

# 우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안

<요 약>

# 우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안

김유환  
이화여자대학교 법과대학

## I. 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비

### 1. 사회보장제도와 세제정비

가장 고질적인 공공갈등의 요인으로서 사회적 약자의 기본적인 욕구 미충족 및 상대적 박탈감을 제거하기 위해서 사회보장제도의 정비가 필요하며 동시에 세제정비가 요구된다. 사회보장제도는 사회적 약자의 기본욕구 충족이 가능하도록 실효적으로 기능할 수 있어야 한다. 예컨대, 사회적 약자의 자녀가 노력하여도 학업에 있어서 좋은 성취를 거둘 수 없는 사회적 구조는 사회적 약자들을 좌절하게 하고 궁극적으로 공공갈등의 뿌리깊은 원인을 제공하게 된다.

### 2. 정책결정과정의 재구성: 일반행정절차법 및 개별행정절차법의 정비

공공갈등의 예방을 위해서는 국민이 자기 문제로 인식하는 정책사안에 있어서 정부의 정책결정과정에서의 광범위한 국민참여가 필요하다. 이미 선진국에서는 public involvement 또는 public consultation의 개념으로 정책결정에 대한 광범위한 국민참여가 이루어지고 있다.

우리나라의 경우, 입법예고제도와 행정예고제도가 존재하고 있으나 정책결정에서의 공공참여제도로서는 그 지향성이 대단히 약하다고 할 수 있다. 그러므로 일반행정절차법상 최소한 갈등유발적 정책결정에 대해서는 보다 적극적인 국민참여를 가능하게 하는 제도개선이 필요하다.

일반행정절차로서의 public consultation의 제도화도 중요하지만 각 개별법영역에서의 행정절차를 정비하는 것도 매우 중요한 의미가 있다. 참여정부는 이것을 시도하였으나 성공하지 못하였다.

개별법영역에서의 행정절차정비라 함은 예컨대, 댐이나 도로건설에서 관련 이해관계자 등

을 건설계획단계부터 참여시켜 의사결정 단계에서 집행단계에 이르기 까지 그 의견을 반영하는 방식으로 행정절차를 개선할 필요가 있다는 것이다.

### 3. 법집행률제고와 개별법령의 품질향상

존재하지만 집행되지 않거나 집행률이 현저히 떨어지는 법령은 국민의 법경시감정을 불리 일으키고 법의 지배를 약화시켜 궁극적으로 공공갈등의 예방과 해결에 부정적인 영향을 미친다. 법치주의 또는 법의지배의 확립은 법상태의 애매함으로 인한 갈등을 원천적으로 차단시키기 때문에 갈등예방과 해결에 있어서 기본적인 환경으로 기능한다. 따라서 법집행률이 낮은 법령을 규제개혁 차원에서 정비하고 실효적인 법령으로 재정비하면서 법령의 부작용을 최소화하는 개별법령의 품질향상이 갈등의 예방과 해결에 있어서 긴요하다.

### 4. 공공갈등 및 공공분쟁을 위한 ADR제도의 정비

공공갈등 및 공공분쟁은 국가나 지방자치단체 등의 장래계획과 방향에 관련되는 것이 보통이기 때문에 과거의 분쟁에 대한 해결로서의 사법적 수단에 의한 해결이 적절하지 못한 측면이 크다. 따라서 공공갈등 및 공공분쟁의 해결을 위해서는 ADR이 실효적이라는 점이 국제적으로도 인정받고 있다. 그러나 우리 나라에는 공공분쟁의 해결을 위한 ADR제도가 대단히 미비하다. 개인간의 법적 분쟁을 해결하기 위한 ADR제도는 상당히 존재하는데 반해 공공갈등을 위한 ADR제도는 아직 뚜렷하게 기능하지 않고 있다.

공공갈등이나 공공분쟁을 위한 ADR 뿐아니라 전반적으로 우리 사회에서 합의에 의한 의사결정이나 분쟁해결을 위한 제도의 발전을 위한 특별한 노력이 이루어져야 한다고 본다. 합의와 토론에 의한 의사결정 문화가 정착하는 것이 사회통합과 갈등예방을 위해 매우 긴요하기 때문이다. 단순히 공공분쟁해결을 위한 ADR제도를 마련하는 것이 중요한 것이 아니라 문화자체가 합의에 의해 분쟁과 갈등을 해결하는 방식에 익숙해 질 필요가 있다. 민주화시대 그리고 참여민주주의적 상황 하에서 ADR과 같이 토론과 합의에 의한 이견해소의 문화가 정착되지 않는다면 사회갈등은 끊임없이 되풀이 될 것으로 우려된다.

## II. 참여정부의 공공갈등 대응을 위한 법제개선 노력과 평가

### 1. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 제정의 배경

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한규정(2007.2.12 제정 대통령령 제19886호)은 참여정부가 의욕적으로 추진한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(원래 가칭 갈등관리기본법)의 제정이 국회에서 성사되지 못함에 따라 그에 대한 대체물로 대통령의 입법권의 행사로서 이루어진 것이다. 따라서 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 원래의 법률안의 내용을 대부분 승계하였고 다만 지방자치단체 등에 대한 규율 부분을 포함하여 대통령령으로써 규율할 수 없는 일부부분 만을 삭제한 것이라고 할 수 있다.

원래 법률로 제정하고자 하였던 것을 법률제정이 무산되자 대통령령으로 추진하는 것은 매우 이례적인 것이나 그만큼 참여정부가 새로운 갈등관리 방법론의 도입에 적극적이었던 것을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

## 2. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 주요 내용

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 참여정부가 추진하였던 갈등관리의 방법론을 대부분 수용하였던 것으로서 그 주요 내용은 다음과 같다.

### (1) 갈등의 예방과 해결을 위한 중앙행정기관의 책무

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 무엇보다도 갈등관리를 국정의 한 영역으로 선언하고 있다는 점이 획기적이다. 중앙행정기관은 사회전반의 갈등 예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 함을 밝히고 있으며 나아가 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 함을 천명하고 있다.

또한 중앙행정기관은 갈등을 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 하며 소속직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등해결능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하며 갈등관리능력을 인사운영의 중요한 기준으로 설정하고 반영할 것을 요구하고 있다.

### (2) 갈등영향분석제도의 도입

갈등영향분석은 갈등의 원인, 갈등의 당사자, 그리고 갈등의 동향 등에 대한 과학적 분석을 통하여 문제시 되는 갈등에 대한 충분한 이해를 확보하고 그 예방과 해결의 방향을 모색하는 것이다. 그러나 갈등영향분석이 갈등이 예상되는 모든 사안에 의무화되어 있지는 않는 점이다. 오히려 갈등영향분석을 실시할 것인가의 여부는 관계되는 중앙행정기관의 판단에 맡겨져 있다.

### (3) 참여적 의사결정방법의 활용

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 도입하고 있는 갈등관리의 핵심적인 방법론 중 또 하나의 중요한 것은 참여적 의사결정방법이라고 할 수 있다. 법령은 참여적 의사결정방법을 정의하고 있지 않으나 참여적 의사결정방법의 채택여부 역시 중앙행정기관의 장의 판단에 맡겨져 있기 때문에 참여적 의사결정의 방법은 특정한 방식으로 제한되어 있다고 말할 수 없다. 이론상 Public Involvement로 볼 수 있는 모든 방식이 채택될 수 있을 것이다.

### (4) 갈등조정협의회의 활용

갈등조정협의회의제도는 공공갈등의 해결을 위한 ADR(Alternative Dispute Resolution)의 도입이라고 할 수 있다. 공공갈등에 도입할 수 있는 ADR기법은 매우 다양하여 일일이 열거하기 어려울 정도이다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 갈등조정협의회의라는 방식만을 규정하고 있는 것은 다소 편협한 측면이 있다고 생각한다. 조정, 중재, 조정적 중재, 중립인평가 등 다양한 ADR방식을 두고 공공기관의 갈등 예방과 해결

에 관한 규정은 관계행정기관과 이해관계인으로 구성되는 조정협의회의 구성이라는 단 하나의 ADR절차만을 규정하고 있는 것이다.

### 3. 평가

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 참여정부의 갈등관리를 위한 입법적 노력의 결정체이다. 그러나 우선 입법형식의 면에서 법률의 형식을 취하지 못한 것이 실효성의 측면에서 아쉬운 점이 있고, 내용적으로는 특히 공공분쟁의 ADR 도입부분에 있어서 좀더 광범위하고 정교한 검토가 있었다면 좋았을 것이다.

국가적으로 공공갈등관리를 체계적으로 하여야 한다는 문제의식과 법체계정비를 위해 노력한 것은 높이 평가할 만하며 오늘날의 변화된 행정환경에 대응하기 위한 적절한 것이었다고 평가된다.

## III. 결론

새로운 시대는 새로운 사회운영방식을 요구한다. 21세기의 변화된 세계적 환경은 공행정(public administration)으로 하여금 참여패러다임으로 전환할 것을 요구하고 있으며 우리나라는 이미 참여패러다임이 필요한 국가발전단계로 진입하고 있다. 우리 사회의 각종의 공공갈등은 국가운영방식이 참여패러다임으로 바뀌어야 한다는 것을 보여지는 신호라고 할 수 있다.

그러나 참여행정으로의 패러다임 전환은 반드시 쉬운 과제가 아니다. 먼저 시대는 합의형성(Consensus Building)적 참여로의 발전을 요구하지만 국민의 의식은 아직 문제제기형, 대립구조형의 참여제도의 실현에 목말라하고 있다. 또한 시대는 다원화된 가치를 서로 용납하고 합의점을 찾아갈 것을 요구하지만 우리 사회의 보혁 갈등은 용납과 합의의 길을 도무지 찾지 못하고 있다.

뿐만 아니라 행정관료와 국민 모두가 참여와 합의형성에 아직은 익숙하지 못하고 합의에 의한 갈등해결에 필요한 사회자원과 문화가 아직은 매우 미비한 상태에 있다.

정부는 참여패러다임으로의 전환과 교육과 홍보를 통한 사회자원의 확충, 제도정비 등의 공공갈등을 위한 개혁을 수행함에 있어서 충분한 인내를 가지고 임하여야 할 것이다. 국민과 공무원은 아직 변화된 사회환경에 새롭게 적용되어야 할 제도에 대한 이해가 부족하다. 먼저 국민과 공무원들이 개혁의 방향과 당위성에 대해 충분히 납득할 수 있도록 하고 국민의 수용가능성을 고려하여 신중하게 개혁을 추진하여야 할 것이다.

# 우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안

김유환  
이화여자대학교 법과대학

## 제1장 문제의 제기

공공갈등과 공공분쟁에서의 게임규칙은 공공정책결정과정이나 법적 분쟁의 해결을 위한 법과 제도와 매우 밀접한 관련이 있다. 특별히 갈등을 해결하는 기제로서의 사법질서가 실효적으로 기능하고 있는 경우와 그렇지 않은 경우의 게임규칙은 매우 다르며 또한 공공정책 결정과정에서 이해관계자들의 의견을 충분히 반영하는 메커니즘이 발전되어 있는 경우와 그렇지 않은 경우는 큰 차이가 있다. 나아가서 공공갈등은 본질적으로 사법적 해결 만으로 충분하지 않다는 점을 감안하면 사법적 분쟁해결수단 이외의 대체적분쟁해결수단(Alternative Dispute Resolution)이 제도적으로 잘 기능하도록 구성되어 있는가 그렇지 않은가 하는 것도 차별적 결과를 낳을 것이다.

참여정부는 공공갈등의 예방과 해결을 위하여 법제를 정비하는 것이 긴급하다는 문제의식 하에 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(애초에는 가칭 갈등관리기본법으로 지칭되었음)을 제정하고자 노력하였으며 또한 개별법령이 가지고 있는 공공갈등유발적 요인을 제거하고자 노력하였다. 대통령 자문 지속가능발전위원회를 중심으로 하여 전개된 이러한 노력은 유례 없이 정부가 공공갈등을 체계적으로 관리하고자 하였다는 점에서 큰 의의가 있었다. 그러나 정부 각 부처가 충분히 문제의식을 공유하지 못하고 정치권이 공공갈등의 해결에 있어서 정부의 역할에 대해 회의적인 시각을 가지고 있었기 때문에 전체적으로 이 시도는 성공하지 못하였다. 그리하여 기본법을 제정하고자 하는 노력은 결국 대통령령제정으로 그쳤고 개별 법령이 가지는 갈등유발적 요인제거를 위한 노력은 대부분 성공하지 못하고 말았다. 현재 시행 중인 대통령령은 정부 각 부처의 이해와 노력이 없으면 사문화될 가능성마저 가지고 있는 것이어서 제도의 성공적인 집행을 담보하기 위해서는 정부 차원의 특별한 노력과 고려가 필요하다고 본다.

공공갈등의 예방과 해결은 차기정부에서도 여전히 중요한 과제가 될 것으로 전망된다. 차기정부는 원론적 차원에서 이 과제를 다시 검토할 필요가 있으며 보다 광범위한 제도적 법적 대처방안을 모색하여야 할 필요가 있다.

## 제2장 공공갈등에 대한 제도적 대응방안: 원론적, 거시적 접근

공공갈등의 예방과 해결은 전국가적 차원에서의 대응이 필요한 광범위하고 대규모적인 프로젝트라고 할 수 있다. 이하에서는 공공갈등에 대한 제도적 대응 또는 ultra-institution적인 대응방안에 대해서 먼저 살펴보고자 한다.

### 제1절 국민의 기본 요구 충족을 위한 사회개혁

가장 해결하기 어려운 공공갈등은 특정그룹의 기본적인 요구가 충족되지 않은 경우에 발생한다. 이러한 기본요구 미충족으로 인한 공공갈등을 예방하기 위해서는 사회개혁을 통하여 사회적 약자와 소외받는 사람들의 기본적인 요구가 충족될 수 있도록 하여야 한다. 우리 사회의 빈부격차는 날로 커지고 있다고 한다. 빈곤층에 대해서 주거, 최저생활, 보건·의료, 교육 등 가장 기본적인 국민의 욕구가 충족될 수 있도록 사회보장제도를 정비해 나가야 할 것이다. 또한 세계화 과정에서 소외받는 농민 중소상공인 등 다양한 계층을 합리적으로 지원할 수 있는 프로그램도 마련될 필요가 있다. 그러나 사회적 약자의 지원을 위한 사회개혁이 사물적 관련성 없이 이루어지는 과도한 지원이 되거나 시장원리에 대한 심각한 훼손을 초래하는 경우에는, 또 다른 사회갈등의 원인이 될 수도 있으므로 지원프로그램의 고안에 있어서 신중을 기하여야 할 것이다.

사회개혁의 또 다른 관점은 상대적 박탈감의 해소를 위한 정책의 실시이다. 우리 사회의 많은 갈등이 상대적 박탈감에서부터 비롯되고 있다. 예를 들면 특정지역개발에서 토지를 수용당하는 사람들은 인근 지역의 토지소유자에 비해 엄청난 상대적 박탈감을 경험하게 된다. 이러한 상대적 박탈감은 사업 자체에 대한 갈등, 또는 토지보상 협상에서의 공공갈등으로 비화될 수 있는 것이다. 공공사업이나 공공정책은 상대적 박탈감을 유발하지 않도록 균형을 유지하여야 하며 지속적으로 이와 같은 상대적 박탈감을 유발하는 제도를 개선해 나감으로써 사회 전체의 갈등 분위기를 완화시킬 수 있다.

### 제2절 행정의 참여패러다임으로의 전환

우리 나라의 공공갈등이 대부분 행정활동과 관련 있다는 점에서 행정의 패러다임 전환이 공공갈등의 예방을 위해 무엇보다도 필요하다.

행정기관은 이제 마치 기업이 고객을 관리하듯이 하는 자세로 국민의 의견을 존중하여 행정활동을 전개해 나가야 한다. 국민이나 기업의 뜻을 외면하면 세계화의 진전에 따라 국민

이나 기업은 다른 국가를 선택할 수 있으므로 이제 각국의 정부는 공공부문에서 전 세계적 경쟁상태에 돌입하고 있다는 것을 유념하지 않으면 안된다.

또한 행정기관은 행정정책결정에 있어서 참여패러다임으로의 전환을 이루어나가야 한다. 마치 기업이 고객이 원하는 제품을 생산하듯이 행정도 고객인 국민의 참여 하에 정책결정을 하도록 하여야 한다. 그리고 그러한 국민의 참여는 갈등이 많이 예상되면 될 수록 합의형성적인 절차를 통해 이루어져야 한다. 우리나라의 경우 감사청구제, 주민소송제, 주민소환제 등 대립구조적이고 문제제기형 참여제도가 발달하고 있으나 이에 그치지 말고 합의형성적 참여제도의 발달로 진화해 나가야 한다. 이를 위하여 행정은 투명하게 각종 정보를 공개하여야 하며 고객인 국민을 위하여 일관성 있고 예측가능성 있는 행정활동을 펴나가야 한다.

그러나 이러한 참여과정은 행정기관에 의해 주도면밀하게 관리되어야 한다. 과도한 참여, 비생산적인 참여는 행정의 비효율을 결과할 뿐이다. 행정기관은 국민의 참여가 필요한 사안과 그렇지 않은 사안을 준별하여야 하며 참여가 필요한 사안에서도 전문가적 견해가 참여과정에 최대한 반영될 수 있도록 노력하여야 한다. 참여가 필요한 사안은 대체로 국민의 협조가 정책이나 사업의 성공에 필수적인 사항으로서 국민과의 공감대형성과 국민의 사안에 대한 정확한 이해가 요구되어 참여과정을 통해 토의적인 방식으로 사안을 검토할 필요가 있는 경우로 이해된다.

참여과정이 필요한 정책결정사안의 경우 이를 운영하는 공무원은 참여가 지향하는 합의에 의한 행정의 가치를 잘 이해하고 그 과정을 통해 전문가와 참여자가 정보교환과 상호커뮤니케이션을 이룰 수 있도록 협조하여야 하며 인내를 가지고 시간을 들여 얻어지는 과정가치가 무엇인가 하는데 대한 충분한 이해가 있어야 한다. 그러한 과정가치가 요구되지 않는 분야에서 참여프로세스를 밟는 것은 시간 낭비에 불과하다.

### 제3절 수범자 중심으로의 법제정비와 법집행률의 제고

현재 행정활동의 근거가 되고 있는 법제는 대개 행정편의적인 관점에서 규정되어 있다. 그러나 21세기의 행정환경에서 법제는 국민의 입장에서 재검토되어야 할 필요가 있다. 기관이기주의나 할거주의에 의해 수범자 중심으로 되어 있지 않고 행정기관 중심으로 규정되어 있는 많은 법규들도 정비되어야 한다.

모든 법규는 수범자의 입장에서 별 노력 없이도 준수할 수 있도록 만들어져야 하며 대신 법집행률을 현저히 제고하여야 한다. 지킬 수 없는 법을 만들어 놓고 법집행률이 현저히 떨어질 경우, 법의 권위도 땅에 떨어지고 부패를 조장시키며 결국 법집행에 있어서의 상대적 박탈감을 야기하여 갈등의 원인이 되고 만다.

### 제4절 교육, 홍보 등을 통한 사회자본의 형성

#### (1) 사회자본 형성을 위한 교육

공공갈등을 예방 해결하기 위한 제도 못지않게 중요한 것이 사회적 관계에서의 협력이 가능하게 하는 눈에 보이지 않는 규범이나 문화라고 할 수 있다. 즉, 사회자본이 풍부하여야 사회갈등을 예방하고 사회 전체의 생산성을 제고 시킬 수 있다.

사회자본을 형성하기 위하여 가장 중요한 것은 교육과 홍보이다. 교육과 홍보를 통하여 협력적 관계를 형성하는 것의 경제적, 윤리적 가치가 국민들 사이에서 인식되어야 하며, 갈등이나 협상에 대처하는 비공식적인 합리적 규칙을 만들어 나갈 수 있다. 반대자에 대한 매너나 견해를 달리하는 사람을 다루어가는 태도 같은 것들도 공무원, 시민단체, 학생 모두가 배워야 할 사항이라고 생각한다. 다원화된 사회에서 나와 가치를 달리하고 견해를 달리하는 사람과 공존하면서, 합의하면서 살아가는 법을 교육하지 않으면 앞으로 우리 사회는 각종의 갈등으로 인하여 지속가능한 발전을 이루기 어려울 것이다.

공무원 뿐만 아니라 시민단체나 언론도 다원화된 사회에서 어떠한 자세로 활동하고 보도하여야 할 것인가 하는 것을 연구하고 배워야 한다. 시민단체는 단순 문제제기 식의 활동방식에서 벗어나서 정책사안에 대한 시민사회의 공감대를 확인하고 그를 건전한 방향으로 유도하고 발전시키기 위해 노력하여야 한다. 언론도 특정한 입장에 편향된 문제점 지적 식의 보도태도에서 한걸음 나아가서 자신의 입장을 가지더라도 상대방 입장에 대한 겸손한 이해와 합의를 통한 대안과 비전을 모색하려고 애쓰는 태도를 가져야 한다. 사회구성원 모두가 비판보다는 문제해결에 초점을 맞추어 토론하고 해결해 나가고자 하는 태도로 전환할 것이 필요하다.

이러한 방향으로의 사회분위기 전환을 위해 가장 기본적인 것은 반대편의 가치와 주장도 나의 생존과 발전을 위해 필요한 것이라는 믿음을 사회구성원 모두가 가지도록 하는 것이다. 반대 입장이 있음으로 해서 나의 존재의의가 있고 반대 입장과의 조율을 통해 사회는 균형을 유지할 수 있는 것이다.

## (2) 사회자본 형성을 위한 그 밖의 정부의 역할

사회자본의 형성에 있어서 정부는 교육체제의 정비 이외에도 중요한 역할을 수행하여야 한다.

가장 먼저 정부는 국민과 신뢰관계를 형성하여야 한다. 정부 정책의 일관성과 예측가능성을 위한 제도와 관행의 개선 등 지속적인 노력을 통하여 국민으로부터 신뢰를 받지 못한다면 공공갈등의 문제를 해결해 나가는데 큰 어려움을 겪을 것이다.

다음으로 정부는 이념갈등이나 가치갈등에 대비하여 보다 높은 차원의 통합이 가능할 수 있도록 새로운 비전과 국민 공통의 목표를 제시해 나가야 한다. 새로운 비전은 이견을 가진 사람들을 통합하는데 필수적이다. 그 비전 가운데 반대자들도 희망을 가질 수 있어야 한다. 정부는 국민 보다 한걸음 앞서서 국가발전을 예측하고 그에 걸 맞는 비전과 철학을 제시함으로써 상이한 이념과 가치관을 가진 사람들을 미래의 방향 아래 통합할 수 있을 것이다. 예컨대 에너지정책과 관련된 가치갈등에 있어 정부정책에 반대하는 사람들도 공감할 수 있는 장래의 에너지 정책의 비전이 먼저 제시되고 반대자들에 의해 충분히 납득되어야 한다.

그리고 현재의 정책대안이 가지는 철학과 논리가 그러한 비전을 향하여 체계화되어 제시되어야 한다. 공유할 수 있는 비전이 없다면 그러한 가치갈등의 해결은 요원한 것이다.

마지막으로 정부는 갈등관리전문가의 양성에 관심을 기울여야 한다. 공공갈등에 대한 대응은 매우 정교하게 이루어져야 한다. 그러한 까닭에 공공갈등을 다룰 전문적인 인력이 필요하다. 특히 ADR 과정은 매우 기술적이고 정교한 기법에 의해 운영되어야 한다. 마치 고층빌딩을 건축하듯이 한 단계 한 단계 세심한 배려를 하지 않으면 공공분쟁에서 ADR은 성공하기 어렵다.

## 제5절 공공분쟁에서의 ADR 활성화

공공갈등이 비화되어 공공분쟁이 된 경우, 이를 해결하는데 있어 가장 적절한 수단은 ADR기법이라는 점은 이미 언급한 바와 같다. 그러나 ADR은 매우 기술적인 요소를 가지고 있기 때문에 ADR의 활성화를 위해서는 세밀한 배려를 베풀어야 한다. 우선 ADR 과정을 이끌 양질의 조정인 또는 중립위원(Neutral) 인력이 존재하여야 하며 ADR 과정에 있어서의 다양한 절차를 가능하게 하는 법제도가 필요하다. 물론 ADR은 법제적 근거 없이도 가능하지만 ADR의 활성화를 위하여 각국은 법제를 형성해 나가는 것이 오늘날의 추세라고 할 수 있다. 특히 공공분쟁에서의 ADR은 그 가능범위나 가능한 방식 그리고 ADR과정에 필수적인 비밀유지와 정보공개제도와와의 관계 등에 대한 법적 규율이 필요하다.

공공분쟁에서의 ADR은 사법부 차원 보다 행정기관 차원에서 시행되는 것이 보다 바람직하다. 행정기관 차원에서의 ADR의 시행은 아직은 행정과정에서 이루어지는 것이므로 행정기관 차원에서의 정책적 고려를 할 수 있다는 장점이 있으나 사법기관에서 실시되는 ADR은 정책적 고려 보다는 이미 분쟁해결 자체로 무게 중심이 옮겨갔다고 할 수 있을 것이다. 현재 법원은 사실상의 조정이라는 방식으로 ADR을 활용하고 있으나 위와 같은 예민한 부분에 대한 명시적인 법적 근거조항을 결여하고 있기 때문에 ADR의 적극적인 활용에 있어서 큰 장애요인을 안고 있는 셈이다.

## 제3장 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비

### 제1절 사회보장제도와 세제정비

가장 고질적인 공공갈등의 요인으로서 사회적 약자의 기본적인 욕구 미충족 및 상대적 박탈감을 제거하기 위해서 사회보장제도의 정비가 필요하며 동시에 세제정비가 요구된다. 사회보장제도는 사회적 약자의 기본욕구 충족이 가능하도록 실효적으로 기능할 수 있어야 한다. 예컨대, 사회적 약자의 자녀가 노력하여도 학업에 있어서 좋은 성취를 거둘 수 없는 사회적 구조는 사회적 약자들을 좌절하게 하고 궁극적으로 공공갈등의 뿌리깊은 원인을 제거

하게 된다. 형식적인 사회보장이 아니라 실효적으로 사회적 약자계층의 최소한의 욕구가 실현될 수 있도록 하는 제도개선이 있어야 공공갈등을 미연에 방지할 수 있을 것이다.

## 제2절 정책결정과정의 재구성: 일반행정절차법 및 개별행정절차법의 정비

이미 앞에서 검토한 바와 같이 공공갈등의 예방을 위해서는 정부의 정책결정과정에서의 광범위한 국민참여가 필요하다. 이미 선진국에서는 public involvement 또는 public consultation의 개념으로 정책결정에 대한 광범위한 국민참여가 이루어지고 있다.

우리나라의 경우, 입법예고제도와 행정예고제도가 존재하고 있으나 정책결정에서의 공공참여제도로서는 그 지향성이 대단히 약하다고 할 수 있다. 그러므로 일반행정절차법상 최소한 갈등유발적 정책결정에 대해서는 보다 적극적인 국민참여를 가능하게 하는 제도개선이 필요하다. 현재 공공기관의 갈등의 예방과 해결을 위한 규정이 참여적의사결정이라는 방식을 도입할 수 있도록 하고 있으나 이것은 극히 예외적인 사안에만 적용할 수 있는 것일 뿐 일반적인 제도로서의 국민참여제도는 아직까지 마련되고 있지 않다.

일반행정절차로서의 public consultation의 제도화도 중요하지만 각 개별법영역에서의 행정절차를 정비하는 것도 매우 중요한 의미가 있다. 참여정부는 이것을 시도하였으나 성공하지 못하였다.

개별법영역에서의 행정절차정비라 함은 예컨대, 댐이나 도로건설에서 관련 이해관계자 등을 건설계획단계부터 참여시켜 의사결정 단계에서 집행단계에 이르기 까지 그 의견을 반영하는 방식으로 행정절차를 개선할 필요가 있다는 것이다. 환경,보건,위생 등 다른 행정영역에서도 나름대로 이러한 public involvement를 제도화할 영역이 존재할 것이므로 각 개별영역에 대한 세밀한 검토가 필요하다.

## 제3절 법제정비와 규제개혁: 개별법령의 품질향상

존재하지만 집행되지 않거나 집행률이 현저히 떨어지는 법령은 국민의 법경시감정을 불리 일으키고 법의 지배를 약화시켜 궁극적으로 공공갈등의 예방과 해결에 부정적인 영향을 미친다. 법치주의 또는 법의지배의 확립은 법상태의 애매함으로 인한 갈등을 원천적으로 차단시키기 때문에 갈등예방과 해결에 있어서 기본적인 환경으로 기능한다. 따라서 법집행률이 낮은 법령을 규제개혁 차원에서 정비하고 실효적인 법령으로 재정비하면서 법령의 부작용을 최소화하는 개별법령의 품질향상이 갈등의 예방과 해결에 있어서 필요하다.

그러나 이 작업은 일시적으로 이루어질 수 있는 것이 아니라 지속적이고 끈질긴 노력을 필요로 한다. 또한 정부의 체계적 노력을 요구한다. 법령의 품질향상은 어느 한 부처의 노력만으로 달성할 수 있는 목표가 아니기 때문이다.

## 제4절 공공갈등 및 공공분쟁을 위한 ADR제도의 정비

공공갈등 및 공공분쟁은 국가나 지방자치단체 등의 장래계획과 방향에 관련되는 것이 보통이기 때문에 과거의 분쟁에 대한 해결로서의 사법적 수단에 의한 해결이 적절하지 못한 측면이 크다. 따라서 공공갈등 및 공공분쟁의 해결을 위해서는 ADR이 실효적이라는 점이 국제적으로도 인정받고 있다. 그러나 우리 나라에는 공공분쟁의 해결을 위한 ADR제도가 대단히 미비하다. 개인간의 법적 분쟁을 해결하기 위한 ADR제도는 상당히 존재하는데 반해 공공갈등을 위한 ADR제도는 아직 뚜렷하게 기능하지 않고 있다. 그나마 최근 입법된 대통령령에서 이에 대한 규정을 두고 있으나 ADR 가운데 극히 제한적인 한가지 방식 만이 가능하도록 규정하고 있어서 다양한 ADR방식의 채택을 위해서는 매우 부족한 형편이다. 미국의 경우 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)이 제정되어 있어서 이러한 공공분쟁에 다양한 ADR기법을 활용할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있음을 주목할 필요가 있다.

공공갈등이나 공공분쟁을 위한 ADR 뿐아니라 전반적으로 우리 사회에서 합의에 의한 의사결정이나 분쟁해결을 위한 제도의 발전을 위한 특별한 노력이 이루어져야 한다고 본다. 합의와 토론에 의한 의사결정 문화가 정착하는 것이 사회통합과 갈등예방을 위해 매우 긴요하기 때문이다. 단순히 공공분쟁해결을 위한 ADR제도를 마련하는 것이 중요한 것이 아니라 문화자체가 합의에 의해 분쟁과 갈등을 해결하는 방식에 익숙해 질 필요가 있다. 민주화시대 그리고 참여민주주의적 상황 하에서 ADR과 같이 토론과 합의에 의한 이견해소의 문화가 정착되지 않는다면 사회갈등은 끊임없이 되풀이 될 것으로 우려된다.

그러므로 단순히 공공분쟁에 적용되는 ADR제도 만이 아니라 민,형사적 분쟁 및 행정분쟁 등 광범위한 범위에 미치도록 ADR제도에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

## 제4장 참여정부의 공공갈등 대응을 위한 법제개선 노력

### 제1절 개관

참여정부는 역대 정부 가운데 공공갈등에 대한 체계적 대응에 가장 큰 관심을 가지고 있었던 정부였다. 대통령 자신이 공공갈등을 대화를 통해 해결하는데 깊은 관심을 가지고 있었고 그를 위하여 가칭 갈등관리기본법의 제정을 지시하기 까지 하였다. 실제로 참여 정부 하에 새로운 갈등관리 방법론이 활용되었고 여러 가지의 실험이 이루어진 것이 사실이다.

이처럼 참여정부가 공공갈등의 관리에 새로운 시도를 하게 된 것은 참여정부가 수립될 시기의 우리 사회의 역사적 성격과 참여정부의 지지기반 등을 고려할 때 지극히 자연스러운 것이었다고 사료된다.

먼저 참여정부가 수립되던 시기의 우리 사회는 1987년 민주화 이후 사회 제세력의 이익표출활동이 극에 달하던 시기라고 볼 수 있다. 물론 이미 국민의 정부에서 부터 이러한 현상이 있었다. 한편, 참여정부의 지지세력은 국가와 사회에 대해 개혁적 관점에서 문제를 꾸준히 제기해 온 시민단체 소속 인사들을 상당수 포함하고 있었다. 이들은 공공갈등의 유발자로 기능하고 있었다고도 볼 수 있다. 이러한 상황 하에서 참여정부가 과거와 같은 방식으로 갈등을 관리한다는 것은 자기 모순이며 시대역행적인 것이었을 것이다.

이러한 상황 하에서 이루어진, 지속가능발전위원회를 중심으로 하는 각종 제도개선을 위한 노력과 한탄강담 갈등에 대한 조정노력은 참여정부의 새로운 갈등관리를 위한 핵심적인 사업이었다.

그러나 이 모든 것이 순조롭게 성공적으로 이루어졌다고 말할 수는 없다. 참여정부의 새로운 노력에 있어서 가장 걸림돌이 되었던 사실은 새로운 방법론의 도입에는 시간이 걸린다는 것이었다고 본다. 정부의 공직자들, 시민사회지도자들 그리고 일반 국민들이 새로운 갈등관리의 방법론에 대한 이해가 부족하였다. 그러한 적박한 상황에도 불구하고 참여정부는 급히 사업을 진행시켰으나 결국은 성공적인 것이 되지 못하고 말았다. 그러나 참여정부의 이러한 시도들은 차기정부의 공공갈등 대응을 위한 노력의 밑거름으로 작용할 것이다.

공공갈등에 대한 대응으로서의 제도개선 노력도 전체적인 참여정부의 공공갈등정책과 같은 길을 걸었다. 참여정부의 공공갈등 제도 개선 노력은 크게 (1) 공공갈등 대응을 위한 기본법의 제정 (2) 공공갈등 예방과 해결을 위한 개별법의 정비 등으로 나누어 볼 수 있으나 두 사업 모두 좋은 성과를 거두지는 못하였다.

## 제2절 공공갈등 대응을 위한 기본법의 제정

참여정부는 공공갈등에 대한 새로운 대응방법론을 적용하기 위하여 그 첫 사업으로 가칭 갈등관리기본법의 제정 그리고 한탄강담 갈등조정을 시도하였다. 그 가운데 공공갈등 대응을 위한 기본법의 제정은 참여정부가 추진하였던 공공갈등관리를 위한 제도개선의 가장 중요한 사업이었다.

그러나 공공갈등 대응을 위한 기본법의 제정은 순조롭게 진행되지 않았다. 시민사회단체 대표들이 참여한 가운데 여러 차례의 논의 끝에 마련된 법안에 대해서 시민사회단체도 적극적으로 찬성하지 않았고, 관료사회도 부정적인 반응이 강한 편이었다. 참여정부의 노력으로 이러한 부정적 여론이 많이 개선되었지만 결국 정치권이 이 법안을 받아들이지 않았다. 이 법안이 받아들여진 가장 중요한 원인은 이 법안에 대한 이해 부족 때문이라고 생각한다.

이 법안의 반대의견 가운데 하나는 이 법안이 참여정부의 코드입법이라고 하는 것이다. 그러나 이 법안은 시대의 변화에 대응한 새로운 사회관리시스템을 마련하고자 한 것이지 참여정부의 코드입법이라고 할 수는 없다. 물론 이 법안의 내용 가운데 참여적 의사결정이라는 방식이 반영되어 있으나 이것은 참여민주주의가 활성화되고 공공의사결정에 국민참여가 제도적으로 보장되어 나가고 있는 상황에 비추어 참여정부의 가치관 만을 반영하고 있는 것

으로 볼 수 없다. 새로운 거버넌스의 구축은 우리 시대의 세계적으로 공통된 과제에 해당되는 것이다.

다음으로 이 법안이 공공갈등관리를 표방함에 대하여 공공갈등의 관리를 정부가 담당한다는 데 대해 많은 거부감이 표현되었다. “갈등관리”라는 말 자체에 대해 시민사회단체가 많은 거부감을 표시하였던 것이다. 공공갈등은 물론 국가가 일방적으로 관리한다고 해서 문제가 해결되는 것은 아니다. 그러나 공공갈등관리라는 개념 자체는 오히려 과거의 권위주의적인 공공의사결정방식을 지양하고 시민사회가 공공의사결정에 함께 참여하도록 함으로써 공공갈등을 예방하고 효율적으로 해결하고자 하는데 초점이 있었다. 시민사회단체는 정부가 갈등을 관리한다고 하는 사실 자체에 알레르기 반응을 보였으나 실상은 이 법안은 시민사회단체나 이해관계자의 폭넓은 참여로 의사결정을 하고자 하는 것을 주요한 내용으로 하고 있었기 때문에 이 점에 대한 시민사회단체의 알레르기반응은 오해에 기인한 것이라고 생각한다.

한편, 국회의원 중에는 갈등관리의 과업이 정부의 과업으로만 인식되는 점에 반대의사를 표명하는 경우도 있었다. 국회에 의한 정치적 해결이 지양되고 국민의 직접참여와 행정기관의 이니셔티브에 의한 문제해결이 이루어지는데 대한 반감이 있었던 것이다. 특히 각종의 공공갈등을 배경으로 정치에 입문한 국회의원들의 경우 이러한 정부측의 시도가 자신의 입지를 약화시킬 것으로 우려할 수도 있었다고 본다.

행정관료들은 이 법안으로 인하여 업무처리가 복잡해 지고 일일이 이해관계자의 동의를 받아야만 업무를 처리할 수 있는 것으로 오인하여 반대의견이 많았다. 그러나 이 법안은 행정기관 자체의 판단에 의해 필요한 경우 이러한 갈등관리절차를 활용할 수 있다고 한 것 뿐이지 모든 업무에 있어서 이해관계인과의 대화나 이해관계인의 동의를 요구하는 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 관료들은 지나치게 민감하게 반응하여 이 법안의 성안에 대해 찬성하지 않았다.

한편 이 법안은 갈등관리를 위한 연구기관의 설립을 그 내용의 일부로 하고 있었는데 이것은 기존의 갈등관리연구기관의 반발을 살 수 있는 내용이었다. 이것은 기존의 갈등관리연구기관에 소속된 갈등관리전문가들이 이 법안에 대해 부정적으로 생각할 수 있는 원인이 되었다.

이처럼 가칭 갈등관리기본법안(국회에 제출된 법안의 이름은 “공공기관의 갈등관리에 관한 법률”이었다)은 우리나라의 공공갈등관리에 새로운 방법론을 제도적으로 도입하기 위한 시도였음에도 불구하고 사회 각계각층의 몰이해와 비판 가운데 결국 국회를 통과하지 못하고 말았다.

가칭 갈등관리기본법안에 대한 논의에 있어서 본질적으로 이 법안이 가지고 있던 방법론의 가치나 그 제도화의 적절성에 대한 논의는 충분히 이루어지지 못하였고 실질적으로는 이상과 같은 법안에 대한 회의적인 시각에 대한 논의 만이 이루어지다가 결국 사장되고 말았다. 이 법안의 중요부분은 모두 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정에 반영되어 있으므로 그 내용에 대한 검토는 후술하기로 한다.

종합해 보면 참여정부는 우리 사회의 변화에 맞추어 세계적인 경향에 따라 새로운 갈등관

리방식을 제도적으로 도입하려고 시도하였으나 이 방식에 대한 정치권,관료,시민사회 등의 충분한 이해가 결여되었기 때문에 결국 실패하고 말았던 것이다.

### 제3절 공공갈등 예방과 해결을 위한 개별법의 정비

참여정부의 공공갈등 대응을 위한 법제개선정책의 각론은 공공갈등의 예방과 해결을 위하여 각 개별법을 정비하는 것이었다. 각종 환경관련법규,건축관련법규, 기타 행정활동과 관련되는 수많은 법규 가운데 공공갈등의 원인이 되는 법규가 다수 존재한다는 점에 착안하여 법령 규정 가운데 갈등을 유발할 소지가 있는 법규들을 대폭 정비하고자 하는 것이 이 프로젝트의 핵심적인 문제의식이었다.

그러나 이 프로젝트 역시 결과적으로 성공을 거두지는 못하였다. 개별법규의 정비는 단순한 작업이 아니다. 각 법령개정작업은 소관부서의 담당자들을 설득할 수 있어야 이루어질 수 있는데 소관부서의 담당자들을 설득하기 위해서는 각 법령의 내용과 집행상황에 대한 정확한 이해가 있어야 하며 소관부서 담당자들의 논리를 능가할 수 있는 지식을 갖추고 있어야 한다.

지속가능발전위원회의 담당팀은 나름대로 여러 가지 노력을 기울였으나 각 개별법령에서 소관부서 담당자들을 설득할 수 있는 전문성을 단시간 내에 갖추기는 힘들었을 것이다.

더구나 지속위의 프로젝트는 의사결정과정 등 갈등관리에 핵심적인 의미가 있고 어느 정도 일반화할 수 있으며 관련분야의 전문적 지식이 없어도 되는 절차적 규율 분야에 초점을 두지 않고 각 영역의 정책의 실제 자체에 대한 변화를 시도한 점이 없지 않았다. 이러한 까닭에 지속위의 노력은 결국 열매를 맺지 못하고 말았다.

향후 공공갈등의 예방과 해결을 위한 개별법정비를 다시 시도한다면 이러한 실패요인에 대한 정밀한 분석이 선행되어야 할 것이다.

## 제5장 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 검토

### 제1절 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 제정의 배경

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한규정(2007.2.12 제정 대통령령 제19886호)은 참여정부가 의욕적으로 추진한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(원래 가칭 갈등관리기본법)의 제정이 국회에서 성사되지 못함에 따라 그에 대한 대체물로 대통령의 입법권의 행사로서 이루어진 것이다. 따라서 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 원래의 법률안의 내용을 대

부분 승계하였고 다만 지방자치단체 등에 대한 규율 부분을 포함하여 대통령령으로써 규율할 수 없는 일부부분 만을 삭제한 것이라고 할 수 있다.

원래 법률로 제정하고자 하였던 것을 법률제정이 무산되자 대통령령으로 추진하는 것은 매우 이해적인 것이나 그만큼 참여정부가 새로운 갈등관리 방법론의 도입에 적극적이었던 것을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

## 제2절 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 주요 내용

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 참여정부가 추진하였던 갈등관리의 방법론을 대부분 수용하였던 것으로서 그 주요 내용은 다음과 같다.

### (1) 갈등의 예방과 해결을 위한 중앙행정기관의 책무

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 무엇보다도 갈등관리를 국정의 한 영역으로 선언하고 있다는 점이 획기적이다. 그동안 공공갈등을 국가행정의 영역으로 일반적인 차원에서 명시적으로 선언하는 법규는 없었다. 그러나 이 규정은 갈등의 예방과 해결이 국가차원의 과업이라는 점을 선언하고 있다. 그러면서 중앙행정기관은 사회전반의 갈등 예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 함을 밝히고 있으며 나아가 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 함을 천명하고 있다.

또한 중앙행정기관은 갈등을 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 하며 소속직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등해결능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하며 갈등관리능력을 인사운영의 중요한 기준으로 설정하고 반영할 것을 요구하고 있다.

이것은 모두 갈등관리에 대한 새로운 인식에 기반한 국가임무의 선언에 해당한다.

국가적인 갈등관리능력은 국가적 노력에 의하여 향상될 수 있으며 선진제국은 이러한 갈등관리능력의 향상을 위하여 ADR의 제도화, 참여 Governance의 구축, Public Involvement의 실현 등을 국가적 과업으로 추진하여 왔다.

우리나라도 정치적 민주화의 달성과 함께 여러 가지 사회적 경제적 지표에 비추어 이러한 새로운 갈등관리의 제도와 문화를 정착시켜야 할 단계에 이르렀으므로 이에 대한 국가적 노력을 기울이는 것은 지극히 당연한 일이라고 할 수 있다.

또한 갈등관리는 연구와 교육이 수반되어야 하는 일이다. 갈등의 양상은 나라마다 다르며 사안마다 특수한 요소를 가지고 있으므로 갈등관리는 과학적 차원의 연구노력이 수반되어야 할 과업이다. 동시에 새로운 갈등관리 방식을 활용하는 갈등관리는 새로운 의사결정방식인 동시에 새로운 삶의 방식이므로 교육적 차원의 지원이 수반되지 않으면 성공하기 어렵다.

그러므로 국가적 차원의 공공갈등에 대한 연구와 공공갈등관리의 방법론에 대한 교육이

이루어져야 할 것이며 전문가를 육성하여야 한다.

## (2) 갈등 예방 및 해결의 원칙

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 또한 몇 가지 핵심적인 갈등의 예방과 해결의 원칙을 제시하고 있다. 이 원칙들은 바로 새로운 갈등관리방식의 특징을 제시하는 것이라고 본다.

첫째로, 갈등의 자율해결과 신뢰확보 원칙이 제시되고 있다. 이것은 우리나라 공공갈등의 해결방향이 법적 판단에 의한 해결 보다는 당사자의 자율적인 합의와 신뢰회복을 통한 해결로 나아가야 한다는 것을 천명한 것으로서 새로운 국가운영방식을 시사하고 있다고 할 수 있다. 갈등당사자 사이의 신뢰확보와 그들 사이의 합의에 의한 갈등의 해결이 이 규정이 지향하는 공공갈등의 해법이라고 할 수 있다. 특히 행정기관에 대한 신뢰는 갈등의 예방과 해결에 본질적인 의미를 가지고 있다. 대부분의 공공갈등은 행정기관에 대한 불신이 증폭되어 발생하는 것이다.

둘째로, 참여와 절차적 정의의 원칙이 제시되고 있다. 공공갈등은 관계되는 의사결정에서 이해관계인 등이 의사결정의 의미내용에 대해 충분한 이해가 없거나 또는 의사결정에서 소외되었을 때 심화된다. 공공의사결정에 이해관계인 등(stakeholder)이 실질적으로 참여하고 그 의사결정의 절차가 공정할 때, 공공갈등에서 정서적 측면의 문제를 제거할 수 있다. 공공갈등에서 정서적(또는 감정적) 측면의 문제가 없다면 이성적 토론과 설득으로 문제를 해결할 수 있는 여지는 그만큼 커지는 것이다.

셋째로 이익의 비교형량원칙이 제시되고 있다. 많은 경우 정책결정이나 공공의사결정에서 고려되어야 할 중요이익이 배제되거나 고려되지 않고 소외될 때 갈등이 증폭된다. 중요이익이 의사결정에서 고려되어 조정된다면 갈등은 그 만큼 예방될 소지가 크다. 이러한 관점에서 이익형량의 원칙이 제시되고 있는 것이다.

넷째로, 정보공개 및 공유의 원칙이 제시되고 있다. 공공갈등은 커뮤니케이션의 문제인 경우가 많다. 갈등의 당사자가 동일한 정보를 동일한 방식으로 해석하는 한 갈등은 발생하지 않는다. 정보를 동일한 방식으로 해석하도록 하는 것은 쉽지 않은 일이지만 최소한 동일한 정보에 노출되도록 함으로써 갈등에 관한 사실인식에 공통성을 확보함으로써 갈등의 예방과 해결에 기여할 수 있다. 그러므로 정보공개와 공유는 갈등의 예방과 해결을 위한 가장 기본적인 원칙이라고 할 수 있다.

## (3) 갈등영향분석제도의 도입

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 도입하고 있는 갈등관리의 방법론 가운데 가장 핵심적인 것은 갈등영향분석, 참여적 의사결정 그리고 ADR이라고 할 수 있다.

갈등영향분석은 이러한 세가지 핵심적 방법론의 기초에 해당하는 것이다. 어떠한 종류의 참여적 의사결정방식을 채택하여 갈등을 예방할 것인가 하는 것은 갈등영향분석의 결과보고에 기초하여 판단하는 것이며 공공분쟁이 발생하였을 때에도 갈등영향분석을 참조하여 ADR기법을 선택하고 활용하는 것이 바람직하기 때문이다.

중래 우리나라에서는 공공갈등이 발생하여도 그에 대한 과학적 분석을 제대로 행하지 않고 갈등을 해결하고자 노력하여 왔다.

그러나 선진제국의 경우, 갈등의 원인, 갈등의 당사자, 그리고 갈등의 동향 등에 대한 과학적 분석을 통하여 문제시 되는 갈등에 대한 충분한 이해를 확보하고 그 예방과 해결의 방향을 모색하여 왔다. 이러한 점에서 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 갈등영향 분석제도를 도입한 것은 공공갈등에 대한 분석적·과학적 대응을 제도화한 것으로서 큰 의의가 있다.

그러나 실상 선진제국이 갈등영향분석을 모두 제도화하고 있는 것은 아니며 갈등을 유발할 가능성이 있는 공공사업의 시행자가 자발적으로 갈등영향분석을 통하여 공공사업의 시행에 장애가 되는 공공갈등을 미연에 방지하고자 하는 경우가 보통이다. 이점에서 우리나라가 이를 법령으로 까지 규정하는 것은 사실 갈등관리문화를 조기에 정착시키고자하는 국가적 노력의 일환으로 이해할 수 있다.

그런데 문제는 갈등영향분석이 갈등이 예상되는 모든 사안에 의무화되어 있지는 않다는 점이다. 오히려 갈등영향분석을 실시할 것인가의 여부는 관계되는 중앙행정기관의 판단에 맡겨져 있다. 이 때문에 이 법의 실효성에 많은 의문이 제기된 바 있다.

그러나 갈등영향분석을 의무화하는 것은 행정비용을 또다시 증가시키는 탄력성 없는 규제를 만들어내는 것에 불과하다고 본다. 중앙행정기관이 정책을 수립하고 집행할 때 어떤 사안에 대해 갈등영향분석을 실시할 것인가 하는 것은 그 기관의 판단에 맡겨져야 할 것이지 정직적 의무화의 대상으로 할 수 없다. 다만 법령이 이를 규정하여 제도화하는 것은 중앙행정기관이 갈등영향분석의 실시에 필요한 예산확보의 근거가 된다는 점에서 갈등영향분석을 통한 갈등의 예방과 해결을 촉진할 수 있다는 장점이 있다.

요컨대 갈등영향분석이 의무화되지 않았음으로 인하여 이 법령의 실효성에 대해 의문을 표시하는 견해는 이 법령이 지향하는 갈등영향분석의 본질을 충분히 이해하지 못한 소치라고 생각한다.

그런데 갈등영향분석은 매우 전문적인 업무이다. 현재 이 분석을 제대로 수행해 낼 수 있는 기관이나 전문가가 그리 많지 않다고 생각한다. 갈등관리전문인력이 충분히 확보되지 않으면 갈등영향분석은 피상적으로 이루어질 우려가 있고 갈등의 예방과 해결에 그다지 도움을 주지 못하는 요식적인 일로 전락할 가능성이 없지 않다. 갈등영향분석제도의 충실한 집행을 위해서는 먼저 수준높은 갈등관리전문가의 양성이 선행되어야 할 것으로 본다.

#### **(4) 갈등관리심의위원회의 설치**

중앙행정기관은 원칙적으로 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 설치하여야 한다. 갈등관리심의위원회의 설치에 중앙행정기관이 갈등관리에 대한 노력을 보다 전문적인 차원에서 기울여야 한다는 점에서 의미가 있을 뿐아니라 민간인의 참여 하에 갈등관리정책을 수립하도록 함으로써 종래의 관료적인 갈등관리정책의 개선에 기여할 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 제시하고 있는 갈등관리심의위원회의 기능에는 여러 가지가 있고 그 각각의 기능은 모두 갈등의 예방과 해결을 위해 긴요한 바가 있지만, 갈등관리심의위원회의 가장 전문적인 기능은 갈등영향분석에 대한 심의기능이라고 할 수 있다.

중앙행정기관이 스스로 또는 제3기관에 의뢰하여 작성한 갈등영향분석서가 제대로 되었는지를 심의하는 것이 바로 이와같은 기능이라고 할 수 있는데, 정부관료의 입장에서 만이 아니라 시민단체나 민간의 갈등관리전문가의 시각에서 갈등영향분석의 타당성에 대한 점검을 하도록 하고 있는 것이다. 종래 환경영향평가제도의 운영에서 일부 나타난 바와 같이 이러한 분석기능이 정부정책의 정당화도구로 전락하는 것을 막기 위한 장치라고 할 수 있다. 이러한 목적으로 갈등관리심의위원회는 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되지 않도록 하였고 위원장은 민간위원 중에서 호선하도록 하였다.

### (5) 참여적 의사결정방법의 활용

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 도입하고 있는 갈등관리의 핵심적인 방법론 중 또 하나의 중요한 것은 참여적 의사결정방법이라고 할 수 있다. 법령은 참여적 의사결정방법을 정의하고 있지 않으나 참여적 의사결정방법의 채택여부 역시 중앙행정기관의 장의 판단에 맡겨져 있기 때문에 참여적 의사결정의 방법은 특정한 방식으로 제한되어 있다고 말할 수 없다. 이론상 Public Involvement로 볼 수 있는 모든 방식이 채택될 수 있을 것이다.

그리하여 정책의 홍보라고 할 수 있는 일방적 커뮤니케이션의 방식에서부터 시작하여 이해관계인 등의 의견수렴, 토론 나아가서 공동의 의사결정에 이르는 다양한 방식이 참여적 의사결정에 해당한다고 할 수 있다. 예상되는 갈등의 정도가 심할수록 커뮤니케이션의 방식은 보다 고도화되고 집중적인 것이 되어야 할 것이다.

참여적 의사결정은 참여와 숙의 및 합의를 그 본질적인 요소로 하는 것으로서 이해관계인들 사이에서 문제와 사실관계에 대한 공통적인 인식을 통하여 오해를 불식하고 공감대를 형성하며 이해관계의 분석을 통하여 상호 이익이 되는 방안의 합의를 모색함으로써 분쟁을 해결할 수 있도록 하는 의사결정방법이다.

고도화된 참여적 의사결정방식에는 객관적 제3자인 중립위원(neutral)의 존재와 역할이 매우 중요한 의미를 가지며 중립위원을 포함하여 모든 갈등관리인력은 사람간의 커뮤니케이션 기술 및 협상술 등에 전문성을 가지고 있을 것이 요구될 뿐아니라 갈등사안에 대한 사실적·법적 이해를 갖추고 있을 것이 요구된다.

단순한 정책홍보 차원이 아니라 이해관계인 등의 공동의사결정이 요구되는 경우, 공동의사결정을 위한 협의체의 구성은 매우 전문적인 능력이 요구되는 사안이며 협의체의 운영과 합의의 도출도 매우 기술적인 측면이 강한 일이다. 따라서 갈등영향분석제도의 성공을 위해서 그러한 것과 마찬가지로 참여적 의사결정방식의 채택여부 와 그를 위한 협의체의 구성 및 협의체의 운영 등을 위해서도 갈등관리를 위한 전문인력의 양성이 매우 중요한 전제조건이 된다.

참여적 의사결정 역시 그 시행여부가 중앙행정기관의 장의 판단에 맡겨진 사항이다. 그러나 이와같은 의사결정방식이 법제화되어 있지 않으면 중앙행정기관의 장으로서 이러한 의사결정방법을 채택할 법적 근거가 없어서 그 채택을 고려하기 어려울 것이고 또한 그 채택과 활용에 필요한 예산확보에도 어려움을 겪을 것이다. 따라서 참여적 의사결정방식의 제도화는 그 의무화여부를 떠나서 충분한 제도적 의의를 가지는 것이라고 할 수 있다.

참여적 의사결정방식은 이미 전세계적으로 확산되고 있는 새로운 의사결정방식으로서 미국의 경우 이러한 의사결정에 참여하는 자에 대한 시간이나 기회비용에 대한 보상을 위한 참여자보상법제가 마련되고 있는 실정이다.

## **(6) 갈등조정협의회의 활용**

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 도입하고 있는 공공갈등관리방안의 또 하나의 중요한 요소는 갈등조정협의회의 채택이다.

갈등영향분석이나 참여적 의사결정이 공공갈등의 예방에 초점을 맞춘 제도라고 한다면 갈등조정협의회는 공공갈등의 해결에 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다.

그런데 넓은 의미에서 이러한 갈등조정협의회의 제도는 공공갈등의 해결을 위한 ADR(Alternative Dispute Resolution)의 도입이라고 할 수 있다. 공공갈등에 도입할 수 있는 ADR기법은 매우 다양하여 일일이 열거하기 어려울 정도이다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 갈등조정협의회의라는 방식만을 규정하고 있는 것은 다소 편협한 측면이 있다고 생각한다. 조정,중재, 조정적 중재, 중립인평가 등 다양한 ADR방식을 두고 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 관계행정기관과 이해관계인으로 구성되는 조정협의회의의 구성이라는 단 하나의 ADR절차만을 규정하고 있는 것이다.

이처럼 단일한 ADR절차만을 규정하고 있으나 이 제도가 활발하게 활용만 된다면 이 역시 제도적 발전이라고 말할 수 있다고 본다. 다만 갈등조정협의회의는 사안에 따라 구성되는 ad hoc 조직이므로 협의회를 통한 갈등의 해결이 활성화되기 위해서는 중앙행정기관의 장이 이 방식에 대한 갈등해결에 확신을 가질 수 있어야 한다.

갈등조정협의회의에 대해서 입법과정에서 관료사회로 부터 지적되어 온 문제점은 협의의 구속력이 확보되어 있지 않다는 점이었다. 갈등조정이 합의에 이른다고 하더라도 합의의 구속력이 확보되어 있지 않은 한 갈등조정 내용 이행된다고 확신할 수 없다는 것이다.

그러나 이처럼 갈등조정에 반드시 법적 효력을 부여하여야만 한다고 생각하는 것은 이미 그 관점 자체가 전통적인 갈등통제모델에 입각해 있는 것이라고 사료된다. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 취하고 있는 입장은 공공갈등은 법적 권위나 법적 효력으로 해결하는 것 보다 이해관계인 사이의 상호이해와 호혜적 양보로 이룬 합의 그 자체의 힘으로 해결하는 것이다. 요컨대 문제해결의 패러다임이 다르고 문제해결의 힘의 원천이 다른 것이라고 할 수 있다. 그러한 점에서 이해관계인이 합의 후에 이행을 거절하고 싶을 정도의 합의는 이미 새로운 갈등관리 패러다임 하에서는 그 자체가 실패한 것이다. 이상적인 합의안은 이해관계인들 사이에 쟁점에 대하여 완전한 합의를 이룬 것이라고 하겠다.

특히 우리나라의 현실에 비추어 합의안에 대해 추후 문제제기를 할 수 있다는 사실에 주목한다고 하더라도 합의안에 서명하면 그것 자체가 일종의 계약으로서의 효력을 가지는 것이고 계약위반에 대해서는 그에 따라서 일정한 법적 책임이 수반한다. 만약 합의당사자가 위약에 대해 강한 제재를 하고 싶으면 손해배상액을 예정한다든가 하는 방식으로 합의에 강한 구속력을 부여할 수도 있다. 따라서 합의에 대해 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 자체가 어떠한 법적 효력도 부여하지 않는 것은 잘못된 일이라고 할 수 없다.

### **(7) 갈등관리연구기관의 지정·운영**

국무조정실장은 갈등관리와 관련된 조사·연구 및 교육훈련 등을 위하여 갈등관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리연구기관으로 지정할 수 있도록 하고 있다. 원래 가칭 갈등관리기본법의 원안에는 별도의 연구 및 교육기관을 새로 설치하는 것으로 되어있었으나 기존의 갈등관리에 관한 연구 및 교육기관들의 반발의 결과 새로운 연구 및 교육기관의 설치가 백지화되고 갈등관리연구기관의 지정·운영제도가 새로 마련된 것이다.

공공갈등관리에 있어서 갈등관리 연구 및 교육훈련기관의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 정도이다. 현재 우리나라 갈등관리의 가장 큰 문제점은 적절한 능력을 갖춘 갈등관리연구기관과 교육훈련기관이 턱없이 부족하고 갈등관리를 위한 전문인력이 거의 존재하지 않고 있다는 점이라고 할 수 있기 때문이다.

### **(8) 갈등전문인력의 양성 등**

갈등관리연구기관의 지정·운영과 맥을 같이하는 것으로서 갈등전문인력의 양성이 시급히 요구된다. 갈등영향분석, 참여적 의사결정, 갈등조정협의회의 운영 등은 모두 갈등관리전문가에 의해 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라에서 갈등관리전문인력은 턱없이 부족한 형편이다. 국가적 갈등관리시스템이 아무리 잘 만들어진다고 하더라도 전문인력이 없으면 이것을 효과적으로 운영할 수 없다. 국가적으로는 단순히 전문인력의 양성을 강조할 것 만이 아니라 적극적으로 전문인력 양성을 위한 노력을 기울여야 할 것으로 본다.

## **제2절 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 입법론적 검토**

### **(1) 적용대상의 문제**

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 중앙행정기관을 그 수범자로 하고 있다. 그러나 많은 공공갈등이 지방자치단체 행정 영역에서 발생하고 있다는 점에서 이 규정은 실질적으로 공공갈등의 예방과 해결에 있어서 충분한 규율영역을 확보하지 못하고 있다. 만약 원래의 가칭 갈등관리기본법(국회에 제출된 법률 명 “공공기관의 갈등관리에 관한 법률”)이 제정되었다고 하면 지방자치단체를 적용대상 안에 포함시켰을 것이다. 또한 정부투자기관을 포함한 공법인도 갈등을 유발하는 사업의 주체가 될 수 있음에도 불구하고 이 규정의 적용

대상에서 빠져있다. 향후 국가적 갈등관리시스템을 재정비하고 이에 대한 입법을 다시 시도할 경우에 고려해 보아야 할 사항이라고 사료된다.

## (2) 갈등의 예방과 해결을 위한 중앙행정기관의 책무

갈등관리는 다분히 문화적 성격을 띠는 과업이다. 갈등에 대처하는 우리 사회의 법문화, 정치문화를 바꾸지 않고서 온전한 갈등의 예방과 해결을 기하기 어렵다. 그러므로 중앙행정기관은 무엇 보다도 갈등과 분쟁의 해결방식을 문화적 차원에서 개선하려고 노력하여야 한다. ADR의 확산, 토론과 합의를 용이하도록 하는 교육과 사회자본의 확충 등 중앙행정기관들이 노력하여야 할 사항이 많다고 본다. 미국의 경우 대통령의 리더십으로 ADR 법제와 문화를 확충 및 확산시켜갔다는 점을 참고할 필요가 있다. 많은 투자와 노력이 이루어져야 한다. 또한, 새로운 사회에서 새로운 의사결정방식을 정착시킨다는 사명감을 가지고 노력하여야 할 것이다. 미국의 경우 ADR을 활성화시키기 위한 수많은 입법이 이루어졌으며 일본도 ADR 기본법을 제정하는 등 제도개선을 위한 거국적 차원의 노력이 있었다는 점을 고려하여야 할 것이다.

다만 우리나라의 경우 변호사 보수체계가 사건 단위로 형성되어 있기 때문에 기본적으로 ADR이 정착되기 어려운 환경이라는 점도 정책입안자들이 고려하여야 할 사항이라고 본다.

## (3) 참여적 의사결정방법의 활용

참여적 의사결정은 행정기관의 의사결정방식과 절차의 변화를 가져온다. 그러므로 참여적 의사결정의 활성화를 위해서는 행정절차규범의 대대적 변화가 수반될 필요가 있다. 물론 모든 공공의사결정을 참여적 의사결정방식으로 전환시킬 필요는 없다. 그러나 공공의사결정에 국민과 이해관계인의 참여를 보다 확대시키는 방향으로 전반적인 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 특히 갈등의 온상이 되고 있는 행정계획의 결정에 있어서 국민과 이해관계인의 의견이 충분히 수렴될 수 있도록 절차규정을 정비하여야 할 것이다.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 말하는 참여적 의사결정은 어디까지나 임의적 절차이기 때문에 어느 범위 까지 법이 의무화하는 국민과 이해관계인의 참여에 대한 규율이 일반행정절차법 및 개별행정절차법의 차원에서 이루어져야 한다고 본다. 이를 위하여 각 개별법과 행정절차법의 개정이 추진되면 좋을 것이다.

한편 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 말하는 참여적 의사결정방법과 일반적인 행정절차에서의 청문 등과의 관계도 보다 분명히 규정될 필요가 있다. 사실 참여적 의사결정절차가 진행될 경우 일반적인 청문절차는 중복적인 것으로 필요없다고 하는 주장도 제기될 수 있기 때문이다.

한편 참여적 의사결정에 의한 의사결정이 실정법에 위반되거나 일반적인 공익에 위반되는 경우 어떻게 이에 대처할 것인지에 대해서도 입법적 검토가 있어야 할 것으로 본다. 참여적 의사결정에 의해 공공의사결정이 이루어진 경우 그것이 국민의 대표인 국회의 의사 그리고 그 국회의 의사가 표현된 법률에 반하는 경우에도 그 의사결정이 존중될 수는 없다. 그렇다고 하여 쉽사리 그 의사결정의 의미를 무시할 수도 없기 때문에 이를 조정하기 위한 법적

규율이 필요하다.

#### (4) 다양한 ADR방식의 채택

현재 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 공공분쟁 발생시의 해결방안으로 갈등 조정협의회 라는 ADR 방식을 채택하고 있으나 다양한 갈등사안에 대처하기 위해서는 ADR 방식을 이처럼 한정적으로 규정해 두는 것은 적절하지 아니다. 오히려 ADR의 방식 채택에는 개방적인 규율을 하되 ADR운영에 기술적으로 요구되는 사항들에 대한 법적 규율이 이루어져야 할 것으로 본다.

즉 비밀유지에 관한 규정이라든지, 중립위원회에 대한 규정 그리고 ADR방식으로 해결할 수 없는 사건에 대한 규정 등이 그것이다. ADR은 기본적으로 이해관계인 상호 간의 합의에 의한 문제해결이므로 제3자와 일반공익에 영향을 미치는 사안에 대해 그것을 허용할 수 있는가 하는 점이 검토되어야 하고 그러한 관점에서 활용의 한계가 법적으로 분명하게 설정될 필요가 있는 것이다.

#### (5) ADR과 비밀유지

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 제22조에서 당사자들이 모두 합의한 경우 협의절차를 공개할 수 있다고 규정하고, 한편 중앙행정기관의 장과 관계공무원에게 협의회 과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 이외에 사용할 수 없도록 규정하고 있다.

ADR의 경우 비밀의 유지는 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 이해관계인들의 은밀한 이해관계가 드러나지 않으면 이해관계의 조정이 사실상 불가능하지만, 이에 대한 비밀이 유지되지 않을 경우 아무도 은밀한 이해관계에 대한 솔직히 털어놓으려고 하지 않을 것이기 때문이다.

따라서 비밀유지 의무를 ADR에 관련된 모든 사람에게 확대 적용하여야 한다. 다만 비밀유지는 은밀한 이해관계에 대한 것에 국한되어야지 사실관계의 이해를 위한 사안 등은 오히려 비밀유지 보다는 정보공개로 나아가야 할 사항이다. 이러한 관점에서 비밀유지에 대한 규정은 좀더 기술적으로 세밀하게 정리될 필요가 있다.

#### (6) 중립위원회제도

미국의 경우 ADR에서 중립위원의 개입은 필수적이다. 중립위원이란 갈등사안에 이해관계를 가지지 않고 중립적인 입장에서 갈등을 해결하는데 도움을 줄 수 있는 제3자를 말한다. 그동안 우리나라에서는 갈등관리에 있어서 중립위원을 많이 활용해 오지 않았다. 그러나 새로운 갈등관리기법의 활용에 있어서 갈등관리에 전문성을 가진 객관적 제3자로서의 중립위원의 존재는 가히 필수적이라고 할 수 있다. 중립위원의 자격과 선임방법, 해임 기타 중립위원의 역할과 임무 및 의무 등에 대한 기술적 규정이 반드시 필요하다고 본다.

## 제6장 결론

새로운 시대는 새로운 사회운영방식을 요구한다. 21세기의 변화된 세계적 환경은 공행정(public administration)으로 하여금 참여패러다임으로 전환할 것을 요구하고 있으며 우리나라는 이미 참여패러다임이 필요한 국가발전단계로 진입하고 있다. 우리 사회의 각종의 공공갈등은 국가운영방식이 참여패러다임으로 바뀌어야 한다는 것을 보여지는 신호라고 할 수 있다.

그러나 참여행정으로의 패러다임 전환은 반드시 쉬운 과제가 아니다. 먼저 시대는 합의형성(Consensus Building)적 참여로의 발전을 요구하지만 국민의 의식은 아직 문제제기형, 대립구조형의 참여제도의 실현에 목말라하고 있다. 또한 시대는 다원화된 가치를 서로 용납하고 합의점을 찾아갈 것을 요구하지만 우리 사회의 보혁 갈등은 용납과 합의의 길을 도무지 찾지 못하고 있다.

뿐만 아니라 행정관료와 국민 모두가 참여와 합의형성에 아직은 익숙하지 못하고 합의에 의한 갈등해결에 필요한 사회자원과 문화가 아직은 매우 미비한 상태에 있다.

정부는 참여패러다임으로의 전환과 교육과 홍보를 통한 사회자원의 확충, 제도정비 등의 공공갈등을 위한 개혁을 수행함에 있어서 충분한 인내를 가지고 임하여야 할 것이다. 국민과 공무원은 아직 변화된 사회환경에 새롭게 적용되어야 할 제도에 대한 이해가 부족하다. 먼저 국민과 공무원들이 개혁의 방향과 당위성에 대해 충분히 납득할 수 있도록 하고 국민의 수용가능성을 고려하여 신중하게 개혁을 추진하여야 할 것이다.