



# 갈등관리와 인정조정관 제도

정창화 \_ 단국대 행정학과 교수

## I. 갈등관리를 위한 인정조정인의 필요성

오늘날 국가 및 사회의 다원화가 고도화되면서 사회적 갈등의 다양성도 매우 분화하고 있다. 특히, 사회의 민주화와 시민의식의 성장으로 국가의 정책 참여에 대한 국민의 요구도 증가하고 있다. 이는 민주주의(democracy)의 핵심이 국민으로 하여금 의사결정에 참여할 수 있는 방법을 제도적으로 보장해야 함을 전제하기 때문이다.

최근 우리사회에서 야기되고 있는 공공갈등(public conflict)은 대외적인 국가경쟁력의 쇠퇴는 물론이고 미래적 사회통합에 심각한 장애요인이 되고 있다. 특히, 지난 1990년대 중반부터 본격화된 국가의 국책사업을 둘러싼 갈등은 노무현 정부이후 이명박 정부에서도 그 심각성은 계속되었다. 4대강사업, 세종시, 동남권신공항, 과학비즈니스벨트 조성 등은 국가적 차원의 갈등을 유발시켰다. 국책사업을 둘러싼 이러한 갈등은 지방정부와 중앙정부간의 대립, 보전과 개발을 둘러싼 환경갈등, 종교적 갈등, 진보와 보수 간의 이념갈등 그리고 시민사회의 분열 등 총체적으로 한국사회의 갈등구조가 얽혀서 해결의 실마리를 찾지 못하는 경우가 빈번하였다(정창화, 2011: 2).

우리나라는 지난 1990년 1월 민사조정법을 제정하여 소송 일변도의 분쟁해결방식에 변화를 시도하고 있다. 특히, 조정절차를 관할하는 조



정인의 역할은 법관이 재판절차에서의 진행하는 역할 만큼이나 중요하다고 할 수 있다. 조정인으로는 교수, 각계전문가, 사회명망가, 변호사 등이 선발되고 있지만, 조정전문성을 확보할 수 있는 교육이 없이 조정절차를 담당하고 있는 실정이다(함영주·서성운, 2014: 53). 이에 신뢰할 수 있는 전문적인 조정인 교육 및 훈련과 이에 합당한 전문자격증을 보유한 인정조정인 양성이 절실히 필요한 시점이다.

## II. 공공갈등 개요

### 1. 공공갈등의 개념

갈등(conflict)의 어원은 라틴어의 'confligere'에서 유래하며, 그 의미는 '서로 충돌(Aneinanderschlagen)하다' 또는 '상호 격돌(Zusammenstoßen)하다'의 의미를 지닌다. 적어도 2인 이상의 집합체에서 상호 영향을 미치며, 의견이 일치하지 않음을 넘어서 심리적·물리적인 충돌 및 격돌하는 상태를 의미한다.

공공갈등(public conflict)은 또한 공공영역(public sphere)에서 발생하는 갈등을 의미한다. 즉, '공공정책 또는 공공사업을 수립하고 추진하는 과정상에 발생하는 이해관계의 충돌'인 것이다. 이때 '공공영역'은 제도적이거나 물리적인 영역을 넘어서 공공의 특성을 넘어서는 실질적으로 공공분야에서 충분히 담론과정에 서도 설정되어질 수 있는 포괄영역으로 볼 수 있다, 공사 영역을 포괄하여, 갈등이 사적 문제로서 발생·해소되는 범위를 넘어 공공의 특성을 지니는 경우를 공공갈등의 범주에 포함되는 것으로 간주될 수 있다(정용덕, 2010: 4).

이러한 공공갈등의 개념에 대한 광의의 접근은 정부가 추진하는 공공사업 또는 정책과정에서 야기되는 갈등으로 한정하는 협의의 개념을 넘어서는 것이기 때문이다. 즉, 공공갈등은 사회내의 집단, 계층, 개인, 계급, 세대, 지역 등을 포함하는 사회의 구성원의 가치관 또는 직·간접의 이익과 관련되어 발생하기 때문이다.

### 2. 공공갈등의 특징

공공갈등은 일반적으로 개인 간의 갈등보다 해결과정이 복잡하고, 시간소요가 많이 되며, 당사자 간의 합의를 통해서서는 해결하기가 어렵다는 특징이 있다. 그 이유로는 공공갈등의 원인이 되는 정책이나 사업의 예측 불확실성을 언급할 수 있다. 이는 정책이나 사업수행시 이에 따른 직·간접적 혜택 등에 대한 파급 효과를 예상하기 어려운 경우가 많다. 그 밖의 이유로 다수의 사람들의 이해관계가 얽혀있다는 점, 문제의 범위가 넓고 다양하다는 점, 이해관계자의 입장에 따라 찬성-반대-방관적 집단 등이 생겨난다는 점, 초기의 정책 목표 설정이 예상 밖의 정책 문제를 발생한다는 점 그리고 법과 제도에 의해 추진되어 여러 가지 규제가 개입된다는 점 등의 특징이 있다(김태기, 2005: 101-102, 김용수·정창화, 2015: 136).



공공갈등의 유형은 갈등의 당사자인 갈등주체, 갈등내용, 갈등성격 그리고 갈등표출 여부 등의 다양한 기준에 따라 구분될 수 있다. 또한 갈등의 내용에 따라 공공갈등이 유형화될 수 있다(이용훈, 2013: 4).

〈표 1〉 갈등분야 및 내용에 따른 공공갈등의 유형

자치단체	정수장명	비고
지방행정 지방재정 분야	지방행정	조직, 인사, 행정구역, 권한, 기능배분 등
	지방재정	관리, 과세, 재정 등
지역개발 분야	협오시설	하수·분뇨처리시설, 쓰레기 처리시설, 사회복지시설, 위험·기피시설 등
	도로 및 광역공급시설	도로개설, 철도, 기타 교통시설, 광역상수 등
	하천	수질보전, 댐건설 및 관리
	지역개발사업관련시설	민간개발사업시설, 대규모 공공개발사업시설 등

자료 : 농림축산식품부(2014) 2014년도 지역행복생활권 협력사

여기에 이러한 공공갈등 및 사회적 갈등을 해결하기 위한 접근 방법은 다양하다. 예를 들면 ①협상, ②중재, ③갈등회피, ④비공식적 토론, ⑤입법결정, ⑥사법결정(재판), ⑧재정, ⑦행정결정, ⑨폭력, ⑩비폭력적 직접행동 등에 의한 해결방법이다. 우리나라의 경우, 갈등해결방법으로 주로 사법결정의 방식이 활용되었다. 그러나 대부분 주요 선진국의 경우 분쟁해결방법으로 사법결정보다는 조정 또는 중재 등의 대체적 갈등 해결방법(Alternative Dispute Resolution, 이하 ADR)이 선호되고 있다(임동진, 2012: 3).

ADR은 전통적인 갈등관리방식의 문제점을 보완하고자 등장한 갈등방식으로서 소송절차에 의한 판결을 거치지 않고 분쟁을 해결하는 소위 비사법적 갈등해결방법이다. ADR은 그 종류가 매우 다양하며, 대표적으로 중재(arbitration), 조정(mediation) 그리고 협상(negotiation) 등의 방식이 있다. 이 중에서 조정은 제3자에게 절차를 위탁하고 당사자가 결과를 통제하는 방식이다(이용훈, 2013: 5).

### III. 갈등관리를 위한 조정인 제도

#### 1. 한국

우리나라의 조정의 역사는 지난 1987년 대법원이 ‘조정제도 활용을 위한 예규’를 제정하면서 시작되었다. 주로 민사조정 및 가상조정과 같은 법원조정을 중심으로 발달해 왔다. 특히, 지난 2010년 이후 법원조정센터의 설치 그리고 조기조정제도의 도입 등으로 법원조정은 다소 활성화 되고 있는 경향이 있다. 그러나 현



재 30여개 기관에 이르고 있는 행정형 ADR기관의 조정은 10%정도의 조정기관 만이 활성화 되어있고, 대다수의 기관의 활동성은 다소 미흡한 상태이다(김상찬, 2015: 196).

법률적 측면에서, 행정형 ADR을 규율하는 일반적인 법률은 부재하고, 개별법에서 분쟁조정위원회의 설치근거를 규정하고 있다. 법령에 따라 행정형 ADR은 행정부 또는 산하 공공기관에 설치된 갈등 및 분쟁해결기구로서 알선조정중재 등의 방식을 사용하고 있다. 이러한 분쟁해결기구는 분야별로 정부와 민간간 또는 정부간 분쟁을 해결하고, 민간에 발생하는 이해관계 분쟁을 조정하는 것을 목적으로 하고 있다(정정화, 2102: 12).

조정인의 전문성 및 조정효력 측면에서, 행정형 ADR 기관의 조정위원은 일반적으로 해당 분야에 대한 전문성을 지닌 전문가, 법조인, 전·현직 공무원, 교수 등으로 구성되어 있다. 그러나 의사소통기술과 협상설계 및 ADR설계 등 대인관계능력 및 조정절차능력을 지닌 전문가를 위촉하는 경우는 매우 드물며, 조정위원에 대한 교육훈련 프로그램도 미흡하다. 특히, 조정의 효력에 대해서도 개별 법률에 따라 재판상의 화해(gerichtlicher Vergleich)와 같은 효력을 부여하는 위원회도 존재한다. 그러나 행정형 ADR기관의 조정결정이 사법부의 확정판결과 동일한 효력을 인정받기 위해서는 절차의 공정성, 조정기관의 중립성 그리고 신뢰성이 소송절차에 준할 정도로 보장되어야 함이 전제되고 있다(정정화, 2102: 13). 여기에 전문교육과 훈련을 이수한 자격을 지닌 전문 조정인의 양성은 공공분야의 갈등관리를 위하여 필수적인 것이다.

## 2. 일본

일본의 지난 2004년 12월에 ‘재판의 분쟁해결절차의 이용촉진에 관한 법률’(일명 ADR법)을 제정하여 ADR체제를 강화하고 있다. 이는 지난 2001년 6월 이후 사법제도개혁추진본부 설치이후, 그 산하에 ADR검토회를 신설하여 장기간 ADR활성화를 추진하고 있다. 특별히, ADR법에 따라 민간형 ADR기관의 육성 또는 ADR기관 설립에 대한 인증제도의 도입 그리고 ADR절차실시자의 육성 등이 활발히 진행되고 있다. 결국 분쟁해결의 핵심요소가 전문 조정인(mediator)의 양성 및 ADR기관의 확충에 기반하고 있기 때문이다(김상찬, 2015: 186).

조정인에 대한 육성과 관련하여, 지난 1974년 조정법이 개정되면서 조정인의 전문성을 고려했지만, 조정인에 대한 교육과 훈련에 대한 고려는 미흡했다. 왜냐하면, 조정인은 소위 덕망가로서 관련 분야의 전문성보다는 인격적으로 완성된 인물로서 간주되었다. 조정인을 양성하기 위한 교육의 필요성은 1990년대 중반에 미국의 조정기법이 본격적으로 소개되면서 가능하게 되었다. 이어서 2004년에 제정된 ‘ADR법’을 통하여 조정인 육성에 대한 인식이 크게 변화된 것이다(김상찬, 2015: 187-188).

## 3. 독일

독일의 비사법적 분쟁해결의 핵심제도 구축은 지난 2012년 「조정 및 기타 비사법적 갈등해결절차





촉진법(이하, 독일조정촉진법), 2012」(Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung) 제정으로 가능하게 되었다.

이러한 독일조정촉진법의 배경은 유럽연합(EU)의 조정지침에 근거한다. 지난 2008년 유럽연합(EU)은 역내 회원국에서 ADR 제도의 올바른 인식과 활용 및 조정제도 활성화기반을 구축하기 위한 법적장치를 마련하기 위하여 EU 조정지침(Directive 2008/52)을 발표하였다. 동 지침에 따르면 조정은 '촉진적이고, 이익에 기반한 과정'으로 정의하는데 여기서 조정인은 분쟁과정에서 당사자들이 직접 주제 및 의제를 정의하고 협상 및 협조 과정을 이끌며 최종적으로는 이익에 기반한 동의를 이끌어 내는 중립적인 촉진자로 보고 있다(김용수 · 정창화, 2015: 146-147).

독일에서 ADR은 일반적으로 중재와 조정방식으로 이분화된다. 중재의 경우에는 중재소(Schiedsamt)와 중재심판(Schiedsgericht)의 중재로 세분되며, 조정에는 일반 또는 인정조정인(Zertifizierte-Mediator)의 조정과 법원조정(Güterichter)으로 구분될 수 있다. 법원조정의 경우 결정의 성격은 화해(Vergleich)로 결정되며, 조정인에 의한 조정은 당사자 합의의 형식으로 결정된다(김석수, 2015: 4).

## IV. 인정조정인의 제도적 착근 : 독일 사례를 중심으로

### 1. 인정조정인의 제도화 과정

독일의 비사법적 분쟁해결제도의 핵심제도로써 인정조정인(Zertifizierter Mediator) 제도는 상기한 2012년 「독일조정촉진법」(Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung) 제정으로 가능하게 되었다. 물론 이러한 인정조정관제도의 법적 근거는 지난 2008년 유럽연합의 조정지침(Directive 2008/52)<sup>1)</sup>에 기초하고 있다.

이러한 인정조정인의 제도화 과정은 지난 1980년대 초까지 소급된다. 즉, 학계에서 순수 학문적 차원의 논의가 1985년 시점을 중심으로 조정과 조정정책에 대한 관련 협회 및 조직이 급격히 진행되었다. 이어 1990년대 중반이후 조정(Mediation)의 실무영역에서도 그 적용이 증가하였다(김용수 · 정창화, 2015: 143).

1) 소위 'EU 조정지침'이라는 불리는 지침의 원명을 다음과 같다: 민사·상사 분쟁에 대한 조정지침(Directive 2008/52/EC, The European Parliament and the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters)



〈표 2〉 독일 조정(Mediation)의 제도화 과정

조정 제도의 시기	조정 제도의 과정
1980년 초까지	학계에서 순수 학문적 차원에서 논의
1985년	가족 중재 및 피해자 가해자 중재시 우선적 조정프로젝트 실행
	조정과 조정정책 관련 협회 및 조직이 급격하게 성장. 실무적용은 미흡
1990년대 중반	조정의 실무적용 증가 (주로 피해자-가해자중재 및 가족조정).
	회의 및 조정교육뿐만 아니라 출판물의 과다
1991년, 1994년, 1999년	피해자-가해자 분쟁해결/조정의 명문화화를 위한 형법 및 형사소송법 개정
2000년-2002년	민사사건에서 ADR을 명문화한 민사소송법의 개정
2007년 2월	연방헌법재판소의 결정 (BVR 1351/01)"법치국가에서 재판에 의해 소송문제를 해결하는 것 보다 당사자 상호간 합의에 의해 해결하는 것이 선호될 수 있다"
2007년 4월	니더작센(Niedersachsen)주 중재법의 초안 작성(주정부 선거결과 주정부 교체로 법제정 실패)
2008년	2008년 7월 1일 법률서비스개정법(Gesetz zur Neuordnung des Rechtsdienstleistungsrechts)에 따라 "조정(Mediation)은 법률 서비스(legal service)가 아님"을 선언
2011년 1월	연방 조정촉진법(Gesetz zur Förderung der Mediation) 초안 작성
2011년 12월	독일 연방의회(Bundestag)에서 연방조정촉진법 가결
2012년 7월	「조정 및 기타 비사법적 갈등해결을 위한 촉진법, 2012」 (Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung) 제정

출처: Trenczek & Looze(2012), pp.64-65/일부 수정함, 김용수 · 정창화(2015), p. 143에서 재인용

## 2. 독일 인정조정인의 제도의 특징

독일의 조정인 제도는 다음과 같이 세 가지의 제도적 특징을 지니고 있다.

첫째, 「독일조정촉진법」 상의 특징이다. 즉, 독일에서 조정은 법관, 조정인, 또는 함께 하는 공동조정(co-mediation) 등 형태가 다양하며, 또한 조정은 향후 계속 발전해 나갈 수 있는 여지가 많음을 들어 조정의 유형을 한정짓지 않고 있다는 것이다(김용수 · 정창화, 2015: 143). 또한 ADR을 수행할 수 있는 조정인에 대하여 단일한 직업적 배경을 설정하지 않는다. 법조인만이 조정인이 될 수 있다는 제한을 철폐하고, 다양한 전공자에 의한 인정조정인을 양성하고 있다.

둘째, 인정조정인 양성에 대한 구체성이다. 「독일조정촉진법」에서는 조정인 양성에 대하여 구체적으





로 규정하고 있다. 즉, 조정인의 교육과 연수의무 및 인증조정인 제도에 대하여 구체화하고 있다. 법에서는 조정인을 '일반 조정인'과 '인증 조정인'으로 구분하고 있지만, 조정인의 의사소통기술 및 분쟁대처능력 등에 대한 교육 및 훈련에 대하여 명문화하고 있다. 이것은 인정조정인에게 조정의 기본원칙, 절차, 분쟁 구도, 법의 역할 등의 기본 내용과 인간 심리과학, 의사소통 방식 및 기술 그리고 실습의 과정 등 다방면의 학습을 전제하고 있기 때문이다.

셋째, 인정조정인 교육에 대한 강화이다. 독일의 경우, 법관이나 변호사라고 하여 당연히 조정인이 될 수 있는 것은 아니다. 전문적인 조정인이 되기 위해서는 조정기법, 의사소통 기술 등 전문교육을 이수해야 한다(함영주 · 서성운, 2014: 71). 일반적으로 조정실습을 포함하여, 총 200시간의 수업 및 훈련이수가 전제되고 있다.

### 3. 한국적 시사점

우리나라에 인정조정인 제도가 주는 정책적 시사점으로 다음과 같이 세 가지 측면에서 요약될 수 있다.

첫째, 분쟁해결에 대한 최종적인 결정은 법원에 의한 사법적 판결이 아니라 비사법적 해결방법이 시급하다는 것이다. 조정은 분쟁당사자에게 해결책을 제시하지 않는다. 즉, 당사자가 해결의 주체가 되어 당사자에 의하여 해결방안이 도출되고, 당사자간 공동합의에 의해 채택되는 것이다. 조정인은 법원의 판사와는 달리 어떠한 의사결정 권한을 갖고 있지 않다. 이것은 조정이 당사자의 가치와 이해관계에 기반하고 있기 때문인 것이다.

둘째, 효과적인 조정인 교육 및 인증과정의 제도화이다. 독일의 경우에는 국가의 단일화된 인증 제도를 운영하고 있지 않으며, 독일 조정인 협회에서 운영하고 있는 민간인 자격제도를 활용하고 있다. 이것은 갈등조정 전문가 양성에 대한 민간부분의 자율적인 노력과 사회 · 문화적 분위기가 잘 형성되어있음을 증명하는 것이다. 즉, 국가 주관의 공식시험을 통하여 갈등조정전문가 인증 제도를 운영하기 보다는, 대학의 학위과정을 포함하여 다양한 활동을 통해서 동등 자격을 획득하면 인증해 주는 방식으로 제도화하는 것이다(은재호 · 윤광석, 2009: 111; 김용수 · 정창화, 2015: 153).

마지막으로 ADR과 연계된 인정조정인의 역할과 결정범위에 대한 논의이다. 일본의 경우, ADR의 효력에 대해 ADR촉진법 입법과정에서 법원의 확정판결과 같은 동일한 효력을 부여하지는 견해와 이에 반대하는 입장이 대립하였다. 전자는 ADR의 실효성을 확보하기 위해서는 ADR에 의한 화해(Vergleich)의 집행력을 부여해야 한다는 입장이었다. 후자의 경우, ADR에는 화해(Vergleich) 집행력을 인정하는 근거가 없다. 따라서 ADR에 의한 합의는 당사자 간의 계약에 불과하며, 그 이상의 법적 효력을 부여할 수 없다는 견해이다(정정화, 2012: 12). 독일의 경우에는 법원조정의 경우에는 화해(Vergleich)의 집행력을 부여하지만, 조정인에 의한 조정은 당사자 합의에 이른다. 향후 인정조정관 제도가 도입된다면, 그 효력에 대한 논의도 선행되어야 할 것이다. ◀



### 참고문헌

- 국민권익위원회(2015), 집단민원의 조정에 관한 법률 제정안 - 신설 · 강화규제 심사안, 행정사회분과위심사 안건(의안번호: 제 2015-106호).
- 김태기(2005), “갈등해결정책의 문제점과 개선방안-공공갈등을 중심으로”, 『분쟁해결연구』 제3권 제2호, pp. 97-124.
- 김수석(2015), “독일의 갈등관리제도 조사: 해외출장 결과보고서”, 한국농촌경제연구원.
- 갈등해결정책의 문제점과 개선방안-공공갈등을 중심으로, 『분쟁해결연구』 제3권 제2호, pp. 97-124.
- 김상찬(2015), 일본의 조정인 양성현황과 시사점, 『법학연구』 제59권, pp. 185-204.
- 김용수 · 정창화(2015), 독일 갈등관리시스템의 제도화 - 공공갈등 조정관(Mediator)의 제도적 착근 탐색, 『한독사회과학논총』 제25권 제1호, pp. 131-160.
- 은재호 · 윤광석(2009), “갈등조정전문가 인증제의 제도화를 위한 탐색적 연구” 『한국행정연구원』 KIPA연구보고서 2009-27.
- 이용훈(2013), “공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구 - 4대강사업 갈등사례를 중심으로”, 『한국공공관리학보』 제27권 제1호, pp. 1-26.
- 임동진(2012), 『대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구』, 한국행정연구원
- 정선주(2012), “2012년 독일 조정법의 내용과 평가”, 『민사소송』 16(2), pp. 411-453.
- 정정화(2011), “한국사회의 갈등구조와 공공갈등”, 『한국사회와 행정연구』 제22권 제3호, (2012), pp. 1-27.
- 정정화(2012), “공공갈등해결을 위한 ADR의 활성화 방안-미국, 일본, 한국의 조정제도 비교분석”, 『한국자치행정학보』 제26권 제2호, (2012), pp. 1-22.
- 함영주 · 서성운(2014), “조정인의 선발과 교육에 관한 연구”, 『중앙법학』 제16권 제1호, pp. 53-96.
- 인터넷 자료 : <https://www.mediationaktuell.de/news/synopsis-ausbildungsregelungen-aller-grossen-dach-verbaende-und-vergleich-neuen> (2016년 1월 30일)
- Behrens, Martin(2014), Conflict Resolution in Germany, in: The Oxford Handbook of Conflict Management in Organization, Oxford University, pp. 363-384
- Thomas Trenczek · Serge Loode(2012), “Mediation 'made in Germany': a quality product”.

