

갈등관리 시스템 구축방안

2004년 9월 3일

대통령자문 지속가능발전위원회, 고 철 환

지속가능한 발전의 이념

“미래세대의 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 요구를 충족시키는 발전” (WCED의 Our Common Future ; 1987)

- 1992년 유엔환경·개발회의(UNCED) : 리우선언과 의제21 채택

의제21의 이행평가를 위해 유엔 산하에 지속가능발전위원회(UNCSD)를 설치, 추진상황 점검

- 2002년 세계지속가능발전정상회의(WSSD) : 요하네스버그 선언문 채택

물·에너지·건강·생물다양성·빈곤 등 핵심쟁점 분야를 중심으로 향후 10~20년간 지구전체가 추진할 과제와 이행계획 합의

- 이념의 확대

환경과 개발의 조화 → 경제·사회·환경의 균형발전

지속가능발전위원회 구성



2004년도 5대 중점 주제



갈등관리시스템 구축

지속가능한 에너지정책

지속가능한 물 관리정책

지속가능한 국토·자연관리정책

지속가능발전 국가 전략 수립

갈등관리시스템 구축 : 배경 (1)

■ 제38회 국정과제 보고(04.2.12), 대통령 지시사항

- 갈등관리기본법 제정 등 갈등관리 국가 시스템 구축
- 공공갈등 관련 법·제도의 개선
- 갈등관리 교육 강화, 홍보, 문화 역량 제고

■ 지시사항 추진경과(04. 3 - 8)

○ 갈등관리기본법

- 기본법 제정팀 (홍준형 서울대 교수) 기본법 시안 작성 (2004.3-6),
- 시민사회단체·전문가 집중토론, 시안 보완 (2004.7)
- 시민사회수석실, 부처, 국무총리실 협의 (2004.8), 시안 수정

○ 법·제도개선

- 법·제도개선 지침서 준비팀 지침서 작성 (2004-6-7)
- 지침서 부처 협의 (2004.8)

사회 갈등이 누적되면서 그 양상이 복합적으로 전개됨

■ 권위주의에서 민주주의로 이행됨에 따라

억압형 → **잠재형** → **표출형** → **확산형** 으로 갈등양상이 변화

- 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 집단의 이익을 우선하는 모습 노출

■ 시스템 차원에서의 갈등관리 없이는 지속가능한 사회발전이 어려움

갈등에 관한 경험적 연구와 이에 기초한 정책적 대안의 도출 필요

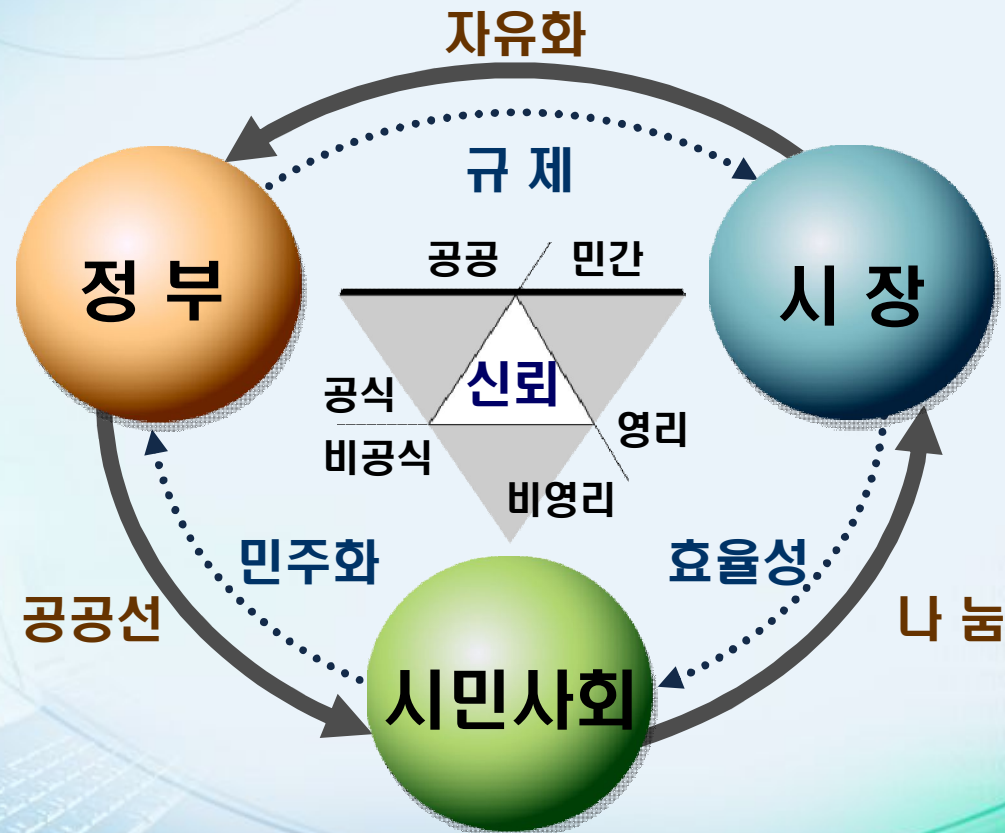
■ 분야별 사례연구와 연구결과를 DB화 하고 갈등현상에 대한 이론적 토대 마련

- 국내 갈등관리 시스템을 진단하고 선진국의 제도운명을 분석, 시사점 도출

■ 갈등관리방향에 대한 법·제도 및 프로그램의 개선·정비방안을 제시

갈등관리시스템 구축 : 기본방향

- 정부·시민사회·시장의 수평적 대화를 통한 신뢰 구축
- 합의와 설득절차를 통한 타협과 협력문화 형성
- 공정성·전문성의 확보를 통한 사회적 권위 확립



갈등관리시스템 구축 : 정책목표

최종목표: 갈등관리를 통한 사회통합

- 정치, 경제, 사회, 문화적 관행을 개선

갈등관리 프로세스 개발을 통한 갈등관리의 체계화

- 갈등예방 프로세스 개발
- 갈등해결 프로세스 개발

갈등관리 교육훈련 프로그램 개발 및 보급: 문화확산

- 학생, 시민, 공무원 대상
- 갈등관리지원센터 등의 신설을 통한 갈등연구 및 교육훈련 강화

법·제도 정비를 통한 효율적 갈등관리제도의 정착

- 관행을 거쳐 제도화를 유도

갈등의 조정·예방을 위한 정책개발 및 지원

■ 세부 정책과제

- 갈등예방 및 해결 프로그램 개발
- 정부조직 내부역량 강화와 민간전문가 양성을 위한 교육·훈련
- 갈등관리관련 각종 기구와 법률정비
- 갈등관리기본법, 법·제도개선연구팀 활동 중

내각차원에서 해결이 어려운 국가적 갈등사안에 대한 자문

- 국민적 수용성을 높이고, 사회적 비용을 최소화하는 합리적 방안 도출

<참고자료> 갈등유형 분류

정부의 역할과 갈등의 원인(쟁점)에 따른 유형별 해결방향

이해 ← **쟁점** → 가치

조정 중재자



정부



당사자

<ul style="list-style-type: none"> • 정부는 공정한 규칙집행자로서의 위상 확립 • 갈등조정제도 개선 • 갈등조정 프로그램의 교육과 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> • 다원주의 문화 상호 이해 • 사회경제구조 개선
<ul style="list-style-type: none"> • 제도의 공정성 확보 • 공무원 의식 및 관행 개선 • 정책 프로그램 세련화 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부-시민사회간 열린 토론 • 공론 조성 • 상호이해 및 신뢰 구축 • 정부의 패러다임 전환 노력

<참고자료> 갈등유형별 대응

■ 정부·시민사회·시장 부문에서 갈등을 사회발전의 원동력으로 전환

	정 부	시민사회	시 장
지역 갈등	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역간 산업불균형의 해소 ■ 지자체의 지역혁신체제 구축 ■ 지역간 산업불균형의 해소 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등해결형 시민운동 활성화 ■ 지역간 문화교류 사업 확대 ■ 언론의 순기능적 역할 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역경제의 활성화
계층 갈등	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회·경제적 불평등에 대한 종합검토 및 정책방안 제시 ■ 소득재분배 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 요구에 대한 의견수렴 ■ 시민적 덕성 형성 ■ 더불어 사는 문화형성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정당한 부의 축적 이해 ■ 기업의 사회안전망 기여
노사 갈등	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신뢰구축과 법치에 의한 규율 ■ 노사정의 사회적 협의 강화 ■ 조정 및 중재의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 합리적 문제해결에 대한 사회적 규범 확립 ■ 사회적 대화 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 투명한 경영 ■ 노사간 신뢰형성 ■ 사적조정 및 중재의 활성화
환경 갈등	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국무총리실 조정기능 보강 ■ 전략환경평가제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책결정과정에 적극적 참여 ■ 갈등조정과 합의문화 형성 ■ 환경갈등관리 시민사회 형성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 오염자부담의 원칙 ■ 환경경영

갈등관리기본법 제정 등 - 필요성과 기본방향

필요성

- 기존의 분산된 갈등관리 제도의 체계화
- 효율적인 갈등관리 시스템을 구축
- 궁극적으로 국민의 삶의 질 제고와 지속가능한 국가 발전을 도모

기본방향

- 국가 및 지방자치단체가 갈등의 사전예방을 위해 노력함
- 대안적 갈등해결 방안의 개발과 보급
- 갈등이해관계자의 당사자 해결원칙 적용
- 합의를 이행함에 있어서 신의성실의 원칙 준수
- 갈등관리 연구 및 전문가 양성을 통한 인프라 구축

갈등관리 기본법 등 법·제도 개선 : 주요내용

■ 갈등영향분석제도 도입

- 많은 국민의 이해가 상충되어 갈등이 발생할 우려가 있는 법령의 제·개정, 정책 및 사업 계획을 수립·시행 및 변경하는 경우, 미리 관계중앙행정기관장·지자체장이 판단하여 갈등 영향을 분석

■ 갈등관리위원회 설치

- 중앙행정기관은 의무화(시행령에서 구체화), 지방자치단체(조례), 공공단체(임의)
 - * 갈등영향평가 심의 및 갈등관리정책 자문(민간인 2/3 포함, 11인 이내 구성)

■ 참여적 의사결정방법 활용

- 갈등영향분석 심의 결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있는 경우 대통령령이 정하는 참여적 의사결정방법을 활용하고 그 결과를 고려하여 공공정책 등을 결정
 - * 참여적 의사결정방법의 예: 시민배심원제, 합의회의, 시나리오워크숍, 규제협상, 공론조사 등

■ 사회적합의 촉진을 위한 갈등조정위원회

- 사회적 합의형성을 통해 갈등을 해결하기 위하여 행정기관의 장이 구성
 - * 이해관계자 참여하에 기본규칙에 따른 위원구성, 위원회 운영

갈등관리 기본법 등 법·제도 개선 : 기본법 시안(총6장 24조, 부칙)



구분	주요내용
제1장 총칙(5조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목적, 기본이념, 용어에 대한 정의, 국가 및 지방자치단체 등의 책무, 다른 법률과의 관계(기본법적 성격, 일반성과 보충성)
제2장 갈등예방과 해결의 원칙 (6조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등예방 및 자율해결, 참여와 절차적 정의, 비교형량, 정보공개, 지속가능 발전개념의 고려, 실질보상
제3장 갈등의 예방(6조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등영향분석의 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 많은 국민의 이해가 상충되어 갈등이 발생할 우려가 있는 법령의 제·개정, 정책 및 사업계획을 수립·시행, 변경하는 때 - 부처·지자체장이 판단하여 갈등영향을 평가 - 당해 행정기관에 설치된 갈등관리위원회의 심의
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등관리위원회의 구성과 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장 1인 포함 11인 이내(민간위원 2/3이상) - 중앙행정기관은 의무화(구체적인 부처는 시행령에서 규정) - 지방자치단체는 조례에 의해, 공공단체는 임의적 설치

갈등관리 기본법 등 법·제도 개선 : 기본법 시안(총6장 24조, 부칙)



구분	주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여적 의사결정방법의 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 갈등영향분석서의 심의 결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있는 경우 대통령령이 정하는 참여적 의사결정절차를 활용, 그 결과를 고려하여 공공 정책 등을 결정
<p style="text-align: center;">제4장 갈등관리지원센터 (2조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등의 예방·조정, 갈등관리를 위한 법·제도·문화 연구·전문가 양성, 갈등 교육·교재개발, 갈등관리위원회와 사회갈등조정위원회의 활동 등을 지원
<p style="text-align: center;">제5장 사회적합의 촉진을 위한 갈등조정회의 (3조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법령의 제·개정, 정책·사업으로 인하여 발생한 사회적갈등을 해결하기 위하여 사안별로 구성 ○ 조정회의의 구성과 운영에 관해 당사자간 합의에 의한 기본규칙을 정하여 운영함
<p style="text-align: center;">제6장 보칙(2조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등전문인력의 양성, 재정지원 근거
<p style="text-align: center;">부칙</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등영향분석 실시시기를 단력적으로 적용

갈등관리기본법 등 법·제도개선 : 외국의 갈등관리 관련법과 제도 현황



미국

- 행정분쟁해결법(1990년), 협상에 의한 법규 제정법(1990년)
 - 대안적 분쟁해결(ADR)을 분쟁해결의 주요방법으로 채택
 - 분쟁해결 전문가 활용
 - 공무원 분쟁해결 교육훈련 실시



EU

- 독일의 경우, 국토 도시계획 및 기타 공공사업계획법제에서 계획형량제도를 통한 갈등관리 원칙 의무화
 - 공공사업계획의 계획확정절차 시행으로 절차적 정의 확보 및 갈등의 사전조정
- 네덜란드의 경우, 이해당사자가 정책형성의 초기단계부터 참여하여 정책결정에 반영하는 기획제도 운영(InfraLab)

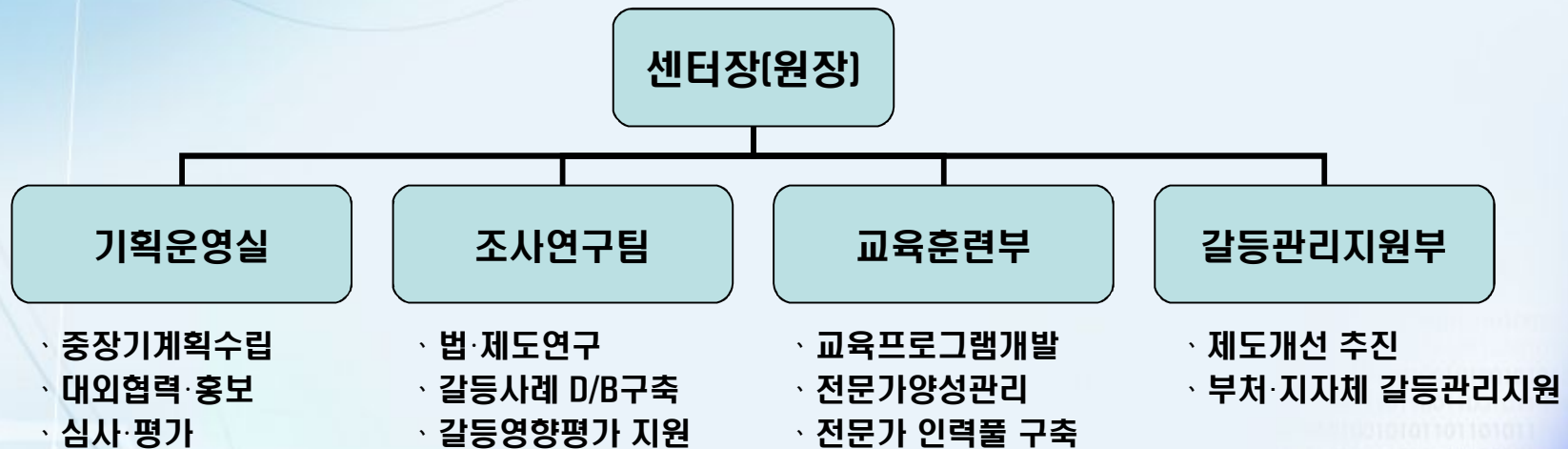


일본

- 일반적 갈등관리방안으로 ADR 기본법(안) 입법화 추진중

갈등관리지원센터 설립 : 갈등관리센터

- 형태 : 정부출연기관(재단법인)
- 근거법률 : 갈등관리기본법
- 필요인력 : 기관장 포함 약 90인



○ 설립준비단 구성·운영

- 주관부처에 T/F형태로 구성하여 정식발족시까지 1개관 단위 별도정원 한시 운영
- 지속위내에 전문가로 구성된 센터설립 지원소위원회 구성·운영

법·제도 개선 (1)

■ 목적

- 부처별 법과 제도개선을 통한 갈등예방 역량 제고

■ 추진방법

- 공공정책·사업을 집행하는 과정에서 발생한 대표적인 갈등사례를 분석하여 법·제도개선 사항 도출, 관련법 개정 추진

■ 주요내용

- 지속가능발전위에서 부문별 공공정책·사업 관련 갈등원인 분석, 제도개선 지침서 작성
- 부처에 제도개선 발굴을 권고
- 부처는 제도개선 방안 도출 후 위원회에 제출
- 시민사회단체로부터 제도개선 제안사항 수집
- 공청회 등 의견수렴 후 제도개선 사항 부처 협의, 확정
- 부처는 관련법령 개정, 제도개선 시행

법·제도 개선 [2]

■ 부처 법·제도개선 지침 사례 (갈등 사례와 원인, 관련 법·제도 개선 사항)

○ 국토개발·이용 부문

- 갈등사례: 김포 양촌택지개발예정지구 지정, 개발 제한구역 집단취락 해제 등
- 관련법·제도 : 국토계획법 제12조(광역도시계획의 내용), 제19조(도시기본계획의 내용), 개발제한구역에 관한 특별조치법 제3조 (개발제한구역의 지정 등)

○ 환경·생태 부문

- 갈등사례 : 쓰레기소각장건설, 국립공원내 행위제한 갈등 등
- 관련법·제도 : 폐기물처리촉진등에관한법률 제9조(입지선정), 10조 (결정고시), 자연공원법 제15조(공원계획의 변경) 등

○ 해양·수산 부문

- 갈등사례 : 연안·해양보호구역 지정, 발전소 온배수 배출 등
- 관련법·제도 : 해양오염방지법 제4조의4, 해양수산발전기본법 제28조, 발전소주변지역지원에관한법률 제15조, 수산업법 제34조 등

○ 에너지·수자원 부문

- 갈등사례 : 전원개발상의 수용 또는 사용상 특례, 댐건설 및 주변지역 주민 갈등
- 관련법·제도 : 전원개발촉진법{제2조,제1의2,6조},
전기사업법{제2조(전기사업),5조(전기사업의 허가),6조},
하천법{제11조(수자원장기종합계획의수립),13조,20조},
댐건설촉진및주변지역지원에관한법률{제4조(댐건설장기계획),
6조(댐건설예정지역안에서의 행위제한),7조,9조} 등

○ 농림·축산 부문

- 갈등사례 : 농지소유·보전·전용 관련 갈등, 종자 분쟁
- 관련법·제도 : 농지법(제3조,4조,6조, 제4장 제2절), 종자산업법(제91조, 147조,148)

○ 교통·운송 부문

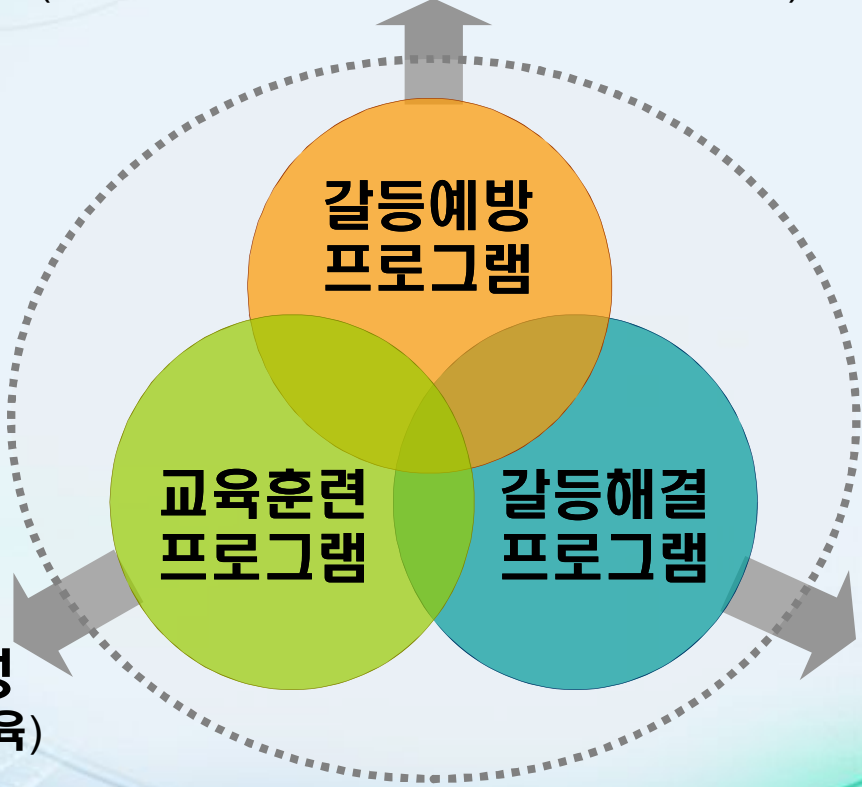
- 갈등사례 : 교통시설의 투자 평가기준, 교통시설 타당성 조사의 공정성 및 객관성
- 관련법·제도 : 교통체계효율화법 제10조(투자평가지침),
건설기술관리법 시행령 제38조(용역업자의 선정기준 및 절차)

○ 분쟁해결 부문

- 갈등사례 : 아산만 방조제 및 담수호 경계분쟁, 개야도 어업권손실보상 분쟁
- 관련법·제도 : 지방자치법 제8장 지방자치단체 상호간의 관계 (제139조 내지 154조)

선진국의 갈등관리 프로그램 중 우리 실정에 적합한 제도를 적극 도입

참여적 정책결정
(합의회의·공론조사·시나리오 워크숍 등)



사회적 합의와
협력의 문화 형성
(학생·시민·공무원 교육)

호혜적 결과도출
(협상·조정 등)

갈등관리 프로그램 개선 : 교육훈련 프로그램개발 및 보급



사회 저변의 갈등관리 역량 제고	초·중·고등 학생	<ul style="list-style-type: none"> 갈등관리 교육훈련프로그램 정규 교과목 편성·운영을 권장 교내 “또래간 문제해결 프로그램” 운영을 통해 학생들 자체적으로 교내폭력 등의 갈등관리 유도 및 갈등관리의 생활화
	대학생	<ul style="list-style-type: none"> 갈등관리 관련과목 편성·운영을 권장 대학 또는 대학원에서 갈등관련 전공과정의 개설 권장 및 지원
	시민단체	<ul style="list-style-type: none"> 시민단체 중심의 갈등관리프로그램에 정부와 관련기관의 제도적인 지원 NGO 활동가 교육과 일반시민 대상의 교육
정부조직 갈등관련 내부역량 강화	현장공무원	참여행정, 갈등에 대한 이해 및 협상/조정능력 향상교육 실시
	일반공무원	참여 행정, 일반적인 갈등관리능력 제고 및 정기적인 교육
	전문가 그룹	정책갈등이나 사회갈등에 직접 투입되는 갈등관리 전문가 (강사) 육성
민간전문가 양성을 통한 전문 중재서비스	전문가 양성	<ul style="list-style-type: none"> 갈등관련 전문교육 후 공인 조정중재자로서 활동 기존의 전문가 중에서 변호사, 노무사 등 관련 국가공인 자격사의 경우 일정기간의 교육훈련 프로그램(예: 4주 과정) 이후 공인 조정중재자로 활동
갈등관련 전문연구	전문연구기관 설립 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 분야별 전문연구의 활성화-재정 지원 및 제도 활성화 외국 이론의 국내 적용가능성 재검토 우리 문화에 맞는 갈등관리 방식의 개발

갈등관리 프로그램 개선 : 갈등예방 프로그램의 예 [1]

제1단계 : 갈등예측



제2단계 : 이해당사자 참여



제3단계 : 갈등예방

갈등영향분석

이해당사자 참여

합의절차 및 규칙결정

참여적 갈등
예방기법 활용

합의도출

합의회의, 시민배심원,
시나리오워크숍, 규제협상,
공론조사

갈등관리 프로그램 개선 : 갈등예방 프로그램의 예 [2]

	갈등의 성격	갈등의 범위	이해당사자	대표성/ 심사숙고성	성격/사례
합의회의	가치갈등	전국적·지역적	전국민	대표성 낮고 심사숙고성 높음	<ul style="list-style-type: none"> · 전문가 의견수렴 · 생명복제기술
시민배심원	가치갈등	전국적·지역적	전국민	↑ ↓	<ul style="list-style-type: none"> · 구조화된 시민참여 · 수질문제, 조세문제
시나리오 워크숍	가치갈등 이해갈등	지역적	지역민		<ul style="list-style-type: none"> · 정부, 전문가, 산업계, 시민참여 작업모임 · 지역포럼
규제협상	가치갈등	전국적·지역적	뚜렷한 이해 당사자 존재		<ul style="list-style-type: none"> · 행정규제에 영향받는 집단과 합의 · 규제정책
공론조사	가치갈등 이해갈등	전국적·지역적	전국민/ 특정집단	대표성 높고 심사숙고성 낮음	<ul style="list-style-type: none"> · 확률표집으로 대표성을 가진 집단의 토론을 통한 의견수렴

■ 정책결정을 시민참여형으로 어떻게 바꿀 것인가가 관건이다

갈등관리 프로그램 개선 : 갈등예방 프로그램의 예 [3]



1) 적용대상 : 정부가 갈등조정자인 경우와 정부가 갈등 당사자인 경우로서 협상에 실패한 경우

2) 조정의 원칙 : 사람과 문제의 분리, 주장이 아닌 실제로 원하는 것에 초점, 상생적 이고 호혜적인 대안의 창출, 객관적 기준적용과 합리적 선택

3) 적용절차



- 조정을 접수
- 갈등당사자들의 조정참여 확인 및 설명진행

- 갈등당사자들의 갈등원인 정리
- 갈등원인간 조정의 우선순위 결정

- 겉으로 주장하는 것이 아닌 실제로 원하는 것을 찾아내는 과정

- 갈등원인별 대안을 탐색하고 평가하여 선택
- 구체적 실행계획을 세우기 위한 해법찾기

- 합의안을 작성하고 서명

갈등관리기본법, 법·제도개선 : 향후 추진계획

	2004년	2005년
주관부처	갈등관리기본법 제정	갈등관리기본법 시행
	갈등관리지원센터 설립 준비	갈등관리지원센터 운영
	갈등예방분야 시범운영	
	사회적합의 촉진을 위한 갈등조정위원회 시범운영	
지속위	주관부처와 연계 입법 추진에 적극 참여	
	갈등관리지시스템구축의 원활한 작동을 위한 지원·조정	
	법·제도개선 지침안 마련	
		부처 법·제도개선 추진