

# 갈등관리 시스템 구축방안

The logo for PCSD (Presidential Council on Sustainable Development) features a stylized rainbow arc above the letters 'PCSD'.

대통령자문  
지속가능발전위원회



# 목 차

I . 정책제안 배경

II . 갈등관리정책 추진방안

III . 향후 추진계획

# I . 정책제안 배경



# 연구의 배경 및 접근방법

## 사회 갈등이 누적되면서 그 양상이 복합적으로 전개됨

### ■ 권위주의에서 민주주의로 이행됨에 따라

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

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

### ■ 시스템 차원에서의 갈등관리 없이는 지속가능한 사회발전이 어려움

## 갈등에 관한 경험적 연구와 이에 기초한 정책적 대안의 도출 필요

### ■ 분야별 사례연구와 연구결과를 DB화 하고 갈등현상에 대한 이론적 토대 마련

- 국내 갈등관리 시스템을 진단하고 선진국의 제도운영을 분석, 시사점 도출

### ■ 갈등관리방향에 대한 법·제도 및 프로그램의 개선·정비방안을 제시

# 갈등관리 정책목표



## 갈등 관리를 통한 사회통합

- 정치, 경제, 사회, 문화적 관행을 개선

## 갈등관리 프로세스 개발을 통한 체계적 갈등 관리

- 갈등예방 프로세스의 설계
- 갈등관리 프로세스 설계

## 갈등관리 교육훈련 프로그램 개발 및 보급

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

## 법·제도 정비를 통한 효율적 갈등관리시스템의 정착

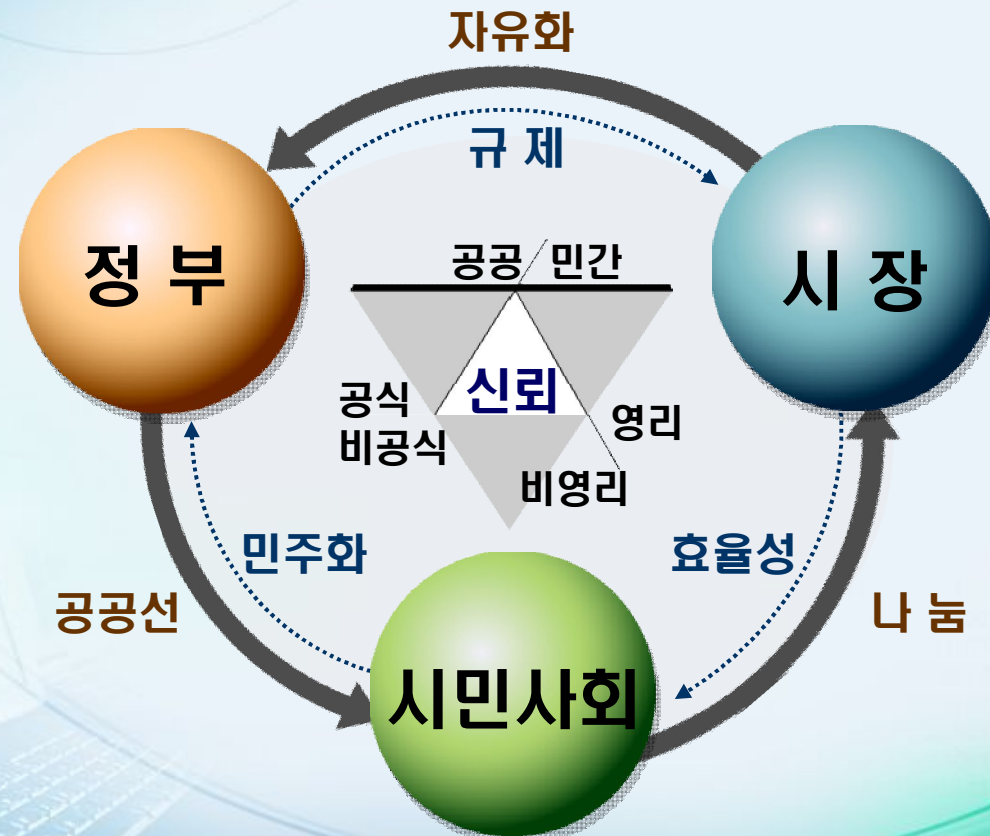
- 사회변동에 탄력적으로 대응할 수 있는 적응력 제고

## Ⅱ. 갈등관리정책 추진방안

1. 기본방향
2. 프로그램 개선
3. 법·제도 정비

# 갈등관리정책 기본 방향

- 정부·시민사회·시장의 균형발전을 통한 신뢰 구축
- 합의와 설득절차를 통한 승복문화 형성
- 공정성·전문성의 확보를 통한 사회적 권위 확립



# <참고> 갈등유형 분류 - 정부의 역할 및 갈등 원인 기준



사회갈등유형을 분류하는 기준은 다양함

정부의 역할과 갈등의 원인(쟁점)에 따른 분류



# <참고> 갈등유형 분류 - 정부의 역할에 따른 해결방안



## 정부의 역할과 갈등의 원인(쟁점)에 따른 유형별 해결방향

이해 ← **쟁점** → 가치

조정 중재자



정부



당사자

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 공정한 규칙집행자 위상 확립</li> <li>• 갈등조정제도 개선</li> <li>• 갈등조정 프로그램 교육 및 홍보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다원주의 문화 확산</li> <li>• 사회경제구조 개선</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도의 공정성 확보</li> <li>• 공무원 의식 및 관행 개선</li> <li>• 정책 프로그램 세련화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 열린 토론</li> <li>• 공론 조성</li> <li>• 상호이해 및 신뢰 구축</li> <li>• 정부의 패러다임 전환 노력</li> </ul>

# 갈등관리 기본방향 - 갈등유형별 대응방안



## 정부·시민사회·시장 부문에서 갈등을 사회발전의 원동력으로 전환

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

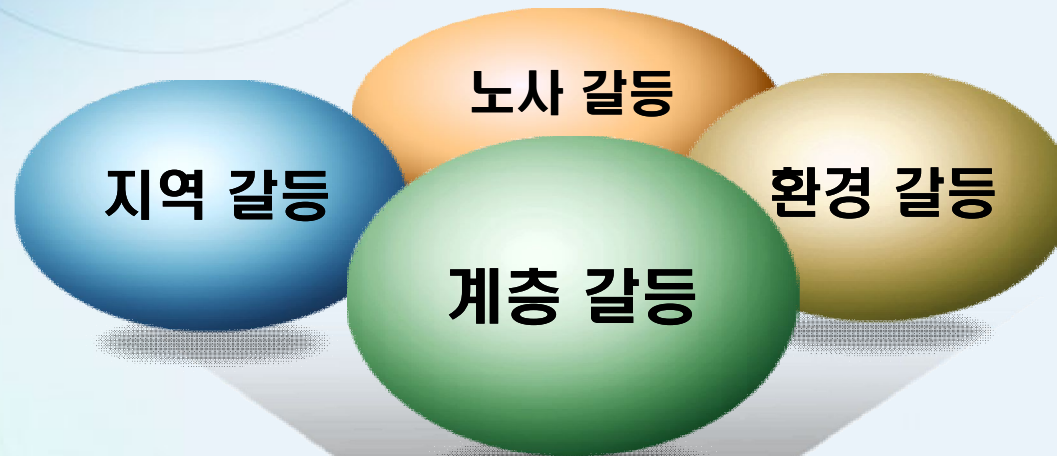
# 갈등관리정책 기본 방향 - 갈등유형과 대응프로그램



이해 갈등

가치 갈등

이익, 절차, 상호관계, 구조적 문제, 사실관계, 이념, 가치관 등



예방

사실확인

시나리오워크숍

시민배심원

협상

중재

합의회의

규제협상

조정

정책다이얼로그

공론조사

공생의 장 창출

## 선진국의 갈등관리 프로그램 중 우리 실정에 적합한 제도를 적극 도입

참여적 정책결정  
(합의회의·공론조사·시나리오 워크숍 등)

갈등예방  
프로그램

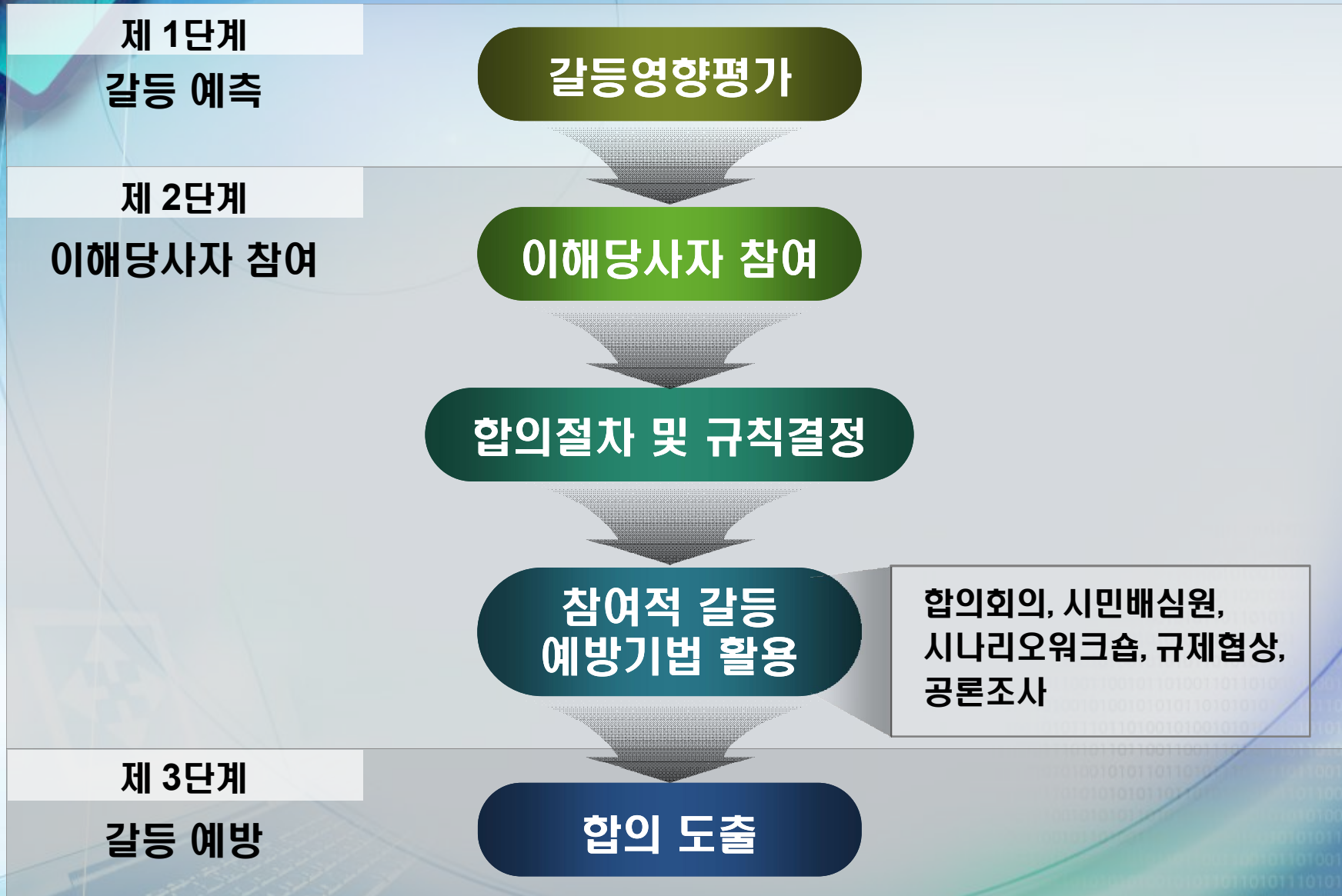
교육훈련  
프로그램

갈등관리  
프로그램

사회적 합의와  
협력의 문화 형성  
(학생·시민·공무원 교육)

호혜적 결과도출  
(협상·조정 등)

# 갈등예방 프로그램 - 갈등유형과 대응프로그램



# 갈등예방 프로그램 - 갈등예방 방법과 그 적용범위



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

■ 상황에 따라 변형해 활용할 수 있으며 복합적으로 사용할 수 있음

# 갈등관리 프로그램 - 일반적 절차



# 갈등관리 프로그램 - 일반적 협상프로세스

- 1) 적용대상 : 정부가 갈등의 당사자인 갈등
- 2) 협상의 원칙 : 사람과 문제의 분리, 주장이 아닌 실제로 원하는 것에 초점.
- 3) 적용 절차

## 협상 시작하기

- 협상 대상 갈등을 인식하고,
- 협상에 참여할 전문가 선정, 협상당사자간 신뢰구축 등

## 서로 이해하기

- 문제 역사와 현황을 점검
- 적극적 들기와 자기주장하기를 거쳐 협상 대상 이슈확인

## 실제로 원하는 것 찾기

- 겉으로 주장하는 것과 실제로 원하는 것을 분리
- 상대가 실제로 원하는 것을 파악하는 과정

## 해법찾기

- 서로가 원하는 것을 모두 충족시킬 수 있는 해법 찾기
- 대안의 탐색, 평가, 선택, 실행계획

## 합의하기

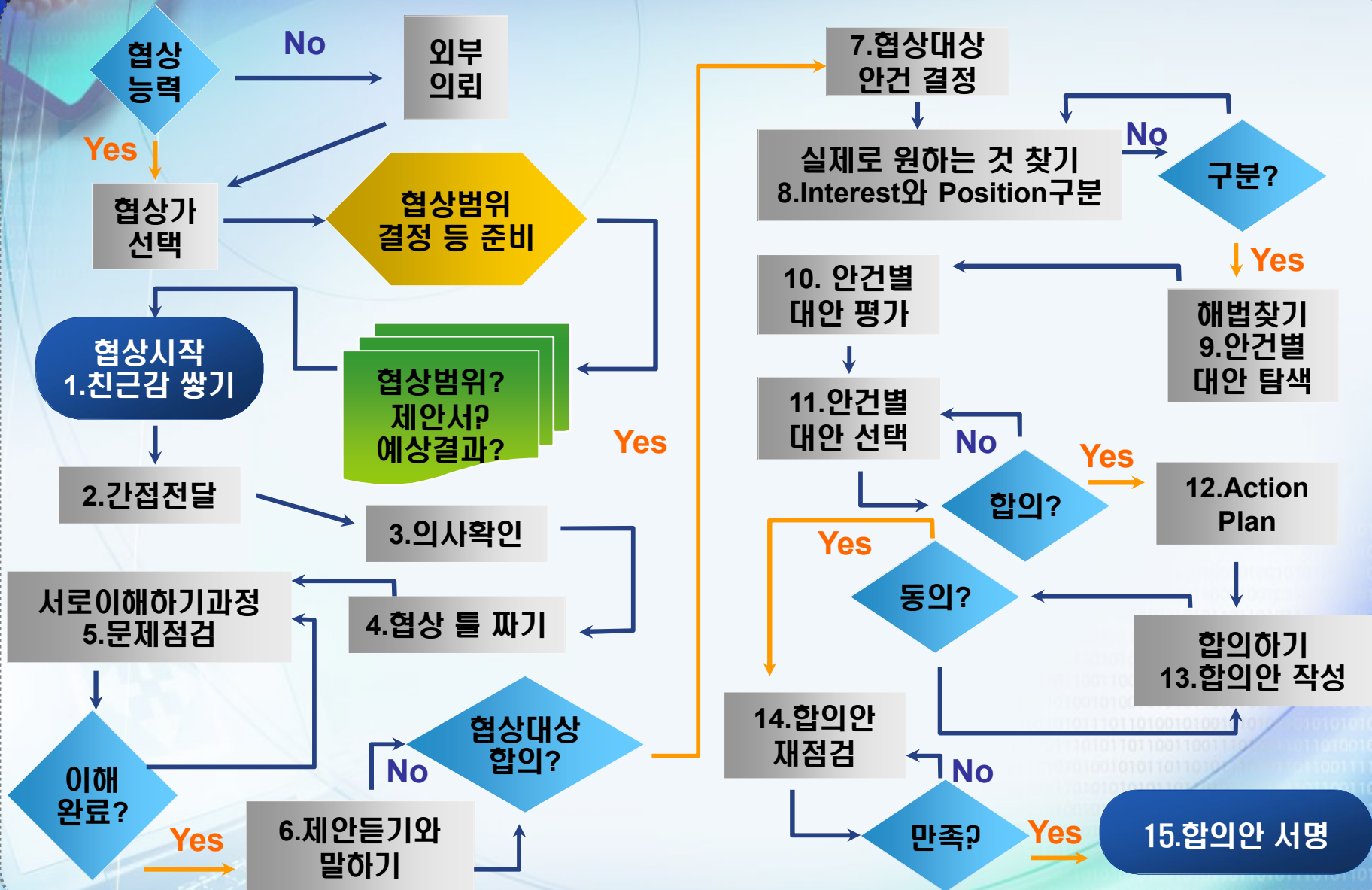
- 합의안 작성
- 소속구성원들의 동의를 구한 후 합의

# 갈등관리 프로그램 - 협상프로세스 적용방법



구 분	제1원칙 시험과 문제 분리	제2원칙 주장이 아닌 실제로 원하 는 것에 초점	제3원칙 상생적인 대안창출	제4원칙 객관적 기준적용, 합리적 선택	사용기법
제1단계 협상 시작하기	이해갈등				친근감 쌓기 협상의 틀 짜기
제2단계 서로이해하기	이해갈등 가치갈등	가치갈등			적극적 듣기, 자기주장, 시나리오 워크숍, 정책 다이얼로그
제3단계 실제로 원하는 것찾기	이해갈등	가치갈등			시나리오 워크숍, 정책 다이얼로그 공생의 장 창출
제4단계 해법찾기	이해갈등		이해갈등	이해갈등	시나리오 워크숍, 정책 다이얼로그, 합의 회의, 공생의 장 창출, 시민회의, 문제해결 워 크숍, 공론조사, 시민 배심원단 등
제5단계 합의하기				이해갈등	구체적 실행계획

# 갈등관리 프로그램 - 협상프로세스



# 갈등관리 프로그램 - 일반적 조정프로세스



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

2) 협상의 원칙 : 사람과 문제의 분리, 주장이 아닌 실제로 원하는 것에 초점. 상생적이고 호혜적인 대안의 창출, 객관적 기준 적용과 합리적 선택

3) 적용 절차

조정 시작하기

- 조정을 접수
- 갈등당사자들의 조정참여 확인 및 설명 진행

갈등의 원인찾기

- 갈등당사자들의 갈등원인 정리
- 갈등원인간 조정의 우선순위 결정

실제로 원하는 것 찾기

- 겉으로 주장하는 것이 아닌 실제로 원하는 것을 찾아내는 과정

해법찾기

- 갈등원인별 대안을 탐색하고 평가하여 선택
- 구체적 실행 계획을 세우기 위한 해법찾기

합의하기

- 합의안을 작성하고 서명

# 갈등관리프로세스의 적용 - 한탄강 댐 사례

갈등 현안

한탄강댐 갈등관리준비단/조정위원회 구성

Yes

조정

No

이해당사자와 프로세스 합의  
(합의회의, 시민배심원, 공론조사, 주민투표 등)

Yes

합의된 프로세스 진행

합의도출

갈등 해결

No

본위원회 회부

정부에 바탕한 토론

본위원회 확정 후  
대통령께 자문

No

# 갈등관리프로세스의 적용 - 한탄강댐 사례



## 추진 기본 일정 : 5~8 개월

- **한탄강댐 갈등관리 준비단 구성 및 운영 : 2~3월**
  - 지속 가능발전위원회 주관
  - 갈등관리 프로세스 디자인팀과 행정지원팀으로 구성
- **조정위원회 구성 : 4월**
  - 이해 관계자의 동의를 전제로 조정위원회 구성
- **조정위원회와 이해당사자 대표기구와 절차에 대한 합의 : 5월**
- **합의된 절차이행 : 5월이후 (2~4개월간)**

# 교육훈련 프로그램 개발 및 보급



사회 저변의 갈등해결 역량 제고	초·중·고등학생	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 갈등관리 교육훈련프로그램 정규 교과목 편성·운영을 권장</li> <li>▪ 교내” 또래간 문제해결 프로그램” 운영을 통해 학생들 자체적으로 교내폭력등의 갈등해결 유도 및 갈등해결의 생활화</li> </ul>
	대학생	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 갈등해결 관련과목 편성·운영을 권장</li> <li>▪ 대학 또는 대학원에서 갈등관련</li> <li>▪ 전공과정의 개설 권장 및 지원</li> </ul>
사회 저변의 갈등해결 역량 제고	시민단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 시민단체 중심의 갈등관리 프로그램에서 정부와 관련기관의 제도적인 지원</li> <li>▪ NGO 활동가 교육과 일반시민 대상의 교육</li> </ul>
정부조직 갈등관련 내부역량 강화	현장공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 참여행정, 갈등에 대한 이해 및 협상 / 조정능력 향상교육 실시</li> </ul>
	일반공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 참여행정, 일반적인 갈등해결능력 제고 및 정기적인 교육</li> </ul>
	전문가 그룹	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책갈등이나 사회갈등에 직접 투입되는 갈등해결 전문가 (강사) 육성</li> </ul>

# 교육훈련 프로그램 개발 및 보급



민간전문가  
양성을 통한  
전문  
증재서비스

전문가 양성

- 갈등관련 전문교육 후 공인 조정증재자로서 활동
- 기존의 전문가 중에서 변호사, 노무사 등 관련 국가공인 자격사의 경우 일정기간의 교육훈련 프로그램(예:4주과정) 이후 공인조정증재자로 활동

갈등관련  
전문연구

전문연구기관  
설립 및 지원

- 다양한 분야별 전문연구의 활성화-재정 지원 및 제도 활성화
- 외국 이론의 한국 적용 가능성 재검토
- 우리 문화에 맞는 갈등해결 방식의 개발

# 교육훈련 프로그램 개발 및 보급 - 공무원 교육훈련 프로그램



## 갈등관리 전문(초급)과정 (예시)

- 대상 : 갈등빈발 관련 업무를 집행하는 공무원 (5급이상 또는 정부투자기관 임직원)
- 교육기간 : 5일 (총35시간)

일자	교육과정	진행방식
1일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사회 갈등의 발생 원인과 해결 방법</li> <li>▪ 갈등관리를 위한 구체적 기술                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적극적 청취기술, 바꾸어 말하기, 브레인 스토밍</li> </ul> </li> </ul>	강의, 토론 실습위주
2일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 참여적 갈등예방 프로세스</li> <li>▪ 협상을 통한 사회갈등 관리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- win-lose, win-win 협상의 전략과 기술</li> </ul> </li> </ul>	모의 실험
3일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 조정을 통한 사회갈등 관리 프로세스</li> <li>- 조정의 진행과정, 상황별 조정기법 선택 요령</li> </ul>	모의 실험
4일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사회갈등의 유형별 사례연구</li> <li>- 지역갈등, 노사갈등, 환경갈등 등</li> </ul>	토론
5일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 외국의 사회적 갈등관리 기구</li> <li>▪ 갈등해결을 위한 법규의 검토</li> </ul>	강의, 토론

# 교육훈련 프로그램 개발 및 보급

## 중앙공무원교육원의 갈등관리 교육계획 (지속위의 프로그램을 반영)

과정명	과정 개요	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
사회갈등관리 전문과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상 : 5급이상 ·공기업 임직원 100명 (기당 50명, 1주, 연2회 교육실시)</li> <li>내용 : 사례연구, 시뮬레이션, 토론중심 교육</li> </ul>					↔						↔	
고위정책 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상 : 중앙부처 국장급</li> <li>내용 : 이론, 사례연구, 심포지움 개최 (총 100시간 갈등교육, 전체교육시간의 13.2%)</li> </ul>				↔						↔		
신입관리자 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상 : 5급 (행시 · 기술고시 합격자)</li> <li>내용 : 사회갈등 사례를 활용한 교육실시 (총 80시간 갈등교육, 전체교육시간의 12.1%)</li> </ul>					↔				↔			
기 타 (5개과정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상 : 5개 과정</li> <li>내용 : 과정 특성을 감안 갈등 관련 교과목 운영 전체 교육시간 3~23%)</li> </ul>		↔		↔			↔			↔		↔

(단위 : 개월)

## KDI 정책대학원의 갈등 교육 (지속위의 프로그램을 반영)

- 정책협상 및 갈등조정과정 : 5급이상 공무원80명 (기당40명, 3주, 반기별 1회)
- 정책협상 석사과정 : 100명 (1년, 정책협상 및 갈등관련 교육)

## 갈등관리기본법 제정 등 - 필요성과 기본 방향

### 필요성

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

### 기본방향

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

# 갈등관리기본법 제정 등 - 법(안)의 주요 내용

	주요 내용
총 칙	- 목적, 용어의 정의, 적용범위, 갈등해결의 기본 원칙
국가와 지자체의 책무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책결정과정에 참여 기회 및 의견수렴의 확대</li> <li>- 분쟁 조정과 피해구제</li> <li>- 갈등관련 교육, 조사 및 연구에 대한 지원</li> </ul>
갈등관리 지원기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 갈등관리지원센터 설치</li> <li>- 갈등관리지원센터의 업무</li> </ul>
전문조정중재인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중재자의 자격, 양성 및 활용</li> <li>- (가칭) 한국조정중재협회 설치</li> </ul>

- 추진계획 : 「갈등관리기본법」 제정 추진단 구성 . 운영

# 갈등관리기본법 제정 등

- 참고자료 : 외국의 갈등해결 관련법과 제도 현황



미국

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



EU

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



일본

- 일반적 갈등해결방안으로 ADR 기본법(안) 입법화 추진중

# 갈등관리기본법 제정 등

## - 기타 법·제도 (공공사업관련) 개선방안



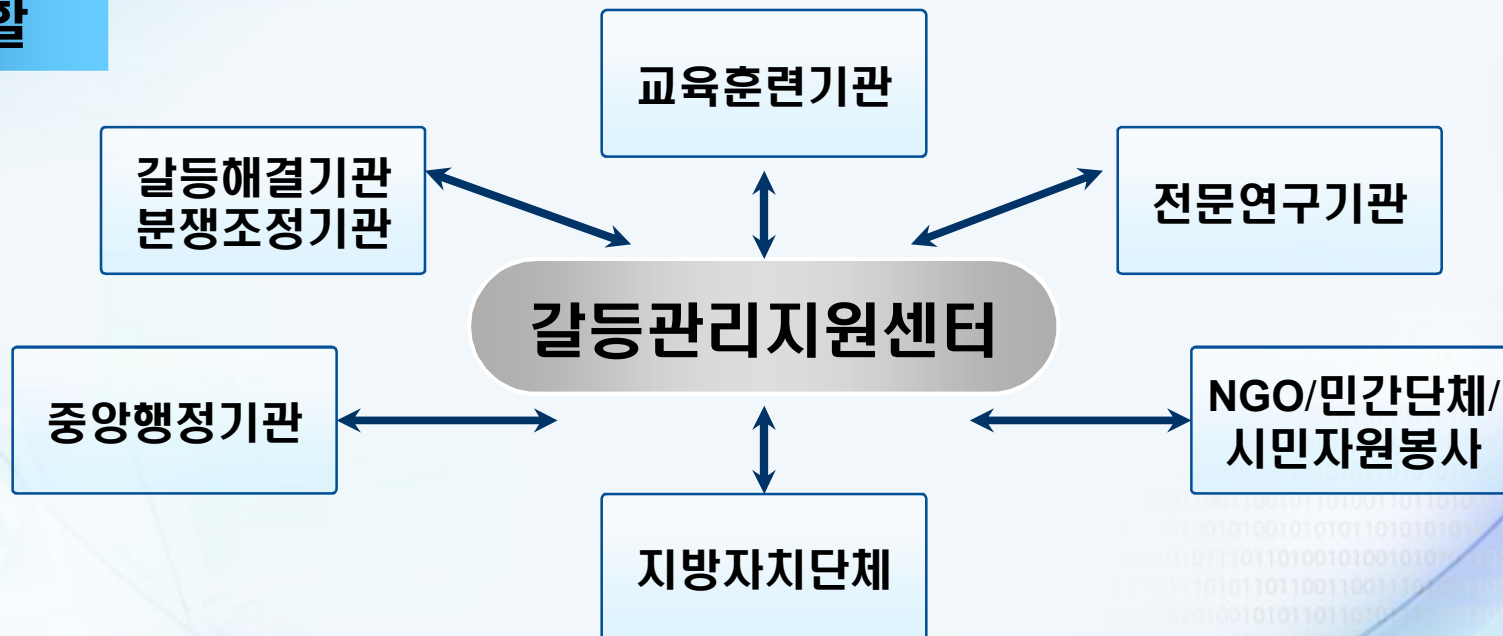
- **계획법에서의 형량(衡量)원칙의 명문화**
  - 국토계획, 도시계획 및 대규모 사업계획에서 관련된 공익과 사익을 비교하여야 함을 규정
- **계획확정절차 도입**
  - 주민참여를 확대하고 신중하게 공공사업을 추진하도록 행정절차법 개정
- **환경영향평가제도 개선 및 전략환경평가제도의 도입**
- **행정쟁송제도의 개선**
  - 행정소송, 행정심판의 제기요건 완화 및 행정심판제도에 있어서 조정제도의 도입
- **ADR기법을 활용한 공공사업분쟁조정제도의 도입**
- **간접보상 등 토지보상체계의 개선**
- **기피시설 등(댐,방폐장,폐기물처리시설)의 입지저항과 관련한 제도개선**

# 갈등관리지원센터 설립추진 - 필요성과 역할

## 필요성

- 체계적이고 종합적인 사회 갈등 예방 및 해결 관련 정책 수립 및 관리
- 사회 갈등에 대한 조정 및 해결 서비스 네트워크 구축
- 갈등 예방 및 해결 관련 교육 프로그램 개발 및 전문 연구 활성화

## 역할



# 갈등관리지원센터 설립추진 - 조직 및 기능(안)



## 갈등관리지원센터

갈등관리 자문위원회

행정지원실

법제도 연구

- 외국의 갈등해결 법제 연구
- 현행 법제도 개선 방안 연구

교육훈련  
프로그램개발팀

- 학생,시민,공무원 교육프로그램 개발 및 보급
- 갈등해결 전문가 양성 프로그램 개발 및 보급

연구지원팀

- 대학, 연구기관 시민단체 등의 연구 지원

DB 운영팀

- 갈등해결정보 DB 구축 및 통합관리
- 갈등해결전문가 DB구축 및 활용

# 갈등관리지원센터 설립추진

- 참고자료 : 미국의 갈등관리지원기관 사례



## 연방조정기구(FMOS) (Federal Mediation and Conciliation Service)

- 1947년 미연방정부 설립
- 원리 노사갈등 조정 및 해결
- 공공분쟁 조정서비스(ADR)제공

### 분쟁조정 예방조정

- 연간 6천건 조정
- 연간 2천건 예방 조정
- 공공ADR 7백건

### 교육센터

- 실무담당자
- 조정기법교육

### 지원기금 운영

- 각종 교육 및 연구 프로그램 지원

### 국제사업

- 해외서비스
- 컨설팅, 교육

### 예산관리 인력관리

### 정보관리

### 지방사무소

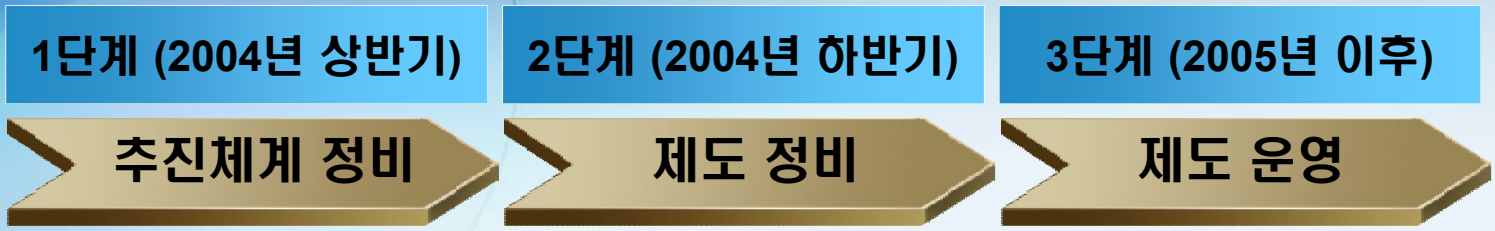
- 71개 사무소
- 195명 조정전문가

### 조정중재전문가풀

- 1350명 전문가
- 필요시 정보 제공



# 향후 추진 계획



조직 정비	<p>갈등관리지원센터 설립추진단 구성 및 운영</p>	<p>갈등관리지원센터 설립 및 운영</p>
법령정비	<p>갈등관리기본법 제정 추진</p> <p>공공사업관련 법제 제·개정, 민간갈등해결제도 제·개정, 분야별 분쟁조정제도 개정안 마련</p>	
갈등예방 및 관리프로그램	<p>한탄강 등 사례에 프로그램 적용</p> <p>프로그램 매뉴얼 개발 및 보급</p>	<p>갈등예방 및 관리프로그램 본격 운영</p>
교육훈련 프로그램	<p>교육훈련 프로그램 개발</p>	<p>갈등전문가 양성 프로그램 개발 및 보급 (공무원 및 민간)</p> <p>교육훈련프로그램 개발 및 보급 (초중등, 대학, 시민단체 등)</p>

# 본 보고의 범위와 추후 과제

## ■ 본 보고의 범위

- 갈등문화 및 이론
- 갈등예방 및 관리 프로세스
- 교육훈련
- 법·제도 정비

## ■ 추후 과제

- 개발된 프로세스의 구체적 개별사례 적용
- 정부가 당사자인 갈등유형을 해결하기 위한 구체적 제도개선 방안 연구
- 현장경험이 풍부한 관련공무원, 시민단체 등과 ‘갈등관리 포럼’ 운영
- 협상·조정·중재 등의 다양한 경험축적을 통한 갈등관리사례 DB구축
- 국외 갈등관리 사례 및 연구기관에 대한 정보수집과 분석
- 정부 및 민간부문의 전문조정중재자 육성을 위한 연구 및 지원

