

# 사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영 방안 연구

2005. 12.

연구책임자 : 김 태 홍 (한국여성개발원 선임연구위원)

공동연구자 : 문 미 경 (한국여성개발원 연구위원)

김 은 경 (한국여성개발원 전문연구위원)

장 윤 선 (한국여성개발원 위촉연구위원)

## ■ 경제·인문사회연구회

■ 주관연구기관 : 한국여성개발원

■ 협력연구기관 : 한국행정연구원, 한국청소년개발원,  
한국행정학회, 한국지방행정연구원,  
한국환경정책·평가연구원,  
한국교육개발원, 한국여성개발원

## 【갈등해소 특별연구위원회】

구 분	성 명	소 속 및 직 위
위원장	김 문 현	이화여대 법학과 교수
위 원	권 대 봉	고려대 교육학과 교수
	김 동 노	연세대 사회학과 교수
	김 태 홍	한국여성개발원 선임연구위원
	박 준 식	한림대학교 사회학과 교수
	함 인 회	이화여대 사회학과 교수

본 보고서는 한국여성개발원이 주관하는 「경제·인문사회연구회 2005  
년도 협동연구사업」의 일환으로 연구회 소관 국책연구기관과 외부단체  
가 협동으로 수행한 연구과제 결과입니다. 본 보고서에 수록된 내용은  
집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것  
이 아님을 밝힙니다.

## 발 간 사

갈등은 모든 사회나 개인에게서 발생합니다. 그러나 이러한 갈등을 어떻게 해결하느냐에 따라 사회나 개인이 발전하기도 하고, 분열이나 침체상태에 빠지기도 합니다. 최근 우리 사회는 거의 모든 부문에서 다양한 형태의 갈등이 표출되고 있습니다. 갈등이론에 의하면 사회갈등은 억압형, 잠재형, 표출형, 확산형의 단계를 거치면서 발전하는데, 한국 사회는 갈등의 표출형과 확산형의 과도기에 속한 단계에 놓여 있습니다. 따라서 사회갈등은 앞으로도 계속해서 급증할 가능성이 크다고 여겨집니다.

최근 우리 사회의 갈등이 가진 특징을 보면 이해갈등에 못지않게 이념갈등이 많으며, 갈등의 빈번함, 지속성, 과격성, 극단성의 형태를 띠고 있습니다. 그리고 갈등과 관련된 조사결과에 의하면 많은 국민들은 현재 우리 사회의 갈등은 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 더 강한 것으로 인식하고 있고, 이러한 갈등이 사회발전이나 국민통합을 저해할 것이라고 인지하고 있습니다. 따라서 우리 사회에서 갈등의 부정적인 측면을 최소화하고, 긍정적인 측면이 나타날 수 있도록, 참여적 거버넌스의 정착, 사회갈등관리시스템 구축, 갈등관련 사회 인프라 구축이 시급합니다.

본 연구는 이와 같은 상황을 감안하여 경제인문사회연구회 협동연구인 “국민통합을 위한 갈등해소 방안” 연구의 개별 연구 중 하나로서 우리나라 사회갈등관리제도 구축 및 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제를 발굴하기 위해서 수행되었습니다. 본 연구는 이와 같은 목적을 달성하기 위해서 갈등예방과 해결을 위한 가장 기본적인 기제로서 참여적 거버넌스 구축을 통한 공공갈등 예방 및 해결 방안에 초점을 맞추어서 연구를 수행하였습니다.

본 연구는 본원의 김태홍 선임연구위원이 연구책임자로 그리고 문미경 박사(본원 연구위원), 김은경 박사(본원 전문연구원), 장운선(본원 위촉연구원)에 의해서 공동으로 수행되었습니다. 연구진행과정에 활발히 참여하고 비판적 조언을 아끼지 않았던 관계 전문가들에게 감사드립니다.

2005년 12월

한국여성개발원  
원장 서명선

## 연구요약

### 1. 연구의 목적과 범위

우리 사회는 그동안 급속한 경제 및 사회발전을 하였다. 그러나 경제발전 속도에 비해서 정치·사회·경제제도 및 문화 측면에서 갈등 완화와 조정을 위한 사회적 협의구조가 구축되지 못했다. 이에 따라 각 사회집단은 집단 간의 이익의 조화 및 조정보다는 이익극대화를 달성할 수 있는 방식을 통해서 문제를 해결하는 경향을 보여 왔다. 그 결과 집단 간의 갈등이 발생하면 합리적인 협상을 통한 해결보다는 감정적 대립으로 치닫게 되어 폭력적인 형태로 발전되는 경향이 많다.

본 연구는 갈등을 둘러싼 우리 사회의 이러한 환경을 감안하여, 현재 및 향후 우리 사회의 갈등문제를 효과적으로 다룰 수 있는 갈등관리시스템의 구축과 함께 효율적인 운영을 위한 정책과제와 방안을 마련하고자 수행하였다. 본 연구는 경제·인문사회연구회의 협동과제인 「사회통합을 위한 사회갈등해소 방안 연구」의 일환으로 수행되는 8개 하위 개별과제의 하나로서, 협동연구의 전체 연구 구조 속에서 우리나라 갈등관리제도 구축 및 운영과 관련된 분석을 담당하는 총괄적인 성격을 가지고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 거버넌스 차원에서 갈등예방 및 해결을 담당하는 정책수립 및 결정과정에서의 시민참여제도, 갈등해결을 위한 대안적 분쟁해결제도(ADR)를 중심으로 분석을 하고, 이를 기초로 우리사회 갈등관리제도 구축과 관련된 정책방안을 제시하였다.

### 2. 연구내용 및 방법

#### 가. 연구내용

- 1) 사회갈등의 개념, 유형과 이론 정리
- 2) 갈등해소를 위한 참여거버넌스와 시민참여 법제 현황 분석
- 3) 갈등예방을 위한 시민협의제도의 현황과 과제 분석

- 4) 갈등예방을 위한 적극적 시민참여제도의 현황과 과제 분석
- 5) 사회갈등 해결을 위한 대안적 갈등해결제도 현황과 과제 분석
- 6) 우리나라의 갈등관리제도의 구축방안 제시

#### 나. 연구방법

- 1) 사회갈등관련 문헌연구
- 2) 사회갈등관련 국민의식 및 인식 조사 결과 분석
- 3) 국제세미나 개최 및 해외 자료 수집
- 4) 갈등해소 특별연구위원회 자문 및 전문가 자문회의 개최

### 3. 우리나라 사회갈등의 현황과 특징

- 최근 우리사회에 갈등이 급증함에 따라 갈등 현황을 파악하기 위한 많은 연구가 이루어졌다. 이러한 조사결과에 의하면 우리 사회의 갈등 양상에 대해 국민 대다수(91.9%)가 심각하다고 인지하고 있는 것으로 나타났다. 갈등의 사회적 기능에 대해서도 사회발전이나 사회통합을 저해할 것이라는 응답이 각각 72.7%, 69.8%로 나타나서, 현재 우리 사회의 갈등이 상당히 심각한 수준이고, 그 영향도 부정적인 것으로 인식하고 있었다. 즉, 사회갈등이 가진 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면을 사회구성원들이 더 강하게 인식하는 것으로 나타났다.
- 또한 우리 사회의 갈등의 변화 추이를 보면, 조사 대상의 68.1%가 과거에 비해서 사회갈등이 심각해졌다고 응답했다. 뿐만 아니라 이러한 사회갈등에 대한 향후 전망에 의하면 조사응답자의 55.9%는 현재보다 더 심각해질 것으로 전망하였다. 이와 같은 조사결과는 우리 사회의 갈등 해결뿐만 아니라 예방을 위한 제도가 빠른 시일 내에 마련되어야 함을 의미한다.
- 현재 우리 사회의 갈등이 이해갈등뿐만 아니라 이념갈등도 상당히 심각함을 나타낸다. 그리고 갈등유형별로 향후 전망을 보면 지역간 갈등은 앞으로 더욱 심각해질 것이라는 의견이 50%에 달했는데 비해서, 계층간 갈등

과 여야 정당 간 갈등은 완화될 것으로 기대하였다.

- 사회갈등과 관련된 국민의 정책수요조사결과에 의하면 사회갈등 해소를 위해서 정부가 담당해야 하는 적절한 역할로서는, ‘갈등을 해결할 수 있는 법과 제도를 마련한다’라는 응답이 36.2%로 가장 높았다. 그 다음은 ‘교육과 홍보를 통해 사람들의 생각을 바꾼다’와 ‘부적절한 주장을 하는 집단을 단호하게 처벌한다’라고 응답한 비율이 각각 29.9%와 23.5%로 나타났으며, ‘갈등의 당사자들에게 적절한 보상을 해준다’는 응답이 10.0%이었다.
- 이상의 조사결과에 의하면 최근 우리 사회의 갈등은 앞에서 언급한 바와 같이 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 이익의 극대화를 우선시하는 국민의식 및 사회분위기와 경제 및 사회발전과 함께 가치관의 다양화에 대한 사회적 인정 갈등관리시스템 부족 등으로 인해서 급증하고 있음을 간접적으로 나타내준다. 따라서 이와 같은 갈등관리시스템이나 갈등해소를 위한 사회·문화적인 인프라 구축과 아울러 국민 의식이 변화하지 않으면 현재와 같은 사회갈등 양상은 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

#### 4. 거버넌스와 시민참여 법제 현황

##### 가. 거버넌스와 시민참여 정도

- 민주주의의 확산이라는 사회 변화에 대응해서 통치 체제의 전환 과정에서 지역사회에 기반을 두고 시민들의 활발한 참여와 지역 사회의 포럼 등을 통해 정책을 결정하는 새로운 형태의 통치가 거버넌스이다. 정부정책 과정에 대한 시민의 참여 정도에 대해서 안스타인(Arnstein; 1971)은 3가지 유형으로 구분하여 맨 아래 부분의 1단계(정책조작, 정책수레)는 비참여, 다음 2단계(정보제공, 시민협의, 회유)는 시민과의 대화, 3단계는 시민들과 직접적으로 정책결정과정을 공유하는 단계로 구분하였다.
- OECD는 정부와 시민간의 관계를 정책과정 속에서 논하고 있다. 정책과정은 정책이 형성되어 집행되고 평가되는 과정으로 학자에 따라 여러 방법으

로 분류되고 있으나, 일반적으로 ‘아젠다 설정단계, 정책결정단계, 정책수행 단계, 정책평가단계’ 등 4단계로 구분한다.

#### 나. 시민참여 법제 현황 분석

- 공공사업과 관련하여 우리나라에서 가장 빈번하게 발생하는 갈등 분야는 국토개발 및 환경과 관련된 분야일 것이다. 특히 개발과 보전의 대립, 위험·협오시설 내지 비선호시설의 입지선정을 둘러싸고 일어나고 있는 갈등은 과거에서부터 현재까지 끊임없이 정부와 시민 간의 갈등을 유발해 오고 있다. 한편 시민참여를 통해 갈등을 해소하기 위한 법으로는 행정절차법과 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 및 환경분쟁조정법 등이 있다.
- 현재 우리나라에서 시민참여를 통해 갈등을 해결하기 위한 법제들이 갖는 문제점은 그 운영에 있어서 매우 소극적이고 수동적이라는 점이다. 아무리 법률상에 시민참여 방법이 제시되어 있더라도 그것을 운영하는 주체가 얼마나 적극적으로 운영하는가가 실질적 갈등을 해결하는 가장 중요한 요소가 될 것이다. 현재 시민참여를 통한 사회갈등 최소화를 위한 법제 조항의 문제는 시민의 의견을 수렴하는 기회가 협소할 뿐만 아니라 소극적인 운영상의 문제를 지적할 수 있다.

### 5. 사회갈등과 소극적 참여제도의 현황과 과제

#### 가. 소극적 참여의 유형

- 사회갈등 특히 공공갈등은 광의에서 보면 정부와 시민간의 상호작용 속에서 발생하는 하나의 현상이다. 이에 따라 사회갈등 특히 공공갈등은 정부와 시민 간의 관계에서 예방하고 해소할 수 있다. 앞에서 이미 언급하였듯이 정부와 시민 간의 관계에서 정부가 정책결정에 대한 시민들의 자문을 구하고, 의견을 반영하는 협의(consultation)를 통해서 갈등을 해소할 수 있다.

- 시민협의를 행정절차법을 통한 입법 및 행정예고와 의견수렴, 환경영향평가법과 같은 법규로서 확보할 수 있고, 협의를 위한 수단으로는 공청회, 세미나 및 핵심그룹 시민패널, 여론조사, 정부의 각종 자문위원회, 협의 지침 등이 있다.

#### 나. 우리나라 시민협의제도 현황과 과제

- 최근 정부는 시민참여를 확대하기 위해서 정책의 결정·집행·사후관리에 국민이 실질적으로 참여할 수 있는 기회를 확대하고 있다. 이에 따라 최근에 정책결정과정에서 시민협의제도가 실질적으로 이루어지도록 행정절차법을 개정하고, 규제설정과 관련된 시민협의제도 또한 강화하였다. 그러나 우리나라의 정책결정과정에서의 대표적인 시민협의제도인 입법예고와 행정예고제도의 운영현황을 살펴보면 아래와 같은 문제가 있는 것으로 나타났다.
- 행정상 입법예고의 경우 중앙행정기관은 상당히 정착이 되어가고, 예고방식도 지속적으로 다양화되고 있으며 입법예고기간을 대체로 준수하였다. 그러나 여전히 지방자치단체와 교육자치단체의 준수율은 낮고, 특히 입법안에 대한 국민의 의견제출 건수가 상당히 낮았다. 이러한 현상은 행정예고 실시 현황에서도 비슷하게 나타났다. 이와 같은 현상은 시민협의절차의 실시가 예전에 비해서 점차 활성화되고 있으나, 시민의 참여가 여전히 낮음을 나타낸다. 특히 행정예고의 경우 갈등이 발생할 여지가 큰 국민의 이해 상충으로 인해서 협의절차를 실시한 건수비율을 보면 교육자치단체는 40%인데 비해서, 중앙행정기관은 8.6%에 불과 하는 등 상당히 낮은 특징을 보였다.
- 협의방식을 보면 먼저 우리나라는 법 개정으로 행정예고대상을 포괄적으로 예시하고 있으나, 행정대상을 행정기관 장이 자의적으로 판단할 수 있는 여지가 있다. 협의를 위한 정책제안의 공고 방식의 경우 최근 인터넷 등을 활용하는 등 수단이 다양화되고 있다. 그러나 예고방법을 보면 법규에



는 특정한 단체 등에 대하여 예고사항을 통지할 수 있도록 하는 등 다양한 방법을 사용할 수 있는 여지가 있음에도 불구하고, 제한된 방법만을 여전히 활용하고 있다.

- 또한 의견제출 기간이 일본, 영국에 비해서 상대적으로 짧았다. 행정기관 별로 행정상 입법예고와 행정예고를 보면 지방행정기관의 예고비율이 낮고, 평균 의견제출 건수도 낮은 특징을 보인다. 이와 같은 현상은 행정예고에 대한 지역 주민에 대한 홍보 부족 등에 기인한 것으로 보인다.
- 또 다른 협의절차인 공청회의 현황을 보면, 지방행정기관의 경우 공청회를 개최해야 할 의무가 있는 경우를 제외하고 공청회를 통한 협의를 기피하였다. 또한 실질적인 협의를 위한 사전공청회보다는 사후 설명회 형식으로 운영되고 있으며, 공청회에 제시된 의견이 제대로 반영되고 있지 않는 것으로 나타났다.

## 6. 사회갈등과 적극적 참여제도의 현황과 과제

### 가. 적극적 참여의 개념

- 공공영역에서의 적극적 시민참여란 공공정책의 장에 합리적으로 참여할 수 있는 조건의 토대 하에 시민사회의 다양한 행위자들이 결정과정에 참여하여 정부의 정책입안자와 함께 공공정책을 결정해 나가는 것을 의미한다. 적극적 시민참여 의사결정 방법은 기존의 시민참여제도(청문, 공청회, 공람 등)의 범위를 넘어 시민을 공공정책 결정과정의 동반자로 인식하면서 적극적인 참여를 보장하는 기법이다.

### 나. 적극적 참여의 유형 및 특징

- 시민참여의 유형은 크게 두 가지로 분류하는데 일반적 시민참여와 적극적 시민참여이다. 전자의 경우 광의의 참여적 의사결정 중 적극적 시민참여를 제외한 것으로 학습 및 정보제공 그리고 의견수렴을 위한 참여로 전단,

팜플렛, 홍보책자, 공청회, 여론조사 등을 통해 이루어지는데 일방적인 의사소통 구조를 가지고 있다. 이에 반해 후자의 경우 협의의 시민참여로서 공공의사결정에 실질적으로 영향을 미치며 이해관계자들의 참여를 통해서 문제를 해결하는 것으로 공론조사, 시나리오 워크숍, 시민배심원제, 합의회의, 라운드테이블, 협상에 의한 법규제정 등이 있다.

- 적극적 시민참여의 가장 큰 특징은 숙의(deliberation)단계라 할 수 있는데, 숙의는 정부정책과 관련한 이해관계자나 또는 일반시민이 그 정책에 관한 자료나 정보를 습득하고 정확하게 이해할 수 있는 학습과정을 거친 후 정책에 대해 의견을 제출·반영하는 것이다. 숙의는 어느 개인이든 공공문제 해결에 가장 적합한 해답을 가진 개인은 없다고 생각하기 때문에 구조화된 토론 과정을 거쳐 문제를 해결하려는 방식이다.

#### 다. 적극적 시민참여 사례 분석

- 미국과 독일 그리고 한국에서 시행했던 적극적 시민참여 사례를 분석하였다. 미국의 경우 국가차원에서 갈등을 관리하기 위한 적극적(숙의적)시민참여 부분을 규정한 법은 없다. 다만 법 조항 속에 시민참여 조항들이 녹아있으며, 법에서 논하고 있는 시민참여를 좀 더 확대하고 강화하여 시행하고 있었다. 독일의 경우는 행정절차를 통해 갈등을 사전에 예방하고 있는데 계획과정절차, 연방건설법, 교통포럼 등을 통해서 시민들의 의견을 사전에 수렴하고 정보를 교환하고 있다. 한국은 아직까지 공공기관의 갈등을 해소할 수 있는 기본법은 없다. 다만 국토계획관련법제, 환경관련 법제, 혐오시설 관련 법제 등을 통해 시민참여 조항을 규정하고 있다. 그러나 이러한 개별법들이 제시하고 있는 시민참여개념이 선진국에서처럼 시민참여의 정도와 범위가 확대되지 못하고 협의 수준에 머무는 정도이다.
- 사례 분석으로는 미국의 경우 오하이오주 소각장 설치에 대한 주민 투표, 환경규제에 대한 협상에 의한 법규제정, 뉴욕 도시 재건을 위한 공론조사에 관해 살펴보았다. 독일 사례는 이동통신사의 송신설치 선정을 위한 라운드테이블, 하이델베르그의 적극적 시민참여 교통포럼 등에 대해 한국 사

례는 울산 북구청의 음식물자원화시설 건립과 산업자원부의 전자식전력량 계 검정유효기간 조정 등을 분석하면서 우리나라에서 적극적 시민참여를 활성화시키기 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

## 7. 사회갈등과 대안적 갈등해결제도의 현황과 과제

### 가. ADR제도의 필요성 및 유형

- 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution, 이하 ADR)은 “법관의, 법률에 의한 재판”으로 분쟁을 해결하는 것이 갖는 한계를 극복하려는 것으로, 재판 외의 대안적 기제에 의해 해결하는 방안이다. 따라서 분쟁해결시스템의 최종적 해결창구는 사법권을 행사하는 법원으로 하되, 그 전 단계에서 대안적 분쟁해결기구를 마련하여 분쟁을 해결하는 것 또한 국민의 기본권을 보장하기 위해 법치주의를 확장하는 것으로 이해될 수 있다.
- 일부 행정기관에서도 이러한 대안적 분쟁해결 절차를 준용하고 있는데, 이는 분쟁사안을 소송으로 다룰 때의 당사자가 겪는 형식적 절차나 비용 문제 그리고 시간상의 지연 등에 대한 보완이 필요하다는 인식 하에 나타난 것이다.
- 이러한 ADR의 종류는 다양하지만 이 방식들의 공통점은 ‘협상’을 통해서 갈등을 해결한다는 것이다. ADR의 종류를 중립적인 제3자의 역할을 중심으로 분류해보면 다음과 같다(Susskind & Madigan, 1984).
  - 당사자간 협상(Unassisted Negotiation)
  - 정책토론(Facilitated Policy Dialogue)
  - 협력적 문제해결(Collaborative Problem Solving)
  - 소극적(또는 전통적) 조정(Passive or Traditional Mediation)
  - 적극적 조정 또는 제3자 조정 협상(Active Mediation or Mediated Negotiation)

- 비구속적 중재(Non-binding Arbitration)
- 구속적 중재(Binding Arbitration)
- 재정(Adjudication)

#### 나. ADR제도의 운영 현황과 과제

- ADR제도는 1970년대 미국에서 처음 도입하였는데, ADR제도를 행정분쟁 해결에 있어서 본격적으로 사용하게 된 것은 1998년 클린턴대통령의 교서를 통해 협상에 의한 규칙제정을 강화한 이후부터이다.
- 미국 ADR 기구는 1996년 ADR 법의 개정과 1998년 클린턴 대통령의 교서 발표 이후 구성된 '정부부처합동ADR추진단'(Interagency ADR Working Group)의 설립 이후 각 행정부처에 ADR을 담당하는 행정단위가 신설되면서 본격화되었다. 각 연방기구는 IADRWG에 의해 ADR기구를 운영하고 있으며 행정부처내에 별도의 ADR기구를 설치하였고, 연방조정알선청(Federal Mediation & Conciliation Service: FMCS)과 연방노사관계청(Federal Labor Relations Authority: FLRA) 등이 운영되고 있다. 아울러 민간ADR기구로는 전국주민조정협의회(National Association for Community Mediation: NACM), 미국중재협회(American Arbitration Association: AAA) 등이 있다.
- 영국 ADR제도의 특징은 민·관 협동으로 운영되고 있는 점인데, 현재 영국에서도 ADR을 도입, 활성화하고 있다. 일련의 정책은 헌법부(Department for Constitutional Affairs: DCA)의 '더 나은 분쟁해결팀'(Better Dispute Resolution Team)에서 추진하고 있으며, 전국조정긴급전화(National Mediation Helpline, NMH)를 운영 중이다. 현재 NMH 시범 사업에 참여하고 있는 영국의 ADR 기구로는 ADR Group과 ADR Chambers UK 등이 있다.
- 일본의 경우 사법제도의 개혁차원에서 ADR제도에 대해 논의하였고, 이를 뒷받침하는 법으로 2004년 12월 『재판외 분쟁 해결 절차의 이용의 촉진

에 관한 법률』로 공포되었다. 법률의 주요 내용으로 민간분쟁해결절차의 업무에 관한 인증제도가 실시되고 있으며, 인증분쟁해결절차를 이용할 경우 시효 및 소송절차가 중단되고 조정전치에 관한 특례가 준용된다.

- 현재 한국의 갈등조정기구로는 중앙부처간의 갈등을 조정하는 기구가 있는데, 그 예로서, 국무회의, 사회관계장관회의, 차관회의, 청와대 수석보좌관회의 등이 있다. 그러나 이런 기구들의 경우 기관 간에 협의 및 조정 매커니즘이 불완전하고 정책과정의 합리성과 투명성이 부족하다는 지적이 많다.
- 한국의 ADR 기구는 현재 건설분쟁조정위원회나 소비자분쟁조정위원회와 같이 대부분이 공공 ADR기구이고, 민간 ADR기구라 할지라도 순수한 의미의 민간 기구는 거의 없다. 따라서 시민과 정부간의 갈등을 해소하는데 있어서 중재역할을 할 민간 ADR기구의 설치가 필요하다.

## 8. 우리나라 갈등관리제도 구축 방안

### 가. 시민협의제도의 개선 및 효율적 활용 방안

- 공공갈등을 예방하기 위한 가장 중요한 제도 중의 하나는 정책결정과정에서의 시민협의제도와 적극적 시민참여이다. 우리나라는 행정절차법의 제정과 2004년 개정으로 정책결정과정에 시민협의를 위한 제도적 기반을 마련하고, 상당히 오랫동안 제도를 운영해 왔다. 그럼에도 불구하고 아직까지 시민협의제도가 정착한 단계는 아니다. 이에 따라 공공정책으로 인한 사회갈등을 예방하기 위해서 먼저 다음과 같이 시민협의제도의 개선과 운영의 활성화가 필요하다.
- 시민협의제도의 실효성 제고
  - 입법안이나 정책안에 따라 다양한 협의 방법을 활용
  - 갈등발생소지가 큰 정책이나 입법, 규제의 사안에 한해서 의견제출기간을 연장

- 제한된 기간 내에 시민협약이 이루어질 수 있도록 두 가지 방법을 병행 실시
- 지방행정기관의 시민협약제도관련 조례 제정 유도
  - 지방자치단체 평가항목에 시민협약제도와 관련된 조례의 제정 여부 포함
  - 지방행정기관의 경우 협의수단을 공보·소식지, 지역신문, 인터넷 등으로 다양화
  - 법규별로 특정한 이해관계가 있는 주민집단·기관에 개별적으로 통지
- 공청회제도의 실질적인 운영방안 마련
  - 공청회를 개최할 때에는 사전에 협의절차 과정 개최
  - 주민들이 공청회 내용을 충분히 이해할 수 있도록 정보 제공
  - 공청회 주재자와 질문자 선정에 공정성을 기함.
- 시민협약제도에 대한 교육 및 홍보강화
  - 특정한 계획에 대해서는 행정예고가 반드시 실시되도록 공감대 확산 및 지속적인 지도·점검 필요
  - 정책시행으로 인한 문제점, 파급효과 등을 협의내용에 포함
  - 협의제도에 대한 교육과 홍보를 강화
- 시민협약제도에 대한 평가를 마련 및 평가실시
  - 행정절차법, 행정규제 기본법, 각 부문의 개별법, 지방자치단체의 조례 등에서 규정하고 있는 시민협약 절차제도에 대한 평가들을 마련
  - 정기적으로 평가를 실시하고, 그 결과를 기초로 시민협약제를 개선

#### 나. 적극적 시민참여 활성화 방안

- 현재까지 우리사회에서 생소하리만큼 경험이 적은 적극적 시민참여에 대한 인식확산과 적극적 시민참여를 통한 갈등예방을 위해 외국의 사례와 우리나라의 이전 경험을 바탕으로 정책적 방안을 제시하면 다음과 같다.
- 성숙한 시민의식과 공동체 문화 형성
  - 적극적 시민참여를 통한 갈등 예방을 위해서는 시민의식의 성숙과 공동체 문화 형성이 중요
  - 대화와 타협, 협상, 양보 등을 함양할 수 있는 교육과 홍보 등의 조치를 통해 시민의식과 공동체 문화 형성을 유도

- 사전 갈등 예방에 대한 인식 제고
  - 정부의 사후 갈등해결 방식을 사전 갈등예방 방식으로 전환 필요
  - 공공계획의 입안에서부터 시민을 함께 참여시켜야 함
- 행정기관의 신뢰성 확보
  - 정책의 구성단계에서부터 주민, 이해관계인들에게 정책의 필요성, 효과 등에 대한 자료를 충분히 제공
  - 사업의 모든 내용을 공개
- 적극적 시민참여에 대한 법적 보장
  - 현재 개별관련법제에서 다루고 있는 갈등관련 조항은 모두 사후 관리적 인 측면이 강함
  - 갈등의 사전예방에 초점을 두면서 시민을 동반자로 인정하는 갈등관리기 본법을 제정할 필요 있음
- 한국형 시민참여 모델과 매뉴얼 개발 및 보급
  - 우리나라의 상황에 맞는 적극적 시민참여의 유형들을 새롭게 개발할 필 요 있음
  - 사업별로 갈등관리모델과 매뉴얼을 개발하고 보급함
- 갈등관리전담 부서 신설
  - 갈등이 빈번하게 발생하는 부처에서는 갈등만을 전담하는 부서 필요
  - 갈등관리 전문가를 부서에 배치
  - 갈등관리 전문가는 주민 및 이해당사자에게 정보제공 및 의견수렴
  - 갈등영향분석, 갈등조정회의 등 사회갈등을 사전에 조율함
- 적극적 시민참여 제도에 대한 홍보
  - 적극적인 시민참여를 유도하기 위해서는 새로운 제도에 대한 홍보
  - 소책자 또는 각 부처 인터넷 홈페이지, 방송매체 등을 통한 제도 홍보

#### 다. 사회갈등 해소를 위한 ADR제도의 활성화 방안

- 갈등을 해결하기 위해서는 최종적으로 법원의 판결이 있으나, 갈등당사자 가 참여하여 갈등을 해소하는 ADR제도의 도입에 대한 논의가 활발히 이 루어지고 있음. 이러한 ADR제도를 한국 사회에 도입하기 위해서는 제도적 기반과정이 선행되어야 함.

- 대안적 갈등해결 제도 활성화를 위한 법·제도적 기반 마련
  - ADR 추진체계의 정비
  - 갈등조정 기관 및 조정자 육성을 위한 인증제도의 도입과 적용
  - 전문가의 개입에 따른 변호사법의 제약 및 소송절차 완화
- 갈등해결 지원기구 기능의 접근성 및 실효성 확보
  - ADR에 대한 정보제공 및 ADR 기구에 대한 접근성 제고
  - 종합적 온라인 상담창구의 개설
  - ADR 기관간의 상호교류
- ADR 제도에 대한 일반인 및 전문가들의 이해 증진
  - ADR 제도에 대한 안내 책자의 제작과 배포
  - 갈등 전문인 및 법조인에 대한 시범 조정에 대한 사업 지원
  - 대안적 갈등해결에 대한 기초연구 및 정책자료 구축



# 목 차

제1장 서 론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	3
2. 연구 내용과 방법 .....	4
제2장 사회갈등의 유형 및 특징 .....	9
제1절 갈등의 개념과 이론 .....	11
제2절 사회갈등의 유형 .....	15
제3절 한국 사회의 갈등 현황과 특징 .....	19
1. 한국 사회의 갈등 현황과 양태 .....	19
2. 사회갈등에 대한 국민 의식 및 정책 수요 .....	20
제3장 사회갈등과 참여민주주의 .....	25
제1절 갈등해결기제로서의 거버넌스 .....	27
1. 거버넌스 개념과 대두 필요성 .....	27
2. 거버넌스의 시민참여 정도와 방법의 분류 .....	31
3. 정책과정 단계에서의 시민참여 .....	37
제2절 갈등해소를 위한 시민참여 법·제도 현황 .....	44
1. 국토계획법제 .....	44
2. 환경관련법제 .....	46
3. 보상관련법제 .....	49
4. 혐오·기피시설관련법제 .....	51

제4장 사회갈등과 소극적 시민참여제도 .....	57
제1절 시민협의제도의 개념 및 유형 .....	59
제2절 시민협의제도의 운영 및 특징 .....	63
1. 미 국 .....	63
2. 영 국 .....	69
3. 일 본 .....	80
4. 한 국 .....	86
제3절 정책영향분석과 시민협의제도 .....	95
1. 시민협의제도 관련 법 및 정책 .....	95
2. 갈등관련 정책영향분석 현황과 특징 .....	98
3. 한국의 갈등관련 정책영향분석 도입 방안 .....	105
제5장 사회갈등과 적극적 시민참여제도 .....	111
제1절 적극적 시민참여 개념 및 유형 .....	113
1. 적극적 시민참여의 개념 및 필요성 .....	113
2. 적극적 시민참여 의사결정을 위한 조건 .....	116
3. 적극적 시민참여의 유형 및 특징 .....	124
4. 적극적 시민참여에 대한 평가 .....	136
제2절 적극적 시민참여제도의 운영과 특징 .....	138
1. 미 국 .....	138
2. 독 일 .....	151
3. 한 국 .....	159
제6장 사회갈등과 대안적 갈등해결제도 .....	171
제1절 ADR 제도의 필요성과 도입 .....	173
1. ADR 제도의 필요성 .....	173
2. ADR 법제의 도입 .....	175

제2절 ADR 제도의 유형과 효율성 .....	177
1. ADR의 유형과 분쟁해결 .....	177
2. ADR의 적용과 효율성 .....	181
제3절 ADR 제도의 운영 현황 및 정책방안 .....	185
1. 미 국 .....	185
2. 영 국 .....	199
3. 일 본 .....	211
4. 한 국 .....	226
 제7장 한국 갈등관리제도의 구축방안 .....	237
1. 사회갈등 예방을 위한 시민협의 활성화 방안 .....	239
2. 사회갈등 예방을 위한 적극적 시민참여 활성화 방안 .....	244
3. 사회갈등 해소를 위한 ADR 제도 및 운영방안 .....	249
 참고문헌 .....	255
 부    록 .....	263
【부록 1】 横須賀市 시민 공식 의견제출절차 조례 .....	265
【부록 2】 적극적 시민참여에 의한 의사결정 합의형성 단계 .....	272
【부록 3】 재판외 분쟁해결절차 이용촉진에 관한 법률 .....	283

## 표 목 차

<표 III-1> 성격에 따른 시민참여 분류 .....	36
<표 III-2> 정책단계별 정보제공, 협의 및 적극적 참여 .....	38
<표 III-3> 한국 중앙부처의 시민참여 유형 .....	39
<표 III-4> 정부와 시민간의 상호작용을 위한 법·정책·제도·도구 .....	41
<표 III-5> 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 및 분류 .....	43
<표 III-6> 국토계획법제 관련 시민참여 조항 및 내용 .....	45
<표 III-7> 환경관련법제 시민참여 조항 및 내용 .....	47
<표 III-8> 보상관련법제 시민참여 조항 및 내용 .....	50
<표 III-9> 혐오시설관련법제 시민참여 조항 및 내용 .....	52
<표 IV-1> 협의대상집단별 적절한 방법 .....	79
<표 IV-2> 서면협의 시행규칙의 이행 현황 .....	80
<표 IV-3> 한국의 행정상 입법예고 운영현황 .....	89
<표 IV-4> 한국의 행정예고 운영현황 .....	91
<표 IV-5> 갈등영향분석서의 구성과 내용(사례) .....	104
<표 V-1> 협상에 의한 법규제정 내용 .....	125
<표 V-2> 시나리오워크샵 내용 .....	127
<표 V-3> 시민배심원제 내용 .....	128
<표 V-4> 합의회의 내용 .....	130
<표 V-5> 공론조사 내용 .....	131
<표 V-6> 라운드테이블의 내용 .....	133
<표 V-7> 적극적 시민참여 특징 비교 .....	135
<표 VI-1> 기본형 갈등해결절차의 특성 .....	179
<표 VI-2> 혼합형 갈등해결절차의 특성 .....	180
<표 VI-3> 이용시기에 따른 ADR 합의 비율 .....	182
<표 VI-4> 이용시기에 따라 절약된 ADR 비용 .....	183

<표 VI-5> 최종합의 규모에 따른 ADR의 효율성 .....	183
<표 VI-6> ADR 활용에 소요된 비용 .....	184
<표 VI-7> ADR 이용에 따라 절약된 비용과 시간 .....	184
<표 VI-8> 미국 행정부처별 ADR 기구 .....	186
<표 VI-9> 연도별 법무부내 ADR 적용 현황 .....	188
<표 VI-10> 미국 행정분쟁해결법과 대안분쟁해결법 비교 .....	189
<표 VI-11> 한국의 갈등조정기구 현황 .....	232

## 그 립 목 차

<그림 I-1> 연구 내용과 목차 .....	6
<그림 II-1> 갈등원인에 따른 갈등 분류 .....	16
<그림 II-2> 갈등발생 요인과 부문에 따른 갈등 분류 .....	18
<그림 III-1> 시민참여의 8단계 .....	33
<그림 III-2> 도로설계 과정에서의 시민참여 방법 .....	55
<그림 IV-1> 정책협의 과정의 단계 .....	77
<그림 IV-2> 각의결정 대상 안건 중에서 시민의견제출절차 실시건수 .....	83
<그림 IV-3> 의견모집기간별 분포 .....	84
<그림 IV-4> 일본 행정절차법에서의 의견공모절차 .....	86

제 1 장

# 서론

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구 내용과 방법	4

## 1. 연구의 필요성 및 목적

최근 우리 사회는 거의 모든 부문에서 다양한 형태의 갈등이 표출되고 있다. 일반적으로 사회갈등은 억압형, 잠재형, 표출형, 확산형의 단계로 발전하는 특징을 보인다. 이러한 갈등변동 단계에 의하면 우리 사회는 표출형과 확산형의 과도기에 속하는 단계에 놓여 있음에 따라, 사회갈등은 더욱 표출될 것으로 전망된다.

사회구조의 다양화와 복잡화, 공사조직의 세분화·전문화가 이루어지면 사회갈등은 불가피하게 많이 발생된다. 그리고 이러한 사회갈등의 존재는 사회의 견제와 균형, 구성원간의 창의성과 쇄신을 유발하는 순기능을 가지고 있다. 그러나 다른 한편으로 사회갈등을 효율적으로 대응할 수 있는 정부의 조정수단이나 메커니즘이 미흡하게 되면, 갈등의 역기능인 정책혼선과 그로 인한 국민적 혼란 및 국론분열을 발생시킨다.

우리 사회는 그 동안 급속한 경제 및 사회발전을 하였다. 그러나 경제발전 속도에 비해서 정치·사회·경제제도 및 문화 측면에서 갈등 완화와 조정을 위한 사회적 협의구조가 구축되지 못했다. 이에 따라 각 사회집단은 집단간의 이익의 조화 및 조정보다는 이익극대화를 달성할 수 있는 방식을 통해서 문제를 해결하는 경향을 보여 왔다. 그 결과 집단간의 갈등이 발생하면 합리적인 협상을 통한 해결보다는 감정적 대립으로 치닫게 되어 폭력적인 형태로 발전되는 경향이 많다.

본 연구는 갈등을 둘러싼 우리 사회의 이러한 환경을 감안하여, 현재 및 향후 우리 사회의 갈등문제를 효과적으로 다룰 수 있는 갈등관리시스템의 구축과 함께 효율적인 운영을 위한 정책과제와 방안을 마련하고자 수행하였다. 본 연구는 경제·인문사회연구회의 협동과제인 「사회통합을 위한 사회갈등 해소 방안 연구」의 일환으로 수행되는 8개 하위 개별과제의 하나로 수행되었다. 이에 따라 본 연구는 협동연구의 전체 연구구조 속에서 우리나라 갈등관리제도 구축 및 운영과 관련된 분석을 담당하는 총괄적인 성격을 가지고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 거버넌스 차원에서 갈등예방 및 해결을 담당



하는 정책수립 및 결정과정에서의 시민참여제도, 갈등해결을 위한 대안적 분쟁해결제도(ADR)를 중심으로 분석을 하고, 이를 기초로 우리사회 갈등관리제도 구축과 관련된 정책방안을 제시하였다.

## 2. 연구 내용과 방법

### 가. 연구의 내용

본 연구에서는 먼저 사회갈등의 개념과 분류 그리고 유형에 대해서 살펴보았다. 사회 및 공공갈등의 발생은 기본적으로 거버넌스(governance)와 관련이 있다. 일반적으로 참여 민주주의가 정착되면 정부정책수립 및 결정과정에서 시민이 참여함으로써, 사전에 갈등을 예방하는 효과가 크다. 이에 따라 본 연구에서는 거버넌스의 유형과 공공갈등, 참여민주주의 유형과 특징, 그리고 참여 민주주의에서 시민이 정부 정책에 참여할 수 있는 제도를 살펴보았다.

그리고 2장에서는 우리 사회의 갈등 실태와 특징, 문제점을 파악하기 위해서, 갈등 현황에 대한 조사를 실시하고 그 결과를 분석하였으며, 현재 우리나라의 갈등관리제도의 현황과 특징을 살펴보았다. 이러한 분석에서는 우리나라에서 노정되고 있는 각종 갈등의 양상과 특징, 그리고 향후 발생될 가능성이 큰 갈등 유형, 갈등에 대한 인식과 의식 그리고 정책에 대한 수요, 현행 우리나라 갈등관련 법제를 살펴보았다.

또한 정부의 갈등관리제도가 완전히 갖추어졌다고 해서 공공갈등 및 민간갈등이 완전하게 예방되고 해결되는 것은 아니다. 갈등의 해결은 국민의 의식, 민주주의 정도, 그리고 갈등예방과 해결의 하부구조(infrastructure)의 구축 정도에 의해서도 영향을 받는다. 즉, 갈등예방과 해결이 이루어지기 위해서는 갈등해결 전문가, 갈등예방 및 해결과 관련된 각종 기법에 대한 연구 및 사례 축적, 갈등관련 교육기관 등이 충분하게 갖추어져야 한다. 이에 따라 3장에서는 이와 같은 정부의 갈등관리제도의 하부제도가 되는 각종 제도와 자원을 검토, 분석하였다. 즉, 공무원이나 갈등전문가 양성 기관과 교육프로그램

램의 현황 및 문제점, 갈등관련 연구기관 및 갈등해결과정에 직접적으로 참여할 수 있는 민간기관의 현황과 문제점, 갈등과 관련된 국민의 의식 정도와 문제점 등을 분석하였다.

4장에서는 사회갈등 예방을 위한 시민협의제도와 같은 소극적인 참여제도와 사회갈등에 대해서 살펴보았다. 여기에서는 시민협의제도의 유형, 미국, 영국, 일본과 같은 주요국의 시민협의제도의 현황과 절차 및 특징에 대해 분석하고, 이와 같은 주요국의 시민협의제도와 우리나라 시민협의제도의 비교하여, 우리나라 시민협의제도의 문제점과 과제에 대해서 살펴보았다. 그리고 시민협의와 참여를 위한 갈등, 사회 및 환경, 그리고 규제에 대한 영향평가에 대한 법규, 방법 그리고 개선방안 등에 대해서도 분석하였다.

5장에서는 참여적 의사결정과 같이 적극적인 참여제도와 사회갈등에 대해서 살펴보았다. 여기서는 시민참여제도의 유형과 특징에 대해서 살펴보고, 각국에서 활용하고 있는 주요한 시민참여제도와 사례를 분석하였다. 그리고 적극적 시민참여에 의한 의사결정 합의 형성, 적극적 참여제도 도입을 위한 방안 등에 대해서 자세히 분석하였다.

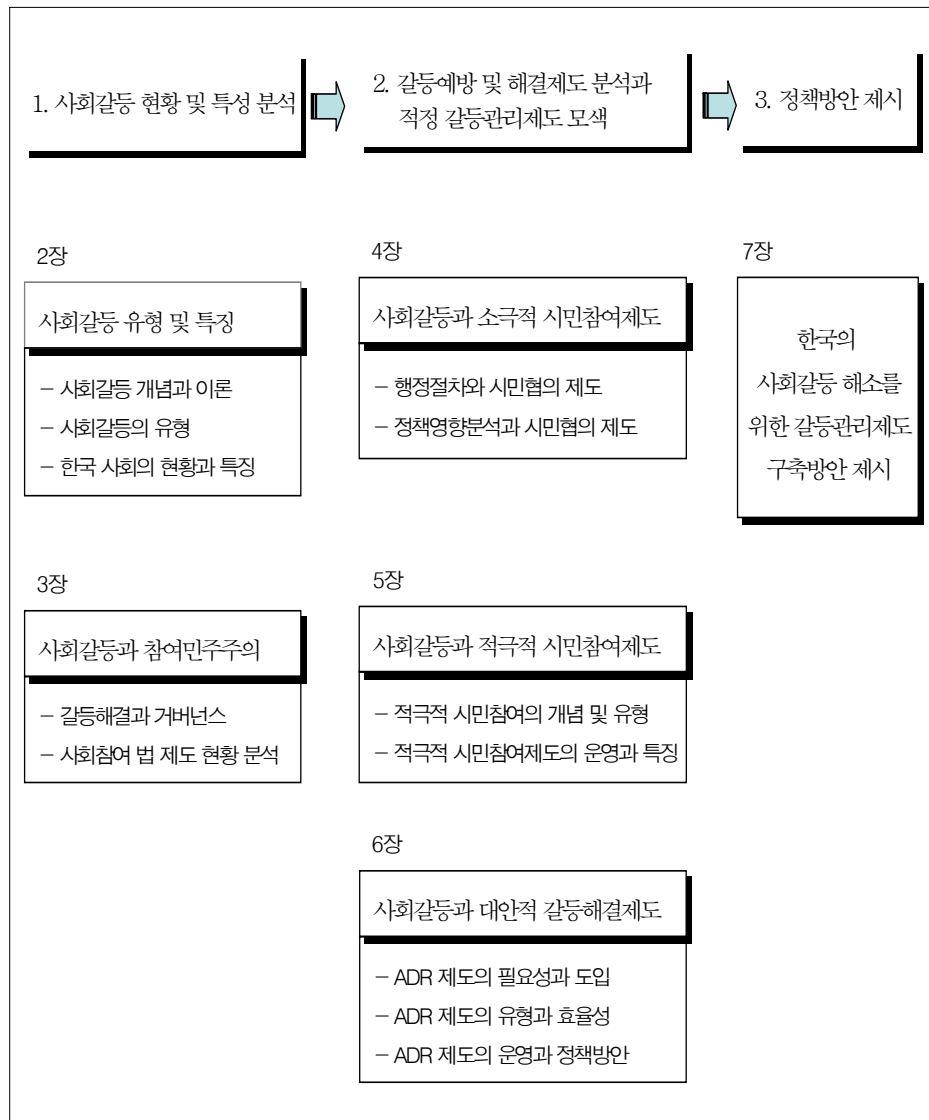
갈등은 사전에 충분히 예방되더라도 발생할 수 있다. 갈등이 발생되었을 때에 해결할 수 있는 전통적인 방법은 법원의 판결을 통하는 방법이다. 그러나 법원을 통한 갈등해결이 가진 단점을 해결하기 위해서 각국에서 대안적 분쟁해결방안(ADR)을 공공갈등이나 개별갈등 해결을 위해서 보급, 활용하고 있다. 뿐만 아니라 우리나라도 개별 갈등해결을 위한 제도로써 대안적 갈등해결방안이 널리 활용되고 있다.

이에 따라 6장에서는 갈등해결의 제도로써 각국에서 대안적 갈등해결방안을 활성화하기 위한 법제도, 행정조직 및 정책에 대해서 분석하였다. 이와 함께 대안적 갈등해결방안을 다루고 있는 개별 분쟁해결기구의 유형과 이와 같은 기구를 활용하고 있는 분쟁의 종류에 대해서 분석하였다. 그리고 대안적 갈등해결방안의 종류와 각각의 내용과 특징에 대해서 분석하였다.

그리고 마지막으로 위와 같은 제반 연구 결과를 검토하여, 우리나라의 사회통합을 위한 갈등 해소 방안을 제시하였다.

6 사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영 방안 연구

<그림 I -1> 연구 내용과 목차



## 나. 연구의 방법

본 연구에서는 이와 같은 내용의 연구를 수행하기 위해서 문헌연구 및 국내외 자료 수집 및 분석, 연구진 워크샵, 해외 전문가회의 등의 연구방법을 활용하였다. 즉, 본 연구의 일차적 목적은 갈등에 대한 개념과 범위, 갈등이 폭력적 갈등으로 전개되는 사회문화적인 요인을 파악하고 이를 해결하기 위한 갈등관리제도를 구축하는데 있으므로, 먼저 이와 관련된 선행 국내외 문헌 및 연구들을 수집, 분석하였다.

또한 우리나라의 갈등현황을 파악하기 위해서 전국 가구를 대상으로 조사를 실시하였다. 조사대상은 연령과 성을 기준으로 한 가구에 한 명씩 조사하였다. 표본 수는 1,000명이고, 성별로는 남성이 491명, 여성이 509명이 조사 완료되었다. 조사항목은 사회갈등에 대한 인식 및 경험, 영역별 사회갈등에 대한 의식, 사회갈등의 원인 등이었다.

그리고 거버넌스 차원에서 사회갈등예방을 위한 제도 현황과 구체적인 방법을 분석하기 위해서, 본 연구에서는 각국의 참여민주주의와 사회갈등에 대한 문헌연구, 국제전문가세미나(experts group meeting), 갈등관련 실태조사, 국내세미나 등과 같은 연구방법을 활용하여 관련 연구 추이와 정책 분석을 하였다. 국제전문가회의는 2005년 10월 6-7일에 개최하였는데, 동 회의에서는 갈등해결과 참여거버넌스에 대해서 호주의 스튜어트(J. Stewart) 교수와 스웨덴의 포르쓰(Kim Forss)박사가 관련 논문을 발표하였다. 또한 합의절차와 ADR체계에 대해서는 미국의 인너스(J. E. Innes)교수와 FMCS에 근무하는 브래커(S. Blake), 그리고 갈등사례와 ADR에 대해서는 일본의 코지마(T. Kojima)교수와 영국의 가족중재협회 칼바흐(T. Kaulbach)가 관련 논문을 발제하였다. 본 연구에서는 국제회의에서 발표된 논문과 토론된 정보를 활용하여 참여적 거버넌스와 대안적 분쟁해결처리절차 분석을 하였다.

이와 함께 본 연구에서는 연구 총괄반을 중심으로 협동연구의 영역별 갈등 연구에서 도입할 사례분석(case studies), 갈등혁신포럼을 통해서 이루어지고 있는 갈등관리와 관련된 시범사업(pilot project), 해외관련 기관 및 전문가

방문 조사 등과 같은 방법을 활용하여, 갈등관리제도의 절차, 각 절차에 필요한 갈등예방 및 해결과 관련된 구체적인 방법 즉, 갈등영향평가, 참여적 의사결정, 대안적 갈등해결제도(ADR)와 관련된 법제와 정책 분석을 실시하고 동시에, 개별 제도에 대한 평가를 할 것이다.

마지막으로 본 연구에서는 협동연구과제의 전체 연구목적을 달성하기 위해서 협동연구기획위원회들과 각 부문별 책임자 및 관련 전문가들의 워크숍, 갈등관련 전문가와 행정기관 담당자들로 구성된 자문회의, 그리고 연구 초기 및 중간 그리고 최종 평가 워크숍 등을 통해서, 협동과제의 전체 목적과 일관성을 가지면서 본 과제의 연구목적을 달성시키고자 할 것이다.

제 2 장

## 사회갈등의 유형 및 특징

제1절 갈등의 개념과 이론	11
제2절 사회갈등의 유형	15
제3절 한국 사회의 갈등 현황과 특징	19

## 제1절 갈등의 개념과 이론

사회갈등이란 사회의 집합적 단위 즉, 집단, 공동체, 계층 등의 충돌, 분쟁 등을 나타낸다. 이러한 사회갈등은 지위, 권력, 특권, 희소자원 등을 서로 차지하려고 하는 상호작용의 한 형태로서 가치와 목표만이 양립 불가능할 뿐 아니라, 이를 얻고자 하는 수단 또한 양립 불가능한 상호작용을 나타낸다.

그러나 갈등은 본 연구에서 다루는 사회갈등 이외에 개인과 개인, 개인과 집단, 집단과 집단 등에서 갈등이 있을 수 있다. 이러한 제반 갈등을 포괄하는 갈등 그 자체에 대한 개념 정의는 상당히 힘들다. 그 결과 갈등(conflict)에 대해서는 다양한 정의가 있다. 그러나 이러한 다양한 갈등의 정의에는 아래와 같은 공통점이 있다.

먼저 갈등은 둘 이상의 행위 주체자 사이에서 발생하는 현상이다. 갈등이 성립하려면 반드시 갈등주체가 있어야 하며, 이러한 갈등의 주체는 개인, 집단, 조직이라 할 수 있다. 두 번째, 갈등은 심리적 적대감을 내포한다. 갈등은 갈등주체 사이에 서로 상대방에게 좌절을 초래케 할 방해 행동을 취하는 의도적 노력의 과정이기 때문에 갈등에는 자연적, 심리적 적대감이 내포하게 된다. 셋째, 갈등은 대립적 행동을 취한다. 이와 같은 갈등의 대립적 행동양상은 매우 다양하며 가벼운 이의제기에서부터 파괴적 행동까지 다양하다. 넷째, 갈등은 지각되어야 한다. 아무리 곤란하고 어려운 상황이라 할지라도 당사자가 느끼지 못하고 알지 못하면 갈등이 야기되지 않는다. 갈등은 대립적 행동이 직접적으로 나타나지 않더라도 당사자들이 갈등을 지각하고 긴장, 불안, 적개심을 느끼기 시작하면 이미 갈등이 내재하게 된다고 할 수 있다. 다섯째, 갈등은 매우 복잡한 역동적 과정이다. 갈등에는 적개심, 불안 등의 정서적 감정에서부터 외형적 행동에 이르기까지 매우 복잡한 양상을 지닌다. 여섯째, 갈등은 조직을 위해서 유익한 것일 수도 있고, 해로운 것일 수도 있다. 즉 조직발전에 기여하는 갈등도 있지만 조직을 와해시키는 갈등도 있다.

따라서 조직발전을 위한 갈등은 조장하고 조직을 와해시키는 갈등은 해소시키는 갈등관리가 필요하다. 마지막으로, 두 사람 이상의 이해당사자들이 존재한다. 즉 반대의 개념, 제한된 자원의 개념, 방해의 개념으로서 갈등상황에 있는 이해관계와 목표가 양립될 수 없게 보이는 두 사람 이상의 당사자들이 존재한다는 것이다. 자원은 무한한 것이 아니기 때문에 그 같은 자원의 제한성은 방해 행동을 조장한다. 그러므로 당사자들은 정반대의 입장에 서게 되고 한쪽 당사자가 다른 쪽 당사자의 목표달성을 방해할 때 갈등상태가 존재하게 된다.

거시적 차원에서 갈등을 설명하는 이론은 갈등을 바라보는 관점에 따라 크게 두 가지로 분류된다. 먼저 갈등을 비정상적인 상태로 간주하고 그 원인과 해결을 강구하는 통합 혹은 균형모델(integration or functionalist perspective)이다. 통합모델은 뒤르켐(E. Durkheim)의 전통에 근거를 두고 있으며 체계이론과 구조기능주의가 이 모델을 채택하고 있다. 이러한 이론에 의하면 사회의 자연 상태는 조화와 균형을 이루고 있기 때문에, 사회적 관계를 분열시키고 악화시키는 사회문제 또는 사회적 갈등은 파괴적·일탈적 현상이 된다. 따라서 사회의 균형과 통합을 회복시키는 여러 가지 대응책이 강구되어야 한다는 측면에서 갈등을 다룬다.

이에 비해 갈등을 당연한 것으로 받아들이고 그것과 관련된 형태를 연구하는 갈등모델(conflict perspective)이 있다. 갈등모델은 마르크스(K. Marx), 베버(M. Weber), 짐멜(G. Simmel)이론에 근원을 둔 것이다. 마르크스는 노동가치설을 주장하면서 ‘가치를 생산한 량’과 ‘노동력을 하나의 상품으로 다루어서 노동력의 생산비만 지급한 량’간의 차이를 착취라고 규정했다. 그리고 이러한 착취관계를 사회관계의 기본관계로 인식하여, 국가, 이데올로기 등이 이에 상응하여 발달한다고 했다. 그리고 자본주의가 발전하면 할수록 착취가 심해지고, 빈곤화(양극화), 자본축적, 개인의 재산 불평등 심화 등을 통해서 갈등이 심화된다고 했다. 이에 비해 베버(M. Weber)는 갈등 원천을 경제적인 부(class), 정치적인 권력(power) 그리고 사회적인 권력인 지위(status)라고 보았다. 즉, 집단간 권력분배의 불평등에서 갈등이 발생한다고 했다. 이후



이와 같은 유형의 갈등이론을 주장한 다렌도르프(R. Dahrendorf)는 물질적인 관계보다 사회가 조직되는데 필수 불가결한 역할의 차이에 따라 사회적 불평등이 발생하고, 이는 불가피하게 갈등을 가져온다고 하였다. 즉, 다렌도르프에 의하면 한 사회나 단체, 조직은 조직의 운영상 지배하는 자와 지배받는 자로 나뉘지며, 이러한 역할분화가 결국 이해관계의 대립을 가져오고 갈등집단을 형성시킨다. 이 외에도 심리적 전제 위에서 갈등의 사회적 기능을 중시하는 짐멜(G. Simmel)의 이론 등이 있다.

미시적 차원에서 갈등이 조직 내에서 어떻게 작용하는지를 설명하는 이론들도 있다. 여러 가지 조직에서 개인과 집단이 각자의 목적을 가지고 활동을 하다 보면 다양한 갈등이 발생하게 된다. 그런데 이러한 갈등현상을 파악하고 개념화하며, 조직현상을 분석할 때 그와 같은 개념을 사용하는 방법은 시대에 따라 변해 왔다. 이러한 시대변화를 로빈슨(S. P. Robbins)은 전통적 견해, 행동과학적 견해, 상호작용론적 견해로 설명하고 있으며, 스지라기와 월라스(A. P. Szilagyi & M. J. Wallace)는 전통적 관점과 현대적 관점으로 구분하여 설명하고 있다. 여기에서는 로빈슨의 이론을 좀 더 자세히 살펴보았다.

로빈슨에 의하면 세대와 시대의 변천에 따라 갈등에 대한 견해도 변화하여 왔다. 즉, 갈등을 집단행동에 대한 지배적인 태도로 검토하기 시작한 전통적 견해에서는, 갈등은 부당한 것이며 조직에 부정적으로 작용한다고 전제하였다. 즉, 갈등은 긴장과 불안을 초래하고 불만과 좌절의 원인이 됨에 따라 사회집단의 조화를 위협하는 것으로 인식되었다. 이에 따라 이 당시 연구에서는 갈등을 폭력, 파괴, 불합리성 등과 같은 부정적인 의미가 함축된 용어와 동의어로 사용되었고, 갈등은 해로운 것이며 회피해야 되는 것으로 보았다. 이에 따라 조직관리를 책임지는 경영자가 해야 할 책무의 하나는 어떤 형태의 갈등이든 조직으로부터 제거해야 하는 것이다.

이러한 전통적인 견해는 1940년대 이후 행동주의 과학자들에 의해 많은 비판을 받았으나, 지금도 여전히 많은 사람들을 갈등상황을 전통적인 관점에서 인식하고 평가하게 하고 있다.<sup>1)</sup> 행동 과학자에 의해서 갈등은 나름대로의 사회적인 기능을 가지고 있는 것으로 인식되기 시작하였다. 즉, 이들은 갈등이

란 조직 내에서 자연적으로 발생하는 것으로 갈등의 존재는 어쩔 수 없는 현상이고, 또한 갈등에 압력을 가하게 되면 혼란이 뒤따르게 됨으로 제거할 수 없는 것이라고 주장한다. 그러나 이러한 견해는 갈등을 피상적으로만 파악한 것이며, 실제로는 해결해야 할 문제로 여전히 인식하고 있다. 즉, 이들은 갈등을 불가피한 것으로 받아들이기는 하나, 갈등을 관리측면에서 해소측면으로 초점을 맞추었다.

1970년에 접어들면서 갈등에 대한 행동과학적 이론이 가진 한계를 극복하기 위한 노력으로 상호작용론이 대두되었다. 상호작용론에 의하면 조직에 있어서 갈등은 가치가 있는 것이며 필요한 것으로 받아들였다. 즉 조직의 목적달성을 지원하거나 업적 향상에 도움이 되는 갈등은 순기능을 하고, 업적을 방해하는 갈등은 역기능을 한다는 것이다. 특히 갈등 수준이 너무 낮거나 혹은 높으면 바람직하지 않으나, 최적수준을 유지한다면 오히려 조직성과를 제고시킬 수 있다.<sup>2)</sup> 실제로 조직 구성원간에 지나치게 협동적이고 평온한 조직은 정태적이고 무반응적이며 변화와 개혁의 필요성에 민감하지 못하지만, 갈등이 존재하는 조직은 활력, 자체 비판력을 유지할 뿐만 아니라 새로운 아이디어를 창출하며, 집단내의 결속력을 개선시키며, 다양한 의견의 수렴으로 더욱 효율적인 의사결정을 내리는 등의 여러 가지 이점을 조직에 제공한다.<sup>3)</sup> 이에 따라 조직관리자는 갈등이 조직 목표 달성에 기여하고 성과의 향상을 기할 수 있는 긍정적인 가치를 가진다면 건전하게 조장하되 극단으로 흐르지 않도록 제어할 수 있는 조직 환경을 조성해야 한다고 보는 것이다. 이에 따라 갈등이 조직에 긍정적인 가치를 가진다면 건전하게 조장하되, 극단적인 형태로 전환되지 않도록 적절하게 갈등을 관리해야 한다고 하였다.

- 
- 1) Jack W. Duncan(1978), *Organizational Behavior*(Boston: Houghton Mifflin Co., p.244.
  - 2) James L. Gibson, John M. Ivancevich and James H. Donnelly, Jr.(1985), *Organizations; Behavior, Structure, Processes, 5th ed.*(Texas: Business Publication Inc., p.209.
  - 3) L. R. Hoffman(1979), "Applying Experimental Research on Group Problem Solving to Organizations", *Journal of Applied Behavior Science*, Vol.15, pp.375391.

이와 같은 이론들을 보면 현재 우리 사회에서 갈등이 문제가 되는 것은 갈등이 존재하는 그 자체가 아니라, 관리 가능한 범위를 넘어서 점차 통제가 불가능한 수준의 갈등이 빈번하게 발생하기 때문임을 알 수 있다. 즉, 최근 우리 사회에서 발생되고 있는 갈등은 그 본질에서 과거의 그것과는 다르고 또한 상당수의 갈등은 국가의 관리능력 범위 밖에 있다. 그 결과 갈등관리에 대한 새로운 대안이 모색되지 않으면, 갈등에 따른 비용지출이 공동체의 유지를 위협할 정도이다. 따라서 우리 사회에 필요한 갈등관리제도를 구축하여 적절한 수준으로 사회갈등을 관리하는 것이 필요하다.

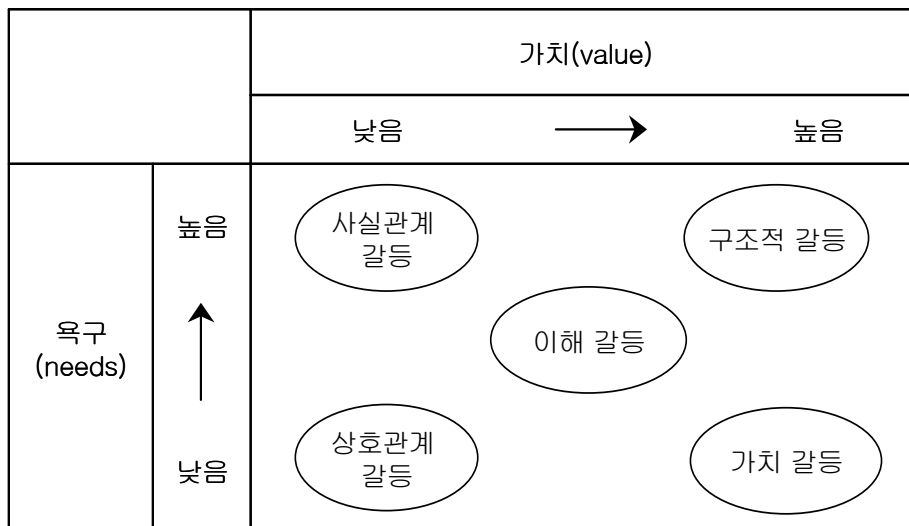
## 제2절 사회갈등의 유형

사회갈등은 분류방식에 따라 여러 가지로 구분된다. 먼저 갈등당사자 즉, 갈등에 참여한 개인과 조직에 따라 구분하면, 갈등당사자가 1 대 1로 되어 있는 단순한 갈등과 갈등이 크게 찬·반(pro and con) 양쪽으로 나누어지지 않고 그 안에 다시 찬·반의 갈등으로 나누어지는 복잡한 갈등으로 구분할 수 있다. 그리고 당사자의 구성방식에 따라 소수와 소수간의 갈등, 소수와 다수간의 갈등, 다수와 다수간의 갈등으로 구분할 수 있다.

갈등원인별로 구분하면 <그림 II-1>과 같이 크게 가치갈등(value conflict)과 욕구갈등(needs conflict)으로 구분할 수 있다. 가치갈등은 가치관, 이념, 종교, 문화 등의 갈등 등을 나타낸다. 그리고 욕구갈등은 물질적 욕구를 중심으로 발생된 갈등으로써, 다시 이해관계, 사실관계, 구조적, 상호관계 갈등 등으로 세분된다. 여기서 이해관계 갈등(interest conflict)이란 욕구충족을 위한 분배, 절차 등에 대한 갈등을 의미하는 것으로 개인이나 집단의 욕구나 가치관 등의 차이에 따라 발생하는 갈등을 말한다. 그리고 사실관계 갈등(data conflict)이란 객관적 사실이나 평가 등에 있어서 사실관계나 절차 등의 확인이 필요한 갈등으로 객관적인 정보나 학습의 부족으로 인한 이해부족 내지는

해석의 차이에서 발생하는 갈등, 그리고 구조적 갈등(structural conflict)은 사회 제도나 관행, 차별, 모순 등으로부터 비롯되는 갈등, 즉 사회구조나 시스템 등 분쟁당사자 외부의 상황적인 요인에 의해 발생하는 갈등을 나타낸다. 이 외에 상호관계 갈등(relationship conflict)은 상호간의 관계가 부정적이거나 일방적, 또는 단절된 상태에서 발생하는 갈등으로서 서로의 역할, 책임, 권한 등에 대한 입장의 차이 등에 의한 갈등을 말한다.

<그림 II-1> 갈등원인에 따른 갈등 분류



또한 갈등발생 요인별로 분류하면 갈등은 크게 정체성 갈등(conflict of identity), 자원과 관련된 갈등(conflict connected with resources), 그리고 행정관리와 관련된 갈등(conflict over the management of public affairs)으로 구분할 수 있다. 여기 정체성 갈등이란 인종, 종교 혹은 민족의 차이에 따른 정체성에 기초한 갈등을 말하고, 자원과 관련된 갈등은 자원의 통제에 대한 경쟁 혹은 부의 분배와 관련된 갈등을 말한다. 그리고 행정관리와 관련된 갈등은 권력 혹은 의사결정과정에 대한 접근의 불평등한 배분과 연계되어 있는 행정과 관련된 갈등을 말한다. 그리고 갈등을 발생부분별로 구분하면, 국가

부문 갈등, 시장부문 갈등, 시민사회부문 갈등으로 구분할 수 있다.

국가부문의 갈등은 국가기구내부의 각종 부서간의 갈등을 말한다. 즉, 입법, 사법, 행정부 간의 알력이 있고, 입법부 내의 여야 갈등, 사법부 내의 이념적 충돌과 세대별 갈등 및 행정부 내의 부처 간 분쟁과 공무원 노조와 국가간의 갈등을 말한다. 이 외에도 정치인 집단(국가, 정당)이 당사자인 갈등, 기타 정치적 내지 정책적 쟁점을 둘러싸고 시장과 시민사회 부문의 경영자, 노동자, 농민 등 직업집단, 이익집단과 시민단체, 지역주민, 대학생 등이 국가를 상대로 갈등 당사자가 되는 갈등 등이 이와 같은 갈등 범주에 속한다.

시장부문에서 발생하는 대표적인 갈등은 노사갈등이다. 이와 같은 갈등에는 노사 당사자 간의 기업경영과 관련한 경제적 이해관계로 인한 갈등, 노사 문제가 주요 이슈이긴 하지만 참여자는 노사정 및 시민운동권까지도 포함하여 국가와 시민사회부문이 모두 관여하는 갈등, 경영문제와 기타 이슈를 두고 노동자 집단간에 대립하는 충돌, 그 밖에도 시장과 관련한 쟁점에 대하여 시민사회부문이 기업부문을 상대로 한 갈등 등이 모두 이와 같은 갈등 범주에 속한다.

마지막으로 시민사회부문의 갈등을 보면, 대부분의 사회갈등은 시민사회부문에서 발생하는 것으로 소지역갈등, 세대갈등, 사회계층간의 갈등, 이익집단간의 갈등, 시민운동권의 대내외적인 갈등 등이 포함된다. 지역갈등은 순전히 해당 지역공동체의 사회경제적 이해관심이 문제의 발단이 되어 그 지역주민이 당사자로 참여하는 것과 지역적 이해관심을 정치적으로 이용하여 지역간 알력을 야기시킴으로써 잠재적 갈등을 잉태케 하는 두 가지 유형이 있다. 세대 간의 갈등은 현재적으로 드러나기보다는 대개 가치관, 세계관과 이념, 생활양식과 행동유형 같은 문화적 차이로 잠재하는데, 정치적 갈등과 연계될 때는 표면화되기도 한다. 사회경제적 계층간 갈등은 적나라하게 계층들이 충돌하는 양태를 띠게 되면 거의 혁명적인 상황으로 나타나는데, 이러한 갈등 양상은 일상적으로 나타나는 것은 아니다. 계층간의 갈등의 경우 주로 어떤 이슈나 사건과 관련하여 이해관심이 상충하는 계층을 대변하는 범주의 집단이 수시로 갈등에 관여하는 특징을 가지고 있다. 위에 언급하지 않은 각

중 이익집단들은 각기의 이해관심이 충돌하는 사항을 갖고 갈등을 일으키는 예가 있는데, 이러한 갈등을 이익집단간의 갈등이라고 한다. 이상의 갈등발생 요인과 부문으로 갈등을 분류하면 <그림 II-2>와 같다.

<그림 II-2> 갈등발생 요인과 부문에 따른 갈등 분류

		갈등 발생 부문		
		국 가	시 장	시민 사회
갈등 발생 원인	정체성	정치성향 갈등		세대갈등 성별갈등
	자 원	공무원노조 갈등	소득계층 갈등 노사갈등	환경분쟁 갈등
	행정 관리	행정부처간 갈등	소지역갈등	영호남 갈등

이 외에도 갈등은 행동주체를 기준으로 개인간의 갈등, 조직내 갈등, 조직간 갈등, 행동주체의 조직 내의 위치를 기준으로 상하계층간 수직적 갈등, 수평적 갈등, 계선과 참모간의 갈등, 갈등발생의 시기에 따라 정책형성과정에서 발생하는 갈등, 정책집행과정에서 발생하는 갈등, 갈등관계의 진행상태에 따라 잠재적 갈등(latent conflict), 지각되는 갈등(perceived conflict), 감정적으로 느끼는 갈등(felt conflict), 표면화된 갈등(manifest conflict) 등으로 구분하기도 한다.

### 제3절 한국 사회의 갈등 현황과 특징

#### 1. 한국 사회의 갈등 현황과 양태

우리 사회에서 나타나고 있는 갈등의 특징은 갈등의 빈도측면에서 갈등이 상당히 빈번하게 발생하고 있으며, 지속적 측면에서는 갈등이 끈질기고 오래 가며, 갈등의 형식에서는 갈등이 군집행동 형태로 나타나며, 또한 갈등이 불법적이며 과격하다. 이외에도 우리 사회의 갈등은 처음부터 명분이 뚜렷하지 못한 것이 많으며, 좁은 테두리의 이익집단, 지역공동체 및 정치단체 중심의 이기주의 성격을 띠며, 갈등의 본질과 다른 동기에서 발생하는 경우가 많은 특징을 보인다.

우리 사회에서 이와 같은 특징을 가진 갈등이 확산되고 있는 것은 산업화 과정에서 갈등요인이 누적되어 왔고 이러한 갈등의 분출을 유인하는 요인도 증가한 반면에, 갈등조정자로서의 국가기능은 오히려 축소 내지 담보해온 데 기인한다.

우리 사회는 전통사회로부터 산업사회로 전환하는 과정이 완결되기도 전에 정보사회로 진입하여 중층적 복합구조를 이루고 있다. 그 결과 어떤 일원적인 원리나 가치관 내지는 이해관계가 사회구성원 전부를 관통하거나 연결해줄기가 어렵게 되었다. 이와 같은 상황에서 국가 권력이 권위주의 시대로부터 절차적 민주주의 시대로 이행하게 되자 잠재적 갈등이 활성화하는 방식으로 표출하게 되었다. 여기에 더해서 단순히 절차적 민주화에 안주하지 않고 실체적인 의미의 민주화를 압축적으로 성취하려는 의지가 강해짐에 따라 분출의 기회를 노리고 있던 사회적 갈등관계가 표면화되기 시작하였고, 기존의 이러한 갈등관계 외에 새로운 유형의 갈등이 추가됨에 따라 다양한 갈등이 표출되기 시작하였다.

그리고 산업화 초기 우리 사회는 강력한 국가 중심주의를 정당화하는 이념

적 기반인 반공 이데올로기, 경제발전 우선주의 정책 기조를 유지하여 왔다. 산업화와 함께 시장과 시민사회의 상대적 비중이 강화되는 체계로 점차 개편됨에 따라, 국가의 시장과 시민사회에 대한 관여 범위가 축소하면서 갈등조정의 역량도 함께 감소하게 되었다. 즉, 행정적 대리인의 관점에서 볼 때, 정보사회의 복잡성으로 인해 사회적 관계망의 밀도가 높아지고 그 결과 인과관계의 추적이 곤란해지고 있으며 정부 개입에 따른 간섭효과가 발생하고 있어 갈등관리에 나서기가 손쉽지 않게 되었다. 그리고 행정적 대리인의 갈등조정력의 약화시키는 또 다른 요인은, 정보사회의 다양성이 사회적 관계의 파편화와 다원성을 강화하면서 공동의 이해관계 포착을 어렵게 하는 점이다. 정치적 대리인의 경우 그 동안 대의정치제도의 구조적 특성인 순차적, 점진적 갈등조정의 원리에 의존해 왔으나, 정보사회가 도래하면서 이런 조정과 타협에 필요한 시간적 공간적 여백이 증발함에 따라, 이들이 개입할 수 있는 부분이 급격히 축소되고 결과적으로 서로의 입장을 조율하기 위한 기회가 박탈되었다.

또한 정보사회의 특징인 역동성은 공적 부문과 사적 부문간의 상호동화 작용을 촉진시키면서 공익과 사익의 구분을 어렵게 만들고 그 결과 정부개입에 의한 사적 관계 조율의 가능성을 원초적으로 차단하는 결과를 가져왔다. 그 결과 우리 사회에서는 경제성장에 걸맞는 사회시스템의 정착이 지연되면서, 각 사회집단들이 나름의 문제 해결방식을 추구하고 있으나, 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 이익의 극대화를 우선시하는 모습이 노출되고 있다.

## 2. 사회갈등에 대한 국민 의식 및 정책 수요

### 가. 우리 사회의 갈등의 특성과 전망

최근 우리사회에 갈등이 급증함에 따라 갈등 현황을 파악하기 위한 많은 연구가 이루어졌다. 본 협동과제의 일환으로 진행된 개별 연구에서도 우리 사회 갈등현황에 대한 조사가 이루어졌다.<sup>4)</sup> 이러한 조사결과에 의하면 우리



사회의 갈등 양상에 대해 국민 대다수(91.9%)가 심각하다고 인지하고 있는 것으로 나타났다. 갈등의 사회적 기능에 대해서도 사회발전이나 사회통합을 저해할 것이라는 응답이 각각 72.7%, 69.8%를 나타내서, 현재 우리 사회의 갈등이 상당히 심각한 수준이고, 그 영향도 부정적인 것으로 인식하고 있었다. 즉, 사회갈등이 가진 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 현재 우리 사회에서는 더 강한 것으로 나타났다.

또한 우리 사회의 갈등의 변화 추이를 보면, 조사 대상의 68.1%가 과거에 비해서 사회갈등이 심각해졌다고 했다. 뿐만 아니라 이러한 사회갈등에 대한 향후 전망에 의하면 조사응답자의 55.9%는 현재보다 더 심각해질 것으로 전망하였다. 이와 같은 조사결과는 우리 사회의 갈등 해결뿐만 아니라 예방을 위한 제도가 빠른 시일 내에 마련되어야 함을 의미한다.

앞에서 이미 언급하였듯이 우리 사회에는 다양한 사회갈등이 존재하는데, 이와 같은 갈등 중에서 가장 심각한 갈등은 계층간 갈등(조사응답자의 32.5%)인 것으로 나타났다. 그리고 그 다음은 지역갈등(21.4%), 노사갈등(12.7%), 세대간 갈등(10.8%) 순이었다. 또한 우리 사회에서 갈등이 심각한 집단을 조사한 결과에 의하면, 여·야 정당간의 갈등(81.1%)이 가장 심각하다고 있다. 그 다음은 계층간 갈등(77.5%), 노사간 갈등(73.7%)의 순으로 나타났다.

그리고 현재 쟁점이 되고 있는 정책의 갈등양상을 살펴보면, 행정수도 이전이나 공공기관의 지방이전 등 현 정부의 균형개발정책을 둘러싼 갈등이 심각하다는 비율이 높았고, 그밖에 부동산 투기억제정책을 둘러싼 갈등이나 노조의 회사 경영 참여와 같은 경제 및 노사 갈등, 혐오시설 입지에 따른 갈등 등도 심각하다고 보고 있다. 이와 같은 조사결과는 현재 우리 사회의 갈등이 이해갈등뿐만 아니라 이념갈등도 상당히 심각함을 나타낸다. 그리고 갈등유형별로 향후 전망을 보면 지역간 갈등은 앞으로 더욱 심각해질 것이라는 의

---

4) 협동과제 중에서 갈등관련 조사는 한국행정학회에서 담당하였다. 한국행정학회의 조사에서 조사대상 및 대상자 선정은 전국민을 모집단으로 무작위 표본 추출, 집락 표본추출방법을 위주로 할당표본추출 방법을 사용하였다. 이 방법으로 추출된 표본 수는 1,000명이었고, 조사기간은 2005. 9. 15 - 2005. 9. 30이었다.

건이 50%에 달했는데 비해서, 계층간 갈등과 여야 정당 간 갈등은 완화될 것으로 기대하였다.

성별로 갈등을 보는 시각에 차이가 있었는데, 노사갈등이나 이념갈등의 경우 여성보다 남성이 더 심각하게 인식하였고, 교육갈등은 여성이 더 갈등정도가 높다고 보았다. 그리고 학력이 높을수록 이념 및 계층갈등을 더 심각한 사회갈등으로 인지한 반면, 학력이 낮을수록 지역, 세대간 갈등을 더 심각한 것으로 인식하였다. 환경갈등의 경우 대도시지역 거주자들이 개발과 보존간의 갈등양상을 더 심각하게 받아드리고 있으며(66.4%), 농림어업 등 1차 산업 종사자들이 타 직종 종사자에 비해 15% 정도 갈등의 심각성을 높게 보고 있었다. 성별 갈등에 대한 인식정도를 보면 대도시권 거주자들이 다른 지역 거주자보다 더 성별갈등을 심각한 것으로 인식하고, 예상하는 바와 같이 여성이 남성보다 더 심각하게 인식하였다.

사회갈등의 원인으로는 ‘무분별한 자기 이익만을 추구해서’(47.0%)라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났고, ‘가치관의 차이’(22.6%), ‘정부의 대처 미흡’(20.9%)등으로 응답하였다. 이와 함께 우리 사회의 갈등 원인이 된 역사적 배경에 대해서는 ‘정치인의 부패와 무능’(41.4%)으로 응답한 비율이 높았고, ‘시민의식의 부족’(21.0%), ‘급속한 경제성장’(17.3%), ‘한국인의 기질과 특성’(11.2%), ‘군사정권과 일제식민지 경험’(8.1%) 순으로 나타났다. 그러나 ‘남북의 대치 상황’에 대해서는 0.8%만이 그 원인으로 꼽고 있었다.

이와 같은 조사결과에 의하면 최근 우리 사회의 갈등은 앞에서 언급한 바와 같이 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 이익의 극대화를 우선시하는 국민의식 및 사회분위기, 경제 및 사회발전과 함께 가치관의 다양화에 대한 사회적 인정, 갈등관리시스템 부족 등으로 인해서 급증하고 있음을 간접적으로 나타내준다. 뿐만 아니라 이와 같은 갈등관리시스템이나 갈등해소를 위한 사회·문화적인 인프라의 구축, 국민의 의식변화 등이 이루어지지 않으면 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

### 나. 사회갈등에 대한 국민의 정책수요

앞에서 살펴본 바와 같이 최근 우리 사회에 갈등이 급증함에 따라, 이러한 사회갈등과 관련된 국민의 정책수요를 조사하였다. 조사결과에 의하면 사회갈등 해소를 위해서 정부가 담당해야 하는 적절한 역할로서는, ‘갈등을 해결할 수 있는 법과 제도를 마련한다’라는 응답이 36.2%로 가장 높았다. 그 다음은 ‘교육과 홍보를 통해 사람들의 생각을 바꾼다’와 ‘부적절한 주장을 하는 집단을 단호하게 처벌한다’라고 응답한 비율이 각각 29.9%와 23.5%로 나타났다. ‘갈등의 당사자들에게 적절한 보상을 해준다’는 응답이 10.0%이었다.

이와 같은 응답 중에서 상벌을 이용하는 권위주의적 대안이 필요하다고 한 집단을 보면, 주로 60대 이상, 저소득, 저학력 층이었다. 이에 비해 젊은 세대, 고소득, 고학력층은 교육홍보와 갈등해소를 위한 제도 마련이라고 응답한 비율이 높았다. 이와 같은 조사결과는 사회갈등해소 방안에 대한 세대별 인식차이와 향후 정책방안을 간접적으로 나타낸다. 즉, 젊은 세대일수록 상벌을 이용한 권위주의적 갈등해결방안은 갈등을 해소시키지 못할 것이다. 이에 따라 향후 갈등해소를 위해서는 설득과 합법적 수단을 통한 갈등해결방안을 마련하고, 도입하는 것이 필요함을 나타낸다.

정부가 어떤 분야의 갈등에 대해 보다 시급하게 정책적으로 대응해야 하는지를 살펴보면, 계층간 갈등 완화가 가장 정책적으로 시급하게 처리해야 한다고 응답하였다. 그리고 그 다음은 지역갈등, 노사갈등 순이었다.

또한 갈등해결의 역할소재, 즉 사회적 갈등을 해결하는데 가장 기여할 수 있는 집단 또는 행위자가 누구인지에 대한 설문에서는 ‘국민 개개인’이 1순위(31.1%)이었다. 그리고 그 다음은 정부(27.3%), 대통령과 여야정치권(22.4%) 순이었다. 이 외에 ‘시민사회단체’라고 응답한 비율이 14.2%이었고, 기업 및 경제계가 4.7%이었다. 이와 같은 조사결과는 우리 사회의 갈등해결을 위해서는 제도적 해결에 못지않게 개인적인 형태의 개선 및 변화도 중요함을 나타낸다. 즉, 우리 사회의 많은 사람들은 현재의 갈등해결을 위해서는 가시적인 제도나 정책개입뿐만 아니라, 우리 사회의 의식 및 문화적인 변화와 같은 심층적인 접근이 필요함을 나타낸다.

제 3 장

## 사회갈등과 참여민주주의

제1절 갈등해결기제로서의 거버넌스 27

제2절 갈등해소를 위한 시민참여  
법·제도 현황 44

## 제1절 갈등해결기제로서의 거버넌스

### 1. 거버넌스 개념과 대두 필요성

#### 가. 거버넌스의 개념

거버넌스(governance)는 달라진 환경과 정부 기능의 변화에 따라 나타난 새로운 국가 운영체제이다. 민주주의의 확산이라는 사회 변화에 대응한 통치 체제의 전환 과정에서 지역사회에 기반을 활발한 상향적인 참여와 의안 발의와 지역 사회의 포럼 등을 통한 풀뿌리민주주의의 새로운 형태로 나타난 것이 거버넌스라는 것이다. 거버넌스에는 시민의 주권을 강화하고 시민참여의 원리를 강조하는 민주주의에 대한 변혁의 열망이 잠재되어 있다.

오늘날의 시대를 ‘정부(government)로부터 거버넌스로의 전환’ 시대라 부른다. 정부가 주도하여 사회를 관리하고 통치하던 방식이 이제 정부를 넘어서는 거버넌스란 방식으로 이루어지고 있다는 것을 뜻한다. 거버넌스는 공치(共治), 협치(協治), 협력적 통치, 네트워크적 관리 등으로 번역되며, 그 의미는 사회의 복잡성과 다원성이 증대하면서 분출하는 사회적 쟁점들을 관련된 이해당사자들이 협력적 네트워크를 통해 다스려 가는 것에 관한 것이다.<sup>5)</sup>

거버넌스와 관련한 개념은 학문 분야의 특성과 관심 영역에 따라 다양하게 해석되어 국내에 소개되고 있다. 행정학 분야에서는 거버넌스가 새로운 국가 통치행위 및 방식을 의미하는 국정관리로 해석되고 있으며, 정치학 분야에서는 다원적 주체들간의 협력적 통치 방식을 의미하는 네트워크 통치, 협력적 통치 또는 통치 체제나 통치 활동 등으로 소개되고 있다. 한편 사회학에서는 국가나 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정 양식의 원형이나 자기조직

5) 조명래, NGO와 정부간 파트너십의 이해와 활성화에 대한 연구, 지역사회개발연구, 제26집 2호 (2001.12), 276쪽

적 네트워크 등으로 정의하고 있다.<sup>6)</sup>

거버넌스는 그 차원에 있어서 구조와 과정으로 나눌 수 있다. 구조적 차원에서 볼 때 거버넌스는 누가 무엇을 해야 하는지와 밀접한 관련이 있다. 정부 외의 다양한 행위자가 의사 결정에 참여하고 관료제적 통치 방식에서 벗어나 보다 수평적·네트워크적 조직을 통한 문제 해결을 시도한다. 여기에서는 권력관계와 가치 문제가 중요하다. 과정적인 측면에서 볼 때 거버넌스는 주어진 과제를 어떻게 효율적이고 효과적으로 해결하느냐와 관련된다. 효과적으로 문제를 해결하기 위하여 다양한 행위자간의 활발한 의사 소통과 토론을 통한 상호조정을 중시한다. 따라서 명령, 통제, 제재와 같은 방식보다는 합의, 조정, 협력을 통한 문제 해결 방식을 선호한다.<sup>7)</sup>

#### 나. 거버넌스 대두의 필요성

거버넌스가 대두하게 된 현실적 필요성은 기존의 대의 민주주의의 한계를 보완해야 한다는 문제 때문이다. 기존의 간접 민주주의인 정당과 국회를 통해 다양한 이익을 통합 조정하는 대의제 민주주의가 더 이상 다양한 갈등을 효과적으로 해결하지 못하면서 민주주의 자체에 대한 회의가 제기되었다. 정당이나 국회가 그 기능을 잘 발휘하지 못하면서 이를 대체할 새로운 공동체 운영방식으로 등장한 것이 거버넌스이다.

근대 국가 성립 이후 국가는 자원과 기구를 중앙에 집중적으로 배치하여 수직적 위계 체제를 형성하였다. 위계조직 내에서 의사결정은 상층이 독점하였고 명령과 통제와 같은 방식으로 지배·종속 관계가 공고해졌다. 지배·종속 관계는 강제와 불평등을 통하여 순응을 확보하였다. 국가는 효율성을 중시하고 성장을 정당성의 원천으로 삼았다. 성장을 지속하기 위하여 일정한 계획을 세우고 강제적인 방법으로 경제정책을 추진하였다. 성장정책은 대립과 배제를 가져오고 강제와 폭력을 동원하였다. 이것은 소외를 양산하고 균형적인

6) 김석준, 뉴거버넌스 연구, 대영문화사, 2000, 41쪽

7) 박상필, 거버넌스에서 민주주의 급진적 재구축, 한국행정학회 2002년도 춘계학술대회 발표논문집, 418쪽

사회 운영을 배척하는 결과를 초래하였다. 국가에 의한 통치의 대안으로서 거버넌스의 등장은 통치관계에 있어서 새로운 통찰력을 제공하고 민주주의적 가치를 실현할 수 있는 가능성을 보여준다.<sup>8)</sup>

통치 방식의 변화는 새로운 행위자의 참여와 새로운 가치의 접목을 수반하게 된다. 기존에 국가영역의 운영원리였던 권력의 독점, 수직적 명령, 위계적 조직, 획일적 결정 등은 배척된다. 거버넌스에서 국가는 다른 행위자와 권위를 공유하고 상호 조정을 통하여 통치의 대표성, 효과성, 민주성 등을 실현하는 것을 지향한다. 이러한 이념을 달성하기 위해서는 먼저 시민 참여가 활발하고 권력이 분화되어야 한다. 지금까지는 기술관료가 권력을 독점하여 정책을 결정하였다. 그러나 기술 전문가에 의한 참여의 배제와 정책 결정의 독점은 정책 정당성을 훼손하였을 뿐만 아니라 책임성, 투명성, 신뢰성의 약화를 가져왔다. 따라서 거버넌스는 이에 대한 대안으로서 비정부적 행위자에게 권한이 부여되고 자율적 통치 네트워크와 상호의존적 권력관계가 유지된다.<sup>9)</sup>

#### 다. 거버넌스와 시민참여의 필요성

사회갈등을 넓은 의미에서 보면 정부와 시민간의 상호작용 속에서 발생하는 현상 중의 하나이다. 따라서 사회갈등관리시스템의 구축은 기본적으로 거버넌스 과정에서의 시민간의 관계 차원에서 보아야 한다.

이제까지 우리나라의 공공정책은 대체로 정부와 기업 그리고 이를 도와주는 전문가들에 의해 거의 전적으로 결정되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 시민사회는 공공정책에 의해 영향을 받는 수동적 대상일 뿐, 정책을 수립하고 결정하는 과정에 참여하여 적극적으로 의사개진과 영향력을 행사하는 주체가 되지 못하였다.

오늘날 공공정책의 수립과 집행이 종종 불신을 받고 사회적으로 큰 갈등을

8) 박상필, 거버넌스에서 민주주의 급진적 재구축, 한국행정학회 2002년도 춘계학술대회 발표논문집, 424-425쪽

9) 박상필, 거버넌스에서 민주주의 급진적 재구축, 한국행정학회 2002년도 춘계학술대회 발표논문집, 425쪽

초래하는 궁극적인 원인도 바로 이렇게 시민사회의 적절한 참여 기회와 통로가 없는데 있음이 점점 분명해지고 있다.

그렇다면 왜 공공정책 결정에 시민이 참여해야 하는가? 시민참여 필요성의 근거는 단지 정책에 대한 불신과 사회갈등을 예방한다는 소극적인 차원에서가 아니라, 의사결정의 책무성(Accountability)과 투명성(Transparency) 강화, 정책의 질(Quality)과 정당성(Legitimacy) 향상, 내려진 결정에 대한 수용성(Acceptance)과 합의(Consensus) 도출, 정부와 시민사회 사이의 신뢰(Trust) 구축, 개인간 및 기관간의 연결망(Networking) 촉진, 민주적 과정들에 대한 시민들의 적극적인 참여(Active Involvement) 촉진, 비용효율성(Cost - Efficiency)의 제고 등을 들 수 있다.

미국의 자원보존 및 복구법(RCRA)은 정책결정과정에 왜 시민참여를 고려하여야 하고, 왜 시민들은 자원보존 및 복구법의 의사결정과정에 참여하려고 노력해야 하는지에 대한 이유를 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>10)</sup>

첫째, 정부기관은 규제수단 행위로서 시민참여 활동을 요구하기 때문이다. 즉 이러한 활동은 다른 공동체 조직들에게 시민들의 요구를 이행하도록 요구할 수 있다. 둘째, 시민참여에 대한 고려는 좋은 정부의 길이기 때문이다. 정부기관에서 행하는 정책결정은 전문가들에 의해서만 형성되는 것이 아니며 논쟁거리가 많은 의사결정을 맡고 있다. 논쟁거리가 많은 정책결정에 시민이 참여하는 것은 좋은 정부철학에 본질이 된다. 셋째, 시민의 참여가 정부기관의 기술적인 정책해결 도달에 도움을 준다. 즉 시민의 의견 투입은 정책 결정 승인에 도움을 주고 향후 정책집행이 원활히 진행될 수 있도록 도움을 준다. 넷째, 시민참여에 대한 고려는 정책의 결과에 대해 동의하지 않는 경우를 대비해서 절차상 시민참여를 통해 결과에 대한 이해를 높이기 위한 것이다. 시민참여를 촉진함으로써 정부기관은 잠재된 근심과 결과상의 위험에 대비

10) Resource Conservation and Recovery Act of 1976. RCRA는 정책결정에의 시민참여를 촉진하기 위한 규칙을 제정하는 등 시민참여의 활성화하기 위한 다양한 업무를 수행하고 있음. EPA(1996), RCRA Expanded Public Participation Rule, EPA530-F-95-030.



한 걱정을 줄이고 투입된 자원의 낭비를 막을 수 있다. 많은 민간기업들이 의미 있는 시민참여를 장려하는 것은 장기간 투입된 자원의 낭비를 막고 시민의 반대로 인해 소송발생과 사업 진행의 지연을 피하기 위한 것이라고 정의하고 있다.

OECD(2001) 또한 시민참여는 ‘좋은 거버넌스’의 핵심적 원칙을 이룬다고 밝히고 있는데, 시민참여는 경쟁적인 주장들과 우선순위들 사이에 중재하는 효과적인 수단일 뿐만 아니라 정책수립에 있어 장기적인 전망을 개발하는 것을 돕는다고 간주한다. 참여는 저항을 단지 제도화하는 것이 아니라 조기 협의와 과거 경험에 바탕을 둔 보다 효과적인 정책형성을 가능케 만든다. 왜냐하면 그것은 전문가, 정책결정자 그리고 공중영역 사이의 상호작용을 향상시키기 때문이다. ‘좋은 거버넌스’의 다섯 가지 원칙은 다음과 같다.

- 개방성(openness): 기관들은 정책에 대한 정보를 적극적으로 공유함으로써 보다 개방적인 방식으로 활동해야 한다.
- 참여(participation): 정책의 질, 적실성, 효과성은 정책과정 전반에 걸쳐 광범위한 참여를 보장하는 데 달려 있다. 참여의 향상은 정책의 최종결과와 정책담당기관에 대한 보다 큰 신뢰를 창출할 가능성이 크다.
- 책무성(accountability): 입법 및 행정 과정에서의 역할들은 보다 명확해야 하며, 자신의 행위에 대해 책임을 져야 한다.
- 효과성(effectiveness): 정책은 분명한 목표와 미래 영향(및 과거 경험) 평가에 기초하여 필요한 것을 제공함으로써 효과적이고 시의적절해야 한다.
- 정합성(coherence): 각 종의 정책과 조치들은 서로 정합적이고 쉽게 이해 가능해야 하며, 복잡한 시스템 내에서도 일관성을 지녀야 한다.

## 2. 거버넌스의 시민참여 정도와 방법의 분류

### 가. 시민참여 정도

정부정책 과정에 대한 시민의 참여 정도에 대해서 안스타인(Arnstein;

1971)은 ‘시민참여의 사다리’라는 개념으로써 다양한 참여의 유형을 구분하였다. 그녀는 참여의 정도가 낮은 것부터 시작하여 높은 것의 순서대로 8개 수준으로 나누었다.<sup>11)</sup>

맨 아래 부분의 1단계(정책조작, 정책수혜)는 비참여이다. 이 단계는 시민들이 정책결정이나 집행에 참여할 수 없다. 단지 정책결정자가 시민들을 교육하거나 치유할 수 있다. 그래서 정책결정자와 시민간의 관계는 일방적이며 시민들이 해야 할 것이 무엇인지 왜 해야 하는지에 대한 단서가 없는 곳에서는 참여가 조작되거나 관리되어진다.

다음 2단계(정보제공, 시민협의, 회유)는 시민과의 대화를 포함한다. 이를 상징적 참여라고 하는데, 시민들의 외형적 참여는 있으나 정책결정과 같은 중요한 역할은 없다. 다양한 수준에서 시민들은 직접적으로 정책결정에 참여하는 역할은 취하지 않지만 말할 권리는 갖는다. 이 영역은 권위에 의한 일방적 의사소통(고지, 팸플렛, 포스터), 쌍방적 의사소통(조사, 주민참여회의, 청문회), 시민위원으로 참여하나 정책결정의 권한은 권력자가 가지고 있는 위원회(시민위원) 상태이다.

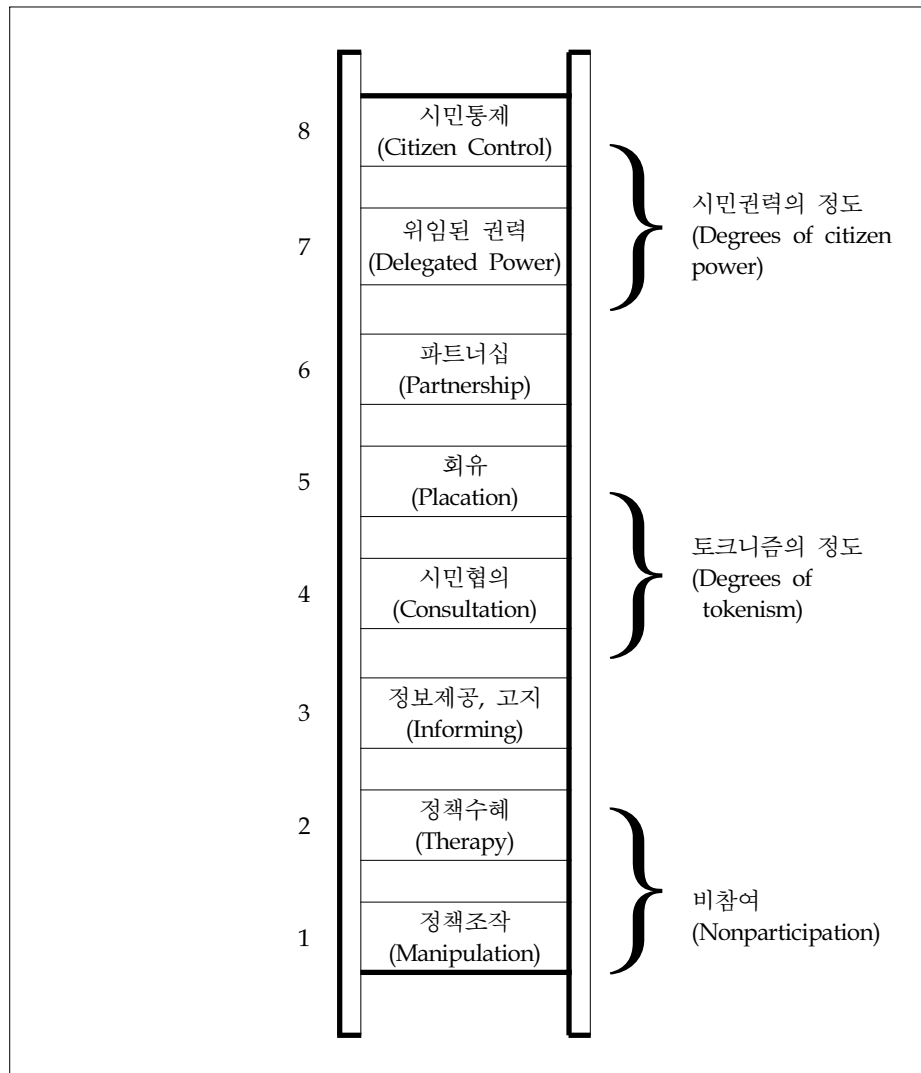
마지막으로 3단계는 시민에게 정책을 결정할 수 있는 정도를 증가시킨 정도이다. 이 영역에서 시민들은 직접적으로 정책결정과정을 공유하는 단계이다. 시민의 권력이라 할 수 있는 이 단계에서의 참여는 실질적이고 생산적이며, 상호 정책을 결정하는데 높은 주인의식과 소속감으로 만족하는 단계이다.

한편 합의회의 등 혁신적인 시민참여제도들을 처음 개발한 덴마크 기술평가국에서는 ① 정보제공(예: 팸플릿 등), ② 피드백 취합(예: 여론조사), ③ 대화통로(예: 공청회), ④ 숙의지원(예: 합의회의), ⑤ 영향력 부여(예: 이해당사자간 조정), ⑥ 권력부여(예: 직접민주주의) 등으로 분류하고 있다. 이처럼 그 참여와 정도와 형태는 다양할지라도 중요한 점은 시민사회가 발언권을 지니며 자신이 정립한 입장이 정책결정과정에 고려된다는 사실을 알 수 있는 통

11) Arnstein, Sherry R(1969). ‘A Ladder of Citizen Participation’, JAIP, Vol. 35, No. 4, July, pp. 216-224. [http://www.aiatsis.gov.au/rsrch/ntru/ifamp/practice/pdfs/Arnstein\\_1971.pdf](http://www.aiatsis.gov.au/rsrch/ntru/ifamp/practice/pdfs/Arnstein_1971.pdf)에서 인용함.

로를 마련한다는 것이다.

<그림 III-1> 시민참여의 8단계



자료: S. R. Arnstein (1971), Fig. 8.

## 나. 시민참여 방법의 분류

조현석(2005)은 시민참여제도들도 그 참여의 수준이나 참여자의 종류 또는 참여의 방식 등이 매우 다양하므로, 이들을 아래와 같이 기술관료적 모델과 다원주의적 모델 그리고 숙의적 모델의 세 가지로 구분하고 있다.

### 1) 기술관료적 모델(technocratic model)

원래 기술관료제는 현대 사회의 많은 정책문제들이 단순히 직관이나 경험 보다는 복잡한 인과관계에 대한 체계적인 지식과 정보를 통해서 분석되고 해결될 수 있다는 데서 필요성이 부각되었다. 따라서 오늘날 정부의 정책결정은 다양한 분야의 기술적 전문가들에 의존하여 이루어지고 있다. 시민참여방법 중에서 공청회와 자문위원회 그리고 여론조사는 이러한 기술관료제의 논리에 따르면서 이를 보조하는 수단으로 시민참여를 이용하는 것이라 간주할 수 있다. 그러나 현재 우리는 기술관료제에 대한 점증하는 의존과 동시에 그 한계도 함께 증대하는 딜레마적 상황에 처해 있다. 환경문제나 과학기술적 이슈를 포함하는 정책문제의 경우, 불가피하게 내포된 불확실성과 위험은 점점 더 많은 한계를 노정시키고 있다. 이것은 과학기술적 문제해결능력을 넘어서는 탈정상과학(post-normal science) 또는 위험사회(risk society) 시대의 문제이다.

현대의 거대기술체계에 내재되어 있는 환경, 안전, 생명 등의 위험에 관련된 “해결난항의 정책문제에 대응하기 위해서는 도구적 합리성과 전문주의를 넘어서서 시민참여를 통한 성찰적 합리성의 증진이 무엇보다 요구된다”고 하겠다.

### 2) 다원주의적 모델(pluralistic model)

현대 민주주의는 기본적으로 정치적 평등의 규범에 기초하고 있으나 이것이 현실적으로 작동할 수 있는 사회적 조건은 구비되어 있지 않다. 이른바

정치적 민주주의와 사회적 민주주의간의 괴리문제가 존재한다.

현실에서는 조직화된 이해집단들이 재정력, 사회적 네트워크, 조직적 로비의 우위를 통해서 정치행정과정에 더 많은 영향력을 행사하고 있다. 다원민주주의는 바로 다양한 이해집단들의 협상에 의해 민주적 의사결정을 제도화한 것이다. 시민참여 방법 중 조정과 규제협상, 라운드테이블은 다원적 민주주의 모델에 입각한 것이다.

다원적 민주주의는 의사결정을 선호의 표출과 집성(aggregation)의 과정으로 이해한다. 즉 의사결정에서 사람들의 선호는 고정되어 있고 결정과정은 그것을 양적으로 집성하는 것으로 이해하는 것이다. 민주주의에서 강조하는 협상, 타협, 양보란 참여자들간 이익의 주고받기라고 이해되고 그 이면에는 영향력의 행사와 전략적 행동이 게재되어 있다고 인식된다. 그러나 다원주의적 절차만으로는 진정한 합의와 공익형성이 이루어지기 어렵다는 비판이 끊임없이 제기되어 왔다. 그보다는 적극적인 시민성을 바탕으로 자유로운 토론을 통해 상호간 선호의 변화를 추구함으로써 보다 높은 차원의 공익의 형성에 기여할 수 있는 가능성이 열린다는 것이다.

### 3) 숙의적 모델(deliberative model)

숙의적 민주주의는 정책결정에 의해서 영향을 받는 시민들의 참여에 의해 이루어지는 집단적 정책결정을 추구한다. 참여자들은 합리성과 형평성의 가치를 지키면서 상호간 토론과 논쟁을 통해 이루어지는 합의를 바탕으로 정책결정을 하고 이를 통해 민주적 정당성과 효과성을 확보한다. 공론조사를 체계화한 피시킨(2000)은 민주주의의 세 가지 원칙으로서 정치적 평등(political equality), 비독재성(non-tyranny), 숙의(deliberation)를 제시하면서 숙의 민주주의론을 전개하고 있다.<sup>12)</sup> 그는 토론과 숙의 과정이 없는 민주주의는 불

12) J. S. Fishkin(2000), 'The filter, the mirror and the mob: reflections on deliberative democracy', in conference "Deliberating About Deliberative Democracy", February 4-6, University of Texas. <http://www.la.utexas.edu/research/delpol/conf2000/papers/FilterMirrorMob.pdf>, pp. 1-29.

완전한 민주주의라고 주장한다.

<표 III-1> 성격에 따른 시민참여 분류

	기술관료적 참여모델	다원주의적 참여모델	숙의적 참여모델
구성 (참여자)	정부, 전문가, 이해관계자, 시민	정부, 이해집단, 공익집단, 시민, (전문가)	시민(정부, 전문가, 이해관계자)
구성 (대표성/포용성)	모두 낮다	대표성 높다	포용도 높다
과정 (정보 및 의사소통구조)	일방적, 쌍방적 교류, 상호작용(부분적)	상호작용 활발	상호작용, 숙의과정
과정 (empowerment)	낮다	높다	잠재적으로 높다
참여의 시점	늦다	이르다	잠재적으로 이르다
참여결과 (결정권한의 공유)	낮다	높다	잠재적으로 높다
관리방식과 방법론 (공정성, 투명성, 적절성)	낮다	중간	높다
대표적인 시민참여방법	공청회, 여론조사, 자문위원회	규제협상, 조정, 라운드테이블	시민배심원제, 합의회의, 공론조사, 시나리오워크숍

숙의는 사회적 과정의 하나로서 참여자들이 성찰을 통해서 자신들의 판단, 선호, 관점을 변화시킬 수 있다는 함의를 갖는다. 특히 이러한 선호의 전환이 강제, 위협, 상징조작, 기만을 통해서가 아니라 토론과 논변에 기초한 설득과 동태적인 상호학습과정을 통해 일어난다는 점이 숙의의 큰 특징이다.

이러한 점에서 숙의 과정에 의한 의사결정은 투표, 이익집성(interest aggregation), 협상 전문성에 의한 의사결정과는 크게 다르다. 단, 숙의과정의 강조가 직접민주주의(direct democracy)와 동일한 것을 주장하거나 의미하는 것은 아니다. 지방 수준의 시민참여라고 하더라도 직접 민주주의적 방법의 적용에는 현실적 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 숙의는 대

의제 민주주의를 대체한다기보다는 보완하는 방법이라고 보아야 한다.

### 3. 정책과정 단계에서의 시민참여

정부와 시민간의 관계는 정책과정의 모든 단계에서 이루어진다. 이러한 정책과정은 정책이 형성되어 집행되고 평가되는 과정으로 학자에 따라 여러 방법으로 분류되고 있으나, 일반적으로 ‘아젠다 설정단계, 정책결정단계, 정책수행단계, 정책평가단계’ 등 4단계로 구분한다. 각 단계별 내용을 보면 아젠다 설정단계에서는 문제 분석, 문제의 종합분석, 문제의 정의, 정책의제 설정 등이 이루어지고, 정책결정단계에서는 대안설정, 대안의 비교 및 분석, 최적대안선택 등이 행해진다. 정책수행단계에서는 채택된 대안의 집행, 집행상의 문제수집 및 분석, 수정대안의 집행 등이 이루어지며, 정책평가단계에서는 당초 계획한 목표를 기준으로 집행된 결과를 평가하게 된다.

정책결정 과정에 참여한다는 것은 정책을 수립하고 집행하는 행위와는 확연히 다른 의미로서, 정책 참여는 정책과정에 직접 또는 간접적으로 참여하여 정책결정에 영향을 미치는 것을 의미한다. 정책결정 과정에 참여할 수 있는 기회는 법과 제도에 의해 규정되고 있는데 국회 등 법적으로 보장된 기구가 여기에 해당한다. 이와는 달리 정당, 이익단체, 일반 국민, 전문가 및 학자, 언론기관 등은 비공식참여의 경우라고 할 수 있다. 통상 사회가 권위주의적이고 민주적이지 못한 사회에서는 전자의 경우가 정책참여의 주류를 이루지만, 열린사회로 전환되면서 후자의 참여기회가 확대된다. 특히 시민단체, 직능단체 등 NGO의 활동이 늘어나면서 비공식 참여의 비중이 점차 커지게 된다.

&lt;표 III-2&gt; 정책단계별 정보제공, 협의 및 적극적 참여

정책 단계	정보 (Information)	협의 (Consultation)	적극적 참여 (Active Participation)
설 계	백서, 정책 문서 입법 프로그램 법률 초안과 규제	대규모 여론 조사 토론그룹이나 시민패널의 사용 법률초안에 대한 의견 수렴	대안적 법률 초안 또는 정책제안의 제출 정책이슈와 정책대안에 대한 시민포럼
집 행	새로운 정책 혹은 규칙 과 관련 조항들	대안적인 법률 마련을 위한 포커스 그룹(focus group)의 활용	새로운 법률 준수와 관련된 정보 확산을 위해 시민사회단체(CSOs)와 파트너십 구축
평 가	평가 시행 공고와 참여 기회	정부 프로그램과 결과의 검토에 이행당사자 참여	시민사회단체에 의한 독자적 평가

자료: OECD(2002), Citizens as Partners.

OECD는 정책형성부터 공공서비스의 전달과 소비까지 광범위한 영역에서 존재하는 정부와 시민간의 상호작용을 구체적으로 분석하기 위해서, 정부와 시민간의 상호작용을 크게 정보제공(information), 협의(consultation) 그리고 적극적 참여(active participation)로 대별하였다.<sup>13)</sup> 이와 함께 정부와 시민간의 상호작용이 이루어지는 차원은 지역, 국가 및 국제적 차원이 있는데, 이 중에서 정책과정과 가장 밀접한 관련이 있는 것은 국가차원(national level)이다. 그리고 시민은 개인 혹은 시민사회조직(Civil Society Organisations ; CSO)과 같은 조직화된 집단의 일부분으로서 정부와 상호작용을 할 수 있다. 이와 같은 정부와 시민의 상호작용은 기본적으로 정책에 대한 시민의 영향을

13) OECD(2002), Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, OECD. OECD(2001), Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, OECD



제고시키나, 시민의 이러한 역할이 민주주의의 공식 규칙이나 원칙을 대체하는 것은 아니다.

<표 III-3> 한국 중앙부처의 시민참여 유형

참여방식 정책단계	정보제공		협의	적극적 참여
	시민 → 정부	시민 ← 정부		
의제설정	-인터넷웹사이트 -검색 코너 -질의응답	-열린마당(게시판) -기관장과의 대화 -대화방 -여론수렴코너	-정책설문조사 -여론조사 -온라인 투표 -정책 포럼	-정책제안 -사이버참여제안
정책결정	-입법예고 -정책설명회 -정책고객관리 -정책과정 공개 -메일링 서비스	-법률안 의견제출 -정책토론평 -정책고객관리	-자문위원회 -정책협의회 -세미나, 토론회 -정책토론회 -전문가커뮤니티	-공청회 -전자공청회 -심의의결위원회 -민관TF운영
정책집행	-행정정보공개 -메일링서비스 -정책고객관리 -홍보책자발간 -특허고객관리콜	-정책전문가그룹DB관리 -인터넷의견수렴 -시민감사청구제 -민원신고센터 -체보 및 신고	-제도개선협의회 -정책자문위원회	-민간자원봉사자 -민관합동정책집행 -자율감시체제 -민간과 참여협정
정책평가	-백서, 연보 -평가결과 공개 -행정정보 공개	-서비스만족도 조사(고객, 방문객, 수혜자, 이용자) -고객평가제 -사이버정책평가	-정책모니터링제도 -사이버모니터	-여론조사 -온라인 여론조사 -국민만족도 조사 -자체평가위원회

출처: 김상목(2004).

정부와 시민간의 상호작용을 개별적으로 보면, 먼저 정보제공은 정부가 정책형성에 대한 정보를 제공하거나 혹은 시민이 요구하는 정보를 제공하는 것을 의미한다. 그러나 정보제공은 정부에서 시민으로 가는 일방향 관계(one-way relationship)이다. 협의는 정부가 정책형성에 대한 시민의 피드백을 요청하거나 받는 것을 의미한다. 시민으로부터 피드백을 받기 위해서는 정부는 먼저 시민에게 정보를 제공해야 한다. 그래서 협의는 제한된 쌍방향관계(limited two-way relationship)이다. 마지막으로 적극적 참여는 시민이 적극적으로 정책형성과 정책결정에 참여하는 것을 의미한다. 적극적으로 참여한다는 것은 시민이 정책형성에 일정한 역할을 한다는 것을 의미한다. 따

라서 적극적 참여는 동반자관계에 기초한 보다 발전된 쌍방향 관계(advanced two-way relationship)이다.

정부와 시민관계에 대한 OECD의 조사결과에 의하면 모든 회원국의 정책 입안은 민주주의의 기반에 기초하고 있으며,<sup>14)</sup> 이러한 제도 내에서 상당수의 회원국에서 국민들의 광범위한 참여가 이루어져 왔다. 이와 같은 내용을 정부와 시민간의 상호작용별로 보면 아래와 같다.

모든 OECD 회원국들이 국민에게 제공하는 정보의 범위와 양, 품질이 지속적으로 개선되었다. 법률측면에서 보면 1980년 OECD 국가 중에서 20%만이 정보접근에 관한 법률을 가지고 있었으나, 2000년에는 80%로 증가되었다. 대부분의 국가에서 공공기관이 보유하고 있는 문제에 대한 접근을 허용하고 있고, 접근이 거부된 경우 항소할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 정보화 관련 정책 및 제도로서는 실시간 대응(practical response time)제도, 유료 정보제공제도, 비공식적인 요청에 대한 정보제공제도, 다양한 정보제공제도(연보, 저널, 소책자, 방송 매체 등) 등이 있다.

시민들과의 협의를 보면, 대부분의 회원국들이 최근에야 시민들과의 협의를 공공정책 입안의 핵심요소로 인식하기 시작한 것으로 나타났다. 그 결과 협의와 관련된 법적, 정책적, 그리고 제도적 장치가 수립되고 있는 과정 중에 있다. OECD는 1995년에 정부 규제 질적 개선을 위한 권고(Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation)를 마련하였는데, 이 권고에 의하면 회원국은 새로운 법규를 제정할 때에 시민과 협의를 해야 한다.

14) OECD는 1999년에 회원국을 대상으로 '정부-시민 관계 강화(Strengthening Government-Citizen Connections)에 대한 서면 조사를 실시함. OECD Public Management Committee(1999), 'Written Survey on "Strengthening Government-Citizen Connections', PUMA/CIT(99)2/REV2.

&lt;표 III-4&gt; 정부와 시민간의 상호작용을 위한 법·정책·제도·도구

		입법	정책	제도	도구 (ICT 포함)
정보 제공	소극적	정보공개법(FIO: Freedom of Information Law)	-응답시간과 요금부과	-실행: 모든 공공행정 단위 -집행: 옴부즈만, 법원	-관보 -정보관리시스템 -정부 웹사이트, 포털
	적극적	뉴질랜드와 스페인의 정보공개법	-정부 커뮤니케이션 정책	-정부 정보관련기관	-TV, 라디오, 정부 정기 간행물, 연간보고서와 소책자 -인터넷 방송
협의/ 피드백	자발적	-행정절차법, -입법예고와 의견수렴 기간	-고충 혹은 분쟁 관리와 분석	-시행: 시민 관련 기관 -집행: 옴부즈만, 법원	-데이터 분석소프트웨어 -(대민접촉을 위한) 이메일 주소
	권유적	-환경영향평가법	-규제영향평가 (RIA) -협의정책(예, social partners, first nations)	-정부부처와 청 단위 기구 -중앙정부의 전략과 지원국	-설문조사, 여론조사 -공청회, 핵심그룹 (focus group). 시민패널 -협의 지침 -온라인의 채팅
적극적 참여	정부 주도	-국민투표 (referenda)	-시민참여정책 -공공과 민간 파트너십	-정부부처와 청 단위 기구 -중앙정부의 전략과 지원국	-합의회의 -시민배심원제 -시민포럼 -온라인 토론그룹
	시민 주도	-국민입법발안 제도 (popular legislative initiative) <sup>1)</sup>	-대안적 정책 제안 개발 -자가(self) 규제	-시민사회단체(CSOs) -학계 -Think-tanks	-토론회 -독립 웹사이트 -온라인 채팅그룹 -이메일 명단

주: 1) 국민이 직접 의회에 입법을 제출하는 제도임.

자료: OECD(2002), Citizens as Partners.

시민들과의 협의와 관련된 법적 요건을 보면, 국민투표(referendum)는 참정권을 가진 국민의 특정한 정책에 대한 참여를 나타낸다. 이것은 헌법 개정을 요구할 수도 있다. 또 다른 방식인 행정절차법(administrative procedures laws)은 시민이 정책결정으로 영향을 받을 때에 시민의 권리를 강화시킬 수 있다. 행정절차법은 시민들이 의견을 전달할 수 있고 그들의 이익을 변호할 수 있는 사전고지와 공청회를 포함하고 있다.

시민의 정책과정에 대한 적극적인 참여를 보면, 시민의 적극적인 참여는

기본적으로 시민들이 정책적 안(policy options)을 도출하고 토의할 수 있는 역량이 있고, 시민들은 정책결정과정에서 높아진 그들의 역할과 함께 더 높은 수준의 책임감을 가지는 것이 전제되어야 한다. 이러한 전제 위에서 정부가 정책과 관련된 이슈들을 시민과 공유하고, 시민과 공동으로 도출한 정책안이 최종적인 의사결정 과정에 감안되도록 해야 한다. 적극적 참여를 위한 방법으로는 시민포럼(citizen's fora), 의견수렴회의(consensus conference), 시민배심원제(citizen's juries) 등이 있다. 그러나 회원국 조사결과에 의하면 이러한 적극적인 시민참여에 대한 경험은 아주 적고, 이러한 접근 방법이 탐색되는 수준이었다.

참여 거버넌스 구축은 의사결정의 대상이 되는 사안에 대해서 정의적 갈등(definitional conflict)<sup>15)</sup> 해결과 사회구성원의 참여를 통하여 정책결정의 합리성 범위를 확대하며, 피상적인 투표민주주의에서 숙의민주주의(deliberative democracy)로 발전시켜서 결과적으로 사회갈등을 해소하고 사회통합에 기여한다. 그러나 이러한 참여 거버넌스를 구축하기 위해서는 정부는 건실한 법적, 정책적, 제도적 구조를 수립하고, 적절한 참여방법을 개발하며 그리고 자신들의 성과를 평가할 수 있도록 적절한 수준의 시간, 자원 및 의지를 투입해야 한다. 정책입안 과정에서 시민에게 정보를 제공하고, 시민들과 협의하고 그리고 시민들을 적극적으로 참여시키기 위한 조치가 부적절하고 불충하게 수립되면 정부와 시민간의 관계가 저해될 수 있다. 뿐만 아니라 정부가 정책결정의 품질, 신뢰성, 합법성을 제고하기 위해서 시민에게 정보를 제공하고 시민과 협의하고 그리고 시민을 참여시켰더라도, 정책과정에 적극적으로 참여하고 피드백을 제공하는 시민들의 노력이 무시되거나 혹은 정책결정에 전혀 영향을 미치지 못한 것으로 나타나면 이와 같은 제도는 오히려 역효과를 가져올 수 있다.

<표Ⅲ-5>는 앞에서 논의했던 시민참여를 일반적 시민참여와 적극적 시민참여 2가지 유형으로 나누고 있다. <표Ⅲ-5>에서처럼 시민참여 유형은 매우 다양하며 정형화된 틀이 요구되는 것은 아니다. 또한 이를 사용하는 공공기

15) 정의적 갈등은 문제에 대한 정의(definition)가 다른 것에서 기인하는 갈등을 말함.

관의 목적에 따라 여론의 확인, 정책이나 사업의 결정, 구체적인 방법의 선택 등과 같은 상이한 논의를 위해 이용될 수 있다(박재묵, 2005). 본 연구의 제4장과 제5장에서 제시되고 있는 시민참여 내용은 <표Ⅲ-5>의 유형을 바탕으로 전개하였다.

<표 Ⅲ-5> 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 및 분류

시민참여의 유형	목적	예시
1. 일반적 시민참여 (소극적 시민참여)  · 광의의 참여적 의사결정 중 적극적 시민 참여를 제외한 유형	(1) 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여 · 정보제공, 교육을 목적 · 일반시민의 의견수렴 기회는 없거나 매우 적음	· 전단, 팸플렛, 홍보책자, 비디오테이프 등의 자료 배포 · 뉴스자료배포 · 대중매체에의 광고 · 인터넷 웹사이트 운영 · 공공장소에의 자료전시
	(2) 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여 · 정보제공, 의견수렴(숙의없는)을 목적 · 일반시민의 의견반영의 기회는 적음	· 오픈하우스 운영 · 공청회 · 여론조사
2. 적극적 시민참여  · 좁은 의미의 시민참여 유형 · 공공의사결정에 실질적으로 영향을 미침 · 보장된 숙의 과정을 포함	(1) 여론 확인을 목적으로 하는 참여 · 시민적 여론에 대한 숙의 · 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영됨	· 공론조사
	(2) 정책에 대한 숙의를 목적으로 하는 참여 · 정책의 형성을 목표로 숙의 · 숙의 후 도출된 결과가 정책에 반영됨 · 반드시 합의를 목적으로 하지 않음	① 이해관계자 참여 · 정책에 영향을 받는 이해관계자 참여 · 협력적으로 문제해결  · 시나리오 워크숍 · 규제협상
		② 이해관계를 배제한 일반 시민 참여 · 모든 시민에 영향을 미치는 사안 · 사회적 목표로서의 공공선의 추구  · 시민배심원제 · 합의회의

## 제2절 갈등해소를 위한 시민참여 법·제도 현황

공공사업과 관련하여 우리나라에서 가장 빈번하게 발생하는 갈등 분야는 국토개발과 환경과 관련된 분야일 것이다. 특히 개발과 보전의 대립, 위험·협오시설 내지 비선호시설의 입지선정을 둘러싸고 일어나고 있는 갈등은 과거에서부터 현재까지 끊임없이 정부와 시민간의 갈등을 유발해 오고 있다.

한편 우리의 현행 법제는 갈등과 분쟁에 대응하기 위하여 행정절차법과 환경·교통·재해등에관한영향평가법 및 환경분쟁조정법 등을 마련하고 있으나 다양하고 심각한 형태로 표출되고 있는 공공갈등을 완화 내지 해소하기에는 불충분하다고 할 수 있으며 따라서 그 개선 내지 보완이 강하게 요구되고 있는 실정이다. 특히 각종 공공갈등을 해소하기 위한 현행 법제는 기본적으로 그러한 갈등을 사전에 예방할 수 있는 시스템으로 구성되어 있다기보다는 사후적으로 조정·해결하려는 시스템으로 구성되어 있다고 할 수 있다.

여기에서는 공공갈등 관리와 가장 밀접한 관련이 있는 국토계획법제와 환경법제 그리고 협오·기피시설관련 법제와 관련해 어떠한 개별 법률들이 있는지, 각 개별 법률 속에 포함된 공공갈등 해소를 위해 활용하고 있는 기법들은 무엇인지에 대해 살펴보고 이들이 갖는 문제점과 개선방안에 대해 살펴본다.

### 1. 국토계획법제

우리나라의 국토계획법제로는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’, ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령’, ‘국토기본법’, ‘국토기본법 시행령’, ‘도시 및 주거 환경 정비법’ 등이 있다. 국토관련 법제에 나타나고 있는 공공사업 관련 갈등 관리 조항은 시민참여를 통해 갈등을 해소하고자 하는 의지가 있으며 구체적으로 시민참여 방법은 공청회 개최를 통한 전문가의 의견 수렴과 반영 또는 주민과 지방의회 의견 청취를 조항에 명시하고 있다.

&lt;표 III-6&gt; 국토계획법제 관련 시민참여 조항 및 내용

구분	시민참여조항	내용
국토의계획및 이용에관한법률	제14조(공청회 개최)	도시계획을 수립 변경하고자 할 때 공청회 개최, 주민 및 관계전문가로부터 의견청취한 후 타당하다고 인정할 때는 이를 반영하여야 함.
	제28조(주민 및 지방의회의 의견청취)	도시관리계획 입안시 주민의견 청취, 타당성인정시 반영하여야 함
	제71조(기반시설부담계획의 수립을 위한 주민의 의견청취 등)	기반시설부담계획 수립·변경시 주민의 의견을 들어야 함.
국토의계획및 이용에관한법률 시행령	제22조(주민 및 지방의회의 의견청취)	도시관리계획의 입안에 관한 주민의 의견을 청취하고자 할 때 의견청취 가능함.
	제23조(도시관리계획결정의 신청)	시장 또는 군수가 건설교통부장관에게 도시관리계획의 결정을 신청하는 경우 법 제28조1항의 주민의견 청취결과, 법제 28조5항의 지방의회의견 청취결과를 제출하여야 함.
	제29조(도시관리계획의 정비)	공청회를 개최하여 주민의 의견을 들어야 함
	제126조(시범도시의 지정)	시범도시의 지정을 요청할 시 설문조사·열람 등을 통해 주민의 의견을 들은 후 단체장의 의견을 들어야 함.
국토기본법	제11조(공청회의 개최)	국토종합계획안을 작성할 시 공청회를 개최하여 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취한 후 의견이 타당하면 반영하여야 함.
국토기본법 시행령	제4조(공청회)	국토종합계획안의 내용에 의견이 있는 국민 또는 전문가 등은 직접 의견을 진술하거나 서면 또는 컴퓨터 통신으로 의견의 요지를 제출할 수 있음.
도시및주거환경 정비법	제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정)	정비계획을 수립하여 14일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후 이를 첨부하여 시·도지사에게 정비구역지정을 신청하여야 함.

국토기본법은 현행 국토건설종합계획법을 근간으로 국토계획체계를 재정비하여 국토 및 토지에 대한 체계적인 관리와 국토의 건전한 발전을 도모하며, 국토종합계획을 효율적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 보완하여 계획의 실천력을 높이는 데 중점을 두고 있다. 따라서 이 법은 국토계획 및 국토이용의 기본이념을 선언하고, 국토계획의 틀 내에서 국토 및 토지이용에 관한 각종 계획이 연계될 수 있도록 계획의 체계를 개편하며, 토지의 이용 및 관리 원칙을 정립하는 것 등을 내용으로 하고 있다. 국토계획법제의 성격은 공익지향적 성격과 사전적 권익구제의 성격이 강하고 정책이나 사업을 계획하고 시행할 시 주민참여 기능으로는 공청회나 공람, 계획예고를 명시하고 있다. 이러한 주민참여 기법의 적용단계는 도시관리계획 및 도시개발공공사업이 집행단계에 적용하고 시민참여의 범위는 직접적인 이해당사자에 한한다.

우리나라의 국토계획법제에 나타나고 갈등관리 관련 문제점은 도시계획 등의 수립과 결정절차에 있어서 단지 주민과 지방의회의 의견청취 조항만 규정하고 있어서 도시계획의 절차가 형식적인 법 규정에 그치고 있다. 이러한 절차규정은 행정절차법상의 불이익처분절차와 비교해도 개인의 권리의 사전적 구제절차로서 매우 미흡하다고 판단된다. 따라서 지구단위계획의 수립 내지 결정과 도시계획시설의 건설입지에 관한 도시관리계획의 수립이나 결정 시에는 동 계획으로 인해 권리가 침해될 가능성이 있는 이해관계자의 절차참가가 요청되며, 더 나아가 환경보호를 위해서도 공익적 환경단체의 절차적 참가까지도 허용될 수 있는 제도적 장치가 필요함을 지적하고 있다(박홍엽, 2005).

## 2. 환경관련법제

우리나라의 환경관련법제는 ‘환경정책기본법’, ‘수질환경보전법’, ‘낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률시행령’, ‘먹는물관리법’, ‘수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률’, ‘수질환경보전법’, ‘수질환경보전법 시행령’, ‘습지보전법’, ‘자연환경보전법’, ‘환경·교통·재해등에 관한 영향 평가법’, ‘환



경·교통·재해등에 관한 영향 평가법 시행령' 등이 있다.

환경관련 법제의 적용대상은 국가 및 지방자치단체가 환경·교통·재해 또는 인구에 미치는 영향이 큰 각종 공공정책 수립과 시행, 추진하는 과정상에서의 이해관계자이다.

환경관련법제에서 나타나고 있는 시민참여조항은 사전환경성 검토에 대한 주민 및 환경단체 그리고 전문가의 의견수렴 및 검토, 전문가의 환경영향심사, 공청회 및 설명회, 평가서에 대한 주민들의 검토 및 공고 등으로 명시되어 있다. 환경관련법제의 경우 주민들에게 미치는 파급효과가 직접적이기 때문에 법제의 성격이 주로 사전적 갈등을 예방하는 차원으로 행해지기 때문에 시민참여 단계도 정책결정단계에 적용된다.

그러나 환경관련법제도가 적용되는 대상이 직접적인 이해관계자의 이익 때문에 현재처럼 환경에 대한 관심이 전국민에게 확산되는 시점에서 적용대상범위가 협소하고, 시민참여 적용단계도 정책결정 단계로 한정되어 있기 때문에 정책과정의 모든 단계에서의 시민참여가 불가능한 상태이다.

사전적 갈등을 예방할 수 있으면서 사후적 분쟁을 해결할 수 있는 폭 넓은 시민참여 기능으로 법 조항이 확대될 필요가 있다.

<표 III-7> 환경관련법제 시민참여 조항 및 내용

구분	시민참여조항	내용
환경정책기본법	제4절 사전환경성 검토 등 제25조의2(의견수렴)	사전환경성검토에 관한 주민, 관계전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 들어야 하며, 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 해당 행정계획에 반영하여야 함
	제25조의6(사전환경성검토 협의 의견의 통보 등)	협의기관의 장은 협의의견을 통보하기에 앞서 필요한 경우 관계 전문가의 의견을 듣거나 전문가에게 현지조사를 의뢰할 수 있음.
수질환경보전법	제34조(폐수무방류 배출시설 의설치허가)	폐수무방류배출시설 및 폐수를 배출하지 아니하고 처리할 수 있는 수질오염방지시설 등의 적정성 여부에 대하여 환경부령이 정하는 관계전문기관의 의견을 들어야 함.
낙동강수계물	제24조 (주민지원사	사업계획을 수립함에 있어서는 당해 시·군·구

관리및주민지 원등에관한법 률시행령	업의 시행절차 등)	의 조례가 정하는 절차 및 방법 등에 따라 주민의 의견을 수렴하여야 함.
먹는물관리법	제15조 (환경영향심사)	환경부장관은 제1항의 규정에 의하여 조사서에 대한 기술적 심사를 함에 있어서 대통령령이 정하는 바에 따라 전문가의 의견을 들을 수 있음.
수도권매립지 관리공사의설 립및운영등에 관한법률	제24조 (운영위원회)	사업에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 공사에 운영위원회를 둠.
수질환경보전법	제34조(폐수무방류 배출시설의 설치허가)	수질오염방지시설 등의 적정성 여부에 대하여 환경부령이 정하는 관계전문기관의 의견을 들어야 함.
습지보전법	제8조(습지지역의 지정 등)	습지보호지역 등을 지정할 때에는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 함.
습지보전법 시행령	제5조(습지보호지역 등의 지 정을 위한 공청회)	환경부장관 또는 해양수산부장관은 지역주민의 의견을 듣기 위하여 필요한 경우에는 시·도지사에게 공청회를 개최하여 줄 것을 요청할 수 있음.
자연환경보전법	제13조(생태·경관보 전지역의 지정·변경절차)	생태·경관보전지역을 지정하거나 변경하고자 하는 때에는 당해 지역주민과 이해관계인 및 지방자치단체의 장의 의견을 수렴한 후 관계중앙행정기관의 장과의 협의 및 중앙환경보전자문위원회의 심의를 거쳐야 함.
환경·교통·재 해등에관한영 향평가법	제6조 (의견수렴)	사업자는 평가서를 작성함에 있어서 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 영향을 받게 되는 지역안의 주민의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 함.
	제13조 (청문)	관계중앙행정기관의 장은 등록을 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 함.
	제19조 (평가서의 검토 등)	평가서의 검토를 위하여 필요한 경우에는 관련전문기관 및 전문가의 의견을 들을 수 있음.
환경·교통·재 해등에관한영 향평가법 시행령	제6조 (평가서초안 의 제출 및 공고· 공람 등)	특별한 사유가 없는 한 평가서초안이 접수된 날부터 10일 이내에 사업개요·공람기간·공람장소 그 밖에 공청회 개최 여부에 관한 주민의 의견제출의 시기 및 방법 등을 1개 이상의 중앙일간신문 및 해당지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하고, 50일을 초과하지 아

		니하는 범위 내에서 30일 이상 평가서초안을 영향평가대상지역의 주민 등에게 공람하여야 함.
	제7조 (평가서초안에 대한 의견제출 등)	주민은 공람기간만료일부터 7일 이내에 주관 시장·군수·구청장 또는 관계 시장·군수·구청장에게 그 사업의 시행으로 인하여 예상되는 주민의 생활환경 및 재산상의 피해와 그 감소방안 등의 의견(주민의 경우에는 공청회 개최 여부에 관한 의견을 포함)을 통보하거나 제출할 수 있음.
	제8조 (설명회의 개최)	주민의견을 수렴하기 위한 설명회를 개최하고자 하는 때에는 사업개요, 설명회 일시 및 장소 등을 설명회 개최예정일 7일 전까지 1개 이상의 중앙일간신문 및 해당지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하여야 하고, 제6조 제2항의 규정에 의한 공람기간이 시작된 날부터 10일 이내에 설명회를 개최하여야 함.

### 3. 보상관련법제

국가에서 행하는 공공사업이 대규모화되고 다양화되면서 국민들이 침해받는 재산권의 내용과 정도가 다양화되고 그에 따른 문제점이 점점 늘어나고 있는 추세이다.

우리나라의 보상관련법제로는 ‘공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률’, ‘개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법’, ‘개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법시행령’ 등이 있다. 보상관련법제는 권익구제적 성격이 강하고 보상관련법제가 적용될 수 있는 대상은 공공복리의 증진과 국민의 재산권의 적정한 보호 등 공공의 이익을 위한 사업과 국가 또는 지방자치단체 등이 시행하는 공공용 시설사업 그리고 사업시행자가 토지·물건 및 권리를 취득 또는 사용하는 경우에 적용한다.

갈등관리를 위한 시민참여조항은 사업시행 전 이해관계자들의 의견을 청취하거나 관련서류를 열람하도록 되어있고 의견청취, 보상협의, 이의신청, 행정소송이 있다. 그리고 이러한 시민참여의 대상은 직접적인 이해관계자(토지

소유자, 사업자)가 되고 참여단계는 공익사업 시행결정과정에 적용한다.

그러나 이와 같은 의견청취 절차 규정이 있더라도 이해관계자가 미흡하게 의견을 제시한다면 이를 어떻게 취합할 것인가에 대한 규정은 없다. 이러한 사업인정절차는 이해관계자의 욕구를 충분히 개진하기에는 미흡한 측면이 있다.

또한 사업의 공익성 여부를 판정하는 절차로서 제32조 심리 조항을 두고 있는데, 토지취득과 관련된 사업시행자와 토지소유자간의 이해관계를 조정하는 절차로서의 성격을 갖는 것이다. 따라서 이때 이러한 이해관계를 누가 조정하는가는 매우 중요한 문제라 할 수 있다. 현행 제도는 그 지위상 사업시행자와의 관계를 중립적이라고 볼 수 없는 건설교통부장관이 결정주체라는 점에서 근본적인 문제가 있다고 판단된다. 따라서 당사자의 이해관계가 제대로 반영될 수 있는 중립적인 결정주체가 존재해야 한다(박홍엽, 2005).

<표 III-8> 보상관련법제 시민참여 조항 및 내용

구분	시민참여조항	내용
공익사업을위한 토지등의취득및 보상관련법률	제21조 (의견청취 등)	대통령령이 정하는 바에 따라 미리 중앙토지수용위원회 및 사업인정에 관하여 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 함.
	제24조 (사업의 폐지 및 변경)	사업시행자는 지체 없이 사업지역을 관할하는 시·도지사에게 신고하고, 토지소유자 및 관계인에게 이를 통지하여야 함.
	제31조 (열람)	공고한 날부터 14일 이상 관계서류의 사본을 일반이 열람할 수 있도록 하여야 함. 열람기간 중에 토지소유자 또는 관계인은 의견을 제시할 수 있음.
	제32조 (심리)	토지수용위원회는 심리를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 때에는 사업시행자·토지소유자 및 관계인을 출석시켜 그 의견을 진술하게 할 수 있음.
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	제6조 (주민 및 지방의회의 의견청취)	도시관리계획을 입안하는 때에는 주민의 의견을 청취하여야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 당해 도시관리계획안에 반영하여야 함.

	제10조 (개발제한구역관리계획의 수립 등)	관계 시장·군수 또는 구청장이 관리계획에 대한 의견을 제시하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 함.
	제4조 (도시관리계획의 입안시 주민의 의견청취)	도시관리계획의 입안에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 하는 때에는 도시관리계획안의 주요내용을 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 2개 이상의 일간신문에 공고하고 도시관리계획안을 14일 이상 일반이 공람할 수 있도록 하여야 함. 공람된 도시관리계획안의 내용에 대하여 의견이 있는 자는 공람기간 내에 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 의견서를 제출할 수 있음.
	제11조 (관리계획의 수립시 주민의 의견청취)	관리계획의 수립에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 하는 때에는 관리계획안의 주요내용을 당해 시·군 또는 구의 지역을 주된 보급지역으로 하는 2개 이상의 일간신문에 공고하고 관리계획안을 14일 이상 일반이 공람할 수 있도록 하여야 함.

#### 4. 혐오·기피시설관련법제

환경오염문제가 심화됨에 따라 폐기물소각장, 하수종말처리장 등 환경기초시설의 설치에 대한 수요가 급증하고 있다. 그러나 쾌적한 환경에 대한 국민이 수요도 함께 증대하여 환경기초시설의 설치에 대한 입지 예정지역 주민의 저항이 점차 거세지고 있다. 특히 민선자치이후 지방정부의 업무와 관련하여 다양한 형태의 갈등과 분쟁이 급격히 증대하는 양상을 보이고 있다.

&lt;표 III-9&gt; 혐오시설관련법제 시민참여 조항 및 내용

구분	시민참여조항	내용
댐 건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률	제39조 (이주 정착지 미이주자에 대한 지원)	댐건설지역을 관할하는 시·도지사는 수몰이주민중 이주정착지에 이주를 원하지 아니하는 자에 대하여 댐건설로 인한 실향 및 생활기반상실 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 지원을 할 수 있음. 댐수탁관리자로 예정된 자(이하 "댐수탁관리에정자"라 한다)는 제1항의 규정에 의하여 시·도지사가 지원을 하는 경우 그 지원에 소요되는 자금을 시·도지사에게 융자할 수 있음.
중·저준의 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 법률	제104조의5 (주민의 의견수렴)	방사성폐기물 처분시설 또는 사용후핵연료 저장시설의 건설·운영허가를 받고자 하는 자는 방사선환경영향평가서를 작성함에 있어서 제2항의 규정에 의한 방사선환경영향평가서초안을 공람하게 하거나 공청회 등을 개최하여 과학기술부장관이 정하는 범위 안의 주민의 의견을 수렴하고 이를 방사선환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 함. 이 경우 대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 공청회 등을 개최하여야 함
중·저준의 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 시행령	제20조의16 (심의회의 운영)	심의회는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 관계전문가를 심의회에 출석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 대하여 자료 또는 의견의 제출 등 협조를 요청할 수 있음.
	제332조의3 (방사선환경영향평가서 초안의 제출 및 공고·공람 등)	특별한 사유가 없는 한 평가서초안이 접수된 날부터 10일 이내에 사업개요·공람기간·공람장소 등을 1개이상의 중앙일간신문 및 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하고, 평가서초안을 30일 이상 의견수렴대상지역안의 주민들에게 공람하여야 함. 주관시장·군수·구청장은 제2항의 규정에 의한 공고를 하는 경우 공청회 개최여부에 관한 주민의 의견제출의 시기 및 방법 등을 함께 공고하여야 함.

혐오시설 관련 갈등으로 대표적인 것은 중앙정부와 주민, 지방정부와 주민 간의 환경 관련 분쟁을 들 수 있다. 즉, 쓰레기소각장, 하수처리장, 공동묘지, 핵발전소, 폐기물 시설, 유해물질 공장 등을 비롯한 통념상의 혐오시설 내지 비선호시설인 기피시설로 분류되는 각종 공공시설은 주민 모두가 그 필요성을 인지하면서도 지역이기주의에 편승하여 정부와 주민 간에 갈등과 분쟁이

끊이질 않고 있다. 다행히 그 동안 이와 같은 갈등과 분쟁의 해결을 위하여 적지 않은 노력이 있음에도 불구하고 갈등의 양상은 오히려 그 심각성을 더해가고 있으며 발생형태도 더욱 복잡하게 전개되고 있다. 또한 유일한 유형의 환경분쟁이 지역별로 계속적·반복적으로 발생하고 있어 이에 대한 해결의 중요성을 재차 확인시켜 주고 있다.

우리나라의 혐오·기피시설관련 법제 중 대표적인 것으로는 “댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률”과 “중·저준위 방사성폐기물처분시설의 유치지역지원에 관한 법률”이 있다. 이 두 법률의 목적인 사전적 갈등예방과 사후적 분쟁해결에 초점을 두고 있다. 법제관련 적용대상은 댐건설에 관한 기본계획 및 실시계획 수립 및 추진과정상의 이해관계 충돌과 중·저준위방사성폐기물을 안전하고 효율적으로 처리하기 위한 처분시설을 유치하는 시·군·구자치구에 대한 지원체계 수립 및 추진과정상의 이해관계 충돌이다.

갈등관리를 위한 시민참여 기법으로 댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률에서는 인가, 허가를, 중·저준위 방사성폐기물처분시설의 유치지역지원에 관한 법률에서는 적극적인 시민참여 방법인 국민투표를 포함하여 설명회, 토론회 등을 명시하고 있다. 시민참여는 모두 정책결정단계에서 이루어지도록 하고 있고 시민참여 범위는 직접적 이해관계자로 한정하고 있다. 그러나 이러한 시민참여 관련 조항의 명시에도 불구하고, 혐오·기피시설 관련법제인 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원법은 “특별지원금을 지원하되 주민투표를 거쳐 유치지역을 선정하여야 한다”는 규정을 두고 있다. 그러나 주민투표 절차가 정책에 대한 신뢰를 확보하는 최선의 방법인가에 대해서는 논란의 여지가 있다.

주민투표에 의한 다수결 방식은 자칫하면 갈등을 해소하는 수단이 아니라 새로운 갈등을 야기하는 불씨가 될 수 있다. 주민투표는 찬성과 반대 두 가지 대안밖에 없다. 찬성이 과반수인 경우에는 반대하는 주민과 환경단체들이 투표결과에 승복해야 갈등이 해소되고, 반대가 과반수인 경우에는 정부와 사업자가 승복해야 갈등이 해소된다. 특별법 제7조 제2항의 공개적으로 투명한 진행과 제3항에 규정한 설명회, 토론회 등이 행정편의주의에 따라 형식적으

로 운영됨으로 인해 반대하는 주민과 환경단체들이 요구하는 투명성과 공정성 등 절차의 신뢰를 확보하지 못하면, 주민투표 결과에 불복함으로써 갈등이 계속될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 다수결에 의한 결정이 신뢰를 얻기 위해서는 내용의 합리성뿐만 아니라 절차의 도덕성이 무엇보다 중요하다고 판단된다(박홍엽, 2005).

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 국토계획법제, 환경법제, 보상관련법제, 혐오시설관련 법제에는 시민참여를 위한 조항들을 대부분 갖추고 있음을 알 수 있다. 이러한 법제가 갖추고 있는 시민참여 조항들은 정부가 정책을 결정하고 집행할 때 시민참여를 보장하지 않음으로써 발생할 수 있는 갈등의 소지를 사전에 예방하기 위함이라 볼 수 있다. 그러나 시민참여를 보장하고 있는 다수의 법제에도 불구하고 현재 우리사회에서 발생하고 있는 공공정책 결정과 집행 과정에서 발생하고 있는 갈등은 그 수위가 높아 엄청난 국가경제 및 사회적 비용을 지불하고 있다.

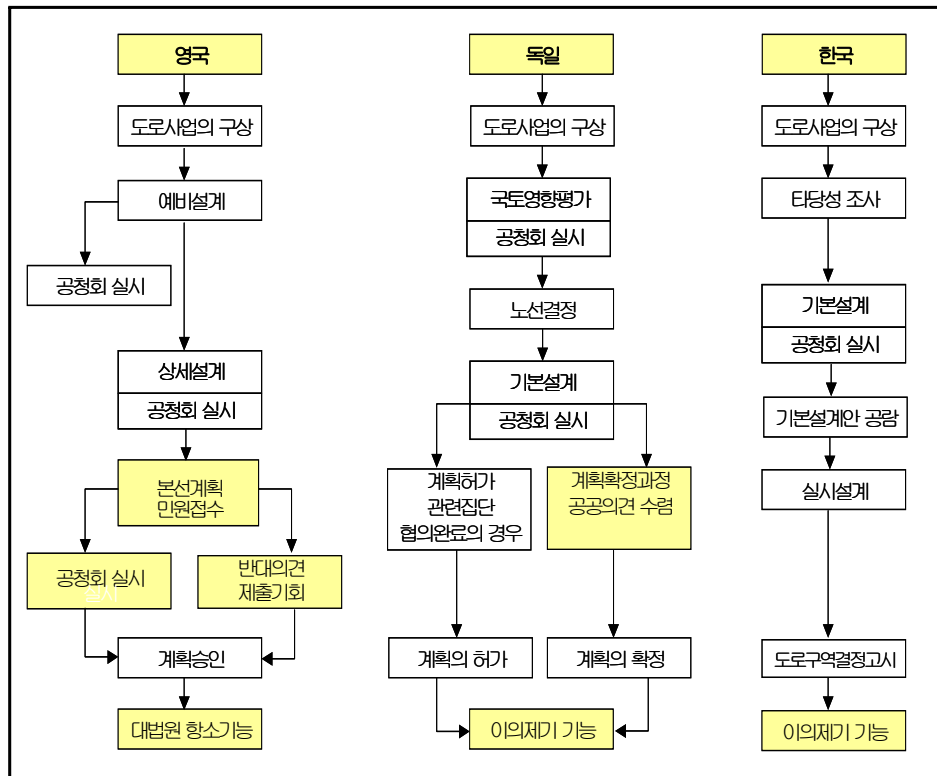
그렇다면 앞에서 제시하고 있는 각 법제관련 시민참여 조항은 왜 정부정책의 결정과 집행과정에서 발생하는 시민 또는 이익관계자들과의 갈등을 해소 또는 완화시키는 작용을 하지 못하는가? 시민참여 조항이 갖는 문제점은 무엇인가? 이에 대해 권영인(2003)은 다음과 같이 지적하고 있다.

현재 공공정책을 결정하고 집행하는 과정에서 시민의 참여의 문제점은 우선, 참여의 빈도와 시기(Frequency & Timing)로 보고 있다. 이에 따라 각 법제 조항에 포함되어 있는 공청회, 설명회 등 주민참여 방법상의 문제도 중요한 검토사항일 것이다.

우선, 시민참가 횟수 및 시기와 관련하여 선진국의 시민참여 참가 빈도와 국내의 현황을 도로설계과정에서의 시민 참여를 통해 비교해 보면 <그림Ⅲ-2>와 같다.



&lt;그림 III-2&gt; 도로설계 과정에서의 시민참여 방법



자료: 권영인 외, 『이용자 중심의 도로계획 및 운영체계 구축방안』, 교통개발연구원, 2003. 12.

국내의 경우 도로설계 과정상에서 공청회를 실시하는 횟수가 1회에 그치는 반면, 영국과 독일의 경우 2~3회로 보다 많은 참여의 기회를 가지고 있음을 알 수 있다. 또한 그 시기에 있어서도 독일은 기본설계 이전에 공청회를 실시하여 사업시행 조기에 주민의 의사를 반영하는 형태를 나타내고 있으며, 영국의 경우도 전반적으로 매우 고른 분포를 보이고 있다.

다음은 시민참여의 깊이와 관련한 것으로 영국의 경우 주민의견의 수렴방법으로서, 정부의 판단에 따라서 ①공청회를 실시하는 방안, ②정부의 판단에 따라 의견제출의 기회부여 또는 공청회 시행 방안, ③반드시 공청회를 실시하는 방안 등 다양하게 운영하고 있다.

우리나라도 경우에 따라 사업자가 원하는 경우에 설명회를 개최하고, 일정 수준 이상의 주민의 제청이 있을 경우에 공청회를 수행하도록 되어있는 등 상황에 맞게 타당한 방법을 선택할 수 있는 여건이 형성되어 있다. 문제의 핵심은 이러한 여건이 형성되어 있더라도 그 운영에 있어서 매우 소극적이고 수동적이라는 점에 있다. 아무리 법률상에 시민참여 방법이 제시되어 있더라도 그것이 운영하는 주체가 얼마나 적극적으로 운영하는가가 실질적 시민참여를 확보하는데 중요한 요소가 될 것이다. 현재 시민참여를 통한 사회갈등 최소화를 위한 법제 조항의 문제는 시민의 의견을 수렴하는 기회가 협소할 뿐만 아니라 소극적인 운영상의 문제를 지적할 수 있다.

제 4 장

## 사회갈등과 소극적 시민참여제도

제1절 시민협의제도의 개념 및 유형	59
제2절 시민협의제도의 운영 및 특징	63
제3절 정책영향분석과 시민협의 제도	95

사회갈등 특히 공공갈등은 광의에서 보면 정부와 시민간의 상호작용 속에서 발생하는 하나의 현상이다. 이에 따라 사회갈등 특히 공공갈등은 정부와 시민간의 관계에서 예방하고 해소할 수 있다. 앞에서 이미 언급하였듯이 정부와 시민간의 관계에서 정부가 정책결정에 대한 시민들의 자문을 구하고, 의견을 반영하는 협의(consultation)를 통해서 갈등을 해소할 수 있다.

시민협의를 행정절차법을 통한 입법 및 행정예고와 의견수렴, 환경영향평가법과 같은 법규로서 확보할 수 있고, 협의를 위한 수단으로는 공청회, 세미나 및 핵심그룹 시민패널, 여론조사, 정부의 각종 자문위원회, 협의 지침<sup>16)</sup> 등이 있다. 아래에서는 시민협의를 통해서 공공갈등을 해소하는 우리나라와 각국의 제도와 제도 운영에 대해서 살펴보았다.

## 제1절 시민협의제도의 개념 및 유형

우리나라에서 활용되고 있는 시민협의제도는 공고 즉, 입법예고 및 행정예고와 의견제출제도, 공청회제도이다. 그러나 각국의 시민협의제도를 살펴보면 다양한 협의제도가 있다. 즉, 우리나라에서 활용하고 있는 협의제도 이외에 비공식적 협의제도와 입법안 및 정책안의 회람(circulation)이 있는데, 이와 같은 협의제도는 외국에서 많이 활용되고 있는 제도이다. 우리나라 협의제도의 특징을 보기 위해서 먼저 간략하게 이러한 협의제도의 내용과 특징을 살펴보았다.

공고 및 의견제출(public notice and comment)제도는 많은 국가에서 실시되고 있다. 입법 혹은 행정공고는 이해당사자들이 규제입법안이나 정책안에 대해서 알게 됨에 따라 의견을 제출할 수 있는 기회를 가진다는 것을 의미한

16) 언급된 각각의 협의에 대한 EU 및 각국의 사례에 대해서는 OECD(2001), Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, pp. 48-49참조.

다. 일반적으로 공고에는 규제제안의 초안, 정책목표 및 문제점 그리고 가끔은 제안에 대한 영향평가, 대체안에 대한 논의 결과 등을 담고 있는 입법안 및 정책안에 대한 배경정보로 구성되어 있다. 이러한 정보는 일반인들이 협의과정에 효과적으로 참가할 수 있는 능력을 제고시킨다. 그럼에도 불구하고 몇몇 논쟁의 여지가 있는 제안을 제외하고는 거의 대부분의 국가에서 시민의 참가율이 대체로 낮은 특징을 보인다.

공고 및 의견제출 절차는 대부분의 선진국에서 오랜 역사를 가지고 있지만, 최근에 보다 광범위하게 활용되고 있다. 즉, 미국은 1946년에 하위규칙(lower-level regulations)을 제정하는데 처음 사용하였고, 그 이후 캐나다와 포르투갈에서 도입, 운영하였다. 그 결과 1998년까지 우리나라를 포함하여 19개 OECD 회원국에서 일부 사안에 대해서 이 절차를 사용하고 있다. 공고 및 의견제출절차는 적어도 이론상으로는 다른 메커니즘보다 공개적이고 포괄적인 특징을 가지고 있다. 규제당국자는 이해당사자의 범주에 대한 이해가 부족할 때에 이러한 절차를 통해서 상당히 풍부한 정보를 수집할 수 있다. 또한 절차의 공개성(openness) 및 공식성(formality)이라는 특성은 정책입안자나 규제당국자들이 중요한 의견에 대해 귀를 기울이게 하고, 정책실패의 리스크를 인지했다는 강한 확신을 심어주는 역할을 한다. 또한 이 제도의 높은 공개성은 민주주의적 가치가 충분히 실현되고 있다는 것을 의미하는데, 이와 같은 측면이 이러한 절차의 활용도를 증가시키는 주요한 원인 중 하나가 된다.<sup>17)</sup> 그러나 공고 및 의견제출 절차를 활용하고 있는 여러 나라에서 공통적으로 발견되는 것은 낮은 참여율이다. 이러한 참여율은 의견 개진의 용이성, 참가에 따른 기대되는 결과, 의견 개진에 할애된 시간, 이해당사자에게 제공되는 정보의 품질과 성격, 의견제출 과정에서 참가자들을 대하는 규제당국자의 태도 및 대응성 등에 따라 달라진다. 따라서 이와 같은 측면을 개선할 수 있는 방안이 마련되어야 하는 것으로 평가하고 있다.

공청회(hearings)는 특정 규제 입법안에 대해 이해 당사자나 집단들이 직

---

17) Kim Forss(2005), p. 35.

접 의견을 개진할 수 있도록 하는 공개회의이다. 규제당국자나 정책수립자는 이해당사자들에게 서면으로 정보 및 데이터를 회의에서 제출하도록 요청할 수 있다. 대부분의 국가에서 공청회는 독립적인 시민협의절차가 아니라, 우리나라에서와 같이 다른 협의제도를 보완하는 역할을 한다. 1998년까지 공청회를 협의의 형태로 활용하고 있는 OECD 회원국은 우리나라를 포함하여 16개국이다. 미국의 경우 공청회는 필요에 따라 공고 및 의견제출 과정과 함께 진행되었다. 공청회는 특성상 공식적인 경향이 있으며, 참가자간에 논의 또는 토론의 기회를 제한한다. 독일의 경우 의견 수렴을 위해 입법안을 회람하는 규제 당국은 서면 의견 수렴 대신 공청회를 실시하거나, 혹은 양자를 모두 실시할 수 있도록 되어 있다.

일반적으로 공청회는 다른 협의절차와 연계된 경우를 제외하고 정책입안자의 재량에 의해서 특별히 실시되는 경우가 많다. 공청회는 규제 당국자와 이해당사자간에 그리고 이해당사자 집단간에 대화를 할 수 있는 기회를 제공한다. 공청회의 가장 큰 단점은 일부 이해당사자들이 참가할 수 없는 일회적 이벤트일 가능성이 높다는 것이다, 그래서 참가 가능성을 제고시키기 위해서 보다 많은 조정과 치밀한 계획을 필요로 한다. 이와 함께 서로 다른 견해를 가진 많은 집단이나 개인이 동시에 참여함으로써, 복잡하고 감정적인 쟁점에 대한 논의가 불가능하다는 단점이 있다.

협의절차 중의 또 다른 형태는 비공식적 협의(informal consultation)가 있는데, 이러한 절차는 정부와 이해당사자 간에 이루어지는 모든 유형의 자유 재량에 따른 임시적인 접촉을 말한다. 이와 같은 협의는 전화로부터, 서한, 비공식적인 회의에 이르기까지 다양하다. 비공식적 협의는 주로 이해당사자로부터 정보를 수집하는 것이지만, 제안된 정책안 혹은 규제안에 대해 암묵적인 합의를 도출할 수도 있다. 비공식적 협의는 여러 선진국에서 실시되고 있지만, 제도의 수용정도는 국가마다 상당한 차이가 있다. 영국에서는 서면 협의 규칙에 따라 공식적인 협의가 실시되기 이전에 실시되어야 하는 규제과정의 규범으로 간주되고 있다. 이와 같은 비공식적 협의는 프랑스에서도 실시되고 있다. 그리고 일본의 경우, 앞에서 언급되지는 않지만 비공식 접촉은

최종 산출물에 관한 합의를 형성하는 데에 중추적인 역할을 한다.

비공식 협의제도(informal consultation)는 공식적인 협의에 비해 수고를 덜어주고, 유연하게 운용될 수 있다. 따라서 진행 속도 및 다양한 이해관계자의 참여 측면에서 이점이 있다. 비공식 협의는 또한 일대일 또는 기타 직접적인 접촉을 통해 의견을 즉시 반복적으로 제공할 수 있다는 장점이 있다. 이에 반해 비공식적 협의는 투명성과 책임성에 한계가 있다는 단점이 있다. 이해당사자 그룹의 비공식 협의에의 참여 여부는 전적으로 규제당국의 재량에 달려 있다. 따라서 비공식 절차는 투명성의 결여와 주요 이해당사자에 대한 부적절한 영향력을 행사할 수단이 될 수 있다는 우려로 인해서 면밀한 검토대상이 되고 있다.

그리고 협의절차 중에서 가장 널리 사용되고 있는 방법으로는 입법안 및 정책안의 회람(circulation of proposals)이 있다. 이 방법은 이해당사자와 가장 직접적으로 협의할 수 있는 방법인데, 제안을 직접적으로 이해당사자에게 송부하여 의견 제출을 받는 것이다. 비공식적인 협의절차와의 차이점은 보다 체계적이며, 구조화되어 있고 일상적이며 그리고 법률·정책·지침에 기초하고 있다는 점이다. 회람 목록에 포함된 정책영향을 받는 집단에게는 주요 입법안 및 정책안이 송부되고, 이에 대해서 서면형태의 응답을 받는다. 물론 구술형태의 진술을 받을 수 있고, 이해당사자를 공청회에 초청하여 의견을 받을 수 있다. 이와 같은 협의절차는 오래 전부터 사용해오던 것으로, 여러 국가에서 이러한 절차를 의무적으로 명시한 법률 또는 정부명령을 통과했었다. 의견을 구하기 위한 회람은 대중으로 의견을 수렴받으며 특정한 대상이 정해진 절차라는 점에서 저렴한 방식이다. 이 절차의 가장 큰 단점은 누구를 포함시킬 것인가를 결정하는 프로세스인데, 이 문제는 일반적으로 정책입안 혹은 규제당국에게 맡겨진다. 중요한 그룹들을 간과할 경우, 의회 또는 내각에 상정되었을 때 입법안이 통과되지 않을 가능성이 높아지므로, 일반적으로 그 그룹들이 간과되지 않는다. 그러나 이런 측면에서 보면 덜 조직화된 집단은 취약한 위치에 놓이게 된다. 이와 같은 절차 또한 다른 표준적인 절차와 마찬가지로 절차가 통과되려 그칠 위험이 있으며, 지나치게 많은 이해당사자

들이 참여하게 되는 위험도 있다. 일상적으로 응답하는 많은 이해당사자들의 의견 속에서 실제로 중요하고 가치 있는 응답을 구별하는 것이 어려워질 수도 있다.

마지막으로 OECD 회원국에서 많이 활용되고 있는 방법은 공개협의의 한 형태인 자문기관(advisory bodies)의 활용이다. 현재 OECD 회원국 중에서도 약 24개 국가가 정책입안 및 규제설정과정에서 자문기관을 활용하고 있다. 자문기관은 정책 및 규제 수립의 모든 단계에서 활용될 수 있으나, 대체로 행정당국의 입장이나 선택안을 명확하게 설정하는 초기단계에 가장 많이 사용한다. 의사결정과정에서 해당 위원회의 지위, 권한 및 입장에 따라서, 자문기관 참가자들이 최종결정에 상당한 영향을 미치거나 혹은 정보원천의 하나가 될 수 있다. 자문기관은 의회, 위원회, 실무위원회 등 다양한 이름으로 존재한다. 자문기관과 정책 및 규제설정기관간의 관계는 해당 기관의 제안에 대해서 단순히 의견 개진하는 것에서부터 제정 기능을 하는 것에 걸쳐 다양하다. 자문기관은 그 자체가 공청회 또는 기타 방법으로 광범위한 협의절차를 수행할 수도 있다. 우리나라도 최근 자문위원회의 활용도가 크게 개선되었다. 이와 같은 추세는 비정부기구의 급격한 증가와 함께 나타난 것으로, 결과적으로 다양한 의견이 정책결정에 반영되고 있다.<sup>18)</sup>

## 제2절 시민협의제도의 운영 및 특징

### 1. 미 국

미국은 정부와 시민간의 협의제도인 정책결정과정에 시민참여를 행정절차법에 규정하고 있다. 즉, 미국은 1946년 연방행정절차법(Administrative procedure Act)에 의거하여 행정청이 규칙을 제정할 때에 원칙적으로 약식

18) Kim Forss(2005), p. 38.



의 규칙제정절차(informal rulemaking)를 거치도록 하고 있다. 다만 법률이 행정청의 규칙제정에 관하여 청문을 거친 후 기록에 근거한 결정을 요구하는 경우에는 정식의 청문을 거치도록 규정하고 있다.<sup>19)</sup> 연방행정절차법에 의한 규칙제정절차는 규칙안의 고지, 서면에 의한 의견제출, 그리고 확정된 규칙과 그 근거의 공표(publication)의 단계로 구성되어 있다. 미국의 경우도 제출된 의견을 고려하여 규칙을 확정하는데, 이 과정에서 고지된 규칙안의 내용이 수정되는 경우가 많다.<sup>20)</sup>

미국의 초기 행정절차법은 행정기관의 규칙제정에 관한 최소한 규칙안의 공개고지와 규칙안에 대한 시민의 의견 제출이라는 절차를 거치도록 했다. 그러나 1970년대 이후에는 약식 규칙제정절차가 충분히 합리적이고 이해관계인들이 모두 만족할만한 규칙을 제정하는데 부족하다는 인식이 확산됨에 따라, 약식 절차를 기본으로 하면서 정식 절차의 일부 요소를 혼합시킨 혼합적 규칙제정절차(hybrid rulemaking)로 강화했다. 혼합적 규칙제정절차에 대한 요구는 법원이 주로 하였다. 이와 같은 혼합적 규칙제정절차의 경우 사실 문제가 쟁점이 된 경우 이해관계인에게 반론을 제출할 기회를 부여하도록 의무화, 즉 구술 변론권과 반대 심문권을 보장하고 절차에 대한 상세한 기록 유지를 의무화하는 것 등이다.<sup>21)</sup> 그러나 혼합적 규칙제정절차 또한 규칙제정에 소요되는 시간과 인력, 비용 등이 증가됨에 따라 행정기관의 부담이 가중되었다. 뿐만 아니라 혼합절차를 통해서 제정된 규칙에 대한 소송도 증가하는 추이를 보였다.

이에 따라 1980년 이후 미국에서는 규칙으로 인해서 직접적인 영향을 받는

19) 행정절차법은 규칙을 입법적 규칙(legislative rule), 해석적 규칙(interpretive rule), 일반적 정책선언(general statement of policy), 절차적 규칙(procedural rule)으로 나눈다. 이 중에서 첫 번째 규칙만 고지의 대상이 된다.

20) 법률이 행정청의 규칙제정에 대하여 청문을 거친 후 기록에 입각한 결정을 요구하는 경우에는 정식 규칙제정절차(formal rulemaking)를 따라야 한다. 정식 규칙제정절차는 고지와 청문, 공표 단계로 이루어진다.

21) 1974년 연방거래위원회개혁법(Federal Trade Commission Improvement Act) 등. 최운규(2002), 협상에 의한 규칙제정-미국행정입법절차의 한 단면-, 미국헌법연구, 13권, 미국헌법학회, pp. 149-177.

당사자들이 협상을 통해서 규칙안을 입안하는 절차를 제안하고 시범적으로 채택하고, 이와 같은 제도의 법제화에 대한 장기간의 토론을 하였다. 이러한 과정을 통해서 미국은 1990년에 협상에 의한 규칙제정에 관한 법률(Negotiated Rulemaking Act; NRA)을 제정하였고, 1996년에는 항구적인 법으로 재·제정되었다.

미국의 협상에 의한 규칙제정은 기존의 절차를 보완하는 것인데, 협상은 규칙제정절차의 첫 번째 단계인 고지 이전에 이루어진다. 만일 협상이 성공하면 규칙제정절차에 따라 고지, 의견제출, 공표 단계를 거친다. 협상에 의한 규칙제정 절차를 보면, 먼저 행정청장은, 협상에 의한 규칙제정이 공익에 적합하다고 판단할 때에 규칙제정협상위원회를 설치할 수 있다.<sup>22)</sup> 이와 같은 결정을 할 때에 행정청장은 다음과 같은 요소를 고려해야 한다.<sup>23)</sup>

- 규칙의 필요성 여부
- 규칙에 영향을 받을 확인 가능한 제한된 수의 이익집단 존재
- 위원회가 이익을 대변하는 대표자들과 협상을 시작할 수 있는 가능성
- 정해진 기간 내에 합의에 도달할 수 있는 가능성
- 협상에 의한 규칙제정절차가 협상 이후에 거쳐야 하는 사전 고지와 최종안에 대한 공표와 같은 절차를 비합리적으로 지연시키지 않을 가능성
- 합의에 의한 규칙제정절차를 운영하는데 필요한 자원을 위원회가 가지고 있으며 그와 같은 자원을 투입할 용의의 존재 여부
- 행정기관이 위원회의 합의안을 고지와 의견제출 대상의 안으로 사용할 것인지의 여부 등이다.

행정청장은 협상에 의한 규칙제정절차의 활용 여부를 결정할 때에, 주재자

22) The Negotiated Rulemaking Pub. Law 104-320, Title 5, U.S. Code Subchapter III - Negotiated Rulemaking Procedure, § 563.

23) Title 5, U.S. Code Subchapter III --Negotiated Rulemaking Procedure, § 563, (a).

(convener)의 도움을 받을 수 있다. 주재자는 위원회에 참여할 이해관계자를 파악하고 관련자와 토론 등을 통하여 쟁점을 추출하며 위원회 설치의 적절성을 검토한다. 그리고 주재자가 문제되는 사안에 대해 위원회를 설치하고 협상절차를 개시하는 것이 적절하다고 판단하는 경우, 행정청장에게 권고한다. 행정청장이 주재자의 권고를 받아들이면 협의에 의한 규칙제정협상위원회를 구성하게 된다. 미국의 협상에 의한 규칙제정절차에서 협상을 통해서 규칙안을 입안하는 것은 이러한 과정에 의해서 구성된 규칙제정협상위원회이다. 동 위원회는 비상설기관으로 25인 이하의 위원으로 구성되며, 행정청을 대표하는 위원이 적어도 1인 포함되어야 한다.<sup>24)</sup> 위원회는 합의제로 운영되며, 합의는 개별 위원의 만장일치가 아니라, 위원회를 통해서 대표되는 제반 이익간의 만장일치를 의미한다.<sup>25)</sup> 위원회가 규칙안에 대한 합의를 하면, 협상을 종결할 때에 규칙안이 포함된 보고서를 행정청에 제출해야 한다. 위원회가 합의에 도달하지 않은 경우에도 위원회가 합의한 부분을 적시한 보고서를 행정청에 제출할 수 있다. 위원회가 합의한 규칙안을 행정청에 보고하면, 행정청은 이러한 합의된 규칙안을 가지고 행정절차법에 의한 고지와 의견 제출 절차를 거쳐야 한다. 합의된 규칙안은 법적 구속력이 없기 때문에, 행정청은 합의된 규칙안으로 고지해도 되고 규칙안을 수정하여 고지해도 된다. 나머지 절차는 행정절차법의 규칙제정절차와 동일하다.

일반적으로 협상에 의한 규칙제정이 성공하기 위해서는 다음과 같은 조건이 갖추어져야 한다. 즉, 협상에 참여하는 협상 주체들이 협상이 자신들에게 가장 바람직한 결과를 가져올 것이라고 믿을 수 있어야 한다. 협상 주체들이 협상력이 비슷하다고 인식할 수 있어야 한다. 최대한 15명 이하의 협상 주체만이 실제적인 협상의 성과를 낼 수 있다. 협상주체의 수가 관리 가능한 범위 안에 있지 않으면 협상은 성공하기 힘들다. 협상주체들이 지속적인 관계를 유지해야 하는 경우, 협상이 성공할 가능성이 높다. 또한 이해관계가 여러 사람

24) 연방자문위원회법(The Federal Advisory Commission Act)의 적용을 받음.

25) Title 5, U.S. Code Subchapter III --Negotiated Rulemaking Procedure, § 563. § 562, (2).

들에게 널리 퍼져 있는 것보다 잘 조직된 집단에 집중되어 있는 경우가 협상에 성공할 가능성이 높다. 협상주체가 잘 조직되어 있고, 그 대표가 그 협상주체 혹은 이익주체를 잘 대변할 수 있어야 협상의 성공률이 높아진다. 쟁점들이 즉시 드러날 수 있어야 하며, 당사자들이 그에 대해 즉시 언급할 수 있는 성질의 것이어야 한다. 즉, 쟁점이 성숙(ripeness)되어 있어야 한다. 쟁점이 성숙되어 있지 않으면 불확실성이 너무 많아 무엇을 얻어내고 양보해야 할 것인가가 명확하지 않으므로 협상이 성공하기 어렵다. 또한 깊은 신념이나 가치체계가 관련되는 문제가 아니어야 한다. 이러한 문제들은 협상의 여지가 없는 경우가 많다. 뿐만 아니라 쟁점이 둘 이상이어서 쟁점 상호간에 교환이나 양보를 통해 협상주체들이 협상을 할 수 있는 즉, 포괄협상이 가능해야 한다. 마지막으로 최종 합의의 진행방법이 협상당사자들에게 가능하고 받아들일 수 있는 것이 되어야 한다. 즉, 당사자들이 그들의 합의가 진행될 수 있고, 따라서 그들의 협상참여가 의미 있는 것이었다고 믿을 수 있어야 한다.

미국의 협상에 의한 규칙제정절차의 성과에 대한 연구는 많이 이루어졌다. 초기 연구들은 주로 특정한 협상에 대한 사례연구를 중심으로 하였고, 최근에는 점차 협상에 의한 규칙제정과정에 대한 평가 연구를 하였다.<sup>26)</sup> 이들 연구결과에 의하면 대부분이 규칙제정과정을 호의적으로 평가하였다. 그리고 미국행정협회(ACUS)에서 발간하는 연방관보에 게재된 연방정부의 협상에 의한 규칙제정절차에 대한 자료를 이용한 분석결과에 의하면, 1983-1996년 동안에 17개 연방정부가 적어도 하나 이상의 협상에 의한 규칙제정절차를 활용하였다. 그리고 17개 기관 중에서 12개 기관만이 실제 규제협상에 의한 최종안을 얻었다. 환경보호청은 동 기간 동안에 협상에 의해서 12개의 최종안을 얻었다.<sup>27)</sup> 그 다음으로 최종안을 많이 얻은 행정기관은 교통부 7개, 교육

26) C. Coglianse(1997), Assessing Consensus: The Promise and Performance of the Negotiated Rulemaking, 46, Duke Law Journal, <http://www.law.duke.edu/journals/dlj/articles/dlj46p1255.htm>.

27) 최종안(final)은 적어도 하나 이상의 최종안을 가져온 협상에 의한 규칙제정절차를 나타냄. 통계에는 최종안 이외에 폐기(abandoned) 즉, 행정청이 협상을 시작하지 못했거나 혹은 합의안에 도달하기 이전에 위원회를 해산한 것을 의미함. 계류 중

부 6개 순이었다. 미국항공청(FAA)가 처음 협상에 의한 규칙제정절차를 활용한 1983년 이후 연방정부는 동 절차를 이용한 규칙을 공표한 것은 단지 35개에 불과했는데, 이것은 연평균 2.7개 정도이다. 또한 연방정부가 1983-96년 동안에 제정한 규칙(47,603건) 중에서 협상에 의한 규칙제정절차를 이용해서 공표한 규칙(35건)은 0.07%에 불과하였다. 이와 같은 통계는 연도별로는 최근으로 올수록 약간 비율이 높아지는 추이를 보이니, 전반적으로 협상에 의한 규칙제정절차의 활용율은 극히 낮음을 나타낸다.

협상에 의한 규칙제정절차의 낮은 활용율에 대한 원인에 대한 연구도 다수 있다. 이와 같은 연구 중에서 규칙제정에 소요된 시간과 관련된 연구결과를 보면, 협상에 의한 규칙제정절차와 전통적인 규칙제정절차를 단순히 비교하면 11개월 정도 차이가 난다.<sup>28)</sup>규제절차에 대한 성과보고서(National Performance Review Report on regulatory process)에 의하면 협상에 의한 규칙제정절차는 18개월 정도 시간이 절약되는 것으로 나타났다. 그러나 협상의 규칙절차에 소요되는 기간을 이와 같은 방법의 사용 여부, 진행방법 결정 등과 같은 준비작업에 소요되는 시간을 포함하게 되면, 실질적으로는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.<sup>29)</sup> 비록 시간측면에서 큰 이점이 없더라도 협상에 의한 규칙제정절차를 거친 최종규칙의 경우 그렇지 않은 경우보다 소송이 적을 수 있다. 이렇게 되면 행정부처는 소송에 따른 시간과 자원을 절약할 수 있다. 그러나 소송의 경우에도 협상에 의한 규칙제정절차가 소송발생건수를 크게 낮추는 것은 아닌 것으로 나타났다. 이에 따라 콜리아네제(C. Coglianse)와 같은 학자는 미국의 협상에 의한 규정에 부정적인 견해를 가지고 있다.

그러나 협상에 의한 규칙제정절차에 대한 부정적인 견해에 못지않게 긍정적인 견해를 가진 학자도 많다. 이와 같은 학자는 규칙제정절차와 관련된 연

(pending), 즉 1996년 말까지 최종안이 공표되지 않은 것을 나타냄.

28) Kerwin, C. M., and S. R. Furlong. 1992. "Time and Rulemaking: An Empirical Test of Theory." *Journal of Public Administration Research and Theory* 2, pp. 113-138.

29) C. Coglianse(1997),

구방법에 상당한 문제가 있다고 반박하고 있다.<sup>30)</sup> 뿐만 아니라 협상에 의한 규칙제정절차의 장점은 시간단축과 소송 감소 이외에 규칙제정에 참여한 당사자들의 최종규칙에 대한 만족도 제고 등이 있다고 한다. 실제 만족도를 연구한 결과에서는 협상에 의한 규칙제정절차가 만족도에 더 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다.

## 2. 영 국

영국은 주민자치의 전통으로 인해서 정책결정과정에 시민참여 문화가 상당 부분 반영되어 있었으나, 시민참여에 대한 절차법적 규정은 2000년 11월 ‘서면협약에 관한 시행규칙(Code of Practice on Written Consultation)’을 제정하면서 비로소 일원화되었다. 그러나 미국이나 일본, 독일 등 다른 OECD 국가와 달리, 시민협약제도가 법률로 규정되어 있지 않고 내각부(Cabinet Office)<sup>31)</sup>에서 행정규칙으로 정하였다. 시행규칙은 2004년 1월에 개정이 이루어져서 동년 4월부터 개정된 지침이 시행되었으며, 내각부내 규제개선본부(the Better Regulation Executive)에서 지침관련 업무를 담당하였다.<sup>32)</sup>

2004년에 개정된 ‘서면협약에 관한 시행규칙’ 및 ‘시행규칙에 대한 지침’의 주요 내용을 살펴보면, 협의 기간에 대한 규정과 협의대상자의 다양한 참여 보장 및 이를 위해 다양한 협의 수단과 절차에 대해 열거하고 있다. 아울러 협의 결과가 정책결정에 반영되도록 효과성에 대한 피드백과 모니터링에 대

30) P. J. Harter(2000), Assessing The Assessors: The Actual Performance of Negotiated Rulemaking, <http://www.law.nyu.edu/journals/envtllaw/issues/vol9/1/v9n1a2.pdf>.

31) “Cabinet Office”에 대한 한역은 한국행정연구원의 “영국의 중앙정부조직(2001. 12)”연구보고서를 참조한다. 본 보고서에서는 “Cabinet Office”를 내각부로 명명하였는데, 내각의 업무를 종합적으로 지원하는 내각비서실과 신설된 부수상실 등의 역할과 기구면에서 볼 때 우리나라의 국무조정실과 기획예산처를 통합한 수준에 해당된다고 정리하였다.

32) 현재 내각부의 규제정책은 규제개선본부(BRE, the Better Regulation Executive)에서 총괄하고 있다. 2005년 5월 신설되었으며, 규제심사국(Regulatory Impact Unit)은 폐지되고 해당업무는 BRE에서 수행한다.

해 규정하고 있다. 특히 개정된 시행규칙에서는 6장에서 협의(consultation)는 규제영향분석평가(RIA)를 포함하여 모범적인 제도를 따르도록 하고 있다.

본 규정과 6개 협의기준은 연방정부의 중앙부처 행정부와 청을 중심으로 시행되고 있다. 영국의 행정부서가 아닌 공공기관이나 지방행정조직의 경우는 이 규칙을 따르도록 장려하고 있다. 규칙은 법적 구속력을 가지고 있지 않고 법규나 혹은 (예컨대, 유럽연합법 등에 의한) 의무적인 외부요건에는 앞설 수 없더라도, 영국 행정부처, 행정청을 규제할 수 있다. 협의를 해야 하는 경우는 기업(혹은 경제), 공공부문, 자선(charities), 자원봉사부문에 상당한 영향을 줄 가능성이 큰 조치를 수립하고자 할 경우이다. 그리고 완전하고 전국적인 협의를 수행하는 것이 적절하지 않는 경우에는 12주 이하의 협의를 하거나 혹은 특정한 이해관계자 집단과의 협의를 고려할 수 있다. 이와 같이 협이가 협의규칙에서 설정한 원칙에 벗어나는 경우에는, 소속 행정청장이나 그와 동등한 지위에 있는 사람에게 공식적으로 다음과 같은 사항을 서면으로 제출해야 한다. 즉, 정책제안에 대한 배경 정보, 협의 목적, 12주보다 짧거나 혹은 제한된 이해집단을 대상으로 협의를 하는 이유, 협이가 가능하면 효과적이 되도록 하기 위해서 취해야 할 조치 등이다. 그러면 행정청장은 협의규칙에 벗어나는 이러한 협이가 규칙을 준수하는 것으로 여길 수 있는 것임을 명확하게 해야 한다. 즉, 협의는 다른 모든 측면에서 모범적인 제도에 따라서 수행된다. 이와 같은 것은 추가적인 비공식적인 협이가 이루어지는 것을 포함해야 한다. 이해당사자가 이러한 협이가 협의규칙에 벗어난 것임을 그리고 벗어난 이유를 인식하도록 해야 한다.

영국의 행정부처와 행정청이 정책수립과정에서 실행해야 하는 정책협의를 좀 더 자세히 이해하기 위해서는 6개 조항으로 구성된 서면협이에 관한 시행규칙을 살펴보아야 한다. 정책결정과정에서 핵심적인 부분 중의 하나인 효과적인 정책협의를 위해서는 사람들이 덜 부담스럽고 용이하게 참여할 수 있도록 절차를 만들어야 한다. 이와 같은 취지로 만들어진 서면협의 시행규칙을 보면, 먼저 조항 1에서는 정책과정 전반에 걸쳐 협의해야 하며, 정책을 개발

하는 동안 아래와 같이 적어도 한번 이상, 최소 12주의 서면협의를 해야 한다.<sup>33)</sup>

- ① 협의는 정책개발단계의 초기부터 시작해야 하는 지속적인 절차이다.
- ② 사전에 해당 정책과 관련된 이익집단이나 영향을 받게 될 당사자들을 파악하는 것이 중요하다. 정책개발단계에서 가능한 초기에 이와 같은 집단들과 접촉하여 토론에 참여하게 해야 한다.
- ③ 이와 같은 이해당사자들과의 비공식 협의는 서면협의 이전에 이루어져야 한다.
- ④ 공식 협의 기간은 언제나 서면협의를 포함해야 한다. 이러한 서면협의 기간은 최소 12주가 되어야 한다. 행정부처들은 이해당사자들의 특수한 상황과 여름 휴가기간 동안과 같이 특정시기에는 보다 긴 협의기간을 가지는 것 등을 고려해야 한다.
- ⑤ 12주보다 짧은 협의 기간을 요구하는 상황일지라도, 이것은 예외적인 사항이고 가능한 피해야 한다. 그와 같은 상황은 법령으로 정해진 일정표가 있어야 한다. 즉, 유럽연합이나 다른 국제적 절차에 명시되어 있거나, 예산이나 다른 연간 회계기간과 연동되어 있는 경우, 보건이나 안전 또는 보안 차원에서의 조치, 또는 새로운 조치 도입을 위한 긴급한 요건 등과 같은 상황이다.
- ⑥ 협의가 공휴일에 이루어지거나 12주보다 기간이 단축되었을 경우에, 협의의 다른 수단과 함께 서면 이행을 보충함으로써 협의(회)가 더욱 효과적임을 보장받아야 한다.
- ⑦ 협의 기간이 12주보다 짧을 경우(행정청장의 사유에 대한 설명과 협의가 효과적일 수 있도록 보장하는 추가 노력이 있는), 협의 문서에서 이와 같은 점이 강조되어야 한다.
- ⑧ 몇몇 이해당사자들, 예를 들어 소기업가와 아동들, 소비자들, 그리고 소

33) Cabinet Office(2004), Code of Practice on Consultation.



수집단 공동체에서는 협의에 참여하기 어려울 수 있다. 개인이나 조직체, 협회와의 사전조치가 중요하다. 서면협의를 가장 효과적인 협의 방법이다. 그리고 이해당사자 회의, 웹을 통한 포럼, 일반인 조사, 포커스집단(focus group) 등과 같은 협의의 다른 형태가 이러한 절차를 보완해줄 수 있다.

두 번째 조항에서는 아래와 같이 계획(안)의 내용, 영향을 받는 집단, 무슨 질문을 요청하고 있는지 그리고 응답기간을 명확히 하도록 하고 있다.

- ① 핵심이 되는 질문을 요청하고, 견해를 듣고자 하는 정책영역을 명확히 해야 한다. 그리고 요청했던 질문과 관계없는 응답도 수용해야 하며, 응답자에게 증거를 제시하도록 한다.
- ② 제안된 정책에 의해서 영향을 받을 가능성이 있는 집단을 설정할 때 사용한 가정(assumption)을 명확하게 기술한다.
- ③ 가능한 한 협의는 완전 공개적이어야 한다. 그러나 유럽연합 지침의 일부이거나 혹은 이전 내각의 공약 때문에 변경할 수 없다면, 그 내용을 명확하게 밝혀야 한다. 부작위의 위험과 결과에 대해서는 개괄적으로 설명해야 한다.
- ④ 응답자의 응답내용이 특별히 가치있는 특별한 분야가 있으면, 이러한 사실을 분명하게 명기한다.
- ⑤ 특정한 집단이나 조직에게 응답을 요구할 경우에는 그와 같은 사실은 대표집단에게 요청해야 한다.
- ⑥ 협의 문서의 별첨으로 협의한 사람의 명단을 제공해야 한다. 그리고 협의해야 하는 다른 이익집단에 대해서도 제언을 요청해야 한다. 이것은 사전에 혹은 비공식 협의와 관련하여 도움이 될 수 있다.
- ⑦ 협의 문서에 응답의 최종기한, 협의절차에 참여할 수 있는 대안적인 방법을 명기해야 한다.
- ⑧ 응답자와 의문사항에 대한 관리자의 이름과 주소, 전화번호, 이메일주소

를 명확히 기재해야 한다.

세 번째 조항에서는 다음과 같은 방식으로 협의를 명확하고 간결하며 그리고 포괄적인 접근가능성을 보장해야 한다.

- ① 명확성: 평이한 언어를 사용한다. 사투리의 사용을 피하고 반드시 필요한 경우만 전문 용어를 사용하도록 한다.
- ② 간결성: 두 페이지 이하 분량의 문서의 주요한 내용을 포함하고 있는 협의문서의 요약본을 제공한다.
- ③ 접근가능성: 협의문서는 공문서 형식이어야 하고 정보통신 수단을 충분히 사용한 형태를 가진 문서이어야 한다. 문서는 협이가 시작되는 날로부터 인터넷상으로 쉽게 찾을 수 있고 사용할 수 있어야 한다.
- ④ 협이가 모든 이익 집단의 주의를 이끌도록 해야 한다. 인터넷의 사용 및 관련 그룹에 가장 적합한 방식으로 협의에 대해 공표하는 것을 고려해야 한다.
- ⑤ 응답자들은 스스로 선택한 전자적 방식으로 응답할 수 있어야 한다. 광범위한 접근가능성을 달성하는데 적절한 전자 형태의 문서를 만들고, 전자 응답 방식의 범주에 있어, 응답하는 것이 단순하고 광범위한 범주의 사람들을 끌어들이고 숙의를 제고시키도록 고려해야 한다. 사용자가 부담하는 비용(협의절차에 들어가는 비용)은 효과적인 협의에 방해될 정도는 아니어야 한다.
- ⑥ 전통적인 서면 협의나 온라인상의 협의에 접근할 수 없는 집단을 고려해야 한다. 다른 언어로 작성된 문서(예를 들어 웨일즈어 등)도 필요하다. 서면협이가 정책대상이 되는 청중에게 이르는 최상의 방법이 아닌 상황도 있다.
- ⑦ 평등 문제에 관해서는, 협의(과정)에 전(全) 공동체가 포함되어야 한다. 이러한 집단으로 흑인이나 소수민족공동체, 여성과 장애인 등이 있다. 협의 형식(format) 및 해당 집단이 참여할 수 있는 방법에 대해 고려해

야 한다.

- ⑧ 협의가 관련 그룹과 주제에 적당하도록 보장해야 한다. 어떤 이슈들은 협의에 있어 특수한 접근방식(예를 들어 토론 집단이나 회의)을 요구한다. 특히 공식 협의에 응할 수 있는 대표집단의 수용력이 한정되어 있고 많은 조직들이 협의하고자 할 경우.
- ⑨ 협의의 기준이 전체 협의 문서에 전재(全載)되어야 한다. 협의가 이러한 절차를 준수하여야 함을 명시해야 한다. 응답자들에게 동의할 수 있는 협의 기준의 한도에 대해 코멘트해주고 협의절차를 더욱 제고할 수 있는 방안을 제안해줄 것을 요청한다. 응답자들이 협의 절차에 대해 코멘트나 고충을 제기할 담당자를 명시함. 담당자는 협의를 진행하는 팀의 외부인이어야 하고 해당부처의 협의 조정자이면 적당하다.

네 번째 조항에서는 회수된 응답에 대한 피드백(feedback)에 대해서 규정하고 있다. 즉, 아래와 같이 회수된 응답과 협의절차가 어떻게 정책에 반영되었는지를 응답자에게 피드백해야 한다고 한다.

- ① 응답은 신중하고 편견 없이 분석되어야 함. 응답을 분석할 때에는 단순히 숫자를 산정해서는 안된다. 경제협회나 무역협회, 소비자 단체 그리고 정책에 의해서 영향을 받는 집단을 대표하는 단체와 같은 대표집단에 대해서는 특별한 주의를 해야 한다. 응답을 정확하게 분석하기 위해서는, 각각의 집단이 누구를 대표하는지를 이해하는 것과 집단 구성원의 응답에 대한 참여정도를 파악할 수 있는 방법론을 사용해야 한다.
- ② 협의된 질문에 대한 새로운 접근법, 제안의 영향에 대한 증거, 특별한 집단의 의견 정도 등에 대해서는 특별한 주의가 필요하다.
- ③ 협의문서에는 응답에 대한 답변요약이 발표될 날짜와 웹 주소가 명기되어야 한다. 이는 협의 폐쇄일로부터 3개월 이내에 이루어져야 한다. 웹 접근이 안 되는 경우 요약본을 요청할 수 있어야 한다.
- ④ 요약서에는 요청받은 질문의 응답에 대한 분석이 있어야 한다. 각각의

질문에는 (그 질문에 대한) 응답의 요약이 있어야 하고, 계획안이 변경되어진 것에 대한 설명도 있어야 한다. 질문에 포함되지 않은 협의 주제에 대한 정보도 있어야 한다.

- ⑤ 요약서에는 의사결정의 이유가 포함된, 해당 정책의 다음단계에 대한 요약이 포함되어져 있어야 한다.
- ⑥ 누가, 어떤 목적으로 응답을 사용할지 설명하고, 특별히 비밀유지를 요청받지 않았다면 응답자의 이름과 주소를 포함하여 응답내용을 공표해야 한다. 정보공개법에 따르면, (해당 정보가 극비리에 제공되거나 폭로로 인해 제3자가 불이익을 받는 경우와 같은) 법률에 적용 예외 규정에 속하지 않으면 개개의 응답을 그러한 질문을 한 사람들이 사용할 수 있어야 한다.
- ⑦ 응답 복사본을 제공할 때, 적절한 복사 및 우편 비용을 청구하는 것이 적법하다.

다섯 번째 조항에서는 지정된 협의조정자(consultation co-ordinator)를 통해서, 아래와 같이 해당 행정부처 협의의 효과성을 모니터링 하도록 하고 있다.

- ① 각 행정부처는 협의조정자를 임명해야 하고, 협조조정자는 협의규칙이 준수되도록 해야 한다. 조정자는 협의 실행에 있어 자문위원의 역할을 해야 한다.
- ② 응답 횟수와 형태를 고려하여 어떤 협의 방식이 더 성공인지, 응답이 어떻게 정책의 선택을 명료하게 하고 최종결정에 영향을 미쳤는지와 같은 협의의 효과성을 평가해야 한다.
- ③ 이러한 평가는 부처의 향후 협의에 대한 정보로 활용되어야 하고, 시사점은 전체 정부부처에 유포되어야 한다.
- ④ 협의 조정자는 각 부처가 얼마나 많은 정책협의를 해왔고, 협의규칙에 벗어난 것은 어느 정도이며 그 이유는 무엇인지에 대한 정보를 대조해야

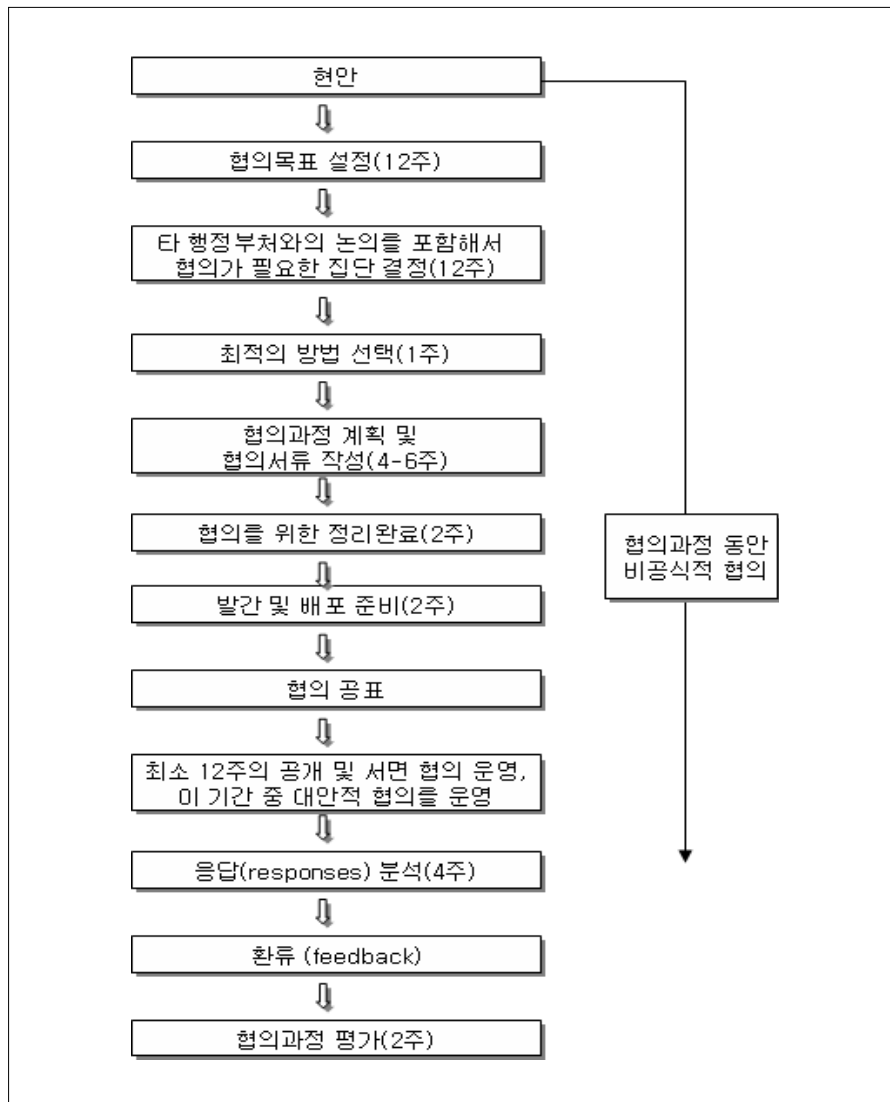
한다. 이러한 자료는 내각에서 매년 검토하는데 사용해야 하고, 국민도 이와 같은 자료를 입수할 수 있도록 한다.

마지막 여섯 번째 조항에서는 적절한 경우에는 규제영향평가를 수행하는 것을 포함해서, 아래와 같이 모범적인 규제사례를 협의가 따르도록 하고 있다.

- ① 정책영역 검토에 대한 협의를 할 경우, 관료제나 규제부담을 경감하기 위한 기회가 주어지도록 고려되어야 한다.
- ② 제안된 정책의 비용, 편익, 그리고 리스크에 초점을 맞춘 규제영향평가가 첨부되도록 한다. 응답자가 규제영향평가서의 가정(assumption)에 대한 논평이나 대응되는 제안을 하도록 해야 한다.
- ③ 자발적 규칙(voluntary codes)과 같은 규제 대안을 고려할 것과 응답자들이 대안을 제시하도록 독려해야 한다.
- ④ 제안서의 의도하지 않은 결과에 대해 고려하고 응답자들에게 이러한 사항을 강조하도록 요청한다.
- ⑤ 협의할 때 해당 정책에 대한 실제적인 시행과 실행문제에 대해서 질의하도록 한다.
- ⑥ 보다 일반적으로 정책이 개발되어질 때에, 좋은 규제원칙(Principles of Good Regulation) 즉, 비례성(proportionality), 책임성(accountability), 일관성(consistency), 투명성(transparency), 목적성(targeting)의 원칙을 따르도록 해야 한다.

영국의 정책협의를 정책개발과정 초기에 시행되어야 하는 연속적인 과정이다. 그래서 협의과정은 가능한 한 빨리 시작해야 한다. 즉, 정책협의를 필요하다고 인식하자마자, 협의에 관한 계획을 수립하는 것이 필요하다. 이와 같은 경우에 서면협의를 위한 표준적인 12주 이외에 <그림 IV-1>과 같은 절차를 위한 충분한 시간이 필요하다.

&lt;그림 IV-1&gt; 정책협의 과정의 단계



자료: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation-guidance/content/plan/index.asp>

먼저 명확한 협의목적을 설정하고, 협의활동에 대한 계획을 수립하고, 이 해당사자를 파악한다. 그 다음은 예비 협의 실시, 협의 서류 작성, 비공식적인 협의 실시(필요한 경우에는 12주 서면협의과정과 동시에 수행), 협의에 대

한 응답을 분석하고 정책제안에 대한 적절한 변경을 하고, 협의서류와 최종 정책제안에 대한 각료위원회(Cabinet Committee)의 승인을 얻고, 이해당사자에게 피드백하는 과정에 소요되는 충분한 시간을 감안해야 한다.

정책협의에서 정책입안자는 관련 정책의 영향을 받게 되는 여러 집단을 파악하는 것이 중요하다. 일반적으로 이러한 집단을 이해하기 위해서는 일반국민을 다음과 같은 집단으로 구분하는 것이 유용하다. 먼저 정책서비스의 사용자 혹은 시민으로서 국민이다. 이 두 집단은 정책 혹은 서비스전달에 대해서 서로 다른 견해를 가질 것이다. 즉, 시민으로서 국민은 특별한 문제에 대해서 보다 장기적으로 포괄적인 견해를 제공하는 반면, 정책에 의해서 영향을 받는 사람은 직접적인 경험에 기반을 둔 견해를 제공할 가능성이 크다. 두 번째 집단은 장애인, 흑인이나 소수민족, 노인층 혹은 청년층과 같이 전체 인구 중에서 특정한 집단이다. 세 번째는 시민사회집단이다. 즉, 여러 집단을 대표하는 조직을 포괄하는 공식적, 비공식적 이해집단을 의미한다. 마지막으로 근로자이다. 이 집단에는 일선 근로자부터 최고경영진까지 포괄한다.<sup>34)</sup>

영국의 경우 정책입안과정에서 협의하기를 원하는 집단에 따라 가장 적절한 협의방법을 선택하도록 제안하고 있다. 정부가 제안하는 가장 적절한 협의방법은 <표 IV-1>과 같다. 적절한 방법을 선택할 경우에 특정한 방법을 이용한 이후에 또 다른 방법을 활용하는 것이다. 예컨대, 포커스그룹을 대상으로 한 면담조사 설문지를 설계하여 면담 조사방법 등을 사용하는 것도 유용하다.

협의수단은 크게 공식적 수단과 비공식적 수단으로 구분된다. 공식적인 수단으로는 서면협의와 전자협의(e-consultation)가 있고, 비공식적 협의에는 포커스그룹, 대중모임과 회의, 전문가패널과 경제계와 정부의 포럼, 시민배심원제와 숙의적 포럼, 실태 및 의견조사 등이 있다. 그리고 서면협의서의 양식은 ‘서문/개관, 집행 요약, 응답방법, 장(chapter), 부록(annexes)’으로 구성하고, (비용편익분석을 포함한)규제영향평가서는 항상 협의서의 부록으로 첨부

34) Cabinet Office(2005), Viewfinder: a Policy maker's Guide to Public Involvement.

되어야 한다.

<표 IV-1> 협의대상집단별 적절한 방법

협의 대상 집단	협의방법과 이유
<ul style="list-style-type: none"> <li>-빈번하고 정기적인 정책서비스 사용자</li> <li>-정부가 제공하는 서비스내용을 알고 있는 개인들이나 특정한 이해집단</li> <li>-제공하고자 하는 정책서비스 혹은 이슈가 보편적으로 혹은 특별히 중요한 경우: 일반국민 대상</li> <li>-근로자집단</li> </ul>	<p>▶ 이와 같은 집단에 적절한 방법:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-우편과 면담조사</li> <li>-의견제출에 필요한 문서초안 제공방식</li> </ul> <p>※이러한 집단은 이미 이슈를 알고 있거나, 관심을 가지고 있기 때문에, 상세한 추가적인 정보가 필요하지 않다.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-간헐적인 정책서비스 사용자</li> <li>-잠재적인 정책서비스 사용자</li> <li>-폭넓은 이해 집단</li> <li>-해당 정책서비스 비사용자</li> </ul>	<p>▶ 이와 같은 집단에 적합한 방법:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-회의(meetings), 포커스그룹</li> <li>-공개설명회 날(Open Days), 토론</li> </ul> <p>※이러한 집단은 협의에 참여하기 위해 정보가 필요하다.</p>

자료: BRE(2005).

앞에서 이미 언급하였듯이 영국 연방정부의 내각부는 협의규칙 지침에 따라 규칙이행정도를 점검하기 위해 매년 주요 중앙부처의 협의절차 및 관련내용에 대한 평가보고서를 작성하고 있다. 최근 영국의 서면협의 시행규칙 이행 현황에 대한 통계를 보면, 매년 이행하는 정부부처가 증가하여 2004년에는 31개가 되었다. 또한 협의 이행 건수를 보면 2001년에서 2002년 사이에 급증하였으나, 그 이후 620여건을 유지하고 있다. 협의건수 중에서 12주 협의기간을 준수한 건수는 2004년 474건으로 76%에 달했다. 행정부처별로 보면 2004년 한 해 동안 협의 건수가 가장 많았던 부처는 환경, 식품 및 농촌부(Department of Environment, Food and Rural Affair)로서 120건이었다. 그 다음은 통상산업부 63건, 운송부 55건, 국무조정실(ODPM) 53건, 식품기준청(FSA) 51건이었다.



&lt;표 IV-2&gt; 서면협의 시행규칙의 이행 현황

	2001	2002	2003	2004
참여기관수	13	23	28	31
협의 이행 수	396	621	624	621
12주 기간 요건 이행 여부	317(80%)	438(71%)	476(77%)	474(76%)

자료: BRE(2005), Annual Report on Consultation.

### 3. 일 본

일본은 최근에 갈등예방 및 해소를 강화하기 위해서, 행정절차법에 규정되어 있는 각종 법규 및 정책의 수립 및 폐지에 대한 국민의 적극적인 참여를 보장하는 제도와 함께, 민간부문의 대안적 분쟁해결절차의 확충 및 활성화를 위한 제도를 개정 및 제정하였다. 일본은 정부와 시민의 협의제도에 해당되는 각종 규제 설정과 폐지에 관한 법규 및 정책 수립에 대한 국민의 적극적인 참여를 보장하는 제도를 3차례에 걸쳐서 검토 및 개정을 하였다. 그리고 가장 최근 개정된 것은 2004년 4월에 개최하여 11월에 보고한 제3차 임시행정개혁추진심의회 회의 개혁안을 기초로 2005년 3월에 국회에 제출, 통과된 개정된 행정절차법이다. 아래에서는 일본의 행정절차법에서 규정하고 있는 시민참여와 관련된 법규 및 정책을 살펴보았다.

일본은 지금까지 3차에 걸쳐서 행정절차법에 대한 검토와 개정을 하였다. 먼저 1980-83년에 제1차 행정절차법연구회가 결성되었다. 원래 특정 행정입법에 관해서 심의회의 자문이나 이해관계인의 의견청취 등의 절차를 취해야 한다고 정하는 개별법은 있었다. 그러나 일반법에 있는 행정절차법에 행정입법 전체에 대해 공통되는 절차를 정할 필요가 있었다. 이에 제1차 행정절차법 연구회에서는 외국의 입법 사례를 참조하여 1983년 11월 행정절차법 연구회 보고 중에 명령제정 절차(命令制定節次)로서 사전에 안을 공표하여 이해관계인의 의견을 구하는 절차를 포함시켰다. 즉, 연구회 보고안 제10조에 국

가기관이 명령제정에 대해 적용될 수 있는 최저한의 절차를 정해서 명령안을 사전에 공표하여 이해관계자의 의견표명 기회를 제공할 수 있는 요건을 제안하였다.<sup>35)</sup> 이에 대해서 「공정 투명한 행정절차법제의 정비에 관한 답신」(1991년 임시행정개혁추진심의회)에서는 제반 사정을 감안하여, 국민의 권리 의무와 직접적으로 관련된 처분(處分)에 관한 절차 및 행정지도 분야는 우선적으로 정비하는 것으로 하고 명령제정절차의 포함은 미래의 과제로서 정했다. 그 결과 동(同) 답신을 받아서 법안화 작업이 진행되어진 행정절차법에는 행정입법절차에 관한 규정이 포함되지 않았다. 다만 1993년에 규제 설정 또는 폐쇄와 관련된 행정령 등을 수립하는 과정에서 시민의 의견제출 절차를 각의결정으로 구비하였다.

일본은 1999년 3월 「규제 설정 또는 폐쇄에 관한 의견제출 절차」라는 각의결정(閣議決定)에 의해서 시민의견제출(public comment) 절차라는 제도를 도입하였다. 시민의견제출절차는 「중앙행정부처 등 개혁기본법」(中央省廳等改革基本法; 1998년 법률 제103호)에서, 중요한 정책을 입안할 경우에 필요 사항을 공표하여 폭넓은 국민의 의견을 구하고 이와 같은 의견을 감안하여 정책을 결정하는 제도를 활용·정비하도록 한 것에 기초하여, 규제 설정 또는 폐쇄에 관한 의사결정과 관련된 행정상의 조치로서 정비한 것이다. 이러한 각의결정에 의한 시민의견 제출절차는 행정입법절차 중 「규제 설정 또는 폐쇄에 관한 의사결정」에 대한 행정입법에 대해서 적용된다.

일본은 1999년 3월에 시민의견제출 절차를 처음 도입하고, 2000년 12월에 일부 개정하였다. 시민의견제출 절차란 ‘규제 설정 또는 폐쇄에 수반하는 정령(政令)·성령(省令) 등을 책정하는 과정에서 국민들의 다양한 의견·정보·전문적인 지식을 행정기관이 파악함과 동시에 그 과정의 공정성 확보와 투명성 향상을 도모하기 위해서, 규제 설정 또는 폐쇄를 할 때에 국민에서 해당 안(案)을 공표하고 이에 대해서 제출한 의견 및 정보를 고려하여 의결결정을 하는 절차’를 말한다.

35) 行政手続法研究會(1983), 行政手続法研究會報告, pp. 27-30.

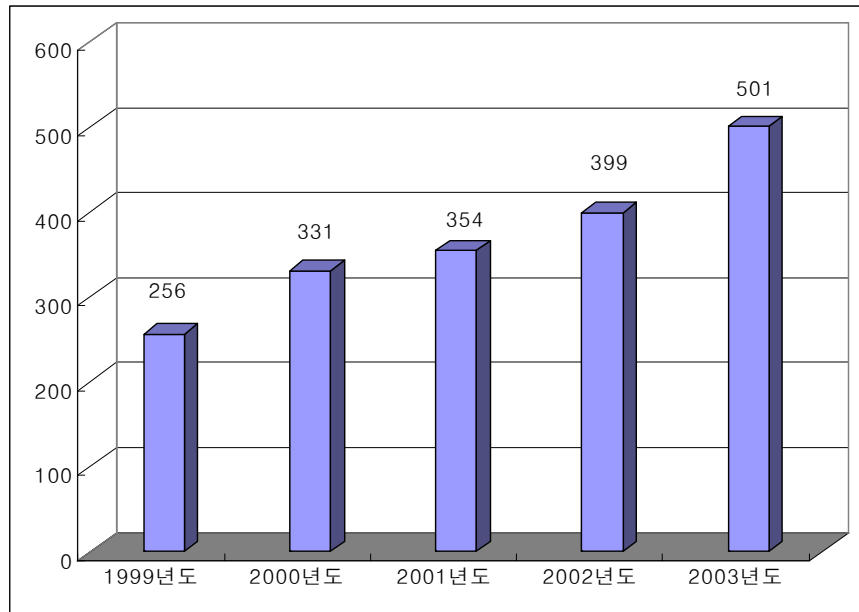
또한 일본의 지방자치단체 중에서도 시민의견제출 제도를 도입한 곳이 있다. 즉, 요코수카시(横須賀市), 카니시(可児市) 등 상당수의 지방정부는 조례로서 지방정부가 시정(市政)을 시민에게 설명해야 하는 책임을 다하고, 시민의 시정참가를 촉진함과 동시에 공정하고 열린 시정을 추진하기 위해서 시민의견제출제도를 도입하였다.<sup>36)</sup> 각료결정된 시민의견제출절차 즉, 규제 설정 또는 폐지에 관한 법령에 대한 의견제출 절차에 의하면, 폭넓게 일반에게 적용되는 국가의 행정기관 등의 의사표시로서 규제 설정 또는 폐지에 관한 것은 본 절차를 걸쳐 책정해야 한다. 다만 신속성·긴급성을 요구하는 것, 경미한 것에 관해서는 이러한 절차를 따르지 않아도 된다. 절차에 의하면 행정기관은 최종적인 의사결정을 하기 전에 해당 안(案) 등을 공표해야 한다. 의견 및 정보의 모집기간은 의견·정보 제출에 필요하다고 판단되어지는 시간 등을 감안하여 1개월 정도로 했다. 의견·정보 제출방법으로서 우편, 팩스, 이메일 등의 수단을 안(案)을 공표할 때에 명기한다. 그리고 공청회 개최에 따라 의견·정보를 청취할 수도 있지만 서면상의 의견·정보 제출신청이 있을 경우에는 이를 접수해야 한다. 안(案) 등을 공표한 행정기관은 제출되어진 의견·정보를 고려하여 의사결정을 수행함과 동시에, 이에 대한 해당행정기관의 생각을 정리하여 제출되어진 의견·정보와 함께 공표하도록 하고 있다.

또한 각료결정의 기타 사항에 의하면 각 행정청은 본 절차를 이행하고 있는 안전의 일람을 작성하고 홈페이지에 게재함과 동시에 문서열람창구에 비치해 두어야 한다. 뿐만 아니라 행정부처는 해당 부처의 규제설정 또는 폐지에 관한 의견 제출 절차의 실시현황을 총무청에 보고하도록 하고 있으며, 총무청은 보고된 사항을 정리하여 공표하도록 하고 있다. 이에 따라 1999년 이

36) 横須賀市市民パブリック・コメン <http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/reiki/honbun/honbun/ag20405721.html>, <http://www.pref.osaka.jp/gyokakuoko.html>, 可児市パブリックコメント手続(市の基本的な政策等に係る意見提出手続)要綱(<http://www.city.kani.gifu.jp/public/youkou.htm>) 등 참조. 요코수카시의 경우 협의절차를 조례화한 이유로 중요한 절차를 제도화하고, 지방자치단체 규칙을 명확하게 하기 위해서라고 했다. 그리고 이와 같은 조례를 통해서 정책에 대한 시민참가를 촉진시키고, 다양한 시민의 지혜를 활용하며, 공무원의 의식개혁과 정책 형성 및 입안 능력을 향상시키며, 시의회에서 심의 수준을 제고시키고자 했다.

후 매년 현황을 공표하고 있는데, 2003년의 현황을 보면 아래와 같다.<sup>37)</sup>

<그림 IV-2> 각의결정 대상 안건 중에서 시민의견제출절차 실시건수



자료: 總務省(2004), 「規制の設定 又は 改廢に 係る 意見提出手續の實施狀況」.

시민의견제출절차 실시현황은 행정부처 전체와 개별 행정부처별로 집계되어 공표되고 있다. 2003도에 의결제출절차를 걸쳐서 의사결정을 한 전체 건수는 501건인데, 2002년도에 비교하여 25.6%(102건) 포인트 증가하였다.

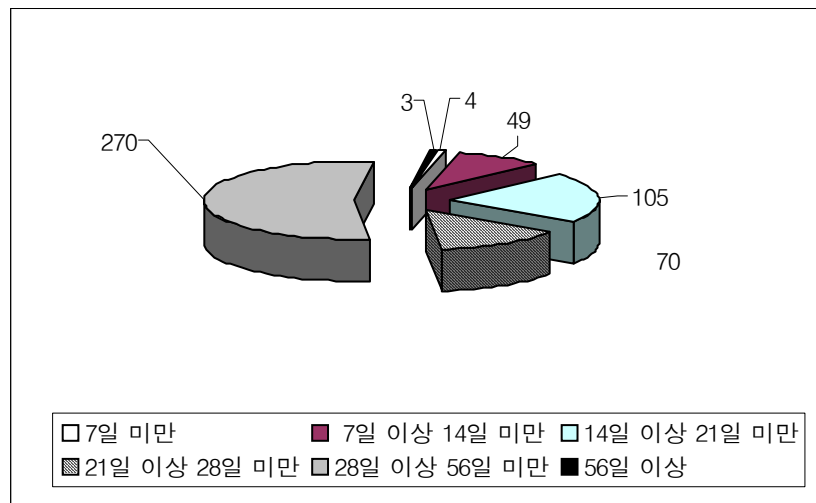
또한 각의 결정 대상이지만, 경미하고 신속성·긴급성을 요구하기 때문에 의견제출 수속을 거치지 않고 의사결정을 수행한 경우가 18건 있었다. 그리고 의견·정보가 제출되었음에도 불구하고 그 의견 등이 공표되지 않는 등 처리가 적절하지 않은 경우가 3.4%(17건), 제출되어진 의견·정보 등의 공표가 의사표시 즉, 안건이 결정된 이후에 공표된 건수가 10.2%(51건)이었다. 마지

37) 總務省(2004), 「規制の設定又は改廢に係る意見提出手續」の實施狀況, 報道資料.

막으로 시민들이 의견·정보를 제출하지 않은 안전을 공표하지 않는 등, 그 절차를 마무리 하지 않은 건수가 5.4%(27건)이었다. 각의 결정 대상은 아니지만, 2003년도 각 부 및 성 등의 판단에 따라 각의 결정에서 정한 절차에 준하는 절차를 통해서 의사결정을 한 건수는 2003년 249건이다. 이와 같은 건수는 2002년도 대비 35건 16.4% 포인트 증가한 것이다. 의견·정보 제출을 받은 안(案) 등의 수정 여부를 보면 수정사항이 있는 안전이 91건인데, 이는 전체의 36.5%를 점하고 있다(2002년도 대비 4.6%포인트 감소).

<그림 IV-3> 의견모집기간별 분포

(단위: 건수)



자료: 總務省(2004), 「規制の設定 又は 改廢に 係る 意見提出手續の實施狀況」.

의결제출절차를 걸쳐서 의사결정을 한 전체 건수의 의견모집 기간별 분포를 보면 56일 이상에 걸쳐서 의견을 모집한 건수가 3건이었고, 28일-56일 미만이 가장 많은 270건 (53.9%)이었다. 그 다음은 14일-21일 미만이 105건 (21.0%), 21일-28일 미만 70건(14.0%) 순이었다. 국민이 의견을 제출하는 방식을 보면 우편이 497건(복수방법: 99.2%)으로 가장 많고, 이메일 437건(87.2%), 그리고 팩스가 479건(98.6%)이었다. 수집된 정보에 대한 정부의 처

리결과는 456건이 홈페이지를 통해서, 창구배포가 218건, 보도발표 201건이 공표되었다. 의견을 받아서 정책안을 수정한 건수는 90건으로 전체의 18.0%이었다.

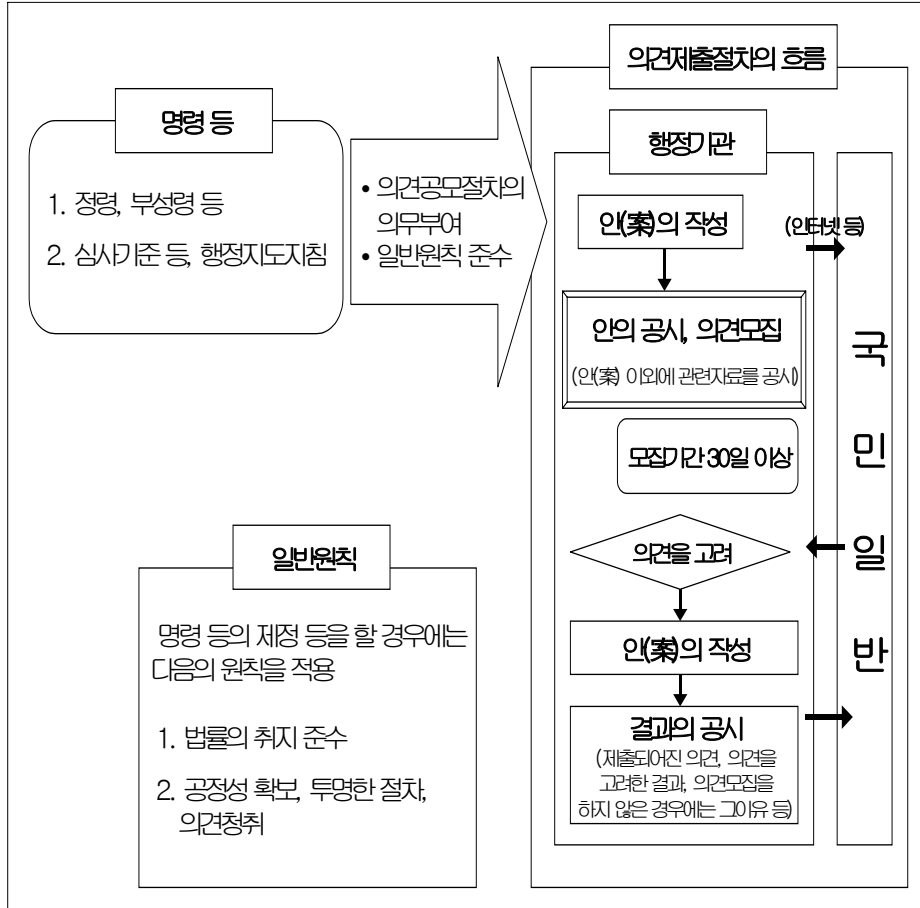
2004년 3월에 일본은 「규제개혁·민간개방추진 3개년 계획」을 각의 결정하였다. 동 3개년 계획에는 행정입법절차 등을 포함한 행정절차법의 신속한 재검토와 시민의견제출제도의 법제화 검토가 포함되어 있다. 이에 따라 2004년에 제3차 임시행정개혁추진심의회를 개최하여 시민의견제출제도와 관련된 법조항을 담고 있는 행정절차법 개정(안)이 마련되어, 2005년 3월에 국회에 제출·통과되어, 6월부터 시행되었다. 개정된 행정절차법에는 규제 설정 또는 폐지에 관한 것에 한정하지 않고 모든 행정부령 등의 명령을 정할 때에 광범위하게 일반국민의 의견과 정보를 구하도록 하는 절차가 규정되어 있다.<sup>38)</sup>

일본의 개정된 행정절차법에서 갈등예방의 역할을 하는 시민의 의견수렴 절차에 관한 규정은 「제6장 意見公募手續 等」이다.<sup>39)</sup> 동 규정에 의하면 명령을 정하는 국가기관(명령제정국가라고 함)은 명령 등의 안(명령 등에서 정하고자 하는 내용을 나타내는 것) 및 이와 관련된 자료를 처음부터 공시하고, 일반에게 정보를 포함한 의견을 구해야 한다. 의견제출기간은 공시일부터 계산하여 30일 이상이어야 한다. 명령제정기관은 의견공모절차를 실시하여 명령 등을 정할 때에는 의견제출 기간 내에 제출되어진 의견을 충분히 고려해야 한다. 또한 명령제정기관은 의견공모절차를 거쳐서 명령 등을 정한 경우에는 명령을 공포할 때에, 명령 등의 명칭, 명령안의 공시일, 시민제출의견(제출의견이 없는 경우에는 그 내용), 제출의견을 고려한 결과(의견공모절차 때의 명령과 이후 결정된 명령과의 차이를 포함)와 그 이유를 공시해야 한다. 이러한 일본 행정절차법의 의견공모절차를 정리하면 <그림 IV-4>과 같다.

38) 行政手続法検討會(2004), 「行政手続法検討會報告」, 平成 16年 12月 17日.

39) 行政手続法の一部を改正する法律(平成17年法律第73号)(成立日)17年6月22日.

<그림 IV-4> 일본 행정절차법에서의 의견공모절차



자료: 일본의 「行政手続法の一部を改正する法律」, (2005년).

#### 4. 한 국

##### 가. 한국의 시민협의제도 현황

우리나라는 행정입법에 관하여 1983년부터 법령안 입법예고에 관한 규정에 따라 입법예고제를 실시하여 왔다.<sup>40)</sup> 1997년부터는 행정절차법에 의하여

40) 1983. 5. 21, 대통령령 제11, 133호.

행정상 입법예고제를 도입하였다. 우리나라 행정절차법에 의하면 법령 등을 제정·개정 또는 폐지, 정책·제도 및 계획<sup>41)</sup>을 수립·시행하거나 변경하고자 하는 때는 입법예고 및 행정예고를 하도록 하고 있다. 예고는 해당 행정청이 입법안 및 정책안의 취지, 주요내용 또는 전문을 관보·공보나 인터넷·신문·방송 등의 방법으로 공고하도록 되어 있다. 그리고 입법예고를 하는 경우 필요하다고 인정되는 단체 등에 대하여 예고사항을 통지할 수도 있다.

행정예고대상은 ‘국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항’, ‘많은 국민의 이해가 상충되는 사항’, ‘많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항’, ‘기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항’이다. 그리고 2004년에는 법 개정을 통하여, 이러한 행정예고대상을 예시하였다.<sup>42)</sup> 즉, 다른 법령의 규정에 의하여 행정청이 의무적으로 수립하여야 하는 사항 등에 관한 것으로서, ‘국민생활에 매우 큰 영향을 주는 정책·제도 및 계획, 환경보전지역 및 문화재보호구역의 지정 등 일정한 지역에서 많은 국민의 이해가 상충되는 정책·제도 및 계획’, ‘상수도의 단수 등 국민의 일상생활과 관련이 있어 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 정책·제도 및 계획’, ‘사회기반시설 등의 건설·설치, 학사제도·전용차로제의 조정·변경 등 널리 국민의 의견수렴이 필요한 정책·제도 및 계획’, ‘그 밖에 행정청이 행정예고가 필요하다고 판단한 정책·제도 및 계획’ 등에 대해서는 공고절차를 거쳐 공람·열람·공청회·토론회·설명회 등을 실시하도록 하고 있다.

그리고 이러한 정책·제도 및 계획을 입안한 때에는 당해 정책·제도 및 계획의 내용을 관계기관의 장에게 송부하여 그 의견을 듣도록 하고 있으며, 정책·제도 및 계획에 대한 의견회신기간은 10일 이상이 되도록 하고 있다. 관계기관의 장은 의견을 들은 이후에 행정예고를 해야 한다. 다만 당해 정책·제도 및 계획의 내용이 의견을 듣기에 곤란한 특별한 사유가 있는 때에는 의견을

41) 행정예고는, 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, 기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항에 대한 정책·제도 및 계획인 경우에 함.

42) 행정절차법 시행령 제24조(행정예고 대상).



듣지 않고 행정예고를 할 수 있도록 하고 있다. 행정예고는 행정예고안의 주요내용, 진행절차, 담당자 및 홈페이지 주소 등을 명시하고, 홈페이지에는 예고내용의 구체적인 사항을 게재해야 한다.

일반 국민은 이와 같이 예고된 안에 대해서 의견을 제출할 수 있으며, 제출된 의견은 검토가 이루어져서 정책·제도 및 계획에의 반영여부를 결정하고 그 처리결과 및 처리이유 등을 지체없이 의견제출자에게 통지하거나 공표하도록 하고 있다. 또한 행정예고된 내용이 국무회의의 심의사항인 경우 행정예고를 한 행정청의 장은 제출된 의견을 내용별로 분석하여 국무회의 상정안에 첨부하도록 하고 있다. 이와 함께 행정청은 안에 대하여 공청회를 개최할 수도 있다. 공청회 개최는 당사자 등에게 통지하고 관보·공보·인터넷 또는 일간 신문 등에 공고해야 한다. 공청회 주재자는 공청회를 공정하게 진행하여야 하며, 공청회의 원활한 진행을 위하여 발표내용을 제한할 수 있고, 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다. 주재자는 발표자의 발표가 끝난 후에는 발표자 상호간에 질의 및 답변을 할 수 있도록 하여야 하며, 방청인에게도 의견을 제시할 기회를 주어야 한다. 뿐만 아니라 공청회에서 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하도록 하고 있다.

2004년의 개정에서는 행정예고대상을 구체적으로 명시하고, 정책·계획 등을 입안한 때에는 관계기관간 협의 후 행정예고를 실시하고 하였다. 이 외에도 행정예고 결과 제출된 의견에 대해 반영여부를 결정하고 그 처리 결과를 의견제출자에게 통지하거나 공표하도록 하였다.

우리나라는 규제설정을 할 경우에도 다른 나라와 마찬가지로 시민협의제도를 거치도록 하고 있다. 즉, 행정규제기본법에 의해서 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위해서 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제를 신설 또는 강화하고자 할 경우, 행정상 입법예고 등의 방법으로 행정기관·민간단체·이해관계자·연구기관·전문가 등의 의견을 충분히 수렴하도록 하고 있다.<sup>43)</sup> 그리고 이와 같은 의견수렴을 위해서 공청회를 개최하거나 행정상 입법예고를 하는 경우에는 행정절차법이 정하는 절차를 따르

도록 하고 있다.

<표 IV-3> 한국의 행정상 입법예고 운영현황

(단위: 건)

	법령자치법 규 제 개정	예고	예고기간		의견 제출 등	
			20일 이상	20일 미만	의견 제출	의견 반영
중앙행정기관	1,140 (100.0%)	840 (74%)	687	153	3,065	1,472 (48%)
지방자치단체	12,372 (100.0%)	7,984 (65%)	7,668	316	296	155 (1.0%)
교육자치단체	421 (100.0%)	173 (41%)	158	15	173	162 (39.0%)
합 계	13,933 (100.0%)	8,997 (65%)	8,513 (95%)	484 (5%)	3,534 (0.4건)	1,789 (50%)

자료: 행정자치부(2005), 2004년 행정절차제도 운영 현황 분석.

우리나라의 법안이나 정책안에 대한 협의절차의 운영 현황을 보면, 먼저 2004년 법령 및 자치법규 제·개정 건수 13,933건 중에서 입법예고를 실시한 것은 65%(8,997건)이며, 입법예고를 실시하지 않은 것은 35%(4,936건)이다.<sup>44)</sup> 이러한 입법예고 현황을 2002년(50%)과 비교하면 전반적으로 예고 실시비율이 증가하였다.<sup>45)</sup> 기관별로 보면 중앙행정기관의 경우 전체 제·개정 법령의 70%이상에 대하여 입법예고를 실시했다. 그러나 지방자치단체의 경우 중앙행정기관에 비해 입법예고 실시비율(65%)이 약간 낮으며, 특히 교육자치단체의 입법예고 비율은 제·개정 자치법규의 41%에도 미치지 못했다.

자치단체의 입법예고 미실시 비율은 2002년 48%에 비해서 상당히 개선되었으나, 여전히 낮으며, 그 이유는 주로 상위법령이 단순집행적 성격을 갖는 것과 국민생활과 직접 관련 없는 자치법규가 대부분이기 때문으로 평가되었

43) 행정규제기본법 제9조 (의견수렴).

44) 행정자치부(2005), 2004년 행정절차제도 이행 현황.

45) 행정자치부(2003), 2002년 행정절차제도 이행 현황.

다. 예고된 법령에 대한 국민의 의견 제출은 입법예고건수 대비 0.4건이었다. 기관별로 보면 중앙행정기관의 제출건수는 다소 높는데 비해 지방자치단체는 상당히 낮았다. 의견제출 대비 의견 반영건수비율은 50%로 다소 높은 편이었다.

또한 행정예고 현황을 보면 각급기관의 행정예고 실시는 2002년 2,412건, 2003년 4,174건 그리고 2004년 4,226건으로 증가하고 있으나, 보다 적극적인 실시가 필요하다. 즉, 행정의 국민참여 확대를 위해서 각급 기관에서 행정예고제를 적극 실시해야 할 것이다.<sup>46)</sup> 행정예고의 실시사유별 분포를 보면 국민 생활에 매우 큰 영향이 1,786건(42%)이었고, 갈등을 발생할 가능성이 큰 국민의 이해상충은 1,035건(24.5%)으로 그 다음으로 많았다. 이외에 국민에게 불편감수(521건; 12.5%), 기타 의견수렴 필요(884건, 21.5%)이었다. 실시사유에서 국민의 이해상충의 비율만을 보면, 중앙행정기관의 경우 이와 같은 사유로 행정예고를 실시한 비율은 8.6%에 불과했다. 그러나 교육자치단체는 41.6%나 되었고, 지방자치단체는 26.2%이었다. 즉, 상대적으로 교육자치단체와 지방자치단체의 경우 행정예고실시를 하는 사유가 갈등예방과 상당히 연관이 있음을 알 수 있다.

행정예고기간을 보면 원칙적인 예고기간인 20일 이상을 예고한 것이 66%이고, 나머지 34%는 단축 운영하였다. 행정예고의 방법으로는 관보·공보(70%), 인터넷(67%), 게시판(51%)의 순이다. 행정예고에 대한 의견제출 건수는 0.6건이고, 의견반영률은 54%이었다. 이와 같은 의견반영률은 입법예고보다 약간 높은 수준이다. 특히 2005년에는 온라인 국민참여 포털 구축으로 인터넷을 통한 통합적인 행정예고제도의 운영기반이 마련되었다.

46) 자료를 생산한 행정자치부에 의하면, 일부 자치단체에서는 의견을 수렴하지 않는 집행이나 계도차원의 홍보성 안내 예고를 행정절차법상의 행정예고와 혼동하는 경우도 있어, 통계에 다소 미흡한 점이 있다고 함.

&lt;표 IV-4&gt; 한국의 행정예고 운영현황

(단위: 건)

	예고	예고기간		예고방법					의견 제출등	
		20일 이상	20일 미만	관보 공보	게시판	인터넷	신문 방송	기타	의견 제출	의견 반영
중앙행정기관	336	300	36	67	6	297	3	6	476 1.4건	147 (31%)
지방자치단체	3,777	2,353	1,424	2,862	2,090	2,443	562	91	1,356 0.4건	660 (49%)
교육자치단체	113	107	6	9	77	94	14	19	536 4.0건	424 (79%)
전체	4,226	2,760 (66%)	1,466 (34%)	2,938 (70%)	2,173 (51%)	2,834 (67%)	579 (14%)	116 (3%)	2,368 0.6건	1,288 (54%)

자료: 행정자치부(2005), 2004년 행정절차제도 운영 현황 분석.

이외에 국회에서 의원이 제안하여 이루어지는 의원입법은 일부 공청회만 실시될 뿐, 입법예고는 실시되지 않는 것으로 나타났다.<sup>47)</sup> 또한 자치법규에 대한 입법예고의 경우, 지방자치단체마다 편차를 보이고는 있으나, 그 이행 상황이 상당히 미흡하였다. 즉, 전체 제·개정 자치법규 중에서 입법예고한 비율이 30% 미만이었다. 의원이 발의하는 조례와 자치단체의 장이 발하는 규칙에 대한 입법예고는 거의 없었다. 뿐만 아니라 입법예고가 된 경우에도 입법예고기간이 충분치 아니하고, 공보에만 예고하는 등 예고매체가 국한되어 있고, 적극적인 홍보가 이루어지지 않는 등 형식적으로 입법예고를 함에 따라 예고된 입법안에 대한 주민의 적극적인 의견 개진도 이루어지지 않았다. 지방자치단체의 경우 행정예고절차는 입법예고제도보다 그 정착이 훨씬 미진하였다.<sup>48)</sup> 지방자치단체의 공무원 중 행정예고제도의 존재 자체에 대한 인

47) 오준근(2001), 행정절차제도의 정착 및 개선방안, 행정절차제도의 효율적 운영을 위한 워크샵, 행정자치부.

48) 우리나라의 지방자치단체 입법예고 실시에 대한 현황을 보면, 경상남도의 경우 입법예고에 대한 주민의 의견제출 비율은 7.8%(입법예고 38건, 의견제출 3건), 경상남도 내 시·군은 18% (입법예고 1,574건, 의견제출 291건)이었다. 행정자치부(1999), '자치법규 입법예고 방법 및 절차 개선방안(경남)', 행정절차제도의 효율적

식이나 기본개념이 없는 경우가 많았다. 그 결과 우리나라의 경우 국회의원이나 지방자치단체 의원에 의한 의원입법과 지방자치단체의 행정예고는 거의 본래의 기능을 하지 못하는 것으로 나타났다.

#### 나. 한국의 시민협의제도의 특징과 과제

우리나라 협의절차의 대표적인 것이 행정상 입법예고 및 행정예고와 이에 따른 의견제출 절차이다. 앞에서 언급했듯이 행정상 입법예고의 경우 중앙행정기관에서는 점차 정착되어가고 있고, 예고방식도 지속적으로 다양화되고 있으며 입법예고기간을 대체로 준수하고 있다. 그러나 지방자치단체와 교육자치단체의 경우 행정상 입법예고제도의 준수율이 여전히 낮고, 특히 입법안에 대한 국민의 의견제출 건수가 상당히 낮은 문제를 보였다. 행정예고의 경우도 예고제도의 준수율은 행정상 입법예고제도와 같이 점진적으로 개선되고 있으나, 의견제출 건수는 행정상 입법예고보다 더 낮은 수준을 보였다. 즉, 전반적으로 시민협의제도에 대한 국민참여가 상당히 낮다는 특징을 보였다. 특히 행정예고의 사유에서, 갈등을 발생할 여지가 큰 국민의 이해상충으로 인해서 협의절차를 실시한 건수비율이 교육자치단체는 40%인데 비해서, 중앙행정기관은 8.6%로 상당히 낮은 특징을 보였다.

협의방식을 보면 먼저 우리나라는 법 개정으로 행정예고대상을 포괄적으로 예시하고 있으나, 행정대상을 행정기관 장이 자의적으로 판단할 수 있는 여지가 있다. 협의를 위한 정책제안의 공고방식의 경우 최근 인터넷 등을 활용하는 등 수단이 다양화되고, 예고방법의 경우 법규에는 특정한 단체 등에 대하여 예고사항을 통지할 수 있도록 되어 있으나 방법을 다양하게 활용하고 있지 않다. 특히 정책에 영향을 주는 특정 집단에게 정책안을 적극적으로 제공하여 의견을 제출받는 등 다양한 협의방법을 활용하고 있지 않다. 또한 의견제출 기간이 일본, 영국에 비해서 상대적으로 짧은 특징을 보인다. 행정기관별로 행정상 입법예고와 행정예고를 보면 지방행정기관의 예고비율이

낮고, 평균 의견제출 건수도 낮은 특징을 보인다. 이와 같은 현상은 행정예고에 대한 지역주민에 대한 홍보부족 등에 기인한 것으로 보인다.

또 다른 협의절차인 공청회의 현황을 보면, 지방행정기관의 경우 공청회를 개최해야 할 의무가 있는 경우를 제외하고 공청회를 통한 협의를 기피하였다. 또한 실질적인 협의를 위한 사전 공청회보다는 사후 설명회 형식으로 운영되고 있으며, 공청회에 제시된 의견이 제대로 반영되지 않는 것으로 나타났다.<sup>49)</sup>

이와 같은 우리나라 협의절차의 효율성을 제고시키기 위해서는 다양한 협의방법의 도입과 활용이 필요하다. 우리나라의 경우 입법예고 및 행정예고제도와 공청회를 주로 사용하고 있는데, 보다 다양한 협의절차를 도입하여 활용하는 것이 필요하다. 이를 위해서 먼저 행정절차법에 있는 바와 같이 ‘필요하다고 인정되는 단체 등에 대해서 예고사항을 통지’하는 방법과 비공식적인 협의, 제안에 대한 회람 방식 등의 활용을 시도하는 것이 필요하다. 지방행정기관의 경우에는 협의절차의 실행정도에서 상당한 편차를 보이고 있으므로, 자치법규의 입법예고에 관한 조례를 제정하고, 협의수단을 공보·소식지, 지역신문, 인터넷 등으로 다양화함과 동시에 법규별로 특정한 이해관계가 있는 주민집단·기관에 개별적으로 통지 등을 통해서 주민의 의견제출 참여를 제고시키도록 유도해야 할 것이다. 중앙행정기관과 지방행정기관에서 공청회를 개최할 때에는 사전에 협의절차 과정에서 개최하고, 국민들이 공청회 내용을 충분히 이해할 수 있도록 정보를 제공해야 한다. 또한 공청회에서 일반 국민에게 의견제출 기회를 충분히 제공하고, 공청회 주제자와 질문자 선정에 공정을 기해야 한다.

이와 함께 국민생활에 아주 큰 영향을 주거나 혹은 많은 국민의 이해가 상충되는 계획을 수립할 경우에는 행정예고가 반드시 실시되도록 공감대 확산과 지속적인 지도·점검이 필요하다. 그리고 정책시행으로 인한 문제점, 파급효과 등과 같은 내용을 협의내용에 포함시키고, 협의제도에 대한 교육과 홍

49) 행정자치부(2005), 행정절차연찬회 분임토의 결과서,

보 강화가 필요하다.

또한 현재 실시하고 있는 예고제도와 의견제출 절차, 공청회 등과 같은 협의절차에 대한 평가들을 마련하여, 평가를 실시하는 것이 필요하다. 협의절차에 대한 정기적인 평가를 통해서 문제점과 개선방안을 마련하여, 제도의 효율성을 제고시키는 것이 필요하다. 일반적으로 평가방법은 협의제도에 따라 다른데, 일반적으로 공고 혹은 공표와 의견제출제도의 경우에는 기관 및 이해당사자들이 협의절차에 참여하지 않은 원인에 초점을 두고 평가해야 한다. 이와 같은 경우 가장 적절한 평가툴(evaluation tool)은 구조화된 면접형식이다. 면접은 이해당사자를 대상으로 질문·면접(open interview)하는 방식으로 한다. 선행연구에 의하면 이와 같은 방식을 통해서 일정한 표본집단을 대상으로 면접조사를 하면, 공고 및 의견제출 절차의 문제점과 해결 방안을 찾을 수 있다고 한다. 우리나라도 현재 행정절차법에 명시된 협의절차의 활성화를 위해 매년 이와 같은 유형의 평가를 실시하여, 제도를 보완하는 것이 필요할 것이다.

협의제도의 일환으로 개최하는 공청회의 경우, 평가가 상당히 힘들다. 왜냐하면 공청회는 주어진 시간에 개최되기 때문에 설문지 조사를 하기 힘들고 면접조사를 하기도 힘들다. 선행연구에 의하면 이와 같은 경우에는 관측법(observation method)을 사용하여 평가하는 것이 가장 적합하다고 한다. 이 경우 외부평가자에게 공청회 절차에 대한 평가를 의뢰하면, 공청회 개선방법에 대한 정보를 얻을 수 있을 것이다.

또한 법률안과 정책안에 대한 협의절차를 다양화하는 것도 검토할 수 있을 것이다. 즉, 행정예고나 입법예고, 공청회 방식 이외에 비공식적인 협의절차 등 다양한 방법을 병행해서 사용하는 것도 바람직한 것으로 보인다. 이와 같은 경우 입법안이나 정책안에 의해서 영향을 받는 집단을 고려하여, 적절한 협의절차를 도입, 활용해야 할 것이다.

### 제3절 정책영향분석과 시민협의 제도

#### 1. 시민협의제도 관련 법 및 정책

주요 선진국들은 시민과의 협의를 공공정책 입안의 핵심요소로 인식하고 있으며, 이러한 시민과의 협의는 근본적으로 공공갈등(public conflict)을 예방하는 역할을 할 것이다. 앞에서 언급했듯이 시민협의제도와 관련 법규로는 행정절차법과 환경영향평가법(Environmental Impact Assessment(EIA laws) 등이 있고, OECD의 정부규제의 품질 개선에 관한 권고(1995 OECD Council Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation)가 있다. 그리고 관련된 정책으로는 분쟁관리와 분석, 규제영향평가(RIA), 협의에 대한 정책 등이 있다. 또한 공공갈등과 관련된 협의절차의 일환으로 갈등영향분석(conflict assessment)이 있다.

시민협의절차와 관련된 대표적인 법규는 행정절차법과 환경영향평가와 관련된 법률이다. 환경영향평가는 환경에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 지속적인 개발이 되도록 하기 위해 실시한다. 대부분의 국가에서는 이와 같은 환경영향평가와 관련된 법률에 협의절차를 포함하고 있다. 즉, 우리나라의 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 규정되어 있는 협의제도는 ‘평가서 초안 작성과 주민의견 수렴단계’, ‘평가서 검토 및 평가 협의단계’, ‘협의 내용 관리 및 사후관리 강화단계’이다. 평가서초안 작성과 주민의견 수렴단계에서 지역주민의 의견을 수렴하도록 한 목적은 환경영향은 제1차적으로 평가대상 지역주민에게 영향을 미치는 것이기 때문에 이해관계자인 주민에게 설명하고 의견을 반영하기 위한 절차이다. 현행법상 주민의견수렴은 공식적으로 1회에 한하여 설명회, 공고, 공람 및 공청회 개최를 통해 이루어지고 있다.<sup>50)</sup> 평가서 검토 및 평가협의단계에서는 사업자가 승인기관 장에게 제출



하고, 사업승인기관은 다시 평가분야별로 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체장에게 협의를 요청한다.

일본도 협의절차를 거치게 하는데, 주무 행정청이 환경청장관과 협의하여 정한 기술지침에 따라 사업자는 사전에 조사, 예측, 평가하여 환경영향평가 준비서를 작성하며 이들 사업지구를 관할하는 지방자치단체장에게 송부함과 동시에 공고, 공람, 설명회 개최 등을 통해 주민에게 주지시키고 주민의 의견을 받아 관계 지방자치단체장에게 제출하고, 이에 대한 의견을 반영하여 환경영향평가서를 작성하여 공고, 공람하게 하고 있다. 이 과정에서 사업자는 준비서를 작성하여 공람하도록 되어 있으며 준비서의 공람기간(1개월)과 그 후 2주 동안 주민의 의견을 수렴하여 평가서에 반영하도록 하고 있다.

이와 같이 협의과정에서 우리나라는 주민참여기회가 한번 주어지나, 여러 번 주어지는 국가도 있다. 또한 환경영향평가서를 작성하는 과정에서 주어지는 경우와 평가서(초안) 작성 후 의견수렴과정에서 주어지는 경우로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 즉, 미국은 초기단계에서부터 최종단계에 이르기까지 수차례 주민이 참여하여 의견을 진술할 기회가 주어진다. 이는 정책결정단계부터 서로간의 협의를 통한 객관성을 마지막까지 유지하는데 바탕을 둔 제도로라 할 수 있다. 미국의 경우 최초의 환경영향평가서는 공청회(hearing), 의견청취(comments)를 하고 일반주민, 주의 지방기관과 환경보호청을 비롯한 의견을 제시하였던 관계자들에게 배포되며 최종안을 선택하기 위한 협의를 거쳐 문제가 없다고 판단될 때 사업에 착수하게 된다.<sup>51)</sup>

시민들과의 협의와 관련된 정책 중의 하나로 규제영향분석제도를 들 수 있다. 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 영향을 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것이다. 따라서 규제영향분석은 협의절차라고 볼 수 없고,

50) 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법, 제6조(의견수렴).

51) 윤성순, 장학봉, 최지연(2004), 해양부문 환경영향평가 제도의 개선방안 연구, 한국해양수산개발원, p. 64.

규제심사제도에 시민과의 협의절차가 포함되어 있다. 즉, 우리나라의 경우 규제신설(강화)시에는 공청회, 행정상 입법예고 등의 방법으로 행정기관·민간단체·이해관계인·연구기관·전문가 등의 의견을 충분히 수렴토록 하도록 하고 있다.<sup>52)</sup> 또한 규제영향분석서 작성을 규제심사 요청 이전과 입법예고 전에 실시할 것으로 변경하고, 입법예고를 할 때에 규제영향분석결과를 함께 공표하도록 하고 있다.<sup>53)</sup> 영국의 경우는 앞에서 이미 언급한 바와 같이 예비 규제영향분석을 하기 전부터 지속적으로 비공식적인 협의를 한다. 일본의 경우는 중앙행정기관이 마지막 규제를 준비할 때에 국민과 협의하는 절차가 있다. 즉, 약 1개월간의 의견제출 기간이 제공된다. 그리고 제출된 의견을 기초로 행정부처나 기관은 규제를 최종 마무리할지 아니면 일정 부분 수정할 지를 결정한다.

마지막으로 공공갈등을 유발할 가능성이 있는 정책에 대해서 갈등영향분석을 하고 이를 기초로 시민과 협의를 하는 제도가 있다. 미국의 경우 1990년 행정예고와 의견제출 절차 이전에 실시하는 협상의 의한 규칙제정의 부분으로 갈등영향분석을 포함시키도록 했다. 우리나라도 2005년 11월에 계류 중인 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안에 의하면, 공공기관의 장이 공공정책 등을 수립·시행·변경할 때에 국민의 이해상충으로 인하여 과도한 사회적인 비용이 발생할 우려가 있다고 판단할 경우에, 갈등영향분석을 하도록 하고 있다. 그리고 갈등영향분석에 대한 심의결과, 갈등 예방 및 해결을 위해 사회적 합의 형성이 중요한 요인이라고 생각하면 참여적 의사결정방식을 활용하게 된다. 참여적 의사결정방식은 시민협의라기 보다는 정책에 대한 시민의 적극적 참여를 보장한다고 할 수 있다.

52) 행정규제기본법 제 9조. 그리고 공청회, 행정상 입법예고는 행정절차법 준수하도록 하고 있다.(시행령 제8조)

53) 규제개혁위원회실(2004), 규제영향분석 및 자체 심사 업무지침, p. 11.

## 2. 갈등관련 정책영향분석 현황과 특징

앞에서 시민협의제도와 관련된 법 및 정책을 살펴보았다. 이상의 법과 정책은 다양한 분야에 여러 가지 방법으로 정책결정과정에서 정부와 시민간의 협의절차를 보장한다. 본 연구는 기본적으로 시민협의를 통해서 갈등을 사전에 예방하기 위한 제도를 모색하는데 있다. 이에 따라 아래에서는 직접적으로 갈등과 관련된 시민의 협의 혹은 참여를 보장해주는 제도와 연관된 갈등영향분석에 대해서 살펴보았다.

### 가. 갈등영향분석의 방법과 활용방안

갈등영향분석은 국가 및 지방자치단체 등이 추진 또는 승인하는 법령 등의 제·개정, 정책 및 사업을 수립·시행함에 있어서, 사전에 사회에 미치는 영향과 그로 인하여 발생될 수 있는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말한다.<sup>54)</sup> 이러한 갈등평가(conflict assessment) 혹은 쟁점평가(issue assessment)는 갈등관리와 해결을 위한 첫 번째 단계이다.<sup>55)</sup>

갈등평가의 목적은 갈등과 관련된 모든 당사자가 당사자들 간의 관계에 내재된 동태성을 보다 심도 있게 이해하는 것이다. 그리고 이러한 이해를 통해서 분쟁당사자는 그들 자신의 이해관계와 입장을 명확히 함과 동시에, 다른 이해당사자의 이해관계와 입장에 대한 인식을 할 수 있게 한다. 뿐만 아니라 갈등평가는 갈등의 전체적인 조감도를 작성하기 위한 선결작업이고, 그래서 분쟁의 관리 혹은 해결을 위한 개입의 절차(intervention process)를 밝기 위

54) 국무조정실(2005), 공공기관의 갈등관리에 관한 기본법률(안), 제11조 참조.

55) 전문가들은 갈등예방 및 해결의 과정에 초점을 두고 갈등영향평가(conflict assessment)라는 용어를 많이 사용함. 그러나 쟁점평가(issue assessment), 상황평가(situation assessment), 갈등분석(conflict analysis), 예방 및 분쟁실시평가(convening assessment), 혹은 이해관계자 분석(stakeholder analysis)라는 용어를 사용하기도 함. 그러나 국제협약협상에서는 쟁점평가(issue assessment)라는 용어가 다른 의미로 사용됨.

한 합리적인 가능성이 있는지 여부를 결정하는 평가 도구 (evaluation tool) 역할을 하게 된다.

갈등과 관련된 평가는 갈등영향평가 이외에 갈등개입 혹은 영향에 대한 평가(evaluation)가 있다. 갈등개입프로그램에 대한 평가는 분쟁해결단체나 기관이 갈등해결을 위해서 도입한 프로그램의 실효성(effectiveness)을 제고시키기 위해서 실시한다. 갈등영향평가(conflict assessment)가 이와 같은 평가와 차별적인 점은, 이해당사자와 다른 관련 당사자가 과거에 특정한 하나의 집단으로 모인 적이 없기 때문에 공통된 정보 토대(common information base)가 부족하다는 점이다.<sup>56)</sup>

#### 나. 갈등영향평가의 단계와 내용

갈등영향평가의 평가자(assessor)로는 일반적인 합의도출 전문가가 가장 적합하나, 분쟁해결전문가(dispute-resolution professionals)도 적절하고 또한 이들에 의해서 갈등영향평가가 주로 이루어지고 있다. 이러한 평가자는 해당 갈등 문제에 지식을 가지고 있는 효과적인 면담자이고 예민한 청취자이어야 한다. 또한 평가자는 갈등영향평가 단계에서 평가자의 역할이 분쟁 개입자(intervener)가 아님을 명확히 해야 한다. 갈등영향평가는 한 명 혹은 두 명의 개별 평가자에 의해서 이루어지며, 복잡한 갈등의 경우에는 이해관계가 없는 여러 명의 평가자팀에 의해 평가되는 것이 적절하다. 평가자의 역할은 갈등과 관련된 회의나 합의절차를 촉진시키고 상호 의사소통을 시키는 것이

56) 갈등과 관련된 평가는 여러 가지가 있는데 대표적인 것으로 갈등해결과정에 대한 평가, 갈등해결에 대한 평가, 갈등내용에 대한 평가(conflict context) 등이 있다. 그리고 갈등해결에 대한 평가는 참여적 평가(participatory evaluation), 활용에 초점을 둔 평가(utilization focused evaluation), 영향평가(impact evaluation), 활동평가(action evaluation) 그리고 거시평가(macro evaluation)등이 있음. 갈등내용에 대한 평가는 시기별 평가, 변화의 추적, 변화의 속성, 개입된 이해당사자의 활동을 평가함. H. Lewis, Evaluation and Assessment of Interventions, <http://www.beyondintractability.org/m/evaluation.jsp>.

다. 갈등영향평가에서 나타날 수 있는 문제점 중의 하나는 평가를 주재하는 사람(convener)이 이해당사자인 경우이다. 이와 같은 경우에는 평가 과정에 왜곡이 발생되지 않도록 하는데 필요한 추가적인 주의 조치(extra cautionary measures)가 필요하다. 즉, 정보 수집이나 권고 단계에서 평가자에게 객관성과 공정성을 요구하는 것 등이 필요하다.

또한 평가자는 갈등영향분석을 통해, 기본적으로 이해당사자들의 이해(interest)와 이해당사자와 해당 갈등과 연관되어 있다고 생각하는 다른 사람들의 인식, 최소한 출발 단계에서 각 이해당사자들이 중요하게 생각하는 쟁점들, 분쟁해결을 위한 성공적인 개입에 대한 제도적, 재정적 그리고 다른 유형의 걸림돌, 이해당사자들이 갈등관리과정의 참여와 관련해서 요구하는 조건들, 마지막으로 협상테이블에서 이해당사자 혹은 외부의 이해집단을 대표하고 있는 사람들 간에 합의가능한 쟁점 등을 찾아내야 한다.

일반적으로 갈등영향분석은 크게 다섯 단계(phases), 즉 준비단계, 정보수집단계, 분석단계, 갈등예방 및 해결절차 설계단계, 보고서 작성 및 제출단계로 구분할 수 있다.<sup>57)</sup>

먼저 준비(introduction)단계에서는 평가 주재자의 분명한 지시 및 인터뷰 준비가 있다. 인터뷰 준비로는 특별한 측면(aspects)과 관련된 정보를 얻기 위해 디자인된 일련의 개방형(open-ended) 질문 작성 등의 업무를 한다.

정보수집(information gathering)단계에서는 이해당사자의 배경을 인터뷰 함으로써 갈등과 관련된 일반적인 기록이나 조약에 대해 조사한다. 자료수집 단계에서는 먼저 적합한 서류나 조약에 대한 검토를 하고, 인터뷰 계획을 수립한다. 인터뷰 계획에서는 가장 중요한 이해당사자를 인터뷰하는 것이 중요

57) 분석에 참조한 갈등영향평가서는, U. S. Institute for Environmental Conflict Resolution, "A conflict assessment of split estate issues and a model agreement approach to resolving conflicts over coalbed methane development in the powder river basin, Conflict Assessment Report, February, 10, 2003, A. Gourla(2002), Cana Island and Cana Island Lighthouse- Situation Assessment and Recommendations, Institute for Environmental Conflict Resolution. Martha C. Bea(2004), Assessment Report Challenges to and Opportunities for Collaboration on the Blue Mountains Forest Plan Revision,

한데, 이러한 인터뷰를 통해서 갈등과 관련된 핵심인물(key actors)에게 질의할 질문 항목을 명확하게 작성할 수 있다. 뿐만 아니라 인터뷰를 진행함으로써 추가적으로 인터뷰해야 하는 이해당사자를 파악한다.<sup>58)</sup> 모든 경우에 분석 단계로 이행하기 이전에, 인터뷰한 사람은 기록(노트)의 정확성을 검정하기 위해서 주요 쟁점을 재검토해야 한다. 정보수집단계에서 입수한 인터뷰 결과와 다른 자료는 다음과 같은 정보를 제공해야 한다.

- 갈등을 가져온 일련의 역사적 사건들을 포함, 해당 쟁점과 관련된 이해당사자의 관점에서 갈등의 발전 및 전개 과정
- 갈등과 관련된 주요 쟁점
- 기본적인 이해관계(basic interests)
- 제안된 해결책과 다른 선택안(options)의 인정(acknowledgement)
- 출발 시점에서 당사자와 협상할 수 있게 만드는 것(points)과 협상할 수 없게 만드는 것
- 향후 논의를 해야 하는 중요한 쟁점(이슈)
- 의사결정과정에 대한 인식(perceptions)과 반응(reactions)
- 협상, 조정, 합의된 의사결정에 기초한 접근을 할 때 나타날 장애요인(barriers)

분석(analysis)단계에서는 정보수집결과를 요약하고, 합의가능영역과 미합의영역을 도표화(mapping)하고, 정보의 전체적인 구조를 정리한다.<sup>59)</sup> 결과분

58) 갈등 당사자(이해당사자, 일차적 당사자, 이차적 당사자 등)는 분쟁과 관련해서 이해가 있는 사람을 의미함. 영어로는 disputant, stakeholder, partisan, first parties, secondary parties 등으로 사용된다. 이러한 이해당사자는 크게 일차적 혹은 적극적 당사자(primary or active parties)와 이차적 당사자(secondary parties)가 있다. 전자는 다른 분쟁 당사자와 반대되어 분쟁에 적극적으로 개입되고, 설득, 협상 그리고 힘(force)으로써 그들의 이해를 관철하고자 한다는 의미에서 일차적 당사자라고 함. 후자는 결과에 대해서 간접적인 이해를 갖는 사람을 말함. 갈등 결과에 영향을 받으나, 직접적으로 개입되어 있지 않는 사람을 이차적 당사자라고 함.

59) Carpenter and Kennedy (1998)는 여러 당사자의 이해관계와 쟁점의 체계적인 분

석의 첫 번째 단계는 인터뷰한 내용을 읽고 그리고 관련된 모든 사람들의 이해관계와 관심사항을 요약한다. 그리고 이러한 분석결과를 서면평가서에 포함시킨다. 분석 자료는 두 가지 방식 즉, 통합적(integrative) 방식과 집단과 집단방식(group-by-group format)으로 작성할 수 있다. 통합적 접근은 합의 도달(consensus building)을 위한 기초로서 이해관계(interests)의 수렴을 강조한다. 그 결과 여러 집단의 공통적인 관심과 입장은 강조되는 반면, 차이점은 흐려지는 문제가 있다. 따라서 이해당사자간의 입장 차이가 첨예한 경우에는 이러한 방식은 전체적인 과정에 대한 불신을 가져오기 때문에, 비생산적(counter-productive)이 된다. 이에 비해 집단과 집단 방식은 이해당사자간의 입장 차이가 심할 때에 활용하는 방식이다.

집단과 집단방식으로 작성하는 경우는 이해당사자집단 즉, 기업, 주정부, 환경단체 등으로 범주화해서 분석결과를 적는다. 그리고 각 이해당사자집단마다 분석을 담은 부분에 제목, 주요 관심사를 담은 부제, 그리고 이해당사자의 일차적인 의견 요약 등으로 정리해서 담는다. 예컨대, 델라웨어(Delaware) 갈등영향평가서의 기업과 관련된 분석부문의 제목은 ‘기업 및 산업계(Business and Industry)’, 부제로는 ‘갈등 및 논쟁의 초점’, 그리고 부제 아래에 인터뷰한 여러 경영자들의 생각을 정리해서 담고 있다.<sup>60)</sup> 분석결과를 이해당사자 유형별로 정리하면, 기밀이 지켜지기 쉽다. 또한 분석에는 다수집단의 견해만을 포함하지 않고 모든 제안과 의견이 포함되어야 한다. 즉, 갈등영향평가는 어떤 견해가 지배적인 것인지 파악하는 것이 아니라, 다양한 생각(range of ideas)을 조사하는데 두어야 한다.

합치하는 부문과 합치하지 않는 부문을 도식화(mapping)해야 하는 작업을 보면, 평가자는 이해당사자의 이해나 입장이 서로 다른 쟁점을 서술해야 한다. 이것을 하는 하나의 방법이 매트릭스(matrix)를 만드는 것이다. 한 축은

석, 분쟁의 동태적인 상황을 측정하기 위한 도구에 대한 유용한 사례를 제공함.

60) The Consensus Building Institute and Pace University Land Use Law Center, Conducting Conflict Assessments in the Land Use Context: A Manual. p. 14. <http://web.mit.edu/publicdisputes/practice/howto.html>.

쟁점이 되는 이슈들 그리고 다른 한 측은 이해당사자 집단으로 놓으면 된다. 평가자는 매트릭스의 셀에 각각 표시를 해가면 된다. 이슈가 해당 이해당사자의 기본적 관심사항이면 해당 셀에 'X' 표시를 하거나, 이해당사자에게 각 이슈의 상대적인 중요성에 따라 1에서 5를 적는다. 평가자는 서면평가서에 이 매트릭스를 포함시키면 상당히 도움이 될 것이다.<sup>61)</sup> 이와 같은 방법으로 도식화해서 평가자는 협상당사자 모두에게 이익을 가져오는 잠재적인 기회, 합의 도달에 대한 잠재적인 장애들을 포함시켜야 한다. 합치하는 부분과 합치하지 않는 부분에 대한 분석은 합의도출절차를 거칠 것인지를 결정하는데 도움이 될 수 있다. 그리고 평가자가 합의도출과정이 생산적이라고 판단하면, 그와 같은 과정 중에서 가장 생산적인 것을 제안해야 한다. 만일 그와 같은 과정을 진행시키지 않는 것이 좋다고 판단하면, 그 이유를 보고서에 적어야 한다.

마지막으로 분석결과를 통해서 발견된 사실은 모든 이해당사자와 평가 주관자에게 보내질 최종 보고서에 포함되기 전에, 모든 이해당사자에게 보내져서 검토, 수정 그리고 승인을 받아야 한다.

과정 설계(process design) 단계에서는 합의도달과정이 실현가능하다고 판단하는 경우에 작성하는 것이다. 이 단계에 해당되는 평가서는 권고형식으로 작성해야 한다. 그리고 과정설계는 목표(goals), 의제(agenda), 분쟁해결과정에 직접 참여하게 될 이해당사자의 대표 선발 과정, 회의 시간표와 단계별 일정(time frame), 기본원칙(ground rules), 해당 과정과 다른 의사결정노력 간의 관계 그리고 이와 같은 과정 운영에 소요되는 자금조달 계획 등을 포함해야 한다. 마지막으로 보고서 작성, 환류 그리고 배포 단계가 있다. 갈등영향 분석 보고서는 당사자의 소집단별로 보내져서 초기 피드백을 이끌어내기 위한 촉매제가 될 것이다. 일반적으로 평가보고서의 길이(분량)에 대한 규정은 없는데, 쟁점의 복잡성 정도가 보고서 분량에 영향을 줄 것이다.

61) 매트릭스의 구체적인 형태는 L. Susskind, S. McKenney, J. Thomas-Larmer(1999), p. 118 참조.



<표 IV-5> 갈등영향분석서의 구성과 내용(사례)

- 1) 갈등영향평가 작성 경위
- 2) 작성기관, 작성팀 선정과정과 선정사유
- 3) 평가보고서 작성 목적
- 4) 평가를 위해서 수집한 자료, 수집방법, 수집과정의 애로 요인과 한계
- 5) 면담 내용과 절차
  - 면담의 구체적인 절차, 질문지 작성 여부와 주요 내용
  - 면담자 및 면담자 수의 선정 이유
  - 이해당사자 집단과 면담자의 관계
  - 면담방법과 그와 같은 방법을 사용한 사유와 제한
  - 면담내용의 기록방법과 그와 같은 방법을 사용한 이유
  - 면담결과 분석틀
  - 쟁점내용과 쟁점파악 방법
- 6) 예상되는 갈등과 갈등 유발요인
- 7) 합의절차 설계
  - 합의가능성 평가 요소
  - 합의가능성 있는 경우 설계의 구체적인 내용
- 8) 제안

자료: 본 보고서 '주석 57'에 인용된 갈등영향평가서들을 기준으로 정리한 것임.

#### 다. 갈등영향평가의 이점

갈등평가는 분쟁당사자와 갈등해결 주관자 그리고 평가자에게 다음과 같은 도움을 준다. 먼저 분쟁당사자에게는 갈등과 관련해서 이해당사자들 자신의 이해관계와 입장 그리고 쟁점을 명확하게 해주는 회귀방식분석틀(reflective tool)을 제공함과 동시에 다른 이해당사자의 이해, 입장 그리고 이슈를 밝혀 준다. 그리고 정보와 지식을 공유하게 하는 기구(shared body)를 구축하게 하고, 관계를 재구성하고, 이해관계와 쟁점에 기초한 연합을 구축하게 한다.

또한 갈등관계 주관자(convener)에게는 이해관계자(stakeholder) 참여를 끌어내고, 성공할 가능성이 있는 개입 유형에 대한 통찰력을 제공하며, 그리

고 개입이 시작되어야만 하는 업무 계획(work plan)을 디자인하는데 필요한 정보를 제공한다. 마지막으로 평가자 혹은 분쟁해결과정 개입자에게는 이들과 이해당사자간의 우호적인 관계를 만들어 준다.

### 3. 한국의 갈등관련 정책영향분석 도입 방안

갈등영향분석은 국제적 차원에서 지역분쟁해결을 위해 실시하기도 하고, 특정한 국가에서 발생하는 공공 및 사회갈등을 해결하기 위해 실시하기도 한다.<sup>62)</sup> 그러나 갈등영향분석의 목적과 방법은 전자와 후자 간에 상당한 차이가 있다. 본 연구가 초점을 두고 있는 특정한 국가에서 발생하는 갈등해결을 위해 실시하는 갈등영향분석은, 미국에서 가장 많이 활용되고 있다.

미국의 경우 이러한 갈등영향분석이 1970년대 초부터 공공분쟁에 사용되어 왔다.<sup>63)</sup> 코미크(G. Cormick)에 의하면 1973년에 평가와 같은 과정을 채택하였다. 그리고 1980년대 초에는 평가 개념은 협상에 의한 규칙 제정(negotiated rulemaking)과 관련해서 공식화 되었다. 하터(P. J. Harter)는 1982년 논문에서 처음으로 갈등영향평가절차를 개괄적으로 기술하였다. 1980년대 후반에는 무어, 카펜터 그리고 케네디는, 중립자들이 분쟁해결과정에서 갈등영향평가를 수행하도록 제안했었다.

1990년에 미국의 행정부 회의(administrative conference)는 갈등평가를 협상에 의한 규칙 제정(negotiated rulemaking)의 일부분으로 포함시키도록 공식적으로 권고하였다. 1997년에는 분쟁조정자와 합의도출 전문가들이 결성한 협회인 분쟁해결전문가협회(Society for Professionals in Dispute

62) conflict는 분쟁 혹은 갈등이라고 번역하는데, OECD(1998)보고서에서는 국제적 차원에서 사용되는 conflict라는 용어는 '폭력적인 분쟁 혹은 위기'라는 일반적인 의미로 사용되기 때문에 분쟁이라고 하는 것이 적절함. H. Grandvoinnet, H. Schneider(1998), Conflict Management in Africa: a Permanent Challenge', OECD.

63) L. Susskind, S. McKearnan, J. Thomas-Larmer(1999), p. 102.

Resolution)에서 행정기관을 위한 일련의 모범제도를 채택하였다. 이와 같은 제도에는 갈등영향평가 수행에 대한 지침 등이 포함되어 있다. 최근 갈등영향평가는 합의도출(consensus-building)과 분쟁 해결과정에 보편적으로 사용되고 있다.

정책결정과정에서의 시민참여와 관련된 갈등영향분석은 미국의 경우 앞에서 언급했듯이 협상에 의한 규칙제정과정에서 이루어진다. 행정청장은 이와 같은 절차의 활용 여부를 결정할 때 주재자(convenor)의 도움을 받을 수 있는데, 이 경우 주재자는 전문적인 중립인인 평가자를 선정하여 갈등영향분석을 할 수 있다. 평가자는 분석결과 갈등해소 방안을 권고한다. 주재자는 이러한 갈등영향분석보고서를 참조하여 규제협상을 진행한다. 물론 규칙안에 대해서 합의가 되어 협상이 종결되더라도, 행정청은 행정절차법의 규칙제정절차와 동일하게 고지와 의견제출 절차를 거쳐야 한다.<sup>64)</sup>

미국의 경우 갈등영향분석으로 갈등을 해결한 대표적인 사례를 보면, 먼저 미국 델라웨어(Delaware)주의 해안보전법(Coastal Zone Act) 시행령 제정과 관련된 갈등이 있다. 즉, 델라웨어 주 정부의 자연자원 및 환경통제국(DNREC)은 해안지역에 새로운 중화학공장의 신설 및 증설을 금지하는 해안보전법을 제정한지 25년이 지난 후에도 기업과 환경단체의 갈등으로 시행령을 제정하지 못했다. 이에 1995년 중립적인 조정전문기관에 갈등영향분석을 의뢰하였고, 주 정부는 갈등영향분석 결과를 받아들여 이해관계자가 참여하는 첫 회의를 개최하여 제정에 합의하였다.

우리나라의 경우 2005년 현재 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안을 국회 계류 중에 있는데, 동 법에는 공공기관의 장으로 하여금 공공정책 등을 결정하기 전에 갈등영향분석을 하도록 하고 있다. 즉, 동 법(안)의 제11조에 의하면, 공공기관의 장은 대통령령이 정하는 공공정책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생될 우려가 있다고 판단되는 경우에는 공공

64) L. Susskind, S. McKernan, J. Thomas-Larmer(1999), pp. 100-101.

정책 등을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다. 또한 국가행정기관 및 지방자치단체의 장은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제7호의 규정에 의한 사업시행자, 그 밖에 대통령령이 정하는 공공사업을 시행하는 사업에게 갈등영향분석을 실시하게 할 수 있다. 즉, 환경영향분석이나 규제영향분석과는 달리, 공공기관의 장이 갈등영향분석의 대상 혹은 민간사업자에게 갈등영향분석 실시 여부를 결정한다. 이 과정에서 공공기관의 장은 갈등영향분석 실시 여부에 대해 갈등관리심의위원회의 자문을 받을 수 있다.

공공기관이 작성한 갈등영향분석서는 바로 갈등관리심의위원회, 그리고 사업자가 작성한 분석서는 소관 공공기관의 장을 거쳐서 갈등관리심의위원회에 심의 요청을 받도록 하고 있다. 공공기관의 장은 갈등영향분석에 대한 심의 결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계자·일반시민 또는 전문가 등의 합의가 중요한 요인으로 판단되는 경우에는 이해관계자·일반시민 또는 전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있도록 하고 있다. 또한 참여적 의사결정방법의 활용결과는 공공기관의 장이 정책결정과정에 충분히 고려하도록 하고 있다. 이에 따라 참여적 의사결정에 의해서 합의가 이루어져서 공공기관의 장이 합의 결과에 따라 정책안을 수정한 경우에는 수정안, 정책안에 반영하지 않은 경우에는 원래의 정책안을 행정절차법에 따라 고지해야 하고, 이에 대해서 의견 제출을 받아야 한다.

미국과 우리나라의 절차상의 차이를 보면, 미국은 행정청의 재량에 의해서 합의에 의한 규칙제정위원회(negotiated rulemaking committee)를 설치한다. 이와 같은 과정에서 주재자의 도움을 받아서 행정청은 갈등영향분석, 위원회 설치, 합의절차 개시 등을 결정한다. 이에 반해 우리나라의 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안에 의하면 대통령령에 의해서 공공기관에 갈등관리심의위원회를 두고, 이러한 심의위원회는 갈등영향분석 실시에 대해서 공공기관의 장을 자문하고 공공기관의 갈등 예방 및 해결능력 강화를 위한 종합적 시책 수립, 관련 법령 정비, 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항 등을 심의, 그리고 소속직원대상 갈등관련 교육실시를 심의한다. 그리고 심의 결과 갈등해결을 위한 사회적 합의가 중요한 요인이라고 판단되면, 공공기관

장이 시민이 참여하는 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있도록 하고 있다. 이 과정에서 공공기관의 장이 다양한 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있다는 점이 미국과 다른 점이다.

이상과 같은 현실을 감안하면 우리나라에서 갈등예방을 위해서 정책결정 과정에서 시민협의 및 참여를 확대하는 정책의 하나로서 갈등영향평가와 참여적 의사결정방법이 활성화되기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요할 것이다.

먼저 갈등영향분석의 실시 필요성을 판단할 때 고려해야 하는 기준이 마련되어야 할 것이다. 갈등영향분석은 앞에서 언급한 바와 같이 갈등예방을 위해서 뿐만 아니라 갈등해결을 위해서도 실시할 수 있다. 그러나 갈등영향분석을 모든 정책결정과정이나 갈등해결과정에서 실시할 필요가 없고, 또한 갈등영향분석은 금전적 비용과 함께 일정한 기간이 소요된다.<sup>65)</sup> 지속가능발전위원회는 갈등관리기본법 제정과 관련하여 대통령령으로 정할 주요한 내용 중의 하나로 갈등영향분석 대상을 제안하였다.<sup>66)</sup> 이에 의하면 ‘국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해가 상충될 우려가 있는 경우’, ‘경제·금융·재정, 인적자원개발, 지방자치, 문화·예술·관광 진흥, 해양자원개발·해양환경보전 등과 관련된 종합계획으로서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해가 상충될 우려가 있는 경우’, ‘환경영향분석 대상사업의 범위에 해당하는 사업의 계획수립을 하는 경우’, ‘방사성 폐기물 처리시설·쓰레기소각장·매립장·공동묘지·화장장·납골시설 등의 설치 계획’, ‘학사제도, 전용차로제 등 국민의 의견수렴이 필요한 경우’ 등으로 되어 있다. 그러나 이와 같이 분석대상을 좀 더 구체화시킨 경우에도, 빈번하게 발생하는 부문의 정책이나 계획이라는 점 이외에 별 다른 기준이 제시되고 있지 않다. 따라서 공공기관의 장이나 갈등관리심의위원회가 어떤 상황일 경우에 갈등영향분석을 할 것인지를 판단할 수 있는 구체적인 기준 마련이 필요하다.

65) 금전적 비용은 평가자와 면담자 수에 따라 달라진다. 이와 같은 비용은 통상적으로 주관자를 활용하고 있는 조직에서 부담한다.

66) 지속가능발전위원회(2004), 「갈등관리기본법 및 법·제도개선」, p.45.

또한 미국은 갈등영향분석의 활용을 오래전부터 해옴에 따라 분석과 관련된 방법론이 상당히 발전되어 왔다. 그러나 우리나라는 2005년에 시범평가를 실시하는 등 우리나라 실정에 맞는 방법론을 모색하고 있는 실정이다. 이에 따라 갈등영향분석을 위한 지속적인 사례분석과 연구를 통해서, 우리나라 현실에 맞는 ‘갈등영향분석 방법론’ 및 ‘갈등영향분석서 작성 매뉴얼’ 등의 개발, ‘갈등영향분석서 사례집’ 및 ‘모범적인 갈등영향분석서’의 발간이 필요하다. 이와 함께 갈등영향분석을 중립적인 관점에서 담당할 수 있는 평가자의 양성, 평가자 DB 구축 등의 작업도 필요하다.

제 5 장

## 사회갈등과 적극적 시민참여제도

제1절 적극적 시민참여 개념 및 유형 113

제2절 적극적 시민참여제도의  
운영과 특징 136

## 제1절 적극적 시민참여 개념 및 유형

### 1. 적극적 시민참여의 개념 및 필요성

#### 가. 적극적 시민참여의 개념

공공영역에서의 적극적 시민참여란 공공정책의 장에 합리적으로 참여할 수 있는 조건의 토대 하에 시민사회의 다양한 행위자들이 결정과정에 참여하여 정부의 정책입안자와 함께 공공정책을 결정해 나가는 것을 의미한다.

김환석(2005)은 ‘시민참여적 의사결정’이란 공공정책에 시민사회(civil society)를 참여시킴으로써 국가 전체의 민주주의를 신장하는 것을 의미한다고 하였으며, RCRA(1999)<sup>67)</sup>는 시민참여를 중요한 공공정책을 결정하는데, 정부, 민간기업, 공공이익단체, 시민들이 함께 중요한 결정에 공동으로 참여하여 정책을 결정하는 승인절차로 정의하고 있다.

시민참여는 RCRA의 승인절차로서 중요한 역할을 수행하고 있으며, 이때 강조되는 점은 정책결정과 관련된 이해당사자간의 의사소통을 통한 상호작용에 초점을 맞춘다는 점이다. 즉 시민과의 대화를 유도하고 정책결정자와의 의사소통의 기회를 제공하고, 시민의 의견과 선호를 수용하며, 정책결정자가 고려해야 할 사항 등에 대한 정보를 제공하는 활동으로 정의하고 있다.

적극적 시민참여 의사결정 방법은 기존의 시민참여제도(청문, 공청회, 공람 등)의 범위를 넘어 시민을 공공정책 결정과정의 동반자로 인식하면서 적극적인 참여를 보장하는 기법이다. OECD에서는 이 기법을 새로운 개척분야로 보고 있으며 현재 덴마크, 프랑스, 캐나다(Citizen Engagement), 네덜란드(Co-Production) 등 일부국가에서 시범적으로 도입하고 있는 단계이다. 우리

67) Resource Conservation and Recovery Act of 1976. 도시와 산업의 고체쓰레기 처리 및 저장, 취급, 생산을 규제하기 위한 법이다.



나라와 같이 공공갈등이 심각하고 많은 나라에서 이 기법이 성공적으로 정착될 수 있다면 갈등에 따른 막대한 사회적 비용을 절감, 민주적인 사회문화 정착, 시민들의 의사결정능력 제고 등에 기여할 수 있을 것이다.

#### 나. 적극적 시민참여의 필요성

적극적 시민참여 의사결정은 공공정책에 시민사회를 참여시킴으로써 국가 전체의 민주주의를 신장하는 것으로 바라보기도 하고, 시민과 정치인과의 관계에서 그리고 관료와 정치인의 관계에서 주인-대리인의 문제를 야기하는 대의제 민주주의의 불안정성을 고려할 때 시민참여제도는 대의제 민주주의의 약점을 보완함으로써 민주주의 증진에 기여하기도 한다.

그렇다면 왜 이 시점에서 정책결정과정에서 적극적 시민참여의 중요성이 부각되는가? 이에 대해 박홍엽(2005)은 다음과 같이 설명하고 있다.

##### 1) 정책환경의 변화

최근 우리사회에서 시민사회의 공공정책에의 참여는 숙의적 모델을 지향하는 방향으로 나아가고 있는데 이는 다음과 같은 측면에서 이해할 수 있다.

우선, 우리사회의 권위주의시대에서 민주화시대로의 전환이다. 그 동안 팽배하게 자리 잡고 있던 권위주의 문화가 수그러들고 민주화시대로 이행됨에 따라 그 동안 공공정책결정과정에서 상대적으로 배제되었던 시민사회의 다양한 개인이나 집단은 이해관계가 결려 있거나 공공이슈에 더 많은 관심을 가지게 되었고 그에 따라 공공이슈에 더 많은 개입욕구와 의사를 가지게 되었다. 이것은 자연적으로 공공정책과정에 더 많은 참여를 요구하게 된다.

이러한 상황에서 정부와 전문가 중심으로 공공정책이 결정되어 왔던 권위주의적 의사결정은 이러한 민주화시대에 더 이상 효과적으로 작동하지 못하게 되었다. 또한 공공정책을 책임지는 정부의 정책입안자의 입장에서조차 직간접적인 이해관계를 가진 시민사회입장에서도 참여를 통한 의사결정이 공공

정책문제해결에 기여할 수 있다고 인식함에 따라 시민참여의 필요성이 증대하였다.

## 2) 공공정책이슈 성격의 다양화

공공정책결정을 둘러싼 환경변화가 참여적 의사결정을 요청하고 있으며, 더 본질적으로는 공공정책 이슈의 복잡성, 불확실성, 애매성 등의 증가에 따른 참여를 통한 의사결정의 정당성 추구에 있다. 참여적 의사결정에서 중요한 것은 어떻게 합의(consensus)에 도달하며, 합의형성가능성이 높은 의사결정방법이 무엇인가 하는 것을 강조하는 것이다.

공공정책이슈의 상황과 조건의 차이만큼이나 그 이슈의 성격 또한 다양하며 특정 이슈의 경우 의사결정에 참여하는 당사자 간 합의형성을 어렵게 한다. 합의형성을 어렵게 하는 공공정책이슈의 성격으로는 공공정책 이슈 자체의 불확실성이 높은 이슈, 기본적으로 가치충돌을 포함한 이슈, 양립하기 어려운 정도로 이해관계의 충돌을 포함한 이슈, 인간의 인지와 관련된 위험판단 요소를 포함한 이슈 등을 들 수 있다.

## 3) 갈등상황의 존재

공공정책결정과정에 참여하는 참여자들 간에는 불확실성에 따른 정보부족, 정보처리능력의 부족, 편향적 인자, 단편적이거나 왜곡된 의사소통으로 인하여 정책문제에 대한 적절한 해답을 찾지 못하고 서로의 입장, 견해를 달리하며 갈등상황에 빠져들기도 한다. 공공정책과정에 참여하는 참여자가 덜 조직화되고 사회체제에 명확한 권위가 존재하지 않을 때 공공정책을 둘러싼 갈등은 관리하기가 더욱 어려운, 다루기 힘든 갈등문제를 발생시킨다.

## 4) 의사결정과정의 합리성 추구

다루기 힘든 갈등의 경우 합의형성을 위한 대안선택과정에서 고려해야 할

요인이 많아지고, 불확실성이 높으며, 합리적 학습이 불가피하다는 점에서 의사결정은 절차적 합리성에 의존할 가능성이 높아진다. 절차적 합리성은 그것이 하나의 적절한 숙고과정에 기초한 결정이기 때문에 사람들이 그 결정을 받아들이게 되는 정도라 할 수 있다. 따라서 공공정책결정과정에서 대안선택을 둘러싼 갈등에서 절차적 합리성을 어떻게 확보할 수 있는가는 숙고과정을 어떻게 구축하는가에 의존한다.

## 2. 적극적 시민참여 의사결정을 위한 조건

사회의 다원화로 인하여 이해관계가 복잡해짐에 따라 현재의 대의제는 복잡한 이해관계를 반영할 수 있는 기제로서의 의미를 점점 상실해 가고 있다. 선거에 의해 선출되는 정치적 대표만으로 자신의 이익을 대변하지 못한다고 믿는 수많은 이익단체와 개인들은 직접 정책결정과정에 참여하여 자신의 이익을 대변할 수 있는 기회를 모색하게 되었다.

따라서 현대국가들은 시민들의 정책결정과정에서의 참여 요구와 같은 변화된 상황에 대응할 수 있는 새로운 국가운영의 패러다임을 절실히 요구하게 되었고, 이것은 새로운 민주주의 관점에 입각한 국가운영, 곧 참여민주주의 또는 적극적 시민참여에 입각한 국가운영의 패러다임으로 전환을 시도하게 되었다.

참여민주주의 또는 적극적 시민참여는 이념적으로는 단순히 다원화 사회의 복잡한 이해관계 반영이라고 하는 다원주의적 민주주의 모델에 만족하지 않고 공중의 직접적인 정책결정에서의 참여라고 하는 직접 민주주의적 정치모델까지 접근하고 있다.

이러한 참여민주주의는 정책결정방식에도 중대한 변화를 초래하고 있다. 참여민주주의 또는 적극적 시민참여를 대표하는 숙의민주주의의 정책결정 방식은 대의민주주의의 방식인 투표에 의한 정책결정이 숙의를 결여하고 있다는 점을 지적하면서 시민참여와 그를 통한 심의과정에 의한 정책결정을 강

조한다. 숙의민주주의는 공론조사, 시민배심원제, 시나리오워크샵, 협상에 의한 법규제정, 합의회의 등의 방식을 통해 국민의 정책결정에의 직접참여와 그를 통한 심의를 통하여 대의제 민주주의의 다수결 표결이 가지는 형식성을 극복하고자 노력한다.

아래에서는 숙의민주주의 방식의 적극적 시민참여 방식을 소개하고자 하는데, 적극적 시민참여 방식이 유럽과 미국에서는 약간의 차이를 보이고 있다. 유럽에서는 적극적 시민참여를 숙의민주주의(deliberative democracy) 측면, 즉 시민들에게 사안에 관한 숙의과정을 갖게 하여 정부 정책결정에 참여할 수 있는 능력을 제고시킴으로써 직접민주주의를 실현하고자 하는 의미로 수행하고 있다면, 미국은 사회적 갈등을 해결하기 위한 도구(tool)로써 참여적 의사결정 방법(consensus building)을 활용하고 있다. 이러한 차이를 감안한다면 유럽에서의 숙의민주주의와 미국의 참여적 의사결정 방법을 성공적으로 달성하기 위한 기본적인 전제조건들도 약간의 차이를 보일 것이다.

### 가. 숙의민주주의(deliberative democracy) 달성을 위한 조건

#### 1) 정보와 협의, 참여의 중요성

정보는 완결하고 객관적이며 믿을 수 있고 적절하며 이해와 발견이 쉬워야 한다. 협의는 명확한 목표를 가지고 시민의 투입을 고려하여 정부의 행위에 책임을 질 수 있도록 규칙을 정한다. 참여는 시민들을 통해서 새로운 제안과 아이디어가 나올 수 있도록 충분한 시간을 제공하고 융통성 있게 진행한다. 뿐만 아니라 시민이 정부의 정책형성과정에 참여할 수 있는 장치를 마련한다.

#### 2) 원활한 의사소통을 위한 정보제공

정보는 보통 한쪽 방향으로 진행되는데 시민으로부터 정보를 습득하는 소극적인 정보접근법이나 정부가 시민들에게 직접 정보를 전달하는 적극적인 정보접근법이 있다. 정보에 대한 접근법은 명확한 법칙과 제도를 요구하는데

제도상의 합법성과 정당성을 확보하기 위함이다. 결국 시민들이 인지하고 그들의 권리를 이해할 수 있는 제도가 필요한 것이다. 정부는 공익에 반하는 정보를 선별하여 정보의 신뢰성을 구축할 필요가 있는데 신뢰구축 과정에서 개인의 권리와 시민으로서의 권리를 잘 조화시킬 필요가 있다.

### 3) 정부와 시민과의 숙의

숙의는 정부가 시민에게 정보를 제공하는 단방향이 아니라 시민도 정부에게 정보를 제공하는 쌍방향의 정보흐름을 보인다. 협의는 정부로 하여금 시민의 관점에서 문제를 점검하도록 요구함으로써 기존의 방법에서 한 단계 진보한 방법이다. 정부는 시민들이 그들의 견해를 표명하는 동안 원활한 진행을 위해서 협의과정에서 제기된 문제들을 정리한다. 협의는 법, 정책, 제도적으로 발전한 OECD의 주요 국가들을 중심으로 국민 참여를 통한 정책의사결정과정에서 핵심적인 요소로 인식되기 시작하였다.

### 4) 권한위임을 통한 위원회 구성 및 관리

정부는 정책형성과정에 시민을 참여시키기 위해서는 정책형성과정에 시민 참여정도를 평가할 수 있는 적절한 도구를 개발하며 정책과 제도상의 법적 체제를 구축하기 위한 위원회를 구성하고 필요한 자원을 투자해야 한다.

### 5) 원활한 정책형성을 위한 적절한 도구 선택

정책형성과정에서 적극적인 참여와 성공적인 정보전달 및 협의를 위한 첫 단계는 활동의 목적을 명확하게 밝히는 것이다. 대상 집단을 토대로 적절한 참여방법을 선택한다. 단순히 하나의 방법과 접근법을 선택하는 것이 아니라 모든 유형과 상황에 적응이 가능해야 한다. 종종 혼합된 방법을 요구할 지도 모르는데 지역적인 특성을 고려하여 선택할 필요가 있다. 시민참여 방법의 선택은 이용 가능한 자원, 시간, 기술에 의존한다.

#### 6) 적극적인 시민참여 유도를 위한 수단

정부는 대다수의 시민들에게 법과 정책적인 사항을 고지나 게시판을 통해 전달하거나 제안된 정책에 대한 결과를 알려주기 위해 여론조사나 의견수렴장과 같은 방법을 사용한다. 그들은 또한 소규모의 시민들과 더 큰 이해관계를 협의하기 위해서 시민 패널, 워크숍, 공청회 등의 방법을 사용할 수 있다. 적극적인 시민참여는 제안을 협의하거나 수정 또는 이해관계자의 학습을 위해 합의회의, 공론조사, 시민배심원제와 같은 특별한 방법을 요구하기도 한다.

#### 7) ICT(정보 및 의사소통기술) 활용

ICT는 이미 정부와 시민과의 관계를 바꾸고 있다. OECD 회원국의 대다수 정부는 그들의 잠재성을 인식하고 업무상 디지털 방식의 업무방식을 공유하고 있다. 즉 모든 시민들이 온라인뿐만 아니라 다른 방법으로도 공적인 부분에서의 참여를 위해 동등한 권리를 갖게 되었다. 정부의 웹사이트나 포털사이트를 통해서 환류와 협의를 위한 ICT 기술 사용은 아직까지 모든 OECD 회원국에서도 초보수준이다. 정부 웹사이트에 이메일을 전송하거나 목록을 작성하고 온라인상에 채팅 등을 하면서 정부 정책의 결정에 적극적인 시민참여를 유도하는 나라는 OECD 회원국 중에도 몇 나라 되지 않는다. 화면상으로 토론 및 논쟁을 하기 위해서는 대부분 ICT 기술을 필요로 한다.

#### 8) 시민참여의 결과를 평가

정부 정책형성과정에 참여한 시민들의 참여결과와 제공된 정보에 대해 정부의 성과를 체계적으로 평가하는 나라는 거의 없다. 적극적 시민참여에 관심을 갖는 OECD 국가들도 평가를 위한 도구의 개발과 능력 신장이 필요하다고 인식한다. 시민참여 평가를 위한 여론조사는 정부와 시민의 관계를 더욱 강화하기 위한 방안이지만 투자하는 돈과 시간 및 이를 실시하는 적극적인 행동 등 에너지의 양에 따라 큰 차이를 보인다. 따라서 정책형성과정에

참여한 시민들의 참여결과를 제대로 평가할 도구 개발이 필요하다.

#### 9) 완성도 높은 정책결정을 위한 투자

정책형성과정에 시민의 참여와 협의 및 정보제공을 통한 접근법은 정책형성과정을 투명화시킴으로써 좋은 정부를 육성하는데 기여 한다. 국민의 감시와 관찰을 통해서 책임성을 확보하거나, 의사결정과정에의 합법성을 강화, 폭넓은 정보의 접근에 기초한 정책의사결정의 질 제고 등을 위해서는 의사결정이 복잡하고 시민참여 또한 어려울수록 더 높은 수준의 시민 접근법을 개발할 필요가 있다.

#### 10) 선진국의 모범사례 공개

OECD는 회원국들이 정부구조의 투명성, 책임성, 효과성을 달성함으로써 정부와 시민간의 관계가 강화되기를 원한다. 정책형성과정에서의 시민의 참여는 정책형성과정에 시민들의 적극적인 참여와 정보제공 및 협의의 효과적인 구조가 달성되었을 때 그 목표를 이룰 수 있다. 정책형성자들에 의해서 성공적으로 작성된 정책보고서는 OECD의 웹사이트에 공개되어 많은 나라에서 이용할 수 있어야 한다.

### 나. 참여적 의사결정(consensus building) 형성을 위한 조건

#### 1) 이해관계자 요구 파악

이해는 집단의 참여자들이 달성하고자 하는 것이다. 따라서 다양한 참여자들이 참석하는 만큼 요구도 다양하다. 요구와 지위는 사람들이 가지길 원하는 것으로 그들이 왜 그것을 가져야 하는지에 대한 타당한 근거를 제시할 수 있다. 이익은 새로운 정보의 출현이나 문제에 대한 심도 있는 고찰을 통해서 바뀔 수 있다.

## 2) 합의구조 형성

합의구조는 대다수의 참여자들간에 동의를 추구하는 과정이다. 모든 이해관계자들의 이익을 충족시키기 위한 최선의 방안을 선택한다. 합의는 모든 사람들의 이해관계의 충족여부가 전체 의사결정에 지대한 영향을 미치는 경우 모든 사람들의 동의를 요구한다. 합의구조형성에 있어서 참여자들은 자신의 이해관계와 다른 참여자들의 이해관계를 함께 고려하게 된다.

대부분의 합의구조는 합의의 형태로 진행되는데 때로는 그들의 이익을 대변할 만한 대표자를 선출하여 대신 결정하기도 한다(긴급한 결정). 대부분의 해결은 전문적인 집단이나 위원회의 합의를 통해서 결정한다. 그러나 가능한 전체 참여자들의 이해관계가 반영될 수 있도록 노력한다. 모든 이해관계자들의 이익을 충족시키기 위한 노력은 제안에 대해 저항을 보이는 사람들의 견해까지도 포함할 책임이 있다. 합의구조형성의 결과를 명확히 하는 것이 절대적으로 중요하다.

## 3) 촉진자 선정

촉진자는 전문적인 커뮤니케이션 기술과 협상기술을 보유하고 있어야 한다. 촉진자는 사람들과 만나며 참여자들이 말하는 것을 듣는다. 사람들 중에는 제안에 대해 반대하는 사람들도 있고 별 도움이 안 되는 사람들도 있지만 적극적으로 듣는다. 촉진자는 집단의 정보를 수집함으로써 의제를 형성하거나 각각의 입장을 고려하여 대화의 기틀을 마련한다. 촉진자는 되도록 합의의 규칙을 준수하여야 하며 특정집단의 이익을 대변하지 않아야 한다.

합의를 이끌어 내기까지 상당부분을 의존하게 되는데 촉진자의 리더십은 대중성에 따라 증가한다. 대부분 내부조직의 실무팀이 촉진자로서의 역할을 담당하게 된다. 그러나 민간조직의 경우 서비스의 제공을 위해 외부의 전문직원이 역할을 대신하기도 한다.



#### 4) 중재자 선정

중재자는 집단의 논쟁을 해결하는데 중요한 역할을 한다. 촉진자가 회의에서 사람들과의 접촉을 통해서 역할을 수행한다면 중재자는 회의 이후나 전에 활동한다. 대부분의 중재자들은 숙련된 촉진자들이다. 그러나 모든 촉진자들이 중재자로서 활동하는 것은 아니다. 중재자는 고전적으로 관리자와 노동자를 대표하는 전후방의 연결고리으로써 중립적인 역할을 담당한다. 오늘날 갈등이 점차 심화되면서 이들의 역할도 중요해지고 있다. 중재자는 이해관계자들 중 어느 한 쪽의 편에서 문제를 해결하려고 하는 경우 중재자로서의 역할을 제대로 수행할 수 없다. 특히 중요한 논쟁에 있어서 중재자는 중립적인 위치에서 문제를 조율하려고 노력해야 한다.

중재자가 제대로 활동하지 못하는 경우도 있는데, 예를 들어, 합의구조가 불공정함에도 불구하고 무관심하거나 강자의 의견을 우선시하는 경우이다. 조직구성원들이 중재자를 얼마나 신뢰하는가에 따라서 합의의 결과가 달라지는 경우가 많다. 중재자는 합의과정에 있어 감시자로서 합의구조형성에 위협이 되는 요소를 제거하고 장기적인 관점에서 집단이 나가야 할 방향을 재조정하는 역할을 수행해야 한다.

#### 5) 기록자

기록자는 합의가 진행되는 동안에 찬성과 반대 입장을 상세히 기록해야 한다. 촉진자와 중재자는 기록자와 함께 움직인다. 기록은 차트라고 불리는 큰 종이에 적는다. 컴퓨터와 다중매체의 기술을 사용하면 훨씬 편리하게 기록할 수 있다. 중요한 것은 논의된 사항을 대표자들에게 전달하는 것이다. 공식적인 회의와 달리 집단의 입장을 도표 혹은 다른 영상매체를 통해서 사람들에게 상기시켜준다. 또는 회의의 내용을 간략하게 정리하여 회의에 참석하지 못한 이해관계자들도 열람이 가능하도록 준비한다. 이러한 기록물은 회의에 참여하는 모든 사람들의 열람이 가능할 수 있도록 해야 한다.

## 6) 소집자

소집자는 합의구조형성을 결정하는 기관이나 집단이 소집에 있어서 중요한 역할을 담당한다. 민간회사의 경우에는 간부회의가 이에 해당하는데 공적인 부분에서는 규제기관이 국민을 소집하는 행위가 이에 해당한다. 소집자나 소집기관은 대화를 위해서 회의장에 사람들을 불러 모아 동의를 요청하는 것이 합의구조형성의 전부라고 생각하지는 않는다.

일부 사람들은 합의형성과정을 재정학으로 비유하기도 하는데 조직 안에서 문제가 발생하면 회계구조의 전략을 바꾸기 위해 논의를 한다. 이때 전체 집단에게 동등하게 재정적인 혜택이 돌아가지 않는다면 전체 집단을 관리하는 촉진자와 중재자가 공정한 분배가 이루어질 때까지 조직의 구조조정을 실시하게 된다.

## 7) 갈등영향분석

갈등영향분석은 무엇이 문제이고 어떤 이해관계자가 참여하는지, 왜 동의하지 않는지, 어디에 공통의 이익이 집산되어 있는지에 대해서 기술한다. 갈등영향분석을 실시하는 사람은 핵심 이해관계자와의 인터뷰를 통해서 중립적인 입장에서 문제가 무엇인지를 파악하게 된다. 전형적으로 인터뷰에 참여한 관계자들은 중립적인 입장에서 합의형성이 가능한지 여부와 어떻게 구조화시켜 나갈 것인지에 대해서 제안하게 된다.

따라서 갈등영향분석은 합의가 형성되기 전에 실시하여 이해관계자들이 무엇을 요구하고 어떻게 합의를 형성해 나가는 것이 좋은지를 선택하는데 도움이 되는 사전 작업이다.

### 3. 적극적 시민참여의 유형 및 특징

#### 가. 적극적 시민참여 유형

OECD(2002)는 정부와 시민간의 상호작용 중 적극적 참여를 정부주도와 시민주도로 나눈 후 정부주도와 관련해서는 국민투표법 · 시민참여, 공공과 민간파트너십 정책 · 중앙정부의 전략과 지원국 제도, 합의회의, 시민배심원제, 시민포럼, 온라인토론그룹을 도구로 활용할 수 있음을 제시하였고 현재 우리나라 국무조정실에서 제안한 공공부문 갈등관리기본법(안)은 적극적 시민참여 유형을 규제협상, 시나리오워크샵, 시민배심원제, 합의회의, 공론조사로 제시하고 있다. 적극적 시민참여는 공공정책을 둘러싼 시민사회의 직간접적인 이해당사자뿐만 아니라 일반적인 시민사회의 일원이나 특정분야의 전문적 지식을 습득한 전문가가 함께 참여할 수 있다는 특징을 갖는다.

아래에 제시한 유형들은 시민사회수준에서의 숙의적 참여성격이 강한 것으로 미국, 영국, 덴마크, 호주 등을 중심으로 공공갈등의 예방 및 해결을 위해 사용되어 온 결과 일반적인 형식을 갖추게 된 것들로서 적극적 시민참여 의사결정 방법을 설계하는데 하나의 지표가 될 수 있다.

기존 정부에서 시민참여 기제로 많이 사용했던 학습, 정보제공 및 의견수렴 등 일반적인 참여 방식은 일방적인 의사소통 구조를 가지고 있는데 반해서, 적극적 시민참여를 통한 의사결정 방법들은 지식, 경험, 지위, 자원 등이 서로 다른 다양한 참여자 간의 숙의과정을 보장할 수 있도록 계획된 참여방법으로서 특히 일반시민들에게 객관적인 논의가 가능할 수 있도록 충분한 정보를 제공하는 과정은 중요한 의미를 갖는다.

#### 1) 협상에 의한 법규제정(Negotiated Rulemaking)

협상에 의한 법규제정은 행정기관의 규제에 의해 영향을 받는 이해관계자들이 참여하여 협상을 통해 규제내용들에 대한 합의를 도출하고 규제행정기관은 이를 바탕으로 법규를 제정하는 제도이다.

&lt;표 V-1&gt; 협상에 의한 법규제정 내용

의의 /특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협상에 의한 법규제정이라고 지칭</li> <li>· 환경단체 등과 같은 공익을 추구하는 집단의 대표, 일반인도 신청을 통해 협상에 참여가능</li> <li>· 행정기관과 대등한 지위에서 상호 논쟁을 통한 합의</li> </ul>	
절차	협상 전 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협상주체, 참여자 및 주관자 선정</li> <li>· 협상위원회 설립공고(관보 등)</li> <li>· 추가적으로 협상에 참여하기를 원하는 이해관계인들의 선정 및 추천 방법 고지</li> </ul>
	협상 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제정될 법규와 관련된 것으로 판단한 주제들을 상호 논의하고 그와 관련된 법규에 관해 합의에 도달하도록 노력</li> <li>· 사인인 이해관계인들은 행정기관의 대표자들과 동일한 권리와 책임</li> <li>· 협상의 원활한 진행을 위하여 조력인 선임 가능</li> <li>· 협상과정은 대개 4-5개월에 걸쳐 진행</li> </ul>
	협상 이후의 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협상위원회가 법규안에 대해 합의에 도달하게 되면 그에 관한 보고서를 행정기관에 송부</li> <li>· 행정기관은 협상위원회의 보고서를 토대로 법규제정안을 작성하고 이는 관보에 공고되어 일반적인 법규제정절차에 따라 의견제출 과정을 거치게 됨</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 참여자들이 대표하는 이익에 대한 절충과 타협을 통해 합의를 이루는 것을 목적</li> <li>· 법규제정 초기단계부터 행정기관과 동등한 지위로 참여</li> </ul>	
적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역 및 전국을 대상으로 하는 법규 모두에 적용 가능</li> <li>· 협상될 문제들이 가치에 관한 갈등이나 첨예한 국가적 정책에 관한 갈등을 포함하는 경우에는 적용될 수 없음</li> <li>· 협상에 참여할 중요한 이해관계인이 쉽게 정해지고 그 수가 제한적인 이익갈등에 적합</li> </ul>	

규제행정기관은 사전에 합의된 규제안을 잠정적인 규제로 수용할 것을 약속하며, 이러한 협상에 의한 법규제정은 일반적인 시민참여보다 업계의 이해를 대변하는 이익집단의 대표들이 참여하게 된다. 이러한 이유로 협상에 의한 법규제정이 진정으로 적극적 참여인 숙의적 민주주의를 달성하기 위한 합의형성 기법인가에 대한 논란이 제시되고 있다. 협상에 의한 법규제정의 목적은 어떤 특정규제업무를 규제기관이 규제에 관련된 전반적인 내용들에 대한 합의를 도출함에 있어 규제기관과 이해관계자 집단의 대표들이 참여하는 위원

회를 구성하고, 위원회에서 참여 당사자들간 협상을 통해 합의된 규제안을 도출하는 것이다. 따라서 규제협상대상으로는 이익집단의 대표체제가 잘 갖추어진 조직화된 집단이 존재하고 대표성을 가질 수 있는 이슈가 적합하다.

이해당사자간 합의에 기반한 규제내용을 도출함으로써 관련 정책이나 법안의 집행과정에서 새로운 갈등발생 가능성을 낮추어 줄 수 있다. 또한 시민참여라는 참여적 의사결정 기법에 바탕을 두기 때문에 정부정책에 대한 만족감과 정부정책에 대한 신뢰를 조성할 수 있다.

## 2) 시나리오 워크샵(Senario Workshop)

시나리오 워크샵은 지역적 수준에서의 발전계획입안과 미래의 가능한 발전을 전망하고 평가함에 있어 지역의 다양한 행위자들(정책입안자, 기술적 전문가, 기업 및 산업계 관계자, 시민)이 토론을 통해 의견을 수렴하는 조직화된 작업모임을 의미한다.

시나리오 워크샵은 지역관련 특정한 주제를 둘러싸고 미래에 있을 법한 일련의 시나리오를 작성하고 각각의 시나리오들이 가질 수 있는 문제점들을 여러 측면에서 평가하고 이에 대한 해결방안을 마련하는 것과 현실적 행동프로그램의 작성과 지역 수준의 행위자간 상호이해 및 신뢰구축을 목적으로 한다.

지방수준에서 다양한 비전을 가진 집단의 참여를 통한 지역발전계획을 수립하고 실천계획을 도출한다는 점에서 지속가능한 거시적 발전계획의 도출가능성이 높고 상이한 비전을 가진 지역공동체의 다양한 행위자간 상호이해와 신뢰구축을 가능케 한다는 점에서 효과가 있다.

&lt;표 V-2&gt; 시나리오워크샵 내용

의의/특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주로 지역 차원에서의 개발 또는 지속가능한 발전에 관한 전망과 실천계획을 수립하는 것을 목적으로 하는 토론회</li> <li>· 지역주민, 공무원, 기업 전문가 등의 대표자 참여</li> <li>· 미리 주어진 시나리오를 바탕으로 상이한 역할 그룹간의 대화와 토론을 유도</li> </ul>	
절차	워크샵 이전단계 (시나리오 작성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주관기관에서 의제설정</li> <li>· 운영위원회 구성</li> <li>· 워크샵 참여자 선정(각 그룹 4-6인)</li> <li>· 시나리오 작성</li> </ul>
	워크샵 1일차 (공동의 전망수립)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각 그룹별 시나리오 작성</li> <li>· 전체 토론회에서 공동의 전망 수립</li> </ul>
	워크샵 2일차 (공동의 실행계획 수립)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동의 전망을 4개의 주제로 구성</li> <li>· 참여자들을 4개의 주제별 그룹으로 나눔</li> <li>· 주제별 실천계획 수립</li> <li>· 전체 토론회에서 공동의 실천계획 수립</li> </ul>
	워크샵 이후 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동의 전망과 실천계획 수립</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반시민이 지역의 전문가로 참여</li> <li>· 갈등예방에 효과적</li> </ul>	
적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역적 한계</li> <li>· 다양한 유형의 기술과 방법에 대한 평가 및 선택을 필요로 하는 전반적인 정책이나 발전계획 등</li> <li>· 1991년 덴마크에서 처음으로 시도한 시민참여방법으로서 이후 “도시생태계(Urban Ecology)”, “미래의 도서관(The Library of the Future)”, 교육의 미래(The Future of Education)”를 주제로 수차례 개최되었으며, 1993년 영국 등 4개국의 4개 도시들에서 “미래의 지속가능한 도시”를 주제로 하여 개최<sup>68)</sup></li> </ul>	

### 3) 시민배심원제(Citizen's Jury)

시민배심원은 공공이슈에 대한 사회적 합의형성을 위해 구조화된 시민참여프로그램으로 특수한 정책 또는 결정문제에 대하여 대표적 시민집단으로부터 숙의를 거친 제안을 얻는 수단의 하나로서 15-20명 정도의 선택된 시민들이 미리 정해진 질문들에 대해 공동 제안을 도출하는 것이다.

68) 영국에서 개최된 시나리오워크샵에 관한 자세한 내용은 김두환, 시나리오워크샵, 과학·기술·환경·시민참여(참여연대시민과학센터, 2002)에 수록된 글 참조.

&lt;표 V-3&gt; 시민배심원제 내용

의의 /특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이해당사자가 아닌 일반시민의 의견을 공공정책에 반영하고 사회적으로 중요한 공적 문제에 대한 여론을 형성하는 것을 목적</li> <li>· 시민배심원단으로 일반적으로 18-24인으로 구성되며 일반대중을 대표하는 역할을 수행</li> <li>· 계획 및 준비기간으로 3-4개월이 소요되고 숙의과정에 해당하는 청문절차(hearing)는 4-5일에 걸쳐 진행</li> </ul>	
절차	의제설정	· 시민배심원단이 숙의과정을 거쳐 답변하게 될 질문들을 의제로 구성
	자문위원회 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의제에 대한 다양한 관점을 가진 개인으로 구성</li> <li>· 배심원들에게 그들의 역할, 답변해야 할 의제, 증인채택 등에 관해 조언</li> <li>· 시민배심원제 운영을 돕는 직원들(staff)이 공정하게 임무를 수행할 수 있도록 감독</li> </ul>
	배심원단 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 무작위로 전화설문</li> <li>· 시민배심원의 풀(pool)구성(관련의제에 대한 추가정보를 받기로 동의한 응답자 200-300인)</li> <li>· 지역사회 및 의제와 관련된 시민의 인식과 성향을 반영할 수 있는 표본수집을 통해 배심원단 선별</li> </ul>
	증인채택	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의제에 관해 지식 있는 개인</li> <li>· 자문위원회의 도움을 받아 상이한 관점과 견해를 반영할 수 있는 증인 채택</li> </ul>
	청문(Hearing)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 배심원단의 질문증인 답변</li> <li>· 토론 후 의제에 대한 답변 도출</li> </ul>
	정책권고안 발표	· 공개포럼을 통해 정책권고안 발표
	평가절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임무수행에 대한 평가</li> <li>· 최종보고서 작성</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 숙의과정을 강조한 적극적 시민참여 의사결정</li> <li>· 일반시민들이 공공정책의 결정에 참여하여 학습과 토론을 통해 사회적 목표로서의 공공선을 추구</li> <li>· 제한된 인원의 참여로 대표성 확보 어려움</li> </ul>	
적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회 구성원간에 견해의 대립이 있고 문제에 대한 여러 가능한 해결방안 중 하나나 일부를 선택할 필요가 있는 경우 유용한 해결방법</li> <li>· 지역사회 또는 국가 전체가 영향을 받는 문제에 관한 주제가 적합</li> <li>· 미국의 제퍼슨 센터는 1974년 국가의료보건계획에 관한 시민배심원제를 실시한 이래 조세개혁, 폐기물관리, 수질문제, 생명윤리 문제 등에 관한 시민배심원제 프로그램 개최</li> </ul>	

시민배심원제의 목적은 숙의에 기반하여 도출된 시민들의 의견을 정책결정에 반영하는 것과 사회적으로 이슈가 되는 공공이슈에 대한 여론형성 및 사회적 학습에 있다. 시민배심원제에서 논의할 수 있는 주요대상은 핵폐기물 정책, 전력정책, 생명복제기술 등 전국적 관련성이 있는 사안이다.

숙의적 시민참여에 바탕을 둔 사회적 합의형성의 도출이 가능하고 공공이슈에 대한 여론형성과 이 과정에서의 사회적 학습이 가능하며 갈등적 공공이슈에 대한 정책권고안의 도출을 통해 효과적 정책결정 및 집행에 기여할 수 있는 효과가 있다.

#### 4) 합의회의(Consensus Conference)

합의회의는 선별된 일단의 보통 시민들이(통상 15명 내외) 정치적으로나 사회적으로 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 과학적, 혹은 기술적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한 내부의 의견을 수렴하여 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 하나의 포럼이다.

숙의에 기초한 시민들의 합리적인 판단확인을 통한 정책권고안의 제출·과학기술의 문제에 대해 일반시민과 전문가, 그리고 정치인들 사이의 간격을 좁히는 것에 목적이 있다. 과학기술이슈에 대한 시민참여 방법으로 활용된 합의회의는 과학기술정책의 입안과정에서 과학기술과 동떨어진 보통 시민들(lay people)의 견해를 적극적으로 반영하고자 하는 새로운 형태의 기술영향평가 방법이다.

합의회의는 사회의 각 분야에서 일하고 있는 다양한 보통 시민들로 하여금 특정 과학기술 이슈에 대해 관련 전문가들과의 조직화된 토론을 통해 스스로의 힘으로 자신들의 정리된 의견을 보고서로 제출하여 이것이 실질적인 정책형성 과정에 반영하도록 하는 것이다. 따라서 합의회의 과정에서 공공이슈에 대한 사회적 학습효과와 시민의 숙의를 통한 합리적인 판단능력을 제고하는데 효과가 있다.



&lt;표 V-4&gt; 합의회의의 내용

의의/특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선별된 일반시민들이 특정 주제에 관하여 전문가들에게 질문하고 답변을 평가하며 토론을 통해 의견을 수렴하고 결과를 기자회견을 통해 발표하게 되는 일종의 시민포럼</li> <li>· 전문가가 아닌 일반시민들이 회의의 전체과정을 이끌어 가는 주된 역할을 수행</li> </ul>	
절차	조정위원회의 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회의의 독립적이고 공정한 진행을 감독(3-5인으로 구성)</li> <li>· 각 위원들은 가능한 한 합의회의의 주제에 대한 전문적인 지식보유</li> <li>· 본회의 개최 6개월 전에 본회의 준비를 위한 1차 조정위원회 개최(합의회의의 기획내용 검토, 회의관련 자료 준비)</li> </ul>
	전문가 명부 작성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시민패널들이 질문을 하고 주제에 관한 정보와 답변을 제공하게 될 전문가들의 명부 작성</li> <li>· 과학적, 기술적 전문가뿐 아니라 사회적, 윤리적 분야에서 식견 있는 인물 포함</li> </ul>
	시민패널 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신문이나 방송을 통해 지원 광고</li> <li>· 조정위원회는 선별과정을 거쳐 시민패널을 구성(대개 10-16인의 패널들이 성별, 연령별, 교육수준, 직업, 지역 등 인구학적 특성 고려하여 선별)</li> </ul>
	시민패널예비모임	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선별된 시민들은 본회의에서의 역할을 충분히 수행하기 위하여 미리 주제에 관한 이해를 도울 수 있는 자료를 제공하고 주말에 개최되는 2회의 예비모임을 개최</li> </ul>
	본회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대개 3일에 걸쳐 진행</li> <li>· 시민패널, 전문가 모두 참여</li> <li>· 언론과 일반 방청객에게 공개</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문·기술적 견해를 나타낼 기회가 없었던 일반 시민들의 의견을 수렴할 수 있는 방법 제공</li> <li>· 시민패널은 지원자 중심으로 구성되기 때문에 대표성 면에서 취약</li> </ul>	
적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가적 차원에서 주로 개최되지만 지역적 차원에서의 논의도 가능</li> <li>· 사회 구성원 전체에 영향을 미치는 가치의 문제가 관련된 갈등이 주된 논의 대상</li> <li>· 덴마크, 영국을 중심으로 많은 국가에서 유전공학, 유전자조작식품, 식물생명공학, 인간게놈프로젝트 등 사회적 질은 과학기술적 문제들이 합의회의를 통해 다루어졌고<sup>69)</sup>, 우리나라에서도 유네스코 한국위원회 주최로 유전자조작식품과 생명복제에 관한 합의회의의 개최<sup>70)</sup></li> </ul>	

69) 여기에 대한 자세한 내용은 김명진, 이영희, 합의회의, 과학·기술·환경·시민참여 (참여연대시민과학센터, 2002)에 수록된 글 및 미국 로카연구소 웹사이트 (<http://loka.org/pages/worldpanels.htm>) 참조.

70) 유네스코 한국위원회 웹사이트(<http://www.unesco.co.kr>) 참조.

### 5) 공론조사(Deliberate Poll)

공론조사는 특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형 잡힌 정보를 제공받은 상태에서 모집단에 대표성이 있는 시민간 토론을 통해 형성된 공론(public judgement)을 확인하는 수단이다.

공적 이슈와 관련된 당사자들이 상이한 관점과 주장에 대해 균형된 정보가 제공된 상태에서 상호간 토론이 가능한 면대면 조건을 구성하기 위하여, 참여자의 규모를 줄이되, 전체 국민에 대한 대표성을 확보하기 위해 확률표집 기법을 이용한다.

<표 V-5> 공론조사 내용

의의 /특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통상적인 여론조사 방법이 시민들의 피상적인 의견을 조사하는데 그치는 단점을 보완하기 위하여 숙의과정을 결합</li> <li>· 중앙정부, 지방정부, 언론사, 교육기관 등의 공공기관이 주최</li> </ul>	
절차	기준조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여론조사기관을 통해 무작위 선발</li> <li>· 2000-3000인에 대한 의견조사</li> </ul>
	토론참가자 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기준조사대상 200-300인 정도 선정</li> <li>· 성별, 연령, 거주지역 등 고려</li> </ul>
	토론회 준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주제에 대한 찬·반 견해를 가진 전문가 선정(토론자들에게 제공될 자료 준비)</li> </ul>
	토론회 개최	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소그룹활동(15-20인) 및 전체활동을 통해 질문내용 선정</li> <li>· 전체 토론회(전문가패널 포함)</li> </ul>
	의견조사 및 발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기준조사와 동일한 질문에 대한 의견조사</li> <li>· 분석결과 및 발표</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대표성 확보 용이</li> <li>· 숙의를 통한 질적 의견조사</li> <li>· 많은 시간과 비용</li> <li>· 많은 수 참여로 숙의과정의 어려움</li> </ul>	
적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전국적·지역적 사안에 모두 적용 가능</li> <li>· 가치의 문제·이해관계의 문제에 모두 적용 가능</li> </ul>	

여론과악방법으로서 기존의 단순여론조사는 응답자들이 당해 사안과 관련된 판단을 하기 위해 필요한 지식과 관심이 미미한 상태에서 응답한 의사를 양적으로 단순취합한 데 불과하기 때문에 조사결과 파악된 국민의사의 신뢰성과 정당성이 낮아지는 문제가 있다.

여론과악에 있어 당해 사안에 대한 지식과 관심이 부족한 상황에서 응답자는 사안에 대한 명확한 의견형성을 하지 못하여 무응답할 확률이 높아지는 무응답 가능성 증대문제와 여론 조사의 응답자들이 자신의 무지를 노출시키는 것을 기피하기 때문에 당해 사안에 대하여 전혀 알지 못함에도 불구하고 아는 것처럼 거짓으로 대답할 가능성이 높은 허위의사 표시문제를 극복할 수 있다는 효과가 있다.

#### 6) 라운드테이블(Round Tables)

특정 사안에 대해 이해관계를 가지는 그룹, 전문가, 공공기관이 원탁에 함께 모여 토론을 통해 합의를 도출하는 방법으로 라운드(round)라는 명칭은 그 모임(table)의 누구도 지휘자(head)가 되지 않으며 토론에 참여하는 모든 사람이 결정에 대한 동등한 권한을 가진다는 의미를 갖는다. 구체적인 도시계획 및 지역계획에 이용될 수 있으며 정치적, 사회적 문제에도 적용 가능하다.

환경단체나 일반시민 등이 공공기관과 동일한 권한을 가지고 참여하여 숙의과정을 통해 정책이나 사업에 관한 문제를 결정하는 것으로서 참여의 효과가 매우 크다. 종종 환경적, 윤리적 또는 사회적 기준에 관한 행동강령을 마련하기 위해 대표그룹이나 정부기관들과 협상을 하는 플랫폼으로 이용되고 있으며 코드화된 법적 장치를 마련하는 것에 의도를 두지 않기 때문에 개인적 재량의 여지를 훨씬 더 남겨두는 효과를 갖는다.

#### 나. 적극적 시민참여의 특징

적극적 시민참여의 가장 큰 특징은 숙의(deliberation)단계라 할 수 있는데, 숙의는 정부정책과 관련한 이해관계자나 또는 일반시민이 그 정책에 관한 자료나 정보를 습득하고 정확하게 이해할 수 있는 학습과정을 거친 후 정책에 대해 의견을 제출·반영하는 것이다.

&lt;표 V-6&gt; 라운드테이블의 내용

의의/특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정사안에 대해 이해관계를 가진 그룹 및 전문가들이 함께 모여 토론을 통해 합의에 이르는 방법</li> <li>· 토론에 참여하는 모든 구성원 즉, 공공기관, 일반시민, 환경단체 등이 결정에 대한 동등한 권한을 가짐</li> <li>· 목표는 특정한 문제에 관해 토론하고 해결방안에 관해 합의에 이르는 것</li> </ul>	
절차	준비절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자문단 선정: 참여자 선정, 회의 진행 등의 역할</li> <li>· 참여자 선정: 대개 20인 정도로 구성, 가능한 한 모든 이해관계인 포함, 소수의견이 고려될 수 있도록 노력</li> <li>· 회의장 좌석배치: 원탁을 중심으로 상이한 견해를 가진 구성원이 함께 토론할 수 있도록 배치</li> </ul>
	전문가 프리젠테이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문제의 설명</li> <li>· 기술적 정보 제공</li> <li>· 1시간 정도 소요</li> </ul>
	원탁회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 브레인스토밍</li> <li>· 참여자들이 각자 종이에 아이디어를 적고 이를 진행자가 플립차트에 붙여 그룹의 견해를 함께 모음</li> <li>· 각 제안에 대한 토론과 평가를 거쳐 합의안 도출</li> </ul>
평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경단체나 일반시민 등이 공공기관과 동일한 권한을 가지고 참여하여 숙의 과정을 통해 정책이나 사업에 관한 문제를 결정하는 것으로서 참여의 효과가 매우 큼</li> <li>· 중요한 이해관계 있는 그룹이 참여하지 못할 경우 공정하지 못한 결과를 도출할 위험이 존재</li> </ul>	
적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구체적인 도시계획 및 지역계획에 이용할 수 있으며 정치적, 사회적 문제에도 적용 가능</li> <li>· 합의에 이르기 어려운 가치의 갈등에는 적용 곤란</li> <li>· 이익의 갈등에 관한 문제가 적합</li> </ul>	

숙의는 어느 개인이든 공공문제 해결에 가장 적합한 해답을 가진 개인은 없다고 생각하기 때문에 구조화된 토론 과정을 거쳐 문제를 해결하려는 방식이다. 적극적 시민참여는 자유롭고 동등한 정보의 공유 속에서 모든 사람이 합리적인 결과물에 도달할 수 있도록 참여를 돕는다.

적극적 시민참여는 다음과 같은 특징을 갖는데 이러한 특징들은 정부의 정책과 정부기관이 유용하도록 만든다.

첫째, 적극적 시민참여는 단순히 정책을 집행하는 사람을 향해 의견을 제출하는 것이라기보다는 참여자들이 직접 문제를 해결한다는 특징을 갖는다.

참여자들은 정부와의 파트너십을 가지고 숙의과정에서 나온 결과를 정책에 반영하려는 적극적인 행동을 해야 실질적인 적극적 시민참여가 이루어진다.

두 번째는 적극적 시민참여는 양적 측면만을 강조했던 기존의 문제해결 방식과는 다르게 가치의 문제도 논한다는 점이다. 결정을 위한 장시간의 노력들이 단기간의 이익이나 손실과 대립될 때 가치문제의 논쟁은 정책결정자에게 크게 도움을 줄 수 있는 장점이 있다.

셋째, 특별한 결과물에 대한 참여자들의 선입견이 존재하지 않는다는 점이다. 토론과정이 어느 한 개인에 의해 진행되는 것이 아니기 때문에 이전에 이미 설정된 안을 가지고 참여자들을 설득하려 하지 않는다. 잘 운영되는 적극적 시민참여 과정은 참여자들에 의해 아젠다(agenda)까지도 요구될 수 있다. 새로운 제안들도 토론과정에 포함시킬 수 있는 우선순위를 인정받거나 인식될 수 있다.

넷째, 적극적 시민참여인 숙의과정을 거치고 나면 가능한 대안이 무엇인가로 참여자들의 견해와 태도가 변화하면서 참여자들은 모든 참여자들이 일반적으로 만족할 수 있는 공동 이익(common interest)의 관점에서 문제해결에 접근하려고 노력한다.

다섯째, 정보의 상호 교환의 특징이 있다. 상호간 만족할 만한 결과의 질을 낳기 위해서는 지식과 정보를 자유롭게 교환해야 하기 때문에 전문가, 정책결정자, 그리고 참여자들은 정책결정에 정보를 제공할 수 있는 데이터의 능력을 극대화하기 위하여 광범위하게 지식을 확산시키고 자신이 가진 정보를 상대방에게 공개하면서 정보공유가 이루어진다는 점이다.

적극적 시민참여의 공통적인 특징에도 불구하고 위의 유형에서처럼 각 유형이 갖는 참여의 주체나 방법 및 효과의 면에서 서로 상이한 면이 있다. 따라서 공공기관이 정책이나 사업과 관련하여 적극적 시민참여 방법을 이용하고자 하는 경우 시민참여방법의 적용목적, 참여의 대상인 갈등이나 문제의 성격과 내용, 참여주체의 성격과 범위, 공공기관이 지원할 수 있는 인적, 재정적 능력 등을 고려하여 적절하고 효과적인 방법을 선택해야 할 것이다. 적극적 시민참여 5가지 유형이 갖는 특징들을 살펴보면 <표 V-7>과 같다.

&lt;표 V-7&gt; 적극적 시민참여 특징 비교

적극적 시민참여 모델	특징	참여자 성격	장점	단점	적용
규제협상	· 정부 대표와 이해관계자들이 협상으로 규칙 제정	· 이해관계자 대표 (환경단체 등 공익단체, 일반시민도 포함)	· 공익단체 및 일반시민이 정부대표와 동등한 지위에서 참여 · 갈등예방 · 우호적 관계 유지	· 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움 · 타협으로 문제해결(가치갈등에는 부적합)	· 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능 · 이해관계인이 뚜렷이 확인 가능하고 수가 제한적인 경우 적용 가능
시나리오 워크숍	· 일반시민이 지역전문가로 참석	· 대표성있는 일반시민	· 참여자의 대표성 확보 · 지식과 정보가 제공된 시민에 의한 질적 조사	· 다수의 참여자로 인한 낮은 심사숙고성 · 낮은 비효율성	· 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능 · 가치갈등, 이익갈등 모두 적용가능 · 대안선택 가능한 복잡한 문제
시민배심원제	· 충분한 정보를 학습한 일반시민의 대표자가 정책을 결정	· 일반시민 (대표성을 확보한 시민대표)	· 일반시민에 의한 정책결정 · 문제에 대한 면밀한 검토 · 사회적 목표로서의 공공선 추구	· 소수참여로 인한 낮은 대표성 · 결과에 대한 시민 전체의 수용성 확보의 어려움	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용 가능 · 복잡하고 논쟁적 문제에 대한 구체적 선택 필요시
합의회의	· 과학기술적 지식이 필요한 사안에 대한 일반시민이 학습 후 결론 도출	· 일반시민 (지원 후 선발된 시민)	· 과학기술적 정보제공 · 공공선 추구	· 지원자 참여로 대표성 낮음	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능 · 일반시민의 과학기술적 인식, 공론화 필요시 · 복잡·기술적인 논쟁적 사안
공론조사	· 여론조사와 숙의과정의 결합	· 이해관계자 대표 (공공기관, 기술전문가, 업계, 일반시민의 대표)	· 일반시민의 역할 중시(다른 이해관계자 대표와 대등한 역할)	· 합의의 어려움 · 비용효율성 낮음	· 지역적 갈등, 가치갈등, 이익 갈등 모두 적용가능 · 미래 예측이 어려운 복잡한 문제로서 다양한 유형의 선택 가능한 대안이 존재
라운드 테이블	· 특정한 문제에 관해 참여자들이 동등한 위치에서 창의적으로 문제해결	· 이해관계자 대표(공공기관, 일반시민, 환경단체 등)	· 공익단체 및 일반시민이 정부 대표와 동등한 지위에서 참여 · 갈등예방 · 우호적 관계유지	· 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움 · 타협으로 문제해결(가치갈등은 부적합)	· 전국, 지역적 범위 모두 적용가능 · 이익갈등 · 창의적 해결방안 모색이 필요한 경우

주: 박재묵 외(2005), 공공갈등관리의 이론과 기법, p. 299-301내용 재정리.

## 4. 적극적 시민참여에 대한 평가

### 가. 시민참여에 대한 평가

#### 1) 평가 목적

적극적 시민참여에 대한 평가는 공공부문이 정책결정을 할 때 갈등 유발이 인식되거나 갈등잠재력을 파악함으로써 이러한 갈등을 사전에 예방하기 위하여 정책결정 단계에서부터 시민들을 참여케 한 정책이나 사업에 대해 그 과정이나 결과에 대해 평가하는 것이다.

정부정책에 관한 새로운 시민참여 방법이 과연 권장할 만한 것인지, 성과는 무엇이고 문제점과 한계는 무엇인지에 대한 평가가 뒤따라야만 적극적 시민참여 방법은 더욱 견고해질 수 있다. 새로운 시민참여 방법에 의해서 기존의 방법들과 다른 어떤 효과가 발생했는지를 밝혀야 하며, 어떤 조건 하에서 보다 바람직한 결과가 나올 것인지를 이해할 필요가 있다. 이러한 평가와 이해를 축적한 다음에야 주어진 환경에 적실한 창조적인 시민참여 방법을 적용하고 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

미국환경보호청(EPA)에서는 시민참여활동이나 정책에 대한 효과적인 평가를 위해서 시민참여 정책에 대해서 2003년 6월에 발표하였다. 정책의 광의의 목적은 EPA기관이 시민과의 상호작용을 통해 효과성을 달성하기 위해서이다.

#### 2) 평가의 필요성

시민참여에 대한 평가는 시민의 참여를 효율적으로 개선하고 측정도구를 개발하는데 도움을 준다. 시민으로부터 의견을 듣는 것은 전문가를 포함한 더 많은 시민들의 참여를 독려할 수 있는 방법과 EPA 직원들과 시민간의 의사소통 과정상의 문제점을 해결하는데 도움을 줄 수 있다.

성공적인 평가계획은 첫째, EPA는 시민들과 함께 의사결정과정을 논의한

다. 둘째, 시민참여과정에서 더 많은 정보를 인지한다. 셋째, EPA는 체계적으로 학습하고 끊임없이 발전을 위해서 개선한다. 넷째, 시민에 대해서 더 많은 책임감을 갖는 것을 필요로 한다. 평가는 자연스럽게 행동으로 옮겨져야 한다.

### 3) 평가시 고려사항

종합적인 평가과정을 위해서 계량화되고 명확한 산출물을 준비한다. 산출물은 참여자들의 의견이 반영된 것이어야 한다. 시민참여활동의 과정과 내용에 대한 점검을 통해서 결과적으로 기관이 취해야 할 행동이 무엇인지를 결정한다. 일반적으로 시민참여 방안에 대한 평가 틀은 다음과 같은 사항을 고려하여야 한다.

- 주체기준: 서로 다른 분야에서 서로 다른 주장을 가지는 전문가들이 고르게 참가했는지, 가능한 한 연령, 학력, 직업, 지역 등의 기준에서 고르게 객관적인 방법으로 선출된 시민들이 참여했는지, 주최기관은 사회적 공신력을 가지고 합의형성 과정 및 결과의 사회적 파급효과를 높일 수 있는 역량을 가졌는지, 프로젝트 책임자 및 촉진자는 합의형성 주제와 관련된 전문가가 아닌지, 특히 촉진자는 토론과 사회 진행의 전문적 능력을 소유하고 있는지를 평가하여야 한다.
- 과정기준: 관련 참여자들이 해당 주제와 관련된 최신의 정보와 다양한 전문적 견해를 접하고 학습할 수 있는지, 합의형성과정에서 참여자들간의 상호토론을 통해 대립하는 견해가 상호 조정되고 접근할 수 있었는지, 참여자들간의 내부 토론은 공정하고 진실된 것이고 근거를 가진 토론 진행이었는지, 합의안은 합의형성 과정을 통해 그것에 근거해서 작성하였는지, 제기된 모든 주장에 대해 설득력은 있었는지를 검토한다.
- 결과기준: 적극적 시민참여를 통해 만들어진 합의안은 공청회, 설문조사



와 같은 소극적 시민참여 방법에 만들어진 결과물에 비해 질적 수준이 높은지, 합의안은 다른 방법에 의한 결과물보다 사회적 수용성을 갖는지, 합의안 자체를 반대하는 참여자라 할지라도 그것을 받아들이는지, 다른 방법에 비해 비용/산출면에서 보다 능률적인지, 사회적 토론과 합의를 촉진했는지를 평가하여야 한다.

#### 4) 평가 도구

이러한 평가기준을 가지고 평가를 실시할 때 사용할 수 있는 도구로는 전화인터뷰, 무작위 추출을 통한 일대일 면접, 집단회의, 우편조사, 전자메일과 인터넷 조사, 사건과 관련된 상대방의 증언, 사례연구 등을 활용할 수 있다.

## 제2절 적극적 시민참여제도의 운영과 특징

### 1. 미 국

#### 가. 시민 참여를 위한 정책 환경

미국에는 국가차원에서 갈등을 관리하기 위한 적극적(숙의적) 시민참여 부분을 규정한 법은 없다. 다만 법 조항 속에 시민참여 조항들이 녹아 있으며, 이 조항들이 명확하게 적극적 시민참여에 대한 부분을 언급하고 있는 것은 아니다. 적극적 시민 참여는 법에서 논하고 있는 시민참여를 좀 더 확대하고 강화하여 정부정책 결정의 질을 높이고 정부의 반응성과 책임성을 높이고자 하는 통치 패러다임의 변화에서 시민참여 유형과 매뉴얼이 개발되어 실시되고 있는 것이다. 아래는 연방정부와 주 정부차원에서의 시민참여 조항들이다. 이러한 조항들에 근거하여 적극적 시민참여가 확대 실시되고 있는 것이다.

### 1) 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act of 1996)

행정분쟁해결법은 연방정부기관으로 하여금 종래의 값비싸고 대결지향적인 분쟁해결방식을 지양하고 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution) 기법 사용을 의무화한 법으로 각 기관의 고위관료를 분쟁해결전문가(Dispute Resolution Specialist)로 임명하고 화해(conciliation), 조정(mediation), 합의촉진(facilitation), 사실확인(fact-finding) 등의 ADR 방식을 적극 활용할 것을 규정하고 있다. 아울러 분쟁해결전문가를 포함한 다른 관료들에게 정기적인 훈련프로그램을 마련해 협상, 조정, 중재를 비롯한 ADR 기법을 교육시킬 것도 명문화하고 있다. 특히 다음과 같은 경우와 연계해 적극적으로 ADR의 활용 여부를 검토해야 한다고 규정하고 있다.

### 2) 협상에 의한 법규제정법(The Negotiated Rulemaking Act of 1996)

협상에 의한 법규제정법은 정부가 규제관련 법규를 최종적인 제안형태로 만들기 이전에 그 법규에 의해 영향을 받을 것으로 예상되는 이해당사자들을 참여시킨 가운데 합의를 형성하려는 자발적인 과정에 관한 법이다. 정부도 이해당사자 가운데 하나로서 참여하게 되지만 협상에 의한 법규제정위원회의 구성과 공지, 이해관계자로부터의 위원회 참여 신청, 위원회 운영 및 종결 등과 관련된 제반 행정사항들에 대한 지원조치를 담당한다.

### 3) 정부직무성과결과법(Government Performance Results Act of 1993("GPRA"))

정부직무성과결과법은 1993년에 제정되었다. 제정 당시 시민참여에 대한 논쟁 분위기가 확산되었다. GPRA는 주 정부의 능력에 대한 시민들의 신뢰, 공공성에 대한 책임을 높이기를 원했고 주 관리자들은 프로그램 결과와 서비스 질에 대한 정보를 제공하였다. 그리고 더 많은 객관적인 정보를 제공함으로써 의회의 정책결정의 질을 높이기를 원했다<sup>71)</sup>. 현재 대부분의 기관들은

시민과의 더 밀접한 관계를 강조하면서 투명성, 책임성을 갖고 계획을 집행한다. 그러나 정책결정 과정에 시민의 영향을 더 많이 반영할 수 있는 실제적인 절차적 변화는 거의 없다.

#### 4) 국가환경정책법(The National Environmental Policy Act("NEPA"))

국가환경정책법은 1969년에 통과되었다. 기관은 연방과 주정부와 그리고 관심있는 시민과 사조직과 협력해서 작업하기를 지시한다. 시민이 정기적으로 특별한 의제설정 과정에 참여할 수 있는 분야는 협소하다. 그러나 법정에서 환경영향진술서(Environmental Impact Statement(EIS))는 제안된 프로젝트의 환경적 영향에 관한 정보를 시민들에게 제공해야 하고 정책개발에 시민들을 참여시켜야 한다고 판결하였다.

#### 5) 전자정부법(The E-Government Act("EGOV"))

인터넷 상에서의 규제관련 시민참여를 위한 요청과 정보 활용의 팽창을 확산하고 2002년에 전자정부법이 제정되었다. 더 광범위하게, EGOV 법은 정보기술의 발전에 따라 정부에 대한 시민참여 기회 증대를 추구한다.<sup>72)</sup> EGOV 는 또한 정부기관간의 협조 증대를 추구하고 온라인 도구를 사용함으로써 정책결정자에게 질 좋은 정보 제공을 촉구한다.<sup>73)</sup>

#### 6) 실행 가이드라인

법적 기반 외에도 대부분의 주 정부기관은 더욱 특별한 실행 관련 가이드라인을 개발해 오고 있다. 주택 도시개발부(Department Of Housing And Urban Department)는 “시민참여(Citizen Participation)”가이드라인이 있다.

71) OMB. Government Performance And Result Act(1993).

72) E-Government Act of 2002, Section 2(b)(2)

73) Housing and Urban Department Regulations, Title 24 CFR § 570.431

가이드라인은 시민고지라든가 이용 가능한 정보 제공, 공청회 등의 내용을 담고 있다.

국가공원서비스(National Parks Service)는 “지도자 명령(Director’s Order)”(DO-75A)이라는 제목 하에 시민과 정부간에 협력적 관계를 고무하는 “시민계약과 공공참여(Civic Engagement and Public Involvement)”<sup>74)</sup>항이 있다. DO는 정부 계획과 프로그램을 개발하기 위한 틀과 근본적인 기초에서 시민을 참여시킴으로써 시민들의 정책에 대한 기여도를 새롭게 추구한다.<sup>74)</sup> 명령은 크게 시민참여 계획 과정, 교육프로그램, 시민참여 철학을 제도화하기 위한 노력들을 지시한다. 그리고 성공적으로 시민참여를 할 수 있는 틀을 제공하기를 명령하는데 적극적 시민참여 과정을 통해 결과적으로 관료의 행정적 책임감을 갖게 한다.

## 나. 사례 분석

### 1) 오하이오주 소각장 설치에 대한 주민 투표<sup>75)</sup>

1976년 의회는 전국적으로 산출되고 있는 도시와 산업 쓰레기를 생산하고 처리하며 저장, 폐기를 규제할 수 있는 자원보전복구법(RCRA)을 제정하였다. 자원보전복구법에 따라 위험물 쓰레기를 처리하고 저장하거나 폐기하기 위한 시설을 설치하기 위해서는 연방환경보호청(U. S. EPA<sup>76)</sup>)이나 권위 있는 국가정부기구의 허락을 받아야만 한다. 국가정부기구의 허락을 받는 동안 주나 연방기구는 쓰레기 시설을 설치할 지역의 주민들에게 이와 관련한 계획을 이해하고 있는지 그리고 주민들의 생각과 의견을 표출할 수 있는 기회를 제공하는 시민참여의 장을 마련하여야 한다.

74) United States Department of The Interior, National Park Service. Director’s Order #754:Civic Engagement and Public Involvement(November 14, 2003).

75) EPA WORK ASSIGNMENT NUMBER 96-5Q00.0

76) The United States Environmental Protection Agency.

가) 시설설치에 대한 개요

오하이오 기술회사(Ohio Technology Corporation, OTC)는 Ashland Troy Township지방에 위치한 오하이오 Nova지역에 위험쓰레기와 중금속물을 처리할 수 있는 소각장 시설을 건설하겠다고 제안하였다.

1987년 OTC는 그 지역의 280에이커의 농지를 매입하였는데 이 농지는 Ashland시로부터 북동쪽으로 12마일 그리고 Nova지역으로부터 동쪽으로 1마일 떨어진 township 791가 었다.

Nova의 물 저장소는 매각된 농지의 남서쪽에 위치하고 있었고 280에이커 중 40에이커가 Nova지역에 소속되어 있는데 소각장 시설을 위해 사용될 처지였다.

제안된 소각장 시설은 IT회사에 의해 개발된 하이브리드 열처리시스템이라 불리는 소각로 건설을 포함하였고 시스템은 다양한 탄소쓰레기를 폐기하기 위한 운전식 소각로로 디자인되었다.

Nova 지역에 설치될 소각로는 일반 위험물 쓰레기와 폴리프롬화 비페닐(Polychlorinated Biphenyls, PCBs, 공해물질) 양쪽을 소각할 수 있도록 제안되었다.

제안된 OTC 소각장 시설에 가기 위해서는 township 791가를 거쳐야 하고, 시설에 출입하는 트럭들은 쓰레기 드럼통이나 액체 쓰레기를 3천에서 5천 파운드를 싣고 다닐 것이었고, 하루 평균 8대에서 12대가 매일 소각장 시설로 진입해야 한다.

나) 규제행정기관

소각장 시설을 운영하고 건설하기 위한 시설 설치와 운영 관련 허가를 얻기 위해서는 OTC는 오하이오 환경청(Ohio Environmental Protection Agency, OEPA)과 미국 환경청에 허가신청서를 제출하여야 한다. OTC가 위험쓰레기와 PBCs를 동시에 소각할 수 있는 시설을 설치하기를 원하기 때문에 미국 환경청의 허가는 자원보전복구법(RCRA)과 중금속물질통제법

(TSCA<sup>77)</sup>) 두 법에 따라야 한다. 자원보전복구법은 위험쓰레기 소각을, 중금속물질통제법은 PBCs를 포함한 쓰레기 소각을 위한 규정을 다루고 있다.

#### 다) 지역에 대한 정보

Troy Township에 위치한 Nova지역은 시골로 대략 인구 200명 정도이다. 인구의 50%는 Full-Time 농부이고 나머지는 다른 지역에서 직업으로 갖고 있으면서 농사를 짓는 Half Time 농부이다. Nova 지역 주민들은 도시화에 흥미가 없고 몇 세대를 노바에서 거주했다는 자부심이 컸다. 몇몇 주민들은 더 맑고 깨끗한 공기를 찾아 떠나는 경우도 있었다.

Troy Township은 인구 450명으로 세 명의 피신탁인(trustee)과 한 명의 회계사(clerk)로 구성된 위원회에 의해 통치되었다. 행정도 Township 고충처리 지역소위원회(zoning commission)와 지역위원회(zoning board)를 구성하고 있다. 고충처리 양 위원회는 Township 피신탁인에 의해 임명된 5명의 지역 주민으로 구성된다.

#### 라) 지역주민의 갈등 진행 과정

Nova 지역에서, 제안된 시설을 둘러싼 주민참여에 대한 정보는 지역집단을 통해 수집하였다.

지역 주민의 인터뷰에 따르면, 제안된 시설에 대한 관심과 이해관계는 1987년 OTC가 농지를 매입했을 때 시작되었다. OTC가 농지를 매입하자마자 지역주민들은 소각장 시설 설치 계획에 대해 들었고, 소각장 시설의 잠재적인 영향에 대해 관심을 가진 Nova지역 주민들은 1987년 7월에 Nova의 알권리(Nova's Right to Know)를 주장하면서 시민집단을 형성했다. 집단의 목적은 관련 시설에 대한 오하이오 기술, 국제적 기술, 그리고 지역, 연방, 주정부 기구로부터 정보를 수집하는 것이었다.

---

77) The Toxic Substance Control Act of 1976.

1987년 9월 집단은 Nova지역의 범위를 넘어 더 광범위한 집단의 기반을 갖기 위해 그들의 이름을 STOP IT("IT"은 IT Corporation으로 시설을 제안한 운영자)으로 변경하였다. STOP IT은 한명의 지휘자(director), 세 명의 의장(chairperson) 그리고 한명의 집행위원(committee)에 의해 관리되었다. 집단의 회원은 대략 400명 정도였다.

STOP IT의 활동은 연방입법기구와의 미팅, 국내외 환경집단과의 공동작업, 회원들과 다른 이해집단들에게 이와 관련한 정보를 확산하면서 Nova 지역에 정보센터를 설치하였다. STOP IT의 목표는 허가와 관련한 협상 자체를 원하지 않았고, OTC에 대한 어떠한 허가도 원하지 않으면서 소각장 설치에 대한 원천 저지를 원했다. STOP IT는 고도로 조직화된 집단을 구성하였고 소각장 설치 저지에 대한 다양한 활동들을 수행하였으며, Ashland 지방과 그 주변 지방에 대해 그들의 입장에 대한 지지를 확보해 나가는 역할을 했다.

1988년 8월 STOP IT 집단의 네트워킹 활동은 Ashland, Parma, Wellington 등 다른 지역에서 STOP IT 강령을 규정하게 만들었다.

미국 환경보호청이 1988년 5월에 OTC에게 허가와 함께 소각장 시설의 신축을 허락했을 때, 미국환경보호청은 STOP IT 집단에 의해 거국적으로 조직화된 400통의 항의전화를 받았고 미국환경청은 각 전화항의에 서면으로 대응하였다.

#### 마) 갈등의 주요 주체

1987년 8월, 소각장 시설의 근처에 거주하는 주민들은 오염방지 시민들(Citizens Against Pollution, CAP)이라 불리는 시민집단을 형성하였고, Nova에 시설을 설치한다는 소식은 지휘자와 피신탁인이 시민집단을 형성하도록 자극하였다. Huntington, Ohio에 사무실을 둔 집단은 Sullivan, Nova, Hoerville, Medina, Ruggles 등 근처 지역의 대표자들을 구성하였다. CAP의 중요 이슈는 소각장 시설 설치였다. 지구적 생태철학을 갖고 있는 CAP 대표자들은 소각장 시설의 효과에 대한 적절한 평가가 이루어지기 전까지 시설

설치를 유예하기를 원했다.

제안된 소각장 시설의 두드러진 특징 중의 하나는 Amish 정착민과의 근접이었는데, Lodi와 Ashland 정착민들이 소각장 시설과 가장 근접해 있지만, Amish 정착민들은 소각장 시설 운영자에게 포획된 상태여서, 1988년 4월 Ohio와 이해집단에 의한 기자회견시 Amish 지역의 위원장은 Columbus로 여행을 떠났고, STOP IT 지지자들만으로 기자회견을 수행하였다. 기자회견의 목적은 시설 설치 반대에 Amish 지역 주민 4천여 명에게 서명을 받는 것이었다. 기자회견장에는 OEPA, U.S. EPA, 오하이오 위험쓰레기 시설 설치 위원회, 연방과 주 정부 관료대표자가 참석하였고, 기자회견은 Chicago Tribune, U.S.A. Today, New York Times에 의해 보도되었다.

#### 바) 갈등의 주요 요인

지역 주민들에게 소각장 시설 설치에 대해 강력한 반대를 유발하는 요인은 첫째, 제안된 시설에 대한 신뢰 부족과 제안된 시설이 주민들의 삶의 질에 미칠 영향, 지역적 차원에서의 환경적 문제, 그리고 지역부지 선정에서의 부적절성, 제안된 시설의 안정성 등에 의문이 제기되었고, 이에 대한 정부 관료들의 빈약한 대응과 정책결정 과정에 대한 제한된 주민의 참여가 주요 요인들이었다.

#### 사) 갈등해결을 위한 적극적 시민참여

이와 같은 시민집단의 활동은 모든 지역에서 제안된 프로젝트에 대한 지각을 확산시켰고, 1988년 4월 Troy Township 피신탁위원회는 주민들에게 투표를 실시하였고, 응답자들의 94%가 소각장 시설 설치에 대해 반대하였다. 소각장 시설 설치에 대한 반대가 광범위하게 알려졌고 공표화되었지만, 또한 지역 내에서는 OTC 사업에 대해 지지하는 근거도 없지 않았다. 신문보도에 따르면, 시설 설치에 대한 찬성도 있었지만, 설치반대의 강력한 분위기 때문



에 지지자들이 그들의 의견을 표출할 수 있었다고 보도하였다.

이와 같은 주민 투표 결과가 정치권의 관심으로 이어졌는데, 지역주민들의 탄원서에 반응을 보인 미국 상원의원 Howard Metzenbaum, John Glenn, 하원의원 Don Pease 등 여러 의원들이 소각장 설치에 대해 반대 입장을 취하였고, 소각장 시설이 위치할 Cleveland 시장 또한 반대 의사를 표명하였다. 결국 정책결정과정에서의 시민참여 결과에 따라 OTC에 의한 오히려 Nova 지역에서의 위험물 쓰레기 소각장 설치는 이루어지 않았다.

## 2) 환경규제에 대한 협상에 의한 법규제정<sup>78)</sup>

수많은 연방정부기구는 다수의 이해관계자들과 연계되어 있으며 자원관리 의사결정에 있어서 국민의 적극적인 참여를 유도하는 합의구조를 형성한다. 토지관리부(bureau of Land Management)에서는 “의사결정에서의 시민참여”구조를 가지고 있다. 점점 정부의 의사결정과정에 시민들의 참여에 대한 요구가 증가되고 있기 때문에 천연자원 관리에 밀접해 있는 주와 연방기구 분야에서는 “시민의 참여”가 중요한 기준이 된다. 그러나 시민참여의 질이나 범위, 그리고 시민으로부터 제공받은 정보를 유용하게 가공할 수 있는 기관의 능력은 아직 없다.

협상에 의한 법규제정은 환경규제에서 일반적으로 사용되는 하나의 과정이다. 법규제정은 광범위한 의회 법률 주 정부의 상황에 맞게 특별한 규제로 전환시키는 과정이며 행정절차법(Administrative Procedure Act) 하에서 실행한다. 행정절차법은 주 정부기관과 이해당사자들에게 규제와 관련한 데이터, 견해, 논의(arguments)를 통해 협상에 의한 법규제정에 참여할 수 있는 기회를 주어야 한다고 규정하고 있다. 주 정부기관은 이러한 시민참여에 대해 반응하여야 한다. 시민참여를 향한 요구들은 협상에 의한 법규제정을 속의 민주주의를 위한 장치로서 더욱 확고하게 만들기 때문이다.

78) Deliberative Democracy Consortium(2004), Deliberative Democracy Consortium Discussion Paper.

최근 시설설치와 관련하여 실패한 규제로서 의미 있는 시민참여가 있었다. Yellowstone 국립공원 근처에 설상차 진입을 둘러싸고 미국 내무부(US Interior Department)에서 공청회 기간 동안 이의신청을 제기한 사례이다. 360,000명을 대상으로 이메일을 통해 조사한 결과, 80%가 공원에 설상차 진입을 지지하였으나 당국이 국립공원 내 설상차 접근을 제한한 것이다. 이에 대해 대다수의 시민들은 정부기관의 정책결정권에 대해서 이의를 제기하였다. 정부 기관의 정책결정이 시민의 투표로 결정되지 않았다는 사실을 간접적으로 보여준 사건인데, 시민들은 정부의 정책이 협상에 의한 정책결정으로 이루어지지 않았다는 사실에 심한 소외감을 느꼈다. 국립공원 근처 설상차 진입과 관련한 공청회 기간은 공공의 견해를 조사할 수 있을 만큼 구조화되어 있지 않았고 그러한 부분에 대한 통보도 없었다. 이러한 상황에서 시민을 대상으로 의견제시를 구조화한 숙의민주주의 방식을 통해 정책을 결정하였다면 정부 정책과 기관의 가치를 높이는데 훨씬 더 기여할 수 있었을 것이다.

현재, 많은 정부 포털 규제사이트는 법규 제정을 온라인으로 진행하고 있으며, 정보화르네상스처럼 시민사회도 법규제정에 숙의적 측면을 강조한 시민참여 방안들에 대해 중요한 제안들을 제시하고 있다. 미래의 숙의적 토론 과정은 주 정부 기관의 법규제정과 정책결정 과정에 더욱 밀접하고 실질적인 부분이 될 것이다.

### 3) 뉴욕 도시 재건을 위한 공론조사<sup>79)</sup>

정책결정의 기획단계에서부터 공동체 참여를 설계하게 된 근거는 “물리적인 환경의 손실이 사회, 경제적으로 더 큰 손실을 가져올 수 있다는 것”을 깨닫게 됨으로써 설계와 기획의 중요성을 재인식하게 되었다. 이러한 기획은 종종 투입과정이나 제안서 제출과정에서 공동체와 논쟁을 일으키는데 숙의 과정에 반드시 포함되어야 하는 것은 아니다. 따라서 공공부분의 참여의 중

79) Deliberative Democracy Consortium(2004), Deliberative Democracy Consortium Discussion Paper.

요성이 약화된다.

숙의과정으로써 계획단계에서의 전형적인 방법은 포럼으로 워크숍, 공청회, 전문가 회의 등이 있다. 더 폭넓게는 의견교환(환류)의 과정과 시민의 제안서 제출 그리고 개인의 증언 등도 포함될 수 있다. 이러한 포럼은 반드시 필요한 것은 아니고 제안서에 있어 민감한 부분이나 염려되는 부분을 논하는 공공토론의 장이다. 공공토론의 장은 실질적인 참여의 방안으로 사용된다. Sherry Arnstein는 공공의 참여로서 “시민의 힘 또는 과정의 통제”라는 용어로 시민참여를 서술하고 있다. 그녀는 급격한 정보의 변화, 갈등의 증폭, 공동체 의식의 약화, 시민의식의 대두, 결과에 대한 국민의 관심 증대 등이 시민참여를 대두시킨 것으로 보고 있다. 이것은 민주주의의 지지자들이 충분한 숙의과정을 거치면서 달성되어야 하는 것을 단시간에 시민의 의무로서 시민의 참여를 강화시키는 계기가 되었다.

숙의는 참여계획에 포함될 수 있으며 시민들이 계획의 목표를 알 수 있는 과정이며 계획과정에서 발생할 수 있는 갈등을 조정하는 과정이다. “정책 활동에 있어서 가장 중요한 과정”으로써 인식되면서 기획과정에 큰 기여를 하고 있다. 이러한 과정은 최종제안서를 제출하기까지 계획자들과 시민들이 상호 정보를 교환하는 대화과정에서 사업에 대한 이해를 높이게 되고 계획과 시설 설치에 있어 주의를 기울이고 시민의 행동 변화를 이끌어내는데 기여한다.

2001년 9월 11일에 붕괴된 세계무역센터의 복구는 뉴욕에서 숙의 기법을 거친 공론조사의 대표적인 예이다. Manhattan 개발기구와 뉴욕 행정부 그리고 AmericaSpeaks의 지지자들과 함께 Manhattan 재건을 위해 시민동맹이 조직되었다. “도시에 대한 경청”은 16acre(면적단위)를 재개발하는데 뉴욕 인근에서 생활하는 시민들의 삶을 고려해야 한다는 주장에 따라 구성된 프로젝트이다.

맨하튼 재개발을 위해 시민동맹이 참여하면서 제출된 제안서를 평가하기 위한 공론조사가 개최되었다. 처음 공론조사는 2002년 7월 20일 개최된 맨하튼 중심부에 Jacob Javitz Center에 4,000명의 사람들이 참석하면서 시작되었

다. 이 공론조사는 “21세기 무역회의”라는 주제로 도시의 재개발을 위해 전문가들이 모여 재개발장소를 논의하기 위한 자리였다. 제안서는 공론조사를 거쳐 사업계획이 수용되고 행정당국으로 넘겨져 구체적인 개편을 단행하였다. 2003년 1월 초 LMDC와 당국의 논의 끝에 맨하튼 재개발의 계획이 완성되었다. 재개발은 세계무역센터를 새로운 건축기술로 재탄생하도록 적절한 공간배치와 새로운 구조 그리고 격자 거리와의 조화 등 모든 관계자들이 “24시간 공동생활”을 하면서 이루어낸 결과였다. 주거와 상업의 목적을 두루 갖춘 문화와 재창조의 묘미를 제공하고 환경의 영향을 살린 구조로 뛰어난 건축양식을 보여주었다.

사업 계획단계에서부터 시민의 적극적인 참여가 증가하면서 시민들의 잠재적인 가치가 기획과정 속에 그대로 반영되는 기회제공은 물론 정부당국인 연방도로부, 교통부, 토지관리부 등의 기구들이 숙의과정을 통해 시민과의 협력관계를 형성시키는 좋은 계기가 되었다.

#### 다. 정책적 함의

미국에서 실시했던 위의 3가지 숙의적 시민참여 사례는 시민과 정부간의 새로운 형태의 상호접근을 제안하고 있는 것이다. 사례를 통해 향후 숙의적 시민참여를 활성화시킬 수 있는 점들을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 정책결정 초기에 시민을 참여시키는 것이다. 중요한 결정이 이미 다 나와 있는 상태이거나 시민들의 가치나 우선권을 반영하지 않은 정책결정안은 시민들을 정부로부터 소외시키는 가장 빠른 방법이다. 목표에 문제가 없는지와 같은 의제설정에서부터 시민을 참여시켜야 한다는 점이다. 시민에 의해서 정의된 경제적 유인, 교육훈련, 서비스 등을 의제설정 시부터 논의하여야 하는 것이다.

둘째, 참여를 행동으로 연결해야 한다. 숙의의 규정은 권한이 부여된 참여로 규정되어야 한다. 참여는 기관의 정책결정에 영향을 미치고 책임성을 강

화시킨다. 오늘날의 정치에 대한 불신에서, 시민들은 참여를 흉내만 내는 것을 받아들이지 않을 것이다. 시민들은 그들에게 중요한 것이라고 생각되는 것에 대한 결정에서 진정한 참여, 의견이 정확히 반영되기를 원한다.

셋째, 가치를 측정할 수 있는 도구를 개발하여야 한다. 적극적 시민참여를 주장하는 사람들은 질과 영향, 그리고 숙의에 영향을 미치는 것들을 측정할 수 있는 도구에 한계를 느낀다. 경제적, 정치적, 시민가치, 기여와 같은 부분에서 숙의를 해야 할 때 이러한 문제들이 부각된다. 좀 더 구체적이면서 가치 부분을 측정할 수 있는 도구의 개발은 적극적 시민참여를 활성화시키는데 기여할 것이다.

넷째, 지속적 참여를 위한 수단을 제공해야 한다. 많은 도시들이 적극적 시민참여 과정에서 발생하는 문제들을 확인한 후 부족했던 부분에 대한 장치들을 보완하려는 노력보다는, 단지 다른 곳에서 수행했던 적극적 시민참여를 벤치마킹하는 과정에 있다. 직접적인 집행과정에서 문제가 발생했을 때 시민참여를 지속할 수 있는 장치 개발은 시민참여의 목적뿐만 아니라 비전과 동기를 확신시켜 줄 것이다.

마지막으로 적극적 시민참여가 아직까지 정부의 정책결정을 위한 수단으로 법적으로 보호받지 못하고 있다. 단지 시민의 참여 기회를 성장시키는 제한된 의미로만 사용되고 있다. 민주주의는 국민들에게 숙련된 정보를 제공하는 것이 아니라 국민에게 절차를 제공하는 것이라고 주장한 알렉산더 토크빌의 주장처럼 시민들에게 정부 정책결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 제공할 수 있는 실질적인 법적 보장은 민주주의를 한 단계 성숙하게 하는데 충분히 기여할 것이다.

## 2. 독 일

### 가. 시민 참여를 위한 정책환경

#### 1) 행정절차에 의한 갈등예방 : 계획확정절차 및 정보공개제도

계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)란 지역적으로 큰 의미를 갖는 대규모 계획수립 시 계획확정에 필요한 정보를 공개 및 공유하고 이의사항이 제기될 경우에는 제한 없이 논의를 진행하는 행정절차를 통해 갈등을 예방하는 것으로 주민의견수렴 절차는 크게 2단계로 이루어진다. 첫 번째 단계는 청문회를 통한 의견수렴으로 대규모 건설계획을 가진 지방자치단체가 기본계획안을 마련해 주민에게 공고하고 청문회를 실시하는 것을 말한다. 두 번째 단계는 청문회 결과와 전문기관의 사전조사를 통해 마련된 계획안 초안에 대해 주민의견을 다시 한 번 수렴하는 것으로 만일 이의제기가 있을 경우에는 제한 없이 논의를 진행한다는 특징이 있다. 2단계를 걸쳐 주민의견이 수렴된 계획안은 지방의회의 심의 및 표결을 거쳐 최종 확정된다. 계획확정절차는 대규모 도시계획의 확정 이전에 이해관계인의 참여를 보장하고 있어 갈등을 사전에 예방할 수 있다는 측면에서 긍정적이다. 계획확정절차는 절차적 중립성을 담보하기 위하여 계획확정기관과 청문절차의 주재기관을 분리하고 있다.

#### 2) 연방건설법전

##### 가) 형량원칙 적용에 의한 사전 갈등 예방

독일의 건설법은 건설상세계획을 수립할 때 형량원칙(Abwagungsgebot)에 따라 다양한 이해관계를 사전에 조정해 갈등을 예방하도록 규정하고 있다. 도시계획수립 시 도시계획으로 인하여 달성되는 공익과 그 과정에서 침해당하는 사익 간의 충돌이 발생하는 경우 이를 비교하여 조화로운 결정을 내리도록 하는 법원칙이 형량원칙이다. 형량원칙을 적용함으로써 절차적 정

의를 확보할 수 있고 그 과정에서 갈등의 사전 예방이 가능하게 된다.

#### 나) 주민 참여

자치단체가 건설기준계획의 수립이나 변경에 관한 결정을 내린 경우 곧바로 주민에게 그 정보를 제공하고 그에 대한 의견을 제시할 수 있게 한다. 이를 통하여 행정정보의 공개를 강화하고 주민도 초기계획에 대해 이의나 제안을 제시할 수 있게 된다. 연방건설법전 제3조는 2단계의 주민참여 절차를 규정하고 있다. 첫 번째 단계는 사전적 주민참여이고 두 번째 단계는 공식적인 주민참여이다.

#### 3) 교통포럼

독일 하이델베르크 시의 교통정책 결정과 관련해 활용되는 지방자치단체 수준에서의 주민참여제도이다. 1991년에 당시 시장이었던 Beate Weber의 주도로 만들어졌고 초기에는 116개의 그룹이 참여했으나 현재는 180개 그룹이 교통정책안을 개발하는데 참여하고 있다.

교통포럼의 가장 큰 목적은 자치단체와 시민, 전문가가 포럼에 참여하여 시의 교통발전계획을 논의하고 최종안을 시의회에 제안하는 것이다. 이를 위해 가장 먼저 교통모범안을 작성하고 그에 따라 세부교통계획안을 작성한다. 그 과정에서 교통관련 정보를 수집하기도 하고 다양한 그룹 간에 토론을 벌이기도 하면서 지역교통정책에 대한 시민협력모델을 개발하는데 중점을 두고 있다.

#### 나. 사례 분석

##### 1) 이동통신사의 송신설치 선정을 위한 라운드테이블<sup>80)</sup>

바덴-뷔템베르크 주의 모델 프로젝트로서 이동통신 안테나 시설을 설치하

80) 국무조정실(2005), 주요국의 갈등관리 시스템조사·연구, pp. 70-79.

기 위한 지역 선정과정을 둘러싸고 벌인 지역주민과 주 정부와의 갈등을 적극적 시민참여 방식인 라운드테이블을 활용하여 해결한 사례이다.

휴대폰으로 전화를 하는 것은 비즈니스 분야에서뿐만 아니라 개인생활에서도 아주 중요한 생활의 일부분이 되었다. 지속적으로 증가하고 있는 휴대폰 사용으로 인하여 이동 통신사가 송신 시설을 설치할 장소를 선정하면서 지역 주민들과 마찰을 겪는 일은 쉽게 찾아 볼 수 있다. 이동통신사와 지역 공동체의 협력 관계가 지난 몇 년간 개선되었지만 여전히 지역선정에 있어서는 갈등이 끊이지 않고 있다.

#### 가) 사업배경

한 이동 통신사는 발링엔 주변의 엔딩엔과 에르징엔에 송신 시설을 설치할 계획을 세우고 있었다. 이동통신사의 계획과는 반대로 두 지역은 시민단체를 구성하고 시위를 벌였으며 두 지역 의회 모두 그 지역에 송신 시설을 설치하기를 거부했다. 여기에는 각 지역마다 이유가 있었는데, 에르징엔의 경우 새로운 지역 선정의 필수성에 대해 확신이 없었고, 엔딩엔의 경우에는 송신기 이외에도 다른 추가적인 시설들이 설치될 것을 우려하고 있었다. 수많은 지역 주민들과 주민단체 대변인들은 이 지역 선정에 대해 정보도 충분히 받지 못했다고 주장하였다.

이동통신사와 두 지역의 시민 대변인과 지역 회장, 그리고 건축 행정부서, 부동산 담당부서와 사전 대화를 시도하였다. 기본적으로 모든 당사자들은 공동으로 다른 지역을 알아 볼 것을 희망하고 있었고 무엇보다도 시민단체와 이동 통신사 사이에 갈등은 이미 격화되어 있었다. 이동 통신 송신기가 건강에 좋지 못한 영향을 끼친다는 이유가 갈등의 원인이었다.

#### 나) 갈등해결 절차

우선 갈등의 원인을 분석하기 위해 진행자는 여론형성을 위한 정보 전달 행사와 중재 절차가 혼합된 방식을 모든 당사자의 동의 하에 제안하여 수용



되었다.

#### (1) 정보 전달 행사

정보를 전달하기 위한 행사에서 두 지역의 주민들은 이동통신 송신시설에 관련한 정보를 얻게 되며 기술적으로 대체가능한 지역에 대해 토론했었다 전문적인 질문에 대한 답변을 들을 수 있었고 우려되는 문제와 안전에 관한 내용도 토론했었다. 전문가들이 초대되어 전파가 건강에 미치는 영향과 설치 계획 그리고 통신기술에 대해 답변해 주었다.

#### (2) 공공정보 전달 행사

두 지역의 대표자들, 주민단체의 대변인과 이동 통신사 그리고 지역행정부가 지휘를 맡아 짧은 진행회의 이후에 총회에서 이루어진 질문들에 대해 토론했었다. 전문가와 대변인 사이의 의견이 팽팽히 맞서기도 하였고 전문적인 내용과 관련된 토론이 열띤게 진행되기도 하였다. 관련 당사자들은 결국 중재절차 회의에서 엔딩엔과 에르징엔 이외의 다른 지역을 찾기로 결론을 내렸다.

#### (3) 중재절차

중재 절차의 목표는 라운드테이블에서 새로운 지역을 찾는 방법을 마련하는 것이었다. 약 6주간 4번의 회의가 열렸으며 매번 관련 당사자측의 2명의 대변인이 참석하였다. 첫 번째 회의에서 참가자들은 ‘그라운드 룰’에 동의하였다. 이 규정에는 앞으로 어떤 방식으로 일을 진행해야 할지 포함되었다.

다음 두 번에 걸친 회의에서 그들은 송신기가 세워질 지역을 평가하고 비교하는 단계를 개발하였다. 이와 연계하여 그들은 가능한 대체 지역의 정보를 취합하였다. 최종적으로 통신 기술상 적정한 지역, 주민입장 예측, 전파발생의 최소화, 부지의 사용, 시설 설치시 경제성, 도시계획에 대한 부합성과 같은 평가 단계가 마무리 되었다.

#### (4) 라운드테이블

절차의 투명성을 높이기 위하여 라운드테이블에는 관심이 있는 사람들 모두가 입장할 수 있도록 하였다. 이 회의에서는 절차의 진행에 대하여 주민들이 정보를 얻을 수 있었으며 대체 지역의 선정과 관련한 정보도 얻을 수 있었다. 이때 이동통신사는 통신 기술상 적정한 지역과 그렇지 않은 지역을 제안했다. 라운드테이블의 일원들은 지역과 관련하여 항목을 준비하고 평가하여 가장 적절한 지역을 선택하였다. 이와 함께 지역 주민들은 라운드테이블 회의 참석자들에게 그들의 작업에 대하여 질문하였고 각각의 대체 지역에 대해 토론하였다.

#### 다) 라운드테이블 회의 결과 반영

절차의 결과는 발링엔 시와 지역 의회 그리고 기술 위원회에 전달되었다. 두 지역의 지역 의회는 이 제안을 받아들였고 통신사는 이 결과를 지속적인 송신기 설치 프로젝트 계획에 적용하기로 했으며 발링엔시와 새로운 계약이 법률상 유효하게 되면 다시 그전 지역으로 복귀하는 것으로 하였다. 이 절차는 진행자들이 마무리 평가를 했으며 문서로 작성하였다.

#### 라) 성공요인

라운드테이블이 열리는 동안 진행자들은 내용적인 준비와 언론홍보 작업을 동시에 수행하였다. 모든 회의가 이루어진 후에는 언론을 통하여 내용을 공개하였다. 이 공개내용은 참가자들이 합의하여 이루어졌으며 이와 함께 다른 지역의 신문에도 전달되었다. 라운드테이블 회의 시작과 종료시에 바덴 뷔템베르크 사회부는 프로젝트 당사자로서 언론배포용 내용을 정리하였고 이 문서에 모델 프로젝트의 배경과 목표, 참가자와 결과, 그 밖의 안내사항 등을 자세히 기록하여 정리 보관하였다.

## 2) 하이델베르그의 적극적 시민참여 교통포럼<sup>81)</sup>

### 가) 교통포럼의 연혁

적극적 시민참여 모델로서 1991년 3월 하이델베르그 시장인 Beate Weber가 창시하였으며 이에 따라 주민이 시정에 참여하는 모델이 개발되기 시작하였다.

1991년 3월부터 1993년 6월까지 자발적 참여모델인 교통포럼이 완성되었는데, 1991년 정부에 대한 문제의식을 가지고, 1992년 초에는 포럼을 위한 기준과 척도를 개발하고, 1992년 여름에 목표설정과 필요 사항에 대한 규정을 만들었으며, 1992년 가을과 겨울에 목표에 대한 다른 도시의 조정사례를 검토, 1993년 봄에 사회적 해결 및 교통문화에 관한 규정을 만들고, 1993년 여름에 교통모범(조치-추천)을 규정하였다. 지금도 15년에서 30년에 걸친 장기 계획을 세우고 있으며, 계속적으로 시민참여모델을 강구하고 있다.

### 나) 적극적 시민참여 모델로서의 교통포럼

시민참여 모델로서의 교통포럼의 구성은 모든 시민을 위한 시민모임, 조직화된 지역그룹의 대표자 또는 대리인의 모임인 교통포럼, 교통포럼의 회의를 계획하고 준비하는 추진관리 및 전문추진단이 있다.

추진관리 및 전문추진단의 멤버 구성은 추진의장 1인, 하이델베르그 전철, 지하철 및 버스조합의 행정부 3인, 교통포럼 3인, 전문가 1인 내지 3인, 평가자 내지 자문 1인, 조서 작성자 1인이다.

추진관리 및 전문추진단의 과제는 교통포럼이 적절히 목표에 도달할 수 있도록 계획하고 조절하며 통제하는 것이다.

### 다) 교통포럼의 목표와 과제

첫째, 교통포럼의 목표와 과제는 하이델베르그를 위한 교통모범안을 작성

---

81) 상계서, pp. 79-84.

하는 것이다. 즉 2000년도 하이델베르그시의 훌륭하고 의미있는 교통상황을 이룩하기 위하여, 경제적, 사회적, 환경적 좋은 효과가 있는 만족된 도시건설을 위하여 그리고 교통발전에 대한 보다 높은 경험을 함께 공유하기 위한 하이델베르그 교통모범안을 작성하는 것이다.

둘째, 교통포럼의 목표와 과제는 교통모범안을 바탕으로 보다 세부적인 교통계획안을 작성하는 것이고, 셋째, 교통분야에 있어서 경제관련 정보를 수집하며, 넷째, 미래의 교통발전에 관한 다양한 그룹간의 이해에 대하여 토론을 주도하며 이를 조절하는 것이다. 다섯째, 시정부를 위한 정보수집을 하며 여섯째, 장기간 지역정책 발전에 대한 새로운 시민협력 방식을 개발하는 것이다.

#### 라) 교통포럼의 참가자와 토론

교통포럼의 의장은 중립적인 조정자 즉 갈등조정자이고 따라서 그에 의해 교통포럼이 운영된다. 의장은 정당과 시의회 그리고 시정부와 개인적으로 독립되어 있다.

의장은 교통포럼을 이끌 방법, 절차 및 안전에 대한 내용에 있어서도 권위가 있어야 하고 중재자로서 토론과 대화를 투명하게 하여야 하며 의견형성이 이루어지도록 할 수 있어야 한다.

또한 의장은 토론의 과정을 이해하여야 하고, 중립적 입장에서 회의를 이끌어 나가야 한다. 따라서 의장은 중재자로서 안전에 대한 투표권은 없고, 중재자로서 발언은 할 수 있으며, 투표권 행사를 지휘하고, 회의의 질서를 유지한다. 교통포럼의 참가자의 범위는 미래의 교통발전에 이해를 가진 그룹, 협회, 단체, 정당, 시정부 등인데, 정치가, 운동선수, 개인단체 10%, 단체 대표자, 사회적 계층, 정당, 행정부서 등이 모여 안전에 대해 심사숙고한다. 참가 그룹의 수는 처음에는 116개 그룹이었으나 현재는 180개 그룹이 참가하고 있다.

참가방법은 반드시 대표자 또는 대리인을 통해 참가하여야 하며, 참가는

자발적이고 모든 회원은 같은 자격을 갖는다. 이러한 자발적인 참여가 있어 많은 효과를 얻는 것으로 평가되고 있다. 주민참여 없이 행정이 이루어진다면 주민은 행정상 조치를 받아들이려 하지 않기 때문에 사후에 많은 저항과 반대가 있을 것인데, 주민의 사전 참여로 이러한 갈등은 많이 해소될 수 있다.

교통포럼은 평균적으로 3주마다 3-4시간 동안 이루어졌고, 26개월에 걸쳐 34번의 회의를 가졌으며, 교통포럼을 통해서 발전단계별로 참가하는 사람의 입장과 관심, 정보, 지식을 더 많이 가지게 된다. 이러한 과정 속에서 시민단체 대표자 등에게 정확한 정보를 제공하는 일이 중요하다.

#### 마) 교통포럼의 성과

많은 그룹이 아주 오랜 시간 동안 많은 회원의 노력으로 반대그룹과 인내를 가지며 대화를 해서 공정하게 공공복리의 목표에 도달하고자 노력한다. 이렇게 이루어진 교통포럼의 정책안건은 거의 대부분 시의회에 수용된다.

교통포럼에서 즉시 합의에 도달한 안건은 시의회에 바로 제안하고, 서로의 의견이 충돌이 있는 안건은 대화를 통하여 합의하여 시의회에 제안하며, 서로의 의견이 좁혀지지 않는 경우에는 특정된 안건에 대하여 여러 개의 대안을 마련하여 시의회에 제안하게 된다. 교통포럼의 최종적인 임무는 시의회에 교통관련 의견을 제출하는 것으로, 이러한 의견제출에 대하여 시의회는 최종 결정을 하며, 1994년 도시개발계획에 대하여 교통포럼을 거쳐 확정된 사례가 있는 등 많은 제안이 시의회에서 받아들여져 교통포럼 제안에 따라 통과된 법이 많다.

#### 다. 정책적 합의

바덴-뷔템베르크 주의 이동통신 안테나 시설을 설치하기 위한 지역 선정 과정을 둘러싸고 벌인 지역주민과 주 정부와의 갈등을 적극적 시민참여 방식

인 라운드테이블은 이동 통신기 시설에 대한 전문적인 토론을 가능케 하였고 지역 갈등의 해결책을 찾는 방법에 기여하였다. 사업과 관련한 정보를 제공하고 대화를 시도하여 지역주민들이 동의할 수 있는 정당한 합의점을 찾기 위한 공동의 작업은 합의형성을 도출하는데 큰 기여를 하였다. 정보를 전달하기 위한 행사도 정보전달이 꼭 필요한 경우나 이전에 공고가 되었을 경우에만 의미가 있는데 이러한 정보에 대해 상호간에 이야기를 들을 준비가 되어 있었다는 점이다.

또한 하이델베르크에서 1991년부터 1993년까지 실시되었던 교통포럼은 교통정책을 수립하는데 기획단계에서부터 사회의 여러 계층이 함께 참여함으로써 교통정책 수립과정에서의 의미뿐만 아니라 공동의 교통복지 계획을 수립한다는 점에서 커다란 의미와 가치를 갖는다고 볼 수 있다. 이러한 참여과정에서 수립된 정책에 대해서는 정부정책에 대한 수용성과 만족도가 커지고 정책에 따른 문제의 발생도 적어 정책의 효율성을 높일 수 있다는 점을 볼 수 있다.

독일에서의 적극적 시민참여를 통한 성공적인 갈등관리는 전문적인 논쟁, 솔직함과 정당성, 정확한 전문지식, 모든 참여자의 동의를 얻은 위임자, 중립적인 진행, 합의된 대응 방식, 정당한 공공작업, 모든 참여자들의 능동적인 참여가 이루어질 때 가능함을 이 사례에서 볼 수 있었다.

### 3. 한 국

#### 가. 시민참여를 위한 정책 환경

적극적 시민참여를 통해 공공기관의 갈등을 해소할 수 있는 기본법은 아직까지 없다. 다만 국토계획관련법제, 환경관련 법제, 혐오시설 관련 법제 등을 통해 시민참여 조항을 규정하고 있다. 그러나 이러한 개별법들이 제시하고 있는 시민참여개념이 선진국에서처럼 시민참여의 정도와 범위가 확대되지

못하고 협의 수준에 머무는 정도이다.

그래서 2005년 국무조정실에서는 공공기관 갈등관리기본법(안)을 국회에 상정해 놓은 상태이다. 공공기관 갈등관리기본법(안)은 정책결정자나 이해관계자들이 갈등을 사전에 예방하기 위해 최대한 노력하고 불가피하게 갈등이 발생한 경우에는 대화와 토론을 통해 사회적으로 납득할 수 있는 합리적인 해결방안을 찾기 위한 노력들을 제시하고 있다. 정부정책에 대한 시민들의 적극적인 참여와 공공기관의 정책결정에 대한 책임성을 높일 수 있는 법(안)이 우리사회에서도 필요하다. 아래 사례는 적극적 시민참여에 대한 법적 보장이 없는 상태에서 울산 북구청과 산업자원부가 우리나라 처음으로 적극적 시민참여 제도인 시민배심원제와 협상에 의한 법규제정을 도입하여 정부와 이해당사자간 갈등을 해소한 사례이다.

## 나. 사례 분석

### 1) 음식물자원화시설 건립과 시민배심원제

현재까지 한국에서 적극적 시민참여를 보장하는 법적 장치는 없다. 우리나라에서 나타나고 있는 갈등은 복잡 다양하고 공공정책을 집행하는데 따른 갈등은 막대한 사회적 손실을 낳고 있다. 갈등을 해소하기 위한 소극적인 기존의 법으로는 현재 발생하고 있는 갈등을 해소하기에는 한계가 있다. 합리적으로 사회적 갈등을 풀어나가기 위해서는 정부정책 기획단계에서부터 시민들의 참여를 보장할 수 있는 법적 기반과 성숙한 시민의식이 담긴 문화가 필요하다. 그러나 시민의식은 단기간에 이루어지는 것이 아니라 장기간의 시간을 요하므로 우선적으로는 선진국에서처럼 적극적 시민참여를 실질적으로 보장할 수 있는 법적 장치를 마련해야 한다.

#### 가) 건립 배경

남은 음식물의 재활용과 효율적인 자원화를 도모하기 위하여 현재 전국적

으로 추진되고 있는 자원화시설은 자치단체별로 특성에 맞춰 건립 추진되고 있다. 그 유형별로는 사료화 시설, 퇴비화시설, 하수병합처리시설이 거의 대다수를 차지하고 있지만 울산 북구는 자체적 검토를 거쳐 남은 음식물의 자원화시 단순히 처리가 아닌 친환경을 접목시킨 시설을 건립키로 발표하면서 주민과 행정기관간에 갈등이 발생하였다.

음식물자원화시설은 1997년 7월 폐기물관리법(2005년 1월 1일부터 음식물쓰레기 직매립 금지에 관한 법령으로 개정) 시행규칙 제6조 제1항에 근거하여 음식물쓰레기 직매립 금지에 대비하기 위한 것이었다. 2001년부터 음식물쓰레기 자원화추진 계획을 수립하고 2002년 12월 주민설명회 및 간담회를 시작하면서 갈등이 표출되기 시작하였다.

#### 나) 음식물 자원화 시설의 주요개요

시설의 위치는 울산광역시 북구 중산동 829번지로 이 일대의 지리적 특징은 농업 진흥구역이다. 여기에는 화훼단지와 대단위 아파트가 밀집해 있는 주거단지가 형성되어 있다. 시설의 부지 면적은 959이며, 건물은 지상2층 연면적 283평 규모이며, 지렁이사육을 통한 퇴비화시설 방식으로 울산 북구에서 발생하는 남은 음식물을 전량 처리할 수 있는 일일 30톤 처리 능력을 갖춘 시설이다.

#### 다) 갈등발생 요인과 반대 행위

##### (1) 갈등발생 요인

남은 음식물자원화시설 건립과 관련한 주민 갈등발생 주요원인은 음식물 자원화시설을 혐오시설로 인식한 주민과 친환경 시설 설치로 남은 음식물을 안정적으로 처리하고자 하는 행정기관이 인식의 차이가 주된 갈등의 요인이었다. 주민이 갖는 혐오시설에 대한 인식은 지역발전을 저해할 것이라는 우려감과 악취와 환경상의 문제, 음식물수거차량의 진출입으로 인한 교통 불편, 혐오시설로 인한 지가 하락 등 시설 자체에 대한 반대가 있었다.



## (2) 갈등 행태의 심화

주민들의 반대는 2002년 12월 20일부터 비상대책추진위원회를 구성하여 조직적 반대운동 전개에 들어갔으며, 반대운동의 주요 양상으로는 공사현장 점검을 통한 공사방해, 반대 주민들의 내부적 결속을 다지기 위한 촛불시위, 공사중단을 요구하는 구청 항의집회, 반대 주민들이 실력을 행사하는 국도변 차량시위를 비롯하여 학부모들의 권유로 인한 초등학교 등교 거부 사태까지 악화되었다.

## 라) 적극적 시민참여 제도 설계

### (1) 시민배심원제 채택

시민과 행정기관간의 발생한 시설 건립 관련 갈등은 공개토론회, 주민설명회, 각종 홍보와 같은 소극적 시민참여 제도를 통해서도 극복되지 못하였고, 주민 피해의 최소화과 평화적 사태 해결을 위하여 시민배심원제를 적극적으로 도입하였다. 시민배심원제의 주요 근간은 중재단의 조정과 그간 음식물자원화시설 설치를 반대한 주민과 행정기관과의 타협에 의한 “서면합의”에 바탕을 두었다. 2004년 12월 5일 주민, 행정기관이 공동으로 서면 합의서에 서명하였고, 2004년 12월 6일 배심원제 전원합의에 따른 공동 기자회견을 발표하였다.

2004년 12월 13일 배심원제의 첫 회의를 시작해서 2004년 12월 28일 배심원단의 최종 결정까지 16일간의 일정이 소요되었다.

### (2) 의사결정 설계

#### (가) 의제설정

배심원단의 중요일정 관련 결정사항은 1차 활동기간인 2004년 12월 28일까지 최종 결정이 나오도록 하고, 주민, 행정기관 양측의 진술 및 공개 토론회 개최, 음식물 자원화시설의 현장과 타 시설을 견학기로 하였다.

## (나) 배심원단 자체회의 주재자

의제에 대해 다양한 관점을 가진 개인으로 주재자(배심원단 대표1인)를 선정하였고, 주재자의 역할은 배심원단의 원활한 의사결정 절차 및 회의의 주재역할 담당하였다. 대표자는 배심원단이 자율적으로 결정하였다. 조정자(배심원단의 간사 1인)도 선발하였는데, 배심원단의 회의진행의 보조역할과 쟁점사안에 대한 논의를 촉진하는 역할을 수행하였다.

## (다) 배심원단 구성

우선, 배심원단의 회의의 주재와 보조 역할을 담당할 배심원단 대표와 간사를 선출하였다. 배심원단의 구성으로는 울산을 대표하는 시민·사회단체 13개 단체의 39명과 천주교, 기독교의 종교계 인사 6명으로 총 45명으로 구성하였다. 시민·사회단체의 인원구성도 단체별 각 3명으로 구성하되, 단체의 독립성과 대표성을 보장하여 단체에서 직접 추천한 것으로 하였으며, 종교계 인사로는 천주교 부문을 주민대표들이 3명 전원 추천하고, 기독교 인사로는 중재단, 구청, 주민 측에서 각 1명씩 추천하였다. 배심원단 회의 시 행정기관, 주민, 배심원단의 3자 이외에 별도의 조정이나 중재자는 없었다.

## (라) 회의진행 방법

회의과정의 공개여부와 관련하여 판결과정은 비공개하고, 심리과정은 공개하기로 결정하였다. 의결의 문제와 관련해서는 회의의 성립과 의결은 배심원단 과반수 참석과 과반수 의결로 처리하기로 하였다.

## (마) 숙의과정

숙의를 위한 첫 단계로서, 인터넷을 통한 주요 쟁점 설명 및 각종 자료 제출을 하였다. 음식물자원화시설과 관련한 각종 자료나 홍보, 배심원단 자체 요구 자료를 메일로 발송하는 방법을 사용하였다.

두 번째 단계로는 사실관계 조사를 하였다. 음식물자원화시설 현장에 대한 직접 견학과 공개 토론회를 통해 이루어졌으며, 공개토론회에서는 기 제출한

서면자료에 대한 보충설명과 이의가 있는 부분에 대한 해명, 그리고 주요 쟁점 사안에 대한 상호 질의와 응답 및 토론이 이루어졌다.

숙의의 가장 중요한 내용으로 행정기관에서는 쟁점 사안들에 대한 해명과 지역발전사업, 인센티브 계획들에 대한 설명을 자세히 하였고, 주민 측에서는 주요 반대 사유의 논리를 전개하였다.

#### 마) 합의형성 과정

##### (1) 합의형성 방법

시민배심원제의 의사결정 방식은 다수결방식이라고 할 수 있다. 음식물자원화시설건립의 건립 가·부에 대한 최종 결정을 의미한다. 합의를 위한 토론 방법으로는 주요 쟁점 사안별로 배심원단의 심층적 질의와 토론, 행정기관과 주민 측이 상호 질의하고 응답하는 방식을 취하였고, 합의는 배심원단 과반수 참석과 과반수 의결로 처리기로 결정하였다.

##### (2) 운영과정상의 의견대립 요소

배심원제 운영과정상의 의견대립 요소는 주민 측 요구사항으로는 배심원단의 최종 결과 발표와 관계없이 민·형사사상의 문제를 취하하라는 것이었고, 의견대립 해소를 위해 2004년 12월 28일 최종회의 개최 이전에 민·형사상의 고소·고발을 취하한다는 내용의 합의각서를 별도로 작성하였다.

##### (3) 합의 도출

배심원제 추진결과, 우선 결정사항으로 총 투표수 41명 중 찬성 31, 반대 9, 기권 1로 음식물자원화시설의 건립 결정이 내려졌다. 그 이외의 사항으로는 첫째, 2004년 12월 28일 서명한 당사자들은 합의각서 성실 이행, 둘째, 인센티브와 관련하여 주민들에게 약속한 부분 성실, 이행, 셋째, 음식물자원화시설 운영에 대한 주민참여 제도화라는 권고사항 3가지를 포함한 배심원단 결정문을 작성, 양측 대표에게 전달하였다.

#### (4) 합의 집행

집행방법에 대한 수용성 문제는 배심원제 합의 당시 결과에 대한 수용성 문제가 전제조건이었으므로 양측 모두 결과에 대하여 전적으로 수용하였다.

### 2) 한국의 전자식전력량계 검정유효기간 조정 협상에 의한 법규제정

#### 가) 사업 추진의 배경

전력량계 관련 기술발전에 따라 전자식 전력량계의 품질 및 내구성 등이 향상됨에 따라 전자식계기의 검정유효기간의 재조정 필요성이 제기되었다. 현행 “계량에 관한 법률시행규칙” 제20조 1항에 따르면, 기계식 전력량계는 15년, 전자식을 포함한 기타 전력량계는 7년으로 각각 검정유효기간을 규정하고 있다. 전자식 전력량계 유효기간 조정은 현재의 기술에 근거하여 유효기간을 연장한다고 하더라도 이후에 관련 기술의 개발에 따라 5-10년 후 또 다시 유사 민원이 반복적으로 발생할 가능성이 높다.

검정유효기간 조정문제를 둘러싸고 전자식 전량량계 제조업체, 기계식 전력량계 제조업체, 수리업체 등 업종별 이해관계가 크게 엇갈리면서 통상적인 방식으로 관련 시행규칙을 개정할 경우 이해관계자들이 반발, 집단민원 제기 등 심각한 갈등이 표출될 우려가 있었다.

#### 나) 검정유효기간 조정의 의미와 영향권

전력량계 검정유효기간은 신규 혹은 수리 전력량계가 설치된 후 계량기로서의 성능을 안정적으로 유지하는 기간을 지정한 것으로 유효기간이 만료되면 일단 철거해야 하며 수리 후 재설치하거나 폐기처분해야 한다. 『계량에 관한 법률 시행규칙 제20조 1항』에 검정유효기간을 규정하고 있는데 기계식 전력량계는 15년, 기타 기계식과 전자식 전력량계는 7년으로 되어 있다. 검정유효기간이 어느 정도냐에 따라 전력량계 생산 수리업체간 영향이 달라진다. 검정유효기간이 길어지면 해당 전력량계의 사용연한이 길어지고 그만

큼 경제성이 높아지기 때문에 해당 전력량계 제조업체들의 매출 증가 요인으로 작용한다. 반면 검정유효기간이 길어지면 그만큼 연간 교체 수리되는 전력량계 숫자가 줄어들게 되기 때문에 수리업체들에게는 직접적인 매출감소 요인으로 작용하게 되면 검정유효기간을 둘러싼 업체간의 갈등이 심각하게 표출되기 시작하였다.

#### 다) 당사자별 이해관계

전자식 전력량계의 여러 이점 때문에 한전은 2001년부터 시범 사업을 도입하기 시작한 이후 그 보급을 점차 확대해 나가는 추세에 있다. 전자식 전력량계가 기계식에 비해 다양한 이점이 있음에도 불구하고 검정유효기간이 기계식의 절반인 7년으로 규정되어 있어 교체수리비용이 두 배 이상 들게 된다는 점이 경제성 면에서 결정적으로 취약하게 작용한다. 전자식의 여러 이점과 함께 사회 전반의 디지털화 추세에 따라 전자식 전력량계의 보급 확대를 추구하는 한전으로서는 이와 같은 막대한 비용 절감 효과 때문에 검정유효기간 상향조정을 강력하게 희망하였다.

반면 전자식 전력량계 제조업체 사이에는 검정유효 기간 조정에 따른 영향은 다양하게 나타난다. 검정유효기간을 상향조정할 경우 전력량계 전체 시장에서 기계식과 각축전을 벌이고 있는 상황에서 상대적 경쟁력이 높아지는 효과가 있다. 반면 검정유효기간의 연장은 제품사용의 사이클이 그 만큼 길어진다는 것을 의미하여 장기적으로는 매출의 축소를 초래하게 된다. 기계식 전력량계 제조 업체는 전자기술의 발전 및 사회적 추세 등에 따라 전자식의 보급이 확대되고 기계식의 입지가 좁아지는 가운데 전자식 검정유효 기간이 연장될 경우 영업상 타격이 대단히 클 것으로 예상하여 전자식 검정유효기간을 상향조정하는 것에 반대하는 입장을 강하게 표현하였다.

검정유효기간 조정에 가장 직접적인 영향을 받는 수리업체들은 검정유효기간을 연장할 경우 그 만큼 교체 수리되는 전력량계 물량이 줄어들게 되어 매출에 직접적인 타격을 입게 되어 유효기간 연장에 반대하는 입장이다.

이와 관련한 『계량에 관한 법률 시행규칙 제20조 1항』 개정예 정부와 이해당사자간의 갈등이 심각하게 표출되었다.

#### 라) 사업추진 방안

전자식 전력량계 검정유효기간 조정문제는 관련 당사자들의 이해관계에 중대한 영향을 미치며 특히 일부 해당업계 혹은 업체 입장에서는 기업의 생존전략과 관련된 문제로 받아들여지고 있는 중요한 정책사안이었다. 관련 시행규칙을 조정해 전자식 전력량계 검정유효기간을 조정하는 일은 한전을 비롯, 관련 기업들의 이해관계에 큰 영향을 미치는 데다, 사안의 성격 및 영향을 규모 면에서도 ‘중요규제’에 해당될 정도이므로 보다 신중한 접근이 필요하다.

통상적인 법규 제·개정방식으로 정책담당자가 관련 시행규칙 개정을 추진할 경우 부정적인 영향을 받는 이해관계자들의 집단 반발에 직면할 가능성이 크기 때문에 갈등예방적 접근법으로 관련 시행규칙 개정문제를 처리해 나가야 한다.

#### 마) 갈등의 조정 방향

현재 이 문제와 관련하여 상호관계는 대체로 양호한 편이며 상호간 신뢰도나 소통구조에도 심각한 문제를 찾아볼 수 없었다. 따라서 갈등의 발전단계가 낮은 시점에서 갈등예방적 접근법으로 사안을 처리하는 것이 가장 바람직하다.

각 업계 대표들은 모두 이 사안에 협상에 의한 법규제정방식을 적용하는 것에 동의하며 앞으로 협상테이블이 만들어지면 적극 참여하겠다는 공통의 의지를 보였다.

#### 바) 갈등조정기구 구성

이 사안의 특성상 중요한 점 및 유의할 점에 초점을 맞춘 실행방안(action plan)은 다음과 같다. 전자식 전력량계 검정유효기간 조정에 직접 영향을 받는 주요 이해당사자는 한국전력공사, 전자식 전력량계 제조업체(14개), 기계식 전력량계 제조업체(5개), 전력량계 수리업체(7개)로 파악되었다. 조정기구에는 이 네 그룹과 정부측(산자부 전력산업과, 표준디자인과 및 기술표준원) 대표가 참여하였다. 이와 같은 참석대상자를 위원으로 하는 ‘전자식 전력량계 검정유효기간 조정위원회’를 구성하였다. 전력량계 업종별 대표자 숫자는 업종별 업체 분포를 감안하여 균형 배분하였다.

#### 사) 조정기구 운영방법

일단 조정위원회는 산자부가 주관하되 이후 조정과정의 전반적 운영 및 회의 진행은 갈등조정 전문가(facilitator)가 맡도록 하였다. 이 사안에 대한 본격 협상에 들어가기 전 먼저 조정위원회는 협의가 원활하게 진행되기 위해서 운영규칙을 정하였다.

협상에 의한 법규제정(NR) 운영규칙 상 가장 중요한 것은 의결방식, 즉 최종합의의 요건(Consensus)을 어떻게 정할 것인가이다. 추후 업계 등의 불만, 이의제기나 반발 등 갈등의 소지를 미연에 해소하기 위해서는 최소한 최종결정내용에 대해서만큼은 ‘전원합의’의 원칙이 바람직하다고 생각하여 이 방식을 취하였다.

본격적인 협상단계에서는 객관적 기준을 마련하기 위해 수명예측 실험연구를 시행하였고, 연구기관 선정 등 연구결과에 중대한 영향을 미칠 수 있는 요소에 대해서는 업계대표들과 합의하여 결정하였다.

#### 아) 합의 도출

전력연구원의 시험연구 결과의 적정성에 대해 참여위원들 전원이 동의하

였고, 전자식 전력량계의 적정수명이 14년임을 감안하여 검정 유효기간은 10년이 적절한 것으로 전원 합의하여 현재 “계량에 관한 법률시행규칙”이 개정 중에 있다.

#### 다. 정책적 합의

음식물자원화시설 건립이 적극적 시민참여 기법인 시민배심원제를 도입함으로써 성공할 수 있었던 점은 제도가 갖는 장점도 있었지만 그보다는 제도를 운영하는데 세심한 주의를 기울였다는 점에서 찾아 볼 수 있겠다. 우선, 배심원단이라는 협의체 구성과 참여자 선택 부분에 있어서 배심원제 합의문에 자세히 기술하고 그에 근거하여 구성하였다는 점이다. 먼저 배심원단을 구성하는 인적구성은 개괄적 단체 구성으로 합의하였고, 개별적 참여자의 추천은 단체에서 직접 추천토록 하여 배심원단 구성에 공정성과 객관성, 신뢰성을 확보할 수 있었다. 배심원단의 단체구성 합의 시 결격사유가 있는 단체 또는 인사를 배제한다는 원칙을 세움으로써 진행과정에서 발생할 수 있는 구성원에 대한 신뢰성과 공정성 부분을 사전에 예방하였다는 점이다.

두 번째는 메일과 홈페이지를 통한 홍보와 공개의 원칙은 음식물자원화시설의 추진상황 등을 주민에게 알림으로써 주민들의 사실에 대한 편견이나 정보 왜곡을 방지하였고, 배심원단에게는 운영기간 및 촉박한 일정을 해소하는데 기여할 수 있었다.

세 번째는, 기관장이 직접 『ubc 시사진단 함께 풀어봅시다』, 「ubc 시사진단, 북구 음식물자원화시설 타협점은 없는가?」에 직접 출연하여 주민과의 갈등을 해소코자 적극적으로 노력하였고, 대중매체를 통해 주민과 대담한 내용이 고스란히 전해짐으로써 나중에 합의를 도출해 내는데 근거가 되었을 뿐만 아니라 합의문을 번복할 수 없게 만드는데 결정적인 역할을 하였다.

네 번째는, 울산 북구 지역사회에 역량 있는 시민단체와 시민의식이 존재했다는 점이다. 주민과 정부기관간 양측의 의견대립이나 입장이 판이하게 다



를 수밖에 없고, 의견 차이를 좁히기 위한 노력에도 서로의 입장만을 완강하게 고수할 경우 합의를 도출하기 위한 어떠한 제도를 도입하더라도 무용지물이기 마련이다. 그러나 울산 북구 시민단체와 시민들은 정부 정책에 대해 세심하게 사실을 파악하고 합의과정을 도출해 내기 위한 노력들을 함께 공유하였다는 점과 정책과 관료에 대한 신뢰를 바탕으로 합의문을 작성하였고 이를 끝까지 번복하지 않았다는 점은 그만큼 성숙된 시민의식과 역량 있는 시민단체의 모습을 보여 준 것이라 할 수 있다.

마지막으로, 독일과 프랑스, 미국과 같은 나라에서는 정부정책에 대해서 적극적 시민참여의 제도적 장치와 권한이 법적으로 보장되고 있지만, 우리나라의 경우에는 제도적 장치가 없는 상태, 즉 법적 구속력이 없는 상태로 지역적 상태에서 도덕적 규범 정도로 인식되고 있다는 점에서 위의 합의 도출은 중요한 시사점을 갖는다.

또한 전자식전력량계 검정유효기간 조정 협의 사례는 위원회의 논의 결과 최종 합의에 도달했을 때는 합의내용이 시행규칙 개정에 충실히 반영되도록 하는 점이 최종 마무리 과정이었다. 이번 법 개정은 적극적으로 시민의 의견을 반영한 것으로 현재 개정 중에 있다.

이 사례는 협상에 의한 법규제정 방식을 정부 추진사업에 도입, 성공적으로 문제를 완결함으로써 공공갈등 예방의 합리적인 모델을 정립하였다는 점이다. 정부의 일방적인 주도 하에 정책입안에 대응, 민간업계의 주체적 참여에 의한 합리적 결과도출이 가능함을 입증한 사례이다. 정부의 정책 또는 법규제-개정을 둘러싼 갈등이 빈발하고 그에 따라 갈등 예방적 접근법이 절실히 요청되는 현실을 감안할 때 이러한 모델은 적용범위가 넓고 효용성이 클 것으로 판단된다.

그러나 사후 평가가 실시되지 않았고 모델화 작업이 아직 이루어지지 않은 상태이다. 정부 각 부처에서 활용할 수 있도록 사업 관련 평가 틀과 지표를 개발하여 정리하고 모델화 작업이 후속 작업으로 필요하다.

제 6 장

## 사회갈등과 대안적 갈등해결제도

제1절 ADR 제도의 필요성과 도입	173
제2절 ADR 제도의 유형과 효율성	177
제3절 ADR 제도의 운영 현황 및 정책방안	185

## 제1절 ADR 제도의 필요성과 도입

### 1. ADR 제도의 필요성

현대 사회는 법의 지배 내지 법치주의를 근간으로 유지된다. 시민과 행정청간에 발생한 분쟁일지라도 최종적으로는 법원의 판단에 의해 해결되어지는데 현재 분쟁법원의 판결에 앞서 양자간에 자율적으로 분쟁을 해결하는 방안에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

그러나 분쟁당사자간의 협상으로 문제를 해결하는 경우 갈등이 심화되어 감정이 격화되는 경우가 많고, 사안이 복잡하거나 당사자의 수가 많은 경우에는 분쟁이 해결되지 않는 경우가 많다. 이에 효율적인 분쟁해결을 위해 민간부문에서 광범위하게 활용되고 있는 제3자의 개입을 통한 갈등 해결 방법인 대안적 분쟁해결방법(alternative dispute resolution (ADR) techniques)의 도입이 필요하게 되었다.<sup>82)</sup> 미국에서는 1970년대 이후 법조계와 학계에서도 이른바 ADR 운동이 시작되어 법원에서조차 소송보다 중재를 권고하여 왔으

82) ADR은 여러 가지 다른 이름으로 부르기도 하는데 예를 들면 ‘대안적 갈등해결’(Alternative Conflict Resolution), ‘대안적 갈등관리’(Alternative Conflict Management), ‘제3자 지원협상’(Assisted Negotiation), ‘공동문제해결’(Joint Problem Solving), ‘대안적 분쟁해결’(Alternative Dispute Settlement) 등이다. 환경갈등의 경우에는 대안(Alternative)을 환경(Environmental)으로 바꿔 환경분쟁해결(EDR, Environmental Dispute Resolution)이라는 용어로 보통 사용하고 있다. 가장 일반적인 용어는 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ADR)이다. ‘대안’이라는 용어는 새로운 분쟁해결 방식을 얘기할 때 자주 사용하지만 이것은 의회, 법원, 정부의 전통적인 갈등해결 또는 의사결정 방식의 ‘대체’수단이 아니라 ‘보완’수단이다. 그런데 ‘대안’이라는 표현을 쓰는 이유는 이 방식이 종래의 분쟁해결 방식과 다른 방법을 선택하는 것을 강조하기 위한 것이다. 대안적 수단들은 기존의 분쟁해결 수단과 병행해서, 아니면 그 앞이나 뒤에 연계해서 사용할 수 있다. ADR은 결코 사법제도의 ‘대체’수단이 아니다. ADR이 사법제도에 비해 대립적이라기보다 협력적인 요소가 더 강하기 때문에 사회갈등 해결에 도움이 된다는 사실이 중요하다.

며, 그 결과 소송사건 중 3%만이 판결까지 가고 나머지는 법정 밖에서

협상 혹은 중재로 해결되고 있는 실정이다.

대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution, 이하 ADR과 혼용하여 표기함)은 “법관의, 법률에 의한 재판”으로 분쟁을 해결하는 것이 갖는 한계를 극복하려는 것으로, 법치주의를 실질적 법치주의로 이해하는 것이다. 국가작용이 국민의 기본권 보장을 목적으로 법치주의를 구현한다고 할 때, ADR 제도란 헌법상의 재판제도에 의해 결정하기보다는 재판외의 대안적 기제에 의해 해결하는 방안이다. 따라서 분쟁해결시스템의 최종적 해결창구는 사법권을 행사하는 법원으로 하되, 그 전 단계에서 대안적 분쟁해결기구를 마련하여 분쟁을 해결하는 것 또한 국민의 기본권을 보장하기 위해 법치주의를 확장하는 것으로 이해될 수 있다.

일부 행정기관에서도 이러한 대안적 분쟁해결 절차를 준용하고 있는데, 이는 분쟁사안을 소송으로 다룰 때의 당사자가 겪는 형식적 절차나 비용 문제 그리고 시간상의 지연 등에 대한 보완이 필요하다는 인식 하에 나타난 것이다.<sup>83)</sup> 현재 이러한 대안적 분쟁해결절차조차도 지나치게 형식적이고 비용도 많이 들며 시간 낭비가 많으며, 특히 행정 기관에서 광범위한 사건부담을 지는 것에 대한 비판도 제기되고 있다. 그러나 ADR의 제안자들은 ADR이 이 해당사자들의 만족감을 증대시킨다고 주장한다. 왜냐하면 법원의 재판과정과 비교하여 당사자들이 분쟁 해결 과정에 좀더 직접적으로 개입할 수 있으며, 절차에 드는 비용과 시간도 보다 저렴하고 신속하기 때문이다. 이 같은 이유로, 현재 대안적 분쟁해결기법은 행정절차의 개혁에 있어 중대한 방안으로 지속적으로 제안되고 있다. 대안적 분쟁해결기법 중에는 화해나 교섭과 같이 이미 오래전부터 행정절차의 일부인 것도 있으나, 기존에 보편적으로 이용되지 않는 중재, 조정, 약식심리와 같은 내용이 포함되어 있다.

83) See Gellhorn, Alternative Means of Dispute Resolution In Government: A Sense of Perspective, 1 Admin. L. J. 459, 460 (1987)

## 2. ADR 법제의 도입

ADR 제도는 1970년대 미국에서 처음 도입되었으며, 이후, 점차 다른 국가에 확산되었다. 미국 내에서도 ADR은 몇 차례의 시점을 두고 점진적으로 제도화되어 왔다.<sup>84)</sup> 1990년에 제정된 사법개혁법(The Civil Justice Reform Act)<sup>85)</sup>은 모든 연방법원이 재판의 비용을 줄이고 신속을 꾀할 수 있는 계획을 정하도록 하였다. 이 법에 대해 1998년 수정입법이 제정되었는데, 이것이 ADR법(Alternative Dispute Resolution Act)<sup>86)</sup>이다. 이 법의 주요내용은 모든 연방법원은 최소한 1개 이상의 ADR 프로그램을 설치하도록 규정하였다. 1990년에 제정되어 1996년에 개정된 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act)<sup>87)</sup>에서는 모든 연방행정청이 행정청 스스로가 당사자가 되는 분쟁에 대해 ADR을 우선적으로 이용할 것을 규정하고 있다. 1991년, 부시대통령은 행정명령(Executive Order 12778)을 통해 행정관청에 관한 분쟁을 ADR을 이용하여 보다 신속하고 공정하며 효율적으로 처리하도록 지시하였다. 이어 1996년 클린턴 대통령은 행정청의 소송대리인은 소송에 이르기 전에 ADR을 이용할 것과 소송대리인에게 ADR에 관한 교육 및 훈련을 받을 것을 지시하였다(NO. 12988).

행정 분쟁(갈등) 해결에서 ADR을 본격적으로 사용하게 된 것은 1998년 클린턴 대통령이 교서(Memorandum)를 통해 ADR을 적극적으로 활용하고 협상에 의한 규칙제정(negotiated rulemaking)을 강화할 것을 지시한 이후부터였다. 대통령 교서(presidential memorandum)에는 “연방정부가 보다 효율적이고 효과적으로 운영되도록 하기 위해, 국가와 관련된 분쟁에 대해 가능한

84) ADR을 주창한 샌더교수는 ADR의 발전을 3기로 나누어 설명하고 있다. 1975년경부터 1982년까지는 開花期(Let a thousandflowers bloom), 1982년경부터 1990년경까지는 警戒期(Cautions and caveats), 1990년경 이후는 制度化期(Institutionalization)라고 한다, Frank E. A. Sander, "The Future of ADR," 2000 J. Disp. Resol. 3 (2000).

85) 28 U.S.C.A. § 1.

86) 28 U.S.C.A. § 651.

87) 5 U.S.C.A. § 581.

한 그 예방과 회피를 포함하여 합의에 의해 해결하는 노력의 일부로써 모든 연방행정청의 조정, 중재, 조기중립인평가, 행정옴부즈만 및 기타 대안적 분쟁해결수단(ADR) 기법의 이용을 촉진하는 조치를 취해야 한다”는 내용이 담겨 있었다. 이에 ADR기술의 공유를 위하여 정부부처합동ADR추진단(Interagency ADR Working Group)을 설치하였는데,<sup>88)</sup> 이 기구는 분쟁해결 프로그램의 개발, 교육훈련, 대통령에 대한 자문 역할을 하고 있다.

행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act: ADRA, 1996) 상, ‘행정과정에서의 대안적 분쟁해결수단(alternative means of dispute resolution)이란 분쟁의 쟁점을 해결하기 위하여 사용되는 절차를 의미하며, 여기에는 조정(mediation), 알선(conciliation), 조정촉진(facilitation), 사실확인(fact finding), 약식심리(minitrials), 중재(arbitration) 그리고 옴부즈만(ombuds) 또는 다양한 결합방식 등이 사용되며 또한 이에 국한되지 아니한다(U.S.C 제571조 제3항)’라고 명기되어 있다. 여기서 ‘분쟁해결절차’(dispute resolution proceeding)란 그 해결을 위하여 중립인이 선임되고, 특정 당사자들이 참여하는 분쟁의 쟁점을 해결하기 위해 분쟁해결의 대체수단이 사용되는 각각의 과정을 말한다(동조 제6항).<sup>89)</sup>

행정분쟁해결법의 제정목적에 대해서는 “연방행정기관이 조정, 화해, 중재 기타 즉각적이고 비공식적인 분쟁해결기법을 이용하도록 권한을 부여하고

88) Goldberg, op.cit., p.10. 이에 관한 상세한 설명은 Andrew Colsky, "The Federal Government and ADR: How Things Get Done," <http://www.mediate.com/pfriendly.cfm?id=866>

89) 한편, 1998년 대안적 분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act)은 연방법원들이 대체적 분쟁해결수단 프로그램을 실행할 것을 요구하고 있다. 즉, 동법은 각 연방지방법원이 “그 자신의 대체적 분쟁해결수단 프로그램을 고안하고 시행하며,” “자신의 관할 내에서 대체적 분쟁해결수단의 이용을 장려하고 촉진하며,” “모든 민사사건의 소송당사자들에게 소송의 적절한 단계에서 대안적 분쟁해결수단의 이용을 고려하도록 요구하고,” “모든 민사사건의 소송당사자들에게 적어도 한 가지 대안적 분쟁해결수단 절차를 제공할 것”을 요구한다. 법원들은 당사자들이 조정 및 조기중립인평가(early neutral evaluation)에 참여하도록 요구할 수 있다(U.S.C. Title 28, secs. 651-658). 다만, 당사자들에게 중재의 이용을 명령할 수는 없고, 이는 당사자들의 동의에 의해서만 가능하다.

장려하는 데에 있다”<sup>90)</sup>라고 하고 있다. 동법은 기존의 연방행정절차법(APA)을 개정하여 연방행정프로그램상 야기된 행정상 분쟁의 이해당사자가 이러한 분쟁의 해결을 위하여 대체적 분쟁해결방법을 이용하는 데 동의하도록 하였다. 전술한 바와 같이 행정기관이 ADR 제도를 이용할 것인지 여부에 대한 결정은 여전히 자유재량사항으로 하고 있으나 법에서 어떤 사건에 대해 ADR기법이 가장 적당한 지를 결정하는데 있어 가이드라인을 제시한다. 또한, 각 기관이 공식적인 ADR 정책을 마련할 것과 이에 관련된 인력을 충원하고 ADR 방법에 대한 훈련을 제공할 것을 규정하고 있다. 이러한 분쟁해결 절차가 이루어지는 동안의 모든 기록과 정보들은 기밀에 붙여지며 다른 사유로 공개되지 않는 한, 허가 없이 소송에 이용되거나 공개되지 않는다.

## 제2절 ADR 제도의 유형과 효율성

### 1. ADR의 유형과 분쟁해결

미국에는 ADR이 다양한 형태로 발전하여 있다. 가장 일반적인 형태의 분쟁해결방법은 협상(negotiation)으로 이는 중립적인 제3자가 개입하는 다른 분쟁해결방법과는 달리 당사자 스스로 분쟁해결절차와 결론을 결정할 수 있다는 것이 장점이다. 당사자가 분쟁을 해결할 수 없으면 제3자가 개입하게 되는데, 이 경우에는 제3자가 단지 분쟁해결을 도와줄 뿐인지 아니면 결론을 내려줄 권한이 있는지에 따라 구별된다. 제3자가 결론을 강제하는 분쟁해결 방법(adjudication)에는 제3자가 사적 자격으로서의 개인 중 중재인인 경우와 법원인 경우로 나누어지며, 전자가 중재(arbitration), 후자가 소송(court adjudication)인 것이다.<sup>91)</sup>

90) Pub. L. 101-552, 104 Stat. 2736(1990) (5 U.S.C.A. §§571-584).

91) Stephen B. Goldberg and Frank E. A. Sander at al., Dispute Resolution, 2003, p.

ADR의 종류는 다양하지만 이 방식들의 공통점은 ‘협상’을 통해서 갈등을 해결한다는 것이다. ADR에 의한 갈등해결 절차의 참여 여부는 당사자 자신의 의사에 달려있으며 전통적인 갈등해결 절차의 권위적인 요소들은 철저히 배제한다. 예를 들면 ADR에 당사자로 참여하는 정부 대표는 그 지위에 관계없이 영향력을 행사하거나 결정을 내리는 어떤 특권도 갖지 못한다. ADR의 목적이 협상에 의한 합의에 있기 때문이다. ADR은 일정한 형식이 없고 당사자들 스스로 규칙을 정한다. ADR의 종류를 독립적인 제3자의 역할을 중심으로 분류해보면 다음과 같다(Susskind & Madigan, 1984).

- 당사자간 협상(Unassisted Negotiation)
- 정책토론(Facilitated Policy Dialogue)
- 협력적 문제해결(Collaborative Problem Solving)
- 소극적(또는 전통적) 조정(Passive or Traditional Mediation)
- 적극적 조정 또는 제3자조정 협상(Active Mediation or Mediated Negotiation)
- 비구속적 중재(Non-binding Arbitration)
- 구속적 중재(Binding Arbitration)
- 재정(Adjudication)

협상, 조정, 중재, 소송이 기본적인 분쟁해결의 형태인데, 이들이 서로 결합하여 다양한 절충적 분쟁해결방법을 이루기도 한다.<sup>92)</sup> 절충적 분쟁해결방법에는 조정과 중재를 결합한 조정중재(med-arb), 중재를 변형한 최종제의 중재(final-offer arbitration)와 편면적 중재(one-way arbitration), 조정에 사실조사기능을 결합한 옴부즈만(ombudsman), 퇴직판사가 판사의 역할을 하는 사적 판결(private judging, rent-a-judge), 예측이 불확실한 소송의 승패에 따른 위험을 최소화하기 위한 하이로우계약 하의 판결 또는 중재(adjudication under a high-low contract), 소송의 주장·증명과 협상을 결합한 간이심리(mini-trial), 그 밖에도 모의배심심리(summary jury trial), 감정

---

3.

92) Goldberg, *ibid.*



인사실인정(neutral expert fact finding), 화해특별담당관(settlement special master)등이 있다. 각 분쟁해결방법을 표로 정리하면 <표 VI-1>과 <표 VI-2>와 같다.<sup>93) 94)</sup>

<표 VI-1> 기본형 갈등해결절차의 특성

특성	소송	중재	조정	협상
자발성 여부	강제적	자발적	자발적	자발적
구속력	기판력/상소가능	기판력/제한된 범위에서 심판 대상	합의가 있으면 집행력	합의가 있으면 집행력
제3자 개입	미리 정해진 중립적인 제3자가 결론을 내리는 자로 개입/분쟁 대상에 전문적 지식은 없음.	당사자가 선임한 제3자가 결론을 내리는 자로 개입/경우에 따라서 분쟁 대상에 대한 전문적 지식이 있음.	당사자가 분쟁 해결을 도와주는 제3자를 선임	없음
요식성 (형식성)	미리 정해진 법규에 따라 절차와 형식이 엄격히 정해져 있음.	소송보다 덜 형식적임/당사자가 합의로 절차와 실체를 규율할 규범을 정함.	일반적으로 절차와 형식이 없음.	일반적으로 절차와 형식이 없음.
절차의 성질	주장·증명의 기회	각 당사자에 대한 주장·증명의 기회	무제한의 주장·증명, 이해관계의 제출	무제한의 주장·증명, 이해관계의 제출
결론	법규에 따른 결론, 합리적 이유 실시	경우에 따라서는 합리적인 이유에 근거한 법규에 따른 결론/경우에 따라서는 이유를 붙임이 없이 화해	서로 수용할 수 있는 합의	서로 수용할 수 있는 합의
공공성	공적 절차	법원의 심판을 구하지 않는 한 사적 절차	사적 절차	사적 절차

93) Ibid., p. 4.

94) 이에 대하여 소개한 국내문헌으로는 유승훈, “민사분쟁의 해결에 있어 ADR이 갖는 의미,” 「민사소송」 IV(2001), 93면 이하; 이규진, “미국 ADR에 비추어 본 우리나라의 ADR,” 「중재」 2000. 6, 26면 이하; 허만, “미국에서의 사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결,” 「민사판례연구」, 제14권 (1992.5.), 442면 이하 등 참조.

&lt;표 VI-2&gt; 혼합형 갈등해결절차의 특성

특성	사적 재판 (Private judging)	감정인사실인 정 (neutral expert fact finding)	간 이 심 리 (mini-trial)	움 브 즈 만 (ombudsman)	모의배심심리 (summary jury trial)
자발성	자발적	연방증거규칙 (FRE) 제707 조에 따라 자 발적 또는 강 제적	자발적	자발적	자발적 또는 강제적
구속력	구속력	구속력 없으 나, 결론을 증거로 채택	구속력 없음 / 합의에 따 라 집행력	구속력 없음	구속력 없음 / 합의에 따 라 집행력
제3자 개입	당사자가 선임 한 제3자로서 결론을 내리는 자/ 대개는 전직 법관 또는 변호 사	특별한 전문 지식이 있는 제3자/당사자 또는 법원이 선임	당사자가 선 임한 중립적 조언자/ 경 우에 따라 해당 분야 전문가	기관에 의해 선임된 제3자	법원에 의해 선임된 모의 배심원
요식성 (형식성)	법규가 절차를 정하고 있으나 절차, 장소, 시간 을 탄력적으로 운용가능	없음	판결보다 덜 형식적이나, 절차는 당사 자가 정함.	없음	절차법규가 정해져 있으 나 소송보다 덜 형식적임.
절차의 성질	주장 · 증명의 기회	사실조사	요약된 주장 · 증명의 기 회	사실조사	요약된 주장 · 증명의 기 회
결론	법규에 따른 결 정/ 경우에 따라 확정사실과 적 용법률에 의 해 뒷받침.	보고, 증언	서로 수용하 는 합의	보고	화해를 촉진 시키는 자문 적 평결
공공성	법원에 의한 집 행을 구하지 않 는 한 사적 절 차	법원에서 개 시되지 않는 한, 사적 절 차	일 반 적 으 로 사적 절차	사적 절차	일 반 적 으 로 사적 절차

## 2. ADR의 적용과 효율성

ADR의 효율성을 평가하기 위하여 AUSAs(Assistant United States Attorneys)에서는 지난 5년간 ADR을 이용하여 종결한 828건의 민사사건을 연구하였다(Jeffrey M. Senger, 2000).<sup>95)</sup> 이 연구에서는 ADR 이용 시기(timing), 중재인(the neutral)에게 쓰인 비용, ADR 이용의 자발성 여부, 측정된 시간과 절약된 비용, 그리고 ADR 과정의 성공 등과 같은 ADR 과정의 전반적인 면에 대한 정보를 평가하였다. 본 절에서는 이 연구결과를 바탕으로 ADR 제도의 효율성에 대해 살펴보았다.

### 가. ADR의 효율성(effectiveness) 및 성공(success)

전반적으로, ADR이 사용된 사건의 2/3 정도가 합의되었으며 비록 합의되지 않았더라도 원고의 사정을 간파하거나, 앞으로의 분쟁을 막거나, 문제를 좁히는 등의 효과가 나타난 경우는 17%에 달하였다.

#### 1) 사건의 종류에 따른 ADR의 효율성

ADR은 의료과오사건(medical malpractice cases)에서 가장 효과적인 것으로 나타났는데 ADR을 이용한 4건 중 3건이 합의에 이르렀다. 반면, 고용차별사건(Title VII employment discrimination cases, Title VII)에서는 ADR이 가장 낮은 효율성을 보였다. 이러한 차이를 보이는 이유는 명확하지는 않으나, 의료과오사건이나 이 외의 불법사건은 고용차별사건과 비슷한 긴 행정 절차를 거쳐도 개인감정이 고용차별 사건만큼 격해지지 않는 경우가 많기 때문에 합의에 부정적 영향을 주지 않았다는 추측을 할 수 있다.

95) Jeffrey M. Senger(2000), Evaluation of ADR in United States - Attorney Cases, United States Attorney's Bulletin, November;  
<http://www.usdoj.gov/odr/articles.htm>

한편, 일반적인 개인권리침해사건(personal injury tort cases)에 대한 ADR의 효율성은 9/10으로 의료과오사건에서의 ADR의 성공 정도와 같은 높은 효율성을 보였다.

## 2) ADR 이용의 자발성여부에 따른 효율성

ADR 이용이 자발적인지 혹은 법원에 의한 강제에 의한 것인지에 따라 ADR의 성공률이 다르게 나타났다. 결론부터 이야기하자면, ADR을 자발적으로 이용했을 때 그 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

## 3) ADR 이용시기(time of use)에 따른 효율성

ADR의 이용시기가 재판시기에 임박할 때, 즉 ADR 착수시기가 늦을수록 합의에 도달되는 경향이 두드러졌다. 재판에 임박한 90일 이내 합의율은 72%, 재판 90일 이후의 합의율은 53%로 나타났다.

<표 VI-3> 이용시기에 따른 ADR 합의 비율

이용시기에 따른 ADR 합의 비율	
재판 전 90일 이내 ADR 사용	사건의 72% 합의
재판 전 90일 이후 ADR 사용	사건의 53% 합의

자료: Jeffrey M. Senger(2000).

반면, ADR의 이용시기가 빠를수록 그 시간과 비용은 더 줄어들었다. 절약된 소송비용은 거의 두배 었으며, 절약된 소송시간도 두배 정도에 가까웠다.

&lt;표 VI-4&gt; 이용시기에 따라 절약된 ADR 비용

이용시기에 따라 절약된 ADR 비용		
	재판 전 90일 이내	재판 전 90일 이후
절약된 소송비용	\$5,125	\$10,000
절약된 소송시간	3개월	6개월
절약된 스태프시간	73시간	89시간

자료: Jeffrey M. Senger(2000).

따라서 ADR을 늦게 사용할수록 합의에 이르는 비율은 더 높고, 일찍 사용할수록 시간과 비용이 절약되는 것으로 나타난 것이다. 하지만 이런 요인들의 상대적 중요성은 결국 각각의 사건의 성격에 달려있다고 볼 수 있다.

#### 4) 최종 합의 규모(the size of the eventual settlement)에 따른 ADR의 효율성

ADR의 이용은 합의금액이 큰 규모의 사건에서 특히 효율적으로 성공하였다.

&lt;표 VI-5&gt; 최종합의 규모에 따른 ADR의 효율성

최종합의 규모에 따른 ADR의 효율성		
합의금액	\$30,000 이하	78%의 ADR 성공
	\$30,000~\$120,000	85%의 ADR 성공
	\$120,000 이상	90% ADR 성공

자료: Jeffrey M. Senger(2000).

#### 나. ADR의 비용(costs)

상대적인 복잡성으로 인해 ADR에 드는 비용은 사건의 종류에 따라 다양하게 나타난다.

&lt;표 VI-6&gt; ADR 활용에 소요된 비용

ADR 비용	
조정자(mediator)에게 지불된 평균비용	\$867 (이 비용은 현재 개인이 아닌 법무부 예산으로 충당됨)
준비에 쓰인 평균시간	12시간
조정(mediation)에 쓰인 평균시간	7시간

자료: Jeffrey M. Senger(2000).

#### 다. ADR 이용에 따른 시간과 비용의 절약

‘절약된 평균소송비용’은 ADR을 이용하지 않고 소송하는데 쓰인 비용 대비 절약된 비용을 의미하며 ‘절약된 평균스태프시간’은 ADR을 이용하지 않았을 때 본인과 그 외 변호사 보조인을 포함한 사람들이 사건에 쓴 시간을 의미한다. 또한, ‘절약된 평균소송시간’은 ADR을 이용하지 않았을 때 사건을 최종적으로 해결하기까지 소요된 시간을 의미한다.

물론 이 또한 사건의 종류에 따라 다른 양상을 보이고 있다. 하지만 AUSAs에 따르면 많은 사건들이 어떤 식으로든지 합의에 도달할 수는 있겠지만 표에서 확인할 수 있는 것처럼 ADR을 이용하지 않을 경우에는 합의에 이르는데 더 많은 시간과 비용이 든다고 평가할 수 있다.

&lt;표 VI-7&gt; ADR 이용에 따라 절약된 비용과 시간

ADR 이용에 따라 절약된 비용과 시간	
절약된 평균소송비용	\$10,700
절약된 평균스태프시간	89시간
절약된 평균소송시간	6개월

자료: Jeffrey M. Senger(2000).

## 제3절 ADR 제도의 운영 현황 및 정책방안

### 1. 미 국

#### 가. ADR 법제 및 기구의 운영 현황

미국 ADR 기구는 1996년 ADR 법의 개정과 1998년 클린턴 대통령의 교서 발표 이후 구성된 ‘정부부처합동ADR추진단’(Interagency ADR Working Group)의 설립 이후 각 행정부처에 ADR을 담당하는 행정단위가 신설되면서 본격화되었다. 본 절에서는 ‘정부부처합동ADR추진단’(Interagency ADR Working Group)을 비롯하여 각 행정부처의 ADR 기구 운영 현황과 연방 및 민간 ADR 기구를 살펴보고 미국의 ADR 운영 체계에 대해 점검해보기로 한다.

##### 1) 정부부처합동 ADR추진단(Interagency ADR Working Group, IADRWG)

1998년 클린턴 대통령의 교서(presidential memorandum)에 의해 정부부처합동ADR추진단(Interagency ADR Working Group, IADRWG)이 구성되고, 법무장관이 의장으로 임명되었다. 실무그룹은 ①분쟁해결을 위한 대체적 수단을 이용할 프로그램의 개발, ②행정청의 공무원들에게 언제, 어떻게 대체적 분쟁해결수단을 이용해야 하는지를 알 수 있도록 교육, ③행정청이 신속하게 중립인의 조력을 받을 수 있도록 하는 절차의 개발, ④대체적 분쟁해결수단의 성과를 확인하기 위한 기록 작성 및 보관 등과 같은 영역에서 행정청들 간의 조화를 돕고, 촉진하고 제공하도록 명령되었다.

이러한 실무그룹은 1998년 9월 14일에 법무장관과 관리차장이 예산관리국(Office of Management and Budget)에서 개최한 회의로 시작되었으며 60여 연방행정청에서 온 100명 이상의 고위대표들이 참석하였다. 그 이후로 그 실

무그룹은 대체적 분쟁해결수단의 모든 측면에 대한 교육과정, 회의, 전문가 세미나를 열었고, 연방정부 전반에서 이용되고 있는 지침서를 간행하였다. 그 실무그룹의 기획위원회는 매달 모임을 가지며, 수십여 행정청에서 온 ADR 지도자들로 구성되어 있다. 2000년에 법무장관은 대통령에게 그 실무 그룹의 활동에 대한 보고서를 제출하였다.

## 2) 행정부처의 ADR 기구 운영

각 연방기구는 정부부처합동ADR추진단(IADRWG)에 의해 ADR 기구를 운영하도록 요청을 받았고, 각 부처별 ADR 기구를 운영하고 있다. ADR 기구의 형태는 국/과 단위 또는 센터의 형태로 운영되며, ADR 적용 유형도 부처별로 차이를 나타냈다.

<표 VI-8> 미국 행정부처별 ADR 기구

행정부처	부처내 ADR 기구 명칭	주요 ADR 방법
농림부	Conflict Prevention and Resolution Center	다양한 기법
공군부	Air Force ADR Program Office	조정(Mediation)
해군부	Navy Workplace ADR Program Office	다양한 기법
상공부(NOAA)	NOAA(National Oceanic & Atmospheric Administration) Western Administrative Support Center Human Resources Services	조정(Mediation)
재무부(IRS)	Conflict Management Initiative and the Center for Conflict Management	다양한 기법
교육부	Informal Dispute Resolution Center	다양한 기법
동력자원부	Office of Dispute Resolution	다양한 기법
보건복지부	Departmental Appeals Board	조정(Mediation)
법무부	Office of Dispute Resolution	다양한 기법



노동부	Civil Rights Center(CRC)	조정(Mediation)
국무부	Office of Ombudsman for Civil Service Employees in the Office of the Secretary of State	옴부즈만(Ombudsman)
내무부	Office of Collaborative Action and Dispute Resolution	다양한 기법
교통부-연방항공청	Office of Alternative Dispute Resolution	조정(Mediation)
보훈부	Department of VA ADR	조정(Mediation)
환경보호청	EPA's Conflict Prevention and Resolution Center	조정(Mediation)
연방동력자원규제위원회	Dispute Resolution Service(DRS)	조정(Mediation), 조정촉진(Facilitation)
회계청	GAO's Civil Rights Office	조정(Mediation)

### 3) 법무부 분쟁해결국(Office of Dispute Resolution)

법무부에서는 법무장관이 분쟁해결국(Office of Dispute Resolution)을 설치하였다(Memorandum from the Attorney General to All Offices, Boards, and Divisions, Apr. 6, 1995). 설치명령에 따르면, 본 명령의 목적은 “모든 시민들의 사법에의 접근을 개선하고 정부와 관련된 분쟁을 보다 효과적으로 해결하도록 하기 위해서 대안적 분쟁해결수단을 더 광범위하게 이용하도록 하기 위한 것이다.” 이 기관은 대체적 분쟁해결수단 정책을 개발하고, 정부 소속변호사들의 대체적 분쟁해결수단 이용을 지원한다. 또한 법무부의 모든 민사소송담당부서와 국가변호인사무국(Executive Office for United States Attorneys)은 대체적 분쟁해결수단의 이용과 관련된 정책을 정리한 내용을 출간하였다.<sup>96)</sup>

96) Department of Justice, Policy on the Use of Alternative Dispute Resolution, and Case Identification Criteria for Alternative Dispute Resolution, Federal Register, July 15, 1996, 36,895. 이에 대해서는, 李熙貞, 法の支配와 行政法上 裁判外 紛爭

&lt;표 VI-9&gt; 연도별 법무부내 ADR 적용 현황

단위: 건

적용 부서		ADR 절차의 적용							
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
민사소송 담당부서	시민과	60	90	85	94	116	245	170	269
	시민인권과	121	97	86	153	213	249	240	229
	환경 및 자원과	45	23	112	103	99	121	200	129
	세금과	14	131	85	94	120	142	125	101
국가변호인사무국		269	890	1,211	1,356	2,114	2,058	2,000	2,138
전 체		509	1,231	1,579	1,805	2,662	2,815	2,735	2,866

자료: <http://www.usdoj.gov/odr/statistics.htm>

## 나. 행정분쟁해결법(1996) vs. 대안분쟁해결법(1998)

1996년 미국 의회에서는 행정절차에서 분쟁해결의 대안적 방법들(Alternative Means of Dispute Resolution)의 증진을 위해 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act)을 제정하였다. 1998년에는 대안분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act)을 제정하였는데, 행정분쟁해결법이 연방정부 기관들의 분쟁해결에 대한 대안적 방법의 이용 활성화를 목적으로 하는 것에 반해, 대안분쟁해결법은 지방법원에서의 ADR 이용의 활성화가 그 목적이다.

---

解決手段 - 美國의 경우를 中心으로-, 서울대학교 대학원 박사학위논문(2004.8), 163-165면 참조.

&lt;표 VI-10&gt; 미국 행정분쟁해결법과 대안분쟁해결법 비교

	Administrative Dispute Resolution Act of 1996	The Alternative Dispute Resolution Act of 1998
제정된 배경 차이	<p>1) USC-title 5-chapter 5에서 구체적으로 나타나 있는 행정절차와 다른 규칙들은 연방법원에서 소송의 대안으로서 분쟁을 해결하는 즉각적이고 능숙하며 저렴한 방법을 제공하려고 의도된 것이다.</p> <p>2) 행정 처분은 불필요한 시간의 소모와 분쟁을 합의로 해결할 가능성의 감소를 낳으면서 점점 더 형식적이고, 비용은 많이 들고, 처리 시간이 오래 걸리고 있다.</p> <p>3) 분쟁해결의 대안적 방법이 수 년 동안 민간 부문에서 사용되고 있고, 적절한 환경에서 더 빠르고 비용은 덜 들고 논쟁은 덜 불러일으키는 결론을 내고 있다.</p> <p>4) 그러한 대안적 방법들은 더욱 독창적이고, 효율적이고, 현명한 결과를 이끌 수 있다.</p> <p>5) 그런 대안적 방법들은 매우 다양한 행정 프로그램에서 유익하게 사용될 수 있다.</p> <p>6) 잘 검증받은 분쟁 해결 기술/기법을 사용하게 하는 명백한 승인은, 현행 법 아래 정부기관의 권한의 모호함을 제거할 것이다.</p> <p>7) 연방 기관들(Federal agencies)은 민간 부문에서 발달되었던 기술의 도움을 받을 뿐만 아니라, 그런 기술들의 더 큰 발전과 순화의 선두에 설지도 모른다.</p> <p>8) 다양한 범위의 분쟁 해결 과정의 이용도와 그러한 절차의 가장 효과적인 이용에 대한 증대된 이해는 정부의 운영을 강요하고, 국민에게 더 잘 봉사할 것이다.</p> <p>목표 ⇨ 연방 정부기관들의 분쟁해결의 대안적 방법 이용 활성화</p>	<p>1) 판사와 변호사에 의해 지지받고, 적절하게 훈련받은 중립자들(중재자-neutrals)을 법원에 의해 운영되는 프로그램에서 이용할 때, ADR이 당사자들의 큰 만족과 분쟁해결의 혁신적인 방법, 분쟁 해결을 이루는 보다 큰 효율성 등을 포함한 다양한 이익들을 제공하는 가능성을 가지고 있다.</p> <p>2) mediation, early neutral evaluation, minitrials, voluntary arbitration을 포함한 ADR의 일정한 형태들이 현재 미국 전역에 걸쳐 몇몇 연방법원들(Federal courts)에서 미결인 채로 있는 사건들을 줄이면서 이로 인해 이 법원들이 남아있는 사건들을 더 효과적으로 처리하게 하는 가능성을 가질 수 있다.</p> <p>3) 연방상고법원 부속조정프로그램(Federal appellate court-annexed mediation programs)의 지속적인 성장은 ADR이 연방예심법원(Federal trial courts)에서도 분쟁을 해결하는데 똑같이 효과적일 수 있다고 시사한다. 그러므로 지방법원(the district courts)도 자신의 지역의 ADR 프로그램에서 조정(mediation)을 포함하는 것을 검토해야 한다.</p> <p>목표 ⇨ 지방법원에서의 ADR 프로그램 이용 활성화</p>

이 법에 의해 개정된 United States Code 영역 차이	<p>USC title 5 - chapter 5</p> <p>⇒ 이 부분에서 구체적으로 나타나 있는 것은 정부기관의 행정절차 (administrative procedure)인데, 여기에 다음의 하위 내용을 첨가하여 수정.</p> <p>Subchapter IV Alternative Means of Dispute Resolution in Administrative Process (§571~§584)</p>	<p>USC의 title 28 - part III - chapter 44.</p> <p>⇒ USC의 title 28 중에서 Sec. 651~658 까지의 조항들을 미국지방법원에서의 ADR 방법의 이용에 관해서 수정. Sec 651~658의 내용은 “chapter 44. Alternative Dispute Resolution ”부분에 들어감.</p>
주요 내용 차이	<p>Subchapter IV의 §571.~574</p> <p>▶ 이 법의 Sec3. Promotion of Alternative Means of Dispute Resolution 일부 : 이 법에 의해 각 정부 기관(agency)은 분쟁해결과 사건 처리에서 중재(arbitration)를 비롯한 대안적 방법들의 이용에 착수하는 정책을 채택할 것임. 그리고 각 기관의 장이 그 기관의 분쟁해결전문가 (dispute resolution specialist) 가 되는 고관(senior official)을 임명할 것임. 또한, 이 정책을 실행과 관계된 고관과 다른 직원들에게 기본적인 교육을 제공할 것임.</p> <p>▶ 첨가된 Subchapter IV의 §572. General authority 내용 일부 : 정부기관은 행정 프로그램과 관련하여 논쟁 중인 문제의 해결을 위해 당사자들이 동의한다면, 분쟁해결절차를 이용할 수 있음. 물론 일정 조건 하에서는 고려하지 않을 것. 첨가된 하위 조문에 승인된 분쟁해결의 대안적 방법은 다른 이용가능한 정부기관의 분쟁해결기술들을 제한하기보다 오히려 보완하는 자발적 절차라고 할 수 있음.</p> <p>▶ §573. Neutrals 내용 일부 : 중립자(neutral)는 연방정부의 상임 관리나 임시관리 혹은 직원일 수도, 분쟁해결절차</p>	<p>vs USC title28 Sec.651~653</p> <p>▶ 이 법에 의해 수정된 USC title 28의 Sec. 651 Authorization of alternative dispute resolution 내용: 이 법에 의해 미국의 각 지방 법원(또는 연방 제1심 법원 - district court)은 법원 자체의 ADR 프로그램을 승인하여 이를 지방규칙에 따라 고안하여 실행할 것임. 그리고 ADR 프로그램을 실행하여 운영하고 평가하기 위해 ADR 과정에 지식이 있는 직원 또는 사법관(judicial official)을 지정할 것임. 또한 지방법원은 ADR 프로그램의 확립과 발전에 있어서 연방사법센터와 미국행정관청(Federal Judicial Center and the Administrative Office of United States Courts)의 지원을 받게 됨.</p> <p>▶ 이 법에 의해 수정된 USC title 28의 Sec. 652 Jurisdiction(사법권)의 내용 : 적절한 사건에서 ADR이 고려되도록 지방법원이 해야 할 역할과 권한에 대한 내용. 즉, 각 지방법원은 모든 민사사건들의 소송당사자들에게 소송의 적절한 단계에 ADR 절차의 이용을 고려하도록 요구할 것이며, 각 지방법원은 ADR 절차들(mediation, early neutral evaluation, minitrial, arbitration) 중 적어도 한 가지는 제공할 것임.</p>

<p>에서 당사자들이 수락한 어떤 개인일 수도 있음. 장관(the President)은 이 subchapter 하에서 정부기관들의 분쟁해결절차의 이용을 장려하고 증진하기 위해 한 기관을 선정하거나, 관계 부처 합동의 위원회를 지정하거나 설립할 것이며, 이렇게 선정된 기관이나 기관 간 합동 위원회는 신속한 바탕 아래 정부기관들이 중립자 서비스의 제공을 점진적으로 허가할 것임. 또한, 정부기관은 각 기관간의 합의를 맺어서 분쟁해결절차에서 중립자로 일하는 직원이 있는 다른 기관들의 서비스를 이용할 지도 모름.</p> <p>▶ §574. Confidentiality(비공개성) 내용 일부 : 기본적으로 분쟁해결절차의 당사자나 중재자는 자발적으로 그 과정을 공개하지 않을 것이며, 강제발표나 강제적 조치에 의해 어떠한 분쟁해결 대화도 공개하도록 요구받지 않을 것임. 이를 위반하여 공개된 분쟁해결과정의 대화는 인정될 수 없음.</p>	<p>▶ 이 법에 의해 수정된 USC title 28의 Sec. 653 Neutrals의 내용 : 지방법원은 분쟁당사자들이 중립자들을 이용할 수 있는 적절한 과정을 채택하고, 전문 패널들 중 중립인 선택을 위한 자체적인 절차와 기준을 발표할 것임. 중립자로 일할 사람은 ADR 절차에서 중립자로 일할 수 있는 교육을 받아 그 자격을 부여받아야 하고, 지방법원은 중립자로 교육받아 온 치안 판사(magistrate judges)나 민간 부문에서의 전문적 중립자, 중립자로 일하는 교육을 받은 사람들을 이용할 수 있음.</p> <p>▶ 이 법에 의해 수정된 USC title 28의 Sec. 652. Jurisdiction의 (d)조항 (Confidentiality Provisions) 내용 : 각 지방법원은 ADR과정의 비공개성을 규정할 것이며, 비밀분쟁해결 대화의 공개를 제한토록 할 것임.</p> <p>* 이 법을 수행해야 하는 주체는 분명히 다르지만, ADR 절차의 기본적인 요소</p>
<p>위의 내용 이외에 다음의 두 법의 내용은 똑같이 중재에 대한 것이 주를 이루고 있으며, 따라서 내용의 명백한 차이가 있다기보다는 구체성의 차이가 있고, 이 ADR 과정의 근본적 주체는 여전히 정부기관과 지방법원으로 다르다.</p>	
<p>§575.~580까지 Arbitration에 대한 내용. 분쟁해결의 대안적 방법으로 중재가 사용되는 조건, 사용을 위한 정부기관의 역할, 중재자의 권한, 중재과정과 그 과정에서의 중재자와 당사자들의 역할과 책임, 중재판정 시기와 주의사항에 대해 규정하고 있다.</p>	<p>USC title28 Sec.654~658 까지는 Arbitration에 대한 내용으로서 사건이 중재에 위임되는 것에 대한 지방법원의 허가, 중재자들의 자격을 위한 기준을 세우는 지방법원, 중재자들이 갖는 권한, 중재자로 일하는 개인이 가지는 특권, 중재심 의과정에서 증인의 출석과 서류상 증언 작성에 대한 소환장 신청, 중재인에 의한 중재 판결의 문서화와 법적 효력에 대한 내용, 중재자와 중립자가 받을 대가를 수</p>

		립하는 지방법원의 역할 등에 관해 개략적으로 규정하고 있다.
--	--	-----------------------------------

#### 다. 연방소속의 ADR 운영 기구

##### 1) 연방조정알선청 (Federal Mediation & Conciliation Service: FMCS)

연방조정알선청(이하 FMCS)은 1947년 미국 정부의 독립 기구로서 출발하였다. 상업(통상, 무역 commerce)의 자유로운 흐름에 노동-관리 분쟁들이 주는 부정적 영향을 최소화하고 예방하는 것이 FMCS의 임무이다. 워싱턴 DC에 본부가 있는 이 기구는 전국의 75개 현장사무소(10개의 하부기구로 분리됨)에 210명의 중재자들을 보유하고 있다. FMCS는 그 역할이 노사단체교섭 분쟁에 있어서 중재인으로서 잘 알려져 있으나, 그 분쟁해결의 업무는 노사관리문제 그 이상으로 확대된다.

1947년의 노사관리법(Labor-Management Act) 하에서, FMCS는 고용주와 노동조합(unionized employees) 간의 계약 협상에 대해 무료 중재 서비스를 제공한다. 또한 조직이 분쟁 해결 시스템을 갖추고 발전시킬 수 있도록 돕는다.

1990년의 협의에 의한 규칙 제정법(Negotiated Rulemaking Act)은 FMCS로 하여금 정부의 운영능력을 향상시키기 위해 조정을 촉진하는 서비스를 사용하는 권한을 부여하였다. 중립적인 제3자로서 FMCS는, 공공 정책에 대한 토론 및 협상에 있어 모든 당사자가 원활히 의사소통하여 해당 이슈에 대한 합의를 이끌어낼 수 있도록 돕는다.<sup>97)</sup>

##### - FMCS 강습회

분쟁처리를 위한 FMCS 강습회에서는 조정, 중재, 직장 내 폭력 예방,

97) 이러한 사례의 목록은 <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=48&itemID=15957>를 참조

협상, 조직의 발전 등을 집중적으로 다루는 훈련 코스를 제공하고 있다. 훈련내용은 다음과 같다.

- 기초조정과정(mediation)
- 다수 당사자 조정과정(Advanced Multi-Party Mediation)
- 노사 관계와 파트너십 (Labor Relations Partnership)
- 집단 교섭 (Collective Bargaining)
- 분쟁 해결 (Dispute Resolution)
- 노사 중재(Labor Arbitration)
- 중재의 필요성(Arbitration Advocacy)
- 직장 내 폭력 예방 (Workplace Violence Prevention)
- 분쟁해결 진행의 기법(Facilitation Skills)
- 의사소통과 리더십(Advanced Communication and leadership)
- 조직개발, 평가, 의사소통(Organizational Development, Assessment and Communication)
- 문화적 다양성 (Cultural Diversity)

FMCS는 또한 하버드대의 케네디스쿨을 비롯한 대학교들과 학문적 파트너십을 맺고 있다. FMCS가 제공하는 서비스에 대한 비용은 대부분의 경우 무료이다. 연방정부가 대부분의 FMCS 조정 서비스를 관계자들에 대한 집단 교섭의 차원에서 지원하고 있다. 또한 FMCS는 정부가 보조금을 지급하고 있는 다른 서비스들(커뮤니티와 조직의 갈등 해결)도 제공한다. 중재재판 알선과 같은 몇 가지 서비스에 대해서만 약간의 비용이 있다.

## 2) 연방노사관계청 (Federal Labor Relations Authority: FLRA)

연방노사관계청(이하 FLRA)은 연방직원을 대상으로, 노사관계 프로그램을 집행하는 책임을 맡은 독립적 기구로 노사문제의 협력에 실질적으로 개입

하고 다른 ADR을 위한 노력도 기울인다.

이 기구는 잘 알려진 프로그램인 공동 대안 분쟁해결 프로그램(Collaboration and Alternative Dispute Resolution Program, CADR)을 시작하였다. 이 프로그램은 FLRA의 3개 부서들(FLRA, OFC(Office of Gender Counsel), FSIP(Federal Service Impasses Panel)이 참여하여, 연방차원에서 작업장 분쟁의 비용을 절감할 수 있도록 운영되어지며 분쟁이 사건으로 되기 전에 해결하도록 돕는다. CADR 프로그램은 아직 미해결인 불공정한 노동관행, 협상능력, 대표성, 난국인 단체교섭 등의 문제에 이해관계를 기반으로 한 분쟁 해결 방안을 제공한다.

#### 라. 민간부문 ADR 운영 기구

민간단체로서 ADR을 제공하는 대표적인 단체는 미국중재협회(AAA)와 공공자원 센터(CPR, Center for Public Resources), 분쟁해결 연구회(Institute for Dispute Resolution) 등이다. 미국에서 ADR이 이용되는 영역은 다양하며, 다양한 기관에서 분쟁을 해결하고 있다.<sup>98)</sup> 예컨대 의료분쟁을 보면, 미국변호사협회(ABA), 미국의학협회(The American Medical Association), 미국중재협회(AAA) 등이 분쟁해결절차를 만들어 운영하고 있다.<sup>99)</sup> 또한 지적재산권 사건에 대하여는 미국지적재산권법연합회(The American Intellectual Property Law Association)가 ADR을 운영하고 있다.<sup>100)</sup> 그러나 미국에서는 특정분쟁해결을 특정기관에서만 담당하는 것은 아니다. 예컨대 독점문제, 거래계약, 집단소송, 건축하자, 고용관계, 환경문제, 가맹점거래, 보험, 지적재산권, 이혼, 해상, 집단불법행위, 의료과오, 상해, 부

98) 특히 ADR에 관한 다양한 분쟁해결기관을 검색할 수 있는 곳은 <<http://www.mediate.com>> 이 사이트에는 ADR에 관한 유익한 자료가 많이 수록되어 있다.

99) Rodrik B. Matthews, Rx for Managed Care, Disp. Resol. Mag., 1999, p.14.

100) Nancy Neal Yeend & Cathy E. Rincon, "ADR and Intellectual Property: A Prudent Option," 36 IDEA 601, 602 (1996)



동산, 증권, 성희롱 등 거의 모든 분야를 분쟁조정 대상으로 하고 있다.<sup>101)</sup>

#### 1) 전국주민조정협의회 (National Association for Community Mediation: NACM)

ADR운동으로 처음 등장한 것은 이웃분쟁해결센터(Neighborhood Justice Center)이었다. 이것은 처음에는 캔사스, 애틀랜타, 로스앤젤레스 등 3곳에 시험적으로 설치되었는데, 주요 설치목적은 조정제도(Mediation)가 분쟁해결 방법으로 효과적인가를 타진하여 보는 것이었다. 그 운영성과는 매우 양호하게 나타나서, 오늘날 조정 커뮤니티로서 전국적으로 약 550여개<sup>102)</sup>가 설치되어 있으며, 약 2만여 명의 조정위원이 등록되어 있는데 대부분 자원봉사형태이다.

#### 2) 미국중재협회 (American Arbitration Association: AAA)

미국중재협회(이하 AAA)는 1926년에 설립된 비영리기관으로, 전통적으로 주로 상사중재를 담당하고 있다. 미국 전역에 35개 사무소를 두고 있으며, 뉴욕과 더블린(아일랜드)에는 국제 센터를 보유하고 있다. AAA는 1994년을 기준으로 64,000건을 접수하였으며, 이 가운데 90%를 중재로 해결하였고, 나머지는 조정, 간이심리 기타 ADR절차로 해결하였다.

775명 이상의 직원이 AAA에서 일하고 있으며, AAA에 등록되어 있는 전문가는 8,000명 이상에 이른다. 이 중 1,100명 이상이 두 개 혹은 그 이상의 언어를 구사하는 등 총 40여개의 언어를 소화할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 현재까지 2백만 건이 넘는 사건을 해결했으며, 국제적 활동도 활발하여, 43개국에 있는 중재기관들과 61개의 협정을 맺고 있다. AAA내에 분쟁해결을 위한 도서관정보센터(Library & Information Center for the Resolution of

101) JAMS Marketing Brochure(Fall 1997).

102) 미국의 National Association For Community Mediation의 자료이다.  
(<http://www.nafcm.org>참조.)

Disputes)에서는 ADR과 관련된 자료를 세계에서 가장 많이 보유하고 있다.

23개의 법정 사건에서 중재를 지원하는 법정 고문으로 참가하고 있으며, 미국에서 가장 큰 규모로 ADR의 전 과정을 지원하는 기관으로서 회사와 각종 단체, 정부 기관, 법률회사 등의 ADR 시스템 기획을 돕고 있다. 최근 계약상의 중재에서 가장 크게 증가하고 있는 분야는 소비자, 고용, 헬스케어, 그리고 국제적인 분야이다. 한편, 각종 단체, 회사, 정부 기관 등의 요청에 의해 분쟁 관리와 해결 기술에 대한 사내 교육훈련 세미나를 진행하기도 한다.

### 3) 분쟁해결을 위한 공적자원연구센터 (Center for Public Resources: CPR)

분쟁해결을 위한 공공자원 연구 센터(이하 CPR)는 비영리기관으로, 1979년, 500대 기업과 법률회사가 공동으로, 소송에 대한 대체수단을 마련하기 위하여 설립하였다. 분쟁 해결을 위한 특별한 프로그램을 독자적으로 개발하고 있으며, 25명의 분쟁조정위원이 있다. 4,000개 이상의 기업이 분쟁이 발생하면 소송을 제기하기 전, ADR을 먼저 이용하기 위해 이 기관에 등록하고 있으며, 1,500개의 법률회사도 등록되어 있다.<sup>103)</sup>

CPR은 변호사들을 위한 기관으로, 뛰어난 중재인과 조정자, 가장 최신의 ADR 사건 판정과 실행 가이드라인, CLE courses, 출판물, 회의 등을 추구하고 있다. 2004년 2월, General Counsel의 조사에서는 CPR이 ADR 수행에 있어 가장 높은 만족도를 기록하는 것으로 나타나기도 하였다. CPR은 세계를 무대로 일하고 있으며 분쟁의 관리와 해결을 위한 제1의 다국적인 방안을 제공하고 있다. 가장 최근에는 중국 국제무역 촉진 상담센터(CCPIT, The China Counsel for Promotion of International Trade)와 함께 파트너십을 맺어 중미 상업중재센터(U.S-China Business Mediation Center)를 뉴욕과 베이징에 설립하였다.

CPR은 회원제를 기초로 하고 있으며 대안적 분쟁 해결책을 위한 국제적

103) Jack M. Sabatino, "ADR as Litigation Lite," 47 Emory L. J. 1289, 1302 (1998).

법인, 변호인, 학자, 공공 기관 등과 비영리 제후를 맺고 있다. 약 4천개에 가까운 기업들이 CPR 대안소송 공동정책 성명서에 서명하였으며, 이 성명서는 기업들이 다른 서명한 기업들과 함께 ADR을 이용하도록 하는 의무를 지우고 있다.<sup>104)</sup>

#### 4) 미국변호사협회 분쟁해결분과 (American Bar Association Section of Dispute Resolution: ABA)

1993년에 만들어진 분쟁해결분과는 이미 약 7,500명의 회원을 보유하고 있는, ABA 내에서 가장 새롭고, 또 빠르게 성장하고 있는 과이다. 법조인과 일반인들에게 분쟁 해결에 대한 도움을 주기 위해 교육 프로그램을 제공하고 기술적 지원을 하며, 분쟁 해결 능력을 신장시키는데 도움을 주는 내용의 출판물을 출간한다. 이 분과는 50개의 위원회를 갖고 있는데, 회원은 최대 4개의 위원회까지 가입할 수 있다. 위원회는 중재, 조정, 실습 개발(practice development), 국제 조직 등이 있다.<sup>105)</sup>

이 분과의 목표는, ① 분쟁해결 분야에 있어 ABA의 전국단위의 지도적 역할을 유지하는 것, ② 분쟁해결에 관한 한 모든 측면의 정보와 기술적 지원을 회원, 정부 부처, 행정가, 일반 시민들에게 제공하는 것, ③ 현재 존재하는 분쟁 해결 방법들에 관한 연구, ④ 재판중심 사건에 대한 다중적 분쟁해결 방안 개발과 같은 교육 프로그램을 시행하는 것 등이다.

#### 5) 대안적 분쟁해결제도분석센터(Center for Analysis of Alternative Dispute Resolution Systems: CAADRS)

104) 직원 규모는 이사회(Board of Directors) 13명, 위원회(Executive Committee) 60여명(미국 각 주와 프랑스, 영국, 캐나다 등 해외), 직원(Senior Staff) 6명으로 이루어졌다. 세부 위원회 구성은 중재위원회, 금융서비스위원회, 중국자문위원회, 건설분쟁위원회 등 총 14개이다. (각 Committee에 대한 개괄과 속한 멤버들의 명단은 <http://www.cpradr.org/committees.asp?M=1.5> 참조.)

105) 50개 committee의 목록은 <http://www.abanet.org/dispute/committees.html> 참조.

대안적 분쟁해결제도분석센터(이하 CAADRS)는 1995년에 설립되었으며 일리노이주의 법원에서 ADR 시스템이 가장 효율적으로 사용될 수 있도록 돕는 것을 주된 목표로 하고 있다.

일리노이주의 법원은, 범죄와 소송 건수는 기하급수적으로 증가하고 있는데 반해, 주민들은 보다 합리적인 비용으로 신속하게 재판이 이루어지기를 기대하고 있는 딜레마를 안고 있다. 따라서 법원이 접근 가능하고 효율적인 기관으로 남아있기 위해서는 법원의 분쟁 해결 방법에 대한 지속적인 평가와 향상이 필요하게 되었다. 계속해서 증가하는 사건의 수와 이슈의 복잡성은 재정적 한계를 초래하여 결국은 미국의 법률 시스템에 무거운 짐이 되고 있는데, 일리노이주 역시 같은 상황에 직면하였고, 이러한 문제를 해결하기 위하여 1980년대에 각급 재판관들이 법원관련 ADR 프로그램을 실험하기 시작하였다. CAADRS은 이 프로그램들에 대한 지속적인 평가와 보급을 돕고 있다.

CAADRS의 프로그램과 활동 내용으로는 연구프로젝트 진행(Research Projects)과 프로그램 평가(Ongoing Program Evaluation Systems)가 있다. 이외에 ADR 프로그램 디자인을 돕고, 중재자들을 위한 훈련 프로그램을 제공하며 실행되고 있는 ADR 프로그램들을 모니터하고 평가할 수 있는 소프트웨어를 설치해 주고 있다. 또한 사법교육(judicial training)도 실시<sup>106)</sup>하고 있으며 기타 활동으로 ADR 공로상(Service to the Community Award) - 일리노이주 법원에서 ADR 프로그램 운영에 기여한 개인에게 주는 상 -을 수여하고 있다.

#### 마. 미국 분쟁해결 제도의 특징

미국의 조정제도는 우리와 달리 정부기관뿐만 아니라 민간단체에 의하여 많은 조정기관이 운영되고 있다. 우리나라는 특수한 분야의 분쟁을 해결하기

106) judicial training에 대한 보다 자세한 내용은

<http://www.caadrs.org/about/judgetrn.htm>를 참조

위한 조정위원회가 해당 법률에 의하여 대부분 행정기관에 설치되어 있는데 비하여, 미국의 경우에는 관련 이익단체에 자발적으로 분쟁조정기관이 설치되어 있다.

미국의 조정제도는 소규모의 분쟁을 해결하기 위한 지역주민의 중재 커뮤니티에서부터 발전하였으나, 우리의 경우에는 이에 관한 인식과 제도가 없는 실정이다. 미국은 연방정부에서 주민조정센터 설치를 권장하는 최소한의 제도만을 만들어 주었는데, 이것이 전국적으로 확대·발전된 것이다. 미국에서는 ADR을 기업적으로 운영하는 민간기관이 있고 여기에서 많은 기업들이 분쟁을 해결하고 있으나, 우리나라에서는 아직 일반화되고 있지 않다.

## 2. 영 국

### 가. 법제 및 운영 조직

#### 1) 법제

영국 ADR 형태는 미국의 영향을 많이 받았으며, 초기에는 몇몇 변호사들만이 ADR의 조정방식에 관심을 가져왔다. 비교적 최근이라 할 수 있는 1989년이 되어서 영국 최초의 토대가 된 ADR 회사(IDR Europe Ltd)가 대서양을 넘어 아이디어를 사들였고 사업으로의 가능성을 열었다. 이것이 ADR Group의 시작이었다. 그때 이후로, CEDR(Centre for Dispute Resolution)을 포함하는 다른 많은 ADR 단체들이 뒤따랐고 영국에서의 ADR의 발전과 증진에 도움을 주었다.<sup>107)</sup>

지난 십년동안 ADR에 대한 관심은 판사들과 법조계 사이에서 계속적으로 커지고 있다. 특히 공평하고 신속·적절한 분쟁 해결의 필요성을 확인했던 울프의 시민정의에 관한 보고서(Lord Woolf's Access to Justice Report, 1996)는 중요한 자극이 되었다. 그 원칙들은 시민절차법(Civil Procedure Rules

107) <http://www.adrgroup.co.uk/history.html>

:CPR)의 핵심에서 제시되었고, 이는 1999년 4월부터 실시되었다. CPR은 재판규칙에서 ADR에 대해 언급했으며, 재판절차가 시작되기 전에도 화해(settlement)하는 것을 강조하면서 사전실행의정서(pre-action protocols)를 발표하였다.

울프(Lord Woolf)가 시민정의에 관한 중간 보고서에서 Lord Chancellor's Department(현재의 Department for Constitutional Affairs를 말함)와 법원서비스가 ADR이 제공하는 가능성/발전성에 대한 대중의 인식을 조성하는 것을 그들의 책임 중 하나로 간주해야 한다는 충고에 대한 반응으로 LCD는 1995년에 "Resolving Disputes Without Going to Court"라는 제목의 팸플릿을 발행했다. 이는 몇 개의 부분들이 소규모 단체들에게 도움이 될지 몰라도, 무엇보다 먼저 개인들을 겨냥한 것이라 할 수 있다. 또한 이것은 사람들이 자신들의 사건의 경우에 가장 탁월한 분쟁해결 형태가 될 수 있는 것을 실시하기 위해서 그들이 성취하길 원하는 것과 기꺼이 그들이 이용할 절차의 종류가 무엇인지에 대해 생각하도록 만들어졌다.

시민정의위원회(Civil Justice Council)의 ADR 하부위원회의 우선사항들 중 하나는 지역 수준에서 ADR 서비스와 관련된 정보에 대한 대책을 조성하는 것이다. 게다가, Lord Chancellor's Department(DCA의 전신)가 ADR을 제공하는 단체들의 명부를 관리하고, ADR 단체에 대한 정보를 Legal Service Commission과 공유한다.

#### 가) ADR의 적용

현재 얼마나 많은 ADR 기술들이 사용되고 있으며 얼마나 적절한 사건에서 ADR 이용이 장려되고 있는지 살펴보기 위해, 정부는 지금의 ADR 서비스 대책들이 확실한 것인지, 그렇지 않다면 어떻게 이 대책들이 개선될 수 있을 것인지 고려하였다.

ADR은 시민들이 법 아래에서 그들의 권리를 강력히 주장할 수 있게 하는 효과적인 구조들을 확실히 하기 위한 정부의 중요 기능들 중 하나이다. 따라

서 정부의 활동은 전국적인 법원 네트워크를 제공하고 재판 절차가 가능한 한 신속하고 접근하기 쉽게 지원하려는 노력들을 계속하는데 중점을 두고 있다.

그 밖에 정부가 보다 덜 형식적인 분쟁 해결 절차로 찾아온 방법은 심판 위원회(tribunals), 합법적 옴부즈만(statutory ombudsmen) 그리고 공공 사업 조정자(utility regulators)처럼 특별한 종류의 분쟁을 다루는 전문화된 재판소들의 발전이다. 이들의 운영 목적은 그 형식이나 절차를 법원보다 비공식적으로 운영하는 것이다.

정부 부처들은 계속 생겨나는 새로운 법률로 인해 점점 더 발생할 분쟁들을 해결하기 위해 ADR의 이용을 고려하고 있다. 현재, 많은 중재 서비스 커뮤니티가 지방 정부 자금을 통해 지원을 받고 있으며, 조정 커뮤니티를 포괄하기 위한 국가적 단체인 Mediation UK는 중앙정부로부터 보조금을 받아오고 있다.

#### 나) 소송 과정에서의 ADR

소송 당사자나 변호사들이 마지못해 ADR을 이용하는 것을 극복하기 위한 한 방법은 ADR 이용의 장려를 위해 법원의 영향력을 활용하는 것이다. 게다가 법원 시스템과 ADR 절차 간에 관계를 형성할 필요가 있는데 그것은 소송 당사자들이 분쟁 해결을 위한 다른 방법들을 찾는 것과 동시에, 소송 기간이 끝나기 전에 법적인 행동을 취할 권리를 보호할 필요가 있기 때문이다.

모든 사법부의 전임 멤버들은 ADR 특히, 중재에 대한 인식 교육을 받아오고 있으며, 시민정의위원회의 ADR 하부위원회는 ADR을 이용할 수 있는 선택의 기회가 민사 재판과정에서 희석되지 않도록 감시하는 활동을 하고 있다. 그러나 법원이 어떻게 ADR의 이용을 장려하고 촉진하는지 또한 어떠한 사건이 ADR에 적당한 것인지에 대한 명백한 지도가 아직 없었다. 법원 이용자들은 법원이 취할 수 있는 ADR이 무엇이 있는지 또한 어떻게 접근하는지 알아야 하고, 재판제도 전반에 걸쳐 이러한 사항들을 확고히 하는 것이 바람

직하다.

사건 처리 부분에서 ADR의 이용을 장려하고 촉진하는 것이 시민절차법(Civil Procedure Rules)의 가장 큰 목표임에도 불구하고 일반적인 법규의 배분 단계에서만 ADR에 대한 설명이 존재한다. CPR에 의하면, 소송 당사자들이 ADR이나 다른 방법을 통해 사건을 해결하고자 노력하는 동안 소송절차를 연기하도록 요청하거나 적당한 사건의 경우에는 법원 스스로 소송절차를 중지시킬 수도 있다.

ADR의 활성화는 2002년 정부 지출 재검토 백서(the Government's 2002 Spending Review White Paper)의 발표에 따라 DCA의 중요한 전략적 책무가 되었다. 법무부의 공공 서비스계약(Public Service Agreement)은 ADR의 활성화뿐만 아니라 법원에 호소하여 해결되는 분쟁들의 비율을 감소시키는 것을 그 목표로 하고 있는데 그 중에서도 민사재판에 의해 해결되는 배분된 사건들(allocated cases)의 수를 줄이도록 정하는 것을 특히 중요하게 여겼다. 이 목표들을 이행하는 PSA Delivery Plan의 주요 활동은 조정을 활성화하는 방안을 구상하는 것이다.

#### 다) 조정방법

독립적인 단체들에 의해 이루어지는 조정과 달리, 합동 조정 공개토론(a Joint Mediation Forum)은 가정 분쟁을 전문적으로 다루는 조정자를 포함해 CEDR, ADR Group, the Academy of Experts, Mediation UK, 그리고 그 밖의 단체들의 대표단이 참여하여 실시한다. 현재 조정자들을 위한 교육과 평가 기준 외에도 행동의 표준 수칙을 작성하는 작업을 최종적으로 마무리 짓고 있는 중이다. 또한, 공개토론은 지역에 상관없이 공동체, 상업, 가정 조정자들을 위한 도덕적 교육 기준을 정하기 위해서, 모든 분야에 대한 사항들을 포함하게 될 새로운 단체를 설립하고 있다.



## 2) 운영 기구

ADR은 법원에 호소하여 해결되는 분쟁의 비율을 줄이는 것이 그 주요 목표이며, 이 제도의 활성화를 책임지고 있는 부서는 헌법부(Department for Constitutional Affairs: DCA)이다. 헌법부의 ‘더 나은 분쟁해결팀’(Better Dispute Resolution Team)은 이 목표를 이행하는 책임을 맡고 있으며, BDR 팀은 민사분쟁해결의 대안적 방법들을 평가하고 증진시키기 위해 노력하고 있다. 영국 ADR 도입과 활성화 사업으로 진행되고 있는 전국조정긴급전화(NMH)의 총괄업무도 헌법부의 BDR팀이 맡고 있다.

NMH는 정부를 대신해서 운영되는 기관이다. 구체적으로 조정에 대한 정보를 제공하고 조정자들에 대한 접근을 돕기 위해서 민사 조정위원회(CMC)와 함께 헌법부에 의해 만들어진 시험적인 프로젝트이다. 따라서 이 상담 전화 서비스는 조정에 대한 일반적인 질문에 대해 대답할 수 있을 뿐이고 직접적으로 제3자인 조정자에 대한 책임을 맡고 있지는 않으며, 6개의 협력기관에 의뢰인의 정보를 전달하고 소개한다.

### 나. 전국조정긴급전화(National Mediation Helpline) 시범사업의 배경과 운영

#### 1) 전국조정긴급전화(National Mediation Helpline: NMH) 시범사업의 배경

전국조정긴급전화(이하 NMH)는 지역 상담전화(0845 60 30 809) 서비스를 시작하기 위해 민사 조정 협의회(Civil Mediation Council)와 함께 일해 왔다. 이 상담 전화 서비스는 잉글랜드와 웨일스의 민사재판 이용자들에게 조정에 대한 정보와 조언을 제공하는 것으로 2004년 11월부터 시범운영을 거쳐서 2005년 3월에 공식적으로 개설되었다.

본 서비스는 상담 전화 협회(Telephone Helpline Association)의 연합 멤버

인 단체에 의해 독립적으로 운영되며 이용 시간은 월요일부터 금요일, 오전 8시 반부터 오후 6시까지이다. 또한 이 상담전화 서비스의 상담원들은 의뢰 받은 분쟁들을 6개의 협력 ADR기구들(ADR Group, ADR Chambers UK, In Place of Strife, The Academy of experts, The Chartered of arbitrators, CEDR)에게 위탁할 수 있다.

NMH는 일반 사람들, 기업, 변호사, 판사들에게 조정과 조정자에 대한 정보를 제공하기 위해 설립되었다. 이것은 헌법부(Department for Constitutional Affairs)에서 시민 정의실현을 위해 제시한 비전의 중요한 부분이라고 할 수 있다. 즉 갈등은 그 가능성이 있을 때 분쟁 당사자들이 법정에 갈 필요 없이 해결되어야 한다는 시민정의의 목적을 진척시키기 위한 하나의 방법이 바로 상담전화 서비스인 것이다. 따라서 이곳에선 가정이나 공동체/이웃 간의 분쟁들이 아니라 민사, 상업적 분쟁들(civil and commercial disputes), 사업, 고용, 계약, 인적 침해와 과실 등과 관련된 분쟁들에 관한 상담 서비스와 조정자를 제공할 수 있으며, 지역적으로 스코틀랜드는 포함하지 않는다.

### 3) 운영방법

#### 가) 운영과 관리

NMH는 전화를 건 시민들에게 상담원들이 중재의 기본적인 원리를 설명할 뿐만 아니라 중재와 관련된 질문에 답하고, 그들에게 이 서비스와 연계된 여섯 곳의 협력기구 중 한 곳을 소개한 전화 외에 인터넷 상으로 질의서를 작성하여 제출할 수도 있다. 그리고 다음으로 소개를 받은 조정 협력기구들은 필요한 경우, 전문적이고 경험 있는 조정자를 임명한다.

가정 조정(family mediation)이나 공동체 조정(community mediation) 협력기구들은, DCA 산하의 행정기관인 법률구조위원회(Legal Services Commission: LSC)에 의해 만들어진 조정인증마크(Mediation Quality Mark)를 받는다. LSC는 이처럼 ADR 인증제도를 실시하며 NMH의 협력기구들인

Mediation UK, the UK College of Family Mediators 등은 영국의 대표적인 ADR 민간기구들로서 LSC로부터 조정인증을 받은 기구들이다.<sup>108)</sup>

#### 나) 운영 방식

사람들은 직접 전화를 하거나 온라인 의뢰서를 작성해서 이 서비스의 도움을 받을 수 있다. 그리고 본인의 분쟁이 조정에 얼마나 적합한지에 대한 사항들을 질문할 것이다. NMH는 일단 상담자의 정보를 얻은 후, 자신들을 지원하고 있는 조정 협력기구들 중 한 곳에 그 상담자의 의뢰를 위탁하게 된다. 다음으로 조정 제공자는 하루 안에 의뢰인에게 연락을 취해 의뢰인과 의논한 후, 지역 조정자를 소개한다. 조정자는 조정 회의를 위한 적당한 회합장소와 시간을 정하기 위해 분쟁의 양 당사자에게 연락을 취하게 된다. 만약 이 단계에 분쟁이 법정에서 이루어지고 있다면, 판사에게 이 분쟁이 조정될 것이란 계획을 미리 알려야 한다. NMH의 협력기구들은 다음과 같은 단체들이다. The Academy of Experts, ADR Chambers UK, ADR Group, CEDR(Center for Effective Dispute Resolution), The Chartered Institute of Arbitrators, In Place of Strife.

#### 다. NMH 시범사업에 참여하고 있는 영국의 ADR 기구

##### 1) ADR Group

ADR Group은 영국 내 최초로 설립된 전국적 ADR 서비스 제공원(provider)이라 말할 수 있다. 이곳의 패넬들은 오직 인증된 자격을 가진 전문가들만으로 구성된다. 그리고 상업적 갈등, 민사 갈등, 혹은 가정 갈등에 빠진 개인들이나 회사들에게 지속 가능한 해결책을 제시해 줌과 동시에, 시간과 비용 면에서 효율적인 해결을 가져다준다. ADR Group은 주요한 미국과 유럽의 갈등 처리 서비스 제공원으로서, ADR이 낼 수 있는 현실적인 이

108) [http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage\\_87.html](http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage_87.html)

익에 대한 믿음을 지니고 있다. ADR Group의 중심적 갈등해결 전문기술은 ‘조정’이지만 중재나, 판결, 화해, 그리고 초기 중립적 평가 등과 같은 다른 기술들을 통해서도 조언과 지원을 제공하고 있다. 그러나 ADR Group은 상업 조정 서비스의 제공이 가장 주된 일이고, 이와 함께 민사와 관련된 조정과 가족들 간의 조정도 제공하고 있다.

ADR Group의 핵심은 조정 기술의 실질적인 적용이다. 또한, 훈련과 교육은 분쟁 해결 과정에 있는 중재자들과 의뢰인들 모두를 위한 조정 철학(mediation philosophy)의 중점적 특징이다. 왜냐하면, 과정에 대한 충분한 이해는 중재자들로 하여금 높은 수준의 업무를 수행하게 하기 때문이다. 또한, 의뢰인들에겐 긍정적인 사고방식을 가지고 분쟁 해결에 접근할 수 있는 자신감을 심어준다.

## 2) ADR Chambers UK

먼저 ADR Chambers란 단체에 대해 언급하자면, 1995년 10월, 최초로 캐나다 토론토에 세워졌으며, 이후 캐나다를 넘어 국제적으로 ADR 서비스를 제공하며, 패널들을 포함한 그 규모를 점차 확장하고 있는 단체이다. 이 단체는 국내뿐 아니라 국제적으로도 신속하고 효율적인 비용으로 분쟁을 해결하는 방법으로 법률상, 사업상의 공동체를 돕는데 기여한 퇴직 판사, 수석 변호사, 또 다른 분쟁 해결 전문가들(퇴직한 보험회사 직원, 법학과 교수, 엔지니어, 건축가, 회계사, 그리고 자신의 전문분야에서 일어난 분쟁들을 처리하면서 겪은 수년의 경험을 제공하는 그 밖의 전문가들)로 그 멤버가 구성되어 있다. 따라서 이 단체의 강점은 개개의 의뢰인들의 구체적인 요구에 부응하는 분쟁해결 전문가들을 제공할 수 있는 능력이 있다는 점이다. 이 단체는 민사 분쟁들에서 조정, 중재, 조정-중재, 중립적인 케이스 평가, 조정 심판과 재판 판결에 의한 소규모 심리와 개인적인 최종 호소 등의 ADR 서비스를 제공한다. 게다가 Dispute Systems Design(분쟁 시스템 설계)과 모든 양상의 갈등 관리도 제공한다. 이 단체의 의뢰인에는, 비공개적이면서 신뢰할 수

있고 딱딱하지 않은 환경에서 문제들을 해결하길 원하는 법률회사, 보험회사, 주식회사, 전문적인 단체, 그리고 개인들이 포함된다.

‘ADR Chambers’라고 알려진 ADR Chambers (UK) Limited는 지난 10년 동안, 캐나다에서 홍콩까지, 전 세계에 걸쳐 수만 건의 사건들을 성공적으로 해결해온, 세계적으로 알려진 대체분쟁해결 그룹의 영국지부이다. 울프의 시민정의를 지원하기 위해 1999년에 설립되었으며, 법관 패널(judicial panel)들에 바탕을 두었다는 면에서 ADR 제공자들 중에서 돋보인다고 할 수 있다. 따라서 ADR Chambers UK는 뛰어난 법정 변호사들(Barristers)과 조정자, 중재자, 중립 평가인(neutral evaluators)으로 훈련 받은 사무변호사들(Solicitors)과 같은 실력 있는 전문가 패널들과, 그리고 분쟁 당사자들이 신속하고 효율적인 비용으로 분쟁을 해결하도록 돕기 위해 법의 특별한 영역에서 일하는 사람들을 관리한다. ADR Chambers UK는 또한 지역적인 수요를 만족시키고, 재판을 바탕으로 한 중재(court-based mediation)를 지지하여 지역 패널들(regional panels)을 확보하고 있는 중이다. 그리고 이 모든 패널 멤버들이 자신들의 내부적인 훈련 프로그램이나 CEDR이나 ADR Group과 같이 신뢰할 수 있는 중재 제공원들 중 하나를 통해서 충분하고 적절한 훈련을 받도록 요구한다. ADR Chambers UK는 주로 ADR 서비스 중 중재와 조정 서비스를 제공하며, 따라서 패널들을 크게 조정자와 중재자 두 종류로 나눌 수 있다. 뿐만 아니라 정부와 사적 부문의 단체들(private sector organizations), 그리고 진상조사 서비스(Inquiries and Fact-Finding services)를 위한 ADR 시스템 구상과 관련하여 상담 서비스(consultation services)를 제공한다. 물론 National Mediation Helpline의 조정 제공원인 것으로 보아, 민사와 상업적인 부문의 분쟁들을 다룬다고 볼 수 있다.

### 3) In Place of Strife - 중재에 의한 분쟁 해결

In Place of Strife는 많은 경험을 쌓은 뛰어난 상업 조정자들로 이루어진 독자적인 패널을 관리하면서 완전한 조정 서비스를 제공한다. 이 서비스는

조정 절차 전반에 걸친 경영, 관리, 문서화를 포함한다. 이는 사건을 위해 가장 우수하고 적합한 조정자와 조정팀을 효과적으로 정할 수 있도록 한 곳에 모든 것이 준비되어 있는 공급원이라고 할 수 있다. 분쟁에 연루된 누구나 중재자 서비스에 도움을 청할 수 있으며, 조정자는 그 밖의 이들을 조정 절차에 참여하도록 설득하는 것을 도울 수 있다. 그리고 기업과 개인, 그들의 사무 변호사, 조연자들은 이익을 얻을 수 있다. 영국의 주요 보험회사와 많은 상업, 산업 회사들뿐만 아니라, 400개가 넘는 법률회사들이 분쟁들을 In Place of Strife에 맡긴다.

처음에 언급한 패널들 즉, 조정자들은 CEDR, Chartered Institute of Arbitrators 등을 비롯하여 그 외의 허가받은 교육과 신뢰하는 조직에 의해 높은 경험을 쌓고 인정받은 사람들이다. 주된 패널들이 넓은 범위의 문제에 걸쳐 확립된 명성과 전문적 지식을 가진 조정자들로 구성되어 있는데 반하여, 전문패널들은 특별한 영역 (Insurance & Reinsurance, Employment & Workplace, Property & Construction)의 전문가 지식을 갖고 있는 조정자들이라고 말할 수 있다. 그리고 In Place of Strife는 분쟁 당사자들이 자신들 모두에게 가장 적합한 전문가를 선택하도록 돕게 된다. 따라서 누구든 진행 중인 분쟁의 해결책을 찾을 준비가 되었다면 In Place of Strife에 전화를 걸어 공평한 조언을 얻고 비공식적 토론을 할 수 있다.

#### 4) 분쟁해결센터 (Centre for Effective Dispute Resolution: CEDR)

분쟁해결센터(이하 CEDR)는 비영리자치단체로 다국적 기업과 주요 전문직 단체, 그리고 공공부문 단체에 의해 후원받고 있으며, 1990년에 영국산업연합(The Confederation of British Industry)지원을 받아 설립되었다. CEDR은 상업적, 공공부문의 분쟁들과 민사 소송(commercial and public-sector disputes and civil litigation)에서 조정과, 그 외에 효율적인 비용으로 분쟁을 해결하고 방지하는 기술을 장려하고 발달시키려 노력한다. 즉, CEDR의 분쟁 해결 및 방지 서비스인 'CEDR Solve'를 통해 우수한 조정 서비스(영국의 손

뽑히는 상업 조정 제공원-commercial mediation provider-이라 말할 수 있다)와 여러 가지 많은 직업상의 분쟁 해결 서비스(전문가 결정, 판결, 초기 중립적 평가 등이 포함된다), 교육, 그리고 상담 해결 서비스를 제공함으로써 기업이 갈등을 해결하는데 드는 비용을 줄일 수 있는 것이다. 특히 CEDR의 조정자들은 회계, 은행업, 상업(통상), 건설, 엔지니어, 법, 의학, 정치, 재산/부동산 등의 다양한 분야에서 전문적 배경을 가진 매우 뛰어난 조정자들이다.

#### 5) 전문가 협회(Academy of Experts)

전문가협회(Academy of Experts)는 1987년, 사람들이 전문가들을 보다 잘 이용할 수 있는 체제를 조성하고, 전문가들의 우수성을 측정하는 기준이 유지되고 발전되는 것을 보장하기 위해 세워졌다. 넓은 범위의 전문적이고 실질적인 경험을 바탕으로 조정자로 활동 중인 멤버들은 그들의 훈련과 소송 절차에서 자신들의 전문적 지식과 기술을 심사받는다. 조정자로 활동하지 않는 멤버들은 전문가들의 증언과 법에 특별한 관심을 가지고 있는 사무변호사나 법정변호사들이다.

이 Academy는 전문가들에게 자격을 주는 최초의 전문가 단체로 전 세계적으로 넓은 범위의 직업, 상업, 산업 훈련을 거쳐 자격을 인정받은 하나의 공급원이다. 따라서 영국, 유럽 공동체, 그 외의 세계에서 독자적인 전문가들의 활용을 활성화시키는 것을 목적으로 한다. 또한 일반적인 소송과 ADR에서 효율적인 비용으로 그 해결을 이루고, 법률에 관한 전문직 종사자들과 전문가들이 의견을 교환할 수 있는 공개토론(forum)을 진행시킨다. Academy of Experts의 또 다른 목적은 멤버와 멤버가 아닌 모든 사람들을 위해 더 나은 교육과 훈련에 필요한 프로그램, 강의를 운영하는 것이다. 또한 전문가들에게 조언과 보조, 포괄적인 정보들을 제공하고 훈련 중인 멤버들과 자격이 있는 조정자들에게 지속적으로 구체적 안내서를 제공하며 국제적으로 협회의 멤버들인 전문가들의 우수성에 대해 일반적인 인식을 확실히 심어주는 것

또한 전문가 협회가 이루고자 하는 것이다.

#### 6) 중재인 공인협회 (Chartered Institute of Arbitrators)

중재인 공인협회(Chartered Institute of Arbitrators)는 중재자들에게 회원제 조직을 제공하기 위해 1915년에 설립되었으며, 현재 분쟁 해결의 활성화와 촉진을 위한 세계적인 중심지라고 할 수 있다. 이 기관은 100개국이 넘는 나라와 국제적 네트워크를 형성하고 11,000명의 멤버들이 함께하는 공인된 자선 단체로, 높은 교육 기준을 제공하며, 전문가와 정책 수립자, 학회원, 효율적인 비용으로 초기에 분쟁을 해결하는 일과 관련된 사업에 종사하는 사람들을 국제적으로 제공하는 공급 중심지이다. 따라서 분쟁해결을 촉진하는데 있어서 금융 서비스, 보험, 해운업, 상품, 대중매체, 의학, 스포츠, 여행, 원격통신, 과학기술 산업, 건설, 공학, 자동차 산업을 포함하는 다양한 사업과 상업 부문에 영향을 미친다. 그리고 계속적으로 다른 부문을 망라하며 그 영향력의 범위를 넓혀가고 있다. 또한, 중재와 ADR을 이용하는 전 세계 사람들에게 뛰어난 전문가가 그들의 분쟁을 해결하는 걸 돕고 있다는 확신을 주겠다는 세계적인 기준을 가지고 교육과 훈련을 실시하고 있다. 한편, 이와 관련된 Chartered status for Arbitrators는 전문가들을 위한 ‘gold standard’를 1999년에 도입하였는데 국제적인 기준을 끌어올리고 효율적인 관리를 위해 아프리카, 중국, 중동, 러시아에서 파트너들과 함께 일하고 있다. 이런 교육적 활동 외에도 중재인 공인협회의 한 부서에서는 민사, 상업 분쟁에 대해 효율적인 비용으로 시기적절한 해결을 제공하면서, 소비자들과 상업 시장을 위해 100가지가 넘는 맞춤 계획을 운영하는 ‘분쟁 해결 서비스’를 수행하고 있다. 이 서비스의 일반적인 이용자들은 정부 부처, 지방 당국, 소비자, 통신 제공자, 여행사, 여행업자, 스포츠 단체, 건설 산업, 변호사, 회계사, 미디어, 석유/가스 회사 등이다.



### 라. 영국 ADR의 특징

영국은 미국의 영향을 받아 영리단체 차원에서 1990년대를 기점으로 민간 ADR 기구가 형성되었다. 또한 상원의원이던 울프에 의한 시민절차법이 통과된 후 1999년부터 비영리 ADR 기구가 본격적으로 활성화되었다. 영국 ADR 운영이 미국 ADR과 다른 점은 영국 ADR 제도는 민·관 협동으로 운영되고 있다는 점이다. 미국은 민간 ADR 기구가 활성화되어 있고, 정부분야에서도 각 행정기구별 ADR 부서가 설치되어 부서 자율적으로 운영이 활성화되어 있다. 영국은 헌법부의 관할 하에 정부출연 기관으로 전국조정긴급전화(NMH)가 설립되고, 이에 민간 협력기구들이 공동으로 참여하고 있는 점이 특징이다. 정부의 헌법부가 주관하여 ADR을 홍보하고 민간 ADR을 지원하는 형태의 운영방식은 한국에 주는 시사점도 크다고 할 수 있다.

## 3. 일 본

### 가. 일본 ADR법의 의의와 제정배경

#### 1) ADR법의 도입배경과 의의

일본의 ADR법은 분쟁의 해결을 도모하는 데 적합한 절차의 선택을 용이하게 하여 국민의 권리·이익의 적절한 실현에 기여하는 것을 목적으로, 재판 외 분쟁해결 절차에 대한 기본이념 등을 정함과 동시에 민간분쟁해결 절차의 업무에 관하여 인증제도를 설치하고, 시효중단 등에 관한 특례를 정하여 그 편의 향상을 도모하는 것을 기본 취지로 삼고 있다.

일본에는 법원, 행정기관, 민간 등 다양한 주체에 의한 중재, 조정, 알선 등의 다양한 형태의 ADR이 존재하고 있다. 그러나 일본에서는 법원의 조정 등은 많이 이용되고 있으나 민간 사업자가 실시하는 ADR은 일부를 제외하고 일반 국민 속에 제대로 자리 잡지 못하고 그 기능을 충분히 발휘하지 못하고

있는 실정이다. ADR은 엄격한 절차에 따라 행해지는 재판에 비해, 분쟁 분야에 관한 제 3자의 전문적인 학식과 의견을 반영해 분쟁의 실정에 맞는 신속한 해결을 도모하는 등 유연한 대응이 가능하다는 특징이 있다. 따라서 이러한 ADR의 기능을 충실히 활용하여 국민들이 가장 적합한 수단을 선택하여 만족스런 분쟁해결을 도모할 수 있기 위한 ADR의 분쟁해결기능의 강화 및 제도화의 작업이 진행될 필요가 대두되었다.

ADR이 제 기능을 다하지 못하는 이유로는 ADR의 존재나 의의에 대한 국민의 인식·이해가 불충분한 점, 민간 ADR에 대한 정보가 부족해 이용이 미흡하다는 점, ADR을 적극적으로 이용하려고 할 때에 장애가 되는 제도상의 제약 등이 제기되었다.

## 2) ADR법의 제정 과정

사법제도개혁추진본부 사무국에 설치된 ADR 검토회는 ADR에 관한 기본이념이나 국가의 책무를 정하는 것, ADR의 공정성·신뢰성을 확보하기 위해서 ADR 기관이나 ADR의 담당자가 준수해야 할 원칙을 분명히 정하는 것, ADR에 관한 제도상의 제약을 해소하기 위한 ADR 이용의 촉진이나 재판 절차와의 제휴 촉진에 기여하는 법제의 정비, 국제적 동향을 감안하면서 조정·알선 절차에 관해서도 일반적인 절차 규범을 정하는 법제의 정비를 하는 것 등을 검토할 필요가 있다는 결론에 이르게 되었다. 사법의 핵심인 재판기능에 충실하도록 각별한 노력을 기울일 뿐만 아니라, ADR이 국민에게 재판과 함께 매력적인 선택 방안이 되도록 그 확충, 활성화를 도모하기 위한 제도기반의 정비로서, ADR의 이용 촉진, 재판 절차와의 연계를 강화하기 위한 기본적인 구조를 규정하는 법률 제정을 포함하여 필요한 정책을 검토할 필요성이 제고되어 ADR에 관한 기본법적인 규범을 제정하려는 노력이 진행된 결과, ADR법안은 2004년 12월 『재판외분쟁해결절차의 이용의 촉진에 관한 법률』로 공포되었다.

ADR법이 제정되기까지의 과정을 살펴보면, 2001년 6월 사법제도개혁심의

회의 의견에서는 ADR의 확충·활성화를 위해 관계기관 등의 연계강화와 공통적인 제도기반의 정비라는 두 가지 과제를 제시하였다. ADR의 확충·활성화를 통해 사회전체의 분쟁해결기능을 확충하고, 자유롭고 공정한 사회 형성이라는 사법제도개혁의 기본이념을 현실화하면서, 앞서 제시한 2가지 과제를 양 축으로 언젠가는 ADR이 재판과 더불어 분쟁해결의 매력적인 선택지로서 충분히 그 기능을 발휘할 것으로 여긴 것이다.

사법제도개혁추진본부사무국에서는 이 의견에 의거하여 검토작업을 진행시켜 왔다. 우선, 「관계기관 등의 연계강화 촉진」에 관해서는, ADR의 확충·활성화 관계성(省) 청(廳)등 연합회의 (2002년 6월 설치)에 있어서, 관계성청등이 관계기관 등의 연계를 강화하기 위해서 횡단적·중점적으로 이루어져야 한다고 생각되어지는 시책을 「ADR의 확충·활성화를 위해 관계기관 등의 연계 강화에 관한 액션플랜」<sup>109)</sup>으로 정하였다.(2003년 4월)

ADR 현상과악도 충분하게 이루어지고 있다고 말할 수 없는 현재 상황에서 ADR의 확충·활성화를 향한 관계성청 등의 연계 또한 충분하지 못한 점이 있다는 것은 부인할 수 없다. 따라서 ADR의 확충·활성화 관계성청 등의 연합회의는 사법제도개혁추진본부의 ADR 검토회에 있어서 ADR에 관한 종합적인 제도기반 정비에 관한 검토를 병행하고, ADR 관계기관 등의 연계강화를 촉진하기 위한 시책에 임해야 하는 것이다.

## 나. 일본 ADR법의 주요 내용

### 1) 목적과 기본이념

이 법률은 ADR의 기능을 충실히 하여 분쟁당사자가 그 분쟁의 해결을 도모하는 데 적합한 절차를 선택하는 것을 용이하게 하고, 국민의 권리·이익의 적절한 실현에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로는 ADR의 기본이념을 정하는 것, ADR에 관한 국가 등의 책무를 정하는 것, ADR 중 민

109) 사법제도개혁추진본부의 홈페이지 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/>)참조

간 사업자가 실시하는 화해 중개 업무가 적절하게 이루어지기 위해 일정한 요건에 부합하는 것을 법무성장관이 인증하는 제도를 제정하는 것, 인증을 받은 민간 사업자의 화해 중개 업무에 대해서 시효의 중단, 소송절차의 중지 등의 특별한 조치가 주어지는 것 등을 주요 내용으로 하고 있다.

ADR의 기본이념은 ADR이 법에 의한 분쟁해결을 위한 절차로서 분쟁당사자의 자주적 분쟁해결 노력을 존중하면서 공정하고 적절하게 실시되고, 전문적인 학식과 의견을 반영하여 분쟁의 실정에 맞는 신속한 해결을 도모하는데 있다. 따라서 ADR을 실시하는 자는 이러한 기본이념에 따라 상호 제휴를 도모하면서 협력하도록 노력하여야 한다(제3조).

한편 국가는 ADR의 이용을 촉진하기 위해 ADR에 관한 내외 동향, 이용 현황, 기타 사항에 관한 조사 및 분석, 정보 제공, 기타 필요한 조치를 강구하며, ADR에 대한 국민의 이해를 증진시키기 위해 노력해야 한다. 지방공공단체 또한 국가와 적정한 역할분담을 고려해 ADR에 관한 정보의 제공, 기타 필요한 조치를 강구하기 위해 노력해야 한다(제4조).

## 2) 민간분쟁해결절차의 업무에 관한 인증제도

### 가) 인증제도의 도입 배경

ADR에 대한 정보의 불충분함과 많은 제도상의 제약은 민간 ADR이 제대로 활용되지 못하는 걸림돌이 되고 있다. 따라서 민간사업자가 실시하는 ADR의 이용 촉진을 위해서는 이용자의 선택기준에 관한 정보를 충분히 제공하면서 동시에 제도상의 제약을 없애는 것이 바람직하다. 하지만 이러한 조치가 적정한 업무 수행이 불가능한 사람에게 허용되면 오히려 국민에게 유해한 제도로 변질될 우려가 있다는 판단에서, 민간 사업자가 실시하는 ADR 업무가 적절하게 이루어질 수 있도록 일정한 요건을 규정하고 국가가 그 적합성을 확인하는 구조를 만들게 되었다. 그 결과 ADR에 대한 인증제도가 도입되었던 것이다.

### 나) 인증제도의 개요

인증제도는 ADR중 화해 중재 업무를 실시하는 민간 사업자가 자신의 업무가 법이 정하는 일정 요건을 충족하고 있음을 법무부장관에 의해 인증 받는 것이다. 인증을 받은 민간사업자는 인증업무인 것을 독점해 표시할 수가 있고, 인증분쟁해결사업자는 변호사 또는 변호사 법인이 아니라도 보수를 받고 화해 중재 업무를 실시할 수가 있다.

또한 인증분쟁해결 사업자가 실시하는 화해 중재 절차에 있어서 청구에 의해 시효가 중단되고, 인증 분쟁해결 사업자가 실시하는 화해 중재 절차와 소송이 병행하고 있는 경우, 법원은 스스로의 판단에 의해 소송절차를 중지할 수가 있다.

한편, 인증 분쟁해결사업자는 업무의 내용이나 실시 방법에 관한 일정한 사항을 사무소에 게시하여야 하고, 이용자인 분쟁의 당사자에게 절차를 실시하는 사람에 관한 사항이나 절차의 진행 방식 등을 미리 문서를 통해 설명하여야 할 의무가 있다.

법무성장관은 인증 분쟁해결 사업자의 명칭, 사업장 위치, 그리고 업무의 내용이나 실시 방법에 관한 일정한 사항을 공표하여 이용자가 충분한 정보를 제공받을 수 있도록 하고 있다.

### 다) 구체적 내용

#### (1) 인증의 기준

인증의 기준은 적극적 기준과 소극적 기준으로 나눌 수 있다. 우선, 인증을 신청한 자는 민간분쟁해결절차에 관한 업무를 하는데 필요한 지식 및 능력과 함께 회계 사무에 대한 기초를 가지고 있어야 하고 그 업무가 다음의 기준에 합당하여야 한다. 전문적 지식과 의견을 활용하여 화해 중재를 할 분쟁의 범위를 정하고 있으며, 분쟁의 범위에 맞춰 개개의 민간분쟁해결절차에서 화해 중재를 하는데 적합한 사람을 절차실시자로 선임할 수 있어야 하는 것이다. 또한 절차실시자의 선임 방법 및 절차실시자가 분쟁 당사자와 이해 관계가

있는 경우, 기타 민간분쟁해결절차의 공정한 실시를 저해할 사유가 있는 경우에는 해당 절차실시자를 배제할 수 있는 방법을 정하고 있어야 한다.(제6조 1호 내지 16호). 그러나 이러한 기준을 갖추고 있음에도 불구하고 신청자가 성년 피후견인 또는 피보좌인, 미성년자, 복권되지 않은 파산자 등의 결격사유에 해당되는 경우에는 인증을 받지 못하도록 규정하고 있다(제7조 1호 내지 12호).

## (2) 인증의 절차 및 공시

인증 신청 절차를 밟으려면 우선, 법무성령으로 정하는 바에 따라 신청자의 성명 또는 명칭, 주소, 법인인 경우 그 대표자의 성명, 분쟁해결절차 업무를 할 사무소의 위치 등을 기재한 신청서를 법무부장관에게 제출하여야 한다. 이때, 신청서에는 해당 신청과 연관된 민간분쟁해결절차의 업무 내용 및 실시방법을 기재한 서류와 업무에 관한 사업보고서 또는 사업계획서 등의 서류를 첨부해야 하며 인증을 신청하는 자는 실제 인증 절차에 드는 비용을 감안하여 법령으로 정하는 금액의 수수료를 납부해야 한다(제8조).

인증 신청이 이루어진 후, 법무부장관은 그 신청을 처리하거나 또는 해당 신청의 처리에 대한 이의신청에 관한 결정을 내릴 경우, 신청자 법인의 설립을 허가 또는 인가한 장관이나 국가 공안위원회와 각각 협의해야 하며, 민간분쟁해결절차에 관한 전문적인 지식경험을 가진 인증심사참여원의 의견을 청취해야 한다. 또한, 법무부장관은 신청자가 폭력단원에 의한 부당한 행위 방지에 관한 법률에서 규정하는 폭력단원이거나 폭력단원 등을 해당 민간분쟁해결절차 업무 또는 업무의 보조자로 사용할 우려가 있는지 등의 여부에 대해 경찰청장관의 의견을 수렴한 후 인증을 해줘야 한다.(제9조, 10조).

법무부장관의 인증이 이루어진 경우 인증분쟁해결사업자의 성명 또는 명칭, 주소가 관보에 공시되며 인증분쟁해결사업자는 그 절차를 이용하거나 이용하고자 하는 사람에게 자신들이 인증분쟁해결사업자라는 내용과 해당 절차의 업무 내용 및 그 실시방법에 관한 사항을 법무성령이 정한 바에 따라 사업소에 알기 쉽게 게시해야 한다. 인증분쟁해결사업자가 아닌 자는 명칭에

인증분쟁해결사업자로 오인할 수 있는 문자를 사용하거나 해당 업무와 관련해 사업자로 오인될 우려가 있는 표시를 사용해서는 안 된다(제11조).

### (3) 인증분쟁해결사업자의 의무

인증분쟁해결사업자는 폭력단원 등을 업무보조자 등으로서 사용해서는 안 된다(제15조).

또한 이용신청자에게 절차실시자의 선임, 분쟁 당사자가 지급하는 보수 또는 비용에 관한 사항과 분쟁해결절차 개시부터 종료에 이르는 표준적인 절차의 진행 등을 설명함과 동시에 실시한 절차에 관하여 소정의 사항을 기재한 서류를 작성하고 보존해야 한다(제14, 16조).

인증분쟁해결사업자는 그 인증분쟁해결수속의 업무에 관해 사업 연도마다 사업보고서, 재산목록, 대차대조표 및 수지계산서 또한 손익계산서를 작성하고 이들을 법무성장관에게 제출하여야 한다(제20조).

### (4) 인증분쟁해결사업자 관리

법무부장관은 인증분쟁해결사업자가 본래 인증을 받을 수 없는 결격사유를 가졌거나 부정한 수단으로 인증을 받은 것으로 의심될 경우 필요한 한도에서 법무성 명령으로 정해진 바에 따라 사업자에 대해 해당업무의 실시 상황에 관해 필요한 보고를 요구하거나 해당 사업자의 사무소에 방문하여 해당업무의 실시 상황 또는 장부, 서류 등을 검사하거나 관계자에게 질문할 수 있다. 또한 사업자가 법령의 기준에 적합하지 않은 업무 내용과 실시 방법을 사용하거나 인증분쟁해결수속 업무를 행하는데 있어 그 지식이나 능력이 부족하다고 의심되는 경우, 해당 사업자가 수행할 수 있는 업무의 범위를 한정하고 해당업무에 관해 필요한 조치를 취해야 한다는 내용의 권고를 할 수 있다(제21조, 22조).

### (5) 인증의 취소

법무부장관은 인증분쟁해결사업자가 인증을 받을 수 없는 결격사유에 해당하는 경우 또는 거짓 외에 부정한 수단으로 인증을 받은 경우, 정당한 이유

없이 법무부 장관의 권고에 따른 조치를 취하지 않는 경우에는 그 인증을 취소해야 한다. 그 외에 사업자가 행한 인증분쟁해결수속의 업무 내용 및 그 실시 방법이 법령의 기준에 적합하지 않는 경우나 업무를 행하는데 필요한 지식 또는 능력, 회계 업무에 대한 기초 등을 가지고 있지 않게 된 경우에도 사업자는 법무부장관에 의해서 인증이 취소될 수 있다(제23조).

(6) 인증분쟁해결절차 이용에 관한 특례

(가) 시효중단

만약 ADR이 실패로 끝난 경우 그 분쟁사건을 원활하게 재판절차로 이행시키기 위해 고려해야 할 중요한 문제가 시효에 관한 취급이다. ADR법은 분쟁당사자간에 화해가 성립할 가망이 없음을 이유로 절차실시자가 해당 인증분쟁해결절차를 종료한 경우, 절차를 의뢰한 분쟁 당사자가 그 내용을 통지 받은 날부터 1달 이내에 그 절차의 목적이었던 청구에 관하여 소송을 제기한 경우의 시효 중단에 관해서는 해당 절차에 대한 청구 시 소송이 제기된 것으로 본다는 규정을 두고 있다(제25조).

(나) 소송절차의 중지

분쟁당사자간의 화해가 가능한 민사상의 분쟁임에도 불구하고 분쟁당사자 사이에 소송이 계속되는 경우에는 해당 분쟁에 관하여 분쟁당사자 간에 인증분쟁해결절차가 실시되어 있거나 또는 분쟁당사자 사이에 인증분쟁해결절차에 의거하여 분쟁의 해결을 도모하는 내용의 합의가 이루어졌을 때이다. 한편, 해당 분쟁 당사자의 공동 신청이 있을 경우 수소재판소(受訴裁判所)는 4개월 이내의 기간을 정하여 소송절차를 중지하는 내용을 결정할 수 있다(제26조).

(다) 조정 전치(前置)에 관한 특례

대지 또는 토지의 차임액의 증감청구, 건물 차임액의 증감청구에 관한 사건 또는 인사에 관한 소송사건이나 가사 사건에 관하여 소송을 제기한 당사



자가 해당 소송을 제기하기 전에, 인증분쟁해결절차 실시를 의뢰 하고, 해당 의뢰에 기초하여 실시된 인증분쟁해결절차에 의해 당사자 사이에 화해가 성립될 가능성이 없을 것을 이유로 그 절차가 종료되어진 경우에는 수소재판소가 직권으로 사건을 조정으로 넘길 수 있다(제27조).

#### (7) 인증분쟁해결절차 업무에 관한 정보 공표

법무부장관은 인증분쟁해결절차 업무에 관한 정보를 국민에게 제공하기 위하여 법무성령에 따라 사업자의 성명 또는 명칭 및 주소, 해당 업무를 실행하는 사무소의 위치를 비롯하여 그 업무 내용 및 실시방법에 관한 사항이며 법무성령으로 정한 것에 관해서는 공표할 수 있다. 단, 정보 공표 시 인터넷을 이용한 방법은 사용할 수 없다(제31조).

### 다. 민간 ADR 기관

일본의 ADR 운용 상황은 우리나라와 아주 유사하다. 형태상으로 분류해보면 법원에서 활용되고 있는 법원 부속형 ADR, 행정기관이 운영하는 ADR 그리고 민간 ADR이 있다. 여기서는 민간에 의해 운영되는 ADR기관만을 살펴보고자 한다.

#### 1) 민간중재기관

최초의 민간중재기관은 1921년에 설립된 일본해운집회소로, 1996년 기준, 중재 14건, 조정 1건, 선박감정가격 등의 중재감정 50건의 사건처리 실적을 가지고 있다. 1953년에 설립된 국제상사중재협회의 실적은 역시 1996년 기

준, 중재 8건, 조정 0건, 알선 40건이다. 마지막으로 1978년에 설립된 교통사고 분쟁처리센터는 총리부의 허가를 얻어 재단법으로 설립된 곳으로, 동경에 본부를 두고 전국적으로 7개의 지부를 두고 있다. 분쟁해결방법으로는 무료

법률상담, 알선(무상) 및 재정이 있으며 사건처리 실적은 1993년 기준, 본부와 지부를 합쳐 상담 13,900건, 화해성립 2493건, 재정 260건이다.

## 2) 민간조정과 알선기관

이 유형의 기관에서는 중재는 하지 않고 순수하게 조정만을 행하고 있다. 여기에 속하는 것으로는 동경도 대금업회(사단법인), 동경은행협회, 동경어음교환소부도어음전문위원회(사단법인), 일본증권업협회(사단법인), 동경치과의사회의사처리부위원회, 일본광고심사기구(사단법인), 동경도택지건물거래업협회부동산상담소(사단법인), 일본크레딧.카운셀링협회(재단법인) 등이 있다.

특히 현저히 발전하고 있는 많은 PL센터가 있음을 주목할 필요가 있다. 1994년 제조물책임법이 제정되면서 책임근거가 과실로부터 결함으로 변화되면서 제조물 책임분쟁의 증가가 예상되고, 이에 대비하기 위하여 제품 분야별로 많은 상설기관이 설립되고 있다. 예컨대 의약품PL센터, 화학제품PL센터, 가스석유기기PL센터, 가전제품PL센터, 자동차제조물책임상담센터, 주택부품상담센터, 소비생활용품PL센터, 생활용품PL센터, 청량음료상담센터, 일본화장품공업연합회PL상담실, 방재제품PL센터 등이 있다. 이들 기관은 독립된 재단법인으로서 혹은 기존 재단법인 내의 하나의 기관으로서 설치되고 있어서 중립성이나 공정성을 지니고 있고, 각 제품분야마다 제품에 관한 사고나 불만에 관한 상담을 받아서 소비자와 사업자간의 분쟁의 해결을 목적으로 삼고 있다. 즉 각 제품 분야에 관한 전문지식을 활용하여 합리적인 분쟁해결을 꾀하고자 하는 것이다.

## 3) 변호사회의 ADR

일본에는 변호사회가 설치 운영하고 있는 ADR기관이 적지 않다. 우리와는 사뭇 다른 점이라고 할 수 있다. 변호사회의 중재의 선구자인 동경 제2변

호사회가 1990년 3월에 창립한 중재센터가 있다. 내용을 보면 사건의 대상이 생활분쟁이고 변호사가 중립적 입장에 서서 법적 봉사의 일종으로 중재를 하고 있다. 해결을 중재로써 한다는 특색이 있다. 이것에 대하여 일본에서는 그 간의 전통적인 패러다임의 쇄신을 의미하는 것으로 인식되고 있으며 이 중재 기관이 설립된 후 다른 지방 변호사회에서도 설립되어 가고 있다.

라. ADR 확충활성화를 위한 관계기관 등의 연계강화에 관한 액션·플랜

#### 1) ADR에 관한 국민의 이해 촉진

사회전체의 분쟁해결기능의 향상을 위해 ADR에 관한 광고활동에 충실하거나 사법교육과의 연계 등을 통해, ADR에 관한 국민의 인식을 깊게 하기 위해 노력한다. 구체적으로 ADR의 역할 등을 알기 쉽게 설명한 팸플릿을 작성하여, 재판소, 행정형 ADR기관<sup>110)</sup>이나 각 성청의 각종 상담창구·홍보창구 등에 비치해두며, 민간형 ADR기관 등과 연계하여 ADR에 관해 국민, 사업자, 전문가 등의 이해를 깊게 하는 홍보 활동을 추진한다. 이외에도 강연회, 심포지엄, 모의조정 등의 개최에 대해 지원 등을 통해 ADR 기관 등과 연계하여 국민에게 보급 계발 활동을 실시하는 방안이 검토되고 있다(부표 재판외분쟁해결수속의 확충·활성화 참고).

#### 2) ADR기관 등에 대한 접근성 향상

##### 가) ADR을 포함한 분쟁해결수단에 대한 접근의 촉진

국민이 적절한 분쟁해결 수단을 간단·용이·신속하게 선택할 수 있도록 ADR기관 등에 관한 종합적인 정보제공기능을 강화하는 것이 그 목적이다.

110) 본 액션·플랜에서는 「ADR기관」을 「중재, 재정, 조정, 알선 등의 분쟁해결 수속을 제공하는 기관」으로 정리하여 각 시책을 실시한다.

### (1) 포털 사이트(인터넷)의 기능 충실

국민이 인터넷을 통해 쉽게 ADR 등에 관한 정보에 접근할 수 있는 포털사이트를 정비함으로써, 분쟁의 양상에 따른 상세한 정보제공 서비스를 받을 수 있도록 하는 것이 중요하다. 국민기관의 포털 사이트 작성·운영활동을 적극적으로 지원하고 이들 활동을 충실히 이행하기 위한 환경을 정비해야 하는 것이다. 이를 위해 포털 사이트 관계자(포털 사이트 운영자, ADR 기관 등의 이용자, ADR 기관 등)의 의견교환의 장을 설치하고 포털 사이트의 이용이 보다 편리하게 이루어지기 위한 방책에 관해 검토하는 등의 시책이 있을 수 있다. 또한 재판소, 행정형 ADR기관(국가)과 각 성청의 각종 상담창구·홍보창구 등의 이용자가 포털 사이트 열람할 수 있는 대책 등, 민간형 ADR기관 등과 연계하고 포털 사이트에 쉽게 접근할 수 있는 대책을 검토한다.

### (2) 종합적 상담창구의 충실

분쟁해결수단에 관한 종합적인 안내 서비스를 제공하는 「종합적 상담창구」가 가능한 한 국민에게 보다 가까운 곳에 존재하는 것이 중요하다. 따라서 다양한 분쟁해결수단에 관한 폭넓은 정보제공과 타기관 소개 등 종합적인 안내 서비스 기능을 가지고 있는 기존의 각 상담창구와 ADR기관 등에 대해 그 본래적인 기능을 활성화시켜 「종합적상담창구」로서의 기능을 충실·강화해야 한다. 구체적으로 각 부·성의 소비자 창구나 국민생활센터 같은 곳이지닌 본래의 기능을 활용하고 종합적 상담창구로서의 기능을 강화함과 동시에 구체적인 대책을 검토하고 이에 따른 조치를 강구할 수 있다. 또한 법원이 본래 지닌 중립성과 공정성을 잃지 않도록 배려하고 법원 수속에 대한 상담창구로서의 기능을 강화함과 함께, 분쟁해결수속에 관한 정보를 제공하기 위한 구체적인 대책을 검토하고 이에 따른 조치를 강구해야 한다. 한편, 종합적 상담창구의 정보제공기능을 충실히 하기 위한 조치들이 필요하다. 우선 종합적 상담창구 등에 비치하기 위한 각종 ADR기관을 한눈에 볼 수 있도록 소개한 한 장 분량의 홍보물을 작성할 수 있다. 이 외에, 종합적 상담창구의 요청에 응하여 해당창구를 소개하는 소책자 등을 재판소, 행정형 ADR 기관

과 각 성청의 각종 상담창구·홍보창구 등에 비치해 두는 한편, 민간형 ADR 기관 등과 연계하고 종합적 상담창구의 지명도 향상을 위한 대책을 추진하는 것 등의 시책이 검토될 것이다.

### (3) 개별 ADR기관에 대한 접근 방법 개선

행정형 ADR기관 (국가)와 법원에 대한 접근을 용이하게 하기 위해 IT 활용을 통한 조회와 접수기능을 견고히 하는 작업 등에 관해 검토하고 행정형 ADR기관 (지방공공단체), 소관민간형 ADR기관 등에 대해 각각의 기관들에 쉽게 접근할 수 있는 방안을 검토하도록 요청한다. 또한 ADR기관에 대한 접근성 향상을 촉진하기 위한 행정기관 등의 시설 활용 등에 관해 연락회의에 이어 검토한다.

### 나) 상담기관·ADR기관 등 간의 상호소개 체제정비 촉진

상담기관·ADR기관 등 간의 상호협력을 통해 분쟁 당사자가 다양한 특징을 가지는 ADR기관 중에서 보다 적절하다고 생각되어지는 것을 이용할 수 있도록 하는 것이 그 목적으로, 1차적으로는 어느 상담기관·ADR기관 등에서 안건이 접수되어졌을지라도 보다 적절한 ADR기관에서 분쟁이 해결되도록 하기 위해 상담기관·ADR기관 등이 상호 협력하기를 바라는 것이다. 이를 위해 ①상담기관에서 접수한 안건에 관해 알선·조정 등이 필요한 경우에 ADR기관으로 넘겨받거나 ②ADR 기관에서 접수한 안건이 대상 외일 경우 적절한 다른 ADR 기관으로 넘기는 것, ③안건의 성격에 따라 폭넓은 분야의 분쟁을 접수할 ADR기관으로부터 보다 전문성 높은 ADR기관으로 넘기는 것 등을 가능하도록 하기 위해 실무상의 연계 시스템을 정비해야 한다.

### 다) ADR 기관 이용자에 대한 정보제공의 촉진

국민이 다양한 ADR기관 정보를 입수하고 이들을 비교 검토하여 적절한 분쟁해결수단을 주체적으로 선택할 수 있도록 하기 위함이다.

## (1) ADR기관의 조직·수속·주재자 등에 관한 정보제공 촉진

각 ADR기관이 개인정보의 보호 등에 유의하여 국민이 선택하기 위해 필요한 각 ADR기관의 운영주체, 주재자 후보자에 관한 정보, 취급하는 분쟁의 범위, 선택할 수 있는 해결수속, 이용비용, 처리기간 등에 관한 정보를 각 기관의 성격 등에 비추어 적절한 방법으로 제공할 수 있는 환경을 정비한다. 구체적 시책으로는 이용자가 입수하기 쉬운 방법에 의해 각 ADR기관 조직·수속·주재자 등에 관한 정보가 제공되어지도록 행정형 ADR기관 (국가)과 법원의 정보개시 코너 설치, HP에 게재하는 등의 필요한 조치를 강구하는 것이다. 행정형 ADR기관(지방공공단체)과 소관 민간형 ADR기관에서 이와 같은 작업이 이루어져야 한다. 또한 연락회의의 ADR 기관의 조직·수속·주재자 등에 관한 정보제공에 관한 가이드라인(제공해야 할 정보 내용, 제공방법 등)을 제정하는 것을 검토할 수 있다.

## (2) ADR기관에 의한 해결결과에 관한 정보의 적절한 제공 촉진

앞서 (1)에서 언급한 정보에 추가하여 당사자의 예측가능성을 보호하기 위해서라도 각 ADR기관의 해결결과에 관한 정보가 제공되는 것이 바람직할 것이다. 따라서 각 ADR기관이 이용자의 개인정보나 사업자의 노하우 등 보호해야 할 정보를 배려하며 해결결과에 관한 정보를 적절하게 제공하는 것이 가능한 환경을 정비하는 것이 검토되어야 한다. 구체적으로 연락회의에 있어서 이용자 선택에 제공되는 해결결과에 관한 정보제공 방법(제공해야 할 정보·비밀에 붙여야 할 내용, 이용자의 오해를 불러일으킬 수 있는 정보제공의 방법 등)에 관한 검토가 이루어져야 한다.

## (3) 기타

이용자의 선택에 관한 정보(각 ADR기관의 담당자 육성방법(연수체제 등), 각 ADR 기관이 갖고 있는 전문성 등)가 적절하게 제공되어질 수 있는 환경 정비와 ADR 기관이 상담 등을 통해 얻은 정보 중에서 분쟁의 재발방지와

동종의 분쟁과 관련하여 신속히 해결하는 정보(특히, 국민의 생명안전이 걸린 정보)의 취급 방법에 대해 인수실행연락회의에서 검토가 이루어져야 한다.

### 3) 담당자의 확보·육성 등

#### 가) 인재 상호교류 촉진

ADR 담당자로서 높은 능력을 가지고 있는 인재가 보다 유용하게 활용되어지도록 하기 위해서 관련있는 ADR기관 간에 ADR 담당자의 인재 상호교류 등을 이행하는 것이 바람직하다. 따라서 개인정보의 보호 등에 유의하여 각 행정기관·ADR기관 등 간의 인재교류·파견이나 각 기관이 보유하는 인재에 관한 정보의 공유화를 촉진하기 위한 환경을 정비해야 할 것이다. 실질적으로 각 기관 등의 관계자의 의견교환의 장을 설치하고 행정기관·ADR기관 등 간의 인재 교류·파견을 촉진하기 위한 협력체제 방법 등에 관해 검토할 수 있다. 또한 각 행정기관·ADR기관 등이 보유하는 인재에 관한 정보를 수집, 정리하고 데이터베이스화하는 것에 대한 적절성 여부에 관해 앞의 검토상황을 토대로 인수실행연락회의에서 검토가 이루어져야 한다.

#### 나) 담당자의 역량 강화의 충실

ADR 담당자의 능력을 향상시키기 위해서는 행정기관·ADR 기관 등이 연계를 통해 개별 기관을 넘는 협력체제를 정비하여 담당자에 대한 연수와 공부모임을 충실히 개최할 필요가 있다. 이를 위해, 각 기관이 실시하는 연수 등에 대해서 행정기관·ADR 기관 등이 협력할 수 있는 체제를 정비해야 한다. 구체적 시책으로는 ADR을 담당할 인재 육성 방법에 대해 검토하고 「조정인 양성 프로그램」을 시험적으로 실행하는 방안이 있다.

## 4. 한 국

### 가. 중앙부처간 갈등 조정 기구의 현황

#### 1) 중앙부처간 갈등 조정 기구의 현황과 문제점

우리나라의 경우 일련의 정부기구들이 갈등관리를 위한 조정기능을 수행하고 있다. 이들 정부기구들은 특히 중앙행정기관 수준에서 정책조정기능을 수행하며 이를 통해 중요한 국가적, 사회적 갈등을 관리하기 위한 최고위급 정책결정을 도출해 내고 있다. 이러한 정책조정기능을 수행하는 정부 내 기구들의 유형은 법령상 근거의 유무에 따라 공식적/비공식적 기구, 조직형태에 따라 회의체기구/행정기관형 기구로 나뉜다.

공식적 기구 중 회의체 형태의 기구로는 국무회의, 국정현안정책조정회의, 주무장관회의, 4대분야별장관회의로서 경제정책조정회의(경제분야), 인적자원개발회의(교육·인적자원개발분야), 국가안전보장상임위원회(통일·외교·안보분야), 사회관계장관회의가 있으며, 그 밖에 차관회의가 있다. 한편, 행정기관형 조정기구로는 청와대비서실, 국무조정실 등이 있다. 한편, 비공식적 기구로는 중앙행정부처의 정책결정과정에서 공식적, 비공식적 조정역할을 담당하는 회의체 기구로서 당정협의회와 실무조정협의회 등이 존재한다.

#### 가) 국무회의

국무회의는 정부의 최고위 정책조정회의체라고 할 수 있다. 하지만 실제로 대부분의 안건은 먼저 차관회의에서 조율을 끝내야 국무회의에 상정될 수 있기 때문에 국무회의에서는 실질적 정책조정이 이루어지기보다는 이미 조율된 안건을 다시 한번 최종적으로 확인하는 절차를 밟는 것이라고 볼 수 있다.<sup>111)</sup> 따라서 국무회의가 실질적인 부처간 정책조정 역할을 한다고 보기는

111) 차관회의에서 조정을 보지 못한 안건은 특별한 경우를 제외하곤 국무회의에 상정되지 못함. 국무회의규정 제4조는 “...다만 합의를 얻지 못한 때에는 그 사유를 명시하여 국무회의에 상정할 수 있다”라고 규정하고 있음.



어려울 것이다.

#### 나) 사회관계장관회의

사회관계장관회의는 행정자치부장관, 법무부장관, 문화관광부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 노동부장관, 여성부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장, 대통령비서실, 정책기획수석비서관·정무수석비서관·민정수석비서관·복지노동수석비서관 및 국정홍보처장<sup>112)</sup>으로 구성되어 있다. 그 기능은 사회복지문화정책의 추진과 관련된 관계 부처간 사전조정과 국무회의 등에 상정 예정인 사회복지문화 관련안건 중 부처간 조정이 필요한 사항 등을 심의·조정하는 것이 있다. 본 회의는 격주 1회의 정기회의와 필요시 개최하는 임시회의가 있으며 회의는 재적위원 과반수로 개의되며 출석위원 과반수로 의결이 이루어진다. 또한, 관련부처 장관과 관계 실무자들이 한자리에 모여서 토론을 통하여 합의를 끌어냄으로써 수직적, 수평적 조정을 동시에 이룰 수 있고, 단계적 절차에 따라 조정을 밟을 경우 소요되는 시간을 절약할 수 있으며, 정책결정과정의 공개적으로 투명하게 이루어지는 것으로 평가되고 있다.

#### 다) 차관회의

국무회의 상정안건의 실질적인 조정이 이루어지는 차관회의는 국무조정실장과 각 부·처의 차관으로 구성되며 국무조정실장이 의장이 된다. 정례차관회의는 매주 1회 개최되고 필요에 따라 수시로 개최되며, 구성원 과반수 출석으로 개의하고 출석구성원 과반수 찬성으로 의결한다. 차관회의에서 가결된 의안은 그 의결 결과를 첨부하여 국무회의에 상정되고, 부결된 의안은 국무회의 상정 없이 폐기된다.<sup>113)</sup> 다만 그 부결이유를 명시한 의안을 첨부할

112) 이는 국민의 정부 시절인 2001.8.22. 일부 개정된 「사회관계장관회의규정」(대통령훈령 제103호)에 따른 것으로 아직 개정되지 않고 있음.

113) 다만, 2000.6.27. 개정된 차관회의규정9대통령령 제 16864호0 제6조 ②항의 규정에 따라 “그 부결이유를 명시한 심의의견을 의안에 첨부할 경우에는 이를 국무회의에 상정할 수 있다.”

경우에는 이를 국무회의에 상정할 수 있다.

그러나 주무부처 최종안이 차관회의에 상정되기 전에, 주무부처의 실무담당자는 관련부처 담당자와의 실무조정협의회와 당정협의회를 통하여 관련 쟁점사항들에 대한 이견을 조율한다. 이 과정에서 주무부처는 해당사안을 청와대와 국무조정실에 보고하고, 보고결과 첨부된 의견을 정책에 반영하고 있다. 대개의 경우 주요정책사안에 대해서 주무부처는 국무조정실과 청와대에 보고를 하기 전에 관련부처와 협의를 거치는 것이 관례이다. 하지만 경우에 따라 관련부처와의 협의과정에서 상대방보다 유리한 입장을 취하기 위해 관련부처협의 이전에 청와대에 보고하여 주무부처 안을 기정사실화하는 경향이 나타나고 있다.

#### 라) 청와대 수석보좌관회의

공식적 의결권을 가진 회의체는 아니지만 대통령이 주재하는 청와대의 수석보좌관회의와 비서실장이 주재하는 수석보좌관회의도 부처간 정책조율에 상당한 영향력을 행사한다. 특히 업무의 관할권을 둘러싸고 두 개 이상의 부처가 참여하게 대립하는 경우 청와대의 수석보좌관회의가 실질적인 조정역할을 수행할 수 있을 것이다.

#### 마) 분야별 특별조정기구

그 밖에 비록 공식적 의결권을 가지지는 못하지만, 갈등 분야 또는 주요 쟁점별로 민관합동의 조정기구들이 설치되어 운영되고 있다. 대표적인 예로는, 참여한 집단갈등의 원인이 되었던 교육행정정보시스템(NEIS)의 교무·학사, 입·진학, 보건영역의 운영과 관련된 제반사항을 검토하기 위하여 2003.7.7. 국무총리 소속 자문기구로 설치된 교육정보화위원회를 들 수 있다. 국무총리 지침에 의해 설치된 이 위원회는 법률·정보·교육전문가, 학부모·시민단체, 학계, 언론계 등 각계 대표 26명으로 구성되어 있고, 위원회의 기구로는 제도분과, 정보분과, 교육분과 등 3개의 분과위원회와 「실무추진기획

단」이 설치되어 운영되고 있다. 수자원의 효율적 이용 및 수질개선계획과 관련된 국가의 중요정책을 조정하고, 각 부처가 개별적으로 수행하고 있는 물 관리 기능을 유기적으로 통합·조정하기 위하여 97. 1. 18. 국무총리를 장으로 하여 재경·행자·농림·산자·정통·환경·건교·해수·기획예산처 장관, 국무조정실장 등으로 구성된 물관리정책조정위원회(물관리정책 조정위원회에 관한 규정 국무총리훈령 제375호, 개정 98. 12. 2)도 그와 같은 예이다.

## 2) 정부에 의한 갈등조정체계의 문제점

현행 정부 내 조정기관에 의한 정책갈등 조정체계가 제대로 작동되지 못하고 있는 데에는 ① 기관간 협의·조정 메커니즘의 불완전, ② 기관간 협의·조정 메커니즘의 실효성 결여, ③ 정책과정의 합리성·투명성 부족, ④ 권력의 불균형 등에 그 원인이 있다.

### 가) 기관간 협의·조정 메커니즘의 불완전

현재, 업무에 대한 관할권이나 권한의 한계가 불분명하게 설정되어 있거나 중복이 있는 경우, 새롭게 대두된 복합적 성격을 띤 정책과제를 담당해야 할 기관이 정해져 있지 않은 경우, 서로 상이한 정책지향성을 가진 복수의 기관이 오로지 자신의 정책관심에 따른 정책결정을 관철시키고자 함으로써 권한 분배에 따른 갈등이 생기는 경우, 또는 정부혁신을 위한 조직 개편 시 관할권이 재배분되거나 재편성되는 과정에서 기관간 관할경합이 일어나는 경우 등 정부 부처간, 기관간의 정책갈등이 발생할 소지가 상존하고 있는 실정이다.

### 나) 기관간 협의·조정 메커니즘의 실효성 결여

국무회의, 4대 분야별 관계 장관회의 등 다양한 협의·조정 기구와 절차가 마련되어 있음에도 불구하고 그 협의·조정 메커니즘의 실효성이 떨어져 이들을 통한 협의와 조정으로 갈등을 실효성 있게 관리하거나 종식시키지 못하

는 경우가 빈번히 나타나고 있다.

#### 다) 정책과정의 합리성, 투명성 부족

갈등조정이 합리적인 토론과 의사결정에 의해 이루어지기보다는 부처간 ‘힘겨루기’에 의해 결정되는 경향이 아직도 상존하고 있으며 정책과정의 투명성보다는 비밀주의 관행이 여전히 종식되지 않고 있다. 또한, 정책결정자가 정책결정의 기초가 될 정보와 지식을 공식적인 라인이나 시스템에 의존하지 않고 제한적인 소수 측근인사 등 비공식라인(비선)에 의존할 경우, 관련분야 실무자들 간의 정보교환 및 정책조정 기회는 원천적으로 봉쇄되어 버리게 된다. 정책결정을 위한 의사결정지원시스템이 제대로 갖추어져 있지 않다는 점 또한 정책결정자로 하여금 정책결정에 필요한 정보와 지식을 비선에 의존하도록 만드는 요인이 되고 있다.

#### 라) 권력의 불균형

정부 내 기관간 또는 부처간 실질적 권력이 불균형하게 배분되어 있어 정책갈등의 조정이 소수인 또는 소수 조직에 의한 ‘힘의 논리’에 의해 주도되는 폐단이 발생하고 있다.

### 나. 한국의 ADR 기구 현황과 문제점 및 개선 방안

#### 1) ADR 기구의 현황

ADR이란 소송에 의하지 아니한 분쟁해결제도로서 행정기관 또는 행정기관의 산하기관에 설치되어 사인 간의 분쟁을 해결하는 분쟁해결제도를 말한다. 개인들 사이의 민사상의 분쟁은 법원에 가서 해결하는 것이 원칙이나 국가가 행정서비스 차원에서 각 행정기관에 분쟁조정위원회를 설치하여 당사자 사이에 원만하게 분쟁을 해결하도록 하여 국민들 사이의 분쟁으로 인한

갈등완화를 노력하고 있다. 법원에 가지 아니하고 당사자 사이의 타협에 의하여 분쟁을 해결하는 것은 당사자 사이의 신뢰관계 복원에 있어 가장 이상적인 방안으로 국내 ADR기관이 증가하는 추세이다.

국내 분쟁 조정기구를 설치근거에 따라 유형화 하면 <표 VI-11>과 같으며, 크게 권한쟁의, 공공ADR, 민간ADR로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 권한쟁의는 사인들 사이의 분쟁을 해결하기 위한 수단을 공적인 영역에도 확대하여 국가기관 상호간의 분쟁을 해결하기 위한 조정제도이다. 지방자치단체 사이의 권한쟁의를 해결하기 위한 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회, 지방자치단체 지방분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회, 시·도교육분쟁조정위원회가 있다.

둘째, 공공ADR은 행정기관내에 설치된 분쟁조정기관에 의하여 해결되는데 모두가 해당 특별법에 설치근거가 제시되어 있다. 예컨대 건설분쟁조정위원회, 건축분쟁조정위원회, 산업재산권분쟁조정위원회, 의료심사조정위원회 등이 있다. 이들은 비상설기관으로 행정부 내 해당부서에서 주된 다른 업무와 함께 부수업무로 겸무하고 있다. 이 외에 분쟁조정기관이 해당 법률에 의하여 행정부 산하기관에 설치되어 있는 경우도 있는데 이들은 상설사무국을 가지고 있는 기관으로 저작권심의조정위원회, 소비자분쟁조정위원회, 전자거래분쟁조정위원회, 프로그램심의조정위원회, 개인정보분쟁조정위원회, 언론중재위원회 등을 들 수 있다.

셋째, 민간ADR은 순수한 민간단체에 설치된 분쟁조정기관에 의한 분쟁해결제도를 말한다. 민간ADR의 경우 민간단체에게 분쟁조정기관을 설치하도록 한 경우와 법률상 근거가 없는 경우가 있는데 전자에 해당하는 기관으로는 한국소비자단체협의회에 설치된 자율분쟁조정위원회나 한국프랜차이즈협회에 설치된 가맹사업거래분쟁조정협의회 등을 들 수 있고 후자에 해당하는 경우로는 하도급분쟁조정협의회, 인터넷주소분쟁조정위원회 등을 들 수 있는데 이들은 정부시책에 의하여 인정되는 경우이다. 그러므로 한국에서는 미국의 이웃분쟁센터(Neighborhood Justice Center: NJC)나 주민조정제도(Community Mediation)와 같은 일상생활에서 발생하는 분쟁을 다루고 사인

에 의해 운영되는 순수한 의미의 민간 ADR 기구는 찾기 어렵다.

<표 VI-11> 한국의 갈등조정기구 현황

소관부처	유형	위원회명칭	설치기관	설치근거(법)
행정자치부	권한쟁의	지방자치단체 중앙분쟁조정위원회	행정자치부	지방자치법 제140조...
행정자치부	권한쟁의	지방자치단체 지방분쟁조정위원회	시·도	지방자치법 제140조...
행정자치부	권한쟁의	행정협의조정위원회	국무총리 소속	지방자치법 제156조의 2
교육인적 자원부	권한쟁의	시·도교육분쟁조정위원회	교육인적자원부	지방교육자치에관한법률 의 시행령
교육인적 자원부	공공ADR	사학분쟁조정위원회	교육인적자원부	사학분쟁조정위원회 규정 (교육인적자원부 훈령)
건설교통부	공공ADR	중앙건설분쟁조정위원회	건설교통부	건설산업기본법 및 시행령
건설교통부	공공ADR	지방건설분쟁조정위원회	시·도	건설산업기본법 및 시행령
건설교통부	공공ADR	건축분쟁조정위원회	특별시·광역시·도 /시·군·구	건축법 및 시행령
건설교통부	공공ADR	공동주택관리분쟁조정위원회	시·군·구	주택법
재정경제부	공공ADR	소비자분쟁조정위원회	한국소비자보호원	소비자보호법 및 시행령
재정경제부	공공ADR	국제계약분쟁조정위원회	재정경제부	WTO정부조달협정/ 국가 를당사자로하는계약에관 한법률 등
재정경제부 또는 공정 거래위원회	민간ADR	자율분쟁조정위원회	한국소비자단체 협의회	
과학기술부	공공ADR	원자력손해배상심의회	과학기술부	원자력손해배상법 및 시행령
산업자원부	공공ADR	전자거래분쟁조정위원회	한국전자거래 진흥원	전자거래기본법 및 시행령
산업자원부	민간ADR	무역분쟁조정위원회	대한상사중재원	대외무역법 및 시행령
산업자원부	민간ADR	신뢰성분쟁조정위원회	대한상사중재원	부품·소재전문기업등의육 성예관한특별조치법
산업자원부	공공ADR	유통산업분쟁조정위원회	시·도 및 시·군·구	유통산업발전법 및 시행령
정보통신부	공공ADR	소프트웨어사업분쟁조정 위원회	정보통신부	소프트웨어산업진흥법 및 시행령
정보통신부	공공ADR	프로그램심의조정위원회	독립기구	컴퓨터프로그램보호법 및 시행령
정보통신부	공공ADR	개인정보분쟁조정위원회	한국정보보호 진흥원	정보통신망이용촉진및정 보보호등에관한법률
정보통신부	공공ADR	인터넷주소분쟁조정위원회	한국인터넷진흥원	인터넷주소자원에관한 법률
보건복지부	공공ADR	중앙의료심사조정위원회	보건복지부	의료법 및 시행령
보건복지부	공공ADR	지방의료심사조정위원회	시·도	의료법 및 시행령
해양수산부	공공ADR	자율조정협의회	해양수산부	
공정거래	민간ADR	하도급분쟁조정협의회	중소기업협동조합	하도급거래공정화에관한

위원회			중앙회 등 9개 사업자단체	법률
공정거래 위원회	민간ADR	가맹사업거래분쟁조정협의회	한국프랜차이즈 협회	가맹사업거래의공정화에 관한법률
금융감독원	공공ADR	금융분쟁조정위원회	금융감독원	금융감독기구의설치등에 관한법률 및 시행령
금융감독원	민간ADR	증권분쟁조정위원회	증권거래소	한국증권선물거래법
특허청	공공ADR	산업재산권분쟁조정위원회	특허청	발명진흥법
특허청	공공ADR	반도체배치설계심의조정 위원회	특허청	반도체집적회로의배치설 계에관한법률 및 시행령
문화관광부	공공ADR	저작권심의조정위원회	독립기구	저작권법
문화관광부	공공ADR	언론중재위원회	독립기구	정기간행물의등록에관한 법률
환경부	공공ADR	중앙환경분쟁조정위원회	환경부	환경분쟁조정법
환경부	공공ADR	지방환경분쟁조정위원회	특별시·광역시·도	환경분쟁조정법
노동부	공공ADR	노동위원회	독립기구	노동조합및노동관계 조정법, 노동위원회법
해양수산부	공공ADR	선원노동위원회	해양수산부	선원법 및 시행령

## 2) 한국 ADR기구의 특징과 과제

주요 선진국의 ADR 운영현황과 한국의 경우를 살펴보면, 미국은 ADR이 가장 먼저 도입되어 ADR법이 제정되어 운영되어 왔으며, 1998년 클린턴대통령 교서를 통해 ADR을 적극적으로 활용하고 협상에 의한 규칙제정을 강화할 것을 지시한 이후부터 행정분쟁에 본격적으로 활용되기 시작했음을 보여주고 있다. ADR의 운영 효과에 대한 연구도 수행되어 ADR이 사용된 사건의 2/3정도가 합의에 도달했다는 점, 이용시기가 빠를수록 시간과 비용이 절감된다는 연구결과에서 ADR의 효용성에 대해서도 어느 정도 가늠할 수 있게 해주고 있다. 미국에서는 민간영역에서도 다양한 ADR기구가 생겨 행정소송뿐 아니라, 일상생활에서 발생하는 분쟁도 상당부분 해결하는 유용한 제도로 자리매김하고 있음을 볼 수 있다.

이에 비해 일본은 ADR의 필요성을 절감하여 관련법제가 만들어지고 관련 기구 등 이용에 필요한 시행령 마련 등 운영에 수반되는 노력들이 지속되고 있음에도 미국처럼 행정, 민간부문에서 활발하게 활용되고 있지는 못하다. 특히 일본은 미국, 영국에 비해 활용도가 낮다고 보여진다. ADR은 어떻게 보면 옛날부터 어느 사회에서나 사용한 적이 있는 자연스럽고 순리적인 문제

해결방식이지만 인구가 많아지고 문제가 복잡해지면서 법으로 대치된 것으로, 완전히 새로운 개념은 아니라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국, 영국, 일본의 운영현황에서 보듯이 그 나라 국민의 법과 제도에 대한 역사, 문화, 인식과 감정에 따라 ADR의 수용 속도나 적용영역범위가 다를 수 있다.

우리나라도 실질적인 민주화와 인권의식과 권리의식의 증대로 발생하는 빈번한 분쟁에 직면하여, 비용과 시간을 줄이기 위한 제3의 방안모색이 필요한 시점을 맞아, ADR이 다른 나라에서 도입되어 효과를 발휘하고 효용성이 입증되어 도입 필요성이 대두되기는 하나, 그 나라의 역사나 문화적 토양이 고려되어야 제도의 토착화와 활성화가 가능하다고 하겠다. 대체로 ADR은 현대사회에서 발생하는 사회갈등이나 분쟁의 성격이 소송당사자뿐 아니라 전국민에게 해당되어 전국민적 동의를 필요로 하므로 그 판단을 법원의 분쟁 당사자간의 분쟁구도로 한정하기에는 한계가 있고, 가치갈등에 관련된 분쟁이 많아 이를 법원의 판사들의 판단에 맡기에도 한계가 있으며, 일상생활에서 이웃끼리 발생하는 경미한 발생이 많은 반면 이러한 분쟁은 해결 이후에도 같이 공생해 나가야 하기에 평화적 문제해결방식이 필요하다는, 현대적 분쟁성격에 비추어볼 때 분쟁해결의 좋은 대안으로 보인다.

그러나 우리나라의 ADR 현황을 보면, 정부시책에 의해 민간단체에 설치한 소위 민간형 ADR(분쟁해결기관)은 있지만, 시민의 입장에서 정부의 공공갈등이나 분쟁처리문제에 공식적으로 참가하고 지역생활공동체 내에서 발생하는 경미한 일상생활분쟁을 법원 판결이 아닌 대안적 방식으로 해결해 나갈 민간ADR기구도 거의 없다. 그러나 최근 공공갈등 해결문제를 놓고 정부가 중재에 실패했을 때 갈등당사자의 요구에 따라 상대적으로 국민적 신뢰를 받고 있는 시민단체가 중재역할을 수행한 사례는 다수 있다. 한약분쟁, 의약분업, 한탄강댐 사업, 김포지역 신업폐기물 반입사건 등의 사례에서, 민간영역의 시민단체가 고충처리, 조정, 중재 역할을 수행하였다. 이와 같은 우리나라도 시민단체와 같은 민간갈등관련 조직들이 민간ADR기구로서 갈등개입을 할 수 있는 여건은 마련되어 있다.



따라서 사회갈등을 해소하기 위해 민간 ADR기구를 활성화하려면, 갈등해결 전문가 네트워크 구축 및 이들에 대한 사회적 승인 확보 등 ‘대안적 사법기구’로서의 자리매김에 필요한 중추적인 기능수행을 할 핵심추진기구가 뒷받침되어야 할 것이다.

제 7 장

## 한국 갈등관리제도의 구축방안

1. 사회갈등 예방을 위한 시민협약  
활성화 방안 239
2. 사회갈등 예방을 위한  
적극적 시민참여 활성화 방안 244
3. 사회갈등 해소를 위한 ADR제도 및  
운영방안 249

최근 우리 사회에서는 국가적 현안을 두고 여론이 심각하게 나누어지는 현상과 함께, 여러 분야에서 정부와 이해집단간에 그리고 이해집단들 간에 갈등이 확대, 심화되는 특징을 보이고 있다. 이와 같은 현상은, 최근 우리 사회에서 행정과 정치, 그리고 시민사회가 역동적으로 변화됨에도 불구하고 정책결정 과정에서 시민의 제한적 참여, 갈등에 대응할 수 있는 정부의 관리제도의 미비, 사회적 협력 규범의 부족, 갈등예방 및 해결과 관련된 사회 인프라의 부족에 기인한 것으로 보인다. 이에 따라 본 장에서는 사회갈등예방 및 해소를 위한 우리나라의 갈등관리제도의 구축 및 효율적인 운영방안을 제시하였다. 정책방안은 크게 거버넌스차원에서 정부와 시민간의 관계 강화를 통해서 갈등을 예방하는 방안과 갈등해결을 위한 대안적 갈등해결제도의 구축 및 운영에 관한 것으로 구분해서 정리하였다.

## 1. 사회갈등 예방을 위한 시민협의 활성화 방안

### 가. 현황과 문제점

사회 및 공공갈등은 반드시 부정적인 측면만 있는 것은 아니나, 갈등이 발생하면 기본적으로 사회적인 비용과 시간이 많이 소요된다. 이에 따라 가능하면 정책과 관련해서 발생하는 갈등은 사전에 예방하는 제도를 마련하는 것이 좋다. 지금까지 연구에서 살펴본 바와 같이 공공갈등을 예방하고 해결하기 위한 가장 기본적인 수단은 정책결정과정에서의 시민참여 확대에 있다. 즉, 기술관료적 공공의사결정시스템에서 다원적 의사결정시스템을 거쳐, 참여 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다. 참여 거버넌스는 의사결정의 대상이 되는 사안에 대한 정의상의 갈등(definitional conflict)을 해소시키고, 사회구성원의 참여를 통해서 정책결정의 합리성 범위를 확대하며, 피상적인 투표 민주주의에서 숙의적 민주주의(deliberative democracy)로 발전시킴에 따라, 결과적으로 공공갈등을 해소하고 사회통합을 가져오는 역할을 한다.

최근 정부는 시민참여를 확대하기 위해서 정책의 결정·집행·사후관리에 국민이 실질적으로 참여할 수 있는 기회를 확대하고 있다. 이에 따라 최근에 정책결정과정에서 시민협의제도가 실질적으로 이루어지도록 행정절차법을 개정하고, 규제설정과 관련된 시민협의제도 또한 강화하였다. 그러나 우리나라의 정책결정과정에서의 대표적인 시민협의제도인 입법예고와 행정예고제도의 운영현황을 살펴보면 아래와 같은 문제가 있는 것으로 나타났다.

먼저 행정상 입법예고의 경우 중앙행정기관은 상당히 정착이 되어가고, 예고방식도 지속적으로 다양화되고 있으며 입법예고기간을 대체로 준수하였다. 그러나 여전히 지방자치단체와 교육자치단체의 준수율은 낮고, 특히 입법안에 대한 국민의 의견제출 건수가 상당히 낮았다. 이러한 현상은 행정예고 실시 현황에서도 비슷하게 나타났다. 이와 같은 현상은 시민협의절차의 실시가 여전에 비해서 점차 활성화되고 있으나, 시민의 참여가 여전히 낮음을 나타낸다. 특히 행정예고의 경우 갈등을 발생할 여지가 큰 국민의 이해상충으로 인해서 협의절차를 실시한 건수비율을 보면 교육자치단체는 40%인데 비해서, 중앙행정기관은 8.6%에 불과 하는 등 상당히 낮은 특징을 보였다.

협의방식을 보면 먼저 우리나라는 법 개정으로 행정예고대상을 포괄적으로 예시하고 있으나, 행정대상을 행정기관 장이 자의적으로 판단할 수 있는 여지가 있다. 협의를 위한 정책제안의 공고 방식의 경우 최근 인터넷 등을 활용하는 등 수단이 다양화되고 있다. 그러나 예고방법을 보면 법규에는 특정한 단체 등에 대하여 예고사항을 통지할 수 있도록 하는 등 다양한 방법을 사용할 수 있는 여지가 있음에도 불구하고, 제한된 방법만을 여전히 활용하고 있다. 또한 의견제출 기간이 일본, 영국에 비해서 상대적으로 짧았다. 행정기관별로 행정상 입법예고와 행정예고를 보면 지방행정기관의 예고비율이 낮고, 평균 의견제출 건수도 낮은 특징을 보인다. 이와 같은 현상은 행정예고에 대한 지역 주민에 대한 홍보 부족 등에 기인한 것으로 보인다.

또 다른 협의절차인 공청회의 현황을 보면, 지방행정기관의 경우 공청회를 개최해야 할 의무가 있는 경우를 제외하고 공청회를 통한 협의를 기피하였다. 또한 실질적인 협의를 위한 사전공청회보다는 사후 설명회 형식으로 운

영되고 있으며, 공청회에 제시된 의견이 제대로 반영되고 있지 않는 것으로 나타났다.

#### 나. 제도 개선 및 운영활성화 방안

공공갈등을 예방하기 위한 가장 중요한 제도 중의 하나는 정책결정과정에서 시민협의제도와 적극적 시민참여이다. 앞에서 살펴보았듯이 우리나라는 행정절차법의 제정과 2004년 개정으로 정책결정과정에서 시민협의를 위한 제도적 기반을 마련하고, 상당히 오래 동안 제도를 운영해 왔다. 그럼에도 불구하고 아직까지 시민협의제도가 정착한 단계는 아니다. 또한 미국, 독일, 프랑스 등 선진국에서는 공공갈등으로 발생하는 엄청난 사회적 비용을 절감하고 지속적인 사회발전을 도모하기 위해 정부의 정책추진과정에서 시민의 적극적인 참여(active participation)를 강조하고 있다. 특히 이러한 나라에서는 갈등의 사전적 예방과 분쟁의 사후적 해결을 위한 방안으로 시스템을 개발하여 지원받음으로써 사회전반의 사회갈등을 최소화하고자 노력한다. 따라서 우리나라에서도 공공정책으로 인한 사회갈등을 예방하기 위해서 먼저 다음과 같이 시민협의제도의 개선과 운영의 활성화가 필요하다.

##### 1) 시민협의제도의 실효성 제고

행정절차법에 있는 행정상 입법예고 및 행정예고를 통한 실질적인 시민협의제도가 정착하도록 하기 위해서, 먼저 입법안이나 정책안에 따라 다양한 협의 방법을 활용하도록 해야 할 것이다. 이를 위해서 정책안이나 해당 정책과 관련된 이해당사자에 따른 우리나라에 적합한 협의방법에 대한 연구 실시 및 시범사업을 한 뒤에, 각 행정부처와 지방행정기관에 제공하는 것이 필요하다.

또한 우리나라의 경우 시민들의 의견제출율이 상당히 낮다. 이와 같은 낮은 의견제출율은 외국에 비해서 짧은 의견제출 기간에 일부 기인한다. 따라

서 갈등발생소지가 큰 정책이나 입법, 규제에 대한 사안에 한해서는 의견제출 기간은 30일이나 40일로 연장시키는 것이 필요하다. 물론 의견제출 기간이 연장되면 정책수립절차가 길어짐으로, 대부분의 경우에는 현행의 20일을 유지시킨다. 이와 함께 제한된 기간 내에 시민협약이 이루어질 수 있도록 외국과 같이 두 가지 방법을 병행해서 실시하는 것도 바람직할 것이다.

## 2) 지방행정기관의 시민협약제도관련 조례 제정 유도

지방행정기관의 경우에는 협의절차의 실행정도에서 상당한 편차를 보이고 있으므로, 자치법규의 입법예고에 관한 조례를 제정하도록 유도해야 하는 것이 필요하다. 이를 위해서 지방자치단체 평가항목에 시민협약제도와 관련된 조례의 제정 여부를 포함시키는 것이 필요하다. 또한 지방행정기관의 경우 협의수단을 공보·소식지, 지역신문, 인터넷 등으로 다양화함과 동시에 법규별로 특정한 이해관계가 있는 주민집단·기관에 개별적으로 통지 등을 통해서 주민의 의견제출 참여를 제고시키도록 유도해야 할 것이다.

## 3) 공청회제도의 실질적인 운영방안 마련

중앙행정기관과 지방행정기관에서 공청회를 개최할 때에는 사전에 협의절차 과정에서 개최하고, 국민들이 공청회 내용을 충분히 이해할 수 있도록 정보를 제공해야 한다. 또한 공청회에서 일반국민에게 의견제출 기회를 충분히 제공하고, 공청회 주재자와 질문자 선정에 공정을 기하도록 한다.

## 4) 시민협약제도에 대한 교육 및 홍보강화

국민생활에 아주 큰 영향을 주거나 혹은 많은 국민의 이해가 상충되는 계획을 수립할 경우에는 행정예고가 반드시 실시되도록 공감대 확산 및 지속적인 지도·점검이 필요하다. 그리고 정책시행으로 인한 문제점, 파급효과 등과 같

은 내용을 협의내용에 포함시키고, 협의제도에 대한 교육과 홍보를 강화하는 것이 필요하다.

#### 5) 시민협의제도에 대한 평가를 마련 및 평가실시

주요 선진국과같이 우리나라의 행정절차법, 행정규제 기본법, 각 부문의 개별법, 지방자치단체의 조례 등에서 규정하고 있는 시민협의 절차제도에 대한 평가들을 마련하고, 이를 기초로 정기적으로 평가를 실시하는 것이 필요하다. 예컨대, 행정절차법에서 규정하고 있는 예고제도와 의견제출 절차, 공청회 등과 같은 협의절차의 실효성에 대한 평가를 할 수 있는 모형을 개발하여, 이에 대해서 정기적으로 평가를 실시하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 평가결과를 기초로 시민협의제도의 문제점과 개선방안을 마련하여 제도의 효율성을 제고시켜야 할 것이다.

#### 6) 갈등영향분석 효율적인 활용방안 마련

2005년 11월 현재 국회 계류 중인 정책결정과정에서의 갈등예방과 관련된 주요한 법규인 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」의 제정 그리고 운영을 위한 법률 시행령과 시행규칙의 제정으로, 시민협의의 활성화와 함께 갈등영향분석을 통한 갈등예방 기제를 마련해야 할 것이다. 이를 위해서 구체적으로 아래와 같은 추가적인 조치를 조속하게 마련해야 할 것이다.

- 갈등영향분석의 실시 필요성을 판단할 때 고려해야 하는 기준 등의 마련
- 갈등영향분석을 위한 지속적인 사례분석과 연구를 통해서, 우리나라 현실에 맞는 ‘갈등영향분석 방법론’ 및 ‘갈등영향분석서 작성 매뉴얼’ 등의 개발, ‘갈등영향분석서 사례집’ 및 ‘모범적인 갈등영향분석서’ 등의 발간
- 갈등영향분석을 중립적인 관점에서 담당할 수 있는 평가자의 양성, 평가자 DB 구축

## 2. 사회갈등 예방을 위한 적극적 시민참여 활성화 방안

### 가. 현황 및 문제점

현재 우리사회는 권위주의시대에서 민주화시대로의 전환 과정에 있다. 그동안 팽배하게 자리 잡고 있던 권위주의 문화가 수그러들고 민주화시대로 이행됨에 따라 그 동안 공공정책결정과정에서 상대적으로 배제되었던 시민사회의 다양한 개인이나 집단은 이해관계가 걸려 있거나 공공이슈에 더 많은 관심을 가지게 되었고 그에 따라 공공이슈에 더 많은 개입욕구와 의사를 가지게 되었다. 이것은 자연적으로 공공정책과정에 더 많은 참여를 요구하게 된다.

이러한 상황에서 정부와 전문가 중심으로 공공정책이 결정되어 왔던 권위주의적 의사결정은 이러한 민주화시대에 더 이상 효과적으로 작동하지 못하게 되었다.

1990년대 이후부터 분출하기 시작한 공공사업과 관련한 사회적 갈등은 2000년대 들어오면서 좀 더 조직적이고 반복적이며 계속으로 발생하고 있음에도 불구하고, 공공갈등에 대한 제반 관리체계는 아직도 미흡한 실정이다.

최근의 발생한 경부고속철도 건설 천성산 터널 갈등, 부안군 방사성폐기물 처리장 건설, 한탄강 댐 건설 갈등처럼 공공사업을 둘러싼 사회적 낭비와 분열을 치유할 수 있는 제도적 장치가 절실히 필요하게 되었고, 정부에서는 공공사업과 관련하여 발생하는 갈등을 관리하기 위한 방안으로 공공기관의 갈등관리기본법(안)을 제정하였다.

공공기관 갈등관리기본법(안)은 사전 갈등예방에 초점을 두었다. 정부의 정책결정 초기 과정에서부터 시민을 참여시킴으로써 정책과 관련하여 발생할 수 있는 갈등을 갈등영향분석과 참여적 의사결정방법, 갈등조정회의 등의 절차를 통해 사전에 방지하고자 하였고, 또한 이미 발생한 갈등에 대해서도 이와 같은 절차를 적용하여 갈등을 해결하는 제도이다.

우리나라에서는 공공기관 갈등관리기본법(안) 제정 이전에 이미 적극적 시



민참여제도를 통해 갈등을 해결하고자 하는 시도들이 정부와 NGO 단체들에 의해 조금씩 일어나고 있었다. 영월 동강댐의 민관조사단구성, 시화남측 간석지 개발 계획을 위한 발전협의회 구성, 국가지속가능발전위원회 주최로 직접적 이해당사자와 전문가가 참여한 한탄강댐 조정위 등이 있었고, 2005년 국가차원에서 6개 부처의 갈등관리 시범사업도 추진하였다<sup>114)</sup>.

그러나 6개 부처 시범사업과 이전에 시도되었던 적극적 시민참여를 통한 합의형성 도출의 성공률은 그리 높지 않다. 여전히 우리사회는 적극적 시민참여와 같은 합리적인 의사결정구조에 의존하여 갈등문제를 해결하려고 하기보다는 투쟁과 폭력, 시위 등을 통해 자신이나 집단의 이해를 반영하려는 시민의식과 신속한 정책결정만을 선호하는 정부의 관행이 여전히 존재하기 때문이다.

현재까지 우리사회에서 생소하리만큼 경험이 일천한 적극적 시민참여에 대한 인식확산과 이를 통한 갈등예방을 위해 외국의 사례와 우리나라의 이전 경험을 바탕으로 정책적 방안을 제시하면 다음과 같다.

## 나. 정책적 방안

### 1) 성숙한 시민의식과 공동체 문화 형성

사회갈등 예방을 위한 적극적 시민참여 제도가 우리나라에서 성공하기 위해서는 시민의식의 성숙과 공동체 문화 형성이 중요하다. 아직까지 우리나라 국민은 대화와 타협 그리고 양보와 호혜에 익숙하지 못한 편이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 대화와 타협, 협상, 양보 등을 함양할 수 있는 교육과 홍보 등의 조치가 이루어져야 한다.

114) 시범사업부처는 산업자원부, 건설교통부, 환경부, 문화재청, 보건복지부, 해양수산부임.

## 2) 사전 갈등 예방에 대한 인식 제고

기존의 정부의 문제해결 방식은 갈등이 발생하면 사후에 해결하려고 하는 방식을 취하였다. 그러다 보니 갈등을 해결하려는 사회적 비용이 엄청나고 정부에 대한 신뢰도 얻지 못하는 상황이 빈번하였다. 따라서 앞으로는 사후 갈등 해결보다는 사전 갈등 예방으로 갈등을 관리해야 할 것이다. 다시 말하면 공공계획의 부정적 결과를 시정하는 식의 접근이 아니라 계획 입안에서부터 함께 참여함을 통해 사전에 갈등 원인을 제거하려는 정부의 접근이 필요하다. 갈등에 대한 사전예방은 사후관리보다 사회적 비용이 적을 뿐만 아니라 정부에 대한 국민의 신뢰도 확보할 수 있는 방안이다.

## 3) 갈등기관 기관장의 적극적인 갈등해결 의지

음식물자원화시설 건립이 그 많은 갈등 속에서도 적극적 시민참여 방법을 사용하여 성공할 수 있었던 원인 중 하나는 기관장의 적극적인 갈등해결 의지가 있었기 때문에 가능하였다. 현재까지 우리나라는 기관장의 마인드가 기관의 정책과정에 많은 영향을 미치고 있는 것이 현실이다. 어떤 사안에 대한 기관장의 적극적인 의지는 많은 부분 그 목표를 달성하는데 견인차 역할을 하고 있기 때문에 갈등관련 해결에 있어서도 기관장이 얼마나 적극적으로 그 문제를 해결하려고 하는 의지를 보이느냐 그리고 어떤 문제해결 기법을 쓸 것인가에 따라 합의형성능력과 가능성은 달라질 것이다. 이러한 측면에서 울산북구청장의 갈등해결 의지와 적극적 시민참여 도입은 앞으로 정부기관이 갈등문제를 해결하는데 중요한 열쇠가 될 수 있음을 보여준다.

## 4) 행정기관의 신뢰성 확보

우리나라의 적극적 시민참여 제도 운영에 있어서 공통적으로 지적되는 난점은 행정기관에 대한 신뢰성의 문제이다. 공공의사결정에 참여한 당사자들은 늘 정부의 저의에 대한 불신감을 떨쳐 버리지 못한다. 참여와 합의에 의

한 문제를 해결하자고 하면서도 정부는 나름대로의 저의를 가지고 그것을 관찰하려 한다고 믿는다. 이러한 불신감, 정부의 객관성과 중립성에 대한 회의를 불식시키는 것이 우리나라의 적극적 시민참여 제도를 정착하는데 중요한 성공요인이 된다.

신뢰성을 확보하기 위해 정부는 늘 투명하고 정보를 공개하고 객관적인 입장을 견지하여야 한다. 정책의 구성단계에서부터 주민, 이해관계인들에게 정책의 필요성, 효과 등에 대한 자료를 충분히 제공하고 제공하는 정보는 상호 신뢰성 유지를 위해 사업의 모든 내용을 공개하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 이를 통해 국민의 정부에 대한 신뢰성이 확보될 수 있다.

#### 5) 적극적 시민참여에 대한 법적 보장

시민사회 부문이 커지고 정부정책에 대한 참여욕구도 증대함에 따라 시민들이 정부정책에 적극적으로 참여하여 갈등을 예방하기 위한 새로운 법적 기반이 필요하다. 현재 정부에서는 개별법이 안고 있는 시민참여 조항들의 한계를 극복하고 사전적으로 갈등을 예방하기 위한 공공기관의 갈등관리기본법(안)을 제정하였다. 공공기관의 갈등관리기본법은 정책이나 사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 해결하기 위해 정책을 결정하기 전에 갈등영향분석과 참여적 의사결정제도를 보장하고 있다. 제시된 참여적 의사결정제도는 기존의 시민참여제도의 범위를 넘어 시민을 공공정책 결정과정의 동반자로 인식하면서 적극적인 참여를 보장하는 제도이다. 공공기관 갈등관리기본법(안)이 실질적으로 작동한다면 그 동안 정부의 권위적인 정책결정구조 속에서 발생하였던 많은 갈등들을 시민과의 합의 도출을 통해 해소할 수 있으며 정책에 대한 신뢰도 높일 수 있다.

#### 6) 한국형 시민참여 모델과 메뉴얼 개발 및 보급

적극적 시민참여제도는 지금까지 공공기관이 적용해 온 기존의 정책결정

방식과는 전혀 다른 제도이다. 실효성 있는 시민참여 제도를 보장하기 위해서는 사업별로 갈등관리모델을 개발하고 보급함으로써 향후 해당분야에서 빈번하게 발생하는 갈등을 사전에 예방하고 사회에 미치는 부정적인 영향을 최소화할 수 있다.

특히 우리나라에서는 적극적 시민참여가 현재까지 활성화되어 있지 않기 때문에 외국의 시민참여 방법들을 활용하고 있다. 그러나 외국에서 사용하는 이러한 기법들이 우리나라 상황에 들어맞기는 상당히 어렵다. 따라서 우리나라 상황에 맞는 적극적 시민참여 유형들을 새롭게 개발할 필요가 있으며 개발된 유형들을 공공부문에 확산하여 적용할 수 있도록 매뉴얼을 만들어 확산할 필요가 있다.

#### 7) 갈등관리전담 부서 신설

갈등이 빈번하게 발생하는 부처에서는 갈등만을 전담하는 부서가 필요하다. 갈등관리전담부서는 갈등관리 전문가로 구성하여 한 부처에서 발생하는 갈등에 관해서만 업무를 전담케 한다. 갈등관리 전문가는 정보제공 및 의견수렴을 주민과 행정 등으로 폭넓게 실시할 수 있는 제도를 검토하고, 갈등영향분석, 갈등조정회의 등 사회갈등을 사전에 조율한다. 현재 부처의 갈등관리는 전문성이 없는 공무원이 체계적인 갈등관리 교육을 받지 않은 상태에서 경험을 통해 해결하는 방식을 취하고 있다. 향후에는 갈등관리 전문가가 체계적으로 갈등해결을 함으로써 부처에 대한 국민의 신뢰뿐만 아니라 정책의 효율성을 기할 수 있을 것이다.

#### 8) 적극적 시민참여 제도에 대한 홍보

적극적 시민참여는 공공정책에 시민이 참여함으로써 국가 전체의 민주주의를 신장하는 새로운 방법이다. 우리나라 정부와 시민의 관계는 그리 협력적이지 못하였다. 정부는 시민이 정책결정에 개입하는 것에 대해 부정적인

인식이 강하고 시민 또한 정부의 정책에 대해 신뢰가 높지 못하였다. 그러나 현재 정부의 통치패러다임은 거버넌스로 변화하고 있으므로 적극적인 시민참여가 요구된다. 적극적인 시민참여를 유도하기 위해서는 새로운 제도에 대해 홍보를 통해 소개할 필요가 있다. 소책자 또는 각 부처 인터넷 홈페이지, 방송매체 등을 통한 제도의 홍보는 정부 정책에 시민참여를 활성화해 긍정적인 역할을 할 것이다.

### 3. 사회갈등 해소를 위한 ADR 제도 및 운영방안

#### 가. 현황과 문제점

우리나라는 국무조정실을 비롯한 몇몇 정부기구들이 갈등관리를 위한 조정기능을 수행하고 있다. 이들 정부기구들은 특히 중앙행정기관 수준에서 정책조정기능을 수행하며 이를 통해 중요한 국가적, 사회적 갈등을 관리하기 위한 최고위급 정책결정을 도출해 내고 있다

문제는 국가의 중요한 정책만을 다루고 있을 뿐, 외국의 사례와 같이 일반 시민이 정부를 상대로 제기하는 분쟁에 대해서 본격적으로 다루는 제도는 활성화되어있지 않다는 것이다. 더군다나 회의체 성격의 기구로 운영되고 있어서, 그 실효성에 문제가 있다. 회의 구성원도 장관급 또는 차관급으로 진행됨에 따라 일반시민의 참여는 물론이고 일반 공무원들의 참여 기회도 배제되어 있는 것이 현실이다. 이와 같은 제도는 외국의 사례에서 본 바와 같이 훈련 받은 전문인이 조정이나 중재자로 나서고, 갈등 또는 분쟁의 당사자가 합의를 이루어 가는 형태의 갈등해결 제도로 볼 수 없다. 사실상 우리나라에는 분쟁 또는 갈등을 해결하기 위한 대안적 방법으로서의 조정이나 중재에 대한 인식과 제도가 부재한 것이 현실이다.

앞서 살펴 본 것과 마찬가지로, 현행 정부 내 조정기관에 의한 정책갈등 조정체계가 제대로 작동되지 못하고 있는 데에는 기관간 협의·조정 메커니즘

의 불완전, 기관간 협의·조정 메커니즘의 실효성 결여, 정책과정의 합리성·투명성 부족, 권력의 불균형 등에 그 원인이 있다고 할 것이다. 따라서 우리나라는 외국사례에 비추어 보았을 때 정부가 민간이 협력하는 형태의 갈등해결 제도가 도입되어 실행되는 것이 바람직할 것으로 본다.

## 나. 사회갈등 해소를 위한 ADR 활성화 방안

### 1) 대안적 갈등해결 제도 활성화를 위한 법·제도적 기반 마련

#### 가) ADR 추진체계의 정비

ADR 제도는 한국에 새롭게 도입되는 개념인 만큼, ADR 추진기구의 집행력을 비롯하여 운영의 실효성을 구축할 수 있는 기구의 위상에 대한 고려가 필요하다. 한국에서는 처음으로 ADR의 개념이 도입되고 활용될 근거법으로 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」이 제정되면 ADR제도의 확산과 활성화가 본격화 될 것이며, 따라서 ADR 기구의 형태는 매우 중요하다.

예를 들어, 외국의 사례에서 살펴본 바와 같이, 미국의 정부와 민간의 분리된 형태의 ADR 체계보다는 정부와 민간이 협력하고 있는 형태의 영국 모델이 한국에 적용하기에 적합하다고 볼 수 있다. 한국의 정치사회가 갖고 있는 특징 가운데, 정부에 대한 국민의 신뢰가 약한 반면, 민간기구에 대한 신뢰도는 비교적 높다는 점과, 이에 반해 민간기구가 갖고 있는 재원의 취약성 부분을 정부가 보완할 수 있기 때문이다.

영국 모델의 경우 정부기구와 민간기구가 협력하는 형태를 띠는 가운데 다양한 사회갈등을 다루는 민간기구가 존재하는 반면, 아직 한국사회는 ADR 전문 기구가 정부와 민간 양측에 부재한 현실에 있다. 따라서 한국은 정부와 민간이 동시에 ADR을 활성화시키는 주체로서의 역할을 담당한다고 볼 때, ADR 추진체계에 대한 법·제도적 정비가 절실히 요구된다.

영국 ADR 운영실태를 살펴본 결과, 정부의 재정적·제도적 지원이 중요한 역할을 하였다. 영국의 전국조정긴급전화(National Mediation Helpline) 시범

사업의 경우, 영국의 헌법부(DCA)가 재정적·제도적 지원을 하여 민간기구 차원에서 운영되고 있는 ADR을 정부가 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련한 것이었다. 특히 이 시범사업을 실시하면서, 일반국민을 비롯한 전문가들에게 ADR 이용에 대한 홍보를 대대적으로 하면서 ADR에 대한 일반인의 의식을 제고시켰다. 시범사업의 주체는 정부이나, 민간 ADR 기구가 협력체의 형태로 참여하면서 민간 ADR 기구의 활성화라는 효과도 함께 얻을 수 있었다.

한편, ADR 추진체계가 중요한 이유는 ADR을 통한 합의가 법적인 효력을 가져야 하기 때문이다. ADR 제도는 사법제도에 대한 대체수단이므로 ADR을 통한 합의를 당사자가 이행하였을 때 비로소 ADR 운영의 실효성을 발휘하는 것이라 할 수 있다. 따라서 ADR을 통한 합의사항에 어느정도의 집행력을 부여하는가 하는 문제는 ADR 추진체계 정비에 중요한 요인으로 고려되어야 한다.

#### 나) 갈등조정 기관 및 조정자 육성을 위한 인증제도의 도입과 적용

ADR 제도의 도입과 활성화를 위해서 실질적으로 중요한 것은 분쟁해결을 담당하는 조정자를 육성하는 일이다. 한국은 ADR 제도를 처음 도입하는 과정에 있는 만큼, 전문적인 조정자가 부재하고, 조정자의 역할과 권한에 대한 법·제도적 근거도 아직 마련되어 있지 못한 실정이다. ADR 활용의 근거법으로 국회에 계류 중인 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」에 인증제도와 적용에 대한 내용이 반드시 포함되어야 할 것이다.

외국의 경우, 전문적인 인증제도가 실시되고 있으며, 인증제도는 개별 조정자 뿐 아니라 민간 ADR 기구에 대해서도 적용하고 있다. 민간기구에서 정부로부터 인증을 받기 위해서 일정수준의 다양한 분야 전문가를 보유하고 있어야 한다. 또한 개별 조정자로서 인증을 받기 위해서는 정부로부터 인증을 받은 민간기구 또는 정부기구에서 일정 수준의 교육을 이수하고 심사를 받은 후 조정자로서의 인증을 받을 수 있다. 따라서 ADR 제도의 도입은 법제도적

차원의 추진체계 정비 뿐 아니라, 실질적인 업무를 담당하게 될 ADR 기구 및 조정자에 대한 자격기준에 대한 논의가 함께 이루어져야 한다.

조정자들의 신분을 보면, 외국의 조정자들은 대부분 법조인, 선출직 관료, 재단 대표, 언론계 인사, 시민단체 활동가 그리고 조직 발전 컨설턴트 등 공공부문과 민간부문 등 여러 분야의 전문가들로 다양하다. 조정자들의 신분상 위치는 미국의 연방조정알선청(FMCS) 직원의 경우처럼 공무원 신분인 경우와, 미국 및 영국 민간 ADR 기구의 조정자들처럼 전문적인 직업을 갖고 있으면서 조정자의 역할을 하는 민간인 신분인 경우로 나누어 볼 수 있다. 한국사회의 경우, ADR 제도의 실질적 역할을 담당하게 될 조정자에 대한 신분과 처우방안에 대한 법제 마련도 인증제도 도입과 함께 논의해야 할 중요한 부분이다.

#### 다) 전문가의 개입에 따른 변호사법의 제약 및 소송절차 완화

미국의 사례에서와 같이, 법무부내 ADR 부서를 설치하는 방안이다. 기존의 사법제도에 근거한 소송절차에 대안적인 방법으로 갈등을 해결하는 것인 만큼, 법무부 내에서 소송절차를 따르지 않고 대안적 방법을 선택하는 당사자들에게 서비스를 제공할 수 있도록 선택권을 부여하는 방법이다. 한편, 법무부 내 특별한 부서를 설치하지 않은 영국의 경우에도, 재판을 신청한 모든 당사자에게 변호인은 대안적 해결방법이 있다는 것을 충분히 설명하고 재판에 기초한 소송절차와 대안적 해결방법 양자 중 한가지를 선택할 수 있도록 하고 있다. 한국의 경우에도 법조인에게 홍보와 ADR 소개에 대한 의무조항을 둬으로써 일반 시민이 ADR을 선택할 수 있는 자유를 부여해야 한다.

## 2) 갈등해결 지원기구 기능의 접근성 및 실효성 확보

### 가) ADR에 대한 정보제공 및 ADR 기구에 대한 접근성 제고

ADR의 취지는 기존의 사법제도 및 행정체계에 대한 대안적 방안을 강구



하여 일반시민이 좀더 쉬운 방법과 비용으로 갈등을 해결하도록 하자는 것인 만큼, ADR을 이용하고자 하는 정부 및 민간기관과 일반시민에게 충분한 정보를 제공해야 할 것이다. 이를 위해 먼저, 갈등전담 기구는 ADR 홈페이지를 개설하고 이 홈페이지를 통해 ADR 이용에 대한 각종 정보를 전달할 수 있어야 한다. 이는 정부내 행정형 ADR 및 회의체 ADR 기구와 연계하도록 하며, ADR 전문기관 및 전문가와 연계할 수 있는 방안도 계획할 수 있다.

#### 나) 종합적 온라인 상담창구의 개설

일반 시민이 법률 상담을 하기 위해 정부기구를 방문하는 것과 마찬가지로, 대안적 갈등해결방법을 이용하기 위해 본 기구와 홈페이지를 방문하여, 온라인 상담이 가능하도록 일반시민에 대한 접근성을 높이는 방안을 마련할 수 있다. 온라인 상담은 정부 및 전문가들의 참여가 적극적으로 요구된다.

#### 다) ADR 기관간의 상호교류

ADR 전담기구((가칭)갈등지원센터)와 정부의 행정형 ADR 기구간 ADR 상담 및 이용 건수와 이용자 현황에 대한 정보를 상호 교류하도록 하여 향후 일반 이용자가 적합한 ADR 기구를 이용할 수 있도록 ADR 기구의 전문성을 구축해야 할 것이다.

### 3) ADR 제도에 대한 일반인 및 전문가들의 이해 증진

#### 가) ADR 제도에 대한 안내 책자의 제작과 배포

한국사회에서 일반인을 비롯하여 법조인과 전문인들에게 ADR 제도를 널리 인식시켜야 할 것이다. ADR 제도가 재판외의 분쟁해결수단으로서 일반인이 적은 비용과 짧은 시간안에 갈등을 해소할 수 있는 장점을 최대한 부각시키고, ADR 법과 제도에 대해 홍보할 필요가 있다. 따라서 ADR의 개념에서부터 제도의 활용에 대한 안내 책자를 만들어 각 행정기관 및 사법기관에

배포하여 일반인에게 정보를 제공하도록 해야 할 것이다.

나) 갈등 전문인 및 법조인에 대한 시범 조정에 대한 사업 지원

한국은 ADR 제도를 정부와 민간이 동시에 도입하고 운영해야하는 상황이므로 정부와 민간 전문가 그리고 법조인이 함께 ADR 제도에 대한 공론화와 정책화 작업을 담당해야 할 것이다. 전문가 집단으로서 한국변호사협회를 비롯하여, 법률전문직종, 학계 그리고 민간 ADR 전문기관의 전문가들이 공론화 작업의 주체가 되어, 사회적 이슈가 되는 정부의 정책 또는 일반인이 신청한 사안에 대해 시범사업의 형태로 진행되는 사업에 대해 정부가 지원을 하여 초기단계에서의 ADR 활용을 권장하는 방안을 모색해야 할 것이다.

다) 대안적 갈등해결에 대한 기초연구 및 정책자료 구축

정부에서는 ADR에 대한 학문적 심화, 국제적 동향에 대한 연구나 실태 조사 등으로 기초자료를 축적하는데 지원을 하여야 할 것이다. 해외사례에서 정부와 민간 ADR 기구의 도입과 정착, 그리고 각 사례별 갈등에 대한 적절한 방안을 모색하는데 대해 기초 연구자료가 부족한 현실에서, 정부는 정책자료의 구축에 적극 참여하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강영진(2004), 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』, 성공회대학교출판부.
- 국무조정실(2005), 『주요국의 갈등관리시스템 조사·연구』, 연수보고서
- 권영인 외(2003), 『이용자 중심의 도로계획 및 운영체계 구축방안』, 교통개발 연구원.
- 규제개혁위원회(2004), 「규제영향분석 및 자체 심사 업무지침」, 규제개혁위원회.
- 김갑성 외(1996), 『협오시설의 입지갈등과 합리적인 해소방안-쓰레기처리시설을 중심으로』, 삼성경제연구소.
- 김두환(2002), 「시나리오워크샵, 과학·기술·환경·시민참여」, 참여연대시민과학센터.
- 김명진, 이영희(2002), 「합의회의, 과학·기술·환경·시민참여」, 참여연대시민과학센터.
- 김상구(2003), 「협상의 수행수준과 갈등해결간의 관계에 관한 연구」, 『한국행정논집』 제15 제1호.
- 김상목 외(2004), 「중앙정부 정책과정과 시민참여 유형」, 2004년 한국행정학회 국제학술대회 및 추계학술대회 발표 논문집.
- 김상헌(1997), 「납비문제해결을 위한 보상체계」, 『한국행정학보』 제31권 제4호. 한국행정학회.
- 김석준(2000), 『뉴거버넌스 연구』, 대영문화사.
- 김승건(2003), 「정부간 관계와 정부간 갈등에 대한 이론적 고찰」, 『서울도시연구』 제4권 제2호, 서울시정개발연구원.
- 김영평(1994), 「70년대와 80년대의 우리나라 정책갈등양상-신문에 보도된 정책갈등의 내용분석」, 『한국행정연구』 3-1, 한국행정연구원.
- 김용섭(2004), 「행정법 상 분쟁해결수단으로서의 조정」, 『저스티스』 통권 제81호.
- 김유환(1999), 「미국의 행정분쟁해결법」, 『행정법연구』.
- \_\_\_\_\_(2004), 「국민참여에 의한 행정분쟁해결제도」, 『저스티스』 통권 제81

호.

- 김재형(1997), 「지역이기주의 갈등에 대한 경제적 접근」, KDI 정책포럼
- 김준한(1996), 「행정부와 대체적 분쟁해결제도」, 『한국행정학보』 제30권 제4호, 한국행정학회.
- 김형렬(2001), 「정책갈등요인과 해소방안에 관한 연구」, 『연세행정논총』 제26집, 연세대학교 사회과학연구소.
- 김호진·임현백 외 9인(2000), 『사회합의제도와 참여민주주의』, 나남출판.
- 김홍균(2004), 「새만금 소송의 의의와 과제」, 『저스티스』 통권 제81호.
- 나태준 외(2004), 『갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안』, 한국행정연구원.
- 대통령자문 지속가능발전위원회(2005), 「공공갈등과 참여적 의사결정 포럼」, 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼 자료집.
- 박경귀(1999), 「행정절차제도의 운영실태 분석과 개선방안」, 『한국행정학보』 제33권 제3호, 한국행정학회.
- 박상필(2002), 「거버넌스에서 민주주의 급진적 재구축」, 한국행정학회 2002년도 춘계학술대회 발표논문집.
- 박용훈(2003), 「교통부문 갈등해소를 위한 시민참여 확대방안」, 월간 『국토』 통권264호.
- 박재묵 외(2005), 『공공갈등관리의 이론과 기법』, 논형.
- 박종화(2001), 「지역이해상충의 조정에 있어서 전략적 중재의 이용」, 『한국행정논집』 제13권 제3호, 한국정부학회.
- 박호숙(1996), 『지방자치단체간 갈등관리: 이론과 실제』, 다산출판사.
- \_\_\_\_\_(2000), 「집단갈등이 정책에 미치는 영향」, 『지방행정연구』 제48호, 한국지방행정연구원.
- 박홍엽(2005), 「사업별 갈등관리 모델 수립」, 2005년 국무조정실 갈등관리혁신포럼 갈등관리메뉴얼.
- 사득환(1997), 「지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로」, 『한국행정학보』 제31권 제3호, 한국행정학회.
- 선정원(2002), 「행정의 성격변화와 행정절차법의 개정방향」, 한국행정학회 2002년도 춘계학술대회 발표논문집.

- 송상현(1994), 「재판에 의하지 아니한 분쟁해결방법의 이념과 전망」, 『인권과 정의』.
- 시민과학센터(2005), 「사회갈등예방을 위한 시민참여제도 소개 강좌」 자료집, 시민과학센터.
- 오준근(2001), 『행정절차제도의 정착 및 개선방안, 행정절차제도의 효율적 운영을 위한 워크샵』, 행정자치부.
- 유병규(2004), 『경기 활성화를 위한 사회통합력 제고 방안』, 현대경제연구원.
- 유승훈(2001), 「민사분쟁의 해결에 있어 ADR이 갖는 의미」, 『민사소송』 IV.
- 유홍림, 조경호(2001), 「서울시 자치구청 민원행정공무원의 갈등관리유형과 민원행정서비스에 대한 시민만족도」, 『한국행정연구』, 한국행정연구원.
- 윤성순·장학봉·최지연(2004), 『해양부문 환경영향평가 제도의 개선방안 연구』, 한국해양수산개발원.
- 이경훈(2003), 「협오시설의 입지선정과 지역갈등의 효율적 관리」, 『지방행정』 제52권 제593호, 한국지방행정연구원.
- 이규진(2000), 「미국 ADR에 비추어 본 우리나라의 ADR」, 『중재』.
- 이달곤(2003), 『협상론 - 협상의 과정, 구조 그리고 전략』, 다산출판사.
- 이승호(2001), 「미국과 프랑스의 정책조정시스템 비교」, 『행정논총』 제39권 제2호, 서울대학교 행정대학원.
- 이승우(2001), 「갈등해소와 사회통합에 있어서 헌법의기능과 역할」, 『법학연구』 제11권 제2호, 연세대학교 법학연구소.
- 이용환·유영성 공역(2002). 『지속 가능한 발전을 위한 거버넌스:OECD 5개국 사례 연구』, 경기개발연구원.
- 이희정(2004), 「法の支配와 行政法上 裁判外 紛争解決手段 - 美國의 경우를 中心으로-」, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 임일섭(2004), 「남비 갈등 어떻게 해결할 것인가」, 『LG주간경제』. LG경제연구원.
- 정상인(2004), 「심화하는 사회갈등 어떻게 해석하고 어떻게 해소할 것인가」, 제147회 LG경영인 포럼.
- 정재동(2004), 『문화관광부 갈등관리 매뉴얼』, 문화관광부.
- 정정화(2003), 「부처간 정책갈등과 관료정치: 새만금 간척사업을 중심으로」,

『한국행정논집』 제15권 제1호, 한국정부학회.

정준금(2000), 「개발·보전과 갈등조정 : 새만금간척사업을 중심으로」, 『한국행정연구』 제9권 제4호, 한국행정연구원.

조명래(2001), 「NGO와 정부간 파트너십의 이해와 활성화에 대한 연구」, 『지역사회개발연구』, 제26집 2호, 한국지역사회개발학회.

조현석(2005), 「시민참여의 필요성 및 전통적 참여 모델과 숙의적 참여모델 비교」, 사회갈등 예방을 위한 시민참여제도 소개 강좌, 시민과학센터.

지속가능발전위원회(2003), 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』, 지속가능발전위원회.

\_\_\_\_\_ (2004), 『갈등관리기본법 및 법·제도개선』, 지속가능발전위원회.

\_\_\_\_\_ (2004), 『갈등관리관련법규 외국사례모음집』, 지속가능발전위원회.

\_\_\_\_\_ (2004), 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』, 지속가능발전위원회.

최상준(1999), 「행정의 입법예고 개선방안에 관하여」, 『행정절차제도의 효율적 운영을 위한 워크샵 자료집』. 행정자치부.

최성두(2000), 「의약분업과정과 갈등조정」, 『한국행정연구』, 한국행정연구원.

최영기 외(2002), 『사회갈등조정의 합리화 방안 연구』, 노동연구원.

최운규(2002), 「협상에 의한 규칙제정-미국행정입법절차의 한 단면-」, 『미국헌법연구』, 13권, 미국헌법학회.

최홍석·주재복·홍성만·주경일 공저(2004), 『공유재와 갈등관리』, 박영사.

하혜수(2003), 「지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석」, 『한국행정학보』 제37권 제1호, 한국행정학회.

한국행정연구원(2001), 『영국의 중앙정부조직(2001. 12)』, 한국행정연구원.

한귀현(2004) 『행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구』. 한국법제연구원.

행정자치부(1999), 「자치법규 입법예고 방법 및 절차 개선방안(경남)」, 행정절차제도의 효율적 운영을 위한 워크샵, 행정자치부.

- 행정자치부(2003), 『2002년 행정절차제도 이행실태』, 행정자치부.
- \_\_\_\_\_ (2005), 『행정절차연찬회 분임토의 결과서』, 행정자치부.
- \_\_\_\_\_ (2005), 『2004년 행정절차제도 이행실태』, 행정자치부.
- 허만(1992), 「미국에서의 사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결」, 『민사판례연구』, 제14권, 민사판례연구회.
- 환경부(1996), 『환경분쟁조정제도의 개선방안』. 환경부
- \_\_\_\_\_ (1996), 『환경문제와 관련된 갈등해소방안에 관한 연구』. 환경부
- \_\_\_\_\_ (2004), 『환경백서』, 환경부.

- Aman, A. C, Jr. & Mayton, W. T.(2001), *Administrative Law*, Second Edition, ST. PAUL. MINN.
- Arnstein, Sherry R(1969). "A Ladder of Citizen Participation", JAIP, Vol. 35, No. 4, July.
- Bean, M. C.(2004), *Assessment Report on the Challenges and Opportunities for Collaboration on the Blue Mountains Forest Plan Revision*, The United States Institute for Environmental Conflict Resolution.
- BRE(2005), *Annual Report on Consultation*, Cabinet Office, UK.
- Breger, M. J., Schatz, G. S. & Laufer, D. S.(2001), *Federal Administrative Dispute Resolution Deskbook*, American Bar Association.
- Cabinet Office(2004), *Code of Practice on Consultation*, Cabinet Office, UK.
- Cabinet Office(2005), *Viewfinder a Policy maker's Guide to Public Involvement*, Cabinet Office, UK.
- Coglianse, C.(1997), "Assessing Consensus: The Promise and Performance of the Negotiated Rulemaking", 46, *Duke Law Journal*.
- Deliberative Democracy Consortium(2004), "The Deliberative Agency: Opportunities to Deepen Public Participation", Deliberative Democracy Consortium Discussion Paper.
- Dunkan, W. J.(1978), *Organizational Behavior*, Boston: MA. Houghton Mifflin Company. 410pp.
- EPA(1989), *Public Involvement Plan Ohio Technology Corporation Proposed*

*Incineration Facility*, EPA WORK ASSIGNMENT NUMBER 96-5Q00.0.

EPA(1996), *RCRA Expanded Public Participation Rule*, EPA530-F-95-030.

Fishkin, J. S.(2000), "The filter, the mirror and the mob: reflections on deliberative democracy", in conference *Deliberating About Deliberative Democracy*, February 4-6, University of Texas.

Gellhorn, S.(1987), "Alternative Means of Dispute Resolution In Government: A Sense of Perspective", *Admin. L. J.* 459-460.

Gibson, J. L., Ivancevich, J. M. & Donnelly, J. H. Jr.(1985), *Organizations: Behavior, Structure, Processes*, 5th ed., Texas: Business Publication Inc.

Goldberg, S., Sander, F. & Rogers, N.(1992), *Dispute Resolution*, Boston: Little, Brown and Company.

Gourla, A.(2002), *Cana Island and Cana Island Lighthouse- Situation Assessment and Recommendations*, Institute for Environmental Conflict Resolution.

Grandvoinnet, H. & Schneider, H.(1998), *Conflict Management in Africa: a Permanent Challenge*, Development Centre of OECD, Paris.

Hoffman, L. R.(1979), "Applying Experimental Research on Group Problem Solving to Organizations", *Journal of Applied Behavior Science*, Vol.15, pp.375-391.

Kerwin, C. M., & Furlong, S. R.(1992), "Time and Rulemaking: An Empirical Test of Theory." *Journal of Public Administration Research and Theory* 2, 113-138.

Kim Forss(2005), *Andante - Tools for Thinking*, Sweden.

Mattews, R. B.(1999), "Rx for Managed Care", *Disp. Resol. Mag.*

Menkel-Meadow, C.(2001), *Mediation*, Ashgate Publishing Company.

OECD Public Management Committee(1999), "Written Survey on Strengthening Government-Citizen Connections", PUMA/CIT(99)2/REV2.

OECD(2002), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public*



*Participation in Policy-Making*, OECD.

Riskin, L. L. & Westbrook, J. E.(1997), *Dispute Resolution and Lawyers*, Second Edition, West Group.

Roger F. & William P.(1991), *Getting to YES*, Penguin Books.

Sabatino, J. M.(1998), ADR as Litigation Lite : Procedural and Evidentiary Norms Embedded within Alternative Dispute Resolution, 47 EMORY L. J. 1289.

Sander, F. E. A.(2000), "The Future of ADR," 2000 *Journal of dispute resolution* 3.

Senger, J. M.(2000), *Evaluation of ADR in United States Attorney's Cases*, 48 USA Bulletin 25.

Susskind, L. & Cruikshank, J.(1989), *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. Basic Book.

Susskind, L. & Madigan(1984) "New Approaches to Resolving Disputes in the Public Sector", *Justice System Journal* 9(2).

Susskind, L., McKernan, S. & Thomas-Larmer, J.(1999), *The consensus Building Handbook, -A comprehensive guide to reaching agreement*, Sage publications.

U. S. Institute for Environmental Conflict Resolution(2003), "A conflict assessment of split estate issues and a model agreement approach to resolving conflicts over coalbed methane development in the powder river basin", Conflict Assessment Report.

Yeend, N. Neal. & Rincon, C. E.(1996), "ADR and Intellectual Property: A Prudent Option," 36 IDEA 601, 602.

行政手続法研究会(1983), 行政手続法研究会報告, pp. 27-30.

\_\_\_\_\_ (2004), 「行政手続法検討會報告」. 平成 16年 12月 17日.

總務省(2004), 「規制の設定又は改廢に係る意見提出手続」の實施狀況, 報道資料.

\_\_\_\_\_ (2004), 「規制の設定 又は 改廢に 係る 意見提出手続の實施狀況」.

<http://loka.org/pages/worldpanels.htm>

<http://web.mit.edu/publicdisputes/practice/howto.html>.

<http://www.abanet.org/dispute/committees.html>

<http://www.adrgroup.co.uk/history.html>

[http://www.adrnw.org.uk/go/SubPage\\_87.html](http://www.adrnw.org.uk/go/SubPage_87.html)

[http://www.aiatsis.gov.au/rsrch/ntru/ifamp/practice/pdfs/Arnstein\\_1971.pdf](http://www.aiatsis.gov.au/rsrch/ntru/ifamp/practice/pdfs/Arnstein_1971.pdf)

<http://www.beyondintractability.org/m/evaluation.jsp>.

<http://www.caadrs.org/about/judgetrn.htm>

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation-guidance/content/plan/index.asp>

<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/reiki/honbuni/honbun/ag20405721.html>

<http://www.cpradr.org/committees.asp?M=1.5>

<http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=48&itemID=15957>

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/>

<http://www.la.utexas.edu/research/delpol/conf2000/papers/FilterMirrorMobpdf>

<http://www.law.duke.edu/journals/dlj/articles/dlj46p1255.htm>.

<http://www.mediate.com>

<http://www.mediate.com/pfriendly.cfm?id=866>

<http://www.nafcm.org>

<http://www.pref.osaka.jp/gyokakuoko.html>

<http://www.unesco.co.kr>

<http://www.usdoj.gov/odr/articles.htm>

<http://www.usdoj.gov/odr/statistics.htm>



## 부 록

- |                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 1. 横須賀市 시민 공식 의견제출절차<br>조례      | 265 |
| 2. 적극적 시민참여에 의한 의사결정<br>합의형성 단계 | 272 |
| 3. 재판외 분쟁해결절차 이용촉진에<br>관한 법률    | 283 |

## 【부록 1】 横須賀市 시민 공식 의견제출절차 조례

2001년 9월 20일

조례 제31호

横須賀市 시민 공식논평절차 조례를 이곳에 공포한다.

### 横須賀市 시민 공식논평 절차조례

#### (목적)

##### 제 1조

이 조례는 공식논평 절차에 관해 필요한 사항을 정함으로서, 시의 시민에 대한 설명책임을 다함과 동시에 시민의 시정 참가 촉진을 도모하고, 한편 공정하고 민주적인 한층 열린 시정의 추진에 기여하는 것을 목적으로 한다.

#### (Public Comment 절차)

##### 제 2조

시의 기본적인 정책 등의 책정에 있어서 해당 책정하려는 정책 등의 취지, 목적, 내용 등의 필요한 사항을 널리 공표하고, 공표하고 한 것에 대한 시민 등으로 부터의 의견 및 정보(이하 「의견 등」 이라고 한다.) 제출을 받아 시민 등으로 부터 제출되어진 의견 등의 개요 및 시민 등으로부터 제출되어진 의견에 대한 시의 생각 등을 공표하는 일련의 절차를 Public Comment라고 한다.

(정의)

제 3조

1 이 조례에서 「실시기관」이라는 것은 시장, 수도사업관리자, 교육위원회, 선거관리위원회, 공평위원회, 감사위원, 농업위원회 및 고정자산평가심사위원회를 말한다.

2 이 조례에 있어서 「시민 등」이라는 것은 다음에 제시하는 것을 말한다.

- (1) 본 시(市) 구역 내에 주소가 있는 자
- (2) 본 시(市) 의 구역 내의 사무소 또는 사업소가 있는 자
- (3) 본시(市) 의 구역 내에 존재하는 사무소 또는 사업소에 근무하는 자
- (4) 본 시(市) 의 구역 내에 존재하는 학교에 존재하는 자
- (5) 본 시(市)에 대해서 납세의무를 갖는 자
- (6) Public Comment 절차에 관한 사안에 이해관계를 갖는 자

(대상)

제 4조

Public Comment 절차 대상이 되는 시의 기본적인 정책 등 (이하 「정책 등」이라고 한다.)의 책정은 다음에서 제시하는 것으로 한다.

- (1) 다음에서 제시하는 조례의 제정 또는 개폐에 관한 안(案의) 책정
  - ㄱ. 시의 기본적인 제도를 정하는 조례
  - ㄴ. 시민생활 또는 사업 활동에 직접적으로 중대한 영향을 미치는 조례
  - ㄷ. 시민 등에게 의무를 부과하고 또는 권리를 제한하는 조례 (금고징수에 관한 조항을 제외)
- (2) 시민생활 또는 사업 활동에 직접적으로 중대한 영향을 미치는 규칙 (규정을 포함.) 또는 지도
  - 요강 그 외의 행정지도 지침의 제정 또는 개폐

- (3) 종합계획 등 시(市)의 기본적 정책을 정하는 계획, 개인별 분야의 시책 기본방침 그 외 기본적인 사항을 정하는 계획 책정 또는 개정
- (4) 시의 기본적인 방향성 등을 정하는 헌장, 선언 등의 책정 또는 개정
- (5) 조례 중에 해당 조례의 시행 후 일정기간을 경과한 시점에서 조례의 재검토를 행하는 내용을 규정하고 있는 경우에 재검토를 이행한 결과, 조례를 개정하지 않는 것으로 결정

### (적용제외)

#### 제 5조

다음에 제시되는 경우는 본 조례의 규정을 적용하지 않는다. 다만, 제1호에 해당하는 경우는 그 이유를 다음 조 제3항의 규정에 따라 공표하는 것으로 하며, 신속 또는 긴급을 요하는 것을 이유로서 공식논평 절차를 실행하지 않는 경우는 정책 등의 실시 후에 시민 등의 의견을 듣도록 노력하는 것으로 한다.

- (1) 신속 또는 긴급을 요하는 것 또는 경미한 것
- (2) 지방자치법(1947년 법률 제67호) 제74조 제1항의 규정에 의한 직접 청구에 따른 의회 제출한 것

### (정책 등 안의 공표 등)

#### 제 6조

1. 실시기관은 정책 등의 책정을 하려고 할 때에는 해당정책 등의 책정의 의사결정 전에 상당한 기간을 거쳐, 정책 안을 공표해야 한다.
2. 실시기관은 이전 항의 규정에 의거하여 정책 등의 안을 공표할 경우에는, 병행하여 다음에 제시되는 자료를 공표하는 것으로 한다.
  - (1) 정책 등의 안을 작성한 취지, 목적 및 배경
  - (2) 정책 등의 안을 입안할 경우에 정리한 실시기관의 생각 및 논점
3. 전 2항의 규정에 따른 공표는 실시기관이 지정하는 장소에서의 열람 및 배부, 인터넷을 이용한 열람 방법 등에 따라 이루어지는 것으로 한다.

4. 실시기관은, 제2항 각호에서 제시되는 자료에 대해, 시민 등으로부터 자료 추가를 요구받는 경우 필요하다고 인정되는 경우에는, 신속하게 해당 자료를 보정하고, 또는 추가자료를 작성하는 것으로 한다.

#### (예고)

##### 제 7조

실시기관은 이전 조(條)의 규정에 따라 정책 등의 안 및 동조(同條) 제2항 각 호에서 제시하는 자료(이하 「정책안 등」이라고 한다.)를 공표하기 전에 다음에서 제시하는 사항을 홍보지에 게재 및 인터넷을 이용한 열람 방법 등에 따라 해당 공식논평 절차의 실시를 예고하는 것으로 한다.

- (1) 정책 등의 안의 명칭
- (2) 정책 등의 안에 대한 의견 등의 제출기간
- (3) 정책 등의 안 등의 입수방법

#### (의견 등의 제출)

##### 제 8조

1. 실시기관은 정책 등의 안 등의 공표일부터 20일간 이상의 기간을 거쳐서, 정책 등의 안 등에 관해서 의견 등의 제출을 받아야 한다. 이 경우에는 의견 등의 제출기간 만료일은 전조의 규정에 기초한 예고일부터 30일 이후로 해야 한다.
2. 전항의 규정하는 의견 등의 제출 방법은 다음에서 제시되는 것으로 한다.
  - (1) 실시기관이 지정한 하는 장소로 서면 제출
  - (2) 우편
  - (3) 팩스
  - (4) 이메일
  - (5) 기타 실시기관이 필요하다고 인정하는 방법

3. 의견 등을 제출하려고 하는 시민 등은 원칙적으로 주소, 성명 기외 규칙으로 정하는 사항을 명확히 해야한다.

### (의사결정에 있어서 의견 등의 고려)

#### 제 9조

1. 실시기관은 전조의 규정에 따라 제출되어진 의견 등을 고려하여 정책 등의 책정에 대한 의사결정을 하는 것으로 한다.
2. 실시기관은 정책 등의 책정에 대한 의사결정을 할 때에는 제출되어진 의견 등의 개요 및 제출되어진 의견에 대한 실시기관의 생각과 더불어 정책 등의 안을 수정한 경우에는 그 수정내용을 공표해야만 한다. 다만, 정보공개 조항(2001년 横須賀市조례 제4호) 제7조에 규정하는 비공개정보에 해당하는 것은 제외.
3. 제6조 제3항의 규정은 전항의 규정에 따라 공표 방법에 대해 준용한다.

### (의사결정과정의 특례)

#### 제10조

1. 실시기관은 지방자치법 제138조의 4 제4항의 규정에 기초하여 설치하는 심의회, 이외에 준하는 부속기관 및 실시기관이 설치하는 이에 준하는 기관이, 제6조부터 전조까지의 규정에 준한 절차(이하 「조례에 준한 절차」라고 한다.)를 거쳐 책정한 보고, 답신 등에 기초하여 정책 등의 책정을 할 경우에는 공식논평 절차를 하지 않고 정책 등의 책정에 대한 의사결정을 할 수 있다.
2. 법령에 의해 縦覧 등의 절차가 의무지어진 정책 등의 책정에 있어서는 이 조례와 동등의 효과를 갖는다고 인정되는 범위 내에 있어서, 이 조례의 절차를 이행한 자로 보고 기타 필요한 절차만을 하는 것으로 만족하는 것으로 한다.



**(구상 또는 검토 단계의 공식논평 절차)**

제11조

실시기관은 특히 중요한 정책 등의 책정에 있어서 널리 시민 등의 의견을 반영할 필요가 있다고 인정되는 것에 관해, 구상 또는 검토 단계에서 조례에 준한 절차를 수행하도록 노력하는 것으로 한다.

**(공식논평 절차 실시 책임자)**

제12조

실시기관은 공식논평 절차의 적정한 실시를 확보하기 위해서 공식논평 절차 실시 책임자를 두는 것으로 한다.

**(일람표 작성 등)**

제13조

시장은 공식논평 절차를 수행하고 있는 안건의 일람표를 작성하고, 인터넷을 이용한 열람 방법 등에 의해 상시 시민 등에게 정보를 제공하는 것으로 한다.

**(행정절차심의회의 보고)**

제14조

시장은 매년 1회 각 실시기관의 공식논평 절차 실시 상황을 정리하여 행정절차 조례(1986년 横須賀市 조례 제3호) 제38조에 규정하는 행정절차 심의회에 보고하는 것으로 한다.

**(기타 사항)**

제15조

이 조례의 실행에 관해 필요한 사항은 실시기관이 정한다.

부 칙

(시행기일)

1. 이 조례는 2002년 4월 1일부터 시행한다.

(경과규정)

2. 이 조례시행일 이래로 시행되어지는 정책 등의 책정에 관해서는 이 조례의 시행 전이라도 조례에 준한 절차를 실시하도록 노력하는 것으로 한다.

(재검토 규정)

3. 이 조례는 운영상황, 실시효과 등을 감안하여, 제1조에 규정하는 목적 달성상황을 평가한 후에 이 조례시행일 이후 5년 이내에 재검토를 하는 것으로 한다.

-----  
[다음 조례는 미시행]

○ 横須賀市 수도사업의 설치 등에 관한 조례의 일부를 개정하는 조례 (抄)

2003년 12월 2일

조례 제58호

부 칙

1. 이 조례는 2004년 4월 1일부터 시행한다.

4 横須賀市 시민 공식논평 절차조례 (1999년 横須賀市조례 제31호)의 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조 제1항 중 「수도사업관리자」를 「상하수도사업관리자」로 개정한다.

## 【부록 2】 적극적 시민참여에 의한 의사결정 합의형성 단계

### 1. 적극적 시민참여의 합의형성 절차

공공정책이슈의 성격과 공공정책결정과정에 참여하는 참여자의 성격이나 행태를 고려할 때 절차적 합리성이 높은 의사결정기제를 구축하는 것이 공공정책을 둘러싼 이해당사자간의 합의가능성을 높일 수 있다. 특히 시나리오 워크숍이나 시민배심원제, 합의회의, 공론조사와 같은 적극적 시민참여를 통한 의사결정 기법을 통해 결정된 선택에 대해서는 사람들의 정책에 대한 수용도가 크고 상호간의 신뢰문화를 형성할 수 있는 좋은 기회가 된다.

갈등관리와 관련한 적극적 시민참여를 통한 의사결정이 합의에 도달하기 위해서는 적극적 시민참여 기법의 타당성, 시기 등과 같은 전반적인 사항과 적극적 시민참여 기법을 갈등관리를 위해 채택했을 때 적극적 시민참여 과정을 주재하는 주재자와 조정자 선정에 관한 부분, 그리고 의사결정을 위한 숙의과정과 합의과정, 이행을 위한 조치를 어떻게 취할 것인가에 대해 고려하여야 한다(김유환, 2005).

앞에서 제시한 적극적 시민참여를 통한 의사결정 기법이 합의를 형성하기 까지 고려하여야 할 부분을 Lawrence Susskind(1987)는 5단계로 나누어 자세하게 제시하게 다음과 같이 제시하고 있다.

#### 가. 소집단계

##### 1) 합의구조 선택과 기존갈등에 대한 점검

모든 합의구조는 개인 혹은 집단의 다양한 이해관계자들을 하나로 통합하

려고 노력하는 과정에서 형성된다. 합의구조를 선택할 것인가를 결정했다면 다음은 기존 갈등에 대한 갈등영향분석을 하여야 한다. 사전에 표면화된 갈등영향분석은 중립적인 입장에서 객관적으로 실시하여야 한다. 갈등영향분석은 갈등영향분석 전문가와 전체 이해관계자들 간에 진행된다.

갈등영향분석자는 조직과 개인의 입장을 대변할 수 있는 대표자뿐만 아니라 논쟁거리와 이슈에 대해서 관심을 가지고 있는 이해관계자들을 명확히 분류할 수 있어야 한다. 분류된 사람들과의 인터뷰를 통해서 표면화된 갈등의 해결을 위한 방안을 논의한다. 인터뷰에 참여한 참가자들은 참여 대가로 어떤 거래도 이루어질 수 없음을 문서상에 명시하여야 한다.

갈등영향분석에서 이해관계자들에게 인터뷰를 하는 것은 합의구조에 장애가 되는 요인과 조직에 기여할 수 있는 사항을 파악하기 위한 부수적인 목적도 가지고 있다. 참석한 개인과 조직은 동등한 지위에서 면담을 해야 한다.

다음은, 갈등영향분석 인터뷰를 정리하여 보고서로 정리하고 다시 한번 검토할 기회를 갖는다. 갈등영향분석 평가를 위한 초안작업은 모든 이해관계자들의 의견을 종합 정리하여 실질적인 관련자들을 명확히 분류하는 것이다. 인터뷰의 결과로써 주어진 제안을 수용하기 전에 갈등영향분석자는 합의구조를 형성하는 것이 가치 있는 일인지에 대해 다시 한번 판단해야 한다. 만약 갈등영향분석자가 합의구조를 형성하기로 결정했다면 모든 사람들이 의사결정과정에서 예산과 의제, 일정표 등을 결정하는데 참여하여야 한다.

마지막으로 갈등영향분석 인터뷰 결과를 보고서로 정리하여 인쇄한다. 그리고 적절한 시기에 이에 대한 비평과 대안을 제시하여야 한다. 최종갈등영향 보고서에는 인터뷰를 한 개인과 조직의 명단이 부록으로 수록되어야 한다. 특히 공공기관인 경우 최종갈등영향분석 보고서는 공식문서로 보고 되어야 한다.

## 2) 대표자를 선출

이해관계집단과 조직은 합의구조과정에 참석할만한 대변인들을 선출해야

한다. 이때 조직의 신뢰를 받을 수 있는 사람을 선출한다.

만약 의사결정을 해야 한다면 조직 회의를 통해서 결정한다. 소집에 참여한 개개인과 집단들은 대표성 있는 집단들을 선출하게 된다. 다양한 이해관계자들의 참여가 불가능하거나 한 집단에서 대표자를 다른 사람으로 바꾸길 원한다면 유동적으로 운영이 가능하다. 이해관계자들의 대표자는 개인과 집단이 스스로 선택할 수 있다. 대표자는 과반수의 투표율을 얻거나 전원 합의로 선출된다. 또는 조직의 관리자나 간부회의를 통해서 대표자를 선출하기도 한다. 시설의 간부회의를 통해서 대표자가 선출되었지만 결점이 발견될 경우 이해관계자들의 입장을 가장 잘 대변해 줄 수 있는 사람으로 교체한다.

만약 합의형성과정이 몇 달 혹은 몇 년 동안 지연된다면 참여자들은 적합한 대표자를 다시 선출해야 하는 일이 생길지 모른다. 대표자의 역할과 책임은 문서상에 적혀진 사항을 그대로 이행하면 된다. 대표자는 정기적인 회의나 모임이 있을 때 정규회의에 참석하고 그들과 관련된 다른 규정을 승인하거나 소극적인 조치에 대해서는 문제를 제기할 수 있어야 한다. 그리고 대표자는 그들의 입장을 다른 하부기관에게 전달하거나 알리는 역할도 맡는다.

### 3) 필요 자금의 확보

만약 이해관계자들이 적극적 시민참여에 의한 합의구조를 형성하기로 결정했다면 갈등영향분석을 준비하는데 많은 비용이 소비된다. 때때로 이 같은 비용은 이해관계자들이나 소집의 주최 측에서 경비를 부담하기도 한다. 그런데 적극적 시민참여에 의한 합의형성 과정에서 발생하는 필요 자금 소비에 대해서는 이해당사자 구성원들과 동의를 반드시 거쳐야 한다.

## 나. 역할 및 책임 명확화 단계

### 1) 촉진자, 중재자, 기록자의 역할에 대한 책임

우선, 합의구조형성에 있어서 촉진자와 중재자가 필요할 경우 모든 이해관계자들의 의견을 수렴하여 적절한 대표자를 선출하는 것이 중요하다. 조직은 촉진자와 중재자의 책임을 문서상으로 명확히 기재하고 합의과정에서의 제안들에 대해 조직구성원들에게 전달해야 한다.

두 번째는 기록자의 선정과 책임이다. 어떤 사람이 고용되든지 기록자는 촉진자와 중재자와의 협력이 필요하다. 기록자는 집단의 의무사항을 문서로 정리할 필요가 있다. 대개 기록자는 집단의 의견을 하나의 도표로 표시하고 회의의 내용을 체계적으로 정리한다. 일반적으로 조직산하기관과의 대화내용뿐만 아니라 참여집단의 입장을 간단하게 정리하여 전 참여자들의 승인을 얻은 후 배포한다.

셋째는 집행위원회를 형성하는 것이다. 만약 합의구조에 두 집단 이상이 참여하는 경우 집행위원회를 구성하는 것이 유용하다. 위원회는 각각의 이해관계집단을 대표하여 선출된 사람들로 구성된다. 의사결정을 하거나 자금 분배에 대한 승인을 요청하거나 회의 중 법적인 의사결정이 필요한 경우 중재자와 촉진자들은 집행위원회를 유용하게 활용할 수 있다.

다음은 의장을 선임한다. 비록 촉진자나 중재자가 있지만 의장을 선임하는 것이 비상시에 도움이 된다. 의장은 참여자들과의 협의를 통해서 임기를 정하고 여러 사람이 돌아가면서 맡게 된다. 의장의 책임은 전체 합의과정의 대표자로서 촉진자와 중재자들이 제대로 역할을 수행하지 못할 때 이들의 역할을 대신한다.

### 2) 참여자 규칙 제정

어떤 합의구조든지 의사결정은 내용에 대한 신뢰를 바탕으로 이루어져야 한다. 많은 사람들이 공적인 절차를 준수하게 되는데 만약 회의가 국민들에

게 공개된다면 규칙과 의무사항에 대해서 문서를 통해 사전에 알려주어야 한다. 참여자들은 공식회의가 끝난 후에 비평시간을 갖는데 이 과정은 미참석자들에게 정보를 제공할 수 있는 중요한 시간이다. 비평 후에는 참여자들로 하여금 촉진자, 중재자, 의장에 의해 제안된 합의 내용을 동의로 이끌 수 있다. 특히 공공기관의 경우 비공개로 진행된 회의에 대해서 비평을 통해 합법적으로 공개회의를 요청할 수 있다.

### 3) 의제 선정 및 근거조항 준비

의제선정 및 근거조항 단계에서는 우선, 참여자들간에 논의대상에 대한 범위에 대해 동의를 구해야 한다. 합의구조 형성과정에서 의제의 범위가 너무 협소하면 잠재된 의제의 발견이 어렵고 거꾸로 의제의 범위가 너무 광범위하면 합의과정에서 낙오되는 참여자들이 발생하게 된다. 의사진행과정에서 새로운 대안 탐색과 집단의 동의를 얻기 위해서는 사전에 충분한 합의과정을 거쳐야 한다. 이와 같이 사전에 서로 충분한 의사소통 후에 갈등구조가 종료되면 합의구조 형성에 가장 적합한 의제를 찾을 수 있다.

다음은 회의의 원활한 진행을 위해 계획표를 마련한다. 복잡한 의제 중에서 하나의 의제를 선택하기 위해 참여자에게 충분한 시간을 주는 것이 중요하다. 참여자들에게 충분한 시간을 주는 것이 결과적으로 절차상의 문제를 사전에 예방할 수 있기 때문이다. 이 과정에서 원활한 진행을 위해서는 규칙에 따라 정해진 계획표를 마련한다. 회의진행자는 참여자들에게 실제 계획표를 만들어서 제공하는 것이 중요하다. 이 계획표에는 처음으로 수행해야 할 일과 의제완료일 등을 기록하도록 한다.

또한 갈등영향분석이 실질적으로 운영되는 필요한 기본 규칙을 완성하는 것이다. 이것은 인터뷰 결과를 바탕으로 절차상 보완되어야 할 사항을 추가하게 된다. 제안된 규칙을 검토하고 조직간 회의를 통해서 승인을 받게 된다. 합의구조 형성을 위한 대부분의 규칙은 대체로 참여자들의 권리와 의무, 참여자들이 따라야 할 행동지침, 언론과의 상호작용, 의사결정절차, 합의된 제

안에 대한 이행과 거부에 대한 처리 전략 등을 포함한다.

모든 참여자들은 합의구조에 도달하기 위해 승인받은 규칙을 이행하는 것이 중요하다. 승인받은 규칙은 모든 참여자들에게 직접 전달되어야 하며 과정상 참여자들의 대표자가 규칙을 선정하는데 동의해야한다.

#### 4) 컴퓨터를 통한 의사소통의 접근 및 연락처 목록화

참여자들은 이메일 전송이나 화상회의 등 의사소통을 위해서 어떻게 컴퓨터를 활용할 것인지에 대해서 결정해야 한다. 컴퓨터와 인터넷의 연결을 통해 이해관계자들은 어떤 상황에서도 적절하게 대처할 수 있다. 또한 합의구조를 형성하려면 우선 관계집단과 조직들에 대한 일반적인 정보를 알아두는 것이 중요하다. 개인뿐만 아니라 조직 및 비영리단체 등 이해관계자들의 연락처를 작성하여 회의내용을 정리한 보고서나 향후 정기회의 일정에 대한 정보를 제공하도록 한다.

### 다. 숙의 단계

#### 1) 진행방법에 대한 고려

회의진행 과정에서 나온 제안에 대하여 강한 반대를 보이거나 큰 입장 차이를 보이는 개인이 있을 경우 문제해결을 위해서는 구조상의 문제점을 고려해야 한다. 대체로 조직은 전체 참여자들의 이해관계가 가장 큰 방향으로 의제를 결정하게 한다. 조직들 간의 의견차이는 절대적으로 구조적인 측면에서 발생하게 된다. 먼저 제안에 반대하는 사람의 입장을 충분히 듣고 서로의 입장 차이를 좁혀나가도록 한다.

어떤 사람도 합의구조형성과정에서 집단의 이익이나 강압 때문에 자신의 이익을 포기해서는 안 된다. 사람들은 합의구조의 성공을 위해서는 자신의 이익을 포기해야 한다고 생각하는데 결코 집단의 이익을 위해 개인의 이익을 희생할 필요는 없다.



모든 합의구조형성과정에서 참여자들은 자신이 알고 싶은 정보를 알아내기 위해 적극적으로 회의 내용을 경청해야 한다.

모든 합의과정에서 참여자들은 마음에 들지 않으면 거부할 권리가 있다. 단, 합의과정에서 참여자들 간에 인신 공격은 피해야 한다. 이러한 원칙은 합의구조형성에 있어 다수의 참여자들을 위해 작성된 지침서에 명시하여야 한다. 또한 가능한 합의구조형성과정은 투명하게 진행되어야 한다. 즉, 집단의 의제와 규칙을 정하고 조직의 예산과 참여자들을 관리하는 과정에서 집단의 추천을 받은 몇몇 감시자들을 통해 합의과정이 투명하게 진행될 수 있도록 조치를 취한다.

## 2) 위원회 활용

합의구조형성의 목표는 모든 관계자들을 고려하여 가능한 큰 가치를 창출하는 것이다. 더 큰 가치를 창출하기 위해 각각의 위원회는 상호협력을 통해 시너지 효과를 누릴 수 있는 파트너를 선택하게 된다. 다수의 사람들과 경쟁할 때 자신에게 더 큰 이익이 돌아오기 위해서는 더 큰 파이를 만드는 것이다.

가치를 창출하는 가장 좋은 방법은 다양한 이슈거리를 제공하는 것이다. 만약 무역과 관련하여 의논할 경우 서로간의 가치관이 상이하므로 그들은 여러 가치를 놓고 논쟁하게 된다. 이때 이해관계자들은 무심코 다수의 사람들이 선택한 가치를 선택하게 된다. 이때 동의를 구하기 어렵다면 합의구조는 부적합할 것이다.

가치를 창출하는 가장 중요한 방법은 “~하면 어떻게 될까”라는 의문을 가지고 탐색하는 것이다. 때때로 이해관계자들이 불안하다고 느끼는 의제에 대해서 집단의 공정한 평가를 통해 의제에 대한 불안감을 감소시켜야 한다.

## 3) 전문가들의 조언과 산하위원회 구성

한 가지 충고하자면 합의구조형성에 있어서 참여자들은 어떻게 하면 문제

를 해결할 수 있을 것인가에 대해 연구하고 이에 필요한 자료를 수집한다. 상대성 원리라는 측면에서 모든 참여자들은 숨겨진 의문이나 검토해야 할 사항에 대해서 답변할 수 있는 충분한 자료와 정보를 준비해야 한다. 합의를 유도하기 위해서는 어떤 정보를 구할 것인가, 어떻게 일반화시킬 것인가, 기술적인 요소들의 불일치를 어떻게 극복할 것인가 등에 대해서 분명히 알아두어야 한다. 불일치가 지속될 경우 어떻게 합의를 이끌어 낼 것인가에 대한 합당한 근거들을 완벽히 마련해 두어야 한다.

합의구조형성과정에서 전문가의 의견과 참여집단의 의견이 동일하다면 대다수의 참여자들을 합의 쪽으로 유도하기가 쉽다. 전형적으로 합의구조에서 중립에 놓인 집단들이 전문가의 의견에 민감하게 반응하게 되는데 합의구조의 대상을 분명히 하고 집단에게 돌아갈 이득을 명확히 제시한다면 합의구조를 쉽게 형성할 수 있다.

합의구조형성과정에서 참여자들 중 몇몇은 실무를 담당하는 산하위원회의 구성원으로 임명한다. 이러한 조직은 사실을 발견하고 논의의 대상을 분명히 할 수 있는 기회를 학습하게 된다. 보통 식견이 넓은 사람들이 산하위원회 구성원으로 참여하게 된다. 산하위원회는 중립적인 자세로 의사결정에 직접 가담하지는 않지만 전체 집단에게 대안을 제시하거나 정보를 제공할 수 있어야 한다.

#### 4) 간단한 절차를 마련

합의구조형성을 위한 가장 좋은 방법은 합의를 이끌어 내기 위한 예비제안서를 미리 제공하는 것이다. 제안서는 다양하고 폭넓은 의제거리를 논할 수 있도록 준비되어야 한다. 예비 제안서는 촉진자나 중재자의 의견을 반영할 수 있어야 한다. 그들은 사전에 산하위원회의 연구결과를 집단의 이해관계자들에게 전달함으로써 의견이 반영될 수 있도록 한다. 예비 제안서는 합의구조형성에 있어서 중요한 역할을 하지만 전부는 아니다.

예비제안서를 작성하기 위해 브레인스토밍을 구성하는데, 브레인스토밍은 합

의구조 형성에 있어서 중요한 단계이다. 브레인스톡은 각각의 이해관계자들의 다양한 견해가 예비제안서에 반영될 수 있도록 도와준다. 브레인스톡의 기술은 많은 의제 중에서 갈등이 증폭되어 불일치를 보이는 의제를 해결할 때 유용하게 사용된다.

브레인스톡이 형성된 후에는 새로운 대안 탐색 시 참여자들 간의 비평을 조율할 수 있는 기본규칙을 채택하여야 한다. 비평에 대한 조율은 지지나 동의를 요구하기 위한 것은 아니며 창조적인 의견을 창출하기 위한 하나의 방안이다.

합의구조형성은 전체집단의 최고의 이익을 대표하는 것이다. 참여자 개개인과 일부 조직이 특정 주제에 대하여 개인의 권리를 주장할 때 그들은 전체집단을 비평하는 것처럼 보인다. 그러나 진정한 합의는 참여자들이 집단의 의견에 맹목적으로 동의하는 것이 아니라 특정주제에 대한 개인의 견해를 제시하는 과정에서 더 발전하는 것으로 받아들여야 한다.

합의형성을 위한 논의 진행시 참여자들은 서로의 입장 차이를 계속 탐색할 필요가 있다. 이때 가정이 도움을 줄 수 있는데 만약 참여자들이 합의를 거부하거나 제안에 반대한다면 다른 대안을 찾거나 수정한다.

##### 5) 의제와 근거조항에 대한 변경

합의구조를 형성하는 동안 참여의 틀을 완성하기 위한 책임감, 의무 그리고 지지기관이나 조직의 적합성에 대한 재고가 필요하다. 만약 합의된 사항에 있어서 수정을 요청한다면 각 사항에 대한 점검이 필요하다. 의제와 기본규칙에 대한 변경은 오직 모든 참여자들의 동의를 통해서 형성될 수 있다. 이러한 과정을 모두 거친 후 참여자들의 숙의과정은 완성된다.

## 라. 결정단계

### 1) 합의를 통한 결과의 극대화

공동의 이익을 최대화하기 위한 노력의 결과는 계속적으로 검토되어야 한다. 참여자들은 제안서의 타당성에 대한 점검을 통해 개선점을 찾게 된다. 더불어 각각의 대표자들은 집단의 구성원들에게 제안서를 전달하고 합의를 통해 전체이익이 극대화될 수 있는 방안을 함께 논의하게 된다. 합의를 이끌어 내기 위해서 각각의 집단들은 동의의 수준과 범위에 대해서 무작위로 표본을 추출하여 여론조사를 실시해 본다. 여론조사의 기간은 일정한 기간으로 제한되며 위원회를 구성하지 않고도 의도한 동의수준에 도달하는지 여부를 확인할 필요가 있다.

여론조사 당사자는 익명성이 보장되어야 한다. 만약 익명성이 보장된 가운데 의도한 동의수준에 도달하지 못한다면 최종결정시점까지 절대적인 지지를 보이는 지지 세력을 확보할 필요가 있다. 절대적인 지지를 보이는 집단을 정확히 구별해 내는 것이 불가능하지만 만약 참여자들 중 80%이상이 동의하지 않는다면 합의구조를 형성하는 것은 현실적으로 불가능하다. 최종적인 결정에 앞서 합의구조형성을 위해 집단들은 반대집단을 설득시키기 위한 방안을 마련해야 한다. 최종결정에 반대하는 집단이나 제안된 결정에 대해서 수정을 요구하거나 잠정적인 동의를 보이는 사람들 그리고 찬성은 하였지만 제안에 큰 매력을 느끼지 못 하는 사람들에 대해서는 설득이 필요하다.

### 2) 기록하기

기록자는 합의과정에서의 모든 대화내용을 체계적으로 정리해야 한다. 이 과정은 참여자들로 하여금 합의과정에 실질적인 참여여부를 검증하는 가장 좋은 방법이다. 일반적으로 서류상 동의와 거부의 입장을 명확히 표명하면 최종결정을 위해 많은 시간을 소요하지 않아도 된다. 합의구조형성에 관한 최종보고서는 찬성과 반대집단이 요청하기 전에 모든 참여자들에게 보고 하

여야 한다. 규칙상 찬성과 반대집단을 포함한 모든 집단들에게 최종보고서를 보고할 책임이 있다. 최종보고서는 합의구조형성과정을 통해 생산됨으로써 모든 집단의 의견을 수렴하여 체계적으로 정리하여야 한다. 보통 문서는 집단의 추천을 통해 신뢰받을 수 있는 곳에 보관하며 향후에 있을지 모르는 문제에 대해서 집단의 입장을 명확히 밝히는데 근거자료로 활용할 수 있다.

#### 마. 이행에 대한 동의단계

합의구조형성과정에서 참여자들은 집단의 최종보고서에 대해서 그들의 입장이 반영되었는지 여부를 확인할 필요가 있다. 더불어 보고서에는 집단과 조직구성원들의 입장이 더 잘 표출될 수 있는 방안이 무엇인지 연구하여야 한다. 최종결정은 참여자들이 최종보고서가 확정되는 것에 대해서 이의가 없는지 확인하는 과정이다. 대표자들은 집단과 조직의 구성원들이 모두 참여할 수 없다면 그들 자신의 이름을 걸고 제안서의 승인에 대해 책임을 져야 한다. 이행에 대해서 모든 것을 고려했을 때 이의가 없으면 승인한다.

합의구조형성과정으로부터 합의의 결과는 매 단계마다 명확한 진술이 필요하고 공식적인 수단으로써 적절한 방안인지의 여부와 비공식적인 합의절차의 적절성에 대해서 검토가 필요하다. 예를 들어 비공식적으로 합의된 동의에 대해서는 기관이나 조직의 장의 승인을 얻은 후에 공식적인 합의로 승인 받을 수 있다. 합의를 통한 동의는 효율적인 이행을 위해 감시가 필요하다. 감시의 방법과 책임은 합의구조형성을 위한 조항에 자세히 열거되어져 있어야 한다.

합의구조형성을 통해 동의에 도달하는 것은 과정상 큰 변화를 요구하기 때문에 다수의 참여자들이 합의구조형성에 동의하지 않을 수 있다. 만약 합의구조형성이 제대로 이루어지지 않아 새로운 대안을 모색하게 될 경우 이에 대해 동의서나 보고서의 형태로 상세히 기술되어야 한다. 가장 중요한 것은 모든 참여자들로 하여금 실질적으로 어떤 것이 달성되어야 하고 시도되어야 하는지에 대해서 알려주는 것이다. 개인이나 조직의 참여자들은 “다음에” 다른 방안을 또 다시 모색해야 한다는 것에 대해 큰 부담을 갖게 된다.

## 【부록 3】 재판외 분쟁해결절차 이용촉진에 관한 법률

(2004년12월1일, 법률 제151호)

### 목 차

제1장 총칙(제1조-제4조)

제2장 인증분쟁해결절차 업무

제1절 민간분쟁해결절차의 업무 인증(제5조-제13조)

제2절 인증분쟁해결사업자의 업무(제14조-제19조)

제3절 보고 등(제20조-제24조)

제3장 인증분쟁해결 절차 이용에 관한 특례(제25조-제27조)

제4장 잡칙(제28조-제31조)

제5장 벌칙(제33조-제34조)

부칙

제1장 총칙(제1조-제4조)

### (목적)

제1조

본 법률은 국내외 사회경제정세가 변화하면서 재판외 분쟁 해결절차(소송절차)를 밟지 않고 민사상 분쟁을 해결하고자 하는 분쟁당사자를 위해 공정한 제3자가 관여해 그 분쟁의 해결을 도모하는 절차를 말한다. 이하 동

일)가 제3자의 전문적인 식견을 반영해 분쟁 실정에 맞게 신속한 해결을 도모하는 절차로서 중요해진 점을 감안하여 재판외 분쟁해결절차에 대한 기본 이념 및 국가 등의 책무를 정하며, 이와 더불어 민간분쟁해결절차 업무와 관련되는 인증 제도를 설치하고 이와 병행해 시효중단 등에 관한 특례를 정해 편의성 향상을 도모하는 등을 통해 분쟁당사자가 해결을 위해 적합한 절차를 선택하는 것을 용이하게 함으로써 국민이 권리이익을 적절히 실현하는 데 기여하는 것을 목적으로 한다.

## (정의)

### 제2조

본 법률에서 다음 각호에서 열거하는 용어의 의미는 각각 다음 각호에서 정하는 바와 같다.

#### ① 민간분쟁해결절차

민간사업자가 분쟁당사자가 화해를 할 수 있는 민사상 분쟁에 대해 분쟁 당사자 쌍방으로부터 의뢰를 받아 해당 분쟁의 당사자간 계약을 근거로 화해의 중재를 하는 재판외 분쟁해결절차를 말한다. 단 법률에 따라 지정된 자가 해당 법률 규정에 따른 분쟁의 해결을 업무로 행하는 재판외분쟁해결절차 중에서 부령으로 정한 경우는 제외한다.

#### ② 절차실시자

민간분쟁해결절차에서 화해의 중재업무를 하는 자를 말한다.

#### ③ 인증분쟁해결절차

제5조의 인증을 받은 업무로서 행하는 민간분쟁해결절차를 말한다,

#### ④ 인증분쟁해결사업자

제5조의 인증을 받아 인증분쟁해결절차 업무를 하는 자를 말한다.

#### (기본 이념 등)

##### 제3조

1. 재판외분쟁해결절차는 법적 분쟁해결 절차로써 분쟁 당사자의 자율적인 분쟁해결 노력을 존중하면서 공정하고 적절하게 실시해야 하며 또한 전문적 식견을 반영해 분쟁 실정에 맞는 신속한 해결을 도모해야 한다.

2. 재판외분쟁해결절차를 행하는 자는 전항의 기본이념에 따라 상호 연대를 도모하면서 협력하기 위해 노력해야 한다.

#### (국가의 책무)

##### 제4조

1. 국가는 재판외분쟁해결절차의 이용을 촉진하기 위해 재판외분쟁해결절차에 관한 내외 동향, 이용 현황, 기타 사항에 관한 조사 및 분석, 정보 제공, 기타 필요한 조치를 강구하며, 재판외분쟁해결절차에 대한 국민의 이해를 증진시키기 위해 노력해야 한다.

2. 지방공공단체는 재판외분쟁해결절차의 보급이 주민복지 향상에 기여하는 점을 감안해 국가와 적절한 역할분담을 고려해 재판외분쟁해결절차에 관한 정보의 제공, 기타 필요한 조치를 강구하기 위해 노력해야 한다.



## 제2장 인증분쟁해결절차 업무

### 제1절 민간분쟁해결절차의 업무 인증(제5조-제13조)

#### (민간분쟁해결절차의 업무 인증)

##### 제5조

민간분쟁해결절차를 업으로 하는 자(법인이 아닌 단체대표자 또는 관리인이 정하는 자 포함)는 해당 업무에 관해 법무부장관의 인증을 받을 수 있다.

#### (인증 기준)

##### 제6조

1. 법무부장관은 전조의 인증신청을 한 자(이하 신청자라고 함)가 하는 해당 신청과 연관된 민간분쟁해결절차 업무가 다음에서 열거하는 기준에 적합하고 또한 신청자가 해당 업무를 하는 데 필요한 지식 및 능력, 경리 기초를 가지고 있다고 인정되는 때는 해당 업무에 대해 인증한다.

① 전문적 식견을 활용해 화해 중재를 할 분쟁의 범위를 정하고 있을 것

② 전호의 분쟁범위에 대응하는 개별 민간분쟁해결절차에서 화해 중재를 하는 데 적합한 자를 절차실시자로서 선임할 수 있을 것

③ 절차실시자의 선임방법 및 절차실시자가 분쟁 당사자와 이해관계가 있는 경우, 기타 민간분쟁해결절차의 공정한 실시를 저해할 사유가 있는 경우는 해당 절차실시자를 배제할 수 있는 방법을 정하고 있을 것

④ 신청자의 실질적인 지배자 등(신청자의 주식소유, 신청자에 대한 융자, 기타 사유에 의해 신청자의 사업을 실질적으로 지배하고 또는 해당 사업에 중요한 영향을 주는 관계에 있다는 자로서 법무성령으로 정하는 자를

말한다. 이하 본 호에서 동일) 또는 신청자의 자회사 등(신청자가 주식의 소유, 기타 사유를 통해 해당 사업을 실질적으로 지배하는 관계에 있다고 법무성령으로 정하는 자를 말한다)을 분쟁 당사자로 하는 분쟁에 대해 민간분쟁해결절차 업무를 하도록 되어 있는 신청자의 경우는 해당 실질적인 지배자 등 또는 신청자의 자회사가 절차실시자에 대해 부당한 영향을 미치는 것을 배제하기 위한 조치를 강구하고 있을 것

⑤ 절차실시자가 변호사가 아닌 경우(사법서사법(1950년 법률 제597호) 제3조 제1항 제7호에서 규정하는 분쟁과 관련해 행하는 민간분쟁해결절차로서 절차실시자가 동조 제2항에서 규정하는 사법서사인 경우 제외)는 민간분쟁해결절차의 실시 중 법령 해석의 적용과 관련해 전문적인 지식이 필요한 때 변호사의 조언을 들을 수 있도록 하는 조치를 정하고 있을 것

⑥ 민간분쟁해결절차 실시에 따른 통지와 관련해 상당한 방법을 정하고 있을 것

⑦ 민간분쟁해결절차의 개시부터 종료까지의 표준적 절차 진행에 대해 정하고 있을 것

⑧ 분쟁당사자가 신청자에게 민간분쟁해결절차의 실시를 의뢰하는 경우 그 요건 및 방법을 정하고 있을 것

⑨ 신청자가 분쟁의 한쪽 당사자로부터 전호의 의뢰를 받은 경우는 분쟁의 상대 당사자에게 신속하게 그 내용을 통지하며 또한 해당 분쟁의 상대 당사자가 이에 응하기 위해 민간분쟁해결절차의 실시를 의뢰할지 여부를 확인하기 위한 절차를 정하고 있을 것

⑩ 민간분쟁해결절차에서 제출되는 자료의 보관, 반환, 기타 취급방법에 대해 정하고 있을 것

⑪ 민간분쟁해결절차 중 진술한 의견 또는 제출하거나 제시된 자료에 포함된 분쟁당사자 또는 제3자의 비밀에 대해 해당 비밀의 성질에 따라 이를 적절하게 보관할 수 있는 취급방법을 정하고 있을 것. 제16조에서 규정하는 절차실시기록에 기재된 비밀들도 동일한 내용이 적용된다.

⑫ 분쟁당사자가 민간분쟁해결절차를 종료시킬 수 있는 요건 및 방법을 정하고 있을 것

⑬ 절차실시당사자가 민간분쟁해결절차로는 분쟁당사자간에 화해가 성립할 가능성이 없을 것으로 판단한 때는 신속하게 해당 민간분쟁해결절차를 종료하고 그 내용을 분쟁당사자에게 통지하도록 정하고 있을 것

⑭ 신청자(법인의 경우 그 임원, 법인이 아닌 단체로 대표자 또는 관리인이 정해져 있는 경우는 그 대표자 또는 관리인), 그 대리인, 사용인, 기타 종업원 및 절차실시자에 대해 이들이 민간분쟁해결절차 업무와 관련하여 알게 된 비밀을 확실하게 지킬 수 있도록 하기 위한 조치를 정하고 있을 것

⑮ 신청자(절차실시자)가 지급할 보수 또는 비용이 있는 경우는 해당 금액 또는 산정방법, 지급방법, 기타 필요한 사항이 정해져 있으며 그것이 현저하게 부당한 내용이 아닐 것

⑯ 신청자가 하는 민간분쟁해결절차 업무에 관한 고충 처리에 대해 정하고 있을 것

### (결격사유)

#### 제7조

1. 전조의 규정에도 불구하고 다음 각호 중 하나에 해당하는 자는 제5조의 인증을 받을 수 없다.

① 성년피후견인 또는 피보좌인

② 민간분쟁해결절차의 업무에서 성년자와 동일한 행위능력을 갖지 않은 미성년자

③ 파산자로서 복권되지 않은 자

④ 금고 이상의 형을 받고 그 형의 집행이 종료되었거나 또는 형 집행을 받지 않게 된 날로부터 5년이 경과되지 않은 자

⑤ 본 법률 또는 변호사법(1949년 법률205호)을 위반해 벌금형을 받고 그 집행이 종료되었거나 또는 집행을 받지 않게 된 날로부터 5년이 경과되지 않은 자

⑥ 제23조 제1항 또는 제2항 규정에 따라 인증이 취소되고 그 취소일로부터 5년이 경과되지 않은 자

⑦ 인증분쟁해결사업자로서 법인(법인이 아닌 단체로 대표자 또는 관리인이 정해진 경우를 포함한다. 제9호, 다음 조 제2항 제1호, 제13조 제1항 제3호 및 제17조 제3항에서도 동일)인 자가 제23조 제1항 또는 제2항 규정에 따라 인증이 취소된 경우는 해당 취소일 전 60일 이내에 그 임원(법인이 아닌 단체로 대표자 또는 관리인이 정해진 경우는 그 대표자 또는 관리인. 제9호도 동일)이었던 자로서 취소일로부터 5년이 경과되지 않은 자

⑧ 폭력단원에 의한 부당한 행위 방지에 관한 법률(1991년 법률 제77호)제2조 제6호에서 규정하는 폭력단원(이하 본 호에서 폭력단원이라고 함) 또는 폭력단원이 아니게 된 날로부터 5년이 경과되지 않은 자(이하 폭력단원 등)이라 함)

⑨ 법인으로 그 임원 또는 정령으로 정하는 사용인 중 앞의 각호 중 하나에 해당하는 자가 있는 경우

⑩ 개인으로 그 법령으로 정하는 사용인 중 제1호부터 제8호까지 중에서 하나에 해당하는 자가 있는 경우

⑪ 폭력단원 등을 해당 민간분쟁해결절차 업무에 종사하게 하거나 또는 해당 업무의 보조자로서 사용할 우려가 있는 자

⑫ 폭력단원 등이 그 사업 활동을 지배하는 자

### (인증 신청)

#### 제8조

1. 제5조의 인증 신청은 법무성령으로 정하는 바에 따라 다음 각호에서 열

거하는 사항을 기재한 신청서를 법무부장관에게 제출해야 한다.

① 성명 또는 명칭, 주소, 법인인 경우 그 대표자(법인인 아닌 단체로 대표자 또는 관리인이 정해져 있는 경우는 그 대표자 또는 관리인)의 성명

② 민간분쟁해결절차 업무를 할 사무소의 소재지

③ 앞 2호에서 열거한 것 이외에 법무성령으로 정하는 사항

2. 전항의 신청서에 다음에서 열거하는 서류를 첨부해야 한다.

① 법인의 경우 정관, 기부행위, 기타 기본약관을 기재한 서류

② 해당 신청과 연관된 민간분쟁해결절차의 업무 내용 및 실시방법을 기재한 서류

③ 해당 신청에 관한 민간분쟁해결절차 업무에 관한 사업보고서 또는 사업계획서

④ 신청자의 재산목록, 대차대조표, 수지계산서 또는 손익계산서, 기타 해당 신청과 관련된 민간분쟁해결절차의 업무를 하는 데 필요한 경리적 기초를 갖추고 있다는 사실을 밝혀주는 서류로 법무성령으로 정하는 것

⑤ 전 각호에서 열거한 것 이외에 법무성령으로 정하는 서류

3. 제5조의 인증을 신청하는 자는 실비를 감안해 정령으로 정하는 금액의 수수료를 납부해야 한다.

### (인증에 관한 의견청취)

#### 제9조

1. 법무부장관은 제5조의 인증 신청을 처리하거나 또는 해당 신청의 처리에 대한 이의신청에 관해 결정을 내릴 경우, 사전에 신청자가 법률에 의해 직접 설립된 법인 또는 특별법상 특별한 설립 행위에 의해 설립된 법인인 때는 해당 법인을 관할하는 장관에게, 신청자가 설립에 관한 허가 또는 인

가를 받는 법인인 때는 해당 허가 또는 인가를 한 장관 또는 국가공안위원회와 각각 협의해야 한다.

2. 법무부장관은 제5조의 인증을 하고자 하는 때 제7조 제8호부터 제12호까지에 해당하는 사유(동조 제9호 및 제10호에 해당하는 사유는 동조 제8호와 관련된 경우에 한함)가 있는지 여부에 대해 경찰청장관의 의견을 청취해야 한다.

3. 법무부장관은 제1항에서 규정하는 처분 또는 결정을 할 경우 법무성령으로 정하는 바에 따라 다음 조 제1항에서 규정하는 인증심사참여원의 의견을 청취해야 한다,

#### (인증심사참여원)

##### 제10조

1. 법무성은 제5조의 인증신청 및 해당 신청에 대한 처분에 관한 이의신청, 제12조 제1항의 변경의 인증신청 및 해당 신청에 대한 처분에 관한 이의신청, 제23조 제2항 규정에 의한 인증 취소 및 해당 취소에 대한 이의신청과 관련해 법무부장관에게 전문적인 지식경험에 근거한 의견을 진술하기 위한 인증심사참여원을 약간 명 둔다.

2. 인증심사참여원은 행정불복심사법(1962년 법률 제160호) 제48조에서 준용하는 동법 제25조 제1항 단서 규정에 따른 이의신청 또는 참가인의 의견 진술에 관한 절차에 입회하며 또한 이들에게 직접 질문할 수 있다.

3. 인증심사참여원은 민간분쟁해결절차에 관한 전문적인 지식경험을 가진 자들 중에서 법무부장관이 임명한다.

4. 인증심사참여원의 임기는 2년으로 한다. 단 재임이 가능하다.

5. 인증심사참여원은 비상근으로 한다.

### (인증의 공시 등)

#### 제11조

1. 법무부장관은 제5조의 인증을 한 경우 인증분쟁해결사업자의 성명 또는 명칭, 주소를 관보에 공시해야 한다.

2. 인증분쟁해결사업자는 인증분쟁해결절차를 이용하거나 이용하려는 자에게 적정한 정보를 제공하기 위해 법무성령으로 정한 바에 따라 인증분쟁해결사업자라는 내용 및 해당 인증분쟁해결절차의 업무 내용 및 그 실시방법에 관한 사항으로 법무성령으로 정하는 내용을 인증분쟁해결절차 업무를 하는 사업소에 알기 쉽게 게시해야 한다.

3. 인증분쟁해결사업자가 아닌 자는 명칭에 인증분쟁해결사업자로 오인할 수 있는 문자를 사용하거나 또는 해당 업무와 관련해 인증분쟁해결사업자로 오인될 우려가 있는 표시를 사용해서는 안 된다.

### (변경의 인증)

#### 제12조

1. 인증분쟁해결사업자는 해당 인증분쟁해결절차의 업무 내용 또는 실시방법을 변경하고자 하는 경우 법무부장관으로부터 변경 인증을 받아야 한다. 단 법무성령으로 정하는 경미한 변경의 경우는 그러하지 아니하다.

2. 전항의 변경을 인정받고자 하는 자는 법무성령으로 정하는 바에 따라 변경에 관한 사항을 기재한 신청서를 법무부장관에게 제출해야 한다.

3. 전항의 신청서에는 변경 후 업무 내용 및 실시방법을 기재한 서류, 기타

법무성령으로 정하는 서류를 첨부해야 한다.

4. 제6조, 제8조 제3항 및 전조 제1항의 규정은 제1항의 변경 인증에 대해, 제9조 제1항 및 제3항의 규정은 제1항의 변경 인증의 신청에 대해 처분하고자 하는 경우 및 해당 처분에 대한 이의신청에 대해 결정을 내리고자 하는 경우에 각각 준용한다.

### (변경 신고)

#### 제13조

1. 인증분쟁해결사업자는 다음에서 열거하는 변경이 있을 경우 법무성령으로 정하는 바에 따라 지체없이 그 내용을 법무부대신에게 신고해야 한다.

- ① 성명이나 명칭 또는 주소의 변경
- ② 인증분쟁해결절차의 업무 내용 또는 실시방법에 대해 전조 제1항 단서의 법무성령으로 정하는 경미한 변경
- ③ 법인으로 정관, 기부행위, 기타 기본약관(제2호에서 열거하는 변경과 관련된 사항은 제외)의 변경
- ④ 앞 3호에서 열거한 사항 이외의 법무성령으로 정하는 사항의 변경

2. 법무부장관은 전항 제1호에서 열거하는 변경에 대해 동항 규정에 따른 신고가 있었을 때는 그 내용을 관보에 공시해야 한다.

### (설명 의무)

#### 제14조

1. 인증분쟁해결사업자는 인증분쟁해결 절차를 실시하는 계약을 체결하기에 앞서 분쟁 당사자에게 법무성령으로 정하는 바에 따라 다음에서 열거하는 사항에 대해 이를 기재한 서면을 교부하고 또는 이를 기록한 전자적 기록(전자적 방식, 자기적 방식, 기타 사람의 지각을 가지고는 인식할 수 없는 방식으로 작성된 기록으로, 전자계산기에 의한 정보처리용으로 제공된 것을 말함)을 제공하고 설명해야 한다.

- ① 절차실시자의 선임에 관한 사항



- ② 분쟁 당사자가 지급하는 보수 또는 비용에 관한 사항
- ③ 제6조 제7호에서 규정하는 인증분쟁해결절차의 개시부터 종료에 이르는 표준적인 절차의 진행
- ④ 앞 3개호에서 열거하는 사항 이외의 법무성령으로 정하는 사항

**(폭력단원 등의 사용금지)**

제15조

1. 인증분쟁해결사업자는 폭력단원 등을 업무에 종사시키거나 업무 보조자로서 사용해서는 안 된다.

**(절차실시 기록 작성 및 보존)**

제16조

1. 인증분쟁해결사업자는 법무성령으로 정하는 대로 실시한 인증분쟁해결 절차와 관련해 다음에서 열거하는 사항을 기록한 절차 실시 기록을 작성하고 보존해야 한다.

- ① 분쟁 당사자와 인증분쟁해결절차를 실시하는 계약을 체결한 년월일
- ② 분쟁 당사자 및 그 대리인의 성명 또는 명칭
- ③ 절차실시자의 성명
- ④ 인증분쟁해결 절차의 실시 경위
- ⑤ 인증분쟁해결 절차의 결과(인증분쟁해결절차의 종료 사유 및 해당 연월일 포함)
- ⑥ 전 각호에서 열거하는 사항 이외에, 실시했던 인증분쟁해결 절차의 내용을 명확히 하는 데 필요한 사항으로 법무성령으로 정하는 사항

**(합병 신고 등)**

제17조

1. 인증분쟁해결사업자는 다음에서 열거하는 행위를 하고자 하는 경우 법

무성령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 내용을 법무부장관에게 신고해야 한다.

① 해당 인증분쟁해결사업자가 소멸하게 되는 합병(법인이 아닌 단체로 대표자 또는 관리인이 정해져 있는 경우는 합병에 상반되는 행위. 제3항에서 동일)

② 인증분쟁해결 절차 업무와 관련된 영업 또는 사업의 전부 또는 일부의 양도

③ 해당 인증분쟁해결사업자를 분할하는 법인으로 하는 분할로, 해당 인증분쟁해결절차 업무와 관련된 영업 또는 사업의 전부 또는 일부를 승계시키는 것

④ 인증분쟁해결절차의 업무 폐지

2. 법무부장관은 전항 규정에 따른 신고가 있을 때는 그 내용을 관보에 공시해야 한다,

3. 제1항 각호에서 열거하는 행위를 한 자(동항 제1호에서 열거하는 행위의 경우 합병후 존속하는 법인 또는 합병으로 설립되는 법인)는 그 행위를 한 날 인증분쟁해결절차가 실시된 때는 해당 행위를 한 날로부터 2주 이내에, 해당 인증분쟁해결절차 당사자에 대해 해당 행위를 한 내용 및 제19조 규정에 따른 인증이 그 효력을 상실했다는 내용을 통지해야 한다.

### (해산 신고 등)

#### 제18조

인증분쟁해결사업자가 파산 및 합병 이외의 이유에 따라 해산(법인이 아닌 단체로 대표자 또는 관리인이 정해져 있는 경우에는 해산에 상당하는 행위. 이하 동일)을 한 경우에는 그 청산인(법인이 아닌 단체로 대표자 또는 관리인이 정해져 있는 경우는 그 대표자 또는 관리인. 다음 항에서도 동일.)은 해당해산 일로부터 1개월 이내에 그 내용을 법무대신에게 신고해야

한다.

2 이전 항의 청구인은 해당해산 일에 인증분쟁해결수속이 실시되어진 경우에는 그 날로부터 2주간 이내에 해당인증분쟁해결수속 당사자에 대해 해당해산을 한 내용 및 다음 조 규정에 따라 인증이 그 효력을 잃은 내용을 통지해야 한다.

3 이전 조 제2항 규정은 제1항의 규정에 따라 신고가 있었던 경우에 관해 준용한다.

#### (인증 시효)

제19조 다음에 열거하는 경우는 제5조의 인증은 그 효력을 잃는다.

- ① 인증분쟁해결사업자가 제17조 제1항 각 호에 열거하는 행위를 한 경우.
- ② 인증분쟁해결사업자가 이전 조 제1항의 해산을 한 경우.
- ③ 인증분쟁해결사업자가 사망한 경우.

#### 제3절 보고 등

##### (사업보고서 등의 제출)

###### 제20조

1. 인증분쟁해결사업자는 그 인증분쟁해결수속의 업무에 관해 매사업년도 경과 후 3개월 이내에 법무성령에 정해진 바에 따라 그 사업 연도의 사업 보고서, 재산목록, 대차대조표 및 수지계산서 또한 손익계산서를 작성하고 이들을 법무대신에게 제출해야한다.

##### (보고 및 검사)

###### 제21조

1. 법무대신은 인증분쟁해결사업자에 관해 제23조 제1항 각 호 또는 제2항 각 호 중에서 해당하는 사유가 있다고 의심의 여지가 있는 상당한 이유가 있는 경우에는 그 인증분쟁해결수속 업무의 적당한 운영을 확보하기 위해 필요한 한도에서 법무성령으로 정해진 바에 따라 인증분쟁해결사업자에

대해 해당업무의 실시 상황에 관해 필요한 보고를 요구하거나 그 직원에게 해당인증분쟁해결사업자의 사무소에 방문하여 해당업무의 실시 상황 또는 장부, 서류 외의 물건을 검사하거나 또는 관계자에게 질문을 할 수 있다.

2. 이전 항의 규정에 의해 현장방문검사를 하는 직원은 신분을 표시할 수 있는 증명서를 휴대하고 관계자의 청구가 있을 경우에는 이를 제시해야 한다.

3. 제1항 규정에 따라 현장방문검사의 권한은 범죄수사를 위해 인정되어진 것이라고 해석해서는 안 된다.

#### (보고 등)

##### 제22조

1. 법무대신은 인증분쟁해결사업자에 대해 다음의 조 제2항 각 호 중에서 해당하는 사유가 있다고 의심되는 상당한 이유가 있는 경우, 그 인증분쟁해결수속 업무의 적당한 운영을 확보하기 위해 필요하다고 인정할 때는 해당 인증분쟁해결사업자에 대해 제한을 정하고 해당업무에 관해 필요한 조치를 취해야 한다는 내용의 권고를 할 수 있다.

2. 법무대신은 이전 항의 권고를 받은 인증분쟁해결사업자가 정당한 이유가 없이 그 권고에 관한 조치를 취하지 않았을 경우에는 해당인증분쟁해결사업자에 대해 그 권고에 관한 조치를 취해야 함을 명할 수 있다.

#### (인증의 취소)

##### 제23조

1. 법무대신은 인증분쟁해결사업자가 다음의 각 항 중에서 해당할 경우에

는 그 인증을 취소해야 한다.

① 제7조 각 항(제6호를 제외) 중에서 해당하는 것.

② 거짓 외에 부정한 수단으로 제5조 인증 또는 제12조 제1항의 변경 인증을 받았을 경우.

③ 정당한 이유 없이, 이전 조 제 2항의 규정에 따른 명령에 따르지 않는 경우.

2. 법무대신은 인증분쟁해결사업자가 다음의 각 호 중에서 해당하는 경우는 그 인증을 취소할 수 있다.

① 그 행한 인증분쟁해결수속의 업무 내용 및 그 실시방법이 제 6조 각 호에 열거하는 기준 중에서 적합하지 않을 경우.

② 인증분쟁해결수속 업무를 행하는데 필요한 지식 또는 능력 또는 경력적 기초를 가지고 있지 않게 된 경우.

③ 이 법률 규정에 위반한 경우.

3. 법무대신은 이전 2항 규정에 따라 인증 취소를 하려할 경우에는 제7조 제8호부터 제12호 까지 해당하는 사유(동조 제9호 및 제10호에 해당하는 사유에 있어서는 동조 제8호에 관한 것에 한함) 또는 제15조 규정에 위반하는 사실 유무에 관해 경찰정장관의 의견을 들을 수 있다.

4. 법무대신은 제1항 또는 제2항 규정에 따라 인증을 취소한 경우는 그 내용을 관보에 공시해야 한다.

5. 제1항 또는 제2항 규정에 따라 인증 취소 처분을 받은 자는 해당 처분 일부터 2주간 이내에 해당 처분 일에 대해 인증분쟁해결수속이 실시되어

졌던 분쟁 당사자에 대해 해당 처분이 있었던 내용을 통지해야 한다.

6. 제9조 제1항 및 제3항 규정은 제2항 규정에 따라 인증 취소 처분을 하려는 경우 및 해당 처분에 관한 이의 신청에 대해 결정하려는 경우에 대해 준용한다.

#### (민간분쟁해결수속 업무의 특성에 대한 배려)

##### 제24조

1. 법무대신은 제21조 제1항 규정에 따라 보고를 요구하거나 또는 그 직원에 대해 검사 또는 질문을 하고 또는 제22조 규정에 따라 권고를 하고 또는 명령을 할 경우에는 민간분쟁해결수속이 분쟁 당사자와 민간분쟁해결수속 업무를 행하는 자와의 사이에서 신뢰관계에 기초하여 성립하는 것이며 한편 분쟁 당사자의 자주적인 분쟁해결 노력이 존중되어야 하며 이외에 민간분쟁해결수속의 업무 특성을 배려하여야 한다.

### 제 3장 인정분쟁해결수속 이용에 관한 특례

#### 제 25조

1. 인증분쟁해결수속에 따라서는 분쟁 당사자간의 화해가 성립할 가능성이 없다는 이유로 수속실시자가 해당 인증분쟁해결수속을 종료한 경우, 해당 인증분쟁해결수속 실시 의뢰를 한 해당분쟁 당사자가 그 내용 통지를 받은 날부터 1달 이내에 해당인증분쟁해결수속 목적인 청구에 대해 소를 제기하였을 경우 시효 중단에 관해서는 해당인증분쟁해결수속에 대한 청구한 경우에 소에 대한 제기가 있었다고 본다.

2. 제 19조 규정에 의거하여 제5조 인증이 그 효력을 잃으며 또한 해당인증

이 그 효력을 잃은 날부터 인증분쟁해결수속이 실시되어졌던 분쟁이 있는 경우에 해당인증분쟁해결수속 실시 의뢰를 한 해당분쟁 당사자가 제17조 제3항 또는 제18조 제2항의 규정에 의거한 통지를 받은 날부터 또는 제 19조 각호에 규정하는 사유가 있다는 것을 알게 된 날 중에서 빠른 날(인증분쟁해결사업자의 사망에 의해 제5조의 인증이 그 효력을 잃는 경우에는 그 사망 사실을 알게 된 날)부터 1달 이내에 해당 인증분쟁해결수속의 목적에 된 청구에 관해 소를 제기한 경우에도 이전 항과 동일하다.

3. 제 5조에 대한 인증이 제 23조 제 1항 또는 제2항의 규정에 의거하여 취소되어지며, 또한 그 취소처분 일에 인증분쟁해결수속이 실시되어진 분쟁이 있는 경우에는 해당인증분쟁해결수속의 실시 의뢰를 한 해당분쟁의 당사자가 동조 제5항의 규정에 의거하여 통지를 받은 날 또는 해당 처분을 알게 된 날 중에서 빠른 날로부터 한달 이내에 해당인증분쟁해결수속의 목적에 된 청구에 대해 소를 제기할 경우에도 제1항과 동일하다.

### (소송수속의 중지)

#### 제26조

1. 분쟁 당사자가 화해를 할 수 있을 민사상의 분쟁에 대해 해당분쟁 당사자간에 소송이 심리중인 경우에는 다음의 각호 중에서 해당하는 이유가 있으며, 한편 해당분쟁 당사자의 공동 신청이 있을 경우에는 수소재판소(受訴裁判所)는 4개월 이내의 기간을 정하여 소송수속을 중지하는 내용을 결정할 수 있다.

① 해당분쟁에 관해, 해당분쟁의 당사자 간에 있어서 인증분쟁해결수속이 실시되어 질 것.

② 이전 호에서 규정하는 경우 외에 해당분쟁의 당사자간에 인증분쟁해결수속에 의거하여 해당분쟁의 해결을 도모하는 내용의 합의가 있을 것

2. 수소재판소(受訴裁判所)는 언제나 이전 항의 결정을 취소할 수 있다.
3. 제1항의 신청을 기각하는 결정 및 이전 항의 규정에 의거하여 제1항의 결정을 취소하는 결정에 대해서는 불복을 신청 할 수 있다.

#### (조정 전치(前置)의 특징)

제27조 민사조정법(1951년 법률 제222호) 제24조의2 제1항의 사건 또는 가사심판법(1947년 법률 제152호) 제18조 제1항의 사건(동법 제 23조의 사건은 제외)에 관해 소를 제기한 당사자가 해당소를 제기하기 전에 해당사건에 대해 인증분쟁해결수속 실시에 대해 의뢰를 하고, 한편 해당의뢰에 기초하여 실시된 인증분쟁해결수속에 의해 당사자간의 화해 성립 가능성이 없을 것을 이유로 해당인증분쟁해결수속이 종료되어진 경우에는 민사조정법 제24조의 2 또는 가사심판법 제18조의 규정은 적용하지 않는다. 이 경우에는 수소재판소(受訴裁判所)는 적당하다고 인정할 경우 직권으로 사건을 조정에 부할 수 있다.

#### 제4장 잡칙(雜則)

##### (보수)

##### 제28조

1. 인증분쟁해결사업자(인증분쟁해결수속의 수속실시자를 포함)는 분쟁 당사자 또는 분쟁 당사자 이외의 사람과의 계약으로 정한 바에 따라 인증분쟁수속 업무를 실행하는 것에 관해 보수를 받을 수 있다.

##### (협력의뢰)

##### 제29조

1. 법무대신은 이 법률의 시행을 위해 필요할 경우에는 관청, 공공단체 그 외에 사람에게 조회하며 또한 협력을 요구할 수 있다.

##### (법무대신에 대한 의견)

##### 제30조



1. 경찰청장관은 인증분쟁해결사업자에 관해 제7조 제8호부터 제12호까지 해당하는 사유 (동조 제9호 및 제 10호에 해당하는 사유에 대해서는 동조 제8호에 관련된 것에 한함) 또는 제150조 규정에 위반하는 사실이 있다고 의심의 여지에 상당한 이유가 있는 경우, 법무대신이 해당인증분쟁해결사업자에 대해 적당한 조치를 취할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 법무대신에 대해 그 내용을 진술할 수 있다.

#### (인증분쟁해결수속 업무에 관한 정보 공표)

##### 제31조

1. 법무대신은 인증분쟁해결수속 업무에 관한 정보를 널리 국민에게 제공하기 위해 법무성령에서 정한 바에 따라 인증분쟁해결사업자의 성명 또는 명칭 및 주소, 해당업무를 실행하는 사무소의 소재지를 비롯하여 해당업무의 내용 및 그 실시방법에 관한 사항이며 법무성령으로 정한 것에 관해서는 인터넷 이용 외의 방법에 의거하여 공표할 수 있다.

#### 제 5장 벌칙

##### 제32조

일본의 재판외 분쟁해결절차의 확충 및 활성화

[현재상황(現狀)]

재판외 분쟁해결 절차 존재와 의의에 관한 인식·이해가 불충분
민간이 행하는 재판외분쟁해결절차에 관해 정보가 불충분하기 때문에 이용하기에 불안
재판외분쟁 해결절차를 적극적으로 이용하고자 할 때 지장이 되는 제도상의 제약
전문가의 관여에 대한 변호사법 제약
시효 중단 효과없이 재판과의 연계가 충분하게 도모되지 않는 등 이편성(利便性)향상을 위한 제도가 미정비

[재판외 분쟁해결 수속에 관한 제도정비]

<ADR법>		
① 재판외 분쟁해결 수속의 기본이념 ② 국가 등의 책무	⇒	국민의 이해 증진 관계자간의 연계 강화
① 인증업무에 관해 독점 표시	⇒	국민에게 「절차 선택의 목안」을 제공
② 전문가에 의한 재판외분쟁해결절차 실시	⇒	전문가를 활용할 수 있는 체제의 충실
③ 재판외 분쟁해결절차신고에 의한 시효 중단	⇒	시효에 따라 권리를 잃는 등의 불이익을 격정할 필요 없이 재판외분쟁해결절차에 서 화해교섭을 할 수 있는 환경 정비
④ 재판외분쟁해결수속을 하는 경우의 소송수속 중지	⇒	
⑤ 이혼협의 등의 조정 전치원칙의 부적용	⇒	

·국민의 다양한  
분쟁해결  
필요에  
대응하여  
재판외에서  
분쟁 해결을  
촉진



경제·인문사회연구회  
협동연구총서 05-02-02

사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의  
구축 및 효율적 운영방안 연구

---

2005년 12월 28일 인쇄  
2005년 12월 30일 발행

발행인 : 서 명 선

발행처 : 한 국 여 성 개 발 원  
서울시 은평구 불광동 1-363  
전화 / 02)3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화  
전화 / 02)313-7593 (代)

---

사전 승인없이 보고서 내용의 무단복제를 금함.  
ISBN 89-8491-147-X 93330