
갈등관리기본법 및 법·제도개선



대통령 자문 지속가능발전위원회
Presidential Commission on
Sustainable Development
Republic of Korea

**‘갈등관리시스템 구축’에 관한 2차보고서, ‘갈등관리기본법 및 법·제도개선’
자료집을 발간하며**

우리 사회에서 갈등문제는 매우 심각하여 지속가능한 발전에 큰 걸림돌이 되고 있다. 사회는 분화되고 이해관계와 가치관이 다양해지는 데 비해, 행정체제는 그러한 변화에 적응하기가 쉽지 않고 또 국민들이 참여할 수 있는 제도도 아직 부족한 형편이다. 이러한 상황에서 지속가능발전위원회에서는 지난 2004년 2월 12일에 제38회 국정과제회의에서 사회적 갈등을 관리할 수 있는 국가적인 시스템을 구축하는 방안을 마련하여 대통령께 보고한 바 있다. 이에 따라 그 후속조치로 갈등관리기본법 제정을 추진하고 있고, 공공정책·사업을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 사전 예방하기 위해 현행 제도의 개선 필요사항을 도출하여 법·제도 개선을 추진하고 있다. 이 자료집은 갈등관리기본법과 법·제도개선에 대한 그 간의 토론 결과를 엮은 것이다.

갈등관리기본법 제정을 위해서는 교수, 전문가, 관련부처 공무원들로 연구팀을 구성(팀장: 홍준형 서울대 교수)하여 시안을 마련하였고(‘04. 6) 시민사회단체, 전문가, 관계부처들의 의견을 수렴하여 시안을 수정·보완하였다. 또한 법·제도를 개선하기 위해서는 교수, 국책연구기관 연구원, 변호사 등으로 연구팀을 구성하여 공공분쟁 및 갈등관련 제도개선지침을 마련하였다. 이 보고서는 이러한 노력들을 통해 얻어진 갈등관리 정책개선 방안의 하나이다. 그동안 갈등관리기본법 시안, 갈등관리센터설립 시안, 갈등관리를 위한 법·제도개선지침서를 마련하는데 자발적으로 또한 헌신적으로 동참하신 모든 분들께 감사드린다.

2004. 9. 23

대통령자문 지속가능발전위원회
위원장 고 철환

목 차

제1부 갈등관리기본법 및 법·제도개선(슬라이드 보고자료)

1. 추진 배경
2. 갈등관리기본법
3. 법·제도개선
4. 추진 일정

제2부 갈등관리기본법 제정

1. 갈등관리기본법 제정의 의의31
2. 갈등관리기본법의 주요내용32
3. 갈등관리기본법 시안36
 - 가. 조문목차36
 - 나. 갈등관리기본법 시안38
 - 다. 대통령령에서 규정할 주요 내용44
4. 조문별 제정취지49
5. 갈등관리기본법 시안 작성 후 의견수렴회의 개최결과(회의록)61
6. 의견수렴과정에서의 시안 보완 경과79
 - 가. 1차 시안79
 - 나. 2차 시안85
 - 다. 3차 시안92
 - 라. 4차 시안(최종)98
 - 마. 갈등관리기본법 의견수렴 쟁점사항104
 - 바. 1차~4차 시안의 비교 요약108
 - 사. 법률명칭 변경 경과109
7. 갈등관리기본법 쟁점에 대한 설명자료110
 - 가. 갈등관리기본법 시안의 참여적 의사결정방식과 행정절차법의 의견청취절차와의 차이110

나. 기본법제정 없이 환경영향평가제도의 정비를 통한 갈등해결 가능성	110
다. 다른 분쟁조정기구 또는 제도와의 중복	111
라. 갈등영향분석의 내용	111
마. 갈등영향분석 심의방법의 예	114
바. 참여적 의사결정방법의 예	115
사. 기타 사항에 관한 Q&A	128

제3부 갈등관리기본법에 의한 갈등관리지원센터 설립

1. 갈등관리지원센터의 설립 필요성	133
가. 현행 국가 갈등관리체제의 현황과 문제점	133
나. 갈등관리지원센터의 설립 필요성	135
2. 「갈등관리지원센터」의 기능	136
가. 해외 유사기관의 사례 분석	136
나. 갈등관리지원시스템의 전체구조: 2원적 구조	139
다. 갈등관리지원센터의 기능과 성격	141
3. 「갈등관리지원센터」의 형태와 통할 부서	143
가. 국내 유사기관의 사례	143
나. 기관의 형태	145
다. 통할 부서	147
4. 「갈등관리지원센터」의 조직과 인원	151
가. 내부 부서	151
나. 임원의 종류와 임용 자격	156
다. 부서별 인원	158

제4부 공공갈등 관련 법·제도개선 지침

일러두기	163
1. 공공갈등 관련 제도개선 추진배경 및 목표 등	164
가. 시대적 배경 및 제도개선 필요성	164
나. 제38회 국정과제회의시 대통령 지시사항	164
다. 공공갈등관련 법·제도개선의 목표·추진방법 및 기대효과	165

2. 분야별 갈등현황 및 개선방향	167
가. 총괄	167
나. 국토이용분야	172
다. 환경·생태분야	179
라. 해양·수산분야	184
마. 에너지·수자원분야	195
바. 농림·축산분야	199
사. 교통·운송분야	206
아. 지방자치분야	211
자. 분쟁해결분야	216
3. 공공분쟁을 야기하는 제도의 유형	220
가. 실체의 적정성 부족	220
나. 절차의 적정성 미흡	220
다. 경제적 측면의 고려부족	221
라. 법률의 현실적합성 부족	221
마. 법집행 효율성 부족	221
바. 입법기술상 문제	222
4. 행정사항	222

<부록>

1. 행정형 ADR(대안적(재판외) 분쟁해결, Alternative Dispute Resolution)의 예(요약)	225
가. 우리나라 행정형 ADR(예시)	225
나. 외국의 ADR	226
1) 미국의 ADR	226
2) 일본의 ADR	229
3) 독일의 ADR	231
2. 협상 및 조정프로세스 매뉴얼	232
가. 협상프로세스 매뉴얼	232
나. 조정프로세스 매뉴얼	235
3. 미국의 ADR 법령 원문	239
가. The administrative Dispute Resolution Act of 1996	239
("행정분쟁해결법" 원문)	
나. The Negotiated Rulemaking Act of 1996	253
("협의를에 의한 규칙제정에 관한 법률" 원문)	

< 참여연구자 명단 >

제1부 갈등관리기본법 및 법·제도개선
(슬라이드 보고자료)

제2부 갈등관리기본법 제정

갈등관리기본법 제정

1. 갈등관리기본법 제정의 의의

- 공공사업을 둘러싼 우리사회 갈등의 근본 원인은 세계화, 민주화, 정보화, 사회의 분화와 다원화를 따라가지 못하는 행정의 권위적 행태, 신뢰성 부족, 행정의 투명성 미흡, 행정에 대한 참여제도의 미비 등에 있음
- 이를 해결하기 위해서는 기존 행정의 명령적, 통제적 그리고 경제적 유인을 제공하는 행정에서 벗어나 이해관계자 및 전문가의 참여와 협력 하에 정책결정과 집행을 하여 책임과 의무를 공유하는 방향으로 나아가 할 것임
- 공공정책·사업을 둘러싼 우리사회의 갈등을 사전에 예방하기 위한 갈등영향분석제도를 새로이 도입하고 정책결정과정에서 참여적 의사결정절차를 도입하는 등 행정의 투명성 확보와 이해관계자의 의견을 적극 반영토록 하여야 함
- 갈등이 발생하는 경우에는 객관적·중립적이고 신망있는 인사들로 구성된 사회갈등조정 회의에서 이해당사자들의 참여와 동의하에 갈등을 조정토록 함으로써 정책의 추진주체와 이해관계자들이 대화와 타협을 통해 갈등을 해결토록 함
- 사회저변의 갈등에 대한 능력향상을 위해 연구·교육기능 수행과 갈등관련 전문가를 양성할 갈등관리지원센터의 설치 근거를 마련하는 등 갈등관리 인프라를 구축하여 공공정책을 추진하는 과정에서 발생하는 사회적 갈등을 예방 또는 해결하기 위한 기틀을 마련

2. 갈등관리기본법의 주요 내용

가. 갈등의 개념

◇ “갈등” 을 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체가 추진하는 법령의 제·개정, 정책 또는 사업계획의 수립과 집행과정에서 발생하는 공공갈등으로 정의함(안 제3조 1항)

- 갈등의 예방과 해결의 책임을 지는 기관을 국가, 지방자치단체 및 공사 등 공공단체로 규정하여 국가 및 지방자치단체뿐 아니라 독자적으로 많은 예산을 집행하는 공기업 등 공공단체의 경우도 이 법에 의한 규율을 받도록 함
- 갈등은 정책 또는 사업계획의 수립과 집행과정에서 발생하는 것으로 규정하여 대규모 국책 사업뿐 아니라 공공정책으로 인한 갈등을 포함

나. 국가 및 지방자치단체 등의 책무

◇ 사회갈등을 예방하고 해결하기 위한 국가 및 지방자치단체의 종합적인 시책 추진 의무를 부여

◇ 소관업무에 관련한 갈등을 예방·해결하기 위해 재판을 거치지 않고 당사자 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 분쟁조정방법의 적극 활용(안 제4조)

- 미국 등 선진국처럼 오랜 기간동안 갈등관리에 관한 경험이 축적 되어온 나라와 달리 갈등관리에 대한 경험이 일천한 우리나라의 특성상 국가 및 지방자치단체 등에서 갈등관리를 위해 하여야 할 일들을 정함으로써 공적시스템으로 작동하도록 함
- 갈등예방과 갈등발생시 합리적인 해결을 위해 대안적 분쟁해결제도를 적극 활용하도록 권장함으로써 기존 제도의 변경 없이 신속하고 경제적이며 사회적 합의에 바탕을 둔 갈등관리의 길을 제도화 함

다. 다른 법률과의 관계-기본법적 성격

◇ 갈등의 예방 및 해결에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따르도록 함

◇ 갈등의 예방 및 해결에 관한 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적·기본이념 및 원칙에 맞도록 하여야 함(안 제5조)

- 사회갈등을 다루는 기본법으로서 일반성과 보충성을 갖도록 하고, 향후 갈등에 관련된 법령을 제·개정할 때에는 이 법의 이념, 원칙 등을 따르도록 함

- 개별 영역에서의 분쟁해결은 개별법에 근거한 분쟁조정기구에서 해결될 수 있도록 하고, 해결이 안되는 경우 보충적으로 이 법을 적용함

라. 갈등영향분석

- ◇ 행정기관의 장은 공공의 이익 또는 국민생활에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사항으로서 대통령령으로 정하는 공공정책 등을 수립하는 때에는 미리 갈등영향을 분석하여야 함(안 제12조 제1항)
- ◇ 행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 갈등영향분석을 위하여 갈등영향분석서를 작성하여 당해 행정기관에 설치된 갈등관리위원회의 심의를 거치도록 함(안 제12조 제2항)

- 갈등영향분석이라 함은 국가 등이 추진 또는 승인하는 정책·사업을 수립·시행함에 있어 사전에 그 공공정책 등이 사회에 미치는 영향과 그로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 과학적·체계적으로 예상·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말함
- 근래 점증하는 사회갈등 발생의 주요 원인은 정책결정단계에서 이해관계자의 의견을 충분히 수렴하지 않아 발생하는 경우가 대부분임
- 이를 방지하기 위해 행정기관에서 자체적으로 해당 정책·사업에 대한 갈등영향분석서를 작성케 하고 이를 외부 전문가가 참여하는 위원회에서 심의토록 하여 갈등발생 유무를 사전에 점검하고, 갈등발생이 우려되는 경우 이에 대한 대책을 강구토록 함

마. 갈등관리위원회

- ◇ 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 소관 사무와 관련된 갈등영향분석에 대한 심의와 갈등관리에 관한 사항에 대한 자문을 위하여 갈등관리위원회를 설치하도록 하고 공사 등 공공단체는 자체판단에 의해 설치하도록 함(안 제13조)
- ◇ 갈등관리위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이하의 위원으로 구성하고 갈등관리에 관한 경험이 풍부한 민간위원들을 3분의 2이상이 되도록 함 (안 제14조)

- 갈등영향분석 심의와 갈등의 예방·해결을 위한 정책 및 활동을 수행하는 위원회를 행정기관의 자문위원회로 두어 갈등의 예방과 해결에 대해서 해당기관이 일차적인 책임을 지도록 함
- 중앙행정기관과 지방자치단체는 갈등관리위원회를 설치토록 의무화 하되 공공단체는 기관의 자체판단에 의해 설치할 수 있도록 근거 마련

- 민간위원의 비율을 대폭 확대(2/3이상)하여 갈등영향분석 심의의 객관성을 확보토록 함

바. 참여적 의사결정방법 도입

◇ 행정기관의 장은 갈등영향분석에 대한 심의결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있다고 판단되는 때에는 대통령령이 정하는 참여적 의사결정방법을 활용하고 그 결과를 고려하여 공공정책 등을 결정하는 등 갈등의 예방을 위하여 필요한 노력을 기울여야 함 (안 제16조)

- 대부분의 갈등발생은 법규에 정해진 절차를 형식적으로 운용하여 사전에 이해당사자의 의견수렴과 실질적인 참여가 부족한데 기인함
- 공공정책을 입안할 때 해당 정책으로 인해 야기될 수 있는 갈등을 미리 예방하기 위해 관련 이해당사자와 일반 시민들의 참여와 대화에 기반한 사회적 합의를 추구해 나가는 일련의 절차가 필요함
- 대표적인 참여적 의사결정기법들로서는 합의회의, 시민배심원제, 시나리오 워크숍, 공론조사 등이 있음

사. 갈등관리지원센터

◇ 갈등의 예방·해결, 그 밖의 갈등관리를 위한 연구·교육훈련·전문가양성 등을 위하여 갈등관리지원센터를 둠(안 제18조)

- 승복문화의 부재현상, 투쟁을 해야 뭔가를 얻을 수 있다는 경험적 학습효과를 불식시키기 위해서는 사회적 갈등을 슬기롭게 해결할 수 있는 사회교육, 문화조성이 필요하므로 이를 담당할 기구를 설치
- 갈등사례분석, 교육훈련의 실시 및 프로그램 개발·보급, 전문가 양성 및 인력풀 관리 등을 담당토록 하여 사회전반에 걸쳐 갈등관리 능력을 강화하고 국가경쟁력을 향상시키고자 함

아. 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의

- ◇ 행정기관의 장은 법령의 제·개정, 정책·사업으로 인하여 발생한 사회적 갈등을 해결하기 위하여 필요하다고 판단될 때에는 사안별로 협상과 조정기능을 가지는 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의를 둘 수 있음(안 제20조)
 - ◇ 조정회의의 구성과 운영은 당사자간의 합의에 의하여 정한 기본규칙에 따름(안 제21조)
 - ◇ 조정회의의 결정사항은 문서로 작성하고 당사자가 서명하며 당사자가 서명한 합의서의 내용은 당사자를 구속함(안 제22조)
- 갈등발생시 이를 해결하기 위해 중립적이고 신망있는 인사로 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의를 구성할 수 있도록 하되, 구성과 운영은 당사자간의 합의에 의하여 결정하도록 함으로써 다양한 갈등에 융통성있게 적용가능하도록 근거를 제시하고 유연한 대안적분쟁해결(ADR)의 입법례를 마련함

3. 갈등관리기본법 시안

가. 조문 목차

갈등관리기본법은 총 6장 24조와 부칙으로 구성되어 있으며 각 조문의 목차는 아래와 같다

1) 제1장 총칙

- 제1조 목적
- 제2조 기본이념
- 제3조 정의
- 제4조 국가 및 지방자치단체 등의 책무
- 제5조 다른 법률과의 관계

2) 제2장 갈등예방과 해결의 원칙

- 제6조 갈등예방 및 자율 해결
- 제7조 참여와 절차적 정의
- 제8조 비교형량
- 제9조 정보공개
- 제10조 지속가능발전의 고려
- 제11조 적정보상

3) 제3장 갈등의 예방

- 제12조 갈등영향분석
- 제13조 갈등관리위원회의 설치
- 제14조 갈등관리위원회의 구성·운영
- 제15조 심의결과의 반영
- 제16조 참여적 의사결정방법의 활용
- 제17조 공공단체·민간사업자의 갈등영향분석

4) 갈등관리지원센터

- 제18조 갈등관리지원센터의 설치
- 제19조 갈등관리지원센터의 기능

5) 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의

- 제20조 사회적 합의를 위한 갈등조정위원회의 구성·운영
- 제21조 조정회의 기본규칙
- 제22조 합의의 효력 및 이행

6) 보칙

제23조 갈등전문인력의 양성

제24조 재정지원

7) 부칙

① 시행일

② 갈등영향분석의 시행시기

나. 갈등관리기본법(안)

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 갈등의 예방과 해결을 위하여 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 역할과 책무를 명확히 하고, 사회적 합의에 관한 사항을 규정함으로써 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 갈등의 예방 및 조정 능력을 향상시키고, 갈등의 합리적 해결을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (기본이념) 이 법은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체와 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 국민의 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 지속가능한 민주사회의 형성에 기여함을 기본이념으로 한다.

제3조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “갈등”이라 함은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체(이하 국가 등”이라 한다)가 추진하는 법령의 제·개정, 정책 또는 사업계획의 수립과 집행과정에서 발생하는 공공갈등을 말한다.
2. “공공단체”라 함은 지방자치단체, 교육자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖의 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
3. “갈등영향분석”라 함은 국가 등이 추진 또는 승인하는 법령의 제·개정 및 정책·사업(이하 “공공정책 등”이라 한다)을 수립·시행함에 있어 사전에 그 공공정책 등이 사회에 미치는 영향으로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 예측·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말한다.
4. “갈등관리”라 함은 국가 등이 갈등이 발생하지 않도록 예방하고 갈등이 발생한 경우에는 이를 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
5. “이해관계자”라 함은 갈등의 원인이 된 정책 또는 사업 등에 의하여 권익에 영향을 받는 자를 말한다.
6. “당사자”라 함은 갈등과 관련된 국가 등과 이해관계자 그리고 그 대표 또는 대리인을 말한다

제4조 (국가 및 지방자치단체 등의 책무) ①국가는 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

- ②공공단체는 국가의 시책과 지역 또는 업무의 특성을 고려하여 갈등을 예방하고 해결하기 위한 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.
- ③국가 및 지방자치단체는 현존하는 갈등과 관련된 법령 그 밖의 자치법규를 이 법의 취지에 따라 정비해 나가야 한다.
- ④국가 등은 소관업무와 관련한 갈등을 예방 또는 해결함에 있어 재판을 거치지 아니하고 당사자 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 분쟁조정방법을 적극 활용하여야 한다.
- ⑤국가 및 지방자치단체는 소속 공무원에 대한 갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육 훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관 인사운영의 중요 기준으로 설정, 반영하여야 한다.

제5조 (다른 법률과의 관계) ①갈등의 예방과 해결에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

②갈등의 예방 및 해결에 관한 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적·기본 이념 및 원칙에 맞도록 하여야 한다.

제2장 갈등의 예방 및 해결의 원칙

- 제6조** (갈등의 예방 및 자율 해결) ①국가 등은 갈등을 사전에 예방하기 위하여 노력하여야 한다.
- ②갈등은 이를 당사자 사이에 자율적으로 해결하는 것을 원칙으로 한다.
- 제7조** (참여와 절차적 정의) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어 이해관계자 등의 실질적인 참여와 절차적 정의가 보장되도록 노력하여야 한다.
- 제8조** (비교형량) 국가 등이 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 달성하고자 하는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.
- 제9조** (정보공개) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 관련된 정보를 충분히 공개하고 가능한 한 이해관계자 등과 공유하도록 노력하여야 한다.
- 제10조** (지속가능발전의 고려) 국가 등은 공공정책 등의 수립·집행으로 인한 편익과 비용을 분석할 때 미래세대에게 발생하는 편익과 비용을 포함하고 경제적으로 계량화하기 어려운 가치도 함께 고려하여야 한다.
- 제11조** (적정보상) 국가 등은 공공정책 등으로 인한 피해의 보상이 적정하게 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

제3장 갈등의 예방

제12조 (갈등영향분석) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 및 교육자치단체의 장 (이하 “행정기관의 장” 이라 한다)은 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 많은 국민의 이해가 상충될 우려가 있다고 판단되는 법령의 제·개정, 정책·사업계획의 수립·시행, 변경하고자 하는 때에는 미리 그로 인한 갈등영향을 분석하여야 한다.

② 행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 갈등영향분석을 위하여 갈등영향분석서를 작성하여 이를 당해 행정기관에 설치된 갈등관리위원회의 심의에 붙여야 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 갈등영향분석서를 작성하는 경우에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책 등의 개요 및 기대효과
2. 예상되는 갈등유형 및 갈등유발요인 분석
3. 이해관계자 및 그에 미치는 영향
4. 이해관계자에 대한 의견수렴의 방법 및 절차
5. 갈등을 해소할 수 있는 구체적인 계획 등

④ 그 밖의 갈등영향분석에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조 (갈등관리위원회의 설치) ① 소관 사무와 관련한 갈등관리를 위하여 대통령령으로 정하는 중앙행정기관에 갈등관리위원회를 설치하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 갈등관리위원회는 소속 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 다음 각호의 사항에 관한 자문에 응하고 갈등영향분석서를 심의한다.

1. 제12조의 규정에 의한 갈등영향분석
2. 갈등의 예방에 관한 정책 및 계획의 수립
3. 소속 공무원의 갈등예방 및 해결능력 향상
4. 갈등의 예방과 해결에 관한 민간활동의 지원
5. 그 밖의 갈등의 예방과 해결에 관하여 필요한 사항

③ 지방자치단체는 조례에 의하여 갈등관리위원회를 설치한다.

④ 지방자치단체 외의 공공단체는 소관사무와 관련한 갈등관리를 위하여 갈등관리위원회를 둘 수 있다.

⑤ 공공단체에 설치하는 갈등관리위원회에 대하여는 제2항의 규정을 준용한다. 다만, 제2항 제1호의 규정에 의한 갈등영향분석은 제17조에서 정하는 바에 의한다.

제14조 (갈등관리위원회의 구성·운영) ①갈등관리위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.

②갈등관리위원회의 위원은 행정기관의 장이 갈등관리에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉한 자(이하 “위촉위원”이라 한다)와 소속 공무원 중에서 지명한 자로 하되 위촉위원이 3분의 2이상이어야 한다.

③위원장은 위촉위원 중에서 행정기관의 장이 위촉한다.

④갈등관리위원회의 위원장과 위촉위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.

⑤갈등관리위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥갈등관리위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은, 중앙행정기관의 경우에는 대통령령으로 정하고 지방자치단체의 경우에는 조례로 정한다.

⑦갈등관리위원회의 위원은 다른 행정기관 소속 갈등관리위원회의 위원을 겸할 수 없다.

제15조 (심의결과의 반영) 행정기관의 장은 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 공공정책 등에 관한 결정에 제12조제2항의 규정에 의한 결과를 성실히 반영하여야 한다.

제16조 (참여적 의사결정방법의 활용) 행정기관의 장은 제12조제2항의 규정에 의한 갈등영향 분석에 대한 심의결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있다고 판단되는 때에는 대통령령이 정하는 참여적 의사결정방법을 활용하고 그 결과를 고려하여 공공정책 등을 결정하는 등 갈등의 예방을 위하여 필요한 노력을 기울여야 한다.

제17조 (공공단체·민간사업자의 갈등영향분석) ①지방자치단체 이외의 공공단체 또는 민간사업자가 이 법률에 의한 갈등영향분석 대상사업을 시행하는 경우에는 제12조제1항 및 제3항의 규정에 준하여 갈등영향분석서를 작성, 당해 사업의 인허가 업무를 관장하는 기관(이하 “승인기관”이라 한다)에 이를 제출하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 갈등영향분석서는 승인기관에 설치된 갈등관리위원회에서 심의하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 갈등영향분석에 대하여는 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 제외하고는 제12조, 제15 및 제16조의 규정을 준용한다.

제4장 갈등관리지원센터

제18조 (갈등관리지원센터의 설치) ①갈등의 예방·해결, 그 밖의 갈등관리를 위한 조사·연구·교육훈련·전문가 양성, 국가 등의 갈등관리 지원 등을 위하여 국무조정실에 갈등관리지원센터를 둔다.

②갈등관리지원센터는 법인으로 한다.

제19조 (갈등관리지원센터의 기능) ①갈등관리지원센터는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책 및 법제도, 문화 등의 조사·연구·지원
2. 공무원에 대한 갈등관리 교육훈련·프로그램의 개발·보급
3. 갈등관련 전문가 양성 및 이를 위한 프로그램의 개발·지원
4. 제13조의 규정에 의한 갈등관리위원회의 활동지원
5. 행정기관의 갈등영향분석서 검토요청에 대한 자문
6. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 갈등조정활동을 지원하기 위한 전문가 파견·지원
7. 민간단체의 갈등관련 활동의 지원

②갈등관리지원센터는 갈등예방 및 해결을 위한 전문인력으로 갈등조정인단을 구성·운영할 수 있다.

③갈등관리지원센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의

제20조 (사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의의 구성·운영) ①행정기관의 장은 법령의 제·개정, 정책·사업으로 인하여 발생한 사회적 갈등을 해결하기 위하여 필요하다고 판단될 때에는 사안별로 협상과 조정기능을 가지는 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의(이하 “조정회의”라 한다)를 둘 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 조정회의는 당사자의 신청과 합의에 의하여 구성하여 중립성과 신뢰를 확보하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 조정회의의 당사자로 참여하는 행정기관의 대표 또는 대리인은 당해 조정회의의 의장 또는 진행자가 될 수 없다.

④행정기관의 장은 조정회의의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다.

제21조 (조정회의의 기본규칙) ①조정회의의 구성과 운영은 당사자간의 합의에 의하여 정한 기본규칙에 따른다.

②당사자와 회의진행자의 결정, 활동기간, 의제, 의견수렴방법, 전문가 자문 등 제1항의 규정에 의한 조정회의 기본규칙 기타 조정회의 운영에 관하여 공통적으로 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조 (합의의 효력 및 이행) ①조정회의의 결정사항은 문서로 작성하고 당사자가 서명하여야 한다.

②당사자는 제1항의 규정에 의한 결정사항을 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.

③제1항의 규정에 의하여 당사자가 서명한 합의서의 내용은 당사자를 구속한다.

제6장 보 칙

제23조 (갈등전문인력의 양성) 국가는 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하고 이를 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다.

제24조 (재정지원) 정부 및 지방자치단체는 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

부 칙

① (시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

② (갈등영향분석의 시행시기) 제12조의 규정에 의한 갈등영향분석은 지방자치단체의 경우에는 이 법 시행후 1년이 경과한 때, 민간사업자의 경우는 2년이 경과한 때에 시행한다. 다만, 행정기관의 장은 갈등영향분석의 시행시기 이전에도 소관사무의 범위 안에서 시범적으로 갈등영향분석을 시행할 수 있다.

다. 대통령령에서 규정할 주요내용

- 갈등영향분석의 대상(안 제12조①)
- 갈등영향분석의 절차(안 제12조④)
- 갈등관리위원회를 설치하는 중앙행정기관(안 제13조①)
- 갈등관리위원회의 구성 및 운영(안 제14조⑥)
- 갈등영향분석 심의결과를 반영 못할 정당한 이유(안 제15조)
- 참여적 의사결정방법의 활용(안 제16조)
- 민간사업자의 갈등영향분석(안 제17조)
- 갈등관리지원센터의 설치 및 운영에 관한 사항(안 제19조③)
- 조정회의의 기본규칙(안 제21조②)

□ 갈등영향분석의 대상 : 안 제12조①

1. 중앙행정기관이 관장하는 법, 시행령, 시행규칙 및 지자체장이 관장하는 자치법규의 제정, 개정 및 폐지 중 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해가 상충될 우려가 있는 경우
2. 경제·금융·재정, 인적자원개발, 지방자치, 문화·예술·관광진흥, 농업·어업·임업·축산업 발전, 공업발전·산업자원개발, 정보통신발전, 국민보건의료·복지향상, 식품안전, 환경보전, 국토개발·건설·교통진흥, 해양자원개발·해양환경보전 등과 관련된 종합계획 등으로서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해가 상충될 우려가 있는 경우
3. 도시의 개발, 산업단지의 조성, 에너지개발, 항만·도로·철도·공항 등의 건설, 수자원개발, 폐기물처리시설의 설치 등 환경·교통·재해등에관한영향분석법시행령 제2조 제3항 별표 1의1. 환경영향분석분야 대상사업의 범위에 해당하는 사업의 계획수립을 하는 경우
4. 방사성폐기물 처리시설·쓰레기소각장·매립장·공동묘지·화장장·납골시설 등의 설치 계획을 수립하는 경우
5. 학사제도(입학전형제도 변경, 학교군 조정 등), 전용차로제 등 국민의 의견수렴이 필요한 경우
6. 그 밖의 행정기관의 장이 갈등예방을 위해 필요하다고 판단하는 경우 등

□ 갈등영향분석의 절차 : 안 제12조④

1. 행정기관의 장은 갈등영향분석 대상이 되는 사업에 대한 계획을 수립하고자 할 때에는 관련되는 내용·기준·진행절차·진행상황 및 담당자를 특별한 사유가 없는 한 공표하고 이에 대한 의견을 수렴하여야 한다. 다만 행정절차법 제41조에 의한 행정상 입법예고, 제46조에 의한 행정예고를 한 경우에는 이를 갈음할 수 있다.
2. 행정기관의 장은 의견수렴 결과 사회적 갈등발생이 우려되는 경우에는 갈등영향분석서를 작성하여 당해 행정기관소속 갈등관리위원회에 심의요청 하여야 한다. 다만 갈등 발생 우려가 없는 경우에는 갈등영향분석서의 작성을 생략할 수 있다.
3. 갈등영향분석서의 작성은 당해 행정기관의 소속직원이 작성하거나 갈등관리지원센터 또는 관련 전문가에게 의뢰하여 작성할 수 있다.
4. 갈등영향분석 작성단계별 진행절차
 - ① 공공정책 등과 관련된 이해관계자를 선정하고 면담을 위한 설문지를 작성한다.
 - ② 이해관계집단을 면담하고 갈등사안에 대한 의견과 갈등해결방법에 대한 의견을 듣는다.
 - ③ 면담자 소속집단별, 쟁점별로 의견을 분류하고 면담결과를 요약한다.
 - ④ 합의 또는 토론 가능한 쟁점을 선정하고 사실조사 등을 거쳐 합의방안을 강구한다. 사안의 성격에 따라 합의회의, 시민배심원, 시나리오워크숍, 공론조사 등의 방법을 선택한다. 다만 면담결과 중요한 쟁점이 없는 경우에는 합의방안에 대한 내용을 생략할 수 있다.

- ⑤ 면담결과 분석, 합의절차 설계안을 요약한 분석서 초안을 작성한다. 초안에는 공공정책등의 개요, 분석착수 배경, 분석의뢰자, 분석자, 분석의 목적, 분석진행과정, 면담자 현황, 면담자 의견, 면담자 요구사항, 합의절차에 대한 면담자 의견, 합의절차 설계안이 포함된다.
- ⑥ 분석서 초안을 공람하고 의견을 수렴하여 수정·보완한 후 최종분석서를 작성한다.

□ 갈등관리위원회를 설치하는 중앙행정기관(갈등빈발부서) : 안 제13조①

- 1. 재정경제부, 교육인적자원부, 법무부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 여성부, 건설교통부, 해양수산부
- 2. 조달청, 병무청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 식품의약품안전청, 철도청, 해양경찰청
- 3. 공정거래위원회, 금융감독위원회, 청소년보호위원회, 중앙인사위원회

□ 갈등관리위원회의 구성 및 운영 : 안 제14조⑥

- ① 갈등관리위원회의 회의는 정기 또는 수시로 개최한다.
- ② 갈등관리위원회는 회의록을 작성, 보존하여야 한다.
- ③ 갈등관리위원회 개최 시에는 예산의 범위 안에서 수당 및 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 업무와 관련하여 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 갈등관리위원회 위원은 당해기관의 갈등영향분석 심의과정을 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설하여서는 아니 된다.
- ⑤ 갈등관리위원회의 회의는 서면심의를 기본으로 하되, 당해 안건을 주관하는 보조기관의 참석과 설명을 병행할 수 있다.
- ⑥ 행정기관의 장은 갈등관리위원회의 원활한 운영을 위하여 소속직원을 사무직원으로 지명하여야 한다.
- ⑦ 위원회의 운영에 필요한 사항에 대해 행정기관의 장이 운영세칙을 정할 수 있다.

□ 갈등영향분석 심의결과를 반영 못할 정당한 이유 : 안 제15조

- ① 심의결과가 법령에 위반되는 경우
- ② 국가이익 또는 공익에 현저히 위배되는 경우
- ③ 사회통념상 받아들일 수 없거나 형평에 위배되는 경우
- ④ 당해 사안의 내용을 시정 또는 보완하는 경우에 보다 더 큰 갈등을 유발할 것이 현저한 경우 등

□ **참여적 의사결정방법의 활용 : 안 제16조**

- ① 참여적 의사결정방법은 갈등관리위원회에서 갈등영향분석 심의결과 참여적 의사결정방법을 활용할 것을 권고하여 행정기관의 장이 이를 채택하는 경우에 적용된다. 다만 갈등사안의 성격상 이해관계자들의 참여가 어려운 경우, 이해관계자가 동의하지 않는 경우, 참여자들이 적정한 대표성을 유지할 수 없는 경우, 합의가 사실상 불가능한 경우, 긴급한 결정이 필요한 사안인 경우, 보상 문제와 같은 순수 이익갈등인 경우 등은 참여적 의사결정방법을 활용하지 아니할 수 있다.
- ② 갈등관리위원회가 참여적 의사결정방법을 활용할 것을 자문하는 경우에는 적절한 기법의 내용과 수단을 함께 권고할 수 있다.
- ③ 참여적 의사결정방법에는 합의회의, 시민배심원제, 시나리오워크숍, 공론조사, 그 밖의 기법 간에 절충한 다양한 방법들이 있으며 각 기법의 개념, 절차, 활용방법 등은 고시로 정한다.
- ④ 행정기관의 장은 참여적 의사결정방법을 준비하고 진행할 주관자 또는 소위원회(이하 “주관자”라 한다)를 지정함에 있어서는 갈등관리지원센터장에게 의뢰하거나 객관성과 중립성을 유지할 수 있는 전문가를 선정하여야 한다.
- ⑤ 행정기관의 장은 참여적 의사결정방법을 채택하는 경우에 이에 필요한 예산을 별도로 확보하여야 한다.
- ⑥ 주관자는 이해관계자를 파악하고 관련자와 토론 등을 통하여 쟁점을 추출하며 준비과정의 적절성을 검토한다.
- ⑦ 행정기관의 장이 참여적 의사결정방법을 채택하기로 결정한 경우에는 이 사실과 당해 사안의 내용 및 관련된 쟁점, 개략적인 일정, 행정기관에서 수행할 내용, 관련 이해관계자 및 행정기관의 대변자로 추천된 자의 목록, 참여적 의사결정에 참여를 위한 안내 등을 관보 및 정기간행물로 인정된 신문사 또는 방송법에 규정된 방송사를 통해 공표하여야 한다.
- ⑧ 주관자는 조정전문가로서 참여하는 이해관계자와 함께 회의의 규칙을 정하고 불편부당하게 진행하여야 한다.
- ⑨ 참여적 의사결정방법의 결과는 관보 및 정기간행물로 인정된 신문사 또는 방송법에 규정된 방송사를 통해 공표하여야 한다.
- ⑩ 참여적 의사결정방법에 이해관계자로 참여하는 위원의 경비는 자력이 부족한 경우를 제외하고는 자비로 부담한다.
- ⑪ 주관자는 이해관계자들의 동의 하에 운영규칙을 정하여 활동기간, 회의주기 등 운영에 관한 사항을 정한다.

□ **민간사업자의 갈등영향분석 : 안 제17조**

- ① 민간사업자가 시행하는 사업 중 갈등영향분석를 실시하여야 하는 대상사업은 환경·교통·재해등에관한영향분석법시행령 제2조제3항 별표1의 1.환경영향분석분야 대상

사업을 말한다. 다만, 민자유치를 통한 사회간접자본의 신설시, 갈등발생이 우려된다고 판단되는 때에는 주무행정기관은 사업계획의 결정이전에 갈등영향분석서를 작성, 갈등관리위원회에 심의하도록 하여야 한다.

□ 갈등관리지원센터의 설치 및 운영에 관한 사항 : 안 제19조③

- ① 갈등관리지원센터는 법인으로 한다.
- ② 센터는 그 주된 사무소의 소재지에 설립등기 함으로써 성립한다.
- ③ 센터의 주된 사무소의 소재지는 정관으로 정한다.
- ④ 정관에는 목적, 명칭, 주된 사무소의 소재지, 업무, 임원 및 직원, 이사회, 자산 및 회계 등에 관한 사항을 기재한다.
- ⑤ 센터의 사업은 다음과 같다.
 - 1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책 및 법제도, 문화 등의 조사·연구·지원
 - 2. 공무원에 대한 갈등관리 교육훈련·프로그램의 개발·보급
 - 3. 갈등관련 전문가양성 및 이를 위한 프로그램의 개발·지원
 - 4. 갈등관리위원회와 사회갈등조정위원회의 활동지원
 - 5. 민간단체의 갈등관련 활동의 지원
 - 6. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 갈등조정활동을 지원하기 위한 전문가 파견·지원
 - 7. 행정기관의 갈등영향분석서 검토요청에 대한 자문
- ⑥ 임원, 이사회, 센터장, 직원의 임면에 관한 사항을 정한다.
- ⑦ 정부는 센터의 사업과 운영에 소요되는 경비를 충당하기 위하여 필요한 출연금을 교부한다.
- ⑧ 센터는 사업계획서 및 세입세출예산서를 작성하여 주무부장관의 승인을 받아야 한다.

□ 조정회의의 기본규칙 : 안 제21조②

- ① 당사자는 당해 갈등사안과 관련된 국가 등과 이해관계자 등으로 한다.
- ② 회의진행자는 중립적이고 신망있는 인사로 하되 당사자간 합의에 의하여 정하며 회의진행자는 단독 또는 복수로 할 수 있다.
- ③ 회의의 활동기간은 90일을 기준으로 하되 필요시 30일을 연장할 수 있다.
- ④ 의제는 당해 갈등사안과 직접 관련되는 것에 한한다.
- ⑤ 의견수렴방법은 합의회의, 시민배심원제, 시나리오워크숍, 공론조사, 그 밖의 기법간의 절충방법에 의할 수 있다.
- ⑥ 전문가 자문은 법제18조의 규정에 의한 갈등관리지원센터에 의뢰할 수 있으나 그 외 갈등분야 전문가를 활용할 수도 있다.
- ⑦ 기타 기본규칙의 예시는 고시로 정할 수 있다.

4. 조문별 제정취지

□ 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 갈등의 예방과 해결을 위하여 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 역할과 책무를 명확히 하고, 사회적 합의에 관한 사항을 규정함으로써 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 갈등의 예방 및 조정 능력을 향상시키고, 갈등의 합리적 해결을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

[제정취지]

- 공공사업을 둘러싼 우리사회 갈등의 근본 원인은 세계화, 민주화, 정보화, 사회의 분화와 다원화를 따라가지 못하는 행정의 권위적 행태, 신뢰성 부족, 행정의 투명성 미흡, 행정에 대한 참여제도의 미비, 과격한 의사표현행태 등에 있음
- 이를 예방하기 위해 이해관계자 및 전문가의 참여와 협력하에 정책결정을 하고 갈등발생시 합리적 조정방안을 제시하여 갈등으로 인한 사회적 비용을 줄이고 합리적인 갈등해결문화로 조성해 나가야 함

제2조 (기본이념) 이 법은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체와 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 국민의 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 지속가능한 민주사회의 형성에 기여함을 기본이념으로 한다.

[제정취지]

- 갈등관리기본법의 제정을 통해 달성하고자 하는 바람직한 모습을 제시함

제3조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “갈등”이라 함은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체(이하 “국가 등”이라 한다)가 추진하는 법령의 제·개정, 정책 또는 사업계획의 수립과 집행과정에서 발생하는 공공갈등을 말한다.
2. “공공단체”라 함은 지방자치단체, 교육자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖의 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
3. “갈등영향분석”이라 함은 국가 등이 추진 또는 승인하는 법령의 제·개정 및 정책·사업(이하 “공공정책 등”이라 한다)을 수립·시행함에 있어 사전에 그 공공정책 등이 사회에 미치는 영향과 그로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 예측·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말한다.
4. “갈등관리”라 함은 국가 등이 갈등이 발생하지 않도록 예방하고 갈등이 발생한 경우에는 이를 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
5. “이해관계자 등”이라 함은 갈등의 원인이 된 정책 또는 사업 등에 의하여 권익에 영향을 받는 자를 말한다.
6. “당사자”라 함은 국가 등과 이해관계자의 대표 또는 대리인을 말한다.

[제정취지]

- 기본법에서 자주 사용되는 용어에 대한 개념을 분명히 함으로써 법 해석상 혼란을 피하고자 함
- 사회갈등의 개념을 정의하여 이 법의 범위와 대상을 한정함
 - 모든 갈등을 대상으로 하는 것이 아니라 공공에 미치는 영향이 큰 갈등으로서 국가 및 지방자치단체 등 공공단체가 법령의 제·개정, 정책이나 사업을 수립·집행하는 과정에서 발생하는 공공갈등을 대상으로 함
- 갈등의 예방과 해결을 포괄할 수 있는 것으로 “관리”라는 용어를 사용
- 이 법의 적용을 받는 공적기관을 규정함. 실질적으로 국민의 생활에 큰 영향을 미치고 사업 시행시 갈등을 야기할 수 있는 공기업을 포함
 - 2004년도 정부투자기관관리법상 13개 공기업의 예산규모가 약 51조에 달하며 사업특성상 갈등발생이 현저한 상태
 - 광역자치단체의 사업단, 개발공사 등도 포함
- 이해관계자와 당사자를 구분하여 이해관계자가 아니어도 국가 등과 협상 및 조정할 수 있는 대표 또는 대리인의 활동근거 마련

제4조 (국가 및 지방자치단체 등의 책무) ①국가는 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

②공공단체는 국가의 시책과 지역 또는 업무의 특성을 고려하여 갈등을 예방하고 해결하기 위한 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 현존하는 갈등과 관련된 법령 그 밖의 자치법규를 이 법의 취지에 따라 정비해 나가야 한다.

④국가 등은 소관업무와 관련한 갈등을 예방 또는 해결함에 있어 재판을 거치지 아니하고 당사자 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 분쟁조정방법을 적극 활용하여야 한다.

⑤국가 및 지방자치단체는 소속 공무원에 대한 갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관 인사운영의 중요 기준으로 설정, 반영하여야 한다.

[제정취지]

- 갈등의 예방과 해결의 역할을 국가 및 지방자치단체 등이 추진해야 하는 기능으로 법률에 명시함으로써 그동안 갈등의 회피를 위주로 한 소극적인 행정으로부터 갈등에 대한 적극적인 역할의 필요성 강조
- 국가 등이 추진하는 공공정책 등에 반대하는 국민들과의 갈등해결에 있어 사법적 판단에 의하기보다 최대한 이해관계자들이 참여하여 문제를 해결해 나갈 수 있는 대체적 갈등해결방법을 활용하도록 하여 사회적 합의를 통해 상호간 신뢰를 유지할 수 있도록 함

제5조 (다른 법률과의 관계) ①갈등의 예방과 해결에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

②갈등의 예방 및 해결에 관한 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적·기본이념 및 원칙에 맞도록 하여야 한다.

[제정취지]

- 이 법은 갈등관리에 관한 기본법으로서 일반성과 보충성을 갖도록 하고 향후 갈등관리와 관련된 법령을 제·개정 할 경우에 이법의 이념, 원칙 등에 따르도록 하여 입법의 기본 방향을 제시

□ 제2장 갈등의 예방과 해결의 원칙

제6조 (갈등의 예방 및 자율 해결) ①국가 등은 갈등을 사전에 예방하기 위하여 노력하여야 한다.

②갈등은 이를 당사자 사이에 자율적으로 해결하는 것을 원칙으로 한다.

[제정취지]

- 갈등의 사전예방을 위한 노력을 강조하여 이 법의 기본취지가 갈등의 사전예방에 있음을 천명
- 당사자간에 대화와 토론 및 타협을 통한 자율적 해결이 진정한 갈등해결방안임을 강조

제7조 (참여와 절차적 정의) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어 이해관계자들의 실질적인 참여와 절차적 정의가 보장되도록 노력하여야 한다.

[제정취지]

- 갈등발생의 상당부분은 정책결정 전에 이해관계자의 실질적인 참여가 이루어지지 않고 형식적, 요식적 의견수렴 절차를 정당한 것으로 주장 하는 추진 주체의 자세에 있으므로 실질적인 참여와 절차적 정의가 보장되어야 함을 천명

제8조 (비교형량) 국가 등이 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 달성하고자 하는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.

[제정취지]

- 추진하는 정책·사업을 통해 얻는 공익과 사익의 비교형량뿐 아니라 공익과 다른 공익과의 관계, 예컨대 개발사업으로 인해 발생하는 공익과 이로 인하여 야기 될 수 있는 환경피해 등을 고려하여 공익이 클 경우에만 정책·사업을 시행토록 함

제9조 (정보공개) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 관련된 정보를 충분히 공개하고 가능한 한 이해관계자 등과 공유하도록 노력하여야 한다.

[제정취지]

- 정보의 불균형은 정부와 이해관계자간에 정책결정에서 대등한 관계를 갖게 할 수 없으므로 이해관계자가 정보를 충분히 확보할 수 있도록 하여야 함을 제시

제10조 (지속가능발전의 고려) 국가 등은 공공정책 등의 수립·집행으로 인한 편익과 비용을 분석할 때 미래세대에게 발생하는 편익과 비용을 포함하고 경제적으로 계량화하기 어려운 가치도 함께 고려하여야 한다.

[제정취지]

- 정책·사업의 타당성 분석에 있어 경제적 계량화가 갖는 한계를 고려하도록 하고 대안이 미래세대와 계량불가능한 가치도 충분히 고려한 결정이 되도록 하여야 함을 명시

제11조 (적정보상) 국가 등은 공공정책 등으로 인한 피해의 보상이 적정하게 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

[제정취지]

- 갈등관리의 원활한 추진을 위해 이해관계인의 직접적인 물리적 피해와 그 밖의 간접피해 등의 적정한 보상노력 의무를 천명

□ 제3장 갈등의 예방

제12조 (갈등영향분석) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 및 교육자치단체의 장(이하 “행정기관의 장”이라 한다)은 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 많은 국민의 이해가 상충될 우려가 있다고 판단되는 법령의 제·개정, 정책·사업계획의 수립·시행, 변경하고자 하는 때에는 미리 그로 인한 갈등영향을 분석하여야 한다.

② 행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 갈등영향분석를 위하여 갈등영향분석서를 작성하여 이를 당해 행정기관에 설치된 갈등관리위원회의 심의에 붙여야 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 갈등영향분석서를 작성하는 경우에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책 등의 개요 및 기대효과
2. 예상되는 갈등유형 및 갈등유발요인 분석
3. 이해관계자 및 그에 미치는 영향
4. 이해관계자에 대한 의견수렴의 방법 및 절차
5. 갈등을 해소할 수 있는 구체적인 계획 등

④ 그 밖의 갈등영향분석에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[제정취지]

- 공무원들이 정책의제설정 단계에서 갈등의 중요성을 인식토록 하고 기관장의 갈등에 대한 인식 전환을 도모
 - 현재의 갈등관리에 있어서 미흡한 점은 갈등을 모든 정책결정에 수반되는 현상으로 이해하지 않고 이를 고려하는 인식과 시스템이 갖추어지지 않은 것임
- 공공정책·사업의 결정전 추진주체가 갈등영향분석서를 작성케 하여 갈등발생 가능성에 대비케 함으로써 갈등발생을 최소화 할 수 있도록 함
 - 단, 도입단계에서는 그 범위를 적정하게 설정하여 행정기관에게 과도한 부담을 주지 않은 상태에서 제도를 도입하여 운영하고, 제도의 도입효과를 비교분석하면서 그 결과에 따라 대상을 확대해 나가는 조치를 우선적으로 고려

제13조 (갈등관리위원회의 설치) ①소관 사무와 관련한 갈등관리를 위하여 대통령령으로 정하는 중앙행정기관에 갈등관리위원회를 설치하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 갈등관리위원회는 소속 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 다음 각호의 사항에 관한 자문에 응하고 갈등영향분석서를 심의한다.

1. 제12조의 규정에 의한 갈등영향분석
2. 갈등의 예방에 관한 정책 및 계획의 수립
3. 소속 공무원의 갈등예방 및 해결능력 향상
4. 갈등의 예방과 해결에 관한 민간활동의 지원
5. 그 밖의 갈등의 예방과 해결에 관하여 필요한 사항

③지방자치단체는 조례에 의하여 갈등관리위원회를 설치한다.

④지방자치단체 외의 공공단체는 소관사무와 관련한 갈등관리를 위하여 갈등관리위원회를 둘 수 있다.

⑤공공단체에 설치하는 갈등관리위원회에 대하여는 제2항의 규정을 준용한다. 다만, 제2항제1호의 규정에 의한 갈등영향분석서는 제17조에서 정하는 바에 의한다.

[제정취지]

- 갈등관리정책에 대한 자문기능 수행과 공공정책·사업 등에 대한 갈등영향분석서를 심의하기 위한 갈등관리위원회를 중앙행정기관 및 지방자치단체에 두도록 함으로써 갈등을 예방하기 위한 시스템을 구축
 - 행정기관의 장이 위촉하는 위원회를 당해 기관에 둬으로써 갈등의 사전예방과 자율적 해결의 원칙에 따르도록 함

- 국가 및 지방자치단체를 제외한 공기업 등 공공단체의 경우도 실질적인 사업자로서 갈등관리가 매우 중요하므로 기관의 자체판단에 의해 갈등관리위원회를 설치할 수 있도록 근거를 제시함

제14조 (갈등관리위원회의 구성·운영) ①갈등관리위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.

②갈등관리위원회의 위원은 행정기관의 장이 갈등관리에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉한 자(이하 “위촉위원”이라 한다)와 소속 공무원 중에서 지명한 자로 하되 위촉위원이 3분의 2이상이어야 한다.

③위원장은 위촉위원 중에서 행정기관의 장이 위촉한다.

④갈등관리위원회의 위원장과 위촉위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.

⑤갈등관리위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥갈등관리위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은, 중앙행정기관의 경우에는 대통령령으로 정하고 지방자치단체의 경우에는 조례로 정한다.

⑦갈등관리위원회의 위원은 다른 행정기관 소속 갈등관리위원회의 위원을 겸할 수 없다.

[제정취지]

- 갈등관리위원회를 해당기관 공무원과 민간위원으로 구성하되 민간위원이 2/3이상 되게 함으로써 정책·사업의 결정과정에 있어서 실질적으로 민간인의 시각에서 갈등발생의 가능성을 예측케 하고 행정기관의 장에 대한 효과적인 자문을 하도록 함
- 갈등관리위원회 위원이 다른 갈등관리위원회 등의 위원을 겸직하지 못하도록 함으로써 특정사안에 대한 갈등관리에 영향을 미치는 등 부작용을 방지하기 위함

제15조 (심의결과의 반영) 행정기관의 장은 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 공공정책 등에 관한 결정에 제12조제2항의 규정에 의한 결과를 성실히 반영하여야 한다.

[제정취지]

- 갈등영향분석을 정책결정과정에 반영토록 의무화하여 갈등영향분석제도가 형식화되지 않도록 함

제16조 (참여적 의사결정방법의 활용) 행정기관의 장은 제12조제2항의 규정에 의한 갈등영향 분석에 대한 심의결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있다고 판단되는 때에는 대통령령이 정하는 참여적 의사결정방법을 활용하고 그 결과를 고려하여 공공정책 등을 결정하는 등 갈등의 예방을 위하여 필요한 노력을 기울여야 한다.

[제정취지]

- 갈등영향분석 심의결과 중대한 사회적 갈등발생 우려가 있는 경우에는 정책·사업의 결정전에 참여적 의사결정절차를 거치도록 하여 실질적으로 이해관계자의 참여하에 정책결정이 되도록 함으로써 사전예방이 가능토록 함
- 대통령령으로 정할 참여적 의사결정기법
 - 합의회의, 시나리오워크숍, 시민배심원, 공론조사 등

제17조 (공공단체·민간사업자의 갈등영향분석) ①지방자치단체 이외의 공공단체 또는 민간사업자가 이 법률에 의한 갈등영향분석 대상사업을 시행하는 경우에는 제12조 제1항 및 제3항의 규정에 준하여 갈등영향분석서를 작성, 당해 사업의 인허가 업무를 관장하는 기관(이하 “승인기관”이라 한다)에 이를 제출하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 갈등영향분석서는 승인기관에 설치된 갈등관리위원회에서 심의하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 갈등영향분석에 대하여는 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 제외하고는 제12조, 제15 및 제16조의 규정을 준용한다.

[제정취지]

- 국가 및 자치단체가 아닌 공공단체와 민간이 사업자인 대규모 SOC 사업 또는 개발사업의 경우에도 갈등영향분석제도의 적용 대상으로 규정하여 갈등관리의 사각지대를 해소
 - 민간이 사업주체인 대규모 SOC 건설사업 뿐만 아니라 지역차원에서 건설사업(예: 골프장건설, 온천개발, 소각장 건설 등)에서의 갈등도 빈번하게 발생
- 중앙행정기관·지방자치단체가 수립·추진하는 정책·사업의 경우는 추진기관이 갈등영향분석서를 작성하고 당해기관에 설치된 갈등관리위원회에서 심의토록 하나
 - 지자체 이외의 공공단체와 민간이 사업주체인 경우는 지휘감독기관 또는 당해 사업의 승인기관에 설치된 갈등관리위원회에서 심의토록 함으로써 공정성과 객관성을 확보

□ 제4장 갈등관리지원센터

제18조 (갈등관리지원센터의 설치) ①갈등의 예방·해결, 그 밖의 갈등관리를 위한 조사·연구·교육훈련·전문가 양성, 국가 등의 갈등관리 지원 등을 위하여 국무조정실에 갈등관리지원센터를 둔다.

②갈등관리지원센터는 법인으로 한다.

[제정취지]

- 갈등관련 연구가 주로 민간부문에 의하여 이루어지고 있어 정부에서 필요로 하는 갈등정책에 대한 연구가 크게 미흡한 실정이며 갈등사례에 대한 자료를 체계적으로 수집하고 정리·발간하는 연구기관이 없음
- 갈등조정시스템이 가장 발달한 나라는 미국이며 캐나다, 영국, 호주 등과 유럽 각국에서도 근래 미국의 발전된 갈등조정지원제도를 도입하는 추세임
- 미국 사례
 - 1990년 후반부터 농림부, 환경청, 법무부, 에너지부 등에 "Conflict Prevention and Resolution Center" 또는 "Office of Dispute Resolution" 등의 부처별 갈등조정 지원기구 설치·운영
 - 범정부차원에서 "Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group" 이 있음 (법무부의 'Office of Dispute Resolution' 에서 주관)
 - 연방차원의 분야별 조정기구인 FMCS(노동분야), ECR(환경분야) 등도 있음
 - 주정부 차원의 분쟁조정기구도 있음. 대부분의 주에 주차원의 갈등조정지원업무 전담 기구가 있음(Ohio주 사례가 대표적)
 - 지역마다 지방정부의 지원을 받는 'Community Dispute Resolution Center' 운영

제19조 (갈등관리지원센터의 기능) ①갈등관리지원센터는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책 및 법제도, 문화 등의 조사·연구·지원
2. 공무원에 대한 갈등관리 교육훈련·프로그램의 개발·보급
3. 갈등관련 전문가양성 및 이를 위한 프로그램의 개발·지원
4. 제13조의 규정에 의한 갈등관리위원회의 활동지원
5. 행정기관의 갈등영향분석서 검토요청에 대한 자문
6. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 갈등조정활동을 지원하기 위한 전문가 파견·지원
7. 민간단체의 갈등관련 활동의 지원

② 갈등관리지원센터는 갈등예방 및 해결을 위한 전문인력으로 갈등조정인단을 구성·운영할 수 있다.

③ 갈등관리지원센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[제정취지]

- 갈등을 예방하기 위해서는 정책결정을 입안하는 공무원들의 의식과 행태변화가 무엇보다 중요하므로 갈등에 관한 교육훈련의 실시, 교육프로그램의 개발, 법·제도 등의 연구 및 자료의 축적·관리, 전문가 양성 등의 기능을 수행토록 하여 우리사회의 갈등관리 능력을 향상시키기 위한 전문기구 설치
- 필요시 갈등영향분석서 작성 등 갈등관리업무를 수행하는 정부기관 및 공공단체들의 활동을 지원하는 기능 수행

□ 제5장 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의

제20조 (사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의의 구성·운영) ①행정기관의 장은 법령의 제·개정, 정책·사업으로 인하여 발생한 사회적 갈등을 해결하기 위하여 필요하다고 판단될 때에는 사안별로 협상과 조정기능을 가지는 사회적합의촉진을위한 갈등조정회의(이하 “조정회의”라 한다)를 둘 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 조정회의는 당사자의 신청과 합의에 의하여 구성하여 중립성과 신뢰를 확보하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 조정회의의 당사자로 참여하는 행정기관의 대표 또는 대리인은 당해 조정회의의 의장 또는 진행자가 될 수 없다.

④행정기관의 장은 조정회의의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다.

[제정취지]

- 갈등을 사전예방하기 위한 시스템 구축에도 불구하고 갈등이 발생하는 경우에는 행정기관의 장이 당사자의 신청과 합의에 의하여 갈등조정회의를 구성하고 중립성과 신뢰성이 확보 되는 가운데 갈등조정이 이루어질 수 있는 근거 마련

제21조 (조정회의 기본규칙) ①조정회의 구성과 운영은 당사자간의 합의에 의하여 정한 기본규칙에 따른다.

②당사자와 회의진행자의 결정, 활동기간, 의제, 의견수렴방법, 전문가자문 등 제1항의 규정에 의한 조정회의 기본규칙 기타 조정회의의 운영에 관하여 공통적으로 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[제정취지]

- 조정회의의 구성과 운영은 당사자간의 합의에 의하여 정하도록 하되, 회의 진행자의 결정, 활동기간, 의견수렴방법 등 공통적으로 필요한 사항에 대해서는 대통령령으로 정하도록 함으로써 효율성 도모

제22조 (합의의 효력 및 이행) ①조정회의의 결정사항은 문서로 작성하고 당사자가 서명하여야 한다.

②당사자는 제1항의 규정에 의한 결정사항을 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.

③제1항의 규정에 의하여 당사자가 서명한 합의서의 내용은 당사자를 구속한다.

[제정취지]

- 조정회의 합의의 효력 및 이행을 위한 기본적인 사항을 규정함

□ 제6장 보칙

제23조 (갈등전문인력의 양성) 국가는 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하고 이를 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다.

[제정취지]

- 갈등관리에 관한 민간부문의 활동을 활성화하고 전문성을 유도하기 위한 근거 마련

제24조 (재정지원) 정부 및 지방자치단체는 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

[제정취지]

- 갈등관리에 관한 연구활동이 시장경제원리에 의해 이루어 질 수 없는 특성을 고려, 공공 부문에서 재정지원을 할 수 있도록 함

□ 부 칙

①(시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

[제정취지]

- 이 법의 제정후 시행령 및 규칙을 제정하는 기간을 감안하여 공포 후 6월부터 시행토록 함

②(갈등영향분석의 시행시기) 제12조의 규정에 의한 갈등영향분석은 지방자치단체의 경우에는 이 법 시행후 1년이 경과한 때, 민간사업자의 경우는 2년이 경과한 때에 시행한다. 다만, 행정기관의 장은 갈등영향분석의 시행시기 이전에도 소관사무의 범위 안에서 시범적으로 갈등영향분석을 시행할 수 있다.

[제정취지]

- 갈등영향분석제도 시행단계에서의 혼란과 행정기관의 부담을 최소화하기 위해 경과규정을 두되, 법 시행 이전에도 운영될 수 있는 방안을 마련

5. 갈등관리기본법 시안 작성 후 의견수렴회의 개최결과(회의록)

<제1차>

갈등관리기본법 제정관련 시민사회단체 의견수렴을 위한 자문회의 회의록

□ 회의 개요

- 일시 및 장소: 2004. 6. 4(금), 14:00~17:00, 지속위 제2회의실
- 참석자: 18명
 - 시민사사회단체: 조영숙 사무총장(한국여성단체연합), 박진섭 정책실장(환경운동연합), 김제남 사무처장(녹색연합), 하승창 사무처장(함께하는시민행동), 전성환 사무총장(아산YMCA), 전진숙 사무처장(광주여성민우회), 김미화 사무처장(쓰레기문제해결을위한시민운동협의회), 이인경 사무국장(시민사회단체연대회의), 송미화 환경위원(한국YMCA전국연맹), 정원철 정치입법팀장(경실련)
 - 지속위: 고철환 위원장, 남재우 실장, 서철모 팀장, 유제철 팀장, 김남웅, 권기태
 - 참관: 김남수 국장(청와대), 김영선 과장(행정자치부)
- 안건: 갈등관리기본법 시안 논의

□ 시민사회단체 의견개진 사항

1) 입법화 추진일정 관련

- 올해안 입법추진(6월말 시안확정-> 7월 주관부처 확정 -> 9월 정기국회 상정) 예정에 대하여 당초 일정을 맞추기 위한 9월말 법안상정은 성급함 지적

2) 법률의 제정과 관련

- 제정의 철학적 근거가 부족함. 갈등을 일으키는 가치와 철학 등의 근본적인 원인분석을 통하여 접근하는 것이 아니라 해당 건에 대한 관리차원의 접근은 문제가 많음
- 환경갈등의 경우 사전에 예방하지 못한 환경영향평가제도를 분석하고 충분히 보완·활용하여 수정하는게 우선임
- 지속위가 왜 갈등기본법을 다루는지? 지속위에서는 기존의 성장위주의 국가패러다임을 재검토 할 수 있는 곳이기 때문에 이로 인한 갈등사안을 다룰 수도 있음
- 의약분업, 방폐장, NEIS 등 많은 갈등사례가 있는데 이를 분석하여 우리 실정에 맞는 방안을 찾아야 함. 그러나 이 법안은 외국의 갈등예방·해결의 틀거리, 기법 등을 가져왔으나 우리 실정에 맞게 적용되었다고 보기에는 무리임
- 기존의 제도 즉 행정절차법, 정보공개법, 공익소송제도, 전국적 2,000여개의 위원회 등을 먼저 보완·개선하는 것이 필요함. 많은 제도와 조직이 있으나 갈등이 발생하고

있는데 이를 한꺼번에 법을 통해 예방·해결하고자 하는 발상은 잘못임. 따라서 기존의 제도가 개선되어서 행정을 강제하는 것이 우선임

- 법률을 만드는 여건이 성숙되지 않음. 국가갈등조정위의 역할을 이제는 의회가 하여야 함. 조정위(정부)가 어느 한쪽에 정당성을 부여하는 것은 책임성이 따르며, 우리 현실에서 승복되지 않을 것임
 - 기본법이 없다고 모든 부처가 정책결정과정에서 민간참여를 배제하는 것은 아님
- ⇒ 갈등예방과 해결을 위한 초석을 만들고, 향후 이를 통해 다른 분쟁관련 법률의 조정도 고려함
- ⇒ 이 법은 갈등과 관련된 기존의 묵시적 시스템을 갈등을 고려하는 적극적 시스템으로 확대하는 것으로 볼 수 있음
- ⇒ 제정의 취지에 대하여 공감대가 형성되지 않아 논의가 필요하며, 시민사회단체에서 동 기본법 연구·작성팀에 참여할 필요성이 있음

3) 법의 영역과 명칭 관련

- 다루고자 하는 대상이 conflict 나 public dispute 나 등 영역구분이 명확히 되어야 하며, 우리가 접근하고자 하는 것은 갈등예방과 해결 차원이지 결코 관리(management)로 접근해서는 안됨
- 갈등의 ‘관리’ 라는 것은 중립적인 것이 아니라 국가가 통제권을 가지고 간다는 것임. 또한 정부가 대부분 공공갈등의 이해당사자인데 ‘관리’ 한다는 것이 문제임. ‘갈등 예방 및 해결’ 로 수정 필요
- 기존의 갈등해결방식은 한계가 있는데, 이는 이해당사자의 대표성 문제임. 노사정위가 대표적인 모습임(정규직 남성노동자 중심으로 비정규직 여성노동자의 문제해결에 한계 등). 외국은 dispute resolution 이고 우리는 conflict resolution 이어서 예방 차원으로 가야함
- 갈등을 예방하기 위하여 정책결정과정에서 충분히 논의되는 것이 중요하며 갈등관리로의 접근이 아니라 예컨대 ‘정책수립기본법’ 등의 제정이 더 적합할 것임. 정책을 통한 갈등의 예방·해결은 정부와 지자체의 몫이지 제도속에 시민단체를 이해당사자로 끌어 들여 책임을 전가하여서는 안됨

4) 예방의 실효성 관련

- 각 부처에 설치되는 갈등관리위원회가 해당부처의 입장에 따라 변질될 수 있음
- 갈등영향평가를 부처에서 진행하는데 이를 신뢰할 수 없음

5) 해결·조정 실효성 관련

- 갈등중재인의 양성에 일부 동의하나, 자격증제로 가는 것은 문제가 많음. 갈등중재는 자격증의 개념이 아니며 오히려 위험을 초래할 수 있음.
- 갈등조정위원회의 민간위원이 2/3라고 강조하지만 정부위원회는 정부가 인사를 하는 것으로 한계가 있으며, 해야한다면 독립위원회로 가는 것이 더 신뢰를 받을 것임
- 정부의 참여를 배제하는 것도 하나의 방안임
- 갈등관리기본법은 부처내 갈등관련 집행상의 문제에 초점을 맞춘 행정적인 측면의

- 법안임. 위원회, 센터 등이 법적구속력 등이 없어 실효성이 의문임
 - 현재의 방폐장과 같은 사안에 적용을 하지 않는다면 실효성이 없음
 - 관(官)에 얽매이지 않는 수평적 대화체계가 필요
- ⇒ 갈등중재인 등은 법적 근거를 마련해 놓는 것에 불과하며, 또한 법을 통해 정부에게 갈등의 해결을 위한 제3차적 역할을 맡기는 것이 아니고, 절차를 통하여 예방에 치중하고자 함
- 6) 갈등관리지원센터 관련
 - 지원센터의 소속 등에 대해서는 여유를 갖고 천천히 논의하는 것으로 함
 - 7) 향후 계획 관련
 - 기존의 제도를 개선하는 것이 우선임
 - 기본법에 철학과 기본정신을 담고, 다른 시스템을 강제할 수 있도록 나아가야 함
 - 하위법령에서 명확히 해야할 것을 구체화하는 것이 필요
 - 시민사회단체의 의견이 개진될 수 있도록 연구팀에 1~2명을 포함(조영숙 총장과 박진섭 실장 중 참여)

<2차>

갈등관리기본법 제정관련 전문가 의견수렴을 위한 자문회의 회의록

□ 회의 개요

- 일시 및 장소: 2004. 6. 9(수), 14:00~17:20, 지속위 제2회의실
- 참석자: 15명
 - 전문가: 하승수 변호사(참여연대), 조승헌 소장(환경과생명을위한평화연구소), 김환석 교수(국민대 사회학과), 이필렬 교수(한국방송대, 에너지), 손혁재 교수(성공회대, 참여연대 운영위원장), 홍성태 교수(상지대, 참여연대 정책위원장), 신창현 소장(환경분쟁연구소), 이상영 상임대표(여성환경연대), 오성규 사무처장(환경정의), 전재경 연구위원(한국법제연구원)
 - 지속위: 고철환 위원장, 홍준형 교수(서울대), 남재우 실장, 서철모, 김남웅, 권기태
- 안건: 갈등관리기본법 시안 논의

□ 전문가 및 시민사회단체 의견개진 사항

- 1) 입법화 추진일정 관련
 - VIP 지시로 추진되고 있는데, 의견수렴을 좀 더 공개적으로 할 필요가 있음. 시간에 쫓겨서 하는 것 보다는 좀 더 많은 의견수렴을 해서 충분한 절차를 밟을 필요 있음

- 법안의 일정에 구애받지 않고 신중하게 추진해야 함
- 반대의견과 상관없이 추진하는지 아니면 신중한 재검토를 할 수 있는지 밝혀야 함
- ⇒ 제정보다는 그 과정에서의 합의형성이 더 중요한 문제이기 때문에 모든 가능성을 검토할 수 있음(위원장)

2) 법률제정 관련

- 갈등이 많이 발생한다 하여 이를 예방하는 법이 필요한지 여부 검토 필요. 대부분의 갈등원인이 정부에게 있는데 이에 대한 반성이나 책임이 우선되어야 함. 그런데도 법을 만들어서 대안이라고 생각하는 것이 문제임
- 국가가 추진하는 사업을 조정기구를 통해 해결하고자 하나 조정기구도 결국은 정부임. 이를 조정기구로 볼 수 있는가? 따라서 정책을 합리적이고 민주적으로 추진한다면 해결될 수 있다고 봄. 오히려 이 법 때문에 갈등이 생기는 문제(수용거부 등)들이 발생할 수 있음
- 이 법에는 VIP의 통치철학이 반영되어 있다고 생각됨. 사회갈등이 빈발하여 선진화에 장애물이 되고 있고 이는 합의·토론을 못해서 생긴다고 생각하는 것으로 보임. 갈등은 국가주도의 국가주의나 군사주의식 추진 등 국가권력으로 인한 비민주적 행정에서 비롯된 것이며 이를 법으로 해결하는 것은 불가능 함
- 갈등문제가 국가발전을 저해한다는 발상이 문제임. 갈등기본법이 있었다면 불안사태 등 심각한 문제가 나오지 않았거나 완화되었을지에 대해서는 의문임. 정부의 인식과 마인드가 그대로 일때는 달라지는 것이 없음. 정책입안자 마인드를 조금만 바꿔도 변화가 가능함. 굳이 법이 필요하다면 몇 개의 원칙만 제시하면 될 것임. 즉, 중대한 사안발생 시 조정위를 설치할 수 있으며, 예산은 어디에서 나오고 조정위 구성은 어떻게 하는지, 권고안이 나오면 받아 들여야 한다 등임
- 이 법은 행정편의주의와 효율성 중심의 제도로 이해되고 있음. 정부주도에서 거버넌스(governance)로 전환되어야 함. 이 법이 원인의 치유에 효과적인지 반문할 필요가 있음. 그렇지 않으면 결과적으로 수용가능성과 승복의 문제가 남음
- 지속위(PCSD)는 거버넌스 차원의 예방적인 시스템을 마련했으면 함.
- 갈등해결기제로서 공무원의 역량에 대한 문제가 제기할 수 있음. 지금까지는 진술한 설득이 아니라 통보, 협박, 주민들간의 이간질 등으로 추진하여 편협한 방향으로 추진되어 왔음
- 지속위에서 갈등문제를 담당하는 것은 찬반 의견이 여전히 존재하지만 경제·사회·환경의 통합에서 환경 부문이 약화된 것에 대한 불만이 있음. 이런 분야에서 역할과 기능에 맞게 추진하면 좋을 듯 함
- 환경갈등은 강자와 약자로 대별됨. 강자는 돈·권력·정보를 가지고 있고 약자는 그렇지 못함. 갈등을 해결하기 위해서는 공정한 게임의 규칙을 정하는 제도가 필요함. 이 법은 규칙의 룰도 만들고 조정도 동시에 하려니 어려움이 나타나고 있음
- 정부가 갈등의 원인을 제공하지 않도록 규제하는 것에 있어서는 법제정이 필요하며, 이는 예방적 기능임
- 현재 갈등 발생시 해결은 사법제도를 이용하는데, 이는 시간과 비용으로 약자는 활용

하기가 어려움. 따라서 법을 통해 갈등해결의 초석을 마련하고자 하는 시도는 긍정적

- 초보적이지만 행정에서 이러한 부분을 사전에 검토하도록 하는 제도로서 이 법의 제정 필요성은 있으나 앞으로 완성도를 높여야 하고, 갈등이 악화되는 것을 막기 위해서는 문화적 수준이 달라져야 함

3) 법률 제정의 대안 관련

- 입법방향에 대해서 한시법으로 선언하는 것이 좋을 것임. 이 법 역시 갈등을 예방하거나 해결하는 데는 기존 시스템이 문제가 있음을 보여주고 있음. 모두 한꺼번에 개선하는 것이 불가능하므로 우선 기본법을 만드는 것으로 이해됨
- 환경영향평가제도를 수정·보완함으로 충분하고 갈등영향평가 같은 애매한 것을 도입하는 것은 문제가 될 수 있음
- 환경영향평가법의 한계를 극복하기 위하여 사전단계에서 검토할 수 있는 전략환경평가제도(SEA)를 도입하는 등, 기존의 법·제도를 보완해 나간다면 이 법이 필요하지는 않을 것으로 보임
- 이 법은 예방에서부터 해결까지 정부가 책임을 지도록 되어 있으며, 이에 대한 수용력과 신뢰성은 확보되기 어려움. 따라서 이에 대한 대안으로서 명칭을 사회적합의 촉진법 등으로 할 필요성 있음
- 사회적합의구축에관한기본법, 사회적합의촉진에관한기본법 등으로 바꾸고 적절한 내용을 담는 것이 필요

⇒ 이 법은 갈등관련 법제의 개혁과 정부규제를 위한 법인데 그 취지가 잘 전달되지 않은 것 같음. 민간단체도 도와주었으면 함(홍준형 연구팀장)

4) 총칙과 기본원칙

- 제2장 갈등관리의 원칙에 공평·형평의 원칙이 추가 되어야 함
- 기본원칙의 문구가 추상적이고 선언적으로 규정되어 있는데(예: 비교하여야 한다...) 이를 구체적으로 규율할 수 있도록 명시하여야 함.
- 형평·공정의 원칙은 약자의 편에서 본 원칙으로 구체화 되어야 함. 기계적 중립성은 결국 강자에게만 유리한 것임
- 갈등조정과 갈등관리 등이 혼재되어 사용되고 있고, 갈등관리사, 중재인 등 명확히 할 필요가 있음
- 갈등의 기본원칙에서 ADR(Alternative Dispute Resolution)의 원칙을 추상적이거나 규정할 필요
- 제2장제7조에서 절차적 정의 원칙을 규정하여야 함
- 공공갈등과 관련하여 '국민의 책무'의 규정은 갈등의 문제를 국민의 탓으로 돌리려는 오해의 소지를 가지고 있음
- 당사자해결의 원칙과 자율책임의 원칙은 약자에게 불리한 규정으로 이해됨

⇒ 용어변경이 필요하며, 거버넌스 체계 강화 필요(위원장, 홍준형)

5) 법의 영역과 명칭 관련

- 갈등이 사회발전의 동력이지만 지나치면 문제임. 갈등자체가 나쁜 것이 아니기 때문에 제거할 대상으로 볼 것은 아님. 이 법안은 너무 모호하고 대상을 넓게 잡고 있어서 대상의 구체화가 필요함. 즉 노사갈등, 의료사업, 교육, 지역갈등 등에 대해서도 다룰 것인지 정리가 필요
- ⇒ 노동법, 환경영향평가법 등 개별법에 의해 분야별로 갈등을 해결하는 것은 제외됨. 그러나 이 모든 것을 포괄하는 기본법을 제정하여 이것을 바탕으로 다른 것을 고쳐나가는 취지임(홍준형 연구팀장)

6) 예방의 실효성 관련

- 갈등영향평가서의 작성에서도 장관의 영향이 매우 큼. 따라서 잠재적인 당사자 등 많은 사람의 의견이 기술될 필요가 있음
- 갈등관리위원회의 기능을 기존의 조직에서 흡수 가능함. 공무원의 갈등관리 마인드가 필요한데 갈등관리위원회를 만들 경우 위원회로 책임을 떠넘기는 부작용이 우려됨. 법무담당관실이나 혁신담당관실에서 그 기능을 수행할 수 있음
- 갈등영향평가는 현재의 기술영향평가, 환경영향평가 등에서 충실히 다루면 가능하고 오히려 갈등에만 초점을 두고 평가하는 것은 재검토 되어야 함. 갈등에 국한하지 않고 사회영향평가 등으로 접근하는 것이 더 중요함
- 시안 제15조의 민간사업자 등의 갈등영향평가에서 평가의 주체가 문제가 됨

7) 해결·조정 실효성 관련

- 주요한 공공갈등의 원인이 되는 행정을 강제하는 법은 고려 가능하나, 기구들은 공정하고 객관성을 가지기 위해 독립기구로 두는 것이 필요
- 총리실 산하의 국가갈등조정위원회 구성시 총리나 장관에게 상당한 권한을 주는 것은 시민사회의 동의를 구하기 어려움. 임시기구로서 사안에 따라서 적절한 전문가로 구성하는 방안이 필요.
- 정부기구인 조정위의 한계로 인해 사회적 합의기능에 초점을 맞춰야 함. 따라서 사회적합의기구로 구성하거나 독립기구로 구성할 필요 있음 --> 독립기구의 경우 실효성 문제가 대두됨
- 총리산하에 국가갈등조정위 삭제하여 정부가 최종 결정을 하여 조정하겠다는 인식을 불식시킬 필요가 있음
- 국가갈등조정위원회에 신청할 수 있는 당사자에 시민단체등 NGO를 명시해야 하고, 조정효력을 강제할 수 있는 규정을 두어야 함
- 사회적합의기구를 정부가 발의해서 만들 수 밖에 없음. 법제도를 만들고 여기에 권위를 부여하면 됨. 따라서 한시법으로 추진하고 국민들의 역량이 성숙되면 자연스럽게 단위와 개별법으로 처리가능

8) 갈등관리지원센터 관련

- 아무리 정교하게 법을 만들어도 그 법을 운용하는 공무원의 의식이 개혁되지 않으면 갈등의 관리는 어려움. 방폐장 부지문제가 대두하기 시작한 약 18년 전에 상명하복의 권위주의문화 속에서 방폐장이 장차 갈등을 일으킬 것이라고 생각한 공무원은 없었음.

새만금도 마찬가지임. 이러한 차원에서 공무원들에 대한 의식개혁과 교육 훈련을 지원센터에서 지원하여야 함

- 갈등관리사 도입은 신중해야 함

9) 향후 계획 관련

- ‘사회적합의구축(촉진)에관한기본법’으로 개정하는 것에 대해 공감함
- 향후 논의의 공론화를 위하여 내부공청회(확대토론회)를 개최하기로 함

⇒ 법을 처음 대하는 사람들이 정보의 부족으로 오해가 생길 수 있음. 정부를 규제하는 법안인 만큼 시민단체들과 충분히 협의해 원활히 추진하기로 하겠음.(위원장)

- 행정적으로 연내 제정으로 계획되어 있으나, 충분한 의견수렴을 위하여 논의과정이 길어진다면 VIP 보고가 필요하며, 새로운 법으로 전환하는 것은 새로운 팀이 필요함
- 수정보완 작업계획
 - 논의구조에 전재경, 신창현, 김환석, 홍성태 교수가 TF에 참여하기로 함
 - 거버넌스의 개념을 포함시키는 것과 국가의 책임을 규정하는 것이 필요함
 - 회의록을 정리하여 회람하고, 이를 토대로 참여진이 수정·보완할 내용을 지속위 사무국으로 송부하여 이를 취합, 대안을 작성
 - 마련된 대안을 중심으로 6월 21일(월), 오전 9시부터 서울대 호암회관에서 전문가 4명과 시민단체 대표 2~3명, 연구팀이 모여 수정작업을 진행기로 함

<3차>

가칭 사회적합의촉진기본법 제정관련 시민단체 및 전문가 합동회의 개최결과

□ 회의 개요

- 일시 및 장소: 2004. 6. 21(월), 09:00~15:00, 서울대 호암교수회관
- 참석자: 14명
 - 전문가: 신창현 소장(환경분쟁연구소), 전재경 연구위원(한국법제연구원), 김환석 교수(국민대 사회학과), 조승현 소장(환경과생명을위한평화연구소)
 - 시민단체: 박진섭(환경운동연합기획실장)
 - 지속위: 고철환 위원장, 전성환·허상수위원, 서철모 팀장, 김남웅 사무관
 - 법제정팀: 홍준형 교수(서울대), 김영선 과장(행자부), 최용철 과장(환경부), 한귀현 연구위원(법제연구원)
- 안건: 가칭 사회적합의촉진기본법 쟁점논의

□ 토의 및 결정사항

○ 총괄

- 법률의 명칭 : 사회적합의촉진기본법
- 법률의 성격 : 기본법, 한시규정을 두지 않음
- 법률의 주요골자 : 갈등예방과 해결의 기본원칙 천명, 갈등의 사전예방을 위한 갈등영향평가와 이를 심의할 갈등관리위원회 설치, 갈등관리능력 향상을 위한 센터 설립, 갈등발생시 사회적 합의 도출
- 갈등관리의 개념 : 갈등의 예방과 해결을 위한 행정기관의 노력
- 공공부문의 범주 : 국가, 지방자치단체, 공사 등 공공단체

○ 갈등의 사전예방

- 갈등관리위원회
 - 설치범위 : 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공단체(임의적)
 - 성격 : 자문위원회이나 갈등영향평가서에 대한 심의기능 수행
 - 구성 : 공무원과 민간인
- 갈등관리지원센터
 - 기능 : 교육, 제도개선 연구, 전문가 양성 등에 한정하고 갈등영향평가나 갈등조정 등의 기능은 수행하지 않음

○ 갈등영향평가의 대상

- 공공부문에서 추진하는 정책·사업과 대규모 민간사업자의 개발사업

○ 갈등의 사후 해결

- 기구 : 사회적 합의회의
- 위촉자 : 대통령
- 구성 : 이해관계자들이 동의하는 7인 이내의 위원을 대통령이 위촉
- 성격 : 국가적으로 중요한 갈등발생시 당해 갈등에 한하여 구성·운영되고 합의 도출 또는 활동기간 종료후 해산
- 합의의 효력 : 대통령에게 보고, 승인후 법적 효력 부여

□ 추후 논의 필요사항

- 사회적합의회의에서 갈등해결절차가 진행된 경우 정책·사업의 진행 중단여부
- 법률 및 갈등관리지원센터의 주관부처

<4차>

갈등관리기본법(안) 시민단체 의견수렴회의 개최결과

- 일시 및 장소: 2004. 7. 1(목) 09:30~12:30, 정부중앙청사 1204호
- 참석자: 신창현 소장(환경분쟁연구소), 김유환 교수(이대), 전재경 연구위원 (법제 연구원), 전성환 지속위 위원, 남재우 지속위 기획운영실장, 서철모 팀장
- 안건: 갈등관리기본법(안) 쟁점 논의
- 토의 및 결정사항
 - 합의회의의 구체적인 구성 및 운영방안
 - 위원장 포함 7인 이상 20인 이내
 - 중앙행정기관의 장이 사회적 합의회의를 구성할 필요성을 각계의 의견을 들어 인지하고 합의회의의 구성방안을 대통령에게 보고
- 차기회의
 - 일시 및 장소: '04. 7. 5(월) 14:00/정부중앙청사
 - 안건: 갈등관리기본법(사회적합의촉진을위한갈등조정기본법) 검토

<5차>

가칭 사회적합의촉진을위한갈등조정기본법 제정을 위한 시민단체·전문가 토론회 개최결과

- 회의 개요
 - 일시 및 장소: 2004. 7. 5(월), 14:00~17:00, 정부중앙청사 1204호
 - 참석자: 9명
 - 전문가: 신창현 소장(환경분쟁연구소), 전재경 연구위원(한국법제연구원), 조승헌 소장(환경과 생명을위한평화연구소)
 - 지속위: 전성환·허상수위원, 남재우 기획운영실장, 서철모팀장
 - 법제정팀: 홍준형교수(서울대), 김영선과장(행자부)
 - 안건: 가칭 사회적합의촉진을위한갈등조정기본법 축조심의

□ 논의 및 결정사항

- 법률의 명칭: 사회적합의촉진을위한갈등조정기본법
 - 사회적 합의의 정신과 법안의 갈등예방·해결내용을 포괄하는 명칭 부여
- 공공부문의 범주: 국가, 지방자치단체, 공사 등 공공단체
 - 국가 및 지방자치단체뿐 아니라 공기업 등도 실질적인 사업자로서 막대한 예산을 집행하는 독립적인 기관이므로 이 법의 규율을 받을 필요 있음
- 갈등관리위원회의 설치범위: 중앙행정기관·지자체(의무적), 공공단체(임의적)
 - 적용범위를 넓게 할 필요, 각종 갈등이 지자체를 중심으로 발생함
- 갈등관리위원회 위원구성: 공무원과 민간인 2/3 이상
 - 민간위원 확대로 갈등영향평가 심의의 객관성 확보
- 갈등영향평가의 대상: 공공정책과 민자사업
 - 사회갈등은 국책사업에만 한정되지 않고 공공정책으로 인한 갈등도 다수
 - 민자유치법에서의 개발사업도 갈등이 빈번히 발생
- 갈등발생시 해결기체의 명칭: 사회갈등조정위원회
 - 갈등해결에는 합의보다 조정이 현실적 개념
- 소속(위촉자): 국무총리
 - 국무총리실과 해당부처의 갈등해결 노력과 책임총리제의 추세 고려
- 갈등관리지원센터의 기능 추가: 각급 행정기관의 갈등예방 및 해결 지원, 행정기관의 갈등영향평가서 검토 요청시 자문

<6차>

**가칭 사회적합의촉진을위한갈등조정기본법
제정관련 시민단체·전문가 토론회 개최결과**

□ 회의 개요

- 일시 및 장소: 2004. 7. 6(화), 14:00~17:00, 지속위 제1회의실
- 참석자: 14명
 - 전문가: 신창현 소장(환경분쟁연구소), 전재경 연구위원(한국법제연구원), 손혁재 교수(성공회대), 조승헌 소장(환경과생명을위한평화연구소)
 - 시민단체: 서영복 사무처장(행정개혁시민연합), 김미화 총장(쓰시협)
 - 지속위: 고철환 위원장, 전성환·허상수 지속위위원, 남재우 기획운영실장, 서철모 팀장
 - 법제정팀: 홍준형 교수(서울대), 김유환 교수(이대), 김영선 과장(행자부)
- 안건: 가칭 ‘사회적합의촉진을위한갈등조정기본법’ 쟁점논의

□ 논의사항

< 총괄 >

- 법안의 주요내용 쟁점별 설명
 - 우리나라의 경우 법률이 900여개, 법령이 약 4,000여개 되고 개정도 자주 이루어지는 상황에서 새로운 법을 만드는 것이 바람직한 것인가 하는 의견은 있을 수 있음. 또한 갈등예방과 해결은 기관장이나 정책결정자의 리더십이 중요한 점은 있으나 리더십은 한계를 가지므로 시스템을 구축하기 위해 입법의 필요성 있음 설명(홍준형)
- 입법의 필요성에 전반적 공감
 - 기본법으로 하되 일몰법으로 하는 방안이 제시(손혁재)되었으나 다른 나라의 경우 한시법으로 시작되어 영구법으로 전환된 사례를 참조, 시한을 두지 않는 것으로 정리함(홍준형)
 - 공공부문의 범주에 공공단체를 포함하는 것은 적절함(손혁재)
 - 여러 쟁점들이 이와 같은 회의와 연구팀내에서 수렴되는 것이 필요함(허상수)
 - 법 제정작업과 동시에 시행령 마련을 위한 많은 연구작업이 필요(전성환)하며, 이법의 제정과 운영을 맡을 부처공무원에 대한 학습과정이 필요(김영선)하고, 향후 연구팀에 이법의 주관부처가 참여하여야 할 필요 있음(신창현)
 - 이 법 제정을 위한 숙의과정의 폭을 넓히고 좀 더 다듬어 나갈 필요 있음(서영복)
 - 이 법의 근본취지는 그동안 정책결정과정에 배제된 소수자 보호(설득)임(신창현)
 - 입법추진과정상 초기 학습과정에 소요되는 시간을 줄이는 것이 필요하며 논의된 안을 공론화과정을 통해 의견수렴 필요함(홍준형, 위원장)

< 다른 법제도와와의 관계 >

- 기존 시스템이 있지만 사회갈등을 예방하고 해결하기 위한 방법으로 이러한 법률을 만들 수 밖에 없는 불가피성을 제시할 필요 있음(서영복)
- 이 법은 예방과 해결이 적절히 균형잡힌 법률이며 예방에서도 갈등관리위원회나 갈등영향평가 보다 참여적 의사결정의 도입이 가장 중요한 부분임. 기존 제도에서는 이런 참여적 의사결정방법을 담고 있지 않음. 개별영역에서의 분쟁해결은 전문성에 따라 해결할 수 있으면 해결하고 안되는 경우 보충적으로 이 법을 적용할 수 있음(김유환)
- 이 법은 각 개별법의 공백을 메울 수 있음. 기본적으로 정부규제적 성격을 갖고 있음(신창현)
- 법 시안 제5조는 보충성을 규정하고 있고, 시안 제21조제4항은 대체제도의 신설을 의미할 수 있음. 양자간의 관계를 좀더 명확히 규정할 필요(전재경)가 있다는 의견에 대해 구체적으로 규정하는 경우에 오히려 제21조4항에서 규정하는 사업의 중지가능성의 근거관련 논란여지가 있음을 들어 반론 제기함(신창형, 홍준형)

< 법률의 명칭관련 >

- '갈등관리' 라는 용어는 중립적인데 부정적으로 느끼는 것은 타당하지 않고 오히려 '촉진' 이라는 용어가 더욱 문제성 있는 용어일 수 있음. 사회적합의와갈등조정을 위한기본법이라는 대안 제시함(서영복)

< 갈등관리위원회 관련 >

- 갈등관리위원회 구성시 시민단체, 주민대표 등이 제도적으로 위촉되도록 구체화 필요성 제기(김미화, 전성환)에 대해 하위법령에 규정하는 것으로 의견 정리(홍준형)
- 미국의 행정분쟁해결법에서도 해당기관의 대체적인 분쟁해결노력을 규정하고 있듯이, 갈등관리위원회에서 갈등의 해결(협상·조정)기능을 수행토록 하는 방안 도입 필요(신창현)에 대해 그동안의 논의과정에서 갈등관리위원회의 기능과 갈등조정기능과의 연계문제가 논의 되왔던 과정을 설명(홍준형)하고 갈등관리위원회가 기본적으로 예방 차원에서 갈등영향평가 심의를 위한 위원회이므로 갈등발생시 협상을 할 수는 있어도 조정기능 수행은 논리상 맞지 않음을 설명(남재우)하고 시안 제13조의 갈등관리위원회의 기능에서 갈등의 예방과 해결기능을 수행할 수 있는 근거 설명함(홍준형)

< 사회갈등조정위원회 관련 >

- 조정위원회에서 논의하는 과정에 정부는 사업을 계속 진행할 수 있는 점을 우려하는 시민단체의 의견(손혁재)에 대해 회복되기 어려운 손해가 있거나 당해 공공정책을 계속 하는 것이 갈등의 원만한 조정에 현저한 지장이 있는 경우는 국무총리에게 중지 건의를 할 수 있도록 하고 있음을 설명함(홍준형)
- 부처, 지방자치단체의 분쟁해결과정이 좀더 명시적이어야 함(김미화)

< 기타 법 시안의 내용관련 >

- 시안 제15조 갈등영향평가의 심의결과 반영규정을 강화하여 벌칙조항과 연계하는 방안(손혁재)에 대해 제도 초기에는 행정책임의 근거를 두는 것으로 시작함이 적절함(홍준형)
- 시안 제16조에 주민투표 등을 규정할 필요(손혁재)에 대해 주민투표법이 이미 제정되었으므로 그에 따르도록 함이 타당하고 법률에서 지나치게 세부적인 사항을 담을 필요는 없음(김유환)
- 시안 제27조 갈등전문인력의 양성 등은 조심스럽게 추진 필요함(손혁재)

<7차>

갈등관리기본법제정을 위한 관계부처1급 회의 개최결과

1. 회의 개요

□ 일시 및 장소: 2004. 8. 19(수), 14:00~17:20, 지속위 제1회의실

□ 참석자: 16명

○ 관련부처

교육부 정영선 공보관, 법무부 정인창 부장검사(검찰3과장), 행자부 최종만 안전정책관, 문광부 유진룡 기획관리실장, 농림부 장태평 농업구조정책국장, 산자부 조석 원전사업 지원단장, 보건복지부 문창진 사회정책실장, 환경부 고재영 환경정책실장, 건교부 최영철 수송정책실장, 해수부 서정호 기획관리실장, 국무조정실 박철곤 총괄심의관

○ 지속가능발전위원회 및 연구팀

고철환 위원장, 남재우 실장, 신창현 환경분쟁연구소 소장, 김유환 이화여대 법학과 교수, 전재경 한국법제연구원 연구위원

□ 안건

- 갈등관리기본법 시안 논의
- 공공분쟁 및 갈등관련 법·제도개선지침안 논의

2. 회의 결과

□ 갈등관리기본법 시안 관련

<< 의견 종합 >>

- 법률제정의 필요성에 대해서는 전체적으로 공감하나 실효성을 확보하기 위한 방안의 보완 필요
 - 사회갈등조정위원회의 법적 성격·지위·효력보완, 시행시기 조정
 - 갈등영향평가의 대상이 광범위하므로 단계적 시행 필요
 - 실질보상의 기준마련이 곤란하므로 임의규정이 바람직
 - 갈등은 사회적 합의의 틀을 통해 해결되어야 하므로 갈등예방분야와 갈등해결(조정)분야가 균형을 이루는 것이 바람직 함
 - 사회갈등조정위원회는 시범운영보다는 입법하여 조정시스템을 갖추는 것이 필요
 - 시행시기는 부칙에서 다소 늦추는 방안도 검토
- * 법안의 전체적인 내용을 시범운영해 보고 그 결과를 반영하여 완결성 높은 법률을 제정하지는 의견도 있었음

<총리실 박철곤 총괄심의관>

- 추진하고 있는 시스템(틀)이 제대로 작동되었으면 함. 현 사회갈등의 경우 제도의 틀에 들어있지 않은 사안의 경우와 들어와 있다하더라도 지켜지지 않는 경우가 있음. 갈등관리위원회의 예방기능은 긍정적이나 갈등조정위원회는 부작용이 우려되며 잘 작동되지 않으면 예방 측면도 무력화 될 수 있음
- 조정위의 법적 성격, 지위, 효력이 불분명하여 보완이 필요

<고철환 위원장>

- 조정의 범위는 큰 공공갈등으로 제한됨. 참여자 기준으로 시행한 사례가 없는 실정이라서 한탄강댐 조정프로세스 등을 통해 만들어갈 예정임

<신창현 소장>

- 갈등영향평가는 갈등영향을 미리 예측해 갈등의 발생을 줄여보자는 것으로 제3자가 이해관계자 사이에서 갈등의 가능성을 예측하고, 합의가능성 등을 예측해 그 절차를 진행시키기 위함임
- 환경영향평가내 사회영향평가와는 다름. 이해당사자와의 협의를 진행하는 특징이 있음

<고철환 위원장>

- 협의(자문)로 할 것인가 조정을 강제할 것인가 등 다양한 의견이 있는데 좀 더 의견을 주시기 바람

<환경부 고재영 실장>

- 법16조 참여적 의사결정방법의 활용에서 내부적 절차의 미비를 이유로 이해관계인이 소송 등 문제를 제기하는 경우 곤란함
- 법11조 피해보상기준, 대상이 막연하여 명확화 필요

<법무부 정인창 부장검사>

- 별도의 법으로 제정하는 것이 타당한지 검토할 필요가 있음. 행정절차법 등 기존의 법체계의 개정을 통해 추진할 수도 있음. 갈등영향은 계량화가 곤란하고 조정이 말처럼 쉽지 않음. 법제정은 의원입법 등으로 추진하는 것은 어떤가?
- 법11조 피해보상에서 구체적인 기준이 들어가야 함
- 사회갈등조정위와 갈등관리위원회를 분리할 필요가 있을지?
- 시범시행 후 필요시 입법화하는 것도 고려, 종합적 스크린 필요
- 권한이 모호함. 행정기관의 장에게 참여적 프로세스를 권고할 수 있는 권한이 필요
- 법14조 등 외부인을 2/3에서 1/2 정도로 하는 것도 방안이며, 위원장을 반드시 민간인이 하는 것도 좀더 검토가 필요함. 상황에 따른 탄력적 운용 필요
- 중대한 문제의 조정은 잘 안됨. 조정이 안되었을 시 이를 강제할 수 있는 사후 장치 마련이 필요(예: 긴급조정권)

<김유환 교수>

- 실패할 수 있다는 우려와 관련: 외국에서도 ADR갈 경우 이를 통해 합의도출이 가능한지 면밀한 타당성검토를 거침. 우리도 면밀한 검토를 통해 그러한 합의의 가능성을 가진 경우 추진함
- 조정위의 법적성격 관련: 권리를 주는 것이 아니고 전체적으로 합의를 통해 이루어나가며 그 결과를 자문하게 됨(권고). 이를 행정에서 받아들이는 것임
- 제16조의 경우 마찬가지로. 참여적 의사결정방법 활용을 한다는 것은 참여적 의사결정 방법의 활용결과를 정책결정에 고려한다는 것으로서 행정상의 의사결정과정으로 이해
- 관리위원장의 민간인 관련: 시민단체등의 민간의 의견을 반영한 것임. 정부가 갈등의 상당부분 원인제공하고 있는 현실에서 정부가 갈등을 관리한다는 의혹을 가지고 있으며, 이를 불식시키기 위함

<건교부 최영철 실장>

- 입법시기를 여유를 두고, 시범실시를 해나가면서 추진(시범운영 후 입법추진 바람직)
- 갈등영향평가제도: 또하나의 규제가 될 수 있으므로 단계적으로 추진
- 갈등관리위원회: 제15조의 규정의 경우 권고가 아니라 의무화 규정하는 것임
- 위원의 겸직금지: 인력풀이 적은 상황에서 전문가 부족으로 비전문가 참여 우려되며 갈등 전문가만이 아닌 업무전문가도 함께 위촉하는 것이 바람직

<남재우 지속위 실장>

- 당초 금년내 입법추진기로 되어있음
- 평가제도: 시행령을 만들때 부처에 부담이 최소화 되도록 추진할 예정
- 겸직금지: 부처간 다른정책과 관련하여 문제가 생길 여지를 방지함. 전문가 양성을 통해 충분한 인력풀을 지원할 예정

<문광부 유진룡 실장>

- 기조에 동의함. 강제성이 관건임. 영향평가, 갈등관리위, 참여적 의사결정 등의 준수에 대해 구속력이 나타나 있지 않음. 따라서 상징적·선언적 의미가 강하여 입법 타당성이 부족함
- 선언적 의미의 법이라면 매뉴얼로 대체해도 될 것임. 정부혁신위에서 '정책품질관리 매뉴얼' 을 만들고 있는데 갈등부분도 있음. 따라서 여기에 포함시킬 수도 있음

<김유환 교수>

- 행정패러다임의 변화를 같이 유도하고자 함. 그 이유는 앞으로 국가가 통제력이 약해지고 또 국민의 참여욕구가 높아지고 있기 때문임. 따라서 법이 구속력을 가지고 무엇을 하기에는 한계가 있기 때문에 합의를 통해 결정해 나가겠다는 것임 (합의축진을 위한 국가적 합의 프레임)

<신창현 소장>

- 지금까지 공공갈등과 관련해서는 공정한 게임의 규칙이 없었음. 이러한 공정한 게임의 규칙을 만들어서 하겠다는 것임(합의의 근거마련)

<문광부 유진룡 실장>

- 과거의 전례를 보았을 때 선언적이기 때문에 실효성에 문제가 있음. 따라서 보완할 필요성이 있음

<복지부 문창진 실장>

- 갈등관리기본법이라는 법제명이 정부중심적인 인상을 줌. 법의 목적(의도)에 담을 수 있는 제목사용이 바람직함. 갈등예방 및 조정(해결)법 정도가 적당함

<농림부 장태평 국장>

- 설명자료 8쪽의 ‘농업정책에 대한 국민적 합의미흡’은 수정할 필요가 있음. FTA의 경우 외교부가 주체이지만 농림부의 문제로 규정함. 이는 농정이 아닌 세계정세, 무역 등의 국가적 차원에서 보아야 함.
- 농정업무는 입장이 다른 다양한 단체와 주체들이 있음. 이들 단체를 대상으로 갈등영향평가를 하는 것은 어려움. 여러 가지 갈등사안을 단선적으로 고려시 정책집행(시행) 자체가 어려움
- ‘갈등’ 용어 정의가 어려움(애매함). ‘공공정책’에 대한 정의도 필요함
- 사회갈등조정위원회의 법적효과와 관련 프로세스상 합의를 했음에도 반대한다면 어떻게 관리할 것인가가 문제로 남음
- 법제정 주관부처는 총리실로 하는 것이 적절함
- 지속가능발전 전담부서 설치하는 행자부 협의 후 기본원칙 하에 추진

<해양수산부 서정호 실장>

- 고민흔적이 엿보이며 법제정에 따른 시스템이 제대로 작동할 것인가가 관건임
- 모델케이스를 정해 실험 후 제대로 작동되는 법이 되도록 했으면 함
- 지속가능발전 전담부서는 행자부와 협의하여 부처별 특성이 반영되도록 해주었으면 함

<환경부 고재영 실장>

- 공공사업은 ‘공공개발’ 등으로 구체화시키는 것도 방안임
 - 법제정에 있어 개발사업에 관한 갈등에 스코프(scope)를 맞추는 것이 합리적

<교육부 정영선 공보관 >

- 15쪽에서 시도교육청에 갈등관리위가 설치가능하도록 했으면 함
- 22쪽에서 거의 모든 법, 시행령, 규칙 등을 포함하여 너무 광범위하며, 입학 전형제도 등은 합의도출 사안이 아니어서 예시로 부적절함

<행자부 최종만 정책관>

- 사회적 합의를 만드는 것이 지시사항
- 기본법제정으로 사회적 합의의 틀이 마련되었다고 보기 어려우며 승복문화 형성에 기여할 수 있을지는 의문임
- 부분적으로 갈등이 일어날 수 밖에 없는 것은 조정적 중재기능이 필요함. 관리위원회를 좀더 정교하게 만들어야 함
- 위원선정의 문제에 대해 검토할 필요가 있음

<고철환 위원장>

- 사회갈등조정위원회에 대한 구체화를 하도록 하겠음

<산자부 조 석 단장>

- 법제정은 기본적 틀을 마련하는 것에 있어 의미가 있음
- ‘갈등’ 정의에서 ‘가치 등의 상충’ 을 적시하는 것은 부담스러운 만큼(가치의 상충을 법으로 규정한다는 것에 의문) ‘이해관계의 상충’ 으로만 표현함이 바람직
- ‘이해관계자 등’ 정의에서 ‘권익에 영향을 받는 것’ 은 다양한 사람들이 있을 수 있으므로 구체적으로 정의하여 이해관계자로 하고, 그 외는 참고인 항목을 신설해 구분하는 방안이 있음
- 사회갈등조정위원회는 직접적인 이해관계인은 제외함이 타당
- ‘피해자 보상’ 등에 다른 법률적 규정이 있기 때문에 보충적 의미로써 임의조항으로 했으면 함

<행자부 최종만 정책관>

- 조정위가 건별로 만들어 지는 것은 안정성에 문제가 있음

<총리실 박철근 총괄심의관>

- 행정경험상 법의 균형과 실효성에 대한 염려가 있음
- 한 예로 지울스님의 단식과 관련 그 분이 당사자인지가 우선 불분명하고 그 분에 있어서는 사업 포기가 아니면 합의(대화)가 되지 않는 것임
- 사회갈등조정위를 빼면 법안이 어색해짐. 조정력이 무력하게 되면 다른 기능까지 무력화가 될까 우려됨. 조정에 있어 시행이 어려운 부분은 시간을 두고 진행 고려

<농림부 장태평 국장>

- 사회갈등조정위는 필요함. 또 부처에서 갈등관리위원회를 잘 살려서 나가도록 할 필요가 있음.

<신창현 소장>

- 갈등관리의 인프라구축은 정부의 역할이며 시민의 역할을 어떻게 할 것인가가 관건임. 미국의 주민분쟁조정센터가 많은 주에서 운영되고 있음. 우리도 NGO 들이 갈등조장이

아닌 예방과 조정을 위해 지자체 등에서 이러한 주민분쟁조정센터를 설치하여 자원봉사 등 자율적으로 운영토록 했으면 함

- 지울스님 사례에서 알 수 있듯이 갈등에 대한 단체와 개인의 주관화를 사회의 객관화로 승격시켜야 함. 이러한 분위기를 형성해야 함. 이러한 것을 제도화하고 신뢰를 쌓아 나아가야 함

<고철환 위원장>

- 주관부처가 정해지면 시범사업을 집중적으로 진행하고, 시범사업을 통해 내용과 프로세스를 정교하게 할 수 있음
- 주관부처는 총리실과 행자부를 동등하게 검토하고 있음

□ 공공분쟁 및 법·제도개선 지침안 관련

<<중 합>>

제도개선지침안은 부처에서의 제도개선 사항 발굴 및 실무작업에 도움을 주기위한 사례로 제시한 것임과 향후 업무협조 방안을 설명(위원장)

<고철환 위원장>

- 제도개선안 마련은 법·제도의 개선을 통하여 갈등을 줄여 보자는 취지임
- 제시된 지침안은 예시일 뿐이고 부처에서 발굴한 제도개선안을 제안받아 종합하여 대통령께 보고예정
- 부처의 이해를 돕기 위해 워크숍 개최 예정

<전재경 연구위원>

- 제도개선지침안의 예시에 대하여 지나치게 부처가 방어적 자세를 취하고 있음. 오류 등은 부처와의 워크숍을 통해 해결해 나갈 예정이며, 향후 예시에 없었던 내용이 추가될 것이며, 또한 예시에 있었던 것은 수정될 수 있음. 부처에서 유연하게 고려했으면 함

<환경부 고재영 실장>

- 실무과에서 검토한 바로는 많은 이견이 있었음. 잘 반영해 주셨으면 함

<고철환 위원장> : 회의 마무리

- 주관부처 확정후 모든 부처가 시범사업에 적극 참여해 주길 부탁함
- 지속가능발전 담당부서(팀)의 설치와 관련해서 행자부와 협의를 하기로 함
- 제시된 의견을 충분히 검토하여 반영할 것임과 갈등관리시스템을 구축해 나갈 수 있도록 적극적인 협력을 부탁함

6. 의견수렴 과정에서의 시안 보완 경과

가. 1차 시안

갈등관리기본법(안)

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 갈등의 예방과 해결을 위하여 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 역할과 책무를 명확히 하고, 갈등관리에 있어서 기본이 되는 사항을 규정함으로써 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 갈등관리 능력을 향상시키고, 갈등의 합리적 해결을 통하여 사회적·국가적 통합을 도모함을 목적으로 한다.

제2조 (기본이념) 이 법은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체와 국민들 사이에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 국민의 참여와 협력을 바탕으로 21세기 성숙한 민주사회의 형성에 기여하도록 함을 기본이념으로 한다.

제3조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “갈등”이라 함은 가치 또는 이해관계 등의 상충으로서 국가 또는 사회 전체에 미치는 영향이 중대하여 그 예방과 해결에 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체(이하 “국가 등”이라 한다)가 관여할 필요가 있는 것을 말한다. 다만, 외교·국방·통일에 관한 사항중 국가안위에 관련된 중대한 사항은 이 법의 대상에서 제외한다.
2. “갈등관리”라 함은 국가 등이 공공정책 등을 추진함으로써 인하여 갈등이 발생하지 않도록 예방하고 갈등이 발생한 경우에는 이를 해결 또는 처리하기 위하여 추진하는 일련의 행위를 말한다.
3. “공공단체”라 함은 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖의 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
4. “갈등영향평가”라 함은 국가 등이 추진 또는 승인하는 정책·사업(이하 “공공정책 등”이라 한다)을 수립함에 있어 사전에 그 공공정책등이 사회에 미치는 영향과 그로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 과학적·체계적으로 예상·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말한다.
5. “이해관계자 등”이라 함은 갈등의 당사자, 그로 인하여 이해관계에 영향을 받는 자 그 밖의 주된 설립목적에 있어 갈등의 발생원인 또는 갈등관리와 관련이 있는 단체로서 대통령령이 정하는 단체를 말한다.

제4조 (국가 및 지방자치단체 등의 책무) ①국가는 사회전반의 갈등관리 능력을 강화하기 위하

여 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

② 공공단체는 국가의 시책과 지역 또는 업무의 특성을 고려하여 갈등을 예방하고 관리하기 위한 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 현존하는 갈등관리에 관한 법령 및 자치법규를 이 법의 취지에 따라 정비해 나가야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 갈등관리에 관한 전문인력의 양성을 위한 필요한 시책을 추진하여야 한다.

제5조 (국민의 책무) 모든 국민은 갈등을 당사자간 대화와 타협을 통하여 해결하도록 노력하여야 한다.

제6조 (다른 법률과의 관계) ① 갈등관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이법이 정하는 바에 따른다.

② 갈등관리에 관한 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적·기본이념 및 원칙에 맞도록 하여야 한다.

제2장 갈등관리의 원칙

제7조 (갈등관리의 기본원칙) ① 국가 등은 갈등을 사전에 예방하기 위하여 노력하여야 한다.

② 갈등은 당사자간에 자율적으로 해결하는 것을 원칙으로 한다.

③ 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 달성하고자 하는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.

제8조 (참여의 원칙) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어 이해관계자 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 한다.

제9조 (정보공개 원칙) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 관련된 정보를 충분히 공개하고 가능한 한 이해관계자 등과 공유하도록 노력하여야 한다.

제10조 (실질보상의 원칙) 국가 등은 공공정책 등으로 인한 갈등의 원만한 해결을 위하여 예상되는 피해에 대한 실질적 보상 그 밖의 지원수단을 강구하여야 한다.

제3장 갈등의 관리

제1절 갈등관리위원회

제11조 (갈등관리위원회의 설치) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장(이하 “행정기관의 장”이라한다)은 소관 사무와 관련된 갈등관리에 관한 다음 각호의 사항에 대한 심

의 또는 자문을 위하여 갈등관리위원회를 설치하여야 한다.

1. 갈등관리에 관한 정책 및 계획의 수립
2. 제13조의 규정에 의한 갈등영향평가
3. 소속 공무원의 갈등관리능력 향상
4. 주요 갈등의 예방 및 해결
5. 갈등관리에 관한 민간활동의 지원
6. 그 밖의 갈등관리에 관하여 필요한 사항

②지방자치단체를 제외한 공공단체에 제 1항의 규정에 의한 갈등관리위원회를 둘 수 있다.

제12조 (갈등관리위원회의 구성·운영) ①갈등관리위원회는 위원장 1인을 포함하여 7인 이상 15인 이하의 위원으로 구성한다

②갈등관리위원회의 위원은 행정기관의 장이 갈등관리에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉한 자(이하 “위촉위원”이라 한다)와 소속 공무원 중에서 지명한 자로 하되 위촉위원이 과반수이어야 한다.

③위원장은 위촉위원 중에서 행정기관의 장이 위촉한다.

④갈등관리위원회의 위원장과 위촉위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

⑤갈등관리위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥갈등관리위원회의 구성 및 운영에 관하여 그 밖의 필요한 사항에 대해서는 중앙행정기관의 경우에는 대통령령으로 정하고 지방자치단체의 경우에는 조례로 정한다.

⑦갈등관리위원회의 위원은 다른 행정기관의 갈등관리위원회의 위원,

제16조의 규정에 의한 국가갈등조정위원회의 위원, 제18조의 규정에 의한 갈등조정인을 겸할 수 없다.

제2절 갈등의 예방

제13조 (갈등영향평가) ①행정기관의 장은 공공의 이익 또는 국민생활에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사항으로서 대통령령으로 정하는 공공정책 등을 수립하는 때에는 미리 갈등영향을 평가하여야 한다.

②행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 갈등영향평가를 위하여 갈등영향평가서를 작성하여 당해 행정기관에 설치된 갈등관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.

③제2항의 규정에 의한 갈등영향평가서를 작성하는 경우에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책 등의 개요 및 기대효과
2. 예상되는 갈등유형 및 갈등유발요인 분석
3. 이해관계자 및 그에 미치는 영향
4. 이해관계자 의견수렴방법 및 절차
5. 갈등을 해소할 수 있는 구체적인 계획 등

④ 그 밖의 갈등영향평가에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조 (심의결과의 반영) ①행정기관의장은 제13조제2항의 규정에 의한

심의결과를 공공정책 등에 관한 결정에 반영하여야 한다.

②행정기관의 장은 제13조제2항의 규정에 의한 갈등영향평가에 대한 심의결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있다고 판단되는 때에는 대통령령이 정하는 참여적 의사결정절차를 활용하고 그 결과를 고려하여

공공정책 등을 결정하여야 한다.

제15조 (민간사업자 등의 갈등영향평가) ①지방자치단체 이외의 공공단체 또는 민간사업자가 이 법률에 의한 갈등영향평가 대상사업을 시행하는 경우에는 제13조제1항 및 제3항의 규정에 준하여 갈등영향평가서를 작성, 당해 사업의 인허가 업무를 관장하는 기관(이하 “승인기관”이라 한다)에 이를 제출하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 갈등영향평가서는 승인기관에 설치된 갈등관리위원회에서 심의하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 갈등영향평가에 대하여는 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 제외하고는 제13조 및 제14의 규정을 준용한다.

제3절 갈등의 조정

제16조 (국가갈등조정위원회 구성·운영) ①국가적으로 중요한 갈등을 조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국가갈등조정위원회(이하 “조정위원회”라 한다)를 둔다.

②조정위원회는 위원장 1인을 포함하여 18인 이상 25인 이내의 위원으로 구성하되 제3항제2호의 규정에 의한 위원이 3분의 2 이상 이어야 한다.

③조정위원회의 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 재정경제부장관·법무부장관·행정자치부장관·기획예산처장관 및 국무조정실장, 그 밖의 국무총리가 지명하는 중앙행정기관의 장

2. 갈등관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하는 자

④조정위원회의 위원장은 위촉위원 중에서 국무총리가 위촉한다.

⑤조정위원회의 위원장과 위촉위원의 임기는 2년으로 하되 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다

만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

⑥조정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

⑦국가갈등조정위원회의 구성 및 운영에 관하여 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 (국가갈등조정위원회의 조정) ①조정위원회는 공공질서, 국민경제 등 공익에 중대한 영향을 미치거나 그러할 우려가 있는 갈등을 해결하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 당사자 일방 또는 쌍방의 신청에 따라 또는 직권으로 당해 갈등을 조정할 수 있다.

②제1항에 의한 조정은 다른 법률에 의한 분쟁의 조정 또는 해결을 방해하지 아니 한다.

제18조 (조정 효력) ①이해관계자 등은 제17조제1항의 규정에 의한 조정결과를 성실하게 이행하여야 한다.

②제17조제1항의 규정에 의한 조정결과와 관련된 행정기관의 장은그 이행을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

제19조 (갈등조정인단) ①조정위원회는 갈등조정 실무적 역할을 담당하도록 하기 위하여 갈등조정인으로 구성된 갈등조정인단을 둘 수 있다.

②갈등조정인단은 조정위원회 지휘를 받아 조정위원회에 회부된 갈등을 조사하고 분석하여 합리적인 조정방안을 강구한다.

③그 밖의 갈등조정인단의 구성, 운영 등 필요한 사항은 대통령령에 정한다.

제20조 (지방갈등조정위원회) ①공공정책 등의 추진으로 인하여 발생한 갈등을 조정하기 위하여 시·도에 지방갈등조정위원회를 둘 수 있다.

②지방갈등조정위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 조례로 정한다.

제4장 갈등관리지원센터 설치 등

제21조 (갈등관리지원센터의 설치) 갈등의 예방·조정, 그 밖의 갈등관리를 위한 연구 및 교육 등을 지원하기 위하여 ○○○부 소속하에 갈등관리지원센터를 둔다.

제22조 (갈등관리지원센터의 기능) ①갈등관리지원센터는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 갈등의 예방·조정을 위한 정책 및 법제도, 문화 등의 연구·지원에 관한 사항
2. 공무원에 대한 갈등관리교육프로그램의 개발·보급에 관한 사항
3. 갈등관련 전문가양성을 위한 프로그램의 개발·지원에 관한 사항
4. 민간단체의 갈등관련 활동지원에 관한 사항

②갈등관리지원센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조 (갈등관리사) ①갈등관리에 관하여 전문적인 지식과 경험을 가진 자에 대하여 갈등관리사의 자격을 부여할 수 있다.

②갈등관리사의 등급, 자격검정, 연수, 자격증의 교부절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조 (갈등조정인협회) ①갈등관리에 관하여 전문적인 지식과 경험을 가진 자들로 구성된 협회를 둘 수 있다.

②협회에 관한 사항은 민법상 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

제5장 보 칙

제25조 (재정지원) 정부 및 지방자치단체는 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

부 칙

이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 2차 시안

사회적합의촉진을위한갈등조정기본법(안)

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 갈등의 예방과 해결을 위하여 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 역할과 책무를 명확히 하고, 사회적 합의에 관한 사항을 규정함으로써 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 갈등의 예방 및 조정 능력을 향상시키고, 갈등의 합리적 해결을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (기본이념) 이 법은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체와 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 국민의 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 지속가능한 민주사회의 형성에 기여함을 기본이념으로 한다.

제3조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “갈등”이라 함은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체(이하 “국가 등”이라 한다)가 추진하는 정책 또는 사업계획의 수립과 집행과정에서 발생하는 사회적 갈등 또는 그 밖의 이해관계나 가치 등의 상충으로 인한 사회적 갈등으로서 국가 또는 사회 전체에 미치는 영향이 중대하고 현저하여 그 예방과 해결에 국가 등이 관여할 필요가 있는 것을 말한다. 다만, 외교·국방·통일에 관한 사항 중 국가안위와 관련된 중대한 사항에 관한 사회적 갈등은 제외한다.
2. “공공단체”라 함은 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖의 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
3. “갈등영향평가”라 함은 국가 등이 추진 또는 승인하는 법령의 제·개정 및 정책·사업(이하 “공공정책 등”이라 한다)을 수립·시행함에 있어 사전에 그 공공정책 등이 사회에 미치는 영향과 그로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 예측·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말한다.
4. “갈등관리”라 함은 국가 등이 갈등이 발생하지 않도록 예방하고 갈등이 발생한 경우에는 이를 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
5. “당사자”라 함은 갈등의 원인이 된 정책 또는 사업 등을 시행 또는 인·허가 하는 국가 등과 이해관계자 등을 말한다.
6. “이해관계자 등”이라 함은 갈등의 원인이 된 정책 또는 사업 등에 의하여 권익에 영향을 받는 자(이하 “이해관계자”라 한다)와 그 대표자 또는 대리인을 말한다.

제4조 (국가 및 지방자치단체 등의 책무) ①국가는 사회 전반의 갈등예방 및 해결능력을 강화하기 위

하여 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

②공공단체는 국가의 시책과 지역 또는 업무의 특성을 고려하여 갈등을 예방하고 해결하기 위한 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 현존하는 갈등과 관련된 법령 그 밖의 자치법규를 이 법의 취지에 따라 정비해 나가야 한다.

④국가 등은 소관업무와 관련한 갈등을 예방 또는 해결함에 있어 재판을 거치지 아니하고 당사자 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 분쟁조정방법을 적극 활용하여야 한다.

⑤국가 및 지방자치단체는 소속 공무원에 대한 갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육 훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관 인사운영의 중요 기준으로 설정, 반영하여야 한다.

제5조 (다른 법률과의 관계) ①갈등의 예방과 해결에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

②갈등의 예방 및 해결에 관한 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적·기본이념 및 원칙에 맞도록 하여야 한다.

※ 1차 시안 내용중 삭제 : 5조(국민의 책무)

제2장 갈등의 예방 및 해결의 원칙

제6조 (갈등의 예방 및 자율 해결) ①국가 등은 갈등을 사전에 예방하기 위하여 노력하여야 한다.

②갈등은 이를 당사자 사이에 자율적으로 해결하는 것을 원칙으로 한다.

제7조 (비교형량) 국가 등이 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 달성하고자 하는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.

제8조 (참여와 절차적 정의) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어 이해관계자 등의 실질적인 참여와 절차적 정의가 보장되도록 노력하여야 한다.

제9조 (정보공개) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 관련된 정보를 충분히 공개하고 가능한 한 이해관계자 등과 공유하도록 노력하여야 한다.

제10조 (지속가능성의 고려) 국가 등은 공공정책 등의 수립·집행으로 인한 편익과 비용을 분석할 때 미래세대에게 발생하는 편익과 비용을 포함하고 경제적으로 계량화하기 어려운 가치도 함께 고려하여야 한다.

제11조 (실질보상) 국가 등은 공공정책 등으로 인한 갈등의 원만한 해결을 위하여 예상되는 피해에 대한 실질적 보상 그 밖의 지원수단을 강구하여야 한다.

제3장 갈등의 예방

제12조 (갈등영향평가) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장(이하 “행정기관의 장”이라 한다)은 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 많은 국민의 이해가 상충될 우려가 있는 법령의 제 개정, 정책 및 사업계획을 수립 시행하거나 변경하고자 하는 때에는 미리 그로 인한 갈등영향을 평가하여야 한다.

② 행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 갈등영향평가를 위하여 갈등영향평가서를 작성하여 이를 당해 행정기관에 설치된 갈등관리위원회의 심의에 붙여야 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 갈등영향평가서를 작성하는 경우에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책 등의 개요 및 기대효과
2. 예상되는 갈등유형 및 갈등유발요인 분석
3. 이해관계자 및 그에 미치는 영향
4. 이해관계자에 대한 의견수렴의 방법 및 절차
5. 갈등을 해소할 수 있는 구체적인 계획 등

④ 그 밖의 갈등영향평가에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조 (갈등관리위원회의 설치) ① 소관 사무와 관련한 갈등관리를 위하여 대통령령으로 정하는 중앙행정기관에 갈등관리위원회를 설치하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 갈등관리위원회는 소속 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 다음 각호의 사항에 관한 자문에 응하고 갈등영향평가의 결과를 심의한다.

1. 제12조의 규정에 의한 갈등영향평가
2. 갈등의 예방에 관한 정책 및 계획의 수립
3. 소속 공무원의 갈등예방 및 해결능력 향상
4. 갈등의 예방과 해결에 관한 민간활동의 지원
5. 그 밖의 갈등의 예방과 해결에 관하여 필요한 사항

③ 지방자치단체는 조례에 의하여 갈등관리위원회를 설치한다.

④ 지방자치단체 외의 공공단체는 소관사무와 관련한 갈등관리를 위하여 갈등관리위원회를 둘 수 있다.

⑤ 공공단체에 설치하는 갈등관리위원회에 대하여는 제2항의 규정을 준용한다. 다만, 제2항제1호의 규정에 의한 갈등영향평가는 제17조에서 정하는 바에 의한다.

제14조 (갈등관리위원회의 구성·운영) ① 갈등관리위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.

② 갈등관리위원회의 위원은 행정기관의 장이 갈등관리에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 위

촉한 자(이하 “위촉위원” 이라 한다)와 소속 공무원 중에서 지명한 자로 하되 위촉위원이 3분의 2이상 이어야 한다.

③위원장은 위촉위원 중에서 행정기관의 장이 위촉한다.

④갈등관리위원회의 위원장과 위촉위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

⑤갈등관리위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥갈등관리위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은, 중앙행정기관의 경우에는 대통령령으로 정하고 지방자치단체의 경우에는 조례로 정한다.

⑦갈등관리위원회의 위원은 다른 행정기관 소속 갈등관리위원회의 위원과 제20조의 규정에 의한 사회갈등조정위원회의 위원을 겸할 수 없다.

제15조 (심의결과의 반영) 행정기관의 장은 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 공공정책 등에 관한 결정에 제12조제2항의 규정에 의한 결과를 성실히 반영하여야 한다.

제16조 (참여적 의사결정방법의 활용) 행정기관의 장은 제12조제2항의 규정에 의한 갈등영향 평가에 대한 심의결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있다고 판단되는 때에는 대통령령이 정하는 참여적 의사결정방법을 활용하고 그 결과를 고려하여 공공정책 등을 결정하는 등 갈등의 예방을 위하여 필요한 노력을 기울여야 한다.

제17조 (공공단체·민간사업자의 갈등영향평가) ①지방자치단체 이외의 공공단체 또는 민간사업자가 이 법률에 의한 갈등영향평가 대상사업을 시행하는 경우에는 제12조제1항 및 제3항의 규정에 준하여 갈등영향평가서를 작성, 당해 사업의 인허가 업무를 관장하는 기관(이하 “승인기관” 이라 한다)에 이를 제출하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 갈등영향평가서는 승인기관에 설치된 갈등관리 위원회에서 심의하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 갈등영향평가에 대하여는 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 제외하고는 제12조, 제15 및 제16조의 규정을 준용한다.

제4장 갈등관리지원센터

제18조 (갈등관리지원센터의 설치) 갈등의 예방·해결, 그 밖의 갈등관리를 위한 연구·교육훈련·전문가 양성 등을 위하여 ○○○에 갈등관리지원센터를 둔다.

제19조 (갈등관리지원센터의 기능) ①갈등관리지원센터는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책 및 법제도, 문화 등의 연구·지원
2. 공무원에 대한 갈등관리 교육훈련·프로그램의 개발·보급

3. 갈등관련 전문가양성 및 이를 위한 프로그램의 개발·지원
 4. 제13조의 규정에 의한 갈등관리위원회와 제21조의 규정에 의한 사회갈등조정위원회의 활동지원, 제22조의 규정에 의한 조사 및 의견수렴의 지원
 5. 민간단체의 갈등관련 활동의 지원
 6. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 갈등조정활동을 지원하기 위한 전문가 파견·지원
 7. 행정기관의 갈등영향평가서 검토요청에 대한 자문
 - ②갈등관리지원센터는 갈등예방 및 해결을 위한 전문인력으로 갈등조정인단을 구성·운영할 수 있다.
 - ③갈등관리지원센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ※ 1차 시안 내용중 삭제 : 제23조(갈등관리사), 제24조(갈등조정인협회)

제5장 사회갈등조정위원회

- 제20조 (사회갈등조정위원회 구성)** ①국무총리는 사회갈등이 발생하거나 발생이 임박하여 국민통합 또는 국민경제에 중대한 영향을 미칠 우려가 있거나 공공의 복리 및 질서의 유지를 위하여 긴급히 필요한 때에는 당사자의 신청 또는 직권으로 사회갈등을 사회적 합의 형성을 통해 예방 또는 해소하기 위하여 사회갈등조정위원회(이하 “조정위원회”라 한다)를 둘 수 있다.
- ②제1항의 규정에 의한 조정위원회는 위원장을 포함하여, 7인 이내의 위원으로 구성하며 국무총리가 위촉한다.
 - ③국무조정실장은 조정위원회의 구성과 운영 등을 위하여 행정적 지원을 한다.
 - ④그 밖의 조정위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제21조 (조정위원회의 활동)** ①조정위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 조정안을 작성하여 당사자들에게 합의를 권고할 수 있다. 다만, 조정안을 작성함에 있어 이해관계자들이 참여하도록 하여야 한다.
- ②조정위원회는 구성된 후 180일 이내의 기간동안 활동하고 조정위원회에서 필요하다고 인정하는 경우 1차에 한하여 90일 이내의 기간을 연장할 수 있다.
 - ③조정위원회는 3분의 2이상의 위원의 출석으로 개의하고 재적 과반수의 찬성으로 의결한다.
 - ④조정위원회는 조정의 대상이 된 공공정책 등이 계속 진행됨으로 말미암아 이해관계인들에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있거나 당해 공공정책 등을 계속하는 것이 갈등의 원만한 조정에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 판단되는 때에는 국무총리에게 당해 공공정책 등의 중지를 건의할 수 있다.

제22조 (조사 및 의견수렴) ①조정위원회는 당해 갈등사안의 원인과 당사자의 요구사항, 해결방안 등에 필요한 사실조사를 할 수 있다.

②제1항의 사실조사를 위하여 필요한 경우 전문위원을 둘 수 있다.

③조정위원회는 필요한 경우 공청회를 열어 당사자의 주장과 제3자의 의견 등을 공개적으로 듣거나 여론조사를 실시할 수 있다.

제23조 (조정위원회의 활동결과의 처리) ①조정위원회는 당사자들이 합의에 도달한 때에는 그 내용에 대한 합의서를 작성하고 당사자들의 서명을 받아 즉시 국무총리에게 보고하여야 한다.

②국무총리는 제1항의 규정에 의한 보고를 검토하고 30일 이내에 승인 여부를 통보하여야 한다.

③제1항의 규정에 의해 국무총리가 승인한 합의서의 내용중 법률의 제정 또는 개정이나 예산 조치가 필요한 경우에는 국무총리는 필요한 조치를 하거나 그러한 조치를 할 것을 해당 행정기관에 지시하여야 한다.

④조정위원회에서 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우 조정위원회는 활동결과를 문서로 작성하여 국무총리에게 보고한다.

제24조 (합의의 효력) ① 제23조제1항의 규정에 의하여 당사자들이 서명하고 국무총리로부터 승인을 받은 합의서의 내용은 당사자들을 구속한다.

②당사자들은 제23조의 규정에 의해 국무총리가 승인한 합의서의 내용을 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.

제25조 (조정위원회의 해산) 조정위원회의 활동은 제21조제2항의 규정에 의한 활동기한이 경과하거나 제23조제1항의 규정에 의하여 당사자 사이에 합의가 이루어지고 국무총리가 이를 승인한 때에 종료된다.

제26조 (갈등전문가의 활용) 조정위원회는 사실조사 활동, 합의 촉진 등의 활동을 지원하기 위하여 갈등전문가들을 활용할 수 있으며 이를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 1차 시안 내용중 삭제 : 16조(국가갈등조정위원회 구성·운영, 17조(국가갈등조정위원회의 조정), 18조(조정 효력), 19조(갈등조정인단), 20조(지방갈등조정위원회)

제6장 보칙

제27조 (갈등전문인력의 양성) 국가는 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하고 이를 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다.

제28조 (재정지원) 정부 및 지방자치단체는 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

부 칙

- ①(시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.
- ② (갈등영향평가의 시행시기) 제12조의 규정에 의한 갈등영향평가는 지방자치단체의 경우에는 이 법 시행후 1년이 경과한 때, 민간사업자의 경우는 2년이 경과한 때에 시행한다. 다만, 행정기관의 장은 갈등영향평가의 시행시기 이전에도 소관사무의 범위 안에서 시범적으로 갈등영향평가를 시행할 수 있다.

다. 3차 시안

갈등관리기본법(시안)

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 갈등의 예방과 해결을 위하여 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 역할과 책무를 명확히 하고, 사회적 합의에 관한 사항을 규정함으로써 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 갈등의 예방 및 조정 능력을 향상시키고, 갈등의 합리적 해결을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (기본이념) 이 법은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체와 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 국민의 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 지속가능한 민주사회의 형성에 기여함을 기본이념으로 한다.

제3조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “갈등”이라 함은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체(이하 국가 등”이라 한다)가 추진하는 법령의 제·개정, 정책 또는 사업계획의 수립과 집행과정에서 발생하는 공갈등을 말한다.
2. “공공단체”라 함은 지방자치단체(교육자치단체를 포함한다), 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖의 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
3. “갈등영향분석”이라 함은 국가 등이 추진 또는 승인하는 법령의 제·개정 및 정책·사업(이하 “공공정책 등”이라 한다)을 수립·시행함에 있어 사전에 그 공공정책 등이 사회에 미치는 영향으로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 예측·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말한다.
4. “갈등관리”라 함은 국가 등이 갈등이 발생하지 않도록 예방하고 갈등이 발생한 경우에는 이를 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
5. “이해관계자”라 함은 갈등의 원인이 된 법령, 정책 또는 사업등에 의하여 권리와 의무에 영향을 받는 자를 말한다.
6. “당사자”라 함은 갈등과 관련된 국가 등과 이해관계자의 대표 또는 대리인을 말한다.

제4조 (국가 및 지방자치단체 등의 책무) ① 국가는 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

- ② 공공단체는 국가의 시책과 지역 또는 업무의 특성을 고려하여 갈등을 예방하고 해결하기 위한 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 현존하는 갈등과 관련된 법령 그 밖의 자치법규를 이 법의

취지에 따라 정비해 나가야 한다.

④ 국가 등은 소관업무와 관련한 갈등을 예방 또는 해결함에 있어 재판을 거치지 아니하고 당사자 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 분쟁조정방법을 적극 활용하여야 한다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 소속 공무원에 대한 갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관 인사운영의 중요 기준으로 설정, 반영하여야 한다.

제5조 (다른 법률과의 관계) ①갈등의 예방과 해결에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

②갈등의 예방 및 해결에 관한 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적·기본이념 및 원칙에 맞도록 하여야 한다.

제2장 갈등의 예방 및 해결의 원칙

제6조 (갈등의 예방 및 자율 해결) ① 국가 등은 갈등을 사전에 예방하기 위하여 노력하여야 한다.

② 갈등은 이를 당사자 사이에 자율적으로 해결하는 것을 원칙으로 한다.

제7조 (참여와 절차적 정의) 국가 등은 공공정책 등을 수립·시함에 있어 이해관계자 등의 실질적인 참여와 절차적 정의가 보장되도록 노력하여야 한다.

제8조 (비교형량) 국가 등이 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 달성하고자 하는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량 하여야 한다.

제9조 (정보공개) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 관련된 정보를 충분히 공개하고 가능한 한 이해관계자 등과 공유하도록 노력하여야 한다.

제10조 (지속가능발전의 고려) 국가 등은 공공정책 등의 수립·집행으로 인한 편익과 비용을 분석할 때 미래세대에게 발생하는 편익과 비용을 포함하고 경제적으로 계량화하기 어려운 가치도 함께 고려하여야 한다.

제11조 (실질보상) 국가 등은 공공정책 등으로 인한 피해의 보상이 해당 법령에 의하여 실질적으로 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

제3장 갈등의 예방

제12조 (갈등영향분석) ①중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장(이하 “행정기관의 장”이라 한다)은 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 많은 국민의 이해가 상충될 우려가 있다고 판단되는 법령의 제·개정, 정책·사업계획의 수립·시행, 변경하고자 하는 때에는 미리

그로 인한 갈등영향을 분석하여야 한다.

②행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 갈등영향분석을 위하여 갈등영향분석서를 작성하여 이를 당해 행정기관에 설치된 갈등관리위원회의 심의에 붙여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 갈등영향분석서를 작성하는 경우에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책 등의 개요 및 기대효과
2. 예상되는 갈등유형 및 갈등유발요인 분석
3. 이해관계자 및 그에 미치는 영향
4. 이해관계자에 대한 의견수렴의 방법 및 절차
5. 갈등을 해소할 수 있는 구체적인 계획 등

④그 밖의 갈등영향분석에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조 (갈등관리위원회의 설치) ① 소관 사무와 관련한 갈등관리를 위하여 대통령령으로 정하는 중앙행정기관에 갈등관리위원회를 설치하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 갈등관리위원회는 소속 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 다음 각호의 사항에 관한 자문에 응하고 갈등영향분석의 결과를 심의한다.

1. 제12조의 규정에 의한 갈등영향분석
2. 갈등의 예방에 관한 정책 및 계획의 수립
3. 소속 공무원의 갈등예방 및 해결능력 향상
4. 갈등의 예방과 해결에 관한 민간활동의 지원
5. 그 밖의 갈등의 예방과 해결에 관하여 필요한 사항

③지방자치단체는 조례에 의하여 갈등관리위원회를 설치한다.

④지방자치단체외의 공공단체는 소관사무와 관련한 갈등관리를 위하여 갈등관리위원회를 둘 수 있다.

⑤공공단체에 설치하는 갈등관리위원회에 대하여는 제2항의 규정을 준용한다. 다만, 제2항제1호의 규정에 의한 갈등영향분석은 제17조에서 정하는 바에 의한다.

제14조 (갈등관리위원회의 구성·운영) ① 갈등관리위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.

②갈등관리위원회의 위원은 행정기관의 장이 학식과 경험이 풍부하여 사회적 신망이 있는 자, 갈등관리 분야 전문가 등에서 위촉한 자(이하 “위촉위원” 이라 한다)와 소속 공무원 중에서 지명한 자로 하되 위촉위원이 3분의 2이상이어야 한다.

③위원장은 위촉위원 중에서 행정기관의 장이 위촉한다.

④갈등관리위원회의 위원장과 위촉위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.

⑤갈등관리위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥갈등관리위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은, 중앙행정기관의 경우에는 대통령령으로 정하고 지방자치단체의 경우에는 조례로 정한다.

⑦갈등관리위원회의 위원은 다른 행정기관 소속 갈등관리위원회의 위원을 겸할 수 없다.

제15조 (심의결과의 반영) 행정기관의 장은 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 공공정책 등에 관한 결정에 제12조제2항의 규정에 의한 결과를 성실히 반영하여야 한다.

제16조 (참여적 의사결정방법의 활용) 행정기관의 장은 제12조제2항의 규정에 의한 갈등영향평가에 대한 심의결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있다고 판단되는 때에는 대통령령이 정하는 참여적 의사결정방법을 활용하고 그 결과를 고려하여 공공정책 등을 결정하는 등 갈등의 예방을 위하여 필요한 노력을 기울여야 한다.

제17조 (공공단체·민간사업자의 갈등영향분석) ①지방자치단체 이외의 공공단체 또는 민간사업자가 이 법률에 의한 갈등영향분석 대상사업을 시행하는 경우에는 제12조 제1항 및 제3항의 규정에 준하여 갈등영향분석서를 작성, 당해 사업의 인허가 업무를 관장하는 기관(이하 “승인기관”이라 한다)에 이를 제출하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 갈등영향분석서는 승인기관에 설치된 갈등관리위원회에서 심의하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 갈등영향분석에 대하여는 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 제외하고는 제12조, 제15 및 제16조의 규정을 준용한다.

제4장 갈등관리지원센터

제18조 (갈등관리지원센터의 설치) 갈등의 예방·해결, 그 밖의 갈등관리를 위한 조사·연구·교육훈련·전문가 양성, 국가 등의 갈등관리 지원 등을 위하여 ○○○에 갈등관리지원센터를 둔다.

제19조 (갈등관리지원센터의 기능) ①갈등관리지원센터는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책 및 법제도, 문화 등의 조사·연구·지원
2. 공무원에 대한 갈등관리 교육훈련·프로그램의 개발·보급
3. 갈등관련 전문가양성 및 이를 위한 프로그램의 개발·지원
4. 제13조의 규정에 의한 갈등관리위원회의 활동지원
5. 행정기관의 갈등영향분석서 검토요청에 대한 자문
6. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 갈등조정활동을 지원하기 위한 전문가 파견·지원
7. 민간단체의 갈등관련 활동의 지원

②갈등관리지원센터는 갈등예방 및 해결을 위한 전문인력으로 갈등조정인단을 구성·운영할 수 있다.

③갈등관리지원센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 사회적 합의 촉진을 위한 갈등조정위원회

제20조 (갈등조정위원회의 구성·운영) ① 행정기관의 장은 법령의 제·개정, 정책·사업으로 인하여 발생한 사회적 갈등을 해결하기 위하여 필요하다고 판단될 때에는 사안별로 협상과 조정기능을 가지는 갈등조정위원회(이하 “조정위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 조정위원회는 당사자의 신청과 합의에 의하여 구성하여 중립성과 신뢰를 확보하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 조정위원회의 당사자로 참여하는 행정기관의 대표 또는 대리인은 당해 조정위원회의 의장 또는 진행자가 될 수 없다.

④행정기관의 장은 조정위원회의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다.

제21조 (조정위원회 기본규칙) ①조정위원회의 구성과 운영에 관한 기본규칙은 당사자간의 합의에 의하여 정한다.

②당사자와 회의 진행자의 결정, 활동기간, 의제, 의견수렴방법, 전문가 자문 등 제1항의 규정에 의한 조정위원회 기본규칙에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조 (합의의 효력 및 이행) ①조정위원회의 결정사항은 문서로 작성하고 당사자가 서명하여야 한다.

② 당사자는 제1항의 규정에 의한 결정사항을 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의하여 당사자가 서명한 합의서의 내용은 당사자를 구속 한다.

제6장 보 칙

제23조 (갈등전문인력의 양성) 국가는 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하고 이를 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다.

제24조 (재정지원) 정부 및 지방자치단체는 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

부 칙

① (시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

② (갈등영향분석의 시행시기) 제12조의 규정에 의한 갈등영향분석은 지방자치단체의 경우에는 이 법 시행후 1년이 경과한 때, 민간사업자의 경우는 2년이 경과한 때에 시행한다. 다만, 행정기관의 장은 갈등영향분석의 시행시기 이전에도 소관사무의 범위 안에서 시범적으로 갈등영향분석을 시행 할 수 있다.

라. 4차 시안(최종)

갈등관리기본법(안)

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 갈등의 예방과 해결을 위하여 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 역할과 책무를 명확히 하고, 사회적 합의에 관한 사항을 규정함으로써 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 갈등의 예방 및 조정 능력을 향상시키고, 갈등의 합리적 해결을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (기본이념) 이 법은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체와 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 국민의 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 지속가능한 민주사회의 형성에 기여함을 기본이념으로 한다.

제3조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “갈등”이라 함은 국가 및 지방자치단체 그 밖의 공공단체(이하 국가 등”이라 한다)가 추진하는 법령의 제·개정, 정책 또는 사업계획의 수립과 집행과정에서 발생하는 공공갈등을 말한다.
2. “공공단체”라 함은 지방자치단체, 교육자치단체, 정부투자기관관리 기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖의 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
3. “갈등영향분석”라 함은 국가 등이 추진 또는 승인하는 법령의 제·개정 및 정책·사업(이하 “공공정책 등”이라 한다)을 수립·시행함에 있어 사전에 그 공공정책 등이 사회에 미치는 영향으로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 예측·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말한다.
4. “갈등관리”라 함은 국가 등이 갈등이 발생하지 않도록 예방하고 갈등이 발생한 경우에는 이를 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
5. “이해관계자”라 함은 갈등의 원인이 된 정책 또는 사업 등에 의하여 권익에 영향을 받는 자를 말한다.
6. “당사자”라 함은 갈등과 관련된 국가 등과 이해관계자 그리고 그 대표 또는 대리인을 말한다.

제4조 (국가 및 지방자치단체 등의 책무) ①국가는 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

②공공단체는 국가의 시책과 지역 또는 업무의 특성을 고려하여 갈등을 예방하고 해결하기 위한 종합적인 시책을 세우고 이를 추진하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 현존하는 갈등과 관련된 법령 그 밖의 자치법규를 이 법의 취지에 따라 정비해 나가야 한다.

④국가 등은 소관업무와 관련한 갈등을 예방 또는 해결함에 있어 재판을 거치지 아니하고 당사자 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 분쟁조정방법을 적극 활용하여야 한다.

⑤국가 및 지방자치단체는 소속 공무원에 대한 갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육 훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관 인사운영의 중요 기준으로 설정, 반영하여야 한다.

제5조 (다른 법률과의 관계) ①갈등의 예방과 해결에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

②갈등의 예방 및 해결에 관한 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적·기본 이념 및 원칙에 맞도록 하여야 한다.

제2장 갈등의 예방 및 해결의 원칙

제6조 (갈등의 예방 및 자율 해결) ①국가 등은 갈등을 사전에 예방하기 위하여 노력하여야 한다.

②갈등은 이를 당사자 사이에 자율적으로 해결하는 것을 원칙으로 한다.

제7조 (참여와 절차적 정의) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어 이해관계자 등의 실질적인 참여와 절차적 정의가 보장되도록 노력하여야 한다.

제8조 (비교형량) 국가 등이 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 달성하고자 하는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.

제9조 (정보공개) 국가 등은 공공정책 등을 수립·추진할 때에는 관련된 정보를 충분히 공개하고 가능한 한 이해관계자 등과 공유하도록 노력하여야 한다.

제10조 (지속가능발전의 고려) 국가 등은 공공정책 등의 수립·집행으로 인한 편익과 비용을 분석할 때 미래세대에게 발생하는 편익과 비용을 포함하고 경제적으로 계량화하기 어려운 가치도 함께 고려하여야 한다.

제11조 (적정보상) 국가 등은 공공정책 등으로 인한 피해의 보상이 적정하게 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

제3장 갈등의 예방

제12조 (갈등영향분석) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 및 교육자치단체의 장 (이하 “행정기관의 장” 이라 한다)은 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 많은 국민의 이해가 상충될 우려가 있다고 판단되는 법령의 제·개정, 정책·사업계획의 수립·시행, 변경하고자 하는 때에는 미리 그로 인한 갈등영향을 분석하여야 한다.

② 행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 갈등영향분석을 위하여 갈등영향분석서를 작성하여 이를 당해 행정기관에 설치된 갈등관리위원회의 심의에 붙여야 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 갈등영향분석서를 작성하는 경우에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책 등의 개요 및 기대효과
2. 예상되는 갈등유형 및 갈등유발요인 분석
3. 이해관계자 및 그에 미치는 영향
4. 이해관계자에 대한 의견수렴의 방법 및 절차
5. 갈등을 해소할 수 있는 구체적인 계획 등

④ 그 밖의 갈등영향분석에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조 (갈등관리위원회의 설치) ① 소관 사무와 관련한 갈등관리를 위하여 대통령령으로 정하는 중앙행정기관에 갈등관리위원회를 설치하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 갈등관리위원회는 소속 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 다음 각호의 사항에 관한 자문에 응하고 갈등영향분석의 결과를 심의한다.

1. 제12조의 규정에 의한 갈등영향분석
2. 갈등의 예방에 관한 정책 및 계획의 수립
3. 소속 공무원의 갈등예방 및 해결능력 향상
4. 갈등의 예방과 해결에 관한 민간활동의 지원
5. 그 밖의 갈등의 예방과 해결에 관하여 필요한 사항

③ 지방자치단체는 조례에 의하여 갈등관리위원회를 설치한다.

④ 지방자치단체 외의 공공단체는 소관사무와 관련한 갈등관리를 위하여 갈등관리위원회를 둘 수 있다.

⑤ 공공단체에 설치하는 갈등관리위원회에 대하여는 제2항의 규정을 준용한다. 다만, 제2항 제1호의 규정에 의한 갈등영향분석은 제17조에서 정하는 바에 의한다.

제14조 (갈등관리위원회의 구성·운영) ①갈등관리위원회는 위원장 1인을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.

②갈등관리위원회의 위원은 행정기관의 장이 갈등관리에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉한 자(이하 “위촉위원”이라 한다)와 소속 공무원 중에서 지명한 자로 하되 위촉위원이 3분의 2이상이어야 한다.

③위원장은 위촉위원 중에서 행정기관의 장이 위촉한다.

④갈등관리위원회의 위원장과 위촉위원의 임기는 2년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만 공무원인 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.

⑤갈등관리위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥갈등관리위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은, 중앙행정기관의 경우에는 대통령령으로 정하고 지방자치단체의 경우에는 조례로 정한다.

⑦갈등관리위원회의 위원은 다른 행정기관 소속 갈등관리위원회의 위원을 겸할 수 없다.

제15조 (심의결과의 반영) 행정기관의 장은 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 공공정책 등에 관한 결정에 제12조제2항의 규정에 의한 결과를 성실히 반영하여야 한다.

제16조 (참여적 의사결정방법의 활용) 행정기관의 장은 제12조제2항의 규정에 의한 갈등영향 분석에 대한 심의결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있다고 판단되는 때에는 대통령령이 정하는 참여적 의사결정방법을 활용하고 그 결과를 고려하여 공공정책 등을 결정하는 등 갈등의 예방을 위하여 필요한 노력을 기울여야 한다.

제17조 (공공단체·민간사업자의 갈등영향분석) ①지방자치단체 이외의 공공단체 또는 민간사업자가 이 법률에 의한 갈등영향분석 대상사업을 시행하는 경우에는 제12조제1항 및 제3항의 규정에 준하여 갈등영향분석서를 작성, 당해 사업의 인허가 업무를 관장하는 기관(이하 “승인기관”이라 한다)에 이를 제출하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 갈등영향분석서는 승인기관에 설치된 갈등관리위원회에서 심의하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 갈등영향분석에 대하여는 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 제외하고는 제12조, 제15 및 제16조의 규정을 준용한다.

제4장 갈등관리지원센터

제18조 (갈등관리지원센터의 설치) ①갈등의 예방·해결, 그 밖의 갈등관리를 위한 조사·연구·교육훈련·전문가 양성, 국가 등의 갈등관리 지원 등을 위하여 국무조정실에 갈등관리지원센터를 둔다.

②갈등관리지원센터는 법인으로 한다.

제19조 (갈등관리지원센터의 기능) ①갈등관리지원센터는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책 및 법제도, 문화 등의 조사·연구·지원
2. 공무원에 대한 갈등관리 교육훈련·프로그램의 개발·보급
3. 갈등관련 전문가양성 및 이를 위한 프로그램의 개발·지원
4. 제13조의 규정에 의한 갈등관리위원회의 활동지원
5. 행정기관의 갈등영향분석서 검토요청에 대한 자문
6. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 갈등조정활동을 지원하기 위한 전문가 파견·지원
7. 민간단체의 갈등관련 활동의 지원

②갈등관리지원센터는 갈등예방 및 해결을 위한 전문인력으로 갈등조정인단을 구성·운영할 수 있다.

③갈등관리지원센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의

제20조 (사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의의 구성·운영) ①행정기관의 장은 법령의 제·개정, 정책·사업으로 인하여 발생한 사회적 갈등을 해결하기 위하여 필요하다고 판단될 때에는 사안별로 협상과 조정기능을 가지는 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의(이하 “조정회의”라 한다)를 둘 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 조정회의는 당사자의 신청과 합의에 의하여 구성하여 중립성과 신뢰를 확보하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 조정회의의 당사자로 참여하는 행정기관의 대표 또는 대리인은 당해 조정회의의 의장 또는 진행자가 될 수 없다.

④행정기관의 장은 조정회의의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다.

제21조 (조정회의의 기본규칙) ① 조정회의의 구성과 운영은 당사자간의 합의에 의하여 정한 기본규칙에 따른다.

② 당사자와 회의진행자의 결정, 활동기간, 의제, 의견수렴방법, 전문가 자문 등 제1항의 규정에 의한 조정회의 기본규칙 기타 조정회의 운영에 관하여 공통적으로 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조 (합의의 효력 및 이행) ① 조정회의의 결정사항은 문서로 작성하고 당사자가 서명하여야 한다.

② 당사자는 제1항의 규정에 의한 결정사항을 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의하여 당사자가 서명한 합의서의 내용은 당사자를 구속한다.

제6장 보 칙

제23조 (갈등전문인력의 양성) 국가는 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하고 이를 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다.

제24조 (재정지원) 정부 및 지방자치단체는 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육·훈련과 민간부문의 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

부 칙

① (시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

② (갈등영향분석의 시행시기) 제12조의 규정에 의한 갈등영향분석은 지방자치단체의 경우에는 이 법 시행후 1년이 경과한 때, 민간사업자의 경우는 2년이 경과한 때에 시행한다. 다만, 행정기관의 장은 갈등영향분석의 시행시기 이전에도 소관사무의 범위 안에서 시범적으로 갈등영향분석을 시행할 수 있다.

마. 갈등관리기본법 의견수렴 쟁점사항

쟁점		1·2차시안의 내용	시민단체 및 전문가 추가 의견	검토
법제정 필요성		<ul style="list-style-type: none"> 공공정책·사업을 둘러싼 우리사회 갈등의 근본원인은 기존의 행정시스템과 정책결정자의 인식이 사회의 분화와 다원화에 부응하지 못하기 때문이므로 사회갈등의 예방과 해결기제를 만들기 위한 기본법 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 사회갈등의 발생이 주로 정부의 정책·사업을 통해 나타나고 있기 때문에 개발사업의 개별 근거법률을 개정하는 것이 바람직 사회갈등의 다수가 개발과 관련된 환경분쟁이므로 기존의 환경영향평가법의 사회환경평가 부문을 강화하는 것으로 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 시민단체와 폭넓은 의견수렴을 통해 입법 추진 환경영향평가로 담을 수 없는 공공정책을 포함하고 있고 갈등평가 시기도 정책결정 전이어서 환경평가시기 보다 앞서므로 별도 입법 추진
법률의 명칭		<ul style="list-style-type: none"> 사회적합의촉진을위한갈등조정기본법 -정책결정의 거버넌스 확대 취지와 법안의 갈등예방 및 해결 내용을 포괄하는 명칭 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 사회적합의촉진기본법 -이 법의 제정취지는 거버넌스의 확대이고 정책 결정에서의 민관공동결정제의 도입임 - '관리'는 갈등의 당사자인 정부가 공공정책·사업에 반대하는 주민이나 시민단체를 관리하겠다는 의미로 오해될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 갈등관리기본법 -갈등의 예방과 해결 책임은 정부의 기능임 사회갈등의예방·해결기본법 -이 법은 갈등 발생을 최대한 예방하고 발생한 경우에 합리적으로 해결하는 시스템을 만드는 것이므로 법의 내용과 명칭을 일치시킴
법률의 성격	기본 법적 성격	<ul style="list-style-type: none"> 사회갈등에 관하여 일반성과 보충성을 갖도록 하고, 향후 갈등에 관련된 법령을 제·개정 할 때에 이 법의 이념, 원칙 등을 따르도록 함 -기존 각종 갈등(분쟁)해결제도를 인정함 	<ul style="list-style-type: none"> 기존의 개별 법률도 시대의 흐름에 맞게 개정하여야 함 	<ul style="list-style-type: none"> 기본법 제정과 개별법제의 정비를 동시에 추진
	한시법 여부	<ul style="list-style-type: none"> 시한을 두지 않는 일반법이 적절 	<ul style="list-style-type: none"> 갈등관련 기존 개별 법률들이 개정되고 갈등제도가 정착할 때까지 한시적으로 운용 	
공공부문의 범주		<ul style="list-style-type: none"> 국가, 지방자치단체, 공사 등 공공단체 -국가 및 지방자치단체뿐 아니라 공기업 등 공공단체의 경우도 실질적인 사업자이며 막대한 예산을 집행하는 독립적인 기관이므로 이법의 규율을 받을 필요가 있음 *시안 제3조 정의 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 및 지방자치단체로 한정 -공사 등 공공단체의 지휘감독권이 감독관청에 있기 때문에 별도로 공공단체를 규정할 필요가 없음 	

	<p>명칭</p>	<p>○ 갈등관리위원회 -갈등영향평가 심의와 갈등을 예방·해결을 위한 각종 정책 및 활동을 수행하므로 '예방과 해결' 을 포괄하는 갈등관리위원회가 타당 *시안 제13조제1항</p>	<p>○ 갈등예방위원회 -이 위원회의 주요기능이 갈등영향평가에 대한 심의기능이므로 '관리' 보다 '예방' 이 적합 -용어에 대한 부정적 시각을 피할 수 있음 ○ 갈등완화위원회 -갈등의 완벽한 예방과 해결이 어려우므로 '완화' 의 개념이 타당</p>	
<p>갈등 예방 기구</p>	<p>설치 범위</p>	<p>○ 중앙행정기관·지방자치단체(의무적), 공공단체(임의적) -중앙행정기관 중 국민과 직접적인 갈등을 발생하지 않는 기관(예: 기획예산처, 법제처, 통계청, 기상청 등)들이 다수 있으나 설치 범위에 대해서는 대통령령에서 구체적으로 규정 -각종 갈등은 지방자치단체를 중심으로 발생하는 것이 다수임 -공기업 등 공공단체의 자체적인 갈등예방 노력이 중요하므로 기관의 자체판단에 의해 설치할 수 있는 근거 마련 *시안 제13조제1항</p>	<p>○ 중앙행정기관(한정적 열거), 지방자치단체(임의적) -중앙행정기관의 경우, 갈등이 빈번히 발생하는 기관을 법률이나 대통령령에서 규정 -지방자치단체의 경우, 현재의 지방분권 흐름에 맞추어 지방자치단체가 판단하여 설치할 수 있도록 함 *공기업 등 공공단체의 경우는 감독관청의 갈등관리위원회에서 함께 안건 심의</p>	
	<p>기능</p>	<p>○ 갈등영향평가 심의와 정책자문 등 -갈등영향평가에 대한 심의를 주로 하되 기타 갈등예방을 위한 정책의 자문기능 수행 -소속 행정기관의 업무로 인해 발생한 갈등에 대해 일차적인 해결노력을 할 수 있도록 함 *시안 제13조제1항</p>	<p>○ 갈등영향평가 심의에 한정 -갈등예방을 위한 정책 내용이 불분명 -갈등영향평가를 심의한 위원회에서 갈등해결을 맡는 것은 맞지 않음 ○ 갈등영향평가 심의와 자체교육 -갈등관리위원회 위원들의 갈등관련 전문성을 활용한 교육실시</p>	
	<p>구성</p>	<p>○ 공무원과 민간인(2/3 이상) -민간위원 비율의 확대로 갈등영향평가의 객관성 확보 *시안 제14조제2항</p>	<p>○ 전원 민간위원 -민간의 시각에서 정책·사업에 대한 갈등영향평가를 객관적으로 검증</p>	

갈등 영향 평가	평가 대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공정책·사업과 민자사업 <ul style="list-style-type: none"> - 사회갈등은 새만금, 방폐장 등 국책사업에만 국한되지 않고 공공 정책으로 인한 갈등도 다수(예: NEIS, 의약분업, FTA, 수도권규제 합리 등) - 민자유치법에서의 대규모 SOC 건설사업 및 지역차원에서의 건설 사업(예: 골프장건설, 온천개발, 소각장건설 등)에서 갈등이 빈번하게 발생 *시안 제12조 및 제17조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공사업과 민자사업(공공정책 제외) <ul style="list-style-type: none"> - 공공정책을 포함하는 경우, 정부의 정책 대부분이 갈등영향평가의 대상이 되어 부처의 반대가 심할 것으로 예상되고 - 정책의 경우, 이해관계자가 식별이 곤란하여 갈등영향평가를 작성하기 어려움 - 이 법의 초기에는 갈등영향분석을 쉽게 할 수 있는 개발사업부터 시작하되 추후 정책도 포함할 수 있도록 단계적으로 시행 ○ 민간사업자의 개발사업 제외 <ul style="list-style-type: none"> - 인·허가 과정에서 행정기관의 장의 책임 하에 둠 - 민간에 대한 과잉 규제 가능성을 피함 	
	갈등 영향 평가 의 정도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등영향검토 정도의 수준 <ul style="list-style-type: none"> - 갈등영향평가 대상이 정책, 개발사업 등 광범위하므로 사업계획에 포함되는 갈등영향분석서 수준으로 큰 부담을 주지 않는 정도로 함이 타당(평가서 작성기준 등은 시행령에 정함) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등영향평가를 세부적으로 작성 <ul style="list-style-type: none"> - 개발사업을 대상으로 하므로 비교적 상세히 갈등영향평가서를 작성토록 함 	
	갈등 영향 평가서 작성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간사업자의 갈등영향평가서 작성 <ul style="list-style-type: none"> - 민간사업자가 작성하여 승인기관의 갈등관리위원회의 심의를 받음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간사업자의 갈등영향평가서는 승인기관에서 작성하여야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 민간사업자 스스로 작성 시에는 갈등영향을 축소하여 작성할 가능성이 크므로 승인기관에서 이를 작성토록 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경영향평가서의 경우를 참고 <ul style="list-style-type: none"> - 민간사업자가 평가서를 부실하게 작성하는 경우 있음
명칭 및 기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회갈등조정위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 중립적이고 신망 있는 인사로 구성되며 행정기관의 영향력을 배제한 독립적 지위 부여 - 갈등사안별로 구성하는 비상설기구 *시안 제20조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적합의회의 <ul style="list-style-type: none"> - 이해관계자의 추천이나 의견을 감안하여 위원을 구성하고 행정기관의 영향력을 배제한 독립적 지위 부여 - 갈등 사안별로 구성하는 비상설기구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책·사업의 결정 전에 갈등영향평가를 하여 결정된 사안이 집행 중에 갈등이 발생한 경우는 사정변경에 의한 경우 일 가능성이 크므로 이 경우 '합의'보다 '조정'이 타당한 개념임 	

갈등 해결 기구	소속 (위촉자)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무총리 - 당사자의 신청시 필요하다고 인정되는 경우 또는 사회갈등이 증대하고 현저하여 조정위 구성이 필요하다고 인정하는 경우 위촉 - 이해관계자 참여와 동의하에 조정안 제시 - 당사자에게 회복할 수 없는 피해 가능시 국무총리에게 정책·사업 중지 건의 *시안 제20~21조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령 - 국무총리실에서의 갈등해결 노력이 성과가 없을 경우 대통령이 위촉하는 합의기구에서 논의하고 대통령의 승인을 받아 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무총리실과 해당부처의 갈등해결 노력과 책임 ○ 총리제의 추세 고려
	합의 내용 의 효력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책적 결정(조정안 승인 시) - 합의내용의 국무총리 승인 시 당사자를 구속 - 당사자 성실이행 의무 부과 *합의불가시 국무총리가 정책결정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조정결과에 대해 당사자의 성실이행 의무 부과 - 행정기관장은 이행에 필요한 조치 강구 *합의불가시 대통령이 정책결정(지속위 자문) 	
	사무국 기능 수행 기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무조정실 *시안 제20조제4항 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙행정기관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등관리지원센터에서 사무국 기능하는 방안도 있음
갈등 관리 지원 센터	명칭	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등관리지원센터 *시안 제17조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회갈등연구지원센터 ○ 사회갈등연구원 ○ 사회통합(연구)원 	
	기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도개선연구, 교육훈련 및 프로그램 개발, 전문가 양성 등 연구와 교육 - 각급행정기관의 갈등예방 및 해결 지원 - 행정기관의 갈등영향평가서 검토 요청시 자문 *시안 제18조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도개선연구, 교육훈련 및 프로그램 개발, 전문가 양성 등 연구와 교육 - 각급행정기관의 갈등예방 및 해결 지원 	
	설립 방안		<ul style="list-style-type: none"> ○ 재단법인 또는 부처 소속 	
	주관 부처		<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무총리실 또는 행정자치부 또는 환경부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속가능발전위원회가 잠정적으로 담당하는 방안

바. 1차~4차 시안의 비교요약

구분	1차(시안)	2차	3차	4차(최종)	
법률 명칭	갈등관리기본법	사회적합의촉진을 위한갈등조정기본법	갈등관리기본법	좌동	
갈등 예방 기구	명칭	갈등관리위원회	갈등관리위원회	좌동	
	설치 범위	중앙행정기관·지방자치단체(의무적), 공공단체(임의적)	대통령령으로 정하는 중앙행정기관지방자치단체(의무적), 공공단체(임의적)	좌동	
	성격	자문및심의 (갈등영향평가)	자문 및 심의 (갈등영향평가)	자문 및 심의 (갈등영향분석)	좌동
	기능	정책수립,갈등영향평가,갈등예방·해결, 교육 등	정책수립,갈등영향평가, 교육 등	좌동	좌동
	구성	위원장을 포함한 7인이상 15인 이하의 공무원과민간인 (과반수)	위원장을 포함한 11인 이내 공무원과 민간인(2/3 이상)	좌동	좌동
	방법 및 대상	갈등영향평가 (공공이익·국민생활에 중대한 영향을 주는 사항으로 대통령령으로 정하는 공공정책 수립시)	갈등영향평가 (국민생활에 중대·광범한 영향, 이해상충 우려가 있는 법령제·개정, 정책 및 사업계획의 수립·시행·변경)	좌동	갈등영향분석 (국민생활에 중대·광범한 영향, 이해상충 우려가 있는 법령제·개정, 정책 및 사업계획의 수립·시행·변경)
갈등 조정 기구	명칭	국가갈등조정위원회	사회갈등조정위원회	사회적합의촉진을위한갈등조정위원회	
	소속	국무총리	좌동	사안별 독립적 구성	좌동
	사무국	총리실 또는 법주관부처의 기존 조직 활용	총리실 또는 법주관부처의 기존 조직 활용	각 행정기관의 기존 조직 활용	좌동
	조정 효력	정책적 조정	좌동	합의에 의한 조정	좌동
갈등 관리 지원 센터	소속	법 주관부처	좌동	좌동	국무조정실 (법인)
	기능	갈등정책·법제도연구, 교육프로그램 개발 보급, 전문가 양성 등	갈등정책·법제도 연구, 교육프로그램 개발 보급, 전문가 양성, 갈등관리위원회·사회갈등조정위원회 활동지원, 전위원회 활동지원, 전문가 파견, 갈등영향평가서 자문, 갈등조정인단 구성 등	갈등정책·법제도 연구, 교육프로그램 개발 보급, 전문가 양성, 갈등관리위원회 활동지원, 전문가 파견, 갈등영향분석서 자문, 갈등조정인단 구성 등	좌동

사. 법률명칭 변경 경과

* 법률안의 제목에 대해서는 그동안 연구가 진행되어 오면서 몇 번의 변화가 있었으며 이에 대한 기록을 통해 이해를 돕고자 함

- 연구팀에서 처음에 부여했던 제목은 ‘갈등관리기본법(안)’이었음. 그 근거로는 첫째, ‘갈등관리’와 관련하여서는 갈등의 예방과 해결(조정)을 통칭함에 ‘관리’라는 용어보다 적당한 용어가 없었고, ‘갈등관리’가 갈등당사자를 조종하는 것으로 이해될 수 있는 역사적인 경험을 감안하지 않은 것은 아니나 민주화된 현 시대에서는 그러한 행태는 원천적으로 불가능하다고 판단하였으며, 갈등에 대한 시스템의 구축은 정부의 정책으로 이루어져야 하므로 ‘갈등관리’를 채택하였음
- ‘기본법’으로 함은 개별 영역에서의 분쟁해결은 개별법에 근거한 분쟁조정기구에서 해결될 수 있도록 하고, 해결이 안되는 경우 보충적으로 이 법을 적용하도록 함으로써 갈등관리에 관한 일반성과 보충성을 갖도록 하기 위함이었음
- 제7차 법제정팀 회의(‘04. 5.27)에서 결정된 1차 시안에 대한 시민단체·전문가 의견수렴을 6차에 걸쳐 진행(6.4~7.6)한 결과 ‘갈등관리’라는 용어에 대한 부정적인 의견이 제기되었고 갈등의 예방과 해결은 사회적 합의를 형성하는 것이 가장 중요한 것이며 사회갈등을 조정하는 상설위원회는 객관성·중립성을 담보하기 어렵다는 시민단체의 입장을 수용하여 갈등조정은 갈등사안별로 구성하는 조정위원회를 두기로 함으로써 ‘사회적합의촉진을위한갈등조정기본법’이라는 2차 시안을 마련하게 되었음
- 2차 시안에 대한 청와대, 총리실, 행정자치부, 법제처 등 관련기관 협의회의(‘04. 7.20)에서 ‘사회적합의촉진을위한갈등조정기본법’은 제목이 너무 길고 법 내용중 갈등의 예방분야(갈등영향분석, 갈등관리위원회, 참여적 의사결정방법 활용, 갈등관리지원센터 등)의 비중이 더 크기 때문에 문제가 있다는 견해가 다수 제기되어 편의상 ‘갈등관리기본법’이라고 하되 그 취지는 사회적 합의를 촉진하기 위한 법률임을 설명하는 것으로 절충하였음

7. 갈등관리기본법 쟁점에 대한 설명자료

가. 갈등관리기본법 시안의 참여적 의사결정방식과 행정절차법의 의견청취 절차와의 차이

- 갈등관리기본법(안) (이하 “기본법(안)” 이라 한다)에 두는 참여적 의사결정방식에 대한 규율(제16조)이 결국 행정절차에 관한 규율이므로 행정절차법에 규정되어야 한다거나 행정절차제도와 충돌을 일으킬 가능성이 있다는 우려는 기본법의 참여적 의사결정방식과 행정절차법 상의 의견청취(청문, 공청회, 의견제출)제도가 다음과 같은 점에서 상이하다는 점을 인식함으로써 해소될 수 있을 것임
- ① 행정절차법 상의 의견청취절차(청문, 공청회, 의견제출)는 주로 이해관계인의 권익 구제와 관련하여 이해관계인의 권리를 구성하나 기본법(안)의 참여적 의사결정방식은 당사자나 이해관계인 등에게 절차적 권리를 부여하는 것이 아니라 행정기관의 의사결정과정의 일환으로 규정되고 있음. 양자는 행정적 의사결정과정에 관련되어 있다는 점에서는 같지만 그 법적 성격은 현저히 다름
- ② 행정절차법상의 의견청취절차는 기본적으로 당사자대립적인 구조로 되어 있어 당사자는 자신의 이익을 대변하기 위한 공격과 방어를 함. 그러나 기본법(안)의 참여적 의사결정과정에서 참여자들은 합의를 도출하기 위해서 노력하게 됨
- ③ 행정절차법은 일반법으로서 원칙적으로 모든 행정과정에 적용되는 법이나 기본법(안)이 규정하는 참여적 의사결정방식은 우선 모든 행정결정에 적용되는 것이 아니라 갈등영향분석 등 공공사업이나 공공정책과 관련되는 갈등발생여부에 대한 분석 결과 갈등을 예방할 필요가 있고 예방의 가능성이 있다고 판단될 때에만 적용되는 것이므로 결코 일반적인 절차라고 할 수 없음

나. 기본법제정 없이 환경영향평가제도의 정비를 통한 갈등해결 가능성

- 환경영향평가제도는 공공갈등예방에 작은 한 부분에 관련되어 있을 뿐이며 갈등예방의 핵심은 참여적 의사결정과정을 도입하여 합의 형성적으로 공공정책 등을 결정하는데 있음
- 환경영향평가제도가 공공갈등에 대한 분석을 담당할 수 있다 하더라도 그것은 결국 참여적 의사결정과정을 도입할 것인가 말 것인가에 대한 판단자료를 제공하는 의미 밖에는 없으며 만약 환경영향평가제도를 통하여 갈등영향에 대한 평가가 잘 이루어진다면 그러한 경우에는 갈등영향분석을 대체할 수 있도록 할 수도 있을 것임
- 그러나 갈등영향분석은 갈등예방절차인 참여적 의사결정절차를 시작할 것인가의 여부를 판단하는 과정에 불과한 것이지 그 자체로써 갈등을 예방할 수 있는 것은 아님
- 갈등예방기제의 핵심인 참여적 의사결정방식의 원용에 대해 환경영향평가제도는 아무런 규율을 두고 있지 않음

다. 다른 분쟁조정기구 또는 제도와의 중복

※ 기본법(안) 제5조는 이 법이 기본적으로 보충성이 있음을 지적하고 있음

- 기본법(안) 제5조의 취지에 따라 다른 분쟁조정제도가 기본법(안)에 우선하여 적용되는 것으로 이해하여야 함. 예컨대 환경분쟁조정제도가 이용가능하면 먼저 이 제도를 활용하도록 하여야 하며 이 제도에 의한 절차가 진행되는 동안 기본법은 적용되지 않는 것이 원칙
- 또한 기본법(안)의 분쟁조정제도와 다른 법상의 행정형 분쟁조정제도는 그 목적이나 성격이 다른 것이 보통. 기본법(안)이 상정하는 분쟁은 원칙적으로 공공정책이나 공공사업의 추진과 관련된 행정적 결정과 관련된 것임. 그러나 대부분의 다른 분쟁조정제도는 피해보상과 같은 금전적 보상과 관련되는 경우가 보통이고 행정적 결정과는 직접적인 관련을 가지지 못함
- 또한 기본법(안)에 의한 조정제도는 행정기관의 장이 필요하다고 판단한 경우에만 개시됨. 다른 조정제도가 유효하게 기능하고 있는데 행정기관의 장이 기본법(안)에 의한 절차의 개시를 요구하는 것은 극히 예외적인 경우에 해당될 것이므로 양제도의 중첩, 모순은 이론적으로는 가능하나 극히 예외적인 경우에 국한될 것임
- 그러나 다른 분쟁조정제도에 의한 절차가 진행되는 동안 그 절차의 대상이 되는 피해보상에 관한 조정문제를 포함하여 분쟁전반에 대한 포괄적인 협상이 필요하다거나 하는 사정에 의해 기본법(안)에 의한 포괄적 합의 절차가 개시되는 것이 바람직한 경우를 배제할 수 없음
- 이런 예외적인 경우에는 다른 분쟁조정절차에서 진행되던 조정사안을 기본법(안)에 의한 조정절차에 이송하여 포괄적인 분쟁사안에 병합하여 처리할 수 있도록 하는 규정을 두어서 문제를 해결할 수 있을 것이나 실제 이러한 상황이 발생할 가능성은 매우 낮음

라. 갈등영향분석의 내용

□ 갈등영향분석의 개념

- 법령의 제·개정 또는 정책·사업을 결정하기 전에 행정기관의 장(또는 위임받은 전문가)이 갈등 관련 이해관계집단들과 개별 면담을 통해 갈등요인 분석, 합의 가능성을 분석해서, 가능성이 있는 경우 합의방법과 추진일정을 설계하고 준비하는 절차
 - ※ 이해관계집단 : 정부, 기업, 지자체, 시민단체, 이익단체, 종교단체 등

□ 분석 전후 진행순서

- 정책·사업 추진계획안, 법규 제·개정안 공표 또는 입법·행정예고
- 갈등영향분석 필요 또는 불필요 판단(행정기관의 장)

- 행정기관에서 의뢰시 갈등영향분석에 관한 조언 및 자문(갈등관리위원회)
- 전문가 또는 갈등관리지원센터에 의뢰 가능
- 갈등영향분석
 - 이해관계 집단 선정, 개별 면담
 - 집단별 관심사항의 내용, 공통점과 차이점, 쟁점정리
 - 집단별 합의절차 참여 의사, 협상 능력 분석
 - 합의 가능성 분석(합의 가능 또는 불가능한 쟁점 분류)
 - 핵심적 이해관계집단 당사자 선정
 - 합의방법 결정(무엇을, 언제, 어떻게 등 합의절차 기본규칙 작성)
 - 합의절차 착수 전 준비사항(과학기술적 쟁점 등 사실 확인자료, 공동 사실조사 추진 일정, 행정지원 조직, 예산 기타)
 - 분석서 초안 작성, 공람 후 수정, 보완
 - 최종 분석서 작성, 배포(기관장, 이해관계자, 언론등 기타)
- 갈등관리위원회 심의
 - 합의 가능성, 합의 불가능한 부분의 중요성 검토
 - 분석서에 제시된 합의방법의 적정성 검토
- 합의절차 진행 여부 결정(기관장)
 - 갈등영향분석 심의결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있다고 판단되는 때

□ **갈등영향분석 단계별 세부내용**

○ **1단계 : 이해관계집단 면담 준비**

- 면담 대상자 선정, 전화, 면담 일정 약속

• **설문 작성**

- 갈등의 발생 배경, 주요쟁점
- 다른 이해관계집단과 그들의 주장에 대한 면담대상자 의견
- 갈등해결을 위한 합의회의 참여 의사, 기타

○ **2단계 : 이해관계집단 면담**

- 1대1 직접 면담이 전화보다 많은 정보를 얻을 수 있고, 갈등해결 방법에 대한 다양한 아이디어 검증과 신뢰형성에 효과적
- 되도록 많은 관계자들과 면담하고 갈등 핵심관계자들은 후반부에 면담
- 시간은 30분 내외, 장소는 중립적인 장소, 질문 형식은 개방형 질문이 바람직
- 2인 1조로 대화, 기록 역할 분담, 녹음기 사용 지양

※<면담 포인트>

- 갈등사안에 면담자 직접 개입 여부
- 갈등 상대방에 대한 인식
- 갈등해결에 중요하지 않다고 생각하는 점들

- 면담자가 자주 언급하는 사람의 소속집단과 조직적 연대관계
- 언론의 관심, 보도 내용 등에 대한 면담자의 생각
- 갈등분석 절차에 대한 관심, 면담자의 조직 내 위상 등

○ 3단계 : 면담결과 분석

- 면담자 소속 집단별(정부, 기업, 지자체, 시민, 환경단체 등), 쟁점별 분류, 면담결과 요약
- 면담자 또는 소속 집단의 비밀 보장 위해 실명표기 금지
- 다수의견과 소수의견 구분 금지
- 이해관계집단별 합의 가능한 쟁점과 불가능한 쟁점 분류 매트릭스 작성
- 이해관계집단별 쟁점 우선순위 매트릭스 정리

※ <합의가능성 평가 요소>

- 갈등당사자간에 주고받을 수 있는 차순위 쟁점들의 유무
- 핵심 당사자들의 합의절차 참여의사 유무
- 합의 시한의 촉박 유무 및 더 좋은 해결방법 유무
- 합의절차 진행과정의 중립성과 공정성 유무
- 당사자 간의 힘의 균형 유무
- 합의절차 진행에 필요한 예산 지원 유무
- 합의를 촉구하는 사회적 압력 유무

○ 4단계 : 합의절차 설계

- 합의 가능한 의제 설정
- 토론 가능한 쟁점 선정
- 합의절차 참여자 선정(이해관계 집단별 공평 배분)
- 합의절차 일정표 작성(회의 개최 회수, 간격, 기간)
- 쟁점 토의 순서 결정
- 공동 사실조사 일정 결정
- 동일한 갈등으로 진행 중인 다른 절차와의 관계 정립
- 회의장소 임차료, 식대, 사실조사비, 조정자 보수 등 수입지출 예산서 작성

• 합의절차 진행방법에 관한 기본규칙(Ground Rules) 작성

- 합의의 정의
- 참여자(당사자, 조정자, 방청인 등)의 역할과 책임
- 당사자 간의 교류 방법(예 : caucus 운영 규칙)
- 대 언론 인터뷰, 보도자료 작성, 배포 방법
- 소위원회, 실무자회의의 구성, 운영 방법
- 보고서 초안의 배포, 검토 방법
- 비밀 보장(절차 비공개외의 경우)

○ 5단계 : 분석서 초안 작성

- 면담결과 분석, 합의절차 설계안의 요약 보고 (분석의뢰자, 면담자)

※ <분석서 초안 포함 내용>

- 분석 착수 배경, 분석의뢰자, 분석자, 분석의 목적, 분석 진행과정, 면담자 현황, 면담자 의견간의 공통점과 차이점
- 면담자별 요구사항, 우려사항 조사 결과
- 갈등 당사자 간에 주고받을 수 있는 쟁점 매트릭스 분석
- 합의 절차의 진행 필요성에 대한 분석자 의견과 필요시 합의절차 설계안

○ 6단계 : 분석서 배포

- 분석서 배포는 합의절차 개시의 촉매 역할
- 분석서 초안 공람(모든 면담자와 분석의뢰자), 모든 페이지마다 ‘초안’ 도장 날인
- 면담 내용과 합의절차 설계안에 대한 의견수렴
- 초안 공람기간이 끝나면 의견수렴 결과를 토대로 수정, 보완 후 최종 분석서 작성
- 최종 분석서 배포(당사자, 분석의뢰자, 방청인, 정치인, 언론 등 합의절차 진행에 여론의 지지가 필요한 경우 배포대상 폭넓게 선정)

※ 갈등분석 결과 합의절차 진행 결정시 할 일

- 이해관계집단 1차 회의 소집
- 합의절차 설계안, 예산안, 조정전문가 선정안 등 토의 및 승인

마. 갈등영향분석 심의 방법의 예

□ 기관별로 자체검토 및 심의하는 방안

- 현재의 갈등관리에 있어서 미흡한 점은 갈등을 모든 정책결정에 수반되는 당연한 현상으로 이해하고 이를 고려하여 대책을 강구하는 정책결정자의 마인드나 시스템이 갖추어지지 않은 것임
- 이를 감안하여 정책·계획을 수립함에 있어서 반드시 갈등문제를 고려하고 적정한 대안을 강구하도록 행정기관별로 갈등영향분석을 의무화 하되,
- 갈등영향분석의 전문성을 확보하고 민간전문가의 의견을 충분히 수렴, 반영하기 위하여 행정기관 자체 “갈등관리위원회” 의 심의를 거치게 함

<유사사례>

- 행정규제기본법에 의한 중앙행정기관별 자체규제심사 방식
 - ‘규제영향분석서’ 를 작성하여 ‘자체심사위원회’ 심사
 - 자체심사의견을 첨부하여 “규제개혁위원회(총리실)” 심사요청
- ※ 중요 규제가 아닌 사항은 자체심사 결과대로 시행토록 조치

□ 갈등영향분석서를 작성, 주관기관의 심의를 거치는 방안

- 기관별로 “갈등영향분석” 을 실시하고 갈등관리 주관기관에 제출하여 별도의 합의절차를 거쳐

협의의견을 받도록 함

- 협의를 하여야 할 정책·계획을 사전에 확정한다는 것이 사실상 불가능하고, 갈등관리 주관기관에서 모든 부처의 정책·계획을 검토한다는 것 또한 현실적으로 어려우며 정책·계획의 지연 등으로 행정기관의 반발 초래 우려

<유사사례>

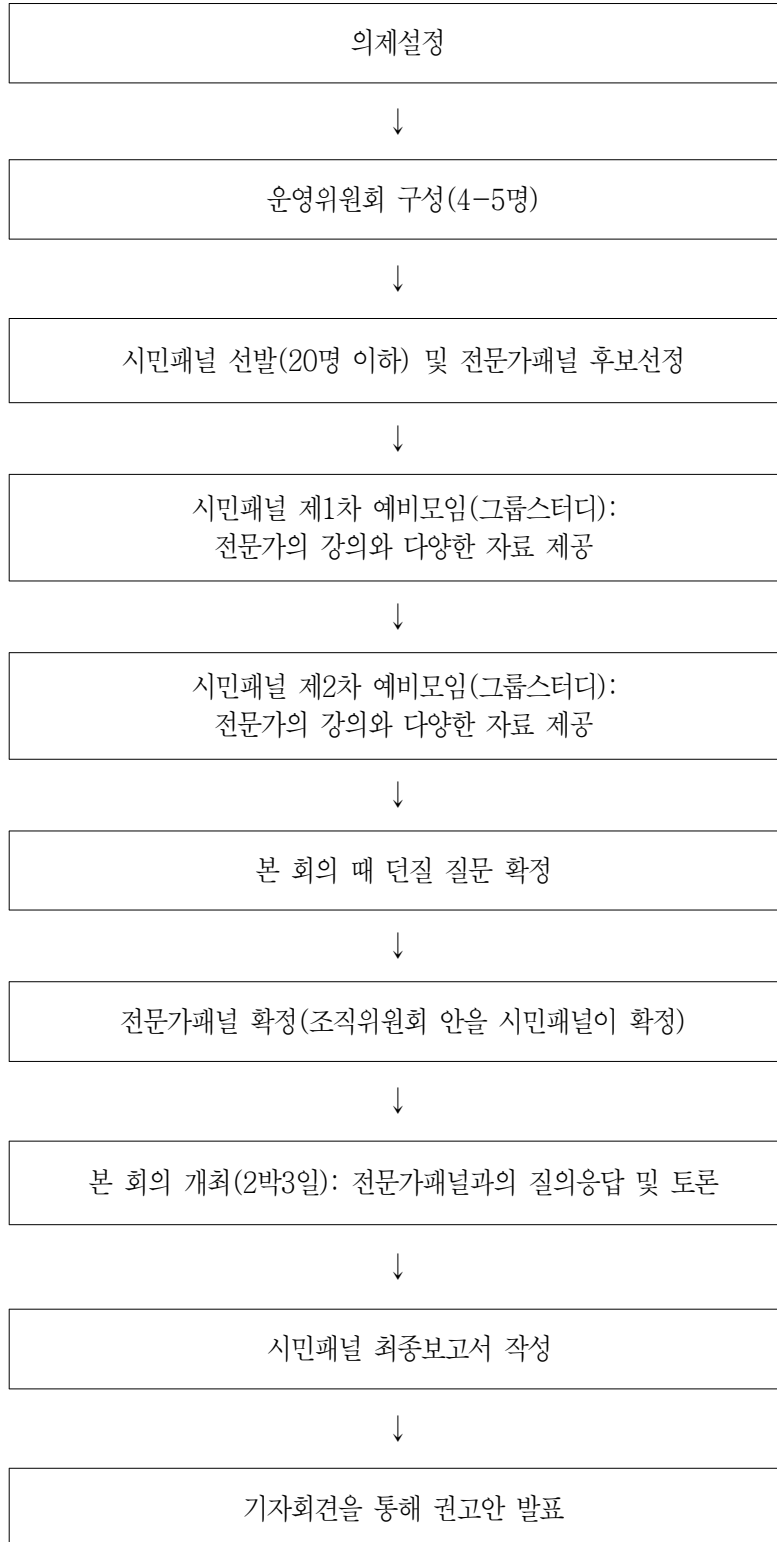
- 환경정책기본법에 의한 사전환경성 검토방식으로 부처에서 사전환경성검토서를 작성하여 정책결정 전에 환경부와 사전협의

바. 참여적 의사결정방법의 예

1) 합의회의

- 합의회의(consensus conference)란, 선별된 일단의 보통 시민들이 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 과학기술적, 환경적, 혹은 사회적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한 내부의 의견을 취합하여 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 하나의 시민포럼임
- 합의회의의 첫 번째 단계는 전국 각지에서 다양한 집단들을 대표할 수 있도록 선발된 15명 정도로 구성되는 시민패널(lay panel)에게 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하고 이들이 전문가들에게 질문할 항목을 만드는 데 필요한 도움을 제공하는 것
- 이후 3일에 걸쳐 계속되는 본 회의 단계에서는 시민패널이 다양한 전문가들의 의견을 듣고 이를 취합
- 그 다음 단계에서는 시민패널이 자신들이 청취하였던 다양한 전문가 의견을 분석한 기초 위에서 정부가 취해야 할 행동들을 권고형태로 제출하게 됨
- 이 권고를 통해 특정 주제에 대한 일반인들의 태도와 기대 그리고 우려 등이 정치인들과 정책결정자들에게 전달됨
- 결국 합의회의는 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책에 대해 시민들이 직접적으로 참여하여 발언하고 이를 정책에 반영시킴으로써 사회갈등을 예방하는 기능을 수행
- 합의회의가 대상으로 하는 토의 주제는 주로 전국적 관련성을 갖는 사안인 경우가 많음. 예) 전자주민카드, 유전자조작식품, 도시 폐기물관리정책, 정부전력정책, 방사능폐기물 관리, 생명복제기술, 의료보험개혁 등이 대표적인 주제임

<합의회의 진행과정 (총 6개월 정도)>



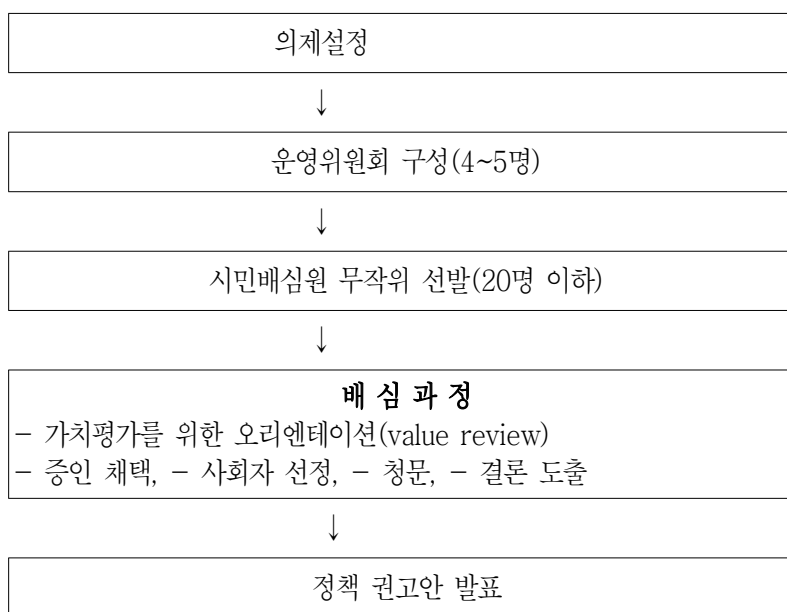
<합의회의 요약>

합 의 회 의	
목적	(1) 사회적으로 논쟁이 될 수 있는 과학기술 관련 쟁점에 대해 일반시민들로 구성된 패널이 전문가들과의 상호작용과 자체적인 토론 및 숙의를 통해 합의 도출 (2) 최종보고서 제출과 언론보도를 통해 정권과 일반시민들 사이에서 사회적 논쟁의 확산 촉진 (3) 시민패널 합의안의 정책 반영 추구
적용 영역	지리적 영역 전국 단위(시범 프로젝트의 경우 지역단위로 열리기도 함) 정책부문영역 사회적으로 관심을 일으키면서 가치의 대립을 수반하는, 중간 정도 범위의 과학기술 및 환경 관련 주제
구성	<p>추천기관 · 기술영향평가기구, 과학대중화조직, 대학, 소비자단체, NGO(혹은 이들중 둘 이상의 연합) 등 다양 · 합의회의 진행과정에서 엄정한 중립 유지 원칙</p> <p>프로젝트 관리자 합의회의의 준비 과정을 총괄적으로 관리하는 사람 1인</p> <p>조정위원회 · 구성: 선정된 주제에 관해 전문적 지식과 네트워크 가진 전문가 3-5 인으로 구성 (가급적 해당 주제에 대해 상이한 견해를 가진 사람들을 포함) · 역할: 합의회의의 준비과정에 대한 전반적 자문역할. 선발된 시민패널 인준, 시민패널에게 제공할 자료 준비, 전문가패널 추천 등의 임무수행</p> <p>시민패널 · 구성: 관련된 주제에 대해 전문적 지식과 특정한 이해관계가 없는 일반시민들 중 다양한 사회통계적 지표 및 해당 주제에 대한 태도 등을 감안해 10-16명으로 구성 · 역할: 예비모임에서 얻은 지식을 기초로 답해야 할 질문을 선정하고 본회의 때 전문가들과의 상호작용을 거친 후, 자체 토론을 거쳐 합의안 작성</p> <p>전문가패널 · 구성: 해당 분야의 전문 과학기술자, 윤리학종교학 등 인문학 전공자, 정부 해당부처 공직자, NGO 대표 등 다양한 견해를 대표하는 10-15인으로 구성 · 역할: 본회의 첫날에 시민패널이 선정한 질문들에 대해 답하고, 둘째 날 시민패널의 추가 질문에 답하면서 토론. 시민패널이 내린 최종 합의안에는 영향을 미칠 수 없음</p> <p>시민패널 촉진자 · 실무진이 선정해 조정위원회에서 인준 · 역할: 1, 2차 예비모임 사회, 본회의 사회 및 시민패널 자체토론 진행 · 자격: 전문적 사회자</p>
진행	<p>소요기간 · 준비기간은 통상 6개월 정도. 본회의는 2박 3일(혹은 3박 4일)</p> <p>1차 예비모임 · 본회의 2-3개월 전. 시민패널과 촉진자 소개, 기초지식 제공, 주요질문 선정, 전문가패널 구성 제안</p> <p>2차 예비모임 · 본회의 1개월 전. 주요질문에 대한 토론, 세부질문 선정, 추천된 전문가패널 승인</p> <p>본회의 제1일 · 시민패널이 선정한 질문들에 대해 전문가패널이 답변하고 시민패널과 질의응답</p> <p>본회의 제2일 · 전날 답변 중 미진했던 부분에 대해 시민패널이 추가질문하고 전문가패널이 답변. 반대 심문의 성격 · 이후 시민패널은 합의안 작성을 위한 밤샘토론 진행(토론을 위해 하루를 더 두기도 함)</p> <p>본회의 제3일 · 시민패널 합의안을 기자회견을 통해 발표</p> <p>본회의 이후 · 언론보도를 통한 사회적 논쟁 확산 · 추천기관은 최종보고서를 관련기관에 송부해 정책반영 추구</p>
특징	· 참가한 시민패널은 특정한 이해관계를 대표하는 것이 아니라 공공선을 염두에 둔 숙의과정 진행 · 시민패널의 합의안 도출과 이를 통한 사회 전체적 논쟁 확산이 주된 목표
참고	<p><덴마크 기술위원회(DBT)> http://www.tekno.dk/</p> <p><미국 로카연구소> http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm (전세계에서 열린 합의회의의 현황 소개 및 링크 제공)</p> <p><유네스코한국위원회> http://www.unesco.or.kr/cc (한국 1, 2차 합의회의의 진행과정 소개 및 시민패널 보고서 제공)</p>

2) 시민배심원

- 시민배심원(citizen jury) 모델은 미국의 제퍼슨 센터(Jefferson Center)가 고안한 사회적 합의형성을 위한 시민참여의 구조화된 프로그램
- 시민 배심원 모델은 공공적으로 중요한 문제를 무작위로 선별된 시민들이 4~5일간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성됨
- 하나의 시민 배심원단(즉 시민패널)은 일반적으로 12명에서 24명으로 구성되고 보통 시민들을 대표해서 일하게 됨. 배심원단은 부여된 과제에 대해 해당 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하고 숙의하는 과정을 거치게 됨
- 전문가들의 증언은 다양한 시각과 주장들이 담기게 되고 시민 배심원들은 제기된 문제를 해결하기 위해 질의 응답식의 증언 과정에 참여. 증언은 문제의 모든 측면들을 공정하게 다루도록 하기 위해 다양한 의견 간에 균형을 맞추도록 설계
- 이러한 일련의 과정을 거쳐 시민배심원의 숙의 결과 나온 최종결과는 정책권고안의 형태로 일반에게 공개
- 제퍼슨 센터는 1974년 국가의료보건계획에 관한 시민배심원제를 실시한 이래 농업문제에 있어서 수질문제, 생명윤리의 문제, 조세와 예산안 개혁 등에 관한 시민 배심원 프로그램을 개최
- 시민배심원에서 다루는 주제의 다양성만큼이나 다양한 지역에서 진행되었으며, 특히 연방정부와 주 정부 차원의 문제에서부터 지역의 문제에 이르기까지 공간적 스펙트럼도 매우 다양하게 진행되고 있음

<시민배심원 진행과정 (총 3~4개월 정도)>



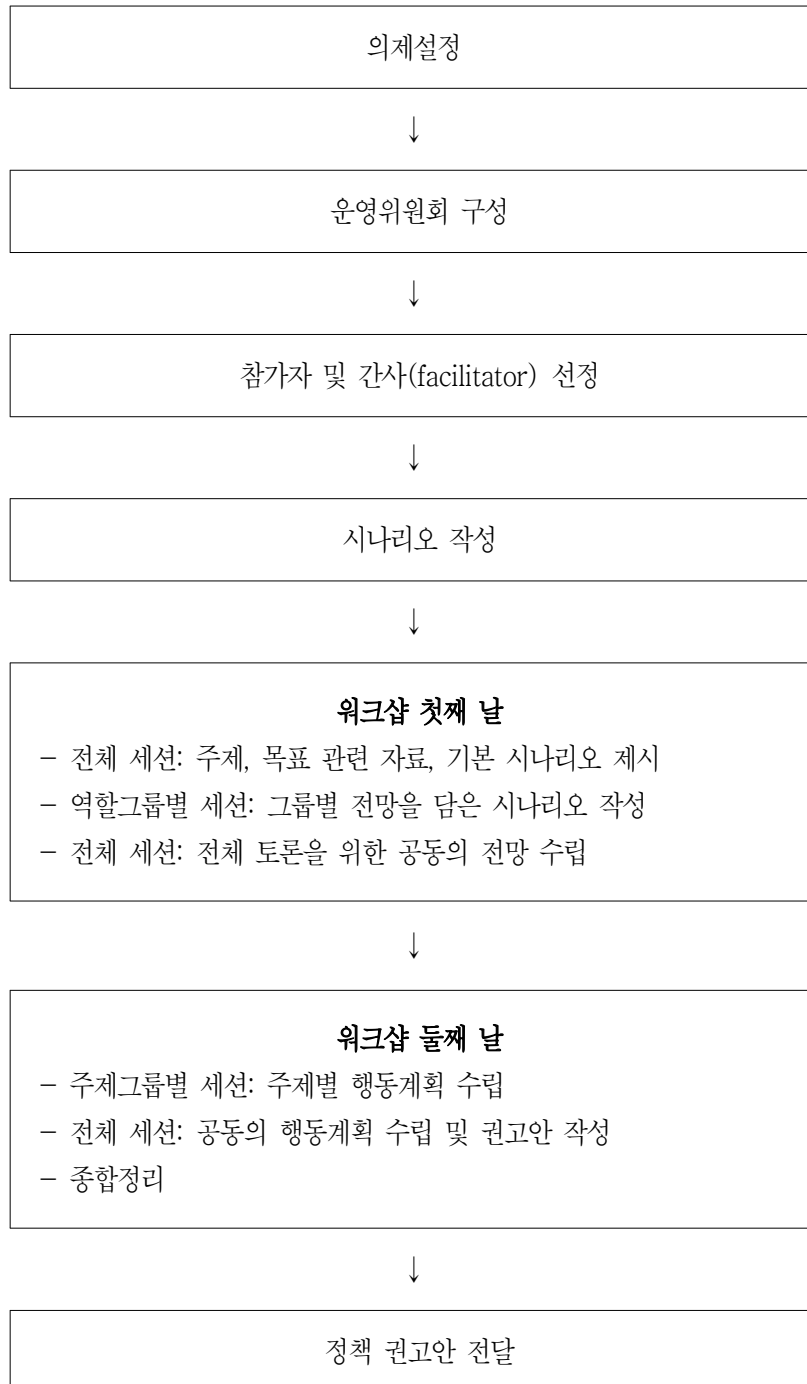
<시민배심원 요약>

시 민 배 심 원	
목적	(1) 정책결정에 있어 심사숙고를 거듭한 시민들의 의견을 반영하기 위한 (2) 사회적으로 이슈가 되는 문제에 대한 여론형성 도모
적용 영역	지리적 영역 전국적 단위, 주(州)단위, 지방단위 모두에 활용 가능
	정책부문영역 경제, 행정, 환경, 지역개발 등의 정책결정 영역에 활용
구성	주최기관 미국의 제퍼슨 센터와 같은 전문적 비영리 단체
	배심원 · 구성: 무작위로 선발된 12-24명의 시민(여러 지역, 다양한 직업과 경험을 가진 시민들)
	사회자 · 주최단체에서 선발(주최측이 전문적 사회자를 보유하고 있음) · 역할: 전체세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행, 중립적인 입장에서 다양한 의견을 존중 · 자격: 전문적 사회자
	자문위원회 · 구성: 해당 주제의 전문가들로 구성(지방의 공무원, 교육위원회 위원, 사회단체 대표, 대학교수나 박사) · 역할: 시민들이 부여된 과제를 해결하는데 다양한 시각 제공, 중립적인 결정을 할 수 있도록 전문가적 견해 표출
	증인 · 구성: 부여된 주제에 지식이 있는 사람들로 구성(증인 채택을 위해 주최측의 스텝들이 다양한 이해집단의 구성원들과 정치인 그리고 정책전문가들과 접촉하게됨) · 역할: 시민들이 부여된 과제를 해결하는데 상반된 시각을 제시하도록 구성되는데 이를 통해서 특정 문제에 대한 다양한 의견을 피력하게됨 ※배심원 회의중 즉흥적으로 증인을 요구할 수도 있음
진행	소요기간 · 통상 4~5일간 진행
	배심원 회의 제1일 1) 전체 open 세션: 프로젝트의 소개, 시민배심원의 연혁소개, 기본절차와 토론방식소개 2) 배경지식의 제공: 프로젝트의 주제소개, 주요용어에 대한 설명
	배심원회의 제2~4일 1) 숙의: 주제에 관한 다양한 자문위원과 증인의 증언을 듣는 청문과정과 시민들의 숙의 과정 진행 2) 사회자의 역할: 전체 회의 진행 과정을 플로우 차트로 보여주거나, 대립되는 의견 등을 정리해 줌으로써 숙의가 원활히 이루어지게함
	배심원회 마지막날 1) 그간 숙의한 정책권고안을 보고서 형태로 제출 2) 기자회견 등을 통해 보고서 내용 발표
특징	· 참가자들의 구성: 층화 무작위 표집으로 시민들 선발, 특정 집단이나 계층을 조금 더 많이 참여시키기도 함 · 정책에 대한 직접적인 영향을 줄 것을 목적으로 진행됨, 그러나 시민배심원의 정책권고안이 법적구속력을 갖지는 못함
참고	<미국제퍼슨센터> http://www.jefferson-center.org/ 시민배심원의 절차와 최근 실시내용 소개

3) 시나리오 워크숍

- 시나리오 워크숍(scenario workshop)이란 주로 지역적 수준에서의 발전계획 입안과 관련하여 일련의 관련 행위자들 사이의 토론을 통해 서로 의견을 수렴해 가는 조직화된 작업모임
- 워크숍의 기초를 이루는 것은 특정한 주제를 둘러싸고 미래에 있을 법한 일련의 시나리오들을 작성하는 것. 각각의 시나리오들은 미래에 나타날 수 있는 문제들을 사회적, 기술적, 조직적 측면에서 기술하고 이에 대한 해결방안을 제시
- 시나리오 워크숍에는 통상적으로 네 부류의 역할 집단들, 즉 정책결정자, 기술적 전문가, 기업·산업 관계자, 시민들이 참여
- 참가자들은 의제가 되고 있는 지역개발 관련 프로그램에 대해 각자 자신의 비전과 견해를 확고하게 발전시킨 다음, 다른 참가자들과 공유하는 내용이 무엇이고, 공유하지 못하는 내용이 무엇인가를 밝혀냄으로써 최대한 합의적인 실행계획을 구체적으로 발전시킴
- 결국 시나리오 워크숍에서 핵심적인 것은 각 집단 사이의 대화이며, 대화를 통하여 각자의 경험과 지식이 교환되고 새로운 아이디어와 제안이 발전되는 것
- 이처럼 시나리오 워크숍은 시민들로 하여금 지역개발과 관련된 정책입안과정에 직접적으로 참여할 수 있도록 한다는 점에서 사회적 합의형성에 기반하여 갈등을 예방하는 갈등조정제도의 하나라고 할 수 있음
- 한국의 경우 ‘한국해양수산개발원(KMI)’에서 해안 개발과 관련하여 시나리오 워크숍을 변형한 ‘지역포럼’을 운영한 바 있음

<시나리오 워크숍 진행과정 (총 3~4개월정도)>



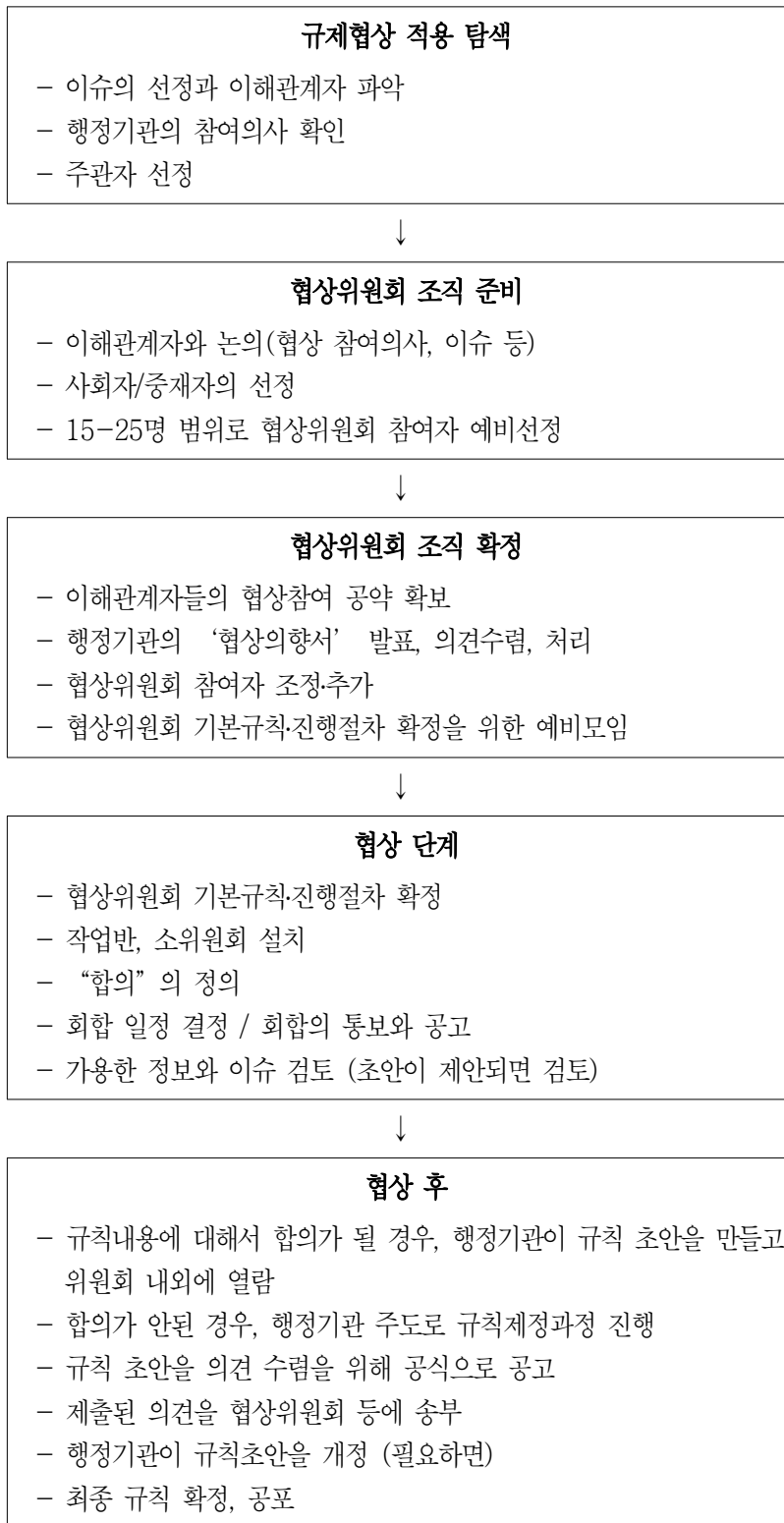
<시나리오 워크숍 요약>

시나리오 워크숍	
목적	(1) 지방 또는 지역 수준에서 미래의 기술적 필요와 가능성을 고려한 개발 또는 지속가능한 발전 전망을 수립 (2) 전망을 현실화하기 위한 행동 프로그램을 작성 (3) 지방 행위자들간의 상호이해와 신뢰 구축
적용 영역	지리적 영역 : 보통 인구 10만 정도의 중소도시 정책부문영역 : 다양한 유형의 기술에 대한 평가와 선택이 이루어져야 하고, 폭넓고 사회성이 강한 주제를 갖는 정책영역(예, 지역개발정책)
구성	주최기관 : 지방정부(의회), 예외적으로 중앙정부(의회)
	운영위원회 : · 구성: 주최기관에서 5, 6인 정도로 구성 · 운영원칙: 구성된 이후에는 주최기관에 대해 독립성 유지 · 역할: 워크숍의 진행 일정, 진행 방법, 진행 관리, 참가자 초청 및 결정 등
	촉진자 : · 운영위원회에서 선임 · 역할: 전체세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행 · 자격: 전문적 사회자
	역할그룹 참가자 : · 주민, 공무원, 기업, 과학기술전문가의 4개 역할그룹으로 구성하되, 각 그룹별 구성원은 4-6인 정도 · 구성: 지방에서 각 역할 그룹을 대표할 수 있는 조직의 추천을 받아 운영위원회에서 선발
진행	소요기간 : 통상 이틀간 진행
	워크숍 이전 : 시나리오 작성(운영위원회)
	워크숍 제1일 : 1) 전체 open 세션: 워크숍 목표 소개, 이슈와 관련된 정보 제공 2) 역할그룹 세션: 4개의 역할그룹별로 각자의 시나리오 작성 3) 전체 세션: 역할그룹별 시나리오를 종합하여 단일의 시나리오 작성
	워크숍 제2일 : 1) 주제그룹 세션: 역할그룹을 섞어서 4개 정도의 주제그룹 구성. 주제별 행동계획 작성 2) 전체세션: 주제별 행동계획의 종합, 우선 순위 선정, 실행계획 수립
	워크숍 이후 : 1) 시나리오 및 행동계획을 지방 주요 행위자들에게 전달 2) 공청회 등을 통해 워크숍 결과를 대중적으로 공포, 토론
특징	· 참가자들을 역할그룹으로 구성: 지방 행위자들의 집단 대표성을 유지(합의회의와 대비) · 전망(시나리오) 수립이 주요 목적: 영향평가, 여론수렴과 대비됨
참고	<덴마크 기술위원회(DBT)> http://www.tekno.dk/ <유럽 시나리오 워크숍> http://www.cordis.lu/easw/ <한국해양수산개발원> http://www.kmi.re.kr/ (시나리오 워크숍 모델을 수정 적용한 '지역포럼' 소개)

4) 규제협상

- 규제협상(regulatory rule-making)은 행정기관의 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들이 참여하는 협상을 통해 규제 내용에 대해 합의를 도출하고 행정기관은 이것을 바탕으로 규칙을 제정하는 제도. 따라서 행정기관이 주도하는 통상적인 하향식 규칙제정과는 달리 이 제도는 일종의 상향적 의사결정방식으로서, 규칙 내용의 결정과정에 사회집단의 참여가 직접 이루어진다는 점에서 참여적 갈등예방 기법의 하나로 볼 수 있음
- 과정은 크게 협상 조직 단계, 협상 단계, 협상 후 단계 등 크게 세 단계규제협상의 로 구분됨
- 먼저 협상 조직 단계에서는 규제협상을 적용할 이슈 및 참여자를 파악하고 주관자를 선정함. 영향을 받는 집단의 수가 너무 많지 않고, 적극적으로 이익을 표출하는 조직화된 집단이 존재하고 협상에 참여하는 개인들이 대표성을 가질 수 있는 이슈가 규제협상에 적절함
- 다음의 협상 단계에서는, 규칙의 바탕이 되는 합의를 도출하기 위한 구체적인 협상이 진행되는 단계임. 그러나 협상단계에서 이루어지는 구체적인 협상 활동은 일정한 틀이나 형식이 정해져 있는 것이 아니고, 개개 협상 별로 상당히 신축적인 방식으로 협상이 진행될 수 있음
- 마지막으로, 협상이 성공적으로 마무리되어 합의가 이루어지면 이것을 토대로 행정기관이 작성한 규칙제정안은 관보에 공고되어 행정기관 내외 이해관계자들의 의견제출을 받음. 경우에 따라서는 협상위원회에서 규칙안의 자구까지 성안되는 경우도 있으므로 합의 내용이 그대로 행정기관의 규칙안으로 입법예고되기도 함. 공고된 규칙안에 대해 제출된 의견이 있으면 이것을 검토한 후 행정기관이 최종 규칙을 제정하여 공포하게 됨
- 가치갈등의 경우에는 부적절함

<규제협상 진행과정(총 4~8개월 정도)>



<규제협상 요약>

규제협상 모델	
목적	1) 행정기관들을 포함한 이해관계자들 대표들의 참여와 협상을 통해 얻은 합의를 규칙제정에 반영함으로써 규칙 제정의 효율성을 제고함 2) 이해관계자들의 참여와 협상을 통한 규칙 제정으로 규칙에 대한 순응을 효과적으로 확보함 3) 협상을 통해 의견을 반영함으로써 행정규칙에 대한 이해관계자들의 소송 제기를 감소시킴
적용 영역	지리적 영역 전국적 범위나 지방적 범위에서 사용할 수 있음. 중앙정부와 주 정부가 모두 시행 정책부문영역 · 규제와 같은 행정입법에 적용함. 교육, 환경, 교통, 안전 등 다양한 이슈 영역에 적용할 수 있 나 주로 기술적 쟁점을 포함하는 이슈에 적용되는 경우가 높음 · 가치 갈등을 포함하는 이슈에는 적용이 부적절함
구성	주최기관 · 중앙정부의 규제 관련 규제 관련 행정기관 (예, 환경청) · 주 정부 등 지방정부의 규제관련 집행기관 주관자 (Convenor) · 해당 행정기관이 위촉함. 개인이나 팀이 될 수 있고, 공적, 사적 분야 종사자 모두 될 수 있음 (예, 고위관리, 법학 교수, 변호사, 갈등조정 전문가, 컨설팅 회사 등) · 규제협상의 적용 가능성에 대해 조사활동을 함. 참여할만 한 이해관계자들을 파악, 이들과 접촉 하여 참여 의사를 타진하거나 참여를 설득함 · 조사활동의 결과를 행정기관에 보고, 규제협상의 적용 여부 결정에 조언함 · 규제협상의 조직을 위한 활동을 마무리하여 협상위원회를 구성함 사회자 (facilitator) · 본 협상 회합, 소위원회, 작업반의 토의를 주재. 사회자는 여러 명이 될 수 있음 · 사회자의 전문성, 중립성, 신망이 매우 중요함 · 때로는 중재자를 따로 두어서 협상에서의 합의 도출을 지원하도록 함 협상위원회 참여자 · 주최 행정기관과 관련 행정기관의 대표(예, 고위관리), 이익집단의 대표, 관련 공익 집단 (예, 환경단체)의 대표, 전문가 등. 보통 15-25명으로 구성 · 보통 시민의 자격으로 참여하는 것은 어렵다
진행	소요기간 · 협상위원회의 구성을 위한 조직기간은 수개월에서 수년이 소요 · 협상기간은 4-8개월이 소요되고 협상 회합은 1-2일간 단위로 수 차례 개최됨 규제협상 조직단계 · 해당 행정기관이 규제협상을 적용할 규칙을 선정 · 주관자를 정하여 규제협상을 조직하기 위한 활동을 전개(이해관계자들의 협상 참여 의사 파악, 사회자, 중재자 선정, 행정기관의 협상의향 확정, 협상위원회 구성) 협상위원회 진행절차 확정 · 보통 본협상 회합의 첫째 회합을 이 목적으로 활용하나, 때로는 본 협상 회합 개최 1-2주 전에 진행절차 확정을 위한 회합을 따로 개최하기도 함 · 협상위원회 회합의 기본규칙과 의사진행절차, 소위원회, 작업반 구성에 관해 합의함 협상 회합 · 회합 횟수, 기간, 의제 등의 측면에서 미리 정해진 절차가 없음 · 그러나 보통 4-8월 기간동안 지속되는 협상 기간 동안 수 차례 협상 회합이 개최되며 한 회합 은 1-2 작업일 소요됨 · 전체회의 외에 소위원회, 작업반, 코커스를 운영하여 본 회합의 효율성을 높임 협상 이후 · 협상위원회의 합의안을 토대로 규칙 안을 작성하고 의견수렴 후 최종 규칙 공포
특징	· 참여의 효과성이 높음. 사회집단과 정부 대표들이 동등한 지위로 협상을 벌여 규칙을 제정하므로 비정부 참여 자의 실질적인 참여가 이루어짐 · 참여의 대표성이 낮음. 조직화된 사회집단이 아니면 협상위원회 참여가 어려움

5) 공론조사

- 공론조사(deliberative poll)란 1988년 미국 제임스 피쉬킨(James Fishkin) 교수에 의해 개발된 ‘공론’의 조사방법으로서, 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 국민들을 선발한 다음 이들에게 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 이를 심도있게 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사함으로써 표피적인 의견이 아니라, 질 높은, 심사숙고한 의견을 수렴하여 공공적 의사결정에 활용할 수 있음
- 공론조사의 핵심적인 전제는, 사람의 의견이나 선호(preference)는 충분한 정보가 제공되고 토론이 이루어지게 되면 변화할 수 있으며, 그러한 심사숙고에 기반하여 변화된 의견과 선호가 보다 합리적인 선택이라는 것임
- 따라서 공론조사는 일반적으로 행해지는 일회적인 ‘여론조사’ 혹은 ‘의견조사’와는 크게 다름
- 공론조사의 첫 번째 단계는 약 2,000-3,000명 정도의 표본을 대상으로 해당 이슈에 대해 의견조사를 실시한 다음, 이들 중에서 성, 연령, 지역을 감안한 비례할당 추출방법을 통해 다시 200-300명 정도의 대표성을 갖는 최종 참여자(일반 시민)를 선발하는 것
- 다음으로, 이렇게 선발된 참여자들에게 해당 이슈에 대한 찬반 주장 등 다양한 정보를 제공함으로써 참여자들이 해당 이슈를 숙지할 수 있도록 함
- 그 다음 단계는, 참여자들을 무작위로 소집단으로 나누어 해당 이슈에 대해 심도 있게 논의하는 토론회를 개최하고 이후에 있을 전체 토론회에서 전문가 패널에게 질 문할 내용을 선정토록 함
- 소집단 토론회가 종료되면 이제 찬반측 전문가로 구성된 패널과 함께 일반 참여자들이 토론하는 전체 토론회를 개최함
- 이 전체 토론회 직후에 일반 참여자들을 대상으로 다시 한번 해당 이슈에 대한 의견조사를 실시하고 그 결과를 발표함으로써 공론조사의 과정은 종료됨
- 대체적으로 보면, 1차 의견조사 결과와 심사숙고의 과정을 거쳐 나온 2차 의견조사의 결과는 상당히 다른 경우가 많음

<공론조사 요약>

공론조사		
목적	<ul style="list-style-type: none"> · 과학적 확률표집을 통해 대표성 있는 시민들을 선발한 다음, 이들에게 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 이를 심도 있게 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하여 이 결과를 공공정책 결정에 반영하고자 하는 것 · 충분한 정보가 제공되고 심도 있는 토론과정을 거쳐 나타난 사람들의 의견이 보다 합리적인 의견이라는 전제에서 출발 	
적용 영역	지리적 영역	전국적 범위나 지방적 범위에서 사용할 수 있음. 중앙정부와 주 정부가 모두 시행
	정책부문영역	모든 정책 영역에 다 적용될 수 있음
구성	주최기관	중앙정부나 지방정부, 언론사, 교육기관 등 공공기관이면 주최할 수 있음
	여론조사기관	모집단을 대상으로 한 무작위 표본추출과 의견조사 및 결과 분석을 담당
	토론진행자	소집단 토론과 전체 토론과정에서 토론이 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 중립적인 전문 진행자가 필요
진행	소요기간	총 2-3개월 정도
	1차 의견조사	1,000-2,000명의 무작위 추출된 표본을 대상으로 해당 이슈에 대한 정보와 토론이 부재한 상태에서 의견조사 실시
	토론참여자 표본추출	공론조사 결과의 대표성 확보의 목적으로, 1차 의견조사 표본 중에서 토론참여자 표본을 약 200-400명 사이로 추출
	토론회개최	<ul style="list-style-type: none"> · 토론조사 표본 200-400명을 여러 개의 소집단(15-20명)으로 편성하여 해당 이슈에 대한 토론회 실시 · 찬반측 전문가들로 구성된 전문가패널과 일반 참여자들이 함께 모이는 전체토론회에서 해당 이슈에 대한 질의응답과 토론 실시
	2차 의견조사	<ul style="list-style-type: none"> · 토론 참여자 표본을 대상으로 2차 의견조사 실시 · 1차 의견조사와 동일한 질문을 던짐
특징	<ul style="list-style-type: none"> · 비교적 많은 시민들을 무작위 추출하여 참여시키기 때문에 여타의 참여 모델들에 비해 상대적으로 대표성은 높다고 할 수 있음 · 그러나 많은 수가 참여하므로 해당 이슈에 대해 상대적으로 깊이 있게 토론하는 데에는 일정한 한계가 있음 	

사. 기타 사항에 관한 Q/A

1) 갈등관리기본법은 다양한 갈등들을 모두 포괄하고 있는가?

⇒ 이 법의 대상인 “갈등”은 국가 및 지방자치단체, 공사 등 공공단체가 추진하는 법령의 제·개정, 공공정책 및 사업의 수립·시행과 관련되어 발생하는 공공갈등에 한정하며, 공공단체가 당사자의 일방이 되는 갈등을 말함. 따라서 사적인 개인간의 민민갈등은 이 법의 대상이 아님

2) 분쟁과 갈등의 차이점은 무엇인가?

⇒ 일반적으로 분쟁(Dispute)은 갈등이 법적 다툼 또는 표면화된 것을 의미하고 갈등(Conflict)은 아직 내재하고 있는 상태와 분쟁상태에 이른 것을 포괄하는 의미로 해석할 수 있음. 이 법에서 갈등은 예방적 측면과 해결을 위한 조정적 측면이 함께 포함되는데 이는 분쟁까지를 포함한 개념으로 이해될 수 있음

3) 갈등관리기본법은 실효성이 있는가?

⇒ 우리 사회가 민주화·전문화되고 다원화되면서 많은 사회적 갈등이 발생하고 있음. 현행 법체계하에서 공공기관의 정책 및 사업에 반대하는 국민과 공공기관과의 갈등을 해결할 수 있는 제도적 틀이 미비한 상태이며 갈등관리기본법은 그러한 사회적 갈등을 해결하기 위한 시스템을 갖추는데 의미가 있는 것임. 이 법이 제정되었다고 해서 모든 사회적 갈등이 해결될 수 있는 것은 아니며 이 법을 통해 우리사회의 대화와 타협의 문화를 확산시키고 갈등을 해결하는 제도를 정착시켜 나가는 것이 중요한 것임

4) 행정기관의 장이 법의 규정사항을 부실하게 운영하면 어떻게 되는가?

⇒ 이 법의 특징중 하나는 갈등관리의 책임과 의무를 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 부여하고 있는 것임. 종래 행정기관에서 갈등은 회피하고자 하는 대상이었지만 이 법은 갈등을 적극적으로 해결하여야 할 행정업무의 하나로 인식하고 있기 때문에 해당 기관장은 다른 업무와 같이 관심을 갖고 수행하여야 할 것이며 이 법에서 규정한 사항들을 준수하지 않았을 때에는 갈등발생에 대한 행정적, 정치적 또는 법적 책임을 지도록 되어 있다고 할 수 있음

5) 갈등영향분석서의 공정성과 객관성은 담보될 수 있는가?

⇒ 이 법에서 특정 정책 또는 사업에 대해 갈등영향분석서 작성 대상여부를 해당 기관장이 판단하도록 하고 있음. 이는 정책 및 사업을 추진하는 주체가 자기 책임하에 예상되는 갈등을 스스로 검토하여 그 대안을 찾는 것이 가장 바람직한 갈등관리의 방법이라는 기본 취지에 기인함. 갈등영향분석서의 작성은 정책·사업담당 공무원이 작성할 수도 있으나 대부분 갈등관리지원센터 등 갈등전문가가 작성하게 될 것이고 전문가로 구성된 갈등관리위원회에서 심의하게 되므로 비교적 공정성과 객관성 유지가 가능할 것으로 판단됨

6) 갈등영향분석서의 심의결과의 구속력이 약하다면 실제 효과가 있겠는가?

⇒ 법시안 제15조에서 특별한 이유가 없는 한 행정기관의 장은 갈등영향분석서 심의 결과를 반영하여야 한다고 규정하고 있어 정책결정에 대부분 반영될 것이므로 충분한 구속력이 있음. 또한 갈등관리위원회에서 갈등발생의 가능성이 크고 중대한 경우라고 판단하는 경우에는 참여적 의사결정기법들을 활용하여 그 결과를 공공정책 등에 반영하여야 하기 때문에 실질적인 효과를 기대할 수 있음

7) 행정기관의 장이 갈등영향분석을 실시하기로 판단할 때 까지의 절차가 필요하다는 견해에 대하여는?

⇒ 갈등영향분석 대상여부에 대한 판단은 행정상 입법예고 또는 행정예고 등을 통하여 의견을 받아보면 갈등발생 여부를 판단할 수 있을 것으로 보며 필요시 갈등관리 위원회 또는 갈등관리지원센터의 자문을 받아서 판단할 수도 있을 것임

8) 행정기관의 장이 자기편 사람을 위주로 위원회를 운영할 가능성에 대하여는?

⇒ 이 법의 근본취지가 갈등해결에 대해 행정기관의 장에게 책임을 부여하는 것이기 때문에 시행초기에 일부 행정기관의 장이 위원회 위원 위촉을 자의적으로 할 수도 있을 것임. 그러나 민간인 전문가로 2/3 이상 위촉하도록 되어 있고 갈등이 발생한 경우 기관장이 책임을 지도록 되어 있기 때문에 그런 점은 제도 운용과정에서 개선될 것으로 판단됨

9) 여러 부처가 관련된 갈등사안은 어떻게 해결할 것인가?

⇒ 많은 정책 및 사업이 여러 개의 부처가 관계되어 있음. 그러나 통상 주무부처에서 총괄 조정하고 관련부처는 협조하기 때문에 여러 부처가 관련되는 갈등사안의 경우에 일차적인 갈등해결·조정은 주무부처에서 하여야 할 것임

제3부 **갈등관리기본법에 의한 갈등관리지원센터 설립**

갈등관리기본법에 의한 갈등관리지원센터 설립

1. 갈등관리지원센터의 설립 필요성

가. 현행 국가 갈등관리체제의 현황과 문제점

1) 갈등관리기구의 현황

가) 정부기관간 정책조정 및 갈등관리기구

- 정책 조정을 통하여 정부기관간 갈등을 사전에 예방하고 갈등을 조기에 해소하기 위한 다양한 정부기구들이 설치되어 있음. 이들 정부기구들은 법령상 근거의 유무에 따라 공식적 기구와 비공식적 기구로 구분되며, 조직의 형태에 따라 '회의체형' 기구와 '행정기관형' 기구로 구분될 수 있음
- 공식적 기구로서 '회의체형' 기구로는 국무회의, 국정현안정책조정회의, 주무장관회의, 4대 분야별 장관회의(경제정책조정회의, 인적자원개발회의, 국가안전보장상임위원회 및 사회관계장관회의), 차관 회의 등이 있음
 - 공식적 기구로서 '행정기관형' 기구로는 청와대 비서실(시민사회수석실)과 국무조정실이 있음
 - 비공식적 기구로서 '회의체형' 기구로는 당정협의회와 실무조정협의회가 있음

나) 민관갈등 관리기구

- 정부기관간 정책조정 기구 중 일부기관은 정부기관간 정책조정 기능뿐만 아니라 민관갈등관리 기능을 동시에 수행하고 있음. 그 예는 다음과 같음
 - ※ 국무조정실 수질개선기획단이 새만금간척사업 관련 갈등을 다룬 바 있음
 - ※ 국정현안정책조정회의가 수도권외곽순환도로 관련 갈등을 다룬 바 있음
- 민간과 정부간의 민관갈등을 주로 담당하는 기구로는 국민고충처리위원회, 환경분쟁조정위원회 등이 있음

다) 민민갈등 관리기구

- 민민갈등 및 분쟁을 조정하는 기구로는 노사정위원회, 노동위원회, 언론중재위원회, 소비자분쟁조정위원회, 전자거래분쟁조정위원회, 개인정보분쟁조정위원회 등이 다양하게 설치되어 있음
- 각 부처에 설치되어 있는 다양한 갈등 및 분쟁 조정기구와 관련 법규는 다음과 같음

<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
교육	사학분쟁조정위원회	사학분쟁조정위원회 규정	교육인적자원부
	시도교육분쟁조정위원회	지방교육자치에 관한 법률	교육인적자원부
	중앙교원지위향상위원회	교원지위 향상을 위한 특별법	교육인적자원부
정보통신	프로그램심의조정위원회	컴퓨터프로그램보호법	정보통신부
	전자거래분쟁조정위원회	전자거래기본법	한국전자거래진흥원
	도메인이름분쟁조정위원회	-	한국인터넷정보센터
	개인정보분쟁조정위원회	정보통신망이용촉진 및 정보보호에 관한 법률	한국정보보호진흥원
행정기관	중앙분쟁조정위원회 (지자체간)	지방자치법	행정자치부
	행정협의조정위원회 (중앙기관-지자체)	지방자치법	행정자치부
기타	저작권분쟁심의조정위원회	저작권법	문화관광부
	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) 갈등 관련 교육훈련 프로그램 현황

- 공공정책 및 공공사업과 관련된 갈등의 발생 빈도 및 치열성에 비추어볼 때, 갈등 관련 공무원 교육훈련시스템은 크게 미비함. 다만 최근에 와서 갈등관리 관련 교육이 늘어나고 있음
 - 중앙공무원교육원의 경우 최근에 와서 갈등 관련 교육 프로그램을 강화하였음. 선택 전문 교육과정의 하나로 5일간 진행되는 「사회갈등관리과정」을 연 2회 실시하고 있음. 또한 기본교육과정의 여러 가지 프로그램에도 갈등을 주제로 한 강의를 실시하고 있음
 - 국가전문행정연수원의 경우, 일부 연수부(예: 자치행정연수부)에서 갈등관리 강화를 교육훈련방침 및 중점내용으로 정하고 있음
 - 지방공무원교육원의 경우, 최근에 와서 갈등관리 및 협상 관련 교육프로그램이 증가하고 있음
- 15개 정부투자교육훈련기관의 경우, 갈등관련 교육프로그램이 제대로 마련되어 있지 않음. 다만, 「노동교육원」의 경우, 분쟁예방조정을 위한 비교적 다양한 교육프로그램을 운영하고 있음
- 민간사회단체의 경우, 최근에 와서 갈등관련 교육 프로그램을 부분적으로 운영하고 있음
 - 2000년 6월 우리나라 최초로 갈등해결전문가 훈련 프로그램이 「한국여성단체연합」, 「자주평화통일민족회의」, 「평화여성회」 및 「미국친우봉사회」 주최로 이루어짐
 - 2000년 「여성사회교육원」이 갈등 중재와 관용 형성을 위한 워크샵을 시작함
 - 「여성평화회」의 「갈등해결센터」가 '갈등 해결과 평화' 강사 트레이닝 프로그램을 운영함

3) 갈등 연구기관 현황

- 우리나라 갈등 연구는 대학 및 학회 중심으로 이루어지고 있으며, 갈등을 전문적으로 연구하는 기관이 없는 실정임. 삼성경제연구소와 단국대 「분쟁해결연구센터」가 최근에 와서 갈등 문제에 관심을 보이고 있음
- 연구 주제는 주민 대(對) 정부의 갈등이 27.35%로 가장 많고, 그 다음으로 노사갈등(20.38%), 국가간 무역갈등(19.30%)의 순으로 나타났음(대통령자문 지속가능발전위원회, 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』 139쪽)

나. 「갈등관리지원센터」의 설립 필요성

1) 국가 갈등관리체계의 문제점

- 정부는 갈등을 조정하고 정책을 조정하기 위한 기구로서 청와대와 국무총리실에 각각 시민사회수석실과 국무조정실을 두고 있음. 또한 각 부처는 다양한 분야의 분쟁을 해결하기 위하여 각종 위원회를 설치하고 있으나, 이들 기구들의 활동을 종합적으로 지원해 줄 수 있는 전문성을 갖춘 기구가 없음

- 갈등 관련 연구가 주로 민간부문에 의하여 이루어짐으로써 정부가 요구하는 갈등관리 정책에 대한 연구가 크게 미흡한 실정임. 또한 갈등 사례에 관한 자료를 체계적으로 수집하고 편찬하는 연구기관이 없음
- 갈등 관련 교육·훈련이 아직 초보적인 수준에 머무르고 있음. 공무원 교육기관의 경우, 중앙공무원교육원이 최근 갈등관리 교육 프로그램을 시행하고 있고, KDI 국제정책대학원이 공무원을 대상으로 한 갈등 교육을 시행하고 있음. 특히 갈등관리전문가를 양성하기 위한 교육·훈련 프로그램이 부족함

2) 「갈등관리지원센터」의 설립 필요성

- 우리나라가 지속적인 사회경제발전을 통해 ‘마의 국민소득 1만불시대’를 벗어나서 국민소득 2만불 시대로 진입하기 위해서는 사회적 갈등이 빚어내는 역기능과 비용을 대폭 경감시키는 것이 요구됨
- 이를 위해서는 사회적 갈등의 발생을 사전에 예방하고, 일단 갈등이 발생한 경우에는 적절한 프로세스를 통해 이를 합리적으로 조정할 수 있는 국가 갈등관리체제가 구축되어야 함
- 국가 갈등관리체제의 구축 및 강화에 있어서 가장 시급하게 요구되는 것은 갈등 관리 업무를 수행하고 있는 기존 정부기관 및 민간기구들이 업무를 효율적으로 그리고 원활하게 수행할 수 있도록 지원해 주는 종합적·전문적 갈등관리지원기구로서 가칭 「갈등관리지원센터」를 설치하는 일임
- 구체적인 갈등관리 지원 내용으로는 갈등 관련 교육·훈련을 통한 전문가 양성 및 전문가 자격증 관리, 국가의 갈등관리정책에 대한 연구, 국내외 갈등 사례에 자료 수집 및 편찬, 갈등의 예방에 필요한 가칭 ‘갈등영향평가’의 시행, 갈등조정기구 및 정부의 갈등관련 정책에 대한 자문 및 실무 지원 등이 있음. 갈등을 직접 중재하거나 조정하는 일은 이 기구의 기본적인 업무가 아님
- 중앙정부 산하의 「갈등관리지원센터」의 설치에 조응하여 중앙정부 각 부처 및 지방자치단체들은 갈등 관련 업무를 전담하는 기구, 부서 또는 직책을 설치하는 것이 바람직함

2. 「갈등관리지원센터」의 기능

가. 해외 유사기관의 사례 분석

1) 선진국의 일반적인 동향

- 선진국 중에서도 갈등조정지원시스템이 가장 잘 발달돼 있는 나라는 미국임
- 갈등조정(지원)기구 면에서도 미국은 지역사회에서부터 연방정부 차원에 이르기까지 대체로 시스템이 잘 갖추어져 있으며, 민간 차원의 탄탄한 인적-사회적 기반이 상호 연계 속에서 이러한 시스템을 뒷받침해주고 있음
- 캐나다, 영국, 호주 등이 미국의 뒤를 따르고 있으며, 유럽 각국에서는 근래 미국에서 발전된 갈등조정제도를 도입하는 추세를 보이고 있음

2) 미국의 사례

가) 범정부적 차원의 갈등조정지원기구

- 범정부적 차원의 갈등조정 지원기구로는 ‘Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group’ 이 있음
- 법무부의 ‘Office of Dispute Resolution’ 에서 주관하고 있음
- 1998년 5월 대통령 훈령에 의해 설립됨
- 참여 부처의 관계자들로 공동 구성
- 기구의 설립 목적은 각 부처의 ADR 프로그램 발전을 지원하는 것임
- 주요 활동은 정보교환, 공동 교육훈련, 프로그램 평가·보고 등임
- 내부 부서로는 운영위원회(Steering Committee)와 4개의 부(Sections)를 둠

나) 연방정부의 분야별 갈등조정지원기구

- 환경 분야에서는 US Institute of Environmental Conflict Resolution이 대표적인 기관이고, 노동 분야에서는 FMCS(Federal Mediation and Conciliation Services)가 대표적인 기관임

다) 연방정부의 부처별 갈등조정지원기구

- 1990년대 후반부터 농림부(DOA), 환경청(EPA), 법무부, 에너지부 등의 기관에 「갈등예방및해결센터」(Conflict Prevention and Resolution Center) 또는 「분쟁해결사무소」(Office of Dispute Resolution) 등의 이름으로 부처별로 갈등조정 지원기구를 설치하여 운영하기 시작함(1998년 5월 1일 클린턴대통령이 대통령 훈령으로 이러한 기구 설치 및 운영을 지시함)
- 환경청(EPA) 「갈등 예방 및 해결 센터」의 경우 전문직원(staff)은 현재 7명임
- 이들 기구들의 주요 기능은 다음과 같음
 - 해당 부처의 분쟁해결정책(ADR Policy)의 개발 및 실행
 - 부처 및 관련 기관의 직원들에 대한 갈등예방 및 해결에 관한 교육
 - 부처 내외에서 발생하는 갈등 및 분쟁의 체계적 해결을 위한 시스템 디자인
 - 부처 내 각 부서 간 상호 협조적 분위기 조성
 - 분쟁 발생시 해결프로세스를 디자인해주고 적절한 중재자(mediator)를 추천해주는 등 갈등 해결 지원 활동
 - 정책다이얼로그, 협상에 의한 법규 제정(Negotiated Rulemaking) 등 분쟁 예방 프로그램의 실행 및 정책 추진과정의 합의형성을 위한 자문 및 기술적 지원 제공
 - 부처 직원들에게 갈등해결 관련 자료와 교육훈련 기회 등에 대한 정보 제공

라) 주(州) 차원의 분쟁조정전문기구

- 대부분의 주에 주 차원의 갈등조정 지원업무 전담기구를 설치하여 운영 중임.
- 주 정부 산하, 주 의회 산하, 주 대법원 산하, 주립대학교 부설 등 위상과 형태는 매우 다양함
- 가장 모범적인 사례로 꼽히는 것은 오하이오 주의 분쟁조정지원기구인 「분쟁해결 및갈등관리위원회」(Commission on Dispute Resolution and Conflict Management)임. 이 기구의 프로파일은 다음과 같음
 - * 1989년에 설립됨
 - * 12인의 위원으로 구성됨(주지사, 대법원장, 상원의장, 하원의장 3인씩 추천)
 - * 활동분야(Program Areas)는 주/지방정부, 법원, 학교, 지역사회 등임
 - * 주요 업무는 다음의 세 가지임
 - 훈련 및 교육(Training and Education): 교육훈련 제공, 관련 자료 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

- 지역마다 지방정부의 지원을 받는 ‘Community Dispute Resolution Center’ 운영

※ 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, 관 주도형으로 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 설치의 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·지원체제 구축해야 한다.

- 갈등조정서비스를 담당할 민간 전문가가 양성되면 이들과 조정지원기구 간의 상호협력 및 지원체제를 구축하는 것이 중요함
- 이는 갈등조정 활동의 핵심인 중립성을 담보하는데 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)

나. 갈등관리지원시스템의 전체 구조: 2원적 구조

1) 기본 방향

- 갈등관리지원 시스템의 전체 구조는 중앙의「갈등관리지원센터」와 부처 및 지자체의 「갈등관리지원팀」으로 2원화하는 것이 바람직함
- 특히 정책형성과정에서 갈등 요인을 차단함으로써 갈등 발생을 예방하기 위해서는 각 부처 및 지자체의 정책 입안 및 결정 부서와의 긴밀한 업무협력체제가 필요하므로 갈등관리지원팀을 부처 및 지자체 내에 설치하여 운영하는 것이 필요함
- 각 부처 및 지자체가 타 부처 및 지자체나 민간인과의 정책 갈등에 조기에 대처하기 위해서도 부처 및 지자체 내에 「갈등관리지원팀」을 두는 것이 필요함
- 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 수행함
- 각 부처 및 지자체가 「갈등관리지원팀」을 별도로 설치하기 어려운 경우에는 최근 각 부처 및 지자체에 신설된 혁신담당관 업무에 갈등관리지원 업무를 통합하는 방안을 검토할 수 있음
- 본 보고서에서는 각 부처 및 지자체 내 「갈등관리지원팀」 설치에 대한 논의는 본격적으로 다루지 않으며, 「갈등관리지원센터」 설립 방안에 초점을 맞출 것임

2) 중앙부처 내 「갈등관리지원팀」의 기능

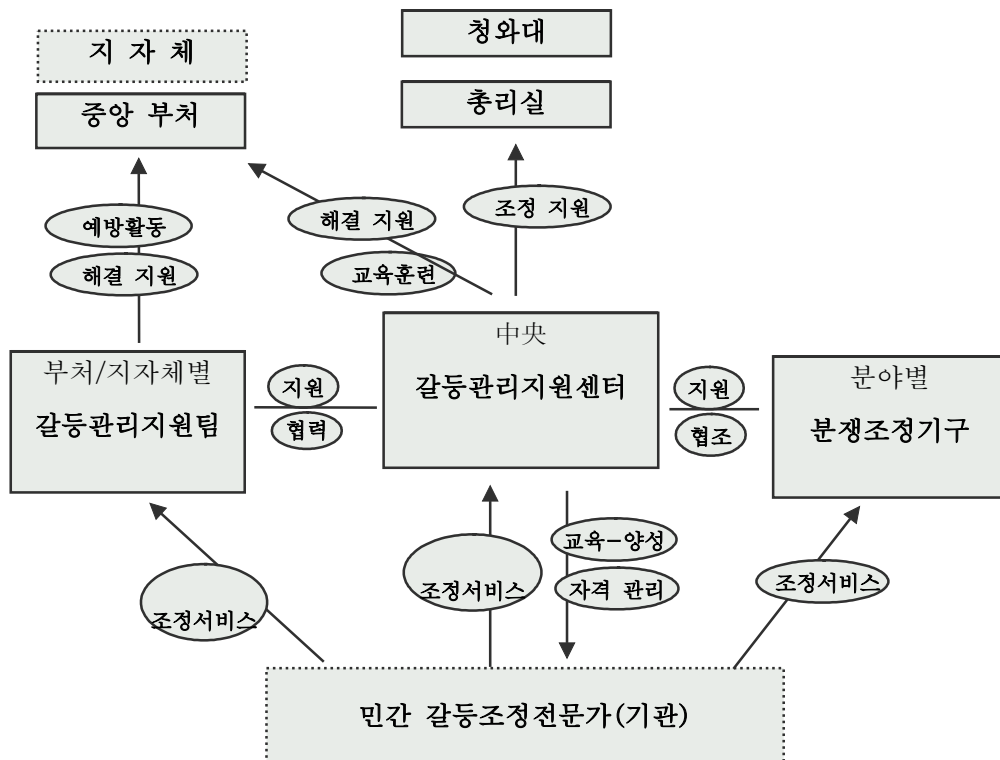
- 부처의 갈등관련정책 수립
 - 해당 부처의 갈등예방 및 해결을 위한 기본 정책(ADR Policy) 수립 및 운영
 - 「갈등관리기본법」 상의 「갈등관리위원회」 운영
- 갈등예방 활동
 - 갈등영향평가 시행
 - 갈등영향평가 심의지원
 - 갈등영향평가에 따른 갈등 예방을 위한 활동

- 갈등조정지원
 - 타 부처 및 민간과의 갈등사안 조기에 직접 조정 또는 조정지원 (타 부처의 지원실 및 중앙센터와 협조)
- 내부문제 해결, 협력촉진
 - 부처 내 부서간 이견 조율, 합의형성 촉진
 - 업무협조체제 구축, 내부갈등 예방을 위한 제도개선, 시스템 디자인
 - 부서간, 직원간 갈등 조정(내부 ADR)
- 교육훈련 대외협력
 - 부처 내 직원들에게 갈등조정 및 교육·훈련 관련 정보 및 자료 제공
 - 타 부처 「갈등관리지원팀」 및 「갈등관리지원센터」와의 업무협조, 공동 프로젝트 추진 등

3) 지자체 내 「갈등관리지원팀」의 기능

- 기본적으로 중앙 부처 내의 「갈등관리지원팀」과 유사
- 추가 기능으로 지역사회 내 갈등사안에 대한 조정 및 지원활동 수행 (기초자치체간 갈등, 지역사회 내 집단적 갈등 사안 등)

< 갈등조정지원시스템 체계도 >



다. 「갈등관리지원센터」의 기능과 성격

1) 기능의 범위에 따른 3개 방안

- 「갈등관리지원센터」의 기능은 다양하게 설정될 수 있으나, 다음의 사항은 소관 업무에서 제외하는 것이 바람직함
 - 행정 각 부처, 또는 산하기관의 소관업무로 명시되어 있는 조정·중재에 관한 사항
 - 행정심판, 소송의 절차가 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
- 「갈등관리지원센터」의 기능을 어떻게 설정하느냐에 따라서 센터의 성격, 형태, 통할기관, 내부 조직, 인원, 소요 예산 등이 달라져야 함. 궁극적으로는 명칭 또한 기능에 따라 달라져야 함
- 따라서 여기에서는 「갈등관리지원센터」가 ① 연구, 교육·훈련, 갈등영향평가 지원, 갈등의 중재·조정에 관한 자문 등의 “갈등관리지원”으로 국한하는 경우(아래에서는 ‘제1안’이라 함), ② 위의 “갈등관리지원”과 함께 제한된 범위의 갈등 조정·중재 기능을 수행하는 경우(아래에서는 ‘제2안’이라 함) 및 ③ “갈등관리지원”과 함께 포괄적인 갈등 중재·조정 기능을 수행하는 경우(아래에서는 ‘제3안’이라 함)의 세 가지 방안을 별도로 제시하고자 함

2) 제1안: 갈등관리지원기구

가) 기능

- 「갈등관리지원센터」의 주요 기능은 다음과 같음
 - 갈등의 예방·해결을 위한 정책 및 법제도, 문화 등의 연구·지원
 - 주요 갈등 사례에 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 갈등 관련 활동의 지원
 - 중앙행정기관 및 지방자치단체의 갈등조정활동을 위한 전문가 파견·지원
 - 행정기관의 갈등영향평가서 검토 요청에 대한 자문

나) 성격

- 제1안은 「갈등관리지원센터」의 주요 기능을 “갈등관리지원”으로 하는 방안임
- 따라서 제1안의 경우에는 「갈등관리지원센터」가 직접 갈등의 조정 또는 중재 활동에 나서지 않으며, 중앙행정기관 및 지자체의 갈등 관련 업무를 지원하는 기능만을 수행함

3) 제2안: 제한적 갈등조정·중재기구

가) 기능

- 기본적으로 위 제1안에서 제시된 각종 갈등관리지원 기능을 모두 수행함
- 갈등관리지원 기능 외에 제한적 범위의 갈등 조정(調整, mediation) 및 중재(仲裁, arbitration)의 업무를 추가로 수행함. 제한된 범위의 갈등 조정 및 중재를 한다는 것은 구체적으로 대통령 또는 국무총리의 요구가 있는 경우에 한하여 그 활동을 한다는 의미임

나) 성격

- 제2안의 경우, 「갈등관리지원센터」의 기본적 성격은 “제한적 갈등 조정·중재기구”라고 할 수 있음

<용어 해설>

- **조정(調整; mediation)**: 갈등 당사자들이 모두 동의하는 중립적이고 객관적인 제3자를 조정자로 하여 협상과정에 간여하게 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, 의뢰인으로 부터 주어진 범위 내에서 자율적으로 합의에 도달하는 방법

4) 제3안: 포괄적 갈등조정·중재기구

가) 기능

- 기본적으로 위 제1안에서 제시된 각종 갈등관리지원 기능을 모두 수행함.
- 갈등관리지원 기능 외에 갈등 조정(調整, mediation) 및 중재(仲裁, arbitration)의 기능을 포괄적으로 수행함

나) 성격

- 제3안의 경우, 「갈등관리지원센터」는 "갈등관리지원" 기능을 수행하면서 일정한 요건을 갖춘 사회적 갈등사안에 대하여 조정 및(또는) 중재 기능을 수행함

- 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 있음

3. 「갈등관리지원센터」의 형태와 통할 부서

가. 국내 유사기관의 사례¹⁾

1) 유사기관 현황

- 기존의 갈등을 다루는 기관(「노사정위원회」, 「중앙노동위원회」, 「언론중재위원회」, 「환경분쟁조정위원회」 등)은 특정 사안의 조정에 초점을 맞추고 있음
- 갈등 유발 가능성에 대한 평가는 일부 국책연구기관이 담당하고 있음. 환경영향평가의 경우, 「한국환경정책·평가연구원」내의 환경영향평가부가 담당하고 있고, 500억원 이상의 공공사업에 대한 예비타당성평가는 「한국개발연구원」내의 「공공투자관리센터」가 전담하고 있음
- 「갈등관리지원센터」가 수행할 것으로 예상하는 주요 기능인 교육, 훈련, 자문, 자체 연구 및 평가의 기능을 수행하는 가장 유사한 국내기관으로는 2004년 국회에 설립된 「국회예산정책처」를 들 수 있음

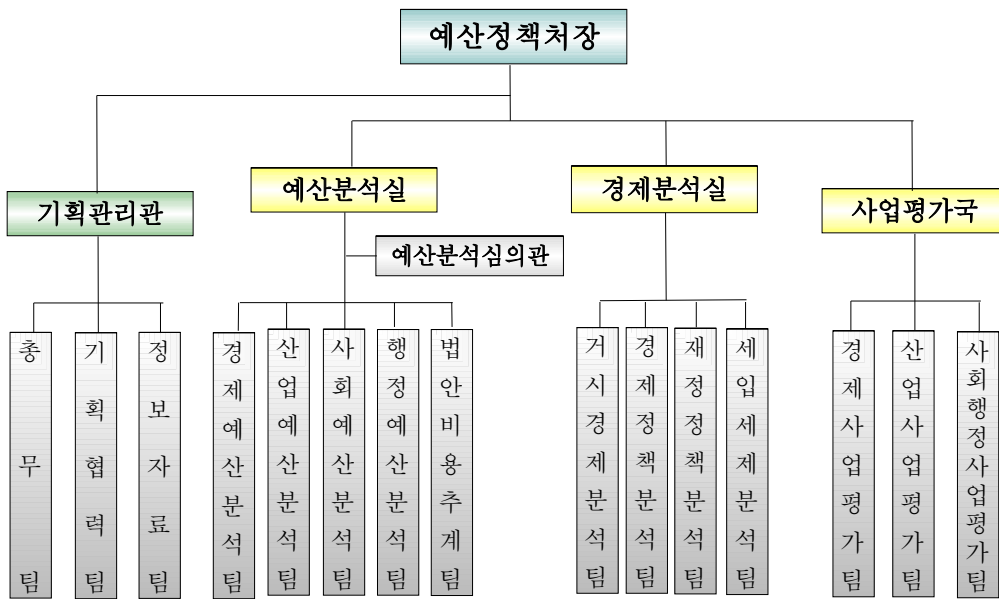
2) 「국회예산정책처」 개요

- 기관명: 국회예산정책처
- 소속: 국회
- 목적: 국회의원 및 직원의 예산에 대한 교육, 훈련, 자체 연구, 평가
 - － 국회의 예산·결산 및 기금 심의활동의 전문성을 제고하고, 국회의 위원회 및 국회의원에 대한 효율적인 지원으로 국회의 재정 통제 기능 강화에 기여하고자 함
 - － 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여, 재정분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적인 연구·분석을 하고자 함
- 설립 경과
 - － 박관용 국회의장 「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)

1) 국회예산정책처, “2004년도 업무계획”, 2004.1.12.

- 「국회예산정책처직제」 제정(2003. 10. 28)
- 사무실 입주(2003. 12. 23)
- 개청(2004. 3. 3)
- 조직 : 조직은 아래와 같음

<국회예산정책처의 조직 도표>



- 정원 : 아래와 같음

<국회 예산정책처의 정원>

(단위 : 명)

	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)

- 2004년도 예산 : 아래와 같음

<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

나. 기관의 형태

1) 기관 유형의 분석

가) 정부출연기관

- 설치 근거
 - 기관 설치를 규정하고 있는 개별법
 - 예) 「과학기술기본법」에 근거한 한국과학기술원, 「산업기술기반조성에관한법률」에 근거한 한국산업기술평가원, 「한국보건산업진흥원법」에 근거한 한국보건산업진흥원
- 특성
 - 경영 및 인사상의 자율성·신축성
 - 가칭 「갈등관리기본법」을 제정하는 경우, 정부가 출연한 법인 형태로 설립 및 운영이 가능함
- 문제점
 - 기관 설치의 근거가 되는 법의 제정이 요구됨

나) 정부출연연구기관

- 설치 근거
 - 「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률」
 - 예) 한국개발연구원, 한국행정연구원, 한국조세연구원, 대외경제정책연구원, 통일연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원 등 43개 기관
- 특성
 - 경영 및 인사상의 자율성·신축성
- 문제점
 - 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제2조 1항은 “정부출연

연구기관”을 연구를 주된 목적으로 하는 기관으로 한정하고 있는 바, 순수 연구 기관이 아닌 집행 기능을 갖는 기관에는 다소 맞지 않는 유형임

다) 중앙부처 소속기관

- 설치 근거
 - 정부조직법
 - 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령)
 - 각 부처 직제
 - 대통령령
- 예) 행정자치부 소속 전자정부지원센터, 환경부 소속 국립환경연구원 등
- 특성
 - 예산 확보의 용이
 - 지속적 사업추진의 집행력 확보
- 문제점
 - 중앙행정기관 기구팽창의 부담
 - 사업운영의 신속성·자율성 확보 어려움
 - 충원·전보 등 인사관리의 신속성 확보 어려움
 - 특정 부처 소속 시, 타 행정기관과의 협력 어려움 및 소속 부처의 갈등 사안에 대한 조정 기능 수행 어려움

라) 대통령소속 합의제 행정기관

- 설치 근거
 - 기관 설치를 위한 개별법
- 예) 「부패방지법」 제정에 따라 설치된 부패방지위원회, 「국가공무원법」 개정에서 근거한 중앙인사위원회, 「의문사진상규명에관한특별법」 제정에 따라 설치된 의문사진상규명위원회
- 특성
 - 중앙 부처로부터의 독립성
 - 설립 초기 기관의 위상 정립이 용이함
- 문제점
 - 대통령 직속기관의 확장
 - 관련 업무의 중요도에 대한 사회적 승인 확보가 요구됨

마) 독립 기관

- 설치 근거
 - 기관 설치를 위한 개별법
 - 예) 「국가인권위원회법」의 제정에 따른 국가인권위원회
- 특성
 - 중앙부처뿐만 아니라 행정부로부터도 독립성 확보
 - 설립 초기 기관의 위상 정립이 용이함
- 문제점
 - 관련 업무의 중요도에 대한 사회적 승인 확보가 요구됨

2) 적정기관 형태의 검토

가) 갈등관리지원기구의 경우(제1안)

- 갈등관리지원센터가 갈등의 조정 및 (또는) 중재 기능을 갖지 않고 순전히 갈등관리 지원의 기능만을 수행하는 경우에는 위에서 검토한 다양한 기관 형태 중에서 **정부출연기관**이 가장 적합함
- 「갈등관리지원센터」는 순수한 연구기관이 아니므로 정부출연연구기관의 형태는 적절하지 않음

나) 제한적 갈등조정·중재기구의 경우(제2안)

- 「갈등관리지원센터」가 갈등관리의 지원을 주된 업무로 하면서 제한적으로 특수한 사안에 한정하여 갈등조정·중재 업무를 수행하는 것은 경우에도 **정부출연기관**이 가장 적합함

다) 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우(제3안)

- 「갈등관리지원센터」가 포괄적 갈등조정·중재의 기능을 갖는 경우에는 갈등관리 지원 업무에 비하여 갈등조정·중재 업무의 비중이 더 커지게 되므로 기관의 독립성, 권위, 전문성 등이 확보되어야 함
- 따라서 이 경우에는 높은 위상과 독립성 확보의 측면에서 **대통령 소속 합의제 행정기관**이나 **독립기관**이 적절함

다. 통할 부서

1) 통할부서별 장단점 분석

가) 중앙부처 소속

- 장점
 - 재정 및 인사의 측면에서 해당 부처로부터 안정된 지원 확보 가능

- 기관 신설의 용이성
- 갈등 현장과의 밀착성 확보
- 단점
 - 갈등 조정·중재 기능을 수행하기에 충분한 위상 확보가 어려움.
 - 각 부처로부터의 독립성 확보가 어려움.
 - 각 부처 관련 갈등을 다룰 경우, 대외 신뢰성 확보가 어려움
- 유의사항
 - 갈등관리 업무를 총괄적으로 담당하는 별도의 부처가 없으므로 「정부조직법」에서 갈등관리 업무 총괄 부서를 지정해야 함

나) 국무총리실 소속

- 장점
 - 업무의 집행에 대한 지휘, 감독이 용이함
 - 결과에 따르는 집행력 확보가 용이함
 - 일반 부처에 소속하는 경우보다 조직의 위상 정립이 용이함
 - 부처간 조정의 용이성
 - 기본인력 외에 상임·비상임 특별위원회를 구성함으로써 신속적 전문 인력의 확보가 용이함
 - 기능통합의 효과 두드러짐. 현재 국무총리실 소속 국무조정실의 정부업무평가와 연계하여, 각 부처 사업 또는 정책에 대한 갈등 요인 사전평가제도의 확립이 용이함. 또한 국무조정실 소속 정책평가위원회와 연계하여 정책 사례별 갈등조정 과정 및 결과에 대한 Data Base 구축과 정책형성과정의 반영 등이 가능함. 마지막으로 현재, 국무조정실 소속 심사평가조정관실에서는 정책관리심의관이 사회갈등 관련 과제의 관리 및 평가를 담당하도록 되어 있는 바, 종합적이고 체계적인 갈등관리를 위해 이를 「갈등관리지원센터」의 기능으로 통합할 필요성이 있음
- 단점
 - 대외적 관점에서 중립성과 법적 권위가 미흡하여 조정 및 재정 업무의 효율성과 결과에 대한 승복에 문제가 발생할 수 있음
 - 관련부처로부터의 압력, 관련부처 간 정치적 타협이 있을 경우 객관성보다 형식적, 껍데기 평가 가능성 존재
 - 과거의 갈등 조정 실패 사례로 인해 이유로 민간 및 시민단체로부터의 근본적인 불신을 초래할 가능성 있음
- 유의점
 - 행정부로부터의 자율성을 유지하여 사회적 객관성을 확보할 수 있는 제도적장치 (기관장 선임, 기관 평가방식, 임기보장, 예산안정 등)가 필요함

다) 대통령 소속

○ 장점

- 대통령 직속기관으로서 대통령의 강력한 지원이 있을 경우 업무수행의 추진력 확보 가능
- 갈등문제 해결의 선도기관으로 축적된 노하우와 네트워크 활용이 가능
- 갈등문제 해결에 관건인 민간과 시민단체의 협조체제가 가능하고 정부기관 중 민간과 시민단체의 참여와 호감도가 높은 기관의 이미지와 구조를 확보하고 있음
- 갈등 조정을 목적으로 이미 구성된 「지속가능발전위원회」 본위원회의 목적에 부합함
- 부처간 조정의 용이성
- 기본인력 외에 상임·비상임 특별위원회를 구성함으로써 신속적 전문 인력의 확보가 용이함

○ 단점

- 대통령 소속기관의 증대
- 「지속가능발전위원회」를 활용할 경우, 자문기구라는 지속위의 위상 때문에 업무수행의 집행력, 조직의 안정성, 인원의 유동성에 문제가 있음

○ 유의점

- 근본적 해결책은 「지속가능발전위원회」를 현재의 자문기구가 아닌 부패방지위원회나 중앙인사위원회와 유사한 기능과 위상을 확보하는 것이 필요함

라) 입법부 소속

○ 장점

- 재정적, 제도적, 법적 안정성 확보
- 행정부로부터의 자율성 확보
- 국민의 대의 기관이라는 점에서 중립성과 법적 권위 확보가 용이함

○ 단점

- 행정부처, 지자체와의 연계 및 통할 기능이 미비함
- 지역에 기반을 둔 갈등의 경우, 지역구 의원과 소속 정당으로부터의 압력이 가능함
- 행정부처, 지자체와의 유기적 협조 체제 미흡으로 재정을 할 경우 결과에 따른 집행력 확보가 미흡

○ 유의점

- 기관장 등의 인사가 정당별 나누어먹기 식으로 운영될 가능성 있음
- 정당 간 세력구조로부터의 자율성 확보 장치 필요

마) 3부 합동 위원회

- 장점
 - 행정부로부터의 자율성 확보
 - 3부로부터 추천된 인사로 구성되어 중립성과 법적 권위 확보가 용이함.
- 단점
 - 행정부처, 지자체와의 연계 및 통할 기능 미비
 - 행정부처, 지자체와의 유기적 협조 체제 미흡으로 재정을 할 경우 결과에 따른 집행력 확보가 미흡
- 유의점
 - 추천기관의 이해를 뛰어넘는 통일성 있는 기관 운영이 요구됨

2) 적정 통할부서의 검토

가) 갈등관리지원기구의 경우(제1안)

- 「갈등관리지원센터」가 갈등의 조정 및(또는) 중재 기능을 갖지 않고 순전히 갈등관리 지원의 기능만을 수행하는 경우에는 특정 중앙부처 소속으로 하여도 큰 문제는 없으나, 기존 업무와의 연관성을 고려할 때 **국무총리실** 소속이 가장 적합함
- 특정 중앙부처 소속으로 하는 경우에는 지자체간 갈등 조정 업무를 수행하고 있는 **행정자치부** 소속으로 하는 것이 적절함

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 적절함
- 「갈등관리지원센터」를 국무총리실 소속으로 두더라도 국무총리 또는 대통령의 요구가 있는 특수한 갈등 사안에 대한 조정·중재와 관련된 기능은 대통령 자문 「지속가능발전위원회」 본위원회와의 협력 하에서 수행할 수 있음
- 현재 「**지속가능발전위원회**」가 사회적 갈등의 합리적 해결 기능을 갖고 있음을 고려할 때, 「갈등관리지원센터」를 이 위원회 소속으로 두는 방안도 가능함. 그러나 이 경우에는 「지속가능발전위원회」의 법적 지위가 강화되어야 하며 그 고유 기능이 약화되지 않도록 하는 장치가 반드시 수반되어야 하는 문제점이 수반됨

다) 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우(제3안)

- 「갈등관리지원센터」가 포괄적 갈등조정·중재의 기능을 갖는 경우에는 높은 수준의 독립성, 자율성, 중립성, 권위 등이 요구되므로 대통령 소속으로 하거나 3부합동 위원회(합의제 행정기관)가 바람직함
- ※ 부패방지위원회는 '직무상 독립성을 가진' 대통령 소속 합의제 행정기관이며, 국가인권위원회는 국회 선출 4인, 대통령 지명 4인, 대법원장 지명 3인 등 11인으로 구성된 3부합동 합의제 행정기관임

4. 「갈등관리지원센터」의 조직과 인원

가. 내부 부서

1) 갈등관리지원기구의 경우(제1안)

가) 일반적 조직 구조

- 제1안의 경우, 「갈등관리지원센터」는 정부출연기관의 형태가 될 것으로 보고, 이러한 유형에 맞는 내부 부서를 갖추어야 함
- 직제는 센터장(원장) - 감사 - 실장·부장 - 팀장(과장) 체제를 기본으로 함. 센터장의 명칭은 국내 관례를 적용하여 원장으로 하는 것이 바람직함. 조직의 규모가 성장하게 되면 부원장을 둠
- 원장 아래 기획운영실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리지원부를 둠. 일단 기획운영실이 기획조정 기능과 행정지원 기능을 모두 갖는 것으로 하되, 조직의 규모가 성장하게 되면 기획운영실을 기획조정실과 행정지원실로 분리하는 것이 바람직함
- 기획운영실에는 기획팀과 운영팀을, 조사연구부에는 정책연구팀, 자료조사팀, 갈등관리연구팀 및 갈등영향평가지원팀을 교육훈련부에는 교육과정개발팀, 전문가양성관리팀 및 일반인교육팀을, 갈등관리지원부에는 제도개선팀, 공공지원팀 및 민간지원팀을 설치함

나) 부서별 직무

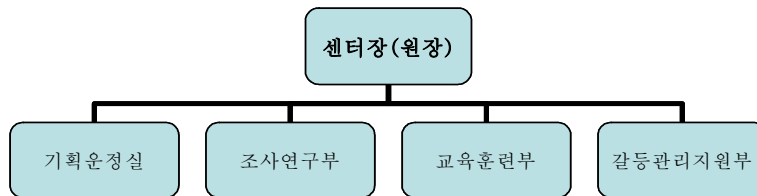
- 센터장(원장)
 - 센터의 사무를 총괄하며 소속직원을 지휘·감독
- 감사
 - 센터의 회계 등 운영 전반에 대한 감사
- 기획운영실
 - 기획팀
 - 센터의 중장기 발전계획 수립
 - 전략 업무 추진 지원
 - 센터 업무에 대한 심사·평가
 - 대외협력, 홍보 및 출판
 - 정보화사업 추진
 - 자체 평가 추진
 - 국제협력사업 추진
 - 운영팀
 - 인사사무
 - 보안에 관한 사항

- 문서의 수발·분류·통제·보존 및 관리
 - 민원의 접수 및 배부
 - 차량의 운영 및 관리
 - 자금의 운용·회계 및 결산
 - 급여·연금, 기타 후생업무
 - 물품의 구매 및 조달
- 조사연구부
- － 갈등정책연구팀
 - 국가의 갈등관리정책에 대한 연구 및 연구 지원
 - 해외 및 국내 주요 갈등 사례에 대한 연구 및 연구 지원
 - － 자료조사팀
 - 국내외 갈등 사례에 대한 data base 구축
 - 갈등 연구 성과 조사 및 자료 수집
 - 갈등 현안에 대한 자료 및 정보 수집
 - － 갈등관리연구팀
 - 갈등 관리 프로세스 연구 및 연구 지원
 - 갈등 관리제도에 관한 연구 및 연구 지원
 - － 갈등영향평가지원팀
 - 갈등영향평가제도 연구 및 연구 지원
 - 각 부처 및 기관의 갈등영향평가 지원(또는 대행)
 - 각 부처 및 기관의 갈등영향평가 자문
- 교육훈련부
- － 교육과정개발팀
 - 각 부처 및 지자체의 갈등 관련 교육 프로그램 개발 지원
 - 민간기관 갈등 관련 교육 프로그램 개발 지원
 - 센터 자체가 운영하는 교육 프로그램 개발
 - － 전문가양성관리팀
 - 전문가 양성에 필요한 교육 프로그램 운영
 - 갈등관리사 자격증 관리
 - 갈등관리전문가 인재풀 Data Base 구축
 - － 일반인교육팀
 - 각 부처 및 지자체의 갈등 관련 교육 지원
 - 민간기관 갈등 관련 교육 지원

- 갈등관리지원부
 - 제도개선팀
 - 각 부처 및 지자체의 갈등 예방에 필요한 제도 개선 지원
 - 공공지원팀
 - 각 부처 및 지자체 관련부서와 협력 체제 구축
 - 각 부처 및 지자체의 갈등 관리 지원
 - 민간지원팀
 - 민간부문 갈등 관리 및 예방 지원

다) 조직 도표

<「갈등관리지원센터」의 조직 도표(제1안)>



2) 제한적 갈등조정·중재기구의 경우(제2안)

가) 일반적 조직 구조

- 제2안의 경우에는 제1안의 조직구조와 기본적으로 동일함

나) 부서별 직무

- 부서별 직무는 기본적으로 제1안의 경우와 같으나, 갈등관리지원부 공공지원팀의 직무에 「지속가능발전위원회」의 갈등조정·중재에 대한 지원」을 추가함

다) 조직 도표

- 제1안의 경우와 같음

3) 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우(제3안)

가) 일반적 조직 구조

- 제3안의 경우에는 「갈등관리지원센터」가 포괄적 갈등중재·조정 기능을 갖는 대통령 소속 합의제 행정기관이 되는 것이 바람직하므로 이러한 유형의 기관에 적합한 내부 부서를 갖추어야 함
- 직제는 센터장(원장) - 부원장 - 국장·실장 - 과장·팀장 체제를 기본으로 함. 센터장의 명칭은 국내 관례를 적용하여 원장으로 하는 것이 바람직함. 제3안을 따를 경우에

는 조직의 규모가 커지고 업무 범위가 확장되기 때문에 부원장을 두는 것이 바람직함

- 원장 아래 부원장, 기획조정실, 조사연구부, 교육훈련부, 갈등관리부 및 행정지원실을 둠. 조직의 규모가 커지고 업무가 방대해지기 때문에 기획조정실과 행정지원실을 별도로 설치하는 것이 바람직함. 제1안의 갈등관리지원부는 제3안에서 갈등관리부로 개칭됨
- 기획조정실에는 기획팀과 전략사업추진팀을, 조사연구부에는 정책연구팀, 자료조사팀 및 갈등영향평가지원팀을 교육훈련부에는 교육과정개발팀, 전문가양성관리팀 및 일반인교육팀을, 갈등관리부에는 갈등관리1팀, 갈등관리2팀 및 갈등관리지원팀을 그리고 행정지원실에는 총무인사팀과 예산회계팀을 설치함
- 제1안에서 제시되었던 조사연구부의 갈등관리연구팀의 업무는 제3안에서 같은 부 정책연구팀의 업무에 통합되고, 제1안의 갈등관리지원부의 제도개선팀 업무는 제3안에서 기획조정실의 전략사업추진팀의 업무에 통합됨. 또한 제1안의 갈등관리지원부는 명칭이 바뀌어 갈등관리부가 되며, 그 업무는 갈등관리지원팀 업무로 통합되고 갈등 조정 및 중재를 다룰 2개의 팀이 각각 갈등관리1팀 및 갈등관리2팀으로 설치됨. 갈등관리1, 2팀을 두는 까닭은 갈등 사안의 변동에 따라 인원과 업무를 융통성 있게 배분하기 위한 것임

나) 부서별 직무

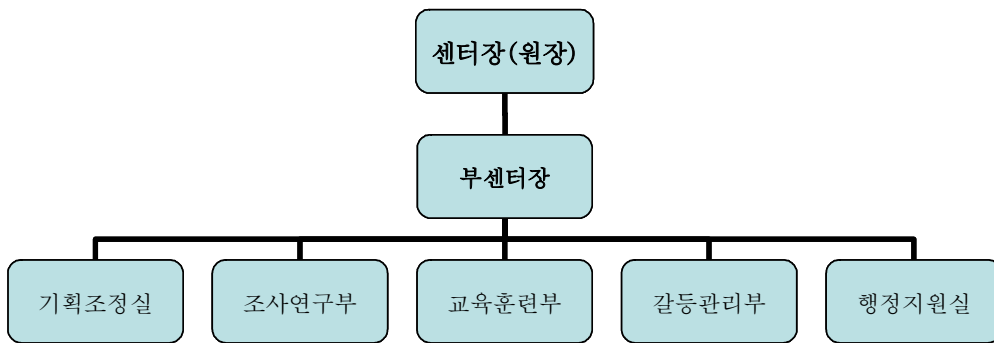
- 센터장(원장)
 - 센터의 사무를 총괄하며 소속직원을 지휘·감독
- 부센터장(부원장)
 - 센터장의 업무 수행을 보좌하고 센터장 유고시 그 업무를 대행함
- 기획조정실
 - 기획팀
 - 센터의 중장기 발전계획 수립
 - 전략 업무 추진 지원
 - 센터 업무에 대한 심사·평가
 - 대외협력, 홍보 및 출판
 - 자체 평가 추진
 - 전략사업추진팀
 - 정보화사업 추진
 - 국제협력사업 추진
 - 갈등 요인 저감을 위한 제도 개선 추진

- 조사연구부
 - 갈등정책연구팀
 - 국가의 갈등관리정책에 대한 연구 및 연구 지원
 - 해외 및 국내 주요 갈등 사례에 대한 연구 및 연구 지원
 - 갈등 관리 프로세스 및 갈등 관리제도에 대한 연구 및 연구 지원
 - 자료조사팀
 - 국내외 갈등 사례에 대한 data base 구축
 - 갈등 연구 성과 조사 및 자료 수집
 - 갈등 현안에 대한 자료 및 정보 수집
 - 갈등영향평가지원팀
 - 갈등영향평가제도 연구 및 연구 지원
 - 각 부처 및 기관의 갈등영향평가 지원(또는 대행)
 - 각 부처 및 기관의 갈등영향평가 자문
- 교육훈련부
 - 교육과정개발팀
 - 각 부처 및 지자체의 갈등 관련 교육 프로그램 개발 지원
 - 민간기관 갈등 관련 교육 프로그램 개발 지원
 - 센터 자체가 운영하는 교육 프로그램 개발
 - 전문가양성관리팀
 - 전문가 양성에 필요한 교육 프로그램 운영
 - 갈등관리사 자격증 관리
 - 갈등관리전문가 인재풀 Data Base 구축
 - 일반인교육팀
 - 각 부처 및 지자체의 갈등 관련 교육 지원
 - 민간기관 갈등 관련 교육 지원
- 갈등관리부
 - 갈등관리1팀
 - 환경부, 건교부, 산자부 등 주요 갈등 빈발 부처의 갈등 조정·중재
 - 갈등 관리를 위한 조사
 - 갈등관리2팀
 - 갈등관리1팀이 담당하지 않는 다른 중앙 부처의 갈등 조정중재
 - 갈등 관리를 위한 조사

- 행정지원실
 - 총무인사팀
 - 인사사무
 - 보안에 관한 사항
 - 문서의 수발·분류·통제·보존 및 관리
 - 민원의 접수 및 배부
 - 차량의 운영 및 관리
 - 예산회계팀
 - 예산의 편성, 운용 및 결산
 - 급여·연금, 기타 후생업무
 - 물품의 구매 및 조달

다) 조직 도표

<「갈등관리지원센터」의 조직 도표(제3안)>



나. 임원의 종류와 임용 자격

1) 갈등관리지원기구의 경우(제1안)

가) 임원과 그 직무

- 센터장(원장)
 - 원장은 센터를 대표하고, 그 경영의 책임을 짐
 - 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관에서 정하는 자가 그 직무를 대행함
- 감사
 - 센터에는 대통령이 정하는 바에 의하여 감사 1인을 둠
 - 감사는 센터의 업무 및 회계를 감사함

나) 임원의 선임 및 임기

- 센터의 센터장과 감사는 대통령이 임명함
- 위 규정에 의하여 원장을 임명함에 있어서는 그 후보자를 공개모집하는 것을 원칙으로 함
- 센터장은 상임(상근)으로 하되, 그 임기는 3년으로 함
- 감사의 임기는 3년으로 함
- 센터장 및 감사의 임면에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정함

2) 제한적 갈등조정·중재기구의 경우(제2안)

- 제2안의 경우, 임원의 종류와 그 직무 및 임원의 선임과 임기에 관한 사항은 제1안의 경우와 동일함

3) 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우(제3안)

가) 임원과 그 직무

- 센터장(원장)
 - 원장은 센터를 대표하고, 그 경영의 책임을 짐
 - 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관에서 정하는 자가 그 직무를 대행함
- 부센터장(부원장)
 - 센터에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 부센터장 1인을 둠
 - 센터장의 업무 수행을 보좌하고 센터장 유고시 그 업무를 대행함

나) 임원의 선임 및 임기

- 센터의 센터장은 대통령이 임명함
- 위 규정에 의하여 원장을 임명함에 있어서는 그 후보자를 공개모집하는 것을 원칙으로 함
- 센터장은 상임(상근)으로 하되, 그 임기는 3년으로 함
- 부센터장은 원장이 임명함
- 부센터장의 임기는 3년으로 함
- 센터장 및 부센터장의 임면에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정함

다. 부서별 인원

1) 갈등관리지원기구의 경우(제1안)

- 제1안의 경우, 센터의 인원은 총 92명임(아래 표 참조)

<갈등관리지원센터의 인원(제1안)>

(단위 :명)

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)

- 제2안의 경우, 부서별 인원은 제1안의 경우와 동일함

3) 포괄적 갈등조정·중재기구의 경우(제3안)

- 제3안의 경우, 갈등관리지원센터의 소요 인원은 다음과 같음

< 갈등관리지원센터의 인원(제3안)>

(단위 : 명)

부서		인원	누계
센터장실	센터장	장관급 1	4
	비서	비서관(4급상당) 1, 비서 2	
부센터장실	부센터장	정무직(차관급) 1	6
	비서	비서 1	
기획조정실	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	
행정지원실	행정지원실장	이사관급 1	44
	총무인사팀	과장 1, 서기관급 1, 사무관급 2, 행정주사보급 2, 사무원 3	
	관리지원팀	과장 1, 서기관급 1, 사무관급 1, 행정주사급 4, 사무원 4	
조사연구부	조사연구부장	연구위원(부장) 1	63
	정책연구팀	선임연구원(팀장) 1, 연구원 2, 전문원 2	
	자료조사팀	선임연구원(팀장) 1, 연구원 2, 전문원 5	
	갈등영향평가지원팀	선임연구원(팀장) 1, 연구원 2, 전문원 2	
교육훈련부	교육훈련부장	연구위원(부장) 1	85
	교육과정개발팀	선임연구원(팀장) 1, 연구원 2, 전문원 2	
	전문가양성관리팀	서기관급 1, 사무관급 1, 주사급 3, 사무원 3	
	일반인교육팀	서기관급 1, 사무관급 1, 주사급 3, 사무원 3	
갈등관리부	갈등관리부장	이사관급 1	25
	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

※ 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, 3부 합동 기관(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”

제4부 공공갈등 관련 법·제도개선 지침

일러두기

- 이 지침 목적은 각 부처에서 공공개발사업과 관련하여 운용중인 법률이나 제도중에서 의견수렴 등 주민참여 절차의 적정성 미흡, 현실적합성 부족 등으로 인하여 사회적 갈등이 발생하였거나 갈등발생 가능성이 높은 법·제도를 발굴하여 개선하고자 하는 것임
 - 이와 함께 갈등발생을 예방하고 사회적으로 큰 문제가 있는 갈등을 해결하기 위한 기본법적 성격을 가진 「갈등관리기본법」을 별도로 마련중에 있으며 갈등관련 법제도를 개정하거나 제정할 때는 이 기본법에 따르도록 할 계획임
 - 이 지침의 적용대상은 공공사업 및 공공정책추진시 발생하는 갈등과 관련된 법령 및 제도임
 - 각 부처에서는 이 지침에서 제시된 방향에 따라 소관 법령·제도 중 개선사항을 발굴하여 법령정비제안서를 제출하여 주시기 바람
- ※ 이 지침에서 제시된 갈등사례는 예시이며 부처에서 다양한 갈등사례를 발굴하여 제도개선 요망**
- 부처에서 제안된 개선사항은 공청회 등을 개최하여 의견수렴을 거쳐 국정과제회의를 통해 대통령 보고 후 2005년에 법개정 등 제도개선 추진 예정임
 - 부처의 작업을 돕기 위하여 이 지침작성에 참여한 정부산하 주요 연구소의 연구진과 공동연구 및 주기적인 협의를 해 나갈 예정임

공공갈등 관련 법·제도개선 지침

1. 공공갈등 제도개선 추진배경 및 목표 등

가. 시대적 배경 및 제도개선 필요성

1) 시대적 배경

- 1960년대 이래 짧은 기간동안 경제발전과 민주주의를 성공적으로 이룬 국가로 발전하였으나 다양한 이해·가치관갈등으로 사회통합과 연대감 상실 우려
- 국민의 권리의식이 높아지고 참여민주주의의 확산과 함께 인터넷을 중심으로한 정보의 신속한 전파 등으로 공공개발사업과 관련한 이해관계의 표출과 갈등양상이 대폭 증가
- 개발과 관련된 환경갈등의 경우 가치관적 갈등으로 나타나고 장기화·대규모화 하는 등 갈등의 관리능력 향상이 국가 발전에 중요한 요인이 되고 있음
- 새만금간척사업, 경부고속철도 금정산·천성산구간 노선결정, 방사성폐기물처리장 입지관련 갈등 등은 미래세대, 생명가치 등 생태적 관점과 연계되어 기존 사회적 가치체계에 대한 획기적인 변화를 요구

2) 공공개발 사업관련 갈등의 예방·해소의 필요성

- 공공사업 추진과정에서의 갈등관리는 현행 개별법제도에 대한 개선책과 함께 논의 되어야 함
 - 공공정책 추진과정에서 나타나는 갈등은 계획 수립단계에 나와야 할 쟁점이 잠재되어 오다가 실시단계에서 표면화되면 이를 해소 할 방법이 제한적이어서 집단행동으로 발전하는 경우가 있으므로
 - 갈등을 사전적으로 예방할 수 있는 제도를 중점적으로 모색하는 동시에 갈등이 발생했을 때 이를 합리적으로 해결할 수 있는 방안도 검토 필요

나. 제38회 국정과제회의시('04. 2. 12, 청와대) 대통령 지시사항

□ 제38회 국정과제회의('04. 2. 12, 청와대) 개요

- 참석자 : 대통령, 국무총리, 행정부·산자부·환경부·건교부장관, 국무조정실장, 지속위 위원장 및 본위원(7명), 연구팀 간사, 청와대(9명) 등 60명
- 보고 내용 : 갈등관리시스템 구축방안

□ 주요 지시사항

- 대화와 타협을 통한 신뢰회복으로 사회적 합의의 틀 마련
- 갈등관리기본법 제정, 갈등관리지원센터 설립 등 갈등에 대응할 수 있는 시스템 구축
- 갈등다발 및 소지가 많은 부처 공무원들에 대한 갈등관리교육 강화

□ 법·제도 개선관련 지시사항

- 공권력 우월(정부중심·행정우월)적 사고가 법·제도에도 들어 있으므로 법체계중 문제점 있는 부분을 연구해 나갈 것
- 법·제도속에서 갈등이 생기는 사항들을 파악해서 분석할 것
(“예컨대, 사업이 확정된 상황에서 환경영향평가를 실시하므로 갈등이 발생하는 것을 사전에 예방하기 어렵고 법과 제도간에 충돌되는 것들이 있음”)

다. 공공갈등관련 법·제도개선의 목표·추진방법 및 기대효과

1) 사업목표

□ 지속가능한 발전의 추구

- 미래세대의 수요를 저해하지 아니하면서 현재세대의 수요를 충족
- 사회적 형평과 경제적 효율을 동시에 달성
- 개발이익과 보전이익의 조화

□ 사회적 갈등의 예방 및 해소

- 법은 정책을 형성하고 추진하는 도구로서 기능
- 사회변화를 반영·촉진하지 못하는 법은 사회적 갈등을 유발
- 원인요법으로서 사회적 갈등을 야기하는 현행 법제를 정비

□ 입법과 행정의 패러다임 변화

- 명령과 통제에서 참여와 협력으로
- 사후적 구제에서 사전적 예방으로
- 재화와 서비스의 공급에서 조정으로

2) 추진방법

□ 심층분석 및 비교형량

- 사회적 욕구와 의식의 변화를 면밀히 분석 [법사회학적 방법의 원용]
- 법집행의 비용과 편익을 비교교량 [법경제학적 방법의 원용]
- 법의 진화라는 관점에서 관련 법제의 구조와 기능을 진단

□ 입법정책의 전환

- 국민을 통치의 대상이 아닌 협치(거버넌스)의 동반자(파트너)로 인식
- 행정의 개방 및 정보의 공개를 적극적으로 확대
- 법률상 국민의 책무를 이행할 수 있는 제도적 기반을 조성

□ 입법기술적 보완

- 행정의 편의를 위한 법제를 국민의 편익을 위한 법제로 전환
- 정책형성의 체계 및 정책상호간의 정합성을 모색
- 복잡한 위임입법을 간소화하고 법제에 대한 국민 인지도를 증진

3) 기대효과

□ 공공사업의 원활한 추진

- 정부와 기업외에 국민을 공공사업의 주체로 설정
- 비용효과 중심의 공공투자 구조를 비용편익(BC) 구조로 변경
- 공공사업 관련 사회적 갈등을 근원적으로 예방하고 효율적으로 해소

□ 법질서의 간소화·유연화

- 법의 홍수 현상을 극복하여 법의 실효성을 증진
- 형식적 부패감시(엄격법) 보다 법집행의 구체적 타당성(형평법)을 도모
- 공공사업이 실패하거나 사정변경이 발생할 경우에 대안 및 책임의 모색

□ 법 집행자로서의 정부에 대한 신뢰 확보

- 정부와 기업 및 민간 상호간의 신뢰를 구축하고 대립·갈등 구조를 극복
- 법집행 기관 스스로의 재량을 저해하는 “대내적” 행정규제를 완화
- 사업자 또는 법집행 당국의 재량과 그에 따르는 책임 구조를 정립

2. 분야별 갈등현황 및 개선방향

가. 총괄

1) 공공갈등의 발생 및 증폭의 원인

□ 세계화, 정보화, 민주화 등 사회변화

○ 세계화

- 국경없는 경제체제의 형성은 정보의 세계화, 보편화, 국민국가의 권력약화 등의 현상을 야기하여 정부의 상황통제력을 약화시킴

○ 정보혁명

- 인터넷 등으로 인한 정보혁명은 일반 국민들이 공공사업이나 공공정책과 관련되는 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 함으로써 공공정책결정에 대한 의견 형성을 가능하게 함

○ 민주화

- 억압되었던 제 사회이익이 급격히 표출되면서 이를 조절하는 윤리의식이나 사회적 조절기제는 아직 성숙되지 못한 상태에 있음

○ 참여민주주의의 확산

- 세계화 경향과 관련하여 NGO의 협치(Governance)에서의 역할 증대를 초래함. 참여민주주의의 확산은 시민단체가 행정의 일방적인 공공결정에 제동을 걸고 갈등적 상황을 야기하는 중요한 원인이 됨

○ 사회의 분화와 다원화

- 공익에 대한 보편적 관념이 사라지고 계층별, 영역별 이익집단이 자신의 이익을 추구하면서 자신의 이익을 공익으로 인정받기 위한 필사적인 노력이 횡행

□ 준법의식의 약화

- 권위주의 시대의 기성질서에 대한 저항의식이 결과적으로 법의 권위를 떨어뜨림
민주화 이후에도 일반국민 사이에서 법질서에 대한 존중이 학습되지 못하고 있음

○ 승복부재의 문화

- 승복은 곧 실패라고 하는 사고가 국민 사이에 팽배
- 이러한 승복부재의 문화는 국민들의 오랜 사회적 학습의 결과이므로 되돌리기 위해서는 많은 인내와 노력과 시간이 필요

- 법치주의의 미성숙으로 인해 법절차에 따른 의사결정방식에 대한 신뢰가 부족하며 실제로는 법치가 되지 않는다고 하는 국민의식이 존재

□ 행정과정의 모순과 변화에 대한 적응성의 부족

- 공공정책 및 공공사업과 관련된 결정에서 행정청이 일관성을 유지하지 못하여 국민에 대해 신뢰배반의 피해의식을 심어주는 경우가 많았음
- 행정청이 정책결정에 필요한 정보의 수집이나 사실확인의 과정에서 편향적인 입장을 보여 국민으로부터 객관성과 공정성에 대한 회의를 불러일으키는 경우가 많았음
- 행정청의 정책결정단계에서 가장 이해관계가 민감한 집단의 의견이 반영되지 못하거나 무시되는 경우가 많았음
- 행정청이 공공정책결정과 관련된 고급정보를 독점하거나 이를 효율적으로 이익집단과 공유하지 못하여 정책결정의 기초가 되는 사실관계에 대한 이해에 있어서 공감대를 구축하지 못하는 경우가 많았음
- 세계화, 정보혁명, 민주화 등으로 인한 사회변화에도 불구하고 행정청의 의사결정방식이 여전히 일방적, 명령적인 과거의 방식을 벗어나지 못하는 경우가 많았음
- 국민의 정보능력과 분석능력이 이미 행정청과 대등한 수준임에도 불구하고 국민의 정보수집능력과 분석능력을 제대로 평가하지 못하고, 안이한 정책분석과 대처로 국민의 불신을 사는 경우가 많았음

□ 갈등처리문화의 미성숙과 갈등관리의 미숙

- 사회변화에 따라 공공갈등이 빈발하는데도 이를 해결하고자 하는 사회적 노력이 없었고 이에 따라 행정청과 국민은 모두 갈등처리에 능숙하지 못함
- 선진국과 유사한 사회변화의 과정을 겪는 경우 공공갈등이 예상되었음에도 불구하고 국가적으로 갈등관리에 대한 철저한 문제의식이 결여되어 있었음. 결과적으로 갈등관리의 효율적인 제도나 사회적 관리기제가 형성되지 못하였음
- 대안적 갈등해결(ADR, Alternative Dispute Resolution)과 같은 갈등관리의 기법이 공공갈등 해결에 효율적으로 활용되지 못했음
- 갈등이 발생한 경우, 이해관계자의 입장에서 갈등의 원인이 되는 이해관계의 해결책(예컨대 보상)을 적절한 방식으로 적절한 시기에 마련하지 못하는 경우가 많았음

2) 공공갈등에 대한 제도적 대응방안

□ 공공의사결정과정의 개선

- 참여민주주의 사상의 확산과 세계화의 진전으로 인한 행정체제의 전지구적 차원의 경쟁 그리고 민간의 정보력의 향상과 민주화의 진전은 행정청으로 하여금 이제는 국민을 단순한 행정객체로서가 아니라 파트너로 그리고 고객으로 취급하지 않으면 안되는 행정환경의 패러다임전환을 가져오게 됨
- 국민을 행정의 파트너로 인식하는 새로운 행정패러다임에서는 행정에 있어서의 국민의 참여와 협력을 적극적으로 확보하고자 노력하여야 함
- 이를 위하여 실질적으로 국민의 의사결정과정 참여를 보장하는 각종 행정절차제도의 정비 및 강화가 필요함
- 따라서 다수 국민의 이해에 관계있는 사안이거나 또는 갈등을 유발할 가능성이 있는 공공정책이나 공공사업에 관한 의사결정에 있어서는 공론조사, 시민배심, 합의회의, 시나리오워크숍 등의 심의적 의사결정(deliberative decision-making)방식을 채택하도록 행정의 제도와 관행을 개선할 필요가 있음
- 행정계획 등의 입안과 결정에 있어서 이해관계인의 폭넓은 참여를 보장하는 제도 개선이 필요함
- 의사결정을 위한 사실관계조사에 있어서 국민이 납득할 수 있는 객관성과 합리성을 보장할 수 있는 제도개선이 필요함. 사실관계조사의 편향성과 왜곡가능성은 심각한 집단갈등의 유발원인이 됨
- 국민의 의사결정에의 참여제도를 도입함에 있어서 단순히 형식적이고 일회적인 참여제도의 도입으로 만족할 것이 아니라 단계 단계 마다 국민의 의견과 전문가의 의견이 피드백 되어 실질적으로 참여가 의사결정에 중요한 의미를 가질 수 있도록 하여야 함
- 갈등이 예상되는 사안의 경우는 특히 의사결정과정의 공동결정에 준하는 의미를 가질 수 있도록 이해관계인의 실질적인 참여를 보장하도록 하는 제도적 개선이 필요함
- 공공정책이나 공공사업과 관련되는 정책결정과정에서 실질적으로 영향력있는 NGO들이 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 마련하여야 함. 아울러 불량 NGO로 인한 문제 또는 NGO의 실패를 방지할 수 있는 제도적 방안을 모색하여야 할 것임

□ 수범자의 입장에 선 법제도 수립과 엄격한 법집행

- 민원이나 사회갈등과 관련되는 법제는 수범자의 입장에서 불편한 점이 없는가를 면밀히 검토한 다음에 제도화하여야 할 것임. 현재 수범자의 입장에서 큰 불편을 초래하는 법제들은 장기적인 계획을 세워 개선해 나갈 필요 있음
- 집행률이 현저히 떨어지는 법제는 준법의식의 약화와 부패의 원인이 되므로 과감히 개선해 나가야 할 것임
- 누구나 지킬 수 있는 법을 만들고 그를 철저히 집행함으로써 법의 권위를 세워나가고 법질서를 위반하는 이익대변이 용납받지 못한다는 사실을 국민이 학습할 수 있도록 하여야 할 것임

□ 행정의 예측가능성과 일관성의 확보

- 행정청은 공공정책이나 공공사업과 관련된 의사결정을 하기 전에 면밀한 사전 검토와 분석, 이해관계에 대한 검토, 갈등영향에 대한 검토 분석 등을 통하여 처음부터 끝까지 일관성 있게 추진할 수 있는 방침을 찾아내어야 함. 이를 담보하기 위한 제도와 관행의 개선이 요망됨
- 행정청이 정책이나 사업계획을 수정할 필요가 있을 경우에는 이해관계인이 충분히 납득할 수 있는 절차를 밟도록 하여야 함. 이를 담보하기 위한 제도와 관행의 개선이 요구됨
- 행정청의 정책결정은 일반 국민의 입장에서 예측 가능하도록 진행되어야 함. 국민의 예측을 벗어나는 새로운 결정을 할 때에는 국민의 신뢰보호를 위한 특단의 조치를 하여야 할 것임. 이를 위하여 제도와 관행의 개선이 필요함

□ 행정의 투명성과 정보의 공유

- 행정청의 의사결정 과정은 국민에게 투명하게 공개되어야 하며 밀실행정의 우려가 있는 의사결정과정은 대폭 개선하여야 함
- 정보공개는 행정청의 입장을 국민으로 하여금 이해시키기 위한 중요한 방편이 되므로 보다 적극적인 정보공개를 통하여 행정과 이해관계인이 모두 동일한 정보를 바탕으로 공동의 인식에 이를 수 있도록 하여야 함

□ 갈등 해결수단의 정비

- 공공정책이나 공공사업으로 인해 손해를 보는 집단에 대해서, 손해를 받아들일 수 있는 여건을 마련하도록 실질적인 보상책을 제도화하여야 함
- 공공갈등은 소송 보다는 합의에 의한 해결이 가능하도록 합의촉진적 제도 또는 대안적 갈등해결(ADR, Alternative Dispute Resolution)기법을 도입하여야 함
- 공공갈등과 관련된 기존의 ADR제도가 효율적이지 못한 이유를 검토하여 이를 개선하여야 하며, ADR제도의 활성화를 위한 부수적인 여건을 제도적으로 보장하도록 하여야 함
- ADR제도가 활성화될 수 있도록 관련공무원의 교육, 전담인력의 양성 등에 대한 제도적 기초를 마련할 필요 있음
- 분쟁해결에 실질적으로 영향을 미치는 NGO의 실체를 인정하고 이들을 협상테이블에 나오도록 할 수 있는 제도적 개선이 요구됨

나. 국토이용 분야

1) 현황 및 개선방향

□ 갈등발생 현황

- 국토개발·이용분야의 가장 근간이 되는 법률은 「국토의계획및이용에관한법률(이하 ‘국토계획법’)」이라고 할 수 있으며, 이를 중심으로 여타 관련법과의 관계하에 국토개발 및 이용이 이루어지고 있음
 - 이 법에서 규정하는 공공사업추진의 골격은 도시(군)기본계획-도시관리계획-도시개발공공사업으로 되어있음. 도시(군)기본계획(이하 ‘도시기본계획’)은 시·군의 장기발전방향과 미래상을 제시하는 장기계획으로 직접적으로 개인재산권을 구속하지 않으며 도시관리계획의 지침이 됨
 - 그러나 도시관리계획은 토지이용을 직접 규제하는 용도지역(용도지구 포함)·용도구역·지구단위계획·도시계획시설을 입안·결정하기 때문에 주민과의 갈등이 빈번하게 야기됨
- 또한, 공공주체가 결정하고 추진하는 도시개발공공사업으로는 도시계획사업(도시계획시설·도시개발사업·정비사업) 및 비도시계획사업의 택지개발사업 등이 있음
 - 이들 사업의 시행이 예정된 구역 또는 예고된 지역 일원의 주민들과 지자체·사업시행자간에 갈등이 야기되는 경우가 많음

□ 문제점

- 도시관리계획 및 도시개발공공사업의 집행단계에서 갈등이 발생하는 원인은 1) 도시기본계획 - 도시관리계획 - 도시개발공공사업의 잘못된 체계 운용, 2) 계획수립 및 집행의 절차적 정당성 미비, 3) 도시기본계획 내용의 부실에서 기인하고 있음
- 각종 도시계획 및 도시개발공공사업의 추진은 도시기본계획→도시관리계획→도시개발사업의 하향 일방적으로 경직되게 이루어지고 있음
 - 청사진적 계획내용의 도시기본계획이 한번 수립되면 개인의 재산권에 결정적으로 작용하는 도시관리계획을 엄격하게 통제하고, 이러한 경직성으로 인해 무리한 도시관리계획 결정으로 장기 미집행의 도시계획시설을 양산하거나, 도시개발공공사업의 집행단계에서 갈등이 나타남
- 절차적 측면에서 해당 주민과의 충분한 사전적 합의를 형성할 수 있는 체계가 미흡한 이유는 1) 도시기본계획의 공청회가 매우 형식적이며 2) 도시기본계획이 도면중심의 개인적 이해관계의 확인에 불과하고 3) 도시관리계획 공람도 이해

관계자에게 제대로 전달이 안되며 4) 도시관리계획에 대해 제출한 의견의 조치도 형식적임

- 도시기본계획은 계획 예고나 결정이 토지가격의 변화에 결정적으로 영향을 미치는 우리나라의 현실에서 도면위주의 청사진적 계획으로 수립되어 도시계획에 의한 우발이득 및 손실 발생을 가중시키고 있음
 - 한편 단기간에 모든 사항을 망라하여 계획을 수립하므로 계획내용이 부실하게 되고, 교통·환경·경관 등의 부문과도 전략 및 정책목표 차원에서 조율되지 못하고, 상호연계성이 치밀하지 못함. 이로 인해 결국 사업시행단계에 가서야 갈등이 표면화하게 됨

□ 개선방향

- 도시기본계획, 도시관리계획, 도시개발공공사업이 현재와 같이 3단계의 하향일방적 체계가 아니라, 각각의 본래적 기능을 제대로 수행하면서, 세 제도간의 유연한 상호작용(flexible interaction)을 하는 체제로의 운용이 필요함
 - 장기적으로 도시계획(도시기본계획 및 도시관리계획)에 의한 우발이득과 개발이익 사유화를 방지할 수 있는 구조를 구축해 가야 할 것임
- 도시기본계획을 장기간에 걸쳐 철저히 수립하도록 하여 관련 분야 및 기관 간에 사전조율 과정을 거치고, 지역주민들도 개인적 이해관계를 떠나 공동체적 입장에서 참여할 수 있도록 하여야 함
 - 도시기본계획의 계획 스타일을 청사진적 계획에서 명실공히 전략중심의 정책 계획으로 전환하여야 함
 - 도시기본계획의 계획과정에 지자체, 중앙정부기관, 시민, 기타 이해관계자가 폭넓게 참여하는 시스템으로 보완하여야 함
- 도시관리계획의 입안·결정과정에 주민 등 관련당사자들이 공개적으로 토의할 수 있는 절차를 마련하고 이러한 절차의 실질적 운영여부를 체크하는 시스템 도입이 필요
- 입안·결정과정에 대한 법적 기준 충족뿐만이 아니라, 제시된 이견사항들이 실체적으로 논의되었는지의 여부를 체크할 수 있어야 함

2) 갈등사례

① 신도시 건설추진 (김포 양촌 택지개발예정지구 지정)

□ 근거법령

- 국토의계획및이용에관한법률(이하 ‘국토계획법’) 제19조(도시기본계획의 내용), 동법 시행령 제15조(도시기본계획의 내용), 도시기본계획수립 지침
- 택지개발촉진법 제3조의 3(주민 등의 의견청취), 동법 시행령 제5조(주민 등의 의견 청취)

□ 실태 및 문제점

○ 실태

- 2001년 12월 10일 건설교통부장관의 김포도시기본계획 승인을 통해 김포시 양촌면, 장기동, 운양동 일원이 시가화예정용지로 설정됨(320만평)
- 김포도시기본계획 수립과정의 주민 공청회에서는 개발에 대한 반대가 별로 없었던 것으로 보임
- 2003년 5월 8일 건설교통부가 신도시건설계획을 발표하고, 5월 13일 한국토지공사의 택지개발지구지정추진에 따른 주민의견 청취공람을 실시하면서 주민들이 반대를 표명

○ 문제점

- 2003년 10월 21일 신도시건설 반대 투쟁위원회가 발족하여 신도시 철회 촉구 성명서를 발표하고 주민들은 정부가 일방적으로 개발예정지를 선정하여 강행하는 것으로 판단하여 공람 주민(2,079명)의 96%가 반대

□ 제도개선 필요사항

- 국토의계획및이용에관한법률 제19조(도시기본계획의 내용)에 근거한 도시기본계획수립 지침에서 시가화 예정용지 개발에 대한 원칙, 기준을 명확히 정하도록 하여 입지 선정 이전단계에 주민들의 사전적 합의를 얻을 수 있도록 하는 장치를 확보할 필요가 있음

② 광역협오시설 입지선정 및 결정(원지동 추모공원)

□ 근거법령

- 국토계획법 제2조(정의), 동법 시행령 제3조(광역시설), 동법 제12조(광역도시계획의 내용), 동법 시행령 제9조(광역도시계획의 내용), 동법 제45조(광역시설의 설치·관리 등), 동법 시행령 제40조(광역시설의 설치에 따른 지원 등)

□ 실태 및 문제점

○ 실태

- 서울시가 일방적으로 장묘문화개선 및 제2 화장장 건립계획을 수립하여 경기도 및 인천시가 참여하는 수도권 광역행정협의회에 상정, 협의하고자 하였으나 경기도가 반대하여 무산됨(대상후보지: 경기지역 12개소, 서울지역 13개소)
- 서울시는 광역차원에서 협의추진이 어려워지자 서울 지역 13개소 중 부지선정위원회를 통해 추천받은 원지동으로 최종 결정하고 서초구 및 지역주민들의 반대에도 불구하고 개발제한구역을 해제하면서 추진
- 서울시의 장묘정책 전환, 국가중앙의료원 이전이라는 새로운 변수가 등장하여 원지동 추모공원 사업을 국가중앙의료원 부속시설 화장장 건립사업으로 성격을 변화시키려하자 개발제한구역 주무부서인 건교부와도 갈등이 생김

○ 문제점

- 입안단계에서부터 중앙정부 및 관련 자치단체의 적극적인 참여와 협조가 필요함에도 서울시에서 일방적으로 추진하였기 때문에 경기도로부터 동의를 받아낼 수 없었고, 오히려 반감만 키우게 됨
- 서울시가 서초구 및 지역주민과 합의를 보지 못하고 밀어붙이기식 행정을 계속하다 결국은 행정소송으로 비화되었고, 시장선거와 연계되면서 사업추진이 표류하게 됨
- 서울시와 서초구 및 지역주민과의 갈등상태는 서울시가 인센티브 패키지 방식을 고려함과 아울러 지역별 분산추진방식으로 전환하여 합의점을 찾고자 함
- 화장장 등의 광역협오시설은 해당 지자체간 및 주민들 간에 사전에 충분히 협의 조정하는 절차를 두고 나중에 제도적 장치를 통해 공식화함이 필요

□ 제도개선 필요사항

- 국토의계획및이용에관한법률 제12조(광역도시계획의 내용), 동법 시행령 제9조(광역도시계획의 내용), 동법 제45조(광역시설의 설치·관리 등), 동법 시행령 제40조(광역시설의 설치에 따른 지원 등)에 광역도시계획의 설치 원칙 및 기준을 명확히 제시하여 시설 입지를 결정하기 전에 주민들이 합의할 수 있도록 하여야 함

③ 개발제한구역 집단취락 해제

□ 근거법령

- 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제3조(개발제한구역의 지정 등), 동법 시행령 제2조(개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 기준)
- 국토의계획및이용에관한법률 제51조(지구단위계획구역의 지정 등)

□ 실태 및 문제점

○ 실태

- 정부의 개발제한구역 조정정책에 따라 2001년 9월부터 개발제한구역내 20호 이상 집단취락은 일정한 밀도기준에 해당하면 해제기준에 따른 범위를 정해 조속히 해제하도록 하고 있음
- 그러나, 2년 반이 경과한 지금까지 취락해제가 크게 지연됨으로써 주민들로서는 재산권행사가 늦어져 정부에 대한 불신 또한 증폭되고 있음

○ 문제점

- 취락해제시 권리관계의 공평한 조정없이 지구단위계획만으로 취락해제를 추진하면서 신설되는 도시계획시설에 의해 일부 토지소유자에게만 특별한 희생이 강요되고 있음
- 지구단위계획에서 계획한 도시기반시설이 장기 미집행 도시계획시설로 되어 민원이 장기화 될 가능성이 큼

□ 제도개선 필요사항

- 취락내 도시계획시설의 계획은 주민들의 합의하에 결정하여 설치할 수 있도록 시행령 및 관련지침 보완이 필요

④ 도시기본계획 제도개선

□ 근거법령

- 국토의계획및이용에관한법률 제18조~제55조 및 동법시행령 제14조~제50조(도시기본계획·도시관리계획)

□ 실태 및 문제점

- 대구시는 낙동강변의 달성군 위천면 일대 2백10만평을 국가산업단지로 조성하기 위해 1995년부터 지정을 추진해 왔으나, 낙동강 상수원의 오염 등을 우려하는 부산·경남지역 지자체와 주민들의 반대로 계속 표류해 옴
- 이 과정에서 대구시는 영세공업시설 등 혐오시설을 도심에서 위천공단으로 옮길 경우 서대구공단과 3공단 일대를 공업지역에서 주거지역으로 변경하고자 1997년에 2016년을 목표연도로 수립된 도시기본계획에 기존 공단일원을 미리 주거용지로 반영함
- 그러나, 7년넘게 계속되온 위천국가공단 지정노력이 부산·경남 등 낙동강 하루지역의 반발 등으로 성사되기 어렵게 되자, 대구시는 2003년 12월 15일 ‘서대구공단’ 과 ‘3공단’ 일대가 새로운 도심공단으로 구조가 재편되는 추세에 있는 데다 주거지역으로 개발을 추진할 경우 부작용이 클 것으로 예상된다는 이들 지역을 주거지역에서 원상태인 공업지역으로 되돌리는 것이 바람직하다는 판단 아래, 광역도시계획이 완료되는 대로 도시기본계획변경을 위한 용역에 착수하여 2004년 하반기 중 도시관리계획재정비까지 끝마친다는 계획임을 밝힘
- 이에 대하여 주민들은 “도시기본계획에 주거용지로 정해놓으면 당연히 도시관리계획재정비도 그렇게 바뀔 것으로 예상했기 때문에, “원래대로 주거지역으로 지정해 주민들이 재산상의 피해를 보는 일이 없도록 하라” 며 반발하고 있음

□ 제도개선 필요사항

- 현재 도면위주로 된 청사진적 계획의 도시기본계획을 주민 및 관계자들이 토의하여 합의해가는 전략목표와, 정책목표 및 프로그램 중심의 전략계획·정책계획으로 완전히 전환시킬 필요가 있음

⑤ 도시계획시설 건설(서울시 마포구 성미산 배수지 건설)

□ 근거법령

- 「국토의계획및이용에관한법률」 제2조 제6호의 기반시설
- 「국토의계획및이용에관한법률」 제28조의 주민 및 지방의회의견청취

□ 실태 및 문제점

- 1993년 2월 서울시 상수도사업본부는 마포구 성미산 정상 약 1만평을 도시(관리) 계획 결정에 따라 도시계획시설인 수도로 변경하고 1997년 11월 ‘성산배수지건설 실시계획’ 인가를 얻어, 2001. 4. 부지매입, 보상절차를 완료하고 실시설계도 완료
- 2001년 7월 모재단의 성미산 일부 부지에 대한 지구단위계획과 관련하여 주민 의견수렴절차가 이루어지는 과정에서 비로소 인근 주민이 배수지 건설계획을 알게 됨. 이에 주민들은 ‘성미산을 지키는 주민참여연대’ 를 결성하여 배수지건설계획에 반대하기 시작함. 2003년 3월에 주민단체는 공사중지 가처분을 신청하고, ‘성미산 개발저지를 위한 대책위원회’ 가 “성산배수지 재검토요청 자료집: 대안방식을 통한 재검토 제안” 이라는 자료집을 발간
- 2003년 10월 16일 상수도본부는 서울시 의회에서 성미산 배수지 공사 건설 유보를 공식적으로 결정. 2004. 5 현재까지 사업시행 유보 중
- 사업추진이 오래전부터 이루어져 왔지만 주민들은 사업의 내용에 대해 알고 있지 못했으며, 그 내용을 우연히 인근계획의 절차를 통해 알게 됨. 도시계획시설 주변의 주민들이 도시관리계획 결정이후 뒤늦게 결정사실을 알게 됨으로써 갈등이 심화된 사례로서, 이러한 갈등을 발생시킨 제도적 요인은 「국토의계획및이용에관한법률」 제28조(주민 및 지방의회의 의견청취), 시행령 제22조에 주민공람제도가 있으나, 형식적 장치에 불과한 데서 기인함

□ 제도개선 필요사항

- 도시관리계획에 대한 주민의견수렴 방법을 인터넷 홍보 및 주민설명회 등으로 다양화하여 적극적으로 할 필요가 있으며, 사업 초기에 관계행정기관은 복수의 부지 및 설계 대안과 각 대안에 대한 환경성 및 각종 평가를 주민들과 공유, 설득과 협조를 구하는 절차가 필요
- 주민과 이견이 표출되는 경우 공개청문회제도를 통해 공개적으로 토의하여 합의를 형성해가는 장치가 필요

다. 환경·생태 분야

1) 현황 및 개선방향

□ 현황

- 환경갈등은 환경을 매개로한 갈등으로, 자연환경에 부정적인 영향을 끼치는 행위를 통해 경제적, 비경제적 피해가 초래되는 경우가 나타남
- 참여정부가 선정한 24개 사회적 갈등현안 중 7개 사항이 환경갈등분야일 정도로 환경갈등의 정도가 사회 전체적으로 심각한 수준임

※ <7개 환경갈등 현안>

경부고속철도 천성산·금정산 관통사업, 서울외곽순환고속도로 사패산터널구간 건설, 한탄강댐 건설, 경인운하 건설, 방사성폐기물 관리시설 부지 선정, 새만금 간척사업, 소각장 건설

□ 문제점

- 환경갈등은 갈등당사자들의 경제적 이해관계의 충돌을 의미하는 이해갈등 (interest conflict)과 환경·생태주의 가치관과 개발주의 가치관과의 충돌로 나타나는 가치관갈등 (value conflict)으로 나눌 수 있음
- 대부분의 환경갈등의 경우 이해갈등과 가치관갈등이 중첩되어 나타나나 특정 환경갈등 현안에서 이해갈등과 가치관갈등의 당사자를 구분할 수 있으므로 갈등해결과정에서 차별적인 접근이 요구됨
- 환경갈등은 가치관과 이해관계의 충돌에서 발생하나 그 심화는 의사결정과정 및 갈등해결과정의 절차적 비합리성 (밀실행정, 일방적 의사결정, 상호불신 등)에 기인함
- 이해갈등에서 피해를 매개하는 환경은 생태계와 같은 시스템으로서의 환경이 아니라 소음, 대기, 수질, (수용)토지 등 개별구성요소로서의 환경이며 직접적이며 국지적임
- 피해의 크기를 상대적으로 명확하게 확정할 수 있고 피해자의 확정도 용이함
- 보상의 대상, 크기가 갈등의 주요 쟁점임
- 가치관갈등에서 피해를 매개하는 환경은 시스템으로서의 환경인 경우가 많음

- 가치갈등이 드러나는 구체적인 지점이 환경에 대한 가치평가라는 점에서 가치갈등은 가치평가의 갈등으로 나타남
- 환경시스템 및 생태계 내부의 작동기제에 대한 정보는 근본적으로 불확실하므로 환경·생태가치의 객관적인 측정은 불가능
- 환경·생태가치의(또는 환경오염의 비경제적인 피해의) 가치평가는 따라서 주관적이고 가치관에 따라서 크게 달라짐

□ 개선방향

- 주민참여의 확대와 심화를 통해 절차적 합리성을 담보하여 환경 부문의 갈등이 증폭되는 것을 미연에 방지
- 가치관갈등은 일종의 이데올로기 갈등으로 법률로 규정하기 어려우나 이해갈등의 경우 간접피해를 포함한 경제손실의 보상을 명문화

2) 갈등사례

① 쓰레기소각장 건설

□ 근거법령

- 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률(이하 폐촉법) 제9조(폐기물시설의 입지선정) 내지 제10조(폐기물처리시설입지의 결정·고시), 동법시행령 제7조(입지선정위원회)

□ 실태 및 문제점

- 폐촉법 및 동법 시행령에 의하면 쓰레기 소각장 입지선정은 입지선정위원회를 구성, 결정하도록 되어 있음
 - 1개 시군구내에 소각장이 설치되는 경우 시군구 의원, 시군구공무원, 의회가 선정한 주민대표, 자치단체장이 선정한 전문가, 주민대표가 추천한 전문가 등 11인 이내로 구성하도록 되어 있음
- 입지선정위원회의 구성시 법령에 따른 절차를 위반함으로써 갈등이 유발 됨
 - 경주시의 경우 입지선정위원회 구성시 주민대표를 폐촉법 시행령에 따라 시의회에서 선정하지 않고 관변단체를 시측에서 자의적으로 선정하여 갈등이 발생됨

- 법적으로 주변영향지역으로 지정되지 않은 경우에도 재산권의 피해가 발생할 수 있으나 이에 대한 보상대책이 미비 됨

□ 제도개선 필요사항

- 폐촉법 제9조 및 동법 시행령 제7조(입지선정위원회)를 개정하여 지역시민단체의 참여를 제도화
- 폐촉법 제 17조(주변지역의 결정·고시) 내지 제22조(주민지원기금에 의한 주변영향지역의 지원) 및 동법 시행령 제20조(간접영향권의 범위) 내지 제27조(주변영향지역지원등)를 개정하여 직·간접 영향권의 범위확대 및 제외된 지역의 주민에 대한 보상안 마련

② 국립공원제도

(주 : 국립공원과 관련된 공공사업갈등은 다른 부문에서 다루어지므로 여기서는 국립공원의 보전과 이용에 대한 주민갈등에 국한함)

□ 근거법령

- 자연공원법 제15조(공원계획의 변경 등), 제73조(손실보상), 제76조 (협의를 의한 토지 등의 매수), 제77조(토지매수의 청구)

□ 실태 및 문제점

- 국립공원이 지니는 두가지 가치인, 자연환경의 보전가치와 관광 및 휴식적 가치간의 상충으로 인해 국립공원의 절대보전과 상대적인 보전·이용을 주장하는 집단간의 갈등 발생
 - 국립공원지역의 엄격한 개발제한 결과 이 지역에 거주하는 주민들의 재산권이 침해당하고 있는 상황임
 - 국립공원 중 육지면적의 43%가 사유지임
- 주민민원은 사유지를 국가가 매입함으로써 원천적으로 해결가능하나 재원조달 문제가 있음
- 거주주민들의 재산손실 보상의 통로는 크게 두가지임
 - 자연공원법 제15조 (공원계획의 변경등)에 따르면 매 10년 마다 용도변경을 포함한 공원계획의 타당성을 검토하게 되어 있음(2003년 8월 30일 국립공원구역 및 공원계획의 변경을 결정·고시)

- 자연공원법 제73조와 제77조에 따라 자연공원지정에 따른 직접적인 재산상의 손실을 현금보상할 수 있음
- 그러나 행위제한에 따른 간접적인 손실의 보상규정은 부재

□ 제도개선 필요사항

- 민간의 National Park Trust운동의 지원: 예를 들어 최소한 민간부문의 투자액만큼 정부가 지원하도록 자연공원법상 조항 신설
- 자연공원법 제15조의 타당성 검토기간을 10년에서 5년으로 축소
- 간접손실을 주민지원사업을 통해 보상하는 규정의 신설

③ 환경영향평가제도

□ 근거법령

- 환경·교통·재해등에관한영향평가법(이하 영향평가법), 환경정책 기본법

□ 실태 및 문제점

- 현재 실시중인 환경영향평가제도는 영향평가법에 기초한 환경영향평가와 환경정책 기본법에 의거한 사전환경성검토가 있음
- 환경영향평가는 일정규모 이상의 사업시행으로 발생할 수 있는 환경적 영향을 예측하고 그 영향을 저감할 수 있는 방안을 모색하는 제도
 - 그러나 구체적 사업 (project) 실시 단계에서 실시하므로 타 사업과 관련된 누적적, 간접적 영향을 고려하기 어렵고 그 사업의 대안들에 대한 평가가 이루어지지 못함
- 사전환경성검토는 개발이 전제되거나 개발이 전제되지 않으나 개발에 지대한 영향을 미치는 행정계획을 대상으로 함
 - 그러나 행정계획이 실질적으로 확정이 된 뒤에 실시되므로 복수대안의 검토가 이루어지지 않고 있고, 기본법에 규정되어 있어 구체적 시행절차를 규정하기 어려우며 환경영향평가와 연계성이 부족
- 영향평가법 제6조는 공람, 설명회, 공청회 등을 통해 지역주민들의 의견을 수렴하고 평가서의 내용에 포함시키도록 명시하고 있으나, 주민의견이 평가의견에 반영되지 않을 경우 주민들의 불복절차에 대해서는 규정하고 있지 않음

□ 제도개선 필요사항

- 환경정책기본법 제25조 제1항에 규정된 사전환경성검토(협의)의 시기를 계획확정 또는 승인이전이 아니라 계획수립과정에서 하도록 개정
- 환경영향평가와 사전환경성검토를 단일법으로 규정할 필요
- 주민불복절차를 영향평가법내에 포함시킬지 일반법에 의해 규정할지 논의 필요

라. 해양·수산 분야

1) 현황 및 개선방향

□ 현황

- 「해양자원과 공간」은 사적소유가 허락되지 않은 공공재(common property)의 성격을 갖고 있기 때문에, 해양·연안 공간에 대한 이용과 개발사업은 공공분쟁의 직접·간접의 원인이 됨
- 해양수산분야 갈등은 크게 i) 해양공간내 보전과 개발, ii) 육상경제활동과 해양생산기반 보전·유지 사이 두 가지 형태로 나타나는데, 1990년대 중반을 기점으로 갈등 패러다임이 변하고 있음
- 갈등내용이 경제적 이해(예, 보상비 규모)갈등보다는 가치관(갯벌생태계와 해양환경보전)차이에서 나타난 갈등이 주를 이루고 있음
 - 1990년대 초반까지는 연안 매립·개발과 전원시설입지에 따른 보상비 규모를 둘러싼 갈등이 대부분이었으나, 해양에 대한 사회적 인식이 높아지기 시작한 1990년대 중반 이후부터 환경·생태계보전과 자원의 이용·개발 관련 갈등이 주를 이루고 있음
- 직접이용자와 시행주체간의 갈등보다는 간접이용자(민간단체, 전문가)와 시행주체간의 갈등 비중이 증가하고 있음
 - 1990년대 중반이전에는 지역주민(특히 어민)과 사업시행주체(공공기관, 행정기관)간의 갈등이 주를 이루었지만, 이후 갯벌, 해양생물서식지, 산란지, 보호가치가 높은 생물과 경관에 대한 적극적 보전에 대한 사회적 공감대가 형성·확대 되면서 간접이용자의 역할이 강화되고 있음
- 1990년대 중반 이후 관할 경계지역의 자원과 공간이용에 대한 행정기관 사이의 갈등이 나타나고 있음
 - 육상기인오염원관리·생태계보전, 수산자원 이용, 광역지방자치단체간 경계설정 등은 행정기관간 갈등사례라 할 수 있음
- 의사결정과 집행과정에서 통치(governing) 개념이 상대적으로 약화되고, 다양한 이해당사자의 협력과 참여를 중심개념으로 한 협치(governance)개념이 강화되고 있음
 - 환경관리해역 지역포럼, 해양폐기물 민관협력 사업, 자율관리어업, 바다대청결운동 등 민·관 상호협력, 정책결정과 시행과정에서 민간영역의 참여가 증가하고 있음
 - 또한 민간단체의 역할이 저항과 견제에서 견제/협력/대안제시로 변화하고 있으며, 법률과 제도에서 참여와 협력을 수용하기 위한 모색이 이루어지고 있음

□ 문제점

- 해양수산분야 갈등은 이용자간 갈등, 이용자와 정부간 갈등, 정부기관간 갈등과 같이 세가지 유형으로 구분할 수 있으며, 유형별 갈등 발생원인은 다음과 같음
 - 이용자간 갈등 발생원인
 - 이용자간 공간에 대한 경쟁
 - 연안육지부의 공간과 시설에 대한 경쟁
 - 자원이용에 대한 경쟁
 - 특정 이용행위가 다른 이용행위가 일어나는 환경에 미치는 악영향
 - 이용자와 정부간 갈등 발생원인
 - 정부의 정책투명성 미흡
 - 이용자의 정책 참여제도 기반 미약
 - 정부정책에 대한 사회적 합의 도출과 의사결정 구조 미정립
 - 정부정책 시행으로 인한 손실보상체계 미흡
 - 정부기관간(부서간) 갈등 발생원인
 - 서로 다른 법적 기반과 역할
 - 기관간(부서간) 행정집행 방식 차이
 - 외부의 관련 이익집단의 차이
 - 정보와 대화의 부족
- 갈등은 사회발전이 건강하게 진행되는데 기여하는 요소가 될 수 있기 때문에, 갈등 발생 자체가 문제가 되는 것이 아님.
- 따라서 i) 사전에 발생을 억제할 수 있음에도 불구하고 발생하면서 추가적인 사회적 비용이 지출되고, ii) 발생한 공공분쟁 관련 갈등이 해결되지 않고 정책결정과 집행이 미뤄지고, iii) 정책결정이 이루어지지 않아 정책우선순위가 높은 현안에 적절하게 대처하지 못하여 국가적으로 피해가 발생하고, iv) 이로 인해 정부정책의 불신과 행정기관에 대한 국민의 신뢰가 저하되기 때문에 이런 갈등은 국가적으로 관리할 필요가 있음
- 해양수산분야에서 공공분쟁 관련 갈등이 발생하지 않도록 하기 위한 사전 억제 대책을 추진하고 있지만, 여전히 법률과 제도, 이를 실현하기 위한 사회적 기반이 마련되어 있지 않음
 - 특히 공간과 자원경쟁이 치열해지고 있는 현재의 여건을 고려할 때, 갈등에 대해 적극적, 능동적으로 대응하지 않을 경우 해양수산 분야에서 지속가능한 방식으로 부가가치를 생산하는데 가장 큰 장애요인이 될 가능성이 있음

□ 개선방향

- 공공분쟁 관련 갈등관리는 “갈등발생 사전억제를 위한 정책인프라 구축” 과 “갈등 조정을 위한 메커니즘 구축” 으로 이루어질 수 있음
- 갈등발생 억제 정책인프라 구축(Front-of-pipe)
 - 갈등관리역량 강화와 상호 이해증진을 위한 법정 참여형 교육프로그램 운영
 - 참여와 과학에 의한 정책결정 및 합리적 정책결정에 필요한 정보의 공개와 공유
 - 이해당사자간, 이용자와 정부간 일상적 협력사업을 개발하여 시행함으로써 갈등 조정을 위한 사회적 학습 강화 및 경험축적
 - 갈등을 일상적 정책의 하나로 인식하여 예산과 인력 배정
- 갈등발생시 조정을 위한 메커니즘 구축(End-of-pipe)
 - 갈등문제의 원인과 결과에 대한 명확한 이해를 공유할 수 있도록 최신의 기술과 조사방법을 동원하고, 지역사회의 전통적 지식 통합
 - 갈등관련 직접, 간접이용자가 조정과정에 적절하게 참여할 수 있도록 제도적 보장
 - 갈등 조정을 위한 협의체 구성절차, 갈등해결 방법, 참여주체, 소요예산, 갈등 조정 시한 등에 대해 유형별로 조정메커니즘 제시
 - 개발로 인해 손상을 입은 이용자가 삶의 기반을 지속적으로 유지할 수 있는 보상 체계 구축

2) 갈등사례

① 연안·해양보호구역 지정

□ 연안·해양 보호구역 지정 근거법령

- 생태계보전지역(자연환경보전법 제18조), 습지보호지역(습지보전법 제8조), 환경보전해역(해양오염방지법 제4조의4), 특정도서(독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 제4조), 수산자원보호구역(국토의계획및이용에관한법률 제40조), 천연보호구역(문화재보호법제8조), 자연공원(자연공원법 제4조), 해중경관지구(해양수산발전기본법 제28조)

□ 실태 및 문제점

- 연안의 보호구역을 둘러싼 지역주민, 이해당사자와 갈등이 심화되고 있어 생물종다양성 유지에 중요하고 보호가치가 높은 생태계와 경관보호에 어려움
 - 1997년 사천시 소재 강진만을 특별관리해역으로 지정하려는 계획이 지역주민의 반대로 무산
 - 국립공원 구역 조정·해제, 수산자원보호구역 조정·해제 요구가 자칫 연안해양공간에서 보호가 필요한 자원과 환경 훼손으로 귀결될 우려가 있음.
- 연안(해역과 육역)의 보호구역 지정관련 근거법률에서 지정기준과 절차가 일부 법률에서는 체계적으로 제시되어 있지 않고, 중복지정된 사례도 많아 지정과정 및 관리과정에서 지역주민을 관리주체로 정립하려는 노력이 부족
 - 보호구역 지정과정에서 지역주민의 보호구역 지정에 대한 인식제고, 보호구역 지정의 타당성과 필요성의 과학적 입증, 보호구역 지정에 따른 재산피해 보상조치 등 제반의 현안 해결이 투명하게 이루어진다면, “지정 후 관리대책 부재”라는 우리나라 보호구역 관리의 근본적 문제점을 해결하는데 기여할 수 있음.

□ 제도개선 필요사항

- 전반적으로 연안·해양보호구역 지정과정 뿐만 아니라 보호구역 관리 과정에 지역주민과 민간단체가 책임과 권한을 가지고 참여할 수 있도록 제도적 장치 마련
- 각 보호구역의 특성이 반영된 지정기준과 절차를 확보하고, 보호구역 관리 우선순위를 마련하여 보호구역의 중복지정 방지 및 관리비용·역량의 효율적 활용 실현
- 보호구역 지정 및 관리과정에서 지역주민과 이해당사자에 대한 충분한 사전교육·홍보를 통해 인식을 높여, 타당성이 취약한 보호구역 해제 요구나 과도한 지원사업 요구에 대해 능동적으로 대처
 - ※ 지역주민 지원사업은 강화하되 과도한 지원사업은 재정적으로 한계가 있으므로, 지역 이해당사자에 대한 교육과 홍보 강화
- 타당성이 높은 보호구역 조정·해제 요구는 적극적으로 검토하여 반영하고, 행위제한으로 발생할 수 있는 주민생활의 불편함은 예산이 허용되는 범위 내에서 주민지원 사업을 통해 상쇄하거나 환경훼손이 크지 않은 범위 내에서 행위제한 규율을 탄력적으로 운용

② 발전소 온배수 배출

□ 발전소 운영과 어업피해 보상 근거법령

- 공익사업(공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제4조), 손실보상(공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제6장), 사업의 우선시행(발전소주변지역지원에관한법률 제15조), 공익상필요에의한 면허어업의 제한 등(수산업법 제34조), 보상(수산업법 제81조)

□ **실태 및 문제점**

- 전국 연안지역에 입지한 발전소에서 배출하는 온배수로 인한 환경영향과 수산자원 피해 발생
 - 울진 원전의 온배수 배출로 인해 양식광어 5천마리가 폐사하고 서식어종이 급감하는 등 환경, 생태, 경제적 피해발생
- 피해범위와 생태계에 미치는 영향범위에 대한 조사기관의 연구결과가 상이하여 갈등 증폭
 - 영광 원자력 발전소의 온배수 배출로 인한 피해영향 범위 산정은 보상금액과 밀접한 관련이 있는데, 1998년(한국해양연구원/군산대학교: 4.45km 차이)과 2002년(한국해양연구원/한국해양학회) 조사에서 연구기관별로 상이한 결과 제시

□ **제도개선 필요사항**

- 온배수 배출로 발생하는 해양환경, 생태계, 수산자원 피해영향 평가를 위한 해양환경영향평가 제도 개선
 - 해양환경 고유의 특성을 고려한 해양환경영향 평가항목, 조사횟수, 분석방법 등 온배수 조사방법을 표준화하고 배출기준 마련
 - 해양환경영향평가 보고서 평가 전문성 강화
 - 평가기관 자격심사 강화 및 평가예산 현실화
- 피해조사 전에 이해당사자와의 조사기관, 조사절차, 지역특성을 반영한 추가 조사체계(조사항목) 등과 같은 사항을 합의하여 조사를 시행할 수 있도록 제도적 장치 마련
 - ※ 연안의 사회경제활동으로 발생하는 생태계와 수산자원에 대한 피해보상을 둘러싼 갈등사례는 화력발전소, 유류오염, 모래채취 등이 있음

③ **마산만 유역개발**

□ **마산만 준설토 매립 관련 근거법령**

- 해양오염방지법 제4조4의 제2항(환경보전해역 등에서의 행위제한), 항만법 제2조(항만시설)와 제3조(항만의 개발), 국토의계획및이용에관한법률 제2조의 2(도시계획)

□ **실태 및 문제점**

- 오염우심해역인 특별관리해역내에 준설토 매립지를 주거·상업시설로 활용하려는 마산시와 도시시민공원으로 개발하려는 시민단체간 갈등
 - 반폐쇄성 해역인 마산만은 만성적 부영양화와 COD기준 III등급을 초과하는 수질상태를 보여 오염우심해역인 특별관리해역으로 지정되어 있고, 오염부하를 추가적으로 저감하지 않을 경우 해역관리목표 달성 불가능
 - 민간단체는 마산만내 준설토 매립지를 비점오염원 저감과 도시민의 친수공간 조성을 목적으로 한 공원조성을 주장하는 반면, 마산시는 주거·상업용지로 개발하려는 계획 추진

- 이와 함께 마산항의 추가개발은 마산만에 대한 압력요인으로 작용하여 환경수용력을 떨어뜨림으로써 환경관리목표 달성에 한계요인
- 마산만 환경개선을 위해서는 압력요인(연안개발, 인구집중)을 최소화하고, 대응(점, 비점오염부하 저감)을 강화해야 하는데, 환경수용력에 근거한 육지부 이용개발 조정체계가 미흡

□ 제도개선 필요사항

- 환경자원관리 목표, 환경수용력에 근거하여 육지부 이용개발을 조정할 수 있는 유역관리체제 시행을 위한 법률제도 개선
 - 해양오염방지법 시행령 제4조의 3(총량규제)을 포괄적인 유역관리를 시행할 수 있는 총량관리조항으로 변경하고 총량관리 시행에 필요한 기관 운영 근거조항 마련
- 연안육역 공간계획 과정에 환경질에 대한 과학적 조사와 지역이해당사자의 참여를 제도화
 - 오염원의 집중관리와 환경개선을 위한 집중투자가 필요한 해역인 환경관리해역 조사지침(항목, 방법, 기관)을 해양오염방지법 시행령에 포함
 - 환경관리해역 관리기본계획에만 반영되어 있는 지역이해당사자의 참여가 실질적으로 이루어질 수 있도록 해양오염방지법에 관리해역지정, 관리해역 관리계획수립과 시행에 관한 조항 추가
 - 통합관리주체의 의사결정이 실효적으로 집행될 수 있도록 '훈령' 형태가 아니라 해양오염방지법에 통합관리주체 구성과 운영에 관한 사항을 명시
- 갈등정도가 심각한 지역에 대해서는 매립기본계획을 수립할 때 육상기인오염부하량을 산정하고 생태계영향을 평가할 수 있도록 구체적인 토지이용계획 첨부

④ 시화호

□ 근거법령

- 시화호 유역은 「산업입지및개발에관한법률」 제39조 특수지역개발사업 대상지역인 '반월특수지역' 과 「산업집적활성화및공장설립에관한법률시행령」 제4조에 의해 성장관리지역으로 지정되었음

※ <특수지역 개발사업>

산업과 인구의 합리적 배치, 국가나 지자체의 특별한 경제적·사회적 목적 달성을 위해 포괄적인 계획에 의하여 체계적인 개발이 필요한 토지 개발사업과 기반시설을 조성하는 사업

□ 실태 및 문제점

- '94년 시화방조제 물막이 공사가 완료되고 난 이후 시화호의 수질이 급속도로 악화되었으며, 주변지역의 산업단지와 택지개발로 인해 오염부하량이 증가하였음

- 방조제 물막이 완료 후 시화호 저층에는 고염분 수괴가 그대로 잔류하여 담수호로서 기능이 떨어지고, 증가한 오염물질이 저층의 수괴에 침적되면서 저산소층이 나타났으며, 오염물질이 시화호 체류시간이 길어지면서 적조 등 부영양화가 발생하고 있음
- 배수갑문 조작을 통한 해수화 후에도 중상류해역의 유기물오염, 중금속·유해화학물질 오염은 개선되지 않고 있음
- 시화호 간척용지에 대한 추가 이용방안을 둘러싸고 관련부처·지방자치단체·시민단체·전문가 간에 이견 발생

□ 제도개선 필요사항

- 주민의 일정한 요구가 있을 때만 실시하는 현재의 환경영향평가 공청회를 일정규모의 사업에 의무화하여 관련 정보를 지역주민에게 공개할 필요 있음
 - 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법(법률 제07186호)」 제6조(의견수렴) ‘~ 이 경우 대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 공청회를 개최하여야 한다.’ 로 되어 있는 공청회 개최의 선택적 요건을 강화하여 모든 대상에 대하여 공청회를 개최하도록 제도 정비
- 지역주민들에게 경제적 보상을 실시한 후 지역주민은 개발지역의 토지이용계획 과정에서 완전히 배제되나, 환경문제가 발생할 수 있는 개발사업이나 토지이용계획에 대해서는 지역 주민의 참여가 계획수립 과정에서도 이루어질 수 있도록 함
 - 사업계획이 확정되기 이전에 주민대상 교육·홍보와 의견수렴을 체계적으로 시행하고, 사업의 비밀보장이 필요한 경우 환경과 관련된 부서가 추천하는 전문가로 하여금 사업의 환경성을 검토하도록 하는 조문을 영향평가법에 신설하여 계획과정에 환경적 영향을 미리 평가하도록 함
- 공유수면매립법 또는 영향평가법에 전략환경영향평가(사전환경성검토 제도개선)를 도입하여 계획 시행 시 발생할 수 있는 문제점을 계획 수립 이전에 점검할 수 있는 제도적 장치 마련
- 공유수면 매립과 관련하여 **산업입지및개발에관한법률** 등 다른 법률들에 포함되어 있는 공유수면 매립면허 “의제” 조항을 삭제하거나 최소화

⑤ 바다모래 채취

□ 근거법령

- 건설부, 산업자원부는 각각 「골재채취법」에 따른 골재와 「광업법」에 의한 광물(규사)의 채취허가를 관장하고 있음
- 해양수산부는 「공유수면관리법」과 「해양오염방지법」을 통해, 환경부는 「환경·재해·교통 등에 관한 영향평가법」을 통해 바다모래 채취의 환경적 문제를 관리하고 있음

□ 실태 및 문제점

- 「환경·재해·교통 등에 관한 영향평가법」에서 환경영향평가대상을 골재채취면적 25만㎡ 이상이거나 골재채취량이 50만㎡ 이상으로 최근 강화하였으나, 아직까지 해사채취와 관련하여 환경영향평가를 실시한 적이 없음
- 동일 지역에서 해사채취를 하더라도 개별 사업자별로 영향평가 대상 이하의 채취량을 신고하면 영향평가 대상에서 제외되는 문제가 있음
- 해양수산부가 주관해야 하는 업무임에도 불구하고 환경부가 영향평가 전체를 주관하는 환경행정의 이원화로 정책적 관심이 상대적으로 미흡

□ 제도개선 필요사항

- 해사채취와 관련 환경영향평가 업무의 전문성 확보
- 영향평가법의 평가대상을 조사결과의 수치로만 결정하기보다는 환경 영향의 가능성이나 각종 보호구역과의 인접성 등 다양한 기준을 제시하여 해사채취사업에 대한 환경영향을 과학적으로 진단하도록 함
 - 「환경·재해·교통 등에 관한 영향평가법」 시행령 별표1: 대상사업을 채취량이나 면적 요건에 추가하여 각종 보호구역에서 일정거리 이내에서 바다모래의 채취를 금지하는 조항 신설
 - 채취 면적, 채취량 요건에 더하여 동일 해역에서 누적채취량이 일정량 이상인 경우 더 이상의 바다모래 채취를 금하거나 엄격한 영향평가가 이루어지는 단서 조항 삽입
- 「광업법」 3조의 법정광물에 포함되어 있는 규사와 「골재채취법」 2조 골재의 정의에 포함된 모래는 공유수면에서의 채취과정과 물리적 존재형태가 유사하므로 현재 개선 중에 있는 바다모래 환경영향평가제도를 규사채취에도 동일하게 준용
 - 자원으로써 규사를 개념적으로 명확히 하고 일반 골재자원과는 구분하되, 광업권을 바다모래 채취사업 수단으로 전용하지 않도록 사후 모니터링 수행
- 지역주민의 생활공간 주변 지역이 아닌 곳(근해, EEZ 근접 수역)에서는 직접 이해당사자가 없거나 소수인 경우가 많으므로 간접이해당사자(민간단체, 전문가 등)가 환경영향평가 공청회 개최요구를 할 수 있도록 함

⑥ 공유수면 매립지 소유권

□ 근거법령

○ 공유수면매립법 제26조 제1항제3호

- 공유수면매립면허를 받은 자는 그 매립에 소요되는 사업비(순공사비·조사비·보상비 기타 당해 매립에 관한 공사에 소요된 비용을 포함)에 상당하는 매립지의 소유권을 취득함

○ 공유수면매립법시행령 제20조

- 공유수면(갯벌) 매립지의 가격은 “인근 유사토지의 거래가격” 을 고려하여 결정함

□ 실태 및 문제점

○ 비교 감정평가에 의한 매립지 소유권 귀속방식의 실효성

- 매립지 인근 토지들의 거래가격은 적절한 기준이 되지 못함
- 매립후 대상지의 용도를 변경할 경우 거래차액 발생

○ “유사한 토지” 의 특정 가능성

- 매립대상지(갯벌) 인근의 다른 공유수면(갯벌)을 지칭하는가?
- 매립완료후의 용지와 비슷한 토지를 지칭하는가?

○ 감정시기에 따른 평가가액상의 편차

- 감정시기를 매립 “계획수립” 시로 설정할 것인가?
- 또는 매립 “준공후” 로 할 것인가에 따라 가격편차 발생

□ 제도개선 필요사항

- 매립사업자의 부당이득을 차단할 수 있는 제도적 장치의 보완
- 매립지와 목적사업에 따라 구체적인 감정평가 규정을 마련

⑦ 공유수면 매립면허 후 사정변경

□ 근거법령

○ 공유수면매립법 제32조

- 해양수산부장관은 매립공사의 준공인가 전에 공유수면의 상황변경등 예상하지 못한 사정변경으로 인하여 공익상 특히 필요한 경우에는 면허 또는 인가 등을 취소·변경할 수 있음

□ 실태 및 문제점

○ 시화호간척지의 사정변경

- 간척사업 후의 환경악화로 당초의 목적사업을 그대로 추진하기에 무리가 따라 사업자(건설교통부/수자원공사)는 담수호를 해수호로 전환하고 사업계획을 변경
- 시화호가 해수 즉 바다로 되돌아 갔음을 근거로 종래 수산업법상 공익사업을 이유로 제한되었던 역내 어업인들이 “어업권” 회복을 요구
- 새로운 토지이용계획이 필요하므로 관할 행정청[해양수산부장관]은 연안관리법에 근거한 시화호 연안지역계획을 수립하고 사업자는 기존의 토지이용계획과 이를 조화시켜야 함

○ 새만금간척지의 사정변경

- “농지를 복합산업단지로 변경할 수도 있다” 는 대통령(당선자)의 발언은 법률행위(행정처분) 자체는 아니지만 중대한 사정변경에 해당함
- 사정변경이 인정된다면, 관할 감독청(해양수산부)은 제32조 제3호의 규정에 의하여 “직권에 의한 매립면허의 변경” 절차를 이행하여야 함
- 사정변경으로 매립면허의 취소[철회]가 일어날 경우에는 기존의 법절차[비용편익분석/매립지가격평가/환경영향평가등]를 새로 밟아야 함
- 행정권한의 위임·위탁이 있을 경우에는 취소권을 행사할 수 없다고 해석하면, 직권취소를 규정한 공유수면매립법(제32조)의 실효성이 사라짐
- 사정변경이 일어날 경우에 원래의 관할 행정청[해양수산부장관]은 권한의 위임·위탁을 해지하고 해당 행정행위[사업면허]를 철회하거나 변경하여야 할 것임
- 행정권한의 위임·위탁에 관한 대법원 판례[판결 91누5792 : 1992.4.24]는 “행정청이 그 권한을 다른 기관에 위임·위탁하였을 경우에 그 권한을 잃는가”의 여부가 관건이 아니라, “권한위임의 경우에는 수임관청이 자기의 이름으로 그 권한행사를 할 수 있지만 내부위임의 경우에는 수임관청은 위임관청의 이름으로만 그 권한을 행사할 수 있을 뿐 자기의 이름으로는 그 권한을 행사할 수 없다” 는 취지에 중점을 두었음

□ 제도개선 필요사항

- 간척실패의 경우에 토지이용계획·행정관할·사업자등의 변경
- 사정변경의 경우에 기존절차에 의한 법률관계의 전면 재조정

⑧ 수산자원관리

□ 근거법령

- 수산업법 제9조제1항
 - 마을어업은 어촌계 또는 지구별수산업협동조합에 한하여 면허
- 수산업법 제14조제1항
 - 마을어업등 면허어업의 유효기간을 10년으로 설정
 - 어장이용개발계획의 수립, 수산자원보호 및 어업조정상 필요할 경우에 그 유효기간을 10년내로 단축

□ 실태 및 문제점

- 면허어업권의 재산권적 성격
 - 어업면허의 장기화는 어업인들의 생계유지를 안정적으로 뒷받침하지만 다른 한편 어장의 사점화를 촉진
 - 어업인들은 어업권의 재산권성을 강조하고 어장관리 의무를 소홀히 함으로써 어장의 오염이 심화되고 생산성이 떨어짐
- 자연자원관리상 “특허” 법리의 실효성
 - 수산업법상의 면허어업 또는 허가어업은 명문상 “면허”·“허가” 라는 용어를 사용하고 있지만, 이는 법리상 “특허” 에 해당
 - 특허 법리상 자원관리등을 위하여 어업면허 또는 허가의 갱신을 거절하거나 기간을 단축할 수 있지만 실제 집행이 곤란

□ 제도개선 필요사항

- 어업권에 부여되는 배타적 이용권리와 자원관리의무를 연계

마. 에너지·수자원분야

1) 현황 및 개선방향

□ 현황

- 과거 개발연대에는 에너지, 수자원분야 사업관련 갈등이 적었으나 1990년대 이후 삶의 질과 환경에 대한 관심이 높아지면서 발전소(원자력, 화력), 송전탑, 방사성 폐기물 처분장, 댐 건설 등 에너지, 수자원 관련 갈등이 증가
- 개발연대에는 환경과 위험성(risk)에 대한 인식이 약했던 반면 1990년대 이후에는 에너지 관련 시설이 건강과 안전에 미치는 위해성에 대한 인식이 급속히 확산
 - 특히 1990년대 이후 발전한 환경운동은 원자력발전에 대해 비판적인 활동을 해왔고 원자력에 대한 국민의 위험성 인식도 확산
 - 단순한 이해관계갈등이 아니라 가치 갈등의 특성이 나타남
- 권위주의 정부에 의한 억압적인 지배가 사라지면서 “국책사업”에 대한 국민들의 공감도 약화되고 개인의 권리에 대한 인식과 자유로운 의사표현이 확산

□ 문제점

- 위험성에 대한 국민의식이 변하고 참여에 대한 국민욕구와 능력이 커졌음에도 불구하고 에너지·수자원 관련 정부정책은 부분적인 개선이 이루어졌으나 갈등을 예방하고 조정할 수 있는 체계적인 시스템이 마련되지 않았고 권위주의적, 폐쇄적, 경제적 보상 중심, 공급중심의 정책들을 유지
- 불안 방폐장 갈등의 경우 위험성이 있는 시설에 대한 주민들의 거부감과 경제적 피해에 대한 우려, 그리고 환경단체의 반핵 중심의 가치갈등이 결합하였음에도 불구하고 합리적인 토론을 통한 참여적 갈등조정정책을 추진하지 못하였음
 - ※ 과거 20년간 6차례 실패사례의 교훈을 정책과정에 반영 실패
 - “지자체장이 지역 대표”라는 형식적 합법성에 집착하여 기초의회의 부결과 부안내륙지역의 주민반발을 과소평가
 - 원자력발전정책 등에 대한 사회적 합의가 부족한 상황에서 환경단체 등의 참여를 배제하고 방사성폐기물정책 및 원자력발전정책에 대한 공론화 부족
 - 가치갈등의 특성이 강했음에도 현금보상, 양성자가속기 등 경제적 보상 중심으로 접근한 데 대해, 부안내륙주민들은 ‘돈으로 매수’한다고 반발하고, 지역관광사업 및 농수산업 판매에 대한 타격 우려

□ 개선방안

- 1인당 에너지수요가 지속적으로 증가하고 유럽평균 및 일본수준을 넘어서고 있으므로 경제와 환경, 사회갈등예방을 위해 공급중심의 에너지정책에서 수요관리중심의 정책으로 근본적인 전환 필요
- 기후변화협약, 시민사회 등의 추세를 고려하여 화석연료 및 원자력 중심의 에너지 체계에서 신재생에너지 중심체계로 전환하기 위한 기술개발지원 및 제도개선 노력이 중요
 - 이를 위해 신재생에너지의 보급 촉진을 위한 법, 제도 개선, 예산지원 등 종합적인 정책 수립
- 원자력 발전 및 방사성폐기물에 대한 주민 및 시민사회단체의 반대가 심하므로 미래 전력정책 방향 및 방사성폐기물 관리를 위한 국민적 합의형성을 위한 공론화 추진
 - 참여적 정책결정을 통한 갈등예방과 조정 프로세스 추진
- 신뢰확보를 위해서는 기존정책에 대한 근본적인 재검토 후 국민참여를 통한 새로운 정책결정과정 추진
 - 의제설정, 정책형성 및 결정, 이행, 평가 등 전과정에 대화와 토론을 통해 합의를 최대한 이끌어 내고 그를 통해 정책의 실행가능성과 수용성을 높임
 - 위험성에 대해서 일방적으로 ‘안전’을 홍보하는 기존방식을 지양하고 위험성을 줄이기 위한 최선의 방안을 당사자와 공동으로 토론하여 최대한 합의를 형성
 - 현세대와 미래세대가 부담해야 할 위험성을 일부 지역주민들이 부담할 경우, 이에 대한 합리적 보상에 대해서도 협의와 공론화를 통해 결정

2) 갈등사례

① 하천의 관리 및 이용

□ 근거법령

- 하천법 제11조(수자원장기종합계획의 수립과 변경), 제11조의2(하천유역종합치수계획의 수립과 변경)
- 제13조(경계하천의 관리), 제20조(하천유지유량)
- 제47조(비용과 수익의 범위), 제60조 및 제61조(하천관리위원회)

□ 실태 및 문제점

- 치수 시스템 위주
 - 강물의 배분 및 이용관계는 규율하지 아니함
- 경계하천에 관한 협의와 재정의 실효성
 - 국가하천에 관하여는 하천유지유량에 관한 고시 이외의 다른 예방장치 부재
- 수자원계획 또는 유역계획의 실효성 의문

□ 개선방향

- 물 관련 세제의 개선
 - 수자원 이용의 내재적 가치 혹은 상대적 가치를 잘 반영할 수 있도록 설계
 - 기존의 물관련 조세의 부과범위 확대
 - 조세 부과요율 결정을 위한 원칙 설정
- 수계별 또는 유역별 물관리위원회의 설치·운영
 - 지역간 개발협력과 손익교환의 달성

② 댐의 건설 및 주변지역과의 관계

□ 근거법령

- 댐건설및주변지역지원에관한법률 제4조(댐건설장기계획), 제6조(댐건설예정지역 안에서의 행위제한), 제7조(기본계획)
- 제9조(다른 법률에 의한 인·허가등의 의제), 제3장 제39조이하(이주정착지 미이

주자등에 대한 지원)

- 제23조(수익자 부담금), 제29조(담사용권의 성질)

□ 실태 및 문제점

- 물관리에 대한 시장적 접근 미비
 - 물오염의 통제에 관하여는 나름대로의 장치마련
 - 상류지역과 하류지역간, 물사업자와 이용자간의 분쟁은 물에 대한 재산권이 정확하게 정의·배분되지 않았기 때문
 - 공권력의 우월적 지위에 의한 물관리계획 만으로는 독점, 부당이득, 불평등구조 여전
- 형평성의 문제
 - 댐의 건설과 사용으로 인하여 현저한 피해를 보는 자에 대한 배려 부족
- 단선적 접근방법
 - 댐건설촉진의 특례와 그 반대급부로서의 지역주민에 대한 규제책만을 규정
 - 자연자원을 둘러싼 갈등을 예방하거나 해소하기에 어려움

□ 개선방향

- 정부의 역할
 - 정부에 의한 시장의 불확실성 보완
 - 환경영향평가 등을 통하여 환경정보를 제공하거나 환경조건을 모니터링
 - 환경회계와 재허가의 실행을 통한 정부의 감시자 역할 수행
- 주민참가의 확대
 - 개발 또는 건설계획에 관한 민주적 통제의 필요
 - 환경영향평가의 기법과 집행상의 문제점에 대한 실효성 제고

바. 농림·축산 분야

1) 현황 및 개선방향

□ 갈등발생 현황

- 농림·축산분야의 갈등은 특정 사업 보다 농업정책이나 제도로 인한 갈등이 대부분으로 농업분쟁의 공공분쟁화 경향이 나타나고 있고 농업과 타 산업부문간 갈등, 지역간 갈등, 농업인 내부의 영농규모나 생산품목 등에 따른 갈등이 중첩된 구조를 보이는 특징이 있음
- 농림·축산분야 갈등은 첫째, 농업부문의 최대 현안이자 모든 농업부문 갈등의 전체적 갈등 성격을 띠는 농산물 시장개방을 둘러싼 갈등과 둘째, 농지, 농업협동조합, 농산물유통 및 가격, 농업재해, 종자분쟁, 축산분뇨 등을 둘러싼 개별 갈등으로 대별할 수 있음

□ 문제점

- 농산물 수입개방을 포함한 농림·축산분야 갈등 전반과 관련하여 보면, 농업의 다원적 기능에 대한 국민적 합의도출 미비, 농업과 타 산업이 상생할 수 있는 방안 마련에 대한 논의 부족, 농업의 피해를 최소화하고 농산물 수입개방으로 인한 이익을 농업 부문에 환원하는 장치 부재, 농업경쟁력을 강화하고 농업이 생존·발전할 수 있는 방안(농업·농촌기본법에서 천명하고 있는 지역농업, 환경농업, 통일농업 등)에 대한 체계적 검토와 정책 미흡 등이 기본적인 문제라 할 수 있음
- 농지의 경우 생산수단으로서 농지와 자산으로서의 농지의 가치 충돌, 농지의 이용을 둘러싼 농업과 타산업 부문간 공익의 충돌, 지역간 지가편차 등에 의한 지역간 갈등, 농업인 내부의 영농규모, 품종에 따른 갈등 등 농업의 중첩적 갈등구조가 극명하게 드러나고 있으나 최근의 정책은 농지의 자산으로서의 가치와 타산업의 요구, 자본의 농지투자에 지나치게 편향되어 비농업인의 농지소유와 투기가 확대되고 있음. 그리고 농지전용 및 수용과정에서 대체농지 조성 및 생활보상이 이루어지지 않은 채 일방적이고 형식적인 보상이 반복되고 있음
- 농업협동조합의 경우, 정부와 조합(원)간의 갈등, 농협중앙회와 지역농협간의 갈등, 조합(직원)과 조합원간의 갈등, 구농협과 축협등 품목간 갈등, 신용사업과 경제사업의 분리를 둘러싼 갈등, 농협신용사업에 대한 감독권 등과 관련한 정부 부처간 갈등 등 독특한 중첩적 갈등이 나타나고 있음
- 종자분쟁의 경우 종묘회사와 농업인간의 분쟁이지만, 사전 조정절차나 소송과정에서 입증책임의 문제 등 정부가 적극적으로 관여할 부분들이 방치되고 있어 결국 빈번

한 민원제기로 이어져 농업인과 정부간 갈등으로 비화하고 있음

- 농산물 유통 및 가격을 둘러싼 갈등의 경우, 농업인과 정부, 유통업자, 소비자, 제조업자간 갈등이 중첩되어 있고 그동안 많은 대책의 시행에도 불구하고 불합리와 갈등이 상존하고 있음. 특히 농산물유통 마진의 대부분을 차지하고 있는 도소매 단계를 관장하는 산업자원부와의 업무협조 및 생산에서 소비까지를 체계적으로 규율할 수 있는 법률이 부재함
- 반복되는 자연재해와 전국화·국제화되고 있는 광우병, 구제역, 조류독감 등에도 불구하고 재해예방과 방역·검역체계 미비, 보상의 비현실성 등으로 인한 정부와 농업인간 갈등이 반복됨
- 기타 교통사고 등으로 인한 농업인에 대한 손해배상과 관련하여 일실수입을 농촌일용농임으로 산정한다든지 고령화 등을 고려하지 않고 농업인의 정년을 타산업종사자와 유사하게 60세로 적용하는 경우가 많은 점 등은 농업통계의 신뢰도 문제, 농업에 대한 사법부의 무관심이 겹쳐 피해농업인과 사법부, 행정부간의 갈등을 야기하고 있음

□ 개선방향

- 농업의 다원적 기능과 농업의 생존·발전 방향에 대한 국민적, 정부부처간 합의 도출을 위한 프로그램 개발 및 시행
- 농지의 공익적 기능 및 적정농지규모에 대한 국민적 합의도출, “국토의계획 및 이용에관한법률” 등 농지전용과 관련된 타부처 소관 법률과의 통일성 확보, “공익사업을 위한토지등의취득및보상에관한법률”의 보상부분 전면 개정을 통한 완전보상 지향
- 농업인, 경제사업 중심의 농협을 만들기 위한 방안 강구, 조합원·임직원에 대한 협동조합 교육 강화, 지역농업의 중심축으로서 농협 육성, “농협법” 개정
- 종지분쟁조정위원회 설치, 농업인의 입증책임완화 등을 주요내용으로 하는 “종자 산업법” 개정
- “농수산물유통및가격안정에관한법률” 및 “유통산업발전법” 정비
- “자연재해대책법”, “농업재해대책법”, “농작물보험법” 등 재해대책법의 정비, 보상현실화 방안 마련, 식품안전검역청 설치 등 농산물 식품의 검역·방역체계의 전면 개편
- 각 품목별, 영농규모별, 지역별 농업통계의 체계화, 현실화를 통한 농업통계에 대한 신뢰성 제고, 농업노동인구의 적정 정년에 대한 연구

2) 갈등사례

① 농지소유·보전·전용

□ 근거법령

- 헌법 제121조 제1항, 제122조, 농지법 제3조·제4조·제6조, 제4장 제2절

□ 실태 및 문제점

- 비농업인의 농지소유 만연
 - 2002년 1,862천ha의 농지 중 임대차 농지 44.8% 그중 비농업인 소유 임대농지 30%
- 도시근교나 개발예정지 농지에 대한 투기 확대와 농지가격의 지역간 차별화 심화
- 농지전용으로 인한 농지의 지속적 감소, 불법적·탈법적 농지전용의 횡행, 소규모 개별적 분산 전용으로 인한 난개발
- 타 산업부문이나 도시용지로의 전용시 공익과 공익의 비교형량 기준 및 절차의 부재
 - 정부 내에서도 농림부와 건설교통부, 재정부 등 비농업부문간 입장 차이가 큼. 공익사업이라는 이름으로 일방적으로 농지를 수용하여 사실상 농지전용허가 제도를 형해화 함
- 농업인과 농업단체, 전문가간 농지의 가치에 대한 갈등
 - 농업인은 대체로 자산가치를 중시하고, 농업단체등은 생산수단 등 다원적 기능으로서 가치를 중시하는 경향
- 농업인 내 계층간 갈등
 - 영농규모를 확대하려는 농업인과 이·탈농 희망 농업인간의 갈등 등

□ 제도개선 필요사항

- 농지의 공익적 기능 및 적정농지규모에 대한 국민적 합의도출
 - 농지의 재산적 성격을 일방적으로 강조하는 견해나 만연히 공장이나 도시용지의 후보지로 보는 견해는 지양되어야 함
 - 농림부 2020년의 적정농지규모 170만ha에서 145만ha까지 편차, 관련하여 농지 조성명목 간척사업 등의 타당성 검토 필요

- 국토의계획및이용에관한법률등 농지전용과 관련된 타부처 소관 법률과의 통일성 확보 (농지법 제36조의 농지전용허가가 의제되는 경우)
- 타 산업부문이나 도시용지로의 전용시 공익과 공익의 비교형량 기준 및 절차 확립
 - 농업부문의 공익 반영 절차, 도시의 고밀도 개발, 대체개발 등 대안적 해결방안 모색
- 개발 및 전용 이익의 환수 및 배분을 통한 농지투기화 방지(농지전용부담금, 개발 이익환수제 등)
- 농업진흥지역 등 지정과정에 농업인의 참여 보장
- 보전농지에 대한 현실적 손실보상 방안(세제혜택, 논직불금 차등지원, 농지보전직불금 지원 등)
- 집단적·계획적 농지전용
- 농지전용허가의 행정법상 특허화, 농지취득자격증명의 효력요건화, 농지·농업인 요건의 현실화

② 농지 수용

□ 근거법령

- 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률

□ 실태 및 문제점

※ 농지수용문제는 공익사업으로 인해 농지가 수용되는 경우에 국한해서 다룸

- 타산업부문의 광범위한 공익사업 허용과 공익사업으로 인정되는 경우 농지의 공익적 기능에 대한 고려 없는 무차별적인 농지수용
- 사업시행자에 의한 일방적인 사업시행
- 대체농지 조성 및 생활보상이 이루어지지 않는 농업인의 이해를 고려하지 않는 농지수용
 - 법제70조, 제77조 제2항, 제78조 제6항 등 실효성이 별로 없는 특별규정
- 농지수용으로 인한 이익의 사업시행자 독점(개발이익 배제논리가 결국 농지소유자의 일방적 손해로 귀착되는 현상)
- 감정평가의 문제

- 감정평가는 감정평가사가 담당하도록 하고 있으나 통상적으로 감정평가 금액이 시가에 비해 지나치게 낮고 협의과정, 수용재결과정, 이의재결과정, 행정소송과정에서의 각 감정평가가 거의 차이가 없어 사실상 건설교통부 등 사업주체의 의사에 가깝게 감정평가사들이 감정한 결과에 의해 손실보상이 이루어지고 있는 실정임

□ 제도개선 필요사항

- 타 산업부문의 공익사업 시행결정 과정에 농림부의 실질적 협의권 인정
- 공익사업의 유형에 따라 사업시행자의 일방적인 결정에 의해 사업하는 방식을 지양하고 지주조합 설립에 의한 사업 시행 등 갈등을 최소화할 수 있는 다양한 방법 모색
- 완전보상, 실질적 보상
 - 대체농지 보장 등 농업을 유지할 수 있는 방안 마련
- 개발이익의 환수 및 재분배
- 감정평가의 현실화
 - 개발이익에 대한 평가 기준 재정비, 보상선례, 매매사례에 대한 탄력적 인정, 감정평가인간의 감정결과 차이에 대한 제재 금지, 감정평가에 기속되지 않는 법원의 재량판단 인정 등
- 결국 “공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률”의 보상부분 전면 개정 필요

③ 종자분쟁

□ 근거법령

- 종자산업법
 - 제148조는 유통종자의 분쟁이 발생한 경우 농림부장관에게 당해 분쟁의 대상 종자와 법제147조의 규정에 의하여 보관·관리중인 종자시료와의 대비시험을 신청할 수 있음과 피해가 종자의 결함으로 인한 경우에는 종자업자에게 농림부령이 정하는 바에 의하여 그 보상을 청구할 수 있고 보상청구를 받은 종자업자는 보상청구를 받은 날부터 15일 이내에 보상여부를 결정하여야 한다고만 규정되어 있고, 제91조는 품종보호에 관한 심판과 재심을 관장하기 위하여 농림부에 품종보호심판위원회를 둔다고 규정하고 있음

□ 실태 및 문제점

- 농업과 농자재산업 부문간 갈등, 다국적기업과 농업인간의 갈등
- 빈번한 분쟁발생 및 대규모의 피해발생과 민원화
- 사전 조정절차 미비
 - 대비시험 청구에 의한 보상신청은 종자업자가 거절하는 경우 결국 다시 소송으로 가야하고, 품종보호심판위원회는 품종보호절차에서 파생되는 문제들에 관한 심판과 재심을 담당하는 기관일 뿐이고 종자분쟁으로 인한 손해배상청구의 문제를 다루지는 않고 있음
- 소송과정에서 농업인의 입증 곤란(증거부족과 기술적 어려움에도 불구하고 일반 손해배상과 동일하게 취급)으로 인한 패소
- 감정기관의 문제
 - 감정기관의 편협성, 친기업적 경향

□ 개선방향(제도개선 필요사항)

- 집단소송(대표소송, 단체소송)제도 도입
- 종자분쟁조정위원회 설치
 - 의료분쟁조정위원회 등처럼 대안적 해결방안으로서 소송전 구제절차 활성화
- 입증책임의 완화
 - 종자회사가 그 손해가 종자 때문이 아니라는 것을 밝히지 못하면 배상책임 인정
- 객관적인 전문감정기관의 지정(농촌진흥청, 대학 등 연구기관의 중립적 감정 보장 및 가정에 대한 신뢰도 제고)
- 종자산업법 개정 또는 종자분쟁조정법 제정

④ 농업협동조합을 둘러싼 갈등

□ 근거법령

- 농업협동조합법(가장 큰 현안 중 하나인 중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리 추진에 관한 규정은 부칙 제16조)

□ 실태 및 문제점

- 조합운영과정에서 조합원 배제 및 농협의 조합원 지배로 인한 조합(직원)과 조합원 간의 갈등(최근 경북 구미 장천농협이 조합원 투표에 의해 해산결의에서 드러난 갈등 등), 조합원의 파산
- 신용사업 중심의 사업체계, 대형유통업체의 소비시장 지배
- 영세 소규모 단위 회원조합으로 인한 고비용 저효율 구조
- 농협중앙회와 지역농협의 사업 중첩 및 갈등
- 중앙회 신용사업과 경제사업의 분리를 둘러싼 갈등
- 농협신용사업에 대한 감독권 등과 관련한 정부 부처간 갈등
- 농업인과 농업인단체등은 농협개혁을 농정개혁의 핵심과제로 인식하고 있어 중요한 사회갈등의 하나로 본격화될 가능성

□ 제도개선 필요사항

- 조합원의 조합이용 및 권리 강화, 조합원의 조합 선택권 보장
- 이용자 중심 이익환원체계로 전환
- 상호금융 금리 등 인하
- 규모화, 조직화, 전문화를 통한 경제사업부문 강화
- 규모화 된 회원농협의 자회사 및 연합사업회 설립허용
- 시군단위의 광역합병 지속적 추진, 시군지부 폐지
- 신경분리에 대한 일정 제시 및 건전화 방안 마련

사. 교통·운송 분야

1) 현황 및 개선방향

□ 갈등발생 현황

- 국가경제성장에 따른 교통, 운송부문의 역할은 지속적으로 증가하고 있으며 그와 함께 도로 및 철도시설의 건설에 따른 국민의 참여욕구가 증가하는 등 갈등의 발생도 증가추세임
 - 도로예산: '90년 1.3조, '95년 3.4조, '00년 7.5조원, '03년 8.2조원
 - 도로의 경우 고속도로망이 고속도로가 2,778Km('02년)이나 2020년까지 7×9 노선의 약 4,000Km를 추가 건설할 계획이 있음
- 교통, 운송부문은 국민의 생활과 밀접한 분야로서 다음과 같은 분야에서 갈등이 발생하고 있음
 - 교통시설의 투자평가기준 및 타당성 조사의 공정성, 객관성
 - 도로, 철도 등 교통시설의 건설지연
 - 버스, 택시, 화물운송 부문의 급여수준에 따른 노사갈등 등

□ 문제점

- 도로, 철도, 공항 등 대형국책사업의 추진시에 소요되는 대규모 예산과 파급효과를 감안할 때 갈등으로 인한 사업지연은 막대한 손실초래
 - 서울외곽순환도로 사패산 구간의 경우 5,000억원/20개월, 경부고속철도 금정산, 천성산의 경우 2조원/1년의 국가경제적 손실발생
- 투자평가지침에 제시된 평가과정, 방법, 관련지표 등의 일관성 부재
 - 투자평가관련 자료와 기법이 존재하나 각각 다른 자료, 기법 사용
 - 투자지침에 제시된 많은 자료는 2-3년 간격으로 갱신될 필요가 있으나 2002년 1월 이후 갱신되지 않고 있으며 따라서 분석가가 갱신, 보완해야 하고 이 과정에서 객관성과 표준성의 결여문제 발생
 - 투자 평가항목간, 시설간 지침의 통일성과 일관성이 부족하며 평가의 수행과 직접적인 관련이 없는 내용의 세부내용, 부가설명 등 존재
- 투자평가제도의 실효성 문제
 - 총사업비 100억원 이상의 사업을 대상으로 하고 있으나, 지침을 따르지 않거나

- 지침의 내용이 불명확하여 일관성이 부족함
- 이러한 제반문제로 인하여 공공교통시설의 타당성에 대한 신뢰성, 투명성의 문제가 계속적으로 제기되고 있음
 - 대규모 교통시설의 타당성 조사결과에 대한 객관성 시비
 - 사업주관부서가 직접 용역을 시행함에 따라 시행방침의 합리화 경향
 - 사업비 과다증액: 경부고속철도(3.1배), 수원천안간 복선전철(3.9배) 등
 - 부정확 수요예측: 청주국제공항(15%), 인천공항고속도로(50%) 등
 - 용역수행과정의 공개 및 이해관계인 참여유도장치 미흡
 - 주민참여가 고시, 공람, 공고 등 일방적인 형태로 나타남

□ 개선방향

- 투자타당성 평가결과의 합리성 증진을 위한 투자평가지침의 개정
 - 타당성 평가지침의 관련지표 갱신
 - 타당성 평가기법 및 과정, 방법의 개선
 - 도로, 철도 등 분야별 투자평가지침의 세분화 필요
- 사업초기인 타당성조사와 기본설계단계에서 각계의 의견수렴을 확대
 - 의사결정과정에 지역주민과 NGO 등의 적극적 참여를 유도
 - 대국민 이견조정을 위한 정보제공, 홍보, 참여유도(인터넷 이용 등)
- 대규모 사업의 수행시 사전환경성 조사와 평가 강화
 - 사업종류별 정량적, 정성적 세부기준작성으로 사전 환경성 평가개선
- 기초 통계자료의 DB 구축강화
 - 기 구축된 교통통계정보의 지속적 갱신 및 보완
 - 지자체와 교통통계자료의 교류 및 협력체계 구축
- 사업추진기관의 영향력 배제 등을 위한 용역발주방식 변경
 - 학계 등 일정수 이상의 외부전문가가 참여하는 공동용역방식으로 전환
 - 용역수행자의 책임의식 고취를 위하여 용역결과 공개제도 도입

2) 갈등사례

① 교통시설의 투자평가기준

□ 근거법령

- 교통체계효율화법 제10조(투자평가지침), 동법 시행령 제7조(투자평가지침의 내용) 및 건교부 고시 2002-8, 2004-87호에 의한 공공교통시설개발사업에 관한 투자평가지침

□ 실태 및 문제점

- 투자평가지침에 제시된 평가과정, 방법, 관련지표 등의 일관성 부재
 - 투자평가과정에는 많은 추정, 예측자료가 사용되며 이와 관련된 조사자료와 추정기법이 존재하나 각각의 시설별로 다른 자료, 기법 사용
 - 투자지침에 제시된 많은 자료는 2-3년 간격으로 체계적으로 갱신될 필요가 있음
 - 2002년 1월 이후, 2004년 4월에 갱신되었으나 갱신내용이 미흡하고 객관성과 표준성의 결여문제 발생
- 투자평가지침에 제시된 내용의 구성
 - 평가항목간, 시설간 지침의 통일성과 일관성이 부족하며 평가의 수행과 직접적인 관련이 없는 내용의 세부내용, 부가설명 등 존재
- 투자평가제도의 실효성 문제
 - 총사업비 100억원 이상의 사업을 대상으로 하고 있으나, 지침을 따르지 않거나 지침의 내용이 불명확하여 일관성이 부족함
 - 이러한 제반문제로 인하여 공공교통시설의 타당성에 대한 신뢰성, 투명성의 문제가 계속적으로 제기되고 있음

□ 제도개선 필요사항

- 투자평가지침의 적극적 활용 유도
 - 2002년과 2004년 지침의 사용실태 및 문제점에 대한 의견수렴, 개선
- 투자타당성 평가결과의 합리성 증진을 위한 개정 필요
 - 타당성 평가기법 및 과정, 방법의 개선, 예비타당성 지침과의 연계강화
- 교통시설별 투자평가지침의 세분화 필요
 - 도로, 철도, 공항, 항만, 물류시설 등 분야별 지침의 작성

② 교통시설 타당성 조사의 공정성, 객관성

□ 근거법령

- 건설기술관리법 시행령 제38조

□ 실태 및 문제점

- 대규모 교통시설의 타당성 조사결과에 대한 객관성 시비
 - 사업주관부서가 직접 용역을 시행함에 따라 시행방침의 합리화 경향
- 용역수행과정의 공개 및 이해관계인 참여유도장치가 미흡
 - 주민참여가 고시, 공람, 공고 등 일방적인 형태로 나타남

※ 문제점 발생사례

- 사업비 과다증액: 경부고속철도(3.1배), 수원천안간 복선전철(3.9배) 등
- 부정확 수요예측: 청주국제공항(15%), 인천공항고속도로(50%) 등

□ 제도개선 필요사항

- 사업초기인 타당성조사와 기본설계 단계에서 각계의 의견수렴을 확대
 - 의사결정과정에 지역주민과 NGO 등의 적극적 참여를 유도
 - 분야별 전문가, 단체의 풀(Pool)을 구축하고 쟁점사항을 사전발굴
 - 대국민 이견조정을 위한 정보제공, 홍보, 참여유도(인터넷 이용 등)
- 대규모 사업의 수행시 사전환경성조사와 평가 강화
 - 사업종류별 정량적, 정성적 세부기준작성으로 사전환경성평가 개선
- 기초 통계자료의 DB 구축강화
 - 기 구축된 교통통계정보의 지속적 갱신 및 보완
 - 지자체와 교통통계자료의 교류 및 협력체계 구축
- 타당성 조사의 용역수행과정에서 사업추진기관의 영향력 배제를 위하여 용역발주 방식을 변경하여 시행
 - 수행기관중심에서 학계 등 외부전문가 참여를 위해 공동용역방식 도입
 - 용역수행자의 책임의식 고취를 위하여 용역결과 공개제도 도입

③ 도로, 철도 등 교통시설의 건설지연

□ 근거법령

- 건설기술관리법 시행령 제38조
- 행정절차법 시행령 제25조

□ 실태 및 문제점

- 외곽순환도로 사패산 구간의 건설지연
 - 환경단체, 불교단체 등과의 마찰로 사업추진지연
- 경의선 일산구간 및 경부고속철도 대도시 지하화구간 건설지연
 - 철도건설로 인한 인근 주민의 철도소음, 지역단절 등의 문제
- 강남순환도로를 둘러싼 건설반대, 노선변경 요구로 건설지연
 - 건설을 반대하는 환경단체 등과 서울대, 과천시 등의 노선변경요구
- 영덕-오산간 도로건설과 관련한 노선변경 요구
 - 서울 접속구간 인근지역 주민의 교통혼잡 등을 우려한 노선변경요구

□ 제도개선 필요사항

- 이해집단간의 합리적 분쟁조정방안 마련
 - 대규모 교통시설에 대한 국책사업의 세부시행 매뉴얼의 작성
 - 지방자치법에 의한 행정협의회 등과 유사한 합리적 분쟁조정기준을 작성하고 토지 보상기준 등의 개선안 도출
- 관련자료의 공개 및 전문가/주민여론조사의 시행
 - 사업시행의 타당성, 근거자료 등을 인터넷 등에 상세히 공개하여 사업추진의 타당성과 당위성 제시 필요
 - 공론조사 등 사업시행에 대한 관계자의 의견수렴, 주민투표 등 도입
- 사업추진 과정의 제도상 개선방안
 - 효율적인 사업추진이 가능하도록 행정절차법에 근거한 국민참여기회 확대지침 작성 등 사업추진과정의 제반보완사항 마련
 - 사업의 구상단계에서 시민, 환경단체를 참여시키고, 사업의 타당성 조사내용을 강화하여 사업의 당위성에 대한 객관성을 확보함

아. 지방자치분야

1) 현황 및 개선방향

□ 현황

- 1997년 민선 자치시대 이후 중앙-지방간, 지방-지방간 갈등과 분쟁이 빈번하게 발생하고 있음
- 특히 참여정부 출범 이후 각종 정책을 둘러싼 정부간 또는 정부-주민간 사회갈등의 증가로 인해 국가 정책집행 비용의 증가 및 사회통합 저해 초래
 - 예를 들면, 공공사업의 경우만 보더라도 동강댐 건설사례, 한탄강댐 건설사례, 새만금 간척사업사례, 부안원전수거물관리센터선정사례, 호남고속역 분기역 선정사례, 고속철 천안-아산역명 선정사례, 동계올림픽 유치 갈등사례 등 다양한 분야에서 중앙-지방간 또는 지방-지방간 갈등과 분쟁이 발생하고 있음

□ 문제점

- 민선자치시대 이후의 갈등과 분쟁은 민선자치시대 이전의 갈등과 그 양상이 매우 다르게 나타나고 있으며, 따라서 정부간 갈등과 분쟁 현상은 새로운 시각과 관점에서 바라볼 필요성이 있음
- 민선자치시대 이후의 갈등은 기존의 갈등해결시스템으로는 해결이 불가능함에도 불구하고 기존의 갈등해결시스템으로 접근하여 문제를 해결하려는 경향을 보이기 때문에 해결과정에서 많은 문제점이 노정되고 있음
- 따라서 기존의 갈등해결시스템의 문제점을 보완하고 갈등조정기능을 강화할 수 있는 새로운 갈등해결시스템이 구축이 필요한 실정임

□ 개선방향

- 정부간 갈등도 사전 예방적 기능을 강화하는 방향으로 법·제도 개선
- 사업의 초기단계부터 이해관계자를 참여시키는 등 이해관계자의 참여를 다양화하고 확대하는 방향으로 개선
- 절차를 보다 정교하게 구성하고 정보를 공개하는 등 절차적 합리성을 확보하는 방향으로 개선
- 피해 집단이나 자치단체가 있는 갈등의 경우 피해보상의 범위를 간접적인 피해까지 확대하는 등 피해보상의 합리성을 높이는 방향으로 개선
- 중앙-지방간 또는 지방자치단체간 자율적인 협력을 장려하고 갈등이 발생할 경우 자율적인 조정을 유인할 수 있는 방향으로 제도를 개선

2) 갈등사례

① 중앙(지방)분쟁조정위원회

□ 근거 법령

- 지방자치법 제140조의 제1항: 지방자치단체 상호간의 분쟁조정을 보면 ① 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하여 다툼(이하 “분쟁”이라 한다)이 있는 때에는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 행정자치부장관 또는 시·도 지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다고 규정하고 있음
 - 다만, 그 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자의 신청이 없는 때에도 직권으로 이를 조정할 수 있음
- 제140조의 제1항 ③에서는 행정자치부장관 또는 시·도지사가 제1항의 분쟁을 조정하고자 할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 제140조의2의 규정에 의한 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회 또는 지방자치단체 지방분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정하여야 한다고 규정하고 있음
 - 지방자치법 제140조의 2는 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회 등의 설치 및 구성 등을 규정하고 있음
- 이 규정에 따라 2000년 4월 25일 자치단체간 다툼을 조정하는 행정자치부 소속 “중앙분쟁조정위원회”가 공식 출범하였음
 - 중앙분쟁조정위원회는 다음 각호에 해당하는 분쟁을 심의·의결함(지방자치법 제140조의 2)
 - 시·도 또는 그 장 간의 분쟁, 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 또는 그 장 간의 분쟁, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 그 장 간의 분쟁, 시·도와 지방자치단체조합 또는 그 장 간의 분쟁, 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 또는 그 장 간의 분쟁, 시·도를 달리하는 지방자치 단체조합 또는 그 장 간의 분쟁 등
- 또한 기초자치단체간 분쟁조정을 위해 시·도별로 지방자치단체 분쟁조정위원회(지방분쟁조정위원회)를 구성·운영하게 됨

□ 현황 및 문제점

- 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체의 장 상호간에 분쟁이 있을 때에는 상급기관이 조정할 수 있음
 - 시·도 또는 그 장이 당사자가 되는 경우에는 행정자치부 장관이 당사자의 신청에

의하여 이를 조정할 수 있음

- 또한 시·군 및 자치구 또는 그 장이 당사자가 되는 경우에는 시·도지사가 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있음
- 지방자치단체간 분쟁의 제3자 조정은 광역자치단체간의 분쟁의 경우에는 행정자치부장관이 하고 있으며, 기초자치단체간의 분쟁은 광역자치단체장이 하고 있음
- 분쟁조정위원회는 직권으로 조정이 가능하며, 자치단체가 위원회의 결정을 따르도록 되어 있어 실질적인 의결기능을 수행하게 됨
- 또한 지방자치법의 제140조3항에서 행정자치부장관 또는 시·도지사가 분쟁을 조정하고자 할 경우 먼저 지방자치단체 분쟁조정위원회의 심의와 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거치도록 하고 있으며, 원칙적으로 이를 통한 조정의 결정사항에 대하여 지방자치단체 장은 이를 이행하여야 한다고 규정하고 있음
- 이를 불이행 할 시 직무이행명령권을 발동할 수 있으며, 대집행을 통하여 행정적, 재정적으로 필요한 조치도 할 수 있음
- 반면 지방자치단체의 장은 이행명령에 이의가 있을 때에는 이행명령의 집행을 정지시키라는 결정을 하도록 대법원에 소를 제기할 수 있음
- 지방자치단체간 갈등의 발생 현황을 보면 2002년도말 현재 25개 갈등 및 분쟁사태가 발생하였으며, 유형별로는 광역자치단체 상호간 6건, 기초자치단체 상호간 12건, 중앙-지방자치단체간 7건으로 나타나고 있음
- 중앙분쟁조정위원회의 운영 현황을 보면 2000.4.25 설치이후 6건 접수, 6건 조정·각하결정
 - 조정결정(4) : 의정부 경전철역사건립비 부담분쟁(경기-서울), 행정구역 개편에 따른 잡종재산 인계(경기-인천), 아산만 방조제 및 담수호 경계분쟁(평택시-아산시)
 - 취하결정(2) : 자동차액화가스 충전소 설치관련 분쟁(계양구-부천시-김포시), 자동차액화가스 충전소 설치관련 분쟁(강동-송파구-하남시)
 - 각하결정(1) : 평택항(아산국가공단항만) 개발관련 경계분쟁(평택시-아산시)
- 문제점으로는 분쟁조정제도에 대한 중앙행정기관의 장 및 자치단체장들의 인식과 관심부족, 분쟁 관련 시·도의 소극적 태도 등으로 조정신청 저조, 정부·자치단체·주민(시민단체)간 복합분쟁이나 서로 침해하게 대립되고 있는 갈등의 경우 수용성 우려 등 조정기능의 한계, 분쟁의 다양화, 조정기구의 분산운영 등으로 전문적이고 통합적인 관리가 곤란 등이 제시되고 있음

□ 제도개선 필요사항

- 적극적인 조정신청을 할 수 있도록 관련 제도 개선
- 주민 및 자치단체의 갈등 수용성을 높일 수 있는 방향으로 조정기능 및 제도 보완
- 정부간 분쟁을 총괄적으로 관리할 수 있는 전문적인 위원회의 설립 검토(갈등관리위원회 등)

② 행정협의조정위원회

□ 근거 법령

- 지방자치법 제156조의2(중앙기관과 지방자치단체간 협의조정) ①중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리소속하에 협의조정기구를 둘 수 있음
- 지방자치법 제156조의2 ②제1항의 규정에 의한 협의조정기구의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함

□ 실태 및 문제점

- 중앙행정기관의 장과 지방자치단체 장간에 의견을 달리하여 다툼이 있을 경우 이를 협의·조정함
- 현행 행정협의조정위원회의 구성현황을 보면 인원은 위원장 및 위원 8인(위촉직 3, 당연직 5)이며, 조직은 비상설 위원회로 되어 있으며, 사무국은 행정자치부와 국무조정실에서 대행(별도 조직 없음)
- 분쟁조정절차는 당사자 신청 → 실무위원회 사전심의 → 위원회 심의·조정 → 통보의 절차를 거치며, 의결사항의 조치로 협의·조정 결정사항은 이행의무
 - 협의·조정결정 사항의 미이행시 대집행 기능 없음
- 적용실태를 보면 2000.5.13 설치이후 6건 접수, 6건 협의조정 결정
 - 조정결정(4): 개야도 어업권 손실보상분쟁, 지하철 분당선 개포1·2역사 사업비 분담분쟁, 포항 정치어업권 손실보상분쟁 2건(실무조정)
 - 각하결정(1): 경부고속철도 제4-1공구 역명칭 선정관련 분쟁
 - 취하요청(1): 난지도 폐가전처리시설 손실보상 분쟁

- 문제점으로는 당사자 신청에 의한 임의조정이므로 위원회의 능동적 역할 곤란, 결정사항의 불이행에 대해 행정대집행 등 강제이행수단 미비, 기타 중앙분쟁조정위원회의 문제점에서 제시된 사항들이 제기되고 있음

□ 제도개선 필요사항

- 위원회가 능동적인 역할을 할 수 있도록 규정 개정
- 결정사항의 불이행에 대한 강제이행수단의 강화
- 기타 중앙분쟁조정위원회의 제도개선 사항 참조

자. 분쟁해결분야

1) 현황 및 개선방향

□ 현황

- 갈등증가에 따른 분쟁해결 능력미흡
 - 개발 및 보전 관련 갈등의 증가
 - 수리권을 둘러싼 물사업자와 지자체 간의 갈등 빈발
 - 핵폐기장 등 종래 갈등해결시스템으로 풀 수 없는 사태 초래
- 분쟁의 특성변화
 - 환경단체등에 의한 제3자 개입, 집단화
 - 인터넷의 보급으로 인한 공공정책 관련정보의 용이한 접근과 의견형성
 - 환경분쟁조정법에 의한 사전예방의 중요성 인식

□ 문제점

- 법제도의 결함
 - 법과 법, 법과 원칙, 원칙과 원칙간의 충돌, 모순
 - 환경정책기본법과 환경영향평가법의 흠결
- 과학적 정보의 부재
 - 환경영향평가의 평가주체로서의 사업자
 - 위험평가시스템의 부재
 - 피해입증의 곤란
- 사회변화에 대한 행정청의 부적응
 - 공공정책과 관련된 결정에서 행정청이 일관성을 유지하지 못하여 국민의 신뢰상실
 - 이해관계인과 이해관계집단의 의견이 반영되지 못하거나 참여절차가 부족
 - 공공정책결정과 관련된 고급정보를 행정청이 독점하거나 이해관계인과 공유하지 못하여 기초적 사실관계에 대한 공감대 비형성
 - 과거 행정청의 일방적·명령적 의사결정방식 답습

□ 개선방향

- 행정정보의 객관화와 공유로 국민의 참여보장
 - 환경영향평가의 평가주체를 사업자에서 사업승인기관으로 변경
 - 평가항목의 세부화, 평가시기의 조기화
 - 평가에 대한 주민과 환경단체의 의견반영, 불복기회 보장
- 행정의 예측가능성과 정책의 일관성 확보
 - 각종 자연자원들의 관리원칙 정비, 보완
 - 총량규제 : 지역별 · 범주별 감당능력에 따른 조사공표·규제
 - 개발계획과 환경계획의 대화가 가능한 시스템 도입
- 분쟁해결수단의 정비
 - 대체적 분쟁해결(ADR)의 활용
 - 집단소송의 도입
 - 당사자 적격의 확대
 - 환경오염배상책임보험제도
 - 입증책임완화 등 손해배상청구의 원활화

2) 갈등사례

① 골프장·스키장 건설

□ 근거 법령

- 체육시설의설치및이용에관한법률 제3조(체육시설의 종류)
 - 동법시행령에 위임 : 별표 1에 골프장과 스키장을 규정
 - 동법시행규칙 별표4에 골프장업 및 스키장업의 기준을 규정

□ 실태 및 문제점

- 골프장 및 스키장의 반환경성으로 말미암아 사회적 갈등 빈발
- 골프장 및 스키장의 영업수익은 지역소득 증진과 무관

- 각종 개발특례법들에 의한 골프장 및 스키장 증가 예상
- 시설의 입지기준 또는 비용편익분석에 관한 규정 결여

□ 제도개선 필요사항

- 환경기초시설과 마찬가지로 입지선정 기준을 규정
- 사업의 타당성 또는 비용편익의 분석에 공중의 참가를 유도
- 영업수익이 지역에 일부 환류될 수 있도록 하는 방안을 강구

② 환경책임

□ 근거 법령

- 환경정책기본법 제31조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임)는 “사업장등에서 발생 되는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에…그 피해를 배상 하여야 한다” (제1항)고 규정하여, 시설책임 및 결과책임의 원리를 고수

□ 실태 및 문제점

- 환경책임을 둘러싼 오해나 오류
- 개별 법률들에서 실시하고 있는 환경책임 장치들의 통일적 운용이 곤란
- 환경책임을 불법행위책임과 동일시하는 경향
- 환경책임과 민사책임, 행정책임 및 형사책임의 관계 모호
- 손해배상책임의 곤란

□ 제도개선 필요사항

- 위험책임의 법리를 기초로 한 환경책임체계의 정비
- 환경정책기본법 제31조제1항의 조문중 “피해가 발생한 때에는…”이라는 자구 수정
- 구체적 피해가 발생하지 아니하더라도 책임주체에게 책임을 귀속시킬 수 있어야 함
- (가칭)환경책임법을 제정 : 책임의 단계별 구조를 구체화

③ 공익사업상 토지수용 및 보상

□ 근거 법령

- “공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률” 제14조 내지 제18조

□ 실태 및 문제점

○ 사법심사의 미비

- 1975년의 공공용지의취득및손실보상에관한특례법[공특법]은 토지수용법(1962년)에 의한 수용절차마저 번거롭게 생각하여 토지수용법에 의하지 아니한 “협의를 의한 수용 및 보상” 절차를 마련함으로써 공공사업을 촉진시키고 사법심사의 문호를 더욱 협소화시킴
- 공특법을 승계한 공토법[공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률]은 종전의 공특법의 범주를 거의 그대로 답습함으로써 협의에 의한 취득 또는 사용 절차(제3장 제14조 내지 제18조)를 규정

○ 채권에 의한 보상

- 종래의 공특법은 토지 소유권 이외에도 광업권, 어업권 또는 물의 사용에 관한 권리에 적극적으로 접근하고(제2조제1호), 이주대책(제8조) 및 토지소유자등의 환매권(제9조)을 규정함으로써 토지수용법의 엄격성을 완화하는 데 기여
- 다른 한편 공공용지보상채권(제3조의2)에 의한 보상금의 지급을 인정하고 단체 보상(제3조)의 길을 여는 외에 산림법상의 허가를 의제(제11조)하는 등 사업 시행자를 위한 특례를 상당수 도입
- 새로 제정된 공토법은 원칙적으로 개인별 보상을 실시하되 개인별로 보상액을 산정할 수 없을 때에 예외적으로 단체보상을 실시(제64조)
- 국가는 도로공사, 산업단지개발사업, 공공철도공사 또는 항만공사 등의 경우에 보상채권을 발행(제69조)

□ 제도개선 필요사항

- 공익사업의 개념과 범주의 구체화
- 사업인정의 고시에 관하여 이해관계자의 불복절차를 마련
- 협의에 의한 사업인정전 토지등의 취득 또는 사용을 축소

3. 공공분쟁을 야기하는 제도의 유형

가. 실체의 적정성 부족

□ 헌법 또는 상위법의 정신과 부합하지 않거나 형평성, 법이념상 타당성이 부족한 경우

○ 예시

- 국토의계획및이용에관한법률 제51조(지구단위계획구역의 지정 등), 개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법 제3조(개발제한구역의 지정 등), 동법 시행령 제2조(개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 기준)
- 자연공원법 제15조(공원계획의 변경 등), 제73조(손실보상), 제76조(협의를 의한 토지 등의 매수), 제77조(토지매수의 청구)
- 공유수면매립법 제32조(사정변경)

나. 절차의 적정성 미흡

□ 법률이 지나치게 엄격하고 참여와 절차의 기회가 막혀 있는 경우

○ 예시

- 국토의계획및이용에관한법률 제2조(정의), 동법 시행령 제3조(광역시설), 동법 제12조(광역도시계획의 내용), 동법 시행령 제9조(광역도시계획의 내용), 동법 제45조(광역시설의 설치·관리 등), 동법 시행령 제40조(광역시설의 설치에 따른 지원 등)
- 국토의계획및이용에관한법률 제2조6(기반시설), 제28조(주민 및 지방의회 의견청취)
- 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률 제9조(폐기물시설의 입지선정) 내지 제10조(폐기물처리시설입지의 결정·고시), 동법시행령 제7조(입지선정위원회)
- 환경정책기본법 제25조 제1항(사전환경성검토(협의)의 시기)
- 자연환경보전법 제18조(생태계보전지역), 습지보전법 제8조(습지보호 지역), 해양오염방지법 제4조의4(환경보전해역), 독도등도서지역의 생태계보전에관한특별법 제4조(특정도서), 국토의계획및이용에관한법률 제40조(수산자원보호구역), 문화재보호법 제8조(천연보호구역), 자연공원법 제4조(자연공원), 해양수산발전기본법 제28조(해중경관지구)
- 건설기술관리법 시행령 제38조(용역업자의 선정기준 및 절차)

다. 경제적측면의 고려 부족

- 시장원리의 적용(또는 확대)이 필요하거나, 부당이득(우발이득)의 소지가 커서 합리적으로 조정할 필요가 있는 경우
 - 예시
 - 해양오염방지법 제4조의4 제2항(환경보전해역 등에서의 행위제한), 항만법 제2조(항만시설)와 제3조(항만의 개발), 국토의계획및이용에관한법률 제2조의2(도시계획)
 - 공유수면매립법 제26조(매립지의 소유권), 동법 시행령 제20조(공유수면(갯벌) 매립지의 가격)
 - 수산업법 제9조 제1항(마을어업의 면허), 제14조 제1항(마을어업 등 면허어업의 유효기간)

라. 법률의 현실적합성 부족

- 법률의 내용이 빠르게 변하는 사회적 변화를 반영하지 못하여 갈등을 유발하는 경우
 - 예시
 - 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제4조(공익사업) 및 동법 제6장(손실보상), 발전소주변지역지원에관한법률 제15조(사업의 우선시행), 수산업법 제34조(공익상 필요에 의한 면허어업의 제한 등), 동법 제81조(보상)
 - 건설기술관리법 시행령 제38조(용역업자의 선정기준 및 절차)
 - 지방자치법 제140조(지방자치단체 상호간의 협력), 제149조(지방자치단체조합)

마. 법집행의 효율성 부족

- 법집행에 과도한 비용이 소요되거나 실효성이 떨어진 경우
 - 예시
 - 국토의계획및이용에관한법률 제18조 내지 제55조 및 동법시행령 제14조 내지 제50조(도시기본계획·도시관리계획)
 - 지방자치법 제139조(지방자치단체상호간의 협력), 제141조(사무의 위탁), 제142조(행정협의회), 제156조의2(중앙행정기관과 지방자치단체간 협의조정)

바. 입법기술상의 문제

- 다른 법령과 상충·모순관계에 있거나 하위규칙에서 상위법률로 옮길 필요가 있으며 애매모호한 규정으로 갈등이 야기되는 경우
 - 예시
 - 국토의계획및이용에관한법률 제19조(도시기본계획의 내용), 동법시행령 제15조(도시기본계획의 내용)
 - 택지개발촉진법 제3조의3(주민 등의 의견청취)과 동법 시행령 제5조(주민 등의 의견청취)
 - 교통체계효율화법 제10조(투자평가지침), 동법 시행령 제7조(투자평가지침의 내용) 및 건교부 고시 2002-8, 2004-87호(공공교통시설개발사업에 관한 투자평가지침)

4. 행정사항

□ 부처의 제도개선 방안마련

- 각 중앙행정기관은 이 지침을 토대로 법령제안서를 붙임서식에 따라 작성하여 '04. 10. 31까지 지속위에 제출
 - 기관별로 전담팀을 구성하여 제도개선 사례 발굴(8월~10월)
 - 지속가능발전위원회 연구팀과 각 부처 실무자간 합동회의를 통해 제도개선사례 발굴 협의 (2~3차례)

□ 부처의 제도개선방안 취합 및 제도개선내용 협의조정(11월)

□ 공청회 등 의견수렴절차 진행(12월)

□ 지속위에서 공공갈등관련 제도개선 보고서 작성(12. 31)

□ 대통령께 갈등관련 제도정비추진계획 보고('05. 1월중)

□ 2005년 제도개선 추진(부처)

- 법률제·개정 필요사항은 국회일정과 연계 추진하되 2005년 정기국회시까지 제·개정 할 법률안을 국회에 제출
- 시행령·시행규칙의 경우 2005년 상반기중 완료하되 상위법률과 연계되는 경우 2005년 말까지 완료

부 록

1. 행정형 ADR(대안적(재판외) 분쟁해결, Alternative Dispute Resolution)의 예

가. 우리나라 행정형 ADR(예시)

1) 환경분쟁조정위원회

□ 설치근거: 환경분쟁조정법

- 기능: 환경오염으로 인한 건강 및 재산상의 피해와 관련된 분쟁을 간편한 절차와 적은 비용으로 신속하게 해결

□ 설치기관

- 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회
- 특별시·광역시·도에 지방환경분쟁조정위원회

□ 사무담당기관

- 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 둠
- 사무국에는 분쟁의 조정에 필요한 사실조사 등을 위하여 심사관을 두고, 위원장은 특정사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 사건별로 10인 이내의 관계 전문가를 위촉할 수 있음

□ 분쟁조정 대상

- 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴 등 환경피해에 대한 다툼
- 환경시설(폐기물처리시설, 하수종말처리시설, 분뇨처리시설)의 설치 또는 관리와 관련된 다툼

□ 위원회의 구성

- 중앙환경분쟁조정위원회: 위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성
- 지방환경분쟁조정위원회: 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성

□ 위원의 자격: 1급 상당의 공무원, 판사·검사 또는 변호사, 교수 등 전문가

- 임기 2년, 연임 가능

□ 분쟁해결의 유형

- 알선: 비교적 간단한 피해분쟁사건을 대상으로 하며, 알선위원이 분쟁당사자의 회해를 유도하여 합의가 성립되게 하는 절차
- 조정: 알선으로 해결이 곤란한 피해분쟁사건에 관하여, 조정위원회가 사실조사 후 조정안을 작성, 양측에 수락을 권고하는 절차로서 조정조서에 가명·날인 시 합의 성립
- 재정: 알선·조정으로 해결이 곤란한 손해배상사건에 관하여, 재정위원회가 인과관계의 유무 및 피해액을 판단하여 결정하는 절차로서 재정후 당사자가 불복 또는 소를 제기하지 아니하면 합의 성립

2) 건축분쟁조정위원회

□ 설치근거: 건축법 제76조의2~제76조의8

□ 설치기관

- 특별시·광역시·도의 건축분쟁조정위원회
- 시·군·구의 건축분쟁조정위원회

□ 사무담당기관: 별도의 상설 담당사무국 없음

□ 조정대상

- 건축관계자와 당해 건축물의 건축 등으로 인하여 피해를 입은 인근주민간의 분쟁
- 관계전문기술자와 인근주민간의 분쟁, 건축관계자와 관계전문기술자간의 분쟁
- 건축관계자 상호간의 분쟁, 인근주민 상호간의 분쟁 등

□ 위원회의 구성

- 위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성
- 위원의 자격: 공무원, 교수, 판사·검사 또는 변호사, 건축사 등 전문가
- 임기: 3년

□ 조정절차

① 조정신청 → ② 위원회는 조정신청을 받은 날부터 60일 이내에 이를 심사하여 조정안 작성 → ③ 위원회가 조정안을 작성한 때에는 지체 없이 이를 각 당사자에게 제시 → ④ 당사자는 조정안의 제시를 받은 날부터 15일 이내에 그 수락여부를 위원회에 통보 → ⑤ 당사자가 조정안을 수락하면 위원회는 즉시 조정서를 작성하고 위원장 및 각 당사자는 이에 기명날인 → ⑥ 당사자간에 조정서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 간주

□ 조정의 효력: 당사자가 조정안을 수락하고 조정조서에 기명날인한 때에는 당사자간에 조정서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 봄

나. 외국의 ADR

1) 미국의 ADR

□ 현황

- 미국에서는 일찍이 분쟁해결수단으로 법원의 재판 이외에 조정이나 중재가 이용되었으나, 본격적으로 이들이 이용되기 시작한 것은 1970년대 중반부터 일기 시작한 이른바 ADR운동(ADR movement)에서 부터이며 오늘날 미국의 거의 모든 법원은 조정, 중재 또는 이들이 혼합된 형태 등 다양한 형태의 ADR을 운영하고 있음

- 1980년대 초부터는 전문분야의 ADR도 발전하기 시작하여 1978년에 “가사조정 협회(The Family Mediation Association)”가 설립된 후 ADR은 소비자보호, 자동차하자보상, 환경문제, 가해자 대 피해자 문제, 아동학대, 노인문제, 특수교육 문제, 정책문제(대중교통, 환경, 에너지 등)등 전문분야의 영역에까지 발전하였음

□ 행정분쟁조정법(Administrative Dispute Resolution)

- 미국의 ADR은 점차로 제도화되어 왔는데 1990년에 제정되고 1996년에 개정된 행정분쟁조정법(The Administrative Dispute Resolution Act)에서는 모든 연방 행정청은 행정청이 당사자가 되는 분쟁에서 ADR을 우선적으로 이용할 것을 주문하고 있음
- 1991년에 부시대통령은 행정명령(Executive Order 12778)으로 행정관청에 관한 분쟁은 ADR을 이용하여 신속, 공정, 효율적으로 처리하도록 지시
 - 1996년에 클린턴대통령은 행정청의 소송대리인은 소송에 이르기 전에 ADR을 이용할 것이며, 소송대리인에게 ADR에 관한 교육, 훈련을 시키도록 지시
 - 1998년에 클린턴대통령은 ADR기술을 공유하기 위하여 정부부처합동위원회(Interagency ADR Working Group)를 설치하도록 함
- 오늘날 미국에서는 주정부차원에서는 법원의 지원하에 ADR 프로그램을 운영하고 있을 뿐만 아니라, 구(county)별로도 많은 ADR프로그램을 시민이 무료로 이용할 수 있도록 운영하고 있음

□ ADR의 종류

- 미국 ADR의 가장 일반적인 형태의 분쟁해결방법은 협상(negotiation)임
 - 협상은 중립적인 제3자가 개입하는 다른 분쟁해결방법과는 달리 당사자 스스로 분쟁해결절차와 결론을 결정
- 당사자가 분쟁을 해결할 수 없으면 제3자가 개입하게 되는데, 이 경우에는 제3자가 분쟁해결을 도와줄 뿐인가 아니면 결론을 내려줄 권한이 있는가에 따라 구별
 - 제3자가 결론을 강제하는 분쟁해결방법(adjudication)에는 제3자가 사인 즉 중재인인 경우와 법원인 경우로 나누어지며, 전자가 중재(arbitration), 후자가 소송(court adjudication)임

○ 분쟁해결절차

특 성	소 송	중 재	조 정	협 상
자발성 Voluntary/ Involuntary	강제적	자발적	자발적	자발적
구속력 Binding/ Nonbinding	기관력/상소가능	기관력/제한된 범위 에서 심판 대상	합의가 있으면 집행력	합의가 있으면 집행력
제3자 개입 Third party	미리 정해진 중립 적인 제3자가 결 론을 내리는 자로 개입/분쟁 대상에 전문적 지식은 없음	당사자가 선임한 제3자가 결론을 내리는 자로 개입 /경우에 따라서 분 쟁대상에 대한 전 문적 지식이 있음	당사자가 분쟁해 결을 도와주는 제 3자를 선임	없음
요식성 Degree of formality	미리 정해진 법규 에 따라 절차와 형식이 엄격히 정 해져 있음	소송보다 덜 형식 적임/당사자가 합 의로 절차와 실체 를 규율할 규범을 정함	일반적으로 절차 와 형식이 없음	일반적으로 절차 와 형식이 없음
절차의 성질 Nature of proceeding	주장·증명의 기회	각 당사자에 대한 주장·증명의 기회	무제한의 주장· 증명, 이해관계의 제출	무제한의 주장· 증명, 이해관계의 제출
결론 Outcome	법규에 따른 결론, 합리적 이유설시	경우에 따라서는 합리적인 이유에 근거한 법규에 따 른 결론/경우에 따 라서는 이유를 불 임이 없이 화해	서로 수용할 수 있는 합의	서로 수용할 수 있는 합의
공공성 Private/ Public	공적 절차	법원의 심판을 구 하지 않는 한 사 적 절차	사적 절차	사적 절차

□ 조정의 효력

- 조정의 효력은 법률로 주마다 다르게 규율하고 있으나 집행력을 인정하는 것이 일반적임
- 당사자에게 조정의 성립과정에 의사의 흠이 있었던 경우에는 법원에서 다룰 수 있으며 조정에 기관력까지 인정하는 예는 찾을 수 없음

2) 일본의 ADR

□ 현황

- 일본의 분쟁해결제도는 우리의 그것과 많은 점에서 유사한 면이 있는 바, 소송을 통한 분쟁해결 외에도,
- 재판소의 민사 조정, 가사 조정이라고 하는 「사법형 ADR」, 행정 기관이 운영하는 「행정형 ADR(공해등 조정위원회, 건설공사분쟁심사회, 소비생활센터 등)」, 「민간형 ADR(제조물책임센터, 변호사회 중재센터 등)」 등이 있음
- 최근 ADR이 재판에 못지않은 유용한 분쟁해결수단이 되도록 확충과 활성화를 추진하고 있는 바, 2002년부터 진행되어 온 일본사법제도개혁과제의 중요한 내용으로서 ADR의 활성화방안이 연구되고 있음

□ 현재 일본에서 검토되는 ADR의 활성화방안

- 다양한 형태의 ADR에 대해, 각각의 장점을 살리면서 그 육성·충실을 도모하기 위해 관계 기관 등의 제휴를 강화해 공통적인 제도 기반정비를 계획하고 있음
 - 확충·활성화를 위한 법원이나 관계 기관, 관계 부처 등의 제휴 촉진을 위해, 연락 회의 등의 체제정비가 필요하다고 함
- 소송, ADR을 포함한 분쟁해결에 관한 종합적인 상담 창구, 인터넷상의 포털사이트 등 정보통신 기술의 활용을 통하여 윈스톱에서의 정보 제공의 실현을 연구하고 있음
- 종합적인 ADR의 제도 기반을 정비하기 위해, ADR의 이용촉진 및 재판절차와의 제휴 강화를 위한 기본적인 골격을 규정하는 이른바 “ADR 기본법”의 제정을 계획하고 있음

□ 일본 ADR기본법(안)

※ 아직 완결되지 아니한 상태이며, 이하의 내용은 2003년 11월 17일 일본사법개혁추진본부에서 법안으로 논의된 내용임

① 입법목적

- ADR(사법형, 행정형 포함)의 건전한 발전을 도모함으로써, 민사상 분쟁의 해결 방법을 선택할 기회를 확충함을 목적으로 하며, 이를 위해 ADR에 관한 기본이념이나 국가 등의 책무를 정함과 동시에 ADR(사법형 제외)의 편리성·실효성을 확보하기 위한 각종 특례 조치를 강구함

② 총칙 (기본적 사항/일반적 사항)

- 기본이념

ADR은 그 건전한 발전이 도모됨으로써, 재판과 함께 다양하고 광범위한 국민의 요청에 대응하여 민사상 분쟁의 해결 방법을 선택할 기회의 확충하는데 중요한 역

할을 할 것으로 기대됨에 따라, 국가, 지방자치단체, ADR 제공자 그 외의 관계자의 긴밀한 제휴아래, 그 편리성·실효성·신뢰성의 확보가 도모되어야 한다는 취지의 기본이념 규정을 둠

- 국가의 책무 등
 - 국가, 지방자치단체의 책무 등
 - 국가는 기본이념에 따라 ADR의 건전한 발전에 관한 시책을 책정·실시할 책무를 가지며, 또한 ADR에 관한 국민의 이해를 심화시키기 위한 시책 등을 강구한다는 취지의 규정을 둠. 또한 지방자치단체도 일정한 책무를 가진다는 취지의 규정을 둠
- ADR 제공자등의 책무
 - ADR 제공자나 주재자는 공정한 절차운영의 확보, 이용자에게 정보제공, 수준높은 ADR 담당자의 확보 등과 같은 일정한 노력의무를 진다는 취지의 규정을 둠
- 국민의 역할 : 현재 그 규정의 정비는 보류
- 관계자의 협력
 - 국가, 지방자치단체, ADR 제공자 기타 관계자는 ADR의 건전한 발전을 위해 서로 협력한다는 취지의 규정을 둠
- ADR 제공자 등의 의무
 - 일반적 사항 중 의견모집에 있어서 민사상의 의무로 제시한 것에 대해서는 비밀엄수의무를 제외함. 다만 중요사항의 설명의무를 책무규정을 포함하는 데 대해서는 추후 다시 검토하기로 함

③ 민법 등의 특례 (특례적 사항)

- 시효의 중단 (중재는 제외) : 검토중
- 집행력의 부여 (중재는 제외)
 - 앞으로 검토과제로 하며, 일단 관계자 사이의 제휴·협력을 증진시키는 차원에서 기존 제도의 이용자가 편리한 방안을 검토함
- 조정전치주의의 부적용 (중재는 제외)
 - 조정전치주의가 적용되는 사건에 있어서도 ADR에서의 화해가 성립될 전망이 없다고 보이는 경우, 수소법원이 그 재량판단으로 조정전치주의를 적용하지 아니할 수 있도록 함
- 소송절차의 중지 (중재는 제외)
 - ADR에 의해 분쟁해결을 도모하는데 합의하는 당사자로부터 신청이 있는 경우에는 그 ADR이 공정하고 적확하게 절차가 진행되는 것으로 인정되는 경우에는 수소법원은 그 재량판단으로 일정기간 소송절차를 중지시킬 수 있음
- 법원에 의한 ADR 이용의 권장
 - 앞으로의 검토과제. 다만 관계자간의 제휴·협력을 증진하는 차원에서, 법원·ADR 제공자간의 제휴에 대해서 검토

- ADR과 관련된 법률구조제도의 재검토
 - 앞으로의 검토과제로 두고 있으며, 일단 기존제도의 이용자에게 편리한 방안을 검토
- 비 변호사에 의한 ADR관련 법률사무의 취급 (중재 포함)
 - 주제 : 변호사와 공동으로, 혹은 변호사의 조언을 얻어 ADR 주제와 관련된 일정한 법률사무를 행할 경우에는 변호사법 제72조를 적용하지 않음
 - 대리 : 필요성과 상당성을 근거로 하여 개별법에서 조치하는 것을 검토
- ④ 조정(調停)절차법 (조정절차법적 사항)
 - 조정에서 중재 등으로의 이행절차에 관한 규율 및 조정절차일반법 공히 장래 검토과제로 함

3) 독일의 ADR

□ 현황

- 실정법률과 정식소송제도가 발달한 독일에서도 최근 대안적 관리방법에 대한 중요성이 인식되면서 다양한 ADR제도 (Schiedsgerichtsbarkeit, Schlichtung, Mediation)가 발달하고 있음
 - 이중 강제조정절차로서
 - 종업원의 발명에 관한 법률에 따른 특허청의 조정위원회
 - 자동차 강제보험에 관한 법률에 따른 보상 기금의 조정위원회
 - 저작권의 행사에 관한 법률에 따른 특허청의 조정위원회
 - 임의적인 조정절차로서
 - 독일 상공업회의 조정위원회
 - 주 의사협회에 의해, 의료분쟁사건을 위한 조정위원회
 - 전자 데이터 프로세싱 조정위원회 등이 있음
- 공공사업관련 갈등을 관리하기 위한 제도로서 독일의 토지관련법제(국토공간 정비법, 건설법전) 등에서 계획수립시 다양한 이해관계자들의 갈등을 조정해야 하는 의무를 규정하고 있음
 - 이른바 계획법상의 형량원칙(Abwaegungsgebot)이라고 하는 이 원칙은 독일에서 국토계획이나 도시계획과정에서 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하는 기능을 하고 있음
 - 계획권자는 계획과정에서 상충될 수 있는 이해관계를 조정해야 하는 의무가 있으며, 그 의무를 제대로 못했을 경우 그 계획이 취소될 수도 있음
 - 국민들은 대규모 공공사업계획과정에서 그들의 이해관계가 제대로 반영되지 못하게 되는 경우 형량원칙에 반했다는 이유를 들어 공식적인 절차를 통하여 그

- 공공사업계획을 다룰 수 있기 때문에, 불법적인 갈등분출이 방지되고 있음
- 대규모 공공사업은 단순한 허가나 승인을 통하여 결정하는 것이 아니라, 행정절차법상의 계획확정절차 (Planfeststellungsverfahren)를 통하여 국민들의 참여가 보장된 가운데 사업이 추진됨
 - 그 과정에서 이해관계인들이 참여할 수 있는 길이 열려있으며, 갈등이 사전에 예방되는 기능을 하게 됨
 - 계획확정절차는 공공사업의 추진을 신중하게 하는 반면에, 효율성을 저해하는 측면이 있어 그 대상을 한정하고 있으며 간이·신속하게 추진될 수 있는 경우도 함께 규정하고 있음
- 환경문제로 인한 갈등에 대해서는 환경영향평가법 등 환경법제가 매우 발달해 있으며, 최근 유럽연합차원에서의 강화된 환경보호기준을 수용하면서 환경관련 갈등관리에 중요한 역할을 하고 있음

2. 협상·조정프로세스 매뉴얼

가. 협상프로세스 매뉴얼

1) 협상과정에 대한 일반적 설명

□ 협상가의 조건

- 조정자의 경우는 반드시 중립적이어야 하지만, 협상가는 중립적일 필요는 없음
- 협상가는 서로가 자기가 대표하는 사람이나 집단을 위해서 자기의 협상능력을 최대한 발휘하면 됨

□ 협상가의 역할

- 협상가의 역할은 대변하는 편의 이익을 도모하는 것임. 예를 들어, 내가 정부측을 대표하느냐, 정부정책에 영향을 받는 집단 측을 대표하느냐에 따라서 그 대변하는 쪽의 이익을 중심으로 협상에 임함
- 협상진의 구성은 대표협상가와 의제별 협상전문가로 구성됨
 - 협상이라는 것은 그야말로 말의 잔치이고, 그 말 속에는 많은 전략들이 포함되어 있음에도 불구하고, 협상능력을 갖지 못하고 협상훈련을 받지 못한 사람들이 앉아서 협상을 하게 되면 싸움밖에 일어나지 않음
 - 서로가 감정을 자극하기 때문에 감정싸움이 일어나게 되고, 그렇기 때문에 결과적으로 상대와의 신뢰가 깨어지게 되는 것이다 보니 궁극적으로 추구하여야하는 협상의 의제들을 전부 무시하게 되고 이성적으로 접근하기가 어려워지는 것임

- 따라서, 협상전문가를 통해서 협상을 진행토록 하는 것임
- 의뢰 받은 협상범위 내에서 전권을 행사함. 즉 전문적인 협상가들을 중심으로 협상이 이루어지고, 그 전문 협상가들은 자기가 대표하는 집단으로부터 어느 일정 범위 내에서는 전권을 위임받게 됨

□ 협상방법

- 개관
 - 협상은 분야별 협상전문가들로 구성이 되고
 - 협상대표를 중심으로 분야별 협상전문가간의 회의를 진행하게 되며
 - 철저한 사전약속(groundrules)을 지키면서
 - 협상 5단계에 따라 협상을 진행함
- 분야별 협상전문가들로 구성
 - 갈등당사자들이 테이블을 두고 마주 앉으며, 양측을 대표하는 협상대표들이 자신들이 대표하는 측의 가운데에 앉게 됨
 - 협상전문가의 수는 의제의 수와 내용에 따라 조금 틀리기는 하지만, 5명에서 7명 정도로 한 팀을 구성하는 것이 통상적임
 - 의제별 전문가는 회계전문가, 의사, 변호사, 화계사, 변리사, 신문기자 등 아주 다양한 배경을 가지고 있어야 함
- 협상대표를 통한 회의진행
 - 통상적으로 협상 시작 전 제안서(proposal)를 주고 받으며, 이번 협상에서는 어떠한 의제들이 협상의 대상이 되었으면 한다는 내용을 서로에게 전달하는 의미를 가짐
 - 각 의제마다 전문가들이 자리하게 됨
 - 협상은 협상대표를 통하여 절제된 절차에 따라 진행됨
 - ① 회의의 의제결정은 항상 협상대표를 통해서 이루어지게 됨
 - ② 모든 발언권은 협상대표가 갖고, 협상대표를 통해서 의사를 전달하게 되어있음
 - ③ 협상진행 중간에 협상 의제와 관련하여 할 이야기가 있을 때에는 각 의제별 전문가들이 협상대표에게 쪽지를 보내거나 다른 형태의 메시지를 보내서 발언권을 얻어야 함
 - ④ 의제별 협상이 진행될 때는 협상대표가 각 의제별 전문가들에게 전권을 위임하게 됨. 이 때 분야별로 각 전문가들끼리 협상이 진행되어짐
 - ⑤ 그러나, 각 의제별 최종합의는 의제별 전문가들이 아닌 협상대표를 통하여 이루어짐
 - ⑥ 이 속에서 서로 협상의 능력을 견주게 되며 자신들의 자존심을 가지고 자기의 능력을 최대한 발휘하면서 협상을 진행하게 됨
 - ⑦ 그래서 협상을 예술이라고 표현함. 협상 시 적대적(win-and-lose) 관계가

아니라, 호혜적(win-and-win) 관계 속에서 축제의 분위기 속에서 협상의 문화를 이끌어감

- ⑧ 왜냐하면 협상이 끝나더라도 서로의 관계는 지속되며 조직구성원 또는 사회 구성원으로서 서로 공생해 가는 관계이기 때문에 서로가 원하는 것에 대한 실리를 찾아가는 것이 바로 제도화된 협상의 진행방법임
- 철저한 사전약속(Ground rules) 지키기
 - 이는 협상을 시작하기 전에 협상대표들간에 맺어지는 신사협정으로, 기본적으로 상대에 대한 존중과 신뢰를 바탕으로 함
 - 협상절차와 협상과정에서 서로 지켜야 할 내용, 그리고 합의안의 구속력 여부에 대한 사전약속을 하는 것임
 - 그리고 협상 중간에 행하여 질 협상팀별 회의(caucus로 불림) 방법과 시간에 대한 합의가 통상적으로 이루어짐
 - 사전약속에 관한 합의가 법적 구속력이나 반드시 따라야 하는 의무가 있는 것은 아니지만, 협상과정에서 상당한 감정 억제력을 가지고 있음

2) 협상 5단계 따라 협상진행 하기

- 제1단계(협상시작하기)
 - : 갈등해결 제1원칙 적용 - 사람과 문제의 분리
 - ① 친근감 쌓기
 - ② 간접적 협상의사 전달
 - ③ 협상의지 확인
 - ④ 협상의 틀 짜기
- 제2단계(서로 이해하기)
 - : 갈등해결 제1원칙 적용 - 사람과 문제의 분리
 - ① 문제의 역사와 현 상황 점검
 - ② 적극적 듣기와 자기주장하기
 - ③ 협상대상 안건 결정
- 제3단계(실제로 원하는 것 찾기)
 - : 갈등해결 제2원칙 적용 - 주장이 아닌 실제로 원하는 것에 초점
 - ① 겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것 구분
 - ② Chunking 기법의 활용
- 제4단계(해법을 찾기 위한 Brainstorming)
 - : 갈등해결 제3원칙 적용 - 상생적이고 호혜적인 대안창출
 - : 갈등해결 제4원칙 적용 - 객관적 기준적용과 합리적 선택

- ① 안전별 대안 탐색
- ② 안전별 대안 평가
- ③ 안전별 대안 선택
- ④ 안전별 구체적 대안실행계획
- 제5단계(합의하기)
 - ： 갈등해결 제4원칙 적용 - 객관적 기준적용과 합리적 선택
 - ① 합의안 작성
 - ② 합의안에 대한 재점검
 - ③ 협상당사자들 간의 서명

나. 조정프로세스 메뉴얼

1) 조정 프로세스에 대한 일반적 설명

※ 조정 프로세스는 갈등예방 및 갈등당사자간의 협상이 실패하였다는 가정 하에서 시작되는 것이기 때문에 조정 프로세스에는 갈등예방 프로세스를 포함하지 않음

□ 조정자의 조건

- 조정자는 객관적이고 중립적인 제3자여야 함
- 그러나, 갈등당사자 모두 또는 한편과 가깝다 하더라도 갈등당사자 모두 그가 중립적이고 객관적이라고 생각하면 그는 조정자로서의 역할을 훌륭히 수행할 수 있다고 가정함

□ 조정자의 역할

- 교통정리
 - 조정자의 역할은 교통정리를 하는 것임
 - 갈등당사자들의 감정을 다스려 스스로 대안을 도출할 수 있도록 마음가짐을 다듬어 가도록 만드는 역할을 함
- 갈등원인정리 후 대안도출 도움
 - 갈등원인을 정리한 후 대안도출을 도와 줌
 - 그런데 갈등을 불러일으키고 있는 사람은 이성적으로 자기의 의사를 정확히 전달하는 것에 무리가 있기 때문에, 정확하게 갈등당사자가 이야기하고자 하는 것을 정리하여 갈등의 원인을 파악하고 확인하는 것이 바로 조정자의 역할임
- 대안은 갈등당사자들이 제시 후 합의함
 - 갈등의 원인이 정리된 이후에 대안을 도출하게 되는 경우 조심해야하는 것은 대안은 갈등당사자들이 제시한 후에 합의하는 것이지, 조정자가 대안을 제시하는

것은 아니라는 점임

- 대안에 대한 합의도 갈등당사자 스스로 할 수 있도록 객관적이고 합리적으로 대안을 탐색하고 평가한 후 선택할 수 있도록 도와 줌
- 인간관계 복원 노력
 - 조정자의 역할은 무엇보다도 인간관계를 복원하고, 중시하는 것임
 - 조정은 인간관계를 상정하며, 조정 후 과거의 인간관계를 복원하여 주는 것을 상정함

□ 조정방법

- 개관
 - 갈등당사자 스스로 갈등원인을 파악함
 - 갈등당사자 스스로 서로간의 유사점과 차이점을 파악함
 - 갈등당사자 스스로 대안도출 및 합의를 시도함
 - 철저한 사전약속(groundrules)을 지키면서
 - 조정 5단계에 따라 조정을 진행함
- 개별갈등당사자의 갈등원인 정리
 - 갈등당사자의 갈등원인을 정리함
 - 갈등당사자 A와 B가 있다고 가정하면, 이들 A와 B에게 각각 갈등의 원인을 설명토록 하고, 이를 조정자는 정리함
 - 다만, 이 때 조심할 사항은 A와 B 어느 누구를 조정자가 일방적으로 우선 지정하여 진술토록하면 다른 한편으로부터 공정성과 객관성에 대해서 공격을 받기 때문에 사전약속을 정할 때 진술순서에 대한 규칙을 정할 필요가 있음
- 갈등당사자간 갈등원인 상이점 정리
 - 조정자는 갈등당사자의 이야기를 들으면서 갈등의 원인을 정리하고 갈등당사자에게 확인을 함
 - 이 과정에서 갈등당사자간의 갈등원인의 상이점과 유사점이 파악될 것임
 - 유사점은 갈등의 원인에 대한 당사자들의 의견일치로 생각하여 당사자들의 동의를 얻어 유사 원인에 대한 정리를 함
 - 갈등당사자들의 서로 다른 갈등원인을 다시 정리함
- 다른 원인에 대한 재분석
 - 상이한 갈등원인을 재분석을 함
 - A와 B에게 상대방의 생각에 대하여 자신의 의견을 개진토록하고 그 차이를 재정리하여 갈등의 원인을 정리함
 - 상이한 갈등의 원인에 대한 유사점이 발견되고 갈등의 원인에 합의할 때 까지 이 과정을 반복함

- 합의원인 중심 중재우선순위 결정
 - 갈등당사자들의 갈등원인 중 합의원인을 중심으로 해서 조정의 우선순위를 결정하게 됨
 - 그 결정은 갈등당사자들 스스로 하도록 함
- 원인별 대안 도출, 평가, 선택, 합의
 - 우선순위를 중심으로 갈등의 원인을 하나하나 풀어 감
 - 그 풀어 가는 과정을 갈등 당사자들이 중심이 되어 원인별로 대안을 도출하고, 평가하고, 선택하고, 합의함
 - 현실에서 완전히 벗어난 것이라면 그것은 의미가 없기 때문에 대안을 평가할 때 대안의 현실가능성을 점검하게 됨
 - 합의안은 구체적으로 만들도록 도와 주어야함
- 철저한 사전약속(groundrules)을 지키도록 유도함

2) 조정 5단계에 따라 조정진행 하기

□ 제1단계(조정시작하기)

: 갈등해결 제1원칙 적용 - 사람과 문제의 분리

- ① 조정 요청 접수 및 승인
- ② 갈등당사자들의 의사확인
- ③ 친근감 쌓기
- ④ 조정에 대한 설명
- ⑤ 조정진행을 위한 사전약속
- ⑥ 질의 및 응답

□ 제2단계(갈등의 원인 찾기)

: 갈등해결 제1원칙 적용 - 사람과 문제의 분리

- ① 갈등당사자별 갈등원인 정리
- ② 갈등원인의 상이점 정리
- ③ 상이한 갈등원인 재분석
- ④ 조정 우선순위 결정

□ 제3단계(실제로 원하는 것 찾기)

: 갈등해결 제2원칙 적용 - 주장이 아닌 실제로 원하는 것에 초점

- ① 겉으로 주장하는 것(position)과 실제로 원하는 것(interest) 구분
- ② Chunking 기법의 활용

□ 제4단계(해법을 찾기 위한 Brainstorming)

: 갈등해결 제3원칙 적용 - 상생적이고 호혜적인 대안창출

- ① 원인별 대안 탐색
- ② 원인별 대안 평가
- ③ 원인별 대안 선택
- ④ 원인별 구체적 대안실행계획

□ 제5단계(합의하기)

: 갈등해결 제4원칙 적용 - 객관적 기준적용과 합리적 선택

- ① 합의안 작성
- ② 합의안에 대한 재점검
- ③ 갈등당사자들과 조정자 서명

3. 미국의 ADR 법령 원문·번역문

가. The Administrative Dispute Resolution Act of 1996 ("행정분쟁해결법" 원문)

Pub. Law 104-320

(amending Pub. Law 101-552 and Pub. Law 102-354)

Sec. 1. Short Title

This Act may be cited as the "Administrative Dispute Resolution Act of 1996."

Sec. 2. Findings

The Congress finds that

- (1) administrative procedure, as embodied in chapter 5 of title 5, United States Code, and other statutes, is intended to offer a prompt, expert, and inexpensive means of resolving disputes as an alternative to litigation in the Federal courts;
- (2) administrative proceedings have become increasingly formal, costly, and lengthy resulting in unnecessary expenditures of time and in a decreased likelihood of achieving consensual resolution of disputes;
- (3) alternativemeans of dispute resolution have been used in the private sector for many years and, in appropriate circumstances, have yielded decisions that are faster, less expensive, and less contentious;
- (4) such alternative means can lead to more creative, efficient, and sensible outcomes;
- (5) such alternative means may be used advantageously in a wide variety of administrative programs;
- (6) explicit authorization of the use of well-tested dispute resolution techniques will eliminate ambiguity of agency authority under existing law;
- (7) Federal agencies may not only receive the benefit of techniques that were developed in the private sector, but may also take the lead in the further development and refinement of such techniques; and
- (8) the availability of a wide range of dispute resolution procedures, and an increased understanding of the most effective use of such procedures, will enhance the operation of the Government and better serve the public.

Sec. 3. Promotion of Alternative Means of Dispute Resolution

(a) Promulgation of Agency Policy.--Each agency shall adopt a policy that addresses the use of alternative means of dispute resolution and case management. In developing such a policy, each agency shall--

- (1) consult with the agency designated by, or the interagency committee designated or established by, the President under section 573 of title 5, United States Code, to facilitate and encourage agency use of

alternative dispute resolution under subchapter IV of chapter 5 of such title; and

(2) examine alternative means of resolving disputes in connection with--

- (A) formal and informal adjudications;
- (B) rulemakings;
- (C) enforcement actions;
- (D) issuing and revoking licenses or permits;
- (E) contract administration;
- (F) litigation brought by or against the agency; and
- (G) other agency actions.

(b) Dispute Resolution Specialists.--The head of each agency shall designate a senior official to be the dispute resolution specialist of the agency. Such official shall be responsible for the implementation of--

- (1) the provisions of this Act and the amendments made by this Act; and
- (2) the agency policy developed under subsection (a)

(c) Training.--Each agency shall provide for training on a regular basis for the dispute resolution specialist of the agency and other employees involved in implementing the policy of the agency developed under subsection (a). Such training should encompass the theory and practice of negotiation, mediation, arbitration, or related techniques. The dispute resolution specialist shall periodically recommend to the agency head agency employees who would benefit from similar training.

(d) Procedures for Grants and Contracts.

(1) Each agency shall review each of its standard agreements for contracts, grants, and other assistance and shall determine whether to amend any such standard agreements to authorize and encourage the use of alternative means of dispute resolution.

(2) (A) Within 1 year after the date of the enactment of this Act [Nov. 15, 1990], the Federal Acquisition Regulation shall be amended, as necessary, to carry out this Act and the amendments made by this Act.

(B) For purposes of this section, the term `Federal Acquisition Regulation' means the single system of Government-wide procurement regulation referred to in section 6(a) of the Office of Federal Procurement Policy Act (41 U.S.C. 405(a)).

Sec. 4. Administrative Procedures.

(a) Administrative Hearings.--Section 556(c) of title 5, United States Code, is amended--

- (1) in paragraph (6) by inserting before the semicolon at the end thereof the following: "or by the use of alternative means of dispute resolution as provided in subchapter IV of this chapter"; and
- (2) by redesignating paragraphs (7) through (9) as paragraphs (9) through (11), respectively, and inserting after paragraph (6) the following new paragraphs:

"(7) inform the parties as to the availability of one or more alternative means of dispute resolution, and encourage use of such methods;

"(8) require the attendance at any conference held pursuant to paragraph (6) of at least one representative of each party who has authority to negotiate concerning resolution of issues in controversy;"

(b) Alternative Means of Dispute Resolution.--Chapter 5 of title 5, United States Code, is amended by adding at the end the following new subchapter:

"Subchapter IV Alternative Means of Dispute Resolution in the Administrative Process

571. Definitions.

572. General authority.

573. Neutrals.

574. Confidentiality.

575. Authorization of arbitration.

576. Enforcement of arbitration agreements.

577. Arbitrators.

578. Authority of the arbitrator.

579. Arbitration proceedings.

580. Arbitration awards.

581. Judicial review.

582. Compilation of Information (Repealed).

583. Support services.

584. Authorization of appropriations (New)."

571. Definitions

For the purposes of this subchapter, the term--

(1) "agency" has the same meaning as in section 551(1) of this title;

(2) "administrative program" includes a Federal function which involves protection of the public interest and the determination of rights, privileges, and obligations of private persons through rule making, adjudication, licensing, or investigation, as those terms are used in subchapter II of this chapter;

(3) "alternative means of dispute resolution" means any procedure that is used to resolve issues in controversy, including, but not limited to, conciliation, facilitation, mediation, fact finding, minitrials, arbitration, and use of ombuds, or any combination thereof;

(4) "award" means any decision by an arbitrator resolving the issues in controversy;

(5) "dispute resolution communication" means any oral or written communication prepared for the purposes of a dispute resolution proceeding, including any memoranda, notes or work product of the neutral, parties or nonparty participant; except that a written agreement to enter into a dispute resolution proceeding, or final written agreement or arbitral award reached as a result of a dispute resolution proceeding, is not a dispute resolution communication;

(6) "dispute resolution proceeding" means any process in which an alternative means of dispute resolution is used to resolve an issue in controversy in which a neutral is appointed and specified parties participate;

(7) "in confidence" means, with respect to information, that the information is provided--

(A) with the expressed intent of the source that it not be disclosed; or

(B) under circumstances that would create the reasonable expectation on behalf of the source that the information will not be disclosed;

(8) "issue in controversy" means an issue which is material to a decision concerning an administrative program of an agency, and with which there is disagreement--

(A) between an agency and persons who would be substantially affected by the decision; or

(B) between persons who would be substantially affected by the decision;

(9) "neutral" means an individual who, with respect to an issue in controversy, functions specifically to aid the parties in resolving the controversy;

(10) "party" means--

(A) for a proceeding with named parties, the same as in section 551(3) of this title; and

(B) for a proceeding without named parties, a person who will be significantly affected by the decision in the proceeding and who participates in the proceeding;

(11) "person" has the same meaning as in section 551(2) of this title; and

(12) "roster" means a list of persons qualified to provide services as neutrals.

572. General authority

(a) An agency may use a dispute resolution proceeding for the resolution of an issue in controversy that relates to an administrative program, if the parties agree to such proceeding.

(b) An agency shall consider not using a dispute resolution proceeding if--

(1) a definitive or authoritative resolution of the matter is required for precedential value, and such a proceeding is not likely to be accepted generally as an authoritative precedent;

(2) the matter involves or may bear upon significant questions of Government policy that require additional procedures before a final resolution may be made, and such a proceeding would not likely serve to develop a recommended policy for the agency;

(3) maintaining established policies is of special importance, so that variations among individual decisions are not increased and such a proceeding would not likely reach consistent results among individual decisions;

(4) the matter significantly affects persons or organizations who are not parties to the proceeding;

(5) a full public record of the proceeding is important, and a dispute resolution proceeding cannot provide such a record; and

(6) the agency must maintain continuing jurisdiction over the matter with authority to alter the disposition of the matter in the light of changed circumstances, and a dispute resolution proceeding

would interfere with the agency's fulfilling that requirement.

(c) Alternative means of dispute resolution authorized under this subchapter are voluntary procedures which supplement rather than limit other available agency dispute resolution techniques.

573. Neutrals

(a) A neutral may be a permanent or temporary officer or employee of the Federal Government or any other individual who is acceptable to the parties to a dispute resolution proceeding. A neutral shall have no official, financial, or personal conflict of interest with respect to the issues in controversy, unless such interest is fully disclosed in writing to all parties and all parties agree that the neutral may serve.

(b) A neutral who serves as a conciliator, facilitator, or mediator serves at the will of the parties.

(c) The President shall designate an agency or designate or establish an interagency committee to facilitate and encourage agency use of dispute resolution under this subchapter. Such agency or interagency committee, in consultation with other appropriate Federal agencies and professional organizations experienced in matters concerning dispute resolution, shall--

(1) encourage and facilitate agency use of alternative means of dispute resolution; and

(2) develop procedures that permit agencies to obtain the services of neutrals on an expedited basis.

(d) An agency may use the services of one or more employees of other agencies to serve as neutrals in dispute resolution proceedings. The agencies may enter into an interagency agreement that provides for the reimbursement by the user agency or the parties of the full or partial cost of the services of such an employee.

(e) Any agency may enter into a contract with any person for services as a neutral, or for training in connection with alternative means of dispute resolution. The parties in a dispute resolution proceeding shall agree on compensation for the neutral that is fair and reasonable to the Government.

574. Confidentiality

(a) Except as provided in subsections (d) and (e), a neutral in a dispute resolution proceeding shall not voluntarily disclose or through discovery or compulsory process be required to disclose any dispute resolution communication or any communication provided in confidence to the neutral, unless--

(1) all parties to the dispute resolution proceeding and the neutral consent in writing, and, if the dispute resolution communication was provided by a nonparty participant, that participant also consents in writing;

(2) the dispute resolution communication has already been made public;

(3) the dispute resolution communication is required by statute to be made public, but a neutral should make such communication public only if no other person is reasonably available to disclose the communication; or

(4) a court determines that such testimony or disclosure is necessary to--

(A) prevent a manifest injustice;

(B) help establish a violation of law; or

(C) prevent harm to the public health or safety, of sufficient magnitude in the particular case to outweigh the integrity of dispute resolution proceedings in general by reducing the confidence of parties in future cases that their communications will remain confidential;

(b) A party to a dispute resolution proceeding shall not voluntarily disclose or through discovery or compulsory process be required to disclose any dispute resolution communication, unless--

(1) the communication was prepared by the party seeking disclosure;

(2) all parties to the dispute resolution proceeding consent in writing;

(3) the dispute resolution communication has already been made public;

(4) the dispute resolution communication is required by statute to be made public;

(5) a court determines that such testimony or disclosure is necessary to--

(A) prevent a manifest injustice;

(B) help establish a violation of law; or

(C) prevent harm to the public health and safety, of sufficient magnitude in the particular case to outweigh the integrity of dispute resolution proceedings in general by reducing the confidence of parties in future cases that their communications will remain confidential;

(6) the dispute resolution communication is relevant to determining the existence or meaning of an agreement or award that resulted from the dispute resolution proceeding or to the enforcement of such an agreement or award; or

(7) except for dispute resolution communications generated by the neutral, the dispute resolution communication was provided to or was available to all parties to the dispute resolution proceeding.

(c) Any dispute resolution communication that is disclosed in violation of subsection (a) or (b), shall not be admissible in any proceeding relating to the issues in controversy with respect to which the communication was made.

(d) (1) The parties may agree to alternative confidential procedures for disclosures by a neutral. Upon such agreement the parties shall inform the neutral before the commencement of the dispute resolution proceeding of any modifications to the provisions of subsection (a) that will govern the confidentiality of the dispute resolution proceeding. If the parties do not so inform the neutral, subsection (a) shall apply.

(2) To qualify for the exemption established under subsection (j), an alternative confidential procedure under this subsection may not provide for less disclosure than the confidential procedures otherwise provided under this section.

(e) If a demand for disclosure, by way of discovery request or other legal process, is made upon a neutral regarding a dispute resolution communication, the neutral shall make reasonable efforts to notify the parties and any affected nonparty participants of the demand. Any party or affected nonparty participant who receives such notice and within 15 calendar days does not offer to defend a refusal of the neutral to disclose the requested information shall have waived any objection to such disclosure.

(f) Nothing in this section shall prevent the discovery or admissibility of any evidence that is otherwise discoverable, merely because the evidence was presented in the course of a dispute resolution proceeding.

(g) Subsections (a) and (b) shall have no effect on the information and data that are necessary to document an agreement reached or order issued pursuant to a dispute resolution proceeding.

(h) Subsections (a) and (b) shall not prevent the gathering of information for research or educational purposes, in cooperation with other agencies, governmental entities, or dispute resolution programs, so long as the parties and the specific issues in controversy are not identifiable.

(I) Subsections (a) and (b) shall not prevent use of a dispute resolution communication to resolve a dispute between the neutral in a dispute resolution proceeding and a party to or participant in such proceeding, so long as such dispute resolution communication is disclosed only to the extent necessary to resolve such dispute.

(j) A dispute resolution communication which is between a neutral and a party and which may not be disclosed under this section shall also be exempt from disclosure under section 552(b)(3).

575. Authorization of arbitration

(a) (1) Arbitration may be used as an alternative means of dispute resolution whenever all parties consent. Consent may be obtained either before or after an issue in controversy has arisen. A party may agree to--

(A) submit only certain issues in controversy to arbitration; or

(B) arbitration on the condition that the award must be within a range of possible outcomes.

(2) The arbitration agreement that sets forth the subject matter submitted to the arbitrator shall be in writing. Each such arbitration agreement shall specify a maximum award that may be issued by the arbitrator and may specify other conditions limiting the range of possible outcomes.

(3) An agency may not require any person to consent to arbitration as a condition of entering into a contract or obtaining a benefit.

(b) An officer or employee of an agency shall not offer to use arbitration for the resolution of issues in controversy unless such officer or employee--

(1) would otherwise have authority to enter into a settlement concerning the matter; or

(2) is otherwise specifically authorized by the agency to consent to the use of arbitration.

(c) Prior to using binding arbitration under this subchapter, the head of an agency, in consultation with the Attorney General and after taking into account the factors in section 572(b), shall issue guidance on the appropriate use of binding arbitration and when an officer or employee of the agency has authority to settle an issue in controversy through binding arbitration.

576. Enforcement of arbitration agreements

An agreement to arbitrate a matter to which this subchapter applies is enforceable pursuant to section 4

of title 9, and no action brought to enforce such an agreement shall be dismissed nor shall relief therein be denied on the grounds that it is against the United States or that the United States is an indispensable party.

577. Arbitrators

- (a) The parties to an arbitration proceeding shall be entitled to participate in the selection of the arbitrator
- (b) The arbitrator shall be a neutral who meets the criteria of section 573 of this title.

578. Authority of the arbitrator

An arbitrator to whom a dispute is referred under this subchapter may-

- (1) regulate the course of and conduct arbitral hearings;
- (2) administer oaths and affirmations;
- (3) compel the attendance of witnesses and production of evidence at the hearing under the provisions of section 7 of title 9 only to the extent the agency involved is otherwise authorized by law to do so; and
- (4) make awards.

579. Arbitration proceedings

- (a) The arbitrator shall set a time and place for the hearing on the dispute and shall notify the parties not less than 5 days before the hearing.
- (b) Any party wishing a record of the hearing shall--
 - (1) be responsible for the preparation of such record other parties and the arbitrator of the preparation of such record;
 - (2) notify the other parties and the arbitrator of the preparation of such record;
 - (3) furnish copies to all identified parties and the arbitrator; and
 - (4) pay all costs for such record, unless the parties agree otherwise or the arbitrator determines that the costs should be apportioned.
- (c) (1) The parties to the arbitration are entitled to be heard, to present evidence material to the controversy, and to cross-examine witnesses appearing at the hearing.
 - (2) The arbitrator may, with the consent of the parties, conduct all or part of the hearing by telephone, television, computer, or other electronic means, if each party has an opportunity to participate.
 - (3) The hearing shall be conducted expeditiously and in an informal manner.
 - (4) The arbitrator may receive any oral or documentary evidence, except that irrelevant, immaterial, unduly repetitious, or privileged evidence may be excluded by the arbitrator.
 - (5) The arbitrator shall interpret and apply relevant statutory and regulatory requirements, legal precedents, and policy directives.
- (d) No interested person shall make or knowingly cause to be made to the arbitrator an unauthorized ex

parte communication relevant to the merits of the proceeding, unless the parties agree otherwise. If a communication is made in violation of this subsection, the arbitrator shall ensure that a memorandum of the communication is prepared and made a part of the record, and that an opportunity for rebuttal is allowed. Upon receipt of a communication made in violation of this subsection, the arbitrator may, to the extent consistent with the interests of justice and the policies underlying this subchapter, require the offending party to show cause why the claim of such party should not be resolved against such party as a result of the improper conduct.

(e) The arbitrator shall make the award within 30 days after the close of the hearing, or the date of the filing of any briefs authorized by the arbitrator, whichever date is later, unless--

- (1) the parties agree to some other time limit; or
- (2) the agency provides by rule for some other time limit.

580. Arbitration awards

(a) (1) Unless the agency provides otherwise by rule, the award in an arbitration proceeding under this subchapter shall include a brief, informal discussion of the factual and legal basis for the award, but formal findings of fact or conclusions of law shall not be required.

(2) The prevailing parties shall file the award with all relevant agencies, along with proof of service on all parties.

(b) The award in an arbitration proceeding shall become final 30 days after it is served on all parties. Any agency that is a party to the proceeding may extend this 30-day period for an additional 30-day period by serving a notice of such extension on all other parties before the end of the first 30-day period.

(c) A final award is binding on the parties to the arbitration proceeding, and may be enforced pursuant to sections 9 through 13 of title 9. No action brought to enforce such an award shall be dismissed nor shall relief therein be denied on the grounds that it is against the United States or that the United States is an indispensable party.

(d) An award entered under this subchapter in an arbitration proceeding may not serve as an estoppel in any other proceeding for any issue that was resolved in the proceeding. Such an award also may not be used as precedent or otherwise be considered in any factually unrelated proceeding, whether conducted under this subchapter, by an agency, or in a court, or in any other arbitration proceeding.

581. Judicial Review

(a) Notwithstanding any other provision of law, any person adversely affected or aggrieved by an award made in an arbitration proceeding conducted under this subchapter may bring an action for review of such award only pursuant to the provisions of sections 9 through 13 of title 9.

(b) A decision by an agency to use or not to use a dispute resolution proceeding under this subchapter shall be committed to the discretion of the agency and shall not be subject to judicial review, except that

arbitration shall be subject to judicial review under section 10(b) of title 9.

582. Compilation of Information (Repealed)

583. Support Services

For the purposes of this subchapter, an agency may use (with or without reimbursement) the services and facilities of other Federal agencies, State, local, and tribal governments, public and private organizations and agencies, and individuals, with the consent of such agencies, organizations, and individuals. An agency may accept voluntary and uncompensated services for purposes of this subchapter without regard to the provisions of section 1342 of title 31.

584. Authorization of appropriations

There are authorized to be appropriated such sums as may be necessary to carry out the purposes of this subchapter.

Sec. 5. Judicial Review of Arbitration Awards.

Section 10 of title 9, United States Code, is amended--

- (1) by designating subsections (a) through (e) as paragraphs (1) through (5), respectively;
- (2) by striking out "In either" and inserting in lieu thereof "(a) in any"; and
- (3) by adding at the end thereof the following:

"(b) The United States district court for the district wherein an award was made that was issued pursuant to section 580 of title 5 may make an order vacating the award upon the application of a person, other than a party to the arbitration, who is adversely affected or aggrieved by the award, if the use of arbitration or the award is clearly inconsistent with the factors set forth in section 572 of title 5."

Sec. 6. Government Contract Claims.

(a) Alternative Means of Dispute Resolution.--Section 6 of the Contract Disputes Act of 1978 (41 U.S.C. 605) is amended by adding at the end the following new subsections:

"(d) Notwithstanding any other provision of this Act, a contractor and a contracting officer may use any alternative means of dispute resolution under subchapter IV of chapter 5 of title 5, United States Code, or other mutually agreeable procedures, for resolving claims. The contractor shall certify the claim when required to do so as provided under subsection (c)(1) or as otherwise required by law. All provisions of subchapter IV of chapter 5 of title 5, United States Code, shall apply to such alternative means of dispute resolution."

(b) Judicial Review of Arbitral Awards.--Section 8(g) of the Contract Disputes Act of 1978 (41 U.S.C. 607(g)) is amended by adding at the end the following new paragraph:

"(3) An award by an arbitrator under this Act shall be reviewed pursuant to sections 9 through 13 of

title 9, United States Code, except that the court may set aside or limit any award that is found to violate limitations imposed by Federal statute."

Sec. 7. Federal Mediation and Conciliation Service.

Section 203 of the Labor Management Relations Act, 1947 (29 U.S.C. 173) is amended by adding at the end the following new subsection:

"(f) The Service may make its services available to Federal agencies to aid in the resolution of disputes under the provisions of subchapter IV of chapter 5 of title 5, United States Code. Functions performed by the Service may include assisting parties to disputes related to administrative programs, training persons in skills and procedures employed in alternative means of dispute resolution, and furnishing officers and employees of the Service to act as neutrals. Only officers and employees who are qualified in accordance with section 573 of title 5, United States Code, may be assigned to act as neutrals. The Service shall consult with the agency designated by, or the interagency committee designated or established by, the President under section 573 of title 5, United States Code, in maintaining rosters of neutrals and arbitrators, and to adopt such procedures and rules as are necessary to carry out the services authorized in this subsection."

Sec. 8. Government Tort and Other Claims. (a) Federal Tort Claims.--Section 2672 of title 28, United States Code, is amended by adding at the end of the first paragraph the following:

"Notwithstanding the proviso contained in the preceding sentence, any award, compromise, or settlement may be effected without the prior written approval of the Attorney General or his or her designee, to the extent that the Attorney General delegates to the head of the agency the authority to make such award, compromise, or settlement. Such delegations may not exceed the authority delegated by the Attorney General to the United States attorneys to settle claims for money damages against the United States. Each Federal agency may use arbitration, or other alternative means of dispute resolution under the provisions of subchapter IV of chapter 5 of title 5, to settle any tort claim against the United States, to the extent of the agency's authority to award, compromise, or settle such claim without the prior written approval of the Attorney General or his or her designee."

(b) Claims of the Government.--Section 3711(a)(2) of title 31, United States Code, is amended by striking out "\$20,000 (excluding interest)" and inserting in lieu thereof "\$100,000 (excluding interest) or such higher amount as the Attorney General may from time to time prescribe."

Sec. 9. Use of Nonattorneys. (a) Representation of Parties.--Each agency, in developing a policy on the use of alternative means of dispute resolution under this Act, shall develop a policy with regard to the representation by persons other than attorneys of parties in alternative dispute resolution proceedings and shall identify any of its administrative programs with numerous claims or disputes before the agency and determine--

(1) the extent to which individuals are represented or assisted by attorneys or by persons who are not

attorneys; and

(2) whether the subject areas of the applicable proceedings or the procedures are so complex or specialized that only attorneys may adequately provide such representation or assistance.

(b) Representation and Assistance by Nonattorneys.--A person who is not an attorney may provide representation or assistance to any individual in a claim or dispute with an agency, if--

(1) such claim or dispute concerns an administrative program identified under subsection (a);

(2) such agency determines that the proceeding or procedure does not necessitate representation or assistance by an attorney under subsection (a)(2); and

(3) such person meets any requirement of the agency to provide representation or assistance in such a claim or dispute.

(c) Disqualification of Representation or Assistance.--Any agency that adopts regulations under subchapter IV of chapter 5 of title 5, United States Code, to permit representation or assistance by persons who are not attorneys shall review the rules of practice before such agency to--

(1) ensure that any rules pertaining to disqualification of attorneys from practicing before the agency shall also apply, as appropriate, to other persons who provide representation or assistance; and

(2) establish effective agency procedures for enforcing such rules of practice and for receiving complaints from affected persons.

Sec. 10. Definitions.

As used in this Act, the terms 'agency', 'administrative program', and 'alternative means of dispute resolution' have the meanings given such terms in section 571 of title 5, United States Code (enacted as section 581 of title 5, United States Code, by section 4(b) of this Act, and redesignated as section 571 of such title by section 3(b) of the Administrative Procedure Technical Amendments Act of 1991).

Sec. 11. Reauthorization of Negotiated Rulemaking Act of 1990.

(a) Permanent Reauthorization.- Section 5 of the Negotiated Rule making Act of 1990 (Public Law 101-648; 5 U.S.C. 561 note) is repealed.

Sec. 12. Jurisdiction of the United States Court of Federal Claims and the District Courts of the United States: Bid Protests.

(a) Bid Protests- Section 1491 of title 28, United States Code, is amended--

(1) by redesignating subsection (b) as subsection (c);

(2) in subsection (a) by striking out paragraph (3); and

(3) by inserting after subsection (a), the following new subsection:

"(b)(1) Both the United States Court of Federal Claims and the district courts of the United States shall have jurisdiction to render judgment on an action by an interested party objecting to a solicitation by a Federal agency for bids or proposals for a proposed contract or to a proposed

award or the award of a contract or any alleged violation of statute or regulation in connection with a procurement or a proposed procurement. Both the United States Court of Federal Claims and the district courts of the United States shall have jurisdiction to entertain such an action without regard to whether suit is instituted before or after the contract is awarded.

"(2) To afford relief in such an action, the courts may award any relief that the court considers proper, including declaratory and injunctive relief except that any monetary relief shall be limited to bid preparation and proposal costs.

"(3) In exercising jurisdiction under this subsection, the courts shall give due regard to the interests of national defense and national security and the need for expeditious resolution of the action.

"(4) In any action under this subsection, the courts shall review the agency's decision pursuant to the standards set forth in section 706 of title 5."

(b) Effective Date- This section and the amendments made by this section shall take effect on December 31, 1996 and shall apply to all actions filed on or after that date.

(c) Study- No earlier than 2 years after the effective date of this section, the United States General Accounting Office shall undertake a study regarding the concurrent jurisdiction of the district courts of the United States and the Court of Federal Claims over bid protests to determine whether concurrent jurisdiction is necessary. Such a study shall be completed no later than December 31, 1999, and shall specifically consider the effect of any proposed change on the ability of small businesses to challenge violations of Federal procurement law.

(d) Sunset- The jurisdiction of the district courts of the United States over the actions described in section 1491(b)(1) of title 28, United States Code (as amended by subsection (a) of this section) shall terminate on January 1, 2001 unless extended by Congress. The savings provisions in subsection (e) shall apply if the bid protest jurisdiction of the district courts of the United States terminates under this subsection.

(e) Savings Provisions-

(1) Orders- A termination under subsection (d) shall not terminate the effectiveness of orders that have been issued by a court in connection with an action within the jurisdiction of that court on or before December 31, 2000. Such orders shall continue in effect according to their terms until modified, terminated, superseded, set aside, or revoked by a court of competent jurisdiction or by operation of law.

(2) Proceedings and Applications-

(A) a termination under subsection (d) shall not affect the jurisdiction of a court of the United States to continue with any proceeding that is pending before the court on December 31, 2000.

(B) Orders may be issued in any such proceeding, appeals may be taken therefrom, and payments may be made pursuant to such orders, as if such termination had not occurred. An order issued in any such proceeding shall continue in effect until modified, terminated, superseded, set aside, or

revoked by a court of competent jurisdiction or by operation of law.

(C) Nothing in this paragraph prohibits the discontinuance or modification of any such proceeding under the same terms and conditions and to the same extent that proceeding could have been discontinued or modified absent such termination.

(f) Nonexclusivity of GAO Remedies- In the event that the bid protest jurisdiction of the district courts of the United States is terminated pursuant to subsection (d), then section 3556 of title 31, United States Code, shall be amended by striking `a court of the United States or' in the first sentence.

나. The Negotiated Rulemaking Act of 1996
 (“협의를의한규칙제정에관한법률” 원문)

Pub. Law 104-320

(amending Pub. Law 101-648 and Pub. Law 102-354)

Title 5, U.S. Code

Subchapter III -- Negotiated Rulemaking Procedure

561. Purpose.

562. Definitions.

563. Determination of need for negotiated rulemaking committee.

564. Publication of notice; applications for membership on committees.

565. Establishment of committee.

566. Conduct of committee activity.

567. Termination of committee.

568. Services, facilities, and payment of committee member expenses.

569. Encouraging negotiated rulemaking.

570. Judicial review.

570a. Authorization of appropriations.

561. Purpose

The purpose of this subchapter is to establish a framework for the conduct of negotiated rulemaking, consistent with section 553 of this title, to encourage agencies to use the process when it enhances the informal rulemaking process. Nothing in this subchapter should be construed as an attempt to limit innovation and experimentation with the negotiated rulemaking process or with other innovative rulemaking procedures otherwise authorized by law.

Section 2 of Pub. L. No. 101-648 provided that: "The Congress makes the following findings:

"(1) Government regulation has increased substantially since the enactment of the Administrative Procedure Act.

"(2) Agencies currently use rulemaking procedures that may discourage the affected parties from meeting and communicating with each other, and may cause parties with different interests to assume conflicting and antagonistic positions and to engage in expensive and time-consuming litigation over agency rules.

"(3) Adversarial rulemaking deprives the affected parties and the public of the benefits of face-to-face negotiations and cooperation in developing and reaching agreement on a rule. It also deprives them of the benefits of shared information, knowledge, expertise, and technical abilities possessed by the affected parties.

"(4) Negotiated rulemaking, in which the parties who will be significantly affected by a rule

participate in the development of the rule, can provide significant advantages over adversarial rulemaking.

"(5) Negotiated rulemaking can increase the acceptability and improve the substance of rules, making it less likely that the affected parties will resist enforcement or challenge such rules in court. It may also shorten the amount of time needed to issue final rules.

"(6) Agencies have the authority to establish negotiated rulemaking committees under the laws establishing such agencies and their activities and under the Federal Advisory Committee Act (5 U.S.C. App.). Several agencies have successfully used negotiated rulemaking. The process has not been widely used by other agencies, however, in part because such agencies are unfamiliar with the process or uncertain as to the authority for such rulemaking."

562. Definitions

For the purposes of this subchapter, the term--

- (1) "agency" has the same meaning as in section 551(1) of this title;
- (2) "consensus" means unanimous concurrence among the interests represented on a negotiated rulemaking committee established under this subchapter, unless such committee
 - (A) agrees to define such term to mean a general but not unanimous concurrence; or
 - (B) agrees upon another specified definition;
- (3) "convener" means a person who impartially assists an agency in determining whether establishment of a negotiated rulemaking committee is feasible and appropriate in a particular rulemaking;
- (4) "facilitator" means a person who impartially aids in the discussions and negotiations among the members of a negotiated rulemaking committee to develop a proposed rule;
- (5) "interest" means, with respect to an issue or matter, multiple parties which have a similar point of view or which are likely to be affected in a similar manner;
- (6) "negotiated rulemaking" means rulemaking through the use of a negotiated rulemaking committee;
- (7) "negotiated rulemaking committee" or "committee" means an advisory committee established by an agency in accordance with this subchapter and the Federal Advisory Committee Act to consider and discuss issues for the purpose of reaching a consensus in the development of a proposed rule;
- (8) "party" has the same meaning as in section 551(3) of this title;
- (9) "person" has the same meaning as in section 551(2) of this title;
- (10) "rule" has the same meaning as in section 551(4) of this title; and
- (11) "rulemaking" means "rule making" as that term is defined in section 551(5) of this title.

563. Determination of need for negotiated rule making committee

(a) Determination of Need by the Agency. An agency may establish a negotiated rulemaking committee to negotiate and develop a proposed rule, if the head of the agency determines that the use of the negotiated rulemaking procedure is in the public interest. In making such a determination, the head of the agency shall consider whether

- (1) there is a need for a rule;
- (2) there are a limited number of identifiable interests that will be significantly affected by the rule;
- (3) there is a reasonable likelihood that a committee can be convened with a balanced representation of persons who
 - (A) can adequately represent the interests identified under paragraph (2); and
 - (B) are willing to negotiate in good faith to reach a consensus on the proposed rule;
- (4) there is a reasonable likelihood that a committee will reach a consensus on the proposed rule within a fixed period of time;
- (5) the negotiated rulemaking procedure will not unreasonably delay the notice of proposed rulemaking and the issuance of the final rule;
- (6) the agency has adequate resources and is willing to commit such resources, including technical assistance, to the committee; and
- (7) the agency, to the maximum extent possible consistent with the legal obligations of the agency, will use the consensus of the committee with respect to the proposed rule as the basis for the rule proposed by the agency for notice and comment.

(b) Use of Conveners.

- (1) Purposes of conveners. An agency may use the services of a convener to assist the agency in
 - (A) identifying persons who will be significantly affected by a proposed rule, including residents of rural areas; and
 - (B) conducting discussions with such persons to identify the issues of concern to such persons, and to ascertain whether the establishment of a negotiated rulemaking committee is feasible and appropriate in the particular rulemaking.
- (2) Duties of conveners. The convener shall report findings and may make recommendations to the agency. Upon request of the agency, the convener shall ascertain the names of persons who are willing and qualified to represent interests that will be significantly affected by the proposed rule, including residents of rural areas. The report and any recommendations of the convener shall be made available to the public upon request.

564. Publication of notice ; applications for membership on committees

(a) Publication of Notice. If, after considering the report of a convener or conducting its own assessment, an agency decides to establish a negotiated rulemaking committee, the agency shall publish

in the Federal Register and, as appropriate, in trade or other specialized publications, a notice which shall include

- (1) an announcement that the agency intends to establish a negotiated rulemaking committee to negotiate and develop a proposed rule;
- (2) a description of the subject and scope of the rule to be developed, and the issues to be considered;
- (3) a list of the interests which are likely to be significantly affected by the rule;
- (4) a list of the persons proposed to represent such interests and the person or persons proposed to represent the agency;
- (5) a proposed agenda and schedule for completing the work of the committee, including a target date for publication by the agency of a proposed rule for notice and comment;
- (6) a description of administrative support for the committee to be provided by the agency, including technical assistance;
- (7) a solicitation for comments on the proposal to establish the committee, and the proposed membership of the negotiated rulemaking committee; and
- (8) an explanation of how a person may apply or nominate another person for membership on the committee, as provided under subsection (b).

(b) Applications for Membership on Committee. Persons who will be significantly affected by a proposed rule and who believe that their interests will not be adequately represented by any person specified in a notice under subsection (a)(4) may apply for, or nominate another person for, membership on the negotiated rulemaking committee to represent such interests with respect to the proposed rule. Each application or nomination shall include

- (1) the name of the applicant or nominee and a description of the interests such person shall represent;
- (2) evidence that the applicant or nominee is authorized to represent parties related to the interests the person proposes to represent;
- (3) a written commitment that the applicant or nominee shall actively participate in good faith in the development of the rule under consideration; and
- (4) the reasons that the persons specified in the notice under subsection (a)(4) do not adequately represent the interests of the person submitting the application or nomination.

(c) Period for Submission of Comments and Applications. The agency shall provide for a period of at least 30 calendar days for the submission of comments and applications under this section.

565. Establishment of committee

(a) Establishment.

- (1) Determination to establish committee. If after considering comments and applications submitted under section 564, the agency determines that a negotiated rulemaking committee can

adequately represent the interests that will be significantly affected by a proposed rule and that it is feasible and appropriate in the particular rulemaking, the agency may establish a negotiated rulemaking committee. In establishing and administering such a committee, the agency shall comply with the Federal Advisory Committee Act with respect to such committee, except as otherwise provided in this subchapter.

(2) Determination not to establish committee. If after considering such comments and applications, the agency decides not to establish a negotiated rulemaking committee, the agency shall promptly publish notice of such decision and the reasons therefor in the Federal Register and, as appropriate, in trade or other specialized publications, a copy of which shall be sent to any person who applied for, or nominated another person for membership on the negotiating rulemaking committee to represent such interests with respect to the proposed rule.

(b) Membership. The agency shall limit membership on a negotiated rulemaking committee to 25 members, unless the agency head determines that a greater number of members is necessary for the functioning of the committee or to achieve balanced membership. Each committee shall include at least one person representing the agency.

(c) Administrative Support. The agency shall provide appropriate administrative support to the negotiated rulemaking committee, including technical assistance.

566. Conduct of committee activity

(a) Duties of Committee. Each negotiated rulemaking committee established under this subchapter shall consider the matter proposed by the agency for consideration and shall attempt to reach a consensus concerning a proposed rule with respect to such matter and any other matter the committee determines is relevant to the proposed rule.

(b) Representatives of Agency on Committee. The person or persons representing the agency on a negotiated rulemaking committee shall participate in the deliberations and activities of the committee with the same rights and responsibilities as other members of the committee, and shall be authorized to fully represent the agency in the discussions and negotiations of the committee.

(c) Selecting Facilitator. Notwithstanding section 10(e) of the Federal Advisory Committee Act, an agency may nominate either a person from the Federal Government or a person from outside the Federal Government to serve as a facilitator for the negotiations of the committee, subject to the approval of the committee by consensus. If the committee does not approve the nominee of the agency for facilitator, the agency shall submit a substitute nomination. If a committee does not approve any nominee of the agency for facilitator, the committee shall select by consensus a person to serve as facilitator. A person designated to represent the agency in substantive issues may not serve as facilitator or otherwise chair the committee.

(d) Duties of Facilitator. A facilitator approved or selected by a negotiated rulemaking committee shall

(1) chair the meetings of the committee in an impartial manner;

(2) impartially assist the members of the committee in conducting discussions and negotiations; and

(3) manage the keeping of minutes and records as required under section 10(b) and (c) of the Federal Advisory Committee Act, except that any personal notes and materials of the facilitator or of the members of a committee shall not be subject to section 552 of this title.

(e) Committee Procedures. A negotiated rulemaking committee established under this subchapter may adopt procedures for the operation of the committee. No provision of section 553 of this title shall apply to the procedures of a negotiated rulemaking committee.

(f) Report of Committee. If a committee reaches a consensus on a proposed rule, at the conclusion of negotiations the committee shall transmit to the agency that established the committee a report containing the proposed rule. If the committee does not reach a consensus on a proposed rule, the committee may transmit to the agency a report specifying any areas in which the committee reached a consensus. The committee may include in a report any other information, recommendations, or materials that the committee considers appropriate. Any committee member may include as an addendum to the report additional information, recommendations, or materials.

(g) Records of Committee. In addition to the report required by subsection (f), a committee shall submit to the agency the records required under section 10(b) and (c) of the Federal Advisory Committee Act.

567. Termination of committee

A negotiated rulemaking committee shall terminate upon promulgation of the final rule under consideration, unless the committee's charter contains an earlier termination date or the agency, after consulting the committee, or the committee itself specifies an earlier termination date.

568. Services, facilities, and payment of committee member expenses

(a) Services of Conveners and Facilitators.

(1) In general. An agency may employ or enter into contracts for the services of an individual or organization to serve as a convener or facilitator for a negotiated rulemaking committee under this subchapter, or may use the services of a Government employee to act as a convener or a facilitator for such a committee.

(2) Determination of conflicting interests. An agency shall determine whether a person under consideration to serve as convener or facilitator of a committee under paragraph

(1) has any financial or other interest that would preclude such person from serving in an impartial and independent manner.

(b) Services and Facilities of Other Entities. For purposes of this subchapter, an agency may use the services and facilities of other Federal agencies and public and private agencies and instrumentalities with the consent of such agencies and instrumentalities, and with or without reimbursement to such

agencies and instrumentalities, and may accept voluntary and uncompensated services without regard to the provisions of section 1342 of title 31. The Federal Mediation and Conciliation Service may provide services and facilities, with or without reimbursement, to assist agencies under this subchapter, including furnishing conveners, facilitators, and training in negotiated rulemaking.

(c) Expenses of Committee Members. Members of a negotiated rulemaking committee shall be responsible for their own expenses of participation in such committee, except that an agency may, in accordance with section 7(d) of the Federal Advisory Committee Act, pay for a member's reasonable travel and per diem expenses, expenses to obtain technical assistance, and a reasonable rate of compensation, if

- (1) such member certifies a lack of adequate financial resources to participate in the committee; and
- (2) the agency determines that such member's participation in the committee is necessary to assure an adequate representation of the member's interest.

(d) Status of Member as Federal Employee. A member's receipt of funds under this section or section 569 shall not conclusively determine for purposes of sections 202 through 209 of title 18 whether that member is an employee of the United States Government.

569. Encouraging negotiated rulemaking

(a) The President shall designate an agency or designate or establish an interagency committee to facilitate and encourage agency use of negotiated rulemaking. An agency that is considering, planning, or conducting a negotiated rulemaking may consult with such agency or committee for information and assistance.

(b) To carry out the purposes of this subchapter, an agency planning or conducting a negotiated rulemaking may accept, hold, administer, and utilize gifts, devises, and bequests of property, both real and personal if that agency's acceptance and use of such gifts, devises, or bequests do not create a conflict of interest. Gifts and bequests of money and proceeds from sales of other property received as gifts, devises, or bequests shall be deposited in the Treasury and shall be disbursed upon the order of the head of such agency. Property accepted pursuant to this section, and the proceeds thereof, shall be used as nearly as possible in accordance with the terms of the gifts, devises, or bequests.

(c) Expedited Hiring of Conveners and Facilitators --

- (1) Defense Agency Contracts. Section 2304(c)(3)(C) of title 10, United States Code, is amended by inserting "or negotiated rulemaking" after "alternative dispute resolution."
- (2) Federal Contracts. Section 303(c)(3)(C) of the Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (41 U.S.C. 253(c)(3)(C)), is amended by inserting "or negotiated rulemaking" after "alternative dispute resolution."

(d) Authorization of Appropriations.

- (1) In General -- Subchapter III of title 5, United States Code, is amended by adding at the end

thereof the following new section: "570a. Authorization of appropriations. "There are authorized to be appropriated such sums as may be necessary to carry out the purposes of this subchapter."

- (e) Negotiated Rulemaking Committees. The Director of the Office of Management and Budget shall --
- (1) within 180 days of the date of the enactment of this Act, take appropriate action to expedite the establishment of negotiated rulemaking committees and committees established to resolve disputes under the Administrative Dispute Resolution Act, including, with respect to negotiated rulemaking committees, eliminating any redundant administrative requirements related to filing a committee charter under section 9 of the Federal Advisory Committee Act (5 U.S.C. App.) and providing public notice of such committee under section 564 of title 5, United States Code; and
 - (2) within one year of the date of enactment of this Act, submit recommendations to Congress for any necessary legislative changes.

570. Judicial review

Any agency action relating to establishing, assisting, or terminating a negotiated rulemaking committee under this subchapter shall not be subject to judicial review. Nothing in this section shall bar judicial review of a rule if such judicial review is otherwise provided by law. A rule which is the product of negotiated rulemaking and is subject to judicial review shall not be accorded any greater deference by a court than a rule which is the product of other rulemaking procedures.

570a. Authorization of appropriations

There are authorized to be appropriated such sums as may be necessary to carry out the purposes of this subchapter.

<참여 연구자 명단>

□ 갈등관리기본법 준비팀

홍준형 서울대학교 행정대학원 교수
 김유환 이화여자대학교 법과대학 교수
 심오택 국무조정실 규제개혁2심의관
 김영선 행정자치부 평가조정과장
 최용철 환경부 환경평가과장
 안상현 법제처 행정법제국 서기관
 한귀현 법제연구원 책임연구원
 신창현 환경분쟁연구소 소장

□ 갈등관리지원센터 설립방안 연구팀

박재묵 충남대 사회학과 교수
 박수경 충남대 행정학과 교수
 조승헌 생명과평화를위한환경연구소 소장
 강영진 조지메이슨대(美) 분쟁해결연구원 전문중재인

□ 공공분쟁 및 갈등 관련 법·제도정비팀

전재경 법제연구원 법제연구실 연구위원(총괄, 분쟁해결분야)
 김유환 이화여자대학교 법학과 교수(총괄)
 박재길 국토연구원 지역·도시연구실장(국토이용분야)
 이창훈 한국환경정책·평가연구원 정책연구부 책임연구원(환경·생태분야)
 남정호 한국해양수산개발원 해양환경·연안연구실 책임연구원(해양·수산분야)
 김병문 김병문·박정일법률사무소 변호사(농림·축산분야)
 권영인 교통개발연구원 도로교통연구실장(교통·운송분야)
 주재복 지방행정연구원 자치·정책연구실 수석연구원(지방자치분야)

□ 행정팀

남재우 지속위 기획운영실장
 서철모 지속위 갈등관리제도팀장
 김남웅 지속위 갈등관리제도팀
 권기태 지속위 갈등관리프로세스팀