

주제발표2

공공갈등의 예방 및 해결 프로세스

최한규 (충남북부권포럼 상임운영위원장)

公共葛藤의 豫防 및 解決 프로세스

최한규박사¹⁾(충남북부권역 상임운영위원장)

-목 차-

- I. 공공갈등 예방 및 해결 프로세스의 개요
- II. 공공갈등 예방·해결프로세스 개발의 원칙 및 방향
- III. 공공갈등 예방·해결프로세스 관련 법제도적 검토
- IV. 사회통합을 위한 공공갈등 예방해결의 기본방향
- V. 공공갈등예방해결을 위한 기법 및 특징
- VI. 공공갈등 예방해결프로세스의 적용사례
- VII. 실효성 있는 공공갈등 예방해결프로세스의 제도화방안 제안

I. 공공갈등 예방 및 해결 프로세스²⁾의 개요

- 갈등예방 및 해결프로세스 개발은 갈등이 일어날 가능성이 높은 정책에 있어 사전에 그 갈등을 예방할 수 있는 메커니즘을 적용하는데 있으며, 그리고 갈등이 발생한 경우 정부를 포함한 갈등 당사자들 간에 호혜적 방법으로 갈등을 해결할 수 있는 방안을 모색하는데 있음
- 갈등예방 및 해결과정에서 정부나 지방정부는 갈등당사자로 직접 참여하는 경우와 정부가 갈등 해결자 또는 갈등조정자로서 개입하는 경우가 있고 프로세스의 개발방향은 상생과 협력증진 차원에서 호혜적 방법에 근거하여 추진
- 갈등이 발생했을 경우 현실적용의 차원에서 일선 공무원들뿐만 아니라 정책 결정자 및 관리자들에게 갈등을 예방할 수 있는 방안의 마련을 위한 안내서로서 그 절차를 제공하여 주고, 갈등이 발생하였을 때 그 갈등을 해결할 수 있는 길을 유도해내는 것임
- 갈등예방 및 해결을 위한 프로세스 개발은 갈등의 조정자 및 당사자로서 정부 또는 지방정부와 민원인 그리고 공무원 개개인들에게 원활한 정보소통과 의사교환을 가능하도록 하는 것임

1) 한국공공행정학회 부회장, 선문대학교 정부간관계연구소 연구위원.

2) 본 자료는 한국공공행정학회 최병학회장의 논문임을 밝힌다.

- 사회통합 및 합의형성을 위한 갈등관리방안으로 활용되는 대표적 기법은 갈등조정사 및 당사자 등이 참여하는 갈등조정회의, 합의회의, 시민배심원제, 시나리오 워크숍, 주민설명회, 공청회, 공론조사 등이 있음

※ 공공갈등 관리프로세스(예방·해결의 제도화)란 정부가 공공정책을 입안하는 경우 관련 정책으로 인한 갈등을 사전에 예방하고 이해당사자와 일반시민 및 갈등조정사 등 전문가들의 참여와 대화 및 조정을 통해 사회적 합의 및 갈등해결의 제도화를 추구해 나가는 일련의 절차

II. 공공갈등 예방·해결프로세스 개발의 원칙 및 방향

- 정부의 공공정책을 입안함으로써 야기될 수 있는 갈등을 사전에 예방하고 기 발생한 갈등을 조정하거나 관리하는 것이 주요 목적이고 갈등당사자들이 호혜적 관계를 유지하거나 회복하면서 실제로 원하는 것을 얻을 수 있도록 하는 방안을 마련함
- 공공갈등으로 인해 나타나는 행동유형은 회피/무관심(갈등문제에 관여하지 않는 경우), 순응/수용(자신이 손해 보더라도 타인을 위해 양보하는 경우), 경쟁/대결(순응과 반대되는 것으로 자신의 견해를 관철시키기 위해 도전적으로 행동하는 경우), 타협/절충(서로의 이해관계를 조정하는 경우), 협력(서로의 목적달성을 위해 최대한 노력하는 win-win의 경우) 등으로 표출되는데 가장 바람직한 방향은 타협과 절충을 통한 협력형의 해결방안을 도출해내는 것
- 선진국의 경우 사회적 합의를 통한 갈등예방 기법은 기본적으로 이해당사자들과 일반 시민들의 참여와 대화에 기반한 사회적 합의형성을 중시하고 있고 정부는 갈등관리자 및 갈등조정자로서 다각도로 호혜적인 방법에 따른 갈등관리방법을 강구하고 있음
 - 미국의 경우 대안적 갈등해결방법(Alternative Dispute Resolution: ADR)을 통해 분쟁의 해결뿐만 아니라 갈등예방과 해결을 위하여 정부 각 분야별로 적용방안을 마련하여 시행
 - ADR은 개념적으로 법적 소송을 제기하지 않고 분쟁 당사자(또는 집단)들이 갈등을 빚고 있는 사안에 대하여 객관적이고 중립적인 제3자가 개입하여 평화적으로 합의를 도출할 수 있도록 돕는 다양한 갈등해결방안임
- 갈등예방·해결 프로세스는 결국 의사교환과정으로 갈등은 바로 프로세스를 통해서 해결됨을 이해하여야 하고 정부의 역할을 갈등당사자와 갈등조정자로 구분하여 사례분석과 프로세스를 개발하여 효과적으로 적용하는 것이 중요함
- 효과적인 갈등예방·해결 능력의 제고를 위해서는 갈등의 문제를 줄이거나 해결하며 한정된 자원의 틀 속에서 갈등당사자들의 타협과 협상대안을 제공하고 협력을 이끌어낼 뿐만 아니라 그들의 기대에 부합하는 대안을 제시하는 것이 필요하고 이를 도식화하면 다음과 같음

$$CPRCC = \Sigma (C \cdot N \cdot C) \cdot E \cdot R / P$$

- ※ 갈등예방·해결능력(Conflict Prevention/Resolution Capacity and Capability)
- ※ 타협과 협상 및 협력대안의 합(Σ)[Compromise-Negotiation-Cooperation]
- ※ 당사자들의 기대(Expectation), 한정된 자원(Resources), 문제(Problems)

- 사회 각 분야에서 갈등이 발생하는 경우, 정부는 이를 진단하고 조정하며 중재하는 시스템과 상시 모니터링하는 시스템을 운영해야 하고, 효과적인 갈등관리체계를 구축하는 것이 필요하며, 갈등관리능력의 제고는 타협과 협상 및 협력대안을 제도적인 틀에서 지속적으로 만들어냄으로써만 가능함

Ⅲ. 공공갈등 예방·해결프로세스 관련 법·제도적 검토

- 갈등예방·해결의 규정 및 시행규칙
 - “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”[(시행) 2009. 1. 1, 대통령령 제21185호]
 - “공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙”[(시행) 2009. 1. 2, 국무총리령 제892호]
- 현행 법/제도상의 갈등관리심의위원회 및 협의회
 - ① 갈등관리심의위원회(대통령령 규정)
 - 위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 민간위원 중에서 호선으로 선출
 - 중앙행정기관의 장은 소속 직원 또는 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 하여야 함
 - 위원의 임기는 2년, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 함
 - 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결
 - 위원회의 기능: 갈등의 예방과 해결에 따른 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항, 법령 등의 정비에 관한 사항, 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항, 교육훈련의 실시에 관한 사항, 갈등영향분석에 관한 사항, 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항, 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정한 사항 등
 - ② 갈등조정협의회(대통령령 규정)
 - 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영

- 협의회는 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성하고 관계 중앙행정기관 및 이해관계인은 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 협의회에 참석하고 공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 그 중 1인 또는 수인을 대표 당사자로 선임할 수 있음
- 협의회 의장은 당해 사안과 직접 관련이 없는 자 중 당사자간의 합의에 의해 선정하는 것을 원칙으로 하며, 협의회의 구체적인 구성과 운영은 당사자가 정하는 기본규칙에 따름

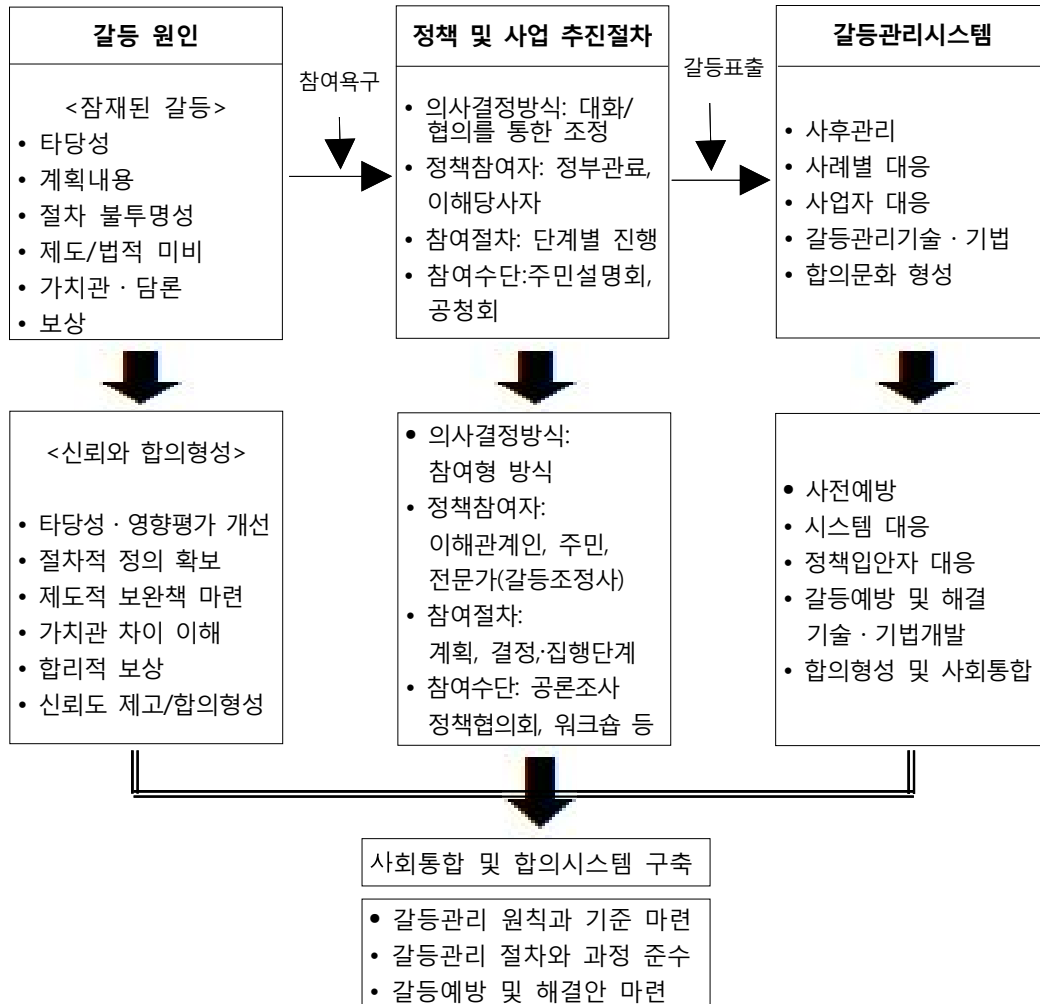
③ 갈등관리정책협의회(총리령 시행규칙)

- 갈등관리정책협의회는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성
 - 위원장은 국무총리실장이 되고, 위원은 기획재정부차관·교육과학기술부차관·국방부차관·행정안전부차관·문화체육관광부차관·농림수산식품부차관·지식경제부차관·보건복지가족부차관·환경부차관·노동부차관·국토해양부차관·소방방재청장·문화재청장·산림청장·방송통신위원회부위원장 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 관계부처 또는 청의 차관·차장 또는 청장이 됨
 - 정책협의회는 다음 사항을 심의·조정: 공공갈등 예방과 해결을 위한 법령정비 등 제도개선에 관한 사항, 공공갈등과 관련된 교육·홍보에 관한 사항, 그 밖에 위원장이 공공갈등과 관련하여 정책협의회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항
 - 국무총리실장의 역할: 갈등관리 연구기관 지정, 갈등관리 실태 점검 및 평가, 국무회의 보고 등
 - 정책협의회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 국무총리실 사회통합정책실장이 수행
 - 위원장은 정책협의회의 회의를 소집하며 정책협의회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결
- 보다 효과적이고 효율적인 갈등예방 및 해결을 위한 제도적 차원의 보완이 필수적이며, 제도적 기반에 따른 실효성 있는 갈등관리 프로세스의 개발과 적용이 필요함

IV. 사회통합을 위한 공공갈등 예방·해결의 기본방향

- 사회통합과 합의형성을 위한 갈등예방과 해결을 위한 기본방향의 설정은 갈등의 원인을 파악하고 정책과 사업추진 절차를 보완하며 보다 효과적인 갈등관리 시스템을 마련하는 방향으로 추진해야 할 것이고 그 내용을 도식화하면 다음과 같음

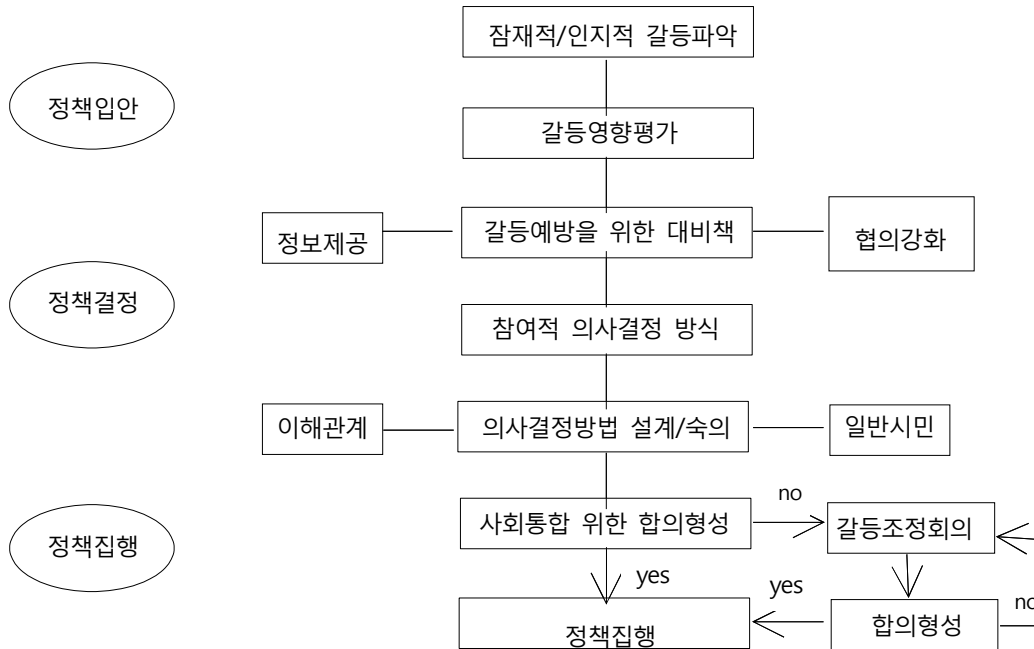
〈사회통합을 위한 갈등예방 및 해결의 기본방향〉



※ 출처: 대통령자문지속가능발전위원회, 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』, 2003 및 『공공갈등관리의 이론과 기법』, 2005의 수정·보완

- 갈등예방 및 해결 프로세스의 기본방향은 합의형성을 위한 일종의 정책의 대화채널을 구축하는 것으로 사회갈등이 예상되는 공공정책을 입안할 때 정부와 이해당사자들이 함께 모여 협의의 장으로서 갈등을 예방하고자 하는 것이 주된 목적임
- 갈등예방 및 해결 프로세스는 적어도 사회 경제적 영향력이 큰 정책이나 계획을 수립할 때 갈등을 예방하고 해결하는 절차로서 반드시 거치도록 해야 할 것이고 그 과정을 도식화하면 다음과 같음

〈사회통합을 위한 갈등예방 및 해결 추진절차〉



※ 출처: 대통령자문지속가능발전위원회, 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』, 2003 및 『공공갈등관리의 이론과 기법』, 2005의 수정·보완

V. 공공갈등예방해결을 위한 기법 및 특징

- 합의회의(consensus conference), 시민 배심원, 규제협상, 시나리오 워크숍, 공론조사, 주민설명회, 공청회 등이 갈등예방과 해결을 위한 기법
- 합의회의는 갈등이 야기되거나 논란을 불러일으키는 주제에 대해 시민패널을 구성하거나 전문가들의 의견을 청취하고 특정 주제에 대한 의견을 취합하여 최종적으로 기자회견을 통해 국민들에게 알리는 시민포럼
- 합의회의는 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책에 대해 시민들이 직접적으로 참여하여 발언하고 이를 정책에 반영시킴으로써 사회갈등을 예방하는 기능을 수행
- 규제협상은 이해당사자가 분명하게 존재하는 상황에서 새로운 규제정책을 입안하고자 할 경우에 적용하고 시나리오 워크숍은 지역개발정책을 입안할 경우에 주로 활용될 수 있음
- 규제협상과 시나리오 워크숍은 적용대상이 비교적 분명한 편이고 합의회의, 시민배심원, 공론조사는 주로 가치갈등과 관련된 사안에 대한 사회적 합의를 형성하는 데 활용될 수 있으며, 전국적 사안이나 지역적 사안에 모두 적용될 수 있음
- 지역적 사안에 대해 실시하는 시나리오 워크숍은 가치갈등과 이익갈등에 모두 적용될 수 있고 이러한 갈등관리기법은 참여자의 대표성과 심사숙고성의 정도를 비교하면 서로 약간씩 차이가 있음

※ 이하의 내용은 대통령자문지속가능발전위원회,『갈등관리시스템 구축방안 연구 보고서』, 2003
및『공공갈등관리의 이론과 기법』, 2005의 수정·보완

- 참여자의 대표성의 측면에서, 공론조사는 합의회의나 시민배심원, 그리고 시나리오 워크숍에 비해 상대적으로 전국적 또는 지역적 대표성을 확보할 수 있는 모델이므로 대표성 확보가 중요한 사안에는 공론조사를 활용하는 것이 바람직함
- 시나리오 워크숍, 시민배심원, 그리고 합의회의를 비교해 보면, 시나리오 워크숍이 일반 지역주민만이 아니라 다양한 이해당사자들이 함께 참여한다는 점에서 대표성이 가장 높다고 할 수 있으며, 시민배심원은 합의회의에 비해 참여자를 무작위로 추출하므로 상대적으로 좀 더 대표성이 높음
- 대표성의 측면에서 비교해 보면, 다음과 같다.

공론조사>시나리오 워크숍>시민배심원>합의회의

- 심사숙고성의 측면에서는 충분한 논의과정을 거치는 합의회의가 가장 높고 그 다음이 시민배심원제, 시나리오 워크숍, 공론조사라고 할 수 있으며 공론조사의 경우 심사숙고성이 가장 낮은 이유는 충분한 통의과정을 거쳐 그 결과가 반영된다고 볼 수 없는 점이 있음
- 심사숙고성의 측면에서 비교해 보면, 다음과 같다.

합의회의>시민배심원>시나리오 워크숍>공론조사

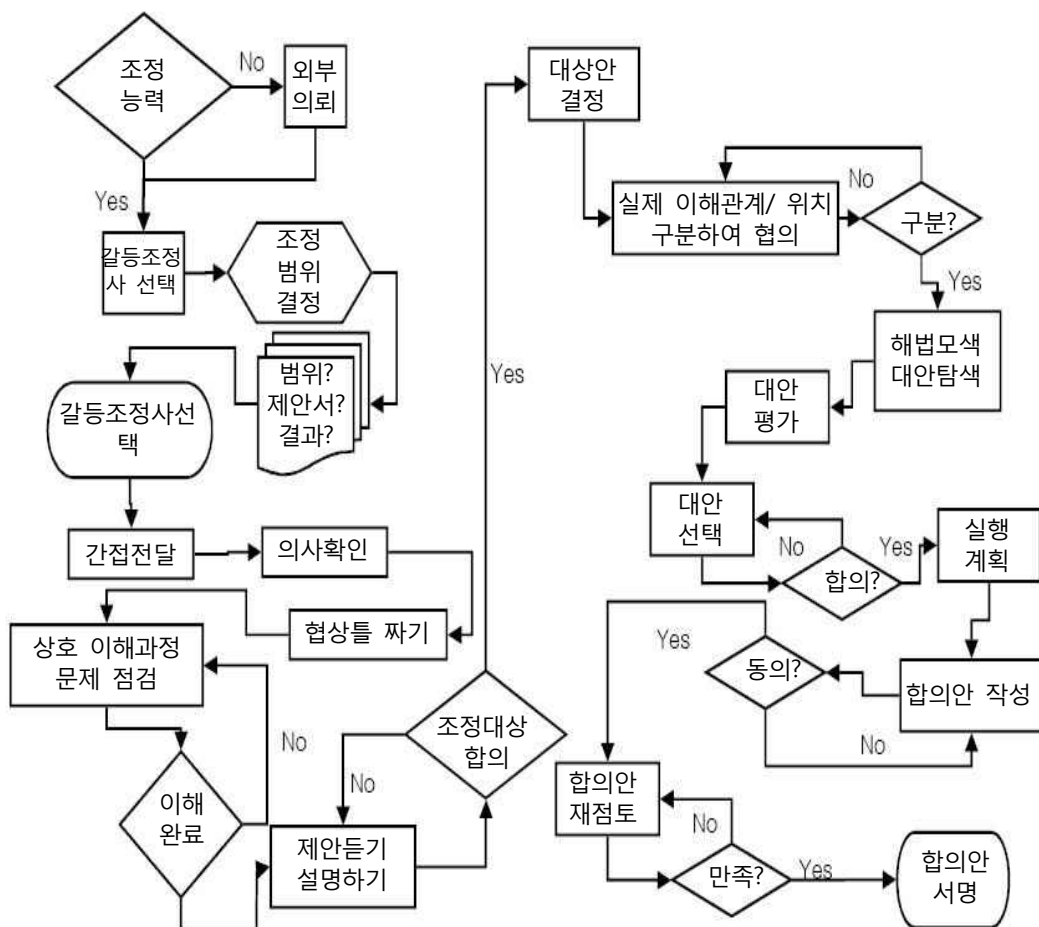
- 갈등관리를 위한 참여기법들은 저마다 특성들이 다르므로 실제 갈등을 예방하기 위해 적용할 경우 다양한 기법들의 차이점을 고려하여 탄력적으로 융통성 있게 적용하는 것이 바람직하고 사례에 따라 새로운 기법이나 모델을 구상하거나 개발하여 실행하는 것이 현실적임
- 갈등예방 및 해결기법들의 특징을 비교해 보면 다음과 같음

구분	갈등 범위	갈등 성격	이해당사자	장 점	단 점
합의회의	전국적, 지역적 갈등	가치갈등	전국민	충분한 정보제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견 얻을 수 있음	시민패널을 지원자 중심으로 구성하므로 대표성에서 취약함
시민 배심원	전국적, 지역적 갈등	가치갈등	전국민	충분한 정보제공과 토론을 통해 일반인들의 합리적 의견 얻을 수 있음	배심원으로 참여하는 시민의 수가 적어 대표성에서 취약
시나리오 워크숍	지역적 갈등	가치갈등, 이익갈등	전지역민	일반 지역민과 이해당사자들이 지역개발계획수립 과정에 함께 대등하게 참여함	이해당사자들이 함께 참여하므로 합의도달이 상대적으로 어려울 수 있음
규제협상	전국적, 지역적 갈등	이익갈등	뚜렷한 이해 당사자 존재	사회집단과 정부대표가 동등한 지위로 협상을 벌여 규칙을 제정하므로 사회집단의 참여 효과가 극대화될 수 있음	조직화된 사회집단이 아니면 협상과정에 참여하기 어려움
공론조사	전국적, 지역적 갈등	가치갈등, 이익갈등	전국민, 특정집단	단순 여론조사에 비해서는 많은 정보와 토론에 기반하여 도출된 의견을 조사할 수 있다는 점, 합의회의나 시민배심원에 비해서는 참여자의 대표성이 훨씬 높다는 점이 장점임	참여자의 수가 많기 때문에 합의회의나 시민배심원에서 하는 것만큼의 심사숙고 과정을 거치지 못하는 것

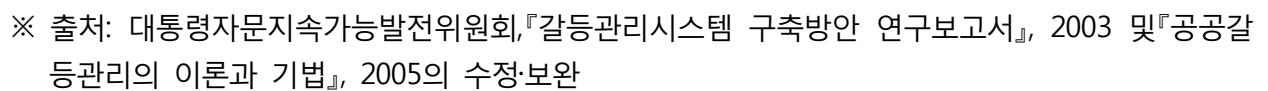
※ 출처: 대통령자문지속가능발전위원회, 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』, 2003 및 『공공갈등관리의 이론과 기법』, 2005의 수정·보완

VI. 공공갈등 예방·해결프로세스의 적용사례

- 갈등예방 및 해결 프로세스는 정부가 갈등관리자로서 또는 갈등조정자로서의 프로세스를 개발하여 적용하는 것이 바람직함
- 갈등의 유형(즉, 이해관계의 갈등, 구조적 갈등, 가치의 갈등, 사실관계의 갈등 등)에 따라 프로세스를 개발하는 것이 필요하고 갈등당사자들과의 합의에 의하여 풀리지 않는 갈등의 경우 합의회의, 시민배심원, 문제해결을 위한 시나리오 워크숍, 규제협상, 공론조사 등의 기법을 활용할 수 있음
- 조정 프로세스는 갈등예방은 물론이거니와 갈등당사자 상호간의 갈등해결(협상을 포함한)에도 실패한 경우를 상정하는 것이 일반적임
- 정부가 갈등관리자로서의 역할을 수행하는 협상 프로세스 이해를 위한 전체 흐름도는 다음과 같이 도식화할 수 있음



- 정부가 갈등조정자로서의 역할을 수행하는 협상 프로세스 이해를 위한 전체 흐름도는 다음과 같이 도식화할 수 있음



VII. 실효성 있는 공공갈등 예방·해결프로세스의 제도화방안 제안

- 한국행정학회의 「사회통합 및 갈등예방·해결을 위한 법률안」에 따른 공공갈등 예방·해결프로세스의 제안사항
 - 갈등관리정책협의회: 범정부 차원의 갈등예방 및 해결을 위해 국무총리 산하에 갈등관리정책협의회 및 이의 기획, 조정, 지원 업무를 수행하는 사무처를 두고 구성은 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 하며, 위원장은 국무총리실장이 되고, 위원은 기획재정부차관·교육과학기술부차관·국방부차관·행정안전부차관·문화체육관광부차관·농림수산식품부차관·지식경제부차관·보건복지가족부차관·환경부차관·노동부차관·국토해양부차관·소방방재청장·문화재청장·산림청장·방송통신위원회부위원장 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 관계부처 또는 청의 차관·차장 또는 청장이 됨
 - 갈등관리심의위원회: 중앙·지방 및 산하기관의 갈등예방 및 해결을 위한 조직으로 갈등관리심의위원회 및 이의 기획, 조정, 지원 업무를 수행하는 사무처를 두고 구성은 위원장 1명을 포함한 11명 이내의 위원으로 하며, 위원장은 민간위원 중에서 호선하여 선출하며 중앙행정기관의 장은 소속 직원 또는 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 함
 - 갈등관리심의위원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 일정규모 이상의 사업에 대하여 갈등영향평가를 실시하고 평가결과 필요하다고 판단될 경우 갈등예방 및 해결을 위한 갈등조정협의회를 구성함
 - 갈등조정협의회: 갈등조정협의회는 해당 갈등 사안에 대하여 이해당사자간 협의를 통해 쟁점을 해소하며 합의형성을 위하여 노력하고 협의회는 의장 1인을 포함한 이해관계인·전문가 등 25인 이하의 회원으로 구성하며, 의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 자 중에서 회원들의 협의에 의하여 선정함
 - 갈등조정협의회 회원은 국가기관 및 지방자치단체의 관계 공무원, 이해관계인, 일반시민, 전문가로 하며 의장은 자격을 갖춘 전문 갈등조정사가 수행하고 갈등 사안에 대한 조사·분석을 토대로 관련 당사자의 이해관계를 파악해 참여적 의사결정방법을 활용하여 중립적으로 회의를 진행토록 하고, 개별 면담, 회의록 작성, 사실조사 등 갈등해결에 필요한 제반 활동을 수행함

※ 출처: 대통령 소속 사회통합위원회·한국행정학회, 「실효성 있는 갈등관리·해결절차의 제도화 연구」(2010. 4) 관련 길병옥 교수 연구내용 참조.

공공갈등 예방 및 해결 프로세스(안)

【갈등예방 및 해결을 위한 단계적 절차 및 과정】

준비 단계

- 갈등원인 및 현황에 대한 정보수집 및 분석
- 갈등원인에 대한 조정전략 수립
- 제도적/절차적 투명성 확보 및 과정 준수방안 마련
- 정부기관 및 이해당사자의 갈등조정 참여의사 확인
- 갈등관리 원칙 및 기준 마련
- 갈등예방/해결 기법 및 참여적 의사결정방안 마련
- 갈등조정을 위한 일정 및 장소 공지
- 조정절차 공지 및 민주적 의사소통 방안 제시
- 사회통합을 위한 합의형성방안 제시
- 갈등조정 결과 및 사후관리 방안 마련



제1단계 : 참여 및 협의 단계

- 갈등조정 및 합의형성을 위한 공론의 장 마련
- 갈등조정 절차 및 민주적 의사결정방안 제시
- 갈등조정의 원칙 및 기준 합의 도출
 - 1) 비밀보장 및 공정한 예의
 - 2) 민주적 의사진행 및 조정 진행
 - 3) 참여자에 대한 이해 및 합의
 - 4) 조정진행방식 및 참여수단 제시
 - 5) 갈등예방/해결 기법에 대한 동의
 - 6) 갈등조정 수단/대안의 범위, 수단, 목적 등에 대한 합의
 - 7) 조정의 궁극적 목적에 대한 합의
 - 8) 최종 합의안에 대한 서면합의
 - 9) 갈등예방 및 해결을 위한 기본안 마련



제2단계 : 의사진행 및 소통 단계

- 갈등의 원인과 쟁점에 대한 의사진행
- 갈등영향평가에 대한 의견개진
- 참여적 의사결정방식의 적용
- 자유로운 의사소통 및 의견개진
- 참여자들의 궁극적 목적 및 타협의 범위 제시
- 문제해결을 위한 공동의 이해기반 구축
- 갈등의 원인과 쟁점에 대한 대안제시
- 갈등해결대안에 대한 의견개진 및 소통
- 갈등조정안 및 협상안 마련



제3단계 : 갈등조정 및 문제해결 단계

- 갈등조정안 및 협상안 상정 및 협의
- 제시된 문제해결대안에 관한 합의안 마련
- 참여적 의사결정방식에 의한 문제해결대안 결정
- 선택된 대안에 대한 합의안 마련
- 갈등조정안의 실행계획 마련
- 사회통합을 위한 합의형성방안 제시
- 갈등조정 결과 및 사후관리 방안 마련
- 갈등조정과정의 문제점 제시 및 차후적용방안 마련



제5단계 : 합의 및 서명단계

- 갈등관리 합의안 대한 재검토
- 갈등예방 및 해결에 관한 합의서 작성
- 참가자 서명

【갈등예방 및 해결을 위한 관리프로세스】

