 정읍역 지하차도 및 선상역사 신설 백지화 반대 민원(2012)	76
4) 교통산성 연결통로 설치요구 민원(2013)	77
5) 환경가교 철거로 인한 교통정체 해소 민원(2011)	78
6. 소결론	79
1) 다수인 민원이 점차 증가하는 상황에서 다수인 민원과 일반 민원의 차별화된 접근의 필요성	79
2) 다양한 공공갈등민원 중 조정의 전문성이 높은 분야에 대한 선택과 집중의 필요성	80
3) 현장조정회의 확대 및 성공적인 운영전략의 필요성	82
4) 공공갈등민원의 개념 정립 필요성	84
5) 공공갈등민원 접수방식의 다양화 필요성	84
6) 현장조정회의 우수 사례들의 시사점	84
7. 국민권익위원회의 조직운영 현황	85
1) 조직구조	85
2) 인력현황	88
3) 예산현황	89
4) 공공갈등민원 처리 관련 성과평가 체계	90

8. 공공갈등민원 처리 절차 및 방법	92
1) 공공갈등민원의 처리절차	92
2) 국민권익위원회의 공공갈등민원 조사방법	93
3) 국민권익위원회의 공공갈등민원 처리방법	94
9. 종합민원상담센터	95
10. 지역 상담센터 운영현황	96
11. 소결론	98
1) 조사관 1인당 과도한 민원 업무부담으로 인한 공공갈등민원에 대한 전담이 어려움	98
2) 일부 조사관들에 대한 공공갈등민원의 편중	99
3) 공공갈등민원 전담인력의 미확보	100
4) 공공갈등민원을 담당하는 지방 조직의 미흡	100
5) 외부 전문가 풀(pool) 미구축 및 자문 거버넌스 체계의 미흡	101

1

제4장 국내 ADR 기구 비교분석

제1절 국내 ADR 기구 비교분석	103
1. 국내 ADR 기구 비교 방향	103
2. 행정형 ADR 기구 비교분석 결과	103
1) 비교대상기관	103
2) 10가지 비교기준	104
3) 비교분석 결과	104
제2절 국내 ADR 기구 사례분석	107
1. 행정형 ADR 기구 사례: 한국공정거래조정원	107
2. 행정형 ADR 기구 사례: 노동위원회	112
1) 노동위원회의 법적 근거	112
2) 노동위원회의 조직구조	113

3. 민간형 ADR 기구 사례: 대한상사중재원	117
1) 대한상사중재원의 법적 근거	117
2) 대한상사중재원의 조직구조	117
4. 시사점	119

제5장 해외 공공갈등 ADR 제도 비교분석: 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 비교를 중심으로

제1절 미국의 공공갈등 ADR 제도 및 현황	122
1. ADR 관련 법제도	122
2. ADR 기구와 조직	123
3. ADR 조정기관	124
제2절 독일의 공공갈등 ADR 제도 및 현황	126
1. 공공갈등관리기구: ADR 제도의 활용	126
2. 법·제도적 기반	126
3. 신독일조정법 (New German Mediation Act, 2012)	127
4. ADR 관련 자원	128
1) 독일 내 조정관련 협회	128
2) 독일 내 조정관련 교육기관	129
제3절 영국의 공공갈등 ADR 제도 및 현황	130
1. ADR 제도의 활용	130
2. ADR 법제도	130
3. ADR 기구	131

제4절 프랑스의 공공갈등 ADR 제도 및 현황	132
1. ADR 제도의 활용	132
2. ADR 범·제도적 기반	132
3. ADR 기구 와 조직	133
제5절 일본의 공공갈등 ADR 제도 및 현황	134
1. ADR 제도의 활용	134
2. ADR 법제도	134
3. ADR 자원	135
제6절 국내 공공갈등민원 관리에 대한 시사점	137
1. 미국과 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교	137
2. 독일과 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교	139
3. 영국과 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교	139
4. 프랑스와 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교	140
5. 일본과 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교	140
6. 소결론	141

제6장 국민권익위원회의 공공갈등민원 관리역량 및 문제점 진단을 위한 설문조사 및 인터뷰

제1절 조사관 대상 설문조사	144
1. 설문조사의 범위와 방법	144
1) 모집단 및 회수율	144
2) 설문조사기간	144
3) 설문조사방법	144
4) 설문문항의 구성	144

2. 응답자의 인구구성학적 특성	145
1) 응답자들의 민원과별 분포	145
2) 응답자들의 인구구성학적 특징	146
3. 설문조사 분석결과	148
1) 조직구조 및 인력부문	148
2) 조사 및 조정방법부문	152
3) 법제도적 기반부문	161
4) 사회적 인식부문	167
5) 소결론: 조사관 설문조사결과	171

제2절 조사관 및 관리자 대상 인터뷰 175

1. 인터뷰의 범위와 방법	175
1) 인터뷰 대상자	175
2) 인터뷰 일시 및 장소	175
3) 인터뷰 방법	175
4) 질문 문항의 구성	176
2. 인터뷰 결과 요약	181
1) 조직 및 인력	181
2) 조사 및 조정방법	182
3) 법제도	184
4) 사회적 인식	184
3. 소결론	185

제3절 공공갈등관리 전문가 대상 설문조사 186

1. 설문조사의 범위와 방법	186
1) 모집단 및 표본	186
2) 설문조사기간	186
3) 설문조사방법	186
4) 설문문항의 구성	186

2. 응답자의 인구구성학적 특성	187
3. 설문조사의 분석결과	188
1) 공공갈등민원 전반에 대한 평가	188
2) 공공갈등민원 조정역량 강화방안에 대한 의견	197
3) 소결론: 외부전문가 설문조사결과 분석 종합	206

제7장 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안

제1절 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 역량 구축의 프레임워크	209
---	-----

제2절 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안	211
---------------------------------------	-----

1. 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 자원의 확충방안	211
1) 공공갈등민원 전담인력의 배치	211
(1) 제 1 안: 현재의 8개 민원과에 공공갈등민원 전담 인력을 배치 ..	211
(2) 제 2 안: 공공갈등민원 전담팀의 신설	212
(3) 제 3 안: 공공갈등민원 전담 한시조직의 운영	213
(4) 제 4 안: ‘공공갈등민원조정원(가칭)’의 설립	213
2) 조사관 조사수당의 현실화 필요	214
3) 민간 갈등관리 전문기관의 ADR 지원 확대	215
4) 공공갈등민원조정 자문 거버넌스 체계 구축 및 활용	215
5) 민원처리시스템의 개발: 민원유형별 처리시스템의 정교화	216
6) 사례정보시스템의 구축 및 활용	217
7) 조정 전 합의를 촉진하기 위한 전문적 상담 서비스 실시	217
8) 지방자치단체를 대상으로 한 공공갈등민원 상담서비스 및 조정교육 실시	218
9) 전문위원의 전문 영역 다양화	218
10) 조정의 전문성이 높은 분야에 대한 선택과 집중	219
11) 스마트폰용 모바일 앱(app)을 활용한 민원접수 강화 및 상담 서비스의	

다양화	220
12) 조사관 대상 ADR 훈련 및 교육 확대	220
2. 공공갈등관리 기관간 역할 및 기능 조정방안: 국무조정실과의 협업을 중심으로	221
1) 제 1 안: 국무조정실에 ‘(가칭)갈등모니터링위원회’를 설치하고, 권익위가 실무기관 역할을 수행하는 방안	222
2) 제 2 안: 현행 갈등점검협의회의 기능을 강화하는 방안으로 권익위가 협의회의 간사 역할을 수행하도록 하는 방안	222
3) 제 3 안: 권익위가 국무조정실과 함께 공공갈등 선제 대응을 위한 기획조사를 실시하는 방안	223
3. 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR의 사회적 인식 개선 방안	223
1) 사례집 발간, 웹사이트 활용 및 언론노출 빈도 증대	224
2) 피해구제기관에서 실질적인 분쟁해결·갈등조정 지원기관으로서의 이미지 구축	224
3) 지역상담센터의 상설화 및 활성화	225
4) NGO 인사들의 조정위원 참여	226
4. 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR의 법제도적 인프라 구축방안	226
1) 공공갈등민원 개념의 정립	226
2) 사전조사 기능부여	227
3) 행정기관 요청에 의한 민원조사	228
4) 권익위가 실시하는 현장조정회의, 조정협의회 등에 해당 행정기관의 고위 관리자가 참여할 것을 의무화하는 방안	229
5) 의무이행권고제도의 도입: 권익위의 조정 결과에 대한 구속력 강화	229

제3절 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안 로드맵	230
1. 개요	230
2. 공공갈등민원 ADR 역량 단기 개선방안	230
3. 공공갈등민원 ADR 역량 중기 개선방안	232
4. 공공갈등민원 ADR 역량 장기 구축방안	233
참고문헌	235
<부록 1> 조사관용 설문지	239
<부록 2> 전문가용 설문지	249

그림차례

<그림 1-1> ADR 역량별 세부목표	6
<그림 1-2> 연구의 프레임워크: 전략 및 단계를 중심으로	8
<그림 1-3> 연구절차: 5단계	9
<그림 1-4> 분석 방법	11
<그림 2-1> ADR의 3가지 유형	20
<그림 2-2> ADR 기구의 역량 구성요소	23
<그림 3-1> 국내 공공갈등 발생 추이	25
<그림 3-2> 국내 공공갈등 관리체계	28
<그림 3-3> 연도별 다수인 민원의 발생 추이	45
<그림 3-4> 고충민원 처리방법간 비교	47
<그림 3-5> 연도별 조정합의 비율	48
<그림 3-6> 연도별 고충민원 처리비율	48
<그림 3-7> 민원처리 방법 별 평균 처리기간(2008-2013.6)	50
<그림 3-8> 연도별 평균처리 기간	50
<그림 3-9> 연도별 조정합의 기간	51
<그림 3-10> 민원 처리유형별 처리기간: 다수인 민원과 비다수인민원간 비교	53
<그림 3-11> 2013년 민원 분야별 처리기간: 다수인 민원과 비다수인민원의 비교	55
<그림 3-12> 연도별 조정합의율 변화	57
<그림 3-13> 민원 시정권고에 대한 수용률	58
<그림 3-14> 민원 시정권고에 대한 불수용 사유	59
<그림 3-15> 전체 다수인민원 중 현장조정회의 대상 민원의 비중	60
<그림 3-16> 민원인 수와 처리기간의 관계	66
<그림 3-17> 민원 분야별 현장조정회의 실시 현황	68
<그림 3-18> 현장조정회의 대상 민원의 피신청기관 유형(단위: %)	71
<그림 3-19> 국민권익위원회 ‘공공갈등민원’관련 조직 구조도	86

<그림 3-20> 국민권익위원회 공공갈등민원의 처리절차 순서도	92
<그림 4-1> 한국공정거래조정원 조직도	108
<그림 4-2> 노동위원회 조직도	114
<그림 4-3> 대한상사중재원 조직도	117
<그림 6-1> 소속부서별 응답자 분포	145
<그림 6-2> 조직 및 인력에 대한 응답자의 현황 평가 결과	149
<그림 6-3> 권익위 조직 및 인력 개선방안별 응답자들의 의견 종합	151
<그림 6-4> 공공갈등민원 조사과정에 대한 현황조사 결과	154
<그림 6-5> 공공갈등민원 1개당 조사관 1인을 무조건 배분하는 방식에 관한 의견조사 결과	155
<그림 6-6> 민원조사과정에서 각 항목이 얼마나 중요하다고 여기는지에 대한 질문 결과	156
<그림 6-7> 조사 및 조정방법의 개선에 관한 의견 조사 결과	159
<그림 6-8> 법제도적 기반 현황조사 결과	163
<그림 6-9> 법제도적 기반 개선방안에 관한 의견 조사 결과	166
<그림 6-10> 사회적 인식 현황에 대한 조사 결과	168
<그림 6-11> 사회적 인식 개선방안에 관한 의견 조사 결과	170
<그림 6-12> 우리나라의 공공갈등민원 조정수준	188
<그림 6-13> 권익위의 공공갈등민원 해결 기여도	189
<그림 6-14> 권익위 공공갈등민원 조정제도 인지도	190
<그림 6-15> 권익위의 공공갈등민원 조정절차 인지도	191
<그림 6-16> 권익위의 조정 전문성 수준이 높은 분야	192
<그림 6-17> 권익위 공공갈등민원 조정 만족도	193
<그림 6-18> 권익위의 공공갈등민원 조정역량	194
<그림 6-19> 공공갈등민원 조정기구로서 권익위의 강점	195
<그림 6-20> 권익위의 공공갈등민원 조정기능에 대한 대국민 홍보수준	196
<그림 6-21> 권익위의 공공갈등민원 조정기능 확대에 대한 의견	197
<그림 6-22> 권익위가 향후 역점을 두어야 하는 공공갈등민원 분야	198
<그림 6-23> 권익위의 공공갈등민원 조정의 지향점에 관한 의견	199
<그림 6-24> 조직구조 및 인력부문 역량강화 방안에 대한 의견	200

<그림 6-25> 조사 및 조정방법 부문 역량강화 방안에 대한 의견	201
<그림 6-26> 법제도적 부문 역량강화 방안에 대한 의견	203
<그림 6-27> 사회적 인식 부문 역량강화 방안에 대한 의견	204
<그림 6-28> 사전적 예방적 활동에 대한 의견	205
<그림 7-1> 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 역량 구축의 프레임워크	210

표차례

<표 2-1> 갈등의 구분	15
<표 2-2> 공공갈등의 개념도: 피해자와 원인제공자를 중심으로	15
<표 2-3> ADR의 시행주체에 따른 구분	20
<표 3-1> 공공갈등 현황(2000년 이후, 총 702건)	26
<표 3-2> 공공갈등종료방식별 현황	26
<표 3-3> 국민대통합위원회 설치 및 운영에 관한 규정 제1조	29
<표 3-4> 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 제26조 제5항	29
<표 3-5> 공민원법 제2조 제2호, 민원법 시행령 제2조 제2항: 고충민원의 정의	36
<표 3-6> 공공갈등민원관리 근거법	39
<표 3-7> 분야별 고충민원 현황	41
<표 3-8> 2013년 전반기(6월 현재) 분야별 고충민원의 비율	42
<표 3-9> 지역별 고충민원 접수현황 (단위: 건)	43
<표 3-10> 고충민원의 경로별 접수 현황	44
<표 3-11> 다수인 민원의 현황	45
<표 3-12> 전체 민원 중 다수인 민원의 비율	46
<표 3-13> 민원 처리현황 (단위: 건수)	49
<표 3-14> 민원의 평균 처리기간	51
<표 3-15> 민원 처리유형별 처리기간: 다수인 민원과 비다수인민원간 비교 (단위: 일)	54
<표 3-16> 민원 분야별 처리기간: 다수인 민원과 비다수인민원간 비교	56
<표 3-17> 처리민원의 조정합의율	57
<표 3-18> 민원 시정권고에 대한 수용률	58
<표 3-19> 민원 시정권고에 대한 불수용 사유	59
<표 3-20> 전체 다수인민원 중 현장조정회의 대상 민원의 비중	60
<표 3-21> 현장조정회의 대상 민원의 민원인 규모	62

<표 3-22> 현장조정회의 대상 다수인 민원의 완료율	63
<표 3-23> 현장조정회의 대상 다수인 민원 처리기간(단위: 건)	64
<표 3-24> 현장조정회의 대상 다수인 민원의 예상 완료시기	65
<표 3-25> 현장조정회의 참여 위원의 수	67
<표 3-26> 분야별 현장조정회의 실시 현황	68
<표 3-27> 민원 분야별 완료 현황	69
<표 3-28> 현장조정회의 대상 민원의 피신청기관 및 관계기관 수	70
<표 3-29> 현장조정회의 대상 민원의 피신청기관 유형	71
<표 3-30> 피신청기관 중 공사/공단, 기타기관의 세부내역	73
<표 3-31> 현장조정회의 대상 민원의 관계기관 유형(단위: 건)	73
<표 3-32> 고충처리국 과별 담당업무	87
<표 3-33> 고충처리국의 직급별 인력구조(단위: 명)	88
<표 3-34> 권익위의 성과평가체계	91
<표 3-35> 종합민원상담센터의 운영	95
<표 3-36> 지역상담센터 위치 및 연락처 : 11개소	96
<표 3-37> 상담 분야별 대상범위	97
<표 3-38> 상담인력 운영 현황	97
<표 3-39> 상담센터별 전문상담 인력풀(단위 : 명)	98
<표 4-1> 행정형 공공갈등 조정제도	106
<표 4-2> 한국공정거래조정원 근거법	107
<표 4-3> 한국공정거래조정원 조직구성원: 임원과 직원으로 구분	109
<표 4-4> 한국공정거래조정원 직원의 직급별 인원수	109
<표 4-5> 한국공정거래조정원 협의회의 위원 구성	110
<표 4-6> 지방노동위원회의 구조	115
<표 4-7> 대한상사중재원 중재인 현황	118
<표 6-1> 설문문항의 구성	145
<표 6-2> 소속부서별 응답자 분포	146
<표 6-3> 응답자의 인구구성학적 특성	147
<표 6-4> 조직 및 인력에 대한 응답자의 현황 평가 결과	150
<표 6-5> 권익위 조직 및 인력 개선방안별 응답자들의 의견 종합	151

<표 6-6> 공공갈등민원 조사과정에 대한 현황조사 결과	154
<표 6-7> 공공갈등민원 1개당 조사관 1인을 무조건 배분하는 방식에 관한 의견조사 결과	155
<표 6-8> 민원조사과정에서 각 항목이 얼마나 중요하다고 여기는지에 대한 질문 결과	157
<표 6-9> 조사 및 조정방법의 개선에 관한 의견 조사 결과	160
<표 6-10> 법제도적 기반 현황조사 결과	163
<표 6-11> 법제도적 기반 개선방안에 관한 의견 조사 결과	166
<표 6-12> 사회적 인식 현황에 대한 조사 결과	168
<표 6-13> 사회적 인식 개선방안에 관한 의견 조사 결과	170
<표 6-14> 질문문항의 구성: 조사관 질문지	176
<표 6-15> 질문문항의 구성: 과장 질문지	179
<표 6-16> 질문문항의 구성: 과장 블라인드 질문지	180
<표 6-17> 설문문항의 구성	187
<표 6-18> 응답자의 인구구성학적 특성	187
<표 6-19> 우리나라의 공공갈등민원 조정수준	188
<표 6-20> 권익위의 공공갈등민원 해결 기여도	189
<표 6-21> 권익위 공공갈등민원 조정제도 인지도	190
<표 6-22> 권익위의 공공갈등민원 조정절차 인지도	191
<표 6-23> 권익위의 조정 전문성 수준이 높은 분야(다중응답)	192
<표 6-24> 권익위 공공갈등민원 조정 만족도	193
<표 6-25> 권익위의 공공갈등민원 조정역량	194
<표 6-26> 공공갈등민원 조정기구로서 권익위의 강점	195
<표 6-27> 권익위의 공공갈등민원 조정기능에 대한 대국민 홍보수준	196
<표 6-28> 권익위의 공공갈등민원 조정기능 확대에 대한 의견	197
<표 6-29> 권익위가 향후 역점을 두어야 하는 공공갈등민원 분야(다중응답)	198
<표 6-30> 권익위의 공공갈등민원 조정의 지향점에 관한 의견	199
<표 6-31> 조직구조 및 인력부문 역량강화 방안에 대한 의견	200
<표 6-32> 조사 및 조정방법 부문 역량강화 방안에 대한 의견	202
<표 6-33> 법제도적 부문 역량강화 방안에 대한 의견	203

<표 6-34> 사회적 인식 부문 역량강화 방안에 대한 의견	205
<표 6-35> 사전적 예방적 활동에 대한 의견	206
<표 7-1> 공공갈등민원 ADR 역량 단기 개선방안	231
<표 7-2> 공공갈등민원 ADR 역량 중기 개선방안	232
<표 7-3> 공공갈등민원 ADR 역량 장기 구축방안	234

I. 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구 프레임워크 및 방법 목적

제3절 연구의 방법과 내용

제4절 선행연구

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

○ 변화하는 사회와 사회적 갈등 확산

- 우리나라는 세계적으로도 찾아보기 어려울 만큼 매우 빠른 속도의 산업화, 민주화, 정보화, 세계화를 경험하고 있다.
- 이러한 급속한 변화 속에서 우리 사회는 많은 사회적 갈등을 경험하고 있다. 갈등은 이제 더 이상 억제되고 제거되어야 할 대상이 아닌 자연스런 사회현상으로 받아들여지고 있다.
- 현재 대한민국은 이전에 비해 다양한 주체들 간의 다측면적이고, 다차원적인 사회적 갈등들이 급속하게 증가하면서 새로운 국면을 맞이하고 있다.

○ 사회적 갈등의 유형 및 특징

- 노동자의 인권은 여전히 중요한 사회적 갈등 요소 중 하나이지만, 그 밖에 촛불시위, 비선호시설(NIMBY) 입지갈등, 다문화사회 갈등, 뉴타운 갈등, 세대 간 갈등, 층간소음, 밀양송전탑 갈등 등 다양한 사회적 갈등들이 등장하고 있다.
- 인터넷 및 개인 PC를 넘어 모바일 기기를 중심으로 한 스마트 세상의 도래는 촛불시위와 가상공간에서의 시민운동과 같이 기존에 경험해보지 못한 전혀 새로운 형태의 분쟁 또는 운동(movement)을 창조해 내기도 했다.
- 스마트 세상에서는 과거에 비해 갈등이 손쉽게 증폭되기 쉽고, 시간과 공간의 제약을 벗어나 집단형성이 가능하게 되었다. 그 결과 개인이 사회에 미치는 영향도 기존의 제도 하에서보다 강력해지고 있다.

○ 사회갈등에 대한 정부 대응 방식의 변화 필요성

- 각종 사회 갈등은 순기능 보다는 역기능을 초래하면서 막대한 경제적, 사회적 비용을 초래하고 있다.
- 특히 개인간 갈등이나 집단간 갈등은 단순한 이해당사자들간의 대립과 반목을 뛰어넘어 사회적 자본의 핵심 구성요소인 신뢰를 저해하는 부정적 외부효과를 초래하고 있다.
- 갈등의 지속은 개인간 신뢰와 집단간 신뢰의 붕괴는 물론 사회에 대한 신뢰와 정부에 대한 신뢰의 위기로까지 이어지고 있다.
- 사회갈등이 보편화되고 이것이 정부신뢰의 감소로 이어지는 상황 속에서 더 이상 정부는 갈등의 소극적인 대응자로 남아서는 안 된다. 정부 3.0 시대에 우리 사회는 쌍방향의 의사소통과 맞춤형 서비스를 통해 적극적으로 사회갈등을 관리하고 해소할 수 있는 실질적인 역량을 지닌 정부를 필요로 하고 있기 때문이다.

○ 기존 정부의 공공갈등관리 체계의 한계

- 다양한 유형의 사회적 갈등 중에서도 ‘공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌(국무총리실·KDI국제정책대학원, 2009: 7)’로 인해 발생하는 공공갈등은 정부가 갈등의 핵심당사자이기 때문에 일반적 사회갈등(예: 남녀차별, 세대 간 갈등 등)에 비해 정부의 적극적 대응과 관리가 요구된다.
- 공공기관은 사업의 수행과정 중에서 국민을 비롯한 다양한 이해관계 당사자들과 충돌하게 마련이고, 이를 해결하지 않고서는 정책 또는 사업을 성공적으로 진행해 나갈 수 없다. 이 과정에서 발생하는 지연·중단·충돌은 사회적 비용을 발생시킬 뿐 아니라¹⁾, 정부에 대한 불신으로 이어지게 된다.
- 최근 정부는 공공갈등관리의 중요성을 인식하고, 공공갈등의 해결과 사회통합을 위한 다양한 정책과 새로운 접근을 시도하고 있다. 국무조정실은 정부

1) 현재 한국의 사회갈등수준은 OECD 27개국 중 두 번째로 심각하고, 이로 인한 경제적 손실이 2010년 기준 연간 82조-246조원에 이른다는 연구결과가 있다(문화일보, 2013-08-21). 또한 OECD 사무총장 Angel Gurría에 따르면, 2050년 한국은 갈등수준이 OECD 국가 중 4위에 달하고, 갈등으로 인한 사회적 비용이 연간 300조에 이를 것이라고 전망했다(한국경제TV, 2013-02-05).

전반의 공공갈등관리를 총괄하는 책임을 맡고 있고, 안전행정부는 지방정부 간 공공갈등관리를 담당하고 있다.

- 이들 기관은 국가적 관점에서 거시적인 공공갈등 관리 로드맵을 구축하고, 모니터링 하는 역할은 우수하지만, 행정기관과 국민이 복잡하게 얽혀 있는 공공갈등 사건들에 대한 정부의 맞춤형 조정 서비스를 수행하는 데는 한계가 있다.
- 특히 실질적으로 갈등에 개입해 조정을 실시할 실무인력이 부족한 상태이며²⁾, 갈등관리에 대한 노하우의 축적도 아직 미흡한 실정이다.

○ 공공갈등관리 측면에서 국민권익위원회의 역할

- 국민권익위원회의 출범³⁾은 이처럼 기존의 공공기관들이 해소하기 어려운 다양한 사회적 요구에 대응한 결과이다.
- 국민권익위원회는 정부의 각 기관으로 산재되어 수행되어 온 국민의 고충처리, 불합리한 행정제도 개선, 공직사회 부패 예방, 행정쟁송 등 공공부문의 사회적 갈등 해소를 위한 다양한 기능을 한 기관으로 통합해 역량을 강화하고자 했다(국민권익위원회 홈페이지).
- 현재 국민권익위원회는 대표적인 옴부즈맨(ombudsman)⁴⁾ 기관으로서의 역할을 수행하고 있다.
- 최근 박근혜 대통령도 부처 간 협업을 통한 공공갈등 조정에 있어서 국민권익위원회의 갈등조정 기능 확대 필요성을 언급했으며, 이를 위해 국무조정실과 각 부처의 적극적 협조가 필요하다고 강조한 바 있다(청와대, 2013).

2) 현재 국무조정실의 갈등관리 담당팀은 ‘공공갈등관리지원관’으로 명명되며, 지원관 1인, 팀장(4급) 1인, 사무관(5급) 1인, 주무관(6급) 1인의 4명으로 구성되어 있다.

3) 국민권익위원회는 2008년 2월 「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률(법률 제 11690호)」에 의거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리실 행정심판위원회의 국민의 권익보호 관련 업무를 한 기관에서 처리하기 위해 출범했다.

4) 행정부가 강화되고, 행정기능이 전문화 되는 자본주의 국가에서 행정부의 독주를 막기 위해 고안된 행정통제체제로, 그 형태는 다양하지만 본래 공무원의 권력남용에 대한 시민의 불평을 조사하는 입법부의 위원을 의미한다. 그러나 현재 우리나라에서는 행정 관료들의 불법행위 또는 부당한 행정처분으로 인해 피해를 입은 시민이 그 구제를 호소할 경우 일정한 권한의 범위 내에서 조사해 시정을 촉구함으로써 시민의 기본권을 보호하는 역할을 하는 민원조사관을 의미하는 용어로 활용되고 있다.

○ 국민권익위원회의 공공갈등 ADR 기능의 한계 및 개선 필요성

- 현재 국민권익위원회는 개별 행정기관에서 처리되기 어려운 고충민원 해결에 대해서는 전문성을 가지고 있으나, 사회적 분쟁이나 공공갈등의 조정을 위한 적극적 역할을 수행하는 데에는 상당한 한계를 드러내고 있다.
- 특히 국민권익위원회가 공공갈등에 대한 중립적 제3자로서 효과적으로 기능하기 위한 핵심 요소인 ‘대안적 분쟁해결(ADR, Alternative Dispute Resolution)’에 필요한 법제도적 기반, 전문 인력 및 자원, 방법론, 공공갈등 해결 관련 정부기관들 간의 역할조정 및 협력방안 모색 등의 측면에서 취약한 상황이다.
- 대통령이 제안한 바와 같이 국민권익위원회의 갈등조정 기능을 강화하고, 각종 사회 갈등 및 분쟁 조정기능에 대한 사회적 요구에 부응하기 위해서는 국민권익위원회의 현재의 ADR 중심 갈등관리 역량에 대한 심층적이고 체계적인 진단을 토대로 한 대안 마련이 시급하다.

2. 연구목적 및 필요성

1) 연구의 목적

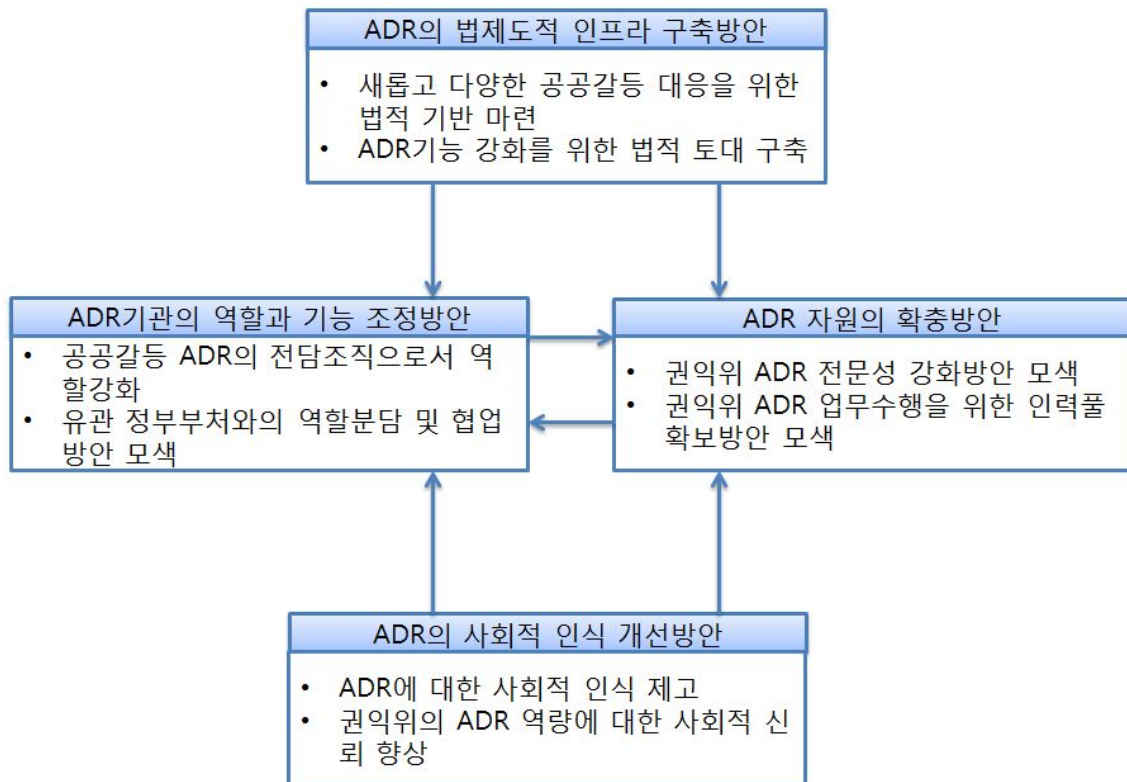
○ 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 국민권익위원회의 공공갈등민원에 대한 갈등관리역량 (capacity-building in conflict management)을 구축하고, 갈등관리 업무를 수행하는 유사기관과의 협력을 위한 국민권익위원회의 역할을 정립하는 것이다. 본 연구의 구체적인 목적은 다음 세 가지로 요약될 수 있다.
- 첫째, 국민권익위원회의 적극적 공공갈등민원 ADR 기능을 뒷받침할 수 있는 법제도적 근거를 마련하는 것이다.
- 둘째, 국민권익위원회의 갈등조정(ADR) 기능 확대를 뒷받침하는 갈등조정 기구 및 전담조직 설치방안 마련 등 기능, 구조, 및 인력에 대한 구축 방안을 제시하는 것이다.
- 셋째, 공공갈등관리 관련기관 간 협업을 위해 특히 총리실 산하 국무조정실과 국민권익위원회의 역할분담과 협력방안을 모색하는 것이다.

○ 연구내용별 세부목표

- 본 연구는 국민권익위원회의 공공갈등관리 ADR 역량을 구성하는 4개 요소 (<그림 1-1>)를 기반으로 연구내용과 세부 목표를 정립했다.
- 국민권익위원회의 공공갈등관리 ADR 역량은 첫째, 법제도적 기반, 둘째, ADR 기구 및 조직, 셋째, ADR 자원, 넷째, 사회적 인식의 4가지로 구성되었다.

<그림 1-1> ADR 역량별 세부목표



○ 연구의 세부목표

- 첫째, 국민권익위원회 중심의 공공갈등민원 ADR 확대를 뒷받침하는 법제도적 인프라 구축방안을 마련한다.
 - 이를 위해, 1) 각종 공공갈등민원에 대한 대응을 위한 국민권익위원회의 법제도적 기반 개선방안을 마련하고, 2) 국민권익위원회의 공공갈등 ADR 기능 강화를 위한 법제도 구축방안을 제시하였다.
- 둘째, 공공갈등민원 ADR 기관으로서 국민권익위원회의 역할·기능 조정방안을 마련한다.
 - 이를 위해, 1) 공공갈등민원 ADR 전담조직으로서 국민권익위원회의 역할 강화 방안을 모색하고, 2) 국무총리실 산하 국무조정실과의 효율적인 역할분담 및 협업방안을 제시하였다.
- 셋째, 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 자원(인적자원, 방법론적 자원 등)의 확충 방안을 마련한다.
 - 이를 위해, 1) 국민권익위원회의 ADR 전문성 강화방안 2) 국민권

익위원회의 ADR 업무 수행을 위한 인력 풀 확보방안 등을 마련하였다.

- 넷째, 공공갈등민원 ADR에 대한 사회전반의 인식개선 방안을 마련한다.
 - 사회적 인식 개선안 제시를 위해, 1) ADR에 대한 사회적 인식의 제고 방안, 2) 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량에 대한 홍보 방안 등을 마련하였다.

2) 연구의 필요성

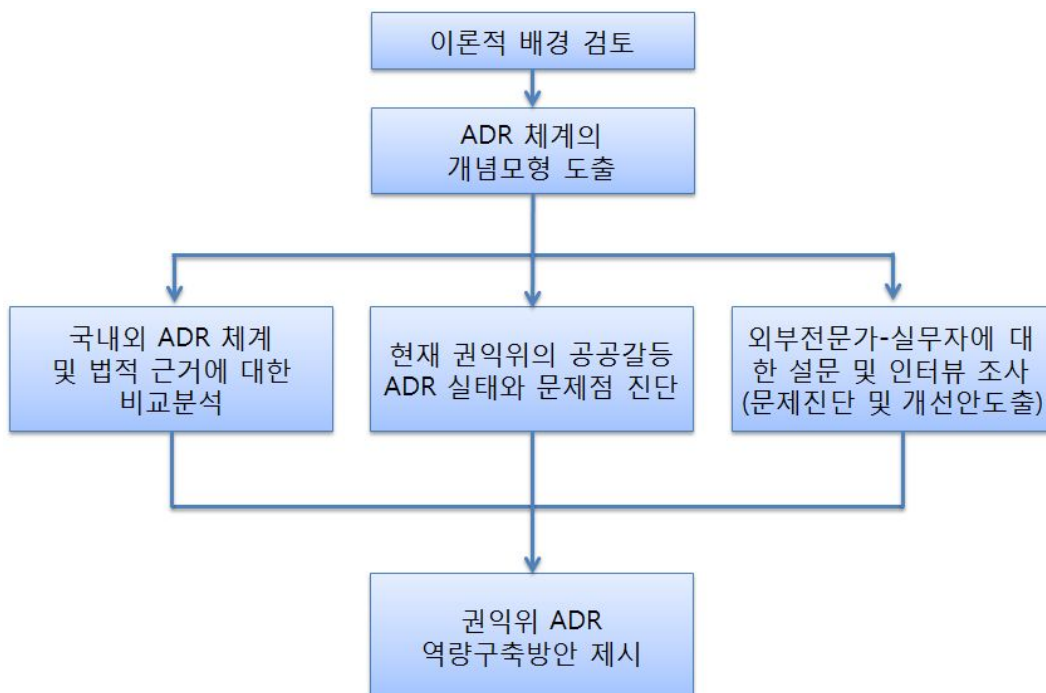
- 첫째, 본 연구를 통해 사회적 분쟁 및 갈등에 대한 국민권익위원회의 ADR 기능을 강화하고, 갈등관리에 대한 사회적 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 체계적인 시스템 구축방안을 모색하고자 하였다.
- 둘째, 본 연구를 통해 공공갈등관리를 위해 총리실 산하 국무조정실과의 효율적인 업무분담과 상호 협력방안을 모색함으로써 국가적인 차원에서의 갈등관리 역량을 강화하고, 시너지 효과를 발생시킬 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.
- 본 연구 결과를 토대로 국민들이 사회적 갈등의 해소와 사회적 갈등 조정에 대한 정부의 역량을 더욱 신뢰하고, 사회적 신뢰수준을 향상함으로써 국민권익위원회가 정부 3.0시대의 ‘더 나은 정부(better government)’가 되기 위한 주도적 역할을 수행할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

제2절 연구 프레임워크 및 방법

1. 연구 프레임워크

- 본 연구의 프레임워크는 <그림 1-2>와 같다.

<그림 1-2> 연구의 프레임워크: 전략 및 단계를 중심으로



- 대안적 분쟁해결(ADR) 방안에 관한 이론적 배경 검토를 통해 ADR 체계의 개념 모형을 도출하고, 이 모형을 토대로 1) 국내외 공공갈등 ADR 체계 및 법적 근거에 대한 비교분석, 2) 문헌조사(내부 통계자료 등을 활용)를 통한 현재 국민권익위원회의 공공갈등 ADR 실태와 문제점 진단, 3) 외부전문가 및 조사관, 내부관리자에 대한 설문·인터뷰를 통한 국민권익위원회의 공공갈등민원 관리역량 진단 및 개선방안 조사를 실시하였다.
- 이러한 조사결과에 대한 종합적인 분석을 실시하고, 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안을 제시하였다.

2. 연구절차

○ 5단계 연구절차

- 본 연구는 다음의 <그림 1-3>과 같이 5단계에 걸쳐 진행되었다.

<그림 1-3> 연구절차: 5단계



○ 연구 단계별 세부내용

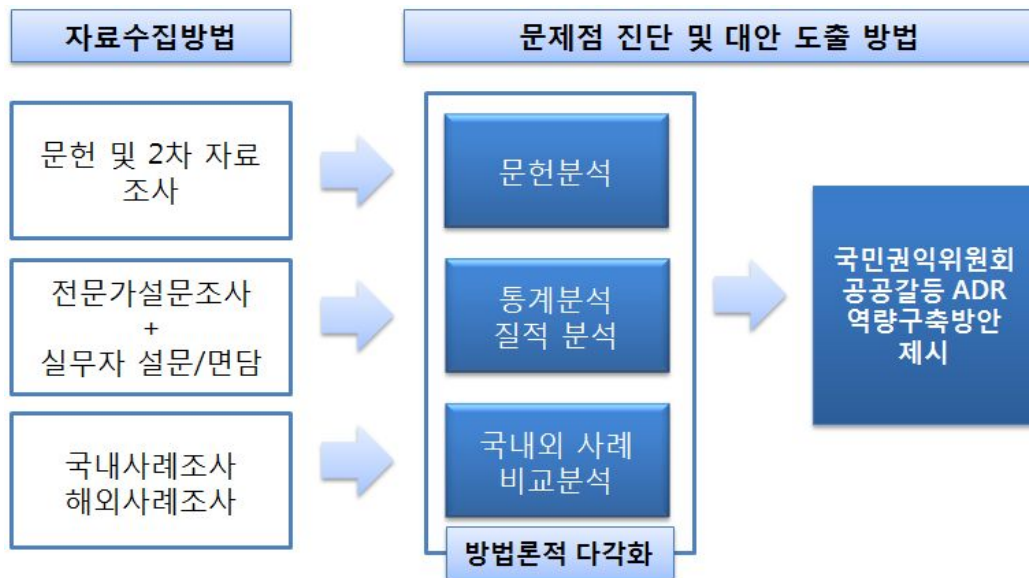
- 1 단계: 이론적 배경을 기초로 공공갈등 ADR에 요구되는 역량 구성요소를 정의하고, 이를 토대로 국민권익위원회의 공공갈등 ADR 체계의 개념적 프레임워크를 도출하였다.
- 2 단계: 국내외의 사회갈등 조정 전담 정부기구의 ADR 체계와 그 법적 근거에 대해 종합적 비교분석을 실시하였다.
 - 해외 사례는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본의 공공갈등 ADR 역량을 진단하고, 국내로의 적용가능성을 모색하였다.
국내 사례는 먼저 국내의 공공갈등 관리체계 전반을 검토하고, 각 기구의 역할과 역량을 비교하여 공공갈등민원 관리를 위한 권익위의 역할을 모색했다. 이를 위해 국민대통합위원회, 국무조정실, 환경부, 안전행정부, 국민권익위원회, 중앙행정기관, 지방자치단체의 7개 기관에 대해 비교분석을 실시하였다.
 - 각 조직의 기능 및 법적근거, 조직구조, ADR 방식 및 절차, 분쟁처리 현황 등을 조사하고, 유사점과 차이점, 기관별 장단점을 비교 분석함으로써 국민권익위원회의 공공갈등관리 ADR 시스템 구축 및 법제도적 토대 마련을 위한 자료로 활용되었다.
- 3단계: 현황자료 분석 및 실무자들에 대한 설문·인터뷰 조사를 통해 국민권익위원회의 공공갈등 조정 현황 및 역량의 실태와 문제점들을 진단하였다. 이 과정에서 역량 진단의 기준으로 4가지 ADR 역량 요소들이 활용되었다.
- 4단계: 외부의 갈등관리 전문가들에 대한 설문조사를 실시하여 국민권익위원회의 갈등관리 역량 구축방안들을 제시하였다. 갈등관리 전문가 대상 설문조사 결과는 국민권익위원회의 공공갈등관리 ADR의 문제점과 한계를 진단하고 개선방안을 마련하는데 활용되었다.
- 5단계: 이상의 조사 및 분석을 토대로 국민권익위원회의 ADR 역량 구축을 위한 다각적이고, 구체적 방안을 제시하였다.

3. 연구방법

○ 분석방법의 다각화

- 분석의 방법으로는 각종 보고서, 통계자료, 학술논문, 공공갈등에 관한 조정 중재사례집 등 문헌자료를 바탕으로 한 내용분석, 국내외 사례와의 비교분석, 전문가대상 설문, 국민권익위원회 실무자 인터뷰 등 방법론적 다각화(methodological triangulation)를 시도하였다.
 - 특히, 실무자에 대한 면담의 경우, 별도의 분석 외에도 설문조사 결과 및 현황자료 분석결과에 대한 해석 과정에서 근거자료로 활용되었다.
- 그 구체적인 방법은 다음의 <그림 1-4>와 같다.

<그림 1-4> 분석 방법



II. 이론적 배경 검토: 공공갈등민원과 공공갈등민원관리

제1절 국민공공갈등과 공공갈등민원의 개념

제2절 공공갈등 관리방법:
전통적 관리방법과 ADR 비교를 중심으로

제3절 공공갈등관리역량의 구성요소

제2장 이론적 배경 검토: 공공갈등민원과 공공갈등민원관리

제1절 공공갈등과 공공갈등민원의 개념

1. 공공갈등의 개념 및 특징

- 사회갈등(social conflict)은 사회 내의 다양한 주체들에 의해 다양한 수준에서 발생하는 갈등을 모두 포함하는 광의의 개념이다. 따라서 사회갈등 개념에는 지역 갈등, 세대 갈등, 정치적 갈등, 노동문제 등 다양한 수준의 사회 문제들이 모두 포함된다.
- 사회갈등의 하나인 공공갈등(public conflict)은 학자들마다 다양하게 정의되고 있다. Lan(1997)와 강영진(2001)은 공공갈등을 다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것으로 정의함으로써, 사회적 갈등과 비슷한 수준에서 최광의로 정의하고 있다. 그에 비해 가상준 외(2009)는 정부와 단체, 정부와 정부 간의 갈등이 공공갈등의 중심에 있지만, 그 밖에도 단체와 단체간 갈등이라도 이들 간의 대립이 공중에게 커다란 영향을 미쳐 정부의 개입을 필요로 하거나 관여하게 되는 갈등을 포함시킴으로써 공공갈등을 광의로 정의하고 있다.
- 비슷하게, 정부의 공식적 정의에 따르면, ‘공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌(국무총리실·KDI국제정책대학원, 2009: 7)’로 정의된다.
- 이러한 정의는 공공갈등의 주체 중 하나를 행정기관으로 명시하고, 공공갈등의 이슈를 명확히 한정함으로써 공공갈등을 다소 폭넓게 정의하는 학자들과는 약간의 견해차를 보인다. 현재, 다수의 학자들은 이와 같은 국무총리실의 정의를 따르고 있다.⁵⁾
- 이상의 공공갈등 정의에 따르면, 공공갈등은 첫째, 행정기관이 갈등의 주요 당사자로 등장하게 되며, 둘째, 정책 및 사업을 추진하는 행정기관 외에도 다양한 공공기관, 정책 및 사업의 이해관계자들이 복잡하게 얽혀있는 다수이

5) 전주상(2000), 나태준(2004), 신창현(2005), 윤종설(2007), 정규호(2007), 장현주(2008), 임동진(2010) 등이 대표적이다.

해관계자 간의 갈등이며, 셋째, 정부 내 기관 간, 민간 이해관계자 간에도 입장의 차이가 발생되고 있어 누가 갈등의 당사자이고, 무슨 이해관계를 가지고 있는가를 파악하기가 어렵다.

- 공공갈등은 단순한 법의 적용, 위법행위 여부의 파악만으로 쉽게 갈등이 해소되지 않는다는 독특한 특성을 지니고 있다. 그 결과 소송과 같은 사실관계 확인과 위법성의 판단만으로는 갈등당사자들 간의 갈등상황이 종결되지 않으며, 오히려 새로운 갈등을 발생시킬 우려가 크다. 또한 장기적으로는 갈등이 누적되는 경향이 크며, 갈등 당사자간 불신이 강하게 자리 잡고 있어 갈등의 당사자 간의 직접적인 대화·협상으로 해결되기 어렵다는 특징이 있다.
- 종합하면, 본 연구에서 공공갈등은 ‘정부, 지방자치단체 및 공공기관의 공공 정책 추진 과정에서 이해관계자들 간에 가치, 목표, 수단 등이 양립되기 어려운 상황’으로 정의된다.

2. 공공갈등의 유형

- 한국정치학회(2012)에 따르면, 공공분쟁 또는 공공갈등은 갈등이슈에 따라 ‘환경, 이념, 노동, 지역, 계층, 교육’의 6가지 유형으로 분류될 수 있고, 갈등 당사자의 유형에 따라 ‘민간-민간, 민간-정부, 정부-정부’의 3가지 유형으로 분류되기도 한다. 또한 갈등의 원인에 따라 ‘이익-이익, 이익-가치, 가치-가치’의 3가지 유형으로 분류될 수도 있다(한국정치학회, 2012).
- 서울시정개발연구원(2003)은 갈등의 유형을 보다 구체적으로 다음과 같이 구분하고 있다.

<표 2-1> 갈등의 구분

분류 기준	유형			내용
주체	개인갈등			두 사람 이상의 대인간에 상대방을 이해하는 과정에서 오해, 의견차이, 역할경쟁 등으로 인해 발생
	집단 갈등	정부간	수직적	중앙정부와 광역자치단체, 중앙정부와 기초자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 갈등
			수평적	중앙정부 부서간, 광역자치단체간, 기초자치단체간 갈등
		정부-주민	정부-주민	중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등과 주민 사이의 갈등
			정부-NGO	중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등과 시민(환경)단체 간의 갈등
	조직 갈등			조직과 조직의 갈등
내용	지방행정 지방재정	지방행정	행정구역, 인사, 조직기능배분, 권한	
		지방재정	재정, 과세, 관리 기타	
	지역개발	하천	댐 건설 및 관리, 용수이용, 쓰레기처리시설, 하수-분뇨처리시설, 사회복지시설, 위험시설	
		광역시설	도로개설, 광역상수도, 쓰레기처리시설, 하수-분뇨처리시설, 사회복지시설, 위험시설	
		지역개발	지역개발사업, 대규모민간개발사업 등	

* 출처 : 서울시정개발연구원(2003), 「청계천복원 타당성 조사 및 기본계획」을 수정

- 공공갈등의 보다 명확한 개념정의를 위해 공공갈등을 갈등의 원인 제공자와 피해자로 구분하여 접근할 수 도 있다.

<표 2-2> 공공갈등의 개념도: 피해자와 원인제공자를 중심으로

		당사자(피해자)	
		정부	민간
당사자 (원인제공자)	정부	I	II
	민간	III	IV

첫 번째 유형은 둘 이상의 중앙 또는 지방정부, 공공기관들이 갈등의 당사자인 경우로서 한쪽은 갈등의 원인을 유발하고 또 다른 쪽이 피해자로 인식됨으로써 갈등이 초래되는 경우이다. 예컨대 낙동강 폐놀오염 사고처럼 한 쪽 자치단체가 환경오염의 원인으로 또 다른 자치단체는 피해당사자로 규정되는 경우로서 정부 간 갈등의 양상으로 전개된다.

두 번째 유형은 정부가 원인을 제공하고 민간이 피해를 보는 경우이다. 도로나 터널 등 사회간접시설뿐만 아니라, 화장장, 방사성폐기물 처리장, 쓰레기 소각장 등 NIMBY 시설을 건설하는 과정에서 정부(공공기관 포함)와 주민들 간의 분쟁, 생활환경 민원(가로등 교체, 횡단보도 설치 요구) 등이 대표적이다.

세 번째 유형은, 민간의 갈등의 원인이고 정부가 피해자인 경우이다. 예컨대 민간기업의 대규모 공사나 건설로 인해 주변 생태계의 파괴 등이 초래되는 경우 자치단체는 기업에 환경피해에 따른 손해배상을 청구하거나 원상복구를 요청하는 것이 일반적이다.

네 번째 유형은 개인-개인, 집단-집단, 또는 집단-기업 등 민간의 주체들 간의 분쟁이 포함된다. 예컨대 개인간 층간소음, 채무관계 분쟁, 아파트 하자를 둘러싼 기업과 주민들 간의 분쟁, 도로 사용을 둘러싼 이웃마을 주민들 간의 분쟁 등이 이러한 유형에 포함된다. 기본적으로 이러한 유형의 갈등은 공공갈등 보다는 사적 주체들 간의 갈등으로 분류된다. 그러나 개인-개인, 집단-집단간, 집단-기업간 갈등으로 인해 상당한 사회적, 경제적 비용이 초래되고 당사자들이 민원이나 분쟁 조정 신청 등을 제기하는 경우 정부(공공기관)가 개입하게 된다.

이러한 유형의 갈등이 발생하는 경우, 피해를 입은 주체는 피해를 유발한 주체를 대상으로 직접적으로 피해복구를 청구하거나, 법률적 소송을 통해 문제해결을 시도하거나, 민원을 통해 정부에 해결을 요청하게 된다. 특히 정부에 분쟁조정을 신청하는 경우 환경분쟁조정위원회, 전자거래분쟁조정위원회, 언론중재위원회 등 정부 기관들이 개입하여 ADR을 시도한다.

제2절 공공갈등 관리방법: 전통적 관리방법과 ADR 비교를 중심으로

1. 전통적 관리방법

1) 전통적 관리방법의 특징

○ 전통적 방법(소송, 사법적 판단)에 의한 갈등관리

- 사회갈등의 관리 방법은 크게 전통적 방법인 사법적 판결(소송)과 사법적 판결 외의 대안적 분쟁해결방법(ADR)으로 구분될 수 있다.
- 전통적으로 사회갈등은 소송을 통해 사법부의 판결에 따라 결정되는 형태로 관리되어 왔다. 실제로 다양한 비선호시설 입지 갈등 과정에서 갈등당사자들 간의 소송이 계속된 바 있다.

2) 전통적 관리방법의 한계

○ 전통적 방법에 의한 갈등관리의 한계

- 그러나 사법부에 의한 공공갈등 관리는 다음과 같은 중요한 한계점을 드러내고 있다.
 - 첫째, 대법원 판결로 최종 결정이 나기까지 최소 5년 이상의 시간이 소요되고 있어 장기간의 사업 중단으로 인한 정부의 예산 낭비와 당사자들의 장기적 불만을 불러오고 있다.
 - 둘째, 사법적 판단이 요구하는 입증책임의 문제는 공공갈등에서 충족되기 어려운 측면이 많다⁶⁾.
 - 셋째, 사법적 판단을 통한 해결은 갈등의 핵심을 당사자간 이해관계(이익)의 문제로만 판단하기 때문에 집단적 가치의 충돌이나 인식의 차이 등을 적절히 조정하는데 한계가 있다.
 - 넷째, 사법적 판단은 아직 발생되지 않은 갈등이 초래할 미래의 손해를 다

6) 대표적 공공갈등 중 하나인 새만금 사업의 경우 법원의 엇갈린 판결에 따라 공사의 중단과 계속이 거듭되었고, 사법적 판단이 요구하는 입증책임의 문제나 시간·비용의 문제로 인해 갈등관리 방안으로서 소송의 실효성은 크게 떨어지고 있는 실정이다(설계경, 2011).

루지 못한다⁷⁾. 특히 공공갈등의 사법적 해결시도는 갈등의 적극적인 관리보다는 피해자와 가해자의 이분법적 시각 속에서 소극적으로 실체적인 피해를 규명하고 규제하는데 초점이 맞추어졌다. 그 결과 갈등이 분명히 예견되는 상황에서도 사법적 판결을 통해 갈등이 예방적으로 관리되는 상황을 사실상 기대하기 어렵다.

- 이러한 문제점들로 인해 사법적 판단을 통해 어떤 결정이 내려져도, 이 결정을 기점으로 새로운 갈등이 발생되거나, 감정의 골이 쌓여 정책 및 사업에 대한 수용성이 오히려 저해되는 문제가 초래되는 경우가 많다.

2. 대안적 분쟁해결방법(ADR)

1) 대안적 분쟁해결방법(ADR)의 특징

(1) 대안적 분쟁해결방법(ADR)의 개념

- 사법적 갈등관리 방안이 지니는 한계를 극복하기 위한 대안으로 부각되고 있는 것이 대안적 갈등관리 즉, 대안적 분쟁해결방법(ADR: Alternative Dispute Resolution)이다. ADR은 그 명칭이 의미하는 것처럼 재판에 의하지 않고 분쟁의 해결을 도모하는 방법들을 나타낸다. 그러나 ADR의 정확한 개념에 대해서는 여전히 상당한 논란이 존재하는 상황이다. ADR에 대한 포괄적이고 추상적인 개념정의 이외에 ADR에 대한 분명한 개념적 또는 이론적 정의를 찾아보기는 쉽지 않다(Lieberman & Henry, 1986).
- 따라서 ADR은 단 하나의 명확한 매뉴얼이나 방법으로 정의될 수 없으며, 오히려 소송 외의 분쟁해결을 위한 실무와 기법 일체를 의미하는 포괄적 개념으로 이해될 수 있다(Mnookin, 1998).
 - 대표적인 ADR 기제로는 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration)가 있으며, 그 밖에 소송 없이 중립적 조력자가 분쟁해결을 도모하기 위한 다양한 방법들이 포함된다(Mnookin, 1998).
 - 구체적으로, 정부의 독립적 ADR 조직을 활용하거나 중립성을 지니는 개

7) 예를 들어 향후 발생될지도 모르는 환경의 훼손에 대한 손해가 대표적인 예이다.

인에 의한 중재, 사실 확인, 화해(conciliation), 촉진(facilitation), 옴부즈맨(ombudsman) 방식과 이들을 절충한 절충적 절차(hybrid process) 등 매우 다양한 ADR 기법들이 활용되고 있다(Stone, 2004).

- ADR의 활용 목적은 첫째, 분쟁의 해결을 고려해 분쟁이 법원 외에서 해결될 수 있도록 하며, 둘째, 소송비용과 지연비용을 경감시키며, 셋째, 법원으로 분쟁이 이송되는 것을 방지하는데 목적을 둔다(Lieberman & Henry, 1986; 홍준형, 2010; 최병록, 2007). 그러나 궁극적으로 ADR은 당사자들 간 소통을 촉진하고 공정한 절차에 의해 당사자들이 만족할만한 해결방안을 도출하는 것이 핵심이다(Goldberg et al., 2007; O'Leary & Raines, 2001).

(2) 대안적 분쟁해결방법(ADR)의 특징

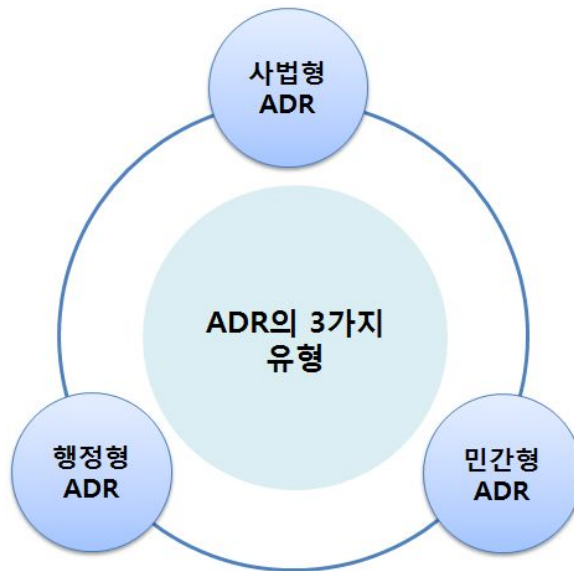
- ADR의 특징은 전통적인 사법적 판단과 대조된다. 무엇보다, 당사자들의 내면적 이해관계와 욕구에 보다 부합되는 해결방안의 모색이 가능하다(Mnookin, 1998). 또한 분쟁해결 과정에서 주민참여(최병록, 2007)가 높아 제시된 갈등해결 방안에 대한 갈등당사자들의 순응이 확보되고 사후불만이 감소(Mnookin, 1998)된다. 이와 함께, 갈등으로 인한 피해의 사전적 예방이 가능하다(박태현, 2008).

2) 대안적 분쟁해결(ADR)의 유형

- 다양한 ADR 기법은 시행 주체에 따라 다음의 <그림 2-1>과 같이 사법형, 행정형, 민간형의 3가지로 구분될 수 있다(심준섭, 2012).
- 이러한 ADR의 다양한 유형 중 민간형은 미국을 제외한 일본이나 한국에서는 많이 활용되고 있지 않으며, 사법형은 그 활용의 범위가 매우 제한적이고 여전히 소송에 의한 분쟁해결 방식을 크게 벗어나지 못하고 있기 때문에 국내에서는 행정형 ADR의 활용도가 상대적으로 높은 상황이다.
- 행정형 ADR이 활성화될 수밖에 없었던 배경에는 행정기관 별로 각 분야의 갈등에 대한 기준을 마련하여 유사한 분쟁들을 효율적으로 관리할 수 있고,

분쟁을 정책과정의 일부로 다룸으로써 정책의 수용성과 실현가능성을 높이고, 갈등의 사후적 관리뿐만 아니라 사전적 예방이 가능하기 때문이다(함영주, 2009).

<그림 2-1> ADR의 3가지 유형



<표 2-3> ADR의 시행주체에 따른 구분

유형	내용	사례
법원형 ADR	법원 내에서 행해지는 방식	민사조정, 가사조정, 재판상 화해
행정형 ADR	독립적인 행정위원회나 행정기관 등에 의해 실시되는 방식	환경분쟁조정위원회, 노동위원회, 소비자 분쟁조정위원회, 언론중재위원회, 의료분쟁조정위원회
민간형 ADR	변호사회, 소비자 단체, 민간 업체나 협회 등에서 시행하는 방식	변호사회, 기업의 중재센터

* 출처: 심준섭(2012)

(1) 사법형 ADR

- 법원이 주체가 되어 당사자들이 소송을 제기하기에 앞서 법원에서 실시되는 재판 외의 분쟁해결제도를 의미한다. 사법형 ADR은 법원에 제소된 사건에 대해서도 ADR에 의한 해결이 적절하다고 여겨지는 경우 법원이 중립적인

사람을 이용해 적극적으로 ADR을 시행하는 방식이다.

- 대표적으로 화해(예: 재판상 화해), 조정(예: 민사조정, 가사조정) 절차가 여기 해당된다.

(2) 행정형 ADR

- 행정형 ADR은 독립적인 행정위원회나 공공기관이 주체가 되는 ADR 방식을 의미한다. 행정형 ADR은 법률적 근거를 토대로 공공기관에 설치되어 개인 간 또는 개인-정부간 분쟁을 해결하기 위해 ADR 방식을 적용하는 제도를 말한다.
- 행정형 ADR 기구가 어디에 설치되어 있는가에 따라 세분화되기도 하는데 (함영주, 2009), 환경부의 환경분쟁조정위원회처럼 행정기관 자체에 설치된 경우, 한국소비자원의 소비자 분쟁조정위원회나 정보통신산업진흥원의 전자거래분쟁조정위원회처럼 행정기관의 산하기관에 설치된 경우, 한국의료분쟁조정중재원의 의료분쟁조정위원회와 같이 법에 의해 독립기구로 설치된 경우로 구분이 될 수 있다.

(3) 민간형 ADR

- 민간형 ADR은 민간이 주체가 되는 ADR 방식이다. 복잡하고 중대한 사건인 경우 해당 분야에서 유능한 외부의 중립자를 양 당사자의 합의에 따라 선임하는 방식이 대표적이다.
- 민간형 ADR은 공익형과 영리형으로 세분화될 수 있다. 공익형은 공익단체가 주체가 되는 경우로서, 국내에서는 대한상사중재원이 거의 유일한 기구이다. 일본의 경우 상사중재협회, 변호사회의 중재·알선 센터 등이 여기에 해당된다. 미국의 경우 중재자협회(American Arbitration Association: AAA)와 같은 ADR 전문 민간기관이 ADR 서비스를 제공하고 있다.

제3절 공공갈등관리역량의 구성요소

1. 대안적 분쟁해결(ADR) 역량의 구성요소

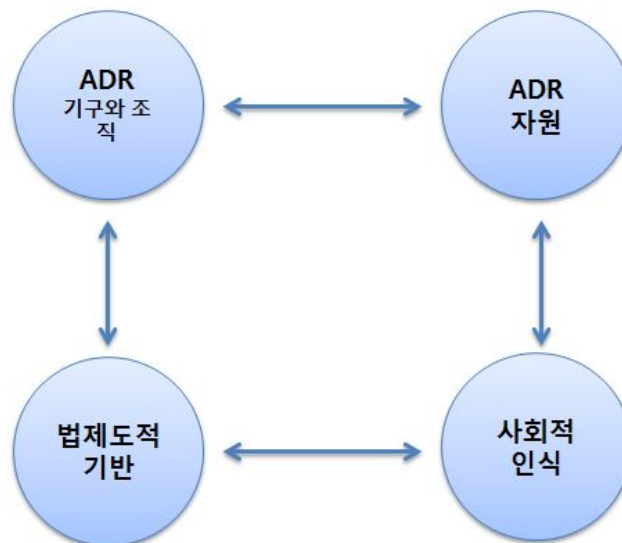
- 국가적 갈등관리 역량의 구성요소들을 중심으로(UNCED, 1992; UNDP, 2001; OECD, 1994 & 1995) 행정형 ADR 역량의 구성요소들을 정리하면 크게 1) ADR 기구와 조직, 2) ADR 자원 확충, 3) 사회적 인식, 4) 법제도적 기반의 4가지로 요약될 수 있다. 이들 4가지 구성요소들이 상호 보완을 통해 ADR 기구의 역량을 구축하게 된다.
 - ADR 기구와 조직은 조직의 구조와 정부조직 내의 직제 등을 의미한다.
 - ADR 자원확충은 조직 인력의 규모 및 전문성, ADR 역량, 예산규모 등을 의미한다.
 - ADR에 대한 사회적 인식은 사회적으로 ADR을 알고 있는지 여부, ADR에 의한 갈등해결 가능성 신뢰, 정부신뢰 등을 종합한 개념이다.
 - ADR의 법제도적 기반은 법령, 규정, 지침, 매뉴얼 등 ADR을 규정하고 촉진하기 위한 법제도를 총칭하는 개념이다.
- 4개 ADR 역량 구성요소들은 각각 별개의 것이 아니며, 상호 영향을 주고받는다. 또한 4가지 구성요소가 고르게 우수할 때 ADR 기구 역량이 충분히 발휘될 수 있다.
- 행정형 ADR이 실효성을 발휘하기 위해서는 제도적 정교화와 ADR 조직의 충분한 역량 및 권한 보유가 관건이다. 단순히 제도를 도입했다는 정도만으로는 제도 도입의 본 목적을 달성할 수 없기 때문이다⁸⁾.

8) 실제로 Honadle(1981)은 다양한 국가에서 ADR 제도가 그 실효성을 발휘하지 못하고 있다고 지적한다.

2. 본 연구의 분석틀: ADR 역량 개념 모형

- 이상의 이론적 토대 위에서, 행정형 ADR 기관인 국민권익위원회의 공공갈등민원 해결을 위한 제도화 방안의 핵심이 되는 ‘대안적 분쟁해결방법(ADR) 역량’을 개념화 하였다. 이를 위해 <그림 2-2>의 4가지 역량 구성요소를 중심으로 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량을 구축하고자 하였다.

<그림 2-2> ADR 기구의 역량 구성요소



III. 국내 공공갈등관리 제도 및 현황

제1절 국내 공공갈등 발생현황 및 공공갈등 조정제도

제2절 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정제도 운영실태

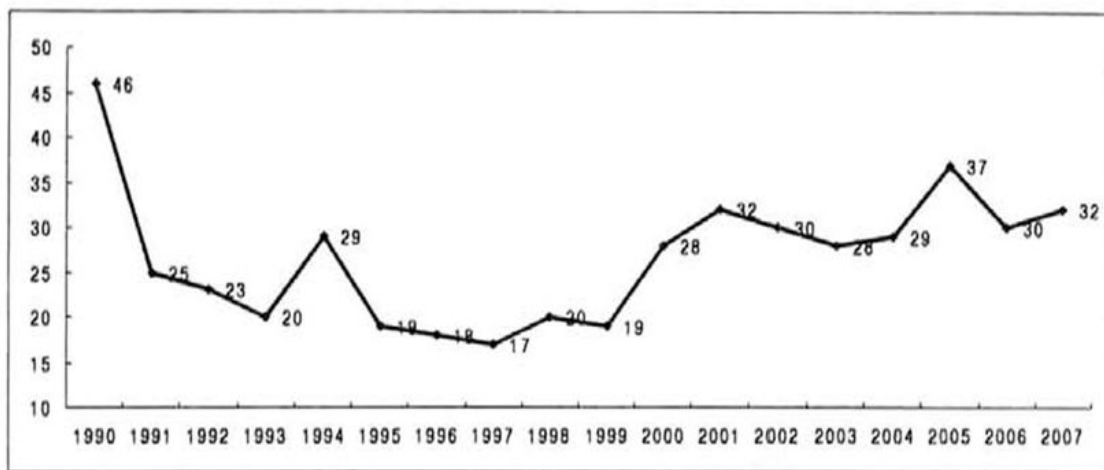
제3장 국내 공공갈등관리 제도 및 현황

제1절 국내 공공갈등 발생현황 및 공공갈등 조정제도

1. 국내공공갈등 유형별 발생현황

- 1990년대 이후 국내 공공갈등은 다소 감소되는 추세를 보인다, 2000년대 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

<그림 3-1> 국내 공공갈등 발생 추이



* 출처: 가상준 외(2009), “한국공공분쟁의 현황 및 특징”

- 2000년대 이후 총 702건의 공공갈등을 분류한 한국정치학회(2012) 조사에 따르면, 다음의 <표 3-1>과 같이 현재 공공갈등은 노동(27.9%), 지역(20.1%), 계층(18.8%), 환경(14.4%) 부문에서 상대적으로 많이 발생되고 있다. 갈등 원인별로는 이익-이익 갈등이 전체의 59.4%를 차지했으며, 갈등의 주체별로는 민간-정부의 갈등의 전체의 63%를 차지했다.

<표 3-1> 공공갈등 현황(2000년 이후, 총 702건)

갈등이슈	빈도	비율(%)	갈등원인	빈도	비율(%)
환경	101	14.4	이익-이익	417	59.4
이념	45	6.4	이익-가치	206	29.3
노동	196	27.9	가치-가치	79	11.3
지역	141	20.1	민간-민간	210	29.9
계층	132	18.8	민간-정부	442	63.0
교육	87	12.4	정부-정부	50	7.1

* 출처: (한국정치학회, 2012)

- 공공갈등의 종료방식을 살펴보면 행정집행이 24.5%, 협상이 23.9%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 이와 함께, 조정과 중재는 각각 2% 내외의 비율을 차지하였다.

<표 3-2> 공공갈등종료방식별 현황

종료방식	빈도	비율(%)	종료방식	빈도	비율(%)
협상	115	23.9	법원판결	34	7.1
조정	7	1.5	진압	22	4.6
중재	9	1.9	자진철회	61	12.7
행정집행	118	24.5	소멸	55	11.4
주민투표	7	1.5	입법	44	9.1

* 출처: 가상준외(2009), “한국공공분쟁의 현황 및 특징”

2. 국내 공공갈등 조정제도

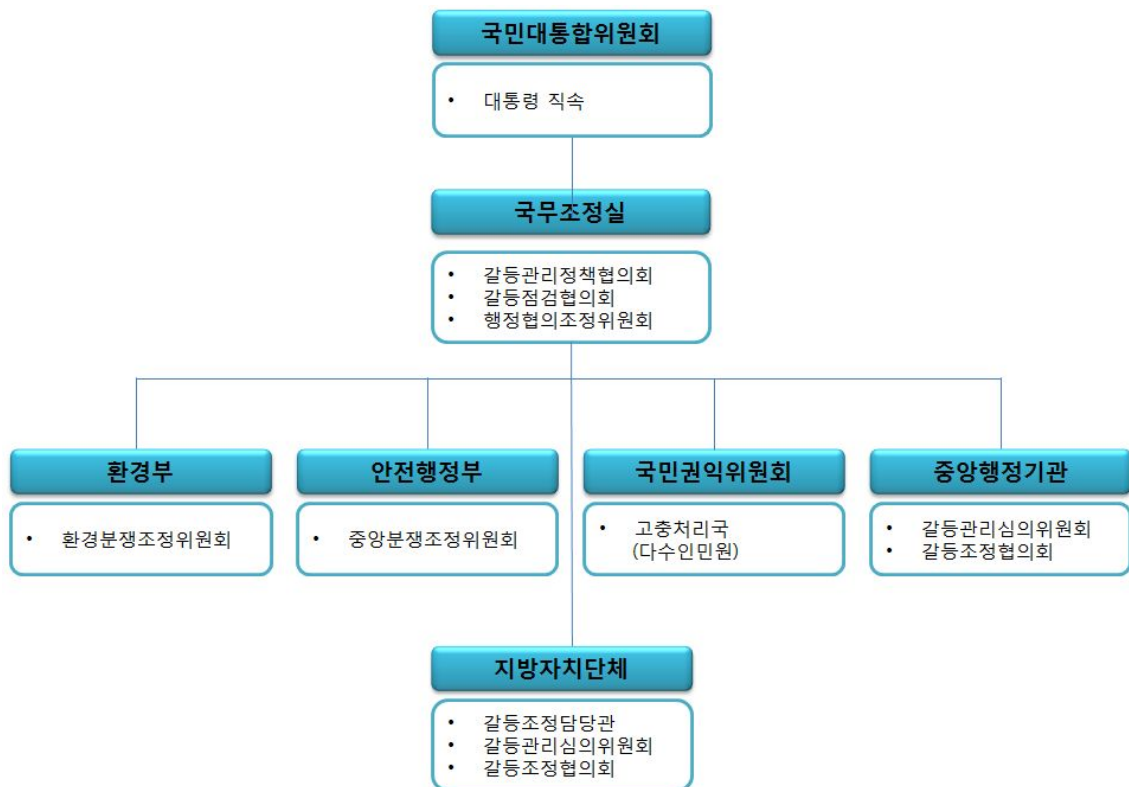
1) 국내 공공갈등관리의 법적 근거

- 정부는 공공사업이나 정책추진 과정에서 발생하는 공공갈등을 예방하고 해결하고 사회적 합의를 촉진하기 위하여 2007년 2월에 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제2185호)을 제정하여 시행하고 있다.

2) 국내 공공갈등 관리체계

- 현재 중앙정부의 갈등관리 체계는 **국민대통합위원회**를 정점으로 **국무조정실**이 컨트롤타워로서 갈등관리 총괄기능을 수행하고 있다.
- 중앙부처인 환경부의 **환경분쟁조정위원회**가 환경관련 분쟁에 대한 조정기능을 수행하고 있고, 안전행정부의 **중앙분쟁조정위원회**는 지방자치단체 간 사무 처리 분쟁을 조정하고 있고, 행정협의조정위원회는 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 사무를 처리과정에서의 이견을 조정하는 기능을 수행하고 있다.
- **국민권익위원회**는 공공갈등민원에 대한 조정기능을 수행하고 있다. 또한 중앙행정기관에 따라 **갈등관리심의위원회**와 갈등조정협의회가 설치 운영되고 있다.
- 2010년부터는 갈등관리업무가 정부업무평가의 특정평가에 포함됨에 따라 중앙행정기관들이 보다 적극적으로 갈등관리에 참여하고 있다(임동진, 2011: 295).
- 중앙정부의 공공갈등관리 추진체계를 종합해 보면 다음의 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 국내 공공갈등 관리체계



(1) 국민대통합위원회

- 이명박 정부의 사회통합위원회에 이어 현 정부는 우리 사회에 내재된 상처와 갈등을 치유하고, 공존과 상생의 문화를 정착하며, 새로운 대한민국의 가치를 도출하기 위한 정책과 사업에 관하여 대통령의 자문에 응하게 하기 위하여 대통령 소속으로 국민대통합위원회를 설치 운영하고 있다.
- 국민대통합위원회의 9개 기능 중에는 사회갈등의 예방 및 해결에 관한 사항이 포함되어 있다(‘국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정’, 제2조 5항). 국민대통합위원회에서 다루는 갈등은 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등 등 가장 거시적인 수준에서의 추상적 갈등 들이 포함된다(국민대통합위원회 홈페이지, 2013). 그러나 구체적인 대상 갈등은 명시되어 있지 않다.

<표 3-3> 국민대통합위원회 설치 및 운영에 관한 규정 제1조

“우리 사회에 내재된 상처와 갈등을 치유하고, 공존과 상생의 문화를 정착하며, 새로운 대한민국의 가치를 도출하기 위한 정책과 사업에 관하여 대통령의 자문에 응하게 하기 위하여 대통령 소속으로 국민대통합위원회를 둔다(국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정, 제1조).”

- 위원회에는 기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 교육부장관, 외교부장관, 통일부장관, 법무부장관, 국방부장관, 안전행정부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 국무조정실장, 국민권익위원회 위원장 등이 위원으로 참여하고 있으며, 위원장은 대통령이 위촉하는 40명 이내의 위원 중에서 대통령이 위촉한다.
- 현재 국민대통합위원회는 우리 사회의 거대 갈등의 상징적 관리기구로서 기능하는 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다.

(2) 갈등관리정책협의회

- 갈등관리정책협의회는 갈등관리에 대한 관계 부처간 협의기구로서 국무조정실에 설치되어 있다.
- 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제15조(갈등관리정책협의회 구성 및 운영)에 의하면 국무총리실장(위원장) 포함 25인 이내의 위원으로 구성되는 ‘갈등관리정책협의회’를 구성하도록 되어 있다.

<표 3-4> 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 제26조 제5항

“갈등관리에 대한 관계부처간의 협의 등을 위하여 제11조에 따라 위원회를 설치한 중앙행정기관으로 구성되는 갈등관리정책협의회를 국무조정실에 둔다(제26조 5항).”

- 그러나 이명박정부 출범 이후 차관회의에서는 법률안, 대통령령 등 법안을 의결하고 부처보고 등을 청취하고 있을 뿐 사회적 갈등과 관련된 안건은 다루지 않았다. 2009년 사회정책통합실 당시에 갈등관리매뉴얼의 발간을 끝으로 갈등관리에 관한 자료가 공식게시판이나 자료실에 등록된 것이 없다.
- 갈등관리정책협의회 활동과 관련해 총리실에서는 위원장이 국무총리실장이고 중앙행정기관의 차관·차장·청장이 위원으로 차관회의와 위원구성이 동일하며, 또한 차관회의를 통해서도 갈등관리정책협의회의 안건을 심의·조정 가능하기 때문에 협의회를 별도로 구성·운영하지 않고 있다는 것이다(홍영표 의원 보도자료, 2009.10.5).

(3) 갈등점검협의회

- 정부는 국무조정실장이 주재하고 각 부처 차관이 참여하는 ‘갈등점검협의회’를 신설해 분기마다 개최하기로 하였다. 갈등점검협의회는 기존의 갈등관리정책협의회의 유명무실했던 갈등관리 기능을 대폭 강화함으로써 국무조정실이 정부의 갈등관리 컨트롤타워로서 기능할 수 있는 기반이 되고 있다.
- 이 협의회에서는 각 부처의 갈등 현안에 대한 해결 방안을 논의하고 갈등관리 실태를 점검하게 된다. 또한 국무1차장은 매달 ‘갈등점검실무협의회’를 주재해 부처와 갈등 해결 방안을 논의한다.
- 이처럼 갈등점검협의회는 갈등 현안들에 대한 각 부처의 관리 실태를 점검함에 초점을 맞추고 있으며, 따라서 실제적인 갈등관리 및 해결 기능 보다는 부처별 갈등관리에 대한 모니터링 기능이 강하다.

(4) 중앙분쟁조정위원회

- 안전행정부 소속의 조정기구로서 지방자치단체 간 사무 처리 분쟁을 조정하고 매립지·등록누락지 등 신규 토지에 대한 관할 지자체를 결정하는 기관이다.
- 위원장을 포함한 민간 위촉위원 6명과 안전행정부·기획재정부·산업통상부·환경부·국토교통부 등 정부 부처 차관급 당연직 위원 5명 등 모두 11명으로 구성된다.
- 중앙분쟁조정위원회는 2000년 4월 설치 후 2013년 5월말까지 지자체 상호 간 분쟁조정 13건, 매립지 등 신규 토지 관할 지자체 결정 122건을 처리하였다. 2013년 6월 출범한 5기 위원회는 새만금 간척사업으로 얻은 토지의 행정 관할권을 결정하는 게 가장 중요한 임무가 될 것으로 보인다.
- 이처럼 중앙분쟁조정위원회는 자치단체간 토지 관련 분쟁을 조정하는 기구이며, 따라서 직접적으로 주민이 관련되는 공공갈등에 대한 관리 기능을 수행하고 있지는 못하다.

(5) 행정협의조정위원회

- 중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 신속하고 효율적으로 협의 조정하기 위하여 설치된 국무총리실 소속의 정부위원회이다.
- 안전행정부에서 주관하고 있으며, 위원회 성격은 의결위원회이다.
- 행정협의조정위원회는 중앙-지방정부간 사무 갈등을 다루고 있으며, 따라서 주민이 관련되는 공공갈등에 대한 직접적인 조정기능은 없다.

(6) 갈등관리심의위원회와 갈등조정협의회

- 07년 5월 대통령령으로 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’이 마련되었다. ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’은 법령 제정과 개정, 각종 사업계획의 수립과 추진 과정에서 중앙정부와 민간, 정부와 지방자치단체간

의 공공갈등을 미리 차단하고 해결하기 위해 갈등을 관리하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다.

- 이 규정에 따라 각 중앙부처는 갈등관리심의위원회를 의무적, 또는 임의적으로 설치 운영하고 있다.
- 갈등관리심의위원회 의무적 설치기관: 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에서 중앙행정기관은 갈등관리심의위원회를 설치 운영하도록 규정하고 있다. (「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제11조)
- 갈등관리심의위원회 임의적 설치기관: 국무조정실, 법무부, 법제처, 통계청, 기상청, 검찰청, 특허청 등 7개 기관이 포함된다(「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」 제3조).
- 이 규정에 따라 각 중앙행정기관은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수 있다.
- 각 부처의 갈등관리심의위원회는 공공갈등의 예방적 기능을 수행할 수 있음에도 불구하고 형식적인 운영이 문제점으로 지적되고 있다(박홍엽, 2011). 갈등조정협의회 역시 초기단계로서 현 정부 들어 부처마다 신설 논의가 확대되고 있는 상황이다.

(7) 환경분쟁조정위원회

- 환경분쟁조정법(1990년 8월 1일 제정)에 의해 설치된 법률적 기관으로 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회, 특별시·광역시 또는 도에 지방환경분쟁조정위원회를 두고 있다.
- 환경분쟁조정위원회는 환경분쟁의 조정, 환경피해와 관련되는 민원조사·분석과 상담, 분쟁예방과 해결을 위한 제도와 정책 연구 및 건의, 환경피해 예방 및 구제 관련 교육과 홍보 등의 업무를 담당한다(환경분쟁조정법 제5조).
- 중앙환경분쟁조정위원회 분쟁 조정 대상은 1) 1억원 초과 환경피해로 인한 분쟁의 재정(裁定), 2) 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁의 조정, 3) 둘 이상의 시·도 관할구역에 걸치는 분쟁의 조정, 4) 지방환경분쟁위원회가 스스로 조정하기 곤란하다고 결정하여 이송한 분쟁의 조정 등이

포함되며, 또한 직권으로 조정 절차를 개시할 수 있다.

- 국내의 갈등관리 및 조정 기능을 수행하는 위원회들이 대부분 자문위원회의 형식을 취하는 반면, 중앙분쟁조정위원회는 행정위원회의 형식을 취하고 있다.
- 중앙조정위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 그 중 상임위원은 3명 이내로 하도록 규정되어 있다. 지방조정위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 그 중 상임위원은 1명을 둘 수 있다. 위원회 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.
- 중앙환경분쟁조정위원회는 위원장, 비상임위원, 사무국을 총괄하는 사무국장, 4개의 업무팀, 분야별 전문가 풀로 구성되어 있다. 중앙환경분쟁조정위원회는 1990년대 후반부터 심사관의 전문성을 강화하고 조정업무의 수준을 향상시키기 위하여 200여명의 전문가 풀(pool)제를 운영하고 있다.
- 환경분쟁조정위원회는 공공갈등 중에서도 환경 갈등에 특화된 ADR 기구이다. 환경분쟁조정위원회는 공공갈등의 관리보다는 환경피해에 대한 구제에 초점을 맞추고 있으며, 따라서 피해 주민에 대한 보상 중심의 조정이 핵심이 되고 있다.
- 또한 환경부도 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정에 따라 환경갈등관리심의위원회를 구성하여 운영하고 있으나 정기적인 회의개최가 없고, 환경갈등관리 심의는 대부분 서면자문으로 대체되고 있어 유명무실하게 운영되고 있다.

3) 소결론

- 이상에서 살펴본 것처럼, 중앙정부에는 다양한 공공갈등조정 기구들이 존재하고 있다. 그러나 이런 갈등조정 기구들이 대부분 제대로 작동하고 있지 못하며, 특히 공공갈등에 대한 직접적인 ADR 기능 측면에서 취약성을 드러내고 있다.
- 국무조정실의 경우 갈등관리정책협의회, 갈등점검협의회, 행정협의조정위원회 등이 설치 운영되고 있으나, 이들 기구들은 공공갈등에 대한 모니터링, 공공갈등에 대한 기관간 협의 조정, 연말평가 등의 기능에 국한되고 있다.

따라서 개별 공공갈등 상황에 직접적으로 개입하여 조정자 역할을 수행할 인력이나 역량은 매우 취약한 상황이다. 공공갈등관리 체계에서 국무조정실이 컨트롤타워 역할을 수행하기 위해서는 실제 갈등관리를 담당할 실무적인 조직이 필요한 상황이다.

- 중앙부처로서는 유일하게 환경분쟁조정위원회가 환경 피해와 관련된 다수인 관련 분쟁에 대한 조정 기능을 수행하고 있으나, 보상 중심의 사후적인 구제에 초점을 맞추므로써 환경갈등 이외의 다양한 공공갈등에 대한 적극적인 조정자로서의 기능은 없는 실정이다.
- 또한 각 부처에 따라 공공갈등심의위원회나 갈등조정협의회가 설치되어 있으나 운영 초기단계이며, 부처 자체의 공공갈등 관리 인력이나 역량 역시 매우 취약한 상황이다.
- 따라서 다수의 이해당사자가 관련되는 공공갈등이 발생되었을 경우 실질적으로 국민들이 ADR을 통한 조력을 받을 수 있는 중앙행정기관은 국민권익위원회 외에는 찾아보기 어려운 실정이다.

제2절 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정제도 운영실태

1. 공공갈등민원의 개념

1) 민원의 개념

- 국민권익위원회의 고충처리 업무는 ‘민원’의 제기를 전제로 하고 있다(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조).
- 민원(civil complaint)은 '주민이 행정 기관에 대하여 원하는 바를 요구하는 일'을 의미한다(네이버 국어사전).
- 법률적으로 ‘민원’이란 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항에 관한 사무를 말한다(민원법 제2조 제2호, 민원법 시행령 제2조 제2항). 구체적으로 민원에는 다음 사항들이 포함된다.
 - 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청
 - 장부·대장 등에의 등록·등재의 신청 또는 신고
 - 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청
 - 법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구
 - 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의
 - 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항의 해결 요구(“**고충민원**”이라 함)
 - 그 밖에 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항
- 이처럼 민원은 주민이 재산권의 행사, 공공재의 생산 및 소비 등과 관련된 불만으로 인해 행정기관에 대해 시정이나 해결을 요구하는 것을 의미한다. 민원이 처리되거나 해결되지 않는 경우 분쟁이나 갈등으로 이어지기 쉽다.

2) 국민권익위원회의 ‘고충민원’ 정의

- 현재 국민권익위원회는 법제상 행정기관의 위법부당행위 및 부작위에 대한 민원 제기 시 고충민원이란 틀에서 조사를 하고 있고, 고충민원의 하위개념으로 다수인이 관련된 민원 사안을 처리하고 있다.
- 국민권익위원회의 업무 중 ‘고충민원’은 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 의미한다(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제5호).
- 민원법 제2조 제2호, 민원법 시행령 제2조 제2항에 따르면 다음과 같다.

<표 3-5> 민원법 제2조 제2호, 민원법 시행령 제2조 제2항: 고충민원의 정의

“행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항의 해결 요구(“고충민원”이라 함)”

- 현재 국민권익위원회가 다루는 고충민원은 다음의 4가지로 구성된다(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 제2조).
 - 첫째, 행정기관 등의 위법·부당한 처분(사실행위를 포함한다)이나 부작위 등으로 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결을 요구하는 민원을 의미한다.
 - 둘째, 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당공무원의 처리 지연 등 행정기관의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청을 하는 민원을 의미한다.
 - 셋째, 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구를 하는 민원을 의미한다.

- 넷째, 그 밖에 행정과 관련한 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구 등이 포함된 민원을 의미한다.

3) 국민권익위원회의 ‘다수인 관련 민원’ 정의

- 법에서 국민권익위원회는 ‘다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정 및 기업애로 해소를 위한 기업고충민원의 조사·처리’를 할 수 있다고 하여(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제12조 제18호), 공공갈등민원에 대한 처리를 하나의 업무로 규정하고 있다.
- ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령(대통령령 제24418호)’에는 ‘다수인 관련 민원(제18조)’을 규정하고 있다. 다수인 관련 민원은 ‘다수인의 이해와 관련된 사안’으로 다음 세 가지를 규정하고 있다.
 - 다수인이 관련된 사안 중 이해관계가 첨예하게 대립하거나 공익 또는 국가정책과 밀접하게 관련되는 사안
 - 다수의 행정기관 또는 이해관계인이 관련된 사안으로서 이해관계나 처리절차가 복잡하여 심도 있는 심의가 필요한 사안
 - 사회적 파급효과가 크거나 신청인의 정신적·물질적 피해가 큰 사안
- 한편, 국민권익위원회는 지침(제2조)에서 ‘다수인’을 5인 이상으로 규정하고 있다. 그러나 현재와 같은 다수인 민원 규정은 민원을 민원인 5인 이상으로 일률적으로 규정함으로써 5인 이하의 민원인들에 의해 민원이 제기되었으나 실제 다수의 이해관계자들이 관련되고 있는 공공갈등은 민원으로 다뤄지지 못하는 문제점이 있다.

4) 공공갈등민원의 개념 정의

- 다양한 민원 중에서 ‘다수의 이해당사자가 관련되는 공공갈등으로 인해 제기된 민원을’ 공공갈등민원으로 정의할 수 있다. 즉 공공갈등민원은 정부, 지방자치단체 및 공공기관의 공공정책 추진 과정에서 주민 또는 기업이 행정기관을 대상으로 제기한 민원을 의미한다.
- 이처럼 공공갈등민원은 공익이 관련되고 공공성을 강하게 띄고 있는 민원을

의미한다. 갈등의 한 당사자가 중앙정부, 지방정부, 또는 공기업 등으로 이들이 공익을 위해 내린 결정, 정책, 사업 등과 관련하여 주민들이 제기하는 민원들이 공공갈등민원에 포함될 수 있다.

- 또한 공공갈등민원은 행정기관의 위법부당 행위나 부작위 사안과 같은 소극적인 원인으로 인한 민원뿐만 아니라 행정기관에 의해 추진된 정책에 대한 불만, 주민들의 요구와 건의 등 적극적인 원인으로 인한 민원을 포함한다.
- 더욱이, 단 한 사람이 제기한 민원도 실제로 다수의 이해관계자들이 관련되거나 사회적 파급효과가 큰 특성을 지닌 민원이라면 공공갈등민원의 개념에 포함될 수 있다. 단 한 사람이 제기한 민원도 공공성을 갖는 민원이라면 공공민원으로 적극적으로 구제하는 것이 타당하다.
- 종합하면, 본 연구에서 공공갈등민원은 고충민원과 다수인 민원을 확장한 개념으로서, ‘정부, 지방자치단체 및 공공기관의 정책 및 사업 추진 과정에서 공공 및 민간의 다수의 이해관계자들 간에 가치, 이해관계 등이 양립되기 어려운 상황이 발생함으로써 피해 당사자인 주민 또는 기업에 의해 행정기관을 대상으로 제기된 민원’을 의미한다.

2. 국민권익위원회의 공공갈등민원관리 근거법

1) 공공갈등민원 관리의 법적 근거

- 공공갈등민원에 대한 이상의 정의에 따르면 국민권익위원회는 공공갈등민원에 대해 개입하여 ADR을 기재로 갈등을 관리할 수 있는 권한을 지니고 있다.
- 국민권익위원회의 공공갈등민원 관리에 적용되는 근거법은 다음의 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 공공갈등민원관리 근거법

근거법	약칭
부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(법률 제11690호)	법
부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령(대통령령 제24418호)	령
국민권익위원회 고충처리지침	지침
민원사무처리에 관한 법률	민원법
민원사무처리에 관한 법률 시행령	민원법 시행령

2) 국민권익위원회의 ‘공공갈등민원’ 처리의 법제도적 한계

- 이상의 공공갈등민원 개념 정의에 따르면, 국민권익위원회로 접수되는 고충민원 중 ‘다수인 관련 민원(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 제18조)’은 본 연구보고서에서 제시한 ‘공공갈등민원’의 개념에 포함되는 하위개념으로 이해될 수 있다.
- 현재의 다수인 관련 민원이 공공갈등민원으로 정의될 수 있는 상황에서도 국민권익위원회의 공공갈등민원 처리 역량은 여전히 법제도적 한계에 직면할 수밖에 없다.
- 첫째, 선제적인 공공갈등민원 관리에 대한 어려움이다. 권익위원회의 업무범위가 ‘민원’으로 한정되어 있으므로, 법규 그대로 해석할 경우, 사전적이고 선제적인 공공갈등관리 활동을 수행하기 위한 근거법이 없는 것으로 해석될 수 있다.
 - 그러나 지금까지 기획조사, 제도개선 등 국민권익위원회에서 사실상 직권조사 기능을 수행해왔고, 고충민원의 사전예방 등 적극적인 국민 권익구제의 필요성을 고려하더라도 국민권익위원회에 직권 조사권을 부여할 필요가 있다.
 - 또한 직권조사의 범위를 개별 민원에 대한 조사 과정에서 집단민원 또는 다수인 관련 민원으로 확대될 것이 예상되어 선제적 대응이 요구되는 경우 갈등의 초기 단계에서 선제적 조사활동을 수행하게 할 필요가 있다.
 - 다만, 공공갈등에 대한 선제적 대응을 위한 국민권익위원회의 사전적 직

권조사 기능부여 시, ‘공공갈등으로 인해 ’부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 제18조’에서 규정한 다수인 민원이 제기될 가능성이 있는 사례’로만 직권조사 대상 공공갈등의 범위를 한정할 필요가 있다.

- 둘째, ‘공공갈등민원’에 해당되는 ‘다수인 관련 민원’의 범위가 5인 이상으로 규정되어(국민권익위원회 지침 제2조) 있어 일반적인 공공갈등의 사전적 정의와 법령의 다수인 관련 민원의 함의를 충분히 반영하지 못하는 한계가 있다.
 - ‘공공갈등으로 인해 ’부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령’의 ‘다수인 관련 민원’을 단순히 민원 신청인의 숫자를 기준으로 분류하는 것은 바람직하지 않다. 특히, 다수인 민원을 민원인 5인 이상으로 일률적으로 규정함으로써 5인 이하의 민원인들에 의해 민원이 제기되었으나 실제로는 다수의 이해관계자들이 관련되고 있는 공공갈등인 경우 민원으로 다뤄지지 못하는 심각한 문제점이 있다.
 - 따라서 현재의 ‘다수인 관련 민원’ 표현을 ‘공공갈등으로 인해 다수의 이해당사자가 관련되는 민원’을 의미하는 ‘공공갈등민원’으로 수정하는 것이 바람직하다.

3. 공공갈등민원 현황

1) 고충민원 처리현황

(1) 분야별 고충민원 발생 현황⁹⁾

- 권익위에 접수된 고충민원은 2008년 27,372건에서 점차 증가해, 2012년에 34,347건으로 증가하였다. 2013년 6월 현재 고충민원은 16,507건으로 2012년 전반기의 고충민원 접수현황(15,149건)과 비교할 때 증가된 것으로

9) 국민권익위원회의 업무 중 ‘**고충민원**’은 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 의미한다(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제5호).

나타났다.

- 고충민원을 분야별로 살펴보면, 연도별로 다소 차이가 있지만, 대체로 경찰, 도로, 도시, 민사법무, 보건복지, 보훈, 세무, 주택 분야의 고충민원이 가장 많았다.

<표 3-7> 분야별 고충민원 현황

구 분		계	'08.	'09.	'10.	' 11.	' 12.	' 12. 6.	' 13. 6.
연번	계	172,877	27,372	29,716	32,584	32,351	34,347	15,149	16,507
1	건 축	4,335	1,037	848	886	515	681	315	368
2	경 찰	11,402	2,526	2,679	2,490	1,325	1,532	747	850
3	교 육	1,620	347	367	274	159	365	222	108
4	교 통	5,406	1,168	1,183	1,156	621	891	403	387
5	국 방	3,433	1,096	619	439	469	504	258	306
6	군 사	1,490	56	404	268	302	355	153	105
7	노 동	6,479	947	1,075	1,641	1,187	1,137	497	492
8	농 림	4,809	904	779	939	836	903	369	448
9	도 로	9,769	2,055	2,094	1,877	1,336	1,563	741	844
10	도 시	12,351	2,723	2,690	2,301	1,553	1,818	711	1,266
11	문화관광	1,319	489	298	176	129	155	56	72
12	민사법무	8,530	1,554	2,182	2,180	1,329	656	321	629
13	방송통신	1,256	283	147	235	168	343	102	80
14	보건복지	9,643	1,517	1,899	1,889	1,604	1,776	755	958
15	보 훈	7,245	1,138	1,265	1,378	2,401	672	348	391
16	산업자원	3,883	764	608	760	647	726	275	378
17	세 무	8,560	1,494	1,651	1,723	1,594	1,331	594	767
18	수 자 원	2,521	351	488	597	462	414	203	209
19	외무통일	305	137	67	33	34	28	20	6
20	인사행정	1,331	266	312	189	193	242	115	129
21	재 정	4,644	803	653	1,073	685	864	239	566
22	주 택	7,777	2,223	1,695	1,746	725	843	342	545
23	해양수산	569	119	70	97	76	145	67	62
24	행정안전	4,200	822	923	719	641	755	389	340
25	환 경	3,877	1,053	638	679	609	567	213	331
26	기 타	46,123	1,500	4,082	6,839	12,751	15,081	6,694	5,870

- 보다 상세하게, 2013년 전반기에 접수된 고충민원 만을 분야별로 살펴보면, 도시 분야가 전체의 11.1%로 가장 많았고, 다음으로 보건복지 8.4%, 경찰 7.6%, 도로 7.4%, 세무 6.8% 등으로 높게 나타났다.

<표 3-8> 2013년 전반기(6월 현재) 분야별 고충민원의 비율

순 위	분 야	접수건수	접수비율	순 위	분 야	접수건수	접수비율
1	도 시	1,266	11.1%	14	건 축	368	3.2%
2	보건복지	958	8.4%	15	행정안전	340	3.1%
3	경 찰	850	7.6%	16	환 경	331	2.9%
4	도 로	844	7.4%	17	국 방	306	2.8%
5	세 무	767	6.8%	18	수 자 원	209	1.8%
6	민사·법무	629	5.5%	18	인사행정	129	1.1%
7	재 정	566	5.1%	20	교 육	108	1.0%
8	주 택	545	4.8%	21	군 사	105	0.9%
9	노 동	492	4.3%	22	방송통신	80	0.7%
10	농 립	448	3.9%	23	문화관광	72	0.6%
11	보 훈	391	3.4%	24	해양수산	62	0.5%
12	교 통	387	3.4%	25	외무·통일	6	0.1%
13	산업자원	378	3.3%	26	기 타 등	720	6.3%

(2) 지역별 고충민원 발생 현황

- 지역별 고충민원 발생률을 살펴보면, 서울(39,389건), 경기(36,377건), 광주(17,384건), 부산(10,867건)의 순이었다. 그 중 광주지역은 2009년까지는 1천 여 건의 민원이 접수되었으나, 2010년 이후 6천 여 건 이상으로 급증했다.
- 특히 서울과 인천, 경기지역 등 수도권 고충민원이 전체 민원의 48.3%에 달해 거의 절반 정도의 비중을 차지했다. 그밖에 부산과 대구, 울산, 경상도 지역이 19.9%, 광주와 전라도 지역 17.1%, 대전과 충청도 지역이 8.4% 등으로 나머지 절반을 구성하고 있다.

<표 3-9> 지역별 고충민원 접수현황 (단위: 건)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	기타
계	172,877	39,389	10,867	5,535	7,655	17,384	3,855	2,261	36,377	6,367	4,704	5,934	5,582	6,672	6,983	8,766	923	3,623
'08.	27,372	6,803	1,742	998	1,233	970	700	489	6,958	918	663	964	898	1,030	1,136	1,298	98	474
'09.	29,716	7,280	1,845	1,055	1,294	1,062	806	445	6,524	1,238	925	1,094	940	1,604	1,290	1,707	141	466
'10.	32,584	7,802	2,229	1,327	1,422	1,430	799	433	6,918	1,336	1,025	1,270	1,242	1,108	1,435	1,793	228	787
'11.	32,351	6,742	2,019	777	1,215	6,270	634	330	5,529	1,248	841	1,015	1,007	1,171	1,187	1,510	144	712
'12.	34,347	7,218	2,041	916	1,477	6,563	601	362	6,370	1,093	858	946	1,023	1,099	1,191	1,603	171	815
'12. 6.	15,149	3,140	967	418	653	2,419	267	132	2,759	569	453	417	505	562	547	782	92	467
'13. 6.	16,507	3,544	991	462	1,014	1,089	315	202	4,078	534	392	645	472	660	744	855	141	369

(3) 고충민원의 경로별 접수 현황

- 고충민원의 접수 경로를 살펴보면, 국민신문고 51.9%, 대통령 비서실 20.2%, 서신 16.0%, 방문 6.3% 순으로 높게 나타났다.
- 고충민원 중 서신, 방문, 기관 홈페이지 등 국민권익위원회를 대상으로 직접적으로 제기되는 민원의 비율이 전체 고충민원의 25% 미만임을 보여준다.
- 이러한 결과는 국민권익위원회에 대한 일반 국민들의 인지도가 높지 않은 점과도 밀접한 관련이 있다.

<표 3-10> 고충민원의 경로별 접수 현황

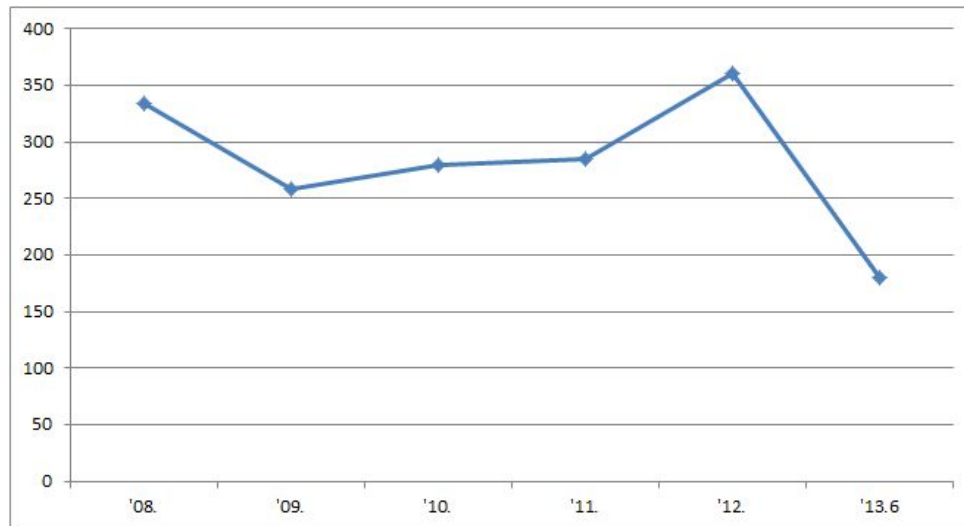
구 분	계	국 민 신문고	기 관 홈페이지	서신	방문	대통령 비서실 이관	기 타 (팩스등)
계	172,877	85,951	663	38,254	15,152	25,893	6,964
'08.	27,372	13,489	71	7,241	3,146	2,188	1,237
'09.	29,716	12,275	68	8,391	3,315	4,340	1,327
' 10.	32,584	14,354	212	8,235	3,162	5,325	1,296
' 11.	32,351	17,579	129	6,138	2,185	5,320	1,000
' 12.	34,347	19,690	130	5,600	2,307	5,389	1,231
' 12. 6.	15,149	7,937	55	2,577	1,177	2,761	642
' 13. 6.	16,507	8,564	53	2,649	1,037	3,331	873

(4) 고충민원 중 다수인 민원(5인 이상) 현황

- 고충민원 중 다수인 민원(5인 이상)¹⁰⁾은 2008년 총 334건에서 2009년 259건으로 일시 감소했다가, 2010년 280건, 2011년 285건, 2012년 361건 순으로 점차 증가하고 있는 추세이다. 특히 2013년 전반기 다수인 민원은 180건으로 2012년 전반기의 171건보다 더 많았다.
- 다수인 민원은 5인 이상 10인 미만인 경우가 전체의 25.5%로 가장 많았지만, 반대로 100인 이상인 민원도 전체의 21.4%로 그 다음으로 많았다. 2008년과 2010년에는 오히려 100인 이상의 민원이 가장 많았다. 이처럼 국민권익위원회에 민원이 제기되는 공공갈등의 규모가 상당히 크다는 것을 알 수 있다.
- 이것은 공공갈등민원이 제대로 처리되지 않을 경우 막대한 사회적, 경제적 비용을 초래할 수 있음을 보여준다.

10) 본 연구에서 다수인 민원은 공공갈등민원에 포함되는 하위개념이다. 그러나 통계자료에 대한 현황분석 부분에서는 현재 사용되고 있는 '다수인 민원'의 용어를 그대로 사용하고자 한다.

<그림 3-3> 연도별 다수인 민원의 발생 추이



<표 3-11> 다수인 민원의 현황

(단위: 건)

민원인수	계	'08.	'09.	'10.	'11.	' 12.	' 12. 6.	' 13. 6.
계	1,699	334	259	280	285	361	171	180
5인 이상~ 10인 미만	434	83	56	58	82	98	41	57
10인 이상~ 20인 미만	324	50	49	62	56	75	36	32
20인 이상~ 30인 미만	173	29	33	29	23	41	23	18
30인 이상~ 50인 미만	178	34	28	37	33	37	18	9
50인 이상~100인 미만	226	49	30	40	44	37	17	26
100인 이상	364	89	63	54	47	73	36	38

- 전체 고충민원 중 다수인 민원(5인 이상)의 비율은 2008년 1.22%에서 2013년 6월 1.09%에 이르기 까지 전체 민원의 1% 내외의 비율을 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 상대적으로 다수인 민원 해결을 위해 많은 인적, 물적 자원이 투입되며 해결이 쉽지 않은 특징을 보인다.
- 반대로 다수인 민원이 아니더라도 그 속성상 공공갈등으로서의 특징을 내포하고 있는 경우, 일반 개별 민원과 동일하게 처리함으로써 갈등의 확산을 막을 수 없는 문제를 발생할 수 있다. 즉, 공공갈등관리의 사각지대가

존대한다는 것을 보여준다. 이 문제는 법제도적 차원에서 단순히 민원인의 수를 기준으로 공공갈등민원을 정의해서는 안 된다는 분명한 논거가 된다.

- 다수인 민원을 공공갈등민원의 하위개념으로 접근하고 있는 본 연구의 관점에서 볼 때, 이처럼 다수인 민원이 전체 고충민원에서 차지하는 비중을 단순히 산술적 차원에서 판단해서는 안 된다.
- 연도별로 전체 처리민원 중 다수인민원의 비율은 0.86-1.22%로 매우 적은 비중을 차지하지만, 특별한 관리가 요구된다.
 - 예를 들어, 2012년 고충민원의 경우 개별민원의 처리 소요기간은 평균 20일인 반면, 다수인민원은 33.8일로 상당한 차이가 났다. 또한 2013년에도 전반기만을 기준으로 개별민원처리 소요기간은 평균 14.8일인데 반해, 다수인민원은 22.8일로 7일 이상이 더 소요되었다.
 - 이러한 처리소요기간의 차이는 공공갈등민원의 비중이 적다고 하더라도 특별한 관리와 노력을 요한다는 점을 증명한다.

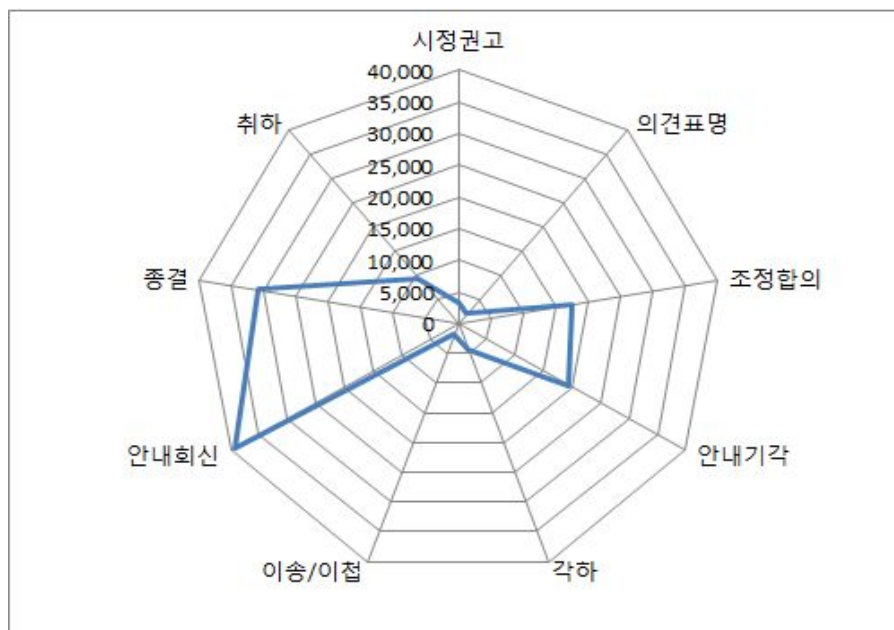
<표 3-12> 전체 민원 중 다수인 민원의 비율

구분	처리민원	다수인민원	전체 처리민원 중 다수인민원의 비율(%)
계	172,877	1,699	0.98
'08.	27,372	334	1.22
'09.	29,716	259	0.87
'10.	32,584	280	0.86
'11.	32,351	285	0.88
'12.	34,347	361	1.05
' 12. 6.	15,149	171	1.13
' 13. 6.	16,507	180	1.09

(5) 고충민원 처리 현황

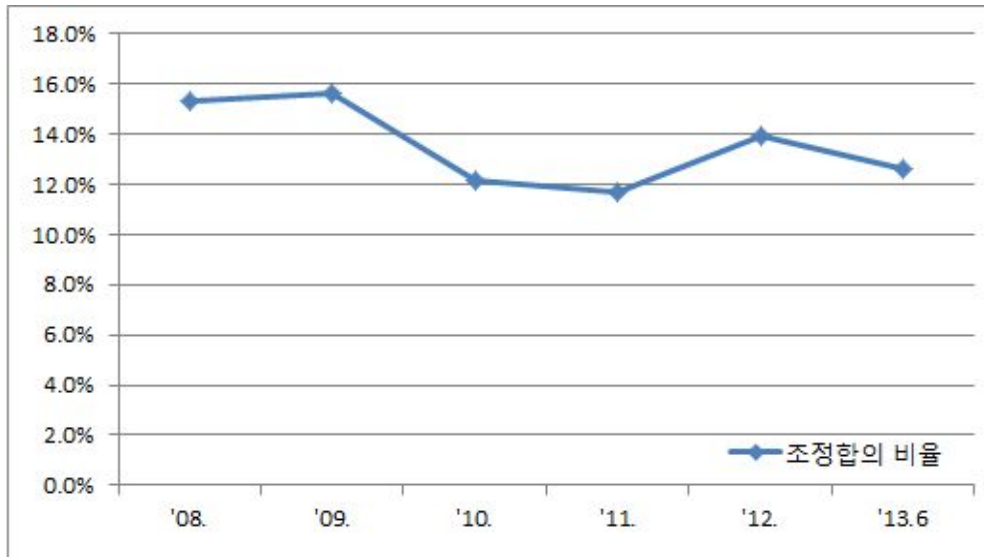
- 전체 접수 민원 중에서 처리되는 민원은 99.3%(171,608건)에 달한다. 처리된 민원 중에서 고충민원의 비중은 74.6%(128,075건)를 차지하였다.
- 고충민원 중 조정합의가 이루어진 민원은 고충민원 전체의 13.7%(17,526건)였다. 전체 민원 중 조정합가 차지하는 비율은 2009년부터 2011년까지 감소되다가, 2012년에 다시 증가하는 추세를 보였다.
- 특히 조정합의 중 현장조정이 이루어진 민원은 다른 민원과 달리 다수인 민원인 경우가 많았고, 해당 민원과 관련된 관계기관 및 피신청인의 유형이 많으며, 상호간의 합의가 요구되는 경우가 많아 관리가 어렵다는 특성을 지닌다. 현장조정민원에 대해서는 이하에서 보다 상세히 분석된다.
- 그에 비해 안내회신이나 안내기각, 각하, 이송, 이첩 등으로 처리된 경우에는 고충국 자체의 조사나 해결을 위한 시간이 길게 소요되지 않기 때문에 발생빈도 대비 인력과 예산의 투입이 상대적으로 작았다.¹¹⁾

<그림 3-4> 고충민원 처리방법간 비교

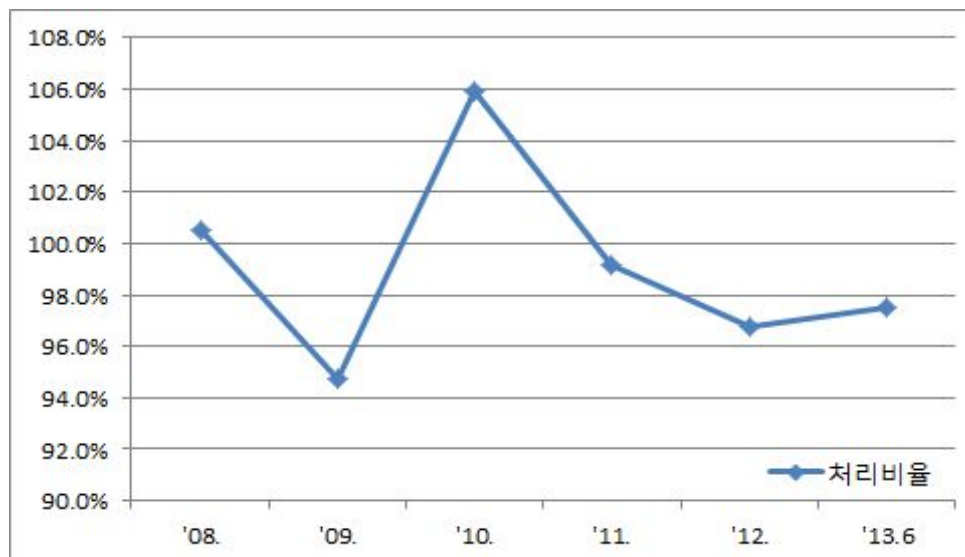


11) 조사관 △△△의 인터뷰 중에서 발췌

<그림 3-5> 연도별 조정합의 비율



<그림 3-6> 연도별 고충민원 처리비율



주) 100%를 초과하는 경우는 전년도 신청민원이 차 년도에 처리된 경우로 인한 것이다.

<표 3-13> 민원 처리현황 (단위: 건수)

구분	접수	처리	고충민원										비고충민원			
			계	시정권고	의견표명	조정합의	안내기각	각하	이송이첩	안내회신	종결	취하	계	안내회신	종결	취하 등
계	172,877	171,608	128,075	3,302	2,092	17,526	19,485	4,354	1,681	39,260	31,020	9,355	43,533	3,973	39,491	69
'08.	27,372	27,509	26,046	1,286	454	3,985	7,703	1,232	437	4,287	4,871	1,791	1,463	603	832	28
'09.	29,716	28,163	24,060	702	360	3,759	4,666	945	576	6,516	5,067	1,469	4,103	918	3,175	10
'10.	32,584	34,510	27,043	480	271	3,282	3,223	912	357	10,191	6,622	1,705	7,467	1,853	5,614	-
'11.	32,351	32,082	20,152	349	315	2,350	1,578	526	50	5,577	7,638	1,769	11,930	564	11,363	3
'12.	34,347	33,242	20,170	336	470	2,814	1,564	462	196	8,302	4,318	1,708	13,072	26	13,029	17
'12.6	15,149	15,008	8,271	183	190	1,415	766	263	63	2,684	1,794	913	6,737	6,713	6	18
'13.6	16,507	16,102	10,604	149	222	1,336	751	277	65	4,387	2,504	913	5,498	9	5,478	11

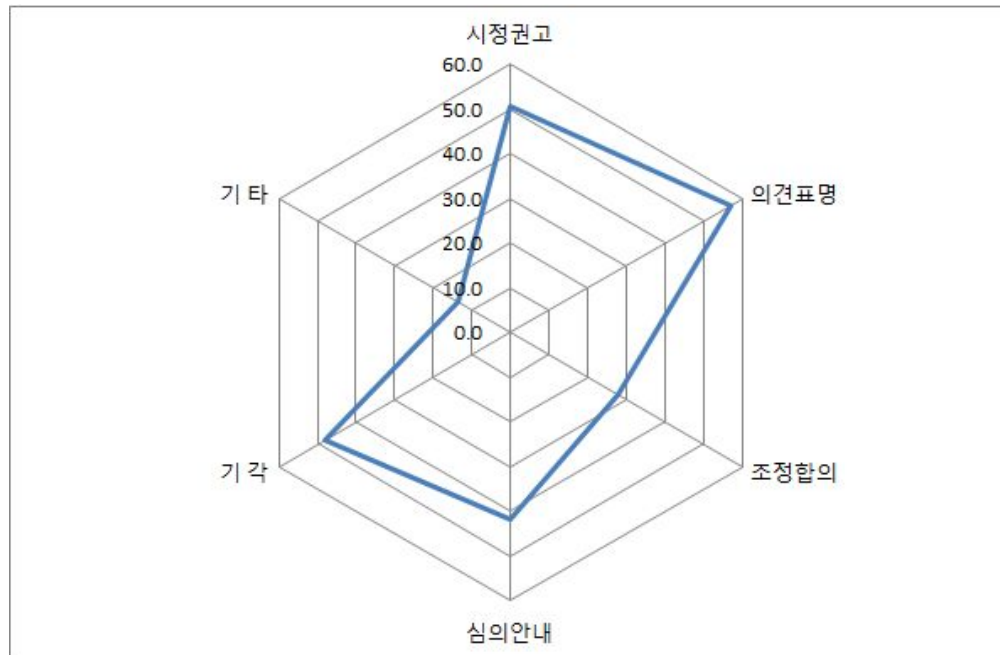
주) 100%를 초과하는 경우는 전년도 신청민원이 차 년도에 처리된 경우로 인한 것이다.

(6) 고충민원 처리 기간

- 처리민원 171,608건의 평균 처리기간을 비교해 보면, 2008년 29일에서 점차 단축되어 2012년에는 15일로 상당히 단축되었다. 그러나 2013년 6월 현재 18일로, 2012년 같은 기간의 처리기간인 14일에 비해 약간 연장되었다. 그러나 일반적으로 법적 고충민원 처리기간이 접수일로부터 60일이라는 점을 고려할 때 매우 신속하게 처리되고 있음을 알 수 있다.
- 처리방법에 따라 비교해 보면, 의견표명이 41일로 가장 길고, 다음으로 기각 35일, 심의안내 34일, 시정권고 32일, 조정합의 20일 순으로 조정합의 기간이 가장 짧았다.
- 조정합의의 기간이 이처럼 짧은 이유는 기관간 합의로 민원이 처리된 경우, 대안개발 등에 소요되는 시간이 짧아 평균 처리기간이 짧게 나타난 것이다¹²⁾. 그에 비해 다수인민원에 대한 조정과 같은 경우에는 대안의 개발과 합의도출 과정이 상대적으로 장기간이었다. 예컨대 2012년 전체 고충민원 중 ‘조정합의’ 대상민원은 총 2,814건인데, 그 중 조정은 42건에 불과하였다. 따라서 기간이 짧은 합의해결의 비율이 압도적으로 많기 때문에 평균 처리기간은 짧아질 수밖에 없다.

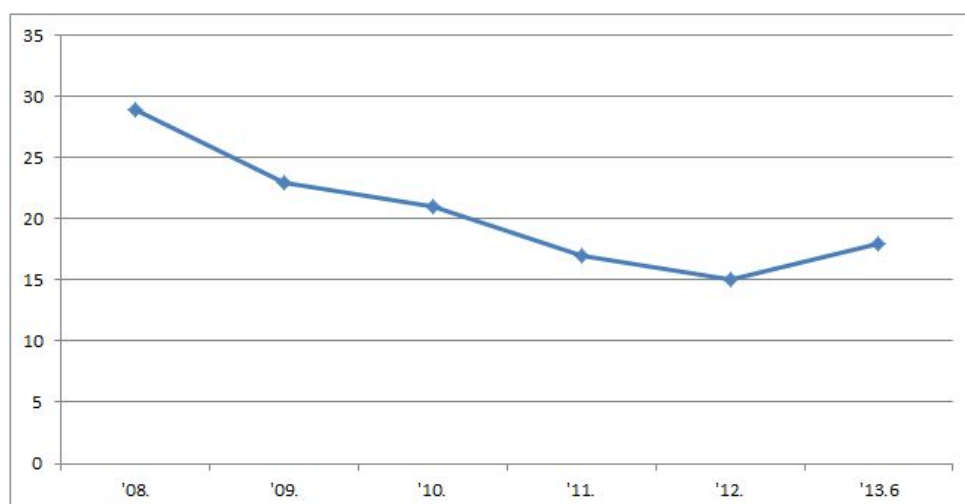
12) 권익위 직원(민원조사기획과 ○○○)의 인터뷰 결과

<그림 3-7> 민원처리 방법 별 평균 처리기간(2008-2013.6)



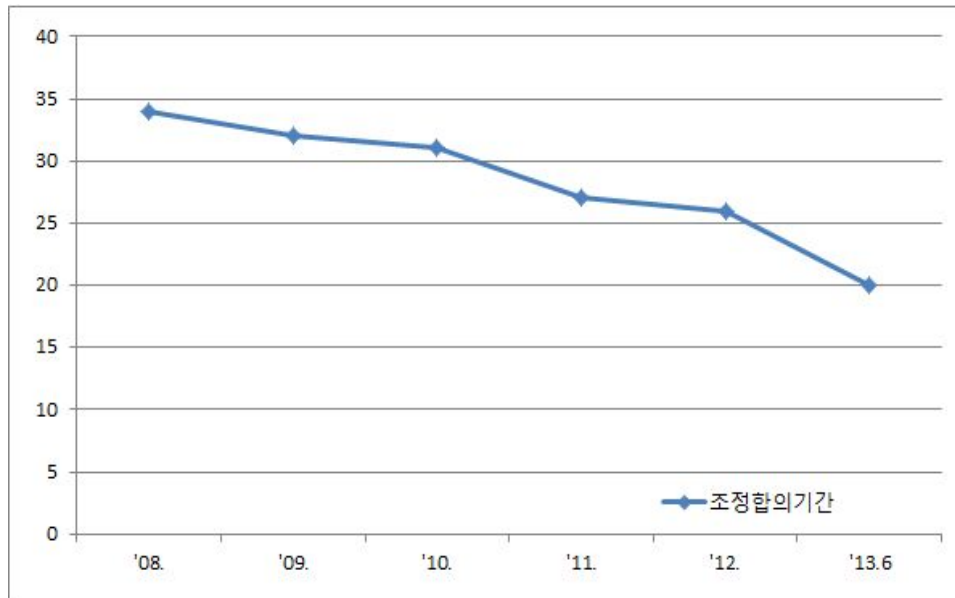
<그림 3-8> 연도별 평균처리 기간

(단위: 일)



<그림 3-9> 연도별 조정합의 기간

(단위: 일)



<표 3-14> 민원의 평균 처리기간

(단위: 일)

구 분	처 리	평균처리기간						
		전 체	시정권고	의견표명	조정합의	심의안내	기 각	기 타
'08.	27,509	29	54	68	34	41	50	17
'09.	28,163	23	58	62	32	44	49	13
'10.	34,510	21	54	59	31	52	46	15
'11.	32,082	17	45	59	27	42	42	14
'12.	33,242	15	55	53	26	41	55	11
'12. 6.	15,008	14	58	58	26	40	60	9
'13. 6.	16,102	18	32	41	20	34	35	17

2) 다수인 민원(5인 이상) 처리 현황¹³⁾

(1) 민원 처리유형별 처리기간 비교

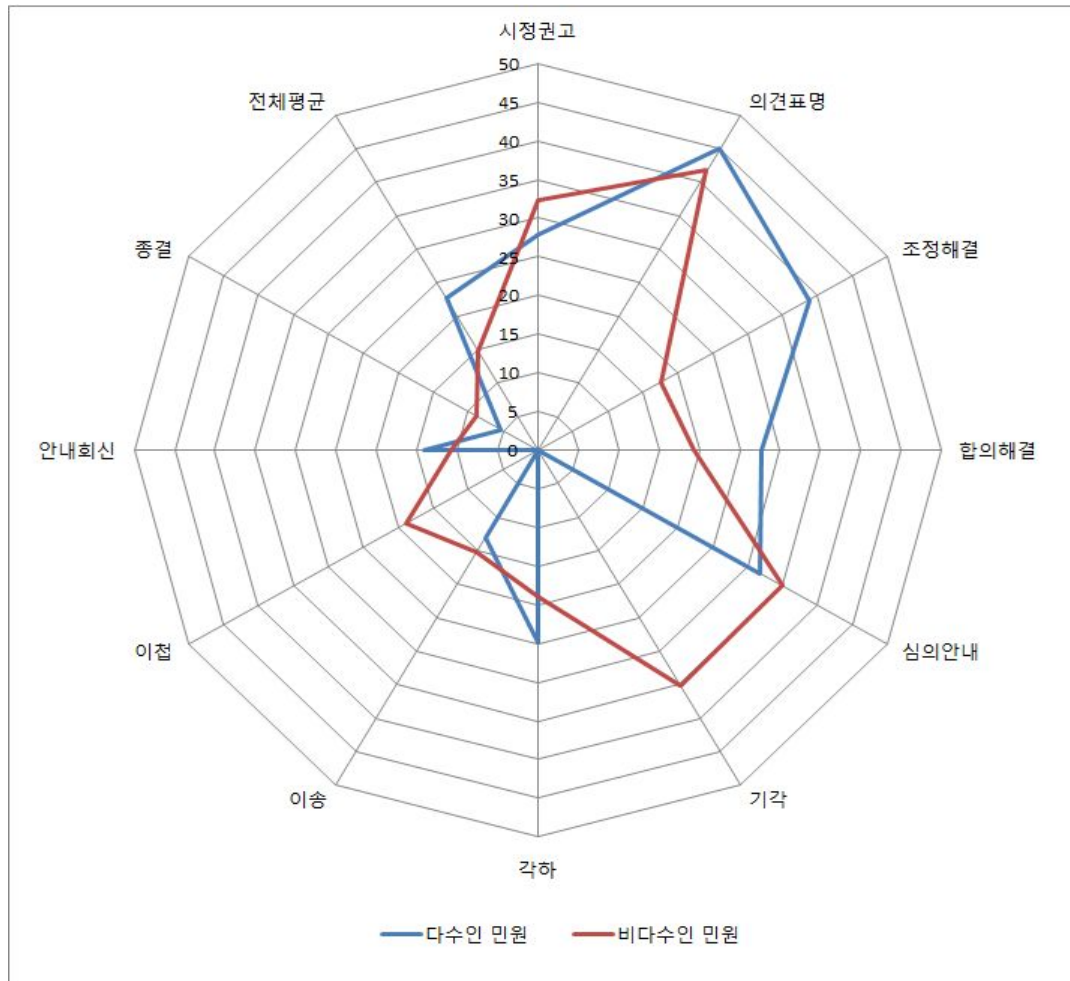
- 2013년 다수인 민원을 중심으로 처리기간을 재분석해 보면, 고충민원 전체의 처리기간이 평균 14.8일(약 15일)이었으나, 다수인 민원과 그렇지 않은 민원 간에는 처리기간에 차이가 있었다. 다수인 민원은 평균 22.8일이 소요된 반면 비다수인 민원은 평균 14.8일이 소요되었다.
- 고충민원 중 조사심의 대상이 된 민원에 대해 처리결과별로 다수인민원과 비다수인 민원간 처리기간을 비교해 본 결과는 다음의 표와 같다.
- 다수인 민원의 경우 대체로 처리기간이 비다수인 민원에 비해 길었다. 특히 조정해결의 경우 다수인 민원은 평균 처리기간이 약 39일인데 비해, 비다수인 민원은 평균 약 17.5일로 약 2배의 기간이 더 소요되었다¹⁴⁾. 합의해결의 경우도 다수인 민원은 평균 27.6일인데 비해 비다수인 민원은 19.4일로 마찬가지로 약 2배의 처리기간이 더 소요되었다.
- 이러한 분석결과에 따르면, 다수인 민원은 전체민원에서 차지하는 비율이 매우 낮은 반면, 해결을 위해 투입되는 시간과 노력이 일반민원에 비해 상당히 많음을 알 수 있다.

13) 가장 최근의 자료를 중심으로 분석을 실시했다.

14) 남원비행장 폐쇄 또는 이전 등(국방보훈민원과), 국민임대주택단지 사업에 따른 대체도록 개설 등(주택건축민원과)의 2개 민원이 다수인민원임에도 불구하고 개별민원으로 분류되어 있어 이를 수정하였다.

<그림 3-10> 민원 처리유형별 처리기간: 다수인 민원과 비다수인민원간 비교

(단위: 일)



<표 3-15> 민원 처리유형별 처리기간: 다수인 민원과 비다수인민원간 비교 (단위: 일)

처리유형	다수인 민원	비다수인 민원
시정권고	27.8	32.4
의견표명	45.1	41.8
조정해결	38.8	17.5
합의해결	27.6	19.4
심의안내	31.8	34.9
기각	-	35.2
각하	24.8	18.9
이송	13.0	15.3
이첩	-	18.8
안내회신	14.1	10.7
종결	5.4	8.8
전체평균	22.8	14.8

(2) 민원과별 처리기간 비교

- 2013년 다수인 민원에 대한 민원과별 처리기간을 재분석해 보면 다음과 같다.
- 다수인 민원의 경우 재정세무민원(4.3일)¹⁵⁾과 주택건축민원(15.0일), 산업농림환경민원(19.8일)을 제외하고 대체로 20일 이상으로 처리기간이 길었으며, 특히 복지노동민원(29.9일)과 경찰민원(29.0일), 국방보훈민원(28.0일), 교통도로민원(27.1일)이 상대적으로 더 장기간의 처리기간을 보였다.
 - 복지노동민원은 총 8개 사례 중 ‘환경미화원 경력인정(105일)’ 사례와 ‘단기보호전환 노인요양시설의 시설기준 유예연장(57일)’ 사례가 처리기간이 매우 길어 평균 처리일이 매우 증가한 것으로 보인다.
 - 경찰민원은 ‘수사지연 등에 대한 처리요청(29일)’ 1건 밖에 없어서 해당 사례의 처리기간이 평균 처리기간이 되었다.
 - 국방보훈민원은 ‘상무대 영화식당 위법운영으로 인한 피해구제 요청(52일)’, ‘국군정보사 이전에 따른 피해대책요청(49일)’, ‘백령도 해군항공기

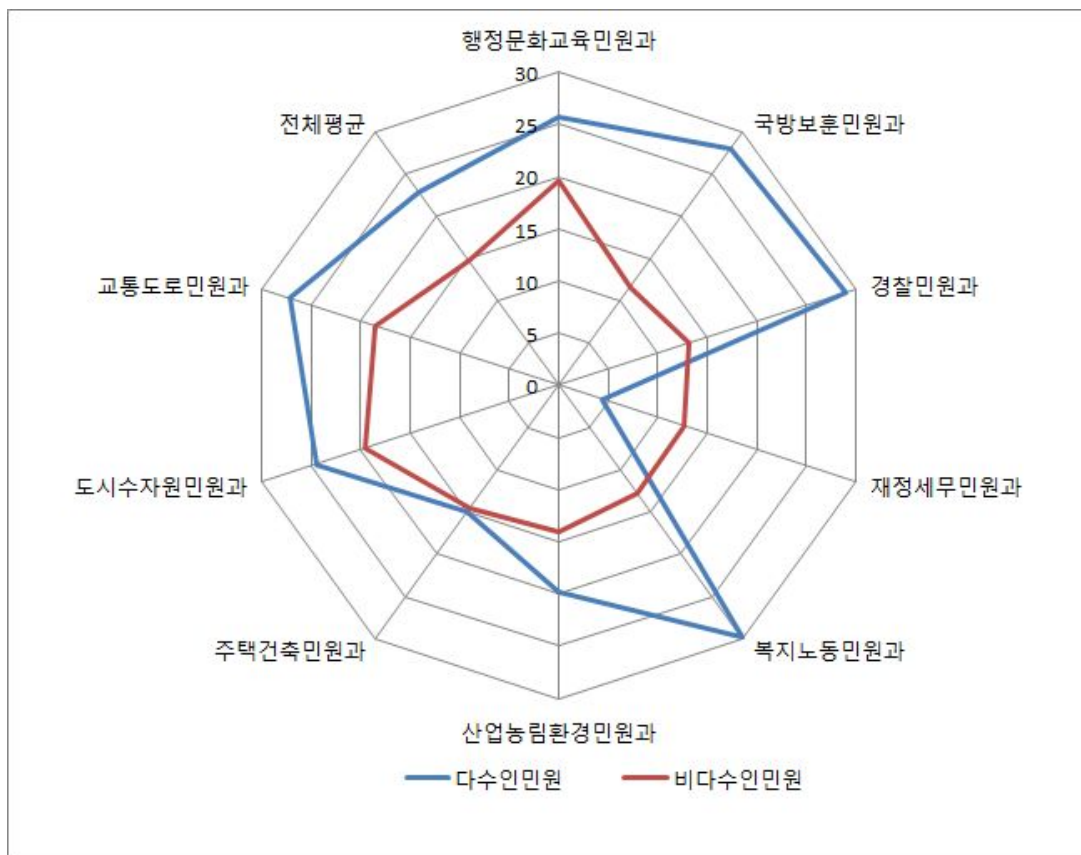
15) 현장조정카드에서는 재정세무민원과의 다수인 민원 사례가 발견되지 않아 권익위의 확인을 요합니다.

지 건설 예정부지 위치변경요청(48일)’ 등이 다른 사례에 비해 상당히 장기의 처리기간을 소요했다.

- 교통도로민원은 ‘갈지1교차로 이전 및 마을진입로 확장(73일)’, ‘농로개설요구(68일)’, ‘도로 토공구간 교량화 요구(57일)’ 등이 월등히 장기간의 처리기간을 소요함으로써 평균 처리기간이 증가하였다.

<그림 3-11> 2013년 민원 분야별 처리기간: 다수인 민원과 비다수인민원의 비교

(단위: 일)



<표 3-16> 민원 분야별 처리기간: 다수인 민원과 비다수인민원간 비교

(단위: 일)

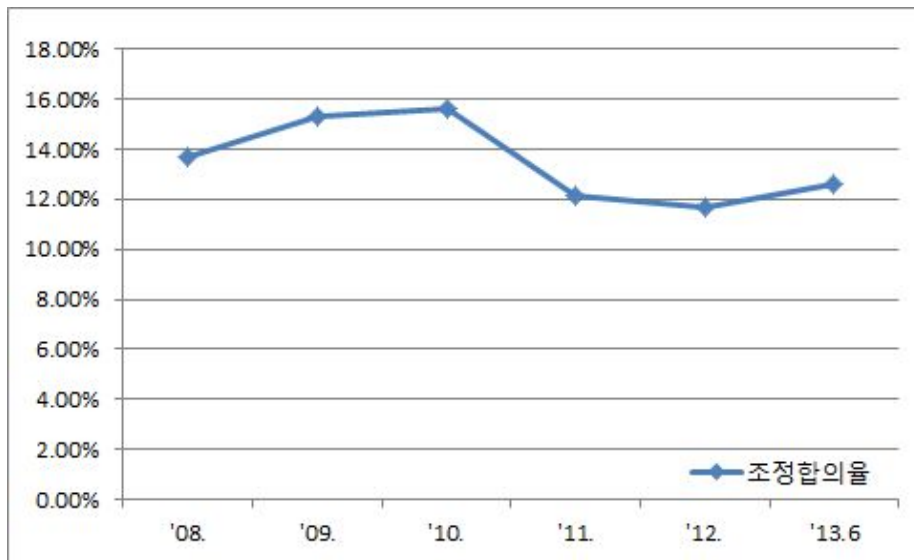
분야	다수인민원	비다수인민원
행정문화교육민원과	25.7	19.6
국방보훈민원과	28.0	11.6
경찰민원과	29.0	13.2
재정세무민원과	4.3	12.7
복지노동민원과	29.9	12.7
산업농림환경민원과	19.8	14.1
주택건축민원과	15.0	14.5
도시수자원민원과	24.5	19.6
교통도로민원과	27.1	18.6
전체평균	22.8	14.8

(3) 조정 및 합의 현황

- 처리민원 중 조정 및 합의 민원은 2008년부터 2013년 6월 현재까지 총 17,526건으로, 2008년 3,985건에서 점차 감소하다가 2012년(2011년 2,350건→2012년 2,814건) 소폭 증가했다.
- 조정·합의 비율은 평균 13.7%로, 2008년과 2009년 15%대에서 점차 감소하였다가 2012년 다시 약간 증가했다.
- 이러한 결과는 국민권익위원회의 공공갈등민원에 대한 처리에서 ADR이 활용되는 알선(합의해결)과 조정이 전체 처리방식의 25% 미만 정도만 활용되고 있음을 보여준다.¹⁶⁾

16) 그러나 '부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률'에 규정된 ADR 기법이 알선과 조정에 한정되어 있기 때문에(중재는 ADR 기법에서 의미하는 중재가 아니라 당사자 간의 입장을 조정한다는 의미로 법문에서 사용되었다) 자연스러운 결과이기도 하다.

<그림 3-12> 연도별 조정합의율 변화



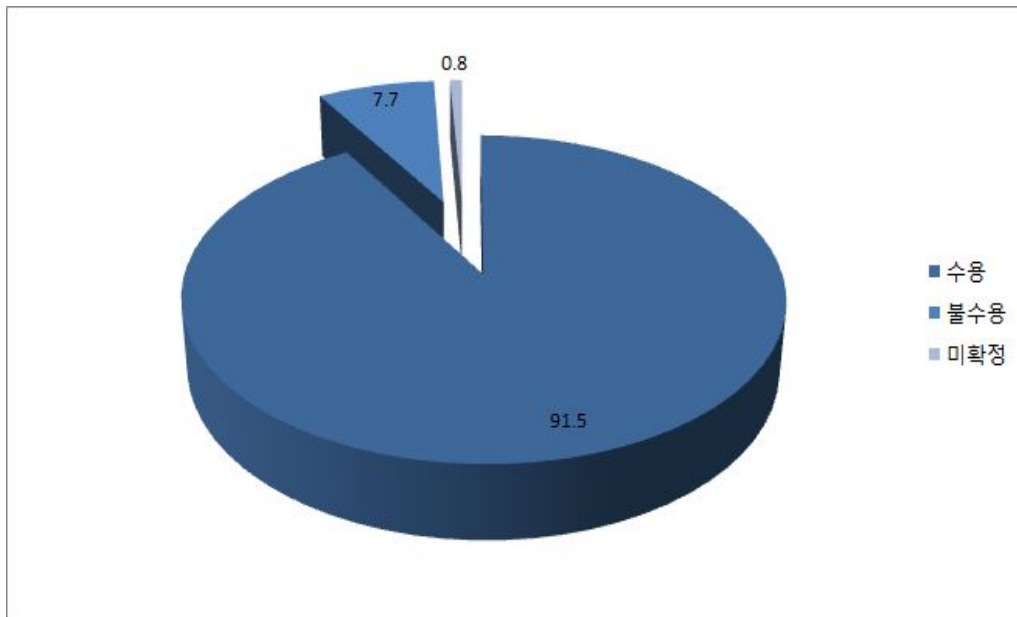
<표 3-17> 처리민원의 조정합의율

구 분	계	'08.	'09.	'10.	'11.	'12.	'12. 6.	'13. 6.
조정/합의	17,526	3,985	3,759	3,282	2,350	2,814	1,415	1,336
조정합의 비율	13.7%	15.3%	15.6%	12.1%	11.7%	14.0%	17.1%	12.6%
고충민원 처리	128,075	26,046	24,060	27,043	20,152	20,170	8,271	10,604

(4) 시정권고 수용률 현황

- 민원에 대해 시정권고를 했을 경우 수용률은 2008년부터 2013년 4월 현재 까지 91.5%로 매우 높았다. 이처럼 높은 수용률은 권익위의 처분·결정에 대한 타 정부기관의 높은 신뢰도를 의미하며, 권익위의 처분·결정이 상당한 권위를 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

<그림 3-13> 민원 시정권고에 대한 수용률

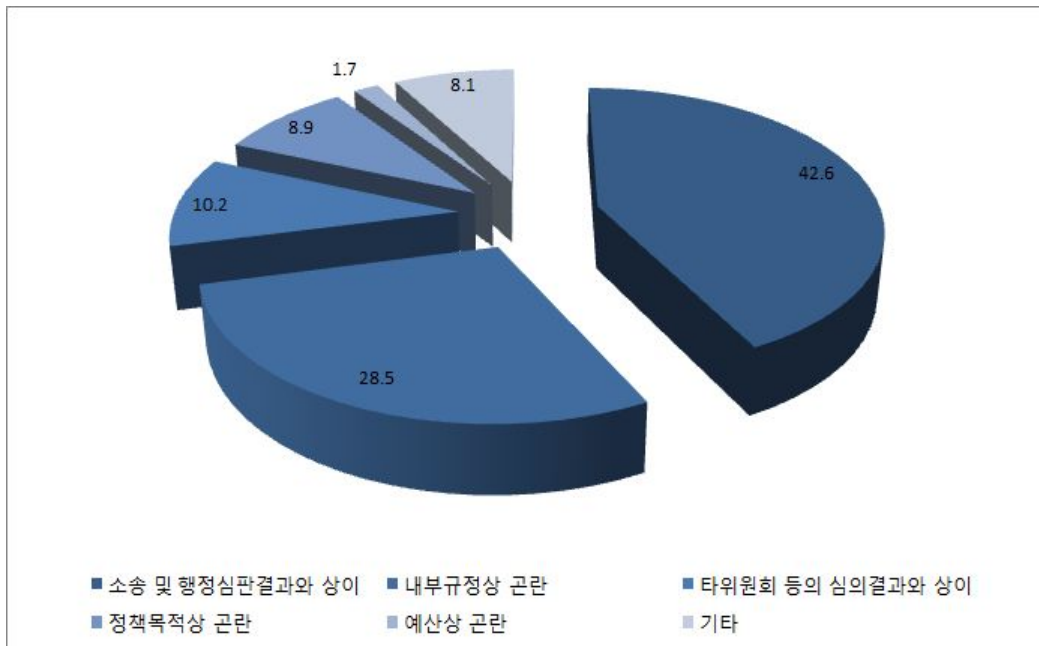


<표 3-18> 민원 시정권고에 대한 수용률

기 간	계	수 용		불수용		미확정	
			수용률		불수용률		미확정률
'08.2. ~' 13.4.	3,062	2,801	91.5%	235	7.7%	26	0.8%

- 불수용 민원 7.7%의 경우, 그 사유를 분석한 결과 다음의 <표 3-19>와 같이 소송 및 행정심판과 그 결과가 상이하기 때문이라는 의견이 42.6%로 가장 많았다. 다음으로 시정권고 내용이 내부규정상 수용 불가능하기 때문인 경우가 28.5%, 타위원회 등의 심의결과와 상이한 경우가 10.2% 등의 순으로 높은 것으로 나타났다. 그 밖에 정책목적상 시정권고에 따르기 곤란하거나(8.9%) 예산상 곤란한 경우(1.7%)가 있었다.
- 다른 불수용 사유보다도 소송 및 행정심판, 다른 위원회의 심의결과와 권익위의 심의결과가 상이한 경우에 발생하는 불수용의 경우, 이러한 차이가 발생하는 원인이 무엇이고, 어떻게 개선될 수 있을지에 대한 사후관리 및 심층 분석이 요구된다.

<그림 3-14> 민원 시정권고에 대한 불수용 사유



<표 3-19> 민원 시정권고에 대한 불수용 사유

기 간	계	불수용 사유					
		소송, 행정심판 결과와 상이	내부규정 상 곤란	타위원회 등의 심의결과와 상이	정책목적상 곤란	예산상 곤란	기타
‘08.2. ~ ‘13.4.	235	100	67	24	21	4	19
(비 율)	(100.0%)	(42.6%)	(28.5%)	(10.2%)	(8.9%)	(1.7%)	(8.1%)

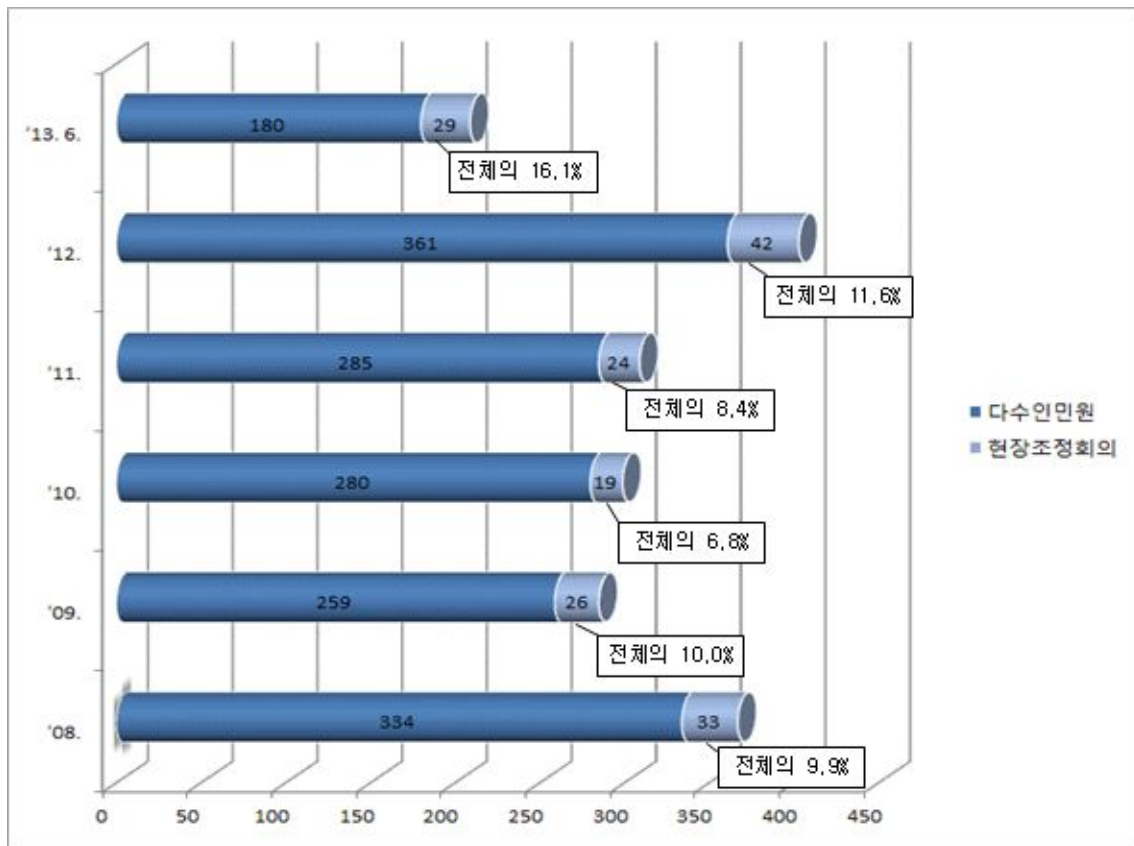
4. 국민권익위원회 현장조정회의 현황

1) 현장조정회의 실시 현황

- 2008년부터 2013년 8월 현재까지 실시된 현장조정회의는 총 173건으로, 전체 다수인 민원(1,699건)의 약 10.2%에 해당된다. 연도별로 보면, 2013년에 전체의 16.1%에 대해 현장조정회의를 실시하고 있어 그 비중이 가장 높았다.

- 이러한 결과는 2010년 전체의 6.8%에 불과하던 현장조정회의 비율을 점차 증가시켜온 정책적 결과라고 볼 수 있다.

<그림 3-15> 전체 다수인민원 중 현장조정회의 대상 민원의 비중



<표 3-20> 전체 다수인민원 중 현장조정회의 대상 민원의 비중

구분	다수인 민원의 수	현장조정회의 대상민원의 수	비율
계	1,699	173	10.2
2013.8	180	29	16.1
2012	361	42	11.6
2011	285	24	8.4
2010	280	19	6.8
2009	259	26	10.0
2008	334	33	9.9

2) 현장조정회의 대상 공공갈등민원의 민원인 규모

- 현장조정회의 기록카드를 바탕으로 민원인의 규모를 분석한 결과는 다음의 <표 3-21>과 같다. 각 사례마다 민원인의 규모를 기록한 방식이 상이해 가구수와 인원수로 구분해 분석하였다.
- 2011년의 경우, 민원인 규모별로 비슷하게 배분되어 있었고, 2012년에는 100명 이하가 가장 많았고(42.9%), 다음으로 100명 이상-1000명 이하(21.4%)의 순으로 나타났다. 2013년 6월 현재 100명이상-1000명 이하가 46.2%로 가장 많았고, 다음으로 100명 이하가 42.3%였다.
- 매년 1,000명 이상의 민원인이 민원을 제기한 사례도 다수 발견되고 있었다. 이러한 특징은 가구 수를 기준으로 한 경우에도 유사하다.
- 민원인의 80% 이상은 지역 주민들이었지만, 기업체가 단독으로 민원을 제기하거나, 민원인 1인이 민원을 제기한 경우도 있었다.
- 그 밖에 1명의 민원인이 제기한 민원이지만, 유사한 민원이 전화민원 등을 통해서도 제기되고 있다는 점을 고려해 국민권익위원회가 선제적으로 현장조정회의를 통해 문제를 해결한 사례도 있었다(예: 환경가교철거로 인한 교통정체해소요구, 도시수자원민원과).

<표 3-21> 현장조정회의 대상 민원의 민원인 규모

연도	민원인규모		빈도	비율	
2011	가구수	100가구 이하	2	8.3	
		100가구 이상 - 1000가구 이하	3	12.5	
		1000가구 이상	1	4.2	
		소계	5	20.8	
	인원수	100명 이하	4	16.7	
		100명 이상- 1000명 이하	6	25.0	
		1000명 이상	6	25.0	
		소계	16	66.7	
	기타	기업체 단독	3	12.5	
		소계	3	12.5	
합계			24	100.0	
2012	가구수	100가구 이하	0	0.0	
		100가구 이상 - 1000가구 이하	1	2.4	
		1000가구 이상	2	4.8	
		소계	3	7.1	
	인원수	100명 이하	18	42.9	
		100명 이상- 1000명 이하	9	21.4	
		1000명 이상	4	9.5	
		소계	31	73.8	
	기타	기업체 단독	6	14.3	
		기타(어촌계장, 학부모대책회의대표자 등)	2	4.8	
		소계	8	19.0	
	합계			42	100.0
	2013.6	가구수	100가구 이하	0	0.0
100가구 이상 - 1000가구 이하			1	3.8	
1000가구 이상			0	0.0	
소계			1	3.8	
인원수		100명 이하	11	42.3	
		100명 이상- 1000명 이하	12	46.2	
		1000명 이상	1	3.8	
		소계	24	92.3	
기타		기업체 단독	0	0.0	
		기타(사적보존위원회)	1	3.8	
		소계	1	3.8	
합계			26	100.0	

* 출처: 2013년 6월 현재까지¹⁷⁾의 현장조정회의 기록카드 세부내용 분석결과

17) 일반현황 자료는 2013년 8월 현재까지의 최근자료이므로, 빈도에서 약간의 차이가 발생되었다.

3) 다수인 민원의 완료율

- 전체 현장조정회의 대상 다수인 민원 중 61.3%가 완료된 것으로 나타났다. 그러나 연도별 완료율을 보면, 2008년 100%, 2009년 84.2%, 2010년 54.2%, 2011년 28.6%, 2012년 28.6%, 2013년 8월 현재 24.1%로 점차 낮아지는 추세를 보이고 있다. 이러한 추세는 점차 장기간의 조정이 요구되는 공공갈등민원이 증가하고 있는 현상을 반영한 것으로 볼 수 있다.

<표 3-22> 현장조정회의 대상 다수인 민원의 완료율

구분	계	완료		추진 중	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
계	173	106	61.3	67	37.8
2013.8	29	7	24.1	22	75.9
2012	42	12	28.6	30	71.4
2011	24	13	54.2	11	45.8
2010	19	16	84.2	3	15.8
2009	26	25	96.2	1	3.8
2008	33	33	100.0	-	0.0

4) 현장조정회의 대상 다수인 민원의 처리기간

- 연도별 현장조정회의 대상 다수인 민원의 평균 처리일수를 보면, 다음의 <표 3-23>에서 볼 수 있듯이 2013년 8월 현재 평균 137.5일로 2011년과 유사한 수준이며, 전년(평균 95.6일) 대비 약 1.4배 더 길어진 것으로 나타났다.
- 특히 처리일수를 60일 이내, 120일 이내, 120일 이상의 3단계로 분류한 결과 2013년 8월 현재 120일 이상이 소요되는 민원(15건)이 가장 많았다.

<표 3-23> 현장조정회의 대상 다수인 민원 처리기간 (단위: 건)

구분	계	평균일수	60일 이내	120일 이내	120일 이상
계	173	102.5	47	74	52
2013.8	29	137.5	5	9	15
2012	42	95.6	8	24	10
2011	24	137.7	3	9	12
2010	19	98.3	4	9	6
2009	26	78.4	16	6	4
2008	33	76.4	11	17	5

- 처리일수가 300일을 초과하는 사례를 살펴본 본 결과 ‘봉은역사공원 조성요구(도시수자원민원과, 476일)’, ‘강서 군사시설 이전을 통한 방화대로 개설요구(도시수자원민원과, 380일)’, ‘강원 속초비행장 비행안전구역 완화요구(국방보훈민원과, 352일)’, ‘화순읍 대리교차로 개선공사 관련 마을진출입로 설치 등 요구(교통도로민원과, 361일)’, ‘가평 헬기예비작전기지 폐쇄 및 군 차량 연습장이전 요구(국방보훈민원과, 316일)’ 등이 300일을 초과한 것으로 나타났다.

- 봉은역사공원 조성요구 사례의 경우, 민원인의 요구를 받아들이기 위해서는 타 민원과의 형평성을 고려해야 하며, 법 개정과 대체부지 확보라는 문제를 해소해야 하였다. 즉, 현행법의 테두리 안에서는 문제해결이 불가능한 사안을 협의와 조정을 통해 입법조치와 더불어 이견을 조정하는 방식으로 해소하였다.

권익위는 관계 기관간(강남구, 서울시, 국토부) 5차 협의와 조정서(안)에 대한 3차 의견조율 등을 거쳐 문제를 해결했다. 이처럼 다수의 피신청인이 있고, 입법조치가 동반되지 않으면 해결이 어려운 문제의 경우 장기간의 처리기간이 소요되었다.

- 방화대로 개설요구 사례의 경우, 군부대 주둔지 이전협의를 장기지연으로 지역발전 장애와 교통대란이 예상되는 상황에서 문제 해결을 위해 11회에 걸친 주요 당사자간 협의와 국무조정실과의 협업회의 등을 통해 이견

을 조정하기 위한 위원회의 의견을 제시했다. 현실적으로 불가능한 요구 대신 가능한 대안을 제시하고, 서울시의 사전협상제도 등 ADR 기법을 활용함으로써 민원발생 소지가 적은 이전 부지를 확보하고, 예산의 확보방안을 마련하였다.

이 과정에서 권익위는 국무조정실과 협업을 통해 국방부, 강서구청, 서울시청, SH공사 등 피신청기관간 이견을 조정하고 모두가 동의할 수 있는 대안의 개발 및 새로운 민원발생 가능성을 최소화하는 방안의 제시를 하는 등 중요한 역할을 수행하였다. 이처럼 군부대 이전부지 확보 갈등은 민원의 발생가능성을 낮추는 대안을 탐색하는 활동과 다수의 피신청인간 이견을 조정하는 활동 두 가지가 동시에 진행되어야 하기 때문에 장기간의 처리시간이 소요되었다.

- 다음의 <표 3-24>에서 볼 수 있듯이 2013년 8월 현재 진행 중인 22개 민원은 완료 예정시점이 2014년(9건)이나 2015년(14건), 2016년과 2017년이며, 2018년에 완료되는 경우도 4건이 있어 장기간의 민원 처리기간이 소요됨을 알 수 있다.

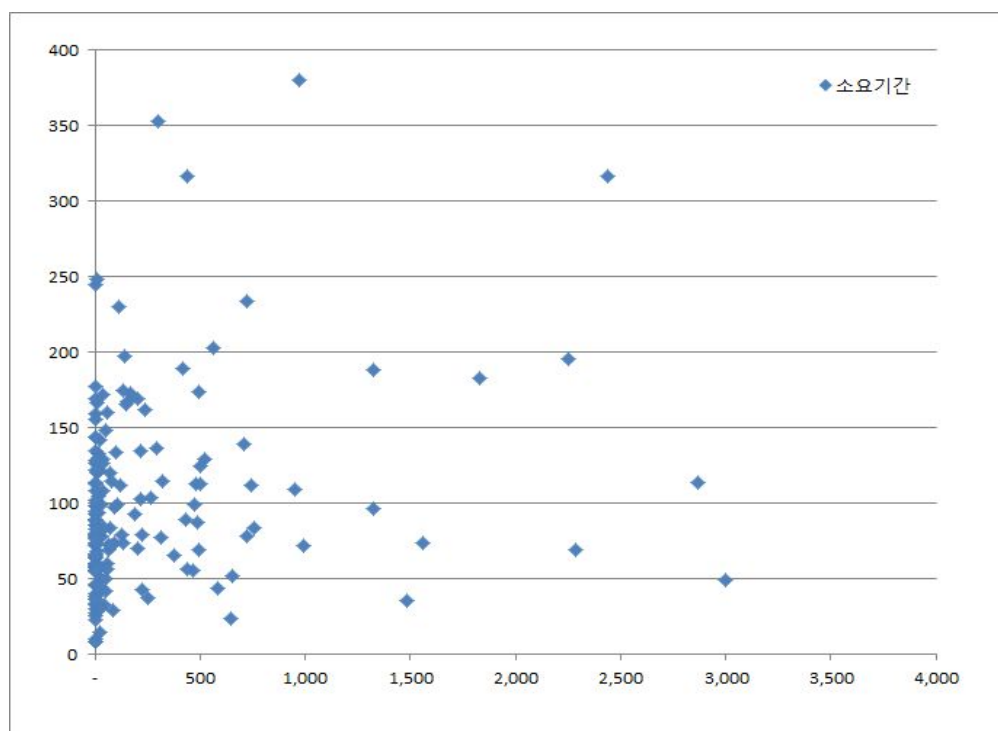
<표 3-24> 현장조정회의 대상 다수인 민원의 예상 완료시기

구분	계	완료	진행 중						
			계	'13 완료	'14 완료	'15 완료	'16 완료	'17 완료	'18 완료
계	173	115	58	25	15	14	1	1	2
2013.8	29	7	22	7	9	4	-	1	1
2012	42	21	21	15	2	4	-	-	-
2011	24	13	11	2	2	5	1	-	1
2010	19	16	3	1	2	-	-	-	-
2009	26	25	1	-	-	1	-	-	-
2008	33	33	-	-	-	-	-	-	-

5) 민원인 수와 처리기간의 관계

- 현장조정회의가 실시된 173건의 민원에 대한 민원인 수와 처리기간 간 관계를 분석하면 다음 <그림 3-16>과 같다.
- 민원인수가 증가할수록 처리기간(단위: 일)이 증가하고 있는 것으로 나타났다.

<그림 3-16> 민원인 수와 처리기간의 관계



6) 현장조정회의 참여 위원 현황

- 현장조정회의에는 국민권익위원회 위원장, 부위원장, 상임위원 중 한 사람이 참여하도록 되어 있으며, 사회적으로 중요한 이슈가 되는 대규모 다수인 민원의 경우 위원장이 직접 현장조정회의를 주재한다.
 - 위원장이 직접 현장조정회의에 참여한 경우가 전체의 26.6%였다.
 - 대표적으로 언론의 노출이 많고, 장기간의 조정시간이 소요된 봉은사역사 공원 사례와 방화대로 사례의 경우 위원장이 주재했다. 또한 민원인의 수

가 많은 군부대이전이나 도시개발관련 민원의 경우에도 사안의 중요성을 고려해 위원장이 주재하는 경우가 많았다.

<표 3-25> 현장조정회의 참여 위원의 수

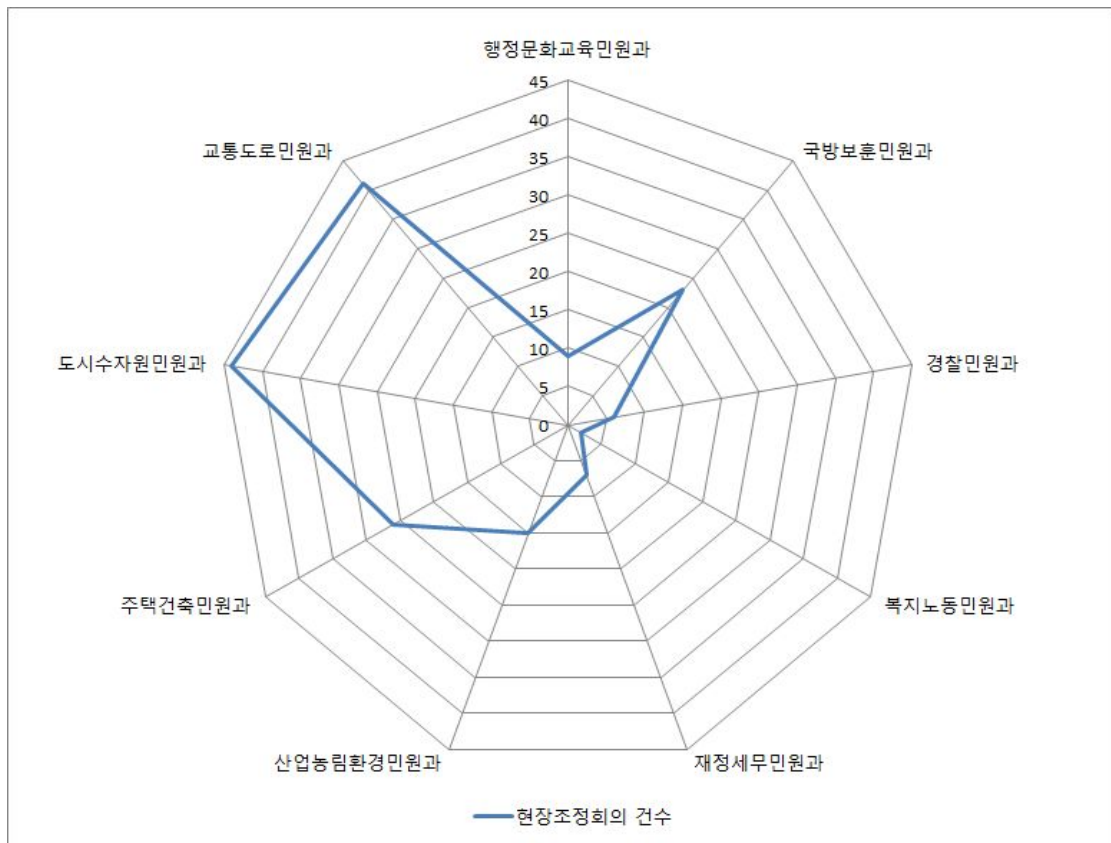
구분	계		2013	2012	2011	2010	2009	2008
	빈도	비율						
계	173	100.0	29	42	24	19	26	33
위원장	46	26.6	8	8	12	9	5	4
부위원장	24	13.9	3	10	9	2	-	-
상임위원	103	59.5	18	24	3	8	21	29

7) 민원 분야별 현장조정회의 실시 현황

- 민원 분야별로 현장조정회의 실시 현황을 살펴보면, 도시수자원민원과(44건, 25.4%), 교통도로민원과(41건, 23.7%), 주택건축민원과(26건 15.0%), 국방보훈민원과(23건, 13.3%)가 상대적으로 현장조정회의 빈도가 높았다.
- 특히 2012년의 경우 도시수자원민원과(17건)와 교통도로민원과(11건)이 현장조정회의 대상이 되었다. 이러한 특징은 해당 분야 담당과장의 현장조정에 대한 적극적인 의지와 권익위의 정책적 방향설정이 현장조정회의 건수에 직접적 영향을 미쳤기 때문이었다.¹⁸⁾

18) 2011-2013년 현장조정회의 사례별 담당과장을 조사한 결과와 ○○○ 과장 인터뷰 결과를 종합한 해석이다.

<그림 3-17> 민원 분야별 현장조정회의 실시 현황



<표 3-26> 분야별 현장조정회의 실시 현황

구분	계	2013	2012	2011	2010	2009	2008
계	173	29	42	24	19	26	33
행정문화교육민원과	9	-	1	2	2	2	2
국방보훈민원과	23	3	5	5	5	3	2
경찰민원과	6	-	-	1	-	3	2
복지노동민원과	2	-	-	-	1	-	1
재정세무민원과	7	-	-	-	-	3	4
산업농림환경민원과	15	5	5	3	-	1	1
주택건축민원과	26	3	3	-	2	7	11
도시수자원민원과	44	9	17	8	1	4	5
교통도로민원과	41	9	11	5	8	3	5

- 민원 분야 중 2013년 6월 현재 완료되지 않은 민원이 많은 부서는 도시수자원민원과(22건)와 교통도로민원과(17건)이다. 그러나 이들은 대부분 조정 완료 후 조정결과를 바탕으로 이행해야 하는 피신청기관의 이행사항들이 완료시점이 장기간이라는 것이 특징이다. 예를 들어 공사가 완료되거나 입법이 되는 기간 등이 포함된다.
- 2018년 완료예정인 사례는 방화대로 사례와 대대리 포 사격장 이전사례로, 부대이전에 대한 조정이 완료된 후, 사업의 이행 종료 시점을 고려해 장기간의 시간이 소요되는 특징이 있다¹⁹⁾.

<표 3-27> 민원 분야별 완료 현황

(단위: 건)

구분	계	완료	진행 중						
			계	'13 완료	'14 완료	'15 완료	'16 완료	'17 완료	'18 완료
계	173	115	58	25	15	14	1	1	2
행정문화교육민원과	9	7	2			2			
국방보훈민원과	23	15	8	4	2	1			1
경찰민원과	6	6							
복지노동민원과	2	2							
재정세무민원과	7	7							
산업농림환경민원과	15	7	8	5	2	1			
주택건축민원과	26	24	2	1	1				
도시수자원민원과	44	22	22	10	5	5	1		1
교통도로민원과	41	24	17	5	5	5	-	1	

8) 현장조정회의 대상 민원의 피신청기관 및 관계기관

- 피신청기관은 1개(45.7%) 또는 2개(39.9%)인 경우가 많았지만, 3개 이상인 민원도 전체의 14.5%로 상당히 많았다.
 - 피신청기관이 4개인 사례는 방화대로 민원(민원인: 971명, 소요기간: 476일), 남원 비행장 이전요구 민원(민원인: 293명, 소요기간: 136일), 진주 마을 진출입로 재개설요구 민원(민원인: 89명, 소요기간: 97일), 대

19) 그밖에 대구 (주) EXCO 후면 진출입로 개설 요구 민원도 현장조사카드에 따르면, 2018년 완료예정이지만, 본 자료에는 포함되지 않았다.

대리 포사격장 이전요구(민원인: 1320명, 소요기간: 96일), 양양군 도로 직선화 요구(민원인: 316명, 77일) 등이었다.

- 대체로 피신청기관이 많은 사례는 다양한 기관간의 협력과 이견 조정이 요구되기 때문에 복잡한 갈등사례라는 특징을 지닌다.

- 관계 기관이 없는 경우가 69.4%로 가장 많았지만, 2개 이상인 경우(9.2%)도 있었다.

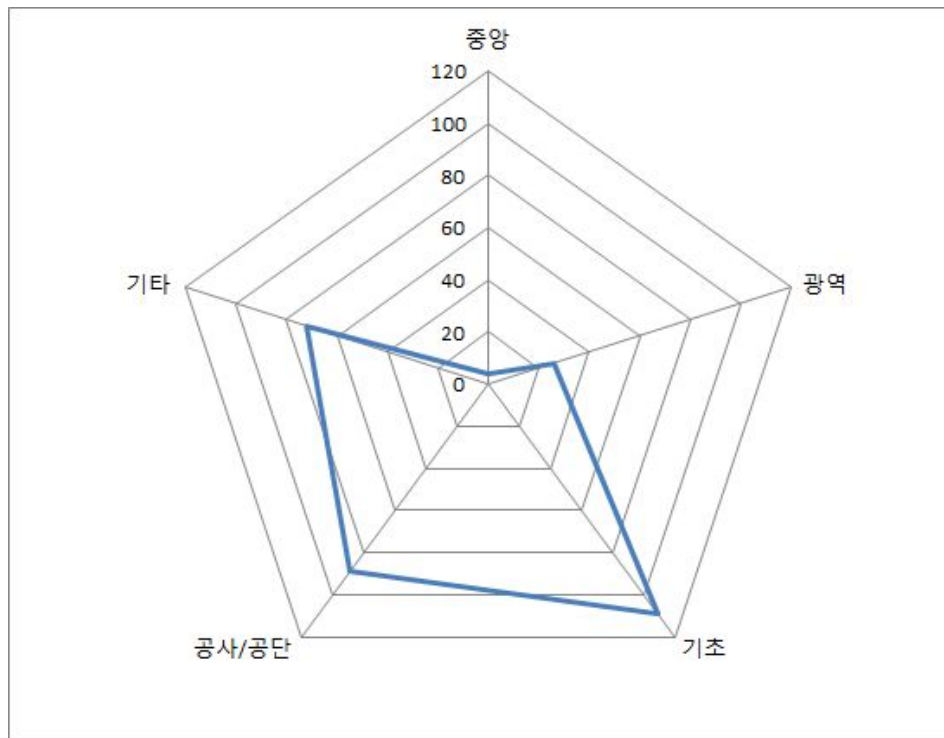
<표 3-28> 현장조정회의 대상 민원의 피신청기관 및 관계기관 수

(단위: 개)

구분	건수	피신청기관			관계기관			
		1개	2개	3개 이상	없음	1개	2개	3개 이상
계	173	79 (45.7%)	69 (39.9%)	25 (14.5%)	120 (69.4%)	37 (21.4%)	9 (5.2%)	7 (4.0%)
2013.8	29	10	17	2	17	9	2	1
2012	42	9	22	11	31	8	3	-
2011	24	12	7	5	8	13	1	2
2010	19	9	8	2	13	3	1	2
2009	26	17	9	-	22	1	1	2
2008	33	22	6	5	29	3	1	-

- 피신청기관의 유형을 분류해 보면, 기초자치단체가 36.3%로 가장 많았고, 다음으로 기타 공사/공단(29.75), 기타(24%), 광역자치단체(8.7%), 중앙행정기관(1.3%)의 순이었다.

<그림 3-18> 현장조정회의 대상 민원의 피신청기관 유형(단위: %)



<표 3-29> 현장조정회의 대상 민원의 피신청기관 유형

(단위: 건)

구분	피신청기관					
	계	중양	광역	기초	공사/공단	기타
계	300	4	26	109	89	72
2013.8	54	1	6	20	15	12
2012	87	1	9	29	30	18
2011	46	-	3	15	13	15
2010	29	1	2	10	10	6
2009	35	1	3	12	11	8
2008	49	-	3	23	10	13

- 공사 및 공단은 다음의 <표 3-30>과 같이 한국토지주택공사(22건), 한국철도시설공단과 한국철도공사(20건), 한국도로공사(15건), 지역개발공사 및 지역도시공사(15건), 한국수자원공사(7건) 등이 주요 대상이 되었다.
- 이러한 특징은 대체로 도시개발로 인해 발생하는 집단민원과 도로 및 철도건설로 인한 인근지역 주민의 집단민원이 현장조정회의 대상이 되는

공공갈등민원에서 많은 비중을 차지한다는 점을 보여준다.

- 또한 이러한 경향은 도시수자원민원과와 교통도로민원과의 미완료 민원이 많은 이유와도 직결된다(<표 3-27> 참조). 즉, 이해관계인이 매우 많고, 해당 공사 외에 기초자치단체와 광역자치단체는 물론 중앙행정기관까지 피신청인이 되는 경우가 많아 정부기관간 이견을 조정하는 활동이 필요한 복잡한 형태의 관계구조를 지니고 있다. 이와 함께 금전적 이해득실의 규모가 크고, 민원인의 삶의 터전과 직접적인 관계가 있는 사례들이 대부분이다.
- 따라서 중립적 입장에서 관(官)과 관(官)의 이견을 조정할 수 있는 대안을 개발하고, 대화가 유지될 수 있도록 할 수 있는 공식적 민원전담기관인 권익위의 역할이 기대되는 영역이다. 또한 주민과 정부기관 및 공기업의 불신이 이미 뿌리 깊은 상황에서 입장의 대립이 아닌 합리적 대화가 가능하도록 하는 중립적인 제3의 정부기관으로서 권익위에 대한 국민의 신뢰가 긍정적으로 작용할 수 있는 영역이기도 하다.
- <표 3-29>에서 기타 영역은 상당히 다양한 피신청인으로 구성되어있지만, 특히 군부대(32건)가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.
 - 군부대는 일반 행정기관이나 지방자치단체 등과 달리 외부에 공개하기 어려운 부분이 많고, 부대이전이나 비행장 등의 건설과정에서 주민의 의견을 수렴하는 것보다 군의 전략적 판단에 따르는 경향이 있다. 그 결과 민원인과의 소통이 상대적으로 어려울 수밖에 없다.
 - 이러한 상황에서 민원인은 중립적 제3자 기능을 하는 정부기관인 권익위의 역할을 크게 기대하게 된다. 또한 군부대 역시 일반 민원인에게는 공개할 수 없는 문제나 어려움에 대해 협의 할 수 있는 정부기관이 필요하기 때문에 권익위의 역할이 매우 중요한 갈등영역이다.
 - 이처럼 권익위는 군과 민 모두의 입장에서 중립적이며 전문적으로 문제를 해결해 줄 수 있는 기관으로 인식되고 있는 것이다. 따라서 향후 군 관련 갈등에서 권익위의 조정자 역할을 확대하는 전략이 바람직하다.

<표 3-30> 피신청기관 중 공사/공단, 기타기관의 세부내역

구분	계	2013	2012	2011	2010	2009	2008
건수 계	173	29	42	24	19	26	33
기관 계	374	68	101	64	41	46	54
공사/공단	89	토지주택(5) SH공사(3) 철도시설공단(3) 도로공사(2) 수자원공사(1) 경기도시공사(1)	토지주택(7) 철도시설공단(6) 농어촌공사(5) 도로공사(4) 수자원공사(2) 경기도시공사(2) 체육진흥(1) 전북도시공사(1) 한국철도공사(1) 자산관리공사(1)	도로공사(3) 수자원공사(3) 토지주택(2) 철도시설공단(2) 경북개발공사(1) SH공사(1) 대한체육회(1)	철도시설공단(3) 인천개발공사(1) 한국철도공사(1) 한국방송공사(1) 전라선철도(1) 도로공사(1) KT(1) SH공사(1)	토지주택(5) 한국전력(2) 철도시설공단(2) 도로공사(1) 경기도시공사(1)	토지주택(3) SH공사(2) 도로공사(2) 수자원공사(1) 철도시설공단(1) 대구개발공사(1)
기타기관	72	군부대(5) 국토지방청(3) 강화산단(1) 경찰서(1) 수원교육청(1) 민간기업(1)	군부대(9) 국토지방청(5) 경찰서(2) 시흥교육청(1) 인천건설본부(1)	군부대(8) 국토지방청(3) 경찰서(2) 목포항만청(1) 울산교육청(1)	군부대(4) 민간기업(1) 국토지방청(1)	군부대(3) 경찰서(2) 육천교육청(1) 서울중부 교육청(1) 정부청사관리소 (1)	국토지방청(4) 군부대(3) 세무서(2) 경찰청(2) 청송교육청(1) 대전교육청(1)

주) 괄호 안의 숫자는 빈도

- 관계기관의 경우, 기초자치단체(26건)가 가장 많았고, 다음으로 기타(21건), 공사 및 공단(12건), 광역자치단체(10건), 중앙행정기관(5건) 등의 순이었다.

<표 3-31> 현장조정회의 대상 민원의 관계기관 유형(단위: 건)

구분	관계기관					
	계	중앙	광역	기초	공사/공단	기타
계	74	5	10	26	12	21
2013.8	14	1	1	4	4	4
2012	14	1	1	6	-	6
2011	18	-	5	7	3	3
2010	12	1	1	4	3	3
2009	11	2	2	3	2	2
2008	5	-	-	2	-	3

5. 우수 현장조정사례 분석결과: 현장조정카드 내용분석

- 2011년부터 2013년 8월 현재까지 가장 많은 민원인이 신청인이 된 5가지 사례(방화대로 민원, 봉은사 민원, 정읍역사 민원, 교통산성 민원, 환경가교 철거로 인한 교통정체 해소요구 민원)를 중심으로 주요 특징과 조정과정 분석을 통해 공공갈등민원에 대한 성공적 조정의 결정요인을 도출하고자 하였다.
- 현장조정카드에 기록된 내용을 중심으로 해당 민원의 특징을 파악하고, 조정과정에서 조사관의 어떤 활동이 성공적인 조정의 열쇠가 되었는지 분석한다. 이를 통해 향후 현장조정역량 개선과 공공갈등민원의 해소를 위한 개선방안을 도출할 수 있을 것이다.

1) 방화대로 민원(2013)

- 방화대로 민원은 서울시와 국방부 간의 군부대 이전협상의 장기 지연으로 인해 지역발전 지연이 초래되었고, 마곡지구 개발사업의 준공임박에 따라 심각한 교통대란이 예상됨으로써 군부대 이전을 위해서 방화대로의 개설 요구가 시급하다는 이유로 971인의 민원인이 민원을 제기한 집단민원이다.
- 피신청인으로는 서울시장, 국방장관, 강서구청장, SH공사 사장 등 4가지 서로 다른 공공기관들이 얹혀있는 복잡한 갈등이었다. 권익위의 담당부서는 도시수자원민원과였다. 이 공공갈등민원은 접수로부터 조정까지 380일이 소요되었다.
- 각 피신청인의 입장을 검토해 보면, 이들은 민원해결이 시급하고, 교통난으로 인해 제2의 집단민원 발생이 예견된다는 점에서는 의견을 공유하고 있었다.
- 그러나 도로의 건설이 우선이냐(서울시), 아니면 군부대의 이전이 우선이냐(국방부)를 두고서는 서울시와 국방부가 상당한 이견을 보였다. 권익위는 도로건설의 시급성에 대해 각 피신청인이 모두 의견을 공유하고 있으므로, 부대이전비용 마련을 당초 원칙인 ‘기부 대 양여’ 방식이 아니라 특별회계방식으로 하겠다는 서울시의 의견을 받아들일 것을 중재했다. 또한 비용마련 방안에 대해 기관간 협의를 주재했다.

- 2차례의 협의를 통해 서울시와 강서구청은 비용부담과 민원대응에 대해 국방부가 모두 책임져야 한다는 입장에서부터 양보하여, 민원해결을 위해 적극적으로 나설 것을 약속하였다. 또한 권익위는 한국자산관리공사와 기획재정부에 대한 방문조사를 통해 국방부가 직접 개발계획을 수립해 민간사업자에게 매각하도록 유도하는 방식이 최선이라는 의견을 수렴하였다. 이처럼 제3의 전문기관을 통해서 대안들을 탐색하였다. 그 과정에서 국무조정실과의 협업을 통해 기관간 합의 도출이 보다 빠르게 진행될 수 있도록 유도하였다.
- 이전 후보지 4개의 선정 과정까지 총 7차에 걸친 협의 끝에 특정 부지를 선정하는 합의에 도달했다. 이후 11차 협의에서는 주민 설명회를 거쳐 모든 이해관계 당사자들이 조정서에 동의하는데 이르렀다.
- 본 민원 해결의 핵심은 다음과 같이 요약될 수 있다.
 - 첫째, 각 피신청인들이 적어도 문제해결의 시급성에 대해 원칙적으로 동의하고 있었다는 점이 전제가 된다.
 - 둘째, 권익위 조사관은 조사를 통해 비용 부담과 주민의 집단민원 발생이라는 2가지 부담으로 인해 서울시와 국방부가 서로 책임을 전가하고 합의에 도달하지 못하고 있다는 점을 확인하였다.
 - 셋째, 권익위는 국무조정실과의 협업을 통해 제3의 기관을 활용해 대안을 개발할 뿐만 아니라, 각 기관을 협상 테이블로 불러들이고, 해결방안이 나올 때까지 설득하고 대화하도록 유도하였다. 또한 국무조정실과의 협업을 통해 협의회를 통한 문제해결의 의지와 참여의사를 고취시켰다.
 - 넷째, 누구도 완전히 패배한 협상이 되지 않도록, 적절히 부담을 분배했고, 이를 위해 다양한 방법을 활용했다. 예를 들어 계획수립의 부담을 국방부가 안는 대신, 예상 민원에 대해 서울시와 강서구가 적극적으로 대처하기로 합의한 점은 문제해결의 핵심이었다. 이 과정에서 권익위는 기획재정부와 한국자산관리공사라는 제3의 전문 기관을 활용함으로써 피신청인들이 타당하다고 느낄 수 있는 대안을 개발하는데 중요한 역할을 했다.
- 이처럼 권익위의 체계적이고, 적극적인 조정노력을 통해 14년간 지속되어 온 공공갈등민원을 해소할 수 있었다.

2) 봉은사 민원(2013)

- 봉은사 역사공원 조성 민원은 전통사찰 봉은사 부지가 1971년 도시계획시설(공원)로 결정된 후 종교활동 제약 및 종교시설 신축불허로 사찰운영에 어려움이 있으므로 이를 해소해 달라는 이유로 해당 사찰의 주지 외 28,500명이 제기한 대규모 집단민원이다.
- 피신청인은 서울시, 강남구, 국토부의 3개 기관이었고, 접수로부터 조정성립까지 걸린 소요 기간은 총 476일로 현장조정카드 사례들 중 가장 장기간이었다.
- 갈등의 핵심은 공원 해제를 할 수 있는 서울시는 공원총량제와 형평성 문제로, 강남구는 대체부지 확보 불가능으로 인해 법 개정 없이는 문제해결이 불가능하다는 점이었다.
- 서울시 담당자의 정책적 결단으로 도시공원법 시행령 개정을 국토부에 건의하고, 국토부가 이를 받아들여 입법예고를 함으로써 도시공원 정비기준을 탄력적으로 적용할 수 있는 길이 열렸다.
- 그에 따라 역사공원 안에 전통사찰의 종교시설 설치가 가능하도록 서울시가 도시공원 조례를 개정하면서 녹지공간과 공원 이용자에 대한 편의시설을 추가한 봉은역사공원 조성계획을 수립하면서 원만한 합의가 가능해졌다.
- 그 과정에서 총 5차에 걸친 협의가 이루어졌으며, 협의과정에서 직접 정책적 결단을 내릴 수 있는 책임자(서울시 도시계획국장, 부구청장, 봉은사 주지)가 참여함으로써 협의회의 실효성을 담보할 수 있었다.
- 또한 현행법상 불가능한 사안에 대해 입법을 통해 문제해결을 시도하고, 탄력적인 법적용을 통해 대안을 모색할 수 있도록 권익위가 적극적으로 중재한 점이 갈등관리의 핵심적 성공요인이었다.

3) 정읍역 지하차도 및 선상역사 신설 백지화 반대 민원(2012)

- 이 민원은 한국철도시설공단이 호남고속철도 건설사업의 시행과정에서 예산의 절감과 사업기간 단축을 위해 약속한 지하차도 공사를 중단하고 선상역사 신축을 백지화하려고 하는 상황에서, 본래의 약속대로 공사를 시행해 줄 것을 요청하는 내용의 민원을 해당지역 73,188명 민원인이 제기한 사안이다.

- 한국철도시설공단과 정읍시장이 피신청인이고, 관계기관으로는 국토부 장관이 지명되었으며, 총 101일의 기간이 소요되었다.
- 조사관이 사업의 시행과정에서 각 당사자들이 단편적으로 알고 있는 사실을 종합해 민원발생 배경과 원인을 명확히 규명함으로써 성공적인 갈등관리의 단초가 되었다.
- 사업 표류 시 발생될 수 있는 정치적, 경제적 문제들을 예상하고, 국무조정실과의 협업, 조사관뿐만 아니라 국장 등 간부들이 다양한 경로로 피신청기관의 의사결정자들에게 적극적 해결방안 제시 촉구 등의 다양한 방법을 활용해 문제가 해결될 수 있었다.
- 호남고속철도 건설사업의 적기 준공을 위해 갈등해소가 필요하다는 공감대를 형성하고 있었기 때문에 이용객 수를 고려해 선상역사 형태의 정읍역사 설립 방식이라는 권익위의 중재안에 합의함으로써 조정이 이루어졌다. 또한 과잉시설이 되지 않도록 예산규모를 절감하는 안에 대해 상호 합의함으로써 모두가 윈-윈 할 수 있는 합의를 이끌어냈다.
- 이를 위해 총 5번의 조사관 현장조사와 7차례의 실무협의를 거쳤으며, 주요 쟁점을 12가지로 분리하고, 그 중 10가지의 합의를 먼저 도출함으로써 ‘원안대로의 사업 또는 백지화’라는 이분법적인 대결을 협상 가능한 영역으로 전환하였다.
- 권익위원회는 민원을 제기한 주민들에게도 왜 본래의 계획대로 사업을 시행하는 것이 어려운지에 대해 설명하고, 권익위원회가 제시하는 조정안을 설명하고 이해시키는 등의 적극적인 역할을 수행했다.

4) 교통산성 연결통로 설치요구 민원(2013)

- 기존에 교통산성 능선구간을 개방형으로 시공한 뒤, 다시 30여년이 지난 시점에서 이 구간을 또 다시 개방형으로 추가 확장하는 것은 지나치며, 따라서 이 구간에 교통산성 연결통로를 설치해 달라는 민원을 9,266명이 연서로 제기한 사건이다.
- 피신청인은 한국도로공사와 남원시장이고, 처리 소요기간은 총 89일이었다.
- 피신청인인 한국도로공사는 연결통로 설치 필요성은 인정하지만, 예산확보

곤란으로 민원을 해소하지 못하는 상황이었는데, 한국도로공사가 국토부 및 기획재정부에 총사업비 변경을 신청하고 사업비 확보 및 설계변경 승인을 받을 것을 약속하면서 조정이 성립되었다.

- 다만, 조정합의서에서는 이를 위해 한국도로공사가 성실한 노력을 했음에도 불구하고 승인이 되지 않아 연결통로 설치가 안 될 경우 민원인은 이의를 제기하지 않도록 합의했다.
- 권익위는 이후의 이행 상황에 대해 지속적으로 확인, 점검하고 완료시점까지 지속적인 모니터링을 실시함으로써 조정이 소송으로 진행되는 등 제2의 문제 발생 가능성을 예방하고자 하였다.
- 기존의 도로 공사와는 달리 환경 보호와 주민 피해를 개선하기 위해 최초의 계획을 바꾸기 위한 변경신청을 할 것을 합의했다는 점에서 다른 현장 조정 사례들과는 차별화된다. 즉, 최초의 계획대로 사업을 진행할 것을 요구하는 일반적인 도로 관련 고충민원과는 달리, 최초의 계획을 보다 친환경적으로 바꾸기 위해 비용을 부담해 달라는 민원인의 요청을 수용한 것이다.
- 반면 권익위는 이러한 입장 변화가 도로공사로서는 쉽지 않은 결정임을 민원인에게 이해시키고, 도로공사의 노력에도 불구하고 승인이 되지 않을 경우 민원인들이 더 이상 이의를 제기하지 않을 것을 상황 의존적으로 합의하도록 함으로써 추가적인 민원 발생을 예방하였다.

5) 환경가교 철거로 인한 교통정체 해소 민원(2011)

- 이 사례는 경인 아라 뱃길 사업구역 내 환경가교 철거로 인근 교통정체가 우려되므로 교통대책을 수립해 달라는 인터넷 민원이 접수된 후, 권익위의 자료 검토 과정에서 다수의 주민피해가 예상되는 집단민원 성격이 있음을 인지해 선제적으로 대응한 사례이다.
 - 실제 한국수자원공사로 환경연구단지 4개 기관 및 노조에서 대체우회도로 개설을 요청했고, 인천 서부경찰서에 일일 전화민원 13건, 인터넷 민원 11건 접수되었고, 인천시 서구에도 인터넷 민원이 4건 접수 되는 등 다수의 민원이 제기되고 있었다. 또한 교통지체가 발생되고 있는 사실이 통행시간 집계 자료를 통해 확인되었고, 이러한 현상이 6개 언론보도를

통해 방송되면서 집단민원으로 확산될 우려가 컸다.

- 그러나 권익위에 대하여는 민원 대상 도로를 이용하는 한명의 주민이 국민신문고에 인터넷 민원을 접수했을 뿐이었다.
- 이처럼 단순 민원이었지만 권익위는 면밀한 분석을 통해 해당 지역의 교통문제 심각성을 인식하고, 불편으로 인한 갈등이 심화되기 전 긴급 조정으로 갈등을 사전에 예방하는 효과를 거두었다.
- 특히 정부기관간 내부 조정이 성립된 7월 27일 이후인 9월 1일 실제로 인천 서구 의회 의장이 주민 69,211명의 서명을 받아 집단민원을 제기했다는 점에서 의미가 크다. 권익위는 기관간 조정이 이루어졌음을 알리고, 주민과의 후속 합의해결을 통해 공공갈등민원의 확산을 조기에 차단하였다.
- 정책 교량이 개통되기 전까지 약 2개월간의 한시적인 임시대책 마련이 요구되는 사안으로 시의성 있는 대처가 필요했다는 특징을 지닌다.
- 권익위는 이전까지의 관계기관이 대책을 검토했으나, 매립지공사의 반대로 합의점 도출이 안 되고 있는 점을 파악하고, 과장급 실무 협의를 통해 비용 부담 문제와 매립지공사의 내부도로 임시개방을 합의하도록 유도했다.
- 대규모의 공공갈등민원이 발생될 뻔 했던 사안을 적극적인 조사를 통해 선제적으로 대응하여 예방한 사례로, 일반 개별민원에 대한 조사를 통해 집단민원으로서의 확산 전 단계에서 갈등을 해결한 사례이다.

6. 소결론

1) 다수인 민원이 점차 증가하는 상황에서 다수인 민원과 일반 민원의 차별화된 접근의 필요성

- 2008년부터 2013년 6월까지 전체 민원 중 다수인 민원이 차지하는 비중은 총 처리민원 171,808건 중 1,699건에 불과했다. 다수인 민원은 2008년 334건에서 2009년 259건으로 다소 감소했다가 2010년 이후 점차 증가하고 있는 추세이다. 특히 다수인 민원 중 100인 이상의 민원이 2012년에는 20.2%, 2013년 6월 현재 21.1% 등으로 상당한 비중을 차지하고 있다. 이

러한 결과는 공공갈등민원의 발생률이 점차 증가하고 있음을 보여준다.

- 다수인 민원의 처리기간은 2013년 자료를 기준으로 고충민원 전체의 평균 처리기간 14.9일 보다 상대적으로 긴 것으로 나타났다. 특히 조정해결로 처리된 민원들 중 다수인 민원은 평균 39일이 소요된 반면, 비다수인 민원은 평균 27.6일로 다수인 민원이 10일 이상의 기간을 더 소요하였다. 이러한 결과는 다수인 민원의 처리 및 관리 과정에서 특별한 주의가 필요하다는 점을 시사한다. 다수인 민원은 일반 민원과는 차별화하여 관리되어야 하며, 이를 위해 1조사관 1민원 담당제의 탄력적 운영, 다수인 민원 전담 인력의 배치 등의 개선이 필요하다.
- 이처럼 전체 처리민원 중 공공갈등민원이 차지하는 비율은 0.86-1.22%로 매우 낮지만(<표 3-12> 참조), 상대적으로 공공갈등민원 해결을 위해 많은 자원이 투입되며 해결이 쉽지 않은 특징을 보인다. 특히 민원처리 기간도 일반민원보다 평균 8일 정도 더 소요되고 있는 점(<표 3-14> 참조)은 권익위원회가 공공갈등민원을 일반민원과 분리해서 접근할 필요가 있음을 보여준다.

2) 다양한 공공갈등민원 중 조정의 전문성이 높은 분야에 대한 선택과 집중의 필요성

- 다수인 민원은 교통도로민원과, 도시수자원민원과, 산업농림환경민원과, 주택건축민원과에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 또한 <표 3-30>에서 볼 수 있듯이 피신청인이 중앙행정기관과 지방자치단체 외에도 공사/공단, 군부대 등 다양하게 구성되어 있으며, 피신청기관이 3개 기관 이상인 경우도 14.5%에 이르고 있다.
- 이러한 결과는 국민권익위원회가 다양한 분야의 공공갈등민원을 다루고 있지만, 향후 공공갈등민원에 대한 ADR 기구로서 전문분야로 특히 초점을 맞추어야 할 분야가 교통도로, 도시수자원, 산업농림환경 분야임을 의미한다.
- 다수인 민원 중에서도 재정세무와 같이 특별히 현장조사를 필요로 하지 않는 민원은 처리기간이 짧았던 반면, 현장조사가 많은 복지노동민원(29.9일),

경찰민원(29일), 국방보훈민원(28일), 교통도로민원(27.1일) 등은 상대적으로 장기간이 소요되었다. 특히 국방보훈민원의 대부분을 차지하는 군부대 이전관련 민원, 비용투입을 통한 교통도로문제 개선을 요구하는 교통도로민원, 그 밖에 도시개발민원 등 다수의 이해관계자가 관련되고, 민원인 규모가 큰 사건의 처리를 위해서는 더 장기간이 소요되었다.

- 공공갈등민원의 대상 중 특히 다수의 행정기관이 관련되어 있는 도로교통, 도시개발, 군부대 관련 민원에 대해서는 특별한 관리가 요구된다. 이들 민원들은 첫째, 100명 이상의 대규모 집단민원이 대부분이며, 둘째, 다수의 정부기관 간 이견이 크며, 셋째, 갈등이 장기간 심화되어 정부기관 간, 정부-민원인간 상호 신뢰가 낮고, 넷째, 막대한 금전적 이해관계가 관련되어 있으며, 다섯째, 문제해결을 위해 새로운 입법이나 정책결정자의 정책적 결단이 요구된다는 점 등을 주요 특징으로 하고 있다. 따라서 이들 민원들은 중립적 제3자 기관의 조정을 통해 적극적으로 문제를 해결하지 않으면 갈등의 심화 및 장기화가 쉽게 예상된다.
- 이들 민원들은 권익위의 조직적 차원의 대응과 조사관의 전문성이 요구되는 민원분야들이라고 할 수 있다. 따라서 향후 이러한 공공갈등민원에 대한 집중관리가 요구되며, 장기적으로 전담센터 구축과 전문 인력 확충 등을 통해 조정 전문성을 점차 강화할 필요가 있다.²⁰⁾
- 특히 군부대 관련 민원은 일반 행정기관이 주체가 되는 민원과 달리 정보공개 범위와 주민과의 사전협의 가능성이 상대적으로 낮고, 정책결정과정에서도 제한이 많기 때문에 권익위와 같은 제3의 조정자가 절실한 민원분야이다. 군 관련 민원 분야는 일반 교통도로, 도시개발 민원과는 차별화되는 더 특화된 전문성이 요구된다.

20) 현재 전담팀인 고충민원특별조사팀(고질민원 전담팀)의 경우 고질민원, 악성민원을 전담하는 팀으로(2011.7 이후 운영), 최근 공공갈등민원으로 그 영역을 확대하려 하고 있다. 그러나 본 보고서에서 언급하는 전담팀은 공공갈등민원 전담팀으로 그 성격이 다르다. 현재 고충민원특별조사팀은 4급 팀장 1명, 5급 1명, 6급 1명의 3인으로 구성되었으며, 현재까지 53건을 처리했다(합의해결 38건, 이해설득 15건). 그럼에도 불구하고 현재의 구성으로는 공공갈등민원전담팀으로서의 역할을 수행하기는 어려우며, 또한 고질민원 전담팀으로서의 역할을 유지하는 것도 필요하다. 따라서 단순히 고질민원 전담팀의 인원을 추가하고 고질민원과 더불어 공공갈등민원도 처리하도록 하기 보다는 별도의 전담팀을 구성하는 것이 바람직하다. 따라서 본 연구에서 전담팀의 구성은 현행 고충민원특별조사팀과는 별도의 방안으로 제시되었다.

3) 현장조정회의 확대 및 성공적인 운영전략의 필요성

- 국민권익위원회에서 처리된 민원 중 조정합의로 해결된 민원은 2008년 이후 점차 감소하다가 2012년 후 다시 소폭 증가하였다. 그러나 민원에 대해 권익위가 시정권고를 한 경우의 수용률이 91.5%로 매우 높아, 권익위의 처분에 대한 신뢰와 타당성이 인정받고 있는 것으로 밝혀졌다. 다만, 불수용 사유 중 권익위의 결정이 소송 또는 다른 위원회의 결정과 배치되는 경우가 있는 것으로 조사되었다. 따라서 이러한 상충성의 원인이 무엇인지 심층 분석하는 과정이 요구된다.²¹⁾
- 현장조정회의의 비율은 전체 다수인 민원 중 약 16.1%를 차지하고 있으며 (2013년 8월 현재 기준), 2011년을 기점으로 점차 증가하는 추세이다. 그러나 현장조정회의는 여전히 전체 민원 중에서 적은 비중을 차지하고 있어, 적극적인 갈등관리와 효과적인 ADR 실시를 위해서는 현장조정회의를 확대할 필요가 있다.
- 전체 현장조정회의 민원 중 전체적으로 약 61.3%의 민원만이 현재 완료되어 있으며, 조정 성립 후에도 완료까지 장시간이 소요되는 경우들이 있었다. 이러한 결과는 점차 장기간의 조정기간과 이행과정이 필요한 공공갈등민원의 증가 추세를 반영한다(2012년 대비 2013년 6월 현재 현장조정 대상 다수인 민원 처리기간은 약 1.4배 증가하였다). 특히 조정성립 이후에도 또 다른 갈등이 내재되어 있을 수 있기 때문에 사후관리가 중요하다는 점을 시사한다.
- 현장조정회의 참여위원은 국민권익위원회 위원장, 부위원장, 상임위원 중 한 명이 참여하도록 규정되어 있는데, 특히 언론의 노출이 많고 장기간의 조정시간이 소요되는 중요 사안인 경우 위원장이 직접 참여하는 비율이 높았다. 권익위 위원장이 직접 현장 조정회의에 참여한 경우는 전체 현장조정회의 중 26.6%로 상당히 높아, 권익위의 조정활동에 대한 권위와 신뢰 증진에 크게 기여하고 있다. 특히 피신청기관간 영향력이 크게 차이가 나지 않고, 현장조정회의에 참석해 조정을 하는 최종결정권자가 시장이나 장차관, 공기업

21) 단순히 타 위원회와 결정이 배치된다고 해서 권익위의 전문성 부족으로 판단하는 것은 타당하지 않다. 당사자간 조정과 합의를 통해 갈등을 해결하는 권익위의 특징을 고려했을 때 사실판단을 근거로 하는 소송결과 등과 배치될 수 있기 때문이다.

사장 등과 같이 고위직인 경우 조정의 성립가능성은 크게 향상된다.²²⁾

- 민원과별로 현장조정회의 비율을 살펴보면, 2013년 8월 현재 도시수자원민원과(25.4%), 교통도로민원과(23.6%), 주택건축민원과(16.0%), 국방보훈민원과(13.2%)의 순으로 많은 비중을 차지하였다. 특히 2012년에는 도시수자원민원과와 교통도로민과의 현장조정회의 비율이 다른 과에 비해 높았는데²³⁾, 이는 담당과장의 현장조정에 대한 적극적 의지와 권익위의 정책적 방향 설정이 현장조정회의 실적에 직접적인 영향을 미친다는 점을 보여준다.
- 현장조정회의 민원의 피신청인은 2개 기관 이상인 경우가 54.3% 정도로 절반 이상을 차지했으며, 관계 기관이 있는 경우도 30.6%여서 현장조정 대상 다수인 민원의 대부분이 복수의 정부기관 간 갈등을 내포하고 있는 복잡한 갈등사례라는 점을 알 수 있다. 이러한 민원들을 해결하기 위해서는 관계기관 간 이견을 조정하고, 동시에 민원인과의 관계를 조정하는 등 담당 조사관과 상급 관리자들의 적극적 역할이 필요하기 때문에 권익위의 전문성 강화와 조직, 자원, 제도 등 종합적인 개선을 통해 권익위의 ADR 역량을 강화해야만 효율적인 관리가 가능할 것이다.
- 또한 전반적으로 현장조정관리카드의 기술 일관성이 부족하고, 성공의 원인이나 노하우를 기술하는 부분이 형식적으로 기술된 경향이 있다. 따라서 현장조정관리카드의 기술 및 관리 방식을 개선하는 것이 필요하다. 현재의 현장조정회의 기록카드는 다수인 민원에 대한 현장조정 사례들을 정리하고 있으나, 정보시스템으로 활용할 수 있는 수준에는 이르지 못하고 있다. 따라서 공공갈등민원 관리와 관련된 지식, 정보, 사례들을 망라한 정보화시스템을 시급히 구축할 필요가 있다.

22) 실제로 △△△ 조사관은 인터뷰 과정에서 “조사관 개인이 직접적으로 결정권자를 참여시키기 어려운 경우, 과장과 국장, 때에 따라서는 위원장님의 도움으로 문제를 해결할 수 있습니다”라고 밝힌 바 있다.

23) 현장조정관리카드를 보면, 2012년에 도시수자원민원과가 40.5%, 교통도로민원과가 26.2%, 국방보훈민원과와 산업농림환경민원과가 각각 11.9%, 주택건축민원과 7.1%, 행정문화교육민원과 2.4%였다.

4) 공공갈등민원의 개념 정립 필요성

- 5인 이하 소수가 제기한 민원이라도 공공갈등의 확산이 우려되는 상황에서 국민권익위원회가 선제적으로 현장 조정회의를 통해 문제를 해결했던 사례(환경가교 철거로 인한 교통정체 해소 민원, 2011)는 국민권익위원회가 공공갈등민원의 범위를 재정의할 필요가 있음을 분명하게 보여준다. 즉, 단순히 민원인의 수를 기준으로 하는 현재의 ‘다수인 민원(5인 이상)’을 그대로 차용한다면 향후 권익위의 공공갈등민원 관리영역에서의 활동에 상당한 제약이 초래될 수밖에 없다. 따라서 향후 해당 규정에 대한 개정이 시급하다.

5) 공공갈등민원 접수방식의 다양화 필요성

- 향후 민원접수방식의 다양화를 모색할 필요가 있다. 현재 민원접수는 대부분 인터넷과 전화를 통하지만, 스마트폰의 대중적 이용을 고려할 때, SNS 등을 통한 민원접수 및 실시간 상담이 가능하도록 제도적 보완을 할 필요가 있다.

6) 현장조정회의 우수 사례들의 시사점

- 현장조정회의 우수사례들을 분석하면 다음과 같은 중요한 시사점들이 도출된다. 이러한 시사점들은 향후 권익위의 ADR 역량강화 방안에 활용될 수 있을 것이다.
 - － 첫째, 각 기관 간 이견을 좁히는 대안을 개발하는 과정에서 제3의 전문기관을 활용하는 방식은 대안의 타당성과 수용가능성에 대한 신뢰를 증진시키는 데 크게 기여한다.
 - － 둘째, 현행법으로 해결이 불가능한 민원이더라도, 권익위가 법 개정을 유도하거나 탄력적인 법 해석을 통해 문제해결이 가능했던 사례들은 권익위 조사관들과 전문위원들을 대상으로 법률적 전문지식을 향상시키기 위한 교육이 바람직함을 보여준다. 즉, 권익위의 법률적 전문성이 강화되는 경우 더 많은 공공갈등민원들이 성공적으로 관리될 수 있음을 의미한다.

- 셋째, 권익위는 각 피신청기관들이 민원인의 입장에서 문제를 바라볼 수 있도록 유도함으로써 공감대를 형성하고, 또한 민원인에게는 중립적 입장에서 현실을 명확히 이해시키는 역할도 수행함으로써 대화가 진전될 수 있는 기본틀을 마련할 수 있었다.
- 넷째, 국무조정실과의 협업을 통해 협상 테이블에 해당 기관의 결정권자가 나오도록 유도함으로써 협의회의 실효성을 확보할 수 있었다.
- 다섯째, 권익위는 민원을 승자-패자의 제로섬 게임이 아니라, 윈-윈 게임이 될 수 있도록 유도하고, 그 과정에서 협상의 이슈를 나누거나, 이슈거래(log rolling)를 유도해 조정하는 전략을 적절히 활용하였다.
- 여섯째, 권익위는 갈등이 집단민원으로 확대되기 전에 민원의 발생 현황을 주시하면서 집단민원화할 가능성이 높은 민원에 대해 사전조사를 실시하고 현장조정회의를 유도함으로써 공공갈등을 예방할 수 있었다.

7. 국민권익위원회의 조직운영 현황

1) 조직구조

(1) 국민권익위원회의 공공갈등민원 관련 조직구조

- 국민권익위원회의 ‘공공갈등민원’ 담당 조직은 고충처리 부위원장 겸 사무처장 산하 고충처리국(민원조사기획과와 9개 분야별 민원과), 고충민원심의관으로 구성되어 있다.
- 국민권익위원회의 공공갈등민원 관련 조직의 조직구조도는 <그림 3-19>과 같다.

<그림 3-19> 국민권익위원회 ‘공공갈등민원’ 관련 조직 구조도



* 출처: 고충처리국 내부자료

(2) 고충처리국 업무분담 구조

- 고충처리국 소속 10개 민원관련 과의 업무분담 구조는 다음의 <표 3-32>과 같다.

<표 3-32> 고충처리국 과별 담당업무

구 분	담 당 업 무
민원조사기획과	- 고충처리국 업무 기획·총괄 및 예산집행 - 고충민원 처리상황 점검 및 민원통계 등 수집·분석 - 고충민원 조사상황의 총괄·조정 및 운영지침 관리 - 조사관 등 교육훈련 및 의결례의 관리·분석 - 권고 및 의견표명 사항의 사후관리 및 관계기관 협의회 운영 - 이동신문고 운영 및 시민고충처리위원회 협력 지원 - 위원장이 지시하는 사항에 대한 기획조사
9개 민원과 공통	- 권고안 및 의견표명안의 작성·시행과 이행실태 확인·점검 - 관련 분야의 일반민원에 대한 안내·상담 지원
행정문화교육민원과	자치행정·지방재정(지방세는 제외), 지적, 교육, 미래창조과학, 문화체육관광, 외교, 통일 분야의 고충민원 조사·확인
국방보훈민원과	- 일반국민의 국방·병무·보훈 분야의 고충민원 조사·확인 - 현역장병·군 의무복무자의 복무 등 관련 고충민원 조사·확인
경찰민원과	- 경찰기관의 수사, 처분 등과 관련된 고충민원의 조사·확인 - 교통사고 조사 등 경찰기관 소관 교통분야 고충민원 조사·확인
재정세무민원과	기획재정, 세무(지방세를 포함) 및 금융분야의 고충민원 조사·확인
복지노동민원과	보건복지, 노동·여성 및 방송통신 분야의 고충민원 조사·확인
산업농림환경민원과	산업통상자원·농림축산식품·해양수산 및 환경 분야의 고충민원 조사·확인
주택건축민원과	주택, 건축 분야의 고충민원 조사·확인
도시수자원민원과	도시, 수자원 관련 분야의 고충민원 조사·확인
교통도로민원과	철도·차량·항공·운수 및 도로 분야의 고충민원 조사·확인

* 출처: 고충처리국 내부자료

- 민원조사기획과는 고충처리국 업무를 총괄하는 부서로서 고충민원 조사상황, 처리상황 등을 관리하며, 위원장 지시 사항에 대한 기획조사를 실시한다.
- 9개 민원과는 행정문화교육민원과, 국방보훈민원과, 경찰민원과, 재정세무민원과, 복지노동민원과, 산업농림환경민원과, 주택건축민원과, 도시수자원민원과, 교통도로민원과로 구성되어 있다. 9개 민원과는 공통적으로 관련 분야의 민원에 대한 안내, 상담 지원의 업무를 수행하고 있다.

2) 인력현황

- 고충처리국 소속 10개 과의 정원은 126명이며, 현원은 158명이다. 정원 외 현원(34명²⁴⁾)은 전문위원 6명, 국방부 파견 4명, 서울시 파견 10명, 부산시 파견 1명, 경기도 파견 1명, 민간인 7명, 수습(시보) 3명, 공익 2명이다.
- 총 158명 현원 내 파견인력 45명은 정원 내가 22명이고 정원 외가 23명이다.

<표 3-33> 고충처리국의 직급별 인력구조(단위: 명)

구 분	계	직 급 별								기 타 (특정직)
		고공단	3.4급	4급	4.5급	5급	6급	7급 이하	기능직	
정 원	126	2	3	7	10	56	44	2	1	1
현 원	124	2	3	7	10	53	38	10	-	1
결 원	-2	-	-	-	-	-3	-6	+8	-1	-

* 출처: 고충처리국 내부자료

- 현재 국민권익위원회의 부서간, 국간에는 인력의 순환보직이 보통 2년 정도를 주기로 진행되고 있다. 그러나 고충처리국의 경우는 상대적으로 근속기간이 긴 상황이다.
- 전문위원의 경우 고충처리국 내에서 조사관의 업무를 지원하고 민원처리의 질적 개선을 위해 활동하는 내부전문가들이다. 전문위원은 위원장에 의해 임명 또는 위촉된 계약직 전문가들로, 학계, 사회단체 등 관련분야 전문가로

24) 2013년 9월 현재 결원이 2명 있어, '현원(158명)-정원(126명)=32명'이지만, 결원 2인을 보충해 정원 외 현원은 현재 34명이다.

구성되어 있다(국민권익위원회법 제22조).

- 현재 6명의 전문위원이 근무 중이며, 6명 모두 민원조사기획과 소속으로, ‘행정문화교육민원과(행정문화교육, 경찰수사), 복지노동민원과(복지노동, 경찰교통), 재정세무민원과(재정세무, 국방보훈), 산업농림환경민원과(산업농림환경, 국방보훈), 도시수자원민원과(도시수자원, 주택, 도로), 도로교통민원과(건축, 주택, 교통, 도로)’ 등 6개 과에 배치되어 있다.
- 주로 고충민원 조사보고서 및 의결서에 대한 검토, 재심의요구 민원에 대한 재조사 및 보고서 작성, 제도개선 과제수행 및 조사과의 제도개선(안)검토, 다수인 관련 민원에 대한 조사(상임위원 지시 시), 조정회의 및 출석조사 참여, 소위원회 및 전문위원회 참석 및 심의지원, 상임위원 및 비상임위원 지시사항 수행 및 보좌 등의 업무를 수행한다.
- 공공갈등민원 조사에서 핵심적 역할을 수행하는 조사관은 5·6급이 대부분이다(정원 100명, 현원 91명). 그러나 이들의 활동 및 조사를 보조해 줄 인력은 거의 없는 실정이다.
 - 현재 1개의 민원을 1명의 조사관이 담당하며, 다만 해당 민원의 규모가 커서 조직적 대응이 필요한 경우, TF팀을 구성해 해결하도록 하고 있다.
- 공공갈등민원에 대한 비상설 TF팀의 구성
 - TF팀은 현장조정 대상인 이해당사자의 규모에 따라 그 구성이 달라지며, 상황에 따라 신축적으로 구성·운영되고 있다. 대체로 실무협의회의 형태로 구성된다. “정읍역사에 대한 공공갈등 민원” 해결 과정에서 구성된 실무협의회가 대표적이다.

3) 예산현황

- 고충처리국의 고충민원 조사활동을 위한 2013년 예산은 총 804백만원으로, 주로 운영비(174백만원), 여비(398백만원), 업무추진비(40백만원), 직무수행경비(192백만원)로 지출된다.
- 2013년(1월-6월) 고충민원처리건 10,049건에 대해서 총 2,262건의 민원에 대해서만 현지조사가 수행되었으며, 현지조사율은 22.5%에 불과하다(출처:

고충처리국 내부자료).

- 2012년(1월-12월)의 경우, 1년간의 총 현지조사건 수 4,238건(특별조사 및 이동신문고 등에 대한 현지조사 427건을 제외한 9개 분야별 민원과의 현지조사 4421건 중 예산부족으로 예산이 지급되지 않은 현지조사 183건을 제외)에 대한 출장일별 현지조사경비지급액이 총 118,750,000원으로, 현지조사 1건당 경비는 약 28,020원에 불과했다.
- 즉, 사실상 충분한 조사를 위해 필요한 조사관의 현장조사를 위한 경비 부족이 낮은 현지조사율의 문제를 발생시켰다고 볼 수 있다.

4) 공공갈등민원 처리 관련 성과평가 체계

- 권익위는 성과평가체계에서 공공갈등민원에 대한 관리 성과에 가중치를 부여하고 있다.
- 특히 승진과 직결되는 근무평정에서 조정에 대한 중요성이 강조된 것은 2011년 이후로 그 기간이 짧다. 초기에 조정·합의에 대한 정량지표의 가중치는 30%로, 시정권고/의견표명(70%)보다 낮았고, 정성평가 점수 역시 제도개선/기획조사 보다 배점이 1/2 수준에 불과하였다(2011년 기준). 그러나 2012년 이후 조정의 정량지표 가중치가 시정권고 및 의견표명과 동일하게 80%로 향상되었으며, 정성지표도 현장조정 및 합의, 사회적 갈등관리 과제 추진에 대해 3점으로 배점이 향상되었다. 특히 성과평가위원회의 질적 평가 과정에서 대부분 현장조정이 가점을 획득해 조정을 하면 성과평가에서 고득점이 가능하다는 것을 인식시켰다.
- 그러나 2013년 정량지표에서 시정권고, 의견표명, 조정의 가중치가 전년보다 낮아진 60%로 다소 약화되었다. 반면 합의에 대한 가중치는 전년대비 2배인 40%로 향상되었다. 또한 정성지표에서 조정 및 사회적 갈등관리를 가장 중요시 했고, 국조실과 갈등협업과제 추진이 4점으로 가장 높은 배점을, 그리고 조정(합의)회의 개최도 3.5점으로 배점이 향상되었다. 따라서 조정 및 사회적 갈등관리의 중요성은 가장 높게 평가되고 있다.
- 또한 2013년부터는 고충민원 처리 달인으로 선정된 경우 S등급 부여하고, 고충민원 처리기간 미준수 경우 건당 0.3점을 감점하도록 하였다.

<표 3-34> 권익위의 성과평가체계

(조사과 기준)

구 분	2011	2012	2013																																																
평가시기	좌동	좌동	좌동																																																
전체배점	좌동	100=정량(65+5=70)+정성(30)	좌동																																																
정량지표배점 (70점)	<table><tr><th colspan="4">핵심지표(60)</th><th>공통지표</th></tr><tr><th>20</th><th>20</th><th>10</th><th>10</th><th>10</th></tr><tr><td>국민 만족도</td><td>인용률</td><td>처리 기간</td><td>시정권고 수용률</td><td>상시학습, 연가사용, 초근 사전신청</td></tr></table>	핵심지표(60)				공통지표	20	20	10	10	10	국민 만족도	인용률	처리 기간	시정권고 수용률	상시학습, 연가사용, 초근 사전신청	<table><tr><th colspan="5">핵심지표(65)</th><th>공통지표</th></tr><tr><th>20</th><th>15</th><th>15</th><th>8</th><th>7</th><th>5</th></tr><tr><td>국민 만족도</td><td>인용률</td><td>고충 민원 처리량</td><td>처리 기간</td><td>시정권고 수용률</td><td>상시학습, 연가사용, 초근 사전신청</td></tr></table>	핵심지표(65)					공통지표	20	15	15	8	7	5	국민 만족도	인용률	고충 민원 처리량	처리 기간	시정권고 수용률	상시학습, 연가사용, 초근 사전신청	<table><tr><th colspan="4">핵심지표(65)</th><th>공통지표</th></tr><tr><th>20</th><th>20</th><th>16</th><th>9</th><th>5</th></tr><tr><td>국민 만족도</td><td>인용률</td><td>고충 민원 처리량</td><td>사후 관리</td><td>연가사용(2) 상시학습(1) 행정지식 등록(2)</td></tr></table>	핵심지표(65)				공통지표	20	20	16	9	5	국민 만족도	인용률	고충 민원 처리량	사후 관리	연가사용(2) 상시학습(1) 행정지식 등록(2)
핵심지표(60)				공통지표																																															
20	20	10	10	10																																															
국민 만족도	인용률	처리 기간	시정권고 수용률	상시학습, 연가사용, 초근 사전신청																																															
핵심지표(65)					공통지표																																														
20	15	15	8	7	5																																														
국민 만족도	인용률	고충 민원 처리량	처리 기간	시정권고 수용률	상시학습, 연가사용, 초근 사전신청																																														
핵심지표(65)				공통지표																																															
20	20	16	9	5																																															
국민 만족도	인용률	고충 민원 처리량	사후 관리	연가사용(2) 상시학습(1) 행정지식 등록(2)																																															
기본 측정단위	과(40)+개인(60)	과(20)+개인(80)	좌동																																																
인용률	시정권고·의견표명률(70%)+ 조정합의률(30%)	시정권고·의견표명·조정률(80%)+ 합의률(20%)	좌동																																																
정성평가 배점 (30점)	세부기준평가(16)+ 과장(7)+국장·심의관(7) ※ 세부기준평가 신규 도입 및 과장·간부 등 관리자 배점 축소	세부기준평가(10)+조정(5)+ 과장(10)+국장·심의관(5) ※ 세부기준평가점수를 낮추고 조정점수를 신규 도입하여 과제 완성도·난이도 등을 고려하여 성 과가 있을 경우 가점 부여	좌동 ※ '13년 중점과제에 맞게 조정점수 배점 조정 및 감점평가 강화																																																

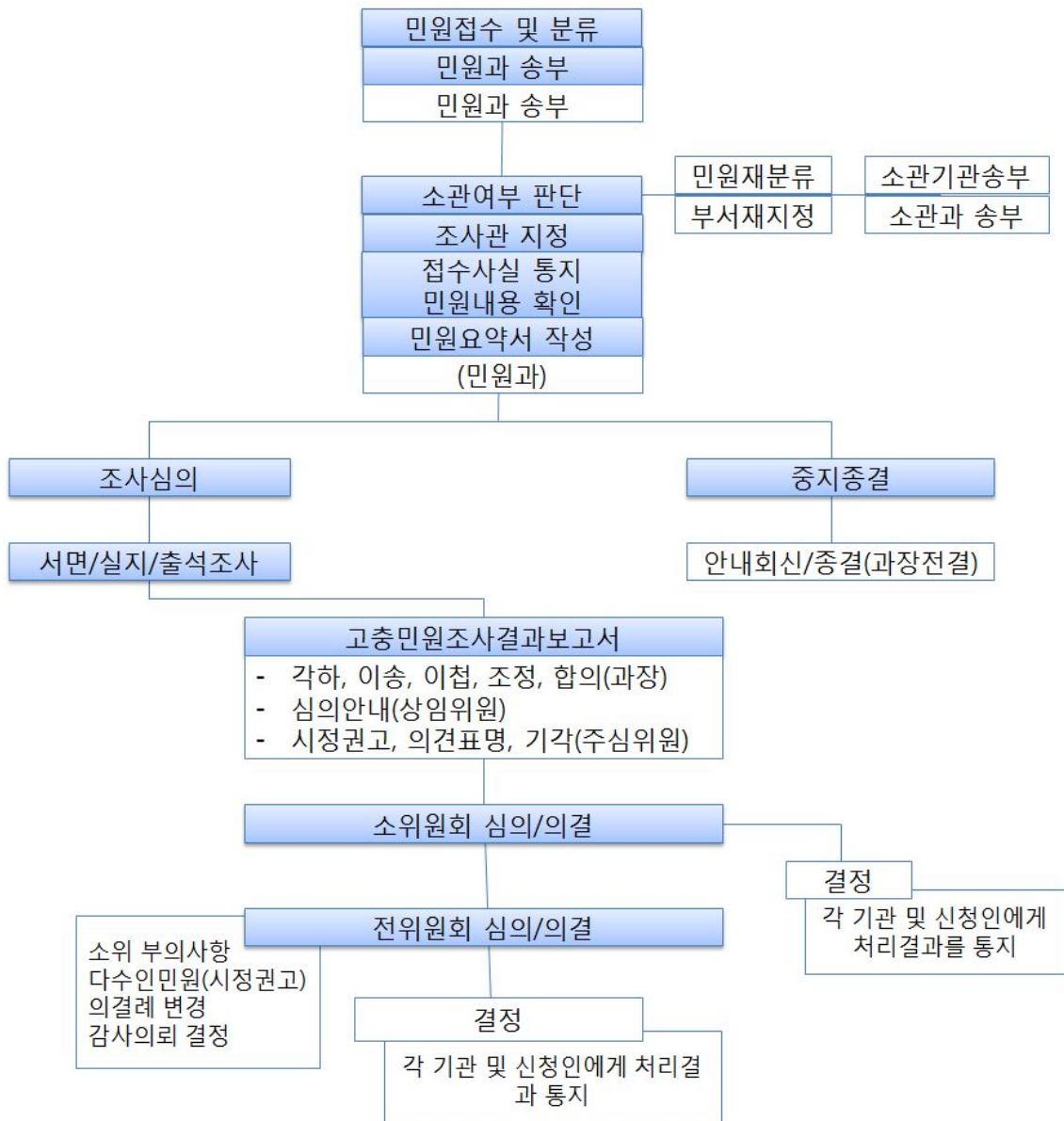
* 출처: 국민권익위원회 내부자료

8. 공공갈등민원 처리 절차 및 방법

1) 공공갈등민원의 처리절차

- 국민권익위원회의 공공갈등민원 처리절차는 다음의 <그림 3-20>와 같은 순서로 진행된다.

<그림 3-20> 국민권익위원회 공공갈등민원의 처리절차 순서도



* 출처: 고충처리국 내부자료

2) 국민권익위원회의 공공갈등민원 조사방법

- 조사는 주로 당사자 주장내용, 사실관계, 법률관계를 명확히 하는데 중점을 두고 실시하며, 가능한 실지조사와 출석조사를 실시해 조정 및 합의에 의한 실질적인 민원해결을 도모한다.

(1) 서류조사

- 서류조사는 신청인과 피신청인 양측에 구체적으로 필요자료를 명시해 요청한다(지침 제18조).

(2) 실지조사

- 실지조사는 1) 물건의 존재, 형태 또는 이용상황 등을 확인할 필요가 있거나 2) 신청인, 피신청인 외의 이해관계인 등 제3자 증언이 필요한 경우, 3) 다수인 관련 민원, 사회적 현안 민원과 같은 공공갈등민원의 경우 실시된다(지침 제20조).
 - 실지조사는 사전에 민원취지, 쟁점사항, 관계법령, 지침 등을 정밀분석하고, 질문 및 증빙자료를 수집한다.
 - 당사자간 주장이 상이한 경우 반드시 대질면담, 증거자료 제출을 요구한다. 특히 구두 진술 및 증언에 대해서는 자필서명한 확인서를 요구할 필요가 있다. 단, 조사 중 또는 조사 후 당사자에게 미리 사건처리방향이냐 결과에 대한 예단 또는 확답을 하지 않도록 한다.

(3) 출석조사

- 출석조사는 1) 서류 및 실지조사가 불충분하거나 2) 관계 행정기관, 신청인, 이해관계인, 참고인의 출석 및 의견진술이 필요한 경우, 3) 조정 및 합의를 통해 민원을 해결할 필요가 있는 경우 실시된다. 출석조사는 위원이 주관하되, 필요시 국장이나 과장도 주관할 수 있다(지침 제19조).

(4) 기타: 감정의회

- 감정의회는 민원사안의 성질상 전문기관에 의한 감정평가 등이 필요한 사안에 한해 실시된다(법 제42조 제1항 제4호).

3) 국민권익위원회의 공공갈등민원 처리방법

(1) 합의의 권고(법 제44조, 령 제47조 제1항, 지침 제22조)

- 조사 중이거나 조사가 끝난 고충민원에 대한 공정한 해결을 위하여 필요한 조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고(권유)할 수 있다.
- 위원회의 합의 권고 또는 당사자간 자발적인 합의가 성립된 경우에는 합의서를 작성하여 신청인과 피신청인이 확인한 후 서명 또는 기명날인하고 합의에 참여한 민원과장이나 조사관이 서명 또는 기명날인한 후 위원회가 확인함으로써 합의가 성립된다.
- 조사 중 당사자간 합의서가 작성되어 제출되거나 피신청인이 신청인의 민원을 사실상 수용한 경우에도 합의가 성립된 것으로 볼 수 있다.
- 합의가 성립된 경우에는 신청인과 피신청인에게 따로 통지하지 아니할 수 있다.

(2) 조정(법 제45조, 령 제47조 제2항부터 제4항까지, 지침 제23조)

- 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 당사자의 신청 또는 직권으로 조정할 수 있다. 조정을 위하여 조정회의를 개최할 때는 위원장 또는 위원이 주재한다.
- 조정은 당사자가 합의한 사항을 조정서에 기재하여 신청인과 피신청인이 확인한 후 서명 또는 기명날인하고 조정회의를 주재한 위원장이나 위원이 서명 또는 기명날인하고 위원회가 확인함으로써 조정이 성립한다.
- 조사관은 조정이 성립되지 아니한 경우에는 전원위원회나 소위원회에 상정

하여 심의·의결하도록 조치하여야 한다.

(3) 합의, 조정 후 사후관리(지침 제24조)

- 조사관은 합의 또는 조정이 성립된 사안에 대한 이행결과를 확인하여 그 결과를 국민신문고 사후관리카드에 입력한다. 이때 민원과장은 사후관리카드 입력사항을 매월 정기적으로 확인·점검한다.

9. 종합민원상담센터

- 국민권익위원회는 고충민원 및 생활민원 해소를 위한 적극적인 민원행정상담 및 안내를 위해 국민권익위원회(신관 1층)에 종합민원상담센터를 운영하고 있다. 종합민원상담센터의 주요업무는 고충민원 상담 및 접수, 민·형사, 등기·호적, 노무·산재 분야 무료상담 등이다(<표 3-35>).
- 종합민원 상담센터는 전직공무원인 명예민원상담관 2명이 상근하면서 민원처리 절차 등을 상담·안내한다.
- 전문상담위원은 변호사(월~금), 법무사(화, 목), 공인노무사(수, 금)가 요일별로 1명씩 민·형사, 등기·호적, 노무·산재 분야 등 무료상담 실시하고 있다.
 - － 고충민원 분야 : 행정문화, 국방보훈, 경찰, 복지노동, 재정세무, 산업농림 환경, 주택건축, 도시수자원, 교통도로 분야 등의 전문조사관 상담이 가능하다.

<표 3-35> 종합민원상담센터의 운영

구 분	상 담 분 야	상담위원	상 담 일	상담시간
전문 상담 위원	법률 및 생활민원	변 호 사	월 ~ 금	10:00~17:30
		법 무 사	화, 목	14:00~17:30
		공인노무사	수, 금	
민원처리 절차안내 및 상담		명예상담관	월 ~ 금	09:00~18:00

10. 지역 상담센터 운영현황

- 국민권익위원회는 고충민원 및 생활민원 해소를 위한 적극적인 민원행정체제 구축을 위해, 위원회와 원거리에 위치한 지역에 지역 상담센터를 설치 운영하고 있다. 주민의 상담편의 제공을 위하여 전국 권역별로 <표 3-36>과 같이 서울·부산·대구·대전·광주·울산·춘천·제주·전주·창원·강릉 등 11개소가 설치되어 있다.

<표 3-36> 지역상담센터 위치 및 연락처 : 11개소

센 터 명	개 소 일	위 치
서울상담센터	1980.11.	서울 서대문구 통일로 87 (권익위 건물 1층)
대전상담센터	2000. 7. 1.	대전 서구 선사로 139 (정부대전청사 2동 1층)
부산상담센터	2007.11.23.	부산 연제구 중앙로 2001 (부산시청 2층 민원봉사실)
대구상담센터	2007.11.23.	대구 중구 공평로 130 (대구시청 1층 민원봉사실)
광주상담센터	2008. 9. 3.	광주 서구 내방로 1119 (광주시청 1층 민원봉사실)
울산상담센터	2012.12.10.	울산 남구 중앙로 201(신정동) (울산시청 의사당 1층)
제주상담센터	2008. 9.24.	제주도 제주시 문연로 2 (제주도청 1층)
춘천상담센터	2008.10.22.	강원도 춘천시 시청길 7 (춘천시청 별관동 2층)
전주상담센터	2011. 9.16.	전북 전주시 완산구 노송광장로 10 (전주시청 1층 민원실)
창원상담센터	2011. 11.4.	경남 창원시 의창구 중앙대로 151 (창원시청 별관1층 민원실)
강릉상담센터	2012.11.28.	강원도 강릉시 강릉대로 33(홍제동) (강릉시청 1층 민원실)

- 지역 상담센터의 주요업무는 <표 3-37>과 같이 민·형사,登記·호적, 노무·산재 분야 무료상담 등이다.

<표 3-37> 상담 분야별 대상범위

구 분	담 당		상담 대상범위
고충민원	조사관		민원 분야별 고충민원 상담
고충민원 외 사안	전문 상담 위원	변호사	생활법률상담(민·형사, 가사 등)
		법무사	법무절차 상담(등기·집행 등)
		공인노무사	노무상담(체불임금 청구, 부당노동행위 등)
		감정평가사	부동산 등 감정가액 상담(토지, 건물 등)

- 지역 상담센터는 <표 3-38>과 같이 전직공무원 출신인 명예민원상담관이 1일 1명씩 교대로 상근하면서 민원처리 절차 등을 상담·안내하고 있다. 서울의 종합민원상담센터에서는 사안별로 권익위 관련 조사관 상담이 가능하다.

<표 3-38> 상담인력 운영 현황

상담 분야	센터명										
	서울	대전	부산	대구	광주	울산	제주	춘천	전주	창원	강릉
변호사*	평일	월화	월수 금	월수 금	월화	월화*	-	-	월수	수	월
법무사	화목	목	화	화	목금	수금	월수	월수	화목	화목	수
노무사	수금	수금	목	목	수	목	-	금	금	금	금
감정평가사	-	-	-	-	-	-	금	-	-	-	-
명예 민원상담관	매일										

주) 서울센터 변호사는 전일, 그 외의 전문상담위원은 오후 14:00~17:30 봉사

울산센터 변호사 상담은 울산광역시가 자체 프로그램으로 오후 15:00~18:00 운영

- 전국 11개소에 287명으로 인력 풀이 구성된 전문상담위원은 지역별, 요일별로 별표와 같이 변호사, 법무사, 공인노무사, 감정평가사 등이 민·형사, 등기·호적, 노무·산재 분야, 토지감정 분야 등 무료상담을 실시하고 있다(<표 3-39>).
- 명예상담관은 행정지식과 경험을 활용하여 적극적으로 민원요지를 청취, 내

용 파악 후 해당 분야의 조사관 등에게 연결하는 역할 수행하고 있으며, 고령자, 장애인, 문맹인 등의 민원신청 지원 및 각종 요구에 대해서도 이해·설득 등의 중요한 역할을 수행하고 있다.

- 국민들의 다양한 고충을 종합적으로 상담할 수 있도록 지방변호사회, 법무사회 등 관련 단체로부터 추천받은 전문가를 전문상담위원으로 위촉하여 상담 업무를 수행하고 있다.

<표 3-39> 상담센터별 전문상담 인력풀(단위 : 명)

상담 분야		계	센터명										
			서울	대전	부산	대구	광주	울산	제주	춘천	전주	창원	강릉
전문	변호사	107	44	9	13	15	10	-	-	-	8	4	4
상담	법무사	79	9	6	5	5	10	6	10	8	8	7	5
위원*	노무사	70	12	9	5	5	5	6	-	4	13	7	4
(263)	감정평가사	7	-	-	-	-	-	-	7	-	-	-	-
명예상담관*		24	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
계		287	70	26	25	27	27	14	19	14	31	20	15

11. 소결론

1) 조사관 1인당 과도한 민원 업무부담으로 인한 공공갈등민원에 대한 전담이 어려움

- 권익위의 가장 큰 강점은 직접 민원인을 상대하며, 민원해결을 주된 업무로 하는 경험 있는 조사관 인력을 100여명 이상 확보하고 있다는 점이다. 이러한 규모는 국내의 어떤 공공갈등민원해결 관련 기관보다 큰 규모이다. 특히 다른 부처와 달리 잦은 인사이동 없이 장기간 조사업무를 수행하고 있는 조사관의 비중이 높은 점이 강점이다²⁵⁾. 설문조사 결과에서도 나타난 것처럼 조사관 응답자의 50%가 1-5년, 17.7%가 5-10년간 조사관으로서 활동했

25) 민원조사기획과 직원과의 인터뷰결과, 상대적으로 2년의 순환보직이 완화되어 적용되고 있어 장기간 조사관 활동을 하는 경우가 많다고 응답했다.

다고 응답했다. 또한 조사관 1인이 1년 평균 314건의 민원을 처리하고 있어 상당한 노하우와 전문성이 축적될 수 있다.

- 반면, 조사관 1인당 담당하는 민원이 많아 업무량이 상당히 많고, 전체 민원 중 공공갈등민원의 비중은 평균 8% 정도에 불과해 조사관들이 공공갈등민원만 전담할 수 있는 여건은 상대적으로 미흡하다.

- 단기적으로는 공공갈등민원 전담 인력의 배치나 전담팀의 구성 등을 통해, 장기적으로는 ‘공공갈등민원조정센터(가칭)’의 설립을 통해 공공갈등민원에 대한 보다 전문적인 관리가 필요하다.

2) 일부 조사관들에 대한 공공갈등민원의 편중

- 2011년 이후 권익위는 공공갈등민원에 대한 성과평가 가중치를 부여함으로써 조정 및 사회적 갈등관리의 중요성을 강조하고 있다.
 - 그러나 조사관 대상 인터뷰 결과에서, 그 밖의 다른 방식으로 해당 가점을 충분히 받을 수 있기 때문에 여전히 현장조정 필요가 있는 공공갈등민원을 배정받는 것은 부담스러운 일이며, 그 결과 현장조정회의 대상 민원을 담당하는 조사관은 일부에 편중되어 있는 것으로 나타났다.
 - 실제 현장조정회의의 담당조사관에 대한 조사결과(2008-2013.8) 총 68명의 조사관이 현장조정회의를 경험하였다. 그 중 1명의 조사관은 10건의 현장조정민원을 경험했고, 5건 이상 ~ 10건 미만 9명, 2건 이상 ~ 5건 미만 28명이었다. 이러한 결과는, 100명에 이르는 조사관들 중에 실제 현장조정회의는 일부 조사관에 편중되어 있다는 점을 알 수 있다.
- 이러한 결과는 현장조정회의 수행 경험이 조직 전반에 확대되는데 한계가 있으며, 따라서 현장조정회의와 같은 공공갈등민원 해결 경험에 대한 조사관들 간 노하우 공유가 상당히 미흡함을 보여준다.
- 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 현장조정회의 방법에 대한 사례중심의 사내교육 강화, 현장조정회의 수행경력이 있는 베테랑 조사관과 경험이 없는 조사관을 멘토-멘티로 함께 묶어 팀으로 활동하도록 하는 방안 등이 하나의 대안이 될 수 있다. 장기적으로는 사례정보시스템을 구축함으로써 조직 내의 지식공유가 가능하도록 해야 할 것이다.

3) 공공갈등민원 전담인력의 미확보

- 현재 고충처리국에는 공공갈등민원 전담팀이 구성되어 있지 않으며, 전담인력도 배치되어 있지 않다. 즉, 조사관들은 일반민원과 마찬가지로 공공갈등민원을 1개의 민원으로 배정받고 처리 업무를 수행한다. 그러나 현황조사에서도 살펴본 것처럼 공공갈등민원은 일반민원과 그 성격이 크게 다를 뿐만 아니라, 투입되는 노력과 시간, 접근방식도 다르다. 따라서 공공갈등민원 전담팀 또는 전담인력의 배치를 통한 공공갈등민원 역량강화가 시급히 요구된다.
 - 이를 위해 별도의 전담팀을 고충처리국 내에 구성하고, 이들을 대상으로 성과를 단순히 빈도 중심으로 측정하지 않고 맞춤형의 근무평정을 개발, 적용할 필요가 있다. 또한 집중적인 ADR 교육 강화, 외부 ADR 전문가와의 협업을 강화한다.
 - 전담팀이 상설 조직으로 구성되기 어렵다면, 대규모 공공갈등민원에 한해 조직적인 대응을 할 수 있도록 하는 애드호크라시(adhocracy) 방식을 활용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

4) 공공갈등민원을 담당하는 지방 조직의 미흡

- 현재 권익위의 구조적 한계 중 하나는 지방조직의 부재이다. 현재 권익위는 지역상담센터를 운영 중에 있지만, 이 조직은 대체로 민간 자원봉사자들로 구성되어 있어 권익위의 지방조직으로서의 역할을 충분히 수행하고 있지 못하다. 더욱이 권익위는 서울을 제외한 지역상담센터의 폐지를 결정한 바 있다.
- 지역별 민원이 고르게 분포되어 있는 것은 아니지만, 거점형 지방조직의 구성 및 상설화가 장기적으로 바람직하다. 특히 향후 도시화 및 지역개발이 가속화 될수록 도시개발, 군부대 이전, 주택건축, 교통도로 등과 관련된 공공갈등이 증가할 것으로 예상되며, 따라서 권익위의 활동에 대한 수요 역시 증가할 것으로 예상된다.
- 지방조직의 상설화는 권익위의 현장조사 업무부담을 개선하는데도 실질적으로 기여할 수 있을 것이다.

5) 외부 전문가 풀(pool) 미구축 및 자문 거버넌스 체계의 미흡

- 환경분쟁조정위원회처럼 성공적으로 운영되는 공공갈등관리 기구들은 적극적으로 외부 전문가들을 활용하고 있다. 권익위의 경우 조직 내에 다수의 조사관을 확보하고 있으며, 따라서 이들을 활용해 독자적으로 조정을 실시하고 있는 점은 장점이지만, 그로 인해 외부 갈등관리 전문가들에게 권익위의 ADR 수행사실이나 활동내용을 홍보하고, 또한 이들을 조정과정에 참여시킬 기회가 줄어든다는 커다란 단점이 된다.
- 따라서 현장조정과정에서의 자문, 협업, 조정방법 및 절차 등에 대한 검토 등을 외부전문가에게 의뢰함으로써 권익위의 조정 전문성을 강화함은 물론 권익위 활동을 대외적으로 홍보하는 데도 크게 기여할 수 있을 것이다.

IV. 국내 ADR 기구 비교분석

제1절 국내 ADR 기구 비교분석

제2절 국내 ADR 기구 사례분석

제4장 국내 ADR 기구 비교분석

제1절 국내 ADR 기구 비교분석

1. 국내 ADR 기구 비교 방향

- 이상에서 살펴본 것처럼, 대안적 분쟁해결(ADR)을 통한 갈등 조정제도는 행정형 ADR, 사법형 ADR, 민간형 ADR의 3가지로 분류할 수 있다. 이들 중 사법형 ADR은 법원에서 시행되는 제도로서, 국민권익위원회의 ADR 역량 구축에 직접적으로 참고하기는 어렵다.
- 따라서 이하에서는 사법형 갈등 조정제도(사법형 ADR)를 제외하고, 행정형 갈등 조정제도(행정형 ADR)와 민간형 갈등 조정제도(민간형 ADR)를 중심으로 비교분석을 실시하였다. 특히, 비교분석을 통해 국민권익위원회의 ADR 역량을 강화하는데 기여할 수 있는 시사점들을 도출하고자 하였다.

2. 행정형 ADR 기구 비교분석 결과

1) 비교대상기관

- 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량구축을 위해 참고할 만한 대표적인 행정형 ADR 기관들을 비교분석하였다. 이를 위해 대표적인 행정형 ADR 기구인 금융분쟁조정위원회, 노동위원회, 소비자분쟁조정위원회, 우체국보험분쟁조정위원회, 건강보험분쟁조정위원회, 의료분쟁조정위원회, 하자심사분쟁조정위원회, 전자거래분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 언론중재위원회, 공정거래위원회에 관한 자료들을 수집 분석하였다.²⁶⁾

26) 본 연구에 포함된 ADR 기구들 외에도, 공동주택관리분쟁조정위원회, 인터넷주소분쟁조정위원회, 저작권심의조정위원회, 개인정보분쟁조정위원회, 건축분쟁조정위원회 등 다양한 기구들이 행정형 ADR 기관으로 분류된다. 그러나 본 연구에서 모든 행정형 ADR 기구들을 분석하는 데는 한계가 있으며, 따라서 분석대상 기구를 11개 기구로 한정하였다.

2) 10가지 비교기준

- 첫째, 독립적 근거법: 해당 위원회의 설치 및 운영에 관한 근거법이 독립적으로 마련되어 있는지 여부
- 둘째, ADR 방법: 행정심판, 조정, 중재, 알선, 재정 등 해당 위원회가 법적으로 권한이 있는 구체적인 ADR 방법
- 셋째, 위원 수: 해당 위원회의 위원 수와 그 중 상임위원의 수
- 넷째, 사무국: 위원회의 업무를 보조하는 사무국의 유무
- 다섯째, 자문위원: 해당 분야의 전문성을 지니는 자문위원의 유무
- 여섯째, 지방위원회: 중앙의 위원회 외에서 각 지역별 업무를 수행하는 지방위원회의 유무
- 일곱째, 정책적 기능: 분쟁사건의 처리나 공공갈등 조정 등의 업무 외에 제도개선 및 정책적 건의, 또는 정책개발 기능을 수행하는지 여부
- 여덟째, 위원임기: 위원회 위원의 임기와 연임 가능성
- 아홉째, 부문별 위원회: 위원회의 업무분야를 세분화 해, 부문별로 소위원회를 구성하고 있는지 여부
- 열 번째, 소송지원제도: 민원인이 해당 갈등과 관련된 조정을 진행하는 과정에서 갈등 상대방이 부당한 소를 제기할 경우 소송을 취하하도록 권고하거나 부적절한 소송을 남발하는데 대해 적극적으로 대응한다는 차원에서 소송을 지원하는 행위를 수행하는지 여부(심준섭, 2012)

3) 비교분석 결과

- 전반적으로, 공정거래위원회 산하 한국공정거래조정원과 국민권익위원회는 위원의 수를 제외하고는 매우 유사한 모습을 보이고 있다. 한국공정거래조정원이 시장의 행위자들(사업자)간의 분쟁에 개입하는 반면 국민권익위원회는 사회적 갈등에 개입하는 차이가 있다.
- 공정거래위원회가 알선, 조정 기능을 수행하는 반면 국민권익위원회는 조정과 중재를 법정 ADR 기능으로 규정하고 있다(‘부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률’, 제12조 18항). 그러나 현실적으로 ‘당사자간 합

의’를 유도하거나, ‘진상을 조사’하거나, 그리고 ‘직권 또는 신청에 의한 조정’ 업무를 수행하고 있으며, 결과에 대한 수용을 강제할 권한이 없으므로 ‘중재’는 활용되지 않고 있다²⁷⁾. 다만 옴부즈맨 기관으로서 국민권익위원회의 기능을 고려한다면, 준사법적 기능인 ‘중재’를 ADR 방법에 포함시키지 않는 현재의 제도가 타당하다고 하겠다.

27) ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에는 ‘중재’가 민원처리 방법으로 기술되어 있지만, 이는 당사자 간의 입장을 조정하고 분쟁을 완화시킨다는 의미로, ADR 기법의 하나인 중재라고 볼 수 없다.

<표 4-1> 행정형 공공갈등 조정제도

분쟁조정기구	소속기관	독립적 근거법	ADR 방법	위원 수 (상임위원)	사무국	자문 위원	지방 위원회	정책적 기능	위원 임기 (연임)	부문별 위원회	소송 지원 제도	
국민권익위원회	독립	○	화해 조정	15인 (7인)	○	○	×	○	3년 (1회 연임)	○	×	
금융분쟁 조정위원회	금융감독원	×	알선 조정	30인 (2인)	○	○	×	×	2년 (가능)	×	○	
언론중재위원회	독립	×	조정 중재	40-90인 (규정 없음)	○	×	○	×	3년 (1회 연임)	×	△	
노동위원회 (노동쟁의조정위원회)	고용노동부	○	조정 중재 심판	170명 이하 (2인)	○	×	○	○	3년 (가능)	○	×	
소비자분쟁조정위원회	한국소비자 원	×	조정	50인 (2인)	○	×	×	×	3년 (가능)	×	○ (규정은 있음)	
우체국보험분쟁 조정 위원회	지식경제부, 우정사업본 부	×	조정	9인 (없음)	×	-	×	×	2년 (가능)	×	-	
건강보험분쟁조정 위원회	보건복지부	×	심판 (재정)	35인 (2인)	×	×	×	×	3년 (없음)	×	×	
하자심사분쟁 조정 위원회	국토해양부	×	조정	15인 (2인)	○	×	×	×	2년 (가능)	×	×	○ (규정은 있음)
의료분쟁 조정위원회 (한국의료분쟁조정 중재원)	독립법인	×	조정 중재	50-100인 (4인)	○	×	×	○	3년 (가능)	×	×	
전자거래분쟁 조정 위원회	지식경제부	×	조정	15-50인 (1인)	○	×	×	×	3년 (1회 연임)	×	×	
환경분쟁 조정위원회	환경부	×	알선 조정 재정	15인 (1인)	○	○	○	○	2년 (가능)	×	×	
한국공정거래조정원	공정거래위 원회	×	알선 조정	-	○	○	×	○	3년 (가능)	○	×	

* 출처: 심준섭(2012)을 수정

제2절 국내 ADR 기구 사례분석

1. 행정형 ADR 기구 사례: 한국공정거래조정원

- 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 기능과 관련하여 참고할만한 사례는 국민권익위원회와 같은 위원회 구조를 지닌 공정거래위원회 산하의 한국공정거래조정원이다.
- 한국공정거래조정원은 공정거래위원회 산하기관으로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제48조의2에 근거해 2007년 설립되었다. 조정원은 법인 구조로 설립되었다(동조 제2항).

<표 4-2> 한국공정거래조정원 근거법

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제48조의2 (한국공정거래조정원의 설립 등)

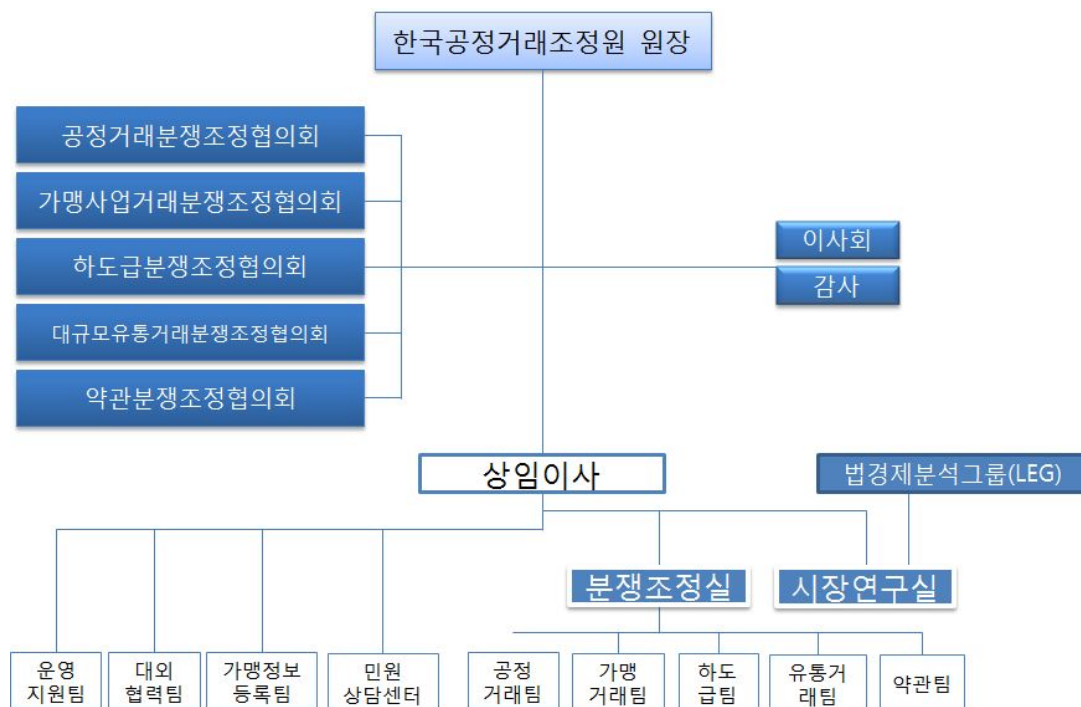
- ① 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 한국공정거래조정원(이하 “조정원”이라 한다)을 설립한다.
 1. 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항을 위반한 혐의가 있는 행위와 관련된 분쟁의 조정
 2. 다른 법률에서 조정원으로 하여금 담당하게 하는 분쟁의 조정
 3. 시장 또는 산업의 동향과 공정경쟁에 관한 조사 및 분석
 4. 사업자의 거래 관행과 행태의 조사 및 분석
 5. 그 밖에 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업
- ② 조정원은 법인으로 한다.
- ③ 조정원의 장은 독점규제 및 공정거래 또는 소비자분야에 경험 또는 전문지식이 있는 자로서 제37조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 공정거래위원회 위원장이 임명한다.
- ④ 정부는 조정원의 설립과 운영에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 출연하거나 보조할 수 있다.
- ⑤ 조정원에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

- 한국공정거래조정원은 불공정 거래행위로 인한 중소기업의 피해를 당사자간 자율적 조정을 통해 신속하게 해결하고자 하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 분쟁의 조정, 시장 및 산업의 동향과 공정경쟁에 관한 조사 및 분석, 사

업자의 거래관행 및 행태의 조사 및 분석 등에 대한 업무를 수행함(동법 제 48조의2 제1항)으로써 분쟁의 사후적 조정뿐만 아니라, 분쟁발생 가능성에 대한 사전모니터링 및 조사기능을 함께 수행하고 있다.

- 분쟁조정의 대상은, 공정거래법 제23조 제1항을 위반한 혐의가 있는 행위 (거래상 지위남용, 거래거절, 사업활동방해, 차별적 취급 등)와 관련된 분쟁 이나 가맹사업관련 당사자간 분쟁(가맹본부의 허위과장정보제공, 부당한 계약해지 및 가맹금변환 등), 하도급 관련 당사자 간 분쟁(하도급 대금 미지급, 부당감액, 어음할인료 미지급, 부당한 발주취소 및 수령거부 등), 대규모 유통업관련 당사자간 분쟁(상품대금미지급, 판촉비용의 부담전가, 계약기간 중 계약조건의 변경 등), 약관관련 당사자간 분쟁(고객에게 과중한 손해배상 의무를 부당하게 부담시키는 약관, 법률에 따른 고객의 해제권을 배제, 제한 하는 약관 등으로 인한 손해)이다(한국공정거래조정원 홈페이지).
- 한국공정거래조정원의 조직은 다음의 <그림 4-1>와 같다. 5개의 분쟁조정 협의회와 이사회, 감사, 그리고 상임이사 산하의 사무국으로 구성되어 있다. 사무국은 분쟁조정실과 시장연구실의 2가지 업무가 핵심이며, 그 밖에 운영 지원팀, 대외협력팀, 가맹정보등록팀, 민원상담센터로 구성되어 있다.

<그림 4-1> 한국공정거래조정원 조직도



* 출처: 한국공정거래조정원 홈페이지

- 조직 구성원은 다음의 <표 4-3>와 같다. 상임 임원 2명과 비상임 임원 6명으로 임원은 총 8명이고, 직원의 정원은 35명이다. 직원 구성은 연구직에 비해 일반직이 압도적으로 많은 비중을 차지하고 있다.

<표 4-3> 한국공정거래조정원 조직구성원: 임원과 직원으로 구분

구분			2013년 현재
임원	기관장	상임	1
		비상임	0
	이사	상임	1
		비상임	5
	감사	상임	0
		비상임	1
	상임임원계(A)		2
직원	정원(B)		35
	현원		31
	임직원총계(A+B)		33

* 출처: 한국공정거래조정원 홈페이지

<표 4-4> 한국공정거래조정원 직원의 직급별 인원수

직급별(정원기준)			인원수
구분	직종	직급	
임원	-	-	2
직원	일반직	2급	1
		3급	1
		4급	5
		5급	14
		6급	10
	연구직	3급	1
		5급	1
합계			35

* 출처: 한국공정거래조정원 홈페이지

- 원장, 상임이사, 비상임이사의 임기는 3년이며 감사의 임기는 2년으로 연임이 가능하다.
- 분쟁조정기능을 수행하는 협의회는 총 5가지로서 위원 수와 위원 임기, 위원 구성방식은 다음의 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 한국공정거래조정원 협의회의 위원 구성

협의회	위원수	임기	위원구성
공정거래분쟁 조정협의회	7	3년	교수, 법조인 등 공정거래분야 전문가로 위원장이 임명 또는 위촉
가맹사업거래분쟁 조정협의회	9	3년	- 공익위원 3명: 위원장 위촉 - 가맹본부 대표위원 3명: 사업자단체 장의 추천을 받아 위원장이 임명 및 위촉 - 가맹점사업자 대표위원 3명: 사업자단체 장의 추 천을 받아 위원장이 임명 및 위촉
하도급분쟁 조정협의회	9	2년	공익위원 3명, 원사업자 대표위원 3명, 수급사업자 대표위원 3명으로, 위원장이 위촉하고, 협의회 위원 장은 공익위원 중에서 협의회가 선출
대규모유통업거래 분쟁조정협의회	9		공익위원 3명, 대규모유통업자 대표위원 3명, 납품 업자 대표위원 3명으로, 위원장이 임명 또는 위촉
약관분쟁 조정협의회	9	3 연임 가능	교수, 법조인 등 관련분야 전문가로 위원장이 위촉

* 출처: 한국공정거래조정원 홈페이지

- 분쟁조정제도 중 집단분쟁조정: 불공정약관으로 인한 피해가 같거나 비슷한
유형으로 유발된 고객의 수가 20명 이상일 경우 협의회는 효과적인 피해구
제를 위하여 집단분쟁조정을 실시할 수 있다.
 - 여기서 집단분쟁조정은 단순히 신청인이 다수인 경우와 다르게 관리되
며, 동일 사안을 다수 고객이 공동 조정 신청하는 경우, 신청인 중 3인
이내의 대표자를 선임하도록 하고 있다(약관분쟁조정협의회 운영세칙
제17조).
 - 여기서 집단분쟁사건이란, 「약관의 규제에 관한 법률」 제28조의2 제
1항(고객 또는 사업자가 같거나 비슷한 유형의 피해가 다수 고객에게
발생할 가능성이 크다고 판단한 경우로서 대통령령이 정하는 사건²⁸⁾에
대해 협의회에 일괄적인 분쟁조정, 즉 집단분쟁조정을 의뢰 또는 신청
할 수 있다)에 따라 조정신청이 된 사건을 의미한다(약관분쟁조정협의
회 운영세칙 제3조 2.).
 - 따라서 집단분쟁조정절차 개시 이후 당사자가 아닌 고객이 추가로 집단

28) 유사 피해 고객의 수가 20인 이상으로, 이때 분쟁해결이나 피해보상에 관해 사업자와 합의한 고
객, 중재법에 따라 중재가 진행 중이거나 중재를 신청한 고객, 법원에 소를 제기한 고객은 제외한
다(대통령령 제9조 2.).

분쟁조정 당사자로 참가할 수 있도록 참가신청을 할 수 있도록 한다
(14일 이상의 기간을 줌)(동세칙 제34조). 조정을 주관하는 협의회는
협의회의 의결로 당사자 중 공동의 이익을 대표하기 가장 적합한 1인
또는 수인을 대표당사자로 선임한다(동세칙 제36조).

- 그 밖의 분쟁사건처리절차는 일반절차에 따르며, 그 절차는 ‘분쟁조정실장의
조사보고서의 작성 및 제출 → 협의회 심의의결이 불필요한 경우, 종료보고
서 작성해 제출 또는 협의회 심의의결 실시 → 합의권고 또는 조정안 제시
→ 조정성립 → 분쟁조정절차의 종료’와 같다(세칙 제3장 분쟁조정의 절차).

2. 행정형 ADR 기구 사례: 노동위원회

1) 노동위원회의 법적 근거

- 노동위원회는 노동관계에서 발생하는 노사 간의 이익분쟁 및 권리분쟁을 신속하고 공정하게 조정·판정하기 위해 1953년 설립되었다. 노동위원회는 노·사·공익을 각각 대표하는 근로자위원, 사용자위원, 공익위원의 3자로 구성된 준사법적 성격을 지닌 합의제 행정기관으로, 노사간 권리분쟁에 대한 판정, 노사간 이익분쟁에 대한 조정·중재 기능을 수행한다. 노동위원회는 1953년 ‘노동위원회법’(법률 제10339호)에 근거하여 고용노동부장관 소속으로 설치되어 있다.
- 노동위원회는 노동쟁의의 조정 및 판정기준의 형평성을 도모하고 각급 노동위원회의 효율적 운영을 위하여 모두 노동부장관(특별노동위원회는 주무부장관)이 관리하지만, 법령에 의하여 그 권한에 속하는 사항은 독립하여 시행한다(노동위원회법 4조). 중앙노동위원회는 지방노동위원회와 특별노동위원회에 대한 지시권과 규칙제정권을 가진다(24조·25조).
- 노동위원회 권한은 심판(판정) 권한, 조정 권한, 정책적 기능으로 대별된다. 심판 권한은 준사법적 권한으로서 부당노동행위의 판정, 구제명령, 기타 노동조합 운영상의 법률문제 및 근로기준법상의 법률문제에 대한 심사결정권을 의미한다. 부당노동행위의 판정 등 특히 공정을 기하여야 할 사항은 공익위원의 고유권한이다. 조정 권한은 노사간 이익분쟁(노동쟁의)에 대한 개입 권한, 즉 노동쟁의에 대한 조정·중재 등의 권한을 뜻한다. 그 밖에 노동위원회의 중요한 기능이 정책적 기능이다. 정책적 기능으로는 근로조건 개선을 권고하고, 노동위원회 규칙 제정권 및 지방노동위원회에 대한 업무지시 등이 포함된다.

2) 노동위원회의 조직구조

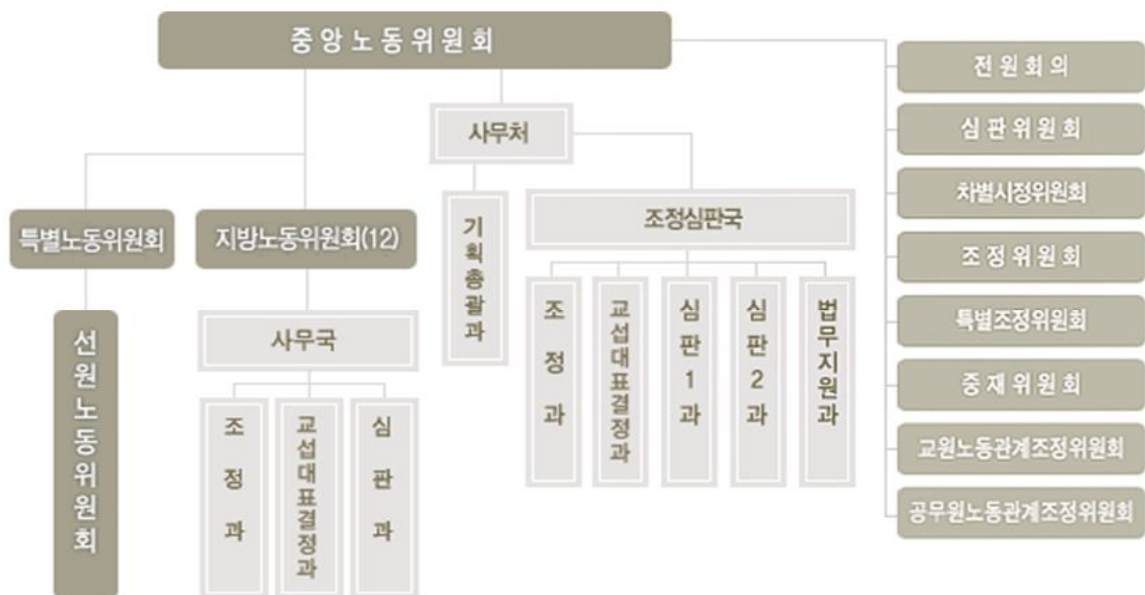
(1) 구성

- 노동위원회법에 따라 노동위원회의 위원 수는 근로자위원·사용자위원은 각 10인 이상 50인 이하, 공익위원은 10인 이상 70인 이하의 범위 안에서 정한다. 이 경우 근로자위원과 사용자위원은 동수로 해야 하며, 근로자 및 사용자위원은 각각 노동조합 또는 사용자단체의 추천이 있어야 한다. 공익위원은 심판담당공익위원, 차별시정담당공익위원, 조정담당공익위원으로 나뉘며 각 10인 이상 30인 이하의 범위로 정하여야 한다. 현재 노동위원회 위원 수는 총 173명(공무원노동관계 조정위원 5명 포함)이며, 이 중 공익위원은 66명이다. 공익위원은 조정담당 위원 19명, 심판담당 위원 30명, 차별시정 담당 위원 17명으로 구성되어 있다. 위원의 임기는 3년이며, 연임이 가능하다.
- 중앙노동위원회 위원장(정무직)은 공익위원 자격을 지닌 사람 중에서 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 임명하며, 지방노동위원회 위원장은 공익위원 자격을 지닌 사람 중에서 중앙노동위원회 위원장 추천과 고용노동부장관의 제청으로 각각 대통령이 임명한다. 지방노동위원회 위원은 지방노동위원회 위원장의 제청으로 중앙노동위원회 위원장이 위촉한다.
- 근로자위원(10~50인)은 노동조합이 추천한 자중에서 위촉하고 사용자위원(10~50인)은 사용자단체가 추천한 자중에서 위촉되되, 중앙노동위원회의 경우에는 고용노동부장관의 제청으로 대통령이, 지방노동위원회의 경우에는 지방노동위원회위원장의 제청으로 중앙노동위원회위원장이 각각 위촉한다. 공익위원(10~70인)은 해당 노동위원회 위원장과 노조 및 사용자단체가 각각 추천한 자 중에서 노조와 사용자 단체가 순차적으로 배제하고 남은 자를 위촉대상 공익위원으로 하며, 위촉 절차는 근로자위원이나 사용자위원과 동일하다.
- 상임위원은 공익위원 자격을 지닌 사람 중 중앙노동위원회 위원장 추천과 고용노동부장관 제청으로 대통령이 임명한다. 상임위원은 공익위원이 되며, 심판사건·차별시정사건과 조정사건을 모두 담당할 수 있다. 현재 중앙노동위원회는 위원장 이외에 사무처장을 상임위원으로 두어 총 2명의 상임위원을

두고 있다. 따라서 사무처장이 중앙노동위원회 상임위원을 겸직하도록 의무화하였다(제14조 2항).

- 노동위원회 회의는 보통 위원장이 지명하는 근로자·사용자·공익위원 각 1인으로 구성하지만, 공익위원만이 권한을 행사하는 공익위원회는 3인의 공익위원만으로 구성한다. 그밖에 중앙노동위원회와 지방노동위원회에는 노동쟁의의 알선·조정·중재를 위하여 특별조정위원을 둘 수 있다(노동쟁의조정법 10조).
- 공익위원을 역할에 따라 조정위원, 차별시정위원, 심판위원으로 분명하게 구분하고 있는 점도 주목할 만하다. 준사법적인 기능인 심판(판정)위원들이 대부분 변호사들로 구성된 반면 조정위원회에는 변호사의 비율을 상대적으로 낮게 하고 대학교수, 노무사 등 다양한 분야의 전문가들이 포함되도록 한 점도 두드러진다.
- <그림 4-2>처럼 노동위원회는 전원회의 외에 심판위원회, 조정위원회, 차별시정위원회, 특별조정위원회, 중재위원회, 교원노동관계조정위원회, 공무원노동관계조정위원회 등 부문별 위원회를 두고 사건을 처리한다.

<그림 4-2> 노동위원회 조직도



(2) 노동위원회의 구분

- 노동위원회 조직은 관할 업무에 따라 중앙노동위원회, 지방노동위원회(12개), 특별노동위원회(선원노동위원회)로 구분된다. 중앙노동위원회 및 지방노동위원회는 고용노동부장관 소속 하에 두며, 지방노동위원회의 명칭·위치 및 관할구역은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 특별노동위원회는 특정한 사항을 관장하기 위하여 필요한 경우에 당해 특정사항을 관장하는 중앙행정기관의 장 소속하에 둔다.

<표 4-6> 지방노동위원회의 구조

지역	상임위원	공익위원	근로자위원	사용자위원	공무원 조정위원
중앙노동위원회	2인	67인	43인	50인	5인
서울지방노동위원회	3인	65인	50인	50인	5인
부산지방노동위원회	없음	없음	66인	50인	5인
경기지방노동위원회	2인	66인	50인	50인	
충남지방노동위원회	없음	52인	40인	40인	
전남지방노동위원회	없음	54인	40인	40인	
경북지방노동위원회	없음	53인	40인	40인	
경남지방노동위원회	없음	54인	40인	40인	
인천지방노동위원회	없음	54인	40인	40인	
강원지방노동위원회	없음	39인	30인	30인	
충북지방노동위원회	없음	39인	30인	30인	
전북지방노동위원회	없음	39인	30인	30인	
제주지방노동위원회	없음	33인	25인	25인	

- 서울 지방노동위원회는 사무국에 조정과, 교섭대표결정과, 심판1과, 심판2과, 충남, 전남, 경남 지방노동위원회는 조정과 심판과를 두고, 인천, 강원, 충북, 전북 지방노동위원회는 조정과, 교섭대표결정과, 심판과를 통합 운영하고 있다. 선원노동위원회는 12개 지방해양항만청을 관할로 하여 12개소에 비상설

기구로 설치되어 있다.

- 중앙노동위원회는 지방노동위원회 및 특별노동위원회의 처분에 대한 재심사건을 다루도록 함으로써(노동위원회법 제3조 1항) 기본적으로 지방노동위원회가 노동분쟁사건 처리에서 핵심적 기능을 할 수 있도록 하고 있다.

3. 민간형 ADR 기구 사례: 대한상사중재원

1) 대한상사중재원의 법적 근거

- 대한상사중재원은 「중재법」 제40조에 근거, 사단법인으로 지정되었으며, 대한상사중재원의 상사중재규칙은 제41조에 근거, 대법원장의 승인을 얻은 것으로 본다(부칙 제3항, 1999.12.31.).

2) 대한상사중재원의 조직구조

- 대한상사중재원은 주로 중재, 조정, 알선과 같은 ADR기법을 활용한 분쟁해결과 ‘계약서 자동작성시스템, 교육, 세미나, 상거래 실무 및 상관습에 대한 무료상담’을 통해 분쟁예방을 위한 활동도 실시하고 있다.
- 대한상사중재원²⁹⁾은 2본부 2센터 1실 1지부로 구성되어 있다.

<그림 4-3> 대한상사중재원 조직도



* 출처: 대한상사중재원 홈페이지

29) 본래 대한상공회의소 부설 국제상사중재원으로 발족(1966.3.22.)되었다가, 1966년 10월 13일 상사중재규칙이 대법원 승인으로 제정되면서, 1970년 3월 21일 사단법인 대한상사중재협회가 설립되었다. 이후 1980년 8월 29일 사단법인 대한상사중재원으로 확대 개편되었다.

- 당사자간 중재합의를 바탕으로 중재를 의뢰한 뒤(제3조), 중재 판정부를 구성해 심리 후 중재판정 결과를 당사자에게 송달하고, 법원에 이를 이송·보관한다(대한상사중재원 홈페이지).
- 중재판정부는 분쟁당사자가 직접 선정하거나, 중재원에서 추천한 중재인 5인 또는 10인 중 선임하게 되며, 중재인은 법조계, 학계, 업계 등 각계 권위자로서 최소한 20년 이상 해당 분야에 경험이 있고 전문지식, 신뢰성, 성실성, 신망, 판단력 등을 두루 갖추어야 한다(대한상사중재원 홈페이지). 중재인의 수는 당사자간 합의로 정하며, 합의가 없으면 3명이다(제11조).

<표 4-7> 대한상사중재원 중재인 현황

직종별	국내중재인					국제중재인 (순수)	총 중재인현황
	본부	부산	광주	대전	소계		
법조계	362	34	9	0	405	140(56)	461
실업계	229	18	3	2	252	17(0)	252
학계	178	44	4	8	234	41(9)	243
공공단체 및 기타	77	2	2	3	84	20(19)	103
공인회계사 및 변리사	25	4	2	0	31	0	31
합계	871	102	20	13	1006	218(84)	1090

- 중재가 진행 중인 사건에 대해서는 별도로 소송을 제기할 수 없으며, 중재판정이 법원의 확정판결과 동일한 효력을 지녀, 실체적 사안에 대해 소송으로 다룰 수 없다. 민간의 상거래뿐만 아니라, 일반 민사분쟁, 분쟁당사자가 정부 또는 공공기관인 경우에도 활용이 가능하다(대한상사중재원 홈페이지). 국제사건도 다룰 수 있다는 장점이 있으나, 소송비용과 비용은 동일하다(대한상사중재원 홈페이지).

- 중재 외에도 개입을 통해 양 당사자의 의견을 듣고, 해결합의를 유도하는 알선(성공률 50%)과 무역분쟁조정, 신뢰성분쟁조정이 있다. 대한상사중재원의 조정은 재판상 화해와 동일한 효과를 갖는다.
- 무역분쟁조정은 무역거래자 상호간 분쟁이 발생한 경우(대외무역법 제41조 제4항) 및 선적 전 검사 관련 분쟁이 발생한 경우(동법 제42조 제2항) 조정위원회를 구성하고, 조정안을 제시함으로써 신속한 분쟁해결을 지원하는 제도이다.
 - 조정신청일로부터 30일 이내에 분쟁이 조정되며, 비공개로 진행된다.
 - 조정위원의 위촉은 법조계 경력 10년 이상, 상장기업 임원으로 5년 이상 근무한자, 관련 전공자로서 부교수 이상인 자, 한국주재 외국상사임원인 자, 대한상공회의소, 한국무역협회, 한국검수검정협회 추천을 받은 자 중 3인을 조정위원으로 위촉한다(대한상사중재원 홈페이지). 그 중 1인을 조정위원장으로 지명한다.
- 신뢰성분쟁조정은 「부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법」에 따라 신뢰성을 인증 받은 부품, 소재를 이용해 제품을 생산하거나 생산된 제품을 사용한 자가 그로인해 손해를 입은 경우, 신뢰성 보장사업과 관련되어 발생하는 분쟁을 조정하는 것이다.
- 조정위원은 변호사자격이 있거나 금융기관에서 15년 이상 근무한 경력이 있는 자, 부품, 소재에 관한 학식과 경험이 있는 자, 4급 이상 공무원이었던 자, 기타 필요하다고 인정되는 자이다(규칙 제4조).
- 현재 상사중재원의 조정인은 법조계 8인, 실업계 18인, 학계 9명으로 총 35명이며, 전문분야에 따라 기계, 자동차, 전기전자, 금속, 화학섬유, 일반의 8가지로 구분된다.

4. 시사점

- 공정거래위원회는 산하에 한국공정거래조정원 신설을 통해 공정거래위원회의 조정역량을 대폭 강화하였다. 권익위도 장기적 관점에서 독립적인 공공갈등민원조정원(가칭)을 신설한다면 공공갈등관리 영역에서의 역할을 크게 확대할 수 있을 것으로 기대된다.

- 한국공정거래조정원의 조정위원 구성을 살펴보면, 법률 전문가나 정부 공무원 외에도 다양한 해당 분야의 전문가, ADR 전문가 등을 위촉함으로써 외부 전문가 들을 적극적으로 활용하고 있다.
- 노동위원회는 공무원 외의 위원, 즉 NGO와 외부전문가가 위원으로 위촉되어 있는 점이 권익위와 가장 큰 차이점이다.
 - 노동위원회와 권익위가 다루는 갈등은 그 성격이 크게 다르지만, 대규모 갈등으로 확산될 가능성이 있는 대표적인 사회적 갈등을 다루고 있다는 점에서는 공통점이 있다.
 - 또한 노동위원회는 권익위와 달리 노동이라는 특정 분야의 갈등에만 집중하고 있고, 반복적으로 같은 당사자간 협상이 전개된다는 점에서 큰 차이가 있다. 그러나 갈등 상황에서 당사자들의 수용성을 높이기 위해 공무원과 민간전문가(양측을 대표하는)가 위원으로 위촉되는 구조를 가진다는 점을 주목할 필요가 있다.
 - 외부 전문가들의 참여는 조정의 질적 개선과 더불어 결과에 대한 수용도를 높이는 데도 크게 기여하고 있다. 또한 노동위원회 위원으로 위촉된 위원과 전문가들은 노동위의 역할과 활동을 전문가 및 대중에게 알리는 홍보인 역할도 수행한다.
- 지방위원회가 설립되어 있다는 점도 국민권익위원회와 커다란 차이점이다.
 - 권익위가 모든 지역에 지방 위원회를 설치하는 것은 어렵다고 하더라도, 거점지역에 대한 지방위원회 설치에 찾아가는 서비스 구현을 위해서도 바람직하다.
- 복잡한 이해관계자들이 개입되는 공공갈등민원의 특성을 고려할 때, 다수 정부기관과 민원인 집단 간의 갈등뿐만 아니라, 민원인 집단 내에서도 다양한 갈등이 발생할 가능성이 높다³⁰⁾. 따라서 이러한 상황에서 권익위는 민간전문가들의 적극적 활용과 협업을 통해 공공갈등민원 조정의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

30) 과장급 인터뷰 중에서 “사실 민-관-관 갈등은 우리 권익위가 전문이지만, 향후 증가될 것으로 예상되는 민-민-관-관 갈등처럼 민간의 집단이 양분되는 등의 문제에서는 외부전문가의 지원이 요구됩니다. 권익위 조사관과 함께 역할을 분담해 활동하는 것도 하나의 대안이다”라는 의견이 제시되기도 했다.

V. 해외 공공갈등 ADR 제도 비교분석: 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 비교를 중심으로

제1절 미국의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

제2절 독일의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

제3절 영국의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

제4절 프랑스의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

제5절 일본의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

제6절 국내 공공갈등민원 관리에 대한 시사점

제5장 해외 공공갈등 ADR 제도 비교분석: 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 비교를 중심으로

제1절 미국의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

1. ADR 관련 법제도

- 미국에서의 공공갈등 해결의 방안으로 도입된 ADR 제도의 활용은 1995년 클린턴 정부에서 시작된다. 대통령 재임 당시 업무지침으로서 ADR 제도의 활용과 협상에 의한 법규제정 강화를 지시하였지만, 이미 1970년대 이후 미국 법조계와 학계에서도 법원에서의 사건적체, 소송지연, 거대한 소송비용과 변호사비용, 비효율적인 관료주의 등의 부작용으로, 소송보다는 중재를 권고하는 추세로 이어졌다(나태준 2005). 따라서 재판 외 분쟁해결 방법으로서 조정, 중재, 법원중재(Court-Annexed Arbitration), 법원조정(Court-Annexed Mediation), 간이심리(Mini Trial), 사적재판(Private judging), 약식배심재판(Summary jury trial) 등이 활용되고 있다.
- ADR 제도의 출현과 확산은 미국 법체계에서 가장 두드러진 현상 중에 하나이다. 미국에서의 ADR 관련법으로는 1996년에 제정된 「행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act, 1996)」과 「협상에의한규칙제정법(Negotiated Rule-Making Act, 1996)」이 있다.
- 「행정분쟁해결법」은 분쟁을 해결하는 데 있어 ADR(대안적 분쟁해결)의 중요성이 강조되고 행정사건에 대한 ADR 제도를 촉진하기 위한 일반법으로 연방행정청에서 협상, 조정촉진, 조정, 재정, 사실 규명 등의 사용이 가능하도록 하고 있다. 「행정분쟁해결법」에 따르면 각 기관의 장은 기관의 고위 관료를 분쟁해결전문가로 지정하고 관련자에게 정기적인 교육훈련을 제공하며, 각 기관이 관할하고 있는 사항을 검토하여 「행정분쟁해결법」에 의해 법률 개정여부를 결정한다.
- 「협상에의한규칙제정법」은 연방 행정기관의 규칙제정과 관련하여 이해당사자간의 합의형성을 위한 협상의 절차 및 서식 등을 규정하고 있다. 이러한 법 제정을 기반으로 정부의 갈등관리가 법적인 의무 및 역할이 법으로 규정

되어 있기 때문에 연방정부를 비롯한 모든 지방정부가 갈등의 예방 및 분쟁의 해결을 위한 다양한 갈등관리 기구를 만들어 운영하고 있다.

- ADR의 방식과 ADR 제도의 활용으로서 미국에는 환경관련 분쟁을 조정하기 위한 법으로 「환경정책및분쟁조정에관한법률(Environmental Policy and Conflict Resolution: EPCRA)」이 있으며, ADR의 필요성에 대한 인식으로 재판 외 분쟁해결수단으로서 ‘환경분쟁조정제도’가 활용되고 있다. ‘환경분쟁조정제도’는 미국 환경청(EPA)으로 조직을 일원화하여 환경분쟁의 해결을 목적으로 하며, ADR에 근거하여 이해당사자가 주체가 되어 합의와 상호이해를 통한 분쟁해결이 가능하도록 하고 있다. 또한 환경청은 2000년 이후 ‘재판 외 분쟁해결을 위한 기본정책(EPA’s Final ADR Policy)’을 수립하여 활용하고 있다.

2. ADR 기구와 조직

- 미국의 공공갈등관리는 대통령의 강력한 의지를 기반으로 하며 범정부적인 차원에서 체계적인 분쟁해결을 위해 각 연방정부가 적극적으로 참여하는 기구를 만들어 운영하고 있다. 미국은 갈등조정 및 중재로 갈등해결기능을 수행하고, 규제협상을 중시하며 갈등을 예방하는 기능을 한다. 그리고 정부기관 간 대안적 분쟁해소 실무그룹 중심의 범정부적 갈등관리기구의 설치와 활용으로 갈등관리를 하고 있다.
- 범정부적수준에서의 공공갈등관리기구로는 <정부기관간대안적갈등해결실무단(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)>과 법무부 검찰총장 산하의 <분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)>이 있다. 연방정부에서의 체계적이고 범정부적인 갈등관리를 위한 특별기구의 구성은, 주정부 차원에서의 갈등관리 기구 구성과 정책수립 및 집행과 관련된 정책갈등을 효율적으로 관리하는 노력을 이끌게 되었다.
- 또한 「행정분쟁해결법」(1996)에 근거하여 <갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center: CPRC)>를 설립하여 운영하고 있다.
- 그리고 「환경정책및분쟁조정에관한법률(Environmental Policy and Conflict Resolution: EPCRA)」에 근거하여 연방차원에서 환경분쟁의 조정 및 교육

훈련 등에 대한 지원을 목적으로 하는 <환경분쟁해결연구원(United States Institute for Environmental Conflict Resolution: IECR)>이 설립되어 운영되고 있다³¹⁾.

3. ADR 조정기관

- 미국 연방정부 차원에서는 <정부기관간대안적갈등해결실무단(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)>과 <분쟁해결실(Office of Dispute Dispute Resolution)>을 중심으로 갈등관리가 되고 있다.
- <정부기관간대안적갈등해결실무단>은 정기적으로 관리예산처장(Director of the Office of Management and Budget)을 통해 대통령에게 보고서를 제출해야 하며 ADR 운영위원회(ADR Steering Committee), ADR 자문회의(ADR Council), ADR 실무그룹부문(Working Group Selections) 등 세 조직으로 나뉘어 운영되고 있다.
- <분쟁해결실>은 법무부의 ADR 활용을 조정하고 ADR 정책을 총괄하는 역할을 하며, ADR에 관한 교육훈련기능, 변호사에게 분쟁해결기법의 적용 여부를 지원하는 기능, 조정자 및 중재자 명부관리기능 등을 수행한다. 또한 <정부기관간대안적갈등해결실무단>을 조정하면서 연방정부기관의 ADR 활용을 관장하고 정기적으로 대통령에게 각 정부기관의 ADR 활용 실적 및 현황을 보고한다.
- ADR 제도를 활용한 미국의 환경분쟁조정제도는 환경청의 <갈등예방 및 해결센터(CPRC)>에서 운영되고 있다. 이 센터에서는 합의형성, 갈등예방, ADR의 활용 등을 중시하며, 신속한 쟁점해결, 지속적인 해결안의 도출, 거래비용의 절감, 효과적인 관계개선, 정부기관 프로그램에 관한 이해관계자의 지원 증대 등의 이점을 도출한다.
- <환경분쟁해결연구원(IECR)>에서는 1) 환경, 자연자원 및 공공용지에 관한 분쟁을 협상 및 조정을 통한 갈등해결, 2) 적합한 환경 분쟁 해결기법의 활용을 증대하여 연방기관 및 다른 이해당사자들의 역량 강화를 통한 환경

31) 환경분쟁해결을 <환경분쟁해결원(IECR)>은 1998년에 설립되었다. IECR은 Morris K. Udall 재단의 후원아래 환경청(EPA)으로부터 독립기관으로 운영되고 있으며, 연방의회로부터 자금지원을 직접 받고 있다 (중앙환경분쟁조정위원회, 2012).

분쟁해결에 적극적인 참여 유도, 3) 환경 분쟁의 발생 예방과 감소를 위한 연방환경정책의 설계와 집행 시 협동적인 문제해결과 합의형성 촉진 등을 목적으로 한다.

- <연방조정알선청(Federal Mediation and Conciliation Service)>은 미국 의회가 1947년 노사관계법 (Labor-Management Act of 1947)에 근거하여 연방정부에 설립하였고, 독립기관인 FMCS의 미션으로 “알선(conciliation)과 조정(mediation)을 통해 기업의 노사분쟁 당사자를 지원”하도록 설정하였다. 이에 따라 FMCS는 건전하고 안정적인 노사관계를 촉진하기 위해 사용자와 노조원간의 분쟁에 대한 조정 지원을 제공하여 왔다.
- 이후 의회와 행정부는 민간부문에 고용에 근거한 서비스를 제공하며 정부기관에 대안적 분쟁해소프로그램도 제공할 수 있도록 FMCS의 역할을 확대하여 오고 있다. 특히 「1990년 협상에의한규제제정법(Negotiated Rulemaking Act of 1990)」을 통한 FMCS로 하여금 정부운영상 발생하는 갈등을 위해 조정(mediation)과 촉진기법(facilitation)을 사용할 수 있도록 하였다. 이를 기반으로 FMCS는 중립적인 제3자로서 복잡하고 많은 이해관계자가 있는 갈등과정을 소집하고 촉진할 수 있다. 또한 「1996년 행정분쟁조정법(Administrative Dispute Resolution Act of 1996)」에 의해 FMCS는 정부의 규제 및 집행기관에게 더 건설적으로 새로운 규칙 및 규제를 제정할 수 있는 방법을 제공하고 있다. 이들 기관들을 돕기 위해, FMCS는 의사소통, 조정, 문제해결, 회의계획 등의 영역에서 더 넓은 역량을 개발할 수 있는 교육도 FMCS Institute에 의해 제공하고 있다.

제2절 독일의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

1. 공공갈등관리기구: ADR 제도의 활용

- 독일은 1980년대 학자들에 의해 민사재판의 대체성에 관한 연구가 전개되었고, 1990년대에는 급증하는 제1심 소송건수와 부족한 사법예산으로 인해 각 주법에서 의무적 조정제도의 채용이 요구되었다. 독일의 경우 사회에서 발생하는 많은 갈등의 해결을 주로 정식재판절차를 이용하는데 국가나 지방자치단체의 대규모계획과정에서는 정보공개제도 및 계획확정절차 등의 행정절차 제도를 이용하여 갈등을 사전에 해결하며, 국토 도시계획 및 기타 공공사업계획법제에서 계획형량제도를 통한 갈등해결원칙을 의무화하고 있다³²⁾.
- 다양한 유형의 갈등이나 분쟁을 사법적 소송 방식보다는 협상·조정 및 중재하는 재판 외의 대안적 방식을 통해 해결할 수 있도록 ADR 제도의 활용이 점차 확산되고 있다. 사법절차에 대한 보완으로서 ADR 방식은 법률에 근거하여 법적 소송에 들어가기 전에 이용되는 형태와 임의적 조정절차로 각종 직능단체나 조합 등에 운영되는 형태로 활용된다.

2. 법·제도적 기반

- 독일의 갈등관리 관련 법·제도는 행정절차제도, 법적인 규정, ADR 제도, 갈등중재인 제도, 교통포럼 등 5가지 범주로 구분 지을 수 있다.
- 첫 번째, 계획확정절차와 정보공개제도를 기반으로 하고 있는 행정절차제도는 갈등을 예방하기 위한 제도로서 지방자치단체의 기본계획안을 수립하고 청문회를 통한 주민의견 수렴과 계획안 초안에 대한 주민의견 수렴 및 반영, 계획안의 지방의회 상정과 표결을 거쳐 계획이 확정되는 행정절차를 밟게 된다.
- 두 번째, 법적인 규정에 의한 독일의 갈등관리는 1960년에 제정된 연방건설법(Bundesbaugesetz)을 시초로 하고 있다. 이 법은 지방자치단체로 하여금 건설기준계획을 수립할 수 있게 하였고, 1971년 제정된 도시계획촉진법(St dtbauf rderungsgesetz)은 지방자치단체에게 도시재개발과 정비권 부여 및

32) 나태준(2005). 외국의 분쟁해소 방안 고찰, 도시문제, 40:445, 61-75.

주민참여를 확대하도록 한다.

- 세 번째, 조정 및 중재제도로서의 대안적 분쟁해결(ADR) 제도는 강제조정 절차로 법률에 근거하여 발명품 또는 저작권사용료와 관련된 분쟁 등이 분쟁의 해결 방안으로 활용되거나, 임의적 조정절차는 직능단체나 조합 등에 의해 운영되고 있다. 또한 분쟁해결의 수단으로 ADR 제도를 보다 더 많이 활용하기 위해 ‘재판외의 분쟁해결의 촉진에 관한 법률’을 제정하고 ADR 제도의 활용과 권장을 촉진하고 있으며, 환경법과 계획법을 둘러싼 분쟁을 해결할 때 강조되고 있다.
- 네 번째, 제3자의 개입으로 분쟁을 해결하기 위한 방안으로서 갈등중재인 제도가 활용된다. 다섯 번째, 지방자치단체 분쟁해결 기구로서의 교통포럼은 자치단체와 시민, 전문가 등이 포럼에 참여하여 시의 교통발전계획을 논의하고 최종안을 시의회 제안하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 교통포럼은 중립을 지키는 조정장(의장)에 의해 운영되고 정당과 시의회, 시정부로부터 독립되어 있다.

3. 신독일조정법 (New German Mediation Act, 2012)

- 신 독일조정법 (new German Mediation Act)은 전통적인 법원 시스템과 ADR 기법들을 연계하여 분쟁의 미래지향적 해소를 추구하고 있고, 이해당사자간의 협력을 도모할 수 있게 하고 있다 (Schmidt 2013).
- 2012년 7월에 도입된 신 독일조정법 (new German Mediation Act)은 조정 기법을 공식적으로 규정한 첫 번째 법이다. 이는 독일, 유럽 및 전 세계의 ADR 및 조정의 경험을 기초로 하고 있다.
- 이 법은 조정법 (Mediation Act)의 입법화와 독일 민간절차 규정 (German Code of Civil Procedure)을 포함한 행정절차규정의 개정을 핵심으로 하고 있다.
- 이 법은 9개 조항으로 구성되어 있고 조정의 기본 원칙, 조정절차, 조정자의 기본의무 등을 규정하고 있다. 이 법은 국경간 민간 및 상사 분쟁만을 규정하고 있는 유럽연합 조정명령 (European Unions Mediation Directive)을 따르고 있지만 그 범위를 넘어서고 있다.

- 신 독일조정법은 모든 유형의 조정기법을 포함하고 있으며 개정된 행정절차 규정에는 옴부즈만, 재정(adjudication), 약식재판 (mini-trials), 그리고 early neutral evaluation 등 다양한 분쟁해소 기법도 활용할 수 있도록 하고 있다. 이 법은 판사를 조정자로 하는 법정 조정(court-integrated mediation)과 화의 판사 (conciliation judge)의 개념도 도입하고 있다.
- 이 법에 기반 하여 직접적으로 조정을 통한 해소를 강요할 수는 없지만, 조정법의 실행력을 담보하기 위한 다양한 장치를 마련하고 있다. 우선 신 조정법은 조정기법의 활용을 촉진하기 위하여 금전적 인센티브를 제공하고 있는데, 구체적으로 조정기법 및 기타 ADR 기법으로 분쟁을 해소한 경우 소송 비용을 경감 및 면제하는 규정 마련을 허용하고 있다.
- 신 독일조정법은 ‘인증 조정자 (certified mediator)’ 제도를 새롭게 도입하고 있는데, 인증조정자는 적어도 120시간 집중 훈련을 이수해야 한다. 이 조정법 이전에, 독일 조정자들에게 해당하는 법에 근거한 구체적인 교육의무 규정이 없었다. 따라서 이제 독일 조정자는 조정과정을 통해 이해당사자들이 끌 수 있는 필요한 지식과 경험을 적절한 훈련과 사후 연수 등을 통해 갖추어야 한다. 또한 법은 연방법무부에 조정자들에 대한 훈련과 역량개발에 대한 관련 규정을 마련하도록 하고 있다.
- 신 독일조정법은 연방정부로 하여금 5년 후 이 법의 영향에 대해 평가하도록 하고 있으며, 조정자들의 교육과 훈련에 대한 추가적인 입법 조치가 필요한지도 결정하도록 하고 있다.

4. ADR 관련 자원

1) 독일 내 조정관련 협회

- Federal Association for Family Mediation
- Federal Association for Mediation
- Federal Association for Economic and Professional Mediation
- Centre for Mediation
- German Lawyer's Association
- German Bar Association

2) 독일 내 조정관련 교육기관

- Master on Mediation at Humboldt–Universität zu Berlin and University Viadrina Frankfurt/Oder
- Fernuniversität Hagen – Master of Mediation

제3절 영국의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

1. ADR 제도의 활용

- 영국의 갈등관리는 전통적으로 노동과 관련된 갈등에 초점이 맞추어져 있으며, 노동 갈등 이외에는 공공갈등의 예방 및 해결과 관련된 제도 및 기구가 많지 않다.
- 영국의 노동 갈등 해결을 위한 대표적인 제도는 노사관계의 개선을 촉진하고 단체교섭의 확산과 필요한 경우 단체교섭 기구의 개혁을 원활히 함을 목적으로 하는 <자문알선중재청(Advisory Conciliation and Arbitration Service: ACAS)>이 있다.
- ACAS는 노사분쟁 갈등을 미연에 방지하고 분쟁 발생 시에는 노사 간 분쟁이 파업으로까지 발전하기 이전에 알선과 조정 및 중재 등 ADR 방식을 활용하여 해결하는데 있다. ADR 활용에 의한 노사 갈등의 해소가 근본 취지이나, 노동 갈등 뿐 아니라 공공갈등의 해결을 위해 갈등현안의 조정 및 중재활동을 하고 있다.

2. ADR 법제도

- 영국의 <자문알선중재청(ACAS)>은 1971년 「노사관계법(Industrial Relations Act)」에 의해 설립되었으나, 노동조합의 반대에 부딪혀 1974년이 돼서야 ACAS의 업무 수행이 가능해 졌다. 그러나 ACAS의 노사관계의 개선 촉진과 단체교섭권의 확산 목적은, 1993년 「노동조합 개혁및근로자권리에관한 법(Trade Union Reform and Employment Rights: TURERA Act)」에 의해 노사분쟁의 예방 및 해결과 산업평화를 진작시키기 위해 중립적이고 공정한 지원활동으로 조직의 성과와 효율성 제고를 위한 목적으로 전환되었다.
- 또한 ACAS의 중립성은 「고용보호법(Employment Protection Act)」에 의해 보호받고 있으며 정부의 어떠한 정책도 이들의 활동 및 결정에 영향을 미칠 수 없으며, ACAS는 지방사무소 별로 노동법, 노사관계, 노무관리 관련 사항에 대한 정보공개 서비스 또한 제공하고 있다.

3. ADR 기구

- 노사 갈등의 해소를 위한 노력으로 <자문알선중재청(ACAS)>과 <중앙중재위원회(Central Arbitration Committee)>는 독립적인 기관으로 노사분쟁에 대한 알선과 조정 및 중재를 행하고 있으나 이들의 중재 및 재정은 강제적인 구속력이 없는 것이 일반적이다.
- 1990년 영국 산업연합체의 지원을 받아 설립된 <효과적인 분쟁해결센터(Centre for Effective Dispute Resolution: CEDR)>는 상업적 그리고 공공 분야의 분쟁과 민사법에서의 조정과 저비용의 효과적인 분쟁해결을 촉진한다.
- ACAS는 무역산업부(Department of Trade and Industry)로부터 재정지원을 받고 있으나 비정부 부처로서 완전한 독립성과 공정성을 갖는 특징을 가지며, 기관장에 의해 방향이 설정되고 조합원에서부터 학계에 이르는 12명의 위원으로 구성된 위원회의 전반적인 감독을 받는다.
- ACAS는 노사 간 분쟁이 발생하는 경우에는 집단적 알선(collective conciliation)과 중재(arbitration)활동을 통해 노사분쟁이 파업으로 발전되는 것을 방지하며, 개별근로자들의 법률로 정해진 권리보호와 관련하여 노사 간 분쟁이 발생하는 경우에는 개별적 알선(individual conciliation)을 통해 개별 근로자들의 권리분쟁을 해결한다. 또한 자문 및 정보 제공 서비스와 노사관계 실무 지침서 발행 및 조사활동을 포함한다.

제4절 프랑스의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

1. ADR 제도의 활용

- 여러 국가에서 갈등해소 방식이 지방정부에서 주도되는 반면, 중앙정부의 역할을 강조하는 프랑스에서는 협상과 조정 방식이 2차 대전 이후부터 급속하게 발전되어 중앙행정기관의 지위를 가지고 각종 분야에 있어 갈등을 다룰 수 있는 기관과 갈등관리를 전문으로 하는 기관으로 구분된다.
- 프랑스의 갈등관리는 중립적이며 독립적인 <공공토론위원회>를 구성하여 대형국책사업을 둘러싸고 발생하는 다양한 이해관계를 조정하여 의견수렴 절차상의 문제가 거의 발생하지 않는다. 갈등조정 기능의 활성화로 공공사업, 세금문제, 복지문제 등 다양한 갈등에 대해 조정인들이 개입하여 이해관계를 조정하는 등 갈등조정이 활발하게 진행되고 있다.

2. ADR 법·제도적 기반

- 프랑스에서는 1990년대 초반 이전에는 정부가 사업계획을 사전에 확정된 이후 주민에게는 단지 사업의 정보를 공개하는 방식이었기 때문에 사회적 갈등 양상과 사회적 비용의 증가를 초래하였다.
- 그러나 공공토론과 민의조사의 중요성이 인식되면서 주민의견 수렴을 위한 제도화와 국가가 대규모 건설사업 또는 시설정비사업을 결정하는 과정에 주민참여를 보장하는 공공토론위원회와 민의조사 등을 실시하여 갈등관리를 하고 있다.
- <공공토론위원회>와 같은 국민의견 수렴기구는 정부로부터 독립적인 위상을 가지며 정책결정 초기 단계에 주민을 참여시켜 토론을 진행시키고, 충분한 시간을 가지고 진행되기 때문에 정책집행단계에서 갈등이 발생하는 경우가 드물다.

3. ADR 기구 와 조직

- 국가주도 방식의 갈등관리를 하는 프랑스에는 <공공토론위원회 (Commission Nationale de Debat Public, National Commission of Public Debate: CNDP)>를 비롯하여 공공분쟁 예방 및 해결을 위한 다양한 국가 기구가 존재한다. 주로 노사관계를 다루며 그에 관련된 갈등을 관리하는 <경제사회위원회(Conseil Economique et Social, Economic and Social Council: CES)>, 다양한 국가 정책의 수립과 집행 및 혁신을 관장하는 <국가계획위원회(Commissariat general du Plan, Planning Office)>, 그리고 매우 중요한 갈등조정 기능을 수행하는 <최고행정자문기관 및 최고행정재판소 (Conseil d'Etat, Council of the State)>가 협상에 의한 규칙제정과 공공분쟁의 예방을 담당하는 국가중앙기구로서 존재한다.
- 또한 정부 결정으로 인해 이미 발생한 갈등을 해결하기 위한 기구인 <공화국조정처(Mediateur de la Republique, The Mediator of the Republic)>와 <국가교육조정기구(Mediator of the National Education)>는 공공영역에서 대안적 분쟁해결(ADR)을 촉진하는 ADR형 관리기구이다.

제5절 일본의 공공갈등 ADR 제도 및 현황

1. ADR 제도의 활용

- 일본은 다른 여러 국가와 비교했을 때 갈등관리제도나 기구가 많이 발전된 것은 아니지만 갈등에 따른 사회적 비용 증가와 갈등조정 필요성의 인식이 점차 확산되면서, 분쟁의 해결을 도모하는 데 적합한 절차의 선택을 용이하게 하고 국민의 권리·이익의 적절한 실현에 기여하는 것을 목적으로 하는 「대안적분쟁해결절차의이용촉진에관한법률」(ADR법)이 2004년 제정·공표되었다.
- 일본 역시 ADR의 확산 및 적용으로 공해로 인한 분쟁의 처리를 강화하기 위해 1972년 국가적 차원에서 ADR 기능을 수행하는 <공해등조정위원회(公害等調整委員會)>를 설립하여 운영하고 「공해분쟁처리법」 개정을 통하여 조정 이외의 공해분쟁 처리 수단으로서 사법적 절차에 준하는 재정절차(책임재정과 원인재정으로 구분)가 도입되어 운영되고 있다. ADR로서의 환경분쟁조정제도는 알선, 조정, 중재, 재정³³⁾, 의무이행권고로 분쟁을 해결하고 있으며, 환경문제 뿐 아니라 토지이용 관련 분쟁도 다루고 있다.

2. ADR 법제도³⁴⁾

- ADR 확산 및 활용으로의 <공해등조정위원회>는 「공해등조정위원회설치법(公害等調整委員會設置法)」에 근거하고 있다. 「공해분쟁처리법」에 의한 공해분쟁 처리기구로서 중앙정부에는 <공해등조정위원회>가, 도·도·부·현(都道府縣)의 지방자치단체에는 조례에 따른 <공해심사회(公害審査會)>를 두고 있다.
- <공해등조정위원회>는 준입법적 권한(규칙제정권) 및 준사법적권한(책임조정, 원인재정, 토지이용조정에 관한 불복재정권 등)을 가진 행정위원회의 성격을 지닌다. 공해등조정위원회는 공해에 관한 분쟁과 공업 등에 관련된 토지이용의 조정(광구 금지지역의 지정, 관업 등에 관련되는 행정처분에 대한

33) 일본에서는 재정을 원인재정과 책임재정으로 구분하고 있다.

34) 중앙환경분쟁조정위원회. (2012). 환경분쟁조정제도 선진화 방안 연구.

불복의 재정), 토지수용법 등에 기초한 처분에 대한 사전 의견 신청 및 승인, 총리에 대한 공해방지 시책의 개선에 관한 의견 신청(공해분쟁처리법 제 48조) 등의 기능을 수행하고 있다.

- 또한 「공해분쟁처리법」에 의해서 지방자치단체는 공해진정상담원을 배치하여 공해 민원의 상담, 조사, 관계기관의 지도 등 적절한 처리와 보고에 관한 규정을 두고, 공해분쟁처리연합회의, 공해진정상담연구회 등의 정기적인 정보교환회의와 공해진정처리정보센터 등의 기구를 설치하여 공해 민원처리에 대처하고 있다.
- 일본은 공해분쟁에 활용되고 있는 ADR을 행정분야에 도입시킴으로서 일본 갈등관리제도의 발전을 도모하게 되었다. 행정형 ADR 기구라 함은 위에서 언급된 중앙정부에서 운영하는 갈등조정기구인 <공해등조정위원회>와 <건설공사분쟁심사회>, <공해심사회> 등이 포함되며, 지방정부 측면에서는 <자치분쟁처리위원회>가 포함된다.
- 토론과 합의 문화가 발달된 미국과 사법절차에 대한 믿음이 강한 독일의 경우와는 다르게, 한국과 유사한 문화를 가진 일본에서는 제3자에 의한 분쟁 해결의 경향이 강하기 때문에 ADR에 관련된 법(대안적분쟁해결절차의이용 촉진에관한법률: ADR법)을 제정하기에 이르렀다. 이 법에 의하여 민간형 ADR 기관에 대한 인증제도³⁵⁾를 실시하고 있다. 민간형 ADR 방식은 상사중재협회, 변호사회의 중재·알선 센터 등이 이에 해당된다.

3. ADR 자원

- 1972년 일본 정부는 중앙공해심사위원회와 토지조성위원회를 통합하여 <공해등조정위원회>로 확대개편하고, 총무성 산하의 독립위원회로 설치하여 총리부의 외국으로 설치된 행정위원회로서 준사법적 기능을 가지고 중립성과 독립성을 갖추고 있다.
- 공해등조정위원회는 총리 산하의 독립적 행정위원회로 사무 처리를 위해 사무국을 설치하고 위원장 및 위원 총 7인으로 구성되어 합의체로 운영된다.

35) 민간사업자가 실시하는 ADR을 적절하게 활용하기 위해 민간사업자가 실시하는 ADR에 대해 그 업무의 적정을 확보하기 위한 일정한 요건을 정하고 국가가 그 적합성을 확인하는 구조를 만든 것이 ADR법의 인증제도이다.

사무국은 심사업무를 담당하는 심사관과 위원회 운영과 관련된 행정업무를 담당하는 총무과로 구성되어 있다.

- 또한 지방정부 차원에서는 위에서 언급된 공해진정상담원을 비롯하여 관할 구역 내 분쟁사건에 대한 알선·조정·중재를 하는 <공해심사회>와 오염발생 장소와 피해 장소가 2개 이상의 도·도·부·현인 경우 그 기능을 발휘해야 하는 <연합공해심사회>가 운영되고 있다. 이러한 공공갈등관리의 운영은 지방위원회를 상설하지 않는 경우 위원을 위촉하도록 의무화하고 위원장은 위원 중에서 호선하는 것을 특징으로 한다.

제6절 국내 공공갈등민원 관리에 대한 시사점

1. 미국과 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교

- 미국은 공공갈등관리를 위해 「행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act, 1996)」과 「협상에의한규칙제정법(Negotiated Rule-Making Act, 1996)」을 제정한 후 이를 토대로 다양한 갈등관리 기구가 만들어져 운영되고 있는 반면, 우리나라에서는 정부의 갈등관리가 법적으로 규정된 의무나 역할이 아니기 때문에 정부가 갈등관리에 적극적이지 못하다. 이러한 이유로 우리나라의 경우에는 공공기관이 사업계획을 수립하고 집행하는 과정에서 발생하는 갈등이 제대로 관리되지 못하고 있으며, 대규모 국책사업에서 빈번하게 발생하는 공공갈등의 경우에는 체계적인 갈등대응방안이 마련되어 있지 않아 사업지연이나 사업 중단 등 사회적 비용을 증가시키고 있는 문제점을 가지고 있다.
- 미국의 ADR 촉진을 위한 법률(Alternative Dispute Resolution Act) 제정과 달리 우리나라는 환경갈등 조정을 위한 ‘환경분쟁조정법’과 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’과 같이 각 영역이나 기관별로 ADR과 관련된 법체계를 지니고 있다. 그러나 환경분쟁 ADR 관련법으로서의 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’은 국민권익위원회가 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재 및 조정을 주요한 업무로 규정하고 특히 많은 이해관계자들이 관련되는 환경 분쟁에 대한 조정을 가능하게 하고 있음에도 불구하고, 국민권익위원회는 환경갈등에 대한 전문성과 ADR을 통한 환경갈등 조정 능력이 부족하다.
- 미국과 같은 경우에는 매년 갈등관련 중앙행정기관들은 한 해 동안의 갈등관리 성과를 법무부 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)에 제출하고 대통령에게 보고가 되고 있으며, 갈등관리 성과로서 대통령에게 제출된 보고서에는 각 부처의 갈등관리의 현안과 갈등대응방안이 포함되어 대통령을 비롯한 행정부의 정책담당자들이 해당 정책의 결정 및 집행에 있어 갈등의 영향과 결과를 알 수 있게 된다. 그러나 우리나라와 같은 경우에는 ‘공공갈등의 예방 및 해결에 관한 규정’이 마련되어 있지만 정부의 갈등관리가 일회성

대응으로만 그쳐 정기적인 성과점검 및 평가가 제대로 이루어지지 않고 있는 문제점이 있다.

- 갈등의 유형이 다양화되고 빈번하게 발생됨에 따라 정부의 갈등관리는 갈등 조정의 과정에서 유관기관의 협력이 필요하게 되고 각 중앙행정기관 뿐 아니라 지방자치단체의 갈등관리 성과의 공유와 갈등을 예방하고 유사한 갈등 사례에 적용하기 위한 정보 및 자료의 공유가 중요하다. 미국의 경우 정부기관간대안적갈등해결실무단(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)이 범정부적수준에서의 갈등관리 기구를 운영하여, 각 부처의 대표들이 정기적인 모임을 갖고 효과적인 갈등관리 기법 및 대응방식과 성공적인 갈등사례에 대해 공유를 한다. 이는 한 부처에서 개발된 갈등관리 방식이 다른 부처에 의해 수용되면서 정부의 종합적인 갈등관리 수준과 역량이 상승되는 효과를 가져 오고 있다. 반면, 우리나라의 경우에는 이러한 범정부적 갈등관리 기구가 형성되지 못하여 갈등의 예방과 갈등사례의 적용이 어렵다.
- 가장 중요한 요소 중의 하나는 중립을 지키며 공정하게 조정하고 중재를 하는 전문가의 활용이다. 미국정부 또한 공공갈등의 유발자인 경우가 많기 때문에 정부만의 노력 뿐 아니라 민간부문의 갈등관리 전문가를 활용하여 갈등해결에 적극적이다. 정부로 인한 갈등이 양산 될 경우에는 갈등당사자간의 의사소통과 대안의 마련, 신뢰형성과 합의형성을 촉진하는데 있어 민간부문의 중립적인 전문가가 필요해 진다. 따라서 미국의 <연방조정알선청(Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS)>에서는 민간부문의 갈등관리 전문가를 양성하고 정부기관들은 갈등관리 전문가를 확보하여 활용하고 있다. 이에 반해, 우리나라에서는 정부가 갈등관리 전문가를 직접 고용하거나 공인인증(public certificate)을 할 수 있는 법적인 근거도 없는 상황이기 때문에 갈등관리 및 갈등조정을 위한 전문가의 활용이 미흡한 실정이다.

2. 독일과 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교

- 독일 정부의 갈등관리는 주민에게 직접적인 영향을 미치는 사업의 계획수립과 최종 결정이전에 해당 이해관계자들이 실질적으로 참여해 의견을 개진할 수 있는 주민참여 제도(사전적 주민참여와 공식적 주민참여)를 법적으로 보장하는 것이 특징이다. 이와 대조적으로 우리나라의 대부분의 주민참여는 행정절차법에 따라 해당 이해관계자들의 의견을 수렴하도록 되어 있지만 정부가 반드시 주민의 의견을 수용해야 하는 것도 아니기 때문에 정부가 일방적으로 밀어붙이는 경우가 많다. 이렇게 주민참여가 형식적으로 이루어 질 경우에는 갈등의 양산과 주민들의 반발, 더 나아가 행정소송 및 사법적 재판으로 이어져 정부사업이 집행과정에서 중단되어 경제적·사회적 손실을 가져오게 된다.
- 미국과 프랑스와 마찬가지로 독일 정부도 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution: ADR) 제도를 적극적으로 활용하고 있는 반면, 우리나라에서는 갈등해결의 기법인 ADR 제도의 활용이 부족하다. 더욱이 최근 「신조정법(New Mediation Act)」을 제정하여 조정기제의 적용절차 및 조정자들의 역할과 자격을 분명하게 설정하고 있고 더 나아가 이러한 기제의 활용을 촉진할 수 있는 인센티브 규정하고 있어 앞으로 더욱 적극적으로 ADR 기제의 활용을 추진하고 있는 점에 주목할 필요가 있다.

3. 영국과 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교

- 영국은 미국, 독일, 프랑스와 마찬가지로 조정인(mediator) 제도가 활발하게 적용되어 대안적 분쟁해결이 전개되고 있다.
- 영국의 갈등관리는 본질적으로 노동 갈등의 해결에 초점을 맞추고 있었으나 효과적인 분쟁해결센터(Centre for Effective Dispute Resolution: CEDR) 설립으로 노동 갈등 뿐 아니라 공공갈등의 해결과 갈등현안의 조정 및 중재 활동도 하고 있다.
- 우리나라의 경우에도 노동분쟁의 해결을 위한 노력으로 다양한 기구가 만들어져 있지만 노동분쟁 이외에도 갈등관리로서의 공공갈등의 해결을 위한 기

구와 갈등조정 및 중재 전문가가 요구되어 진다. 즉 노동분쟁전문가들도 분쟁이라는 동일한 속성을 갖는 공공분쟁 영역에서 활동할 수 있는 기회가 제공될 수 있어야 할 것이다.

4. 프랑스와 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교

- 갈등조정 기능이 활성화되어 있는 프랑스에서는 국가의 대규모 건설사업 또는 시설정비사업을 결정하는 과정에 주민참여를 보장하도록 하는 독립적인 공공토론위원회를 운영하며, 대형국책사업을 둘러싸고 발생하는 다양한 이해관계를 조정하기 때문에 도로, 철도, 원자력, 댐 건설 등 공공사업을 결정하기 이전에 <공공토론위원회>를 거쳐 의견수렴 절차상의 문제가 발생되지 않는다.
- 이에 반해 우리나라의 경우에는 정부가 거의 모든 국책사업을 결정하고 집행하기 때문에 주민 등 이해관계자의 갈등을 유발하는 경우가 대부분이다. 정책결정 초기단계에서의 형식적인 주민의견 수렴 절차와 갈등조정자로서의 정부의 역할이 미흡한 상황에서는 갈등의 확산 또는 행정소송으로 인해 사업이 더 이상 진행되지 못하는 경우가 종종 발생하고 있다. 현재에도 많은 국책사업으로 인해 사회적 비용을 지불하고 있는 우리 사회도 프랑스의 <공공토론위원회>와 같은 기구의 도입이나 이미 설치되어 있는 <국가권익위원회>에 유사 기능을 부여하는 것도 고민할 시점이라고 생각된다.

5. 일본과 우리나라와의 공공갈등관리에 대한 비교

- 일본의 경우 미국과 유럽 국가에 비해 상대적으로 갈등관리 제도와 기구가 발전되어 있지 못하지만 「대안적분쟁해결절차의이용촉진에관한법률(ADR법)」의 제정과 참여적 의사결정의 기법으로 정부차원에서의 주민참여가 활용되고 있다.
- 일본과 유사한 문화를 가지고 있지만 아직 ADR법 제정이 되어있지 않은 우리나라에서는 갈등관리 규정에 참여적 의사결정 기법과 갈등조정 방식이 포

함되어 있지만 제대로 활용되고 있지 못하고 있는 실정이기 때문에 갈등예방 및 갈등해결을 위한 기법들이 요구된다.

6. 소결론

- 위에서 살펴보았듯이 선진국들은 각국의 사회가 직면하고 있는 다양한 유형의 분쟁과 갈등을 해소하기 위한 법제도와 지원체계를 체계적으로 갖추고 있다. 국가들마다 분쟁과 갈등의 유형이 노사관계 또는 환경문제 등 전통에 따라 다르게 전개되어 왔지만 이 모든 유형의 분쟁과 갈등을 포함하여 정부 운영상에 발생하는 갈등 및 지역차원의 갈등을 해소하기 위한 법제도와 지원체계를 갖추고 있다. 따라서 우리나라도 다양한 분쟁과 갈등을 해소하기 위한 실효적인 법제도의 도입이 선결되어야 할 것이다.
- 현재 우리나라가 갖추고 있는 다양한 분쟁해결 제도들이 실효성을 상실하고 있다는 점을 상기할 때 이는 매우 시급한 문제가 아닐 수 없다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 정부가 갖고 있거나 민간부문에 있는 다양한 분쟁해소 기구들의 재검토가 필요한 시점이다. 이를 바탕으로 각국이 도입하고 있는 분쟁조정관련 법 및 ADR 관련 법의 제정이 매우 시급하다고 할 것이다.
- 하지만 이러한 법제도의 정비 및 도입의 필요성과 함께 이들 제도와 기구들이 실효성 있는 역할과 기능도 더 중요하다. 즉 분쟁과 갈등 해소 관련 법제도와 기구들의 도입을 통해 실질적으로 성과를 도출할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 선진국들의 기관들이 사회적으로 널리 인정받고 인식될 수 있는 것처럼 우리나라의 분쟁 및 갈등관련 기구들도 국민 및 갈등관련 이해관계자들로부터 신뢰받을 수 있도록 기관의 존재와 역량에 대한 신뢰를 구축하는 노력도 더욱 필요하다.
- 많은 선진국들의 기관들은 중립적이고 독립적으로 운영되고 있다. 이러한 중립성과 독립성은 분쟁과 갈등 해소를 위한 기구와 기관의 생명이다. 이들 기구나 기관이 분쟁 당사자 일방으로부터 신뢰 받지 못한다면 존재가치가 없게 된다. 따라서 우리나라의 분쟁 및 갈등해소 관련 기구들은 중립성과 독립성에 대한 신뢰를 구축할 수 있는 각고의 노력이 절대적으로 필요하다.

- 또 주목할 것은 분쟁과 갈등을 해소하기 위한 법제도의 도입과 운영의 실효성을 거둘 수 있도록 전문가의 양성 체제를 갖추고 있는 점이다. 이들 전문가들의 전문성이 결국 분쟁 및 갈등해소의 핵심요소이기 때문이다. 그리하여 각국은 전문가들 자격 또는 역량을 설정하고 있고 이에 맞는 각종 교육훈련 프로그램도 갖추고 있다는 점이다. 우리나라는 아직 공공분쟁 해결 전문가들의 양성 체제를 갖추고 있지도 못하며 전문가 단체도 구성되어 있지 않다.
- 우리 사회가 발생하는 분쟁과 갈등을 해소하기 위해서는 법제도, 운영역량, 인력 등 모든 면에서 동시에 구축될 필요가 있다. 그러나 미국 FMCS Institute와 같이 갈등전문가 양성을 위해서는 기존 분쟁관련 정부기구들이 자체적으로 갈등조정전문가들을 교육 및 훈련하는 조직을 구축하는 것도 효율적일 수 있으며 필요할 것이다.

VI. 국민권익위원회의 공공갈등민원 관리역량 및 문제점 진단을 위한 설문조사

제1절 조사관 대상 설문조사

제2절 조사관 및 관리자 대상 인터뷰

제3절 공공갈등관리 전문가 대상 설문조사

제6장 국민권익위원회의 공공갈등민원 관리역량 및 문제점 진단을 위한 설문조사 및 인터뷰

제1절 조사관 대상 설문조사

1. 설문조사의 범위와 방법

1) 모집단 및 회수율

- 조사관 현원 124명이 모집단이며, 모집단 전체를 설문조사 대상으로 삼았다.
- 조사대상자 중 설문 회수는 총 62부로, 50%의 회수율을 보였다.

2) 설문조사기간

- 8월 30일 ~ 9월 13 (15일)

3) 설문조사방법

- 설문조사의 방법은 전자우편(e-mail)설문을 활용했다.

4) 설문문항의 구성

- 설문문항은 국민권익위원회의 공공갈등민원 관리 역량에 관한 질문과 인구 구성학적 특성을 나타내는 질문으로 구성되었다.
- 공공갈등민원 관리 역량은 1) 조직구조 및 인력부문, 2) 조사 및 조정방법 부문, 3) 법제도적 기반부문, 4) 사회적 인식부문의 4가지로 구성되었으며, 각 부문은 현황과 개선방안에 관한 의견의 2가지를 포함하였다.

<표 6-1> 설문문항의 구성

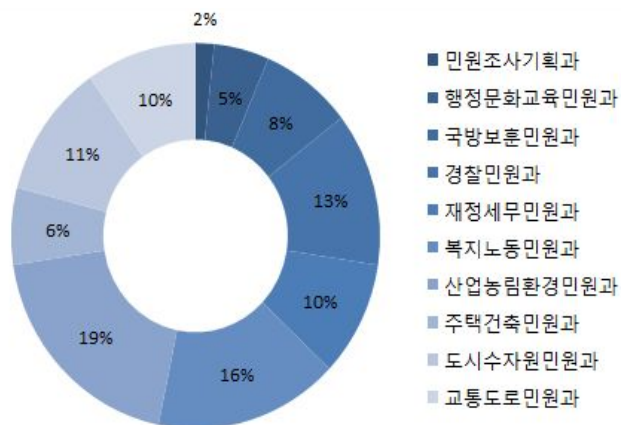
설문문항의 구성			문항수
국민권익 위원회의 역량	국민권익위원회의 조직구조 및 인력 부문	현황	12
		개선방안에 관한 의견	10
	국민권익위원회의 조사 및 조정방법 부문	현황	11
		개선방안에 관한 의견	12
	국민권익위원회의 법제도적 기반부문	현황	8
		개선방안에 관한 의견	6
	국민권익위원회의 사회적 인식 부문	현황	8
		개선방안에 관한 의견	4
인구구성학적 특성		성별, 소속부서, 연령, 직급, 공직 근속기간, 조사관 업무경력	6

2. 응답자의 인구구성학적 특성

1) 응답자들의 민원과별 분포

- 산업농림환경민원과가 12명(19.4%)으로 가장 많았고, 다음으로 복지노동민원과(10명, 16.1%) → 경찰민원과(8명, 12.9%) → 도시수자원민원과(7명, 11.3%) → 재정세무민원과·교통도로민원과(각각 6명, 9.7%) 등의 순이었다.
- 민원조사기획과의 경우, 직접적으로 민원해결을 수행하는 부서가 아니며 따라서 조사관의 비중이 낮아 설문 참여도가 낮았다.

<그림 6-1> 소속부서별 응답자 분포



<표 6-2> 소속부서별 응답자 분포

소속부서	빈도	비율
민원조사기획과	1	1.6
행정문화교육민원과	3	4.8
국방보훈민원과	5	8.1
경찰민원과	8	12.9
재정세무민원과	6	9.7
복지노동민원과	10	16.1
산업농림환경민원과	12	19.4
주택건축민원과	4	6.5
도시수자원민원과	7	11.3
교통도로민원과	6	9.7
합계	62	100.0

2) 응답자들의 인구구성학적 특징

- 응답자의 성별은 남성이 여성에 비해 약 5배(남성 83.9%, 여성 16.1%) 많았지만, 전체 조사관의 성비를 그대로 대표하고 있어 표본의 대표성은 충족되었다.
- 조사관의 학력은 대졸(38명, 61.3%)이 가장 많았고, 석사재학 이상의 고학력자도 21명(33.8%)로 상당한 비중을 차지했다.
- 응답자는 40대가 51.6%(32명)로 가장 많았고, 다음으로 50대(16명, 25.8%) → 30대(12명, 21.0%) 등의 순이었다. 응답자의 56.5%(35명)는 5급이며, 6급 20.6%(19명) 등으로 경력이 높은 응답자의 비율이 높다. 공직 근속기간이 20년 이상인 응답자가 전체의 45.2%(28명)이다.
- 조사관으로서 업무를 수행한 경력은 1~5년 미만이 50%(35명)로 가장 많았고, 1년 미만이 25.8%(16명) → 5-10년 미만이 17.7%(11명) 등의 순이었다.

<표 6-3> 응답자의 인구구성학적 특성

성별	빈도	비율	연령	빈도	비율
남성	52	83.9	20대	1	1.6
여성	10	16.1	30대	13	21.0
합계	62	100.0	40대	32	51.6
학력	빈도	비율	50대	16	25.8
전문대졸	1	1.6	합계	62	100.0
대학재학 중	2	3.2	직급	빈도	비율
대졸	38	61.3	8급	2	3.2
석사과정재학 중	1	1.6	7급	4	6.5
석사	17	27.4	6급	19	30.6
박사과정재학 중	3	4.8	5급	35	56.5
박사	0	0	4급이상	2	3.2
합계	62	100.0	합계	62	100.0
공직근속기간	빈도	비율	조사관 업무 경력	빈도	비율
5년 미만	4	6.5	1년 미만	16	25.8
5-10년 미만	14	22.6	1~5년 미만	31	50.0
10-15년 미만	10	16.1	5~10년 미만	11	17.7
15-20년 미만	6	9.7	10~15년 미만	3	4.8
20년 이상	28	45.2	20년 이상	1	1.6
합계	62	100.0	합계	62	100.0

3. 설문조사 분석결과

1) 조직구조 및 인력부문

(1) 현황

○ 현재의 국민권익위원회 현황에 대한 인식

- 먼저 조사관 규모의 경우 평균 1.87점으로 현재 업무량에 비해 조사관이 상당히 부족한 것으로 지적되었다³⁶⁾. 공공갈등민원 업무의 배분 역시 평균 2.84점으로 다소 불균등하게 배분되고 있는 것으로 나타났다.³⁷⁾
 - 이러한 결과는 공공갈등민원은 해결이 어렵기 때문에 대다수의 조사관들이 기피하며, 과거에 조사경험이 있던 조사관들 중심으로 배분된다는 인터뷰 결과와도 일치한다. 이는 공공갈등민원을 해소하는 데는 일반민원과 다른 조사관의 역량이 요구되기 때문이다(평균 3.50점).³⁸⁾
- 현장조사에 필요한 예산에 대한 응답은 평균 2.44점으로 예산이 부족한 것으로 나타났으며, 이는 ‘현장조사 예산의 부족으로 심층조사가 가능한 현장조사가 모든 민원에 대해 수행될 수 없는 어려움이 있다’는 조사관 대상 인터뷰 결과와도 일치 한다³⁹⁾.
- 조사관들은 공공갈등민원과 관련된 법률에 대해 보통 이상의 전문성을 지니고 있으며(평균 3.58)⁴⁰⁾, 부족한 경우 권익위 내 법무보좌관실 법률자문에 의한 법률검토도 이루어지기 때문에 긍정적으로 평가하고 있다.
- 조사관들의 ADR기법에 대한 지식수준도 긍정적(평균 3.05)으로 평가되었다. 실제로, 전체 응답자의 61.3%(38명)가 ADR과 관련된 교육을 받은 적이 있는 것으로 나타났다.

36) ① 매우 부족하다 ② 부족하다 ③ 적절하다 ④ 많다 ⑤ 매우 많다

37) ① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

38) ① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

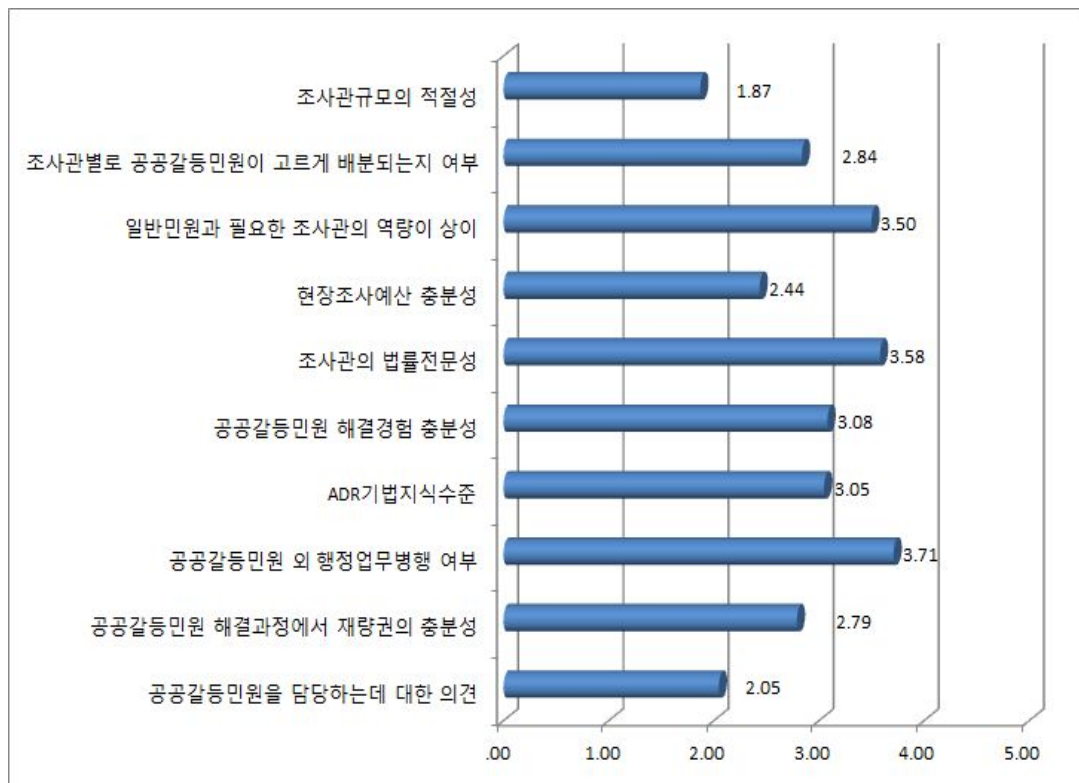
39) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서

“ 고충민원 현지조사의 경우, 모든 사안에 대해 현지조사를 갈 수 있으면 좋겠죠. 서면보다 현지에 가보면 다르니까요. 하지만 24%만 현지조사를 나가요, 하반기에는 예산이 부족하니까요. 그건 절대적으로 부족해요. 1년에 평균 250건 내외를 처리하는데, 그 중 25%를 현지조사 한다고 생각해 보세요.”

40) ① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

- 그러나 ADR 기법에 대한 지식수준은 한 두 번의 교육만으로 축적되기 어렵다. ADR 기법에 대한 교육·훈련 경험빈도를 질문한 결과 1회의 교육 훈련을 받은 경우가 전체 29%(11명)로 가장 많았고, 4회 이상의 교육·훈련을 받은 경우는 전체의 26.3%에 불과했다(최대 11회)⁴¹⁾.

<그림 6-2> 조직 및 인력에 대한 응답자의 현황 평가 결과



41) ADR 교육 및 훈련 빈도에 대한 조사결과

ADR 교육 및 훈련 빈도	빈도	비율
1회	11	29.0
2회	8	21.1
3회	9	23.7
4~6회	7	18.4
7~11회	3	7.9
합계	38	100.0

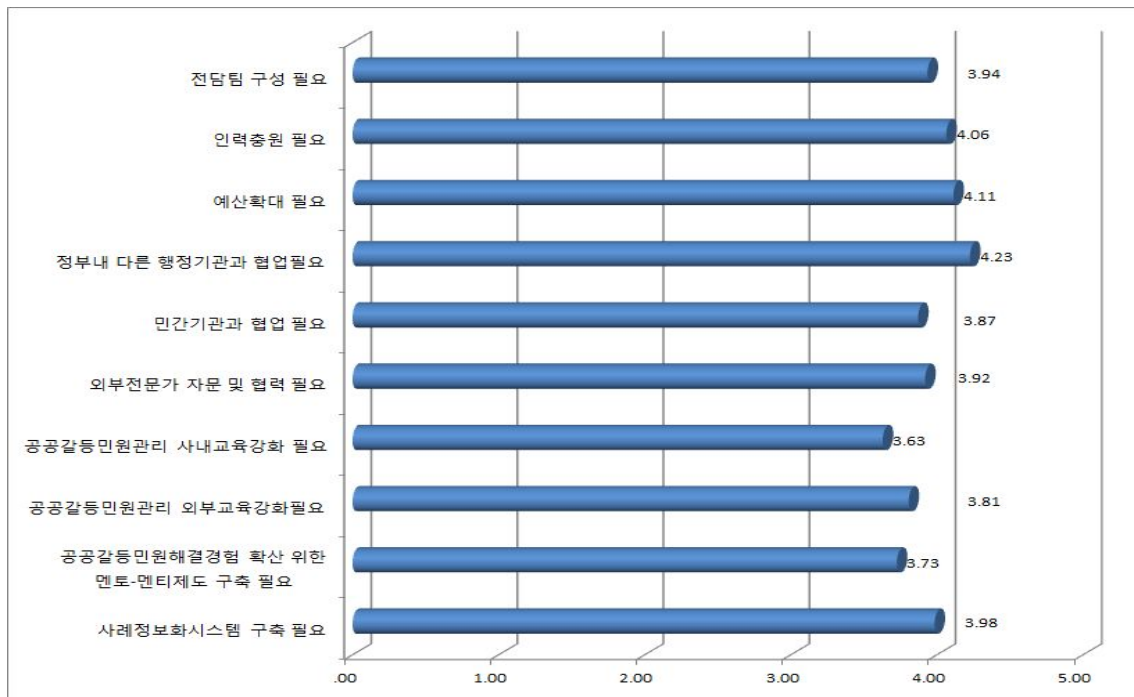
<표 6-4> 조직 및 인력에 대한 응답자의 현황 평가 결과

구분	평균	표준편차
1) 조사관 규모 적절성	1.87	0.76
2) 공공갈등민원이 조사관에게 고르게 배분되고 있는지 여부	2.84	0.89
3) 일반민원해결을 위한 조사관의 역량과 공공갈등민원 해결에 필요한 조사관의 역량이 다른지 여부	3.50	0.95
4) 현장조사 예산의 충분성	2.44	0.80
5) 조사관의 법률 전문성 수준	3.58	0.71
6) 조사관의 공공갈등민원 해결 경험 충분성	3.08	0.80
7) 조사관들이 공공갈등민원 해결을 위한 ADR 기법에 관한 지식수준	3.05	0.69
8) ADR 교육이 현장에서 도움이 되는지 여부	3.31	0.67
9) 조사관들이 공공갈등민원에 대한 조사 및 조정업무 외의 행정업무도 함께 수행하는지 여부	3.71	0.78
10) 공공갈등민원 해결과정에서의 재량권 충분성	2.79	0.77
11) 조사관들이 공공갈등민원도 담당하는 것에 대한 의견	2.05	0.91

(2) 조직 및 인력부분의 개선안

- 조직 및 인력 부분에 대한 개선방안에 관한 의견을 종합해 보면 다음의 <그림 6-3>과 <표 6-5> 같이 모든 방안에 대해 개선이 필요하다고 응답하고 있다(평균 3점 이상).

<그림 6-3> 권익위 조직 및 인력 개선방안별 응답자들의 의견 종합



<표 6-5> 권익위 조직 및 인력 개선방안별 응답자들의 의견 종합

구분	평균	표준편차
1) 공공갈등민원 전담팀 구성 필요	3.94	0.83
2) 공공갈등민원 인력 충원 필요	4.06	0.87
3) 공공갈등민원 예산 확대 필요	4.11	0.73
4) 공공갈등민원 해결을 위해 정부 내 다른 행정기관과 협업 필요	4.23	0.66
5) 공공갈등민원 해결을 위해 민간기관과 협업 필요	3.87	0.90
6) 공공갈등민원에 대한 외부전문가 자문과 협력 확대 필요	3.92	0.82
7) 조사관에게 공공갈등민원 관리 사내교육 강화 필요	3.63	0.81
8) 조사관에게 공공갈등민원 관리 외부교육 강화 필요	3.81	0.72
9) 공공갈등민원 해결경험 확산을 위한 멘토-멘티제도 구축 필요	3.73	0.89
10) 공공갈등민원에 대한 사례정보화시스템 구축 필요	3.98	0.76

- 그 중에서도 정부 내 다른 행정기관과 협업이 필요하다는 의견이 평균 4.23으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 예산 확대의 필요성(평균 4.11), 인력충원의 필요성(평균 4.06), 사례정보화시스템 구축 필요(평균 3.98), 공공갈등민원 전담팀 구성 필요(평균 3.94), 외부전문가 자문 및 협력 필요(평균

3.92) 등으로 필요성이 높은 것으로 나타났다.

- 이러한 결과를 보면, 특히 공공갈등 관리에 대한 국무조정실을 비롯한 기관간 협업을 확대, 강화함으로써 공공갈등민원 해결이라는 공동의 목표를 위해 역할을 분담하고 협력할 필요가 있다는 점을 조사관들도 체감하고 있다고 볼 수 있다.
- 협업의 필요성은 정부 내 기관간 협업에 국한되지 않고, 민간기관과의 협업의 필요성도(평균 3.87)는 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다.
- 조사관은 공공갈등민원 해결과정에서 강의실 교육 외에서 유사 사례에 대한 실무적 경험과 노하우가 요구되기 때문에⁴²⁾, 다른 조사관들이 수행한 공공갈등민원에 대한 사례를 축적해 정보화시스템을 구축함으로써 지식을 공유할 필요가 있는 것으로 나타났다. 특히 공공갈등민원 전담팀 구성을 통한 전문성 강화, 외부전문가의 자문 및 협력을 통한 역량개선이 필요하다는 점을 현장 조사관들이 공감하고 있음을 알 수 있다.
- 이를 위해 공공갈등민원관리에 대한 사내·외부교육 강화 (각각 평균 2.63, 3.81), 공공갈등민원해결경험확산을 위한 멘토-멘티제도 구축(평균 3.73) 등에 대해서도 긍정적인 의견을 보였다.

2) 조사 및 조정방법부문

(1) 현황

○ 각 조사원이 1년간 담당하는 민원은 평균 314건으로, 업무일수보다 많은 것으로 나타났다⁴³⁾.

- 담당민원 중 공공갈등민원의 비중은 평균 8% 정도로 나타났다.
- 민원 해결을 위해 현장조사를 나가는 횟수는 1개월에 평균 4.1일로 적어도

42) ○○○ 과장 인터뷰 중에서

“이론적으로 탄탄한 지식이 필요하다는 점을 부인할 수는 없지만, 현장에서는 전혀 다릅니다. 결국 현장경험이 있는 선배들의 교육과 노하우가 현장에서 바로 적용될 수 있는 교육이죠.”

43) ○○○(교통도로민원과) 조사관 인터뷰 중에서

“하루에 민원이 한두 건은 쌓여요. 보통 하루에 5-6건인데, 제가 보고서 쓴 것만도 250건이예요. 업무일 보다 많죠. 토요일이나 일요일에 나오지 않으면 일처리가 안 돼요. 재분류해서 보낸 거 까지 합하면 곱하기 2예요.”

1주일에 1일은 현장조사를 나가고 있는 것으로 나타났다. 다만, 현장조사 일수는 부서별 특성에 따라 큰 편차를 보였다⁴⁴⁾.

○ 공공갈등민원에 대한 조정경험이 있는 조사관은 전체의 33.9%(21명)으로, 상대적으로 경험이 없는 조사관이 더 많은 것으로 나타났다.

- 이러한 결과는 공공갈등민원의 배분이 고르지 못하다는 ‘조직구조 및 인력부문’ 조사결과와도 일치한다.
- 조정경험이 있는 경우, 현재까지의 조정경험은 평균 1.66회로 매우 낮았으며, 1회와 2회 조정경험이 있는 조사관이 각각 6명이었다. 반면 20회 이상의 조정경험이 있거나(1명), 8회(2명) 또는 6회(2명)로 다수의 조정경험을 축적하고 있는 경우도 소수 있었다.

○ 공공갈등민원의 접수부터 종료까지 걸리는 기간은 평균 4.85개월로 일반민원의 처리기간에 비해 훨씬 장기간이 소요되는 것으로 나타났다.

- 공공갈등민원에 대한 현장조사 수준은 아직 충분하지 못한 것으로 평가되었다(평균 2.95).
- 현장조사과정에서 주로 수행되는 업무는 1) 사실관계확인, 2) 갈등해소방안 논의(입장조율, 대안제시, 합의안도출 등) 3) 당사자들의 입장청취 및 대화 채널 제공의 3가지로 구성된다⁴⁵⁾.
- 공공갈등민원 조정을 위한 현장조사에서 가장 어려운 점은 대부분 서로 다른 의견을 주장하는 양집단 간에 전혀 양보가 없는 경우(40건)로 나타났고, 다음으로 1) 충분히 의견을 듣고 숙고할 시간의 부족, 2) 피신청기관의 비협조, 3) 신청인의 불합리한·감정적 주장도 다루기 어려운 문제로 지적되었다⁴⁶⁾.
- 그러나 조사과정에서 행정기관에 자료를 요청할 경우, 그에 대한 협조는 대

44) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서
“부서에 따라 현장조사가 필요한 곳도 있고 아닌 곳도 있어요. 환경, 도로, 도시에 관한 민원은 현장성이 강하죠. 교통도로민원과의 경우는 1년에 80-100일은 나가요. 행정문화나 재정세무는 한달에 한두건에 불과해서 그걸 다 합치니까 현장조사 일수 평균이 낮아지는 거예요.”

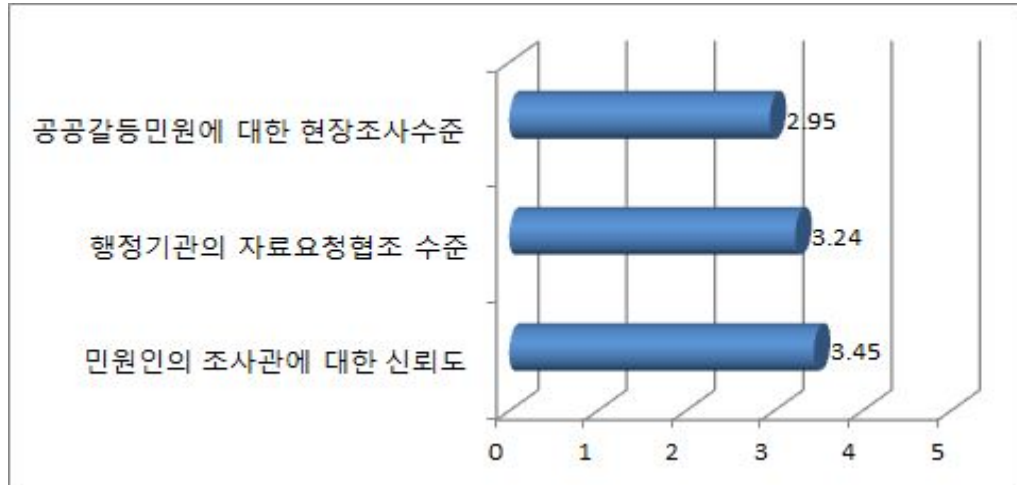
45) 개방형설문으로 질문한 결과를 종합해 기술한 것이다.

46) 개방형설문으로 질문한 결과를 종합해 기술한 것이다.

체로 잘 이루어지는 것으로 나타났다(평균 3.24).

- 현장조사 과정에서 접촉하게 되는 민원인들의 조사관에 대한 신뢰도는 긍정적으로 평가되었다(평균 3.45).

<그림 6-4> 공공갈등민원 조사과정에 대한 현황조사 결과



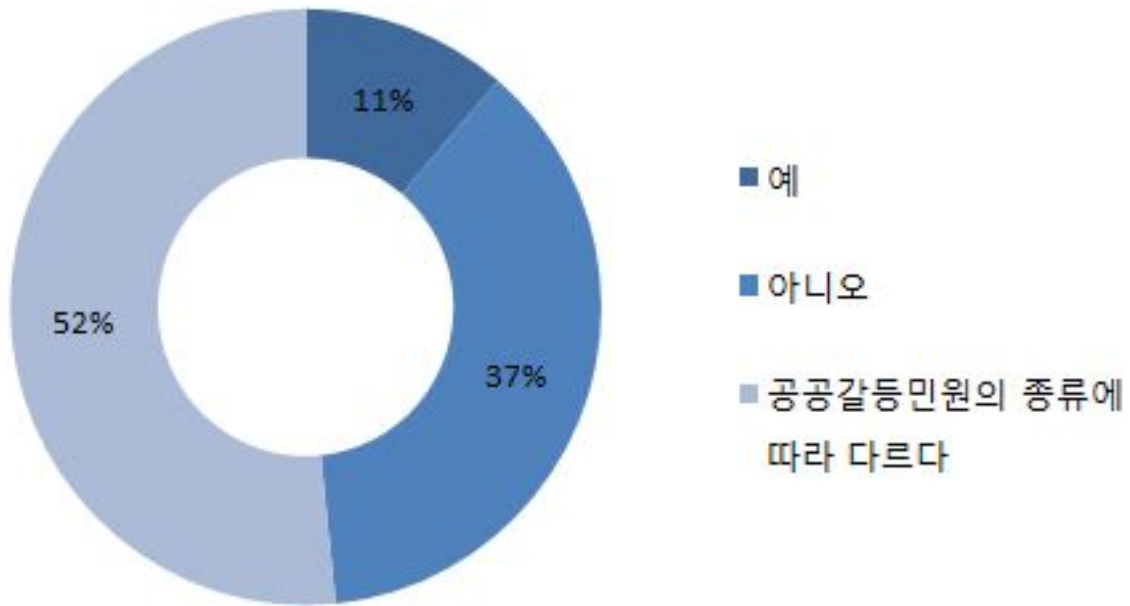
<표 6-6> 공공갈등민원 조사과정에 대한 현황조사 결과

문항	평균	표준편차
공공갈등민원에 대한 현장조사수준	2.95	0.73
행정기관이 조사관의 자료요청에 협조하는 정도	3.24	0.69
현장조사과정에서 민원인의 조사관에 대한 신뢰도	3.45	0.56

○ 조사관 1인이 1건의 공공갈등민원을 담당하는 방식이 적절한지를 묻는 질문에서 이 방식이 적절하다고 본 경우는 11.3%(7명)에 불과했다.

- 과반수의 응답자들은 공공갈등민원의 종류에 따라 1명 이상의 조사관이 담당하는 방식도 고려해 볼 필요가 있다고 보았고(32명, 51.6%), 조사관 1명으로 제한하는 것은 불합리하다는 의견이 37.1%(23명)를 차지하였다.
- 전반적으로 응답자들은 1건의 민원에 1명의 조사관을 배분하는 방식은 특히 공공갈등민원에 대해서는 탄력성 있게 적용해야 한다는 점을 지적하고 있다.

<그림 6-5> 공공갈등민원 1개당 조사관 1인을 무조건 배분하는 방식에 관한
의견조사 결과



<표 6-7> 공공갈등민원 1개당 조사관 1인을 무조건 배분하는 방식에 관한
의견조사 결과

응답유형	빈도	비율
예	7	11.3
아니오	23	37.1
공공갈등민원의 종류에 따라 다르다	32	51.6
합계	62	100.0

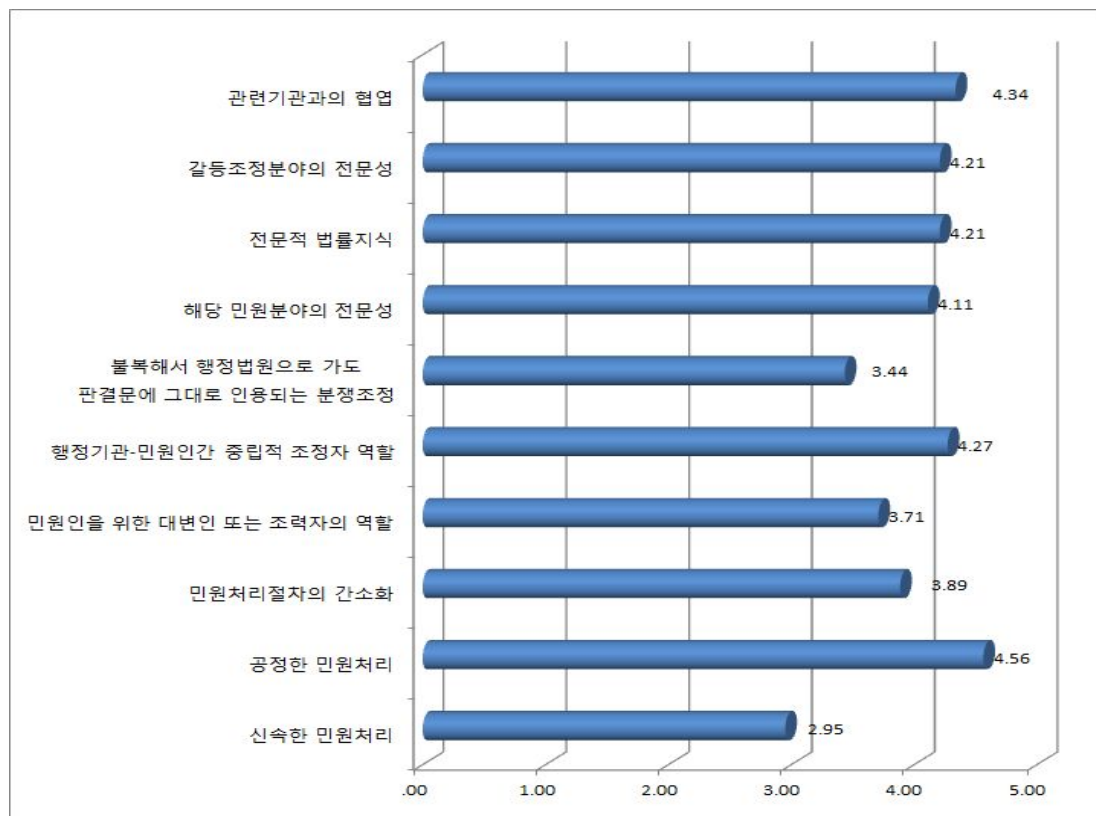
○ 조사과정에서 다음과 같은 항목들이 얼마나 중요하다고 생각하는지에 대한 의견은 다음과 같다.

- 먼저 공정한 민원처리(평균 4.56)가 가장 중요한 항목이라고 보았고, 다음으로 관련기관과의 협업(평균 4.34), 행정기관과 민원인간 중립적 조정자의 역할 수행(평균 4.27), 갈등조정분야의 전문성/전문적 법률지식(각각 평균

4.21), 해당 민원분야의 전문성(평균 4.11)의 순서로 중요한 항목으로 평가되었다.

- 그 밖에 민원처리절차의 간소화(평균 3.89), 민원인을 위한 대변인 또는 조력자의 역할 수행(평균 3.71), 불복해서 행정법원에 가도 그대로 판결문에 인용되는 분쟁조정(평균 3.44) 등도 중요한 것으로 인식되었다.
- 그러나 신속한 민원처리에 대해서는 다소 부정적이었다(평균 2.95). 이러한 의견은 법정 민원처리 기간을 단축하려 노력하기 보다는 공정한 처리, 보다 믿을 수 있는 처리를 우선시함으로써 민원해결의 질적 개선을 오히려 중요하게 평가하고 있는 것으로 해석될 수 있다.

<그림 6-6> 민원조사과정에서 각 항목이 얼마나 중요하다고 여기는지에 대한 질문 결과



**<표 6-8> 민원조사과정에서 각 항목이 얼마나 중요하다고 여기는지에 대한 질문
결과**

항목	평균	표준편차
1) 신속한 민원처리	2.95	1.08
2) 공정한 민원처리	4.56	0.72
3) 민원처리 절차의 간소화	3.89	1.03
4) 민원인을 위한 대변인 또는 조력자의 역할	3.71	0.86
5) 행정기관-민원인 간 중립적 조정자역할	4.27	0.83
6) 불복해서 행정법원으로 가도 판결문에 그대로 인용되는 분쟁 조정	3.44	0.88
7) 해당 민원분야의 전문성	4.11	0.83
8) 전문적 법률지식	4.21	0.75
9) 갈등조정 분야의 전문성	4.21	0.70
10) 관련 기관과의 협업	4.34	0.72

(2) 개선 방안에 관한 의견

○ 조사 및 조정방법에 대한 12가지 개선방안에 대한 응답자들의 의견은 다음의 <그림 6-7>와 <표 6-9>과 같다.

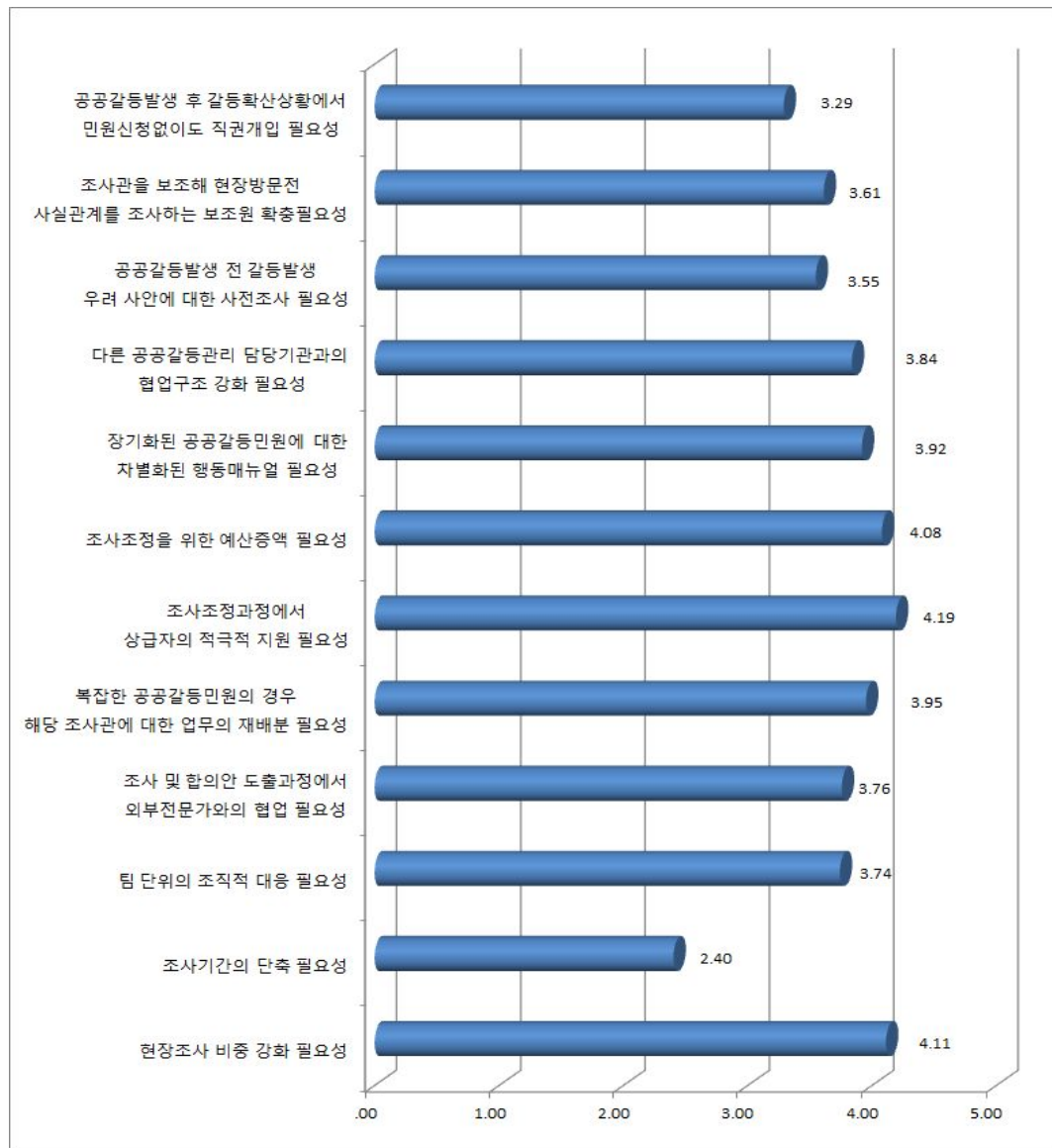
- 먼저 조사, 조정 과정에서 상급자의 적극적 지원이 필요하다는 항목에 가장 많은 응답자들이 긍정적으로 평가했다(평균 4.19). 이러한 결과는 복잡한 공공갈등민원에 대해 조직적 대응을 하는 과정에서도 필요하지만, 피신청기관의 의사결정자를 움직이기 위해서도 협조가 필수적이라는 점⁴⁷⁾을 고려할 때 당연한 결과이다.
- 앞서 응답한 결과와 마찬가지로 현장조사 방법을 활용하는 비중이 강화될 필요성도 매우 시급하다고 평가되었다(평균 4.11). 조사 및 조정을 위한 예산증액을 통해 조사, 조정방법의 개선을 시도할 필요도 있는 것으로 나타났

47) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서
“예를 들어 상대기관의 장관이나 차관 등 고위직 공무원에 대한 협조요청 등을 6급이나 7급 조사관이 요청하기는 어렵잖아요? 이런 과정에서 상급자들의 지원이 필요하고, 조사관 역시 이러한 방법들을 능동적으로 요청할 수 있어야 하죠.”

다(평균 4.08).

- 다음으로, 복잡한 공공갈등민원을 담당하게 된 조사관에 대해서는 다른 업무를 경감해 주는 방안도 필요한 것으로 나타났다(평균 3.95). 이는 공공갈등민원이 다른 업무에 비해 처리 시간이 장기간이고(평균 4개월 이상이 소요), 복잡한 이해관계자들의 이견을 조정해야 하므로 과중한 업무 부담이 될 수 있기 때문이다.
- 장기화된 공공갈등민원에 대한 차별화된 관리매뉴얼 개발 필요성(평균 3.92)은 일반적인 다수인 민원 관리매뉴얼만으로는 공공갈등민원에 대한 효율적인 대응이 어렵다는 인식을 반영하고 있다.

<그림 6-7> 조사 및 조정방법의 개선에 관한 의견 조사 결과



<표 6-9> 조사 및 조정방법의 개선에 관한 의견 조사 결과

항목	평균	표준편차
현장조사 비중 강화필요성	4.11	0.75
조사기간의 단축필요성	2.40	1.09
팀 단위의 조직적 대응필요성	3.74	0.96
조사 및 합의안 도출과정에서 외부전문가와의 협업필요성	3.76	0.86
복잡한 공공갈등민원의 경우 해당조사관에 대한 업무의 재배분필요성	3.95	0.88
조사조정 과정에서 상급자의 적극적 지원필요성	4.19	0.65
조사조정을 위한 예산증액필요성	4.08	0.71
장기화된 공공갈등민원에 대한 차별화된 행동매뉴얼필요성	3.92	0.73
다른 공공갈등관리 담당기관과의 협업구조 강화 필요성	3.84	1.01
공공갈등 발생 전 갈등발생우려 사안에 대한 사전조사필요성	3.55	0.95
조사관을 보조해 현장 방문 전 사실관계를 조사하는 보조원확충필요성	3.61	0.89
공공갈등 발생 후 갈등확산상황에서 민원신청 없이도 직권개입필요성	3.29	1.18

- 그 밖에 정부 내 다른 공공갈등관리 담당기관(국조실, 안행부 등)과의 협업 구조 강화 필요성(평균 3.84), 조사 및 조정과정에서 외부전문가의 협조 필요성(평균 3.76), 팀 단위의 조직적 대응 필요성(평균 3.74), 사실관계 확인을 위한 조사관의 업무보조원 필요성(평균 3.61) 등도 공감하고 있었다.
- 조사관들은 현재의 업무범위를 확대해, 공공갈등에 대한 사전조사(평균 3.55) 및 직권개입(평균 3.29) 필요성도 대체로 공감하고 있었지만, 이에 대해서는 인력과 예산의 확충이 선행되어야 한다는 점이 지적되었다⁴⁸⁾.
- 조사기간의 단축필요성(평균 2.40)은 부정적이었는데, 전반적으로 업무처리 법정기간을 준수하고 있기 때문으로 해석된다.

48) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서
 “사전조사나 직권개입의 필요성과 의미에 대해서는 공감하지 않는 경우가 거의 없죠. 하지만, 현재 업무도 과중한 상태에서 인력과 예산의 충원이 선행되지 않는다면 실질적인 역할을 수행하는데 한계가 있을 거예요.”

3) 법제도적 기반부문

(1) 현황

○ 응답자들은 현재 공공갈등민원의 범위가 법적으로 명확히 규정되어 있지 않다고 보았다(평균 2.52).

- 현재 공공갈등민원은 ‘5인 이상의 민원인이 제기한 다수인민원’으로 규정되어 있지만, 실제 공공갈등민원의 다양한 형태와 범위로 인해 정확히 공공갈등민원이 무엇인지에 대한 개념 규정이 불분명함을 알 수 있다.
- 이러한 현상은 결국 공공갈등민원에 대한 맞춤형 대응의 미흡함을 초래하는 원인이 될 수 있다.

○ 각 부처의 공공갈등민원 담당부서와 권익위원회가 협조할 수 있는 제도적 기반도 미흡한 것으로 평가되었다(평균 2.55).

- 과거에 비해 권익위의 공공갈등민원 해결 역할이 강화된 것은 사실이지만, 여전히 정부 내에 공공갈등 문제를 권익위와 협력적으로 해결할 수 있다는 인식은 부족한 실정이다⁴⁹⁾.

○ 공공갈등민원 관리를 위해 국무조정실과 협조할 수 있는 제도적 기반 역시 부족하다는 것이 조사관들의 평가이다(평균 2.60).

- 국무조정실과 공공갈등관리를 위해 협조하고 있고, 협업이 현재도 진행 중임에도 불구하고 아직 제도적 기반이 충실히 마련되어 있다고 보지는 않았다.
- 이는 공공갈등관리에서 국무조정실과의 명확한 역할배분과 제도적 기반의 확립 위에서 양 기관간 유기적이고 지속적인 업무협조가 필요함을 의미한다.⁵⁰⁾

49) ○○○ 과장과의 인터뷰 중에서

“자신들이 끌어안고 있는 공공갈등 문제에 대해서 권익위와 상담해 보려는 생각을 갖는 사람은 아직 많지 않아요. 우리가 먼저 찾아가서 상담도 해주고, 권익위와 협조를 통해 문제해결을 더 잘할 수 있다는 점을 자꾸 알려야 해요.”

50) ○○○ 사무관과의 인터뷰 중에서

“국조실과 협업을 해 보았지만, 서로 경쟁의 구도가 아닌 협력의 구도가 충분히 가능하다는 점을

○ 조정결정의 관계행정기관 구속력은 부정적(평균 2.94)으로 응답되었으며, 이러한 결과는 당사자간 합의가 민법상의 화해 수준의 구속력을 갖지 못하기 때문으로 해석된다.

○ 관계 행정기관에 대한 협조요청권의 실효성은 보통으로 평가되었다(평균 3.08).

- 사실관계 확인을 위한 자료요청 시 필요 자료를 받지 못하는 경우는 거의 없으며, 관계 행정기관도 해당 문제에 대한 빠른 해결을 원하기 때문에 협조요청권은 현재의 수준으로도 충분하다고 볼 수 있다.⁵¹⁾

○ 조사관의 교육프로그램은 보통 수준으로 평가되었다(평균 3.00).

- 이러한 결과는 현장에 도움이 되는 교육이 필요하고, 또한 경험자들의 노하우를 전수받을 수 있는 교육과 훈련이 필요함을 의미한다.

○ 응답자들은 공공갈등민원 조정활동에 대한 법적 허용범위는 사후적 차원에 한정되어야 한다고 보았다(평균 3.56).

- 이러한 응답은 ‘민원’의 특성상 민원이 제기되지 않으면 업무가 개시되지 않는다는 법제도적 한계로 인한 응답으로 해석할 수 있다.⁵²⁾

○ 응답자들은 국민권익위의 공공갈등개입 및 조정에 대한 법적 근거가 충분하지 못하다고 보고 있다(평균 2.90).

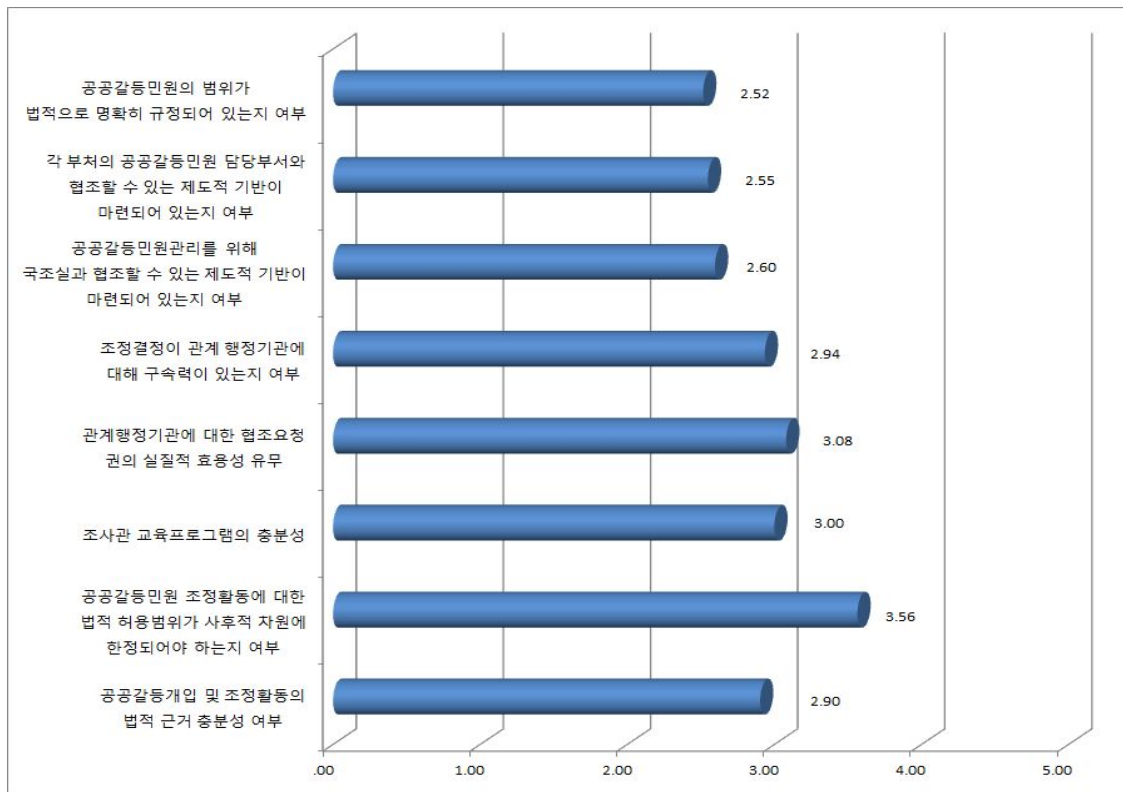
- 현재 권익위가 수행하고 있는 공공갈등 개입 활동에 대한 법적 근거가 부족하며, 그에 대한 전반적인 법 개정이 필요함을 의미한다.

상호 인정할 필요가 있어요. 우리는 실질적 조정을 할 수 있는 손과 발이 있고, 국조실은 국가 전반의 갈등을 관리하고 모니터할 수 있는 머리 기능을 가지고 있잖아요? 상호 협조를 통해 훨씬 더 많은 성공사례를 창출할 수 있어요. 각자 분리되면 오히려 아무것도 할 수 없죠.”

51) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서
“우리가 원하는 자료가 무엇인지를 정확히 명시해 요청하기 때문에 자료협조를 받지 못하는 경우는 없습니다. 오히려 사전까지 첨부해서 상세히 자료를 보내줘요. 그들도 빨리 이 문제가 해결되기를 바라니까요.”

52) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서
“갈등비용을 고려한다면 사전적 대응이 중요하지만, 민원이 제기되지 않으면 업무를 개시할 수 없는 것이 현실이에요. 민원을 전제로 저희 업무가 실시되니까요.”

<그림 6-8> 법제도적 기반 현황조사 결과



<표 6-10> 법제도적 기반 현황조사 결과

문항	평균	표준편차
1) 공공갈등 개입 및 조정활동의 법적 근거 충분성 여부	2.90	0.86
2) 공공갈등민원 조정활동에 대한 법적 허용범위가 사후적 차원에 한정되어야 하는지 여부	3.56	0.78
3) 조사관 교육프로그램의 충분성	3.00	0.81
4) 관계 행정기관에 대한 협조요청권의 실질적 효용성 유무	3.08	0.75
5) 조정결정이 관계 행정기관에 대해 구속력이 있는지 여부	2.94	1.01
6) 공공갈등민원 관리를 위해 국조실과 협조할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있는지 여부	2.60	0.91
7) 각 부처의 공공갈등민원 담당부서와 협조할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있는지 여부	2.55	0.84
8) 공공갈등민원의 범위가 법적으로 명확히 규정되어 있는지 여부	2.52	0.84

(2) 개선 방안에 관한 의견

○ 응답자들은 권익위의 조정결정에 대한 구속력 강화가 필요하다고 보았다(평균 3.90).

- 응답자들은 권익위의 조정결정에 대한 구속력이 보다 강화될 필요가 있다고 보았다.
- 예컨대, 조정이 완료된 뒤, 해당 행정기관이 예산의 미비 등으로 인해 이행 지연을 하는 경우가 종종 발생되는데, 이런 경우 조기이행에 대한 구속력을 보다 강화할 필요가 있다는 의견으로 해석된다.

○ 응답자들은 조정 과정에서 조정협의회를 구성할 경우, 관계 행정기관장의 참여 의무를 부여할 필요가 있다고 보았다(평균: 3.94).

- 조정과정에서 조정협의회가 구성된다고 하더라도 해당 업무의 책임자나 실무자들은 참여가 많지만, 최종 결정을 하는 의사결정자의 참여를 강제하기는 어렵다.
- 현재 조사관들은 상관의 도움을 받아 최종 결정자의 참여를 유도하고 있지만, 이러한 의무를 법제화함으로써 보다 원활한 업무수행이 가능해 지고, 조정기간도 단축될 수 있다는 의견으로 해석된다.
- 이는 동시에 권익위의 조정에 대한 권위와 역할에 대한 각 부처의 인식을 개선하는데도 도움을 줄 수 있다.

○ 응답자들은 국무조정실과 업무분담을 명확히 하고, 상호 협력체계를 구축할 필요가 있다고 보았다(평균 3.71).

- 국무조정실과 협업이 수행되고는 있지만, 현재의 시스템을 보다 체계화함으로써 최대의 시너지 효과를 끌어낼 수 있는 협업시스템을 구축해야 한다는 의견으로 해석된다.

○ 응답자들은 공공갈등민원의 범위를 명확하게 정의할 필요가 있다고 보았다(평균 3.97).

- 공공갈등민원의 범위가 부정확하다는 점은 앞서 문제점으로 지적된 것이기도 하다. 따라서 단순 다수인민원과는 구분되는 공공갈등민원에 대한 명확한 정의가 법문에 기술될 필요가 있다.

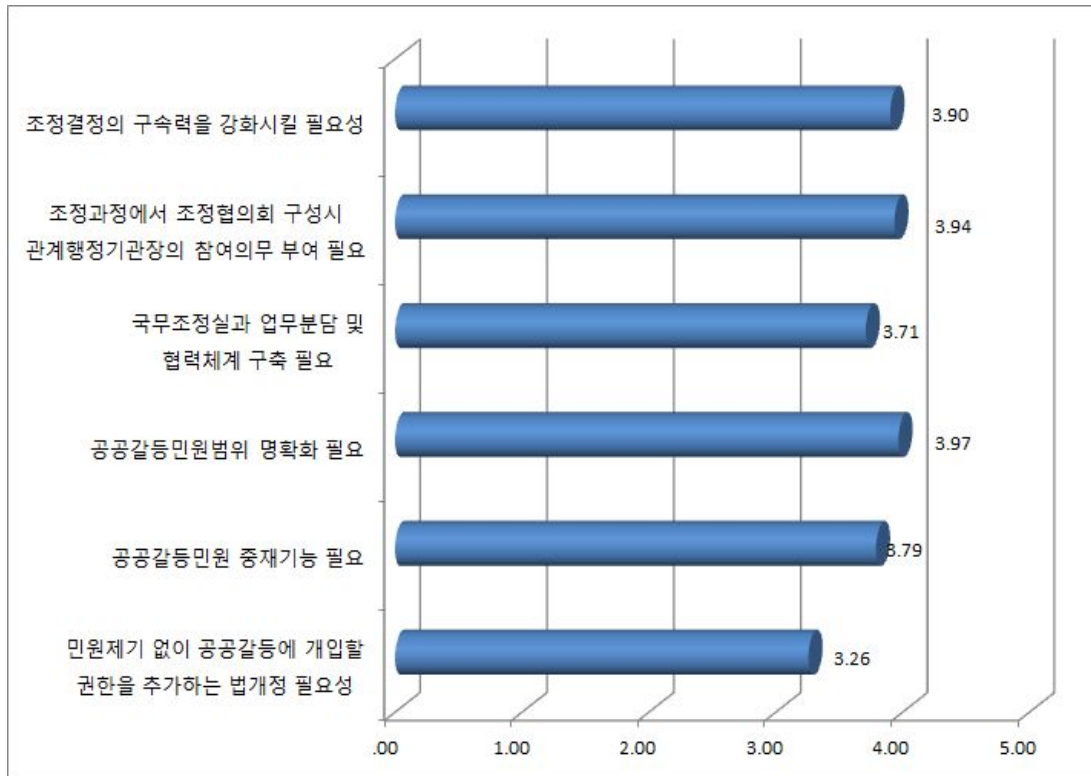
○ 응답자들은 공공갈등민원에 대한 ‘중재’ 기능을 가질 필요가 있다고 보았다(평균 3.79).

- 권익위가 조정을 넘어 중재 수준의 역할을 수행하는데 대해 조사관들은 긍정적 입장을 보였다.
- 그러나 권익위가 옴부즈맨 기관이라는 점과 행정심판과 같은 절차가 별도로 존재한다는 점을 고려할 때 준사법적 권한을 부여하는 ‘중재’ 기능의 도입은 매우 신중하게 고려될 필요가 있다.

○ 민원제기 없이 공공갈등에 개입할 권한을 주는 법 개정에는 보통을 약간 넘는 수준의 평가를 보였다(평균 3.26).

- 현재 민원제기가 없으면 개입할 수 없다는 점이 권익위의 중요한 한계로 지적되고 있다. 그럼에도 불구하고 조사관들은 민원제기 없는 공공갈등 개입에 대해서는 다소 유보적인 태도를 보이고 있다.
- 다만, 권익위 개입의 전제가 되는 민원제기를 확장하여, 해당 행정기관의 요청으로도 권익위의 개입을 가능하게 하는 등의 법 개정은 검토할 필요가 있을 것이다.

<그림 6-9> 법제도적 기반 개선방안에 관한 의견 조사 결과



<표 6-11> 법제도적 기반 개선방안에 관한 의견 조사 결과

문항	평균	표준편차
1) 민원제기 없이 공공갈등에 개입할 권한을 추가하는 법 개정 필요성	3.26	1.12
2) 공공갈등민원 중재기능 필요	3.79	0.91
3) 공공갈등민원 범위 명확화 필요	3.97	0.77
4) 국무조정실과 업무분담 및 협력체계 구축필요	3.71	1.03
5) 조정과정에서 조정협의회 구성 시 관계 행정기관장의 참여의무 부여 필요	3.94	0.72
6) 조정결정의 구속력을 강화시킬 필요성	3.90	0.84

4) 사회적 인식부문

(1) 현황

○ 일반국민

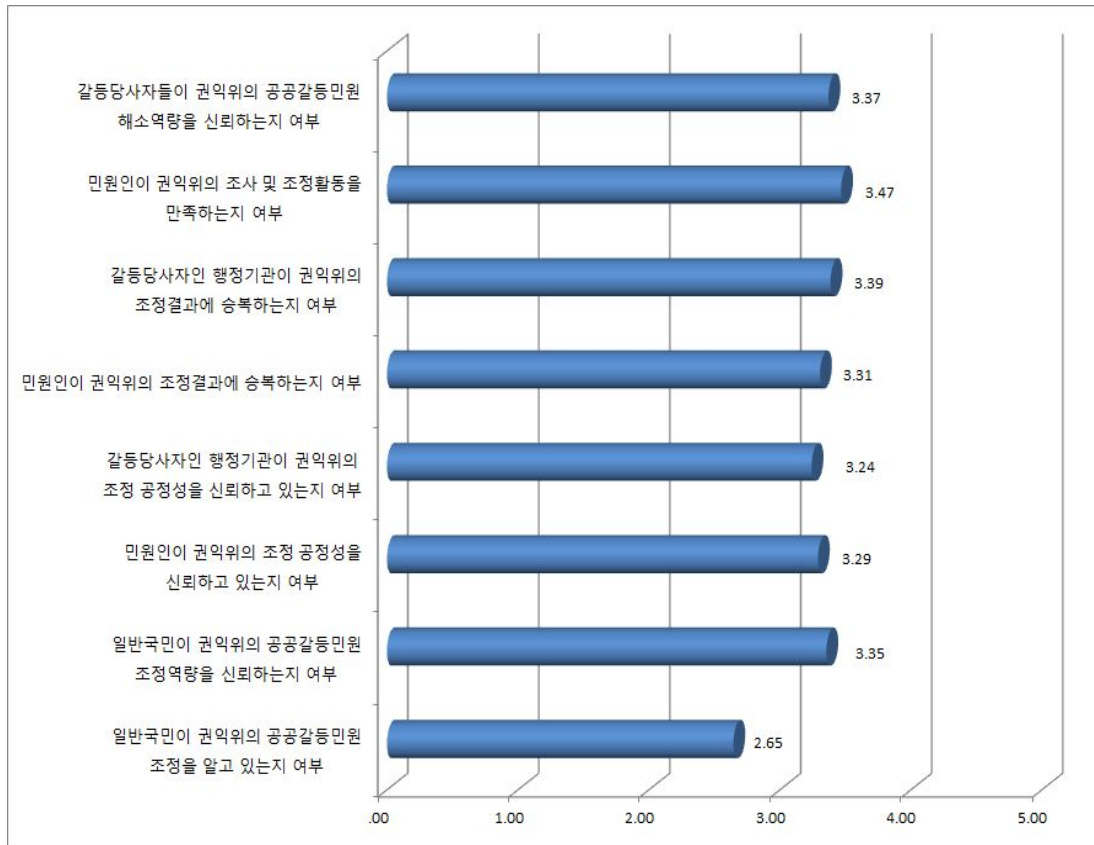
- 응답자들은 일반국민이 권익위의 공공갈등민원 조정사실을 잘 모르고 있다고 평가하였다(평균: 2.65). 문제에 직면해 그 해결방법을 강구하기 위한 다양한 방법을 조사해 보기 전까지 대부분의 일반국민은 권익위가 공공갈등민원에 대한 해결 역할을 수행할 수 있다는 점에 대해 잘 모르고 있는 것이다.
- 그러나 응답자들은 권익위에 공공갈등민원을 제기한 일반국민은 권익위의 공공갈등민원 조정 역량을 신뢰하고 있다고 보았다(평균: 3.35). 오히려 그 신뢰가 과도하여 권익위가 수행할 수 있는 역할의 한계와 범위를 부연 설명해 주는 것이 조사관의 행동매뉴얼에 기술되어 있는 실정이다⁵³⁾.
- 민원인은 권익위의 조정 공정성을 신뢰하고 있으며(평균 3.29), 조정결과에 승복하는 것으로 나타났다(평균 3.31). 조정과정에서 양 당사자의 의견을 수렴해 합의 가능한 대안을 도출하는 등 가능한 당사자들의 의견을 중립적으로 조정하기 때문에 조정결과에 대한 불신이나 불복은 거의 없었다.⁵⁴⁾
- 민원인들은 권익위의 조사 및 조정활동에 만족하는 것으로 나타났다(평균 3.47). 이는 조정관이 단지 법률을 근거로 입증가능성만을 기계적으로 판단하는 존재가 아니라, 민원인의 고충을 듣고 가능한 해결해 주려고 하는 자세를 취하고 있기 때문으로 해석된다.⁵⁵⁾

53) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서
“권익위가 내 편에서 다 해결해 줄 거라고 생각하고 오시는 분들이 많이 있어요. 그런 분들에게는 저희가 중립적 입장에서 조정을 하고 있다는 점을 명확하게 설명해 드립니다.”

54) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서
“관사처럼 지시를 하는 것이 아니라, 각 당사자가 원하는 바를 찾고, 합의점을 함께 도출하는 과정이기 때문에 조정의 성립이 어렵지, 일단 성립된 조정에 대해 불복이나 불신은 없습니다.”

55) ○○○ 과장과의 인터뷰에서
“처음에 이곳에 왔을 때, 잘 모르고 법률에 따라 칼같이 잘랐더니, 국장님께서 그러시더라고요. 여기는 고충을 해결해 주는 부서이기 때문에 그들의 고충을 듣고 함께 고민하는 것이 더 필요하다고요. 그 말씀이 맞는 것 같아요. 민원인들이 설사 틀린 주장을 하더라도 그것을 설명하고, 법에 아직 없는 부분을 주장하더라도 최대한 긍정적인 해석이 가능한 것인지 찾아야 하는 거죠. 감사편지도 많이 옵니다.”

<그림 6-10> 사회적 인식 현황에 대한 조사 결과



<표 6-12> 사회적 인식 현황에 대한 조사 결과

문항	평균	표준편차
1) 일반국민이 권익위의 공공갈등민원 조정업무 수행사실을 알고 있는지 여부	2.65	0.81
2) 일반국민이 권익위의 공공갈등민원 조정 역량을 신뢰하는지 여부	3.35	0.63
3) 민원인이 권익위의 조정 공정성을 신뢰하고 있는지 여부	3.29	0.52
4) 갈등당사자인 행정기관이 권익위의 조정 공정성을 신뢰하고 있는지 여부	3.24	0.59
5) 민원인이 권익위의 조정결과에 승복하는지 여부	3.31	0.84
6) 갈등당사자인 행정기관이 권익위의 조정결과에 승복하는지 여부	3.39	0.73
7) 민원인이 권익위의 조사 및 조정활동을 만족하는지 여부	3.47	0.70
8) 갈등당사자들이 권익위의 공공갈등민원 해소역량을 신뢰하는지 여부	3.37	0.66

○ 관계행정기관의 권익위에 대한 신뢰

- 갈등당사자인 행정기관은 권익위의 조정 공정성을 신뢰하고(평균: 3.24), 조정결과에 승복하는 것으로 나타났다(평균 3.39).
- 권익위는 조정자인 동시에 같은 행정기관이기 때문에 갈등당사자인 행정기관도 솔직하게 문제를 설명할 수 있는 계기가 된다.⁵⁶⁾ 또한 당사자간 협상을 통해 해결하기 어려운 문제를 중립적 입장에서 조정해 주기 때문에 공정성과 신뢰성을 모두 긍정적으로 보고 있다고 해석할 수 있다.

○ 관계 행정기관의 민원담당자들의 권익위 공공갈등민원해소 역량에 대한 신뢰는 긍정적으로 평가되었다(평균 3.37).

- 행정기관의 민원담당자들이 권익위를 통한 공공갈등 민원해소 가능성과 그 역량을 신뢰하고 있다는 점을 보여준다.

(2) 개선 방안에 대한 의견

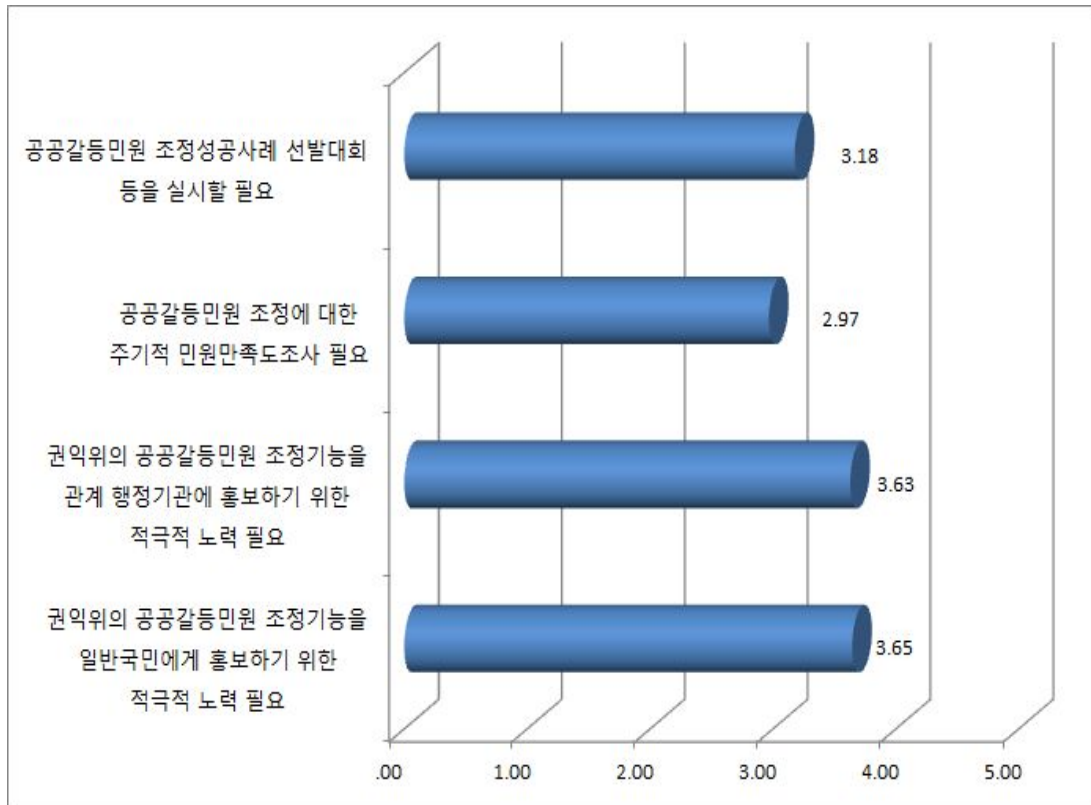
○ 권익위의 공공갈등민원 조정기능을 일반국민(평균 3.65) 및 관계 행정기관(평균 3.63)에 홍보하기 위한 적극적 노력이 요구된다.

- 특히 아직 일반국민들은 공공갈등민원 조정기능 자체를 잘 모르고 있는 경우도 많기 때문에 그에 대한 홍보가 요구된다.
- 언론보도를 통해 권익위의 공공갈등민원 조정 성공사례를 알리고, 친숙하도록 해야 하고, 시민단체에 대한 홍보를 통해 공공갈등문제에 대한 해결방안으로 권익위의 조정제도를 활용할 수 있도록 알릴 필요가 있다.
- 또한 각 행정기관들이 가지고 있는 고충민원 중 특히 공공갈등민원에 대해 권익위의 개입을 통한 해결 방법이 유용하다는 점을 적극적으로 홍보할 필요가 있다. 이를 위해서는 성공사례의 축적도 중요하다.

56) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서

“사실 정부기관 입장에서는 외부사람들에게는 할 수 없는 설명이나 말도 있거든요. 저희는 같은 정부기관이기 때문에 터놓고 이야기 하는 경우가 많습니다. 그래서 더 깊은 곳에 있는 문제를 찾을 수 있죠. 그리고 갈등당사자가 간에는 신뢰가 깨져서 대화 자체가 어려운 경우가 많은데, 이 때 저희가 개입하게 되면 대화의 끈이 계속 연결될 수 있게 되요.”

<그림 6-11> 사회적 인식 개선방안에 관한 의견 조사 결과



<표 6-13> 사회적 인식 개선방안에 관한 의견 조사 결과

문항	평균	표준편차
1) 권익위의 공공갈등민원 조정기능을 일반국민에게 홍보하기 위한 적극적 노력 필요	3.65	0.75
2) 권익위의 공공갈등민원 조정기능을 관계 행정기관에 홍보하기 위한 적극적 노력 필요	3.63	0.77
3) 공공갈등민원 조정에 대한 주기적 민원만족도조사 필요	2.97	0.96
4) 공공갈등민원 조정성공사례 선발대회 등을 실시할 필요	3.18	0.80

○ 공공갈등민원의 조정성공사례 선발대회 등을 실시할 필요가 있다(평균 3.18)고 보았다.

- 이를 통해 조사관들도 공공갈등민원 해결에 대한 도전정신을 고취시키고, 타 행정기관이나 민원인들도 권익위의 공공갈등민원 조정역량을 신뢰할 수 있도록 만드는데 도움이 될 수 있다.

○ 그러나 응답자들은 공공갈등민원 조정에 대한 주기적 만족도 조사를 별도로 실시할 필요성은 크게 느끼지 못하고 있는 것으로 나타났다(평균 2.97).

5) 소결론: 조사관 설문조사결과

(1) 조직 및 인사부문

○ 무엇보다 공공갈등민원의 해결을 위한 인력 및 예산의 부족과 함께 ADR 교육 부족에 대한 개선이 필요하다.

○ 개선방안

- 공공갈등민원 전담팀을 구성하거나, 조정관의 충원, 타 기관과의 협업, 민간 전문가의 활용 등 공공갈등민원의 해결을 위한 인력을 확보하기 위한 방안들을 마련할 필요가 있다.
- 따라서 경험 많은 조사관으로 구성된 전담팀을 구성하거나, 외부전문가 풀을 구성하고, 권익위 산하에 공공갈등민원 연구센터(가칭)를 만들어 현재 전문위원의 역할을 확대하고 공공갈등민원 관리 역량을 강화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.
- 또한 교육차원에서도 사내교육과 외부교육을 보다 강화하고, 특히 체험을 통한 실무역량 개선을 위해 멘토-멘티제도를 실시하고, 공공갈등민원 해결과정에 대한 사례를 정보화시스템으로 구축함으로써 갈등관리 노하우를 축적하고 공유할 수 있는 기반을 구축할 필요가 있다.

(2) 조사 및 조정방법부문

- 첫째, 예산 및 인력의 부족으로 인해 충분한 현장 조사활동을 수행하기 어려운 점은 개선이 필요하다.
 - 따라서 부서별로 현장조사 필요성 정도를 차등화하여 현장조사가 많이 필요한 부서 중심으로 충분한 현장 점검 활동을 할 수 있도록 예산과 인력의 확대가 요구된다.
 - 또한 조사 및 조정활동을 지원할 수 있는 외부전문가 활용과 사실관계 사전 조사를 위한 보조원의 확충 등을 통해서 충분한 현장조사가 가능하도록 할 필요가 있다.

- 둘째, 공공갈등민원에 대한 조정업무가 편중되어 있고, 장기간의 조사·조정활동이 요구되기 때문에 일반민원과는 차별화된 보상·평가 기준이 요구된다.
 - 즉, 단순히 민원해결 빈도만을 대상으로 평가할 경우 공공갈등민원은 기피 대상이 되므로, 공공갈등민원 해결에 대한 성과 가중치 부여 등 인센티브 제공이 바람직하다.
 - 또한 공공갈등민원을 담당하는 조사관의 경우 다른 민원업무의 부담을 경감시키는 등의 배려가 필요하다.

- 셋째, 1건의 민원을 1명의 조사관이 담당하는 방식을 공공갈등민원에 한해 탄력성 있게 운영할 필요가 있다.
 - 멘토-멘티제도와 연결해 베테랑 조사관과 신입 조사관이 함께 현장조사에 참여할 수 있도록 함으로써 조사 및 조정 노하우를 후임자에게 전달하고 훈련할 수 있도록 해야 할 것이다.

- 다섯째, 일반 민원과 공공갈등민원 간의 차별화된 매뉴얼 개발이 필요하고, 관계 행정기관과 효율적인 협업체계를 구축할 필요가 있다.

(3) 법제도적 기반부문

- 첫째, 공공갈등민원의 정의와 범위 자체가 명확하지 않은 점은 시급히 개선이 요구된다.
 - 현장조정이 이루어진 사례들 중에는 기업이 민원을 제기한 경우도 포함되어 있는데,
- 둘째, 각 부처가 권익위에게 조정을 요청할 수 있도록 하는 법제도적 기반을 마련하고, 공공갈등민원 해결을 위한 협업시스템도 보다 체계화 할 필요가 있다.
- 셋째, 현재 권익위의 공공갈등민원 처리는 민원을 전제로 한 사후적 접근으로 한정되어 있지만, 공공갈등민원에 대한 선제적인 대응을 위한 직권조사 방안을 도입할 필요가 있다.
 - 지금까지 기획조사, 제도개선 등 위원회에서 사실상 직권조사 기능을 수행해 왔고, 고충민원 사전예방 등 적극적 권익구제 기능수행을 위해서도 직권조사권을 부여할 필요가 있다. 다만, 공공갈등에 대한 선제적 대응을 위한 국민권익위원회의 직권조사는 ‘공공갈등으로 인한 다수인 민원이 제기될 가능성이 있는 사례’로 범위를 제한할 필요가 있다. 또한 한국공정거래조정원의 ‘시장에 대한 조사활동’ 기능처럼 권익위가 ‘공공갈등 이슈’에 대한 조사활동이 가능할 수 있도록 하는 방안이 마련될 필요가 있다.
- 넷째, 민원인에 의한 민원제기가 없어도 권익위가 직권으로 조정을 할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.
 - 민원제기가 없어도 제한적 범위 내에서(예: 방대한 비용의 발생이 예상되거나 사회의 불안을 심화시킬 수 있는 가능성이 높다고 판단될 경우) 선제적 대응을 위해, 1) 갈등당사자인 행정기관 요청에 의한 자문, 2) 갈등당사자 요청에 따른 갈등영향분석 등을 수행할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

(4) 사회적 인식부문

- 전반적으로 민원인과 관계행정기관 모두 권익위의 공공갈등민원 역량을 신뢰하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 일반국민을 대상으로 권익위의 공공갈등민원 조정 활동과 역량에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다.

제2절 조사관 및 관리자 대상 인터뷰

1. 인터뷰의 범위와 방법

1) 인터뷰 대상자

- 다년간의 조사관 활동을 수행하고, 공공갈등민원에 대한 조정경험이 풍부한 베테랑 조사관 2인: ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과)
- 민원조사기획과 ○○○ 사무관
- 고충관리국 민원과 과장급 4인: 전 도시수자원민원과장 ○○○, 그밖에 3인의 과장(블라인드, 전자우편 질문방식)

2) 인터뷰 일시 및 장소

- 면담방식: 8월 14일, 권익위 회의실
- 면담시간: 면담 별로 약 1시간 30분
- 블라인드 방식: 8월 30일 ~ 9월 23일

3) 인터뷰 방법

- 면담방식
 - 연구자 전원이 직접 방문했으며, 조사관 2인과 민원조사기획과 사무관 3인과 사전에 제공한 구조화된 질문지를 바탕으로 질의, 응답하는 방식으로 인터뷰를 진행했다.
 - 연구자 전원이 직접 방문했으며, 과장 1인에 대해 사전에 제공한 구조화된 질문지를 바탕으로 질의, 응답하는 방식으로 인터뷰를 진행했다.
- 블라인드 방식: 권익위 고충처리국 내 과장 전원에 대해서 질문지를 전자우편(e-mail) 질문지 방식으로 제공하고, 응답하도록 했으며, 이중 인터뷰에 응한 3명의 응답결과를 정리했다(응답한 3인의 신원은 알 수 없음).

4) 질문 문항의 구성

- 질문문항은 인터뷰 대상과 인터뷰 방식에 따라 상이하지만, 그 틀은 권익위의 ADR 역량과 개선방안에 관한 질문으로 구성되었다.
- 그 밖에 권익위의 현황에 대한 전반적인 질문도 포함되었다.

<표 6-14> 질문문항의 구성: 조사관 질문지

대상자	구분	질문
조사관 사무관	현황	1) 조사관으로서 얼마나 활동하십니까?
		2) 그 중 집단민원(공공갈등분야)은 언제부터 경험해 보셨나요?
		3) 전체 민원 중에 공공갈등민원의 비중이 얼마나 되는 것 같으세요?
		4) 법에는 5명 이상의 민원을 집단민원으로 보는데, 예를 들어 한동네 주민 몇 십 명이나 몇 백 명이 함께 내는 민원도 많은가요?
		5) 주로 어떤 주제가 많습니까? 과별로 9가지 유형 정도가 있던데요?
	조직 및 인력	6) 보니까 고충민원 조사활동 예산이 8억 4백 만 원 정도이던데요, 한 건당 어느 정도 경비가 들까요?
		7) 일반적으로 집단민원갈등 해소를 위한 현장조사 등에 투입되는 비용은 어느 정도인가요?
		8) 주로 조사관분들이 5급-6급이라고 들었습니다. 보니까 총 90여분 정도인데요, 집단민원을 담당하시는 베테랑 조사관분들은 몇 분 정도이십니까?
		9) 집단민원을 위해 담당 조사관 외에 여러 조사관분들이 도와주실 텐데요, 대략 몇 분 정도나 참여하시게 되나요? 그러면 다른 민원조사에 인력이 부족하지는 않나요?

대상자	구분	질문
조사관 사무관	조사 및 조정 방법	10) 전반적인 민원해결과정이 어떤 순서로 진행되나요? 그중 가장 핵심이 되는 과정은 어떤 과정이죠?
		11) 가장 주의를 기울이는 부분은 무엇인가요?
		12) 실질조사과정에서 당사자간 입장이 상이한 경우 대질면담을 하게 될 수도 있다는데요, 조사관은 어떤 포지션을 하나요? 단지 사회자 역할인가요? 아니면 합의안을 뽑아주는 역할까지 하나요?
		13) 매뉴얼에 보니, 조사관은 사실관계, 법률관계를 조사만 할 뿐 위원회가 결정을 한다고 되어 있던데요, 그럼 조사관의 재량권 범위는 어디까지 인가요? 단지 민원인에게 결과를 예단할 단서를 주지 말라는 의미인가요?
		14) 현장에서 어떤 전략을 활용하세요?
		15) 현장에서 해결되는 부분은 어느 선까지인가요?
		16) 적극적으로 해결안을 제시하기도 하나요?
		17) 감정평가기관에 대해 의뢰를 하는 건 주로 어떤 것인가요?
		18) 민원인이 선정한 감정평가기관에 대해 거부할 수도 있나요?
		19) 그 외에 외부전문가 활용 방법이 있나요?
		12) 현장조정회의가 매월 열리던데요, 이 회의를 통해서 해결이 완료 되나요? 아니면 관심주제로 다루는데 의의가 있는 것 인가요?
		21) 현장조정회의가 조정회의인가요?
		22) 한번 조정회의를 하는데 비용이 총 얼마 정도 드나요?
		23) 조정회의가 얼마나 자주 있어요?
		24) 조정회의에서 실질적 협상이 이루어지나요?
		25) 조정회의 TF는 어떤 구성이지요?
		26) 조정회의 TF에 참여하는 전문위원(법무보좌관실)은 어떤 사람이고, 그들과의 협조가 긴밀한가요?
		27) 조정회의 과정에서 합의내용에 대해서 금전지급의무 등에 대한 계산을 하던데요, 계산이 잘 되나요? 누구의 도움을 받나요?
		28) 실제 조정회의에 해당 민원의 종국적 결정권자가 참여하나요?
	법제도	29) 합의의 권고를 할 수 있다고 하는데요, 이것도 권익위의 실적인가요?
		30) 합의는 조정과 같이 민법상 화해의 효력규정은 없다고 하던데요..합의서를 양자간 작성하고도 다시 민원이 발생하는 경우가 있나요?
		31) 직권으로 조정을 한 경우가 있나요? 그래도 각 당사자가 조정안을 원치 않는 경우가 있었나요? 그렇게 되면?

대상자	구분	질문
조사관 사무관	법제도	32) 고충민원 조사 및 처리에 관한 시정권고, 의견표명 등을 하게 되면(규정에 있던데요..), 그 구속력이 어느 정도인가요?
	사회적 인식	33) 민원인은 권익위가 자신의 대변인이 될 수 있다고 여기고 민원신청을 하나요? 어떤 목적으로 권익위에 민원을 신청하게 되나요?
		34) 대한민국 대표 일반 옴부즈맨 기관인데, 활동하시다 보면 민원인이나 다른 행정기관 분들이 여기에 대해 많이 알고 있나요?
	개선 방안	35) 어떤 부분이 개선되었으면 좋겠습니까?
		36) 인력측면에서는 어떤 방식의 개선이 필요할까요? 공공갈등 민원 전담부서나 전담팀, 전담센터 등을 만드는 건 어떨까요?
		37) 가장 큰 애로사항이 무엇입니까?
		38) 조정성공 또는 실패에 따라 조정관 개인에게 성과보상이나 페널티가 있나요?
		39) 민원인들은 어떤 것을 원하나요?
		40) 권익위의 조정관들을 신뢰합니까?

<표 6-15> 질문문항의 구성: 과장 질문지

대상자	구분	질문
과장	조직 및 인력	1) 최근 민원 중 공공갈등 관련 민원이 어느 정도 비중을 차지 합니까?
		2) 주로 어느 과 민원으로 많이 들어오나요?
		3) 이 업무 수행을 위해 인력의 전문성, 규모 등의 차원에서 어 려운 점이 있습니까?
		4) 별도로 공공갈등민원 전담과, 팀, 센터 등의 개설이 필요하 다고 보십니까?
		5) 공공갈등민원 해결과정에서 예산은 충분한가요?
		6) 조사관들의 ADR 역량은 어느 정도 입니까?
		7) 조사관마다 차이가 있습니까?
	조사 및 조정 방법	8) 일반 민원과 공공갈등관련 민원이 차이가 있습니까?
		9) 최근 총리실과 협업을 추진하고 계신데, 어떤 방식인가요?
		10) 총리실과 차별화되는 포인트는 무엇인가요?
		11) 조정과정에서 어려움이 있나요?
		12) 공공갈등과 같은 민원해결을 위해 외부전문가(갈등전문가, 법률전문가 등)의 자문, 참여 등이 필요할까요?
	법제도	13) 공공갈등 관련민원을 어떻게 정의하십니까?
		14) 법제 중 이 분야와 관련해서 조정할 부분이 있나요?
	사회적 인식	15) 외부에서 권익위의 공공갈등해소 역량, 활동에 대해 어떻게 생각하고 있나요?
		16) 주로 다른 행정기관들은 공공갈등에 대한 민원 해결 시 권 익위가 어떤 역할을 할 것을 기대합니까?
		17) 민원인들은 권익위에게 어떤 역할을 기대하나요? (중립적 역할, 대변인 역할 등)
		18) 권익위의 전문성이나 조정자 역할을 신뢰합니까?

<표 6-16> 질문문항의 구성: 과장 블라인드 질문지

대상자	구분	질문
블라인드 (과장)	조직 및 인력	1) 업무량을 고려할 때 소속 조사관의 규모가 적절한가? 2) 일반민원과 비교했을 때 공공갈등민원 해결에 필요한 조사관의 역량에 차이가 있는가? 3) 현장조사활동을 위한 예산이 충분한가? 4) 공공갈등민원 관련 어떤 교육이 실시되는가? 그 교육이 현장에서 도움이 되는가?
	조사 및 조정 방법	5) 접수된 공공갈등민원이 고르게 배분되는가? 6) 조사관에 따라 민원처리 역량에 차이가 있나? 7) 대규모 공공갈등민원에 대해 조직적 대응을 해본 경험이 있나? 있다면 어떤 방식인가? 8) 공공갈등민원 해결을 위해 외부전문가와 협업이 필요한가? 필요하다면 어떤 분야의 전문가가 필요한가? 9) 공공갈등민원 조정경험이 있는가? 이 과정에서 제도적 보완이 필요하거나 제도적 한계를 경험한 적이 있나? 10) 공공갈등민원 해결을 위한 조사기간은 한 사건 당 평균 어느 정도인가? 기간단축을 위해 어떤 개선이 요구되나? 11) 정부 내 다른 기관과 공공갈등관리를 협업해 본 경험이 있는가? 어떤 개선이 필요할까?
	법제도	12) 공공갈등민원에 대한 정의가 적절한가? 13) 공공갈등에 대한 우려가 있을 경우 위원회가 사전에 예방적으로 개입할 필요가 있을까? 14) 사회적으로 부정적 영향이 큰 사안에 대해 위원회가 직권 조사하는 방안이 필요한가? 15) 권익위 내에 공공갈등민원 전담조직이 필요한가? 필요하다면 어떤 방식이 좋은가?
	사회적 인식	16) 일반국민이 권익위의 공공갈등민원 조정기능을 충분히 인식하고 있나? 17) 권익위의 조정역량에 대해 일반국민이 신뢰하는가? 18) 일선행정기관이 권익위의 조정사실을 충분히 인식하고 있는가? 19) 일선 행정기관이 권익위 공공갈등민원 조정역량을 신뢰하고 있는가?

2. 인터뷰 결과 요약

1) 조직 및 인력

- 전문성이 필요한 민원과의 경우 그 분야에 오래된 경험을 가진 직원들이 대부분이다(△△△조사관 인터뷰 중에서).
- 그러나 사실 특별한 전문성을 요하는 경우는 전문기관의 판단에 맡기기 때문에 과마다 특성이 다르지만 사실조사 역량이 중요한 경우도 많다(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 전문위원은 건축, 도시계획, 법학 등의 전문가가 있지만, 수년간 경험이 있어서 도움이 많이 된다(△△△조사관 인터뷰 중에서).
- 각과별 조사관의 보고서를 종합해 모니터링, 수정, 보강하기 때문에 전문위원의 노하우는 엄청나다. 즉, 과정 중 법리검토와 전문위원 검토가 모두 들어가기 때문에 조정과정에서 퀄리티가 좋다(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 사실 매년 사례가 다르기 때문에 조정이 성립되는 데는 다수 이해관계자들 사이에서 동물적으로 어떻게 접근해야겠다 하는 판단을 할 수 있어야 합니다. 이런 베테랑 조사관이 민원과마다 2명씩 계세요(○○○ 사무관 인터뷰 중에서).
- 교육은 다양하지만, 노하우가 있는 사람에게 듣는 것이 더 좋습니다. 그래서 사내교육을 강조해요. 한건의 사례를 어떻게 시작해서 어떻게 해나갔는지 가르칩니다(○○○ 사무관 인터뷰 중에서).
- 가장 필요한 역량은 핵심 파악능력과 진정성입니다. 신뢰가 깨진 상황에서 상대가 저를 더 잘 압니다. 립서비스 하러 온 건지 아니면 해결책을 만들러 온 건지 말입니다. 감정을 달래줄 능력과 내부 상급자를 움직일 능력 등 종합적인 상황대처 능력이 필요하죠(○○○ 사무관 인터뷰 중에서).
- 사실 권익위의 조정은 돈이 안 듭니다. 필요한건 저희 여비밖에 없어요. 거의. 정말 돈 안 드는 조정입니다. 하지만 하반기에는 예산이 부족해서 모두 현지조사를 나갈 수는 없습니다. 인력도 부족하고요(○○○ 사무관, ○○○ 조사관, △△△조사관 인터뷰 중에서).
- 현장조사 빈도는 과마다 다릅니다. 환경, 도로, 도시 이런 곳은 현장성이 더

많죠. 하루 나가면 책상에 5-6건의 민원이 쌓입니다(○○○ 조사관 인터뷰 중에서). 1년에 80-100일을 나가는 사람도 있습니다(△△△조사관 인터뷰 중에서).

- 공공갈등민원사례를 스스로 발굴할 수 있는 조사관의 역량과 의지가 필요합니다. 주제별 초기조사나 기획조사 등을 통해서 공공갈등민원사례를 발굴하는 역량이 필요해요(○○○ 과장 인터뷰 중에서).
- 사실 조사관들 대부분이 공공갈등민원은 피하는 편입니다. 대부분 해본 사람이 계속하죠. 베테랑 조사관이나 과장급이 적극적으로 현장경험을 하게하고, 발굴하는 등의 역할을 해야 합니다. 그래서 부서장과 직원의 역량이 특히 중요해요. 15건을 만약 조정했다면, 조정을 할지 검토한 게 50건은 됩니다. 적극적으로 발굴하려는 노력을 하도록 교육해야 합니다(○○○ 과장 인터뷰 중에서).
- 외부전문가의 교육이 도움이 안 되는 경우도 많습니다. 외부전문가들은 주로 민간과 민간의 갈등을 다루거든요. 여기는 민간과 관, 관과 관의 갈등을 주로 다룹니다(○○○ 과장 인터뷰 중에서).

2) 조사 및 조정방법

- 조사관은 일어나는 현상 그 자체를 파악하는 것이지 판단하지 않는다. 단지 이러한 조사과정에서 다투는 것을 중재하기도 하고, 합의를 도와주기도 하며, 때로는 대안을 제시하기도 할 뿐이다(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 조사관 1인이 1개의 민원을 담당하지만(약 95%), 실제 업무를 하다 보면, 다른 조사관들, 전문위원, 상급자 등의 도움을 받는 경우가 많고, 조직적 대응이 필요하면 TF를 구성하기도 한다(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 때로는 자료요청을 해서 관계기관이 자료를 주고, 그걸 검토해서 현장에 나가기까지 1개월이 걸리기도 한다(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 그러나 자료요청 시 요청한 자료는 분명히 들어온다. 요청사항도 구체적이지만, 사실 해당 정부기관도 민원해결을 갈망하기 때문에 요청수준보다 더 잘 보내주기도 한다(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 일반고충처리와 갈등은 약간 다르다. 그러나 조정경험을 토대로 그 역할을

수행할 수 있다고 본다. 특히 고충민원 중 집단민원 처리방안이 여기 적용될 수 있다고 본다(△△△조사관 인터뷰 중에서).

- 사실 공공갈등민원의 비중이 낮기 때문에 조직이 거기에 관심을 갖는 것이 중요하다(△△△조사관 인터뷰 중에서).
- 가장 중요한 것은 당사자간 문제인식의 공유입니다. 그리고 나서 현재 신뢰가 깨져있는 상황이지만 권익위가 공정하고 투명하게 일처리를 한다고 인식을 하게 되면, 합의가 되죠. 오히려 그들 자신이 현실을 더 잘 알고 상당히 합리적이에요. 오히려 답은 그들에게서 나옵니다(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 공식적인 협의체를 꾸리는 것은 상당히 드물어요. 조사하고, 듣고, 협의하고, 절충하는 거죠. 협의체가 필요하면 협의체를 만들고, 각자 만나는 것이 필요하면 각자만나고, 함께 이야기 하는 게 필요하면 자리를 마련하고, 그런 다양한 방법을 씁니다. 저희 자체가 협의체니까요(△△△조사관 인터뷰 중에서).
- 오히려 신뢰구축이나 문제공유가 안 된 채 강제로 협의체를 만들면 형식적이고 진전 없이 깨지는 경우가 더 많아요(○○○ 사무관 인터뷰 중에서).
- 법문 그대로 하기 보다는 법 취지에 비추어 가혹한 부분이 있는지도 따져 봅니다(○○○ 조사관 인터뷰 중에서).
- 가장 어려운 점은 단지 법적 근거로 판단할 수 없는 영역이에요. 전혀 설득이 되지 않는 사람도 있고, 법적으로는 안 되지만, 법을 개정하거나, 법을 해석해서 가능하도록 하는 것도 필요합니다(○○○ 과장 인터뷰 중에서).
- 온건한 조사관과 강경한 조사관의 팀플레이, 베테랑 조사관과 신입 조사관의 팀플레이, 팀 전체의 조직적 대응 등 다양한 방법을 통해 문제해결이 되도록 하는 겁니다(○○○ 과장 인터뷰 중에서).
- 민간집단이 다양할 때, 이 갈등을 해결하는 과정에서 외부전문가의 역할이 필요합니다. 권익위 조사관과 역할을 분담해 문제를 해결하는 것이죠(○○○ 과장 인터뷰 중에서)

3) 법제도

- 현재 권익위가 개입할 수 있는 민원은 조금이라도 정부가 관련된 갈등이죠. 순수 민간 간의 갈등은 개입할 수 없어요(△△△조사관 인터뷰 중에서).
- 민원이 제기되지 못하면 개입할 수 없다는 것은 갈등의 조기조정이 어려워지는 원인이 됩니다. 뻔히 갈등의 확산이 예측되어도 개입하는 것이 법적으로 불가능해요(○○○ 과장 인터뷰 중에서).
- 사실 저희가 갈등관리민원을 확대 하면 다른 부처와 업무가 중복될 수 있어요. 그래서 다른 기관이 못하는 미싱포인트를 찾아서 우리가 활동하려고 합니다(○○○ 사무관 인터뷰 중에서).
- 민원인에 국한하지 말고, 타 기관에서 요청을 하면 개입할 수 있도록 하는 법개정이 필요해요(○○○ 사무관 인터뷰 중에서).
- 국조실과 협업이 필요합니다. 국조실은 머리 역할을, 우리는 손과 발이 될 수 있어요. 사실 국조실은 모든 갈등관리 민원을 담당할 인력이 없고, 우리는 그런 실무인력을 가지고 있으니까요.(○○○ 사무관 인터뷰 중에서).

4) 사회적 인식

- 사실 민원인들은 조사관을 보면 우리 편을 들어줄 거라는 막연한 기대가 있어요. 그래서 계속 이야기 해 줍니다. 저희가 중립적 기관이라고요(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 하지만 저희 기관의 설립 목표가 국민의 어려움을 쓰다듬는 것이기 때문에 가능한 민원인이 틀린 것이라고 달래줍니다. 과도한 요구를 하다가도 중간에 누군가가 들어주면 스스로 돌아오는 경우가 많아요(△△△조사관 인터뷰 중에서).
- 사실 당사자 간에는 이미 신뢰가 끊어진 상태라서 그것을 이어주는 역할이 필요한데, 권익위는 그런 역할을 합니다(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 사람들이 권익위를 모르는 경우가 많아요. 하지만, 여기에 민원을 넣을 때는 알아보고 오거든요. 다른 데 서는 못했지만 여기서는 해 주겠지 하는 기대가 있어요(○○○조사관 인터뷰 중에서).
- 적극적인 홍보가 필요해요. 옛날보다는 나아졌지만, 아직도 권익위를 잘 모

르는 경우도 있고, 특히 공공갈등민원의 해결 부분에 대해서는 아직 인식이 낮아요(○○○ 조사관 인터뷰 중에서).

3. 소결론

- 조사관 및 과장 대상 인터뷰 결과는 설문조사 결과 및 현황조사 결과와 상당부분 일치하고 있다.
- 따라서 이하 소결론에서 논의되어야 할 사항들은 대부분 다른 장에서 함께 비교되거나 결과를 해석할 때 충분히 활용되었으며, 따라서 구체적인 시사점 도출은 생략한다.

제3절 공공갈등관리 전문가 대상 설문조사

1. 설문조사의 범위와 방법

1) 모집단 및 표본

- 교수, 연구원, 시민단체 활동가 등 권익위의 활동과 역할에 대한 충분한 사전지식을 가지고 있는 외부전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.
- 공공갈등관리 전문가의 모집단 크기가 매우 작은 상황에서 본 설문에 참여한 응답자수는 비록 21명이라도 충분한 대표성을 확보하고 있다. 따라서 설문의 응답결과는 외적타당도(external validity)를 확보하기에 무리가 없는 상황이다.
- 연구 목적상 편의표본추출을 통해 선정된 30명의 전문가들을 대상으로 설문지를 배포하였고, 21명이 응답해 회수율은 70%였다.

2) 설문조사기간

- 8월 30일 ~ 9월 13 (15일)

3) 설문조사방법

- 설문조사의 방법은 전자우편(e-mail)설문을 활용했다.

4) 설문문항의 구성

- 설문문항은 국민권익위원회의 공공갈등민원 관리 역량에 관한 질문과 인구구성학적 특성을 나타내는 질문으로 구성된다.
- 공공갈등민원 관리 역량은 1) 조직구조 및 인력부문, 2) 조사 및 조정방법부문, 3) 법제도적 기반부문, 4) 사회적 인식부문의 4가지로 구성되었다. 각 부문은 현황과 개선방안에 관한 의견의 2가지로 구성된다.

<표 6-17> 설문문항의 구성

설문문항의 구성	문항수
권익위의 공공갈등민원 조정제도 전반에 대한 평가	7
권익위 공공갈등민원 조정역량 강화방안에 대한 의견	27
인구구성학적 특성	6

2. 응답자의 인구구성학적 특성

○ 응답자들의 인구구성학적 특징은 다음과 같다.

- 응답자의 성별은 남성이 여성에 비해 훨씬 더 많았고(남성 78.3%, 남성 21.7%), 연령은 40대가 약 3/4(73.9%), 그 외에는 50대(26.1%)로 구성되었다.
- 응답자의 약 3/4은 석사 이상의 학력을 소지하였으며(73.9%), 대학교원(39.1%), 연구원(13.0%), 시민단체(29.1%) 등으로 구성되었다. 이들의 47.8%는 행정학 및 정책학을 전공하였고, 그 밖의 사회과학 전공도 26%로 나타났다.

<표 6-18> 응답자의 인구구성학적 특성

성별	빈도	비율	직업	빈도	비율
남성	18	78.3	대학교원	9	39.1
여성	5	21.7	연구원	3	13.0
합계	23	100.0	시민단체	9	29.1
학력	빈도	비율	공무원	1	4.3
대졸	6	26.1	기타	1	4.3
석사 이상	17	73.9	합계	23	100.0
합계	23	100.0	전공	빈도	비율
연령	빈도	비율	행정학/정책학	11	47.8
40대	17	73.9	그 밖의 사회과학	6	26.0
50대	6	26.1	기타	6	26.1
합계	23	100.0	합계	23	100.0

3. 설문조사의 분석결과

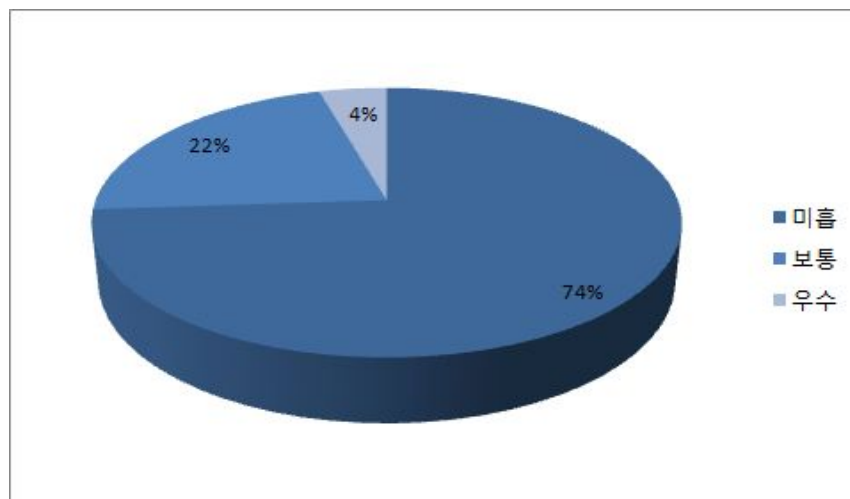
1) 공공갈등민원 전반에 대한 평가

(1) 우리나라의 공공갈등민원 조정수준과 권익위의 공공갈등민원 해결기여도

○ 우리나라의 공공갈등민원 조정수준

- 우리나라의 공공갈등민원 조정수준 전반에 대해 외부전문가 들은 대체로 미흡하다고 평가하고 있는 것으로 나타났다(평균: 2.1). 특히, ‘약간 미흡’ 이하의 부정적인 응답의 비율이 74%로 ‘약간 우수’ 이상의 긍정적인 응답의 비율 4.3%에 비해 압도적으로 높게 나타났다.

<그림 6-12> 우리나라의 공공갈등민원 조정수준



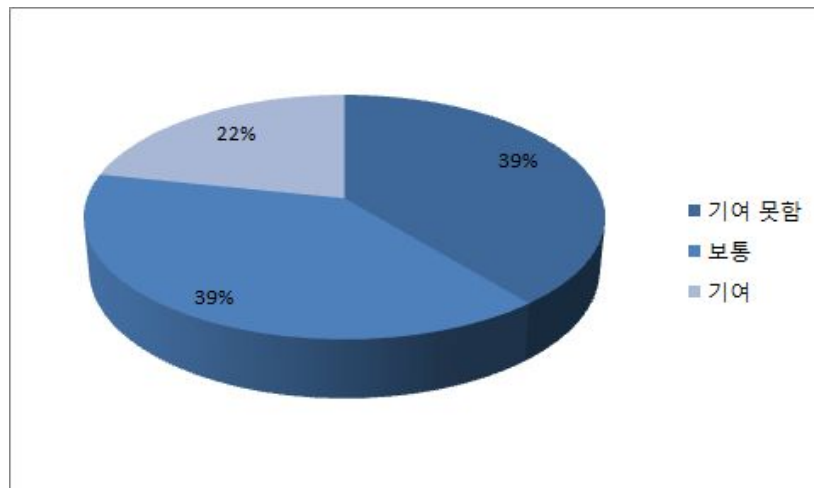
<표 6-19> 우리나라의 공공갈등민원 조정수준

응답유형	빈도	비율
미흡	17	73.9
보통	5	21.7
우수	1	4.3
합계	23	100.0

○ 권익위의 공공갈등민원 해결 기여도

- 권익위가 공공갈등민원 해결에 기여한 정도에 대한 평가는 평균 2.9였고, 부정적인 평가는 39.1%로 긍정적인 21.7%에 비해 두 배 가량 높게 나타났다.
- 그러나 이러한 응답은 우리나라의 공공갈등민원 조정수준 전반에 대한 외부 전문가들의 부정적 시각을 고려했을 때, 권익위의 공공갈등민원 해결 기여도를 상당히 긍정적으로 평가하고 있음을 보여준다.

<그림 6-13> 권익위의 공공갈등민원 해결 기여도



<표 6-20> 권익위의 공공갈등민원 해결 기여도

응답유형	빈도	비율
기여 못함	9	39.1
보통	9	39.1
기여	5	21.7
합계	23	100.0

- 이러한 결과를 토대로, 우리나라 전반의 공공갈등민원 조정수준 개선이 요구되며, 향후 공공갈등관리에서 권익위의 기여도를 확대하기 위한 제도적 보완이 요구된다.

(2) 권익위 공공갈등민원 조정제도 및 조정절차에 대한 인지도

○ 권익위의 공공갈등민원 조정제도에 대한 인지도

- 권익위의 공공갈등민원 조정제도에 대한 인지도는 평균 3.2점으로 보통 이상으로 나타났으며, 특히 ‘잘 알고 있다’와 ‘어느 정도 알고 있다’에 응답한 긍정적 응답자의 비율이 전체의 87%를 차지하였다.
- 따라서 전문가들은 권익위의 공공갈등민원 조정역할을 잘 알고 있음을 보여 준다.

<그림 6-14> 권익위 공공갈등민원 조정제도 인지도



<표 6-21> 권익위 공공갈등민원 조정제도 인지도

응답유형	빈도	비율
잘 모른다	3	13.0
어느 정도 알고 있다	14	61.0
잘 안다	6	26.0
합계	23	100.0

<그림 6-15> 권익위의 공공갈등민원 조정절차 인지도



<표 6-22> 권익위의 공공갈등민원 조정절차 인지도

응답유형	빈도	비율
잘 모른다	5	21.7
어느 정도 알고 있다	13	56.5
잘 안다	5	21.7
합계	23	100.0

○ 권익위의 공공갈등민원 조정절차에 대한 인지도

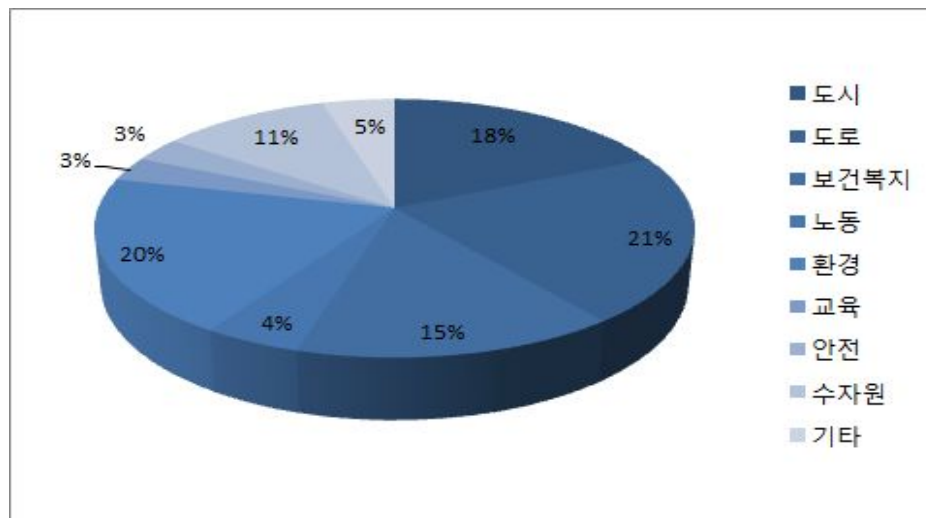
- 권익위의 공공갈등민원 조정절차에 대한 인지도 역시 ‘잘 알고 있다’와 ‘어느 정도 알고 있다’에 응답한 긍정적 응답자의 비율이 78.2%로 높게 나타났다.

○ 따라서 전문가들은 권익위의 공공갈등민원 조정제도에 대해 알고 있으며, 보다 상세한 조정절차에 대해서도 알고 있는 것으로 나타났다.

(3) 권익위의 조정 전문성 수준이 높은 분야

○ 분야별로 권익위의 조정 전문성을 평가한 결과는 다음과 같다.

<그림 6-16> 권익위의 조정 전문성 수준이 높은 분야(다중응답)



<표 6-23> 권익위의 조정 전문성 수준이 높은 분야(다중응답)

분야	빈도	비율	분야	빈도	비율
도시	12	18.2	환경	13	19.7
도로	14	21.2	교육	2	3.0
보건복지	10	15.2	안전	2	3.0
노동	3	4.6	수자원	7	10.6
기타	3	4.6	합계	66	100.0

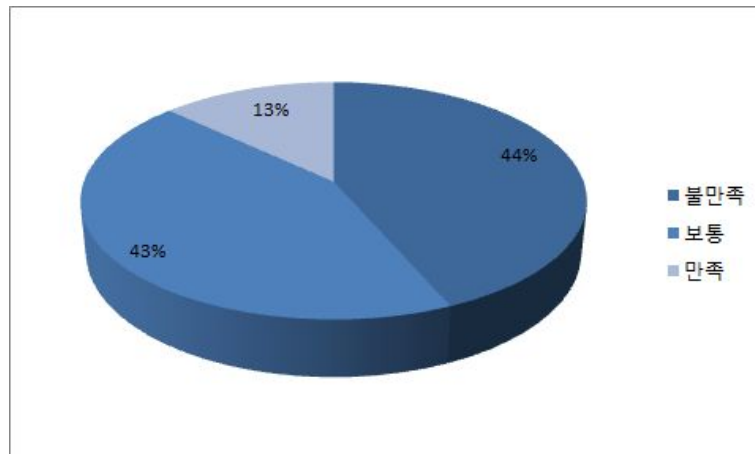
- 도로분야가 21.2%로 가장 전문성이 높은 분야라고 응답했고, 다음으로 환경(19.7%), 도시(18.2%), 보건복지(15.2%), 수자원(10.6%) 등의 순으로 나타났다.
- 이러한 결과는 공공갈등민원의 발생 빈도가 높으며 또한 현장조사가 이루어지는 분야가 대체로 도로, 도시, 환경 등과 관련된 분야라는 조사관 인터뷰 결과와도 일치한다⁵⁷⁾.

(4) 권익위의 공공갈등민원 조정 만족도 및 조정역량

○ 권익위의 공공갈등민원 조정 만족도

- 응답자들의 만족도는 평균 2.7점으로 ‘약간 불만족’ 이하의 불만족 의견이 43.5%로 만족 의견 13%에 비해 압도적으로 높게 나타났다.
- 전문가들은 실제 공공갈등민원 조정을 경험하기 보다는 공공갈등관리라는 전반적 관점에서 평가한 결과라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 결과는 권익위의 공공갈등민원 조정에 대한 민원인 또는 관련 행정기관의 만족도와 부합되지 않는 측면이 강하다.

<그림 6-17> 권익위 공공갈등민원 조정 만족도



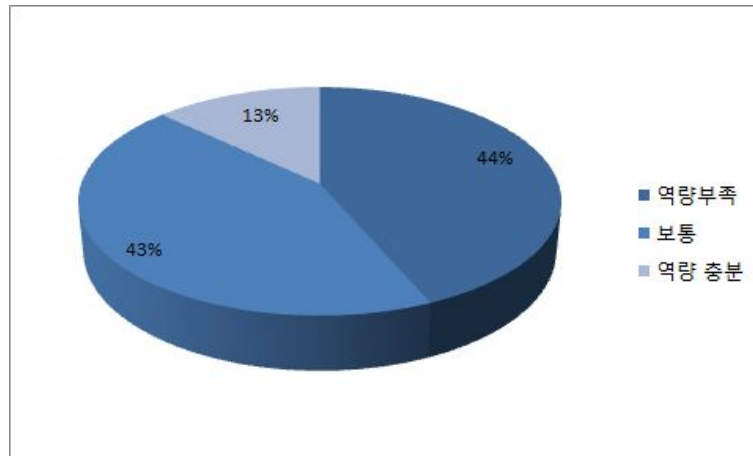
<표 6-24> 권익위 공공갈등민원 조정 만족도

응답유형	빈도	비율
불만족	10	43.5
보통	10	43.5
만족	3	13.0
합계	23	100.0

57) ○○○(교통도로민원과)·△△△(산업농림환경민원과) 조사관 인터뷰 중에서

“부서에 따라 현장조사가 필요한 곳도 있고 아닌 곳도 있어요. 환경, 도로, 도시에 관한 민원은 현장성이 강하죠. 교통도로민원과의 경우는 1년에 80-100일은 나가요. 행정문화나 재정 세무는 한 달에 한두 건에 불과해서 그걸 다 합치니까 현장조사 일수 평균이 낮아지는 거예요.”

<그림 6-18> 권익위의 공공갈등민원 조정역량



<표 6-25> 권익위의 공공갈등민원 조정역량

응답유형	빈도	비율
역량부족	10	43.4
보통	10	43.5
역량 충분	3	13.0
합계	23	100.0

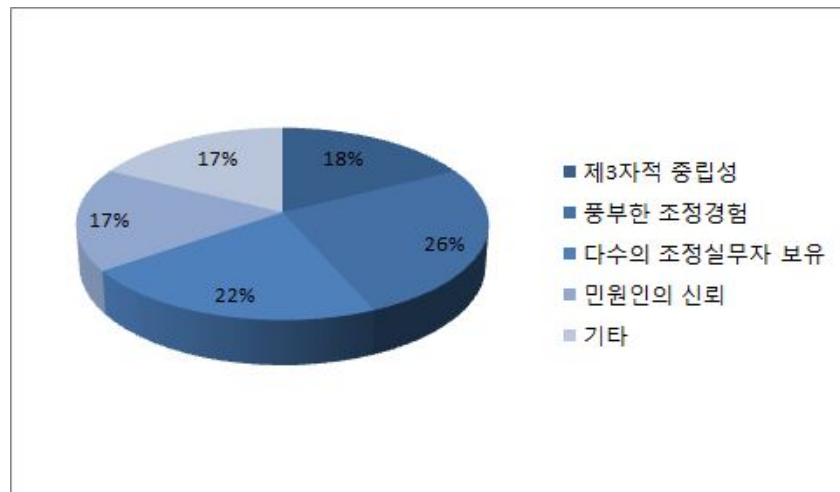
○ 권익위의 공공갈등민원 조정역량

- 권익위의 공공갈등민원 조정 역량에 대한 평가는 평균 2.7점으로 보통 이하로 나타났다. 구체적으로, 역량이 부족하다는 의견이 43.5%로 충분하다는 의견 13%에 비해 압도적으로 높게 나타났다.
- 이러한 결과는 이하의 권익위의 공공갈등민원 조정 확대 방안 분석결과에도 나타난 것처럼 권익위가 공공갈등민원 조정활동을 수행하는데 적합하지 않다는 것이 아니라, 전문가들이 원하는 높은 수준의 공공갈등민원 해결을 못하고 있지 못하고 있는 것으로 해석된다.

(5) 공공갈등민원의 조정기구로서 권익위의 강점

○ 공공갈등민원 조정기구로서 권익위의 강점은 다음과 같다.

<그림 6-19> 공공갈등민원 조정기구로서 권익위의 강점



<표 6-26> 공공갈등민원 조정기구로서 권익위의 강점

강점	빈도	비율
제3자적 중립성	4	17.4
풍부한 조정경험	6	26.1
다수의 조정실무자 보유	5	21.7
민원인의 신뢰	4	17.4
기타	4	17.4
합계	23	100.0

- 풍부한 조정경험을 지니고 있다는 점이 가장 큰 장점으로 지적되었는데 (26.1%), 이는 다른 갈등조정 기관에서 찾아보기 어려운 장점이라는 점에서 상당한 의미가 있다. 실제 갈등상황에 뛰어들어 조정을 실시하는 기관으로서의 장점이 부각되고 있다.
- 또한 다수의 조정실무자를 보유하고 있다(21.7%)는 점도 풍부한 조정경험

못지않게 중요한 강점으로 지적되었다. 즉, 실제 조정활동을 할 수 있는 손과 발을 가지고 있다는 것으로 여타의 갈등관리기관과 차별화되는 장점이기 때문이다.

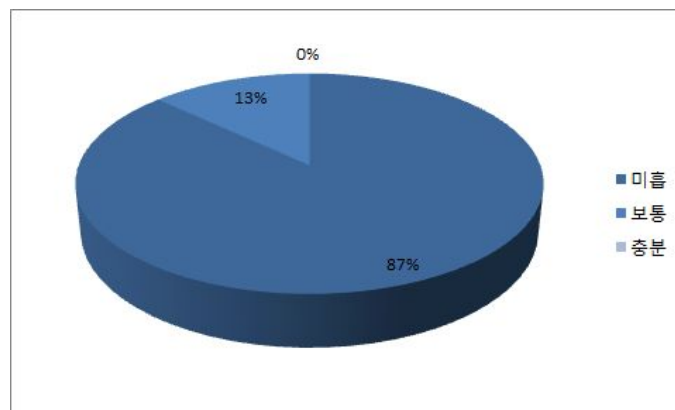
- 다음으로, 제3자로서 중립적 입장을 취할 수 있다는 점과 민원인의 신뢰를 확보하고 있다는 점도 중요한 강점으로 지적되었다.

(6) 권익위의 공공갈등민원 조정기능에 대한 대국민 홍보수준

○ 권익위의 공공갈등민원 조정기능에 대한 대국민 홍보수준은 상당히 미흡한 수준으로 평가되었다(미흡: 87%).

- 이러한 결과는 권익위의 공공갈등민원 조정 기능에 대한 일반국민의 인지도가 낮다는 점과 맞물려 홍보활동 개선 필요성을 보여준다.

<그림 6-20> 권익위의 공공갈등민원 조정기능에 대한 대국민 홍보수준



<표 6-27> 권익위의 공공갈등민원 조정기능에 대한 대국민 홍보수준

응답유형	빈도	비율
홍보 미흡	20	87.0
보통	3	13.0
홍보 충분	0	0.0
합계	23	100.0

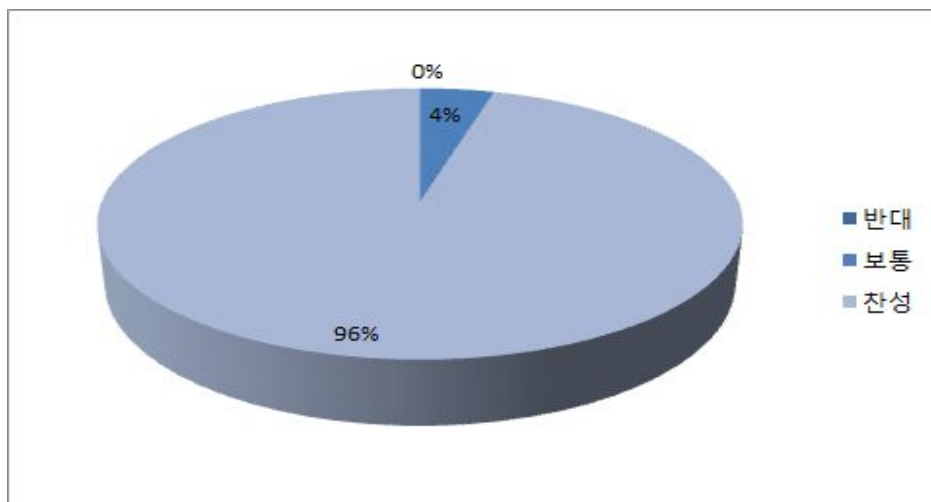
2) 공공갈등민원 조정역량 강화방안에 대한 의견

(1) 권익위의 공공갈등민원 조정기능 확대에 대한 의견

○ 전문가들은 권익위의 공공갈등민원 조정기능 확대를 압도적으로 지지하고 있는 것으로 나타났다(찬성 95.6%).

- 이러한 의견은 우리나라의 공공갈등민원에 대한 조정 수준이 미흡한 상황에서 권익위의 조정활동이 훌륭한 대안이 될 수 있다는 시각을 드러내고 있다.
- 즉, 권익위의 공공갈등민원 조정기능 확대를 통해 우리나라 공공갈등민원에 대한 조정수준 전반의 개선이 가능하다고 보고 있는 것이다.

<그림 6-21> 권익위의 공공갈등민원 조정기능 확대에 대한 의견



<표 6-28> 권익위의 공공갈등민원 조정기능 확대에 대한 의견

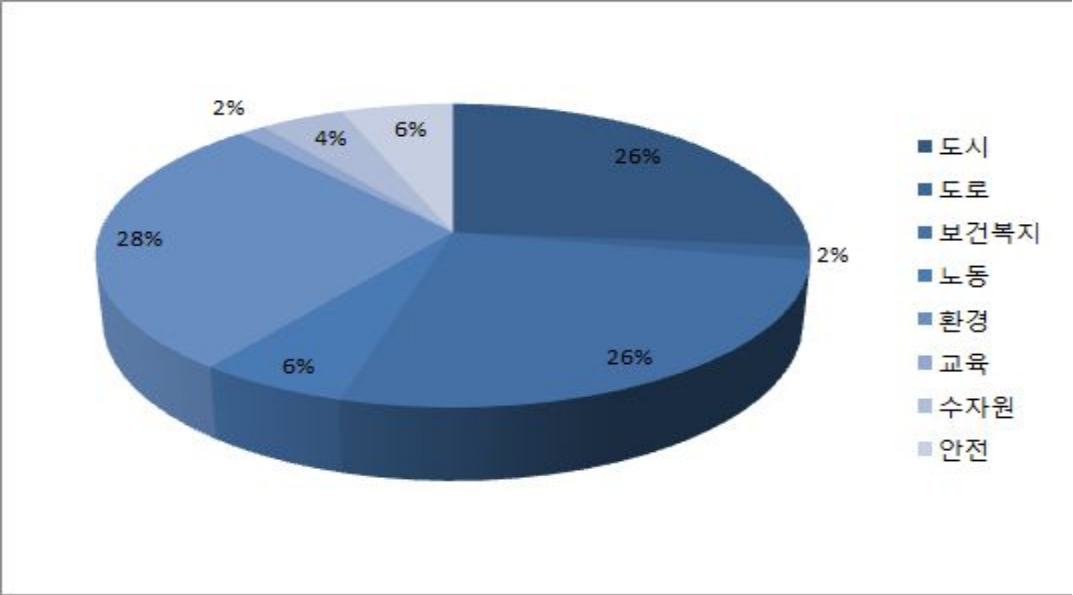
응답유형	빈도	비율
반대	0	0
보통	1	4.3
찬성	22	95.6
합계	23	100.0

(2) 권익위가 향후 역점을 두어야 하는 공공갈등민원 분야

○ 권익위가 향후 역점을 두어야 하는 공공갈등민원 분야

- 전문가들은 향후 권익위가 역점을 두어야 할 공공갈등민원 분야로 환경 (27.9%), 도시 및 보건복지(각각 26.5%) 등을 지적하고 있다.
- 이러한 결과는 현재의 권익위의 갈등조정 강점 분야와도 상당부분 일치하고 있다.

<그림 6-22> 권익위가 향후 역점을 두어야 하는 공공갈등민원 분야(다중응답)



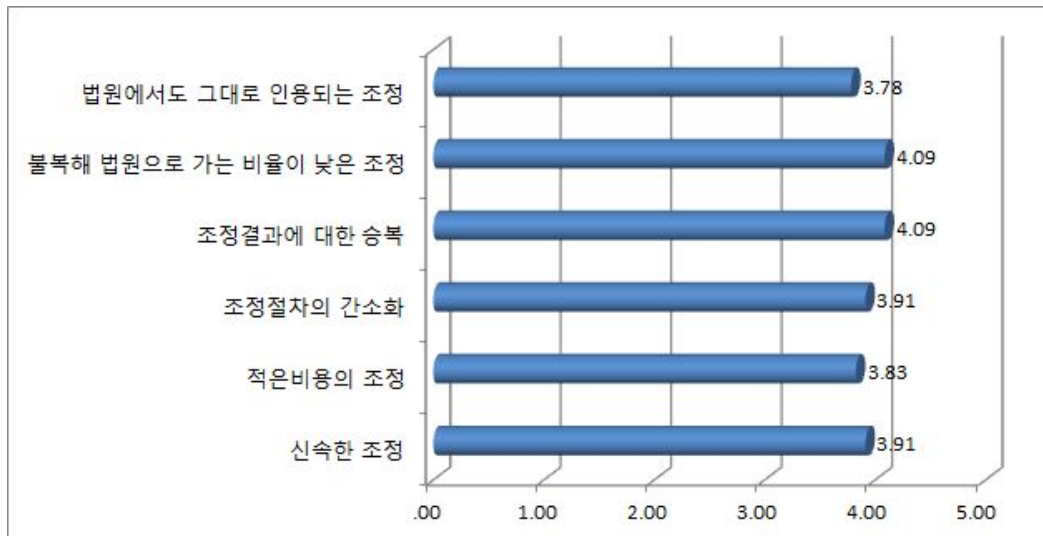
<표 6-29> 권익위가 향후 역점을 두어야 하는 공공갈등민원 분야(다중응답)

분야	빈도	비율
도시	18.0	26.5
도로	1.0	1.5
보건복지	18.0	26.5
노동	4.0	5.9
환경	19.0	27.9
교육	1.0	1.5
수자원	3.0	4.4
안전	4.0	5.9
합계	68.0	100

(3) 권익위의 공공갈등민원 조정의 지향점에 관한 의견⁵⁸⁾

- 전문가들은 무엇보다 조정결과에 대한 당사자의 승복(평균 4.09)과 불복해서 법원으로 가는 비율이 낮은 조정(평균 4.09)이 중요하다고 지적하였다.
- 그 밖에 신속한 조정과 이를 위한 조정절차의 간소화(각각 평균 3.91), 적은 비용의 조정(평균 3.83), 법원에서 그대로 인용되는 조정(평균 3.78)이 되어야 한다는 점에 대해서도 동의했다.

<그림 6-23> 권익위의 공공갈등민원 조정의 지향점에 관한 의견



<표 6-30> 권익위의 공공갈등민원 조정의 지향점에 관한 의견

지향점에 관한 의견	평균	표준편차
신속한 조정	3.91	0.67
적은비용의 조정	3.83	0.72
조정절차의 간소화	3.91	0.52
조정결과에 대한 승복	4.09	0.95
불복해 법원으로 가는 비율이 낮은 조정	4.09	0.79
법원에서 그대로 인용되는 조정	3.78	0.80

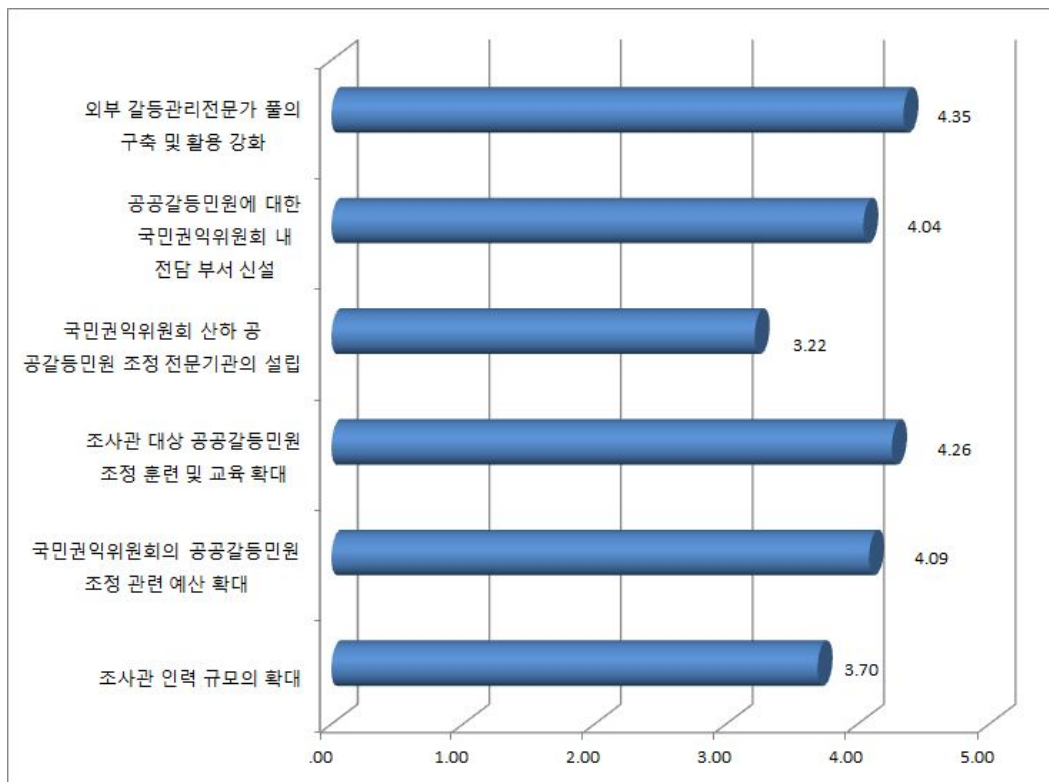
58) 응답은 조정에 있어서 각 문항이 얼마나 중요하다고 여기는지를 ①매우 중요하지 않음 - ②중요하지 않음 - ③보통 - ④중요함 - ⑤매우 중요함의 5점 척도로 측정하도록 했다.

(4) 권익위의 공공갈등민원 조정역량 강화방안에 대한 의견

○ 조직구조 및 인력부문에서의 권익위의 공공갈등민원 조정역량 강화방안에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다⁵⁹⁾.

- 전문가들은 무엇보다 현재 조사관 대상의 공공갈등민원 조정에 대한 훈련 및 교육 확대가 절실하다고 보았다(평균 4.26).

<그림 6-24> 조직구조 및 인력부문 역량강화 방안에 대한 의견



<표 6-31> 조직구조 및 인력부문 역량강화 방안에 대한 의견

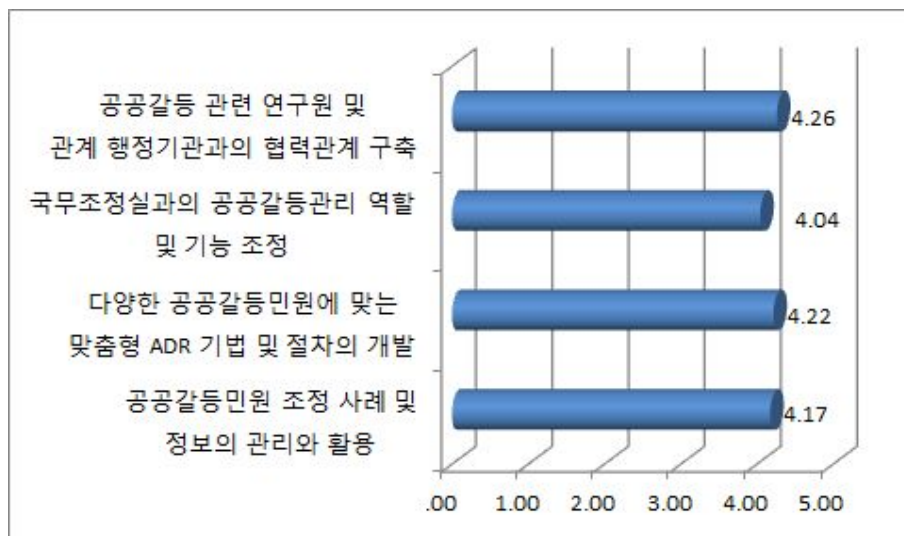
개선안	평균	표준편차
조사관 인력 규모의 확대	3.70	0.77
국민권익위원회의 공공갈등민원 조정관련 예산 확대	4.09	0.73
조사관 대상 공공갈등민원 조정 훈련 및 교육 확대	4.26	0.54
국민권익위원회 산하 공공갈등민원 조정 전문 기관의 설립	3.22	1.28

59) 응답을 위해 ①매우 불필요, ②불필요, ③보통, ④필요, ⑤매우 필요의 5단계 척도가 이용되었다.

- 그 이유는 첫째, 공공갈등민원은 일반민원조정과는 크게 다른 특성을 지니고 있음에도 불구하고, 훈련 및 교육이 다른 일반민원 사안에 대한 교육보다 상대적으로 부족하다고 보았기 때문이다.
- 둘째, 공공갈등민원 조정은 일반 민원과 달라서 다양한 ADR 기법을 활용할 수 있을 정도의 전문성을 필요로 하므로, 더 많은 교육과 훈련을 통해 다양한 ADR 기법의 활용능력을 제고할 필요가 있기 때문이다.
- 전문가들은 국민권익위원회의 공공갈등조정 관련 예산 확대 필요성도 매우 절실하다고 보았는데(평균 4.09), 이러한 결과는 조사관의 응답결과와도 일치한다.
- 전문가들은 조사관의 인력규모 확대(평균 3.70)와 권익위 산하 공공갈등민원조정 전문기관 설립(평균 3.22)에 대해서도 긍정적인 의견을 제시했다. 특히 조사관 인력충원의 필요성은 조사관 대상 설문 결과와도 일치하며, 이러한 인력부족 문제를 개선하기 위해 권익위 산하에 공공갈등민원조정 전문기구를 설립하는 방안을 긍정적으로 평가하였다.

○ 조사 및 조정 방법 측면에서의 권익위의 공공갈등민원 조정역량 강화방안에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다⁶⁰⁾.

<그림 6-25> 조사 및 조정방법 부문 역량강화 방안에 대한 의견



60) 응답을 위해 ①매우 불필요, ②불필요, ③보통, ④필요, ⑤매우 필요의 5단계 척도가 이용되었다.

<표 6-32> 조사 및 조정방법 부문 역량강화 방안에 대한 의견

개선안	평균	표준편차
공공갈등민원 조정 사례 및 정보의 관리와 활용	4.17	0.49
다양한 공공갈등민원에 맞는 맞춤형 ADR기법 및 절차의 개발	4.22	0.60
국무조정실과의 공공갈등관리 역할 및 기능 조정	4.04	0.64
공공갈등 관련 연구원 및 관계 행정기관과의 협력관계 구축	4.26	0.62

- 전문가들은 현재와 같이 조사관만이 활동하는 방식에서 벗어나 공공갈등관련 연구원이나 관계행정기관과의 협력관계를 구축하는 방식으로 조사 및 조정방법을 개선하는 것이 매우 필요하다고 보았다(평균 4.26).
- 다양한 공공갈등민원에 맞는 맞춤형 ADR 기법 및 절차를 개발함으로써 공공갈등민원 조정 및 조사 방법의 질적 개선 필요성도 매우 시급한 것으로 평가하였다(평균 4.22).
- 전문가들은 공공갈등민원 조정사례 및 정보에 대한 관리를 통해 이를 활용하도록 해야 한다는 점에 대해서도 적극적으로 동의하였다(평균 4.17). 예를 들어 공공갈등민원 조정사례에 대한 사례정보시스템 구축을 통해 노하우를 공유하는 방식도 좋은 대안이 될 수 있다.
- 전문가들은 국무조정실과 공공갈등관리 역할 및 기능을 조정함으로써 조사 및 조정과정에서 보다 효과적이고 효율적인 활동을 할 수 있도록 하는 방안도 매우 필요하다고 보았다(평균 4.04).

○ 법제도 측면에서의 권익위의 공공갈등민원 조정역량 강화방안에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다.⁶¹⁾

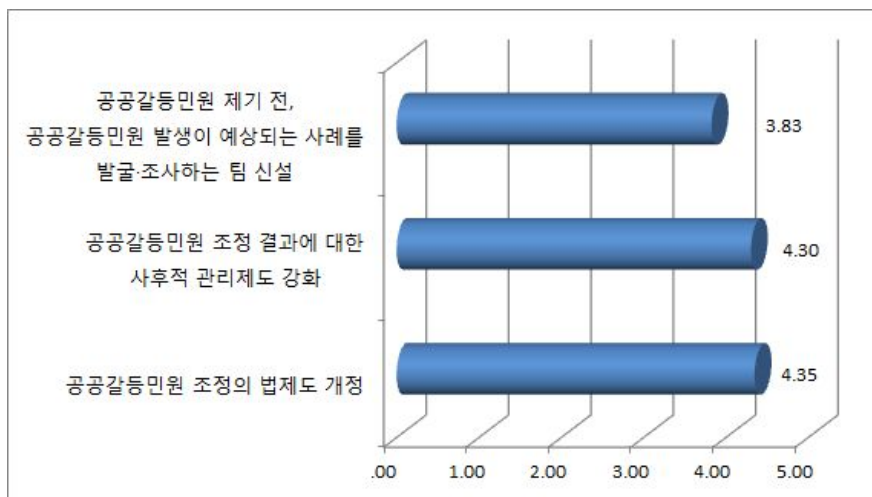
- 전문가들은 공공갈등민원 조정의 법제도 전반에 대한 개정이 절실하다고 보았다(평균 4.35).
- 전문가들은 공공갈등민원의 조정 결과에 대한 사후 관리 제도를 현재보다 더 강화할 필요가 있다고 보았다(평균 4.30). 이러한 결과는 권익위에 조정 결과의 이행여부를 모니터링하고 이행을 강제할 수 있는 권한을 부여할 필

61) 응답을 위해 ①매우 불필요, ②불필요, ③보통, ④필요, ⑤매우 필요의 5단계 척도가 이용되었다.

요가 있음을 보여준다.

- 전문가들은 공공갈등민원이 제기되기 전이라도 공공갈등민원 발생이 예상되는 사례를 발굴하고 조사하는 팀을 신설하는 방안에도 동의하였다(평균 3.83). 이러한 의견은 효율적인 공공갈등 관리를 위해서는 사전적·예방적 차원이 매우 중요함에도 불구하고 선제적 대응체계를 갖추고 있지 못함으로써 막대한 사회적, 경제적 비용을 지불하게 되는 경우가 많다는 전문가들의 시각을 그대로 반영하고 있다.

<그림 6-26> 법제도적 부문 역량강화 방안에 대한 의견



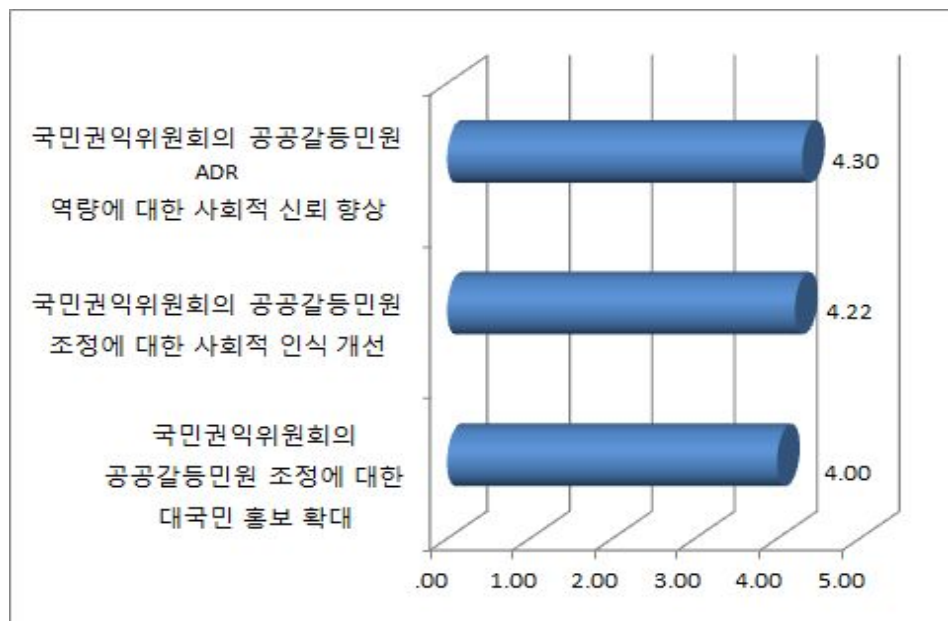
<표 6-33> 법제도적 부문 역량강화 방안에 대한 의견

개선안	평균	표준편차
공공갈등민원 조정의 법제도 개정	4.35	0.57
공공갈등민원 조정 결과에 대한 사후적 관리제도 강화	4.30	0.70
공공갈등민원 제기 전, 공공갈등민원 발생이 예상되는 사례를 발굴·조사하는 팀 신설	3.83	0.83

○ 사회적 인식 측면에서의 권익위의 공공갈등민원 조정역량 강화방안에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다⁶²⁾.

- 전반적으로, 전문가들은 권익위의 공공갈등민원 조정역량에 대한 사회적 인식의 개선 필요하다고 지적하였다(3개 항목 모두 평균 4점 이상)
- 전문가들은 권익위의 공공갈등민원 ADR 역량에 대한 사회적 신뢰 향상을 위한 노력이 절실하다고 보았다(평균 4.30). 이를 위해 종합적인 대책의 마련이 시급하다.
- 전문가들은 권익위의 공공갈등민원 조정에 대해 일반국민의 인지도를 높이고, 이를 통해 사회전반에서 권익위의 공공갈등민원 조정 역할 인식을 개선할 필요가 있다고 평가하였다(평균 4.22).
- 전문가들은 권익위의 공공갈등민원조정에 대한 대국민홍보 확대 역시 이러한 문제를 개선하기 위한 하나의 대안으로서 필요하다고 보았다(평균 4.00).

<그림 6-27> 사회적 인식 부문 역량강화 방안에 대한 의견



62) 응답을 위해 ①매우 불필요, ②불필요, ③보통, ④필요, ⑤매우 필요의 5단계 척도가 이용되었다.

<표 6-34> 사회적 인식 부문 역량강화 방안에 대한 의견

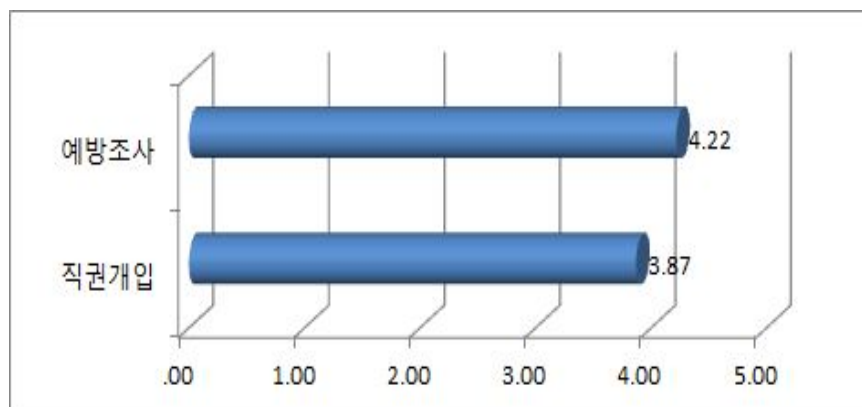
개선안	평균	표준편차
국민권익위원회의 공공갈등민원 조정에 대한 대국민 홍보 확대	4.00	0.80
국민권익위원회의 공공갈등민원 조정에 대한 사회적 인식 개선	4.22	0.74
국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량에 대한 사회적 신뢰 향상	4.30	0.56

(5) 사전적·예방적 활동에 대한 의견

○ 전문가들은 예외적인 공공갈등민원에 대한 권익위의 사전 예방적 조사나 직권개입에 대해 매우 긍정적인 의견을 보였다(각각 평균 4.22, 3.87).

- 이러한 결과가 전면적인 직권개입이나 모든 사안에 대한 사전 예방적 조사를 의미하는 것은 아니다.
- 그럼에도 불구하고 권익위의 사전 예방적 조사나 직권개입을 보장하는 법개정을 시도할 경우, 예외조항에서 그 조건을 명확히 기술하는 것이 바람직하다.

<그림 6-28> 사전적 예방적 활동에 대한 의견



<표 6-35> 사전적 예방적 활동에 대한 의견

개선안	평균	표준편차
공공갈등의 발생이 높다고 판단되는 경우, 예외적으로 갈등발생 전 사전 예방적으로 조사를 실시하는 방안	4.22	0.42
갈등확대로 인한 사회적인 부정적 영향이 큰 경우, 예외적으로 직권 개입해 조사하는 방안	3.87	0.97

3) 소결론: 외부전문가 설문조사결과 분석 종합

- 현재 국내의 공공갈등민원 조정수준에 대해 전문가들의 평가는 부정적으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 현재 공공갈등민원 조정에 대한 권익위의 기여는 긍정적으로 평가되었다. 특히 권익위의 공공갈등민원 조정기능을 확대할 필요가 있다는 점에 대해 거의 대부분의 전문가가 동의하고 있다.
- 전문가들은 권익위의 공공갈등조정제도와 그 절차에 대해 대체적으로 잘 알고 있었지만, 일반인들의 인식을 개선하기 위한 홍보가 중요하다는 의견을 제시하였다.
- 권익위의 조정 전문성이 높은 분야로 도시, 도로, 환경과 같은 현장조사가 많이 필요한 영역이 선택되었다. 또한 이 분야들은 향후 권익위가 역점을 두어야 하는 분야와도 일치되었다.
 - 따라서 도시, 도로, 환경 분야에 대한 인력확충, 전문성 강화, 교육 및 훈련, 예산확충 등이 추진될 필요가 있다.
- 전문가들은 현재의 권익위의 공공갈등민원 조정수준에 대해 만족하고 있지 않으며, 따라서 조정역량의 개선이 절실하다고 보았다.
 - 갈등관리 분야에 대한 전문적 지식을 갖춘 전문가들에게 만족스런 평가를 받기는 쉽지 않다. 특히 전문가들은 공공갈등 관리를 위한 선제적 대응 능력

도 중요한 평가 기준으로 포함하고 있는 점을 고려할 필요가 있다.

- 더욱 중요한 점은, 권익위의 공공갈등민원 조정 수준 개선을 위한 방안들 모두에 대해 전문가들의 동의 정도가 매우 높은 것으로 나타남으로써(모든 항목이 평균 4.00 이상) 권익위의 공공갈등 조정 역량 강화를 위한 다각적인 방안 모색이 필요함을 보여주었다.

○ 전문가들 간에는 일정한 조건을 충족할 경우, 권익위의 직권개입이나 예방적 차원의 조사활동을 허용하는 법제도적 개선을 통해 권익위의 공공갈등민원 관리역량을 개선하는 방안도 긍정적으로 평가되었다.

VII. 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안

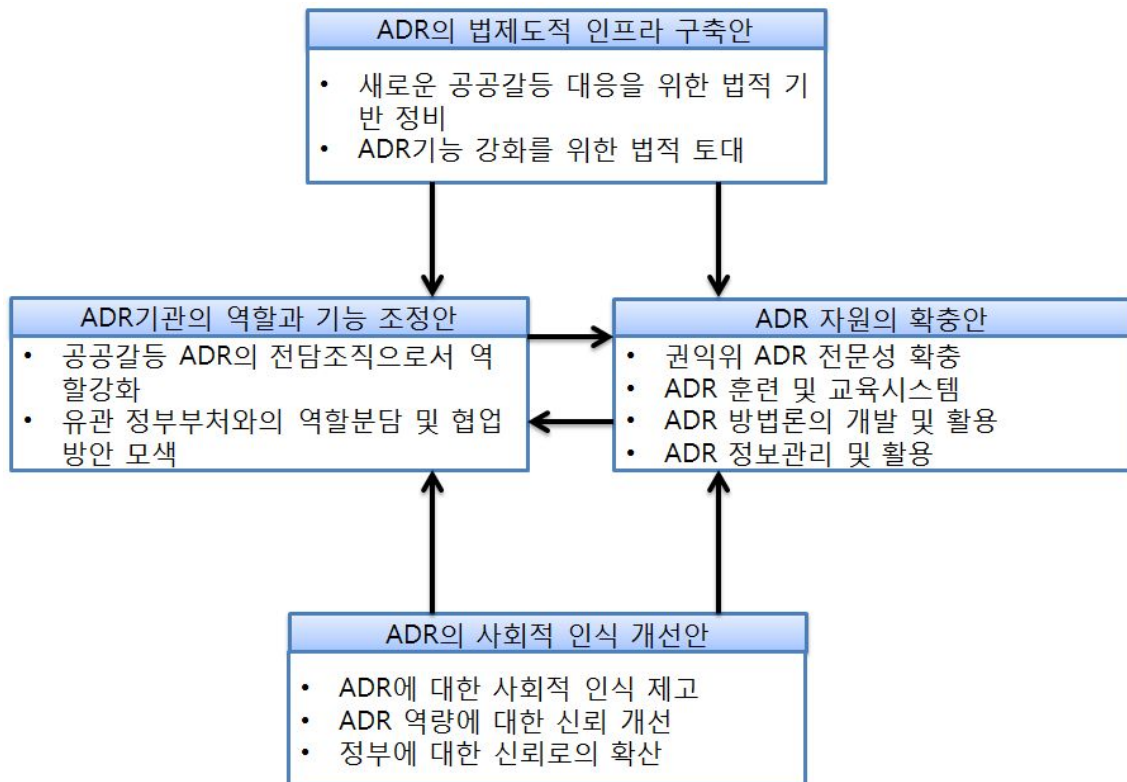
1. 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 역량 구축 프레임워크
2. 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안
3. 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안 로드맵

제7장 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안

제1절 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 역량 구축의 프레임워크

- 국민권익위원회의 공공갈등민원관리 역량의 차원에서 접근하기 위해, 정부 내 공공갈등관리 기관간 역할 및 기능조정 부문, ADR 자원의 확충부문, ADR의 법제도적 인프라 부문, ADR의 사회적 인식부문의 4개 차원으로 구성되었다. 본 연구에서 사용된 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 역량 구축의 프레임워크는 <그림 7-1>과 같다.
 - 정부 내 공공갈등관리 기관간 역할 및 기능조정 부문에서의 개선 방안들은 공공갈등에 대한 ADR 전담조직으로서의 국민권익위원회의 역할과 공공갈등관리 관련 기관인 국무조정실과의 협업체계 구축에 초점을 맞추고 있다.
 - ADR 자원의 확충 부문에서의 개선 방안들은 권익위의 ADR 전문 인력 및 조직의 구성, ADR 전문성 강화, ADR 교육 및 훈련, ADR 정보의 관리 및 활용 등을 강화하는데 초점을 맞추고 있다.
 - ADR의 법제도적 인프라 부문의 개선 방안들은 공공갈등관리에서 국민권익위원회의 역할을 확대하기 위한 법적, 제도적 토대를 마련하는데 초점을 맞추고 있다.
 - ADR의 사회적 인식부문의 개선 방안들은 국민권익위원회의 공공갈등관리에 대한 인지도 및 신뢰도 증진, 권익위의 공공갈등관리 역할 확대를 위한 사회적 풍토 조성 등에 초점을 맞추고 있다.
- 4개 차원은 서로 밀접하게 관련되어 있으며, 따라서 각각을 분리하여 접근하기 보다는 종합적인 관점에서 접근하여 대안을 제시하고자 하였다.

<그림 7-1> 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 역량 구축의 프레임워크



제2절 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안

1. 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 자원의 확충방안

- 국민권익위원회가 다양한 공공갈등민원에 대한 실제적인 ADR 전담기구로서의 역할을 강화하기 위해서는 국민권익위원회 자체의 공공갈등민원 관리 역량 구축이 전제되어야 한다.
- 이를 위해서는 권익위의 공공갈등민원 담당 인력 및 조직, ADR 방법, 정보 관리 등의 측면에서 역량 구축 방안들을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

1) 공공갈등민원 전담인력의 배치

- 권익위의 강점은 실무경험이 많은 조사관 인력을 다수 보유하고 있다는 점이다. 그러나 공공갈등민원은 일반민원과 달리 장기간의 조사·조정과정과 많은 노력 및 자원을 투입을 필요로 한다. 또한 민원의 성격이 일반 개별민원과 달라 공공갈등민원을 전담할 역량과 의지가 있는 조사관은 많지 않다. 실제로 공공갈등민원에 대한 현장조정을 경험해 본 조사관은 일부에 편중된 상황이다.
- 또한 1개 민원을 1명의 조사관이 담당하는 방식을 공공갈등민원에 그대로 적용할 경우 업무과부하가 걸리거나 실질적인 갈등조정이 어려운 경우도 있다. 따라서 공공갈등민원에 대해서는 이러한 규정을 탄력적으로 적용할 필요가 있다.

(1) 제 1 안: 현재의 8개 민원과에 공공갈등민원 전담 인력을 배치

- 단기적으로는 현재의 8개과에서 공공갈등민원을 전담하는 인력을 배치하는 방안이다. 기존의 조직과 인력을 그대로 활용하되, 공공갈등민원에 대한 경험이 많은 조사관들을 공공갈등민원 전담인력으로 재배치하는 방안이다.
 - － 이 경우, 공공갈등민원 전담조사관의 심사수당 현실화, 성과평가 가산점 부여, 조사관간 업무분담체계 확립, 공공갈등민원전담 최소보직기간제, 조

사관간 업무분장체계 확립, 공공갈등민원 외 기타 민원의 업무량 경감 등을 추진할 필요가 있다.

- 이를 통해 현행 조직개편 없이 공공갈등민원 처리에 대한 전문성을 어느 정도 강화할 수 있을 것이다. 그러나 권익위의 근본적인 공공갈등민원 역량 강화에 기여하는 바는 크지 않으며, 국민권익위원회 제도의 발전과는 거리가 있다는 점이 단점이다.

(2) 제 2 안: 공공갈등민원 전담팀의 신설

- 보다 바람직한 방안은 ‘공공갈등민원 전담팀’을 구성해 적은 수이지만 해결이 어려운 공공갈등민원에 대한 조사, 조정, 관리를 전담하도록 하는 방안이다.
 - 예컨대, 2008년 고충처리위원회 시절 고충민원 처리지침 자료를 활용하는 것도 하나의 방법이다. 당시 위원장 지시에 따라 고충민원처리부서와 분리된 별도의 ‘민원조사협력과(가칭)’를 신설해 ‘하남시 광역화장장 갈등, 제주해군기지 갈등’ 등을 다루었다. 즉, 공공갈등관련 부서와 협력해 갈등상황을 모니터링하고, 갈등영향분석을 실시해 대응방안을 컨설팅하고, 민간갈등전문가와 협력해 합의형성절차를 거치도록 하였다.
 - 전담팀이 구성되는 경우, 전담팀 구성원의 민원해결 실적 등이 다른 팀들에 비해 상대적으로 낮아지기 쉬우므로, 공정한 근무평정을 위해서는 전담팀에는 별도의 평정기준을 적용하는 제도적 보완이 필요하다.
 - 이들의 업무수행 능력 개선을 위해서는 외부 ADR 전문가와의 협업, 권익위 내 전문위원과의 협업, 팀 내 구성원들과의 협업이 바람직하다.
 - 이들에 대해 ADR 전문교육을 실시하고, 상시적인 정보공유, 토론, 내부세미나 형식으로 서로의 경험을 공유할 수 있도록 해야 한다. 또한 유능한 팀원들을 대상으로 해외의 협상전문가과정 등을 이수할 수 있도록 지원하는 것도 좋은 방안이다.
- 8개 민원과 중 한 개의 민원과를 공공갈등민원 전담부서로 전환하는 것도 또 다른 대안이 될 수 있다. 상대적으로 업무량이 적은 부서를 유사한 민원처리부서와 통합하여 공공갈등민원과로 변경하는 방안이다. 현재의 고충처리

국의 인력을 그대로 유지하면서, 공공갈등민원에 대한 전담 조직을 마련하는 방안이다. 다만, 이 경우 직제개편이 불가피할 것이다.

(3) 제 3 안: 공공갈등민원 전담 한시조직의 운영

- 전담팀의 구성에 대해 부담이 있다면, 대규모 공공갈등민원이나 국무조정실과의 협업과제 등에 대해 **한시적인 애드호크라시**를 구성, 운영해 본 후 상설 기구로의 전환여부를 검토해 보는 것도 하나의 대안이다.

(4) 제 4 안: ‘공공갈등민원조정원(가칭)’의 설립

- 단기적으로 공공갈등민원 전담팀 구축도 필요하지만, 공공갈등민원을 전담하는 조정원을 독립된 기관으로 설립하는 것은 장기적으로 권익위의 공공갈등민원 관리 및 해소, 그리고 공공갈등에 대한 조사 및 모니터링 역량을 강화하는 최선의 대안이 될 수 있다.
 - 이를 위해 미국의 환경분쟁해결원(IECR)이나 갈등예방 및 해결센터(CPRC)와 같은 기구를 벤치마킹할 수 있을 것이다. 미국의 환경분쟁해결원과 같이 중앙행정기관들이 관련된 모든 공공갈등을 조정하는 기구를 설치하는 방안이다.
 - 이러한 기구의 설립을 통해 다양한 ADR 방안들을 개발하여 갈등조정을 체계화, 활성화하고, 갈등조정과 관련된 조사 등을 전문적으로 지원하는 기관으로 기능하게 할 필요가 있다.
- 국내 유사사례로서 공정거래위원회의 공정거래조정원처럼 독립적인 조정기구를 설치하는 방안이 고려될 수 있다. 즉, 국민권익위원회 산하기관으로 사단법인 형태로 ‘(가칭)공공갈등민원조정원’을 설치하는 방안이다.
 - 공공갈등민원조정원은 중앙행정기관들이 관련된 모든 공공갈등을 조정하는 역할을 수행한다.
 - 또한 공공갈등민원조정원은 공공갈등민원 조정 기능 이외에 다양한 대안적분쟁해결(ADR) 기법의 연구개발, 갈등민원 발생 가능성에 대한 사전 모니터링 및 조사기능, 전문 조사인력의 양성, 갈등 및 분쟁해결 관련 교

육과 훈련 등의 기능을 수행한다.

- 공공갈등민원조정원의 원장은 공공갈등관리에 대한 전문지식이 있는 전문가로 국민권익위원회 위원장이 추천하여 대통령이 임명하는 것이 바람직하다. 이를 통해 공공갈등민원조정원의 독립성과 신뢰도를 높이고, 조직위상을 제고하여 중앙행정기관과의 관계에서 효율적으로 갈등조정 업무를 수행하게 할 필요가 있다.
- ‘공공갈등민원조정원’은 정치적 결정에 의해 실현될 가능성도 있다. 공공갈등관리에 대한 국민적 수요가 높아지고 있고, 빈발하는 대규모 공공갈등 해소 필요성에 대한 사회적 공감대가 증대되고 있음에도 불구하고 이러한 사회적 필요성을 충족시킬만한 조직과 제도적 방안이 마련되어 있지 못하다는 점에서 공공갈등민원조정원 설립은 상당한 설득력을 가질 수 있다.
- 그러나 독립적인 공공갈등민원 조정기관 설치에 국민권익위원회의 조직 확대를 전제로 한 것이어서 현실적으로 국무조정실과 일부 부처들의 반대가 예상되며 따라서 실현가능성이 다소 떨어지고 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 공공갈등민원의 적극적인 관리의 중요성에 대한 사회적 공감대 확산이 필요하며, 또한 국민권익위원회의 인지도 개선이 반드시 선행되어야 한다. 따라서 독립적인 공공갈등민원조정원의 설치에 장기적인 시각에서 체계적이고 전략적으로 접근할 필요가 있다.

2) 조사관 조사수당의 현실화 필요

- 설문조사 결과에서도 나타난 것처럼 조사관의 체계적이고 심층적인 조사를 위하여 심사수당을 현실화 할 필요가 있다. 사실판단의 정확성은 조정의 질을 결정하는 가장 중요한 변수이므로 충분한 조사가 이루어질 수 있도록 조사수당을 현실화할 필요가 있다.
- 특히 조사수당의 현실화는 현장조사의 빈도와도 직결된다. 이상의 조사관 인터뷰 자료 등을 통해 하반기가 되면 현장조사경비가 부족해 필요해도 현장조사가 어려운 경우가 많다는 점이 지적되었다. 현장조사의 어려움은 심층적인 조사의 미흡함으로 이어지기 쉽다.

- 현실적으로 예산의 추가적인 확보가 어렵다면, 현장조사경비 지급을 결정하는 기준을 재조정하여, 공공갈등민원과 같이 다수의 민원인과 피신청기관이 있고, 이들 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 장기간의 민원에 대해 우선적으로 배정하도록 하는 것도 하나의 대안이다.

3) 민간 갈등관리 전문기관의 ADR 지원 확대

- 최근 민원인 집단이 하나인 갈등 외에도 민원인 집단이 둘 이상인 복잡한 갈등사례가 급속히 증가하고 있는 추세이다.
- 이러한 갈등의 경우, 권익위가 민간갈등전문기관 또는 민간 ADR 전문가 등과 협업을 통해 공공갈등민원 해결을 시도하는 것이 바람직하다.
 - 이는 과거 2008년 고충처리위원회 때 실험했던 모델이기도 하며, 대표적인 공공갈등해소 관련 기관인 노동위원회의 운영방식과도 유사하다.
 - 민원인이 민간 전문가 또는 민간 갈등전문기관의 지원과 조력을 받는 경우 보다 원활한 의사소통이 가능해 지고, 권익위의 조정에 대한 민원인의 수용성도 제고될 수 있다.
- 전문가들 설문결과에 따르면, 현재와 같이 조사관만이 활동하는 방식에서 벗어나 공공갈등관련 연구원이나 외부 전문기관과의 협력관계를 구축하는 방식으로 조사 및 조정방법을 개선하는 것이 매우 필요하다고 보았다

4) 공공갈등민원조정 자문 거버넌스 체계 구축 및 활용

- 현재 권익위는 공공갈등민원을 비롯한 집단민원, 다수인 민원에 대해 조사관을 활용해 조정을 실시하고, 내부 전문위원이 조력하여 조사 및 조정의 질을 개선하는 방식을 적용하고 있다.
- 그러나 이러한 방식은 외부 전문가 또는 일반 국민에게 권익위의 공공갈등민원 조정기능에 대한 인지도를 향상시키는 데는 크게 기여하지 못하고 있다.
- 조사관 및 전문가 설문조사 결과에서도 나타난 것처럼 조사관들은 외부전문가 자문 및 민간기관과의 협력의 필요성을 높게 평가하고 있다.
- 정부, NGO, 언론인, 및 전문가를 연결하는 공공갈등민원조정자문 거버넌스를 구축 및 활용함으로써 이러한 문제를 크게 개선할 수 있을 것이다.

- 정기적으로 자문회의나 세미나를 개최하도록 함으로써 권익위의 성과를 홍보하고, 동시에 공공갈등민원 관리 역량을 크게 강화할 수 있을 것이다.
- 예컨대, 자문 거버넌스는 분기별 회의 과정에서 1) 전 분기에 있었던 공공갈등조정 사례 보고 및 논의, 2) 이후 분기에 있을 공공갈등조정 사례에 대한 논의, 3) 인지도 및 활용도 제고 방안 논의, 4) 발전방안 등을 논의하게 된다.
- 또한 비정기적으로 위원장이 필요하다고 판단되면 회의를 소집하도록 해, 권익위 단독으로 해결하기 어려운 갈등민원에 대해 협조를 구할 수 있다. 자문기구인 지역 NGO와의 소통, 주민과의 신뢰구축, 정부기관간 협력방안 모색 등의 과정에서 자문 역할을 수행할 수 있을 것이다.
- 정부, NGO, 언론인, 학계 전문가 등이 참여하는 자문 거버넌스 체계는 권익위에 대한 우호적 관계 네트워크의 확대에 기여함으로써 권익위에 대한 사회적 인지도 향상에 크게 기여할 수 있을 것이다.

5) 민원처리시스템의 개발: 민원유형별 처리시스템의 정교화

- 분쟁조정처리 효율화를 위하여 일본의 공해등조정위원회에서는 공해분쟁사건을 분류하여 재정사건과 알선, 조정, 중재 사건으로 재분류함으로써 공해분쟁처리제도에 따라 처리하고 있다.
- 민원처리시스템의 개발을 통해 민원 유형별로 가장 효율적인 조정 절차를 적용함으로써 조정의 효율성을 크게 개선할 수 있을 것이다.
- 현재 현장조사카드의 기술 방식이 다소 형식적이며, 구체적인 조사 및 조정 활동 노하우를 축적하는 데도 미흡하다. 조사관마다 기술 방식이 다르며, 몇 번의 접촉과 협의가 있었는지를 정확히 파악하기 어렵다. 또한 각 단계에서 어떤 내용을 협의했고, 이슈별, 각 당사자별 입장과, 조정가능성, 대안의 제시 등에 대해서도 구체적으로 기술되어 있지 못하다.
- 조사 및 조정 노하우의 축적과 분석은 권익위 ADR 역량강화의 핵심적인 요소이므로, 개선이 시급하다.
 - 거액의 예산을 투자해 사례정보시스템을 개발하지 않더라도, 현장조사카

드에 대한 기술방법 가이드라인을 제공하고, 전문위원 등이 검토 과정에서 이를 점검하는 방식으로도 민원유형별 처리사례시스템 구축 기반을 마련할 수 있다.

6) 사례정보시스템의 구축 및 활용

- 장기적으로는, 민원처리시스템을 토대로 사례정보시스템을 구축하고, 조사관들이 사례정보시스템을 적극적으로 공유하고 활용할 수 있도록 해야 한다. 사례정보시스템을 활용하여 다양한 공공갈등민원에 대해 맞춤형 ADR 기법 및 절차의 적용이 강화될 수 있다.
- 민원 유형별 민원처리시스템은 향후 권익위의 조사 및 조정활동에 대한 사례정보화시스템 구축의 토대가 된다. 조사관은 공공갈등민원 해결과정에서 강의실 교육 외에서 유사 사례에 대한 실무적 경험과 노하우가 요구되기 때문에, 다른 조사관들이 수행한 공공갈등민원에 대한 사례를 축적해 정보화시스템을 구축함으로써 지식을 공유할 필요가 있다.
- 설문조사 결과에서도 나타난 것처럼, 전문가들은 공공갈등민원 조정사례 및 정보에 대한 관리를 통해 이를 활용하도록 해야 한다는 점에 대해서도 적극적으로 동의하였다. 이를 위해 공공갈등민원 조정사례에 대한 사례정보시스템 구축을 통해 조사관들뿐만 아니라 정부부처들 간에 갈등관리 노하우를 공유하는 방안이 바람직하다.

7) 조정 전 합의를 촉진하기 위한 전문적 상담 서비스 실시

- 본격적인 조정단계에 들어가기 전에 당사자 간의 합의를 촉진하기 위해서는 전문적인 상담서비스가 큰 역할을 할 수 있다.
- 미국의 경우 본격적인 환경 분쟁 조정절차를 진행하기에 앞서 신청자는 환경청의 갈등예방 및 해결센터(CPRC)나 지역사무소의 분쟁조정 담당자들로 하여금 ADR에 관한 상담, 중립자의 소개, 스스로의 조정 실시 등을 거치도록 하고 있다. 또 환경분쟁해결원(IECR)은 연방정부가 환경분쟁해결에 기여하기 위한 전문적인 ADR 서비스를 제공하고 있다.

- 현재 종합민원상담센터와 지방민원상담센터가 상담 역할을 수행하고 있지만, 주로 민간인으로 구성된 자원봉사 활동이 주가 되고 있고, 센터의 운영시간도 짧아 충분한 상담 기능을 수행하기는 어렵다.
- 따라서 조정 전 합의 기능을 위해 전문적 서비스를 제공하는 등 상담기능을 확대하는 방안의 마련이 필요하다. 이를 위해 전직 조사관, 외부전문가 등을 활용하면 센터의 운영을 보다 상시적으로 확대할 수 있을 것이다.
- 그러나 이러한 대안을 모색하기 위해서는 상시 지방민원상담센터 운영을 위한 예산이 고정적으로 투입되어야 하는 한계가 있다.

8) 지방자치단체를 대상으로 한 공공갈등민원 상담서비스 및 조정교육 실시

- 지방자치단체는 대부분 민원의 피신청인임에도 불구하고, 자체적인 조사 및 ADR 인력의 부족, 전문성 부족 등의 한계를 드러내고 있다.
- 따라서 권익위 조사관들과 전문위원들이 한 달에 한번 정도 지방자치단체를 찾아가 ADR 교육이나 현장에서의 조정노하우를 교육하고, 각 자치단체가 안고 있는 고충민원에 대해 상의함으로써 잠재되어 있는 공공갈등민원을 발굴하고, 지방자치단체의 갈등대응 역량을 개선하는데 기여할 수 있을 것이다.
- 자치단체를 대상으로 한 공공갈등민원관리 교육은 권익위의 인지도를 향상시키고, 공공갈등관리에 대한 권익위의 역할을 확대하기 위한 정부내 우호적 환경을 조성하는데도 기여할 수 있을 것이다.

9) 전문위원의 전문 영역 다양화

- 현재 권익위는 전문위원 6명을 보유하고 있지만, 전문위원의 전공 영역이 법학에 편중되어 있는 한계를 지니고 있다.
- 현재 법률보좌관실에서 법률자문을 하고 있는 점을 고려할 때, 전문위원을 ADR 전문가, 건축학, 도시계획 전문가 등으로 다양화할 필요가 있다.

10) 조정의 전문성이 높은 분야에 대한 선택과 집중

- 공공갈등민원의 대상 중 특히 다수의 행정기관이 관련되어 있는 도로교통, 도시개발, 군부대 관련 민원에 대해서는 특별한 관리가 요구된다.
- 이들 민원들은 첫째, 100명 이상의 대규모 집단민원이 대부분이며, 둘째, 다수의 정부기관 간 이견이 크며, 셋째, 갈등이 장기간 심화되어 정부기관 간, 정부-민원인간 상호 신뢰가 낮고, 넷째, 막대한 금전적 이해관계가 관련되어 있으며, 다섯째, 문제해결을 위해 새로운 입법이나 정책결정자의 정책적 결단이 요구된다는 점 등을 주요 특징으로 하고 있다. 따라서 이들 민원들은 중립적 제3자 기관의 조정을 통해 적극적으로 문제를 해결하지 않으면 갈등의 심화 및 장기화가 쉽게 예상된다.
- 이들 민원들은 권익위의 조직적 차원의 대응과 조사관의 전문성이 요구되는 민원분야들이라고 할 수 있다. 따라서 향후 이러한 공공갈등민원에 대한 집중관리가 요구되며, 장기적으로 전담센터 구축과 전문 인력 확충 등을 통해 조정 전문성을 점차 강화할 필요가 있다.
- 특히 군부대 관련 민원은 일반 행정기관이 주체가 되는 민원과 달리 정보공개 범위와 주민과의 사전협의 가능성이 상대적으로 낮고, 정책결정과정에서도 제한이 많기 때문에 권익위와 같은 제3의 조정자가 절실한 민원분야이다. 군 관련 민원 분야는 일반 교통도로, 도시개발 민원과는 차별화되는 더 특화된 전문성이 요구된다.
- 마찬가지로, 전문가 설문조사 결과에 따르면 권익위의 조정 전문성이 높은 분야는 도로분야가 가장 전문성이 높은 분야로 나타났고, 다음으로 환경, 도시, 보건복지, 수자원 등의 순으로 나타났다. 또한 권익위하 향후 역점을 두어야 하는 공공갈등민원 분야 역시 도시, 보건복지, 환경 분야로 나타났다.
- 이러한 결과는 공공갈등민원의 발생 빈도가 높으며 또한 현장조사가 이루어지는 분야가 대체로 도로, 도시, 환경 등과 관련된 분야라는 조사관 인터뷰 결과와도 일치한다.
- 따라서 다양한 공공갈등민원 중에서도 도로, 환경, 도시 등의 분야에서 발생하는 공공갈등민원에 대한 권익위의 조정 전문성을 강화하는데 집중하는 것이 바람직하다. 특히 군부대 관련 갈등민원에 대한 조정전문성 강화를 통해

군부대 관련 갈등의 유일한 중립적, 전문적 조정기관으로서 자리매김할 필요가 있다.

11) 스마트폰용 모바일 앱(app)을 활용한 민원접수 강화 및 상담 서비스의 다양화

- 민원접수 방식의 다양화를 모색할 필요가 있다. 고충민원의 접수 경로를 살펴보면, 국민신문고 51.9%, 대통령 비서실 20.3%, 서신 16.0%, 방문 6.3% 순으로 높게 나타났다. 고충민원 중 서신, 방문, 기관 홈페이지 등 국민권익위원회를 대상으로 직접적으로 제기되는 민원의 비율이 전체 고충민원의 25% 미만인 상황이다. 이러한 결과는 국민권익위원회에 대한 일반 국민들의 인지도가 높지 않은 점과도 밀접한 관련이 있다.
- 이처럼 권익위로의 민원 접수는 대부분 인터넷과 전화로 이루어지고 있으나, 스마트폰의 보급을 고려할 때 SNS 등을 통한 민원접수 및 실시간 상담이 가능하도록 하는 제도적 보완이 필요하다.
- 특히 권익위는 스마트폰 사용자들을 위한 모바일 앱(app)개발을 통해 국민에 대한 서비스를 시작하고 있지만, 여전히 그 활용도가 높지는 않다. 따라서 모바일 앱을 활용한 민원신청에 대해 보다 적극적인 홍보 노력이 요구된다.

12) 조사관 대상 ADR 훈련 및 교육 확대

- 조사관이 어느 정도의 ADR 교육과 훈련을 받았는가는 조정의 성공을 결정하는 핵심적인 요인이다. 전문가들은 무엇보다 현재 조사관 대상의 공공갈등민원 조정에 대한 훈련 및 교육 확대가 절실하다고 평가하였다.
- 그 이유는 첫째, 공공갈등민원은 일반민원과는 크게 다른 특성을 지니고 있음에도 불구하고, 훈련 및 교육이 다른 일반민원 관련 교육보다 상대적으로 부족하다고 보았기 때문이다. 둘째, 공공갈등민원 조정은 일반 민원과 달라서 다양한 ADR 기법을 활용할 수 있을 정도의 전문성을 필요로 하므로, 더 많은 교육과 훈련을 통해 다양한 ADR 기법의 활용능력을 제고할 필요가 있

기 때문이다.

- 이를 위해 현장조정회의 방법에 대한 사례중심의 사내교육 강화, 현장조정회의 수행경력이 있는 베테랑 조사관과 경험이 없는 조사관을 멘토-멘티로 함께 묶어 팀으로 활동하도록 하는 방안 등이 대안으로 고려될 수 있다.
- 조사관들의 교육과 훈련을 통해 공공갈등민원별 맞춤형 조정기법 및 절차의 적용이 가능해 질 것이다.

2. 공공갈등관리 기관간 역할 및 기능 조정방안: 국무조정실과의 협업을 중심으로

- 현재 우리 정부의 공공갈등관리체계는 대통령 산하 국민대통합위원회가 중심점이 되고 있지만, 상징적인 관리기구의 역할 수행에 그치고 있다. 따라서 정부기관간 갈등을 비롯한 국가 전반의 실질적인 갈등관리 컨트롤타워 역할을 국무조정실이 수행해야 한다.
- 그러나 현재 국무조정실은 공공갈등관리를 전담하는 조직구성원이 소규모(공공갈등관리지원관 포함 4명)에 불과하며, 따라서 이들이 전국적으로 발생하는 공공갈등을 모니터링, 조정, 관리한다는 것은 현실적으로 어렵다. 국무조정실의 갈등관리 컨트롤 타워 역할이 본래의 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 고려될 필요가 있다.
- 따라서 국무조정실이 공공갈등에 대한 관리 컨트롤 타워 역할을 수행하고, 국민권익위원회는 실제적으로 현장에서 공공갈등에 대한 조정 기능을 수행함으로써 국무조정실과 국민권익위원회간 협업을 통해 공공갈등관리의 시너지 효과를 최대화할 수 있을 것이다. 이를 위해 다음과 같은 방안들이 고려될 필요가 있다.

1) 제 1 안: 국무조정실에 ‘(가칭)갈등모니터링위원회’를 설치하고, 권익위가 실무 기관 역할을 수행하는 방안

- 현재 국무조정실에 ‘(가칭)갈등모니터링위원회’를 상설기구로 설치하고, 정부 위원-민간위원-갈등관리전문가위원을 상임위원으로 위촉하고, 해당 위원회의 간사 역할을 국민권익위원회가 맡도록 하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.
 - 위원회를 통해 갈등모니터링과 함께 사안의 중대성에 따라 직권조사에 대한 결정을 상시적으로 할 수 있도록 한다. 권익위는 갈등모니터링위원회의 간사로서 직권조사 결정사항에 대한 실무적 조사 역할을 수행하는 것이다.
 - 이처럼 국무조정실은 현재 실행 및 집행기능이 미흡하지만, 권익위를 통해서 이 기능을 실현할 수 있다. 또한 국무조정실은 개별 부처가 권익위의 활동에 협조를 하도록 역할을 수행할 수 있다.
 - 이를 통해 권익위는 법 개정 없이도 사전적인 개입을 통한 직권조사의 범위를 확대할 수 있고, 국무조정실은 스스로의 업무역량과 성과를 증진할 수 있는 윈-윈 효과를 거둘 수 있다.

2) 제 2 안: 현행 갈등점검협의회의 기능을 강화하는 방안으로 권익위가 협의회의 간사 역할을 수행하도록 하는 방안

- 현 정부 들어 최근 신설된 갈등점검협의회의 운영을 보다 확대하고, 이 과정에서 권익위가 간사 역할을 수행함으로써 갈등점검협의회의 실질적인 기능을 강화하는 방안이 고려될 수 있다.
 - 권익위는 현재 다수의 정부부처가 피신청인으로서 관련된 복합적인 갈등민원을 처리하고 있다. 그러나 정부부처 간 갈등의 골이 깊은 경우 각 부처가 문제해결 필요성과 의지를 갖도록 하는 것은 매우 어려운 문제이다.
 - 반면, 국무조정실은 갈등점검협의회의에 각 정부부처를 참석시키는 것은 어렵지 않으나, 갈등점검협의회의는 당사자간 입장 차이를 명확히 재확인하는데 그치기 쉽다.
 - 따라서 갈등점검협의회의가 제 기능을 하기 위해서는 사실관계를 명확히 조

사하고, 갈등 관련 부처들 간에 문제의식을 공유하도록 하고, 각자의 입장과 이해관계를 고려해 타협점을 찾도록 유도해 주는 길잡이 역할이 필요하다. 다수의 전문적인 조사관 및 전문위원 인력을 보유한 권익위는 갈등점검협의회의 실무 기관으로서 이러한 기능을 수행하기에 충분하다.

3) 제 3 안: 권익위가 국무조정실과 함께 공공갈등 선제 대응을 위한 기획조사를 실시하는 방안

- 권익위는 다수의 현장조정경험을 토대로 국무조정실이 갈등관리 컨트롤타워 역할을 하는데 조력자 역할을 할 수 있다.
 - 국무조정실의 주도 하에 권익위가 공공갈등에 대한 예방적 조사, 기획조사 등을 실시함으로써, 공공갈등의 확산이나 증폭이 예상되는 갈등사례들을 발굴하고 갈등의 증폭을 예방하는데 기여할 수 있을 것이다.
 - 이 경우, 권익위는 공공갈등에 대한 선제적 조사활동을 확대할 수 있으며, 국무조정실은 공공갈등관리 모니터링 기능이 대폭 강화될 수 있는 장점이 있다.

3. 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR의 사회적 인식 개선 방안

- 국민권익위원회가 공공갈등민원에 대한 실질적 조정기관임에도 불구하고, 이에 대한 일반 국민들의 인지도가 낮은 점은 권익위의 적극적인 갈등관리 역할을 제약하는 중요한 요인이 되고 있다.
- 따라서 권익위의 공공갈등민원 ADR에 대한 사회적 인식의 개선은 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량의 또 다른 핵심 축을 구성한다. 권익위의 공공갈등관리에 대한 인지도 및 신뢰도 증진, 권익위의 공공갈등관리 역할 확대를 위한 사회적 풍토 조성을 위해서는 다음과 같은 방안들이 추진될 필요가 있다.

1) 사례집 발간, 웹사이트 활용 및 언론노출 빈도 증대

- 전문가 대상 설문조사 결과에 따르면, 권익위의 공공갈등민원 조정기능에 대한 대국민 홍보수준은 상당히 미흡한 수준으로 평가되었다. 이러한 결과는 권익위의 공공갈등민원 조정 기능에 대한 일반국민의 인지도가 낮다는 점과 맞물려 홍보활동 개선 필요성을 보여준다.
- 공공갈등조정외 다양한 성공사례들을 묶어 발표하거나, 언론 보도자료 형식으로 발표하는 기회를 통해 권익위의 공공갈등민원 ADR에 대한 대국민 인지도를 제고할 수 있을 것이다.
- 특히 공공갈등의 사전예방을 위한 조사 사례, 공공갈등민원 조정 성공사례 등의 발간이 인지도는 물론 조정대상의 범위 확대를 위한 기반조성에도 기여할 것이다.
- 공익광고를 활용하는 방안도 고려할 수 있다. 분쟁조정 당사자가 만족하는 성공적인 사례를 웹 사이트나 언론 등 다양한 매체를 통하여 발표하는 방안도 고려할 필요가 있다.
- 특히 대부분의 언론보도가 권익위의 중재역할에 대한 부분을 강조하기 보다는 직접 당사자인 피신청기관과 민원인을 집중 조명하는 경향이 있으므로, 권익위의 역할이 강조된 보도자료가 제공되도록 해야 한다.

2) 피해구제기관에서 실질적인 분쟁해결·갈등조정 지원기관으로서의 이미지 구축

- 기존의 연구들에 따르면 국민들이 분쟁조정기관 또는 갈등조정기관을 당사자간의 분쟁해결의 실질적인 지원기구로 생각하기보다는 일종의 직권에 의한 피해구제기관으로 평가하는 경향이 강하다(함영주, 2009; 홍준형, 2006). 이렇게 되면 국민권익위원회가 다양한 공공갈등민원에 대한 실질적인 조정기능보다는 단순 민원해결기관으로 인식될 수 있다.
- 특히 권익위가 공공갈등민원에 대한 조정역할을 한다는 사실에 대해 대부분의 일반인들은 잘 알지 못하고 있다. 심지어 전문가들조차 권익위에 대한 인지도가 높지 않은 실정이다.
- 따라서 실질적인 분쟁해결·갈등조정 지원기관으로서 권익위의 이미지를 제고하기 위한 노력이 필요하다.

- 갈등조정이나 분쟁조정을 교육하는 로스쿨, 행정학·경영학과 교수나 강사들에게 권익위의 갈등조정 사례집을 제공하고, 이를 교육 자료로 활용하도록 유도하는 것도 좋은 대안이다.

3) 지역상담센터의 상설화 및 활성화

- 최근 국민권익위원회는 서울 등 전국 11개 권역별로 설치된 지역상담센터 가운데 서울만 존치시키고 나머지 10곳은 폐지하거나 자치단체에 이관키로 결정함으로써 개소 1년도 못돼 폐지되는 상황을 맞이하였다.
- 자치단체들에서는 지난 1년 동안 충분한 홍보도 진행하지 않은 채 주민들에게 도움이 되는 상담센터를 폐지하는 것을 이해하기 어렵다는 지적이다. 특히 권익위는 상담센터의 설치 근거가 법령에 없어 체계적 관리가 어렵고, 서울센터를 제외한 10개 센터는 조사관에 의한 전문상담이나 사건접수·처리 등이 불가능 하다는 등 이용률 저조의 원인을 파악하고 있음에도 불구하고, 이를 해결하기 위한 노력 대신 폐지를 선택함으로써 언론의 비판을 받고 있다(강원도민일보, 2013.10.1.). 이번 폐지결정은 국민권익위원회에 대한 신뢰도 하락은 물론 인지도 개선 측면에서 저해요인이 될 수밖에 없다.
- 일본의 경우 지방의 분쟁조정을 활성화하기 위해 도도부현 및 시정촌에서 공해고충상담원을 배치하여 운영하고 있다. 이는 민원인이 상담원과의 상담을 통해 상호간 합의를 촉진할 수 있다는 장점이 있다.
- 따라서 권익위는 지역상담센터를 서둘러 폐지하기 보다는 오히려 적극적인 활성화 방안 모색이 바람직하다. 이를 위해 권익위에 민원을 제기하면 지역상담센터에서 먼저 상담서비스를 받도록 의무화하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.
- 지역상담센터의 상설화 및 활성화는 현재와 같은 권익위원회의 처리대상 민원 과다로 인한 업무부담을 감소시키는데도 크게 기여할 수 있다.

4) NGO 인사들의 조정위원 참여

- 공공갈등민원 조정제도에 대한 대중들의 인지도와 활용도를 제고하기 위하여 갈등 조정과정에 시민단체들을 적극적으로 참여시킬 필요가 있다. 따라서 공공갈등민원 조정위원으로 시민단체 인사들을 적극 참여시키는 방안을 고려할 필요가 있다.
- 특히 환경갈등, 도시재개발사업, 비선호시설 입지 등 NGO의 활동이 적극적인 분야에 대한 NGO의 조정위원 참여는 갈등 완화는 물론 신뢰관계 구축에도 큰 도움이 될 것이다.

4. 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR의 법제도적 인프라 구축방안

- 국민권익위원회가 공공갈등민원 ADR 역량을 구축하기 위해서는 현재의 공공갈등민원 관련 법·제도에 대한 정비가 필요하다.
- 특히, 권익위가 다양한 공공갈등민원에 대해 적극적으로 대응하고, ADR의 실효성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 공공갈등민원 관련 법제도의 정비가 필요하다.

1) 공공갈등민원 개념의 정립

- 공공갈등민원 조정대상의 확대를 위해서는 현재의 다수인 민원 관련 규정들에 대한 수정보완이 필요하다. 특히 권익위의 공공갈등에 대한 관리 역량을 강화를 위해서는 현재와 같이 공공갈등민원을 다수인 민원과 동의어로 보는 시각을 벗어날 필요가 있다.
- 실제 5인 이상이 관련되지만 5인 이상에 의해 민원이 제기되지 않는 경우도 발생될 수 있다. 또한 비록 1인에 의해 민원이 제기되었지만, 관련 사안에 의해 발생하는 손해는 불특정다수를 상대로 발생하는 경우도 있을 수 있다. 즉, 민원인의 숫자가 아닌 사안 그 자체로 공공성을 판단해야 한다.
- 공공갈등을 원인제공자와 피해자로 구분하고 당사자를 정부와 민간으로 구분해 4가지 유형으로 분류하면, 공공갈등민원은 그 중에서도 원인제공자가

- 정부 또는 민간이며, 피해자가 민간인 유형에 해당된다. 다만 원인제공자가 민간인 경우, 적어도 관계기관으로서 정부가 피신청인에 포함되는 경우이다.
- 따라서 공공갈등민원은 ‘정부, 지자체 및 공공기관의 정책 또는 사업 추진과정에서 공공과 민간의 다수 이해관계자들 간 가치, 이해관계 등이 양립되기 어려운 상황이 발생됨으로써 피해 당사자인 민간에 의해 행정기관을 대상으로 제기된 민원’으로 정의될 수 있다. 따라서 기존의 다수인 민원으로부터 공공갈등민원으로의 개념 전환이 필요하다.
 - 이를 위해, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 (대통령령 제24418호)’에 규정된 ‘다수인 관련 민원(제18조)’을 ‘공공갈등민원’으로 변경을 추진하는 것이 바람직하다. 현재 다수인관련 민원에 대한 세가지 규정 들은 공공갈등민원의 개념을 반영하기에 충분할 것이다. 다만 국민권익위원회 지침(제2조)에 규정된 ‘다수인’을 5인 이상으로 하는 규정을 삭제할 필요가 있다.
 - 이 경우, 민원이 제기될 경우 공공갈등민원인지 여부에 대한 결정이 쉽지 않기 때문에, 공공갈등민원이 접수되면 공공갈등민원 여부를 객관적이고 중립적으로 판단할 수 있도록 ‘(가칭)공공갈등민원심의위원회’를 두어 공공성 여부를 판단하도록 할 수 있을 것이다. 또한 이 위원회에 외부 갈등관리전문가들을 참여시켜 판단하도록 하면 문제의 소지를 크게 줄일 수 있을 것이다.

2) 사전조사 기능부여

- 공공갈등의 사전적 예방을 위한 국민권익위원회의 역할을 강화하기 위하여 법과 제도의 정비가 필요하다.
- 권익위원회의 업무 범위가 ‘민원’으로 한정되어 있으므로, 법규 그대로 해석할 경우, 사전적이고 선제적인 공공갈등관리 활동을 수행하기 위한 근거법이 없는 것으로 해석될 수 있다.
- 그러나 갈등이 확산된 이후의 갈등조정은 이해관계자들의 확대, 각자의 입장의 고수, 상대방에 대한 불신의 심화 등으로 인해 쉽지 않은 경우가 대부분이며 이로 인한 막대한 사회적, 경제적 비용이 초래되고 있다.
- 또한 지금까지 기획조사, 제도개선 등 국민권익위원회에서 사실상 직권조사

기능을 수행해왔고, 고충민원의 사전예방 등 적극적인 국민 권익구제의 필요성을 고려하더라도 국민권익위원회에 직권 조사권을 부여할 필요가 있다.

- 다만, 공공갈등에 대한 선제적 대응을 위한 국민권익위원회의 사전적 직권조사 기능부여 시, 공공갈등으로 인해 '부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 제18조'에서 규정한 다수인 민원이 제기될 가능성이 있는 사례'로만 직권조사 대상 공공갈등의 범위를 한정할 필요가 있다.
- 따라서 1차적으로 접수된 민원을 검토하여 갈등증폭이 예상되는 경우 권익위가 사전조사를 실시할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
- 현재 국가인권위원회는 민원인의 신청이 없더라도 사안의 중요성에 따라서 사전, 선제적으로 대응이 가능하다. 대표적으로 국가인권위원회는 촛불집회, 밀양송전탑갈등 등 인권침해가 클 소지가 있는 사안들에 대해 사전조사를 실시하였다. 권익위 역시 이러한 사전적 조사기능을 부여함으로써 공공갈등의 예방적 관리에 크게 기여할 수 있을 것이다.

3) 행정기관 요청에 의한 민원조사

- 현재 권익위의 민원조사는 민원인에 의해 행정기관을 피신청인으로 민원이 제기되어야만 개시될 수 있다.
- 그러나 민원의 피신청인인 행정기관들 역시 갈등의 당사자인 점을 고려할 때 행정기관의 요청에 의해서도 민원조사가 개시될 수 있도록 법 개정이 이루어질 필요가 있다.
- 갈등의 원인제공자이거나 피신청인인 행정기관이 스스로 조정자 역할을 하는 것은 바람직하지 않다. 또한 민원인 역시 중립적인 제3의 기관을 조정기관으로 선호하게 마련이다. 그런데 국민권익위원회에 대한 국민들의 인지도가 낮은 상황에서 민원이 제기되지 않는다면 갈등민원에 대한 중립적인 제3자 기관의 개입은 사실상 어렵게 된다.
- 행정기관 요청에 의해 권익위의 민원조사가 가능해지는 경우 민원에 관련된 행정기관들은 중립적인 제3의 기관인 국민권익위원회의 조정을 받을 기회가 확대되며, 권익위는 실질적인 조정기구로서의 역할을 강화할 수 있을 것이다.

4) 권익위가 실시하는 현장조정회의, 조정협의회 등에 해당 행정기관의 고위 관리자가 참여할 것을 의무화하는 방안

- 권익위의 갈등조정 기능이 실효성을 발휘하기 위해서는 현장조정회의나 조정협의회 등 실무적 협의결과에 대해, 최종적 논의를 하고 그에 책임질 수 있는 고위 관리자나 결정권자가 참여하는 것이 핵심이다.
- 따라서 권익위가 조정을 위해 실시하는 회의 또는 협의회에 해당 행정기관의 관리자급 공무원의 참여를 의무화하는 것이 바람직하다.

5) 의무이행권고제도의 도입: 권익위의 조정 결과에 대한 구속력 강화

- 현행 조정의 효력을 민법상 화해에서 재판상 화해의 수준으로 격상시켜, 조정결과에 대한 이행력을 담보하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 권익위의 조정 결과에 대한 의무이행권고제도를 도입하는 것이 바람직하다.
- 일본은 공해분쟁 처리제도의 실효성을 높이기 위한 수단으로서 의무이행권고제도를 시행하고 있다.
- 또한 권익위 결정이 실효성을 확보하기 위해서 고충민원이 접수, 처리되는 과정에서 해당 처분의 집행 등을 일부 또는 전부 정지할 수 있게 하는 규정을 신설하는 것도 바람직하다.
- 다만, 이와 같은 효력강화 법안은 행정심판 등과의 역할 구분이 필수 전제이므로 매우 조심스럽게 추진되어야 할 것이다.
- 특히 해당 행정기관이 조정 후 이행을 약속하고도 예산의 미배정 등을 이유로 집행을 지연하는 경우가 빈번하다. 따라서 법 개정을 통해 권익위 조정결과에 대한 적기 이행에 필요한 예산을 배정하도록 요구하는 ‘(가칭)예산배정권고권’을 확보할 수 있도록 하는 법제도적 보완이 요구된다.

제3절 국민권익위원회 공공갈등민원 ADR 역량 구축방안 로드맵

1. 개요

- 이 상에서 제시된 국민권익위원회 공공갈등민원 조정제도의 개선 방안들을 단기, 중기, 장기방안으로 구분하여 로드맵을 제시하였다.
- 제시된 개선방안은 선행연구, 현황조사, 조사관 설문조사, 전문가 설문조사, 국민권익위원회 조사관 및 과장 면담 등에서 제시된 방안들을 시간적 범위를 고려하여 분류, 배열한 것이다.
- 각 시기별 로드맵은 국민권익위원회의 공공갈등민원관리 역량의 차원에서 접근하기 위해, 조직구조 및 인력부문, 조사 및 조정방법부문, 법제도적 기반부문, 사회적 인식부문의 4개 차원으로 구성되었다.
- 이하에서 제시된 단기, 중기, 장기안의 로드맵과 추진사항들에 대한 우선순위 결정은 전략적 판단사항으로 반드시 제시된 순서에 따라 수행되어야 하는 것은 아니다.

2. 공공갈등민원 ADR 역량 단기 개선방안

- 단기 개선방안은 1-2년 내에 실천 가능한 사항들로 구성되어 있으며, 조직구조나 인력의 대폭적인 개편 없이 현재의 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 역량을 강화하는데 초점을 맞추고 있다.
- 따라서 현재 권익위의 역량을 향상시키기보다는 공공갈등민원 중심으로의 재배치를 통한 선택과 집중 전략을 통해 공공갈등민원에 대한 시급한 역량 보완에 초점을 맞추고 있다. 따라서 장기적이고 전략적인 발전방안과는 다소 거리가 있는 단점이 있다.
- 이를 위해 단기 전략은 공공갈등민원 전담조사관 배치, 외부 전문가 풀 구성 및 자문확대, 스마트폰용 모바일 앱 활용도 개선, 국조실과의 협업을 통한 조사 및 조정기능 강화, 권익위 조정 성공사례들에 대한 홍보 강화 등을 대안으로 포함하고 있다.

<표 7-1> 공공갈등민원 ADR 역량 단기 개선방안

시기	부문	개선방안
단기	조직구조 및 인력부문	- 현 8개 민원과에 공공갈등민원 전담 조사관 배치 - 공공갈등민원 담당 조사관에 대한 심사수당 현실화 - 공공갈등민원 담당 조사관의 성과평가 가산점부여 - 1조사관 1민원 방식의 탄력적 적용을 통한 부담 경감
		- 현장조사가 반드시 필요한 민원인지 판단하는 기준을 개발 적용 - 현장조사 필요성 기준에 따라 심사 후 현장조사 경비를 우선 지급
		민-민-관-관 갈등에 대해서 외부 갈등관리전문기관의 ADR 지원을 받음
		전문위원의 전공 영역 다양화, 특히 ADR 전문가나 공공갈등민원이 빈번한 도시계획 및 건축 분야의 전문가 등을 확보
	조사 및 조정방법부문	현장조사카드 기술 가이드라인을 마련함으로써 갈등관리사례 정보가 축적될 수 있도록 하는 기반 마련
		스마트폰 용 모바일 앱 활용도 개선
		- 갈등분야 별 외부전문가 풀 구성 - 외부 전문가와의 협업을 통한 조정역량 강화
		- 공공갈등의 유형과 성격, 원인에 따라 해결을 위한 절차 매뉴얼 개발 - 민원처리시스템의 개발
		조사관의 조정 역량 강화를 위한 외부 전문가 교육 및 워크숍 실시
		국조실과의 협업을 통한 조사 및 조정기능 강화
	법제도적 기반부문	공공갈등민원 개념의 재정립
		- 권익위의 사전조사 기능 부여를 위한 법적 기반 마련 - 권익위가 실시하는 현장조정회의, 조정협의회 등에 해당 부처의 고위 관리자가 참여할 것을 의무화 하는 법개정 추진
	사회적 인식부문	공공갈등민원 ADR 우수 사례집 발간, 웹 사이트 활용, 언론노출 빈도 증대
		홍보예산 확충
		NGO, 전문가, 언론인 등이 참여하는 자문위원단의 구축
		지역상담센터 운영 확대방안 마련
		갈등관리를 교육하는 교수 및 강사들에게 갈등조정 사례집을 제공하고, 교육 자료로 활용하도록 함
		국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 기능에 대한 공익광고 확대

3. 공공갈등민원 ADR 역량 중기 개선방안

- 중기 개선방안은 1-3년 내에 실천 가능한 사항들로 구성되어 있으며, 단기적인 대중적 접근보다는 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정의 실질적 역량을 강화하고, 장기적인 전략의 추진 기반을 조성하는데 초점을 맞추고 있다.
- 이를 위해 중기 개선 방안에는 공공갈등민원 전담팀구성, 국무조정실과의 협업관계 제도화, 외부 전문가가 참여하는 조정 자문 거버넌스체계 구축, 행정기관 요청 시 민원조사 시행을 위한 법 개정 추진, 국무조정실의 갈등모니터링위원회에 실무기관으로 참여 등의 방안들이 포함되어 있다.

<표 7-2> 공공갈등민원 ADR 역량 중기 개선방안

시기	부문	개선방안
중기	조직구조 및 인력부문	<공공갈등민원 전담팀 구성> 1) 공공갈등민원 전담팀의 신설(현행 9개 민원과 + 공공갈등민원과(팀) 신설), 2) 기존 민원과 하나를 공공갈등민원 전담과로 전환하고, 규모가 작은 두 개 과를 하나로 통합함으로써 9개 민원과의 수를 유지하는 방식 3) 비상설 공공갈등민원 전담팀의 운영
		- 국무조정실과의 협업 관계 제도화 - 국무조정실 갈등모니터링위원회에 실무 기관으로 참여 하는 방안 추진
		외부 전문가, 시민단체 등이 참여하는 조정 자문 거버넌스 체계 구축
		- 지방자치단체를 대상으로 한 ADR 교육 및 현장노하우 전수 - 자치단체의 고충민원을 상담함으로써 잠재된 공공갈등민원을 발굴하고, 지자체의 갈등대응 역량을 지원
		공공갈등민원 전담 조사관에 대한 해외 연수 및 ADR 자격증 취득 지원
		- 지역상담센터의 상설조직화 - 지역상담센터의 인력 확충
	조사 및 조정방법부문	사례정보시스템 개발을 통해 갈등조정 노하우, 기법 등이 조사관들 간에 공유되도록 함
		조정 전 합의를 위한 전문적 서비스 제공
		멘토-멘티 제도를 통한 조사관 조사 및 조정 능력 향상

	법제도적 기반부문	행정기관 요청에 의한 민원조사가 가능하도록 법 개정 추진
		국무조정실 갈등모니터링위원회에 실무 기관으로 참여
		의무이행권고제도 추진
		지역상담센터의 상설기구화를 위한 법적 근거 마련
		현행 다수인 민원을 공공갈등민원으로 개념 확대 추진
		공공갈등에 대한 권익위의 예방적 사전조사 기능을 확대하기 위한 법개정의 추진
	사회적 인식부문	피해구제 기관에서 실질적인 분쟁해결, 갈등조정 지원기관으로 이미지 구축
		지역상담센터의 법제화 및 예산 확대
		NGO 인사들의 조정위원 참여 기회 확대
		국내 갈등관리 관련 학회와의 공동 학술대회 개최
		공공갈등민원 조정 성공사례집 발간
		지방자치단체를 대상으로 한 ADR 교육을 통해 권익위의 인지도 및 조정 신뢰도 증진
		SNS 등을 통한 민원처리, 홍보 활동 강화
		전문가 및 NGO 등의 조정 자문 거버넌스를 통해 갈등조정에 대한 권익위의 역할 인식 확대

4. 공공갈등민원 ADR 역량 장기 구축방안

- 장기적인 ADR 역량 구축 방안은 3-5년 내에 실천 가능한 사항들로 구성되어 있으며, 장기적인 관점에서 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR 역량을 근본적으로 강화하는데 초점을 맞추고 있다.
- 특히, 법제도적 개선과 사회적 인식제고 측면에서 중점적으로 개선방안 추진이 필요하다.

<표 7-3> 공공갈등민원 ADR 역량 장기 구축방안

시기	부문	개선방안
장기	조직구조 및 인력부문	- 공공갈등민원조정원(가칭)의 설립을 통해 공공갈등민원의 조사, 모니터링, 및 조정을 전담하도록 함 - 공공갈등민원조정원은 자치단체, 공기업 등을 대상으로 ADR 교육 및 훈련을 실시 - 공공갈등민원조정원은 ADR 기법의 연구 및 개발을 수행
		공공갈등민원팀 운영예산 및 현장조사 예산 확대
		- 지자체 단위의 공공갈등민원조정센터 건립 - 공동체관련 갈등민원의 조정 지원
	조사 및 조정방법부문	사례정보시스템을 통해 축적된 지식과 정보를 타 부처와 공유함으로써 국가 전반의 갈등관리 역량 강화에 기여
		조사관 인력규모 확대
		외부전문가 풀 확대를 통해 조사관과 외부전문가의 협업 확대
	법제도적 기반부문	권익위 결정에 대한 효력 강화를 위한 법개정 추진: 의무 이행권고제도 추진
		국무조정실과의 협업체계의 제도화
		공공갈등민원조정원 설립과 관련된 법제도 구축
	사회적 인식부문	정부 내 독립적 갈등관리기구로 위상 강화

참 고 문 헌

- 가상준 외. (2009). 한국공공분쟁의 현황 및 특징 : 1990-2007, 「한국정치학회보」, 43(2): 51-87.
- 강영진. (2001). 갈등분쟁 해결 매뉴얼. 서울: 성공회대 출판부.
- 국무총리실·KDI국제정책대학원. (2009). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼. 서울: 국무총리실.
- 나태준·박재희. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」. 한국행정연구원.
- 나태준 (2005). 외국의 분쟁해소 방안 고찰. 도시문제 40(445): 61-75.
- 문화일보. 2013-08-21. “사회갈등 경제손실 年 최대 246조”. 박준(삼성경제연구소 수석연구원), 전경련 제2차 국민대통합 심포지엄 발표문 ‘한국 사회갈등의 현주소’ 중에서.
- 박태현. (2008). 환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 법적 과제, 「환경법연구」, 30(3): 161-183.
- 박홍엽. (2011). 공공갈등관리 시스템의 비교연구. 한국인사행정학회보. 5(1): 149-188.
- 부패방지 및 국민권위위원회설치와 운영에 관한 법률(법률 제11690호)
서울시정개발연구원. (2001). 청계천복원타당성조사 및 기본계획 요약보고서.
- 서울시정개발연구원. (2003). 청계천복원 타당성 조사 및 기본계획.
- 설계경. (2011). 환경분쟁조정제도에 관한 소고, 「법학연구」, 14(1): 151-182.
- 신창현. (2005). “공공갈등 예방을 위한 갈등영향분석: 미국 사례를 중심으로”, 「국토논단」. 통권 283호.
- 심준섭 (2012), 국내 행정형 ADR 기구의 비교분석: 문제점과 대안, 공존협력연구, 1(1): 39-69
- 윤종철. (2007). 「정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 임동진. (2010). 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연

- 구. 한국행정연구원. 연구보고서.
- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 한국행정학보. 45(2): 291-318.
- 장현주. (2009). 공공갈등의 원인과 이해관계 분석-문화재관람료 징수갈등사례를 중심으로. 한국정책과학학회보. 12(3): 29-54.
- 전주상. (2000). 비선호시설 입지갈등에 관한 연구: 노원·목동·강남 쓰레기 소각장 건설사례의 비교분석. 「한국사회와 행정연구」. 11(2): 10
- 정규호. (2007). 환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천 유역 ‘지속가능발전협의회’의 경험. 동향과 전망. 한국사회연구소: 114-152.
- 중앙환경분쟁조정위원회 (2012). 환경분쟁조정제도 선진화 방안 연구.
- 청와대. 2013. 국민권익위원회, 법제처 업무보고 관련 브리핑. 2013-04-08.
- 최병록. (2007). 우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안, 「환경법연구」, 제 29권 제2호, pp.497-531.
- 한국경제TV. 2013-02-05. “사회갈등 ‘심각’...통합 無, 성장 無”. OECD 사무총장 연설문 중에서.
- 한국정치학회. (2012). 한국사회 공공분쟁의 현황과 특징: 1990-2010.
- 함영주. (2009). 우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제. 「언론중재」, 봄: 24-41.
- 홍영표의원 보도자료. 2009-10-05.
- 홍준형. (2010). 환경갈등의 조정 : 쟁점과 대안, 「환경법연구」, 32(3): 385-416.
- Goldberg, S. B., Rogers, N. H., & Cole, S. R. (2007). Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes(5th ed). Wolters Kluwer Law & Business/Aspen Publishers.
- Lan. Z. (1997). A conflict resolution approach to public administration, Public Administration Review, vol.57, no.1, pp.27-35.
- Lieberman, J. K., & Henry, J. F. (1986). Lessons from the alternative dispute resolution movement, University of Chicago Law Review, vol.53, pp.424-439.
- Mnookin, R. (1998). Alternative dispute resolution. Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper Series,

O'Leary, R. & Susan S. R. (2001). Lessons Learned from Two Decades of Alternative Dispute Resolution Programs and Processes at the U.S. Environmental Protection Agency, Public Administration Review, vol.61, no.6, pp.682-692.

Schmidt (2013). The New German Law on Mediation : A Successful Tool to Secure Peaceful Coexistence and Collaboration. In the Proceeding of the International Symposium for Coexistence and Collaboration, beyond Conflicts, held at the Korea Press Center, Seoul, Korea on June 13~1h, 2013. pp. 63-90.

Stone, K. V. W. (2004). Alternative dispute resolution. University of California, Los Angeles School of Law Public Law & Legal Theory Research Paper Series(04-30).

UNCED. (1992). Agenda 21: UN Conference on Environment and Development

UNDP. (2001). Capacity-building in Conflict Management SPPD DOCUMENT

OECD. (1995). Developing environmental capacity: A framework for donor involvement, Paris.

OECD. (1994). Capacity development in environment, Paris.

부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률.

국민대통합위원회 설치 및 운영에 관한 규정.

국민대통합위원회 설치 및 운영에 관한 규정 시행규칙.

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정.

환경분쟁조정법.

민원법.

민원법 시행령.

국민권익위원회 지침.

독점규제 및 공정거래에 관한 법률.

약관분쟁조정협의회 운영세칙.

약관의 규제에 관한 법률.

노동위원회법.

중재법.

한국공정거래조정원 홈페이지. www.kofair.or.kr.

국민대통합위원회 홈페이지. <http://www.pcnc.go.kr>.

중앙환경분쟁조정위원회 홈페이지. <http://edc.me.go.kr/>

Conflict Prevention and Resolution Center. <http://www.epa.gov/adr/>

American Arbitration Association. <http://www.adr.org/>

National Association for Community Mediation. <http://www.nafcm.org/>

Office of Administrative Law Judge. <http://www.epa.gov/oalj/>

U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution. <http://www.ecr.gov/>

<부록 1>

국민권익위원회의 공공갈등민원 해결의 제도화 방안 연구

안녕하십니까?

한국정책학회는 국민권익위원회의 공공갈등민원 해결 역량강화를 위한 제도 개선 방안 모색을 위한 연구과제를 수행하고 있습니다.

본 설문문의 목적은 일선 현장에서 국민권익위원회로 접수되는 민원사항에 대한 조사를 담당하는 조사관 여러분들을 대상으로 현재 국민권익위원회의 공공갈등민원에 대한 조사 및 조정역량을 점검하고, 역량강화방안을 모색하기 위한 의견을 수렴하는 것입니다. 여러분이 주신 소중한 의견이 향후 이 제도의 성공적 추진과 발전에 귀중한 정책 자료로 활용될 것입니다.

응답하신 설문내용 및 개인신상정보는 통계법 제33조의 비밀보장 및 제34조의 통계종사자 등의 의무에 의거해 연구목적만을 위해 활용됩니다. 또한 자료처리과정에서 비밀이 보장됩니다. 바쁘시더라도 시간을 할애하시어 설문조사 결과가 유용한 정책 자료로 활용될 수 있도록 협조해 주시기를 부탁드립니다. 감사합니다.

2013. 7.

연구책임자: 심준섭(중앙대 교수)

조사책임자: 김지수(중앙대 박사과정)

(사) 한국정책학회

용어) “공공갈등민원” : 5인 이상이 민원을 신청한 다수인민원을 의미함

예시) 포사격장의 소음공해 집단민원, 도로건설과정에서 발생하는 주민과 정부간 갈등, 송전탑 설치 갈등, 쓰레기처리장 악취 등에 대한 집단민원 등

I

현재 국민권익위원회의 공공갈등민원 해결역량 및 개선필요성에 대한 질문입니다. 질문을 읽고 해당되는 응답에 체크(✓)표시를 하거나, 빈칸을 채워주세요.

1. 국민권익위원회의 조직구조 및 인력 부문

- 1) 현재 업무량을 고려했을 때 조사관의 규모가 적절하다고 보십니까?
① 매우 부족하다 ② 부족하다 ③ 적절하다 ④ 많다 ⑤ 매우 많다
- 2) 현재 공공갈등민원이 각 조사관에게 고르게 배분되고 있다고 보십니까?
① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
- 3) 일반민원 해결에 필요한 조사관의 역량과 공공갈등민원 해결에 필요한 조사관의 역량이 다르다고 생각하십니까?
① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
- 4) 현재 현장조사를 위한 예산이 충분하다고 보십니까?
① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
- 5) 공공갈등민원 해결을 위한 ADR(대안적 분쟁해결) 교육이나 훈련을 받은 경험이 있습니까? ① 예: 총 ()회 ② 아니오
 - 5-1) (①에 응답한 경우) 교육이 현장에서 어느 정도 도움이 되었습니까?
① 전혀 도움이 안됨 ② 도움이 안됨 ③ 보통 ④ 도움이 됨 ⑤ 매우 도움이 됨
 - 5-2) 교육이 현장에서 도움이 되거나(④, ⑤에 응답한 경우) 도움이 되지 않은(①, ②에 응답한 경우) 이유는 무엇입니까?
- 6) 현재 조사관들이 소관 고충민원 관련 법률에 대한 전문성을 가지고 있다고 보십니까?
① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

7) 현재 조사관들이 공공갈등민원에 대한 충분한 해결 경험을 가지고 있다고 보십니까?

- ① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

8) 현재 조사관들은 공공갈등민원 해결을 위한 ADR(대안적 분쟁해결) 기법들을 알고 있습니까?

- ① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

9) 현재 조사관들은 공공갈등민원에 대한 조사 및 조정업무 외의 행정적 업무도 함께 수행하고 있습니까?

- ① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

10) 현재 조사관들은 공공갈등민원 해결 과정에서 충분한 재량권을 가지고 있습니까?

- ① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

11) 현재 조사관들은 공공갈등민원을 담당하는 것을 어떻게 생각합니까?

- ① 매우 부담이 된다 ② 약간 부담이 된다 ③ 보통이다
④ 담당하기를 원한다 ⑤ 적극 담당하기를 원한다

→ 그 이유는 무엇입니까?

--

12) 공공갈등민원 해결 역량 강화를 위해 다음과 같은 조직적, 인력적 변화가 필요하다고 보십니까?

질문	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 공공갈등민원을 전담할 팀 구성이 필요하다.					
2. 공공갈등민원을 위한 인력 충원이 필요하다.					
3. 공공갈등민원 관련 예산이 확대되어야 한다.					
4. 공공갈등민원 해결을 위해 정부 내 다른 행정 기관과의 협업이 필요하다.					
5. 공공갈등민원 해결에 대한 전문성을 지닌 민간 기관과의 협업이 필요하다.					
6. 공공갈등민원에 대한 외부전문가의 자문과 협력이 확대되어야 한다.					
7. 조사관에게 공공갈등민원 관리에 대한 사내교육 강화가 필요하다.					
8. 조사관에게 공공갈등민원 관리에 대한 외부교육 강화가 필요하다.					
9. 공공갈등민원 해결 경험을 확산하기 위한 멘토-멘티 제도를 구축할 필요가 있다. ※ 멘토-멘티 : 공공갈등민원경험이 있는 조사관과 그렇지 않은 조사관이 팀을 이루는 업무활동방식)					
10. 공공갈등민원에 대한 사례정보화시스템 구축이 필요하다 ※ 사례정보화시스템 : 기존 공공갈등민원의 특징과 해결전략이 담긴 정보화시스템을 구축해 조사관들이 조사과정에서 참고할 수 있도록 하는 전자시스템					

13) 공공갈등민원 해결 역량 강화를 위한 국민권익위원회의 조직구조 및 인력 개선방안이 있으면 자유롭게 기술해 주세요.

2. 국민권익위원회의 조사 및 조정 방법 부문

1) 1년에 평균 몇 건 정도의 민원(일반민원 및 공공갈등민원을 포함)을 배당 받으니까? 평균 (건)

1-1) 그 중 공공갈등민원의 비율은 몇 %입니까? (%)

2) 민원(일반민원 및 공공갈등민원을 포함)해결을 위해 현장조사를 나가는 횟수는 평균적으로 1개월에 며칠입니까? 평균 ()일

3) 전체 민원 중 몇 %에 민원(일반민원 및 공공갈등민원을 포함)에 대해 현장조사를 실시하고 계십니까? 평균 ()%

4) 귀하께서는 공공갈등민원을 조정해 본 경험이 있습니까?

① 예 ② 아니오

4-1) 조정경험이 있다면(①에 응답한 경우), 지금까지 총 몇 회의 조정 경험이 있으십니까? ()회

5) 현재 공공갈등민원의 접수부터 종료까지 걸리는 기간은 평균 얼마입니까?

평균 () 개월

5-1) 공공갈등민원에 대한 현장 조사가 충분히 이루어지고 있다고 생각하십니까?

① 매우 부족하다 ② 부족하다 ③ 보통이다 ④ 충분하다 ⑤ 매우 충분하다

6) 공공갈등민원에 대한 현장 조사시 주로 어떤 활동을 하십니까?

첫째, _____

둘째, _____

7) 공공갈등민원에 대한 현장조사에서 가장 어려운 점은 무엇입니까?

8) 현재 1개의 공공갈등민원을 1명의 조사관이 담당하는 방식이 적절하다고 생각하십니까?

① 예 ② 아니오 ③ 공공갈등민원의 종류에 따라 다르다

9) 조사과정에서 관계 행정기관에 자료를 요청할 경우 협조가 잘 이루어지는 편입니까?

① 매우 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

10) 민원인이 조사관을 얼마나 신뢰한다고 생각하십니까?

① 전혀 신뢰하지 않는다 ② 신뢰하지 않는다 ③ 보통이다 ④ 신뢰한다 ⑤ 매우 신뢰한다

11) 공공갈등민원 해결을 위해 다음 항목들이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

항 목	전혀 중요하지 않음	중요하지 않음	보통	약간 중요함	매우 중요함
1. 신속한 민원처리					
2. 공정한 민원처리					
3. 민원처리 절차의 간소화					
4. 민원인을 위한 대변인 또는 조력자 역할					
5. 행정기관-민원인 간의 중립적 조정자 역할					
6. 불복해서 행정법원으로 가도 판결문에 그대로 인용되는 분쟁조정					
7. 해당 민원 분야의 전문성(예: 소음 측정)					
8. 전문적 법률지식					
9. 갈등조정 분야의 전문성					
10. 관련 기관(부처, 지자체 등)과의 협업					

12) 공공갈등민원 해결을 위해 다음의 조사·조정방법의 변화가 필요하다고 생각하십니까?

질문	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 현장조사 비중 강화가 필요하다.					
2. 조사기간의 단축이 필요하다.					
3. 공공갈등민원에 대한 팀 단위의 조직적 대응이 필요하다.					
4. 조사활동 및 합의안 도출과정에서 공공갈등민원 관련 외부전문가와 협업이 필요하다.					
5. 공공갈등민원이 복잡한 경우, 해당 조사관에 대해 다른 민원을 감소시켜주는 업무 재배분이 필요하다.					
6. 조사·조정 과정에서 상급자의 적극적 지원이 필요하다.					
7. 조사·조정을 위한 예산의 증액이 필요하다.					
8. 장기화된 공공갈등민원은 일반 공공갈등민원과 다른 차별화된 행동매뉴얼이 필요하다.					
9. 다른 공공갈등관리 담당 행정기관(예: 국조실, 안행부 등)과의 협업구조가 강화되어야 한다.					
10. 공공갈등 발생 전, 갈등발생의 우려가 있는 사안에 대해 권익위가 사전적 조사를 실시할 필요가 있다.					
11. 조사관을 보조해 현장방문 전 민원인에 대한 사실관계를 충분히 조사할 수 있는 보조원의 확충이 필요하다.					
12. 공공갈등 발생 후, 갈등이 확산되는 상황에서는 민원이 없더라도 권익위가 직권 개입할 수 있는 방안이 도입되어야 한다.					

- 13) 공공갈등민원 해소를 위한 국민권익위원회의 조사 및 조정방법 개선방안에 대한 의견이 있으면 자유롭게 기술해 주세요.

3. 국민권익위원회의 법제도적 기반 부문

- 1) 다음은 국민권익위원회의 공공갈등민원 관리를 위한 현재의 법제도적 기반에 대한 문항들입니다. 해당되는 응답에 체크해 주십시오.

질문	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 현재 국민권익위원회의 공공갈등민원에 대한 개입 및 조정활동의 법적 근거가 충분하다고 생각하십니까?					
2. 현재 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정활동에 대한 법적 허용범위가 사후적 차원에만 한정된다고 생각하십니까?					
3. 현재 국민권익위원회의 조사관에 대한 교육프로그램이 충분하다고 생각하십니까?					
4. 현재 국민권익위원회의 조정 과정에서 관계 행정기관에 대한 협조요청권이 실질적으로 효용성이 있다고 보십니까?					
5. 현재 국민권익위원회의 조정결정이 관계 행정기관에 대해 구속력이 있다고 보십니까?					
6. 현재 국민권익위원회가 공공갈등민원 관리를 위해 국무조정실과 협조할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있다고 보십니까?					
7. 현재 국민권익위원회가 각 부처의 공공갈등민원 담당부서와 협조할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있다고 보십니까?					
8. 현재 국민권익위원회가 개입, 조정하는 공공갈등민원의 범위가 법적으로 명확히 규정되어 있습니까?					

2) 향후 국민권익위원회의 공공갈등민원 관리를 위한 법제도적 기반 개선방안에 관한 문항들입니다. 해당되는 응답에 체크해 주십시오.

질문	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 공공갈등에 대해 민원이 제기되지 않아도 국민권익위원회가 개입할 수 있도록 하는 법 개정이 필요하다.					
2. 국민권익위원회가 공공갈등민원에 대한 중재 기능을 가져야 한다.					
3. 국민권익위원회가 개입할 수 있는 공공갈등민원의 범위가 명확하게 정의되어야 한다.					
4. 공공갈등에 대해 국무조정실과의 업무분담 및 협력체계 구축이 필요하다.					
5. 조정과정에서 조정협의회를 구성할 경우, 관계 행정기관의 장에 대한 참여의무를 부여할 필요가 있다.					
6. 국민권익위원회 조정의 관계 행정기관에 대한 구속력을 강화시킬 필요가 있다.					

3) 그밖에 공공갈등민원 관리를 위한 국민권익위원회의 법제도적 기반 개선방안에 대한 의견이 있으면 자유롭게 기술해 주십시오.

4. 국민권익위원회의 사회적 인식 부문

1) 다음은 현재 국민권익위원회에 대한 사회적 인식을 묻는 문항들입니다. 해당되는 응답에 체크해 주십시오.

질문	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 일반국민이 국민권익위원회가 공공갈등민원을 조정한다는 사실을 충분히 알고 있다고 생각하십니까?					
2. 일반국민이 공공갈등민원에 대한 권익위의 조정역량을 신뢰한다고 생각하십니까?					
3. 민원인과 행정기관이 갈등 관계에 있을 경우, 민원인은 국민권익위원회가 공정한 조정을 할 것이라고 믿고 있습니까?					
4. 민원인과 행정기관이 갈등관계에 있을 경우, 관계 행정기관은 국민권익위원회가 공정한 조정을 할 것이라고 믿고 있습니까?					
5. 민원인은 국민권익위원회의 조정결과에 대해 승복합니까?					
6. 민원인과 갈등관계에 있는 관계 행정기관은 국민권익위원회의 조정결과에 대해 승복합니까?					
7. 민원인들이 국민권익위원회의 공공갈등민원 조사 및 조정활동에 대해 만족한다고 생각하십니까?					
8. 관계 행정기관의 민원담당자들이 국민권익위원회의 공공갈등민원 해소역량에 대해 신뢰하고 있다고 생각하십니까?					

2) 국민권익위원회에 대한 사회적 인식의 개선방안에 관한 질문입니다.

질문	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 기능을 국민들에게 홍보하기 위한 적극적인 노력이 필요하다고 보십니까?					
2. 국민권익위원회의 공공갈등민원 해소 역량을 관계 행정기관에 알리기 위한 홍보활동을 강화할 필요가 있다고 보십니까?					
3. 공공갈등민원 조정에 대한 민원인 만족도 조사를 주기적으로 실시할 필요가 있다고 보십니까?					
4. 공공갈등민원 조정 성공사례 선발대회 등을 실시할 필요가 있다고 보십니까?					

3) 공공갈등민원 해결을 위한 국민권익위원회의 사회적 인식 개선방안에 대한 의견이 있으면 자유롭게 기술해 주십시오.

II

응답자의 일반적 특성에 대한 질문입니다.

1. 성별 ① 남성 ② 여성
2. 연령 ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대
3. 공직 근속 기간 ① 5년 미만 ② 5-10년 미만 ③ 10-15년 미만
④ 15-20년 미만 ⑤ 20년 이상
4. 조사관으로서 업무를 수행한 경력 ① 1년 미만 ② 1-5년 미만 ③ 5-10년 미만
④ 10-15년 미만 ⑤ 15-20년 미만
⑥ 20년 이상
5. 현재 직급 ① 9급 ② 8급 ③ 7급 ④ 6급 ⑤ 5급 ⑥ 4급 이상
6. 학력 ① 고졸이하 ② 전문대졸 ③ 대학 재학 중 ④ 대졸
⑤ 석사과정 재학 중 ⑥ 석사 ⑦ 박사과정 재학 중 ⑧ 박사
- 6-1) 전공분야 ()
※ 전공이 다양한 경우, 모두 적어주세요.
7. 현재의 소속부서
① 민원조사기획과 ② 행정문화교육민원과 ③ 국방보훈민원과
④ 경찰민원과 ⑤ 재정세무민원과 ⑥ 복지노동민원과
⑦ 산업농림환경민원과 ⑧ 주택건축민원과
⑨ 도시수자원민원과 ⑩ 교통도로민원과
8. 직렬 ()
8-1) 파견직의 경우, 본래의 소속을 기술해 주십시오. ()

>>>>>>>> 장시간 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. <<<<<<<<<

<부록 2> 전문가용 설문지

국민권익위원회의 공공갈등민원 해결의 제도화 방안 연구

안녕하십니까?

한국정책학회는 국민권익위원회의 공공갈등민원 해결 역량강화를 위한 제도 개선 방안 모색을 위한 연구과제를 수행하고 있습니다.

본 설문지의 목적은 공공갈등관리 분야 전문가들을 대상으로 현재 국민권익위원회의 공공갈등민원에 대한 조사 및 조정역량을 점검하고, 역량강화 방안을 모색하기 위한 의견을 수렴하는 것입니다. 여러분이 주신 소중한 의견이 향후 이 제도의 성공적 추진과 발전에 귀중한 정책 자료로 활용될 것입니다.

응답하신 설문내용 및 개인신상정보는 통계법 제33조의 비밀보장 및 제34조의 통계종사자 등의 의무에 의거, 연구목적만을 위해 활용됩니다. 또한 자료 처리과정에서 비밀이 보장됩니다. 바쁘시더라도 시간을 할애하시어 설문조사 결과가 유용한 정책 자료로 활용될 수 있도록 협조해 주시기를 부탁드립니다. 감사합니다.

2013. 7.

연구책임자: 경실련 갈등해소센터

소장 이강원

조사책임자: 김지수

(사) 한 국 정 책 학 회

***** 공공갈등민원의 개념 및 국민권익위원회의 공공갈등 조정 사례 *****

1. 공공갈등민원의 개념

“공공갈등민원”은 5인 이상이 국민권익위원회에 민원을 신청한 다수인민원을 의미함

예시) 포사격장의 소음공해 집단민원, 도로건설과정에서 발생하는 주민과 정부간 갈등, 송전탑 설치 갈등, 쓰레기처리장 악취 등에 대한 집단민원 등

2. 국민권익위원회의 대표적인 공공갈등민원 조정 및 중재 사례

- 사례 1: 서울 방화대로 문제 중재 후 2016년 완전 개통(2013)
- 사례 2: 답십리 2동 1,700세대 아파트 앞길 1km 우회 불편 중재 성공(2011)
- 사례 3: 88고속도로 '교통산성 연결통로 설치' 중재/조정(2013)
- 사례 4: KTX정읍역사 신축 및 지하차도 개설, 권익위 조정/합의(2012)
- 사례 5: 양주 '이동신문고'에서 올대리 도로 민원 중재(2013)
- 사례 6: 고성 포사격장 40년 민원 중재 해결(2011)
- 사례 7: 밀양 사포산단 소음공해 중재 해결(2012)
- 사례 8: 청원군 집단민원(9개 마을 마을앞 진출입로 설치) 중재해결(2011)
- 사례 9: KTX공사로 농로가 끊긴 김제 지역 마을민원 중재해결(2012)

■ (1~7) 다음은 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정제도 전반에 관한 질문입니다.

1. 현재 우리나라의 공공갈등민원 조정 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?
 ① 매우 미흡 ② 약간 미흡 ③ 보통 ④ 약간 우수 ⑤ 매우 우수

2. 국민권익위원회가 공공갈등민원을 해결하는데 어느 정도 기여하고 있다고 생각하십니까?
 ① 전혀 기여 못함 ② 별로 기여 못함 ③ 보통 ④ 약간 기여 ⑤ 매우 기여

3. 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정제도의 **인지도**에 관한 질문입니다

항 목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
(1) 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정제도에 대해 알고 있다					
(2) 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 절차에 대해 알고 있다					

3-1) 위 3번의 문항 (1)에서 “그렇다” 또는 “매우 그렇다”에 응답하신 경우,
 국민권익위원회가 수행하는 조정에 대한 분야별 전문성은 어느 수준이라고 생각하십니까? 아래의 보기에서 전문성이 높은 순서대로 3개를 선택해 주시기 바랍니다.
 (____), (____), (____)

보 기						
① 도시	② 도로	③ 보건복지	④ 노동	⑤ 환경	⑥ 수자원	⑦ 교육
⑧ 안전 ⑨ 기타(_____)						

4. 전반적으로 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 사례들에 대해 어느 정도 만족하십니까?
 ① 매우 불만족 ② 약간 불만족 ③ 보통 ④ 약간 만족 ⑤ 매우 만족

5. 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 역량은 어느 정도라고 평가하십니까?
 ① 매우 부족 ② 약간 부족 ③ 보통 ④ 약간 충분 ⑤ 매우 충분

6. 공공갈등민원의 조정기구로서 국민권익위원회의 강점은 무엇이라고 생각하십니까?
 ① 제3자적 중립성 ② 풍부한 조정경험 ③ 다수의 조정실무자 보유 ④ 민원인의 신뢰
 ⑤ 기타(_____)

7. 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 기능에 대해 일반 국민들에게 충분히 홍보가 되고 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 미흡 ② 약간 미흡 ③ 보통 ④ 약간 충분 ⑤ 매우 충분

■ (8) 다음은 국민권익위원회의 공공갈등 조정 역량에 관한 질문입니다.

8. 공공갈등민원 조정제도는 일반적으로 알선, 조정, 중재 단계(종류)로 나누어집니다. 국민권익위원회의 공공갈등민원 해결 역량을 구축을 위해 다음의 사항에 대해 어느 정도 찬성하십니까?

항 목	적극 반대	약간 반대	보통	약간 찬성	적극 찬성
1) 조사관이 갈등당사자간의 화해를 유도하는 알선단계 가 중요하다					
2) 조정위원회가 법정절차에 따라 갈등당사자의 양해에 기초한 합의를 이끌어 내어 해결하는 조정단계 가 중요하다					

■ (9-15) 다음은 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 역량 강화방안에 관한 질문입니다.

9. 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 기능을 확대하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 반대 ② 약간 반대 ③ 보통 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성

10. 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정 역량을 강화하기 위해 다음 항목들이 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

항 목	전혀 중요하 지 않음	별로 중요하 지 않음	보통	약간 중요함	매우 중요함
1. 조사관 인력 규모의 확대					
2. 공공갈등민원에 대한 국민권익위원회 내 전담 부서 신설					
3. 외부 갈등관리전문가 풀의 구축 및 활용 강화					
4. 국민권익위원회의 공공갈등 조정 관련 예산 확대					
5. 공공갈등민원 조정의 법제도 개정(예: ADR 촉진법)					
6. 공공갈등민원 제기 전, 공공갈등민원 발생이 예상되는 사례를 발굴·조사하는 팀 신설					
7. 다양한 공공갈등민원에 맞는 맞춤형 ADR 기법 및 절차의 개발					
8. 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정에 대한 대국민 홍보 확대					
9. 공공갈등민원 조정 결과에 대한 사후적 관리제도 강화					
10. 조사관 대상 공공갈등민원 조정 훈련 및 교육 확대					
11. 국민권익위원회 산하 공공갈등민원 조정 전문기관(예: 조정원)의 설립					
12. 공공갈등민원 조정 사례 및 정보의 관리와 활용					
13. 국무조정실과의 공공갈등관리 역할 및 기능 조정					
14. 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정에 대한 사회적 인식 개선					
15. 국민권익위원회의 공공갈등민원 ADR(대안적 갈등관리) 역량에 대한 사회적 신뢰 향상					
16. 공공갈등 관련 연구원 및 관계 행정기관과의 협력관계 구축					

11. 향후 국민권익위원회가 어느 분야의 공공갈등민원 해결에 역점을 두어야 한다고 생각하십니까? 아래의 보기에서 중요도 순서대로 3개를 선택해 주시기 바랍니다.

(), (), ()

보 기

- ① 도시 ② 도로 ③ 보건복지 ④ 노동 ⑤ 환경 ⑥ 수자원 ⑦ 교육
 ⑧ 안전 ⑨ 기타()

12. 국민권익위원회의 조정과 관련하여 다음 항목들이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

항 목	매우 불필요	약간 불필요	보통	약간 중요	매우 중요
1. 신속한 공공갈등민원 조정					
2. 적은 비용의 공공갈등민원 조정					
3. 공공갈등민원 조정 절차의 간소화					
4. 공공갈등민원 조정 결과에 대한 갈등당사자의 승복					
5. 불복하여 법원에 가는 비율이 낮은 공공갈등민원 조정					
6. 불복하여 법원에 가도 법원판결에서 그대로 인용되는 공공갈등민원 조정					

13. 공공갈등민원 조정은 당사자의 민원이 있어야 진행되는 것이 원칙이지만, 갈등이 확대됨으로써 사회적으로 부정적인 영향이 큰 경우, 위원회가 직권으로 개입해 조사하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 반대 ② 약간 반대 ③ 보통 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성

14. 공공갈등민원 조정은 당사자의 민원이 있어야 진행되는 것이 원칙이지만, 공공갈등의 발생 가능성이 높다고 판단되는 경우, 위원회가 갈등발생 전 예방적으로 조사하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 반대 ② 약간 반대 ③ 보통 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성

15. 그 밖에 국민권익위원회의 공공갈등민원 조정역량 강화를 위해 의견이 있으면 자유롭게 기술해 주십시오.

■ (17-21) 다음은 응답자의 인적 사항에 관한 질문입니다.

17. 귀하의 성별은?

- ① 남자 ② 여자

18. 귀하의 연령은?

- ① 29세 이하 ② 30~39세 ③ 40~49세 ④ 50세~59세 ⑤ 60세 이상

19. 귀하의 학력은?

- ① 고졸이하 ② 대학교 재학/중퇴(전문대학 졸업) ③대학교 졸업 ④대학원 졸업 이상

20. 귀하의 전공은?

- ① 정치학 ② 경제학 ③ 행정학 ④ 정책학 ⑤ 사회학 ⑥ 기타()

21. 귀하의 직업은?

- ① 공무원 ② 대학교원 ③ 연구원 ④ 대학원생 ⑤ 시민단체 ⑥ 기타()

바쁘신 가운데 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다.