

## 공공갈등 현황 및 법제 개선방향

이 한 태

충남대학교 법과대학  
교수

### 1. 갈등유발의 시대적 배경과 법제 개선의 필요성

우리나라는 1960년대 이후로 짧은 기간 동안 경제발전을 이루었고 민주주의를 성숙시켜왔다. 그러나 단시간에 성과를 이룬 반면에 그 부작용으로 다양한 이해·가치관 갈등으로 사회통합과 연대감 상실의 우려가 제기되고 있다. 또한 국민의 권리의식이 높아지고 참여민주주의 확산과 함께 인터넷을 중심으로 한 정보의 신속한 전파 등으로 공공개발산업과 관련한 이해관계의 표출과 갈등양상이 대폭 증가하면서 개발과 관련된 환경갈등의 경우 가치관적 갈등으로 전환되고 그 양상이 장기화, 대규모화 하는 등 갈등의 관리능력 향상이 국가 발전에 결정적인 요인이 되고 있다. 공공갈등은 특히 1990년대 이후 일반국민의 의식이 높아지고, 지방자치제가 실시되면서 대형사업의 경우 추진과정에서 갈등과 대립이 나타나기 시작했다. 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 유발되는 공공갈등은 정부간, 정부-집단간, 정부-지역주민간의 갈등 등으로 분류될 수 있으나 점점 갈등주체가 복잡화, 다원화되고 있어 갈등주체 분류 자체가 사실상 의미를 상실하고 있다.

이러한 갈등을 순리대로 풀어낼 수 있는 방법 중에 하나가 법과 법에 의해 정착된 제도일 것이다. 우리나라의 최고법인 헌법이 추구하는 가치 중에 중요한 것 중 하나가 사회통합이다. 그렇기 때문에 헌법뿐만 아니라 그 하위 법들 역시 사회통합이라는 헌법적 가치를 거슬러서는 아니 되며 이를 추구해야 되는 사명을 안고 있다. 그렇다면 공공갈등의 해결을 모색하는 갈등관리와 법속의 사회통합은 서로 추구하는 방향을 같이 한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 공공갈등의 문제는 다양한 학문영역에서 그 해결방안을 논할 수 있지만, 무엇보다 법이라는 시스템을 통한 갈등에의 접근방법은 더욱 의미가 있을 것이다.

공공사업 추진과정에서의 갈등에 대한 관리는 민간갈등관리제도와 다른 차원에서 파악해야하고 현행 개별법제에 대한 개선책과 함께 논의 되어야 한다. 공공정책 추진과정에서 나타나는 갈등은 계획 수립 단계에 나와야 할 쟁점이 잠재되어 오다가 실시단계에서 표면화되면 이를 해소 할 방법이 제한적이어서 집단행동으로 발전하는 경우가 있으므로 갈등을 사전적으로 예방할 수 있는 제도를 중점적으로 모색하는 동시에 갈등을 합리적으로 해결할 수 있는 방안도 검토할 필요가 있다.

## 2. 공공갈등의 의의 및 발생원인

### (1) 공공갈등의 의의

[공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정]에서는 공공갈등을 "공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사

업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌"로 정의하고 있다. 동 규정에서의 갈등은 민간 상호간의 갈등을 포함하는지가 명확하지 않다. 따라서 공공갈등을 "공공정책(법령의 제정·개정, 각종 정책 및 사업을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등 및 민간 상호간 갈등이지만 공중에게 파급되는 효과가 광범위하여 공적인 기구 또는 제도에 의해 다루어지는 갈등"으로 정의할 수 있을 것이다. 또한 공공갈등관리는 '공공갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 일체의 활동'으로 정의할 수 있다.

이러한 갈등은 바로 표출되어 확대되기 전에 법과 민주주의제도 틀 속에서 관리될 때 사회분열 등 그 역기능이 최소화될 수 있다. 이 점이 갈등관리에 관한 올바르고 합리적인 법제가 필요한 이유다.

### (2) 공공갈등의 발생원인

첫째, 갈등당사자간 가치, 이해, 요구의 불일치문제를 들 수 있다. 예를 들어 비선호시설 입지의 경우 이에 따른 보상 요구수준이나 이해관계가 불일치하는 경우 시설에 대한 가치판단이 차이가 있는 경우 갈등이 발생한다. 비선호시설의 입지갈등의 많은 경우 이해관계 갈등의 성격을 띠고 있다. 가치차이를 지니는 경우 이해갈등에 비하여 갈등은 지속되는 경향을 가진다.

둘째, 정책당사자의 정책수립과 결정과정에서의 관련 절차상의 문제, 이해당사자의 참여결여나 의견수렴의 부족문제 등도 갈등을 발생시키는 것으로 본

다. 행정적으로 준수해야 할 적법절차를 어기는 경우 항상 갈등을 발생시키며, 갈등이해당사자의 적절한 참여가 이루어지지 않는 경우도 갈등이 발생한다.

셋째, 정보에 대한 접근과 정보인지 등의 문제도 갈등을 발생시킨다. 갈등당사자간 정보의 비대칭은 갈등발생의 주요 원인이 된다. 특히 정보인지의 타이밍과 사업시행의 주체가 정보를 자발적으로 제공하였는지 혹은 이해당사자가 간접적으로 인지하게 되었는지 등은 갈등 발생에 많은 영향을 준다.

넷째, 인지와 입장문제로서 갈등원인에 대한 인지적 틀과 이에 대한 입장차이도 갈등을 발생시키는 요인으로 파악한다. 예컨대 방사성폐기물처분장을 위험한 시설로 인식하는지 안전하게 관리될 수 있는 시설로 인식하는지 그 차이에 따라서 당사자 간 갈등이 발생한다.

### 3. 공공갈등 관리를 위한 법제 및 현행법상 조직 현황

#### (1) 공공갈등 관리를 위한 법제 현황

공공갈등관리규정은 법률이 아닌 대통령령(공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정)으로 되어 있고, 중앙행정기관에 한해서 적용함을 원칙으로 하고 있어 실제 갈등이 많이 발생하고 있는 지방자치단체나 공공기관은 포함되지 않는 한계가 있다. 공공기관 역시 주무부처를 통해 공공갈등관리규정의 간접적인 적용대상이 될 수 있으나 실효성은 그다지 높지 않은 것으로 보인다. 또한 동 규정은 여러 공공갈등을 독립적이고 중립적인 위치에서 해결할 수 있는 기구를 마련하고 있다고 보기 어렵다. 이에 대하여는 개선방향에서 후술하기로 하고, 다음으로 공공갈등의 예방과 해결을 위한 정책수단을 살펴보면, 최근 공공갈등의 해결에 효과적인 것으로 인정받고 있는 ADR 제도에 대한 규정이 미비하다. ADR 제도의 활용과 이를 뒷받침 할 수 있는 법제적 기반이 없어 ADR의 활성화를 기대하기 어려운 상황이다.

임동진의 “공공갈등관리제도의 운영평가 및 갈등해결 방안연구”(한국정책학회보, 제20권제4호, 2011)에서 ‘공공갈등관리제도가 공공갈등의 예방 및 해결에 어느 정도 기여하고 있는가’에 대한 설문조사 결과도 부정적인 응답(전혀 기여하지 못함+기여못함)이 37.2%로 긍정적인 응답(기여함+매우 기여함) 25.2%보다 높게



나타나 공공갈등관리제도가 갈등예방 및 해결에 크게 기여하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이어서 ‘현재 공공갈등관리제도가 공공갈등의 예방과 해결에 기여하지 못한다면 그 이유가 무엇인가’라는 설문조사 결과, ‘갈등관리 규정이 강제성이 없는 선언적인 규정이 문제’라는 응답이 21.4%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘실질적인 갈등예방과 해결에 대한 구체성 결여’가 20.7%, ‘갈등관리 중요성에 대한 인식부족’이 20.0%, ‘갈등관리 현실을 반영하지 못해서’가 17.9%, ‘부처에서 갈등업무를 부가적인 업무로 인식해서’가 11.7%, ‘갈등규정 외에 개별법령에서 갈등관리 가능’이 8.3%의 순으로 나타났다.

또한 동 연구에서 현재 대통령령으로 되어 있는 [공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정]을 대체하는 새로운 법률 제정의 필요성에 대한 설문조사 결과, 전체적으로는 새로운 법률이 필요함(필요함+매우 필요함)이 37.8%로 불필요함(전혀 필요하지 않음+필요치 않음) 23.9%보다 높게 나타났다.

## (2) 현행법상 공공갈등 관리를 위한 조직 현황

현재 공공갈등관리기능을 총괄하고 있는 국무조정실의 갈등담당인력은 총 4명으로 국정운영실 기획총괄정책관 소속의 공공갈등관리지원관(3급), 공공갈등협업팀장(4급), 행정사무관 2명으로 구성되어 있다. 대부분의 부처에서는 갈등관리를 전담하는 인력이나 조직 없이 기존 업무에 갈등관리 업무를 부가하여 운영하고 있는 것으로 나타났다. 대부분의 부처에서 통상 1~2명이 갈등관리 업무를 담당하고 있는 것

으로 나타났다.

부처에서 갈등관리 업무는 주로 기획재정담당관·기획총괄담당관·기획담당관·기획통계담당관(9개 기관), 창조행정담당관(7개 기관), 정책총괄과(1개 기관), 규제개혁법무담당관(1개 기관)에서 담당하고 있는 것으로 나타났다.

[공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정] 이외의 법률에서 규정하고 있는 정부의 갈등조정기구, 특히 핵심 공공갈등 분야인 환경 및 국토개발에 관련된 갈등조정기구로는 행정협의조정위원회, 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회, 지방자치단체 지방분쟁조정위원회(충청남도분쟁조정위원회), 중앙환경분쟁조정위원회, 지방환경분쟁조정위원회(충청남도환경분쟁조정위원회) 등이 있다.

### 1) 행정협의조정위원회

행정협의조정위원회는 지방자치법 제168조 제1항에 근거를 두고 있으며, 중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 신속하고 효율적으로 협의 조정하기 위하여 설치된 대한민국 국무총리실 소속의 정부위원회이다. 위원회에서 협의·조정한 결정사항에 대해 관계 중앙행정기관의 장과 당해지방자치단체장은 이행의무가 있지만 강제적 구속력은 없으며, 당사자의 서면신청으로 조정절차가 시작되고, 직권상정을 규정하고 있지 않다.

### 2) 지방자치단체 중앙 및 지방분쟁조정위원회

지방자치단체 중앙분쟁조정위원회는 지방자치법 제149조에 근거를 두고 있으며, 지방자치단체 상호

간이나 지방자치단체장 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼이 있는 경우에 조정기능을 수행하고, 광역자치단체기관과 기초자치단체간의 갈등조정을 주요기능으로 하고 있다.

지방자치단체중앙분쟁조정위원회는 ① 시·도간 또는 그 장 간의 분쟁, ② 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 간 또는 그 장간의 분쟁, ③ 시·도와 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁, ④ 시·도와 지방자치단체조합 간 또는 그 장간의 분쟁, ⑤ 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 간 또는 그 장간의 분쟁, ⑥ 시·도를 달리하는 지방자치단체조합 간 또는 그 장간의 분쟁을 심의·의결한다

지방자치법 제149조에는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회에 관한 내용과 더불어 지방자치단체지방분쟁조정위원회에 대하여도 규정하고 있다. 지방자치단체지방분쟁조정위원회는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의·의결 대상에서 제외되는 지방자치단체·지방자치단체조합 간 또는 그 장간의 분쟁을 심의·의결한다.

### 3) 중앙 및 지방환경분쟁조정위원회

환경분쟁조정법 제4조(환경분쟁조정위원회의 설치)의 규정에 따라 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회가 설치되어 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제하는 것을 그 임무로 하고 있다. 환경분쟁조정법 제5조(환경분쟁조정위원회의 소관 사무)에 의하면 중앙환경분쟁조정위원회는 ① 환경분쟁의 조정, ② 환경피해와 관련되는 민원의 조사, 분석 및

상담, ③ 분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의, ④ 환경피해의 예방 및 구제와 관련된 교육, 홍보 및 지원, ⑤ 그 밖에 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항을 소관사무로 한다.

환경분쟁조정법 제4조(환경분쟁조정위원회의 설치)에는 중앙환경분쟁조정위원회 뿐만 아니라 특별시·광역시·도 또는 특별자치도에 지방환경분쟁조정위원회를 설치하도록 하는 근거를 두고 있다. 환경분쟁조정법 제5조(환경분쟁조정위원회의 소관 사무)에 의하면 지방환경분쟁조정위원회는 ① 환경분쟁의 조정, ② 환경피해와 관련되는 민원의 조사, 분석 및 상담, ③ 분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의, ④ 환경피해의 예방 및 구제와 관련된 교육, 홍보 및 지원, ⑤ 그 밖에 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항을 소관사무로 한다. 환경분쟁조정법 제15조(규칙 제정)에는 지방조정위원회의 운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정하도록 하고 있는 바, 충청남도 환경분쟁 조정에 관한 조례에 근거한 충청남도환경분쟁조정위원회가 설치되어 있다.

## 4. 공공갈등 관리를 위한 법제 개선 방향

정부기관이나 정책 수행에 대한 신뢰가 축적되어 있지 않은 상황에서 갈등이 발생한 경우에는 공공갈등의 직접적 이해당사자인 정부가 나서서 갈등을 해결하겠다는 것은 공정성과 신뢰성을 담보하기 어렵기 때문에 한계가 있다.

[공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정]은 적용 대상이 중앙행정기관으로 한정되어 있어 실제 공공 갈등이 빈발하고 있는 지방자치단체나 공공기관에는 적용되지 아니하고 있으며, 대통령령이라는 한계를 지니고 있다. 현행 대통령령인 규정은 모법의 근거 없이 운영되고 있어, 국민의 권리·의무에 중요한 사항을 규정할 수 없고 하위법령 구성도 곤란하며, 또한 최근 증가 중인 갈등관리 조례도 모법의 근거 부족으로 주민생활에 영향을 미치는 사항을 강제하기 곤란한 상황이다.

또한 [공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정]에 따른 갈등관리심의위원회는 각계각층의 이해관계를 대표하기에 미흡할 뿐 아니라 토론과 합의형성을 통한 갈등 예방과 해결을 하기에는 제도적 한계를 보이고 있다. 우선, 중앙행정기관에 소속되어 있어서 중립성 또는 독립성을 확보하기 어렵다. 게다가 그동안 갈등 관련 법령의 정비, 다양한 분쟁 해결수단의 발굴, 갈등영향분석서 심의 등에 갈등관리심의위원회가 제대로 활용되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 동 규정은 공공갈등을 독립적이고 중립적인 위치에서 해결할 수 있는 기구를 마련하고 있다고 보기도 어렵다. 공공갈등 사안별로 갈등조정협의회를 구성할 수 있으나 중앙행정기관의 장이 주도가 되어 구성·운영되고 있어 독립성과 공정성을 담보하기 어렵다.

다음으로 앞에서 언급한 각 분야별로 해당 부처 산하에 설치된 분쟁조정위원회도 독립성이 약하고 사후적인 갈등해결 방식을 취하고 있어 사전 갈등예방 기능은 취약한 편이다. 특히 정부가 강한 의지를 가지고 국책사업을 추진하는 경우, 갈등을 유발하는 당

사자인 정부가 스스로 갈등을 해결한다는 것을 기대하기 어렵고, 공정성과 신뢰성 측면에서 한계가 있을 수밖에 없다.

이와 관련 우리나라에서 2013년 10월말부터 '사용후핵연료 공론화위원회'를 설치·운영하고 있다. 즉 [방사성폐기물 관리법] 제6조의2에 따라 산업통상자원부장관은 '방사성폐기물 관리 기본계획' 수립과정에서 사용후핵연료 관리 등 사회적 갈등이 예상되는 사항에 대하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등으로부터 광범위한 의견수렴 절차(공론화)를 거칠 수 있다. 이를 위하여 한시적으로 운영되는 공론화위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다.

이는 사용후핵연료 관리 등 사회적 갈등이 예상되는 사항에 대하여 갈등예방 차원에서 공론화를 통한 사회적 합의형성을 목표로 공공토론기구를 설치·운영한다는 점에서 혁신적인 실험이라 할 수 있다. 그러나 참여자의 구성이나 공론화 논의 주제 등에 대해서 한계가 있다는 점이 제기되고 있다. 또한 충분한 공론화 과정을 거치지 않은 채 사용후핵연료 처분과 관련한 권고안 초안을 마련하려 한다는 비판과, 공론화위원회 운영과정에서 투명성이나 숙의성이 지켜지지 못하고 있다는 비판도 나오고 있다.

향후 사용후핵연료 관리 등에 한정되지 않고, 공공갈등을 정부주도가 아닌 공정하고 중립적인 위치에서 공공토론과 숙의를 통해 해결할 수 있는 기구, 즉 프랑스의 국가공론위원회(CNDP)와 같은 공공토론기구의 도입을 논의할 필요가 있다. CNDP에 대한 평가는 다양한 시각이 존재하지만 숙의민주주의제도의 일환으로 현재는 안정화 단계에 진입한 것으로 평가된다.

우리나라의 공공갈등은 많은 경우 대규모 국책사업에서 발생하며 사업성 검토는 예비타당성조사를 통한 경제성 평가에 집중되고 있다. 반면 CNDP의 공공토론은 경제성 뿐 아니라 사회적 수용성을 반영할 수 있다는 점에서 갈등예방의 제도화 방안으로 시사점을 가진다.

평가주체에 있어서도 전략환경영향평가나 예비타당성조사 등은 전문가들을 중심으로 이루어지는 고도의 기술평가인 반면, 공공토론은 전문가의 도움을 받아 일반시민과 이해당사자들이 해당사업의 사회적 파급효과를 검토하고 합의를 형성해가는 과정이라는 점에서 차이가 있다. CNDP의 공공토론은 재정사업 뿐 아니라 주요 정책방향도 토론주제가 될 수 있으며, 직접적인 이해관계자 뿐 아니라 프랑스 국민 누구나 동등한 참여가 보장된다는 점에서 국민의 의견을 종합적으로 수용할 수 있는 체계를 갖추고 있다고 볼 수 있다.

다만, 공공토론제도 도입 필요성에 대한 검토 논의는 기존 법제와의 기능 중복문제에 대한 논의에서부터 출발해야 할 것이다. 즉, 공공토론제도를 도입하거나 공공갈등관리 관련법을 제정할 경우 기존 공공갈등관리 관련 개별 법제와의 중복·충돌 문제가 검토되어야 한다. 왜냐하면, 논의되고 있는 공공갈등관리 관련 법률안과 현행 개별 법률은 그 목적, 적용대상, 적용원칙, 적용기법, 참여범위 등에 있어서 때로는 중복되고 때로는 차이가 있는 것으로 나타나고 있기 때문이다.

공공갈등관리 관련법이 제정될 경우, 동 법을 다른 개별법에 우선 하여 적용할 것이 아니라 “개별법에서 위원회, 심의회 등을 통하여 토론이나 조정, 협의 등

을 거친 사업에 대하여는 개별법에서 정한 사항을 제외하고 이 법을 적용한다.”라고 규정하여 이 법의 성격을 일반법적인 것으로 규정할 필요가 있다. 다만 개별법의 경우에도 갈등관리 절차나 참여적 의사결정기법 적용 등에 있어 미비한 경우가 있을 경우 관련 규정을 보완해야 할 것이다.

공공토론제도 도입과 공공갈등관리 관련법 제정 시 다른 공공갈등관리 관련 개별 법제와의 충돌 및 중복문제의 해소도 중요하지만 갈등을 유발할 가능성이 있는 개별법령의 정비 또한 중요하다. 모든 공공갈등이슈를 공공토론제도나 공공갈등관리 관련법 내의 갈등관리시스템을 통해 해결하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 비효율적이기 때문에 기존의 법제를 정비하고 개선하는 작업이 병행되어야 한다.

## 참고문헌

- 박재근 외, "프랑스 '국가공론위원회' 설립에 관한 연구: 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구", 한국비교정부학보 제18권 제1호(2014.4), 2014.
- 박형서 외, "공공사업 갈등 지표 설정과 활용방안 연구", 국토연구원, 2007.
- 박홍엽, "공공부문의 갈등관리 제도화 모색", 한국공공관리학보, 제25권 제1호, 2011.
- 윤종설, "국책사업 추진에 있어 고질 반복갈등의 관리방안 연구: 송전선로 설치와 교도소 이전 사례를 중심으로", 한국행정연구원, 2013.
- 은재호, "갈등관리제도 내실화 방안 연구", 한국행정연구원, 2013.
- 이현석, "바람직한 사용후핵연료 공론화를 위한 시민사회의 제언", 국회-시민사회 토론회 [정부의 사용후핵연료 공론화, 제대로 되고 있나?] 자료집, 2014.
- 임동진, "공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석", 한국정책학보, 제45권 제2호, 2011.
- 임동진, "공공갈등관리제도의 운영평가 및 갈등해결 방안연구", 한국정책학회보, 제20권 제4호, 2011.
- 한노덕, "공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안", 국회예산정책처, 2014.
- 현대호 외, "공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구, 현안분석 2012-11", 한국법제연구원, 2012.
- 홍성만 · 박홍엽, "공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구", 한국거버넌스학회 2006년 하계공동학술대회 발표논문집, 2006.
- 세계일보, "사용후핵연료 '공(公)론화', '공(空)론화'되나", 2014-10-15.
- 세계일보, "폐핵연료 '공론화' 이상한 공론화위원회", 2014-10-15

## 〈인터넷 자료〉

- 지속가능발전위원회 <http://ncsd.go.kr>
- 법제처 [www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr)
- 자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr>
- 국민권익위원회 [www.acrc.go.kr](http://www.acrc.go.kr)
- 중앙환경분쟁조정위원회 [edc.me.go.kr](http://edc.me.go.kr)

