

연구논문

집단민원 조정체계의 구성 및 운영방안: 민원배심원제의 도입 및 적정화 방안을 중심으로

전 주 상*

- I. 문제의 제기
- II. 갈등관리에 관한 이론적 논의
- III. 공공부문의 갈등 조정기제 현황
- IV. 새로운 해결기제의 모색: 민원배심원제
- V. 주요쟁점사항 분석
- VI. 집단민원 조정을 위한 민원배심원제의 도입방안
- VII. 맺음말

〈 요약 〉

본 연구는 최근의 집단민원 빈발 현상에 대한 문제 인식을 기초로, 이를 보다 원활하게 해결하기 위한 집단민원 조정체계 구축 차원의 제도적 대안으로서 민원배심원제의 도입 및 적정화 방안을 제시하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구는 갈등관리에 있어서 정부의 중재자적 역할을 강조하는 법적 접근방법에 기초하여 공공부문의 일반적인 집단민원처리절차라고 할 수 있는 민원조정위원회와 새로이 제도화된 갈등조정협의회의 내용을 개괄하고, 새로운 대안으로서 최근 일부 자치단체에서 도입되고 있는 민원배심원제도의 내용을 위의 일반적인 갈등조정 기제들과 비교·분석하였다.

분석 결과 민원배심원제는 타 제도와 비교할 때, 제도운영 측면에서 집단민원 조정체계로서 보다 효과적으로 운영될 가능성이 있는 반면에, 일부 개선이 필요한 부분도 나타났다. 아울러 제도의 법제화 측면에서 법적 근거가 미흡하다는 점은 중요한 차이점으로 나타났다.

이러한 결과를 고려할 때, 민원배심원제를 보다 적절한 집단민원 조정체계로 활용하기 위해서는 제도운영 측면에서 대상 민원의 한정, 배심원의 선정 및 임기 요건 강화, 판정관의 호선 및 가중된 의결원칙의 적용, 심리절차의 공개 등을 통한 절차의 적정성 제고 노력이 요구된다. 아울러 동 제도의 효율적인 법제화를 위하여 본 제도를 별도로 운영하기 보다는 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'의 갈등조정협의회에 포함시켜 특례조항으로 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다.

[주제어: 집단민원, 조정체계, 민원배심원제, 민원조정위원회, 갈등조정협의회]

* 배재대학교 공공행정학과 부교수(syhsjs@pcu.ac.kr).

I. 문제의 제기

최근 지역별로 다양한 집단민원이 제기되고 있으며, 이의 효과적인 해결 여부가 주요 관심사로 등장하고 있다. 특히 지방자치의 실시에 따른 주민의식의 향상은 갈등과 분쟁을 심화시키는 양상을 보이고 있으며, 이는 관련 기관에 대한 집단민원의 형태로 나타나고 있다.

집단민원의 해결방안으로서는 여러 가지가 제시될 수 있으나, 특히 당사자간의 합리적인 협상이 최선의 방법이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 원칙적인 방향성이 존재함에도 불구하고, 관련 당사자들의 관계에서는 협력보다는 갈등관계가 양산되는 현상이 나타나고 있다.

따라서 이러한 문제들을 해결하기 위해서 단기적으로는 관련 갈등의 유형과 특징을 파악하고, 이에 대한 해결방안이 모색되어야 하며, 아울러 장기적으로는 갈등 발생의 근원적인 원인이 되고 있는 사회의 구조적 모순을 해결하기 위한 노력과 함께 관련 집단들의 협력을 통한 갈등조정 문화를 생성할 필요가 있다. 이와 함께 제도적인 측면에서 원활한 갈등조정체계를 구축하는 것도 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 이와 관련하여 특히 최근에는 갈등관리방식으로서 대체적 분쟁해결방식(ADR: Alternation Dispute Resolution)에 대한 관심이 높아지고 있다(Bingham & Nabatchi, 2003).¹⁾

이러한 인식에 기초하여 본 연구는 집단민원 조정체계의 구성 및 운영에 초점을 맞추어 최근 빈발하고 있는 집단민원을 보다 원활하게 해결할 수 있는 제도적 대안을 모색해 보고자 한다.

이를 위하여 본 연구는 먼저 이론적 차원에서 갈등 관련 논의를 전개하고 본 연구에 적합한 접근 방법을 모색한다. 그리고 전반적인 집단민원의 현황과 현재 우리나라의 공공부문 갈등의 해결기제를 검토한다. 이를 위해 기존의 관련 법·제도의 현황과 일반적인 집단민원 조정제도라고 할 수 있는 각급 기관의 민원조정위원회, 그리고 최근 새롭게 제정된 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’

1) 대안적 분쟁해결방안(ADR: Alternation Dispute Resolution)은 서구에서 분쟁발생시 사법적 판단에 의거하는 관행이 복잡성, 고비용, 시간의 지연 등의 문제점을 지니고 있다고 보는 사법적 판단이전에 분쟁을 해소할 수 있는 보완적인 제도로 제시된 개념이다(권해수·서순복, 1996).

에 의한 갈등조정협의회 관련 규정을 검토하고, 외국의 관련 제도 변화 경향을 개괄한다. 그리고 집단민원을 해결할 수 있는 제도의 도입가능성 분석이라는 차원에서 집단민원을 해결하기 위한 제도로서 최근 대두되고 있는 민원배심원제의 내용과 사례를 고찰한다. 마지막으로 제도의 도입을 위한 쟁점을 검토하고, 이를 기초로 집단민원 조정체계의 구축이라는 측면에서 집단민원의 효과적 조정을 위한 제도적 대안을 도출하고자 한다.

II. 갈등관리에 관한 이론적 논의

1. 갈등의 개념과 유형

갈등의 개념에 대하여는 지금까지 심리학, 사회학, 행정학 등 연구자들의 관점과 분야에 따라 다양한 정의가 이루어져 왔다. 이러한 다양한 학문 분야 중 행정학이나 정책학적 관점에서의 갈등에 관한 정의는 주로 의사결정 또는 정책결정과정에서의 갈등을 중시하고 있다. 이러한 관점에서의 가장 고전적인 정의로서 March와 Simon(1958: 112)은 갈등을 “의사결정 메커니즘에 있어서의 장애발생으로 대안선택에 있어서 개인 또는 집단이 어려움을 겪는 상황”으로 정의하고 있다. 박동서(2004)는 갈등을 “한정된 자원에 대한 경쟁이 있거나 선택의 기준이 분명치 못해 여러 대안 중 선택의 곤란을 겪는 상황”이라고 정의하여 앞의 정의와 유사한 정의를 내리고 있다.²⁾

이러한 정의들은 주로 정책의 대상이 되는 일반대중은 제외한 상태에서 의사결정을 하는 조직내부 또는 조직 간의 갈등에 초점을 맞추고 있는데, 이러한 경향에 대하여 Zeigler 등(1985: 24-32)은 그 동안 정의되어온 갈등 개념이 너무 편협하게 정의되었다고 비판한다. 즉 이들은 갈등개념은 정부의 정책과 갈등상황에

2) 한편 김영평(1991: 135-142)은 갈등의 개념을 ‘공익’과 관련하여 정의하고 있다. 그는 서구 민주주의에서의 갈등을 ‘공익’을 탐색하는 과정으로 상정하고, 공익이라는 개념이 명확하지 않기 때문에 정책의 선택에 참여하는 사람들간에 의견의 불일치로 인한 갈등은 거의 불가피하다고 주장한다. 그리고 이러한 정책갈등의 많은 부분은 목표, 행동선택시기, 대안선택기준, 우선순위, 상황의 정의 등에 대한 판단과 같은 부서들의 가치전제가 불일치하는 데서 나온다고 설명한다.

있는 조직 외부의 일반대중으로까지 확대되어야 한다고 주장하고 이러한 갈등의 특징으로서 첫째, 지역사회 주민생활에 큰 변화를 초래하는 경우가 많다는 점, 둘째, 다른 지역사회와는 다른 생활방식의 차이를 가져오기도 한다는 점, 셋째, 갈등에 관련된 행위주체들은 정책결정의 직접 당사자들뿐만 아니라 정책과 관련된 일반대중이나 기타 집단들의 관심을 환기시키기도 한다는 점 등을 들고 있다.

갈등의 유형은 매우 다양하게 분류될 수 있으나 많은 학자들은 행동주체를 기준으로 갈등의 유형을 분류하고 있다. 일한 분류의 예로서 조직내의 행동주체 간에 일어나는 갈등을 대상으로 하여 개인간의 갈등, 개인과 집단 사이의 갈등, 집단간의 갈등, 개인과 조직 사이의 갈등, 조직과 집단 사이의 갈등 등으로 구분하고 있는 것이 대표적이라고 할 수 있다(오석홍, 2009).³⁾ 이러한 갈등의 유형들 중에서 특히 관심의 대상이 되는 것은 조직간 또는 집단 간의 갈등이다. 왜냐 하면 정책과정에서 발생하는 갈등의 주체들은 대부분이 조직 또는 집단을 형성하고 있고, 또한 현실적으로도 정책을 둘러싼 갈등이 개인적 차원보다는 조직적 차원에서 발생하는 것이 일반적이기 때문이다. 본 연구는 정책의 수행과정에서 나타나는 집단민원에 초점을 맞추고 있으므로 기본적으로 조직 또는 집단 간 갈등의 예로 분석할 수 있으며, 갈등의 개념에 관하여 전술한 Zeigler 등의 견해를 따를 경우, 더욱 분석가치가 높은 사례라고 할 수 있다.

2. 갈등관리에 대한 접근방법

1) 갈등관리에 대한 정부의 역할

갈등에 관한 연구들은 갈등행위자들이 수행되는 다양한 역할들에 관하여 일반적으로 ① 갈등의 관찰자(observer's role) ② 갈등중재자(role of arbitrator) ③ 갈등의 당사자(role of a party to conflict)의 세 가지 유형으로 분류하고 있다. 이러한 분류는 갈등관리에 있어서 정부의 역할에도 적용된다(Lan, 1997: 31-33).

3) 외국 관련연구에서도 표현상의 차이는 있으나, 이와 유사한 분류방법들이 활용되고 있다. March와 Simon(1958)은 갈등을 개인적 갈등, 조직상의 갈등, 조직간의 갈등으로 분류하고 있으며, Robbins(1998)는 갈등을 개인간의 갈등, 집단간의 갈등, 집단내의 갈등으로 분류하고 있다.

첫째, 관찰자의 역할은 정부의 중립적 역할로 비유될 수 있다. 관찰자의 역할로서 정부는 비당파적 입장에서 국민의 의사를 수행하며, 분쟁에 참여하지 않는다. 만약 정부는 어느 한쪽 갈등당사자에 의해 무엇인가를 전달해줄 것을 요구받으면, 그들은 신속하고 충실하게, 그리고 상대방 갈등당사자에 대해 아무런 편견 없이 수행한다. 정부의 개입이 특별히 요구되지 않고 정부의 관찰권의 범위 밖에 있는 영역의 경우에 정부는 관찰자의 자세를 고수해야 하며, 이 경우 관찰자의 역할은 정부에게 적합한 역할이 될 수 있다.

둘째, 정부는 또한 중재자의 역할을 수행한다. 행정이론가들은 행정을 ‘무엇이 수행되어야 하고, 누가 부담을 하여야 하는지에 대해 결정하는 공공관리 과정의 일부’로 간주한다. 이런 관점에서 보면 행정이란 인간적 협력(human cooperation)을 위한 기술이다. 따라서 중재자의 역할을 수행하기 위해서는 협력을 위한 합리성, 조직, 관리를 강조한다. 행정가들의 의무가 중재자로서의 역할을 요구하면, 그들은 정의, 공익, 체제의 가치를 반영하는 해결책을 찾고자 노력해야 하며, 최소한 갈등당사자에게 수용될만한 해결책을 모색해야 한다. 중재자의 역할을 수행하기 위해서는 공동체나 사회의 바람직한 목표를 위해서 갈등을 해결할 수 있는 설득, 중재, 가치 주장과 같은 전략들을 사용할 수 있는 지위와 권력이 정부에게 부여되어야 한다.

셋째, 갈등당사자의 역할은 정부의 정치적 역할에 해당된다. 이 역할은 부인되기도 어렵지만 적극적으로 주장할 수 있는 역할도 아니다. 정부의 정치적 역할은 견제와 균형이라는 민주적 개념과 합치된다. 정부는 종종 능동적이고 피동적인 대표를 통하여 다양한 정치세력들을 대표한다. 정부가 갈등에 관한 강력한 견해나 이해관계가 있을 때, 그리고 관심을 나타낼 법의 테두리 안에 있을 때, 정당하게 갈등당사자로서의 입장을 밝혀야 하며 법적, 직무상, 그리고 헌법상의 권리를 행사하여야 한다. 또한 집행관료들의 행정적 권력은 입법부, 사법부, 그리고 조직적 이익집단의 권력에 의해 견제될 필요가 있다. 동시에 정치가, 이익집단들의 권력은 정부에 의해 견제되어야 한다. 거대한 민주사회를 형성하는 선택된 소수의 권력남용을 막기 위해서 필요한 것은 효율성, 효과성, 경제성이 아니라 관리구조의 능력이며, 이러한 의미에서 정부는 대중들이 기대하는 것보다 더 큰 역할을 수행한다.

2) 갈등관리 접근방법의 유형화

이와 같은 정부의 세 가지 역할은 Rosenbloom(1989)이 제시하고 관리적 접근 방법, 법적 접근방법, 정치적 접근방법이라는 행정의 세 가지 전통적 접근방법의 맥을 잇고 있다. 이러한 세 가지 접근방법은 행정을 장기적 안정성과 화합을 위하여 사회적 갈등과 조직적 갈등을 해결하기 위한 일단의 방법들로 간주한다. 그리고 정부의 세 가지 역할을 정당화하고, 이러한 세 가지 역할에 갈등해결이라는 통일된 목표를 부여한다.

〈표 1〉 갈등에 대한 접근방법과 정부의 역할

	관리적 접근방법	법적 접근방법	정치적 접근방법
가치	경제성 효율성 효과성	헌법적 고결성 적법절차 실체적 권리	대표성 부응성 책임성
제한된 구조	이념형 관료제	공정한 재판과 반대절차	다원주의
개인에 대한 견해	비정의적(impersonal) 사례	동등한 권리를 가진 개인	집단의 구성원
인지적 접근	과학적	법적 사례 분석	공적 합의
정부의 역할	관찰자의 역할	중재자의 역할	갈등당사자의 역할

자료 : Lan(1997: 32)

본 연구는 이러한 접근방법들 중 기본적으로 정부의 중재자의 역할을 강조하는 법적 접근방법에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다. 집단민원과 관련된 갈등에 있어서 위에서 설명한 접근방법들이 각각 일면의 타당성을 가지고 있으나 최근의 집단민원들에 대한 해결절차들이 실체적 합리성의 개념에서 절차적 합리성의 개념으로 전환되고 있는 경향과, 본 연구의 중점 연구대상인 민원배심원제의 경우 정부가 공익의 대표자로서 직접 개입하여 갈등당사자의 역할을 수행하기 보다는 중재자의 역할에서 해결절차를 지원하는 역할을 수행하고 있다는 점에서 집단민원과 관련된 갈등은 기본적으로 정부의 중재자의 역할에 초점을 맞추어 접근하는 것이 유용할 것으로 판단된다.

3. 집단민원 해소방안에 대한 선행 연구 검토

공공부문의 갈등을 해결하는 방식은 일반적으로 사법제도를 통한 전통적 관리방식과 소송절차를 통하지 않고 갈등을 해결하는 대체적 관리방식으로 대별하여 논의되어 왔다(박형서 외, 2004). 대체적 관리방식은 당사자들이 갈등을 자체적으로 해결함으로써, 이해관계자 쌍방이 만족하는 win-win 결과를 목표로 하며(김경배, 2005), 구체적으로 협상, 알선, 조정, 중재 등을 포함한다. 협상은 이해당사자들이 제3자의 개입 없이 대화를 통하여 갈등을 해결한다는 점에서, 다른 수단과 구별된다.

특히 우리나라에서는 지방자치제 실시 이후 집단민원에 대한 해소방안에 대해서 다양한 연구결과들이 제시되고 있으나, 구체적인 해결방안의 다양성 측면에서는 다소 미흡하다고 할 수 있다. 이러한 연구들은 대부분 제3자의 개입을 통하여 집단민원을 해결하는 제3자의 조정방안을 대안으로 제시하고 있다(권해수·서순복, 1996; 김준한, 1997; 사득환, 1997).

기존 연구들이 제시하고 있는 제3자에 의한 해결방식은 이해당사자의 협상을 원활하게 하기 위한 활동으로서 양자 간의 합의 또는 수용을 지향한다. 제3자에 의한 문제해결방식은 구체적으로 제3자가 협상 또는 갈등에 개입하여 양측에서 수용할 만한 해결책에 이르도록 돕는 것을 의미하며, 개입 및 효과의 정도에 따라 전술한 알선, 조정, 중재 등으로 분류된다. 이러한 방법들이 강조되는 이유로서 소송에 의할 경우 소요되는 비용 문제에 따른 분쟁해결의 공정성 저해를 기본적인 요인으로 들고 있다(김준한, 1997). 따라서 제3자에 의한 조정방안은 소송과 같은 공적인 최종 해결장치가 갖는 단점을 보완하여 보다 공정성을 기할 수 있는 제도로 인식할 수 있다.

전술한 지방자치 실시 직후의 연구들과 달리, 최근에는 공공갈등의 해결에 영향을 미치는 요인에 관한 연구가 제시되고 있다. 이 연구는 정부의 갈등관리요인으로서 갈등관리방식, 경제적 유인책, 주민참여 등을 설정하고, 이러한 요인들이 갈등해결 수준에 미치는 영향을 분석하고 있는데, 주요 결과를 제시하면 다음과 같다(하혜영, 2007). 첫째, 어떠한 갈등관리방식을 선택하느냐에 따라 갈등해결수준의 차이가 나타나고 있는데, 기존의 사법제도에 근거한 관리방식보다는 대

체적인 관리방식에 의할 경우 갈등해결의 수준, 즉 당사자간의 합의 형성 및 이에 대한 수용도의 제고가 이루어지고 있다. 다만, 제3자의 개입 요건이 충분히 충족되지 못하였을 경우 이러한 방식이 실질적인 효과를 발휘하기 어려울 수 있다. 둘째, 주민참여의 수준도 갈등해결 수준에 영향을 미치며, 주민참여가 적극적으로 이루어질수록 해결 수준도 높게 나타났다.⁴⁾

이상의 기존 연구들을 검토한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 공공갈등관리에 있어서 전반적으로 전통적인 사법적 해결방식보다는 대체적인 갈등관리방식이 보다 효과적일 수 있으며, 특히 지방자치제 실시 이후 우리나라의 집단민원에 대해서는 제3자에 의한 해결방식이 유용할 수 있다. 따라서 이러한 인식을 기초로 한 제도적 대안 개발이 필요하다. 둘째, 대안의 효과성 제고를 위해서는 제도 설계에 있어서 제도 운영상 공정성을 제고할 수 있는 제3자의 개입요건을 세밀하게 고려할 필요가 있다. 셋째, 아울러 제도의 운영상 주민참여를 적극화할 수 있는 대안 모색이 필요하다.

4. 분석틀의 설정

우리나라의 민원행정은 그동안 관련 당사자들을 참여시키는데 매우 보수적이었으며, 따라서 관련 절차들을 더욱 적극적으로 설계해야 한다는 인식이 지배적이었다. 이러한 상황에서 전술한 바와 같이 집단민원을 해결하기 위해서는 제3자에 의한 조정이 대안으로서 우선적으로 논의되고 있다.

이러한 측면을 고려한다면 관련 제도의 설계에 있어서는 전술한 바와 같이 정부의 중재자적 역할에 초점을 맞춘 법적 접근방법이 우선적으로 고려될 필요가 있다. 법적 접근방법은 기본적으로 적정한 절차의 설계가 주요 관건이 된다. 제3자에 의한 조정은 제3자가 중재안을 내어 민원을 해결하는 제도이기 때문에 갈등 당사자가 제3자를 불신하게 되면 제도는 실패하게 된다. 따라서 제3자의 구성 및 제도의 운영에 있어서 중립성과 공정성이 요구되며, 아울러 제3자의 전문

4) 이 연구는 경제적 유인책도 갈등해결수준에 영향을 미치는 것으로 제시하고 있으나, 아울러 제공 여부만을 측정하고 유인책의 충분성을 측정하지 못한 것을 연구의 한계로 제시하면서, 갈등해결 수준의 효과가 제한적일 수밖에 없다는 점을 명시하고 있다(하혜영: 2007, 289-290).

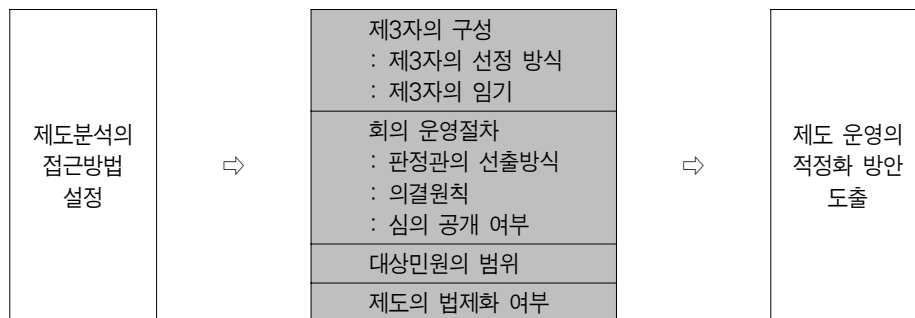
성 확보도 중요한 요소가 된다고 할 수 있다. 아울러 기존 연구에서 검토한 바와 있는 주민참여의 적정성 확보 여부도 관련 제도의 구성 및 운영에 있어서 중요한 요소가 된다고 할 수 있다.

이상의 내용을 고려할 때, 제도 설계에 있어서는 기본적으로 제3자의 선정이 적정하게 이루어지는 방안이 마련되어야 하며, 제3자의 임기 관련 사항에 대해서 심도 있는 검토가 필요하다. 또한 회의 운영절차의 공정성을 확보하기 위해서는 판정관의 선출방식, 의결절차 등에 관한 신중한 고려가 필요하다. 그리고 심의의 공개 여부도 관련 절차의 공정성 확보 및 주민참여의 적정화와 관련하여 심도 있게 고려되어야 할 사항이다.

아울러 이러한 요인들이 충분히 고려된 제도를 설계할 경우 절차운영의 장기화가 이루어질 수 있으므로, 대상민원의 범위에 대해서도 논의가 이루어질 필요가 있다. 그리고 제도의 실효성 여부를 판단하기 위하여 제도의 법제화 여부를 검토할 필요가 있다.

이상의 내용을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 제3자 조정기제의 분석틀



Ⅲ. 공공부문의 갈등 조정기제 현황

1. 최근의 환경변화와 집단민원 추이

전술한 바와 같이 1995년 지방자치제 실시 이후 전반적으로 지역사회의 갈등

현상이 심화되고 있으며, 특히 다수인이 관련되는 집단민원이 빈발하고 있다.

〈표 2〉 다수인민원 발생 현황

(단위 : 건)

연도 기관	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국가기관	5,144	5,371	4,646	4,729	4,247	4,512	4,823	4,942	4,036
자치단체	9,976	10,496	10,444	11,197	11,336	11,141	10,853	12,565	9,786
계	15,120	15,867	15,090	15,926	15,583	15,653	15,676	17,507	13,822

자료: 국민권익위원회(각급 행정기관 민원통계: <http://www.index.go.kr>)

* 국가기관 및 자치단체에서 발생한 20인 이상 다수인관련민원 현황임

20인 이상의 다수인 민원의 제기 현황을 살펴보면, 위 표에서 보는 바와 같이 국가기관보다는 특히 지방자치단체에서 발생 빈도가 높다. 이러한 갈등은 다양한 영역에서 나타나고 있으나, 건설·교통, 환경·공해, 노동·임금 등의 분야에서 특히 빈번하게 발생하고 있다.⁵⁾ 이러한 분야들 중 건설·교통, 환경·공해 등의 분야는 특히 개인이 아닌 지역의 시민생활과 직결되는 분야로서, 국가기관 또는 지방자치단체에 대한 집단민원의 형태로 나타나고 있다.

집단민원이 반드시 부정적인 측면만이 있는 것은 아니나, 갈등이 발생하면 기본적으로 사회적인 비용과 시간이 많이 소요되며, 따라서 가능하면 지역의 제반문제와 관련해서 발생하는 갈등은 사전에 예방하는 제도를 마련하는 것이 바람직하다. 다만, 이러한 문제들은 기본적으로 법적인 절차(재판)에 의하여 해결되어야 하나, 후술하는 바와 같이 법적인 절차는 여러 가지 관점에서 문제점을 내포하고 있으며, 우리나라의 경우 재판외적 절차도 적절히 마련되지 못하고 있어 집단 민원에 대한 갈등관리가 매우 취약한 실정이다.

2. 갈등관리 관련 제도 일반 현황

정부사업과 관련한 갈등관리를 위한 우리나라의 법제도는 크게 행정부에 의

5) 2006년 발생한 20인 이상의 다수인민원 총 13,822건 중 분야별로는 건설·교통 분야가 8,546건, 환경·공해 분야가 1,231건, 노동·임금 분야가 1,147건의 순으로 나타나고 있다. 자세한 내용은 국민권익위원회(각급 행정기관 민원통계: <http://www.index.go.kr>) 참조

한 분쟁조정과 사법부에 의한 분쟁조정의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 그러나 행정조직간 협의를 통해 해결할 수 있는 문제를 장기간이 소요되는 사법적 절차에 맡겨두는 것은 비효율적이다. 따라서 이러한 사안을 처리하기 위한 것이 행정조직에 의한 분쟁조정제도라고 할 수 있다.

우리나라의 행정조직에 의한 분쟁조정제도는 갈등관리를 위한 정부 내 조정 기제와 ADR의 성격을 가지면서 실정법상 주로 분쟁조정이라는 용어로 나타나는 분쟁조정제도로 대별할 수 있다. 갈등관리를 위한 정부의 조정기제로는 국무회의 등의 다양한 회의체를 들 수 있다. 분쟁조정제도는 최근 다양한 위원회의 형태로 발전하여 개별적인 분야에 따라서는 ADR의 성격으로 어느 정도 정착되어가고 있다. 기존에 갈등관계와 권리관계에서의 다툼은 법에 호소하는 소송의 형태로 사건의 종결을 매듭짓는 것이 일반적이었으나, 이러한 법률적 방법에 의한 해결에 여러 가지 부작용이 지적됨에 따라 등장한 해결방안으로서 구체적인 방법들은 화해, 조정 중재, 재정 등이 있다. 분쟁조정제도는 상호양보를 통한 해결로 감정적 문제가 적고 시간과 비용이 절약된다는 점이 장점으로 제시되고 있다.⁶⁾

3. 집단민원의 일반적 처리절차: 민원조정위원회

후술하는 민원배심원제도가 확산되어 제 기능을 발휘하기 위해서는 시행사례들에 대한 철저한 분석을 통하여 그 유용성 및 기존의 민원조정위원회와의 차별성이 확인되어야 하며, 아울러 한계점에 대한 보완이 이루어져야 한다는 전제가 필요하다. 따라서 이하에서는 이러한 관점에서 집단민원의 일반적인 처리절차로서 민원조정위원회를 개략적으로 고찰하고자 한다.

민원조정위원회는 민원사무처리에 관한 법률 및 동법 시행령에 근거 규정이 존재한다. 즉 각급 기관은 ‘민원사무처리에 관한 법률’ 24조 및 ‘동법 시행령’ 37조에 근거하여 ‘민원 1회방문처리제’ 시행의 일환으로 민원배심제와 유사한 성격을 가지고 있는 ‘민원조정위원회’를 구성하여 운영하고 있다. 그러나 기관별로 운영의 차별화가 이루어지고 있지는 않으며, 매우 유사한 형태를 취하고 있다.

6) 우리나라의 다양한 분쟁조정제도에 대해서는 남진권(2008), 김상수(2006), 김경배(2005) 등 참조

민원조정위원회의 운영절차에 관한 주요 내용을 ‘서울특별시 용산구 민원조정위원회 설치 및 운영에 관한 조례’의 내용을 근거로 일반화하여 제시하면 다음과 같다.⁷⁾

민원조정위원회는 i) 소관이 명확하지 아니한 민원의 처리주무부서 지정, ii) 장기 미해결 민원, 반복민원 및 다수인 관련민원, iii) 민원사항 거부처분에 대한 이의신청, iv) 민원에 대한 법규적용의 타당성 여부, v) 민원관련 법령/제도의 적합성·타당성 및 법령개정/제도개선의 필요성 검토, vi) 그 밖에 구청장이 회부하는 사항을 심의·조정하는 기능을 수행한다(동 조례 2조).

위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 부구청장이, 그리고 부위원장은 행정관리국장이 맡는다. 아울러 감사담당관이 간사를 맡으며, 민원관리담당 주사가 서기를 맡는다. 그리고 해당민원 소관국장은 당연직 위원이 된다. 아울러 외부 법률전문가와 행정경험이 풍부하고 식견과 덕망이 있는 자, 그리고 구의회 의장이 추천하는 2인 이상의 위원을 외부위원으로 위촉한다(3조, 11조). 위원의 임기는 2년이며, 연임할 수 있다(4조).

의결원칙은 단순다수결원칙이 적용되어 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성으로 의결된다(7조). 심의결과는 3일 이내에 해당부서에 통보되며, 해당부서는 통보받은 날로부터 7일 이내에 조치결과를 위원회에 통보한다(12조).

4. ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’에 의한 갈등조정협의회

2007년 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’(대통령령)이 제정되어 갈등관리와 관련하여 새로운 전기를 맞고 있다. 동 규정의 내용 중 본 연구의 범위 내에서 ‘갈등조정협의회’에 관한 내용을 간략하게 제시하면 다음과 같다.

동 규정의 적용대상은 중앙행정기관에 한정되어 있으므로, 지방자치단체와 그 밖의 공공기관은 적용대상에서 원칙적으로 제외된다. 다만, 지방자치단체와 그 밖의 공공기관은 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있으므로, 갈등조정협의회와 유사한 갈등관리기구를 운영할 수 있다.(3조)

7) 민원조정위원회는 중앙행정기관에서도 시행하고 있으나, 후술하는 민원배심원제도가 지방자치단체에서 시행하고 있는 점을 고려하여, 비교분석 차원에서 지자체(용산구)의 민원조정위원회를 분석대상으로 선정하였다.

갈등조정협의회의 구성과 관련하여 동 협의회는 의장 1인 및 관계행정기관, 그리고 이해관계인으로 구성하며, 필요할 경우 관련 단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다.(17조). 의장은 당사자간 합의에 의하여 선임한다(19조).

운영절차는 원칙적으로 당사자 간 합의에 의한다(20조). 다만, 협의절차는 비 공개를 원칙으로 하되, 예외적으로 공개할 수 있다(22조).

그리고 중앙행정기관은 협의결과를 성실하게 이행할 의무를 진다(21조).

5. 새로운 집단민원 조정체계의 도입 필요성

1) 외국의 민원조정기제 변화 경향

집단민원의 문제는 당사자 간의 협상이 원활하게 이루어지지 못할 경우 원칙적으로 재판 등에 의한 사법적 작용에 의하여 해결되어야 하나, 사법적 판단에 의한 문제해결은 소송기간의 장기화 문제, 소송비용의 문제, 재판 이후의 감정적 대립 문제 등 다양한 문제점을 내포하고 있다.

이러한 문제점에 입각하여 선진 외국의 경우에는 공공부분 갈등을 해결하기 위한 관련 기제로서 대안적 분쟁해결방안이 전 정부차원에서 이미 20세기 중반부터 논의되기 시작하여, 현재 정착, 성숙 단계에 진입하고 있는 상태이다.

미국의 경우 1990년대 클린턴 정부가 들어서면서, 갈등관리의 제도화가 더욱 활발하게 이루어져 대안적 분쟁해결 추진단이 구성되었고, 각 분야에 대한 연구와 자문이 끊임없이 이루어져 관련 제도의 서비스의 질이 지속적으로 향상되고 있으며, 대안적 분쟁해결수단이 활용된 사건의 경우 2/3 정도가 합의에 도달하고 있다. 아울러 민간영역에서도 다양한 대안적 분쟁해결기구가 생성되어 행정소송 뿐 아니라, 일상생활에서 발생하는 분쟁도 상당부분 해결하는 유용한 제도로 자리매김하고 있다(김태홍 외, 2005).⁸⁾

특히 미국은 1998년 연방 ADR법을 제정을 통하여 민사사건에 대하여 연방지방법원에 사법형 ADR(중재, 조정 등)의 도입을 의무화하고 있으며, 당사자에게도 ADR의 이용검토를 의무화하고 있다.⁹⁾ 또한 영국은 1999년 신민사소송규칙을 제

8) 미국의 다양한 분쟁조정제도에 대해서는 Woo(2005) 참조,

9) 나아가 최근에는 사법절차와 비사법적 절차를 적절하게 혼합한 혼합적 분쟁 모델도 등장

정하여 법원으로 하여금 ADR에 의한 분쟁해결이 적절한 사건에 대해서는 당사자에게 ADR의 이용을 장려하도록 의무화하였다.

가까운 일본의 경우에도 2002년부터 사법제도 개혁과제의 하나로 대체적 분쟁해결제도 활성화가 추진되어 입법화되었다. 그러나 일본은 관련 사항 법제화 등 지속적인 노력들이 이루어지고 있음에도 불구하고, 미국처럼 행정, 민간부문에서 활발하게 활용되고 있지는 못한 것으로 평가되고 있다.¹⁰⁾

이러한 대안적 분쟁해결방법들은 과거부터 어느 사회에서나 사용한 적이 있는 자연스럽고 순리적인 문제 해결방식이지만 인구가 많아지고 문제가 복잡해지면서 법으로 대치된 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국과 일본의 운영 경험에서 보듯이, 그 나라 국민의 법과 제도에 대한 역사, 문화, 인식과 감정에 따라 대안적 분쟁해결수단의 수요 속도나 적용영역범위가 다르게 나타남을 알 수 있다.

2) 집단민원 조정체계의 변화 필요성

우리나라의 경우에는 갈등관리에 대한 논의가 2003년 참여정부 이후 본격적으로 시작되었다고 할 수 있으며, 따라서 아직 초기 단계라고 할 수 있다. 그러나 우리나라도 실질적인 민주화 및 인권의식과 권리의식의 증대로 발생하는 빈번한 분쟁에 직면하여, 비용과 시간을 줄이기 위한 제3의 방안모색이 필요한 시점이라는 인식이 지배적이며, 따라서 다른 나라에서 도입되어 효과를 발휘하고 효용성이 입증된 제도의 도입 필요성이 급격하게 대두되고 있다. 그러나 외국 제도의 도입에 있어서는 그 나라의 역사나 문화적 토양이 고려되어야 제도의 토착화와 활성화를 기대할 수 있을 것이다.

현재 우리나라의 대체적 분쟁해결수단의 경우, 현재 부처별로 산발적으로 존재하는 갈등조정기구가 홍보 부족으로 일반인에게 잘 알려지지 않았거나, 복잡한 절차와 비용 때문에 효용성이 떨어진다는 평가를 받고 있다. 그리고 이러한 집단

하고 있다. 이러한 혼합적 모델의 주요내용은 사적 재판, 약식배심원재판 등으로서 당사자의 자발성에 근거하여 이루어지면서, 재판과 유사한 형식을 따르되 형식성은 재판보다 완화하는 특성을 지니고 있다는 것이다. 이에 대한 자세한 내용은 안순철·최장섭(2003) 참조
10) 일본 ADR법의 최근 동향에 대해서는 홍성규(2007), 한규현(2005) 등 참조

민원에 대한 해결기제로서 각급 기관별로 민원조정위원회가 일반화되어 있으나, 형식적으로 운영되는 경우가 빈번하고, 개척되지 않는 기관이 있을 정도로 실효성은 미약한 것으로 평가되고 있다. 따라서 관련 제도들을 보다 적정화할 필요성이 제기되고 있다.

이러한 상황에서 전국가적인 갈등관리제도를 일시에 도입하여 법제화하기는 어려운 실정이며, 따라서 현재 자생적으로 운영되고 있는 관련 제도들을 분석하여 적정화함으로써 향후 갈등관리의 제도화 촉진을 위한 갈등관리 기반을 구축하는 것이 보다 시급하고 현실적인 대안으로 판단되며, 향후 이러한 기반들이 구축된 이후 전국가적인 갈등관리제도를 법제화할 필요가 있다.¹¹⁾

전술한 전반적인 공공부문 갈등기제의 변화 필요성에 부가하여 집단민원의 경우 새로운 해결 기제의 도입 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 집단민원이 제기되는 분야는 전술한 바와 같이 건설, 교통, 환경, 공해 등으로서 대부분 고도의 전문성·기술성이 개입되어 있어 해당분야의 비전문가인 판사가 쟁점을 정확히 판단하기가 어려운 측면이 많다. 즉 대부분 정책문제와 과학문제를 병렬적으로 포함하고 있는 것이 일반적이며, 법원이 이러한 전문성에 근거하여 행사하고 있는 행정부의 재량을 어떻게 효과적으로 감시·통제할 수 있는가 하는 것이 중요 문제로 제기될 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 법원은 다수의 이해가 얹혀 있는 위와 같은 분야의 분쟁에 있어서는 적합하지 못한 기관일 수 있으며, 이러한 문제는 그에 적합한 전문성을 갖춘 제3자가 해결하는 것이 바람직할 수 있다. 아울러 오늘날의 분쟁 양상이 더욱 복잡·다양해지고 있다는 점을 고려할 때, 기존의 범규범이나 법 이론으로는 대처할 수 없는 상황들이 발생하고 있으며, 이러한 사안들에 대하여 법원이 사건의 쟁점을 정확히 파악하고 적절한 판단을 내리기를 기대한다는 것은 무리일 수 있으며, 이러한 측면에서 관련 분야의 전문가들의 견해로 분쟁을 해결하는 것이 바람직할 수 있다.

따라서 집단민원이 가지고 있는 공공정책적 측면과 사법적 작용의 이러한 문

11) 특히 전술한 바와 같이 내용의 미비, 실효성 여부 등과 관련하여 장기간의 논란 끝에 2007년 제정된 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’은 공공갈등이 빈번하게 발생하는 정부 산하기관이나 갈등관리를 담당해야 할 지방자치단체를 적용대상에서 제외함으로써 그 실효성 논란이 더욱 가중될 수 있는 문제점을 가지고 있다.

제점들을 고려할 때, 전문성을 갖춘 제3자의 적절한 개입과 조정을 통한 신속·공정한 갈등 해결이 보다 효율적일 수 있는 측면이 강조될 필요가 있다.

Ⅳ. 새로운 해결기제의 모색: 민원배심원제

위와 같은 점들을 고려할 때, 공공부문의 자생적인 갈등관리제도들을 적정화하여 정착시킬 필요성은 더욱 크다고 할 수 있으며, 이러한 인식하에 집단민원 관련 갈등관리에 적용할 수 있는 참여적 대안으로서 2000년대 이후 일부 자치단체에서 도입하기 시작한 민원배심원제를 선정하여 분석하고자 한다. 구체적으로 민원배심원제를 중심으로 이와 관련된 국내의 사례들을 비교 분석하고 그 결과를 기초로 집단민원 관리를 적정화하기 위한 동 제도의 도입방안을 고찰하고자 한다.

1. 민원배심원제의 개념 및 도입배경

배심제는 12C경 영국에서 발달한 제도로서 법률 전문가가 아닌 일반 국민 중에서 지식과 덕망이 높은 사람을 배심원으로 선출하여 배심재판을 통해 기소나 심판을 행하는 제도이며, 최근 우리나라 자치단체에서 도입하기 시작한 민원배심원 제도는 이러한 배심제도를 민원 분야에 도입하여 비록 법률적인 구속력은 없으나 각종 집단민원을 사전에 예방하고 발생한 민원을 적극적으로 해결하기 위하여 이해당사자간 공개적인 대화를 통하여 해결방안을 모색하고 관련 전문가들이 중재함으로써 주민간의 화합과 지역발전을 도모하는 제도로 이해할 수 있다.

이 제도는 민원의 신속한 해결과 아울러 주민의 행정참여와 행정의 투명성 제고를 확보하기 위한 제도로서, 궁극적으로 기존 행정의 집단민원처리능력의 부족과 중립성 및 공정성에 대한 신뢰성 감소를 보완하는 대안으로 평가할 수 있으나, 이 제도는 2000년대 이후 시행되기 시작하였고, 시행 자치단체도 아직 상대적으로 적은 수이기 때문에 그 성과를 객관적으로 평가하기는 어려운 측면이 있다.¹²⁾ 그리고 각급 기관에서는 민원배심원제 보다는 ‘민원사무처리에 관한 법

12) 민원배심원제는 중앙정부 수준에서는 도입된 예가 없으나, 1996년 경남 남해군(민원공개

를'에 근거한 민원조정위원회를 집단민원의 해결기제로 활용하는 경향이 있다.

따라서 현 상황에서 민원배심원제를 시행하고 있는 기관들의 현황을 고찰함으로써 본 제도의 필요성을 검토하고, 아울러 시행하고 있는 기관의 제도 개선을 통한 운영 적정화 방안을 논의할 필요가 있다.

2. 민원배심원제도의 운영 사례

1) 민원배심원제도 사례1: 울산광역시 북구 시민배심원제(일회성 사례)

울산광역시 북구에서 채택되었던 시민배심제 운영절차를 제시하면 다음과 같다.¹³⁾

기본 운영절차로서 대표와 간사를 선출하며, 15일간의 회의기간과 주민, 행정기관 양측의 진술 및 공개 토론회 개최, 그리고 음식물 자원화시설 현장과 타 시설을 견학 등의 결정이 이루어졌다.

대표자는 자체회의에서 배심원단이 자율적으로 결정하였으며, 배심원단 회의 진행의 보조역할과 쟁점사안에 대해 논의를 촉진하는 역할을 수행하는 조정자(배심원단의 간사 1인)도 선정하였다. 아울러 회의 진행 준비 및 배심원단 실무 지원을 위한 실무추진단 구성(중재단 2인, 주민 1인, 행정기관 1인)이 이루어졌다.

배심원단 구성과 배심원의 운영에 관한 사항은 북구청과 주민간 합의서(2004. 12. 5)의 일부인 부속합의서에 기초하여 이루어졌는데, 배심원단은 울산을 대표하는 13개 시민·사회단체의 39명과 천주교, 기독교의 종교계 인사 6명 등 총 45명

법정), 2000년 대구 수성구에서 도입한 이래 최근 경남 창원시에서 제도의 도입을 발표하는 등 도입하는 자치단체가 늘어나고 있다. 아울러 울산광역시 북구에서 음식물 자원화 시설 관련 갈등과 관련하여 당사자간 협의에 의하여 도입되어 주목을 받은 바 있다. 그러나 일회적인 사건에 대하여 협의에 따라 일시적인 배심원제를 적용하는 수준을 넘어, 관련 규정을 정비함으로써 제도적으로 정착되고 있는 사례는 아직 소수에 그치고 있다. 현재 제도적으로 규정 하에 운영하는 자치단체는 대구 수성구(대구광역시 수성구 민원배심제운영지침:훈령 제172호), 경남 남해군(남해군 민원공개법정배심원제운영규정: 훈령 제162호), 울산 남구청(울산광역시 남구 민원배심원제운영규정: 훈령 제126호), 충남 부여군(부여군 민원배심원제운영규정: 훈령 제248호), 전북 진안군(진안군 예규 제1호: 2006.11.15) 정도이며, 후술하는 바와 같이 특히 대구 수성구가 활성화되어 있는 것으로 평가받고 있다.

13) 이하의 내용은 김소희(2006), 김도희·정준금(2006)의 관련 내용을 기초로 재정리한 것임

으로 구성되었다.

회의진행 방법은 심리과정은 공개하고, 결정과정은 비공개하는 것으로 결정되었다. 시민배심원제의 의사결정 방식은 다수결방식으로 이루어졌다. 회의의 성립과 의결은 배심원단 과반수 참석과 출석 과반수 찬성으로 의결되었으며, 전체 회의 중 50% 이상 참가한 배심원에 한하여 의결권이 부여되었다. 그리고 최종회의 표결의 경우 1차 투표에서 참석 배심원의 2/3 이상으로 결정하고, 2차 투표의 경우 배심원 과반수 찬성에 의하여 의결하는 것으로 결정되었다. 배심원제 추진 결과 최종적으로 총 투표수 41명 중 찬성 31, 반대 9, 기권 1로 음식물자원화시설의 건립이 결정되었다.

위와 같은 내용을 고려할 때, 이 사례는 다음과 같은 측면에서 긍정적인 평가가 가능하다. 우선 외국의 일반적인 시민배심원와는 다른 제도로서 성공적 사례로 기록되고 있다는 점에서 맹목적인 외국 제도의 도입과 이에 따른 문화적 차이에 의한 실패가능성을 줄일 수 있다는 점에서 긍정적이다. 둘째, 시민의 참여, 논의, 사실관계 조사, 합의에 의한 의사결정 등 참여적 갈등해결기제의 본질적 요소들을 충실히 수행하고 있다. 셋째, 무엇보다도 사회적 합의에 의한 갈등해결이라는 제도의 궁극적인 목적을 달성하고 있다.

따라서 한국에서 자생적으로 개발된 대표적인 참여적 갈등해결사례로서¹⁴⁾ 제도를 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다.

2) 민원배심원제 사례2: 대구광역시 수성구 민원배심제(제도화 사례)

앞에서 제시한 바와 같이 소수의 자치단체에서 민원배심원제를 시행하고 있으나, 이하에서는 가장 활성화되고 있는 것으로 평가받고 있는 대구광역시 수성구 민원배심제를 고찰하고자 한다.¹⁵⁾

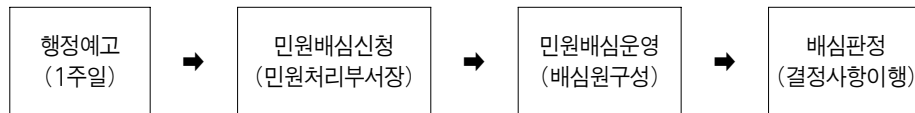
14) 외국에도 이와 유사한 명칭을 가진 제도(Citizen's Jury)가 있으나, 이 제도는 활용목적이 사회적 합의에 의한 갈등 예방인데 비하여, 울산 북구 사례는 갈등해결의 최후수단으로 활용되었다는 점, 제도화 정도에 있어서, 외국의 제도는 제도적 장치와 법적인 권한 부여된 것이나, 울산 북구 사례는 제도적 장치 및 법적인 권한이 전혀 없는 상태에서 주민투표를 통해 수용 여부가 결정되었다는 점, 외국의 제도가 배심원을 무작위로 추출된 일반인으로 구성하는데 비하여, 울산 북구 사례는 사회적 공정성과 신뢰성을 갖춘 시민사회단체와 종교계 인사(중재단 및 양 당사자 측 추천)로 구성하였다는 점 등에서 차이를 보인다. 외국의 시민배심원제(Citizen's Jury)에 대한 자세한 내용은 김태홍 외(2005: 127-129) 참조.

민원배심원제도는 각 자치단체가 일반적인 법령에 의거하여 실시하는 것은 아니며, 각 자치단체의 훈령 수준의 근거 법규에 의하여 재량적으로 시행되고 있다. 대구 수성구의 경우에도 대구광역시수성구민원배심제운영지침(훈령 제172호)에 의하여 운영되고 있다.

민원배심원제의 대상민원은 적법한 행정행위가 다수의 주민들에게 피해를 초래할 경우 당해 행정처분을 조정하고자 하는 민원, 장기간 해결되지 않고 있는 고질적 민원 및 집단민원 사항, 지역개발과 관련하여 주민상호간 이해관계가 대립된 민원 등이다(동 지침 2조).

대구광역시 수성구 민원배심제는 다음의 처리절차를 따르고 있다.

〈그림 2〉 수성구 민원배심원제 처리절차



행정예고 대상민원은 다수인에게 불편을 초래하거나 문제가 예상되는 민원으로서, 시행방법은 민원현장에 허가대상 내용을 7일 이상 예고하고 반대의견을 수렴하는 방식을 취하고 있다(5조). 행정예고제 실시 후 주민반대가 없을 경우 즉시 인허가 수리가 이루어지며, 주민 반대가 있을 경우 이해관계자 중재회의가 개최되며, 여기서 미합의될 경우 민원배심 신청이 이루어진다(6조). 민원배심은 민원처리부서장이 관계서류를 첨부하여 신청하며, 구청장은 3일 이내에 심의 여부를 결정하여 통보한다(7조).

배심원 구성과 관련하여 지역내 법률전문가, 행정전문가, 종교지도자, 건축사, 회계사, 전문분야 교수, 시민단체, 구의회 의원 등 80명으로 배심원pool이 구성되어 있으며, 민원사안에 따라 배심원을 선임, 위촉한다. 배심원은 심의 3일전까지 위촉하며, 민원사안에 따라 10명 내외로 구성된다.¹⁵⁾ 고문변호사가 당연직 위원

15) 이하의 내용은 각 구청 홈페이지 내용 및 관련 규정, 그리고 수성구 담당자와의 인터뷰 내용을 기초로 정리한 것임

16) 남해군의 경우는 20명 이내(남해군 민원공개법정배심원제운영규정 제3조 ①항), 울산 남구의 경우는 15인 이내로 구성된다(울산광역시 남구 민원배심원제 운영규정 제9조 ②항).

이 되며, 위촉직으로 관련분야 교수, 건축사, 회계사 등의 전문가, 해당지역 구의원, 직능대표 등이 참여한다(3조).

판정관은 배심원 중에서 호선하고¹⁷⁾, 주민대표, 사업주 등 2명의 발언자가 참여하며, 안전별로 5~7명 정도의 방청인이 참석한다. 배심원 및 이해관계인 등에게 회의일정, 민원요지사항 배심회의 3일전 통보되며(8조), 배심회의에서는 판정관이 배심회의 안전상정 후 해당부서장의 제안 설명이 이루어진다, 그리고 이해관계가 있는 주민대표와 사업주의 의견 청취 후 배심원과 이해당사자 간에 질의 및 응답이 이루어진다. 필요한 경우 배심원의 현장 확인이 이루어진다.

중재가 되지 않는 민원사항은 배심원간 비공개로 조정안을 작성하여 배심원의 투표를 통하여 출석배심원 과반수의 동의를 얻어 조정안이 확정된다(11조).¹⁸⁾ 그리고 판정관이 최종조정안을 구청에 통보한다. 결정된 사항은 관련부서에서 즉시 처리하고 예산수반 사업은 최우선 반영한다. 그리고 자체해결 불가사항 또는 법 개정 및 제도개선 사항은 상부기관에 건의한다(11조).¹⁹⁾

이상의 내용으로 볼 때, 민원배심원제는 법적인 근거 측면에서 민원조정제도에 비하여 미약한 제도이고, 절차 측면에서도 민원조정위원회와 유사한 측면이 있으나, 배심원 구성 및 인원 수, 위원장(판정관) 선임 등에 있어서 주민들의 입장에서 보다 투명성, 공정성을 담보할 수 있는 제도로서 인식될 수 있으며, 아울러 집단민원에 특유한 제도로서 그 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

17) 남해군은 부군수가 위원장(판정관)이 된다(남해군 민원공개법정배심원제운영규정 제3조 ②항).

18) 부여군은 배심원 2/3 이상의 출석과 출석 배심원 2/3 이상의 찬성으로 의결한다(울산광역시 남구 민원배심원제운영규정 제10조).

19) 대구광역시 수성구의 민원배심 개최실적은 2007년 말 현재 총 130회로 나타나고 있으며, 상정안건은 재상정을 포함하여 242건에 달하고 있다. 분야별로는 다가구주택 허가, 아파트 건축, 종교 관련 민원이 다수를 차지하고 있다. 판정결과를 분야별로 보면 주민불편 최소화 장치 설비를 조건으로 하는 조건부 허가(156건)가 다수를 차지하고 있다. 자세한 내용은 <http://www.suseong.daegu.kr> 참조

3. 관련 제도 비교 요약

이상의 내용을 전술한 민원조정위원회 및 갈등조정위원회와 비교하여 요약하면 다음과 같다.

〈표 3〉 관련 제도(사례) 비교 요약

사례 항목	민원조정위원회 (서울 용산구)	갈등조정협의회	울산 북구 시민배심원 사례	민원배심원제도 (대구 수성구)
대상 민원	- 민원주무부서 지정 - 장기/반복/다수인민원 - 이의신청 - 민원 관련 법규적용의 타당성 여부 - 민원 관련 법령 타당성 검토와 법령 및 제도 개선의 필요성 여부 - 구청장 회부 사항	- 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우	- 음식물 자원화시설 건립 문제	- 다수인민원(5인 이상) - 장기민원 - 지역개발 관련 민원 - 반복민원 - 기타 구청장 인정 민원
배심원 (위원) 선정	- 당연직 위원: 행정관리국장(부위원장) - 외부 법률전문가 및 행정경험이 풍부하고 식견과 덕망이 있는 자, 구의회 의장 추천자	- 관계 행정기관 및 이해관계인 - 관련 단체 및 전문가 참여 가능	- 공무원 없음 - 양측 당사자 추천 시민단체 및 종교계 인사	- 공무원 없음 - 관련분야 교수, 건축사, 회계사 등의 전문가, 해당지역의 구의원, 각계 각층의 직능대표 등
배심원 (위원)임기	- 2년 임기 - 연임 가능	- 해당 협의회	- 해당 배심회의	- 규정 없음(임기 없음)
판정관 (위원장)	- 부단체장	- 호선	- 호선	- 호선
의결 원칙	- 단순 다수결 원칙	- 자율적 결정	- 1차 투표: 가중된 다수결 원칙 - 2차 투표: 단순다수결 원칙	- 단순 다수결 원칙
배심(회의) 절차	- 규정 없음	- 비공개 원칙 - 전원 동의시 공개	- 심리: 공개 - 결정: 비공개	- 규정 없음

※ 관련 규정(협약서)상 내용에 근거하여 비교

V. 주요쟁점사항 분석

1. 개요

이하에서는 우선 본 제도를 도입하기 위하여, 지금까지 논의한 내용을 기초로 민원배심원제의 대상민원, 민원배심원의 선정, 배심원의 임기, 민원배심원제의 의결원칙, 심리절차 등 동 제도 운영의 적정화와 관련된 쟁점을 우선 분석하고자 한다. 아울러 제도의 실효성을 담보하기 위한 법적 근거의 정비 문제와 관련된 쟁점을 방향성 차원에서 검토하고자 한다.

2. 제도운영의 적정화

1) 대상민원의 선정

민원배심원제도의 대상에 대해서는 현행 대구 수성구 제도와 같이 집단민원 등에 한정할 것인가, 아니면 현재 일반화되어 있는 민원조정위원회와 같이 다소 광범위하게 설정할 것인가에 대한 고려가 필요하다.

이에 대해서는 민원배심원제도가 다수의 이해관계가 결려 있는 민원사항에 대하여 다수의 전문성 있는 제3자가 개입하여 조정안을 유도하는 제도로서, 절차가 다소 복잡하고, 장기간이 소요될 수 있다는 점에서 제도의 심의 대상을 상대적으로 엄격하게 규정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

2) 배심원 선정

배심원의 선정문제는 결정의 객관성을 가늠할 수 있다는 점에서 본 제도 운영의 성패를 좌우할 수 있는 가장 중요한 문제이다.²⁰⁾ 배심원에 대한 신뢰를 확

20) 한 연구에 의하면, 대구 수성구 민원배심제도의 문제점으로서 전체 응답자의 46%가 ‘배심원 공정성 문제’를 들고 있다(김재기·송건섭, 2004). 이러한 결과가 나타나는 것은 전술한 바와 같이, 대구 수성구의 경우 배심원으로 총 80명의 전문가가 위촉되어 있으나, 실제 배심제 운영에 있어서는 구청장이 이 중에서 10명 내외를 선정하게 되어 있기 때문에 주민의 신뢰를 얻지 못하는 것으로 판단된다.

보하기 위해서는 외국의 시민배심원제와 같이 무작위에 의한 추출이 바람직하나, 우리나라 민원배심원제의 경우 분쟁의 해결수단이라는 점에서 일반인에 대한 무작위추출을 활용하기는 어려운 측면이 있다.

울산 북구 시민배심원제 사례에서 대립되는 양측이 합의를 이룰 수 있었던 것은 양 측에서 추천한 인사로 배심원을 구성함으로써 배심원에 대한 신뢰성을 확보하였기 때문이다. 다만, 민원배심원제도는 울산 북구의 사례와 같이 1회성 사례가 아니라 제도화되어 운영되어야 하기 때문에 문제가 발생할 때마다 양측의 추천을 받아 배심원을 구성하기는 어려운 측면이 있다. 그리고 민원조정위원회에서와 같이 공무원이 당연직으로 회의에 참석하는 것은 구성원의 공정성 확보라는 차원에서 재고할 필요가 있다.

따라서 이러한 점들을 고려하여 배심원의 신뢰성과 객관성을 제고할 수 있는 대안 마련이 필요하다.

3) 배심원의 임기

배심원의 임기는 민원배심원제를 시행하고 있는 자치단체의 경우 별도의 규정이 없으며, 민원조정위원회의 경우 2년 임기 및 연임을 가능하도록 하는 것이 통상적이다.

배심원의 임기 문제는 다음과 같은 점에서 서로 상반되는 측면을 가지고 있다. 우선 관련 분야 행정 상황의 파악과 전문성 제고 및 축적이라는 측면에서 일정 기간 이상 배심원을 맡도록 하는 것이 필요한 측면이 있다. 그러나 배심원 위축 기간이 장기화될 경우 의사결정의 투명성 및 객관성 제고라는 측면에서 역효과가 나타날 가능성이 있다.

따라서 전문성과 투명성/객관성 제고라는 양 측면을 적절히 고려하여 배심원의 임기 관련 사항을 규정할 필요가 있다.

4) 판정관(위원장) 선정

판정관(위원장) 선정의 공정성 확보는 배심의 공정성 확보를 위하여 기본적으로 갖추어야 할 전제조건이라는 점에서 신중한 고려가 필요하다.

울산 북구 사례의 경우 배심의 공정성 확보를 위하여 위원간 호선으로 판정관을 선정하였으며, 대구 수성구도 동일한 절차를 따르고 있다. 그리고 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에 의한 갈등조정협의회에서도 호선을 원칙으로 하고 있다. 그러나 민원조정위원회와 민원배심제를 시행하는 일부 자치단체에서 부단체장을 당연직 위원장으로 지정하고 있다는 점은 재고가 필요하다.

5) 의결원칙

민원배심원제도의 의결원칙에 대해서는 대구 수성구를 비롯한 대부분의 자치단체에서 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성의 의결원칙을 채택하고 있으며, 민원조정위원회에서도 동일한 원칙을 채택하고 있다. 그러나 이러한 단순 다수결 원칙이 다수인의 이해관계가 연계되어 있는 집단민원 해결 등의 경우에도 동일하게 적용되어야 할 것인가에 대해서는 추가적인 고려가 필요할 것으로 판단된다.

전술한 바와 같이 부여군의 경우 배심원 2/3 이상의 출석과 출석 배심원 2/3 이상의 찬성으로 의결하는 원칙을 적용하고 있으며, 울산 북구 시민배심원제 사례의 경우에도 최종회의 표결의 경우 1차 투표에서 참석 배심원의 2/3 이상으로 결정하고, 2차 투표의 경우 배심원 과반수 찬성에 의하여 의결하는 원칙을 적용한 바 있다.

이러한 사례들을 고려하여 집단민원 등의 경우 그 취지를 고려하여 보다 가중된 의결원칙을 고려할 필요가 있다.

6) 심리절차

민원배심의 처리절차와 관련하여 특히 배심절차의 공개 여부가 쟁점이 될 수 있다. 이와 관련하여 대구 수성구는 별도의 규정을 두고 있지 않으나, 조정이 되지 않은 사안의 경우 비공개로 조정안을 도출하고 있으며, 민원조정위원회의 경우에도 별도의 규정을 두지 않고 있다. 울산 북구의 시민배심원제 사례는 심리과정을 공개하고, 결정과정은 비공개로 하는 절차를 채택한 바 있다. 그리고 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에 의한 갈등조정협의회에서는 비공개를 원

칙으로 하고 있다.²¹⁾

그러나 현재 운영되고 있는 민원배심제도의 규정상 배심원의 구성 이외에 절차의 불공평성을 찾아보기는 어렵다. 이는 규정 이외에 나타나는 운영상의 문제점으로 해석할 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 절차의 공개 등을 통하여 운영상의 문제점을 보완하는 대안 모색이 이루어질 필요가 있다.

3. 제도의 법제화

현재 지방자치단체의 경우 이러한 민원배심제도를 도입하기 위한 근거 법령은 명확히 존재한다고 보기 어렵다. 다만, ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’(대통령령)의 제4장 갈등조정협의회가 이와 유사한 기능을 수행한다고 할 수 있으나, 이 규정은 각 사안별로 구성할 수 있는 임의규정에 불과하다. 그리고 이 규정의 필수적 적용대상이 중앙행정기관에 한정되어 있고, 지방자치단체와 그 밖의 공공기관은 ‘동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다’고 규정되어 있어(제3조 제2항) 공공기관의 재량적인 시행을 기대하기 어려운 측면이 있다.

따라서 중장기적으로 법적 근거를 마련할 필요성이 제기된다. 다만, 이러한 논의와 관련하여 민원배심제도가 행정기관의 책임회피수단으로 작용할 가능성이 있기 때문에 법제화하는 것이 바람직하지 않다는 주장도 있을 수 있으나, 이러한 현상은 현행의 민원조정위원회 및 갈등조정협의회에서도 동일하게 제기될 수 있는 현상이며, 나아가 법령에 설치근거를 두고 운영할 경우 판정결과의 실효성을 확보할 수 있다는 측면에서 법제화가 필요할 것으로 판단된다.

21) 민원배심원제 운영에 있어서 객관성 유지를 위하여 중시되어야 할 점은 배심원의 구성과 더불어 절차의 공정성 확보라는 점이며, 특히 전술한 연구에서도 민원배심제도의 개선사항으로서 ‘처리절차의 공정성’이 ‘배심원의 중립화’(32.8%) 다음으로 높은 비율(27.4%)을 나타내고 있다(김재기·송건섭, 2004).

Ⅵ. 집단민원 조정을 위한 민원배심원제의 도입방안

1. 개요

우리나라에서 나타나고 있는 갈등은 복잡 다양하며, 특히 공공정책을 집행하는데 따른 갈등은 막대한 사회적 손실을 낳고 있으므로, 소극적인 기존의 해결기제로는 현재 발생하고 있는 갈등을 해소하기에는 한계가 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

합리적으로 사회적 갈등을 풀어나가기 위해서는 정부정책 기획단계에서부터 시민들의 참여를 보장할 수 있는 법적 기반과 성숙한 시민의식이 담긴 문화가 필요하나, 시민의식은 단기간에 성숙되는 것이 아니므로 우선적으로는 적극적 시민참여를 통하여 갈등해결에 실질적으로 도움이 될 수 있는 장치를 개발하고, 중장기적으로 이를 법제화할 필요가 있으며, 이러한 제도를 효율적으로 관리할 수 있는 대안도 아울러 개발할 필요가 있다.

다만, 우리나라의 현 상황에서 일반시민들이 참여하는 배심제를 도입하기는 어려울 것이므로 현재 일부 지자체에서 도입하고 있는 전문가 참여를 중심으로 하는 민원배심원제의 내용을 기초로 관련 내용의 도입을 고려할 수 있을 것이다.

따라서 이하에서는 각 지방자치단체가 본 제도를 도입할 경우를 상정하여 제도의 내용에 대한 도입 대안과, 법·제도 정비방안을 제시하고자 한다.

2. 민원배심원제의 도입방안

앞에서 제시한 주요 쟁점별 적정화 방안은 다음과 같다.

첫째, 대상 민원의 선정과 관련하여, 절차의 복잡성과 다수의 외부 전문가가 참여한다는 점을 고려하여 민원배심의 대상은 원칙적으로 다수인민원에 한정하여 인정하는 것이 바람직하다. 아울러 다수인 민원의 개념을 통상적인 ‘5인 이상’에서 최소한 ‘20인 이상’으로 상향 조정하여 지역사회의 이슈가 되고 있는 것으로 한정하는 것이 바람직하다.

둘째, 배심원의 선정 및 역할과 관련하여, 민원배심원을 행정기관에서 일방적

으로 위촉하기 보다는 행정기관, 시민단체, 전문가의 추천을 받아 전체 민원 배심원 pool을 구성하고, 배심회의 시 행정기관, 시민단체, 전문가 측에서 추천한 동수의 배심원이 참여하도록 한다. 참여자는 각 pool에서 자체 결정하되, 배심원에 대한 신뢰성을 제고하기 위하여 과거 범죄 연루자 등을 사전에 배심원에서 배제시키는 조항을 신설할 필요가 있다(선정원·김건위, 2003). 이에 부가하여 배심원이 사전에 이해관계자에게 노출되는 위험을 방지하기 위하여 명단공개를 금지하도록 하고, 선정기일도 별도로 규정하되(선정원·김건위, 2003), 배심제의 취지를 고려하여 원칙적으로 공무원은 제외하는 것이 바람직하다. 아울러 배심원의 역할을 배심판정에 한정하지 말고 사후 감독까지 감독하는 역할로 넓힐 필요가 있다.

셋째, 배심원의 임기와 관련하여, 배심원의 전문성 제고라는 측면에서 배심원의 임기(1년 또는 2년)를 정하고, 연임을 가능할 수 있도록 한다. 다만, 배심원 위촉기간이 장기화될 경우 나타날 수 있는 역기능 예방이라는 측면에서는 연임 없이 배심원을 교체하는 것이 바람직하나, 집단민원 발생 분야의 특성상 전체 배심원을 매번 교체하기는 어려운 실정이므로, 매 임기말 전체배심원의 일정부분(1/2 또는 1/3)을 교체하도록 할 필요가 있다.

넷째, 판정관(위원장) 선정과 관련하여, 판정관(위원장)은 배심의 공정성 확보를 위하여 배심위원 간 호선으로 결정하도록 한다.

다섯째, 의결 원칙과 관련하여, 집단민원의 취지를 고려하여 단순 다수결 원칙보다 가중된 의결원칙을 적용하도록 한다(예: 과반수 출석과 출석 2/3이상 찬성 의결 등).

마지막으로 배심절차와 관련하여, 원칙적으로 민원배심의 처리절차를 공개하도록 할 필요가 있다. 다만, 집단민원의 특성상 모든 심리절차를 공개하기는 어려운 측면이 있으므로, 예외적으로 비공개를 허용하는 규정을 둘 필요가 있다. 예를 들면, 울산 북구와 같이 심리 공개 후 최종회의를 비공개하는 경우 등을 고려할 수 있다. 아울러 양측 당사자 모두의 요구, 또는 민감한 사안의 경우 배심원 일정수(예를 들면, 재적 과반수 또는 2/3 등)의 요구에 의하여 비공개 심의를 인정하는 방안도 고려할 만하다.

3. 민원배심원제의 법제화 방안

민원배심원제를 전술한 갈등조정협의회와 별도의 제도로 운영할 경우 근거규정으로서 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’에 관련 내용을 별도 조항으로 신설하여야 하나, 이는 행정낭비의 우려가 있으므로 바람직하지 못한 것으로 판단된다. 따라서 민원배심원제도를 갈등조정협의회에 포함시켜 운영하는 방안을 우선 고려할 필요가 있다.

이를 위해서는 우선 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’ 제3조 제1항에서 적용대상을 중앙행정기관 이외에 지방자치단체(및 공공기관)를 의무적으로 포함시켜야 한다는 전제가 필요하다. 아울러 동 규정에 민원배심원제의 내용을 특례조항으로 추가할 필요가 있다. 이 경우 동 규정 제4장(갈등조정협의회) 내용 중 제17조(협의회의 구성), 제22조(협의회의 절차 공개)에 대한 특례조항을 제4장 내에 신설할 필요가 있다.

Ⅶ. 맺음말

지금까지 최근 빈발하고 있는 집단민원을 효과적으로 조정하기 위한 대안으로서 일부자치단체에서 시행하고 있는 민원배심원제의 내용을 검토하고, 유사사례와의 비교를 통하여 운영 적정화 방안을 모색하였다. 아울러 동 제도의 실효성을 담보하기 위한 법제화 방안을 제시하였다.

그러나 이러한 제도가 공식적으로 도입된다고 하더라도, 제도가 실질적으로 정착되기 위해서는 정부의 적극적인 관리가 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 각 지방자치단체가 관련 역량을 갖추 수 있는 중앙정부 차원의 지속적인 지원이 필요하다.²²⁾ 아울러 제도에 대한 국민 및 제도 이용자의 이해 제고를 위한 적절한

22) 이러한 노력으로서 민원배심원제에 대한 지속적인 사례 분석과 연구를 통하여 우리나라 현실에 맞는 ‘민원배심원제의 운영방법론’ 및 ‘민원배심원제 운영 매뉴얼’ 등의 개발이 필요하며, 아울러 민원배심원제를 중립적인 관점에서 담당할 수 있는 전문가의 교육 및 양성이 필요하다. 이와 더불어 제도의 시행 초기에는 제반 절차의 실효성을 모니터링할 수 있는 모형을 개발하고, 모니터링 결과를 기초로 민원배심원제도의 문제점과 개선방안을 마련하여 제도의 효율성을 제고시켜 나갈 필요가 있다.

정보 제공을 통하여 제도에 대한 접근성을 제고하는 노력이 필수적으로 요구된다.

본 연구는 집단민원과 관련된 우리나라의 관련 기제들을 비교 검토함으로써 대안을 도출하고자 하였으나, 본 제도를 도입한 자치단체의 수가 상대적으로 적다는 점에서 심층적인 비교 분석보다는 법령에 기초한 제도 전반의 운영체계 개선이 초점에 맞추어졌다. 민원배심원제의 도입이 보다 설득력을 얻기 위해서는 향후, 배심원, 공무원, 민원인 등에 대한 의견조사를 병행하여 동 제도에 대한 효과성에 대한 보다 심층적인 분석이 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

- 김태홍 외.(2005). 「사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영방안 연구」, 경제·인문사회연구회.
- 권해수·서순복.(1996). 공공부문과 민간부문의 대체적 분쟁해결제도 비교연구. 한국행정학회 1996년 동계학술대회 논문.
- 김경배.(2005). 한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구. 산업경제연구, 18(1): 251-274.
- 김도희·정준금.(2006). 울산지역 로컬 거버넌스(Local Governance)의 성과와 한계: 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로. 한국정책학회보 15(3): 132-158.
- 김상수.(2006). 환경분쟁해결을 위한 재판과 ADR의 역할 분담. 환경법연구, 28(1): 105-131.
- 김소연.(2006). 성공한 합의제도?: 울산 북구 시민배심원제의 평가와 합의. 시민사회와 NGO 4(2): 175-205. 한양대학교 제3섹터연구소.
- 김영평.(1991). 「불확실성과 정책의 정당성」, 서울: 고려대학교 출판부.
- 김재기·송건섭.(2004). 민원배심제도의 성과분석과 인식에 관한 연구: 대구시 수성구 사례. 한국행정연구, 13(1): 300-322.
- 김준한.(1997). 행정부와 대체적 분쟁해결제도. 한국행정학보, 30(4): 37-53.
- 남진원.(2008). 우리나라 행정형 조정에 의한 분쟁해결제도의 문제점과 활성화 방안. 법학논총 32(1): 31-71.

- 대통령자문지속발전가능위원회(편).(2005). 「공공갈등관리의 이론과 기법」
- 박동서.(2004). 「한국행정론」, 서울 : 법문사.
- 박형서 외.(2004). 「공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구」, 국토연구원.
- 사득환.(1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로. 한국행정학보, 31(3): 187-201.
- 선정원·김건위.(2003). 민원배심원제를 통한 민원처리혁신방안에 관한 연구. 한국행정연구, 12(1): 94-129.
- 안순철·최장섭.(2003). 대안적 분쟁해결의 이론과 실제: 미국의 경현과 한국에서의 적용. 분쟁해결연구, 제1권(창간호): 5-38. 단국대학교 분쟁해결연구센터.
- 오석홍.(2009). 「조직이론」, 서울 : 박영사.
- 행정자치부.(1999). 「지방자치시대의 분쟁사례집」
- 하혜영.(2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. 한국행정학보, 41(3): 273-296.
- 한규현.(2005). 행정분쟁해결과 재판외분쟁해결법제의 최근 동향. 토지공법연구, 제26집: 475-503.
- 홍성규.(2007). 일본 ADR법의 주요 내용과 시사점. 무역학회지, 32(2): 173-196.
- Tong-Ki Woo.(2005). ADR in Local Governments in the USA and Its Application to AKorean Case. 한국지방자치학회보, 17(1): 151-169.
- Bingham, L & Nabatchi, T..(2003). Dispute System Design in Organization, In William J. P. Jr. & Jerri K.(ed), The Handbook of Conflict Management. 105-127, New York : Marcel-Dekker
- March James G., & Herbert A. Simon.(1958). Organizations, New York: John Wiley and Sons
- Lan, Zhiyong.(1997). "A Conflict Resolution Approach to Public Administration," Public Administration Review, 57(1)
- Robbins, Stephan, P..(1998). Organizational Behavior, 8th edition. New Jersey : Prentice Hall Upper Saddle River
- Rosenbloom, David..(1989). Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, 2nd edition. New York : Random House
- Zeigler, Harmon, Ellen Kehoe, & Jann Reisman.(1985). City Management and School

Superintendents : Response to Community Conflict, New York : Praeger
Publishers

<http://www.moct.go.kr>

<http://www.index.go.kr>

<http://www.klaw.go.kr>

<http://www.suseong.daegu.kr>

<http://www.namhae.go.kr>

<http://www.ulsannamgu.go.kr>

<http://www.buyeo.go.kr>

<http://www.jinan.jeonbuk.kr>

<http://www.yongsan.seoul.kr>