

주민참여 등 사회혁신 기반의 지역단위 정책관련 갈등 완화방안 연구

2024년 1월

경남도청

박 경 훈

< 목차 >

국외훈련 개요

훈련기관 개요

I. 서론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구 목적 및 필요성	3
3. 선행연구 검토	4
4. 보고서의 구성	7
II. 주민참여와 사회혁신	8
1. 주민참여와 사회혁신의 의미	8
2. 사회혁신과 주민참여 관계	14
3. 주민참여의 중요성	16
4. 주민참여의 한계	20
5. 주민참여의 과정	23
6. 해외사례	26
(1) 미국의 주민참여 플랫폼: Challenge.gov	27
(2) 미국의 회의 공개법	28
(3) 영국의 행정개혁 계획	30
(4) 남아프리카 공화국의 주민 참여권리 헌법보장	31
(5) 덴마크 DBT 시스템	31
(6) 핀란드 Open Government Partnership	32
(7) 캐나다 정부와 봉사단체간 자율협정	33
(8) 크로아티아 시민사회 발전 지원 기관	34
(9) 해외사례의 시사점	35

II. 갈등관리 제도	35
1. 주민참여와 갈등관리	35
2. 한국의 갈등관리 체계 및 제도	39
(1) 현행 근거 법령	40
(2) 갈등관리 체계	46
(3) 중앙부처의 갈등관리 법규 제정 현황	47
(4) 지방정부 갈등관리 조직 및 규정 분석	50
3. 대안적 분쟁 해결수단(ADR)	51
(1) ADR의 개념	51
(2) ADR의 유형	54
(3) 갈등 유형에 따른 ADR 활용 가능성	59
(4) ADR 운영원칙	61
(5) ADR 운영성과	63
4. 대안적 분쟁 해결수단 해외사례 분석	65
(1) 미국	65
(2) 프랑스	69
(3) 영국	72
(4) 일본	74
5. 미국 ADR 운영기관 분석	77
(1) 연방조정화해기관	77
(2) 국가조정위원회	79
(3) 환경보호청 갈등예방해결센터	80
(4) 국립 환경분쟁센터	81
(5) 연방 옴부즈만 연합	82
(6) 민간부문 ADR 기구	83
(7) 운영실태 분석	83
6. 미국 주민조정 프로그램	85
(1) 효시	85
(2) 유형	88
(3) 특색	89
(4) 평가 및 최근 동향	90
7. ADR 국내도입 및 확대 논의	93

Ⅲ. 도정 접목과제	96
1. 도민 참여 확대 - 도민회의 온라인 참여 등	96
2. 민간중심 대안적 분쟁해결수단(ADR) 도입 · 지원-조례제정	97
Ⅵ. 맺음말	98
〈참고문헌〉	101

국외훈련 개요

1. 훈련 국가 : 미국 United States of America)
2. 훈련 기관명 : 아리조나 주립 대학교
(Arizona State University)
3. 훈련 분야 : 행정학 석사
(MPA, Master of Public Administration)
4. 훈련기간 : 2022년 1월 ~ 2023년 12월

훈련기관 개요

기관명	아리조나 주립 대학교 (Arizona State University) 왓츠 공공 서비스 · 커뮤니티 솔루션 대학원 (Watts College of Public Public Service and Community Solutions, School of Public Affairs)
주소	411 N Central Ave, Phoenix, AZ, 85004, USA
홈페이지	https://publicservice.asu.edu/
설립 목적	<ul style="list-style-type: none"> · 아리조나 주립 대학교 (Arizona State University, ASU)는 Territorial Normal School로 시작하여 1886년 2월 8일에 아리조나 주의 최초의 고등 교육기관으로 설립되었으며, 이후 1958년에 현재의 교명인 Arizona State University로 명명되었습니다. · 아리조나 주립 대학교는 애리조나 주립 대학교 헌장 (ASU Charter)에 따라 종합 공공연구 대학으로 정의되며, 참여자의 성공을 핵심 가치로 삼고, 연구를 촉진하며 공공 가치를 발견하는 역할을 수행합니다. ASU는 지역의 경제, 사회, 문화, 보건 분야에 대한 책임을 진지하게 수행합니다. · Watts 공공행정·지역사회 솔루션 대학원 (School of Public Affairs)은 공공관리, 정책, 거버넌스 측면에서 사회적 과제를 이해하고 다루는 미션을 가지며, 학문적 연구, 프로젝트 중심 교육, 지역사회 참여, 혁신적인 솔루션 제공 등을 통해 사회적 영향력과 기여를 극대화하고자 합니다. · ASU는 US News & World Report에 의해 2016년부터 9년 연속으로 전미에서 가장 혁신적인 대학교로 선정되었으며, ASU Watts 행정대학원 (School of Public Affairs, SPA) 역시 2023년 기준으로 전미 공공정책 대학원 중에서 상위 10위에 속하고 있습니다.
조 직	<ul style="list-style-type: none"> · 아리조나 주립 대학교의 본 캠퍼스는 미국 애리조나주 템피(Tempe) 시에 위치하며, 이 외에도 다운타운, 서부, 폴리테크닉, 레이크 하바수 등 총 5개의 캠퍼스를 보유하고 있

	<p>습니다. 행정대학원은 법학전문대학원, 경영대학원, 언론대학원과 함께, 중심부에 위치한 다운타운 피닉스 캠퍼스(Downtown Phoenix Campus)에서 운영되고 있습니다.</p>
학위과정	<ul style="list-style-type: none"> · 아리조나 주립대의 행정학 석사 (MPA) 프로그램은 다음과 같은 수업 및 학위 요구사항을 갖고 있습니다: · 선수과목: MPA 프로그램에 입학하려면 미국 정부론(American Government) 및 통계학(Statistics) 강의를 학부 수준에서 이수해야 합니다. 이러한 선수과목은 입학 후 첫 학기 내에 이수해야 합니다. · 전공필수과목: MPA 과정을 수료하기 위해서는 공공서비스 연구 1과 2, 미시경제학, 공공 업무, 공공예산 및 재정, 조직행동론, 공공 인적자원 관리, 공공정책분석, 그리고 캡스톤 프로젝트와 같은 총 9개의 학점 (총 27학점)을 포함한 필수 과목을 이수해야 합니다. · 전공선택과목: 전공선택으로, 도시정부 관리, 재난관리, 참여거버넌스, 전자정부 등 다양한 관련 분야에서 적어도 15학점 (총 5과목) 이상을 수강해야 합니다. · 졸업요건: MPA 프로그램을 성공적으로 마치기 위해서는 학업 평균 학점 (GPA)이 3.0 이상을 유지해야 하며, 캡스톤 프로젝트(Public Affairs Capstone Project, PAF 509)를 수료해야 합니다. · 수업진행: 수업은 원칙적으로 대면 수업으로 진행되며, COVID-19 대유행 이후에는 온라인 수업(i-course)이 병행되고 있습니다.

훈련결과보고서 요약서

성명	박경훈	직급	4급	
소속	자치행정국 인사과			
훈련국	미 국	훈련기간	2022.1.~2023.12.	
훈련기관	아리조나 주립대학 (Arizona State University)		훈련구분	장기
훈련목적	주민참여 등 사회혁신 기반의 지역단위 정책관련 갈등 완화방안		보고서 매수	104
내용 요약	<ul style="list-style-type: none">· 한국 사회는 역사적, 경제적 및 사회적 요소들의 복합적 영향으로 사회갈등이 급속도로 증가, 매년 1인당 GDP의 27%를 분열과 갈등해소 비용으로 지불한다고 함· 국가주도의 경제개발 단계를 거치며 실질적 민주주의가 충분히 내재화 되지 못한 상황에서 광범위한 사회적 갈등이 야기됨· 단방향 의사결정 위주의 방식은 소통의 부족과 공공정책에 대한 신뢰 하락을 가져왔으며, 또다른 갈등을 가져오는 악순환을 초래하기도 하였음· 공공정책의 본질적인 특성으로 인해 갈등이 불가피할 수 있으며, 시민의 직접적인 참여로 이루어지는 정책을 통해 정책 갈등완화를 위한 방안을 모색할 필요가 있음· 이를 위해 미국 등 OECD 주요 선진국의 주민참여와 갈등완화와 관련된 사례들을 분석· 주민참여는 지역주민들이 정책 결정 및 집행 과정에 개입하여 영향력을 행사하는 일련의 활동을 의미, 소극적 참여인 시민의 의견 제안에서 적극적 의미의 참여는 정책 결정 과정에 시민이 직접 참여하는 공공-민간 공동생산으로 해석됨· 시민참여는 민주적 거버넌스의 핵심 구성요소이지만, 효과가 항상 명확한 것도 아니며, 한계도 존재함. 즉, 대중의 신뢰와			

	<p>합법성 향상, 결정의 질 향상, 사회적 형평성 증진과 같은 목표 달성에는 유리하나, 의사결정의 지연과 비효율성을 일으킬 수 있으며, 때로는 참여로 인한 또다른 갈등이 유발되기도 함</p> <ul style="list-style-type: none"> · OECD에서도 시민과 이해관계자의 참여를 열린 정부의 필수 요소로 규정하며, 시민과 대중이 공공의 결정과 행동을 공개적으로 보고, 이어하고, 기여하고, 모니터링하고, 평가할 수 있어야한다는 원칙을 강조함. · OECD는 참여를 정의할 때, 이해관계자와 시민을 구분하여 그룹화하고 있으며, 시민들의 참여를 강조하고 있음. 다만, 시민과 이해관계자를 서로 배타적인 것으로 간주하는 것은 아님 · OECD는 참여를 정보(Information), 협의(Consultation), 관여(Engagement)의 세가지 수준으로 구분 · 주민참여의 중요성은 다수의 정치학자와 행정학자들이 강조하고 있음. 국민의 기본권을 강화하는 역할을 한다는 것, 정부 혼자 해결하기 어려운 사회적 난제에 효과적으로 대응할 수 있게 하는 등 정책의 품질을 향상시킬 수 있다는 점, 정부의 책임성과 신뢰성을 강화한다는 점, 참여의 증가가 시민사회의 역량을 강화하여 사회적 자본을 형성한다는 점 등이 대표적인 장점으로 꼽힘 · 하지만, 주민 참여가 반드시 필요하고 중요하지만 어려운 과제이며 한계점을 뚜렷하게 가지고 있기도 함. 참여 형태에 소요되는 시간과 비용이 참여 기회의 불균형 또는 불평등 문제를 유발하여 전체를 대표하지 못하는 과잉대표의 문제를 가져올 수 있으며, 참여로 인해 행정기관 역시 행정처리 시간과 비용을 수반해야함 · OECD는 시민참여 과정을 계획하고 실행하고 평가하는 10단
--	---

	<p>계의 경로를 소개함:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 해결해야할 문제와 참여시점 파악 2) 예상 목표 및 결과 정의 3) 참여할 관련 그룹 식별 및 참가자 모집 4) 참여 방법 선택, 5) 올바른 디지털 도구 선택 6) 과정에 대한 의사소통 7) 참여 프로세스 구현 8) 시민 의견 활용 및 피드백 제공 9) 참여 프로세스 평가 10) 참여 문화 조성 <ul style="list-style-type: none"> · 해외에서도 최근 시민참여의 필요성이 강조되며 확대되고 있음 · 미국의 경우 대표민주제의 불충분한 점을 보완하며, 정책의 본래 의도대로 집행하며, 대중의 욕망을 정책에 반영하며, 주민들로 하여금 정치에 관심을 갖게 하기 위해 확대되고 있음 · 미국 연방정부에서 운영하는 온라인 열린 혁신의 대표 사례인 Challenge.com은 2010년 운영을 시작한 이후 시민들이 공공 문제에 직접 참여할 수 있는 기회를 제공하여 1,200개 이상의 과제를 해결하고 있음 · 미국의 주정부에서는 회의공개법을 통해 주민들이 공개 회의 참여와 공공기관의 투명성을 유지하기 위한 법률로 운영되고 있음. 공공기관의 활동과 프로세스가 공개적으로 이루어져 시민들의 감시와 참여를 가능하게 하며, 시민의 접근권과 공익을 보호하고 있음. 실제로 아리조나주(피닉스시)에서 개최한 공개회의에 참석(온라인)하여 발언도 해보았으며, 장기적으로 도입에 대한 검토가 가능할 것임 · 그외에도 OECD주요국에서는 대중참여 지원을 위한 규정 및 제도적 기반을 마련하거나, 대중의 참여를 위한 네트워크 등을 지원하는 사례가 존재함. 영국정부의 행정개혁 계획에서
--	--

	<p>‘의견수렴(Consultation)’에 대한 가이드라인과 지침마련한 사례, 남아프리카 공화국의 경우 대중의 정책프로세스 참여 권리를 헌법으로 보장하는 사례, 덴마크의 DBT(Danish Board of Technology)와 같은 과학기술 전문가들의 정책적 아이디어와 조언을 제공한 사례, 핀란드의 Open Government Partnership 사례, 캐나다 정부의 자율협정, 크로아티아 정부의 시민사회 발전을 주요임무로 하는 기관을 운영한 사례등을 꼽을 수 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> · 즉, 참여가 민주주의의 핵심요소로서, 의견을 반영할 수 있는 기회를 제공하는 것이 중요함. 한국에서는 참여를 증진하기 위해 몇가지 개선이 필요함. 법률적으로 보장하는 권리가 강화되어야 하며, 공식적인 가이드라인 및 규정의 개발이 필요하며, 대중 참여를 지원하는 기관의 역할이 강화되어야 할 뿐만 아니라, 시민사회 및 자발적 부문과의 협력을 강화해야 할 것임 · 참여가 필요한 중요한 이유중 하나가 신뢰라는 자본을 형성하여 불필요한 갈등을 해결하는데 도움을 줄 수 있기 때문임 · 한국의 사회갈등은 경제적, 사회적 변화와 공공정책의 본질적 문제로 인한 것일 수 있으나, 해소되지 않고 지속적으로 누적되어온 결과로도 분석됨 · 갈등을 신속하게 해결할 수 있는 도구로 효율적이며 투명한 조정 기법으로 평가되는 미국의 ‘대안적 분쟁해결 수단 (ADR: Alternative Dispute Resolution)’의 도입을 검토할 수 있음 · 미국에서 1970년대 최초로 도입되어 세계적으로 확대되고 있는 ‘ADR은 갈등 당사자들이 제3자(조정인)의 도움으로 갈등을 해결하는 방법임
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> · ADR활용 시 기밀성, 중립성, 자발성, 윤리성, 신속성 등의 원칙을 지킬 것을 권고하며, 협상, 조정, 중재, ombudsman, 화해, 촉진, 혼합모형 등 다양하게 활용되고 있음 · ADR은 소송과 판결의 대안으로 활용하여왔으나, 최근에는 공식 소송절차 이전 단계에서 분쟁해결을 위해 활용되고 있으며, ombudsman의 규모와 역할 또한 확대되고 있음 · 미국 연방정부의 주요 ADR 운영기관으로는 ‘연방조정화해기관(FMCS)’ , ‘미국조정위원회(NMB)’ , ‘환경보호청 갈등예방해결센터(CPRC)’ , ‘국립환경분쟁센터(NCECR)’ , ‘연방ombudsman연합(CFO)’ 등이 있음 · 민간 부문 ADR의 역할도 큼: 미국중재협회(AAA), 사법조정중재회사(JAMS), 공공자원센터(CPR), 갈등해결협회(ACR), 국가분쟁해결원(NIDR) 등이 있음 · 연방조정화해기관(FMCS)는 ADR과 갈등관리만 전담하는 미국 최대의 독립 공공기관으로 컨트롤 타워로서의 역할을 수행중 · 갈등관리 기관들은 분쟁 발생 시 문제해결을 위한 ADR 시스템 설계, 교육 훈련 프로그램 제공, 조정인 육성 및 지원, 모범사례 공유 등 ADR 관련 모든 서비스를 종합적으로 제공함 · ADR 운영을 통해 비용 및 스트레스 감소, 커뮤니케이션 활성화, 조직 효율성 · 자율성 · 투명성 증진의 성과가 나타남 · CPRC에 따르면 ADR 도입으로 비용 33%, 인력 30%, 근무시간 79%가 감소된 것으로 분석 · 선제적 갈등 관리를 위해 초기단계부터 기관의 낮은 수준에서 ADR을 사용하는 사례로 이웃분쟁해결센터가 존재하는데, 대표적인 민간 기관으로는 “The Community Boards of San
--	--

	<p>Francisco“가 있으며, 정부의 지원을 받는 대표적인 기관으로는 “The Justice Center of Atlanta“가 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> · 국내에도 ADR 도입, 특히 민간부분을 중심으로 하는 ADR의 활성화 필요성에 대한 논의가 활발함 · 국내 ADR 도입을 위해서는 중립적이고 공신력있는 독립된 조정기구를 설립하고, 많은 기관에서 ADR을 효율적으로 운영할 수 있도록 체계적이고 일관된 ADR 프로그램 운영 지침을 마련하여 전문인력을 육성·관리해 나가야함 · 분쟁 상황별·논의 단계별로 조정기법을 구체화하여 가이드 라인을 마련하고 갈등조정 대상은 기존 조정대상에서 제외되고 있는 부분까지 확대될 필요 · 갈등 현장에 유능한 전문 조정인이 신속하게 투입되어 성과를 낼 수 있도록 중립적으로 활동이 가능한 민간 전문가를 육성하고 발굴하기 위해서는 중앙과 지방정부의 지원이 필요함 · 비밀유지 의무를 명문화하고, 자료 접근 권한과 암호화 등의 지침을 정부에서 마련하고, 조정과정에서 지켜야할 윤리교육 또한 정기적으로 실시해야 함 · 정기적으로 ADR 프로그램 운영과 운영기관에 대한 평가를 실시하고, 평가결과를 반영하여 ADR 기술을 개발·개선해 나가야함
도정접목 과제	<ul style="list-style-type: none"> · 도민 회의 참석방법을 온라인 회의로도 확대(발언은 사전 신청) 등 도민의 참여가 지리적 한계를 넘어서 이루어질 수 있도록 개선 · 민간 중심 ADR 기관 운영지원, 전문가 양성 등을 위한 조례 제정 등을 전국최초로 도입

I. 서론

1. 연구 배경

한국 사회에서의 증가하는 사회갈등은 역사적, 경제적 및 사회적 요소들의 복합적 영향으로 설명할 수 있다. 한국은 다른 나라들과 비교했을 때 상대적으로 짧은 기간 동안 산업화와 민주화를 경험한 특별한 사례이다. 공공정책 관련 이해관계가 더욱 복잡하고 다양해지며, 이로 인해 정부의 공공정책 수립 및 실행과정에서 이해관계자 간의 갈등이 심화되고 있다. 특히 산업화 이후, 공동체 의식이 희박해지고 다양한 이해관계가 형성되면서, 정책결정과 국책사업 추진과정에서 다양한 갈등 양상이 더욱 확대될 것으로 예상된다. 한국의 경우, 공공 갈등으로 인해 사회 및 경제적인 비용이 GDP의 27%에 이르며, 갈등이 OECD 평균 수준으로 감소한다면 GDP가 연간 5천 달러 이상 증가할 것으로 연구결과도 제시된 바 있다(삼성경제연구소, 2009).

한국은 경제적 효율성 추구를 중심으로 한 국가주도의 경제개발 단계를 거치며, 환경, 민주주의, 생명 등과 관련된 소수자 혹은 약자 및 가치에 대한 깊이 있는 논의가 어려웠으며, 이러한 가치들은 주로 배제되었다. 이러한 과정으로 현재까지도 실질적 민주주의가 충분히 내재화되지 못하고 있으며, 사회 내 잠재적으로 존재했던 노사갈등, 환경문제, 계층 갈등, 이념 충돌, 지역갈등과 같은 광범위한 다양한 사회적 갈등은 경제 안정화 및 시민의식 상승과 함께 급격하게 확대되기 시작했다.

즉, 앞서 언급한 하향식 민주주의와 경제성장 모델은 한국을 단기간 내에 선진국 중 하나로 위치시켰지만, 동반되는 부작용 역시 상당히 크다. 특히, 이러한 급변 과정에서 사회 내 다양한 의견을 수용하기에 충분한 기회가 부족하였으며, 많은 정책들이 단방향 의사결정에 의해 추진되면서 다양성이 무시되었다. 민주주의의 확산과 국민참여 강조에도 불구하고, 정책 수립과 집행에서 국민과의 소통이 실제로 부족하게 이루어졌으며, 공청회나 주민설명회와 같은 소통도구는 주로 형식적인 의견 수렴에 그쳤다. 다수의 정책이 전문가, 시민, 이해관계자와의 충분한 소통 및 토론 없이 급속하게 실행되었기 때문에 공공정책 전반에 대한 국민들의 신뢰가 급격히 떨어졌으며, 결

과적으로 정부에 대한 불신과 연결되었다.

물론, 공공정책의 본질적인 특성으로 인해 갈등은 불가피하게 발생하는 현상으로 여겨진다. 모든 정책은 보통 한정된 예산과 기한 내에서 추진되어야 하는 현실적인 제약을 가지고 있으므로, 이해관계자의 충분한 의견수렴과 검토 단계에서 현실적인 한계에 직면하게 된다. 예산 제한으로 인해 국토개발 프로젝트나 쓰레기 소각장과 같은 기피시설 설치와 관련된 정책에서는 보상이 불만족스럽게 느껴지며, 이로 인해 갈등이 증폭되는 경우가 발생한다. 뿐만 아니라, 다수의 정책은 수혜 집단과 피해 집단 간의 차이로 인해 갈등이 예견되는데, 이러한 상황에서 님비 혹은 펌피 현상이 갈등을 더욱 심화시킬 수 있다. 예를 들어, 공항 건설 프로젝트에서는 공항 인프라로 인해 혜택을 받는 지역과 소음으로 인해 피해를 입는 집단 사이에 갈등이 발생할 수 있다.

그동안 우리 사회는 중앙과 지방을 포함한 정부가 국민을 대표하는 주체로서, 공공의 이익을 추구하며 이를 통해 국민의 삶의 질과 행복을 향상시키는 주요 조직으로 간주되어 왔다. 이러한 역할은 복지, 의료, 교육과 같은 국민의 기본적인 삶의 질을 향상시키는 행정 분야뿐만 아니라 기술개발, 경제발전, 산업 진흥과 같이 국가의 전반적인 발전에 이르기까지 다양한 영역에서 이루어진다. 국민은 정책의 수혜자이자 소비자로서 정부를 공급자 및 국민의 대리인으로 인식하며, 공공 영역과 민간영역 사이의 경계는 분명하게 인식되어 왔다.

시민의 직접적인 참여 기회가 확대되면서 시민들의 참여 욕구 또한 급격하게 확장되고 있다. 이로 인해 “국민이 주인인 정부”를 실현하기 위한 시민의 직접 참여가 증가하고 있다. 현재 정부와 공공기관은 정책의제안, 설계, 실행 후 평가 및 확산 단계까지 정책과정의 모든 단계에 시민 참여가 가능한 열린 창구 및 소통채널, 즉 플랫폼을 제공하는 시대로 진입하였다. 이에 따라, 이하에서는 미국에서 성공적으로 운영 중인 시민참여 사례를 분석하여, 한국 지방정부가 지역별 정책 관련 갈등 완화를 위한 사회혁신 기반의 주민참여 방안을 탐구하고자 한다.

2. 연구 목적 및 필요성

시민들이 정책결정에 직접 참여하는 것을 선호하는 사회적 분위기는 정부에 대한 불신 및 대규모 국책사업에서의 갈등 경험 등으로 인해 강화되고 있다. 특히, 이 참여의 범위는 1990년대에는 민간 전문가의 자문 역할로 제한되었지만, 2000년대 이후 NGO 및 소수의 시민대표 (예: 이장협의회 등)가 정책에 참여하기 시작했으나 소수의 시민들이 정책결정에 참여할 때 다수의 시민들과 공유하는지 여부에 대한 사회적 논쟁이 있어왔다. 이로 인해 주민투표 등 통한 시민 전체의 의견을 묻는 과정에 대한 관심이 증가하고 있다(임다희 등, 2018).

확실한 주민의 참여를 바탕으로 하는 시민의 의견을 직접 묻는 주민투표 방식은 결과의 사회적 영향력이 상당히 크다. '주민투표법' 제7조에 따른 주민투표 결과는 정책결정에 직접적인 영향을 미치며, 제8조에 따른 국가정책에 대한 주민투표는 자문으로서의 역할을 수행하더라도 사회적 구속력이 강하다. 따라서 주민투표의 활용 확대에 대해 전문가들은 '주의가 필요하다'는 입장을 취하고 있다. 이에 따라 추가 갈등을 방지하고 정책의 수용성을 높이기 위해서는 주민투표권을 가진 지역주민들을 대상으로 충분한 협의 과정이 필요한 제도적 틀을 마련해야 한다(임다희 등, 2018).

보건사회연구원의 연구 결과에 따르면, 사회갈등 관리와 경제성장 간의 상관관계를 학술적으로 분석한 결과, 갈등 관리는 경제성장과 통계적으로 유의미한 양의 상관성을 나타내었으나, 갈등 요인은 통계적으로 유의미하지 않았다. 이 연구 결과는 갈등의 발생 여부보다는 갈등을 어떻게 효과적으로 관리하는지가 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것을 의미한다. 더 나아가, 효율적이고 투명한 갈등 관리 제도를 운영함으로써 사회갈등 지수가 약 10% 감소하면 1인당 GDP가 1.75%에서 2.41%까지 증가할 수 있는 것으로 분석되었으며, 이 결과는 갈등 요인이 초래하는 부정적인 영향보다는 갈등 관리가 가져오는 긍정적인 효과에 주목할 필요가 있다는 시사점을 제공한다(정영호 등, 2015).

사회 내에 잠재된 갈등은 공동체 내 신뢰의 결여로 인해 확산되어 국민통합을 저해하며, 이로써 새로운 갈등이 발생하고 갈등의 악순환을 초래할 수 있다. 이러한 이유로 신뢰 사회로의 전환을 통해 사회적 갈등 비용을 최

소화하기 위해서는 갈등에 대한 접근 방식에 근본적인 변화가 필요하다. 공공 갈등은 불가피하게 발생할 수 있음을 인식하고, 갈등이 사회에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 갈등 관리에 중점을 두고 제도를 개선하는 방향으로 나아가야 한다.

특히, 지역단위의 정책을 수립하고 실행할때에는 지역사회의 복잡한 다이내믹스를 고려하여 진행되어야 한다. 이는 주민의 다양한 의견과 이해관계자들 간의 갈등을 초래할 수 있으며, 이러한 갈등은 효과적인 정책의 구현을 방해할 수 있다. 본 보고서는 지역단위 정책 수립 및 관리에서 주민의 참여를 통해 갈등을 완화할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 우리는 지역사회에서 주민의 참여와 갈등의 본질을 이해하고, 미국을 포함한 OECD 주요 선진국의 주민참여와 갈등완화를 위한 해외 정책사례를 조사하여 이를 바탕으로 한국의 지방정부에 도입할 방안을 탐색해보고자 한다.

이를 통해 지역사회와 지방정부에서 갈등관리와 시민참여를 강화하는 방안을 찾게된다면, 지역단위 정책의 효과성과 투명성을 향상시키고, 지역의 만족도를 높일 수 있을 것이다. 더불어, 지역의 발전과 안정을 촉진하고 지방정부의 역량을 강화하는데 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 목적을 달성하기 위해, 다양한 관련 이론과 미국 및 OECD 주요 선진국의 국제사례를 조사하고, 현지 지역의 의견을 수렴하여 보다 포괄적이고 효과적인 정책 권고사항을 찾을 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 보다 민주적이고 지속 가능한 지역의 형성도 지원할 수 있을 것이다.

3. 선행연구 검토

한국 정부가 공공 의견의 증가에 적절하게 대응하지 못하고 있는 상황은 많은 연구자들의 노력을 촉발시켰다. 특히, 대부분의 연구 프로젝트는 한국의 지방 수준에서의 정책 결정에 대한 공공 참여를 발전 또는 구체화하기 위한 방안을 개발하거나 세부화하는 데 전념하고 있다. 구체적으로 연구자들은 혁신적이고 지속 가능한 지역 개발 계획 형성, 개발 프로젝트와 관련된 공공 갈등의 효과적인 관리, 그리고 지방 정부의 재정 건전성과 책임성 확보를 위한 공공 참여 활동과 기술에 많은 연구 사례가 있다. 연구자들은 지방 정부의 의사결정 과정에 대한 문제점으로 주로 주민들의 넓은 참여와

관련된 의견 및 이해관계자들과 그들로 부터 영향을 받을 것으로 예상되는 지역 주민들의 참여가 부족한 데에서 비롯된다는 것을 일반적으로 분석한다. 그리고 이해 관계자들의 의견이 지방 정부의 결정 과정에서 충분히 반영되고 고려되는 데 필요한 보다 개방적이고 포용적인 절차와 실천을 확립해야한다고 주장한다.

또한, 이러한 연구들의 주요 초점은 대부분 중앙 정부 부처/기관이 구현한 실제 공공 참여 실천 또는 절차를 분석하고 적극적이고 의견 대립적인 대중 참여를 활성화하기 위한 개선을 제안하는 데 있다. 대표적인 사례로, 김상묵 등(2004)은 ‘중앙정부 정책과정과 시민참여’에서 대한민국 중앙 정부 부처 및 기관이 사용하는 공공 참여 절차와 제도의 특성 및 참여 정도를 분석하였다. 그들의 연구에 따르면, 공공 참여 절차 및 일반 대중에게 정책 정보를 제공하는 기초가 잘 갖추어져 있다고 평가되나 그들은 중앙 정부에서 시행된 공공 참여 시스템이 정부 외부의 사람들의 적극적 참여를 기반으로하는 결정을 내리기에는 불충분하다고 평가하였다. 중앙 정부 결정 과정에서 공공 참여 절차 및 시스템을 재설계하여 정부 외부의 사람들이 정책을 만들어가는 과정에 충분히 참여할 수 있는 상황을 조성해야 한다고 제안한 바 있다.

정정화 등(2014)에서도 김상묵 등이 2004년에 수행한 연구와 유사한 연구를 수행했다. 그들 역시 한국 정부 정책 과정에서의 공공 참여 유형과 정도를 조사하고 국가 수준 정책 결정 과정에서의 공공 참여를 개선하기 위한 몇 가지 정책적 함의를 제시했다. 그리고 특히, 이 두 연구 사이에 10년의 시간차가 있음에도 불구하고, 제시한 결과는 이전 연구에서 보여진 결과와 크게 다르지 않았다. 즉, 그들은 정부 기관에서 시민 참여의 메커니즘은 주로 정부 외부의 전문가들로부터 지식과 아이디어를 얻는 데 목적을 두고 사용되었으며 대중 또는 그들의 대리인과의 정책 대안 및 아이디어에 대한 토론 및 심의를 위한 것이 아니라고 분석하며, 일반 대중의 참여를 용이하게 하기 위한 시스템과 절차 보완을 제시하였다.

또 다른 주목할만한 연구 트렌드는 한국의 발전한 인터넷 환경을 활용하여 정부의 의사 결정 과정에서 대중의 지식과 의견을 반영하는 개선된 방법을 제시하고 있는 많은 연구자들의 관심을 받고 있다. 한국의 많은 연구자들은 인터넷을 활용하여 정책 결정 과정에서의 공공 참여를 늘리고 활성화

화하기 위한 유용한 도구로 여겼으며, 이것은 능동적인 정보 제공부터 협력적 관리까지 확대된다고 주장한다. 그들은 한국 정부가 시민 참여를 방해하는 장벽을 제거하고 협력적 행정을 촉진하기 위해 시민 참여에 특화된 인터넷 기반 참여 플랫폼 개발, 정부 관계자와 일반 대중 간의 토론을 가능하게 하는 온라인 참여 절차 간소화, 시민의 적극적 참여를 유도하기 위한 명확한 지침 제공과 같은 연속적인 개선 노력을 기울여야 한다고 제안한다. 그렇게 함으로써 시민의 아이디어와 지식이 정책 결정 과정에 쉽게 효과적으로 반영되어 성공적인 공공 정책 및 프로젝트 형성에 기여할 수 있다는 것이다.

그러나, 연구자들이 주목하지 않은 많은 다른 요인들도 공공 참여 수준에 영향을 미칠 수 있는 것으로 보입니다. 즉, 공공 참여 또는 참여적 행정 개발에 기여할 수 있는 기관 구조 개선에도 불구하고 많은 연구자들이 실증 연구를 수행해왔으며, 이러한 연구에서는 대중 참여 및 참여적 행정의 발전에 기여할 수 있는 요인을 조사하고 관리자와 정부의 적극적 지원이 없으면 정책 결정 과정에서 효과적인 대중 참여가 일어날 가능성이 없다고 인정한다. 이들은 또한 정부 지도자가 효과적인 공식 의사 결정 프로세스에 대중 참여를 적극적으로 촉구하고 이를 실현하는 데 관련된 정부 기관 또는 관리자와 대중 또는 비정부 단체 간의 신뢰 관계는 주도 역할을 하는 것이 대중 참여 활성화의 핵심 요소이라고 주장합니다. 이에 따라 정부 지도자의 헌신적 참여가 활성화된 시민 참여를 실현하기 위해 정부 기관 또는 관리자로부터 충분한 관리 지원을 받을 가능성이 낮다는 것이 Edwards 등(2012)이 주장하는 것입니다. 또한, 그들은 실현 가능한 협력 작업의 핵심이 된 신뢰 관계는 모든 성공적인 협력의 핵심이며 공공이 정부에 대한 신뢰를 기반으로 한 관계가 활성화된 대중 참여의 주요 지표가 될 수 있다고 주장한다.

다양한 연구자들의 이러한 연구들을 종합해 보면 공공 참여의 수준과 성능을 개선하기 위한 연구가 공공 참여를 활성화하는 프로세스의 개선 또는 재설계 외에도 다양한 요인의 발전에 주목할 필요가 있을 것이다. 그러나 위에서 본 바와 같이 연구자들이 이러한 요인들의 상황을 분석하거나 한국에서 참여 정책 결정을 실현하기 위한 요인을 구성하고 강화하기 위한 효과적인 방법을 제안한 연구 결과는 충분하다고 할 수 없다. 따라서 정부가 공공 참여를 활성화하기 위해 어떤 혁신적 조치가 필요한지, 이를 통해 공공갈등을 완화할 수 있을지 검토가 필요하다는 것을 확인할 수 있다.

4. 보고서의 구성

본 보고서는 저자가 미국 아리조나 주립대학에서 2년 동안 행정학 석사 학위 과정을 이수하며 ‘주민참여 등 사회혁신 기반의 지역단위 정책관련 갈등 완화방안’에 대해 습득한 공공 행정(Public Affairs and Citizenship)과 관련한 지식과 경험을 도정에 정책적 함의를 보고하기 위하여 작성하였다.

우선, 1장에서는 주민참여와 사회혁신의 중요성이 어떻게 부각되고 있는지를 살펴보고, 한국사회의 발전과 변화에 주민참여가 어떻게 기여하고 역할을 하고 있는지에 대한 기초를 살펴보고, 지역의 지속가능한 변화를 촉진하기 위한 참여의 중요성을 살펴봅니다. 기존의 연구들 중에 어떠한 발전이 있었는지, 어떠한 문제점이나 과제가 남아있는지에 대해서도 살펴보겠습니다.

2장에서는 주민참여와 사회혁신이 정확히 무엇을 의미하는지를 확인하고, 이들간의 상호작용이 지방정부에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 것이다. 또한, 주민참여의 중요성을 확인하며 어떻게 지역사회의 의사결정과 발전에 긍정적인 영향을 미치는지 확인한다. 하지만, 주민참여의 한계와 어려운 점에 대해서도 확인하고, 이를 어떻게 참여과정에 반영할 것인지에 대해서도 살펴볼 것이다. 주민참여와 사회혁신의 성공적인 해외 모델들을 OECD 사례들을 중심으로 살펴보고, 한국 지방정부에 적용할 가능성에 대해 살펴보겠습니다.

3장에서는 갈등관리 제도를 중심으로 살펴볼 것이다. 주민참여가 갈등관리와 어떤 관련성을 가지고 있는지에 대해 확인한 이후, 현재 한국의 갈등관리 체계와 제도에 대해 살펴볼 것이다. 다음으로 주민의 참여를 통해 갈등의 해결을 효율적이고 효과적으로 관리하고 있는 대안적 분쟁해결수단(ADR, Alternative Dispute Resolution)에 대해 알아볼 것이다. 해외에서는 어떻게 활용되고 있는지, 특히 미국에서는 어떠한 운영기관들이 어떻게 역할을 하고 있는지 살펴볼 것이다. 미국에서 특히 활발하게 운영되고 있는 주민조정프로그램에 대해서 보다 상세히 확인하고, 이러한 ADR을 국내에 도입 및 확대하고자 하는 논의상황에 대해 살펴볼 것이다.

4장에서는 주민참여와 갈등관리 제도를 경남도정에 접목할 수 있는 과제들을 제안해보겠습니다.

II. 주민참여와 사회혁신

1. 주민참여와 사회혁신의 의미

주민참여란 지역 주민들이 정책 결정 및 집행 과정에 개입하여 영향력을 행사하는 일련의 활동을 나타내며, 이는 종종 행정참여로도 불린다. 왈도(D. Waldo)는 주민 참여를 공식적 행정 조직의 외부에서 조직의 목표 설정과 사업 수행에 영향을 미치는 개인 또는 단체의 참여로 정의하였다. 더불어, 커닝햄스(J. V. Cunninghams)는 주민참여를 지역사회 주민들이 그 사회의 다양한 문제와 관련된 의사결정에 대한 권력을 행사하는 과정으로 이해하고 있다. 주민참여는 참여민주주의(concept of participatory democracy)의 부각과 함께, 조직 내부 의사결정에 대한 하위 계층의 참여뿐만 아니라 참여행정의 핵심적인 구성 요소 중 하나로 강조되고 있다(주민참여, n.d.).

정책 과정에 주민이 직접 참여하는 것, 특히 정부 정책 중에서 특정 지방자치단체와 관련된 문제 또는 해당 지방자치단체 자체의 정책과정에 대해, 그 지역 내 주민이 요구, 교섭, 투표 등을 통해 관여하는 행위를 주민참여라 합니다. 미국의 학자들은 주민참여를 'citizen participation'으로 표현하는 것이 보편적이므로 '시민참여'라는 용어를 사용해도 적절할 것이다. 여기서의 '시민'은 특별한 계층의 엘리트나 지식인이 아닌 보통 사람들을 가리키며, 특히 정치 과정에서 소외되어 왔던 저소득층이나 소수 인종 집단과 같은 군집을 강조한 것이다(주민참여, n.d.).

시민이 권력을 행사하고 민주주의 원칙을 구체화하는 주요 방법 중 하나가 시민 참여인 것이다. 시민 참여는 민주주의 체제의 기초이며, 정치 과정 및 정책 결정에 대한 시민들의 참여와 영향력을 강조한다. 이러한 시민 참여의 다양한 형태를 이해하고 분석하는 것은 정치학 및 행정학 연구의 중요한 주제 중 하나이다. 시민 참여는 다양한 형태와 수준으로 나타납니다. 일반적으로, 이러한 참여는 '커뮤니티 참여(community involvement), 선거 참여(electoral participation), 정치적 발언(political voice)' 및 '협력적 공공 행동(collaborative public action)'의 네 가지 주요 형태로 분류할 수 있다(Schugurensky, 2012).

즉, 참여의 개념은 다양한 정의를 포함할 수 있는 것이다. 참여는 정도에 따라 다양한 수준으로 나타날 수 있으며, 공공 프로세스의 각 단계에서 다양한 정도의 참여가 발생할 수 있다. 소극적 의미의 참여는 주민의 의견 제안으로 해석될 수 있으며, 적극적 의미의 참여는 정책 결정 과정에 주민이 직접 참여하는 공공-민간 공동생산으로 해석될 수 있다.

반면, 사회혁신과 관련하여 제프 멀건(Geoff Mulgan)은 그의 저서 “사회혁신이란 무엇이며, 왜 필요하며, 어떻게 추진하는가”에서 사회혁신의 개념과 중요성에 대해 다양한 측면에서 분석하였다. 그는 사회혁신의 정의와 그것이 왜 필요한지, 그리고 어떻게 사회혁신을 실현할 수 있는지에 대한 핵심 질문에 대한 답을 제시하였다. 이를 통해 사회혁신이 현대 사회에 미치는 영향과 가치에 대해 설명한다. 그는 사회혁신을 다양한 관점에서 정의합니다. 그는 사회혁신을 “새로운 방식으로 사회 문제를 해결하거나 사회적 가치를 창출하기 위한 새로운 접근 방식”으로 정의한다. 이것은 단순히 새로운 아이디어나 기술을 도입하는 것보다는 사회적 변화를 창출하는 것을 의미하는 것이다. 즉, 사회혁신은 미래의 더 나은 사회를 만들기 위한 과정으로, 문제 해결과 사회적 가치 창출을 중심으로 하는 것이다. 즉, ‘사회적 수요를 충족시키려는 동기로 유발되고, 1차 목표가 사회적 성격을 띠고 있으며, 그런 조직들이 주도적으로 개발하고 확산시키는 혁신적인 행동과 서비스’를 의미한다는 것이다(Mulgan, 2011).

즉, 사회혁신은 사회적 문제에 대한 새로운 접근 방법으로 정의된다. 사회적 문제의 정의는 사회혁신 자체만큼 광범위하며 어려운 작업이며, 각각의 문제는 각기 다른 상황, 지역 및 시대적 맥락에서 발생하며 다양성을 지니고 있다. 특정 지역에서는 문제로 여겨지지 않는 것이 다른 지역에서는 중대한 문제로 여겨질 수 있으며, 기술과 사회의 변화로 예전에는 당연시되었던 것들이 현재는 중요한 사회적 문제로 부각되고 있다. 이러한 다양성으로 인해 사회혁신은 특정 지역과 시대의 고유한 사회적 문제를 고려해야 한다. 그럼에도 불구하고, 사회혁신이라는 새로운 해결책의 등장은 공통된 사회적 문제들이 존재함을 시사한다.

1960년대 이전에도 빈곤, 인권, 여성, 노동, 도시, 환경오염 등 다양한 사회적 문제가 존재하였다. 그러나 새로운 사회적 문제가 등장했고 당시의 문제 해결 방법은 한계에 도달했다. 이에 대응하기 위해 효과적인 방식이 필

요했다. 이러한 변화의 추세에는 저출산과 고령화로 인한 인구구조의 변화, 복지국가의 위기, 여성의 사회 진출로 인한 일과 가정 양립 문제, 디지털 정보화와 같은 기술의 급격한 변화에 따른 생산 및 산업구조의 변화 등이 포함되어 있다. 이러한 변화로 소득 격차가 확대되고 있으며, 불평등이 계속해서 확대되고 있는 사회적 문제가 대두되고 있다.

정리하자면, 사회혁신을 구성하는 핵심요소들은 사회적 수요 충족, 주도적 조직 활동, 혁신적인 행동과 서비스의 세 가지 핵심요소로 이루어져 있으며, 사회적 문제를 해결하고 사회적 가치를 증진하는 혁신적인 변화를 이루어내는 것이 목표라고 할 수 있는 것이다.

사회적 수요 충족은 사회혁신이 사회적 요구를 해결하고 공공의 이익을 증진하는 데 중점을 뒀야 한다는 것이다. 사회적 수요는 개인적 이익뿐만 아니라 집단적 이익과 공공의 이익을 포함한 요구와 수요를 반영해야 한다. 이는 사회의 공동생활과 공적인 영역을 고려한 것으로, 사회의 필요성과 가치를 인식하고 공공선과 사회정의를 충족시키는 방향으로 혁신을 추진해야 하는 것을 의미한다.

주도적 조직활동은 사회적 수요를 충족시키려는 동기가 있는 조직들이 주도적으로 개발하고 확산시켜야 한다는 것이다. 이는 사회적인 요구가 나타났을 때, 해당 요구를 해결하거나 얻기 위해 해당 수요를 가진 조직이 직접적으로 개발하고 확산시키는 주체적인 활동을 의미한다. 공공의 이익을 위한 동기가 조직 내에서 형성되고, 이를 실현하기 위해 자발적으로 조직이 혁신하고 활동해야 한다는 것이다.

마지막으로, 사회혁신의 결과는 혁신적인 행동과 서비스로 나타나야 한다는 것이다. 혁신은 두 가지 중요한 측면을 가지고 있다. 우선, 사회적 요구를 충족하는 직접적인 행동은 혁신적인 변화의 일종으로 간주되며, 이는 사회적 문제를 해결하고 사회적 가치를 창출하는 새로운 방식의 행동을 의미한다. 둘째로, 이러한 행동은 서비스를 변화하거나 새로 창조해야 하는 것으로, 이러한 서비스는 공공의 이익을 증진하고 사회적 합의를 이루어야 하며, 기존의 방식과는 다른 혁신적인 방법을 통해 제공되어야 한다는 것이다.

	이해관계자 참여	시민 참여
정의	이해관계자는 정부 또는 비정부 기관, 시민사회, 학계, 미디어 또는 민간 부문의 기관 및 조직을 포함하여 모든 이해관계자 및 영향을 받는 당사자	시민(나이, 성별, 성적 취향, 종교, 정치적 소속 또는 기타 조건에 관계없는 개인)은 더 넓은 의미로는 마을, 도시, 지역, 주, 국가 등 '특정장소의 주민'
참여의 잠재적 이점	<ul style="list-style-type: none"> · 공식적인 이해관계자의 관점을 반영 · 전문가의 의견과 지식을 제공하고, 관련 증거와 연구를 지적가능 · 주요 행위자의 대표성을 보장 · 이해관계자 유형에 따라 문제에 대한 인식을 제고하고 대중의 학습을 촉진하는데 도움이 될 수 있음 · 잠재적 영향을 식별하고 맞춤형 해결책을 제공하며 효율성을 보장하는데 도움이 됨 · 이해관계자 유형에 따라 정책이나 이니셔티브를 구현하는데 필요한 지원과 자원을 동원하는데 도움이 될 수 있음 · 기존 네트워크 또는 파트너십을 기반으로 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 여론이나 대중의 판단을 불러일으킴 · 다양한 관점을 제시하고 거의 듣지 못하는 목소리를 포함할 수 있음 · 대표 그룹이 참여하는 경우 더 넓은 대중을 대표할 수 있음 · 문제에 대한 인식을 높이고 대중의 학습을 촉진 · 잠재적 영향을 식별하고 맞춤형 해결책을 제공하며 효율성을 보장하는데 도움이 됨 · 사회적 결속력과 더 큰 공동체 의식 구축을 촉진 · 민주적 제도를 강화
참여 준비시 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> · 참여 기준이 낮음 · 문제에 대한 정보를 얻고 참여하기 위한 시간과 리소스 확보 · 종종 참가에 대한 명확한 관심과 인센티브가 존재 · 공공기관과 의사결정 과정에 역할을 가지고 자주 상호작용한 경험이 있음 · 특정 영향력 있는 집단이나 개인의 이해관계에 의한 정책 포획을 피하는 것이 중요 	<ul style="list-style-type: none"> · 참여 기준이 높음 · 참여하기 위해 이슈에 대한 정보를 얻고 헌신하는 시간과 자원이 없음 <ul style="list-style-type: none"> - 이 조건은 참여 프로세스 설계에 반영되어야함 · 참여에 대한 개인적인 관심이나 인센티브가 없는 경우가 많으므로, 참여 동기를 부여해야함(예: 초대 참여 프로세스를 설계) · 자신이 결정에 영향을 미칠 수 있다는 강력한 인지를 가지지 못하는 경우가 많음. 이러한 인지는 의사결정과의 명확한 연결 및 고위 인사의 초대를 통해 육성이 가능함

표 1. 이해관계자 참여와 시민참여의 비교(OECD, 2022, 저자가 번역)

다시말하면, 기존과는 차별화된 차원의 사회문제 등장과 기존 사회문제 해결 주체들의 한계는 사회혁신이라는 새로운 해결 방식의 출현을 촉발되었다. 사회혁신은 이전의 사회문제 해결 주체인 정부와 시민단체가 아니라 “시민”에 중점을 두면서 해결 방식 또한 혁신적으로 바뀌었다. 최근에는 시민들의 참여가 급격히 증가하고 있다. 민주주의 체제 아래에서 시민들은 법적으로 보장된 제한적인 참여 수단인 선거 등을 통해 정치나 행정에 의견을 전달해왔다. 그러나 정보통신기술의 발전으로 인해 참여는 양적 증가 뿐만 아니라 질적 변화를 겪고 있다.

참여는 행정 서비스 수요자로서 자신들의 요구를 정치나 정부와 같은 영역에 전달하는 것을 넘어서, 최근에는 행정의 공급자로까지 확장되고 있다. “국민디자인단”과 같이 국민이 정책을 직접 디자인하는 방식은 이를 대표적으로 보여준다. 정부(공무원)와 국민, 그리고 비영리단체, 서비스 디자이너 등 수요자와 정책의 공급자가 함께 참여하여 행정서비스를 디자인하는 “Co-creation” 방식은 전혀 새로운 개념으로 등장하였다.

적극적인 참여를 통한 사회혁신은 공공부문의 혁신과 행정개혁에까지 확장될 수 있다. 사회혁신은 결과보다는 문제 해결 방식에 중점을 두기 때문에 그 과정에서 발생한다. 다양한 참여자들이 주도적이고 적극적으로 참여하여 문제를 해결함으로써 서로의 아이디어를 개방적으로 공유하고 협력을 통해 사회혁신을 만들어내는 것이다.

결국, 사회혁신에서의 정부의 역할은 정책의 입안자, 집행자가 아니라 능동적인 시민들을 포함한 각 분야의 전문가를 포함한 다양한 행위자들이 직접 문제를 해결하는 주체로 참여하는 “협치적인 거버넌스(Cooperative Governance)”를 구축하고, 참여자들의 네트워크를 관리하는 역할로 재정립되어야 한다. 또한, 사회혁신은 작동 방식의 민주성에서 정당화되며, 작은 주체들이 서로 협력하여 실질적인 대안을 창출하고 문제를 해결하는 것으로, 상향식이며 민주적인 과정으로 특징지을 수 있다.

한편, OECD는 시민과 이해관계자의 참여를 열린 정부의 필수 요소로 규정하며, “OECD 열린정부 권고사항(Provisions 8 and 9 of the OECD Recommendation of the Council on Open Government, 2017)”에서 강조하고 있다. OECD는 열린 정부를 “민주주의와 포용적 성장을 지원하기 위해

투명성, 성실성, 책임성, 이해관계자 참여의 원칙을 장려하는 거버넌스 문화”로 정의한다. 이 개념은 시민과 대중이 공공의 결정과 행동을 공개로 보고, 이해하고, 기여하고, 모니터링하고, 평가할 수 있어야 한다는 원칙을 기반으로 한다. 열린 정부는 보편적인 시민들 뿐만 아니라 다양한 사회적 계층을 포함하여 정보를 제공하고 참여시킴으로써 공공 의사 결정의 정당성을 높이고 결과를 개선할 수 있다 (OECD, 2022).

OECD에서 참여를 정의할 때 이해관계자와 시민을 구분하여 그룹화하고 있다. 이해관계자는 '정부 및 비정부 기관, 시민사회, 학계, 미디어, 민간 부문의 기관 및 조직을 포함한 모든 이해관계자 및/또는 영향을 받는 당사자'로 정의되며, 시민은 '연령, 성별, 성적 취향, 종교, 정치적 성향에 관계없이 개인으로, 상황에 따라 마을, 도시, 지역, 주 또는 국가를 지칭할 수 있는 특정 장소의 주민'을 의미하며, 보다 큰 의미에서는 사람과 동일하다고 정의되고 있다. 즉, OECD는 시민과 이해관계자라는 용어를 구분하고 있으며, 특히 시민 참여를 강조하고 있는 것이다(OECD, 2022).

또한, OECD는 시민 참여 (Citizen Participation)의 다양한 측면을 정의하고 연구하며, 시민과 이해관계자들이 정부 및 공공 기관의 의사결정과 정책 프로세스에 참여하는 방식을 탐구하는 데 주력하고 있다. 시민 참여는 정부 및 공공 기관에 의해 제공되는 서비스와 정책의 품질을 향상시키는 핵심 요소로 간주되며, OECD는 이를 이해하고 분류하기 위해 다음과 같은 세 가지 주요 단계를 제시한다(OECD, 2022).

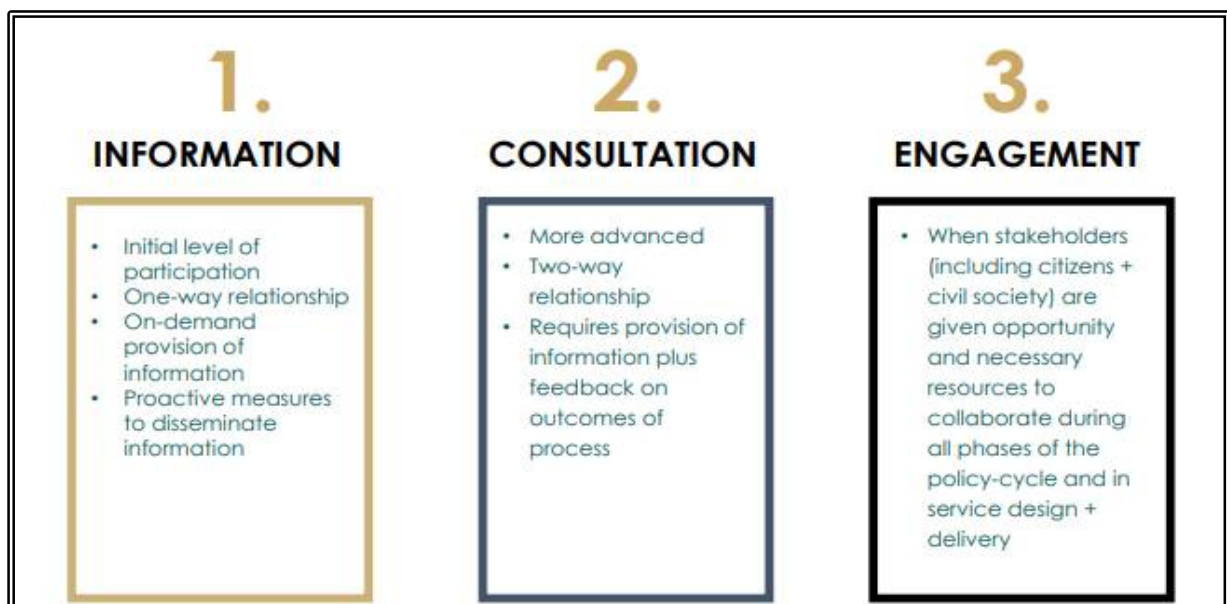


그림 1 OECD 참여의 3단계 (Three Pillars of Participation)

*출처: OECD(2022)

첫 번째로, 정보 제공 (Information)은 시민 참여의 초기 단계로, 공공 기관이 시민과 이해관계자들에게 필요한 정보와 데이터를 제공하는 것을 의미한다. 이 정보는 정책, 프로그램, 또는 서비스에 대한 배경, 목표, 결과 및 영향을 설명하고, 시민이 이러한 정보를 기반으로 의사결정을 내릴 수 있도록 돕는다. 또한, 정보 제공은 투명성과 공개성의 핵심 원칙으로, 시민과 이해관계자들이 공공 부문의 활동을 이해하고 모니터링하는 데 중요한 역할을 한다(OECD, 2022).

두 번째로, 의견 청취 및 소통 (Consultation)은 시민과 이해관계자들로부터 의견, 제안, 그리고 피드백을 수렴하고 다양한 토론과 대화를 통해 이를 반영하는 프로세스를 나타낸다. 이 단계에서 공공 기관은 시민 및 이해관계자들의 다양한 관점을 고려하고, 합의를 도출하거나 의견의 상충을 관리하여 정책 및 서비스의 품질을 개선하는 방향으로 나아갈 수 있다. 이러한 소통 및 협력은 시민과 이해관계자들이 정부 결정에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공하며, 공공 기관의 의사결정 프로세스를 민주적이고 투명하게 만드는데 기여한다(OECD, 2022).

마지막으로, 직접적인 참여 및 개입 (Engagement)은 시민과 이해관계자들이 정책 프로세스와 서비스 제공에 직접 참여하고 영향을 미칠 수 있는 최종 단계를 나타낸다. 이 단계에서 시민은 정부 및 공공 기관의 활동, 프로그램 및 서비스 설계에 참여하고 의사결정에 직접적으로 개입할 수 있으며, 이러한 참여는 민주주의와 시민주권의 핵심 원칙을 실현하는 데 기여한다(OECD, 2022).

2. 사회혁신과 주민참여 관계

앞서 살펴 본 것 처럼, 사회혁신과 주민참여는 밀접하게 관련된 개념으로, 참여가 사회혁신의 핵심 요소 중 하나라고 할 것이다. 즉, 사회혁신은 사회적 문제 해결과 사회적 변화를 추구하는 과정으로, 이는 시민 참여와 긴밀하게 연관되어 있는 것이다. 시민 참여는 개별 시민들이 사회적 문제 및 이슈에 대해 참여하고 영향력을 행사하는 과정을 나타낸다. 시민 참여는 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 이러한 참여가 사회혁신을 촉진하고 지원할 수 있다.

우선, 주민 참여는 사회혁신의 원동력 중 하나로 작용합니다. 시민들이 자신들의 의견과 우려를 표현하고, 사회 문제에 대한 창의적인 해결책을 모색하면서 사회적 변화를 촉진한다. 이런 참여는 다양한 사회적 그룹, 단체, 비정부 기구, 온라인 플랫폼 등을 통해 이루어진다. 이들은 사회 문제에 대한 인식을 높이고 사회혁신의 중요성을 강조함으로써 개별 주민들이 활발하게 참여하도록 격려한다.

또한, 참여는 다양한 관점과 경험을 결합하여 더 나은 해결책을 찾을 수 있도록 돕는다. 사회혁신은 복잡하고 다양한 문제에 직면하며, 다양한 시민의 경험과 관점이 중요한 자원으로 작용하는 것이다. 참여를 통해 사회 현안에 대한 다양한 의견과 통찰력을 수집하고 이를 혁신적인 아이디어로 결합함으로써 보다 효과적인 해결책을 찾는데 도움이 된다.

즉, 참여는 사회혁신의 실현 가능성을 높이는 것이다. 참여를 통해 혁신적인 아이디어와 프로젝트가 조명을 받고 지원을 받을 가능성이 높아질 수 있는 것이다. 정부, 비정부 기구, 기업 및 재단은 시민이 제시하는 아이디어와 솔루션을 채택하고 지원함으로써 이를 현실로 구현할 수 있을 것이다. 이는 사회혁신이 지속적이고 영속적으로 발전할 수 있도록 돕는 열쇠 역할을 한다.

마지막으로, 참여는 사회혁신의 성과를 측정하고 평가하는 과정에 중요한 역할을 한다. 참여한 시민들은 프로젝트나 정책의 성과를 모니터링하고 피드백을 제공하며, 이를 통해 사회혁신의 효과를 계속해서 개선하고 측정할 수 있다. 이는 사회혁신의 지속 가능성과 품질을 유지하는데 중요한 역할을 하는 것이다.

따라서, 사회혁신은 공공 부문에 극히 밀접하게 관련된 개념으로 간주할 수 있다. 사회혁신은 시민들이 새로운 방식으로 사회적 문제를 해결하고 새로운 서비스를 창출하는 것으로 정의될 수 있으며, 이러한 프로세스는 주로 공공 부문에서 발생하는 것이다. 특히 지방정부는 이러한 공공 부문에서 발생하는 사회혁신을 지원하고 공공 정책에 효과적으로 활용하는 방법이 중요하다. 따라서, 사회혁신은 시민들의 자발성을 강조하므로 정부는 시민들이 공공 부문에 관심을 더 가지고, 쉽게 접근하며 활발하게 참여할 수 있도록

지원해야 하는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 지방정부에서 추진 가능한 사회혁신은 주민 참여를 확대하는 것과 밀접하게 관련이 있다 할 것이다.

3. 주민참여의 중요성

다수의 정치학자와 행정학자들이 시민 참여의 중요성을 강조하고 있다. 시민 참여는 민주주의의 기원인 고대 아테네부터 비롯된 개념이며, 필립 슈미터(P. C. Schmitter)는 시민 참여가 민주주의를 규정하는 주요 요소 중 하나로 간주했다. 단순히 다수결에 의한 결정이 아니라, 시민들의 의견과 참여를 통해 의사결정이 이루어 져야 한다고 주장한 것이다. 이러한 맥락에서 볼때, 가장 중요한 점은 국민 참여가 국민의 기본권을 강화하는 역할을 한다는 것이다. “기본권“이라는 용어는 광범위한 의미를 포함하며, 이를 단순히 국민으로서의 자격, 권리, 삶의 질 향상을 위한 수단 또는 국민이 정책에 대한 요구를 표현하는 권리로 해석할 수 있다. 국민은 선거를 통해 선택한 대표를 다양한 정책을 실행하고 삶의 질을 향상시키지만, 개별 국민의 모든 요구를 충족시키는 것은 어려운 과제이다(OECD, 2022).

참여민주주의에서는 시민들이 보다 많은 방식으로 자신의 삶에 영향을 미치는 결정에 발언권한을 갖도록 한다. 최근 디지털 기술이 풍부해짐에 따라 정보에 대한 접근을 더 쉽게 만든 것 처럼 증가하는 개인의 참여 요구에 부응할 수 있게 되었다. 시민 참여의 확대는 거버넌스 프로세스의 민주적 정당성을 강화해 주는 강점을 가지고 있다(Fung, 2015).

다시 말하면, 국민의 의사 표현의 자유와 이에 대한 응답은 시민 참여의 핵심 원칙 중 하나이며, 이는 국민이 당연히 갖는 기본권 중의 하나이다. 이러한 참여 보장은 국민으로서 갖는 기본적인 요구를 충족시키며, 이는 당연히 국민으로서 부여된 권리의 일환으로 간주된다. 특히, 인구 증가와 사회적 변화로 인해 국민의 다양한 정책 요구가 발생하며, 각 개인의 특성과 선호에 부합하는 정책을 실현하는 것은 어려워졌다. 이러한 상황에서 대리인 역할을 하는 정부가 요구를 충족시키지 못할 때, 시민은 당연히 언제든지 자신의 의견을 표현할 수 있으며, 정부는 이에 대한 응답을 제공하는 의무를 부담하게 되는 것이다.

또한, 증가하는 사회적 난제, 흔히 말하는 “Wicked Problems“에 효과적으

로 대응하기 위한 노력의 한 부분으로 참여는 중요하다. 최근에는 주민 참여가 행정비용을 증가시키는 불편한 과정이 아니라, 오히려 정부가 단독으로 다루기 어려운 다양한 사회적 문제에 대해 국민들의 집단 지성, 즉 “Collective Intelligence”를 활용하여 효과적으로 해결하는 데 도움이 된다는 관점이 지배적으로 받아들여지고 있다. 특히, 소규모 그룹이나 지역 밀착형 과제들은 주민이 현지에서 정책의 입안부터 실현 과정까지의 전 과정에 직접 참여함으로써 정책을 공동으로 생산하고, 지속적으로 모니터링하며, 정책의 전 과정에 걸친 공동생산, 공동책임, 그리고 피드백 제공 등의 참여를 가능하게 한다(OECD, 2022).

다시 말하면, 현대 사회에서, 정부가 단독으로 처리하기에는 너무 전문적이고 다양한 사회 문제가 존재하므로, 민간 영역에 있는 전문가들과 일반 시민들의 아이디어를 활용하여 혁신적이고 창의적인 정책을 개발하는 새로운 행정 트렌드로 나타나고 있다는 것이다.

그 뿐만 아니라, 정부의 책임성과 신뢰성 측면에서 참여가 중요한 역할을 한다. 정부는 국민에 대한 책임을 진다는 의무를 부담하며, 이것은 대의 민주주의의 핵심 원칙 중 하나이다. 국민의 참여는 정부의 책임성을 증가시키는데 기여한다. 이는 참여가 일종의 감시자 역할을 할 수 있기 때문이다. 더욱 중요한 것은 국민이 정책 과정에 직접 참여함으로써 정책 수행 기관과 공동 책임을 공유할 수 있으므로, 정책 수혜자인 국민과 함께 정책을 개발하는 과정만으로도 정부의 책임성을 높일 수 있으며, 이는 정부의 임의적이거나 독단적인 결정을 방지할 수 있는 메커니즘이 된다(OECD, 2022).

또한, 참여는 정부의 투명성을 강화하는 역할을 한다. 시민의 정책 참여로 인해 정부 기관의 활동을 직접 관찰하고, 국민의 요구에 따라 정부의 진행 상황을 공개할 수 있다. 이로써 국민의 참여는 당연히도 정부의 투명성을 높이며, 이는 정부의 신뢰도를 증진시키는 것이다(OECD, 2022).

마지막으로, 참여의 증가는 시민 사회를 강화한다. 시민사회의 강화는 다양한 상호 간 혜택을 촉진하고 조정하며 협력하는 네트워크인 사회적 자본(Social Capital)의 확대와 관련이 있다. 사회적 자본은 Putnam(1995)에 의해 네트워크로 정의되며, 다양한 이익을 향상시키기 위해 상호 협력을 촉진한다. 사회적 자본의 증가는 사회 내 갈등을 감소시키고 상호 간 이익을 확대

시키며, 이것은 시민들의 역량 강화와 시민사회의 성장을 통해 가능해진다(Putnam, 1995).

시민들의 정책 참여는 민주 시민으로서의 역량을 강화하는 중요한 학습 기회를 제공한다. 공공 행정에서 대부분의 경우, 한 번 정책 과정에 참여한 사람들은 더 많은 참여를 반복하려는 경향이 있다. 초기 참여가 어려울 수 있지만, 한 번의 경험은 그 다음 경험으로 이어지는 것이다. 즉, 시민들의 참여는 민주 시민으로서 행정에 참여하는 역량을 강화함으로써 시민으로서의 역량을 키우고, 이는 풀뿌리 민주주의의 기초를 점차 강화할 수 있다. 뿐만 아니라, 이는 참여의 질을 향상시키며, 시민 참여의 성과를 향상시키는 선순환 구조를 형성할 수 있다.

OECD는 정책과 의사결정의 주기를 문제 식별, 정책 수립, 의사결정, 구현, 평가의 5단계로 구분하며, 모든 단계에서 시민들에게 명확하고 관련성 있는 정보를 제공하는 것이 필수적이며, 모든 단계에서 시민들이 적극적으로 참여할 수 있다고 강조한다(OECD, 2022).

OECD는 또한 시민 참여에 대한 몇 가지 일반적인 통념과 오해에 대해 지적하고 있습니다. 먼저, 시민들은 복잡한 문제나 프로젝트를 이해할 능력이 없다는 주장이다. 특정 분야의 전문가들은 수년 동안의 경험과 지식을 토대로 복잡한 문제를 해결하는데 능숙해지곤 한다. 시민들은 전문가만큼 주제에 대해 숙련되어 있지 않을 수 있지만, 학습을 위한 적절한 프로세스를 제공하면 시민들이 복잡성을 이해하고 해결할 수 있는 능력이 있다는 다양한 증거가 있다. 또한, 전문가들은 시민들이 정보 기반의 결정을 내릴 수 있도록 다양하고 광범위한 정보를 선택, 준비, 제시하는 데 참여해야 한다. 시민과 마찬가지로, 선출된 대표나 임명된 공무원이더라도 의사 결정자는 모든 주제에 대한 전문가가 아니다. 국회의원이 모든 정책에 대해 전문가가 되기 어렵기 때문에, 시민들 역시 전문가에게 도움을 받아야 한다(OECD, 2022).

또 다른 오해는 시민들이 참여하지 않거나 중도에 중단한다는 것이다. 일부 경우에는 시민들에게 부담을 주는 경우도 있지만, 연구에 따르면 사람들은 목표를 달성하기 위해 노력할 것이며, 명확한 연결이 있는 경우 노력을 기울이게 된다. 이를 위해서는 공공 기관이 시민의 권고와 제안을 고려하

고, 이에 대한 직접적인 응답 방식을 명확히 하는 것이 필요하다(OECD, 2022).

또 다른 오해는 시민들이 불만사항이나 위시리스트를 작성할 것이라는 것이다. 이것은 이전의 부정적인 경험을 기반으로 한 것으로 보인다. 그러나 참여 과정은 해결책을 찾고 합의를 이끌어내도록 설계될 수 있다. 시민 참여 프로세스가 아이디어 수집, 해결책 공동 개발, 활동이나 정책 공동 구현을 위해 고안된 경우, 시민들은 더 건설적으로 참여할 것이다(OECD, 2022).

또한, OECD에 의하면 열린 정부의 핵심 가치 중 하나는 시민 참여를 촉진하는 것이다. 이를 위해서는 모든 공공 행동과 결정의 중심에 시민을 두기 위한 행동과 사고방식의 변화가 불가피하다. 이러한 변화에는 도시 정책, 공공 서비스, 방법론 등에서 구체적으로 나타나는 제도적 가치, 기술, 신념, 행동 규범, 기대의 변화가 핵심적으로 포함되어 있다(OECD, 2022).

이러한 변화는 제도적 차원에서의 새로운 프로세스와 개방형 정부 및 참여 관행을 새로운 표준으로 통합하는 새로운 규범과 가치를 필요로 한다. 개인 수준에서는 공공 서비스에 대한 새로운 생각과 투명하며 책임감 있고 참여적인 방식으로 공공 활동을 제공하는 기술을 적용하는 것을 의미한다.

이러한 변화를 이루기 위해서는 공공 당국이 시민을 참여시키는 것이 당연한 습관이 되어야 한다. 이러한 습관을 기르기 위해서는 입법이나 규제를 통해 참여 프로세스를 제도적 구조에 내장시켜야 한다. 이뿐만 아니라 참여 문화를 조성하기 위해서는 시민들이 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 공공 기관과의 협력, 공동 창조, 정보에 기반한 결정에 적극적으로 참여할 수 있는 민주적으로 적합한 시민이 필요하다(OECD, 2022).

또한, 참여 관행을 구조적으로 제도화하기 위해서는 노력이 필요하며, 이는 참여를 민주적 구조의 필수적인 부분으로 만들어 진정한 변화를 촉진하는 방법이다. 더 많은 사람들이 정기적인 기회를 갖게 되면 정책과 서비스가 향상되는 것뿐만 아니라 참여가 사회적 신뢰와 결속력을 강화할 수 있다(OECD, 2022).

시민 참여 관행을 제도화하는 것은 또한 공공 기관이 참여 인프라를 구

축하는 데 기여할 수 있다. 시민 참여에 대한 전문 지식을 가진 공무원과 실무자의 통합 네트워크는 효과적으로 동원될 수 있도록 한다. 이를 통해 다양한 시민 참여 방법을 구현하고 유지할 수 있으며, 시민에게 더 많은 참여 기회를 제공하고자 하는 노력이 강화될 것이다(OECD, 2022).

종합적으로, 참여 문화를 조성하려면 공공 기관과 시민이 적극적으로 협력하고 공동으로 창조하며, 정보에 입각한 결정을 내리는 과정에서 적극적인 역할을 맡을 준비가 된 시민들이 필요하다. 이는 민주주의 체제에서 권한과 기술을 갖춘 시민들이 적극적으로 참여하는 것을 의미하며, 이를 위해 필요한 역량은 계속해서 강화되어야 한다(OECD, 2022).

3. 주민참여의 한계

앞서 살펴봤듯이, 주민 참여는 반드시 필요하고 중요한 측면이 있지만, 참여는 어떤 면에서는 어려운 과제일 수 있다. 참여는 자체적인 비용을 발생시키거나, 참여에 제약과 한계가 발생할 수 있습니다. 이에 따라, 이제는 참여 정책을 구상할 때 고려해야 할 제약사항과 한계점 또한 살펴보아야 한다.

한국은 국민의 선거권을 보장하기 위해 헌법 제24조에 따라 “공직 선거법”에 따라 선거일을 공휴일로 지정하고 있다. 선거는 참여의 대표적이면서도 비교적 소극적인 형태 중 하나이다. 시민이 행정에 참여하기 위해서는 시간과 노력이 필요하므로, 투표에 소비되는 시간을 확보하기 위해 공휴일로 지정하는 것이다. 투표 뿐만 아니라 다양한 참여 형태에도 시간과 비용이 소요된다. 즉, 이러한 문제는 반대로 시간과 비용 측면에서 여유가 있는 주민들이 참여 기회를 더 많이 가지게 되어 참여 기회 부분의 불균형 또는 불평등 문제를 유발하게 된다. 나아가, 이것은 참여한 주민의 의견이 다수의 이해와 유사한 집단의 이익을 대표하는 대표성을 갖는지 여부에 대한 문제를 발생시킨다. 즉, 참여하는데 필요한 자원이 부족하거나 접근이 어려운 집단, 예를 들자면 저소득 커뮤니티 또는 소수자 등에게는 참여의 기회가 부족해질 수 있는 것이다. 따라서, 잠재적으로 특정그룹이 다른 그룹보다 더 많은 기회를 가지게 되는 불균형을 만들 수 있다는 약점을 가지고 있다.

즉, 현대 사회에서 주민 참여는 직접 민주주의를 전면적으로 시행할만큼 대규모로 이루어질 수 없으며, 대신 이익 대표가 가능한 제한된 규모의 국

민 참여로 제한된다. 이들은 또한 다른 형태의 대변자로서 시민 대표의 역할을 수행해야 한다. 그러나 참여자들의 이익과 의사가 과도하게 대변되는 비판을 받을 수 있기 때문에, 참여의 비용 문제는 중요한 과제이다.

행정 기관 또한 주민 참여로 인해 발생하는 비용을 부담해야 한다. 참여 절차를 기존의 절차에 추가해야 하기 때문이다. 먼저, 어떤 방법으로 주민을 참여시키고, 어떤 과정에 참여시킬 것이며, 결과는 어떻게 피드백할 것인지에 대한 계획을 마련해야 한다. 주민의 다양성과 정책의 다양성을 고려하여, 참여 방법은 적의하게 제공되어야 합니다. 따라서 한 가지 참여 방식만을 고수할 수는 없는 것이다.

또한, 참여 과정은 기존의 행정 절차 진행 속도를 느리게 만들 수 있다. 의견 수렴, 의견 피드백, 의견 반영, 효과성 분석 및 검토 등의 부가 절차가 추가되면서, 기존의 빠른 진행 속도를 유지하기 어려울 수 있다. 이러한 현상은 급한 정책 문제에 대한 시민 참여가 어려울 수 있는 한계를 나타낼 수 있다. 문제는 민생과 직접적으로 관련된 많은 정책이 빠른 진행이 필요한 경우가 많다는 것이다. 이로 인해 많은 참여 정책들은 시간이 많이 소요되어도 문제가 되지 않는 장기적인 정책이 주를 이루며, 이는 주민 참여의 효과 감소 문제를 야기한다.

요약하자면, 참여 민주주의에 대한 비판은 일반적으로 최소한의 민주주의를 옹호하는 입장과 일치하는 경향이 있다. 주된 반대의견은 시민들이 더 큰 책임을 맡을 능력에 대한 불신이다. 일부는 참여 모델의 타당성을 부정하며 제안된 교육적 이점을 부정하는 입장을 취하기도 한다. 즉, 시민들이 이기적이고 합리적인 구성원은 효과적인 기술과 지식이 부족하기 때문에 참여에 동기를 느끼지 않을 것으로 예상되며, 공무원의 전문 지식에 의존하는 것이 비용 효율적일 것이라는 주장이다. 이러한 관점의 비평가들은 시민들이 사심이 없고 지도자에게 의존적이어서 참여 민주주의 메커니즘이 본질적으로 선진 사회와 양립할 수 없다고 결론 내린다. 또 다른 우려는 막대한 정치적 투입이 효과적인 결과로 전환될 수 있는지 여부이다. 더 많은 정치적 참여를 가능하게 하는 데 필요한 제도적 조정에는 대표성 요소가 필요하다고 강조하며, 참여와 대표 모델 간의 혼합을 요구한다. 세 번째 범주의 비판은 심의 민주주의의 도구를 참여 민주주의로 동일시하거나 심지어 포함하는 것을 거부한다는 것이다. 이러한 도구는 정치적 평등의 개념을 위

반하기 때문에 참여 민주주의의 핵심이 아니다. 심의 민주주의가 여러 전자 민주주의 도구를 무시하면서 외부에서 통제 가능한 소규모 그룹으로 결정을 제한한다는 심각한 비판을 제시한다.

즉, 참여 거버넌스가 모든 상황에 완벽한 해결책은 아니기 때문에, 그 약점을 보완하는 것이 필요하다. 먼저, 참여하는 시민들은 참여 과정이 시간이 많이 소요되며, 결정이 무시되면 의미가 없어질 수 있다는 단점이 존재한다. 또한, 시민의 결과에는 반대하는 이해 관계 그룹의 영향을 크게 받을 경우, 정책 결정이 더 안 좋아질 수 있는 단점 또한 있다. 정부 역시 의사 결정 과정에서 시간이 많이 소요되고 비용이 많이 발생할 뿐만 아니라, 정부에 대한 적대적인 태도를 더욱 부추길 수도 있다. 결과와 관련하여 정부는 의사 결정 권한을 잃게 되며, 정치적으로 무시하기 어려운 나쁜 결정의 가능성을 안게 되며, 실제 프로젝트 실행에 할당되는 예산이 줄어들 수 있는 단점 또한 존재한다(Irvin & Stansbury, 2004).

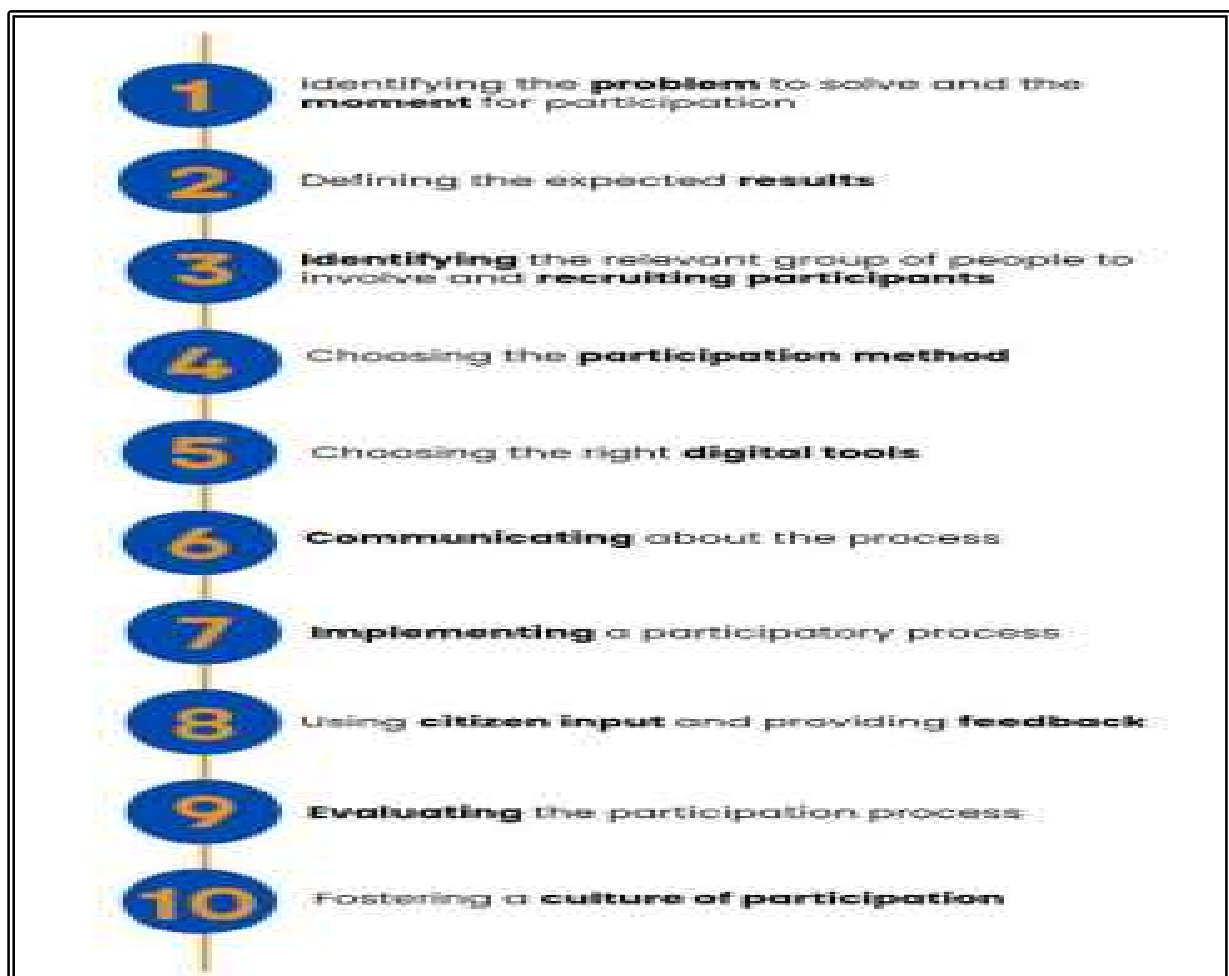


그림 OECD 시민참여를 계획하고 실행하는 10단계 (OECD, 2022)

4. 주민참여의 과정

OECD는 시민참여 과정을 계획하고 실행하고 평가하는 10단계의 경로를 소개한다. 1) 해결해야 할 문제와 참여시점 파악, 2) 예상 목표 및 결과 정의, 3) 참여할 관련 그룹 식별 및 참가자 모집, 4) 참여 방법 선택, 5) 올바른 디지털 도구 선택, 6) 과정에 대한 의사소통, 7) 참여 프로세스 구현, 8) 시민 의견 활용 및 피드백 제공, 9) 참여 프로세스 평가, 10) 참여 문화 조성의 단계이다.

시민 참여는 기후변화, 공중보건, 주택, 인프라, 교통, 교육, 불평등 및 사회적 배제와 같은 다양한 정책 영역에서 문제를 해결하는 데 기여할 수 있다. 정책 영역과 관계없이 시민 참여 과정을 계획할 때 첫 번째 단계는 실제로 해결해야 할 문제가 있는지 확인하는 것이다. 그렇기 때문에 해결해야 할 문제가 명확한 질문으로 정의되어야 한다. 정확한 문제나 질문을 정의하는 것은 시민들에게 명확한 임무와 함께 명확하게 제시함으로써 시민 참여를 성공적으로 유도하는 가장 중요한 요소 중 하나이다(OECD, 2022).

시민 참여를 진행하기 전에 프로세스의 목적과 예상 결과를 명확히 이해하는 것이 중요한 것이다. 이는 시민들이 원하는 의견이나 기여를 명확히 파악하고, 그것이 최종 결정에 미치는 영향을 이해하는 데 도움이 된다. 또한, 이 단계는 올바른 대중 참여자를 식별하고 올바른 참여 방법을 선택하는 데에도 도움이 된다. 마지막으로, 프로세스 결과에 대한 명확한 기대치를 설정하는 것은 매우 중요하다고 할 것이다.

다음으로, 관련 그룹을 식별하는 단계는 시민 참여 프로세스를 조직하는데 관련된다. 이러한 과정은 대중 모집 방식과 참여 방법의 정의에 영향을 미치며, 다양한 유형의 그룹을 고려합니다. 이러한 그룹은 광범위한 시민, 지역사회 대표 표본, 특정 지역의 시민, 다양한 부문의 시민 (예: 청소년, 노인, 학생, 원주민), 비정부기구 (NGO), 노동조합, 대학, 풀뿌리 운동, 기업 등 이해관계자 등 다양한 유형을 포함한다. 참여 과정과 결과의 포용성 및 대표성을 높이기 위해서는 이러한 다양한 그룹과의 협력이 필요하다.

시민참여를 촉진하기 위한 디지털 기술의 활용은 전 세계 정부에서 보편화되어 있다. 공공기관이 디지털 도구를 활용하여 시민과 상호작용하는 경

향이 일반적이다. 디지털 도구는 접근성이 높고 배치가 용이하며, 즉각적이며 대규모 참여를 가능하게 한다. 그러나 디지털 도구를 도입할 때 고려해야 할 다양한 측면이 있다. 시민참여 프로세스를 계획하거나 디자인할 때 디지털 도구는 초기 단계에서 고려되어서는 안 된다는 것이다. 즉, 목적, 정책 주기, 예상 입력 데이터, 입력 데이터 활용 방안, 방법론 등은 명확하게 정의되어야 한다. 그런 다음에 어떤 디지털 도구가 가장 적합한지 또는 어떤 도구가 적합한지 검토되어야 한다. 또한, 디지털 격차 및 디지털 도구를 활용하는 데 필요한 자원, 투명성, 책임성과 같은 요소를 고려하여 기술을 선택해야 한다(OECD, 2022).

성공적인 시민 참여 프로세스를 설계하기 위해서는 품질 높은 의사소통이 필수적인 전제조건으로 고려되어야 할 것이다. 이러한 의사소통은 시민 모집 단계부터 프로세스의 투명성 보장 및 특정 정책 문제에 대한 학습을 대중에게 보다 널리 확대하는 과정 전반에서 핵심 역할을 한다. OECD는 참여 프로세스 내에서 소통을 두 가지 관점으로 분류하며, 참여자들 간의 소통과 대중에게 정보를 전달하는 소통을 강조한다. 더불어, 청중에게 접근하기 위한 가장 적합한 커뮤니케이션 채널을 고려하며, 기술 용어나 모호한 정보가 아닌, 이해하기 쉽고 지속적인 의사소통을 지지하고, 해당 커뮤니티에서 사용되는 모든 언어로 번역하여 포용성을 보장하는 것을 제안한다(OECD, 2022).

OECD는 시민 참여 촉진을 위한 다양한 전략 역시 제안하고 있다. 이는 현대 사회에서 시민 참여는 정부 및 공공기관의 의사결정에 있어서 중요한 부분을 차지하고 있기 때문이다. 따라서, 이러한 참여를 증진시키기 위해 다양한 전략과 방안이 필요하다(OECD, 2022).

우선, 재정적 보상 제공이 필요하다. 시민들에게는 참여에 대한 보상으로 사례금, 상금, 또는 공공 서비스를 제공할 수 있다. 이러한 재정적 보상은 참여 동기를 높일 수 있다. 다음으로 유익하고 흥미로운 참여를 만들어야 한다. 이는 참여 프로세스를 통해 학습 기회를 제공함으로써, 시민들은 새로운 정보나 기술을 습득할 수 있다. 이를 통해 참여에 대한 흥미와 동기 부여가 증대될 것이다.

또한, 시민들의 참여를 유도할 때 질의응답 페이지를 제공하는 것이다.

이는 참여에 낮은 시민들에게는 질의응답 페이지를 제공하여 프로세스에 대한 명확한 정보를 전달할 수 있다. 이를 통해 시민들의 두려움을 해소하고 참여를 촉진할 수 있는 것이다. 또한, 시간과 참여에 대한 대가로 바우처 또는 기타 물질적 혜택을 제공하는 것이다. 참여자에게는 시간과 노력에 대한 대가로 바우처나 기타 물질적 혜택을 제공할 수 있다. 이는 참여에 대한 보상으로서 시민들을 유도할 수 있는 효과적인 전략이다.

보육 서비스 제공에 대한 고려도 필요하다. 특히, 대면 프로세스에서는 어린이 돌봄 서비스를 제공하여 부모들이 참여하기 쉽도록 도와줄 수 있다. 어린이 돌봄 서비스는 부모들의 참여 장벽을 낮추는 데 도움이 될 것이다. 마찬가지로, 취약 집단에게는 참여를 장려하기 위해 공공 당국이 지원을 제공할 수 있다. 이는 접근 가능한 시설, 수화 통역 등을 통해 참여의 폭을 확대할 수 있다.

참여를 사회적 순간으로 만드는 것도 필요하다. 지역사회 구성원들과의 상호 작용 기회를 제공하여 참여를 동기부여할 수 있는 것이다. 지역사회 참여는 소속감을 형성하는 과정의 중요한 부분을 고려해야 한다. 이와 비슷하게 시민에게 인정을 제공하는 것도 중요하다. 시민 참여를 미덕으로 간주하고 이를 인정함으로써 참여에 대한 동기 부여를 높일 수 있는 것이다. 공식적인 졸업장, 증서, 시상식 등을 통한 인정은 시민들에게 참여의 가치를 인식시킬 수 있다. 또한, 참여를 재미있고 매력적으로 만들어야 한다. 게임화 기술을 활용하여 참여를 재미있고 매력적으로 만들 수 있을 것이다. 디지털 도구의 디자인과 사용자 인터페이스는 참여 프로세스를 더욱 매력적으로 만드는 데 기여할 수 있다.

이러한 OECD가 제안한 전략 외에도 다양한 전략들을 조합하여 유연하게 적용함으로써 시민 참여를 효과적으로 촉진할 수 있을 것이다. 이는 민주적이고 투명한 의사결정의 핵심인 시민들의 참여를 증대시키는 데 기여할 것이다(OECD, 2022).

참여 프로세스의 실행은 선택된 모델에 따라 상당히 다양하게 변화할 수 있다. 각 모델의 핵심 요소로서, 위에서 언급한대로 적절한 타이밍과 필수적인 리소스를 설정하고, 포용성 및 참여 보장과 같은 일반적인 고려 사항을 통합해야 한다. 더불어, 접근성을 향상시키고, 비정부 이해관계자와의 협

력을 구축하며, 시민의 일정을 참여 프로세스에 반영해야 합니다. 다시 말해, 시민들의 관점과 참여가 핵심적인 역할을 하는 것이다(OECD, 2022).

5. 주민참여의 관련 해외사례

전 세계적으로 많은 정부가 정책 결정의 품질을 향상시키고 공공 서비스의 품질을 향상시키기 위해 정책 과정에서 대중 참여를 확대하기 위한 노력을 계속하고 있습니다. 이러한 노력은 정책 결정과정에 대중의 참여를 용이하게 하기 위한 참여 의사 결정 제도의 개선 및 재설계뿐만 아니라 공공 참여, 네트워킹 및 제도적 인프라와 같은 영향 요인을 강화하기 위한 개혁 활동을 포함하고 있습니다.

최근 미국에서는 시민참여의 필요성이 강조되고 있는데, 이러한 동향에는 다음과 같은 이유가 있다. 첫째, 대표민주제의 불충분한 점을 보완하려는 목적이다. 대표 민주제(대의제 민주주의)는 간접민주정치 형태로, 시민의 의사를 국정에 반영하는 주요 수단은 주로 선거이나, 현재 선출된 대표들은 주민의 의사와 거리가 먼 정당의 이익을 우선시하는 경향이 있어 시민들의 정치에 대한 불신을 증폭시키고 있는 것이다. 이와 같은 정치와 민의의 불일치 현상을 바로잡고, 대표 민주제의 비민주적 요소를 보완하기 위해서는 주민참여가 필요하다.

또한, 정책을 본래의 의도대로 집행하도록 하기 위한 목적이 있다. 정책 집행 과정에서 공무원이 정책의 원래 취지와 다르게 집행하는 경우가 가끔 있으며, 이로 인해 국민의 불만과 저항이 발생할 수도 있다. 이러한 정책과 집행의 불일치 현상을 방지하기 위해서는 정책 형성 과정과 함께 정책 집행 과정에도 주민참여가 필요한 것이다. 그 뿐만 아니라, 대중의 욕망을 정책에 반영하기 위한 목적에서도 중요하다. 정책 결정을 할 때 소수의 엘리트보다 주민이 더 대중을 위한 정책 형성을 할 수 있다는 사실에서 주민참여가 요구된다. 주민 대다수가 대중이므로 그들은 대중의 상황을 더 잘 이해할 수 있습니다.

또 다른 목적으로는 주민들로 하여금 정치에 관심을 갖게 하는 것이다. 현재 대중사회의 특징 중 하나는 국민의 정치적 무관심 현상이 존재하는 것이다. 정치에 대한 무관심은 민주정치를 저해할 수 있는 요소이다. 국민

들로 하여금 정치에 대한 관심을 가질 수 있도록 하기 위해서는 정책과정에 주민참여가 필요하다고 할 것이다.

(1) 미국의 주민참여 플랫폼: Challenge.gov

온라인 열린 혁신(Online Open Innovation; OI)은 기관의 생존 혹은 재개를 위한 해결방안을 클라우드 소싱 해결 절차로 추구하는 접근법으로, 이는 대중의 지혜 개념인 “Wisdom of the Crowds”에 근거하며 공공문제의 해결방안을 국민과 공동으로 창출하는 원칙을 중심으로 한다(Ines Mergel, 2018). 디지털 정부 전략의 일환으로, 미국 연방정부는 외부 문제 해결자로서 시민들이 공공문제에 직접 참여할 수 있는 기회를 제공하고 이를 실현하기 위해 2007년 “America COMPETES Acts”를 제정하였다. 이 법률은 효과적이고 효율적인 공공 서비스 제공 시스템의 개선과 경제발전을 위한 중요한 제도적 조치를 포함하고 있다.

이러한 법적 근거를 기반으로 한 ‘Challenge.gov’는 미국의 대표적인 온라인 열린 정부 혁신(Online Open Innovation) 플랫폼으로, 2010년 7월부터 현재까지 계속 운영되고 있는 정부-국민 협력 문제해결 프로젝트이다. 미국 정부는 ‘Challenge’라는 용어를 사용하였으며, 이 용어는 한국어로 ‘도전’이라는 번역이 가능하나, 보다 적절한 번역은 해결이 어려운 ‘난제 혹은 도전과제’로 여겨진다.



그림 Challenge.gov 홈페이지

2010년 플랫폼 운영이 시작된 이후, 1,200개 이상의 과제가 성공적으로 해결되었으며, 학생, 일반 시민 뿐만 아니라 중소기업, 스타트업, 연구자, 연구기관과 같은 다양한 비정부 참여자들이 활발히 참여하고 있다. 뿐만 아니라 해당 플랫폼은 공공문제 해결을 지원하기 위한 도구(Toolkit)를 제공하고 있어, 아마추어 도전자들이 문제 해결 과정을 상세히 안내 받을 수 있도록 돕고 있다.

이러한 플랫폼은 새로운 정부-시민 협력 모델을 형성한 것으로 평가된다. 시민들이 직접 아이디어를 정부에 제안하면, 정부는 해당 아이디어를 공개하고 해결 방안을 제안하며, 이를 신속하게 실행하고 활용한다. 이러한 접근법은 행정학에서 말하는 네트워크 거버넌스 및 협력 거버넌스 형태의 구현 사례로 인식되고 있으며, 자발적 시민 참여를 촉진하여 대의제 민주주의의 한계를 극복하고 시민들의 권리를 강화하는 역할을 한다. 하지만, 플랫폼의 역할은 정치권력의 변화에 따라 제한되었으며, 공모방식으로 인해 참여가 제한적일 수 있다는 한계도 존재한다. 또한, 개인정보 보호와 같은 기술적인 문제와 상충되는 측면도 고려되어야 할 것이다.

(2) 미국의 회의 공개법

미국 내 회의 공개법은 연방정부보다 주 정부에서 최초로 제정되었다. 1915년, 앨라배마 주는 미국 50개 주 정부 중에서 회의 공개법을 도입한 최초의 주로서 역사에 기록되었다. 그러나 이 법은 광범위한 내용을 포함하고 있었지만, 실행 가능성을 보장하지 못했으며, 결과적으로 사실상 무효화되었다. 하지만, 이러한 회의 공개법은 개방된 접근과 접근권의 개념과 함께 확산되기 시작했다. 이후, 제2차 세계대전 이후 미국 내에서 개최된 개방적 접근 권리 운동을 기반으로, 주 단위로 회의 공개법 입법화에 대한 논의가 진행되었다 이후 1972년 워터게이트 사건을 계기로 회의 공개법의 필요성이 강조되어, 1970년대 중반까지 46개 주에서 회의 공개법이 제정되었다. 1976년 뉴욕 주가 마지막으로, 미국 내의 50개 주와 콜롬비아 특별구 모두 회의 공개법을 마련하게 되었다(Wiggins 1956, 3-4; 최정민 등 2018에서 재인용).

회의 공개법의 내용은 주마다 다소 차이가 있지만, 일반적으로 회의 공개법은 회의 공개의 목적, 회의의 정의, 해당 법이 적용되는 정부 기관, 공개

회의의 사전 공지 및 절차, 회의 진행 과정, 비공개 회의의 근거, 그리고 위반 시의 처벌 등에 대한 규정을 포함하고 있다. 회의 공개법의 공통적인 목적은 공공기관의 활동과 프로세스가 공개적으로 이루어져 시민들의 감시와 참여를 가능하게 하며, 시민의 접근권과 공익을 보호하는 것이다. 회의의 정의 측면에서 해당 법은 공공 정책을 심의하고 결정하기 위한 목적으로 공공기관 구성원으로 구성된 모든 집합체를 '회의'로 규정한다. 공개 회의의 범주는 전통적인 대면 회의뿐만 아니라 전화 회의 및 전자 통신 수단을 활용한 회의도 포함하고 있다(최정민 등, 2018).

회의 공개법이 적용되는 정부 기관은 주 정부의 모든 이사회, 위원회, 하위 부서, 및 지방자치 단체를 포함한다. 일반적으로 입법부도 회의 공개법의 적용 대상에 포함된다. 회의 진행 과정에 대한 일반적인 내용은 다음과 같다. 모든 공공기관은 회의 시간, 날짜, 출석 회원, 논의된 주제, 및 투표 결과를 포함한 회의록을 보존하여야 하며, 시민들이 회의록에 접근할 수 있도록 규정한다. 회의 진행에 방해가 되지 않는 한 회의 녹음과 방송이 가능하며 해당 자료에 시민들이 접근할 수 있어야 한다. 공개 회의에서 투표는 비밀 투표 방식이 아니어야 하며, 시민들은 누가 어떻게 투표했는지 알 수 있어야 한다(최정민 등, 2018).

실제로, 장기훈련을 실시하고 있는 아리조나주 피닉스에서 개최한 공개 회의에 온라인으로 참석하여 사전 발언권을 신청하여 발언을 해 보았다. 우선, 온라인으로 공개회의에 참석하는 것은 현대의 디지털 시대에서 공개와 참여의 중요성을 강조하는 중요한 방식 중 하나이다. 물론 오프라인 미팅에 참석하는 것도 의미가 있겠지만, 온라인 참석은 지리적, 시간적 제약을 극복하고 더 많은 시민들이 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 돕는 방법 중 하나일 것이다.

이러한 디지털 플랫폼은 사람들이 미래 모빌리티와 같은 다수의 사람들에게 영향을 미칠 수 있는 주제에 대한 의견을 제기하고 공유하는데 특히 효과적인 도구가 될 수 있다고 생각한다. 사전 발언권 신청을 통해 발언하면서 미래 모빌리티에 대한 의견을 제시할 수 있었던 것은 유익한 경험이었다. 미래 모빌리티는 우리의 일상에 큰 영향을 미치게 될 주제 중 하나이며, 이에 대한 시민들의 의견은 중요하다고 생각된다.

또한, 이러한 공개회의는 피닉스시와 아리조나주의 행정에 대한 투명성을 높이는 데 도움을 주는 중요한 도구 중 하나라는 점을 강조하고 싶다. 공개회의를 통해 정부의 의사결정 프로세스가 시민들에게 노출되고, 정당성과 투명성을 확보할 수 있다. 이러한 프로세스를 참여하고 지켜보는 것은 시민들이 정부에 대한 신뢰를 가지고 시민들의 의견을 존중하고 반영하는 것을 촉진할 수 있다.

그러나 온라인 공개회의와 사전 발언권을 통한 참여가 무조건적으로 모든 의사결정에 대한 완벽한 해결책은 아닐 것이다. 온라인 플랫폼에서 발언하는 것은 높은 인터넷 접근성과 디지털 기술 이해가 필요하며, 이는 모든 시민이 참여할 수 있는 장치가 아니기 때문이다. 따라서 접근성 및 평등에 대한 고려가 계속해서 필요하다는 점을 감안해야 한다고 생각한다.

마지막으로, 이러한 경험을 통해 시민 참여의 중요성과 피닉스시와 아리조나주의 노력에 대해서는 인정해야한다고 생각한다. 시민 참여는 민주주의의 핵심 원칙 중 하나이며, 공개회의와 같은 이러한 노력은 미래 모빌리티와 같은 중요한 주제에 대한 의사결정 과정을 개선하고 민주주의 원칙을 실현하는데 큰 역할을 할 수 있다. 그러므로 계속해서 이러한 노력을 지지하고, 주민들의 참여를 활성화할 수 있는 이러한 제도를 도입하는 것에 대한 긍정적인 검토가 필요하다고 생각한다.

(3) 영국의 행정개혁 계획

2012년 영국 정부는 행정개혁 계획(Civil Service Reform Plan)을 발표하였으며, 이를 통해 일반 대중 및 전문가들의 의견을 보다 적극적으로 반영한 정책 결정을 실현하고자 끊임없이 노력하고 있다(Cabinet Office, 2013). 일반 대중의 의견을 고려하기 위한 다양한 방법 중에서, 정부는 'Consultation(의견수렴)'을 가장 효과적인 수단 중 하나로 인식하며, 이를 통해 넓은 의견을 수렴하고 있다. 이러한 'Consultation'을 보다 효율적으로 수행하기 위해 정부 행정기관들은 공통적인 가이드라인과 지침을 마련하고 시행하고 있다.

2000년부터, 영국 정부는 'Consultation' 수행 시 행정기관들이 준수해야 할 가이드라인과 접근 방법을 규정하는 'Code of Practice on Consultation'

을 시행하고 있으며, 이 규정은 'Consultation'의 이해를 높이고 의견수렴 프로세스를 지원한다. 또한, 2012년부터, 영국 정부는 'Consultation Principles (의견수렴 원칙)'을 마련하여 이를 의견수렴 과정에 활용하고 있다. 이러한 원칙은 다음과 같은 핵심 원칙을 강조한다: 첫째, 모든 'Consultation'은 명확한 목적 아래에서 시행되어야 한다. 둘째, 일반 대중의 이해를 증진하기 위해 명확하고 충분한 정보를 제공하여야 한다. 셋째, 의견수렴을 위해 필요한 충분한 기간을 확보하여야 한다. 비록 이러한 지침과 원칙이 법적 의무로 강제되지는 않지만, 영국 정부와 다수의 연구자들은 'Consultation'의 효과적인 수행과 성공에 큰 영향을 미친다고 인식하고 있다(OECD, 2022).

(4) 남아프리카 공화국의 주민 참여권리 헌법보장

남아프리카 공화국의 경우, 일반 대중이 정책 프로세스에 참여하고 자신의 의견 및 요구를 표현하는 권리가 헌법으로 보장되고 있습니다. 1996년 개정된 남아프리카 공화국 헌법은 보다 개방적이고 책임성 있는 정부와 국가를 구현하기 위해 헌법상으로 각급 행정기관의 정책 형성 및 입법과정이 일반 대중의 적극적인 참여와 개입을 기반으로 수행되어야 함을 명시적으로 규정하고 있습니다(Republic of South Africa, 2012).

한편, 남아프리카 공화국 헌법에 명시된 이러한 원칙의 실현 가능성은 독립적이고 중립적인 모니터링 시스템에 의해 보장되고 있습니다. 1996년 헌법을 기반으로 한 Public Service Commission (PSC)은 헌법적으로 독립된 기관으로, 주요 임무는 헌법에서 보장된 민주주의적 가치와 원칙이 행정 및 입법 절차 등에서 준수되고 있는지 조사하고 평가하는 것입니다. 더불어, PSC는 행정 및 입법 프로세스에서 일반 대중의 적극적인 참여를 촉진하기 위한 개선 방안을 개발하고 이를 행정기관 등에 제시하는 역할을 수행하고 있습니다(OECD, 2022).

(5) 덴마크 DBT 시스템

덴마크는 대중 참여와 관련하여 가장 혁신적이며 선진적인 시스템을 갖추고 있다는 점이 일반적으로 평가되고 있다. 이러한 평가의 배경에는 1986년에 설립된 Danish Board of Technology (DBT) 및 그 활동이 중요한 역할을 하였다. DBT는 새로운 과학기술 이슈와 관련하여 전문가들과 다양한 계

층의 대중이 참여하는 토론과 논의를 통해 새로운 과학기술이 사회적 영향을 가져올 것으로 예상되는지를 평가하고, 정부 및 입법부 등에 정책적 아이디어와 조언을 제공하기 위해 설립되었다. 이를 위해 DBT에 의해 개발된 'Consensus Conference' 및 'Scenario Workshop' 등의 대중 참여 방법들이 널리 활용되고 있다(Heierbacher, 2001).

2012년, Danish Board of Technology (DBT)는 Danish Board of Technology(DBT) Foundation으로 개편되면서 역할과 임무가 상당히 확장되었다. DBT Foundation은 이전의 DBT가 수행하던 역할뿐만 아니라 과학기술 이외의 다양한 사회적 이슈와 문제에 대해 대중들의 지식과 경험을 결합하여 효과적이고 지속가능한 해결책을 개발하는 플랫폼을 제공하는 역할까지 수행하고 있다(OECD, 2022).

(6) 핀란드 Open Government Partnership

핀란드 정부는 글로벌로 평가할 때 시민들로부터 가장 신뢰받는 정부 중 하나로 꼽히고 있다. 그러나 최근에는 이러한 신뢰가 상당히 하락하고 있는 상황이다. 핀란드 정부는 이 문제의 원인을 정책 및 공공 시스템이 시민 및 고객 요구를 충족하지 못하는데 있다고 판단하고, 이를 개선하기 위해 2000년대 이후 다양한 개혁적 조치를 시행해왔다.

이러한 개혁적 조치 중 하나는 열린정부 파트너십(Open Government Partnership)에 참여하는 것이며, 이 파트너십의 참여를 계기로 투명한 정책 및 대중 참여를 증진하기 위한 적극적인 프로젝트를 진행 중이다. 핀란드 정부는 중앙정부 공무원들과 지방정부 공무원들 및 기관들이 참여하는 두 단계의 정책 네트워크를 형성하여 대중 참여를 활성화하고 효율성을 향상시키고자 노력하고 있다. 열린정부 시민 봉사자 네트워크(Open Government Civil Servants' Network) 및 지방자치 민주주의 네트워크(Municipal Democracy Network)는 각각 중앙 행정기관의 공무원 및 지방정부 공무원들 간의 대중 참여 기법을 공유하고 발전시키기 위한 네트워크로 작동하고 있다. 이러한 네트워크는 중앙 행정기관 및 지방정부의 혁신적인 조치를 발표하고 공유할 수 있는 기회를 계속해서 제공하여 상호 학습과 성공 사례의 전파를 촉진하고 있는 것이다(OECD, 2022).

(7) 캐나다 정부와 봉사단체간 자율협정

캐나다의 특징적인 사례로 정부와 자발적 부문 간의 협정인 “Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector”를 언급할 수 있다. 이 협정은 캐나다 정부와 자발적 부문 간의 지속적인 대화를 통해 협의되었으며, 캐나다 정부와 자발적 부문 간의 투명하고 협력적인 관계를 구축하기 위한 프레임워크를 제공하고 있다. 이 협정에 따르면 캐나다 정부는 정책 결정 시 자발적 부문에 미칠 영향과 양 부문 간의 관계를 고려하는 의무를 갖게 된다. 또한, 자발적 부문은 중요한 이슈를 식별하고 정부가 주목하도록 도와주며, 사회 다양한 계층의 목소리와 의견을 정부 의사 결정 과정에 반영하는 역할을 기대받고 있다.

이는 현재 많은 국가들이 정책 개발과 공공 서비스 전달을 위해 제3부문 또는 비영리 조직과의 협력을 지속적으로 확대하고 있는 추세를 잘 보여주고 있는 사례이다. 이러한 협력관계를 강화하기 위해 많은 국가에서는 정부와 자발적인 비영리 부문 간의 협력을 공식적으로 정착시킴으로써 상호 협력을 통한 정책 개발과 효과적인 시행을 보장하고 시민들의 적극적인 정책 결정 참여를 촉진하고 있다(OECD, 2022).

(8) 크로아티아 시민사회 발전 지원 기관

1990년대 이후, 크로아티아 정부는 강력하고 자율적인 시민사회의 역할을 인식하며 시민사회와 정부 간 협력을 민주 국가 형성의 중요한 구성 요소로 인식하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 크로아티아 정부는 시민사회 발전을 촉진하기 위한 환경 조성에 노력을 기울이고 있는 것이다. 이를 위해 크로아티아 정부는 시민사회 발전을 주요 임무로 하는 기관들인 “Office for Cooperation with NGOs”와 “National Foundation for Civil Society Development”을 설립하여 운영하고 있다. “Office for Cooperation with NGOs”은 정부 기관들과 시민사회 단체 간의 협력을 지원하고 조정하는 역할을 수행하며, 특히 행정기관들이 Consultation을 계획하고 이를 조정하며, 공무원 교육 프로그램을 통해 효과적인 대중 참여를 촉진하도록 지원한다. 또한 “National Foundation for Civil Society Development”는 시민사회 및 해당 단체에 재정적 지원을 통해 시민사회의 독립적이고 안정적인 발전과 정부와의 협력을 강화한다. 또한 시민사회 조직의 운영과 발전을 지원하기

위해 교육 프로그램 및 자문을 제공하여 안정적인 시민사회 조직의 운영과 발전을 촉진하고 있다(OECD, 2022).

(9) 해외사례의 시사점

이처럼 OECD 주요 회원국들의 사례들을 살펴보면, 주민참여와 관련하여 여러 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 규제, 지침, 제도, 협력, 그리고 정책 개선의 다양한 측면을 함께 고려한다면, 정부는 공개와 투명성을 높이고 시민들이 미래에 대한 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하는데 큰 도움이 될 것이다.

우선, 주민참여가 행정절차법을 통해 한국에서 일부 제한적으로 보장되고 있으며, 이로 인해 정작 사회적 영향을 미칠 정책 계획 및 공공프로젝트 개발과 관련된 주민참여가 부족한 것이 현실이다. 이에 대해 정부는 공공 결정 과정에 대한 보다 폭넓은 주민참여를 촉진하기 위한 법적 제도 개선 조치를 할 필요가 있을 것이다. 또한, 일부 국가에서는 사회혁신 활동의 일환으로 새로운 네트워크를 조직하여 혁신적인 도구를 개발하고 최고의 실천 방안을 공유하는 플랫폼으로도 활용하고 있다. 한국에서도 역시 이러한 네트워크의 재구성을 통해 주민참여 정책을 지속적으로 발전시킬 수 있을 것이다.

보다 상세히 살펴보자면, 영국의 Consultation Guideline은 한국 정부가 효과적인 주민 참여를 실현하기 위한 적절한 지침을 개발하고 채택해야 함을 제안하며, 이를 통해 정책 결정 및 실행 과정에서 시민들의 참여를 활성화할 수 있을 것이다. 덴마크의 DBT 재단과 영국의 Sciencewise 프로그램은 다양한 정책 문제에 대한 주민 참여를 조직하고 지원하기 위한 제도적 기반을 제공하고, 이러한 제도적 지원을 통해 주민 참여를 보다 효과적으로 관리하고 향상시킬 수 있는 발전 방향을 제시하고 있다. 핀란드의 공무원 네트워크 사례는 주민 참여를 촉진하기 위한 공무원 네트워크의 재건이 필요함을 시사하며, 이를 통해 정부의 공무원들이 주민 참여 프로젝트를 조직하고 시민들과의 상호 작용을 지원할 수 있게 될 것이다. 즉, 정부가 시민사회와의 협력을 강화하고 시민사회의 역량 강화를 지원하기 위한 기구적 구조를 강화하는 노력을 통해 효과적인 주민참여를 촉진할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 갈등관리 제도

1. 주민참여와 갈등관리

주민참여와 갈등관리는 현대 정치와 사회에서 중요한 역할을 하는 핵심 요소로 분류가능하다. 이들의 관계는 정책 결정과 공공 서비스의 품질 향상, 그리고 정부의 책임성 강화에 매우 중요하다고 할 것이다. 앞서 살펴본 것처럼, 주민의 참여는 정책 결정과정의 투명성, 정책 또는 공공 서비스의 질, 정부의 책임성을 향상시키는데 유용한 도구라는 것은 많은 연구자, 정부, 국제기구 등에서 폭넓게 동의되고 있다.

갈등은 학자들에 따라 다양한 정의를 받고 있습니다. 갈등을 '양립 불가능한 이해관계나 목표가 상충되고 있는 상태'이나, '한정된 자원에 대한 경쟁이 있거나 선택의 기준이 명확하지 못하여 여러 대안 중 선택의 곤란을 겪는 상황'으로 정의하기도 한다.

갈등은 종종 분쟁과 혼용되어 사용되지만, 분쟁은 이해관계가 양립불가의 상태에 있는 둘 이상의 개인 또는 단체 간 의견 차이를 나타내는 것이라 할 수 있다. 반면 갈등은 이해당사자의 반대 의견 표출을 넘어 심리적인 의견 불일치 상태까지를 포함하며, 갈등의 주체 중 하나가 다른 주체에게 영향력을 행사하거나 의견 표출하지 않은 상황은 분쟁으로 보지 않는다. 이를 통해 분쟁은 활동상의 마찰과 갈등상태로, 심리적인 대립을 배제한 협의의 개념으로 이해될 수 있다.

공공갈등의 핵심 원인은 이해관계의 차이에 있다. 일부 당사자에게 발생 하는 희생은 협상을 어렵게 만들 수 있다. 가치인식의 차이, 이해당사자의 참여 부족, 정책결정과 정의 투명성 부족, 기관 간 협조체계의 미흡 등도 공공갈등의 주요 원인으로 지적되고 있다.

공공갈등의 가장 근본적인 원인은 정책사업 추진으로 인한 이해관계자 간의 내적 및 외적 이익 불균형에 대한 이해충돌이다. 특히 공공정책과 관련된 환경이나 사회변화는 한정된 지역의 이해당사자에게 현저한 희생을 유발하는 경우가 많다. 다수의 이해당사자가 이익을 보지 않아 정책에 큰

관심을 갖지 않는 반면, 소수의 피해 이해당사자는 반발하고 협상이 어려워진다. 더구나 최근의 갈등 경향에서는 직간접적 이해당사자의 협의가 어려운 외부효과로 인해 더욱 강렬한 반발이 일어나고 있다. 이러한 상황은 갈등 관리의 복잡성을 증가시키고 있다.

과거에는 주로 이해당사자의 재산적 이익과 손해가 갈등의 주요 원인으로 작용했지만, 최근에는 가치인식의 변화로 인해 상위 개념의 가치갈등이 늘어나고 있다. 특히 환경에 대한 인식 변화로 인해 환경과 개발 간의 인식 차이가 주요 갈등 이슈로 부각되고 있다. 이러한 가치인식의 차이는 단순한 재산적 보상으로 해결하기 어려우며, 정부가 제시하는 협상 수단이 부족하며 시민 단체 등의 개입으로 인해 갈등 해결이 어려워지는 경향이 있다.

특히, 우리 사회의 민주화, 지방화, 다원화 등의 변화에 따라 공공정책 추진환경이 변하였지만, 정부를 포함한 주체들은 이해당사자를 충분히 참여시키지 않거나 형식적인 참여만 유도하여 갈등을 야기하는 경우가 많다. 행정 절차법에 따라 개최되는 공청회나 청문회 등의 절차가 사업을 지연시키고 반발을 유발할 수 있으며, 이해당사자가 사업 입안 단계에서부터 참여하지 못하고 결정된 후에 갑작스런 발표로 갈등이 급격히 증폭되는 경우가 많다. 게다가, 합리적으로 결정된 정책이라도 이해당사자의 참여 없이 결정될 경우 반대나 부정적인 의견이 나오게 되어 사업 추진이 어려워지는 현상이 나타나고 있다.

정책결정과정에서 투명성 부족은 이해당사자의 참여 부족과 관련이 깊다. 공공사업 결정과정에서 이해당사자들에게 정보가 충분히 제공되지 않거나 절차가 투명하게 이루어지지 않으면 정책 결정에 대한 신뢰성이 저하되어 이해당사자들로부터 강한 저항을 받게 된다. 투명하게 공개되지 않은 정책 진행 과정에서는 이해당사자와의 갈등 없이 공공사업을 원활히 추진하는 것이 어렵다.

과거에는 중앙정부 중심으로 결정되고 추진되던 공공사업이 민주화, 지방화, 다원화 등의 영향으로 중앙정부 주도의 일방적인 추진이 어려워졌다. 대규모 공공사업은 장기간의 시간과 많은 법규를 지켜야 하는데, 이해당사자도 많아서 중앙정부와 지방자치단체, 관련 기관 간의 유기적인 협조체계가 중요하게 작용하고 있다. 민선 지방자치단체장이나 지방의회 의원들은

국가적인 이익뿐만 아니라 지역주민의 이익도 최우선적으로 고려하게 되어, 지방자치단체 간 협력 없이는 중앙정부의 정책사업을 원활히 추진하기 어렵게 되었다.

2017년에 제정된 “공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정“에서 제시된 갈등의 개념을 살펴보면, 갈등이란 공공정책 수립 및 추진 과정에서 이해관계의 충돌으로 정의된다. 그러나 학문적으로, 갈등에 대한 정의는 법률적인 정의와 다르게 학자마다 다양하게 해석되고 있다. 보통 갈등은 한정된 자원 획득을 위한 과정에서, 개인 간, 집단 간 또는 조직 내에서 상호간의 대립적 상호작용으로 정의되며, 다양한 집단 간에서 발생하는 대립과 투쟁으로 해석된다. 또한, 갈등은 상호 공존이 어려운 이해관계, 목표 및 가치의 대립으로 갈등 당사자 간의 심리상태 및 적대적 인식으로 인해 물리적 충돌로 인식되는 것이다. 또한, 갈등은 서비스나 생산물을 두고 발생하는 양립할 수 없는 행동으로 정의될 수도 있으며, 상대방의 결과나 노력을 방해하기 위한 행동으로 인한 다툼으로 정의될 수도 있다. 공공갈등의 개념 역시 학자들 사이에서 다양하게 정의되어 있으며, 정부 간의 갈등으로 정의하는 경우, 공익을 대상으로 하는 정책 결정 과정에서 정책 대안을 선택하는데 제약을 받는 대립적 상황이라고 정의하는 등 다양한 정의가 존재한다. (김주경 등, 2020).

갈등은 다원화된 현대 사회에서 필연적으로 발생하는 현상 중 하나로, 다양한 수준의 구성원들이 공존하는 사회에서 자연스럽게 나타나는 현상이다. 사회 구성원들은 개인적인 가치관, 이해관계, 자원, 기대, 요구 등을 가지고 있기 때문에 모두의 욕망이 동시에 충족되기는 사실상 어렵다. 인류의 역사는 다양한 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 수단과 방법이 점차 발전하고 정교화되어온 과정으로 설명될 수 있다(심준섭, 2022).

가장 전통적이고 합리적으로 여겨진 분쟁 해결 방법 중 하나는 법적 절차를 따르는 것이었다. 법률에 근거하여 정해진 내용과 절차에 따라 갈등을 해결할 수 있다고 여겼으며, 특히 재판은 갈등 해결의 최고 수단으로 간주되었다. 재판을 통한 분쟁 해결이 모두에게 만족스러운 결과를 제공한다면, 다른 대안을 찾을 필요가 없었을 것이다(심준섭, 2022).

사회 내 잠재된 갈등은 종종 공동체 내 불신으로 번지며 국민통합을 방

해하고, 이러한 갈등이 새로운 갈등으로 이어질 가능성이 있다. 이러한 상황에서 사회적 갈등 비용을 최소화하려면 갈등 관리에 대한 기본적인 접근 방식을 재고해야 할 것이다. 공공 갈등의 발생은 불가피한 현실임을 받아들이면서, 갈등이 사회에 긍정적인 역할을 할 수 있도록 갈등 관리에 중점을 두고 제도를 개선해 나가야 한다는 것이다.

최근, 갈등 대립이 더욱 심화되고 장기화되면서, 정책 조정을 통해 대안을 모색하고 해결책을 제시하는 대신 행정 프로세스가 아닌 소송을 통해 갈등을 해결하려는 추세가 증가하고 있다. 이러한 방식은 대화를 통한 문제 해결이 아닌 법률적 판단을 통해 갈등을 해결하려는 방향을 의미한다. 이러한 접근 방식은 사회 내 불신을 증식시키고 사회적 자본을 증가시키는데 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 또한 소송을 통한 갈등 해결은 과도한 비용과 시간이 필요하며, 본질적 문제 해결보다는 효율성에 중점을 둔 단기적 해결책으로 갈등의 근본적인 해결이 어려울 수 있으며, 정부 정책에 대한 신뢰를 저해할 수 있는 것이다.

신뢰는 사회적 상호작용과 협력의 중요한 요소 중 하나로 간주된다. 신뢰가 존재할 때, 사람들은 더 효과적으로 협력하고 문제를 해결할 수 있으며, 갈등을 더 효과적으로 관리할 수 있다. 이러한 관점에서 참여는 중요한 수단으로 작용하여 신뢰를 형성하고, 불필요한 갈등을 해결하는 데 도움을 줄 수 있는 것이다.

갈등과 협상의 내용을 분석하는 데 가장 핵심적인 측면은 관련 당사자들에 있다고 할 수 있다. 이러한 당사자들은 갈등과 협상의 주요 이슈에 대해 이해관계를 갖는 개인이나 단체를 나타낸다. 당사자 간의 관계는 상호 호혜적, 거래적, 적대적 관계 등으로 구분될 수 있으나, 성공적인 협상을 위해서는 경쟁적이면서도 협조적인 당사자를 전제로 하는 것이 필요하다. 협상은 당사자들 간의 상호 신뢰, 공통 관심사, 서로에 대한 존경, 상호관심, 호의적인 감정 등에 크게 영향을 받을 수 있다. 특히 당사자들 간의 상호 신뢰는 협상의 진행 여부를 결정하는 데 매우 중요하며, 만일 당사자 간에 자발적인 협상이 이루어지지 않을 경우 중립적인 제3자가 조정 및 중재 역할을 수행할 수 있는 것이다(김철희, 2018).

협상 참여자들은 서로의 요구를 교환하면서 협상의 중심에 있는 이슈에

관련된 각 당사자의 진정한 이해관계를 반영한다. 이해관계는 갈등과 협상의 주요 동기로 간주되며, 당사자들은 이해관계를 조정하여 합의에 이르는 협상 과정을 거치게 된다. 당사자 간 합의의 달성을 위해서는 상호 동의 가능한 이해관계에 대한 객관적이고 논리적인 평가가 필요하며, 이는 전문가의 의견이 투입되는 이유로 해석될 수 있다(김철회, 2018).

상호작용은 당사자 간의 대화, 소통, 제안 및 응답, 전략 및 전술의 사용 등을 포함하는 개념으로 이해된다. 이 상호작용은 한 당사자가 제안을 하면, 다른 당사자는 그에 대한 대응 제안을 하는 과정으로 진행된다. 상호작용 과정에서 양 당사자는 상대방의 의도와 생각을 짐작하고, 서로의 요구를 교환함으로써 이해관계를 파악하게 된다. 이러한 과정에서 당사자는 감정에 휘둘리지 않고 유연한 시각을 가지며, 객관적인 기준과 이해관계를 중시하는 태도를 취할 때, 새로운 가치를 창출할 수 있는 기회가 발생할 수 있다. 상호작용은 당사자들이 이익을 극대화하기 위해 전략과 전술을 적극적으로 활용하는 과정을 포함한다. 여기서 전략은 협상에서 상대방의 예상되는 행동을 고려한 일련의 대응체계를 의미하며, 전술은 이러한 전략의 달성을 위한 구체적이고 단기적인 수단을 나타낸다. 상호작용 과정에서 당사자들은 전략과 전술을 적절히 조합하여 유리한 결과를 도출하고 협상의 성공을 이루어 나간다(김철회, 2018).

앞서 살펴 본 것처럼, 참여는 사회적 신뢰를 형성하는데 중요한 역할을 한다. 사람들이 참여하고 의견을 나누며, 의사결정 프로세스에 참여할 때, 그들은 자신의 목소리가 듣고 존중받는다라는 느낌을 얻게 된다. 이러한 경험을 통해 사람들은 다른 이들과의 관계에서 믿음을 형성하고, 상호 신뢰를 강화해 나가는 것이다. 즉, 참여를 통한 갈등 해결은 신뢰를 증진하는 중요한 과정 중 하나라고 할 것이다. 갈등 상황에서 참여자들은 자신의 의견을 표현하고 다른 이들과 대화하며, 문제를 해결하려는 노력을 기울인다. 이러한 프로세스를 통해 갈등 당사자들은 서로에 대한 이해와 신뢰를 구축하게 되며, 신뢰가 강화된다.

2. 한국의 갈등관리 체계 및 제도

한국의 공공갈등 관리체계는 갈등 예방과 해결을 중심으로 구축되어 있으며, 갈등이 악화되는 것을 방지하고 예방하는 구조를 마련하는 것을 목적

으로 한다. 이를 위해 갈등 진단, 갈등 영향 분석 및 갈등 관련 데이터베이스 구축 등의 활동이 중요한 역할을 한다.

갈등 진단은 공공사업 수행과 관련하여 갈등 발생 가능성을 사전에 파악하는 활동으로, 일반적으로 담당 공무원들이 진단을 수행한다. 갈등 영향 분석은 공공사업의 추진으로 인해 발생할 수 있는 갈등의 영향을 미리 파악하여 예방적으로 갈등을 예방하기 위해 이해관계자와 협의를 통해 갈등 가능성을 줄이는 분석을 의미한다. 갈등 관련 데이터베이스 구축은 갈등 연구를 통해 미래에 발생할 수 있는 갈등을 예측하고 갈등 예방에 기여하는데 중요한 역할을 한다. 공공갈등 관리체계는 사회적 비용을 줄이기 위한 갈등 예방을 핵심으로 삼으므로 갈등 진단, 갈등 영향 분석 및 갈등 관련 데이터베이스 구축에 대한 노력이 필요하다. 이러한 활동을 통해 갈등을 예방하고, 갈등이 발생했을 때 효과적으로 관리할 수 있을 것이다(김주경 등, 2020).

(1) 현행 근거 법령

현재 한국은 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'과 그에 따른 시행규칙을 가지고 있으며, 공공갈등과 관련하여 제도화된 노력이 있다. 그러나 법 제정은 여전히 미흡하며, 이에 대한 학자들의 견해도 대체로 일치하고 있다. 기존의 공공갈등과 관련된 법률은 선언적 규정이거나 임의적인 규정으로 구성되어 있으며, 명확하지 않고 일관성이 부족한 규정으로 구성되어 있다. 이러한 문제를 해결하고 실효성을 확보하기 위해서는 갈등관리 법률을 개정하고 개선해야 할 필요가 있는 것이다(김주경 등, 2020).

또한, 갈등 관리 관련 조례는 지방자치단체의 재량에 따라 제정되고 있으며, 상급 지방자치단체에서 갈등 관리 관련 조례를 제정했다고 해서 기초자치단체가 반드시 해당 조례를 제정할 필요는 없다. 현재 경남의 경우에는 2021년 '경상남도 공공갈등 예방 및 관리에 관한 조례'를 제정하여 운영 중에 있다. 경남의 18개 시군 중에서는 10개 시군에서 공공갈등과 관련한 조례를 만들어 운영하고 있는 상황이다. 따라서, 갈등 관리 체계의 구축 수준은 조례의 제정으로 시작하여, 조례의 제정이 갈등 관리 방법에 대한 자세한 내용을 포함하고 있다면 더 나아가고 있음을 의미할 것이다. 또한, 지방자치단체에서 갈등 관리 전담 조직을 신설했을 때, 또는 갈등 관리 전담 조직의 활동, 매뉴얼 개발, 교육 등이 이루어질 때, 갈등 관리 체계의 구축 수준을 높인 것으로 간주될 수 있을 것이다(김주경 등, 2020).

<경상남도 공공갈등 예방 및 관리에 관한 조례>

(시행 2021. 8.5.)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 경상남도가 공공정책을 수립하거나 추진할 때 발생하는 갈등을 예방하고 관리하기 위한 제도적 절차를 마련함으로써 공공갈등으로 인한 사회적 비용의 지출을 막고 지역사회 통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공정책”이란 경상남도(이하 “도”라 한다)가 수립하거나 추진하는 정책 또는 사업계획, 자치법규의 제·개정을 말한다.
2. “공공갈등”이란 도가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계인 간의 충돌을 말한다.
3. “공공갈등관리”란 공공갈등을 예방하고 관리하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
4. “공공갈등영향분석”이란 공공정책을 수립하거나 추진할 때 그 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고, 예상되는 공공갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

제3조(도지사의 책무) ① 경상남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 도정 전반의 공공갈등을 예방하고 원만히 관리하기 위하여 공공갈등에 대한 진단을 실시하고 그에 대한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 도지사는 공공갈등을 신속하고 효율적으로 관리할 수 있는 다양한 갈등 관리 방식을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.

③ 도지사는 소속 공무원에게 공공갈등을 예방하고 관리 능력을 향상하기 위한 교육훈련 등 필요한 시책을 추진하여야 한다.

제4조(적용범위) 적용대상은 도내에서 발생하여 과도한 사회적 비용을 지출할 우려가 있는 다음 각 호의 공공갈등으로 한다.

1. 도정 갈등: 도의 정책과 관련된 도와 도민 혹은 도민과 도민 간의 공공갈등
2. 그 밖의 공공갈등: 도지사가 특별히 필요하다고 인정하는 공공갈등

제5조(다른 조례와의 관계) 공공갈등관리에 관하여 다른 조례에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제2장 공공갈등 예방과 관리의 원칙

제6조(자율조정과 신뢰확보) ① 공공갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 조정할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 도지사는 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있

도록 노력하여야 한다.

제7조(이익의 비교·형량) 도지사는 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.

제8조(참여적 의사결정방법의 활용) ① 도지사는 공공갈등의 예방과 관리를 위하여 이해관계인, 전문가, 각계 대표 등이 공공정책의 결정과정에 직접 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.

② 도지사는 제1항의 활용결과를 공공정책 등의 결정 및 추진과정에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

제9조(공공갈등영향분석) ① 도지사는 공공정책을 수립·시행·변경할 때 도민 생활과 밀접한 관계가 있거나 도민과의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 공공갈등영향분석을 실시할 수 있다.

② 공공갈등영향분석에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 확인 및 의견 조사내용
3. 관련 단체 및 전문가 의견
4. 공공갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 공공갈등으로 인한 사회적 영향
6. 공공갈등의 예방·관리를 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 공공갈등의 예방·관리를 위하여 필요한 사항

③ 도지사는 제1항에 따른 공공갈등영향분석을 전문기관에 위탁할 수 있다.

④ 도지사는 「환경영향평가법」 제9조 및 제27조에 따른 전략환경영향평가 및 환경영향평가 또는 「도시교통정비촉진법」에 따른 교통영향평가 등을 실시하면서 공공갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 공공갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

제3장 공공갈등관리심의위원회

제10조(공공갈등관리심의위원회 설치 및 기능) ① 도지사는 공공갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 경상남도 공공갈등관리심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 공공갈등 예방·관리를 위한 종합적인 정책의 수립·추진에 관한 사항
2. 도 및 시·군과 주민간의 공공갈등 사항 등 공공갈등관리 대상 사업 등의 지정·관리에 관한 사항
3. 공공갈등영향분석서 심의에 관한 사항

4. 공공갈등관리 방식의 발굴·활용에 관한 사항
5. 제17조에 따른 공공갈등조정협의회 구성 및 운영에 관한 사항
6. 그 밖에 공공갈등의 예방·관리에 관하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

제11조(위원회의 구성·운영) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 도지사가 임명하거나 위촉한다.

1. 도 소속 3급 이상 공무원
2. 경상남도의회 의원
3. 공공갈등의 예방과 관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
4. 시민단체 대표

④ 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하고 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 위원회의 사무를 처리하기 위해 간사와 서기를 두며, 간사는 갈등관리업무 담당부서의 장이 되고, 서기는 갈등관리업무 담당사무관이 된다.

⑥ 그 밖에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제12조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 위원이나 그 배우자 또는 배우자였던 사람이 해당 안건의 당사자이거나 그 안건의 당사자와 공동권리자 또는 공동의무자인 경우
2. 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
3. 위원이 해당 사건에 대하여 증언, 진술, 자문, 연구, 용역 또는 감정을 한 경우
4. 위원이나 위원이 속한 법인이 해당 안건의 당사자의 대리인이거나 대리인이었던 경우

② 당사자는 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 기피여부를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여할 수 없다.

③ 위원이 제1항 각 호에 따른 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피(回避)하여야 한다.

제13조(위원의 해촉) 도지사는 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다.

1. 건강상의 이유로 직무를 수행할 수 없게 된 경우 <개정 2021.8.5.>
2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우 <개정 2021.8.5.>

3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 <개정 2021.8.5.>

4. 위원 스스로 직무를 수행하기 어렵다는 의사를 밝히는 경우 <개정 2021.8.5.>

5. 그 밖에 위원으로서의 위촉요건에 해당하지 아니하게 된 경우 <개정 2021.8.5.>

제14조(위원장의 직무 등) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제15조(회의) ① 위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 경우 개최한다.

② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제16조(심의결과의 반영) 도지사는 제10조에 따른 위원회의 심의결과를 공공정책의 수립·추진과정에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

제4장 공공갈등조정협의회

제17조(공공갈등조정협의회) 도지사는 공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 사안별로 공공갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성·운영할 수 있다.

제18조(협의회의 구성·운영) ① 협의회는 의장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 위원 중 협의회에서 선정한다.

③ 위원은 도, 시·군 소속 공무원과 당사자 및 전문가로 한다.

④ 도, 시·군 소속 공무원 및 당사자는 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 협의회에 참석시켜 의견을 들을 수 있다.

⑤ 공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 그 중 1명 또는 여러 명을 대표 당사자로 선임할 수 있다.

⑥ 협의회는 활동기간을 정하여 운영한다. 단, 필요시 협의회 위원 간 합의에 의해 기간을 연장할 수 있다.

⑦ 도지사는 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

⑧ 그 밖에 협의회 구성·운영 등에 필요한 사항은 위원회의 심의를 거쳐 도지사가 정한다.

제19조(협의회 절차의 공개) 이 조례에 따른 협의절차는 비공개를 원칙으로 하되 당사자들이 모두 합의한 경우에는 공개할 수 있다.

제20조(합의결과문의 내용 및 이행) ① 협의회는 갈등사안에 대하여 조정된 합의결과문을 작성하고 이를 이행하도록 당사자에게 권고하여야 한다.

② 협의회의 합의 결과는 중대한 공익을 침해하여서는 아니 된다.

③ 도지사는 합의 결과의 내용이 이행될 수 있도록 적극 노력하여야 한다.

제5장 공공갈등관리전문기관

제21조(공공갈등관리전문기관 등의 지정·운영) ① 도지사는 다음 각 호의 업무를 수행하게 하기 위하여 공공갈등관리전문기관 및 관련 전문가(이하 “공공갈등관리전문기관 등”이라 한다)를 지정할 수 있다.

1. 공공갈등현장 조정·해결지원

2. 공공갈등조정협의회 참여 등 자문

3. 공공갈등관리매뉴얼의 작성·활용

4. 공공갈등의 예방·관리를 위한 교육훈련

5. 공공갈등영향분석에 관한 조사·연구

6. 참여적 의사결정방법에 관한 조사·연구

7. 공공갈등의 예방·관리를 위한 정책·제도·문화 등의 조사·연구

8. 그 밖에 도지사가 공공갈등의 예방·관리에 필요하다고 인정한 사항

② 공공갈등관리전문기관 등의 지정요건, 운영방안 등 구체적인 사항은 도지사가 정한다.

③ 도지사는 제1항에 따라 지정된 공공갈등관리전문기관 등에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제6장 보칙

제22조(공공갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용) 도지사는 공공정책을 수립하거나 추진할 때 공공갈등관리매뉴얼을 작성하여 활용할 수 있다.

제23조(공공갈등관리 실태의 평가 등) ① 도지사는 연 1회 이상 각 부서의 공공갈등관리 실태 등을 점검·평가하여야 한다.

② 도지사는 효율적 공공갈등관리를 위하여 소속기관(출자·출연기관, 사무위탁기관을 포함한다)의 장에게 공공갈등 발생 및 관리 현황 등을 보고하도록 하여야 한다.

제24조(시·군 협력 등) 도지사는 공공갈등의 예방, 진단, 관리 및 교육·훈련 등 공공갈등관리 업무의 원활한 수행을 위해 시·군과 협력하여야 한다.

제25조(비밀유지) 위원회 및 협의회 위원, 제18조제4항의 관련단체 및 전문가,

제21조의 공공갈등관리전문기관 등은 공공갈등관리 과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 안 된다.

제26조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

갈등은 그 배경에 따라 여러 의미로 해석됩니다. “공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정“에서는 ‘갈등’을 공공정책(법률의 제정 또는 수정, 다양한 사업 계획의 개발 및 추진 포함)을 수립하거나 진행하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의하고 있다. 또한, 공공 갈등이라는 개념은 사용되는 접근 방식에 따라 다양한 의미로 해석 가능할 것이다. 규정에 따르면 정부에서 관리하는 갈등 대상에는 정부의 노동 정책과 무관한 노사 갈등, 일반 시민 또는 집단과 관련이 없는 중앙 행정기관 간 갈등, 중앙 행정기관과 지방 자치 단체 간 갈등 등이 포함되지 않는다. 따라서 중앙 정부가 관리하는 갈등 관리 대상에서 지방 정부와 공공 기관이 직접적인 민원 업무를 수행하는 것은 제외되어 있어 갈등 관리의 효과와 영향에 대한 의문이 계속해서 제기되고 있다.

경남의 경우, 앞서 살펴본 ‘공공갈등 예방 및 관리에 관한 조례’가 판단의 근거가 될 것이다. 조례에서 공공갈등은 도가 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계 당사자 간의 충돌을 의미하며, 즉, 갈등이 도의 정책 수립 및 추진과 관련된 이해관계자 간에 발생하는 상황을 나타낸다. 공공갈등 관리는 공공갈등을 예방하고 관리하기 위해 수행되는 모든 활동을 포함한다. 따라서, 이는 갈등의 발생을 줄이고 갈등 상황에서 효과적으로 대응하기 위한 활동 및 절차를 가리킨다고 할 것이다.

(2) 갈등관리 체계

공공갈등 관리 체계는 다원화된 현대 사회에서 발생하는 갈등을 다루기 위한 중요한 도구로서, 갈등 예방과 관리를 중점적으로 다루며 갈등이 단계적으로 악화되는 것을 사전에 방지하고 대응할 수 있도록 구조화한다. 갈등 관리 체계를 구현하기 위해 필요한 핵심 요소는 갈등 진단, 갈등 영향분석, 그리고 갈등 관련 데이터베이스의 개발과 구축이 필요하다(주정일, 2019).

갈등 진단은 갈등 상황을 정확하게 파악하기 위한 과정으로, 갈등의 본질

과 원인을 이해하고 분석하는 것을 포함한다. 갈등 진단을 통해 갈등의 특성, 주요 이해관계자, 그리고 해결 가능한 전략을 식별할 수 있다. 갈등 영향분석은 갈등의 예방과 관리에 관한 중요한 요소로, 공공정책 수립 또는 추진 과정에서 예상되는 갈등과 그 영향을 사전에 파악하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 갈등을 예방하고 미리 대비책을 마련할 수 있다. 또한, 갈등 관련 데이터베이스는 과거와 현재의 갈등 사례 및 관련 데이터를 수집하고 분석하는 도구로서, 이러한 데이터베이스는 과거 갈등 사례를 분석하여 미래의 갈등을 예측하고 이를 효과적으로 관리하는 데 도움이 된다(김주경 등, 2020)

즉, 이러한 체계의 구축은 공공갈등 관리의 효율성과 성공적인 결과를 이룩하는 데 중요한 역할을 한다. 이를 통해 갈등 상황에서 효과적인 관리와 해결을 지원하며, 사회적 비용을 최소화하고 지역사회 통합에 기여하는데 도움을 줄 것으로 기대할 수 있다.

(3) 중앙부처의 갈등관리 법규 제정 현황

최근 한국에서는 국책사업 및 공공사업의 추진과정에서 예전과는 다르게 다양한 갈등이 발생하고 있다. 이에 따라 각 부처에서는 갈등을 조절하고 해결하기 위한 노력으로, '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'과 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 시행규칙'을 필요한 내용을 각 부처의 훈령으로 마련하여 시행하고 있다. 김주경 등(2020)에 따르면, 2019년 말을 기준으로, 현재 총 28개 부처에서 갈등 관리와 관련된 법규(훈령)을 29개 정하고 있으며, 대표적으로 국방부는 국방 관련 갈등을 해결하기 위해 '국방부 갈등 예방과 해결에 관한 훈령' 외에도 군 훈련장 갈등 관리를 위한 '훈련장 갈등 관리 훈령'을 따로 제정하고 있다. 갈등 관리와 관련하여 대부분의 부처는 '갈등 관리 운영규정' 및 '갈등 관리 운영지침' 등의 명칭으로 법규를 마련하고 운영하고 있는 것이다(김주경 등, 2020).

순번	부처	형태	법규명
1	국토교통부	훈령	갈등관리심의위원회 및 갈등관리 특별테스크 포스의 설치·운영규정
2	고용노동부	훈령	고용노동부 갈등관리 운영규정

3	과학기술통신부	훈령	과학기술정보통신부 갈등관리 운영규정
4	관세청	훈령	관세청 갈등관리심의위원회 운영에 관한 훈령
5	교육부	훈령	교육부 갈등관리 운영규정
6	국가보훈처	훈령	국가보훈처 갈등관리 규정
7	국민권익위원회	훈령	국민권익위원회 갈등관리 운영규정
8	국방부	훈령	국방부 갈등 예방과 해결에 관한 훈령
9		훈령	훈련장 갈등관리 훈령
10	금융위원회	훈령	금융위원회 갈등관리 운영규정
11	농림축산식품부	훈령	농림축산식품부 갈등관리 운영규정
12	농촌진흥청	훈령	농촌진흥청 갈등관리에 관한 훈령
13	문화재청	훈령	문화재청 갈등관리 규정
14	문화체육관광부	훈령	문화체육관광부 갈등관리 운영규정
15	방송통신위원회	훈령	방송통신위원회 갈등관리 운영규정
16	법무부	훈령	법무부 갈등관리 규정
17	병무청	훈령	병무청 갈등관리 규정
18	산림청	훈령	산림청 갈등관리에 관한 훈령
19	산업통상자원부	훈령	산업통상자원부 갈등관리 운영지침
20	새만금개발청	훈령	새만금개발청 갈등관리 운영 규정
21	소방청	훈령	소방청 갈등관리 규정
22	식품의약품안전처	훈령	식품의약품안전처 갈등관리 규정
23	원자력안전위원회	훈령	원자력안전위원회 갈등관리 운영규정
24	통일부	훈령	통일부 갈등관리심의위원회 운영규정
25	특허청	훈령	특허청 갈등관리 운영규정
26	해양수산부	훈령	해양수산부 갈등관리 운영규정
27	행정안전부	훈령	행정안전부 갈등관리 운영규정
28	행정중심복합도시건설청	훈령	행정중심복합도시건설청 갈등관리 규정
29	환경부	훈령	환경부 갈등관리 규정

<표-2 중앙부처 등 갈등관리 법규(훈령)제정 현황, 출처: 김주경 등 2020>

특징적인 몇 개 부처의 내용을 살펴보겠다. 우선, 국방부는 '국방부 갈등 예방과 해결에 관한 훈령'을 제정하고 운영하고 있으며, 다른 중앙부처와는 다르게 법규명칭으로 '갈등 예방과 해결'이라는 용어를 사용하고 있다. 국방부는 다른 부처와 비교할 때, 많은 갈등 현안이 발생하는 부서로서 갈등 관리와 관련한 훈령을 상세하게 규정하고 있으며, 특히, 국방부는 갈등 관리 교육을 의무적으로 시행하도록 규정하고 있을 뿐만 아니라, 갈등 관리 활동

을 위해 필요한 예산을 편성하고 운영하도록 강제하고 있어 다른 부처의 훈령과 차이가 있다.

산업통상자원부는 '산업통상자원부 갈등관리 운영지침'에서 갈등관리의 기본적인 내용을 규정하고 있다. 이 지침은 타 부처에서 운영하는 갈등 관리에 대한 심의 위원회 및 협의회 구성 등에 대한 내용을 규정하고 있다. 그러나 국방부에서처럼 갈등 관리 교육 및 갈등 관리 예산 편성에 대한 규정을 마련하고 있지는 않다. 그러나, 제28조에 '적극적인 행정 면책의 기준'을 마련함으로써 공무원들이 갈등 관리 업무를 보다 적극적으로 수행할 수 있도록 돕고 있다. 또한, 갈등 영향 분석과 관련하여 이해관계자 및 정부, 국민 간의 갈등이 예상되는 사업에 대해 의무적으로 갈등 영향 분석을 수행하고 결과를 갈등 관리 부서로 제출하도록 규정하고 있어, 갈등 영향 분석의 중요성을 강조하고 있다. 또한, 다른 부처 훈령에는 정해지지 않은 '갈등 관리 추진 계획서'를 작성하여 갈등 관리 부서로 제출하도록 의무화하는 등 적극적인 갈등 관리를 위한 규정을 마련하고 있다.

환경부는 '환경부 갈등관리 규정'을 만들어 운영하고 있으며, 갈등관리 교육과 관련하여 국방부와 유사하게 별도의 규정을 마련하지는 않았지만, 갈등관리 교육을 수행해야 한다는 조항이 있다. 환경부의 갈등 관리 법규는 국방부에서 정한 갈등 관리 예산 편성과 관련된 조항은 없으며, 갈등 영향 분석에 대해 의무적이 아닌 재량사항으로 규정하고 있다. 그러나 갈등 관리 대상 과제를 의무적으로 선택하고 관리하도록 강제하는 특징이 있다. 또한 공무원의 적극적인 갈등 관리로 인한 결과에 대한 면책 조항을 규정할 뿐만 아니라 갈등 관리 업무를 진행한 공무원에 대한 인사적인 우대 조치도 규정하고 있는 특징이 있다.

원자력안전위원회는 원자력 발전소 건설, 방폐장 건설 및 운영과 관련하여 사회적인 갈등이 빈번하게 발생하는 중요한 부처로서 '원자력안전위원회 갈등관리 운영규정'을 마련하고 운영하고 있다. 이 부처에서는 원자력과 관련한 사회적 갈등이 빈번하게 발생하더라도, 갈등영향분석의 실시 여부를 재량에 맡기고 있다. 또한, 이 부처에서는 다른 부처에서 규정하는 공무원들의 갈등관리 교육 및 갈등관리 예산 편성과 관련한 사안을 규정하지 않고 있다. 그러나, 다른 부처와 다르게 이 위원회나 협의회에 참여하여 갈등 해결에 기여한 공무원들에게 포상과 인센티브를 부여할 수 있는 규정을 마

련하고 있으며, 적극행정으로 인한 책임 경감 조항을 규정하고 있다.

(4) 지방정부 갈등관리 조직 및 규정 분석

한국의 지방자치단체, 특히 광역자치단체들은 갈등관리를 강화하기 위해 노력하고 있으며, 이를 위해 갈등관리 전담조직의 설립과 갈등관리 관련 조례의 제정 및 예산 배정을 실시하고 있다. 그러나 모든 광역자치단체 및 기초자치단체에서는 전담조직이나 관련 법규를 마련하지 않고 있다. 일반적으로, 인구가 많은 지방자치단체에서는 이러한 조직과 규정을 효과적으로 운영하고 있다. 김주경 등(2020)은 2019년 11월 현재 인구가 50만 이상인 22개 지방자치단체와 인구가 50만 이상이 아닌데도 공공갈등 관리가 우수하다고 판단되는 8개 지방자치단체를 선정하여 갈등조직 및 규정 등을 분석한 사례를 참고하겠다.

<div> <광역지방정부 갈등관리 조직 및 규정분석> * 출처: 김주경 등 2020, 2019년 11월 기준 </div>			
광역자치단체명	갈등관리전담기구		갈등관리 관련 조례명
	전담부서	인원(명)	
서울특별시	갈등조정담당관	12	서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례
부산광역시	갈등조정팀	4	부산광역시 갈등 예방과 해결에 관한 조례
경기도	갈등조정팀	8	경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례
강원도	사회갈등 조정위원회	3	강원도 사회갈등조정위원회 설치 및 운영조례
충청남도	갈등정책팀	3	충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례
대구광역시	시민소통과	1	대구광역시 공공갈등 관리 및 조정에 관한 조례
인천광역시	시민정책담당관	1	인천광역시 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례
광주광역시	자치행정과	1	광주광역시 갈등 예방 및 조정에 관한 조례
대전광역시	정책기획관	1	대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례
전라북도	자치행정과	1	전라북도 공공갈등 예방 및 조정·해결에 관한 조례
경상남도	사회혁신추진단	1	경상남도 공공갈등 예방 및 관리에 관한 조례
제주특별자치도	소통담당관	2	제주특별자치도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례
세종특별자치시	자치분권과	1	세종특별자치시 갈등 예방과 해결에 관한 조례

한국의 기초지방자치단체, 특히 소규모 자치단체들은 일반적으로 갈등관리를 별도의 전담팀을 운영하는 경우가 적다. 대부분의 소규모 자치단체에서는 갈등 관련 업무가 발생할 때에만 해당 업무를 담당하며, 다른 업무를 수행하는 것이 통상적이다. 그러나 기초자치단체 중에서 규모가 크거나 갈등관리의 중요성을 인식하고 있는 경우에는 별도의 갈등관리 업무를 수행

하기 위한 조직체계를 구축하고 있다(김주경 등, 2020).

이러한 경향은 자치단체의 규모와 갈등관리에 대한 인식의 차이에 따라 나타난다. 작은 규모의 자치단체에서는 자원과 업무 부담 등을 고려하여 갈등 관련 업무를 특별한 전담팀 없이 다른 업무에 편입하는 것이 일반적이다. 그러나 대규모 자치단체나 갈등관리의 중요성을 높이 평가하는 자치단체에서는 갈등 관리를 전담 업무로 인식하고 별도의 조직체계를 구축하여 관련 업무를 담당하고 있다. 이러한 차이로 인해 한국의 기초지방자치단체 간에는 갈등관리에 대한 접근과 처리 방식에 다양성이 나타나고 있다. 이러한 다양성은 자치단체의 규모, 업무 부담, 지역사회의 특성 등을 고려하여 조직 내에서 갈등 관련 업무를 효율적으로 수행하기 위한 전략을 선택하고 나타나는 결과라 할 것이다.

또한, 이러한 차이는 지방자치단체의 갈등관리 능력과 성과에 영향을 미치며, 이는 지역사회의 안정성과 지방자치제도의 효과에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이에 따라, 한국의 기초지방자치단체 간의 갈등관리 조직과 규정에 대한 연구는 자치단체의 갈등관리 능력 향상과 효과적인 지방자치 운영을 위해 중요한 학문적 관심사로 부각되고 있다.

3. 대안적 분쟁 해결수단(ADR)

(1) ADR(Alternative Dispute Resolution)의 개념

미국 등에서 활용하고 있는 대안적 분쟁 해결수단(Alternative Dispute Resolution, ADR)은 전통적인 재판 절차 외에 법적 분쟁을 조정, 중재, 협상 등의 다른 방식으로 해결하는 프로세스를 의미한다. ADR는 미국의 법률 체계와 법적 분쟁을 해결하는 방식을 혁신하고 다양한 상황에 맞게 유연하게 대응할 수 있는 옵션을 제공한다. 이러한 대안적 분쟁 해결수단은 법원 체계에 부담을 덜 주며, 분쟁 당사자들 간의 협의와 협력을 장려한다(심준섭, 2022).

ADR은 사법적 절차, 즉 재판을 통하지 않고 분쟁을 해결하기 위한 다양한 방법과 수단들의 총칭이다. 이를 “적절한 분쟁해결” 또는 “우호적 분쟁 해결”이라고도 부릅니다(Nolan-Haley, 2008을 심준섭, 2022에서 재인용).

ADR은 분쟁해결에 소요되는 비용을 절감하고 최종적인 해결책의 품질을 향상시킴으로써 빠르게 확산되고 있습니다(심준섭, 2022).

그러나 이러한 포괄적이고 추상적인 정의를 제외하면 ADR이 정확히 무엇인지에 대해 합의된 정의를 찾기 어렵다. 이러한 정의 부재는 공공갈등에서 ADR을 활용하는 것을 어렵게 만드는 주요 이유 중 하나이다. ADR에 대한 개념 정의는 일반적으로 협의적 접근과 광의적 접근으로 구분할 수 있다(심준섭, 2022).

협의적 접근은 주로 소송 절차를 통한 당사자 간 분쟁해결의 한계를 극복하기 위한 대안으로 ADR의 중요성을 강조한다. Lieberman & Henry(1986)는 ADR을 법원 밖에서 법적 분쟁을 해결하도록 허용하고 모든 당사자에게 이익이 되도록 하는 일련의 절차와 기법을 의미한다고 정의한다(심준섭, 2022에서 재인용). 이러한 협의적 ADR은 주로 민사사건과 관련된 개인 간 분쟁을 해결하기 위해 제3자 개입을 강조한다. 한편, 광의적 접근은 다양한 수준 및 행위자 간의 분쟁과 갈등에 대한 참여적인 갈등 관리 방안으로 ADR을 강조하며, 기존의 협의적 ADR 개념이 정책 갈등을 포함한 다양한 사회 갈등에 대한 대안적 관리 방안을 제공하지 못한다는 비판을 근거로 한다. 이러한 접근은 정책 갈등을 포함한 다양한 사회 갈등에 대한 대안적 관리 방안을 제공하며, ADR을 정책 참여자들 간의 참여적 의사결정 기법과 절차를 포함하는 포괄적인 개념으로 이해한다(심준섭, 2022).

두 접근 모두 상호 의존적인 당사자 및 이해관계자들의 존재, 선의, 자발적 참여 및 제3자의 강제력 부재를 중요한 전제로 공유한다. 따라서 ADR은 상호 협력적인 분쟁 해결 절차로 정의할 수 있으며, 정책 갈등을 포함한 다양한 사회 갈등에 대한 대안적 관리 방안을 제공한다. 종합적으로, ADR은 당사자들이 상호 협력적으로 문제를 해결하고자 하는 의도를 가지고, 당사자들 스스로가 합의한 분쟁 해결 방안을 모색하는 협력적인 문제 해결 절차라고 할 것이다(심준섭, 2022).

반면에, 광의적 접근은 ADR을 강조하며 다양한 수준 및 행위자 간의 분쟁과 갈등에 대한 참여적 갈등 관리 방법을 지원하는 것을 의미한다. 이 관점은 법적 절차 외에 모든 민주적인 분쟁해결 방법을 ADR 범주에 포함시킬 수 있다고 주장한다. 이러한 접근은 기존의 협의적 ADR 개념이 정책갈

등을 비롯한 다양한 사회갈등에 대한 대안적 관리 방안을 제공하지 못한다는 비판을 근거로 한다(심준섭, 2022).

Ware(2007)는 ADR을 폭넓게 정의하여 소송 외에 법적으로 허용되는 모든 분쟁해결 절차를 포함한다고 제시한다. 정책갈등 관리 관점에서 O' Leary & Raines(2001)는 ADR을 소송이나 전통적인 규칙제정 절차와 비교하여 효과적인 문제해결이나 정책결정 방법으로 이해한다. Nabatchi(2007)는 대안적 분쟁해결 또는 적절한 분쟁해결을 정의하며, 이는 소송 및 행정심판과 같은 전통적인 사법 및 행정분쟁 해결 절차를 대체하는 광범위한 갈등 관리 기법과 프로세스를 포함하는 용어라고 설명한다. Holzinger(2001)는 ADR이 확장된 참여, 투명성 및 절차적 정의를 통해 합의된 해결책에 도달할 가능성이 높다고 강조하며, 미국 환경청(2000)은 ADR의 목표는 사람들이 상호 협력하여 상호 만족스러운 해결 방안을 개발하고 고려하도록 하는 것이라고 정의한다(Environmental Protection Agency: EPA, 2000를 심준섭, 2022에서 재인용).

즉, ADR은 공공 및 민간 행위자 사이의 다양한 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 다양한 민주적 절차와 방법을 포괄하는 용어로 간주할 수 있다. 이것은 정책 참여자 간의 협상, 중재, 조정 및 제3자 개입과 같은 참여적 의사결정 기술을 모두 포함하는 포괄적인 개념으로 해석될 수 있다. 따라서 공론화 절차, 예를 들어 신고리 5·6호기 공론화(2017년) 및 대입 개편 공론화(2018년)와 같은 것도 ADR 범주에 포함될 수 있다.

종합적으로, ADR을 공공 및 민간 갈등 당사자 및 이해 관계자가 상호 합의 가능한 해결책을 찾기 위해 자발적으로 참여하는 협력적 문제 해결 절차로 정의 가능할 것이다. 또한 주목할 점은 ADR의 다양한 개념에도 불구하고, 협의적 및 광의적 접근이 공유하는 중요한 원칙이 있다는 것이다.

첫째, 둘 또는 그 이상의 당사자와 이해 관계자가 서로 종속되어 있다는 것이다. 이러한 당사자들은 다양한 사적 주체, 정부 기관, 지방 자치 단체, 공공 기관과 같은 다양한 구성원이 포함된다. 당사자들 간의 종속성은 한 쪽의 선택이 다른 쪽의 선택에 영향을 미치는 상황을 의미한다. 둘째, 모든 당사자는 ADR을 통해 갈등을 선량하게 해결하려는 선의의 의사를 가져야 한다. 이것은 가해자와 피해자의 대립적 관점에서 상대방과 협력적인 결과

를 달성하려는 의지를 가진 당사자들에게 해당한다. 셋째, 당사자들은 분쟁 또는 갈등을 해결하기 위해 자발적으로 ADR을 선택할 수 있어야 한다. 갈등 당사자들은 자발적으로 ADR을 선택하고 분쟁을 해결하기 위해 법적으로 허용된 참여적 절차를 시도해야 한다. 따라서 소송과 달리 ADR에 참여하는 것은 자발적인 선택이다. 넷째, 제3자는 당사자들이 합의에 도달하도록 도울 수 있지만 강제적으로 해결책을 부과할 수 없다. 제3자는 당사자들의 합의 없이 해결책을 강제할 수 없는 것이다(심준섭, 2022).

과거에는 무역 길드의 수장이나 다른 지배적인 당국이 분쟁을 해결하는 전통적인 중재 방식이 사용되었다. 현대의 혁신은 중재인을 상업적으로 제공하고 종종 사회적 또는 정치적 권력을 가진 중재인과는 거의 또는 전혀 무관한 중재인을 사용하는 것이다. 이러한 방식은 중재인을 보다 쉽게 활용할 수 있는 장점이 있지만, 당사자 커뮤니티의 참여가 제한된다는 단점도 있다. 예전에는 양모 계약 중재가 길드 고위 관계자에 의해 수행될 때 중재인은 주제 문제의 전문가와 후원, 선의 및 사회적으로 지배적인 개인으로 구성되었다. ADR은 점점 더 온라인 환경에서 수행되며, 이를 온라인 분쟁 해결(ODR)이라고 한다. ODR 서비스는 정부 기관에서도 제공될 수 있으며 소송 프로세스의 일부를 대체할 수 있다. 또한 UDRP와 같이 국내에서 효과적인 해결 수단이 부재한 경우 국제적으로 제공될 수도 있습니다. 그러나 이러한 ODR은 ADR의 “대체”로서 모든 상황에 부합하지는 않을 수 있다.(Alternative dispute resolution, 2023).

(2) ADR(Alternative Dispute Resolution)의 유형

ADR은 다양한 유형과 절차를 가지고 있지만 주체에 따라 법원형, 행정형, 민간형 ADR로 분류될 수 있다(심준섭, 2022). 법원형 ADR은 법원이 중립적인 제3자를 활용하여 소송 사안에서 ADR을 진행하는 것으로, 판사, 변호사, 조정위원 등 중립적인 제3자의 개입을 포함한다. 이러한 절차는 주로 민사조정, 가사조정, 재판상 화해와 같이 과도한 소송을 완화하기 위한 목적으로 사용되며, 공공갈등의 조정 측면에서는 제한적이다.

행정형 ADR은 행정기관 또는 독립적인 행정위원회가 주체가 되는 방식으로, 중앙부처, 지방자치 단체 등의 행정기관 또는 그 하부에 설치된 조정위원회를 통해 분쟁의 해결을 시도한다. 이러한 절차는 주로 사적 당사자

간 또는 사적 당사자와 정부 간 분쟁을 해결하거나 피해 구제하기 위한 목적으로 사용되며, 형태에 따라 세분화될 수 있다(심준섭, 2022)

마지막으로, 민간형 ADR은 민간 전문가나 기관이 주체가 되는 방식으로, 당사자 간 합의에 따라 중립적인 제3자를 조정자로 활용한다. 이러한 민간형 ADR은 공익형과 영리형으로 나뉘며, 공익형은 비영리 공익단체가 조정자 역할을 수행하며, 대한상사중재원이 대표적이다. 현재, 공공갈등에 대한 민간형 ADR의 활용은 낮은 수준에 머무르며, 그 원인은 공공갈등 조정 전문가 부족, 신뢰도 부족, 적합한 ADR 절차 부재 등으로 설명할 수 있다(심준섭, 2022).

즉, ADR은 초기에 많은 다양한 형태의 비소송적 분쟁해결 기법으로 구분되었다. 행정위원회가 1986년에는 중재, 사실확인, 약식재판, 조정, 화해 등 7가지 ADR 유형을 제시하였으며, 1996년에는 기존 기법에 conciliation(화해)를 추가하고 convening(소집) 및 negotiation(협상)을 삭제하였습니다. 현재 미국의 ADR 프로그램은 성숙기 단계에 도달하면서 약식재판, 사실확인, 화해 등의 유형은 활용 빈도가 감소하고, 대신 협상, 조정, 중재, 화해 및 다른 다양한 유형이 혼합된 혼합적 ADR 모델이 활용되고 있다. 이를 통해 당사자들의 상황과 이익에 맞는 가장 적합한 절차를 선택할 수 있도록 1996년에 옴부즈만 서비스가 도입되었다(Alternative dispute resolution, 2023).

보편적으로 ADR 유형별로 공통된 규칙이 적용되지만, 법적 효력과 절차 측면에서 약간의 차이가 있을 수 있다. 예를 들어, 조정과 화해는 원만한 합의 촉진을 목적으로 하며, 협상에서는 제3자가 합의에 개입하지 않는다. 중재에서는 제3자가 판정을 내리지만 화해와 조정에서는 그 결정이 구속력이 없다(Alternative dispute resolution, 2023).

ADR 적용기법은 다양하게 조합될 수 있기 때문에 비교가 어렵다. 예를 들어, 계약 관련 분쟁 시 당사자들은 먼저 원만한 해결을 시도하고 실패할 경우 국가 사법 제도에 따라 중재 또는 상환 청구를 할 수 있다. 따라서 ADR은 다양한 방식으로 조합하여 상호 보완적인 특성을 가진다(Alternative dispute resolution, 2023).

요약하자면, 일반적으로 ADR은 당사자들이 제3자의 지원을 받아 의견 차

이로 인해 합의에 이르지 못하는 분쟁을 해결하는 프로세스와 기술의 다양성을 나타낸다. 그러나 ADR은 이제 법원 시스템 내에서도 분쟁을 해결하는데 도움을 주는 도구로 채택되고 있으며, 많은 대중 정당과 옹호자들의 역사적 저항에도 불구하고 ADR은 최근에 일반 대중과 법조계 사이에서 광범위하게 받아들여지고 있다.

미국에서는 2008년에 일부 법원은 당사자들의 사건에 대한 재판을 허용하기 전에 일부 당사자들에게 조정과 같은 ADR을 활용하도록 요구하며, 강제적인 조정도 고려된다. 또한 인수 및 합병 거래 당사자들은 인수 후 분쟁을 해결하기 위해 ADR을 점점 더 활용하고 있다. ADR의 인기 상승은 전통적인 법원의 사건 처리량 증가, ADR이 소송에 비해 적은 비용 부담, 기밀 유지 선호, 당사자들의 통제권 강화를 원하는 요인으로 설명할 수 있다.

특정 분야에서는 분쟁 해결을 위해 중재를 선호하며, 미국의 많은 법원도 1990년대 이후에 ADR 사용을 점점 더 옹호해 왔다. 그러나 소송 당사자가 적절한 ADR 프로그램을 식별하고 활용할 수 있는지 여부가 명확하지 않아 ADR 프로그램의 효율성이 제한될 수 있는 것이다(Alternative dispute resolution, 2023).

다양한 ADR 적용 방법 중 주요 방법은 다음과 같다.

① 협상(Negotiation)

ADR 기법 중에서 가장 널리 알려진 형태는 중재와 조정이 있지만 일반적으로 분쟁을 해결하기 위한 첫 번째 단계로 항상 협상이 시도된다. 협상은 당사자 간의 비공식적인 대화로서 제3자 개입 없이 분쟁을 해결하기 위한 기회를 제공한다. 협상의 주요 이점 중 하나는 당사자들이 프로세스와 해결 방법을 통제할 수 있다는 것이다. 협상은 다른 ADR 방법에 비해 형식적이지 않고 높은 유연성을 허용한다(Alternative dispute resolution, 2023).

② 조정(Mediation)

조정은 당사자 간 협상이 어려운 경우 소송 외에 비공식적 대안으로 제3자인 조정인이 개입하여 문제를 해결하는 방식이다. 조정인은 독립적인 결

정 권한을 가지지 않으며 당사자들이 스스로 해결 방법을 찾도록 돕는 역할을 한다. 조정은 법원, 행정위원회, 연방에서 승인한 단체 등에서 진행된다. 조정인은 협상 훈련을 받은 개인으로서 당사자 양쪽의 동의가 필요하다. 조정인은 갈등 조정과정을 주도하며 당사자 간의 이견을 조율하고 감정 관리 등 다양한 전략을 활용한다. 조정이 성공하지 못할 경우 당사자들은 소송이나 다른 절차를 추구할 수 있다(Alternative dispute resolution, 2023).

③ 중재(Arbitration)

중재는 제3자가 당사자들의 제시한 증거와 주장을 검토한 후 마지막 판단을 내리는 과정으로, 자발적인 당사자 참여보다 중재자(제3자)에게 결정 권한을 위임하고 그 결정을 받아들이는 형태로 갈등을 해결한다. 조정과 중재는 비슷한 절차를 따르지만 중요한 차이가 있다. 조정인은 일반적으로 양 당사자의 동의 없이 결정을 내릴 수 없지만 중재인은 양 당사자의 동의 없이 결정을 내릴 수 있다.

중재는 법정에서 증인 소환 및 증거 제시와 같은 절차를 따르지만, 조정보다는 형식적이며 증거 표시가 제한적이다. 중재는 전통적인 법원 절차와 유사한 점이 많지만, 사적인 과정으로 제한되며 연방법에 따르면 중재자의 결정은 구속력이 있다. 중재는 노동, 건설, 증권, M&A 및 제품 구매자와 대기업 간 제품 관련 분쟁과 같은 전문 분야에서 널리 사용되고 있다(Alternative dispute resolution, 2023).

특히, 중재는 국가 중재, 국제 상업 중재, 투자자-국가 중재로 나뉘며, 국가 중재는 각 국가의 기관에서 제정한 다양한 규정에 따라 규제된다. 국제 상업 중재는 일반적으로 두 국가 간의 상업 계약에서 발생하는 분쟁을 해결하기 위해 사용되며, 투자자-국가 중재는 개인 투자자가 투자 호스트 국가를 중재 재판소에 소송하는 것을 의미한다(Alternative dispute resolution, 2023).

④ 옴부즈만(Ombudsman)

정부가 존재하는 한, 시민의 공정하고 공평한 대우를 보장하는 법에 따라 시민들에 대한 보호 조치가 수년에 걸쳐 적용되었다. 현재까지 공공부문 옴

부즈맨이 시민의 권리를 성공적으로 보장하는 역할을 수행하며, 시민들의 불만사항을 공정하고 독립적으로 조사하여 비공식적이고 접근 가능한 구제 수단을 제공하고 있다.

최초의 공공부문 옴부즈맨은 1809년 스웨덴 의회에 의해 임명되었으며, 스웨덴 헌법은 왕과 의회 간의 권력 분배와 균형을 유지하면서 왕과 의회 모두에게 행정 권한을 부여하여 입법권을 유지하였다. 의회에 의해 임명되고 의회에 책임을 지는 옴부즈맨은 개인의 권리를 보호하며 관료주의의 과잉으로부터 시민을 보호하는 역할을 수행했다. 이 최초의 옴부즈맨 모델은 공공부문 옴부즈만 개념을 제정하였으며, 정부의 행정행위에 대한 시민의 불만을 받아들이고 조사하는 역할을 하는 공무원으로, 이러한 행위에는 사법부나 입법부의 행정행위가 포함될 수도 있고 아닐 수도 있다.

옴부즈맨 개념은 1960년대 중반에 미국에 최초의 사무소가 설립되면서 유럽 전역으로 확산되어 대륙에도 번지게 되었다. 이 시기는 미국에서 정부의 비밀과 스캔들이 폭로되고 시민권과 좋은 정부와 같은 운동이 개방과 피해자에 대한 구제책 마련에 더 유리한 정치적 분위기를 조성했던 시기였다 하와이는 1967년에 최초의 공공부문 사무소를 설립하였으며, 그 이후로 많은 주, 카운티 및 지방자치단체가 일반 관할 사무소를 설립하여 확대되었다. 미국의 옴부즈만운동은 스웨덴 모델에서 벗어난 특징을 갖고 있으며, 이러한 변화에는 일반 관할권을 가지지만 주지사나 시장이 임명하는 공직, 교정과 같은 특별 관할권을 갖는 입법부 공직, 법적 권한을 갖는 단일 기관 옴부즈만이 포함되어 있다(History of the Public Sector Ombudsman, n.d.).

즉, 옴부즈만(Ombudsman)은 조직 내에서 임명된 전문가가 법적 권한과 다양한 기술을 활용하여 내외부 분쟁을 해결하는 방식이다. ADRA 권고안에 따르면 1996년 협상은 삭제되고 옴부즈만 프로그램이 추가되었다. 일반적으로, 옴부즈만은 독립성, 중립성, 기밀성, 비공식성을 핵심으로 하며 상담, 정보 제공, 만족도 조사, 갈등 해결과 같은 서비스를 제공한다. 공공 및 사설 기관에서 옴부즈만 서비스의 사용이 점차 증가하고 있으며, 특히 환경 및 안전 분야에서 이 방법의 사용이 증가하는 경향이 있다. 미국에서는 지난 10년 동안 연방 옴부즈 사무소의 규모가 크게 증가했으며, 1996년에 설립된 연방 옴부즈만 연합은 창립 이래 11명에서 109명으로 성장했다. 연방 옴부즈 프로그램은 정부 전체에 걸쳐 다양하게 운영되며, 의회나 행정기관

자체에서 음부즈만 사무소를 설립하는 경우가 있다(Alternative dispute resolution, 2023).

⑤ 기타

화해 (conciliation)는 제3자가 당사자를 설득하여 합의에 도달하도록 돕는 과정이다. 화해인은 화해 과정을 촉진하고 평가하며 중재하는 역할을 하며, 시간이 흐름에 따라 화해의 개념은 변화해왔다. 과거 몇십 년 동안, 이 용어는 주도적인 제3자에 의해 주도되는 화해 과정을 설명하는 데 주로 사용되었다. 현재에서는 주로 민사법원의 명령 중 하나로 사용된다. 촉진 (Facilitation)은 당사자가 합의에 도달할 수 있도록 지원하는 것을 의미한다. 촉진자는 회의 주재하지만 토론 과정이나 문제에 심층적으로 개입하지 않으며, 협력적인 토론이 이루어질 수 있도록 지원하는 한정적인 역할을 한다. 사실 확인 (fact-finding)은 중립적인 제3자인 기술적 전문가 등이 제시된 사안에 대해 사실을 입증하여 당사자를 지원하는 것을 의미한다.

일반적으로, 당사자들은 변호사를 통해 중재자에게 증거를 제시하고 주장을 펼치며, 중재자가 재판에서 예상되는 결과를 결정하는 과정이다. 2013년 메릴랜드 법원은 “중립적인 사실 확인”을 당사자나 변호사가 중립적인 제3자에게 사건의 사실을 입증하고 주장을 뒷받침하기 위한 증거를 제시하며 중재자가 이 사실을 확인하는 과정으로 정의하였다. 조정-중재 (med-arb)는 조정으로 충분한 해결이 이루어지지 않았을 때 조정과정에서 수집된 정보를 기반으로 중재를 진행하는 방식을 의미하며, 이중접근법 (two-track approach)은 ADR과 소송을 연계하는 분쟁 해결 방식을 나타낸다. 오늘날 조정은 분쟁을 해결하는 모든 과정을 포괄적으로 지칭하며, 미국 내에서는 “조정(mediation)”이라는 용어를 “중재(conciliation)”와 혼용하여 사용되는 경우가 있다(Alternative dispute resolution, 2023).

(3) 갈등 유형에 따른 ADR 활용 가능성

갈등은 다양한 기준에 의해 분류될 수 있다. 예를 들어, 갈등의 주체(당사자)가 누구인지, 갈등의 강도는 어떠한지, 원인은 무엇인지, 어떠한 내용인지 등에 따라 분류가 가능하다는 것이다. 그러나, 갈등관리 관점에서 가장 중요한 갈등의 주체(당사자)간의 상호작용을 기반으로 판단한다면, 크게 4가

지 유형으로 구분할 수 있다. 이러한 유형 분류는 ADR의 각 유형이 갈등의 특정 측면에 어떻게 적용될 수 있는지 검토하는 데 중요한 참고가 될 것이다.

		피해 부담	
		정부	민간
원인 제공	정부	I (정책조정, 행정형 ADR)	II (행정형 ADR, 참여적 의사결정)
	민간	III (법원형 ADR)	IV (행정형 ADR, 법원형 ADR, 민간형 ADR)

<표 갈등의 유형과 ADR의 활용 가능성, 심준섭(2022)>

I 유형은 중앙정부, 지방정부, 공기업 등과 같은 공공기관들이 당사자인 경우로서 한 공공기관이 갈등의 원인을 제공하고, 또 다른 공공기관이 피해자로 규정되는 경우이다. 이는 광역 쓰레기 매립장과 같은 정부-정부 갈등의 전형적인 사례로 설명할 수 있다. I 유형 갈등은 주로 정책 형성 단계에서 상위 정부 기관에 의해 조정 대상이 되지만, 정책 집행 단계에서 행정형 ADR이 활용될 수 있다. 특히, 환경분쟁조정위원회나 국민권익위원회와 같은 조정 기구들이 이러한 갈등에 효과적으로 활용될 수 있다(심준섭, 2022).

II 유형은 공공기관이 갈등의 원인을 제공하고 민간(기업 포함)이 피해로 인한 불만을 표출하는 경우이다. 이는 도로, 항만, 공항 등 사회 간접 시설과 함께 군부대 훈련장, 교도소, 방사성 폐기물 처리장과 같은 시설을 추진하는 과정에서 발생하는 정부-주민 간의 분쟁에 해당한다. II 유형의 갈등은 피해 당사자가 제한적이고 피해 원인 및 사실이 확인 가능한 경우에는 환경분쟁조정위원회와 같은 분야별 행정형 ADR 기구들을 통한 분쟁 해결이 가능하다(심준섭, 2022).

III 유형은 민간이 갈등의 원인을 제공하는 경우로서 민간 사업자의 사업 추진 과정에서 공공재 피해가 발생하는 경우이다. 이 경우 공공기관은 주로 손해 배상을 청구하거나 원상 복구 명령을 내린다. III 유형의 경우에도 소송 절차 개시 전에 법원 내에서 조정을 실시하는 방안이 가능하지만, 공공갈등의 관리보다는 공공기관이 입은 피해의 구제 관점에서 다루어진다(심준섭, 2022).

IV 유형은 민간 주체들 간에 발생하는 분쟁으로, 전통적으로 민사 또는 형

사 소송을 통한 사법적 피해 구제가 주로 사용되는 갈등 유형이다. 민사조정과 같은 법원형 ADR이 이러한 갈등에 활용되고 있으며, 환경분쟁의 경우에는 환경분쟁조정위원회의 ADR 대상이 된다. 특히, 행정형 ADR을 통한 환경분쟁 조정의 주된 대상으로는 층간소음, 악취, 진동피해, 일조권 침해 등의 피해로 인한 사적 주체들 간의 분쟁이 포함된다. 종합적으로 행정형 ADR은 개념적으로 III 유형을 제외한 I, II, IV 유형의 공공갈등 관리 방안으로 활용될 수 있다. 특히, II 유형의 NIMBY 갈등을 해결하기 위한 수단으로 행정형 ADR의 활용 가능성은 높아 보인다. 더 나아가, 공론화와 같은 참여적 의사결정을 ADR 개념에 포함시키는 경우 ADR의 적용 가능성은 더욱 확대될 수 있다. 이는 현재 중앙 및 지방정부가 공론화를 주도하고 있는 상황에서 간접적인 형태로도 이해될 수 있다(심준섭, 2022).

(4) ADR 운영원칙

보편적으로, 조정은 이웃 간의 화목한 관계를 유지하기 위해 문제를 신속하게 해결하고 상호 이익을 증진시키는 데 중점을 둔다. 이를 위해 미국 연방정부는 ADR 사용 시 중요한 원칙으로 기밀성, 중립성, 자기결정, 신속성, 윤리성, 품질관리 등을 엄격히 준수할 것을 권고하고 있다(ADR handbook, n.d.).

① 기밀성(Confidentiality)

우선, ADR 과정은 모두 “행정분쟁해결법(ADRA)”에 따라 비밀을 보호해야 한다. 조정인은 비밀 사안에 대한 ADR 논의를 장 외부에서 공개하거나 권고해서는 안 된다는 것이다. 또한, 조정인은 자신이 진행하는 ADR에 해당하는 윤리 지침을 엄격히 준수해야 한다. 미국 변호사협회, 분쟁 해결 협회, 미국 중재 협회, 그리고 미주리 중재자 협회에서 채택한 중재자를 위한 2005 모델 행동 표준이 조정 업무에 가장 권고되는 윤리 지침으로 간주된다. 당사자가 아닌 조정 기관 직원과 경영진은 조정인에게 비밀 정보를 공개하지 말고, ADR 관련자들의 개인 정보를 보호하는 의무를 갖고 있다.

② 중립성(Neutrality)

ADR 과정 동안 조정인은 중립성을 유지해야 한다. 해당 분쟁과 관련된

행정소송 등에 개입하거나 특정 문제에 대한 권고를 해서는 안 된다. 또한, 조정인은 분쟁 결과와 이해 관계가 없어야 한다. 사건과 관련된 모든 이해 상충 사안은 완전히 공개되어야 한다. ADR 당사자는 특정 조정인을 거부할 권리가 있으며, 조정인은 사건 당사자 모두의 동의를 하는 경우에만 선택되어야 한다.

③ 자발성(Voluntariness)

ADR 프로그램은 당사자에게 강제력 없이 자발적으로 결정을 내릴 수 있는 기회를 제공해야 한다. 당사자들은 ADR 프로세스를 사용할지 여부와 사용 방법을 결정할 수 있도록, 기관은 충분한 정보와 지침을 제공해야 한다. 즉, ADR 프로그램은 참가자들이 어떠한 제약도 받지 않으면서 자유롭게 문제를 논의하고, 모두가 만족할 수 있는 창의적인 방법을 찾아나갈 수 있는 자유로운 소통의 장이어야 한다는 것이다.

④ 신속성(timing)

ADR 프로그램은 기관에서 “가능한 한 빨리, 가능한 가장 낮은 수준“에서 권장되어야 하며, ADR 절차에서 분쟁 당사자는 관련 단체 교섭 협약과 법규에 따라 선택한 대리인(Representation)을 동반할 권리가 있어야 한다.

⑤ 품질관리(quality)

기관의 ADR 프로그램은 지속적으로 품질을 유지하도록 관리해야 한다. 해당 기관은 관련 직원들이 전문적인 능력을 유지할 수 있도록 중립적인 교육 표준을 수립하고 그에 맞는 교육을 제공해야 하며, ADR 프로그램의 효율성과 효과성을 정기적으로 평가해야 한다.

ADR은 소송보다 당사자 간 관계가 덜 적대적이며 변호사를 선임하지 않고도 공평한 합의를 도출할 수 있는 분쟁 해결 기법이다. 그러나 조정은 보통 법적으로 유죄 인정을 포함하지 않으므로 조정 당사자가 유죄로 인정하거나 인정되어야 하는 경우에도 사건이 조정될 수 있음에도 불구하고, 조정인과 관련 기관은 조정 당사자에게 최선의 선택인지 검토해야 한다. 예를 들어, 조정 결과는 다른 당사자를 법적으로 구속하지 않으므로 대기업과 소

비자 간의 분쟁을 성공적으로 해결하더라도 해당 기업의 향후 소송과는 무관할 수 있다. 이러한 상황에서는 조정 기법을 사용하지 않는 것이 바람직하다.

(5) 운영성과

갈등 조정은 법적 분쟁을 사전에 해결할 수 있는 방법으로서, 소송에 비해 덜 적대적으로 평가되고 있다. 변호사를 선임하지 않고도 상대적으로 저렴한 비용으로 당사자들이 만족할 수 있는 합의를 도출할 수 있으며, 이는 빠른 절차를 통해 시간을 단축시킬 수 있다. ADR 제도의 주요 장점으로는 비용 효율성 극대화, 스트레스 감소, 커뮤니케이션 활성화, 조직 효율성 향상, 자율성 및 투명성 증대 등이 있다.

미국에서는 법원 소송 및 소송 비용, 시간 지연이 증가함에 따라 많은 주에서 ADR 프로그램을 실험하고 있으며, 미국 행정위원회의 보고에 따르면 현재 36개의 연방 기관에서 ADR을 사용하고 있다. 몇몇 기관들은 ADR 프로그램이 업무 처리의 신속성 향상, 비용 절감, 높은 분쟁 해결 만족도 등의 효과를 가져오고 있다고 평가하며, 이는 연방정부의 업무 추진에 있어 중요한 역할을 하는 것으로 보인다. 미 연방 기관은 현재 ADR을 내·외부 갈등 예방 및 해결을 위한 다양한 분야에서 활용하고 있으며, 이로써 보다 적극적, 효과적, 협력적, 투명한 행정이 이루어질 수 있었다고 평가된다. 또한 ADR은 정부의 기능을 개선하고 접근성을 향상시키는 데 기여하며, 대중에게 직접적인 혜택을 주는 수많은 갈등을 해결함으로써 커뮤니티 갈등을 사전에 해소시켰다고 평가되고 있다.

연방정부에서는 ADR 정책의 효과를 일괄적으로 산출하기가 어렵기 때문에, 센터별로 예산과 사업 목적이 상이하여 조정의 성공 여부를 객관적 지표로 평가하는 것은 불가능하다. 그러나 각 기관별로 분쟁 당사자 만족도 조사 및 분쟁 해결 비율을 통해 조정 프로그램의 성과를 유추할 수 있다. ‘갈등예방해결센터’의 최근 연구에 따르면 소송 대비 ADR은 환경보호청의 시간과 비용을 절감하고 기관의 임무를 수행할 수 있는 직원의 역량을 향상시킨다고 보고되고 있다. 185건의 개별 사건을 조사한 결과, 소송 대비 ADR을 활용할 때 비용이 1/3로 단축되었으며, 인력은 30%, 직원 근무시간은 79% 감소하였다. 이러한 시간과 비용 절감 외에도 ADR이 이해관계자

간의 관계를 개선하는 효과가 나타나고 있다.

1999년 ‘평등고용기회위원회’는 4개 지역 사무소에서 시범 조정 사업을 시작하였으며, 참가자 만족도 조사 결과는 매우 높은 만족도를 보여주었다. 또한 2000년에 있었던 평등고용기회위원회의 조정 프로그램 평가에서는 프로세스가 공정하고 중립적이라는 결과가 나타났으며, 응답자의 96%와 청구 당사자의 91%가 조정 결과가 좋지 않더라도 기회가 있다면 다시 조정 프로세스를 사용할 의향을 밝혔다. 최근의 조정 프로그램 평가에 따르면 참가자의 92%가 온라인 조정에 참여할 의향이 있으며, 약 70%가 대면 조정보다는 온라인 조정을 선호한다고 응답했다. 참가자들은 온라인 조정의 유연성, 편의성, 비용 절감 및 안정성을 강조하였다. 온라인 조정은 직접적인 조정보다 활용이 용이하고 유연하여 당사자들의 만족도가 높은 것으로 나타났다(E. Patrick McDermott, 2022).

최근에, ‘미 정부회계감사국(GAO)’은 연방계약자 규정 준수 프로그램에서 투명성을 증가시키고 외부 이해관계자와의 소통 강화의 필요성을 강조하였다. GAO의 평가보고서에 따르면, 기관과 이해당사자 간의 개별 분쟁에 대해 해결을 단기적으로 촉진하고 장기적으로 관계를 개선하는 두 가지 목표를 달성하기 위해 옴부즈만을 고용하는 것을 제안하고 있다.

지난 10년 동안 미 연방 ADR 프로그램은 다양한 ADR 절차와 방식을 도입해왔다. 분쟁의 성격을 분석하여 맞춤 대응 방식을 적용하는 노력을 통해, 기관은 갈등의 모든 단계에서 다양한 분야의 개인 및 조직 문제를 해결할 수 있는 능력을 향상시켰다. 특정 분쟁에 맞게 프로세스를 조정함으로써 ADR 프로세스의 사용 범위가 확대되고 있는 것이다.

미국에서는 ADR이 초기에는 주로 진행 중인 갈등을 해결하기 위해 사용되었지만, 최근에는 선제적 갈등 예방을 위해 사용되는 방향으로 전환되고 있다. 많은 미국 기관들은 다양한 분야에서 갈등을 선제적으로 관리하기 위해 ADR을 조기에 도입하고, 이와 관련된 프로그램과 정책을 확장하고 있다. 예를 들어, 국방부는 모든 분야의 분쟁 해결을 위해 “갈등 초기단계부터 조직의 가장 낮은 수준”에서 ADR을 사용하도록 권장하고 있다. 환경보호청은 ADR 프로그램을 계속 평가하고, 기관, 지역 및 외부 이해관계자의 요구를 충족시키기 위해 프로그램을 개선하고 있다. 분쟁을 조기에 해결함

으로써 자원 소모 및 비용을 감소시키고, 문제를 조기에 감지하고 신속히 대응함으로써 정책의 효과를 최대화하는 데 기여할 수 있다. 또한 선제적 갈등 조정은 시스템의 근본적 문제를 사전에 발견하고 대응할 수 있는 기회를 제공한다(심준섭, 2022).

4. 대안적 분쟁 해결수단(ADR) 해외사례 분석

(1) 미국

① 법제도적 기반

20세기 미국의 법체계에서 주목할 만한 동향 중 하나는 ADR의 등장과 보급이었다는 견해도 존재한다(심준섭, 2022). 미국은 ADR을 통한 갈등 관리에서 가장 활동적이며, 이 분야에서 가장 발전한 국가 중 하나로 꼽힌다. ADR은 1990년대부터 미국 전역에서 법원형, 행정형, 민간형 ADR 등 세 가지 분야에서 활발히 확대되어 왔다. 특히, 연방정부 행정기관에서는 행정형 ADR의 활용이 가장 활성화되어 있다. 법원형 ADR을 살펴보면, 1937년에 제정된 연방 민사소송규칙은 연방 민사 사건에서 판사의 합의회의 권한을 규정했다. 1983년에는 연방 민사소송규칙의 개정으로 재판 외의 다양한 비사법적 분쟁해결 절차가 활용 가능해졌다. 1990년의 민사사법개혁법은 민사소송의 비용과 지연을 줄이기 위해 ADR의 활용을 강조했다. 이에 따라 대부분의 연방지방법원에서는 법원 연계형 ADR 절차를 도입했다. 1998년에는 대안적 분쟁해결법이 제정되어 모든 연방지방법원에서 ADR 절차의 개발과 시행을 의무화했다. 특히, 각 연방지방법원은 ADR을 실시하고, ADR 프로그램의 성과를 분석하도록 의무화했다(심준섭, 2022).

한편, 1995년에 제정된 의회책임법은 소청심사위원회로 하여금 고용분쟁에 자문과 조정 절차를 의무적으로 거치도록 규정했다. 이와 같이 미국에서 법원형 ADR은 민사소송의 비용과 소송 지연을 줄이는 데 중점을 두고 있으며, 상대적으로 공공갈등에 대한 관리 기능은 미흡한 측면이 있다. 행정형 ADR의 경우, 연방정부에서는 다양한 법률, 대통령령, 행정규칙 등을 통해 공공갈등에 대한 ADR 활용을 확대시켜 왔다. 1978년에 제정된 공직개혁법은 연방정부 기관 노사분쟁에서 공무원들이 구속력 있는 중재를 보다 편리하게 활용할 수 있도록 했으며, 연방조정 및 화해청은 해당 기관들에 필

요한 서비스와 조력을 제공하도록 했다. 1990년을 기점으로 연방정부에서 행정형 ADR 제도가 본격적으로 활성화되었다. 1990년 행정분쟁해결법은 연방기관들이 행정절차에서 다양한 ADR 기법을 광범위하게 사용할 수 있도록 허용했다. 또한 1990년에는 협상에 의한 규칙제정법이 제정되면서 행정기관이 규제사항을 제정할 때 대상 기관과의 협상을 통해 합의기반 규제를 만들도록 의무화되었다. 1996년의 행정분쟁해결법과 협상에 의한 규칙제정법은 기존의 한시법에서 영구법으로 전환되면서 연방정부에서 공공갈등 해결을 위한 ADR 활용이 더욱 확대되었다. 1996년의 행정분쟁해결법은 각 연방기관이 분쟁을 해결하기 위해 ADR을 활용하며, 고위관리를 기관의 분쟁 해결 전문가로 지정하여 기관내 ADR 프로그램을 주도하도록 강력한 재량권을 부여했다(심준섭, 2022).

마지막으로, 민간형 ADR도 1990년대를 기점으로 활성화되기 시작했다. 법원형 ADR 및 행정형 ADR의 발전과 관련된 법제도들은 민간형 ADR의 발전을 촉진하는 토양으로 작용했다. 이러한 과정에서 미국중재협회를 비롯한 다양한 민간 ADR 기구들이 설립되었고, ADR 관련 산업이 확대되고 있다(심준섭, 2022).

② ADR 기관

미국은 정부 내 ADR이 가장 활성화된 국가로, 다양한 행정형 ADR 기구들이 관련된 다양한 공공갈등에서 ADR을 통한 해결을 적극적으로 시도하고 있다. 기관 간 ADR 실무단, 법무부 분쟁해결실, 갈등예방 및 해결센터, 정부정보 서비스실, 존 메케인 환경분쟁해결센터, 연방조정 및 화해청, 공동체 관계서비스, 갈등예방 및 해결센터 등이 미국의 공공갈등 ADR 기구들 중 일부이다. 연방정부의 대표적인 ADR 기관으로는 1998년 설립된 정부기관 간 ADR 실무단이 있으며, 이 기관은 ADR 프로그램을 개발하고 ADR 사용을 지원하기 위한 정보를 공유하는 역할을 수행한다. 법무부 장관을 위원장으로 하는 이 기관은 정부기관들의 ADR 전문가들이 참여하며, ADR을 시행하고 있는 정부기관들에 대한 지원, 홍보, 교육 기능을 담당하고 있다(심준섭, 2022).

또한, 연방조정 및 화해청은 1947년에 설립되어 무역에 영향을 미치는 산업의 노사분쟁 당사자를 지원하여 조정과 화해를 통한 분쟁 해결을 지원하

는 목적으로 설립되었다. 현재는 고충 조정, 관계 개발 훈련, 연방정부 기관들에 대한 ADR 서비스 및 교육, 봉사 활동 및 지원 등 다섯 가지 영역에서 갈등 예방 및 해결 서비스를 제공하고 있습니다. 2021 회계연도에는 단체교섭 2,788건, 고충 조정 1,169건, 연방 ADR 1,169건, 교육 프로그램 수행 1,284건, 중재 패널 제공 10,544건 등을 실시하였습니다(FMCS 홈페이지, 2022).

1998년 설립된 분쟁해결실은 법무부 소속으로 법무부 및 연방정부 기관에서 ADR의 활용을 촉진하기 위해 설립된 기관입니다. 이 기관은 법무부의 ADR 활용을 모니터링하고 평가하며, 정부기관 간 ADR 실무단의 간사 기능을 수행하고 있다. 정부정보 서비스실은 정보자유법 민원인과 연방기관 간 분쟁을 해결하기 위해 촉진, 중재, 옴부즈맨 서비스, 조정 등의 ADR을 실시하고 있다. 미국 환경분쟁해결원은 1998년 의회책임법에 따라 설립되었으며, 현재는 “존 메케인 환경분쟁해결센터”로 명칭이 변경되었습니다. 이 기관은 연방 정부와 관련된 광범위한 환경, 천연 자원 및 공유토지 문제 등의 갈등에 중점을 두고 중립적인 제3자를 활용한 다양한 ADR 기법을 활용하고 있다(NCECR 홈페이지, 2022).

공동체 관계서비스는 법무부 소속 연방기관으로 분쟁을 조정하고 미래 분쟁을 독립적으로 예방하고 해결할 수 있도록 공동체 역량을 강화하고 있다. 이 기관은 공동체 갈등을 해결하고 인종, 피부색, 출신 국가, 성별, 성적체성, 성적 취향, 종교 또는 장애로 인해 발생하는 증오 범죄를 예방 및 대응하기 위해 노력하고 있다. 갈등예방 및 해결센터는 환경청 소속으로 1990년에 설립되었으며, ADR을 통한 환경분쟁 해결, 합의구축 및 협력적 문제해결에 서비스와 전문지식을 제공하기 위해 설립되었다. 이 기관은 모든 행정기관에 ADR 서비스를 제공하며, EPA의 규제, 집행 및 자원봉사 프로그램을 지원합니다. 특히, 환경청의 10개 지방청 소속 ADR 전문가들을 지원하고, 주정부 및 지방정부의 이해관계자들에 대한 교육 및 지원도 실시하고 있다. 환경청이 당사자이거나 관련된 환경분쟁의 경우, 민원인은 CPRC나 환경청 지방사무소의 분쟁조정 담당자로부터 지원을 받아 상담, 갈등평가, 중재자 소개, ADR 과정설계 절차를 거치도록 하고 있습니다(심준섭, 2022).

마지막으로, 다수의 연방 기관은 시민이 해당 기관의 행정서비스에서 받

생하는 문제를 비공식적으로 해결할 수 있도록 돕는 독립적인 기관으로 움부즈맨 제도를 운영하고 있다(심준섭, 2022).

③ ADR 자원

미국에서는 ADR 기법들이 사법형, 행정형, 및 민간형 주체에 따라 구체적인 적용 방법에서 상당한 차이를 보이고 있다. 특히, 행정형 ADR에서는 다양한 ADR 기법이 활용되며, 중재를 중심으로 한 신뢰 기반의 특징이 존재한다. 이에 대한 구체적인 내용을 살펴보면, 조정은 연방행정기관과 관련된 분쟁에서 많이 사용되는 ADR 방식으로, 당사자들이 중립적인 조정자를 선택하여 조정 절차를 수행한다. 조정자는 중재자와 달리 당사자들에게 해결 방안을 강제할 권한이 없다. 특히, 조정은 군수품 조달, 보건복지, 고용, 우정서비스 등과 같은 분야에서 많이 활용되고 있다. 조기중립평가는 중립적인 전문 평가자를 활용하여 재판결과를 예측하는 방식으로 진행되며, 약식재판은 정책결정 권한을 가진 고위관료들이 참여하여 당사자들의 진술을 청취하고 결과에 대한 협상을 진행하는 방식이다. 약식재판은 국방부, 법무부, 항공우주국과 같은 기관에서 주로 활용된다(심준섭, 2022).

중재는 중립적인 제3자가 중재자로 참여하여 중재 과정을 관리하고 결정 권한을 지니는 경우이다. 연방정부에서는 1996년 행정분쟁해결법의 개정으로 중재 사용이 가능해졌으며, 당사자들 간 합의가 이뤄지는 경우에 중재가 가능하다. 연방정부에서는 당사자 중재, 관리중재, 야구중재 등의 형태로 중재를 활용하고 있다. 조정-중재는 조정과 중재를 혼합한 방식으로, 조정인의 개입 하에 당사자들은 합의를 진행하고 합의가 도출되지 못한 쟁점에 대해 중재인에게 결정 권한을 위임하는 방식이다. 협상에 의한 규칙 제정은 규제협상으로도 불리며 규칙 제정 기관을 포함한 이해관계자 대표로 구성된 협상위원회가 중립적인 촉진자의 지원을 받아 규칙을 개발하는 절차이다. 합의형성은 참여자들이 비공식적이지만 협력적인 방식으로 공동의 문제를 해결하기 위한 의사결정 프로세스를 나타내며, 중립자는 참여자들이 문제에 대한 해결책을 개발하고 실행하도록 돕는 역할을 한다. 마지막으로, 움부즈맨은 많은 연방기관에서 시민이 해당 기관의 행정서비스에서 발생하는 문제나 불만사항을 비공식적으로 해결할 수 있도록 돕는 독립적인 기관으로 운영되고 있다(심준섭, 2022).

④ ADR 도입을 위한 참고 사례 : 이웃분쟁 해결센터

오랜 민주주의 경험을 가진 나라에서는 이웃 간 분쟁, 작은 동네 또는 마을 내에서의 민-민 갈등에 대해 자율적인 이웃 분쟁 조정(neighborhood dispute mediation 또는 community mediation)을 통해 조기 해결하려는 움직임이 있습니다. 이를 통해 민간부문이 갈등 조정에 대한 역량을 기르고, 자율적으로 갈등을 해결하게 됨으로써 소송의 남용과 정부의 업무 과중 문제를 종합적으로 해소할 수 있습니다. 이와 같은 이웃 분쟁 조정의 경험이 조정의 영역을 확대하게 하여, 지역 내에서 잘 해결되지 않는 공공 갈등의 해소에도 적용되고 있습니다.

미국의 이웃분쟁조정센터는 민간에서 자체적으로 설립된 기관과 정부의 지원을 통해 설립된 기관으로 구성된다. 대표적인 민간 기관으로는 “The Community Boards of San Francisco”가 있으며, 정부의 지원을 받는 대표적인 기관으로는 “The Justice Center of Atlanta”가 있다. 미국의 이웃분쟁조정센터는 민법·형법상의 분쟁과 학교 내 또래 조정, 공공정책 등으로 그 대상범위가 상당히 넓다. 미국은 법원과의 협력과 정부 및 사회단체 등에서의 접수가 활발히 되어 있어 조정을 개시하기 위해 필요한 조정신청의 빈도 자체가 매우 낮다는 점에서 우리나라와 차이가 있다.

조지아주 교통부(GDOT)는 애틀란타 도시고속도로 건설사업으로 ‘the Presidential Parkway’ 건설과 ‘Georgia 400’ 확장공사를 제안하였습니다. 이 사업은 연방법원과 조지아주 법원의 허가를 받았습니다. 연방법원은 the Presidential Parkway가 공원과 역사보존구역을 관통하기 때문에 GDOT는 연방환경정책법(the National Environmental Policy Act)에 따라 환경보존에 최선을 다할 것을 약속하라는 전제하에 사업을 허가하였습니다. 조지아주 법원은 토지수용권과 기타 다양한 조례와 입법행위의 합헌성 등을 근거로 본 사업을 결정했다는 점에서 사업의 진행을 허가하였습니다. 그러나 이러한 주와 연방 법원의 결정에도 불구하고 지역의 이해관계자들은 연방과 주 교통부가 이와 같은 법원의 조건을 준수하면서 도로를 건설하는 것인지에 대한 의문을 제기하였습니다. 그 결과 1978년부터 최종 종료 시점까지 24개 마을 연합회(the Caution, an umbrella association)을 비롯한 다양한 이해관계자 간에 약 11회의 재판이 진행되었습니다. 조지아 주 대법원은 오랜 법원의 재판과정이 있어 왔으나, 1991년 이와 같은 갈등의 쟁점이 법원의

결정에 따라 해결될 수 있는 쟁점이 아니라는 판단 하에 법원의 협조를 받은 조정절차를 거치도록 했습니다. 따라서 1991년 1월 이후 조정자를 섭외하여 조정을 진행하게 되었고, 이 과정에서 조지아주 교통부는 도로의 디자인을 수정하는 안을 수용하는 입장의 변화를 보였습니다. 또한 최종 결정 1주일 전 반대해 온 주민들이 애틀란타 시 도시건설과의 제안을 수용할 가능성이 있음을 시사했습니다. 그 결과 수년간 지나온 갈등이 조정을 통해 해소되었습니다(변진주, 2017).

한편, 샌프란시스코 이웃분쟁조정위원회는 2015년 총 3-5건의 이웃분쟁조정과 305건의 기타 대안적 분쟁조정을 시작하였으며, 이웃분쟁조정 중 85%를 성공적으로 마무리 하였습니다¹. 이와 같은 샌프란시스코의 이웃분쟁조정을 체험한 고객들은 “언어가 통하지 않아 층간소음의 문제를 வீ집에 말하기 어려웠던 고객이 2개국어를 하는 조정자를 통해 해결한 경험을 통해서 해결한 경험”¹, “개인적인 분쟁에서 심판관이나 판사 역할을 요구받는 경험을 수시로 하던 경찰관이 이웃분쟁조정센터를 소개함으로써 법률로서 해결하기 어려운 문제를 긴급하게 처리할 수 있었던 경험”¹ 등을 언급하며 이웃분쟁조정센터 역할의 의미를 제시해 주었습니다. 이러한 이웃분쟁조정센터는 일상에서 발생하는 다양한 분쟁들을 해소하는 과정에서 법과 공공의 역할에 한계가 있는 상황에 민간 부문에서 운영하는 것으로, 이웃분쟁조정센터의 역할이 크다는 점을 알 수 있습니다(변진주, 2017).

(2) 프랑스

① 법제도적 기반

프랑스 ADR의 뿌리는 1789년 프랑스 대혁명 시기 제도화된 화해(Conciliation)으로 거슬러 올라간다. 즉, 프랑스는 200년 이상의 긴 역사를 가진 ADR 전통을 갖춘 국가로, 민간 및 공공 갈등을 해결하기 위해 ADR을 적극적으로 활용하고 있다. 그러나 이에도 불구하고 프랑스에는 소송절차 이외에 ADR과 관련된 통일된 법체계가 없는 실정이다. 프랑스의 ADR 법제는 주로 민사 및 상거래 분쟁에 대한 법원형 ADR을 강화하고 있으며, 행정형 ADR은 공공 갈등 예방에 중점을 둔 정책 수립 단계에서 활용되고 있다(심준섭, 2022).

프랑스에서는 1789년 프랑스 대혁명 이후 판사에 의한 강제적인 화해 절차가 시작되었으며, 1855년에는 보통 민사법정에서 화해가 의무화되었고, 이후 1906년에 민사소송법에 화해 의무 규정이 명시되었다. 1970년대에는 재판 외 화해 제도를 도입하려는 시도가 나타났고, 사법화해인(conciliateurs de justice) 제도가 활성화되었다. 특히, 노동 및 가족 분야에서는 사법화해 중심의 ADR이 활성화되었다. 1980년대 이후에는 사회적 비판으로부터 비롯된 사법 절차의 문제점에 대한 관심이 증가함에 따라 ADR에 대한 관심이 높아졌다(심준섭, 2022).

현재 프랑스의 대안 분쟁 해결 제도에서는 화해나 조정을 위한 별도의 법률이 없으며, 이에 대한 규정은 민사소송법에 존재한다. 1995년에는 조정(la médiation)에 관한 규정이 처음으로 마련되었고, 1996년에는 민사소송법 개정으로 소송 제기 후 법원의 권고 조정이 가능해졌다. 현재 소송 절차에서는 화해가 판사의 직무로 규정되어 있으며, 가정법원에서 제기된 이혼이나 별거 소송의 경우에도 예비적 화해 절차가 의무적으로 적용되고 있다. 또한 2012년에는 EU의 조정지침을 반영하여 합의에 의한 분쟁 해결이 신설되었으며, 2016년에는 ADR을 활성화하기 위한 사법 개혁법이 시행되어 소액 사건의 경우 당사자는 의무적으로 법원에서 임명한 사법화해인을 통해 합의를 시도하도록 규정되었다(심준섭, 2022).

이러한 흐름은 최근에는 상거래 및 기업 간 분쟁에서도 화해를 활용하려는 노력이 확대되고 있다. 프랑스에서는 민사 및 상사 분쟁에서 화해 중심의 법원형 ADR 제도가 확립되어 있는 반면, 행정형 ADR은 주로 입법 또는 정책 수립 과정에서 사회적 합의 형성을 모색하거나, 공공 서비스 또는 행정 분야에서 발생하는 불만 또는 공공 갈등을 처리하는 데 사용되고 있다. 특히, 공공 토론 위원회(CNDP)는 공공 갈등을 사전에 예방하는 핵심적인 행정형 ADR 제도로 평가되고 있다(심준섭, 2022).

② ADR 기관

앞서 살펴본 것처럼, 프랑스의 ADR 법체계는 민사 및 상거래 분쟁의 해결을 위해 화해에 중점을 두고 있으며, 민사 및 상거래 분쟁에 대한 행정형 ADR 기관들도 활성화되어 있다. 이에 대표적인 예시로, 1983년에 설립된 국립소비자회의(Conseil National des Consommateurs: CNC)는 비자 업무 관

런 장관의 자문기구로서 공공기관, 소비자 보호협회, 전문기관, 공공서비스를 담당하는 기업 등 간에 발생하는 소비자 관련 분쟁에 대한 토론, 협의, 전문조직 또는 공공 및 민간의 서비스 제공자와 소비자 보호협회 간의 계약 협상, 그리고 조정자의 지정 등을 주요 기능으로 수행하고 있다(심준섭, 2022).

또한, 2003년에 설립된 금융시장국(The Autorité des marchés financiers: AMF)은 프랑스의 금융시장과 시장 행위자, 거래되는 투자상품 등을 규제하고 투자자에게 적절한 정보를 제공하는 독립적인 공공기관이다. AMF는 금융 옴부즈맨을 운영하여 금융 관련 분쟁의 해결을 촉진하고 있다. 뿐만 아니라, 프랑스는 행정서비스 관련 분쟁, 특히 행정기관의 권리 침해로 인한 분쟁을 해결하기 위한 국가조정자(Mediateur de la Republique) 제도를 운영하고 있다. 국가조정자는 1973년 법률에 근거하여 행정부 소속으로 설립되었으며, 2011년에는 권리보호관(le Défenseur des droits: DDD)로 변경되어 현재까지 운영되고 있다(심준섭, 2022).

프랑스는 또한 공론화 기반의 참여적 의사결정 제도가 확립되어 있다. 특히, 1995년에 창설된 공공토론위원회(Commission Nationale du Débat Public: CNDP)는 환경갈등과 관련된 중요한 사회, 경제적 도전에 직면한 프로젝트에 대한 공론화를 주도하고 있다. CNDP는 독립적인 행정기관으로서 1995년 “Barnier 법”에 따라 설립되었으며, 지속적인 강화를 통해 국익을 위한 개발이나 프로젝트에 대한 중대한 영향을 미치는 경우 시민 참여를 촉진하고 있다. 환경부 장관은 CNDP에게 환경 또는 개발 측면에서 대안들에 대한 공론화를 실시하도록 요청할 수 있다. 또한, CNDP는 정책 추진 전반에 걸쳐 관련 기관 및 유관기관의 요청에 따라 공론화와 관련된 사안에 대해 자문을 실시하고 있다. CNDP는 공론화, 대중적 협의, 컨설팅 및 전문 지식 제공 등 다양한 활동을 통해 시민 참여를 촉진하고 있다(심준섭, 2022).

③ ADR 자원

프랑스의 대부분의 ADR은 법원 중심으로 이루어지며, 앞서 살펴본 몇몇 행정형 ADR 기구들을 제외하면 주로 민사 및 상거래 분쟁의 화해와 조정을 위한 기법들이 활성화되어 있다. 특히, 중재(l'arbitrage)는 당사자 간

합의에 따라 중재자에게 사적 판사(private judge) 역할을 위임하여 법원을 우회하여 분쟁을 해결하는 방식이다. 이는 프랑스 내에서 논란이 있는 ADR 기법 중 하나로, 중재는 당사자 간 계약을 통해 독립적이고 공정한 제3자인 중재인 또는 중재판정부(여러 중재인으로 구성)에게 분쟁을 판단하도록 하는 방식이다. 중재자는 관련 법률 및 상업 관행에 따라 중재 판정(arbitration award)을 내리며, 이는 당사자 간에 구속력이 있어 분쟁 종결에 기여한다(심준섭, 2022).

또한, 조정(la médiation)은 분쟁의 원만한 해결을 위해 제3자를 참여시키는 절차로, 조정자는 당사자가 선택하거나 판사가 당사자 간 합의에 따라 임명할 수 있다. 조정자는 분쟁 해결이 아니라 분쟁의 근원을 찾아내어 당사자들이 자체적으로 원만한 해결책을 찾도록 돕는 역할을 한다. 조정은 전통적 조정(La médiation conventionnelle)과 사법적 조정(La médiation judiciaire)으로 나뉘며, 전통적 조정은 중립적인 제3자가 당사자들의 이해관계를 존중하면서 협상을 통한 최선의 해결책을 찾도록 돕는 방식이다(심준섭, 2022).

또한, 화해(la conciliation)는 당사자들이 의견 차이를 원만하게 해결하기 위해 제3자인 화해인을 선택하여 합의에 도달하려고 시도하는 과정으로, 조정이나 중재와는 달리 분쟁의 원인에 관계없이 당사자들이 만족할 만한 해결방안을 모색한다. 화해인은 당사자의 관점을 조정하려고 하지 않고, 당사자가 수용할 수 있는 해결책을 제안한다(심준섭, 2022).

우호적 전문성(L'expertise amiable)은 기술적이거나 재정적인 문제에 대한 전문가 의견으로, 서면으로 작성되며 비밀이 보장된다. 협력법(le droit collaboratif)은 당사자와 협력법 교육을 받은 변호사 간의 서면 계약을 기반으로 하는 협상 절차이다. 당사자들은 협상을 통해 분쟁을 우호적으로 해결하기로 약속하며, 변호사와 제3자의 도움을 받는 협력 협상(assisted negotiation)으로도 불린다. 마지막으로, 참여적 절차(la procédure participative)는 조정과 법적 해결의 중간 수준의 ADR 방식으로, 협력법과 유사하게 정해진 일정에 따라 성실한 협상을 약속한 당사자와 변호사 간의 서면 문서를 전제로 한다(심준섭, 2022).

(3) 영국

① 법제도적 기반

영국의 ADR은 주로 민간 주체 간의 민사 및 상거래 분쟁을 해결하기 위한 민간형 ADR 제도에 중점을 두고 발전해 왔다. 현재까지 행정형 ADR을 촉진하는 별도의 법률적 기반이 존재하지 않는다. 영국의 ADR 기원은 1698년 중재법(Arbitration Act 1698)로 거슬러 올라가지만, 현대적인 의미의 ADR은 1970년대부터 등장하였다. 특히, 1975년 고용보호법(Employment Protection Act)의 제정을 기점으로 화해 및 중재 서비스 자문위원회(ACAS)가 ADR 기관으로 설립되었으며, 이후 ACAS는 고용 및 노사분쟁과 관련된 ADR 기능을 수행하였다(심준섭, 2022).

1980년대부터는 영국 내에서 ADR 용어가 널리 사용되기 시작했지만, 1990년대 초까지 ADR의 실제 활용은 제한적이었다. 그러나 1990년 후반에는 중재법(Arbitration Act)의 제정과 함께 상당한 변화가 일어났다. 1996년 중재법의 제정과 동시에 발표된 Lord Woolf의 '재판에 대한 보고서'는 법원이 민사 분쟁 해결의 마지막 수단으로서의 역할을 강조했다. 1999년에 시행된 민사절차법(CPR)은 ADR을 법원규칙에 명시하고, 민사소송 절차 개시 전 분쟁해결 프로토콜을 도입하는 등 Lord Woolf의 개혁 원칙을 반영했다(심준섭, 2022).

2022년에 발표된 영국 상사법원의 제11차 기준은 ADR 개념을 대체하는 협상에 의한 분쟁해결을 도입하고 있다. 협상에 의한 분쟁해결은 조정제도를 기반으로 하며, 분쟁 당사자가 조정인의 조력을 받아 자율적으로 협상을 통해 분쟁을 해결하는 제도를 강조하고 있다(심준섭, 2022).

② ADR 기관

영국에서는 민간형 ADR이 활성화되어 있지만 행정형 ADR은 규제기관 및 옴부즈맨 등을 제외하면 제한적이다. 영국의 ADR 발전은 주로 민사사법 개혁과 관련된 논쟁의 연속으로 해석될 수 있다. 중재인협회(Chartered Institute of Arbitrators: CIA) 설립 이후인 1915년부터 민간형 ADR이 발전하였으며, 1984년에는 배상 및 조정을 주도하는 FIRM(Forum for Initiative in Reparation and Medication)이 생성되었고, 이후 1991년에는 'Mediation UK'

로 명칭이 변경되었다. Mediation UK는 다양한 분야의 조정을 수행하고 정보제공 및 서비스 품질 향상을 위한 활동을 전개했으나, 2006년에 폐지되었다. 1989년에는 금융, 보험, 의료, 상해 분야의 전문적인 ADR Group이 설립되어 현재는 다양한 분야의 분쟁 및 조정 지원 서비스를 제공하고 있다. ADR Group은 민간 ADR 교육의 선두 주자로서 다양한 교육 프로그램을 제공하고 있다(심준섭, 2022).

1990년에 설립된 효과적 분쟁해결센터(Center for Effective Dispute Resolution: CEDR)를 시작으로 영국의 민간형 ADR 기구들은 1999년 민사절차법(CPR)의 제정을 계기로 더욱 확대되었다. CEDR은 비정부 기구로서 상거래와 소비자, 기업 등을 대상으로 ADR을 수행하며, 민간과 공공 기관 간 역할 구분이 뚜렷한 점이 미국과의 차이점이다. 현재, 영국에서는 40여개의 민간 ADR 기관이 운영되고 있으며, 이들은 정부로부터 예산 지원을 받지 않고 후원 기관, 기업 등으로부터 자금을 지원받고 있다(심준섭, 2022).

옴부즈맨을 제외한 대표적인 ADR 기관으로는 CEDR, ADR Group 등이 있으며, 이러한 기관들은 정부로부터 독립된 민간 기구로 운영되고 있다. 특히, 옴부즈맨은 공공서비스 및 기업과 관련된 분쟁에서 행정형 ADR 기능을 수행하며, 옴부즈맨 제도는 국회의원을 통한 민원 제기가 필요한 특이한 특징을 갖고 있다. 현재 옴부즈맨 제도는 공론화를 통해 민원 서비스를 현대화하기 위한 법안 초안을 발표하여 공공 서비스 옴부즈맨을 설립할 계획이다. 이에 따라 시민조정목록(Civil Mediation Directory: CMD)이 개편되었으며, 시민조정목록은 온라인에서 시민과 기업에게 민사와 상거래 분쟁 조정자를 연계해주는 역할을 수행한다. 현재까지 옴부즈맨의 권고는 당사자들에게 구속력을 지니지 않지만, 새로운 법률이 통과되면서 구제책과 의견 청취에 대한 새로운 기회가 제공될 것으로 예상된다. 이러한 ADR 제도의 확대 및 혁신은 시민들이 분쟁을 해결하고 공정한 결정을 얻을 수 있는 기회를 확대할 것으로 전망된다(심준섭, 2022).

③ ADR 자원

영국에서는 다양한 민간형 ADR 기술이 활용되고 있다. 대표적으로 옴부즈맨, 규제관, 중재, 조정, 중립적 평가, 화해, 전문가 결정, 조기 중립적 사실조사, 조정·중재(Med-Arb) 등이 있다. 옴부즈맨과 규제관은 주로 공공갈

등에 대한 ADR 기능을 수행한다. 옴부즈맨 제도는 각 공공기관별로 설치되어 시민들의 불만 해소를 목적으로 운영되며, 규제관은 민영화된 공익사업에 대한 감시 기능을 수행하여 사업에 대한 불만을 처리한다. 또한, 공동체 구성원 간의 갈등을 해결하기 위한 공동체 조정 기술도 적극적으로 활용되고 있다. 이에는 이웃 간 조정, 학교 동료 조정, 희생자-가해자 조정 등이 포함되며, 현재 많은 지방의회에서는 이웃 간 조정제도를 도입하고 있다(심준섭, 2022).

(4) 일본

① 법 제도적 기반

일본은 한국과 유사하게 법원 및 행정기관 중심의 ADR이 발전되어 있으나 민간형 ADR은 2000년대 이후에 점차 확산되고 있다. 일본의 조정제도는 1922년 차지차가조정법에서 시작되었으며, 1948년 가사심판법의 시행으로 현재의 가사 조정제도가 마련되었다. 1951년에는 노동쟁의 조정과 가사조정을 제외한 나머지 조정제도를 통합한 민사조정법이 제정되어 민사조정제도의 기초가 확립되었다. 1940년대 후반부터 노동 분쟁 해결을 위해 ADR이 도입되었으며, 1960년대부터는 환경, 소비자, 공공분쟁과 같은 사회 문제 해결을 위해 ADR이 적용되었다(심준섭, 2022).

1970년에는 '공해분쟁처리법'이 제정되어 행정형 ADR 제도로서 화해, 조정, 중재, 재정 등을 규정했으며, 이를 통해 환경 분쟁 등이 해결되고 있다. 1972년에는 중앙공해심사위원회와 토지조정위원회를 통합하여 공해등조정 위원회로 확대 개편되었다. 이 위원회는 총무성 산하의 독립위원회로 설치되어 있으며, 공해 관련 분쟁의 중립성과 독립성을 보장하고 있다(심준섭, 2022).

2004년에는 민간형 ADR이 더욱 활성화되는 전환점이었는데, '재판 외 분쟁해결 절차의 이용 촉진에 관한 법률(ADR법)'이 제정되어 민간 주체 간의 분쟁에 대한 ADR이 본격적으로 확산되었다. 이로써 민간형 ADR 기관에 대한 인증제도가 도입되었고, 특히 ADR법을 기반으로 한 '카이케츠 서포트' 제도가 도입되었다(심준섭, 2022).

② ADR 기관

일본의 행정형 ADR 기구는 한국과 유사하게 행정기관 별로 각각의 개별법에 근거하여 설치되어 있으며, 특히 행정형 ADR 기구 중에서는 각 개별법에 따라 설립된 분쟁조정위원회가 중요한 역할을 수행하고 있다. 이러한 행정형 ADR 기구 중에서도 환경분쟁을 담당하는 공해등조정위원회, 건설공사분쟁심사회, 공정거래위원회, 중앙 및 지방 노동위원회, 국민생활센터 등이 주요한 대상으로 삼고 있다.

가장 대표적인 행정형 ADR 기구인 공해등조정위원회는 1972년에 설치되었으며, '공해분쟁처리법'에 근거하여 중앙에는 공해등조정위원회, 지방에는 각 지방자치단체 조례에 따라 공해심사회를 두고 있다. 이 위원회는 조정, 화해, 재정 및 중재 등을 활용하여 환경분쟁을 해결하고 있으며, 특히 조정이 가장 빈번하게 이용되고 있다. 현재 전국 대부분의 도도부현에는 공해심사회가 상설조직으로 설치되어 지방의 환경갈등에 대한 ADR 역량을 향상시키고 있다(심준섭, 2022).

공해분쟁 처리를 위해 도도부현 및 시구정촌에는 별도로 공해불만상담창구도 설치되어 있다. 국민생활센터는 1975년에 특수법인으로 설립되었으며, 2005년 국민생활센터법에 따라 독립 행정기관으로 전환되었다. 국민생활센터는 소비자 피해 구제와 소비자 분쟁 해결을 목적으로 하는 기관으로, 2008년에는 국민생활센터법의 개정으로 분쟁해결위원회가 설치되었다. 분쟁해결위원회는 지역 소비생활센터 등에서 해결이 어려운 소비자 분쟁에 대해 중립적인 입장에서 개입하며, 소비자 분쟁에 대해 '화해의 중개'와 '중재' 등 2가지 유형의 ADR을 시행하고 있다(심준섭, 2022).

또한 건설공사분쟁심사회는 건설부에 설치된 중앙건설공사분쟁심사회와 도도부현에 설치된 도도부현 건설공사분쟁심사회가 있으며, 이들 기관은 건설공사의 도급에 관한 분쟁을 주로 담당하고 있다. 한편 국제상사중재협회, 교통사고분쟁 처리센터, 지역별 변호사회 ADR 센터 등은 대표적인 민간형 ADR 기구로 알려져 있다(심준섭, 2022).

③ ADR 자원

2004년에 제정된 일본의 ADR법(제1조)은 ADR을 “소송 절차와 상관없이 민사 분쟁을 해결하려는 당사자들에게 공정한 제3자의 개입을 통해 해결을 촉진하는 절차”로 정의하고 있다. 법원형 ADR은 주로 민사조정, 가사조정, 재판상 화해 등이 사용되고 있다. 행정형 ADR은 독립 행정위원회나 행정기관에서 활용되며, 각 기관의 특성에 따라 조정 방식은 유사성과 차별성을 동시에 지니고 있다(심준섭, 2022).

일본은 전반적으로 ADR을 협의적인 개념으로 접근하고 있으며, 이로 인해 ADR의 유형은 미국, 영국, 프랑스 등과 비교하여 상당히 제한적이다. 특히, 공해등조정위원회는 공해로 인한 갈등에 대한 조정, 화해, 중재, 재정을 수행하며, 이 중에서도 조정이 가장 널리 사용되고 있다. 이 위원회는 대기 오염, 수질오염 등으로 인한 중대한 피해로 인한 분쟁을 다루고 있다. 지방의 도도부현 공해심사회는 화해, 조정, 중재를 담당하며, 화해는 화해위원이 당사자 간 협상을 중재하여 당사자 간 분쟁을 자체적으로 해결하도록 도움을 주는 절차이다. 조정은 조정위원회가 당사자 간에 개입하여 상호 합의 가능한 해결책을 찾아 분쟁을 해결하는 것이며, 이 합의는 민법상의 화해계약과 동일한 효력을 갖는다. 중재는 공해분쟁 처리기관이 대화를 촉진하고 당사자들이 합의안을 도출하여 분쟁을 해결하는 절차로, 중재결과는 당사자들에게 구속력을 부여한다. 재정은 책임 재정과 원인 재정으로 나뉘며, 책임 재정은 공해로 인한 피해에 대한 손해배상에 관한 분쟁에서 재정위원회가 손해배상 책임과 금액을 결정하는 절차이다(심준섭, 2022).

국민생활센터 분쟁해결위원회는 중요한 소비자 분쟁에 대해 '화해의 중개'와 중재 절차를 시행하고 있다. 화해의 중개는 중개위원이 당사자 간의 협상을 중재하고 분쟁 해결을 촉진하는 것이며, 이로 인한 합의(화해)는 법원의 화해와 달리 당사자들에게 구속력이 없다. 중재의 경우, 중재자가 판단(중재 판단)을 내리며 이 판단은 당사자들에게 구속력이 있다. 따라서 중재 전에 당사자들은 중재자의 판단(중재 판단)을 따를 것에 대한 합의를 성립시켜야 한다. 화해의 중개 및 중재는 당사자의 신청이 있으면 분쟁해결위원회 위원장이 중개위원 또는 중재위원을 지명하며, 이들은 4개월 이내에 ADR 절차를 종료해야 한다(심준섭, 2022).

5. 미국 ADR 운영기관 분석

이처럼, 많은 국가에서 ADR을 적극적으로 활용하고 있는 추세이다. 그중에서도 ADR이 가장 활성화 되어있다고 평가할 수 있는 미국의 운영기관에 대하여 보다 상세하게 알아보겠다.

(1) 연방조정화해기관(FMCS, The Federal Mediation and Conciliation Service)

'연방조정화해기관(FMCS)'은 1947년에 Taft-Hartley 법에 따라 민간부문의 노사간 분쟁 해결을 지원하기 위해 설립되었다. 이후 1978년에 의회는 FMCS의 임무를 확대하여 교착상태에 빠진 연방 기관과 노동조합에 대한 ADR을 제공하게 했으며, 1980년에는 미국 우정청 내의 노동 분쟁 해결에도 권한이 확대되었다. 1996년에는 '행정분쟁해결법' 수정안이 통과되어 FMCS의 역할 범위를 더욱 확장시켰다. 현재 FMCS는 ADR과 갈등관리를 전문적으로 담당하는 미국에서 가장 큰 독립적인 공공기관으로 자리잡고 있다(FMCS 홈페이지, 2023).

현재 FMCS는 연방 기관 내 분쟁사안에 한정되지 않고 ADR 운영상의 다양한 문제에 대한 다양한 서비스를 제공하고 관리하고 있다. FMCS는 기관 간 분쟁 발생 시 ADR 시스템 설계, 조정인 제공, 교육 프로그램 및 훈련 지원, 모범사례 공유 등의 다양한 서비스를 제공한다(FMCS 홈페이지, 2023).



그림 FMCS 홈페이지

또한 FMCS는 프로그램 설계 서비스를 제공하기 위해 전문가들을 확보하고 있으며, 다른 기관이 내외부 갈등 원인을 관리할 수 있도록 신규 분쟁 해결 시스템을 설계·개발하거나 기존 시스템을 개선하는 데 지원하고 있다. 프로그램 설계 지원 외에도 FMCS는 연방 기관과 협의하여 특정 사례에 대한 갈등 해결 프로세스를 설계하는 데 참여할 수 있다(FMCS 홈페이지, 2023).

FMCS 내의 갈등관리 연구소는 조정, 협상, 중재, 직장내 폭력 예방, 조직 발전 등 다양한 주제에 대한 실시간 강의 및 대면교육을 제공하고 있다. 주요 프로그램으로는 40시간의 기본 조정·고급 조정 기술 과정, 조정기술 재교육 과정, 촉진 기술 과정이 있으며, 근본적 갈등 해결 기술, 직장내 실내 구축 방법 등의 다른 교육 과정도 포함되어 있다. 또한 각 기관의 특정 요구사항을 고려하여 맞춤형 갈등 해결 교육을 제공하며, FMCS 조정인은 신규 조정인의 기술과 역량을 향상시키기 위해 사례 공동 조정 및 일대일 코칭·멘토링을 지원한다. 뿐만 아니라 기관들의 회의와 워크숍에 참여하여 기관 홍보를 하며 맞춤형 교육 모듈을 제공하고 있다. FMCS는 6명의 정규직 조정인을 고용하여 행정프로그램 분쟁 지원을 하고 있으며, 현재는 60여 개의 기관에 조정인을 제공하고 있다. 뿐만 아니라, 내부 문제에 대한 해결 방안을 분석하기 위해 “절차 감사”를 시행하고 있으며, 이를 토대로 시스템을 개선하고 유지 관리하며, 평가를 위한 세부적인 계획을 수립하고 있다(FMCS 홈페이지, 2023).

(2) 국가조정위원회(National Mediation Board)

미국의 국가조정위원회는 1934년 철도 노동법에 따라 설립된 미국 연방 정부 독립기관으로, 미국 내 철도 및 항공 산업 분야에서 노사 관계를 촉진하는 역할을 수행한다. 노동법에 따라 위원회는 법적 목적을 효과적으로 이행하기 위해 분쟁 해결 프로세스를 제공하고 있으며, 규정, 근무 조건, 단체 교섭과 관련된 고충으로 인한 모든 분쟁을 체계적이고 신속하게 해결하고 있다(NMB 홈페이지, 2023).

미국 국가조정위원회는 대통령이 지명하고 미국 상원이 승인한 3명의 이사회가 이끌며, 회원들은 일반적으로 매년 의장을 스스로 지정하며 3년 임기로 임명된다. 이사회 구성원은 위원회 운영의 전략적 방향을 제시하는 역

할을 한다. 위원회는 7개의 조직 구조 단위로 구성되어 있으며, 현재 51명의 상근직원이 근무하고 있다. 이 구성 인원은 이사회 구성원(기밀 보좌관 포함) 6명, 법률 고문이 이끄는 대리 서비스를 포함한 법무실 9명, 조정 및 중재 서비스 사무소 21명, 행정실 6명, Chief Financial Officer 재무 서비스 사무소 4명, Chief Investment Officer 정보 서비스 사무소 5명 등으로 나뉘어져 있다(NMB 홈페이지, 2023).

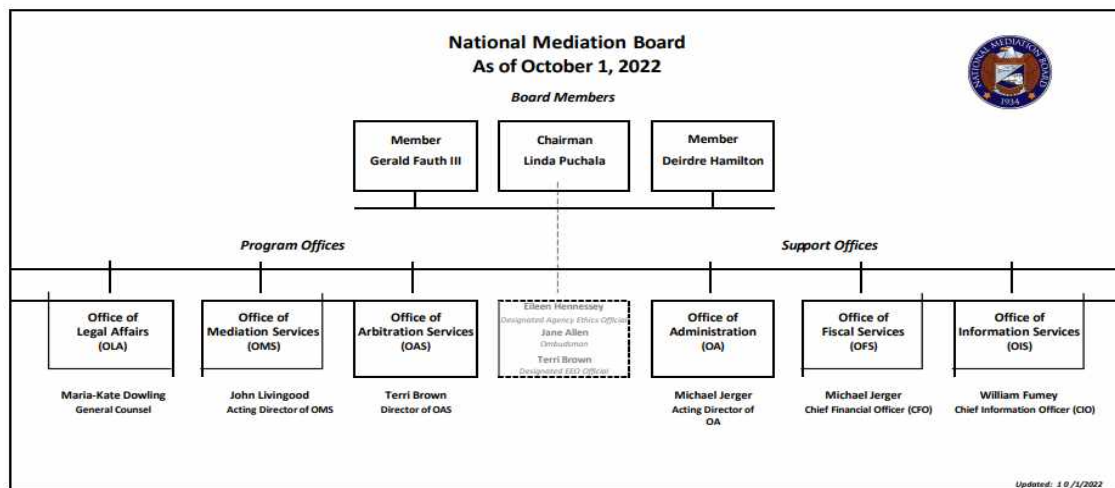


그림 국가조정위원회 조직도

미국의 국가조정위원회의 주요 기능은 분쟁 조정과 교육 프로그램 운영으로 나뉜다. 조정 서비스는 급여, 작업 규칙 및 조건과 관련된 주요 분쟁에 대한 신속하고 적절한 조정 서비스를 제공하며, 교육 프로그램은 조정인의 교육 및 프로그램 지속적인 개발을 통해 분쟁 해결 능력을 향상시키기 위한 것이다. 이를 위해 위원회는 조정과 관련된 IT 응용 프로그램 사용에 대한 교육, 원격 조정 세션 수행을 위한 IT 응용 프로그램 사용 제공 등의 방법을 활용합니다. 또한, 기관은 정기적인 사례 검토 회의를 개최하여 사례 관리 계획을 평가하고 수정하며, 조정인에 대한 표준 필수 교육을 제공한다. 이를 통해 미국 국가조정위원회는 노사 분쟁을 조화롭게 해결하고 조정 프로세스를 지속적으로 개선하고 있다(NMB 홈페이지, 2023).

(3) 환경보호청(EPA) 갈등예방해결센터(CPRC)

미국 환경보호청(EPA, Environmental Protection Agency)은 외부 분쟁 뿐 아니라 직장 내에서 발생하는 고충 및 기회 균등 고용 규정과 관련된 내부 불만을 예방하고 해결하기 위해 ADR 사용을 권장하고 있다. ADR 대상은

판결, 규칙 제정, 정책 개발, 행정 및 민사 사법 집행 조치, 허가 발급, 계약 수여 등 다양한 분야의 항의, 계약 및 보조금 관리, 이해관계자 참여, 협상, 소송 등을 포함한다(EPA 홈페이지, 2023).



그림 EPA 홈페이지

또한, EPA는 ADR 사용의 원칙으로 정보에 기반한 약속, 균형된 자발적 대표성, 그룹 자율성, 정보에 입각한 절차, 책임성, 개방성, 적시성, 이행성을 제시하고 있다. EPA는 중립적인 제3자의 협력을 통해 환경 갈등을 예방, 관리, 해결하는 프로세스인 ECCR(Environmental Collaboration and Conflict Resolution)을 운영하고 있다. ECCR 프로그램과 관련된 갈등예방해결센터를 통해 다양한 분야의 문제에 대한 조정, 중재, 협상 기법을 사용하고 있습니다. 이 프로그램은 에너지, 교통, 수자원, 토지 관리 등과 관련된 문제에 적용되며, 연방 ECCR 커뮤니티는 효율성을 비교하고 정보를 공유하며 ADR 분야에서 최고 수준의 협력을 제공하고 있다(EPA 홈페이지, 2023)

환경보호청은 2005년에 환경 분쟁 해결에 관한 각서를 발행하여 ECCR의 효과적인 사용을 촉진하고, 2012년에 수정된 각서에서는 모든 환경 협력 및 분쟁 관리 기술을 사용하도록 요구하고 있다. 또한, EPA는 1980년대 중반에 ADR 사용에 대한 지침을 발표하고, 1986년에 규제 협상 프로그램을 시작하여 ADR을 효과적으로 활용하기 시작했다. 1999년에는 갈등예방해결센터를 설립하여 환경 프로젝트와 관련된 분쟁을 예방하고 해결하는 데 도움을 주고 있다(EPA 홈페이지, 2023)

EPA의 갈등예방해결센터는 상담 및 코칭, 상황 평가, 촉진, 조정, 훈련 등의 서비스를 제공하며, 이를 통해 환경분쟁을 효과적으로 예방하고 관리하고 있다. 이 센터는 환경보호청의 ADR 정책을 지원하며, 중립적인 제3자의 참여를 통해 문제를 건설적으로 해결하는 데 기여하고 있다(EPA 홈페이지, 2023)

(4) 국립환경분쟁센터(National Center for Environmental Conflict Resolution)

1998년에 제정된 “비상계획 및 국민의 알권리 법안(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA)”에 따라, 환경, 공공 토지, 천연자원과 관련된 분쟁에 중재 서비스를 제공하기 위해 '국립환경분쟁해결센터(National Center for Environmental Conflict Resolution)'가 설립되었다. 알권리법안은 연방 기관이 갈등 해결을 위해 자원에 접근하고, 자금을 지원하며, 협상과 조정을 통해 ECCR을 건설적으로 활용할 수 있도록 규정하고 있습니다(국립환경분쟁센터 홈페이지, 2023).

이 센터는 1992년에 Morris Udall이 국가의 환경, 공공 토지, 천연자원에 미친 영향을 기리기 위해 설립된 독립 연방 기관인 Udall 재단의 부속 기관으로 운영되고 있다. 센터는 상담, 평가, 프로세스 설계, 조정, 촉진, 이해관계자 소통 등 다양한 갈등 해결 활동 서비스를 제공하며, ADR 기술 개발과 인력 역량 향상을 위한 교육훈련 프로그램을 운영하고 있다. 이 센터는 연방 정부와 관련된 모든 환경 분쟁에 대한 광범위한 서비스를 제공하며, 중립적인 제3자의 참여를 통해 문제를 해결하는 데 기여한다(국립환경분쟁센터 홈페이지, 2023).

환경분쟁센터는 또한 조정인 명단을 유지하고, 원주민 분쟁 해결 네트워크(Native Dispute Resolution Network)를 운영하여 부족-연방-주 정부 간의 문화적 협력과 분쟁 해결에 대한 전문적인 지식을 유지하고 있다. 센터는 독립적인 기관으로서, 기관이 중립적인 제3자를 선택하거나 함께 일할 수 있는지 여부에 도움이 필요한 경우, 기관이 내부 불일치나 문제를 해결하도록 요청한 경우 등 다양한 상황에서 조정 서비스를 제공한다(국립환경분쟁센터 홈페이지, 2023).

환경분쟁센터의 교육은 갈등 이해 및 성공적 협업을 위한 계획, 환경 갈등에 대한 협업 솔루션 만들기 등 두 개의 세션으로 구성되어 있다. 이 교육은 ECCR 기술을 가르치고 협업 프로세스 설계, 협상 사용법, 다자간 그룹 지원 방식 등에 대한 기술을 제공한다. 센터는 또한 정량적 및 정성적 평가를 통해 서비스의 효과를 모니터링하고 있으며, 사용자 만족도는 100%로 보고되고 있다. ECCR의 평가 결과, 작업량 감소, 소송 방지, 분쟁 해결 시간 및 비용 절감 효과가 나타나며, 연방 및 관련 기관과 이해관계자 간의 관계가 개선되고 있는 것으로 평가되었다. 또한, 환경 문제에 대한 창의적이고 실질적인 해결책을 제시하여 환경 관련 기관들에 긍정적인 영향을 끼치고 있다고 보고되고 있다(국립환경분쟁센터 홈페이지, 2023).

(5) 연방 옴부즈만 연합(Coalition of Federal Ombudsman)

1996년 7월에 설립된 옴부즈만 연합은 자발적으로 형성된 기관 간 포럼으로서, 옴부즈 업무를 지원하고 모범사례를 교류하며 상호 지원을 목적으로 한다. 이 기관은 전문적인 옴부즈 기준, 기술 개발, 프로그램 개발, 효율성 향상을 위한 협력과 조언, 지침을 제공하여 기관들 간의 협력을 강조하고 있다. 다시 말해, 옴부즈 연합은 협력을 통해 옴부즈 실무에 적용 가능한 표준을 개발하고, 아이디어와 경험 공유를 통해 옴부즈 작업의 가시성을 높이기 위해 노력하고 있다(옴부즈만 연합 홈페이지, 2023).

이 연합은 정기적으로 매월 회의를 개최하며, 옴부즈 실무, 기술 구축, 아웃리치 및 공교육과 같은 주제에 대한 교육훈련 프로그램을 제공한다. 이를 통해 회원들은 최신 동향 및 업무 개발에 대한 정보를 교환하고, 서로의 경험을 공유함으로써 옴부즈 작업에 대한 전문성을 향상시키고자 노력하고 있다(옴부즈만 연합 홈페이지, 2023).

(6) 민간부문 ADR 기구

미국의 민간 분쟁해결(ADR) 기관은 민간 전문 기관이 주도하는 협회를 중심으로 성장해 왔다. 미국의 민간형 갈등관리 기관으로는 ‘미국중재협회(American Arbitration Association, AAA)’, ‘사법중재조정서비스(Judicial Arbitration Mediation Service Inc, JAMS)’, ‘공공자원센터(Center for Public Resource, CPR)’ 등이 대표적이다. ‘미국중재협회(AAA)’는 1926

년에 ‘연방중재법(Federal Arbitration Act)’ 제정으로 설립된 비영리 단체로, ‘사법중재조정 서비스(JAMS)’는 1979년에 설립된 조정 및 중재 서비스 분야에서 전 세계 최대 규모의 민간 기관으로, 약 300명의 전문 조정인을 보유하고 조정과 중개 서비스를 제공하고 있습니다. ‘공공자원센터(CPR)’는 1979년 ADR을 활성화시키기 위해 500개의 주요 기업과 로펌의 지원으로 설립된 비영리 단체입니다. 이 외에도 ‘갈등해결협회(Association of Conflict Resolution, ACR)’, ‘국가분쟁해결원(National Institute Dispute Resolution, NIDR)’ 등이 있습니다(박철규, 2016).

(7) 운영실태 분석

미국에서는 법령상으로 전문가 자격 기준이 명시되어 있지 않으며, 각 주, 법원, 그리고 민간부문에서는 상당한 재량을 가지고 인력을 채용하고 있다. 1960년대 시민권 운동 이후, 지역 내 지역사회조정센터에서는 저렴한 비용으로 분쟁해결 서비스를 제공하기 시작하여 ADR 서비스 인력 고용의 초기 단계로 평가된다. 보통 지역사회조정센터에서는 훈련받은 자원봉사자가 조정 서비스를 제공하며, 이를 위한 전문 자격증이나 교육 이수와 같은 요건이 필요하지 않아 누구나 고용될 수 있었다. 다만, 센터에 소속된 경험 이 풍부한 조정인은 꾸준한 교육 및 멘토링을 통해 지속적인 전문성을 제공했다.

미국의 많은 주의 연방 법원에서는 ADR 프로그램을 운영하고 있으며, 법원은 조정인력을 지명하고 관리하여 ADR 프로그램의 설계와 실행과정에서 법원이 관여하는 경우가 많다. 그러나 특정 법원은 외부 기관에 ADR 프로그램 관리 운영을 위탁하기도 한다. 코네티컷주는 법원 내 정규직 공무원으로 ADR 프로그램을 운영하여 성공적인 사례로 평가되고 있다. 주 입법부는 ADR 프로그램에 예산을 할당하고 주 내의 지역 사법부에 경험이 풍부한 변호사를 조정인으로 고용하며, 주 및 연방 법과 조정 기술에 대한 다양한 교육도 제공하고 있다. 이와는 대조적으로, 컬럼비아 특별구의 다중 분쟁 해결 부서는 자원봉사자로 이루어져 있다. Multi-Door 프로그램은 두 가지 방식으로 조정인을 모집하는데, 신규 조정인은 가족, 아동 보호, 소액 청구, 집주인/세입자 등 다양한 프로그램 중 하나에 지원할 수 있으며, 특정 교육 과정을 이수하고 멘토링을 완료해야 한다. 변호사 자격이 필요한 민사, 세금과 같은 분야를 제외하고는 특별한 전문 자격이 필요하지 않으며, 40시간

의 교육 후에는 급여 없이 3~6건의 사례를 조정해야 한다. 이후 1년의 수습 기간을 거쳐 급여를 받게 되는데, 이는 프로그램에 따라 케이스당 \$50 ~ \$200, 시간당 \$25.00 ~ \$40.00의 범위가 있다. 또한, 최소 40시간의 기본 교육을 이수하고 법원과 관련된 사건을 조정한 경험이 있는 자들이 참여할 수 있는 공개 채용 절차도 마련되어 있다.

한편, 미국에서는 민간 기관들이 주로 '미국중재협회(American Arbitration Association)' 및 '사법중재조정서비스(Judicial Arbitration and Mediation Services)'와 같은 ADR 민간 기관을 통해서도 인력을 고용하고 있습니다. 미국중재협회에 등록하려면 상당한 수준의 조정 경험이 필요하며, 조정인은 해당 기관과 독립적으로 계약을 맺고 근무하게 된다. '사법중재조정서비스'는 자격을 갖춘 개인들의 명단을 유지하고 각각의 사례에 서비스를 제공할 조정인 또는 중재인을 지정하고 있다.

민간 부문 기관들은 조정인 선정에서 당사자들에게 다양한 선택지를 제공하고 있으며, 이를 위한 절차를 체계화하고 있다. 당사자들 간에 조정인 선정에 합의가 이루어지지 않을 경우, '사법중재조정서비스'는 단독 조정인의 경우 최소 5명 중 3명 이상, 패널이 있는 경우 최소 10명의 조정인 후보자 목록과 후보자들의 배경 및 이력을 당사자들에게 제시한다. 당사자들은 명단을 받은 후 7일 이내에 단독 중재인의 경우 2명, 삼자 패널의 경우 3명을 제외할 수 있고, 나머지 중재인 후보자들에게 우선순위를 부여할 수 있다. 가장 높은 종합순위를 가진 중재인 후보자가 중재인으로 임명된다. 당사자가 명단 송달 후 7일 이내에 중재인 후보자 목록에 답하지 않거나 기관의 지침을 따르지 않을 경우, 기관은 해당 당사자가 모든 중재인 후보자를 수락한 것으로 간주한다.

선택된 중재인은 법에 따라 또는 임명일로부터 10일 이내에 공개되어야 한다. 당사자 및 당사자 대리인은 중재자의 공정성 또는 독립성에 의심이 생길 수 있는 사항(예: 당사자 및 중재자 간의 관계, 재정적 또는 개인적 이해)을 JAMS에 공개해야 한다. 중재 과정 중 당사자는 언제든지 중재인에 대해 서면으로 이의를 제기할 수 있다. 이의를 받은 경우, 반대 당사자는 이의 제기일로부터 7일 이내에 응답할 수 있으며, JAMS는 사실 관계 및 당사자의 모든 상황을 고려하여 최종 결정을 내릴 수 있다. 당사자가 지명한 중재인이 중립적이지 않다는데 합의한 경우, 중재인 철회는 지정한 당사자

만이 할 수 있으며, 중재인의 자진 철회는 불가능하다.

또한, 옴부즈만은 세 가지 유형이 있으며, 해당 유형에 따라 직원을 고용한다. “클래식” 옴부즈는 정부 기관 전체에서 시민 불만 및 우려 사항을 접수하고 대응하는 역할을 수행하며, 이는 주로 공무원으로 구성되어 있다. “어드보카시” 옴부즈는 건강 관리 산업과 같은 분야에서 소비자로부터 불만을 접수하고 소비자를 지원하는 역할을 한다. 마지막으로 “조직적” 옴부즈는 조직 외부 관리 임무인 조직과 관련된 인사 문제 또는 고객 불만과 같은 업무를 담당하며, 이러한 조직적 옴부즈만이 ADR 프로그램에 해당한다.

5. 미국 주민조정 프로그램

(1) 효시

미국에서는 지역사회에서 발생하는 수많은 분쟁들을 초기단계에서 해결될 수 있도록 주민조정(Community Mediation)제도가 활발하게 운영되고 있다. Albie Davis는 주민조정을 ADR 운동의 ‘정신(Soul)’이라고 까지 표현하기도 하였다. 즉, 지역사회 분쟁해결은 전 세계적으로 모든 세대를 아우르며 오래 전부터 전통적으로 이뤄져왔으나, 근대적인 의미의 커뮤니티 중재는 미국의 1960년대와 1970년대의 사회적 상황에서 시작된 것으로 여겨진다. 커뮤니티 중재의 기원은 학계에서는 1964년 민권법에 따라 폭력을 예방하고 건설적인 대화를 촉진하기 위해 설립된 미국 법무성의 지역사회관계실에서 비롯되었다고 언급된다. 미국의 커뮤니티 중재 발전은 크게 두 가지로 나뉘어지는데, 첫 번째는 1960년대 후반에서 1970년대 초반에 비롯된 지역사회 중심 운동이며, 두 번째는 사법제도를 개혁하려는 법원 중심 운동이다(박철규, 2016).

지역사회 기반의 센터들은 1960년대의 사회 혼란에 대응하여 설립되었으며, 지역사회의 조정 메커니즘은 시민들이 직접 갈등을 예방하고 조기 개입하는 것을 의미했다. 시민들의 참여와 지역사회 단체의 개입은 초기 지역사회 중재 운동의 핵심이었다. 조정은 지역사회나 개인들로 하여금 정부 기관(법원)으로부터 자신들의 생활에 대한 지배권을 되찾아오도록 유도하는 것으로 간주되었다. 초기의 이러한 프로그램들에는 1973년 로체스터 미국중재

협회 주민 분쟁 서비스 프로젝트, 1975년 보스턴/도체스터 도시법원 프로그램, 1976년 샌프란시스코 주민 이사회 프로그램 등이 포함되었다(박철규, 2016).

또한, 사법시스템을 개혁하려는 법원 중심 운동은 법원의 부담을 줄이고 시민들에게 더 접근 가능한 사법 서비스를 제공하려는 노력을 포함했다. 법원 절차의 비용을 줄이고 시민들의 법원 시스템에 대한 만족도를 향상시키기 위한 것이었다. 미국의 법원은 작은 이웃 간 범죄 사건들을 효율적으로 처리하기 위해 노력했지만, 재판 결과는 갈등을 종결시키지 못하고 오히려 더 큰 갈등과 불만을 초래하는 문제가 있었다. 이에 1960년대 후반에서 1970년대 초반에는 이러한 사건들을 효과적으로 해결하기 위한 몇 가지 실험적인 프로그램들이 개발되었다. 1965년에는 대통령의 사법 시행 및 행정 에 관한 위원회가 작은 형사 사건들에 대한 대체적인 해결책에 중점을 두었다. 이러한 프로그램들 중 일부에는 1969년 필라델피아 도시법원 중재법정, 1971년 콜럼버스 야간 검사 프로그램, 1975년 맨하탄 중재 및 갈등 해결 연구소, 1975년 마이애미 시민 분쟁 해결 프로그램 등이 있었다(박철규, 2016).

1976년에는 미네소타에서 근대적 ADR의 시작을 알리는 파운드 회의가 개최되었다. 이 회의는 미국 변호사 협회가 주최한 행사에서 유명한 Roscoe Pound 학장이 한 연설(“사법행정에 불만이 많은 이유“)에서 따온 것으로, 근대적 ADR 운동의 시발점으로 간주된다. 파운드 회의에서는 법원이 분쟁을 만족스럽게 처리할 능력을 갖추지 못한 이유를 논의하면서 대체 분쟁 해결 방안에 대해 논의되었다. 회의 이후 정부는 이웃 분쟁 해결 센터의 설립을 권장하는 조치를 취했다. 그리핀 벨 재판관은 법무장관으로 임명된 후 이웃 분쟁 해결 센터 프로그램의 개발을 지시했다. 사법행정증진국은 이웃 분쟁 해결 센터 프로그램의 개념화를 시작했고, 국립법집행 및 형사연구소에는 최종 계획 입안과 현장시험 임무가 주어졌다. 1977년에는 국립법집행 및 형사연구소가 사법 행정증진국과 협력하여 애틀란타, 캔사스 시티, 로스앤젤레스에 이웃 분쟁 해결 센터를 설치하여 주민들 간의 작은 분쟁을 법원이 아닌 조정이나 중재를 통해 해결하도록 하는 프로그램을 개발했다. 이웃 분쟁 해결 센터의 운영 실험과 결과는 사회분석연구원이 2년 동안 조사한 바에 따라 이루어진 것으로, 세 센터의 운영과 동시에 이루어진 조사는 이웃 분쟁 해결 센터의 진행상황을 조절할 수 있게 해 주었을 뿐만 아니라, 차후의

이웃 분쟁 해결 센터 프로그램들에게는 귀중한 안내지침서가 되었다. 1980년에는 법무성의 후원으로 국립사법연구소가 출간한 이웃 분쟁 해결 센터 현장 시험 최종보고서는 이웃 분쟁 해결 센터의 탄생부터 운영 방식, 성과 및 평가에 이르는 세밀한 내용을 담고 있다. 미국 초창기 이웃 분쟁 해결 센터의 운영 실험과 결과는 우리나라에서 주민 분쟁 해결 센터 설립 계획을 수립할 때 참고할 수 있는 중요한 내용을 포함하고 있다(박철규, 2016).

이웃 분쟁 해결 센터에 대한 현장 시험 평가 보고서는 최종적으로 다음과 같은 결론을 도출했습니다. 이 중에서 우리나라에서 주민 분쟁 해결 센터를 설립할 때 참고가 될 수 있는 중요한 사항은 다음과 같다(박철규, 2016).

첫째, 평가 보고서에 따르면 당시의 이웃 분쟁 해결 센터는 취약점과 불확실성을 가지고 있었지만, 전반적으로는 성공적으로 운영되었다고 결론 지었다. 이웃 분쟁 해결 센터는 대중들의 요구를 만족시켰으며 성과와 만족도 측면에서 긍정적인 결과를 얻었다. 그러나 법원의 업무 부담 감소와 지역사회 긴장 해소에 있어서는 그 영향력이 크지 않았다(박철규, 2016).

둘째, 평가 보고서는 이웃 분쟁 해결 센터에서 처리된 사건 중 18% 정도만 합의에 도달하지 못했지만, 알선과 조정이 효율적이었고 당사자들의 만족도가 높으며 효과가 지속되는 해결 방법으로 평가되었다. 그러나 대중들의 이웃 분쟁 해결 센터에 대한 태도와 인지도에 관한 문제가 제기되었다. 인지도 향상과 함께 사건을 더 유치하기 위한 효과적인 홍보 방안이 필요하다는 의미이다. 예를 들어 로스앤젤레스 센터에서는 홍보 노력에도 불구하고 주민의 약 70%가 이웃 분쟁 해결 센터를 들어본 적이 없다고 응답했다. 이웃 분쟁 해결 센터는 사법 시스템과의 연계를 통해 사건을 유치하려면 적은 수의 직원이 많은 시간을 할애해야 했다. 특히 캔사스 시티에서는 경찰에 대한 교육 훈련을 강화함으로써 다른 센터들보다 경찰로부터 사건을 더 많이 유치할 수 있었다(박철규, 2016).

셋째, 이웃 분쟁 해결 센터는 부부나 가족과 같은 긴밀한 관계에서 발생하는 경미한 분쟁의 해결에 법원보다 효율적인 경향이 있었다. 법원의 당사자들은 정보 부족과 사건 관리에 대한 불만을 표현했는데, 반면 이웃 분쟁 해결 센터의 당사자들은 센터에서 자신들의 의견을 경청하고 존중하며 적

절한 정보를 제공해 준다고 인식했다(박철규, 2016).

넷째, 지역의 사법 시스템과 연계된 이웃 분쟁 해결 센터는 사건을 더 유치하고 더 많은 분쟁을 해결하는 데 성공했다. 그러나 일부 센터는 초기에는 분쟁 당사자가 직접 접수하거나 사법 시스템이 아닌 지역 사회 기관에서 사건을 회부받는 것이 어느 정도는 가능했지만 나중에는 사건을 유치하기 어려워졌다(박철규, 2016).

다섯째, 이웃 분쟁 해결 센터 간에는 사건 처리 수, 분쟁 유형, 효과적인 분쟁 해결 측면에서 차이가 있었다. 이러한 차이의 원인은 각 센터의 철학, 접근 방법, 사회문화적 배경, 조직 및 경영 방식 등에 기인한다(박철규, 2016).

(2) 유형

미국의 주민 조정 프로그램(Community Mediation Program)은 자금 조달을 기준으로 정부후원 프로그램(Government-Sponsored Mediation Programs)과 지역사회 기반 프로그램(Community-Based Mediation Programs)으로 구분될 수 있다. 정부후원 프로그램은 공공 자금을 이용하며 주로 경찰서, 검사, 법원과 같은 사법 기관에 의해 후원되었다. 이러한 프로그램은 범죄 가해자와 피해자 간의 조정 뿐만 아니라 교정 기관에서도 운영되었다. 이 사법 기관 기반 프로그램의 직원은 대체로 사법 기관의 직원이었지만, 조정사들은 지역사회의 자원봉사자들이었다. 이 사법 기관 기반 프로그램은 후원 기관으로부터 많은 사건을 받았으며, 당사자들에게 분쟁 해결 절차에 참석하도록 유도하기 위해 후원 기관 이름이 인쇄된 용지를 사용하기도 했다. 사무실도 대체로 후원 기관이 운영하는 공공 건물에 위치했다. 플로리다 주 검사실 후원의 '시민분쟁해결프로그램(Citizen's Dispute Settlement Program)'과 오하이오 주 톨레도 시 법원 후원의 '시민분쟁해결프로그램(Citizen's Dispute Settlement Program)'이 대표적인 예시이다(박철규, 2016).

정부후원 프로그램이 발전함에 따라 지역에서는 지역기반 분쟁해결프로그램(Community-Based Mediation Programs)이 나타났다. 지역사회 기반 프로그램들은 주로 비영리 단체에 의해 후원되었으며, 일부는 교회에서도 후원되었다. 이들은 분쟁 해결 뿐만 아니라 의사결정 권한의 분산, 지역사회

리더십 개발, 지역사회 긴장 완화 등을 목표로 하였다. 이러한 프로그램의 운영은 사업 성격, 후원 기관의 특성, 지역 요구 및 관련 이슈에 따라 다양했다. 지역사회 기반 프로그램은 사법기관이나 정부기관으로부터의 사건 회부 외에도 지역 주민들로부터 직접 사건을 접수하는 데 주력했다. 사건 유치를 위해 사용된 기술로는 서비스 내용을 설명하는 전단지 배포, 지역사회 회의에서 조정제도 안내, 포스터, 게시판, 스티커를 통한 언론 매체 활용 등이 있었습니다. 심리(hearings) 장소로는 조정서비스 제공기관 외에도 교회 지하실이나 탁아소 같은 비공식 장소가 활용되었다. 이러한 프로그램에는 '보스톤의 돌체스터 도시법원 프로그램(Dorchester Urban Court Program)', '뉴욕의 로체스터 지역분쟁해결 서비스(Rochester Community Dispute Services)' 및 '샌프란시스코의 지역이사회 프로그램(Community Boards Program)' 등이 포함된다(박철규, 2016).

(3) 특색

주민조정프로그램은 시간이 흐름에 따라 발전하면서 사건 해결의 다양한 측면과 전문화, 지역사회 분쟁해결 기법을 도입하였다. 이 프로그램은 학교나 병원과 같은 기관 간 분쟁 해결 방식의 도입, 지역민, 학생, 교사, 기업체 직원, 공무원 등을 대상으로 하는 분쟁해결 교육 및 훈련, 도시구역이나 공공시설 입지와 같은 공공 분쟁 해결, 갭단이나 인종집단 간 분쟁과 같은 집단 간 분쟁, 그리고 조정인들의 역량 향상과 자격제도의 필요성에 대한 인식 확산 등 다양한 특성을 나타내었다. 주민조정프로그램은 1975년에 약 10개 정도의 프로그램으로 시작되었지만, 1980년대에는 200개를 넘어 1998년에는 650개까지 증가하였다(박철규, 2016).

1997년을 기준으로 미국의 주민조정프로그램 직원 중 56%가 3명 이하였으며, 다수는 5명에서 12명 정도였고, 가장 큰 곳은 25명의 직원을 보유한 곳도 있었다. 주민조정프로그램의 65%가 50명 이하의 자원봉사 조정인을 유지하며, 조정인은 지역사회의 인구학적 특성을 반영하여 임명되었다. 프로그램들은 다양한 자금 조달원을 보유하고 있었는데, 주정부나 지방정부 예산, 다양한 재단, 서비스에 대한 수수료 수입 및 기타 자금 조성 활동이 포함되었다. 주민조정프로그램에서 주로 사용되는 예산 범주는 5만 달러에서 15만 달러 사이이며, 전체의 49%를 차지하였다. 그러나 가장 예산이 많은 3% 정도의 프로그램들은 50만 달러 이상을 보유한 경우도 있었다(박철

규, 2016).

주민조정프로그램은 사건 회부에 있어 법원과의 강력한 유대 관계를 갖고 있을수록 신뢰성을 확보하고 공적이거나 사적인 재정 지원 뿐만 아니라 법원의 예산 지원을 더 쉽게 받을 수 있었다. 그러나 주민조정프로그램이 법원에 크게 의존하지 않고도 존재할 수 있었지만, 이 경우 취급 사건 수와 재원 문제가 악화되었다. 세 이웃분쟁해결센터에 연방 자금이 끊기면서 다른 재정 지원 기관들이 등장하였다. 주민조정프로그램의 분쟁해결 성공률은 1978년에 플로리다에서 진행된 다섯 프로그램의 경우, 2,448건이 접수되어 93%가 조정에 회부되었고, 이 중 59%가 실제로 조정 절차를 거쳤으며, 이 과정에서 81%가 성공적으로 조정되었다. 조정에 참여한 신청인들은 52%의 사례가 완전히 해결되었다고 평가하였으며, 심리가 있었던 사건 중 6개월에서 12개월 사이에 조사한 결과에 따르면 75%가 전부 또는 일부가 해결되었다고 보고되었다(박철규, 2016).

(4) 평가 및 최근 동향

미국의 주민조정프로그램은 전반적으로 이용자의 만족도가 높은 반면, 분쟁 당사자의 자발적인 참여는 낮은 것으로 평가되고 있다. 이러한 모순에 대해 실무자와 학자들이 심각한 고민을 하고 있는 것으로 보인다. 이 문제의 원인으로는 많은 분쟁 당사자들이 주민조정프로그램에 대해 충분히 알지 못하거나, 사건을 담당하는 변호사들이 자신의 영역에 대한 침해를 우려하며 수임료 감소를 두려워하기 때문이라는 설명이 있다(박철규, 2016).

미국의 주민조정프로그램은 꾸준한 생존력을 보이며 그 숫자가 지속적으로 증가하고 있다. 일부에서는 주민조정프로그램을 단순히 한때의 유행으로 여기고 미국 법무부의 법집행지원처에서 나온 보조금의 결과물로 생각한 적도 있다. 그러나 이러한 예측을 빗나가게 한 것은 주민조정프로그램의 지속적인 성장이다. 재원을 조달하는 방법은 다양하며, 많은 정책 결정자와 자금 지원자들이 조정프로그램을 효과적인 분쟁해결 수단으로 인식하였다. 주민조정프로그램의 리더들도 재원 조달을 위해 노력하고 있다(박철규, 2016).

주민조정프로그램이 제공하는 서비스는 다양하다. 개인 분쟁뿐만 아니라

학교구역 통합이나 시설 입지 등과 같은 주요 공공정책 문제도 다루고 있다. 미국 전체에서 시행된 학생 간 동료조정 프로그램은 우리나라의 지역사회에서 학교폭력 문제를 주체적으로 해결할 수 있는 대안으로 받아들여질 수 있는 암시로 해석할 수 있다(박철규, 2016).

또한, 주 차원의 조정프로그램 지원체계가 중요한 역할을 하였다. 주민조정프로그램이 시작될 때는 주로 판사나 검사, 지역 프로그램 개발자 등이 주도적으로 활동하였으나, 이후에는 주 정부기관이나 주 단위의 협회가 중요한 역할을 하게 되었다. 주 단위의 조직들은 기술지원, 훈련, 컨퍼런스를 통해 주민조정프로그램의 제도화에 큰 기여를 하였다. 또한, 비영리 주민조정프로그램들이 확대되면서 정부 지원보다 비영리단체 후원 모델이 더 발전하였다. 이는 서비스의 다양화 측면에서 유리하며, 결과적으로 주민조정프로그램을 지역사회와 더 가깝게 하고 운영 및 자금 모집에 있어 더 유연하게 만들었다(박철규, 2016).

또한, 미국의 Community Mediation Program은 국제적으로도 확산되었다. 리더들은 다른 국가들에 기술적 지원과 훈련을 제공하였고, 국제개발처는 다양한 국가들에 대체적 분쟁해결 프로그램의 개발을 지원하였다. 그러나 주민조정프로그램에 대한 대중의 낮은 인지도와 불안정한 자금 지원이 여전히 고려해야 할 문제로 남아 있다. 첫째로, 언론의 관심 부족, 둘째로는 사건 수의 부족, 셋째로는 대대적인 홍보 캠페인 부재 등이 낮은 인지도의 원인으로 작용하고 있다. 또한, 자금 지원의 낮음과 불안정성은 직원의 낮은 급여와 열악한 근무 환경, 조정에 부적합한 사건을 선택하는 어려움 등으로 이어지고 있다. 이러한 문제들은 주민조정프로그램이 지속적이고 효과적으로 운영될 수 있도록 극복해야 할 과제로 지적된다(박철규, 2016).

미국의 주민조정프로그램은 40년 이상의 역사를 가지고 있으며, 최근에는 다양한 방면으로 발전해왔다. 2011년도 연간 보고서에 따르면, 미국 전역에 약 400여개의 운영 주체가 있으며, 전임직원은 1,300명, 지역사회 조정인은 2만 명을 넘는다. 대부분의 센터는 평균적으로 3명의 전임직원과 50명 정도의 지역사회 조정인을 유지하고 있다. 주민조정프로그램은 연간 40만 건의 사건을 처리하고, 이를 통해 서비스를 받는 사람은 연간 90만 명에 이르고 있다. 이러한 활동은 평균적으로 15만 달러에서 20만 달러의 예산으로 이루어지며, 20만 달러 이하의 예산으로 3명의 전임종사자와 약 50명의 조정인

이 약 1,000건의 사건을 처리하고 있다(박철규, 2016).

미국 전역에 활동 중인 2만 명의 조정인은 운영 주체마다 다르게 분배되며, 50명의 자원봉사 조정인이 연간 평균 35시간을 봉사한다. 이들 자원봉사 조정인은 다양한 계층에서 참여하며, 조정 비율은 연간 1-5건을 처리하는 비율이 17%, 6-10건을 처리하는 비율이 25%, 11-15건을 처리하는 비율이 20%, 16-20건을 처리하는 비율이 10%, 21-40건을 처리하는 비율이 18%, 41건 이상을 처리하는 비율이 10%이다. 지역사회 프로그램은 30여 종류의 서비스를 제공하며, 평균적으로는 9종의 서비스를 제공하고 있습니다. 이들 서비스에는 촉진, 교육훈련, 갈등 코칭, 알선, 협상/협상코칭, 중재 등이 포함되어 있다(박철규, 2016).

조정프로그램은 이웃 간 갈등 해결에서부터 가족, 학교, 재소자의 사회복귀, 직장 갈등, 지역계획, 환경 문제 등 다양한 영역으로 영향을 확장하고 있다. 2011년의 조사 결과에 따르면, 조정프로그램은 다섯 가지 카테고리의 재원 조달원을 가지고 있으며, 이 중에서 연방이나 주 또는 지방 정부 수준의 정부 지원이 49%를 차지하고 있다. 또한, 정부 지원 다음으로 서비스 수수료, 재단 지원, 훈련 수입, 자선단체 지원, 기타가 차례로 나타난다(박철규, 2016).

최근에는 세계적인 경제적 어려움으로 정부 예산 감축으로 운영이 어려워지면서 새로운 전략을 개발하여 지속성을 유지하고 있는 프로그램들도 있지만, 재원 부족으로 인해 프로그램이 존속하지 못하는 경우도 발생하고 있다. 2011년 조사에 따르면, 조정 사건을 주민조정프로그램에 회부해주는 연계 기관은 프로그램별로 평균 9군데를 가지고 있으며, 이들 중 법원 연계가 가장 많으며 그 다음으로 정부 기관, 교육기관, 지역 비영리단체, 변호사, 경찰, 법률서비스 기관, 사업자단체, 종교단체 등이 순위에 따라 연계되어 있다(박철규, 2016).

7. ADR 국내도입 및 확대 논의

미국 등 다수의 선진국의 많은 기관에서 시행된 ADR 사례들을 살펴본 것 처럼, ADR은 분쟁을 신속하고 유연하게 해결해주는 중요한 방법 중 하

나로 인식되고 있다. 기관이 주도하는 갈등 해결 절차를 체계적으로 정립하고 활성화하는 것은 일상 소통의 활성화를 촉진할 것으로 예상된다. 그러나 갈등 해결을 위한 소통 시스템이 사회 전반에 효과적으로 뿌리내리려면 조정 과정에 대한 학습이 오랜 기간에 걸쳐 누적되어야 하는 점을 고려해야 한다.

2000년대 이후 국내에서도 ADR에 대한 관심이 급속히 확산되어, 기존의 소송 중심 갈등 관리 방법을 대체하는 ADR 제도가 도입되거나 운영되고 있다. 특히, 행정 서비스 제공 및 정책추진 과정에서 발생하는 다양한 공공 갈등을 관리하고 해결하기 위해 중앙 및 지방 정부의 독립된 위원회나 행정 기관이 행정형 ADR 기구를 운영하고 있다. 이러한 행정형 ADR 기구들은 정책 과정에서 발생하는 다양한 참여자 간의 분쟁 및 갈등을 해결할 수 있는 대안적 기구로 평가되고 있지만, 여전히 공공 갈등에 대한 ADR 활용은 미흡한 수준에 머물고 있다(심준섭, 2022).

본 보고서에서는 미국, 영국, 프랑스, 일본의 ADR 제도를 비교 분석하고 미국의 ADR 운영기관과 주민조정 프로그램의 운영사례를 살펴보고, 국내 공공 갈등 관리 방안으로서 ADR을 활성화하기 위한 방안을 찾고자 하였다. 그 결과, 다른 선진국 국가는 ADR 제도의 구축과 운영에 있어 유사성과 차별성을 동시에 보유하고 있음이 확인되었다. 이들 국가는 ADR을 활용하여 공공 갈등 뿐만 아니라 민간의 다양한 갈등을 해결하고 관리하고 있다는 것이다. 그러나 국내에서는 공공 갈등이 빠르게 증가하고 있으며, 특히 정책추진 과정에서 발생하는 공공 갈등의 급증으로 인해 사회경제적 비용이 크게 발생하고 있는 실정을 고려할 때, 국가적 차원에서 갈등 관리 역량을 강화하는 것이 시급하다고 할 것이다(심준섭, 2022).

그렇기 때문에, ADR 시스템이 정착하고 사회 구성원 간 소통이 증진되면, 불필요한 갈등이 사전에 방지되며 분쟁이 발생해도 사회 구성원 전체가 혜택을 얻을 수 있는 방향으로 문제를 신속하게 해결함으로써 갈등으로 인한 부작용이 줄어들 수 있을 것이다. 하지만 제도 간 연계가 미흡하다면 ADR 프로그램이 기존 체계 내에서 안정적으로 정착하는 데 어려움이 있을 수 있다. 특히 ADR 프로그램 운영에 필수적인 조정인의 고용, 육성, 교육과 같은 제도가 체계적으로 마련되지 않으면 조정 프로그램의 효과가 크게 감소할 가능성이 있다. 또한 시스템 작동이 원활하지 않을 경우 ADR 프로그램

램에 대한 신뢰를 상실하게 되어 제도의 효과가 발현되기 전에 중단될 수 있다.

따라서 미국 등에서 활용하고 있는 ADR 제도를 국내에 도입하기 위해서는 독립적인 컨트롤타워 설치, 조정인 등의 인력 관리 방안, ADR 평가 시스템의 개발과 피드백 방안 등 전반적인 시스템을 종합적으로 검토해야 할 필요가 있다.

구체적으로 살펴보자면, 첫째, 공공 갈등을 포함한 다양한 사회 갈등에 대한 ADR을 통한 관리를 활성화하기 위한 법제도적 기반을 구축해야 한다. 미국과 일본은 국가 전반에서 ADR을 활성화하기 위한 법률을 제정하는 등 ADR을 광범위하게 활용하고 있다. 그에 반해 국내는 분쟁 영역별로 행정형 ADR 기관이 설립되어 있지만, 이들 기관이 제한된 ADR 기법만을 사용하고 있다는 한계가 있다. 따라서 국내에서 ADR을 촉진하고 확산시키기 위해서는 체계적이고 종합적인 접근이 필요하다. 둘째, 공공 갈등에 대한 효과적인 예방 및 관리를 위해 행정형 ADR 활용을 확대해야 한다. 현재 국내 공공 갈등 ADR은 대부분 정책 분야별로 설치된 분쟁 조정 위원회에 대한 당사자의 신청에 의한 사후적 조정에 초점이 맞춰져 있으며, 이로 인해 ADR 기구들의 분쟁조정에 대한 신뢰도가 낮은 상황이다. 또한 정책 결정 과정에서 공공 갈등이 예상되는 경우에 대비한 예방적 조정 기제가 구축되어 있지 않다. 따라서 ADR 개념을 확장하여 광의의 개념으로 적극적으로 다가가고, 국가 차원의 공론화 기구를 설치하는 방안을 고려해야 한다. 셋째, ADR의 개념 및 방법론 측면에서 ADR이 활성화되어 있는 국가들처럼 다양한 ADR 기법들을 적극적으로 활용하도록 법제도적 보완이 필요하다. 특히, 미국과 영국은 ADR의 개념을 확장하여 다양한 참여적 의사결정 기법들도 ADR 범주에 포함시키고 있다. 이에 반해 국내는 ADR의 개념을 제한적으로 접근하고 있어 다양한 ADR 기법의 개발 및 활용이 제한되어 있다. 따라서 국내에서도 ADR 개념을 확장하고 다양한 ADR 방법론을 개발하고 활용하기 위한 노력이 필요하다. 마지막으로, 정부 부처 및 지자체의 갈등 관리 역량을 강화해야 한다. 중앙행정 기관 및 지자체의 행정형 ADR을 지원하고, 공무원에 대한 ADR 전문 지식과 교육 훈련을 담당하는 갈등 관리 전문 기관을 설립하고 운영하는 것이 필요하다. 이를 통해 국내에서도 ADR이 효과적으로 공공 갈등을 관리하고 해결하는 수단으로 작동할 수 있도록 해야 한다(심준섭, 2022).

또한, 우리나라의 경우 특별한 분야에 대한 내용은 그대로 유지하더라도, 성과가 미비하면서도 전시행정적이며 무거운 다양한 행정형 ADR 기구들을 대담하게 통합할 필요가 있다. 각 부처와 지방정부의 부서에서는 별도의 ADR 기구를 설치하고 운영하는 대신, 몇 개의 분야를 아우를 수 있는 통합된 ADR 기구를 설치하여 운영할 수 있도록 해야 한다. 이렇게 하면 객관성, 공정성, 독립성, 전문성을 갖춘 ADR 기구로서 신뢰를 얻게 되며, 행정형 ADR이 더욱 활성화될 것입니다. 또한, 행정형 ADR 기구를 행정기관 내에 설치할 필요는 없으며, ADR의 절차를 다양하게 구성할 수 있는 이점을 살려 독립된 민간 단체에 위치시키는 것이 효율적일 경우 적극적으로 고려해야 합니다. 장기적으로는 대한상사중재원과 같은 상설 ADR 기구를 새롭게 설치하여 유사한 행정형 ADR 기관을 통합하고 정비할 필요가 있습니다. 별도의 ADR 기구 설치와 운영에는 상당한 예산과 비용이 필요하지만, 현재 많은 행정형 ADR 기구 중 유명무실한 기관들이 대부분이라는 점을 고려하면, 정부는 이러한 사안을 적극적으로 검토해야 할 것입니다(김상찬, 2012).

즉, 한국에서는 행정형 ADR 기구가 다수 설치되어 있지만, 몇몇을 제외하면 이용이 매우 제한적이며, 민간형 ADR도 대한상사중재원을 제외하고는 거의 없는 실정을 고려하면, 한국도 'ADR 기본법'을 제정하여 행정형 ADR 뿐만 아니라 민간형 ADR이 활성화될 수 있는 기반을 마련해야 합니다. 지방정부에서는 기본법이 제정되기 이전에, 조례를 통해 기반을 마련하는 방안을 검토해야 할 것입니다. 'ADR 기본법'이 제정되면, 행정형 ADR 기관이나 민간형 ADR 기관의 인증, 절차 주재자의 자격, 조정인과 중재인의 양성, ADR의 효력, 시효 중단 효력, 정부 예산 등 다양한 문제를 통합적으로 규정할 수 있어 매우 효과적일 것입니다(김상찬, 2012).

Ⅲ. 도정 접목과제

1. 도민 참여 확대- 도민회의 온라인 참여 등

도민참여의 확대할 수 있는 방향으로 도정이 운영되어야 함은 당연한 명제라고 할 것이다. 다만, 이를 위한 방안으로 어떻게 추진할 것인가에 대한 문제가 있을 것이다. 이를 위한 한 방안으로, 현재의 대면 도민회의를 대면

및 온라인으로 동시에 개최하여 지리적 제약을 극복하고 대표성을 확보하는 방안을 제안할 수 있을 것이다.

앞서 살펴본 것처럼, 이러한 주민의 참여는 정책 품질 향상, 책임성 및 신뢰성 강화, 시민들의 역량 강화를 통해 사회적 자본 형성에 긍정적인 기여를 할 수 있다. 그러나 대면 회의로 인한 지리적 접근성의 제약으로 인해 참여에 대한 시간과 비용의 차별이 발생할 수 밖에 없다. 따라서, 이러한 문제를 완화하고자 하는 방안에서는 도민회의에 대한 온라인 참여가 필요할 것이다.

이와 함께, 유튜브 중계는 정보의 일방향 전달에 그치는 반면, 화상 회의 시스템을 도입함으로써 쌍방향 소통이 가능하다는 점을 고려할 필요도 있다. 온라인 참여자는 사전 신청을 통해 회의 중 발언이 가능하도록 만들 수 있으며, 이를 통해 참여에 투입되는 비용을 줄여 내실 있는 참여가 가능해진다. 대면 회의에서 참여자의 제한으로 인해 참여자 모두가 발언해야 하는 것이 참여의 또 다른 장벽으로 작용하는 문제를 방지할 수 있다.

앞서 언급한 것처럼, 미국은 주민들에게 회의를 공개하는 것을 원칙으로 하며, 50개 주정부에서는 회의 공개를 법률로 규정하고 있다. 시민의 접근성과 감시, 참여를 가능하게 하기 위해 회의 공개법을 운영 중이며, 주민들은 매 회의 개최 시 사전 신청을 통해 의견을 발언할 수 있다. 이러한 미국의 사례를 참고하여 모든 공공기관 회의를 공개하는 방안을 검토해 볼 수도 있으나, 그렇게 확대하기 전에, 도민회의와 같이 도민이 참여와 제안 중심으로 참여를 유도하여 도민의 참여 비용을 경감하여 참여의 활성화를 도모해보는 방안이 바람직하다고 생각한다.

이러한 개선점은 특히 대면 회의의 지리적 제약으로 인해 참여가 어려웠던 지역 사회의 주민들에게 더 큰 기회를 제공할 것입니다. 지리적으로 떨어져 있는 지역의 주민들도 온라인을 통해 적극적으로 참여할 수 있으며, 이는 지역 간 차별을 해소하고 고르게 참여 기회를 부여함으로써 대표성 있는 의사결정에도 도움이 될 것입니다. 즉, 이와 같은 방안은 주민 참여의 총체적 향상을 위해 다양한 사람들의 목소리를 더욱 효과적으로 수렴하고 지역사회의 다양성을 존중하는 방향으로 나아가는 도정을 만들 것입니다.

2. 민간중심 대안적 분쟁해결수단(ADR) 도입 · 지원 - 조례제정

갈등으로 인한 분쟁을 보다 신속하고 유연하게 해결하는 방식으로 '대안적 분쟁해결 수단(ADR)'의 도입이 가능할 것이다. 앞서살펴본 것처럼, ADR은 Alternative Dispute Resolution의 약자로, 갈등 당사자들이 제3자(조정인)의 도움으로 갈등을 해결하는 방법을 의미한다. 법원이나 공공기관에서 정하는 것이 아니라 민간의 참여와 소통을 바탕으로 불필요한 갈등을 사전에 차단하고, 분쟁 발생시에도 신속히 해결할 수 있는 효과적인 수단으로 미국 등 많은 국가에서 도입하여 운영하고 있다. 그러나 국내에서는 정부가 주도하는 행정형 ADR 형태로 도입되어있으나, 수용성이나 인지도가 무척 낮은 상황이다. 따라서, ADR을 ADR 답게 도입하고 운영하기 위해서는 독립적인 컨트롤타워 설치, 조정인 자격 기준 및 교육 방안 등의 체계적인 시스템 개발이 필요합니다.

ADR은 갈등을 신속하게 해결할 수 있는 도구로 평가받아왔다. 1970년대 미국에서 최초로 도입된 이후 세계적으로 확대되고 있으며, 처음에는 소송과 판결의 대안으로 주로 활용되었다. 그러나 최근에는 공식 소송 절차 이전 단계에서 분쟁 해결을 위해 활용되고 있다. 미국에서도 연방정부 및 주정부 단위의 ADR 운영기관도 존재하지만, 민간부문 ADR이 실질적인 역할을 하고 있는 사례가 다수 존재한다.

만약 지방정부에서 선도적으로 ADR을 도입하여 정착할 경우, 갈등으로 인한 비용을 감소시키고 지역 발전에 기여할 수 있다. ADR은 민간의 전문가들이 중재와 조정을 통해 갈등을 해결하므로 민간의 참여와 소통이 활발하게 이뤄져야 한다. 독립적인 컨트롤타워 설치의 ADR 시스템의 투명성과 신뢰성을 높이는데 중요한 역할을 할 수 있다. 또한, 조정인 자격 기준과 교육 방안의 체계적인 마련은 ADR 전문가의 품질과 능력을 보장하는 데에 필수적이다. 이러한 기반을 마련하는데, 법률에 앞서 선도적으로 조례를 만들어 나가는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

최근의 세계적인 경향으로 보면, ADR은 법적인 분쟁 해결에만 국한되지 않고 기업 간 분쟁, 가족 간 분쟁, 국제 간 분쟁 등 다양한 분야에서도 효과적으로 활용되고 있다. 특히 기업 간 분쟁에서는 빠른 해결이 중요하며,

ADR은 이러한 요구에 부응하여 많은 국가와 기업들이 활용하고 있다.

따라서 ADR을 지방정부 차원에서 적극 도입하고 이를 지원하는 시스템을 갖추면, 지역 사회의 갈등을 효과적으로 해결하고 지역 발전에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 국내에서 ADR의 원칙과 운영 방식에 대한 깊은 이해와 함께 효과적인 제도 및 정책을 마련하는 데에 중점을 두어야 할 것이다. 특히, 아직까지 ADR에 대한 법령이 마련되지 않은 한국의 상황에서 지방정부에서도 아직 ADR 도입과 관련된 논의는 미진한 상황이다. 법령보다 앞서 인력양성 및 기관을 육성하는 근거 조례를 마련한다면, 경남도정의 갈등 대응 역량이 보다 강화될 수 있을 것이다.

IV. 맺음말

이 보고서는 사회혁신의 바탕이 되는 주민참여를 통해 지역단위 정책관련 갈등을 완화하는데 어떻게 기여할수 있는지를 탐구해 보았다. 즉, 주민참여, 사회혁신, ADR을 통한 갈등관리를 개략적이지만 종합적으로 다루고 있는 것이다. 주민참여와 사회혁신이 주민과 지방정부 간 협력을 강화하며 지역의 지속가능한 변화를 촉진할 수 있음을 확인하였다. 또한, 주민참여의 한계와 어려움에 대한 이해를 바탕으로 참여과정을 향상시키는 방안에 대한 논의도 해보았다. 특히, 갈등의 효율적인 관리를 위해 주민참여를 바탕으로 하는 ADR이 다른 선진국에서 어떻게 활용되고 있는지를 상세히 살펴보고, 한국, 특히 경남도정에 어떻게 접목할 수 있는지를 살펴보았다.

지역사회의 발전을 위해서는 주민들이 적극적으로 참여하고 의견을 제시할 수 있어야 한다. 주민참여의 효과를 극대화 하기 위해서는 주민들이 쉽게 참여할 수 있는 다양한 참여 수단과 참여 활동이 마련되어야 한다. 공청회, 주민포럼, 온라인 플랫폼을 활용한 의견 수렴 등 다양한 방법을 도입하여 모든 계층의 주민이 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 특히, 미국의 회의공개법에서 시행하고 있는 것처럼, 주민 누구나 참여의 비용과 부담을 줄이면서 정책의 형성과 집행 과정에 의견을 낼 수 있는 방안에 대한 검토가 필요할 것이다.

사회혁신은 문제의식과 새로운 아이디어, 기술을 통해 사회의 문제를 해

결하고 발전시키는 과정이다. 지역사회에서는 혁신적인 사고와 접근법을 통해 지속 가능한 발전이 가능하다. 따라서, 지역사회에서의 사회혁신은 주민의 참여와 협력을 통해 실현될 수 있으며, 지방정부는 주민들을 적극 지원하고 이들의 아이디어를 반영하여 정책을 수립할 필요가 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 주민참여와 사회혁신은 서로 긴밀한 관계라고 볼 수 있다. 주민들의 다양한 경험과 지식을 기반으로 한 참여를 유도하면 새로운 아이디어와 관점이 나타나게 되고, 이는 사회혁신을 통한 문제 해결에 큰 기여를 할 수 있는 것이다. 따라서, 주민들과 지방정부, 그리고 다양한 이해당사자 간의 상호작용을 강화하여 창의적이고 지속 가능한 발전이 가능하도록 하는 것이 중요하다고 할 것이다.

하지만, 갈등은 불가피한 상황으로, 특히 지역사회에서는 다양한 이해당사자 간에 갈등이 발생하기 쉽다. 그렇기 때문에 갈등은 효과적인 관리가 필수적이며, 갈등이 적절히 해결되지 않으면 지역의 발전이 크게 지연될 우려가 있는 것이다. 그러나 현재의 갈등관리 시스템은 여전히 한계를 가지고 있다. 주로 형식적인 절차에만 의존하는 경우가 많아, 이해당사자들 간의 실질적인 소통과 타협이 미흡한 경우가 많다. 이로 인해 갈등의 근본 원인을 해결하기보다는 일시적인 조치에 그치는 경우가 발생하고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 사건을 재판소로 가지 않고 해결하기 위한 대안적인 방법을 의미하는 ADR은 효율적이고 신속한 갈등 해결을 가능케 하여 현대 사회에서 갈등을 빠르게 조정하고 해결할 수 있다. 미국의 주민조정프로그램을 참고하여 국내에 민간형 ADR을 도입하고 확대하는 것이 유용할 것이라는 논의가 활발한 상황이다.

미국의 경우, 다양한 주민조정프로그램이 지역사회에서 성공적으로 운영되고 있는데, ADR은 이해당사자들 간의 원만한 관계를 유지하면서 갈등을 효과적으로 해결할 수 있는 잠재력을 지니고 있음을 보여준다. 지방정부는 ADR을 지역사회에 적극적으로 도입하여 지역주민들이 갈등을 해결할 수 있는 기회를 제공하고, 이를 통해 지역의 조화로운 발전을 이루어낼 수 있다. 이를 위해서는 협력적이고 개방적인 관리체계의 구축이 중요하다. 주민과 지방정부간의 신뢰를 증진시키고, 지역사회의 발전에 대한 공동의 비전을 공유해야 할 것이다. 따라서, 지역사회가 효과적으로 발전하려면 지방정부와 주민간의 협력이 뒷받침 되어야 한다는 것이다.

빠르게 변화하는 사회에서 유연하고 적응성 있는 정책이 필요하다. 주민 참여를 바탕으로 하는 갈등관리는 이러한 요구를 충족시키며, 미래에 걸친 지속가능한 지역의 발전을 위한 기반을 만드는데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

< 참고문헌 >

- 김상묵, 이창원, 한승환.(2004). 중앙정부 정책과정과 시민참여.한국행정논집,16(4),861-885.
- 김상찬. (2012). 우리나라 행정형 ADR제도의 활성화 방안. 법학연구, 46, 213-234.
- 김주경, 김명상, & 안순철. (2020). 우리나라 중앙부처의 갈등관리 법규 및 지방자치단체의 갈등관리 조직체계에 관한 연구. 분쟁해결연구, 18(2), 165-198. <https://doi.org/10.16958/drsr.2020.18.2.165>
- 김철희. (2018). 부산-경남 물갈등 사례분석. 한국사회와 행정연구, 29(3), 313-340, 10.53865/KSPA.2018.11.29.3.313
- 박철규. (2016). 미국 민간형 ADR로서의 주민조정프로그램(Community Mediation Program)의 역사적 발전과정과 현황에 관한 연구. 서울법학, 23(3), 151- 180. DOI : 10.15821/slr.2016.23.3.006
- 변진주, (2017). 공공갈등 해결의 길, 미국 이웃간 분쟁조정 사례. <https://www.seoultopnews.kr/news/articleView.html?idxno=7171>
- 심준섭, (2022). 대안적 분쟁해결(ADR)을 통한 공공갈등의 관리: 해외사례 비교분석. 국가정책연구, 36(4), 75-106.
<https://doi.org/10.17327/ippa.2022.36.4.004>
- 임다희, 김지수, & 이선우. (2018). 주민투표의 숙의적 참여가 갈등관리에 미치는 영향요인에 관한 연구. 국가정책연구, 32(2), 23-45.
<https://doi.org/10.17327/ippa.2018.32.2.002>
- 정영호, 고숙자 (2015). “사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향”, 「보건복지포럼」 통권 제221호,
<http://dx.doi.org/10.23062/2015.03.5>

정정화, 은재호, 남재걸.(2014).한국행정의 주민참여 정책과정 연구.한국사회와 행정연구,24(4),161-185.

주경일(2019). “지방정부의 공공갈등관리체제 구축을 위한 탐색적 연구.” 『한국자치행정학보』 33-2: 141-164. <https://doi.org/10.18398/kjlgas.2019.33.2.141>

주민참여, 네이버 지식백과, n.d., 2023년 9월 12일 접속,
<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=77836&cid=42155&categoryId=42155>

최정민, 김유승. (2018). “미국 50개 주 회의공개법 연구.” 기록학연구, vol. 57, no. 57, 2018, pp. 35-73,
<https://doi.org/10.20923/kjas.2018.57.035>.

Alternative dispute resolution. (2023, October 13). In Wikipedia.
https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Alternative_dispute_resolution&oldid=1179971118

Alternate Dispute Resolution Handbook, (n.d).
<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/employee-relations/employee-rights-appeals/alternative-dispute-resolution/handbook.pdf>

Cabinet Office (2013) Open Government Partnership UK National Action Plan 2013 to 2015. London: Cabinet Office.
<https://www.gov.uk/government/consultations/open-government-partnership-uk-national-action-plan-20>

Edwards, M., Halligan, J., Horrigan, B., and Nicoll, G. (2012) Public Sector Governance in Australia. Canberra: ANU Press
https://doi.org/10.26530/OAPEN_459871

- E. Patrick McDermott, Ph.D., (2022). The Equal Employment Opportunity Commission Mediation Participants Experience in Online Mediation And Comparison to In-Person Mediation, U.S. Equal Employment Opportunity Commission.
<https://www.eeoc.gov/equal-employment-opportunity-commission-mediation-participants-experience-online-mediation-and-comparison-to-in-person-mediation>
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review* 75 (4,) pp. 513-522.
<https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Heierbacher, S. (2001) Danish Board of Technology,
<https://participedia.net/en/organizations/danish-board-technology>
- History of the Public Sector Ombudsman, (n.d.),
<https://www.usombudsman.org/about/history-of-the-public-sector-ombudsman/>
- Ines Mergel (2015) Pening Government: Designing Open Innovation Processes to Collaborate With External Problem Solvers, *Social Science Computer Review*, Vol. 33(5), 599-612
- Ines Mergel. (2018). Open innovation in the public sector: drivers and barriers for the adoption of Challenge.gov, *Public Management Review*, 20:5, 726-745, DOI: 10.1080/14719037.2017.1320044
- Irvin, Renée A., and John Stansbury. "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?" *Public Administration Review*, vol. 64, no. 1, 2004, pp. 55-65,
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>.

OECD. (2022). Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD, 2022년 9월 24일, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.

Mulgan, 김영수 역. (2011). 사회혁신이란 무엇이며, 왜 필요하며, 어떻게 추진하는가 / 제프 멀건 지음 ; 김영수 옮김.

Republic of South Africa (2012) Open Government Partnership (OGP) Action Plan 2012-13. Republic of South Africa. <https://www.opengovpartnership.org/documents/south-africa-first-national-action-plan-2012-13>.

Robert D. Putnam. (1995). Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. Harvard University. <http://www.jstor.org/stable/420517>

Schugurensky, D. (2012). The fourth dimension of civic engagement: participatory budgeting from Brazil to the USA. PA Times International Supplement Open Government. American Society for Public Administration. Jan./March 2012.