

공공갈등 관리체제 구축 방안에 관한 연구*

장 원 경** · 김 기 형*** · 이 선 우****

〈요 약〉

신고리 원자력 발전소 5·6호기 건설 중단 관련 공론화위원회의 운영 및 공론화 절차는 우리 사회에 체계적인 공공갈등 관리체제 구축의 필요성 및 가능성을 제시하고 있다. 댐, 고속철도, 공항, 해군기지, 방사성폐기물처리장, 송전탑 건설 등 대규모 국책사업의 추진 과정에서 반복적으로 대규모 공공갈등 상황에 직면하게 되면서, 2000년대 초반 공공갈등을 사후에 해결할 것이 아니라 공공갈등‘관리’라고 하는 관점에서 사전적으로 예방하기 위한 방안을 모색하여야 한다는 논의가 이루어지기 시작하였다. 그 결과, 갈등영향분석을 공공갈등 예방의 핵심적인 장치로 하고, 갈등조정협의회를 통하여 공공갈등의 해결방안을 자율적으로 모색하게 하는 절차를 구체화한 공공갈등관리 관련 법률(안)이 여러 차례 국회에 제출되었다. 다른 한편으로는, 일정한 규모 이상의 공공정책의 추진 과정에서 공공토론 여부를 결정하고 공공토론을 개최하는 역할을 담당하는 독립적인 사회적 합의 기구의 성격을 지닌 공론화위원회 설립을 주요 골자로 하는 공론화위원회 관련 법률(안)이 국회에 제출되었다. 이 두 가지 논의는 별개로 보이나 사실상 공통적으로 행정절차의 민주화 및 시민참여의 원리 실현의 관점에서 체계적인 공공갈등 관리체제를 구축하려는 것이다. 따라서 본 논문은 이제까지 국회에 제출되었던 공공갈등관리 관련 법률(안) 및 공론화위원회 관련 법률(안)의 구체적인 내용 및 핵심적인 쟁점을 비교·검토하고, 이 두 가지 유형의 법률(안)에 제시된 공공갈등 관리체제를 통합하여 공론화위원회 중심의 관리 및 지원 체제와 공공기관의 자체적인 관리 절차가 연계될 수 있는 총괄적인 공공갈등의 예방

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832).

** 주저자, 이화여자대학교 스크랜튼학부 부교수

*** 교신저자, 숭실대학교 행정학부 조교수

**** 공동저자, 한국방송통신대학교 행정학과 교수

및 해결 체제의 구축을 제안하고자 한다.

[검색어] 공공갈등, 시민참여, 공론화, 공론화위원회, 갈등영향분석, 갈등조정

I. 서 론

2017. 6. 27.에 문재인 대통령이 주재한 국무회의에서 신고리 원자력 발전소 5·6호기의 건설 중단 문제를 해결하기 위한 방안으로 공론화위원회를 구성하여 공론조사를 추진하기로 결정하였다.¹⁾ 2017. 7. 17.에 「신고리 원전 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」이 국무총리훈령 제690호로 발령되었고,²⁾ 2017. 7. 24.에 공론화위원회가 공식적으로 출범하였다.³⁾ 공론화위원회는 시민참여형조사 모형에 기초한 471명의 시민참여단의 집중적 숙의 과정을 거쳐, 2017. 10. 20.에 신고리 5·6호기 건설 재개와 원자력 발전의 비중을 축소하는 에너지 정책을 추진할 것을 주요 내용으로 하는 권고안을 발표하였다.⁴⁾

신고리 5·6호기 공론화위원회가 공론화위원회를 구성하여 공론화 기법을 적용한 첫 번째 사례는 아니며,⁵⁾ 사용후핵연료 관리 방안에 대한 국민들의 의견을 수렴하기 위하

- 1) 대한전기협회, “신고리 5·6호기 공론화위원회 활동 어디까지 진행됐나”, 『전기저널』(대한전기협회, 2017), 제489호, 27-30면; 신고리 5·6호기 공론화위원회, 위원회 소개 및 위원회 활동, <http://www.sgr56.go.kr/npp/intro/intro.do> (최종방문일 2018. 5. 28.).
- 2) 한국원자력산업회의, “신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정”, 『원자력산업』(원자력산업회의, 2017), 제37권 제7호, 7-8면.
- 3) 이재용, “[신고리 5·6호기 공론화위원회] 위원회 구성으로 본격 활동 돌입”, 『Electric Power』(전력문화사, 2017), 제11권 제8호, 28면; 한국원자력산업회의, “신고리 5·6호기 공론화위원회 활동 개시”, 『원자력산업』(원자력산업회의, 2017), 제37권 제7호, 4-6면.
- 4) 신고리 5·6호기 공론화위원회, “신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서”(2017), <http://www.sgr56.go.kr/npp/join/output.do?mode=view&articleNo=9041&article.offset=0&articleLimit=10> (최종방문일 2018. 5. 28.); 원혜림, “신고리 5·6호기 공론화위원회 활동 어디까지 진행됐나 (2)”, 『전기저널』(대한전기협회, 2017), 제490호, 8-10면; 원혜림, “신고리 5·6호기 공론화위원회 활동 어디까지 진행됐나 (3)”, 『전기저널』(대한전기협회, 2017), 제491호, 9-10면; 원혜림, “신고리 5·6호기 공론화위원회, 시작부터 결론까지”, 『전기저널』(대한전기협회, 2017), 제492호, 7면.
- 5) 공공정책의 추진 과정에 공론화 기법의 활용은 2003년에 서울 외곽순환도로의 북한산 관통 문제에 대한 해결 방안으로 처음 논의되었으나 불교계의 반대로 무산되었고, 2005년에 8·31 부동산 종합대책 수립 과정에서 처음 실행되었다. 그 이후 부산 북항 재개발 사업, 울산 북구 음식물자원화시설 건립 등에서 공론화 기법이 활용된 사례가 있다. 이지문, “공론조사의 실행사례와 향후 활용 방안”, 『KIPA 조사포럼』(한국행정연구원 사회조사센터, 2017), 제23권 겨울호, 39면; 채중헌, “공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구”, 『KIPA 연구보고서』(한국행정연구원, 2018. 1.), 2017-26, 132-137면.

여 2013. 10. 30.에 사용후핵연료 공론화위원회가 출범하여 약 20개월 동안 원자력 발전소 지역 및 대국민 공론화 절차를 거쳐 2015. 6. 29.에 권고안을 제출한 사례가 있다.⁶⁾ 또한 대통령 직속 민관합동 자문기구인 국가교육회의는 2018. 4. 12.에 교육부로부터 2022학년도 대학입학시험제도 개편 시안을 넘겨받아 대입제도 개편 특별위원회와 대입제도 개편 공론화위원회를 구성하였다.⁷⁾ 대입제도 개편 특별위원회는 국민토론을 통하여 공론화 의제를 선정할 계획이며, 의제별 숙의 과정을 거친 후 2018. 8.에 2022학년도 대학입학시험제도 개편 방안에 대한 권고안을 도출할 예정이다.⁸⁾

공론화위원회의 운영 및 공론화 절차와 관련하여, 공공정책의 특성 상 공론화에 적합한 사안이었는지, 공론화위원회 구성이 공정하게 이루어졌는지, 공론화위원회 활동이 투명하게 공개되었는지, 공공토론 과정이 이해관계인 및 국민 일반의 실질적 의견 반영을 전제로 하여 적절히 설계되었는지, 공공토론 과정을 충실히 반영한 정책 권고안이 도출되었는지 등에 관한 문제점이 제기되고 있다.⁹⁾ 그러나 이러한 문제점에 대한 세부적인 논의와는 별개로, 국민적 관심사가 되고 있는 공공정책에 대한 공론화 절차는 국민의 의견이 공공정책의 결정 과정에 직접적으로 반영되기 어려운 대의제 민주주의의 단점을 보완하여 ‘참여 민주주의’ 또는 ‘숙의 민주주의’로의 이행 가능성을 보여주었을 뿐만 아니라, 상호 토론과 숙의 과정을 통하여 사회적 차원에서 공공갈등을 사전에 예방하고 자율적으로 관리하기 위한 시도로 긍정적으로 평가되고 있다.¹⁰⁾ 그 결과, 공론화위원회를 법제화하여 사회적 숙고가 필요한 사항에 공론화 절차를 상시적으로 도입할 수 있는 체제를 구축하고자 하는 논의가 이루어지고 있다.¹¹⁾

한편, 공공갈등관리와 관련하여 최근에 이렇게 논의의 쟁점이 되고 있는 공론화위원

6) 이재용, “사용후핵연료 공론화위원회, ‘최종권고안’ 제출로 활동 마무리”, 『Electric Power』(전력문화사, 2015), 제9권 제7호, 52-53면.

7) 홍석재·김미향, “현 중3 대입제도 ‘원전식 공론화’...국민이 정한다”, 『한겨레신문』, 2018년 4월 12일자.

8) 연합뉴스, “2022대입개편안, 19세이상 시민참여단 400명 설문으로 정한다”, 『연합뉴스』, 2018년 5월 16일자, <http://www.yonhapnews.co.kr/society/2018/05/16/0701000000AKR201805160060051004.HTML> (최종방문일 2018. 5. 28.); 대통령직속 국가교육회의, 활동, https://eduvision.go.kr/cop/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000004 (최종방문일 2018. 5. 28.).

9) 신옥주, “공론화위원회를 통한 신고리 5·6호기 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구”, 『국가법연구』(한국국가법학회, 2018), 제14권 제1호, 5-14면; 이영희, “위험기술의 사회적 관리를 향하여: ‘사용후핵연료공론화위원회’ 활동의 평가”, 『시민사회와 NGO』(한양대학교 제3섹터연구소, 2017), 제15권 제1호, 169-178면.

10) 신옥주, 앞의 논문(주 9), 24-25면.

11) 은재호, “국가공론위원회 설립 및 운영방안”, 『Issue Paper』(한국행정연구원, 2017), 통권 제56호; 채중현, 앞의 보고서(주 5), 308-312, 353-358면.

회 설립 및 공론화 절차를 통한 방식 이외에, 공공기관 내에 공공갈등을 예방하고 해결하기 위한 갈등관리 절차를 마련하는 방안이 2000년대 초반부터 꾸준히 논의되어 왔다. 댐, 고속철도, 공항, 해군기지, 방사성폐기물처리장, 송전탑 건설 등 대규모 국책사업의 추진 과정에서 반복적으로 대규모 공공갈등 상황에 직면하게 되면서 우리 사회는 엄청난 사회적 및 경제적 비용을 지불하였다.¹²⁾ 정부가 전적인 권한을 지니고 일방적으로 이루어지는 공공정책의 결정 및 집행 과정에 다수의 이해관계인들이 집단적으로 반발하는 양상을 보이는 것으로, 공공정책의 수립 및 추진 단계에서부터 이해관계인 등의 적극적인 참여를 보장하여 공공갈등을 예방하는 방안이 제시되었다.¹³⁾ 그리고 공공기관의 이러한 자율적인 갈등관리 능력을 제고하기 위하여, 공공갈등 예방 및 해결의 기본적인 절차를 제시하는 공공갈등관리 관련 법률의 제정이 여러 차례 시도되었다. 이 두 가지 논의는 별개로 보이나 사실상 공통적으로 행정절차의 민주화 및 시민참여의 원리 실현의 관점에서 체계적인 공공갈등 관리체제를 구축하려는 것으로, 본 논문은 이제까지 국회에 제출되었던 공공갈등관리 관련 법률(안) 및 공론화위원회 관련 법률(안)의 구체적인 내용 및 핵심적인 쟁점을 비교·검토하고, 체계적인 공공갈등 관리체제 구축을 위한 방안을 제시하도록 하겠다.

II. 공공갈등관리 관련 법률안

1. 개관

공공기관의 정책 수립 및 추진 과정에서 발생하는 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 제도화에 관한 논의는 2003년에 참여정부가 출범한 이후 구체화되기 시작하였다. 2004년에 대통령자문 지속가능발전위원회를 중심으로 「갈등관리기본법(안)」이 마련되었고,

12) 김광구·심준섭·이선우, “갈등내재화 위한 포용적 행정제도 구축전략”, 『한국비교정부학보』(한국비교정부학회, 2016), 제20권 제2호, 158-159면; 박주민, “공공갈등 예방과 해결을 위한 새로운 입법적 모색”, 『민주법학』(민주주의법학연구회, 2014), 제54권, 276-277면.

13) 서스킨드(Lawrence E. Susskind)는 정부의 정책결정이 온정주의 모형(paternalistic model)에서 갈등 모형(conflict model 또는 confrontation model), 그리고 합의형성 모형(consensus building model)으로 발전하여 왔다고 주장한다. 즉, 정부가 전적인 권한을 지니고 필요에 따라 형식적으로 소수의 의견을 수렴하는 온정주의적 행태에 불만을 품은 다수의 이해관계인들이 집단적으로 반발하여 대규모의 공공갈등이 발생하게 되고, 그 결과 정부를 비롯한 모든 이해관계인들이 공동으로 문제해결방안을 모색하는 방식으로 정책을 추진하게 된다는 것이다. 김유환, “공공갈등관리를 위한 제도정비방향”, 『공법연구』(한국공법학회, 2004), 제33집 제1호, 650-651면.

국무조정실은 이 안을 수정·보완하여 2005년에 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)」을 국회에 제출하였다.¹⁴⁾ 그러나 정부의 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)」은 제17대 국회에서 임기만료로 폐기되었고, 정부는 2007. 2. 12.에 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 공공갈등규정)을 제정하여 2007. 5. 13.부터 시행하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 그 이후에도 공공갈등에 대한 인식 제고 및 효율적인 공공갈등 관리체제 구축을 위하여 <표 1>에 제시한 바와 같이, 지속적으로 공공갈등관리 관련 법률의 제정이 시도되고 있다.

<표 1> 공공갈등관리 관련 법률안 개요¹⁶⁾

	구분	의안명	대표발의 (발의연월일)	비고
1	제17대 국회	공공기관의 갈등관리에 관한 법률안	정부 (2005. 5. 27.)	임기만료 폐기
2	제18대 국회	사회통합을 위한 정책갈등관리법안	임두성 의원 (2009. 6. 18.)	임기만료 폐기
3		공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안	권택기 의원 (2010. 7. 1.)	임기만료 폐기
4	제19대 국회	공공정책 갈등관리에 관한 법률안	김태호 의원 (2013. 12. 18.)	임기만료 폐기
5	제20대 국회	공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안	박주민 의원 (2016. 11. 11.)	심사진행 중 (소관위원회 접수)
6		공공기관의 갈등예방 및 해결에 관한 법률안	신창현 의원 (2017. 2. 27.)	심사진행 중 (소관위원회 접수)
7		공공갈등 예방 및 해결을 위한 법률안	김관영 의원 (2017. 12. 14.)	심사진행 중 (소관위원회 접수)
8		공공정책의 갈등관리에 관한 법률안	김종희 의원 (2018. 2. 22.)	심사진행 중 (소관위원회 접수)

14) 대통령자문 지속가능발전위원회(편), “공공갈등관리의 이론과 기법 하”(논형, 2005), 516-547면.

15) 박홍엽, “공공부문의 갈등관리 제도화 모색”, 『한국공공관리학보』 (한국공공관리학회, 2011), 제25권 제1호, 126-127면; 임동진, “공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석”, 『한국행정학보』 (한국행정학회, 2011), 제45권 제2호, 292면.

16) 국회, 의안정보시스템, 의안검색, <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchSimple.do> (최종방문일 2018. 5. 28.).

2. 주요 내용

국회에 제출되었으나 임기만료로 폐기된 4개의 법률안과 현재 국회에 계류 중인 4개의 법률안은 모두 현행 공공갈등규정과 유사하게 갈등영향분석의 도입, 갈등관리심의위원회의 설치, 갈등조정협의회의 구성, 갈등관리연구기관의 설립을 주요 내용으로 하고 있다.¹⁷⁾ 다만, 대통령령으로 그 적용대상이 중앙행정기관에 제한되어 있는 현행 공공갈등규정과 달리, 공공갈등관리 관련 법률안은 모두 그 적용대상을 중앙행정기관 및 지방자치단체, 공공기관까지 확대하고 있다.¹⁸⁾

<표 2>에 정리한 것과 같이 법률안에 사용된 용어 및 세부적인 내용에 차이가 있기는 하지만, 공공갈등관리 관련 법률안은 대체로 세 단계로 구분하여 공공갈등 관리체계를 제시하고 있다.¹⁹⁾ 1단계는 공공갈등을 사전에 예방하기 위한 절차로 <그림 1>에 도식화한 것과 같이, 갈등영향분석의 실시, 갈등관리심의위원회의 설치 및 운영, 그리고 참여적 의사결정방법의 활용을 주된 내용으로 하고 있다. 공공갈등을 사전에 예방하기 위한 핵심적인 장치는 갈등영향분석으로, 갈등영향분석은 공공정책 추진 시 발생할 수 있는 주요한 갈등요인 및 잠재적인 이해관계인들의 특성을 사전에 예측하여 분석하고, 예상되는 갈등에 대한 적절한 대처방안을 강구하기 위한 일종의 조사 활동이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 2000년대에 발의된 법률안은 모두 갈등영향분석(또는 정책갈등영향분석)의 실시 여부에 대한 판단을 공공기관의 장의 재량으로 규정하고 있는데 반하여, 최근 발의된 법률안은 추진하려고 하는 공공정책 또는 공공사업의 규모, 일정한 수 이상의 주민 요구, 갈등조정협의회의 요청 등을 기준으로 갈등영향분석을 의무적으로 실시하도록 하고 있다. 특히 2018년에 발의된 김종희 의원안의 경우에는 공공정책의 적정성 검토 및 이해관

17) 법률안마다 사용하고 있는 용어가 조금씩 다르나, 본 논문에서는 공공갈등규정의 용어를 사용하였다.

18) 공공갈등규정은 그 적용대상이 총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한 중앙행정기관으로 제한되어 있어(공공갈등규정 제3조 제1항), 실제 공공갈등이 빈발하고 있는 지방자치단체나 공공기관에는 적용되지 못하여 실효성이 낮다는 비판이 계속되어 왔다. 지방자치단체의 경우에는 중앙행정기관에 적용되는 공공갈등규정을 원용하여 자체적으로 조례 또는 규칙을 제정하여 시행하고 있고, 공공기관의 경우에는 주무부처를 통하여 간접적인 적용을 받고 있지만 실효성이 낮은 것으로 평가되고 있다. 김희곤, “사회통합을 위한 공공갈등의 관리 법제의 현황 및 과제”, 『국가법연구』(한국국가법학회, 2013.), 제9권 제2호, 101면; 박홍엽, 앞의 논문(주 15), 116면; 이호용, “공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구”, 『법과 정책연구』(한국법정책학회, 2013), 제13집 제2호, 716면.

19) 박홍엽, 앞의 논문(주 15), 114면.

20) 대통령자문 지속가능발전위원회(편), “공공갈등관리의 이론과 기법 상”(논형, 2005), 130-133면; 편집 대표 홍준형, 『공공갈등의 관리, 과제와 해법』(법문사, 2008), 128면.

<표 2> 현행 공공갈등규정 및 공공갈등관리 관련 법률안의 주요 내용²¹⁾

구분	공공갈등규정 (현행 대통령령, ’07. 2)	정부안 (’05. 5)	임두성 의원안 (’09.6)	권태기 의원안 (’10.7)	김태호 의원안 (’13.12)	박주민 의원안 (’16.11)	신창현 의원안 (’17.2)	김관영 의원안 (’17.12)	김종희 의원안 (’18.2)
적용대상	중앙행정기관 (* 지방자치 단체, 공공기관은 제량)	공공기관(국가 행정기관, 지방자치단체, 그 밖에 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관)	국가기관, 지방자치단체, 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관	국가행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인이나 단체	국가기관, 지방자치단체, 공공기관	국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인이나 단체	중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관	국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관	국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인이나 단체
주민설명회/ 공청회	-	-	-	-	-	주민설명회 의무 개최 * 대통령령 범위내 주민 요구시 공청회 개최	-	-	-

21) 진상수, 공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안 검토보고 <공공기관의 갈등 예방·해결에 관한 일반법 제정> 박주민 의원 대표발의(의안번호 제3507호) (국회 정부위원회, 2017. 2), 6-7면의 <현행 대통령령과 제정안 간 비교> 및 8면의 <현행 대통령령, 임기만료폐기안, 제정안 주요내용 비교>; 진정규, 공공정책 갈등관리에 관한 법률안 [의안번호 8620, 김태호의원 대표발의] 검토보고서 (국회 정부위원회, 2014. 2), 6면의 <현행 대통령령, 임기만료폐기안, 제정안 주요내용 비교>를 참조하여 정리하였다.

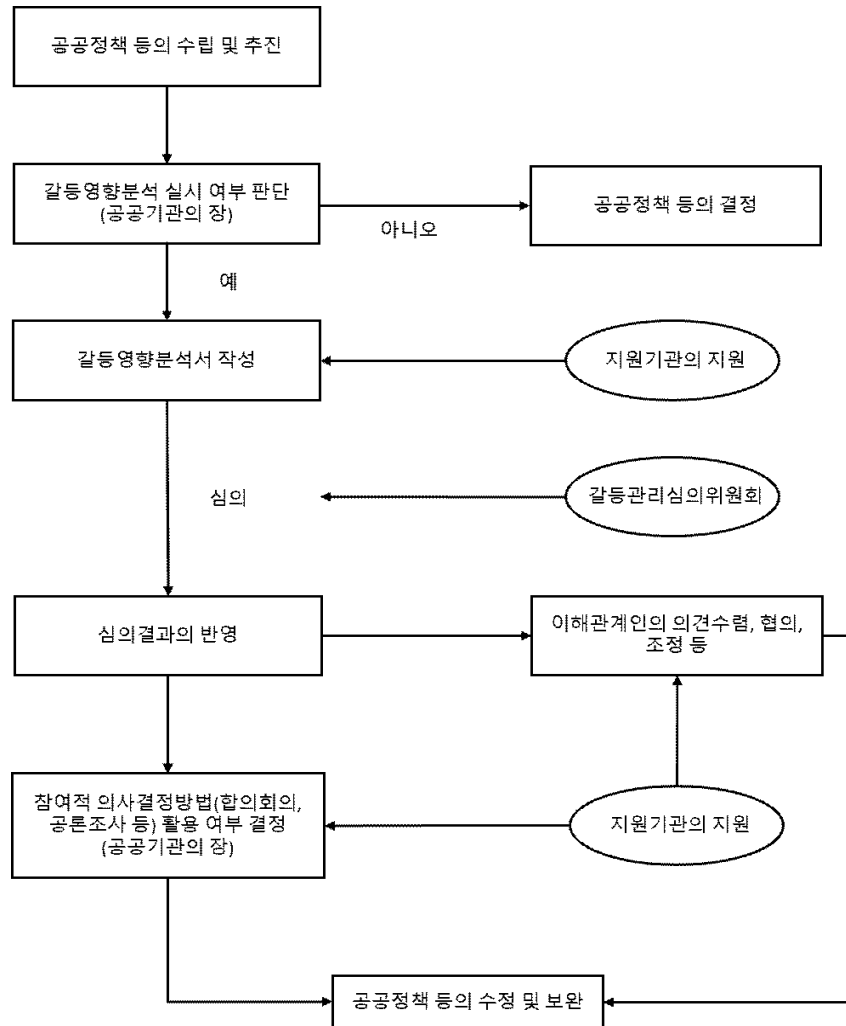
구분	공공갈등규정 (현행 대통령령, ’07. 2)	정부안 (’05. 5)	임두성 의원안 (’09.6)	권태기 의원안 (’10.7)	김태호 의원안 (’13.12)	박주민 의원안 (’16.11)	신창현 의원안 (’17.2)	김관영 의원안 (’17.12)	김중희 의원안 (’18.2)
	실시	필요시 실시 * 공공기관의 장이 판단	[정책갈등영향 분석] 필요시 실시 * 국가기관 등의 장이 판단	필요시 실시 * 공공기관의 장이 판단 의무 실시 * 공공정책갈등조 정협의회 요청시	필요시 의무 실시 * 국가기관 등의 장이 판단	필요시 의무 실시 * 국가, 지방자치단체, 공공기관의 장이 판단 * 대통령령 범위내 주민 요구시	필요시 실시 * 공공기관의 장이 판단	필요시 실시 * 공공기관의 장이 판단 의무 실시 * 갈등조정 협의회 요구시, 대통령령으로 정하는 정책·사업	의무 실시
갈등 영향 분석	실시 주체	공공기관, 공공사업을 시행하는 사업자	국가기관, 공공사업을 시행하는 사업자	공공기관	국가기관	국가, 지방자치단체, 공공기관	공공기관	공공기관	공공기관

구분	공공갈등규정 (현행 대통령령, ’07. 2)	정부안 (’05. 5)	임두성 의원안 (’09.6)	권태기 의원안 (’10.7)	김태호 의원안 (’13.12)	박주민 의원안 (’16.11)	신창현 의원안 (’17.2)	김관영 의원안 (’17.12)	김종희 의원안 (’18.2)
	설치	의무 설치	[정책갈등관리 심의위원회] 의무 설치	-	-	의무 설치 * 총리령으로 예외 규정	필요시 설치	국무조정실, 대통령령으로 정하는 공공기관 의무 설치	의무 설치 * 대통령령으로 예외 규정
갈등 관리 심의 위원회	위원의 구성	11인 이내	11인 이내, 민간위원이 파반수	-	-	21인 이내, 공무원이 아닌 위원이 파반수	11인 이내, 공무원이 아닌 위원이 파반수	15명 이상 25명 이내, 민간위원이 파반수	11인 이내(공공기관 추천 4인, 이해관계인 추천 4인, 시민단체 추천 3인)
	위원의 임기	-	-	-	-	2년, 공무원인 위원은 당해 직에 재직하는 기간	2년, 공무원인 위원은 당해 직에 재직하는 기간	-	-
참여적 의사결정방법		필요시 활용	필요시 활용	-	-	-	필요시 활용	필요시 활용	

구분	공공갈등규정 (현행 대통령령, ’07. 2)	정부안 (’05. 5)	임두성 의원안 (’09.6)	권태기 의원안 (’10.7)	김태호 의원안 (’13.12)	박주민 의원안 (’16.11)	신창현 의원안 (’17.2)	김관영 의원안 (’17.12)	김중희 의원안 (’18.2)
갈등 조정 협의회	구성	필요시 구성 * 중앙행정 기관의 장이 판단	[갈등조정회의] 필요시 구성 * 공공기관의 장이 판단	공공정책갈등조 정협의회 필요시 구성 * 이해당사자가 필요시 구성	필요시 구성 * 국가기관 등의 장이 판단	필요시 구성 * 국가기관 등의 장이 판단	필요시 구성 * 공공기관의 장이 판단	필요시 구성 * 공공기관의 장이 판단 * 이해당사자가 요청 가능	필요시 구성 * 공공기관의 장이 판단 * 갈등관리심의 위원회 권고시 * 이해관계인이 요청 가능 의무 구성 * 대통령령으로 정하는 공공정책
	대표 이해 당사자	1인 또는 수인으로 선정	-	-	-	3인 이내로 선정	1인 또는 수인으로 선정	참여자가 협의하여 선정	
	절차의 공개	협의절차 비공개 원칙, 모두 합의시 예외적 공개	-	회의 공개 원칙, 예외적 비공개	협의절차 비공개 원칙, 갈등당사자 합의시 예외적 공개	-	협의절차 비공개 원칙, 당사자 합의시 예외적 공개	회의 공개 원칙, 예외적 비공개	
	협의 결과 의 효과	신의성실 이행	신의성실 이행	신의성실 이행 * 문서로 작성, 위원 전원의 서명	갈등당사자 의무 이행 * 문서로 작성, 갈등당사자 전원의 서명, 일반에 공개	공공기관의 장·이해관계인 이행 의무	공공기관의 이행 노력	신의성실 이행 * 문서로 작성, 위원 전원의 서명	공공기관·이해 관계인 이행 의무 * 문서로 작성, 위원 전원의 서명, 일반에 공개
	경비 지원	-	-	필요시 지원	필요시 지원	공공기관의 장이 행정적·재정적 지원	필요시 지원	필요시 지원	공공기관의 장이 행정적·재정적 지원

구분	공공갈등규정 (현행 대통령령, ’07. 2)	정부안 (’05. 5)	임두성 의원안 (’09.6)	권태기 의원안 (’10.7)	김태호 의원안 (’13.12)	박주민 의원안 (’16.11)	신창현 의원안 (’17.2)	김관영 의원안 (’17.12)	김중희 의원안 (’18.2)
갈등관리정책 협의회	의무 설치	-	정책갈등관리 협의회 의무 설치	-	-	-	-	-	-
교육훈련 실시·인사정책 반영	의무 실시	의무 실시	-	의무 실시	-	-	의무 실시	의무 실시	의무 실시
점검·평가	의무 실시 (국무조정실장)	-	의무 실시 (국무총리)	-	의무 실시 (국무조정실장)	의무 실시 (국무조정실장)	의무 실시 (국무총리)	의무 실시 (국무총리)	의무 실시 (국무조정실장)
지원기관	갈등관리연구 기관 지정	갈등관리지원 센터 설치	정책갈등관리 연구기관 지정	국무총리실에 공공정책갈등 해결지원단 설치	갈등관리연구 기관 지정	갈등관리연구 기관 지정	갈등관리연구 기관의 지정	갈등관리지원 센터 설립	국무조정실에 공공정책갈등해 결지원단 설치·갈등관리 연구기관 지정
벌칙	-	-	비밀유지 위반시 2년 ↓ 징역, 1천만원 ↓ 벌금	공공정책갈등조 정협의회 활동 방해시 2년 ↓ 징역, 1천만원 ↓ 벌금	비밀유지 위반시 2년 ↓ 징역, 2천만원 ↓ 벌금	-	-	비밀유지 위반시 2년 ↓ 징역, 1천만원 ↓ 벌금	비밀유지 위반시 2년 ↓ 징역, 2천만원 ↓ 벌금

<그림 1> 공공갈등의 예방 절차²²⁾



계인들의 의견 수렴을 위하여 모든 공공정책에 갈등영향분석을 의무적으로 실시하도록 하고 있다(김종희 의원안 제11조 제1항 및 제2항). 갈등영향분석의 실시 주체와 관련하여 정부안과 임두성 의원안은 공공기관이 직접 실시하지 않고 공공사업을 시행하는 민간사업자에게 갈등영향분석을 실시하게 할 수 있게 하는 근거 규정을 마련하여 놓고 있다(정부안 제11조 제3항, 임두성 의원안 제10조 제3항). 그러나 나머지 법률안은 모두 민간사업자에 의한 갈등영향분석의 실시에 관한 별도의 규정을 두지 않고, 공공기관이 직

22) 편집대표 홍준형, 앞의 책(주 21), 127면의 <그림 4-1>을 수정·보완하였다.

접 갈등영향분석을 실시하도록 하고 있다.

갈등관리심의위원회(또는 정책갈등관리심의위원회)는 공공기관 내에서 갈등관리와 관련한 기본적인 계획을 수립하고 갈등영향분석과 관련된 사항을 심의하고 갈등관리 실태를 점검하는 등 공공갈등의 관리와 관련된 전반적인 사항을 논의하는 심의기구이다. 의무 설치 여부에 대한 규정 내용에 차이가 있기는 하지만, 대부분의 법률안이 각각의 공공기관에 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하는 갈등관리심의위원회를 설치하도록 하고 있다. 그러나 권택기 의원안과 김태호 의원안은 공공갈등의 예방과 관련하여 갈등영향분석에 관한 규정만을 마련하여 놓고 있으며, 갈등관리심의위원회는 별도로 설치하고 있지 않다. 또한 공공갈등 예방의 마지막 단계로 일부 법률안에서는 참여적 의사결정방법의 활용에 대하여 명시하고 있다. 참여적 의사결정방법은 이해관계인뿐만 아니라 보다 다양한 사회의 구성원들이 사회적 관심사가 되고 있는 쟁점의 논의과정에 참여하여 사회적 합의를 형성하여 나아가는 절차로,²³⁾ 합의회의, 시민배심원제, 공론조사, 협상에 의한 규칙제정, 시나리오 워크숍 등이 있다.²⁴⁾ 갈등의 본질, 종류, 양상 등에 따라 공공기관의 장이 재량으로 참여적 의사결정방법의 활용 여부에 대하여 판단하여 필요한 경우에 공공정책의 결정과정에 적용할 수 있도록 하고 있다.

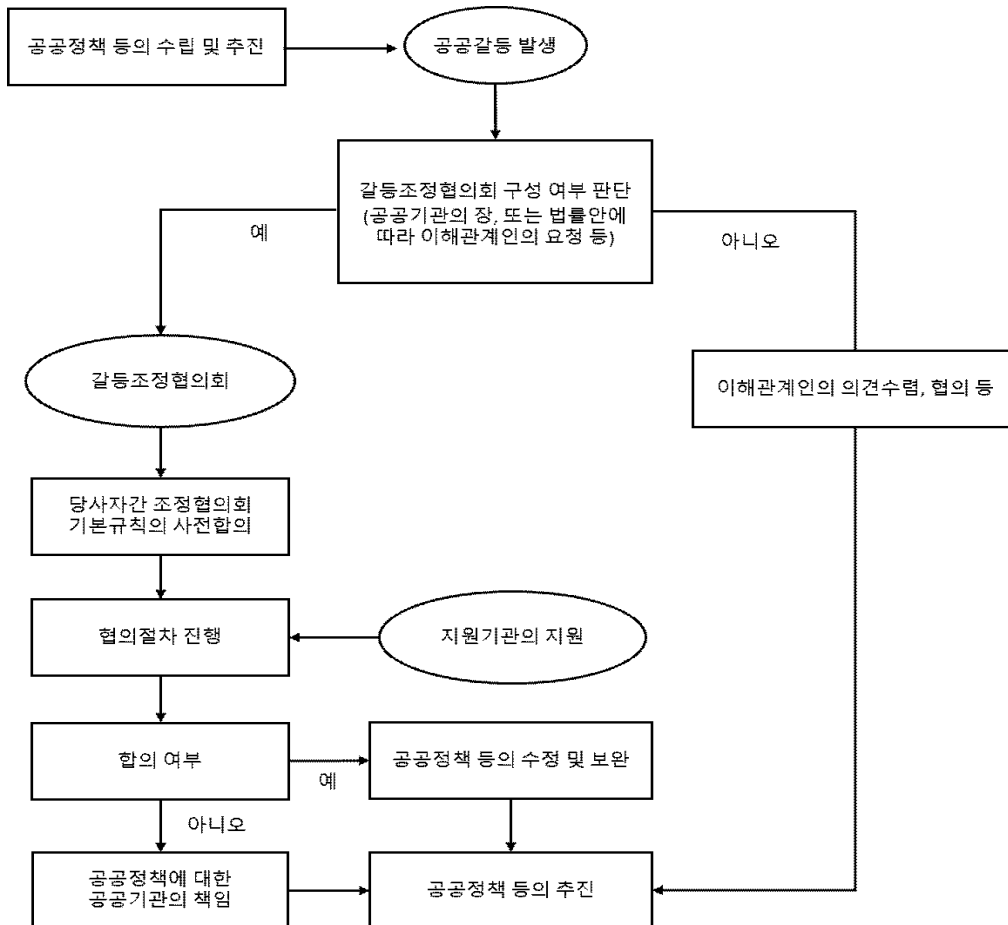
2단계는 이미 발생한 공공갈등을 해결하기 위한 절차로, 이제까지 국회에 제출된 법률안은 모두 갈등조정협의회(또는 갈등조정회의, 정책갈등조정협의회, 공공정책갈등조정협의회)를 통하여 <그림 2>에 제시한 바와 같이 공공갈등의 당사자인 공공기관 및 이해관계인들이 자율적으로 공공갈등을 해결할 수 있도록 하고 있다. 모든 공공정책의 수립 또는 시행 과정에 갈등조정협의회를 운영하여야 하는 것은 아니고, 사안별로 발생한 공공갈등에 융통성 있게 대응할 수 있도록 필요한 경우에 개별적으로 구성할 수 있게 하고 있다. 또한 갈등조정협의회는 갈등당사자인 이해관계인들의 협의를 통한 공공갈등의 조정을 목표로 하고 있으며, 갈등당사자들의 자율적인 갈등 해결을 위하여 대부분의 법률안에서 협의의 절차 등 협의회 운영에 필요한 기본적인 규칙도 갈등조정협의회에 참여한 갈등당사자들이 스스로 정하도록 하고 있다. 그러나 법률안에 따라 갈등조정협의회를 구성할 수 있는 권한을 지닌 주체가 다르게 규정되어 있는데, 대부분의 법률안은 공공기관의 장이 갈등조정협의회의 구성 여부에 대하여 판단하여 결정할 수 있게 하고 있다. 그러나 권택기 의원안의 경우에는 공공기관의 장이 아니라 갈등당사자인 이해관

23) 이선우·김기형·윤성복·이강원·장원경·정정화, “국민참여 기반의 공정·투명한 갈등해결 시스템 운영 결과보고서”(한국갈등학회, 2017), 53면.

24) 대통령자문 지속가능발전위원회 편집, 앞의 책(주 21), 283-301면; 편집대표 홍준형, 앞의 책(주 21), 131면.

계인에게 갈등조정협의회를 구성할 수 있는 권한을 부여하고 있으며(권택기 의원안 제9조 제1항), 김관영 의원안의 경우에는 이해관계인이 공공기관의 장에게 갈등조정협의회 구성을 요청할 수 있게 하고 있다(김관영 의원안 제23조 제2항). 또한 김종희 의원안의 경우에는 공공기관의 장이 갈등조정협의회 구성이 필요하다고 판단하는 경우 이외에 갈등관리심의위원회가 권고하는 경우와 대통령령으로 정하는 일정한 규모 이상의 공공정책의 경우에 갈등조정협의회를 구성하여 운영하도록 하고 있으며(김종희의원안 제15조 제1항), 이해관계인에게도 갈등조정협의회 구성을 요청할 수 있는 권한을 부여하고 있다(김종희의원안 제15조 제2항).

<그림 2> 공공갈등의 해결 절차²⁵⁾



25) 편집대표 홍준형, 앞의 책(주 21), 133면의 <그림 4-2>를 수정·보완하였다.

공공갈등관리 관련 법률안이 상정하고 있는 공공갈등 관리체제의 3단계는 갈등관리의 점검과 지원으로, 권택기 의원안을 제외한 모든 법률안에서 공공갈등의 예방 및 해결과 관련된 사회적 기반을 확충하기 위하여 갈등관리연구기관을 지정 또는 운영할 수 있도록 하고 있다. 대부분의 법률안에 갈등관리연구기관의 주요한 업무로 공공갈등의 예방 및 해결과 관련한 연구 및 교육, 갈등영향분석의 실시, 참여적 의사결정방법을 활용한 절차의 설계 등이 제시되어 있다. 권택기 의원안의 경우에는 갈등관리연구기관의 설치에 관한 근거 규정은 없지만 공공갈등과 관련된 종합적인 사무관리와 활동지원을 위하여 국무총리실에 공공정책갈등해결지원단을 설치하도록 하고 있고(권택기 의원안 제13조 제1항), 김종희 의원안의 경우에는 갈등관리연구기관의 지정과 더불어 국무조정실에 공공정책갈등해결지원단을 설치하도록 하고 있다(김종희 의원안 제20조 제1항). 공공갈등관리 관련 법률안은 모두 공공갈등관리 업무에 대한 체계적인 지원 및 전문 인력의 양성, 공공갈등관리에 대한 사회적 인식 확산의 측면에서 연구기관 또는 지원조직 신설의 필요성을 설명하고 있다.

3. 주요 쟁점

(1) 갈등영향분석의 실시

공공정책의 수립 및 집행 과정에서 발생하는 공공갈등은 대부분 이해관계인의 충분한 의견 수렴 없이 일방적으로 이루어지는 공공기관의 결정-공표-방어(Decide-Announce-Defend, ADA) 방식의 일방적인 정책 추진이 원인이 되고 있다.²⁶⁾ 그러므로 공공갈등의 예방을 위한 기본적인 방향은 공공정책의 수립 및 추진과정의 공정성 및 투명성을 확보하고, 공공정책의 결정 과정에 잠재적인 갈등당사자인 이해관계인의 참여 기회를 적극적으로 보장하는 것이다. 현행 「행정절차법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「환경영향평가법」 등에 공청회 및 설명회 등의 절차가 마련되어 있으나, 이해관계인의 실질적 참여를 보장하기보다는 형식적으로 관련 정보를 제공하는 1회성 절차로 규정되어 있다.²⁷⁾ 따라서 체계적인 공공갈등의 예방 체제를 구축하기 위하여서는 공공정책과 관련하여 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 공공갈등의 쟁점 및 이해관계인의 특

26) 정정화, “공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로”, 『한국정책연구』 (경인행정학회, 2012), 제12권 제2호, 312면.

27) 장원경·이선우·김광구, “공공갈등관리를 위한 주민참여제도 개선방안 연구”, 『저스티스』(한국법학원, 2018), 통권 제166호, 290-291면.

성 등을 파악하고 합의형성 가능성을 진단하여 적절한 협의과정을 마련하는 갈등영향분석의 활용이 필수적이다.²⁸⁾

갈등영향분석은 현행 공공갈등규정 상 공공갈등 예방의 핵심적인 장치로 규정되어 있으나, 갈등영향분석을 중심으로 한 공공갈등 예방 체제의 구축 및 운영에 몇 가지 문제점이 나타나고 있다. 먼저 공공갈등규정의 적용대상이 중앙행정기관으로 제한되어 있어(제3조), 공공정책을 집행하는 과정에서 실질적으로 공공갈등이 발생할 가능성이 높은 대민업무를 수행하는 지방자치단체와 공공기관에 대하여서는 갈등영향분석의 실시를 강제할 법적 근거가 없는 상황이다.²⁹⁾ 또한 갈등영향분석의 실시 여부에 대한 판단을 중앙행정기관의 장의 재량에 해당하는 사항으로 규정하고 있어(제10조 제1항), 실제로 공공정책의 수립 및 추진 단계에서 갈등영향분석을 실시하고 있는 사례의 수가 많지 않다.³⁰⁾ 그리고 여전히 대부분의 중앙행정기관이 공공갈등의 사전적 예방보다는 사후적 해결에 초점을 두고 있어, 갈등영향분석을 공공갈등의 예방 수단이 아니라 공공갈등의 해결 과정에서 주요 쟁점 및 이해관계인의 특성 등을 파악하기 위한 도구로 활용하고 있다.³¹⁾

공공갈등의 쟁점 및 전개 양상은 사안에 따라 매우 다양하게 나타나는데, 이러한 공공갈등을 예방하는 실효성 있는 체제를 구축하기 위하여서는 공공정책의 수립 및 추진의 초기 단계에 갈등영향분석이 반드시 실시되어야 한다. 갈등영향분석을 통하여 공공갈등의 쟁점 및 갈등의 잠재적 당사자인 이해관계인들을 파악하고, 사안에 따라 이해관계인들이 공공정책의 결정 과정에 실질적으로 참여할 수 있도록 하거나 참여적 의사결정방법 등을 활용하여 갈등조정을 위한 협의과정을 마련하는 등의 대책 수립이 수반되어야 하기 때문이다. 따라서 갈등영향분석이 사안별로 적절한 공공갈등 예방 대책 수립에 실질적 지침으로 활용될 수 있도록 갈등영향분석 실시 및 결과 반영과 관련된 규정을 강화하여야 할 것이다. 현재 제20대 국회에 계류 중인 공공갈등관리 관련 4개의 법률안과 같이 갈등영향분석의 실시 주체를 중앙행정기관의 장에서 지방자치단체 및 공공기관의 장에게까지 확대하고, 일정한 경우에 갈등영향분석의 실시를 의무사항으로 규정하는 것

28) 대통령자문 지속가능발전위원회 편집, 앞의 책(주 21), 130-131면. 최근 공공갈등의 적극적인 예방을 위하여 갈등영향분석의 실시를 확대하자는 의견이 제시되고 있다. 김광구·김동영·서정철·장원경, “공공사업 추진시 사전이행절차 개선을 통한 갈등저감 방안 연구”(한국갈등학회, 2018), 126-136면; 윤종설·서정철, “공공갈등 영향분석제도와 운영활성화 방안에 관한 연구”, 『KIPA 연구보고서』 2017-25 (한국행정연구원, 2018), 183-204면.

29) 이선우·김기형·윤성복·이강원·장원경·정정화, 앞의 보고서(주 23), 57면.

30) 김광구·김동영·서정철·장원경, 앞의 보고서(주 28), 116면; 진정구, 앞의 보고서(주 19), 12면.

31) 박홍엽, 앞의 논문(주 15), 117면.

이 바람직할 것이다. 즉, 갈등관리심의위원회의 의결, 갈등조정협의회의 요구, 일정한 예산 규모 이상의 공공정책, 또는 일정한 수 이상의 이해관계인의 요청이 있는 경우에는 특별한 이유가 없는 한 갈등영향분석을 의무적으로 실시하도록 하는 근거 규정이 마련되어야 할 것이다. 그리고 갈등영향분석의 실시 결과를 공공정책의 수립 및 추진 과정에 반영하게 하는 구체적인 절차도 함께 갖추어야 할 것이다.

(2) 갈등관리심의위원회의 설치 및 운영

현행 공공갈등규정 및 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」은 법무부, 법제처, 국무조정실, 통계청, 기상청, 검찰청, 특허청을 제외한 중앙행정기관에 갈등관리심의위원회를 설치하도록 하고 있다(제11조, 시행규칙 제3조). 갈등관리심의위원회는 공공갈등관리 관련 종합적인 시책의 수립 및 추진, 법령 등의 정비, 다양한 갈등해결수단의 발굴 및 활용, 교육훈련의 실시, 갈등영향분석, 민간활동의 지원 등을 심의하는 기구로 규정되어 있다(제13조). 그러나 현실적으로 대부분의 정부 부처에서 연간 한 번 또는 두 번 정도의 갈등관리심의위원회 회의를 개최하고 있고, 논의 내용도 관련 안전별로 전반적인 공공갈등관리 방안에 그치는 등 형식적으로 운영되고 있는 상황이다.³²⁾ 권택기 의원안과 김태호 의원안은 그 실효성에 의문이 제기되고 있는 갈등관리심의위원회의 설치에 관한 규정을 두고 있지 않은 반면에, 현재 제20대 국회에 계류 중인 4개의 법률안은 모두 갈등관리심의위원회를 설치하도록 하고 있다.

중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 내에서 공공갈등관리와 관련된 전반적인 사항을 논의하고, 갈등영향분석의 실시 결과를 검토하여 공공정책의 수립 및 추진 과정에 실질적으로 반영할 수 있도록 하는 갈등관리심의위원회의 역할은 공공갈등의 예방에 있어서 중요하다. 그러나 문제는 간헐적인 회의의 형식으로 운영되고 있는 갈등관리심의위원회가 해당 기관의 공공갈등관리 업무에 대한 심의를 제대로 수행할 수 없다는 점에 있다. 따라서 갈등관리심의위원회를 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관에 의무적으로 설치하도록 하되, 운영 방식 및 위원의 구성 방식 등을 검토하여 갈등관리심의위원회가 현실적으로 그 업무를 제대로 수행할 수 있도록 하는 개선 방안이 마련되어야 할 것이다.³³⁾ 또한 운영 인력 및 예산의 낭비를 방지할 수 있도록 현행 공공갈등규정과 같이,

32) 구기성, “사회통합을 위한 정책갈등관리법안 [임두성의원 대표발의], 공공정책 갈등예방 및 해결을 위한 기본법안 [권택기의원 대표발의]”(국회 정무위원회, 2010), 16-17면; 박홍엽, 앞의 논문(주 15), 116면; 이호용, 앞의 논문(주 18), 9면.

33) 예를 들어, 공공갈등관리 관련 법률에 갈등관리심의위원회의 실질적 기능을 강화하는 규정을 두어, 공공기관이 1차적으로 갈등관리를 할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다. 즉, 갈등관리심의위원회가

해당 기관의 업무 특성 및 공공갈등의 발생 현황과 발생 가능성 등을 고려하여 갈등관리심위원회의 설치가 불필요하다고 판단되는 기관에 대하여서는 예외 규정을 마련하여 갈등관리심위원회를 설치하지 않을 수 있도록 하여야 할 것이다.³⁴⁾

(3) 갈등조정협의회의 구성 및 협의 절차

갈등조정협의회는 공공정책으로 인하여 발생한 공공갈등을 해결하기 위한 일종의 협의회로, 사안별로 공공갈등의 당사자인 공공기관과 이해관계인들로 구성되어 자율적으로 공공갈등의 조정 및 협의의 절차를 결정하고 공동의 이익이 되는 대안을 도출하여 합의를 이끌어내는 기능을 하고 있다. 현행 공공갈등규정 및 국회에 제출되었던 8개의 법률안에서 모두 갈등조정협의회의 구성에 관하여 규정하고 동일한 기능을 부여하고 있다는 점에서, 갈등조정협의회가 대화와 타협을 통한 자율적인 갈등 해결을 목표로 하는 공공갈등의 해결 체제에 중추적인 역할을 담당하여야 한다는 점에 대하여서는 이론의 여지가 없는 것으로 보인다. 그러나 갈등조정협의회를 구성할 수 있는 권한을 지닌 주체 및 갈등조정협의회에 참여 가능한 이해관계인의 범위, 그리고 협의 과정에서 도출된 협의결과문의 효력과 관련하여 문제점이 지적되고 있다.

국회에 제출된 8개의 법률안 중 권택기 의원안을 제외한 모든 법률안이 ‘공공기관 등의 장’에게 갈등조정협의회 구성에 관한 권한을 부여하고 있으나, 권택기 의원안의 경우에는 ‘이해당사자’가 주체가 되어 합의에 따라 갈등조정협의회를 구성하도록 하고 있다. 공공기관 등의 장이 주도하여 갈등조정협의회를 구성하는 경우에 신속하고 효율적으로 진행할 수 있다는 장점이 있는 반면에, 갈등당사자인 이해관계인이 스스로 갈등조정협의회를 구성하는 경우에는 신속성 및 효율성은 떨어지나 관련 이해관계인들이 자발적으로 참여하여 공공갈등의 궁극적인 해결을 도모할 가능성이 크다는 장점이 있다.³⁵⁾ 그러나 공공갈등의 해결에 소요되는 사회적 비용 및 시간 등을 고려할 때 갈등조정협의회 구성에 관한 권한을 이해관계인에게 부여하기보다는 공공기관의 장에게 부여하고, 일정한 수 이상의 이해관계인의 요청이 있는 경우 또는 갈등관리심의위원회가 권고하는 경우에 반드시 갈등조정협의회를 구성하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

또한 갈등조정협의회에 참여할 ‘이해관계인’의 범위가 분명하지 않고, 사안별로 이해

예상되는 공공갈등의 정도에 따라 공공정책에 일정한 등급을 부여하고, 등급에 따라 적절한 공공갈등 예방 절차를 제시하는 방안을 생각하여 볼 수 있을 것이다.

34) 정운경, “공공갈등 예방 및 해결을 위한 법률안 검토보고 <공공갈등 예방·해결을 위한 일반법 제정> 김관영 의원 대표발의(의안번호 제10842호)”(국회 정무위원회, 2018. 2.), 13면.

35) 구기성, 앞의 보고서(주 32), 23-24면.

관계인의 범위를 특정하였다고 하더라도 실제로 갈등조정협의회에 참여한 이해관계인의 대표성을 확보하기 어렵다는 문제점이 제기되고 있다.³⁶⁾ 이러한 문제점은 현행 공공갈등규정 상 협의결과문의 이행을 강제할 수 없기 때문에, 협의결과문의 이행 과정에서 현실화될 가능성이 있다. 즉, 갈등조정협의회에 참여하지 않은 이해관계인들이 참여한 이해관계인들의 대표성을 부인하며 협의결과문을 이행하지 않으면, 사실상 갈등조정협의회를 구성하고 운영할 아무런 실익이 없는 상황이 발생하게 된다. 따라서 갈등조정협의회가 원활하게 공공갈등의 조정 및 협의 기능을 수행하기 위하여 대표성을 지닌 이해관계인이 협의 과정에 참여할 수 있게 하는 제도적 방안을 강구하여야 할 것이다.³⁷⁾ 이와 동시에, 공공기관 및 이해관계인들의 협의결과문 이행을 담보할 수 있도록 협의결과문에 일정한 법적 효력을 부여할 수 있는 방안도 검토되어야 할 것이다.³⁸⁾

마지막으로, 갈등조정협의회 협의 절차 공개와 관련하여 현행 공공갈등규정 및 국회에 제출된 여러 법률안의 내용이 상이하다. 현행 공공갈등규정(제22조) 및 김태호 의원안과 신창현 의원안은 비공개를 원칙으로 하고 당사자들이 모두 합의한 경우 예외적으로 공개하도록 하고 있는데 반하여, 권택기 의원안과 김관영 의원안은 공개를 원칙으로 하고 개인의 사생활 및 중대한 공공의 이익 보호 등과 관련하여 예외적 사유가 있는 경우에 비공개로 하도록 규정하고 있다. 협의 절차의 공개가 공공갈등의 당사자인 이해관계인들에게 상당한 부담이 되고 어떠한 경우에는 오히려 이해관계 조정의 장애로 작용할 가능성을 배제하기 어렵지만,³⁹⁾ 공공정책의 수립 및 추진 과정에서 다양한 이해관계인들 사이에 발생하는 공공갈등의 특성상 협의 절차의 공개가 공공정책의 공정성 및 투명성 제고에 크게 기여할 것으로 생각된다. 따라서 협의 절차의 공개를 원칙으로 하고, 권택기 의원안과 김관영 의원안과 같이 중대한 사생활 침해 및 군사·외교·안보 및 그 밖에 공공의 이익에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 판단되는 경우에 공개하지 않는 것으로 하는 것이 바람직할 것이다.

36) 구기성, 앞의 보고서(주 32), 24면; 정순영, “공공기관의 갈등관리에 관한 법률안(정부제출) 검토보고서”(국회 정무위원회, 2005), 16-17면.

37) 진정구, 앞의 보고서(주 19), 18면.

38) 박홍엽, “공공갈등관리 시스템의 비교연구”, 『한국인사행정학회보』(한국인사행정학회, 2006), 제5권 제1호, 167-168면; 이성호·박신숙, “공공갈등관리 법제에 관한 법리분석 및 정책적 함의”, 『한국갈등관리연구』(한국갈등관리학회, 2015), 제2권 제1호, 92-93면; 정순영, 앞의 보고서(주 36), 17면; 진정구, 앞의 보고서(주 19), 18면.

39) 구기성, 앞의 보고서(주 32), 26면.

(4) 지원기관의 설치

갈등영향분석을 중심으로 사안별 공공갈등 예방 대책을 수립하고 이해관계인들 사이의 자율적인 대화와 타협을 통한 공공갈등 해결 방안을 마련하기 위하여, 공공갈등관리 업무에 대한 행정적 지원 및 공공갈등의 조정과 관련된 사회적 신뢰 구축이 필수적이다. 현재 중앙행정기관의 공공갈등관리 총괄 업무는 국무조정실의 기획총괄정책관 소속 갈등관리총괄팀에서 담당하고 있으나, 정부 부처의 공공갈등관리 업무에 대한 실질적인 지원보다는 공공갈등관리 실태를 점검 및 평가하는 역할만을 수행하고 있다.⁴⁰⁾ 또한 공공갈등규정이 제정되어 시행된 지난 10년 동안, 공공갈등규정에 근거하여 갈등관리연구기관이 지정되는 등 공공갈등의 예방 및 해결과 관련된 사회적 기반 확충을 위한 노력이 다각도로 이루어졌지만,⁴¹⁾ 여전히 공공갈등관리와 관련한 사회적 인식은 낮고 공공갈등을 실질적으로 조정할 수 있는 능력을 갖춘 전문 인력은 부족한 상황이다. 따라서 체계적인 공공갈등관리 체제를 구축하기 위하여서는 개별 공공기관의 갈등영향분석 실시 및 참여적 의사결정방법을 활용한 절차의 설계를 지원하고, 공공갈등의 예방 및 해결과 관련한 조사 및 연구 업무를 담당할 지원기관이 반드시 신설되어야 할 것이다.

국회에 제출된 8개의 공공갈등관리 관련 법률안은 모두 이러한 지원기관 신설의 필요성에 기초하여 관련 규정을 마련하고 있는데, 지원기관의 명칭 및 기능, 법적 지위에 조금씩 차이를 보이고 있다. 임두성 의원안과 김태호 의원안, 박주민 의원안, 신창현 의원안은 모두 ‘갈등관리연구기관’을 지정하도록 하고 있는데 반하여, 정부안과 김관영 의원안은 ‘갈등관리지원센터’를 설립하도록 하고 있고, 권택기 의원안과 김종희 의원안은 국무조정실에 ‘공공정책갈등해결지원단’을 설치하도록 하고 있다. 그러나 이러한 지원기관의 신설과 관련하여 행정조직의 비대화에 대한 우려와 함께,⁴²⁾ 정부조직 또는 정부로부터 지원을 받는 기관이 갈등당사자가 공공기관인 공공갈등에 관한 조사 및 연구에 있어서 독립성 및 중립성을 확보할 수 있을지에 대한 의문이 제기되고 있다.⁴³⁾ 행정조직의 비대화를 초래할 가능성을 지니고 있다고 하더라도 행정절차의 민주성을 확보하고 불필요한 공공갈등을 예방할 수 있는 기관이라면 마땅히 신설되어야 할 것이다. 그러나 성공

40) 은재호, “[시론] 공론화와 소통·공감의 갈등 관리”, 『서울신문』, 2017년 9월 14일자. http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170915031001&wlog_tag3=naver (최종방문일 2018. 5. 28.).

41) 공공갈등규정에 따라 지정된 갈등관리연구기관은 2018. 2.을 기준으로 한국행정연구원과 단국대학교 분쟁해결센터 2개이고, 이러한 전문연구기관 이외에 각급 대학교에 여러 부설 연구소 등이 운영되고 있다. 정운경, 앞의 보고서(주 34), 15면.

42) 편집대표 홍준형, 앞의 책(주 21), 138면.

43) 박홍엽, 앞의 논문(주 15), 125면; 정운경, 앞의 보고서(주 34), 15면.

적인 공공갈등의 예방 및 해결을 위하여 공공갈등관리 업무의 공정성 및 투명성이 반드시 확보되어야 한다는 점을 고려할 때, 독립성 및 중립성이 의문스러운 지원기관이 공공갈등관리 업무를 원활히 수행하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 기존의 법률안에 제안된 지원기관과는 다른 법적 지위를 지닌, 정부 부처로부터 확고한 독립성과 중립성을 갖춘 지원기관의 설립 방안을 모색하여야 할 것이다.

Ⅲ. 공론화위원회 관련 법률안

1. 개관

갈등영향분석의 실시 및 갈등조정협의회의 구성을 중심으로 공공갈등의 예방 및 해결에 관한 체제를 구축하고 있는 공공갈등관리 관련 법률안과는 별개로, 정부 주도의 대규모 정책사업의 계획수립 단계에서부터 공공토론 등의 방법을 활용하여 국민의 참여를 보장하는 방식으로 공공갈등관리와 관련한 사회적 역량을 제고하는 방안도 제안되었다. 2012년과 2013년에 김동완 의원과 부좌현 의원은 각각 일정한 규모 이상의 공공정책의 추진 과정에서 공공토론 여부를 결정하고 공공토론을 개최하는 역할을 담당하는 독립적인 사회적 합의 기구의 성격을 지닌 공론화위원회 설립을 주요 골자로 하는 「국가공론위원회법(안)」과 「국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률(안)」을 국회에 제출하였다. 2개의 법률안은 모두 제19대 국회에서 임기만료로 폐기되었으나, <표 3>에 제시한 바와 같이 제20대 국회에도 유사한 성격을 지닌 위원회의 설립에 관한 2개의 법률안이 현재 계류 중이다.

<표 3> 공론화위원회 관련 법률안 개요⁴⁴⁾

	구분	의안명	대표발의 (발의연월일)	비고
1	제19대 국회	국가공론위원회법안	김동완 의원 (2012. 8. 29.)	임기만료 폐기
2		국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	부좌현 의원 (2013. 2. 4.)	임기만료 폐기

44) 국회, 의안정보시스템, 의안검색, 앞의 사이트(주 16).

	구분	의안명	대표발의 (발의연월일)	비고
3	제20대 국회	국책사업갈등조정토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	박정 의원 (2017. 2. 3.)	심사진행 중 (소관위원회 접수)
4		국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	전해철 의원 (2017. 11. 15.)	심사진행 중 (소관위원회 접수)

2. 주요 내용

공론화위원회 또는 토론위원회 관련 법률안은 모두 <표 4>에 정리한 것과 같이 공론화위원회의 설치 및 구성, 공공토론의 대상이 되는 공공정책, 공공토론의 실질적인 운영 방식 등을 규정하고 있다. 다만, 공론화위원회의 공공토론 실시 여부에 대한 검토 대상이 되는 공공정책의 범주에 있어서 차이가 있는데, 김동완 의원안의 경우 설치·토목·건설 사업에 한정하여 규정하고 있는데 반하여(김동완 의원안 제15조 제1항), 다른 법률안은 이러한 제한을 두고 있지 않다. 또한 전해철 의원안의 경우에는 공공정책의 정의에 법령의 제·개정 사항을 포함시켜 공공토론의 대상을 공공사업뿐만 아니라 법령의 제·개정까지 확대하고 있다(전해철 의원안 제2조 제1호).

공론화위원회의 설립과 관련하여 국회에 제출되었던 4개의 법률안은 공론화위원회의 구성 방식 및 위원의 수 등에 있어서 조금씩 다르게 규정하고 있지만, 모두 공론화위원회에 공공갈등의 예방 및 해결과 관련된 공공토론 업무를 독립적으로 수행하는 상설 위원회의 지위를 부여하고 있다. 김동완 의원안, 부좌현 의원안, 박정 의원안의 경우에는 공론화위원회의 법적 성격을 명시하지 않아 소속기관 없이 독자기구로 설치할 수 있도록 하고 있는데 반하여, 전해철 의원안의 경우에는 국무총리 소속으로 설치하도록 하고 있다(전해철 의원안 제4조). 또한 부좌현 의원안과 박정 의원안은 업무 중 일부의 수행을 위하여 공론화위원회 내에 상임위원회를 상설로 구성하여 운영하도록 규정하고 있는 반면, 김동완 의원안과 전해철 의원안은 상임위원회 관련 규정을 별도로 두고 있지 않다. 반면에 4개의 법률안은 모두 공론화위원회의 사무 처리와 공공토론의 원활한 진행을 위하여 사무처를 설치하도록 하고 있다.

공론화위원회가 공공토론의 실시 여부를 의무적으로 검토하게 되는 공공정책은 총 사업비가 5천억 원 이상으로 추정되는 공공정책으로, 김동완 의원안은 설치·토목·건설 사업에 한정하고 있으나(김동완 의원안 제15조 제1항), 부좌현 의원안과 박정 의원안은

<표 4> 공론화위원회 관련 법률안의 주요 내용

구분	김동완 의원안 (12. 8)	부좌현 의원안 (13. 2)	박정 의원안 (17. 2)	전해철 의원안 (17. 11)
공공정책의 정의	국가, 지방자치단체, 공공기관이 국익의 목적으로 추진하는 국책사업 * 공공토론의 대상이 되는 공공정책의 범주는 설치·토목·건설 사업에 한정	국가, 지방자치단체 또는 공공기관이 공공의 이익을 위하여 수립하는 정책 또는 이를 시행하기 위한 계획	국가, 지방자치단체 또는 공공기관이 공공의 이익을 위하여 수립하는 정책 또는 이를 시행하기 위한 계획	국가, 지방자치단체 또는 공공기관이 공공의 이익을 위하여 수립하는 정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)
위원회의 설치 및 지위	업무를 독립적으로 수행 * 법적 지위에 관한 규정 없음	업무를 독립적으로 수행 * 법적 지위에 관한 규정 없음	업무를 독립적으로 수행 * 법적 지위에 관한 규정 없음	업무를 독립적으로 수행 * 국무총리 소속으로 규정
위원회의 구성	위원장 1인과 부위원장 2인을 포함한 19인의 위원 (위원장과 부위원장 1인은 상임위원) * 국회 산출 3인(상임위원 1인 포함), 대통령 지명 3인, 지방 대법원장 지명 3인, 지방 4단체장 추천 4인, 갈등관리전문가 3인, 시민단체 대표자 3인	위원장 1인과 상임위원 2인을 포함한 11인의 위원 * 대통령 지명 4인, 국회 산출 4인(상임위원 2인 포함), 대법원장 지명 3인	위원장 1인과 상임위원 2인을 포함한 11인의 위원 * 대통령 지명 4인, 국회 산출 4인(상임위원 2인 포함), 대법원장 지명 3인	위원장 1인과 부위원장 2인을 포함한 19인의 위원 (위원장과 부위원장은 상임위원) * 국회 산출 3인, 대통령 지명 3인, 대법원장 지명 3인, 지방 4단체장 추천 4인, 갈등관리전문가 3인, 시민단체 대표자 3인
위원장 및 위원의 임기	3년, 1회에 한하여 연임 가능	3년, 1회에 한하여 연임 가능	3년, 1회에 한하여 연임 가능	3년, 1회에 한하여 연임 가능
	성격	-	상설(위원회 업무 중 일부 수행)	-
	구성	-	위원장 및 상임위원	-

구분	김동완 의원안 (12. 8)		부좌현 의원안 (13. 2)		박정 의원안 (17. 2)		전해철 의원안 (17. 11)	
	성격	임시 (해당사업별 공공토론 진행)	임시 (해당사업별 공공토론 진행)	임시 (해당사업별 공공토론 진행)	임시 (해당사업별 공공토론 진행)	임시 (해당사업별 공공토론 진행)	임시 (해당사업별 공공토론 진행)	
공공토론 위원회 또는 소위원회	구성	3인·7인	2인 이상 5인 이하의 위원(상임위원 2인 포함), 상임위원회에서 위촉하는 4인의 민간전문가	2인 이상 5인 이하의 위원(상임위원 2인 포함), 상임위원회에서 위촉하는 4인의 민간전문가	2인 이상 5인 이하의 위원(상임위원 2인 포함), 상임위원회에서 위촉하는 4인의 민간전문가	7인 이내		
	운영기간	4개월 이내에서 진행, 필요시 2개월의 범위에서 연장 가능	최소 4개월·최장 12개월	최소 4개월·최장 12개월	최소 4개월·최장 12개월	90일, 필요시 1회에 한하여 60일 범위에서 연장 가능		
	의결서의 공개	-	공개 원칙, 예외적 비공개	공개 원칙, 예외적 비공개	공개 원칙, 예외적 비공개	-		
자문기구	필요시 설치	-	-	-	-	-		
사무처	상설 (사무처 전속 공무원, 파견 공무원, 계약직 민간인을 동일한 비율로 구성)	상설	상설	상설	상설	상설		
위원회의 주요 업무	-	공공토론의 실시 여부 결정, 사업별 토론을 위한 소위원회 구성, 공공토론 결과의 전달	공공토론의 실시 여부 결정, 사업별 토론을 위한 소위원회 구성, 공공토론 결과의 전달	공공토론의 실시 여부 결정, 사업별 토론을 위한 소위원회 구성, 공공토론 결과의 전달	공공토론의 실시 여부 결정, 사업별 토론을 위한 소위원회 구성, 공공토론 결과의 전달	공공토론의 실시 여부 결정, 공공토론의 실시 및 진행에 대한 관리·감독, 공공토론 결과의 통보		

구분	김동완 의원안 (12. 8)	부좌현 의원안 (13. 2)	박정 의원안 (17. 2)	전해철 의원안 (17. 11)
공공토론 결과의 효력	-	위원회로부터 토론 결과를 전달받은 날부터 14일 이내에 이행 여부를 통지, 이행하지 않을 경우 이유 첨부	위원회로부터 토론 결과를 전달받은 날부터 14일 이내에 이행 여부를 통지, 이행하지 않을 경우 이유 첨부	위원회로부터 토론 결과를 통보받은 날부터 14일 이내에 동의 여부를 통지, 동의하지 않을 경우 이유 첨부 * 동의하지 않을 경우, 위원회는 심의·의결을 거쳐 해당 기관의 장에게 권고 또는 의견표명 가능
공공토론 대상	의무 대상	총사업비가 5천억원 이상인 추정되는 공공정책	총사업비가 5천억원 이상인 국책사업	총사업비가 5천억원 이상인 공공정책으로 대통령령으로 정하는 경우
	임의 대상	대통령령으로 정하는 공공의무 대상별주에 해당하는 총사업비가 5천억원 미만으로 추정되는 공공정책으로, 정책추진자, 지방자치단체의 장, 비영리민간단체 연합회, 또는 국회의 요청이 있는 경우	총사업비가 5백억원 이상 5천억원 미만인 국책사업으로, 위원 3인 이상, 부처 주무장관 또는 이해관계인 등의 요청이 있는 경우	총사업비가 대통령령으로 정하는 금액 이상인 공공정책으로, 국가 또는 이해관계인의 요청, 국회 또는 재적위원 4분의 1 이상의 요구, 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우
공공토론 운영방식	공공토론위원회 또는 정책추진자에게 개최 위임 * 공공토론은 불필요하나 이해당사자 간 조정이 필요하다고 판단되는 경우, 조정 권고	소위원회	소위원회	공공토론위원회

구분	김동완 의원안 (12. 8)	부좌현 의원안 (13. 2)	박정 의원안 (17. 2)	전해철 의원안 (17. 11)
공공토론 위임개최	정책추진자에게 위임 기능	-	-	-
공공토론 보고서	공공토론 종료 후 2개월 이내 보고서 작성, 위원회에 제출	공공토론 종료 후 60일 이내에 보고서 작성, 위원회에 제출	공공토론 종료 후 60일 이내에 보고서 작성, 위원회에 제출	공공토론 종료 후 60일 이내에 위원회에 결과 제출, 국회 요구시 보고
공공토론 후속조치	정책 종결 시까지 위원회에 모니터링 의무	-	-	-
위원회 운영공개	매년 진년도 활동 내용을 국회에 보고	매년 진년도 활동 내용을 대통령과 국회에 보고	매년 진년도 활동 내용을 대통령과 국회에 보고	-
채정 지원	필요시 지원	필요시 지원	필요시 지원	필요시 지원

특정한 범주의 공공정책으로 제한하고 있지 않다. 반면에, 전해철 의원안은 총 사업비가 5천억 원 이상으로 추정되는 공공정책 중에서 대통령령으로 정하는 특정한 공공정책을 수립하는 경우에 공론화위원회에서 공공토론의 실시 여부를 심의·의결하도록 하고 있다(전해철 의원안 제20조 제1항). 또한 총 사업비가 5천억 원에는 미치지 않으나, 중앙행정기관, 지방자치단체, 국회, 비영리민간단체, 이해관계인, 공론화위원회 위원 등의 요청이 있는 경우에 4개의 법률안 모두에서 임의로 공공토론의 실시 여부를 검토하게 하고 있다. 그리고 총 사업비가 5천억 원 이상으로 추정되는 공공정책이라고 하더라도 「재난 및 안전관리기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업과 국방·군사·안보에 관련된 사업은 4개의 법률안 모두 공공토론의 대상에서 제외시키고 있다.

공공토론의 실시가 공론화위원회에서 확정되면, 공공토론을 공정하고 효율적으로 진행하기 위하여 4개의 법률안은 모두 사안별로 개별적인 공공토론위원회(김동완 의원안, 전해철 의원안) 또는 소위원회(부좌현 의원안, 박정 의원안)를 구성하여 공공토론을 진행하도록 하고 있다. 공공토론위원회 또는 소위원회는 모두 한시적으로 운영되는 위원회로, 법률안에 따라서 90일-150일(전해철 의원안), 4개월-6개월(김동완 의원안), 4개월-12개월(부좌현 의원안, 박정 의원안)의 운영 기간을 정하고 있다. 공공토론이 종료되면 공공토론위원회 또는 소위원회는 60일 이내에 보고서를 작성하여 공론화위원회에 보고하여야 하며, 공론화위원회는 그 결과를 해당 공공정책을 소관하는 국가기관 등에 통보하도록 하고 있다. 통보를 받은 기관이 공공토론의 결과를 반드시 이행하여야 하는 것은 아니나, 14일 이내에 이행 여부에 대하여 통지하고 이행하지 않을 경우에는 그 이유를 분명히 하여야 한다. 전해철 의원안의 경우에는 국가기관 등이 공공토론의 결과를 따르지 않을 경우에 공론화위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 기관의 장에게 이행할 것을 권고하거나 의견표명을 할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다(전해철 의원안 제15조 제3항). 이러한 공공토론의 진행 절차를 도식화하면 <그림 3>과 같다.

마지막으로, 김동완 의원안의 경우에는 다른 법률안과 달리, 공공토론의 운영 방식을 이원화하여 공공토론위원회가 직접 개최하는 경우와 정책추진자에게 공공토론 개최를 위임하는 경우를 구분하고(김동완 의원안 제18조 제2항), 공공토론의 위임개최에 관한 근거 규정도 마련하여 놓고 있다(김동완 의원안 제21조). 그리고 공론화위원회의 심의 결과 공공토론은 불필요하지만 이해관계인들 사이에 조정이 필요하다고 판단하는 경우에 공론화위원회가 정책추진자에게 조정을 권고할 수 있도록 하고 있다(김동완 의원안 제24조).

<그림 3> 공공토론의 진행 절차⁴⁵⁾



3. 주요 쟁점

(1) 공론화위원회의 법적 지위

공론화는 공공정책의 수립 단계에 공론조사 등의 참여적 의사결정방법을 활용하여 민주적으로 국민의 의견을 수렴하는 절차로, 정부 주도의 대규모 국책사업에 공론화 절차를 도입함으로써 공공정책의 사회적 수용성을 높이고 사회 통합에 기여할 수 있을 것

45) 구기성, “국가공론위원회법안 [김동완의원 대표발의] 검토보고서”(국회 정부위원회, 2013), 13면의 <공공토론 진행절차>; 박재근·은재호·장현주, ““국가공론위원회” 설립 방안 연구—프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구”, 『한국행정학회 학술발표논문집』(한국행정학회, 2012), 20면의 <그림 3>을 수정·보완하였다.

으로 기대되고 있다.⁴⁶⁾ 특히 공론화는 국민의 대표로 선출된 입법부가 정치적 의사결정 과정에 국민의 의사를 충분히 반영하지 못하는 대의제 민주주의의 문제점을 보완하고,⁴⁷⁾ 이해관계가 첨예하게 대립하는 사회적 쟁점에 대하여 합의 형성의 전제가 되는 공공토론 과정을 제공함으로써 ‘참여 민주주의’ 또는 ‘숙의 민주주의’를 실현할 수 있는 제도적 장치로 평가되고 있다.⁴⁸⁾ 따라서 공공정책의 수립 및 추진 과정에서 충분한 정보를 공개하고 국민들이 의사결정 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 기회를 제공하여 공공갈등을 사전에 예방하거나 발생한 공공갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화하기 위한 방안으로 공론화 절차의 도입은 필수적이다.⁴⁹⁾

다양한 사회적 쟁점에 대하여 공론화 절차 진행 여부를 결정하고 공론화 절차를 총괄하는 기구는 복잡한 이해관계가 얽혀있는 공공갈등 사안을 다룬다는 점에서 조직의 독립성 및 중립성이 반드시 확보되어야 할 것이다.⁵⁰⁾ 또한 쟁점 사안과 관련된 여러 이해관계인들과 전문가, 그리고 국민 일반의 의견을 수렴하고 충분한 숙의과정을 거쳐서 합의를 도출하고자 하는 공론화 절차의 특성 상 여러 사람이 참여하여 합의제로 의사결정이 이루어지는 위원회 조직의 구조를 갖추어야 할 것이다.⁵¹⁾ 이러한 조직의 형태와 관련하여 국회에 제출되었던 4개의 법률안 모두 ‘위원회’ 구조의 공론화 기구를 제시하고 독립적으로 업무를 수행할 것을 명시하고 있다는 점에서, 독립성 및 중립성 확보, 합의제 의사결정의 중요성을 인정하고 있는 것으로 보인다. 다만, 공론화위원회의 법적 지위와 관련하여 전해철 의원안은 국무총리 소속으로 규정하고 있는데 반하여(전해철 의원안 제4조 제1항), 다른 법률안은 아무런 규정을 두고 있지 않다.⁵²⁾

공론화위원회의 법적 지위와 관련하여 일반적으로 <표 5>에 제시한 네 가지 방안이

46) 채종현, 앞의 보고서(주 5), 3-4면.

47) 이승중·김혜정, 『시민참여론』(박영사, 2011), 11-12면.

48) 신옥주, 앞의 논문(주 9), 16-17면.

49) 사회적 관심의 정도와 파급 효과가 큰 사안에 대하여 「헌법」 제72조의 국민투표 또는 「주민투표법」 상의 주민투표를 실시할 수 있으나, 국민투표의 대상이 되는 중요정책은 엄격하고 축소적으로 해석되고 있는 상황이고, 국가정책에 대한 주민투표는 「주민투표법」 제8조에 따라 중앙행정기관의 장이 그 실시를 요구하는 경우에만 가능하다. 즉, 현행 헌법 및 법률 하에서는 공공정책에 대한 원활한 공론화 절차의 운영에 한계가 있다. 신옥주, 앞의 논문(주 9), 18-22면.

50) 박재근·은재호·장현주, 앞의 논문(주 45), 12면.

51) 박재근·은재호·장현주, 앞의 논문(주 45), 13면; 이호용, 앞의 논문(주 18), 727면.

52) 공론화위원회의 법적 지위를 명시하지 않은 법률안에 대하여 공론화위원회의 성격 및 지위 등이 불분명하여 논란의 여지가 있을 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 정운경, “국책사업갈등조정토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 검토보고 <국책사업갈등조정토론위원회를 설립·운영하여 대규모 국토개발사업 등에 따른 공공갈등을 예방하고 사회통합을 도모> 박정 의원 대표발의(의안번호 제5426호)”(국회 정무위원회, 2017), 15면.

논의되고 있다. 제1안은 공론화위원회를 국민권익위원회 또는 국가인권위원회와 같이 법률에 근거한 독립행정기관으로 설치하여 다른 어느 기관에도 소속되지 않고 독립적으로 사무를 관장하게 하는 방안이고,⁵³⁾ 제2안은 대통령 직속기구로 설치하여 대통령의 의지에 따라 신속하고 원활한 공론절차의 추진을 가능하게 하는 방안이다. 제3안은 국회 산하기구로 설치하여 행정부에 대한 견제 역할을 수행하게 하는 방안이고, 제4안은 국무총리 소속으로 설치하여 위원회 설립에 따른 예산 부담을 최소화하고 운영의 효율성 및 유연성을 확보하는 방안이다.⁵⁴⁾

<표 5> 공론화위원회의 법적 지위⁵⁵⁾

	<1안> 독립행정기관으로 설치하는 방안	<2안> 대통령 직속기구로 설치하는 방안	<3안> 국회 산하기구로 설치하는 방안	<4안> 국무총리 소속으로 설치하는 방안
장점	○ 정부 부처의 영향으로부터 독립성 및 중립성 확보 ○ 국가적인 갈등관리기구로서의 위상 강화	○ 정부 부처 간 갈등 조정 용이 ○ 대통령의 의지에 따라 원활한 운영 가능	○ 행정부에 대한 효과적인 견제 역할 수행	○ 위원회 설립에 따른 정부조직의 비대화 및 예산 부담의 문제점 해결
단점	○ 정부조직의 비대화 우려 ○ 국회의 공론화위원회 설립에 대한 부정적 시각으로 근거 법률 제정의 어려움	○ 대통령 공약 사업의 경우 공론화 절차 및 결과에 대한 신뢰 확보의 어려움 ○ 정부 부처의 영향으로부터 독립성 및 중립성 확보의 어려움	○ 여소야대 상황 등 국회와 행정부의 대립 또는 정파적 이해관계로 인한 정당별 대립으로 갈등 증폭 우려	○ 정부 부처의 영향으로부터 독립성 및 중립성 확보의 어려움

각각의 방안은 모두 장단점을 지니고 있으나, 공론화위원회의 법적 지위에 대한 결정에는 위원회의 독립성 및 중립성 확보가 최우선적으로 고려되어야 할 것이다. 공공토론 및 공론화 절차의 성패를 좌우하는 핵심적인 요인은 공론화위원회 결정의 공정성으로, 공론화위원회의 독립성 및 중립성이 철저히 보장되어 사회적 신뢰가 형성되지 않는다면

53) 조석준·임도빈, 『한국행정조직론』 (법문사, 2016), 209-213면.

54) 박제근·은재호·장현주, 앞의 논문(주 45), 16-17면; 정정화, 앞의 논문(주 26), 329면; 최항순, 『신 행정조직론』(대명출판사, 2016), 286-287면.

55) 박제근·은재호·장현주, 앞의 논문(주 45), 17면의 <표 6>을 수정·보완하였다.

공공갈등의 예방 및 해결에 현실적으로 기여하기는 어려울 것이다.⁵⁶⁾ 따라서 정부조직의 비대화 우려에도 불구하고 독립행정기관으로 설치하는 것이 공론화위원회의 기능 및 역할에 부합하는 법적 지위를 부여하는 것이라고 판단된다.

(2) 공론화위원회의 조직 구성

국회에 제출되었던 4개의 법률안은 모두 유사한 방식으로 공론화위원회의 구성 방식 및 기능, 조직 구조에 관하여 규정하고 있다. 4개의 법률안은 모두 공론화위원회의 독립성을 확고히 보장하기 위하여 위원의 임기제를 채택하였으며, 신분보장에 관한 별도의 규정을 마련하고 있다. 또한 위원의 수에 차이가 있기는 하지만, 공론화위원회의 대표성을 담보하기 위하여 4개의 법률안 모두 균형 있게 3부의 추천을 받아 위원을 선정하도록 하고 있다.⁵⁷⁾ 그리고 김동완 의원안과 전해철 의원안의 경우에는, 3부의 추천을 받은 위원들과 더불어 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 위원들 및 갈등관리전문가, 시민단체의 대표까지 포함하여 공론화위원회를 구성하도록 하고 있다. 공론화위원회의 중립성과 공론화 절차의 공정성은 다양한 사회 행위자 집단의 대표성에 기초한다는 점에서, 지방자치단체와 시민단체도 공론화위원회 구성에 참여할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.⁵⁸⁾

공론화위원회는 상설기구로 공공토론의 실시 여부를 결정하고, 공공토론 절차에 대한 관리 및 감독을 진행하며, 공공토론 결과의 통보 기능을 담당하게 되는데, 이러한 공론화위원회 업무를 지원하기 위하여 4개의 법률안 모두 사무처를 설치하도록 하고 있다. 그러나 공공토론 절차를 공론화위원회에서 직접 진행하는 것은 아니며, 사안별로 공공토론을 진행할 공공토론위원회(또는 소위원회)를 개별적으로 구성하여 운영하도록 하고 있다. 이렇게 이원화된 조직 구조는 다양한 이해관계인의 의견을 청취하고 공공갈등 상황에 민첩하게 대응할 필요가 있는 공론화 업무의 성격상 적절한 것으로 판단된다.⁵⁹⁾ 다만, 실제로 공공토론 절차를 운영하는 공공토론위원회의 중립성 확보를 위하여, 공공토

56) 박재근·은재호·장현주, 앞의 논문(주 45), 16면; 정운경, “국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 검토보고 <공공갈등의 공정한 조정 및 해결을 위한 국가공론위원회의 설치·운영> 전해철 의원 대표발의(의안번호 제10171호)”(국회 정무위원회, 2018. 2.), 14-15면.

57) 구기성, “국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 [부좌현의원 대표발의] 검토보고서”(국회 정무위원회, 2013. 4.), 17면.

58) 박재근·은재호·장현주, 앞의 논문(주 45), 18면.

59) 박재근·은재호·장현주, 앞의 논문(주 45), 17-18면.

론위원회 구성에 부좌현 의원안과 박정 의원안과 같이 일정한 수의 민간전문가가 반드시 포함되도록 관련 규정을 마련하여야 할 것이다. 이러한 공론화위원회의 조직 구성을 요약하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 공론화위원회의 조직 구성⁶⁰⁾

	성격	주요 기능	구성
공론화위원회	상설	공공토론 대상 사업의 선정, 공공토론 절차에 대한 관리·감독, 공공토론 결과의 통보	국회, 대통령, 대법원장, 지방4단체장, 시민단체 추천
공공토론위원회	임시	사안별 공공토론의 진행	일정한 수 이상의 민간전문가 포함
사무처	상설	지원업무 담당	사무처장 및 필요한 행정인력

(3) 공공토론의 대상

공론화위원회의 운영 및 공공토론 실시 여부 검토에 소요되는 사회적 비용과 노력을 고려할 때 모든 공공정책을 대상으로 공공토론 진행 여부를 검토하기는 어려울 것이다. 따라서 국회에 제출되었던 4개의 법률안은 공론화위원회가 연간 관리할 수 있는 공공토론의 횟수를 감안하여 공공토론의 의무적 검토 대상과 임의적 검토 대상을 규정하고 있다. 4개의 법률안은 모두 총 사업비가 5,000억원 이상인 국가, 지방자치단체, 공공기관의 정책이나 사업을 의무적 검토 대상으로 하고, 총 사업비가 500억원 이상부터 5,000억원 미만(부좌현 의원안, 박정 의원안) 또는 대통령령이 정하는 금액 이상(전해철 의원안)인 공공정책 중에서 중앙행정기관, 지방자치단체, 국회, 비영리민간단체, 일정한 기준을 충족하는 이해관계인 등의 요청이 있는 경우에 임의적으로 공공토론의 실시 여부를 검토하게 하고 있다. 한편, 김동완 의원안의 경우에는 임의적 검토 대상에 경제적 규모를 기준으로 한 제한을 두고 있지는 않지만, 공공토론의 대상이 되는 공공정책의 범주를 설치·토목·건설 사업에 한정하고 있다(김동완 의원안 제15조 제1항).

공공토론의 의무적 검토 대상을 특정하는 기준으로 4개의 법률안은 모두 총 사업비 5,000억원 이상이라는 공공정책의 경제적 규모를 제시하고 있다. 또한 총 사업비가 5,000억원에는 미치지 못하더라도 사회적 파급 효과나 국민적 관심사 등을 고려하여 공공토론을 진행할 필요성이 있는 공공정책을 특정하기 위하여 공공토론의 임의적 검토 대상

60) 박제근·은재호·장현주, 앞의 논문(주 45), 18면의 <표 5>를 수정·보완하였다.

을 규정하였을 것인데, 임의적 검토 대상도 공공정책의 경제적 규모 또는 범주를 기준으로 그 범위를 어느 정도 제한하고 있다.⁶¹⁾ 그러나 총 사업비나 공공정책의 범주에 기초하여 확실적 기준을 정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보인다. 실제로 2017년에 사회적 쟁점으로 등장한 공공갈등을 살펴보면, 화력·원자력 발전소 건설, 구치소 이전, 군 공항 이전, 취수원 이전 등 대규모 건설사업과 관련된 공공갈등도 있지만, 비정규직 고용 환경 개선, 근로시간 단축 및 최저임금 인상, 복합쇼핑몰 영업 제한 등과 같이 공공정책에 따라 발생하는 경제적 이해관계에 기초한 공공갈등 및 수확능력시험 개편, 한일 위안부 피해자 합의 대응, 세월호 유가족 보상 및 추모공원 조성 등과 같이 특정한 가치에 따라 발생하는 공공갈등이 상당히 많은 수를 차지하고 있다.⁶²⁾

따라서 공공정책의 범주 또는 경제적 규모에 따른 일률적 기준보다는 사안의 특성을 고려하여 공공토론의 대상을 선정할 수 있도록 규정하는 것이 보다 현실적이고 바람직하다고 판단된다. 즉, 공론화를 통한 사회적 숙고의 필요성, 국민적 관심의 정도, 과거 공공갈등 발생의 빈도 및 정도, 관련되어 있는 직접적·간접적 이해관계인의 수, 해당 공공정책의 경제적 파급력, 해당 공공기관의 요청, 공론화를 통한 합의 가능성 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 것이다. 예를 들어, 총 사업비의 액수와 상관없이, 첨예한 경제적 이해관계의 대립에 기초하여 대규모 공공갈등이 발생할 가능성이 큰 사안(선호시설 유치 또는 기피시설 반대 등), 가치갈등 또는 이념갈등의 성격을 지닌 국민적 관심도가 높은 사안(노사문제, 환경문제, 국민안전문제, 통일문제 등) 등에 공공토론 실시 여부가 검토될 수 있도록 관련 규정을 마련하여야 할 것이다.

IV. 공공갈등관리 및 공론화위원회 관련 법률의 제정 방향

2007년에 공공갈등규정이 제정되어 시행된 이후, 지난 10년 동안 오히려 갈등관리 관련 법률에 기초한 체계적인 공공갈등 관리체제 구축이 더 절실히 요청되었다.⁶³⁾ 공공갈

61) 공공토론의 의무적 검토 대상의 기준인 총 사업비 5,000억원은 공론화위원회가 현실적으로 연간 관리할 수 있는 공공토론의 횟수를 감안한 것이고, 임의적 검토 대상의 기준으로 부좌현 의원안과 박정 의원안에 제시된 총 사업비 500억원은 「국가재정법」에 따라 예비타당성 조사가 의무화되어 있는 신규 사업의 경제적 규모를 고려한 것이라고 생각된다. 박재근·은재호·장현주, 앞의 논문(주 45), 14-15면; 정정화, 앞의 논문(주 26), 330면.

62) 2017. 9.에 작성된 국무조정실 기획총괄정책관의 갈등과제 목록을 참조하여 분류하였다.

63) 김남철, “갈등관리수단으로서의 공법상의 조정—독일과 한국의 공법상 조정제도의 비교를 중심으로”, 『공법연구』(한국공법학회, 2006), 제34집 제4호 제2권, 227-228면; 김희곤, 앞의 논문(주 18),

등규정이 대통령령으로서 지니는 적용대상의 한계뿐만 아니라 강제성이 없는 선언적인 규정 및 공공갈등의 예방과 해결 절차의 구체성 미흡 등이 문제점으로 지적되었다.⁶⁴⁾ 또한 공공갈등관리에 필수적인 이해관계인 등의 참여와 관련된 규정은 토지이용계획법제, 환경법제, 보상법제, 협오·기피시설법제 등의 개별법에 분산되어 있고, 이해관계인 등의 실질적 의견수렴을 위한 절차적 장치도 미흡한 상황이다.⁶⁵⁾ 따라서 관련 법제를 망라한 기본법의 필요성이 계속하여 제기되었고,⁶⁶⁾ 실제로 앞에서 살펴본 바와 같이 국회에서 여러 차례 갈등관리 관련 법률 제정이 시도되었다. 한편, 이러한 논의와는 별도로 정부 주도의 대규모 국책사업으로 인하여 발생하는 공공갈등을 예방하기 위하여 공론화위원회를 설립하여 공공정책의 계획수립 단계에 공공토론 여부를 검토하고 추진하는 방안도 현재 국회에서 검토되고 있다.

공공갈등 관리체제 구축에 있어서 이 두 가지 논의는 별개의 것이 아니라 사실상 연관되어 있는 것으로, 공공정책의 수립 및 추진과 관련한 정보공개 및 이해관계인 등의 절차적 참여 보장, 공공기관 및 직접적·간접적 이해관계인 상호 간의 신뢰를 바탕으로 대화와 토론을 통한 자율적인 해결방안 모색을 공공갈등의 예방 및 해결의 기본 원칙으로 제시하고 있다. 다만, 구체적인 관리체제 구축방식에 차이를 보이고 있는데, 공공갈등관리 관련 법률(안)은 각각의 공공기관 내에서 일상적으로 운영되어야 할 전반적인 공공갈등 관리체제를 수립하는 데에 초점을 맞추고 있다. 반면에, 공론화위원회 관련 법률(안)은 공론화 업무를 총괄하는 독립적인 사회적 합의 기구의 설립을 통하여, 사회적 파급 효과가 큰 일부 공공정책에 대한 집중적인 공공갈등 관리체제를 도입하는 방안을 구체화하고 있다.

이 두 가지 유형의 공공갈등 관리체제는 서로 대체할 수 있는 것이 아니라 보완적 관계에 있는 것으로, 공공기관 내에 공공갈등 관리체제가 체계적으로 구축되어 있다고 하더라도, 대통령 공약 사업 등과 같이 중앙정부가 강한 의지로 추진하는 국책사업의 경우에 관련 공공기관의 공공갈등 예방 체제가 적절히 작동하기를 기대하기 어려운 측면이

99-104면; 최병학, “전환기 공공갈등관리의 제도화 기반구축에 관한 연구—갈등예방 및 해결을 위한 법률(안)제정의 예시적 검토를 중심으로”, 『한국갈등관리연구』(한국갈등관리학회, 2014), 제1권 제1호, 62-63면.

64) 박홍엽, 앞의 논문(주 15), 116면; 이성호·박신숙, 앞의 논문(주 38), 88면.

65) 금창호·라휘문, “사회통합을 위한 갈등관리제도의 발전방향”, 『한국정책연구』(경인행정학회, 2010. 12.), 제10권 제3호, 87-89면; 김희곤, 앞의 논문(주 18), 67-91면; 박정훈, “토지이용계획의 수립·결정 과정에서 주민참여절차의 의의와 과제”, 『경희법학』(경희대학교 경희법학연구소, 2016), 제51권 제1호, 22-26면.

66) 정정화, 앞의 논문(주 26), 327면.

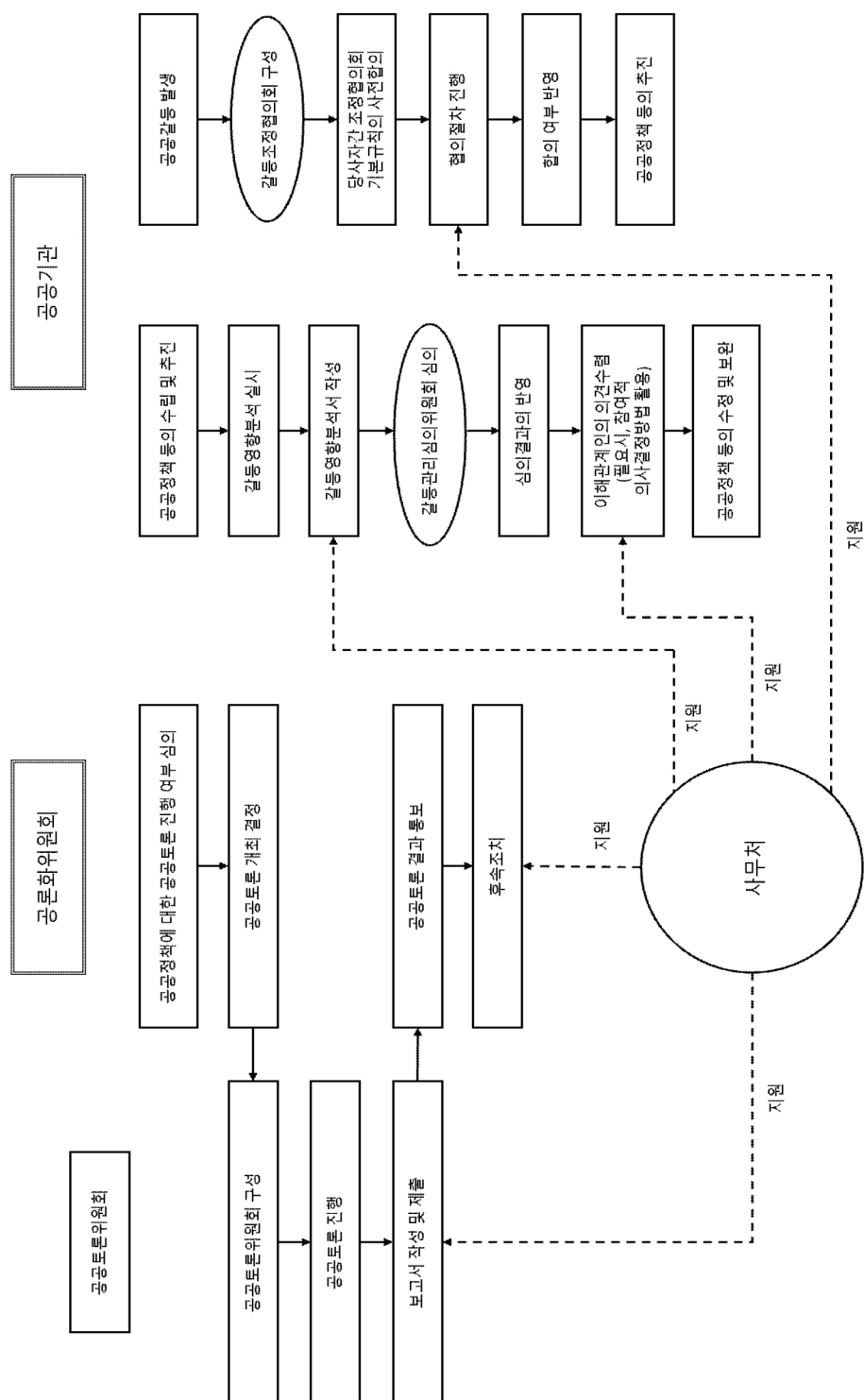
있다.⁶⁷⁾ 또한 공공기관 내에 실질적으로 기능하는 자율적인 공공갈등 관리체제의 구축을 위하여서는 공공기관의 주된 업무가 공공갈등관리가 아닌 이상 공공갈등관리에 전문성을 지닌 기관의 지원이 필수적인데, 원활한 공공갈등관리 업무의 진행을 위하여 지원기관의 독립성 및 중립성이 반드시 확보되어야 할 것이다. 따라서 <그림 4>와 같이, 이 두 가지 공공갈등 관리체제를 통합하여 공론화위원회 중심의 관리 및 지원 체제와 공공기관의 자체적인 관리 절차가 연계될 수 있는 총괄적인 공공갈등 예방 및 해결 체제 구축을 법제화하여야 할 것이다.

과거의 유사한 사례에 비추어 심각한 공공갈등을 유발할 가능성이 있는 공공정책으로, 직접적·간접적으로 관련된 이해관계인들의 수가 상당히 많고, 이해관계인들의 가치관 및 경제적 이해관계 등이 첨예하게 대립되어 있어 사회적 숙고가 요구되는 사안에 대하여서는 공공정책의 집행 이전에 공론화 과정을 밟을 필요가 있을 것이다. 복잡한 이해관계가 얽혀있는 공공갈등 사안을 다룬다는 점에서, 이러한 공론화 과정의 성패를 결정하는 핵심적인 요인은 공론화 업무를 담당하는 기구의 독립성 및 중립성이다. 즉, 공론화위원회의 설치 및 구성, 조직 구조 등에 있어서 독립성 및 중립성이 보장되지 않는다면, 공론화위원회의 결정에 대한 사회적 신뢰를 잃게 되어 결과적으로 공공갈등을 예방하기는커녕 증폭시키는 결과만을 낳게 될 것이다. 따라서 법률에 근거한 독립행정기관으로 공론화위원회를 설치하고, 위원의 구성 및 조직 구조 등을 결정하는데 있어서도 독립성 및 중립성을 최대한 보장할 수 있도록 하여야 한다.

공론화 절차는 대의제 민주주의를 보완하는 장치로서 특정한 공공정책의 영향을 받는 이해관계인들뿐만 아니라 국민 일반이 해당 공공정책에 대하여 정치적 평등을 전제로 함께 학습하고 상대방의 의견을 경청하고 함께 토론하는 숙의의 과정이다.⁶⁸⁾ 이러한 절차가 제대로 기능하기 위하여서는 공공토론의 대상이 되는 공공정책이 적절히 선정될 수 있도록 하는 기준부터 마련되어야 하는데, 공공정책의 범주 또는 경제적 규모 등에 기초한 일률적 기준이 아니라 실질적으로 공공토론이 필요한 공공정책을 특정할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 또한 공론화위원회에 갈등관리 및 의사소통에 전문성을 지닌 사무처를 설치하여, 공공토론의 대상으로 선정된 사안의 특성을 반영한 공론화 절차의 설계 및 이해관계인들과 전문가, 일반 국민의 실질적 참여를 전제로 한 공공토론의 운영이 현실적으로 가능하도록 하여야 할 것이다.

67) 정정화, 앞의 논문(주 26), 328-329면.

68) 은재호, “[특집] 숙의민주주의, 갈등 해법의 새로운 대안으로 볼 수 있는가—숙의민주주의로 대의제의 완성 고민할 때”, 『국회보』, 2017년 12월호, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=358&aid=0000006056> (최종방문일 2018. 5. 28.).



그러나 사회적으로 쟁점이 되는 모든 사안을 공론화로 해결할 수는 없다. 공론화 과정에 소요되는 사회적 비용과 시간도 문제이지만, 사안의 성질 또는 이해관계인의 수 및 성격에 따라 공론화가 적합하지 않을 수도 있기 때문이다.⁶⁹⁾ 따라서 각각의 공공기관 내에 해당 업무의 특성을 반영한 체계적인 공공갈등 관리체제 구축이 반드시 병행되어야 한다. 앞에서 논의한 바와 같이, 공공정책에 대한 갈등영향분석의 실시를 강화하고, 갈등관리심의위원회가 현실적으로 해당 공공기관의 갈등관리 업무를 수행할 수 있도록 갈등관리심의위원회의 구성 및 운영 방식을 개선하여야 한다. 또한 갈등조정협의회가 공공갈등의 실질적 해결 장치로 기능할 수 있도록 갈등조정협의회에 참여할 이해관계인의 대표성 확보 방안 및 협의결과문의 이행 담보 방안 등도 논의되어야 할 것이다. 그리고 공공기관과 공론화위원회 사이에 연계 체제를 구축하여 공공기관이 갈등영향분석의 실시, 참여적 의사결정방법의 활용, 갈등조정 절차의 운영 등의 업무를 수행하는 과정에서 공공갈등관리 관련 전문성과 조직의 독립성 및 중립성을 갖춘 공론화위원회 사무처의 지원을 받을 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

V. 결 론

공공갈등의 체계적인 관리체제 구축의 필요성은 2000년대 초반 이후 우리 사회에서 꾸준히 제기되어 왔다. 1980년대의 정치적 민주화 운동과 1990년대의 신자유주의 경제체제로의 변화 과정을 통하여 국민의 권리 의식이 높아진 우리 사회에서,⁷⁰⁾ 공공기관의 구태의연한 일방적 공공정책 추진 방식이 대규모 공공갈등을 초래하고 있는 것은 너무나 당연한 결과이다. 2000년대 초반 공공갈등을 사후에 해결할 것이 아니라 공공갈등‘관리’라고 하는 관점에서 사전적으로 예방하기 위한 방안을 모색하여야 한다는 논의가 이루어지기 시작하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 공공갈등 관리체제 구축을 위하여서 이해관계인 등의 절차적 참여 보장 및 대화와 토론을 통한 자율적인 해결방안 모색을 기본 원칙으로 하는 관리체제 구축 방안이 제시되었고, 2000년대 후반부터 이러한 내용의 공공갈등관리 관련 법률(안)이 여러 차례 국회에 제출되었다. 그러나 매 년 반복되는 대규모 공공갈등 상황과 그 때마다 매 번 반복적으로 논의되었던 공공갈등관리 관련 법률

69) 예를 들어, 불균등한 이익의 배분으로 인하여 발생한 이해관계인들 사이의 분쟁은 공론화가 아니라 이익의 조정과 합의 형성을 통하여 해결하여야 할 문제이다. 은재호, 앞의 기사(주 40).

70) 대통령자문 지속가능발전위원회 편집, 앞의 책(주 21), 42-47면.

제정의 필요성이 이제는 거의 돌림노래가 되어 더 이상 새로울 것이 없는 수준에까지 이르렀다. 그러나 다행히 2017년도에 우리 사회에서 진행되었던 신고리 원자력 발전소 5·6호기 건설 중단 관련 공론화는 이해관계가 첨예하게 대립하는 쟁점에 대하여 사회적 숙의 과정을 통하여 합의를 형성하여 나아갈 수 있는 가능성을 보여줌으로써, 공공갈등의 체계적인 관리체제 구축에 관한 사회적 논의를 다시 이어갈 수 있게 되었다. 이러한 변화에 기초하여 본 논문은 공론화위원회를 중심으로 한 상설 공공갈등 관리 및 지원 체제를 구축하고, 공공기관의 자체적인 공공갈등관리 절차를 구체화하는 방안을 제시하였다. 물론 세부적인 쟁점 사항에 대하여 아직 추가적으로 더 논의하여야 할 사항이 많고, 공론화위원회 설치에 대한 국회의 미온적 태도와 공공기관의 업무량 증가로 인한 부담 등으로 인하여 이러한 공공갈등 관리체제가 법제화되기까지 상당한 난관이 있을 것으로 예상된다. 그러나 이러한 총괄적인 공공갈등 관리체제가 법제화되지 않는다면, 매년 반복되고 있는 대규모 공공갈등 상황은 앞으로도 계속 반복될 것이고, 그 때마다 매번 반복되었던 공공갈등 관리체제 구축에 관한 논의는 다시 공허한 돌림노래가 되어 계속 반복될 것이다.

원고 접수일 : 2018년 6월 1일

게재 심사일 : 2018년 6월 18일

게재 확정일 : 2018년 6월 25일

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 대통령자문 지속가능발전위원회(편), 『공공갈등관리의 이론과 기법 상』(논형, 2005).
- 대통령자문 지속가능발전위원회(편), 『공공갈등관리의 이론과 기법 하』(논형, 2005).
- 이승중·김혜정, 『시민참여론』(박영사, 2011).
- 조석준·임도빈, 『한국행정조직론』(법문사, 2016).
- 최항순, 『신 행정조직론』(대명출판사, 2016).
- 편집대표 홍준형, 『공공갈등의 관리, 과제와 해법』(법문사, 2008).
- 금창호·라휘문, “사회통합을 위한 갈등관리제도의 발전방향”, 『한국정책연구』(경인행정학회, 2010), 제10권 제3호.
- 김광구·심준섭·이선우, “갈등내재화 위한 포용적 행정제도 구축전략”, 『한국비교정부학보』(한국비교정부학회, 2016), 제20권 제2호.
- 김남철, “갈등관리수단으로서의 공법상의 조정—독일과 한국의 공법상 조정제도의 비교를 중심으로”, 『공법연구』(한국공법학회, 2006), 제34집 제4호 제2권.
- 김유환, “공공갈등관리를 위한 제도정비방향”, 『공법연구』(한국공법학회, 2004), 제33집 제1호.
- 김희근, “사회통합을 위한 공공갈등의 관리 법제의 현황 및 과제”, 『국가법연구』(한국국가법학회, 2013), 제9권 제2호.
- 대한전기협회, “신고리 5·6호기 공론화위원회 활동 어디까지 진행됐나”, 『전기저널』(대한전기협회, 2017), 제489호.
- 박재근·은재호·장현주, ““국가공론위원회” 설립 방안 연구—프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구”, 『한국행정학회 학술발표논문집』(한국행정학회, 2012).
- 박정훈, “토지이용계획의 수립·결정과정에서 주민참여절차의 의의와 과제”, 『경희법학』(경희대학교 경희법학연구소, 2016), 제51권 제1호.
- 박주민, “공공갈등 예방과 해결을 위한 새로운 입법적 모색”, 『민주법학』(민주주의법학연구회, 2014. 3.), 제54권.
- 박홍엽, “공공갈등관리 시스템의 비교연구”, 『한국인사행정학회보』(한국인사행정학회, 2006), 제5권 제1호.
- 박홍엽, “공공부문의 갈등관리 제도화 모색”, 『한국공공관리학보』(한국공공관리학회,

2011. 3.), 제25권 제1호.
- 신옥주, “공론화위원회를 통한 신고리 5·6호기 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구”, 『국가법연구』(한국국가법학회, 2018), 제14권 제1호.
- 원혜림, “신고리 5·6호기 공론화위원회 활동 어디까지 진행됐나 (2)”, 『전기저널』(대한전기협회, 2017), 제490호.
- 원혜림, “신고리 5·6호기 공론화위원회 활동 어디까지 진행됐나 (3)”, 『전기저널』(대한전기협회, 2017), 제491호.
- 원혜림, “신고리 5·6호기 공론화위원회, 시작부터 결론까지”, 『전기저널』(대한전기협회, 2017), 제492호, 7면.
- 윤종철·서정철, “공공갈등 영향분석제도와 운영활성화 방안에 관한 연구”, 『KIPA 연구보고서』(한국행정연구원, 2018), 2017-25, .
- 은재호, “국가공론위원회 설립 및 운영방안”, 『Issue Paper』(한국행정연구원, 2017), 통권 제56호.
- 이성호·박신숙, “공공갈등관리 법제에 관한 법리분석 및 정책적 함의”, 『한국갈등관리연구』(한국갈등관리학회, 2015), 제2권 제1호.
- 이영희, “위험기술의 사회적 관리를 향하여?: ‘사용후핵연료공론화위원회’ 활동의 평가”, 『시민사회와 NGO』(한양대학교 제3섹터연구소, 2017), 제15권 제1호.
- 이지문, “공론조사의 실행사례와 향후 활용 방안”, 『KIPA 조사포럼』(한국행정연구원 사회조사센터, 2017), 제23권 겨울호.
- 이재용, “사용후핵연료 공론화위원회, ‘최종권고안’ 제출로 활동 마무리”, 『Electric Power』(전력문화사, 2015), 제9권 제7호.
- 이재용, “[신고리 5·6호기 공론화위원회] 위원회 구성으로 본격 활동 돌입”, 『Electric Power』(전력문화사, 2017. 8.), 제11권 제8호.
- 이호용, “공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구”, 『법과 정책연구』(한국법정책학회, 2013), 제13집 제2호.
- 임동진, “공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석”, 『한국행정학보』(한국행정학회, 2011), 제45권 제2호.
- 장원경·이선우·김광구, “공공갈등관리를 위한 주민참여제도 개선방안 연구”, 『저스티스』(한국법학원, 2018), 통권 제166호.
- 정정화, “공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로”, 『한국정책연구』(경인행정학회, 2012. 6.), 제12권 제2호.
- 채중현, “공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구”, 『KIPA 연구보고서』(한국행정연구원, 2018. 1.), 2017-26.
- 최병학, “전환기 공공갈등관리의 제도화 기반구축에 관한 연구—갈등예방 및 해결을 위한 법률(안)제정의 예시적 검토를 중심으로”, 『한국갈등관리연구』(한국갈등관리

학회, 2014), 제1권 제1호.

한국원자력산업회의, “신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정”, 『원자력산업』(원자력산업회의, 2017), 제37권 제7호.

한국원자력산업회의, “신고리 5·6호기 공론화위원회 활동 개시”, 『원자력산업』(원자력산업회의, 2017), 제37권 제7호.

구기성, “국가공론위원회법안 [김동완의원 대표발의] 검토보고서”(국회 정무위원회, 2013), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1Y2M0A8O2J9E1X3T4M6A4K7Y0O1I2 (최종방문일 2018. 5. 28.).

구기성, “국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 [부좌현의원 대표발의] 검토보고서”(국회 정무위원회, 2013), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_D1K3X0L2C0P4N1G8Y0T1N3G7C8C4G1 (최종방문일 2018. 5. 28.).

구기성, “사회통합을 위한 정책갈등관리법안 [임두성의원 대표발의], 공공정책 갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안 [권택기의원 대표발의]”(국회 정무위원회, 2010), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N0H9J0K6I1D8E1O6G0F3R3A4T4Z9G4 (최종방문일 2018. 5. 28.).

김광구·김동영·서정철·장원경, “공공사업 추진시 사전이행절차 개선을 통한 갈등저감 방안 연구”(한국갈등학회, 2018. 2.).

신고리 5·6호기 공론화위원회, “신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서”(2017), <http://www.sgr56.go.kr/npp/join/output.do?mode=view&articleNo=9041&article.offset=0&articleLimit=10> (최종방문일 2018. 5. 28.).

신고리 5·6호기 공론화위원회, “위원회 소개 및 위원회 활동”, <http://www.sgr56.go.kr/npp/intro/intro.do> (최종방문일 2018. 5. 28.).

이선우·김기형·윤성복·이강원·장원경·정정화, “국민참여 기반의 공정·투명한 갈등해결 시스템 용역 결과보고서”(한국갈등학회, 2017).

전상수, “공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안 검토보고 <공공기관의 갈등 예방·해결에 관한 일반법 제정> 박주민 의원 대표발의(의안번호 제3507호)”(국회 정무위원회, 2017. 2.), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_S1S6M1P1H1P1D1Y7O5O1W3R6V2J8B7 (최종방문일 2018. 5. 28.).

정순영, “공공기관의 갈등관리에 관한 법률안(정부제출) 검토보고서”(국회 정무위원회, 2005. 11.), <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=030714> (최종방문일 2018. 5. 28.).

정운경, “공공갈등 예방 및 해결을 위한 법률안 검토보고 <공공갈등 예방·해결을 위한 일반법 제정> 김관영 의원 대표발의(의안번호 제10842호)”(국회 정무위원회, 2018. 2.), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_E1D7C1W2G1E4W1P7I5V5H4L9O6V7W2 (최종방문일 2018. 5. 28.).

정운경, “국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 검토보고 <공공갈등의 공정한 조정 및 해결을 위한 국가공론위원회의 설치·운영> 전해철 의원 대표발의(의안번호 제10171호)”(국회 정무위원회, 2018. 2.), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_X1N7F1V1W1T5F1T2K4T4Q3Y7H9D2V9 (최종방문일 2018. 5. 28.).

정운경, “국책사업갈등조정토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 검토보고 <국책사업갈등조정토론위원회를 설립·운영하여 대규모 국토개발사업 등에 따른 공공갈등을 예방하고 사회통합을 도모> 박정 의원 대표발의(의안번호 제5426호)”(국회 정무위원회, 2017. 9.), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_I1R7R0Z2L0F3T1M7M3A1L5N9A2F4Z7 (최종방문일 2018. 5. 28.).

진정구, “공공정책 갈등관리에 관한 법률안 [의안번호 8620, 김태호의원 대표발의] 검토보고서”(국회 정무위원회, 2014), http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_E1W3A1F2D1H8X1K7T0J4L5K6P0D3Y0 (최종방문일 2018. 5. 28.).

연합뉴스, “2022대입개편안, 19세이상 시민참여단 400명 설문으로 정한다”, 「연합뉴스」, 2018년 5월 16일자, <http://www.yonhapnews.co.kr/society/2018/05/16/0701000000A KR20180516066051004.HTML> (최종방문일 2018. 5. 28.).

은재호, “[시론] 공론화와 소통·공감의 갈등 관리”, 「서울신문」, 2017년 9월 14일자, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170915031001&wlog_tag3=naver (최종방문일 2018. 5. 28.).

은재호, “[특집] 숙의민주주의, 갈등 해법의 새로운 대안으로 볼 수 있는가—숙의민주주의로 대의제의 완성 고민할 때”, 「국회보」, 2017년 12월호, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=358&aid=0000006056> (최종방문일 2018. 5. 28.).

홍석재·김미향, “현 중3 대입제도 ‘원전식 공론화’...국민이 정한다”, 『한겨레신문』, 2018년 4월 12일자.

2. 전자자료

국회, 의안정보시스템, 의안검색, <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchSimple.do> (최종방문일 2018. 5. 28.).

대통령직속 국가교육회의, 활동, https://eduvison.go.kr/cop/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000004 (최종방문일 2018. 5. 28.).

Abstract

A Study on Measures to Construct a Public Conflict Management System

Won Kyung CHANG* Ki Hyung KIM** Sun-Woo LEE***

In South Korea, the recent implementation of participatory surveys for public deliberation on the suspension of the construction of Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 and 6 presents the necessity and also the possibility of building a public conflict management system. As large-scale national projects such as the construction of dams, high-speed railroads, airports, naval bases, radioactive waste disposal facilities, or transmission towers have repeatedly faced situations of public conflict in the process of their planning and construction, discussions began in the early 2000s to seek measures to proactively prevent public conflicts by way of proactively managing them, rather than post facto resolving them. As a result, legislative bills to institutionalize a public conflict management system were submitted to the National Assembly many times, in which conflict impact analysis is articulated as a core device for the prevention of public conflicts, and conflict mediation councils provide a process for voluntarily resolving conflicts. On the other hand, several bills concerning a “public deliberation committee” were submitted to the National Assembly, too. These bills are mainly about the formation of a public deliberation committee, intended to be an independent consensus-building organization that would determine whether a certain public policy or project needs to be discussed and debated publicly, and that would facilitate such discussion and debate when necessary. Although these two different types of bills seem to be separate, in fact they are jointly intended to construct a methodical public conflict management system from the viewpoint of the democratization of the work of government and the realization of the principle of citizen’s participation. Therefore, this study aims to compare and review the detailed contents and core issues of those bills related to public conflict management and those related to a public deliberation committee that have been submitted to the Korean National Assembly thus far, and to integrate the public conflict management systems presented in those two types of bills. All this is in order to propose the construction of a comprehensive public conflict prevention and resolution system that can integrate a public deliberation committee-centered management and support system with voluntary public conflict management procedures of public organizations.

[Key Words] Public Conflict, Public Works, Citizen Participation, Public Deliberation Committee, Conflict Impact Analysis, Conflict Mediation

* Associate Professor, Scranton Honors Program, Ewha Womans University

** Assistant Professor, Department of Public Administration, Soongsil University

*** Professor, Department of Public Administration, Korea National Open University