

# 공공갈등 현안사례 및 참고자료



2015. 3. 5.

국민권익위원회 전문위원 김재윤

# Contents



**I. 공공갈등 현안사례**

**II. 갈등 개관**

**III. 공공갈등의 이해**

**IV. 기존의 분쟁해결제도**

**V. 대안적 분쟁해결제도**

**VI. 조정제도의 이해**

**VII. 공공갈등 관리제도**

# I. 공공갈등 현안사례(밀양 송전탑)



## 〈 시작하며 : 통계 하나 〉

- 2013년 10월부터 2014년 6월까지 약 9개월 동안 밀양 송전탑  
관련 갈등에 투입된 경찰 인력이 하루 평균 1,500여 명, 연인원  
38만여 명
- 그에 따른 예산 지출 약 100억 원

(2014. 6. 27. 경남지방경찰청 발표)

전기는 수도, 가스와 함께 생존 필수시설이자 복지

# I. 공공갈등 현안사례(밀양 송전탑)



## 1. 사업 개요

- 한국전력공사가 울산 울주군 신고리원자력발전소에서 경남 창원군 북경남변전소까지 765kV의 송전선로를 건설하기 위해 울주군, 부산 기장군, 경남 양산시, 밀양시, 창원군 등 5개 시·군 지역에 송전탑 161기를 건설하는 공사
- 밀양지역은 청도·부북·상동·산외·단장면 등 5개 면 지역에 송전탑 69기를 건설

# I. 공공갈등 현안사례(밀양 송전탑)



## 2. 추진 경과

2000. 1.	정부, 제5차 장기 전력수급계획 확정 발표
2001. 5.	한전, 신고리원전 ~ 북경남변전소 765kV송전선로 경과지 선정
2007. 11.	정부, 송전선로 건설사업 승인
2008. 7.	밀양주민들, 송전선로 백지화 요구 첫 쟁기대회
8.	송전선로 건설사업 착공
2009. 12.	국민권익위원회 주관 밀양지역 송전탑 갈등조정위원회 구성
2010. 11.	경실련 주관 밀양송전탑 보상제도개선추진위원회구성
2012. 1. 16.	밀양주민 이치우씨, 송전탑 반대 분신 사망
9. 24.	국회현안보고 이후 밀양 송전탑 구간 공사 중지
2013. 12. 2.	밀양주민 유한숙씨 음독, 나홀 만에 사망
2014. 6. 11.	밀양시, 5개 송전탑 농성장 철거 행정대집행
9. 23.	송전탑 설치 완료

# I. 공공갈등 현안사례(밀양 송전탑)



## 3. 이해관계자

### (1) 직접적 이해관계자

- 산업통상자원부, 한국전력공사
- 밀양주민(철탑부지, 경과지 소유자, 주변지역 토지 소유자)

### (2) 간접적 이해관계자

- 경상남도, 밀양시
- 밀양주민
- 국민(?)

# I. 공공갈등 현안사례(밀양 송전탑)



## 4. 갈등의 내용

○ 사업 필요성(백지화)

○ 전자파(계) 피해

○ 송전선로 경과지 변경

○ 손실보상 현실화

○ 대체 수단(지중화, 초전도케이블, 345kV 활용 등)

# I. 공공갈등 현안사례(밀양 송전탑)



## 5. 갈등 발생의 원인

- 사업 필요성 등 이해 설득 및 의견수렴 미흡  
- DAD(Decide-Announce-Defend)방식의 의사결정
- 경과지 선정 등 절차에 이해관계자 참여 미흡
- 손실보상 관련 법령 미비
- 시민사회 미성숙 및 참여 구조 비비
- 갈등 관련 법, 제도, 절차의 미비

# I. 공공갈등 현안사례(밀양 송전탑)



## 6. 입법에 의한 해결

- 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률
  - 2014. 1. 28. 제정 / 2014. 7. 29. 시행
- 주요 내용(765kV)
  - 재산적 보상지역 : 가장 바깥선으로부터 각각 33m 이내 지역
  - 주택매수 청구지역 : 각각 180m 이내 지역
  - 주변지역 지원사업 : 각각 1,000m 이내 지역
    - 주민지원사업, 주민복지사업, 소득증대사업, 육영사업 등
- 소급의 문제
  - 부칙 제2조(재산적 보상 및 주택매수 청구에 관한 경과조치)
    - 사용전검사를 완료한 후 2년이 경과하지 아니한 재산적 보상지역 및 주택매수 청구지역에 대해서도 이 법 시행일 이후 1년간 적용
  - ※ 타 지역과의 형평성 문제

# I. 공공갈등 현안사례(제주해군기지)



## 1. 추진 경과(1)

일시	추진 내용
1993. 12.	국방부, 제주해군기지 소요 결정
2007. 5.	제주도, 후보지 선정 여론조사 - 도민 1,500명 중 찬성 54.3%, 반대 38.2% - 후보지역별 주민 각 1,000명 중 강정 56%, 화순 42%, 위미 36% 찬성
2007. 6.	해군기지 건설지 강정마을로 결정
2007. 8.	강정마을 반대입장 발표
2008. 9.	‘민군복합형 관광미항’으로 건설 결정(국가정책조정회의)
2009. 1. 14.	국방부장관, 국방·군사시설사업실시계획 승인처분

# I. 공공갈등 현안사례(제주해군기지)



## 1. 추진 경과(2)

일시	추진 내용
4. 20.	실시계획 승인 무효확인소송 제기
2009. 4. 27.	국방부 · 국토해양부 · 제주도 기본협약서(MOU) 체결
2009. 8. 26.	제주지사 주민소환투표 실시(투표율 11%)
2010. 3. 15.	국방 · 군사시설사업 실시계획 변경승인처분
2010. 7. 15.	1심 판결 선고(실시계획승인은 무효, 변경계획은 적법)
2011. 6. 16.	항소심 판결선고(각 항소 기각)
2012. 7. 5.	대법원, 국방 · 군사시설사업 실시계획 승인처분 적법 판결

# I. 공공갈등 현안사례(제주해군기지)



박영석, 김토일 기자 / 20120229  
@yonhap\_graphics(트위터)

YONHAP NEWS

# I. 공공갈등 현안사례(재단법인 설립)



## 1. 대구지하철 참사 및 재단법인 설립 갈등 개요

- 2003년 2월 18일 대구 도시철도 1호선 중앙로역에서 김○○의 방화로 일어난 화재사고
- 이로 인해 2개 편성 12량(6량×2편성)의 전동차가 모두 불타고 뼈대만 남았으며 192명의 사망자와 21명의 실종자, 151명의 부상자가 발생
- 국민성금 중 75억 원을 출연금으로 추모재단을 설립하기로 하여 (가칭) 2.18안전문화재단 발기인총회(2010. 12. 24.)를 거쳐 공익재단 설립허가를 신청하였으나, '재산출연증서'를 미교부

# I. 공공갈등 현안사례(재단법인 설립)



## 2. 이해관계자

### (1) 직접적 이해관계자

- 대구광역시
- (가칭)218안전문화재단
- 관련 단체
  - 대구지하철참사희생자대책위원회
  - 218대구지하철참사유족회
  - 부상자가족대책위원회 등

### (2) 간접적 이해관계자

- 안전행정부
- 상가번영회(팔공산 동화지구)

# I. 공공갈등 현안사례(재단법인 설립)



## 3. 갈등의 내용

○ 임원 구성

○ 상임이사제 존폐

○ 임원의 임기 제한

○ 목적사업의 범위(추모사업 포함 여부)

○ 시민안전테마파크 내 매장 유골 문제 등

## II. 갈등 개관



### 1. 갈등의 의의

- 갈등 : 서로 양립 불가능한 이해관계나 목표가 상충된 상태  
cf. 갈등은 내재된 갈등(latent conflict), 분쟁은 표출된 갈등(manifest conflict)

### 2. 갈등의 개념 요소

- ① 개인간, 집단간, 국가간 등에서 다양하게 존재
- ② 갈등당사자들이 Zero-sum 상황에서 서로 대립되는 갈등내용이 있음
- ③ 갈등당사자간 이익 등이 충돌하고 있음
- ④ 갈등당사자간 동태적, 상호의존적 과정
- ⑤ 갈등당사자간 다른 목표들을 좌절하도록 유발하는 과정

출처 : 한국행정연구원 임동진(2012) 자료

## II. 갈등 개관



### 3. 갈등의 발생 원인

- 양립 불가능한 목표의 상충
- 가치, 인식, 신념 등의 불일치
- 희소자원의 상호 경쟁
- 이해관계의 충돌
- 갈등 관련 법·제도·절차의 미비
- 시민사회 미성숙 및 참여구조 미비

## II. 갈등 개관



### 4. 갈등의 유형

#### [1] 갈등의 당사자를 기준

- 내적 갈등, 개인 간 갈등, 조직갈등, 집단 간 갈등, 국가 간 갈등
- 민관(民官)갈등, 민민(民民)갈등, 관관(官官)갈등
- 세대갈등, 지역갈등, 노사갈등 등

#### [2] 갈등의 쟁점[갈등발생 분야]을 기준

- 산업갈등, 의료갈등, 교육갈등, 정치갈등, 환경갈등, 이념갈등 등

## II. 갈등 개관



### (3) 갈등발생의 원인을 기준

구분	정의	해결을 위한 접근
사실관계 갈등	사건, 자료, 언행에 대한 사실해석의 차이에서 오는 갈등	객관적 자료나 제3자의 개입을 통한 사실증명, 공동조사
이해관계 갈등	한정된 자원이나 지위, 자원의 배분 과정에서 생기는 갈등	공정한 배분시스템, 합리적 의사 결정제도
구조적 갈등	사회, 정치, 경제 구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습 등으로 인해 발생한 갈등	제도적 개선과 새로운 문화창출을 위한 교육과 훈련
관계상의 갈등	불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생기는 갈등	의사소통의 통로 확보 및 확대, 변환적 조정
가치갈등	가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화의 차이에서 오는 갈등	인견수렴, 평화적 공존을 강조하는 다종교간의 대화, 다문화이해 교육
정체성 갈등	개인이나 집단이 가진 정체성의 인도적 훼손이나 강요 때문에 발생하는 갈등	공동역사연구모임, 중립적 이해를 위한 상호이해교육

## II. 갈등 개관

### 5. 갈등의 기능

- 순기능 : 사회 발전(인류가 추구하는 보편적 가치의 증가를 가져 오는 사회구조의 변동)의 원동력
- 역기능 : 분열과 혼란을 초래, 사회적 비용 유발, 공동체의 통합을 저해

구분	역기능	순기능
관점	갈등은 역사적 산물	갈등은 사회발전의 원동력
기능	평형상태의 상실과 부조화 등 갈등의 역기능 강조	사회발전/통합을 위한 구조적 필연성 등 갈등의 순기능 강조
방법	갈등은 제도적, 권위적, 강압적 방법으로 관리, 통제, 해소 가능	갈등은 합리적이고 공정한 과정을 통해 해결, 변화 가능
초점	법과 질서	절차와 상호작용
건강한 사회	갈등이 없거나 가시적 갈등이 나타나지 않는 사회	갈등이 평화적, 건설적 동력으로 전환되는 제도와 문화가 있는 사회

## II. 갈등 개관



### 6. 갈등 인식의 변화

전통적 관점	현대적 관점
거부감	수용적 태도
제거대상	예방 및 해결
억압적	참여와 협력
갈등의 잠복	갈등의 적극적 관리

## II. 갈등 개관



### < 찾아보세요 >

- 사람마다 관심사, 가치관, 감성이 다름



- 인식의 차이



- 의사소통의 실패

※ 5분 동안 한 사람만 본  
후 다른 사람을 찾아보세요.



공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌(「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제2조)

정부나 지방자치단체, 공공기관이 같은 주요한 당사자

**공공정책의 전 과정에서 발생**

이해관계자간 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생

광범위하게 영향을 미쳐 정부의 개입이나 관여를 필요

# III. 공공갈등의 이해



## 〈비교〉 민원의 의의

민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것

- 허가 · 인가 · 특허 · 면허 · 승인 · 지정 · 인정 · 추천 · 시험 · 검사 · 검정 등의 신청
- 장부 · 대장 등에의 등록 · 등재의 신청 또는 신고
- 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청
- 법령 · 제도 · 절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구
- 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의
- 행정기관의 위법 · 부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항의 해결 요구(고충민원)
- 그 밖에 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항

### III. 공공갈등의 이해



#### 〈비교〉 고충민원의 의의

행정기관 등의 위법, 부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위 포함) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원

#### 세부내용

위법·부당한 처분, 부작위 등으로 권익침해, 불편·부담이 되는 사항

민원 처리기준 및 절차 불투명, 담당 공무원의 처리지연 등 행정기관의 소극적인 행정행위나 부작위로 불편 또는 부담이 되는 사항

불합리한 행정제도 · 법령 · 시책 등으로 권익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정 요구

그밖에 행정과 관련 권익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정 요구

### III. 공공갈등의 이해



#### 〈비교〉 개념의 범위



# III. 공공갈등의 이해



## 2. 공공갈등의 특성

- (1) 이해당사자(stakeholder)의 특정 곤란  
: 직접적 이해관계자+간접적 이해관계자
- (2) 복합갈등(가치갈등+이익갈등+사실관계갈등)
- (3) 공익을 둘러싼 갈등 : 공공재의 공급 및 수요
- (4) 편익과 비용구조의 불일치 : 수익자, 부담자의 불일치
- (5) 매몰비용(Sunk Cost)의 문제 : 회수가 불가능한 비용
- (6) 막대한 기회비용(Opportunity cost)  
: 공사 지연, 중단 시의 비용
- (7) 원상회복의 어려움 : 막대한 철거비용, 귀책문제

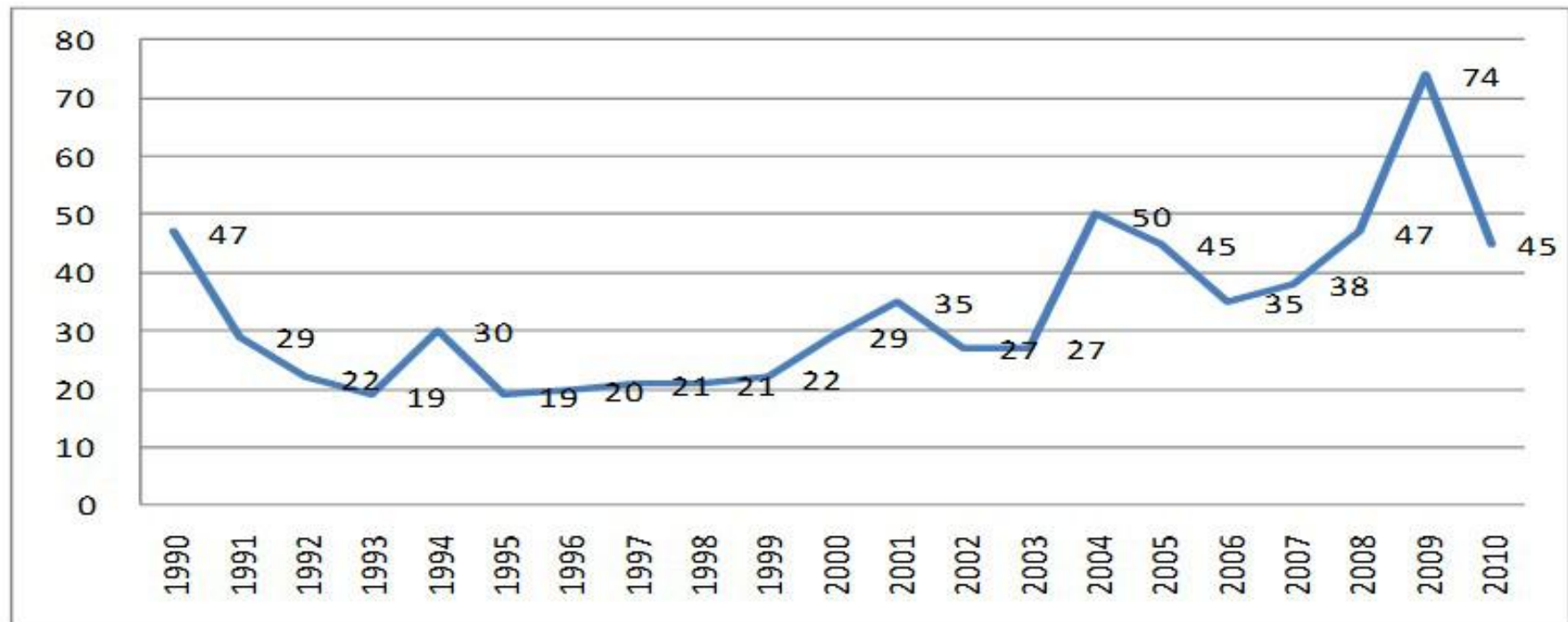
# III. 공공갈등의 이해



## 3. 우리나라 공공갈등의 현황

### [1] 발생 현황

- 1990년부터 2010년까지 총 702건의 공공갈등 발생
- 연평균 33.4건의 공공갈등 발생



출처 : 단국대학교 가상준(2012)

### III. 공공갈등의 이해



#### [2] 갈등유형에 따른 공공갈등 발생 정도

유형	건수	비율(%)
노동	194	27.6
개발	163	23.2
교육	83	11.8
시장	70	10.0
환경	59	8.4
보건복지	39	5.6
이념	29	4.1
문화	23	3.3
기타	42	6.0
합계	702	100

### III. 공공갈등의 이해



#### [3] 갈등주체에 따른 공공갈등 발생 정도

갈등주체	건수	비율(%)
민(民): 관(官)	473	67.4
민(民): 민(民)	200	28.5
관(官): 관(官)	29	4.1
합계	702	100

#### [4] 갈등성격에 따른 공공갈등 발생 정도

갈등성격	건수	비율(%)
이익 : 이익	526	74.9
이익 : 가치	119	17.0
가치 : 가치	57	8.1
합계	702	100

출처: 단국대학교  
가상준(2012)

### III. 공공갈등의 이해



#### (5) 갈등유형별 갈등주체 분석

갈등유형	민 : 민	민 : 관	관 : 관	계(%)
이념	1	28	0	29
개발	11	138	14	163
노동	128	66	0	194
시장	14	55	1	70
교육	30	52	1	83
문화	2	20	1	23
환경	7	50	2	59
보건복지	4	34	1	39
기타	3	30	9	42
합계	200	473	29	702

### III. 공공갈등의 이해



#### [6] 갈등유형별 갈등성격 분석

갈등유형	이익 : 이익	이익 : 가치	가치 : 가치	계(%)
이념	○	11	18	29
개발	132	29	2	163
노동	182	8	4	194
시장	64	6	○	70
교육	38	25	20	83
문화	12	4	7	23
환경	34	25	○	59
보건복지	31	6	2	39
기타	33	5	4	42
합계	526(74.9)	119(17.0)	57(8.1)	702(100)

# III. 공공갈등의 이해



## [7] 공공갈등의 유형과 종료 방식

구분	이념	개발	노동	시장	교육	문화	환경	보건복지	기타	계
협상	3	17	88	11	5	1	7	7	2	141
조정	○	5	8	3	○	1	3	1	○	21
중재	○	2	5	○	3	○	1	○	○	11
전면적수용	1	40	6	4	11	7	17	4	9	99
부분적수용	1	19	8	7	8	3	6	6	7	65
관의 집행	3	16	6	5	12	2	3	4	4	55
관의 진압	○	5	2	1	○	1	○	○	○	9
3자 관의 진압	1	○	14	○	3	○	○	1	○	19
입법	6	3	14	15	9	3	○	7	4	61
법원판결	5	13	5	6	14	2	4	4	4	57
주민투표	○	1	○	○	○	○	2	○	2	5
철회	7	17	32	9	12	3	7	5	5	97
진행중	2	25	6	9	6	○	9	○	5	62
계	29	163	194	70	83	23	59	39	42	702

### III. 공공갈등의 이해



#### [8] 현황을 통해 본 우리나라 공공갈등의 시사점

- 갈등의 과도한 발생보다는 갈등의 장기화, 즉 갈등해결의 지체
  - 전통적 분쟁해결제도(법원판결, 입법 등)의 해결 지체
  - 갈등해결까지 입법 : 786일, 법원판결 : 971일 소요
- 갈등의 장기화를 방지하는 효율적인 방법은 대안적 갈등해결제도(ADR)의 활성화
  - 갈등해결까지 중재 : 272일, 조정 : 205일 소요
  - 사회적 비용(참여자수와 지속일수)의 측면에서 볼 때, 조정과 중재를 통한 갈등종료가 가장 효율적인 방식임
- 총 702개의 공공갈등 중 약 70%에서 정부가 직접 당사자로 참여
  - 정부기관의 갈등관리 능력을 제고 필요성 대두

출처 : 단국대학교 김학린(2010)

## IV. 기존의 분쟁해결제도



### 1. 분쟁해결제도의 유형

#### [1] 행정쟁송제도 : 행정심판

##### 의의

행정기관이 행하는 행정법 상의 분쟁에 대한 심리, 판정절차  
예) 이의신청, 심사청구, 심판청구, 행정심판 등

##### 존재이유

자율적 행정통제, 사법기능의 보완, 법원의 부담 경감

##### 종류

- 취소심판 : 처분의 취소나 변경
- 무효 등 확인심판 : 처분의 효력 유무 또는 존재여부 확인
- 의무이행심판 : 거부 처분 또는 부작위에 대해 일정한 처분

## IV. 기존의 분쟁해결제도



### [2] 행정쟁송제도 : 행정소송

#### 의의

법원이 행정법 상의 법률관계에 관한 분쟁에 대하여 당사자의 소의 제기에 의하여 이를 심리·판단하는 정식재판절차

#### 종류

- 취소소송 : 행정청의 위법한 처분 등을 취소 또는 변경하는 소송
- 무효 등 확인소송 : 행정청의 처분 등 효력 유무, 존재 여부 확인 소송
- 부작위위법확인소송 : 행정청의 부작위가 위법함을 확인하는 소송
- 당사자 소송
- 객관적 소송 : 민중소송, 기관소송

## IV. 기존의 분쟁해결제도

### (3) 그 밖의 분쟁해결제도

구분	구제 대상
헌법소원심판	공권력 행사/불행사로 헌법상 보장된 기본권 침해
인권위원회 진정	○ 헌법에서 보장한 인간의 존엄과 가치, 자유와 권리 침해 또는 평등권 침해의 차별행위를 당한 경우 ○ 평등권(차별행위 금지)의 경우 사인들간의 차별행위도 포함
감사원 심사청구	감사원의 감사를 받는 자의 직무에 관한 처분이나 그 밖의 행위에 관하여 이해관계가 있는 경우

## IV. 기존의 분쟁해결제도



### 2. 분쟁해결제도의 장점

구분	구제 대상
헌법소원심판	중국적인 분쟁 해결 수단
행정소송	
행정심판	간이 · 신속한 권익구제제도
인권위원회 진정	
감사원 심사청구	

〈사례〉 헌재 2000헌마546 화장실 결정

## IV. 기존의 분쟁해결제도



### 3. 분쟁해결제도의 단점

#### (1) 적격

헌법소원심판의 청구인적격 : 기본권이 침해된 자(보충성)

행정소송의 원고적격 : 법률상 이익

행정심판의 청구인 적격 : 법률상 이익

인권진정의 진정한 적격 : 인권침해나 차별행위를 당한 자

심사청구의 청구인적격 : 이해관계 있는 자

〈사례〉 대법원 2009두2825 개발사업시행승인처분취소

## IV. 기존의 분쟁해결제도

### [2] 타이밍(제소기간)

헌법소원 심판	➡	기본권 침해사유가 있음을 안 날로부터 90일 사유가 있는 날로부터 1년
행정소송	➡	처분이 있음을 안 날로부터 90일 처분이 있는 날로부터 1년
행정심판	➡	처분이 있음을 안 날로부터 90일 처분이 있는 날로부터 180일
인권위 진정	➡	진정원인이 된 사실이 발생한 날부터 1년
감사원 심사청구	➡	원인이 되는 행위가 있는 것을 안 날로부터 90일 그 행위가 있는 날부터 180일 이내

※ 부적법 각하사유

## IV. 기존의 분쟁해결제도

### (3) 대상

헌법소원심판

공권력의 행사 또는 불행사

행정소송

행정청의 처분 등

행정심판

행정청의 처분 또는 부작위

인권위 진정

- 헌법 제10조~제22조의 인권침해, 차별행위
- 법인·단체 또는 사인에 차별행위를 당한 경우

감사원 심사청구

감사원 감사를 받는 자의 직무에 관한 처분 기타 행위

〈사례〉 대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두11737 판결

## IV. 기존의 분쟁해결제도



### [4] 기타

**판결 등의 경직성**

〈사례〉 대법원 1982. 6. 22. 선고 81누375 등

**소송 등 소요 시간**

**투입비용 : 변호사 비용 등**

**사후 해결 수단(사전 예방 기능 부재)**

## V. 대안적 분쟁해결제도



### 1. 대안적 분쟁해결제도의 의의

**대체적 분쟁해결제도 또는 재판 외 분쟁해결제도  
(ADR : Alternative Dispute Resolution)**

법률상 권리관계 등에 대해 발생한 분쟁을 기존의 소송을 통한 방식 대신에 당사자 간의 합의 또는 제3자의 조력을 통해 해결안을 도출하고 양 당사자가 이를 수용함으로써 그 결과에 일정한 법적인 효력을 부여하는 제도

**민사조정이나 소송절차에 있어서의 조정 등**

예) 다양한 형태의 협상, 조정과 중재 등

# V. 대안적 분쟁해결제도



## 2. 등장 배경

사회구조의  
복잡화

사회적 가치의 판단  
범주 확대

갈등 양상 및 구조의  
다양화 및 첨예화



‘소송’ 을 통한 분쟁해결의 한계



‘대체적 분쟁해결제도’ 의 등장

## V. 대안적 분쟁해결제도



### 3. 기능

- 과도한 소송비용의 회피
- 분쟁해결절차에 대한 접근의 용이성
- 분쟁해결결과에 대한 수용성(受容性) 제고
- 분쟁해결기관의 전문성

## V. 대안적 분쟁해결제도



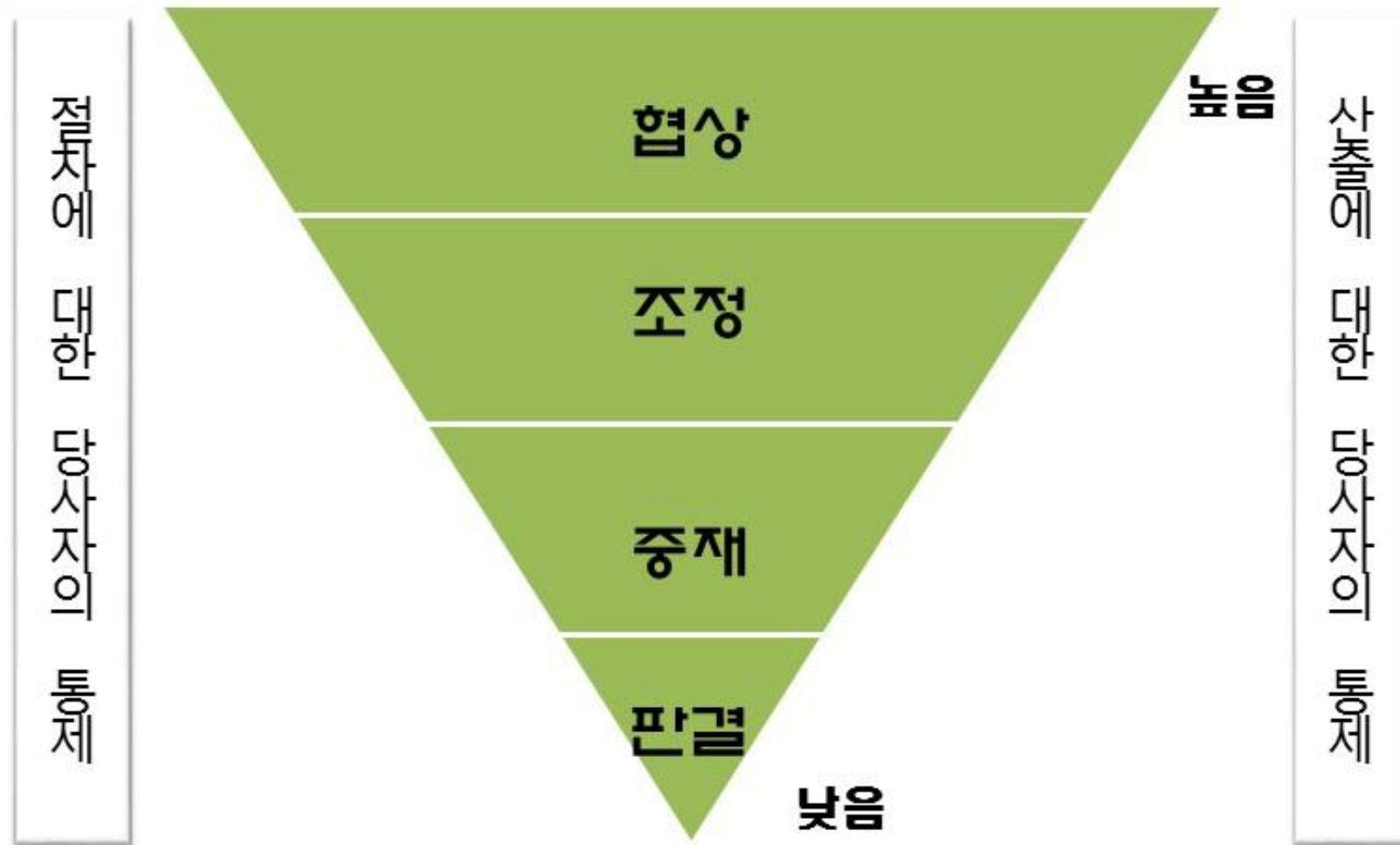
### 4. 종류 및 특징

구분	특징
협상(Negotiation)	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 분쟁해결에 있어서 가장 고전적 · 보편적 수단</li><li>○ 당사자가 분쟁해결 과정과 산출에 있어 최대한 통제권 발휘</li></ul>
조정(Mediation)	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 절차와 관련된 제3자 개입</li><li>○ 협상과정이 안정적으로 진행되도록 교착상태에 놓인 협상에 추진력을 제공</li></ul>
중재(Arbitration)	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 본질적으로 산출과 관련된 제3자 개입</li><li>○ 중재결정이 법적 구속력을 가짐</li></ul>
혼합적 모델 (Hybrid Models)	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 협상, 조정, 중재를 혼합한 형태의 분쟁해결방법</li></ul>

## V. 대안적 분쟁해결제도



### 5. 유형별 특징



## V. 대안적 분쟁해결제도



### 6. 대안적 분쟁해결제도와 행정분쟁

#### 협상

- 원칙적으로 제3자의 개입 없이 당사자들의 주도하에 분쟁 해결
- 처분 등이 기속행위인 경우 한계

#### 중재

- 분쟁발생 시 해결을 위한 중재계약을 전제
- 중재계약을 기초로 당사자 일방이 중재 신청 가능
- 중재인의 중재결정이 강제력이 가짐

➡ 민·상사 사건에 주로 이용, 행정분쟁 해결 수단으로 이용되지 않음  
「중재법」 제1조

## V. 대안적 분쟁해결제도



### 7. 행정분쟁과 관련한 대안적 분쟁해결제도

#### 알선(斡旋)

알선자가 쌍방이 주장하는 분쟁의 쟁점을 확인하고 해당 분쟁에 대해 분쟁당사자의 합의를 유도함으로써 분쟁을 해결하는 절차  
예) 「환경분쟁조정법」 제27조, 「권익위법」 제44조 ‘합의의 권고’

#### 조정(調停)

조정기관이 분쟁당사자들의 의견을 듣고 조정안을 만들어 양 당사자에게 권고하는 방식. 예) 「권익위법」 제45조

#### 재정(裁定)

재정기관이 일종의 준사법적 절차로서 양 당사자에게 분쟁해결을 위한 결정을 내리는 것. 예) 「환경분쟁조정법」 제36조~제45조

## VI. 조정제도의 이해



### 1. 조정의 개념

#### 조정

중립적인 조정기관이 분쟁당사자의 의견을 듣고 해결안을 마련하여 양 당사자에게 수용을 권고하고 당사자가 자유의사에 의해 이를 받아들임으로써 분쟁을 해결하는 방법

### 2. 조정의 장·단점

장점	단점
제3자의 절차적 통제만으로도 협상에 상당한 효과 발휘	강제성이 없음
자율적 협상의 장점을 유지	실효성이 떨어짐

## VI. 조정제도의 이해



### 3. 조정의 기본원칙 또는 요건

중립성(Neutralität)

신뢰성(Vertraulichkeit)

자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)

비공식성(Informiertheit)

자유의사(Freiwilligkeit)

## VI. 조정제도의 이해



### 4. 다른 대체적 분쟁해결제도와의 구별

#### ■ 협상

구분	협상	조정
제3자 개입	당사자들이 주도	제3자가 개입

#### ■ 중재

구분	중재	조정
제3자 제시안	양당사자를 기속	자유의사에 기초 거부 가능
절차의 개시	중재계약이 전제 일방 당사자의 신청	양 당사자의 합의

#### ■ 재정

구분	재정	조정
제3자 제시안	기속력 有(준사법적 절차)	기속력 無

## VI. 조정제도의 이해



### 5. 조정의 구분(조정기관의 성격에 따라)

#### 행정위원회형

#### 분쟁조정위원회에 의한 조정

- 행정기관 소속형 : 환경분쟁조정위원회, 건설업분쟁조정위원회
- 법인소속형 : 금융감독원 금융분쟁조정위원회, 한국소비자원 소비자분쟁조정위원회
- 독립적 조정위원회 : 언론중재위원회, 개인정보분쟁조정위원회

#### 법원부속형

#### 행정쟁송과정에서의 법원의 조정

※ 우리나라의 경우 순수한 민간형 조정기관은 인정하지 않음

## VII. 공공갈등 관리제도



### 1. 공공갈등 관리의 의의

#### ○ 일반적 의미

- 일단 발생한 갈등의 강도(intensity)를 조절하고 갈등의 악화를 방지하기 위한 활동. 따라서 갈등의 예방은 물론 갈등의 해결(conflict resolution)과도 거리가 먼 개념

#### ○ 우리나라

- 갈등의 예방과 해결을 위한 활동을 모두 지칭하는 용어로 사용



**갈등관리**: 갈등을 예방하고 발생한 갈등을 해소하거나 완화하는 등 갈등의 해결을 용이하게 하며 갈등으로 인한 부정적 효과를 최소화하고 갈등의 긍정적 효과를 최대화하려는 일체의 활동

# VII. 공공갈등 관리제도



## 2. 공공갈등 관리시스템의 체계

배경 이념		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 相生 또는 相勝(win-win)</li> <li>○ 사회통합</li> <li>○ 민주사회의 지속 가능한 발전</li> </ul>
목표		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등의 예방과 해결</li> <li>○ 사회적 비용의 최소화</li> </ul>
주요 원칙		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 참여와 협력(참여와 절차적 정의)</li> <li>○ 대화와 타협, 그리고 신뢰회복</li> <li>○ 사회적 합의</li> <li>○ 당사자간 합의</li> <li>○ 의사소통과 숙의(deliberation)</li> <li>○ 협치(governance)</li> </ul>
절차와 수단	예방	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등영향분석</li> <li>○ 갈등관리심의회위원회 설치·운영</li> <li>○ 참여적 의사결정</li> </ul>
	해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등조정협의회</li> <li>○ 협상, 조정, 중재 등 대안적 분쟁해결(ADR)</li> </ul>
지원 기구		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등관리지원센터</li> </ul>

## VII. 공공갈등 관리제도



### 3. 갈등관리 법령의 의의와 목적

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」

(2007. 2. 6. 대통령령 제19886호)



#### 의 의

중앙행정기관이 갈등의 예방과  
해결을 위해 거쳐야 하는  
행정절차에 관한 사항을 제도화



#### 목 적

중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력  
향상, 사회적 합의를 통한 정책의  
수용성 제고 등을 목적

## VII. 공공갈등 관리제도

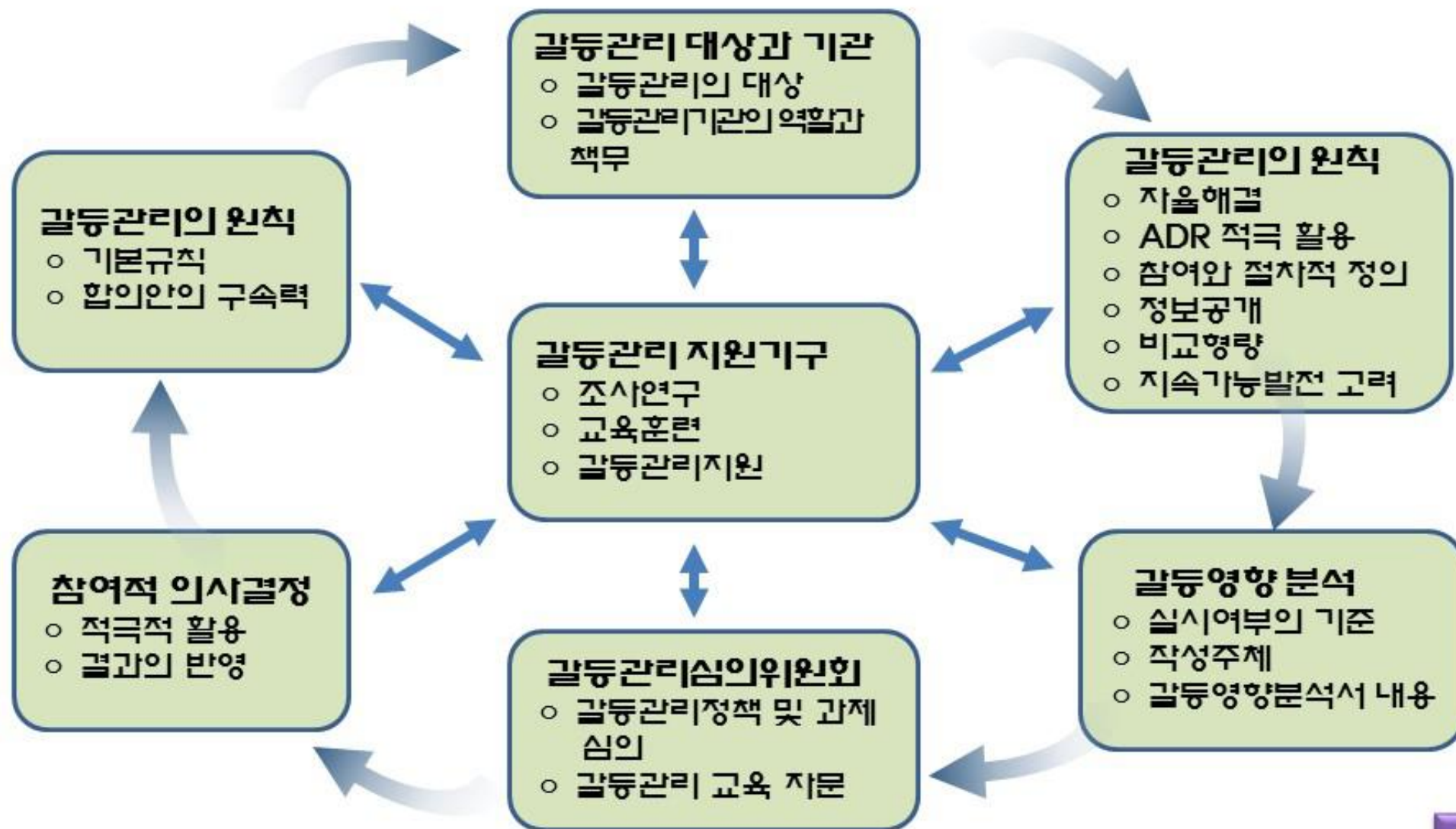


### 4. 갈등관리 법령의 규정 구성

단계	내용
정책입안단계 (갈등의 사전 예방)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등빈발 부처에 갈등관리심의위원회 설치</li> <li>○ 파급효과가 큰 정책은 갈등영향분석 실시</li> <li>○ 참여적 의사결정 방법 활용</li> </ul>
정책집행단계 (갈등 해결)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사안별로 갈등조정협의회 구성</li> <li>○ 중앙행정기관과 이해당사자, 시민 등이 대화와 참여, 협의를 통해 갈등을 원만하게 조정</li> </ul>
갈등관리의 점검과 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국무총리실이 정기적으로 갈등관리실태 점검·평가</li> <li>○ 갈등관리 전문연구기관의 지정·운영을 통해 갈등관리의 체계적 지원·관리</li> </ul>

## VII. 공공갈등 관리제도

### 5. 갈등관리 법령의 체계



프로세스	갈등영향분석	갈등관리 심의위원회	참여적 의사 결정방법의 활용	갈등조정 협의회
내 용	<p>공공정책을 결 정하기 전에 사 회에 미치는 갈등 요인을 예측 분석 예상되는 갈등에 대한 대책 강구</p>	<p>해당기관의 갈등관리 관련, - 정책 - 법령 - 교육훈련 - 갈등영향 분석서 심의</p>	<p>정책결정에 있어 사회적 합의가 중요한 경우에 채택 및 활용</p>	<p>공공정책 등으 로 발생한 갈 등을 조정하기 위하여 사안별로 사회적 합의 촉진을 위한 갈등조정 협의회 설치</p>

## VII. 공공갈등 관리제도



### 7. 갈등영향 분석

#### [1] 개요

##### 개념

- ▶ 정책이 사회에 미치는 영향과 그로 인한 갈등의 발생 가능성 분석 및 갈등 예방대책 강구
- ▶ 합의 형성에 관한 권고안을 작성하기 위한 정보수집활동

##### 필요성

- ▶ 이해관계자의 의견수렴 없이 정책의 결정, 추진으로 갈등증폭
- ▶ 정책결정 전에 갈등구조 파악
- ▶ 실현 가능한 갈등해결방안을 강구

##### 실시 기준

- ▶ 국민생활에 지대한 영향을 준다고 판단되는 경우
- ▶ 이해충돌로 과도한 사회적 비용의 발생이 예상되는 경우

# VII. 공공갈등 관리제도



## [2] 기본 요소

<p><b>갈등개요</b> (Conflict Profile)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 갈등의 간략한 개요</li> <li>○ 갈등문제 및 도전사항 이해</li> <li>○ 정책 또는 사업이 갈등관리에 미치는 영향</li> <li>○ 갈등지표 개발의 필요성과 그 내용</li> <li>○ 갈등이 지닌 위험도 평가</li> </ul>
<p><b>이해관계자 분석</b> (Stakeholder Analysis)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이해관계자의 분석 및 분류</li> <li>○ 갈등지도 작성</li> <li>○ 이해관계, 입장, 관계를 명확히 파악</li> <li>○ 이해관계자간의 갈등관계 및 연합관계 파악</li> <li>○ 목표 집단 결정 및 목표집단간의 구분</li> <li>○ 협력을 위한 파트너 선정</li> </ul>
<p><b>원인분석</b> (Cause Analysis)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정기적, 구조적 요인을 조사</li> <li>○ 시간경과에 따른 갈등의 변화과정 추적</li> <li>○ 갈등의 원인과 갈등을 지속시키는 요인 구별</li> <li>○ 요인별 우선순위의 설정</li> <li>○ 갈등해소 촉진요인과 갈등해소 방해요인 구별</li> </ul>
<p><b>동향 및 기회</b> (Trends &amp; Opportunities)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현재까지의 갈등전개 현황 파악</li> <li>○ 갈등예방 및 해결 조치의 설계</li> <li>○ 다음 단계의 전략형성과 계획의 기준</li> <li>○ 장·단기 조치의 구별 및 각 조치별 집행시기 결정</li> <li>○ 이해관계자분석, 원인분석을 포함한 분석결과 메트릭스 작성</li> </ul>

## VII. 공공갈등 관리제도



### 8. 갈등관리심의위원회

설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>중양행정기관이 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 설치</li> </ul>
구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>위원장을 포함한 11인으로 구성(임기 : 2년)</li> <li>위원장은 민간위원 중에서 호선</li> <li>공무원이 아닌 위원이 과반수가 되도록 구성</li> </ul>
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등예방 및 해결 능력 강화를 위한 종합 시책의 수립, 추진</li> <li>갈등예방 및 해결 관련 법령 등의 정비</li> <li>다양한 갈등해결수단의 발굴, 활용</li> <li>교육훈련의 실시</li> <li>갈등영향분석</li> <li>갈등의 예방, 해결에 관한 민간활동의 지원</li> </ul>
위상	<ul style="list-style-type: none"> <li>사후 분쟁해결보다는 사전 갈등예방을 위한 기구</li> <li>갈등관리프로세스의 모든 단계에서 활용 가능한 기구</li> <li>갈등관리를 위한 논의의 장이자 의견수렴 통로</li> </ul>

## VII. 공공갈등 관리제도



### 9. 참여적 의사결정

#### [1] 의의

정책결정과정에서 있어서 이해관계자들뿐만 아니라 전문가 및 일반시민들을 포함시켜 이들과의 협의를 통해 의사결정을 이루어내는 일련의 과정

#### [2] 의미

우리나라 공공갈등은 대부분 DAD(Decide-Announce-Defend)방식의 의사결정에서 비롯

→ 참여의 보장을 통해 절차적 정당성 확보

#### [3] 구성 요소

- 시민의 참여 : 직·간접적 이해당사자는 물론 일반시민의 참여를 포괄
- 참여자의 학습과 숙의 : 지속적이고 깊이 있는 정보제공과 학습
- 참여자들의 협의에 의한 의사결정 : 충분한 정보와 학습을 바탕으로 하는 토론

## VII. 공공갈등 관리제도



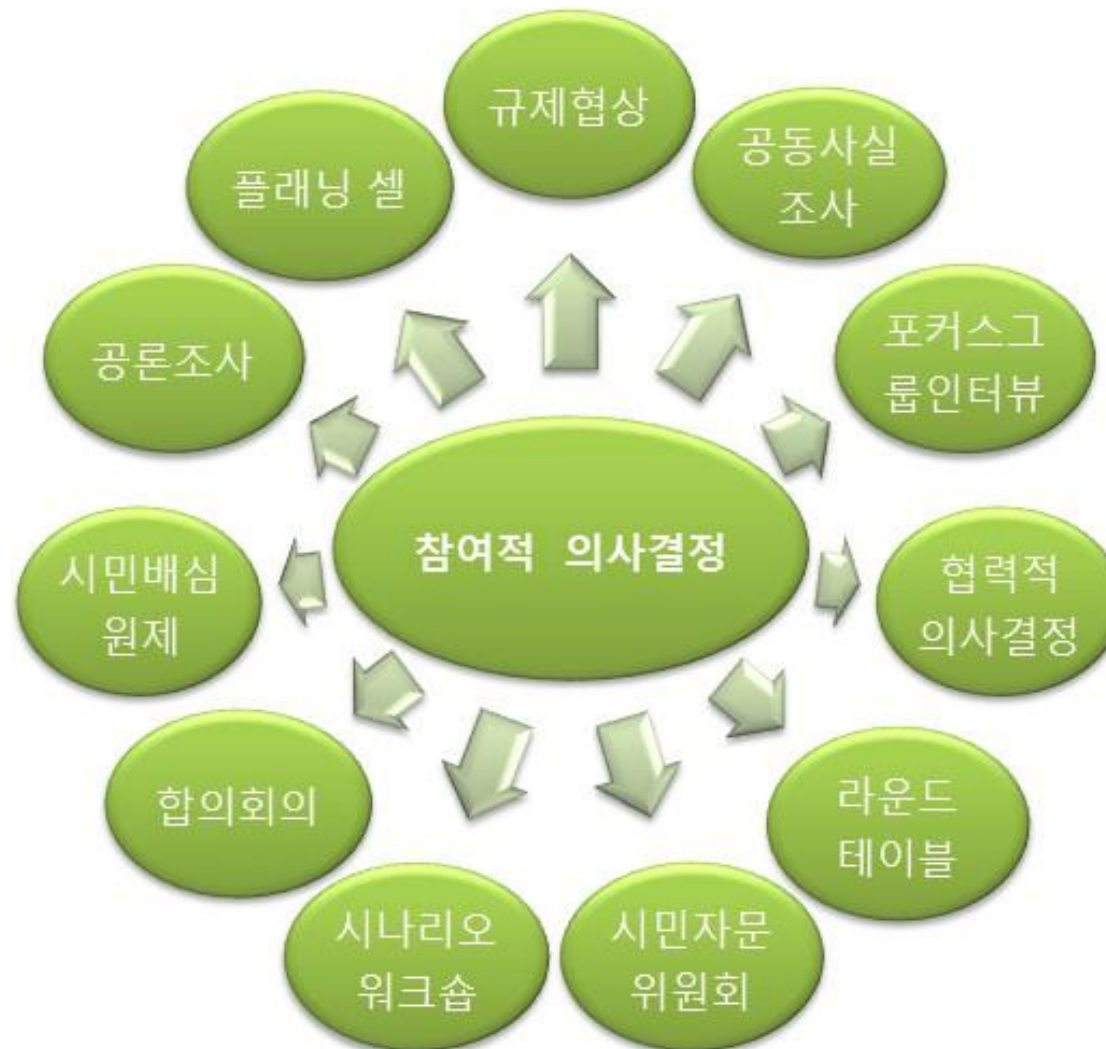
### [4] 참여의 효과

- ① 다양한 시각과 아이디어의 조합을 통하여 정책결정과 관리의 품질 개선
  - 협력과 지식 공유과정에서 다양한 관점을 통합하여 결정의 품질 제고 및 관리체계 개선
- ② 이해관계자의 지식과 토론기술 개선
- ③ 의사결정과정에서 이해관계자 참여를 통해 공공정책의 사회적 수용성 극대화
  - 미래의 불확실성, 불안과 공포를 제거함으로써 실행과정에서 저항 최소화
  - 결정과정에서의 참여는 결정 내용과 무관하게 과정 자체에 대한 만족감을 제고
- ④ 이해관계자 사이의 갈등을 파악하고 해결방안을 모색하는 포럼 기회를 제공
  - 대의민주주의의 대안으로서 다수의 횡포를 막기 위한 숙의민주주의적 제도
- ⑤ 참여자들에 대한 권한위임을 통해 관리 책임의 공유

출처 : 한국행정연구원 은재호(2012) 자료

## VII. 공공갈등 관리제도

### [5] 참여적 의사결정 기법



## VII. 공공갈등 관리제도



### [6] 참여과정의 주요 수단과 방법

1. 참여적 의사결정 유형의 선택과 관리계획 수립  
- 기준 : 선택 목적, 역량, 시급성, 복잡성, 갈등 정도



2. 이해관계자 파악 및 분석



3. 이해관계자 동원(자발적 참여)



4. 참여역량 평가와 역량 제고



5. 이해관계자 지도 작성



6. 협의체 구성 및 운영(협상 및 조정)

## VII. 공공갈등 관리제도



### 10. 갈등조정협의회

#### [1] 의의

- 당사자간의 합의에 의해 구성되고 상호존중과 신뢰를 바탕으로 대안을 창출해가는 갈등해결의 메커니즘
- 이해관계자간의 합의에 의해 조정이 성립되는 자율적인 갈등해결 수단



## VII. 공공갈등 관리제도

### (2) 운영 프로세스

#### 적용 탐색 단계

- 갈등 쟁점과 이해당사자 파악
- 갈등조정회의 준비 실무팀 구성
- 이해당사자 및 조정회의 참여 대표자 확인

#### 구성 단계

- 주요쟁점, 참여수준에 대한 의견 교환
- 이해당사자의 동의 확보
- 갈등조정협의체에 참여할 예비대표 선정
- 갈등조정협의체 구성에 관한 공고
- 갈등조정협의체 참여자 조정 및 구성완료

#### 운영규칙 마련 단계

- 기본운영규칙 마련을 위한 예비모임
- 진행자 선정
- 기본운영규칙 마련 및 확정

#### 조정 시작 단계

- 의제상정 후 회합일정 및 회합의 통보와 공고
- 주요 갈등쟁점의 제시와 토론
- 사실 정보 확인 및 추가적 정보 수집

#### 합의 초안 마련 단계

- 주요 쟁점에 대한 토론 및 조정 시도
- 합의초안의 마련

#### 합의안 도출 단계

- 조정초안에 대한 합의시도
- 최종합의문 작성 후 최종합의안 도출

## VII. 공공갈등 관리제도



### 12. 우리나라 공공갈등관리의 문제점

① **현행 규정은 관리대상을 중앙부처에 한정**

- 갈등빈도는 중앙보다 지방, 중앙 : 지방간에서 나타남
- 중앙정부뿐만 아니라 지자체 및 공공기관도 갈등관리의 제도화 필요

② **갈등관리심의회위원회는 자문기구의 기능을 수행**

- 갈등관리에 대한 이해 부족과 형식적 관리
- 종합적이고 체계적인 대응 시스템 개발 필요

③ **갈등 예방과 해결 프로세스 규정이 모호**

- 갈등예방의 핵심적 활동인 참여적 의사결정방법의 미활용
- 실효적 갈등 예방과 해결 프로세스 구축 미흡

④ **갈등 예방 및 해결을 위한 사회 인프라 구축 미흡**

- 전문인력 양성을 위한 교육훈련 및 자격제도 도입 지연
- 전문 연구기관 및 교육기관의 규모 미흡