
갈등관리시스템 구축방안 연구보고서



대통령 자문 지속가능발전위원회
Presidential Commission on
Sustainable Development
Republic of Korea

갈등관리정책연구팀 참여연구진

- 연구기간 : 2003.10.4~12.31
- 팀 장 : 고철환 지속가능발전위원회 위원장
- 총괄간사 : 전기정 대통령비서실 혁신기획비서관
- 문화연구팀
 - 서문기 숭실대 정보사회학과 교수(팀 간사)
 - 구도완 지속가능발전위원회 수석연구위원
 - 김선빈 삼성경제연구소 수석연구원
 - 이장원 한국노동연구원 연구위원
 - 조재희 정책기획위원회 간사위원
- 프로세스 개발팀
 - 이선우 한국방송통신대 행정학과 교수(팀 간사)
 - 권해수 한성대 행정학과 교수
 - 이영희 가톨릭대 사회학과 교수
 - 조승헌 한국환경정책·평가연구원 책임연구원
 - 주재복 지방행정연구원 책임연구원
- 교육훈련 프로그램 개발팀
 - 이영면 동국대 경영학과 교수(팀 간사)
 - 김헌민 이화여대 행정학과 교수
 - 박수선 평화를만드는여성회 갈등해결센터 소장
 - 박호환 아주대 경영학과 교수
 - 원창희 한국노동교육원 전문교육팀장
- 법·제도 정비팀
 - 홍준형 서울대 행정대학원 교수(팀 간사)
 - 김현준 협성대 교양학부 교수
 - 이근주 이화여대 행정학과 교수
 - 이재은 충북대 행정학과 교수
- 연구지원 : 지속가능발전위원회
- 정연만(기획운영실장), 서철모(팀장), 권기태, 김남웅, 김철(팀원)

서 문

우리나라는 경제발전과 민주주의를 성공적으로 이룬 모범국가로 발전하였습니다. 그러나 지속가능발전의 세 축인 경제, 사회, 환경 사이의 불균형이 더 큰 발전을 이루는 데 걸림돌이 되고 있습니다. 경제는 세계 12위권으로 성장하였습시다만 좁은 국토에서 급격한 경제성장을 하다 보니 환경오염과 자연훼손도 심각한 편입니다. 사회적으로도 지역, 계층, 환경, 노동 등 여러 분야에서 갈등이 확산되어 사회통합이 어려워 보이기도 합니다.

그러나, 이러한 어려움은 우리 사회가 더 성숙한 사회로 한 단계 발전하기 위한 불가피한 진통입니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부, 기업, 시민사회가 모두 합리적으로 생각하고 행동하면서 올바른 대화와 합의의 절차를 만들고 이에 따라 갈등을 잘 관리하여 사회발전의 원동력으로 만드는 것이 필요합니다.

지속가능발전위원회는 이러한 문제의식을 갖고 2003년 10월 4일부터 갈등관리정책 연구팀을 구성하여 갈등관리정책을 집중적으로 연구하였습니다. 이 보고서는 그 연구의 성과물입니다. 문화연구팀, 프로세스개발팀, 교육훈련프로그램개발팀, 법·제도정비팀 등 4팀에 관계 전문가들이 참여하고 관련부처의 지원과 토론을 통해 거의 매주 모여 공을 들여 만든 결과물입니다. 아무쪼록 이 보고서가 우리나라 갈등관리정책을 획기적으로 발전시키고 이 분야 연구에도 큰 도움이 되기를 바랍니다. 끝으로 이 보고서를 발간하는데 애써 주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다.

2003 . 12 . 31

대통령자문 지속가능발전위원회
위원장 고 철 환

<제 목 차 례>

제1장 문제제기	1
1. 연구의 필요성 및 의의	1
2. 갈등에 대한 시각의 전환	2
제2장 갈등유형 이해	4
1. 갈등의 인과관계 및 구조적 조건	4
2. 갈등의 전개양상 및 특성	7
3. 분석틀	10
제3장 국내외 현황 분석	13
1. 문화적 측면 : 한국사회의 기본 갈등구조 및 관리체계 현황	13
1) 지역갈등	13
2) 계층갈등	28
3) 노사갈등	38
4) 환경갈등	51
2. 법·제도적 측면	61
1) 갈등관리 조직 현황 분석	61
2) 갈등관리법제 국내·외 현황 분석	72
3. 프로그램 측면	98
1) 국내 교육훈련프로그램 현황	98
2) 국내외 연구기관 갈등관련 연구현황	110
3) 갈등관련 전문가양성 프로그램 현황	118
4) 공무원 교육훈련관정 현황	118
제4장 갈등관리를 위한 개선방안	120
1. 문화적 측면	120
1) 지역갈등	120
2) 계층갈등	127
3) 노사갈등	133

4) 환경갈등	145
5) 사회갈등구조 해소를 위한 정책방향	148
2. 법·제도적 측면	158
1) 조직정비	158
2) 법령정비	159
3. 프로그램 측면	175
1) 갈등예방 및 해결 프로그램	175
2) 갈등예방 프로세스	196
3) 갈등해결 프로세스	216
4) 갈등예방 및 해결 프로세스 적용의 예	277
5) 교육훈련 프로그램	292
<참고문헌>	329

〈표 차례〉

〈표 1〉 역대 정권에서 핵심 정치엘리트의 지역 출신 분포	17
〈표 2〉 연고지역 대통령후보에 대한 정치적 결집	19
〈표 3〉 역대 정권별 지배권력 점유율의 지역별 추세	20
〈표 4〉 역대 정권별 20대 권력 요직 및 차관 이상의 지역분포	22
〈표 5〉 지역주의의 국제비교	26
〈표 6〉 한국과 소득수준이 비슷하던 시기의 OECD국가의 소득점유율및 5분위 배율	29
〈표 7〉 한국의 도시근로자 10분위별 소득 분포 및 소득 집중도 (단위:%)	31
〈표 8〉 부의 분배의 불평등 (지니계수)	32
〈표 9〉 직종별 임금격차 (사무직 = 100)	33
〈표 10〉 학력 및 성별 임금격차 (단위: 원)	33
〈표 11〉 소득분배와 부의 분배의 비교 (단위: %)	34
〈표 12〉 순자산 분배	35
〈표 13〉 순자산 분배의 국제비교	36
〈표 14〉 가계 자산구성의 국제비교	37
〈표 15〉 피용자 1000명당 노동쟁의로 인한 손실일수 (단위: 일)	39
〈표 16〉 노사분규의 원인별 구성 추이 (단위:%)	40
〈표 17〉 향후 개선이 필요한 투자환경 애로요인 순위 (단위 : 총점)	41
〈표 18〉 주요지표로 본 노동시장의 변화	43
〈표 19〉 OECD 회원국의 GDP 대비 사회보장지출 (단위 : %)	44
〈표 20〉 GDP대비 실업보험 등 실업관련 지출 (단위 : %)	44
〈표 21〉 연도별 노동조합수, 조합원수 및 조직률 변화 추이 (연말기준)	45
〈표 22〉 양 노총의 가입 노조수와 조합원수 (2001년말기준)	46
〈표 23〉 노동조합 조직형태별 구성 (2000년말)	46
〈표 24〉 부문별 노사관계 및 고용관행의 특징	49
〈표 25〉 노사관계 전개과정별 갈등유형	49
〈표 26〉 시대별 환경갈등의 특성	52
〈표 27〉 경제발전보다 환경개선을 우선하는 응답 비율	53
〈표 28〉 동강댐 사례의 갈등 구조	56
〈표 29〉 4대 분야별 관계장관회의	64
〈표 30〉 조정의 효력에 따른 분쟁조정제도 분류	78
〈표 31〉 노사정위원회 전개과정과 특징	80
〈표 32〉 위원 정원 (단위 : 명)	82
〈표 33〉 직원 현원/정원('03년 8월말) (단위 : 명)	82
〈표 34〉 조정신청 접수현황 (단위 : 건)	85

<표 35> 중재사건 처리 현황 (단위 : 건)	86
<표 36> 주요 쟁점사항	87
<표 37> 언론중재위 사무처 직원현황	90
<표 38> 중재처리실적 (2002. 1. 1.~2003.10.현재)	91
<표 39> 실질적 피해구제율 (피해구제건수 / 중재건수)	92
<표 40> 분쟁조정 관련 기구 및 법규현황	93
<표 41> 국내 연구실적 : 갈등주체별 연구 현황 (단위:편수,%)	111
<표 42> 국내 연구실적: 갈등 유형 및 분야별 연구 현황	112
<표 43> 발행기관별 연구실적 (1991년 이후)	112
<표 44> 지역간 경제갈등의 조정 기제 현황	121
<표 45> 지역갈등 해소를 위한 정치제도 변경 논의의 쟁점	124
<표 46> 선거제도의 장단점 비교	125
<표 47> 대신거구-비례대표제 방식의 적용 예	127
<표 48> 사회발전단계와 갈등해결 방식	132
<표 49> 사회적 합의 추진 경과(1987 - 98)	135
<표 50> 합의회의 요약	204
<표 51> 시민배심원단 요약	206
<표 52> 시나리오 워크숍 요약	208
<표 53> 규제협상 요약	211
<표 54> 공론조사 요약	213
<표 55> 참여적 갈등예방기법들의 특징	214
<표 56> 갈등유형별 협상프로세스 중점적용 예	271
<표 57> 갈등유형별 조정프로세스 중점적용 예	274
<표 58> 강사 훈련 프로그램 1	298
<표 59> 강사 훈련 프로그램 2	299
<표 60> 갈등해결 교육 프로그램	300
<표 61> 시민대상 갈등해결 교육 프로그램	304
<표 62> 갈등조정 훈련 프로그램	305
<표 63> 전문 연구수행기관 및 연구 분야	318
<표 64> 전문연구 재정 지원기관	319
<표 65> 전문연구 협조기관	319
<표 66> 갈등관리 지원센터의 운영을 위한 장단기 계획안	327

〈그림 차례〉

<그림 1> 갈등의 원천	4
<그림 2> 한국사회의 정치체제와 갈등추이	8
<그림 3> 갈등이해의 기본틀	11
<그림 4> 연고지역 대통령 후보에 대한 정치적 결집	18
<그림 5> 1인당 지역 내 총 생산(PGRD) 추이(1995년 불변가격 기준)	24
<그림 6> 경제활동인구 및 실업률	31
<그림 7> 중앙정부 정책조율과정	61
<그림 8> 청와대 조직도	67
<그림 9> 국무조정실 조직도	68
<그림 10> 개편된 계획체계	74
<그림 11> 노사정위원회 조직도	80
<그림 12> 중앙노동위원회 조직도	82
<그림 13> 분쟁조정절차	84
<그림 14> 분쟁중재절차	85
<그림 15> 언론중재위원회 조직도	89
<그림 16> 언론중재위원회 사무처 조직	90
<그림 17> 노사관계 진단과 자문의 활용	137
<그림 18> 사회갈등조정시스템 구축의 원칙	148
<그림 19> 사회갈등의 유형 분류	149
<그림 20> 사회갈등 유형별 관리 및 조정 방향	150
<그림 21> 지역갈등 사례의 유형별 분류	150
<그림 22> 노사갈등의 유형 분류	154
<그림 23> 환경갈등의 유형 분류	155
<그림 24> 갈등의 진행과정	177
<그림 25> 갈등해결 과정	179
<그림 26> 의사교환단계	181
<그림 27> 갈등분류의 예	185
<그림 28> 갈등관리유형	186
<그림 29> 합의안의 법적 구속력과 갈등당사자의 대안제시 정도	193
<그림 30> 정부의 역할과 갈등유형	195
<그림 31> 합의회의 진행과정 (총 6개월 정도)	203
<그림 32> 시민배심원 진행과정 (총 3~4개월 정도)	206
<그림 33> 시나리오 워크숍 진행과정 (총 3~4개월 정도)	207
<그림 34> 규제협상 진행과정 (총 4~8개월 정도)	210
<그림 35> 합의안관리절차	276
<그림 36> 갈등관리 네트워크	326
<그림 37> 갈등관리지원센터의 조직도(안)	328

제1장 문제제기

1. 연구의 필요성 및 의의

- 누적되어 온 사회갈등 및 균열 요인들로 인하여 최근 사회갈등 양상이 복잡다단하게 전개되고 있음
 - 역사적으로 볼 때 사회갈등의 양상은 ‘억압형 → 잠재형 → 표출형 → 확산형’으로 변동하는데 우리나라는 표출형과 확산형의 과도기에 처해 있는 상황임
 - 사회갈등의 순기능과 역기능을 차분하게 천착하면서 역기능의 사회갈등이 확산되는 것을 제어해야 하는 시점임
 - 그동안 경제성장에 걸맞는 사회시스템의 정착이 지연되면서 각 사회집단들이 나름의 문제 해결방식을 추구하고 있음
 - 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 이익의 극대화를 우선시하는 모습이 노출되고 있음

- 이러한 상황을 고려할 때, 갈등을 조정하고 관리할 수 있는 거시적인 사회문화적 준거틀을 형성해야할 필요성이 강력히 제기되고 있음
 - 먼저 구조적 차원에서의 갈등관리 없이는 지속적 사회발전이 불가능하다는 사회철학적 입장에서 갈등관리가 촉구되고 있음
 - 따라서 갈등의 극단적·소모적 전개를 제어하면서 합리적으로 조정 가능한 갈등 수준으로 안착시킬 수 있는 사회전체의 역량 결집이 필요함

- 본 연구는 정치·사회·경제 제도 및 문화를 포괄적으로 개선하여 갈등의 완화 및 조정을 위한 사회적 협의의 틀을 구축하는 것을 의의로 함
 - 표출이 필요한 갈등을 수면 위로 노출시켜 건전한 갈등 비용을 지불할 수 있는 시스템을 설계하는 것이 바람직함
 - 한편, 지속가능한 발전을 추구할 수 있는 페러다임을 탐색함으로써 성장과 분배의 균형에 대한 국민적 공감대 형성을 통해 사회균열을 예방
 - 아울러 갈등에 관한 경험적 연구와 이에 기초한 정책적 대안의 도출 및 활용을

주) 개념을 사용하는데 있어 여러 관점과 해석이 있겠지만, 이 보고서에서 쓰고있는 “갈등관리”란 갈등예방과 갈등해결을 총칭하는 것으로 사용함을 밝혀둔다.

2 갈등관리시스템구축방안연구

통해서 갈등의 조정과 관리를 위한 실천적 프로그램의 기반을 제공할 수 있음

- 갈등의 생성, 촉발, 확대, 종결 과정에 맞추어 분야별 사례연구와 연구결과를 DB화함으로써 향후 갈등조정에 활용함
- 갈등관리방안에 대한 기본 축을 제안함으로써 구체적인 갈등관리 프로세스, 법·제도 및 교육프로그램 구축 작업에 반영될 수 있는 전체적 진단 및 처방을 제시

2. 갈등에 대한 시각의 전환

- 사회과학계에서 사회갈등이란 용어가 사용된 지 오래되었으나 아직 구체적으로 사회갈등이 무엇을 의미하는지 합의가 되어있지 않은 상태임
 - 이는 아직 사회갈등에 대한 연구가 과학적으로 진행되고 있지 않았음을 반증해주는 것을 의미함
- 현재 과학의 수준에서는 갈등의 원초적인 복잡성을 정확히 파악하기가 매우 어려운 것이 사실임
 - 그 이유의 대부분은 이론의 부재와 경험적 자료의 빈곤에 있으나 일부의 책임은 연구자 자신이 스스로 불확실한 개념을 사용하고 있음에 있다고 할 수 있음
 - 따라서 통상적으로 사회갈등을 논할 때 위의 성향들의 일부 또는 전부가 혼재되어 있다고 할 수 있음
- 갈등의 어원은 'confligere'라는 라틴어에서 유래하는데, 이는 'con (함께)'과 'figere (충돌, 부딪침, 다툼)'이라는 용어의 합성어
- 흔히 '인간은 갈등적 존재이다 (homo conflitus)'라는 명제에서 갈등의 의미가 잘 나타난다고 할 수 있음
- 갈등의 존재 자체는 불가피한 긴장(inevitable tension)을 상징하며 기능론의 정태적 관점보다는 갈등론에서 제기하듯이 사회발전의 역동성을 의미
- 일반적으로 갈등의 개념은 당사자간의 동의여부, 이해관계의 양립가능성, 실제와 인식간의 차이, 세계관 및 행위양식의 불일치 등으로 구성

- 분석적 차원에서는 인지(cognition), 정서(emotion), 행위(behavior) 차원으로 세분될 수 있으며, 세 차원은 다시 주관적 및 객관적 상황이 연계되면서 갈등의 복잡성을 더해 간다고 할 수 있음
 - 인지차원에서는 분석과 직관, 단선적 접근과 전체적 접근, 통합과 분배, 과정과 결과, 예방과 사후대응 등의 상치되는 개념이 혼합되어 있음
 - 정서차원에서는 열정과 혐오, 정서와 합리성, 폭발성과 내폭성 등의 개념이 대립하고 있음
 - 행위차원에서는 직접과 간접, 복종과 지배, 위협과 화해를 고려함

- 이와 같은 맥락에서 사회갈등을 이해하는 데 몇 가지 기본적인 명제들이 고려될 수 있음
 - 우선 사회갈등은 변화를 촉진하는 요소임
 - 양극화에 의한 균형회복이란 각도에서 보든지, 분화와 적응이라는 각도에서 보든지 갈등관계는 사회에 편재하는(ubiquitous) 현상
 - 다만 어떤 종류의 갈등인지, 어느 정도의 갈등인지가 중요한 것임
 - 둘째로 갈등은 사회적 관계를 전제로 하며, 밀접한 관계일수록 갈등의 정도(intensity)는 격렬함
 - 이것은 사회갈등에 관한 가장 기초적인 전제이지만 모든 사회적 관계에는 갈등과 비갈등현상이 동시에 존재함을 의미함
 - 갈등이 있다는 자체는 어떤 형식이든지 사회적 관계가 역동적임을 나타내며, 흔히 양자간의 관계는 정과 부의 양방향으로 진행됨
 - 갈등관계가 기존관계를 단절시킨다든지 혹은 관계가 없기 때문에 갈등이 일어나는 것은 아님
 - 마지막으로 갈등관계는 권력의 분화체계와 밀접한 관계를 가짐
 - 갈등의 원인과 상관없이 희소자원을 배분하는 능력은 갈등의 효과에 대해 중요한 역할을 수행하게 됨

- 이에 따라 사회는 갈등의 성격, 내용 및 형식, 그리고 효과 면에서 큰 차이를 갖게 됨

제2장 갈등유형 이해

1. 갈등의 인과관계 및 구조적 조건

- 갈등의 원천은 일반적으로 정서, 커뮤니케이션, 역사, 가치, 구조의 차원에서 찾을 수 있음

<그림 1> 갈등의 원천

- 갈등의 원천은 주어진 사회의 사회적 욕구가 어떻게 표출되느냐와 밀접한 관계를 가짐
 - 사회적 욕구를 규정하는 요소는 다시 주어진 사회체제의 구조적 차원과 역사적 맥락, 정서적 차원 및 문화적 가치, 그리고 사회행위자간의 상호작용과 의사소통 등으로 세분
 - 사회적 분화가 발달되어 구성원의 역할과 기능의 분배가 어느 정도 안정적으로 이루어진 사회에서의 갈등의 출현은 사전에 조율될 가능성이 높음
 - 사회적 분화가 미발달되고 역할과 기능에 따른 사회적 책임이 확립되어 있지 않을 경우 갈등의 출발점은 달라짐
 - 역사적 맥락에서 보면, 갈등의 원천은 희소가치를 갖는 사회적 자원에 대한 경쟁, 사회제도의 구조 및 계층간의 불가피한 투쟁, 또는 인간의 기본적 본능으로부터 발생함
- 갈등의 원천과 관련하여 기존 연구에서는 크게 세가지 개념을 중심으로 설명하고 있음

- 계급이론
 - 이 시각은 자본과 임금노동과의 관계가 어떻게 악화되었는가를 경제학적 방법으로 접근하고 변혁적인 관점에서 갈등문제를 해결하고자 함
 - 권한이론
 - 다렌도르프와 베버 등에 의해 맑스의 소유에 따른 계급개념을 부정하고 권한 관계에 의한 명령자와 복종자사이의 갈등을 제시함
 - 갈등에 대한 기능적 접근
 - 코저 등에 의해 완성되고 있다고 볼 수 있는데, 이 시각은 갈등을 집단의 결속 수단으로 본 짐멜의 이론을 발전시켜 갈등의 기능적 측면을 강조함
- 갈등심화의 인과구조는 정치, 경제, 사회적 차원이 결합된 복합적인 차원
- 정치적 차원에서 한국사회는 정치적 갈등현상이 대단히 심각한데다 갈등조절의 작동기제(mechanism)가 제대로 작동하지 못함
 - 가치나 사회적 자원을 배분하는 데 있어 공정성과 합리성을 추구하면서 일어나는 집단, 계층, 지역 간 갈등조정에 실패
 - 정치의 후진성으로 인해 정치의 공동화 상태를 잉태하고 결과적으로 현재적 갈등을 심화하고 새로운 갈등을 창출하게 되어 중첩현상이 빚어짐
 - 경제영역에서는 성장위주의 발전전략과 양적 성장으로 경쟁의 공정성과 분배의 형평성을 지향하지 못하고 이를 실현하기 위한 고도의 기술적 방법을 터득하지 못하는데 있음
 - 이 경우 원리가 무시된 사회적 자원의 소유는 소유결핍증 등 무규범 상태를 초래
 - 경제적 갈등은 주로 소득과 부의 소유 및 그 정도에 따른 빈부간 갈등
 - 산업 조직과 직장의 노동 조건을 중심으로 야기되는 노사갈등이 대표적인 사례이며 노사관계의 호전성 및 대립적 양상을 특징으로 함
 - 사회적 갈등은 사회 내 여러 집단간의 이념이나 이해관계의 대립에 따라 발생
 - 예를 들어 미국사회의 인종갈등, 보스니아의 민족분쟁, 아일랜드의 종교 갈등 등 자문화 중심주의 사고방식에서 출발하고 있음
 - 이러한 사회적 갈등은 빠른 사회변동과정에서 문제가 좀 더 심화됨
 - 세대간의 갈등, 남녀간의 갈등, 가치 갈등 등이 이에 해당됨
 - 한국사회의 사회적 갈등의 주된 원인은 1960년대 이후의 부와 권력의 분배에 있어 각 사회단위별 형평성의 원리가 결여되어 있다는 사실에서 근본적인 원인

6 갈등관리시스템구축방안연구

을 찾을 수 있음

- 특히 현대 사회에 오면서 집단간의 갈등과 개인적 아노미 현상 등이 자기편의 주의, 이기주의와 결합하여 책임전가 및 흑백논리의 이분법적 사고방식으로 고착화됨
- 때문에 자신이 속한 집단을 이성적으로 비판하지 못하고 집단이기주의로 발전하여 집단시위, 폭력, 저항의 형태로 나타나게 됨

- 한국사회에서 갈등의 구조적 조건은 사회발전과정의 특수성에서 찾을 수 있음
 - 지난 세기 한국사회는 사회의 각 부문에서 대단히 빠르고 격렬한 변동과정을 경험
 - 변동의 범위는 그 포괄성뿐만 아니라 심화성에서도 대규모로 진행이 되어 사회구성원의 삶의 조건을 바꾸어 놓은 근본적인 것이었음
 - 괄목할 만한 경제성장에 이어 민주주의의 초기 단계에 진입한 한국사회는 발전과정의 마지막단계인 복지 및 환경사회를 지향하고 있음
 - 발전의 이면에는 성장위주의 발전전략에 의해 여타 사회부문이 희생
 - 향후 사회발전의 균형성과 지속성에 많은 문제가 제기되고 있음
 - 급격한 불균형 성장이라는 파행적 발전과정에서 수직적 불평등의 현상은 도·농간의 격차, 지역 및 계층간의 차별 등 사회 제 분야에 걸쳐 확대, 심화
 - 특히 경제력 집중의 문제, 소득분배의 문제, 빈곤층의 문제 등은 중요한 사회문제로 부각되어 심각한 사회적 긴장과 갈등을 야기
- 이러한 사회적 갈등의 잠재적 효과는 사회규범의 부재 현상을 초래
 - 구성원들의 일탈적 사고방식과 행동을 유발하였으며, 사회 각층의 부정부패를 조장하고 만연시키는 결과를 초래했음
 - 근대 국민국가의 기본틀을 구축하고 사회갈등에 대한 통제력을 확고히 하는 국가형성(state-building)의 과제는 일체의 식민통치, 외세에 의한 남북분단과 전쟁, 군사쿠데타와 권위주의 지배에 의해 본질적으로 왜곡
 - 이러한 과정에서 지배기구로서 국가조직은 갖추어지지만 그 형성과정에서 사회구성원의 동의와 상관없이 외부로부터 또는 위로부터 강압적으로 이루어짐으로써 국가의 정당성이 심각하게 훼손되었기 때문에 갈등의 구조적 조건이 마련됨
- 내부적으로는 사회구성원이 민주주의 가치와 이념을 깊이 내면화하지 않으면 정치경제적 위기가 발생할 때 민주화의 과정은 굴절되고 사회갈등의 양상은 더욱

더 극렬해짐

- 그 결과 민주주의와 지속적 사회발전은 위기에 직면하게 됨
 - 또한 사회구성원들이 자신의 요구를 절제하지 못하고 민주주의가 보장하는 자유와 권리를 남용하여 무분별한 요구를 하게 되면 결국 국가는 과잉부담의 문제에 빠지게 되고, 사회전체는 통제 불가능의 상황에 빠짐
 - 타인의 주장을 수용하지 못하고 타협할 태세를 갖추지 못하는 경우에도 사회갈등은 더욱 더 심화되며 민주화의 길은 차단되게 됨
- 민주주의는 문제해결의 절차와 방법이며, 개개인의 입장에서 볼 때에는 최선의 방법이 아닌 차선책에 불과
- 따라서 사회구성원이 민주화과정을 견디며 나갈 수 있는 사회문화적 조건을 갖추지 못하면 고통스런 과정을 통해 성취한 민주주의는 혼란, 갈등, 불안정만을 초래할 가능성이 높음
 - 사회발전의 전환기에 들어선 한국사회에서 가장 중요한 과제 가운데 하나는 갈등의 해소책으로서 민주주의 문화를 정착시키도록 국가, 시장, 시민사회 각 차원에서 각고의 노력을 요구하게 됨
- 만성적 갈등은 문화적, 역사적 문제이지만 최근의 갈등은 주로 제도적 수준에서 인식됨
- 따라서 국가의 발전전략과 법제도적 개혁조치의 연결성이 강조되며, 이 경우 갈등은 지속적 발전을 저해하는 가장 중요한 걸림돌이 됨
 - 제도적 개혁은 갈등에 대한 단기적 치유이며, 지속성을 확보한 것은 아니므로 갈등해결의 지속성은 사회적 기초로서 신뢰구조가 관건이 됨

2. 갈등의 전개양상 및 특성

- 지난 세기동안 한국 사회에는 갈등이 개발주도형 국가체제 아래에서 억압 및 잠재된 유형으로 진행
- 유신 체제 아래서는 인권의 존중과 자유에 대한 욕구가 강하게 억압
 - 사회적 평등에 대한 기대도 무시되어 왔기 때문에 국가의 강제력에 의한 억압이 사회의 각 분야에서의 좌절감으로 연결, 축적
 - 군사정권의 권위주의적 문화 아래에서 한국 사회 안의 갈등은 내재화되어 표출

되지 못한 채 누적

- 1987년 소위 6.29 선언에 의해 억압 구조의 분출구가 형성되고 갈등의 양상은 사회구성원의 전체적인 운동의 차원으로 양상을 달리하게 됨
 - 이후 1980년 후반부터 형식적 민주화과정을 거치면서 사회구성원의 사회적 요구는 봇물처럼 터지게 됨
 - 이러한 양상은 문민정부와 국민정부에 이르러 실질적인 민주화과정에 대한 기대로 인해 사회 각 층에서 표출되기 시작하였으며, 갈등의 강도를 더해가게 됨
 - 이러한 기준에서 볼 때, 한국사회는 갈등의 잠재화에서 현재화로 전환
 - 사회의 모든 부문에서 비리영역의 상존과 확장이 전개
 - 갈등 이행기로 인해 누적된 갈등요소가 폭발하는 불투명한 장래가 전망
 - 전체적인 맥락에서 한국사회의 갈등과정은 압축적 성장, 문화지체, 관행성 부패 구조에서 연유하며, 과정보다 목표가 우선되는 결과주의가 문제

<그림 2> 한국사회의 정치체제와 갈등추이

1, 2공: 이념갈등 3,4공: 권력갈등 5공: 직업 및 계층갈등
6공: 복지 및 환경갈등 문민: 지역갈등 국민: 집단 및 윤리갈등

- 한국 사회가 겪는 대표적인 갈등은 정치갈등, 노사갈등, 세대갈등을 비롯하여 교육, 여성, 농촌 등 거의 전 영역에서 심각할 정도로 나타나게 됨
 - 역설적으로 민주화의 열기 속에서 분출되어 온 이러한 갈등들은 민주화 과정을

촉진시키고, 부의 재분배, 권력의 분산 및 남북문제의 진전에도 일정한 영향력을 행사하게 됨

- 역사적으로 한국사회의 갈등의 출발점은 좌우 이념논쟁에 근거한 세대간의 보혁 갈등으로 특징지어질 수 있음
 - 민주화 이후 몇 년간에 걸쳐 전국 각사업장에서 발생하였던 노사갈등은 오랫동안 억압되어 온 부의 불평등에 대한 불만과 좌절이 한꺼번에 분출된 것으로서 계급갈등의 성격을 가짐
 - 세대간의 갈등은 1980년대의 학생운동과 1990년대 이후 신세대 갈등으로 구분
 - 전자의 경우 기성세대들이 정치적, 사회적 권위 및 특혜를 지나치게 독점하는데 대한 반발로서 상대적 좌절감의 정도가 심하게 됨에 따라 갈등의 양상도 파격할 모습을 갖게 됨
 - 자본주의 체제 아래에서 갈등의 지속성을 특성으로 하는 노사갈등은 어떤 조정 방안도 영구적인 해결방안이 될 수 없기 때문에 언제나 폭발가능성이 높은 갈등 관계를 벗어날 수 없음
 - 한국의 노사관계는 이러한 관계에다가 사회정치적으로 많은 문제점을 안고 있어 폭발위험성이 더 높다고 할 수 있음
 - 주요 원인은 국가의 산업화 전략에 따른 구조적 문제, '부익부 빈익빈' 과정에서 국가의 약속이행에 대한 기대와 성취간의 괴리에 따른 사회구성원의 상대적 박탈감의 확산, 강력한 노동 통제구조라든지 노동자의 사회적 욕구 증대 등을 들 수 있음
 - 권력중심의 정치적 갈등은 해방 후 지금까지 지속되어 옴
 - 해방 이후 좌우간의 치열한 대립, 그리고 각 파벌간의 분열과 갈등으로부터 한국사회의 정치적 갈등은 심각하게 노정
 - 정권의 야당탄압과 야당의 극한투쟁형식의 여야간의 갈등으로부터 최근까지 계속되어 온 권력투쟁은 정치적 갈등의 핵심
- 갈등의 내용 면에서는 크게 지역, 직업, 계층, 권력, 윤리 갈등으로 집약
- 먼저 지역차원에서는 지역감정, 권력배분, 지역개발 등에 편차를 보임으로써 집단 의식화, 탈개성화를 촉진하고 향후 분권화 및 환경문제 등으로 지역갈등이 첨예화될 전망
 - 직업차원에서는 골드칼라와 같이 정보화과정으로 인한 신직업군의 등장과 지배로 '20 대 80'의 구조화가 진행될 전망

- 계층차원에서는 빈부격차와 상대적 박탈감으로 인해 사회불평등의 구조화 정도가 높아질 전망
 - 불로소득 또는 금리소득에 기초한 과소비집단에 대해 사회적 괴리감이 형성되고 경쟁과정의 비정상화, 퇴폐적 문화가 발달하고 있음
 - 사회 전체적으로 지배층에 대한 불신감과 정당성의 결여로 인해 집단 단절에 의한 갈등해결 방식을 추구
 - 윤리차원에서는 왜곡된 사회화과정과 통념에 의해 가족 및 학교해체 현상이 진행되고 신세대의 성취동기가 실종되어 극단적 개인주의가 팽배할 전망
- 구 갈등과 신 갈등구조가 중첩되어 다원화사회로의 이행에서 한국사회 갈등도 빈도와 강도에서 그만큼 더 심각해지고 있는 것임
- 사회정의 및 민주주의 등 개혁 주장만 있고 그것이 허용될 하부구조 등 사회적 기반이 취약하여 사회구성원의 다양하고 새로운 욕구를 반영하지 못함
 - 사회적 공개념이 부재하고 상호보완적이 아닌 사회구조와 윤리체계간의 불일치는 사회구성원간의 단합보다는 분열을, 화해보다는 갈등을 조장함으로써 한국사회의 대외신인도와 국가경쟁력을 저하시키고 있음
 - 향후 삶의 객관적 요인보다 주관적 요소가 중요해지고 권력자는 있어도 파워 엘리트는 부존한 상황이 진행됨
 - 구조적 갈등이 심화되어 경제성장의 지속적 발전가능성을 저해

3. 분석틀

- 한국사회의 갈등현상을 전체적으로 이해하기 위해서는 크게, 국가, 시장, 그리고 시민사회의 세 영역을 중심으로 검토하는 작업이 필요
- 초기에 국가가 강력하고 시장 및 시민사회가 상대적으로 취약한 부문이었다는 사실을 고려할 때 국가영역을 둘러싼 정치적 갈등 등이 중심적인 갈등
 - 이후 경제성장을 이루어가면서 시장이 활성화되고, 재벌의 입지가 강화됨에 따라 시장을 중심으로 하는 갈등이 강렬하게 일어남
 - 경제성장에 이은 사회변동에 따라 초기 세력이 미약했던 시민사회의 일부가 각각 국가와 시장에 저항하는 갈등이 출현
 - 이어 시민사회가 활기를 얻게 되어, 결국 국가, 시장 및 시민사회 모두에 관련된 복합갈등 양상이 나타나게 됨

<그림 3> 갈등이해의 기본틀

- 국가와 시장, 그리고 시민사회간에는 다양한 상호작용이 이루어짐
 - 기본적으로 국가는 시장에 대해 규제를 요구하게 되고, 시장은 시민사회에 대해 효율성을, 그리고 시민사회는 국가에 대해 민주화를 요구
 - 반대로 국가는 시민사회에 대해 공공선의 확립에 관한 책임을 지고 있으며, 시민사회는 시장에 대해 나눔의 원칙을 고수해야 할 책임이 있음
 - 시장은 국가에 대해 자유화에 기초한 시장원리의 작동에 관한 책임 보유
 - 상호간에 복합적으로 연결되어 있는 세 영역은 다시 공공과 민간, 영리 및 비영리, 공식 및 비공식부문으로 세분되며, 각 영역의 교차점이 주어진 사회의 신뢰구조가 됨
 - 이 신뢰구조를 중심으로 공공선의 이해관계가 형성
 - 요컨대 세 가지 영역군에서의 상호작용이 균형점을 가지고 있을 때 갈등은 유기적으로 조정이 가능하며, 주요 행위자의 본래 기능과 사회적 책임이 제대로 작동하는 것을 필요로 하게 됨
 - 공공이익과 사적이익간의 명확한 구분과 공통분모의 형성과정이 관건

- 갈등현상에 관한 고전적 정의는 이해관계의 제공자와 수혜자로 상정
 - 양자간의 거래관계는 갈등관계를 조정하고자 하는 제3자에 의해 삼각형 모형을 이루게 됨
 - 세 행위자가 참여하는 갈등의 유형은 주인(국가)과 대리인(공무원), 그리고 고객(사회구성원)에 의한 기본 구도를 따르지만, 현실적으로 주인인 국가와 사회

구성원, 대리인인 정치인 및 공무원, 그리고 고객인 개별집단 A, B, C.... 등으로 확장된 모형을 상정할 수 있음

- 상호간 관계 모두에 영향을 줄 수 있는 주체가 국가와 전체구성원이며, 최근의 사례들은 개혁의 주도권이 국가보다는 사회구성원에게 있음을 알 수 있음
- 국가에 대한 국정감사 및 처벌의 경우가 이에 해당

□ 이러한 거시모형을 미시차원에서 분석해 보면 갈등주체간의 상호작용이 일종의 교환관계에 기초하고 있음을 알 수 있음

- 즉 주어진 사회체제의 세 가지 영역을 둘러싼 사회적 자원과 이를 획득하는 과정에서 협상과 타결을 지향점으로 하는 갈등과정이 표출
- 파레토 최적은 절대적 기준이기 때문에 협상과정에서 이를 달성하기란 현실적으로 어려운 일
- 조금 완화된 형태로서 파레토 가능성(possibility)과 같은 상대적 척도가 사용될 수 있음
- 이 개념은 협상 이후의 가치총합이 협상이전의 가치총합보다 더 크면 효율성이 증대된 것으로 판단하는 기준
- 실제로 한국사회의 경우 갈등현장에서는 갈등주체의 어느 한 쪽이 명분과 실리 모두를 취하고자 하기 때문에 갈등의 평행선이 나타남
- 심리적 불만감을 최소화하고 상호간의 상생(win-win game)게임이 되기 위해서는 이해관계의 공통분모를 추출하고 이를 공정하게 나눌 수 있는 게임의 규칙(rules of game)이 필수조건

제3장 국내외 현황 분석

1. 문화적 측면 : 한국사회의 기본 갈등구조 및 관리체계 현황

1) 지역갈등

(1) 현황과 양태

가. 현황

- 한국사회에서 지역갈등 문제의 전선과 외연이 확대되고 있음
 - 지역주의에 기초한 전통적인 영호남 갈등과 함께 정책과 관련된 광역단위 또는 소지역단위의 갈등들이 표출되고 있음
 - 지역갈등은 환경갈등, 계층갈등 등과 결합하면서 복잡다단한 모습을 보이고 있음
- 지역갈등이 정치·경제·사회적 갈등들과 함께 다층적으로 복합되어 전개됨으로써 문제해결구조를 탐색하기가 어려운 국면에 진입
 - 정치권력을 둘러싼 갈등은 지역할거형 정당체계의 온존과 결합되어 정치발전의 속도를 지연시키고 있음
 - 지역경제의 침체가 지속되면서 중앙과 지방의 갈등이 내연하고 있으며 이것은 수도권과 지방의 갈등으로 표출될 조짐
 - 특히 국가균형발전 차원에서 추진되고 있는 행정수도 이전과 관련하여 수도권 일부 지역과 행정수도 이전 예정 지역간의 이해상충이 발생
 - 서울지역 내에서도 부동산 가격의 차별적 상승으로 인해 강남북 주민간의 위화감이 점차 수위를 높여가고 있는 상황

나. 표출양태

- 한국사회의 지역갈등은 정치적인 측면에서는 지역연고주의에 근거한 지역대결

주의로 표출

- 영호남 지역주의는 역사적 과정을 거쳐 정치적으로 확대 재생산되어 한국정치 지형의 핵심 축으로 기능
 - 정치적 지역대결주의의 근저에는 적대감으로서의 지역감정과 신념체계로서의 지역주의가 결합되어 있음
 - 지역주의는 지역을 중심으로 한 사회적 자원의 배분과 사회연줄망의 형성과 유지에 활용되면서 대결의식을 더욱 조장
 - 지역대결주의는 사회통합을 저해하고 생산적 정치의 성장을 방해하는 역기능 때문에 해소되어야 할 대상으로 간주
- 정치제도 변화의 부정적 영향의 하나로서 중앙정치의 지역주의 동원구조가 하향 부과되어 소지역주의를 파생시킴
- 1987년 민주화 이행 이후 국회의원 선거제도가 소선거구-단순대표제로 변경되면서 지역주의적 대결 양상 격화
 - 지역주의는 정치적 동원구조로 자리 잡으면서 ‘충청도 핫바지론’, ‘강원도 무대접론’ 등으로 자극됨으로써 영호남 지역의 경계를 넘어 확대
 - 농촌의 인구감소로 인해 두개 이상의 행정구역이 하나의 선거구로 통합되는 경우 소지역주의에 의한 몰표현상 발생
 - 특히 도농 복합 선거구의 경우 같은 행정구역 내에서도 표의 성향이 차별화
 - 지역갈등의 양상은 정치적 갈등뿐만 아니라 지역발전과 관련된 경제정책을 둘러싼 갈등으로까지 확대
 - 소지역주의는 님비(NIMBY:Not In My Back Yard), 핼피(PIMFY:Please In My Front Yard) 현상 등 입지갈등 문제와 결합되어 갈등의 내용을 복잡화하고 해결을 교착시키고 있음
 - 위천공단 설치 문제를 둘러싼 대구-부산 간의 갈등, 군포 쓰레기 소각장 건설과 관계된 구도시 주민과 신도시 주민과의 갈등이 표출
 - 최근에는 「지역균형발전특별법」 제정 논의를 계기로 수도권과 비수도권과의 대결 조짐이 노정
- 지역갈등은 사회계층간의 대립도 내재하고 있는 복합갈등
- 서울지역의 경우 강남북간 자산 가격의 차별적 상승으로 인해 갈등이 내연하고 있음
 - 기타 지역에서도 경제적 수준에 따른 지역간 차별이 발생

- 분당과 구 성남지역 주민간의 분당 독립 시 전환과 관련된 갈등
- 분당지역과 용인지역 주민간의 도로 문제를 둘러싼 갈등 등이 발생
- 향후 지역갈등은 발전지역과 낙후지역간 갈등으로 전이될 가능성이 농후

(2) 지역갈등의 원인과 배경

가. 지역갈등의 근원

- 지역갈등(regional conflict)은 “둘 이상의 지역 간에 정치경제적 이해관계가 상충되면서 생기는 갈등”을 의미
 - 지역을 하나의 단위로 하여 지역간 격차가 심화되면서 정치적·경제적으로 실질적인 이해관계가 충돌하여 지역간 주민관계가 적대적인 사회관계로 발전하는 경우를 말함
 - 따라서 지역갈등은 지역간 격차로 말미암아 이질감을 느끼게 되는 지역감정보다는 한 단계 더 고양된 지역간 관계의 형태
 - 지역감정이란 지연(地緣)에 기초하여 다른 지역이나 그 주민에 대해 가지는 부정적인 편견을 지칭
- 지역주의란 지역을 연고로 해서 그 지역의 사람들은 사회적 행동과 정신적 능력에 있어 뚜렷한 이질성을 가진 집단으로 구분될 수 있다는 신념
 - 지역주의적 신념은 지역 집단을 우열과 열등으로 서열화
 - 하나의 신념체계로서의 지역주의와 집단적 적대감인 지역감정이 결합하게 되면 집단의식으로 발전
 - 소속 집단내의 결속과 성취도를 높여주고 집단내의 사회적 통합을 높여주는 긍정적 기능도 있음
 - 반면 집단간의 긴장과 대립을 조장하여, 사회통합을 저해하고 단절과 분열을 초래함

나. 지역갈등의 역사적 맥락과 원인구조

- 한국사회의 고질적인 지역갈등인 영호남 지역갈등은 역사적·정치적 맥락의 분석이 유효

- 삼국시대 이후 역사적으로 퇴적된 영호남간의 사회·심리적 적대감과 서로가 이질적이라는 신념이 역사적 연원이라는 분석
 - 이러한 적대감과 신념은 국가통합을 거쳐 고려, 조선조를 거치면서 희석
 - 일제가 호남 수탈과 저항정신 말살을 위해 호남인들에 대한 부정적 품성론을 조장하면서 다시 대두
 - 농지개혁 실패와 1960년대 이후 광범위한 지역이동을 계기로 편견이 접촉을 통해 확대 재생산
 - 박정희 정권이 1967년 6대 대선부터 소위 ‘경상도 대통령론’을 주창하며 지역주의를 동원하면서 표의 동서현상 초래
 - 1980년 광주민주화 운동과 1987년 민주화 이행 이후 지역정당체제가 성립하면서 지역갈등은 정치적 균열구조로 고착화
- 지역격차, 배제와 소외, 정치적 결집이 결합하면서 영호남 지역갈등의 원인 구조 형성
- 역사적 잔재론, 정치경제적 차별론, 인위적 동원론 등으로 영호남 지역갈등의 3대 원인구조 형성을 설명
 - 경제발전과정에서 발생한 지역간 격차의 바탕 위에서 권력관계를 중심으로 배제와 소외가 구조화되고 이 과정에서 형성된 정치적 정체성이 지역 단위의 정치적 결집을 유인
 - 이렇게 형성된 영호남간 지역갈등이 정치·사회적 균열구조로 발전
- 지역격차 발생의 기초는 지정학적 요인이 작용
- 한반도는 대륙세력과 해양세력의 교차점이나 일제 강점 이후 우리나라는 대륙세력보다는 해양세력의 영향을 많이 받게 됨
 - 1930년대 이후 대륙침략을 위해 조선에 대한 산업투자를 본격화하면서 서울~대구~부산을 잇는 근대적 산업축이 형성
 - 수도권과 영남권의 양극적인 산업분화체제도 이 시기에 자리 잡음
 - 서남해를 중심으로 하는 호남지방은 남북분단과 중국의 공산화로 인해 대륙과의 관계가 차단되면서 산업화에서 낙오하여 경제적으로 저발전
 - 해방 이후 농지개혁과 한국전쟁을 거치면서 호남은 전통적인 경제적 지배계급인 지주의 몰락으로 산업자본의 형성이 지체
 - 전쟁으로 인한 파괴율이 영남보다 훨씬 높아 인적·물적 자원이 분산; 서울

49.1%, 경기 62.9%, 강원 62.9%, 전북 61.2%, 전남 62.2%였던 것에 비해 경북은 39.7%, 경남은 18.7%에 불과

- 박정희 정권에 들어서면서 지정학적 요인에 의해서 생겨났던 지역간의 경제력 격차 문제가 정치적 배제와 소외로 구조화
 - 집권세력의 지역적 연고에 기반을 둔 응집적인 연줄망 형성과 여타 지역에 의한 배제가 진행
 - 박정희 정권과 이어지는 권위주의 정권에서는 엘리트 충원과 지역개발 측면에서 호남 지역인들이 소외받고 있다고 느낄 수 있는 요소들이 노출

<표 1> 역대 정권에서 핵심 정치엘리트의 지역 출신 분포

(단위 : 명, %)

구 분	3공화국	4공화국	5공화국	6공화국	문민정부	국민의 정부
서울	15(13.4)	6(7.3)	15(10.3)	18(13.2)	11(12.5)	16(19.2)
경북	14(12.5)	15(18.3)	29(20.0)	31(22.8)	11(12.5)	12(14.4)
경남	20(17.9)	14(17.1)	20(14.7)	8(9.4)	16(17.1)	8(9.6)
전북	4(3.6)	4(3.9)	8(5.5)	8(5.9)	5(5.7)	11(13.2)
전남	8(7.1)	6(7.3)	15(10.3)	5(3.7)	6(6.8)	13(15.6)

자료 : 이우정 (1999)

- 지역간 격차, 정치적 배제와 소외로 구조화된 지역주의는 정치적 정체성을 기반으로 한 정치적 결집에 의해 강렬하게 발현
 - 1980년 ‘광주 민주화 운동’에서의 배제와 박탈 경험은 호남인들에게 정치적 각성과 함께 집단적 정체성을 강화
 - 이후 호남의 지역감정은 단순한 소외 내지 박탈감을 넘어서 민주화 열망과 중첩되면서 권위주의체제에 대한 저항적 성격을 보유
 - 1987년 민주화 이행으로 대통령 직선제와 국회의원 소선거구제가 도입되면서 각 정파들은 유권자를 지역적으로 결집시켜 권력을 장악하려는 정치 전략으로서 지역주의의 동원을 선택
 - 지역갈등은 지역주의를 정치적으로 활용하여 정치적 경쟁에서 승리하려는 정치 세력의 전략적 선택에 의해서 상승작용 초래
- 영·호남간 갈등을 축으로 하던 지역갈등은 정보소통의 증대와 경제사회 인프라의 불균형으로 인해 다양하게 분화

- 지역할거형 정당체계와 지역대결주의는 영·호남간 지역주의를 넘어서서 충청 지역주의, 강원지역주의를 야기
- 소선거구제, 지방자치제 등의 불완전한 운용이 소지역단위 지역주의의 생성과 정치적 동원을 촉진
- 경제성장 이후 삶의 질에 대한 관심이 증대하면서 혐오시설 입지를 둘러싼 소지역 갈등도 확산

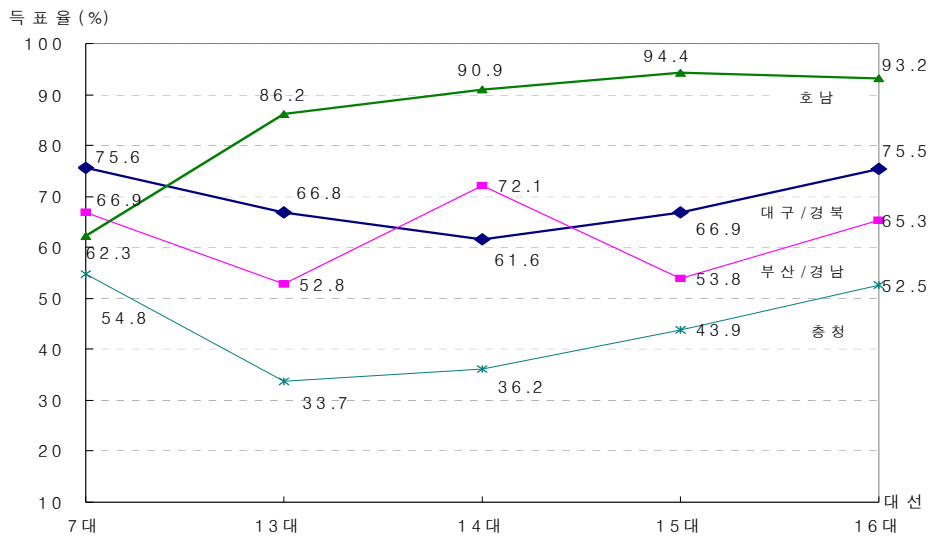
(3) 유형과 사례

가. 정치갈등 : 영호남 지역주의 및 소지역주의

□ 지역주의적 투표 성향(표의 동서현상)의 견고화

- 1967년 선거 이후 정치적 경쟁에서 표출된 영호남간의 지역주의적 대결은 표의 남북현상을 표의 동서현상으로 대체
- 특히 1987년 대선을 계기로 야당의 정치적 파벌은 지역연고를 중심으로 아예 분립하여 개별 정당을 구성하기에 이룸

<그림 4> 연고지역 대통령 후보에 대한 정치적 결집



주 : 득표율은 호남은 김대중 후보에 대한 지지를 일관되게 표시하나 지역 출신 후보가 없는 경우 선거연합(또는 정책연합)의 후보를 지지하는 것으로 간주하였음.

<표 2> 연고지역 대통령 후보에 대한 정치적 결집

구 분	7대 대선	13대 대선	14대 대선	15대 대선	16대 대선
대구·경북	박정희 후보	노태우 후보	김영삼 후보	이회창 후보	이회창 후보
부산·경남	박정희 후보	김영삼 후보	김영삼 후보	이회창 후보	이회창 후보
호 남	김대중 후보	김대중 후보	김대중 후보	김대중 후보	노무현 후보
충 청	박정희 후보	김종필 후보	김영삼 후보	김대중 후보	노무현 후보

자료 : 중앙선거관리위원회, 「선거정보 데이터베이스」에서 재구성.

- 지역을 기반으로 한 정치적 정체성의 강화는 1988년 이후 정치과정에서 지역주의를 전국화시키는 동력으로 작용
 - 1987년 대선에서 호남 유권자들은 김대중 후보에 대한 90%에 육박하는 지지결집을 표출
 - 1988년 총선에서는 뚜렷하게 대구·경북, 호남, 부산·경남, 충남지역에 기반을 둔 4당 체제가 출범
 - 1992년 대선에서는 김영삼 후보를 지지하는 부산·경남 지역 유권자들의 정치적 결집이 부각
 - 1987년 대선에서만 하더라도 52.8%의 지지를 보였던 이 지역 유권자들은 강력한 지역적 결집을 보이는 호남 유권자들을 의식한 듯 무려 72.1%의 지지를 김영삼 후보에게 보냄
 - 지역주의 경향이 상대적으로 약했던 충청지역도 1996년 15대 총선에서는 강력한 지역적 결집을 보여줌
 - 지역의 유력 정치인인 김종필이 집권당에서 축출된 이후 지역적 정체성이 강화되면서 대전·충남의 20개 의석 중 19개를 차지

- 지역할거형 정당체계에 따른 정치적 동원은 지역구성원들의 지역을 기반으로 한 정치적 정체성의 응축 정도를 강화
 - 지역적으로 단결하지 않으면 정치적 불이익을 받을 것이라는 사회적 인식이 저변에 흐르고, 선거과정을 통해서 지역집단간 결집 경쟁이 심화
 - 정치적으로 결집할수록 권력자원을 장악할 가능성은 제고되고, 그와 동시에 지역간 경쟁이 치열해지기 때문에 지역적 결집의 필요성은 더욱 증가
 - 특정지역의 결집수준이 높아질수록 다른 지역에서의 결집과 배타적 경향을 심화시켜 상호 배타적 투표행위를 조장

- 지역불균등 충원은 지역갈등을 유발하는 하나의 요인임과 동시에 지역주의의 정치적 표현 형태의 하나
 - 역대 정권에서 최고 의사결정 집단과 주요 정치 및 경제장관으로 구성되는 지배 권력의 지역적 배경을 살펴보면 중부 이북권에서 영남권, 그리고 서남권으로 이동
 - 최고 의사결정 집단: 국무총리(부통령 포함), 대통령 비서실장, 정보부장(안기부장, 국정원장),
 - 정치장관 : 외무, 내무(행자부), 법무, 국방장관,
 - 경제장관 : 재경, 재무, 상공, 예산기획 등에 관한 장관을 지칭
 - 지배권력의 구성에 있어서 지역적 연고와 함께 이념적 동질성도 고려되고 있는 것으로 추정할 수 있음
 - 영남권의 권력접근이 본격화된 박정희 정권부터 군부를 배경으로 하는 마지막 정권인 노태우 정권에 이르기까지 전통적인 이북 세력들이 영남권 인사들과 지배 권력의 상층부에서 가까운 거리를 형성

<표 3> 역대 정권별 지배권력 점유율의 지역별 추세

(단위 : %)

구 분	이승만	장면	박정희	유신	전두환	노태우	김영삼	김대중
서 울	28.4	0.0	12.5	5.9	12.3	8.3	13.0	5.0
경기인천	13.5	13.6	5.0	2.9	1.8	5.6	4.3	0.0
강 원	8.1	0.0	1.3	5.9	1.8	5.6	4.3	0.0
충 북	1.4	4.5	1.3	5.9	1.8	13.9	10.0	4.0
충 남	12.2	9.0	15.0	14.3	5.5	8.3	4.3	22.2
전 북	1.4	0.0	0.0	2.9	5.5	0.0	6.5	11.1
전 남	4.1	4.5	6.3	2.9	7.3	0.0	2.2	33.3
경 북	9.5	27.3	15.0	28.6	30.9	22.2	26.1	11.1
경 남	9.5	18.2	16.3	17.1	9.1	19.4	21.7	11.1
제 주	0.0	0.0	2.5	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0
이 북	12.2	22.7	25.0	1.1	20.4	13.9	4.3	0.0

주 : 정부형태와 정부조직에 따라 지배권력을 구성하는 직위명과 인원수는 상이함.
 자료 : 강용기(1999)

- 정권의 핵심을 구성하는 파워엘리트들이 최고 권력자와 지역적 연고를 같이 하는 것은 우리나라만의 현상은 아님
 - 미국은 과거부터 엽관주의적 전통에 의하여 정권 변동이 이루어지면 고위직

관리들이 대통령과 정치적 신념을 같이하는 인사들로 전면 교체

- 대통령실의 인사담당보좌관과 인사담당 선발팀이 정치적 능력과 정책적 식견을 고려하면서, 대통령과 정치역정과 선거과정에서 고락을 같이 한 인사들을 고위 정책담당자로 발탁
 - 카터 대통령 당시의 ‘조지아 사단’, 레이건 대통령의 경우는 ‘캘리포니아 마피아’, 그리고 클린턴 대통령의 ‘아칸소 사단’ 등이 대통령과 지역적 연고를 같이 하는 정책 그룹을 대표
 - 한편 정당별로 인사방식이 다소 차이가 있는데, 민주당 출신 대통령의 경우 정부 관련직에 근무했던 관리들을 내각의 장관으로 임명하는 경향이 높은 반면, 공화당 출신 대통령들은 기업가 출신들을 선호
 - 미국의 경우 대통령의 측근 그룹이라 하더라도 자질이나 정책수행능력에 중대한 의문이 제기될 경우 사전 검증은 받게 됨
 - 상원의 ‘임명청문회’, ‘공개토론회’ 절차 등을 통해 부적격자의 임명을 차단
 - 회전문제도(revolving door system) 등을 통해 많은 정책담당자들이 정책 능력을 강화할 수 있는 경력관리가 가능
 - 다양한 경로에서 충원된 정책담당자들의 정책 수행 능력도 일정 수준을 확보
 - 따라서 국민들도 지역연고가 배경으로 작용한 고위 공직자의 충원 방식에 대해서 크게 문제시하지 않음
- 우리나라에서 지역연고에 의한 고위공직자의 충원은 검증장치의 부족과 권력엘리트 구성의 사회부문으로의 전이로 인해 문제시
- 지역 연고를 직무수행능력과 도덕성보다 우선하는 인사방식은 정책집행의 효과성을 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 문제 제기
 - 지역주의를 축으로 형성되는 권력엘리트 집단 내부의 응집구조가 모든 사회부문으로 전이되어 사회적 소외로 발전
 - 지배엘리트의 구성에 참여하지 못한 지역은 정치·경제·사회적으로 배제 또는 소외됨으로써 지역갈등이 증폭되어 사회통합 유지 곤란
 - 1990년대 중반까지 이러한 소외현상으로 인해 주요 엘리트의 영호남 격차는 행정엘리트의 경우 영남 대 호남이 3 대 1의 비율을 보였으며, 경제엘리트의 경우 6대 1을 상회

<표 4> 역대 정권별 20대 권력 요직 및 차관 이상의 지역분포
(단위 : 명,%)

구분	노태우 정권		김영삼 정권		김대중 정권		노무현 정권	
	20대 요직	차관 이상	20대 요직	차관 이상	20대 요직	차관 이상	20대 요직	차관 이상
서울	2(10%)	17.1%	2(10%)	14.1%	1(5%)	6.2%	2(10%)	16.7%
경기인천	1(5%)	11.4%	2(10%)	9.8%	0(0%)	16.9%	2(10%)	8.3%
강원	0(0%)		1(5%)		0(0%)		3(15%)	
충북	0(0%)	12.9%	0(0%)	14.1%	0(0%)	23.1%	0(0%)	13.9%
충남	2(10%)		2(10%)		4(20%)		1(5%)	
전북	1(5%)	15.7%	1(5%)	19.6%	3(15%)	24.6%	1(5%)	13.9%
전남	1(5%)		0(0%)		10(50%)		5(25%)	
경북	8(40%)	18.7%	4(20%)	12.7%	1(5%)	16.9%	1(5%)	25.0%
경남	3(15%)	15.7%	8(40%)	24.0%	1(5%)	7.7%	4(20%)	13.9%
제주	0(0%)	1.4%	0(0%)	0%	0(0%)	1.5%	1(5%)	2.8%
이북	2(10%)	7.1%	0(0%)	5.6%	0(0%)	3.1%	0(0%)	5.6%
계	20(100%)	100%	20(100%)	100%	20(100%)	100%	20(100%)	100%

자료 : 이성복(1999)을 토대로 2003년 참여정부 출범 시의 요직 인사의 지역적 분포를 분석하여 재작성

- 농어촌 인구의 감소로 인해 설치된 복합선거구에서 중앙정치의 지역주의 경향이 이전되어 소지역주의적 몰표 현상이 발생
 - 특히 중앙정치의 균열구조를 민감하게 반영하는 영호남보다는 충청, 강원, 경기 일부 지역에서 소지역주의적 투표현상 노출
 - 인물론이나 경력보다는 자기 지역 출신을 국회의원으로 선출해야 한다는 정서적 연대가 강하게 표출
 - 소지역주의를 고려한 중앙의 공천 전략까지 가세하면서 정당의 정책적 차이는 개별 선거구 단위에서 희석되는 양상
 - 중앙의 영호남 지역주의와 함께 정책정당체계의 형성을 방해하는 요소로 지적되고 있음

나. 경제갈등 : 지역불균형 발전

- 개발연대의 불균형 성장전략은 지역간 불균형 발전을 초래
 - 지역간 경제력과 성장잠재력 등을 비교 분석하기 위해 지역내 총 생산지표 (GRDP)를 살펴보면 지역간 경제력 격차의 심화과정과 균형화 노력의 전개를 파악할 수 있음
 - 해양세력과의 교류 통로로서의 일제시대부터 발전해 온 부산·경남지역에 대한

투자가 3공화국 이후에도 집중

- 그 결과 이 지역이 1997년까지 전국에서 최고의 경제력을 시현
- 특히 문민정부의 시기에 부산·경남지역의 1인당 지역 내 총생산은 가장 가파른 상승을 보임

□ 민주화 이행 이후 지역간 경제력의 균형을 위한 시책들이 추진되었고 결정적으로 정권교체를 통해 서남지역의 성장이 진행

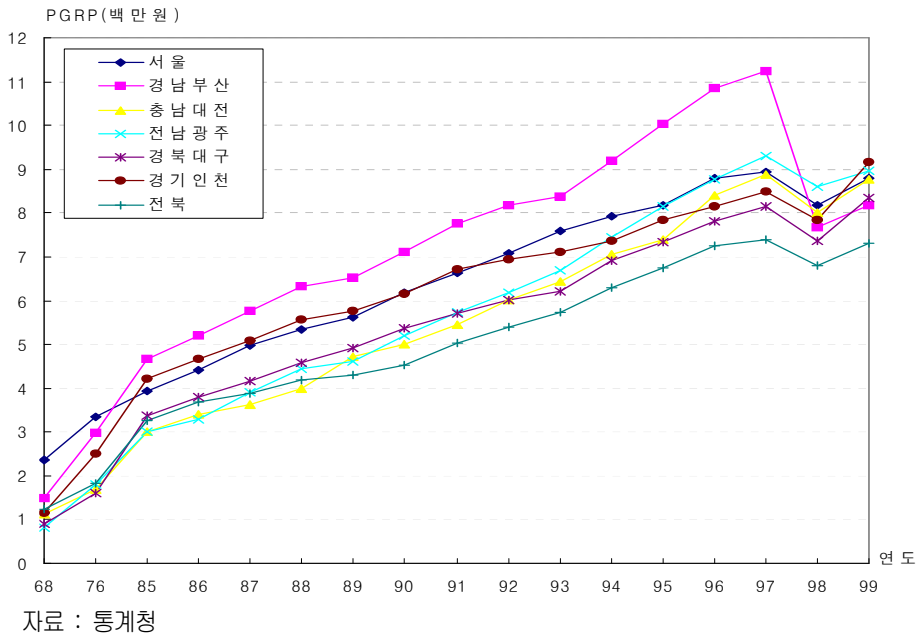
- 1인당 지역 내 총생산에서 최하위권을 고수하고 있는 전북지역과는 달리 전남·광주 지역은 지역주의가 격화된 1987년 이후 지역경제가 상당히 성장한 것으로 나타남
 - 1986년 최하위에서 1997년에는 부산·경남에 이어 2위에 올랐으며 정권 교체 직후인 1998년에는 1위를 차지
 - 1997년 말 IMF 위기 이후 부산·경남 지역의 1인당 지역 내 총생산은 6위권으로 추락
 - 이것은 산업구조 변화로 인한 수도권 의 약진은 차치하더라도 2위인 전남·광주 지역, 4위로 도약한 충남·대전지역보다 상당한 격차로 뒤짐
 - 이로 인해 부산·경남지역 일부에서 호남호황론을 지적하면서 지역경제력의 격차가 역전된 데에는 정치적 요소의 개입이 있는 것이 아니냐는 의구심을 제기
 - 지역균형 발전을 위한 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)이 추진되면서 소외지역인 서남권(호남)에 대한 투자 유도 효과를 견인
 - 1982년에 마련된 ‘수도권 집중 억제 시책’ 과 더불어 지역경제 균형을 추동

□ IMF 이후 수도권-비수도권 간 불균형 발전으로 지역갈등의 틀이 광역적 갈등으로 이행되는 양상

- 정책전환에도 불구하고 산업입지적 조건들로 인하여 수도권에 대한 투자 집중은 해결되지 않고 있음
 - 과거의 영호남간의 경제적 격차 문제가 수도권과 비수도권의 격차로 대체될 조짐을 보이고 있음
 - 신산업들이 수준 높은 인프라를 요구하고 있기 때문에 수도권과 중부권의 투자 집중 경향은 더욱 상승할 것으로 관측
- 한편 서남권에 대한 정치적 배려를 통한 투자 유치도 일정한 한계 노정
 - 공업단지의 분양면적을 기준으로 할 때, 동남권은 43.2%를 차지하는 데 비하여 서남권은 25.7%를 차지하는 데 그침

- 서남권의 공업단지 미분양률은 18.4%에 달해 전국 총 미분양 면적 중 40.7% 차지
- 서남권의 산업단지 지정이 엄밀한 수요 측정에 기반을 두지 못한 탓도 있고, 국가적 차원의 경제위기를 겪으면서 지역경제가 전반적으로 침체 국면에 접어들었기 때문

<그림 5> 1인당 지역 내 총 생산(PGRD) 추이(1995년 불변가격 기준)



다. 입지 갈등

- 주요 산업시설 또는 환경시설의 입지를 둘러싸고 비용과 편익의 충돌로 인한 갈등이 전개
 - 행정구역을 달리하는 광역 간 갈등과 함께 동일 행정구역내 소지역간의 갈등도 표출
- 위천공단 지정을 둘러싼 대구-부산간 갈등은 지역개발과 환경보전에 대한 지역간 입장의 차이가 충돌한 대표적 사례
 - 1995년 대구시는 달성군 위천면에 대규모 국가산업단지 지정을 정부에 요청
 - 낙동강 물을 상수원으로 하고 있는 부산에서는 수질 악화를 이유로 조직적 반대운동 전개

- 경제적 생존권과 환경적 생존권을 내세운 양측의 주장으로 인해 정부는 정책 결정을 미룬 채 문제해결을 방기
 - 이 과정에서 양 지역의 감정이 악화된 것은 물론, 중앙정부에 대한 불신의 증폭, 사회적 비용의 증가 등이 발생
 - 문제해결을 위한 공식기구나 행정협의회 등 제도적 통로를 활용하지 않고 정치적 해결을 추구하여 문제가 교착

- 군포시 쓰레기 소각장 설치를 둘러싼 신도시 주민과 기존 도시 주민간의 갈등은 비용과 편익의 배분을 둘러싼 소지역 갈등
 - 산본 신도시 주민들은 쓰레기 소각장 입지 결정에 주민 의견이 반영되지 않았고 산림훼손 우려가 있다는 이유로 구도시지역인 부곡동에 설치할 것을 주장
 - 구도시 주민들은 신도시에서 발생하는 쓰레기 처리는 당연히 신도시에 건설되어야 한다는 입장을 표명
 - 시민참여 방식의 쓰레기 관리위원회를 구성하는 등의 절충을 거쳐 양 지역 주민간의 갈등이 조정기에 진입
 - 2번의 입지 변경을 거쳐 최초 입지 선정 후 9년만인 2000년에 완공

- 도청 이전, 도농 통합 문제 등도 지역주민간의 갈등을 유발
 - 도청 이전 문제는 유치갈등의 전형으로서 유치를 희망하는 지역간의 갈등과 소재지와 이전 예정지 주민과의 갈등도 표출
 - 전남도청, 충남도청, 경북도청의 이전이 논의되었으나 전남도청만 국민의 정부 시기에 확정된 상태
 - 도농 통합 문제는 통합을 바라는 농어촌 지역과 통합을 꺼리는 기존 도시 지역 주민간의 갈등으로 표출
 - 여수시와 여천군의 통합 문제는 시장의 리더십으로 해결

라. 해외 사례

- 많은 나라들이 지역주의로 인해 사회통합의 위기를 경험
 - 대표적으로 영국의 경우는 뿌리 깊은 북아일랜드와 잉글랜드와의 첨예한 대립을 겪고 있음
 - 지역주의의 표출은 대개 종교 및 민족적 차이 등이 계재되어 갈등의 골이 깊어지는

경향이 있음

- 유럽의 지역주의와 동양권의 지역주의의 표출 양상과 조정 방식은 다소 다른 양상을 시현
- 유럽은 국가별로 매우 다양한 원인과 양상을 노정
- 동양권의 경우 중국은 민족갈등이 발전격차 갈등으로 연결되고 있고, 일본은 천황의 존재로 인해 갈등 관리가 이뤄지고 있는 상태

<표 5> 지역주의의 국제비교

국 가	패권지역	갈등 원인	전 개	해결방안
프랑스	일 드 프랑스	배제와 소외	저항적 지역주의	지방 분권화
스페인	카스틸리아	프랑코의 차별	프랑코 사후 갈등 격화	지역 분권화
벨기에	블랑드르	언어 갈등	분리주의적 갈등	연방제 도입
영국	잉글랜드	민족 갈등	스코틀랜드, 웨일즈의 분리주의 운동	지방 분권화
이탈리아	북부	지역격차	북부동맹의 독립노선	지역 분권화
독일	구 서독지역	통일 후유증	동독의 내부식민지화	전망 불투명
중국	동북연안지역	민족갈등, 지역격차	정치, 종교갈등과 결부	민족정책
일본	살마벌	정치주도권 갈등	번벌간의 갈등	천황의 존재가 갈등을 제어

가) 유럽의 지역주의와 지역갈등

□ 영국의 지역주의와 지역갈등

- 런던을 중심으로 한 잉글랜드가 정치 및 경제의 중심지
- 스코틀랜드와 북아일랜드는 켈트족이기는 하나 잉글랜드의 브리튼인과는 구분되는 게일인이므로 민족적 차별 경험
- 북아일랜드는 1970년부터 아일랜드공화국(IRA)을 통해 분리 독립을 위한 무장 테러운동을 전개
- 근현대에 들어서서는 민족갈등보다는 경제적 불평등 구조가 갈등의 핵심 요인
 - 1963년 노동당 정부가 마련한 영국 침체지역의 근대화 계획이 돌연 취소됨
 - 이 사건을 계기로 스코틀랜드 민족당(SNP)의 분리주의 운동이 영향력을 강화

- 1969년 북해 유전이 발견된 이후 스코틀랜드의 독립에 대한 자신감 강화
- 스페인의 지역주의와 지역갈등은 다양한 역사적 전통 및 언어 등의 문제와 함께 프랑코 치하에 발생한 경제적 차이가 원인
 - 바르셀로나 지역을 중심으로 한 카탈류나 사람들은 자신들을 스페인 사람들과는 다른 독립적인 국가와 민족으로 인식
 - 바르셀로나 올림픽에서 스페인기는 걸리지 않고 카탈류나기만 걸려 있었을 정도
 - 바스크 지역의 경우 프랑코 치하에서 많은 탄압을 받았으며 근대화 과정에서 과거의 경제적 위상이 마드리드에 의해 침해받았다고 인식
 - 1955년에는 바스크 지역이 1인당 GDP가 가장 높았으나 1977년에 역전
- 이탈리아 지역주의는 이탈리아 롬바르디아 지역을 중심으로 한 북부와 중앙정부 간의 갈등
 - 경제적으로 발전한 북부 지역이 중부 및 남부 지역과의 분리를 주장
 - 영국과 스페인과는 달리 현재 부가 축적된 경제적 중심지역에서 분리운동을 전개한다는 점에서 특징적
 - 중앙권력이 북부에 집중되지 않았기 때문에 낙후지역에서 정치적 분리운동이 일어나지 않는 원인이라는 지적이 설득력을 얻고 있음
 - 북부 사람들은 남부 사람들에게 인종차별적인 편견을 가지고 있으며 자신들을 유럽 중심문화에 가깝다고 주장
 - 남부 시칠리섬의 마약, 범죄조직 등은 아랍문화에 가깝다고 치부
- 벨기에와 독일에서도 각각 특징적인 지역주의가 형성
 - 벨기에에는 네덜란드어권이 프랑드르 지방과 불어권인 왈로니아 지방 사이에 연방으로 분리할 것을 의결
 - 독일은 통일 이후 서독인의 차별의식에 반발하여 동독계 정당인 민사당이 동독 지역 선거에서 강세를 보이고 있음

나) 동양권의 지역주의와 지역갈등

- 중국은 민족문제와 지역불균형 발전이 지역갈등의 핵심요인
 - 인구구성: 한족 94%, 소수민족 55 개가 6%의 인구를 차지

- 한족이 거주하는 동북연안지방과 소수민족이 거주하는 서부 내륙지방의 갈등이 주요 갈등
- 최근 지역간 발전격차가 벌어지면서 한족과의 정치종교적 갈등과 결부되어 갈등 증폭
- 개혁개방정책으로 인한 도시와 농촌간의 갈등과 중앙정부와 지방정부의 갈등도 심화
- 민족정책이 갈등관리의 주요 메커니즘으로 작동
 - 소수 민족을 적극적으로 정치에 참여시킴으로써 민족문제 해결을 시도
 - 경제적인 자치 인정(민족구역자치법), 경제교육문화 측면에서 우대 정책 실시
 - 도농격차와 특구 및 비특구 지역간 갈등은 여전히 숙제
- 일본의 경우 근대국민국가 형성기에 일부 지역주의적 현상이 있긴 하였지만 천황의 존재로 인해 제어됨
 - 신의 자손으로서의 천황이 지배하는 신성한 국가라는 의미에서의 '국체'가 강조되고 이에 대한 절대적인 귀의를 거부하는 자를 '비국민'으로 배제함
 - 천황을 중심으로 국민통합을 강화하는 시대상황이 특정 지역의 이익을 우선하는 행동이나 사고가 뿌리를 내리기 어려운 조건으로 작용
 - 메이지유신의 정치과정에서 일정한 지역의 출신자들이 주도권을 잡기는 했지만 지역주의로 발전하지 못함
 - 살마벌의 경우 지연을 이용한 인맥관계의 형성, 그리고 번벌을 유지·강화하기 위한 노력 등 지역주의적인 성격이 분명 나타나고 있으나 이 후의 역사과정에서 장기적·지속적인 특징이나 두드러진 정치적 영향력은 보이지 않고 있음
 - 오히려 향당색이 강한 만큼 그들의 배타성이 기피 당하면서 세력이 도태되어 갔음
 - 따라서 일본 정치는 파벌주의적 접근이 유효

2) 계층갈등

(1) 현황과 양태

□ 사회계층

- 한국사회의 경제적 불평등은 어느 정도이며, 그 원인은 무엇이고 결과적으로

나타난 현상은 무엇인가?

- 사회계층은 자연발생적인 것이 아니라 사회구조에 의해 형성되는 구조적 불평등을 의미
- 개인능력의 차이보다 사회구조에 기초해서 존재하는 제도화된 불평등으로 지속성을 가질 때 문제가 됨
- 교육 및 문화 등 도덕적, 이데올로기적으로 정당화된 기제로 인해 이미 구조화된 불평등 구도를 개혁하기가 매우 어려움

□ 빈민층과 사회의식

- 산업화, 도시화에 따라 도시빈민이 사회정치적으로 중요한 계층이 됨
 - 1960년대 구조적으로 생성되었으며 1980년대 이후에는 재생산되는 경향을 보임
 - 분배구조나 기회구조에 대해 의식이 복합적인 것으로 나타남
- 부익부 빈익빈 현상은 인정하면서도 도시빈민의 43%가 빈곤의 책임이 개인에게 있다고 보는 반면, 21%만이 그 책임이 사회에 있다고 봄(통계청, 2002)

□ 소득분배의 국제비교

- 객관적 자료에 의하면 한국사회의 경우 외국에 비해 소득분포가 양호한 것으로 나타나고 있으나 계층의식에 기초한 상대적 빈곤이 심화

<표 6> 한국과 소득수준이 비슷하던 시기의 OECD국가의 소득점유율 및 5분위 비율

국가	년도	하위 20% 비중(A)	상위 20% 비중(B)	B/A(배)
미국	86	5.7%	39.8%	6.98
오스트리아	85	7.7	47.0	6.1
아일랜드	87	7.1	40.4	5.69
스위스	82	8.0	41.1	5.14
영국	86	7.5	38.2	5.09
이태리	86	8.0	38.8	4.85
캐나다	87	7.8	36.6	4.69
프랑스	84	8.3	38.4	4.63
독일	84	9.8	34.7	3.54
노르웨이	86	9.8	33.3	3.40
스웨덴	87	9.5	31.8	3.35
룩셈부르크	85	10.2	34.0	3.33
평균		8.4	36.8	4.38
정부통계 실제소득분배추정	99	7.3	40.2	5.49 8~10

자료: UNDP, 2000, world development report

- 도시근로자 가구의 지니계수는 1990년대 0.28수준에서 IMF 직후 0.32로 높아져 상대적으로 불평등 정도가 심화됨
- OECD 회원국 중 빈곤선 이하의 인구비율 분석하면, 미국, 이태리, 호주, 캐나다, 영국 순으로 빈곤층이 높은 것으로 나타남(UNDP, 2002)
- 중국 및 일본과 비교할 경우 문화적 차이보다는 시스템 차이가 더 중요하며, 다만 신뢰문화(중국)나 집단문화(일본)에 기초한 전체 사회구성원의 공감대 형성에서 차이가 나타남

□ IMF 이후 중산층 붕괴, 서민은 빈민으로 전락

- 대규모 고용조정, 2만5천개 이상의 중견기업 도산, 농어촌 황폐화, 재래시장 상인들의 몰락, 지역소매상기반 붕괴, 소규모 병원·약국은 폐쇄 직전상황
- 스스로 중산층이라고 생각: 63%('97)→38%('99)로 급감
- 스스로 하류층이라고 생각: 33.7%('97)→61.3%('99)로 급증
- 한국의 도시빈민 : 9%('97)→19%('98)로 두 배 이상 급증

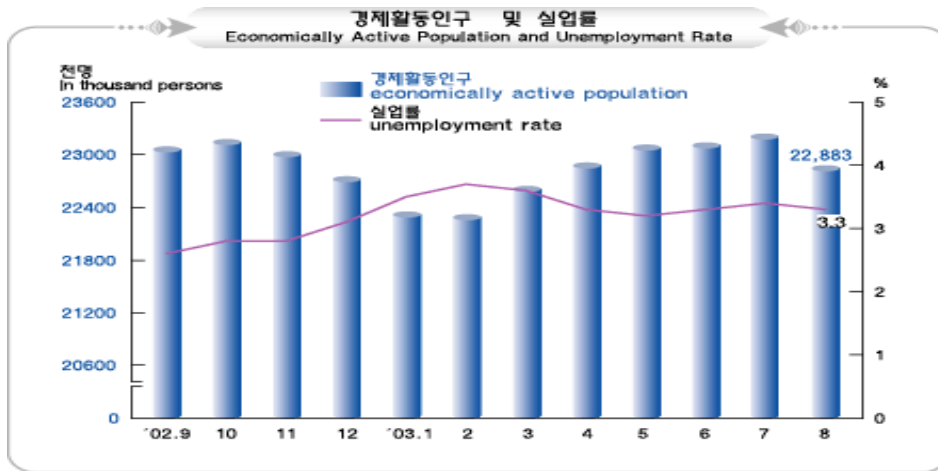
□ 2002년 현재 완전실업자는 80만 명(완전 실업률은 3.6%)임

- 비자발적으로 근로자(13~49만명), 일시휴직자(15만 명), 실망실업자(15만명)를 포함하는 사실상의 실업자는 123~158만명임
- 체감실업률은 5.5%~7.1%
- 특히 총선 기간 중 편법으로 예산을 사용해서 공공근로사업을 크게 벌인 결과가 반영됨으로 실제 중산층 붕괴현상은 더 심각할 것으로 예상됨
- 무급가족종사자(206만 명), 임시근로자(456만 명), 일용근로자(245만 명)등 매우 불안정한 취업인구는 900만 명 수준으로 계속 늘어나고 있음

□ 소득분배는 구조적 문제로서 빈부격차가 장기적으로 고착화될 가능성이 많음

- 고소득 전문직/ 자영업자의 불투명한 납세행태와 사회안전망의 부실한 운영으로 실제적으로는 계층갈등의 심화가 가속화되고 있는 실정임
- IMF이후 지니계수가 악화된 상태로 지속됨(통계청)
- 97년 0.283→98년 0.3157→99년 0.3204→02년 0.312
- 최하위 소득계층 20%가 전체소득에서 차지하는 비중
- 90년대 중반 8.3~8.5%→98년 7.4%→99년 7.3%→02년 7.7%

<그림 6> 경제활동인구 및 실업률



자료: 통계청, 2002. 주요경제지표

- 최상위 소득계층 20%가 전체소득에서 차지하는 비중
- 90년대 37.2%~38.8%→98년 39.8%→99년 40.2%→02년 39.7%
- (최상위층 소득 / 최하위층 소득) 비율
 - 97년 4.49배→98년 5.41배→99년 5.49배→02년 5.13배

<표 7> 한국의 도시근로자 10분위별 소득 분포 및 소득 집중도 (단위:%)

	1985	1988	1993	1996	2000	2002
1분위	2.95	2.81	2.75	3.2	2.9	3.0
2분위	4.37	4.58	4.72	5.0	4.7	4.7
3분위	5.48	5.65	5.95	6.1	5.8	5.8
4분위	6.47	6.64	7.00	7.1	6.9	6.9
5분위	7.57	7.60	8.08	8.2	7.9	7.9
6분위	8.73	8.67	9.27	9.3	9.1	9.2
7분위	10.10	10.01	10.57	10.7	10.5	10.5
8분위	11.97	11.80	12.37	12.4	12.2	12.4
9분위	15.10	14.62	15.04	15.1	14.7	15.1
10분위	27.62	27.62	24.25	22.9	25.4	24.6

통계청, 도시가계연보(각 연도)

□ 자산투기로 인해 부유층의 경제적 성취에 대한 회의가 전체 사회구성원 의식에

깊이 확산됨

- 2003년 현재 전체가구의 50%이상이 무주택자인데 비해 16%가 평균 3채 이상 소유자로 주택소유의 편중이 심각한 상태임(통계청)
- 한국가구의 자산분배의 불평등 정도는 기존의 부의 분배추계결과(KDI 자료)보다 좀 더 높은 불평등을 보여주고 있으며, 실제적으로 사회구성원의 피부에 와 닿는 결과를 반영함
- 소득분배보다 건물, 토지, 금융자산의 분배가 상당히 심각한 편재현상을 보임
- 특히 부동산 소유 불평등이 금융자산의 경우보다 불평등 정도가 많이 심각한 상태임

<표 8> 부의 분배의 불평등 (지니계수)

구분	보험 포함				보험 제외	
	순자산	총자산	부동산	금융자산	총자산	금융자산
1993	0.571	0.451	0.689	0.593	0.451	0.578
1994	0.573	0.492	0.675	0.633	0.501	0.667
1995	0.577	0.488	0.657	0.600	0.499	0.634
1996	0.570	0.470	0.633	0.593	0.479	0.624
1997	0.600	0.488	0.652	0.610	0.501	0.648
1998	0.655	0.462	0.602	0.630	0.473	0.678

자료: 대우패널자료, 1993-1998.

(2) 원인과 배경

□ 경제적 불평등

- 경제적 자원의 편재가 객관적, 주관적 사회갈등을 유발시키는 주요 요인
- 경제적 자원의 불평등분배와 빈곤의 문제가 계층갈등의 핵심 분야임
- 불평등의 경제적 차원(부)은 정치적 차원(권력) 및 사회적 차원(지위)과 높은 상관관계가 있으며 이러한 세 가지 차원을 독점하는 경우 계층갈등이 첨예화됨

□ 소득의 불평등

- 소득분배구조의 현황은 이론적인 완전균등의 분배상태에서 얼마나 떨어져 있는냐를 현실적으로 반영

- 소득분포에 관한 통계자료는 빈부격차를 거시적으로 파악하는데 유용
- 소득은 직업, 산업, 교육, 연령, 성별, 지역 등 무수히 많은 요소들에 의해 영향을 받는 복합적인 현상임
- 소득격차 면에서는 객관적 차원보다 주관적 차원이 갈등의 기저적인 동인 역할을 하고 있음

□ 소득의 결정요인

- 명예퇴직 및 청년실업 등으로 만성적인 취업난이 소득분배 악화의 가장 큰 원인임
 - 직종, 학력, 성별이 소득분배의 중요 요소로 나타나고 있음
 - 직종 및 직업 내 위치에 따라 소득격차가 심함

<표 9> 직종별 임금격차 (사무직 = 100)

연도	전문기술직	행정관리직	사무직	판매직	단순노무직
1982	153.3	218.3	100	84.5	63.2
1988	145.7	207.1	100	82.8	73.4
1992	124.4	206.6	100	76.6	82.1
1998	135.6	192.1	100	77.8	62.0
2001	140.7	189.4	100	76.8	60.5

자료: 통계청, 2002. 한국의 사회지표.

- 학력과 소득간의 상관관계는 과잉교육열에 영향을 미쳐 교육 불평등을 지속시키는 요소가 되고 있음
- 성별 차이가 감소하는 추세이나 이는 성비의 구성요소와도 관련이 있음

<표 10> 학력 및 성별 임금격차 (단위: 원)

연도	평균	남자	여자	중졸	고졸	대졸
1988	374,439	448,895	233,638	297,874	347,935	664,202
1990	501,992	588,320	323,692	407,800	465,044	812,168
1992	691,637	801,723	446,717	575,250	630,430	1,010,551
1997	1,131,910	1,261,941	789,063	923,909	1,044,314	1,519,872
2000	1,313,910	1,473,789	954,292	1,041,664	1,185,870	1,789,179
2002	1,532,750	1,716,024	1,112,457	1,159,521	1,362,881	2,035,761

자료: 통계청, 2002. 한국의 사회지표.

□ 부의 불평등

- 소득불평등의 누적된 결과가 부의 불평등이며, 주로 재산 형태로서 세대 간 상속되는 경우가 많음
 - 주택이나 토지 등 부동산의 소유 여부 및 규모가 대표적 사례로 전국적으로 토지 소유자 중 상위 5%가 전국 사유지의 65%를 소유함
 - 아파트 건설업체의 건축비용의 미공개 등 부패 고리와 투기를 목적으로 하는 잘못된 관행으로 인해 부동산 거품이 심각

<표 11> 소득분배와 부의 분배의 비교 (단위: %)

구분	최고 10%	최고 5%	최고 1%	지니계수
소득	25.7	16.5	5.7	0.385
금융자산	42.7	28.5	11.8	0.630
부동산 (토지)	40.1 (47.3)	26.7 (33.0)	10.5 (13.9)	0.602 (0.671)
총자산	33.5	22.1	8.6	0.462
순자산	39.8	26.5	10.4	0.655
부동산(조사)	47.8	34.6	14.9	0.646
총자산(조사)	42.2	29.9	12.1	0.546
순자산(조사)	45.0	32.2	13.2	0.610

자료: 대우경제연구소, 1998. 한국가구패널조사.

□ 소득분배보다 재산소득분배가 보다 악화된 상태임

- (최상위계층의 재산소득/최하위계층의 재산소득) 비율이 98년 이후 10.3~13배 사이에 분포함으로써 악화된 상태임
 - 정부는 외환위기 이후에 나타난 고금리 때문에 상위계층의 재산소득이 상대적으로 높아졌다고 주장하지만, 실제로 고금리 현상이 완화된 1999년에도 재산 소득 분배는 계속 악화
 - 소득분배 악화 구도의 고착화가 이뤄지고 있다는 간접적 증거
- 일반적으로 하류층에게 많아야 할 이전소득도 비중이나 절대금액 면에서 최하위 계층이 오히려 적은 것으로 나타나고 있음
- 토지가 생산적 목적되어 사용되어 산업발전에 이바지 하는 것이 아니라 지가상승으로 인한 불로소득의 산출로 근로의욕을 저하시킴

- 토지투기로 인해 부유층의 경제적 성취에 대한 회의가 전체 사회구성원의식에 깊이 확산됨

(3) 유형과 사례

□ 주택문제

- 주택마련 기회의 제공 여부가 계층갈등의 분출여부를 가늠하는 관건
 - 주택의 소유유무와 어느 규모의 주택을 갖느냐에 따라 삶의 질이 결정됨
 - 현재 도시지역에서 자기 집을 소유하고 있는 가구는 46%에 불과하고 나머지는 전·월세 가구임
 - 가구형태는 아파트 43%, 단독 38%, 다세대 등 기타 19%로 구성됨
- 어느 지역의 주택을 갖느냐에 따라 주택계층이 됨으로써 계층적 지위에 따른 갈등이 확산되고 있음
- 계층간의 위화감 및 상대적 박탈감이 갈등의 주요원인임

<표 12> 순자산 분배

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	상위 5%	상위 1%	지니 계수	
1993	추정	평균	-1020	696	1183	1607	1904	2307	2853	3625	5035	11300	14845	27100	0.571
	점유율	-3.5	2.4	4.0	5.5	6.5	7.8	9.7	12.3	17.1	38.3	25.2	9.1		
1994	추정	평균	-890	496	977	1466	1997	2606	3246	4126	5623	12884	16915	28514	0.573
	점유율	-2.7	1.5	3.0	4.5	6.1	8.0	10.0	12.7	17.3	39.6	26.0	8.7		
1995	추정	평균	-1157	620	1277	1884	2516	3220	4058	5236	7498	16421	21236	39768	0.577
	점유율	-2.8	1.5	3.1	4.5	6.1	8.0	9.8	12.3	18.0	39.5	25.4	9.3		
1996	추정	평균	-1411	675	1412	2128	2882	3610	4447	5715	8277	17052	28023	43213	0.570
		점유율	-3.2	1.5	3.2	4.8	6.4	8.1	9.9	12.8	18.5	38.0	24.5	9.1	
	조사	평균	-540	1412	2553	3613	4878	6404	8331	10947	16124	36980	50001	90570	0.565
		점유율	-0.6	1.6	2.8	4.0	5.4	7.1	9.2	12.1	17.8	40.7	27.4	9.9	
1997	추정	평균	-1958	689	1377	2158	2941	3731	4659	6048	8748	17956	23517	46139	0.600
		점유율	-4.2	1.5	2.9	4.6	6.2	7.9	9.9	12.8	18.6	39.7	26.5	11.0	
	조사	평균	-797	1582	2846	3960	5205	6769	9010	11684	16756	38474	52637	97353	0.561
		점유율	-0.8	1.7	3.0	4.2	5.5	7.1	9.4	12.2	17.6	40.3	27.6	10.0	
1998	추정	평균	-3514	563	1361	2046	2785	3502	4501	5859	8129	16728	22272	44211	0.655
		점유율	-8.4	1.4	3.3	4.9	6.6	8.4	10.8	14.0	19.4	39.8	26.5	10.4	
	조사	평균	-1998	1582	2740	3909	5120	6614	8597	11304	16710	44908	64130	132862	0.610
		점유율	-2.0	1.6	2.8	3.9	5.1	6.7	8.7	11.4	16.8	45.0	32.2	13.2	

자료: 대우경제연구소, 1998. 한국가구패널조사.

□ 순자산구성의 국제비교

- 한국사회의 최고 부유층의 자산 소유 현황은 국제적인 수준에 비추어 볼 때 비교적 양호한 것으로 나타남
 - 미국이나 서구보다는 양호하지만 일본보다는 악화된 상태이며, 문제는 부의 축적 과정이 전체 구성원으로부터 정당성을 받지 못한 데서 차이 표출
 - 반대로 일반 구성원의 경우 실업 및 취업의 불안정성으로 부의 축적기회를 점차 상실해 가는 과정에서 상대적 괴리감을 파생시킴

<표 13> 순자산 분배의 국제비교

국 가	자 료	연 도	지니 계수	최고 부자들의 자산소유		
				1%	5%	0%
미 국	표본조사(SCF)	1983	0.79	35	56	80
미 국	국민계정 조정(SCF)	1983	0.78	33	55	80
캐나다	표본조사(SCF)	1984	0.69	17	38	69
캐나다	Davies 추정	1984		22-27	41-46	
일 본	저축표본조사(FSS)	1981	0.58			
일 본	가계조사(NFIE)	1984	0.52		25	
스웨덴	가구조사, HUS	1985		11	24	48
호 주	소득분배조사(IDS)	1986		20	41	72
독 일	GSOEP	1988	0.69			
미 국	PSID	1988	0.77			
한 국	대우패널자료	1993	0.57-0.66	9-13	25-32	55-62

□ 가계 자산구성의 국제비교

- 서구의 경우 금융자산과 부동산 자산 간의 균형을 이루고 있으나 일본 및 한국의 경우는 부동산 자산에 대한 편중현상이 나타남
- 미국의 경우 금융자산(59%)이 부동산 자산(41%)을 약간 앞서는 정도이나 한국은 주택 및 토지를 포함한 부동산 자산(80.2%)이 금융자산(19.8%)보다 월등히 많은 것으로 나타남
- 금융자산은 한국의 경우 전·월세 보증금, 타인에게 빌려준 돈, 계 불입금 등이 주종을 이룸
- 미국의 경우는 기업자산, 연금자산, 개인 신탁 등이 주종임

<표 14> 가계 자산구성의 국제비교

자산 대분류	자산 소분류	금액 (만원)	구성비			
		한국 (1998)	한국 (1998)	일본 (1989)	미국 (1995)	영국 (1992)
총 자산		1046	100.0	100.0	100.0	100.0
금융자산		2186	19.8	19.3	59	47.9
	예금	890	8.1		7	12.7
	주식	63	5.7		12	5.8
	채권	36	0.3		4	1.9
	보험료 불입금	334	3.0		3	10.4
	기타 금융자산	864	7.8		33	17.1
부동산		8860	80.2	78.3	41	44.8
	토지 기타부동산	3182	28.8	69.3	11	3.5
	거주 주택	5677	51.4	9.0	30	41.3
내구소비재				2.4		7.2

자료: UNDP, 2000, world development report

□ 빈곤문제

- 빈곤의 문제는 개인의 책임보다는 사회구조적인 문제로서 계층갈등의 중요한 원인임
 - 빈곤층은 일반적으로 교육 및 기술수준이 낮고 수입도 적으며 열악한 주택환경과 주거지역에서 생활함
 - 빈곤은 일차적으로 경제적 문제이지만 필연적으로 사회의 가치관과 문화적 요소와 관련이 되기 때문에 정책, 정치적인 차원에서 해결해야 함
 - 최저생활을 유지하는 데 필요한 소득을 보장해 줘야 하며 사회안전망 구축 및 효율적 시행이 요구됨

□ 절대적 빈곤

- 최저생활을 유지하는 데 필요한 소득이 결여된 상태로 최저 식료품비, 주거비, 생필품비에 의한 빈곤선 이하의 상태
- 보편적으로 정상적인 문화생활을 하면서 사는데 드는 비용으로 표준생계비를 상정(민노총)

□ 상대적 빈곤

- 사회의 전반적인 생활수준과 비교하여 정의하며, 경제적 불평등이 존재하는 한

소득수준의 상승과 관계없이 빈곤은 항상 존재

- 상대적 빈곤은 불평등 관점에서 빈곤을 파악하는 것으로서 그 사회의 소득수준이 상승하면 빈곤선도 상승함

□ 절대와 상대적 빈곤 비교

- 지난 30년간 한국의 절대빈곤 인구는 감소, 상대빈곤 인구는 완만하나 지속적으로 증가하는 것으로 추정됨
- 상대빈곤은 생활수준이 향상되면서 절대빈곤보다 더 큰 의미를 가짐

3) 노사갈등

(1) 현황과 양태

가. 갈등의 양태

- 한국의 대립적, 전투적인 노사관계는 세계적으로 유명하며, 노사갈등으로는 세계에서 거의 최저 수준임
 - 국제경영개발원(IMD)의 “세계경쟁력연감”에서 평가대상국가 총 49개국 중 한국의 노사관계 국제경쟁력순위는 1998년의 43위에서 1999년의 46위로 하락하였고, 2000년에는 44위, 2001년에는 46위, 2002년에는 다시 47위로 사상최저 수준을 기록
- 피용자 1000명당 노동쟁의로 인한 근로손실일수가 1998년과 1999년에 각각 119.1일과 109.1일에 이르고 있음
 - 이 수치는 대만(0.4일), 독일(0.5일), 스웨덴(0.5일)의 200배 이상에 이르고, 일본(1.9일)의 약 60배, 영국(10.0일)의 11배, 미국(15.5일)의 7배에 이르는 수치임
- 노사갈등의 비제도화 정도를 나타내는 불법쟁의의 건수와 비율이 높음
 - 1987년의 94.1%에서 점차 감소하여 1995년에는 최저점인 14.9%에 이르렀으나 1990년대 말의 경제위기 이후 다시 증가하여 1998년과 1999년에는 각각 42.6%, 48.0%에 이르고 2000년과 2001년에는 26.8%와 23.4%로 하락함

〈표 15〉 피용자 1000명당 노동쟁의로 인한 손실일수 (단위: 일)

년도	한국	일본	대만	싱가폴	호주	프랑스	독일	스웨덴	영국	미국
1985	7.9	6.1	0	0	225.0	50.3	1.5	126.5	298.8	74.9
1986	8.5	5.8	0	0.1	241.6	59.0	1.2	174.6	89.8	122.4
1987	755.8	5.8	0.3	0	220.9	54.6	1.4	3.7	164.3	45.0
1988	562.0	3.8	1.6	0	266.4	69.2	1.8	199.1	166.3	43.0
1989	611.3	4.7	4.3	0	184.1	43.8	4.1	100.9	182.2	164.2
1990	409.8	3.0	0.1	0	209.1	27.6	14.6	190.9	83.1	57.0
1991	286.8	1.9	0	0	249.0	25.8	4.6	5.5	34.2	44.6
1992	131.5	4.5	2.4	0	147.4	18.7	47.1	7.4	24.1	38.5
1993	110.9	2.2	0	0	99.5	26.8	18.3	53.7	30.0	37.9
1994	120.4	1.6	0	0	75.6	26.2	7.1	15.0	12.8	46.5
1995	30.7	1.4	7.5	0	78.8	40.4	7.7	177.2	18.9	52.4
1996	68.4	0.8	0.4	0	131.4	22.8	3.1	17.4	58.3	43.7
1997	33.6	2.0	---	0	75.1	19.8	1.6	6.7	10.1	36.7
1998	119.1	1.9	---	0	72.1	17.1	0.5	0.5	11.9	40.6
1999	109.1	---	---	0	---	---	---	---	10.0	15.5

자료 : 한국노동연구원, 『해외노동통계』 각년호.

나. 최근의 갈등 현황

- 2003년 10월 들어 세원테크의 이해남 지회장분신, 한진중공업의 김주익 지회장 자살 및 광재규씨 투신, 근로복지공단 비정규직노조 이용석 본부장의 분신사망 등이 잇따름
 - 이로 인해 올해 말까지 노동계 및 시민사회단체의 항의투쟁이 확산될 것으로 전망됨
- 민주노총은 10월 31일 임시대의원대회를 통해 손배가압류 철회, 비정규직 차별 철폐, 노동탄압분쇄 등 3대 요구사항 관철을 위해 11월 6일 4시간 파업 및 12일 전면 총파업, 9일 전국노동자대회를 가졌고 금속노조는 이후 매주 수요일 총파업 계획을 가지고 있음
 - 이미 위 3대 현안대처를 위한 범국민대책위가 10월 27일 결성되어 57개 노동시민사회단체가 참여하고 있으며 11월 1일 서울역에서 범국민대회를 개최한 바 있음
 - 노조만이 아니라 시민사회단체, 학생, 농민 등이 노동현안이외에도 이라크 파병 반대, 농업개방반대 등의 이슈를 결합해서 연대투쟁에 나서고 있어 분신정국의 이슈 범위가 확대되고 있음

(2) 원인과 배경

가. 노사갈등의 의식·관행적 배경

- 노사분규의 원인으로는 90년대 초까지는 임금인상의 비중이 가장 높았으나 1993년 이후에는 임금관련 분규비중은 크게 줄어든 반면 단체협약 관련 분규비중이 늘어남

<표 16> 노사분규의 원인별 구성 추이 (단위:%)

연도	임금인상	단체협약	휴폐업·체불임금	부당노동행위해고	기타
1987	70.1	19.6	1.5	3.1	5.7
1988	50.5	24.8	4.2	9.0	11.5
1989	45.9	27.7	5.5	5.6	15.3
1990	51.9	15.8	5.0	5.6	21.7
1991	56.4	24.8	2.1	3.0	13.7
1992	54.7	20.0	11.0	1.6	12.7
1993	45.8	36.1	8.3	0.7	9.0
1994	42.1	34.7	5.0	2.5	15.7
1995	37.5	55.7	0.0	1.1	5.7
1996	22.4	72.9	1.2	0.0	3.5
1997	23.1	65.4	3.8	0.0	7.7
1998	21.7	44.2	17.8	2.3	7.8
1999	20.2	44.9	11.1	0.0	23.7
2000	18.8	66.8	2.8	0.8	10.8
2001	25.1	63.4	2.6	0.0	8.94

자료 : 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각년도.

- 단체협약 관련 분규가 높다는 것은 노사갈등을 제도적으로 해소시켜줄 게임의 룰이 정립되지 못했다는 것을 시사함
- 노사갈등은 해외투자자들이 한국에 들어오는데 중요한 걸림돌임
 - 전경련이 2003년 한국내 외국인 투자자들을 대상으로 설문조사한 결과 노사관계는 다른 어떤 애로요인 보다도 향후 개선이 가장 필요한 부문이며, 근본적인 대책 마련이 이루어져야 함
 - 노사관계는 외국인 투자기업들이 향후 개선되어야 할 요인 1순위로 지적하고 있음

〈표 17〉 향후 개선이 필요한 투자환경 애로요인 순위 (단위 : 총점)

순위	전체	제조업체	비제조업체
1	노사관계 (124)	노사관계 (76)	노사관계 (48)
2	정부정책의 투명성·안정성·형평성 (70)	생산비용(46)	정부정책의 투명성·안정성·형평성 (47)
3	생산비용(인건비) (67)	복잡한 인허가 절차 등 행정규제(28)	복잡한 인허가 절차 등 행정규제 (27)
4	복잡한 인허가 절차 등 행정규제 (55)	정부정책의 투명성·안정성·형평성 (23)	생산비용 (21)
5	복잡한 통관과 높은 관세 (42)	복잡한 통관과 높은 관세 (22)	복잡한 통관과 높은 관세 (20)

주 : 총점은 응답자가 선정한 1~3위까지의 각 항목에 1~3점을 역순으로 부여한 후 총점이 큰 순으로 순위를 정하였음.

자료 : 전경련 보도자료(2003. 7월).

□ 경영자

- 상당수 사업장에서는 노동조합을 동반자로서 인식하기보다는 통제 대상 또는 적대적 존재로 인식하는 노조 배제적이며 권위적인 경영 풍토가 여전히 팽배하고 있음
 - 기업 경영자들의 노동배제적인 가치관은 한편으로 가격경쟁력 지향의 생산관리체제와 기존의 불투명한 소유지배구조와 연관되는 것으로 보이며, 다른 한편으로는 1987년 이후 노동운동의 공세에 대한 깊은 피해의식에서 비롯되는 측면이 존재하고 있음
 - 지난 1997년 외환위기 이후의 수년 동안 기업내 노사관계를 경영 우위의 세력구도로의 재편을 지속적으로 추진해 오고 있으며, 이는 현장라인 노무관리 강화, 신인사제도 도입, 부당노동행위의 빈발 등에서 확인할 수 있음

□ 노동조합

- 정부 및 경영자의 권위주의적인 노동정책 기조에 대한 강한 불신을 가지고 있으며, 특히 정부의 노동정책이 친사용자 편향으로 치우치는 것으로, 또한 경영자들의 불투명한 기업 운영과 노조배제적인 정책을 추구하는 것으로 인식하는 경향이 강함
 - 양대 노총으로 노동운동이 양분화되어 상호간에 선명성 또는 조직경쟁의 구도가 유지되고 있음
 - 기업 차원으로 양 노총 계열노조들의 성향을 살펴보면, 한국노총 계열 노조들은 주로 상대적으로 순응적인 대사용자관계, 즉 사용자 주도의 노사관계를 보이고 있음
 - 반면, 민주노총 계열 노조들 상당수는 사용자에 대한 전투적인 활동방식을 고

수하고 있음. 또한 대기업 사업장에서는 노조 내부의 활동가집단간에 조직경쟁이 있음

- 기업별 노조체계 하에서 그리고 노동운동 내부의 다양한 입장 차이로 인해 전국 조직 및 산별연맹의 지도력(정책 전문성과 재정능력 포함)이 매우 취약한 상태임
- 지난 수년 동안 비정규 근로자의 급증 등 고용형태가 다양해지고 있으나, 이들의 노조 조직화는 매우 미흡하므로 이들 비정형 근로계층 및 영세사업장 근로자들에 대한 노조의 권익대변 기능이 활성화되지 못하고 있는 실정임

□ 정부

- 개발연대에 형성되어온 노사관계에 대한 정부의 개입·간섭주의적 노동행정이 유지되고 있으며, 다른 한편으로는 최근의 구조조정 과정에서 정부의 노사관계 정책 운용의 일관성이 결여되었다는 비판적 지적이 제기됨
- 개발연대에 있어서나, 최근의 구조조정 과정에 있어서 노동 및 노사관계 정책이 경제정책에 대한 하위 종속적인 지위에 두어지고 있으며, 그에 따라 구조조정 관련 노사갈등의 사전적인 해결이 이루어지지 못하고, 사후 대중적인 방식으로 접근해 왔음

□ 근로자

- 사회문화적으로 최근 한국의 근로자들은 공동체의식이 약하고 평등 지향적이며 욕구는 다양함
- 이러한 근로계층이 산업현장의 중심세력으로 성장함에 따라 사용자 지배적 권위주의의 노사관계는 더 이상 정통성을 획득하기 어렵게 되었음

나. 노사갈등의 제도·환경적 배경

- 제도적 측면에서 지난 7, 80년대 우리의 노동제도는 집단적 노사관계, 즉 단결권, 단체교섭권, 단체행동권은 상대적으로 제약받아옴
- 반면에 개별적 노사관계, 즉 해고의 제한과 고용안정, 연공서열에 기초한 안정적인 임금상승 등은 상대적으로 반대급부 차원에서 허용되어 왔음
- 근로자들에 대한 기업복지는 상대적으로 발전되었지만 보편적 사회 안전망이 미흡했던 것도 이 과정의 산물이었음
- 국제환경측면에서 90년대에 들어 우리나라가 전면적인 세계화 환경에 노출되기

시작하면서 노동시장 유연화를 위한 구조개혁이 중요한 국제기준이 됨

- 고비용·저효율 구조를 타파하여 국제경쟁력을 강화하고 고용 잠재력을 확충하기 위해선 노동시장의 유연화가 필요했으나 급격한 고용조정과 비정규직 확대가 노사 갈등을 확대함

□ 그러나 노동시장유연화를 둘러싼 노사간의 시각차이와 갈등은 더 고조됨

- 우리나라의 고용보호법제를 OECD 국가들과 비교할 때 상대적으로 고용보호수준이 높다는 것이 일관된 평가
 - OECD보고서의 고용보호법제지수(1999)에 의하면 27개 회원국 중 11번째로 고용보호수준이 높은 것으로 나타남.
 - 반면 노동계는 ‘근로자의 56%가 고용보호법제의 보호를 받지 못하는 비정규 근로자이며, 노동시장이 지나치게 유연화되어 있다’ 고 주장
- 늘어나는 비정규근로자들의 사회적 보호가 매우 취약한 것도 갈등의 원인임
 - 4대 사회보험적용률 : 상용직 77.5%, 임시직 15.2%, 일용직 1.7%
 - 부가급부(퇴직금, 상여금, 각종수당)가 전혀 없는 근로자 비율 : 상용직 4.4%, 임시직 81.6%, 일용직 97.0%

<표 18> 주요지표로 본 노동시장의 변화

구분	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
15세 이상 인구(천명)	33,659	34,851	35,347	35,757	36,186	36,579	30,963
증가율(%)	1.9	1.7	1.4	1.2	1.2	1.1	1.0
경제활동인구(천명)	20,845	21,782	21,428	21,666	22,069	22,417	22,877
증가율(%)	2.4	2.3	-1.6	1.1	1.9	1.6	2.1
경제활동참가율(%)	61.9	62.5	60.6	60.6	61.0	61.3	61.9
남	76.4	76.1	75.1	74.4	74.2	74.2	64.8
여	48.4	49.8	47.1	47.6	48.6	49.2	49.7
취업자(천명)	20,414	21,214	19,938	20,291	21,156	21,772	22,169
증가율(%)	2.9	1.7	-6.0	1.8	4.3	2.0	2.8
취업근로자구성(%)	58.1	55.8	53.1	48.4	47.9	49.2	48.4
임시·일용직근로자/임금근로자	41.9	44.2	46.9	51.6	42.1	50.8	51.6
실업자(천명)	430	568	1,490	1,374	913	845	708
실업률(%)	2.1	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1
15~29세	4.6	5.7	12.2	10.9	7.6	7.5	6.6
월평균근로시간(시간)	207.0	203.0	199.2	206.6	204.8	202.4	199.6
명목임금상승률(%)	11.2	7.0	-2.5	12.1	8.0	5.6	8.1
도시근로자가구지니계수	0.284	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	-

자료 : 통계청, 노동부.

□ 전반적으로 사회안전망이 확충되고는 있으나 여전히 OECD회원국 중 가장 낮은 수준임

- 사회보장지출은 1998년 GDP대비 6%를 하회하는 수준에 불과
- 대부분 OECD회원국은 20%~30%의 높은 수준을 보이고 있으며 미국과 일본이 가장 낮은 편임에도 15%에 이르고 있음

<표 19> OECD 회원국의 GDP 대비 사회보장지출 (단위 : %)

	1980	1990	1997	1998	1999
네덜란드	27.26	27.92	24.88	23.90	-
덴마크	29.06	29.32	30.66	29.81	-
독일	20.28	20.29	27.74	27.29	-
미국	13.13	13.36	14.93	14.59	14.33
스웨덴	29.00	31.02	32.26	30.98	-
스페인	15.78	19.29	20.16	19.71	-
영국	18.19	21.62	25.33	24.70	-
이탈리아	18.42	23.87	24.94	25.07	-
일본	10.12	10.80	14.32	14.66	-
프랑스	21.14	26.45	29.27	28.82	-
캐나다	13.26	18.25	17.84	18.03	17.31
호주	11.32	14.36	17.62	17.81	16.75
한국	-	3.16	4.27	5.94	-

자료 : OECD Social Expenditure Database: 1980/1998 2001 Edition.

- 실업등에 대한 보험수혜수준도 선진국에 비해 저조한 실정임

<표 20> GDP대비 실업보험 등 실업관련 지출 (단위 : %)

	1980	1990	1997	1998	1999
네덜란드	1.70	2.52	3.11	2.60	-
덴마크	4.86	4.26	3.83	3.37	-
독일	0.44	0.64	1.47	1.32	-
미국	0.69	0.43	0.26	0.25	0.26
스웨덴	0.38	0.88	2.10	1.93	-
스페인	1.99	2.30	1.78	1.55	-
영국	1.07	0.66	0.48	0.32	-
이탈리아	0.60	0.84	0.78	0.71	-
일본	0.44	0.21	0.42	0.50	-
프랑스	-	1.84	1.84	1.80	-
캐나다	1.24	1.92	1.03	0.99	0.92
호주	0.69	1.15	1.23	1.14	1.05
한국	-	-	0.02	0.18	-

자료 : OECD Social Expenditure Database: 1980/1998 2001 Edition.

다. 노동운동측면의 배경

- 우리나라 노동운동은 1987년 이후 노사갈등을 통해 성장한 배경이 현재의 노사갈등국면을 이해하는데 중요함
 - 87년 이후 노동조합의 급격한 증가는 운동과 조직성장이 동일시되는 상황을 조성함

<표 21> 연도별 노동조합수, 조합원수 및 조직률 변화 추이 (연말기준)

연도	노동조합수 (개)	노동조합원수 (천명)	조직률 (%)	총연합 단체	산별연맹 (노조)	단위노조
1970	3,500	473	12.6			3,482
1980	2,635	948	14.7	1	17	2,618
1987. 6	2,742	1,050	11.7	1	16	2,725
1987	4,103	1,267	13.8	1	16	4,086
1988	6,164	1,707	17.8	1	16	6,142
1989	7,883	1,932	18.6	1	21	7,861
1990	7,698	1,887	17.2	1	21	7,676
1991	7,656	1,803	15.9	1	21	7,634
1992	7,527	1,735	15.0	1	21	7,505
1993	7,147	1,667	14.2	1	21	7,120
1994	7,025	1,659	13.5	1	26	6,998
1995	6,606	1,615	12.7	1	26	6,579
1996	6,424	1,559	12.2	1	26	6,397
1997	5,733	1,484	11.2	1	41	5,692
1998	5,560	1,402	11.5	1	42	5,517
1999	5,637	1,480	11.8	2	43	5,592
2000	5,698	1,527	11.6	2	44	5,652
2001	6,150	1,569	11.8	2	43	6,105

주 : 1. 조직률 = 조합원수 / 총피용자 × 100.

2. 70년 단위노조수는 지부와 분회의 합계이다. 이후 80년 노동조합법 개정으로 양 조직은 기업별 단위노조로 통폐합됨.

자료 : 한국노동연구원, 「KLI 노동통계」.

- 노동운동이 양대 노총으로 나뉘어져 있어 투쟁의 선명성 경쟁이 불가피하다는 측면도 갈등의 증폭에 영향을 주고 있음

<표 22> 양 노총의 가입 노조수와 조합원수 (2001년말기준)

	한국노총	민주노총	미가입	전체
산 별	28(65.1)	14(32.6)	1(2.3)	43(100)
조 합 수	3,940(64.1)	1,513(24.6)	697(11.3)	6,150(100)
조합원수	877,827(56.0)	643,506(41.0)	47,390(3.0)	1,568,723(100)

주 : 미가입 노조는 산별연맹에 가입되어 있지 않은 단위노조를 지칭함.

()은 전체에서 차지하는 비율(%)

자료 : 노동부, KLI노동통계.

- 기업별 노조가 주종을 이루는 상황도 노사갈등이 지나치게 현안중심으로 확대되는 반면 이를 조정해줄 수 있는 노사협력체제가 조성되지 못한 원인이 됨
 - 단위노동조합의 95.6%가 기업별 조직이고 조합원의 86.7%가 기업별 조직에 소속되어 있고 전국 규모의 산별단위 노조는 2000년말 현재 6개이고 조합원수가 16만 여명에 불과함

<표 23> 노동조합 조직형태별 구성 (2000년말)

	단위 조합수(개)	조합원수(천명)
기업단위노조	5,350(95.6)	1,284(86.7)
지 부	153(2.7)	19(1.3)
분 회	89(1.6)	10(0.7)
전국규모 산별단위노조	6(0.1)	168(11.3)
단위노조 합계	5,598(100.0)	1,481(100.0)

주 : ()안의 숫자는 구성비임.

자료 : 노동부.

라. 사용자 및 정부의 리더십 배경

- 사용자 역시 산업별, 지역별, 기업규모별 등에 따라 이해관계와 입장 및 자세가 모두 다름
 - 사용자 단체도 한국경영자총협회를 위시하여 전국경제인연합회, 중소기업협동조합중앙회, 상공회의소, 무역협회 등으로 분화되어 있음
 - 여러 가지 노사관계의 현안문제를 두고 종래에는 한국경총이 노총들과 대응하는 대표적인 사용자 단체로서의 역할을 할 수 있었으나 최근에는 이들 단체간의 이견이 노출되는 경우가 많아 문제해결에 어려움을 주는 사례가 적지 않음

- 정부 역시 외형상으로는 하나이지만 노동부와 산업자원부 등 경제부처, 경찰과 검찰 등公安부처 사이에는 노동문제나 노사관계를 보는 시각이 다르고 대처하는 자세도 달라서 사실상 분화되어 있음
 - 노동부가 노사관계를 보다 잘 이해하고 노사의 이견을 조정하려고 하지만 경제부처들은 노사관계의 특성을 이해하기보다는 경제논리에 집착하는 경향이 있음

마. 최근 갈등정국의 원인

- 세월테크, 한진중공업, 근로복지공단 비정규노조 등의 사태발생의 배경에는 단체교섭이 제대로 이행되지 못하고 여기에 사용자측의 불성실한 자세가 두드러지며 나아가 최근 사측의 손배소 남용이라는 측면이 있음
 - 이는 노사관계를 규율하는 노사간의 성실한 타협, 정부와 법제의 공정한 역할이 최근 잠식당하고 있는 상황에서 마지막 항거수단으로 분신과 자살이 나타났다고 볼 수 있음
 - 노사관계는 사회의 일반관계가 아닌 특별한 집단관계로 이를 풀 수 있는 수단도 노사간의 성실한 교섭과 민법이나 형법이 아닌 노동법의 테두리에서 찾아져야 함
- 잇따른 시민사회단체의 연대행동과 공동투쟁 확산분위기는 정치개혁이 아닌 사회개혁분야에서 참여정부와의 협력관계가 사실상 단절되는 현상이 나타남을 의미함
 - 법제도 우선과 원칙적용이라는 최근 참여정부의 사회정책 기조로는 우리사회의 갈등과 문제를 푸는데 한계가 있다는 것을 의미하며 대화와 타협의 중요성이 다시 인식될 필요성이 있음
 - 노동정국에서 2003년 여름까지 명맥을 유지하던 대화와 타협원칙이 실종되고 법제도 의존성이 두드러지기 시작한 가을 정국에서 분신과 투쟁이 확산되고 있음

(3) 유형과 사례

가. 원인별 갈등발생유형

- 노사 불신의 퇴적화로 인한 만성적 갈등
 - 상당수의 기업(특히 민주노총 조직 사업장)에서는 노사간의 이해갈등이 합리적인 방식으로 순화-해결되는 노사관계의 신뢰문화가 정착되어 있기보다는 침체화된

대립구도가 재생산되는 악순환이 지속되고 있음

- 과거의 적대적인 갈등 경험과 정보공유 부족 및 권위적인 관리풍토 유지 등에 의해 노사 상호간의 불신이 누적되어 구조화되고 있음

□ 힘겨루기식의 교섭관행으로 인한 갈등

- 노사간의 현안에 대한 합리적인 타협이 모색되는 소위 ‘Win-Win’ 교섭의 관행이 확립되어 있지 못하고, 여전히 노사 각각이 힘에 의존하여 자신의 입장 관철을 고집하는 영합교섭(zero-sum bargaining) 풍토가 일정하게 유지되고 있음(특히 대기업부문을 중심으로)

□ 경영참여에 대한 상반된 노사인식으로 인한 갈등

- 경영참여에 대한 노사간의 현격한 입장 차이가 유지됨에 따라 서구 선진국에서와 같은 고성과 작업체계의 정책적 접근이 매우 미미함
 - 경영참여에 대해 경영계는 제한된 작업장 수준의 혁신활동에 대한 개별 종업원들의 참여로 인식하는 반면, 노동계는 경영정책의 의사결정에 대한 포괄적인 참여를 제도화할 것을 요구하고 있음

□ 작업장 차원의 현장권력 다툼으로 인한 갈등

- 제조업 중심으로 전통적인 테일러주의적 생산관리체계에 기반으로 한 권위주의적인 현장노무관리방식이 유지되고, 다른 한편으로 현장 노동자들이 경직적인 작업관행을 고수하려는 풍토가 일정하게 존재함
 - 그 결과로, 대사업장 중심으로 조합원과 관리감독자 간에 생산현장에 대한 통제력을 둘러싼 갈등이 계속되고 있음

□ 노사관계의 차별적 분절화로 인한 갈등

- 대기업·공공부문 노동계층과 중소기업 및 비정규 근로계층 간의 노사관계(및 고용) 관행이 현저한 격차를 보이는 분절화(fragmentation) 경향이 강화되고 있음
 - 다음 <표 24>에서 예시하듯이, 독점적 지위를 갖고 있는 대기업·공공부문에서는 실질적으로 노사간의 담합관계가 형성·유지됨에 따라 조직 정규근로자에 대한 높은 임금, 기업복지, 고용안정이 보장되고 있는 반면, 영세사업장과 비정규 고용과 같은 비독점부문에서는 노조의 조직력 및 이해대변 기능이 취약함에 따라 저임금/복지·고용불안의 열악한 근로조건이 유지되고 있음

<표 24> 부문별 노사관계 및 고용관행의 특징

조직 노동계층 (12%)		미조직 노동계층 (88%)
대기업/공공부문 노조	중소기업부문 노조	미조직 중소기업부문 및 비정규 고용 형태(임사·파견·하청·계약직 등)
- 대립적인 노사관계 - 경직적인 고용관행	- 종속적인 노사관계 - 유연한 고용관행	- 무보호 노동계층 - 시장 전제적인 고용관행 지배

나. 전개과정별 갈등발생유형

- 노사관계 갈등의 전개과정에서 다양한 갈등이 나타나는데 각 단계별 갈등유형은 다음 <표 25>에 정리됨

<표 25> 노사관계 전개과정별 갈등유형

다. 갈등사례 분석: 한국통신 계약직 노사갈등

- 비정규직 관련 노사분쟁의 대표적인 사례가 한국통신 계약직노동조합의 분규인데 이들은 2002년 4월 현재 500여 명의 장기파업을 지속하면서 사용자와 정부를 상대로 한 집단행동을 벌여 왔음

- 사용자 대 노동조합의 대립구도만 있는 것이 아니라 정규직 노동조합 대 비정규직 노동조합의 이익충돌이 새로운 갈등변수로 등장했다는 점에서 앞으로 노사관계 갈등구조의 양상을 볼 수 있는 사례임

- 한국통신은 2000년 11월과 12월 두 차례에 걸쳐 총 7,000여명의 계약직 사원에 대해 계약갱신을 하지 않는 대신 도급업체로 재취업을 알선함
 - 총 7,000여명의 계약직 사원 중 6,000여명이 도급업체로 재취업을 한 상태이나 계약직 노조원(2002.2월 현재 242명)은 도급업체 취업을 거부하고 고용보장을 요구

- 회사측 입장에서 계약직을 대상으로 정규직 채용계획이 없다는 것을 공고할 법적 의무가 없었으나 계약직 입장에서 계약직으로서의 불리한 대우를 감수하면서 계약 갱신에 동의해 온 것은 정규직 전환이라는 기대 때문이었음
 - 한국통신 계약직 노동조합의 장기파업 배경에는 이러한 기대가 좌절된 것이 크게 작용했다고 판단됨

- 회사측이 제시한 고용안정 가능 인원이라는 제한된 자원을 둘러싸고 정규직 노조와 계약직 노조 간에 갈등이 발생하게 됐으나 이는 부차적인 대립구도임
 - 계약직 노조 입장에서는 강력한 정규직 노조와의 공조 하에 고용안정을 보장받고자 했으나 정규직 입장에서는 계약직의 고용안정은 자신들의 고용불안 요인으로 작용할 수 있기 때문에 계약직 노조와의 연대에 소극적이었음

- 중노위 조정 종료 판정에 따라 계약직 노조는 합법파업에 돌입(12.13)하게 되는데 파업초기 노조의 주된 요구는 ‘계약해지 철회와 해고자 복직’이었음
 - 12월말 노조에서 집계한 파업참가 인원은 총 조합원 1,200여명(전체 계약직의 12%)중 450여명에 달한다고 밝힘

- 노사 쌍방의 성실 교섭태도가 전제되지 않은 공적 조정으로 당사자 구속력을 갖추기 어려웠음
 - 현행법에서 강제하는 조정전치주의는 법적으로 제도화된 교섭의 장을 당사자에게 제공하여 노사간 의견대립을 절충할 수 있는 기회를 주자는 것임
 - 따라서 중노위 조정에 대한 평가는 단지 조정이 성사되었는가의 여부가 아니라

조정과정에 당사자가 성실히 임하도록 조정 작업이 구속력을 가졌는가의 관점에서 평가되어야 함

- 그러나 한국통신 노사갈등에서는 사용자측의 중노위 권고안 파기로 중노위 과정이 실제 구속력을 가지지 못했고, 결국 성과 없이 조정이 종료되었음

4) 환경갈등

(1) 현황과 양태

□ 환경관련 갈등이 사회 전체적으로 심각한 수준

- 참여 정부 24개 사회적 갈등현안 중 경부고속철도 금정산·천성산 구간 노선 결정, 서울외곽순환도로 사패산 터널구간 건설 등 7개가 환경관련 갈등 사항

□ 환경갈등의 일반적 특성

- 환경오염은 사람의 건강과 생태계의 균형에 장기적, 누적적 영향을 미칠 수 있고 이로 인한 경제적 가치에도 영향을 미칠 수 있으므로 피해가 나타나거나 나타날 가능성이 높을 경우, 직접적 혹은 잠재적 피해자들의 갈등 참여가 잘 이루어짐
- 인간 활동이 사람과 환경에 미치는 영향을 과학적으로 정확히 예측하고 평가하기가 어려움
- 위험성(Risk)이나 환경가치에 대한 평가가 가치관에 따라 크게 달라 편익과 비용에 대한 합의 형성이 어려움
- 환경·생태주의자들은 위험성과 생태가치를 높이 평가하는 반면 개발주의자들은 낮게 평가
- 환경갈등은 미래세대, 생명가치 등에 대한 대안적 가치관과 연결되어 기존 사회 구조와 가치체계에 대한 근본적인 이념갈등으로 종종 전환됨

□ 시대별 환경갈등의 성격 변화

- 1970~80년대에는 갈등 참여자 수가 적고 주로 건강 등 생활환경 중심의 갈등이었으나 1990년대 이후 참여자 수가 늘어나고 가치관 갈등이 확산
 - 특히 동강댐, 새만금, 사패산, 천성산·금정산 등 주요 환경갈등 사례에는 종교계의 적극적인 참여로 '생명가치' 라는 가치관 갈등 성격이 부각됨

- 참여정부의 7대 환경현안은 사안마다 특성을 가지고 있지만, 대부분 문제의 발단, 전개 양상의 측면에서 볼 때 기본적으로 다음과 같은 발생 과정을 공통으로 가짐
 - 현재 문제가 되고 있는 대규모 환경갈등의 사업주체는 공공기관으로서 집단간 갈등이 아니라 정부와 사회집단간의 갈등
 - 권한 있는 조정자(기구)가 없으므로 기존의 제도와 방식으로는 환경현안과 향후 발생할 유사한 갈등을 해결하는 것이 어려움
 - 갈등 당사자들 사이의 조정과 이에 대한 수용이 잘 이루어지지 않고, 갈등이 지속되면서 가치관 갈등으로 전화

<표 26> 시대별 환경갈등의 특성

구분	환경운동유형	갈등 유형	참여자 수 갈등강도 지속성	주요 이슈	주요사례
1970년대	공단주변 피해보상운동	이해관계갈등	소수 약함 비지속적	공단주변 공해와 농작물, 건강 피해	울산 삼산평야, 여천공단
1980년대	공해추방운동	이해관계갈등 가치관갈등 (민주주의)	증가했으나 소수 부분적으로 강함 비지속적	공단주변 공해 물, 대기오염	온산병 진폐증
1990년대	환경운동	이해관계갈등 가치관갈등 (생태주의)	다수 강함 지속적	댐, 도로 등 국토개발 원자력 자연보전	폐놀사태 안면도, 굴업도 동강댐, 새만금
2000년대	환경· 생태운동	이해관계갈등 가치관갈등 (생태주의)	다수 강함 지속적	물, 국토, 에너지 정책 지구환경문제	새만금, 부안 북한산 도로

- 2000년대 환경갈등의 특징
 - 갈등의 장기화, 대규모화로 정부 갈등관리 능력에 대한 불신 확산
 - 종교단체 등 신념에 기반을 둔 환경갈등의 확산(천성산, 사패산, 새만금 등)
 - 환경단체 등의 자원동원 능력이 강화되고, 국제연대의 강화로 새만금, 부안 등 국제환경운동 네트워크 형성

(2) 원인과 배경

- 구조적인 원인으로서는 급속한 경제성장 속에서 소득수준이 향상된 반면, 환경의 질이 악화되고 환경에 대한 국민의 요구수준은 급속히 증대한 점
 - 대기오염, 수질오염, 토양오염 등 근대적 환경문제 심화
 - 세계경제포럼(WEF) 환경 지속가능성지수 평가는 142개국 중에서 136위(2002년)
 - 소득증대와 함께 경제성장 중심의 가치관에서 환경중심의 가치관, 탈물질주의 가치가 급격히 성장
 - “경제발전보다 환경문제를 우선적으로 개선해야 한다” 는 의견에 찬성하는 비율이 1990년대 중반 이후 일관되게 높게 조사됨
 - 국민의 약 90%가 규제완화보다 환경보호가 중요하다고 평가(2003. 8 환경부 조사자료)
 - 민주주의 발전으로 생활주변 오염, 환경기초시설 설치에 따른 재산가치 하락에 대한 저항 등 환경운동이 급격히 확대

<표 27> 경제발전보다 환경개선을 우선하는 응답 비율

조사년도	찬성비율(%)	조사기관
1996	85.5	한국환경정책평가연구원
1997	77.7	한국환경정책평가연구원
2000	89.9	환경부

- 참여정부 환경갈등의 배경
 - 시민단체 및 주민단체 등은 사패산 터널 등 환경현안 해결에 대한 기대가 컸으나 해결이 지연되고 불안사태가 심각하게 전개되어 참여정부 환경갈등 해결 의지와 능력에 대한 불신 증가
 - 갈등관리 시스템을 이전과 다르게 합리적이고 민주적인 절차로 확립하려는 과도 기적 과정에서 이해당사자의 새로운 게임의 룰이 확립되지 않은 상태
 - 환경시민단체와 종교단체의 힘이 커진 상태에서 언론, 개발지향 시민, 보전지향 시민단체 사이의 환경갈등 증대

(3) 유형과 사례

가. 유형

- 환경갈등은 갈등의 특성에 따라 이해관계 갈등과 가치관 갈등으로 구분할 수 있고, 갈등 당사자에 따라 크게 집단간 갈등과 정부가 관련되는 정부와 사회집단간 환경 갈등으로 구분할 수 있음

- 이해관계 갈등과 가치관 갈등
 - 이해관계 갈등은 혐오시설 유치 등 직접적인 자기이해와 관련된 갈등으로서 쓰레기 소각장·매립장 반대운동 등이 대표적인 사례
 - 가치관 갈등은 경제적 가치, 생명 가치 등에 대한 가치관 차이가 현격하여 경제적 보상 등으로 해결하기 어려운 갈등으로서 새만금, 사패산 터널 반대운동 등이 대표적인 사례임

- 환경갈등에서 이해관계 갈등과 가치관 갈등은 같은 사례에 동시에 나타나는 경우가 많고 운동참여자와 갈등의 국면에 따라 달라지는 경우가 많음
 - 예를 들면 동강댐의 경우, 댐으로 인한 피해에 대한 주민반대(이해관계 갈등)로 시작하였으나, 갈등참여자 수가 늘어나고 강도와 지속성이 강해지면서 생명가치를 둘러싼 가치관 갈등으로 전화

- 갈등 당사자에 의한 유형 분류
 - 개인간·집단간 환경갈등은 규모가 작고 제도 내에서 대부분 해결
 - 정부간 갈등에는 중앙정부 부처간 갈등, 중앙정부와 지자체간 갈등, 지자체간 갈등 등이 있음
 - 정부·주민간 갈등에는 중앙정부와 운동단체·주민 갈등과 지자체와 운동단체·주민 갈등으로 분류할 수 있음

- 집단간 이해관계 갈등
 - 환경문제나 이용에 따른 피해와 편익이 명확하고 이에 따른 오염원인과 피해자 사이의 환경갈등
 - 온천개발을 둘러싼 상·하류 갈등, 소음 유발 기업과 피해주민 간의 갈등 등으로서,

법원, 환경분쟁조정위원회 등 기존 갈등조정제도 및 사법제도를 통해 대부분 해결

- 집단간 이해관계 갈등의 원인은 오염자가 오염을 통해 경제적, 물질적 이익을 얻는 반면, 피해자가 환경오염으로 인해 건강 등 물질적, 경제적, 심리적 피해를 얻기 때문
- 피해를 인정한 주민들의 조직적 집합행동을 통한 갈등 발생

□ 집단간 가치관 갈등

- 환경문제를 둘러싼 가치관의 차이로 나타나는 이념적 갈등
 - 원자력, 유전자조작식품(GMO), 유전공학, 수돗물 불소화 논쟁 등 과학기술의 안전성과 생명가치 등에 대한 가치 갈등
 - 이러한 갈등은 위험성에 대한 평가, 인간중심주의(anthropocentrism)에 대한 입장 등에서 뚜렷한 차이를 보임
 - 집단간 가치관 갈등은 우리나라에서 심각한 이념갈등으로 나타나지 않고 있으나 새만금, 천성산 등 대규모 환경갈등의 이면에는 인간중심주의와 생태중심주의 가치관 사이의 갈등이 배경
 - 환경 가치관 갈등이 심해질수록 대규모 환경갈등 사례 증가 예상
 - 집단간 가치관 갈등의 원인은 기존의 경제중심, 개발중심의 지배적인 사회체제와 가치체계에 대한 구조적인 반성이 리우환경회의 등을 통해 전 지구적으로 확산되었고, 기후변화, 생물종 다양성 훼손 등 지구환경문제가 현대 문명의 지속가능성에 대한 의문을 제기하였기 때문

□ 정부·집단간 이해관계 갈등

- 정부의 환경관련 정책, 법, 사업 등에 대한 사회집단의 반대로 생기는 갈등으로서 주로 경제적 이해가 갈등관리의 핵심 쟁점인 갈등
 - 쓰레기 매립지, 소각장 등 정부나 지방자치단체가 사업의 주체이고 주민이 피해자일 경우 생기는 환경갈등
 - 갈등의 직접원인은 환경오염이나 건강상 위해, 지역경관 훼손, 지역 이미지 훼손으로 인한 지가하락, 심리적 불안감 등
 - 또 다른 원인은 절차적인 정당성과 관련된 것으로서, 이해당사자, 시민단체 등의 정책결정과정의 참여와 투명성 부족
 - 지역이기주의, 혹은 'NIMBY'로 불리는 경우가 많고, 위험성(risk)이 크지 않고,

절차적 공평성과 합리적 피해보상이 있을 경우 갈등이 해결되는 경우가 많음

□ 정부·집단지간 가치관 갈등

- 시민환경단체, 종교단체 등 환경·생태주의 가치와 정부, 개발지지 주민 등의 개발주의 가치 차이로 생기는 갈등
 - 동강댐, 새만금, 천성산 등 사례는 이해관계 갈등의 특성보다는 생명가치를 둘러싼 가치관 갈등의 특성이 강한 사례
 - 1990년대 후반 이후 생명가치를 중시하는 생태주의적 가치관이 일부 환경운동단체에서 시민단체, 종교단체로 확산되었고 노동, 여성, 문화, 지식인 단체로 확산되는 경향(동강댐, 새만금 사례)
 - 정부·집단지간 가치관 갈등의 원인은 정부가 경제중심·인간중심적인 지배적인 가치 패러다임에 따라 정책을 수립, 집행하는 데 반해, 환경시민단체 등은 미래세대와 생태중심적인 대안적 가치 패러다임을 갖고 가치체계를 변화시키려하기 때문

나. 환경갈등 사례

□ 영월 동강댐 사례

- 영월 동강댐 사례는 댐 하류 지역 주민들이 댐 건설시 생기는 피해에 대한 관심에서 시작된 이해관계 갈등에서 시작되었으나 동강 유역의 자연생태계에 대한 국민적 관심이 확산되면서 정부·집단지간 가치관 갈등으로 전화
- 이 사례는 정부의 대형개발사업('국책사업')이 생태적 가치를 둘러싼 갈등으로 인해 정책변경이 이루어진 중요한 사례

<표 28> 동강댐 사례의 갈등 구조

찬성·반대 갈등유형	댐건설찬성 주체와 이슈	댐건설반대 주체와 이슈
가치관	건교부, 수자원공사 <홍수방지, 물부족>	환경단체 <생태계파괴, 댐 안전성>
이해관계	수몰지역 주민 <댐건설시 보상금>	수몰지역외 주민 <농작물 피해, 관광가치>

자료: 서문기 외(2001: 168) 수정

- 김대중정부는 1997년 대통령선거운동과정에서 집권하면 동강댐 건설 여부를 다시

검토하겠다고 공약했고, 이에 따라 취임 후 ‘영월댐민관공동조사단’을 구성하도록 지시

- 민관공동조사단은 5개 분과로 나뉘어서 댐의 안전성, 지역의 생태적·문화적 가치, 경제성, 사회적 영향 등을 평가
- 이 조사단은 동강유역의 생태적 가치가 대체 불가능한 중요성을 갖기 때문에 댐을 짓지 않는 것이 타당하다는 결론을 얻었고, 정부는 이러한 조사단의 결론을 받아들여 2000년 6월, 댐건설계획을 백지화
- 이러한 결정은 공급중심의 물관리정책을 수정하는 중요한 전환점이 됨
- 동강댐 사례는 환경갈등이 지역주민들 가운데 댐 찬성측과 반대측 사이의 갈등, 댐건설을 추진하는 건교부와 중립적 혹은 반대측을 지지한 환경부 사이의 부처간 정책갈등이 나타난 대표적 사례
- 민관 공동조사단을 구성하고 이 조사단이 단일한 결론을 도출하고 형식상 정부가 이 결론을 받아들이고 댐을 백지화한 것은 사회갈등의 합리적 해결과 지속가능 발전을 위한 의사결정의 모범사례

*동강댐 사례의 시사점은

첫째, 댐 찬성측과 반대측의 추천과 합의에 의해 공동조사단이 만들어져서 전문가들이 사실관계 확인, 결론도출방법 등에 공동 합의하여 단일한 보고서를 만들었다는 점. 특히 댐의 안전성이 문제가 있거나 동강유역의 생태계의 보전가치가 대체할 수 없는 중요성이 있을 경우, 경제성분석과 관계없이 댐을 짓지 않는 것으로 결론 도출방법에 합의를 이룬 것은 중요한 의미를 가짐

둘째, 물 부족 문제, 홍수문제, 고용문제 등보다 생태적 가치가 국민들에게 더 큰 공감대를 얻었음. 이것은 환경갈등의 과정에서 갈등참여자 특히 지역주민과 외부지원단체, 그리고 일반 국민들의 가치관이 당면 이해보다 장기적인 생태가치로 전환하고 있다는 점을 암시

지배적인 인간중심, 경제중심 가치 패러다임에서 환경·생명 가치 패러다임으로의 점차적 변화

셋째, 정부주도 대형개발사업으로 인한 주민갈등의 영향이 크고 지속적임. 대형개발사업이 계획되는 단계부터 이해관계를 둘러싼 주민집단의 형성과 활동이 시작됨. 동강의 경우 수몰예정지 주민의 보상금에 대한 기대와 투자, 이로 인한 경제적 손실문제가 갈등 초기부터 현재까지 지속되는 갈등 요인. 백지화 후 주민 간 갈등요인들의 해결방안과 관심이 부족

넷째, 환경갈등의 종결 후, 동강 생태계보전정책의 수립이 미흡하여 지속적인 갈등

요인이 존재

자연휴식지, 생태계보전지역 지정 등이 늦게 추진되어 도로건설 등 생태계훼손 문제점이 발생하고 댐 찬성 주민들과 반대주민 및 환경단체 사이의 갈등이 계속됨 보전을 통한 경제적, 사회적 편익이 늘어날 수 있는 제도적 보완책을 개발하고 보완하는 것이 필요

□ 새만금 사례

- 새만금 사례는 정부·집단지간 가치관갈등의 대표적 사례
- 사업구상 및 초기단계와 이후단계 사이의 가치관변화로 인해 환경 가치관 갈등이 강하고 지속적으로 표출되는 사례
- 새만금사업은 1987년 처음 계획되기 시작하여 1991년에 기공된 세계 최대 규모의 간척사업으로서, 간척사업으로 생긴 시화호의 오염 때문에 국민들의 관심을 끌기 시작했음(1996년 방류)
- 1998년 김대중정부의 출범과 함께, 환경운동단체들은 새만금사업 백지화를 위한 운동을 대대적으로 벌어나갔음
- 이러한 운동에 대응하기 위해 1999년 1월 유종근 전북지사는 새만금사업의 전면 재검토를 위해 민관이 함께 참여하는 공동조사단 구성을 제의
- 같은 해 5월 ‘새만금사업 환경영향 민관공동조사단’ 이 발족
- 정부와 환경단체들이 각각 추천한 전문가들이 경제성분과·수질분과·환경분과로 나뉘어 1년 이상 연구했지만, 이들의 철학·이론·방법론, 모든 것이 달랐기 때문에 연구는 제대로 이루어지지 못했음
- 특히 경제성분과는 결론 도출방법에 대한 합의를 이루지 못한 채 편익과 비용을 찬반 입장을 가진 연구자들이 따로 분석해서 공동조사단이 파행되는 원인을 제공
- 공동조사단안에서 찬반 입장이 극도로 대립되어 합의된 결론을 얻지 못한 채, 공동조사단장은 2000년 8월 보고서를 정부에 제출
- 이후 환경단체의 새만금사업 반대운동과 ‘전북지역’의 찬성운동이 격렬하게 대립하였으며, 대통령자문 지속가능발전위원회의 토론회, 언론의 집중보도, 종교인들의 ‘새만금 생명평화운동’ 등 격렬한 환경갈등과 녹색정치가 2001년 5월 까지 계속됨
- 2001년 5월 25일 김대중 정부는 “새만금사업을 계속 추진하되 수질이 나쁜 만경유역의 개발은 수질개선이 이루어진 후 순차적으로 개발하겠다” 고 결정
- 새만금생명평화연대는 “새만금 시국선언” 을 발표하고 끝까지 싸울 것을 결의

- 참여정부 출범 이후 성직자들의 3보1배로 새만금문제는 다시 사회적 문제로 부각되어 새만금 추진측 전북도민과 반대 단체들 사이의 격렬한 사회갈등이 재연됨
- 이 가운데 갯벌을 살리면서 간척 규모의 축소, 전북 경제 발전 대안 수립 등의 새만금사업 대안논의가 진행되어 왔음
- 법원의 ‘새만금 공사 중지 가처분 승인’ 으로 새만금사업 문제는 사법부, 행정부, 국회, 전북도민, 시민이 모두 참여하는 최고의 환경 갈등 사안으로 확산되었음

* 새만금사태의 시사점은

첫째 가치관과 이해관계가 첨예하게 대립하고 갈등당사자의 힘이 균형을 이루었음에도, 사실관계 확인, 결론 도출방법 등에 대한 합의 없이 공동조사단을 구성, 운영한 점이 합의도출 실패의 한 원인

공동조사단내 중립적 조정자가 없고, 대안검토가 과업범위에 포함되지 않았으므로 갈등조정을 통한 제3의 대안을 만들지 못하고 찬성과 반대가 평행선을 그렸음

특히 경제성분과의 경우 비용은 반대측 전문가가, 편익은 찬성측 전문가가 분석하여 과학적 신뢰성에 대한 의문을 제기

둘째, 시화호의 담수호 조성 실패라는 정책실패가 정부에 대한 신뢰부족으로 이어져 진행 중인 사업에 대한 반대가 활성화되었으므로 정부의 일관되고 지속적인 신뢰 구축이 매우 중요함

셋째, 정부와 지자체의 불일치한 사업목표 등이 전북도민, 환경단체, 종교단체 등의 이해관계, 가치관 갈등으로 이어졌으므로, 정부부처간, 정부와 지자체간의 정책 갈등 조정이 매우 중요함

농림부의 농지조성이라는 사업목표와 전북도의 복합산업단지라는 사업목표의 차이에 따라 예산, 환경적 영향, 경제적 이익 등 전반적인 영향이 달라짐

넷째, 농림부의 주된 사업목표인 ‘농지확보를 통한 식량안보’가 쌀증산정책의 변경으로 인해 정당성의 훼손을 받았고 이것이 새만금 갈등의 새로운 갈등 유발요인이 됨

다섯째, 갈등이 장기화할수록 참여자가 늘어나고, 정치적 자원동원과 감성적 대립 구조가 심화되므로 감정적 갈등이 확산되기 전에 합리적인 해결방안을 통한 원-원 전략이 절실

지방자치단체장, 의회 선거(2001년), 대통령선거(2002년) 등의 주요쟁점화. 갈등 심화로 합리적인 대안토론의 가능성이 줄어들고 감정적, 이념적 대립 양상 심화

여섯째, 새만금 갈등은 가치관 갈등 사례이나 전북도민의 발전에 대한 이해관심과 환경·종교단체의 환경에 대한 이해관심을 함께 충족할 수 있는 제3의 대안에 대한 활발한 토론과 조정이 매우 필요함

이를 위해서는 갈등 당사자와 제3의 조정그룹, 합리적이고 지혜로운 인사 등 인적 자원을 활용하여 가치관의 차이를 토론을 통해 상호인정하면서 경제적 이해관심을 충족시킬 수 있는 대안 마련 필요.

특히 연안습지와 하구생태계의 중요성이 미래로 갈수록 커지는 것을 고려하여 미래세대에 대한 이해관심을 고려하는 것도 필요

□ 미국 워싱턴주 스노퀼미강 댐분쟁 사례(강영진, 2000: 95-96)

- 1959년 대홍수 이후 댐건설이 추진됐으나 환경단체 및 일부 주민들의 반대로 15년간 표류
- 미육군 공병단은 댐건설을 추진하고 저지대의 농민과 주민들은 댐건설에 찬성했으나 시에라 클럽, 카약 클럽 등 환경단체와 지역주민들이 크게 반발함
 - 상습침수지대 개발로 환경파괴 우려
- 1974년 전문중재인의 도움으로 중재가 시작되어, 댐건설을 추진하던 주정부와 미육군공병단, 그리고 환경단체, 주민 대표들이 참석해 함께 문제를 풀었음
 - 찬반 양측 12명 선정하여 우호적인 분위기에서 건설적인 대안 모색
 - 양측이 만든 연구보고서와 대안을 검토하고, 여러 형태의 워크샵도 병행하여, 중재가 시작된 지 4개월 만에 양측은 원만한 합의에 도달
 - 당초계획은 강의 세 지류 중 홍수통제효과가 큰 중간지류에 대규모 댐을 건설하는 것이었는데, 이곳은 그대로 보존하고 북쪽 지류에 원안보다 규모가 작은 다목적댐을 건설하기로 합의
 - 강변에 제방을 쌓아 홍수통제기능 보완하기로 결정하고 저지대 개발붐을 막기 위해 주 정부가 해당지역을 농업용지 및 그린벨트로 토지이용 규제를 강화
 - 그 후 10년간 미 전역에서 160여건의 환경 분쟁에 조정(Mediation)방식이 적용되어, 그중 78%가 당사자간 합의로 해결
- 현재 캐나다 호주 영국 등 영어권 국가들의 경우도 미국과 유사하게 조정방식이 많이 활용되고, 독일 프랑스 등에서는 근래 도입하는 추세
- 스노퀼미강 댐 사례는 조정전문가의 참여를 통해 상호협상의 분위기를 형성하고 홍수통제와 환경보전이라는 두 가지 양립 가능한 목표를 모두 얻는 합의안을 만들어 냈다는 점에서 당사자 합의의 모범 사례

2. 법·제도적 측면

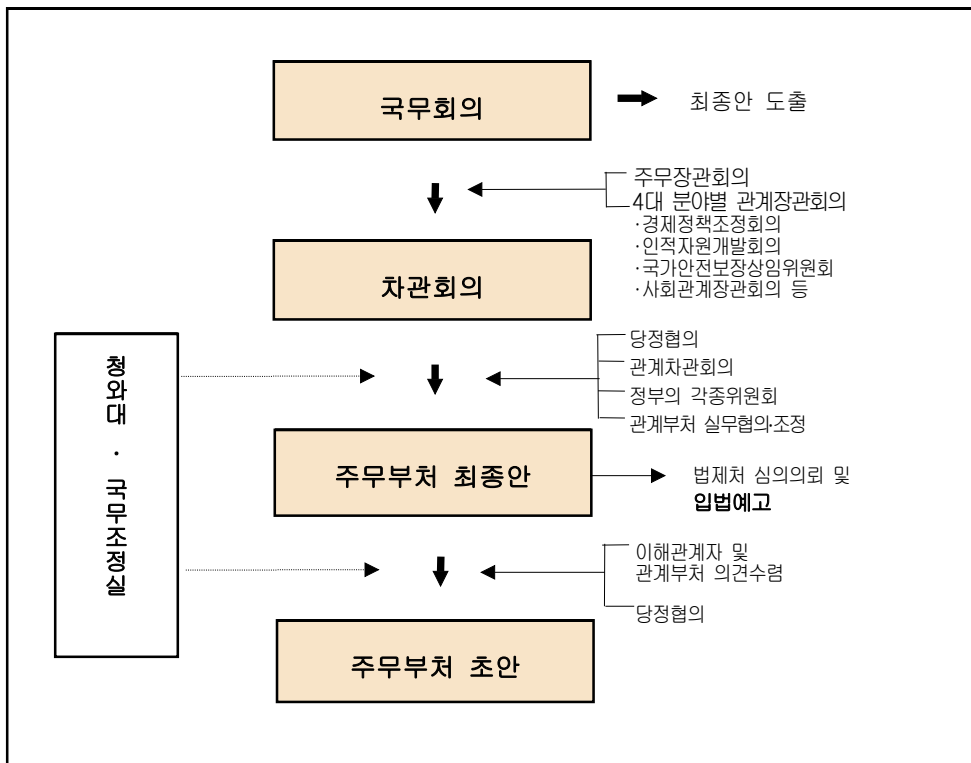
1) 갈등관리 조직 현황 분석

: 갈등관리를 위한 정부 내 조정기체

(1) 갈등관리를 위한 정부 내 조정기체의 현황

- 일련의 정부기구들이 갈등관리를 위한 조정기능을 수행하고 있음. 이들 정부기구들은 특히 중앙행정기관 수준에서 정책조정기능을 수행하며 이를 통해 중요한 국가적, 사회적 갈등을 관리하기 위한 최고위급 정책결정을 도출해 내고 있음. 이러한 정책조정기능을 수행하는 정부 내 기구들의 유형은 법령상 근거의 유무에 따라 공식적/비공식적 기구, 조직형태에 따라 회의체기구/행정기관형 기구로 나뉨
- 공식적 기구 중 회의체 형태의 기구로는 국무회의, 국정현안정책조정회의, 주무

<그림 7> 중앙정부 정책조율과정



장관회의, 4대분야별 장관회의로서 경제정책조정회의(경제분야), 인적자원개발회의(교육·인적자원개발분야), 국가안전보장상임위원회(통일·외교·안보분야), 사회관계장관회의가 있고, 그밖에 차관회의가 있음. 행정기관형 조정기구로는 청와대비서실, 국무조정실 등이 있음

- 비공식적 기구로는 중앙행정부처의 정책결정과정에서 공식적, 비공식적 조정 역할을 담당하는 회의체기구로서 당정협의회와 실무조정협의회 등이 있음

가. 회의체 조정기구

가) 공식적 조정기구

(a) 국무회의

- 국무회의규정(대통령령 제17965)에 의하면 국무회의는 전 국무위원으로 구성되며, 원칙적으로 의장인 대통령이 주재하고 국무조정실장, 법제처장, 국정홍보처장, 국가보훈처장, 공정거래위원회위원장, 중소기업특별위원회위원장, 대통령비서실장, 금융감독위원회위원장, 통상교섭본부장 및 국무총리비서실장이 배석토록 되어있음
- 국무회의에 상정할 의안으로서 2개 이상의 부처에 관련되는 의안은 사전에 관계부처간에 합의를 거쳐야 하며 국무회의에 상정되는 모든 의안은 먼저 차관회의의 심의를 거치도록 되어 있음(국무회의규정 제4, 5조)
- 회의는 정례국무회의와 임시국무회의로 구분되고 정례회의는 매주 1회 개최되며, 임시회의는 필요에 따라 소집됨. 회의운영방식은 국무회의 구성원 과반수의 출석으로 개의하고 출석구성원 3분의 2이상의 찬성으로 의결함
- 국무회의는 정부의 최고위 정책조정회의체라고 할 수 있으나, 실제로 대부분의 안건은 이미 차관회의에서 조율을 끝내야 국무회의에 상정될 수 있기 때문에 국무회의에서 실질적 정책조정이 이루어지기보다는 이미 조율된 안건을 다시 한번 최종적으로 확인하는 절차를 밟는 것이라고 볼 수 있음.¹⁾ 따라서 국무회의가

1) 차관회의에서 조정을 보지 못한 안건은 특별한 경우를 제외하곤 국무회의에 상정되지 못함. 국무회의규정 제4 조는 “...다만 합의를 얻지 못한 때에는 그 사유를 명시하여 국무회의에 상정할 수 있다”라고 규정하고 있음.

실질적인 부처간 정책조정 역할을 한다고 보기는 어려움

(b) 국정현안정책조정회의

- 참여정부 출범이후 분출하는 사회갈등에 체계적으로 대응하기 위하여 2003. 5.21. 구축되었음
- 국무총리 주재로 관계부처는 물론 청와대 비서진이 참여하여 사회적 갈등 및 국정 과제 관리의 중심축으로 자리매김함

(c) 4대 분야별 관계장관회의

□ 사회관계장관회의

- 구성: 행정자치부장관, 법무부장관, 문화관광부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 노동부장관, 여성부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장, 대통령 비서실, 정책기획수석비서관·정무수석비서관·민정수석비서관·복지노동수석비서관 및 국정홍보처장²⁾
- 기능: 사회복지문화정책의 추진과 관련된 관계 부처간 사전조정, 국무회의 등에 상정 예정인 사회복지문화 관련안건 중 부처간 조정이 필요한 사항 등을 심의·조정
- 회의운영: 격주 1회 정기회의와 필요시 임시회의 개최. 회의는 재적위원과반수로 개의하고 출석위원 과반수로 의결함
 - 관련부처 장관과 관계 실무자들이 한자리에 모여서 토론을 통하여 합의를 끌어냄으로써 수직적, 수평적 조정을 동시에 이룰 수 있고, 단계적 절차에 따라 조정을 밟을 경우 소요되는 시간을 절약할 수 있었으며, 정책결정과정의 공개적으로 투명하게 이루어진 것으로 평가됨

□ 기타

- 그 밖에도 주요경제정책을 종합적인 관점에서 일관성 있게 수립추진하고 정부부처간의 협의가 필요한 사항을 효율적으로 심의 조정하여 경제구조개혁을 촉진하며, 경제의 건실한 성장발전을 뒷받침하기 위하여 재정경제부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부 장관 등 경제분야 중앙행정기관의 장 중심으로 구성된 경제정책조정회의, 통일 및 남북대화

2) 이는 국민의 정부 시절인 2001.8.22. 일부 개정된 「사회관계장관회의규정」(대통령훈령 제103호)에 따른 것으로 아직 개정되지 않고 있음.

에 관한 주요정책을 종합적으로 심의·조정하기 위하여 통일부장관·재정경제부장관·외교통상부장관·법무부장관·국방부장관·행정자치부장관·교육부장관·문화관광부장관·산업자원부장관·기획예산처장관과 심의안건과 관계되는 해당부·처의 장관 또는 처장을 위원으로 하여 구성된 통일관계장관회의, 그리고 중단기 인적자원의 개발·관리에 관한 주요사항의 심의와 교육문화·과학기술정책 등의 인적자원개발 추진과 관련하여 각 부처간 협의·조정기능을 수행하기 위하여 교육인적자원부, 재정경제부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 여성부, 기획예산처장관, 중앙인사위원회위원장, 국

<표 29> 4대 분야별 관계장관회의

분야	경제 분야	교육·인적자원 개발 분야	통일·외교·안보분야	사회·복지·문화 분야
회의 체명	경제정책조정회의	인적자원개발회의	통일관계장관회의	사회관계장관회의
근거 법령	경제정책조정회의규정(대통령령)	인적자원개발기본법 제7조	통일관계장관회의규정(대통령령)	사회관계장관회의규정(대통령훈령)
의장	재경부총리	교육부총리	통일부 장관	행정자치부 장관
구성	과기부, 문화부, 농림부, 산자부, 정동부, 복지부, 환경부, 노동부, 건교부, 해수부, 기획예산처, 행정부 장관, 국무조정실장, 공정거래위원회, 금감특위위원회 위원장, 통상교섭본부장, 청와대 정책기획수석, 경제수석 * 필요시 민간전문가 참석케 하여 의견을 청취 가능(「경제정책조정회의규정」 제7조)	의장인 부총리 포함 재경경제부장관·행정자치부장관·과학기술부장관·기획예산처장관·국무조정실장 등 14개 부처 장관 인적자원개발회의의장은 인적자원개발회의의 위원이 아닌 중앙행정기관의 장 회의 출석시켜 발언하게 할 수 있음(시행령 제5조).	통일부장관·재정경제부장관·외교통상부장관·법무부장관·국방부장관·행정자치부장관·교육부장관·문화관광부장관·산업자원부장관·기획예산처장관과 심의안건과 관계되는 해당부·처의 장관 또는 처장	법무부, 문화부, 복지부, 환경부, 노동부, 기획예산처, 여성부장관, 국무조정실장, 청와대 복지노동수석, 국정홍보처장, 기타 안건 관련부처의 장
기능	1) 경제동향의 종합점검과 주요경제정책 방향의 설정 2) 경제관계부처간 사전조정이 필요한 주요경제현안 심의·조정 3) 국무회의·차관회의 등에 상정예정인 경제관련 안건 중 경제관계부처간의 사전조정이 필요한 안건에 대한 심의	중단기 인적자원의 개발·관리에 관한 주요사항의 심의와 교육문화·과학기술정책 등의 인적자원개발 추진과 관련하여 각 부처간 협의·조정기능을 수행	통일정책의 수립, 남북대화대책의 수립에 관한 주요사항, 통일정책의 추진과 관련하여 각 부처간의 조정과 관련하여 각 부처간의 일·홍보대책의 수립 및 추진에 관한 주요사항, 국무회의의 심의를 요하는 통일에 관한 사항, 대북경수로 건설 지원사업에 관한 주요사항 등	사회복지문화정책의 추진과 관련된 관계 부처간 사전조정, 국무회의 등에 상정예정인 사회복지문화 관련안건 중 부처간 조정이 필요한 사항 등을 심의·조정
법적 권한	심의·의결권을 가짐	심의·의결권을 가짐	심의·의결권을 가짐	심의·의결권을 가짐
회의 운영	정례회의: 격주1회 수시회의: 월2,3회 필요시 의장 소집	회의: 월1회 정기회의 수시회의	정기회 분기 1회 임시회 필요시 수시	격주 1회 정기회의와 필요시 임시회의 개최
간사	재경부 차관보	교육부 기획관리실장	통일부 소속공무원중 의장이 임명	행정자치부 차관보
사전 심의 기구	실무조정회의 ·의장: 재경부 차관 ·구성: 관련부처실국장	실무조정회의 운영: 관계 부처 실·국장급으로 구성	·실무조정회의 ·의장: 통일부차관 ·구성: 심의안건 관련부처 1, 2급 공무원	실무조정회의 ·의장: 행정자치부 차관보 ·구성: 관련부처 국장급 공무원

무조정실장 및 국정홍보처장으로 구성되는 인적자원개발회의가 각각 분야별 갈등 조정기능을 수행하고 있음

(d) 차관회의

- 국무회의 상정안건의 실질적인 조정이 이루어지는 차관회의는 국무조정실장과 각 부처의 차관으로 구성되며 국무조정실장이 의장이 됨
- 정례차관회의는 매주 1회 개최되고 필요에 따라 수시로 개최. 차관회의는 구성원 과반수 출석으로 개의하고 출석구성원 과반수 찬성으로 의결함
- 차관회의에서 가결된 의안은 그 의결 결과를 첨부하여 국무회의에 상정하고, 부결된 의안은 국무회의 상정 없이 폐기됨.³⁾ 다만 그 부결이유를 명시한 의안에 첨부할 경우에는 이를 국무회의에 상정할 수 있음
- 그러나 주무부처 최종안이 차관회의에 상정되기 전에 주무부처의 실무담당자는 관련부처 담당자와의 실무조정협의회와 당정협의회를 통하여 관련 쟁점사항들에 대한 이견을 조율하며, 이 과정에서 주무부처는 해당사안을 청와대와 국무조정실에 보고하고, 보고결과 첨부된 의견을 정책에 반영하고 있음
- 대개의 경우 주요정책사안에 대해서 주무부처는 국무조정실과 청와대에 보고를 하기 전에 관련부처와 협의를 거치는 것이 관례이지만 경우에 따라 관련부처와의 협의과정에서 상대방보다 유리한 입장을 취하기 위하여 관련부처협의 이전에 청와대에 보고하여 주무부처 안을 기정사실화하는 경향이 나타나고 있음

나) 비공식적 조정기구

(a) 실무조정회의

- 차관회의 개최 전에 주관부처의 담당실무자는 유관 부처의 실무자들과 협의를 거쳐야 하며 이는 주로 과장 또는 국장 선에서 이루어짐

3) 다만, 2000.6.27. 개정된 차관회의규정(대통령령 제16864호) 제6조 ②항의 규정에 따라 “그 부결이유를 명시한 심의의견을 의안에 첨부할 경우에는 이를 국무회의에 상정할 수 있다.”

(b) 청와대 수석보좌관회의

- 공식적 의결권을 가진 회의체는 아니지만 대통령이 주재하는 청와대의 수석보좌관회의와 비서실장이 주재하는 수석보좌관회의도 부처간 정책조율에 상당한 영향력을 행사함. 특히 업무의 관할권을 둘러싸고 두 개 이상의 부처가 참여하게 대립하는 경우 청와대의 수석보좌관회의가 실질적인 조정역할을 수행할 수 있을 것임

(c) 분야별 특별조정기구

- 그밖에 공식적 의결권을 가지지는 못하지만, 갈등 분야 또는 주요 쟁점별로 민관합동의 조정기구들이 설치되어 운영되고 있음
- 그 대표적인 예로 참여한 집단갈등의 원인이 되었던 교육행정정보시스템(NEIS)의 교무·학사, 입·진학, 보건영역의 운영과 관련된 제반사항을 검토하기 위하여 2003.7.7. 국무총리 소속 자문기구로 설치된 교육정보화위원회(위원장 : 이세중 변호사)를 들 수 있음. 국무총리 지침에 의해 설치된 이 위원회는 법률·정보·교육전문가, 학부모·시민단체, 학계, 언론계 등 각계 대표 26명으로 구성되어 있고, 위원회의 기구로는 제도분과, 정보분과, 교육분과 등 3개의 분과위원회와 「실무추진기획단」이 설치되어 운영되고 있음
- 수자원의 효율적 이용 및 수질개선계획과 관련된 국가의 중요정책을 조정하고, 각 부처가 개별적으로 수행하고 있는 물 관리 기능을 유기적으로 통합·조정하기 위하여 97. 1. 18. 국무총리를 장으로 하여 재정·행자·농림·산자·정통·환경·건교·해수·기획예산처 장관, 국무조정실장 등으로 구성된물관리정책조정위원회(물관리정책조정위원회에관한규정 국무총리훈령 제375호, 개정 98. 12. 2)도 그와 같은 예임

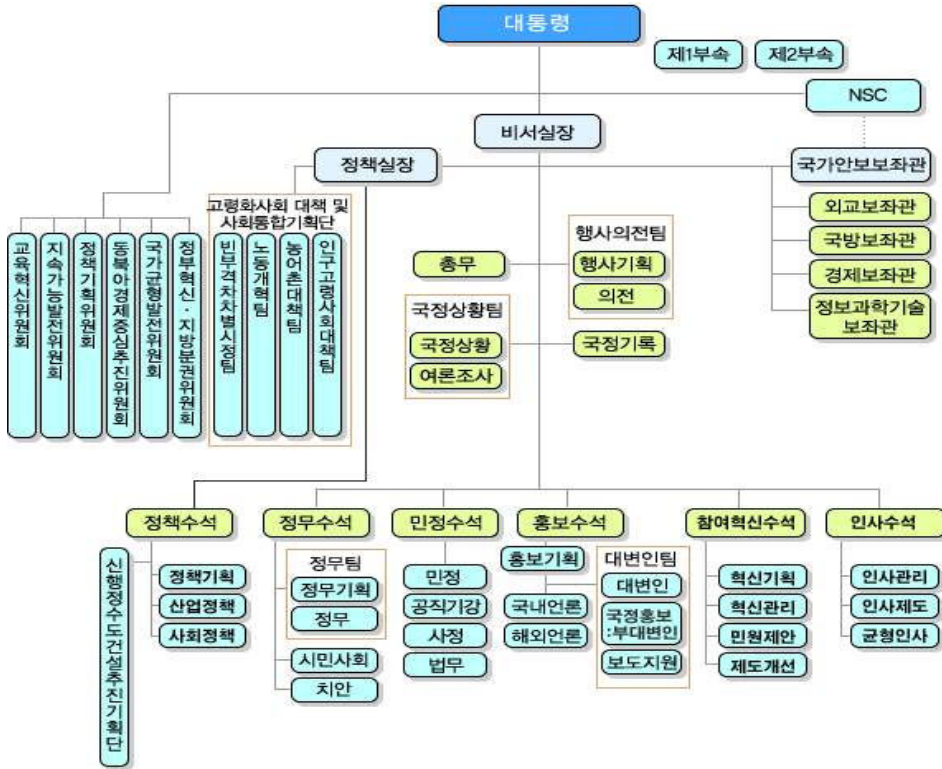
나. 공식 조정기구

가) 청와대 비서실

- 청와대 비서실은 조직상 비서실장을 비롯하여 정책실장과 그 아래에 정책수석, 국가안보보좌관, 국방보좌관, 경제보좌관, 정보과학기술보좌관, 정무수석, 민정수석, 홍보수석, 참여혁신수석, 인사수석으로 구성되어 있음

- 이들 중 정책실장 아래에 신행정수도건설추진기획단의 업무를 담당하는 정책수석과 사회통합기획단으로 구성되어 태스크포스 형태의 업무를 담당하고 있음
- 업무분야별로 국가안보, 외교, 국방, 경제, 정보과학기술 등 각각 보좌관이 있음

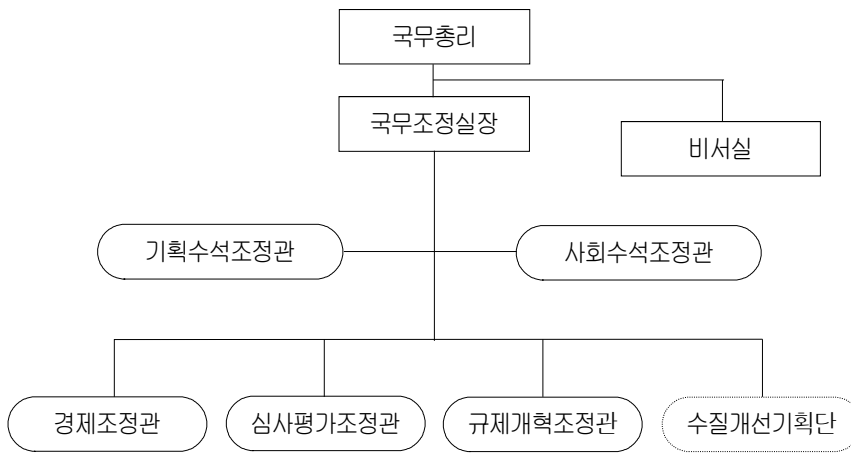
<그림 8> 청와대 조직도



나) 국무조정실

- 국무조정실은 기획수석조정관, 사회수석조정관, 규제개혁조정관, 심사평가조정관, 경제조정관의 5개 부서로 구성되어 있으며 부서별 수행기능은 다음과 같음

<그림 9> 국무조정실 조직도



- 기획수석조정관은 국무조정실의 업무를 총괄하고, 국무회의·차관회의의 관련업무 및 법무·행정자치·경찰·통일·외교통상·안보·국정홍보 관련 정책조정
 - 사회수석조정관은 보건복지·노동·여성 등 참여 복지정책의 지원·조정 및 보훈관련 정책조정 그리고 교육·문화 및 청소년 관련 정책조정, 식품의약품안전 관련 행정의 지휘·감독 및 조정
 - 경제조정관은 재정경제, 기획예산, 공정거래 및 대외경제관련 정책조정 및 금융 관련정책조정, 산업자원, 정보통신 및 과학기술관련 정책조정과 농림·해양수산 및 건설교통관련 정책조정
 - 심사평가조정관은 심사분석 및 평가지침 시달 등에 관한 업무
 - 규제개혁조정관은 규제개혁업무의 총괄 및 비경제분야의 규제개혁에 관한 업무
- 국무조정실은 중앙행정기관의 정책에 대한 이견을 조정하는 절차와 조정업무의 운영에 관한 사항을 정함으로써 조정절차를 체계화하고, 정부업무 추진의 효율성을 제고하려는 취지에서 2003.10.31. 국무총리훈령(제447호)으로 제정된 「정부업무조정등에관한규정」에 따라 다음과 같은 조정기능을 수행하도록 되어 있음
- 중앙행정기관 간 업무협의과정에서 기관 간 이견이 발생하는 때에는 주관행정 기관장의 책임 하에 당사자간 조정을 하도록 함(훈령 제4조제1항)
 - 당사자간 조정에서 이견이 해소되지 아니하는 경우 이견이 있는 중앙행정기관의 장은 정책분야별 조정관리주무기관 또는 국무조정실장에게 조정을 신청할 수 있도록 함(훈령 제4조제2항)

- 정책분야별 조정에서 이견이 해소되지 아니하는 경우 조정관리주무기관 또는 이견이 있는 중앙행정기관의 장은 국무조정실장에게 조정을 신청할 수 있도록 함(훈령 제5조제2항)
 - 국무조정실장은 조정신청이 있거나 조정이 필요하다고 인정하는 경우 중앙행정기관간 이견을 조정하도록 함(훈령 제6조)
 - 조정관리주무기관 및 국무조정실장은 조정을 하는 경우 중앙행정기관간 이견을 조정과제로 등록하고, 조정시한을 정하도록 함(훈령 제9조 및 제10조)
 - 조정과제에 대하여 합의가 이루어진 경우 조정관리주무기관 또는 국무조정실장은 조정종결서를 작성하여 국무총리에게 보고하도록 함(훈령 제12조)
 - 국무조정실장은 합의사항의 이행상황을 확인하여 그 결과를 국무총리에게 보고하도록 함(훈령 제13조)
 - 조정과제의 체계적인 관리와 조정업무의 지원을 위하여 국무조정실 기획수석조정관, 조정관리주무기관의 1급 공무원, 국정홍보처 국정홍보국장 및 대통령비서실의 정책조정 관련 업무를 담당하는 비서관으로 구성되는 조정관리주무기관회의를 국무조정실에 둠(훈령 제14조)
- 그 외에 법제처, 기획예산처, 행정자치부 등 중앙행정기관으로서 소관업무의 성격상 법무처 차원의 정책조정에 영향을 미치는 행정기관들이 있음
 - 법제처: 법령안 심사를 통하여 부처간 총괄·조정기능을 수행함. 특히 부처간 의견대립이 있을 경우 법리에 바탕을 둔 정책조정 결과여하에 따라 정책조정 결과에 영향을 미침
 - 기획예산처: 정책집행에 필요한 예산규모 등에 대한 조정역할을 수행함
 - 행정자치부: 조직과 정원에 관한 조정역할 등을 수행함

(2) 정부내 조정기체에 의한 조정체계의 문제점

- 현행 정부 내 조정기관에 의한 정책갈등 조정체계가 제대로 작동되지 못하고 있는 데에는 가) 기관간 협의·조정 메커니즘의 불완전, 나) 기관간 협의·조정 메커니즘의 실효성 결여, 다) 정책과정의 합리성·투명성 부족, 라) 권력의 불균형 등에 원인이 있음

가. 기관간 협의·조정 메커니즘의 불완전

- 업무에 대한 관할권이나 권한의 한계가 불분명하게 설정되어 있거나 중복이 있는 경우, 새롭게 대두된 복합적 성격을 띤 정책과제를 담당해야 할 기관이 정해져 있지 않은 경우, 서로 상이한 정책지향성을 가진 복수의 기관들이 오로지 자신의 정책관심에 따른 정책결정을 관철시키고자 함으로써 권한갈등이 생기는 경우 또는 정부혁신을 위한 조직 개편 시 관할권이 재배분되거나 재편성되는 과정에서 기관간 관할경합이 일어나는 경우 등 정부 부처간, 기관간 정책갈등이 발생할 소지가 상존하고 있음
- 그러나 이와 같은 관할권의 불명확, 중복 등으로 인한 권한갈등과 정책혼선, 신규 과제의 처리나 조직개편 등에 따른 관할경합 등을 종합적 관점에서 처리, 조정할 효과적인 제도적 장치가 미흡함. 그 결과 정책갈등이 장기화되거나 설사 갈등 조정이 이루어지더라도 그 조정결과가 사후적으로 준수되지 않아 갈등이 종식되지 못하고 재연하게 되는 현상이 발생하고 있음
- 미국 연방정부 소속 부처의 조직에서 일반적으로 채용되고 있는 정부간 관계(Intergovernmental Affair) 담당부서, 정부간 및 기관간 관계 담당부서(Office of Intergovernmental and Interagency Affairs), 의회관계 및 정부간 관계 담당부서(Office of Congressional and Intergovernmental Affairs) 등과 같이 부처간 갈등 요인이 발생하기 전에 상시적 정보교환, 정책협의 활동 등을 통해 갈등을 사전에 예방할 수 있는 조정기체가 미흡함
- 최근 참여정부 출범이후 분출하는 사회갈등에 체계적으로 대응하기 위하여 국정현안정책조정회의가 구성되어(2003. 5.21) 운영되고 있고, 중앙행정기관의 정책에 대한 이견이나 갈등을 보다 체계적·효과적으로 조정할 수 있도록 하기 위하여 「정부업무조정등에관한규정」(2003.10.31. 국무총리훈령 제447호)이 제정되어 시행되고 있으나 그 효과는 아직 미지수임
- 주요 정책의 갈등영향을 사전에 예측, 모니터링하여 예방대책을 강구할 수 있는 조기경보체제나 갈등예방대책을 정책결정에 반영하기 위한 사전적 협의·조정체계는 여전히 미흡한 수준에 머물러 있음

나. 기관간 협의·조정 메커니즘의 실효성 결여

- 국무회의, 4대 분야별 관계 장관회의 등 다양한 협의·조정 기구와 절차가 마련되어 있음에도 불구하고 그 협의·조정 메커니즘의 실효성이 떨어져 이들을 통한 협의와 조정으로 갈등을 실효성 있게 관리하거나 종식시키지 못하는 경우가 빈번히 나타나고 있음
- 중앙행정기관의 장이 정책을 수립하거나 소관업무에 대하여 다른 중앙행정기관의 장과 협의 또는 의견수렴 등이 필요한 경우 당해 업무의 기획 및 수립단계부터 관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 것이 바람직하지만, 그러한 협의 없이 주무부처가 일방적으로 결정하여 발표하는 등의 행태를 보임으로써 오히려 정부기관간 갈등을 유발하거나 악화시키는 경향이 있었음
- 현재 우리나라의 중앙정부내 공식조정기구로는 청와대, 국무조정실, 그리고 통상교섭본부 등이 있으나, 청와대를 제외한 국무조정실과 통상교섭본부의 경우 이들에게 부여된 조정 권한이나 수단, 자원이 실질적인 조정역할을 수행하는 데 미흡하여 조정 메커니즘의 실효성이 저하되는 요인으로 작용하고 있음
 - 실제로 국무조정실의 경우, 기획수석조정관을 비롯하여 사회수석, 경제, 심사평가, 규제개혁 조정관이 있지만 실제로 조정력을 발휘할 수 있는 권한과 조정수단을 갖지 못하고 있어 부처간 갈등사항에 대한 의결권도 없는 실정이어서 실제로 갈등해소를 위해 영향력을 행사하는 데는 한계가 있음
 - 대외적인 통상정책의 조정을 담당하고 있는 통상교섭본부의 경우도 이와 비슷하여 한·중 마늘 분쟁사건에서 볼 수 있듯이 그의 실질적인 영향력은 극히 제한적임
- 갈등의 원인, 전개과정, 사회적 영향 등을 상시 모니터링하고 그 예방, 관리, 해결 등을 위한 다양한 정책대안을 조사, 연구할 전담지원기구가 없어 그때그때 갈등 발생시 임시방편적 해결책을 모색하기 위한 협의·조정만으로는 근본적인 갈등관리를 기대하기 어려움

다. 정책과정의 합리성, 투명성 부족

- 갈등조정이 합리적인 토론과 의사결정에 의해 이루어지기보다는 부처간 ‘힘겨루기’에 의해 결정되는 경향이 아직도 상존하고 있고 정책과정의 투명성보다는 비밀주의 관행이 여전히 중식되지 않고 있음. 정책결정자가 정책결정의 기초가

될 정보와 지식을 공식적인 라인이나 시스템에 의존하지 않고 제한적인 소수 측근 인사 등 비공식라인(비선)에 의존할 경우 관련분야 실무자들간의 정보교환 및 정책조정 기회는 원천적으로 봉쇄되어 버리게 됨

- 정책결정을 위한 의사결정지원시스템이 제대로 갖추어져 있지 않다는 점도 정책 결정자로 하여금 정책결정에 필요한 정보와 지식을 비선에 의존하도록 만드는 요인이 되고 있음

라. 권력의 불균형

- 정부 내 기관간 또는 부처간 실질적 권력이 불균형하게 배분되어 있어 정책갈등의 조정이 소수인 또는 소수 조직에 의해 ‘힘의 논리’에 의해 주도되는 폐단이 발생하고 있음

2) 갈등관리법제 국내외 현황 분석

(1) 국내 갈등관리법제 현황 분석

가. 개요

- 갈등관리를 위한 우리나라 법제도는 정부나 공공단체가 공공적인 정책이나 사업을 추진하는 과정에서 나타나는 갈등을 관리하는 제도, 민간분야에서 개인과 개인 사이에 발생하는 갈등에 대한 해결제도, ADR(Alternative Dispute Resolution : 대안적분쟁해결)의 성격을 가지면서 실정법상 주로 분쟁조정이라는 용어로 나타나는 분쟁조정제도, 그리고 갈등관리를 위한 정부 내 조정기제로 나누어 분석할 수 있음
- 공공사업 추진관련 갈등관리제도는 다수의 공공사업관련법률의 명칭에서 “촉진법”이란 표현을 쓰고 있는 점이 보여주듯이, 특정사업의 추진이나 촉진을 목적으로 입법되면서 그 과정에서 많은 사회적 갈등을 유발하고 있지만, 이러한 갈등을 방지하거나 발생한 갈등을 해소하는 법제도적인 도구는 부족한 현실임
- 민간갈등해결제도는 매우 다양하게 나타나지만, 민간분야에서의 갈등 가운데도

조정과정에서 정부가 개입되고 사회적 파장이 큰 공공적 성격의 갈등이 주로 문제가 되며, 그 관리는 주로 분쟁조정제도를 통하여 처리되고 있음

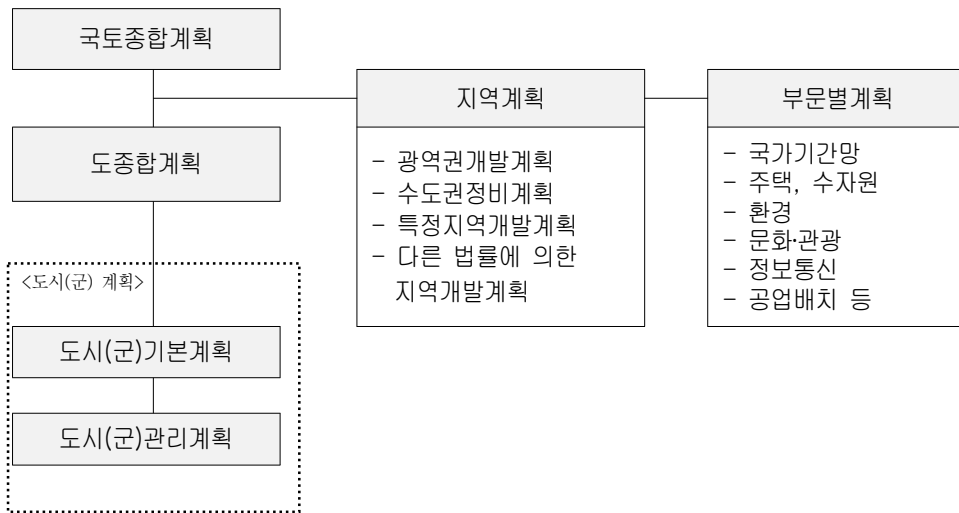
- 분쟁조정제도는 최근 다양한 위원회의 형태로 발전하여, 개별적인 분야에서 ADR의 성격으로 어느 정도 정착되어 가고 있으며 각 분야의 담당공무원이나 관련 업계종사자 등으로부터 실질적이고 구체적인 개선안이 제시되고 있음
- 갈등관리를 위한 정부의 조정기제로는 앞서 본 바와 같이, 회의체로서 국무회의, 주무장관회의, 4대분야별 장관회의로서 경제정책조정회의, 인적자원개발회의, 국가안정보장상임위원회, 사회관계장관회의가 있으며, 그밖에 차관회의가 있고, 또한 당정협의회, 실무조정협의회, 청와대비서실, 국무조정실 등이 있음

나. 공공사업 관련 갈등 관리를 위한 법제도

가) 국토계획법제

- 국토개발의 필요성이 여전히 남아 있는 상황에서 최근 환경과 보전에 대한 국민 욕구가 증대됨에 따라 국토이용의 새로운 패러다임을 정립하고, 지속되어야 할 개발수요를 충족시키면서 난개발을 해소하기 위해 “계획 없는 개발 없다”는 원칙을 확립하기 위하여 종래 국토 3법인 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 개편할 필요성이 대두되었음
- 이에 따라 종래 국토건설종합계획법을 근간으로 국토이용의 이념, 국토이용관련 계획체계 연계, 토지이용 및 관리원칙 등을 담은 국토기본법과, 국토의 “선 계획 후개발체제 구축을 통한 비도시지역 난개발 방지 및 기반시설 확보 등을 목적으로 하여 종래의 국토이용관리법, 도시계획법을 통합한 “국토의계획및이용에관한 법률” 이 만들어져 2003. 1. 1부터 시행되고 있음
- 새로운 국토계획법제의 주된 내용은 전 국토에 대하여 도시계획기법을 적용하여, 모든 시·군이 행정구역 전역에 대하여 도시(군)계획을 수립하며, 계획은 도시기본계획, 도시관리계획, 광역도시계획으로 구분하는 것임

<그림 10> 개편된 계획체계



- 그러나 이러한 국토계획법제는 그 대대적인 개편에도 불구하고, 국토계획이나 도시계획과정에서 다양한 사회적 갈등이 표출될 수 있다는 점에 대해서는 간과하고 있음
- 계획을 통한 개발 그 자체만으로 국토의 난개발을 방지하고 국토개발과정에서 발생할 수 있는 여러 문제점들을 방지할 수는 없으며, 개발계획과정에서 발생할 수 있는 여러 계층의 갈등요인들을 조정하고 해소하려는 구체적인 입법 장치가 요청됨

나) 환경법제의 현황 및 문제점

- 헌법 제35조의 규정에 의하여 보장된 환경권을 구체화한 법인 환경법제에는 현재 환경부 소관의 33개 법률을 비롯하여, 타 부처 소관 50개 이상의 법률이 있으며, 이러한 법률들이 환경법제를 구성하고 있음
- 환경법제는 최근 국민들의 환경문제에 대한 관심증대 및 여러 환경단체의 적극적인 활동과 함께, 정부나 지방자치단체의 정책이나 사업과정에서 갈등요인으로 대두되는 경우가 많아지고 있음
- 대규모 공공사업을 시행하는 과정에서 사업주체와 이해관계인 간의 환경문제와

관련된 갈등이 많이 발생하고 있으며, 「환경교통재해등에관한영향평가법」에 의한 환경영향평가제도는 공공정책을 추진하는 과정에서 자주 발생할 수 있는 환경문제로 인한 갈등을 방지하고자 하는 목적을 가지고 있음

- 그러나 환경영향평가제도는 여러 차례에 걸쳐 제도가 개선되어 왔음에도 불구하고, 평가기관의 전문성·공정성 확보미흡, 협의요청시기의 부적절성, 사업시행 불가통보의 곤란성, 항목별 평가서협의기관의 분산 등과 같은 문제점이 지적되고 있음

다) 보상법제의 현황 및 문제점

- 2003년부터 시행되는 이른바 통합보상법인 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」(이하 “토지보상법”이라 함)은 종래 2원화된 보상법체계를 일원화하고, 형식적 당사자소송 등과 관련된 법해석적 문제 등을 해결했지만, 실질적인 보상문제에 대한 해결책을 제시한 것은 아님
- 특히 보상과 관련하여 사회적 갈등을 유발하는 간접보상, 생활보상, 정신적 보상 등의 문제에 대해서는 명확한 법적 기준을 제시하지 못하고 있음
- 공공사업지 밖에서 실제로 발생한 손실이 간접보상 규정의 미비로 보상이 되지 않거나, 사안에 따라 형평성을 잃은 보상이 이루어지는 경우 사회적 갈등을 초래하는 바, 간접보상에 대한 명확한 규정이 없어 보상이 제대로 이루어지지 않은 경우가 많음

라) 혐오·기피시설 관련법제의 현황 및 문제점

- 방사성 폐기물처리시설, 쓰레기소각장, 댐과 같은 이른바 혐오·기피시설의 설치로 인한 사회적 갈등이 증대되고 있음
- 이러한 갈등의 핵심적인 내용은 이해관계 주민참여와 합리적인 보상의 문제이지만, 혐오·기피시설의 설치를 위한 근거 법률에는 이 점에 관한 규정이 부족한 실정임
- 일반적인 보상이 아닌 특수한 형태의 보상으로서 댐건설 관련 갈등에 대해서는 「댐건설및주변지역지원등에관한법률」, 방사성폐기물 관련 갈등은 「발전소주

변지역지원에관한법률」, 폐기물처리시설설치관련 갈등에 대해서는 「폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」에서 이를 규율하고 있으나, 피보상자의 입장에서 정당한 보상이 되지 못한다는 요청이 많이 있음

다. 민간 갈등 관리를 위한 법제도

- 공공적 성격의 분쟁과 갈등 외에도 언론오보분쟁, 소비자분쟁 등 민간내에서의 분쟁과 갈등 역시 최근 개인 및 집단차원에서의 다양한 욕구의 표출 등으로 인하여 사회적인 문제가 되고 있음
- 이러한 민간갈등은 집단간, 개인간 혹은 집단과 개인간에 대립하는 이해관계가 충돌하는 경우로서, 그 충돌이 극단에 이를 경우 소송을 통하여 종결되는 경우가 많음
- 그러나 소송을 통한 해결은 “전부 혹은 전무” (all or nothing) 방식으로 해결 과정에서 오히려 갈등이 첨예화되는 경우가 많으며, 일반 국민들이 이용하기에도 용이하지 아니한 점이 있어, 소송의 방식이 아닌 대안적 분쟁해결수단(ADR)에 대한 필요성이 증대되고 있음
- ADR은 미국·독일·일본 등 소송제도가 발달한 선진각국에서도 최근 관심을 끄는 것으로, 특히 일본의 경우 현재 진행되는 사법제도개혁의 핵심적 내용에 포함되어 이른바 ADR기본법의 제정이 추진되고 있으며, 우리나라에서는 실정법상 “분쟁조정”이라는 형태로 ADR제도가 발전하고 있음
- ADR의 성격을 가진 분쟁조정은 주로 민간갈등에 있어 많이 이용되고 있으므로, 민간갈등에 대한 해결방안은 다음에서 보는 분쟁조정제도의 검토를 통하여 찾을 수 있음
- 다만, 현행 분쟁조정제도가 주로 민간갈등에 집중되어 있고, 민간갈등문제를 분쟁조정제도의 검토를 통하여 그 해결방안을 찾는다고 하더라도, 분쟁조정제도가 민간 갈등에만 국한되는 것이 아니라 공공적 성격의 갈등을 포함한 모든 갈등해결에 있어 중요한 의미를 가지고 있음

라. 갈등관리를 위한 분쟁조정제도

가) 대안적 분쟁해결수단으로서 분쟁조정제도

□ 분쟁조정제도의 분류

- 분쟁조정기구에 따라
 - 민사조정이나 가사조정과 같이 법원에서 관장하는 사법형(司法型)
 - 행정기관에서 관장하는 행정형
 - 민간형 등
- ADR 주관자의 판단의 수락에 의하느냐, 당사자의 양해에 따라 분쟁을 해결하느냐에 따라
 - 재단형(裁斷型) : 중재(仲裁), 재정(裁定)
 - 조정형(調整型) : 알선(斡旋), 조정(調停)
- 분쟁조정제도를 그 분쟁의 성질에 따라 분류할 경우 주로 사인과 사인간의 분쟁이 대부분이나, 일부 행정주체 상호간의 분쟁을 대상으로 하는 경우도 있음

□ 검토의 범위

- 사법형(司法型), 행정형, 민간형 중에서 민사조정이나 가사조정과 같은 사법형은 사법제도(司法制度) 개선차원에서 검토되어야 하는 것으로 여기서는 논외로 함
- 개인과 행정청간에 행정작용 혹은 기본권 침해작용에 관한 분쟁을 행정소송이나 헌법재판을 하지 아니하고 대안적으로 해결하는 제도인 국민고충처리위원회제도나, 국가인권위원회제도 역시 ADR의 성격을 가지는 것이지만, 여기서는 구체적으로 검토하지 아니함
- 넓은 의미(상위개념)의 조정(調整)이란 용어는 독음상 조정(調停)과 혼동할 우려가 있어 가능하면 사용을 피하고자 하며, 영어식 표현인 Mediation, Arbitration은 상호 구별이 곤란하고 혼동의 우려가 있으므로 사용하지 않고 가급적 우리나라 실정법상의 개념을 사용하기로 함

□ 분쟁조정 내용 따른 분석

- 주된 분쟁조정(紛爭調整)으로 알선(斡旋), 조정(調停) 및 준사법절차(準司法節次)인 중재(仲裁)나 재정이 있지만, 실제로 중재나 재정까지 포함하는 경우(예 : 노동쟁의조정, 환경분쟁조정)는 많지 않음

- 조정(調停)의 법적 효력은 개별법에 따라 상이하게 규정
 - 재판상 화해의 효력을 인정하고 있는 조정
 - 민법상 화해의 효력만을 인정하고 있는 조정
 - 기타 조정의 효력으로서 소관부처인 공정거래위원회의 시정조치의 효력을 인정하는 경우(하도급분쟁조정협의회) 등
- 대부분의 분쟁조정기구는 보다 강력한 조정(調停)의 효력, 즉 "재판상 화해"로서의 효력을 요구하고 있음

<표 30> 조정의 효력에 따른 분쟁조정제도 분류

조정 효력	관련 기구
민법상 화해	증권분쟁조정위원회(증권거래소) 건설분쟁조정위원회(건설교통부) 전자거래분쟁조정위원회(한국전자거래진흥원) 개인정보분쟁조정위원회(정보통신부) 산업재산권분쟁조정위원회(특허청)
재판상 화해	소비자분쟁조정위원회(한국소비자보호원) 금융분쟁조정위원회(금융감독원) 국제계약분쟁조정위원회(외교부) 반도체배치설계심의조정위원회(특허청) 언론중재위원회(단, 이의신청이 없는 경우에 한함)

※ 조정의 효력으로서 재판상 화해의 효력은 민사소송법상 확정판결과 동일한 효력을 뜻하며, 조정이 성립되었는데도 피청구인이 결정내용을 이행하지 않는 경우에는 「각종분쟁조정위원회의조정조서등에대한집행문부여에관한규칙」(대법원규칙 제1,558호)에 따라 법원으로부터 집행문을 부여받아 강제집행을 할 수 있음

□ 직권조정(職權調停), 직권중재(職權仲裁)

- 위와 같은 분쟁조정은 그 취지상 당사자의 자율적인 신청에 의해 개시되는 것이 원칙이나, 공익상 필요에 의하여 당사자가 아닌 직권으로 분쟁조정절차가 이루어지는 경우가 있으며, 노동쟁의조정에서의 직권중재와 환경분쟁조정에서의 직권조정(職權調停)이 대표적인 예임
- 그밖에 지방자치법에 근거를 둔 중앙분쟁조정위원회(행자부)와 지방교육자치에 관한법률에 의한 시도교육분쟁조정위원회(교육인적자원부)는 직권조정을 할 수 있으며, 이들은 행정주체간의 분쟁을 다룬다는 점에서 특징이 있음

□ 조정전치주의, 조정신청에 있어서 소멸시효중단의 문제

- 대부분의 조정절차가 임의적임에 비하여, 노동쟁의조정에는 조정전치주의를 인정하고 있는데, 효율적인 분쟁조정을 위해서 반드시 조정전치주의가 필요한가에 대해서는 검토의 여지가 있음
- 향후 분쟁조정제도의 체계화 및 활성화 방안을 연구하는 과정에서 조정신청이 소멸시효를 중단 혹은 정지하는 효력을 갖도록 할 것인가에 대한 신중한 검토가 필요한데, 현행제도 중 반도체배치설계심의조정의 경우 소멸시효의 중단을 인정하고 있음

나) 분야별 분쟁조정제도

(a) 노사정위원회

□ 개요

- 설치 근거 및 취지
 - “노사정위원회의설치및운영등에관한법률”의 의하여 설치된 위원회로 노사갈등 및 분쟁에 대한 합리적인 조정제도의 개선방안을 논의하기 위하여 설치되었음
 - 경제위기와 IMF 관리체계를 극복하기 위한 사회적 협의기구로 경제, 사회개혁 및 노사관계 제도 개선을 도모하기 위하여 사회 주체들이 위원회의 참여를 통하여 다양한 의제를 논의하고 이를 바탕으로 합의를 도출하기 위하여 설치되었음
 - 사회적 협의를 위한 공론의 장으로서 사회적 갈등을 조정하고 정책결정의 정당성을 제공하는 역할 수행

□ 조직

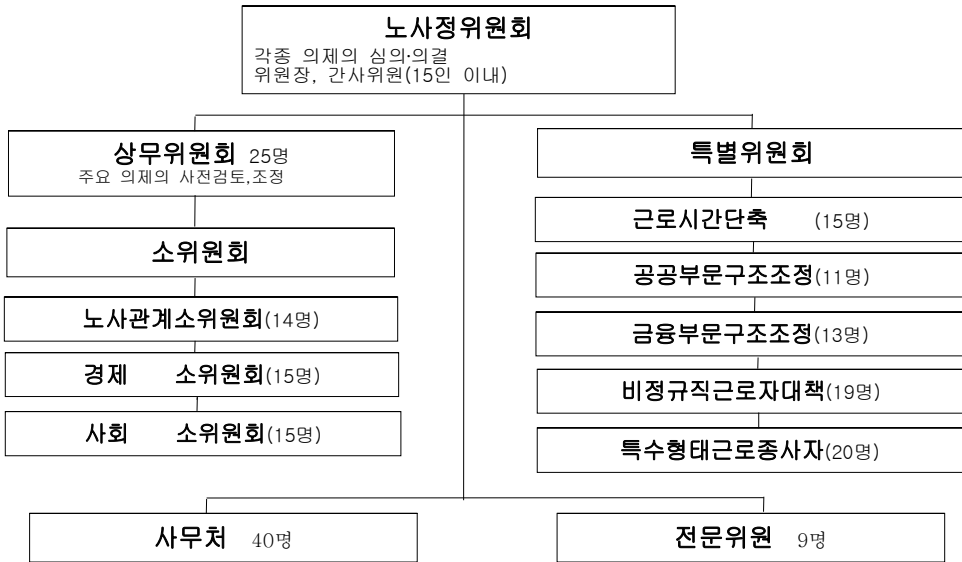
- 노사정위원회는 주요 의제의 사전검토, 조정을 담당하는 상무위원회와 그 산하에 노사관계, 경제, 사회분야의 소위원회가 있으며 근로시간단축특별위원회, 공공부문 구조조정특별위원회 등 5개의 특별위원회와 사무처 및 전문위원으로 구성됨

□ 활동 실적

- 1기 노사정위원회('98.1.15~2.9)
 - 참여주체 : 노사정 및 정당이 참여

- 주요 실적 : 노동시장유연성, 노동기본권, 사회복지정책, 재벌정책을 증점적으로 추진하였음

<그림 11> 노사정위원회 조직도



○ 2기 노사정위원회('98.6.3~ '99. 8.31)

- 참여주체 : 노사정 공익 및 정당
- 주요 실적 : 구조조정, 사회복지정책, 노동기본권에 관련된 사회협약의 이행을 목표로 가동되었으며, 노사단체가 탈퇴할 때까지 진행되었음

<표 31> 노사정위원회 전개과정과 특징

	활동기간	법적위상	참여주체	주요의제
1기	1998.1.15 ~2.9	법적 근거없는 정치적 합의기구	노사정 및 정당	노동시장유연성, 노동 기본권, 사회복지정책, 재벌정책
2기	1998.6.3 ~1999.8.31	대통령령 (노사정위원회 설치령)	노사정공익 및 정당	구조조정, 사회복지정책, 노동기본권
3기	1999.9.1 ~현재	노사정위원회의 설치 및 운영에 관한 법률	노사정 및 공익	구조조정, 사회복지정책, 근로시간단축, 노사관계 제도 개선

○ 3기 노사정위원회('99. 9.1~현재까지)

- 참여주체 : 노사정 및 공익
- 주요 실적 : 구조조정, 사회복지정책, 근로시간단축, 노사관계제도 개선에 활동 중

□ 문제점

- 노사정 당사자의 대표성이 낮아 사회적 협의체로서 내실화 있고 효과적인 노사 분쟁의 해결 및 조정기구로서 제 역할을 충분하게 하지 못하고 있음
 - 당사자 대표성이 낮아 사회적 협의의 안정성 확보, 내부자와 외부자간의 차별 (ex. 조직노동자와 비조직 노동자, 재벌기업과 중소기업상공인 등) 완화 및 사회적 이익의 우선 고려가 충분하게 이루어지고 있지 않음
- 노사정위원회의 법적·제도적 위상 활용의 미진
 - 위원회에서의 사회적 협의가 정책의 방향을 제시하고 구체적인 방안을 결정할 수 있는 법적·제도적인 위상을 제대로 활용하지 못하고 있어 실제 노사갈등문제의 중재 및 조정에 대한 효과적인 기구로서의 역할을 담당하지 못하는 실정임
- 노사정위원회 협의의 권위 부족 문제
 - 노사정위원회의 협의가 일과성 협의나 단순한 통과의례로 인식되어 왔으며 동시에 협의결과의 공정성 및 전문성에 있어서도 많은 논란이 제기됨
- 노사정위원회의 구조가 사회적 협의의 전문성, 공익성, 정당성을 부여하기에 부족하다는 지적이 있어 왔으며 아울러 구조상 위계질서의 문제도 인식되어 왔음
 - 공익위원과 전문위원의 전문성을 적극적으로 활용되지 못하고 있으며 소위에서 처리될 수 있는 문제도 특위를 통하여 처리한 결과 협의 진행의 비효율성이 제기되고 있음

(b) 중앙노동위원회 (노동부)

□ 설치 근거 : 노동위원회법 제1조, 제2조, 제6조 등

※ 노·사·공익대표 3자 구성의 합의제 행정기관

□ 분쟁조정기구 구성현황(인원, 조직, 업무 등)

○인 원

- 노동위원회 : 노·사·공익위원 각 10~30인으로 구성

<표 32> 위원 정원 (단위 : 명)

구분	계	근로자위원	사용자위원	공익위원	
				심판담당	조정담당
계	891	297	297	183	114
중노위	90	30	30	18	12
지노위	801	267	267	165	102

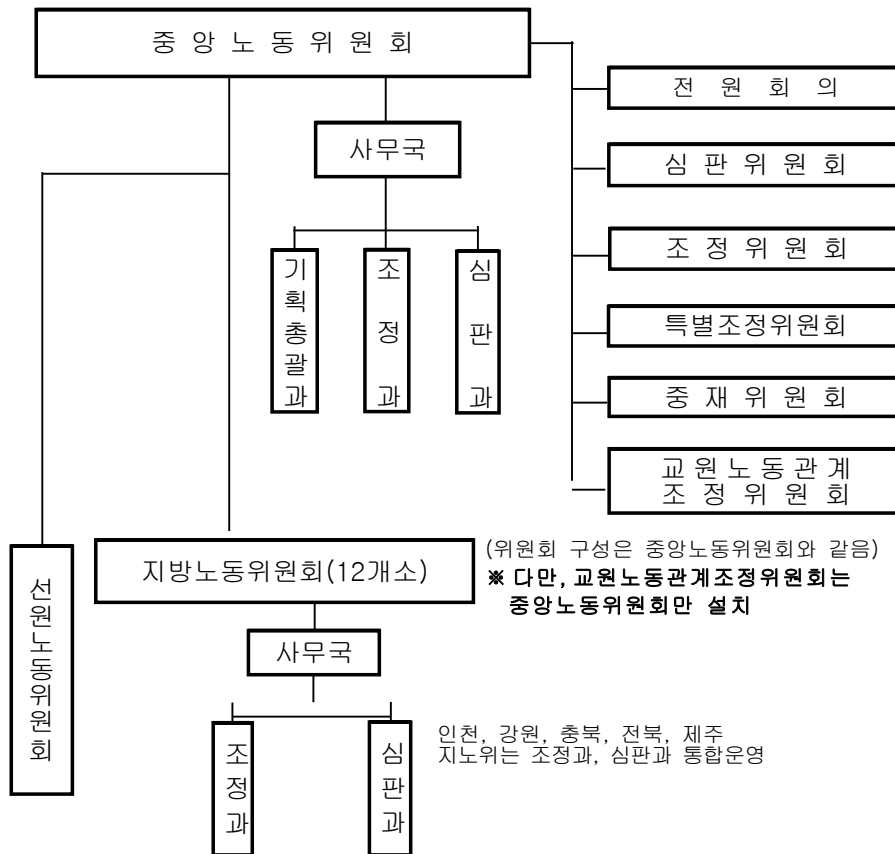
※조정담당공익위원 수에는 위원장과 상임위원 포함(위원장13, 상임위원4)

<표 33> 직원 현원/정원 ('03년 8월말) (단위 : 명)

구분	직급	계	위원장	상임위원	직급				기능직
					23급	34급	4급	5급이하	
계		227/234	13/13	4/4	1/1	1/1	9/10	153/157	46/48
중노위		47/50	1/1	1/1	1/1		3/4	35/36	6/7
지노위		180/184	12/12	3/3		1/1	6/6	118/121	40/41

□ 조직

<그림 12> 중앙노동위원회 조직도



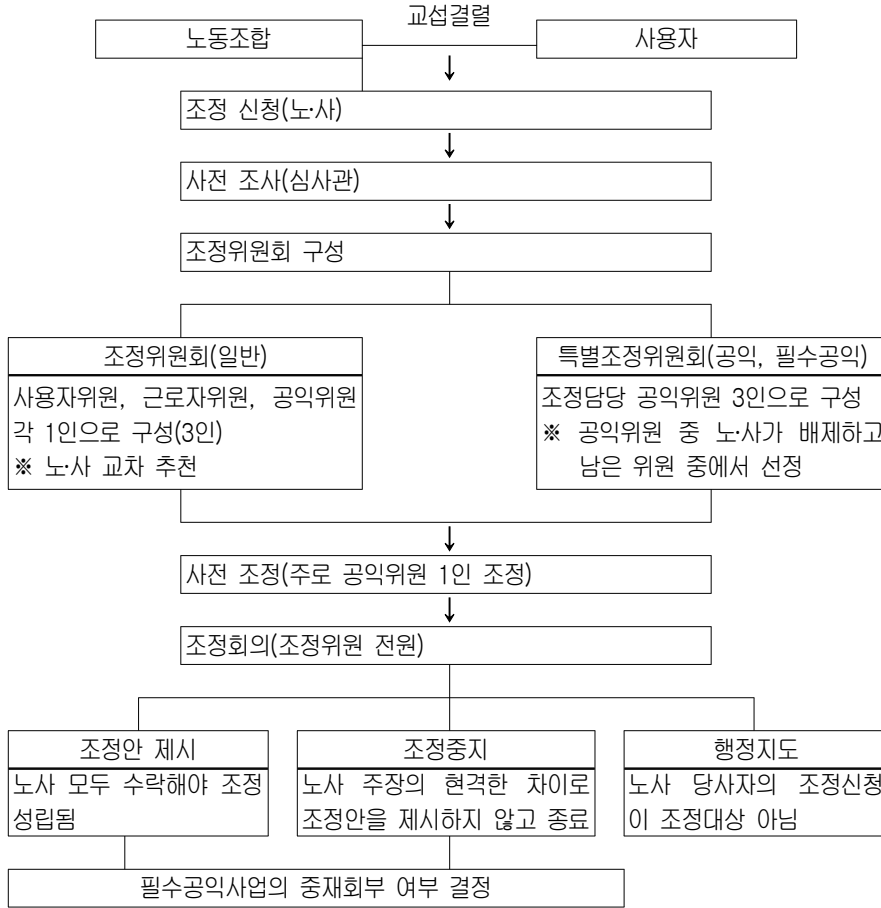
□ 업무내용

- 노동쟁의의 조정 : 조정, 중재, 긴급조정
- 판정 : 부당노동행위 및 부당해고 여부 판정
- 기타
 - 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 견해 제시
 - 근로조건 위반으로 인한 손해배상 여부 결정
 - 휴업수당지급 예외, 휴업보상 및 장해보상의 예외 인정
 - 동조합의 규약·결의·처분이 법령(규약)에 위반하는지 여부에 대한 의결
 - 관계행정기관으로 하여금 근로조건 개선에 필요한 조치를 하도록 권고
 - 노동위원회규칙의 제·개정 및 지방노동위원회 일반 업무에 대한 지휘감독(중노위)

□ 분쟁조정 절차 및 주요내용

○ 조정 절차

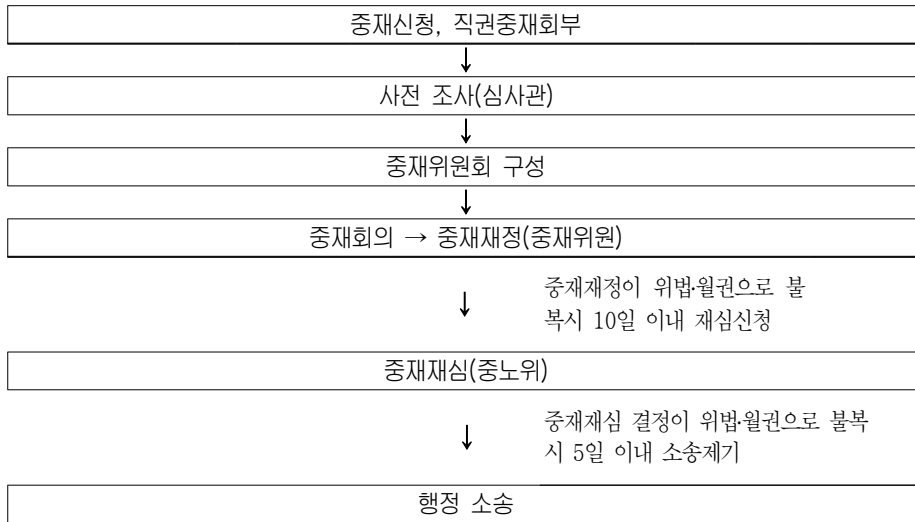
<그림 13> 분쟁조정 절차



- 주요내용 : 노사간 임금·근로시간 등 근로조건의 결정에 관한 교섭 결렬시 노동조합 또는 사용자가 조정 신청하면, 당사자의 주장을 청취하고 사실을 조사하여 조정안을 마련한 후 이를 수락하도록 권고(조정기간 : 일반10일, 공익 15일)

○ 중재 절차

<그림 14> 분쟁중재절차



○ 주요내용 : 당사자 쌍방 또는 단체협약에 의한 어느 일방이 신청하거나, 필수 공익사업의 경우 특별조정위원회의 권고에 의해 노동위원회위원장이 중재회부 결정하고, 중재재정은 당사자들의 수락여부에 관계없이 단체협약과 동일한 효력 발생

□ 분쟁조정 활동 실적

○ 적용실태('02년 및 ' 03년 현재까지의 분쟁조정 현황)

- 조정

- 2002년 조정신청 건수 : 1,042건
- 2003. 8월말 현재 조정신청 건수 : 661건

<표 34> 조정신청 접수현황 (단위 : 건)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003.8
계	850	862	1,036	1,096	1,042	661
중노위	76	96	135	96	101	72
지노위	774	766	901	1,000	941	589

○ 중재

- '02년도 중재사건 수 : 46건
- '03년도 8월말 현재 중재사건 수 : 13건

<표 35> 중재사건 처리 현황 (단위 : 건)

구 분	접 수	진 행	처 리			
			소 계	중재재정	행정지도	취 하
2003.8	13(1)	2(0)	11(1)	5(1)	0(0)	6(0)
2002.8	42(21)	6(0)	36(21)	10(5)	2(0)	24(16)
2002	46(22)	0(0)	46(22)	15(5)	2(0)	29(17)
2001	33(16)	0(0)	33(16)	11(1)	0	22(15)

※ ()는 직권중재회부 현황

□ 구체적인 적용사례 : ○○약품(주) 조정신청 사례

① 사업장 개요

- 소 재 지 : 서울 강서구 화곡6동 1110-2
- 근로자수(조합원수) : 460명(241명)
- 업 종 : 의약품제조업
- 노동조합 : 현대약품노동조합(위원장 서○○)
- 사 용 자 : 현대약품공업(주)(대표 이○○)

② 조정신청 경위

- 노동조합은 2002년도 임금 및 단체협약을 체결하기 위하여 2002. 5.10부터 2002. 6. 28까지 5차에 걸쳐 교섭을 진행하였으나 기본급 및 단체협약 중 임금 관련부분 4개항에 대하여 합의를 이루지 못하자 2002. 7. 3 위원회에 조정신청을 하였음

③ 주요쟁점

<표 36> 주요 쟁점사항

구분	현행	노조안	사용자안
임금협약	- 임금인상	-통상임금 12.7%인상(전체)	-통상임금9~11%인상(직급별)
단체협약	- 특별상여금	-200% 지급요구	-50%를 기본급화(2.7%)
	- 차량유지비(신설)	-영업부분 차량유지비 지급 ·유류 100L, 주차료50,000원	-수용불가
	- 장기근속수당 ·지급대상 : 여고졸사원, 남·여 기능사원, 운전기사 ·지급금액 : 3년7,000원, 4년8,000원, 7년 20,000원	·지급대상 : 전 사원 ·지급금액 : 5년 15,000원, 10년 30,000원(추가)	-현행유지
	- 직급별 호봉 ·8,500원~16,000원	-일률적으로 5,000원 인상	-일률적으로 3,000원 인상

④ 경과

- 조정사건 신청이후, 담당심사관은 사전조사 과정에서 노사양측의 제출 자료와 쟁점사항을 검토하고 노사 양측을 교차 면담하면서 상호 수용이 가능한 대안을 제시토록 요청한 바,
- 노조측은 실리를 추구한다는 기본원칙에 입각하여 특별성과급 등 명목에 구애받지 아니하고 실 수령액에 관심이 있다는 사실을 확인하였고,
- 사용자측은 비조합원들에 대한 추가 부담 등을 고려하여 특별성과급등 명목이 고려대상임을 확인하였으며,
- 담당심사관은 노사양측에게 위와 같은 사실을 감안하여 추가로 교섭을 진행한다면 합의타결이 가능하다고 판단, 노사양측에 대하여 교섭을 주선하여 2002. 7.6 부터 교섭을 재개하기로 하였음
- 담당심사관은 조정위원회 위원장에게 동 사실을 보고하고 2002. 7. 9 사전조정회의 개최하면서 위원장이 노사양측을 교차로 면담하면서 상호 실리와 명분이 조화될 수 있는 범위 안에서 노사양측을 설득하고 의견을 조율한 바, 임금인상부분에 대하여는 어느 정도 의견이 접근되었으나 수당부분 등에서는 입장차이가 있어 노사 자율로 교섭을 재개하도록 하였음
- 2002. 7. 12 조정회의를 개최하면서 조정위원회 위원들이 노사양측을 교차로 면담하면서 최종적으로 의견을 조율한 바, 임금인상율, 장기근속수당 등에 대하여는 잠정합의상태에 이르렀으나 노사간 약간의 의견차이가 있는 차량유지비에 대해서는 노사가 협의토록 유도하자 노사가 같이 자율적인 협의를 받아들였으며, 이에 노사간 합의점에 다다르게 되어 조정안을 제시하고 노사양측이 이를 수락하여

조정이 성립되었음

⑤ 주요 합의내용

- 임금인상 : 통상임금기준 14~14.9% 인상(직급별)
- 직급별 호봉 : 각 직급별로 일률적으로 3,000원 인상
- 장기근속수당 : 지급대상 과장대리이하 전 사원, 지급금액 현행유지
- ※ 차량유지비는 실비와 관련된 사항으로서 노사간 자율적으로 해결하도록 하였음

⑥ 의의 및 평가

- '98년도에 임금을 반납하는 등 그동안 노사관계가 원만한 사실과 사용자의 경영 사정이 나쁘지 아니하다는 사실에 착안하여 합의타결이 가능하다고 판단하고 적극적으로 교섭을 주선하고 노사양측에 대하여 명분과 실리가 조화될 수 있는 방안을 제시하여 합의타결 되었음
- 담당심사관이 형식적으로 사건조사를 하지 아니하고 노사 양측이 최종 합의점에 근접할 수 있도록 양측의 입장을 파악한 후 대안을 제시하면서 주선하면 합의에 도움이 되어 타결이 이루어질 수 있음을 보여준 사례

□ 문제점

- 필수공익사업의 직권중재
 - 파업권과 공익보호의 조화를 이루도록 합리적인 제도 개선방안 강구
- 조정전치주의의 개선
 - 조정의 실효성을 제고할 수 있도록 합리적 제도개선 방안 강구
- 노동위원회의 조정·중재대상 확대
 - 교섭·쟁의행위 대상과 노동위원회 조정대상을 구분하되 조정대상은 그 범위를 확대하여 노사간 분쟁해결 적극 지원할 필요
- 분쟁조정기능 대폭 강화
 - 이익분쟁에 대해서는 현행 조정기능을 그대로 수행하되, 예방적 조정부터 사후 조정까지 가능토록 조정체제 개편
 - 복수노조, 산별노조 등 새로운 환경변화에 따라 교섭절차 관련 분쟁 조정기능을 새롭게 부여
 - 공공부문(공기업, 공무원, 교원)의 비중이 증대하고, 그 특수성에 따른 효과적

인 조정의 필요성이 대두됨에 따라 이를 위한 별도의 조정회의 운영

- 정원대신 조정인 풀(Pool)을 구성, 당사자가 조정인을 선택할 수 있도록 하되, 필요시 풀(Pool) 외부의 인사(명예조정관)도 가능토록 하여 자율적 선택기회를 부여

(c) 언론중재위원회

□ 개요

○기구 설치근거

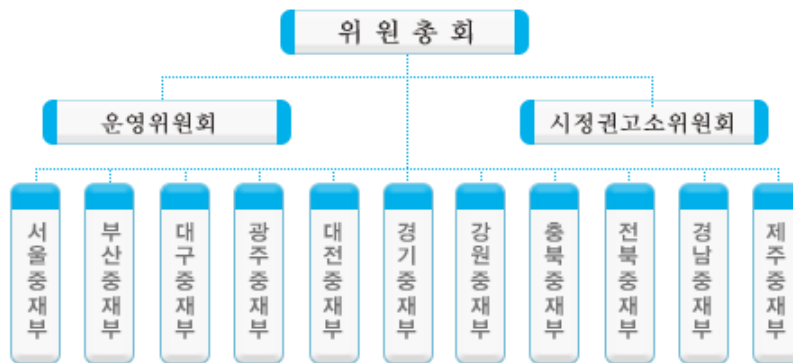
【정기간행물의등록등에관한법률 제17조】

- 정기간행물 및 방송의 보도로 인한 반론보도청구, 정정보도청구 등에 의한 분쟁을 중재(정간법 제17조제1항, 방송법 제91조제8항)
- 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하여 필요한 경우 시정 권고(정간법 제17조제1항)
- 선거기사의 공정성 여부를 심의하여 불공정하다고 판단될 경우 제재 조치(공직선거및선거부정방지법 제8조의3)

□ 조 직

○조직도

<그림 15> 언론중재위원회 조직

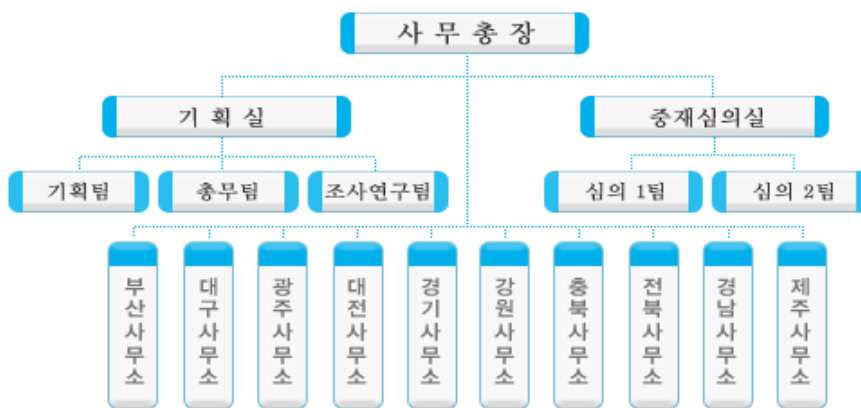


○인원

- 위원총회 : 중재위원 75명
- 운영위원회 : 중재위원 9명

- 시정권고소위원회 : 중재위원 7명
- 중재부
 - ⇒ 중재위원 5명
 - ⇒ 전국 15개 중재부(서울 5, 지방 10)
- 업무 : 정기간행물 및 방송에 공표된 사실적 주장에 의한 피해자의 중재신청 (반론 보도청구, 정정보도청구, 추후보도청구)을 접수하여, 양 당사자의 원만한 합의를 유도하고, 합의가 이루어지지 않을 경우 중재결정 혹은 중재불성립결정을 내림
- 사무처
 - 조직도

<그림 16> 언론중재위원회 사무처 조직



- 인원

<표 37> 언론중재위 사무처 인원현황

구 분	별 정 직 (사무총장)	일 반 직	계약직	기 능 직	계
정 원	1	30	3	18	52

- 업무
 - 언론중재신청 접수, 처리 등 각 중재부의 중재 지원
 - 시정권고소위원회 및 선거기사심의위원회에 상정할 안건의 작성
 - 언론침해구제에 관한 조사연구
 - 언론중재제도 발전을 위한 세미나, 토론회 등 개최
 - 회지, 중재사례집, 언론관련 판결집 등 발간
 - 기타 위원회 운영에 필요한 사업

□ 분쟁조정 절차 및 주요내용

○분쟁조정 주요내용

- 신청기간 : 사실보도가 있음을 안 날로부터 1월 이내(다만, 사실보도가 있은 후 6월 이내)
- 중재부 구성 : 현직 법관 1명, 변호사 1명, 언론인출신 1명, 기타 언론학 교수 및 시민단체 등 2명
- 처리기간 : 신청접수일로부터 14일 이내(다만, 직권으로 중재결정을 하는 경우에는 21일 이내)
- 중재결과 : 당사자간 합의가 성립된 경우와 합의간주(피신청인 2회 불출석시)의 경우 이외에는 중재부는 직권으로 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도 내에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 할 수 있고, 중재에 적합하지 않은 현저한 사유가 있는 때에는 중재불성립결정을 함
- 중재의 효력 : 당사자간에 합의가 성립된 경우와 합의 간주된 경우, 중재 결정에 대해 정해진 기간 안에 이의신청이 없는 경우에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있음(다만, 중재결정에 대해 결정을 송달받은 날로부터 7일 이내에 중재부에 이의신청을 한 경우에는 그 결정은 효력을 상실함)

□ 분쟁조정 적용실태 및 문제점

○적용실태(2002년 및 2003년 현재까지의 분쟁조정 현황)

<표 38> 중재처리실적 (2002. 1. 1.~2003.10.현재)

구분 연도	신청 건수	처 리 결 과								비고	
		합의	중 재 결 정			중재 불성립 결정	기각	각하	취하		계류
			동의	이의	계속						
2002	511	182	18	17(3)		62(9)	8	1	223(101)		
2003	581	215	7	13		86(4)	16	2	227(122)	15	

() 안의 숫자는 중재결정 중 이의, 중재불성립, 취하 중 보도된 건수

<표 39> 실질적 피해구제율 (피해구제건수 / 중재건수)

(2002. 1. 1. ~ 2003. 10. 현재)

구분 연도	신청 건수 (A)	계속,기각,각하,계류 (B)	중재건수 (A-B)	피해구제건수	피해구제율(%)	비 고
2002	511	9	502	313	62.4%	
2003	581	33	548	348	63.5%	

※ 피해구제건수 = 합의+중재결정중 동의+(중재결정중 이의중재불성립결정취하) 중 정정, 반론문 등이 보도된 건수

□ 구체적인 적용사례(1~2건)

- 대한매일이 2003년 8월 8일자 1면에 [정부, 北에 탕감 요청키로] 제하의 기사로 정부가 현대아산측이 북한에 지급해야할 700만 달러를 탕감하거나 장기간 지불유예하는 방안을 북측에 제기하기로 했으며, 금강산 카지노 건설문제를 전향적으로 검토하기로 했다는 내용을 보도하자, 신청인인 통일부는 사실이 아니며 정정보도를 청구. 심리결과 당사자간 원만히 합의되어 대한매일 8월 20일자 2면 상자기사로 정정보도문 게재
- 조선일보가 2003년 8월 16일자 1면에 [보험료 원금도 못 받는다] 제하의 기사로 보건복지부의 국민연금제도 개편안에 따르면, 직장인들이 받는 국민연금 총액이 납입한 보험료 총액에 미치지 못한다는 조세연구원의 보고서 내용을 인용 보도하자, 신청인인 보건복지부는 국민연금이 연 6.19%~8.11%의 높은 수익을 보장하고 있어 직장인들이 불입한 원금도 못 받는다는 보도는 사실이 아니며 정정보도를 청구. 심리결과 담당 중재부가 수령하는 연금총액은 납부하는 금액보다 많다는 내용의 정정보도를 게재하도록 결정했으나, 피신청인이 이의신청

□ 문제점

- 중재결정의 실효성 관련현행 법률은 중재결정에 대해 언론사가 이의신청할 경우 중재결정은 효력을 상실하고, 신청인은 다시 법원에 소를 제기해야 하는 불편함이 있음
 - 사안이 분명하고, 언론보도가 잘못된 것이 명백하여 중재결정을 내렸지만 특별한 이유 없이 이의신청을 남발하는 사례가 빈번하여 중재결정제도의 실효성을 저하시키고 있는 실정임

<표 40> 분쟁조정 관련 기구 및 법규현황

구분	기구	관련 법규	관련 부처기관
노동	노사정위원회	노사정위원회의 설치 및 운영등에 관한 법률	노사정위원회
	중앙노동위원회	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, 국가를당사자로하는계약에관한법률	외교통상부
건설	건설분쟁조정위원회	건설산업기본법	건설교통부
교육	사학분쟁조정위원회	사학분쟁조정위원회 규정	교육인적자원부
	시도교육분쟁조정위원회	지방교육자치에관한법률	교육인적자원부
	중앙교원지위향상협의회	교원지위향상을 위한 특별법	교육인적자원부
IT	프로그램심의조정위원회	컴퓨터프로그램보호법	정보통신부
	전자거래분쟁조정위원회	전자거래기본법	한국전자거래진흥원
	도메인이름분쟁조정위원회	-	한국인터넷정보센터
	개인정보분쟁조정위원회	정보통신망이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률	한국정보보호진흥원
행정 기관 간 갈등	중앙분쟁조정위원회 (지자체간)	지방자치법	행정자치부
	행정협의조정위원회(중앙기관- 지자체간)	지방자치법	행정자치부
기타	저작권분쟁심의조정위원회	저작권법	문화관광부
	소비자분쟁조정위원회	소비자보호법	한국소비자보호원
	하도급분쟁조정협의회	하도급거래공정화에 관한 법률	공정거래위원회 건설협회 등 8개 사업자 단체
	분쟁조정위원회	방송법	방송위원회
	반도체배치설계심의조정위원회	반도체집적회로의배치설계에관한법률	특허청
	산업재산권분쟁조정위원회	발명진흥법	특허청
	선원노동위원회	선원법	해양수산부

(2) 외국 갈등관리법제 현황 분석

가. 독일

□ 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

나. 일본

- 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 일본사법제도개혁 과제의 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, 연락회의 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 일본사법 개혁추진본부에서 법안으로 논의된 내용임

① 입법목적

ADR(사법형, 행정형 포함)의 건전한 발전을 도모함으로써, 민사상 분쟁의 해결방법을 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 기회 확충하는데 중요한 역할을 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 대해

서는 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 도모하는 데 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)
 - 주재 : 변호사와 공동으로, 혹은 변호사의 조언을 얻어 ADR 주재와 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 검토 과제로 함

3. 프로그램 측면

1)갈등관련 교육훈련	(1) 초중등생	가. 학교 교과과정에서의 갈등해결 교육훈련
		나. 교사훈련 및 교육
		다. 사회기관 및 단체의 교육과정
	(2) 사회 각분야	가. 갈등해결 교육훈련
		나. 갈등해결 관련 교육훈련
	(3) 정부투자 교육훈련기관	
2)갈등관련 연구	(1) 국내	가. 갈등관련 연구
		나. 갈등관련 정책적 연구
	(2) 해외	가. 미국의 경우
		나. 유럽의 경우
	(3) 갈등관련연구에 대한 평가	
	3) 갈등관련 전문가양성 프로그램	
4) 공무원교육 훈련과정 현황		

1) 국내 교육훈련프로그램 현황

1) 갈등관련 교육훈련	(1) 초중등생	가. 학교 교과과정에서의 갈등해결 교육훈련
		나. 교사훈련 및 교육
		다. 사회기관 및 단체의 교육과정
	(2) 사회 각분야	가. 갈등해결 교육훈련
		나. 갈등해결 관련 교육훈련
	(3) 정부투자 교육훈련기관	

(1) 초중등학생 대상 갈등해결관련 교육

(1) 초중등학생 대상	가. 갈등해결 교육훈련	<input type="checkbox"/> 초중등 교육과정
		<input type="checkbox"/> 도덕과 사회 과목
		<input type="checkbox"/> 제기되는 문제점
	나. 교사훈련	<input type="checkbox"/> 서울특별시교육연수원의 연수
		<input type="checkbox"/> 서울특별시 교육청 주최 Peer Mediator's Guide 프로그램
	다. 사회기관 및 단체	<input type="checkbox"/> 초중등 갈등해결 교육 지원
		<input type="checkbox"/> 교사 훈련 및 교육
	라. 시사점	<input type="checkbox"/> 공교육에서는 미흡
		<input type="checkbox"/> 소개에 그쳐서 적용과 실천에 한계
		<input type="checkbox"/> 교사대상 교육의 심화 필요
		<input type="checkbox"/> 강사 훈련의 확대 필요

가. 초중등 교과과정에서의 갈등해결 교육훈련 프로그램

- 현재의 초중등 공식 교육과정에서는 갈등해결에 대한 교육훈련 프로그램은 없음
- 중고 교과서에서 ‘갈등’, ‘갈등해결’ 을 주요하게 다루고 있는 과목은 ‘도덕’ 과 ‘사회’ 과목임
 - 교과서는 중학교의 경우 공통 교과서를 사용하지만, 고등학교의 경우 사회과목은 12개 정도의 부분과목(사회, 사회문화, 시민윤리 등)으로 나뉘어 학교마다 다양한 교과서를 선택해서 교육함
 - 중학교 3학년 도덕 교과서(서울대학교 사범대학 국정도서편찬위원회 편)에는 ‘가치갈등’ 을 주제로 갈등, 갈등해결에 대해 32쪽에 걸쳐 다루고 있음
 - 주요 구성은 ① 인간과 가치갈등 항목에서 가치갈등의 시작, 가치갈등의 의미, 상황 ② 가치갈등의 문제 항목에서 가치갈등이 발생하는 이유, 문제점 ③ 가치갈등의 해결 항목에서 가치갈등 해결의 어려움, 가치갈등 해결의 기본자세, 가치갈등 해결의 방향으로 구성되어 있음
- 내용
 - 인간의 삶은 오랜 세월을 걸쳐 긴장과 갈등이 있어왔다(38쪽)
 - 갈등은 아무 성과가 없는 실패가 아니라 더 나은 사회로 가기 위해 겪고 또 이겨

내야만 하는 불가피한 과정이다(38쪽)

- 사람들은 갈등에 의해 실패와 좌절을 경험하기도 하지만, 인내와 노력을 통하여 새로운 발전을 이룩할 수도 있다(38쪽)
- 가치갈등 해결의 기본자세로 역지사지의 마음가짐, 다른 사람의 생각과 가치를 존중해주고 받아들일 수 있는 관용의 자세, 양보 타협하는 자세, 당사자간 대화와 설득으로 자발적으로 해결, 사회규범을 준수, 공공의 이익을 우선으로 생각하는 마음가짐을 이야기함(61~65쪽)
- 한편 가치갈등의 해결방향을 이야기하면서는 가치갈등 해결은 가치선택의 문제로 보고 어떤 가치를 선택하는 것이 바람직한가라는 물음에 보다 높은 가치를 선택하라고 함(66쪽)
- 보다 높은 가치는 지속적 가치(사랑, 우정>감각적 쾌락), 분할되지 않는 가치(정신적 가치>물질적 가치), 또 의존적 가치(생명가치>경제적 가치), 만족도가 높은 가치(내적인 성취 체험>감각적인 만족)으로 규정함(66쪽)
- 높은 가치를 항상 선호할 수 있는 가치감정을 함양해야 하고 이를 위해서는 올바른 품성을 지녀야 하고 올바른 품성은 결과적으로 인격도야와 직결된다(67쪽)고 결론을 내리고 있음

□ 제기되는 문제점

- 일관성의 결여: 가치갈등의 발생, 원인들을 사례와 함께 비교적 상세히 다루고 있고, 다양한 사람들이 함께 살아가는 데 있어 가치갈등은 삶에서 당연한 것으로 받아들여야 한다고 전제하지만 이러한 가치갈등의 해결에 있어서는 높은 가치를 선택해야 하며 바른 품성과 인격 도야를 통해 갈등을 해결할 수 있다고 함으로써 도덕적 가치관 향상을 강조함. 즉 높은 가치와 낮은 가치를 구별하면서 높은 가치를 추구해야 한다고 강조함으로써 타인의 의견, 가치의 충돌에 대해 옳고 그름을 규정하고 있음
- 지식, 가치, 기술의 통합의 필요성: 교과서의 전반적 내용이 지식 중심이기 때문에 흔히 ‘도덕은 책에만 있는 것’ 이라고 말하듯이 머릿속의 지식으로 그치기 쉬움. 갈등해결은 가치관 교육이자 기술 교육으로 실생활에서 구체적으로 활용하고 습관화할 수 있는 교육 내용과 방법이 필요함

나. 교사훈련 및 교육

나. 교사훈련 및 교육	<input type="checkbox"/> 서울특별시 교육연수원 연수중 갈등해결 프로그램
	<input type="checkbox"/> 서울특별시 교육청 주최 Peer Mediator's Guide 프로그램

- 서울특별시교육연수원 연수 중 갈등해결 프로그램
 - 서울특별시교육연수원에서는 2003년 한해 총 100개 과정 15,390명을 대상으로 교사, 학부모를 대상으로 자격, 직무, 교양 연수를 진행하고 있음
 - 2002년부터 중등연수부에서는 교감 자격연수 115시간 중 8시간을 '갈등해결과 관용' 과목으로 평화여성회 갈등해결센터에서 진행함
 - 참여식 수업 방식으로 8개 반으로 나누어 진행함
 - 예비교감의 학교 운영에서의 갈등해결 능력을 키우는 것과 함께 학생들의 갈등해결능력을 키울 수 있는 교육을 모색한다는 목표를 가지고 진행됨
 - 2003년에는 중등사회과 1정자격연수에도 갈등해결 과목이 포함되어 자격연수에서의 갈등해결교육이 확대되는 추세임
 - 기존의 강의식 형식과 달리 참여식으로 진행함으로 해서 여러 반이 동시에 개설되어야 하는 점 등 진행상의 복잡함이 있었지만, 참가 교사들의 반응은 좋은 편임

- 서울시 교육청 주최 Peer Mediator's Guide 프로그램
 - 서울시교육청에서는 학교폭력과 왕따가 심한 현실에서 교사들이 또래중재 프로그램에 대해 이해하고 평화적 갈등해결방법을 훈련한다면 실제 학교, 교실에서 아이들간 문제를 폭력이 아니라 평화적으로 해결하는 것을 도울 수 있고, 아이들에게 가르칠 수 있을 것이라는 기대로 2003년 7월 21~25일 30시간 연수를 개최함
 - 초중등 생활지도부장, 상담부장 교사 및 장학사 60명을 대상(2개반)으로 미국 오하이오주 평화교육원에서 강사를 초청하여 진행하였음
 - 학교의 폭력 예방과 해결에 도움이 될 수 있다는 긍정적 평가 속에서 2004년에도 같은 내용으로 연수를 계획 중임(서울시교육연수원으로 사업 이관)
 - 외국에서 강사를 초빙해 오는 프로그램이므로 비용이 많이 들고, 광범위하게 확산할 수 없다는 어려움이 있음

다. 사회 기관 및 단체의 갈등해결관련 교육과정

다. 사회 기관 및 단체의 교육과정	<input type="checkbox"/> 초·중등 갈등해결교육 지원
	<input type="checkbox"/> 교사 훈련 및 교육

□ 초·중등 갈등해결교육 지원

○ 어린이 순회 평화교육

- 다양한 생각과 가치관을 가지고 살아가는 사람들을 이해하고, 더불어 살아가는 평화능력을 고양한다는 목표로 1999년부터 (사)남북어린이어깨동무에서 실시하고 있음
- 초·중학생을 대상으로 학교의 창의재량시간, 자율학습시간을 이용해 강사교육을 마친 교육활동가들을 파견해서 교육을 진행함
- 다름, 차이, 공존의 내면화라는 주제와 북한이해, 통일시에 발생할 수 있는 문제를 예상, 해결책을 모색해보는 것을 주제로 2시간씩 2회 진행함

○ 중고교 창의재량활동 및 CA시간의 갈등해결교육

※ CA는 특별활동반으로 취미를 중심으로 모인 동아리로 학교마다 진행방식은 다르지만, 한 달에 한 주 토요일 전일제로 CA활동을 하거나 2주 2시간씩 모임을 가짐

※ 창의재량시간은 7차교육과정내용으로 모든 학교에서 시행하고 있는 수업으로 교사와 학생 모두 평가를 받지 않는 시간으로 이름 그대로 학생들의 창의성 개발을 위한 활동을 할 수 있도록 하는 시간임. 이 수업시간을 통해 교과목 외의 인성, 창의성 발달을 위한 수업을 진행하기로 되어 있지만, 많은 학교에서 보충수업이나 자습으로 채우고 있는 실정임

- 평화여성회 갈등해결센터는 중고등학교에서 창의재량수업 시간을 활용하여 ‘갈등해결과 평화, 인권’ 수업을 진행하고 있음
- 2002년 9월 역삼중학교 창의재량수업 ‘평화문화 이해와 갈등해결기법 배우기’ (1시간씩 10회차-1학년 2개반)
- 2002년 9월~2003년 현재 관악고등학교 창의재량수업 ‘갈등해결과 평화, 인권’ (2시간씩 6, 7회차-1학년 6개반)
- 이대부중 평화영상반 CA(2시간씩 10차시-20여명)
- 양강중 갈등해결교육반 CA(2시간씩 10차시-29명)
- 관악고등학교 인권정보반 CA(전일제로 10차시-10명)

○ 학교 밖 프로그램

- YMCA, 평화여성회, 통일을생각하는교사모임 등 단체에서는 방학중이나 토·일요일을 이용한 캠프, 몇차례 지속적인 강좌의 형태로 갈등해결교육을 진행하고 있음. (YMCA 평화학교, 평화여성회 여중생리더십 캠프, 한국아나바티스트센터와 한신대학교 공동주최의 청소년을 위한 평화교육프로그램 등)
- 갈등과 평화 이해하기, 의사소통 훈련, 차이와 차별에 대하여, 인권과 책임 등의 주제로 참여식 수업으로 진행됨

□ 교사 훈련 및 교육

- 평화여성회 갈등해결센터에서는 2001년부터 교사 대상 갈등해결워크샵을 꾸준히 개최하고 있음
 - 춘천교대 통일교육과 대학원 계절수업 워크샵-초등교사 20명, 민락중학교 여교사 11명, 유치원초중등교사 22명 등)
 - 워크샵의 주요 내용은 갈등해결 이론의 기초적 이해, 갈등해결의 여러 방법, 협상, 중재, 갈등해결의 여러 기술 훈련, 평화교육과 또래중재 등으로 1박2일, 2박3일 과정으로 진행
- 유네스코한국위원회는 2002년 “학교 갈등해결을 위한 평화교육 프로그램 개발” 프로젝트를 진행, 학생들간 갈등의 평화적 해결을 위한 학교의 프로그램 개발 연구 및 교육 개발 활동을 함
 - 내용 : 외국의 갈등해결프로그램 사례연구, 교사대상 갈등해결교육 워크샵 개최(3박4일), 워크샵 참여 교사의 학교 실천 지원, 학교평화교육 실천 사례 보고자료집 발간
 - 교육인적자원부의 지원을 받아 진행함.
- 이 외에도 남북어린이어깨동무 등의 단체에서도 교사 대상의 평화교육, 갈등해결교육 프로그램을 일부 운영하고 있음

라. 시사점

라. 시사점	<input type="checkbox"/> 공교육에서는 미흡하나 다양한 접근이 모색됨
	<input type="checkbox"/> 전체적으로 소개수준으로 적용과 실천이 필요
	<input type="checkbox"/> 교사대상교육의 전문화 필요
	<input type="checkbox"/> 다양한 교사양성 프로그램 필요

- 갈등해결교육은 공교육 내에서 이루어지고 있지는 않으나 현재 통일교육, 평화교육과의 연관성 속에서 꾸준히 그 필요성이 제기되고, 일부 사회단체, 교사를 중심으로 부분적으로 적용을 모색하는 단계임
- 공교육기관, 교사양성기관, 사회단체 등에서 다양한 형태로 갈등해결교육에 대한 소개는 이루어지고 있으나, 전체적으로 보면 매우 부분적이고, 또한 적용과 실천으로 전개되고 있지는 못함
- 교사대상 교육이 실제적으로 학교에서 아이들 대상 교육으로 확대되기 위해서는 소개프로그램에서 나아가 전문화, 심화프로그램이 필요함
- 현재 이루어지고 있는 교육의 진행 주체는 교사대상 교육은 평화여성회 갈등해결센터 연구원들, 그리고 관련학과 교수 일부이며 아이들 대상 교육은 단체에서 실시한 강사트레이닝을 통해 배출된 활동가나 교사들인데, 규모가 매우 적기 때문에 다양한 형태, 내용으로 확산하기가 어려움
 - 강사 훈련이 확대될 필요가 있음

(2) 사회 각 분야에서의 교육훈련 과정

(2) 사회 각분야의 교육훈련	가. 갈등해결 중심의 프로그램	<input type="checkbox"/> 주요 시민단체의 활동 미흡
		<input type="checkbox"/> 갈등해결전문가훈련프로그램
		<input type="checkbox"/> 갈등해결 워크샵
		<input type="checkbox"/> 갈등해결과 평화 강사 트레이닝
	나. 갈등해결 관련 프로그램	<input type="checkbox"/> 통일교육 관련 교육과정
		<input type="checkbox"/> 민주시민교육 관련 교육과정
	다. 시사점	<input type="checkbox"/> 갈등해결에 대한 교육욕구 증가
		<input type="checkbox"/> 갈등해결전문가훈련프로그램이 거의 유일
		<input type="checkbox"/> 전문화 및 지속화 노력 미흡
		<input type="checkbox"/> 사회갈등에 대한 교육 미흡

가. 갈등해결을 중심으로 한 프로그램

가. 갈등해결 중심의 프로그램	<input type="checkbox"/> 주요 시민단체의 활동 미흡
	<input type="checkbox"/> 갈등해결 전문가 훈련 프로그램
	<input type="checkbox"/> 갈등해결 워크샵
	<input type="checkbox"/> 갈등해결과 평화 강사 트레이닝

- 사회적 이슈를 다루는 단체들의 경우 정책제안, 문제제기의 활동은 활발하지만, 관련한 갈등을 해결해 나가기 위한 과정을 만들어가는 연구 및 갈등해결 교육을 진행하는 경우는 매우 적음
 - 참여연대의 경우에 4개의 부설기관과 9개의 활동기관으로 가지고 있으나 갈등해결에 대한 구체적인 기관을 운영하고 있지 않음. 96년 처음 갈등해결관련 강좌를 개설하여 진행한 후, 뒤에는 관련 교육이 없음
 - 경실련의 경우도 부설기관이나 위원회가 다수 존재하나 갈등해결에 대한 구체적인 교육이나 전문가 양성을 위한 프로그램은 운영되지 못하고 있는 형편임
- 갈등해결전문가 훈련 프로그램
 - 2000년 6월 한국에서는 최초로 갈등해결전문가 훈련 프로그램을 한국여성단체연합, 자주평화통일민족회의, 평화여성회와 미국친우봉사회(American Friends Service Committee) 주최로 진행하였음
 - 평화적 갈등해결(Conflict Resolution)의 원리와 방법을 공부하고, 훈련 그리고 갈등해결 방법의 한국상황 적용 모색을 목적으로 하였음
 - 사회단체 중견활동가 14명을 대상으로 갈등해결 이론, 갈등해결방법(협상, 중재, 대화, Problem Solving Workshop 등) 훈련, 교육방법론, 과제별 갈등해결 모색, 갈등해결 안내서 개발 등의 내용을 외국의 갈등해결전문가, 교수 등을 초빙 워크샵과, 2주간의 미국 연수(단체방문 및 조지메이슨 대학의 갈등해결고급과정)를 내용으로 하였음
 - 2000년 6월부터 2001년 7월까지 총 271시간의 교육과 훈련을 진행하였음
- 2000년 한국여성사회교육원 주최의 갈등중재와 관용형성을 위한 워크샵을 시작으로 ‘갈등해결전문가훈련 프로그램’에 참여했던 참가자들은 다양한 대상으로 갈등해결워크샵을 진행해 옴

- 장애여성과 비장애여성 봉사자들을 대상으로 한 ‘다름이 편견이 되지 않는 사회를 위한 장애여성캠프’ (2001년 9월 14-16일 2박3일): 장애와 비장애 차이를 자연스럽게 받아들이는 방법, 서로를 이해하는 의사소통 훈련, 갈등해결의 여러 방법 실습
 - 기독교사회문제연구원의 기독교단체 활동가 및 목회자를 대상으로 한 ‘갈등해결 워크샵’ (2002년 9월~10월 3시간씩 5회): 갈등해결의 이론, 방법 실습(대화, 중재)
 - 광주전남여성단체연합 주최의 회원단체활동가 대상의 ‘갈등해결과 관용형성을 위한 프로그램’ (2003년 3월 1박2일): 갈등해결 개념, 의사소통, 협상 중재 실습
 - 광주여성민우회의 일반인 대상 ‘갈등해결 워크샵’ (2003년 5월~7월 2시간 30분씩 6회): 갈등해결의 이론, 방법 실습(협상, 중재)
 - 평화여성회 갈등해결센터의 단체활동가 대상의 ‘갈등해결을 통한 민주적 조직 운영 워크샵’ (2003년 10월 17-19일 2박3일) : 평화적 갈등해결의 이해, 조직 갈등 진단, 의사결정방법, 문제해결방법, 중재훈련 등
 - 한국아나뱃티스트센터의 탈북청년을 포함한 청년을 대상으로 한 ‘성인을 위한 평화교육-평화건설자(Peacebuilders)프로그램’ : 갈등분쟁해결(Conflict Transformation)과 평화교육(Peace Education)을 통해 평화 감수성을 높이고 앞으로 사회각처에서 평화의 화해자로 살아갈 수 있는 교양과 기술을 함양하고, 북한 탈북 청년 등 다른 문화권의 청년들이 평화를 주제로 한 교육을 같이 배움으로써 경쟁적인 사회환경에서 배우기 힘든 공존, 협동의 가치를 배울 기회를 제공하는 것을 목표로 함
 - (재)부천문화재단 부천시 여성회관 주최의 주부대상 ‘화해와 평화를 쌓는 갈등해결워크샵’ 교육과정(2003년 11월 11일~12월 2시간 6주): 평화적 갈등해결에 대한 이해, 의사소통, 협상, 의사결정 방법 훈련
 - 충북여성민우회 ‘평화를 만드는 갈등중재훈련’ (2003년 11월 25일)
하루 워크샵 : 평화적 갈등해결에 대한 이해, 의사소통, 중재훈련
- ‘갈등해결과 평화’ 강사 트레이닝
- 평화여성회 갈등해결센터는 2003년 1~7월 중고등학교의 창의재량 수업을 진행할 교사 및 교육관련 활동가를 대상으로 강사트레이닝을 진행함(1박2일 워크샵 후 매주 3시간 총 93시간)
 - 갈등해결의 이론, 방법 실습, 교육방법론, 수업 참관 및 실습, 교안작성법, 프로그램 디자인 등 실제 학교에서 수업을 진행할 수 있도록 다양한 내용에 대한 교육이 이루어짐

- 교육 이후 활동: 이 프로그램을 수료한 교사 및 활동가들이 자신의 학교 또는 몇 군데 학교에서 갈등해결교육을 진행중임

나. 민주시민 교육 등 관련 프로그램 중 갈등해결 내용이 일부 첨가된 프로그램

나. 갈등해결 관련 프로그램	<input type="checkbox"/> 통일교육 관련 교육과정
	<input type="checkbox"/> 민주시민교육 관련 교육과정

□ 통일교육 관련 교육과정

- 화해와 협력의 통일 시대를 맞이하면서 통일교육의 다양한 모색이 이루어지는데 통일교육의 새로운 관점 및 방법으로 갈등해결교육에 대한 이해로서 갈등해결교육이 부분적으로 이루어짐
(예: 통일교육협회의 통일교육활동가교육, 전교조 통일위원회의 교사연수...)

□ 민주시민교육 관련 교육과정

- 여성단체들의 주부대상 프로그램의 부분으로 ‘갈등해결’ 관련 내용 교육
 - '나를 찾아 떠나는 여행'(부천여성의전화)
 - 여성리더십개발훈련워크숍 '여성의 힘으로 세상을 바꾼다'(광주여성민우회)
- 지역의 다양한 교육 프로그램에 갈등해결 관련 내용 교육
 - 가톨릭대학교 여성지도자과정 '여성자치학교'
 - 광주 흥사단의 민주시민교육 등

다. 시사점

다. 시사점	<input type="checkbox"/> 갈등해결에 대한 교육욕구 증가
	<input type="checkbox"/> 갈등해결전문가훈련프로그램이 거의 유일
	<input type="checkbox"/> 전문화 및 지속화 노력 미흡
	<input type="checkbox"/> 사회갈등에 대한 교육 미흡

- 최근 들어 사회 각 분야에서의 갈등해결에 대한 교육의 요구가 높아지고 있는 실정임

- 2000년~2001년 장기적 프로그램으로 진행된 ‘갈등해결전문가훈련프로그램’의 수료생들이 거의 유일한 갈등해결 훈련 전문가 그룹으로, 평화여성회 CR센터를 비롯 각 영역에서 갈등해결교육을 만들고, 진행하고 있음
- ‘갈등해결전문가훈련프로그램’ 이후 그 참가자들이 주체가 되어 교육훈련 과정을 여러 형태로 진행하고는 있으나 전문화되고, 지속적 과정으로 이루어지고 있지는 않음
 - * 현재 진행되는 프로그램이 1회성에 그치는 경우가 많은 것은
 - 훈련기관 및 강사가 질적, 양적으로 부족한 현실
 - 대부분 NGO의 프로그램이기 때문에 재정적 기반이 취약함
 - 제도적으로 활동할 수 있는 통로가 없으므로 교육 후에도 일개인의 실천 활동 수준으로 머물게 됨.(평화여성회 CR센터의 창의재량강사트레이닝의 경우 학교에서의 갈등해결교육 진행과 연계되어 비교적 참가자들의 참여의지가 높고 이후 지속적인 활동으로 이어짐)-제도적 기반의 마련 필요
- 사회적으로 다양한 갈등분쟁의 표출과 함께 각 영역에서 갈등해결에 대한 관심과 그 평화적 방법 모색 노력이 늘어남에 따라 갈등해결에 대한 이해의 요구가 높아졌고, 그에 따라 다양한 프로그램에 부분적으로나마 ‘갈등해결’의 내용을 포함하는 경우가 많아지고 있음
- 사회갈등의 평화적 해결을 위한 관심은 증대되나, 현재 진행되는 대부분의 교육은 개인 간 갈등의 해결, 조직 내부의 갈등해결에 초점이 맞춰져 있음

(3) 정부투자 교육훈련기관의 갈등해결관련 프로그램

(3) 정부투자 교육훈련기관	<input type="checkbox"/> 15개 기관에서 갈등해결 관련 전문가 양성 프로그램 없음 <input type="checkbox"/> 한국생산성본부, 한국표준협회, 한국능률협회에서 갈등해결관련 프로그램이나 과목이 개설되지 않고 있음
-----------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- 정부가 투자한 15개 정부투자교육훈련기관의 경우를 보면 갈등해결 관련 전문가 양성을 위한 프로그램에 제시되고 있지 못함

- 생산성본부의 “임금단체교섭전문가”, “문제해결능력향상” 등이 갈등해결관련 과목으로 제시되고 있음

- 한국생산성본부의 경우 25개 교육과정에 500여개 프로그램이 개설되고 있으나 갈등해결관련 교과목은 없으며 한국표준협회나 한국능률협회의 경우도 갈등해결관련 프로그램이나 과목이 개설되지 못하고 있는 상황임

(4) 국내 갈등해결 교육프로그램에 대한 평가

(4) 국내 갈등해결 교육프로그램 평가	<input type="checkbox"/> 정부관련 공교육에서는 미흡한 수준
	<input type="checkbox"/> 시민사회단체의 꾸준한 시도가 있음
	<input type="checkbox"/> 서울시 교육연수원의 자격연수에 갈등교육 진행
	<input type="checkbox"/> 다양한 형태의 교육에 정부차원 지원 필요
	<input type="checkbox"/> 전문강사 양성이 가장 시급한 과제

- 시민사회의 갈등해결교육, 훈련은 미약하나마 여러 방법과 내용으로 다양한 대상을 향해 시도되고 있으나 정부 관련 공적 영역에서는 갈등해결교육이 거의 이루어지고 있지 않음
- 갈등 분쟁의 증가와 함께 시민사회단체의 꾸준한 교육 시도는 앞으로 갈등해결교육의 확산에 기초가 될 것임
- 서울시교육연수원의 자격연수에 부분적으로 갈등해결교육이 진행되고, 또 확대 움직임이 있는 것은 교사대상 갈등해결교육의 방식과 내용에 대해 시사하는 바가 큼
- 초중고 창의재량활동, 특별활동 시간에 이루어지는 갈등해결교육은 공교육 내 갈등해결교육 적용의 중요한 사례로 볼 수 있음
- 공교육기관, 교사양성기관, 사회단체 등에서 부분적이지만 다양한 형태로 이루어지는 갈등해결교육을 적용과 실천으로 확대하기 위해서는 정부 차원의 제도적, 재정적 지원이 요구됨

- 제기되는 교육의 필요성만큼 교육이 확산될 수 있기 위해서는 전문강사양성이 가장 시급한 과제로 제기됨

2) 국내외 연구기관 갈등관련 연구 현황

2) 갈등관련 연구	(1) 국내	가. 갈등관련 연구
		나. 갈등관련 정책적 연구
	(2) 해외	가. 미국의 경우
		나. 유럽의 경우
	(3) 갈등관련연구에 대한 평가	

(1) 국내 연구기관의 갈등관련 연구

(1) 국내 연구	가. 갈등관련 연구	<input type="checkbox"/> 정부가 주요 갈등 주체임을 시사
		<input type="checkbox"/> 노사 및 국제 무역이 주요 이슈
		<input type="checkbox"/> 국내 갈등은 개발, 환경, 경제 이슈
		<input type="checkbox"/> 이해상충갈등 관련 연구가 중심
		<input type="checkbox"/> 대학 및 학회 중심 연구
	나. 정책적 연구	<input type="checkbox"/> 주요 정책연구 기관의 연구 미흡
		<input type="checkbox"/> 대학에서의 연구는 단편적임
		<input type="checkbox"/> 단국대 분쟁해결연구센터나 삼성경제연구소가 예외적임

가. 갈등관련 연구 현황

가. 갈등관련 연구현황	<input type="checkbox"/> 정부가 주요 갈등 주체임을 시사
	<input type="checkbox"/> 노사 및 국제 무역이 주요 이슈
	<input type="checkbox"/> 국내 갈등은 개발, 환경, 경제 이슈
	<input type="checkbox"/> 이해상충갈등 관련 연구가 전체의 2/3 수준
	<input type="checkbox"/> 대학 및 학회 중심 연구, 정부 연구소 연구 미흡

- 국내의 갈등관리 관련 연구실적을 보면 정부간 갈등 또는 주민과 정부간 갈등에 대한 연구가 약 44%를 차지하고 있어 정부가 주요 갈등주체임을 시사함
- 노사 및 국제무역 갈등 연구도 약 40%를 차지하고 있어 주요 갈등발생 분야로 나타남 (표-41 참조)
- 국가간 갈등인 무역 분쟁을 제외한 국내갈등 연구는 개발과 환경의 경제 분야가 가장 많은 비중을 차지함

<표 41> 국내 연구실적 : 갈등주체별 연구 현황 (단위:편수,%)

	갈등 일반	지역주민 vs 정부 갈등		이익집단간 갈등		지역간 정부간 갈등	국가간 갈등 (무역분쟁)	합계							
		노사갈등	노사갈등 외	노사갈등	노사갈등 외										
발행 형태	도서	9	(13.85)	16	(24.62)	12	(18.46)	2	(3.08)	8	(12.31)	18	(27.69)	65	(100.00)
			(20.45)		(15.69)		(15.79)		(11.11)		(13.11)		(25.00)		(17.47)
	연구 논문	31	(14.83)	67	(32.06)	23	(11.00)	11	(5.26)	46	(22.01)	31	(14.83)	209	(100.00)
			(70.45)		(65.69)		(30.26)		(61.11)		(75.41)		(43.06)		(55.91)
	학위 논문	4	(4.04)	19	(19.19)	41	(41.41)	5	(5.05)	7	(7.07)	23	(23.23)	99	(100.00)
			(9.09)		(18.63)		(53.95)		(27.78)		(11.48)		(31.94)		(26.54)
합계	44	(11.80)	102	(27.35)	76	(20.38)	18	(4.83)	61	(16.35)	72	(19.30)	373	(100.00)	
		(100.00)		(100.00)		(100.00)		(100.00)		(100.00)		(100.00)		(100.00)	

출처: 국회도서관, 이대도서관, 한국개발연구원, 한국행정연구원, 한국지방행정연구원, 시정개발연구원, 삼성경제연구소의 자료검색 사이트.

주: 1991년 이후 발표된 한국관련연구. 개론서 제외.

- 갈등유형별로 보면 이해상충갈등 관련 연구가 2/3로 현안에 대해 반대집단과 찬성 집단이 명확한 사례가 큰 비중을 차지함 (표-42 참조)

<표 42> 국내 연구실적: 갈등 유형 및 분야별 연구 현황
(단위 : 편수, %)

갈등유형분야		반대갈등 (NIMBY)	이해상충갈등	유치갈등 (PIMFY)	합계
경제	환경/개발	80(55.56)	60(41.67)	4(2.78)	144(100.00)
	노사	-	76(100.00)	-	76(100.00)
	사회	-	17(100.00)	-	17(100.00)
	통일	-	1(100.00)	-	1(100.00)
	기타 (복합적 갈등, 가치관 갈등, 중앙/지방정부간 행정갈등)	-	18(100.00)	-	18(100.00)
	합계	80(31.25)	172(67.19)	4(1.56)	256(10.00)

주: 갈등일반, 무역분쟁 제외

- 연구발행기관을 보면 갈등관련 연구를 수행하는 대표적 기관이 없음
- 대부분의 기관이 대학 또는 학회로 정부연구소 또는 민간연구소는 상대적으로 적게 나타남 (표-43 참조)

<표 43> 발행기관별 연구실적 (1991년 이후)
(단위 : 전체도서편수)

발행기관	편수	발행처	편수
대학내 연구기관 (18개)	27	서울대 행정대학원	5
		강원대 사회과학연구소, 지역개발연구소	3
		강남대 사회과학연구소	2
		청주대 교육문제연구소	2
		서울시립대	2
		건국대 사회정책연구소	1
		경남대 극동문제연구소	1
		경희대 대학원	1
		고려대	1
		대전대	1
		숙명여대 산업대학원	1
		연세대 연세행정연구회	1
		영남대 환경문제연구소	1
		울산대	1
		인천대	1
전북대 사회과학연구소	1		

		중앙대 국가정책연구소	1
		충남대 사회과학연구소	1
학회 (25개)	94	한국행정학회	25
		한국정책학회	13
		한국지방자치학회	11
		대한지방행정공제회	7
		한국협상학회	7
		대한국토도시계획학회	6
		서울행정학회	3
		한국정부학회	2
		호남정치학회	2
		한국사회학회	2
		한국인간관계학회	2
		대한토목학회	1
		한국생산성학회	1
		한국인사조직학회	1
		한국정책과학학회	1
		정책분석평가학회	1
		한국지리교육학회	1
		한국지역개발학회	1
		한국지방행정연구회	1
		한국축산경영학회	1
		한국토지행정학회	1
		한국수자원학회지	1
		한국폐기물학회	1
		한국환경경제학회	1
		한국환경과학회	1
정부출연연 구소 및 정부기관 (15개)	42(23)	지방자치단체	8(8)
		국토개발연구원	6(1)
		지방행정연구원	6(3)
		한국행정연구원	5(1)
		시정개발연구원	4(1)
		정무장관실	3(3)
		한국개발연구원	2(1)
		한국환경기술개발원	1(1)
		국가안보정책연구원	1(1)
		한국자치개발연구원	1
		경남발전연구원	1
		대구경북개발연구원	1
		한국수자원공사	1(1)
		한국토지공사	1(1)
		과학기술부	1(1)
민간 연구소 (2개)	14(3)	현대사회연구소	8(1)
		삼성경제연구소	6(2)
민간출판사	9	민간출판사	9(9)

기타	1	한국수자원환경신문사	1
	1	녹색시민위원회	1(1)
	2	출처미상	2

주: 학위논문 제외, 노사분쟁·무역분쟁 제외

- 분쟁이나 협상을 전문적으로 연구하는 학회로는 한국협상학회가 있으나 활동이 활성화되지 못하고 있는 형편임

나. 갈등관련 정책적 연구

나. 갈등관련 정책적 연구	<input type="checkbox"/> 주요 정책연구 기관의 연구 미흡
	<input type="checkbox"/> 대학에서의 연구는 단편적임
	<input type="checkbox"/> 단국대 분쟁해결연구센터나 삼성경제연구소가 예외적임

- 주요 정책 연구기관에서의 갈등관련 연구는 미흡하고 종합적인 관리가 부족함
 - 한국개발연구원의 경우를 보면 1971년 이후 분쟁이나 갈등관련보고서는 5편에 불과함
 - 산업연구원의 경우 1980년 이후 880개 보고서중 갈등관련 연구보고서는 무역분쟁과 관련한 2편의 보고서가 있음
- 국립대학에서도 갈등관리에 대한 연구가 미흡한 형편임
 - 서울대학교 행정대학원의 경우 석사과정에 개설된 60개 과목 중에서 갈등관리와 관련한 과목은 “중재와 협상” 이 유일한 과목임
- 사립대학이나 특수대학원 등에서도 갈등관리에 대한 연구나 교육이 미흡한 형편임
 - 이화여대, 방송통신대를 포함한 일부 대학에서 “협상론” 이 강의되고 있음
 - 경희대학교 NGO 대학원에서도 갈등관리와 관련된 교과목은 “중재와 협상” 이 유일한 과목임
 - 고려대학교 노동대학원에서도 협상관련 교과목이 부족하며 “단체협상” 이 유일한 과목으로 개설되고 있음

- 다만 단국대학교의 분쟁해결연구센터는 예외적으로 갈등해결에 대한 전문적인 연구를 위해 설립되어 운영되고 있음
 - 개인분쟁, 집단분쟁에서 국가간의 분쟁까지 종합적인 연구를 진행하고 있음
 - 대학 내 연구센터이고 재정적인 지원의 부족으로 지속적인 연구가 이루어지고 있지 못한 형편임
- 민간기관의 경우 삼성경제연구소 등에서 지역개발이나 분쟁과 관련된 포럼을 개최하고 연구를 하고 있음

(2) 해외 갈등관련 연구 및 교육훈련프로그램 현황 및 시사점

(2) 해외의 연구 및 교육훈련	가. 미국의 경우	<input type="checkbox"/> 대학부설 연구기관의 전문적 연구
		<input type="checkbox"/> 주요 대학의 석사과정에 갈등과목 개설
		<input type="checkbox"/> 일부대학에서는 종합정보 제공
		<input type="checkbox"/> 노사관계의 경우 일부 대학에 종합적 연구
		<input type="checkbox"/> 연방정부에서 갈등예방 및 해결센터에서 전문가 양성
	나. 유럽의 경우	<input type="checkbox"/> 영국의 다양한 연구와 교육훈련 프로그램
		<input type="checkbox"/> 프랑스의 교육훈련 프로그램
		<input type="checkbox"/> 독일의 갈등해결 연구

가. 미국의 경우

가. 미국의 경우	<input type="checkbox"/> 대학부설 연구기관의 전문적 연구
	<input type="checkbox"/> 주요 대학의 석사과정에 갈등과목 개설
	<input type="checkbox"/> 일부대학에서는 종합정보 제공
	<input type="checkbox"/> 노사관계의 경우 일부 대학에 종합적 연구
	<input type="checkbox"/> 연방정부에서 갈등예방 및 해결센터에서 전문가 양성

- 대학부설 연구기관의 전문적 연구
 - 미국의 경우에는 대학부설의 전문 연구기관에서 교육훈련 프로그램을 운영하고

갈등해결 서비스를 제공함

- 조지메이슨대학의 경우 ‘갈등분석과 해결을 위한 연구소(Institute for Conflict Analysis and Resolution)’에서 석·박사과정을 운영중임
- 시라큐스대학에서는 ‘갈등의 분석과 해결프로그램(Program on Analysis and Resolution of Conflict)’을 운영하여 갈등해결에 관련된 전문화된 교육훈련 프로그램을 제공하며 ‘갈등해결자문그룹(Conflict Resolution Consulting Group)’에서는 전문적인 갈등해결서비스를 제공하고 있음
- 하버드-MIT대학에서는 ‘협상프로그램(Program on Negotiation)’을 운영하고 있음

□ 주요 대학원의 석사과정에서 갈등해결 관련 교과목 운영

- 주요 경영대학원이나 법과대학원에서 협상론, 중재 등 ‘대안적 분쟁해결(ADR ; Alternative Dispute Resoultion)’ 관련된 과목을 필수 또는 선택과목으로 개설하고 있음
- 케네디 스쿨이나 시라큐스대학의 행정대학원에서는 공공분쟁에 대한 전문과정을 운영하고 있음

□ 콜로라도 주립대학의 경우는 분쟁조정과 관련된 종합정보를 제공하는 ‘갈등해결 정보원(CRInfo , The Conflict Resolution Information Resource)’을 운영하고 있음

- 미국정부는 노사간의 분쟁을 예방하고 해결하기 위해서 1940년대 초반에 코넬 대학교에 노사관계대학원을 설치하는 등 미네소타대학교, 위스콘신대학교, 일리노이대학교 등에 노사관계학과를 설치하여 전문적인 연구와 노사관계 관련 분쟁에 대한 서비스를 제공함
- 코넬대학교 노사관계대학원의 경우에는 50여명의 전임교수가 5개 학과에서 연구와 강의를 하고 있으며 매년 수백명의 석사과정과 박사과정의 학생을 지도하여 미래의 전문가를 양성하고 있음

□ 연방정부 수준에서는 부처별로 갈등예방 및 해결센터에서 전문가 양성 프로그램을 운영하고 있음

- 지방정부에서는 지역사회중재서비스센터 등에서 전문가 양성프로그램을 운영하고 있음

나. 유럽의 경우

나. 유럽의 경우	<input type="checkbox"/> 영국의 다양한 연구와 교육훈련 프로그램
	<input type="checkbox"/> 프랑스의 교육훈련 프로그램
	<input type="checkbox"/> 독일의 갈등관리 연구

- 영국의 경우에는 다양한 갈등해결 관련 연구와 교육훈련프로그램에 운영되고 있음
 - 환경위원회에서는 3단계 교육프로그램을 운영하고 있으며 140여개의 연구를 진행하고 있음
 - ‘런던정경대학(LSE: London School of Economics and Political Sciences)’에서 갈등해결을 전공으로 하는 석사과정(MSc Decision Sciences)을 운영하고 있으며 의사결정지원실을 운영함
 - 핵폐기물선정, 의료체계의 개선, 신도시부지 선정 등의 이슈를 조정할 바 있음
- 프랑스의 경우 유럽협상센터에서 교육훈련 프로그램을 제공하고 있음
- 독일의 경우 베를린사회과학연구소에서 다양한 갈등관리 연구를 진행하고 있음

(3) 갈등관련 연구에 대한 평가

(3) 갈등관련 연구에 대한 평가	<input type="checkbox"/> 갈등예방과 갈등해결에 대한 전문연구 기관 필요
	<input type="checkbox"/> 연구결과를 종합 정리하는 시스템 필요
	<input type="checkbox"/> 교육훈련 프로그램과의 연계

- 갈등해결의 사전적 조정과 사후적 관리를 위한 전문적인 연구를 주도적으로 추진할 기관을 선정하거나 지정할 필요가 있음
- 전문적인 연구결과를 종합적으로 수집하여 정리하고 필요한 사람들에게 제공할 수 있는 시스템을 구축하여 운영할 필요가 있음

- 전문적인 연구결과를 바탕으로 이를 구체적인 교육훈련 프로그램에 연계시켜 개발할 필요가 있음
 - 초중등 교과과정의 개발
 - 교사들에 대한 갈등해결교육 강사 양성
 - 전문가 양성 프로그램을 위한 과정 개발 및 운영 지원

3) 갈등관련 전문가 양성 프로그램 현황

3) 갈등관련 전문가 양성 프로그램	<input type="checkbox"/> 주요대학이나 연구기관의 프로그램 부재
	<input type="checkbox"/> 주요 교육기관의 프로그램 부재

- 주요 대학이나 연구기관의 전문가 양성프로그램
 - 대학이나 연구기관에서는 갈등관리 전문가 양성을 위한 프로그램이 운영되지 못하고 있음
- 주요 교육기관의 전문가 양성프로그램
 - 사회단체를 중심으로 한 여러 프로그램들이 운영되고 있는 형편이나 종합적이고 체계적인 관리는 이루어지고 있지 못한 형편임
 - 사회단체의 프로그램을 참조

4) 공무원 교육훈련과정 현황

4) 공무원 교육훈련과정	<input type="checkbox"/> 공무원에 대한 갈등관리교육프로그램 미흡
	<input type="checkbox"/> 중앙공무원교육원의 경우 최근에 일부 시행
	<input type="checkbox"/> 지방공무원교육원의 경우도 미흡
	<input type="checkbox"/> 노동교육원의 예외적으로 노사갈등관리 교육

- 사회적으로 갈등발생이 급격히 증가하고 있으며 그 중에서도 정부정책과 관련된 공공분쟁이 급증함에도 불구하고 이에 대한 당사자 및 조정자로서 역할을 수행해야 할 공무원에 대한 갈등관리 교육프로그램이 매우 미흡한 상황임

- 중앙공무원교육원 교육프로그램
 - 고시합격자를 대상으로 하는 6개월 과정 1,455시간 중에 갈등관리와 관련된 교육은 4시간에 불과함
 - 5급 승진예정자에 대한 교육이나 7급 승진예정자에 대한 교육프로그램에서는 갈등관리와 관련된 교육이 전무함
 - 최근(2003년 11월) 처음으로 갈등관리 전문가 과정을 개설하여 프로그램을 운영하기로 결정한 바 있음

- 지방공무원교육원의 경우에도 중앙공무원교육의 교육훈련과정과 유사한 과정을 운영하고 있으며 별도의 갈등관리 교육프로그램은 미흡한 수준임

- 다만 노동교육원의 경우에는 노사간의 갈등을 중심으로 한 다양한 교육훈련 프로그램을 운영하고 있음

제4장 갈등관리를 위한 개선방안

1. 문화적 측면

1) 지역갈등

(1) 관리시스템 진단

가. 정치갈등 관리 메커니즘의 분석

- 정당제도와 선거제도 등 정치체도의 변경 노력이 활발하게 전개되고 있으나와 관련한 성과는 답보
 - 그동안 정치권을 중심으로 한 지역갈등 해소 노력은 미흡
 - 2003년 11월 12일 국회 정치개혁특별위원회는 범국민정치개혁협의회 위원을 위촉하는 등 정치개혁을 위한 다각적인 작업을 모색하고 있으나 국민의 시선은 여전히 냉소적
 - 국회정치개혁특별위원회 및 선거구 확정위원회의 활동은 국민의 실망감을 증폭
 - 중립적 인사로 구성된 범국민정치개혁협의회에 실질적인 권한이 부여되지 않는 한 문제해결이 어렵다는 인식이 팽배
- 지역주의적 정당체계를 정책중심 정당체계로 전환시키려는 움직임도 진행
 - 신 4당 체제의 형성이 1988년 4당 체제와 차별성을 보일 것인가에 대해 국민의 기대가 일부 존재
 - 자기희생을 통한 가시적인 제도 개혁 활동과 역동적인 국민지지가 결합되어야 할 문제
- 인사 불평등 해소를 위한 다양한 제도적 장치들을 구비
 - 중앙인사위원회를 설치하여 고위공무원 인사방식을 개선
 - 인사청문회가 확대되면서 연고주의에 입각한 핵심 권력 포스트 임명이 부분적으로 제어됨

- 낙선 운동 등 시민단체 활동도 지역주의를 완화하는 데 크게 기여하고 있지 못한 상태
 - 낙선 운동은 일부 비리 정치인의 국회 진출을 막기는 하였지만 노골적으로 지역주의를 부추긴 인사들을 낙선시키는 데는 실패
 - 지방의 시민단체를 중심으로 영·호남간 문화적 교류와 상호 이해증진을 위한 프로그램이 전개되고 있는 점은 고무적

나. 경제갈등 완화를 위한 제도의 진단

- 참여정부가 들어서서 지역균형발전위원회를 청와대 직속으로 설치하여 지역불균형 발전을 시정하려는 정책을 전개
 - 「국가균형발전 특별법」 등 지역균형발전 3법을 국회에 제출한 상태
 - 지역균형발전 시책은 취지의 타당성에도 불구하고 수도권과 지방의 갈등이 촉발되는 등 원활한 진행이 어려운 상황
- '지방자치단체장 협의회' 등 지방자치단체간 갈등 관리를 위한 협의구조도 가동되고는 있지만 조정력에 한계
 - 일부 기초단체간의 Win-Win 게임에 입각한 협의는 비교적 잘 진행
 - 의왕-안양-군포-과천 간의 환경기초시설 공동 이용은 성공 사례
 - 비용과 편익이 충돌하는 문제에 대해서는 표준화된 조정 절차를 마련하지 못하고 있는 상황

<표 44> 지역간 경제갈등의 조정 기제 현황

조정기제	구성	한계
사무위탁	소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁(단체위임사무, 기관위임사무)	활용 미약
행정협의회	2개 이상의 자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위해 규약을 정하여 구성	구속력이 없음
지방자치단체분쟁조정위원회	행정자치부 차관이 위원장, 차관보가 부위원장이며 관계 부처 1급 공무원과 위촉된 민간위원으로 구성	비상설 자문기구
지방자치단체조합	하나 이상의 사무를 공동처리하기 위해 규약을 정해 구성하는 법인	행자부나 상급단체의 승인 필요
사법부	행정소송, 헌법재판소	장기간 소요

(2) 정책적 대안

가. 시민사회 중심의 기반 조성

- 중장기적 전망을 가지고 시민사회를 중심으로 한 체계적인 노력의 지속이 중요
 - 적어도 정치적으로 조장되고 있는 지역주의의 해체시기를 앞당기려면 시민사회의 역할이 긴요
 - 대안 창출과 대안의 추진 동력을 제공하는 역할을 담당하는 것이 바람직
 - 지역갈등을 배태한 원인구조들의 해체만으로 뿌리 깊은 지역갈등구조가 사라지는 않는다는 점을 인식하여야 함
- 인구구성의 변화와 시민사회 성숙의 진전은 지역주의의 완화에 대한 긍정적 전망을 높여주고 있음
 - 먼저 연령별 지역주의적 성향을 살펴보면 20~30대 연령층에서 그 강도가 확실히 약하다는 것을 알 수 있음
 - 이들은 대체로 편견을 거부하는 합리적 태도를 가지고 있으며, 사회발전에 따라 잦은 이동을 통해서 타 지역민들과의 접촉의 빈도가 높음
 - 따라서 제도적 변경이 지역주의 해소의 방향으로 이루어진다면 중기적으로 지역갈등은 줄어들 가능성이 높음
- 시민운동의 양적·질적인 측면에서의 비약적 발전도 지역주의 완화에 기여할 수 있는 토대
 - 이들은 일부 비판에도 불구하고 정치권への 진입을 통해서 정치적 신념을 실현하려는 노력을 전개하고 있고 다양한 사회적 이슈들의 조정자로 활동
 - 시민운동의 대중성을 제고하기 위한 추가적인 노력이 필요
 - 지역주의 해소 등의 구조적 문제에 다가서기 위해서는 자체 역량을 모으는 작업과 함께 다양한 개방적 시도들을 전개해 나가야 할 것
 - 시민운동권이 반성과 경험의 축적을 통해 전문성과 대중성을 결합하여 간다면 정치권이 풀 수 없는 민감한 문제에 대한 대안을 창출하고 대안의 추진 동력도 함께 제공할 수 있을 것임
- 언론의 역할도 지역주의 해결의 단초를 찾는 작업 중에서 중요
 - 과거 지역주의 형성과 확산과정에서의 담당하지 못했던 극복과 중재를 매개하는

역할을 찾아야 할 것

- 나아가 지역간 차별성의 부각보다는 지역 고유의 차이를 생산적인 방향으로 국민에게 인지도시키는 노력을 하여야 할 것임
- 지역감정이나 지역주의의 부정적인 발현은 지적하되 지역의 문화를 알리고 지역간의 교류를 연결하는 기능도 강화하는 것이 바람직

나. 지방자치단체의 역할 강화

- 지방자치단체가 시민단체와 연계된 다양한 정책 노력을 전개
 - 지역 고유의 상품 개발하여 다양한 지역의 주민들과 접촉할 수 있는 기회를 확대하여 문화적 정체성을 순기능적으로 다듬어 나가야 함
 - 문화의 개방성을 높이는 시책도 적극적으로 강구하여 문화 축제를 갈등 해소의 장으로 활용
- 지역간 협의의 강화를 위해 신뢰를 축전하여 비용과 편익의 문제를 해결
 - 지역의 한계를 인식하고 인프라의 지역간 공동 이용을 추진

다. 지역간 산업불균형의 해소

- 지역간 특화산업 정책의 조정이 필요
 - 지역산업 정책을 중앙이 추진하기 보다는 선정방법, 추진체계 등의 다양화를 모색
 - 중앙정부는 지역경제 활성화를 목표로 추진되는 유사한 지역산업정책들을 통합하고 조정하는 역할 담당
 - 과기부의 지역혁신사업, 정통부 및 문광부의 IT 및 문화산업 거점 형성사업, 교육부의 지방대학 특성화 사업 등을 지역산업 육성계획을 중심으로 유기적으로 통합
- 중앙의 시혜를 기다리기 보다는 지방들도 발전 잠재력을 다양화하는 노력을 전개
 - 선정된 지역전략산업을 중심으로 지역혁신체제를 구축
 - 지역개발기구(RDA) 등 내생적·자발적 발전을 추진할 수 있는 체제를 마련
 - 지자체의 예산 편성 권한과 중앙에 집중되어 있는 산업정책 수단들의 지방 이양이 필요

라. 정치제도의 변경

□ 협의제 민주주의의 기반 구축

- 지역갈등의 전개구조에서 핵심을 차지하는 정치사회의 지역주의 동원을 차단하기 위한 정치제도의 변경 논의가 다양하게 제기
 - 민주주의의 운영방식을 변경하자는 주장('협의제 민주주의 적응론' 임혁백, 1990)
 - 지역할거형 정당체계를 보수-진보의 정치구도로 전환시켜야 한다는 주장(조기숙, 1997)
 - 권력구조와 선거제도를 개혁하자는 논의(윤용희, 1998, 김재한, 1998, 노병만, 1998)

<표 45> 지역갈등 해소를 위한 정치제도 변경 논의의 쟁점

제도	방식	문제점	효과
이원집정부제	대통령-수상간 집행권 분점	정파연합의 비능률 특정정당의 독식 가능	제한적
부통령제	대통령-부통령간 집행권 분점	제도변경 비용 및 유지비용 과다	특정지역 소외 방지
대통령 결선투표제	절대적 최다수제 도입	영구적 소수의 가능성	지역연합의 유동성 유지
지방분권화	집행권의 지방 이양	자치단체의 단위 조정 필요	중앙정부의 지역주의 비중 약화
양원제	지역대표에 의한 제2원 구성	제도변경 비용 및 유지비용 과다	소수 지역의 권익 보호
비례대표제	전국 단위 비례대표제	지역주의적 투표성향 강화 가능성	불균형 비례의 부분적 해소

- 현재의 민주주의의 운영방식과 정치구도를 일거에 혁신한다는 것은 현실적으로 무리가 있고 비용도 많이 든다는 점을 주의 깊게 고려
 - 예를 들어 정치지형을 지역할거형 구도에서 보수-진보의 대결 구도로 전환한다는 것은 바람직하나 정교한 제도적 조합을 충분한 기간 시행 하지 않으면 달성할 수도 없음

□ 따라서 집행권의 분산을 가능하게 하는 권력구조 개편, 소수 거부권 인정, 주민 자치제의 확대, 비례대표선거제의 도입 등을 통해 협의제 민주주의의 기반을 구축

□ 국민들의 선호 투표를 통해서 선거제도 결정

- 정치제도 연구위원회를 국회 직속으로 설치
 - 정부형태, 선거제도, 정당제도, 의회제도, 지방자치제도 등을 종합적으로 연구하여 대안을 제시

- 제안된 개정안에 대해서 여야간의 합의가 어려울 경우 선택형 국민투표를 실시
 - 소모적인 정쟁을 지양하고 의사결정 프로세스를 단축
 - 뉴질랜드에서는 국민의 직접 선택에 의해서 선거제도를 선택하게 하여 성공을 거듭
- 지역별 독점을 해소할 수 있는 지방자치선거제도 개혁
 - 기초단체장은 정당 공천 방식을 폐지하되 광역단체장은 허용
 - 행정구역개편을 통해 광역규모의 축소 도모
 - 기초의원과 광역의원의 정당명부 비례대표 선출을 단계적으로 확대
 - 지방의원 선거와 자치단체장 선거는 분리 실시
- 선거제도 대안으로 소선거구-정당명부투표제와 대선거구-비례대표제를 고려
 - 선거에서의 비례성과 국회의원의 전문성 제고를 위해서는 소선거구-정당명부투표제(1인 2표제)가 타당
 - 소선거구제는 지역구민과의 원활한 의사소통을 가능하게 하는 제도로서 가장 보편적
 - 소선거구제가 갖는 불비례성을 보완하기 위해서는 정당에 대한 직접적인 선호 표출이 가능한 정당 명부식 비례대표제를 병용
 - 한국정치의 가장 큰 문제인 사회갈등을 조정하고 선거구 획정 문제를 해결하기 위해서는 대선거구-비례대표제가 효과적
 - 대선거구제는 지역구 크기가 크고 선출의원 수가 많아 지역정당이 특정 지역의 의석을 독식하는 것을 방지할 수 있는 제도
 - 대선거구제는 다당제를 출현시키므로 지역할거형 다당제에서 정책 중심의 다당제로의 이행에 유리
 - 현행 광역 행정 구역을 하나의 지역구로 설정하면 소선거구제에서 제기되는 인구 편차로 인한 선거구 재획정이 불필요

〈표 46〉 선거제도의 장단점 비교

	소선거구-정당명부투표제	대선거구-비례대표제
장점	투표의 비례성을 증진 전국구 의석 배분에 국민의사 반영 전문인력의 국회 진출 촉진	선거구 획정 소요를 경감 국민대표성투표가치의 등가성 확보 소수 정치의사의 대변 기능
단점	정당체계의 파편화 가능성 추가 의석의 발생*	대정당과 기성정치인에 유리 정당 내 파벌 형성을 조장

주: * 추가의석이 발생하는 경우는 정당득표율보다 지역구 의석점유율이 높을 경우

□ 대안 1: 독일식 소선거구-정당명부투표 병립제로 전환

- 정당정치를 활성화시키고 신생 정당의 제도권 진입을 촉진
 - 정책경쟁 본격화와 지역구의 감소를 통해 선거비용 감축을 유도
- 지역구에서 선출하는 의원 정수와 정당명부투표에 의한 비례대표 의원 정수를 50 대 50의 비율로 설정
 - 총 의석 수를 현행 수준(273석)인 270석 내외로 결정
 - 지역구 의석이 현재(227석)보다 약 40% 정도 감소하므로 선거구 크기를 확대하는 것이 필요
 - 비례대표 의원은 전국 단위 정당명부를 통해 선출하고 지역구와 비례대표 후보로 동시 출마하는 것도 허용
 - 각 정당의 비례대표의원 후보 명부는 지역별 할당과 직능별 대표를 감안하여 전당대회에서 투표로 확정
- 의석배분 방식은 독일 연방하원의 의석배분 규칙을 원용
 - 정당명부투표에 의한 정당 득표율을 기준으로 각 정당이 점유할 의석수를 확정
 - 득표율에 따른 정당별 의석수에서 각 정당이 지역구에서 획득한 의석을 제외한 나머지 의석을 비례대표 의석으로 배분
 - 전체 의석 수 = 지역구 의석(50%) + 비례대표 의석(50%) + α (초과 의석: 정당 득표율로 할당된 의석보다 지역구에서 당선된 의원이 많을 경우에 발생)
- 비례대표 의석 배분 기준선(봉쇄 조항)은 정당명부 득표율 2%, 또는 지역구 3석 이상으로 설정
 - 군소 정당의 원내 진입을 용이하게 하는 효과를 초래
 - 정당체계가 파편화될 경우에 대비 봉쇄 조항을 탄력적으로 조정할 수 있는 규정 마련

□ 대안 2: 스웨덴식 대선지구-비례대표제를 채택

- 국민대표성과 투표가치의 증가성을 확보하는 데 효과적
- 전체 의석은 16개 지역선거구(현행 광역 행정구역 단위)에서 선출되는 의석과 전국 단위 비례대표 의석으로 구성
 - 전체 의석은 지역구 의석 270석(90%)과 전국 단위 비례대표 의석(조정 의석) 29석(10%) 등 총 299석으로 조정
 - 스웨덴 하원은 고정 의석 310석과 조정의석 39석 등 총 349석으로 구성

- 10% 정도의 전국 단위 비례대표 의석은 정당 득표율과 의석률을 일치시키기 위한 조정 의석의 개념
 - 전국 단위 비례대표 의석은 전국 득표율 4% 또는 한 지역구에서 12% 이상 획득한 정당들에게 배분
 - 낮은 지지를 받는 군소정당의 의회 진입을 저지하여 정당체계의 안정성을 도모하는 한편, 득표율과 의석률을 접근시켜 국민의사를 의회구성에 반영하는 장치
- 의석 배분 방식은 스웨덴 하원 의석 배분 방법을 준용
 - 전체 의석을 전국 득표율을 기준으로 각 정당에게 분할 배정
 - 지역구 의석은 지역별 정당명부에 대한 선호투표로 선출
 - 각 정당들이 제시한 순위와 일치하는 선호를 갖고 있을 경우 단지 정당만을 선택하고, 순위를 조정하려면 후보 이름 옆의 상자 표에 체크 표시
 - 정당별 배정 의석에서 지역구 의석을 제외하고 조정의석을 배분

<표 47> 대선거구-비례대표제 방식의 적용 예

정당	득표율(%)	배정 의석 수	지역구 의석수	조정 의석 수
A	37	111	111	0
B	33	100	99	1
C	15	46	39	7
D	8	25	15	10
E	5	17	6	11
기타	2	0	0	0
합계	100	299	270	29

2) 계층갈등

(1) 관리시스템 진단

□ 정책적 빈곤개념

- 공공선 또는 편향된 선을 위해 막연한 희생을 강요하는 국가의 요구와 이에 대한 사회구성원의 저항이 우려됨
- 현실적으로 정책의 실행가능성에 기초해서 빈곤선을 선정함
- 생활보호대상자 조건은 거택보호자나 자활보호자 모두 1인당 월 소득 23만 원 이하이며 가구당 재산은 2,900만원 이하여야 함

- 생활보호대상자는 전체인구의 4.8%(1980)에서 5.3%(1990)으로 증가하였다가 2.5%(2000) 수준으로 감소함
 - 사회구성원이 ‘열심히 일한만큼 잘 살 수 있다’ 는 희망을 상실한 상태
- 나눔의 문화를 실천하기 위한 제도적 장치 및 올바른 규범체계가 미비
- 전국적인 재난이나 연말에 행해지는 이벤트성 기부문화로서 건전한 사회 경제의 식이 제대로 형성되지 못하고 기부 자체가 일상화된 행위문화로서 자리를 잡지 못함
- 심화되고 있는 소득계층간 체감물가의 격차 때문에 표면적인 빈부격차보다 더 나쁜 실제 소득분배 현상이 발생
- 최하위소득계층의 소비지출비중이 절대적으로 높은 식료품비·광열비·수도비 등 일부품목의 가격이 상대적으로 큰 폭으로 상승했기 때문임
- 통계 조사방법의 속성상 실제 소득분배보다 좋은 것처럼 나타나고 있음
- 정부발표는 통계청의 도시가계조사에 근거하고 있으나, 도시가계조사에는 1인가구, 비근로자 가구, 농어촌가구(소득이 매우 낮은 성향)가 제외되어 있음
 - 이들을 포함시킬 경우 소득분배상대는 더욱 악화됨
 - 통계청의 소득조사에서 주식양도차익이 제외되어 있고, 통계청 조사에 나타나는 재산소득도 과소 추정되는 성향임
 - 실제 상하위계층간 재산소득격차가 정부발표치보다 큼
 - 도시 비근로자의 소득불평등도가 도시근로자 가구의 경우보다 훨씬 심각하기 때문에 비근로자 가구를 포함하면 정부의 발표치(도시근로자가구)보다 소득격차가 큰 것으로 나타날 것임
 - 이상의 3가지 요소를 종합 고려할 때 (최상위계층소득/최하위계층소득)의 비율이 8배~10배가 됨
 - 실제 지니계수는 0.408~0.510수준 (정부발표는 0.32 정도임)
- 정책적 과오
- IMF의 무리한 요구를 무조건적으로 수용함으로써 과도한 구조조정과 살인적인 고금리정책으로 기업의 연쇄부도 및 대량실업자 발생

- 대안 없는 국내기업 역차별 정책으로 기업의 투자의욕을 감퇴시켜 안정된 일자리 창출을 정부가 앞장서 방해하는 결과를 초래
- 외국인과 부유층만 돈벌게 한 정책으로 빈부격차 심화 및 위화감 조성, 근로의욕 추락
- '98년에는 고금리로, '99년에는 코스닥 시장으로 엄청난 거품을 조성
 - '돈 놓고 돈먹는 카지노 자본주의'로 인해 최근에는 소규모 투자자들까지 모두 불안한 상태
- 조세제도와 사회보험제도를 중산층·서민층에 불리하게 운용
 - 간접세 비중 급증 : 44.6%('98)→51.3%('99)→51.4%(2000)
 - 의료보험 통합, 국민연금 적용 확대는 우리사회의 중추세력인 근로자층에 부담을 집중
- 실업급여 수취자 43%만 재취업 경험(실업급여를 받지 않은 사람은 67% 재취업)을 가짐으로써 실질적 효과를 상실한 실업자대책에 그침
- 3대 실업대책(실업급여, 취업훈련, 공공근로사업)사업에 10조원 이상의 예산이 투입됐으나 당초 의도한 효과를 거두지 못했음
 - 훈련 직종의 편중심각(서비스분야 35-46%)
 - 취업알선은 8-22% 밖에 못 받음
 - 평균 훈련기간(4.4개월)도 훈련원생이 희망하는 기간(5.8개월)보다 훨씬 짧음

□ 국가발전전략

- 개발주도형 발전전략의 이행기에서 국가권위 등 구심점의 확보가 절실함(비전과 전략)
- 효율성 위주의 개발주도형 발전전략 아래에서 시장의 합리성과 정치적 민주주의를 충분히 학습하지 못함
- 고비용-저효율의 문제를 구조 및 의식개혁의 논의로 수렴하지 못한 채 노동시장의 임금문제를 연기함으로써 갈등이 악화됨
- 정부의 역할도 미숙한 민주화와 시장화 방식에 무방비적으로 내맡긴 채 투기 및 천민자본주의 등 도덕적 해이현상을 배태해옴
- 보이는 또는 보이지 않는 손이 지배하는 것이 아니라 무규율, 무신뢰, 무규범의 환경에서 빈부격차와 계층갈등이 심화됨

□ 문화구조

- 급속한 경제성장에 비해 사회문화적인 차원이 상대적으로 지체
- 외형상의 계량적인 빈부격차와 이에 기초한 사회구성원간의 유무형의 사회문화

적 격차가 심화됨

- 한국사회 문화구조에서 정경유착이 부를 형성하는 가장 효율적인 방법으로 지속되어 부의 축적과정에 대한 회의가 누적됨
- 연기된 개혁의 파괴성으로 계층갈등의 폭발성은 항시 내포, 축적됨
- 논리보다 정서 및 감성을 중시해 온 문화로 투명성보다 융통성이 선행됨으로써 갈등관리과정의 예측가능성이 뒤떨어짐
- 시민사회형성 및 민주화 학습과정이 짧으며, 사회적 거래비용에 필요한 신뢰문화가 결여
- 명분과 실리의 이원화된 구도 속에서 갈등관리의 구체적 기준이 상이함

□ 계층갈등의 악순환 고리를 차단

- 현재 한국 사회가 안고 있는 계층갈등의 심층구조를 분석하고 이에 기초한 문제 해결방식이 선진국에 진입에 필수적임
- 선진국 진입이 기대되었던 중남미 일부 국가는 계층갈등의 심화로 선진국 문턱에서 탈락
 - 지난 세기 새롭게 선진국에 진입한 나라는 일본, 싱가포르 등 극소수임
- 한국사회도 계층적 대립과 갈등이 심화되고 또 다시 위기가 도래하면 선진국 진입은 요원해짐

(2) 정책적 대안

□ [갈등심화 → 위기발생 → 갈등증폭 → 위기재발]의 고리를 단절하는 것이 시급

- 큰 고통을 안겨준 외환위기를 사회통합을 위한 전화위복의 계기로 삼아야 함
 - 갈등이 증폭되지 않도록 이해관계자들이 서로 타협하고 공동의 대안을 마련
- 더 이상 대립이 심화되고 갈등이 증폭되지 않도록 갈등의 불씨를 조속히 제거
- 책임소재유무 등과 같은 과거문제에 매달리기 보다는 경제회생, 고용창출, 시스템 개혁 등 미래과제에 초점
- 주 5일 근무제, 파견근로자, 임시근로자와 같은 계층적 갈등요소가 큰 현안부터 우선순위를 두고 해결
- 문제의 핵심을 제대로 파악하여 소모적인 논쟁을 회피
 - 예를 들어 주 5일 근무제는 근로시간 단축의 문제로 귀착되므로 점진적 개선과제로 바

꾸어 논의

- 계층갈등에 따른 사회구성원간의 위화감 조성과 관련하여 정부의 강력한 리더십과 함께 사회적 합의 메커니즘을 정착시키는 데 주력
 - 정부가 보다 강력한 역할을 수행하고 임금협상이나 주택가격을 둘러싼 집단 및 지역 이기주의를 타파할 수 있는 제도적 장치를 강구
 - 과거의 정책 실패로 인해 기존의 시스템 무용론을 주장해서는 곤란하며, 주어진 체도를 합리적으로 개선해 가는 것이 효과적
 - 조직이나 법제도 이전에 사회적 신뢰와 경륜이 있는 사람을 계층갈등 완화의 사회적 메커니즘에 참여 시켜야 함

- 계층갈등에 따른 사회구성원이 위기의식을 공유하고 서로 조금씩 양보
 - 사회적 메커니즘에 협력하지 않으면 모두 망한다고 하는 절박감을 가지고 갈등 완화에 임해야 함
 - 자신이 속한 집단 및 지역 이익만을 대변하기 보다는 전체 공존을 지향하는 대국적 자세를 견지
 - 여건이 변하거나 새로운 사안이 발생하면 즉시 구성원간의 대화 및 개선노력을 경주하고 기 합의된 사항을 유연하게 변경
 - 네덜란드는 1982년 ‘바세나 협약’ 을 체결했지만 지금도 새로운 합의와 개혁이 진행되고 있음

- 계층갈등을 완화하기 위한 관리 및 조정기구가 다양한 수준에서 작동되도록 조치
 - 주택문제와 같은 큰 사안은 중앙 차원에서 갈등관리를 전담하고 보다 작은 문제들은 지역 및 집단간 갈등 현장에서 상황에 대한 정확한 진단에 의해 수시로 결정
 - 가정, 학교, 지역사회가 토의, 협상, 합의의 경험을 누적적으로 축적
 - 계층집단의 대표들은 구성원들의 요구와 의사를 정확하게 파악하고 이를 대변
 - 네덜란드 노조는 앙케이트 조사를 통해 조합원들이 노동시간의 자유화를 원하고 있음을 파악하고 이를 협약에 반영

- 노블리스 오블리제의 실천
 - 계층갈등의 궁극적인 해결을 위해서는 지도층과 피지도층 간의 갈등과 균열을 완화

- 상위계층이 국민신뢰를 받지 못하면 사회통합을 이끌어내기 어려움
 - 부와 명예에 대해 전체 구성원이 납득할 수 있도록 지도층이 솔선
 - 지도층 개개인이 일정 수준 이상의 도덕성을 가져야 갈등이 줄어들
 - 노블리스 오블리제의 전통이 힘을 발휘할 때 국가는 융성하고 그 정신적 축이 힘을 잃으면 국가는 퇴조
 - 노블리스 오블리제는 한 사회가 건강을 유지하기 위해 갖추어야 하는 기본 조건
 - 일본은 메이지 시대에 영국과 독일을 벤치마킹하여 군대를 만들었으나 노블리스 오블리제 정신의 도입에는 실패
 - 일본도 영국처럼 황족도 군대에 입대시켰으나 황족을 위험한 곳에 보내서는 안 된다는 발상으로 능력과는 상관없이 중앙요직에 배속
 - 능력 없는 황족을 보좌하는 브레인이 황족의 권위를 정략적으로 활용
- 지속가능한 사회발전을 위하여 계층갈등 완화
- 계층갈등을 완화할 수 있는 사회통합 메커니즘이 작동하지 않으면 지속적인 사회발전은 불가능
 - 계층갈등이 제어되고 최소한의 복지가 보장되지 않으면 시장경제의 존재가 불가능
 - 강제된 통합으로는 한계가 있으며 사회구성원들이 납득하고 또한 참여하는 사회통합을 실현
- 대외여건과 한국 토양에 맞는 계층갈등완화 모델을 고안하고 정착시키는 데 지혜를 모아야 함
- 외환위기 직후의 무분별한 정책통합을 탈피하고, 각국에서 검증된 사회통합 방법들을 융합하여 한국사회에 적합한 방식을 창안
 - 향후 사회발전을 지속성을 달성할 수 있는 보다 고도화된 사회통합 방식을 모색

<표 48> 사회발전단계와 갈등해결 방식

	군사정권 (1961-1986)	민주화이행기 (1987-1997)	위기대응 (1997-2002)	향후 (2003-)
갈등양태	노사갈등억압 계층갈등잠재	노사갈등폭발 계층갈등점증	노사갈등지속 빈부격차심화	계층갈등의 복합화
갈등대응	강제된 이념통합 및 복지억압	유화적 갈등관리 및 복지예산증대	사회적 안전망 및 복지개혁	다원주의 처방
갈등결과	갈등관리의 표면적 성공	외환위기초래	일시적 위기극복	위기관리시스템의 정착
성공모델	싱가포르	영미	네덜란드	새로운 고유모델
실패모델	브라질	동남아	멕시코	러시아

□ 계층갈등 완화를 위한 향후과제

- 계층간의 불신감 및 적대관계를 해소하기 위해서는 사회적 요구에 대한 의견수렴과정이 전제가 되며, 사회구성원의 지지를 받는 사회적 권위조직체 형성과 지속적 활동이 필수적임
- 상층의 과소비와 허영 및 허례허식을 제어하기 위해서는 제도적 차원보다는 노블리스 오블리제의 형성과 같은 사회문화적 차원에서 접근해야 함
- 계층갈등은 주택문제, 중산층의 몰락, 문화적 향락퇴폐, 과소비문화의 확산, 실업문제, 사회경제적 약자 등에 대한 문제를 종합적으로 검토하고 희망과 비전을 제시할 정책적 방안을 필요로 함
- 지니계수의 세전과 세후 차이가 거의 없는 것으로 나타나 간접세비율이 높고 자산과세가 미흡하므로 투명한 세제개혁을 통해 소득재분배 기능을 강화해야 함
- 부의 획득과정에 대한 잘못된 사회의식을 바로잡기 위해서는 경제 및 부에 대한 올바른 교육이 필요
- 자산투기의 병폐를 차단하기 위해서는 토지 공개념에 기초한 개발이익금 환수(싱가포르의 예)가 필요하며, 기업 및 개인 차원에서 나눔의 문화를 용이하게 실천할 수 있는 제도적 요건이 필요
- 정보화과정으로 인한 신계층 구조의 형성으로 계층갈등의 구조화정도가 높아지는 추세에 대비하기 위해서 정보화교육에 내실을 기해야 함
- 계층갈등의 균열구조를 완화하기 위해서는 ‘이만 불 시대나 동북아 중심’ 등의 명분지향보다는 실제 ‘나(의 이해관계)는 무엇인가?’ 라는 현실적인 실리문제에 대한 투명한 해결방안에 초점을 두어야 함

3) 노사갈등

(1) 관리시스템 진단

- 선진국들의 갈등조정시스템은 크게 영미형과 유럽형으로 나뉘고, 동양에서는 일본의 미시적 협의모델과 중국의 관시모델이 있음
- 영미형은 약한 정부개입, 분권적 단체교섭, 노사간의 대립적 관계로 특징 지워지며 노사갈등을 규율하는 법도 대부분 판례 중심임(다원주의 전통)
- 유럽은 노사의 중앙대표간의 집중화된 이해조정과 정부가 가세한 국가차원의 정책협의 전통이 강하며 노사갈등을 규율하는 법과 제도도 노사정 3자간의 협의와

타협에 의해 마련되어짐(합의주의 전통)

- 일본은 국가차원의 협의모델은 취약하나 기업과 업종차원에서 상시적인 협의를 중시하는 갈등조정시스템을 가지고 있음(미시적 조합주의 전통)
 - 중국은 전통적으로 인간관계를 중시하는 관시문화가 중시되었으나 점증하는 노사갈등을 풀기 위해서는 근대적인 노동법제를 강화하는 방향으로 선회함
- 유럽에서 국가의 경제 개입에 대한 관심과 사회적 합의주의(corporatism)는 확산되는 스태그플레이션, 오일쇼크, 일본과 신흥공업국가들의 급속 성장 등에 의해 경제성장의 한계를 극복하기 위한 것이었음
- 국가는 규제와 발전이라는 양자의 전략을 적절히 혼합한 조정에 나섰고 노동조합은 주로 임금인상을 자제하는 대신에 국가적인 정치·경제 의사결정에서 대표성을 인정받는 것으로 보상을 얻음
 - 그러나 1980년대 이후 사회적 합의방식은 보다 근본적인 위기와 한계에 봉착한 바, 세계화 과정에서 주로 경기순환상의 단기적 위기를 극복하기 위해 임금인상을 억제하는 대신에 정치·사회적 권리를 확대시켜주는 60, 70년대식의 합의주의 방식으로는 대처하기 힘들어짐
 - 여기서 국가주도의 합의보다는 노사 당사자간의 합의가 중요해져 아일랜드, 네덜란드, 덴마크 등은 1990년대에 노사간 타협에 기초한 사회협약을 통한 노사관계 혁신과 구조조정에 성공
- 우리의 경우는 기업단위의 대립적 노사관계는 영미형 갈등양상을 보여주고 민주화운동으로서의 노동운동과 노사정위원회 등은 유럽형 갈등 및 조정양상을 보여주고 있음
- 그러나 대립적 노사갈등을 조정, 중재하는 공적기구(미국의 FMCS, 영국의 ACAS)가 취약함
 - 아울러 노사정위원회의 파행처럼 노사정간의 정책협의로도 정상화되지 못하고 있음
- 노사갈등을 사전에 합리적으로 관리할 수 있는 사회적·제도적 기반도 취약
- 노동위원회는 이익분쟁에 한해 일회적인 사후조정 기능만 수행하고 있어 분쟁조정 역할에 한계
 - 정보 공유 및 상시 대화의 장으로서 기업·업종·지역·중앙단위 노사(정)간의 협의·조율하는 장치도 미약

- 우리나라는 오랜 동안 기업별 노동조합을 중심으로 하고 있어 노사중앙단체의 위상과 역할이 산별체제의 국가보다 상대적으로 취약함
 - 따라서 중앙단위의 노사 또는 노사정협력체제에 의한 갈등조정 제도화는 낙후되어 있음
 - 여러 번의 중앙타협시도에도 불구하고 성과가 없다가 IMF 위기를 맞은 1998년 2월에 역사적인 노사정 대타협과 사회협약을 체결

<표 49> 사회적 합의 추진 경과(1987 - 98)

시기	내용
1990. 4	국민경제사회협의회(경사협) 발족
1991. 3	사회적합의 형성 위한 노사정 대토론회 경사협, 「산업사회의 성숙을 위한 노사 공동선언」 채택
1992. 2	사회적합의 형성 위한 노사정대토론회
1992. 4	노사공약으로 구성된 「노동관계법연구위원회」 발족운영
1993. 4	노경총, '93년 임금인상에 관한 중앙합의
1994. 3	노경총, '94년 임금인상에 관한 중앙합의
1995. 3	노경총, 산업평화 공동선언
1996. 5	노사관계개혁위원회 발족운영
1998. 1	노사정위원회 발족
1998. 2	노사정위원회, 「경제위기 극복을 위한 대타협으로 사회협약」 체결

(2) 정책적 대안

가. 상시적 갈등조정시스템구축

- 대화와 타협, 법치의 노사문화 구축
 - 갈등과 대화와 타협에 대한 인식의 전환이 필요함
 - 갈등은 그 자체로서 사회적 악은 아니며 갈등을 승패게임으로 인식할 필요가 없음
 - 갈등이 있더라도 충분한 대화와 협상을 통하여 합리적인 타협에 이르는 것이 중요함
 - 갈등은 최대한 법에 따라 제도적 수단을 활용하여 해결하는 것이 유리하고 불법

적이고 물리적인 수단에 의존하는 것은 오히려 불리하다는 사회적 규범을 확립해야 함

- 노사간 갈등의 근본원인이 되는 법과 제도의 개선을 통해 갈등해소의 원인적 처방을 병행해야 함
 - 현재 노사간에는 집단적 노사관계와 개별적 근로관계분야에서 수많은 의견대립을 보여주고 있음 (별표 참조)
 - 노사관계선진화방안을 중심으로 조속한 시일 안에 법과 제도 개선을 해 나가되 노사간 균형과 국제기준과의 정합성을 원칙으로 해야 함

- 갈등을 줄이기 위한 사회적 협의와 정책공동체(policy community)의 형성을 추진
 - 법과 제도의 개선은 노사가 서로 타협하고 협의할 수 있는 분위기 조성이 없이는 갈등만 확대시킬 우려가 있음
 - 갈등이 표출되기 이전 사전 협의·조정할 수 있는 사회적 협의(social dialogue)가 매우 중요함
 - 지속적인 정보공유와 작은 타협의 축적으로 신뢰관계가 형성될 수 있도록 노사정위원회 운영을 내실화하고, 이것이 노사정 정책공동체(policy community)로 발전·심화되도록 함

- 조정 제도의 활성화
 - 공적조정기구의 활성화
 - 노사분쟁 조정을 위해서 분쟁을 전문적으로 조정·중재할 수 있는 공신력 있는 전문기구로 노동위원회를 육성할 필요가 있음
 - 사적 조정기구 및 중재전문기구의 설립
 - 제도권 내의 갈등뿐만 아니라 제도권 밖의 갈등도 이 전문기관을 통하여 해결할 수 있게 함. 많은 조정 및 중재 전문가들이 노사문제분야에서 활동하고 있으므로 이들의 역할을 활용해야 함

- 사회적 갈등의 예방-수습-실패대처 능력의 제고
 - 예방을 위한 정책
 - 기업 경영자와 종업원을 상대로 협상 및 조정에 대한 교육을 대대적으로 실시함

- 교육 내용은 노사 갈등에 대한 win-win 협상의 방법에 초점을 둬
- 실패 대책
 - 공적 중재기관을 활용하고 공적 중재기관을 활용할 수 없는 경우에는 사적 중재에 맡김. 이를 위해 사적 중재에 대한 법률적 보호 장치가 필요함
- 노사분규의 사전예방·조기경보체제 구축 및 재발방지
 - 낙후된 교섭문화와 감정대립에 의한 대부분의 노사분규는 전문가들에 의한 예방적 진단과 자문, 조정에 의해 크게 감소되거나 사전예방 할 수 있음
 - 물리적 대결로 막대한 경제적 손실을 입힌 노사분규의 경우 객관적이고 엄정한 사후 평가를 실시하여 노사 쌍방에게 분규로 인한 경제적 득실을 인식시킴으로써 분규의 재발을 막을 수 있음

<그림 17> 노사관계 진단과 자문의 활용

나. 최근 갈등정국 대처방안

- 갈등정국의 일차적 원인에 대처하기 위해서는 불법적 노조행위만이 아니라 사용자의 부당노동행위나 불성실 교섭에 대한 공정한 대응이 필요함
 - 한진중공업의 경우 부산지방노동청장도 사용자의 불성실한 교섭행태가 문제를 키웠다고 지적한 바 있음
 - 아울러 무리한 손배적용 분위기도 교정할 필요가 있는바 법제도 개선 전이라도 공공부문 사용자의 손배적용건에 대해서 우선적인 개선이 이루어질 필요가 있음
- 동시에 사회개혁에 있어서 대화와 타협의 기조를 분명히 할 필요가 있음
 - 노사관계선진화방안 발표 이후에 정부의 노사관계정책이 숙제를 다 했다는 식의

정책 이완성을 보여 왔으나 법제도 개선은 노사간 타협분위기를 조성하는 것이 우선적 수순임

- 청와대 정책실에 사회분야 수석을 별도로 두고 노동TF도 민정이 아닌 정책적 측면에서 강화할 필요가 있음
- 정부와 시민사회단체와의 지속적인 대화국면을 유도하고 정부의 엄격한 법집행보다 노사간 타협이 우선시될 수 있도록 유도해야 함

<별 표>

핵심 쟁점별 개선방안(노사 요구 및 국제기준과 비교)

□ 집단노사관계법 부분

구분	현행	노사 요구	국제기준외국입법례	개선방안
<단결권>				
①실업자 조합원 자격	·조합원 자격 및 임원자격 제한	·노: 허용 ·사: 현행유지	·(ILO)자유로운 노조 가입, 대표자선출권 인정 ·(외국)일반적으로 법적제한 없음, 규약으로 규정	·초기업단위노조에 한해 조합원 자격 인정 ·기업단위 노조는 제한 (해당기업 종업원으로 제한)
②전임자 급여	·전임자급여지원 금지 사용처별 (2006년까지 유예)	·노: 노사자율 ·사: 현행유지	·(ILO)노사당사자의 자율결정 사항으로서 법적관여 대상 아님 ·(외국)일반적으로 노동조합 부담, 다만 사업장단위 근로자대표는 유급활동시간보장 등 다양	·급여지원을 금지하되, 법령이 정한 기준 내의 급여 지원은 예외(기준 초과시 제재)
③유니온숍	·근로자 2/3 대표하는 노조에 허용 ·입사시 노조 가입, 탈퇴시 해고(제명시 예외)	·노: 현행유지 ·사: 금지	·(ILO)유니온숍 허용·금지 모두 가능 ·(외국)영국, 프랑스는 단결 강제금지, 일본은 과반수 노조에 허용, 미국은 배타적 교섭대표 노조에 허용	·1안: 현행 유지하되 근로자의 단결 선택권 보장(다른 노조 조직 가능) ·2안: 유니온숍 금지
④부당노동행위	·사용자 형사처벌 ·노동위원회 구제명령	·노: 형사처벌 강화 ·사: 노조 부당노동행위 제도 신설	·(미국)사용자, 노조의 부당노동행위 규정, 구제명령 ·(일본)사용자의 부당노동행위만 규정, 구제명령	·노조의 부당노동행위 신설없고, 개별규정에서 행위준칙 명시 ·구제명령 실효성 강화 및 직접 형사처벌제도 정비
<단체교섭>				
①교섭·쟁의 대상	·근로조건 결정에 한정 (이익분쟁)	·노: 조합활동경영 사항, 권리분쟁, 정치파업 허용 ·사: 현행 유지	·(외국)근로조건과 관련성이 있는 경우 비교적 넓게 인정	·의무적 교섭사항에 관한 「기준」 명시 - 집단적 노사관계에 관한 사항 포함, 권리분쟁 제외

구분	현행	노·사 요구	국제기준외국입법례	개선방안
②기업단위 복수노조 (교섭창구)	·2006년까지 금지 ·교섭창구 단일화방안 마련, 2007년 허용	·노 : 즉시허용(자율 결정) ·사 : 유예기간 준수 (단일화)	·(ILO)사업장단위 복수노조 보장 ·(외국)일반적으로 복수노조 인정, 교섭방식은 다양 (일본은 노사자율, 미국은 배타적 교섭대표제, 프랑스는 교섭단 구성 등)	·교섭창구 단일화 방안 마련 - (1안) 자율적 단일화→ 과반수노조→과반수 대표노조 - (2안) 자율적 단일화→ 조합원수에 비례하여 교섭위원단 구성 ·교섭대표는 공정대표 의무 ·관련 분쟁은 노동위원회가 담당
③단협유효기간	·최장 2년	·노 : 자율 ·사 : 장기간 허용	·(프랑스) 기간의 정함없는 협약 가능, 정할 경우는 최장 5년 ·(일본) 최장 3년	·협약기간 자율로 하되, 3년 초과 협약의 경우 3년 경과후 일방이 6개월전에 통보하여 해지가능
④제3자 지원	·신고 및 처벌	·노 : 폐지 ·사 : 엄격 제한	·(ILO)자유로운 노사관계 지원 보장 ·(외국)법률적 제한 사례 거의 없음	·폐지
<쟁의행위>				
①쟁의행위 찬반투표	·직접·비밀·무기명투표 ·재적과반수 찬성	·노 : 자율화 ·사 : 요건강화, 우편투표제 도입	·(외국)일본, 영국은 과반수, 독일은 단협에 의해 규율 (금속노조 3/4), 영국은 우편투표 의무	·의결요건 현행유지 ·투표과정의 공정성·투명성을 제고방안 마련(투표시기, 유효기간, 노동위 통지 등)
②직장폐쇄	·사후적, 방어적사용	·노 : 엄격 제한 ·사 : 불법파업시에도 허용	·(외국)노사대등 차원에서 합법·불법 관계없이 인정	·쟁의행위 합법·불법을 불문하고 직장폐쇄 허용
③대체근로	·사업내 인력만 대체가능 ·신규채용·하도급·파견 금지	·노 : 엄격 제한 ·사 : 제한폐지, 전면허용	·(외국)영업의 자유 차원에서 기본적으로 인정, 다만 파업권과 조화 고	·공익사업에만 대체근로 허용 * 단, 신규채용·하도급은 허용하되 파견은 금지

구분	현행	노사 요구	국제기준외국입법례	개선방안
④손배 가압류	·신원보증인 도 연대책임 ·급여채권의 1/2압류금지	·노 : 가압류금지, 손배책임 주 체범위 축소 ·사 : 현행법 엄격 적용	·(외국)일반적으로 조합 및 개인(주도자) 모두 책임, 급여압류시 생 계보장 고려	·신원보증법 및 민사집 행법 개선 - 신원보증인 책임제한, 가압류시 노조존립 및 근로자 생계 보장 고려
⑤쟁의행위 규제 합리화	·시설 점거 등 금지행위 명시, 벌칙규정	·노 : 삭제 ·사 : 현행유지	·(외국)일반 형사법률로 처벌	·쟁의행위 최후수단 원 칙 명시 ·제한규정을 행위준칙으 로 명시하되, 벌칙규정 재검토
<분쟁조정>				
①조정대상	·근로조건 결 정에 관한 사 항 (이익분쟁)	·노 : 조정대상 확대 ·사 : 현행유지	·(외국)제한없음	·조정대상을 교섭·쟁의대 상과 분리하여 노사분 쟁의 원인이 된 모든 사항으로 확대 ※ 조정절차만 거치면 쟁의행위가 합법화 되는 것이 아님을 명확히 함
②조정절차	·조정거친 후 에만 쟁의 가능 (조정전치주의) - 파업개시전 - 당사자 신청 - 조정기간 (일반10일, 공익 15일)	·노 : 폐지 ·사 : 현행유지	·(외국)조정전치 의무없음 ·예외적으로 공익사업분 야에 조정절차를 강제로 개시하는 경우가 있음	·조정신청 유무, 쟁의행 위 여부에 관계없이 조정토록 조정방법과 절차를 재설계 - 노사교섭개시 통보로 노동위 조정 가능 - 노동위 재량으로 간 이조정 실시(알선), 공익사업 특별조정 강화 (사실조사공표) - 공익사업은 7일이상 파업예고 의무화

구분	현행	노사 요구	국제기준외국입법례	개선방안
③필수공익사업 및 직권중재	·병원, 전기, 수도, 가스, 철도, 석유, 한국은행 등 ·직권중재 (쟁의행위 제한 15일)	·노: 필수공익사업 및 직권중재 폐지 ·사: 혈액, 항공, 폐수 처리 등 추가 및 직권중재 유지	·(ILO)생명, 안전, 건강을 위태롭게 할 수 있는 분야에는 파업권 제한 가능 ·(외국)일반적으로 공익보호를 위한 파업권 일부 제한, 강제중재 보다는 냉각기간, 강제조정 등 사용	·필수공익사업 개념 및 직권중재 폐지 ·공익사업은 파업시 최소업무 유지의무 부과 (공익사업 범위 재검토) - 최소업무는 법령에 열거, 구체적 범위는 노사협정으로 정함 - 파업참여시 업무복귀 명령
④긴급조정제도	·30일간 쟁의행위 중지 ·조정실패시 강제 중재	·노: 강제중재 폐지 ·사: 의견없음	·(일본) 50일간 쟁의행위 금지, 강제중재 없음 ·(미국)주간의 산업·무역부문 파업으로 국민의 건강 및 안전 위협시 80일간 쟁의금지, 강제중재 없음	·긴급조정기간 연장 (30→60일) ·강제중재는 현행 유지
<노동위원회>				
①노동위원회	·사후적 조정 에 국한 ·기능이 협의의 조정, 심판에 국한 - 집단적 노사관계 인프라로서 기능 미흡 ·전문인력 부족	·위상강화 및 전문성 제고	·(일본)노동위원회에서 권리분쟁, 집단적 노사관계 사항 조정 ·(미국) 이익분쟁은 FMC S, 부당노동행위 등 권리분쟁은 NLRB담당 ·(독일)이익분쟁은 임의조정기구, 권리분쟁은 노동법원 담당	·적극적·다양한 조정 서비스제공 통해 효과적 분쟁해결 도모 ·집단적 노사관계 인프라로서의 기능강화 ·상근전문인력·예산확충및 사적조정과의 연계시스템 구축 등
<노사협의회>				
①근로자위원 선출방식	·과반수 노조에 근로자위원 위촉권 부여 ※ 과반수노조 없는 경우 직접 선출	·노: 노조에 위촉권 부여 (과반수 불문) ·사: 과반수 노조의 위촉권제도 개선	·(독일·프랑스·네덜란드)근로자들이 직접선출 ※ 입후보시 노조 배려	·근로자위원 직접 선출로 대표성 강화 ※ 노조 또는 일정비율의 근로자의 추천 ·파견·사내하청 근로자 등의 노사협의회 참여(의견개진)기회 부여

구분	현행	노사 요구	국제기준외국입법례	개선방안
②사전 정보제공	·회의개최 7일 전 사전통지 ※ 일사·장소의 제 등 ·보고사항 관련 사후 자료제출 요구권 명시	·노 : 사전정보제공 의무화 ·사 : 현행유지	·(독일·프랑스·네덜란드) 다양한 수준의 사용자 자료제공 의무 규정	·사전통지기간 연장 (7→10일전) ·협약의결 사항 관련 사전 자료요청권 부여 (사생활침해, 기업기밀 사항은 제외)
③비밀 유지의무	·협의회위원 비밀유지의무 규정 ※ 벌칙규정 없음	·노 : 벌칙신설 반대 ·사 : 처벌조항 신설	·(독일)비밀준수위반시 징역 또는 벌금	·비밀유지의무 강화 (위반시 처벌)
④근로자 위원 편의제공	·협의회 출석에 소요되는 시간에 대해 근로의무 면제 ·‘장소사용 등’ 편의제공	·노 : 근로의무 면제범위 확대 등 전임 인정 ·사 : 현행유지	·(독)일정규모 이상 사업장에 대해 전임 위원 수 법정 ·(프)월간 20시간 유급 활동시간 보장	·협의회 활동시간도 근로의무 면제 ·근로자위원 선출활동시 편의제공 확대
⑤협의회 임무	·협약, 의결, 보고사항 명시	·노 : 의결사항 확대 ·사 : 협약·의결 사항 일부 삭제	·(독)공동결정 ·(프)협약·정보제공 등	·협약사항 추가 - 근로자 작업감시 설비, 사업 합병·양도 등 사업변경 관련 사항
⑥의결된 사항 효력	·효력규정 없음 ※ 성실히 이행 의무와 미이행시 벌칙 규정	·노 : 취업규칙에 대한 우선적 효력	·(독, 네덜란드)단체협약보다 하위효력	·취업규칙과 동일한 효력 명문화 ·미이행시 벌칙 삭제
⑦정기회의 개최	·3개월마다 개최 ※ 미개최시 벌칙	·노 : 정기회의 축소 반대 ·사 : 정기회의 축소 및 벌칙 삭제	·(독프)월1회에서 ·(네덜란드)연6회이상	·6개월에 1회이상 협의회 규정에서 정하는 바에 따라 정기회의 개최 ·정기회의 미개최시 벌칙 규정 삭제

□ 개별근로관계법 부분

구분	현행	노사 요구	국제기준외국입법례	개선방안
①부당해고	·5년이하 징역, 3천만원 이하 벌금 ·노동위원회 구제명령	·노: 처벌강화, 구제명령 실효성 강화 ·사: 처벌폐지, 금전보상방안 도입	·(ILO)부당해고에 대한 원직복직 또는 금전보상 등 구제제도 마련 ·(외국)처벌규정을 두고 있는 국가는 거의 없음	·화해제도 등 구제방식 다양화 - 원직복직이 기대되지 않는 경우 금전보상제 도입 ·구제제도의 실효성 제고 ·직접 형사처벌규정 삭제
②경영상 해고	·근로자대표에 60일전 통보	·노: 경영상 해고제한 강화 ·사: 경영상 해고제한 완화	·(ILO)경제적·기술적·구조적 필요, 해고회피를 위한 조치, 근로자대표에 정보제공 및 협의, 일정 규모 이상 행정기관 신고	·정리해고 협의기간 60일 상한으로 해고규모·비율 별로 차등 설정 ·도산절차에 있는 기업에는 정리해고 요건 완화 또는 적용배제
③기업 변동시 근로관계	·명문규정이 없어 노사간 다툼 빈발	·노: 고용, 단협, 취업규칙 승계 명문화 ·사: 일률적인 승계 명문화 반대	·(EU)기업변동시 승계원칙에 관한 지침 마련('01년), 각 회원국 국내법으로 반영중	·판례가 인정하는 수준에서 고용승계원칙 명문화 - 단, 도산절차 진행중인 때는 제외 ·고용승계시 근로자의 근로관계상 채권보호 강화 ·취업규칙, 단체협약의 효력을 명문화 - 일정기간 효력을 인정하되 통합절차 간소화
④임금지급 보장제도	·형사처벌 위주 임금체불 구제제도	·노: 형사처벌규정 존치, 근로감독관 증원 ·사: 형사처벌규정 폐지	·(외국)임금체불에 대한 형사제재가 거의 없음 ·(일본)지연이자부과 (연 14.6%)	·경제적 제재 강화(지연이자제도 도입) ·임금채권보장제도 개선 ·현행 처벌규정은 유지하되 최고죄로 전환

4) 환경갈등

(1) 관리시스템 진단

- 환경갈등을 해결하는 기존 시스템은 환경분쟁조정 등 정부의 행정절차에 의한 해결, 사법적 절차에 의한 해결 등이 있음

- 환경분쟁조정위원회: 사후적 갈등해결 시스템
 - 「환경오염피해분쟁조정법」에 의해 환경오염의 피해로 인한 분쟁조정을 위하여 환경부와 광역자치단체에 ‘중앙 및 지방환경분쟁조정위원회’를 각각 설치
 - 건설-도로공사에 따른 진동·소음 피해 등 사후적 피해구제 등 분쟁 조정을 시행
 - 환경분쟁조정위원회에서 처리하는 사건 중 압도적 다수를 점하는 것이 재정사건으로, 2002년의 경우 총 263건 중 99%인 261건이 재정사건
 - 근래들어 분쟁 신청-처리건수가 급증하는 것은 당사자들의 만족도가 높아지고 위원회측의 업무효율성이 높아진 것으로 평가할 수 있음
 - 이것은 최근 분쟁조정위원회가 피해자의 입장에서 적극적으로 조정업무를 수행한 것으로 평가됨
 - 법적으로 자치단체간 분쟁도 조정할 수 있으나 거의 이루어지지 않음
 - 개인간·집단간 이해관계 갈등을 조정하는 기능을 성공적으로 수행하고 있으나 정부가 당사자인 환경갈등이나 가치관 갈등의 조정은 수행하기 어렵고, 갈등의 사전예방 기능도 수행 불가능

- 지방자치단체 행정협의회
 - 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간 행정협의회 구성
 - 광역자치단체간 행정협의회, 기초자치단체간 행정협의회를 둘 수 있음
 - 도시계획의 수립 및 변경·시행, 상·하수도 시설의 설치, 환경오염방지 시설 및 감시에 관한 사항, 자원의 개발·이용 및 조사에 관한 사항 등 협의

- 지방자치단체 분쟁조정위원회
 - 당사자의 신청에 의해 지방자치단체간 분쟁조정과 행정협의회의 협의사항을 조정하는 경우에 필요한 사항을 심의하기 위하여 행정자치부장관과 시장·도지사의

소속하에 둬

- 위천공단 갈등 등 대규모 지자체간 환경갈등을 조정하는 데에는 한계가 있음

□ 4대강 수계관리위원회

- 4대강(한강, 낙동강, 금강, 영산강·섬진강) 특별법에 의해 수계관리위원회가 구성되어 상하류간 공영의 협력 모델 수립
- 상류는 오염총량관리제, 수변구역제 등을 도입하여 오염을 줄이고 하류는 규제로 인한 상류주민의 피해를 보상하기 위해 물 이용부담금을 납부하여 상류주민을 지원하여 상하류 유역공동체를 만든
- 특별법 수립과정에 이해당사자, 환경시민단체, 국회, 정부의 지속적이고 장기적인 대화와 토론을 통해 합의형성

□ 지속가능발전위원회

- 1기, 2기 지속가능발전위원회는 정부, 시민단체, 기업 등의 파트너십 기구로서 새로운 가버넌스를 도입한 성과가 있었음
- 그러나 갈등조정 및 해결에 대한 기능이 주어지지 않았고, 갈등해결을 위한 자원이 부족하여 새만금사업에 대한 조정과 대통령자문을 추진했으나 찬반입장 대립 심화로 단일한 자문의견 제출 실패
- 지속가능발전위원회와 같은 파트너십 기구 운영의 역사적 경험부족으로 일부 위원 탈퇴 등 파행 운영

(2) 정책대안

가. 환경갈등 관리의 원칙

□ 절차상 원칙

- 첫째, 참여와 소통의 원칙으로서 환경과 관련한 정책, 계획, 프로그램 등을 입안하는 단계부터 이해관계자, 시민단체, 전문가 등의 참여를 통해 정보를 공개하고 소통하는 정보소통형 정책 프로세스를 도입
- 둘째, 대화와 타협의 원칙으로서 환경갈등을 해결하거나 예방하기 위해 이해관계의 차이를 좁히고 가치관 차이를 서로 인정하며 공동의 미래를 추구하는 민주적 절차를 확립

- 셋째, 합의와 승복의 원칙으로서 결론도출 과정에 대해 당사자간 합의를 이루고 그 이후 도출한 결론에 대해 당사자 모두 승복하는 갈등해결 문화를 창조

□ 내용적 원칙

- 첫째, 오염자 부담의 원칙을 확립하여 환경오염의 무임승차자를 없애고 실질적 혹은 잠재적 피해에 대해 충분히 보상
- 둘째, 수혜자 부담의 원칙을 부분적으로 적용하여 환경오염유발시설로 인해 편익을 얻는 다수가 소수 피해자에 대한 비용을 공평하게 부담
- 셋째, 능력자 부담의 원칙을 활용하여 비용을 많이 부담할 수 있는 집단, 지자체, 정부 등이 환경비용을 보다 많이 부담
- 넷째, 환경정의와 형평성의 원칙을 확립하여 환경피해가 약자에게 집중되지 않도록 하고 특히 저소득층, 어린이 등 환경적 약자에 대해 특별히 배려

나. 갈등관리 종합시스템 구축

□ 조정 시스템 강화

- 비공식적으로 행해온 이러한 조정방식의 분쟁 조정(調整)노력을 공식화, 제도화
- 보다 전문적인 조정서비스를 제공하여 당사자간 합의로 분쟁이 해결되는 비율을 높임

□ 국무총리실 조정기능 강화

- 사회갈등 심화 이전에 부처간 갈등조정을 통해 예상되는 사회갈등에 대한 예측, 사회적인 영향 예측 후 정책결정

□ 사회영향평가제도 도입

- 정부 주요 정책결정이 미치는 사회적인 영향, 예상되는 사회갈등 등을 미리 예측하여 정보에 바탕을 둔 정책의사결정 유도(Informed Decision Making Process)

□ 전략환경평가제도 도입

- 환경에 영향을 미치는 법, 제도, 정책, 프로그램 등에 대한 사전 환경성 평가를 통해 사회갈등을 예방

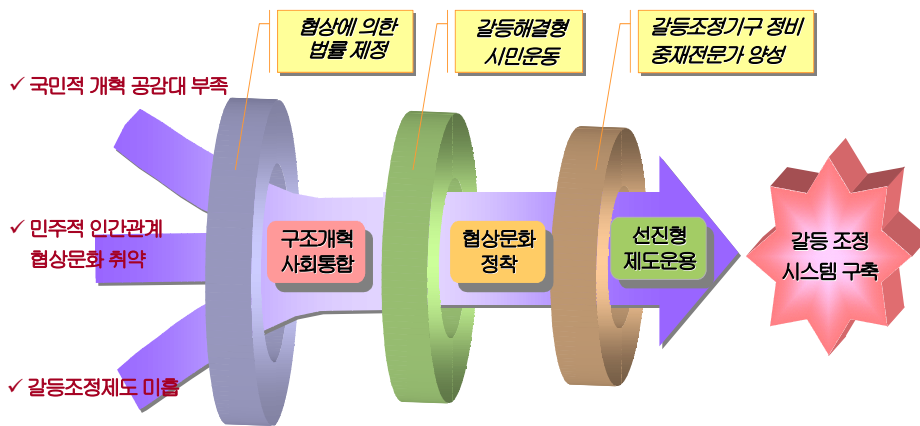
- 지속위의 갈등조정 정책기능 및 조정 기능 강화
 - 갈등관리정책, 국민 홍보, 교육 프로그램, 전문가 양성, 법·제도 정비 등과 함께 핵심 현안에 대한 조정, 관리 기능 부여

5) 사회갈등구조 해소를 위한 정책 방향

(1) 개요

- 사회의 기본갈등구조인 이념, 지역, 계층, 노사, 환경 갈등의 해소를 위해서는 종합적이고 거시적인 접근과 개별적·미시적 접근의 병행이 필요
 - 구조개혁, 문화 개선, 제도 구축 및 프로그램 세련화를 유기적으로 연계하는 갈등조정시스템을 구축
 - 정책집행비용보다는 정책입안비용을 확대하는 정책설계를 추진하여 사전 예방 강화
 - 문제제기형 시민운동에서 한 발 더 나아가 갈등관리형 시민운동을 활성화하여 공정한 조정자로서의 역할을 수행하도록 유도
 - 갈등조정법률 및 제도 운용에서 갈등조정전문가 양성을 핵심적인 부분으로 자리 매김

<그림 18> 사회갈등조정시스템 구축의 원칙



- 개별적이고 미시적인 갈등해결 방안을 도출하기 위해서는 사회갈등의 유형에 따른 특성을 파악하는 것이 중요

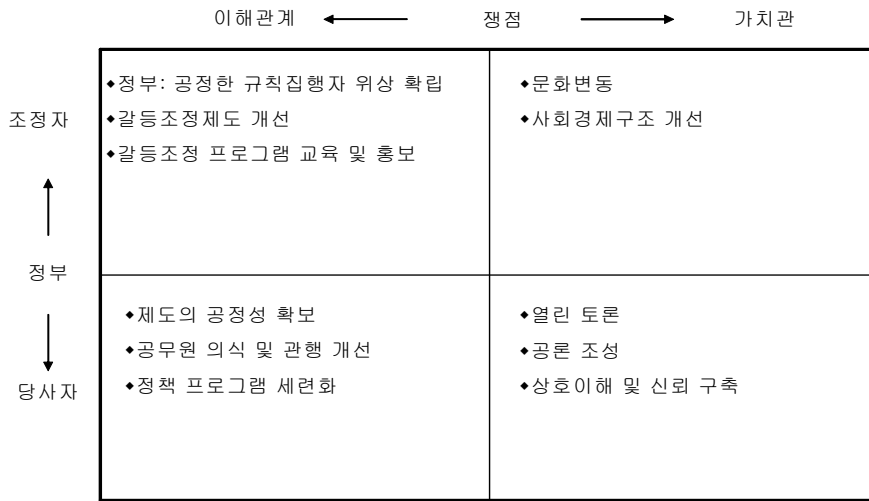
- 최근의 사회갈등이 정치·경제·사회적 갈등이 다층적으로 복합되어 전개되고 이슈 또한 이념, 환경, 지역 등이 결합되어 나타나고 있음
- 한편, 집단적 이해관계와 사회구성원의 가치관이 사회갈등에 交織되어 투영됨으로써 문제해결구조를 탐색하기가 어려운 국면에 진입한 상태

<그림 19> 사회갈등의 유형 분류



- 사회갈등의 유형에 따라 정부의 개입 범위와 관련 당사자간의 이해관계 조정의 범위 및 협상의 방식 등이 결정됨에 유의
 - 중앙정부는 통합적 갈등제도 통합적 운용을 통해서 조정자로서의 역할을 강화하는 한편, 정책으로 인한 갈등은 현장에서 문제를 관리
 - 특히 정부가 당사자인 현안들은 공무원들이 경험적 사고를 배양하여 일관성 있는 제도 운용과 문제해결 프로그램의 세련화를 통해서 관리
 - 가치관 갈등의 경우 중장기적인 의식·문화·관행의 변동을 추진하면서 제도 선진화와 연계할 수 있는 시민사회의 성숙을 견인하는 것이 해법

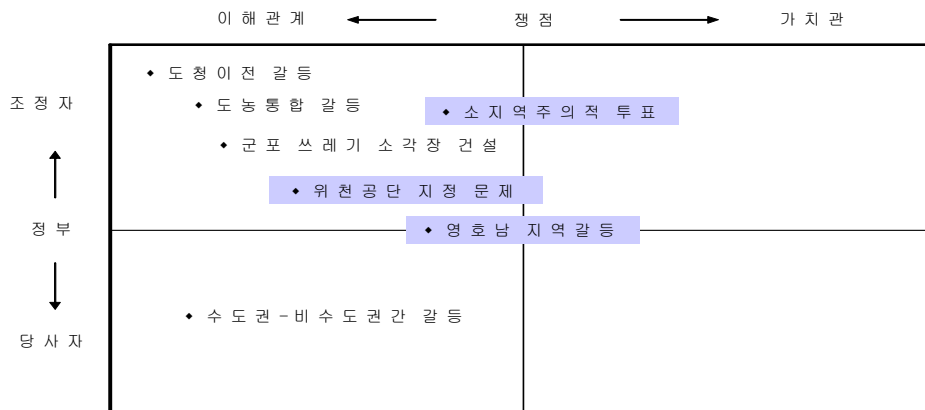
<그림 20> 사회갈등 유형별 관리 및 조정 방향



(2) 지역갈등 : 갈등유형과 정책대안

- 한국사회의 지역갈등은 영호남 지역주의로 대표되는 정치적 갈등을 기저로 하여 다층적인 복합화 양상을 노정
 - 다양한 정치·경제적 이해관계의 충돌이 둘 이상의 지역간에 발생하고 있으며 제어할 위한 자원이 부족한 상태
 - 소지역주의와 입지분쟁 등은 갈등조정체제의 한계로 인해 더욱 증폭되는 양상
 - 한국사회의 지역갈등 사례를 갈등유형 분류에 의해 조명하면 다음과 같음

<그림 21> 지역갈등 사례의 유형별 분류



- 집단간 이해갈등의 성격을 갖는 현안에 대해서는 국가가 중립적 조정자로서 갈등조정제도의 확립에 주력
 - 지역간 협의 채널 구축을 촉진하기 위한 제도적 인센티브를 제공
 - 지방자치단체 수준에서는 낮은 수준의 협력에서부터 시작하여 점차 고도의 협력체제로 이행하는 프로그램을 개발
 - 지역간 인프라의 공동 이용에서 출발하여 지방사무의 공동 추진으로까지 발전시키는 전략적 노력을 전개

- 집단간 가치갈등의 성격이 강한 영호남 지역갈등은 문화변동의 점진적 추진과 함께 사회경제적 구조개선 노력을 중장기적으로 경주
 - 시민사회단체 중심의 상호 문화 교류, 영호남 지방자치단체간의 합동 문화 이벤트 등을 기획
 - 사회경제적 구조개선을 위해서는 지역균형발전, 지역인재의 균등한 충원 등을 제도화

- 국가-집단간 이해갈등의 양상을 보이는 수도권과 비수도권과 대립은 제도의 공정성을 확보하고 정책프로그램의 세련화로 극복
 - 신행정수도 건설 추진을 충분한 공론의 수렴을 통해서 진행하고 수도권 지역의 불안감을 불식할 수 있는 비전을 제시
 - 수도권 비대화의 지방의 저발전이 가져올 문제에 대한 심층적 분석을 수도권 주민들이 납득할 수 있도록 홍보를 전개
 - 외국의 성공사례를 발굴하여 홍보
 - 미래형 국정운영 시스템과 행정수도 이전과의 상관관계를 가시적인 방법으로 수도권 주민에게 이해시키는 프로그램을 개발
 - 수도권 첨단화의 청사진을 전략적 시기에 제시

(3) 계층갈등 : 갈등유형과 정책대안

- 계층은 사회구조에 의해 형성되는 구조적 불평등을 의미하며, 한국사회의 계층갈등 사례를 유형별로 크게 분류하면 다음과 같음

- 집단간 이해갈등

- 무규율, 무신뢰, 무규범의 환경에서 빈부격차가 심화됨
- 명분과 실리의 이원화된 구도 속에서 갈등관리의 구체적 기준이 상이함
- 빈곤은 일차적으로 경제적 문제이지만 필연적으로 사회의 가치관과 문화적 요소와 관련이 되기 때문에 정책, 정치적인 차원에서 관리해야 함
- 사회적 요구에 대한 의견수렴과정이 전제가 되며, 갈등관리 메커니즘에 협력하지 않으면 모두 어렵다는 위기의식을 공유하고 갈등완화에 임해야 함
- 국가가 게임의 공정한 규칙자로서 임금협상이나 주택가격을 둘러싼 집단 이기주의를 타파할 수 있는 제도적 장치를 강구
- 갈등관리를 위해 전체 구성원의 신뢰와 지지를 받는 권위조직체의 지속적인 활동이 요구되며, 이에 따른 갈등조정제도의 개선 및 조정 프로그램의 교육 및 홍보가 급선무

□ 집단간 가치갈등

- 외형상의 계량적인 빈부격차와 달리 사회구성원간의 유무형의 사회문화적 격차가 심화됨
- 논리보다 정서 및 감성을 중시해 온 문화로 투명성보다 융통성이 선행됨으로써 갈등 관리과정에 대한 예측가능성이 뒤떨어짐
- 서구에 비해 미숙한 민주화 및 시장화 방식에 의해 투기 등 친민자본주의에 의한 도덕적 해이현상이 배태
- 주택, 교육, 과소비 등 문화적 단절로 인한 상대적 박탈감의 가치문제를 종합적으로 검토하고 사회경제적 구조를 개선함으로써 희망과 비전을 제시할 정책적 방안이 필요
- 궁극적인 관리를 위해서는 지도층과 피지도층 간의 갈등과 균열을 완화하는 노블리스 오블리제 문화를 형성, 실천해야
- 중국 및 일본과 비교할 경우 문화적 차이보다는 시스템 차이가 더 중요하며, 다만 신뢰문화(중국)나 집단문화(일본)에 기초한 전체 사회구성원의 공감대 형성에서 차이가 나타남

□ 국가-사회집단간 이해갈등

- 공공선 또는 편향된 선을 위해 막연한 희생을 강요하는 국가의 요구와 이에 대한 사회구성원의 저항이 우려됨
- 개발주도형 발전전략의 이행기에서 국가권위 등 구심점의 확보가 절실하며 전체

구성원에게 비전과 전략을 보여 줄 수 있어야 함

- 도시민문제와 같은 큰 사안들은 중앙에서 관리하고, 작은 사안들은 갈등현장에서 상황에 대한 정확한 진단에 의해 수시로 대응해야
- 갈등 사안에 대한 공무원의 의식 및 관행을 개선해야 하며 투명한 제도적 절차에 의해 국가와 사회집단간의 갈등을 완화시키는 것이 바람직함
- 갈등현장의 당사자로서 국가는 공정성의 원칙 아래 갈등 관리의 정책 프로그램을 갈등 단계별로 세분화, 세련화시켜야 함

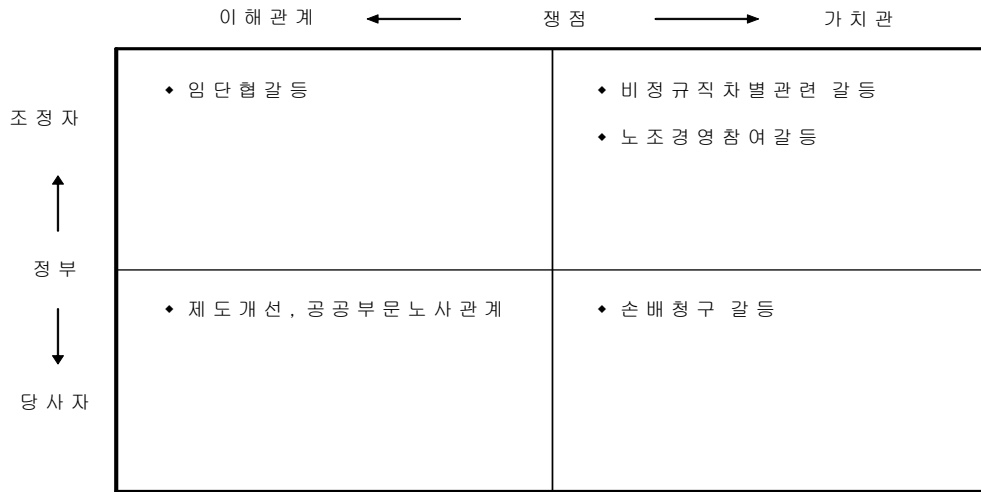
□ 국가-사회집단간 가치갈등

- [갈등심화 → 위기발생 → 갈등증폭 → 위기해탈]의 고리를 단절하는 것이 시급
- 고비용-저효율의 문제를 구조 및 의식개혁의 논의로 수렴하지 못한 채 사회집단의 요구를 적당히 연기함으로써 갈등이 악화됨
- 부의 획득과정 및 사용방식에 대한 잘못된 관행과 의식을 바로잡기 위해서는 경제 및 부에 대한 올바른 가치관 교육이 필요
- 가정, 학교, 지역사회 등 기초단위에서의 토의, 협상, 합의의 경험 등을 누적적으로 축적하고, 사회적 공론의 조성을 통해 전체 구성원의 상호이해 및 신뢰구축의 문화를 구축해야
- 대외여건과 한국 토양에 맞는 계층갈등완화 모델을 고안하고 정착시키기 위해서는 지속적인 연구와 교육 및 훈련과정이 필요

(4) 노사갈등 : 갈등유형과 정책대안

- 노사갈등에서 정부는 당사자이면서도 조정자인 경우가 많고 아울러 이해관계상의 갈등이 가치관간의 갈등과 혼재되어 있는 경우가 많으나 분석목적상 유형을 분류하면 다음과 같음
- 임금과 근로조건과 관련된 전통적인 임단협 갈등을 조정하기 위해서는 노동위원회의 사전적 조정 및 전문가의 사적중재기능을 강화해야 함
 - 정부는 공정하나 전문적인 조정자 기능을 담당해야 함
 - 비정규직 관련, 노조경영참여갈등들도 넓은 의미에서 임단협 이슈이기는 하지만 이는 우리사회의 광범위한 공론수렴이 부족한 이슈이므로 공론조성을 위한 노력이 병행되어야 함

<그림 22> 노사갈등의 유형 분류



- 정부가 당사자적 성격을 가지는 제도개선 이슈와 공공부문노사관계는 보다 책임감 있는 사용자적 행동과 아울러 명시적인 정책지향성이 필요함
 - 일례로 공공부문 노사관계의 갈등 중 중요한 원인중 하나가 공기업의 경우는 공기업 경영진들의 노사관계 전문성부족 및 담합적 교섭행태이고 공무원노조 허용문제도 행자부의 소극적 태도로 지나치게 시간을 끌면서 오히려 더 많은 것을 요구하는 추가적인 투쟁을 초래했음
 - 한편 손배청구와 관련된 갈등은 현재 공공부문에서 노조 및 관련 조합원들에 대한 손배청구건이 많은 현실에서 정부가 당사자인 이해갈등이기도 하지만 파업관련 행위를 민·형사 사건으로 다루는 것이 적절한지 아니면 노동법의 틀 안에서 규율하는 것이 타당한지는 사회적 공감대가 성숙되어 있지 못한 상태임

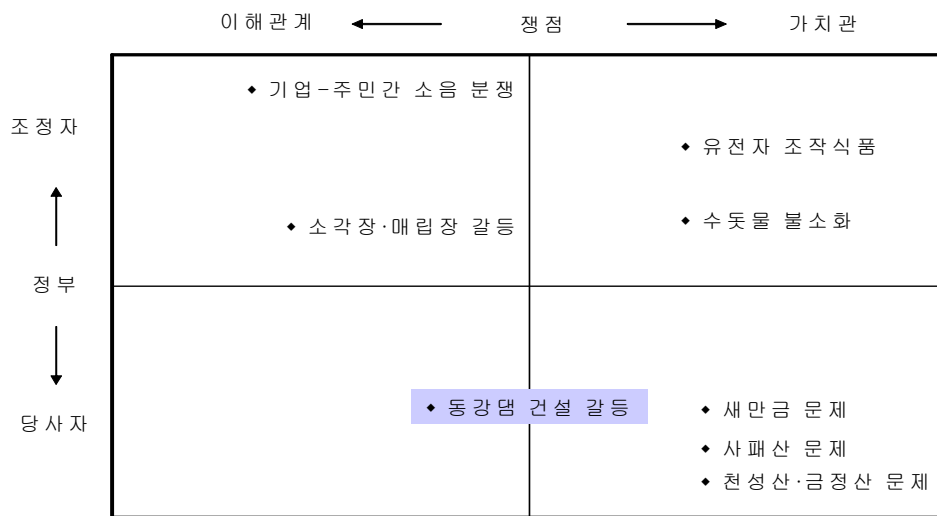
- 향후 노사갈등을 줄여가기 위해서는 법과 제도의 개선을 통한 갈등해소의 원인적 처방과 갈등을 줄이기 위한 사회적 협의를 병행해야 함
 - 노사관계선진화방안을 중심으로 조속한 시일 안에 법과 제도개선을 해나가되 노사 간 균형과 국제기준과의 정합성을 원칙으로 해야 함
 - 그러나 법과 제도의 개선은 노사가 서로 타협하고 협의할 수 있는 분위기 조성 없이는 갈등만 확대시킬 우려가 있으므로 갈등이 표출되기 이전 사전 협의·조정할 수 있는 사회적 협의가 매우 중요함

(5) 환경갈등 : 갈등유형과 정책대안

□ 환경갈등의 유형

- 환경갈등은 집단간 이해관계갈등(기업-주민간 소음분쟁, 쓰레기 소각장·매립장 갈등), 집단간 가치관 갈등(유전자조작식품 논쟁, 수돗물 불소화 논쟁), 정부-사회집단간 이해관계갈등(동강댐), 정부-사회집단간 가치관 갈등(새만금 사업, 사패산·천성산 터널)으로 분류 가능

<그림 23> 환경갈등의 유형 분류



- 환경갈등은 1980년대까지 이해관계 갈등이 주류였으나 1990년대 중반이후 가치관 갈등이 확산
- 대부분의 환경갈등은 4가지 유형의 특성을 모두 포함하는 복합갈등의 특성을 가지고, 갈등이 지속되면서 갈등의 특성이 변화하면서 유형이 전환되는 경향이 있음
- 동강댐 사례의 경우, 처음에는 정부-사회집단간 이해관계 갈등으로 시작되었으나 갈등이 장기화하고 시민단체, 종교단체등이 참여하면서 가치관 갈등으로 변화하는 특성을 보임
- 환경과 생명 가치관에 대한 국민의 공감대가 확산되는 경향이 있고, 이해관계 갈등에서 시작한 환경갈등이 가치관갈등으로 전환하는 경향이 있으므로 복합적 갈등에 대한 대응전략을 수립하는 것이 필요

- 집단간 이해관계 갈등은 정부가 공정한 규칙과 제도를 확립하고 시장 등 사회제도 안에서 갈등이 합리적으로 관리되도록 유도
 - 정부는 게임의 룰을 정비하고 갈등집단, 공무원 등에 대한 교육, 훈련을 통해 갈등관리 방안 도출
 - 학교, 직장 등에서 전 국민을 대상으로 한 갈등관리 교육·홍보 프로그램 보급
 - 갈등(분쟁)조정사 등 도입을 통한 제3자 조정제도 도입
 - 환경피해 비용 등의 합리적인 계산을 위한 연구지원
 - 갈등조정 시민단체에 대한 지원을 통해 시민사회 내에서의 자율적인 조정체계 구축

- 집단간 가치관 갈등
 - 집단간 가치관 갈등은 인간중심, 경제중심의 기존 사회체제에 대한 대응으로 형성되었으므로 새로운 환경·생태주의 가치관에 대한 토론과 상호이해를 통해 갈등의 강도를 약화시키는 것이 필요
 - 합의회의, 워크숍 등을 통해 가치관 차이에 대한 상호이해 추구 및 실질적 대안에 대한 합리적인 토론
 - 극단적 대립보다 점진적인 제도변화를 통한 새로운 가치관의 도입 추구

- 정부-사회집단간 이해관계 갈등
 - 국가의 한정된 재정 안에서 피해집단에 대한 적절한 보상의 원칙을 확립하고 일관된 운영을 통한 신뢰 구축
 - 강하고 지속적인 갈등에 대해서는 더 많은 보상이 주어진다고 갈등당사자들이 인식할수록 갈등의 강도와 지속성이 높아지므로 일관되고 공평한 보상의 원칙에 따른 집행이 중요
 - 보상 원칙은 국제적 사례, 국내 사례 등 기존사례연구와 함께 위험성에 대한 사회적 합의를 이루는 과정을 통해 확립
 - 정부와 사회집단간 이해관계 갈등을 조정할 수 있는 권위 있는 시민단체, 위원회, 원로 그룹 등 사회적 자원 및 능력형성(capacity building)

- 정부-사회집단간 가치관 갈등
 - 일부 환경단체 중심으로 확산되던 생명·생태주의 가치관이 종교단체, 여성단체, 노동운동 단체 및 시민으로 확산되어 새로운 이념갈등의 양태를 보임

- 갈등이 지속될수록 처음에는 이해관계 갈등에서 참여한 주민들이 가치관을 변화시켜 시민단체와 주민이 가치관을 공유
- 가치관 변화가 급속히 이루어지는 상황 속에서 가치관갈등을 이해관계갈등으로 잘못 판단하고 경제적 보상을 통해 갈등을 관리하려고 할 경우 갈등의 강도와 지속성이 강화되는 경향
- 가치관의 차이를 상호인정하면서 현세대와 미래세대의 요구의 균형을 찾는 합리적이고 실현가능한 대안을 상호 추구하는 프로세스를 개발
- 갈등의 장기간 지속이 낳는 사회적, 생태적 비용을 줄이기 위한 상호협력, 중재, 협상, 합의이행, 상호 평가 등 프로그램 개발

2. 법·제도적 측면

1) 조직정비

(1) 정부 내 갈등조정기제 개선방안

□ 범정부적 갈등관리체제의 구축

- 현행 갈등조정기제들을 그 기능, 권한 및 자원의 배분, 기능수행실적 등의 측면에서 재평가하고 이를 바탕으로 통폐합, 재편성함으로써 효율적이고 실효적인 범정부적 갈등관리체제를 구축할 필요가 있음. 가칭 '갈등관리기본법'을 제정할 경우 이 기본법 수준에서 범정부적 갈등관리체제를 제도화하고 각 갈등조정기구들의 역할과 기능, 권한과 권한행사방법, 행·재정적 지원조치 등을 구체화하여야 할 것임
- 범정부적 갈등관리체제는 중앙행정기관 등 중앙정부는 물론 지방자치단체를 포괄하되, 공공부문뿐만 아니라 민간부문에까지도 그 적용범위를 확대해 갈 수 있는 포괄적 시스템으로 구축하는 것이 바람직함. 다만, 민간부문에서의 갈등관리체제는 민간의 자율성을 극대화하고 정부의 개입을 최소화하는 접점에서 구축하는 것이 바람직함
- 범정부적 갈등관리체제는 갈등관리를 위한 협의·조정 참여하는 행정기관 등 각 행위자들의 역할과 권한범위, 권한행사의 방법, 협의·조정의 절차 등을 명확하게 설정한 표준운용규정을 통해 정책과정의 합리성·투명성을 제고하고 권력의 불균형으로 인한 폐단이 발생하지 않도록 하기 위한 제도적 장치들을 구비할 필요가 있음
- 정부 내 갈등관리를 위한 협의·조정을 원활히 하고 그 법적 실효성을 확보하기 위하여 국무총리훈령으로 제정된 「정부업무조정등에관한규정」을 대통령령 또는 총리령으로 격상하고 그 내용을 더욱 보완해 나가는 것이 바람직함

□ 갈등관리를 위한 조정기구들의 권한·자원의 강화

- 갈등관리를 위한 조정기구들의 협의·조정 활동의 실효성을 강화하기 위한 정책적 배려가 필요함. 특히 정부 내 갈등관리메커니즘의 실효성을 제고하기 위하여 복수 부처가 관련된 정책사안은 반드시 관계장관회의를 통해 갈등이 사전에 협의·조정될 수 있도록 의무화하고 그 준수여부를 상시 점검하며 개별부처가 추진하는 주요정책의 경우, 반드시 국무조정실 또는 대통령 비서실과의 조율을 거쳐 받

표되도록 유도하는 등 갈등관리메커니즘이 실효적으로 작동하도록 정책적 관심을 배가할 필요가 있음

- 갈등관리를 위한 조정기구들의 권한·자원을 강화시키기 위한 정책적 지원이 요구됨. 그러한 방안으로 장관직속으로 여타 관계부처와의 조정업무를 전담하는 정무관(Junior Minister) 또는 정무차관제를 두는 방안, 갈등관리지원을 위한 전담기구의 설치 등의 방안을 적극 검토해 볼 필요가 있음

□ 분야별 갈등 관리를 전담할 특별기구들의 설치 및 지원 확보

- 분야별 갈등 관리를 위해 특화된 전담 갈등조정기구들을 설치하고 그 효과적 기능수행을 위한 행·재정적 지원을 강구하여야 함. 특별기구들은 갈등의 성격이나 사안의 특성에 따라 권한이나 존속기간 등을 차등화하여 설치하되, 반드시 성과평가를 실시하여 책임의 소재를 가리고 그 결과를 정책에 반영해 나가는 것이 필요함

□ 갈등관리를 위한 조정기구들에 대한 객관적 성과평가

- 갈등관리를 위한 조정기구들에 대한 객관적 성과평가를 실시하고 그 평가결과를 환류 시켜 조직의 통폐합, 재설계(reengineering) 등에 반영할 필요가 있음
- 갈등관리를 위한 협의·조정 메커니즘이 제대로 작동하는지를 조사, 점검하여 그 원인을 규명하고 적절한 대책을 강구해 나갈 필요가 있음

2) 법령정비

(1) 갈등관리법제도 개선의 기본방향

□ 갈등관리기본법 제정

- 사회전반의 상시 갈등관리 능력 강화 원칙
 - 정부 사회 전반에 걸쳐 갈등관리 능력의 강화와 협상능력의 선진화를 도모하는 방향
 - 초,중,고, 대학의 갈등관리 교육과정 운용은 물론 평생교육 차원에서도 프로그램 운용
 - 사회교육프로그램 운용 등을 통해 당사자를 중심으로 한 갈등 예방 및 해결을 위한 교육훈련 시행
- 공공부문 갈등관리 능력 강화 원칙

- 각종 정부 및 지방 공무원의 임용 및 승진시 연수 프로그램에 갈등관리 프로그램 운용
- 현재의 중앙행정기관, 지방자치단체, 준정부기구의 공공부문 종사자에 대한 교육프로그램
- 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체에 이르는 갈등관리시스템 조직운용
- 민간분야에 대한 제도화 원칙
 - 시민단체, 민간 대기업 등에 대한 갈등관리 프로그램 운영방안의 제시
 - 공인 자격사 연수 프로그램에도 갈등관리 프로그램 운용방향
- 갈등해결 및 예방에 관한 전문가 양성 시스템의 구축
- 갈등의 사전사후 관리를 지원하기 위한 전문적 연구 진행 및 체계적 교육프로그램 운용방안 구축

□ 공공사업관련 갈등관리제도 개선

- 우리 사회에서 갈등을 유발할 수 있는 공공사업과 관련되는 개별법제의 내용들을 갈등관리라는 차원에서 재검토하여 정비
- 최근 우리 사회에서 급증하고 있는 공공정책을 추진하는 과정에서의 갈등에 대한 관리는 민간갈등관리제도와는 다른 차원에서 파악해야 하며, 현행 개별법제도에 대한 개선책과 함께 논의되어야 함
- 문제가 되고 있는 공공정책추진관련갈등사례의 가장 많은 부분은 대규모사업을 추진하는 과정에서 발생하는 것으로 행정법학상 용어인 “행정계획”의 틀에서 파악할 수 있음
- 공공정책추진과정에서 나타나는 갈등은 계획 초기단계에 나와야 할 쟁점이 잠재되어 오다가 실시단계에서 터져버리는 경우와 이미 진행된 단계에서 이를 구제할 법적 방법이 없어 불법적인 집단행동으로 발전하는 경우가 있음
- 따라서 갈등을 사전적으로 예방할 수 있는 제도를 모색함과 동시에, 갈등이 발생했을 때 이를 합리적으로 수습하는 사후적인 갈등관리제도를 함께 검토해야 함

□ 민간갈등 관리제도 개선

- 매우 다양하게 발생하는 민간에서 발생하는 갈등을 관리할 수 있는 제도의 개선 방안으로는 주로 분쟁조정제도의 개선을 통하여 이를 수 있음

□ 분쟁조정제도 개선

- 정부 부처별로 다양한 위원회를 구성하여 각종 분쟁에 대한 조정기능을 수행하

고 있는 분쟁조정위원회들에 대한 비교검토를 통하여 조정의 효력 등에 대한 평가를 할 필요가 있음

- 갈등의 발생 이후를 중심으로 한 사후적 갈등해결 역할에 치중하고 있는 점을 개선하여 사전적 갈등관리기능을 제고해야 함
- 일부 위원회의 경우 전문성과 객관성에 불신을 받고 있는 점을 개선할 필요가 있음
- 중앙행정기관에 치우쳐서 운영되고 현재의 상황을 개선하여 지방자치단체의 주민들도 용이하게 이용할 수 있는 제도적 개선이 필요함
- 노동, 환경, 금융, 언론 등 개별 조정기구가 설정되어 있어 복합적인 갈등에 대한 대응 취약한 점을 개선할 필요가 있음
- 이해당사자간의 합의에 의한 해결보다는 제3자에 의한 심판방식운영으로 불복가능성이 큰 점을 개선해야 함
- 분야별로 사용하고 있는 용어(중재, 재정 등)가 통일 혹은 정리되어야 함

(2) 갈등관리기본법 제정

□ 갈등관리기본법 주요내용

제1장 총칙

- 목적
 - 이 법은 갈등관리를 위한 정부 및 지방자치단체의 책무를 명확히 하고 갈등관리정책의 기본이 되는 사항을 정하여 국민들의 삶의 질을 높이고 정부경쟁력의 지속적인 향상을 도모함을 목적으로 함
- 용어의 정의
 - 갈등, 알선, 조정, 중재, 재정, 전문조정중재자, 갈등영향평가 등 이 법에서 사용하는 용어에 대한 개념정의
- 적용범위
 - 갈등관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따름
 - 이 법은 다음에 해당하는 사항에 대하여는 적용하지 아니함
 - 국회·법원·헌법재판소가 행하는 사무
 - 형사·행형 및 보안처분에 관한 사무

- 국가안전보장, 국방, 외교, 통일, 조세 등에 관한 사무중 이 법을 적용하기
 곤란한 사무로서 대통령령이 정하는 사항
- 지방자치단체는 이 법이 정하는 취지에 따라 갈등관리를 위한 필요한 조치를
 하여야 함
- 갈등관리의 기본원칙
 - 정부 또는 지방자치단체는 갈등의 사전예방을 위하여 노력하여야 함(사전예방의 원칙)
 - 갈등당사자의 자발성 존중 및 자율해결이 기본 (갈등당사자 자율해결원칙)
 - 정부, 지방자치단체 및 국민이 갈등관리를 위하여 행한 합의를 이행함에 있어서
 는 신의에 좇아 성실하게 하여야 함 (합의이행에 있어서 신의성실의 원칙)

제2장 갈등관리를 위한 정부의 책무등

- 갈등관리에 관한 교육 등
 - 정부 및 지방자치단체는 갈등관리에 관한 교육과 홍보 등을 통하여 국민의 갈
 등관리에 대한 이해를 깊게 함과 아울러 국민 스스로 갈등관리를 위해 적극적
 으로 노력할 수 있도록 필요한 시책을 수립·추진하여야 함
- 민간단체 등의 갈등관리활동 촉진
 - 정부 및 지방자치단체는 민간단체의 자발적인 갈등관리활동을 촉진하기 위하여
 정보의 제공 등 필요한 시책을 강구하여야 함
- 분쟁조정
 - 정부 및 지방자치단체는 공공사업이나 정책으로 인한 분쟁 기타 갈등이 발생한
 경우에 그 갈등이 신속하고 공정하게 해결되도록 하기 위하여 필요한 시책을
 강구하여야 함
- 피해구제
 - 정부 및 지방자치단체는 공공사업이나 정책으로 인한 분쟁 기타 갈등으로 인한
 피해를 원활히 구제하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 함
- 법제상의 조치 등
 - 정부 및 지방자치단체는 갈등관리를 위한 시책의 실시에 필요한 법제상·재정상
 의 조치를 하여야 함
 - 갈등관리지원센터는 현행 법·제도 중 갈등을 유발하는 부분에 대하여 당해 행정
 기관에 그 개선을 권고할 수 있음
- 다양한 참여기회 및 의견수렴의 확대
 - 참여기회 및 의견수렴의 확대를 위하여 효과적인 정책수단을 개발·강구하여야 함

- 조사·연구 및 기술개발에 대한 재정지원
 - 정부 및 지방자치단체는 갈등관리에 관련되는 학술조사·교육·연구에 필요한 재정지원을 할 수 있음

제3장 갈등관리지원센터 등

- 갈등관리지원센터의 설치
 - 갈등관리를 위한 업무를 총괄하기 위하여 중앙갈등관리지원센터를 두고, 시·도지사 소속하에 시·도갈등관리지원센터를 두며, 시장·군수·구청장 소속하에 시·군·구갈등지원센터를 둘 수 있음
 - 중앙갈등관리지원센터의 구성·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 시·도갈등관리지원센터 및 시·군·구갈등관리지원센터의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 시·도 및 시·군·구의 조례로 정함
- 갈등관리지원센터의 업무
 - 갈등예방 및 해결관련 정책 자문 및 지원
 - 공공기관 갈등관리 관련 각종 제도가 적절하게 운용되고 있는지에 대한 모니터링
 - 각종 분쟁조정위원회의 갈등관리 역량강화 및 지원체계 구축
 - 갈등관리를 위한 문화, 교육·훈련, 프로그램, 법·제도에 관한 연구
 - 갈등관리 연구기관 설립지원 및 연구기관들과의 협력
 - 갈등관리전문가 양성을 위한 교육훈련 및 각종 교육프로그램 개발, 운영, 인증
- 갈등영향평가
 - 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 공공사업을 실시하거나 정책을 시행하고자 할 때에는 당해 공공사업이 사회적 갈등을 유발하는지에 대하여 갈등관리지원센터에 갈등영향평가를 의뢰할 수 있음
- 개선권고
 - 갈등관리지원센터는 갈등영향평가결과 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 당해 사업이나 정책을 개선하도록 권고할 수 있음
- 전문조정중재인
 - 갈등관리에 대한 식견과 당해 사안에 대한 전문성을 가진 자를 전문조정중재인으로 위촉
 - 전문조정중재인으로 구성된 (가칭) 한국조정중재협회를 둘 수 있음
 - (가칭) 한국조정중재협회는 법인으로 하며, 협회에 관하여 이 법에 규정되지 아

니한 사항은 민법중 사단법인에 관한 규정을 준용함

<참고 : 갈등관리지원센터 추진체계 검토>

- 성격/기능
 - 갈등관리 지원(교육·훈련 등 포함), 갈등연구, 모니터링
- 설치 방안 및 장단점비교

	국무조정실 소속	지속가능발전위원회 소속	행정자치부 소속
장점	<ul style="list-style-type: none"> ◦사회갈등관리에 대한 총괄·조정기능을 수행하는 국무조정실의 성격에 부합 ◦갈등관리지원센터의 업무수행의 집행력과 조직의 안정성 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦지속위의 연구기능과 결합하여 시너지 효과 ◦대통령직속기관으로서 대통령의 강력한 지원이 있을 경우 업무수행의 추진력 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦중앙 및 지방자치단체와 연계 가능 ◦공무원 교육훈련 주관 부처로 초기추진 용이
단점	<ul style="list-style-type: none"> ◦기구확대에 대한 비판 우려 	<ul style="list-style-type: none"> ◦지속위의 위상 때문에 업무수행의 집행력·조직의 안정성에 문제 ※ 심의기구화하여도 마찬가지임 	<ul style="list-style-type: none"> ◦지속위와 행자부간 연계성 필요 ◦타부처 관련사항 협의시 조정력 확보 필요

(3) 분야별 법제도 정비방안

가. 정부간 정책조정 갈등 분야

- 갈등관리기본법(안)의 제정
- 정부업무조정등에관한규정(국무총리 훈령) 보완·정비
- 중앙행정기관 상호간의 정책, 업무 등에 대한 기관간 이견조정
- 갈등관리주무부처 선정
- 국무조정실은 경제분야, 교육인적자원분야, 통일외교안보분야, 사회분야 중심 추진
- 국무총리실 비롯 전 중앙부처에 갈등관리지원 조직 운용

나. 사회갈등 분야

- 갈등관리기본법(안)의 제정
- 참여행정추진규정(안)을(대통령 훈령) 통해 기존 주민 참여제도의 강화 및 활성화
- 사회적분쟁관리법(안) 통해 정부와 이해관계집단간 갈등, 노사갈등, 환경갈등

등 관리

- 부처별 추진정책에 대한 갈등영향평가제 도입
- 정책다이얼로그(policy dialogue)제도 도입 운용
- 공공사업 관련 갈등 관리를 위한 법제도 개선방안
- 계획법에서의 형량(衡量)원칙의 체계화
 - 1990년말 이래 대법원에서도 인정하고 있는 계획법에서의 형량원칙에 관한 법규정을 명문화할 필요가 있음
 - 이 형량원칙은 독일의 국토계획, 도시계획 및 대규모사업계획에 관한 법제도의 핵심을 이루는 것이며, 독일에서는 이러한 계획으로 인하여 발생할 수 있는 갈등의 해결(Konfliktbewaeltigung)에 중요한 역할을 하고 있음
 - 형량원칙이란 독일의 행정법에서 발전한 이론으로서, 계획을 수립하거나 변경함에 있어서는 관련된 공익, 사익간을 서로 비교형량하여야 한다는 것임
 - 계획권자가 이러한 형량을 하지 않았거나 잘못했을 경우, 가령 계획과정에서 꼭 고려해야 했을 이익(예: 환경보호이익, 교통보호이익)을 빠트렸을 경우 그 계획은 위법한 것이 됨
 - 이 형량원칙은 명문규정이 없이도 인정되는 것이나, 우리나라 법현실상 명문화할 경우(해당법률 : “국토의계획및이용에관한법률”) 그 의미는 클 것으로 생각되며, 구체적인 경우 어떠한 이익을 형량해야 하는가, 어떻게 형량해야 하는가 등은 향후 학자들의 연구와 법원판례의 집적 등을 통하여 한국적 이론이 정립될 것으로 봄
 - 최근(2003.9.16.) 제출된 행정절차법중개정법률안 제39조의8에서 우리나라 법제에서는 최초로 이 형량원칙을 규정하고 있음
- ※ 제39조의8(행정계획의 확정) ①주관행정청은 제39조의5 내지 제39조의7의 규정에 의한 의견제출·청문·공청회에서 제시된 의견을 성실히 참작하고, 공익·사익간 정당한 비교형량을 통하여 지체없이 행정계획을 확정하여야 한다
- 계획확정절차 도입
 - 대규모사업, 특히 이른바 혐오시설을 계획함에 있어서는 행정과 주민간의 커뮤니케이션이 필수적이라고 할 수 있으며, 계획의 초기단계에 나와야 할 갈등을 잠복시킬 경우 계획의 실시단계에서 크게 분출되어 견잡을 수 없는 갈등을 유발할 수 있음
 - 이를 개선하기 위한 제도로는 독일 행정절차법에서 규정하고 있는 계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)를 들 수 있으며, 최근(2003. 9. 16.) 계획확정절

차의 도입을 골자로 하는 의원입법안이 발의되어 있음

- 이러한 계획확정절차는 신중하게 공공사업을 추진함으로써 사회적 갈등을 사전에 방지할 수 있다는 장점이 있는 반면에, 공공사업추진을 힘들게 하며 과도한 규제에 의한 능률성 저하의 단점이 있을 수 있으므로, 그 대상을 하위법령에 위임하여 한정할 필요가 있고, 간이·신속하게 처리되는 예외적으로 절차를 함께 마련할 필요가 있음
 - 2003. 9. 16. 제출된 행정절차법중개정법률안은 그 제안이유로 다수 국민의 이해관계에 심대한 영향을 미치는 행정계획의 확정절차에 대한 규정이 마련되어 있지 않아 불필요한 사회적 혼란과 갈등이 야기되는 현실이어서 행정계획의 확정절차규정을 마련하고자 하는 것이라고 함
 - 동 법률안은 제39조의3(행정계획의 입안과 협의), 제39조의4(행정계획안의 공고·열람), 제39조의5(의견제출), 제39조의6(청문), 제39조의7(공청회), 제39조의8(행정계획의 확정), 제39조의9(행정계획의 변경·폐지), 제39조의10(행정계획의 실효), 제39조의11(행정계획으로 인한 피해구제)로 되어 있음
 - 현행 행정절차법 제28조 이하의 청문에 관한 규정 및 같은법 제38조 이하의 공청회에 관한 규정은 계획확정절차에서도 큰 의미를 가지게 될 것임
- 환경교통재해등에관한영향평가제도 및 사전환경성검토제도의 개선
- '환경교통재해등에관한영향평가법'에 의한 환경·교통·재해·인구에 대한 영향평가 제도는 갈등의 사전관리제도가 될 수 있으며, 특히 환경영향평가제도는 공공정책을 추진하는 과정에서 자주 발생할 수 있는 환경문제로 인한 갈등을 관리할 수 있는 제도임
 - 그러나 환경영향평가제도는 여러 차례에 걸쳐 제도가 개선되어 왔음에도 불구하고, 평가기관의 전문성·공정성 확보미흡, 협의요청시기의 부적절성, 사업시행 불가통보의 곤란성, 항목별 평가서협의기관의 분산 등과 같은 문제점이 지적되고 있음
 - 무엇보다도 환경영향평가제도의 문제점으로 제기되는 환경영향평가의 이행확보수단이 효과적으로 강구되고 있지 못하다는 점 등을 개선하는 등 다각적인 제도개선책을 강구할 필요가 있음
 - '환경정책기본법'에 의한 사전환경성검토제는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 「개발과 보전의 조화」 즉, 「환경친화적인 개발」을 도모하고자 하는 제도임

- 종래 총리훈령으로 운영되던 이 제도는 국토의 난개발의 문제가 대두되면서, 2000.8.17부터 시행되는 환경정책기본법에서 근거를 가지게 되었는데(제11조), 개발계획으로 인하여 초래될 수 있는 환경갈등을 사전에 관리할 수 있는 제도로써, 이를 적극적으로 활용할 필요가 있음

□ 행정쟁송제도의 개선

- 행정청의 처분등에 대하여 국민들이 그들의 권익구제를 위하여 다투는 제도인 행정쟁송(행정심판, 행정소송)제도 역시 공공정책추진관련갈등관리를 위한 제도로써 활용되어야 함
- 위법하거나 부당한 행정에 대해서는 정식적인 절차를 통하여 다투기가 용이하다는 인식이 국민들 사이에 생길 때 갈등의 비합법적인 분출이 자제될 수 있을 것임
- 그러나, 행정심판법과 행정소송법에서는 각각 행정심판과 행정소송의 제기요건(제기기간, 당사자적격, 대상 등)을 엄격하게 규정하고 있어, 국민들이 다투어보지도 못하고 각하되는 사례가 많은 실정임
- 행정소송의 경우 소의 제기요건 등을 완화하여 보다 행정소송의 길을 확대하는 것은 공공정책갈등관리와 밀접한 연관성이 있으며, 최근 논의되는 행정소송법 개정과정에서 이 점이 제기되고 있는 상황임
- 최근 국무총리 행정심판위원회에서 조정제도가 사실상 도입됨으로써, 향후 ‘청구 기각’이나 ‘처분 취소’ 등 일도양단식의 결정방식에서 벗어나 당사자간의 원만한 합의를 이끌어 낼 수 있게 됨
- 그러나 이같은 조정제도는 법적 근거가 없어 강제력이 없기 때문에 제도 정착을 위해서는 법적 근거를 마련해야 하지만, 법제처에서 이를 위한 법개정을 통한 추진할 계획으로 있음

□ 가칭 공공사업분쟁조정제도의 도입검토

- 공공사업계획관련 갈등관리수단으로서 행정쟁송(행정심판, 행정소송)은 앞서 언급한 바와 같은 제기요건 등의 제한으로 인하여 국민들이 용이하게 이용할 수 있는 제도는 아님
- 현행법상 제도 중 민원사무처리에관한법률에 근거한 국민고충처리위원회제도가 있지만, 동위원회가 내리는 구속력이 없는 시정권고결정으로 갈등이 첨예화되는 공공사업관련 갈등을 관리하는 데에는 부족
- 따라서 일정한 공공사업에 대하여 ADR기법을 이용하며, 공익성이 강한 사업에 대해서는 일종의 조정전치주의를 채택하는 등의 내용을 가진 가칭 공공사업분쟁

조정제도의 도입을 생각할 수 있음

- 구체적인 도입방안으로는 종래의 행정심판이나 국민고충처리제도를 개선하거나 확대 개편하여 활용하는 방안과 새로운 법령의 근거를 가지는 분쟁조정제도를 도입하는 방안이 있음
- 후자의 형태로 도입할 경우, 갈등관리기본법이 제정될 경우 이에 포함시키는 방안, 독자적인 근거법률을 만드는 방안 등이 있음
- 그러나 이러한 제도는 종래의 다른 제도(환경분쟁조정, 행정심판, 국민고충처리제도)와 중첩되는 부분이 많고, 외국의 모델사례가 거의 없어 시행으로 인한 혼선의 우려도 있으므로 종래의 제도를 개선하는 차원에서 혹은 기존 법률의 시행령수준에서 접근하는 것이 바람직함

□ 보상체계의 개선

- 2003년부터 시행되는 이른바 통합보상법인 '공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률'(이하 “토지보상법”이라 함)은 종래 2원화된 보상법체계를 일원화하고, 형식적 당사자소송 등과 관련된 법해석 문제 등을 관리했지만, 실질적인 보상 문제에 대한 관리책을 제시한 것은 아님
- 특히 보상과 관련하여 사회적 갈등을 유발하는 간접보상, 생활보상, 정신적 보상 등의 문제에 대해서는 여전히 명확한 법적 기준을 제시하지 못하고 있음
- 보상과 관련된 갈등은 주로 형평성의 문제와 함께 발생하는 경우가 많으므로, 동법시행규칙 등에서 명확한 보상기준의 제시가 필요함
- 공공사업지 밖에서 실제적으로 발생한 손실이 간접보상규정의 미비로 보상이 되지 않거나, 사안에 따라 형평성을 잃은 보상이 이루어지는 경우 사회적 갈등을 초래하는 바, 간접보상에 대한 규정을 보완할 필요가 있음
- 댐, 발전소, 폐기물소각장 등 환경혐오시설에 대한 보상 문제는 토지보상법의 차원이 아닌 주변지역의 지원과 관련한 특별법을 통하여 관리하도록 하고 있는데, 이들을 다음과 같이 혐오시설 입지저항 관련제도로 파악할 수 있음

□ 혐오시설 등 입지저항과 관련한 제도개선

- 문제의 소재
 - 혐오시설 입지저항과 관련된 갈등의 핵심적인 내용은 이해관계주민참여와 합리적인 보상의 문제임
 - 전자에 대해서는 행정절차법에서 그 일반적인 규율을 두고 있고, 후자에 대해서는 토지보상법상의 보상원칙을 기본으로 할 수 있겠지만, 혐오시설이라

는 특수성을 감안하여 개별 사업별 근거법령에서 적절히 규율해야 함

○구체적 입지별 검토

<댐건설관련 갈등>

- 현재 '댐건설및주변지역지원등에관한법률'에서는 댐건설관련 갈등을 관리하기 위한 규정으로서 이주정착지 미이주자에 대한 지원(제39조), 수몰이주민에 대한 지원(제40조), 댐주변지역정비사업(제41조, 제42조), 댐주변지역지원사업(제43조, 제44조), 댐주변지역의 친환경공간 조성(제44조의2) 등을 두고 있음
- 그러나 여전히 댐건설로 인한 많은 갈등이 발생하고 있으며, 무엇보다 합리적인 보상이 댐건설관련 갈등에 대한 해결책으로서 중요한 의미를 가짐
- 댐주변지역에 대한 합리적인 지원방안으로서, 댐이 주변지역에 미친 사회·경제적 영향의 조사와 이에 근거한 지원, 피해보상대책에서 지역활성화대책으로 전환, 피해를 입은 주민들을 위한 지원제도의 마련, 기본계획에 지역발전을 위한 댐의 공익기능증진사업의 반영, 체계적인 계획수립과 지역주민의 참여, 댐 주변지역 지원제도의 체감효과제고, 항구적인 대책이 될 수 있고 지역적 특성을 고려한 지원제도 등이 제기되고 있음

<방사성폐기물관리사업 등 발전소건설관련 갈등>

- 이러한 갈등을 관리하기 위한 법률로 '발전소주변지역지원에관한법률'이 제정되어 있는데, 동법률은 발전소 및 방사성폐기물관리시설의 주변지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고 전력사업에 대한 국민의 이해를 증진함으로써 전원개발을 촉진하고 발전소 및 방사성폐기물관리시설의 원활한 운영을 도모하며 지역발전에 기여함을 목적으로 함
- 이 법률에 의거 지원사업기금을 설치하여(제4조 내지 제8조), 주변지역개발 기본지원사업, 전기요금보조사업, 주민복지지원사업, 특별지원사업, 기업유치 지원사업, 홍보사업, 기타 주변지역의 발전, 환경·안전관리와 전원개발의 촉진을 위하여 필요한 사업을 하며(제9조 내지 제16조), 지역주민들을 우선 고용함으로써(제17조) 발전소 및 방사성폐기물관리시설의 설치로 인한 갈등을 관리하고자 함
- 그러나 이러한 법제도가 제대로 효과를 거두지 못할 수도 있음을 부안지역에서의 갈등사례를 통해서도 알 수 있는데, 특히 방사성폐기물관리시설 주변지역에 대해서는 그 지역주민들이 느끼는 실정을 제대로 파악해야 하며, 필요한 경우 현금보상 등의 법적 근거를 두는 것도 검토할 필요가 있음

- 아울러 절차적 정당성의 측면에서도 개선책을 마련할 필요가 있음

<폐기물처리시설설치관련 갈등>

- '폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률'에서 폐기물처리시설 설치관련 갈등에 대한 관리로서 주변지역 지원 등에 대하여 규율하고 있음
- 동법은 폐기물처리시설의 부지 확보의 촉진과 그 주변지역주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역주민의 복지를 증진함으로써 환경보전 및 국민생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 함
- 동법에서는 당해 폐기물처리시설의 주변지역 주민의 피해발생이 예상되는 경우에는 이에 대한 대책을 강구하도록 규정하고 있으며(제13조 제1항), 폐기물처리시설설치기관은 당해 폐기물처리시설의 부지에 거주하는 주민에 대하여 폐기물처리시설설치로 인한 생활기반상실 등을 감안하여 지원을 할 수 있도록 하고 있고(제15조), 일정한 피해주민에 대해서는 이주대책을 마련하고 있음(제18조)
- 기타 주민편익시설의 설치(제20조), 주민지원기금의 조성(제21조) 및 동 기금에 의한 주변영향지역의 지원(제22조), 지역주민의 감시(제25조), 환경상영향의 조사·공개(제26조) 등도 갈등관리제도로서의 기능을 할 수 있음
- 주로 쓰레기소각장 건설과 관련하여 갈등이 많이 발생하는데, 앞서 본 방식폐기물관리사업에 있어서와 같은 차원에서 파악할 수 있음

다. 공공정책추진과정에서의 물 갈등관리방안 모색

- 최근 위천공단의 환경분쟁으로 인한 갈등이 발생했는데, 이는 이 사건에 있어서 직접적인 원인이 된 산업입지및개발에관한법률에 관한 문제이기도 하지만, 보다 큰 틀에서 파악할 때 수자원의 공급과 이용, 유지 등과 관련되는 법률들을 종합적으로 검토해야 하는 문제임
- 물갈등은 개인간에 발생하는 경우도 많이 있지만, 공공정책을 추진하는 과정에서 발생할 수 있으며, 물이라는 환경매체의 성격상 그 갈등이 공공성을 띠는 경우가 많음
- 부족한 수자원 공급을 위한 신규 개발사업, 물이용을 둘러싼 하천 상·하류 지역간의 갈등, 하천 유지를 둘러싼 비용분담 문제 등 최근에 발생하고 있는 물 관련 갈등은 그 원인부터 다양하고 복잡한 상황임

- 다양한 물문제를 통일적으로 규율하기 위하여 최근 가칭 “물관리기본법”의 제정, 수리권거래제도의 도입 등이 논의되고 있음

라. 민간 갈등 관리를 위한 법제도 개선방안

- 개인과 개인간에 발생하는 민간 갈등에 대한 관리를 위해서는 소송에 의한 해결 방식이 아닌 이른바 대안적 해결방법(ADR)을 적극적으로 활용할 필요가 있음
- 민간 갈등은 매우 다양한 형태로 나타나지만, 민간분야에서의 갈등 가운데도 조정과정에서 정부가 개입되고 사회적 파장이 큰 공공적 성격의 갈등에 대한 관리 제도에 관심을 가질 필요가 있으며, 이는 주로 분쟁조정해결제도를 통하여 처리되고 있음
- 따라서 앞서 현황 및 문제점부분에서도 지적한 바와 같이 민간갈등의 관리를 위한 법제도의 개선은 주로 분쟁조정제도의 분석을 통하여 이루어짐

마. 분쟁조정제도 개선방안

가) 노사정위원회

- 노사정위원회의 협의결과 처리과정의 실효성 제고
 - 노사정위원회 협의결과가 책임 있게 이행될 수 있도록 처리과정의 투명성을 확보해야 함
 - 정부는 관련 부처간 정책조율 책임자를 선정, 정책협의를 참가하게 하며, 협의결과 이행 관련 부처간 조율체계를 확고히 구축해야 함
- 갈등 요인의 사전 인식 및 정책대안 제시
 - 정책과 관련된 논의의 실효성을 제고하기 위하여 기존의 사후적인 조정자의 역할만이 아니라 사전적인 문제인식 및 관리를 위한 정책대안개발 등이 요구됨
 - 전문위원 등으로 구성된 의제개발팀(가칭)을 설치하여 사회의제, 공중의제 등을 체계적으로 개발함과 아울러, 거시적인 수준의 중장기적인 의제를 적절히 선정하여 상무위원회에서 심의할 필요

□ 구성원의 전문성 향상

- 전문위원의 전문성이 노사정 실무당사자의 정책협의를 내실 있게 진행할 수 있도록 지원할 수 있는 체제 필요
- 관련 학계와 시민단체를 포함하는 전문가 풀을 구성하고 공익위원을 위촉하여 소위원회의 전문성과 상무위의 공익성을 강화할 필요

□ 종합적인 정책조정시스템 구축 필요

- 부처간 원만한 사전 정책조율이 부족한 것이 노정간 갈등 격화의 원인으로 작용하고 있으며 이것이 합리적인 사회적 협의로 이어지는데 부정적으로 작용하기 때문에 정부 부처간 정책조율 시스템이 요구됨
- 노사정위원회와 국회간 협조관계 구축을 위해 업무협조를 위한 간담회 등 협조체계가 구축되어야 함

나) 노동위원회

□ 필수공익사업의 직권중재

- 직권중재 폐지 여부는 우리나라의 전반적인 노사관계를 보아가며 장기적으로 검토하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 단기적으로는 직권중재회부제도를 유지하면서 노사가 공공의 이익을 위해 당해 사업장의 공공의 이익을 위한 필수업무를 정하도록 하고 그 업무를 유지할 경우 중재회부하지 않도록 하여 노사가 필수업무에 대한 협정근로를 맺도록 유도하고, 협정근로 범위에 대한 노사의 이견이 있을 경우 노동위원회 등 제3의 기관에서 그 범위를 결정토록 하면서 직권중재제도의 필요성을 점차 축소시켜 나가는 것이 바람직할 것임

□ 조정전치주의의 개선

- 분쟁조정시스템 강화 후 조정제도 임의화 검토
- '97년 조정전치주의 시행으로 노동위원회의 조정성립률이 향상되고 있는 현상에 비추어 조정전치주의가 착근되어 가고 있다고 판단되므로 동 제도가 실효성을 보이고 있는 추세에서 성급한 폐지논의는 바람직하지 않음
- 조정이 아직까지 노사갈등의 관리기체로서 자리매김 되지 못한 상황이기에 준비 없이 이를 임의화할 경우 조정제도는 점차 역할이 축소될 것이며, 힘에 의한 노

사분쟁 해결방법이 더욱 확산될 수 있으므로 우리나라의 노사관계 현실을 고려하고, 현행 조정제도를 개선(전문적이고 충분한 조정인력 확충, 효율적인 조정기법마련, 조정대상 확대, 사실조사 및 언론 공표제도 마련 등)하면서 조정제도 임의화 문제를 검토하는 것이 바람직함

□ 노동위원회의 조정·중재대상 확대

- 현행 분쟁조정대상을 확대하여 임·단협 과정에서 발생한 쟁점에 대하여 이익분쟁, 권리분쟁을 불문하고 조정·중재기능 부여(성격상 조정·중재가 불가능한 경우에는 알선 또는 권고 가능)
- 현행의 조정업무 외에 권리분쟁 등에 대한 조정·중재권도 부여하여 임·단협시기 뿐만 아니라 평소에도 단협 미이행·부당노동행위 등 권리분쟁 발생시 조정·중재를 통해 관리
- 장기적으로 조정절차를 순수 행정서비스 제공형태로 전환하여, 쟁의행위 정당성 부분은 노동부, 법원 등에 맡기고, 노사의 의견을 충분히 수렴하고, 평화적으로 노사분쟁이 관리될 수 있는 방향을 제시하는 등 순수 조정서비스 제공형태로 그 성격을 분명히 하고 이에 전념하는 것이 바람직할 것임

□ 분쟁조정기능 대폭 강화

- 노동위원회의 기능 확대를 위한 여건마련이 우선 선행되어야 함
 - 노동위원회에 예방적 조정부터 사후조정까지 가능토록 할 경우 노동위원회와 노동부 지방관서, 지방자치단체와의 역할관계에 대한 종합적인 검토 필요
 - 노동위원회의 조정위원, 심사관 등 인력확보와 예산지원 필요
- 복수노조, 산별노조 등에 관한 분쟁 시 이를 관리하기 위한 방안이 다소 혼재되어 있으나, 교섭대표 선정 및 교섭절차 등을 법에 규정할 경우 이에 대한 논란은 심판절차를 통해 관리토록 하는 것이 바람직할 것이며, 법 규정 없이 노사가 자율적으로 정하도록 할 경우 이에 대한 논란은 조정절차를 통해 관리하는 것이 바람직할 것임
- 조정인 풀 구성하여 당사자가 조정인을 선택할 수 있도록 하는 방안과 위원장 또는 상임위원이 필수적으로 조정회의에 참석토록 하여 상근조정관 중심의 운영체제 확립하는 방안이 상충될 수 있음

□ 전문인력 확충, 조정·중재 방식의 개선

- 노무사, 변호사 등을 상임 또는 전문계약직으로 다수 위촉하여, 노동위원회의 전문성을 높이고, 향후 노동문제에 관한 질서의 형성과 규율 기능을 주도하도록 함
- 조정·중재방식에 있어 노사 양측 의견의 절충방식 탈피하여, 사안의 특성 및 노사의 교섭태도 등을 고려, 합리성이 인정되는 일방의 의견을 채택하는 방안 등 다양한 조정·중재 방식 및 기법을 개발·적용하고, 조정·중재기관에 대한 의존성 탈피, 성실교섭 유도

□ 노사에 대한 교육·지도 기능 부여

- 노사에게 조정·협상기법을 교육·지도할 수 있도록 인프라를 구축하여 노사간 분쟁의 자율관리 역량 제고

3. 프로그램 측면

1) 갈등예방 및 해결 프로그램

(1) 의의 및 개발방향

가. 갈등예방 및 해결 프로세스의 의의

- 정부가 정책을 결정하는 과정에서 정책관련 이해당사자들과 갈등을 경험하게 됨
 - 갈등을 일으킬 소지가 있는 정책의 경우는 사전에 그 갈등을 예방할 수 있도록 노력할 필요가 있으며, 이미 갈등이 발생한 정책의 경우는 정부를 포함한 갈등당사자간 상생적으로 호혜적 방법에 의하여 갈등을 해결하여야 함
 - 갈등예방 및 해결과정에는 정부가 갈등당사자로서 포함되는 경우와 정부가 갈등해결자로 개입하는 경우로 구분할 수 있음
- 갈등은 분쟁(dispute)과 갈등(conflict)으로 대별할 수 있는데, 여기서는 갈등(conflict)의 범주 내에 분쟁을 포함하여 이해함
 - 그 이유는 일반적으로 이익(예: 경제적 이익이나 욕구)을 둘러싼 갈등의 경우를 분쟁(dispute)라고 이해하고, 이익을 비롯하여 가치(value)의 갈등을 모두 포함한 경우를 갈등(conflict)라는 큰 범위 내에서 고려하기 때문임
- 궁극적으로 이 보고서는
 - 『갈등예방 프로세스』와 『갈등해결 프로세스』를 개발하고
 - 정부의 역할을 『갈등당사자』와 『갈등조정자』로 대별하며
 - 프로세스 개발의 방향은 호혜적 방법에 근거함
- 갈등예방 및 해결 프로세스의 개발은 다음과 같은 의의를 가질 것임
 - 정책갈등을 사전에 예방토록 하는 효과를 가져 올 것임. 즉, 사회갈등이나 정책갈등이 발생하기 이전 사회적인 이슈가 등장했을 때나 정부정책을 형성하는 시작 단계에서 이해당사자들(일반 시민 포함)의 참여와 대화에 기반한 사전합의를 도출함으로써 갈등을 예방하는 것을 의미함

- 갈등해결 프로세스는 갈등예방 프로세스가 제대로 작동하지 않아 이해당사자들 간의 갈등이 시작되었을 경우, 활용할 수 있는 것으로 갈등당사자들이 실제로 원하는 것을 모두 성취하면서 상호인간관계도 원상회복할 수 있도록 갈등을 해결하는 것을 의미함
- 따라서, 필드 안내서의 개발은 민원인과 접점에 있는 일선 공무원들 뿐만 아니라 정책을 결정하는 책임을 가지고 있는 정책계층의 관리자들에게 갈등을 예방할 수 있는 방법을 제공하여 주고, 갈등이 발생하였을 때 그 갈등을 해결할 수 있는 길을 안내할 것임
 - 뿐만 아니라, 갈등예방 및 해결 프로세스 안내서는 공무원 개개인들에게 평상시 민원인 및 동료 직원들 간 원활한 의사교환을 가능하도록 할 것임
 - 즉 특정 사안에 대하여 이해가 첨예하게 대립하고 있을 때 공무원들이 민원인들이나 동료들과 이성과 합리성에 바탕하여 의사를 교환한다는 것은 그렇게 용이한 일은 아님
 - 물론, 외부고객으로서의 민원인들은 흥분할 수 있으며, 내부고객으로서의 동료직원들도 흥분할 수 있으나, 서비스를 제공하는 공급자로서 담당자들은 흥분해서는 아니 되며, 오히려 고객들의 흥분을 가라앉히며 이성적인 대화를 이끌 수 있어야 서비스 질의 향상을 꾀할 수 있고, 만족도도 높일 수 있을 것임

나. 갈등예방 및 해결 프로세스 개발의 필요성

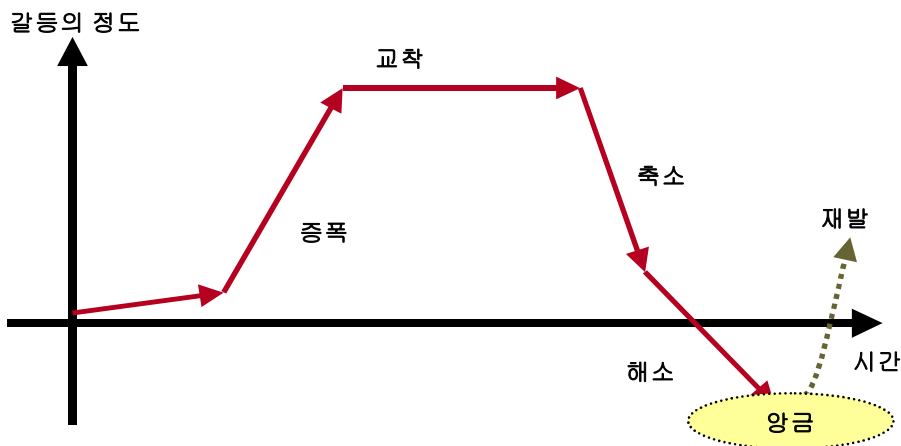
- 갈등예방 및 해결 프로세스 필드 안내서에 대한 이해를 위해서는 갈등의 개념과 갈등관리과정에 대한 이해가 우선되어야 할 것임. 따라서, 갈등의 개념과 갈등관리과정에 대한 설명을 덧붙임
- 갈등의 개념
 - 어떤 주제에 대한 토론이나 협상이 이루어지는 경우, 나와 상대방간에 어떤 차이가 있음을 인지하는 것
 - 차이가 부정적으로 작용할 때 나타남
 - 차이는 두 개 이상의 결과가 상존이 불가능할 때 나타남
 - 차이가 있음을 감지했을 때 그것이 부정적으로 영향을 미치게 되고, 계속해서 부정적인 감정이 나타나는 것
 - 부정적인 감정이 도출됨으로 인해서 상대방과 경쟁적이고, 상대방을 통제를 하

려고 하는 행동을 유발하게 됨

□ 갈등의 진행

- 갈등상황이 어떻게 진행되느냐에 따라서 갈등이라고 하는 것은 다르게 진행될 수밖에 없음
- <그림 24>는 시간의 흐름에 따른 갈등의 진행상황을 알아보는 그림임

<그림 24> 갈등의 진행과정



출처 : Pruitt, Dean G. and Jeffrey Z. Rubin(1986), Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement, New York, NY: McGraw-Hill.

○ 갈등의 증폭 원인

- 흑백의 논리가 뚜렷해지고 이길 수 있다는 느낌을 받을 때
- 보다 확실한 증거를 발견했을 때
- 정보가 왜곡되어 유리한 것만 들어올 때
- 자기에게 유리한 정보만 선택할 때
- 너무 몰입하여 자기 논리에 갇혔을 때

○ 갈등의 교착 원인

- 더 이상 사용할 협상 기술이나 카드가 없을 때
- 사회나 주위의 지지를 받지 못할 때
- 더 이상 자신의 논리를 증명할 수 없을 때
- 더 싸울 의사를 잃었을 때

- 갈등의 수위가 낮아지는 원인
 - 상대가 계속 무반응을 보일 때
 - 상대가 무조건 양보했을 때
 - 상대로부터 얻을 것이 없거나 상대가 너무 완강할 때
 - 본인이 스스로 무관심하여지거나 회피할 경우
 - 조정 또는 중재과정에 접어들 때
- 갈등의 재발
 - 한번 발생한 갈등은 다시 재연될 수 있음
 - 그렇기 때문에 애초에 갈등이 생기지 않도록 예방하여야 함
 - 일단 갈등이 발생하면 증폭되지 않도록 하는 것이 중요
 - 갈등이 발생하게 되면 좋은 인간관계를 유지하면서 문제도 풀 수 있는 방법을 연구하여야 함

□ 갈등의 기능

- 갈등의 기능은 관계를 훼손시키기도 하고, 관계를 증진시키기도 함
- 우리는 사회 속에서, 생활 속에서 항상 갈등이라고 하는 것을 경험하므로 갈등은 생활의 일부이기도 함
- 그래서 관계를 훼손시키는 기능으로 갈등을 활용할 것이냐, 아니면 관계를 증진시키는 기능으로 갈등을 활용할 것이냐 하는 것은 나의 선택임
- 내가 어떻게 활용하느냐? 내가 어떤 기술을 가지고 있느냐에 따라서 갈등이 발전적으로 활용되어질 수도 있고 부정적으로 영향을 미칠 수도 있는 것임

(2) 갈등예방 및 해결 프로세스의 이해

□ 프로세스의 핵심은 의사교환 과정임. 따라서 의사교환 방법을 활용하여야 함

□ 프로세스 과정에 대한 이해가 필요함

- 모든 갈등예방 및 해결 프로세스는 크게 세 가지 단계로 나누어짐
 - 대인관계
 - 조정(조정과정 중에 협상과정을 포함함), 협상과정, 또는 예방을 위한 다양한 기법들
 - 합의안 작성

- 갈등예방과 해결을 위해서는 여러 가지의 기제가 활용되어질 수 있지만, 기본적으로 따라야 할 것은 다음과 같음
 - 모든 정책결정과정에서 이해상충의 가능성을 가진 경우에는 항상 예방을 위한 노력이 필요함
 - 예방 노력 이후에도 갈등이 노출되었을 때에는 스스로 그 갈등을 해결할 것인지, 중립적이거나 전문성을 가진 제3자에 의뢰할 것인지를 결정하여야 함
 - 그러나, 무엇보다도 중요한 것은 대인관계 증진에 충실하여야 함

□ 갈등예방 및 해결 프로세스의 개괄적 이해

- 의미 : 갈등해소과정은 크게 두 과정을 거침
 - 하나는 갈등을 인식하고 갈등해소를 위한 준비단계를 거쳐 갈등해결 후 협상하고 합의하는 과정이 있으며,
 - 다른 한 과정은 인식과 준비 후 바로 협상과정으로 진입한 후 합의를 이끌어가는 과정임. 그림으로 표현하면 <그림 25>와 같음

<그림 25> 갈등해결 과정



출처: Lawyer, John(1994), Negotiation: Theory and Practice. Henneberry Hill Consultants, Inc.

- 내용
 - 인식(Awareness)
 - 갈등해소과정의 첫 단계는 인식(awareness) 단계임
 - 갈등은 인식의 차이에서 비롯되며, 그 차이가 나한테 부정적으로 영향을 미칠 때 갈등은 일어남
 - 인식단계에서는 도대체 그 차이가 무엇인지 알 수가 없으며, 따라서 갈등의 원인이 무엇인지 알 수는 없음

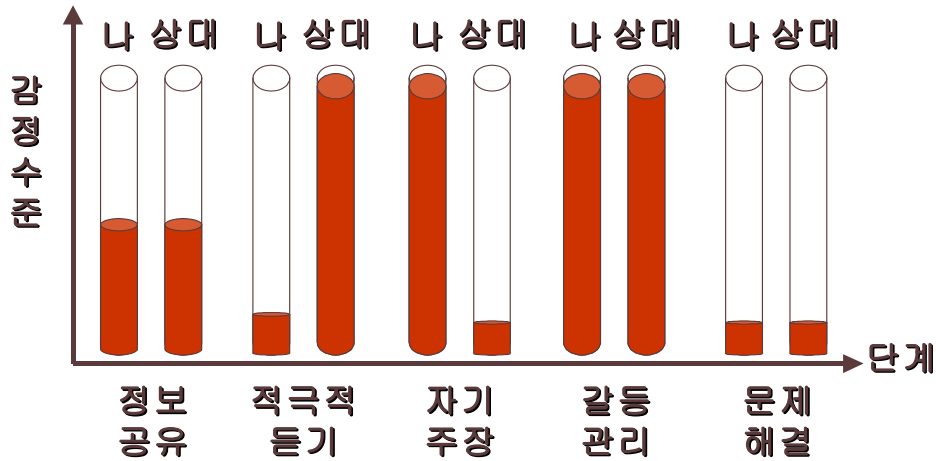
- 인식단계에 들어서면 이제 서로를 파악하기 시작하며 갈등의 원인과 대안의 모색에 대한 준비를 하게 됨
- 준비(Preparation)
 - 준비단계에서는 갈등해결을 하는 시점과 협상을 하는 시점을 나누어서 설명을 할 수가 있음. 갈등해결을 하는 시점은 상대가 이야기할 수 있는 분위기를 조성할 필요가 있을 때임
 - 협상을 하는 시점에서의 협상방법은 갈등의 원인을 파악하고, 갈등전문가로서 상대방을 이끌어감. 특히, 제안서를 서로 주고받을 경우, 그 제안서는 실제로 원하는 것보다는 겉으로 주장하는 것들로 포장되어 있으므로 그 속에서 핵심적인 것을 찾아내는 것이 중요함
- 갈등관리(Conflict Management)
 - 갈등관리의 시점에서는 감정관리가 주요한 초점이 되어야 함. 사람의 감정이 악화되어 있을 때에는 더 이상 악화되는 것을 피하고, 상대의 의견에 반응을 보여줌으로써 상호이해와 발전적 감정상태를 조성하여야 함
 - 차이점을 인정하고 원인 파악을 위한 대화를 시도함. 의사교환이 없으면 차이점을 찾아낼 수가 없으므로 그 차이점을 찾아내기 위해서는 갈등의 원인을 먼저 파악해야 함
 - 갈등관리 후, 감정이 누그러뜨려지고, 원인이 파악되고 나면, 그 다음부터는 협상단계로 진입되어야 함
- 협상(Negotiation)
 - 제안서를 검토해야 함
 - 상대가 실제로 원하는 것을 파악함
 - 협상전략의 선택:
 - 적대적인 협상(win-and-lose negotiation): 나의 이익과 상호관계의 손실을 다소 감수하는 것을 의미함
 - 호혜적 협상(win-and-win negotiation): 서로 만족할 수 있는 대안을 도출해서 이익과 상호관계의 보전 및 증대를 하는 것을 의미함
- 합의서 작성(Agreement)

□ 갈등관리를 위한 의사교환기술의 선택

- 갈등해소를 위해서는 의사교환기술을 선택할 필요성이 있음
- 갈등해소의 주요 조건 중 하나가 감정관리이며, 감정관리를 위하여 가장 필요한 것이 바로 의사교환임

○ 의사교환도 감정관리를 위해서는 단계적인 의사교환기술이라고 하는 것이 필요

<그림 26> 의사교환단계



출처: Lawyer, John(1994), Negotiation: Theory and Practice. Henneberry Hill Consultants, Inc.

① 정보공유

- 첫 번째 단계는 정보공유의 단계로 인식의 단계임
- 나와 상대의 감정수준이 평상심보다는 다소 높으나, 비교적 낮은 수준을 유지하고 있을 때는, 서로가 의견과 생각과 감정 등을 명확히 표출하여 상호이해력을 증대하고 협상안에 대한 만족도를 높일 수 있는 전략

② 적극적 듣기(reflective listening)

- 적극적인 듣기라고 하는 것은 대인관계기술에 있어서 가장 중요한 부분 중의 하나임
- 나의 감정을 평상심으로 떨어뜨린 상태에서 상대방으로 하여금 감정을 높일 수 있도록 적극적 듣기로 도와주는 것
- 그냥 들어주는 것이 아니라 상대로 하여금 감정을 완전히 폭발시켜서 그 감정을 소진시킬 수 있도록 도와주어야 한다는 것을 적극적인 듣기(Reflective listening, Active listening)라고 함
- 나는 평상심을 유지하고 있으나, 상대가 흥분 또는 평상심 보다는 상당히 높은 수준의 감정상태에 있을 때는 상대의 말을 적극적으로 경청하고 상대의 말속에서 상대가 원하는 것이나 감정 등을 알아내고 이해한 후 협상을 진행하는 전략

③ 자기주장(assertion)

- 상대가 평상심으로 있고 나의 감정수준이 높을 경우, 다른 이의 감정, 자존심, 나와 관계상 함이 없이 나의 주장, 감정, 생각을 상대에게 명확히 밝혀 협상을 이끌어 가는 전략
- 상대방의 감정수준이 완전히 소진된 상태에서는 나의 말을 들어줄 준비가 되어 있으며, 이 때 상대의 감정수준이 올라가기 전에 나의 이야기를 하는 것
- 상대의 감정수준이 다시 올라오면 내 감정수준을 떨어뜨리고 상대의 말을 들어주면 되는 것임
- 이러한 과정을 반복적으로 하게 됨
- 그런 다음, 갈등관리로 들어가게 됨

④ 갈등관리

- 갈등관리는 바람직한 감정수준을 만드는 과정임
- 나의 감정과 상대방의 감정수준이 고조되어 있는 상태
- 그럼에도 불구하고, 그 감정수준은 발전적이기 때문에 싸움이 일어나지 않음
- 나와 상대 모두의 감정수준이 평상심보다 훨씬 높은 수준에 있을 때 의도적으로 갈등이 있음을 인정하고, 그 갈등을 표출시킴으로써 갈등의 원인을 분석하고 그 과정에서 화난 상태를 진정시켜 당사자들 스스로 문제를 관리해 가는 전략

⑤ 문제관리

- 평상심으로 돌아온 상태
- 협상으로 문제를 풀어나가는 과정
- 이 과정에서는 Brainstorming을 적극적으로 활용함
- 대안개발과 선택에 있어서도 적극적 듣기와 자기주장은 유효하게 사용됨

(3) 갈등의 종류

가. 갈등종류의 이해

□ 갈등의 종류에는 기본적으로 두 가지가 있음

- 욕구갈등(needs conflict): 물질적 욕구로서의 이해관계, 사실관계, 구조적, 상호관계 갈등 등이 있음
- 가치갈등(value conflict): 이념, 가치관 등의 갈등

- 대부분의 갈등은 욕구와 가치 갈등을 함께 가진 복합갈등이기 때문에, 주(主)가 되는 갈등에 주안점을 맞추고, 종(縱)이 되는 갈등은 부가적 해법으로 접근하는 것이 일반적인 갈등관리 전략임
- 즉, 욕구갈등은 욕구문제만 풀다고 갈등이 관리되는 것이 아니라 욕구관련 갈등이 발생하는 과정과 그 갈등이 증폭되고 풀어가는 과정에서 다양하고 복잡한 갈등이 얽히게 됨. 따라서 욕구문제로 갈등이 시작되더라도 가치갈등의 문제가 합쳐지는 양상을 보이게 됨. 그 반대의 경우로 가치갈등으로 시작된 문제도 욕구갈등의 문제를 함께 동반하게 됨
- 그렇기 때문에, 욕구와 가치 갈등으로 이분법적으로 갈등문제를 풀기란 용이하지 않음

나. 갈등의 분류

□ 갈등의 예 :

- 내용에 대한 이해부족 및 인식의 차이, 해석의 차이, 사실확인, 편견, 고집, 반대를 위한 반대 (예: 민원인과의 갈등, 나는 이렇게 생각해, 그것은 잘못된 것이야, 내말이 맞아, 내가 언제 그랬어? 증거 있어? 장애복지시설, 건강보험재정통합)
- 정책결정 절차상의 문제, 편향인사 (예: 방폐장 문제, 지역편중 인사, 내 방식대로 수행, NEIS)
- 생존권, 불평등성 (예: 노점상 철거, 상도동 재건축 철거, 조약, 정관, 외국인 노동자, FTA)
- 자존심 (예: 태도 불손, 천안-아산 역사명)
- 환경 (예: 시화호, 새만금, 동강댐, 소각장 입지 선정)
- 가치·이념·규범 등, 문화상이성, 공익성 침해 (예: 이라크 파병, 햇볕정책, 양심선언)
- 신뢰부족, 혐오감, 부정적 인식, 의사교환단절 (예: 뿌리 깊은 반목, 그냥 싫어, 정보누출)
- 경제적 분배, 욕심, 경제적 보상 (예: 내게 더 줘, 나누자, 노사갈등, 지하철 또는 비행기 사고 보상, 은행부실사고 보상)
- 제도상의 문제, (예: 비정규직 문제, 업무영역 다툼, 책임전가)

□ 갈등의 분류

① 욕구갈등

- 이해관계 갈등
 - 욕구충족을 위한 분배, 절차 등에 대한 갈등을 의미하는 것으로 개인이나 집

단의 욕구나 가치관 등의 차이에 따라 갈등이 발생하게 됨

- 그렇기 때문에, 욕구갈등은 가치갈등을 동반하는 경우도 많이 발생함
- 그럼에도 불구하고, 이해갈등은 경제적, 정신적 욕구의 상이한 차이에서 발생하는 것이기 때문에, 기본적으로 가치갈등보다는 욕구갈등의 요소를 더 많이 포함하고 있음
- 예로서, 내용에 대한 인식의 차이, 편견, 고집, 편향인사, 경제적 분배 또는 보상, 혐오감, 부정적 인식 등을 들 수 있음

○사실관계 갈등

- 객관적 사실이나 평가 등에 있어서 사실관계나 절차 등의 확인이 필요한 갈등으로 객관적인 정보나 학습의 부족으로 인한 이해부족 내지는 해석의 차이에서 발생함
- 사실확인을 거쳐 명확한 해답을 구할 수 있는 가능성이 높은 갈등. 그러나, 그 확인의 절차나 정보의 객관성과 공정성 등에 대한 신뢰구축과 결과수용의 자세를 필요로 함. 따라서, 사실확인을 위한 조사 및 결과확인 절차와 방법에 대한 인식과 이해 및 입장의 차이로 인하여 갈등이 야기될 수 있음
- 그렇기 때문에, 사실확인관련 갈등은 가치의 문제가 개입될 여지가 크지 않으며, 욕구의 문제도 심각할 정도로 개입될 소지가 많지 않음. 그러나, 대부분의 경우, 단순한 사실확인의 문제로부터 상대에 대한 신뢰, 개인의 가치나 종교 또는 신념 등이 개입된 가치갈등의 문제로 발전하는 경향이 있기 때문에 갈등진행 초기에 문제와 사람을 분리하는 노력이 필요함
- 예로서, 내용에 대한 이해부족, 신뢰부족, 정책결정 절차상의 문제, 불평등성, 환경에 대한 영향정도, 의사교환단절로부터 기인하는 문제 등을 들 수 있음

○구조적 갈등

- 사회 제도나 관행, 차별, 모순 등으로부터 비롯되는 갈등
- 기존의 제도나 사회적 관습에 대한 세대간, 계층간, 집단간 이해와 인식, 수용과 인내, 그리고 문화적 차이는 사회적 갈등과 분열을 야기하는 원인이 되는 것으로 욕구와 가치 모두가 깊이 개입되는 것이 통상적임
- 예로서, 반대를 위한 반대, 생존권, 문화상이성, 공익성 침해, 혐오감, 제도상의 문제 등을 들 수 있음

○상호관계 갈등

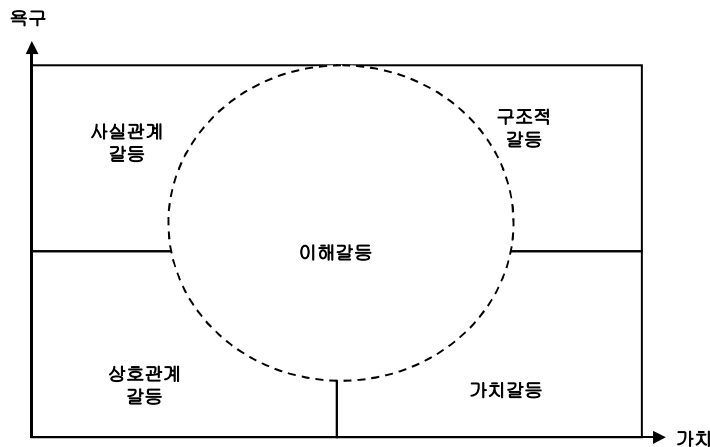
- 상호간의 관계가 부정적이거나 일방적, 또는 단절된 상태에서부터 발생하는 갈등
- 부부, 부모-자식, 형제자매, 친구 사이 등의 순수한 감정이나 사랑과 같이 경

- 제적 측면에서는 이해할 수도, 관리할 수도 없는 갈등
- 상하간, 동료간, 업무간 역할과 책임 및 의무와 권한 등 상호간 또는 일방으로부터의 인정과 대우에 대한 기대로부터 비롯되는 갈등
 - 그렇기 때문에, 복잡한 가치의 문제보다는 단순한 욕구의 문제인 경우가 다수인 갈등임
 - 예로서, 생존권, 자존심, 신뢰성 침해로부터 발생하는 갈등들을 들 수 있음

② 가치 갈등

- 가치관, 이념, 성장배경, 교육정도와 배경, 종교 등으로부터 발생하는 갈등
- 예로서, 닫힌 정신세계, 닫힌 마음, 편향된 시각, 왜곡된 신념, 상대에 대한 이해 부족, 적대적 감정의 표출, 정의나 공익에 대한 해석과 기준의 차이와 자신과 다른 기준과 해석에 대한 불인정, 그로 인한 극단적 행동 등을 들 수 있으며,
- 이는 자신의 욕구의 문제를 동반하기도 하지만, 근본적으로는 가치체계의 상이성으로부터 발생하는 갈등임

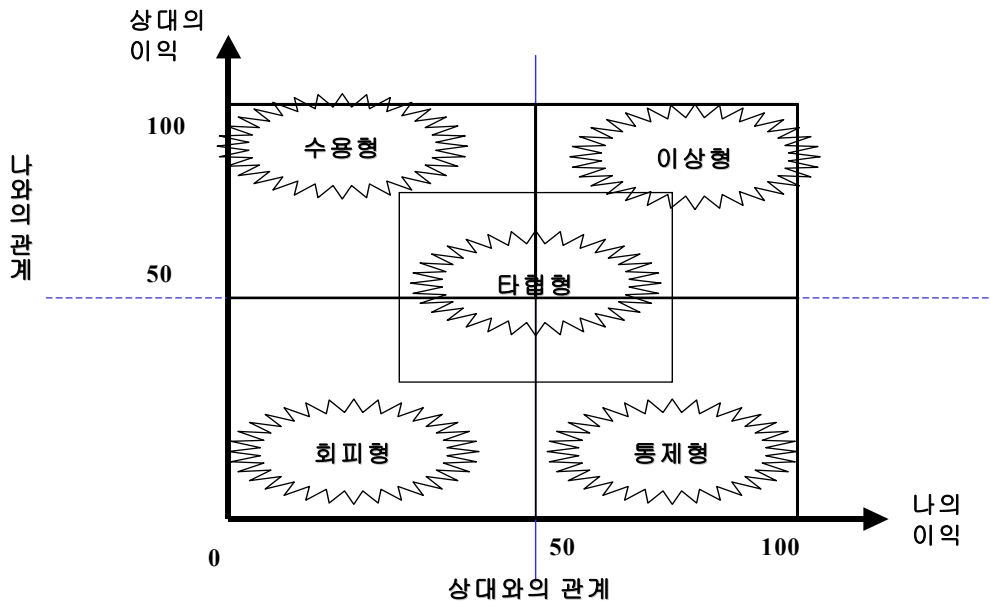
<그림 27> 갈등분류의 예



(4) 갈등관리유형

- 갈등관리라고 하는 것은 사람의 성격에 따라, 조정 및 중재에 관해 전문적인 훈련을 받고 자격증을 가지고 있는 사람들에 따라 그 유형이 비슷하기도 하며, 다르기도 함
- 예를 들어, 그 사람의 성격대로 갈등관리를 하는 사람도 있고, 전략적으로 갈등관리 방법을 사용하는 경우도 있음. 갈등관리를 하는 사람이 어떤 성격을 가지고 있는가 하는 측면도 중요하지만, 갈등을 관리하는 데 있어 어떤 전략을 활용할 수 있는가 하는 측면에서 크게 5가지의 유형으로 설명될 수 있음
- 즉, 나의 이익과 상대의 이익과의 관계설정, 상대와의 관계와 나의 이익 사이의 우선순위설정 등에 따라 유형은 구분될 수 있음

<그림 28> 갈등관리유형



출처: Pruitt, Dean G. and Jeffrey Z. Rubin(1986), Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement, New York, NY: McGraw-Hill.

□ 회피형(avoiding)

- 회피형이라고 하는 것은, 상대의 이익도 고려하고, 나의 이익도 고려하는 것임
- 나와 상대의 관계를 고려했을 때, 갈등이 있음에도 불구하고 서로 피해 가는 것임
- 회피형의 경우를 상정하여 보면 다음과 같음
 - 대응할 시간이 없을 때
 - 문제해결의 가능성이 보일 때
 - 상대의 힘과 양보의 정도를 파악할 수 없을 때
 - 문제해결의 가능성은 보이지 않고 문제의 핵심에 대한 파악도 어려우며 주위만 맴돌고 있을 때
 - 적당한 제안이나 양보가 없고 본인의 기대치를 훨씬 밀둘 때
 - 여러 정황으로 미루어 볼 때, 서로의 갈등을 수면 밑으로 당분간 두는 것이 유리할 때
 - 갈등당사자 서로가 갈등 자체를 모른 척하고 있을 때, 주로 사용되는 2보 전진을 위한 1보 후퇴의 갈등관리전략

□ 수용형(accommodating)

- 수용형이라고 하는 것은 상대의 이익을 그냥 그대로 받아들이는 것임
- 수용형의 경우에는 내가 이익을 차지하지 않더라도 상대와의 관계를 더욱 중요시 여기는 것임
- 수용형의 경우를 상정하여 보면 다음과 같음
 - 상대의 논리에 설득 당하였을 때
 - 상대의 논리에 100% 동의할 때
 - 애초에 약속을 지킬 생각이 없이 100% 양보하는 경우
 - 싸우는 것이 귀찮아서 100% 양보하는 경우
 - 상대와의 관계가 무엇보다도 중요할 때
 - 상대가 상대적으로 힘의 우위에 있어서 양보하지 않으면 나의 신상에 불이익이 훨씬 많은 경우 사용하는 갈등관리전략

□ 통제형(controlling; competing)

- 상대와의 관계가 어찌됐든, 상대가 나보다 힘이 좋든 아니든, 나의 이익을 찾겠다는 경우임
- 통제형의 경우를 상정하여 보면 다음과 같음
 - 나의 힘이 상대보다 우위임을 확신할 때

- 나의 논리가 상대보다 우위임을 확신할 때
- 잃을 것이 없다고 판단될 때
- 상대와의 관계가 중요하지 않거나, 최소한 해치지는 않는다고 생각될 때
- 신념이 확고할 때 사용하는 갈등관리전략

□ 타협형(compromising)

- 나도 조금 양보하고, 상대도 조금 양보하는 것을 말함
- 그러나 이 타협형은 궁극적으로는 모두가 원하는 것을 얻지는 못하는 한계를 가진 협상법임
- 타협형의 경우를 상정하여 보면 다음과 같음
 - 나의 이익의 일부의 손해도 감수할 때
 - 상대와의 관계가 다소 소원해지는 것도 감수할 때
 - 지금 다소의 손해를 감수하는 것이 장기적으로 볼 때 이익이나 관계면에서 유리하다고 판단될 때 사용하는 갈등전략

□ 이상형(협동적 문제해결형: collaborating problem-solving)

- 회피형, 타협형, 수용형, 통제형 모두 나와 상대가 원하는 것을 100% 얻지 못한 것을 상정함
- 즉 경제적 이익뿐만 아니라, 인간관계에 있어서도 100%를 모두 얻지 못함
- 그러나, 이상형의 경우는 갈등상대와의 상호인간관계 뿐만 아니라 인간관계마저도 100% 이상을 얻을 수 있으며, 이를 상생 또는 호혜적 갈등관리유형이라고 함
- 이상형의 경우를 상정하여 보면 다음과 같음
 - 문제해결의 능력이 있다고 믿을 때
 - 문제해결에 대한 추진력이 있을 때
 - 모두가 100%의 만족을 할 수 있는 방법이 있다고 확신할 때
 - 중재자를 구할 수 있을 때
 - 나의 이익과 상대의 이익, 나와 상대와의 관계가 모두 중요할 때 사용할 수 있는 갈등관리전략
- 모든 경우에 있어서 이상형의 갈등관리가 가능하다. 다만, 이상형의 갈등관리가 되지 않는 경우는 나 스스로의 감정을 관리하지 못할 때임
- 그러나 나의 감정을 잘 관리하고, 전문가로서 다른 사람의 감정을 잘 이끌면서 대화를 하는 상황으로 만든다면 이상형의 문제관리는 대부분의 인간관계에서 가능함

□ 나의 갈등관리유형은?

- 다섯 가지 갈등관리유형 중 대부분의 사람들은 하나의 사안에 대해서도 복합적 유형을 선택함. 그럼에도 불구하고, 주로 사용하는 유형은 개인의 성격에 영향을 받음
- 갈등관리전문가들은 갈등상황에 따라 적합한 유형을 활용하지만, 일반인의 경우에는 자신의 성격유형과 맥을 같이함
- 다섯 가지 갈등관리유형 중 나 자신의 갈등관리유형을 판별할 수 있는 검사표를 제시함

자신의 갈등관리유형 조사표	
작성 방법	각각의 지문(1~15)을 읽고 난 후, 갈등상황에서 자신이 흔히 보이는 행동이면 “3,” 가끔 그러면 “2,” 거의 그렇지 않으면 “1”을 기입하세요
1	상대방을 위협하거나 싸운다
2	나와 상대의 관점을 동시에 해결하려고 노력한다
3	중간선에서 대충 해결하려고 한다
4	나 자신이 틀렸다고 믿지는 않으나 틀렸다고 한다
5	상대를 일부러 피한다
6	나의 목적을 끝까지 달성하려고 한다
7	상대와 갈등을 일으키는 원인이 무엇인지 찾아 그와 나의 의견이나 이해가 일치하는 것과 상반되는 것을 찾아본다
8	협상하려고 노력한다
9	무조건 상대방에 동의해버린다
10	대화의 주제를 바꾼다
11	나의 목표를 달성할 때까지 계속 불평하고 투덜거린다
12	내가 생각하는 모든 것을 솔직히 털어놓는다
13	서로 조금씩 양보하여 문제를 해결하려고 한다
14	동의하는 척한다
15	갈등을 일종의 일과성 해프닝으로 돌리려한다

답 지 (지문별 답을 빈칸에 기입한 후 합하세요)									
I		II		III		IV		V	
1		2		3		4		5	
6		7		8		9		10	
11		12		13		14		15	
()		()		()		()		()	
합계(1+ 6+ 11)		합계(2+ 7+ 12)		합계(3+ 8+ 13)		합계(4+ 9+ 14)		합계(5+ 10+ 15)	
I, II, III, IV, V 중 합계가 높은 것부터 배열하세요									
I = 통제형 II = 이상형 III = 타협형 IV = 수용형 V = 회피형									
1위		2위		3위		4위		5위	

- 가장 바람직한 유형부터 순서대로 진술하면, 이상형 > 타협형 > 수용형 > 통제형 > 회피형의 순서임

(5) 갈등해결방법

- 갈등해결방법은 여러 가지가 있을 수 있음. 그러나, 최근의 경향은 이상형의 갈등관리유형을 선택하여 협동적으로 문제를 관리하는 것임. 이를 대안적 갈등해결 또는 분쟁해결방법(alternative dispute resolution: ADR)이라고 함
- ADR은 일반적으로 법적 해결이 아닌 비공식적 해결을 의미하였고, 단순한 분쟁(dispute)에 한하여 적용되어지던 것이 가치갈등도 포함한 갈등(conflict)문제 까지도 해결하는 범위로 확대되고 있음
- 그렇기 때문에, 이 글에서는 ADR은 일반적 갈등해결의 방법으로 광의의 개념에서 접근함
- ADR, 즉 대안적인 갈등해소라고 하는 것은 상당히 종류가 많음. 우선 소개되어지는 것만 해도 수 십 종류도 넘음. 그러나 가장 기본적인 몇 가지 원칙을 조직의 성격, 조직의 문화, 또는 활용정도에 따라서 조직별로 나름대로 변형해서 사

용하고 있는 상황임

□ 조정 (mediation)

- 갈등당사자들이 모두 동의하는 중립적이고 객관적인 제삼자를 조정자 (mediator)로 선정하여 협상과정에 간여하게 하는 방법
- 조정자는 대안을 제시하거나 어떠한 결정도 내릴 권한이 부여되지 않음
- 조정의 주목적은 당사자들이 자발적으로 문제해결을 위한 노력을 하고, 그 결과 서로 받아들일 수 있는 대안을 찾을 수 있도록 도와주는 것임
- 조정은 특히 쌍방간 감정의 대립이 심하고 의견의 차가 극명하게 드러나 스스로는 대화를 할 수 없는 상황에 처해있는 분쟁의 경우 유용하게 사용되어질 수 있음
- 조정자들은 우선 갈등당사자들이 합의점을 찾을 수 있도록 당사자들의 감정을 관리하고 의사교환이 효과적으로 이루어지도록 돕는 역할을 하지만, 갈등당사자들이 대안을 찾지 못하여 조정이 더 이상의 진전이 없을 때 조정자는 제한적으로 대안을 제시할 수 있음. 그러나, 조정자에 의해 제시된 대안은 갈등당사자들의 합의가 있었다고 하더라도 결과에 대한 책임을 면하기 어려움. 그렇기 때문에 가능한 대안제시는 자제하는 것이 바람직 함
- 조정과정이 미로를 헤매고 있거나 서로가 주장을 굽히지 않고 있을 때 개별면담 (caucus)을 통하여 개개 당사자들이 가지고 있는 이해를 파악하고 합의 가능한 대안을 협의하여 조정시간을 축소할 수 있음
- 합의안은 법적 구속력을 가지지 않음

□ 중재 (binding arbitration)

- 구속력 있는 결정을 내리기 전에 갈등당사자들은 객관적이고 중립적인 입장에 있는 강제중재자 (arbitrator)나 중재심사원단 (arbitration panel) 앞에서 자신의 주장을 피력하고 증빙자료를 제시할 수 있는 기회를 가짐
- 그러나 강제중재자나 조정심사원단은 갈등당사자들과 오랜 시간에 걸쳐 조정을 시도하거나 쌍방에 대안을 제시할 것을 요구하거나 쌍방간의 관계복원을 시도하지는 않음
- 다만, 당사자들이 자신들의 대안을 제시할 수는 있으며, 이는 강제중재자들의 결정에 참고로 사용되어질 수 있음
- 중재자의 결정은 법적 구속력을 가짐

□ 조정적 중재(mediated-arbitration)

- 조정의 경우, 갈등당사자들이 서로 만족할 수 있는 대안을 도출해 낼 수 있는 반면, 법적 구속력을 갖지는 못함. 그러나 중재의 경우에는, 갈등당사자들이 불만은 갖지만 일단 합의하고 나면 법적 구속력을 갖게 됨
- 이러한 양쪽의 장점을 수용하여 개발된 새로운 방법이 바로 조정적 중재임
- 이 방법은 조정과 중재의 장점을 활용한 것이고 법적 구속력을 가지며, 법원과 검찰과 경찰 등 공권력을 가진 기관에서 주로 활용되고 있음
- 즉 중재의 과정을 조정과정과 동일한 방법에 의하여 진행하되, 합의된 안은 중재와 같은 법적 구속력을 갖는 혼합적인 형태임

□ 사실확인(fact-finding)

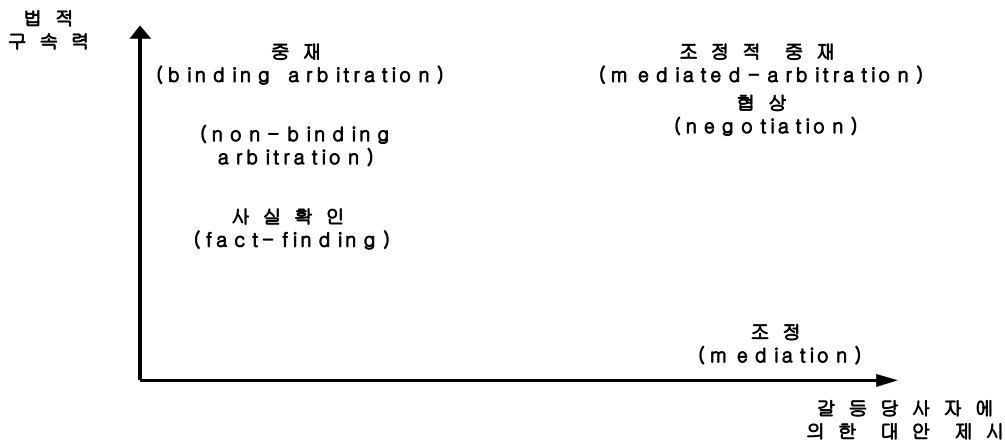
- 현재 진행 중인 분쟁이 가지고 있는 갈등의 요인 또는 사실을 파악하기 위하여 갈등 당사자들이나, 소속기관, 또는 사실확인자(factfinder)를 임명할 수 있는 권한을 가진 이가 객관적이고 중립적인 제삼자에게 의뢰하는 것임
- 주로 노사간의 분쟁에서 사용되어지는 기법이기는 하지만, 많은 분야에서의 갈등에서도 적용되고 있는 기법임
- 사실확인자들은 갈등의 해소를 위해 대안을 제시하거나 결정을 내리는 것이 금지되어 있음
- 다만 사실확인자들은 갈등의 요인들을 파악하고 평가하여 보고하는 임무를 수행하며, 경우에 따라서는 강제성을 띠지 않는 대안을 제시할 수 있음
- 이 때 제시된 대안들은 차후에 있을 협상을 촉진시켜주는 자료로 활용되어질 수 있음

□ 조정촉진(facilitation)

- 갈등당사자들의 회합에서 의사교환이 원활히 일어나고 정보가 제대로 전달될 수 있도록 촉진하는 기법임
- 조정촉진자(facilitator)는 조정자(mediator)와 같은 역할을 하기도 하지만, 전형적으로 조정촉진자들은 조정자들처럼 조정과정에서 주요한 사안들에는 중립적인 입장을 견지하며 대안을 제시하지 않음
- 대신, 조정촉진자들은 문제해결을 위한 과정에 더욱 관심을 기울이며, 당사자들이 합의에 의해 효과적으로 갈등을 해소할 수 있도록 진행과정의 속도를 조정하고 문제해결과정을 단계적으로 밟아 나갈 수 있도록 도와주는 역할을 함
- 조정촉진자들은 반드시 중립적이고 객관적인 제삼자일 필요는 없으며, 분쟁당사자들 중의 어느 한편과 가까운 사람이어도 무방하며, 외부전문상담자에 의뢰하기도 함

- 조정축진기법은 갈등당사자들의 감정이 지극히 악화되어있을 경우나 갈등당사자 (또는 집단)들이 셋 이상이고, 이들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있을 경우에 사용할 수 있음
 - 그리고 당사자들이 상호신뢰하고 있으며 문제해결에 대한 의지는 있으나 방법을 모르는 경우와 당사자들 개개인이 갈등해소를 통해 이익을 얻을 수 있다는 사실을 인지하고 있을 때 사용 가능한 기법임
- 협상(negotiation)
- 협상에 임하는 자는 중재자나 조정자와 같이 중립적이며 객관적인 제3자일 필요가 없음
 - 협상을 위임한 측으로부터 협상에 필요한 전권을 부여받은 후, 의뢰인으로부터 주어진 협상의 범위 내에서 자율적으로 협상에 임함
- 갈등관리자의 역할과 합의안의 법적 구속력
- 갈등관리자가 갈등관리과정에서의 역할
 - 대안을 스스로 제시하고 갈등당사자들로 하여금 그 대안에 합의토록 영향력을 행사할 뿐만 아니라, 그리하여 합의된 안이 법적 구속력을 갖게 되는 경우
 - 갈등당사자들로 하여금 스스로 대안을 개발하여 제시하고 합의토록 하되, 그 합의안은 법적 구속력을 갖지 않는 경우
 - 앞서 설명한 갈등해결방법들을 합의안의 법적 구속력 정도와 갈등당사자에 의한 대안제시 정도의 두 축으로 설명하면 다음과 같음

<그림 29> 합의안의 법적 구속력과 갈등당사자의 대안제시 정도



(6) 갈등예방 및 해결 프로세스 개발원칙

- 이 보고서의 근간은 갈등당사자들이 호혜적 관계(win-win relationship)를 유지하거나 회복하면서 실제로 원하는 것을 얻을 수 있도록 하는 방법을 활용함. 즉 갈등관리유형 중 이상형 또는 협동적 문제해결형(collaborating problem-solving Model)에 의존하여 프로세스를 개발함
 - 갈등당사자 또는 갈등관리자로서의 정부가 활용할 수 있는 갈등예방을 위한 다양한 기법들을 소개함
 - 갈등당사자로서의 정부가 활용할 방법으로 협상기법을 소개함
 - 갈등관리자로서의 정부가 활용할 방법으로 조정기법을 소개함
 - 갈등이 해결되지 않았을 경우를 대비하여 강제적이지만 호혜적인 방법에 따른 갈등관리방법을 제시함

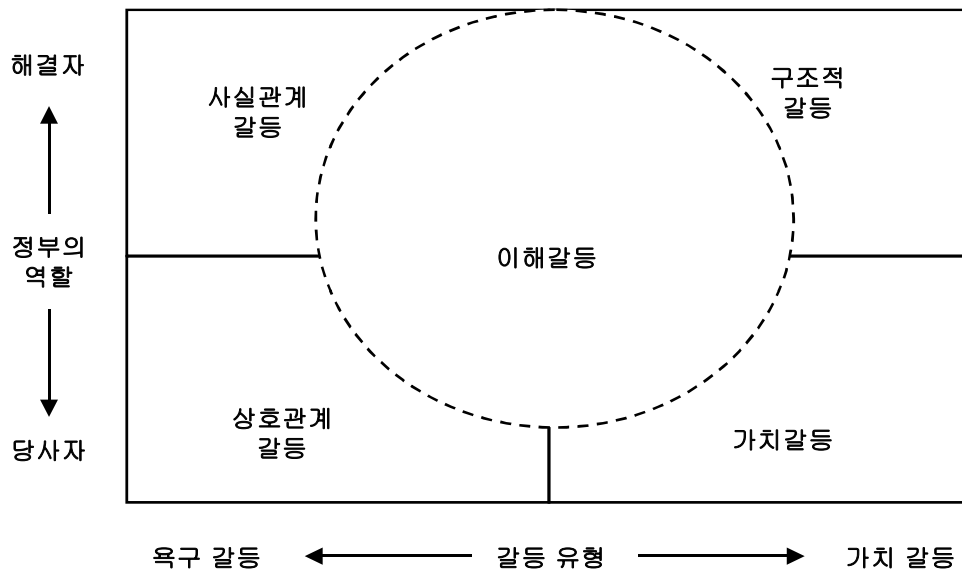
- 예시적 필드 안내서를 개발함
 - 갈등예방 프로세스로서의 다양한 기법들의 예시적 필드 안내서를 개발함
 - 갈등해결 프로세스로서의 협상과 조정기법을 정책을 결정하는 정책계층의 공무원들과 집행을 담당하는 공무원들 모두가 활용할 수 있도록 예시적 필드 안내서를 개발함

- 이 보고서에서 활용할 갈등관리기법의 기본적인 접근방법은 협동적 문제해결모형이며, 이 모형의 철학과 방법을 원용한 모형인 대안적 갈등해결방법(Alternative Dispute Resolution: ADR)⁴⁾이 주로 활용되어짐
 - ADR의 개념은 법적 소송을 제기하지 않고 분쟁 당사자(또는 집단)들이 갈등을 빚고 있는 사안에 대하여 객관적이고 중립적인 제3자가 개입하여 평화적으로 합의를 도출할 수 있도록 돕는 다양한 갈등해결방안이라고 간단히 정의를 내릴 수 있음. 이 보고서에서 소개할 알선기법이 이 개념에 충실한 것임
 - 갈등예방 프로세스에 사용될 기법들과 갈등해결 프로세스 중 협상기법은 전체 또는 일부 프로세스가 ADR의 원칙을 활용하는 것으로 광의의 ADR 개념에 포함됨

4) ADR은 원문에 충실하여 번역하면 대안적 분쟁해결라고 할 수 있으며, 분쟁이란 주로 경제적 이해나 인간의 기본적 욕구충족에서 비롯되는 다툼을 의미하나, ADR의 이상적 방법들이 각 분야에 적용되면서 가치차이에서 발생하는 갈등에도 적용이 되기 시작하면서, 갈등의 종류를 크게 욕구갈등(need conflicts)와 가치갈등(value conflicts)로 대별되게 되었다. 따라서 최근에는 ADR을 단순히 분쟁해결에만 국한하는 것이 아니라 갈등해결에 확대적용하는 추세이다.

- 갈등예방 및 해결을 위하여 사용되는 방법들은 상호보완적이기 때문에 예방과 해결 프로세스 모두에서 활용되어짐
- 갈등의 종류와 갈등상황에서의 정부의 역할에 따른 갈등예방 및 해결 프로세스 적용례의 제시
 - 갈등의 종류는 앞서 제시한 것처럼, 이해관계, 사실관계, 구조적 문제, 상호관계 등에 의해서 발생하는 욕구갈등과 가치갈등으로 대별하고,
 - 정부의 역할을 갈등당사자와 갈등조정자로 구분하여 사례분석과 프로세스 개발을 시도함
- 특히, 갈등해결 프로세스는 의사교환과정을 강조하며, 갈등은 바로 프로세스를 통해서 해결됨을 이해하여야 함
 - 갈등유형별, 사례별로 맞춤형의 갈등예방 및 해결 프로세스는 존재하지 않으며,
 - 다만, 앞서 제시한 의사교환단계에 맞추어 충실히 프로세스를 따라갈 때 갈등은 해결될 수 있음을 명심하여야 함
 - 갈등은 프로세스를 단지 따라한다고 하여 해결되는 것은 아니며, 갈등관리자나 당사자의 갈등관리능력에 상당히 좌우됨을 이해하여야 함

<그림 30> 정부의 역할과 갈등유형



2) 갈등예방 프로세스

(1) 갈등예방 프로세스의 개념

- 본 연구팀에서 수행한 사례연구 결과에 따르면, 현재 우리나라에서 커다란 사회 갈등을 야기하고 있는 대부분의 사례들은 갈등예방을 위한 사전적 노력이 거의 없었다는 특징을 공유하고 있음
- 대표적으로 위도원전수거물관리시설(핵폐기물 처리장)을 둘러싼 ‘부안사태’의 경우, 정부에서는 부안군수의 유치신청이 정부가 정한 사전공고내용에 부합하는 것으로 절차상의 하자가 없다고 말하고 있지만, 부안 주민들은 군의회와 지역주민들의 다수가 반대하는 상황에서 군수의 결정을 핑계 삼아 문제가 없다고 하는 것은 전혀 타당하지 않다고 주장
- 실제로 지방정부와 중앙정부는 군수가 신청했으니 법적으로 하자가 없다고 하는 형식논리에 사로잡혀 이해당사자인 지역주민의 광범위한 의견수렴과 참여를 통해 갈등을 예방하고자 하는 노력을 거의 하지 않았음
- 갈등을 예방하기 위해 사전에 지역주민들에게 충분한 정보를 제공해주고, 주민들의 의견을 민주적으로 수렴하는 절차를 거쳤다면 적어도 현재와 같은 극단적인 갈등상황은 발생하지 않았을 것으로 판단됨
- 이러한 상황에 비추어 볼 때, 이미 발생한 갈등을 관리하는 것보다는 갈등 자체가 아예 일어나지 않도록 예방하는 것이 가장 중요하다는 점을 알 수 있음
- 유럽과 미국 일부 지역에서 활용하고 있는 사회적 합의를 통한 갈등예방 기법은 기본적으로 이해당사자들과 일반 시민들의 참여와 대화에 기반한 사회적 합의 형성을 매우 중시
- 이는 중재제도와는 달리, 사회갈등이 발생한 다음 이 갈등을 사후적으로 조정하기 위함이 아니고 사회갈등이 아예 발생하지 않도록 사전적인 합의형성을 도모하는 제도임

- 사회적 합의를 통한 갈등예방을 위해 활용되는 대표적인 기법들로서 합의회의, 시민배심원제, 시나리오 워크숍, 규제협상, 공론조사 등을 들 수 있음
- 갈등예방 프로세스란 정부가 공공정책을 입안할 때 해당 정책으로 인해 야기될 수 있는 갈등을 미리 예방하기 위해 관련 이해당사자와 일반 시민들의 참여와 대화에 기반하여 사회적 합의를 추구해 나가는 일련의 절차들을 말함

(2) 갈등예방 프로세스 필드 안내서 및 해설

가. 전체적 흐름도

[제1단계] 갈등예측

적합성 여부 판단 -> 갈등영향평가

[제2단계] 이해당사자 참여

잠재적 이해당사자(직접 및 간접) 판별 -> 이해당사자 참여 -> 합의절차 및 규칙 결정

[제3단계] 합의도출

참여적 갈등예방 기법 활용 -> 합의도출(갈등예방)

[제4단계] 집행확인

집행확인(모니터링)

- 이상에서 살펴본 참여적 갈등예방 프로세스는 일종의 ‘정책 다이얼로그’ (Policy Dialogue)로서, 사회갈등이 예상되는 공공정책을 입안할 때 정부와 이해당사자들이 함께 모여 합의형성을 도모함으로써 갈등을 예방하고자 하는 것이 주 목적임
- 따라서 참여적 갈등예방 프로세스는 적어도 사회 경제적 영향력이 큰 정책이나

계획을 수립할 때는 반드시 거치도록 해야 할 것임

□ 아래는 이러한 참여적 갈등예방 프로세스를 구체화하고 해설을 덧붙인 것임

나. 필드 안내서 및 해설

단계 1 : 갈등예측

- 해설

- 갈등예방프로세스의 첫 번째 단계는 갈등을 예측하는 단계로, 이 단계에서는 정부가 입안하는 공공정책이 만약 시행된다면 과연 사회갈등을 야기시킬 가능성이 있는지의 여부를 사전에 판단하는 것을 주요 목표로 함
- 단계 1은 다시 두 개의 과정을 거치게 됨

1. 적합성 여부 판단

- 해설

- 현재 입안하려는 공공정책이 과연 뒤에서 언급할 갈등영향평가의 대상이 되어야 하는지의 여부를 판단
- 갈등영향평가의 대상이 되어야 하는지의 적합성 여부 판단기준은 추후에 보다 구체적으로 만들어야 함

2. 갈등영향평가

- 1) 현안과 관련된 이해당사자 판별 □
- 2) 이해당사자들에게 미치는 영향 파악 □
- 3) 전문가의견 청취 □

- 해설

- 갈등영향평가란 공공정책을 결정함에 있어 사전에 그 공공정책이 사회에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가를, 특히 사회갈등의 유발효과가 얼마나 있는가를 체계적으로 분석하고 그에 대한 대비책을 세우는 것을 목적으로 함
- 갈등영향평가의 시행기준: 사회적으로 커다란 갈등을 야기할 것으로 예상되는 모든 공공정책에 대해서는 정책 입안 시 반드시 갈등영향평가를 수행하도록 함

- 갈등영향평가는 공공정책을 입안하는 정부 부처 스스로가 수행할 수도 있고, 외부의 제3자 기관에 의뢰할 수도 있을 것임
- 혹은, 현행 환경영향평가 내의 사회·경제환경평가 항목의 하나로 집어넣을 수도 있을 것임
- 최종적으로는 국무총리실 규제심사위원회로 하여금 이러한 갈등영향평가의 결과를 검토하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있음

단계 2 : 이해당사자 참여

- 해설**
- 갈등예측에 이은 두 번째 단계에서는 갈등영향평가를 통해 도출된 직접·간접의 이해당사자들을 확인한 다음, 이들을 갈등예방을 위한 협상과정에 참여시키고, 최종적으로 합의형성을 위한 절차와 규칙을 결정함
 - 따라서 이 두 번째 단계에서는 이해당사자들의 참여와 대화를 통한 협상이 가장 중요한 의미를 지니게 됨

3. 잠재적 이해당사자(직접 및 간접) 판별
- 1) 현안과 관련된 직접적 이해당사자 확인
 - 2) 현안과 관련된 간접적 이해당사자 확인
 - 3) 이해당사자들 간의 상호관계 확인

- 해설**
- 현안이 되고 있는 공공정책과 관련된 이해당사자들을 mapping함으로써 이해당사자들을 판별함
 - 직접적인 이해당사자들만이 아니라 간접적으로 관련되어 있는 이해당사자들도 함께 판별해내야 함

4. 이해당사자 참여
- 1) 이해당사자들 접촉 및 상황설명
 - 2) 이해당사자들이 대화의 장에 참여하도록 권유
 - 3) 참여할 경우, 입안할 공공정책의 내용 설명
 - 4) 이에 대한 이해당사자들의 의견 취합
 - 5) 필요할 경우, 사실확인을 위한 공동조사단 구성

- 해설

- 잠재적 이해당사자들이 판별된 후에는 이들을 협상을 위한 대화의 장으로 끌어들이는 것이 중요함
- 따라서 일차적으로는, 잠재적 이해당사자들을 접촉하면서 상황 설명을 하고 참여를 독려해야 함
- 이해당사자들이 상대방에 대한 신뢰에 기반해서 적극적으로 대화의 장에 참여할 수 있도록 정부는 최선의 노력을 기울여야 함
- 이해당사자들이 대화의 장에 참여하게 되면, 먼저 이들에게 현재 정부가 입안하고자 하는 공공정책의 내용이 무엇인가를 설명함
- 이에 대해 이해당사자들은 각자의 의견을 정리하여 제시함으로써 본격적인 협상이 시작됨
- 경우에 따라서는, 이해당사자들이 모두 참여하는 공동의 사실조사단을 구성하여 객관적인 사실조사에 임해야 할 필요도 있음

5. 합의절차 및 규칙 결정

- 1) 이해당사자간 합의 절차 토론
- 2) 이해당사자간 합의 규칙 토론
- 3) 합의절차 및 규칙 합의

- 해설

- 이해당사자들의 참여와 대화는, 예상되는 갈등을 어떻게 관리할 것인가와 같은, 잠재적 갈등의 관리 절차에 대해 합의하는 방향으로 이끌어져야 함
- 아울러 합의를 도출하기 위한 세부적인 규칙에 대해서도 토의하고 정해야 함
- 이 단계에서 정해지는 절차와 규칙은 매우 강력한 구속력을 갖는 것이라는 점을 관련 당사자들이 합의해야 함

6. 참여적 갈등예방 기법 활용

- 1) 다양한 참여적 기법 제시
- 2) 어떤 기법 활용할 것인지 합의
- 3) 합의된 기법 실행
- 4) 참여적 기법을 통해 나온 결과 보고

- 해설

- 참여적 갈등예방 기법이란 직접적인 이해당사자들만이 아니라 보다 다양한 사회구성원들이 쟁점이 되고 있는 논의과정에 참여하여 현안 문제에 대한 사회적 합의를 형성해 나가는 구체적인 절차임
- 대표적인 참여적 갈등예방 기법들은 다음과 같음
 - 1) 합의회의

- 2) 시민배심원
- 3) 시나리오 워크숍
- 4) 규제협상
- 5) 공론조사

단계 3 : 합의도출

- 해설**
- 이 단계에서는 앞 단계에서 관련 이해당사자들의 합의에 기반하여 정한 절차와 규칙에 의거하여, 예상되는 사회갈등을 민주적으로 예방하는 것을 추구함
 - 먼저 관련 이해당사자들 사이의 내부적인 협상에 의해 합의를 도출하고자 하는 노력을 기울여야 함
 - 그러나 그것이 여의치 않을 때는, 앞 단계에서 정한 합의 절차와 규칙에 의거하여 보다 다양한 사회구성원들이 참여하는 ‘참여적 갈등예방 기법’들을 활용해 볼 수 있음

7. 합의도출(갈등예방)
- 1) 6-4의 결과에 승복할 것을 다시 확인
 - 2) 합의안 작성
 - 3) 합의안에 서명

- 해설**
- 미리 정한 절차와 규칙에 따라 이해당사자들 간에 합의가 도출된다는 것은 결국 갈등이 예방됨을 의미함
 - 경우에 따라, 도출된 합의를 더욱 공고히 하기 위해 합의문을 작성하고 협상에 참여한 당사자들이 합의문에 서명하는 것이 좋을 수도 있음

단계 4 : 집행확인

- 해설**
- 집행확인 단계는 갈등예방프로세스 상의 마지막 단계로서, 앞 단계에서 도출된 갈등예방 합의안이 제대로 지켜지고 있는지를 사후적으로 모니터링하는 것을 의미함

8. 집행확인(모니터링)
- 1) 합의안의 준수 여부 확인
 - 2) 이에 대한 이해당사자들 각각의 견해 청취

- 해설**

- 갈등예방을 위한 합의안이 제대로 지켜지고 있는지를 모니터링함
- 이를 위해서는 주기적으로 이해당사자들로부터 합의안의 준수 여부에 대한 그들의 평가의견을 듣는 것이 좋음

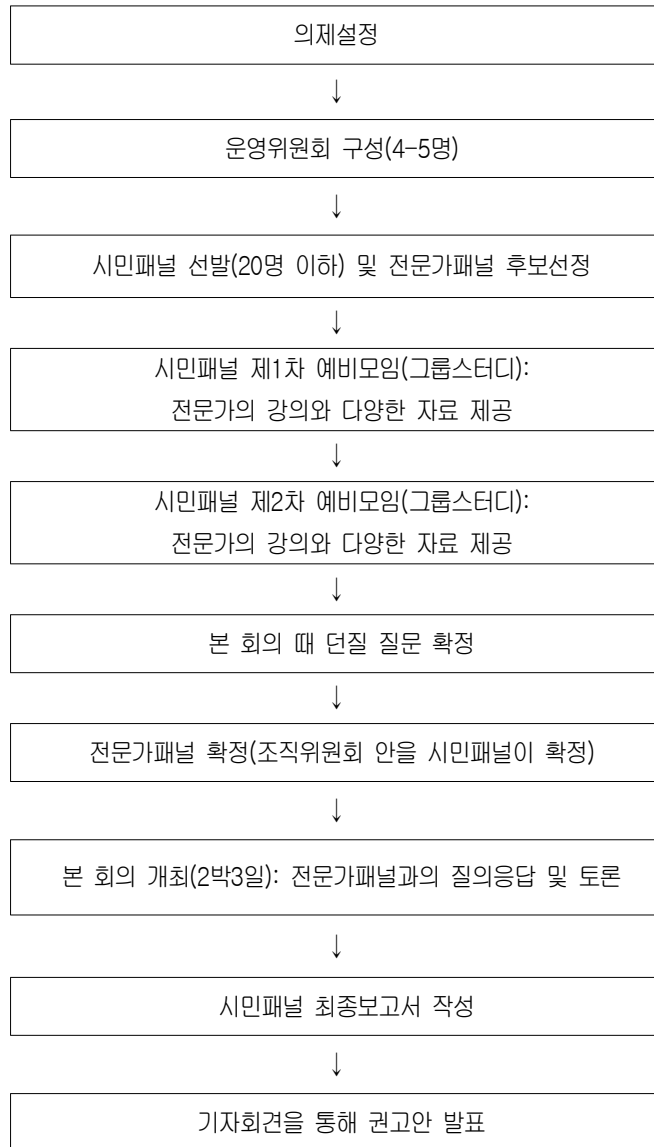
다. 참여적 갈등예방 기법들

가) 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 평가한 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. 전자주민카드, 유전자조작식품, 도시 폐기물관리정책, 정부전력정책, 방사능폐기물 관리, 생명복제기술, 의료보험개혁 등이 대표적인 주제들 : <그림 31> 참고

<그림 31> 합의회의의 진행과정 (총 6개월 정도)



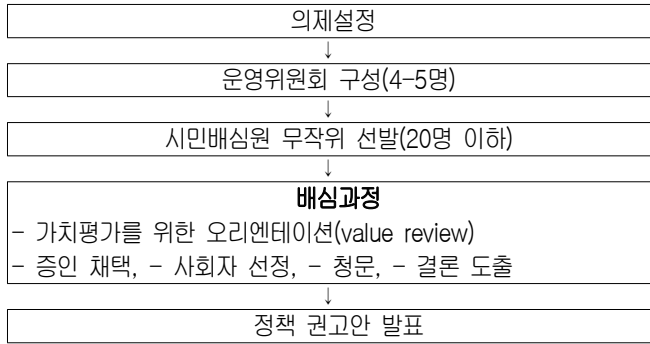
<표 50> 합의회의 요약

합의회의		
목적	(1) 사회적으로 논쟁이 될 수 있는 과학기술 관련 쟁점에 대해 일반시민들로 구성된 패널이 전문가들과의 상호 작용과 자제적인 토론 및 숙의를 통해 합의 도출 (2) 최종보고서 제출과 언론보도를 통해 정치권과 일반시민들 사이에서 사회적 논쟁의 확산 촉진 (3) 시민패널 합의안의 정책 반영 추구	
적용 영역	지리적 영역	전국 단위(시범 프로젝트의 경우 지역 단위로 열리기도 함)
	정책부문영역	사회적으로 관심을 일으키면서 가치의 대립을 수반하는, 중간 정도 범위의 과학기술 및 환경 관련 주제
구성	주최기관	·기술영향평가기구, 과학대중화조직, 대학, 소비자단체, NGO(혹은 이들 중 둘 이상의 연합) 등 다양 ·합의회의의 진행과정에서 엄정한 중립 유지 원칙
	프로젝트 관리자	합의회의의 준비 과정을 총괄적으로 관리하는 사람 1인
	조정위원회	·구성: 선정된 주제에 관해 전문적 지식과 네트워크를 가진 전문가 3-5인으로 구성(가 급적 해당 주제에 대해 상이한 견해를 가진 사람들을 포함) ·역할: 합의회의의 준비과정에 대한 전반적 자문역할. 선발된 시민패널 인준, 시민패널에게 제공할 자료 준비, 전문가패널 추천 등의 임무 수행
	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
	전문가패널	·구성: 해당 분야의 전문 과학기술자, 윤리학/종교학 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
	시민패널 촉진자	·실무진이 선정해 조정위원회에서 인준 ·역할: 1, 2차 예비모임 사회, 본회의의 사회 및 시민패널 자체토론 진행 ·자격: 전문적 사회자
진행	소요기간	·준비기간은 통상 6개월 정도. 본회의는 2박 3일(혹은 3박 4일)
	1차 예비모임	·본회의의 2-3개월 전. 시민패널과 촉진자 소개, 기초 지식 제공, 주요 질문 선정, 전문가패널 구성 제안
	2차 예비모임	·본회의의 1개월 전. 주요질문에 대한 토론, 세부질문 선정, 추천된 전문가패널 승인
	본회의의 제1일	·시민패널이 선정한 질문들에 대해 전문가패널이 답변하고 시민패널과 질의응답
	본회의의 제2일	·전날 답변 중 미진했던 부분에 대해 시민패널이 추가질문하고 전문가패널이 답변. 반대신문의 성격 ·이후 시민패널은 합의안 작성을 위한 방생토론 진행(토론을 위해 하루를 더 두기도 함)
	본회의의 제3일	·시민패널 합의안을 기자회견을 통해 발표
	본회의의 이후	·언론보도를 통한 사회적 논쟁 확산 ·주최기관은 최종보고서를 관련기관에 송부 해 정책반영 추구
특징	·참가한 시민패널은 특정한 이해관계를 대표하는 것이 아니라 공공선을 염두에 둔 숙의 과정 진행 ·시민패널의 합의안 도출과 이를 통한 사회 전체적 논쟁 확산이 주된 목표	
참고	<덴마크 기술위원회(DBT)> http://www.tekno.dk/ <미국 로카연구소> http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm (전세계에서 열린 합의회의의 현황 소개 및 링크 제공) <유네스코한국위원회> http://www.unesco.or.kr/cc (한국 1, 2차 합의회의의 진행과정 소개 및 시민패널 보고서 제공)	

나) 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 의견간에 균형을 맞추도록 설계
- 이러한 일련의 과정을 거쳐 시민배심원의 숙의 결과 나온 최종결과는 정책권고안의 형태로 일반에게 공개
- 제퍼슨 센터는 1974년 국가의료보전계획에 관한 시민배심원제를 실시한 이래 농업문제에 있어 수질문제, 생명윤리의 문제, 조세와 예산안 개혁 등에 관한 시민배심원 프로그램을 개최
- 시민배심원에서 다루는 주제의 다양성만큼이나 다양한 지역에서 진행되었으며, 특히 연방정부와 주 정부 차원의 문제에서부터 지역의 문제에 이르기까지 공간적 스펙트럼도 매우 다양하게 진행되고 있음 : <표 51> 참고

<그림 32> 시민배심원 진행과정 (총 3~4개월 정도)



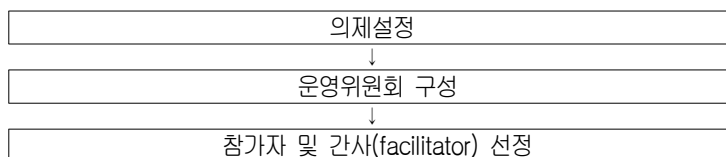
<표 51> 시민배심원단 요약

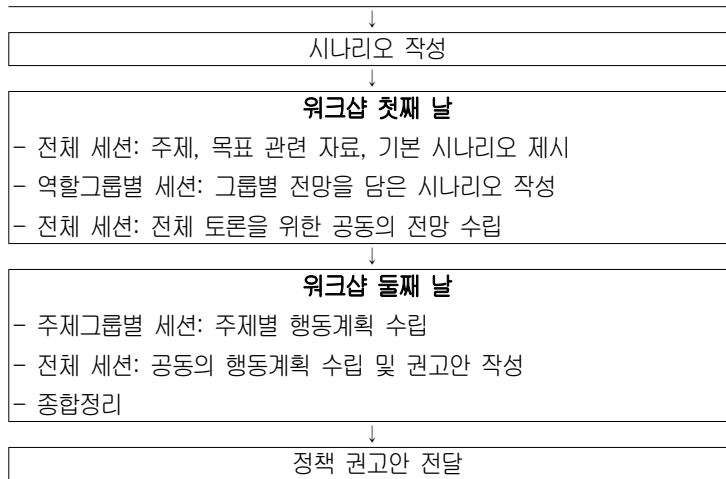
시민배심원	
목적	(1) 정책결정에 있어 심사숙고를 거듭한 시민들의 의견을 반영하기 위한 (2) 사회적으로 이슈가 되는 문제에 대한 여론형성 도모
적용	지리적 영역 전국적 단위, 주(州)단위, 지방단위 모두에 활용 가능
영역	정책부문영역 경제, 행정, 환경, 지역개발 등의 정책결정 영역에 활용
구성	주최기관 미국의 제퍼슨 센터와 같은 전문적 비영리 단체
	배심원 ·구성: 무작위로 선발된 12-24명의 시민(여러 지역, 다양한 직업과 경험을 가진 시민들) ·주최단체에서 선발(주최측이 전문적 사회자를 보유하고 있음)
	사회자 ·역할: 전체세션 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 전문 가적 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 회의의 진행 과정을 플로우 차트로 보여주거나, 대립되는 의견등을 정리해 줌으로써 숙의가 원활히 이루어지게함
	배심원회 마지막날 1) 그간 숙의한 정책권고안을 보고서 형태로 제출 2) 기자회견등을 통해 보고서 내용 발표
특징	·참가자들의 구성: 총화 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

다) 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, 해양수산개발원에서 해안 개발과 관련하여 시나리오 워크숍을 변형한 ‘지역포럼’을 개최한 바 있음 : <표 52> 참고

<그림 33> 시나리오 워크숍 진행과정 (총 3~4개월 정도)





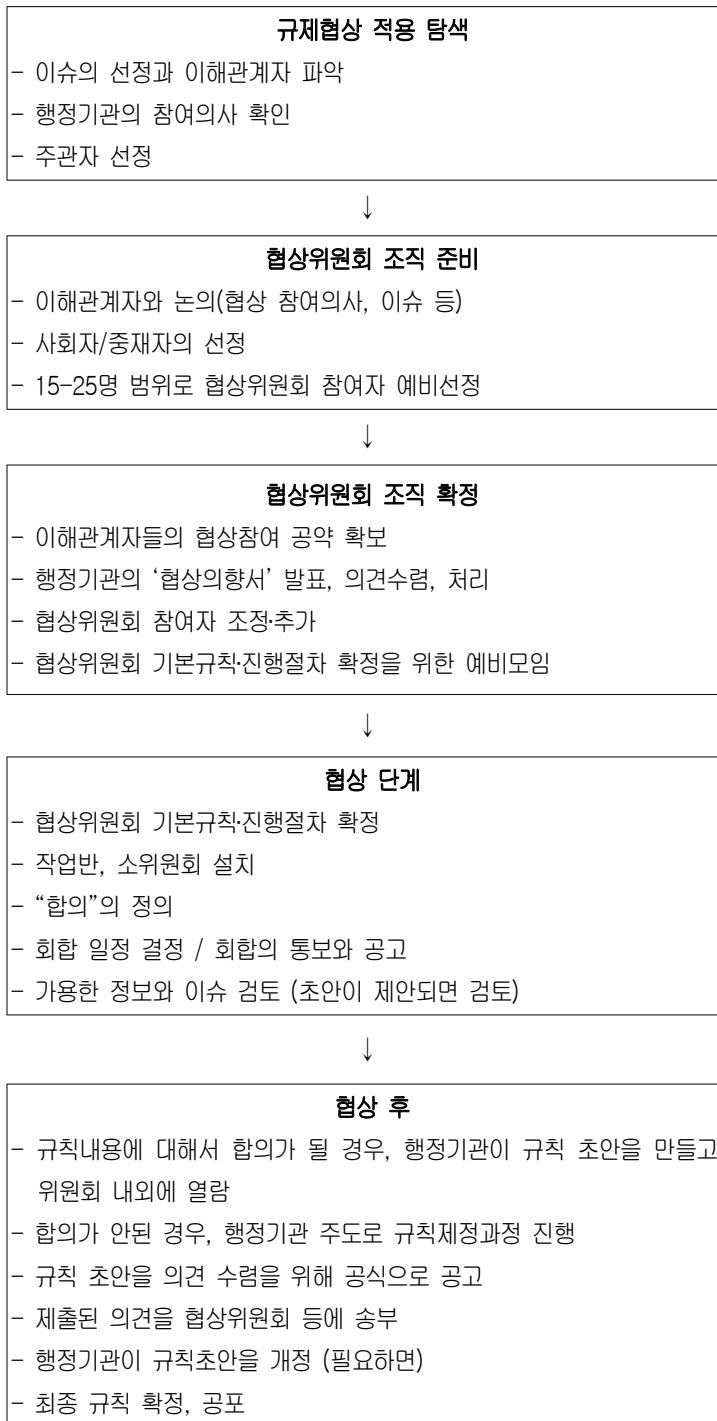
<표 52> 시나리오 워크숍 요약

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	지리적 영역: 보통 인구 10만 정도의 중소도시
영역	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: 주민, 공무원, 기업, 과학기술전문가의 4개 역할그룹으로 구성하되, 각 그룹별 구성원은 4-6인 정도
참가자	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)

라) 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
- 규제협상의 과정은 크게 협상 조직 단계, 협상 단계, 협상 후 단계 등 크게 세 단계로 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

<그림 34> 규제협상 진행과정 (총 4~8개월 정도)



<표 53> 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	지리적 영역 전국적 범위나 지방적 범위에서 사용할 수 있음. 중앙정부와 주 정부가 모두 시행	
영역	정책부문영역 ·규제와 같은 행정입법에 적용함. 교육, 환경, 교통, 안전 등 다양한 이슈 영역에 적용할 수 있으나 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. 참여할 만 한 이해관계자들을 파악, 이들과 접촉하여 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 본 협상 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 회합은 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 참여자의 실질적인 참여가 이루어짐 ·참여의 대표성이 낮음. 조직화된 사회집단이 아니면 협상위원회 참여가 어려움	

마) 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 심도 있게 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 2-3000명 정도의 표본을 대상으로 해당 이슈에 대해 의견조사를 실시한 다음, 이들 중에서 성, 연령, 지역을 감안한 비례할당추출방법을 통해 다시 2-300명 정도의 대표성을 갖는 최종 참여자(일반 시민)를 선발하는 것
- 다음으로는, 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 질문할 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 의견 조사의 결과는 상당히 다른 경우가 많음 : <표 54> 참조

<표 54> 공론조사 요약

공론조사	
목적	· 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	지리적 영역 전국적 범위나 지방적 범위에서 사용할 수 있음. 중앙정부와 주 정부가 모두 시행
영역	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 1000-2000명의 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 ·토론조사 표본 200-400명을 여러 개의 소집단(15-20명)으로 편성하여 해당 이슈에 대한 토론회 실시 ·찬반측 전문가들로 구성된 전문가패널과 일반 참여자들이 함께 모이는 전체토론회 에서 해당 이슈에 대한 질의응답과 토론 실시
	2차 의견조사 ·토론 참여자 표본을 대상으로 2차 의견조사 실시 ·1차 의견조사와 동일한 질문을 던짐
특징	·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

(3) 갈등예방 프로세스 적용방법

- 여기에서는 앞에서 제시한 5개의 참여적 갈등예방기법들이 어떠한 특징을 지니고 있으며, 어떠한 경우에 활용될 수 있는가를 살펴보기로 함

□ 앞에서 살펴본 참여적 갈등예방기법들의 특징은 다음 표와 같이 정리해 볼 수 있음

<표 55> 참여적 갈등예방기법들의 특징

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

□ 이상에서 본 바와 같이, 각 참여기법들은 저마다 특성들이 다르므로 실제 갈등을 예방하기 위해 적용할 경우 이러한 특성의 차이를 고려해야 함

□ 먼저 위에서 제시된 모델 중 ‘규제협상’ 과 ‘시나리오 워크샵’ 은 적용대상이 비교적 분명한 편임

- 규제협상은 이해당사자가 분명하게 존재하는 상황에서 새로운 규제정책을 입안하고자 할 경우에 적용함
- 시나리오 워크샵은 지역개발정책을 입안할 경우에 주로 활용될 수 있음

- ‘합의회의’, ‘시민배심원’, ‘공론조사’ 는 주로 가치갈등과 관련된 사안에 대한 사회적 합의를 형성하는 데 활용될 수 있으며, 전국적 사안이나 지역적 사안에 모두 적용될 수 있음. 지역적 사안에 대해 실시하는 ‘시나리오 워크숍’ 은 가치갈등과 이익갈등에 모두 적용될 수 있음. 그러나 이 네 모델은 참여자의 대표성과 심사숙고성의 정도를 비교해 보면 서로 약간씩 차이를 보임
- 먼저 참여자의 대표성의 측면에서, 공론조사는 합의회의나 시민배심원, 그리고 시나리오 워크숍에 비해 상대적으로 전국적, 혹은 지역적 대표성을 확보할 수 있는 모델이므로 대표성 확보가 중요한 사안의 경우에는 공론조사를 활용하는 것이 바람직함(물론 가장 대표성이 높은 것은 해당 지역주민 전원이 참여하는 주민투표임)
 - 시나리오 워크숍, 시민배심원, 그리고 합의회의를 비교해 보면, 이 셋 중 시나리오 워크숍은 일반 지역주민만이 아니라 다양한 이해당사자들이 함께 참여한다는 점에서 대표성이 가장 높다고 할 수 있으며, 시민배심원은 합의회의에 비해 참여자를 무작위로 추출하므로 상대적으로 좀 더 대표성이 높다고 주장할 수 있음
 - 따라서 대표성의 측면에서 비교해 보면,

공론조사>시나리오 워크숍>시민배심원>합의회의

- 심사숙고성의 측면에서는, 두 번에 걸친 예비모임과 본회의를 거쳐 충분한 논의 과정을 거치게 하는 합의회의가 가장 높고, 그 다음이 시민배심원제, 시나리오 워크숍, 공론조사라고 할 수 있음
 - 공론조사의 경우 심사숙고성이 가장 낮은 이유는, 비록 소집단으로 나누어 진행하는 토의과정을 거치기는 하지만, 300명 정도의 참여자들이 본회의에서의 토론 과정에 충분히 참여한다고 볼 수 없기 때문임
 - 따라서 심사숙고성의 측면에서 비교해 보면,

합의회의>시민배심원>시나리오 워크숍>공론조사

- 그렇기 때문에, 실제로 원하는 것에 집중하여야 함
 - 다만, 실제로 원하는 것이 하나가 아니라 다수일 경우가 많기 때문에 주의하여야 함
 - 상생적이고 호혜적인 대안창출
 - 대안개발은 갈등당사자들이 개인적으로 하여 제시하는 것이 아니라, 서로 아이디어를 제시하는 과정에서 이루어짐
 - 이를 Brainstorming이라 함
 - 그렇기 때문에, 대안 개발의 방향은 적대적 관계나 서로 나눠 먹기식이 아닌 호혜적이고 합리적이어야 함
 - 객관적 기준 적용 및 합리적 대안 선택
 - 모든 대안은 현실가능성이 있어야 하며, 구체적이어야 함
 - 탐색된 대안은 객관적 기준에 의하여 평가되고 선택되어야 함
 - 선택된 모든 대안은 합리적으로 이행가능하며, 구체적 실행계획을 가지고 있어야 함
- 이상형(협동적 문제해결형)에 의거한 갈등해결을 원칙으로 함
- 인지부조화에서 오는 불안감을 해소할 것 (사고의 전환 요구)
 - 상대를 기분 좋게 해줄 것
 - 상대에게 마치 자신이 이긴 것처럼 생각하게 할 것
 - 협상 성공의 핵심은 나의 만족도에 있음을 명심
- 모든 갈등은 해결 가능하다는 믿음을 가질 것
- 아무리 복잡한 갈등도 실마리는 있음
 - 모든 갈등해결의 시작은 신뢰회복 부터
 - 자신의 갈등해결 능력이 의심스러우면 전문가를 활용할 것
 - 전문가는 협상전문가, 조정전문가, 조정촉진자(facilitator) 등이며, 복잡하게 꼬여 있는 갈등은 조정촉진자를 활용할 것
- 모든 갈등의 해결은 예방과 분리될 수 없음을 상정함
- 예방과 해결 프로세스 전반에 걸쳐 5단계 의사교환기술을 활용함
 - 갈등해결 프로세스의 방법은 예방기법의 활용에서도 기본적으로 활용되어야 함
 - 반대로, 갈등해결 프로세스의 방법은 예방에서도 기본적으로 활용되어야 함

- 갈등상대는 협상이나 조정의 기술을 알지 못함을 상정함
- 조정은 조정자인 갈등해결자의 협상기술을 필요로 함
- 갈등해결 방법의 사례별 창조적 활용
- Field Manual의 상황적응적 활용
- 무엇보다도 중요한 것은 여기에 제시하는 필드 안내서는 갈등해결을 위한 하나의 안내지침서(guidebook)일 뿐이며, 이를 효과적으로 활용하기 위해서는 반드시 교육훈련을 필수적으로 이수하여야 함

(2) 갈등해결 프로세스 필드 안내서와 해설

가. 필드 안내서 활용방법

- 앞서 제시한 “협상과정에 대한 일반적 설명”을 충분히 숙지할 것
- 필드 안내서는 일종의 점검표(checklists)로 구성되고 그 아래 해설을 붙이고 있기 때문에, 점검표의 순서에 따라 협상과정에서 임하여야 함
- 그러나, 안내서에 제시되어 있는 과정을 모두 따라야 하는 것은 아니며, 갈등사례의 성격에 따라 어느 단계까지 활용할 것인지 또는 각 단계의 어느 과정까지 적용할 것인지는 협상에 임하는 본인들이 판단하여야 할 것임. 안내서는 단지 안내서일 뿐이며, 창의적으로 활용하여야 할 것임. 다만, 차후 사례에 따라 협상과정에서 강조되어야 하는 단계에 대하여 예시할 것임
- 이 안내서를 효과적으로 활용하기 위해서는 반드시 교육훈련을 이수하여야 함

나. 협상프로세스 필드 안내서 및 해설 (정부가 갈등당사자인 경우)

가) 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 정부 측을 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 추구하여야 하는 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 되어 있음
- 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

○ 협상 5단계에 따른 협상의 진행

- 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 안건별 대안 탐색
- ② 안건별 대안 평가
- ③ 안건별 대안 선택
- ④ 안건별 구체적 대안실행계획

- 제5단계 : 합의하기

: 갈등해결 제4원칙 적용 - 객관적 기준적용과 합리적 선택

- ① 합의안 작성

- ② 합의안에 대한 재점검
- ③ 협상당사자들 간의 서명

나) 협상 프로세스 필드 안내서와 해설

<ul style="list-style-type: none"> ▶ 나(조직)의 협상능력에 대한 점검 ☞ 협상전문성을 가지고 있음 <input type="checkbox"/> ☞ 협상전문성이 없기 때문에 전문가에 의뢰하는 것이 바람직함 <input type="checkbox"/> ☞ 협상전문성이 있으나, 협상의 성격상 외부전문가에게 의뢰하는 것이 바람직함 <input type="checkbox"/> ▶ 협상대상자 파악 및 결정 <input type="checkbox"/> ▶ 대표협상가와 주제별 협상전문가 선택 <input type="checkbox"/> ▶ 협상범위 결정 <input type="checkbox"/> ▶ 협상범위 내 전권행사가능 <input type="checkbox"/> ▶ 대표를 통한 협상 진행 가능 <input type="checkbox"/> ▶ 제안서(Proposal) 교환? <input type="checkbox"/> ☞ 교환하지 않는다면 제1단계로 ☞ 교환한다면 <ul style="list-style-type: none"> - 제안서 내(內) 안건 분석 <input type="checkbox"/> - 제안서 내 안건별 전문가 선정 <input type="checkbox"/> - 상대 Proposal과의 차이점과 유사점 분석 <input type="checkbox"/> ▶ 예상결과에 대한 자기 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 안건분리 <input type="checkbox"/> - 나의 Position 결정 <input type="checkbox"/> - 나의 Interest 결정 <input type="checkbox"/> - 양보할 수 없는 대안설정 <input type="checkbox"/> - 자기방어 논리 개발 <input type="checkbox"/> 	
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

해설

- ▶ 자신 또는 소속조직의 협상능력을 점검하고, 협상전문가를 가지고 있지 못할 경우 외부 협상 전문기관이나 전문가에게 의뢰

- ※ 만약 자신 또는 소속조직이 협상능력을 가지고 있다고 하더라도 상대의 협상력이 뛰어나거나 또는 감정이나 상호관계가 극도로 악화되어 있을 경우에는 외부 협상전문기관이나 전문가에게 의뢰하는 것이 바람직함
- ▶ 갈등예방 프로세스를 거치면서 갈등당사자들이 확인되었음을 가정함
- ※ 만약 갈등당사자들이 확인되어 있지 않거나 잠재적 갈등집단 내지는 개인이 있을 것으로 판단되면 반드시 확인 절차를 거쳐야 함
- ▶ 갈등이 발생하여 당사자들 간 갈등해결을 위한 협상과정에 접어 들것을 희망하게 되면 서로 원하는 내용을 상대방에게 제시하는 제안서를 교환하는 것이 통상적인 절차이나,
- ▶ 반드시 거쳐야 할 과정은 아니며, 『제2단계』에서 함께 하여도 무관한 절차이기도 함
- ▶ 만약 제안서를 교환하게 된다면, 협상의 원만한 진행과 협동적 문제해결을 위한 분석과 전략 마련이 뒤따라야 함

제1단계 : 협상시작 하기	제1원칙 : 사람과 문제의 분리
----------------	-------------------

- 해설
- ▶ 협상시작하기 단계는 갈등해결의 네 가지 원칙 중 제 1 원칙인 사람과 문제를 분리하는 것임
 - ▶ 첫 번째 단계는 협상을 시작하는 단계로 협상 상대와 신뢰관계를 형성하고 협상을 위한 분위기를 만들어가는 과정으로 호혜적 협상으로 가기 위한 전초전의 성격을 가짐
 - ▶ 만약, 좋은 인간관계를 형성하는 것에 실패하게 되면, 어렵고 적대적 협상과정을 진행하여야 하기 때문에, 가능한 충분한 시간을 가지고 협상의 주요 목적과 명분, 그리고 당위성 및 기대 효과 등에 대한 명확한 의사와 의지를 확인할 필요가 있음

1. 친근감 쌓기
- 1) 오감(五感)이용하기
 - 2) 감정이입
 - 3) 의도적 접촉
 - 4) 의도적 따라하기
 - 5) 유사점 찾기

- 해설
- ▶ 친근감 쌓기는 협상을 순조롭게 진행하기 위한 분위기를 조성하기 위하여 필요한 단계임
 - ▶ 오감이라고 하는 것은 시각, 청각, 촉각, 미각, 후각 등을 이야기함

- ▶ 오감으로 상대의 생각과 감정을 상대의 관점에서 파악하는 것을 의미함
- ▶ 오감을 이용하는 것은 상대의 생각과 감정을 상대의 입장에서 듣고 말할 수 있도록 하여 감정 이입을 가능토록 함
- ▶ 오감을 이용한 대화는 협상상대자 상호간의 유사점을 발견할 수 있는 여유를 주며, opening statement를 원활히 함으로써 본격적인 협상과정에 접어드는 것을 용이하게 하여 줌
- ▶ 접촉이 잦을수록 친밀감을 느낌
 - 예: 상황에 따라 악수의 방법이 달라짐. 처음 방문한 민원인을 반갑게 악수를 하면서 악수한 손을 놓지 않으면서 끝다시피 하면서 의자로 안내하는 행동은 방문객의 어색함을 부드럽게 하여줄 것임
- ▶ 의도적으로 따라하기는 상대의 자세나 상대의 움직임, 목소리, 숨소리, 심지어는 그 사람의 가치나 믿음까지도 따라 하는 것을 의미함
 - 예: 상대의 가치관이나 어떤 감정이나 믿음 등을 따라한다고 해서 동의한다는 것은 아님. 다만, 상대가 이야기를 편히 할 수 있는 분위기를 만들어주기 위한 배려임. 일종의 역할연기로 생각할 수 있음

2. 간접적 전달

1) 협상에 임하는 마음 및 기대 전달

2) 협상의지 전달

해설

▶ 친근감 쌓기를 하면서 그 말속에서 오늘 우리 협상해도 되겠습니까?, 이 주제로 협상할 준비가 되어 있습니까?, 나는 협상할 의사가 있습니다 라는 의지를 간접적으로 전달하는 단계임

- 예: “오늘 참 날씨가 좋습니다. 오늘 회의도 날씨처럼 화창하게 끝났으면 좋겠습니다”라는 말을 상대에게 전달하면서 가능한 오늘 협상을 끝내고 싶다는 의사를 함께 표시하는 방법 임

3. 의사확인

1) 상대의 협상의지 확인

2) 협상결과도출에 대한 의지 확인

해설

▶ 간접적 의사확인 후, 공개적으로 협상할 의사를 전달함

▶ 서로가 협상에 들어갈 준비가 되어 있으며, 가능한 결과를 도출하고 싶다는 의지를 확인하고, 서로의 의지를 교환함
 - 예: “그러면, 이제 협상을 시작해도 될까요? 만약, 가능하다면...”

4. 협상의 틀 짜기

1) 효율적 협상진행을 위한 신사협정

- ① 인신공격금지
- ② 욕설금지
- ③ 진행방식 사전합의 사항 준수

2) 협상진행방식에 대한 합의

- ① 발언기회 및 시간
- ② 반론기회 및 시간
- ③ 협상참석 인원결정
- ④ 진행은 반드시 협상대표를 통해서 함
- ⑤ 분야별 협상은 전문협상가를 통해서 실시
- ⑥ 합의는 반드시 협상대표를 통해서 실시
- ⑦ 협상 팀별 Caucus 허용

3) 협상의 궁극적 목적에 관한 합의

해설

▶ 이 단계에서는 제시된 모든 과정을 반드시 따라서 협상의 틀을 짜야 함

▶ 협상의 틀이라고 하는 것은 협상을 진행하는데 있어 일종의 안내지도의 역할도 하지만, 또 한편으로는 협상하는 사람의 행동을 제어해주고, 감정을 자기 스스로 조절할 수 있도록 해주는 역할을 함

▶ 효율적 협상진행을 위한 신사협정
 - 예: 서로 욕을 하거나 인신공격적인 언행을 삼가도록 하자는 약속

▶ 협상진행 방식에 대한 합의
 - 예: 상호 동일한 발언기회와 시간을 갖는다든가, 상대의 주장에 대한 동일한 반론의 기회와 시간을 갖는다든가하는 등의 동일한 기회를 갖는다는데 대한 합의, 전체진행과정에 대한 합의, 협상참석자의 범위 설정

▶ 궁극적 목적에 대한 합의도출
 - 예: 협상의 궁극적인 목적이 무엇이며, 의견차를 극복하고 문제를 해결해서 결국은 대안을 개발하여 궁극적인 목적을 획득하는 것을 협상의 목표로 삼는다는데 대한 합의

제2단계 : 서로 이해하기 과정	제1원칙 : 사람과 문제의 분리
-------------------	-------------------

□ 해설

- ▶ 서로이해하기 단계는 갈등해결의 네 가지 원칙 중 제 1 원칙인 사람과 문제를 분리하는 것임
- ▶ 문제 역사와 현황을 점검하고 적극적 듣기와 자기주장하기를 거쳐 협상 대상 이슈를 확인하고 요약한 후 우선순위를 정하는 과정으로, 호혜적 갈등해결을 위한 의사교환방법 중 정보공유의 기술에 해당됨
- ※ 호혜적 갈등해결을 위한 의사교환단계는 다섯 종류가 있음을 상기할 것
- ① 정보공유: 나와 상대의 의견/생각/감정을 명확히 표출하여 상호이해력을 증대하고 만족도를 높이는 것
- ② 적극적 듣기(reflective listening): 상대의 말 속에서 상대가 원하는 것, 감정 등을 알아내고 이해하는 것
- ③ 자기주장하기(assertion): 다른 이의 감정, 자존심, 나와 의 관계를 상함이 없이 자기의 주장, 감정, 생각을 밝혀 원하는 것을 얻음
- ④ 갈등해결: 갈등이 있음을 찾아내고 원인을 분석하여 화난 상태를 진정시켜 문제를 당사자들이 해결도록 하는 것
- ⑤ 문제해결: 내가 현재 원하는 것과 바람직한 해결책 사이의 차이점을 분석하여 합리적인 대안을 찾아내는 것

5. 문제의 역사와 현 상황 점검

- 1) 현재 상황에 대한 의견 교환
 - ① 상대의 구체적 이야기를 들음 □
 - ② 내가 구체적 예를 들어 자세히 설명함 □
 - ③ 현재 상황에 대한 이해가 완전하지 않을 경우 □
다시 ①과 ②를 반복함
- 2) 문제인식에 대한 의견 교환
 - ① 문제의 심각성에 대한 토론 □
 - ② 상대와의 갈등의 존재여부 확인 □
 - ③ 협상의 필요성 확인 □
- ☞ 아직 제안서를 교환하지 않았다면 제안서를 교환함
 - ① 제안서 내 안건 분석 □
 - ② 제안서 내 안건별 전문가 선정 □
 - ③ 상대 Proposal과의 차이점과 유사점 분석 □

☞ 제안서를 교환했다면 제2단계의 6으로 감

- 해설
- ▶ 협상이 필요한 갈등상황에 대한 이해와 정보공유, 갈등의 존재에 대해서 서로 이야기하고 인식을 같이 하는 과정이며, 문제역사와 현 상황 및 갈등상황에 대한 인식을 공유할 때까지 이 과정을 반복함
 - ▶ 갈등현상과 발생역사에 대한 인식공유와 점검을 위하여 제안서(proposal)를 교환함
 - ▶ 이를 통하여 협상의 필요성을 공유함
 - 예: 현재 상황에 대한 대화(구체적 예를 들어가면서 설명함) → 문제의 심각성 정도에 대한 토론 → 상대와의 갈등의 존재여부 확인 → 협상의 필요성 확인, 프로포잘 교환(필요하다면)
 - ▶ 제안서를 이미 교환하였다면 1)과 2) 과정만 수행함

6. 제안듣기와 말하기(적극적 듣기와 자기주장하기)
- 1) 협상당사자 각각의 제안하기와 듣기 과정의 반복
 - ① 적극적 듣기 기법 활용
 - ② 자기주장하기 기법 활용
 - 2) 제안내용의 차이점과 유사점 도출
 - 3) 상이한 제안내용(안건: 案件)에 대한 재제안(再提案)과 듣기과정 반복
 - 4) 제안내용의 유사점 재도출(再導出)
 - 5) 협상대상 안건(issue) 합의 도출
 - 6) 협상대상 내용에 대한 최종합의가 이루어질 때까지 2), 3), 4)를 반복함
 - 7) 협상안건의 성격 규명
 - ① 가치관련 안건
 - ② 상호관계관련 안건
 - ③ 사실확인관련 안건
 - ④ 이해관계관련 안건
 - ⑤ 구조적 문제관련 안건

- 해설
- ▶ 협상당사자들이 협상대상이 될 안건(issue)들에 대하여 각각 자신들의 제안을 통하여 자기주장을 함

- 초기의 자기주장은 공식적 협상의 경우,
 - ① 제안서를 서로 제출하고
 - ② 협상에 임하기 전에 상호주장의 상이점과 유사점을 구분하고
 - ③ 나아가 차이점에 대한 원인을 분석한 후
 - ④ 합의점 도출을 위한 기대결과를 설정함
- 자기주장의 방법
 - ① I-Message : 상대의 구체적 행위가 나에게 미치는 영향
 - ② 행위표현: 정확한 행태묘사+사례+합의사항-자극적 용어-일반화
 - ③ 감정표현: 정확한 나의 감정묘사+다양한 감정표현 단어 사용
 - 강한 단어-Victim words
 - ④ 영향표현: 부정적 영향은 기본적 고려사항+가능한 구체적 언급+“나”에 대한 영향을 진술-발생원인(not why or who, but how) -상황과장+진실/솔직함
 - 예: “나는 일정을 조정하는 관리자, 즉 팀장의 입장에 있음. 팀장으로서의 나는 내 일도 있고, 또 팀의 전체 일정을 조정해야 하는 입장에 있음. 그러므로 모든 팀원들의 출장이나 휴가를 미리 알아야 그 팀의 전체일정을 관리하면서 업무조정을 하는데 무리가 없음. 그런데 팀원 한명이 미리 고지함이 없이 자신의 휴가에 임박에서 통보를 하게 되면, 관리자인 나는 업무일정조정에 어려움을 겪게 됨. 따라서 그 사람의 감정을 상하지 않게 하면서 어떻게 설득력 있게 다시는 그와 같은 행동을 하지 않게 이야기할 것이냐는 문제에 봉착함. 즉 그 사람의 어떤 구체적인 행위가 나한테 어떤 영향을 구체적으로, 부정적으로 미치느냐 하는 것을 이야기하여야 하는 경우임”
 - 자기주장 = "내가 다른 일을 하여야 할 때에 당신이 할 일을 내가 대신 하여야 하기 때문에 더 많은 시간을 나는 일을 하여야 한다. 따라서 당신이 휴가를 가게 되면 적어도 업무규정에 나와 있는 것처럼 4일 전에는 내게 알려 일정조정을 할 수 있도록 해주기를 바란다"
- ▶ 상대가 자기주장을 하고 있을 때, 다른 한 상대는 적극적 듣기를 함
 - 적극적 듣기의 목적은 세 가지가 있음
 - ① 상대의 감정과 말하고자 하는 것 파악하기
 - ② 상대가 자신의 사고와 감정을 명확히 하는 것 돕기
 - ③ 듣고 이해하고 있음을 상대가 인지토록 하기
 - ▶ 1차 자기주장 이후 상이점과 유사점에 대한 합의를 도출
 - ▶ 상이점에 대해서는 다시 한번 자기주장과 적극적 듣기과정을 시도함
 - ▶ 2차 자기주장 이후 상이점과 유사점에 대한 합의를 재도출
 - ▶ 제안된 내용들 중 협상대상으로 선택될 안건들에 대한 최종합의가 이루어질 때 까지 이 과정

을 계속함

- 초기에 제안된 안건들 중 쌍방의 합의에 의해서 협상대상에서 제외될 수도 있으며,
- 합의과정에서 새로운 안건이 협상대상으로 선택될 수도 있음

※ 욕구(needs)갈등의 경우는 위에서 제시한 절차를 따르되, 가치(values)갈등의 경우에는 상대의 주장을 다른 상대가 그 자신의 입장에서 정리토록하고 그 자신의 주장과의 차이를 분석하도록 하는 과정을 거침으로써 서로의 주장을 각자의 입장에서 이해하도록 하는 기회를 제공함

▶ 적극적 듣기에서의 반응기술(responding skills)

- 인지적 반응

- ① 듣고 있음을 확인시켜줌
- ② 듣는 것에 모두 반응
- ③ 지속적으로 새로운 듣기기술 시도

- 내용반응:

- ① 상대가 말하고자 하는 것을 나의 말로 바꾸어 확인
- ② 공식: “----- 선생님 말씀에 따르면, 이러 이러한 내용인가요?”
- ③ 예: 상대) 이 회의는 항상 정해진 시간을 한 시간 이상 넘게 진행된
다. 이런 회의 행태는 더 이상 참을 수 없다.
반응) 회의시간이 통제불능이란 말씀인가요?

- 감정반응

- ① 사전판단 유보
- ② 상대의 감정상태를 나의 단어로 표현
- ③ 끼어들지 말고 참을성을 유지하는 자기조절 필요
- ④ 공식: “----- 그래서, 선생님께서는 화가 나셨군요”
- ⑤ 예: 상대) 다음 주 있을 시험을 위해 준비를 많이 하였다. 그런데도
여전히 시험을 망칠 것 같은 느낌이다.
반응) 절망적이란 이야기…… (왜?).

- 의미반응

- ① 내용과 감정 반응을 포함하여 상대가 말하고자 하는 의미를 나의 말로 바꾸어 확인
- ② 공식: “-----내용 때문에, 선생님께서는 ---으로 느끼고 / 화가 / 기분
이 언짢어서군요”
- ③ 예: 상대) 김계장이 최근 몇 달째 계속 지각을 하는데 더 이상 보고만
있을 수는 없다.

반응) 김계장의 지각 때문에 화가 많이 나셨군요.
 (그래서 어떤 조치라도 …… ?)

- 피해야 할 반응

- ① 나의 머리 속에 이미 정답을 두고하는 반응: 명령, 위협, 도덕성 강조, 충고, 논리적 논쟁, 또는 도전적 질문공세는 피해야 함
- ② 평가하는 듯한 모습을 보이는 반응: 판단, 칭찬, 분석, 욕설 등은 피해야 함
- ③ 상황철수: 재확인, 국면전환

7. 협상대상 안건 결정

- 1) 협상대상 안건을 최종 확인함
- 2) 협상대상 안건별 주요내용을 요약함
- 3) 협상대상 안건간 우선순위를 정함
- ※ 합의점을 찾기 쉬운 안건을 우선적으로
- 협상대상으로 선정함

해설

- ▶ 협상대상 안건을 최종 확인함
- ▶ 협상대상 안건별 주요내용을 요약함
- ▶ 협상대상 안건간 우선순위를 정함
- 예: 우선 합의점을 찾기 쉬운 안건을 우선적으로 협상대상으로 선정하는 것이 통례임

제3단계 : 실제로 원하는 것 찾기	제2원칙 : 주장이 아닌 실제로 원하는 것에 초점
---------------------	-----------------------------

8. Interest 와 Position 구분

- 1) Chunking Up과 Down 기법 활용
 - ① Chunking Up 질문사용?
 - ② Chunking Down 질문사용?
- 2) Interest와 Position 구분
 - ① 나의 Interest와 Position 구분
 - ② 상대의 Interest와 Position 구분

3) Chunking 방법으로 상대가
 실제로 원하는 것 파악?
 ☞ 파악하지 못하였으면, 다시 1)과 2)를 반복함

해설

- ▶ Interest는 “실제로 원하는 것”으로, Position은 “겉으로 주장하는 것”으로 마치 내가 실제로 원하는 것인 양 포장하고 있는 것을 의미함
- ▶ Chunking 이란 궁극적인 목표를 달성하면서도 실리를 찾을 수 있는 방법이 무엇인가를 찾아내기 위하여 활용하는 수단을 의미함
 - Chunking Up : 협상의 명확한 목적을 찾기 위한 방법으로 활용함. 즉 구체적인 예에서 일반적인 개념으로 이동하면서 실제 원하는 것을 파악하는 방법
 - 질문의 예:
 - ① 그래서 선생님한테 좋은 게 무엇입니까?
 - ② 그것을 가져서 너한테 도움이 되는 게 뭐냐?
 - ③ 그래서 너한테 도움이 되는 게 뭐야?
 - ④ 그래서 어떨다는 거야?
 - Chunking Down : 그 목적을 달성하기 위한 구체적인 수단을 찾아가는 방법. 즉 일반적인 개념에서 구체적인 예를 파악하는 단계로 접어듬
 - 질문의 예: 매우 구체적임
 - ① 그래서 구체적으로 뭘 의미하는 것이냐?
 - ② 어떻게 하면 구체적으로 널 만족시킬 수 있겠느냐?
 - ③ 그 목적을 달성하기 위해서 너한테 어떻게 해줬으면 좋겠느냐?
 - ④ 그것을 하기 위해서는 어떻게 하는 것이 좋겠느냐?

```

            graph TD
                A[다리가 불편해서] --> B[다리 대응?]
                B --> C[ ]
                B --> D[ ]
                B --> E[차]
                B --> F[ ]
                B --> G[ ]
                C --> H[왜?]
                H --> I[차가 필요하다]
                I --> J[종류?]
                J --> K[스포츠카]
                K --> L[ ]
                K --> M[ ]
                K --> N[ ]
                K --> O[ ]
                K --> P[ ]
            
```

▶ Chunking 방법을 활용하여 Interest와 Position을 구분함
 - 예: 위 그림에서 “차가 필요하다”는 position 이며, “다리대움을 위한 기기”는 interest임.
 그리고 “스포츠키”를 사는 것은 협상결과 대안을 찾아가는 과정임

제4단계 : 해법을 찾기 위한 Brainstorming 과정	제3원칙 : 상생적이고 호혜적인 대안창출 제4원칙 : 객관적 기준적용과 합리적 선택
--------------------------------------	---------------------------------------------------

- 해설
 ▶ 상대의 이해와 나의 이해가 서로 손해 보지 않고 더 좋은, 더 많은 것을 얻을 수 있도록 하기 위해서는 brainstorming 과정에 들어감

9. 안건별 대안탐색

1) 협상방법 선택

① Bridging 법

② Logrolling 법

③ Fractionation 법

2) How To Statement 작성

3) How To Statement에 대한
갈등당사자간 합의 도출

4) Brainstorming 시작

해설

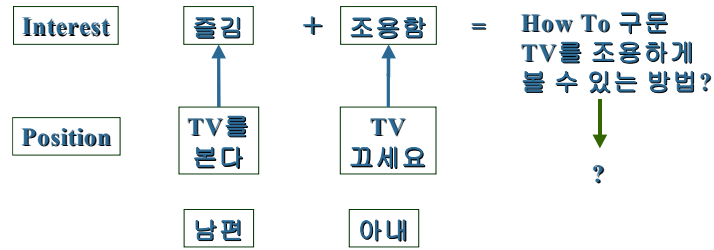
▶ 협상방법 선택

- 협상방법에는 Bridging방법, Logrolling 방법, Fractionation 방법이 있음

※ 이 방법들은 많은 연습을 필요로 하기 때문에 간단히 예만 제시함

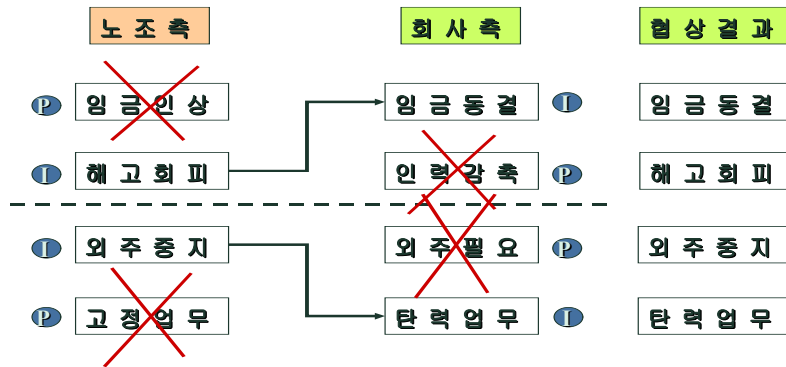
① Bridging 법 : 협상상대간의 interest를 서로 연결하는 방법임

예:



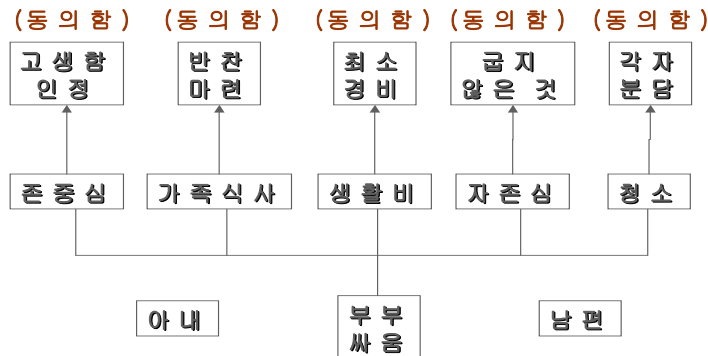
② Logrolling 법 : 우선순위가 높은 interest를 얻기 위해서 나의 position이나 우선순위가 낮은 interest를 포기하는 협상방법

예:



③ Fractionation 법 : 복잡한 내용을 간단한 다수의 주요내용으로 나누어 bridging이나 logrolling법을 활용하여 대안을 찾아가는 방법

예:



▶ Interest를 중심으로 How To 구문의 형성과 협상당사자들간 합의도출

- 예: 위에서 제시한 Bridging 법에서 :

“어떻게 하면 TV를 조용하게 볼 수 있을까?”

- ▶How To 구문에 대한 답을 찾기 위하여 대안탐색을 위한 Brainstorming 과정에서는 가능한 모든 아이디어를 창출을 하고 아이디어에 대한 비판이나 토론은 유보를 한다는 것이 중요함
- ▶brainstorming 과정이기 때문에 내가 가지고 있는 아이디어는 밖으로 자주 내 보내는 것임. 거기에 대해서 토론이나 비판은 지금 현재는 필요 없음. 그리고 창출된 아이디어는 잘 보이도록 전시 함. 주로 8절지와 같이 큰 종이에 써서 서로가 볼 수 있도록 그렇게 정리함
- ▶필요한 경우, 협상팀별 Caucus 활용하여 원활한 Brainstorming이 이루어지도록 협조함

10. 안건별 대안평가

- 1) 현실가능성
- 2) 비윤리적, 비도덕적, 반사회적 대안
- 3) 대안평가기준
 - ① 객관성
 - ② 정확성
- 3) 대안들에 대한 만족도(대안 수용)
 - ① 나의 만족도
 - ② 대안간 우선순위(나의 중요도)
 - ③ 상대의 만족도
 - ④ 대안간 우선순위(상대의 중요도)

해설

- ▶현실 가능한 대안을 선택
- ▶비윤리적, 비도덕적, 반사회적이지 않는 한 비상식적인 대안도 고려함
 - 왜냐하면, 이것은 만족도의 문제이기 때문에 협상당사자들 간에만 양해를 하면 됨
- ▶그렇기 때문에, 협상당사자들의 만족의 폭을 넓힐 수 있는 방향으로 대안의 평가가 이루어져야 함
- ▶Chunking 방법의 활용
- ▶객관적 기준설정 및 계량적 평가로 논리적 근거 마련
- ▶제한적 합리성과 합리성 사이의 합의점에서 BATNA 찾기가 이루어져야 함

11. 안건별 대안선택

- 1) 현실가능성
- 2) 비윤리적, 비도덕적, 반사회적 대안
- 3) Interest 충족
 - ① 나의 Interest 충족

② 상대의 Interest 충족	<input type="checkbox"/>
4) Win-Win Solution인지 평가		
① 나의 만족도	<input type="checkbox"/>
② 상대의 만족도	<input type="checkbox"/>
③ 나와 상대 모두의 만족도	<input type="checkbox"/>
④ 대안 선택 후 후회할 가능성		
· 나의 후회 정도	<input type="checkbox"/>
· 상대의 후회 정도	<input type="checkbox"/>
5) 대안선택을 위한 마지막 합의	<input type="checkbox"/>

해설

- ▶ 현실가능성 점검
- ▶ 협상당사자 각각의 Interest를 충족시키는지 점검
 - 예: 대안에 대한 나의 만족도(수용정도) 점검
- ▶ Win-Win Solution 인지 점검
- ▶ 나도 만족하면서 상대를 기쁘게 해줄 수 있는 대안인지 점검
- ▶ 대안선택 후 후회할 가능성에 대한 점검
- ▶ 협상당사자들 간 대안선택을 위한 마지막 brainstorming 및 합의

12. 안건별 구체적 대안실행계획

1) 구체적 실행계획을 만듦		
① 정확한 이름 또는 집단명 기입	<input type="checkbox"/>
② 정확한 일정제시: 연·월·일·시, 기간	<input type="checkbox"/>
③ 정확하고 자세한 방법제시	<input type="checkbox"/>
④ 六何原則	<input type="checkbox"/>
⑤ 협상당사자 모두 이해할 수 있으며, 그 내용에 동의할 수 있는 내용으로 작성	<input type="checkbox"/>
2) 실행계획서의 현실가능성 점검	<input type="checkbox"/>
3) 실행계획서대로 이행되지 않을 때를 대비한 벌칙조항 삽입	<input type="checkbox"/>
4) 실행계획서대로 이행되지 않을 때를 대비한 강제이행방법 합의		

- 해설
- ▶구체적 실행계획을 만들
 - 예: 정확한 일정제시: 연·월·일시, 기간
 - 예: 정확하고 자세한 방법제시
 - ▶실행계획서의 현실가능성 점검
 - ▶실행계획서대로 이행되지 않을 때를 대비한 벌칙조항 삽입
 - 예: 강제이행방법에 대한 Brainstorming 및 결과합의

제5단계 : 합의하기	제4원칙 : 객관적 기준적용과 합리적 선택
-------------	-------------------------

13. 합의안 작성
- 1) 합의안 작성은 각 집단의 협상대표가 함께
 - 직접 함
 - 2) 합의안은 가능한 자세하고 중립적인 용어를
 - 사용함
 - ① 용어선택은 비정치적이며 중립적임
 - ② 진술은 명확하고 자세함
 - ③ 오해의 소지가 있는 내용들은 의미풀이 첨부
 - ④ 책임과 의무를 명확히 제시
 - ⑤ 명확한 주체와 객체 지적
 - 3) 사후관리방법 합의
 - 4) 작성된 합의안에 소속원 동의

- 해설
- ▶합의안 작성은 각 집단의 협상대표가 함께 직접 함
 - ▶합의안은 가능한 자세하고 중립적인 용어를 사용함
 - 용어선택은 비정치적이며 중립적으로 오해의 소지를 갖지 않아야 함
 - 진술은 명확하고 자세하게 풀어서 작성하며, 두 가지 이상의 의미로 해석될 수 있는 단어나 용어, 또는 문장의 사용은 금함
 - 만약, 오해의 소지가 있는 내용들은 반드시 의미풀이를 첨부하여야 함

- 책임과 의무를 명확히 제시
- 명확한 주체와 객체 지적
- ▶ 합의 후 합의안 이행 및 합의안 내용에 대한 해석 상의 이견 등의 문제를 관리할 수 있는 방법에 대한 논의 및 합의
- 예: Joint-Monitoring, Trust Committee, Partnership Council 등 운영
- ▶ 작성된 합의안에 대해서 각 협상집단은 소속원들에 동의를 구함

14. 합의안에 대한 재점검

1) 합의안에 대한 실현가능성 최종점검

- ① 제4단계의 11번 점검
- ② 제4단계의 12번 점검
- ③ 제5단계의 13번 점검

2) 합의안에 대한 해석상의 문제나 애매함 존재

- ① 재점검
- ② (필요시) 합의안 수정

3) 합의안에 대한 만족정도 확인

- ① 불만족 시:
- 불만의 원인을 밝힘
- 만족할 수 있는 방안을 강구
- 합의안을 재작성함
- ② 만족 시 : 제5단계의 15번으로 감

해설

- ▶ 합의안에 대한 실현가능성 최종점검
 - 실행계획에 대한 평가가 중요함
- ▶ 합의안에 대한 해석 상의 문제나, 애매한 부분에 대한 점검 요약정리
 - (필요시) 합의안 수정
- ▶ 합의안에 대한 만족정도 확인
 - 어느 한쪽이라도 불만족할 경우, 불만의 원인을 밝히고, 만족할 수 있는 방안을 강구하고, 합의안을 재작성함

15. 협상당사자들 간의 서명

- 1) 협상대표들이 동일한 협상안(2 부)에 각각 서명
- 2) 각각 한부씩 나누어 가짐

해설

- ▶ 반드시 각각의 갈등당사자집단 소속 구성원들의 동의절차를 거친 것을 확인한 후 서명작업에 들어 감
- ▶ 협상대표들이 동일한 협상안에 각각 서명하되, 몇 부에 서명할 것인가는 합의에 의하여 결정
- ▶ 각각 집단들은 한부씩 나누어 가짐

- ※ 협상 실패 시 사전합의 따라 다음의 절차를 밟음
- 1) 조정(Mediation)
 - 2) 사실확인(Fact-Finding)
 - 3) 조정적 중재(Mediated-arbitration)
 - 4) 강제중재(Binding Arbitration)

해설

- ▶ 협상이 실패하게 되면 우선 조정작업부터 실시함
- ▶ 조정에 실패하면, 사실확인을 시도함. 사실확인에서는 어떠한 결론도 내리지 않는 것이 통상적이며, 사실확인자는 단순히 갈등의 원인과 자신이 생각하는 대안을 제시하면 됨. 그 대안이 법적 구속력을 갖는 것은 아니며, 그 제시된 대안에 대해서 갈등당사자들의 받아들이면, 협상은 종결된 것으로 보고 대안에 대한 수용안을 작성함
- ▶ 사실확인 결과를 갈등당사자들이 받아들이지 않을 경우, 갈등당사자들의 만족도를 높여 주기 위하여 조정적 중재를 먼저 시도함. 대안은 갈등당사자 스스로 도출할 수 있도록 조정적 중재자는 돕고, 이렇게 도출된 합의안은 법적 구속력을 가짐
- ▶ 이 과정이 만약 실패할 경우, 최종적으로 법적 구속력을 가지는 강제중재를 시작함. 중재 프로세스에서 중재자는 갈등당사자들에게 질문하거나 자료제출을 요구할 수 있으나 갈등당사들에 상호간 스스로 대안을 도출하도록 돕지는 않으며, 중재자가 제출된 자료와 회의 등을 통하여 수집한 자료에 근거해서 일방적으로 중재안을 제시함
- ▶ 중재프로세스가 실패하면, 갈등당사자들 모두 또는 일방이 원한다면 법적 소송을 제기할 수 있을 것임

다. 조정프로세스 필드 안내서 및 해설 (정부가 갈등관리자인 경우)

가) 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 까

지 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

○ 조정 5단계에 따라 조정을 시도함

- 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
 : 갈등해결 제4원칙 적용 - 객관적 기준적용과 합리적 선택

- 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

나) 조정 프로세스 필드 안내서 및 해설

제1단계 : 조정시작 하기	제1원칙 : 사람과 문제의 분리
1. 조정 요청 접수 및 승인 1) 갈등당사자 모두가 요청하는 경우 <input type="checkbox"/> ☞ 이 경우에는 3)으로 감 2) 갈등당사자 일부가 요청하는 경우 <input type="checkbox"/>	

☞ 이 경우에는 제1단계의 2번 2)에 주의함

3) 갈등의 성격(종류) 파악

① 가치관련 안건

② 상호관계관련 안건

③ 사실확인관련 안건

④ 경제적 욕구(분배)관련 안건

⑤ 구조적 문제관련 안건

4) 주체의 수 파악 후

① 조정(조정자 배정)

② 조정촉진(조정촉진자 배정)

5) 법적 구속력을 가진 과정을 원하는 지 파악

6) 조정신청서의 예

OOOO갈등관리센터

갈등의 해결을 위하여 귀 기관에 조정을 의뢰합니다.

신청일:	사례번호:
추천인:	추천받은 날:
센터에 대한 정보는 어디서:	접수일:

OOOO갈등관리센터의 조정프로세스 규정과 절차 및 민법□□□ 제◇조 제◎항에 의거하여 하기 인(들)은 현재 갈등을 빚고 있는 사항들의 해결을 위하여 조정을 신청함(갈등당사자 모두가 동시에 신청할 경우에는, “신청하며, 이에 합의함”으로 표현)

갈등의 성격?

기대하는 결과?

조정결과가 법적 구속력을 갖기를 원하십니까? 합의서는 공증절차를 거치게 됩니다.
조정결과 합의된 사항에 대해서는 갈등당사자 모두 동등한 책임과 의무를 질 것을 약속합니다.

조정 요청자 _____ (서명) (주소) _____ (전화) _____
(또는 변호사)

조정(비용청)대응자 _____ (서명) (주소) _____ (전화) _____
(또는 변호사)

해설

- ▶ 조정 요청은 갈등당사자 모두가 합의하여 이루어질 수 있으며, 갈등당사자일부에 의해서도 이루어질 수 있음. 일부가 요청하는 경우에는 비요청자를 조정자 또는 조정촉진자가 설득하여 조정에 임하도록 함
- ▶ 조정을 요청받은 후 고려할 사항은
 - 어떤 종류의 갈등인지 판단
 - 어디에 의뢰할 것인지 판단
 - 예를 들어, 조정은 협회, 교육기관 등 전문기관에 요청할 수 있음
 - 의뢰할 갈등의 성격 파악
 - 기대하는 조정의 결과에 대한 정보 입수
 - 법적 구속력을 가진 과정을 원하는 지를 파악
 - 갈등을 일으키고 있는 상대를 설득할 방법 고민
- ▶ 갈등의 성격을 파악한 후 갈등주체의 수가 2인 또는 2개 집단일 경우에는 조정자를 갈등관리자로 배정하고,
- ▶ 갈등주체의 수가 3인 또는 3 집단 이상인 경우에는 조정촉진자(facilitator)를 배정하고 조정과정으로 갈등해결을 위한 과정을 전개하여야 함

2. 갈등 당사자의 조정 의사 확인; 일정 및 장소확정

1) 갈등당사자 모두가 요청하는 경우

- ① 의사확인
- ② 일정
- ③ 장소확정

2) 갈등당사자 일부가 요청하는 경우

- ① 갈등주체의 수 파악
- ② 조정 비요청자 설득
 - 저비용
 - 사생활 보장
 - 비밀보장
 - 갈등해결속도
 - 법적소송과의 차이
 - 조정자의 과거 경력(성공을 포함)
 - 조정기관의 신뢰성(경력과 성공률 포함)
- ③ 의사확인
- ④ 일정
- ⑤ 장소확정

- 3) 조정에 필요한 자료들 준비요청
- 4) 조정과정 참여 범위와 수 결정
- 5) 힘의 불균형이 존재
 - ☞ 힘의 불균형이 없으면, 제1단계의 3번으로 감
 - ① 자료를 준비할 충분한 시간을 준 후 일정잡음
 - ② 변호사를 대동할 수 있도록 허용
 - ③ 기타 도와줄 수 있는 방법, 정보 등 지원
 - ④ 조정과정은 공정하게 이루어짐을 확인

- 해설
- ▶갈등당사자 모두가 조정을 희망하는 경우는 조정의 의사를 확인한 후 일정과 장소를 정하면 됨
 - 다만, 일정과 장소는 갈등당사자 모두가 만족하는 범위 내에서 결정함
 - ▶갈등당사자 일부만이 요청하는 경우
 - 조정전문기관과 조정자가 비요청 갈등당사자를 접촉함
 - 저비용, 사생활 및 비밀 보장, 갈등해결 속도, 법적 소송과의 차이 등의 조정의 혜택을 설명함
 - 기관의 조정성공률과 조정자의 경험 및 성공률 소개 및 설득
 - 공권력을 가진 기관이나 권위 있는 곳이나 비요청자에게 영향을 미칠 수 있는 위치에 있는 사람에게 도움 요청
 - ▶조정에 도움이 될 증거자료들을 갈등당사자들에게 가져올 것을 요청함
 - ① 갈등의 원인이 된 직접적인 증거물
 - ② 증인
 - ③ 관련 기록물 (국무총리령, 정부발표문, 정책내용 등과 같은 공적 서류; 진단서, 회사정관과 같은 사적 서류; 사진, 지도 등 영상물; 청원서, 연판장 등의 서명 등)
 - ④ 전문가 증언
 - ▶갈등당사자간 힘의 불균형을 발견하였을 경우
 - 변호사를 대동할 것을 권유함

3. 친밀감 쌓기
- 1) 당사자 및 이름 확인
 - ① 갈등당사자 또는 공식적 대표 확인
 - ② 이름 확인
 - 2) 자기소개

① 조정자 자신 소개	
② 갈등당사자들 소개 □
· 조정자가 소개 (☞ 상호간 소개 시는 생략) □
- 소개의 순서기준 명확히 제시 □
- 갈등당사자 이름, 소속, 주소 확인 □
· 갈등당사자 상호간 소개 □
(☞ 원치않으면 조정자가 소개) □
- 갈등관련 내용은 언급치 않도록 함 □
- 상대의 이름을 포함한 간단한 소개 □
- 상호간의 관계 설명 □
- 처음 인연을 맺을 때의 이야기를 조정자가	
질문 □
3) 일상적 대화로 조정을 위한 분위기 조성 □

□ 해설
▶ 조정장소에 온 갈등당사자 또는 집단의 대표 본인임과 정확한 이름 확인
- 갈등당사자나 갈등을 일으키고 있는 집단의 공식적인 대표가 조정에 임하여야 갈등당사자 스스로에 의한 갈등해결이란 원칙에 부합하는 것이며, 갈등당사자가 나서지 않는 조정과정은 그 결과에 대한 수용여부가 불투명하기 때문에 갈등당사자나 갈등집단의 공식적 대표가 참석하도록 조정자는 설득하여야 함
▶ 참석예정자가 모두 참석한 후
- 조정자 본인에 대한 소개를 간단히 하고
- 갈등당사자들과 동반자(예: 변호사, 전문가, 증인 등)들에 대한 소개
① 이 때, 소개는 갈등주체별로 차례로 소개하되,
② 반드시 소개 순서에 대한 기준을 언급하여야 함 (예: 먼저 도착한 순으로, 이름의 가나다 순으로 등등의 기준제시가 있어야 조정자의 공정성과 객관성이 침해받지 않음)
③ 조정자 소개 시, 이름, 소속, 주소(조정 요청 시 기입한 주소)를 확인
▶ 친밀감 쌓기의 일환으로 조정자와 참석들에게 갈등당사자 상호간에 소개를 하도록 유도
- 갈등관련 내용은 언급하지 않도록 당부
- 상대의 이름과 자신과의 관계 설명
- 처음 인연을 맺을 때의 이야기 언급토록 조정자가 질문
- 갈등당사자들이 상호간 소개를 원하지 않을 경우에는 이 과정은 무시함
▶ 친근감 쌓기 과정 진입 (협상과정의 제1단계의 1과 동일한 과정)

- 갈등당사자들은 조정에 대한 전문성을 가지고 있지 않기 때문에 조정자가 유도하여야 함
- 조정자 개인과 개별 갈등당사자들 사이의 친근감 쌓기를 시도
- 그 이후 갈등 당사자 상호간 친근감 쌓기 시도

4. 조정에 대한 설명

1) 조정자의 역할설명

- ① 훈련받고 자격증을 가진 조정 전문가임을 밝힘
- ② 조정자는 어떠한 결정권한을 가지고 있지 않은
- 갈등해결 도우미임
- ③ 중립적, 객관적, 공정함
- ④ 갈등당사자들 스스로 갈등을 해결할 수 있도록
- 도와주는 역할에 한정됨
- ⑤ 조정자는 갈등의 내용에 대해서 신청서에
- 적힌 내용 외에는 모름
- ⑥ 갈등당사자들간의 합의 사항은
- 법적 구속력을 갖지 못함. 그러나 만족도가 중요

2) 조정 과정 설명

- ① 조정과정 전반에 대한 설명
- ② 조정과정은 갈등의 원인을 스스로 찾고
- 해결정도 스스로 찾는 것임을 강조

해설

▶ 조정자 자신의 역할 설명

- ① 훈련받고 자격증을 가진 조정 전문가임을 밝힘
- ② 조정자는 어떠한 결정권한을 가지고 있지 않으며, 변호사도 판사도, 검사도 아니기 때문에, 누구에게 벌금을 물리거나, 판결을 내려 벌을 주거나 하는 역할을 하는 것이 아님을 밝힘
- ③ 완벽하게 중립적이며, 객관적이면서 공정하게 조정과정을 이끌어갈 것임을 천명
- ④ 그리고 조정자로서 자신은 갈등당사자들 스스로 갈등을 해결할 수 있도록 도와주는 역할에 한정됨을 알림

- ⑤ 조정자인 자신은 갈등당사자들이 조정요청 시 접수한 진술서에 적힌 갈등의 내용 이외에는 모르기 때문에 가능한 자세히 갈등의 원인에 대해서 각자 진술하여 주어야 조정이 효과적임을 알리고, 그렇기 때문에 자신은 갈등 자체에 대한 아무런 선입견도 없이 중립적으로 도와줄 수 있음을 강조함
 - ⑥ 갈등당사자들간의 합의 사항은 아무런 법적 구속력을 갖지 못하나 그들이 만족할 수 있는 안을 도출하기 때문에 성공확률이 매우 높음을 알려줌. 그리고 자신이 지금까지 다루어 온 조정사례들 중 성공률이 얼마나 되며, 일반적으로 성공률이 어느 정도됨을 알려 조정자 자신과 조정과정 자체에 대한 갈등당사자들의 신뢰를 형성도록 함
- ▶ 조정프로세스 필드 안내서에 나와 있는 조정과정을 간단히 설명하여 줌
- 갈등당사자 스스로 갈등의 원인을 정확히 파악하고 해결점을 찾아가는 과정임을 다시 한번 강조함

5. 조정을 위한 사전약속(Groundrules)
- 1) 비공개성 및 비밀보장
 - 2) 조정 과정 중에 지켜야 할 사항에 대한 동의
 - ① 예의
 - ② 존중
 - ③ 인신공격금지
 - ④ 욕설금지
 - ⑤ 진행방식 사전합의 사항 준수
 - 3) 조정진행방식에 대한 합의
 - ① 동일한 발언기회 및 시간
 - ② 동일한 반론기회 및 시간
 - ③ 발언순서결정
 - ④ 참석 인원결정
 - ⑤ Caucus 허용
 - 4) 메모
 - 5) 조정을 위한 한 Session 시간과 총 Session 회수
 - 6) 증거자료 활용방법
 - 7) 궁극적 목적에 대한 합의
 - 8) 합의안 작성에 대한 정보제공
 - 9) 합의사항에 대한 서면작성

- 해설
- ▶ 조정을 위한 사전약속이라고 하는 것은 조정을 진행하는데 있어 일종의 안내지도의 역할도 하

지만, 또 한편으로는 갈등당사자들의 행동을 제어해주고, 감정을 자기 스스로 조절할 수 있도록 해주는 역할을 함

- ▶ 효율적 조정진행을 위한 신사협정으로 조정과정 중 지켜야 할 사항에 대한 동의를 구함
 - ① 서로 욕을 하거나 인신공격적인 언행을 삼가도록 하자는 약속
 - ② 발언의 순서, 기회, 시간 등에 대한 합의
 - 발언순서 정하기 규칙 설정
 - 상호 동일한 발언기회와 시간을 가짐
 - 상대의 주장에 대한 동일한 반론의 기회와 시간을 갖임
 - 동일한 기회를 갖는다는데 대한 합의
 - 전체진행과정에 대한 합의
 - 협상참석자의 범위 설정
- ▶ 조정에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 조정과정에서 나온 모든 내용들에 대한 비밀이 지켜져야 한다는 것이며, 갈등당사자들이 누구며, 어떤 갈등사례를 다루고 있음을 조정자와 조정자 소속기관은 철저히 비밀을 유지하여 함
- ▶ 조정과정 중 조정자가 메모하는 것은 갈등당사자 진술에 대한 잘잘못을 따지거나 긍정 또는 부정의사를 나타내기 위함이 아니라, 각각의 진술을 정확히 이해하기 위하여 정리하는 것임을 사전에 양해를 구함
- ▶ 갈등당사자들도 메모를 할 수 있으며, 조정자에게 메모토록 부탁할 수 있음. 그리고 연필과 메모지를 준비하였다가 나누어주는 것도 좋음
- ▶ 시간에 대한 압력을 주지 말 것
 - 전체 조정과정을 소화하는데 얼마의 시간을 줄 것인지에 대한 사전 공지는 필요 없으며, 갈등이 해소될 때까지 계속됨을 인식시켜야 함
 - 한번에 몇 시간할 것인지, 또는 쉬는 시간은 몇 분으로 할 것인지에 대한 사전 합의가 필요함
 - 예: 대체로, 한 session을 8시간으로 보며, 8시간 내에 갈등을 해결하고자 최대한의 노력을 경주함
 - 따라서, 조정 시작 전, 당일엔 끝나지 않을 경우 다음 날을 정하여 다시 만날 것임에 대한 동의를 구함
 - 한 session 내에 조정이 마무리 되지 않을 경우, 갈등당사자들이 헤어지기 전에 다음 만날 날짜, 시간, 장소 등에 대하여 약속하여 둬
 - 예: 쉬는 시간과 조정의 지속시간은 조정과정에서 상황에 따라 그 때 그 때 정함. 미리 정하게 되면 시간에 쫓기거나 맥이 끊어지는 경향이 있음
- ▶ 각각의 갈등당사자들은 자신의 발언 시간이나 반론시간에 어떠한 증거자료도 활용할 수 있음을 알림. 법정과는 다르게 어떤 증거는 되고 어떤 것은 아니 되는 규칙은 없으며, 갈등상대방도

- 함께 그 자료를 볼 수 있음도 고지함
- ▶ 조정과정 중 조정자의 판단에 따라, 또는 개별 갈등당사자의 요청에 따라 조정자와 개별 갈등 당사자간 회합이 이루어질 수 있음
 - 이를 Caucus 라고 부름
 - 조정자가 요청할 수도 있고, 갈등당사자들이 요청할 수 있음
 - 어느 경우이든 Caucus를 조정자로부터 요청받지 않은 갈등상대나 Caucus를 요청하지 않은 갈등당사자는 그 Caucus에 참석할 수 없음
 - Caucus의 내용은 비밀이 보장되며 Caucus에 참석한 갈등당사자의 허락이 없이는 조정과정에서나 갈등상대와의 Caucus에서 알려주어서는 안 됨
 - 조정자는 Caucus를 A라고 하는 갈등당사자와 가졌으면, B 라고 하는 갈등당사자와도 동일한 시간과 동일한 회수 만큼의 Caucus를 가져야 함
 - ▶ 궁극적 목적에 대한 합의도출
 - 조정의 궁극적인 목적이 무엇이며, 의견차를 극복하고 문제를 해결해서 결국은 대안을 개발하여 갈등을 관리하는 것이 궁극적인 목표인 것에 합의
 - ▶ 합의안 작성에 대한 고지
 - 갈등당사자들이 합의한 내용들은 정리되어 갈등당사자들과 조정자가 서명하고 각각 1부씩 나누어가지 않을 것임을 고지
 - 만약, 합의안이 다소의 법적 구속력을 갖도록 하기를 원한다면 공증을 받을 수도 있음을 상기시키고, 당사자들 모두 공증을 원한다면 이 사실을 사전약속 내용에 포함하고, 원하지 않으면, 합의안 작성 후 다시 논의토록 함
- ※사전약속에 관한 합의내용들은 반드시 서면으로 작성되어야 함

6. 질의•응답

- 해설
- ▶ 사전약속에 대한 질문에 응답함
 - ▶ 조정과정 전반에 대한 질문에 응답함
 - ▶ 조정결과에 대한 궁금증에 응답함

제2단계 : 갈등원인 찾기	제1원칙 : 사람과 문제의 분리
-----------------------	--------------------------

7. 개별갈등당사자의 갈등원인 정리

1) 갈등당사자들 갈등원인 진술	
① 사전약속한 순서준수 □
② 듣는 쪽 감정관리 □
2) 조정자 : 갈등당사자 A의 갈등원인 정리 □
① 갈등사례를 시간 순에 따라 진술토록 유도 □
② 날짜, 액수 등을 정확히 진술하도록 유도 □
③ 가능한 증거자료를 확인하면서 정리함 □
④ 요구사항은 다음 기회에 하도록 양해 □
· 굳이 주장하는 경우에는	
다른 종이에 일단 정리하여 둠 □
⑤ 가능한 개방형의 질문을 사용 □
⑥ 애매한 부분이나 의문이 가는 부분 등은 □
정확히 진술토록 함 □
⑦ 갈등원인들을 정리하여 진술자한 당사자에게 확인 □
⑧ 갈등당사자 A의 진술이 끝났는지 확인 □
☞ 끝나지 않았으면 계속 청취 및 정리 □
☞ 끝났으면 ⑨번으로 감 □
3) 조정자 : 갈등당사자 B의 갈등원인 정리 □
① 갈등사례를 시간 순에 따라 진술토록 유도 □
② 날짜, 액수 등을 정확히 진술하도록 유도 □
③ 가능한 증거자료를 확인하면서 정리함 □
④ 요구사항은 다음 기회에 하도록 양해 □
· 굳이 주장하는 경우에는 □
다른 종이에 일단 정리하여 둠 □
⑤ 가능한 개방형의 질문을 사용 □
⑥ 애매한 부분이나 의문이 가는 부분 등은 □
정확히 진술토록 함 □
⑦ 갈등원인들을 정리하여 진술자한 당사자에게 확인 □
⑧ 갈등당사자 A의 진술이 끝났는지 확인 □
☞ 끝나지 않았으면 계속 청취 및 정리 □
⑨ 갈등당사자 A와 동일한 시간으로 청취 □

- 아니면, A로부터 양해를 구하였나?
 - A에게도 B에게 추가로 준 시간만큼 기회부여
- 4) 갈등원인 정리

해설

▶ 조정자는 갈등당사자 각각에게 본인들이 생각하는 갈등의 원인을 진술할 기회를 줌

- 이 때, 사전약속에 정한대로 발언순서 정하는 규칙에 근거하여 먼저 진술할 쪽을 선정함
- 조정자는 적극적 듣기 방법에 따라 갈등당사자들의 진술내용을 갈등원인 중심으로 정리해감 이 때,
 - ① 갈등사례를 시간 순에 따라 우선 정리토록 유도함. 이것이 갈등의 원인을 파악하는데 가장 쉬운 방법임
 - ② 날짜, 액수 등을 정확히 진술하도록 유도
 - ③ 가능한 증거자료를 확인하면서 정리함
 - ④ 요구사항은 다음 기회에 하도록 양해를 구하되, 굳이 주장하는 경우에는 다른 종이에 일단 정리하여 둠
 - ⑤ 가능한 개방형의 질문을 사용하여 충분히 진술할 수 있도록 도와줌
 - ⑥ 애매한 부분이나 의문이 가는 부분 등은 다시 정확히 진술토록 하고
 - ⑦ 갈등원인들을 정리하여 진술자한 당사자에게 확인함
 - ⑧ 이 과정에서 진술자의 격앙된 감정을 조절하여야 함
 - ⑨ 갈등당사자 A의 진술이 끝나면 다른 갈등당사자 B의 진술을 A와 동일한 시간 내에 동일한 방법으로 정리함

· 다만, 조정자의 판단에 A에게 할당하였던 시간보다 더 많은 시간을 할애하여야 한다고 판단되면 A에게 양해를 구하고 시간을 B에게 더 할애함. 다만, 다음 기회에서 B에게도 필요하다면 더 많은 시간이 할애될 수 있음을 상기시킴

※ 갈등당사자들은 조정과정에 대한 지식도 없고 듣고 말하는 방법도 모른다는 가정 하에서 조정자가 갈등당사자들이 적극적으로 듣고 또 자기주장을 할 수 있는 방식의 질문과 답변을 던져함

▶ 갈등당사자들 모두의 진술이 끝나면 갈등의 원인을 정리함

- 갈등당사자들의 동의를 구해가면서 우선 제기된 갈등의 원인들을 모두 정리함

8. 갈등당사자간 갈등원인 유사점 및 상이점 정리
- 1) 갈등당사자 상호간 주장에 대한 각각의 의견제시 정리
- ① 갈등당사자 A의 B의 주장에 대한 의견

② 갈등당사자 B의 A의 주장에 대한 의견

2) 갈등원인의 유사점 및 상이점 정리

3) 갈등원인의 유사점 및 상이점에 대한 동의

① 갈등당사자 A의 동의

② 갈등당사자 B의 동의

☞ 동의가 이루어지지 않을 경우 1), 2), 3)을 반복함

해설

▶ 정리된 갈등의 원인에 대하여 갈등당사자들로 하여금 각각의 의견을 다시 진술토록 함

▶ 상대방의 주장에 대한 의견을 개진토록함

▶ 이 과정에서 동일하다고 합의된 갈등의 원인들은 별도로 정리함

▶ 동일한 갈등의 원인에 대한 재확인을 갈등당사자들로부터 함

▶ 이 정리는 조정자 노트에 할 수도 있으며, 모든 갈등당사자가 볼 수 있도록 칠판 등에 정리할 수도 있음

9. 상이한 갈등원인에 대한 재분석

1) 갈등원인의 상이함에 대한
갈등당사자 각각의 의견제시 정리

① 갈등당사자 A 진술 정리

② 갈등당사자 B 진술 정리

2) 갈등원인의 상이함에 대한 갈등당사자
상호간 주장에 대한 각각의 의견제시 정리

① 갈등당사자 A의 B의 주장에 대한 의견

② 갈등당사자 B의 A의 주장에 대한 의견

3) 상이한 원인에 대한 합의가 있을 때까지
1)과 2) 반복

4) 갈등원인에 대한 동의

① 갈등당사자 A의 동의

② 갈등당사자 B의 동의

☞ 동의가 이루어지지 않을 경우 1), 2), 3)을 반복함

해설

▶ 상이한 갈등의 원인에 대해서 갈등당사자 상호간에 토론토록 함

① 이 때, 갈등당사자 A와 B가 차례로 번갈아 가면서 진술토록 하고

② A와 B가 각각 상대의 진술에 대해서 토론하도록 함

- 조정자는 이들의 의견을 정리하고 유사점을 찾아 갈등의 원인에 대한 동의를 구해나감
- 원인에 대한 합의가 이루어질 때 까지 ①과 ②의 과정을 반복함

▶ 갈등의 원인에 대한 최종 합의를 이끔

※ 제2단계의 8번과 9번을 진행할 때의 조정자의 역할

- ① 조사
- ② 감정이입
- ③ 창조 및 개발
- ④ 기분전환

해설

▶ 사람과 문제를 분리하고, 문제의 핵심, 즉 갈등의 원인을 찾을 때 조정자가 할일은 다음과 같음

- ① 조사(investigation) : 갈등당사자들이 서로 숨기고 있는 정보를 찾아내거나, 서로 간과하고 있는 사실을 파악함
- ② 감정이입 : 갈등당사자들의 말을 경청하고 감정적 공감을 보여주면서 그들의 말을 기꺼이 들어주는 자세를 보임(친근감 쌓기의 연속성)으로써 갈등당사자들과 신뢰를 형성함
- ③ 창조 및 개발 : 원칙적으로 조정자는 대안을 제시하면 안됨. 그러나, 갈등당사자들이 대안을 찾지 못하고 헤매고 있을 때, 조정자 자신이 생각하는 대안을 우회적으로 표현함으로써 힌트를 줄 수는 있음
- ④ 기분전환 : 유머나 비슷한 사례에 대한 자신의 경험을 얘기하면서 긴장을 풀어주고, 합의가 이루어지지 않을 경우 우선 다른 원인에 대한 동의부터 유도하고 차후에 다시 돌아옴

10. 합의된 원인 중심 조정 우선순위 결정

- 1) 합의하기 쉬운 원인중심 결정
- 2) 우선순위 결정은 갈등당사자들에게 일임

해설

▶ 합의된 갈등의 원인들이 정리된 이후에는 조정을 진행하기 위한 원인들에 대한 우선순위를 결정함

- 합의하기 쉬운 원인부터 우선적으로 조정을 시작하는 것이 원칙임
- 우선순위 결정은 갈등당사자들에게 일임하는 것을 원칙으로 함

- 일반적으로 경제적거나 가치적인 문제는 뒤로 돌림
- 그러나, 신뢰나 인간적 관계복원과 관련된 갈등원인들은 우선적으로 해결하는 것이 다음 문제를 풀어가는데 도움이 됨

※ 제3단계 이후부터는 원인별 정리

⇒ 제3단계의 11번 이하 제5단계의 18번 까지 협상프로세스와 비슷함

제3단계 : 실제로 원하는 것 찾기	제2원칙 : 주장이 아닌 실제로 원하는 것에 초점
---------------------	-----------------------------

11. Interest 와 Position 구분

1) Chunking Up과 Down 기법 활용

- ① Chunking Up 질문사용?
- ② Chunking Down 질문사용?

2) Interest와 Position 구분

- ① A의 Interest와 Position 구분
- ② B의 Interest와 Position 구분

3) Chunking 방법으로 갈등당사자들이 실제로 원하는 것 파악?

- ☞ 파악하지 못하였으면, 다시 1)과 2)를 반복함

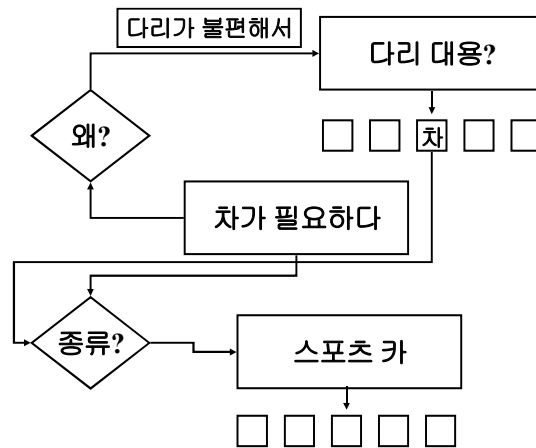
해설

- ▶ Interest는 “실제로 원하는 것”으로, Position은 “겉으로 주장하는 것”으로 마치 내가 실제로 원하는 것인 양 포장하고 있는 것을 의미함
- ▶ Chunking 이란 궁극적인 목표를 달성하면서도 실리를 찾을 수 있는 방법이 무엇인가를 차차아 내기 위하여 활용하는 수단을 의미함
 - Chunking Up : 협상의 명확한 목적을 찾기 위한 방법으로 활용함. 즉 구체적인 예에서 일반적인 개념으로 이동하면서 실제 원하는 것을 파악하는 방법
 - 질문의 예:
 - ① 그래서 선생님한테 좋은 게 무엇입니까?
 - ② 그것을 가져서 너한테 도움이 되는 게 뭐냐?
 - ③ 그래서 너한테 도움이 되는 게 뭐야?
 - ④ 그래서 어떻게 하는 거야?

- Chunking Down : 그 목적을 달성하기 위한 구체적인 수단을 찾아가는 방법. 즉 일반적인 개념에서 구체적인 예를 파악하는 단계로 접어 등

- 질문의 예: 매우 구체적임

- ① 그래서 구체적으로 뭘 의미하는 것이냐?
- ② 어떻게 하면 구체적으로 널 만족시킬 수 있겠느냐?
- ③ 그 목적을 달성하기 위해서 너한테 어떻게 해줬으면 좋겠느냐?
- ④ 그것을 하기 위해서는 어떻게 하는 것이 좋겠느냐?



▶Chunking 방법을 활용하여 Interest와 Position을 구분함

- 예: 위 그림에서 “차가 필요하다”는 position 이며, “다리대응을 위한 기기”는 interest임. 그리고 “스포츠카”를 사는 것은 협상결과 대안을 찾아가는 과정임

▶실제로 원하는 것을 나타내거나 파악하기는 쉬운 일이 아니기 때문에 필요한 경우, Caucus를 활용함

※ 4단계 이후부터는 Brainstorming 과정을 거침

제4단계 : 해법을 찾기 위한 Brainstorming과정	제3원칙 : 상생적이고 호혜적인 대안창출 제4원칙 : 객관적 기준적용과 합리적 선택
-------------------------------------	---------------------------------------------------

▶brainstorming 과정에 들어감

- 상대의 이해와 나의 이해가 서로 손해 보지 않고 더 좋은, 더 많은 것을 얻을 수 있도록 하기 위한 과정

▶조정자의 역할 :

- 갈등당사자들이 Interest에 집중토록 노력

- 과거보다는 미래에 집중토록 함
- 갈등당사자들이 책임을 나누어질 준비를 하도록 함
- 열린 마음으로 갈등해결에 임하도록 유도

12. 원인별 대안개발

1) Interest 중심의 대안개발 시도

- ※ 협상방법 선택
- ① Bridging 법
- ② Logrolling 법
- ③ Fractionation 법

2) How To Statement 작성

3) How To Statement에 대한
갈등당사자간 합의 도출

4) Brainstorming 시작

해설

▶ 조정자는 갈등당사자들의 Interest를 확인하고 Interest 중심으로 협상이 진행되도록 도움

※ 다만, 갈등당사자 스스로 문제를 해결할 수 있으면 굳이 협상방법을 선택하지 않아도 됨

▶ 협상방법 선택

- 협상방법의 선택은 갈등당사자들은 협상방법을 모르기 때문에 갈등사례에 맞는 방법을 조정자가 선택하여 줄 수 있음
- 협상방법에는 Bridging방법, Logrolling 방법, Fractionation 방법이 있음

※ 이 방법들은 많은 연습을 필요로 하기 때문에 간단히 예만 제시함

① Bridging 법 : 갈등당사자간의 interest를 서로 연결하는 방법임

예:

Interest

↑

신선한 공기

+

서류 정리

↑

창문을 달는다

=

How To 구문
서류가 날리지
않으면서 신선한
공기를 마실 수
있는 방법?

↓

?

Position

↑

창문을 연다

A

서류 정리

↑

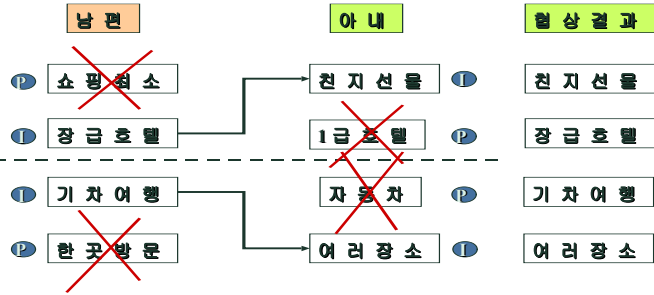
창문을 달는다

B

② Logrolling 법 : 우선순위가 높은 interest를 얻기 위해서 나의 position이나 우선순위가 낮은

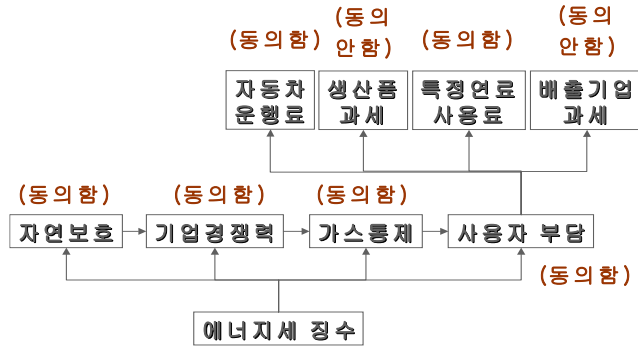
interest를 포기하는 협상방법

예:



③ Fractionation 법 : 복잡한 내용을 간단한 다수의 주요내용으로 나누어 bridging이나 logrolling법을 활용하여 대안을 찾아가는 방법

예:



▶ Interest를 중심으로 How To 구문을 형성과 갈등당사자들간 합의도출

- 예: 위에서 제시한 Bridging 법에서 :

“어떻게 하면 서류가 날리지 않게 하면서 신선한 공기를 마실 수 있을까?”

- ▶ How To 구문에 대한 답을 찾기 위하여 대안탐색을 위한 Brainstorming 과정에서는 가능한 모든 아이디어를 창출을 하고 아이디어에 대한 비판이나 토론은 유보를 한다는 것이 중요함
- ▶ brainstorming 과정이기 때문에 내가 가지고 있는 아이디어는 밖으로 자꾸 내 보내는 것임. 거기에 대해서 토론이나 비판은 지금 현재는 필요 없음. 그리고 창출된 아이디어는 잘 보이도록 전시 함. 주로 8절지와 같이 큰 종이에 써서 서로가 볼 수 있도록 그렇게 정리함
- ▶ 필요한 경우, 협상팀별 Caucus 활용하여 원활한 Brainstorming이 이루어지도록 협조함

13. 원인별 대안평가

- 1) 현실가능성
- 2) 비윤리적, 비도덕적, 반사회적 대안
- 3) 대안평가기준

① 객관성	<input type="checkbox"/>
② 정확성	<input type="checkbox"/>
4) 대안들에 대한 만족도(대안 수용)		
① A의 만족도	<input type="checkbox"/>
② 대안간 우선순위(A의 중요도)	<input type="checkbox"/>
③ B의 만족도	<input type="checkbox"/>
④ 대안간 우선순위(B의 중요도)	<input type="checkbox"/>

해설

- ▶ 현실 가능한 대안을 선택
- ▶ 비윤리적, 비도덕적, 반사회적이지 않는 한 비상식적인 대안도 고려함
 - 왜냐하면, 이것은 만족도의 문제이기 때문에 갈등당사자들 간에만 양해를 하면 됨
 - ※ 그러나, 비윤리적, 비도덕적, 반사회적 대안이 선택되어질 경우, 조정자는 그 조정과정을 거부하거나 관계기관에 신고하는 의무를 가짐
 - ※ 조정자 윤리헌장 제정(Code of Ethics for Mediators)이 필요함
- ▶ 그렇기 때문에, 갈등당사자들의 만족의 폭을 넓힐 수 있는 방향으로 대안의 평가가 이루어져야 함
- ▶ Chunking 방법의 활용
- ▶ 객관적 기준설정 및 계량적 평가로 논리적 근거 마련
- ▶ 제한적 합리성과 합리성 사이의 합의점에서 BATNA(Best Alternative to Negotiated Agreement: 협상에 의해 합의될 수 있는 최고의 대안) 찾기가 이루어져야 함

14. 원인별 대안선택

1) 현실가능성	<input type="checkbox"/>
2) 비윤리적, 비도덕적, 반사회적 대안	<input type="checkbox"/>
3) Interest 충족		
① A의 Interest 충족	<input type="checkbox"/>
② B의 Interest 충족	<input type="checkbox"/>
4) Win-Win Solution인지 평가		
① A의 만족도	<input type="checkbox"/>
② B의 만족도	<input type="checkbox"/>
③ A와 B 모두의 만족도	<input type="checkbox"/>
④ 대안 선택 후 후회할 가능성		
· A의 후회 정도	<input type="checkbox"/>

- B의 후회 정도
- 5) 대안선택을 위한 마지막 합의

해설

- ▶ 현실가능성 점검
- ▶ 갈등당사자 각각의 Interest를 충족시키는지 점검
 - 예: 대안에 대한 나의 만족도(수용정도) 점검
- ▶ Win-Win Solution 인지 점검
- ▶ 나도 만족하면서 상대를 기쁘게 해줄 수 있는 대안인지 점검
- ▶ 대안선택 후 후회할 가능성에 대한 점검
- ▶ 갈등당사자들 간 대안선택을 위한 마지막 brainstorming 및 합의

15. 원인별 구체적 대안실행계획

1) 구체적 실행계획을 만들

- ① 정확한 이름 또는 집단명 기입
- ② 정확한 일정제시: 연·월·일·시, 기간
- ③ 정확하고 자세한 방법제시
- ④ 六何原則
- ⑤ 협상당사자 모두 이해할 수 있으며,
 그 내용에 동의할 수 있는 내용으로 작성

2) 실행계획서의 현실가능성 점검

3) 실행계획서대로 이행되지 않을 때를 대비한
 벌칙조항 삽입

4) 실행계획서대로 이행되지 않을 때를 대비한
 강제이행방법 합의

해설

- ▶ 구체적 실행계획을 만들어야 함. 예를 들어, 정확한 이름 또는 집단명 기입, 정확한 일정제시: 연·월·일·시, 기간, 정확하고 자세한 방법제시, 六何原則, 갈등당사자 모두 이해할 수 있으며, 그 내용에 동의할 수 있는 내용으로 작성 하는 것 등이 있으며, 이외에도 필요하다면 갈등당사자들의 요구나 조정자의 상황판단에 따라 첨부할 수 있음

- ▶ 실행계획서의 현실가능성을 점검하여야 하며, 그 현실가능성은 모든 상황을 고려하여야 함. 예를 들어, 수입이 없는 사람이 한 달 내에 빚을 갚겠다고 한다면 수입의 원천이 확실하지 않은 상태에서는 그 합의안은 현실적이지 못한 것임. 따라서, 수입원에 대한 논의가 먼저 있어야 하며, 수입원이 확실치 않다면, 한 달 내 돈을 갚을 수 있는 방법에 대한 brainstorming 과정이 있어야 할 것임
- ▶ 실행계획서대로 이행되지 않을 때를 대비한 벌칙조항 삽입
 - 예: 강제이행방법에 대한 Brainstorming 및 결과 합의

제5단계 : 합의하기	제4원칙 : 객관적 기준적용과 합리적 선택
-------------	-------------------------

16. 합의안 작성
- 1) 합의안 작성은 조정자가 직접 함
 - ☞ 경우에 따라서 갈등당사자 중 한 쪽에서 원한다면 다른 쪽의 동의를 구한 후 허용함
 - ☞ 합의안 작성에 갈등당사자와 조정자 이외의 제3자의 참여를 금함
 - 2) 합의안은 가능한 자세하고 중립적인 용어를 사용함
 - ① 용어선택은 비정치적이며 중립적임
 - ② 진술은 명확하고 자세함
 - ③ 오해의 소지가 있는 내용들은 의미풀이 첨부
 - ④ 책임과 의무를 명확히 제시
 - ⑤ 명확한 주체와 객체 지적
 - ⑥ 상대를 비난하거나 잘못을 지적하지 않음
 - 3) 사후해결방법 합의
 - 4) 작성된 합의안에 대해서 갈등당사자 모두에 동의를 구함

- 해설
- ▶ 합의안 작성은 각 집단의 협상대표가 함께 직접 함
 - ※ 합의안 작성에 갈등당사자와 조정자 이외의 제3자의 참여를 금함
 - ▶ 합의안은 가능한 자세하고 중립적인 용어를 사용함
 - 용어선택은 비정치적이며 중립적으로 오해의 소지를 갖지 않아야 함

- 진술은 명확하고 자세하게 풀어서 작성하며, 두 가지 이상의 의미로 해석될 수 있는 단어나 용어, 또는 문장의 사용은 금함
- 쉬운 용어를 선택
- 만약, 오해의 소지가 있는 내용들은 반드시 의미풀이가 첨부하여야 함
- 책임과 의무를 명확히 제시
- 명확한 주체와 객체 지적
- ▶ 상대를 비난하거나 잘못을 지적하는 언급은 제외함
- ▶ 합의 후 합의안 이행 및 합의안 내용에 대한 해석 상의 이견 등의 문제를 해결할 수 있는 방법에 대한 논의 및 합의
 - 예: Joint-Monitoring, Trust Committee, Partnership Council 등 운영
- ▶ 작성된 합의안에 대해서 각 협상집단은 소속원들에 동의를 구함

17. 합의안에 대한 재점검

1) 합의안에 대한 실현가능성 최종점검

- ① 제4단계의 14번 점검
- ② 제4단계의 15번 점검
- ③ 제5단계의 16번 점검

2) 합의안에 대한 해석상의 문제나 애매함 존재여부 점검

- ① 재점검
- ② (필요시) 합의안 수정

3) 합의안에 대한 만족정도 확인

- ① 불만족 시:
 - 불만의 원인을 밝힘
 - 만족할 수 있는 방안을 강구
 - 합의안을 재작성함
- ② 만족 시 : 제5단계의 18번으로 감

해설

- ▶ 합의안에 대한 실현가능성 최종점검
 - 실행계획에 대한 평가가 중요함

- ▶ 합의안에 대한 해석 상의 문제나, 애매한 부분에 대한 점검 요약정리하고, 필요하다면 합의안을 수정함
- ▶ 합의안에 대한 만족정도 확인
 - 어느 한쪽이라도 불만족할 경우, 불만의 원인을 밝히고, 만족할 수 있는 방안을 강구하고, 합의안을 재작성함

18. 갈등당사자들과 조정자의 서명

- 1) 갈등당사자(또는 집단의 대표)들의 동의 하에
 - 동일한 합의안 안에 갈등당사자들 각각 서명
- 2) 조정자 서명
- 3) 조정자, 갈등당사자들 각각 한부씩 나누어 가짐
- 4) 합의서의 예

○○○○갈등해결센터

조정사례번호:
조정자:
조정요청자:
조정(비용청)대응자:

합 의 서

○○○○갈등관리센터의 조정프로세스 규정과 절차 및 민법□□□ 제◇조 제◎항에 의거하여 하기인들은 현재 갈등을 빚고 있는 사항들에 대한 충분하고 공정한 조정 프로세스를 거친 후 다음과 같은 내용에 스스로의 의지로 합의함:

- 1.
- 2.
- 3.

□□□□년 △△월 ○○일 조정에 응한 갈등당사자들은 상기 합의사항에 전적으로 공감하고 만족합니다.

이 합의사항을 이행하지 않을 시에는 소송비용, 변호사비 등 법적, 재정적 책임을 모두 질 것을 약속합니다.

조정요청자 (서명)

조정자 (서명)

조정(비용청)대응자 (서명)

(필요 시 : 공증)

- 해설
- ▶ 갈등당사자들의 동의 하에서 각각 서명
 - ▶ 조정자를 포함하여 갈등관련자(또는 집단) 모두 나누어 가질 수 있는 수 만큼에 서명하는 것이 바람직함
 - ▶ 조정자의 서명이 반드시 들어가야 함
 - ▶ 갈등조정참여자(또는 집단) 대표들 모두 각각 한부씩 나누어 가짐

- ※ 조정 실패 시 사전합의 따라 다음의 절차를 밟음
- 1) 사실확인(Fact-Finding)
 - 2) 조정적 중재(Mediated-arbitration)
 - 3) 강제중재(Binding Arbitration)

※ 합의에 실패하였다는 것이 조정 자체가 실패하였음을 의미하는 것은 아님

- 해설
- ▶ 조정이 실패하게 되면 사전약속에서 정한 바에 따라 다음 절차를 밟음
 - ▶ 우선 사실확인 작업부터 실시함
 - ▶ 갈등당사자들의 만족도를 높여 주기 위하여 사실확인 후 조정적 중재를 먼저 시도하고,
 - ▶ 이 과정이 만약 실패할 경우, 최종적으로 법적 구속력을 가지는 강제중재를 시작함

라. 갈등관리 프로세스의 적용원칙의 예

가) 사례분석의 교훈

갈등해결의 네 가지 원칙에 근거하여 볼 때 우리 나라 갈등의 대부분이 제1원칙을 지키지 못한 것에서부터 비롯됨

이를 단계적으로 설명하면 다음과 같음

- 제1원칙 “사람과 문제의 분리” 실패는 감정의 개입을 초래함
 - 갈등당사자(집단) 상호간의 감정관리를 어렵게 하였음
 - 그 결과, 초기의 갈등은 시간이 지나면서 감정적 대립의 갈등으로 발전하게 되었음

- 예를 들면, 지극히 객관적 사실에 근거한 절차나 제도상의 문제로 시작된 갈등은 한쪽의 문제제기를 무시하거나 비합리적 이유나 방법으로 받아들이지 않음으로써 문제를 제기한 쪽의 감정을 자극하게 되고, 한 쪽의 감정적 대응은 다른 쪽의 감정적 대응을 불러 결과적으로 감정적 대립으로 갈등의 해결을 어렵게 만드는 결과를 초래함
 - 여기서 “감정”이란 자존심을 상하게 하거나, 존재를 인정하지 않거나, 신뢰를 하지 못하는 경우에 주로 나타나게 됨
 - 그렇기 때문에, 정책결정과정에서 공무원들의 각별히 관심을 기울일 부분은 문제제기때부터 정책을 결정하고 집행한 후 평가하는 전 과정에 걸쳐 협상 및 조정 프로세스의 제1단계와 2단계에 충실할 필요가 있음. 뿐만 아니라, 문제를 제기하는 민원인과 관계를 긴밀히 하고 감정을 자극하지 않고 문제를 사람으로부터 분리하기 위하여 친근감 쌓기 등의 대인관계 기법을 잘 활용하여야 할 것임
 - 특히, 우리나라 갈등문제는 정부 내 협상전문가나 정부와 민원인 또는 정책영향집단간의 갈등을 조정해 줄 수 있는 조정자의 부재로 인하여 더욱 첨예화될 수 밖에 없는 구조를 가지고 있음
 - NEIS, 위도 방폐장, 무주-평창 2014년 동계올림픽 유치갈등 등을 예로 들 수 있음
- 제2원칙 “겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것의 분리” 실패는 단순한 문제를 복잡하게 만들어 왔음
- 감정을 배제하고 사실에 입각한 갈등문제해결의 실패는 겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것을 구분할 수 있는 여유를 주지 않음. 즉 적대적 감정이 극도로 악화되어 있는 상황에서 대화의 장조차도 열 수 없기 때문임
 - 갈등 초기에 갈등당사자들이 누구이며, 실제로 원하는 것이 무엇인지를 명확히 하지 않은 관계로 인하여 시간이 지나면서 갈등당사자 또는 집단의 수가 늘어나고, 갈등을 야기하는 새로운 안건(이슈)들을 생산함으로써 복잡한 갈등구조를 발생시키는 경향을 가지고 있음
 - 그럼에도 불구하고, 다수의 갈등집단들이 효율적으로 협상 또는 조정할 수 있도록 하는 조정촉진자(facilitator)는 부재한 상황임
 - 이런 갈등유형들은 특히 갈등해결프로세스 제3단계에 집중할 필요가 있음
 - FTA, 위도 방폐장, 이라크 파병, 건강보험재정통합갈등 등을 예로 들 수 있음
- 제3원칙 “상생적이고 호혜적인 대안 창출” 실패는 서로에게 유리한 대안을 도출하기 위한 brainstorming을 불가능하게 만들고 있음
- 어렵게나마 갈등당사자 또는 집단 서로가 실제로 원하는 것을 파악하고 협상이나 조정을 시도하여도, 이미 불신과 존재의 불인정 등 악화된 감정과 복잡

해진 갈등안건이나 다양한 집단들에 의한 상이한 주장들을 상호이해하고 문제를 풀려는 의지가 결여되어 있는 상태임

- 그렇기 때문에, 합리적이고 객관적이면서 호혜적인 방법보다는 시위, 점거, 소송 등의 적대적인 대립구도를 선택하게 됨
- 이런 갈등유형은 대체로 갈등해결 프로세스 제4단계에 역량을 집중시켜야 함
- 한-칠레 FTA, 노점상 철거, 상도동 철거민 문제, 천안-아산 경부고속철도 역사명 결정갈등 등을 예로 들 수 있음

○ 제4원칙 “객관적 기준적용으로 합리적 대안 선택” 실패는 합의안 도출을 어렵게 함

- 이미 감정은 악화되어 있어서 상호불신은 극대화되어 있으며, 더 나아가 상대의 존재를 인정하지 않음으로써 대화는 중단되어 있고
- 서로가 원하는 것에 대해서는 정확히 파악되어 있지 않으면서 왜곡된 정보에만 의존하면서
- 시위나 점거, 또는 봉쇄와 같은 극한적 대립 상태에서 대안을 도출하기 위한 객관적 기준에 대한 합의는 어려울 뿐만 아니라, 그 기준에 대하여 합의하였다 하더라도 합리적으로 대안을 선택하고 그 결과를 수용할 것을 기대하기란 쉽지 않음
- 특히, 갈등당사자 또는 집단이 다수로 복잡하면서 상호불신의 상황에서는 대안 도출을 위한 객관적 기준에 대하여 합의하였다 하더라도 그 기준의 적용이나 활용 자체가 어려울 수도 있음. 예를 들어, 사패산 터널공사에 대한 공론조사는 문제해결을 위한 객관적 기준의 적용노력이 갈등당사자들 모두에게 공론조사의 예상결과가 부담으로 작용할 수 있기 때문에 결국은 시행하지 못하게 됨
- 결과적으로 객관적 기준적용과 합리적 대안의 선택은 불가능하게 되고, 힘의 논리에 의하여 정책 자체가 백지화되거나 강행하게 됨. 또는 법적 소송을 통하여 문제를 해결하고자 하기도 함
- 사패산 터널공사, 건강보험제정통합, 천안-아산 경부고속철도 역사명 결정 갈등 등을 예로 들 수 있음

나) 정부가 갈등당사자로 협상 프로세스를 적용할 경우의 예

(a) 욕구갈등의 예

□ 이해관계 갈등의 예

- 이해관계는 상호이해를 근간으로 하여 문제가 풀릴 수 있는 성격을 가지고 있기

때문에 협상 프로세스 다섯 단계 모두가 중요하지만, 그 중에서도 특히 제2단계 “서로 이해하기”와 제3단계 “실제로 원하는 것 찾기”에 집중할 필요가 있음

- “서로 이해하기”란 서로의 신뢰를 바탕으로 하기 때문에 갈등해결의 제1원칙 “사람과 문제의 분리”를 위한 작업이 이루어져야 함
- “실제로 원하는 것”을 찾는 것은 갈등당사자 스스로 하여야 하는 관계로 제3자 또는 집단의 판단을 빌릴 수는 없는 성격임. 따라서, 공론조사나 합의회의 또는 시민배심원단 같은 방법을 사용하기는 무리가 있음
- 그러나, 갈등당사자 본인들도 정확히 자신들이 원하는 것을 파악하지 못하는 경우에는 위와 같은 방법을 동원할 수 있을 것임
- 협상 프로세스 제1, 2, 3단계를 소홀히 하게 되면 대안도출에 어려움이 있을 뿐만 아니라, 도출된 대안에 대한 만족도도 낮으며, 갈등당사자 또는 집단간의 관계도 소원해질 수밖에 없음

○ 예를 들면,

- 한-칠레 FTA 갈등

- ① 농민 생존권 對 국제화추세에 맞는 국가무역
- ② 농산물 시장의 개방에 대한 무조건적 반대
- ③ 생존권 보장을 위한 요구의 구체성 부족
- ④ FTA 정책에 영향을 받는 다수의 집단이 존재하였기 때문에 갈등의 원인을 파악하여 협상안건을 결정하고 이어서 각 안건마다 당사자들의 실제로 원하는 것을 찾는 작업이 이루어졌어야 하였음
- ⑤ 이러한 노력이 없었기 때문에 대안도출이 어려움을 겪을 수밖에 없었으며, 농민단체들 간의 새로운 반목을 만들고는 결과를 초래하였음

- NEIS 갈등

- ① 인권침해 요소의 폐지관련 갈등
- ② 이는 정책결정 후 집행에 들어가기 전에 제기된 갈등으로 문제제기 집단인 전교조 등의 의견에 대한 무시 등으로 불신이 갈등의 가장 큰 문제가 되었으며, 이는 갈등해결의 제1원칙 위반과 제2단계 “서로 이해하기” 및 제3단계 “실제로 원하는 것 찾기”를 소홀히 한 데서 비롯된 것임

□ 사실관계 갈등의 예

- 사실확인 그 확인된 사실에 대한 수용, 그리고 잘못된 사실에 근거하여 내린 결정에 대한 사과로서 해결될 수 있는 성격의 갈등으로 갈등해결의 제1원칙 “사람과 문제의 분리” 그리고 협상 프로세스 제1단계 “협상시작하기” 와 제2단계 “서로 이해하기” 에 충실할 필요가 있는 갈등임
 - 경우에 따라서는 협상이 성공적으로 마무리 된 후 협상사후해결의 문제로 협상안에 대한 해석의 차이에 발생하는 갈등도 있음, 이는 갈등해결의 제4원칙인 “객관적 기준적용과 그에 따른 합리적 대안선택”에 충실하고, 협상프로세스 제5단계 “합의하기”의 방법을 따르면 해결될 수 있는 갈등임
 - 그러나, 잘못된 사실에 대한 문제제기 때, 잘못된 행정결정에 대한 문제제기 때, 또는 제도자체의 문제에 대한 이의제기 때, 이를 열린 마음으로 상대의 존재를 인정하지 않고 무시하게 되면 갈등으로 비화하게 되고 차후 감정이 포함된 복합적 갈등으로 발전하게 됨
 - 사실관계 확인이기 때문에 갈등당사자들간의 솔직한 대화로 풀릴 수 있는 문제이지만,

- ① 전문적 지식을 필요로 하는 경우에는 문제의 역사와 현 상황에 대한 정확한 판단을 위하여 합의회의 등의 방법을 활용할 수 있을 것임
- ② 솔직한 대화가 이루어지고 있지 않으며, 공익적 판단과 사법적 판단이 필요한 경우에는 시민배심원단이나 공동조사, 또는 시나리오 워크샵과 같은 방법을 동원할 수 있음

○ 예를 들면,

- 위도 방폐장 갈등

- ① 위도를 방폐장으로 결정하게 된 절차상의 문제를 제기함
- ② 이에 대하여 정확한 사실확인보다는 밀어붙이기식과 문제제기 자체를 무시하고자 하는 정부의 태도는 문제를 제기한 당사자들의 감정을 제기함으로써 사람과 문제를 분리시키는데 실패하게 되고, 결과적으로 제1단계 협상시작에 충실하지 못하게 되었음. 그 결과, 제2단계인 서로 이해하기는 어려운 상황이 되어 버렸음
- ③ 이 경우에는 서로 이해하기를 통하여 사실확인을 객관적으로 시도하면서 제1단계인 협상시작하기 방법을 활용하여야 함

- 소각장 건설 후 사후관리상의 갈등

- ① 청라소각장의 경우, 협상이 성공적으로 마무리된 후, 협상내용에 따라 소각

장 건설 후 사후영향평가에 관련된 것으로 협상사후관리의 대표적 문제임

- ② 사후영향평가에 대한 해석의 차이로 협상 제5단계 합의하기에서 합의안 작성과 재점검에 소홀하였기 때문에 발생하는 문제임

□ 구조적 갈등의 예

- 차별이나 왜곡된 제도, 또는 잘못된 사회적 관습 등은 그 문제에 대해서는 오랫동안 인지되어 온 것들인 경우가 많음. 이런 경우, 갈등해결의 제1원칙이나 협상 프로세스 제1단계와 제2단계에 대한 고민은 상당히 이루어져 있음. 그렇기 때문에, 이 단계에서는 갈등해결의 제3원칙 “상생적이고 호혜적인 대안창출”, 제4원칙 “객관적인 기준을 적용하여 합리적인 대안선택”을 위하여 협상 프로세스의 제4단계 “해법찾기 Brainstorming”과정에 집중할 필요가 있음
- 그러나 오래된 갈등일수록, 사회관습과 제도가 관련된 갈등일수록, 그리고 빈곤 등 생존권의 문제로부터 발생하는 갈등은 갈등당사자들에게만 갈등해결을 맡기 기에는 사안이 중대할 뿐만 아니라 갈등을 풀 수 있는 자원동원, 법·제도정비, 사회문화개선 등의 능력에 한계를 노정할 수밖에 없는 경우가 허다할 것임
- 그렇기 때문에, 구조적 갈등은 당사자간 협상의 틀을 우선적으로 하되 공론조사, 시민회의, 합의회의, 규제협상, 시민배심원단 등의 방법을 동원하여 시민, 정치인, 전문가, 공무원들의 도움을 받도록 할 필요가 있음

○ 예를 들면,

- 청계천 복원관련 노점상 철거 갈등

- ① 애초에 서울시는 갈등상대를 파악하는데 초점을 맞출 수 있었으며, 이 결과 서로가 원하는 것에 대한 파악을 순조롭게 할 수 있었으나, 문제는 대안을 찾는데 있었음
- ② 그렇기 때문에, 당사자간 협상에 어려움을 겪어 협상5단계로의 진척이 어려웠으며, 결과적으로는 청계천 고가도로 철거와 청계천 복원을 강행하기에 이룸. 그러나, 여전히 갈등은 풀리지 않고 잠재되어 있는 상황임

- 비정규직 차별해소 갈등

- ① 비정규직 문제는 평생고용개념의 변화와 성과주의 중심의 경쟁시대에 감축관리측면에서 발생한 경제적 분배와 제도, 구리고 사회복지의 문제가 아우러져 있는 갈등으로 노사정위원회에서 그동안 오랫동안 논의되어 왔음
- ② 이러한 첨예한 사회구조적 갈등은 당사자들의 감정적 대립은 물론 규칙

을 지키면서 협상을 진행하기란 쉽지 않음

③ 따라서 갈등해결의 제1 · 2 원칙과 협상 프로세스 제1 · 2 · 3단계는 당연히 밟아야 할 수순이며, 특히 갈등해결의 제3·4원칙과 제4단계 “해법찾기 Brainstorming”에 집중하면서

④ 합의회의 등의 방법으로 대안을 찾을 필요가 있음

- 이외에도, 건강보험 재정통합과 같은 문제는 당사자간 해결의 어려움이 노정되었고, 다자간 갈등양상을 보이고 있기 때문에 wisdom conference, 문제해결워크샵 등과 같은 방법을 동원할 수 있을 것임. 물론, 당사자들의 동의로 함

□ 상호관계 갈등의 예

- 상호관계는 대인관계의 문제이기 때문에 당연히 갈등해결의 제1원칙 “사람과 문제의 분리” 협상 프로세스 제1단계 “협상시작하기” 에서 “친근감 쌓기” 와 제2단계 “서로 이해하기 “에 집중할 필요가 있음
- 거의 모든 갈등은 상호 신뢰관계 형성의 실패에서 비롯되는 경우가 많음. 아무리 갈등의 골이 깊어도 일단 협상 프로세스를 밟게 되면 가장 기본적인 것이 협상에 임하는 태도이며, 이를 위하여 기존에 경험했던 인간관계가 아닌 협상을 위한 새로운 인간관계의 형성이 시도됨. 이것이 차후 인간관계 복원으로 이어짐
- 이 경우, 여타의 방법보다도 갈등당사자간의 신뢰구축과 상호이해를 원칙으로 하되, 경우에 따라서는 시나리오 워크샵, 문제해결 워크샵 등의 방법을 선택할 수 있을 것임
- 위도 방폐장 갈등을 예를 들면,
 - 위도 방폐장 문제에 대한 위도 및 불안군민들의 문제제기에 대하여 정부측 반응은 무엇보다도 상대의 실체를 인정하고 그들의 주장에 귀를 기울이는 모습을 보여 줌으로써 감정적이 아닌 이성적 상황에서 협상 테이블에 앉도록 유도하여야 했음
 - 그러나 정부의 협상행태는 상대의 생존권, 법 앞에서의 무력함, 의지할 수 없는 민초들의 존재의 가치에 대한 회의와 분노를 자아내게 하였음
 - 뿐만 아니라, 차후 협상이 결렬된 이후, 서로 극한 대치상태에서도 상호간의 불신을 없애기에는 무리가 있었음
 - 따라서, 이 문제를 해결하기 위하여 결렬된 협상을 객관적이고 중립적인 제3자인 “조정자”를 내세워 새로운 갈등해결과정을 밟거나, 아니면, 인간관계 복원을 시도하여 협상의 틀을 다시 짜고 서로를 이해하는 인고의 과정을 거쳐

야 할 것임. 이것이 바로 협상 프로세스 제1단계와 제2단계의 필요성임

(b) 가치갈등의 예

- 가치갈등은 상호간의 사고와 철학, 그리고 세계관이나 인생관, 성장배경, 교육배경 등에 대한 이해를 필요조건으로 함
- 그렇기 때문에, 갈등해결의 제1원칙 “사람과 문제의 분리” 제2원칙 “주장보다 실제로 원하는 것에 초점” 과 협상 프로세스 제2단계 “서로 이해하기” 와 제3단계 “실제로 원하는 것 찾기” 에 집중할 필요가 있음
- 이 경우, 협상 프로세스 제2단계와 3단계를 충실히 따르면서 상대의 입장에서 이해를 시도하는 노력을 경주하여야 함. 그럼에도 불구하고 첨예한 가치갈등의 경우에는 “Search for Common Ground”나 이해를 달리하는 안건들에 대하여 시나리오 워크샵, 정책다이얼로그, 문제해결 워크샵 등의 방법에 의존할 수 있을 것임
- 예를 들어, 주한미군이전, 이라크 파병관련 갈등 등의 경우가 이에 해당될 것임
- 그러나 협상의 문화가 갖추어져 있지 않은 우리나라의 경우 제2단계와 제3단계로 가기 위해서는 제1단계의 협상의 틀 짜기가 선행되어야 할 것임

<표 56> 갈등유형별 협상프로세스 중점적용 예

원칙 단계	제1원칙 사람과 문제분리	제2원칙 주장과 실제로 원하는 것 분리	제3원칙 상생적이고 호혜적 대안	제4원칙 객관적 기준, 합리적 선택	적용가능방법
제1단계 협상시작 하기	욕구갈등(사실) 욕구갈등(상호)				친근감 쌓기 협상의 틀짜기
제2단계 상호이해하기	욕구갈등(이해) 욕구갈등(사실) 욕구갈등(상호) 가치갈등	가치갈등			적극적 듣기 자기주장 갈등해결 시나리오 워크샵 정책다이얼로그 Chunking법
제3단계 실제로 원하는 것 찾기	욕구갈등(이해) 가치갈등	가치갈등			시나리오 워크샵 정책다이얼로그

					Search for Common Ground Wisdom Conference
제4단계 해법 찾기 Brain-storming	욕구갈등(구조)		욕구갈등(구조)	욕구갈등(구조)	Brainstorming How To 구문 작성 Bridging법 Logrolling법 Fractionation법
					시나리오 워크숍 정책다이얼로그 Search for Common Ground Wisdom Conference 문제해결워크숍 합의회의 시민회의 공론조사 시민배심원단 등
제5단계 합의하기				욕구갈등(사실)	Action Plan

다) 정부가 갈등관리자로 조정 프로세스를 적용할 경우의 예

- 협상프로세스의 경우와 크게 다르지 않기 때문에 갈등유형별 예만 제시할 것임
- 조정 프로세스는 갈등예방은 물론이거니와 갈등당사자 상호간의 갈등해결(협상을 포함한)에도 실패한 경우를 상정함

(a) 욕구갈등의 예

- 이해관계 갈등의 예
 - 조정 프로세스에서의 이해관계 갈등은 조정자가 갈등당사자들의 주장과 실제로 원하는 이익을 분리하여야 해결되어질 수 있는 것이기 때문에, 갈등해결의 제2원칙과 조정 프로세스 제3단계 “실제로 원하는 것 찾기”에 집중하여야 함
 - 특히, 사람들의 말에는 실제로 원하는 것이 복수인 경우가 많기 때문에 실제로 원하는 것을 찾아내기 위한 조정자의 역할은 무엇보다도 중요함. 따라서 Chunking이나 갈등해결방법 등의 갈등관리기법들이 활용되어질 수 있음
 - 뿐만 아니라, 일반적으로 갈등당사자들은 자신이 원하는 것을 일시에 보여주지

않는 성향을 가지고 있으며, 이를 협상에서 이기는 비결이라고 생각함. 그러나 실제로 원하는 것과 함께 곁으로 주장한 상대가 보기에 실제인 것처럼 포장한 그를 듯 한 가짜들을 많이 제시하는 것이 바람직 함

○ 예: 천안-아산 경부고속철도 역사명 갈등

□ 사실관계 갈등의 예

- 사실관계 갈등은 갈등해결의 제1원칙 사람과 문제의 분리를 우선적으로 실시하고, 이어서 객관적 사실을 입증하거나 규명하기 위한 조정 프로세스 제2단계 “갈등원인 찾기”에 집중하게 됨
- 그러나 조정자는 변호사나 검찰, 또는 판사처럼 공권력을 가지고 조정자 스스로 문제원인을 밝히려는 역할을 수행하는 것이 아니라 갈등당사자들 스스로 원인을 찾도록 도와주는 역할을 하는 것이기 때문에 갈등당사자들의 감정관리를 원활히 하는 것이 무엇보다도 중요함
- 여기서 적극적 듣기 과정과 자기주장 과정을 거치는 것이 통례이며, 이것으로도 문제원인을 찾지 못할 경우, 개인차원의 갈등이 아니라, 공공의 문제가 관련된 것이라면 Wisdom Conference와 같은 방법을 활용할 수 있음
- 예: 무주-평창 동계올림픽 유치 갈등

□ 구조적 갈등의 예

- 구조적 갈등의 경우, 갈등해결의 제1원칙인 사람과 문제의 분리, 제2원칙 주장과 실제로 원하는 것의 분리는 당연한 과정이나, 이 과정은 조정자의 역할이 더욱 부각되는 것임. 그러나 문제의 원인과 서로 원하는 것이 확실하고 여러 가지 대안들이 제시되고 있는 상황에서는 제3원칙인 상생적이고 호혜적일 수 있는 대안의 창출을 통한 가장 객관적인 기준으로 합리적인 대안을 선택할 수 있는 제4원칙의 적용이 필요함
- 따라서 조정 프로세스에서는 제3단계 “실제로 원하는 것 찾기”와 제4단계 “해법찾기 Brainstorming”에 집중하여야 함
- 이를 위해서는 시나리오 워크숍, 문제해결 워크숍, Wisdom Conference, 합의 회의, Search for Common Ground 등의 방법을 동원할 수 있음
- 그러나 조정 프로세스에서는 여타의 갈등해결 기제의 도움보다도 갈등당사자 스스로 문제를 풀 수 있도록 계기와 지혜를 만들어 줄 수 있는 조정자의 역량이 무엇보다도 중요함
- 예: 화물연대 파업 갈등

□ 상호관계 갈등의 예

- 조정자는 갈등당사자들의 갈등의 원인이 상호관계로부터 오는 것이란 판단이 서면 모든 과정을 중요시 하더라도 특히 시작 단계에 적용되어야 할 제1원칙 사람과 문제의 분리에 집중하여야 함
- 따라서, 조정 프로세스 제1단계 “조정시작하기” 에서의 친밀감 쌓기 과정과 제2단계 갈등원인 찾기를 통하여 객관적 사실발견과 감정수준의 관리가 무엇보다도 중요함
- 이를 위하여 적극적 듣기, 자기주장, Chunking 등의 방법이 동원되어야 함
- 예: 소지역주의 갈등, 천안-아산 경부고속철도 역사명 갈등

(b) 가치갈등의 예

- 가치갈등에서 조정자가 특히 신경 써야 할 부분이 바로 갈등해결 제1원칙 사람과 문제의 분리이며, 제2원칙 주장과 실제로 원하는 것의 분리임
- 따라서 조정 프로세스 제2단계 “갈등원인 찾기” 와 제3단계 “실제로 원하는 것 찾기” 의 반복적 활용 필요함. 협상 프로세스나 조정 프로세스의 여타 갈등유형 보다도 가치갈등의 경우에는 이 과정을 특별히 관심을 가지고 집중하여야 함
- 갈등당사자들과의 합의에 의하여 가능하다면 풀리지 않는 갈등의 경우 공론조사, 합의회의, Wisdom Conference, 문제해결 워크샵 등의 기법을 활용할 수 있음
- 예: 교단 내 갈등

<표 57> 갈등유형별 조정프로세스 중점적용 예

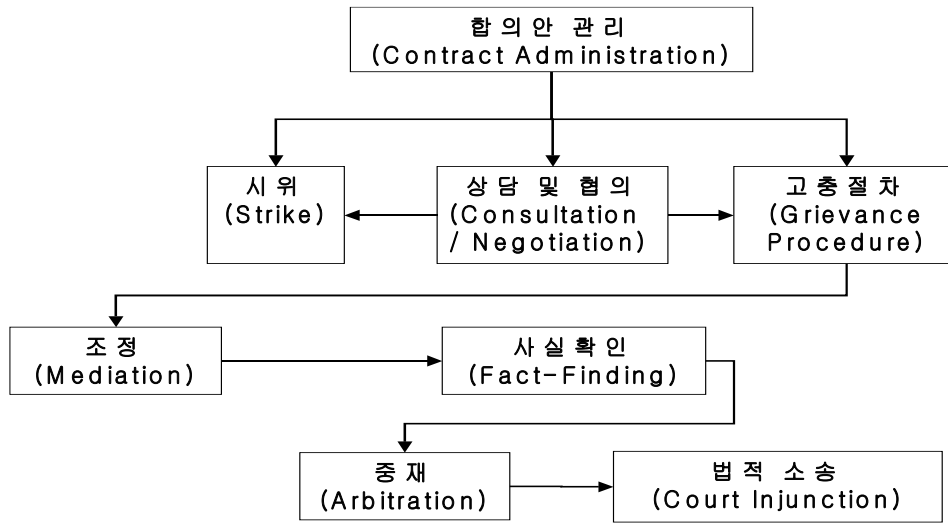
원칙 단계	제1원칙 사람과 문제분리	제2원칙 주장과 실제로 원하는 것 분리	제3원칙 상생적이고 호혜적 대안	제4원칙 객관적 기준, 합리적 선택	적용가능방법
제1단계 조정시작 하기	욕구갈등(상호)				친밀감 쌓기 사전약속하기
제2단계 갈등원인 찾기	욕구갈등(사실) 욕구갈등(상호) 가치갈등	가치갈등			적극적 듣기 자기주장 Wisdom Conference
제3단계		욕구갈등(이해)	욕구갈등(구조)		Chunking

실제로 원하는 것 찾기					갈등해결
제4단계 해법 찾기 Brainstorming				욕구갈등(구조)	Brainstorming How To 구문 작성 Bridging법 Logrolling법 Fractionation법 시나리오 워크숍 Search for Common Ground Wisdom Conference 문제해결워크숍
제5단계 합의하기				욕구갈등(구조)	Action Plan

(3) 갈등해결 후 사후관리

- 합의안관리위원회(Contract / Agreement Management Trust Committee 또는 Partnership Council) 구성
 - 합의안 관리는 협상 또는 조정합의안에 따라 이루어짐을 원칙으로 함
 - 위원회 구성은 갈등당사자집단들 간 합의에 의해서 정하되, 협상단의 규모에 준하는 것이 바람직 함
 - 합의안 관리위원회에서는 합의안 내용에 대한 해석상의 이견조율, 합의안의 불성실 이행 등에 대하여 논의하는 기구로서 일반적인 합의안 사후관리과정을 살펴보면 <그림 35>과 같음
 - 합의안의 내용에 대한 이견이나 불만 또는 불성실 이행에 대한 논란이 생겼을 때 각각 집단이나 소속 구성원들은 세 가지 중 하나를 선택할 수 있음
 - 바로 물리적 행동에 옮기거나,
 - 협의의 형식을 통한 재협상을 시도하거나,
 - 공식적인 갈등관리과정 절차를 밟기도 함
 - 대개의 경우, 물리적 행동으로 바로 옮기기보다는 우선 협의를 통한 재협상을 시도하고,
 - 여의치 못할 경우, 고충절차(일명)라는 공식적인 갈등관리과정에 들어가고, 갈등당사자들의 협상이 제대로 이루어지지 않을 경우에는 그 사안에 한하여 조정, 사실확인, 중재과정을 거침
 - 최종과정인 중재결과에 불복하는 경우에는 법적 소송을 시도함

<그림 35> 합의안관리절차



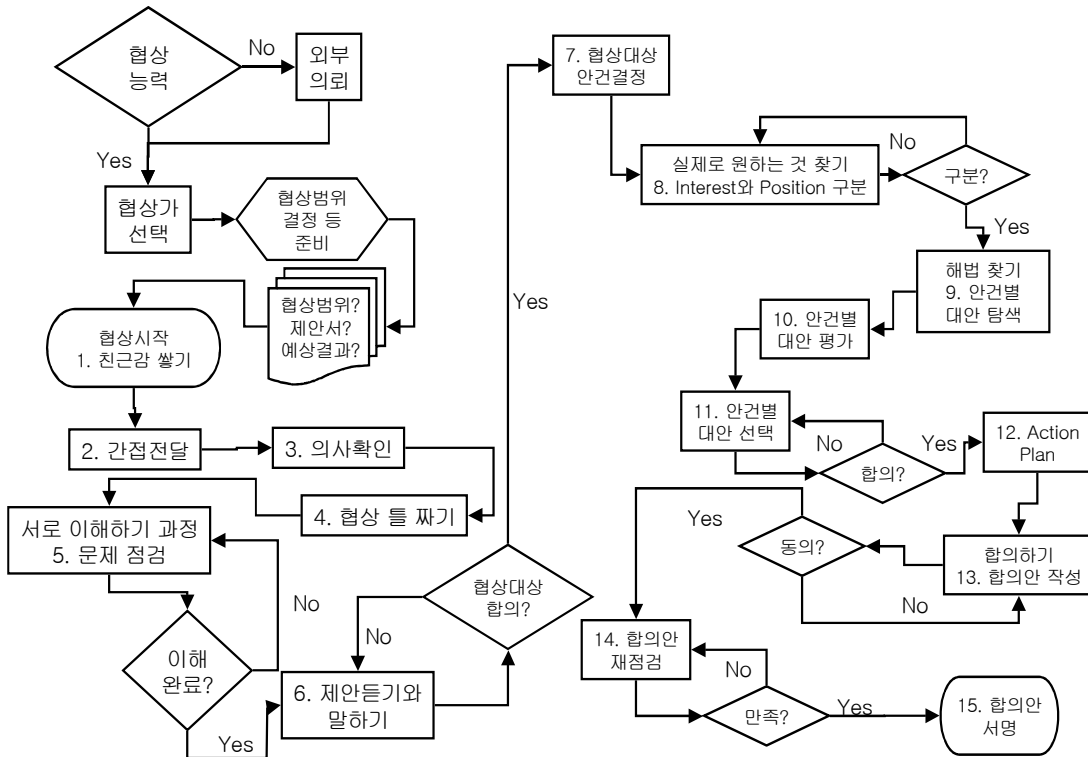
- 그러나 합의안관리위원회는 무엇보다도 공식적인 갈등관리절차로 가거나 물리적 행동으로 가기 전에 상담이나 협의과정에서 모든 것을 관리하는 것을 대원칙으로 삼아야 함
- 상담이나 협의과정은 형식과 내용에 구애받지 않고 진행되어야 함
 - 지금까지의 갈등해결이 적대적 관계를 상정하고 갈등해결 이후의 관계를 고려하지 않은 방식이었다면, 이 위원회는 갈등당사자간 관계를 적대적 관계(win-lose relationship)에서 호혜적이고 상생적인 관계(win-win relationship)로 발전시키는 데 기본철학을 두고 있음
 - 협의 내용은 공식적 협상에서는 다룰 수 없는 문제들, 지속적으로 갈등을 야기하는 문제들, 합의사항의 이행 및 해석과 관련된 사안들임
 - 앞서 제시한 갈등해결 프로세스를 적극적으로 활용하여야 함,
 - 합의안 관리위원회의 원활한 운영을 위하여 갈등당사자간의 정보교환과 책임성을 강조하고, 갈등당사자(집단)가 다수인 경우 모든 집단의 대표가 반드시 참여하여 의견을 개진하고 협의에 참여할 수 있도록 하여야 함
- 정기적 회의와 필요에 따라 소집되는 비정기적 회의로 운영될 수 있음

- 상설기구로 할 것인지 아니면 비상설기구로 할 것인지는 갈등의 중대성이나 합의안의 복잡성 등을 고려하여 결정함
- 갈등당사자(집단)의 대표들을 위원회의 공동대표로 선정함
- 합의된 내용에 대해서는 법적 구속력을 갖도록 함

4) 갈등예방 및 해결 프로세스 적용의 예

(1) 정부가 갈등당사자로서 협상 프로세스의 적용

- 협상 프로세스 이해를 위한 전체 흐름도



- 위도 방폐장의 예(위도에 방사선편기물관리센터를 건립한다는 계획이 백지화되었다고 가정함)

예방노력



1. 갈등영향평가
2. 공론조사 실시
 - 1) 방사선폐기물관리센터 건립여부의 국민적 합의
 - 2) 합의안 도출 (→ 불가의 경우 다른 대안 모색)
3. (산자부 프로그램 고려? 3번 대신 산자부 프로그램 이용 3+4+5 ; 당사자간 합의가 끝난 상황; 지역주민의 자발적 유치신청 접수 → 유치가 되면 끝; 안되면 4로)
4. 민관공동부지선정위원회 구성
 - 1) 전문가+민간 견해 수렴
 - 2) 센터 건립후보지 복수선정
 - 3) 센터 유치 공모 (3차례에 걸친 공모기회 부여)
 - 4) 후보지 신청 (주민투표를 거친 지역에 한하여 접수)
 - 최종후보지 선정
 - 5) 신청이 없을 경우 → 5번으로 감
5. 복수로 선정된 후보지역을 대상으로 협상 프로세스로 진입
 - ※ 정부정책결정상의 정당화과정을 반드시 수행하여야 차후 절차상의 시비를 방지할 수 있음
 - ※ 이 전 과정에 모든 이해당사자들이 작간접적으로 참여하여 의견을 개진하고 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 기회를 보장하여야 함



예방노력 실패 시



1. 부처 내 협상전문성 파악
 - 1) 전문성이 있으면 협상대표와 예상 주제별 협상전문가 구성
 - 2) 전문성이 없으면 외부 협상전문가 의뢰 후 협상팀 구성
2. 협상안 마련
 - 1) 실제로 원하는 것
 - 가) 양보할 수 없는 것
 - 나) 양보할 수도 있는 것
 - 다) 중요도에 따라 양보할 수도 있는 것들의 우선순위 정할 것
 - 2) 걸로 주장할 것(양보 가능한 것)
3. 협상범위 결정

4. 협상상대 파악 및 협상팀 구성 독려
- ※ 지역주민 이외의 비거주자들 및 전국규모 비거주 시민단체 등의 참여는 가능한 자체토록 함. 그 이유는 이미 공론조사 등의 과정에서 그들의 의견이 반영되었기 때문임
5. 자체 내 의견조정이 이루어질 때 까지 정부안에 대해서는 함구함
6. 상호제안서 교환
7. 상대 제안서 내용 파악
- 1) 상대가 실제로 원하는 것 파악
 - 2) 상대가 겉으로 주장하는 것 파악
8. 정부 협상안과 전략 재점검 및 수정



협상1단계: 협상시작하기



- ※ 사람과 문제 분리
1. 협상대표단간 인사
 - ※ 회의장소는 가능한 자연친화적인 곳으로 감정을 완화시킬 수 있는 곳으로 선정
 - ※ 회의탁자는 원탁형으로 가능한 배치하고 권위적이지 않고 포근한 분위기를 연출
 - 1) 과거사에 대한 사과(만약 위도가 다시 선정되었다면)
 - 2) 위도선정 당시의 정부의 잘못과 그 과정에서의 어려웠던 점, 그리고 갈등예방 차원에서 실시된 공론조사에서 방사선편폐기장 건설센터로 결정됨에 따라 어쩔 수 없이 해당지역을 선정하고 협상하게 된 점, 마지막으로 가능한 무리 없는 협상과 해당지역에 전혀 손해가 가지 않는 협상이 될 것임을 약속. (동시에 국민의 이름으로 정부와 후손, 그리고 해당지역 모두에게 도움이 되는 대안 도출 노력부탁)
 2. 협상상대의 협상의지 파악
 - 1) 상대의 감정수준 파악
 - 2) 협상의지 확인
 3. 협상을 진행할지. 다음 기회로 연기할지 여부를 결정
 - 1) 분위기가 아직은 협상을 시작할 정도로 감정이 완화되어 있지 않거나,
 - 2) 협상안에 대한 (상대의) 내부적 합의가 이루어져 있지 않을 경우
 - 3) 친근감 쌓기의 기회로 활용하고 협상을 위한 회의는 다음 기회로 연기함

- 4) 그럼에도 불구하고, 협상의 의지를 보이면, 다음 단계로 진행
 이 때, 정부 측에서도 호혜적인 협상결과가 도출되도록 노력하겠
 다는 뜻을 전달
4. 협상의 틀 짜기
- 1) 협상대표단 수, 협상진행방식, 협상의 궁극적 목적에 대한 합의
- 가) 협상대표수 : 협상의제 수 만큼 결정(현재 주민동의관련, 입지,
 원자력정책, 안전성, 보상관련 한 협상전문가 5명, 협상대표 1명,
 기타 의제관련 1인 등 총 7명으로 구성함)
- 나) 발언 및 반론 기회 및 시간 : 무제한을 원칙. 단, 동등한 기회와
 시간을 보장
- 다) 협상대표를 통한 회의진행
- 라) 의제별 협상은 의제별 협상전문가를 통해 진행
- 마) 단, 의제별 협상진행은 협상대표가 의제별 협상전문가에게 권한을
 위임하여야만 이루어짐
- 바) 단, 합의는 반드시 협상대표를 통하여 이루어져야 함
- 사) 협상 팀별 Caucus를 허용함. 단, 1회 Caucus 시간은 매회 합의에
 의하여 결정함
- 2) 협상장면 녹화 또는 녹음 가능성 합의



협상2단계: 서로이해하기



- ※ 사람과 문제 분리
- ※ 사전약속에 따라 발언 순서와 시간 결정
- ※ 발언은 협상대표를 통하여 항상 시작됨(협상대표가 위임하지 않는 한)
1. 정부 측에서 부지로 선정되게 된 배경과 공론조사 등의 과정을 설명
- 1) 사실 그대로 진술함. 정부의 판단은 개입시키지 말 것
- 2) 상대의 질문에 솔직히 사실대로 설명. 예방 프로세스에서 발표되고 그와
 관련된 내용만 설명
- 3) 설명
- 가) 예방 프로세스 결과 부지로 선정되게 되었다. 이미 언론이나 학술
 세미나 등을 통해 알려진 내용이긴 하지만, 이는 정부의 뜻이
 아니라, 과학적 입증을 통한 국민 다수의 의견임을 양지하여 주기
 바란다
- 나) 센터는 매우 안전하다

다) 센터는 환경친화적이다

라) 센터건립은 양성자가속기건설과 함께 이루어진다

- ① 양성자가속기에 대한 설명이 필요함
- ② 센터건립에 대한 보상차원에서 다른 여타 보상관련 정책과 함께 가속기가 건설된다는 말은 삼감. 보상전략은 차후에 활용함
여기서는 양성자가속기가 무엇이며, 어떤 경제적 혜택을 주고, 후손들에게 어떤 과학적 혜택과 새로운 직업창출이 이루어지며, 세계에서의 역사성과 명성을 다른 나라의 예를 가지고 입체적으로 설명함. 이 때, 충분한 증거자료들과 예로 든 지역주민들의 육성증언을 보여 줌

2. 상대의 문제인식 경청(적극적 듣기 시도)

1) 갈등발생의 원인 파악

- 가) 지난 번 사태에 대한 정부 측 사과가 미흡하다
- 나) “왜, 하필 우리 지역을 선정하였나?”
- 다) 꼭 우리 지역이어야 하나?
- 라) 우리 주인의 의견도 존중하여야 한다
- 마) 안전하다는 정부의 말을 믿을 수 없다
- 바) 정부정책을 신뢰할 수 없다. 언제 말을 바꾸어 관리를 소홀히 한다면, 우리만 피해를 보는 것 아닌가?
- 사) 만약, 우리가 수용한다면, 어떤 보상을 해줄 것인가?

2) 협상이 필요한 갈등요인의 유사점과 상이점 파악

가) 유사점

- ① 건물과 핵폐기물보관의 안전성여부
- ② 입지타당성 여부
- ③ 원자력정책에 대한 신뢰여부
- ④ 보상

나) 상이점

- ① 국민의 뜻과 주민의견 존중
- ② 정부사과
- ③ 하필이면 우리 지역을 선택한 것에 대한 불쾌함과 우려

※ 갈등원인에 대한 파악이 이루어질 때 까지 적극적 듣기와 자기주장을 반복함

3) 갈등요인에 대한 대체적인 동의

- ① 건물과 핵폐기물보관의 안전성여부
- ② 입지타당성 여부
- ③ 원자력정책에 대한 신뢰여부
- ④ 보상
- ⑤ 국민의 뜻 수용과 주민의견 존중여부

- ⑥ 정부사과여부
 - ⑦ 하필이면 우리 지역을 선택한 것에 대한 불쾌함과 우려
3. 제안듣기와 제안하기
- 1) 동의한 갈등요인을 풀기 위한 구체적 제안시작 (앞서 동의한 갈등요인별로 부지선정대상지역 대표와 정부대표가 차례로 제안하기시도)
 - 2) 사전약속에 따라 서로 제안하기 시도
 - 3) 유사제안 정리
 - 4) 상이한 제안 재정리
 - 5) 협상대상 안건 도출
4. 협상대상 안건 결정
- 1) 협상대상 안건 최종확인
 - 2) 협상대상 안건별 주요내용 요약
 - 3) 협상대상 안건간 우선순위 결정
 - ① 정부사과여부
 - ② 하필이면 우리 지역을 선택한 것에 대한 불쾌함과 우려
 - ③ 주민의견 존중여부
 - ④ 국민의 뜻 수용
 - ⑤ 원자력정책에 대한 신뢰여부
 - ⑥ 입지타당성 여부
 - ⑦ 건물과 핵폐기물보관의 안전성여부
 - ⑧ 보상



협상3단계: 실제로 원하는 것 찾기

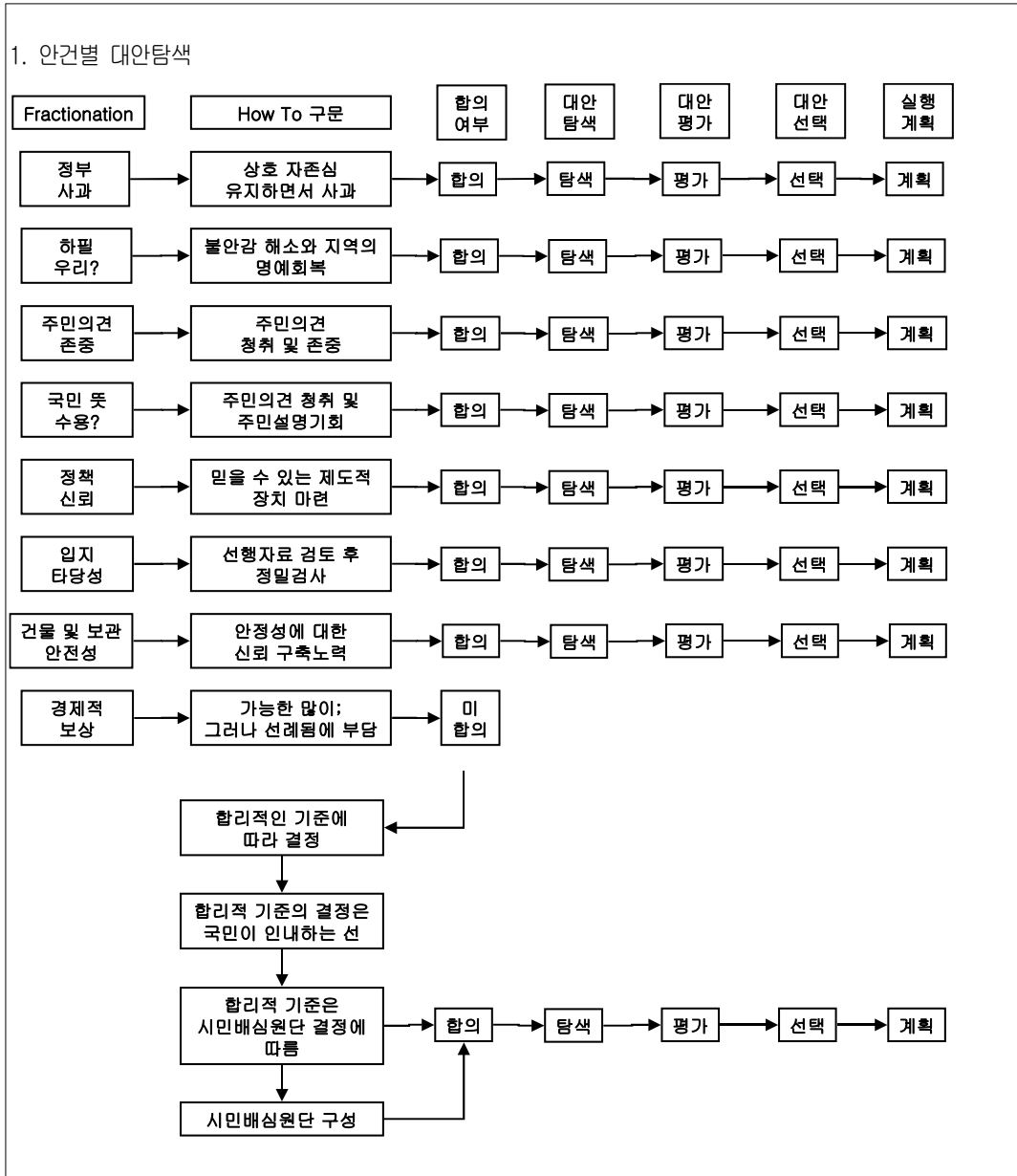


1. 겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것 구분
- 1) 정부사과에 대한 Interest는?
 - ① 부지선정대상지역(이후 상대) : 주민 자존심 복원 및 차후 고려
→ 존재인정 및 재발방지
 - ② 정부 : 법제도 차원의 절차상의 문제는 없음. 결과는 사과
→ 자존심 유지
 - 2) 하필이면 우리 지역선택?
 - ① 상대 : 불쾌함
→ 자존심 복원·불안감 해소·적절한 보상

- ② 정부 : 정부의 선택이 아님
→ 국민에 의해 선택받은 것임. 명예로움
- 3) 주민의견 존중?
 - ① 상대 : 주민 의견 무시
→ 주민자존심 및 차후 협상과정에서 존재가치 인정
 - ② 정부 : 주민의견이 최우선임
→ 주민설득을 위한 기회를 가져야 함
- 4) 국민의 뜻 수용?
 - ① 상대 : 주민의 뜻이 더 중요함
→ 수용이전에 주민의견 청취 필요
 - ② 정부 : 국민의 뜻에는 주민의 의견도 포함된 것임
→ 주민의견 청취 전 국민의 뜻 전달 필요
- 5) 원자력 정책에 대한 신뢰여부?
 - ① 상대 : 지금까지의 과정을 보면 믿을 수 없음
→ 믿을 수 있는 약속 필요
 - ② 정부 : 지속적인 정책 약속
→ 필요로 한 법적·제도적 약속 보장
- 6) 입지 타당성 여부?
 - ① 상대 : 안정성·친환경성·경제성
→ 지역 주민 참여 정밀 조사
 - ② 정부 : 공론조사 등에서 타당성 충분히 조사되었음
→ 우선 선행자료에 대한 검토가 있어야 함
- 7) 건물과 핵폐기물보관의 안전성여부
 - ① 상대 : 안전성을 믿을 수 있을까? 부실공사라도 되면?
→ 안정성에 대한 신뢰필요
 - ② 정부 : 안전함. 상당한 자료 제공자신
→ 안전함에 대한 자신감
- 8) 보상여부?
 - ① 상대 : 수용 시 어느 정도의 보상을?
→ 가능한 많은 보상을 원함
 - ② 정부 : 애초 공모신청 시 약속한 보상이 정도
→ 가능한 많은 보상을 할 의사가 있음. 그러나 차후 국책사업의 선례가 될 것이기 때문에 합리적인 선에서 결정



협상4단계: 해법 찾기 Brainstorming 과정



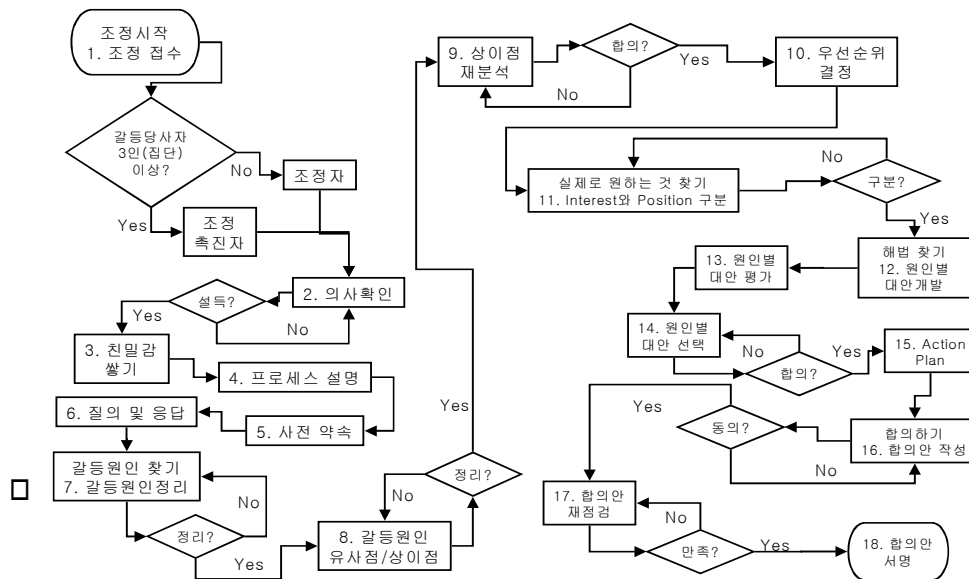
협상5단계: 합의하기



1. 합의안 작성
 - 1) 상대대표 참여
 - 2) 정부대표 참여
 - 3) 사후관리방법 합의
 - 4) 합의안 소속집단 동의구함
2. 합의안에 대한 재점검
 - 1) 실현가능성 점검
 - 2) 해석상의 문제 점검
 - 3) 합의안 만족도 확인
3. 서명
 - 1) 상대대표
 - 2) 정부대표
 - 3) 협상안 교환

(2) 정부가 갈등관리자로서 조정 프로세스의 적용

□ 조정 프로세스 이해를 위한 전체 흐름도



□ 천안-아산 경부고속철도 역사명 갈등의 예

- 이 갈등사례는 결과적으로 성공한 것으로 그 과정을 중심으로 프로세스를 적용 하고자 함

- 이 보고서에서 제시하는 조정 프로세스를 따른 것은 아니지만 대체적인 조정 프로세스의 맥락을 이어가고 있기 때문에 실제 일어났던 과정 중심으로 정리하면서 잘못된 부분은 수정하고자 함

조정 제1단계: 조정시작하기



1. 조정 요청 접수 및 승인
 - 1) 천안-아산 사례에서는 갈등당사자들의 직접적인 조정요청은 없었음
 - 2) 다만, 역사명칭 문제가 본격적으로 갈등을 빚기 시작한 후,
 - 가) 천안-아산 양 지역간의 합의 불가
 - 나) 충청남도의 조정노력 실패
 - 다) 한국고속철도건설공단에서 역명선정자문위원회 구성을 중앙정부에 요청함
 - ※ 일반적으로 조정자는 객관적이고 중립적인 제3자를 선정하는데, 이 사례에서는 갈등당사자들을 포함한 위원회에서 문제를 풀고자 시도하였음. 이것은 조정의 전통적인 방법과는 거리가 있으며, 향후 조정 프로세스에서는 반드시 조정자를 우선 선정하고 효과적 문제해결을 위한 위원회 구성은 차후로 미루는 것이 바람직함
 - ※ 공단이 갈등을 조정할 제3자를 중앙정부에 의뢰한 것은 자신이 직접 조정에 임하는 것보다는 중앙정부를 통하여 공정한 제3자들로 조정위원회를 구성하는 것이 효율적이라고 판단한 것으로 유의할 대목임. 그럼에도 불구하고, 역사명 결정에 직접적 갈등당사자인 아산시의 입장에서는 중립적일 수 없다고 생각되는 건설교통부와 공단, 그리고 철도청의 관계자가 조정자로 선정위원회에 참석하게 되는 것은 갈등을 사전에 예방하지 못하고 차후 계속 문제의 소지가 되게 하는 것으로 바람직하지 못한 결정이었음
 - ※ 이후 설명이 되겠지만, 학계추천 위원들을 객관적이고 중립적인 조정자로 고려할 수는 있지만, 이들은 사실확인 등의 객관적 자료제출 내지는 대안도출을 위한 Brainstorming에 참여할 수 있을 것임. 이들은 조정 능력을 갖추고 있지 않기 때문에 향후 조정 사례에서는 이를 감안하여야 함
2. 조정참여 의사 확인
 - 1) 요청자는 공단이나 공단은 어떠한 결정에도 따르겠다는 입장이기 때문에 직접적인 갈등당사자는 천안시와 아산시가 됨. 그럼에도 불구하고, 역외자로 머물 수 없는 이유는 고속철도 건설 및 운영의 주체이기 때문에 역사명 결정에 수동적이거나 참여하지 않을 수 없는 미묘한 입장임
 - 2) 직접적인 갈등당사자로서의 비요청자인 두 지방자치단체에 조정참여 의사 확인
 - 3) 조정자 역할을 수행할 “고속철도역 명칭선정 자문위원회” 구성

- 가) 총 15명 추천 요청함
- 나) 갈등당사자들인 천안시, 아산시, 공단을 포함한 고속철도 건설 및 운영관계자 각각 3명씩, 지명관련 학계 및 중앙지명위원회 6명으로 위원회 구성
- ※ 조정자는 갈등당사자 누구로부터 공정치 못하고 객관적이지 못하다는 지적을 받으면 강제적 힘이나 경제적 혜택 등의 인센티브를 동원하지 않는 한 조정은 실패할 가능성이 매우 큼. 선정위원회의 구성도 이런 측면에서 이루어져서 고속철도 건설 및 운영과 관련된 측에서는 완전히 조정과정에서 빠지는 것이 오히려 현명한 방법이었을 것임. 역사명이 무엇으로 되든 공단의 수입이나 인지도에 나쁜 영향이 간다고 판단이 되었다면 확실히 한 쪽의 편을 들고 협상의 한 축을 구성하는 것이 현명하였고, 그런 경우가 아니었다면, 완전히 중립적 입장을 견지하여야 조정의 속도가 빨라질 수 있을 것임
- 3. 친밀감 쌓기
 - 위와 같은 이유 때문에 선정위원회 내에서 갈등당사자들간의 신뢰 구축은 어려운 상황이었으며, 이 결과 친밀감 쌓기에 어려움이 있었을 것임
- 4. 조정에 대한 설명
 - 1) 독립적인 역명선정위원회의 구성을 통한 공정한 역명선정을 설명
 - 2) 앞서 설명한 이유 때문에 위원회의 공정성에 대한 아산시 측의 이의 제기
 - 3) 조정과정 설명
 - 가) 1차적으로 당사자간 합의
 - 나) 합의가 이루어지지 않을 경우, 역명선정위원회의 결정에 따라 역명이 선정됨
- 5. 사전약속
 - 1) 익명성 보장
 - 가) 선정위원회 위원 명단, 회의내용 등 이 노출되지 않음
 - 나) 이는 공정하고 객관적인 대안제시에 어려움을 주게 됨
 - 2) 조정진행방식에 대한 사전협약
 - 가) 자문위원회의 결정에 따르도록 규칙을 정함
 - 나) 위원회 운영과 결정에 대한 위원회 자체적인 결정을 있었을지는 몰라도, 그 결정에 따르는 갈등당사자집단 구성원들의 동의를 미약하였기 때문에 위원회 결정에 대한 반발을 가져옴
 - 다) 1차적으로 당사자간 합의
 - 라) 합의가 이루어지지 않을 경우, 역명선정위원회의에서 투표로 결정
 - 마) 위원회 결정에 따라 역명이 선정됨



※ 선정위원회에서의 과정이 이 보고서에서 제시한 조정 프로세스와 다른 점은 여기서 부터임
 선정위원회에서 시도한 조정 과정을 분석하면 다음과 같음

1. 갈등해결 제1원칙인 사람과 문제의 분리를 시도하여 갈등당사자들의 감정관리를 하지 못

하였던 점을 들 수 있음. 이러한 이유 때문에, 위원회의 조정과정 중에도 각 지역간의 감정적 대립은 물론 지역별 시위가 격해짐

2. 감정관리는 갈등당사자들 스스로 원인을 분석하고 상대의 원인을 자신의 입장에서 재정리하는 과정에서 이루어짐. 뿐만 아니라, 갈등해결의 제2원칙 주장과 실제로 원하는 것의 분리에도 소홀하여 조정 프로세스 제2단계 갈등의 원인을 파악하면서 동시에 대안을 도출하는 조정 프로세스 제3단계와 제4단계를 시도하였음
3. 선정위원회 구성에 대한 아산시 측의 불만을 해소하지 못한 상태에서 시도된 대안 도출은 갈등해결의 제1원칙 사람과 문제의 분리 실패에 이어, 제3원칙 호혜적인 대안창출과 제4원칙 객관적인 기준에 의한 합리적 대안 선택도 불가능하게 하였음
4. 특히, 선정위원회 결정안에 대한 건교부의 입장은 결정과정에서 문제가 없다는 것이었으나, 선정위원회 구성 자체에 불만을 가지고 있는 아산시 측에는 건교부의 입장이 불에 기름을 붓는 격이었음
5. 선정위원회 회의과정을 살펴보면 건교부 등 고속철도건설 및 운영 주체이자 역명 결정권을 가지고 있는 당사자의 위원회 참여와 의견 개진은 애초부터 바람직하지 않았음. 다만, 역명 결정이 공단 운영에 치명적인 영향을 미친다면 이는 다를 수 있는 분석임
6. 궁극적으로 선정위원회의 무기명 투표에 의한 “천안-아산역” 명칭안은 아산시 측의 반대 에 부딪힐 수밖에 없는 숙명을 가지고 있었음

※ 따라서, 이를 이 보고서에서 제시한 조정 프로세스에 따라 재구성하면 다음과 같음(같은 논리로 건교부 등의 역할은 배제한 상태에서 재구성함)

※ 이 때, 건교부, 공단, 철도청의 역할은 어떤 결과가 나타나든 수용적 입장을 견지하고, 학회 추천위원들과 함께 중립적 입장에서 조정자의 역할을 수행하거나 자료제공의 역할을 수행함

※ 학회추천위원들은 아산과 천안추천위원들의 동의 하에 조정자의 역할을 수행하고, 필요 자료를 제공하는 역할을 수행함



조정 제2단계: 갈등원인찾기



1. 개별 당사자들의 갈등원인 정리
 - 1) 갈등당사자들 갈등원인 진술
 - 가) 세 차례에 걸친 각각의 입장 진술
 - 나) 각각 자신의 지역이 역사명으로 결정되어야 함을 주장
 - ① 천안시 추천위원 주장 :
 - 천안지명이 널리 알려져 있음

- 장재리의 생활권은 천안
- 1913년까지 장재리는 행정구역상 천안
- ② 아산시 추천위원 주장 :
 - 행정구역상 장재리는 아산시 소속
 - 역사의 대부분이 아산에 소재함
 - 위원회에 배포된 자료의 편향성(천안정거장의 표기)
 - 건교부, 철도청, 공단 등 역명 결정권자의 참여 불공정
 - 공사허가를 아산시에서 했기 때문에 아산역으로 하여야 함
 - 역명을 네 글자나 두 도시의 명칭을 붙이는 예는 없음
 - 현장방문 없는 결정은 부당
- 2) 조정자인 위원들 원인정리
- 2. 갈등원인의 유사점과 상이점 정리
 - 1) 유사점
 - 가) 행정구역
 - 나) 역사상 소재
 - 2) 상이점
 - 가) 지명도
 - 나) 생활권
 - 다) 자료의 편향성
 - 라) 역명 결정권자의 참여는 불공정
 - 마) 공사허가 지역명으로 결정
 - 바) 역명의 글자수
 - 사) 두 도시명의 역명
 - 아) 현장 방문 없는 결정 부당
- 3. 상이한 갈등원인 존재 여부 파악
갈등원인의 상이성이 여기서 없다고 보고 다음 단계로 넘어 감
- 4. 합의된 원인 중심의 조정 우선순위 결정
 - 가) 역명 결정권자의 참여는 불공정
 - 나) 자료의 편향성
 - 가) 공사허가 지역명으로 결정
 - 나) 역명의 글자수
 - 다) 역사상 소재
 - 라) 지명도
 - 마) 생활권
 - 바) 행정구역



조정 제3단계: 실제로 원하는 것 찾기

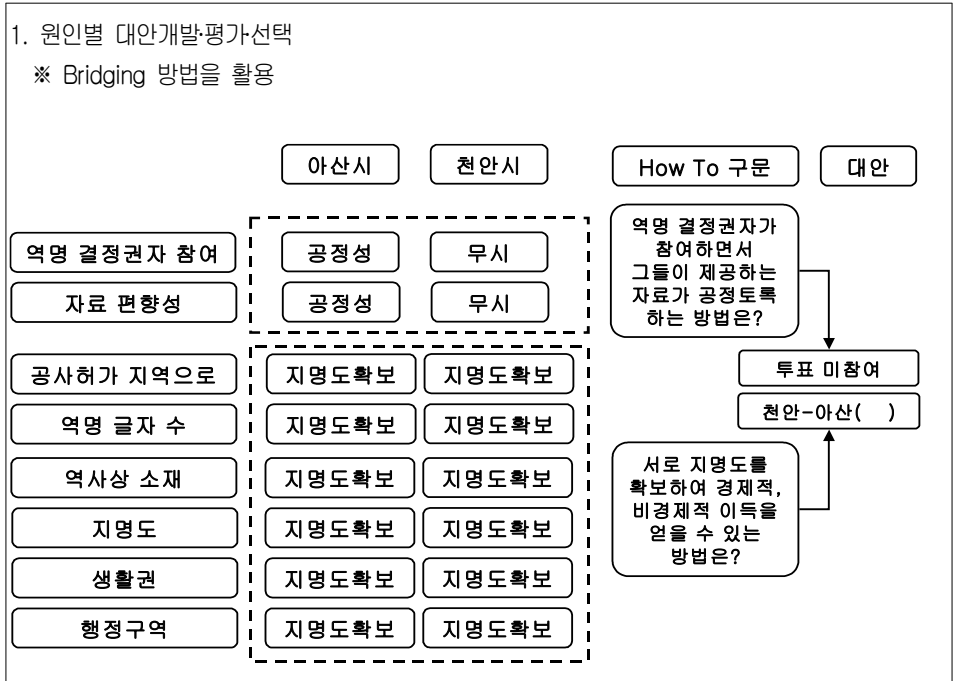


1. 겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것 구분
- 1) 역명 결정권자의 참여는 불공정
 - 가) 아산시 측 : 공정성 확보
 - 나) 천안시 측 : 문제없음(건교부 등이 참여하는 것이 유리하다고 판단)
 - 2) 자료의 편향성
 - 가) 아산시 측 : 공정성 확보
 - 나) 천안시 측 : 문제 없음(자기에게 유리하다고 판단)
- ※ 궁극적으로 1)과 2)는 역명결정권자 참여문제와 자료의 공정성에 관한 논란임. 갈등당사자들이 원하는 것은 이들의 공정성확보를 원함
- 3) 공사허가 지역명으로 결정
 - 가) 아산시 측 : 논리적임
 - 나) 천안시 측 : 논리적이지 않음
 - 4) 역명의 글자수
 - 가) 아산시 측 : 아산명칭이 앞에 온다면 무방
 - 나) 천안시 측 : 천안명칭이 앞에 온다면 무방
 - 5) 역사상 소재
 - 가) 아산시 측 : 아산소속
 - 나) 천안시 측 : 천안소속
 - 6) 지명도
 - 가) 아산시 측 : 온양 온천 등 아산도 유명
 - 나) 천안시 측 : 천안우선
 - 7) 생활권
 - 가) 아산시 측 : 장재리 자체가 아산 소속
 - 나) 천안시 측 : 실제적인 천안 소속
 - 8) 행정구역
 - 가) 아산시 측 : 아산 소속
 - 나) 천안시 측 : 역사적으로는 천안 소속
- ※ 3)에서 8)까지는 주장은 모두 다르나 궁극적으로는 서로의 이름을 앞으로 하여 지명도를 높임으로써 지역에 경제적 이득을 높이고 싶다는 욕구가 포함되어 있음. 물론, 여기에는 지역의 명예도 걸려 있음. 그렇기 때문에, 이름이 앞에 오는 문제로 다들 것이 아니라 경

제적 이득을 높일 수 있는 방법과 서로의 명예를 높일 수 있는 방법이 무엇인가에 초점을 맞추어야 함



조정 제4단계: 해법을 찾기 위한 Braistorming 과정



조정 제5단계: 합의하기



1. 선정위원회 내 합의안 작성
2. 소속 지역민들에 의한 동의를 구함
 - 1) 지역주민 투표
 - 2) 찬성
3. 합의안 작성

5) 교육훈련 프로그램

(1) 교육훈련프로그램 개발 및 운영방안

가. 교육훈련 프로그램 개발의 전제	<input type="checkbox"/> 장기적 계획과 관점 속에 장단기 프로그램 개발	
	<input type="checkbox"/> 교육훈련에 대한 관점을 사전에 결정	
	<input type="checkbox"/> 강사훈련이 우선적으로 필요함	
	<input type="checkbox"/> 정부차원 추진사업과 지원사업의 구분 필요	
	<input type="checkbox"/> 대상별로 다양한 형태의 안내서 개발이 중요	
나. 초중등 교과과정	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 사회갈등해결의 예방적 의미 <input type="checkbox"/> 가치관의 변화도모
	나) 단계별 추진 방안	
	다) 교육과정 개발 주요 내용	
다. 사회활용 교육과정	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 민주사회로의 발전에 필수요소 <input type="checkbox"/> 존중과 책임의 시민의식의 제고
	나) 단계별 추진 방안	
	다) 교육과정 개발 주요 내용	
라. 공무원 교육	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 당사자의 경우 참여 행정지향 <input type="checkbox"/> 갈등조정자로서의 전문가 역할
	나) 단계별 추진 방안과 교육훈련대상	
	다) 교육과정 개발 주요 내용	
마. 전문가 양성 프로그램	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 사회적으로 조정전문가 필요 <input type="checkbox"/> 정부 및 민간에 전문가 양성/활용 <input type="checkbox"/> 양성프로그램의 부재
	나) 단계별 추진 방안	
	다) 주요 내용	
바. 전문연구 기관	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 다양한 분야별 전문연구 활성화 <input type="checkbox"/> 외국이론의 한국적용가능성검토
	가) 단계별 추진 방안	
	나) 주요 역할	<input type="checkbox"/> 주요 기관의 지원 역할 <input type="checkbox"/> 전문연구기관의 설립
	다) 단계별 추진방안	
사. 사례연구	가) 목적	
	나) 주요 사업내용	

가. 교육훈련 프로그램 개발의 전제

가. 교육훈련 프로그램 개발의 전제	<input type="checkbox"/> 장기적 계획과 관점 속에 장단기 프로그램 개발
	<input type="checkbox"/> 교육훈련에 대한 관점을 사전에 결정
	<input type="checkbox"/> 강사훈련이 우선적으로 필요함
	<input type="checkbox"/> 정부차원 추진사업과 지원사업의 구분 필요
	<input type="checkbox"/> 대상별로 다양한 형태의 안내서 개발이 중요

- 장기적 계획과 관점 속에 장단기 프로그램 개발을 세분화하는 것이 필요함
- 어떤 관점과 방식으로 갈등해결교육을 실시할 것인가에 대한 내용을 명확히 해야 함
- 강사훈련이 우선되어야 함. 현재 갈등해결교육훈련을 진행할 수 있는 주체는 한국사회에서는 극히 소수이므로 교육과 인식의 확산을 위해서는 강사트레이닝이 가장 시급한 과제임
- 정부차원으로 추진해야 할 사업과 시민사회단체, 연구기관 등에서 추진해야 할 사업을 명확히 구분하고, 정부차원에서는 시민사회단체, 연구기관 등의 사업 활성화를 위해 지원할 수 있도록 하는 제도적 법적 기반을 마련해야 할 것임
- 다양한 대상, 다양한 형태의 안내서 개발은 교육 확대에 중요한 기반이 됨

나. 초중등 교과과정에 갈등해결 프로그램 확충

나. 초중등 교과과정	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 사회갈등해결의 예방적 의미
		<input type="checkbox"/> 가치관의 변화도모
	나) 단계별 추진 내용	

가) 필요성

- 학교에서의 갈등해결교육은 합리적 사회의 미래를 만들어가는 것으로 사회갈등

해결의 예방적 의미를 가짐 - 장기적 접근의 필요성

- 갈등해결교육은 삶에서 필연적인 갈등을 자연스럽게 받아들이고 경쟁적, 폭력적 방법이 아니라 자발적이고 건설적인 방법으로 갈등을 해결할 수 있도록 관점과 그 방법을 익히도록 하는 교육임
- 방법을 익히는 것은 구체적 기술뿐 아니라 교육을 통해 타인을 존중하고 공존할 수 있는 가치관의 변화를 함께 도모하는 것임
- 갈등해결교육의 방식은 일반적인 학교교육과 다른 참여식 수업방식이 그 목표를 달성함에 있어서 효과적임
- 갈등해결은 결과보다는 원인과 과정에 초점을 두는 것으로 갈등해결교육 역시 그 의미와 관점을 살려내는 방식으로 진행되어야 함
- 따라서 특히 학교에서의 갈등해결교육의 실시는 관에서의 일방적인 지시와 제도로서가 아니라 중장기적인 계획 속에 교사들의 인식과 자발적인 요구를 만들어 가는 과정을 밟아야 함

나) 단계별 추진 방안

	1단계 (2004년)	2단계 (2005-2006년)	3단계 (2007년이후)
핵심목표	교육공감대확산	제도/문화적 접근	갈등해결문화 확산
주요 내용	·강사훈련 ·교사확보 ·시범교육 ·법/제도적 토대 마련 ·교과서내용검토	·강사양성 확대 ·강사인정제 도입 ·교과서 수정 ·갈등교육 확대 ·안내서 개발	·학교별 교육실시 ·또래 중재 실시 ·1,2단계 활동 강화
추진주체	갈등관리지원센터내 학교교육지원팀	갈등관리지원센터내 학교교육지원팀	갈등관리지원센터내 학교교육지원팀
예산	-	-	-
종합관리	갈등관리지원센터 추진단	갈등관리지원센터	갈등관리지원센터

(a) 1단계: 2004년

□ 목표:

- 교사, 학부모들에게 갈등해결교육의 필요성과 가능성에 대한 공감대를 확산함
- 강사트레이닝을 실시, 지원을 통해 갈등해결교육 교사를 확보함
- 학생대상 시범 교육을 통해 갈등해결교육의 방법, 적용을 모색함
- 교육 훈련이 활성화되기 위한 갈등해결관련 NGO 지원 및 학교 지원의 토대를 마련함(법적, 제도적)

□ 내용:

- 일반 교사교육을 통한 갈등해결교육의 필요성 인식
 - 공적 기관/교사연수에 갈등해결교육 확대(초임교사대상, 다양한 자격연수에 갈등해결교육 실시)-강사의 확충 정도에 따라 차츰 확대함
 - NGO의 교사대상 갈등해결교육훈련 지원
- 초중고 갈등해결교육 시범학교 지정
 - 초중고 중 2개 학교씩 신청을 받아 갈등해결교육 시범학교로 지정. 현재 7차 교육과정에 있는 창의재량활동 시간을 활용하여 1학기 과정의 갈등해결수업을 실시함
 - 현실적 조건을 감안하여 외부파견교사(평화여성회 CR센터의 학교 창의재량 수업 활동 참조)가 담당함
 - 학교 재정 지원의 근거 및 방안 마련
 - 1년의 시범학교 운영의 평가를 기초로 갈등해결 교육 확대 방안 모색
- 학부모 교육(홍보)
 - 시범학교로 지정된 학교 학부모를 대상으로 갈등해결교육의 필요성과 내용에 대한 교육 실시
 - 학부모대상의 교육은 학생들 대상의 갈등해결교육의 효과를 높이고 학교와 학부모의 협력적 관계를 높이는데 기여할 것임
- 전문 갈등해결교육 강사 육성
 - 교사 대상 갈등해결교육 특별 프로그램을 연수원, 교육청 등에서 주최, 최소 30시간 교육훈련하여 창의재량활동 등을 통해 갈등해결 교육 진행할 수 있

도록 함

- 시민사회단체의 갈등해결강사트레이닝 등 지원, 육성
- 갈등해결교육의 특성상 교사 아닌 외부 전문강사 진행이 더 자연스러울 수 있음(참여식 프로그램, 학생과 진행자로서의 위계가 없이 평등한 위치에서 진행함)
- 사회단체의 강사트레이닝의 활성화를 위한 재정, 공간 지원을 통해 전문 갈등해결교육 강사를 육성

○ 다양한 유사 교육과의 접목의 연구

- 국제이해교육, 평화교육, 통일교육, 민주시민교육 등 현재 학교에서 부분적으로 진행되고 있는 유사교육과의 관계와 접목에 대한 연구 및 개발이 필요함

○ 교과서 내용 검토 및 수정방안 연구

- 교사, 갈등해결전문가 중심으로 교과서 내용검토팀 구성 및 분석

○ 갈등해결의 행동에의 개입-또래중재 적용에 대한 모색

- 학생들이 자신들의 갈등을 스스로 평화적으로 해결할 수 있도록 돕는 역할-또래중재
- 장단기적 계획 수립, 실행에 대한 연구작업
- 기존에 부분적으로 사업시행을 하고 있는 NGO, 교사단체의 활동을 기초로 사업이 진행되는 것이 바람직하며, 정부차원에서 적극적 지원하는 것이 필요함

- 1단계에서의 사업은 갈등해결 교육의 기반을 만들어가는 첫단계이므로 앞으로의 전망과 계획을 세우기 위한 기반을 다지는 것을 목표로 현재 가동중인 구조 내에서 적용, 확대를 모색하면서 소수 대상의 교육, 훈련을 시범적으로 실시하는 것이 바람직함

(b) 2단계: 2005-2007년

□ 목표:

- 1단계 기초활동을 토대로 제도적 문화적 접근 방향을 모색함
- 1단계 활동을 보완, 강화함

□ 내용

- 1단계 활동의 경험을 토대로 제도적 문화적 접근 방향 모색
 - 갈등해결교육의 독자적 기관의 필요성 검토(학교교육, 사회 전반의 갈등해결 교육을 다루는 기관)
 - 갈등해결강사 인정제 도입
 - 교과서 수정 방안
- 안내서 개발
 - 독자적인 수업 갈등해결교육의 안내서
 - 교과목에 갈등해결을 접목할 수 있는 내용의 안내서
(예: 수학과 갈등해결, 국어와 갈등해결, 사회와 갈등해결...)

(c) 3단계: 본격적 시행, 확산(2008년)

- 목표: 갈등해결교육의 본격적 시행을 통해 평화적 갈등해결문화를 확산하고, 공식화함

□ 내용:

- 학교의 교사역량에 맞춰 다양한 형태로 갈등해결교육 실시 (외부 전문강사 채용, 각 교과목에서의 갈등해결교육, 특별수업 진행 등)
- 또래중재의 적용
- 앞의 1, 2단계 활동 보완, 강화
- 정부차원의 교육과정 내용에 갈등해결교육 첨가

다) 교육과정 개발 주요내용

□ 사업 예시 1 (전문 갈등해결교육 강사 트레이닝 프로그램/교사대상)

- 주최: 교육원 등 교사교육 기관
- 대상: 중등 교사 20명
- 진행방식 및 시간: 참여프로그램으로 진행. 하루 6시간씩 5일 연수
- 내용

<표 58> 강사 훈련 프로그램 1

일	교시		교시		교시	
	1교시	2교시	3교시	4교시	5교시	6교시
	09:00~09:50	10:00~10:50	11:00~11:50	13:00~13:50	14:00~14:50	15:00~15:50
1일차	평화적 갈등해결의 기초 1 1. 연수에 대한 참가자들의 기대와 전망 모으기 2. 연수의 목표 및 내용 오리엔테이션 -갈등과 갈등해결			평화적 갈등해결의 기초 2 1. 갈등 개념 2. 갈등의 원인과 주기 3. 갈등대응유형 4. 갈등해결의 여러 방법 5. 갈등해결의 적용분야		
2일차	갈등 분석 1 1. 갈등분석의 의미 및 필요성 2. 갈등분석의 여러 방법 이해 3. 갈등분석 실습 1/양파기법			갈등 분석 2 1. 갈등분석 실습 2/입장바꿔생각하기 ABC 삼각형 2. 갈등분석 실습 3/ 등지이론		
3일차	갈등해결의 여러방법의 기초 1. 듣기 2. 말하기(나전달법, 비껴말하기, 열린 질문 등) 3. 관찰/Body Language 4. 아이디어 모으기(Brainstorming)			갈등해결의 여러 방법 1. 대화(Dialogue) 2. 의사결정 및 문제풀기 과정		
4일차	갈등해결의 여러 방법-협상 1. 협상은? 2. 협상의 여러 유형 3. 협상 실습 4. 협상의 원칙			갈등해결의 여러 방법-조정 1 1. 조정은? 2. 조정자의 역할 3. 조정의 과정		
5일차	갈등해결의 여러 방법-조정 2 1. 조정과정 디자인 2. 조정과정 실습			갈등해결의 적용 모색 1. 연수에서 얻은 것과 앞으로에 대한 기대 2. 학교에서 갈등해결의 적용 모색 - 갈등해결 교육과 또래중재 - 협동적인 학교 만들기		

○ 예산: 회차당 500만원

□ 사업 예시 2 (전문 갈등해결교육 강사 트레이닝 프로그램/교육관련 활동가 대상)

- 주최: 민간단체(평화여성회 갈등해결센터 프로그램 참조)
- 대상: 교사 및 교육관련 활동가 20명
- 진행방식 및 시간: 참여프로그램. 2박3일 워크샵 포함 80시간(1회 3시간) 교육과 실습(학교에서 수업 진행)을 함께 진행
- 내용: 3단계로 나뉘어 진행 (1단계-기초, 2단계-심화, 3단계-실습)

<표 59> 강사 훈련 프로그램 2

회차	제목	내용
1	1단계: 기초 2박 3일 워크샵	전체 교육프로그램 소개, Community Building 갈등해결(Conflict Resolution)에 대한 기초적 개념, 필요성 등에 대해 이해 함으로써 프로그램 전체적인 맥락을 이해하고, 그림을 그려본다
2	2단계:심화 갈등해결과 평화교육	평화교육의 필요성과 평화교육의 한 내용으로서의 갈등해결 교육의 의미에 대해서 이해한다
3	갈등해결의 기초	갈등, 갈등해결 개념 이해, 바람직한 갈등해결 방법 이해
4	갈등의 원인 분석의 여러 방법	갈등해결의 첫 과정인 분석에 대해 이해한다. 사례를 가지고 분석과 전략세 우기에 대해 실습한다
5	의사소통기법 1	적극적 듣기, 나전달법, 패러프레이징, 요약하기 등 실습 평화적으로 갈등을 해결하는 데 있어 기본적인 ‘말하는 법’ ‘말을 듣는 법’을 훈련한다
6	갈등해결의 방법 -Dialogue, Problem Solving	갈등해결의 구조화된 방법 중 하나인 대화(Dialogue)의 원칙을 이해한다 창의적으로 문제를 해결해나가는 방식에 대해 이해하고, 실습을 통해 창의적 대안능력을 키운다
7	갈등해결 방법-협상의 원칙과 방법	실습을 통해 자신의 목표, 타인의 목표를 이해하고 서로 만족할 수 있는 협 동적 협상을 배운다
8	갈등해결 방법-조정	조정 원칙과 방법을 익히고, 과정에 대해 실습한다
9	편견 다루기	서로 다른 차이가 고정관념, 편견 등을 통해 차별화되는 과정에 대해 이해하 고 편견과 강한 감정을 다루는 법을 훈련한다
10	분노조절	화가 나는 이유, 화가 났을 때의 행동 등을 객관화하고, 분노를 조절할 수 있는 여러 방법들에 대해 배우고, 모색해본다
11	갈등해결교육 진행 방법론 1	평화의 가치, 기술, 태도의 내용을 함양시키는 평화, 갈등해결 교육의 교육 방법론에 대해 이해한다
12	학교 갈등해결 수업의 사례	2003년 진행된 학교 창의재량과 CA반 등에서 진행되었던 갈등해결 교육의 사례를 듣는다
13	청소년 대상 갈등해결 교육 프로그램 디자인 과 진행방법	수업의 전체 프로그램을 디자인해보고, 학생 대상 프로그램 운영의 원칙 등 을 검토한다
14	수업교안 만들기 1	프로그램 시작을 어떻게 할 것인가?-서로 친해지기의 다양한 방식(마음열기)
15	수업교안 만들기 2	갈등의 개념, 평화적 갈등해결의 이해/ 갈등 개념 및 평화적 갈등해결의 이해에 대한 교안 만들기
16	수업교안 만들기 3	갈등 분석과 해결방법/ 분석과 해결의 여러 방법에 대한 교안 만들기
17	수업교안 만들기 4	의사소통/의사소통의 여러 방법에 대한 교안 만들기
18	수업교안 만들기 5	분노조절/분노조절의 여러 방법에 대한 교안 만들기
19	수업교안 만들기 6	편견과 강한 감정 다루기/ 편견 및 강한 감정 다루기에 대한 교안 만들기
20	수업교안 만들기 7	협상/협상에 대한 교안 만들기
21	수업교안 만들기 8	조정/조정에 대한 교안 만들기
22	평가 및 전망	교육의 전과정과 상반기의 창의재량수업 진행을 평가하고 한국사회 갈등해 결의 제도적 문화적 확산과 학교의 평화문화 증진을 위한 대안을 모색해본 다

- 예산: 회차당 1500만원
- 지원: 관련부처(교육인적자원부 등)

□ 사업 예시 3 (중고시범학교 지정 (창의재량시간 등을 통한) 갈등해결교육)

- 주최: 각 학교에서 교육청에 신청
- 교육은 갈등해결교육 가능 민간단체
- 대상: 해당 (중 고등)학교 1학년
- 교육 시간: 1회당 2시간씩 1학기
- 교육 방법: 1반이 37명 정도로 1반 모두를 대상으로 하기에는 시간상 제약이 있으므로 2개 반으로 나누어 참여프로그램으로 진행
- 예산: 학교당 3000만원
- 내용

<표 60> 갈등해결 교육 프로그램

구 분		내 용
1회차	마음열기 - 갈등예방과 해결의 기초	○ 강의 소개 ○ 마음 열기 / 상호 이해하기 - 짝 소개(새로운 것 찾아내기) - 나를 들여다보는 거울
2회차	갈등개념 이해하기	○ 갈등 개념 이해 ○ 갈등의 원인과 결과 ○ 바람직한 갈등해결 방법 이해 ※ '갈등' 연상단어 브레인 스토밍 ※ 그림으로 갈등 표현하기
3회차	자기갈등유형 이해하기	○ 갈등분쟁의 일반적 유형 이해 ○ 자기 갈등대응 유형 이해(※ 갈등유형 이해지 활용) - 경쟁대립형, 회피보류형 - 협동적 문제해결형 등 ○ 자기 개선점, 바람직한 대인 접근태도 이해
4회차	수칙 정하기	○ 함께 지킬 수업의 수칙 정하기
5회차	듣기, 말하기1	'갈등 심화요인 - 합리적 의사소통의 부재' 극복 ○ 말전달하기 게임 ○ 듣기 말하기 게임
6회차	듣기, 말하기2	○ 의사소통 기법들 이해 및 실습 - 적극적 청취기법, 나전달법 - 대화속 가지빼기 - 사실관계 확인, 말 제대로 전달하기 - 페러플레이징(관심사표현 기법)

7회차	갈등 원인 찾기	○ 입장(position)과 실익(interest) 분리하기 - 표면적, 현상적 요구와 실질적 요구의 구별과 실익에 초점 맞추기 - 질문 'Why?'의 중요성과 적절한 질문법 이해
8회차	편견의 극복과 다양성 인정	○ 선입관, 편견, 고정관념의 개념, 부작용 이해 ○ 열린사고와 다양성 인정하기 학습 ○ 관용, 용인, 존중, 평화의 문화 이해 ※ 차이와 다름을 부정함으로써 생기는 구체 사례 이해 인종주의, 성차별, 문화 우열론, 장애인 소외, 지역차별, 왕따 현상 등
9회차	분노조절	○ 힘, 폭력, 분노에 대한 이해 - 폭력과 분노의 원인 알아보기 - 분노 조절과 분노의 평화적 표출 방법 알아보기
10회차	갈등해결 실습	○ 갈등상황의 사례를 가지고 그동안 배운 방법을 적용해 해결과정을 만들어보기
11회차	평가	○ 그동안 내가 배운 것은? ○ 일상에서 적용하기 위해서는?

다. 사회활용 갈등해결 프로그램

다. 사회활용 교과과정	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 민주사회로의 발전에 필수요소
		<input type="checkbox"/> 존중과 책임의 시민의식의 제고
	나) 단계별 추진 방안	
	다) 교육과정의 주요 내용	

가) 필요성

- 권위주의적인 중앙집권 정치체제에서 본격적인 시민사회로의 변화 지점에서 각계 각층의 다양한 이해와 요구가 표출되면서 갈등분쟁이 사회전반의 문제로 제기됨
- 권위주의정치체제 아래에서 힘의 논리, 대결적 방식이 갈등을 해결하는 주요 수단으로 정착됨
- 보다 민주적인 사회로 발전하기 위해서는 민주적 정책결정과정 및 시스템을 개발, 정착시키는 것과 함께 그 시스템을 이용하는 사람들의 민주시민으로서의 의식을 높이고, 절차와 과정에 대한 이해를 높이는 것이 중요함

- 갈등해결교육은 참여와 절차의 민주주의에 대한 이해를 높이고 특히 민주적 과정에서 필요한 기술과 능력을 훈련할 수 있도록 하여 존중과 책임의 시민의식을 고양할 수 있음

나) 단계별 추진 방안

	1단계 (2004년)	2단계 (2005-2006년)	3단계 (2007년이후)
핵심목표	공감대확산	제도/문화적 접근	갈등해결문화 확산
주요 내용	·강사양성 ·시범교육 ·안내서 개발	·강사인정제 도입 ·단체/기관 제도적 지원	·교육훈련 확대 ·1,2단계 활동 강화
추진주체	갈등관리지원센터내 시민교육지원팀	갈등관리지원센터내 시민교육지원팀	갈등관리지원센터내 시민교육지원팀
예산	-	-	-
종합관리	갈등관리지원센터 추진단	갈등관리지원센터	갈등관리지원센터

다) 교육과정의 주요 내용

(a) 교육과정의 개발의 전제 조건

- 사회적 갈등해결교육은 시민사회단체들이 주요한 주체가 되고 정부 및 관련기관은 교육의 확산을 위해 적극 지원할 수 있는 법적, 제도적 기반을 만드는 것이 중요함
- 사회적 갈등해결교육은 크게 두 분야로 나눌 수 있음
 - NGO 활동가 대상의 갈등해결교육
 - 일반 시민 대상의 갈등해결교육
- 사회적 갈등해결교육의 주체는 NGO 및 관련 연구, 교육기관이 담당하고 정부, 관련부처에서 지원하는 형태가 되어야 할 것임
 - 갈등해결교육을 하는 단체 및 연구소, 교육기관을 지원할 수 있는 법적 기초 마련(사업 및 운영비 지원)

□ 사회적 갈등해결교육에 관한 안내서를 개발하여, 전문 강사가 아니더라도 사회 교육의 다양한 형태에 적용할 수 있도록 함

□ NGO 활동가 대상의 갈등해결교육

- 90년대 이후 급증하는 공공분쟁은 많은 부분 정책결정과정의 절차의 문제로 출발해서 힘의 논리로 문제를 풀어나가려는 문화 속에 관과 주민의 대립으로 악화되는 경향이 있음
- 주요 문제제기자라 할 수 있는 NGO 활동가 대상의 갈등해결교육은 갈등을 파괴적, 폭력적 방식으로가 아니라 건설적, 미래지향적으로 다룰 수 있게 하여 지역 사회의 발전, 민주주의 발전에 기여할 수 있도록 할 것임
- 또한 관·민의 갈등의 경우 NGO가 적절한 중재자가 됨으로써 민주사회를 만들어 가는 한 축으로서 시민사회를 형성해 가는데 기여할 것임
- 갈등해결관련 시민사회단체의 갈등해결 워크샵 등의 프로그램을 활성화하는 것이 필요함 (현재 평화여성회 CR센터에서는 2004년 사업계획으로 지역 순회 활동가 대상 ‘갈등해결워크샵’ 을 기획하고 있음)
- 프로그램의 활성화를 위해서는 정부의 재정적 지원이 필요함

□ 일반시민 대상의 갈등해결교육

- 평화적 갈등해결의 문화를 만들어가는 데 일반 시민 대상의 갈등해결교육은 주요한 방식이 됨
- 현재 시민사회단체, 대학부설교육기관(평생교육원 등 사회교육과정) 등에서의 각계각층 시민을 대상으로 한 다양한 교육과정 속에 ‘갈등해결’ 관련 요구가 늘고 있는 실정임
- 교육이 다양한 형태로 확대되기 위해서는 관련 강사 확대가 필수적임

(b) 교육과정의 주요 내용

□ NGO 활동가 대상 교육

- 평화적 갈등해결의 개념 및 이론적 기초 이해
- 갈등의 원인 이해 및 분석방법
- 갈등의 평화적 해결의 수단과 방법
- 의사소통 훈련

- 의사결정과정과 민주적 의사결정 방법
- 협상 훈련
- 조정 훈련

□ 교육 예시/NGO활동가 대상 ‘지역갈등 조정을 위한 훈련 프로그램

- 주최: 민간단체
- 대상: NGO 중견 활동가 20명
- 교육 방법 및 시간: 2박3일 워크숍을 3회, 실습 중심의 참여 프로그램으로 진행
- 내용

<표 61> 시민대상 갈등해결 교육 프로그램

	주제	내용
1차	갈등해결의 기초적 이해	갈등의 개념, 원인, 평화적 갈등해결의 여러 방법 등 갈등해결에 대한 이론, 방법 전반에 대해 기초를 이해한다
2차	지역 내 갈등 원인 분석 및 전략 세우기	지역 내에서 일어나는 갈등의 유형 및 원인에 대해 여러 분석방법으로 종합적으로 분석해보고, 갈등을 해결하기 위한 전략을 세우고, 해결과정을 디자인해본다
3차	평화적 갈등해결을 위한 3자 개입(조정) 훈련	갈등의 평화적 해결을 위해 중립적 제3자로서의 역할에 대해 이해하고, 조정자로서의 기술을 훈련한다

- 예산: 3,000만원
- 지원: 관련부처 재정 지원(행자부 등)

□ 일반 시민 대상 교육

- 갈등의 긍정적, 부정적 역할 인식
- 갈등의 원인 이해 및 분석방법
- 갈등의 평화적 해결의 수단과 방법
- 의사소통 훈련
- 협상 훈련
- 일반 시민 대상 교육의 경우 시간과 주제, 내용에 맞게 부분적으로 활용될 수 있음

□ 교육 예시

- 주최: 교육기관, 단체 (부천문화재단 여성회관 예)
- 대상: 주부 30명
- 교육 시간 및 방법: 2시간 6회차, 참여프로그램으로 진행
- 내용(화해와 평화를 쌓는 갈등해결워크샵)

<표 62> 갈등조정 훈련 프로그램

	제목	내용
1강	갈등과 갈등해결	-갈등이란 삶에서 무엇인가 -나는 갈등에 어떻게 대응하는가/갈등대응 유형 테스트 -갈등을 평화적으로 해결하려면?
2강	평화적 갈등해결의 방법	-갈등의 원인 찾기 -일상의 모든 것이 협상이다/협상의 원칙
3강	갈등과 소통 1/마음으로 듣기	-듣기의 중요성 -마음으로 듣기 방법
4강	갈등과 소통 2/갈등을 만드는 말하기와 해결하는 말하기	-나전달법 -가시빠서 바꿔말하기(패러프레이징)
5강	의사결정의 원칙과 방법	-갈등을 예방하는 의사결정 방법
6강	갈등해결 실습/이럴 땐 어떻게?	여러 갈등상황에서의 해결과정 실습

(c) 강사확보 및 양성방안

- 갈등해결교육을 하는 단체 및 연구소, 교육기관을 지원할 수 있는 법적 기초 마련 (사업 및 운영비 지원)
 - 단기적으로는 갈등해결 관련 NGO에 대한 지원
 - 장기적으로는 강사 인력을 효율적으로 해결할 수 있는 네트워크 형성 노력
- 강사인증제 도입(자격증)
 - 일정 요건을 갖춘 단체, 기관에서의 갈등해결교육 과정 수료자에게 갈등해결교육 강사 자격을 주어 학교 등에서 갈등해결강사로 활동하게 함

라. 공무원 교육과정

라. 공무원 교육	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 당사자의 경우 참여 행정지향
		<input type="checkbox"/> 갈등조정자로서의 전문가 역할
	나) 단계별 추진 방안과 교육훈련대상	
	다) 교육과정 개발 주요 내용	

가) 필요성

- 공무원은 사회적 갈등의 직접 당사자가 되기도 하고 조정자가 되기도 함. 상황에 따라서는 직접 당사자와 조정자 역할을 동시에 수행해야 하는 어려운 처지에 놓이기도 함
- 정부가 갈등의 당사자가 되는 경우는 주로 주민참여가 배제된 폐쇄적 정책결정 관행 때문으로, 참여행정을 지향하는 공직자의 사고와 기술이 필요함
- 공무원들에게 협상의 당사자로서 필요한 협상의 이론과 전략 및 기법들을 습득시키는 것이 필요함 (협상자의 역할)
(예) 청계산 장묘공원 설립을 둘러싼 원주민과 서초구청, 서울시 사이의 갈등에서 협상은 미흡하고 행정조치에 의존한 경향
- 공무원들은 분쟁의 당사자들 사이에서 양측의 이해관계를 조정해야 할 경우도 허다하므로 공무원들에게 분쟁조정 이론과 전략 및 기법들을 습득시키는 것이 필요함 (조정·중재자로서의 역할)
(예) 의약분업을 둘러싼 집단갈등에서 갈등이 증폭되고 아직도 그 갈등이 잠재되어 있는 상태로 오고 있음
(예) 경찰과 같이 민원의 현장에서 일하는 공무원의 경우에는 분쟁의 조정자 내지는 중재자로서 원활한 역할이 적극적으로 요청되지만, 실제에 있어서는 대개의 경찰은 경직된 방식으로 분쟁을 해결하려 하고, 그것이 분쟁을 더 증폭시키고 나아가 경찰이 오히려 분쟁의 직접 당사자로 빠져드는 상황도 종종 발생함

- 공무원들의 협상 및 조정 능력이 효과적이지 못한 이유는 지금까지 이에 관한 교육훈련을 제공받지 못하였기 때문으로 보임. 공무원연수기관들의 교육프로그램에서 이 부분이 강조되어 있지 않은 형편임

나) 단계별 추진 내용과 교육훈련 대상

- 공무원들에 대한 협상 및 조정 교육은 교육 대상을 다음과 같이 구분하고 각 대상에 따라 장단기 단계별로 실시하는 것이 효과적임

□ 교육 대상

- 현장 공무원 (협상 또는 조정을 직접 담당하는 공무원) : 이들에게는 협상 및 조정 능력의 교육이 시급하므로 1단계에서 교육을 실시함
- 일반 공무원 : 이들은 현재 협상 또는 조정을 직접 담당하지는 않지만 언젠가 부서 이동에 따라 담당하게 됨. 또한 일반적인 갈등해결 능력은 조직원으로서 반드시 필요함. 이들에 대한 교육은 2단계에서 실시함

	1단계 (2004년)	2단계 (2005-2006년)	3단계 (2007년이후)
핵심목표	현장공무원 교육	일반공무원교육 공무원전문가 양성	정기교육 실시
주요 내용	·현장공무원교육 ·전문강사 양성 ·공감대 확산	·일반공무원교육 ·공무원전문가양성	·교육의 정례화 ·신임공무원 교육
추진주체	공무원교육원	공무원교육원	공무원교육원
예산	-	-	-
종합관리	갈등관리지원센터 추진단내 공무원교육지원팀	갈등관리지원센터 공무원교육지원팀	갈등관리지원센터 공무원교육지원팀

(a) 1 단계 (2004년)

□ 목표:

- 현장공무원(협상 조정 당사자)들에게 협상 및 조정 능력을 배양시킴

- 공무원연수원(중앙 및 지방 포함)을 중심으로 강사트레이닝을 실시하여 전문 강사를 양성함
- 공무원 사회에 갈등해결교육의 필요성과 가능성에 대한 공감대를 확산함

□ 내용:

- 현장공무원에 대한 협상 및 조정에 대한 이론과 기법의 교육
 - 내용 : win-win 협상의 이론과 전략, 조정의 이론과 전략
 - 시간 : 4박 5일 (협상 : 20시간, 조정 : 20시간)
 - 교육 대상 :
 - 경찰 및 수사공무원 전원,
 - 시·도·구청 민원담당자 전원,
 - 동사무소 직원 전원,
 - 중앙부처의 민원 담당자 전원
 - 각 부처의 분쟁조정위원회(환경,노동 등)의 위원 및 직원
 - 각 부처의 관리자(계장급) 이상 전원
 - 그 외 협상 및 분쟁조정 담당자 및 관련 공무원
 - 교육 장소 : 중앙공무원 연수원, 각 지방공무원 연수원, 기타
 - 강사 : 전문강사가 부족하므로 당분간 외부의 전문강사가 담당

- 공무원연수원(중앙 및 지방 포함)을 중심으로 전문강사 양성
 - 교육 내용 : 협상의 이론 및 전략, 조정의 이론 및 전략, 상담 심리 및 상담 기법, communication, 갈등관리, 관련 법규 등
 - 시간 : 32주 (주당 40시간)
 - 대상 : 공무원연수원의 교수 중 이 분야 전문강사로 활약할 자
 - 강사 : 외부의 전문 교수 또는 전문 강사

(b) 2단계: 2005-2007년

□ 목표:

- 일반공무원들에게 협상 및 조정 능력을 배양시킴
- 일반공무원들에게 갈등해결 및 갈등관리 과정을 이해시키고 갈등을 합리적으로

관리하려는 자세를 갖게 함

□ 내용

- 내용 : win-win 협상의 이론과 전략, 조정의 이론과 전략
- 시간 : 2박 3일 (협상 : 10시간, 조정 : 10시간)
- 교육 대상 : 일반 공무원 전원
- 교육 방법 : 중앙공무원 연수원과 각 지방공무원 연수원에서 실시, 또는 별도의 강의 프로그램 실시
- 강사 : 외부의 전문강사 또는 공무원연수원의 전문강사

(c) 3단계: 주기적 교육 (2008년 이후)

- 목표: 주기적으로 협상 및 분쟁조정 교육을 일반공무원에게 실시, 신입공무원에 대한 교육 실시

□ 내용:

- 신입 공무원에 대한 교육
 - 내용 : win-win 협상의 이론과 전략, 조정의 이론과 전략
 - 시간 : 2박 3일 (협상 : 10시간, 조정 : 10시간)
 - 교육 대상 : 신입 공무원 전원
 - 교육 방법 : 중앙공무원 연수원과 각 지방공무원 연수원에서 실시
 - 강사 : 외부의 전문강사 또는 공무원연수원의 전문강사
- 일반공무원에 대한 재교육
- 내용 : win-win 협상의 이론과 전략, 조정의 이론과 전략
- 시간 : 8시간 (협상 : 4시간, 조정 : 4시간)
- 교육 대상 : 일반 공무원 전원
- 교육 방법 : 중앙공무원 연수원과 각 지방공무원 연수원에서 실시, 또는 별도의 강의 프로그램 실시
- 강사 : 외부의 전문강사 또는 공무원연수원의 전문강사

다) 교육과정의 주요 내용

(a) 교육과정의 주요 내용

□ 참여행정능력의 향상 프로그램:

- Interactive Policy Making
- Policy Dialogue
- Consensus Building

□ 협상능력의 향상 프로그램 :

- 협상능력을 향상시킬 목적으로 진행될 교육훈련 프로그램은 다음과 같은 내용을 담고 있음
- 사회적 갈등의 이해, 협상의 이해, 협상의 Golden Rule, 협상에 관련된 3가지 근본적인 의문, Win-win의 마력, 성공적인 협상인의 특징, 협상 스타일, 8가지 협상전략과 그 대응전략, 기타 협상전략, 터프한 상대를 다루는 법, 다른 문화권에서의 협상, 합의문의 작성 방법, 협상에서의 윤리 등

□ 조정능력의 향상 프로그램 :

- 조정능력을 향상시킬 목적으로 진행될 교육훈련 프로그램은 다음과 같은 내용을 담고 있음
- 조정이 유용한 상황, 조정 과정, 유능한 조정인의 특징, 조정 전략과 전술, 합동회의의 진행 절차와 방법, 분리회의의 진행 절차와 방법, 적극적 청취 능력, 문제와 상호 이해관계의 파악, 비밀 준수 의무의 고지, 중립성의 유지, 시간관리, 터프한 자들을 다루는 방법, 다른 문화권에서의 조정 방법, 조정안 작성

(b) 주요 교육과정의 개요

□ 협상능력 프로그램

- 프로그램 소개
 - 주요 내용: ① 사회적 갈등의 이해,
 - ② 협상의 이해,
 - ③ 협상전략 및 전술,

④ 유능한 협상인의 특징

○ 이해관계의 확인

- 주요 내용: ① 관련 당사자의 확인,
② 문제 및 이해관계의 확인,
③ 이면의 이해관계까지 파악

○ 대안의 개발

- 주요 내용:
 - ① 이해관계를 충족시킬 대안의 개발,
 - ② 상호이익의 극대화를 위한 방안,
 - ③ BATNA의 계산,
 - ④ 상대방의 대안,
 - ⑤ 상대방의 BATNA 계산

○ 정당성 기준에 대한 주요 내용

- ① 외부기준의 사용, ② 절차공정성, ③ 상대의 입장을 경청

○ 의사소통

- 주요 내용: ① 나의 가정을 재검토,
② 상대가 이해하도록 대화,

○ 합의와 협상에 대한 몰입

- 주요 내용: ① 합의에 포함될 내용, ② 합의 과정

□ 조정능력 프로그램

○ 프로그램 소개

- ① 조정 과정의 이해, ② 조정 원칙, ③ 조정이 유용한 상황, ④ 조정 사례, ⑤ 조정인의 역할

○ 조정 과정

- ① 준비, ② 개회사, ③ 주장 개진, ④ 문제와 이해관계의 확인, ⑤ 합의의 유도,
⑥ 합의서 작성, ⑦ 폐회사, ⑧ 정리

○ 조정 진행상 기법

- ① 관심을 기울이기, ② 적극적 청취, ③ 당사자 의견의 자유로운 개진, ④ 화법, ⑤ 갈등 증폭의 방지, ⑥ 비밀준수, ⑦ 중립성의 견지, ⑧ 문화적 차이, ⑨ 터프한 사람 다루기

○ 문제 해결

- ① 메모하기, ② 적절한 질문하기, ③ 이해관계와 입장의 확인, ④ 조정 가능한 문제의 확인, ⑤ 대안에 대한 브레인 스토밍, ⑥ 합의 가능성 타진, ⑦ 합의문 사례, ⑧ 결렬시 할 일

마. 전문가 양성 프로그램

마. 전문가 양성 프로그램	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 사회적으로 조정전문가 필요
		<input type="checkbox"/> 정부 및 민간에 전문가 양성/활용
		<input type="checkbox"/> 양성프로그램의 부재
	나) 단계별 추진 방안	
	다) 주요 내용	

가) 필요성

- 이미 우리 사회는 사회적 갈등이 일반시민들 사이에서만 일어나는 것이 아니라 정부와 일반시민 사이에서도 흔해졌고, 또 정부 내에서도 중앙정부와 지방정부 사이에서도 종종 나타나고 있음
- 이처럼 사회적 갈등이 보편화되고 또 정부에 대해 관리자로 나서줄 것을 요구하는 경우가 일반화되는 경향을 보이고 있는 상황에서는 협상과 조정을 통하여 갈등을 관리할 수 있는 전문가를 공무원 조직과 일반 사조직에 배치하는 것이 긴요함
- 그러나 아직 우리나라엔 협상전문가나 조정전문가가 그리 많지 않은 형편임. 게다가 그런 전문가를 양성하는 기관이나 교육프로그램도 흔히 않은 형편임
- 따라서 공조직에서 근무하는 협상조정전문가와 민간 조직에서 일할 협상조정전문가를 양성하는 일은 시급하다고 할 것임

나) 단계별 추진 방안

	1단계 (2004년)	2단계 (2005-2006년)	3단계 (2007년이후)
핵심목표	양성프로그램준비	전문가 양성	전문가활동 및 정례화
주요 내용	·전문교육기관준비 ·프로그램 준비 ·법적 제도 수립	·전문가양성 프로그램 시행 ·인증제 시행	·프로그램 정례화 ·보수교육 실시
추진주체	갈등관리지원센터내 전문가양성지원팀	갈등관리지원센터내 전문가양성지원팀	갈등관리지원센터내 전문가양성지원팀
예산	-	-	-
종합관리	갈등관리지원센터 관련행정부처	갈등관리지원센터 관련행정부처	갈등관리지원센터 관련행정부처

(a) 1 단계 (2004년)

- 전문가 양성을 위한 전문교육기관 및 프로그램의 준비 시기

(b) 2 단계 (2005-2007년)

- 전문교육기관을 통한 본격적인 양성의 시기

(c) 3 단계(2008년이후)

- 전문가 활동
- 양성프로그램의 정례화

다) 교육과정의 주요 내용

- 전문가 양성 프로그램의 개요
 - 협상조정전문가의 양성-개발-유지는 다음의 과정을 통하여 이루어지게 함
 - 양성프로그램을 이수할 자격이 있는 자의 선발
 - 선발된 자들에 대해 교육훈련 실시
 - 이수자에 대한 자격증의 교부
 - 자격증 소지자에 대한 보수 교육의 제공

- 자격증 소지자에 대한 사후 관리

- 양성프로그램을 이수할 자격이 있는 자의 선발
 - 전문가 양성 프로그램을 교육받을 수 있는 자의 자격은 다음 두 가지 조건 중 하나를 충족시키는 자로 함
 - 협상 또는 조정의 현장경험이 일정 기간 이상 있는 자
 - 변호사, 교수, 성직자, 공인노무사, 기타 협상 또는 조정관련 분야 종사자
 - 위 대상자 중에서 심사를 통해 선발

- 선발된 자들에 대해 교육훈련 실시
 - 교육훈련은 다음 3 단계를 거쳐 실시
 - 1 단계 : 협상 및 조정에 관련된 제도와 법규의 교육 (예, 노사관계 관련 제도 및 법규, 환경분쟁조정 관련 제도 및 법규 등)
 - 2 단계 : 협상 및 조정과 관한 이론, 전략, 전술 등에 관한 교육
 - 3 단계 : 참관 및 실습. 2단계까지 수료하면 협상이나 조정이 실제 이뤄지는 장소에서 견학을 함. 그 후 실제 협상이나 조정을 실습

- 이수자에 대한 자격증의 교부
 - 이수자에 대해서는 전문가의 자격증을 교부. 이 자격증의 발행기관은 초기엔 정부기관(예, 관련부처 - 노동부 또는 노동위원회, 환경부 또는 환경분쟁조정위원회, 산자부 또는 상사중재원 등)에서 하고,
 - 그 후 별도의 정부 차원에서 (가칭)조정중재위원회(Mediation and Arbitration Committee, MAC) 또는 민간 차원에서 (가칭)한국조정중재협회(Korean Association of Mediation and Arbitration, KAMA), 등과 같은 조직이 결성되면 이 곳에서 관장 (이 두 기관의 설립 방향에 관해서는 별첨 참조)
 - 자격증의 발행기관에서는 분쟁 당사자들의 요청이 있거나 직권으로 분쟁이 발생한 곳에 적절한 협상인 또는 조정인을 선임하여 파견하는 임무를 맡음

- 자격증 소지자에 대한 보수 교육의 제공
 - 자격증 소지자는 일년이 1회 이상 보수 교육을 이수하도록 강제함
 - 보수 교육은 강의실 교육을 지양하고, 참가자들이 모여 Workshop 형식으로 각자의 경험과 노하우를 교환하는 식으로 진행

- 자격증 소지자에 대한 사후 관리
 - 자격증 소지자에 대하여 윤리강령의 준수여부, 보수교육 이수 여부 등에 대하여 사후 관리를 철저하게 함
 - 자격증 소지자에 대한 징계위원회 운영

<참고자료>

- (가칭)조정중재위원회(Mediation and Arbitration Committee, MAC)의 설립 방향
 - 정부 조직으로 설립
 - 모든 정부 부처의 협상, 조정, 중재의 기능을 통합하여 수행
(예, 노동위원회, 환경분쟁조정위원회 등의 기능을 이관 받아 수행)
 - 상근 공익위원의 역할 강화 : 상근위원의 수를 서울 10~15명, 부산 6명, 각 도별 3명씩 도합 40~50명 정도 확보함. 이들에게 상당한 보상을 지급하고 (대기업 임원급), 분쟁의 예방 활동에 치중토록 주문
 - 조직의 기능 : 상근위원의 선발 및 교육, 민간의 전문가에 대한 자격증 교부, 보수교육, 사후관리

- (가칭)한국조정중재협회(Korean Association of Mediation and Arbitration, KAMA)의 설립 방향
 - 형태 : 사단법인 또는 재단법인
 - 기능 : 조정 및 중재 전문가의 선발, 자격증 교부, 전문가 리스트 관리, 보수교육, 조정 및 중재에 따른 실무적 지원 등
 - 활동 범위 : 활동영역에 제한을 두지 않고 모든 사회적 갈등에 간여

바. 갈등관리 전문연구기관의 확보

바. 전문연구 기관	가) 필요성	<input type="checkbox"/> 다양한 분야별 전문연구 활성화 <input type="checkbox"/> 외국이론의 한국적용가능성검토
	나) 단계별 추진 방안	
	다) 주요 역할	<input type="checkbox"/> 주요 기관의 지원 역할 <input type="checkbox"/> 전문연구기관의 설립

가) 필요성

□ 다양한 분야별 전문연구의 활성화

- 현재 갈등관리 전문연구기관이 극소수에 지나지 않음 (예: 단국대학교 분쟁해결 연구센터; 삼성경제연구소 지역개발/분쟁포럼)
- 주요 민간, 공공 연구기관에 갈등관리 관련 연구비중 매우 낮고, 대부분의 연구 실적은 개인의 발표에 의존하고 있음
- 따라서 갈등관리를 집중적으로 연구하는 전문연구소를 다수 설립할 필요가 있음
- 노사, 무역, 환경, 개발뿐만 아니라 그 외에 갈등이 발생하는 다양한 분야의 공공 분쟁에 대한 연구가 더 많이 필요함
- 참여적 정책과정 등 갈등예방을 위한 제도/문화에 대한 연구가 필요함

□ 외국의 이론에 대한 한국 적용가능성에 대한 재검토

- 현재 국내의 연구·교육·훈련 내용이 대부분 외국에서 개발된 이론, 모형, 및 프로그램 그대로 사용하고 있어 한국 적용가능성에 대한 재검토가 필요함
- 선진 외국에서도 갈등관리관련 연구의 역사가 비교적 짧아, 일반화 할 수 있는 내용에 대해 지속적으로 문제를 제기하고 있음
- 효과적인 갈등관리방법이 문화별, 성별, 인종별로 다르다는 경험적 관찰이 관심을 모으고 있음

□ 우리 문화에 맞는 갈등관리 방식의 개발

- 다음과 같은 현 상황이 외국식 갈등관리방법에 한계를 가할 수 있음:
 - 시민 또는 지방의 권한의 한계
 - 장유유서 문화
 - 짧은 기간 내에 정책결정을 해야 하는 관료문화
 - 서양식 논리와는 다른 논리체계
 - 학벌주의, 지역주의, 권위주의 문화
 - 말다툼이 되기 쉬운 토론장 보다 투쟁이 효과적이라는 인식
 - 법치주의의 한계
 - 참을 '인'의 미덕 강조
 - 심각하고 큰 문제가 아니면 당사자간 대면 기피

- 현재 우리문화가 갈등관리에 긍정적·부정적으로 작용할 특성을 식별하고 부정적인 측면을 극복하는 방안에 대한 연구가 필요함
- 아울러 긍정적인 측면을 활용하는 우리 문화에 맞는 갈등관리 방식의 개발이 필요함

나) 단계별 추진 방안

	1단계 (2004년)	2단계 (2005-2006년)	3단계 (2007년이후)
핵심목표	기관별 역할 정립	기관별 역할 수행	정례화
주요 내용	·정부출연연구원 ·재정지원기관 ·교육부/학진 ·대학	·갈등관련연구소 ·연구협의체 구성 ·학회 발족 ·네트워크 구축	·1,2단계 내용 재검토 및 확대
추진주체	갈등관리지원센터내 연구지원팀	갈등관리지원센터내 연구지원팀	갈등관리지원센터내 연구지원팀
예산	-	-	-
종합관리	갈등관리지원센터, 관련행정부처	갈등관리지원센터, 관련행정부처	갈등관리지원센터, 관련행정부처

□ 단기: 2004년

- 추진주체별 추진 주요 내용:
 - 중앙정부출현 연구원: 연구원 내에 갈등관리전문연구소 설립 (재정확보, 인력 확보, 연구과제 설정)
 - 재정지원기관: 연구재정확보 및 용역 발주 (대상- 정부, 민간, 대학, 지자체의 연구기관)
 - 교육부/학진: 석·박사 논문지원사업 마련 및 공포
 - 대학에 전공과정 및 연구프로그램 설립지원 마련 및 공포 (대상- 경영, 법, 행정, 사회과학대학)
- 추진근거: 갈등관리기본법
- 재정규모: 연간 50억
- 종합적 관리: “중앙갈등관리위원회” (가칭)

□ 중기: 2005-2006

- 추진주체별 추진 주요 내용:

- 지자체 소속 연구원: 연구원 내에 갈등관리전문연구소 설립 (경기개발연구원, 충북개발연구원 등)
- 대학: 전공과정 설립 및 운영
- 연구협의체 구성: 연구수행기관+ 교육훈련기관+ 분쟁조정기관
- 연구협의체: 갈등관리학회 설립 및 창립 세미나 개최 (세미나주제: 갈등관리 연구 활성화 방안)
- 중앙갈등관리위원회: 전문연구인력 양성을 위한 해외연수 프로그램 실시 (대상- 공무원, NGO, 교원)
- 추진근거: 갈등관리기본법
- 재정규모: 연간 50억
- 종합적 관리: (가칭) “중앙갈등관리위원회”

□ 장기: 2007년 이후

- 추진주체별 추진 주요 내용:
 - 단기, 중기 추진내용 재검토 및 확대
- 추진근거: 갈등관리기본법
- 재정규모: 연간 50억
- 종합적 관리: “중앙갈등관리위원회” (가칭)

다) 연구기관의 주요 역할

□ 전문연구기관 활성화를 위한 기관별 역할

- 연구수행기관

<표 63> 전문 연구수행기관 및 연구 분야

연구수행기관		연구분야
대학교		이론연구, 사례연구, 교육훈련내용·기법연구, 갈등관리 방법·기법 개발 실습자료개발 (모듈, 안내서, 핸드북 등)
정부연구기관	중앙부처소속기관	해당 분야 사례연구, 갈등관리 방법·기법개발

	지자체소속기관	지역사회연구, 해당 분야 사례연구, 갈등관리 방법·기법개발,
민간연구기관 및 시민단체 소속연구소		분야별 연구, 갈등관리 방법·기법개발, 실습자료개발 (모듈, 안내서, 핸드북 등)

○ 재정지원기관

<표 64> 전문연구 재정 지원기관

기관	지원내용
교육부	대학내 연구기관설립, 석·박사논문지원, 연구인력양성, 연구비
기타 정부부처 및 지자체	연구용역 발주
민간기업 및 단체	연구용역 발주

○ 협조기관

<표 65> 전문연구 협조기관

기관	협조내용
교육훈련기관(민·관)	정보제공 사례기록
분쟁조정기관(민·관)	취약점 식별 필요한 연구내용 발굴

□ 전문연구기관 설립

- 새로운 기관을 설립하는 것 보다 기존 연구원의 자원을 활용할 수 있도록 연구원 내에 ‘갈등관리연구센터’ 설립하는 것이 바람직함

○ 예:

- 한국행정연구원: ‘공공분쟁 연구소’
- 한국지방행정연구원: ‘지역사회갈등 연구소’
- 한국노동연구원: ‘노사갈등 연구소’
- 한국환경정책평가연구원: ‘환경분쟁 연구소’

□ 대학원 과정 및 학회 설립

- 새로운 대학원 설립하는 것 보다 기존 대학원 내에 갈등관리전공과정 설립하는 것이 바람직함
- 교육부에서 전공과정 설립 위해 대학에 재정지원
- 교육부에서 갈등관리전공 석·박사 학생에게 장학금 지원
- 학계, 연구원, 교육훈련실무자, 조정실무자 등으로 구성된 ‘갈등관리학회’ 설립 지원

□ 다양한 연구협의체 구축

- 갈등에 대한 전문적인 연구수행기관(대학교, 정부연구기관, 민간연구기관, 시민단체연구소) 등과 교육훈련기관 및 분쟁조정기관과의 상호 네트워크를 구축할 필요가 있음
- 연구수행기관은 학+민+관의 협력체제 구축 (예: 대학+환경연합+환경정책평가연구원= 환경갈등연구 협의체)
- 연구수행기관+분쟁조정기관의 협력체제 구축으로 이론과 실무 연계 (예: 환경정책평가연구원+환경분쟁조정위원회= 환경갈등관리 협의체)
- 조정기관의 사례들을 연구에 활용할 수 있도록 자료화

사. 교육훈련 프로그램사례연구: 노사갈등해결 프로그램

사. 사례연구	가) 목적
	나) 주요 사업내용

가) 목적

- 기업내 노사간 갈등과 근로자 고충을 합리적으로 해결하기 위해 필요한 전문성을 개발하는 프로그램개발 및 교육과정운영

나) 주요 사업 내용

(a) 노사갈등해결을 위한 주요 교육훈련사업

- 분쟁조정관련 프로그램개발

- 분쟁조정기법, 분쟁예방조정기법, 고충처리기법, 대안적 갈등해결기법 등 프로그램개발
- 분쟁조정교육과정 운영
 - 분쟁조정전문가 과정
 - 분쟁조정관련 단기과정
 - 조정전문가 워크샵
 - 대안적 갈등해결 과정
- 분쟁조정전문가네트워크지원
 - 분쟁조정업무에 종사하거나 분쟁조정관련 학술 및 연구를 실시하고 있는 조정전문가간 정보를 교류하고 한국적 조정기법 개발에 기여하도록 지원함
- 국제분쟁조정협력사업
 - 미국 FMCS, 영국 ACAS, 캐나다 FMCS, 뉴질랜드 ESL, ILO 등 해외 분쟁조정기구들과 분쟁조정관련 정보교환, 인적자원 교류

(b) 노사갈등해결 교육프로그램의 개요

- 분쟁조정전문가 과정
 - 노사관계, 분쟁조정 분야에 일정한 경력이 있는 자를 대상으로 분쟁조정기술을 습득하는 3개월의 장기교육과정
- 분쟁조정관 단기과정
 - 각종 분쟁조정관련 기술을 습득할 수 있는 2-3일간의 단기교육과정을 개설
 - 주요 예상 과정은 분쟁조정기법 (3일), 상생적 협상기법 (2일), 목적에 의한 관계개선 (2일), 노사공동위원회 (2일), 노사공동작업장혁신 (2일), 고충처리 및 갈등해결 (3일)
- 조정전문가 워크샵
 - 노동위원회, 노무사, 노사상급단체, 노동부, 대학, 연구기관 등에 종사하는 분쟁

조정 전문가를 대상으로 분쟁조정관련 상호 정보교류를 위한 워크숍을 매분기 개최

□ 대안적갈등해결 과정

- 정부부처 내 조직원간 갈등이나 정부부처간 법제도 제정, 개정 관련 갈등을 해결 하는 기법으로서 대안적 갈등해결방법을 훈련시키는 3일간 단기 교육과정

(2) 갈등관리 교육프로그램의 운영에 대한 상시 지원체제의 구축

가. 지원조직의 필요성	<input type="checkbox"/> 갈등예방 및 해결을 위한 종합 계획 수립 및 관리
	<input type="checkbox"/> 실제 적용될 수 있는 지원 및 시스템 구축 필요
	<input type="checkbox"/> 교육훈련, 전문가 양성, 연구 및 데이터베이스 관리
나. 해외 지원조직 사례	<input type="checkbox"/> 미국의 연방알선조정청(FMCS)
	<input type="checkbox"/> 영국의 자문알선중재청(ACAS)
	<input type="checkbox"/> 미국의 옴부즈맨 제도 (USOA)
다. 전담조직의 주요 업무	<input type="checkbox"/> 갈등관련 법과 제도의 종합적인 개선과 후속 업무
	<input type="checkbox"/> 갈등관련 교육에 대한 종합적인 관리 및 지원 업무
	<input type="checkbox"/> 갈등관련 전문가 양성관련 업무
	<input type="checkbox"/> 갈등관련 연구의 지원 업무
라. 전담조직 구성	<input type="checkbox"/> 전담조직의 명칭
	<input type="checkbox"/> 전담조직의 구성
마. 장단기 계획	<input type="checkbox"/> 단기 계획 (2004. 상반기)
	<input type="checkbox"/> 중기 계획 (2004. 하반기 - 2005. 상반기)
	<input type="checkbox"/> 장기 계획 (2005. 하반기 이후)
바. 전담조직의 구성도(안)	<input type="checkbox"/> 갈등관리지원센터(안)의 주요 업무
	<input type="checkbox"/> 지자체와 기초 자치단체에의 확대 운영

가. 전담조직의 필요성

- 갈등예방 및 갈등해결을 위한 법, 제도의 개선과 교육훈련 등 전체적인 갈등관련 마스터플랜의 수립 및 집행의 필요성

- 현재 국내의 갈등예방 및 갈등해결 시스템은 새롭게 대폭 개편해야 하나 이를 종합적으로 관리할 시스템이나 조직이 부재함
 - 특히 현재의 주요 갈등이 다양한 이해관계자가 복합적으로 관련되어 있어서 이를 기존의 관리시스템으로 관리하기에는 한계가 있음
 - 단기적으로는 구체적인 갈등관리를 초점으로 하지만 중장기적으로는 갈등에 대한 의식과 문화가 새롭게 형성될 수 있도록 법과 제도를 만들거나 개선하고 새로운 문화를 만들 수 있어야 할 것임
- 법제도의 개선을 지속적으로 추진하고 이러한 개선이 실제로 일선 현장에서 적용되도록 지속적으로 관리하고 지원할 시스템과 조직이 필요함
 - 기존의 노동위원회나 환경분쟁조정위원회 등이 있으나 이는 특정한 이슈에 대해서만 갈등예방 및 해결과정을 중심으로 구성되어 있음
 - 갈등예방 및 해결과정을 지속적으로 독려하기 위해서는 구체적인 책임자와 그에 따른 예산 및 조직이 뒷받침되어야 함
 - 갈등예방을 위한 교육훈련 및 전문가 양성 또한 갈등과 관련된 연구 및 데이터베이스를 종합적으로 관리하고 필요한 단체나 개인에게 제공할 필요가 있음
 - 현재 여러 부처와 단체에서 서로 정보의 공유도 없이 파생적으로 시행되고 있는 교육과 훈련 등이 종합적으로 관리될 필요가 있음
 - 학생과 시민에 대한 갈등관련 교육, 갈등관련 전문가의 양성이나 이에 대한 관리, 갈등에 대한 연구 등이 종합적으로 관리될 필요가 있음

나. 해외 주요 갈등관련 지원조직의 사례

- 미국의 연방알선조정청(FMCS)의 경우
 - 1947년 노동관련 분쟁조정을 위해 설립
 - 최근에는 각종 노동관련 분쟁예방 업무를 강화
 - 2002년의 경우 6천여 건의 노사간 조정업무, 2600여건의 예방적 조정업무를 집행
 - 미국 내 70개의 지역사무소에 200여명의 조정관이 있음
- 영국의 자문알선중재청(ACAS)의 경우
 - 1971년 노사관계법에 따라 제정되었으나 노동조합의 반대로 1974년 9월에 설

립됨

- 노사분쟁의 사전예방과 분쟁이 과업으로 발전하기 전에 알선, 조정, 중재 업무를 수행
 - 11개 지방사무소에 800여명의 전문가가 활동
- 미국의 USOA(US Ombudsman Association)는 1977년에 설립된 공공부문 조정서비스기구(<http://www.usombudsman.org>)가 있으며 영국에는 BIOA가 공공부문과 민간부문에서 발생하는 고충사항을 무료로 처리해주고 있음

다. 전담조직의 주요 업무(안)

- 갈등 관련법과 제도의 종합적인 개선과 이에 대한 후속업무의 집행
- 기존의 갈등관련 법과 제도의 검토 및 개선 방향 기본 계획 수립
 - 가칭 갈등관리기본법의 제정과 이와 관련된 법의 개정
 - 정부의 부처별 갈등해결에 대한 종합적인 관리 및 이에 대한 조정 작업 관리
 - 공무원에 대한 갈등관리 교육 계획의 수립 및 집행 감독 업무
- 갈등 관련 교육에 대한 종합적인 관리 및 지원 업무
- 초중고생에 대한 갈등관련 교육의 프로그램 개발과 교사의 양성에 대한 종합계획 수립과 집행 및 이에 대한 예산 확보 및 관리
 - 시민단체를 중심으로 한 일반인에 대해 갈등관련 교육 및 훈련 프로그램의 개발 및 보급
 - 대학에서의 갈등관련 교육 과목에 대한 지원 및 프로그램 개발
- 갈등 관련 전문가 양성을 위한 프로그램 개발 및 지원 업무
- 기존의 이슈별 전문가 양성 프로그램에 대한 통합적 관리 및 전문가체도의 수립 운영 및 제도적 지원
- 갈등 관련 연구의 지원 업무
- 대학이나 연구소 등의 갈등관련 업무의 지원을 위한 종합적인 관리 업무

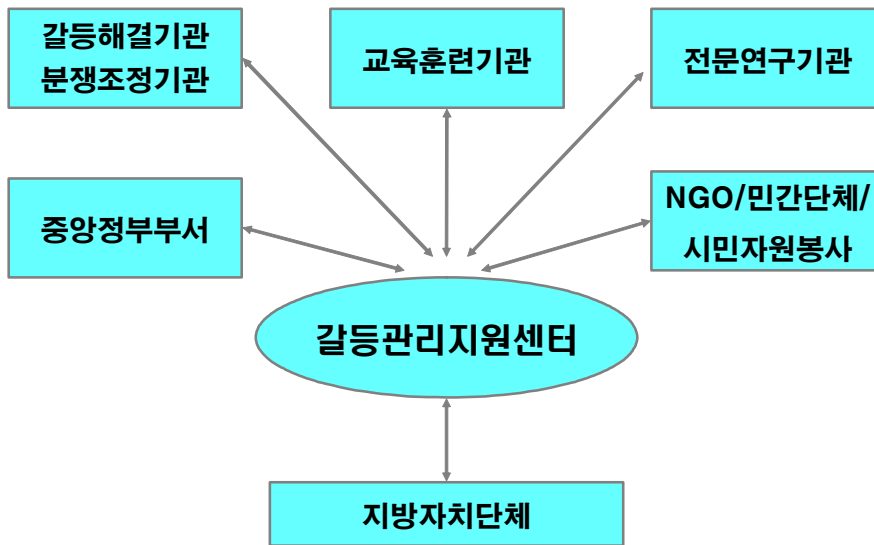
라. 전담조직의 구성

- 전담조직의 명칭
 - 전담조직의 명칭은 초점에 따라 갈등관리 특별위원회, 갈등관리지원센터, 갈등관리연구원, 중앙갈등관리위원회 등 여러 가지를 생각해 볼 수 있으나 여기서는 “갈등관리 지원센터”로 정함
 - 종합관리기능을 강화하는 경우 “갈등관리 종합관리센터”를 생각해 볼 수 있음
 - 연구기능을 강화한다면 “갈등관리연구원”을 생각해 볼 수 있음

- 별도의 조직을 만들고 국무총리실 산하의 조직으로 구성하는 경우
 - 우리나라의 정부체제상 총리실의 역할이 핵심적이지 못해서 정부간 분쟁조정에는 효과적이었으나 포괄적인 갈등조정에 효과적으로 대응하지 못해왔음
 - 관료주의적 접근에 대한 기존의 인식으로 인해 새로운 갈등관리시스템을 담당하기에는 부적절할 수 있음
 - 대통령령으로 신설할 필요 있음

- 별도의 조직을 만들 때 대통령직속 위원회로 지속위원회의 역할을 확대 개편하는 경우와 별도의 위원회로 신설하는 경우
 - 대통령 직속 특별위원회를 두는데 기존의 지속위를 확대개편하거나 새로운 위원회를 둘 수 있음
 - 지속위원회의 경우 환경위주의 기관으로 인식되고 있어서 각계의 의견을 중립적으로 반영하기 위해 지속위를 개편하여 중앙갈등위원회로 이름을 바꾸고 그 아래 “갈등관리지원센터 (가칭)”를 두어 갈등과 관련된 전반적인 업무를 수행할 수 있을 것임
 - 새로운 위원회는 대통령 직속의 기관으로 권한과 국민신뢰가 확보되어야 하며 동시에 풀뿌리까지 접근할 수 있는 시민위주의 기관이 될 필요가 있음
 - 새로운 조직은 위계적인 구조가 아니라 수평적인 구조를 갖출 필요가 있음
 - 다음과 같은 수평적 구조를 고려할 수 있음
 - 대통령령을 개정하거나 신설할 필요가 있음

<그림 36> 갈등관리 네트워크



마. 전담조직 구성에 대한 장단기 계획(안)

□ 단기 계획(2004.상반기까지)

- 갈등관리연구팀의 연구결과를 반영하여 향후 6개월 이내에 갈등관리센터의 설치를 위한 구체적인 실무 작업 추진
- 지속가능위 또는 국무조정실에서 주관하여 센터의 개소를 위한 인력 확보 및 실무 작업 집행

□ 중기 계획(2004.하반기-2005.상반기)

- 센터의 장을 임명하고 센터의 주요업무 결정 및 시범사업을 2005년 상반기에 시작함
- 관련 법개정의 시행
- 초중등 학교교육에서의 갈등예방 및 해결에 대한 교육프로그램 및 교사의 양성 업무 시범 실시
- 시민단체에 교육프로그램 개발 및 시범교육 실시와 평가
- 공무원에 대한 교육프로그램 개발 및 시범 교육 실시 및 평가

- 전문가 양성프로그램의 수립 및 관련 법령의 개정
- 갈등관련 연구 지원시스템의 구축 및 운영
- 갈등관련 데이터베이스의 구축 및 시범 운영

<표 66> 갈등관리 지원센터의 운영을 위한 장단기 계획안

	단기 (2004.상반기)	중기 (2004.하반기- 2005.상반기)	장기 (2005.하반기이후)	
추진 주요 내용	갈등관리지원센터 설립추진단 운영	갈등관리지원센터 설치 및 시범운영	정착단계	
추진주체 (1) 중앙정부 (2) 각부/지자체 (3) 민간단체	지속가능발전위 또는 국무조정실에서 추진단을 운영함	법적인 지위를 바탕으로 센터장을 중심으로 센터의 운영세부계획 수립 및 시범사업 실시	시범실시후 구체적인 업무의 수행	
역할	중앙정부	추진단 운영	지원센터 운영	(지원센터 운영)
	각부	부처별 지원	지원 업무	(지원 및 조정 업무)
	지자체	의견 제시	시범 실시	(활용 및 지원)
	민간단체	의견 제시	시범 실시	(협력 사업 추진)
	학계(대학)	기존 사례 지원	지원업무 수행 시범사업 참여	연계업무 수행
추진근거 (1) 법령신설/개정 (2) 내규 또는 기준	갈등관리기본법(제정) 기존 법령의 제개정 각종 내규 등의 조정	시행령 및 시행규칙의 마련 및 시범사업	필요시 보완 업무	
필요한 재정 규모 (연간 수준)	예산 요청 및 확정	기본 예산 집행	예산 집행	
종합적인 관리 지원	지속가능위 국무조정실	지속가능위 국무조정실	지속가능위 국무조정실	

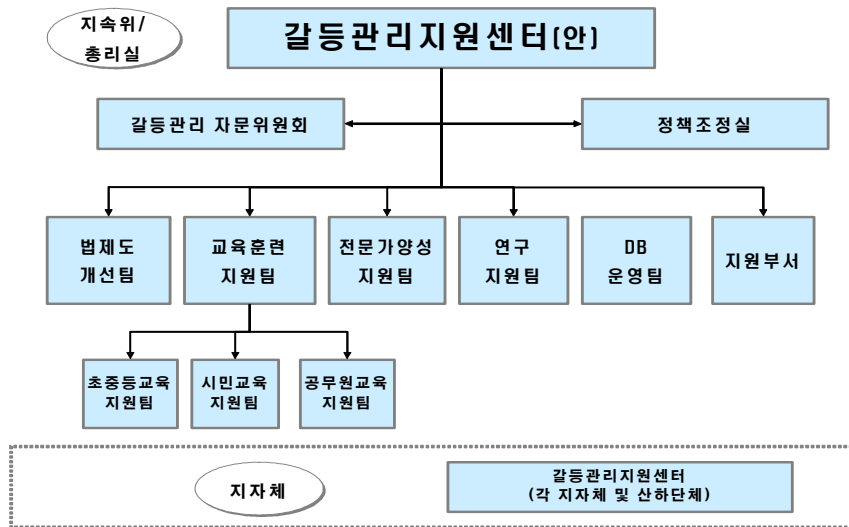
- 장기계획(2005.하반기 이후)
 - 센터의 시범 사업에 대한 확대 실시
 - 갈등관련 업무의 종합적인 조정 및 관리

바. 전담조직(가칭 갈등관리지원센터)의 구성도(안)

- 갈등관리지원센터의 주요 업무는 다음과 같음
 - 갈등예방 및 해결과 관련된 주요 정책적 결정과 조정업무

- 대통령에 대한 갈등관리 자문기능 수행
 - 다양한 갈등(부처간, 공공분쟁 등)에 대한 관리조정 역할
 - 갈등 관련 법제도의 개선 및 관리업무
 - 교육훈련과 관련하여 초중등 학생에 대한 갈등관련교육 프로그램의 개발 및 강사양성, 시민단체를 중심으로 한 일반시민에 대한 교육 프로그램 및 강사 양성, 및 공무원을 대상으로 하는 교육프로그램 개발 및 지원 업무
 - 전문가 양성을 위한 프로그램 개발 및 지원 업무
 - 갈등관련 연구 지원 업무
 - 갈등관련 데이터베이스 운영 및 서비스 업무
- 갈등관리지원센터의 경우 안정화단계에 들어간 후에는 이를 지자체와 기초 자치단체까지 확대해서 운영할 수 있으며 그 경우에는 필요한 업무를 중심으로 조직을 구성할 수 있음
- 관련 법제도의 개선 및 관리업무
 - 자치단체 수준에서의 정책, 갈등관리, 교육 등의 업무를 수행

<그림 37> 갈등관리지원센터의 조직도(안)



참고문헌

- 강명구(1993), “선거와 지역갈등 - 구조화과정과 지역적 시민사회-”, 「한국정치학회보 제27집 제3호」, 한국정치학회.
- 강영진(2000), 「갈등분쟁해결 매뉴얼」, 성공회대 출판부
- 강용기(1996), “유럽의 지역주의와 지역갈등의 비교연구”, 「한국행정학회 1996년도 하계학술대회 논문집」, 한국행정학회.
- 국회사무처(1997), “개발제한구역의 관리현황과 개선방향”, 법제예산실
- 김경동(2000), 「선진한국, 과연 실패작인가?」, 삼성경제연구소.
- 김만흠(1995), “한국의 정치갈등과 권력자원”, 「한국정치학회보, 제29집 제3호」, 한국정치학회.
- _____ (1997), “지역주의 문제의 재인식과 당면 정치쟁점”, 「기획학술회의- 지역패권과 지역갈등」, 한국정치학회.
- 김일영(1999), “지역주의의 또 다른 배경: 지정학적 요인과 야당 내부적 요인”, 「지역주의 특별학술회의- 한국의 지역주의와 해소방안」, 한국정치학회.
- _____ (1999), “비합리적 지역할거와 합리적 정치제도: 지역주의 해소를 위한 비선호적 처방”, 「지역주의 특별학술회의- 한국의 지역주의와 해소방안」, 한국정치학회.
- 김재한(1999), “비합리적 지역할거와 합리적 정치제도: 지역주의 해소를 위한 비선호적 처방”, 「지역주의 특별학술회의- 한국의 지역주의와 해소방안」, 한국정치학회.
- 김형국(1996), “현대 한국의 지역감정”, 「정책포럼 통권 18호」, 대통령자문 정책기획위원회.
- 노동부, [2000년 노사분규 사례집], 2001.
- 노병만(1998) “지역할거주의 정치구조의 형성과 그 원인분석 : 지역감정·지역갈등 개념을 대신하여”, 「한국정치학회보 제32집 1호」, 한국정치학회.
- 노사관계제도선진화연구위원회(2003), 「노사관계법·제도 선진화 방안」.
- 노사정위원회(2003), 「노사정위원회 5년 백서: 전개 과정과 활동 성과」. . .
- 노태욱 외 4인(2000), “국토난개발의 제도적 개선방안”, 「도시정보」, 대한국토도시계획학회.
- 문정인 외(2002), [남북한 정치갈등과 통일], 오름,

- 박상우 외(1997), “지역균형발전시책의 평가와 발전방향”, 국토연구원.
- 송복(1996) “지역갈등 재연구- 배타적 지역이기주의의 극복방안”, 「정책포럼」 통권 18호, 대통령 자문 정책기획위원회.
- 양병기(1998), “지역주의의 원인론적 해부와 그 대안의 모색 : 군부통치와의 관련성을 중심으로”, 「정치·정보연구 제1권 1호」, 한국정치정보학회.
- 에드워드 드 보노(1985), 「갈등해소의 논리와 방법」, 한국경제신문사.
- 이남영(1999) “정치문화와 지역주의”, 『지역주의 특별학술회의- 한국의 지역주의와 해소방안』, 한국정치학회.
- 이병휴(1991) “지역갈등의 역사”, 「지역감정연구」, 학민사.
- 이성복(1999), “정치체제변동에 따른 정치 및 행정엘리트의 충원에 관한 연구 : 한국 의 최근 경향을 중심으로”, 「1999년도 한국정치학회 연례학술회의 -행정연구」, 한국정치학회.
- 이우정(1999), “지역갈등의 심화와 정치구조의 개편방안”, 『한국동북아 논총』 제11집.
- 이원덕 외(2003), [노사관계혁신과 국가경쟁력], 나남.
- 이원덕 편(2003), [한국의 노동 1987~2002], 한국노동연구원.
- 이원보(1997), 「노동운동의 양대세력, 한국노총과 민주노총」, 한국사회과학연구소, 계간 [동향과 전망], 한울
- 이정희(2002), "통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북 정책의 인식을 중심으로," 국제정치논총, 제42집, 제4호
- 이주희 엮음(2002), [21세기 한국노동운동의 현실과 전망], 한울.
- 임혁백(1994), “선진형 갈등관리 기제의 모색”, 「시장·국가·민주주의」, 나남.
- _____,(2002), 「정책협회의 지속성과 특성」, 조재희 외 역, [유럽의 사회협약제도], 한국노동연구원.
- 정태환(2003), [한국의 정치사회적 갈등], 일신사.
- 조기숙(1997), “지역주의 논쟁 : 비판이론적 시각에 대한 비판”, 「한국정치학회보 제31집 2호」, 한국정치학회.
- 조명래(1994), “영호남 갈등의 사적 유물론적 고찰”, 한국공간연구회 편 『지역불균형 연구』, 한울.
- 조희연(2000), “민주주의 이행과 집단 행동”, 「한국산업사회학회·참여연대 공동 기 획토론회」 자료집.

- 주미영(1999), “정권변화에 따른 내각엘리트 충원에 관한 연구 : 한국과 미국의 비교”, 「1999년도 한국정치학회 춘계학술회의 : 한국정치 50년의 성찰」, 한국정치학회.
- 최영진(1999), “한국지역주의 논의의 재검토 : 정치적 정체성 개념과 동기 부여구조를 중심으로”, 「한국정치학회보 제33집 2호」, 한국정치학회.
- _____ (1999), “김대중 정권과 한국 지역주의의 장래”, 「한국과 국제정치」, 경남대 극동문제연구소.
- 최영기 외(2002), [사회갈등조정 의 합리화 방안 연구], 노동연구원.
- 최영기·김준·조효래·유범상(2001), [1987년 이후 한국의 노동운동], 한국노동연구원.
- 최장집(2002), [민주화이후의 민주주의], 후마니타스.
- 최장집(2000), "냉전해체기 평화와 공존의 철학," 황해문화, 통권29호, (2000. 겨울)
- 한국노동연구원, [KLI 노동통계], 각 년도.
- _____, [해외노동통계] 각 년호.
- 한림대 사회복지연구소편(1996), 「복지국가 위기와 사회정책의 전망」, 한울.
- _____, "한미관계의 미래: '반미감정'에 대한 단상," 아세아연구, 제46권, 제1호, 통 권111호
- 한용원(1999), “군부정권과 지역주의”, 「지역주의 특별학술회의- 한국의 지역주의와 해소방안」, 한국정치학회.
- 함재봉(2001), "한국의 이념적 갈등 구조와 그 역사," 사상, 제13권, 제4호, 통권50호, (2001. 겨울)
- 황태연(1999), “국민의 정부와 지역문제: 지역화합의 길을 찾아서”, 「지역주의 특별학술회의- 한국의 지역주의와 해소방안」, 한국정치학회.
- Compston(2002), 「1990년대 아이디어의 역할」, 조재희 외 역, [유럽의 사회협약의 제도], 한국노동연구원.

Bates, R. and A. Krueger(1993), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford, Blackwell.

Benhabib, J. and A. Rustinichini, "Social Conflict and Growth," *Journal of Economic Growth* 1: 125-142.

Bowles, Samuel and Herbert Gintis(1998), *Recasting Egalitarianism:*

- New Rules for Communities, States and Markets*, New York, Verso.
- Cohen, A.(1974), *Two-Dimensional Man: An Essay on the Anthropology of Power and Symbolism in Complex Society*, Berkeley, University of California Press.
- Davies, James(1969), "The J-Curve of Rising and Declining Satisfaction as a Cause of some Great Revolutions and a Contained Rebellion," in H. D. Graham and T. Gurr (eds.), *Violence in America*, New York, Bantam.
- Fishkin, S. James, *The Voice of the People*. Yale University Press, 1997.
- Giddens, A.(1975), *The Class Structure of the Advanced Societies*, New York, Harper & Row.
- Gurr, Ted(1974), "Persistence and Change in Political Systems," *American Political Science Review* 68: 1482-1504.
- Haggard, S. and R. Kaufman(1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Huntington, S.(1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma University Press.
- Jones, Charles(1994), *The Presidency in a Separated System*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- John P. Martin and Raymond Torres, "Korean Labour Market and Social Safety-net Reforms: Challenges and Policy Requirements", Paper presented World Bank and Korea Labor Institute International Conference, OECD, 2000. 5. 19.
- Krueger, A.(1993), *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, MIT Press.
- Mueller, Dennis(1997), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nye, Joseph(1997), *Why People Don't Trust Government?*, Cambridge, Harvard University Press.
- OECD *Social Expenditure Database*: 1980/1998 2001 Edition.

- Olson, Mancur(1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Parsons(1939), "The Professions and Social Structure," *Social Forces* 17: 457-67.
- Roemer, John(1998), *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Shapiro, Thomas(2000), *Great Divides*, Mountain View, Mayfield Publishing.
- Skocpol, T.(1979), *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stavenhagen, R. (ed.)(1996), *Ethnic Conflict and the Nation State*, New York, St. Martin Press.
- Stewart, F., F. Humphrey and Nick Lee(1997), "Civil Conflict in Developing Countries over the Last Quarter of a Century: An Empirical Overview of Economic and Social Consequences," *Oxford Development Studies* 25 (1)
- Susskind, Lawrence et al.(1999), *The Consensus Building Handbook*, London, Sage.
- _____, "The 'Filter', the 'Mirror' and the 'Mob': Reflections on deliberative Democracy," Paper presented to Conference on "Deliberating about Deliberative Democracy" School of Law, Univ. of Texas, Austin, 4-6 February 2000.
- Wright, Erik(1999), *Classes*, New York, Verso.