

## **전체토론회 개요**

---

### **한국의 갈등관리시스템 : 선진적 시스템 구축을 위한 과제**

# 한국의 갈등관리시스템 : 선진적 시스템 구축을 위한 과제

개요 작성: 임영재 KDI 선임연구위원

## 목 차

1. 문제 제기 .....	6
2. 기본 틀 .....	8
3. 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비 .....	9
3.1 공공분쟁에서의 ADR 활성화를 위한 과제 .....	10
<현행 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 중 ADR관련 부분 개선필요>	11
4. (관련 기초연구 1) 한국인의 갈등의식과 갈등조정방식 .....	12
5. (관련 기초연구 2) 한국인의 사회적 자본과 갈등 간 관계 .....	13
6. Bottom-up Approach 사례 (한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 진단) .....	14
<원칙 1> 갈등관리 초기 단계에서 갈등 당사자들이 실익에 초점을 맞추는 협의를 할 수 있어야 한다. ....	15
제안 1: '소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회(가칭)'의 구성 시점 .....	15
제안 2: 새로운 협의체의 구성 방법 .....	18
제안 3: 새로운 협의체의 의사결정방식 .....	20
제안 4: 주민 보상 방식 .....	20
제안 5: 중립적인 조력자 또는 조정자의 활용 .....	21
제안 6: 갈등관리 Database 구축 및 활용 .....	22
<원칙2> 초기 협상이 실패하더라도 다시 협상 테이블로 돌아갈 수 있는 Loop-back 시스 템을 갖춘다. ....	23
제안 7: 협의의 시한 .....	23

## 1. 문제 제기

- 1987년 민주화 이후 우리 사회에서 정부의 정책, 법령, 국책사업을 둘러싸고 벌어지는 '공공갈등'은 점차 빈도와 강도가 커지고 있음.
- 특히, 2008년 봄 진행된 '촛불시위'는 '공공갈등'과 관련한 우리 국가·사회의 운영시스템이 바뀌어야 한다는 신호라고 볼 수 있음.
- 공공갈등이 현 시스템 내부에서 해결되지 못하고, 관련 이해관계자들이 시위, 집단 행동, 불법파업 등 '힘의 균형 변경'에 관심을 모으고 있는 상황임.

- ※ 전문가 연구에 의하면, 공공갈등 관련 당사자들이 가장 거세게 분노하는 경우는, 그들이 선택을 강요당하고 있다고 느끼며, 힘이 없어 자신이 (정부의 정책, 법령, 사업이 초래할 수 있는) 위험을 스스로 통제할 수 없다고 느끼며, 편익은 다른 사람들에게 돌아가는 반면 비용은 자신에게 귀속된다고 느끼며, 위와 같은 상황이 모두 불공평하다고 느낄 때라는 것임. 반대로, 공공갈등 관련 당사자들이 그 위험을 자발적으로 받아들이기로 선택하고 그 선택으로부터 자신이 편익을 얻고, 그 위험에 어느 정도의 통제력을 가지며, 그 과정 및 결과를 공평한 것으로 판단할 때 위험을 보다 낮게 인식(또는 평가)하며 분노가 적어진다고 함.
- 현재의 우리나라 공공갈등 관리시스템은 공공갈등의 거의 모든 분야에서 매우 비효율적인 결과들을 양산하고 있는 구조임.
- 따라서, 정부의 정책, 법령, 국책사업 관련 선진적인 갈등관리시스템의 구축은 대내외적 도전에 대한 정부의 효과적 대응을 가능하게 해주기 위한 필수 인프라
  - 기존의 갈등관리시스템이 제 역할을 하지 못할 때는, 대내외 도전을 극복하기 위한 정부의 전략, 정책들이 기획, 실행의 초기단계서부터 지연·정체되기 쉬움.
  - 이러한 갈등관리시스템 인프라는 현황에 대한 실증적인 진단·분석, 그에 기초하여 개선방향에 대한 체계적 모색, 핵심 공공갈등 분야의 성공사례(pilot projects) 구축 및 전파 등 우리 사회 및 정부의 투자가 이루어질 때만 개선이 가능함.
- 참여정부의 공공갈등 대응을 위한 법제개선 노력과 평가
  - 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 제정
    - ※ 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 것임. 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 있음.
  - 공공갈등의 방치가 제기하는 국가미래에 대한 위험을 인식하고 문제를 제기한 차원; 그러나 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률’ 제정 시도 자체가 공공갈등의 대상이 되어버리면서 추진력 상실; 이는 (세밀한 준비 없이) 커다란 그림을 먼저 그리려는 top-down approach 였으나 이제는 공공갈등 각각의 유형별로 bottom-up approach가 체계적으로 시도되어야 할 시점임.
  - ※ (앞서 언급한 바와 같이) 현황에 대한 실증적인 진단·분석, 그에 기초하여 개선방향에 대한 체계적 모색, 핵심 공공갈등 분야의 성공사례(pilot projects) 구축 및 전파 등 우리 사회 및 정부의 투자가 필요

## 2. 기본 틀

- 갈등관리시스템의 선진화를 이루기 위해서는,
  - 일반법을 신설하거나 개정하여 사회 전반의 모든 공공 갈등에 적용되는 행정절차에서 큰 변화를 일률적으로 추구하는 방법을 통해 전반적인 갈등관리에 대한 관심 및 수요를 증가시키는 것도 필요한 반면,
  - 각각의 유형별로 갈등관리시스템이 어떻게 구성되어 있는지 살펴보고 그 유형별 갈등관리시스템을 각각 선진화하는 노력이 무엇보다 긴요함.
    - 핵심 공공갈등 분야의 현황을 진단하고 성공사례(pilot projects) 구축을 위한 시도는 아래 '6. Bottom-up Approach 사례: 한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등 관리 시스템의 진단' 부분 참조
  - 국가의 입법, 행정, 사법 각각 분야에서 갈등관리시스템을 각각 선진화하는 노력 필요 (관련 상세 내용은 아래 '3. 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비' 부분 참조)
- 국가의 전반적 갈등관리시스템의 선진화라고 하는 의미는 그 각각의 유형별 공공갈등의 해소 과정이 저비용, 고편익의 구조로 바뀐다는 것을 의미함.
  - 저비용, 고편익과 연관된 갈등해소절차는 실익(Interests)에 기반을 둔 문제 해결 방식이고 고비용을 유발하는 갈등해소 방식에는 권리 (Rights)에 기반을 둔 법정 소송이거나 힘의 논리에 의하여 문제를 해결하려고 충돌하는 방식인 경우임.
  - 따라서 선진화된 갈등관리시스템이란 특정 분야, 또는 사회, 국가에서 갈등 해결 양태가 주로 대화를 통한 실익에 기반을 둔 문제 해결 방식이 가장 많이 그리고 가장 먼저 사용되고, 그 다음에 권리에 기반을 둔 해결 양식이 그 이후에 더 적은 양으로 사용되며, 최후에 힘에 기반을 둔 해결 방식이 가장 적은 비율로 사용되는 시스템을 의미함.
  - 마지막으로, 이러한 갈등관리시스템의 개선이 과거의 방식과는 다른 새로운 방식의 갈등관리 절차를 사용한다는 것을 의미한다면, 갈등당사자인 정부 내 공무원뿐 아니라 민간의 갈등당사자들이 새로운 유형의 방식에 대한 결과의 불확실성과 익숙하지 않음으로 인하여 많은 저항과 시행착오를 겪게 됨. 이러한 저항은 미국을 비롯한 다른 여러 나라에서도 공통적으로 보여지고 있음. 이러한 내부적인 저항과 시행착오를 최소한으로 줄이는 것이 갈등관리시스템 분야의 Latecomer로서 한국이 취할 수 있는 전략임.
  - 저항을 줄이는 방법은 일단 이러한 새로운 절차들이 비용과 편익에 있어서 성공을 가져다 줄 수 있다는 것을 소수의 실험을 통하여 입증하고 전파하는 데 있으며, 또

한 이러한 실험을 적극적으로 추진할 정부 내 혹은 민간 부분의 갈등관리시스템 관련 핵심 인사들의 역량을 강화할 필요

### 3. 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비

- 공공갈등의 뿌리 깊은 요인의 하나으로서 사회적 약자의 기본적인 욕구 미충족 및 상대적 박탈감을 완화·제거하기 위한 관련 제도들을 증장기 전략을 가지고 체계적으로 정비 필요
  - 예컨대, 사회적 약자의 자녀가 노력하여도 학업에 있어서 좋은 성취를 거둘 수 없는 사회적 구조는 사회적 약자들을 좌절하게 하고 궁극적으로 공공갈등의 뿌리 깊은 원인을 제공하게 될 것임.
- (사법) 우리나라 공공갈등 및 공공분쟁의 많은 경우가 입법, 행정 단계에서 조정되지 못하고 최후의 대결장으로 사법부를 선택하고 있음. 이 경우 사법부는 관련 이해당사자들의 시위, 집단행동의 직접적 대상이 되기도 함.
  - 그러나 공공갈등 및 공공분쟁은 국가나 지방자치단체 등의 장래계획과 정책방향에 관련되는 것이 보통이기 때문에 과거의 분쟁에 대한 해결로서의 사법적 수단에 의한 해결은 커다란 사회적 비용을 수반
- (사법, 행정) 따라서 공공갈등 및 공공분쟁을 위한 ADR제도의 정비 필요
  - 공공갈등 및 공공분쟁의 해결을 위해서는 ADR이 실효적이라는 점이 국제적으로도 인정받고 있음.
  - 그러나 우리 나라에는 공공분쟁의 해결을 위한 ADR제도가 대단히 미비함. 개인간의 법적 분쟁을 해결하기 위한 ADR제도는 상당히 존재하는데 반해 공공갈등을 위한 ADR제도는 아직 뚜렷하게 기능하지 않고 있음. (관련 세부 논의는 아래 '3.1 공공분쟁에서의 ADR 활성화를 위한 과제' 부분 참조)
- (입법, 행정) 공공갈등 관련 정책결정과정(또는 공공갈등 관련 정책결정 거버넌스)의 재구성: 일반행정절차법 및 개별행정절차들의 정비
  - 공공갈등의 예방을 위해서는 국민이 자기 문제로 인식하는 정책사안들에 관해서는 정부의 정책결정과정에서의 광범위한 국민 참여가 필요
  - 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 필요
  - 일반행정절차로서의 public consultation의 제도화도 중요하지만 각 개별법영역에서

의 행정절차를 정비하는 것도 매우 중요한 의미가 있음. 참여정부는 이것을 시도하였으나 성공하지 못하였음.

※ 개별법영역에서의 행정절차정비라 함은 예컨대, 댐이나 도로건설에서 관련 이해관계자 등을 건설계획단계부터 참여시켜 의사결정 단계에서 집행단계에 이르기 까지 그 의견을 반영하는 방식으로 행정절차를 개선할 필요가 있다는 것임.

□ (입법, 행정) 법집행률제고와 개별법령의 품질향상

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

### 3.1 공공분쟁에서의 ADR 활성화를 위한 과제

□ 공공갈등이 비화되어 공공분쟁이 된 경우, 이를 해결하는데 있어 가장 적절한 수단은 ADR기법이라는 점은 이미 언급한 바와 같음. 그러나 ADR은 매우 기술적인 요소를 가지고 있기 때문에 ADR의 활성화를 위해서는 세밀한 배려를 베풀어야 함.

○ 우선 ADR 과정을 이끌 양질의 조정인 또는 중립위원(Neutral) 인력이 존재하여야 하며 ADR 과정에 있어서의 다양한 절차를 가능하게 하는 법제도가 필요함.

○ 물론 ADR은 법제적 근거 없이도 가능하지만 ADR의 활성화를 위하여 각국은 법제를 형성해 나가는 것이 오늘날의 추세라고 할 수 있음. 특히 공공분쟁에서의 ADR은 그 가능범위나 가능한 방식 그리고 ADR과정에 필수적인 비밀유지와 정보공개 제도와의 관계 등에 대한 법적 규율이 필요함.

□ 공공분쟁에서의 ADR은 사법부 차원 보다 행정기관 차원에서 먼저 주로 시행되는 것이 보다 바람직함.

○ 행정기관 차원에서의 ADR의 시행은 아직은 행정과정에서 이루어지는 것이므로 행정기관 차원에서의 정책적 고려를 할 수 있다는 장점이 있으나 사법기관에서 실시되는 ADR은 정책적 고려보다는 이미 분쟁해결 자체로 무게 중심이 옮겨갔다고 할 수 있을 것임.

○ 사법부 차원에서는 최종 규율의 확립에 보다 초점을 맞출 필요가 있음.

○ 현재 법원은 사실상의 조정이라는 방식으로 ADR을 활용하고 있으나 위와 같은 예민한 부분에 대한 명시적인 법적 근거조항을 결여하고 있기 때문에 ADR의 적극적

인 활용에 있어서 큰 장애요인을 안고 있는 셈임.

#### <현행 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 중 ADR관련 부분 개선필요>

##### □ 다양한 ADR방식의 채택 필요성

- 현재 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 공공분쟁 발생시의 해결방안으로 갈등조정협의회 라는 ADR 방식을 채택하고 있으나 다양한 갈등사안에 대처하기 위해서는 ADR방식을 이처럼 한정적으로 규정해 두는 것은 적절하지 않음. 오히려 ADR의 방식 채택에는 개방적인 규율을 하되 ADR운영에 기술적으로 요구되는 사항들에 대한 법적 규율이 이루어져야 할 것임. 즉 비밀유지에 관한 규정이라든지, 중립위원회에 대한 규정 그리고 ADR방식으로 해결할 수 없는 사건에 대한 규정 등이 그것임. 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 있음.

##### □ ADR과 비밀유지

- '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'은 제22조에서 당사자들이 모두 합의한 경우 협의절차를 공개할 수 있다고 규정하고, 한편 중앙행정기관의 장과 관계공무원에게 협의과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 이외에 사용할 수 없도록 규정하고 있음.
- ADR의 경우 비밀의 유지는 매우 중요한 의미를 가지고 있음. 이해관계인들의 은밀한 이해관계가 드러나지 않으면 이해관계의 조정이 사실상 불가능하지만, 이에 대한 비밀이 유지되지 않을 경우 아무도 은밀한 이해관계에 대한 솔직히 털어놓으려고 하지 않을 것이기 때문임.
- 따라서 비밀유지 의무를 ADR에 관련된 모든 사람에게 확대 적용하여야 함. 다만 비밀유지는 은밀한 이해관계에 대한 것에 국한되어야지 사실관계의 이해를 위한 사안 등은 오히려 비밀유지 보다는 정보공개로 나아가야 할 사항임. 이러한 관점에서 비밀유지에 대한 규정은 좀더 기술적으로 세밀하게 정리될 필요가 있음.

##### □ 중립위원회제도

- 미국의 경우 ADR에서 중립위원의 개입은 필수적임. 중립위원이란 갈등사안에 이해관계를 가지지 않고 중립적인 입장에서 갈등을 해결하는데 도움을 줄 수 있는 제3자를 말함. 그동안 우리나라에서는 갈등관리에 있어서 중립위원을 많이 활용해 오지 않았음. 그러나 새로운 갈등관리기법의 활용에 있어서 갈등관리에 전문성을 가진 객관적 제3자로서의 중립위원의 존재는 필수적이라고 할 수 있음. 중립위원의 자격과 선임·해임 방법 기타 중립위원의 역할과 임무 및 의무 등에 대한 기술적 규정이 반드시 필요

#### 4. (관련 기초연구 1) 한국인의 갈등의식과 갈등조정방식

□ 선진적 갈등관리시스템 구축을 위한 기초연구 중 하나로

- 1,500명의 한국인 성인들을 대상으로 전국적인 설문조사를 실시하여 한국인의 갈등에 대한 의식, 일상생활에서의 갈등수준, 갈등해결방식, 공익의식의 수준과 특성을 조사
- 조사 결과 한국인은 현재 한국사회의 갈등수준이 매우 높다고 인식하고 있음. 갈등이 심각하지 않다고 생각하는 사람들은 2.2%에 불과하고, 보통이라고 생각하는 사람들은 6.7%, 심각하다고 생각하는 사람들은 91.1%에 달함. 심각하다고 생각하는 사람들과 심각하지 않다고 생각하는 사람들의 차이는 89% 포인트에 달함. 더욱이 과거 10년 전과 비교해서 현재의 사회갈등이 더욱 심각해졌다고 생각하는 사람들이 완화되었거나 비슷하다고 생각하는 사람들보다 훨씬 많았음.
- 사회갈등 영역 중에서 가장 심각한 것으로는 계층간 갈등을 들었고 그 다음으로 지역갈등, 노사갈등, 이념갈등, 정부-지역주민 갈등, 세대갈등이 심각한 것으로 생각하고 있음.
- 물질적인 이해관계를 둘러싼 갈등 외에 이념간의 갈등도 심각한 수준으로 인식되고 있다. 특히 경제개방(한미 FTA 등)에 대해 찬성하는 사람과 반대하는 사람간의 갈등이 가장 심각한 것으로 인식되고 있고, 그 다음으로 진보주의와 보수주의자, 환경보호자와 환경개발자간의 갈등이 심각한 것으로 인식되고 있음.
- 한국인은 사회갈등의 원인으로 개인 이기주의와 집단 이기주의를 우선적으로 꼽았음. 서로 자신만의 이익이나 주장만을 앞세우기 때문에 갈등이 발생하는 것으로 인식하고 있음.
- 사회갈등의 책임소재에 대해서 언론이 가장 책임이 큰 집단으로 인식되고 있고, 그 다음으로는 중앙정부, 여당, 야당, 대통령과 같은 정치권으로 인식되고 있음. 갈등에 대한 책임에도 불구하고 언론, 여당, 야당은 갈등해소 노력을 가장 하지 않은 집단으로 인식되고 있음. 반면 대통령은 언론, 여당과 야당에 비교해서 갈등해소 노력을 더욱 열심히 하는 것으로 인식되고 있음.
- 사회갈등의 성격에 대해서는 이것이 사회발전 과정에서 불가피하게 발생하는 것이라기보다는 갈등을 부추기는 집단이나 세력 때문에 주로 발생한다고 인식하는 사람들이 더 많았음. 즉 사회갈등은 불가피한 것이라기보다는 관리를 잘 하면 미연에 방지할 수 있다고 생각하는 것임. 사회갈등의 기능과 관련해서도 갈등이 잘 해결되면 사회발전에 도움이 된다고 생각하는 사람들이 갈등이 잘 해결되어도 사회적 낭비가 크다고 생각하는 사람들보다 많았음.

- 갈등해결의 방법에 대해서는 갈등영역이 공공영역인지 사적영역이지에 따라서 인식이 달라진 점. 국가기관이나 국가정책과 분쟁이나 갈등이 발생했을 경우에는 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 가장 바람직한 해결방법으로 인식되고 그 다음으로 법적 해결이 모색됨. 사기업이나 사적 기관과 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에도 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 우선적으로 추구하고 그 다음으로 법적 해결이 모색됨. 하지만 가족이나 이웃간의 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에는 끝까지 당사자끼리의 합의를 통해서 해결하려고 하고,

그 다음으로 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해를 시도하는 것으로 나타남. 공공갈등의 경우에 전문가 등 제3자에 의한 조정이 바람직한 것으로 인식한다는 것은 갈등조정전문가의 필요성을 제기하는 것으로 이들의 양성과 활용이 앞으로 더욱 중요해 질 것으로 판단됨.

- 사회갈등을 합의에 의거해서 조정하고 해결하기 위해서는 갈등주체들이 사익만을 고집하는 것이 아니라 공익을 인정하고 추구하는 의식전환이 필요하기 때문에 한국인의 공익의식의 수준을 조사하였음.
  - 조사 결과 한국인들은 전체적으로 보통 수준 이상의 공익의식을 보이고 있지만 특별히 재산세의 분배, 사회복지 목적의 세금, 사회협오시설로 인한 집값 하락 등과 같이 경제적 이해관계가 달린 사안에 대해서는 보통 이하의 공익의식을 보이고 있음. 이런 결과는 한국인들이 원론적인 차원에서는 사익보다 공익을 우선한다고 말하지만 실제로 사익이 침해되는 상황에서는 자신과 자기 집단의 권리와 이익을 우선시하는 것을 보여주고 있음.

## 5. (관련 기초연구 2) 한국인의 사회적 자본과 갈등 간 관계

□ 다원화된 한국사회의 사회 통합 및 갈등 해소를 위한 방안을 사회적 자본과 관련짓기 위한 기초 연구

- 사회적 자본을 (1) 일반적 타자에 대한 신뢰, (2) 국가 공공영역에 대한 믿음, (3) 연결망과 연결망을 포괄하는 네트워크, (4) 공동체 의식으로 구분
- 사회적 자본이 잠재된 갈등 의식을 나타내는 갈등 잠재 지수에 어떤 영향을 미치고 있는지를 실증적으로 분석하여 다음과 같은 사실을 발견함.
- 첫째, 일반적 타자에 대해 신뢰가 높은 사람은 사회통합 지향적 경향을 보여 줌.
- 둘째, 국가 공공 영역의 절차적 공정성 및 민주적 운영을 신뢰하고 있는 사람들 역시 사회통합 지향적 경향을 보여 줌. 하지만 특정 정권에 대해 신뢰가 높은 사람은 오히려 갈등지향적 경향을 보여줌.

- 셋째, 폐쇄적 연결망을 활용하는 사람들은 갈등지향적인 반면, 개방적 연결망을 활용하는 사람들은 사회통합 지향적임.
- 즉, 다원화된 한국사회의 실질적 사회통합을 위한 사회적 자본은 학연, 혈연, 지연과 같은 전통적인 폐쇄적 연결망에 기반한 것이 아니라, 익명의 일반적 타자들에 대한 신뢰와 느슨하게 연결된 개방적 연결망에 기반해야 함. 또한 실질적 사회통합은 공정한 국정운영 시스템에 대한 신임에 기초해야 하는 것이지, 특정 기관 혹은 정파에 대한 맹목적 신뢰에 기초하는 것은 아님을 보여주고 있음.

□ 실증분석의 함의

- 일반적 타자에 대한 신뢰는 개인의 갈등과 배제 의식을 축소시키는 것으로 나타남.
- 국가 공공기관이나 제도에 대한 신뢰와 개인의 갈등의식과의 관계는 좀 더 신중한 해석이 필요한 것으로 드러남. 시스템(system)의 민주성과 행정집행절차(process)의 공정성에 대해 만족하고 신임하고 있는 사람들은 갈등유발을 회피하는 통합 지향적 태도를 보이는 것으로 나타나는 반면, 특정 정권에 대한 신뢰가 높은 집단은 상대적으로 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 덜 포용적이고, 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있음.
- 사회적 자본의 또 다른 중요한 측면인 네트워크의 효과에서도 흥미로운 대조적인 두 가지 결과가 관측되었음. 연결망 동원을 통해 영향력을 행사하는 네트워크를 활용하는 사람들의 경우는 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 덜 허용적이고 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있는 반면, 이러한 폐쇄적 연결망의 활동정도와는 차별적으로 개인들이 여러 사회단체에 '얼마나 다양하게' 참여하고 있는지 여부를 측정할 개방적 연결망 참여정도는 갈등 잠재 지수를 낮추는 함수관계를 보이고 있음.

## 6. Bottom-up Approach 사례 (한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 진단)

□ 핵심 공공갈등 분야의 성공사례(pilot projects) 구축 및 전파를 위한 시도

- 연구의 결과물을 통해 생활폐기물 대형 소각장과 관련되거나 또한 유사한 혐오시설과 관련된 공공갈등 유형과 관련하여 갈등관리시스템을 어떻게 개선할 것인지에 대한 방법론에 대한 논의의 기회를 제공하고 그 개선점을 바탕으로 하여 실제 공공갈등 상황에 적용하는 실험적 노력을 통하여 과거보다 보다 성공적이며 모범이 될 만한 가치를 지닌 하나의 성공 사례를 창출하는 것이 목적

□ 한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 설계

- 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 각 구성요소별로, 즉, 가용절차인 「폐기물 처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」(이하 '폐촉법')의 개정, 동기부분의 변화, 역량 강화 전략, 자원의 공급 측면에서 시스템 설계 제안을 시도함. 환경부에서 실제로 KDI정책대학원 연구결과를 바탕으로 폐촉법에 대한 개정 논의를 진행하고 있음. 그 중에서 중요한 7개의 설계 제안과 그 이유를 아래에서 설명함.

<원칙 1> 갈등관리 초기 단계에서 갈등 당사자들이 실익에 초점을 맞추는 협의를 할 수 있어야 한다.

<b>제 안 1: '소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회(가칭)'의 구성 시점</b>	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p><b>폐촉법</b> 제3장 폐기물처리시설 주변영향지역의 지원 등 &lt;개정 2007.12.27&gt;</p> <p><b>제17조</b> (주변영향지역의 결정·고시) ① 폐기물처리시설 설치기관은 제11조의3에 따른 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 <b>대통령령으로 정하는 기간</b>에 그 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변지역(이하 "주변영향지역"이라 한다)을 결정·고시하여야 한다.</p> <p>② 폐기물처리시설 설치기관은 제1항에 따라 주변영향지역을 결정·고시하려면 제17조의2에 따라 구성된 <b>주민지원협의체(이하 "지원협의체"라 한다)</b>가 선정한 전문연구기관으로 하여금 <b>환경상 영향을 조사</b>하게 하고, 그 결과를 수렴하여야 한다. (이하 생략)</p> <p><b>폐촉법 시행령 제17조</b> (주변영향지역의 결정·고시) ① 폐기물처리시설설치기관은 법제17조제1항의 규정에 의하여 당해 폐기물처리시설의 설치·운영으로 환경상 영향을 받게 되는 <b>주변지역(이하 "주변영향지역"이라 한다)</b>을 <b>폐기물처리시설설치계획이 공고된 날부터 2년 이내에 결정·고시</b>하여야 한다. 결정·</p>	<p>주민지원협의체의 이름을 '<b>소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회 (가칭)</b>'으로 바꾸고, 구성 시기를 기존의 폐기물 처리시설 설치기관에 의한 <b>설치계획이 승인·공고된 날 이후가 아니라</b>, 입지선정위원회의 입지타당성 조사 이후의 <b>입지선정 및 결정·고시 직후에 지체없이 위원회 구성을 추진</b>하되, 지자체와 해당 위원회 간의 소위 '<b>설치 협약 (Siting Agreement)</b>'이 <b>체결된 이후에 폐기물처리시설 설치기관의 설치 승인을 받고 공고</b>를 하도록 한다.</p>

고시가 있는 후 환경상 영향의 변동이 있다고 인정되는 경우에는 주변영향지역을 조정하여 고시할 수 있다.<개정 1999.6.30>

**제18조 (주민지원협의체의 구성·운영 등)**

⑥법 제17조제2항의 규정에 의하여 지원협의체는 폐기물처리시설설치계획이 공고된 날부터 90일 이내에 당해 폐기물처리시설설치로 인한 환경상 영향조사를 위하여 전문연구기관을 선정하고, 이를 폐기물처리시설설치기관에 통보하여야 한다. <개정 1999.6.30>

▶ 제안 이유 및 근거

대형 소각장과 관련한 갈등관리 시스템 하에서 최대한 초기에 갈등 당사자간의 협상이 이루어지려면 폐기물 설치기관 (예를 들면 지자체장과 실무 담당자)과 협상을 진행할 수 있는 입지 지역 주민들의 대표로 구성된 협의체가 초기에 구성되어야 한다. 현행 폐촉법에 의한 시스템 하에서도 (단, 입지 선정을 공모제로 하는 경우를 제외하고) 지자체와 입지 지역 주민과의 주민지원에 관한 협약을 체결하는 것을 갈등해결의 중요한 기제로 보고 있다. 그러나 현행 ‘주민지원협의체’는 폐기물 설치기관 (또는 환경부 장관)의 입지 결정, 고시 이후 상당기간 후에 구성되도록 되어 있다. 예를 들면, 주변영향지역을 결정하기 위하여 환경상 영향조사를 해야 하는데 주민지원협의체는 입지 결정 고시 이후 90일 이내에 전문가를 선정하도록 되어 있고 주변영향지역도 입지 결정 고시 이후 2년 내에 하도록 되어 있다. 실질적으로 주변영향지역이 결정되면 그 지역 내의 주민들도 주민지원협의체에 참여할 수 있는 자격이 되기 때문에 새롭게 포함된 지역의 주민대표로 다시 주민지원협의체가 구성될 수 있다. 이렇게 협상 당사자 및 협의체의 구성이 지연되면 기본적으로 두 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 이미 입지가 결정되고 그것이 승인된 상태에서의 협상은 입지 지역 주민들에게 단순히 보상 (Compensation)의 내용을 협상하기 위한 것이 되어버린다. 보상을 비롯한 여러 협상 의제의 논의 결과에 따라 입지의 최종 결정을 하는 것이 아니라 시설의 입지가 이미 결정 난 이후의 협상이 되어 버리는 것이다.

물론, 몇몇 학자들은 입지 결정이 합리적이고 객관적인 기준으로 이루어진 후 보상에 관한 협상이 있어야 하며 그 협상의 이슈도 시설의 건설 및 운영 조건에 초점을 두어야 한다고 하고 있다<sup>1)</sup>. 현재 폐촉법도 이러한 패러다임을 적용하고 있다. 그러나 Risk Communication 전문가나 갈등 전문가들은 위험 (Risk)에 대한 갈등 당사자들의 인식

1) A.D. Tarlock, "Anywhere But Here: An Introduction to State Control of Hazardous Waste Facility Location," *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 2, 1981, pp. 1-41.

(Perception)에 대한 연구에서 다음과 같은 결과들을 발견하고 있다. 갈등 당사자들이 위험(Risk)을 가장 크게 느끼고 가장 거세게 분노하는 경우는, 그들이 선택을 강요당하고 있다고 느끼며, 힘이 없어 자신이 그 위험을 스스로 통제할 수 없다고 느끼며, 편익은 다른 사람들에게 돌아가는 반면, 비용은 자신에게 귀속된다고 느끼며, 위와 같은 상황이 모두 불공평하다고 느낄 때라는 것이다. 반대로, 갈등 당사자들이 그 위험을 자발적으로 받아들여기로 선택하고 그 선택으로부터 편익을 얻고, 위험의 저감에 어느 정도의 통제력을 가지며, 그 과정 및 결과를 공평한 것으로 판단할 때 위험을 보다 낮게 인식(평가)하며 분노가 적어진다는 것이다. 협상 과정을 통해 시설의 설치를 거부할 권한이 있는 지역 주민들은 그들의 에너지를 저항과 반대에 투입하지 않아도 되며, 비교적 자유로운 상태에서 시설을 거부하는 것이 진정 그들의 이익에 부합되는가를 검토할 수 있으며, 비용과 편익 등을 세밀하게 논의하고 시설을 수용할 수 있는 조건을 평가할 수 있게 된다는 것이다<sup>2)</sup>.

둘째, 협상 당사자인 현행 주민지원협의체의 낮은 구성은 민·민 갈등의 원인이 되기도 한다. 입지선정위원회의 입지 결정에 불만을 가진 입지 지역 주민들은 제도권 안의 주민지원 협의체와는 별도로 그러한 협의체가 구성되기 전에 ‘소각장 건설 반대 주민대책위’ 등을 구성하여 제도권 내의 협상 보다는 제도권 밖의 시위나 소송에 의지할 가능성이 커지게 되기 때문이다. 즉, 현행 폐축법에서는 주민지원협의체만을 제도권 안으로 들어온 법적인 협상 당사자로 보는 반면 소각장 건설 반대 주민대책위원회 등은 법적인 협상 상대가 되지 않게 되어 주민지원협의체가 구성되기 전에는 지자체가 협상 상대가 없는 상태에서 갈등이 증폭될 수 있다.

참고로 미국의 메사추세츠 (Massachusetts) 주의 Hazardous Waste Facility Siting Provisions을 살펴보면, 민간 개발업자나 지방정부가 특정 입지에 폐기물 처리시설을 설치할 의도가 있다는 공고를 하거나 지역 환경청 (Department of Environmental Protection)에서 특정 지역이 타당성 조사를 통하여 입지로 선정되었다는 공고를 한 후 30일 이전에 입지 지역 주민들을 지방 정부와의 협상과정에서 대변할 위원회를 구성하여야 하며 Siting Agreement (처리시설 설치에 관련한 협약)이 체결된 이후에 정부로부터 최종 승인이 이루어진다<sup>3)</sup>. 또한 미국의 조지아 (Georgia) 주에서는 입지 타당성 조사 후 입지로서 타당하다는 공고가 난 이후에 45일 이내에 협상 절차에 관한 공고가 입지 지역에서 이루어지고 그 공고 후 30일 이내에 입지 지역의 주민들이 협상을 요청하는 청원을 낼 수 있고, 그로부터 15일 이후 지자체에서 협상을 공식화하며 그 후 15일 이내에 협상 요청을 했던 청원자들이 10명의 협상대표를 자체적으로 구성하도록 되어 있다. 그 후 30일 이내에 지자체와 주민 협상대표가 첫 번째 협의를 갖고 협상 절차를 논의해야 하며, 중립적인 촉진자 (Facilitator)를 선정한 이후에 협상을 개시하도록 되어 있다<sup>4)</sup>

이런 경우에 협상의 의제는 단순히 어떠한 보상을 받을 것인가에 대한 이슈 뿐만 아니라 폐기물의 처리 시설의 설치 규모, 폐기물 저감 대책, 입지 지역 영향권 주민의 범위 선정 방식, 폐기물 처리시설 운영의 모니터링, 등 포괄적인 이슈들에 대한 일괄타결 (Package deal)

2) Susskind, Lawrence and Patrick Field. *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*. Free Press. 1997.

3) Massachusetts Hazardous Waste Facility Siting Provisions. <http://www.state.ma.us/dep/>

4) Warren P. Kriesel, *Accepting Locally Undesirable Land Uses: The Role of Georgia's Comprehensive Solid Waste Management Act*. 1991.

이 가능하도록 해야 한다.

<b>제안 2: 새로운 협의체의 구성 방법</b>	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐측법 제17조의2 (지원협의체의 구성기준 및 기능 등) ① 지원협의체는 해당 폐기물처리시설 소재지의 특별자치도·시·군·구의회의 의원, 주민대표 및 주민대표가 추천한 전문가 가운데 <b>폐기물처리시설 설치기관이 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장 및 특별자치도·시·군·구의회와 협의하여 구성</b>하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 지원협의체의 구성원이 될 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 금치산자·한정치산자 또는 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 자</li> <li>2. 금고(禁錮) 이상의 실형(實刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 자</li> <li>3. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자</li> <li>4. 법률 또는 법원의 판결에 따라 자격이 정지되거나 상실된 자</li> </ol> <p>...</p> <p>③ 지원협의체의 세부적인 구성방법은 대통령령으로 정한다. (이하 생략)</p> <p>폐측법 시행령 [별표 2] 지원협의체의 구성방법 (제18조제1항관련) &lt;개정2007.7.4&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지원협의체의 정원 폐기물소각시설의 경우, 1일처리능력이 <b>300톤 이상은 15인 이내</b>/ 1일처리능력이 300톤 미만은 11인 이내로 한다.</li> <li>2. ... 제1호의 범위 안에서 폐기물처리시설 설치기관이 관할 시장·군수·구청장 및 시·군·구의</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제안 1에서 언급한 새로운 협의체에 참여하는 주민대표는 시·군·구의회에서 추천한 자가 아니라 원칙적으로 <b>주민들의 자발적 지지를 받는, 즉 대표성을 가지는 주민대표로 구성</b>하도록 한다.</li> <li>2. 소각장 건설의 찬·반 양쪽이 존재할 경우에는 <b>양쪽의 의견이 균등하게 대변</b> 되도록 구성되어야 한다.</li> <li>3. <b>소각장 입지와 이웃하는 지자체의 주민대표도 필요에 의해 참여</b>시킬 수 있도록 한다.</li> <li>4. 협의체에 참가하는 대표들의 구성에 변화를 가하는 경우에는 <b>기존의 협의체 위원들의 동의를 조건으로 새로운 위원들을 추가</b>할 수 있도록 한다.</li> <li>5. 소각장의 1일처리능력과 상관없이 15인 이내를 가이드라인으로 제시하되 <b>필요에 따라 유연하게 운영</b>하도록 한다.</li> </ol> <p>주민대표 선정 방식에 대해서는</p> <p><b>Option 1.</b> 중립적인 제3자가 실시하는 갈등영향분석에서 선정하여 모든 이해당사자들의 동의 하에서 협의체를 구성한다.</p>

<p>회와 협의하여 다음 각 목의 자로 구성하되  <b>정원 중 주민대표가 반수 이상이 되도록</b> 하여야 한다...</p> <p>가. 당해 폐기물처리시설이 소재하는 지역의 시.군.구의회의원</p> <p>나. 주변영향지역에 거주하는 지역주민으로서 해당 시.군.구의회에서 추천한 읍.면.동별 주민대표</p> <p>다. 주민대표가 추천한 전문가 2인  (이하 생략)</p>	
---	--

▶ 제안 이유 및 근거

주민지원협의체의 구성원이 특정한 정치적 목적을 가지고 신속하게 결정될 경우에 주민대표 자격에 대한 논란이 일어나 협의 결과가 공신력을 갖지 못하게 되는 경우가 생길 수 있다. 그리고 주민대표가 포섭된 것으로 여기는 반대 주민들은 이러한 협의체 내에서의 건설적인 대화보다는 제도권 밖의 투쟁 중심의 노력을 기울이기가 쉽다. 소각장 관련 갈등이 민.관 갈등에서 찬성, 반대로 나뉜 민.민 갈등으로 변질되는 것을 피해야 한다.

또한 집단 민원에서의 협상의 성공은 협상에 참가하는 주민 대표와 그들이 대변하는 다수의 주민들 간의 협상 과정에서의 원활한 의사소통에 달려있다. 의사소통이 원활하지 않을 경우, 협상 참가자의 결정에 대하여 다수의 주민들이 받아들이지 않고 불복할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 이유들로 갈등전문가들은 민주적인 방식으로 지역주민들로부터 선출된 지역주민대표를 협상의 적격자로 여기고 있다. 이 때 지역 주민들로 하여금 적격의 협상대표를 선정할 책임을 지우고 협상 대표의 임명에 대하여 공고를 하고, 또한 그들의 참여과정을 투명하게 알려줄 필요가 있다. 이러한 절차는 협상 테이블에 나오는 것을 거부하는 갈등 당사자들에게 언제라도 협상에 참여할 수 있도록 동기를 부여하기 위한 것이기도 하다. 협상 참가자가 광범위한 이해당사자들을 포함하고 있는 경우, 그곳에서 나오는 합의안의 힘은 대단한 것이기 때문에 혼자서만 협상을 거부할 동기가 줄어들게 된다.

이 때, 제3의 중립적인 조력자에 의한 갈등영향평가를 통해 이러한 이해당사자의 범위를 파악하고 대표들의 선정에 도움을 줄 수 있다. 또한 중립적인 조력자는 주민 대표와 주민 간의 의사소통을 원활하게 도와주는 역할을 할 수도 있다. 그리고 주민들이 직접적으로 대표를 뽑을 수 있는 충분한 시한을 주고 그 시한 내에 대표를 선택할 수 있도록 하고 그 선택에 대하여 다시 한번 공고를 통해 주민들의 추인을 받는 방식을 생각해 볼 수 있다. 또한 협의체의 구성원의 숫자와 구성원의 상황에 따른 변화에 대해서도 가이드라인을 제시하여 유연성을 확보하고 이러한 결정도 갈등 당사자들이 합의하여 결정하도록 할 수 있다. 특히 찬성 또는 반대하는 주민만 협의체로 들어올 경우, 제도권 안과 밖으로 나뉘어 갈등이 민.민 갈등으로 비화하는 경우가 많으므로 두 의견을 대변할 수 있도록 협의체가 구성되어야 한

다.

<b>제안 3: 새로운 협의체의 의사결정방식</b>	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐촉법 시행령 제18조 (주민지원협의체의 구성·운영 등) ...</p> <p>④ 지원협의체의 회의는 재적위원 3분의 2이상의 참석과 참석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. &lt;개정 2004.8.10&gt;</p>	<p>위원회 내에서의 의사결정 방식을 과반수에 의한 것이 아니라 <b>합의를 추구하도록 권유</b>해야 한다. 합의가 도달하지 않을 경우 단순한 참석위원 과반수가 아니라 <b>2/3 이상의 찬성이 필요</b>하도록 할 수 있다.</p>

▶ 제안 이유 및 근거

주민지원협의체가 본 보고서에서 제안하는 바와 같이 설치 협약을 위한 새로운 종류의 협의체로 구성되고 운영될 때, 찬성과 반대, 또는 중립, 등 여러 범위의 의견을 가진 주민대표가 참여할 수 있다. 이런 경우 합의안이 과반수 즉, 51%만 넘으면 결정되도록 한다면, 어떤 결정이든지 빨리 결정될 수 있는 효율성은 있지만 여러 문제를 가져올 수 있다. 첫 번째, 주민지원협의체의 구성이 어떻게 되는가에 따라 특정의견이 과반을 넘을 확률이 좌우되기 때문에 매우 주민지원협의체의 구성이 정치적인 문제가 된다. 이 때는 의미 있는 협상보다는 주민지원협의체의 구성을 자신에게 유리하게 하는데에 더 동기가 유발될 수 있다. 또한 과반수로 의사를 결정할 경우 나머지 49%는 만족할 수 없는 합의안이 나올 수 있다. 따라서 최대한 만장일치의 합의를 이루도록 적극 권장하되 만장일치가 아닐 경우에는 3분의 2 이상의 찬성을 보이는 합의안을 마련하도록 할 수 있다. 이 경우 의사결정이 어려울 지라도 일단 결정된 합의안은 과반수 찬성보다 더 안정적이고 지속적일 수 있다.

<b>제안 4: 주민 보상 방식</b>	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐촉법 시행령 제27조 (주변영향지역지원 등)</p> <p>① 폐기물처리시설설치기관은 법 제22조의 규정에 의한 지원을 하는 경우에는 그 지역의 여건과 법 제21조의 규정에 의한 주민지원기</p>	<p>1) 보상방식의 논란과 관련해서 현금지원 은 현실적으로 바람직하지 않다는 전제 하에 현금지원 외의 모든 <b>보상규정에 대해</b></p>

<p>금의 규모 등을 고려하여 가구별로 지원하거나 별표 3의 지원사업을 실시하되, 가구별 지원규모, 지원사업의 종류 및 규모를 지원협의체와 협의하여 결정하여야 한다. &lt;개정 1999.6.30&gt;</p> <p>②제1항에 따른 지원의 방식은 <b>직접영향권안의 주민에 대하여는 가구별로 지원할 수 있으며, 간접영향권안의 주민에 대하여는 공동사업의 형태로 지원함을 원칙으로</b> 하되, 폐기물처리시설설치기관이 가구별 지원이 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 환경부장관.수도권매립지관리공사의 장의 고시 또는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 가구별로 지원할 수 있다. &lt;개정 2007.7.4&gt; (이하 생략)</p>	<p><u>최대한 유연성을 부여할 것을 권장한다.</u> 특히 열거규정에 의해 주민지원활동을 제한하고 있는 규정을 <u>네거티브규정(-해서 는 아니 된다.)으로 개정</u>하여 많은 재량권을 지자체에 부여하는 것도 하나의 방안이다. 그러나 보상에 대한 사후감독 체제는 강화할 필요가 있다.</p>
---	---

제안 5: 중립적인 조력자 또는 조정자의 활용	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>폐기물 처리시설 설치를 주도하는 지자체와 주민대표들이 참가하는 협상이 진행되기 직전에 <u>갈등 당사자들이 제3의 중립적인 조력자 (Facilitator) 또는 조정자 (Mediator)를 선정 활용하도록 폐촉법에서 권고</u>할 수 있다.</p>

▶ 제안 이유 및 근거

갈등 당사자의 수가 많거나 의제의 수가 많을 때, 특히 갈등 당사자간의 관계가 좋지 않을 때, 과거의 문제들로 인하여 신뢰가 없을 때의 협상에서는 협상의 시작이나 운영 측면에서 중립적인 제3의 조력자나 조정자의 존재가 큰 도움을 줄 수 있다. 여전히 생활폐기물 처

리시설 관련 갈등에서는 갈등 당사자들이 직접 만나서 협상을 진행하고 있다. 이것은 중립적이고 전문적인 제3의 조력자, 및 조정자의 풀 (pool)이 아직 부족하기 때문이거나, 이러한 방법들에 대하여 갈등 당사자들이 불신을 가지고 있기 때문이라고 해석된다. 따라서 일단 중립자들이 도움을 받아 협상을 하는 소위 Assisted negotiation의 성공 사례를 실험적으로 창출한다면 이러한 방법들의 확산에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

<b>제안 6: 갈등관리 Database 구축 및 활용</b>	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당 사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>폐기물 처리시설 설치관련 갈등 사례들의 취합을 바탕으로 갈등 당사자들이 객관적으로 <u>협상에 유용하게 이용할 수 있도록 체계적으로 가공된 정보 (Information)들의 Database를 구축하여 webpage를 통해 운영한다.</u></p> <p>정보의 종류에는</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반적으로 갈등해소에 걸리는 시간, 행정적 비용 등 효율적인 갈등관리에 대한 정량적인 평가를 도와주는 정보</li> <li>- 여러 지자체의 사례에서 나타나는 보상의 종류와 크기를 체계적으로 보여주어 보상 문제에 있어서 최대한 객관적으로 접근하되 지자체가 처한 상황에 따라 유연한 기준을 사용할 수 있음을 보여줄 수 있다.</li> <li>- 힘이나 권리에 기반을 둔 시위나 소송을 사용할 시 초래되는 비용과 소송에서 이길 확률 등을 제공할 수 있다.</li> </ul>

▶ **제안 이유 및 근거**

Win-Win 협상에서는 절대 근거가 없는 즉, 객관적이지 않은 요구에 의하여 단지 협박이라는 이유로 굴복해서는 안 된다. 즉, 협상에 참가한 사람들은 모든 당사자들이 수긍할 수 있는 객관적 기준을 사용하여 자기의 주장을 펼쳐야 한다. 이러한 객관적인 기준 중에 하나는 과거의 선례이다. 물론 선례들이 잘못된 것들도 많이 있지만, 이미 여기저기에 문헌으로

흩어져 있는 사례들은 성공적인 협상에 대한 전형을 보여주는데 매우 중요한 자원이 될 수 있다. 예를 들어, 갈등해소에 걸리는 시간, 행정적 비용 등이 과거보다 더 빠르고 적게 들어 갔다면 보다 효율적인 갈등관리를 했다는 것으로 정량적인 판단을 할 수 있다. 또한 보상 문제도 하나의 일률적인 기준으로 따라하는 것이 아니라 지자체가 처한 상황에 따라 유연한 기준을 사용할 수 있음을 보여줄 수 있다. 무엇보다도 힘이나 권리에 기반을 둔 시위나 소송을 사용할 시 초래되는 비용과 소송에서 이길 확률 등을 제공해 준다면 협상에 참여할 동기를 부여하는데 큰 도움이 될 수 있다.

<원칙2> 초기 협상이 실패하더라도 다시 협상 테이블로 돌아갈 수 있는 Loop-back 시스템을 갖춘다.

제안 7: 협의의 시한	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당 사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>현재의 폐촉법과 같이 제도권 안에서의 갈등 당사자 간 협상을 의무화 (Mandatory Negotiation) 하는 경우, (그것이 지자체 조례라 할지라도) <u>협상을 언제 시작하여 협상 시한은 얼마나 되는지 당사자 간 결정하게 하고 결정하지 못한다면 (예를 들면 2달의 시한을 준 뒤) 협상이 실패하면 독립적인 중재기관에 의하여 결정하도록 할 수 있다.</u></p>

▶ 제안 이유 및 근거

협상 시한이 없는 협상은 갈등 당사자들로 하여금 협상을 결정을 지연시키기 위한 도구로 사용할 수 있으며, 협상 결론이 항상 뻔 하다면 그 협상에 참여할 의사가 없어진다. 따라서 협상 시한을 두고 그 협상이 결렬되면 항상 자신에게 유리한 상황이 오지 않을 수 있는 불확실한 상태로 만들어 주면 초기 협상 자체에 소위 Good will (좋은 의도)와 적극성을 가지고 참여할 수 있게 된다. 이미 앞부분에서 예시한 바와 같이 미국 메사추세츠 주에서는 유해성 폐기물 처리시설의 입지 선정과 관련하여 의무적으로 주정부와 지역 주민 대표 사이에 60일간의 협상 시한을 주고 협상을 강제하고 있으며 그 후 협상이 결렬되면 법에 기초한 제 3의 중재 기관이 중재 (Arbitration) 결정을 내리게 된다. 단, 이때 협상과정에서 환경영향평가 등 장기간의 용역이 필요한 경우는 그 기간이 끝난 이후에 협상을 진행하는 것을 고려

하여 시한을 정해야 한다.

서울 목동 사례에서 보듯이 소각장 시설의 공동이용화와 관련하여 서울시 조례를 협상 시한 없이 서울시와 해당 지자체장, 그리고 주민대표와의 합의가 필요하도록 한 경우, 어떠한 원인이든지 갈등 당사자가 대안 없이 지속적으로 반대할 경우 어떠한 결정도 내릴 수 없게 된다. 또한 그 이후 서울시 조례를 협상 시한 없이 서울시, 해당 지자체장, 주민대표와의 합의가 필요한 것으로 개정된 경우에는, 일방적으로 한 쪽이 협의의 개념을 소극적인 수준의 Consultation으로 해석하여 합의가 이루어지지 않은 상태에서 일방적으로 행정을 집행하게 되어 과격한 양상의 갈등을 유발한 경우가 있다. 이 두 가지 극단적인 경우의 해결책은 합리적인 기간의 협상 시한을 가진 협상을 통한 합의를 추구하도록 하되, 만장일치 합의가 일어나지 않으면 super majority, 즉 2/3이상의 동의를 구하되, 그것도 되지 않으면 중재를 통하여 어느 한쪽에 유리한 방향으로 진행되지 않도록 하는 것이다. 이 때 중재 절차에 대한 신뢰가 절대적으로 필요하다. 이러한 법적인 중재에 대하여 만족하지 않을 때는 역시 다른 법적인 절차를 시도할 수 있도록 할 수 있다.