

건설공사의 합리적 민원 처리를 위한 연구

2016. 11.

두성규

■ 서론	4
■ 건설공사 민원의 정의 및 특성과 유형	6
■ 건설공사 민원 관련 법제 현황 및 주요 판례	9
■ 현행 건설공사 민원 처리와 관련한 문제점	17
■ 제도 개선 및 건설업계의 합리적 대처 방안	20

● 건설공사는 현장 주변 주민의 생활상 불편이나 소음·분진, 법적 권리관계의 충돌, 적절한 보상 등 주변 환경과 다양한 이해관계를 형성하면서 일정한 기간에 걸쳐 진행되기 때문에 민원 발생의 여지가 큰 편임.

- 민원 발생은 상당수의 현장에서 공기 연장과 공사 비용의 증가를 초래하고 있으며, 불필요한 사업비의 증가나 추가 등으로 이어져 건설업체는 물론이고 발주처도 큰 피해를 입는 경우가 다반사라고 할 수 있음.
- 민원인의 생명·신체상 위해 또는 재산상의 피해라는 심각한 상태에 이르지 않더라도 집단 심리 등에 편승하여 적극적인 민원 제기의 형태로 포장되고 있는 경우도 많아 민원이 더 이상 권리 구제의 불가 피한 수단이라고 단정 짓기가 어려운 실정임.
- 공사 현장에서는 공사 계약시 정해진 대금으로 양질의 제품을 공기 내에 완성하는 것이 가장 중요한 목표라고 할 수 있는데, 공사 방해나 지연으로 인한 공사의 차질은 단순히 비용 부담의 가중 문제를 넘어 사회적 손실은 물론 계약자간 신뢰 상실이라는 문제점을 남기게 됨.

● 민원처리 관계 법령 및 전담 부서가 설치되어 운영되고 있지만 민원 처리를 둘러싼 갈등이나 충돌이 줄어들지 않고 있는 것은 다음과 같은 문제점이 있기 때문임.

- 악의적·전문적인 민원 발생 증가로 인한 행정기관의 민원 처리 어려움 가중
- 일부 지자체의 경우 민원의 접수·처리 등으로 인한 부담으로 업무 수행 지장 초래
- 건설업체는 민원 대응 노력 및 비용 투입으로 시공 차질과 경제적 부담 증가
- 민원 제기와 관련한 왜곡된 사회적 분위기의 형성
- 민원 처리 과정에서의 소송 남발로 갈등 더욱 증폭

● 무책임한 민원 제기를 근절하고 건전한 공사 계약 질서를 확립하기 위해서는 불법성·위법성이 있는 민원에 대한 엄격한 책임 추궁과 함께 건설업계의 효과적 대응 필요

- 건설 민원 처리는 중앙정부나 지자체가 해결하는 것을 원칙으로 하되, '건설민원 민관협의체'의 상설 운영 등이 필요할 것으로 보임.
- 민간공사의 경우, 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」 등에 수급인에 의하지 않은 민원의 처리는 원칙적으로 발주자(도급인)가 부담하도록 규정해야 함.
- 공공공사의 경우, 조달청의 「일괄입찰 등의 공사계약특수조건」, 「기술제안입찰 등에 의한 낙찰자결정 세부기준」 등에 민원 처리의 부담 주체를 현행 계약 상대방에서 계약 담당 공무원으로 변경하는 등의 개정 내용을 명시하는 것이 필요함.
- 허위 혹은 기만적 수법으로 건설 민원을 제기한 경우 불법 행위로 보아 「건설산업기본법」 제95조의 2 등에 벌칙 부과 근거를 마련하는 등 제도적 보완을 해야 함.
- 건설업계에서는 민원 처리의 사각지대를 없애고, 부당하고 지나친 민원에 대하여 건설업체가 적극적·능동적으로 대응할 수 있는 기반을 마련하기 위해서 건설업체간 또는 건설업계 차원에서의 공동 대처를 적극 모색해야 함. 대한건설협회 또는 각 시·도회에서 민원 접수 센터 혹은 창구를 개설하고 민원 처리 담당 전문 인력을 확보함과 동시에 국토교통부의 민원 담당 부서(원)와 업무 협조 관계를 구축할 필요도 있음.

I 서론

- 건설공사는 현장 주변 주민의 생활상 불편이나 소음·분진, 법적 권리관계의 충돌, 적절한 보상 등 주변 환경과 다양한 이해관계를 형성하면서 일정한 기간에 걸쳐 진행되기 때문에 민원 발생의 여지가 큰 편임.
 - 건설 관련 민원은 공공 토목공사를 비롯하여 공동주택 건설처럼 민간 건축 시공 현장에서도 발생하고 있음.
 - 민원 발생 시기도 건설공사의 기획 단계를 포함하여 설계와 시공 전·후에 걸쳐 있음.
- 최근에는 민원 제기가 증가 추세를 보이고 있는데, 이는 피해 보상에 소극적이던 민원인들이 스스로의 권리를 주장하여 충분한 보상을 받겠다는 적극적 입장으로 인식이 바뀌고 있는 사회적 분위기와도 무관하지 않은 것으로 보임.
 - 민원인의 생명·신체상 위해 또는 재산상의 피해라는 심각한 상태에 이르지 않더라도 집단심리 등에 편승하여 적극적인 민원 제기의 형태로 포장되고 있는 경우도 많아 민원이 더 이상 권리구제의 불가피한 수단이라고 단정 짓기 어려운 실정임.
- 또한, 민원의 성격도 일반적으로 시공과 관련성이 없는 여러 가지 정치적·사회적 가치관의 차이나 충돌로 인해 생기는 주장이나 압력인 경우가 적지 않으며, 사회적 약자 보호가 강화되어 가는 사회적 분위기에 편승하여 고의적이고 악의적인 목적으로 민원 제기를 이용하는 경우도 증가하고 있음.
 - 자신의 자유로운 주장이나 권리 행사를 보장하고 있는 민주사회에서 그 기회를 악용하는 경우도 있는데, 이때는 민원 해결이나 처리가 더욱 어려워지게 됨.
- 건설 민원의 사례를 살펴보면, 사실상 건설업체 혹은 건설공사와 직접적 연관성이 없는데도 불구하고 정치·경제·사회·문화 등 우리 사회의 각 방면에 걸친 다양한 이해관계를 앞세운 주장들이 공사 현장에서 민원의 형태로 공사 수행을 가로막는 경우가 적지 않았음.
 - 2008년의 ‘밀양 송전탑 건설사건’이나 2007년의 ‘제주도 해군기지 건설사업 건’ 등은 주민이나 해당 지역의 이해관계가 정치적 이슈와 연계되어 전국적인 관심을 끌었으며, 공사의 준공이 당초 계획보다 수년 간 늦추어지는 결과를 초래하기도 하였음.

- 이처럼 민원 발생은 상당수의 현장에서 공기 연장과 공사 비용의 증가를 초래하고 있으며, 불필요한 사업비의 증가나 추가 등으로 이어져 건설업체는 물론이고 발주처도 큰 피해를 입는 경우가 다반사라고 할 수 있음.
 - 인터넷의 발달과 네티즌들의 과도한 관심으로 말미암아 민원 사항은 단순한 쟁점화를 넘어 상당수 국민들에게 필요 이상으로 이슈화되는 경우도 많아 민원 처리 이후에도 상당한 후유증을 남김.
 - 민원의 원인이 천차만별인데다 그에 따른 피해 보상 기준도 체계화·통일화되어 있지 않으며, 민원에 대한 행정기관의 미온적 대처나 공권력 행사 기피 등으로 무분별한 민원 제기 혹은 그릇된 민원 심리를 부추길 우려도 배제할 수 없는 실정임.
- 이와 같은 무책임한 민원 제기를 근절하고 건전한 공사 계약 질서를 확립하기 위해서는 민원의 불법성·위법성이 있을 경우 엄격한 책임을 묻는 등의 제도적인 보완이 요구되고 있음.
- 하지만 「민원처리에 관한 법률(이하 민원처리법)」¹⁾ 등과 같은 법규 제정 및 시행 이후에도 행정기관에서는 민원 처리로 인한 파급효과 등을 고려하여 민원 처리에 신중한 입장인 것으로 보임.
- 공사 현장에서는 공사 계약에서 정해진 대금으로 양질의 제품을 공기 내에 완성하는 것이 가장 중요한 목표라고 할 수 있는데, 공사의 방해나 지연으로 인하여 차질이 발생할 경우 단순히 비용 부담의 가중 문제를 넘어 사회적 손실은 물론이거니와 시공 목적물의 품질 저하나 발주자 등에 대한 신뢰 상실이라는 보다 본질적인 문제점을 남기게 됨.
- 이에 건설 현장의 민원 발생과 관련하여 건설업체가 효과적으로 대처할 수 있는 건설 공사의 합리적 민원 처리 방안을 모색해보고자 함.

1) 「민원처리에 관한 법률」은 법률 제13459호로 2015년 8월 11일에 전부 개정되어 2016년 2월 12일부터 시행되고 있음.

Ⅱ 건설공사 민원의 정의 및 특성과 유형

1. 민원의 정의

- 민원은 다양한 의미로 사용되고 있기는 하지만, 「민원처리법」 등 관계 법령에서는 ‘민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것’이라고 정의하고 있음(법 제2조).
- 민간 차원의 시각에서 본다면, 민원은 결국 민원인의 불편 사항이나 피해 발생 혹은 피해 발생이 우려되는 경우에 대한 보상 및 예방 차원의 조치 등을 요구하는 행위라고 해석할 수 있을 것임.
- 민원 제기의 원인이나 범위가 너무 다양한 분야에 걸쳐 있고 복합적인 경우도 많아 민원을 분류하는 것이 용이하지는 않지만, 「민원처리법」 등에서는 다음 <표 1>과 같이 구분하고 있음.

<표 1> 「민원처리법」에 의한 일반적인 민원의 분류

대분류	소분류	민원의 내용
일반민원	법정민원	법령·훈령·예규·고시·자치법규 등(이하 "관계법령 등"이라 한다)에서 정한 일정 요건에 따라 인가·허가·승인·특허·면허 등을 신청하거나 장부·대장 등에 등록·등재를 신청 또는 신고하거나 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원
	질의민원	법령, 제도, 절차 등 행정 업무에 관하여 행정기관의 설명이나 해석을 요구하는 민원
	건의민원	행정 제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원
	기타민원	법정민원, 질의민원, 건의민원 및 고충민원 외에 행정기관에 단순한 행정 절차 또는 형식 요건 등에 대한 상담·설명을 요구하거나 일상생활에서 발생하는 불편사항에 대하여 알리는 등 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원
고충민원		「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조 제5호에 따른 고충민원

- 이 밖에도 민원이 가진 성격에 따라 법정민원 가운데 ‘하나의 민원 목적을 실현하기 위하여 관계 법령 등에 따라 여러 관계 기관(민원과 관련된 단체·협회 등을 포함) 또는 관계 부서의 인가·허가·승인·추천·협의 또는 확인 등을 거쳐 처리되는’ 민원을 ‘복합민원’으로 부르고 있음(법 제2조).

2. 민원의 특성

- 민원 제기의 목적은 내심(內心)의 의사에 속하므로 당사자 이외에는 정확하게 알기가 어렵지만, 민원 제기의 과정이나 민원 처리 이후의 상황 등을 종합해볼 때 민원인의 법적·경제적 손해에 대한 보상을 요구하거나 손해의 사전 예방을 요구하는 경우가 일반적임.
- 최근에는 ‘블랙 컨슈머(Black Consumer)’처럼 경제적 이익 추구 혹은 금전적 대가만을 바라는 민원 제기도 적지 않은데, 실제적인 피해의 발생 여부나 규모에 관계없이 민원인 또는 제3자를 개입시켜 여론화할 경우 건설업체 브랜드의 부정적 이미지가 덧칠될 수 있다는 점 등으로 인하여 건설업체가 받는 심리적 압박은 상당하다고 할 수 있음.
- 특히, 건설부문과 연관 지어 살펴본다면, 대부분의 공사가 주로 옥내보다는 옥외 현장에서 이루어지고 있으며, 다수의 공정 단계를 거쳐 많은 노동력을 필요로 하는 특징을 가지고 있기 때문에 해당 현장 인근의 주민들과의 상관관계가 높아 자칫 충돌이나 마찰, 민원으로 이어질 가능성이 언제나 상존하고 있음.
- 뿐만 아니라 공사로 건설되는 시공 목적물이나 건축물 등이 대형화·고층화·과밀화되면서 일조권이나 조망권 시비를 비롯하여 사생활 침해, 소음·분진·비산먼지, 진동으로 인한 환경 공해, 주민 통행의 지장이나 불편, 공사장 인근 건물의 침하나 균열, 싱크홀(sink hole) 발생 등 이전에 미처 예상하지 못하였던 직접적인 피해도 늘어나고 있어 심각성을 더하고 있음.
 - 공사로 인한 물리적인 직접 피해 이외에도 영업 피해로 인한 손실 혹은 지가 하락, 교통 체증 유발 등 사회 전반의 부담 증가와 같은 간접적 피해에 대해서도 금전적·정신적 보상을 요구하는 경향이 심화되고 있음.
- 이런 가운데 민원 유형은 더욱 다양해지고 있으며, 민원 제기의 원인도 주로 직접적인 피해의 보상 요구에서 국가·사회적 이슈를 접목한 간접적인 피해 및 보상 요구로까지 확대되는 복합적인 형태의 특징을 보이고 있음.

3. 민원 제기 원인을 통해 본 유형

- 건설 민원 유형은 민원을 제기하게 된 원인에 따라 다양하게 나누어지는데, 과거에는 공사 수행과 직접적인 관련성을 갖는 피해가 중심이었다면 최근에는 공사 수행 이외의 사유로 제기하는 경우도 증가하고 있음.

〈표 2〉 공사 수행과의 연관성을 기준으로 한 민원 분류

시기별	주된 사유	예시
과거	직접적 사유로 인한 경우	공사 현장의 분진·소음·진동으로 인한 건물의 균열 및 침하
		공사 현장 주변 환경에 대한 사전 파악 소홀
		사업 주체 또는 건설업체의 민원인에 대한 무성의 및 고압적 대응
		갈등 분쟁의 조정·중재인의 역할 설정을 위한 노력 부족
		환경 민원에 대한 전문 지식 및 소양·인식 부족
최근	간접적 사유로 인한 경우	사업 주체 또는 건설업체에 대한 주민들의 불만과 피해의식
		공사 현황에 대한 사전 홍보 부족
		행정기관 및 지역 공동체와의 유대 관계 결여
		지역 주민과의 원만한 관계 유지 및 상호간의 이해를 위한 노력 부족

- 한편, 공사 수행상의 사업 단계별로 민원의 유형 및 그 발생 빈도를 살펴보면 다음의 〈표 3〉과 같음.

〈표 3〉 사업 단계별 민원 발생 유형

공사 단계별	발생 유형	발생 비율
계획	지자체 건의, NGO 등 시민단체의 문제 제기	0.1%
설계	노선 변경 요구, 마을 단절 방지를 위한 교량·암거 설치 요구, 부체도로의 설치 요구, 마을 진입로 설치 요구, 배수로 설치 요구, 노선이나 구조물 변경 등 지자체 건의, 차량기지 건설 반대, NGO 등 시민단체의 문제 제기	7.0%
공사	노선 변경 요구, 보상이 현실화 요구, 소음·진동 피해 방지 및 보상 요구, 환경 피해 방지 요구, 교차로 변경이나 추가 설치 요구, 교량·암거 추가 설치 요구, 농·배수로 설치 요구, 건물 조망권 확보 요구, 편입 토지 및 지장물 보상 요구, 잔여지 매수 요구, 이주비 보상 요구, 영업·영농 피해 보상 요구	92.8%
완료	신호등·보도 설치 요구, 표지판 설치 요구, 가로등 설치 요구, 배수로 설치 요구, 통로 박스 내 가로등 설치 요구 등	0.1%

자료 : 건설교통부, 민원 대응 매뉴얼(2007).

- 이처럼 민원은 너무나 다양한 원인과 상황, 그리고 목적에 따라 제기되고 있기 때문에 양적인 측면으로나 분류상의 체계를 확립하기가 쉽지 않아 건설 관련 민원 현황에 대

한 최근 통계는 제대로 정리되어 있지 않은 상태임.

〈표 4〉 사업 단계별 민원 처리 결과 유형

(단위 : 건, %)

구분	계획	설계	시공	완료	계	비율
이해 설득	-	146	1,546	-	1,692	35.0
조정 대안 해결	1	100	909	-	1,010	20.9
기타	-	29	967	-	996	20.6
설계변경 반영	2	40	940	2	984	20.4
간접 보상	-	2	148	-	150	3.1
계	3	317	4,510	2	4,832	100.0
비율	0.1	6.6	93.3	0.0	100.0	

자료 : 건설교통부, 민원 대응 매뉴얼(2007).

Ⅲ 건설공사 민원 관련 법제 현황 및 주요 판례

건설공사 민원은 다양하고 복잡하여 획일적인 처리 절차 등을 규정하기가 쉽지 않지만, 국내에서는 민원 처리를 위한 기본적인 사항을 규정하고 민원의 공정하고 적법한 처리와 민원행정 제도의 합리적 개선을 도모하기 위한 법제를 마련해 놓고 있음. 또한, 민원의 처리 과정은 난제가 산적하고 있지만 관계 법규의 해석이나 적용에 대한 사법부의 입장이 일부 판례에 등장하고 있으므로 민원 처리의 방향을 예상해볼 수 있도록 이러한 내용도 함께 살펴보고자 함.

1. 민원 처리 등에 관한 관계 법규

(1) 「민원처리법」

가. 법률의 적용 범위

- ‘민원에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다(법 제3조)’고 명시하고 있으므로, 대부분의 민원 처리와 관련해서 광범위하게 적용되는 일반 원칙을 이 법에서 담고 있다고 할 수 있음.

❖ 다만, 아래와 같이 민원 처리의 예외(법 제21조)를 별도로 두고 있으므로 주의할 필요가 있음.

- 행정기관의 장은 접수된 민원(법정민원은 제외)이 아래의 어느 하나에 해당하는 경우 그 민원을 처리하지 아니할 수 있고, 이 경우에 그 사유를 해당 민원인에게 통지하도록 규정하고 있음.
 1. 고도의 정치적 판단을 요하거나 국가 기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항
 2. 수사, 재판 및 형집행에 관한 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항
 3. 행정심판, 행정소송, 헌법재판소의 심판, 감사원의 심사청구, 그 밖에 다른 법률에 따라 불복구제 절차가 진행 중인 사항
 4. 법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해 조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항
 5. 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항
 6. 감사원이 감사위원회회의의 결정을 거쳐 행하는 사항
 7. 각급 선거관리위원회의 의결을 거쳐 행하는 사항
 8. 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항
 9. 행정기관의 소속 직원에 대한 인사행정상의 행위에 관한 사항

나. 민원 처리의 원칙

❖ 민원을 접수한 행정기관의 장은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 관계 법령 등에서 정한 처리 기간이 남아 있다가거나 그 민원과 관련 없는 공과금 등을 미납하였다는 이유로 민원 처리를 지연시켜서는 안 됨(법 제6조).

- 행정기관의 장은 법령의 규정 또는 위임이 있는 경우를 제외하고는 민원 처리의 절차 등을 강화하여서는 안 됨.
- 민원을 처리하는 담당자는 담당 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 함.
- 민원의 접수 및 처리의 주체는 민원의 정의 규정에서도 알 수 있듯이 행정기관이라고 할 것임.

❖ 한편, 민원인은 행정기관에 민원을 신청하고 신속·공정·친절·적법한 응답을 받을 권리가 있음(법 제4조, 제5조).

- 민원인은 민원을 처리하는 담당자의 적법한 민원 처리를 위한 요청에 협조하여야 하고, 행정기관에 부당한 요구를 하거나 다른 민원인에 대한 민원 처리를 지연시키는 등 공무를 방해하는 행위를 하여서는 안 됨.

다. 민원조정위원회의 설치·운영(법 제34조)

❖ 민원의 합리적·효율적 처리를 위하여 행정기관의 장이 설치·운영하여야 하는 민원조정위원회는 아래와 같은 사항을 심의함.²⁾

1. 장기 미해결 민원, 반복 민원 및 다수인 관련 민원에 대한 해소·방지 대책
2. 거부처분에 대한 이의신청
3. 민원처리 주무부서의 법규 적용 타당성 여부와 제32조 제3항 제4호[복합민원을 심의하기 위해 운영되는 상담 창구 등 실무기구의 심의 결과에 대한 민원조정위원회의 재심의(再審議)]. 다만, 행정기관의 장은 i) 해당 민원을 처리할 때 행정기관의 판단 여지가 없는 경우, ii) 법령에 따라 민원 처리 요건이 구체적으로 규정되어 있어 해석의 여지가 없는 경우, iii) 이미 민원조정위원회의 심의를 거쳐 거부된 민원이 같은 사유로 다시 접수된 경우에는 민원조정위원회의 심의를 생략할 수 있음.
4. 그 밖에 다음 중 어느 하나에 해당하는 사항
 - i) 소관이 명확하지 아니한 민원처리 주무부서의 지정
 - ii) 민원 관련 법령 또는 제도 개선 사항
 - iii) 창업·공장 설립 등 경제적으로 많은 비용이 수반되는 성격의 상정된 복합민원
 - iv) 그 밖에 민원의 종합적인 검토·조정 또는 종결 처리 등을 위하여 그 기관의 장이 민원조정위원회의 회의에 부치는 사항

(2) 「국토교통부 민원처리규정」³⁾

가. 규정의 적용 범위

❖ ‘민원의 처리에 관하여 다른 법령 또는 행정규칙에 특별한 규정이 없는 경우에 이 규정이 정하는 바에 따른다(규정 제3조)’고 명시하고 있음.

- 국토교통부가 주무 관청으로 되는 사업이나 공공 또는 민간 건설 등에 관한 사안들로 인하여 발생하는 민원의 처리와 관련하여 이 규정이 실무적으로 적용된다고 볼 수 있음.

나. 민원 처리의 원칙

❖ 민원처리 담당자는 민원을 신속·공정·친절·적법하게 처리하여야 하고, 처리 결과를 회신할 때는 순화된 문장을 사용하여 알기 쉽도록 하며, 관계 법령 및 근거 규정 등을

2) 서울시 마포구, 아산시, 천안시, 안산시 상록구, 창원시, 울산시 남구 등에서 설치하고 있음.

3) 현행 「국토교통부 민원처리규정」은 2015년 4월 3일에 제정되었으며, 국토교통부 훈령 제711호로 2016년 5월 24일에 개정되어 시행 중에 있음.

구체적으로 밝혀 그 이유를 설명하여야 함(규정 제4조 제1항).

- 민원처리 담당자는 민원 데이터베이스의 분석, 민원의 능숙한 수행 등을 통하여 민원인의 만족도를 높이고 민원량을 감축하도록 적극 노력하여야 함(규정 제4조 제2항).
- 민원처리 담당자는 민원인에게 충분한 정책 정보를 제공하고 민원량 감축을 유도하기 위하여 주요 상담 사례와 회신 자료 및 자주하는 질의답변(FAQ) 등을 민원정보 시스템에 등록하고 수시로 갱신하여야 함.

다. 고객만족센터 및 민원조정·제도개선위원회의 설치·운영

- 고객만족센터의 업무는 다음과 같음.

1. 민원 관리
2. 민원 접수·분류·상담 및 안내
3. 민원 데이터베이스의 구축 및 운영
4. 민원 만족도의 평가
5. 민원 정기조사 및 민원행정제도의 개선
6. 민원 콜센터 및 전화 상담자의 운영 및 관리
7. 민원조정·제도개선위원회 운영
8. 그 밖에 민원 만족도 제고를 위해 필요한 사항

- 민원 사항을 심의하기 위하여 행정기관의 장이 설치·운영하여야 하는 ‘민원조정위원회’의 업무는 다음과 같음.

1. 장기 미해결 민원, 반복 민원 및 다수인 관련 민원에 대한 해소·방지 대책
2. 거부처분에 대한 이의신청
3. 민원처리 주무부서의 법규 적용 타당성 여부와 재심의 사항
4. 소관이 명확하지 아니한 민원의 처리 주무부서 지정
5. 민원 관련 법령 또는 제도 개선 사항
6. 복합민원
7. 그 밖에 민원의 종합적인 검토·조정 또는 종결 처리 등을 위하여 그 기관의 장이 민원조정위원회의 회의에 부치는 사항

■ 이 밖에 여러 부처와 관련된 민원제도 개선 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 ‘민원조정·제도개선위원회’를 두며, 그 업무는 다음과 같음.

1. 여러 부처와 관련된 민원제도 개선 사항
2. 행정기관의 미이행 또는 미개선 과제에 대한 심의 및 이행 권고 등에 관한 사항
3. 민원제도 개선 업무의 효율적 추진에 관한 사항
4. 행정자치부 장관으로부터 심의를 요청받은 사항
5. 그 밖에 조정회의의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

(3) 공공 건설사업 추진시의 「민원 처리 매뉴얼(2007. 4, 건설교통부)」

■ 민원 처리 매뉴얼에는 민원 유형별 대응 방안이 상세하게 서술되어 있음.

- 민원 유형으로는 노선 변경, 소음·진동 피해, 농·배수로 설치, 잔여지 매수, 조망권(일조권) 피해, 영농·영업 피해, 구조물 추가(변경) 설치, 농로·마을진입로 개선 등이 열거되고 있음.

■ 다만, 이 민원 처리 매뉴얼은 건설교통부 시절에 제작된 매뉴얼로서 그 이후의 업데이트된 자료는 확인되지 않고 있음.

- 현재는 국토교통부 공식 사이트에 자주 올라오는 내용 등을 중심으로 질의답변(FAQ)에서 일부 자료를 접할 수 있음.
- 분야로는 주택, 건축, 토지, 도시, 건설경제, 건설기술, 도록, 수자원, 지적, 국토, 물류, 철도 등 다양한 분야들이 망라되어 있으며, 민원 신청이나 민원 처리와 관련한 내용을 지원하는 형식으로 구성되어 있음.

2. 민원 처리 등에 관한 주요 판례

(1) 거부처분의 흠 정도

■ ‘민원사무를 처리하는 행정기관이 ‘민원 1회 방문 처리제’를 시행하는 절차의 일환으로서 민원 사항의 심의·조정 등을 위한 민원조정위원회를 개최하면서 민원인에게 그 회의 일정 등을 사전에 통지하지 아니하였다 하더라도, 이러한 사정만으로 곧바로 그 민원 사항에 대한 행정기관장의 거부처분이 취소사유에 이를 정도의 흠이 존재한다고 보기는 어렵다’고 한 사례(대법원 2015. 8. 27. 선고 2013두1560 판결 참조)

(2) 공사 중지명령 취소 소송의 패소에 따른 법적 효과

- ‘행정청이 관련 법령에 근거하여 행한 공사 중지명령의 상대방이 명령의 취소를 구한 소송에서 패소함으로써 그 명령이 적법한 것으로 이미 확정되었다면, 이후 이러한 공사 중지명령의 상대방은 그 명령의 해제 신청을 거부한 처분의 취소를 구하는 소송에서 그 명령의 적법성을 다툴 수 없다. 그와 같은 공사 중지명령에 대하여 그 명령의 상대방이 해제를 구하기 위해서는 명령의 내용 자체로 또는 성질상으로 명령 이후에 원인사유가 해소되었음이 인정되어야 한다’고 한 사례(대법원 2014. 11. 27. 선고 2014두37665 판결 참조)

(3) 행정청 거부처분과 민원 이의신청의 관계

- ‘「민원사무처리법」에서 정한 민원 이의신청의 대상인 거부처분에 대하여는 민원 이의신청과 상관없이 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다. 거부처분에 대한 이의신청은 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제함을 목적으로 하여 행정청과 별도의 행정심판기관에 대하여 불복할 수 있도록 한 절차인 행정심판과는 달리, 「민원사무처리법」에 의하여 민원사무처리를 거부한 처분청이 민원인의 신청 사항을 다시 심사하여 잘못이 있는 경우 스스로 시정하도록 한 절차이다. 이에 따라서 민원 이의신청을 받아들이는 경우에는 이의신청 대상인 거부처분을 취소하지 않고 바로 최초의 신청을 받아들이는 새로운 처분을 하여야 하지만, 이의신청을 받아들이지 않는 경우에는 다시 거부처분을 하지 않고 그 결과를 통지함에 그칠 뿐이다’라고 한 사례(대법원 2012. 11. 15. 선고 2010두8676 판결 참조)

(4) 행정청 행위의 신뢰보호원칙 적용 요건

- ‘일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해 표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해 표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해 표명을 신뢰하고 이에 상응하는 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해 표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해 표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 마지막으로 위 견해 표명에 따른 행정처분을 할 경우 이로 인하여 공익 또는 제3자의

정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아니어야 한다'고 한 사례(대법원 2006. 6. 9. 선고 2004두46 판결 참조)

(5) 쟁송 대상 행정처분 및 보완 대상 흠의 기준

- '건축허가권자가 건축불허가처분을 하면서 그 처분 사유로 건축 불허가 사유뿐만 아니라 구 「소방법」(2003. 5. 29일 법률 제6916호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항에 따른 소방서장의 건축부동의(不同意) 사유를 들고 있다고 하여 그 건축불허가처분 외에 별개로 건축부동의처분이 존재하는 것이 아니므로, 그 건축불허가처분을 받은 사람은 그 건축불허가처분에 관한 쟁송에서 「건축법」상의 건축 불허가 사유뿐만 아니라 소방서장의 부동의 사유에 관하여도 다룰 수 있다(대법원 2001. 1. 16. 선고 99두 10988 판결 참조). 민원서류에 흠이 있는 경우 보완의 대상이 되는 흠은 보완이 가능한 경우이어야 함은 물론이고, 그 내용 또한 형식적·절차적인 요건이거나, 실질적인 요건에 관한 흠이 있는 경우라도 그것이 민원인의 단순한 착오나 일시적인 사정 등에 기한 경우 등이라야 할 것이다'라고 한 사례(대법원 1991. 6. 11. 선고 90누8862 판결, 1996. 10. 25. 선고 95누14244 판결, 대법원 2004. 10. 15. 선고 2003두6573 판결 등 참조)

(6) 손해 규모의 산정

- '고속도로 확장공사 및 차량 통행에 따른 소음·진동으로 인하여 종전 사업장에서 더 이상 양돈업을 할 수 없게 된 경우, 양돈업자들이 입은 소극적 손해는 그곳에서의 양돈장을 폐업, 이전함으로써 인하여 상실하게 된 수입이라고 할 것인바, 그 손해 기간은 차량 통행으로 인한 소음·진동으로 양돈장의 정상적인 영업이 불가능하여 이를 폐업한 때부터 위 양돈장과 유사한 정도의 시설물 건설 및 양돈 상태 조성에 드는 기간에 정상적인 노력으로 위 양돈장을 위한 대체지와 양돈 영업시설을 확보하는 데 소요되는 통상의 기간을 더한 기간이다'라고 한 사례(대법원 2003. 9. 5. 선고 2001다68358 판결 참조)

(7) 민원의 정당성 검토

- '주민들의 반대 민원에는 환경 관련 법령이나 사회생활상 요구되는 수인한도와의 관계에서 정당한 주장으로 평가될 수 없는 것들도 있고 그러한 민원을 수용한다는 것은

곧 다른 국민의 권리와 정당한 이익을 제한하고 사회 발전에 역행하는 일이므로 주민들의 반대 민원이 있다는 이유만으로 곧 그 정당성을 따지지도 않은 채 이를 수용하여 이전이 사실상 불가능하다고 판단할 것은 아니다. 그러므로 집단 민원의 정당성을 살펴보지 아니한 채 반대 민원의 가능성 혹은 그 제기만으로 곧 양계장 이전이 사실상 불가능하다고 판단하여 영업 폐지에 따른 폐업 보상을 인정한 원심 판결을 파기한 다'고 한 사례(대법원 2003. 1. 24. 선고 2002두8930 판결 참조)

(8) 민원 제기와 행정처분의 연관성

- '장례식장을 건축하는 것이 인근 토지나 주변 건축물의 이용 현황에 비추어 현저히 부적합한 용도의 건축물을 건축하는 경우에 해당하는 것으로 볼 수 없음에도, 건축허가 신청을 불허할 사유가 되지 않는 인근 주민들의 민원이 있다는 사정만으로 건축허가 신청을 반려한 처분은 법령의 근거 없이 이루어진 것으로 위법하다'고 판단한 원심 판결을 수긍한 사례(대법원 2002. 7. 26. 선고 2000두9762 판결 참조)

(9) 소관 업무 외 민원 대응의 적절성

- '소관 업무 담당 공무원이 아닌 민원 안내 공무원이 민원인의 민원 내용 중 불명확한 점에 관하여 적극적으로 확인하지 않고 상식적인 답변을 하면서 정확한 것은 담당 공무원에게 알아보라고 한 것이 국가배상법상 위법 행위에 해당하지 않는다'고 한 사례(대법원 2001. 6. 29. 선고 2000다23303 판결 참조)

(10) 집단 민원의 처리 범위

- '공동주택 용지의 소음 기준치인 65데시벨(db)을 초과할 것으로 예상되는 호남고속도로변 택지에 대한 소음저감 조치의 이행에 관한 협의를 한 사실, 위 소음저감 조치는 피고가 당시의 환경처 장관과 협의하여 택지개발사업의 시행 조건으로 이행하기로 한 것으로서 (...) 피고는 원고들에 대하여 이 사건 택지에 건축될 아파트의 모든 층의 소음도를 저감시키는 효과가 있는 방음벽을 설치할 의무를 부담하고, 피고가 설치한 이 사건 1차 방음벽은 이와 같은 소음저감 효과가 없는 것이라는 이유로 피고는 원고들에 대하여 위 방음벽 설치의무 불이행으로 인하여 원고들이 다시 방음벽을 설치하기

위하여 지출한 비용 상당의 손해를 배상할 책임이 있다'고 판단한 사례(대법원 2000. 9. 8. 선고 98다26859 판결 참조)

(11) 정당한 사유의 존부(存否)

- '취득세가 중과되는 법인의 비업무용 토지인지 여부를 판단하는 기준으로서 '정당한 사유'란 법령에 의한 금지, 제한 등 법인이 마음대로 할 수 없는 외부적 사유는 물론, 고유 업무에 사용하기 위한 정상적인 노력과 추진을 다하였음에도 불구하고 유예기간을 넘긴 내부적 사유도 포함되는 것을 의미한다 (…)' 한국전력공사가 화력발전소를 건설하면서 주민들의 민원을 해결하기 위하여 유예기간 내에 고유목적에 사용할 의도가 없이 인근 토지를 매수한 후 유예기간 내에 고유목적에 사용하지 아니하였을 뿐더러 유예기간이 지난 후에도 고유목적에 사용하겠다는 계획만 세워 놓고 있는 경우, 위 토지를 고유 업무에 직접 사용하지 못한 데에는 '정당한 사유'가 없다'고 한 사례(대법원 2000. 5. 12. 선고 99두42 판결 참조)

(12) 복합민원의 처리

- '하나의 민원 목적을 실현하기 위하여 관계 법령 등에 의하여 다수 관계기관의 허가·인가·승인·추천·협의·확인 등을 받아야 하는 복합민원의 경우 필요한 인·허가를 일괄하여 신청하지 아니하고 그 중 어느 하나의 인·허가만을 신청한 경우에도 그 근거 법령에서 다른 법령상의 인·허가에 관한 규정을 원용하고 있거나 그 대상 행위가 다른 법령에 의하여 절대적으로 금지되고 있어 그 실현이 객관적으로 불가능한 것이 명백한 경우에는 이를 고려하여 그 인·허가 여부를 결정할 수 있다'고 한 사례(대법원 2000. 3. 24. 선고 98두8766 판결, 대법원 1998. 3. 27. 선고 96누19772 판결 등 참조)

IV 현행 건설공사 민원 처리와 관련한 문제점

이상에서 보는 바와 같이 민원 처리와 관련하여 법령 및 행정기관 내에 민원처리 전담부서가 설치되어 운영되고 있지만, 민원 제기를 둘러싼 갈등이나 충돌은 줄어들지 않고 있음.

1. 악의적·전문적 민원 발생 증가로 행정기관의 민원 처리 어려움 가중

- 정당하고 필요한 민원 제기도 많지만, 건설공사와 관련해서는 공사수행 과정 전반에 걸쳐 악의적이고 전문적인 성격의 민원도 다수 제기되고 있음.
 - 건설공사와 관련하여 생활상의 불편이나 재산상의 피해 등과 상관이 없음에도 불구하고 단지 건설 업체 등에게 형사상의 제재나 경제적 불이익을 줄 목적으로 민원을 제기하는 경우도 증가하고 있음.
 - 토목·건축이나 환경 또는 법령 등에 대한 전문적 지식을 갖춘 자가 다양한 정보가 공개되고 노출되고 있는 점을 이용하여 발주자나 건설업체를 상대로 집요하게 민원을 제기하는 경우도 적지 않음.
- 민원인이 법(法)보다 위에 있고 인·허가를 관장하는 행정기관까지 좌지우지할 수 있다는 말이 떠돌 정도로 건설공사 현장에 미치는 민원의 위력은 상당한 영향력과 파괴력을 갖고 있음.
- 이로 인하여 민원 제기가 불순한 의도를 갖고 이루어지는 경우 민원 대상자의 경제적 손실은 물론이고 그로 인한 사회·경제적 피해 및 파장도 상당하다고 할 수 있음.
 - 국민의 건강과 재산상의 피해 등 생활 피해의 구제 등을 명분으로 내세운 민원이 악의적 의도를 가진 자에 의해서 전문성까지 갖추고 행해질 경우 초래될 부작용 및 여파는 표현하기 어려울 정도에 이를 수 있음.

2. 일부 지자체의 업무 지장 초래

- 민원을 접수하고 처리해야 하는 주체로서 행정기관의 장(주로 시·군·구청장)은 물론이고 지방정부에서 자치 입법을 담당하고 있는 지방의회(주로 시·군·구의원) 의원 등 관계자는 제기된 민원의 처리를 위하여 상당한 시간을 투입해야 함.
- 이렇다보니 공무 수행에 지장이 초래되는 것은 물론이고 선의의 주민들을 위한 정당한 행정 및 의정 활동조차 충실하게 할 수 없다는 점에서 당장 눈에 보이지는 않지만 심각한 피해가 사실상 발생하고 있는 것과 다름이 없음.

- 건설 관련 민원이 공사 수행에 많은 지장을 가져온다는 점을 역이용하여 비록 소수이지만 공무원마저 민원 해결을 조건으로 뇌물을 요구하는 경우까지⁴⁾ 등장하고 있어 건설업체로서는 민원이라는 압초 외에 사실상 이중고를 겪기도 함.

3. 시공 과정에서 건설업체의 부담 증가

- 민원에 대응하기 위해서 건설업체는 관련 자료의 수집과 정리 및 대응논리 마련, 그리고 직접적인 민원 처리 등에 많은 시간과 비용과 노력을 기울여야 하므로 정상적인 시공 과정에서의 책임시공이라는 본연의 업무에 집중하기 힘든 편임.
 - 건설교통부의 「민원 대응 매뉴얼」(2007) 등에 따르면 민원 발생 유형별 처리 과정을 살펴볼 때 시공 현장에서 민원의 자체 처리 비율이 49.9%로 가장 높았으며, 지자체를 비롯한 행정기관 전체의 처리 비율은 10%에도 미치지 못하였음.
- 행정기관은 민원에서 제기된 사안을 면밀하게 검토하여 관계 법령 내에서 현장 상황을 고려한 적절한 행정처분이나 시정조치를 하는 등 많은 노력을 기울이고 있음.
- 하지만 일부 기초자치단체장의 포퓰리즘(populism)이 의심되는 일방적 조정에 의한 처리나 이른바 ‘갑질 민원’ 논란 등이 완전히 사라지지 않고 있는 것을 감안할 때 건설업체들은 민원에 대해 느끼는 부담이 상당할 것으로 추정됨.

4. 민원 제기와 관련한 왜곡된 사회적 분위기의 형성

- 민원이 제기되면 공사 수행에 차질이 예상되기 때문에 행정기관이나 시공을 맡은 건설업체 등은 빠른 민원 처리를 서두르게 되고, 이 과정에서 사실상 민원인의 요구를 상당 부분 들어주는 경우가 많음.
- 실제로는 피해가 발생하지 않았음에도 불구하고 인근 공사 현장과의 연관성을 주장하여 보상을 받지 못하면 손해라는 왜곡된 사회적 분위기마저 나타나고 있고, 이는 민원 처리를 파행으로 치닫게 하는 주요 원인 중의 하나가 되고 있음.

4) OBS news ‘건설 민원 대가 7억 수수 - 서울시 공무원 구속 기소’, 2016. 8. 9일자.

5. 민원 등으로 인한 분쟁 처리에서의 소송 남발

- 제기된 민원의 상당 부분은 합리적인 행정 절차 등을 통하여 수용되거나 처리될 수 있는 사안에 속하는데도 불구하고, 민원인들은 소송 등의 분쟁 처리 절차를 이용하여 공사 수행에 의도적으로 지장을 초래하게 만드는 등 민원 이해관계자간의 갈등을 증폭시키는 방향으로 유도하는 경우가 많음.

V 제도 개선 및 건설업계의 합리적 대처 방안

1. 건설 민원 처리의 기본 방향

- 대부분의 건설공사는 다양한 이해관계자들이 참여한다는 특성을 가지는 데다 공사수행 과정에서 공사 현장을 포함한 주변에 미치는 영향이 크고, 장기간의 공사에 따른 대내·외적 변수가 많기 때문에 민원 발생 가능성은 더욱 높은 편임.
- 이러한 건설 민원에 대해 국회나 지방의회 등의 정치권이 나서서 해결을 주도하려는 시도도 적지 않은데, 충분한 전문성을 갖추지 않고서 여론과 공명심을 앞세울 경우 민원의 처리는커녕 사안을 더욱 꼬이게 만들 수도 있다는 점에서 합리적인 제한의 필요성도 있음.
- 따라서 건설 민원의 처리는 중앙정부나 지방자치단체가 나서서 해결하는 것을 원칙으로 하되, 전문적이고 복잡하며 다양한 이해관계가 얽힌 성격의 사안들이 많기 때문에 건설공사의 수행에 방해가 되지 않고 민원 처리에 따른 후유증을 최소화할 수 있도록 ‘건설민원 민관협의체’의 상설 운영 등이 필요할 것으로 보임.
- 또한 민원의 상당 부분이 공사 계약과 관련성이 없는 경우도 많기 때문에 이러한 공사 계약 외적 요소로 인한 민원은 충분한 상담을 통하여 해당 사안의 적절한 처리 주체를 연결해줄 수 있도록 하는 것도 사회적 갈등 해소의 환경 구축이라는 차원에서 필요하다고 판단됨.

- 기왕에 건설 관련 민원이 발생한 경우에는 신속하게 능동적으로 대응함으로써 초기 단계에서 처리하도록 해야 할 것이며, 건설 민원의 처리를 위한 시스템은 공공부문이 나 민간부문 가리지 않고 적극 활용되어야 할 것임.
- 이상에서 언급한 합리적 민원 처리를 위한 개선 방안을 정리해보면 다음과 같음.

2. 제도 개선 방안

(1) 민간공사의 경우

- 「민원처리법」 제34조 및 「국토교통부 민원처리규정」 등에 따라 국토교통부 관련 민원은 국토교통부의 ‘고객만족센터’를 통해서 처리되고 있으므로 민원의 처리 주체는 국토교통부 등 행정기관이라고 할 수 있음.
- 그러나 현장에 적용되고 있는 공사 계약 관련 규정을 살펴보면, 민간공사의 경우 국토교통부가 고시한 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건(국토교통부 고시 제 2015-750 호)」 등에서는 민원 처리와 관련한 규정을 찾아볼 수 없는 것이 현실임.
 - 현행 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」 제3조 제3항⁵⁾에서의 표현을 유추하여 민원이 발생한 경우 발주자(도급인)가 수급인에게 그 처리를 일방적으로 전가하는 것은 불공정 행위에 해당될 수 있다는 정도의 희망 섞인 해석을 해볼 수 있을 뿐임.
 - 현행 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」 제17조, 제19조 등에서의 ‘불가항력’을 근거로 민원 처리라는 부담을 피해 가는 방안도 불가항력의 사유로 예시되고 있는 ‘태풍·홍수·악천후·전쟁·사변·지진·전염병·폭동 등’과 민원을 동등한 사안으로 해석하기가 쉽지 않기 때문에 현실적인 제약이 있을 수밖에 없음.
- 따라서 최근 민간 건설공사에 있어서도 누가 민원 처리의 주체가 될 것인지 또는 공

5) 제3조(계약문서) ① ~ ② <생략>

- ③ 이 계약조건 외에 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 특약은 그 부분에 한하여 무효로 한다.
 1. ~ 2. <생략>
 3. 본 계약의 형태와 공사 내용 등 제반 사정에 비추어 계약 체결 당시 예상하기 어려운 내용에 대하여 상대방에게 책임을 전가하는 특약
 4. 계약 내용에 대하여 구체적인 정함이 없거나 당사자 간 이견이 있을 경우 그 처리 방법 등을 일방의 의사에 따르도록 함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해하는 특약
 5. ~ 6. <생략>

사 기간의 연장 및 이로 인한 추가적인 공사비용의 부담은 어떻게 처리할 것인지 등에 대한 분쟁이 적지 않고, 불명확한 계약조건으로 인하여 대부분 건설업체의 부담으로 귀속될 우려가 큼. 따라서 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」에서도 민원 발생이 수급인에 의한 경우가 아니라면 원칙적으로 발주자(도급인)가 민원 처리의 주체가 된다는 점에 대하여 명확한 규정을 두도록 개정되어야 함.

(2) 공공공사의 경우

■ 공공공사에 적용되는 기획재정부의 「계약예규」 전문(2016. 1. 1일 시행·일부 개정)을 보면 민원 처리 및 그로 인한 부담의 귀속 주체를 정부의 계약 담당 공무원으로 명시하고 있는 것을 알 수 있음.

- 「공사계약일반조건 ; 기획재정부 계약예규 제286호, 시행 2016.1.1」 제21조 제5항에서는 ‘정부의 책임 있는 사유 또는 천재·지변 등 불가항력의 사유’의 예시 가운데 ‘공사 관련 법령에 정한 바에 따라 시공하였음에도 불구하고 발생하는 민원에 의한 경우’를 명시적으로 포함시키고 있음.
- 「용역계약일반조건 ; 기획재정부계약예규 제288호, 시행 2016.1.1」 제42조에서도, 계약 담당 공무원이 시공 단계의 건설사업관리 용역 수행과 관련하여 ‘건설공사 시행에 따른 업무연락, 문제점 파악 및 민원 해결’이라는 기본 임무를 수행하여야 한다고 명시하고 있음.

■ 그러나 앞서와 달리 조달청에서 사용하고 있는 「일괄입찰 등의 공사계약 특수조건(조달청 시설총괄과-2615, 2016. 3. 22)의 제17조 제4항에서는 ‘...환경오염 방지에 소요되는 제반 절차 및 그 이행과 제3자에 대한 피해 및 민원 해결에 대한 책임은 계약 상대방에게 있고 그 비용은 계약 상대방이 부담한다...’는 규정을 통해 계약 상대방인 건설업체에게 원인 제공 여부와 상관없이 민원 처리의 책임을 귀속시키고 있음.

- 동 조건 제17조 제4항 단서에서는 관련 법령 및 설계서의 규정을 준수하여 공사를 이행한 경우를 민원 해결에 대한 계약 상대방의 책임 부담 예외로 규정하고 있기는 하지만, 원칙적으로 계약 상대방을 민원 해결의 책임 주체로 하고 있는 것은 분명함.
- 동 조건 제31조(피해 보상 및 복구) 제1항에서도 발주기관의 귀책사유로 인한 경우를 예외로 하는 단서를 두고 있기는 하지만 ‘계약 상대방은 공사 중 민원을 방지하기 위하여 노력하여야 하며 공사 진행 과정에서 발생한 제3자에 대한 대인·대물 피해에 대하여 책임을 진다’고 규정하고 있어 기획재정부의 계약예규와는 상반된 모습을 있음.
- 동 조건 제41조(관련 법령 등의 준수) 제3항에서는 계약 상대방으로 하여금 본인뿐만 아니라 그 고용인 및 하수급인이 법령 등을 위반하여 발생한 피해 및 민원 등에 대하여도 책임을 진다고 명시함으로써 책임 범위를 더욱 확대하고 있음.

- 그 밖에 「기술제안입찰 등에 의한 낙찰자결정 세부기준」〔조달청 시설총괄과-2615 (2016. 3. 22)〕의 기술제안서 평가 기준에 공사관리 방안 총 24점 가운데 건설공해 및 민원 방지계획이 3점으로 명시되어 있고, 설계공모·기술제안입찰의 기술제안서 평가기준에서도 공사관리 방안 21점 중에 건설공해 및 민원 방지계획이 2점으로 명시되고 있는 것 등을 통해서도 민원 해결의 책임이 계약 상대방에게 귀속되고 있음을 알 수 있음.
- 따라서 현행 법령 및 공사 관련 계약 서류의 규정들은 현안으로 떠오른 민원 처리와 관련하여 충분하고도 명확한 내용으로 구성되어 있지 못하며, 실효성도 담보하기 어려우므로 민원 처리와 관련한 현장의 문제점이 해소될 수 있도록 조달청의 「일괄입찰 등의 공사계약특수조건」 등을 합리적으로 개선·보완하여야 함.
 - 조달청의 「일괄입찰 등의 공사계약특수조건」, 「기술제안입찰 등에 의한 낙찰자결정 세부기준(조달청 시설총괄과-2615)」 등에서의 민원 관련 규정이나 조항의 표현들도 「민원처리법」 등의 취지 및 내용 등을 고려할 때 기획재정부의 「계약예규」 전문(2016. 1. 1일 시행·일부 개정)과 동일하게 민원 처리의 부담 주체를 현행 계약 상대방에서 계약 담당 공무원(행정기관의 장 등)으로 변경하는 등의 개정이 필요함.
 - 「하도급거래공정화에 관한 법률」에서 ‘건설 하도급’에 관한 별도의 규정을 두고 있듯이⁶⁾ 건설부문의 민원 제기가 많고 그 파급효과도 크다는 점을 감안할 때 현행 「민원처리법」에서도 건설 민원의 합리적 처리에 관한 명시적 규정을 별도로 둘 필요가 있음.

(3) 불법적 민원 제기에 대한 책임 강화

- 자신의 정치적·개인적 목적을 달성하기 위하여 민원이라는 수단을 남용하는 경우가 늘고 있는데, 이를 근절하기 위해 허위 사실을 가지고 혹은 기만적 수법으로 건설 민원을 제기한 경우에는 불법 행위로 보아 「건설산업기본법」 제95조의 2 등에 벌칙을 부과할 수 있는 근거를 마련하는 등 제도적 보완을 할 필요가 있음.
 - 정부는 정당한 권리 주장은 더욱 보장하되 악의적이고 고의적인 민원 등 무분별한 민원 제기를 근절할 수 있는 제도적인 환경을 구축함으로써 투명하고 공정한 사회 질서가 형성될 수 있도록 노력을 기울여야 함.

6) 「하도급거래공정화에 관한 법률」 제13조의 2(건설 하도급 계약이행 및 대금지급 보증).

3. 건설업계 차원의 대응 방안

(1) 민원 발생 전(前)의 합리적 대응

- 지반 침하, 건설의 균열 발생 등과 같이, 건설 민원은 현장 주변의 환경과 깊은 연관성을 갖는 경우가 많으므로 공사 전에 지질조사, 안전진단, 구조설계 검토, 지반 침하 가능성 분석 등을 통하여 사고 발생 가능성을 미연에 방지할 수 있도록 현장 주변의 환경을 철저히 사전 조사토록 해야 함.
- 공사 현장 주변의 주민이나 지역 공동체 등과의 좋은 관계를 유지함으로써 상호 신뢰 구축과 이해의 폭을 충분히 넓혀 놓을 필요가 있음.
- 착공에 들어가기 전에 공사 일정, 공사로 인해 예상되는 분진이나 소음의 발생 가능성, 이에 대한 살수차 운영 등의 보완 방안 등을 포함하여 공유해야 할 전반적인 공사 현황을 지역주민들에게 설명회를 열어 알려주거나 정기적으로 고지토록 하여 주민과의 신뢰 형성 등 민원 발생의 사전적·선제적 억제 노력을 기울여야 함.
- 수주 예정이거나 수주를 한 건설업체는 전문가 등의 도움을 받아 ‘공사계약서’ 등에 민원 발생에 따른 처리 주체와 구체적 책임의 분담 등에 대한 내용을 보다 명확하게 포함시켜 놓는 것이 바람직함.
 - 특히, 민원의 원인이 된 공사 관련 사항은 그 책임 소재를 파악함에 있어 감리자의 역할이 중요하므로 민원의 예방 등과 관련한 내용을 공사 계약에 포함시키는 것도 검토할 만함.
- 시공 중이라 하더라도 민원 발생 가능성이 있거나 인근 주민들과의 이해관계가 상충될 수 있는 사항에 대해서는 관련 자료를 충분히 확보·보관함으로써 향후 야기될지도 모르는 민원이나 분쟁에 대비토록 해야 함.

(2) 민원 발생 후(後)의 합리적 대응

- 시공 중에 민원이 발생하면 합의 등을 통한 신속한 대응 및 처리를 수행함으로써 민원으로 인한 공사 전반의 피해로 확산되지 않도록 집중해야 함.

- 민원 발생시 신속하고 효과적인 대응을 위하여 민원 대응을 위한 사내 전문 인력의 확보가 중요하며, 이러한 인력 확보가 경제적 이유 등으로 어려운 중소 건설업체의 경우에는 건설업계 공동 대응 체제를 활용하여 민원의 합리적 대응을 추구해야 할 것임.

〈표 5〉 단계별 민원의 예방 및 대응 조치

단계별	조치 사항	세부 점검 내용
1단계	공사(예정) 현장 주변 조사	<ul style="list-style-type: none"> - 소음·진동의 발생 여부·확산 정도 및 예상 방향 - 주거 및 생활환경 및 주변 교통 상황 - 공사 현장의 주된 출입로 및 통행로 등의 확보 상황 - 인근 보호 대상(학교, 유치원 등), 위험물 소재지와의 거리 등
2단계	민원 발생 가능 사항 점검	<ul style="list-style-type: none"> - 민원 체크리스트 항목별 점검 - 지역 주민이나 인근 마을 여론 등에 대한 모니터링
3단계	예상되는 민원 사항에 대한 예방적 차원의 조치 및 지역 주민과의 이해 증진	<ul style="list-style-type: none"> - 민원 체크리스트 점검 결과 예상되는 민원 사항에 대한 대책 수립 - 발주자, 행정기관 등에 보고 및 협조 의뢰 - 지역주민을 상대로 한 공사 설명회 개최 및 협조 체제 구축
4단계	민원의 발생	<ul style="list-style-type: none"> - 신속하고 정확하게 민원 접수 사항의 파악 - 전문가 자문 및 행정기관과의 협조 - 주민 불편 사항 우선 점검 등 민원의 적극 처리 또는 해소 방안 모색
5단계	민원 처리의 결과 보고(통보) 및 지속적 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> - 발생 민원의 대응 및 처리 절차 체계화 - 민원 제기 및 처리 결과를 발주처, 행정기관 등에게 보고(통보)

(3) 건설업계의 공동 대응 체제 구축

가. 필요성

- 민원은 국지적인 사안에 그치기도 하지만 그 대상이 다양하고 대부분 해당 지자체 전역이나 주민 대다수의 이해관계와 연관되는 등 광역적인 영향을 줄 가능성이 큼.

- 「건설산업기본법」 제69조 제3항을 참고할 때 예상되는 민원의 대상은 설계·시공·감리 등 건설공사에 관계한 자, 발주자와 수급인, 수급인과 하수급인, 수급인과 제3자, 건설공사 도급계약의 당사자와 보증인, 수급인 또는 하수급인과 제3자 등으로 확대될 가능성이 큼.
- 특히 제3자는 포괄적 개념일 수밖에 없다는 점과 공사 현장 가까이에 있는 주민은 물론이고, 정치·경제·사회·문화적 가치관을 달리하는 이들까지 문제 제기를 하고 나서게 되면 민원의 발생 범위는 사실상 표현이 어려울 정도로까지 확대될 수도 있음.

- 그러나 현행 국내 각종 민원에 대처하는 시스템은 대부분 사후적 대응 체제가 중심이 되고 있으며, 민원 처리를 위한 경제적 비용(시간·노력 등)의 부담도 만만치 않고 민원

처리를 「민원처리법」에 의지하여 행정기관에만 의존할 수는 없는 것이 우리 건설산업의 현실이라는 점에서 건설업체의 개별적 대응은 한계가 있음.

- 따라서 민원 처리의 사각지대를 없애고, 부당하고 지나친 민원에 대해 건설업체가 적극·능동적으로 대응할 수 있는 기반을 마련하기 위해서는 건설업체간 또는 건설업계 차원에서의 공동 대처가 보다 효과적일 수 있을 것임.

나. 구체적 대응 체제 구축 방안

- 실무 차원에서 본다면, 행정기관의 처리 단계에서 조속한 민원이 해결될 수 있도록 건설업계 차원에서 법률·행정·협상 전문가 등으로 구성된 상설 지원 서비스를 제공하는 등 능동적·지속적 대응 체제를 구축·유지할 필요가 있음.
 - 현행 「민원처리법」 등 관계 법령이나 행정기관의 민원 처리 관련 조직의 운영만으로는 다양한 변수와 수시 발생의 각종 민원에 충분히 대응하기 곤란함.
- 또한, 대한건설협회 또는 각 시·도회에서 민원접수센터 혹은 창구를 개설하고 민원 처리 담당 전문 인력을 확보함과 동시에 국토교통부의 민원 담당 부서(원)와 업무 협조 관계를 구축할 필요도 있음.
 - 민원의 발생이 빈번해지고, 공사 외적 요소를 이유로 민원을 제기하는 경우도 증가하고 있는 최근의 추세를 감안할 때 민원의 처리 주체인 행정기관과의 신속하고 공정한 업무 처리를 위한 업무 협조 관계는 민원의 빠른 해결을 위해 중요함.
- 대한건설협회 차원의 ‘건설공사 사안별 민원 대응 및 처리 매뉴얼’을 만들어 배포함으로써 민원의 조기 해결 및 확산 방지, 민원 장기화를 대비한 법적 자료의 준비·확보 등 각 건설업체별 합리적·효과적 민원 대응을 지원하도록 해야 함.
- 이와 함께 민원에 대응하는 건설업체의 임직원도 인내심과 끈기를 가지고 신뢰를 구축하는 것이 무엇보다 중요하며, 이 과정에서 단순한 정보 제공에 그치지 않고 지속적인 대화를 통해 공동으로 민원 발생을 방지하고자 하는 노력과 진정성, 분명한 의지를 보여주는 것이 유사한 민원의 재발을 방지하는 데 도움이 될 것으로 판단됨.

두성규(연구위원 · skdoo@cerik.re.kr)