

제9회 아시아-태평양 조정 포럼
기 조 연 설

한국사회 공공갈등관리 현황과 전망

김 학 린

(사)한국갈등학회 회장

단국대학교 경영대학원 협상학과

순서

- I. 들어가기
- II. 한국사회 공공갈등의 현황과 특징
- III. 한국사회 공공갈등관리 제도
- IV. 한국사회 공공갈등관리의 핵심 이슈 - 공론화
- V. 결론 - 한국사회 공공갈등관리 전망

들어가기(1)

- 한국사회는 산업화, 민주화, 정보화 사회로 급속하게 전환되어 왔음.
- 이러한 전환기적 상황에서 한국사회에서는 가히 폭발적으로 공공갈등이 발생하였으며, 갈등으로 인한 사회적 비용 또한 막대한 증가를 경험하였음.
→ 이러한 사회적 경험은 1987년 민주화 이후 갈등표출의 기회는 급속히 개방되어온 반면, 갈등의 해결은 사회변화에 걸맞게 합리적 방식으로 발전되지 못한데 기인함.
- 이와 더불어 갈등의 심각성에 대한 사회적 인식도 확산되었으며, 민주적이고 합리적인 갈등해결에 대한 욕구 또한 높아지게 되었음
- 본 기초 연설은 한국사회의 효율적이고 효과적인 공공갈등관리를 위한 그 동안의 노력과 경험을 정리하고자 함.
→ 실효적 공공갈등관리를 위한 한국사회의 노력과 경험은 아시아-태평양 지역 국가들의 공공갈등 예방 및 해결에 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이라 믿기 때문임.

한국사회 공공갈등의 현황과 특징(1)

- ▣ 다음과 같은 조작정의에 기초하여 정보를 수집한 결과 1991년부터 2016년까지 한국에서는 총 966개의 공공갈등이 발생하였음(<그림 1> 참조).

※ 공공갈등에 대한 조작정의

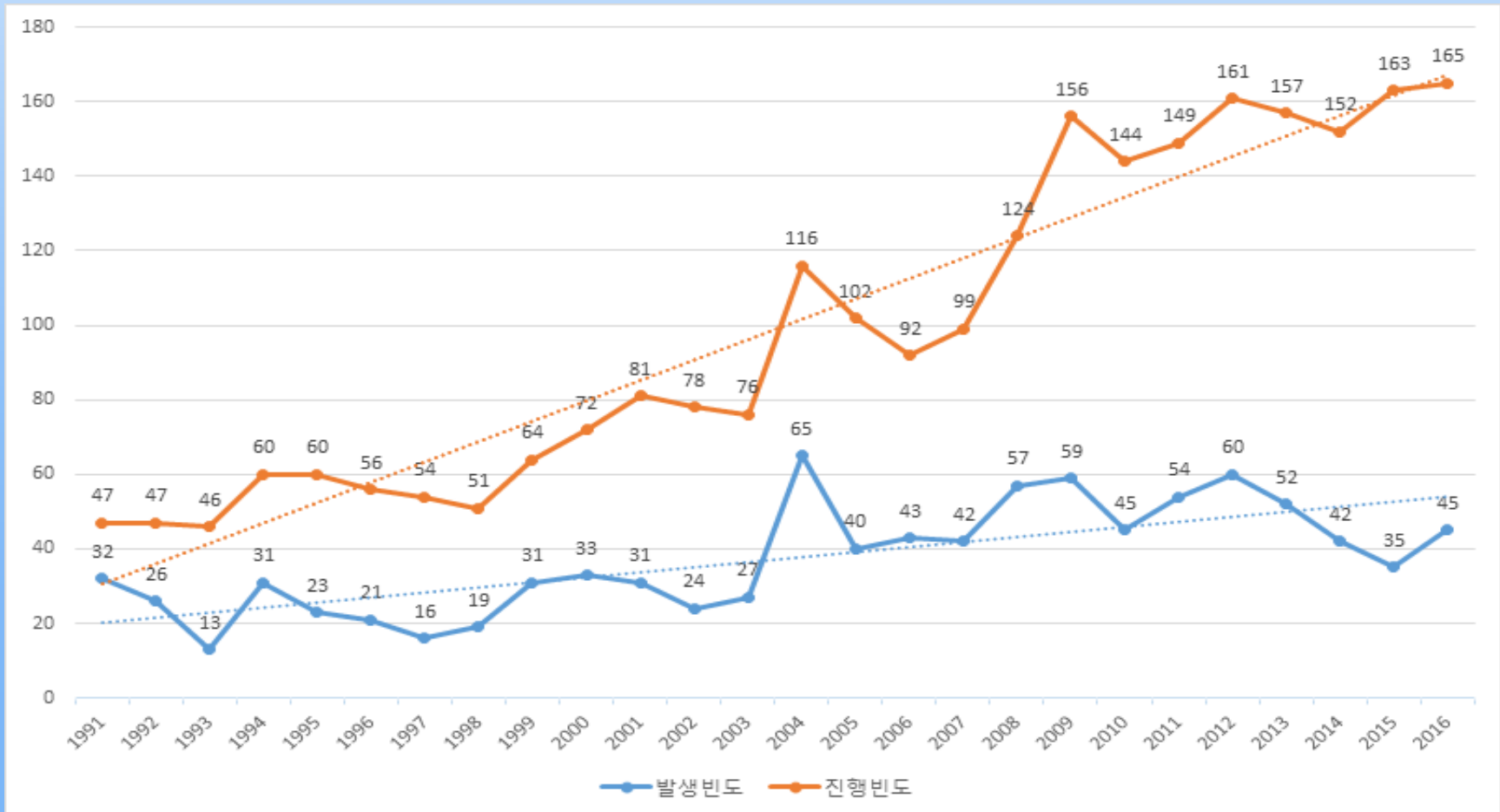
중앙정부, 지방정부 및 공공기관이 갈등의 당사자 혹은 제3자로 개입하는 경우로 다음과 같은 기준을 넘어서는 갈등을 말함.

- ① 갈등의 전 과정을 통해 연인원 500명 이상의 참여자가 집단적 행동을 조직
- ② 공중이 자유롭게 접근할 수 있는 곳에서 최소한 100명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직하는 경우가 적어도 1회 이상 발생
- ③ 대립하는 둘 이상의 행위 주체들의 상호작용이 적어도 7일 이상 지속.

출처: 단국대 분쟁해결연구센터 공공분쟁 DB

한국사회 공공갈등의 현황과 특징(2)

<그림 1> 한국사회 공공갈등의 연도별 발생 및 진행 추이



<출처> 단국대학교 분쟁해결연구센터(2018), DCDR공공갈등 DB

한국사회 공공갈등의 현황과 특징(3)

- <그림 1 >이 보여주는 한국 공공갈등의 현황은 다음과 같음.
- 1991년부터 2016년까지 한국에서는 총 966개의 공공갈등이 발생하였고, 이를 다년간에 걸친 분쟁을 연도별로 나누어 다시 환산하여 본 연도별 공공갈등의 진행 빈도는 2572개임.
- 공공갈등 발생빈도의 측면에서 볼 때, 2004년이 65개로 가장 많았고 1993년이 13개로 가장 적었으며, 공공갈등 진행빈도는 1993년이 46개로 가장 적었고, 2016년이 165개로 가장 많았음.
- 공공갈등의 연도별 발생빈도는 평균 37개이며, 1991년을 기준으로 2016년까지 시간적 순서에 따라 통계적으로 유의미하게 증가하고 있으나, 그 증가율(1.34/년)은 크지 않음. 반면, 공공갈등 진행빈도는 시간이 경과함에 따라 뚜렷한 증가 경향(5.48/년)을 보여주고 있음(특히 2002년 IMF관리체제 졸업 이후를 기점으로 이러한 현상은 더욱 두드러짐).
- 한편, <표 1>에서는 법원판결과 입법에 의해 종료된 갈등의 평균 지속일수가 매우 높다는 점을 발견할 수 있는 반면, **중재와 조정의 경우 평균 지속일수의 측면에서 볼 때 가장 짧은 편으로 나타나 사회적 비용의 측면에서 볼 때, 조정과 중재가 가장 효율적인 갈등 종료방식임을 확인할 수 있음.**

한국사회 공공갈등의 현황과 특징(4)

- 공공갈등의 종료방식과 강도와의 관계를 살펴보면 <표 1>과 같음

<표 1> 종료방식에 따른 평균 지속일수

해결방식	건수	평균 지속일수	표준편차	F-값
협상	178	345.35	476.80	9.67 P<0.000
조정	22	325.66	520.64	
중재	24	226.19	230.95	
행정집행	183	580.56	678.52	
주민투표	19	511.58	391.31	
법원판결	78	1009.37	814.35	
진압	18	510.40	1035.95	
자진철회	104	380.48	506.45	
소멸	98	479.23	598.29	
입법	77	672.41	750.85	
진행 중	165	944.84	860.71	

한국사회 공공갈등의 현황과 특징(6)

■ 시사점

1. 갈등의 과도한 발생보다는 상대적으로 갈등해결의 지체 즉, 갈등의 장기화가 문제임.

- <그림 1>에서 보여지는 바와 같이 공공갈등의 발생빈도는 통계적으로 유의미하게 증가하고 있지만 상대적으로 완만하고, 반면 진행 빈도는 시간이 흐름에 따라 뚜렷한 증가 경향을 보이고 있음. 이는 현재 한국사회에서 갈등으로 인해 지불되는 사회적 비용은 갈등의 과도한 발생도 문제이지만 갈등해결의 지체에 기인한 바가 크다고 판단할 수 있음(따라서 갈등으로 인해 지불되는 사회적 비용을 최소화하기 위한 노력은 갈등해결의 지체, 즉 갈등의 장기화를 방지할 수 있는 효율적 방안모색에서부터 시작되어야 함).

2. 갈등의 장기화를 방지하는 가장 효율적 방안은 조정, 중재 등 대안적 분쟁해결(ADR)제도의 활성화에 있음.

- <표 1>에서 보여지는 바와 같이, 입법과 법원판결과 같이 전통적 분쟁해결제도에 의해 종료된 갈등의 평균 지속일수가 일로 매우 길다는 점을 발견할 수 있는 반면, 중재와 조정의 경우 평균 지속일수의 측면에서 볼 때 가장 짧은 편이었음.
- 반면, 현재 한국사회에서 갈등해결에 있어서 조정, 중재의 사용빈도는 매우 낮음.
- 이상의 논의에서 볼 때, 조정 및 중재 등 대안적 갈등해결제도가 활성화된다면 갈등의 장기화를 예방하고 갈등으로 인한 사회적 비용의 지출도 크게 감소할 것으로 예측할 수 있으며, 또한 조정과 중재를 통한 갈등해결의 여지도 많다는 것을 확인할 수 있음.

한국사회 공공갈등관리 제도(1)

1. 2005년 '공공기관의 갈등관리에 관한 기본 법률' 입법예고

- 주요 내용 : 공공갈등을 예방하기 위한 갈등영향분석 제도의 도입과 갈등관리위원회의 설치 운영, 공공갈등의 사회적 합의를 촉진하기 위한 갈등조정회의, 공공기관의 갈등영향분석, 갈등조정회의 운영 등으로 구성
- 그러나 입법예고 되었다가 폐기됨

2. 2007년 대통령령 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 제정

- 입법예고 되었다가 폐기된 것에 바탕으로 대통령령으로 제정
- 주요 내용은

제1조(목적) 이 영은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "**갈등**"이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진)을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 **이해관계의 충돌**을 말한다.

한국사회 공공갈등관리 제도(2)

공공기관 갈등관리 프로세스의 주요 활동

구분	근거조항	기능	의무여부	비고
갈등영향 분석	제10조	공공정책으로 야기될 수 있는 갈등요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책수립	임의실시	예방
갈등관리 심의위원회	제11조	소관사무의 갈등관리와 관련된 사항 심의	의무설치	예방/해결
참여적 의사결정방법	제15조	갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반 시민 또는 전문가가 참여하는 의사결정방법	임의 설치	예방/해결
갈등조정 협의회	제16조	공공정책으로 인해 발생된 갈등의 조정 및 해결	임의 설치	해결

한국사회 공공갈등관리 제도(3)

- 2007년 대통령령 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 은 중앙행정기관에 4가지 주요 활동을 통하여 공공갈등을 예방 및 해결할 것을 규정하고 있음.
 - **갈등영향분석**은 공공정책을 수립,추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측,분석하고, 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구할 것을 규정하고 있음.
 - **갈등관리심의위원회**를 두어 중앙행정기관의 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하도록 하고 있음.
 - **참여적 의사결정방법**을 갈등 예방 차원에서 이해관계인, 일반인, 전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 적극 활용할 것을 규정하고 있음
 - 갈등이 발생한 이후에는 **갈등조정협의회**를 구성하여 공공정책으로 인해 발생한 갈등의 조정 및 해결을 도모하도록 하고 있음.
- 이러한 규정을 활용하여 중앙행정기관은 물론 지방자치단체에서도 공공갈등의 예방과 해결에 시도하여 왔으며, 일부에서는 일정한 성과를 내기도 하였으나, 아직까지는 활발하게 활용되고 있다고 하기에는 충분하지 않다고 할 수 있음.
 - 활성화를 위한 대안으로 제도적 측면에서 법률적 뒷받침 구비, 인적자원 측면에서 전문가 풀의 확충, 문화,행태적 측면에서 합의형성 문화 및 경험의 축적 등이 있을 수 있음.

한국사회 공공갈등관리 제도(4)

- 한편, 2007년 대통령령 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 제정 이후 한국사회 공공갈등의 합리적 해결을 위해서는 법적·제도적 뒷받침이 한층 강화되어야 한다는 문제 의식 하에 지속적으로 법률 제정을 위한 노력을 하였음.
 - 그 이유는 '공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 규정'이 대통령령이라는 한계로 인해 현재 한국사회에서 발생되고 있는 공공갈등에 효과적으로 대응하고 있지 못하기 때문임.
 - 이러한 상황을 반영하듯, 20대 국회에서 현재까지 입법 발의된 공공갈등관리 관련 법안이 8개에 이르고 있음.
 - 8개 법안 중 5개는 기존 대통령령인 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'을 상황에 맞게 수정·보완하여 법제화하고자 하는 것이고, 2개 법안은 공공토론(공론화)과 관련된 것이며, 나머지 하나는 이를 통합적으로 정리한 것임.
- ** 현재 8개 법안은 법안심사소위에 회부되어 논의되고 있는 상태로 갈등관리 관련 법안이 법안심사소위로 회부된 것은 이번이 처음임.
- 지난 15년간 갈등관리의 제도화를 발전시키기 위한 지속적 입법화 노력의 작은 결실임.

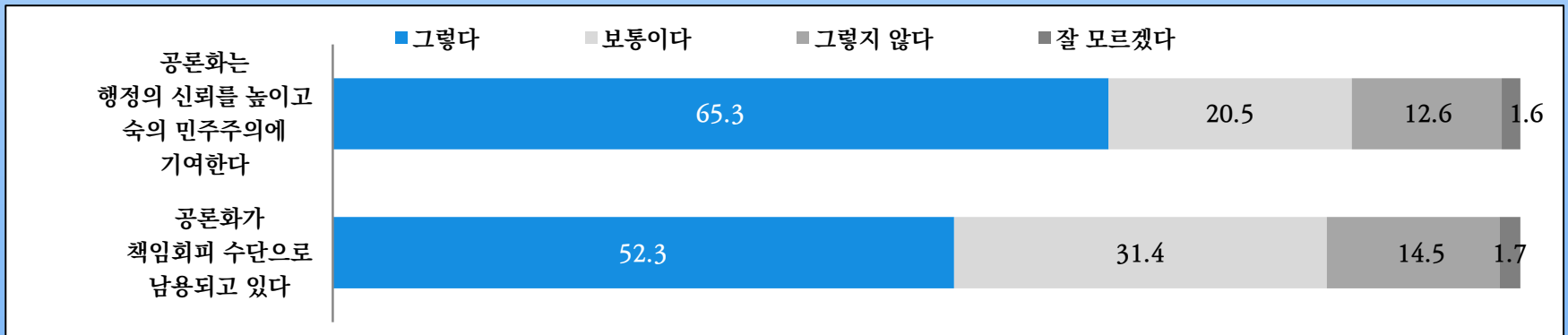
한국사회 공공갈등관리의 핵심 이슈 - 공론화(1)

- 최근 한국사회 공공갈등관리의 새로운 기제로 소위 '**공론화**'가 주목받고 있음.
 - 중앙정부 차원에서 기획된 신고리56호기공론화위원회와 대입제도개선공론화위원회 활동 경험을 비롯하여 제주도 영리병원, 대전광역시 월평공원, 광주광역시 도시철도2호선 등 지방자치단체 차원에서의 다양한 공론화가 이미 실행되었음.
 - 지금도 국가기후환경회의의 미세먼지 대책수립을 위한 공론화, 창원의 스타필드 입점 공론화, 서울시교육청의 주말학원교습 공론화 및 2019 서울형 공론화 등이 실행 중이거나 기획되고 있는 사례들도 다수 있음.
 - 갈등해결수단으로 공론화 모델의 활용은 울산북구 음식물자원화시설 시민배심제(2005), 국립정신병원현대화사업관련 주민정보제공형조사(2010), 국민대통합위의 2014 대한민국미래비전 국민대토론회(2014) 등 맹아적 실험이 있었음.
- 이러한 사회적 경험을 바탕으로 공론화를 바라보는 한국사회 구성원들의 인식도 보다 적극적으로 변화되고 있는바, 2019년 봄에 실시된 (사)한국사회갈등해소센터의 설문에 의하면 '공론화 절차에 대한 법제화'를 일반 시민 10명중 8명 이상이 공감하고 있는 것으로 나타나고 있음.

한국사회 공공갈등관리의 핵심 이슈 - 공론화(2)

- 한편, 최근의 공론화 경험에 대한 국민들의 인식은 기대와 우려가 교차하는 것으로 나타나고 있음.

질문 > 2017년 신고리5,6호기 공론화 이후, 2018년 교육부 대입제도개편방안, 광주 도시철도 2호선 건설여부 등 국가와 지방정부 정책결정과정에서 공론화 절차가 확대되고 있습니다. **다음 각각의 의견에 대하여 어떻게 생각을 하십니까?**



*한국사회갈등해소센터 “2018년 제6차 한국인의공공갈등인식조사”

- 이러한 인식은 **‘공론화를 추진하되 문제점은 시급히 개선되어야 한다’**는 것으로 압축됨.

한국사회 공공갈등관리의 핵심 이슈 - 공론화(3)

▣ 한국형 공론화 모델 탐색 관련 쟁점

1. 일반적으로 모든 상황에 맞는 공론화 모델은 존재하지 않음.

→ 공론화 의제 성격 및 목적에 따른 창의적으로 공론화 모델은 선택되어야 함.

→ 현재 한국사회는 시민참여형조사(공론조사)가 일반적 모델로 인식되고 있는바, 이를 시급히 극복해야 함.

2. 특히, 한국사회에서는 갈등 발생 유무 또는 갈등으로 인한 당사자 간 대립 정도에 따른 공론화 모델의 선택이 필요함.

→ 현재 한국사회에서 공론화는 갈등 예방이 아닌 갈등 해결의 수단으로 인식하는 경향이 강함.

→ 이러한 인식에 변화를 줄 수 있는 성공적 사례 및 탐색 필요함.

(기후환경회의의 미세먼지대책 대책수립을 위한 공론화, 인천광역시의 친환경 폐기물 관리정책 전환 및 자체매립지 조성 공론화 등 갈등 예방 차원의 공론화에 주목할 필요가 있음).

한국사회 공공갈등관리의 핵심 이슈 - 공론화(4)

▣ 한국형 공론화 모델 탐색에 있어 개선 사항

1. 미시적 측면 : 공론화의 핵심 요소는 대표성과 숙의성 및 결과의 수용성 확보에 있는 바, 이에 대한 개선사항은 다음과 같음.
 - 1) 사안의 특성을 반영한 대표성 확보
→ 신고리56호기 공론화 vs 국립 서울병원 공론화 사례
 - 2) 숙의의 성찰성 확보 : 기울어진 운동장
→ 신고리56호기 공론화 vs 창원 스타필드 공론화
 - 3) 정책적 측면과 사회적 측면에서 결과 수용성 확보 : 공론화의 효용성 문제
→ 신고리56호기, 국립서울병원 공론화 vs 서울 균형발전공론화

한국사회 공공갈등관리의 핵심 이슈 - 공론화(5)

▣ 한국형 공론화 모델 탐색에 있어 개선 사항

2. 거시적 측면 : 제2세대 한국사회 공론화 모델의 조건

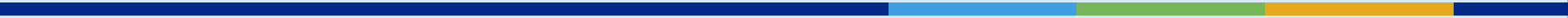
- 1) 기법 중심의 접근에서 정책프로세스 전 과정에서의 공론화의 위상 확보
(기법 중심 vs 효용 중심)
- 2) 왜 시민참여형(공론) 조사가 일반적 공론화 모델이 되었을까?
(숙의 기반 의견수렴 vs 또 다른 형태의 주민투표-의견 분포 숫자로 확인 가능)
- 3) 갈등 해결 수단으로서의 공론화
(참여와 숙의 기반의 정책결정 vs 공론화하면 정해진 시간에 갈등이 해소되더라)
- 4) 공론화의 생활화
(이벤트로서의 공론화 vs 제도로서의 공론화)

결론 - 한국사회 공공갈등관리 전망(1)

- 본 기초 강연은 한국사회 공공갈등의 현황과 특징, 공공갈등관리 제도, 한국사회 공공갈등관리의 핵심 이슈인 공론화에 대해 살펴보았음.

- 이를 통해 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같음.

1. 갈등의 과도한 발생보다는 상대적으로 갈등해결의 지체 즉, 갈등의 장기화가 문제임.
2. 갈등의 장기화를 방지하는 가장 효율적 방안은 조정, 중재 등 대안적 분쟁해결(ADR)제도의 활성화에 있음(그리고 ADR이 활용될 가능성 또한 크다는 점도 확인하였음).
3. 한국사회 공공갈등 해결수단으로서 공론화가 각광받고 있으나, 이에 대한 기대와 우려가 교차하고 있는 상황으로 공론화와 관련된 문제점을 시급히 개선하여야 한다는 점임(이를 위한 다양한 시도와 노력 그리고 성공 사례를 탐색하고 있음).
4. 갈등 관리의 제도화를 발전시키기 위해서는 법적 뒷받침, 즉 갈등관리기본법의 제정이 요구됨(현재 20대 국회 정무위원회 법안심소위에서 논의 중에 있음).



경청해 주신
모든 분께 감사 드립니다.

Thank You !