
갈등관리지원센터 설립방안(시안)



대통령 자문 지속가능발전위원회
Presidential Commission on
Sustainable Development
Republic of Korea

발 간 사

갈등의 합리적 해결은 오늘날 한국사회가 당면하고 있는 난제 중의 하나입니다. 지속가능발전위원회는 제3기 위원회가 공식적으로 출범하기 전부터 갈등관리정책 연구팀을 구성하고 그 활동의 성과로서 '갈등관리시스템 구축방안 연구보고서'를 출판한 바 있습니다. 작년 12월 15일 제3기 지속가능발전위원회가 출범하면서 우리 위원회는 공식적으로 종전에 위원회가 수행해온 기능에 추가하여 사회적 갈등의 해결을 새로운 임무로 떠맡게 되었습니다. 이에 따라 지속가능발전위원회 산하에 갈등관리정책전문위원회가 설치되었고, 이 전문위원회를 중심으로 하여 갈등관리정책이 활발하게 논의되어 왔습니다. 현재 갈등관리정책전문위원회가 추진하고 있는 일은 여러 가지가 있지만, 그 대표적인 것으로는 갈등관리기본법의 제정방향 연구, 갈등관리지원센터의 설립방안 연구, 한탄강댐관련 갈등조정활동, 갈등 유발 제도의 개선, 갈등관리포럼 운영 등을 들 수 있습니다.

금번에 발간되는 '갈등관리지원센터 설립방안에 관한 연구'는 이러한 갈등관리정책전문위원회 활동의 작은 성과입니다. 이미 '갈등관리시스템 구축방안 연구보고서'에서 갈등의 합리적 해결을 촉진하기 위해서는 갈등에 대해 체계적인 조사·연구를 수행하면서 갈등 조정·중재 전문가를 양성하고 일반인 및 관련 업무 종사자들을 교육할 수 있는 지원기구가 필요하다는 것이 제안된 바 있었기 때문에 금번 보고서는 이러한 갈등관리지원기구의 기능, 형태, 통할 부서, 조직, 인원 등에 관한 보다 구체적인 방안을 검토하고 있습니다.

이 보고서가 앞으로 정부의 갈등관리지원기구 설립 추진과정에서 유용한 정책자료로 활용되기를 기대합니다. 또한 연구에 참여하신 네 분의 전문가들께 깊이 감사드립니다.

2004년 10월 1일

대통령자문 지속가능발전위원회
위원장 고철환

제 목 차 례

요약문	1
1. 문제 제기	7
1.1 연구의 배경	7
1.2 연구의 목적과 내용	10
2. 갈등관리지원센터의 설립 필요성	11
2.1 현행 국가 갈등관리체제의 현황과 문제점	11
2.2 갈등관리지원센터의 설립 필요성	13
3. 갈등관리지원센터의 기능	15
3.1 해외 유사기관의 사례 분석	15
3.2 갈등관리지원시스템의 전체 구조: 2원적 구조	18
3.3 갈등관리지원센터의 기능과 성격	20
4. 갈등관리지원센터의 형태와 통할 부서	23
4.1 국내 유사기관의 사례	23
4.2 갈등관리지원센터의 기관형태	25
4.3 통할 부서	27
5. 갈등관리지원센터의 조직과 인원	30
5.1 내부 부서	30
5.2 임원의 종류와 임용 자격	34
5.3 부서별 인원	35
6. 결 론	37

표 차례

<표 1> 분쟁조정 관련기구 및 법규 현황	12
<표 2> 국회 예산정책처의 정원	24
<표 3> 국회 예산정책처의 예산	24
<표 4> 갈등관리지원센터의 인원(1)	35
<표 5> 갈등관리지원센터의 인원(2)	36
<표 6> 세가지 안의 요약 비교	38

그림 차례

<그림 1> 갈등조정지원시스템 체계도	19
<그림 2> 국회예산정책처의 조직도	24
<그림 3> 갈등관리지원센터의 조직 도표(1)	31
<그림 4> 갈등관리지원센터의 조직 도표(2)	33

요약문

문제 제기

사회적 갈등은 언제 어느 사회에서나 존재해 왔지만 그 구체적인 양상은 시대와 사회구조에 따라 크게 달라져 왔다. 우리나라의 경우 1987년 6월 민주화 운동을 분수령으로 하여 갈등의 양상은 크게 변화되었다. 정치적 민주화 요구는 급속하게 퇴조한 반면에 생활세계의 민주화 요구가 전면으로 부상하게 되었고, 삶의 질, 인권, 환경, 생명과 평화 등 새로운 가치의 실현을 둘러싼 사회적 갈등이 지속적으로 증가하고 있다.

참여정부가 출범한 후, 많은 사회적 갈등이 동시에 분출됨에 따라 방사성폐기 물처분장 부지 선정과 관련된 갈등을 포함해서 이른바 ‘24개 주요 사회적 갈등 현안’에 대한 대책이 국무회의에서 논의되기에 이르렀다. 중요한 사회적 갈등의 대부분이 공공분쟁 또는 공공갈등에 속한다는 점도 주목되는 현상이다. 최근에 발생하는 갈등은 대부분 ‘구조적 갈등(예: 노사갈등)’, ‘핵심가치 갈등(예: 생태주의와 발전주의의 대립)’, ‘복합 갈등(쟁점이 복합적인 갈등)’인 탓에 쉽게 해결되기 어렵기도 하지만, 정부 부문의 민주화 혁신 지체와 국가 수준의 갈등관리체제의 미비 때문에 갈등의 해결이 지연되기도 한다.

이러한 상황 인식에 기초하여 참여정부는 출범 초기부터 갈등해결정책을 강조하였다. 참여정부는 사회적 갈등을 예방하고 해결하기 위한 ‘갈등관리시스템 구축’을 주요 정책의 하나로 설정하게 되었다. 이러한 배경 하에 정부는 2003년 11월 지속가능발전위원회 규정을 개정하고 이 위원회가 종전에 수행해 오던 기능 외에 사회적 갈등의 해결과 관련된 새로운 기능을 추가로 수행하게 했다.

이 연구는 2003년 12월 31에 발간된 ‘갈등관리시스템 구축방안 연구보고서’에서 제안되고 2004년 2월 12일 국정과제 회의에서 보고된 「갈등관리지원센터」 설립 추진에 관한 기존 논의에 바탕을 두고 있다. 이 연구의 목적은 「갈등관리지원센터」를 설립할 때 고려해야 할 사항들을 종합적·체계적으로 검토함으로써 센터 설립에 관한 최적 방안을 도출하는 데 목적을 두고 있다. 주요 내용은 「갈등관리지원센터」의 설립 필요성, 주요 기능, 기관 형태와 통할 부서, 조직과 인원 등으로 구성되어 있다.

갈등관리지원센터 설립의 필요성

우리나라에는 현재 정부기관간 갈등을 조정하고 관리하는 기구를 포함해서 민관갈등 및 민민갈등을 관리하기 위한 기구들이 다양하게 설치되어 있다. 여러

부처에 설치되어 있는 갈등 내지 분쟁 조정기구들은 약 30개에 이른다. 갈등 관련 교육·훈련 프로그램은 최근에 와서 공무원 교육기관을 중심으로 해서 빠른 속도로 증가하는 경향을 보이고 있기는 하지만, 우리나라의 갈등 발생 건수와 갈등의 치열성의 수준에 비하면 아직 크게 미흡한 편이다. 사회적 갈등을 전문적으로 다루는 연구기관은 거의 전무한 상태에 있으나, 최근에 와서 소수의 연구기관이 개척자적 역할을 수행하고 있다.

전반적으로 각 부처에는 다양한 갈등을 해결하기 위한 많은 기구들이 설치되어 있으나, 이들 기구들의 활동을 촉진하고 종합적으로 지원해 줄 수 있는 전문성을 갖춘 기구가 전혀 없다는 것이 문제이다. 따라서 한편으로는 사회적 갈등에 대한 조사·연구와 갈등 관련 교육·훈련을 기본적인 기능으로 수행하면서 다른 한편으로는 갈등 조정 및 중재와 관련된 자문에 응하거나 경우에 따라서는 직접 갈등의 조정·중재를 수행할 수 있는 종합적인 갈등관리지원기구를 설치하는 것이 필요하다.

갈등관리지원센터의 기능

세계적으로 갈등조정지원시스템이 가장 잘 발달된 나라는 미국이다. 미국 다음으로 갈등관리시스템을 잘 갖추고 있는 나라로는 캐나다, 영국, 호주 등을 꼽을 수 있다. 미국의 사례를 보면, 범정부적 수준, 연방정부의 특정 분야 수준(환경, 노동 등), 연방정부의 개별 부처 수준, 주 정부 수준, 지역사회 수준 등 다양한 수준에서 갈등조정지원기구가 마련되어 있다. 가장 모범적인 사례로 꼽히고 있는 오하이오 주의 「분쟁해결 및 갈등관리위원회」(Commission on Dispute Resolution and Conflict Management)의 경우에는 교육·훈련, 관련자료 개발 서비스, 학교·지역사회·정부·법원 등의 분쟁해결 프로그램 개발·지원, 주 및 지방정부에 대한 분쟁해결 지원 서비스 등의 기능을 수행하고 있다.

바람직한 갈등관리지원시스템의 전체 구조는 중앙의 「갈등관리지원센터」와 부처 및 지자체의 「갈등관리지원팀」으로 이원화하는 것이다. 중앙의 「갈등관리지원센터」가 수행하는 기능의 중요성은 다시 강조할 필요가 없겠지만, 갈등 발생의 예방과 이미 발생한 갈등에 대한 조기대응이 원활하게 이루어지기 위해서는 부처나 지자체에 「갈등관리팀」을 설치하는 것이 매우 시급하다. 중앙부처의 「갈등관리팀」은 부처의 갈등관련 정책 수립, 갈등 예방 활동, 갈등조정 지원, 조직 내부의 갈등요인 조정과 협력 촉진, 교육훈련 및 대외협력 등의 기능을 수행한다. 지자체 내에 설치되는 「갈등관리팀」의 기능도 이와 유사하다.

「갈등관리지원센터」의 기능은 세 가지로 설정될 수 있다. 그 하나는 「갈등관리지원센터」로 하여금 조사·연구, 교육·훈련, 갈등영향평가 지원, 갈등의 중재 및 조정에 관한 자문 등의 ‘갈등관리지원’ 기능을 수행하게 하는 방안(제1안)이고,

다른 하나는 「갈등관리지원센터」로 하여금 이러한 ‘갈등관리지원’ 기능과 함께 ‘제한된 범위의 갈등 조정 및(또는) 중재’ 기능을 동시에 수행하게 하는 방안(제2안)이며, 마지막 하나는 ‘갈등관리지원’ 기능과 함께 ‘포괄적인 갈등 조정 및(또는) 중재’ 기능을 수행하게 하는 방안(제3안)이다. 다시 말해서 제1안은 「갈등관리지원센터」를 순수한 ‘갈등관리지원기구’로 만드는 방안이고, 제2안은 센터를 ‘제한적 갈등조정·중재기구’로 만드는 방안이며, 마지막 제3안은 센터를 ‘포괄적 갈등조정·중재기구’로 만드는 방안이다.

센터가 제2안에 따라 ‘제한적 갈등·조정중재기구’가 될 경우에는 ‘갈등관리지원’기능을 수행하면서 대통령 또는 국무총리의 요구가 있는 사안에 한하여 갈등 조정 및(또는) 중재 활동을 수행하게 되는 반면에, 제3안에 따라 ‘포괄적 갈등조정·중재기구’가 될 경우에는 제2안에서처럼 ‘갈등관리지원’ 기능을 수행하면서 일정한 요건을 갖춘 사회적 갈등사안에 대하여 조정 및(또는) 중재기능을 수행하게 된다. 여기에서 일정한 요건은 갈등 당사자의 합의에 의하여 조정을 요구하는 경우, 다른 법에 의해 설치된 기구에 의해 조정 또는 중재되기 어려운 사안, 부처의 장관 등이 조정 또는 중재를 요구하는 사회적 영향이 큰 사회적 갈등 사안 등으로 규정될 수 있을 것이다.

여기에서 조정(調整; mediation)은 갈등 당사자들이 모두 동의하는 중립적이고 객관적인 제3자(조정자)를 협상과정에 간여하게 하여 합의에 이르게 하는 방법을 말하며, 중재(仲裁; binding arbitration)는 객관적이고 중립적인 강제중재자(arbitrator) 또는 중재심사원단(arbitration panel)이 법적 구속력이 있는 결정을 내리게 하는 방법을 말한다.

기관의 형태와 통할 부서

「갈등관리지원센터」는 정부출연기관(예: 과학기술기본법에 근거를 둔 「한국과학기술원」), 정부출연 연구기관(예: 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에 관한 법률에 근거를 둔 「한국개발연구원」), 중앙부처 소속기관(예: 환경부 소속 「국립환경연구원」), 대통령 소속 합의제 행정기관(예: 부패방지법에 따라 설치된 「부패방지위원회」), 독립기관(예: 국가인권위원회법에 따라 설치된 「국가인권위원회」) 등의 다양한 형태로 설립될 수 있다. 각각의 형태는 장점과 함께 단점을 갖고 있으나, 「갈등관리지원센터」가 어떤 기능을 수행하게 할 것인가에 따라서 적절한 형태가 선택될 수 있다.

「갈등관리지원센터」를 순수한 ‘갈등관리지원기구’로 설립하는 경우(제1안)에는 정부출연기관의 형태가 적합하다. 「갈등관리지원센터」는 순수한 연구기관이 아니므로 정부출연연구기관의 형태는 적절하지 않다. 「갈등관리지원센터」를 ‘제한적 갈등조정·중재기구’로 설립하는 경우(제2안)에도 정부출연기관이 적합하다. 갈등

의 조정 및(또는) 중재보다는 갈등관리에 대한 지원이 여전히 주된 기능이므로 기관의 독립성, 권위, 전문성 등이 요구되지는 않기 때문이다. 그러나 「갈등관리지원센터」가 ‘포괄적 갈등조정·중재기구’의 구실을 하도록 설립되는 경우(제3안)에는 기관의 높은 위상과 독립성이 요구되므로 대통령 소속 합의제 행정기관이나 독립기관의 형태를 취하는 것이 바람직할 것이다.

본 보고서에서 통할 부서란 「갈등관리지원센터」의 설립을 주도하고, 설치 후 지휘 및 감독의 권한을 갖게 되는 부서를 말한다. 따라서 통할 부서는 소속 부서와 같은 의미를 갖게 된다. 이와 관련하여 「갈등관리지원센터」를 중앙부처 소속 기관, 국무총리 소속 기관, 대통령 소속 기관, 입법부 소속 기관, 3부합동위원회 등으로 설립하는 것을 검토해 볼 수 있다.

소속 기관의 종류별 장단점을 고려하여 적정 통할 부서는 다음과 같이 검토되었다. 「갈등관리지원센터」를 순수한 ‘갈등관리지원기구’로 설립하는 경우(제1안)에는 특정 중앙부처 소속으로 하여도 기능 수행에 문제가 발생하지는 않으나 기존 업무와의 연관성을 고려할 때, 국무총리 소속으로 하는 것이 가장 바람직하다. 특정 중앙부처 소속으로 하는 경우에는 지자체간 갈등조정 업무를 수행하고 있는 행정자치부 소속으로 하는 것이 적절하다.

센터를 ‘제한적 갈등조정·중재기구’로 설립하고자 하는 경우(제2안)에도 국무총리 소속으로 설치하는 것이 가장 적절하다. 이 경우, 갈등 사안에 대한 조정·중재와 관련된 기능은 대통령 자문 「지속가능발전위원회」와의 협력을 통해 수행할 수 있다. 현재 「지속가능발전위원회」가 사회적 갈등의 합리적 해결 기능을 갖고 있음을 고려할 때, 제2안의 경우 「갈등관리지원센터」를 이 위원회 소속으로 두는 방안도 가능하다. 그러나 이 경우에는 「지속가능발전위원회」의 법적 지위가 강화되어야 하며 위원회의 다른 고유 기능이 약화되지 않도록 하는 추가 장치가 마련되어야 하는 문제점이 수반된다.

센터를 ‘포괄적 갈등조정·중재기구’로 설립하는 경우(제3안)에는 원활한 기능 수행을 위해 고도의 독립성, 자율성, 중립성, 권위 등이 요구되므로 대통령 소속 기관으로 하거나 3부합동위원회(합의제 행정기관)로 설치하는 것이 바람직하다.

조직과 인원

「갈등관리지원센터」를 순수한 ‘갈등관리지원기구’로 설립하는 경우(제1안)에는 정부출연기관의 형태를 취하게 될 가능성이 크므로 이러한 형태의 기관에 맞는 내부 부서를 갖추어야 한다. 기본적인 직제는 센터장(원장)-감사-실장·부장-팀장(과장)의 체제로 하는 것이 적절하다. 내부 부서로는 원장 아래 기획운영실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리지원부를 둔다. 설립 초기에는 기획운영실이 기획조정 기능과 행정지원 기능을 모두 갖는 것으로 하고, 조직의 규모가 성장했을 때 기획운영실을 기획조정실과 행정지원실로 분리하는 것이 바람직하다.

기획운영실에는 기획팀과 운영팀을, 조사연구부에는 정책연구팀, 자료조사팀, 갈등관리연구팀 및 갈등영향평가지원팀을, 교육훈련부에는 교육과정개발팀, 전문가양성관리팀 및 일반인교육팀을, 갈등관리지원부에는 제도개선팀, 공공지원팀 및 민간지원팀을 설치한다.

센터를 ‘제한적 갈등조정·중재기구’로 설립하는 경우(제2안)에는 그 조직이 제1안의 경우와 같다. 다만 갈등관리지원부 공공지원팀이 ‘[지속가능발전위원회]가 수행하는 갈등 조정·중재 업무를 지원할 수 있도록 하면 될 것이다.

센터를 ‘포괄적 갈등조정·중재기구’로 설립하는 경우(제3안)의 경우에는 조직의 형태가 대통령 소속 합의제 행정기관이 되는 것이 바람직하므로 이러한 유형의 기관에 적합한 내부 부서를 갖추어야 한다. 기본적인 직제는 센터장(원장)-부원장-국장·실장-과장·팀장의 체제로 하는 것이 적절하다. 센터장의 명칭은 국내 관례를 적용하여 원장으로 하는 것이 바람직하다. 제3안의 경우에는 조직의 규모가 커지고 업무의 범위가 넓어지기 때문에 부원장을 두는 것이 바람직하다. 원장 아래 부원장을 두고 그 밑에 기획조정실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리부 및 행정지원실을 둔다. 제1안의 갈등관리지원부는 제3안에서 갈등관리부로 개칭된다.

기획조정실에는 기획팀과 전략사업추진팀을, 조사연구부에는 정책연구팀, 자료조사팀 및 갈등영향평가지원팀을, 교육훈련부에는 교육과정개발팀, 전문가양성관리팀 및 일반인교육팀을, 갈등관리부에는 갈등관리1팀, 갈등관리2팀 및 갈등관리지원팀을, 그리고 행정지원실에는 총무인사팀과 예산회계팀을 각각 설치한다.

제1안에서 제시되었던 조사연구부의 갈등관리연구팀의 업무는 제3안에서 같은 부 정책연구팀의 업무에 통합되고, 제1안의 갈등관리지원부의 제도개선팀 업무는 제3안에서 기획조정실의 전략사업추진팀의 업무에 통합된다. 또한 제1안의 갈등관리지원부는 명칭이 바뀌어 갈등관리부가 되며, 그 업무는 갈등관리지원팀 업무로 통합되고 갈등 조정 및 중재를 다룰 2개의 팀이 각각 갈등관리1팀 및 갈등관리2팀으로 설치된다. 갈등관리1, 2팀을 두는 이유는 갈등 사안의 변동에 따라 인원과 업무를 융통성 있게 배분하기 위한 것이다.

「갈등관리지원센터」를 순수한 ‘갈등관리지원기구’로 성립하고자 하는 경우(제1안)에는 센터장(원장), 감사 그리고 기획운영실, 조사연구부, 교육훈련부 및 갈등관리지원부 등의 부서에 근무하는 직원을 모두 포함해서 92명의 인원이 소요된다. 센터를 ‘제한적 갈등조정·중재기구’로 설립하는 경우(제2안)에는 그 인원은 기본적으로 제1안의 경우와 같다. 센터를 포괄적 갈등조정·중재기구로 설립하는 경우(제3안)에는 센터장, 부센터장 그리고 2실(기획조정실과 행정지원실) 3부(조사연구부, 교육훈련부 및 갈등관리부)에 근무하는 직원을 포함해서 110명의 인원이 요구된다.

결론

「갈등관리지원센터」가 수행하는 기능을 중심으로 할 때 「갈등관리지원센터」의 설립 방안은 세 가지로 검토될 수 있다. 제1안은 「갈등관리지원센터」를 순수한 ‘갈등관리지원기구’로 설립하는 방안이고, 제2안은 센터를 ‘갈등관리지원’ 기능과 함께 제한적인 갈등조정·중재 기능을 수행하는 ‘제한적 갈등조정·중재기구’로 설립하는 방안이며, 제3안은 ‘갈등관리지원’ 기능과 함께 일정한 요건을 갖춘 모든 사회적 갈등을 중재·조정하는 ‘포괄적 갈등조정·중재기구’로 설립하는 방안이다.

제1안을 선택하는 경우에는 국무총리(또는 행정자치부) 산하의 정부출연기관으로 설립하고, 내부에 기획운영실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리지원부 등의 1실 3부의 부서를 두고 센터장(원장)을 비롯하여 92명의 인원을 두는 것이 바람직하다.

제2안을 선택하는 경우에는 제1안에서와 같이, 국무총리 산하의 정부출연기관으로 설립하고, 제1안에서와 같은 내부 부서와 인원을 갖는 것이 바람직하다. 다만, 현재의 「지속가능발전위원회」에 사회적 갈등 해결의 임무가 주어져 있음을 고려할 때, 센터를 「지속가능발전위원회」 소속으로 두는 것도 검토해볼 만한 방안이다. 「지속가능발전위원회」에 「갈등관리지원센터」를 설치하는 경우에는 「지속가능발전위원회」의 법적 지위가 강화되어야 하며 위원회의 다른 고유 기능이 약화되지 않도록 하는 추가 장치가 마련되어야 하는 문제점이 수반된다.

제3안을 선택하는 경우에는 「갈등관리지원센터」가 독립성, 자율성, 중립성, 권위 등을 최대한 확보해야 하기 때문에 대통령 소속기관 또는 독립기관으로서 합의회 행정기관의 형태를 갖추는 것이 바람직하다. 이 경우에는 센터장(원장) 외에 부센터장(부원장)을 두고 그 아래에 기획조정실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리부 및 행정지원실 두고 2실 3부에 110명의 인원을 두는 것이 바람직하다.

1. 문제 제기

1.1 연구의 배경

1) 사회발전과 갈등의 양상

사회 갈등은 과거 오래 전부터 있어왔고(古來性; Antiquity) 어느 사회에서나 보편적으로 일어나는(遍在性; Ubiquity) 사회 현상이지만, 갈등의 발생 빈도와 그 구체적인 양상은 시대와 사회구조적 배경에 따라 크게 달라진다.

우리나라의 경우, 1960년대 이후부터 1987년 6.29선언까지는 억압적·권위주의적 정치체제의 민주화와 관련된 정치 갈등과 산업화 및 자본주의 발전에 수반한 노사 갈등이 사회 갈등의 중심축을 이루었다. 그러나 당시의 권위주의적 정치체제하에서는 갈등의 표출이 억압되었고, 그 결과 갈등은 정치체제의 불안정기에 집중적·폭발적 형태로 분출되는 경향을 보여 왔다. 1980년 「서울의 봄」과 1987년 「6월 민주화운동」 및 그 해 가을에 있었던 폭발적 노사갈등은 이러한 양상의 전형적 사례라 할 수 있을 것이다.

1987년을 분수령으로 하여 갈등의 쟁점 구조가 크게 달라졌다. 산업 민주화를 쟁점으로 하는 노사갈등은 그 후에도 지속되고 있으나, 정치 민주화의 쟁점은 크게 부각되지 않고 뒤로 밀리는 대신에 환경, 복지, 언론, 교육, 지방자치 등 다양한 영역에서 생활세계의 민주화가 「새로운」 쟁점으로 떠오르게 됨에 따라 갈등의 쟁점은 1987년 이전에 비하여 크게 다원화되었다.

갈등 쟁점의 다원화, 즉 「새로운」 쟁점의 부상은 물질적 풍요를 중시하는 기존의 가치관과는 다른 새로운 가치관이 형성되고 있음을 반영하는 것으로서, 자아 정체감, 연대감, 삶의 질, 안전, 생명과 평화, 인권 등에 대한 강조가 「새로운」 가치의 예라 할 수 있다. 유럽에서 「구사회운동」(old social movement), 즉 계급운동을 대체한 「신사회운동」(new social movement)의 기반이 우리 사회에서도 형성되고 있다고 할 수 있는 것이다.

갈등 쟁점의 다원화와 함께 1987년 6월 민주화운동 이후 그 동안 억압을 받아온 시민사회 일반의 정치적 기회(political opportunity)가 확장된 것도 주목할 만한 변화다. 주변적 계층 및 집단의 정치적 기회가 확장됨에 따라 갈등의 양상도 크게 바뀌게 되었고 갈등의 양상도 집중적·폭발적 양상에서 탈피하여 일상화된 현상이 되었다. 이러한 변화를 가리켜 억압형·잠재형 갈등으로부터 표출형·확산형 갈등으로의 변화라고 지칭하기도 한다.

2) 참여정부 하의 사회적 갈등

참여정부가 들어선 후, 많은 갈등 현안들이 동시에 분출되기에 이르렀다. 2003년 4월 15일 정부가 시급히 해결해야 할 갈등 현안으로 선정한 것이 24개에 이르는데, ①공무원 노조 문제, ②주 5일근무제, ③비정규직근로자 문제, ④외국인 고용허가제 도입, ⑤퇴직연금제도 도입, ⑥철도산업구조개혁 추진, ⑦주공·토공 통합, ⑧경부고속철 부산지역 금정산·천성산 구간 노선 결정, ⑨서울 외곽순환고속도로 사패산 터널구간 건설, ⑩한탄강댐 건설, ⑪경인운하 건설, ⑫방사성폐기물 관리시설 부지 선정, ⑬새만금간척사업 추진, ⑭소각장 건설 추진, ⑮건강보험재정통합, ⑯국민연금재정 안정화, ⑰의약분업제도 개선, ⑱호남고속철 분기역 선정, ⑳항만 명칭 및 구역 분리지정 요구, ㉑한·칠레 자유무역협정 농업대체, ㉒WTO 교육서비스협상, ㉓교육행정정보시스템 구축, ㉔상장주식선물의 부산 선물거래소 이전, ㉕불법 체류자 출국 조치 등이 그것이다.

그런데 24개 갈등 현안의 절대 다수가 공공갈등 또는 공공분쟁(public dispute)에 속한다는 점이 주목되어야 한다. 여기에서 말하는 공공갈등 또는 공공분쟁은 정부의 공공정책(예: 교육행정정보시스템의 구축) 및 공공사업(예: 새만금간척사업의 추진)과 관련하여 표출된 이해관심(경제적 이해관계, 가치, 욕구 등을 포함함)의 대립을 말하는데, 이러한 공공갈등에서 정부는 공공정책의 입안·시행자 또는 공공사업의 시행자로서 갈등의 직접적인 이해당사자(stakeholder)가 되는 경우가 많고, 간혹 정부가 중재·조정자가 되는 경우(예: 의약분업제도 개선)에도 정부는 간접적인 이해당사자가 될 수밖에 없다.

현재 진행되고 있는 사회적 갈등 현안, 특히 공공갈등이 쉽게 해결되기 어려운 이유로는 다음의 몇 가지를 들 수 있다.

- **갈등의 성격:** 갈등 현안 중에는 상대적으로 해결하기가 어려운 갈등, 즉 「구조적 갈등」, 「핵심 가치 갈등」 및 「복합적 갈등」이 다수 포함되어 있다는 점이다. 「구조적 갈등」은 자본주의 사회구조에 내재하는 갈등(예: 노사갈등)을 말하고, 「핵심 가치 갈등」은 「발전주의」(developmentalism)와 「생태주의」(ecologism)의 대립에서처럼 사회구성원의 핵심 가치의 대립에 기인하는 갈등(예: 새만금간척사업 추진, 경부고속철 부산지역 금정산·천성산 구간 노선 결정 및 서울 외곽순환고속도로 사패산 터널구간 건설 등)을 말하며, 「복합적 갈등」은 대립을 야기하는 쟁점 자체가 복합적인 갈등을 말한다. 「복합적 갈등」은 이해당사자가 다수인 경우에, 그리고 갈등이 장기화되는 경우에 나타나기 쉬우며, 그 대표적인 예가 방사성폐기물 관리시설 부지 선정이라고 할 수 있는데, 이에겐 경제적 이해관계, 반핵, 고향 지키기, 참여민주주의 실현 등의 다양한 이해관심이 복잡하게 얽혀 있다고 할

수 있다. 이러한 「복합적 갈등」은 이해당사자가 다수인 경우에, 그리고 갈등이 장기화되는 경우에 나타나기 쉬우며 많은 갈등 사안에서 대외적으로 주장된 명분 또는 대의와 운동의 실제 동기가 같지 않은 경우도 많이 드러나고 있다.

- **정부가 이해당사자가 됨**: 정부가 대규모 정책사업을 수행하고 구조 개혁을 수행하게 되면서 불가피하게 갈등의 이해당사자가 되기도 하는데, 갈등의 중재자 또는 조정자 역할을 수행해야 하는 정부가 직접적인 이해 당사자가 됨으로써 갈등 해결이 어려워지는 경우가 많다.
- **부문간 민주화의 불균등**: 시민사회의 활성화와 지역주민의 참여 욕구 상승에 상응하는 수준의 민주화가 정부 부문에서 이루어지지 않음으로써 정부 부문에 남아 있는 권위주의적 행정 관행, 사업 수행 방식, 갈등 대응 양식이 공공갈등의 원인이 되거나 공공갈등을 악화시키는 요인으로 작용하는 경향을 보이고 있다.
- **갈등관리체제의 미구축**: 갈등 쟁점이 다원화되고 국민의 이익(경제적 이해관계) 및 가치 표출이 증폭되어 왔음에도 불구하고 문민정부와 국민의 정부를 거치면서 갈등의 예방과 해소를 위한 제도구축 노력은 크게 미흡하여 이러한 갈등관리체제의 구축이 참여정부의 과제로 넘겨지게 되었다.

3) 갈등관리정책의 국정과제화

앞에서 본 24개 갈등현안이 선정된 2003년 4월 15일의 국무회의에서 ‘획기적인 국민참여 확대’, ‘새로운 갈등조정장치 도입’, ‘정부의 갈등조정능력 강화’ 등이 강조되는 등 참여정부는 출범 초기부터 사회갈등 해결정책을 강조하였다.

사회적 갈등이 빈발하고 미해결 갈등이 축적됨에 따라 정부는 사회적 갈등을 예방하고 해결하기 위한 갈등관리시스템 구축을 주요 국가정책의 하나로 설정하게 되었고, 특히 2003년 8월 12일에 열린 제35회 국무회의에서 갈등관리정책에 대한 자문기능을 갖는 기구의 필요성이 제기되어 갈등의 예방 및 해소정책을 담당하는 정부 내 기구로 제3기 지속가능발전위원회가 결정되었다. 그 이후에 진행된 구체적인 경과를 다음과 같다.

- 2003년 10월 4일: 대통령자문 지속가능발전위원회 위원장 내정자를 연구책임자로 하여 갈등관리정책 연구팀을 조직하고 「갈등관리시스템 구축 방안」에 관한 연구를 시작하게 함. 이 연구는 같은 해 12월 31일에 종료됨
- 2003년 11월 4일: 국무회의에서 지속가능발전위원회의 종전 기능에 ‘사회적 갈등의 합리적 해결에 관한 사항’을 추가하고, 위원의 수를 80명 이내로 확대하는 것을 주요 내용으로 하는 지속가능발전위원회 규정(대통령령) 개정안이 통과됨

- 2003년 11월 11일: 개정된 지속가능발전위원회 규정이 공포됨
- 2003년 12월 15일: 제3기 지속가능발전위원회가 출범함
- 2004년 2월 15일: 지속가능발전위원회 내에 5개 전문위원회를 설치함. 5개 전문위원회의 하나로 「갈등관리정책전문위원회」를 둠
- 2004년 2월 12일: 제38회 청와대 국정과제 회의에서 지속가능발전위원회가 ‘갈등관리시스템 구축방안’을 보고함. 주요 보고 내용은 「갈등관리지원센터」의 설립, 「갈등관리기본법」의 제정, 한탄강댐 갈등관리 준비단 구성 등이었음
- 2004년 5월 16일: 청와대 비서실이 개편되면서 그 동안 정무수석실, 참여혁신수석실 및 민정수석실에서 수행되어온 모든 사회갈등 관련 업무를 통합하여 시민사회수석실이 이 업무를 담당케 함. 이로써 청와대 내 갈등조정 관련 기구가 대폭 확대됨

1.2 연구의 목적과 내용

이 연구는 「갈등관리지원센터」를 설립할 때 고려해야 할 다양한 사항들을 종합적·체계적으로 검토함으로써 센터 설립의 최적 방안을 도출하는데 목적을 두고, 「갈등관리지원센터」의 설립과 관련된 다음 사항들을 주요 연구내용으로 하고 있다.

- 「갈등관리지원센터」 설립의 필요성
 - 현행 국가 갈등관리체제의 현황과 문제점
 - 갈등관리지원기관의 필요성
- 「갈등관리지원센터」의 기능
 - 해외 유사기관의 사례와 기능 분석
 - 갈등관리시스템의 구조
 - 갈등관리지원센터의 기능과 성격
- 「갈등관리지원센터」의 형태와 통할 부서
 - 국내외 유사기관의 사례 검토
 - 적절한 기관 형태의 검토
 - 적절한 통할 부서의 검토
- 「갈등관리지원센터」의 조직과 인원
 - 내부 부서
 - 소요 인원 및 임용 자격

2. 갈등관리지원센터의 설립 필요성

2.1 현행 국가 갈등관리체제의 현황과 문제점

1) 갈등관리기구의 현황

가. 정부기관간 정책조정 및 갈등관리기구

정책조정을 통하여 정부기관간 갈등을 사전에 예방하고 갈등을 조기에 해소하기 위한 다양한 정부기구들이 설치되어 있는데, 이들 정부기구들은 법령상 근거의 유무에 따라 공식적 기구와 비공식적 기구로 구분되고, 조직의 형태에 따라 ‘회의체형’ 기구와 ‘행정기관형’ 기구로 구분될 수 있다.

공식적 기구 가운데 ‘회의체형’ 기구로는 국무회의, 국정현안정책조정회의, 주무장관회의, 4대 분야별 장관회의(경제정책조정회의, 인적자원개발회의, 국가안전보장상임위원회 및 사회관계장관회의), 차관회의 등이 있고, ‘행정기관형’ 기구로는 청와대 비서실(시민사회수석실)과 국무조정실이 있다.

비공식적 기구는 ‘회의체형’ 기구인 당정협의회와 실무조정협의회가 있다.

나. 민관갈등 관리기구

정부기관간 정책조정기구 중 일부기관은 정부기관간 정책조정기능뿐만 아니라 민관갈등 관리기능을 동시에 수행하고 있는데, 새만금간척사업 관련 갈등을 다룬 바 있는 국무조정실 수질개선기획단과 수도권외곽순환도로 관련 갈등을 다룬 바 있는 국정현안정책조정회의가 그 예이다.

한편, 민간과 정부간의 민관갈등을 주로 담당하는 기구로는 국민고충처리위원회, 환경분쟁조정위원회 등을 예로 들 수 있다.

다. 민민갈등 관리기구

민민갈등 및 분쟁을 조정하는 기구로 노사정위원회, 노동위원회, 언론중재위원회, 소비자분쟁조정위원회, 전자거래분쟁조정위원회, 개인정보분쟁조정위원회 등이 다양하게 설치되어 있다.

각 부처에 설치되어 있는 다양한 갈등 및 분쟁조정기구와 관련 법규는 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 분쟁조정 관련기구 및 법규 현황

구분	기구	관련 법규	관련부처(기관)
노동	노사정위원회	노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률	노사정위원회
	노동위원회	노동조합 및 노동관계 조정법, 노동위원회법	노동부
금융	증권분쟁조정위원회	증권거래법	증권거래소
	금융분쟁조정위원회	금융감독기구의 설치 등에 관한 법률	금융감독원
의료	의료심사분쟁조정위원회	의료법	보건복지부
환경	환경분쟁조정위원회	환경분쟁조정법	환경부
무역	대한상사중재원	중재법, 대외무역법 시행령	산업자원부, 대한상사중재원
언론	언론중재위원회	정기간행물의 등록에 관한 법률	문화관광부
외교	국제계약분쟁조정위원회	WTO 정부조달협정, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률	외교통상부
건설	건설분쟁조정위원회	건설산업기본법	건설교통부
	사학분쟁조정위원회	사학분쟁조정위원회 규정	교육인적자원부
교육	시도교육분쟁조정위원회	지방교육자치에 관한 법률	교육인적자원부
	중앙교원지위향상위원회	교원지위 향상을 위한 특별법	교육인적자원부
	프로그램심의조정위원회	컴퓨터프로그램보호법	정보통신부
정보통신	전자거래분쟁조정위원회	전자거래기본법	한국전자거래진흥원
	도메인이름분쟁조정위원회	-	한국인터넷정보센터
	개인정보분쟁조정위원회	정보통신망이용촉진 및 정보보호에 관한 법률	한국정보보호진흥원
	중양분쟁조정위원회 (지자체간)	지방자치법	행정자치부
행정기관	행정협의조정위원회 (중앙기관-지자체)	지방자치법	행정자치부
	저작권분쟁심의조정위원회	저작권법	문화관광부
기타	소비자분쟁조정위원회	소비자보호법	한국소비자보호원
	하도급분쟁조정위원회	하도급거래 공정화에 관한 법률	공정거래위원회, 건설협회 등 8개 사업자 단체
	분쟁조정위원회	방송법	방송위원회
	반도체배치설계심의조정위원회	반도체집적회로의 배치설계에 관한 법률	특허청
	산업재산권분쟁조정위원회	발명진흥법	특허청
	선원노동위원회	선원법	해양수산부

출처 : 대통령자문 지속가능발전위원회, 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」. 93쪽.

2) 갈등관련 교육훈련프로그램 현황

공공정책 및 공공사업과 관련된 갈등의 발생 빈도와 치열성에 비해 우리나라의 갈등관련 공무원교육훈련시스템은 크게 미비하다고 할 수 있지만, 최근에 와서 갈등관리관련 교육이 늘어나고 있는 점은 매우 다행스러운 일이다.

중앙공무원교육원의 경우 최근에 와서 갈등관련 교육프로그램을 강화하여 선택전문교육과정의 하나로 5일간 진행되는 「사회갈등관리과정」을 연2회 실시하고 있고, 기본교육과정의 여러 가지 프로그램에도 갈등을 주제로 한 강의를 실시하고 있다.

국가전문행정연수원은 일부 연수부(예: 자치행정연수부)에서 갈등관리 강화를 교육훈련방침 및 중점내용으로 정하고 있으며, 지방공무원교육원도 최근 갈등관리 및 협상관련 교육프로그램을 늘려나가고 있다.

15개 정부투자교육훈련기관은 갈등관련 교육프로그램이 제대로 마련되어 있지 않는 반면, 「노동교육원」에서 분쟁예방조정을 위한 비교적 다양한 교육프로그램을 운영하고 있다. 민간사회단체의 경우는 최근에 와서 갈등관련 교육프로그램을 부분적으로 운영하고 있다. 2000년 6월에 우리나라 최초로 갈등해결전문가훈련프로그램이 「한국여성단체연합」, 「자주평화통일민족회의」, 「평화를만드는여성회」 및 「미국친우봉사회」 주최로 이루어졌는데, 「여성사회교육원」이 갈등 중재와 관용 형성을 위한 워크샵을 시작하였고 「평화를만드는여성회」의 「갈등해결센터」는 '갈등 해결과 평화' 강사 트레이닝 프로그램을 운영하고 있다.

3) 갈등 연구기관 현황

우리나라의 갈등연구는 대학 및 학회 중심으로 이루어지고 있을 뿐, 갈등을 전문적으로 연구하는 기관은 없는 실정이나, 다만, 최근에 와서 삼성경제연구소와 단국대 「분쟁해결연구센터」가 갈등문제에 관심을 보이고 있다. 연구 주제는 주민 대(對) 정부의 갈등이 27.35%로 가장 많고, 그 다음으로 노사갈등(20.38%), 국가간 무역갈등(19.30%)의 순으로 나타나고 있다(대통령자문 지속가능발전위원회, 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」 139쪽)

2.2 갈등관리지원센터의 설립 필요성

1) 국가 갈등관리체계의 문제점

정부는 갈등을 조정하고 정책을 조정하기 위한 기구로서 청와대와 국무총리

실에 각각 시민사회수석실과 국무조정실을 두고 있고, 각 부처는 다양한 분야의 분쟁을 해결하기 위하여 각종 위원회를 설치하고 있으나, 이들 기구들의 활동을 종합적으로 지원해 줄 수 있는 전문성을 갖춘 기구는 없는 실정이며, 갈등관련 연구가 주로 민간부문에 의하여 이루어짐으로써 정부가 요구하는 갈등관리정책에 대한 연구 또한 크게 미흡하고 갈등사례에 관한 자료를 체계적으로 수집하고 편찬하는 연구기관 또한 없는 것이 현실이다.

중앙공무원교육원이 최근 갈등관리 교육 프로그램을 시행하고 있고 KDI 국제정책대학원이 공무원을 대상으로 한 갈등 교육을 시행하고 있는 정도로서, 특히 갈등관리전문가를 양성하기 위한 교육·훈련 프로그램이 부족하고 그 수준도 아직 초보적인 단계에 머무르고 있다.

2) 갈등관리지원센터의 설립 필요성

우리나라가 지속적인 사회경제발전을 통해 '마의 국민소득 1만불 시대'를 벗어나 국민소득 2만불 시대로 진입하기 위해서는 사회적 갈등이 빚어내는 역기능과 비용을 대폭 경감시키는 것이 요구되며, 이를 위해서는 사회적 갈등의 발생을 사전에 예방하고 일단 갈등이 발생한 경우에는 적절한 프로세스를 통해 이를 합리적으로 조정할 수 있는 국가 갈등관리체제가 구축되어야 한다.

국가 갈등관리체제의 구축 및 강화에 있어 가장 시급하게 요구되는 것은 갈등관리업무를 수행하고 있는 기존 정부기관 및 민간기구들이 업무를 효율적으로 그리고 원활하게 수행할 수 있도록 지원해 주는 종합적·전문적 갈등관리지원기구로서 가칭 「갈등관리지원센터」를 설치하는 일이다. 구체적인 갈등관리 지원 내용으로는 갈등 관련 교육·훈련을 통한 전문가 양성 및 전문가 자격증 관리, 국가의 갈등관리정책에 대한 연구, 국내외 갈등사례에 관한 자료 수집 및 편찬, 갈등의 예방에 필요한 가칭 '갈등영향평가'의 시행, 갈등조정기구 및 정부의 갈등관련정책에 대한 자문 및 실무 지원 등이 있다.

갈등을 직접 중재하거나 조정하는 일은 이 기구의 기본적인 업무에서 제외하고, 중앙정부 산하 「갈등관리지원센터」의 설치에 조응하여 중앙정부 각 부처와 지방자치단체들은 갈등 관련 업무를 전담하는 기구, 부서 또는 직책을 설치하는 것이 바람직하다.

3. 갈등관리지원센터의 기능

3.1 해외 유사기관의 사례 분석

1) 선진국의 일반적인 동향

선진국 중에서도 갈등조정지원시스템이 가장 잘 발달돼 있는 미국의 경우, 지역사회에서부터 연방정부 차원에 이르기까지 갈등조정(지원)기구 등의 시스템이 잘 갖추어져 있으며, 민간 차원의 탄탄한 인적-사회적기반이 상호연계 속에서 이러한 시스템을 뒷받침해주고 있다.

캐나다와 영국, 호주 등이 미국의 뒤를 따르고 있으며, 유럽 각국에서는 근래 미국에서 발전된 갈등조정제도를 도입하는 추세를 보이고 있다.

2) 미국의 사례

가. 범정부적 차원의 갈등조정지원기구

범정부적 차원의 갈등조정 지원기구로는 법무부의 Office of Dispute Resolution에서 주관하고 있는 「Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group」이 있다. 1998년 5월 대통령 훈령에 의해 설립되고 참여 부처의 관계자들로 공동 구성되어 있는 이 기구의 설립 목적은 각 부처의 ADR 프로그램 발전을 지원하는 것으로서, 주요 활동은 정보교환, 공동 교육훈련, 프로그램 평가·보고 등이며, 내부 부서로는 운영위원회(Steering Committee)와 4개의 부(Sections)를 두고 있다.

나. 연방정부의 분야별 갈등조정지원기구

환경분야에서는 US Institute of Environmental Conflict Resolution이 대표적인 기관이고, 노동 분야에서는 FMCS(Federal Mediation and Conciliation Services)가 대표적인 기관이다.

다. 연방정부의 부처별 갈등조정지원기구

1998년 5월 1일 클린턴대통령의 훈령에 따라 1990년대 후반부터 농림부(DOA), 환경청(EPA), 법무부, 에너지부 등의 기관에 「갈등예방 및 해결센터」

(Conflict Prevention and Resolution Center) 또는 「분쟁해결사무소」(Office of Dispute Resolution) 등의 이름으로 부처별로 갈등조정 지원기구를 설치하여 운영하기 시작하였다. 환경청(EPA)의 「갈등예방 및 해결센터」 경우 7명의 전문직원(staff)을 두고 있다.

이들 기구들의 주요 기능은 다음과 같다.

- 해당 부처의 분쟁해결정책(ADR Policy)의 개발과 실행
- 부처 및 관련기관의 직원들에 대한 갈등예방 및 해결에 관한 교육
- 부처 내외에서 발생하는 갈등 및 분쟁의 체계적 해결을 위한 시스템 디자인
- 부처 내 각 부서간 상호 협조적 분위기 조성
- 분쟁 발생시 해결프로세스를 디자인해주고 적절한 중재자(mediator)를 추천해주는 등 갈등해결지원 활동
- 정책다이얼로그, 협상에 의한 법규 제정(Negotiated Rulemaking) 등 분쟁 예방프로그램의 실행과 정책추진과정의 합의형성을 위한 자문 및 기술적 지원 제공
- 부처 직원들에게 갈등해결 관련자료와 교육훈련 기회 등에 대한 정보 제공

라. 주 차원의 분쟁조정전문기구

대부분의 주에 주 차원의 갈등조정 지원업무 전담기구를 설치하여 운영 중이며 그 위상과 형태는 주 정부 산하, 주 의회 산하, 주 대법원 산하, 주립대학교 부설 등 매우 다양하다.

가장 모범적인 사례로 꼽히는 것은 오하이오 주의 분쟁조정지원기구인 「분쟁 해결 및 갈등관리 위원회」(Commission on Dispute Resolution and Conflict Management)로서, 이 기구의 프로파일은 다음과 같다.

- 1989년에 설립되고 12인의 위원(주지사, 대법원장, 상원의장, 하원의장 3인씩 추천)으로 구성되어 있으며, 활동분야(Program Areas)는 주/지방정부, 법원, 학교, 지역사회 등임
- 주요 업무는 다음의 세 가지임
 - 훈련 및 교육(Training and Education): 교육훈련 제공, 관련자료 개발 및 서비스
 - Pilot Projects: 학교, 지역사회, 정부, 법원의 분쟁해결프로그램 개발-지원
 - Mediation/Facilitation Casework and Referrals: 주-지방정부에 분쟁해결 지원서비스

마. 지역 사회의 차원

지역 차원에서도 지방정부의 지원을 받는 Community Dispute Resolution Center를 운영하고 있다.

<참고> 선진국 사례 분석의 시사점

- **선진국의 제도화 과정과는 다른 우리의 현실 감안해야 한다.**
 - 미국에서는 공적 분야 및 민간 분야의 갈등해결 서비스 시장이 이미 형성되고 전문가들이 배출돼 활동 중인 상태에서 주정부 및 연방정부에 관련 기구가 만들어짐
 - 최소한 20여년 정도의 갈등조정 경험이 축적되고, 사회적·인적 기반이 다져진 상태에서 정부 기구화·제도화의 단계로 들어섬
 - 반면, 우리는 거의 모든 면에서 제로 상태에 있음
 - 우리의 현실상 불가피하게 제도화·기구화 작업이 먼저 이뤄지더라도 하향식, 관주도형으로 흐를 위험은 경계해야 함
- **전문적 갈등조정 서비스를 활성화해야 한다.**
 - 효과적 갈등조정(예방 및 해결)을 위해서는 중립적 민간전문가의 존재가 필수적이고, 그들에 의한 갈등조정서비스 활성화가 가장 중요함
 - 제도화 작업이나 기구 설치는 전문적 갈등조정활동을 보장·지원해주는 차원에서 이루어져야 함
 - 특히 갈등 조정을 위한 인적 기반이 약한 우리 현실에서는 제도화·기구화 추진과 함께 또는 그에 앞서 이를 담당할 민간 전문가 및 내부 전문가의 양성과 그 활동 기반마련이 필수적임(교육·훈련 프로그램 개발, 자격제도 관리 등)
 - 이러한 작업이 초기 「갈등관리지원센터」의 주요 임무 중 하나가 돼야 함
- **공적 기구와 민간 전문인력 간의 상호연계·지원체제를 구축해야 한다.**
 - 갈등조정서비스를 담당할 민간 전문가가 양성되면 이들과 조정지원기구의 상호협력 및 지원체제를 구축하는 것이 중요함
 - 이는 갈등조정 활동의 핵심인 중립성을 담보하는 데 필수적임
 - 그래야만 갈등조정시스템 구축이 하향식, 관주도형으로 흐를 위험 극복이 가능함
 - 이를 위해선 민간 갈등조정서비스 활성화를 위한 제도적 장치와 지원 필요(예: 기존분야별 분쟁조정기구에 mediation 도입, 사적 조정서비스 시장 형성 및 제도적 장치마련 등)

3.2 갈등관리지원시스템의 전체 구조: 2원적 구조

1) 기본 방향

갈등관리지원 시스템의 전체 구조는 중앙의 「갈등관리지원센터」와 부처 및 지자체의 「갈등관리지원팀」으로 2원화하는 것이 바람직하다. 특히 각 부처 및 지자체의 정책입안 및 결정 부서와의 긴밀한 업무협력체제를 통해 정책형성과정에서의 갈등요인을 차단함으로써 갈등의 발생을 예방하고 각 부처 및 지자체가 타 부처 및 지자체나 민간인과의 정책 갈등에 조기에 대처하기 위해서도 부처 및 지자체 내에 「갈등관리지원팀」을 두는 것이 필요하다.

중앙의 「갈등관리지원센터」에서는 종합적인 차원의 고유 업무(조사연구, 교육·훈련, 갈등 조정활동 지원 등) 외에 부처 및 지자체의 「갈등관리지원팀」 차원에서 조정하기 힘든 부처간 갈등이나 민관갈등 조정과 관련된 활동을 수행하도록 한다. 각 부처 및 지자체가 「갈등관리지원팀」을 별도로 설치하기 어려운 경우에는 최근 각 부처 및 지자체에 신설된 혁신담당관 업무에 갈등관리지원 업무를 통합하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 본 보고서에서는 각 부처 및 지자체 내 「갈등관리지원팀」 설치에 대한 논의는 본격적으로 다루지 않으며, 「갈등관리지원센터」 설립 방안에 초점을 맞추고자 한다.

2) 중앙부처 내 「갈등관리지원팀」의 기능

부처 내에 설치하는 갈등관리지원팀은 다음과 같은 기능을 수행한다.

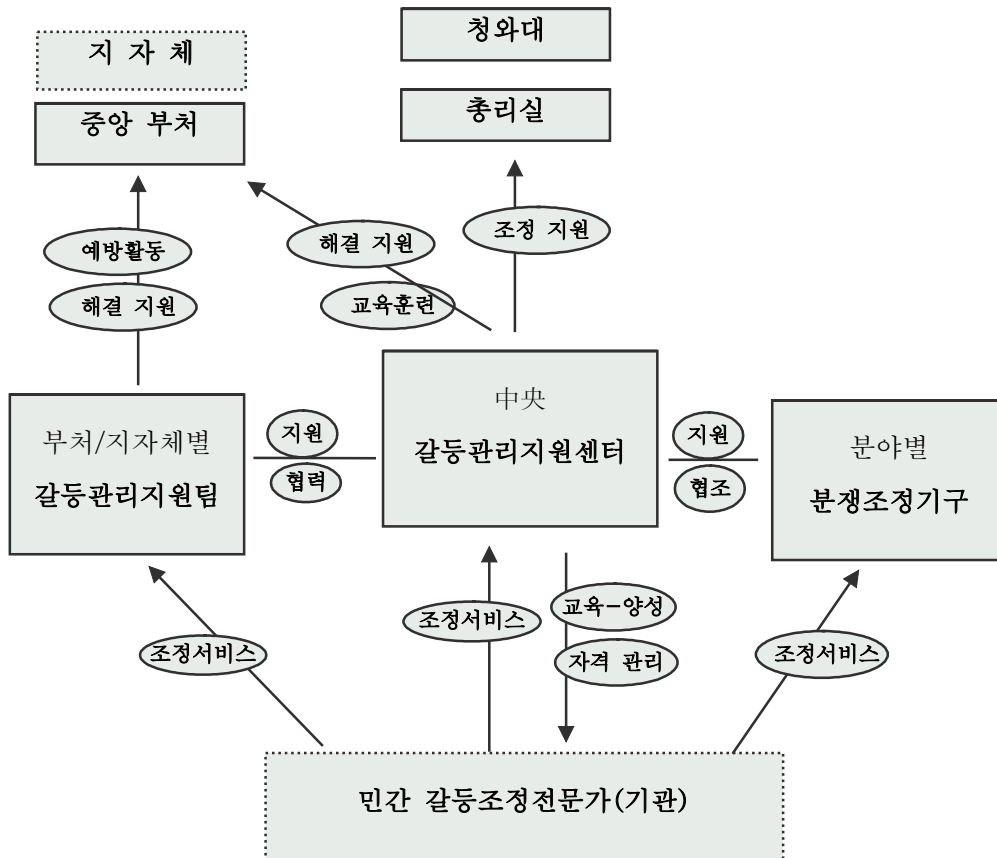
- 부처의 갈등관련 정책 수립
 - 해당 부처의 갈등예방 및 해결을 위한 기본정책(ADR Policy)의 수립·운영
 - 「갈등관리기본법」 상의 「갈등관리위원회」의 운영
- 갈등예방 활동
 - 갈등영향평가의 시행 및 갈등영향평가 심의 지원
 - 갈등영향평가에 따른 갈등예방을 위한 활동
- 갈등조정 지원
 - 타 부처 및 민간과의 갈등사안에 대한 조기 직접 조정 또는 조정 지원 (타 부처의 지원실 및 중앙센터와 협조)
- 내부 문제해결, 협력 촉진
 - 부처 내 부서간 이견 조율, 합의형성 촉진
 - 업무협조체제 구축, 내부갈등 예방을 위한 제도개선, 시스템 디자인

- 부서간, 직원간 갈등 조정(내부 ADR)
- 교육훈련 및 대외협력
 - 부처 내 직원들에게 갈등조정 및 교육·훈련관련 정보 및 자료 제공
 - 타 부처 「갈등관리지원팀」 및 「갈등관리지원센터」와의 업무협조, 공동 프로젝트 추진 등

3) 지자체 내 「갈등관리지원팀」의 기능

지자체 내에 설치할 갈등관리지원팀의 기능은 기본적으로 중앙부처 내의 「갈등관리지원팀」과 유사하나, 여기에 추가하여 지역사회 내 갈등사안에 대한 조정 및 지원활동을 수행토록 한다(기초자치체간 갈등, 지역사회 내 집단적 갈등 사안 등)

<그림 1> 갈등조정지원시스템 체계도



3.3 갈등관리지원센터의 기능과 성격

1) 기능의 범위에 따른 3개 방안

「갈등관리지원센터」의 기능은 다양하게 설정될 수 있으나, 행정 각 부처 또는 산하기관의 소관업무로 명시되어 있는 조정·중재에 관한 사항, 행정심판 또는 소송절차가 진행 중인 사항, 판결·결정·재결 등에 의해 확정된 권리관계에 관한 사항, 개인간의 권리·의무관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항, 공무원 또는 직원에 관한 인사행정상의 행위에 관한 사항 등은 소관 업무에서 제외하는 것이 바람직하겠다.

「갈등관리지원센터」는 그 기능을 어떻게 설정하느냐에 따라서 센터의 성격, 형태, 통할기관, 내부 조직, 인원, 소요 예산 등이 달라져야 하고, 궁극적으로는 명칭 또한 기능에 따라 달라져야 할 것이다. 여기에서는 「갈등관리지원센터」가 연구, 교육·훈련, 갈등영향평가 지원, 갈등의 중재·조정에 관한 자문 등의 ‘갈등관리지원’으로 국한하는 경우(아래에서는 ‘제1안’이라 함), 위의 ‘갈등관리지원’과 함께 제한된 범위의 갈등 조정·중재 기능을 수행하는 경우(아래에서는 ‘제2안’이라 함) 및 ‘갈등관리지원’과 함께 포괄적인 갈등 중재·조정 기능을 수행하는 경우(아래에서는 ‘제3안’이라 함)의 세 가지 방안을 별도로 제시하고자 한다.

2) 제1안: 갈등관리지원기구

가. 기능

「갈등관리지원센터」를 갈등관리지원기구로 한정할 경우 센터의 주요 기능은 다음과 같다.

- 갈등의 예방·해결을 위한 정책 및 법제도, 문화 등의 연구·지원
- 주요 갈등사례에 대한 조사·연구
- 공무원에 대한 갈등관리 교육훈련 프로그램의 개발·보급
- 갈등관련 전문가 양성 및 이를 위한 프로그램의 개발·지원
- 중앙행정기관의 갈등관리위원회 및 국무총리실의 사회갈등조정위원회의 활동지원
- 민간단체의 갈등관련 활동에 대한 지원
- 중앙행정기관 및 지방자치단체의 갈등조정활동을 위한 전문가 파견·지원
- 행정기관의 갈등영향평가서 검토 요청에 대한 자문 등

나. 성격

제1안에 의한 「갈등관리지원센터」는 직접 갈등의 조정 또는 중재활동에 나서지 않고 중앙행정기관 및 지자체의 갈등관련 업무를 지원하는 기능만을 수행한다.

3) 제2안: 제한적 갈등조정·중재기구

가. 기능

기본적으로 위 제1안에서 제시된 각종 갈등관리지원 기능을 모두 수행하는 한편, 이에 추가하여 제한적 범위의 갈등 조정(調整, mediation) 및 중재(仲裁, arbitration)의 업무를 수행한다. 여기서 제한된 범위의 갈등 조정 및 중재를 한다는 것은 구체적으로 대통령 또는 국무총리의 요구가 있는 경우에 한하여 그 활동을 한다는 의미로 해석된다.

나. 성격

제2안의 경우의 「갈등관리지원센터」의 기본적 성격은 ‘제한적 갈등 조정·중재기구’라고 할 수 있을 것이다.

용어 해설

- 조정(調整; mediation): 갈등 당사자들이 모두 동의하는 중립적이고 객관적인 제3자를 조정자로 하여 협상과정에 관여하게 하는 방법
- 중재(仲裁; binding arbitration): 객관적이고 중립적인 강제중재자(arbitrator) 또는 중재심사원단(arbitration panel)이 법적 구속력 있는 결정을 내리는 방법. 중재는 일반적으로 구속력 있는 결정을 내리는 방법을 의미하지만, 이와는 달리 구속력 없는 중재(non-binding arbitration)의 형태도 있음
- 조정적 중재(mediated arbitration): 조정과 중재의 장점을 결합하여 중재의 과정을 조정과정과 동일한 방법에 의하여 진행하되, 합의된 안은 중재와 같은 법적 구속력을 갖게 하는 방법
- 조정촉진(facilitation): 갈등 당사자들 간의 의사교환이 원활하게 일어나고 정보가 제대로 전달될 수 있도록 촉진하는 방법
- 협상(negotiation): 위임한 측으로부터 필요한 전권을 부여받은 후 의뢰인으로부터 주어진 범위 내에서 자율적으로 합의에 도달하는 방법

4) 제3안: 포괄적 갈등조정·중재기구

가. 기능

제3안은 포괄적 갈등조정·중재기구로의 「갈등관리지원센터」를 설립하는 방안으로, 센터는 기본적으로 위 제1안에서 제시된 각종 갈등관리지원 기능을 모두 수행할 뿐 아니라 갈등 조정(調整, mediation) 및 중재(仲裁, arbitration)의 기능을 포괄적으로 수행하게 된다.

나 성격

「갈등관리지원센터」는 ‘갈등관리지원’ 기능을 수행하면서 일정한 요건을 갖춘 사회적 갈등사안에 대하여 조정 및(또는) 중재 기능을 수행한다. 여기에서 말하는 일정한 요건은 갈등 당사자의 합의에 의하여 조정을 요구하는 경우, 다른 법에 의해 설치된 기구에 의해 조정 또는 중재되기 어려운 사안, 부처의 장관 등이 조정 또는 중재를 요구하는 사회적 영향이 큰 사회적 갈등사안 등으로 규정될 수 있다.

4. 갈등관리지원센터의 형태와 통할 부서

4.1 국내 유사기관의 사례¹⁾

1) 유사기관 현황

갈등을 다루는 기존의 기관(「노사정위원회」, 「중앙노동위원회」, 「언론중재위원회」, 「환경분쟁조정위원회」 등)들은 특정 사안의 조정에 초점을 맞추고 있다.

또한, 갈등유발 가능성에 대한 평가는 일부 국책연구기관이 담당하고 있는데, 환경영향평가의 경우, 「한국환경정책·평가연구원」내의 환경영향평가부가 담당하고 있고, 500억원 이상의 공공사업에 대한 예비타당성평가는 「한국개발연구원」내의 「공공투자관리센터」가 전담하고 있다.

「갈등관리지원센터」가 수행할 것으로 예상되는 주요 기능인 교육, 훈련, 자문, 자체 연구 및 평가의 기능을 수행하는 가장 유사한 국내기관으로는 2004년 국회에 설립된 「국회예산정책처」를 들 수 있겠다.

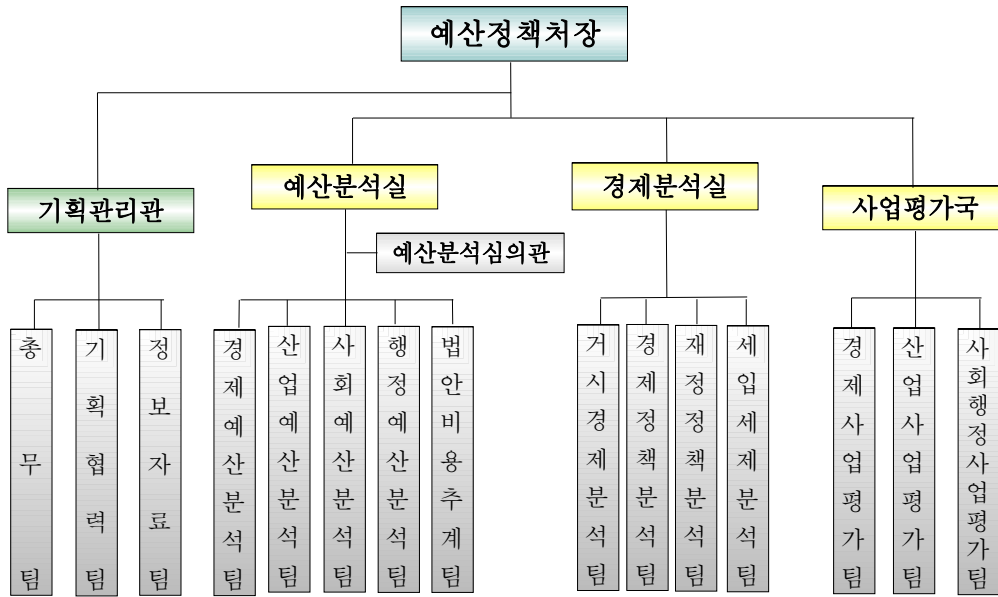
2) 국회예산정책처 개요

국회에 소속된 「국회예산정책처」는 국회의원 및 직원의 예산에 대한 교육, 훈련, 자체 연구, 평가 등의 수행을 목적으로 하고 있으며, 구체적으로는 국회의 예산·결산 및 기금 심의활동의 전문성을 제고하고, 국회의 위원회 및 국회의원에 대한 효율적인 지원으로 국회의 재정 통제 기능 강화에 기여하며, 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여 재정분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적인 연구와 분석을 하도록 하고 있다.

「국회예산정책처」는 박관용 국회의장의 「한국의정연구원법안」 제정의견 제출(2002.10.7), 「국회예산정책처법」 제정(2003.7.18 공포, 2003.10.19 시행), 「국회예산정책처설립준비기획단 구성(2003.7.3), 「국회예산정책처장 임명(2003.10.20), 「국회예산정책처직제」 제정(2003.10.28) 등의 과정을 거쳐 개청(2004.3.3)되기에 이르렀다. 조직과 정원은 아래 <그림 2> 및 <표 2>와 같다.

1) 국회예산정책처, “2004년도 업무계획”, 2004.1.12.

<그림 2> 국회예산정책처의 조직 도표



<표 2> 국회예산정책처의 정원

	처장실	기획관리관실	예산분석실	경제분석실	사업평가국	계
팀 수		3	5	4	3	15
인 원	4	16	32	21	19	92

※ 분석관(44명), 분석관보(12명)

국회예산정책처의 2004년도 예산은 약 87억원으로서 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 국회 예산정책처의 예산

(단위 : 백만원)

구 분	2004년도 예산	비 중(%)
인 건 비	4,455	51.1
기본사업비	3,607	41.4
주요사업비	650	7.5
합 계	8,712	100.0

4.2 갈등관리지원센터의 기관 형태

1) 기관 유형의 분석

가. 정부출연기관

정부출연기관은 기관의 설치를 규정하고 있는 개별법에 근거하여 설립된다. 「과학기술기본법」에 근거한 한국과학기술원, 「산업기술기반조성에관한법률」에 근거한 한국산업기술평가원, 「한국보건산업진흥원법」에 근거한 한국보건산업진흥원 등이 그 예이다.

정부출연기관은 경영 및 인사상의 자율성과 신축성을 그 특징으로 하나, 다만 기관의 설치근거가 되는 법의 제정이 요구되기 때문에 가칭 「갈등관리기본법」이 제정되면 정부가 출연한 법인의 형태로 갈등관리지원센터의 설립과 운영이 가능할 것이다.

나. 정부출연연구기관

「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률」에 근거하여 설립되며, 한국개발연구원, 한국행정연구원, 한국조세연구원, 대외경제정책연구원, 통일연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원 등 43개 기관이 이에 해당된다.

정부출연연구기관 또한 경영 및 인사상의 자율성과 신축성이라는 특징을 가지고 있으나, 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제2조 1항은 ‘정부출연 연구기관’을 연구를 주된 목적으로 하는 기관으로 한정하고 있는바, 순수 연구기관이 아닌 집행기능을 갖는 기관에는 다소 맞지 않는 유형이라고 할 수 있다.

다. 중앙부처 소속기관

중앙부처 소속기관의 설치 근거는 정부조직법, 행정기관의 조직과정원에 관한 통칙(대통령령), 각 부처 직제, 대통령령 등이 된다. 예를 들면 행정자치부 소속 전자정부지원센터, 환경부 소속 국립환경연구원 등이다. 특성으로는 예산 확보의 용이성과 지속적 사업추진의 집행력 확보를 들 수 있고, 문제점으로는 중앙행정기관의 기구팽창에 따른 부담, 사업운영의 신축성과 자율성 확보의 어려움, 충원·전보 등 인사관리의 비신축성, 특정 부처 소속 시, 타 행정기관과의 협력 어려움 및 소속 부처의 갈등 사안에 대한 조정 기능 수행의 어려움 등이다.

라. 대통령 소속 합의제 행정기관

기관 설치를 위한 개별법에 의해 설립되며(「부패방지법」 제정에 따라 설치된 부패방지위원회, 「국가공무원법」 개정에 근거한 중앙인사위원회, 「의문사진상규명에 관한 특별법」 제정에 따라 설치된 의문사진상규명위원회 등), 중앙부처로부터의 독립성과 설립 초기 기관의 위상 정립의 용이성이 특징이라고 하겠다. 다만, 대통령 직속기관의 확장에 대한 부담과 관련 업무의 중요도에 대한 사회적 승인 확보가 요구된다는 제약이 있다.

마. 독립 기관

「국가인권위원회법」의 제정에 따른 국가인권위원회와 같이 개별법에 의해 설립되며, 중앙부처뿐만 아니라 행정부로부터의 독립성과 설립 초기 기관의 위상 정립이 용이하다는 장점이 있지만, 관련 업무의 중요도에 대한 사회적 승인 확보가 요구된다는 문제점도 있다.

2) 적정 기관형태의 검토

가. 갈등관리지원기구의 경우(제1안)

갈등관리지원센터가 갈등의 조정 및(또는) 중재 기능을 갖지 않고 순전히 갈등관리지원의 기능만을 수행하는 경우, 순수한 연구기관이 아니라는 점에서 정부출연연구기관의 형태보다는 정부출연기관이 가장 적합하다.

나. 제한적 갈등조정·중재기구의 경우(제2안)

「갈등관리지원센터」가 갈등관리의 지원을 주된 업무로 하면서 제한적으로 특수한 사안에 한정하여 갈등조정·중재 업무를 수행하는 갖는 경우에도 정부출연기관이 가장 적합하다.

다. 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우(제3안)

「갈등관리지원센터」가 포괄적 갈등조정·중재의 기능을 갖는 경우에는 갈등관

리 지원 업무에 비하여 갈등조정·중재 업무의 비중이 더 커지게 되므로 기관의 독립성과 권위, 전문성 등이 확보되어야 하므로 이 경우에는 높은 위상과 독립성 확보의 측면에서 대통령 소속 합의제 행정기관이나 독립기관이 적절하다.

4.3 통할 부서

1) 통할부서별 장단점 분석

가. 중앙부처 소속

「갈등관리지원센터」를 중앙부처 소속으로 둘 경우 재정 및 인사의 측면에서 해당 부처로부터 안정된 지원 확보가 가능하고 기관 신설이 비교적 용이하며 갈등 현장과의 밀착성이 높아질 수 있다는 장점이 있는 반면, 갈등 조정과 중재 기능을 수행하기에 충분한 위상 확보가 어렵고 부처로부터의 독립성 확보가 어려우며 각 부처관련 갈등을 다룰 경우 대외 신뢰성 확보가 어렵다는 단점이 있다. 또한 현재 갈등관리 업무를 총괄적으로 담당하는 별도의 부처가 없으므로 「정부조직법」에서 갈등관리 업무 총괄 부서를 지정해야 한다는 점에도 유의해야 할 것이다.

나. 국무총리실 소속

「갈등관리지원센터」를 국무총리실 소속으로 할 경우의 장점으로서는 업무의 집행에 대한 지휘·감독과 결과에 따른 집행력 확보가 용이하고 일반 부처에 소속된 경우보다 조직의 위상이 강화되어 부처간 조정이 쉬우며 기본인력 외에 상임·비상임 특별위원회를 구성함으로써 신축적 전문인력의 확보가 용이하다. 또한 기능통합의 효과가 두드러지게 되는데 그 이유는 현재 국무총리실 소속 국무조정실의 정부업무평가와 연계하여 각 부처 사업 또는 정책에 대한 갈등요인 사전평가 제도의 확립이 용이하고 또한 국무조정실 소속 정책평가위원회와 연계하여 정책사례별 갈등조정 과정 및 결과에 대한 Data Base 구축과 정책형성과정에서의 반영 등이 가능하기 때문이다. 이러한 장점을 살리기 위해서는 현재 국무조정실 소속 심사평가조정관실의 정책관리심의관이 담당하고 있는 사회갈등관련 과제의 관리 및 평가업무를 「갈등관리지원센터」의 기능으로 통합함으로써 종합적이고 체계적인 갈등관리를 해 나갈 필요가 있다.

그러나 국무총리실 소속으로 「갈등관리지원센터」를 둘 경우 대외적인 측면에서의 독립성과 법적 권위가 미흡하여 조정 및 재정 업무의 효율성과 결과에 대

한 승복에 문제가 발생할 수 있고, 관련부처로부터의 압력과 관련부처 간 정치적 타협이 있을 경우 객관적이기보다 형식적이고 께맞추기 식 평가 가능성이 존재하며 과거의 갈등조정 실패 사례로 인한 민간 및 시민단체로부터의 근본적인 불신을 초래할 가능성이 있다는 등의 단점이 있다. 따라서 행정부로부터의 자율성을 유지하여 사회적 객관성을 확보할 수 있는 제도적 장치(기관장 선임, 기관 평가방식, 임기보장, 예산안정 등)가 필요하다는 점에 유의해야 할 것이다.

다. 대통령 소속

대통령 직속 「갈등관리지원센터」는 대통령의 강력한 지원이 있을 경우 업무수행의 추진력 확보가 가능하다는 장점이 있다. 특히 갈등조정을 목적으로 이미 구성된 「지속가능발전위원회」에 센터를 두게 되면 갈등문제 해결의 선도기관으로서 축적된 노하우와 네트워크의 활용이 가능하고 갈등문제 해결의 관건인 민간과 시민단체의 협조체제가 가능하며 정부기관 중 민간과 시민단체의 참여와 호감도가 높은 기관으로서의 이미지와 구조를 이미 확보하고 있다는 장점이 있다. 아울러 「지속가능발전위원회」 본위원회의 목적에 부합하고 부처간 조정이 쉬우며 기본인력 외에 상임·비상임 특별위원회를 구성함으로써 신축적인 전문인력의 확보 또한 용이하다.

단점으로는 대통령 소속기관이 늘어나게 된다는 부담이 있고 대통령 자문기구라는 지속가능발전위원회의 위상 때문에 업무수행의 집행력, 조직의 안정성, 인원의 유동성 문제가 있다. 이에 대한 근본적 해결방안은 「지속가능발전위원회」를 현재의 자문기구가 아닌 부패방지위원회나 중앙인사위원회와 유사한 기능과 위상을 확보하는 것이 필요할 것이다.

라. 입법부 소속

장점은 재정적, 제도적, 법적 안정성과 행정부로부터의 자율성이 확보될 수 있고 국회가 국민의 대의기관이라는 점에서 중립성과 법적 권위 확보가 용이하다는 것이다. 그러나 행정부처나 지자체와의 연계 및 통할 기능이 미비하고 지역에 기반을 둔 갈등의 경우는 지역구 의원과 소속 정당으로부터의 압력이 가능하며, 행정부처 및 지자체와의 유기적 협조체제 미흡으로 재정을 할 경우 결과에 따른 집행력 확보가 미흡하다는 점이 단점으로 작용할 수 있다. 또한 기관장 등의 인사가 정당별 나누어먹기 식으로 운영될 가능성 있어 정당 간 세력구조로부터의 자율성을 확보할 수 있는 장치가 필요하다고 하겠다.

마. 입법·사법·행정 3부 합동위원회

중립성과 법적 권위 및 행정부로부터의 자율성 확보가 용이한 반면, 단점은 행정부처, 지자체와의 유기적 연계 및 통할기능 미비, 재정을 할 경우 결과에 따른 집행력 확보가 미흡하다는 것이다. 따라서 추천기관의 이해를 뛰어넘는 통일성 있는 기관 운영이 요구된다.

2) 적정 통할부서의 검토

가. 갈등관리지원기구의 경우(제1안)

「갈등관리지원센터」가 갈등의 조정 및(또는) 중재 기능을 갖지 않고 순전히 갈등관리 지원기능만을 수행하는 경우에는 특정 중앙부처 소속으로 하여도 큰 문제는 없으나, 기존 업무와의 연관성을 고려한다면 국무총리실 소속이 가장 적합하며, 특정 중앙부처 소속으로 하는 경우에는 지자체간 갈등 조정 업무를 수행하고 있는 행정자치부 소속으로 하는 것이 적절하다고 판단된다.

나. 제한적 갈등조정·중재기구의 경우(제2안)

「갈등관리지원센터」가 갈등관리의 지원을 주된 업무로 하면서 제한적으로 특수한 사안에 한정하여 갈등조정·중재 업무를 수행하는 갖는 경우에도 국무총리실 소속으로 하는 것이 가장 적절하며, 국무총리 또는 대통령의 요구가 있는 특수한 갈등사안에 대한 조정·중재와 관련된 기능은 대통령 자문 「지속가능발전위원회」 본위원회와의 협력 하에서 수행할 수 있을 것이다.

한편으로는 「지속가능발전위원회」가 사회적 갈등의 합리적 해결 기능을 갖고 있음을 고려할 때 「갈등관리지원센터」를 이 위원회 소속으로 두는 방안도 가능하나, 이 경우에는 「지속가능발전위원회」의 법적 지위가 강화되어야 하며 그 고유 기능이 약화되지 않도록 하는 장치가 반드시 마련되어야 하는 문제점이 수반된다.

다. 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우(제3안)

이 경우에는 높은 수준의 독립성, 자율성, 중립성과 권위 등이 요구되므로 대통령 소속으로 하거나 3부합동위원회(합의제 행정기관)로 하는 것이 바람직하다. 참고로 부패방지위원회는 ‘직무상 독립성을 가진’ 대통령 소속 합의제 행정기관이며, 국가인권위원회는 국회 선출 4인, 대통령 지명 4인, 대법원장 지명 3인 등 11인으로 구성된 3부 합동 합의제 행정기관이다.

5. 갈등관리지원센터의 조직과 인원

5.1 내부 부서

1) 갈등관리지원기구의 경우 (제1안)

가. 일반적 조직 구조

이 경우 「갈등관리지원센터」가 정부출연기관의 형태가 될 것으로 보아 이러한 유형에 맞는 내부 부서를 갖추어야 할 것이다. 직제는 센터장(원장)-감사-실장·부장-팀장(과장) 체제를 기본으로 하며, 센터장의 명칭은 우리나라의 관례를 적용하여 원장으로 하고 조직의 규모가 성장하게 되면 부원장을 두는 것이 바람직하다.

그리고 원장 아래 기획운영실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리지원부를 두고, 일단은 기획운영실이 기획조정기능과 행정지원기능을 모두 갖는 것으로 하되, 조직의 규모가 성장하게 되면 기획운영실을 기획조정실과 행정지원실로 분리하는 것이 바람직하다. 기획운영실에는 기획팀과 운영팀을, 조사연구부에는 정책연구팀, 자료조사팀, 갈등관리연구팀 및 갈등영향평가지원팀을, 교육훈련부에는 교육과정개발팀, 전문가양성관리팀 및 일반인교육팀을, 갈등관리지원부에는 제도개선팀, 공공지원팀 및 민간지원팀을 설치한다.

나. 부서별 직무

센터장(원장)은 센터의 사무를 총괄하며 소속직원을 지휘·감독하고 감사는 센터의 회계 등 운영 전반에 대한 감사업무를 수행토록 한다.

기획운영실의 기획팀은 센터의 중장기 발전계획 수립, 전략업무 추진 지원, 센터 업무에 대한 심사·평가, 대외협력, 홍보 및 출판, 정보화사업·자체 평가·국제협력사업 추진 등을 담당하고, 운영팀은 인사사무, 보안, 문서의 수발·분류·통제·보존 및 관리, 민원의 접수 및 배부, 차량의 운영 및 관리, 자금의 운용·회계 및 결산, 급여·연금, 기타 후생업무와 물품의 구매 및 조달 등을 담당하게 한다.

조사연구부 내의 갈등정책연구팀은 국가의 갈등관리정책에 대한 연구 및 지원과 해외 및 국내 주요 갈등 사례에 대한 연구 및 연구 지원기능을, 자료조사팀은 국내외 갈등 사례에 대한 data base 구축, 갈등 연구 성과 조사 및 자료 수집과 갈등 현안에 대한 자료 및 정보 수집을 수행하며, 갈등관리연구팀은 갈등관

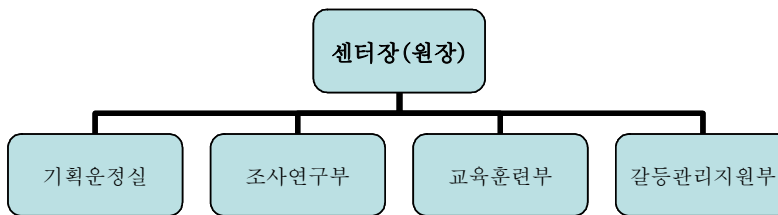
리 프로세스 연구 및 연구 지원과 갈등관리제도에 관한 연구 및 연구 지원을, 갈등영향평가지원팀은 갈등영향평가제도 연구 및 연구 지원, 각 부처 및 기관의 갈등영향평가 지원(또는 대행), 각 부처 및 기관의 갈등영향평가 자문을 수행토록 한다.

그리고 교육훈련부의 교육과정개발팀은 각 부처 및 지자체의 갈등 관련 교육 프로그램 개발 지원, 민간기관 갈등관련 교육프로그램 개발 지원 및 센터 자체가 운영하는 교육 프로그램 개발 등을 수행하고, 전문가양성관리팀은 전문가 양성에 필요한 교육프로그램 운영과 갈등관리사 자격증 관리 및 갈등관리전문가 인재풀 Data Base 구축업무를 담당하며, 일반인교육팀의 경우는 각 부처 및 지자체의 갈등관련 교육 지원과 민간기관 갈등관련 교육 지원업무를 하게 된다.

갈등관리지원부에는 각 부처 및 지자체의 갈등 예방에 필요한 제도 개선 지원을 위한 제도개선팀, 각 부처 및 지자체 관련부서와의 협력체제 구축과 각 부처 및 지자체의 갈등관리 지원을 위한 공공지원팀, 민간부문 갈등 관리 및 예방 지원을 위한 민간지원팀을 둔다.

다. 조직 도표

<그림3> 「갈등관리지원센터」의 조직 도표(1)



2) 제한적 갈등조정·중재기구의 경우 (제2안)

가. 일반적 조직 구조

제1안의 조직구조와 기본적으로 동일하다.

나. 부서별 직무

부서별 직무도 기본적으로는 제1안의 경우와 같으나, 갈등관리지원부 공공지원팀의 직무에 ‘지속가능발전위원회의 갈등 조정·중재에 대한 지원’을 추가한다.

다. 조직 도표

제1안과 같다.

3) 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우 (제3안)

가. 일반적 조직 구조

대통령 소속 합의제 행정기관의 유형의 적합한 내부 부서를 갖추도록 하기 위해 센터장(원장)-부원장-국장·실장-과장·팀장 체제를 기본직제로 하고 센터장의 명칭은 국내 관례를 적용하여 원장으로 하며, 원장 아래 부원장, 기획조정실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리부 및 행정지원실을 두어 조직의 규모와 업무 범위에 걸맞는 구조를 마련하는 것이 바람직하다.

제1안 및 제2안과 달리 제3안의 경우는 조직의 규모가 커지고 업무가 방대해지기 때문에 기획조정실과 행정지원실을 별도로 설치하는 것이 바람직하고, 제1안의 갈등관리지원부는 갈등관리부로 개칭하는 것이 바람직하다.

기획조정실에는 기획팀과 전략사업추진팀을, 조사연구부에는 정책연구팀, 자료조사팀 및 갈등영향평가지원팀을 교육훈련부에는 교육과정개발팀, 전문가양성관리팀 및 일반인교육팀을, 갈등관리부에는 갈등관리1팀, 갈등관리2팀 및 갈등관리지원팀을 그리고 행정지원실에는 총무인사팀과 예산회계팀을 설치한다.

제1안에서 제시되었던 조사연구부의 갈등관리연구팀의 업무는 제3안에서 같은 부 정책연구팀의 업무에 통합되고, 제1안의 갈등관리지원부의 제도개선팀 업무는 제3안에서 기획조정실의 전략사업추진팀의 업무에 통합되며, 제1안의 갈등관리지원부는 갈등관리부로 명칭을 변경하여 그 업무를 갈등관리지원팀 업무로 통합하고 갈등 조정 및 중재를 다룰 2개의 팀이 각각 갈등관리1팀 및 갈등관리2팀으로 설치된다. 갈등관리1, 2팀을 두는 까닭은 갈등 사안의 변동에 따라 인원과 업무를 융통성 있게 배분하기 위한 것이다.

나. 부서별 직무

센터장(원장)은 센터사무 총괄과 소속직원 지휘·감독 업무를 수행하고, 부센터장(부원장)은 센터장의 업무 수행을 보좌하고 센터장 유고시 그 업무를 대행한다. 기획조정실의 기획팀은 센터의 중장기 발전계획 수립, 전략업무 추진 지원, 센터 업무에 대한 심사·평가, 대외협력, 홍보 및 출판과 자체 평가를 추진하고, 전략사업추진팀은 정보화사업 및 국제협력사업, 갈등요인 저감을 위한 제도개선 업무를 수행한다.

조사연구부의 갈등정책연구팀은 국가의 갈등관리정책, 해외 및 국내 주요 갈

등 사례, 갈등관리 프로세스 및 갈등 관리제도에 대한 연구 및 연구 지원 업무를 하고, 자료조사팀은 국내외 갈등사례에 대한 data base 구축, 갈등 연구성과 조사 및 자료 수집 및 갈등 현안에 대한 자료 및 정보 수집 업무를, 갈등영향평가 지원팀은 갈등영향평가제도 연구 및 연구 지원, 각 부처 및 기관의 갈등영향평가 지원(또는 대행)과 각 부처 및 기관의 갈등영향평가 자문업무를 수행한다.

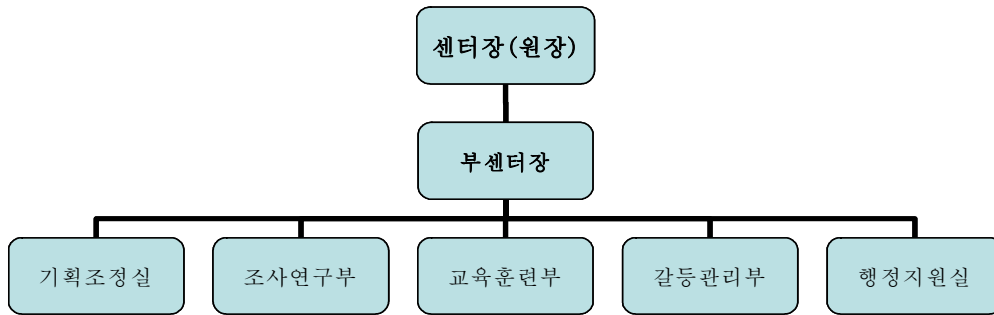
교육훈련부 교육과정개발팀은 각 부처 및 지자체와 민간기관의 갈등관련 교육프로그램 개발 지원과 센터 자체가 운영하는 교육프로그램 개발업무를, 전문가 양성관리팀은 전문가 양성에 필요한 교육 프로그램 운영과 갈등관리사 자격증 관리 및 갈등관리전문가 인재풀 Data Base 구축 업무를, 일반인교육팀은 각 부처 및 지자체와 민간기관의 갈등관련 교육 지원 업무를 담당한다.

갈등관리부의 경우는 갈등관리1팀에서 환경부·건교부·산자부 등 주요 갈등빈발 부처의 갈등 조정·중재와 갈등관리를 위한 조사업무를 맡고, 갈등관리2팀은 갈등관리1팀이 담당하지 않는 다른 중앙 부처의 갈등 조정·중재와 갈등 관리를 위한 조사를 한다.

행정지원실의 총무인사팀은 인사사무, 보안에 관한 사항, 문서 수발·분류·통제·보존 및 관리, 민원의 접수 및 배부와 차량의 운영 및 관리를, 예산회계팀은 예산의 편성, 운용 및 결산, 급여·연금 및 기타 후생업무와 물품의 구매 및 조달을 담당한다.

다. 조직 도표

<그림 4> 「갈등관리지원센터」의 조직 도표(2)



5.2 임원의 종류와 임용 자격

1) 갈등관리지원기구의 경우 (제1안)

가. 임원과 그 직무

센터장(원장)은 센터를 대표하고 경영상의 책임을 지며, 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관에서 정하는 자가 그 직무를 대행토록 한다. 센터에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 감사 1인을 두어 센터의 업무와 회계를 감사하는 기능을 부여한다.

나. 임원의 선임 및 임기

원장(센터장)과 감사는 대통령이 임면하되, 원장의 경우에는 그 후보자를 공개모집하는 것을 원칙으로 하는 것이 바람직하다. 센터장은 임기 3년의 상임(상근)직으로 하고 감사의 임기도 3년으로 하며, 센터장 및 감사의 임면에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 한다.

2) 제한적 갈등조정·중재기구의 경우 (제2안)

임원의 종류와 그 직무 및 임원의 선임과 임기에 관한 사항은 제1안의 경우와 동일하다.

3) 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우 (제3안)

가. 임원과 그 직무

센터장(원장)의 직무는 제1안 및 제2안과 같게 하고, 대통령령이 정하는 바에 따라 부센터장(부원장) 1인을 두어 센터장의 업무 수행을 보좌하고 센터장 유고시 그 업무를 대행토록 한다.

나. 임원의 선임 및 임기

센터장은 후보자 공개모집을 원칙으로 하여 대통령이 임면하고 임기 3년의 상임(상근)직으로 한다. 부센터장은 원장이 임면하여 3년의 임기를 주며, 기타 센터장과 부센터장의 임면에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 한다.

5.3 부서별 인원

1) 갈등관리지원기구의 경우 (제1안)

제1안의 경우, 센터의 인원은 총 92명으로 한다.

<표 4> 갈등관리지원센터의 인원(1)

부서		인원	누계
센터장실	원장	1	3
	비서	2	
감사실	감사	1	5
	비서	1	
기획 운영실	기획운영실장	연구위원(실장) 1	30
	기획팀	팀장 1, 전문원 4, 행정원 3, 행정원보 2	
	운영팀	팀장 1, 행정원 5, 행정원보 7	
조사 연구부	연구지원부장	연구위원(부장) 1	54
	정책연구팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 2, 전문원 2	
	자료조사팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 2, 전문원 5	
	갈등관리연구팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 2, 전문원 2	
	갈등영향평가 지원팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 2, 전문원 2	
교육 훈련부	교육훈련부장	연구위원(부장) 1	73
	교육과정개발팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 2, 전문원 2	
	전문가양성 관리팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 1, 전문원 3, 행정원 3	
	일반인교육팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 2, 전문원 2	
갈등관리 지원부	갈등관리지원부장	연구위원(부장) 1	92
	제도개선팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 2, 전문원 3	
	공공지원팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 2, 전문원 3	
	민간지원팀	선임연구위원(팀장) 1, 연구위원 2, 전문원 3	
누계		1실 3부 12팀	92

2) 제한적 갈등조정·중재기구의 경우 (제2안)

제1안의 경우와 같다.

3) 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우 (제3안)

제3안의 경우 센터의 소요 인원은 다음과 같다.

<표 5> 갈등관리지원센터의 인원(2)

부서		인원	누계
센터장실	센터장	장관급 1	4
	비서	비서관(4급상당) 1, 비서 2	
부 센터장실	부센터장	정무직(차관급) 1	6
	비서	비서 1	
기획 조정실	기획조정실장	이사관급 1	23
	기획팀	담당관 1, 서기관급 1, 사무관급 2, 행정주사보급 1, 사무원 1	
	전략사업추진팀	과장 1, 서기관급 1, 사무관급 2, 행정주사보급 1, 사무원 1	
행정 지원실	행정지원실장	이사관급 1	44
	총무인사팀	과장 1, 서기관급 1, 사무관급 2, 행정주사보급 2, 사무원 3	
	총무임사팀	과장 1, 서기관급 1, 사무관급 1, 행정주사급 4, 사무원 4	
조사 연구부	조사연구부장	연구위원(부장) 1	63
	정책연구팀	선임연구원(팀장) 1, 연구원 2, 전문원 2	
	자료조사팀	선임연구원(팀장) 1, 연구원 2, 전문원 5	
	갈등영향평가 지원팀	선임연구원(팀장) 1, 연구원 2, 전문원 2	
교육 훈련부	교육훈련부장	연구위원(부장) 1	85
	교육과정개발팀	선임연구원(팀장) 1, 연구원 2, 전문원 2	
	전문가양성 관리팀	서기관급 1, 사무관급 1, 주사급 3, 사무원 3	
	일반인교육팀	서기관급 1, 사무관급 1, 주사급 3, 사무원 3	
갈등 관리부	갈등관리부장	이사관급 1	110
	갈등관리1팀	서기관급 1, 사무관급 1, 주사급 3, 사무원급 3	
	갈등관리2팀	서기관급 1, 사무관급 1, 주사급 3, 사무원급 3	
	갈등관리지원팀	서기관급 1, 사무관급 2, 주사급 2, 사무원급 3	
누계		2실 3부 13팀	110

6. 결론

이 연구는 「갈등관리지원센터」를 설립과 관련해서 고려해야 할 다양한 사항들을 체계적으로 검토함으로써 센터 설립을 위한 최적 방안을 도출함을 목적으로 「갈등관리지원센터」의 설립 필요성과 기능, 기관의 형태, 통할 부서, 조직, 인원 등을 다루고 있다.

현행 우리나라 국가갈등관리체제를 검토한 결과, 갈등과 정책을 조정하기 위한 정부기구가 각 부처는 물론 국무총리실과 대통령 비서실에 다양하게 설치되어 있으나, 이들 기구들의 활동을 지원해 줄 수 있는 전문적 기구가 없으며, 갈등관련 연구기관과 교육기관도 크게 부족한 상태에 있다. 이러한 상황에서 갈등을 조기에 해소하여 사회의 지속가능성을 높이고, 지속적인 사회경제발전을 달성하기 위해서는 종합적이고 전문적인 갈등관리지원기구의 설립이 요구된다고 하겠다.

수행하는 기능을 중심으로 할 때 「갈등관리지원센터」의 설립방안은 세 가지로 검토될 수 있다. 제1안은 「갈등관리지원센터」를 순수한 ‘갈등관리지원기구’로 설립하는 방안이고, 제2안은 센터를 ‘갈등관리지원’ 기능과 함께 제한적인 갈등조정·중재 기능을 수행하는 ‘제한적 갈등조정·중재기구’로 설립하는 방안이며, 제3안은 ‘갈등관리지원’ 기능과 함께 일정한 요건을 갖춘 모든 사회적 갈등을 중재·조정하는 ‘포괄적 갈등조정·중재기구’로 설립하는 방안이다.

제1안을 선택하는 경우, 즉 순수한 ‘갈등조정·중재기구’로 설립하는 경우에는 국무총리(또는 행정자치부) 산하의 정부출연기관으로 설립하고, 내부에 기획운영실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리지원부 등의 1실 3부의 부서를 두고 센터장(원장)을 비롯하여 92명의 인원을 확보하는 것이 바람직하다.

제2안을 선택하는 경우에는 제1안에서와 같이 국무총리 산하의 정부출연기관으로 설립하고 제1안에서와 같은 내부 부서와 인원을 갖는 것이 바람직하나, 다만, 현재의 「지속가능발전위원회」에 사회적 갈등 해결의 임무가 주어져 있음을 고려할 때, 센터를 「지속가능발전위원회」 소속으로 두는 것도 검토해볼 만한 방안이 될 수 있다. 「지속가능발전위원회」에 「갈등관리지원센터」를 설치하는 경우에는 「지속가능발전위원회」의 법적 지위가 강화되어야 하며 위원회의 다른 고유 기능이 약화되지 않도록 하는 추가장치가 마련되어야 하는 문제점이 수반된다.

제3안을 선택하는 경우에는 「갈등관리지원센터」가 독립성, 자율성, 중립성, 권위 등을 최대한 확보해야 하기 때문에 대통령 소속 기관 또는 독립기관으로서 합의제 행정기관의 형태를 갖추는 것이 바람직하며, 센터장(원장) 외에 부센터장(부원장)을 두고 그 아래에 기획조정실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리부 및 행정지원실 두고 2실 3부에 110명의 인원을 두는 것이 바람직하다. 또한 기관의 명칭도 수정되는 것이 바람직한 바, 새로운 명칭으로는 ‘중앙갈등중재원,’ ‘국가갈등중재·조정위원회,’ 또는 ‘중앙사회통합위원회’ 등이 가능할 것이다.

이들 세 개 안의 내용을 요약하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 세가지 안의 요약 비교

구 분	주요 내용		
	제1안	제2안	제3안
기능	‘갈등관리지원’ 중심 (조사·연구, 교육·훈련, 갈등영향평가 지원, 갈등 조정 자문 등)	‘갈등관리지원’+ ‘제한적 갈등 중재·조정’	‘갈등관리지원’+ ‘포괄적 갈등 중재·조정’
성격	정부 각 부처의 갈등관리 기능을 지원하는 기관임. 갈등 중재·조정은 기존 부처 소속기관이 수행함	대통령 또는 국무총리의 요구가 있는 특수 갈등 사안에 한하여 갈등 중재·조정 기능을 수행함	사회적 영향이 큰 사업 및 국가정책을 둘러싼 갈등의 최종적인 중재·조정 기능을 수행함
기능 수행 요건	정부 각 부처와의 협력이 중요함. 행정 부처로부터의 독립성은 중요한 요건이 아님	정부 각 부처로부터의 독립성과 높은 권위가 필요하나 절대적 요건은 아님	정부 각 부처로부터의 독립성과 높은 권위가 절대적인 요건이 됨
형태	정부출연기관(법인)	정부출연기관(법인)	합의제 행정기관
통할 부서	국무총리실 직속 (이사회 산하가 아님)	국무총리 또는 대통령 직속(지속가능발전위원회 소속도 가능)	대통령 직속, 3부합동기관(위원회)
조직	연구, 교육·훈련 및 갈등관리지원을 담당하는 3개 부와 1개 행정지원 부서	연구, 교육·훈련 및 갈등관리지원을 담당하는 3개 부와 1개 행정지원 부서(갈등 중재·조정은 지속위 본위원회가 담당)	연구, 교육·훈련 및 갈등관리를 담당하는 3개 부서와 행정지원부서 외에 기획조정 행정지원 부서 외에 기획조정실을 추가함
인원	기관장 포함 92인	기관장 포함 92인	기관장 포함 110인
명칭	‘갈등관리지원센터’, ‘갈등연구원’ 또는 ‘사회통합연구원’	‘갈등관리지원센터’, ‘갈등연구원’ 또는 ‘사회통합연구원’	‘국가갈등중재·조정위원회’ 또는 ‘중앙사회통합위원회’

갈등관리지원센터 설립방안 연구팀

<연구진>

- 박재묵 충남대 사회학과 교수(연구 총괄)
- 강영진 지속가능발전위원회 갈등관리정책 전문위원
- 박수경 충남대 행정학과 교수
- 조승현 생명과 평화를 위한 환경연구소 소장

<행정지원>

- 남재우 지속가능발전위원회 기획운영실장
- 유제철 " 갈등관리프로세스팀장
- 권기태 " 갈등관리프로세스팀원