

공공갈등관리와 법제분석

이 한 태

(충남대학교)

목 차

I 갈 등의 정의

II 갈 등의 유형

III 갈 등 관리 법 제 분석

I. 갈등의 의의[1/2]

어원적

- 철[葛]과 등나무[藤]가 서로 복잡하게 뒤얽혀 있다는 의미의 葛藤
- com[together]+fligere(to strike)

경영학적

- 희소자원이나 상충적인 목표나 가치 등의 배분과 관련하여 개인, 집단, 조직의 차원에서 일어나는 불일치 현상 혹은 경쟁적 상호작용

행정학적

- 상호의존적인 관련 당사자간의 관계에서 일정한 요인에서 비롯된 현상으로써, 지각·인지에 의한 심리적 메커니즘(과 대립적 행동을 내포하는 동태적 과정

정치학적

- 목표의 상충성으로 인하여 표출된 충돌·경쟁·논쟁·긴장 등의 현상(Darendorf)

법적

- 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌

심리학적

- 한 개인이 동일한 시점에서 둘 혹은, 그 이상의 상호 배타적 행위를 하도록 동기부여 되는 상황



I. 갈등의 의의[2/2]

유사개념과 비교

● 협력의 의의

- 상호이익의 실현 및 증진
- 상호간의 목표를 달성하기 위한 공정한 자원의 교환

■ 갈등과 구별개념

- 분쟁 : 복수의 행동주체간의 갈등관계가 발전, 구체적으로 어떤 쟁점에 관해 장애가 형성된 상태
- 경쟁 : 각 당사자의 활동이 상호의존관계에 있지 않을 뿐만 아니라 상대방의 활동에 간섭하지 않으면서 평행적으로 노력을 겨루기만 하는 것

■ 협력과 구별개념

- 타협 : 이해관계자 둘이 서로 좋도록 절충하여 협의함, 또는 그 협의의 과정이나 결과
- 협상 : 둘 이상의 조직이 재화나 용역의 교환에 관련하여 직접 교섭하고 타협하는 것
- 협동 : 자신과 상대방 모두의 이익에 만족하는 것

II. 갈등의 유형

원천에 따른 유형



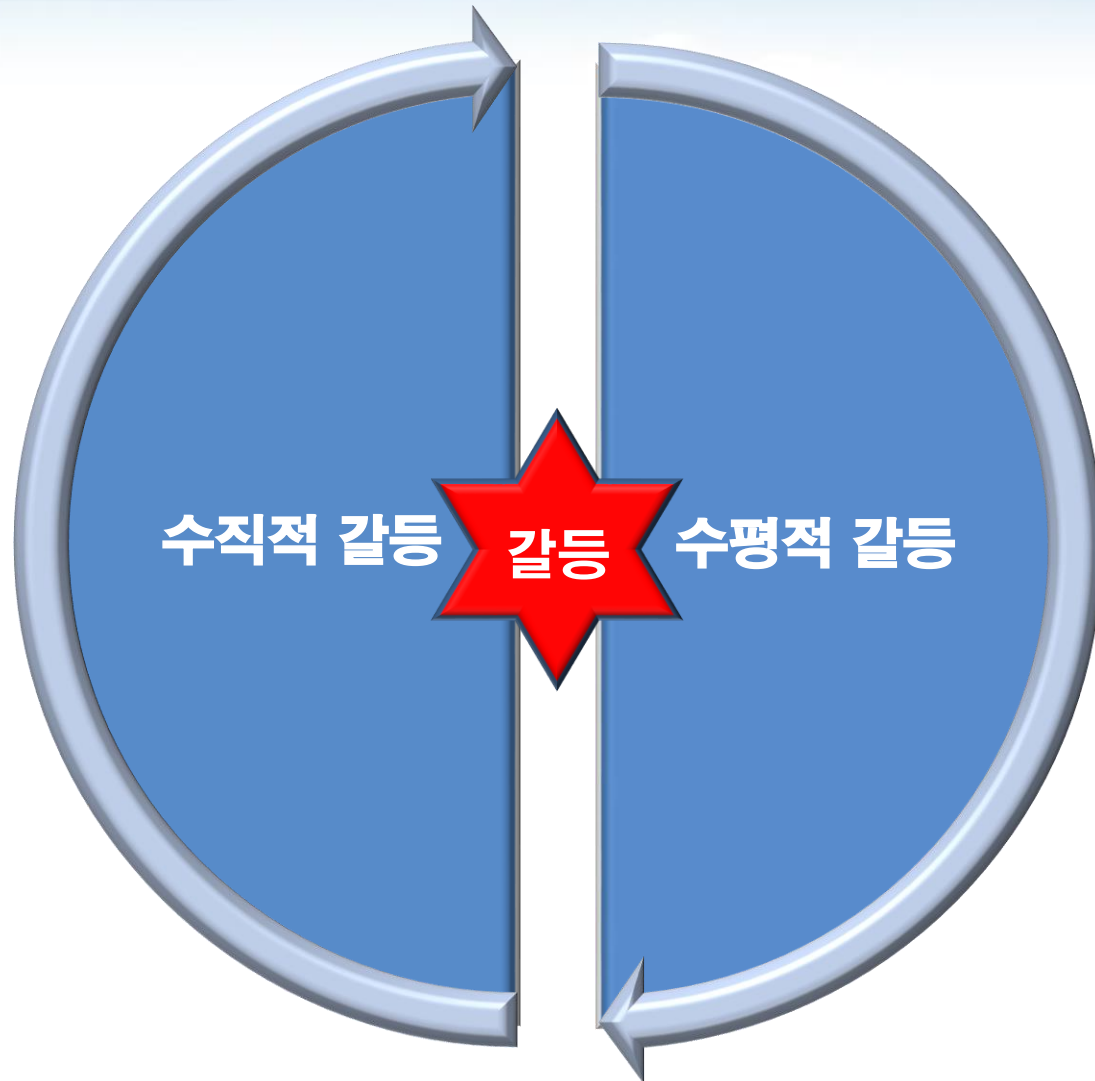
II. 갈등의 유형

주체에 따른 유형



II. 갈등의 유형

행태에 따른 유형



II. 갈등의 유형

갈등관리의 의의와 구조

● 갈등관리의 개념

- 조직의 존립을 위해 필요한 핵심적인 과정
- 갈등을 해소, 완화 / 때로는 갈등 용인, 허용 / 그에 적응하는 조치를 취하는 것,
- 나아가 조직에 유익하다고 판단되는 갈등을 조성하는 것까지를 포괄하는 활동

지원체계

- 인력
- 예산
- 조직
- 제도



리더의 관심

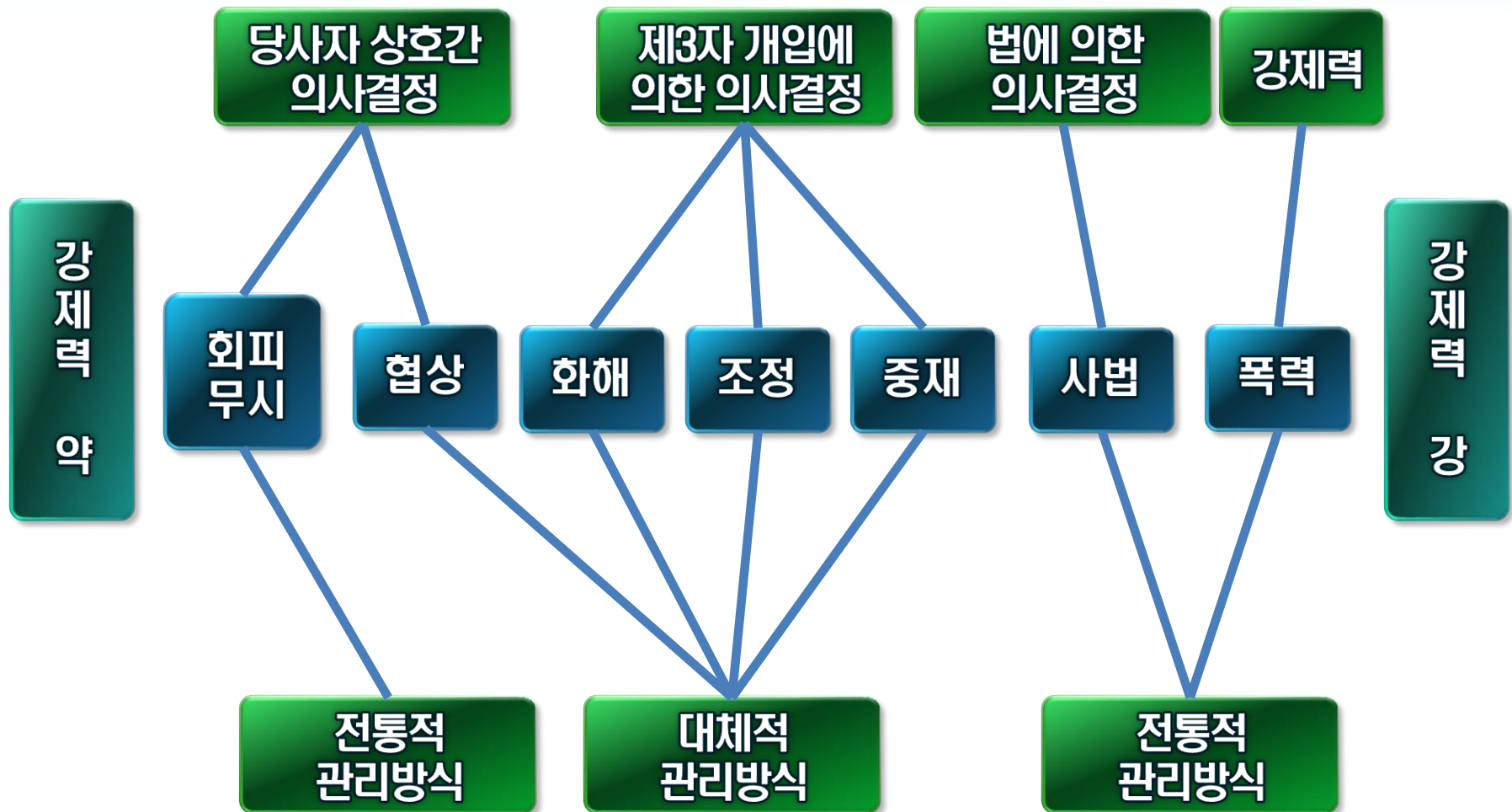
- 사기양양
- 잠재능력 활성화
- 구성원 통합 관리

담당자의 관심

- 갈등에 대한 관심
- 적극적 태도
- 갈등해소의 책임감

II. 갈등의 유형

갈등관리방식



III. 갈등관리 법제분석

1. 공공갈등의 개념

- ① 어원: 葛藤, com[together]+fligere[to strike]
- ② 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제2조 1호
- ③ 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례 제2조 1호

2. 공공갈등의 유형

1) 공공 · 공익 · 국책사업으로 인한 공공갈등

- ① 공공사업
- ② 공익사업
- ③ 국책사업
- ⑤ 최근 갈등의 쟁점
- ⑥ 정부간, 정부-집단간, 정부-지역주민간 갈등으로 분류 가능, 갈등주체가 복잡화 · 다원화

III. 갈등관리 법제분석

2. 공공갈등의 유형

2) 공공정책 과정에서의 공공갈등

- ① 정부간 갈등 - 중앙정부 vs 지방자치 단체 [수직적 갈등]
- ② 정부와 주민간 갈등 - 정부 vs 시민 or 시민단체
- ③ 지방행 · 재정분야 갈등 - 지방자치단체간 권한, 인사 및 과세, 재정 등을 둘러싼 갈등
- ④ 지역개발분야 갈등 - 혐오시설, 하천, 광역시설, 지역개발사업 관련 갈등
- ⑤ 이익갈등 - 갈등당사자들이 사회경제적 이익 둘러싸고 대립할 때 나타나는 갈등
- ⑥ 권한갈등 - 이해당사자 간의 권한과 정부 간 갈등에서 주로 나타남.
- ⑦ 이해갈등 - 당사자 간의 사고 차이에서 발생하는 갈등
- ⑧ 가치갈등 - 당사자간 이념과 가치관의 차이에서 오는 갈등

III. 갈등관리 법제분석

1. 헌법

- 공공갈등을 관리하고 극복해야 하는 이유 → 사회통합.
- ① 헌법의 기본원리들이 사회통합을 통한 갈등해소의 전제조건.
- ② 기본권의 한계, 제한원리, 보충성의 원리, 비례의 원칙 등 공적 갈등해결을 위한 원칙.

2. 법률[공공갈등 예방과 해결에 관한 법률(안)]

[1] 법제화를 위한 노력

- ① 2003년부터 정부차원에서 공공갈등관리에 대한 논의와 준비를 시작
- ② 2005년 6월 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안) 국회에 제출
- ③ 국민적 공감대 형성 부재와 국회 설득부족으로 법제화 좌절
- ④ 2007년 5월 ‘공공기관의 갈등예방 및 해결에 관한 규정(대통령령)’ 제정
- ⑤ 이후 헌법령의 한계 지적, 법률화의 필요성 부각
- ⑥ 2010년 국회, 사통위를 중심으로 법률화 작업시작
- ⑦ 그러나 동 법(안)은 국회의 공청회 과정에서 부정적인 견해가 다수를 차지함으로써 폐기
- ⑧ 2016년 11월 11일 박주미의원 대표발의로 공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률(안) 사전

III. 갈등관리 법제분석

2. 법률[공공갈등 예방과 해결에 관한 법률(안)]

[2] 법률(안)의 주요 내용

- ① 행정주체의 갈등 예방과 해결을 위해 종합 시책 수립, 시행 및 법령정비 .
- ② 이해관계인의 참여보장과 의견 수렴

[3] 법률 제정의 필요성

- ① 공공갈등 해결 근거로 대통령령인 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정만을 둠.
- ② 규정은 목적조항에서 공공기관이 아닌 중앙행정기관의 갈등예방과 해결이 주된 내용.

3. 행정입법 [공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정]

[1] 적용대상 및 원칙

- ‘갈등관리규정’ 은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결을 목적으로 제정.
- ‘갈등관리규정’ 의 갈등 예방 및 해결을 위한 원칙 5가지.

III. 갈등관리 법제분석

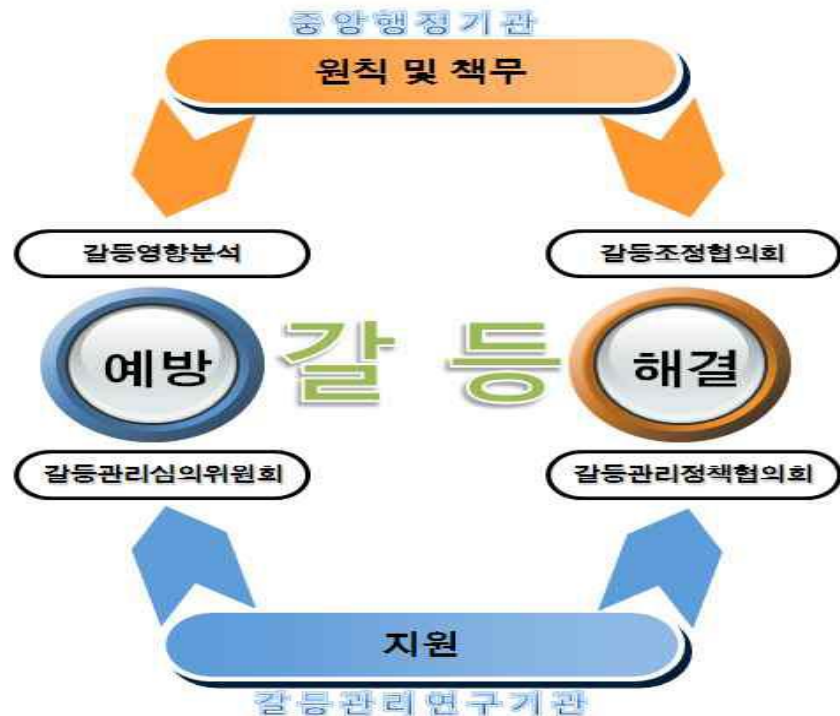
3. 행정입법 [공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정]

[2] 갈등의 예방

- 갈등영향분석 실시.
- 갈등관리심의위원회 설치.

[3] 갈등의 해결

- 갈등조정협의회 구성 · 운영



III. 갈등관리 법제분석

4. 자치입법-조례-[충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례]

[1] 법적 근거

- 헌법은 갈등관리 관련 법규에서도 최고의 규범.
- 자치입법권: 지방자치에 필요한 법규를 스스로 정립하는 권한.
- 지방자치법 제8조.
- 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제3조 제2항.

[2] 제정이유

- 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 목적과 대상을 중앙행정기관으로 제한
- 따라서 충청남도에서 발생하는 공공갈등의 사전예방과 해결방안 마련을 위해

5. 갈등관리법령 활용을 위한 전제조건

- 갈등영향분석 실시, 공공정책 추진 전에 갈등의 요인 예측, 분석, 조치.
- 갈등관리심의위원회의 심의 통과 후 공공정책의 수립·추진과정에 분석 결과 반영.
- 발생한 갈등은 갈등조정협의회를 통해 해결가능, 자율적 갈등해결.
- 갈등관리 연구기관의 역할 중요, 갈등관리 인프라 구축.

Ⅲ. 갈등관리 법제분석

1. 행정협의조정위원회

- 지방자치법 제168조에 근거한 국무총리실 소속의 정부위원회.
- 사무처리 시 중앙행정기관장과 지방자치단체장의 이견을 협의·조정

2. 지방자치단체중앙분쟁조정위원회

- 지방자치법 제149조에 근거.
- 사무처리 시 지방자치단체나 그 장 상호간 이견으로 다툼이 있는 경우 조정

3. 지방자치단체지방분쟁조정위원회 [충청남도분쟁조정위원회]

- 지방자치법 제149조에 근거.
- 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의의결 대상에서 제외되는 지방자치단체·지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁을 심의·의결.

Ⅲ. 갈등관리 법제분석

4. 중앙환경분쟁조정위원회

- 환경보전법 제4조에 근거하여 환경부에 설치.
- 환경분쟁을 신속· 공정하고 효율적으로 해결하여,
- 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제.

5. 지방환경분쟁조정위원회 [청남도환경분쟁조정위원회]

- 환경보전법 제4조에 근거하여 특별시·광역시·도 또는 특별자치도 또한 지방환경분쟁조정위원회를 설치
- 중앙환경분쟁조정위원회의 기능을 제외한 분쟁 등을 그 기능으로 하고 있음.
- 지방조정위원회의 운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정함
- 충청남도환경분쟁조정에 관한 조례에 근거 충청남도환경분쟁조정위원회 설치

III. 갈등관리 법제분석

1. 공법상 계약

- ① 공법상 계약 복수 당사자의 반대방향의 의사표시의 합치에 의하여 성립
- ② 의사의 합치와 법적 구속력의 의사를 중요한 요소로 함
- ③ 오늘날 행정환경의 변화로 인한 문제해결 대안으로 부각.
- ④ 공법상 계약에 관한 규정은 행정절차법 개정을 통하여 이루어져야 함
- ⑤ 불평등 계약의 문제와 행정권의 약체화 등은 공법상 계약이 극복해야 할 단점.

2. 비공식 행정작용

- ① ‘공식적행정작용’ 이 아닌 행정작용을 총칭하는 개념.
- ② 일방적인 비공식 행정작용과 행정청과 개인의 협력에 의한 비공식 행정작용으로 나눔.
- ③ 갈등해결형 행정법에서 중요한 역할을 함.
- ④ 공식적인 행정작용에 앞서 그 준비행위로서 또는 그 대체적인 것으로서 행해지는 것.
- ⑤ 공법상 계약과 공통점이 있지만, 구속력의 유무에서는 차이가 있음.
- ⑥ 현대 행정이 비공식적 행정작용을 선호하는 이유

III. 갈등관리 법제분석

3. 행정작용으로서의 조정

- ① 행정상 법률관계에서 발생하는 공공갈등의 해결기제 - 대안적 분쟁해결방법
- ② ADR의 유형: 조정, 중재
- ③ ADR은 주로 사법영역에서 논의되어 왔고 최근 행정법영역에서의 관심의 대상이 됨.

4. 행정 계획

- ① 행정계획 의미
 - 행정계획은 그 속성상 이미 갈등해결의 요소를 담고 있다.
- ② 행정계획의 기능
- ③ 행정계획은 필수적인 것으로 인식되나, 법치주의를 약화시킨다는 실질적 기능면이 존재
- ④ 민주적 통제가 가능하도록 계획책정상의 절차적 보장이 확립되어야 함.
- ⑤ 민주적 통제를 가능하게 하는 방법

Ⅲ. 갈등관리 법제분석

5. 행정절차법

① 행정절차법

- 갈등해결형 행정법의 전초기지가 될 수 있는 영역.

② 갈등해결을 위한 제도개선과 관련하여 ‘참여적 의사결정방법’ 이 논의 활발.

- ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’ 제15조
- 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례 제13조

Ⅲ. 갈등관리 법제분석

1. 행정쟁송에서의 조정

- ① 행정쟁송에서의 조정과 행정심판이나 행정소송의 조정은 활용될 필요가 있음.
- ② 행정쟁송제도로써 조정을 활용하는 방안
 - 1) 기존의 행정심판, 행정소송에서 조정을 적극 활용
 - 2) 행정심판, 행정소송과는 별도의 공공갈등해결을 위한 별도의 조정제도

2. 옴부즈만제도

- ① 고충처리제도 - 국민권익위원회의 임무 중 하나, 공공 갈등해결을 위해 중요한 역할
- ② 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’
제44조(합의의 권고) 및 제45조(조정)의 규정
- ③ 갈등해결을 위한 행정구제의 역할을 할 수 있으리라 사료.

III. 갈등관리 법제분석

3. 손실보장

- ① 손실보상법 - 간접보상, 생활보상의 문제는 공공갈등을 유발하는 대표적인 것

5. 행정심판

- ① 행정법의 법률관계에 관하여 분쟁이 있는 경우에 심리판결 하는 절차.
- ② 행정소송절차보다 국민들이 쉽게 접근할 수 있고, 비용부담이 거의 없다는 것이 장점
- ③ 판단기관의 독립성마저 확보되지 않은 시·도 행정심판위원회 제도 개선 필요

6. 행정소송

- ① 사법적 판단 자체는 갈등해결을 위한 기제로서 중요한 역할을 수행하나, 그 이외의 해결기제도 고려해야 함.
- ② 사법적 판단의 유용성이 모두 없는 것은 아니며, 행정주체 간 갈등 등의 특수한 경우는 유용하게 작용.



감사합니다