



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

공공갈등관리 제도화 현황과  
입법과제

- Kingdon의 다중흐름모형 중심으로 -

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김형관

# 공공갈등관리 제도화 현황과 입법과제

- Kingdon의 다중흐름모형 중심으로 -

지도교수 박 순 애

이 논문을 정책학 석사학위 논문으로 제출함  
2020년 4월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학전공

김 형 관

김형관의 석사학위 논문을 인준함  
2020년 6월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 김 준 기 \_\_\_\_\_ (인)

\_\_\_\_\_ 정 광 호 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 박 순 애 \_\_\_\_\_ (인)

# 국 문 초 록

본 연구의 목적은 공공갈등관리제도의 입법화가 이루어지지 못하는 이유를 다양한 관점에서 종합적으로 분석함으로써 가장 큰 문제점이 무엇인지를 진단하고 그것을 해결하기 위해 실현 가능성이 높은 대안을 제시하는 것에 있다.

본 연구에서는 Kingdon(2011)의 세 가지 흐름이 결합하면서 정책의 창이 부분적으로 열리는 과정을 상세히 기술하였으며 정책이 표류하고 있는 원인으로 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름 세 가지 중 어떤 요인이 가장 큰 영향을 미쳤는지를 비교평가 하였다. 시간적 범위로는 갈등관리 입법이 최초로 시도되었고 현재의 갈등관리 규정이 제정되었던 노무현정부 시기와 갈등관리 법제화를 위한 논의와 실제 공론화 방법의 활용이 가장 활발하게 이루어진 문재인정부 시기를 중점적으로 분석하였다. 이 시기에 정책의 창이 부분적으로 열렸기 때문이다. 이를 통해 “입법이 표류하게 된 주요 원인은 무엇인가?”를 찾아내고, 문제점을 진단하였다. 그리고 “이 문제점을 해결하기 위한 대안은 무엇인가?”에 대해 국내외 관련법률 사례와 20대 국회의 관련 입법안들의 비교·분석 등을 통해 해결 방법을 모색해 보았다.

다중흐름이론을 이용한 연구결과, 각 시기별로 많은 중요한 갈등 사건이 발생하고 있었다. 그리고 법안을 최종적으로 처리할 수 있는 정치적 역량이 있었다. 그럼에도 불구하고 법안이 통과되지 못했기 때문에 문제의 흐름과 정치의 흐름이 주된 영향은 아닌 것으로 판단하였다. 반면 각 시기 모두 국회 상임위원회에서 법안을 논의할 때 내용의 미비 등으로 인해 법안의 필요성과 공감대를 형성하지 못했고 법안에 대한 논의가 제대로 이루어지지 못했기 때문에 결국 정책의 흐름이 가장 큰 문제점으로 판단할 수 있었다.

정책의 흐름의 문제점 해결을 위해서는 먼저 기존에 국회에서 제기되었던 문제점에 대한 명확한 설명과 함께 우려들을 불식시키고 갈등관리 관련법의 입법필요성에 대한 국회의원들과 국민들의 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 아울러 공공갈등의 정의를 명확히 하고 적용분야의 범위와 대상을 한정할 필요가 있다. 또한 적용기관도 각 기관별 갈등발생 정도를 주기적으로 평가하여 의무대상과 선택대상으로 구분 적용할 필요성이 있다.

공론화법에 대해서는 위원회의 공정성과 독립성이 가장 중요한 요소인 만큼 이를 확보하기 위해 노력해야 한다. 다만 현실적인 인력, 예산, 조직 확보 문제 등을 고려하여 처음에는 국무총리실 소속 비상설 위원회로 시작하고 중장기적으로는 상설 독립기관으로 확대하는 단계적 방안이 실현가능성이 높다. 위원회의 구성은 기존 입법부, 행정부, 사법부의 공감대가 이루어질 수 있도록 각 기관의 의견을 반영하여 선정하고 다양한 계층의 의견이 반영될 수 있도록 참여 범위를 확대하는 것이 좋다. 공론화 의제는 주제와 범위의 포괄성에 의한 우려의 목소리가 크므로 우선적으로는 환경 및 사회기반시설 등으로 한정하여 실시하고 중장기적으로 논의범위를 넓혀 가는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 의제 검토 기준으로 의무검토 대상은 심도 있는 검토를 통해 정한 일정 금액 이상으로 하고, 선택검토 대상은 중요성, 시급성, 국민요구도 등 주관적 기준으로 할 수 있다. 다만 선택검토 대상은 국회와 행정부의 등의 논의절차 등을 거쳐 선정하는 것이 합리적일 것으로 보인다.

Kingdon의 이론에서 볼 수 있듯이 새로운 입법안의 경우 정책의 창이 언제 열릴지, 문제의 흐름과 정치의 흐름이 어떻게 변화할지 합리적으로 예측하기는 매우 어렵다. 하지만 한 가지 확실한 것은 정책의 흐름을 미리 준비해 두지 않으면 기회와도 잡을 수 없다는 것이다. 정책흐름은 정책의 창이 열리기 위한 필수필요조건이다. 따라서 언제 또 다시 기회가 오기 전에 가능한 빨리, 실현 가능한 정책을 준비해 두어야 할 것이다.

한편 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형에 의한 비합리적 이론에 근거했음에도 불구하고 합리적 대안을 찾기 위해 노력했다는 비판이 있을 수 있다. 하지만 Kingdon의 이론 또한 비합리성 속에서 일정한 규칙을 찾으면서 일정부분 합리성도 모한 이론으로 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 비합리적 상황 속에서 이상적 대안과 함께 실현가능성이라는 요소를 고려하여 비합리성과 합리성의 중간에서 입법 가능성을 높이고자 노력하였다. 또한 다중흐름 모형을 적용할 때 노무현정부 시기와 문재인정부 시기만을 중점적으로 분석하였는데 그 이외의 시기도 함께 분석하여 보완한다면 논거가 보다 명확해질 것이다. 마지막으로 본 연구에서 각각 법안 세부 내용별 대안의 방향성은 제시하였지만 실제 조문까지 제시하지 못한 점은 한계로 볼 수 있다.

**주요어** : 공공기관, 갈등관리, 기본법, 공론화, 입법과제, Kingdon, 다중흐름  
**학 번** : 2017-21407

# 목 차

|  |    |
|--|----|
| 제 1 장 서 론 .....                          | 1  |
| 제 1 절 연구의 배경 .....                       | 1  |
| 제 2 절 연구의 필요성 .....                      | 3  |
| 제 2 장 이론적 배경 및 연구 방법 .....               | 5  |
| 제 1 절 이론적 배경 .....                       | 5  |
| 1. 문제의 흐름(Problem stream) .....          | 5  |
| 2. 정책의 흐름(Policy stream) .....           | 6  |
| 3. 정치의 흐름(Political Stream) .....        | 6  |
| 4. 정책 선도자(Policy Entrepreneurs) .....    | 6  |
| 5. 정책의 창(Policy Window) .....            | 7  |
| 제 2 절 선행 연구 .....                        | 8  |
| 1. Kingdon의 다중흐름모형을 이용한 입법과정 관련 연구 ..... | 8  |
| 2. 공공갈등관리 제도화 관련 연구 .....                | 11 |
| 제 3 절 연구 방법 .....                        | 14 |
| 1. 연구의의 및 범위 .....                       | 14 |
| 2. 연구방법 및 분석 틀 .....                     | 15 |
| 제 3 장 공공갈등 관리제도의 정책흐름분석 .....            | 17 |
| 제 1 절 1차 정책의 창 .....                     | 17 |
| 1. 문제의 흐름 .....                          | 17 |
| (1) 지표 .....                             | 17 |
| (2) 초점사건 .....                           | 18 |

|                      |    |
|----------------------|----|
| (3) 피드백 .....        | 19 |
| 2. 정책의 흐름 .....      | 19 |
| (1) 추진경과 .....       | 19 |
| (2) 가치수용성 .....      | 20 |
| (3) 기술적 실현가능성 .....  | 21 |
| 3. 정치의 흐름 .....      | 22 |
| (1) 국회의원 구성 .....    | 22 |
| (2) 정책참여자별 입장 .....  | 22 |
| (3) 정책 찬반 옹호집단 ..... | 25 |
| 4. 정책 선도자 .....      | 26 |
| 5. 정책의 창 .....       | 27 |

## **제 2 절 2차 정책의 창 .....** 29

|                      |    |
|----------------------|----|
| 1. 문제의 흐름 .....      | 29 |
| (1) 지표 .....         | 29 |
| (2) 초점사건 .....       | 29 |
| (3) 피드백 .....        | 30 |
| 2. 정책의 흐름 .....      | 31 |
| (1) 추진경과 .....       | 31 |
| (2) 가치수용성 .....      | 33 |
| (3) 기술적 실현가능성 .....  | 34 |
| 3. 정치의 흐름 .....      | 35 |
| (1) 국회의원 구성 .....    | 35 |
| (2) 정책참여자별 입장 .....  | 36 |
| (3) 정책 찬반 옹호집단 ..... | 37 |
| 4. 정책 선도자 .....      | 38 |
| 5. 정책의 창 .....       | 39 |

## **제 3 절 입법실패의 주된 흐름요인과 입법 과제 .....** 42

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1. 문제의 흐름 .....              | 42 |
| 2. 정치의 흐름 .....              | 42 |
| 3. 정책의 흐름 .....              | 43 |
| 4. 정책의 흐름 보완을 위한 입법 과제 ..... | 43 |

**제 4 장 정책의 흐름 보완을 위한 입법 대안 분석 ..... 45**

**제 1 절 입법 취지에 대한 공감대 형성 ..... 45**

- 1. 입법취지의 타당성 ..... 45
  - (1) 기존 대통령령 운영 성과와 한계점 ..... 45
  - (2) 기존 법체계와의 정합성/중복문제/차별성에 대한 설득논리 ..... 47
  - (3) 기존 권력기관과의 관계에 대한 설득논리 ..... 50
- 2. 입법참여자 설득 및 국민적 공감대 형성 ..... 52

**제 2 절 갈등관리기본법안 내용의 보완점 ..... 54**

- 1. 해외 유사 법제 사례 ..... 54
- 2. 국내 유사 법안의 탐색 ..... 55
- 3. 발의 법안 분석 및 제언 ..... 56
  - (1) 법의 적용범위 ..... 56
  - (2) 법의 적용대상 범위 ..... 58
  - (3) 갈등영향분석 ..... 59
  - (4) 갈등관리심의위원회 ..... 61
  - (5) 갈등조정협의회 ..... 62
  - (6) 대안적 갈등해결방법 ..... 63
  - (7) 지원센터 설치 및 기금조성 ..... 64

**제 3 절 공론화법안 내용의 보완점 ..... 67**

- 1. 해외 유사 법제 사례 ..... 68
- 2. 국내 유사법안의 탐색 ..... 70
- 3. 발의 법안 분석 및 제언 ..... 70
  - (1) 독립성과 법적지위 ..... 71
  - (2) 위원회 구성 및 운영 ..... 72
  - (3) 토론운영방식 및 기간 ..... 74
  - (4) 토론 대상 검토 ..... 75

**제 5 장 맺음말 ..... 79**



|                            |    |
|----------------------------|----|
| 제 1 절 연구결과의 요약 .....       | 79 |
| 제 2 절 연구의 의의 및 시사점 .....   | 81 |
| 1. 연구의 의의 .....            | 81 |
| 2. 연구의 시사점 .....           | 81 |
| 제 3 절 연구의 한계 및 후속 연구 ..... | 82 |
| 1. 연구의 한계 .....            | 82 |
| 2. 후속 연구 .....             | 82 |
| 참고문헌 .....                 | 84 |
| Abstract .....             | 88 |

## 표 목 차

|  |    |
|--|----|
| <표 1> 다중흐름이론을 입법과정에 적용한 주요 선행연구 .....    | 10 |
| <표 2> 공공갈등관리의 법·제도화 관련 주요 선행연구 .....     | 13 |
| <표 3> 갈등관리기본법 제정 찬반 옹호집단 .....           | 26 |
| <표 4> 노무현 정부 갈등관리기본법 제정 추진 관련 주요내용 ..... | 27 |
| <표 5> 갈등관리법제화를 위한 시도 .....               | 32 |
| <표 6> 공론화 제도화 관련 찬반 옹호집단 .....           | 38 |
| <표 7> 갈등관리기본법 주요내용 비교 .....              | 66 |
| <표 8> 공론화법 주요내용 비교 .....                 | 78 |
| <표 9> 갈등관리기본법안/공론화법안 정책대안 요약 .....       | 80 |

## 그 립 목 차

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| <그림 1> 다중흐름모형 .....                  | 7  |
| <그림 2> 연구방법 및 분석의 틀 .....            | 16 |
| <그림 3> 연도별 갈등 발생 건수 .....            | 17 |
| <그림 4> 공공갈등관리 제도 법제화 관련 다중흐름모형 ..... | 41 |
| <그림 5> 연도별 공공갈등 종료건수 .....           | 46 |
| <그림 6> 갈등관리기본법과 관련 법제 .....          | 49 |
| <그림 7> 기관별 신뢰정도 .....                | 50 |

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경

우리 정부는 공공갈등의 효과적인 관리를 위해 공공갈등관리 규정(대통령령, '07.2)을 제정하였으며 이를 근거로 10년 이상 공공정책에 대한 갈등관리를 하고 있다. 하지만 우리 사회가 점점 고도화 되고 복잡해지면서 갈등의 범위는 넓어지고 더욱 심각해졌으며 양적으로도 증가하고 있다. 따라서 더 이상은 대통령령만으로 공공갈등 관리가 어려운 상황이다.

최근 발생하는 공공갈등의 특징을 몇 가지 짚어보면 다음과 같다. 첫째, 갈등이 한 분야에 국한되지 않고 여러분야가 복합되어 나타난다. 환경 문제, 보건 문제, 안보 문제에 대한 입장 차이 등 가치갈등 요소가 경제적 이해관계 등과 결합되는 경우가 많으며(유향재, 2016:13-22), 2001년부터 2018년까지 연구된 397개 논문을 분석한 결과를 보면 논문들에서 가장 많이 다루고 있는 분야인 약 46%가 시설입지, 환경, 사회문제 등이 혼합된 기타(혼합)형 갈등임을 알 수 있는데(김예린외, 2019: 237-263), 이는 우리사회 갈등이 점점 다양화 되고 복합화되어 단순하게 해결하기 어려워짐을 의미한다.

둘째는 미디어, SNS 등의 발달로, 갈등이 파편화되고 쟁점이 더욱 확산되며 이를 둘러싼 사회갈등의 잠재성이 더욱 커지고 복잡해진다는 것이다.(이명진·박현주, 2011:10) 방송과 통신의 영역이 모호해지고 소비와 생산의 경계가 모호해지면서 다양한 주체들이 미디어의 주체로 참여하여 가치가 충돌하고 경쟁하며 무질서하고 혼란스러운 상황이 나타날 수 있다는 것이다.(김문조, 2008; 이명진·박현주, 2011 재인용:9) 또한 블로그, 트위터, SNS등의 발달로 억제되지 않은 정보와 정제되지 않은 즉각적 의사소통에 의해 잘못된 정보와 그릇된 가치관, 사고, 행동 방식 등이 사회에 급속하게 확산될 위험이 있다는 것이다.(이명진·박현주, 2011:10) 한 예로 2019년 검찰개혁을 둘러싼 공방이 급속하게 정치이념과 결합하면서 전국에서 상경한 각계 각층의 수많은 사람들이 서초동과 광화문으로 양분되어 촛불집회를 벌인 것을 볼 수 있었다. 이 당시 미디어와 SNS 등이 관련 정보들이 각각의 국민에게 실시간으로 공유되면서 대학생에서 가정주부, 직장인, 노인층에게까지 전국단위, 전 계층에게 광범위한 이념 갈등을 신속하게 전파하는데 기여한 바가 크다.

셋째, 개인과 집단간에 분열이 심화되고 사회 구성원 상호간 이해의 폭이 더 좁아

졌다. 한국행정연구원의 ‘2013년 사회통합 실태조사’와 ‘2018년 사회통합 실태조사’에서 인식조사 결과를 보면, 한국사회의 갈등 원인이 개인·집단간 상호 이해부족이라는 인식이 21%에서 28%로 늘었고, 이해당사자들의 각자 이익 추구가 원인이라는 인식이 22%에서 25%로 증가하였다. 개인과 집단간 가치관 차이가 갈등의 원인이라는 인식은 12%로 변함이 없었다. 종합적으로 보면 사회구성원 상호간의 이해와 포용성 부족에 의해 갈등이 발생한다는 인식이 2018년 기준으로 65%에 이를 정도로 갈등조정과 갈등해소를 위한 대화와 협상의 폭이 더욱 좁아졌다는 것이다.

넷째, 갈등의 발생 건수는 지속적으로 증가하고 있다. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 관리하는 공공분쟁 DB에서 파악된 1991년부터 2012년까지의 “한국사회 연도별 공공갈등 발생 추이”를 보면 연도별로 증감의 차이는 있으나 전체적으로는 증가하는 추세를 볼 수 있다.(이주형외, 2014:40-41) 또한 한국진흥재단의 BIG-kinds 프로그램을 통해 2007년에서 2018년까지 ‘갈등’ 또는 ‘분쟁’의 키워드가 포함된 신문 기사 수를 저자가 간이 분석해 본 결과에 의하면 연도별로 관련 기사 수가 대체적으로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있는데 이를 통해 간접적으로 갈등이 우리사회와 국민생활에 미치는 영향이 점점 증가하고 있음을 알 수 있다.

다섯째, 집단 갈등이 심각해지고 있다. 한국사회갈등해소센터의 ‘한국인의 공공갈등 의식조사’ 결과를 보면 2013년에서 2018년 조사 대상 기간의 모든 연도에서 조사 대상자의 90%이상이 우리사회의 집단 간 갈등이 심각하다고 응답<sup>2)</sup>한 것을 볼 수 있다. 이렇듯 우리사회의 갈등 발생 건수가 계속 증가하고 갈등의 심각성에 대한 인식 또한 계속해서 매우 높은 것을 볼 수 있다.

그럼 이렇게 갈등이 계속해서 증가하고 심각해지는 이유는 무엇인가? 여러 가지 이유가 있겠지만 우리사회가 빠르게 변화하고 갈등의 양상도 빠르게 변하는데 우리사회의 갈등관리 시스템이 그에 맞게 따라가지 못하는데서 기인하는 바도 크다고 볼 수 있다. 갈등의 범위, 대상, 파급효과가 우리국민 생활의 전반에 중대하게 미치는 상황에서 더 이상 현재의 갈등관리 규정만으로는 관리가 어려운 상황이다. 이에 계속해서 많은 입법시도가 이루어지고 있지만 뚜렷한 진전을 보이지 못하고 있다.

---

1) ‘갈등’ 또는 ‘분쟁’ 포함 기사 건수: (2007) 45,308 (2009) 78,893 (2011) 100,859 (2013) 105,949 (2015) 125,027 (2018) 119,834  
 2) ‘심각하다’고 응답한 비중 : (2013) 92.8% (2014) 93.0% (2015) 92.6% (2016) 91.8% (2017) 91.6% (2018) 90.0%

## 제 2 절 연구의 필요성

변화된 정책 환경 속에서 공공갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 갈등관리를 위한 법률 제정이 시급하다. 그 이유를 몇 가지 들면 다음과 같다.

첫째 갈등이 복잡화 되고 참여주체도 광범위해지면서 갈등에 의한 사회비용이 급격히 증가하고 있다. 박준·정동재(2018:114-117)에 의하면 우리나라의 사회갈등 지수(잠재적 갈등요인/갈등관리제도, Rodrik 모형, 1998)는 비교대상 37개국 중 2005년, 2010년, 2015년 모두 32위를 기록하고 있다. 이 연구에서는 또 우리나라 갈등지수가 37개국 평균 수준으로 개선될 경우 1인당 GDP가 6.1%까지 증가할 수 있다고 한다고 한다. 이 외에도 박준외(2009; 박준·정동재 2018 재인용:12-13)의 연구에서는 갈등지수 10%하락시 1인당 GDP가 7.1% 증가한다고 분석하였으며, 정영호·고숙자(2015:55)에서는 사회갈등지수가 10% 하락할 경우 1인당 GDP가 1.62%~1.79% 증가하는 효과가 발생한다고 분석하였다. 각각의 연구결과가 다소 차이는 있지만 공통적으로 갈등관리 미흡으로 인해 우리사회가 치르는 비용이 얼마나 큰 지에 대한 경각심을 일깨워 준다.

둘째, 공공갈등의 체계적 관리와 조정 등을 위해서는 인력과 조직, 예산 등이 필요하다. 이선우(2017:27) 연구결과에 의하면, 정부내에서 갈등관리의 컨트롤타워 역할을 하고 있는 국무조정실의 갈등관리 조직은 갈등관리팀장(4급) 1인과 행정사무관(5급) 2인으로 구성되어 있으며 대부분의 부처(공공기관)에서 통상 1~2명이 갈등관리 업무를 전담하고 있다. 실질적으로 갈등관리 과제의 진행 현황을 파악하고 보고하는 역할밖에 할 수 없는 인원이기 때문에 적극적인 갈등관리가 구조적으로 불가능하다. 뿐만아니라 갈등영향평가와 갈등관리심의위원회 운영, 공공갈등의 조사 및 해결방법 연구, 공론화 등의 수행을 위해 예산이 필요하다. 하지만 법적 근거 없는 예산의 안정적 확보가 어렵다.

셋째, 절차적 공정성, 일관성, 투명성을 통한 결과 수용성 확보를 위해 법이 필요하다. 최근 몇몇 사례들을 볼 때 일관성 있는 갈등해결 기준과 절차의 부재로 이해관계자들이 정부의 의사결정 과정을 신뢰하지 못하는 경우가 많다. 실례로 제주 제2공항 건설을 위한 사전타당성 용역 결과 2015년 11월 10일 신공항 예정 부지를 성산읍 지역으로 결정하였지만 성산읍 지역 주민을 비롯한 반대대책위원회는 절차상, 내용상 문제점을 지적하며 원점 재검토를 요구하고 있어 갈등은 계속되고 있다. 이처럼 정부가 한번 결정한 사항을 번복하고 다시 검토하는 과정에서 정부의 신뢰성이 떨어지고 상반된 이해관계자에 의해 반복적으로 갈등이 재발되고 있는 것이다. 현재 공공갈등관리 규정은 대부분이 임의규정이므로 공론화위원회의 구성 및 절차 등

세부규정도 없기 때문에 갈등예방, 또는 조정을 위한 절차상 자의적으로 운용될 수 있는 부분이 상당부분 존재한다. 또한 현재의 갈등관리 규정은 대통령령으로 지자체의 주민 생활에 영향을 미치는 갈등관리 절차 등 의무사항을 규정하지 못해 중앙부처의 공공갈등관리 규정과 효과적 연계가 어렵다. 물론 지자체 자율적으로 지역실정에 맞는 조례를 만드는 것도 중요하지만 공정하고 일관성 있는 관리를 위해서는 중앙정부와 지방정부의 체계를 연계해주는 갈등관리 메커니즘 마련이 필요하다. 또한 자율적 규정으로는 투명성을 확보하기 어렵다. 공무원은 기본적으로 국회 또는 감사원 등 외부 감사에 대한 부담 때문에 정보공개에 소극적일 수밖에 없다. 넷째 대통령령을 기초로 정부기관에 갈등관리를 전담하도록 맡기는 것은 공공갈등의 주체인 정부가 갈등관리의 주체로 활동하는 것에서 오는 근본적인 한계가 있다. 단국대학교 분쟁해결센터의 공공분쟁 DB에서 1990년부터 2014년까지 발생한 992건의 공공갈등 사례를 분석한 결과를 보면 관-관 갈등 6%, 관-민 갈등 65%, 민-민 갈등 29%로 정부가 개입되어 있는 갈등이 70%이상임을 알 수 있다.(이주형외, 2014; 36) 따라서 정부의 재량에만 맡길 경우 갈등의 공정한 조정 보다는 정치권과 행정부 내부의 정책 의지 등에 영향을 받을 수밖에 없다. 결국 이해관계자들은 정부의 최종결정에 대한 공정성에 대해 불신이 있을 수밖에 없게 되고 갈등조정 결과에 대한 수용성이 떨어지게 된다. 따라서 갈등관리를 위해 법률적으로 공정성을 담보할 수 있는 제3의 독립적 기구 등 갈등관리 기제가 필요한 것이다.

마지막으로 공공갈등에 대한 국민적 인식을 개선하고 갈등 조정 및 해결의 전문성을 높이기 위해서는 국가적 차원의 갈등관리 역량 강화 기반조성이 필요하다. 현 대통령령은 중앙행정기관에 대한 규정에 국한되며 대부분 임의규정이기 때문에 체계적인 갈등관리 전문가 육성, 교육과정 개발, 연구 예산 지원, 갈등 해결에 대한 국민적 의식 개선을 위한 정규 교육과정 반영, 전문가 양성 및 자격제도 운영 등 종합적 대책 마련을 위해서는 한계가 있다.

이처럼 공공갈등의 효과적이고 합리적인 관리와 해결을 위해 갈등관리 법령의 제정이 시급함에도 불구하고 참여정부 때의 입법실패 이후 계속되는 입법 시도만 있었을 뿐 아직까지도 법제화가 되지 못하고 있다.

갈등의 심각성이 날로 증가하고 있고 이를 해결하고자 하는 대안들도 꾸준히 나오고 있지만 계속해서 입법화에 실패하는 이유는 무엇인지? 그 이유를 Kindon의 다중흐름모형을 중심으로 분석해 보고 입법화의 성공을 위해 필요한 대안이 무엇인지를 조명해 보고자 한다.

## 제 2 장 이론적 배경 및 연구 방법

### 제 1 절 이론적 배경

Kingdon(2011)의 다중흐름모형은 정책결정과정에서 이론 가운데 Cohen, March & Olsen(1972)이 주장한 쓰레기통 모형에 기초하고 있다. 이들은 무질서한 상태에서 이루어지는 의사결정 환경을 다양한 문제, 해결, 선호, 선택의 기회, 참여자 등이 들어있는 쓰레기통으로 보았다. 쓰레기통 모형의 중요한 전제는 조직화된 무정부(organized anarchy) 상태에서 조직의 참여자가 수시로 교체되고 의사결정의 참여자들은 그들의 선호를 정확히 파악하지 못하며 목표 달성을 위해 어떤 수단을 선택해야 할지도 알지 못한다는 것이다.(Cohen, March & Olsen, 1972, 김주경·현재은, 2014, 재인용:529) 반면 쓰레기통 모형을 수정한 Kingdon의 다중흐름모형은 ‘조직화된 무질서(organized anarchies)’하에 각자의 역학(dynamics)과 규칙(rules)에 따라 흘러 다니는 문제(problems)의 흐름, 정치(politics)의 흐름, 정책대안(policies)의 흐름이 흐르고 있으며, 정책선도자(policy entrepreneur) 등의 역할을 통해 정책이 창(policy window)이 열리고 정책이 추진되는 과정을 설명한다.(Kingdon, 2014; Zahariadis, 2014; 지은정, 2016 재인용:226)

Kingdon의 다중흐름이론은 원래 정책의제설정(agenda setting) 과정을 설명하기 위해 제안되었지만 그동안 많은 국내 연구에서 정책결정 및 정책변동 원인을 분석하기 위한 모형으로 확장하여 사용해 왔다.(최성락·박민정, 2010:1)

따라서 본 논문에서도 ‘공공갈등관리 제도화’에 대한 정책변동의 과정과 주요 원인 등의 파악을 위해 Kingdon의 다중흐름이론을 사용하고자 한다.

#### 1. 문제의 흐름(Problem stream)

문제의 흐름은 어떻게 정책결정자들이 그들의 관심을 다른 문제보다 하나의 문제에 관심을 가지느냐에 관한 것이다. 정책결정자들은 모든 문제에 관심을 가질 수는 없고, 변동되는 지표(Indicator), 초점 사건(focusing events), 환류(feedback) 등을 통해 특정 의제에 우선적으로 관심을 갖게 된다. 정책결정자들은 지표의 해석을 통해 문제의 크기와 변화를 평가하는데 사용하며 지표는 재난과 위기, 개인적 경험과 상징(symbol) 등을 포함한다. 환류는 정책이 목적에 맞게 진행되고 있는지 등에 대한 현재의 상태에 대한 정보를 제공한다. (Kingdon, 2011:113) Kingdon은 문제란 단순한 조건이나 사건이 아니라, 정책담당자들이 인식하고 해석하는 요소가 있기 때문에 문제로 정의되는 방식이 중요하다고 강조하고 있다.(김상숙·이근주,

2013:270) 다만 Kingdon의 모형으로 정책문제를 설명하기 위해서는 단순히 해당시기에 어떤 문제가 있었는지의 논의에 그쳐서는 안 되고, 기존에 존재해 왔던 정책 문제가 예측할 수 없었던 어떤 계기로 갑자기 대두되었다는 점을 보여줄 필요가 있다.(최성락·박민정, 2012:130)

## 2. 정책의 흐름(Policy stream)

정책의 흐름은 공동체 내에서 수많은 새로운 아이디어와 정책제안들은 발생하고 토론되고, 수정, 재결합되고 받아들여지면서 소수의 대안으로 선택되어지는 과정이라고 할 수 있다. 정책이 선택되는 기준으로는 기술적 실현가능성과 가치 수용성이 있다. 기술적 실현가능성은 기술적으로 그들이 생각하는 것을 실제 작동하고 시행할 수 있는 메커니즘이 존재느냐에 대한 기준이며 가치 수용성은 정책공동체의 구성원들에 의해 가치적 관점에서 받아들여질 수 있느냐에 대한 기준이다. (Kingdon, 2011:116-117, 143) 정책의 흐름은 주로 전문가 집단, 직업 관료, 의회 보좌관 등에 의해 형성되는 대안의 흐름이며 특히 정책선도자는 자신이 지지하는 대안의 실현을 위해 정책공동체를 설득하고 대안을 설명하는 등 그 역할이 중요하다.(최성락·박민정, 2012:122)

## 3. 정치의 흐름(Political Stream)

정치의 흐름은 문제의 흐름, 정책의 흐름과는 독립적으로 흐르며 여론(political mood), 이익집단의 활동(pressure group campaigns), 선거결과, 의회의 정당 구성과 행정부의 교체 등으로 구성되어진다. 여론은 반드시 대중 속에 있는 것은 아니며 공공의 더욱 활발한 부분에서 인식된다. 특히 선출된 정치인들은 메일이나, 방문, 고향 방문, 신문의 표지, 주민과의 대화 등에서 여론이 감지된다. 정부당국자는 조직화된 정치세력 사이에서 널리 공감대가 형성되어 있으면 편승하려고 노력하고, 그들간 충돌이 있으면 균형을 판단하는데 때로는 일부의 반대에도 불구하고 강력한 이해관계에 의해 변화가 발생하는 경우도 있다. 행정부나 의회 의석수 또는 행정각부의 장의 변화는 정책 참여자를 변동시켜 모든 의제의 상당한 변화를 가져오며 정치영역에서의 공감대 형성은 설득 보다는 정치적 거래에 의해 이루어진다.

(Kingdon, 2011:145, 162-163)

## 4. 정책 선도자(Policy Entrepreneurs)

정책선도자는 자신이 선호하는 정책의 형성을 위해 시간과 에너지, 명성과 자원 등을 아낌없이 투자하는 사람이다. 그들은 자신이 선호하는 주제를 의제화 하는데 중요한 역할을 하며 문제의 흐름과 정책의 흐름, 정치의 흐름을 결합(coupling)시켜



정책의 창을 통과시키는 역할을 한다. 정책선도자는 정부 내부 또는 외부에 있을 수 있고, 선출 또는 임명직위에 있을 수 있으며 이해집단 또는 연구기관 내에 있을 수도 있다. 정책선도자의 자질로는 다른 사람들의 말을 잘 듣고 판단할 수 있는 능력, 정치적 연결과 협상 기술, 인내심 등이 필요하다. (Kingdon, 2011:179-181)

## 5. 정책의 창(Policy Window)

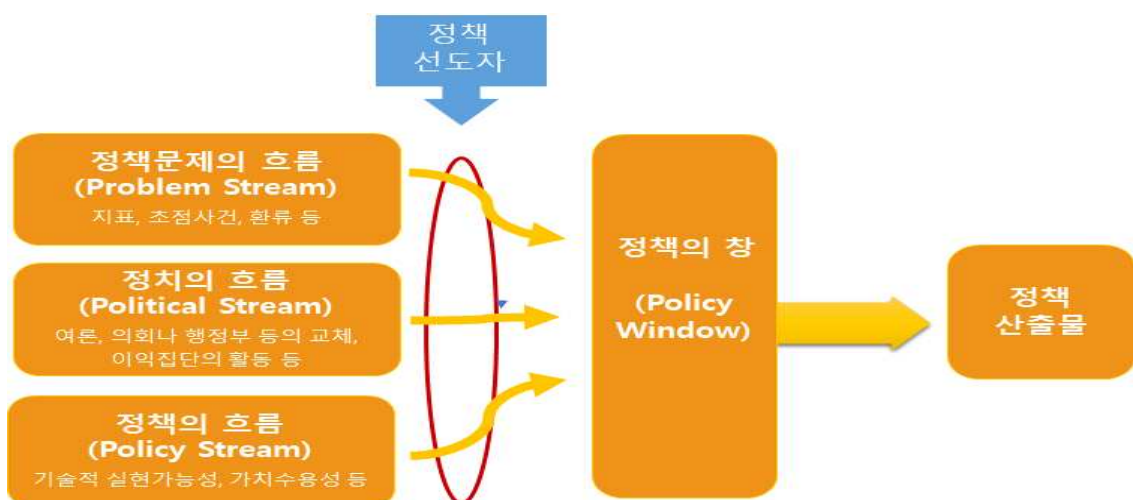
각기 분리되어 흐르는 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름은 어떤 특정 시점(critical time)에 결합하게 되는데, 문제점이 잘 인지되고 해결책이 정책공동체 내에서 만들어져 이용가능하며 적정시점에 정치적 변화와 만나면 정책의 창이 열리게 되는 것이다. (Kingdon, 2011:165)

정책의 창은 예정된 프로그램의 갱신처럼 예측가능하게 열리기도 하고 전혀 예상치 못하게 열리는 경우도 있다. 예측 가능한 경우는 국회의 법안 또는 예산을 심의하는 경우나 정책 기한이 만료되어 지속 여부를 다시 검토하는 경우가 있으며 예측이 불가능한 경우로는 갑작스런 사회 문제 등 사건의 발생, 선거 결과에 따른 의회 국회의원의 구성 변화, 행정부 주요 인사 등의 교체가 있다. (Birkland, 1997; 최성락·박민정, 2012:123 재인용)

정책의 창이 열리면 오래 지속되지 않으며 기회는 오지만 곧바로 지나가므로 지체할 시간이 없다. 기회를 놓치면 다른 기회를 기다려야만 한다. 따라서 정책선도자는 주어진 기회를 놓치지 않도록 그들이 선호하는 제안을 잘 준비하고, 특정한 문제가 잘 정리되도록 준비해야 한다. (Kingdon, 2011:165, 169)

이상의 논의를 도식화 하면 다음 <그림1>과 같다.

< 그림 1 > 다중흐름모형



\* Kingdon, 2011 내용에 근거하여 저자 재구성

## 제 2 절 선행 연구

본 연구를 위해 크게 두 가지 주제로 선행연구를 하였다. 먼저 Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 선행연구로 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름, 정책선도자의 역할 등을 중심으로 분류하여 살펴보았다. 다음으로 공공갈등제도화와 관련된 선행연구로 법제화와 제도개선, 기구설립에 대한 내용들을 중심으로 연구해 보았다.

### 1. Kingdon의 다중흐름모형을 이용한 입법과정 관련 연구

다중흐름모형을 이용한 입법과정과 관련된 연구들은 주로 각 정책 형성과정에서 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름 중 어떤 흐름이 가장 중요한 역할을 했는지 설명해 주고 있다.

첫째는 정치 흐름의 중요성을 보여준 연구이다. 전성욱(2014)의 기초연금법 입법과정 연구에서는 기초연금제 이슈가 2012년 여야 대선후보의 공약으로 정부의제가 되었고 의견수렴을 통한 정부안 확정으로 문제의 흐름이 형성되었으며 여당이 절충안을 제시함으로써 정치의 창을 열면서 입법에 성공(2014.5)하게 된다. 이때 대통령 선거공약으로서 대통령과 정부, 여당이 정책흐름 전반에 걸쳐 주도적인 정책선도자의 역할을 하였다. 결정적 계기로는 2014년 6월 지방선거를 앞두고 노인층 등의 지지를 얻기 위해 여야 정치권이 타협한 결과로 분석한다. 허만형·정주원(2012)의 연구에서는 국회선진화법 개정과정에서 정책문제·발현기·의제형성기·다중흐름균형유지기·정책형성기로 나누어 분석하였다. 18대 국회에는 회기 내내 폭력사태라는 문제의 흐름이 발생했으며 본회의장 최루탄 투척 등 사건으로 문제의 흐름이 증폭되었다. 또한 2012년 4월 총선을 앞두고 18대 국회 폐원 전에 반드시 처리해야 한다는 정치권의 공감대가 형성되어 있었으며 여야의원 10여명의 공동성명 발표 등 적극적 활동으로 국회선진화법 입법이 가능하게 되었다. 이진숙(2005)의 건강가정기본법에 관한 연구에서는 법안 논의 당시 노무현 대통령의 신당창당으로 거대야당과 극소여당의 정치상황에서 정부가 정책대안을 충분히 준비하지 못한 상태였다. 그런데 가정학계라는 이익집단이 몇 년 동안 준비해 온 정책대안을 야당위원을 통해 법안을 발의하게 되었고 관련 법안이 곧 이어 통과되었다. 국회 의석수라는 정치상황이 입법의 가장 중요한 요인으로 분석되었다. 강성구(2016)가 연구한 동물원법은 각기 다른 부처에 흩어져 있는 동물원 관리 기능을 통합하고 동물보호와 생물다양성 보전을 목적으로 하는 법이다. 이 법의 입법과정에서는 국회, 정부, 시민단체 등 이해당사자간 상호작용을 통해 정부 정책이라는 정책대안이 형성되었으나 국회의원간

이해의 충돌로 심사가 보류된다. 하지만 2016년 4월 20대 국회 선거 직후, 19대 국회의 입법실적이 저조한 것을 만회하고 여야가 협치 하자는 분위기가 형성되면서(변상근, 2016; 송은세의, 2016; 강성구, 2016 재인용) 동물원법이 환노위와 본회의를 통과하게 되었다고 분석하고 있다. 양윤주 외(2019)의 강사법 정책결정과정에서 연구에서는 시간강사의 부당한 처우로 인한 강사들의 자살사건이라는 문제의 흐름이 4차례의 시행유예 끝에 대통령 탄핵이라는 정치흐름과 만나 ‘대학 강사제도 개선 협의회’를 발족하게 된다. 이 협의회를 통한 정기회의와 공청회 등을 통해 대학측과 강사측이 단일합의안을 만들게 되고 결국 법안이 통과되게 된다. 정치의 흐름을 계기로 대안의 흐름이 강하게 형성되어 문제가 해결된 사례로 볼 수 있다.

둘째, 정책선도자의 역할을 보여준 연구이다. 먼저 성욱준(2013)의 개인정보보호법 입법과정에 대한 연구가 있다. 노무현정부 시기 교육행정정보화사업(NEIS) 사건 등 초점사건의 대두와 대통령의 적극적 관심 하에 정부의제의 창은 열렸지만 정책선도자의 부재로 정책의 창이 열리지 않다가 이명박정부 시기에 정권교체에서 오는 정치적 흐름과 행정안전부라는 정책선도자의 정책대안에 의해 최종 정책 산출이 이루어졌다. 허준영(2017)의 북한인권법 입법과정에 대한 연구에서는 17대~19대 3대의 국회에 걸친 논의 기간 동안 각 시기별로 중요하게 영향을 미치는 흐름의 역할은 변동되었지만, 야당의 입장변화라는 정치의 흐름과 법안을 발의한 여야 의원들의 적극적 역할이 정책결정에 가장 큰 영향을 미친 것으로 분석하고 있다. 박용성 외(2012)의 국토균형발전을 위한 세종시 정책사례를 분석한 연구에서는 노무현 대통령의 행정수도 이전 공약과 여야 합의로 ‘신행정수도의 건설을 위한 특별법’이 통과가 되었으나 헌법재판소의 위헌판결에 따라 ‘행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’이 다시 상정되어 통과되었다. 이후 이명박 대통령 기간에 이에 대한 수정안을 추진하였으나 수정법률안이 부결되고 두 번째 정책의 창이 닫히면서 정책이 확정되게 된다. 이 과정에서 특히 대통령과 국무총리, 여·야 정당 등 정책선도자의 주도적 역할을 강조한다.

셋째는 정치 흐름과 정책선도자의 역할을 동시에 보여준 연구이다. 최정목(2006)의 국가재정법 입법과정에 관한 연구에서는 1997년 외환위기와 재정건전성 악화라는 문제의 흐름이 2004년 대통령 탄핵사태와 17대 총선이라는 정치적 흐름과 만났다. 또한 대통령과 집권여당 등 정책선도자의 정부 개혁이라는 신념이 최종 정책 산출에 중요한 요인으로 분석되었다. 조아영·김민주(2018)의 가습기살균제피해구제법 입법 과정에 대한 연구에서는 행정부·입법부의 교체와 여론의 변화와 같은 정치적 흐름이 정책결정에 상당한 영향을 미쳤으며 여야 국회의원 등 정책선도자의 역할이 정책의 창을 여는데 큰 영향을 끼친 것으로 분석하고 있다.

넷째로 문제 흐름의 중요성을 강조한 연구로는 박윤영(2013)의 사회복지사업법 개

정과정 연구가 있다. 이 연구에서는 그동안 좌절되었던 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름이 사회복지 법인과 시설 등과 관련된 인화학교, 인화원의 문제를 영화화로 만든 '도가니'의 개봉으로 세 가지 흐름이 결합하면서 기회의 창이 열리고 법 개정이 가능했던 것으로 파악하였다. 정기덕(2017)의 김영란법 정책결정과정에 대한 연구에서는 국회에 계류 중이던 김영란법이 세월호 침몰사건을 계기로 다시 주목 받게 되고 이완구 국무총리 후보자의 녹취록이 공개되면서 국회 본회의를 통과하게 된다. 여기서 특이한 점은 박근혜 대통령이 세월호 침몰사건 발생 후 잠시 동안 정책선도자로 활동을 하였지만 녹취록 공개사건 이후에는 여론과 옹호연합들간 역학 관계가 결정적인 역할을 했다는 것이다. 최정민 외(2013)의 예술인복지법 제도화에 대한 연구에서는 그동안 이어져 왔던 문제의 흐름이 '최고은'이라는 한 시나리오 작가의 사망사건을 계기로 갑작스럽게 증폭되면서 본격적인 법제화 과정을 거치게 된 것을 보여준다. 하지만 당시 예술인에 대한 정치인들의 관심이 적극적이지 않았고 다른 직종과의 형평성 등으로 인해 고용보험과 예술인 복지기금과 같은 쟁점 조항은 모두 삭제된 채 법률이 통과되어 실효성에 대한 논란이 계속되고 있다.

이상에서 보았을 때, 입법의 제정이나 변동과 관련된 연구들에서는 특히 세 가지 흐름 중 선거와 같은 정치적 흐름과 대통령이나 국회의원 등 정책선도자의 역할이 중요함을 알 수 있다.(성옥준, 2013; 허준영·김지혜, 2017) 또한 특정사건을 계기로 문제의 흐름이 증폭됨을 볼 수 있고, 특히 정책의 흐름의 형성은 정책선도자의 역할이 매우 큰 것을 볼 수 있다.

< 표 1 > 다중흐름이론을 입법과정에 적용한 주요 선행연구

| 저자      | 연도   | 연구 주제                | 주요 흐름                             |
|---------|------|----------------------|-----------------------------------|
| 이진숙     | 2005 | 건강가정기본법의 정책결정 과정     | 정치흐름(여소야대 상황)                     |
| 허만형·정주원 | 2012 | 국회선진화법 개정과정          | 정치흐름(국회의원선거 前)                    |
| 전성욱     | 2014 | 기초연금법 입법과정           | 정치흐름(지방선거 前)                      |
| 강성구     | 2016 | 동물원법 입법과정            | 정치흐름(20대국회 선거 직후)                 |
| 양윤주 외   | 2019 | 강사법 정책결정 과정          | 정치흐름(대통령 탄핵)                      |
| 박용성 외   | 2012 | 행복도시 건설을 위한 특별법 입법과정 | 정책선도자(대통령, 국무총리 등)                |
| 성옥준     | 2013 | 개인정보보호법 입법과정         | 정책선도자(행정안전부)                      |
| 허준영·김지혜 | 2017 | 북한인권법 입법과정           | 정책선도자(여야 국회의원)                    |
| 최정묵     | 2016 | 국가재정법 입법과정           | 정치흐름(대통령 탄핵+총선) + 정책선도자(대통령, 여당)  |
| 조아영·김민주 | 2018 | 가습기살균제피해구제법 입법과정     | 정치흐름(입법부·행정부 교체) + 정책선도자(여야 국회의원) |
| 박윤영     | 2013 | 사회복지사업법 개정과정         | 문제흐름(영화 '도가니' 개봉)                 |
| 최정민 외   | 2013 | 예술인복지법 제도화           | 문제흐름(최고은 사망사건)                    |
| 정기덕 외   | 2017 | 김영란법 정책결정과정          | 문제흐름(세월호 사건, 녹취록 사건)              |

## 2. 공공갈등관리 제도화 관련 연구

임동진(2011)에 의하면 공공갈등관리에 대한 국내 연구는 크게 네 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 개별 공공갈등 사례 분석을 통해 갈등해결 방안을 제안하는 연구이다. 두 번째는 다수의 갈등사례 분석을 통해 갈등해결 방안을 유형화, 일반화 및 이론화하는 연구이다. 세 번째는 대안적 또는 전통적 갈등 관리 방법 등 공공갈등을 효과적으로 관리하는 방안에 대한 연구이다. 네 번째는 공공갈등관리에 대한 법·제도·기구에 대한 연구이다.(임동진, 2011, 296)

이 중 본 연구의 목적상 네 번째 법·제도·기구의 연구에 대한 선행연구에 한정해서 살펴보고자 한다. 갈등관리 제도화를 위한 연구가 집중적으로 이루어진 때는 시기별로 다르게 나타나는데, 김예린외(2019)의 연구에 의하면 2001년~2005년과 2011년~2015년에는 특정 갈등사례 중심 연구가 활발하게 이루어졌고 2006년~2010년과 2016년~2018년에는 갈등관리의 제도적 시스템관리에 관한 연구가 주를 이루었음을 알 수 있다.(김예린외, 2019, 248)

2007년이 현재의 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령)」이 제정된 시기이며 2016년이 신고리 5·6호기 등 공론화에 대한 관심이 두드러졌던 시기라는 것을 감안하면 연구 경향이 집중된 이유를 간접적으로 알 수 있다.

법·제도·기구에 대한 연구를 다시 세부적으로 나누어 살펴보면, 첫째 법제화에 관련된 연구를 찾아볼 수 있다. 먼저 박홍엽(2006)은 참여정부 당시 정부차원에서 제출했던 갈등관리법(안)과 선진국의 갈등관리 제도를 비교·분석하고 발전방향을 제시하였고 참여정부를 마무리하면서 대통령자문 정책기획위원회에서 발간한 정책보고서(2008)에는 우리사회의 급격한 갈등 표출 원인과 갈등관리시스템 구축의 필요성 등과 함께 공공갈등관리 규정에 제정되기까지의 과정들이 상세하게 기술되어 있다. 박홍엽(2011)의 ‘공공부문의 갈등관리 제도화 모색’연구에서는 현행 대통령령인 「공공갈등 관리규정」과 국회에 제출된 2개의 법안, 사회통합위원회의 갈등관리법안을 비교·분석하고 개선방안을 제시하였다. 정정화(2012)의 ‘공공갈등 예방을 위한 제도적 접근’ 연구에서도 미국·영국·독일·프랑스의 공공갈등 예방기제를 비교·분석하고 갈등관리기본법의 제정 및 국가공론화위원회(CNDP)와 같은 기구의 설립을 통한 공공토론제도의 도입을 제시한다. 최병학(2014)의 연구에서는 기존의 ‘공공갈등 관리규정’을 뼈대로 중앙부처 뿐만 아니라 지방정부와 공기업 등을 포함하며 ‘갈등조정사’ 자격제도 도입 등을 추가로 하는 공공갈등관리기본법을 제시하였다. 이성호·박신숙(2015)에서는 국회에 계류 중인 법안과 현 공공갈등 관리규정에 대해 법제의 실효성과 관련

한 비교분석을 하였다. 그 결과 현행 갈등관리 규정은 법실증주의적 관점에서 법적 이념을 충실하게 담아내지 못하고 있으며 갈등관리 법적 제도의 이념을 실체적 규정에 명확하고 충실하게 담아내야 함을 강조하였다. 이선우 외(2017)은 현행 정부차원에서 운영 중인 공공갈등관리 시스템의 문제점을 진단하였고 갈등관리 프로세스 개선 방안과 함께 입법을 위한 주요 논의 주제들을 비교·평가하여 최적안을 제시하였다. 또한 갈등관리 지원을 위한 갈등관리지원센터 설립 방안과 공론화를 위한 위원회 구성방안, 운영방법 등 여러 방안들을 비교하여 현실적으로 법안에 반영하기 적합한 대안들을 제시하였다.

둘째 제도개선에 관한 연구를 살펴보면, 임동진(2010)에서는 중앙정부의 공공갈등관리 실태를 분석하고 공공갈등 제도의 국제적 비교와 설문조사 등을 통해 효과적인 공공갈등의 관리를 위한 개선방안을 도출해 내었다. 특히 제도적 측면에서 ‘갈등관리 기본법’의 제정과 공공토론 기구의 도입 등을 제안하였다. 한노덕(2014)에서는 현행 공공갈등 관리제도의 운영현황을 점검하고, 갈등현안과제 중심의 사업 재구성, 참여적의사결정기법 활용 확대, 공공토론제도의 도입 등을 제시하고 있다. 이주형 외(2014)에서는 공공갈등사례 데이터베이스를 통해 공공갈등 현황 및 특성을 거시적으로 파악하고 주요 공공갈등 사례를 선정하여 미시적 분석을 수행하였다. 이런 분석을 기반으로 갈등관리규정과 자치법규와 행정규칙, 개별법상 주민참여 기제 등을 평가하였다. 그 결과 갈등관리 기본법 제정으로 현행 규정의 한계를 극복하고 독립적 갈등관리 기관을 설립하여 갈등관리의 효과성을 높여야 한다는 결론을 냈다. 전주상 외(2015)에서는 국무조정실·국민권익위·행정자치부 등을 비롯한 각 개별부처들의 갈등조정시스템 현황을 점검하고 문제점과 개선방안을 제시하였고 국무조정실에 ‘갈등조정지원단의 설립’ 각 부처에 갈등관리 전담조직의 설치 및 예산지원 강화 등을 권고했다. 또한 갈등의 예방과 분쟁조정, 사후 관리 등 프로세스별 개선과제도 제시하였다. 유향재(2016)에서는 정부가 갈등당사자가 되는 한계를 극복하기 위해 제3의 갈등조정자가 필요하며 갈등관리를 위해 국회가 보다 적극적 역할을 할 것을 주문하였다. 특히 효과적인 갈등관리를 위해서는 갈등관리 기본법 제정의 필요성을 강조하고 정책·사업의 사전공시제 도입, 숙의와 토론을 위한 대타협기구 운영 등을 제시하였다. 이와 함께 성숙한 숙의·토론문화 조성을 위해 ‘정치박람회’의 꾸준한 개최 등 필요성을 강조하였다. 2017년 ‘신고리 5·6호기 공론조사’이후에는 공론조사와 공론조사를 비롯하여 주민참여형 숙의 민주주의 방법을 활용한 갈등조정 방법에 대해 활발한 연구가 이루어 졌는데 김주형(2018)과 채종현 외(2018), 이주영(2018), 강지선(2019) 등 다수의 연구가 있다.

셋째 기구설립에 관한 연구로는, 박중훈 외(2003)이 연구한 ‘갈등조정기구의 기능과 역할’이라는 보고서에서는 정부기관간, 정부와 민간간, 민간 상호간의 갈등조정에서 있어 일정 역할을 하고 있는 갈등조정기구의 현황 및 문제점을 분석하고 개선방안에 대해 논의하였다. 박홍엽 외(2005)의 보고서에서는 갈등조정기구의 지원역할을 하는 갈등관리지원센터의 설립 필요성과 역할, 기능 등과 함께 조직·예산·법안 등 구체적인 설립방안까지 연구하여 제시하였다. 홍성만·김광구(2008)는 정부내 공공갈등관리 기구의 운영현황과 문제점을 분석하고 활용도와 실효성 제고를 위한 방안을 제시하였다. 현대호 외(2012)의 ‘공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구’에서는 현행의 「공공갈등 관리규정」의 적용 및 운영상 한계점들에 대해 분석하고 중립적이고 독립적인 갈등관리 전문기구를 통해 갈등을 예방하는 주요 선진국들의 사례를 분석함으로써 프랑스의 공공토론위원회와 같은 갈등관리 전문기구의 설립을 제안하였다.

< 표 2 > 공공갈등관리의 법·제도화 관련 주요 선행연구

| 저자(기관)       | 연도   | 연구 주요 내용  | 분류   |
|--------------|------|---|------|
| 박홍엽          | 2006 | 참여정부 당시 정부차원에서 제출했던 갈등관리법(안)과 선진국의 공공갈등관리시스템의 비교 연구 | 법제화  |
| 대통령자문정책기획위원회 | 2008 | 공공갈등관리 규정 제정 과정 및 향후 과제 등을 기술                       | 법제화  |
| 박홍엽          | 2011 | 공공부문의 갈등관리 제도화 모색                                   | 법제화  |
| 정정화          | 2012 | 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근                                  | 법제화  |
| 최병학          | 2014 | 전환기 공공갈등관리의 제도화 기반구축에 관한 연구                         | 법제화  |
| 이성호·박신숙      | 2015 | 공공갈등관리 법제에 관한 법리분석 및 정책적 함의                         | 법제화  |
| 이선우 외        | 2017 | 국민참여 기반의 공정·투명한 갈등해결 시스템                            | 법제화  |
| 임동진          | 2011 | 공공갈등관리 실태분석 및 제도 개선방안 제시                            | 제도개선 |
| 한노덕          | 2014 | 공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안                                | 제도개선 |
| 이주형 외        | 2014 | 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사                        | 제도개선 |
| 전주상 외        | 2015 | 국가갈등조정시스템 개선방안 연구                                   | 제도개선 |
| 유항재          | 2016 | 공공갈등 관리현황 분석  | 제도개선 |
| 김주형          | 2018 | 숙의와 민주주의 : 토의민주주의 관점에서 본 공론화위원회                     | 제도개선 |
| 채종헌 외        | 2018 | 숙의민주적 갈등해결 모델적용 활성화 방안                              | 제도개선 |
| 이주영          | 2018 | 2022학년도 대입제도개편 공론화 평가                               | 제도개선 |
| 강지선          | 2019 | 공론화연구의 경향분석 : 신고리 5,6호기 공론화 사례 중심                   | 제도개선 |
| 박중훈 외        | 2003 | 정부기관간, 정부-민간, 민간간 갈등조정기구의 현황과 개선방안                  | 기구   |
| 박홍엽 외        | 2005 | 갈등관리 지원센터 설립방안 연구                                   | 기구   |
| 홍성만·김광구      | 2008 | 정부내 공공갈등관리 기구의 운영 현황 및 개선방안                         | 기구   |
| 현대호 외        | 2012 | 공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구                             | 기구   |

이상의 선행연구에서 볼 수 있는 것처럼 첫째, Kingdon의 다중흐름모형을 이용해 분석한 많은 연구들은 대부분 정책의 경과분석을 통해 어떻게 정책의 창이 열렸는지에 대한 분석에 그치고 있다. 하지만 본 연구는 다중흐름분석을 통한 정책의 창 부분적 개방 뿐만 아니라, 부분적 개방의 주된 요인이 되는 흐름을 비교분석을 통해 찾아내고, 나아가 그 문제점을 해결하기 위한 대안까지 제시하였다. 둘째, 지금까지 공공갈등관리 제도의 법제화에 대한 당위성 및 방향성에 대한 연구는 많이 이루어졌다. 하지만 참여정부 당시에 갈등관리법이 왜 통과되지 못했으며 지금은 그 한계를 극복하기 위한 대안이 마련되었는지, 또 그러한 법안이 통과되기 위한 실질적 대안이 어떤 것인지에 대한 세부적인 고민은 많이 이루어지지 않았다. 더욱이 공공갈등관리 제도의 법제화에 대한 정책형성의 전주기에 걸쳐 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책선도자의 역할까지 포괄적으로 고려하여 체계적으로 분석한 논문은 거의 없었다.

본 논문은 갈등관리법의 입법과정에 대해 다중흐름을 중심으로 정책의 창이 부분적으로만 열렸던 두 시기의 과정을 비교분석하고, 그동안 입법화에 성공하지 못했던 주된 원인이 무엇인지를 진단하였다. 또한 국내외 관련 법안, 20대 국회 입법안들과의 비교 분석을 통해 실질적 대안을 제시하였다. 이처럼 본 논문은 다차원적 비교분석과 심층적 탐구방법을 병행하여 갈등관리법안의 입법과제를 종합적으로 연구했다는 점에서 그동안의 다른 연구들과 차별성을 가지고 있다.

### 제 3 절 연구 방법

#### 1. 연구의의 및 범위

본 연구 대상인 정책사례는 공공갈등관리 제도화 과정 관련해서 입법화를 위한 정책변동에 관한 연구이다. 본 사례는 다음 몇 가지 특징을 갖는다는 점에서 정책 사례로서 의의를 갖는다. 첫째 우리사회가 다원화되고 민주화되어 갈수록 갈등은 계속해서 증가하고 복잡해지며 이해관계도 침해해 지므로 이를 위한 사회적 비용<sup>3)</sup>도 함께 증가한다. 따라서 이를 체계적이고 효과적으로 조정하기 위한 제도적 장치의 마련에 대한 사회적 요구가 증가하고 있다. 둘째 현재 운용중인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령)」이 제정(2007.2)된지 10년 이상이 지나는 동안 변화된 사회적 환경과 요구 등에 부합하는 법령개정이 이루어지지 않고 있어 국회 또는 여러 연구 등에서 실효성이 부족하고 형식화 되고 있다는 지적이 계속되고 있

3) 현대경제연구원(2016) : 우리나라 갈등 수준이 G7국가의 평균수준까지 낮아질 경우 잠재 경제성장이 0.3%p 증가하는 효과가 발생하는 것으로 분석



다. 셋째 2007년 신고리 5·6호기 관련 사회적 요청 및 필요에 따라 공론조사를 실시하였지만, 실제 현재의 갈등관리 규정이 거의 활용되지 못하였다. 당시 필요 예산 및 절차 등을 위해 별도의 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」(국무총리훈령)을 제정하였으며 그 조차도 신고리공론화위원회 해산 후 1년까지만 유효한 한시규정으로 만들어 현재에는 많은 정부 및 지자체에서 공론조사를 실시함에도 불구하고 공론화를 위한 법적 근거가 부재한 상태이다. 이러한 법적 공백상태에 대해 이를 해소할 방안 마련이 시급한 상황이다. 이런 시대적 상황에서 실효성 있는 갈등관리를 위해 그동안 많은 선행연구들이 있었지만 더불어 수차례의 입법시도에도 불구하고 왜 법안이 계속 통과되지 못하고 있는지에 대한 정치·사회적 맥락을 함께 종합적으로 분석하여 주된 원인을 찾아내고 이를 해결하기 위한 실질적 대안을 제시하였다는 데 본 연구의 학술적 가치가 있다.

본 연구의 공간적 범위는 공공갈등관리 제도의 입법화가 논의되고 있는 대한민국이고 시간적 범위는 갈등관리 제도의 입법화가 최초로 시도되었던 참여정부(2003.3) 출범 이후에서부터 20대 국회 임기 종료시점(2020.5)까지로 한다. 연구내용의 범위는 갈등관리기본법과 공론화 관련 법안에 한정한다. 따라서 갈등관리와 관련 있는 다른 개별 법률들(행정절차법, 정보공개법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 방사성폐기물 관리법, 환경영향평가법 등)은 본 연구의 직접적 연구 대상은 아니다.

## 2. 연구방법 및 분석 틀

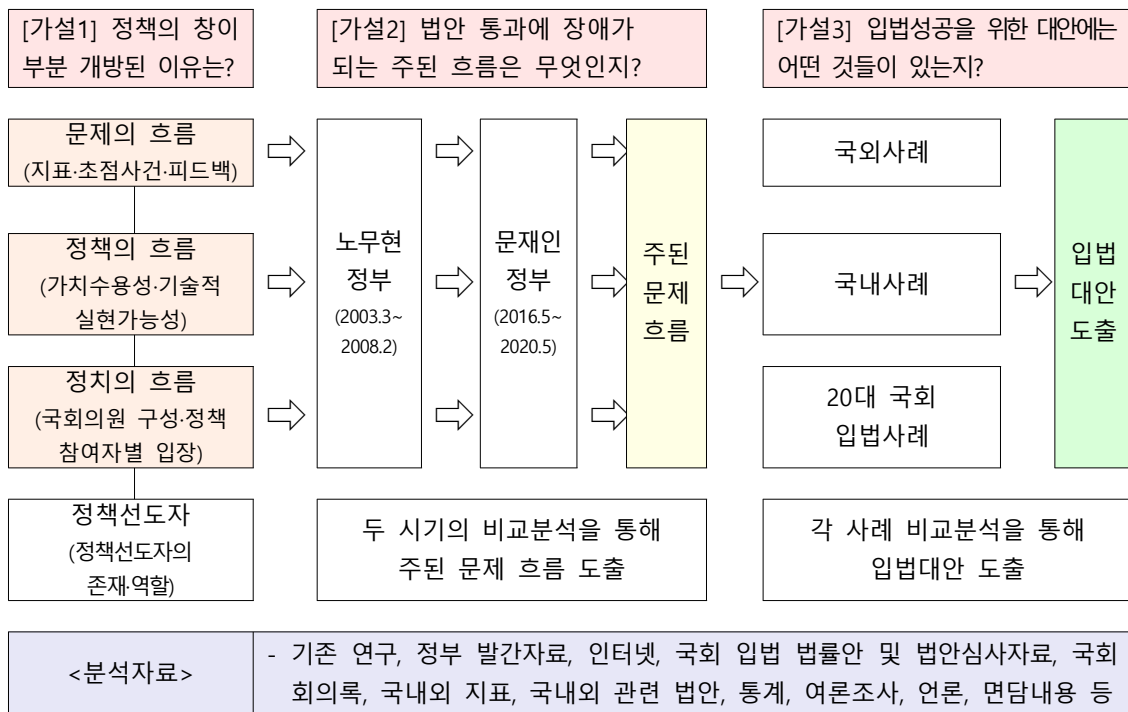
이 연구의 연구 방법은 갈등관리 제도의 입법화 논의가 가장 활발하게 논의되었던 참여정부 시기와 문재인정부 시기, 두 개의 시기로 구분하여 각각 시기의 다중흐름을 분석하고 두 시기의 공통점과 차이점 등을 비교·분석하였다. 특별히 이 두 시기를 비교하는 이유는 먼저 노무현정부 시기에 갈등관리 입법화를 위한 시도가 처음 시도되었고 현재 논의되고 있는 갈등관리법안의 기본 틀을 만드는 등 가장 활발하게 연구와 토론이 이루어진 시기였다. 그 이후로 갈등관리입법화를 위한 시도는 의원입법으로 이명박대통령 시기에 4건, 박근혜대통령 시기에 1건 등 간헐적으로 이루어지만 실제적인 입법논의가 활발히 이루어지지 못했으며 정부도 입법화에 소극적이었다. 하지만 문재인정부인 2016년 이후에 20대 국회에서만 관련 법안이 8건 발의되는 등 입법화를 위한 시도가 가장 활발히 이루어졌고 정부도 입법화에 긍정적인 입장으로 바뀌었다. 따라서 이 두 시기가 공공갈등관리 제도의 법제화라는 정책의 창이 열리는데 가장 근접했던 시기였기 때문에 비교 분석하는 것이 가장 의미가 있을 것이라 판단하였다.

연구자료는 주로 이차적 자료를 위주로 하였으며 국내 연구보고서 및 통계자료, 여론조사 결과, 신문기사 및 전문가 사설 및 칼럼, 정부 정책자료 및 국회 법률안 및 법안심사 자료, 정부·국회·시민단체 등의 발표·토론자료, 인터넷 검색 등을 이용하였다. 특히 노무현 대통령 당시 자료로는 참여정부 정책보고서와 노무현재단의 노무현사료관의 4,192개 연보를 주로 이용하였다.

본 연구는 갈등관리 제도의 입법화를 위한 과정에서 “정책의 창이 부분적으로만 열린 이유는 무엇인가?”에 대해 Kingdon의 다중흐름모형을 도입함으로써 문제 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름으로 나누어 분석하였고 세 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리는 과정과 이 과정에서의 정책선도자의 역할도 포함하여 분석하였다. 특히 갈등관리입법 논의가 가장 활발했던 노무현정부 시기와 문재인정부 시기 법안 논의 동향 등의 분석을 통해 세 가지 흐름 중 “법안통과에 장애가 되는 주된 흐름은 무엇인지?”를 도출해 내었다. 그리고 그 주된 흐름 흐름의 문제점을 해결하고 “입법 성공을 위한 대안에는 어떤 것들이 있는지?”에 대해 방법들을 모색해 보았다.

이상의 연구분석의 틀을 <그림 2>과 같이 정리하였다.

< 그림 2 > 연구방법 및 분석의 틀



## 제 3 장 공공갈등관리제도의 정책흐름 분석

### 제 1 절 1차 정책의 창(노무현 정부)

#### 1. 문제의 흐름

##### (1) 지표

이주형외(2014)의 연구에서 연도별 공공갈등 발생 추이를 보면 전반적으로 공공갈등 발생 건수는 완만하게 증가하는 추세를 볼 수 있다. 이 자료에서 갈등관리법안 입법이 이루어진 노무현 정부 전후시기를 5년 단위로 보면, 1991년~1995년에 127건, 1996년~2000년 120건에서 2001년~2005년 187건, 2006년~2010년 245건 등이 시기를 전후로 갈등 발생 건수가 급격하게 증가한 것을 볼 수 있다.(이주형외, 2014:40-41) 김광구(2014.9)의 연구에서 분석한 역대 정부별 공공갈등발생 현황에서도 김영삼정부 105건, 김대중정부 143건, 노무현정부 213건, 이명박정부 259건 등 공공갈등이 지속적으로 증가하였다. 또한 1989년에 방사성폐기물처분장 건설을 둘러싼 갈등이 경북 영덕에서 시작하여 2005년말에야 해결되는 등 갈등이 장기화되는 경우가 많아졌다.(참여정부정책보고서 1-06, 2008:3) 이처럼 공공갈등을 보다 효과적으로 관리하기 위한 필요성이 계속 증가했음을 알 수 있다.

< 그림 3 > 연도별 갈등 발생 건수



\* 자료출처 : 이주형외(2014). 공공갈등관리 사례 분석과 외국의 공공갈등 관리제도 조사. 국회예산정책처, 재구성

## (2) 초점사건

우리나라는 한국전쟁이후 단기간의 압축 고도성장을 위해 다른 개발도상국들과 마찬가지로 정부주도의 정책 수립과 추진을 해 왔으며 속도와 효율성이라는 명분하에 사회각계각층에 내재해 있던 갈등해결에 대해서는 무관심하였다. 그런데 경선 전 지지율이 2%에 불과했던 노무현 후보는 당시 여론조사에서 40%가 넘는 지지율을 보이며 당선이 유력했던 이회창 후보를 제치며 모두의 예상을 깨고 대통령에 당선 된다.<sup>4)</sup> 예상치 못한 노무현 대통령이라는 정책선도자가 등장함으로써 그동안 DAD(Decide-Announce-Defend) 방식의 권위적 방식에 머물러 있던 갈등관리 방식을 국민 참여와 합의를 통한 갈등관리 방식으로 전환하기 위한 혁신적 시도가 이루어지게 된다.

참여정부 대통령자문 정책기획위원회에서 발간한 정책보고서(2008)에 당시 갈등관리법 제정을 추진하게 된 배경이 상세히 기술되어 있으며 그 주요내용은 다음과 같다. “민주주의의 발전과 시민사회의 급격한 성장으로 시민들의 사회참여 수준은 급격히 높아졌고 인터넷 등 정보통신 기술의 발달은 이를 더욱 촉진하였다. 이에 따라 사회 구성원 각자가 목소리를 내면서 갈등은 더욱 많아졌고 다양화, 복합화 되었지만 합리적 갈등관리 시스템의 부재로 많은 갈등이 장기화되고 있다.”는 것이다. (참여정부정책보고서 1-06, 2008: 1-15)

실제로 참여정부는 갈등에 해소에 가장 관심이 많았고 가장 많은 노력을 기울였음 불구하고 갈등이 많이 발생한 시기였다. 먼저 국책사업 갈등으로, 행정수도 이전 관련해서는 서울과 지방의 갈등, 여야의 갈등, 헌법소원 등 수많은 우여곡절이 있었고, 방사성 폐기장 설치와 관련된 부안 주민들의 극단적 투쟁이 있었다. 2004년에는 천성산에 도롱뇽이 산다는 이유로 지울스님이 단식투쟁에 들어가서 경부고속철도 천성산 구간의 공사가 지연되는 갈등이 있었다. 2007년에는 경인운하를 둘러싸고 환경단체, 시민단체 등의 반대로 공사가 상당기간 지연되었다. 이외에도 서울외곽순환도로(사패산구간) 갈등, 한탄강 댐 갈등, 새만금사업 갈등 등 많은 국책사업 지연 갈등이 있었다. 뿐만아니라 화물연대 파업으로 인한 물류 마비사태와 철도노조의 파업 등 우리사회의 분열과 대립이 심화되는 시기였다. 또한 “이라크 파병”과 같은 국가안보차원의 갈등들도 함께하는 시기였으며 노무현대통령의 탄핵을 둘러싼 각종 갈등들도 끊이지 않는 시기였다.

---

4) 나무위키. “16대 대통령 선거”.

<https://namu.wiki/w/%EC%A0%9C16%EB%8C%80%20%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9%20%EC%84%A0%EA%B1%B0>

### (3) 피드백

이 당시 댐 건설지역이나 소각장, 폐기물 처리장 건설 지역 등 대형 국책사업에는 예외없이 갈등이 발생하였고 이러한 갈등은 계속적이고 반복적으로 발생하였으며 장기화 되는 경향을 보였다. 뿐만 아니라 많은 갈등들이 법의 판단에 의존하는 법적 소송으로 이어졌고 결과에도 승복하지 못하여 계속 소송을 제기하는 등 불신의 악순환이 계속되었다. 하지만 이렇게 다발하는 갈등에도 불구하고 갈등의 원인에 대한 진단과 해법이 없었다. 이러한 사회적 배경 하에 공공갈등 관리시스템의 필요성이 증가하게 되었다. (참여정부정책보고서 1-06, 2008: 3-5)

## 2. 정책의 흐름

### (1) 추진경과

참여정부 시절 노무현 대통령이 지속가능발전위원회에 환경관련 각종 갈등의 거국적 조정 및 합리적 해결을 위한 기능을 보강토록 지시함으로써 갈등관리시스템 구축을 위한 ‘갈등관리전문위원회’의 정책연구가 시작된다. 2003.10월 21명으로 발족된 연구팀의 3개월간 연구결과를 2004.2월에 국정과제회의에서 대통령에게 보고하였고 갈등관리기본법 준비팀을 가동하여 2004.9월 법 초안을 대통령에게 서면으로 보고하였다. 10월에는 입법 소관을 국무조정실로 이관하였고 2005.5월에 이 법안을 국회에 제출하게 된다.(참여정부정책보고서 1-06, 2008: 30)

하지만 2005년에 정부에 의해 발의된 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」은 그 당시 정무위원회 검토보고서(수석전문위원 : 정순영)에 의해 치명적인 지적을 받게 된다. 첫째 갈등의 성격과 내용을 고려할 때 일반 법률로 규정하기 어렵고 제시된 법안도 법률로 보기에 내용이 부족하여 갈등관리에 대한 운용지침적인 성격이 강하다는 것이다. 둘째, 공공기관 갈등관리 관련 법안은 기존 행정절차법 또는 정보공개법과 중복되는 내용이 많아 기존에 있던 법률을 보완 또는 개선해 나가자는 의견이 다수였다는 것이다.(이주형외, 2014: 6-7)

셋째, 갈등의 내용이 다지하고 복잡하여 갈등해결을 위한 별도의 기구를 설립하는 것은 지금까지 공공기관의 노하우를 활용하지 못하며 이 법에 따른 기구로의 기능집중화를 강제하여 자체기관의 기능축소를 가져올 우려가 있고 다양한 분야별 갈등전문가의 육성을 오히려 저해할 수 있다고 보았다. 또한 선진국에도 이런 갈등해결 종합법안이 없고 공동체 의식을 고양시키고 일부 정책결정과정에서 국한시켜 갈등

을 해결하는 정책실험을 하고 있으므로 한국도 성숙한 시민의식의 계발과 육성이 선행된 이후에 갈등관리종합법안의 제정을 추진해도 늦지 않을 것으로 판단하였다. (정순영, 2005.11, 정무위 법안 검토보고서: 6-9)

실제 당시 처음 정무위원회에 상정된 11월 24일 국회 회의록에 의하면 당시 정순영 수석전문위원은 다음과 같이 발언하였다. “갈등관리에 관한 법률안에 있어서 공공기관은 특정되지 아니하고 전 부처를 대상으로 하고 있으며, 갈등의 성격과 내용 역시 모호하여 법률로 규정해야 할 구체성을 결여하고 있어 일반 법률로 규정하기 어려운 측면이 있다.”고 하였다. 이에 부연하여 “행정절차법이나 정보공개법과 그 내용이 유사하고 그 법상으로도 해결할 수 있으므로 기존 법률을 보완·개선하는 것이 바람직한 것으로 사료된다.” 고 하였다. (17대국회 제256회 정무위 제8차 회의록: 9-10)

법안의 성격상 전 국민의 공감대를 얻어야 입법이 가능한 법률안이 국회의 수석전문위원 한 사람도 제대로 설득시키지 못해 법안으로 부적합하다는 혹독한 평가를 받게 된 것이다. 특히 당시 수석전문위원은 기존 입법부나 행정부가 제 기능을 하고 있으며 문제가 없다는 평가를 하면서 선진국에 동일한 입법사례가 없음을 부적합한 주된 이유로 들었다. 그리고 현재는 우선 법 먼저 제정하기 보다는 성숙한 시민의식의 계발과 육성이 선행되어야 된다고 하였다.

여기에서 두 가지 측면의 문제점을 볼 수 있는데, 하나는 갈등관리기본법의 내용이 설득력 있도록 정밀하지 못하였다는 것이고 다른 하나는 내용을 야심차게 준비했다고 할지라도 국회논의의 첫 단추인 전문위원회에 대한 설명과 설득이 부족했다는 것이다. 국회 법률안 통과에 관한 영향요인 연구에 의하면 정부입법안의 경우 전문위원의 검토보고서가 부정적일 경우 법안통과 기간을 평균 239일, 약 8개월 이상을 지연시킨다는 보고가 있다.(김민경, 2014:65) 갈등관리기본법의 입법을 위한 정책대안 및 사전 설득 등의 준비가 부족했던 것이다.

## (2) 가치수용성

2005년 국회에서 법안 논의 당시 많은 국회의원들이 이 법이 제정되면 행정부의 책임을 민간에 전가할 수 있고 행정부의 갈등관리 기능이 오히려 저하될 수 있다며 우려를 표명했다. 또한 이 법으로 인해 발족된 위원회 등에서 수행하는 갈등관리 행위 등이 행정부나 국회의 고유기능을 침범할 수 있음을 걱정하며 반대하였다. 실제 법안내용에 대한 세부적 논의는 거의 이루어지지 못하고 법안의 필요성, 형식의 타당성 등 당위적 문제에서부터 반발에 부딪혀 법안에 대한 논의가 진전을 이루지

못했다. 혹시 발생할지 모르는 미래의 부작용에 대한 우려 등으로 아직 이 법안을 받아들일 수 있는 공감대가 형성되지 못하였고 법안의 필요성에 대한 이해가 부족했음을 알 수 있다. 그리고 당시에는 갈등을 법률로서 관리한다는 개념 자체가 생소했기 때문에 폭넓은 국민적 공감대나 이해집단의지지 등도 얻을 수 없었다.

### (3) 기술적 실현가능성

기술적으로 법안이 실현가능성이 있는지는 2005년 당시 정부에서 제출한 법안의 주요 조항에 대해 분석해볼 필요가 있다. 첫째로, 2005년 법안 심사 당시 국회 전문위원은 공공기관이 특정되지 않고 전 부처를 대상으로 하고 있으며 갈등의 성격과 내용이 모호하여 구체성이 결여되어 있다고 한다. 당시 법안에 공공기관으로 대통령령으로 정하는 국가행정기관, 지자체, 공공단체로 정의되어 있었기 때문에 전문위원의 공공기관이 특정되지 않았다는 말은 잘못되었다. 하지만 이렇게 광범위하게 적용대상을 설정할 경우 소요되는 공공기관의 숫자가 매우 많고 그 업무 내용이나 성격도 각자 다르기 때문에 인력, 예산 등을 가늠하기 어려우며 일관된 법률 적용이 어렵다. 적용범위를 명확히 정해주지 않을 경우 당시 국회의원들의 반대와 같이 무소불위의 적용범위와 권한 등 우려를 증폭시킬 수 있어 실현가능성을 낮추게 된다. 따라서 법안의 적용 대상 및 적용 범위를 좀 더 구체화 할 필요성이 있다. 예를 들면 일정 예산 이상의 국책사업에 우선 적용한다든지, 국토개발이나 환경정책에 한정한다든지 적용할 갈등의 내용과 범위, 규모 등에 대해 보다 명확히 규정해 줄 필요가 있다. 둘째, 전문위원은 갈등을 관리를 지원하는 별도기구의 설립이 오히려 기존 공공기관의 갈등관리 기능을 약화시킬 우려가 있다고 하였다. 하지만 이것은 단순히 추측에 의한 우려로 어떠한 근거도 제시하지 못하고 있으며 유사한 사례로 KDI의 규제연구센터의 경우 규제영향분석과 규제비용분석 등 관련이론, 제도, 방법론에 대한 연구와 검증, 교육 등 행정규제기본법의 목적 달성을 위해 다양한 기능을 하고 있다. 이같은 별도 지원센터의 설립이 오히려 행정의 효율적 운영을 돕고 있음을 볼 수 있다. 다만 당시 지원센터의 설립을 위한 필요 재원으로 약 90억원을 추정(정순영, 2005, 정무위 법안 검토보고서: 23) 하였는데 이런 예산 소요에 대한 필요성을 제대로 설득시키지 못해 법안통과의 실현가능성을 한층 저하시켰다.

### 3. 정치의 흐름

#### (1) 국회의원 구성

노무현정부 초기에는 여소야대의 국회로 선거법 위반 등을 이유로 탄핵소추의결안이 통과될 정도로 정치적으로 열세였다. 하지만 탄핵사태를 전화위복으로 오히려 대통령이 지지하는 열린우리당이 과반의 지지를 받으며 17개 국회 초기('04.3월~)에는 여대야소의 정치적 호재를 만나게 된다. 하지만 노무현대통령의 당정분리의 소신이 이런 정치적 이점을 제대로 이용하지 못하게 했다. 노무현 대통령은 고위당 청협의('04.6)에서조차 자신은 당과 국회운영에 불간섭하겠다는 원칙을 천명하기도 한다. 임기마지막 해인 2007년 2월에는 당내내분으로 인해 여당인 열린우리당의 23명 의원이 집단탈당을 하게 되어 과반수를 넘었던 원내 제1당에서 제2당으로 밀려나게 되었다. 3년 동안 여당이 과반의 의석수를 차지하고 있었음에도 불구하고 정치적 흐름을 잘 활용하지 못했다. 또 2007년 2월 마지막 해에는 노무현대통령이 탈당을 함으로서 그나마 가지고 있던 정치적 흐름의 마지막 실마리조차도 놓치게 된다. 이상적 민주주의를 실현하고자 하는 방향은 좋았지만, 문제의 흐름과 정책대안이 있어도 정치의 흐름이 없으면 결국 정책의 창이 열리지 못하는 경우가 많은데 이것이 공공갈등관리 법안의 통과에 적지 않은 영향을 미치게 된 것이다.

#### (2) 정책참여자별 입장

정부의 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」에 대해서 국회에서는 2005년 11.24일~25일 양일간 정무위원회 소위에서 두 차례에 걸쳐 논의되었으며 2일차에는 공청회를 겸하여 회의가 진행되었다.

당시 정무위 법안소위에서 이 법안이 처음 논의되었을 때의 상황을 보면 위원장이 김희선의원으로 여당인 열린우리당 의원이었다. 또한 당시 정무위원회에 참석했던 국회의원의 정당 구성을 보면 열린우리당이 12명, 한나라당이 10명, 새천년민주당이 1명이었다. 이렇게 표면적으로 보면 정치적 흐름상으로는 법안통과를 위한 분위기 조성이 충분히 가능한 상황이었다. 하지만 문제는 찬성측 당내 여론을 잘 통합하지 못했다는 데 있다. 당시 갈등관리 법안에 대해 한나라당 의원인 이계경의원, 이진구 의원, 고진화의원 등은 법안에 강력히 반대를 했고 여당인 열린우리당 의원들조차도 일부 반대의견이 있었다. 먼저 한나라당인 이계경의원이 이 법안을 집중적으로 비판하였다. 그 이유는 첫째, 갈등관리지원센터 설립에 90억원이 소요된다는 점이었



다. 현행법으로도 가능한데 굳이 많은 예산을 들여 법과 조직 등을 만들 필요성과 차별성이 없다는 것이다. 둘째는 법상 강제력이 없기 때문에 많은 시간과 비용을 들여 조정을 해도 똑같은 갈등이 반복될 수 있다는 것이다. 같은 당인 이진구의원도 갈등관리법을 통해 갈등을 해결하겠다는 발상 자체가 놀랍다고 혹평하면서 전형적인 코드맞추기식 법률이라며 반대하였다. 고진화의원은 갈등관리체계에 대한 필요성은 공감하나 그동안 갈등관리를 어떻게 해왔고 어떤 문제가 있으니 어떻게 해결해야 한다는 설명과 공감대가 먼저 필요하다는 지적을 하였다. 새천년민주당의 이승희의원은 국무조정실이 자기의 고유 업무인 조정업무를 소홀히 하면서 행정의 안방을 민간위원들에게 내주고 의회의 고유 기능을 침범하는 위원회를 만들어 의회의 기능을 약화시킨다는 지적을 하였다. 특히 열린우리당의 이상경의원은 여당임에도 불구하고 많은 이유를 들어 비판하였다. 첫째 갈등관리기본법이 입법례가 없다는 점이다. 미국의 협상에 의한 규칙제정법이나 행정분쟁해결법은 이 법과 본질적으로 완전히 다른 법이라고 주장하였다. 둘째, 갈등영향분석의 경우 절차에 대한 내용이 부족하다는 점과 기존의 행정절차법과 정보공개법으로도 가능한데 별도 법의 필요성이 인정되지 않는다는 비평도 하였다. 셋째, 법 조항 내에 “자율해결과 신뢰 확보, 참여와 절차적 정의, 이익의 비교 형량, 정보 공개” 등 너무나 당연한 행정의 기본원칙들이 나열되어 있어 전체적인 법 체계상에도 맞지 않아 보인다고 지적하였다. 김영춘 열린우리당 의원도 “국무조정실의 조정기능으로 해결할 수 있는 문제를 갈등관리기본법으로 만드는 것은 과잉입법”이라고 비판하였고 법제명도 정부가 기본법으로 갈등관리를 하겠다는 것이 통념상 납득이 안 된다는 의견도 주었다. 같은 당의 강길부 의원은 법이 제정되었을 때 오히려 갈등을 조장하거나 증폭하는 부작용을 우려하였다. 부가적으로 원전설치지역 주민들에 대한 지원이 개인소득수준 향상에 도움이 되는 방법론에 대한 고민이 더 필요하다고 지적하였다. (17대국회 제256회 정무위 제8차 회의록: 21-40)

국회 정무위원회에서 갈등관리기본법을 논의한 다음날에는 국회 정무위원회 주관으로 공청회도 열렸다. 먼저 찬성측 증인 2명과 반대측 증인 2명이 발언을 하고 논의가 이어졌다. 이날 반대측 논의를 보면 전반적으로 갈등관리 기본법에 대한 이해가 부족하고 필요성에 대한 공감대 형성이 안 되어 있음을 알 수 있다. 주된 반대 논리는 첫째, 기존 의사결정 시스템 내에서 갈등해결이 가능하며 기존 삼권분립 체제의 권한을 침해할 수 있으므로 추가적 입법은 불필요하다는 것이다(이승희의원, 오제세의원, 이근식의원). 근거는 현재 입법, 행정, 사법의 전 과정이 사회의 모든 갈등 해결을 위한 과정으로 작동될 수 있으며,(전상인 진술인) 또 새로운 갈등을 유발할 수 있는 옥상옥이 될 수 있다는 의견도 있었다(이강두의원) 기존 행정절차법,

정보공개법 등이 존재하고 갈등조정을 위해 노사정위원회나, 중앙환경조정위원회와 같은 기구가 작동하고 있으며 이를 좀 더 보완하는 것이 좋다는 의견이 있었다.(이상경의원) 이에 대해 신창현 진술인은 이 법의 취지는 기존의견수렴이나 정보공개 제도는 정책이 상당부분 진행된 상태에서 이루어지므로 보다 사전부터 이해당사자 간 조율을 통해 갈등을 상당부분 예방할 수 있다고 설명한다. 또 갈등관리 위원회 등은 의회 기능을 대신하는 것이 아니라 합의형성 절차를 권고하는 기능이고 현대 사회의 갈등이 다양해지고 복잡해지면서 기존 의사결정 체계 내에서 의회 등이 모든 갈등을 다 조정할 수 없기 때문에 이런 갈등 해결을 보완하기 위해 법이 필요하다고 설명하였다.(신창현 진술인) 기존 행정절차법, 정보공개법, 행정규제기본법 등으로 해결하지 못하는 갈등을 해결하는 것이 이 법의 목적이라고 설명하며, 환경분쟁조정위원회 등 분쟁해결기구는 민간부문의 작은 분쟁에는 효과적이지만 정부가 당사자인 중대하고 광범위한 갈등에 대해서는 작동하지 못하고 있다고 반박하였다. 따라서 갈등관리 기본법은 기존의 삼권분립을 침해하거나 기존 법체계 등과 중복되는 것이 아니라 그것들이 모두 포괄할 수 없는 사각지대를 보완해주는 역할로 정의하였다.(신창현 진술인) 둘째, 갈등조정위원회 등 갈등을 조정하는 주체들의 독립성을 보장할 수 없다는 것이다. 오히려 정부의 정책 추진을 정당화하기 위한 도구로 전략할 수도 있다는 것이다.(전상인 진술인) 이에 대해 갈등당사자인 정부가 직접 갈등조정을 주도하는 것 보다는 이해관계자 등이 모두 동의하는 중립적인 제3자의 주도하에 갈등을 해결하는 것이 더 공정하고 합리적이라고 반박한다.(신창현 진술인) 기타 이 법이 외국에도 완전히 동일한 입법사례가 없기 때문에(이상경의원) 입법, 행정, 사법을 관통하며 무소불위의 법이 될 수 있으며 권한이 어느 정도로 확대 될지 알 수 없다는 우려도 있었다. (전상인 진술인) 반면에 갈등관리 기본법의 취지에 일부 혹은 전부 공감하는 의원들도 일부 있었는데.(고진화의원, 강길부의원) 신학용의원과 김현미 의원은 시대적 변화와 행정적 필요 등 이유로 이 법의 필요성에 대해 가장 공감하였다. (17대국회 제256회 정무위 제9차 회의록: 1-25)

이와 같은 논의를 볼 때 국회의원 숫자상으로 볼 때에는 정치적 흐름이 왔음에도 불구하고 당정간에 정책에 대한 공감대와 이해의 부족으로 인해 그 흐름을 제대로 이용하지 못했음을 알 수 있다. 또한 공공갈등관리 법안의 내용상 미비로 인해 반대측을 설득하는데 실패했음을 볼 수 있다. 더불어 대통령의 강력한 정책추진 의지가 오히려 정치적으로는 야당측의 강력한 반대의 이유 중 하나가 되었음도 볼 수 있다. 이 같은 비판 등으로 현실적으로 입법이 어려움을 인정하고 정부는 일단 2007년 2월에 대통령령으로 갈등관리 규정을 제정하게 된다. 하지만 이로서 더 이상 긴급하게 법안으로 제정해야하는 시급성 등 정치적 동력을 상실하게 된다. 결국

정부입법안인 갈등관리 기본법은 야당뿐만 아니라 여당 차원의 정치적 지지도 얻지 못하며 법안소위 논의과정에서 많은 비판만 받은 채 17대 국회가 끝날 때까지 계류하다가 결국 폐기가 된다.

### (3) 정책 찬반 옹호집단

갈등관리기본법안(정부입법안)이 제출 되었던 2005년 당시 찬성집단은 법안을 제출한 행정부와 법안 마련에 함께했던 갈등관리전문가 집단, 열린우리당의원, 일부 환경·시민단체 등이 있다. 반대집단은 국회 논의시 반대의견을 내었던 한나라당 및 새천년민주당과 기타 일부 열린우리당의원, 정무위 전문위원, 다수 환경·시민단체 등이 있었다.

첫 번째, 갈등관리기본법은 행정절차에 대한 권한과 책임이 있는 입법부와 행정부가 가장 큰 이해관계자이다. 2005년 법안논의 당시 국회의 권한 침해 우려로 야당의원들이 강하게 반대했고, 일부 여당의원까지 반대했던 사례가 있다. 두 번째로는 갈등관리제도의 활성화 여부에 따라 경제적 이익이 좌우되는 갈등관리전문가 집단과 법조인 집단 등이 있다. 갈등관리 제도가 활성화 되면 갈등영향분석, 전문가 자문, 연구 등 갈등관리 전문가의 수요가 많아지게 되며, 갈등이 대화와 타협으로 해결될수록 법률수요는 적어질 수 있기 때문이다. 단적인 예로 갈등중재인이라는 자격증의 신설에 대해 변호사 단체 등에서는 지속적으로 반대해 왔다.(지속위, 2004.9:62) 세 번째는 일반 시민단체와 이익단체 등이 있는데 시민의 권익을 보장한다는 면에서 찬성하는 입장과 공공갈등을 정부가 관리한다는데 반감을 가지는 입장으로 갈릴 수 있다.

실제로 갈등관리기본법 제정을 위해 지속가능발전위원회에서는 시안을 가지고 2004.6.4.일~8.19일까지 7차례에 걸쳐 토론회 등을 통해 시민단체, 전문가, 관계부처 등의 의견을 수렴하였다. 여기에는 한국여성단체연합, 참여연대, 녹색연합, 함께하는 시민행동, YMCA, 경실련 등 많은 사회시민단체들이 참여했는데 다수의 환경·시민단체에서 기존 제도의 보완 필요성, 정부 주도의 갈등관리 문제점 등을 지적하며 법안 제정에 반대하였다. 다만 행정개혁시민연합회, 쓰레기문제해결시민운동연합, 환경운동연합 등 일부 단체에서는 발전적 방향으로 대안제시에 적극 동참하기도 하였다. (지속위, 2004.9:61-78)

이런 환경·시민단체들의 반대의견은 야당의 입법 반대논리에 더욱 큰 힘을 주게 되었고 대통령과 전문가들의 강력한 입법 추진의지에도 불구하고 결국 법안 통과를 좌절시키게 하였다.

< 표 3 > 갈등관리기본법 제정 찬반 옹호집단

|                | 법 제정 찬성측  | 법 제정 반대측                                     |
|----------------|---|--|
| 행위자            | ▶ 대통령, 행정부, 열린우리당, 갈등전문가 집단, 일부 환경·시민단체               | ▶ 한나라당 등 야당, 법조인 집단, 다수 환경·시민단체              |
| 신념체계           | ▶ 시민참여 확대   | ▶ 대의민주주의 체계 원칙 고수                            |
| 갈등 관리 법에 대한 인식 | ▶ 공공갈등의 체계적 관리<br>▶ 갈등의 합리적 해소로 사회적 시간·비용 절감, 사회통합 증진 | ▶ 삼권분립 침해, 기존 법체계와 중복<br>▶ 정책추진 정당화 등 도구로 악용 |
| 법인식            | ▶ 갈등관리기본법 제정 찬성                                       | ▶ 갈등관리기본법 제정 반대                              |

#### 4. 정책 선도자

노무현대통령의 참여정부는 2003년 2월에 출범하였고 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율이라는 4대 국정원리에서도 볼 수 있는 것처럼 취임초기부터 사회에 만연해 있는 갈등관리에 대한 의지가 강하였다. 임기 내 수많은 회의와 공식석상에서 갈등조정이야말로 정부의 고유의 임무이며 갈등관리시스템 또는 갈등관리기구 구축을 위해 노력하겠다고 공언하였다. 이런 배경에서 노무현 대통령은 “국민소득 1만불에서 2만불로 가는 중요한 문제는 국민의 기를 하나로 모을 수 있느냐의 것인데, 이는 대화와 타협을 통한 리더십과 갈등해결이다.”(‘03.8, 국무회의) 라는 발언을 하였고, 공공갈등관리 시스템 구축을 주요 국정과제중 하나로 선정하였다. 게다가 국무회의를 통해 직접 갈등관리 과제를 선정하고 진행과정 등을 점검하였다. 노무현 대통령은 지속가능발전위원회 주최로 열린 갈등관리 워크숍(‘04.7)에도 직접 참석해서 “한국 민주주의의 성패는 갈등해소 문제에 달려 있다고 생각한다. 이제 대화와 타협, 거기에 기초한 합의로 갈등을 해결할 수밖에 없는 새로운 시대를 맞이했다. 새 문제 해결 방식을 배우고 익히고 가동시켜야 한다”고 강조하였다. 갈등관리 법안이 만들어지게 된 동기에서부터 법안의 작성과정, 최종 법안이 국회에 제출되기 까지 노무현 대통령에 손에 의해 이루어 졌다고 해도 과언이 아닐 정도로 대통령의 많은 관심과 정성을 받으며 법안이 마련되었다. 노무현 대통령이 공공갈등의 해결과 관리시스템 구축을 위해 얼마나 많은 노력을 기울였는지는 노무현사료관의 노무현연보를 보면 알 수 있는데, 정책적 흐름과 정치적흐름을 함께 볼 수 있도록 아래의 <표4>에 그 내용을 정리하였다. (노무현재단. 노무현사료관-노무현연보)

## 5. 정책의 창

참여정부 시기 수많은 갈등이 발생하는 등 문제의 흐름이 있었으며 지속가능발전위원회에 의해 정책 대안이 만들어졌다. 또한 노무현대통령이라는 정책선도자의 지속적 추진과 함께 여대야소라는 정치의 흐름도 만나게 되면서 ‘갈등관리기본법’이 입법화 될 정책의 창이 열리게 된다. 하지만 정책의 흐름이 불완전하여 국회 논의과정에서 많은 비판을 받게 되었고 정책선도자의 당정분리라는 소신 등을 이유로 정치의 흐름을 잘 이용하지 못하면서 결국 정책의 창은 완전하게 열리지 못하게 된다. 결국 완전한 법으로 통과되지 못하고 갈등관리 규정이라는 대통령령이 차선택으로 제정 되었다. 그 이후로 정책의 창은 10년 이상 닫히게 된다.

< 표 4 > 노무현 정부 갈등관리기본법 제정 추진 관련 주요내용

| 일 시        | 주요 내용  |
|------------|--|
| 2003.2.25  | 참여정부 출범  |
| 2003.3.14  | 대통령, 수석비서관회의에서 "갈등조정이야 말로 정부가 해결해야 하는 본연의 임무", "집단간 이해관계에 의해 발생하는 갈등은 정부가 적극 나서 조정" 발언   |
| 2003.4.7.  | 대통령, 수석비서관회의에서 "사회적 갈등의 주제를 국무회의에서 논의하되, 전문가와 이해당사자를 참여시켜 국민적 토론이 될 수 있도록 준비" 주문   |
| 2003.4.15. | 국무회의에서 24개 핵심갈등과제를 선정하여 각 부처의 적극대응 지시<br>* ▲교육행정정보시스템(NEIS) 관련 교육부와 전교조 간 갈등 ▲호주제 폐지 ▲핵폐기물 처리장 선정 등  |
| 2003.7.31. | 대통령, 방사성 폐기장 유치 갈등, 전북 불안 위도 주민 대책 관련 "주민들을 설득하는 일에 최선을 다해 달라"며, "특히 주민들을 설득하는 담당자들이 이 사업에 확신을 가질 수 있도록 외국 현지시찰 등을 보내는 방안도 적극 검토" 지시                                     |
| 2003.9.8   | 대통령, 시도지사회의에서 "갈등조정기구를 도입하려 한다", "각 지방에서 추천하는 위원들로 상당한 구속력을 갖는 자문을 하고, 높은 수준의 합의를 통해 결론을 이끌어 내는 방식으로 하면 어떻겠느냐"고 제안   |
| 2003.9.29  | 새천년 민주당 탈당   |
| 2003.12.15 | 지속가능발전위원회 위원 위촉장 수여, "선진국은 갈등해결을 위한 큰 틀과 세밀한 프로세스를 가지고 있다. 합의하고 설득하며 프로세스를 통해 승복하게 하는 문화를 만들면 국민정서와 문화가 한 단계 업그레이드되는 계기가 될 것" 강조   |
| 2003.12.22 | 경남합천 해인사를 방문, 사패산 터널 관련 조계종 종정 법전스님 등과 환담  |
| 2004.2.12  | 국정과제회의에서 "갈등관리시스템 구축방안" 논의   |
| 2004.3.12  | 선거법 위반 등을 이유로 노무현대통령 탄핵소추안 가결(재적의원 271명 중 한나라·민주당·자민련 소속위원 195명이 투표 참여, 193명 찬성, 2명 반대)<br>--> 노무현대통령 직무 정지<br>* (16대국회) 한나라당 145석, 민주당 62석, 열린우리당 47석, 자민련 10석 ~ (여소야대) |
| 2004.4.15  | 17대 국회의원 선거<br>* 열린우리당 152석, 한나라당 121석, 민노당·민주당 등 26석 ~ (여대야소)   |

|            |   |
|------------|---|
| 2004.5.14  | 헌법재판소, 탄핵심판 결과 '기각' 결정  |
| 2004.5.16  | 사회갈등기능을 통합·관리할 시민사회수석에 문재인 전 민정수석을 내정   |
| 2004.5.20  | 노무현대통령 열린우리당에 입당  |
| 2004.6.4   | 고위당청협의에서 "당과 국회운영에 불간섭하는 원칙을 견지 하겠다"며 당정 분리원칙 재천명, "대통령 정치특보를 폐지 하겠다", "당과 국회가 대통령 지휘를 받지 않는다는 새로운 정치문화가 필요하다" 고 언급             |
| 2004.6.7   | 국정과제회의에서 "신행정수도 건설 반대" 움직임에 대해 국토균형발전과 지방화의 소신을 피력  |
| 2004.7.12  | 서울시의원 50명을 포함한 헌법소원 대리인단이 "신행정수도 건설 특별법"에 대한 헌법소원과 헌법재판소 결정시 까지 건설추진위원회 활동 중지 가처분 신청 제출, 정부는 건교부 차관을 반장으로 하는 "헌법소원 대책반"을 구성, 대응 |
| 2004.7.28  | 지속가능발전위원회 주최로 열린 "갈등관리 워크숍"에 참석   |
| 2004.10.21 | 헌법재판소, '신행정수도건설특별법' 위헌 판정   |
| 2005.5.27  | <b>"공공기관의 갈등관리에 관한 법률안" 정부입법안 발의</b>  |
| 2005.6.4   | 제10회 환경의 날 기념식에서 "사회적 합의를 촉진하기 위한 갈등관리체계 구축에도 더욱 힘쓰겠다. 에너지 정책을 비롯해 공공정책과 관련 한 갈등예방 제도 기반을 지속적으로 확충 계획" 강조                       |
| 2005.6.6   | 제50회 현충일 추념식에서 "공동체적 통합을 이루는 것이 지금 우리에게 가장 중요한 숙제" 강조, "대화와 타협을 통해 갈등을 풀어나가고 특히 합리적인 절차를 거쳐 결정된 사항에 대해서는 적극 수용해야 한다"고 촉구        |
| 2005.6.24  | 국무회의에서 "수도권 소재 공공기관 지방이전 계획 확정" - 346개 공공기관의 절반인 176개를 수도권과 대전을 제외한 12개 광역 시·도에 분산배치(이전대상기관 직원수 약3만2천명)                         |
| 2005.8.25  | KBS '국민과의 토론'에서 "갈등이 과도하게 발생할 경우 사회적 피해가 커짐.. 갈등마다 국론이 분열되고 그 골이 깊어지는 것에 대해 우려" 발언  |
| 2005.10.12 | 국회예산 시정연설에서, 사회적 협의 체제로 '국민대통합 연석회의' 구성 제의, 스웨덴, 독일, 네덜란드 등 많은 국가들이 사회협약을 이용하는 사례 강조.   |
| 2005.10.26 | 국회의원 재보선 선거 4곳에서 모두 한나라당 후보 승리(대구동구, 경기광주, 부천, 울산북구)  |
| 2006.12.1  | 갈등조정특별위원회 위원들에게 위촉장 수여, 오찬  |
| 2007.1.22  | 참여정부 4년을 평가한 정책보고서 발간(위원장 김병준)  |
| 2007.2.6   | 김한길·강봉균의원 등 23명이 열린우리당에서 집단탈당<br>* 한나라당 127석(원내 제1당), 열린우리당 110석(원내 제2당)  |
| 2007.2.12  | <b>"공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정"(대통령령) 제정(07.5.13일 시행)</b>   |
| 2007.2.28  | 대통령 열린우리당 탈당  |
| 2007.4.2   | 한미 FTA협상 타결   |
| 2007.6.8   | 임종석, 이상호의원 등 16명 열린우리당 집단탈당   |
| 2007.6.15  | 문희상, 박기춘의원 등 16명 열린우리당 집단탈당 * 열린우리당 73석   |
| 2008.2.24  | 참여정부 임기 만료  |
| 2008.5.29  | <b>17대국회 임기만료로 "공공기관의 갈등관리에 관한 법률안" 폐기</b>  |

\* 노무현 재단-노무현 사료관 자료(<http://archives.knowhow.or.kr/rmh/chronology>) 내용을 재정리

## 제 2 절 2차 정책의 창(문재인 정부)

### 1. 문제의 흐름

#### (1) 지표

우리사회의 갈등정도를 나타내 주는 지표로서 아직 세계적으로 통일된 일관된 지표는 없으나 사회의 갈등관리 역량 대비 사회갈등 유발요인의 정도를 비율로 나타내는 사회갈등지수가 그 사회의 갈등 정도를 어느 정도 나타내 줄 수 있다. 갈등지수가 클수록 갈등지수의 국가순위가 높을수록 사회갈등의 심각성이 크다는 것을 의미한다. OECD의 다른 국가들과 비교했을 때 삼성경제연구소(2009)의 결과는 27개국 중 4위였으며, 한국보건사회연구원(2014)의 결과는 24개국 5위로 나왔다. 또 현대경제연구원의 연구(2016)에 의하면 우리나라의 사회갈등지수는 OECD 29개국 중 7위에 해당한다고 한다.(유항재, 2016:17-19)

각각의 지수가 비록 측정 방식이나 대상 등에 약간씩 차이는 있으나 이 지표들이 공통적으로 우리사회의 사회갈등 유발요인은 많은데 비해 갈등관리 역량이 많이 부족함을 나타내 준다.

#### (2) 초점사건

문재인 정부 출범 당시에는 박근혜 전 대통령의 탄핵이라는 거대한 이슈에 묻혀 상대적으로 다른 갈등 이슈가 수면 아래 있었지만 갈등이 결코 적은 것은 아니었다. 출범 전에는 경북 성주의 사드배치 문제, 세월호 진상조사 및 후속조치 갈등, 수원·대구 등 군공항 이전과 제주 제2공항 건설 등 신공항 건설을 둘러싼 갈등, KTX 세종역 신설 문제, 제주해군기지 건설(강정마을) 문제 등등 많은 갈등이 진행중에 있었다. 또한 취임 후에는 대통령의 공약 이행 과정에서 발생한 갈등이 많았는데, 에너지 전환 정책에 따른 원전건설 중단 문제, 최저임금인상, 근로시간단축에 따른 부작용, 대입제도 개편, 국공립 어린이집 확대, 검경수사권 조정 등의 검찰개혁, 대규모 점포 영업시간 제한 등등 하나하나의 정책이 기득권을 지키려는 집단과 새로운 가치를 실현하려는 집단 간 수많은 갈등을 수반하는 과정이었다.

특히 갈등해결 차원에서 중요했던 이슈는 문재인정부 취임 초기 신고리 5·6호기 건설 중단여부를 둘러싸고 사회적 문제가 대두되었을 때 공론조사방식을 이용해 해결한 예를 들 수 있다. 문재인 대통령은 신고리 5·6호기 백지화를 공약으로 내세웠

고, 고리1호기 영구정지 선포 기념사에서 “탈핵국가로 첫 출발이자 안전한 대한민국으로 가는 대 전환”이라고 할 만큼 탈원전에 대한 의지가 매우 강했다. 하지만 탈원전 공약에도 불구하고 진행 중이던 공사에 대한 매몰비용과 원전산업 붕괴에 대한 우려, 지역주민과 원전산업과 관련된 이익집단들의 반발 등을 고려하여, 갑자기 문재인 대통령은 2017년 6월, 공론화를 통해 신고리 5·6호기의 공사중단 여부를 결정하겠다는 입장을 시사했다. 이후 국무조정실에서 ‘신고리 5·6호기 공론화 위원회 구성 및 운영에 관한 규정’(국무총리훈령)을 제정하였고 2017년 7월 신고리 5·6호기 공론화위원회가 공식 출범하게 된다. 시민참여단 470여명을 선정하고 약 3개월간의 공론조사를 거쳐 토론과 숙의의 과정을 거쳐 최종적으로 공사재개라는 권고안을 제출하게 된다. 그 결과를 정부는 그대로 받아들여 국정에 반영하게 된다. 3개월간 진행된 공론화 과정은 에너지 정책의 역사를 새로 쓴 민주주의의 새로운 실험이었으며 그동안 소수의 전문가와 기술관료가 좌우하던 원전정책에 시민이 직접 참여할 수 있는 새로운 기회의 창이 열린 것이다.(윤순진, 2018:51-52) 한편 이러한 공론화 성과에 대해 시민들에게 정책결정권을 실질적으로 부여함으로써 “원탁에서 시민권력이 탄생” 했다는 의미를 부여하기도 하였다.(이영희, 2018:198; 윤순진, 2018:51 재인용)

### (3) 피드백

노무현정부 당시에는 갈등관리 법안마련을 국정과제로 추진하였고 대통령의 아젠다 중 하나로 강력하게 추진하였다. 이것이 정부 내부적으로는 대안마련에 박차를 가할 수는 있었지만 오히려 반대 측에서는 집권여당에 반대를 위한 반대의 명분이 되어 오히려 법안통과에 반대를 불러오기도 하였다. 이를 교훈삼아 문재인정부 시기에는 외부적으로 정부가 주도하는 모양새 보다는 집권여당의 의원들이 법안을 발의토록 하여 상대당에 의한 반대를 줄이고 여당의 지지를 확보하는 모양새를 취했다. 뿐만 아니라 의원입법 발의시 상대적으로 전문위원의 검토보고가 덜 비판적인 점도 십분 고려되었다. 실제 국무조정실에서는 2017년 「국민참여 기반의 공정·투명한 갈등해결 시스템」이라는 연구용역을 한국갈등학회를 통해 수행하였고 그 결과가 당시 집권여당의원인 김해영의원의 「갈등관리기본법안」(2018.8)에 상당부분 반영되었다.(20대국회 정무위 회의록, 2019.8.20.:6)



## 2. 정책의 흐름

### (1) 추진 경과

2005년도 갈등관리기본법이 국회의 문턱을 넘지 못하고 2007년 갈등관리 규정이 제정된 이후에도 갈등관리 기본법과 유사한 취지의 법을 제정하고자하는 시도는 여러 차례 있었다. 18대 국회에서는 의원발의로 총2건이 발의되었는데, 2009년에 임두성의원 등의 “사회통합을 위한 정책갈등관리법안”, 2010년에 권택기의원 등의 “공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안”이 발의되었다가 모두 임기만료로 폐기되었다. 19대 국회에서는 의원발의로 총 3건이 발의되었는데, 2012년에 김동완의원 등의 “국가공론위원회법안”, 부좌현의원 등의 “국책사업국민토론회위원회 설립 및 운영에 관한 법률안”, 김태호의원 등의 “공공정책 갈등관리에 관한 법률안”이다. 이 법안들 또한 모두 국회에서 크게 주목받지 못하고 모두 임기만료로 폐기되었다. 그동안 18대, 19대 국회의 의원입법안들이 크게 주목받지 못하고 임기만료로 폐기된 이유는 여러 가지가 있겠지만 그 내용면에서 기존 ‘15년도에 논의되었던 갈등관리 기본법과 현재 대통령령인 갈등관리 규정의 틀과 범위를 벗어나지 못하였고 그 당시에 지적되었던 문제점 들을 보완하지 못한 이유도 크다. 이렇게 2~3건의 의원발의로 면면히 이어져 오던 정책의 흐름은 20대 국회에 들어 크게 강력해지게 된다. 첫 번째 이유로는 참여정부 당시 갈등관리법안 제정을 추진했던 민주당 세력이 정권을 잡았기 때문에 정치적 흐름을 타고 법안제정을 다시 한번 추진하고자 하는 시도에서 이다. 두 번째 이유는 문재인 대통령의 공약 중 하나인 신고리 5·6호기 공사의 재개 여부를 묻는 공론화 조사를 통해 갈등해결을 위한 참여적 의사결정 방법의 가능성을 확인할 수 있었고 문제의 흐름이 부각되며 법제화의 필요성이 생겼기 때문이다. 이러한 이유로 20대 국회에서는 갈등관리기본법과 공론화 관련 법 등 총 8건이 의원발의 되었다. 20대 국회의 법안들은 기존 논의에서 지적되었던 단점들을 상당부분 보완하고 개선하기 위해 내용적 측면에서 다양한 시도가 이루어졌음을 알 수 있다. 예를 들어 신창현의원 발의안은 기존 대통령령과 구조와 내용이 거의 유사하되 법안통과에 부담이 될 수 있는 의무사항들을 대부분 임의규정으로 바꾸어 주로 법안통과 실현 가능성에 초점을 맞추었다. 김해영의원의 발의안은 기존 갈등관리 기본법과 공론화위원회 관련 법안을 하나로 통합하여 단일 체계 안에서 갈등관리법안을 운영코자 하였으며 갈등의 예방과 관리, 해결, 사후관리까지 갈등관리 전반을 아울러 하나의 법안에 규정하였다. 전해철의원안은 공론화위원회의 구성 및 운영과 관련하여 위원의 독립적 선임, 충분한 토론기간, 토론대상에 대한 기준의 명

확화 등 면에서 법안을 보다 정교하고 구체적으로 마련하였음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책대안의 내용면에서 다른 국회의원들을 설득시키고 법안통과의 당위성에 공감대를 이끌어 내는 등 국회의 벽을 넘기에는 역부족이었다.

한편 정부는 신고리 5·6호기 공론화를 추진하기에 앞서 조직과 재정 마련, 과정과 결과의 공정성과 신뢰성 담보 등을 위해 관련 법령을 만들 필요성을 갖게 된다. 하지만 법으로 제정하기에는 시간이 많이 소요되고 법안이 통과된다는 보장도 없기 때문에 정부는 신고리 5·6호기 공론화 추진에 최소한의 조항만을 담아 국무총리훈령으로 제정하게 된다. 하지만 이후 신고리 5·6호기 공론화의 성공적 수행이라는 평가에도 불구하고 공론화위원회의 법적기반과 권한의 범위, 대의민주주의와의 충돌여부, 공론화의 범위와 한계 등에 대한 정치적 논란이 계속되었다.(은재호, 2019:18) 뿐만 아니라 훈령은 공론화위원회 해산 후 1년까지만 존속하도록 만들었기 때문에 이후에는 공론화를 위한 법적기반이 사라지게 되었다. 이후 공론화 법제화를 위한 의원발의 차원의 시도는 많이 되었지만 정부차원의 정식 법안발의는 없는 상태이다.

< 표 5 > 갈등관리법제화를 위한 시도

| 구분  | 발의날짜       | 법안명                             | 대표발의자  | 비고         |
|-----|------------|---------------------------------|--------|------------|
| 17대 | 2005.05.27 | 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안              | 정 부    | 임기만료<br>폐기 |
|     | 2007.05.13 | 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정          | 대통령령   | 현행 규정      |
| 18대 | 2009.06.18 | 사회통합을 위한 정책갈등관리 법률안             | 임두성 의원 | 임기만료<br>폐기 |
|     | 2010.07.01 | 공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안         | 권택기 의원 | 임기만료<br>폐기 |
| 19대 | 2012.08.29 | 국가공론위원회법안                       | 김동완 의원 | 임기만료<br>폐기 |
|     | 2013.02.14 | 국책사업국민토론회위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안   | 부좌현 의원 | 임기만료<br>폐기 |
|     | 2013.12.18 | 공공정책 갈등관리에 관한 법률안               | 김태호 의원 | 임기만료<br>폐기 |
| 20대 | 2016.11.11 | 공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안        | 박주민 의원 | 소관위<br>접수  |
|     | 2017.02.03 | 국책사업갈등조정토론회위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 | 박 정 의원 | 소관위<br>접수  |
|     | 2017.02.27 | 공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안        | 신창현 의원 | 소관위<br>접수  |
|     | 2017.11.15 | 국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안        | 전해철 의원 | 소관위<br>접수  |

|            |                      |        |           |
|------------|----------------------|--------|-----------|
| 2017.12.14 | 공공갈등 예방 및 해결을 위한 법률안 | 김관영 의원 | 소관위<br>접수 |
| 2018.02.22 | 공공정책의 갈등관리에 관한 법률안   | 김종회 의원 | 소관위<br>접수 |
| 2018.08.10 | 갈등관리기본법안             | 김해영 의원 | 소관위<br>접수 |
| 2018.12.31 | 갈등기본법안               | 김영우 의원 | 소관위<br>접수 |

\* 출처 : 은재호(2019b) “포용국가의 갈등관리 : 갈등관리 법제화를 위한 제언” 토론자료 인용·수정

## (2) 가치 수용성

20대 국회에서 갈등관리 법안이 정무위원회에 상정되었던 2017년 2월, 2017년 11월, 2019년 8월 중 법안 내용에 대해 제대로 논의된 때는 2019년 8월뿐이었다. 2017년 2월에는 정부가 연구용역을 통해 갈등관리법에 대한 안을 만들어본다고 하였고 그 당시에는 상정된 관련 법안이 2건 뿐이었지만 2019년에는 정부 연구용역이 완료되고 정무위에 상정된 관련 법안이 8건이 되었음에도 불구하고 실제 국회 논의 실적이 저조한 것에도 문제가 있다. 그 당시에는 정부에서 법안의 연구를 준비 중이라는 이유로 논의를 미루게 되었는데 이는 정책대안 마련의 부재로 인해 법안통과가 더욱 지연되었음을 보여준다. 그럼 2019년 8월 당시 실제 정무위원회에서 국회의원들 사이에 논의되었던 쟁점들을 살펴보고자 한다. 2005년 당시 나왔던 쟁점과 2019년에 나온 쟁점들을 비교해 보면 그동안의 변화와 보완이 필요한 부분 등 의미를 찾을 수 있기 때문이다.

이 때에는 주로 공론화위원회에 대한 논의가 주를 이루었다. 반대 입장에서 김용태 의원은 그동안 각 부처에서 법령이 정한 절차에 따라 전문성 있게 해오던 일을 총리실 산하 공론화위원회에서 일괄적으로 판단할 수 있느냐 하는 문제를 제기하였다. 또 법률로의 상향입법 필요성에 대한 의문과 갈등문제의 공론화위원회로의 집중화 문제를 제기하였다. 다음으로 김선동의원은 공론화위원회로의 갈등문제 집중과 정권의 의도에 따른 논의 의제 선정 등 공정성 문제, 중요사업 지연 문제, 기존 부처별 기능과 중복 문제, 국회나 정부의 심사권한 문제, 외국 사례의 부족 문제, 신고리 5·6호기와 대입제도 개편 공론화를 위해 46억원과 20억원 정도의 갈등조정 비용이 소요된 문제 등 기존에 제기되어왔던 문제점 들을 전반적으로 제기 하였다. 또한 공론화위원회가 제도화 되면 탈원전과 같이 여야간 쟁점이 있는 사안들은 거의 모두 공론화하자는 주장이 있을 것이기 때문에 또 다른 갈등의 진앙지가 될 수 있다는 우려 사항도 제기하였다. 이에 대해 정부측에서는 중립적 인사로 위원회를

구성하고 일정절차를 거쳐 중요 논의의제를 선정하며 공론화 결과에 대해서는 정부에 권고한다고 하였다.(20대국회 정무위 회의록, 2019.8.20.:6-7)

또 공론화 법안 발의자 중 하나인 전해철 의원은 현재 대통령령 등 갈등관리를 위한 여러 프로세스가 있지만 현재의 엄청난 사회갈등들을 해소하기에는 제도적 방안이 부족하기 때문에 갈등 완화의 대안중 하나로 갈등관리 법안이 필요하다고 설명하였다. 하지만 반대의견이 계속되자 결국 법안 찬성측에서는 한발 물러서서 일단 법안의 취지만이라도 동의를 구했다. 하지만 김용태의원과 유의동 정무위위원장은 법안의 필요성에 대한 공감대 미형성, 공론화위원회로의 갈등이슈의 집중, 정부·국회 등의 심의·조정 기능의 약화 등으로 완강히 반대하였다.(20대국회 정무위 회의록, 2019.8.20.:8-9)

종합적으로 정리해 보면 2019년도에도 2005년과 마찬가지로 구체적인 법안내용에 대한 논의는 해보지도 못한 채 법안의 취지와 필요성, 법안 제정시 발생할 수 있는 부작용에 대한 우려 등으로 공감대를 형성하지 못해 국회의 벽을 넘지 못했다. 갈등관리 법안이 통과되려면 가장 우선적으로 입법 취지에 대한 공감대 형성이 되어야 하고 그 다음으로 세부 조항에 대한 기술적 조정을 해야 한다. 따라서 갈등관리 법안을 통과시키려면 우선적으로 공감대 형성에 더욱 노력을 기울일 필요가 있는 것이다.

### (3) 기술적 실현가능성

향후 국회에서 입법취지에 대한 공감대가 형성이 되면 그 다음은 세부 조항에 대한 타당성 검증이 이루어질 것이다. 20대 국회에서는 법안들이 세부적으로 논의되지 못하였다. 다만 이때의 전문위원 검토보고서의 내용은 참고해 볼만하다. 정부에서는 갈등관리법안을 중앙부처에 한정하여 실시해야한다고 주장하는 한편 전문위원 검토보고에서는 지자체 및 공공기관도 갈등관리의 필요성이 커지고 있어 법안의 적용 대상을 ‘중앙행정기관, 지방자치 단체 및 공공기관’으로 확대할 필요가 있다고 하였다.(이상헌, 2018.11:8)

반면 2017년 2월에 20대 국회에서 갈등관리 법안에 대해 논의되었을 때 김한표의원은 갈등관리법의 적용 대상을 기존 정부중앙부처에서 지자체와 공공기관까지 확대할 경우 지자체의 자율성이 훼손될 수 있다고 우려하였다. (17대 국회 정무위 회의록, 2005.11.24: 21-40)

법안을 중앙행정기관에만 적용하는 경우 대통령령에서 법으로 상향입법 해야 하는 당위성이 떨어진다. 반면 지자체와 공공기관으로까지 확대할 경우 사업과 정책

의 범위를 한정하기 어렵고 조직, 인력, 비용 등의 한계로 관리가 어려워 실효성을 담보하기 어려운 측면이 있다. 적용범위 관련해서는 이상 두 가지 측면을 균형 있게 고려해야 법안 통과와 실현가능성이 높아진다.

17대 국회와 20대 국회 동일하게 아직 시행해 보지 않은 제도에 대한 많은 우려가 있으며 찬성측에서 이에 대해 우려를 해소할 수 있는 정책대안을 설득력 있게 논리적으로 설명하지 못했다. 법안 통과를 위해서는 국회나 정부의 고유권한과의 중복, 비효율, 책임성 문제, 권한 침범 우려 등에 대해서는 명확하게 짚고 보완장치 및 설득논리를 마련하는 것이 필요한데 이를 만족시키지 못한 것이다. 앞으로도 그동안 국회에서 제기되어왔던 우려들에 대해 법안 통과를 추진하는 쪽에서 하나하나 명확한 설득논리를 제시하지 못한다면 의안이 계속 보류되고 추후논의 의제로 밀리는 상황이 반복될 수밖에 없을 것이다.

### 3. 정치의 흐름

#### (1) 국회의원 구성

20대 국회에서 갈등관리 관련 법안은 총 8건이 발의되었다. 발의의원의 당 소속을 보면 더불어민주당이 5명, 자유한국당 1명, 바른미래당 1명, 무소속이 1명으로 압도적으로 더불어민주당 소속 의원들의 발의가 많음을 알 수 있다. 법안은 많이 발의되었지만 실제 정무위원회에서 정식으로 논의된 것은 2017년 9월과 2019년 8월 두 번뿐이다. 2019년 8월 당시 정무위원회 위원장은 갈등관리 법안에 반대하는 새누리당 유의동의원이었다. 정무위원회 위원장이 어떤 당인지는 법안 통과에도 많은 영향을 미친다. 해당 법안을 논의안건으로 올리는 것에서부터 논의를 좀 더 발전적으로 이어갈지 중간에 끊고 계속해서 유보시킬지에 대한 판단을 하기 때문이다. 더구나 법안심사소위는 만장일치로 통과해야 한다는 관행 때문에 법안통과를 위해서는 위원장의 리더십이 더욱 중요한 것이다. 그리고 8건의 발의안 중 정무위원회 소속인 의원이 발의한 건은 전해철의원안 1건 뿐이었고 법안 소위 담당인 정무위 구성이 더불어민주당 10명, 자유한국당 8명, 바른미래당 3명, 평화정의의원모임 2명, 무소속 1명으로 되어있는 상태에서 자유한국당 의원들의 강력한 반대로 법안소위를 통과하지 못하였다. 추가적으로 문재인정부 초기(20대국회) 전체 국회의석수를 보면 총 300석 중 더불어민주당 123석, 새누리당 122석, 국민의당 38석, 정의당 6석, 무소속 11석으로 당시 집권여당 단독으로 국회 전체회의에서 법안 통과는 어려우며 다른 야당의 협조를 얻어야만 법안을 통과시킬 수 있는 정치적 구조였다.

## (2) 정책참여자별 입장

문재인 정부의 여당인 더불어민주당은 참여정부의 새천년민주당, 열린우리당과 정치적 궤를 같이 한다. 뿐만아니라 문재인 대통령은 참여정부 당시 청와대의 주요 보직에 있으면서 노무현대통령과 함께 국정을 수행했기 때문에 그 연장선상에서 추진되고 있는 정책이 많다. 갈등관리 정책도 그 중 하나이다. 20대 국회에서 의원발의된 갈등관리 관련 법안 8건 중 5건이 더불어민주당에서 발의된 것만 봐도 갈등관리 법안 마련에 대한 개별 의원들의 관심도가 매우 높음을 알 수 있다.

특히 우리나라 초유의 대통령 탄핵이라는 정권교체 시기에 갈등관리법안 관련 국회회의록 분석을 통해 정권교체라는 정치적 흐름이 정책의 추진여부에 얼마나 민감하게 작용하는지 단적인 예를 볼 수 있다. 박근혜 대통령에 대한 국무총리 권한대행 시기인 2017년 2월, 당시 새누리당이 여당이었던 당시 정무위 소위에서 갈등관리법안이 논의 될 때에는 2005년 열린우리당이 여당이었던 때와 정부의 입장이 반대가 된다.

이 당시 법안소위에서 이 법안에 대한 입장을 표명했던 국무조정실 국무1차장은 갈등관리가 역동적이고 지역적 특성이 많기 때문에 일반조항으로 강제 규율하기 어렵고 현재 대통령령이 있기 때문에 법으로 상향시키는 실효성이 크지 않다고 설명한다. 뿐만 아니라 행정절차법이나 송변전 관련 법 등이 있기 때문에 이런 법들과 중복되는 측면도 있다고 하면서 부정적 입장을 표명한다. (20대국회 정무위 회의록, 2017.2.14.) 2017년 2월 당시의 집권여당은 새누리당 이었고 2005년 당시 이 법안을 반대했던 한나라당의 주장을 그대로 이어받아 정부인사가 입장을 대변한 것이다.

하지만 박근혜대통령 탄핵 이후 대통령과 집권여당이 바뀐 이후인 2017년 9월 국회에서 갈등관리법안 논의시에는 또다시 2017년 2월과는 정부의 입장이 정 반대로 바뀐다. 당시 상정된 법안은 박정희의원이 발의한 「국책사업갈등조정토론회의 설립 및 운영에 관한 법률안」인데 비록 갈등관리기본법과 구체적인 내용은 다르지만 법안을 통해 효율적으로 갈등을 관리하고자 하는 취지는 동일한 법안이다. 이 법안에 대해 정부대표로 참석한 국무조정실의 국무1차장은 입법 취지 및 방향에 동의하며 다만 세부내용에 대해서는 충분한 검토가 필요하다고 발언한다.(20대국회 정무위 회의록, 2017.9.19.) 불과 7개월만에 갈등관리에 관한 법률 제정에 대한 정부 입장이 부정적 입장에서 긍정적 입장으로 정 반대로 바뀐 것이다. 이 사이에 국회 구성원은 동일선상에 있었고 크게 변동된 것은 대통령과 집권여당이 바뀐 것 밖에는 없기 때문에 이것이 정부 입장 변화에 지대한 영향을 미쳤다고 추론해 볼 수 있다. 이 이후 여당 등에서는 그 어느 국회 때보다도 많은 갈등관리를 위한 법안들을 발의하

게 된다.

또 한가지 짚어봐야 할 것은 이번 정부에서 그동안 아주 오랫동안 통과되지 못하고 찬반입장이 팽팽했던 법안들이 다수 통과되었다는 것이다. 대표적인 예로 준연동형 비례대표제의 내용이 포함된 「공직선거법 개정안」, 검경수사권조정 내용이 포함된 「형사소송법 개정안」, 「검찰청법 개정안」 데이터의 활용과 관련된 데이터 3법(개인정보보호법, 정보통신망법, 신용정보보호법) 등 갈등관리법 만큼이나 과급력이 큰 굵직한 법안들이 처리된 것이다. 이 법들은 대통령의 공약과 국정과제에도 포함되어 있고 주요 법안으로 관리되었으며 여당도 야당과 협의체를 구성하여 의석수를 확보하는 등 모든 정치적 역량이 총 동원되어 통과된 법들이다.<sup>5)</sup>(2020.1.) 반면 갈등관리법안은 대통령 공약과 국정과제에도 포함되지 못했으며 시급하게 처리해야 할 주요 법안으로 관리되지 못해 상대적으로 정치적 지지를 많이 받을 수 없었다. 앞의 법들과 비교할 때 법안이 통과되지 못한 이유로 대통령과 정부, 여당 등의 의지와 정치적지지 등 정치적 흐름이 부족했던 측면도 크다고 볼 수 있다.

### (3) 정책 찬반 옹호집단

20대 국회에서 표면적으로 드러난 갈등관리 법안에 대한 찬성집단으로는 행정부와 더불어민주당, 갈등관리전문가집단, 진보언론 등으로 볼 수 있으며 반대집단으로는 자유한국당 등 야당, 보수언론 등으로 볼 수 있다. 행정부에서는 갈등관리제도화를 위한 연구용역<sup>6)</sup>을 진행하였으며 그 내용을 김해영의원 등 여당의원들의 법안에 다수 반영하였다. 표면적으로 드러난 정책옹호집단은 정부와 국회이며, 갈등관리 전문가집단이 공청회, 포럼, 언론 기고 등 지원해주는 역할을 해왔다. 다만 공론화법안과 관련하여, 신고리 5·6호기 공론화를 계기로 개별 사안의 공론화에 대한 찬반 의견이 뚜렷하게 감지되었는데 야당과 보수언론, 환경운동연합 등 원전반대단체, 원전찬성단체 등이 공론화에 대해 반발하였다. 반면 정부여당, 진보언론, 갈등전문가 등은 공론화를 적극 지지하였다.

언론을 살펴보면, 한겨레 등 진보언론에서는 사회적 합의수단으로 공론화의 의미를 강조하고 시민참여의 필요성과 정당성을 피력한 반면, 조선일보 등 보수 언론에서는 공론화 결과로 인해 초래될 문제점과 일반시민의 결정이 가져올 수 있는 위험성, 전문성 부족, 시민참여단의 법적 근거가 없음을 강조 하였다. 즉 보수언론에서는 정책결정은 대통령이나 정부, 국회에서 해야 한다고 주장하였다.(한준, 2018:

5) 더불어민주당은 전체 국회 290석 중 과반이 안 되었지만 바른미래당·정의당·민주평화당+대안신당 등 4+1협의체를 통해 151명이 연합하여 해당 법안들을 통과시켰다

6) 이선우 외(2017). 국민참여 기반의 공정·투명한 갈등해결 시스템. 한국갈등학회.

169-170)

정책결정과정에서 옹호집단 및 각 정책참여자들은 서로 영향을 주고받는다. 지지하는 정권에 따라 여당을 지지하는 진보언론은 여당의 입장을 대변하며 야당을 지지하는 보수 언론은 야당의 입장을 대변한다. 정부의 공무원들은 대통령과 집권여당의 공약, 국정과제, 입장 등에 따라 정책을 적극적으로 추진하기도 하고 반대하기도 하기도 한다. 국회의 전문위원의 경우 국회의원들과의 유대가 중요하기 때문에 정부입법안에 대해서는 적극적인 반대의견을 피력할 수 있어도 의원발의 법안에 대해 명시적 반대는 피하는 경향이 있다.

따라서 갈등관리기본법과 공론화법안도 대통령과 집권여당의 입장을 고려하여 행부에서 입법을 추진하되 국회 전문위원 등 명시적 반대를 피하고 절차 및 기간 단축 등을 위해 의원발의법안의 형태를 선호하게 된 것이다. 다만 언론은 이슈를 따라서 관심이 급격히 변하기 때문에 신고리 5·6호기 공론화 당시에는 진보언론의 공론화법 제정에 대한 지지를 받을 수 있었지만, 시간이 흐르면서 법안통과에 도움을 줄 정도의 지속적 지지로는 이어지지 못했다.

이 당시 신고리 5·6호기 공론화 이슈를 제외하고 갈등관리기본법이나 공론화법 자체에 대한 입법 이슈에 대해서는 사회적 이슈화가 크게 되지 않아 이해집단 등의 뚜렷한 찬반의견은 크게 표출되지 않았다. 하지만 17대 국회때 환경·시민단체들의 많은 반대가 있었던 점을 고려할 때 본격적 입법방안의 사회적 재이슈화에 앞서 언론 등을 통한 우호적 분위기 조성과 함께 이런 환경·시민 단체들의 의견을 경청하고 반영하며, 설득하는 사전정지 작업이 필요하다.

< 표 6 > 공론화 제도화 관련 찬반 옹호집단

|                | 공론화 찬성측                            | 공론화 반대측                                       |
|----------------|------------------------------------|---|
| 행위자            | ▶ 대통령, 행정부, 더불어민주당, 갈등전문가 집단, 진보언론 | ▶ 자유한국당 등 야당, 보수언론, (일부 원전찬·반단체-신고리5·6호기 공론화) |
| 신념체계           | ▶ 시민참여 확대                          | ▶ 대의민주주의 원칙 고수                                |
| 공론화 제도화에 대한 인식 | ▶ 합리적 사회적 합의 수단<br>▶ 정당한 시민의 권리    | ▶ 일반시민 결정의 위험성<br>▶ 대의민주주의 원칙에 위배             |
| 법인식            | ▶ 공론화법 찬성                          | ▶ 공론화법 반대                                     |



#### 4. 정책 선도자

이 시기의 정책선도자로는 대통령과 갈등관리 법안을 발의한 국회의원들을 들 수 있다. 먼저 문재인대통령은 '17년 6월 국무회의에서 점차 심화되는 사회갈등 해결을 위해 갈등관리 기본법 마련 등 갈등관리 시스템에 대한 개선방안을 마련하라는 지시사항을 내렸다. 이를 토대로 정부의 갈등관리 법안 마련 등을 위한 연구용역 작업을 진행하였고 국회와의 소통을 통해 많은 갈등관리 법안이 만들어지게 된 것이다. 그리고 신고리 5·6호기 공론화가 비교적 성공적이라고 평가 받는 것도 공론화 결과를 가부에 관계없이 정부 정책으로 받아들여겠다는 대통령의 결단이 있었기 때문이다. 대통령 입장에서는 자신이 공약으로 내세운 신고리 5·6호기 공사 중단 약속을 국민들에게 다시 묻는 것이 큰 부담이 될 수 있었다. 공약을 포기해야 하는 상황이 될 수 있기 때문이다. 하지만 흔쾌히 국민들의 의견을 다시 묻는 공론화를 실시했고 그 결과대로 자신의 공약을 포기했다. 이런 결단이 국민들의 정책 참여를 더욱 고취시키고 국민 참여적 갈등해결 방법을 발전시킬 수 있는 밑거름이 되는 것이다. 다만 노무현 대통령처럼 갈등관리시스템 개선을 위한 전면에 나서지 않고 배후에서만 활동하였고 적극적으로 국정과제 등으로 추진하지 않은 점은 두 정책선도자의 다른 점으로 볼 수 있다. 또 다른 정책선도자로는 20대 국회에서 8개의 갈등관리 법안을 발의한 각각의 국회의원들을 들 수 있는데 국회의원들은 각자가 공청회를 열기도 하고 여러 갈등관리 전문가들과 교류도 하면서 법안통과를 위한 방법을 모색하였다. 이에 호응하여 이 시기에 갈등관리 및 해결에 대한 기재와 관련된 연구들이 많이 이루어져 이와 관련된 많은 논문들이 나오기도 하였고(김예린외, 2019:248)<sup>7)</sup> 학계, 전문가 등의 학술대회와 포럼 등도 활발하게 진행되었다. 다만 갈등관리 법안 제정을 주로 추진하는 더불어민주당에서 하나의 법안으로 통합하여 화력을 집중하는 등 좀 더 조직적으로 대응하지 못하고 당론으로 채택하는 등의 보다 적극적인 노력이 없었기 때문에 결국 20대 국회에서도 법안 통과가 어렵게 되었다.

#### 5. 정책의 창

문재인정부 시기에 정책의 창이 일부 열린 예로는 신고리 5·6호기 공론화를 들 수 있다. 여기에서 일부 열렸다고 표현한 것은 신고리 5·6호기 공론화가 긴급하

7) 2001년~2018년 397개 논문분석 결과 2016년~2018년에는 갈등관리 및 해결에 대한 기재에 대한 주제를 다룬 연구가 87건(14.6%)에 이르는 등 활발한 연구가 이루어짐

게 진행되는 관계로 근거 법령을 총리훈령으로 만들었고 게다가 신고리 5·6호기 공론화만을 위한 한시규정으로 만들어 공론화 방법을 향후 지속적으로 활용할 수 있는 기반을 마련하지는 못했기 때문이다. 그럼에도 불구하고 공론화 방법이라는 국민참여적 방법에 대해 전 국민적 관심을 환기시키고 이후 지자체 등에 공론화를 통한 국민들의 참여와 갈등해결 방법으로 활발하게 사용하게 되는 계기가 되었다는 점에서 일부라도 열렸다고 할 수 있다.

이 당시 정책의 창이 열리게 되는 과정을 정책흐름별로 살펴보면 먼저 문제의 흐름이다. 문재인 대통령은 대통령 선거 공약으로 탈원전을 공약으로 내세우며 신고리 5·6호기 공사도 중단할 것을 약속하였다. 하지만 공사는 이미 28.8%가 진행 중이었고 총 공사비 8조 6천억원 중 1조 6천억원이 이미 집행된 상태여서 중단시 발생하는 매몰비용이 너무 컸다. 따라서 공사중단과 재개를 둘러싸고 찬반의견이 팽팽하게 대립하는 상황에서 어떻게든 빨리 결론을 내야 하는 상황이었다. 다음은 정치적 흐름이다. 노무현대통령과 정치적 궤를 같이하는 문재인 대통령의 당선으로 참여정부 당시 추진했었던 국민참여와 소통 또는 법령에 의한 갈등관리에 대한 관심이 다시 커지게 되었다. 또한 여당인 더불어민주당 의원들도 대부분 갈등관리 법안에 우호적 입장이기 때문에 공론화를 통한 문제해결 방법에 대해 큰 거부감이 없었다. 야당 입장에서는 여론정치를 한다거나 정부의 책임을 국민들에게 떠넘긴다는 비판, 공론화의 법적 근거가 미비하다는 일부 비판은 있었지만 공사중단이 대통령 공약에 포함되어 있는 상태에서 공사재개라는 결론이 나와도 밀쳐야 본전이라는 입장이었기 때문에 상대적으로 큰 반발은 없었다. 다음은 정책적 흐름이다. 공론화 방법을 정부정책에 도입한 사례는 참여정부 시절 사용후 핵연료에 관한 공론화가 있었고 유사 법적 근거로는 방사성 폐기물관리법 제6조의2에 있는 7개 항의 조문과 국회입법 사례로 임기만료로 폐기된 2012년 김동완의원안과 2013년 부좌연의원의 공론화 관련 입법안이 있었다. 그럼에도 불구하고 선행 법안과 사례를 초안으로 하고 단기간 많은 전문가들의 자문을 통해 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령)을 제정해서 공론화를 진행하게 된다. 법령 제정의 관점에서 보았을 때 문제의 흐름과 정치의 흐름이 만나 정책적 흐름을 이끌어 내어 정책의 창이 열린 사례로 볼 수 있으나 정책의 흐름이 제대로 준비되지 못한 상태에서 긴급하게 진행되었기 때문에 완전히 열리지 못하였다.

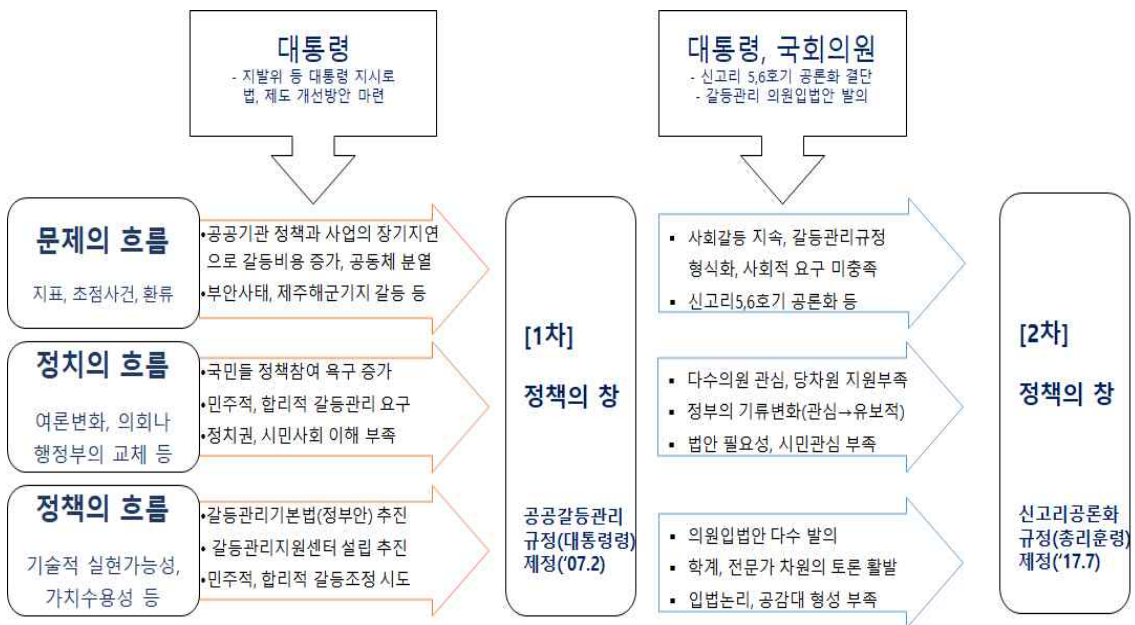
그렇게 해서 신고리 5·6호기 원전공사의 중단 여부를 두고 공론조사를 실시한 결과 대부분 성공적으로 갈등이 해소되었다는 호평을 받으면서 갈등관리법과 공론화법에 대한 우호적인 여론이 형성되게 된다.<sup>8)</sup> 이 이후에 계속해서 제주도 영리병원

8) 연합뉴스(2017.10.20.). “문대통령, 탈원전 유지하며 갈등뇌관 제거” 등 다수 언론.

허가를 위한 공론화, 부산시의 2018년 버스전용차로제 사업 재개 여부 공론화, 광주 시 도시철도 2호선 건설관련 문제, 쓰레기 소각장 건설 문제(경남 김해시와 충남서산시) 등 각 지방자치 단체에서 공론화를 통한 의사결정 시도가 더욱 활발해진 것을 보면 알 수 있다.<sup>9)</sup> 하지만 이 때 정부에서는 정책의 창이 열린 기회를 잘 활용하지 못했다 긴급하게 공론화를 진행하면서 법적 토대를 제대로 마련하지 못하고 한시법으로 만들면서 그 기반이 곧바로 사라진 것이다. 게다가 후속으로 실시한 ‘대입제도 개편 공론화’가 언론과 여론 등의 많은 지탄을 받으면서<sup>10)</sup> 공론화의 법제화 추진을 위한 추진 동력이 한풀 꺾이게 된다. ‘신고리 5·6호기 공론화’로 잠시 열렸던 정책의 창이 ‘대입제도 개편 공론화’로 다시 일부 닫히게 된 것이다.

지금까지의 논의를 도식으로 표현하면 다음과 같다.

< 그림 4 > 공공갈등관리 제도 법제화 관련 다중흐름모형



<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171020078400001?input=1195m>  
9) 동아일보(2020.5.19.), “민감사안에 공무원 방패막이 된 공론화특” 기사참조.  
<https://www.donga.com/news/article/all/20200519/101109202/1>  
10) 국민일보(2019.8.3.), “김영란도 풀지 못했다. 정부 떠넘기기에 헛심 쓴 대입제도 공론화”.  
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012574911&code=61121111&cp=nv>

### 제 3 절 입법 실패의 주된 흐름요인과 입법과제

#### 1. 문제의 흐름

지금까지의 논의를 정리해 보면 먼저 문제의 흐름은 두 시기에 비슷했다. 두 시기 모두 공공갈등이 점점 많아지고 다변화되며, 심각해지는 상황에서 그 심각성을 OECD와 비교한 갈등지수나 갈등의 사회적 비용 등 지표를 통해 확인할 수 있었다. 또 노무현 정부의 방사성 폐기장 유치 갈등이나 문재인 정부의 신고리 5·6호기 공사중단 여부 문제처럼 실제 우리사회 전반에 걸쳐 영향을 미치는 많은 초점사건들이 발생하고 있었다. 피드백의 경우 노무현 정부 때에는 당시 공공기관 정책 사업의 장기지연으로 인한 갈등비용 증가, 공동체의 분열 등 문제를 해결하기 위한 대안으로 법안 제정이 논의되었다. 문재인 정부 때에는 사회갈등이 지속되고 국민생활 전반에 영향을 미치고 있는 상황에서 노무현정부 때의 실패를 거울삼아 지나치게 갈등관리 문제를 부각시키지 않으면서 갈등관리 법안 제정방안이 추진되게 되었다. 이 두 시기 모두 지표, 초점사건, 환류 등을 살펴보았을 때 갈등관리법안을 추진하고 통과시킬 만한 충분한 문제의 흐름을 가지고 있었다고 볼 수 있다. 따라서 문제의 흐름이 입법실패의 주된 원인은 아니라고 평가한다.

#### 2. 정치의 흐름

정치의 흐름은 노무현 정부 시대 17대 국회에서 집권여당이 한때 과반의 의석수를 차지하고 있었고 대통령의 지속적인 관심과 전폭적인 지지하에 국정과제로 공공갈등 관리 법안제정이 추진되었다. 그러나 당시 대통령과 정부여당의 파트너십이 공고하지 못하였고 유리한 정치적 여건을 법안 통과에 잘 활용하지 못했다. 한편 문재인 정부 시기 20대 국회에서는 과반의 의석수는 차지하지 못하였지만 신고리 5·6호기 공론화를 위한 충분한 정치적 지지를 해주었다. 또한 집권여당 의원들이 많은 공공갈등관리 관련 법안을 발의하였고 입법시도도 하였다. 특히 20대 국회 때에는 더불어민주당의 정당간 연합 전략을 통해 그동안 몇 십년 또는 몇 년 동안 논란을 겪으며 답보상태에 있었던 선거법개정안과 검경수사권 조정 관련 법안, 개인정보 관련법안 등 많은 굵직한 법들을 통과시켰다. 이처럼 정치적 흐름 외에 다른 여건이 다 만족되었다면 갈등관리법도 정치적 지지에 의해 충분히 통과가 가능한 상황이었다. 따라서 갈등관리 관련 법안의 입법실패를 정치적 흐름의 부족만으로 보기에는 어려운 측면이 있다.

### 3. 정책의 흐름

Kindon의 이론에 의하면 세 가지 흐름은 각자의 규칙에 따라 독립적으로 흐르는 것으로 보고 있지만 본 연구에서는 서로 영향을 줄 수 있는 것으로 파악이 되었다. 특히 문제의 흐름과 정치의 흐름, 정책선도자의 역할이 정책의 흐름에 유의미하게 영향을 주는 것을 볼 수 있었다. 노무현정부 시기에는 노무현이라는 정책선도자와 다양한 갈등 사건이라는 문제 흐름의 표출이 갈등관리 제도화를 위한 대안마련의 필요성을 크게 부각시켰으며 이로 인해 갈등관리법안 마련 및 입법 시도라는 정책의 흐름을 촉진시켰다. 문재인정부 시기에는 노무현정부와 궤를 같이하는 정부라는 정치의 흐름이 갈등관리법 통과 가능성에 대한 기대를 높였고 신고리 5·6호기 공사 재개 여부라는 문제의 흐름이 도화선이 되어 다른 어느 때 국회보다도 많은 의원입법안이 제출 되는 등 정책의 흐름을 증폭시키는 요인이 되었음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 17대 국회 때나 20대 국회 때 소관상임위원회에서 논의된 내용을 종합적으로 보면 두 시기 모두 먼저 갈등관리법의 취지에 대해 이해가 부족했고 관련법을 제정할 필요성에 대한 공감대 형성이 잘 안되었다. 국민참여의 확대라는 시대적 흐름과 결정권한의 분산이라는 가치가 국회의 권한 침해 불가라는 단단한 기득권의 벽을 넘지 못한 것이다.

이 외에도 기술적으로 기존 법안들과의 중복 문제, 갈등이슈의 공론화위원회로의 집중 우려, 공정성 문제, 갈등관리 법의 적용 범위, 공론화위원회나 갈등관리지원센터의 비용문제, 외국사례의 부족 등에 대해 충분한 대안이 제시되지 않았고 충분한 설명이 되지 않았다. 따라서 17대나 20대 국회 때 모두 동일한 반대논리에 가로막혔고 법안이 소관상임위원회 조차 통과하지 못했다. 국회에서 갈등관리 관련 법안을 논의할 때 마다 항상 법안의 취지에 대한 공감대 형성도 안 되었고 세부 내용에 대한 면밀한 토론도 없었으며 위원장은 보다 심도 있는 검토 후에 추후 다시 논의하자며 법안의 심사를 번번이 미루다가 결국 모두 폐기되게 된 것이다.

이것을 볼 때 갈등관리법안이 그동안 통과되지 못한 가장 큰 이유는 정책의 흐름상 문제라고 할 수 있다. 대안은 항상 있었지만 국회를 통과할 만한 적합한 법이 없었다. 물론 반드시 완벽한 법이어야 국회를 통과할 수 있는 것은 아니지만 완벽에 가까울수록 법안 통과 가능성 높여주는 것은 사실이기 때문이다.

### 4. 정책의 흐름 보완을 위한 입법과제

이상 세 가지 흐름의 분석을 통해 공공갈등관리 입법의 가장 주된 문제점은 정책

의 흐름으로 진단하였다. 하지만 논의가 현황 진단만으로 그친다면 공공갈등관리 제도(대통령령)를 10년 이상 운영하고 있는 현 시점에서 반쪽짜리 논의밖에 될 수 없다. 뿐만 아니라 시기적으로 '20년 5월말 현재 시점에서 21대 국회를 갈등관리법안 제정을 지지하는 민주당 계열에서 과반수를 차지하였기 때문에 정치적으로 한층 더 관련 법안 입법에 유리해진 상황이다. 따라서 현재의 정치적 기회를 최대한 활용하고 갈등관리 관련 법안의 통과를 가속화하기 위해, 주된 문제점인 정책의 흐름에서 가장 결정적인 쟁점들을 뽑아내고 이를 시급히 해결하기 위한 방안들을 제시하는 것에 매우 중요한 시점이라고 할 수 있다.

정책의 흐름 측면에서 앞의 논의들을 종합해 보면, 법안통과를 위해 첫째로 중요한 것은 갈등관리법의 취지에 대한 이해와 공감대를 형성하는 것이다. 본격적인 법안의 세부내용 논의에 앞서 기존대통령령을 운영해온 성과와 한계에 대해 이해하고 갈등관리법의 필요성에 대해 여야 국회의원, 행정부, 일반 국민 등 입법 참여자 내 광범위한 공감대를 형성하는 과정이 필요한 것이다. 두 번째는 입법 반대측이 주장하는 기존 법체계와의 정합성과 중복성 문제, 갈등이슈의 집중화와 관련 부처의 갈등관리 기능약화 등 관련 우려들을 불식시키기 위한 보완장치들과 중장기적인 법안 운영의 청사진을 보여주는 것이 중요한 문제이다. 세 번째는 실제 법안 설계에 있어 기존 법령의 한계점과 반대측의 우려를 해소하면서 효과성과 실현가능성을 보다 높일 수 있는 구체적인 법안 내용을 마련하는 것이다.

다음 장에서는 이러한 정책의 흐름 측면에서 보완이 필요한 과제들에 대해 보다 세부적으로 탐색해 보고, 국내외 유사 법안 및 20대 국회 입법안의 분석 등을 통해 '갈등관리 기본법'과 '공론화법'의 입법 방법에 대한 실질적 대안들을 검토해 보도록 하겠다.

## 제 4 장 정책의 흐름 보완을 위한 대안 분석

### 제 1 절 입법취지에 대한 공감대 형성

#### 1. 입법취지의 타당성

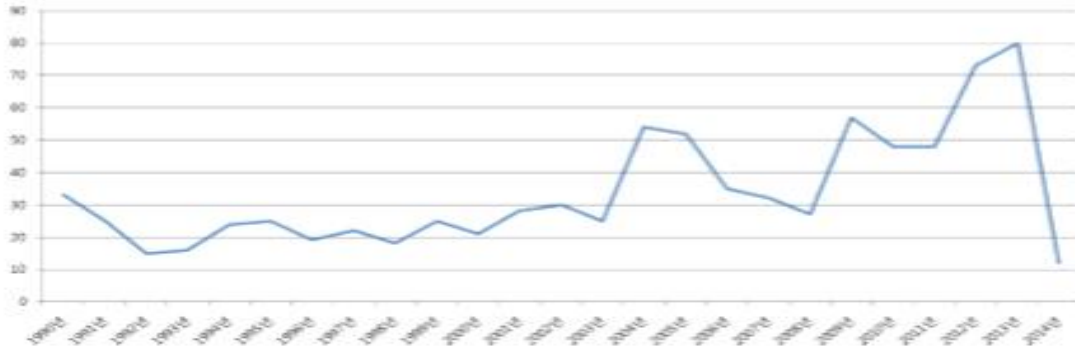
##### (1) 기존 대통령령 운영 성과와 한계점

우리나라는 2007.2월 공공갈등의 효과적인 관리를 위해 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정하고 13년 이상 운영해 오고 있다. 2007년 당시 공공갈등을 법으로 관리하는 것이 가능한가? 하고 의문을 제기했던 사람들의 입장에서는 과연 본 규정이 얼마나 효과가 있었는지 궁금할 수밖에 없다.

국무조정실에서 연구용역을 발주하고 갈등학회에서 연구를 수행하여 발간된 “중앙부처갈등관리 종합평가”(2016.9월)에서는 2013년~2015년 3개년 간 각 부처에서 갈등관리를 어떻게 수행하고 있는지를 평가하였다. 이 연구보고서에 의하면 국방부·국토부·산업부·법무부 등 갈등이 반복적으로 빈번하게 발생하는 부처에서 갈등관리 규정을 활용하여 비교적 효과적으로 갈등관리를 하고 있는 것으로 나타났다. 각 부처에서는 매년 갈등관리종합시책을 수립하고 중요 갈등사안에 대해서는 갈등관리매뉴얼에 따라 갈등영향평가를 작성하여 대응하였으며 갈등관리심의위원회와 갈등조정협의회를 통해 개별 갈등사안들에 대한 조정과 협의를 수행하였다. 그 결과로 3년 동안 댐사업 절차 개선, 새만금송전선로 건설, 국립서울병원 재건축, SSM 입점 영업규제 시행, 문이과 통합형 교육과정 재편 등 30여건의 갈등관리 우수사례를 만들어 냈다.(이선우외, 2016: 23-140)

또한 2007년 갈등관리규정(대통령령)을 만들어 10년 이상 운영한 결과 현재까지 2005년 당시 우려했던 법의 중복문제나 국회나 정부의 권한침해, 정부의 전문성 약화 등 당시 제기되었던 부작용이 발생했다는 근거는 찾을 수 없으며 일정부분 성과도 거두고 있다. 그 한 가지 예로 공공갈등의 종료건수를 보면 “2004년 이전에는 낮은 비율을 보이면서 큰 기복없이 유지하다가 2003년 이후 급상승하였으며 이후 평균적으로 높아지는 추세를 보이고 있다”는 연구결과가 있다.(이주형외, 2014 : 41)

< 그림 5 > 연도별 공공갈등 종료건수



\* 출처: 이주형외(2014) 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사, 41p

하지만 국무조정실 갈등관리연구기관으로 지정되어 있는 단국대 분쟁해결연구센터의 조사 분석에 따르면 1990년대부터 2013년 사이 844건의 공공갈등이 발생하였고 각각의 공공갈등 종료 양상을 보면 행정집행 (85건, 21.9%)과 협상(172건, 20.4%)이 가장 많고, 소멸(101건,12.0%)과 철회(100건, 11.8%)가 다음이며, 입법(74건, 8.8%)과 법원(71건, 8.4%)이 다음임을 볼 수 있다. 반면 중재(14건)와 조정(11건)은 각각 2%이하로 매우 낮은 비율을 차지한다. 소멸의 경우 장기간 갈등기간에 영향을 주며 해당기간 동안 사회문제를 해결하기 위한 정책도 추진을 할 수 없다는 점을 볼 때 가장 비효율적 종료방식이며, 적지 않은 비율을 차지함을 볼 때 적절한 갈등관리의 부재가 심각하다고 할 수 있다.(이주형외, 2014: 38-39)

또한 법원에 의한 소송도 빈번하게 활용되고 있는데 비용과 시간이 과다하게 투입되고 분쟁이 재연될 소지가 많으며 갈등의 본질적 문제는 해결하기 어렵다.(이선우외, 2017: 9) 갈등관리 규정의 운영에도 불구하고 아직도 협상과 중재, 조정 등 분쟁해결 방법의 활성화가 되지 못하고 있는 한계가 있다. 그 원인중 하나는 서두에서 살펴본 바와 같이 공공갈등관리 규정의 적용 대상이 중앙행정기관으로 한정되어 있으며 공공갈등의 주요 당사자인 정부가 공공갈등의 해결주체가 된다는 점, 갈등관리규정의 내용상 미비점 등을 들 수 있다. 게다가 신고리 5·6호기 공론화 과정에서 보았듯이 정작 국가적으로 중요한 이슈의 공론화를 위해서 조직과 예산, 절차 등 마련을 위해 별도의 한시적 개별 법령을 마련해야 했던 점을 주의 깊게 볼 필요가 있다. 효과적인 갈등관리 시스템의 안정적 운영을 위해서는 이와 같은 제도적 필요사항들이 법적으로 구비되어 있어야 하는 것이다.



## (2) 기존 법체계와의 정합성/ 중복문제 / 차별성에 대한 설득 논리

갈등관리법의 반대 논리 중 하나는 현재 법들과 중복이 되는 부분이 많고, 기존 법들을 보완해서 운영해도 문제가 없을 것이라는 주장이다. 중복 우려가 제기될 수 있는 법은 크게 네 가지로 볼 수 있는데 첫째는 정보공개나 의견수렴 등 행정절차 관련 일반법이고 둘째는 댐이나 원전, 송·변전선 지역 등의 보상 및 갈등 조정을 위한 특수법과 일부 절차가 유사한 환경영향평가법, 행정규제기본법 등이 있다. 셋째는 지방자치단체의 분쟁해결 기구가 명시되어 있는 지방자치법이다. 넷째는 대안적 갈등조정(ADR) 등을 위해 법제화 되어있는 위원회 관련법이다.

첫째의 정보공개나 의견수렴 등 행정절차는 기본적으로 기존 관련법의 체계와 정합성 유지해야 한다. 다만 방식에 있어 정보공개나 의견수렴 등이 갈등관리법의 본질적 내용은 아니고 갈등관리를 위한 절차적 수단 중 일부에 해당하기 때문에 중복이 문제가 된다면 필요한 관련법의 조항을 의제할 수 있도록 법안에 명시해도 무방할 것이다. 그러나 갈등관리라는 특수한 상황 해결을 위해서는 기존 법상 절차만으로는 한계가 있다. 기존의 행정절차법상 공청회 등은 관련 이해관계인들의 의견을 청취하고 어떤 의견을 반영할 지는 정부가 결정하지만 각 정책마다 이해집단이 다양해지고 상충하는 요구들이 많아지면서 단순히 어떤 하나의 의견을 선택하고 다른 의견을 배제하는 방식만으로는 정책의 진행이 어렵게 되었다. 투명하고 공정한 절차를 통해 상충하는 의견들을 보다 합리적이고 공익에 부합하는 방향으로 조율할 필요가 있는 것이다. 또한 갈등관리기본법상의 '갈등영향분석'의 실시는 갈등의 예방과 해결을 위해 매우 유용한 도구가 될 수 있기 때문에, 보다 폭넓은 활용을 위해 대통령령이 아니라 「환경영향평가법」상 환경영향평가나 「행정규제기본법」상 규제영향분석 등과 같이 특수 목적을 위한 별도의 법에서 관리가 되어야 한다.

둘째, 현재에는 각 공공기관별로, 지자체별로 절차적 통일성이나 공정성 담보방안, 갈등관리 방안 등이 각각의 기준에 따라 일관성 없이 운영되고 있어 국민들의 입장에서는 오히려 혼란을 겪는 경우가 많다. 각각 다른 절차와 기준, 방식의 갈등관리는 정부정책에 대한 전체적 신뢰성에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 공공갈등 관리를 위한 일관된 기본법 제정이 절실한 상황이다. 실제로 갈등이 반복적으로 발생하는 분야의 경우 관련법에 이를 관리할 수 있는 절차 등이 명시되어 있지만 일관성 있게 제대로 정비되어 있지 못한 실정이다. 실례로 「유통산업발전법」의 경우 유통업상생발전협의회 등을 구성하여 이해관계자간 협의를 할 수 있도록 규정하였지만 「송변전설비주변법」이나 「댐건설법」과 같은 경우 일부 보상규정만 있을 뿐 갈등 조정을 위한 주민과의 협의절차는 전혀 없다.

환경영향평가법이나 행정규제기본법은 갈등관리를 위한 의견수렴 절차나 정보공개 등 일부 절차에서 유사할 수 있지만 법의 기본 목적과 대상 범위, 본질적 정책수단이 다르므로 중복이라 할 수 없다. 환경영향평가법은 환경보호가 목적이고 환경관련 정책을 대상으로 하며 환경영향평가를 통해 수행된다. 행정규제기본법은 행정규제의 효율화가 목적이며 모든 행정규제가 대상이며 규제영향평가 등을 통해 수행된다. 갈등관리법제는 갈등의 예방과 해결이 목적이며 갈등이 발생할 수 있는 정책이 대상이고, 갈등영향평가와 공론화 등 갈등조정방법을 통해 수행된다. 이처럼 차별성이 있으며 오히려 다른 법들의 집행과정에서 발생할 수 있는 갈등들을 갈등관리기본법의 여러 절차를 이용해 해소 또는 완화할 수 있다.

셋째 지방자치법에는 중앙-지자체, 지자체간 갈등의 조정을 위해 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회의 설치 등을 규정해 놓고 있다. 현재의 갈등관리법안에서 규정하고 있는 갈등관리심의위원회는 각 공공기관 내에 갈등관리를 위해 설치하는 위원회이고 갈등조정협의회는 개별 사안에 대해 갈등을 조정하기 위한 민관협의체이므로 지방자치법상의 조정위원회와는 중복되지 않는다. 따라서 지방자치법은 오히려 갈등관리법에 의한 세부 절차나 과정 등과 서로 부족한 부분을 채워주며 상호보완적으로 작용하여 갈등관리의 효과성을 더욱 높여줄 수 있다.

넷째 개별법령에 근거하여 각 행정기관이나 산하기관에 설치된 대안적 분쟁조정기구인 환경분쟁조정위원회(환경부), 노동쟁의조정위원회(고용부), 건설분쟁조정위원회(국토부), 언론중재위원회(문체부), 공정거래분쟁조정협의회(공정위/공정거래조정원) 등이 있다.

이런 분쟁조정기구들은 대부분 공공기관과의 갈등 보다는 사인간의 갈등조정을 목적으로 하고 있으며 대부분 소규모 갈등조정을 목적으로 한다. 현재 각 부처 및 부처 산하기관 등에 소속되어 있는 행정형 ADR 기관은 2019년 9월 기준으로 60여개가 설치·운영되고 있다.(김봉철, 2019: 75)

하지만 각 기관 위원회의 조정위원 수가 5인(시·도 대부업분쟁조정위원회)에서 300인(의료분쟁조정위원회)까지 다양하며 조정위원을 중앙부처의 장이 겸임하는 경우와 민간위원을 위촉하는 경우 등 각각 달라 조정위원의 독립성과 공정성을 담보하는 일관된 기준이 없다. 뿐만 아니라 조정 사무국이 있는 경우와 없는 경우, 각각의 위원회의 기능이 중복되는 경우도 있으며 조정결과가 민법상 화해 또는 재판상 화해 효력을 갖는 경우와 별도 규정이 없는 경우 등 제각각이다.

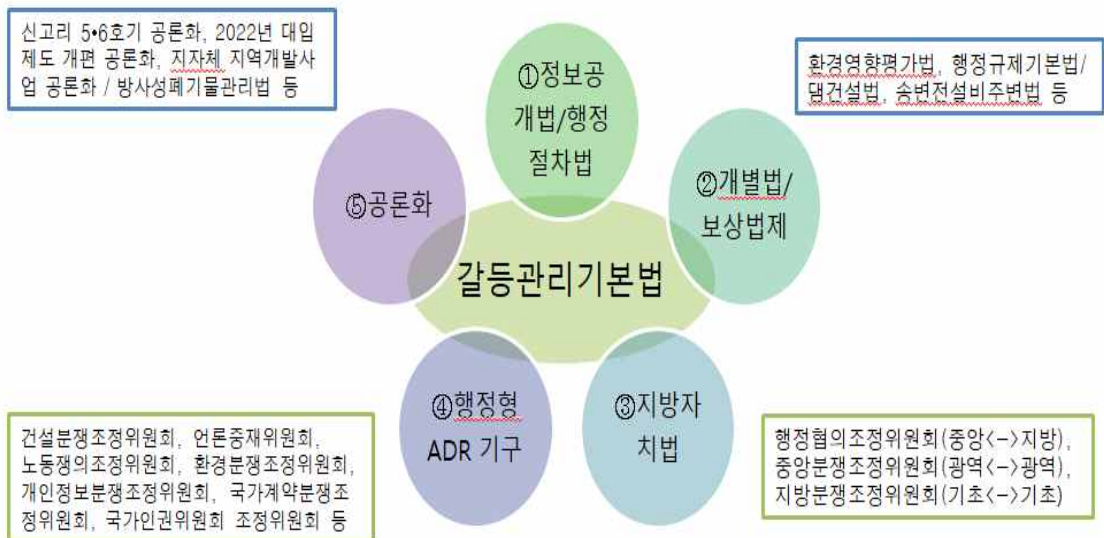
따라서 통일되고 체계적인 행정형 ADR의 운영을 위해 조정위원의 신분보장에 관한 사항과 임기, 조정위원회의 운영, 조정절차에서의 당사자의 진술권, 조정절차와 소송절차와의 관계, 조정의 효력 등을 통일적이고 체계적으로 규율할 수 있는 행정형 ADR 기본법의 제정이 요구된다는 의견도 있다.(김봉철, 2019: 168)

추가적으로 현재 공론화 관련법으로는 방사성폐기물 관리법 제6조의2에 공론화위원회의 설치 근거가 간단히 명시되어 있을 뿐이다. 아직 별도의 근거법이 없는 상태로 공정성과 독립성을 담보하며 체계적인 공론화를 위해 별도의 법이 필요하다는 문제의식 하에 전해철안('17.11) 등 입법시도가 이루어지고 있으며 김해영안('18.8)의 경우 공론화 절차 등을 갈등관리기본법에 포함시켜 입법안을 제출한 경우도 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 갈등관리를 위한 절차나 기재들이 각각의 법에 산재해 있음으로 인해 일관성이 없어 정책의 신뢰성을 떨어뜨리며, 각각의 법안이 중복되기도 하고 일부 누락되기도 한다. 이는 갈등관리를 위한 체계적 시스템의 정비가 필요함을 방증해 주며 단순히 대통령령만으로 이를 관리할 수 없음을 보여준다. 갈등관리는 갈등만의 고유한 절차적 관리 체계를 가지기 때문에 기존 법의 일부 보완만으로 효과적인 갈등관리를 담보할 수 없다.

논의를 종합하면 갈등관리법은 기존 행정체계와의 중복이 아니라 오히려 기존 갈등관리 법이나 시스템을 보다 원활하고 체계적으로 작동하게 하고 사각지대를 채워주며 상호보완적으로 작용한다. 더불어 갈등의 예방에서부터 조정, 사후관리까지 완결된 체계를 구축하여 보다 효과적이고 일관된 갈등관리를 가능하게 해주는 기재로서 기능을 하게 되는 것이다.

< 그림 6 > 갈등관리기본법과 관련 법제



### (3) 기존 권력기관과의 관계에 대한 설득 논리

갈등관리법안 반대 국회의원들은 첫째로 갈등관리법 운영으로 인한 국회와 정부의 권한 침해 문제를 제기하였다. 공론화위원회의 경우 기존에 정부 또는 국회가 갈등을 조정하던 역할을 대체함으로써 갈등조정 권한을 빼앗아 간다는 것이다. 하지만 이것은 갈등관리 법의 내용을 제대로 알지 못하는 데서 오는 오해이다. 왜냐하면 공론화위원회의 경우 특정 갈등사안에 대해 국민들의 의견을 두루 심도있게 들어 정리된 의견을 제시하는 것이지 직접 정부 정책을 결정하는 것은 아니기 때문이다. 공론화위원회에서는 국민들이 숙의와 참여를 통해 얻은 결론을 권고를 할 뿐이지 최종 결정을 하는 것은 여전히 정부 또는 국회의 몫이기 때문이다.

그리고 최근 행정체제의 대안으로 활발히 논의되고 있는 거버넌스는 20세기 정부실패의 원인으로 불합리하고 일방적인 정부의 권력행사, 정책 및 서비스의 비효율성, 정부와 시민사이의 인식차이 등을 들고 있다.(King & Stivers, 1988; Berman ,1997, 이선우외, 2017 재인용) 정부의 신뢰를 회복하고 정부실패를 예방하기 위해서는 정부-시민 파트너십의 강화가 절실함(Putnam et al. 2000, 이선우외, 2017 재인용)을 말하고 있는 상황에서 단순히 국회나 정부의 권한침해라는 이유로 시민참여를 통한 갈등해소 논의를 반대하는 것은 시대착오적 발상이라고 할 수 밖에 없다.

뿐만 아니라 한국행정연구원의 사회통합실태조사의 2013년~2019년 통계를 살펴보면 기관별 신뢰도에서 국회는 항상 최하위를 차지하고 있으며 중앙정부는 2016년까지는 하위권에 머무르고 있다가 2017년 이후부터 중위권을 차지한 것을 볼 수 있다. 이렇게 갈등 조정을 위한 기관으로서 국민들의 높은 신뢰를 얻지 못하고 실질적인 역할을 원활하게 하지 못하면서 기관의 고유 권한만을 주장하기에는 설득력이 떨어진다.

< 그림 7 > 기관별 신뢰정도



\* <출처> KOSIS 국가통계포털, 사회통합실태조사: 기관별 신뢰정도(한국행정연구원),

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0038&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0038&conn_path=I2)

둘째 공론화위원회가 만들어지면 깔대기처럼 모든 갈등이슈가 위원회에 집중화될 것이라는 우려가 있다. 공론화의 경우 하나의 이슈를 논의하려면 실제로 많은 사회적 비용과 행정 비용이 소요된다. 2017년 7월 신고리 5·6호기 공론화의 경우 약 3개월의 기간 동안 전 국민적 관심과 토론을 거쳤고 46억원 정도의 행정비용이 소요되었다. 또한 여당이나 야당의 경우 국회에서 해결되기 힘든 문제들을 무분별하게 공론화 의제로 넘겨 논의하게 하여 결과가 유리하게 나오면 수용하고 불리하게 나오면 거부하는 등 갈등이 오히려 더 확산될 가능성도 있다. 하지만 이것은 다소 기술적인 문제일 수 있다. 공론화의 절차적 독립성과 공정성은 담보하되 의제선정 과정에서 일정한 기술적 장치를 통해 조절할 수 있기 때문이다. 예를 들어 기본적으로 일정금액 이상의 예산사업에 대해서는 공론화위원회에서 논의여부를 자체적으로 검토하되, 그 외의 의제를 공론화 의제로 상정하기 위해서는 최소한 국회의 해당 상임위원회와 정부 관련부처의 동의를 얻도록 하는 것이다. 또 같은 기간 내에 진행할 수 있는 공론화의 건수를 몇 건 이내로 제한하며 예산 범위 내에서 진행해야 하기 때문에 우려하는 무분별한 이슈화는 방지 할 수 있다. 이렇게 국회와 정부의 동의하에 공론화를 진행하게 되면 자연스럽게 국회나 정부의 권한침해에 대한 문제도 일정부분 해결될 수 있다.

셋째, 공론화위원회나 갈등관리센터가 만들어지면 기존 정부기관의 갈등조정 기능 등 전문성을 제대로 활용하지 못하고 그 기능이 약화될 것이라는 우려도 있다. 하지만 현재 유사하게 전 부처의 업무를 대상으로 하면서 조정기능을 하고 있는 비상설의 규제개혁위원회나 상설의 공정거래위원회 등이 있으므로 해서 각 부처의 해당 기능이 약화되었는지는 따져볼 일이다. 공론화위원회의 경우 각 부처의 갈등과제 중 부처 자체적으로 해결이 어려운 중요하고도 부담이 큰 과제들에 대해 범정부적, 범국민적 협력체계를 구축함으로써 보다 신속하게, 합리적인 결론을 낼 가능성을 높여준다. 각 부처는 공론화 과정에서 빠지는 것이 아니라 전 국민적 공론화를 위해 더욱 활발하게 부처별 기능이 발휘된다. 부처의 전문성이 부처 내에 머무르는 것이 아니라 국민적 공감대라는 큰 틀 속에서 수용성을 높일 수 있는 방향으로 한 단계 더 업그레이드 될 수 있는 기회가 되는 것이다. 또 갈등관리센터는 발의된 법마다 약간의 차이는 있지만 기본적으로 모든 갈등을 전담하여 관리한다는 의미가 아니라 각 부처의 갈등관리를 보다 효율적이고 효과적으로 일관되게 할 수 있도록 지원해주는 목적이 크기 때문에 오히려 각 부처별 갈등관리 능력을 더욱 촉진하는 기회가 될 것이다. 실제 예로 행정규제 관련해서 운영되고 있는 KDI의 규제연구센터 등을 보면 어느 정도 갈등관리센터의 윤곽을 볼 수 있을 것이다.

## 2. 입법참여자 설득 및 국민적 공감대 형성

사회적으로 이슈화되는 큰 사건·사고가 발생한 경우 그와 관련된 입법이 통과되기는 상대적으로 용이하다. 가슴기살균제 사건 이후 「가슴기살균제피해구제법」이라든지 스쿨존에서 어린이가 사망한 사건이후 어린이 보호구역내 교통사고 가해자를 가중처벌하는 「특정범죄가중법」(일명 민식이법) 등이 그 예이다. 하지만 갈등관리기본법의 경우 특정갈등에 대한 특별법이 아니라 갈등관리 전반에 관한 일반법이기 때문에 웬만큼 갈등이 동시다발적으로 발생하지 않는 한 사건·사고에 의해 입법 동력이 탄력을 받기는 어렵다. 따라서 논리적이고 합리적으로 입법과 관련된 참여자들을 설득시켜야 한다. 가장먼저는 소관법안에 대해 검토의견을 작성하는 전문위원과 소위원회에서 검토하는 정무위원들이다. 검토보고서는 정무위 소위원회에서 의원들이 논의하는 기본 자료가 되기 때문에 이를 작성하는 전문위원의 역할은 매우 중요하다. 17대국회에서 갈등관리기본법에 대한 정무위 검토보고서는 완전한 입법 반대 입장에서 검토되었고 일반적으로 전문위원 검토보고서는 일관성의 유지를 위해 기존 검토보고서의 기본 틀을 크게 벗어나지 않는다. 하지만 20대국회에서 발의된 갈등관리기본법에 대한 검토보고서를 보면 대체로 입법에 대한 긍정적 검토내용이 많은데 이는 검토보고서를 작성하는 전문위원의 판단과 신념에도 많은 영향을 받았기 때문이다. 실제로 2017.11월 갈등관리 관련 법안의 검토과정에서 해당 전문위원은 갈등관리기본법의 제정이 필요하다는 의견을 여러 차례 피력하기도 하였다.<sup>11)</sup> 20대 국회에서의 논의 내용을 보면 구체적 논의는 해보지도 못하고 입법취지에 대한 공방만 몇 차례 주고받은 후 대부분 좀 더 검토해서 다음에 다시 논의하자는 이야기가 주를 이룬다. 그렇게 임기 말까지 미루다가 결국 마찬가지로 8건의 입법안이 모두 폐기되었다. 발의의원인든 정부든, 전문가 집단이든 입법을 추진하는 측에서 얼마나 적극적으로 법안에 대해 다른 국회의원들에게 설명하고 통과를 위해 노력했는지는 확인할 수 없지만 반대측에서 17대 국회에서의 반대논리를 그대로 사용하며 추진측에서 그것에 대해 제대로 설명하지 못하는 것을 볼 때 충분한 설명을 하지 않았을 가능성이 크다. 실제 20대 국회 정무위 회의록에서 보면 유의동 위원장은 정부의 갈등관리 용역결과를 정무위 의원들이 전달받지 못했다고 말하고 있다.(20대국회 정무위 회의록, 2019.8.20.) 법안소위에서 논의하기 전에 관련 전문위원과 국회의원들에게 내용과 취지에 대해 충분히 설명해서 최소한 이해부족으로 인한 논의 지연은 방지해야겠다. 그리고 일반 국민들이 법의 취지에 공감하고 지지해야 국회의원들도 민의를 수렴하여 입법을 추진하게

11) 2017.11. 국무조정실과 정무위 전문위원의 비공식 면담시 대화 내용중

되는데, 국민들이 실제로 갈등관리법의 필요성에 대해 얼마나 공감하고 있는지에 대해 현황 파악도 잘 안 되고 있는 실정이다. 갈등관리법의 필요성에 대해 얼마나 공감하는지에 대한 설문조사는 임동진(2011)의 연구 외에 거의 찾기 힘들다. 이 연구에서는 갈등관리 관련 공무원과 민간전문가 등에 대해 설문조사를 한 결과 갈등관리법 제정이 필요하다는 의견이 37.8%로 불필요하다는 의견 23.9%보다 높게 나타났다. 물론 시기별로 인식의 차이가 다르겠지만 꾸준히 시민들의 인식변화를 모니터링하고 시민단체 등을 비롯한 각종 사회단체들부터 갈등관리법의 필요성에 대해 적극 홍보 및 이해시킬 필요성이 있다.

## 제 2 절 갈등관리기본법안 내용의 보완점

### 1. 해외 유사 법제 사례

일부 반대의견 중 국회에 발의된 갈등관리기본법안과 동일한 해외입법 사례가 없으며 입법·행정·사법을 관통하는 무소불위의 법으로 어느 범위까지 확장될지 알 수 없다는 의견이 있었다. 각 국가마다 정책 환경이 다르기 때문에 완전히 같은 법은 어디에도 있을 수는 없다. 미국이나 독일과 같은 선진국의 경우는 오랜 세월 많은 시행착오를 겪으며 형성된 토론문화나 협상적 토양아래 꼭 필요한 일부분만을 법제화 하여 운영한 것이기 때문에 역사적, 문화적 배경이 다른 우리나라에 똑같이 적용할 수는 없는 것이다. 하지만 대표적으로 갈등관리법과 유사한 기재를 운영하고 있는 나라로 미국, 영국, 독일 등의 예를 들 수 있다.

미국은 갈등을 사전에 예방하는 방법으로 규제분야의 규칙제정 전에 정부와 이해당사자가 협상과 타협을 통해 규칙을 제정하는 「협상에 의한 규칙 제정법」(Negotiated Rulemaking)을 운영 중이다. 미국은 1946년에 제정된 「연방행정절차법」에 따라 정부가 규칙 제정시에 규칙안 고지, 서면 의견제출, 공표 등 방식을 사용했으나 규칙에 대한 소송이 빈번해져서 이해당사자들의 협상을 통해 규칙을 만드는 방법을 고려하게 되었다.(정정화, 2012: 317) 행정입법을 통한 행정부의 입법적 재량의 남용에 대한 비판이 계속되어 「협상에 의한 규칙 제정법」이 미국행정회의(Administrative Conference of United States)의 권고에 따라 임시법으로 제정하게 되었고, 1996년 정식으로 입법화 되었다.(김재선, 2013:74) 협상에 의한 규칙 제정은 기존의 방법과 비교해 시간과 비용이 비교적 많이 소요되지만 보다 분명하고, 정확하며, 구체적이어서 규칙에 대한 순응도가 높아 반발이 적고 소송 제기 가능성도 현저히 낮아진다.(정정화, 2012:317) 사후적인 갈등해결 방법으로는 대안적 분쟁해결방법을 의무적으로 활용하게 하는 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)과 정부 간 대안적 분쟁해결 실무그룹(Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group), 법무부의 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution) 등의 운영이 있다.(이선우외, 2017: 20) 미국도 우리나라의 「행정절차법」과 같은 의견수렴제도가 있었음에도 불구하고 갈등해결을 위한 새로운 「협상에 의한 규칙 제정법」을 제정해서 운영하고 있다는 것은, 「갈등관리기본법」이 「행정절차법」과 중복이라거나 「행정절차법」의 보완으로 갈등해결이 충분하다고 주장하는 일부 사람들에게 주는 시사점이 크다. 협상에 의한 규칙제정절차는 기존의 규칙제정 절차를 보완하는 것으로 협상의 성사 이후 고지, 의견제출, 공표 등의 순서



에 의해 이루어지며 협상에 의한 규칙제정 절차는 행정기관의 재량에 의해 이루어진다.(한국법제연구원, 2012:100)

영국은 공공갈등의 초기단계에서 일반시민과 이해관계자의 의견을 수렴하여 반영하는 시민협의제도를 적극 활용하고 있으며 서면협약에 관한 시행규칙(Code of Practice on Written Consultation), 공공참여(Public Involvement), 공공개입(Public Engagement) 등 예상 갈등의 종류, 크기, 심각성 등에 따라 적용 방법 등을 다르게 하고 있다(임동진·김재일, 2010: 199-225, 정정화, 2012:318 재인용). 서면협약의 시행규칙(CPWC)은 주요 정책의 결정에 앞서 참여자가 협의서 질문에 응답을 작성하여 이메일로 보내면 정부는 수집된 응답을 분석하여 정책에 반영하는 방식이며, 공공참여는 서면협약의 시행규칙에 의해 의견수렴이나 이견을 좁히는데 한계가 있다고 판단되면 서면협약 뿐만 아니라 공청회, 설문조사, 간담회 등 공식·비공식 협의절차를 추가해 의견을 수렴 기회를 확대하게 된다.(정정화, 2012:318-319) 공공개입(PE)은 이해관계자들과의 정보공유, 협의, 웹사이트 등 정보통신 기술의 이용 등을 통해 정책문제에 대한 의견을 받거나 비용절감 방안 등 해당 정책에 대한 모든 내용들에 대해 논의하는 방법이다.(정정화 2012. 319)

독일의 경우 「행정절차법상」의 계획확정절차와 「연방건설법전」상의 이익형량원칙 등을 통해 주민들의 참여를 통해 의견을 반영하는 과정을 제도화함으로써 갈등을 예방하고 있다.(이선우외, 2017:23) 특히 행정절차법의 「계획확정절차」는 특정 정책이나 계획을 확정하기 전에 대규모 계획과정에서 다양한 이해관계자들과의 갈등조정, 정보공유 등을 의무화 하고 있다.(전주상외, 2015:71) 다만 계획확정절차는 개별법에서 규정하고 있는 건설계획에 의무적으로 적용하고 있으며 도로, 철도, 항만, 공항 건설 등 공공분야의 대규모 국책사업 수행에 광범위하게 활용되고 있다.(현대호 외 2012: 105)

이상의 해외 사례에서 볼 수 있듯이 선진국의 경우 수십 년 전부터 공공정책에 의한 공공갈등의 심각성과 문제점을 인식하였으며 이해관계자를 비롯한 국민들의 참여와 협의를 통해 문제를 해결하는 방법으로 법제화해 왔음을 알 수 있다. 이러한 해외사례와 함께 우리나라의 특수성을 감안하기 위해서는 우리나라의 유사 또는 관련 법제 사례를 살펴볼 필요가 있다.

## 2. 국내 유사 법안의 탐색

갈등관리기본법안의 작성에 참고할만한 유사한 법을 찾기 위해서는 우선 내용적 측면에서 개념의 추상성과 과급범위, 중요도 등이 유사해야 하며 형식적 측면에서 구성이 유사해야 한다. 이런 점들을 고려하여 많은 법안들 중 참고할 만한 법안들

을 몇 가지 선정했으며 이 법안들의 본격적인 분석에 앞서 갈등관리법과의 대략적 공통점과 차이점을 분석해 보겠다. 탐색을 통해 선정한 법안은 「국가인권위원회법」, 「개인정보보호법」, 「행정규제기본법」, 「환경영향평가법」 등이 있다. 갈등, 인권, 개인정보, 행정규제, 환경보호 등 모두 개념이 추상적이어서 그 범위를 한정하기가 어려운 측면이 있다. 또한 과급범위가 전 국민과 모든 부처에 미치며 모든 사람과 단체 등에 매우 중요한 영향을 미치는 사항이다. 다만 갈등과 규제는 이해관계의 조정에 깊이 관여되어 있으며 인권이나 개인정보는 권익 보호의 측면이 강한 차이점이 있다. 환경보호는 이해관계와 권익보호 모두에 걸쳐있다. 또한 구조적 측면에서 각각의 위원회를 두어 공정하고 중립적이며 전문적인 판단을 요한다. 갈등관리에 갈등영향평가가 있다면, 「행정규제기본법」에는 규제영향평가, 「개인정보보호법」의 개인정보영향평가, 「환경영향평가법」에는 전략환경영향평가 등이 있다. 다만 「국가인권위원회법」에는 영향평가는 없지만 전반적 업무를 맡는 인권위원회가 있고 사안별 조정을 위한 조정위원회를 둔다는 점에서 갈등관리기본법안과 구조적으로 유사하다고 볼 수 있다. 발의법안을 분석시 이러한 공통점과 차이점을 가지는 유사법안들을 주로 참고하고 갈등관리 관련하여 가장 활발하게 입법 활동이 이루어졌고 그동안 논의되어 왔던 법안들의 내용이 대부분 포함되어 있는 20대 국회에 발의된 갈등관리 법안을 중심으로 분석하고자 한다.

### 3. 발의 법안 분석 및 제언

갈등관리규정이 시행된 지 10년 이상이 경과되었고 그동안 많은 입법안들이 나왔기 때문에 각 조항별 검토와 연구도 많이 이루어졌다. 따라서 여기서는 모든 조항에 대해 세부적으로 비교, 검토하지는 않고 갈등관리기본법 및 공론화법의 입법 여부에 지대한 영향을 미치는 주요 조항들만을 중점적으로 검토하겠다.

#### (1) 법의 적용범위

갈등관리법 제정을 반대하는 가장 기본적인 이유 중 하나는 법의 적용범위가 명확치 않다는 것이다. 국회 논의 과정에서 갈등의 성격과 내용이 모호하여 구체성이 결여되어 있다는 지적도 같은 맥락이다. 다수 선행연구에서도 이 점을 지적하며 “법 집행의 실효성 차원에서 공공정책의 종류와 범위는 당사자의 수, 규모의 크기 등에 의하여 구체화 되거나 정리될 필요가 있다”고 강조한다.(현대호 외, 2012: 148; 이성호·박신숙, 2015, 재인용) 현행 갈등관리규정에서는 갈등을 공공정책의 수립·추진 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌이라고 하였다. 그리고 공공정책이란 “법령의 제정·

개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함”한다고 하였다. 이 개념은 20대 국회에서 발의된 갈등관리기본법 6건 중 5건에서 동일하게 사용된다. 유일하게 김관영의원안에서만 갈등을 “공공기관의 장이 추진하는 정책 또는 사업”에 한정하고 있다. 물론 공공기관의 정책을 추진함에 있어서 법령의 제정·개정을 수반하는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 하지만 명시적으로 이 법에 “법령의 제정·개정”과정에서 발생하는 갈등해결에 이 법을 따라야 한다고 할 때 국회의원들 입장에서는 입법권한 침해로 생각할 수도 있는 것이다. 적용 범위나 취지 등이 유사한 다른 법의 예를 살펴보면, 「성별영향평가법」의 경우 정책의 수립과 시행뿐만 아니라 법령의 제정과 개정도 포함되어 있다. 하지만 영향평가에 한정되며 갈등관리법과 같이 “법령의 계획, 추진상의 조정, 사후 처리”까지 모든 과정상의 조치까지는 포함되지는 않는다. 「환경영향평가법」의 경우에는 법의 적용 대상을 “환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업”으로 한정하고, “환경영향을 과학적으로 예측 분석한 자료에 따라 그 범위가 설정된 지역”에 한정하고 있다.(환경영향평가법, 2019.5.27. 시행) 「행정규제기본법」의 경우 법령자체를 대상으로 하지만 적용범위에 “국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무” 등 구체적으로 예외조항을 두고 있다.(행정규제기본법, 2019.7.17. 시행) 「국가인권위원회법」의 인권의 정의는 “ 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”로 다소 추상적이기는 하지만 적용범위에 “이 법은 대한민국 국민과 대한민국의 영역에 있는 외국인에 대하여 적용한다”라고 한정되어 있다. 갈등의 정의도 인권과 마찬가지로 추상적일 수밖에 없다. 하지만 정의상 ‘대한민국헌법’, ‘국제인권조약 및 국제관습법’이라는 한정어를 두었고 그 대상도 영역적 한계를 명확히 구성하여 그 추상성을 관리할 수 있는 범위내로 구체화 시켰다. 갈등관리법도 이와 유사하게 구체성을 가져야 법으로서의 형식을 갖추었다고 인정될 수 있다. (국가인권위원회법, 2020.3.24. 시행)

또한 해외 사례로 프랑스의 공공토론위원회(CNDP)의 경우에도 적용되는 정책의 범위를 환경이나 국토개발사업 및 설비사업 등으로 한정된 것도 한 예로 볼 수 있다.(박재근외, 2012: 3)

이처럼 법으로써의 형식을 갖추려면 공공갈등의 정의와 적용범위를 한정하고 그 대상을 명확히 할 필요가 있다. 입법영역과 사법영역은 고유의 권한 그대로를 존중해줄 필요가 있으며 이 법의 실효성을 높이기 위해서라도 법의 적용범위를 꼭 필요한 범위 내로 한정할 필요가 있다. 따라서 20대 국회에 제출된 갈등관리 법안들 중 적용범위에 있어서는 김관영의원안처럼 “공공기관의 장이 추진하는 정책 또는 사업”에 한정하는 것이 적합하며 필요에 따라 추가적 조건을 더할 수 있다.

## (2) 법의 적용대상 범위

현행 갈등관리규정(대통령령)을 상향 입법해야 한다는 가장 주된 이유 중 하나로 “갈등은 복잡·다양하고 피규제자의 범위가 넓으며 기본권을 제한하는 경우가 대부분으로 행정기관의 집행명령에 한정되어 있는 대통령령으로는 이러한 문제를 원초적으로 해결할 수 없는 한계”(은재호, 2019b:6)가 지적되고 있다. 이로 인해 지자체나 공공기관에 적용할 수가 없어 일관되고 종합적인 갈등관리가 어렵다는 것이다. 현재 각 지자체별로 현행 갈등관리규정(대통령령)에 근거하여 필요에 의해 갈등관리 조례 등을 제정하고 있으며 2020.5월 현재 243개 광역·기초 지자체 중 79개(32.5%)에서만 조례로 제정하여 운영 중이다. “갈등은 국민의 권리나 의무, 재산 등에 영향을 미치는 사안으로 법적 근거가 필요”(은재호, 2019b:4) 하지만 그 근거가 없어 현재의 조례는 강제성 있고 실효성 있는 조항을 담을 수가 없으며 형식적이고 권고적 지침 수준에 그치고 있다. 공공기관의 경우에도 각종 개발사업이나 전력사업 등 상시적으로 갈등이 발생하는 분야가 있지만 명확한 법적 근거가 없어 자체적 노하우에 의존해야만 하는 실정이다. 따라서 법의 적용대상에 중앙행정기관 뿐만 아니라 지자체나 공공기관까지 포함시키는 것은 타당하다고 볼 수 있다. 갈등과 성격이 유사한 「국가인권위원회법」의 경우는 인권의 대상이 각각의 개개인이기 때문에 우리국민 모두와 대한민국 영역에 있는 외국인까지 그 대상으로 하고 있으며 공공갈등의 경우에 적용한다면 공공기관의 활동으로 인해 발생하는 모든 공공기관의 공공갈등으로 적용할 수 있다. 이렇게 되면 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 모두가 포함되는 것이다. 또 갈등과 성격이 유사한 규제의 「행정규제기본법」의 경우 행정기관을 법의 적용대상으로 하고 있으며 행정기관은 “법령 또는 조례·규칙에 따라 행정 권한을 가지는 기관과 그 권한을 위임받거나 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인”까지로 규정하고 있다. 즉 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 뿐만 아니라 그밖에 특정 기관이나 개인까지도 적용 대상으로 하고 있다. 「개인정보보호법」의 경우 공공기관을 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선관위, 중앙행정기관 및 지자체, 그 밖의 국가기관 및 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관으로 규정하고 있다. 대통령령에는 국가인권위, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사와 지방공단, 특별법에 따라 설립된 특수법인, 각급 학교 등 그 범위가 사실상 모든 공공기관에 걸쳐 적용된다. 이처럼 필요에 따라 갈등관리법도 적용 공공기관의 범위를 확대시킬 수도 있다. 하지만 개인정보보호는 혜택의 관점에서 이루어지는 법이나 갈등관리법은 이해관계가 첨예하게 얽혀있는 문제로 각각 기관의 권한범위를 존중해줄 필요성이 있기 때문에 갈등 발생 정도에 대

한 공정하고 엄밀한 평가와 함께 각 주체들의 공감대 속에서 수용 가능한 범위 내에서만 적용하는 것이 바람직하다.

20대국회에 제출된 갈등관리 기본법안 6건 중 김해영의원안만 중앙행정기관에 적용하되 지자체나 공공기관은 재량으로 적용할 수 있게 되어 있고 나머지 법안들은 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 모두를 적용 대상으로 하고 있다. 하지만 지자체나 공공기관의 독립성을 침해할 수 있다는 비판이 있을 수 있고 갈등이 많이 발생하지 않아 갈등관리심의위원회나 갈등조정협의회 등을 운영할 필요성이 적은 기관이 있는 등(이선우외, 2017: 57) 각 기관마다 갈등의 종류와 특성, 발생빈도 등이 다를 수 있으므로 각 세부 조항별로 유연성을 발휘할 수 있도록 규정할 필요가 있다. 매년 또는 격년으로 국무조정실에서 각 기관별 갈등발생 정도를 평가하고 각 기관들의 의사를 수렴하여 전 기관 총괄협의체인 갈등관리정책협의회 등에서 의무적용 여부를 결정을 하는 방법이 명분도 살리면서 실효성도 높일 수 있는 하나의 방법이 될 수 있다. 따라서 중앙행정기관, 지자체, 공공기관을 원칙적으로 적용 대상기관으로 규정하되 각 기관별 갈등발생 정도를 평가하고 기관별 의사 등을 반영하여 의무적용기관과 선택적용기관으로 분류를 하는 것이 필요하다. 이것을 하위법령에 반영하는 등의 절차를 통해 법이 꼭 필요한 기관에만 적용할 필요가 있다.

### (3) 갈등영향분석

갈등영향분석은 현행 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령, 2016.1.25. 시행) 제3조의 4에 “공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것”으로 정의되어 있다.

갈등영향분석에 대한 쟁점으로는 크게 세 가지로 실효성, 예산, 의무실시여부 등을 들 수 있다. 첫째 실효성 문제이다. 2005년 정부의 갈등관리기본법에 대한 국회 공청회시(2005.11.25., 정부위원회) 진술인중 한명은 갈등영향분석이 어떻게 가능한지와 실효성에 대한 의문도 제기하였다. 그 당시에는 그만큼 갈등영향분석이라는 개념이 생소했고 사례도 부족했다. 하지만 그동안 2011년 59건, 2012년에는 51건, 2013년에는 26건 등 실시하였으며(한노덕, 2014:55), 이후에도 꾸준히 갈등영향분석 실적이 축적되어 왔고 국무조정실에서 발행한 ‘갈등관리매뉴얼’(2016.12)과 ‘갈등영향분석 가이드라인’(2015.1) 등을 통해 체계화 되었다. 또한 국립신청 호국원 조성, 국립서울대병원 재건축, 마산 진동 택지개발지구 내 사적지 지정, 한강수계 의무제 오염총량제 등의 경우 갈등영향분석을 이용해 성공적으로 갈등을 해소한 사례로 이

와 같은 성공사례가 다수 축적되고 있다.(국무조정실, 2016 : 39) 다만 품질적인 측면에서 안정성과 효과성을 더욱 높이기 위해서는 ‘환경영향평가’의 연구·검증 등을 위한 한국환경정책·평가연구원나 ‘규제영향평가’의 연구·검증 등을 위한 KDI의 규제연구센터와 같은 공인된 연구기관을 둘 필요성이 있다.

둘째는 예산문제이다. 갈등영향분석을 갈등담당자가 간이로 실시하는 경우도 있지만 보다 공신력 있고 심도 있는 분석을 하기 위해서는 전문기관 등에 맡겨 연구용역을 하는 경우가 많다. 그런데 보통 1건의 갈등영향분석을 하기 위해서는 사안에 따라 다르지만 일반적으로 2000만원~5000만원 가량의 비용이 소요<sup>12)</sup>가 된다고 한다. 물론 각 기관별, 상황별로 다르겠지만 단순히 산술적으로만 따져보면 40개 부처청, 243개 광역·기초지자체, 340개 공공기관(2020년 기준)에서 각 기관별로 1년에 1건씩만 갈등영향분석을 실시한다고 하더라도 엄청난 예산이 소요될 수 있다. 각 부처와 지자체의 갈등관리 담당자들에 의하면, 갈등 발생은 상당부분에서 예측이 어렵기 때문에 해에 따라 예산이 부족하게 되면 갈등영향분석이나 연구용역 등을 실시하지 못하게 되고, 예산이 과도하게 남게 되면 다음해에 관련예산 삭감과 함께 예산 미집행에 대한 책임도 져야하기 때문에 갈등관리 예산을 확보하는 것이 실무적으로 무척 어려운 일이라고 한다.<sup>13)</sup> 하나의 부서만 보면 작은 문제일지 모르지만 모든 중앙부처 및 지자체, 공공기관까지 모든 기관에 공통된 문제가 발생하게 된다면 법 설계측면에서 작은 문제가 아닐 수 있다. 이에 대한 해결방법 중 하나로는 갈등영향분석 등의 예산을 국무조정실 등에서 통합적으로 관리하고 각 부처 및 지자체에 소요에 따라 분기별로 교부해주는 방식도 가능할 것이다. 따라서 갈등영향분석은 각 기관별로 각 갈등의 중요도와 기관의 예산상황, 이해관계자의 요구도 등을 종합적으로 판단하여 실시할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째 의무실시 여부이다. 기존 공공갈등규정에서는 “중앙행정기관의 장이 국민생활에 광범위한 영향을 주거나 이해상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 경우 자체 판단하여 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시”할 수 있도록 하였다.<sup>14)</sup> 하지만 여기에는 두 가지 문제점이 있다. 하나는 주민참여 확대 문제이고 다른 하나는 실시 시기에 대한 문제이다. 주민참여 확대를 위해 박주민의원안은 대통령령으로 정하는 범위내의 주민이 요구하는 경우 공공정책 결정 전 갈등영향분석을 실시하게 되어있다. 김관영의원안의 경우 갈등조정협의회의 심의·의결

12) 국무조정실 지정 갈등관리연구기관인 단국대분쟁연구소 소속 연구원 추산

13) 2017.下 국무조정실의 갈등관리 관련 연구용역에 대한 부처, 지자체별 담당자 수렴 의견중

14) 「공공갈등관리규정」 제10조(갈등영향분석) ①중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민 생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

이 있는 경우와 일정규모 이상의 정책 또는 사업에 대해 갈등영향분석을 실시하게 하였다. 하지만 이렇게 되면 각 기관마다 매년 갈등영향분석을 몇 건이나 해야 할지 예측이 불가능하게 된다. 또한 갈등영향분석의 실시를 위해서는 관련 정보의 취합 및 자료의 정리, 분석 등 일정부분 행정력이 소요되므로 과도한 영향분석의 실시는 각 기관별 행정력의 효율적 운영에 부정적 영향을 줄 수도 있다. 따라서 주민의 의견을 수렴하되 최종적인 실시 여부는 갈등관리심의위원회의 의결을 병행하거나 기관장의 종합적 판단에 따라 결정할 수 있도록 해야 한다.

두 번째 문제는 갈등영향분석의 실시 시기적 문제인데, 현 대통령령에서는 갈등영향분석 시기를 “공공정책을 결정하기 전”으로 규정하고 있다. 20대 국회에서 발의된 법안 중 박주민의원안 등 4개 법안은 기존 대통령령과 같이 정책결정 전에 실시하는 것으로 되어있고, 신창현의원안 ‘공공정책의 수립·시행·변경 전’으로, 김해영의원안은 ‘공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서’로 규정하고 있다. 만약 의무적으로 실시하게 되면 실시 시기가 불명확하기 때문에 좁은 의미로 계획단계에서 실시하는 것을 결정전으로 해석할 가능성이 크고 현실과 잘 맞지 않게 된다. 또한 정책 결정 이후 갈등이 진행되고 있는 상태에서도 갈등의 원인이 무엇이고 어떻게 해결해야 되는지 도움을 얻을 수 있고 갈등이 해결된 이후에도 갈등상황의 엄밀한 분석과 평가를 위해 갈등영향분석을 실시하는 경우도 있기 때문이다. 따라서 갈등영향분석은 계획단계의 정책결정 전 뿐만 아니라 수립단계, 실행단계, 변경단계 및 사후 단계에서도 실시할 수 있도록 규정해야 활용성을 높일 수 있다.

#### (4) 갈등관리심의위원회

갈등관리심의위원회는 현행 공공갈등관리 규정(대통령령) 제11조에 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위해 중앙행정기관에 의무적으로 설치하게 되어 있으며 총리령으로 정하는 기관에 대해서는 설치하지 않을 수 있게 하였다. 갈등관리심의위원회는 법안마다 약간씩의 차이는 있지만 대체로 각 기관의 종합시책을 심의하고, 법령 및 조례의 정비, 갈등영향분석의 실시여부에 대한 논의와 결과 점검, 갈등조정협의회 구성과 운영 등에 관한 사항 등 중요한 역할을 담당한다. 20대국회에서 발의된 법안들에서는 대부분 갈등관리심의위원회를 의무적으로 설치하게 되어있는데 갈등이 많이 발생하지 않고 필요성이 적은 일부기관에 대해서는 하위법령 또는 국무조정실과의 협의를 통해 제외할 수 있게 하였다.

매년 상황에 따라 달라지겠지만 상대적으로 국책사업·재정사업이 많고 대민업무가 많은 국토부나 환경부, 국방부나 교육부, 복지부, 농식품부 등이 평균적으로 갈

등이 많은 편이다. 반면 법제처, 통계청, 감사원, 검찰청, 기상청 등 대민업무가 적은 부처들은 공공갈등이 거의 발생하지 않고 관리 필요성이 적어 갈등관리 시스템 운영이 오히려 행정상 비효율과 형식화를 가져올 수도 있다. 따라서 기술적으로 이 문제를 해결하기 위해 하위법령에 규정하거나 매년 심사하여 재조정하는 작업이 필요하다. 현재 갈등관리규정 시행규칙상에는 임의시행(예외적용) 부처를 ‘법무부, 법제처, 국무조정실, 통계청, 기상청, 검찰청, 특허청’으로 규정하고 있다. 하지만 법무부의 경우 검경수사권조정을 갈등과제로 관리하기도 하였고, 거창구치소 등 교정시설 관련된 갈등도 여러 건이 있기 때문에 임의시행 부처로 두는 것은 문제가 있다. 또한 검찰청의 경우 사법업무와 밀접하며 갈등관리 시스템 안에서 관리하기에 업무 특성상 적합하지 않으므로 명시적으로 임의시행 부처로 넣은 것이 적당하다. 이렇듯 조정이 필요한 상황에도 현실적으로는 시행규칙이 13년 동안 2009년과 2013년 두 번만 개정되었다. 이조차도 정부조직개편에 의한 부처의 명칭변경뿐이었다. 따라서 현실적으로 볼 때 박주민·김관영의원안 등과 같이 예외 공공기관을 시행령에 명시하는 것은 적시성이 떨어지며 갈등발생 여부에 따라 자주 법령을 개정해야 하는 문제점이 생긴다. 하지만 김해영안과 같이 국무조정실과 협의하여 제외하는 것은 너무 임의성이 강하다.

따라서 국무조정실에 설치하는 갈등관리심의위원회 또는 갈등관리정책협의회에서 매년 또는 격년에 한 번씩 임의설치 기관 또는 의무설치 기관으로 전환을 원하는 기관의 신청을 받아 검토 및 조정하는 것이 보다 합리적으로 보인다. 이렇게 갈등관리 필요 기관과 불필요 기관을 분류하는 작업은 비단 갈등관리심의위원회 뿐만 아니라 갈등영향평가, 갈등조정협의회, 각 기관의 갈등관리 점검·평가 등 법안 내용의 거의 모든 분야에 걸쳐 해당되는 사항이기 때문에 매년 또는 격년으로 이 법 자체의 예외적용 부처를 일정 심의를 등을 통해 정하는 것이 법의 효율적 운영을 위해 적합하다.

#### (5) 갈등조정협의회

갈등조정협의회는 현행 공공갈등관리 규정에서 공공정책으로 발생한 갈등해결을 위해 필요하다고 판단되는 경우 중앙행정기관의 장이 각 사안별로 구성하여 운영할 수 있도록 하였다. 갈등관리심의위원회가 주로 갈등의 예방을 위해 직접적 이해관계자가 아닌 전문가 등이 갈등관리계획 및 절차 등 전반을 심의하는 반면, 갈등조정협의회는 실제 갈등 해결을 위해 각 사안별로 이해관계자와 함께 구성되는 협의체라는데 차이점이 있다.



20대 국회에서 발의된 법안들 모두 갈등조정협의회를 필요시 공공기관의 장이 판단하여 설치하는 데는 공통적이다. 하지만 김관영의원안의 경우 이해관계인이 협의회 설치를 건의할 수 있으며 김해영의원안은 갈등관리심의위원회에서 심의할 수 있게 하였고 김종희의원안은 이해관계인의 건의, 갈등관리심의위원회의 권고, 대통령령으로 정하는 일정규모 이상의 공공정책 등 협의회를 구성할 수 있는 요건을 다양화하고 있다. 시민참여를 높이고 다양한 목소리를 반영하기 위해 이해관계인의 요청과 갈등관리심의위원회의 권고 등을 반영하여 협의회를 구성하는 것은 바람직하다고 볼 수 있다. 다만 이해관계인 1-2명의 건의에 의해 갈등조정협의회가 난립할 경우 행정적으로 관리가 어려울 수 있으며 사업의 의도적 지연 등 악용가능성도 있으므로 이해관계인의 범위와 규모, 요건 등 구성조건을 명확히 할 필요가 있다. 그리고 대통령령으로 정하는 일정규모 이상의 사업에 의무적으로 갈등조정협의회를 구성토록 하는 안은 행정력 낭비와 협의회 형식화를 가져올 수 있으므로 신중할 필요가 있다. 갈등조정협의회는 기본적으로 당사자간 합의를 통해 갈등을 해결하고자 하는 의지가 가장 중요하기 때문에 이러한 의지가 없이 형식적으로 구성된 협의회를 통해서는 갈등을 해결하기 힘들고 시간과 행정력만 낭비할 가능성이 크기 때문이다.

따라서 갈등조정협의회는 김해영의원안처럼 공공기관의 장의 판단과 갈등관리심의위원회의 심의를 통해 구성토록 하되 김관영의원안처럼 이해관계자의 요청이 있는 경우 갈등조정협회 구성을 검토할 수 있도록 하는 것이 참여적 갈등조정 방법의 확대를 위해 바람직하다. 다만 이때 이해관계자의 신청조건 등을 구체화할 필요가 있다.

#### (6) 대안적 갈등해결방법

대안적 갈등해결방법이란 김관영의원안의 정의에 의하면 “갈등 또는 분쟁조정과 합의형성을 위한 소송외의 해결방식을 의미하는 것으로 당사자간 협상, 제3자에 의한 조정, 다자간 협상과 조정 및 참여적 의사결정을 의미”한다고 되어있다. 우리나라에서는 현재 행정형 ADR제도가 운영중에 있으며 노동쟁의조정위원회나 환경분쟁조정위원회와 같은 기구가 각 부처 및 부처 산하기관 등에 2019년 9월 기준으로 60여개가 설치·운영되고 있다.(김봉철, 2019: 75) 하지만 “통일적이고 체계적으로 규율할 수 있는 행정형 ADR 기본법의 제정이 요구된다”는 의견(김봉철, 2019: 168)도 있는 만큼 김관영 의원안처럼 ADR의 법적 근거를 기본법에 규정하고, 나아가 시행령 등에 보다 구체적인 구성이나 운영방향 등 내용을 명시하는 것이 갈등관리 기본법안의 실효성을 더 높일 수 있는 한 가지 방법이 될 수 있다. 물론 이때 기존 관련법과의

충돌을 피하기 위해 관련법이 없는 경우에 한정하여 적용해야 하며 중장기적으로 갈등관리기본법의 기준에 부합하도록 정비해 나가야 할 것이다.

#### (7) 지원센터 설치 및 기금조성

현행 대통령령에서는 갈등관리 교육·연구, 매뉴얼 작성, 갈등영향분석 등을 위해 갈등관리연구기관을 운영할 수 있도록 되어있다. 이에따라 한국행정연구원과 단국대 분쟁해결연구센터가 갈등관리연구기관으로 지정되어 운영 중에 있다. 하지만 현재 주요 기능이 공무원들의 갈등관리교육과 갈등관리연구에만 한정되어 있고 실제 중앙행정기관의 실질적인 갈등해결을 지원하는 기능은 매우 제한적이다. 또한 갈등관리연구기관의 조직도 기존 각 기관별 고유 업무를 수행하면서 부가적으로 지원센터의 기능을 일부만 수행하고 있기 때문에 지원기능에도 한계가 있을 수밖에 없다. 20대국회의 입법안중 박주민의원안과 신창현의원안의 경우 기존의 대통령령과 동일하게 연구기관만을 지정하여 운영하게 되어있으며, 김관영의원안과 김혜영의원안은 갈등관리지원센터를 설립하여 운영토록 되어있다. 특별히 김관영의원안은 갈등관리지원센터를 법인으로 설립하고 갈등관리기금을 설치하여 갈등관리지원센터에서 운용할 수 있도록 하였다. 김종회의원안과 김영우의원안에서는 갈등관리 종합 사무와 활동지원 등을 위해 갈등관리지원단을 설치하도록 하였으며 이와 병행하여 갈등관리 연구기관을 운영하도록 하였다. 각각 형태는 다르지만 현재 각 부처 및 지자체, 공공기관 자체의 역량만으로는 갈등관리가 어려우며 이를 체계적으로 지원하고 보조해 줄 수 있는 조직이 필요하다는데 공감대를 같이 하는 것이다. 2020년 현재 국무조정실 갈등관리 예산중 갈등관리연구기관을 지정하고 여기에 투입하는 금액은 교육 목적으로 지원하는 3억원과 연구용역비 1억원에 불과하다.

따라서 국무조정실의 갈등관리의 총괄로서의 역할을 제대로 하기 위해 「종합적인 갈등관리지원센터」를 구축하여 조직 및 인력의 부족한 부분을 보완하고 갈등예방 및 해결관련 기능을 종합적으로 수행할 필요가 있다는 의견이 지속적으로 제기되는 것이다.(이선우외, 2017: 89)

2005년 갈등관리기본법 정부안 제출 당시 갈등관리지원센터는 비교적 이러한 의도에 맞게 설계되었으며 갈등관리 연구, 교육뿐만 아니라 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회, 갈등조정협의회 활동 지원 등 갈등의 예방·해결을 위한 전반적인 사항을 지원하였다.(정순영, 2005.11, 정무위 법안 검토보고서: 15) 이를위해 정부 출연기관 형태로 설립하는 것으로 계획하였고 당시 소요예산은 설립자금 21.4억원과 연간예산 67.8억원을 합하여 총 89.2억원을 예상하였다. 2005년 당시 반대측 의견중 현행

법으로도 갈등관리가 가능한데 많은 예산을 들여 갈등관리센터를 설립할 근거가 있느냐는 비판이 있었다. 하지만 10년이상 시간이 지나고 갈등관리규정을 운영해온 지금 시점에서 기존 법으로 갈등관리가 효율적으로 되지 않고 있고 우리 사회 갈등으로 인한 경제적 손실이 수십조에서 수백조원에 이르는 상황에서 이 논리는 맞지 않음을 알 수 있다. 지금상황에서는 일정부분 재정투입을 통해 갈등으로 인한 더 큰 손실을 막기 위한 대책 마련이 시급한 때이다. 갈등관리지원센터의 기능보강과 예산투입확대가 절실히 필요한 상황이다.

20대 국회에서 발의된 법안들 중에는 김해영의원안이 가장 실현가능성이 높다. 김관영의원안처럼 법인으로 설립하고 공공기금을 모금할 경우 법인설치에 대한 인력 및 재원 부담과 함께 조직 운영의 효율성 문제가 제기될 수 있다.(이선우외, 2017:93) 또한 기금에 기부하는 이익단체의 이해관계에서 자유로울 수 없어 공정성에 문제가 발생할 수 있다. 또한 김종희의원안이나 김영우의원안의 경우와 같이 갈등관리지원단이 국무조정실내에 설치될 경우 이 또한 중립성 문제가 제기될 수 있으며, 공무원 조직의 특성상 담당자의 주기적인 교체 또는 조직개편 등으로 인해 중장기적으로 갈등관리 전문성이 축적되기 어렵다. 따라서 정부보다 정치적으로는 좀 더 자유로우면서 공신력을 유지할 수 있고, 전문성을 보장할 수 있는 제3의 기관에서의 지원이 필요하다. 이를 위해서 KDI의 규제연구센터나 한국행정연구원의 규제연구센터 등을 참고하여 정부출연연구소에 독립적인 부속기관 또는 부속조직으로 별도 센터를 구축하는 방법을 검토해 볼 수 있다.

< 표 7 > 갈등관리기본법 주요내용 비교

| 구분                | 공공갈등규정<br>(대통령령 '07.5)                            | 박주민의원<br>발의 ('16.11)  | 신창현의원<br>발의('17.2)                              | 김관영의원<br>발의 ('17.12)                                | 김중회의원<br>발의 ('18.2)  | 김해영의원<br>발의 ('18.8)  | 김영우의원<br>발의 ('18.12)                            |
|-------------------|---|---|---|---|--|--|---|
| 법안명               | 공공기관의<br>갈등 예방과<br>해결에 관한<br>규정                   | 공공기관의<br>갈등 예방 및<br>해결에 관한<br>법률안                                 | 공공기관의<br>갈등예방 및<br>해결에 관한<br>법률안                | 공공갈등<br>예방 및<br>해결을 위한<br>법률안                       | 공공정책의<br>갈등관리에<br>관한 법률안   | 갈등관리기본<br>법안   | 갈등기본법안  |
| 적용기관              | 중앙행정기관<br>* 지자체,<br>공공기관은<br>제량                   | 공공기관<br>(국가기관,<br>지자체,<br>공공기관 등)                                 | 공공기관<br>(중앙행정기<br>관, 지자체,<br>공공기관)              | 공공기관<br>(국가기관,<br>지자체,<br>공공기관 등)                   | 공공기관<br>(국가기관,<br>지자체,<br>공공기관 등)                                | 중앙행정기관<br>* 지자체,<br>공공기관은<br>제량                              | 국가기관등<br>(국가기관,<br>지자체,<br>공공기관)                |
| 갈등관리의<br>범위       | 공공정책(법령의<br>제·개정, 사<br>업계획의 수립·추진 등)<br>의 수립·추진   | 공공정책(법령의<br>제·개정, 사<br>업계획의 수립·추진 등)<br>의 수립·추진                   | 공공정책(법령의<br>제·개정, 사<br>업계획의 수립·추진 등)<br>의 수립·추진 | 공공기관의 장이<br>수립 또는 추진<br>하는 공공기관의<br>정책 또는 사업        | 법령의 제·개<br>정, 사업계획<br>의 수립·추진<br>등 각종 정책                         | 공공정책(법령의<br>제·개정, 사<br>업계획의 수립·추진 등)<br>의 수립·추진              | 법령의 제·개<br>정, 사업계획<br>의 수립·추진<br>등 각종 정책        |
| 갈등영향<br>분석        | 필요시 실시<br>*공공정책 결정<br>전 실시, 중앙<br>행정기관의 장<br>이 판단 | 의무 실시<br>*공공정책 결정<br>전 실시 국가기관<br>등의 장이 판단<br>대통령령 범위<br>내 주민 요구시 | 필요시 실시  | 의무 실시<br>* 갈등조정협의<br>회 요구시, 대<br>통령령 규모<br>이상 정책·사업 | 의무 실시<br>*공공정책 결정<br>전 실시, 구체<br>적 사항 대통령<br>령 위임                | 필요시 실시<br>*공공정책수립·<br>시행 변경전 실시<br>중앙행정기관<br>의 장이 판단         | 의무 실시<br>*공공정책 결정<br>전 실시, 공<br>공기관 등의<br>장이 판단 |
| 갈등관리<br>심의위원회     | 의무설치<br>(중앙행정기관)<br>*총리령으로 예<br>외 인정              | 의무설치<br>(공공기관)<br>*하위 법령으로<br>예외 인정                               | 필요시 설치  | 의무설치<br>(국무조정실)<br>*대통령령으로<br>정하는 공공<br>기관 의무설치     | 의무설치<br>(공공기관)<br>*대통령령으로<br>예외 인정                               | 의무설치<br>(중앙행정기관)<br>*국무조정실과 협<br>의시 설치하지<br>않을 수 있음          | 의무설치<br>(국가기관등)<br>*총리령으로 예<br>외 인정             |
| 갈등 조정<br>협의회      | 필요시<br>설치(사안별)<br>*중앙행정기관<br>의 장이 판단              | 필요시<br>설치(사안별)<br>*공공기관의 장<br>이 판단                                | 필요시<br>설치(사안별)<br>*공공기관의 장<br>이 판단              | 필요시<br>설치(사안별)<br>*공공기관의 장<br>이 판단, 이해<br>관계인의 요청   | 필요시<br>설치(사안별)<br>*공공기관장 판단,<br>위원회 권고,<br>대통령령 규정<br>일정규모 이상 의무 | 필요시<br>설치(사안별)<br>*중앙 행정기<br>관의 장이 판단,<br>갈등관리 심의<br>위원회의 심의 | 필요시<br>설치(사안별)<br>*국가기관등의 장                     |
| 갈등관리<br>정책 협의회    | 국무조정실에<br>설치                                      | -   | -   | -   | -  | 국무조정실에<br>설치   | -   |
| 대안적<br>갈등해결<br>방법 | -   | -   | -   | 필요시 활용  | -  | -  | -   |
| 참여적<br>의사결정       | 필요시 활용  | -   | 필요시 활용  | 필요시 활용  | -  | 필요시 활용   | 필요시 활용  |
| 점검·평가             | 국무조정실장  | 국무총리,<br>행안부장관  | 국무총리  | 국무총리  | 국무조정실장<br>*점검·평가 결<br>과를 국회 및<br>국무회의에 보고                        | 국무조정실장<br>*점검·평가 결<br>과를 국무회의<br>에 보고                        | 국무조정실장<br>*점검·평가 결<br>과를 국무회의<br>및 국회에 보고       |
| 지원기관              | 갈등관리<br>연구기관<br>지정                                | 갈등관리<br>연구기관<br>지정  | 갈등관리<br>연구기관<br>지정                              | 갈등관리<br>지원센터를<br>법인으로 설립,<br>국가·지자체가<br>기금 설치 가능    | 갈등관리<br>연구기관 지정<br>갈등해결지원<br>단 구성                                | 갈등관리지원<br>센터 지정  | 갈등관리<br>연구기관 지정<br>갈등해결지원<br>단 구성               |
| 정보화시스템            |   |   |   |   | 정보화시스템<br>구축   | 정보화시스템<br>구축   | 갈등관리시스<br>템 구축                                  |
| 벌칙                | -   | -   | -   | 2년이하 징역<br>또는<br>1천만원<br>이하 벌금                      | 2년이하 징역<br>또는<br>2천만원<br>이하 벌금                                   | -  | 비밀누설 등에<br>대해 벌금<br>또는 징역                       |

\* <자료출처> 국회 정무위원회, 갈등기본법안 검토보고서(2019.3)를 기초로 일부 내용 업데이트

### 제 3 절 공론화법안 내용의 보완점

#### 1. 해외 유사 법제 사례

공론화법안과 유사하게 국민들의 참여를 보장하고 갈등을 합리적이고 효율적으로 갈등을 해결하고자 관련 제도를 운영하는 해외사례는 많이 있다. 특히 유럽을 중심으로 참여와 토론문화가 활성화되어 제도화된 경우가 많은데 대표적으로 프랑스와 네덜란드, 스웨덴 등을 중심으로 알아보겠다.

프랑스의 경우 대표적 갈등예방기제로 독립적 행정기관으로 일정규모의 국토개발 사업이나 환경시설 설치와 같은 주요 공공사업의 실시여부에 대한 공공토론을 주관하는 국가공동토론위원회(Commission Nationale du Débat Public, CNDP)를 운영하고 있다.(정정화, 2012: 319-320) CNDP는 그동안 우리 국회에 입안되었던 공공토론을 위한 법제들의 가장 기본 모델이 되는 법안인 만큼 좀 더 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 프랑스는 1980-90년대 고속철도 지중해 건설사업과 르와르 지방의 재개발 사업 등 국책사업 추진 과정에서 심각한 공공갈등을 경험하게 되었고 정부는 사회갈등을 예방하고 해결하기 위한 수단이 필요하게 되었다.(국토연구원, 2005:147 ; 한국행정연구원 2018:21 재인용) 이러한 배경 하에 CNDP가 도입되게 되었는데, CNDP의 초기에는 환경보호 강화에 관한 법인 「바로니에 법」(Loi Barnier)에 의해 1997년 환경개발부 산하에 설립이 되었고 2002년에 이르러 「풀뿌리 민주주의 관련 법」에 의해 독립행정기구로 승격되었다.(정정화, 2012: 319) 5년 정도의 제도운영을 통해 효과성과 안정성이 인정되자 곧바로 독립기구화 하고 토론범위도 초기 환경분야에서, 주요 국책사업을 포괄하도록 관할영역이 확대된 것을 볼 수 있다.

CNDP 위원회의 구성원에는 대통령이 임명하는 위원장과 부위원장 각각 1인, 상하원위원장이 임명하는 상원의원과 하원의원 각각 1인, 선출직 지방의원 6인, 판사 2인, 대법관 1인, 감사원 1인, 환경보호단체 2인, 소비자대표 1인, 사용자대표 1인, 산업부 장관과 국토부 장관에 의해 임명된 2인, 노동조합 대표 2인 등 입법·사법·행정 분야 지도층과 각 분야별 대표 등 폭넓은 대표성을 확보하고 있다.(정정화, 2012: 319)

개입기준으로는 사업의 목적과 파급효과에 따라 의무적 개입과 선택적 개입으로 구분할 수 있는데 의무적 개입조건에 해당하는 사업은 사업발주자 또는 담당 공공기관이 CNDP 개입을 의무적으로 요청하고, 선택적 개입은 그 이외의 단체나 사람들이 CNDP의 개입을 요청할 수 있게 되어있다.(국토연구원, 2005:149; 한국행정연구

원, 2018:22 재인용)

CNDP의 운영절차는 먼저 CNDP를 소집하여 사업목적, 특성, 파급효과 등을 기준으로 토론여부를 결정하고 토론의 필요성이 인정되면 공공토론을 CNDP에서 직접 개최하거나 사업자에게 개최하도록 한다. 직접 개최하는 경우 3~7인의 공공토론특별 위원회(CPDP: Conseil Particulier du Débat Public)를 구성하여 약 4개월간 20~40회에 걸쳐 공공토론회를 개최하고 공공토론 보고서와 평가서를 작성한다. 기간은 필요시 2개월까지 연장이 가능하다. 공공토론 보고서와 평가서는 전체 국민에게 공개되며 사업 책임자는 3개월 내에 사업 수정 및 보완 여부 등을 공표하게 되어있다.(채중현외, 2018:21-23) 공공토론 결과는 법적 구속력을 갖지는 않지만 폭넓은 사회적 합의로 이루어져 81%가 넘는 결과 수용율이 보여주듯이 현실적 구속력을 갖는다.(채중현, 2017:111; 한국행정연구원, 2018:23 재인용)

여기에서는 CNDP와 20대 국회에 발의된 공공토론법안과의 비교분석을 통해 몇 가지 시사점을 얻고자 한다. 첫째 주목할 부분은 공공토론제도의 도입과정이다. 비교적 토론문화가 잘 정착되어 있다고 평가되는 프랑스에서조차도 공공토론관련 법제를 도입할 때 처음에는 관련 부처 산하에 두어 초기부담을 줄였고, 범위도 환경분야에 한정함으로써 혹시 모를 부작용 또는 문제점을 최소화하고자 한 것으로 해석할 수 있다. 이런 점에서 국내에 유사한 공공토론 제도를 도입할 때 예산, 조직과 기존 기득권 조직의 반발 등 현실적 문제점들을 고려하여 단계적 도입 또는 점진적 도입을 고려해 볼 수 있을 것이다. 둘째는 위원회의 구성이다. CNDP 위원회의 구성원에는 대통령이 임명하는 위원장과 부위원장 상원의원과 하원의원, 선출직 지방의원, 판사, 대법관, 환경보호단체 대표, 사용자·소비자대표, 노동조합 대표 등 입법·사법·행정분야 지도층과 각 분야별 대표 등 폭넓은 대표성을 확보하고 있다. 반면 지금까지 발의된 공공토론법안에는 입법부와 사법부의 직접적 참여를 명시하고 있지는 않다. 이런 차이점 때문에 현재 우리나라의 경우 기존 대의제 또는 입법권 침해 문제 등이 제기되고 있는 것이다. 따라서 공공토론위원회의 위원에 현직 국회의원, 판사 등을 직접 포함시키거나 최소한 추천을 받아 구성하는 것이 법안의 통과 가능성과 결과의 수용성 측면에서 한층 유리할 수 있다. 셋째는 공공토론의 범위이다. CNDP의 경우 초기에는 토론범위를 환경분야에 한정하였고 추후에 각종 국토개발 등 정책분야에 확대하였지만 지금까지 발의된 공공토론법안들은 대부분 모든 정책분야를 포괄하고 있다. 분야를 명확하게 한정해 주지 않으면 반대측에서 무소불위의 법이라고 지적하는 바와 같이 입법, 행정, 사법 등 모든 영역에 걸쳐 논의할 수 있게 되므로 법이 너무 포괄적이게 되고 예측가능성이 떨어지며 법의 입안단계에서부터 각 분야의 종사자, 이해관계자들에게 반발을 살 가능성이 커지게 된다.

따라서 공공토론 범위는 초기에는 CNDP와 같이 환경사업이나 대규모 국책사업 등 분야에 한정적으로 적용하고 추후 필요에 따라 다른 분야 정책까지 확장하는 것이 실현가능성을 높여줄 수 있다.

네덜란드의 경우 국토의 많은 부분이 해수면 높이보다 낮기 때문에 해수의 범람으로 인한 국민 피해를 방지하는 것이 국민적 관심사이고 제방의 위치와 규모 등에 대한 논의와 합의를 통한 의사결정 방식에 익숙해 있다. 네덜란드는 국가 도로사업, 토지이용, 주택건설과 같은 공간계획에 주요 결정을 할 때 주민, 정부부처, 주민 등이 모두 참가하는 국가개발보고서를 만들어 의회에 제출하고 이 보고서의 활용을 의무화하고 있다. 국가개발보고서는 총 4단계로 이루어지는데 1단계에서는 내각이 사업 초안 공표 이후 최대 12주까지 시민참여가 이루어지며 그 후 다시 최대 12주 동안 지방정부, 수자원국의 조사 및 자문이 이루어진다. 시민들의 참여는 이해관계자 뿐만 아니라 전 국민이 의견, 구체적 대안, 기술적 조언 등 중앙참여본부에 자신들의 의견을 보낼 수 있다. 2단계에서는 1단계의 의견과 자문, 조언 등을 종합 정리하고 3단계에서는 이를 반영한 계획안을 만들어 2단계 종료시점으로부터 9개월 이내에 하원에 제출한다. 이후 하원과 상원의 승인과 최종적인 시민의견 수렴을 거쳐 사업을 시행하게 된다. (한국법제연구원, 2012:88-90)

스웨덴의 경우 알메달렌 정치박람회가 그 취지가 유사한 제도로 볼 수 있다. 스웨덴의 경우 참여와 소통, 대화와 타협의 가치를 중시하는 실리적 합의주의 정책을 가지고 있었으며 사회 공동의 이익과 안정 등을 먼저 고려하는 문화를 가지고 있다.(채중헌, 2017: 101) 알메달렌 정치박람회는 이러한 문화적 토양아래, 총리 내정자 올로프 팔메(Olof Palme)가 알메달렌 공원에서 1968년에 한 정책 연설에서 유래하게 되었으며 이후 연례행사로 개최되고 각 정당 뿐만 아니라 시민단체, 노조, 언론, 학계 등 다양한 분야 및 부문에서 참여하는 대규모 행사로 발전하게 되었다.(채중헌외, 2018: 15) 알메달렌 공원에서는 세미나, 컨퍼런스, 토론회 정당연설회 등 다양한 정치 및 정책행사가 개최되며 언론을 통해 집중 조명되기 때문에 전 국민이 정책에 관하여 함께 숙고하고 논의할 수 있는 기회로서의 기능을 하게 된다.(국민대통합위원회, 2015: 62-64)

이상의 해외사례에서 볼 수 있듯이 공통적으로 공공토론이 이루어질 수 있는 제도적 기반으로 국민의 참여를 보장하고 토론을 통해 정책을 만들어가려는 성숙한 민주주의의 문화적 기반아래 이와 같은 공공토론 제도가 자리 잡았음을 알 수 있다. 우리나라도 2017년 이후 공공갈등규정을 시행해 오면서 10년 이상 갈등관리에 관한 많은 노하우가 축적되었고 신고리 5·6호기 공론화 등 경험을 통해 우리 토론문화와 시민의식이 얼마나 성장했는지 확인할 수 있었다. 또한 코로나19에 대응하

는 여타 선진국에 버금가는 성숙한 시민의식을 감안할 때 우리도 공공토론 제도를 도입할 문화적 기반이 어느 정도 조성되었음을 알 수 있다.

특히 중요한 몇 가지 사항을 추가적으로 고려해 보면 형식적으로 진행되는 도구적 공론화가 아니라 깊은 숙의를 바탕으로 하는 진솔된 공론화가 되어야 한다는 것이다. 또한 충분한 국민적 공감대를 바탕으로 기존 제도권 정치영역과도 공감대 형성이 필요하다는 것이다.(한국행정연구원, 2018:26) 이는 공론화 과정이 기존 대의민주체제에 의해 형성된 의사결정 시스템을 형식적으로 만들 수 있기 때문에 기존에 작동되고 있는 제도들과 잘 융화할 수 있도록 기존 정치권과 행정부의 공감과 지지가 선행되어야 한다는 의견과 일맥상통한다.(박재근 외, 2014:251-252)

## 2. 국내 유사법안의 탐색

공론화법안의 작성에 참고할만한 유사한 법을 찾기 위해서는 앞에서와 마찬가지로 우선 내용적 측면에서 개념의 추상성과 파급범위, 중요도 등이 유사해야 하며 형식적 측면에서 구성이 유사해야 한다. 탐색을 통해 선정한 법안은 앞의 갈등관리기본법과 마찬가지로 「국가인권위원회법」, 「개인정보보호법」, 「행정규제기본법」 등이 있다. 내용적 측면에서는 앞의 절에서 서술한바 있으므로 생략하겠다. 다만 형식적 측면에서 각각의 위원회를 두고 관련 내용을 심의한다는데 공통점을 가지며 공정성과 중립성, 전문성을 가진 위원의 선정방법이 유사하므로 이 세 가지 법을 함께 비교 분석하였다. 또한 공론화 의제의 범위를 한정할 때 도움이 될 수 있는 객관적·주관적 기준이 「환경영향평가법」의 전략환경영향평가 선정 기준과 「국가재정법」의 예비타당성조사 기준 등에 규정되어 있어 이 법들과 20대 국회에 발의된 의원입법안을 함께 비교 분석하였다. 그동안 발의되어왔던 다른 공론화 관련 법안들도 20대 국회에 발의된 법안들과 대동소이 하므로 나머지 법안에 대한 분석은 생략하도록 하겠다.

## 3. 발의 법안 분석 및 제언

그동안 많은 분야에서 필요에 의해 공론화 방법에 의한 시민들의 의견수렴이 이루어졌지만 많은 예산이 소요되고 국민들의 권익과 재산 등에 큰 영향을 미침에도 불구하고 명확한 법적 근거가 없이 이루어져 왔다. 실제로 비교적 성공적이라 평가받고 있는 신고리 5·6호기 공론화조차도 공론화위원회의 법률적 근거가 부족했기 때문에 매우 취약한 권위를 가질 수밖에 없었다고 진술되고 있다.(신고리5·6호기 공



론화위원회. 2018, 215) 이처럼 공론화 제도를 규정하는 안정적 법적 기반 없는 상태에서 필요에 따라 단발적으로 공론화를 시도하게 되면 중장기적으로는 오히려 전방위적인 혼란을 야기할 우려가 있다.(박재근 외; 2014, 252) 또한 공론화가 정치적 수단으로 전락할 수 있기 때문에 사회적정당성을 높이기 위해 언제, 누가, 어떤 주제로 공론화를 소집하고 어떻게 조직하고 운영할 것인지에 대해 보다 심도 있게 신속히 논의를 시작할 필요가 있다. (신고리5·6호기 공론화위원회. 2018, 199) 따라서 안정된 법적 기반하에 공정하고 효과적인 공론화를 위해 공론화법이 필요한 것이다.

### (1) 독립성과 법적지위

입법의 첫 단계에서 가장먼저 고민이 되는 부분은 공론화법을 갈등관리법의 일부로 포함시키느냐 또는 별도의 법안으로 만드느냐이다. 이것은 곧 공론화위원회의 독립성문제와 직결이 되는데 규제개혁위원회와 같이 정부 내에서 비상설 조직으로 운영하려면 기존 갈등관리법의 일부에 포함시켜서 제정해도 된다. 반면 현재 있는 권익위원회나 인권위원회와 같은 별도 정부조직 또는 개인정보위원회와 같은 독립된 상설조직을 구성하려면 별도 법안으로 만들어야 한다. 비상설 조직으로 운영하는 경우 예산확보와 조직신설, 공론화위원회이 효과성, 부작용 가능성에 대한 부담을 덜 수 있다. 반면 갈등조정이라는 업무 특성상 독립성과 공정성, 투명성이 가장 중요한 요소이기 때문에 이를 담보하기 위해서는 비상설 조직 보다는 독립 상설조직으로 설립하는 것이 유리한 게 사실이다. 박재근 외(2012:21)에 의하면, “국가공론위원회는 정부가 직접 갈등당사자로 개입된 대규모 국책사업이나 사회적으로 논란이 된 일부 정책으로 한정하고, 공공갈등의 예방과 해결에 관한 법률(안)은 공공갈등관리 기본법의 성격을 부여함으로써 갈등조정 메커니즘을 이원화하여 운영하는 것”을 권고하고 있다. 이러한 이상과 현실과의 괴리를 해결하기 위해 앞에서 살펴본 프랑스 CNDP의 사례처럼 초기에는 정부 내 비상설 조직으로 운영하고 어느 정도 안정성과 효과성이 입증되면 상설 독립기구로 확대하는 단계적 접근이 바람직하다. 따라서 설득논리로 행정규제기본법의 규제개혁위원회나, 김해영의원의 갈등관리법안처럼 기본법 내에 일부조항으로 공론화 조항을 넣는 것이 실현가능성 면에서 합리적이다. 반면 갈등관리기본법에 찬성하나 공론화법에 반대한다거나, 공론화법에 찬성하나 공론화법에 반대하는 의원이 있는 경우 합쳐진 법이 둘 다 통과시키지 못하게 만들 수 있기 때문에 법안 논의 전에 정치적 역학관계와 각 국회의원들의 입장 등을 고려하여 전략을 수정해야 한다. 중장기적으로는 공공토론기구의 독립성과 중립성 확보를 위해 박정의원안이나 전해철의원안처럼 법안을 분리해서 운영할 필요성이 있다.

## (2) 위원회 구성 및 운영

공론화위원회의 가장 중요한 요소 중 하나가 공정성이라고 할 때 공정성 확보를 위해 가장 중요한 요소 중 하나는 공론화위원회 위원의 구성이다. 공론화위원회의 위원들이 어떤 의제를 공론화 의제로 선정할지를 결정하고, 실제 공론화를 진행하는 의제별 공론화 위원회를 공정하게 구성하며 관리·감독하는 역할을 하기 때문이다. 공정성을 담보하는 방법으로 하나는 다양한 분야 및 계층의 위원 구성을 통해 견제와 균형을 이루는 방법이고 다른 하나는 정치적으로나 사회적으로 객관적 위치에 있는 중립 인사를 선정하는 것이다. 후자의 경우 정치·사회적으로 아무리 객관적 위치에 있다고 하더라도 개인적인 신념이나 편향 등은 알 수가 없기 때문에 전자의 방법이 현실적이다. 앞의 해외사례 중 프랑스 CNDP의 경우 대통령 추천, 국회의원, 판사, 사회 각계각층의 대표 인사 등으로 구성된 예를 볼 수 있다.

공론화위원회 위원의 구성과 관련하여 국내법의 경우 기존 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정안」(국무총리훈령) 제3조와 「개인정보보호법」 제7조의 개인정보위원회, 「행정규제기본법」 제4장의 규제개혁위원회, 「인권위원회법」 제2장의 위원회의 구성과 운영 등을 참고로 할 수 있다.

「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정안」(국무총리훈령, 2017.7.17. 시행)의 경우 제3조를 보면, “공론화위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성하며 위원장과 위원은 국민적 신뢰가 높은 덕망 있고 중립적인 인사 중 국무총리가 위촉”하는 것으로 규정되어 있다.

선정기준이 주관적이고 기준의 만족 여부에 대해 전적으로 달려있어 일회성 공론화에서는 크게 문제가 되지 않았을지 모르지만 사람마다 관점이 다르기 때문에 공론화 사례가 축적될수록 이 기준에 의한 위원선정은 비판의 가능성이 커질 수 있다.

「개인정보보호법」(2017.10.19. 시행) 제7조에 보면 개인정보 보호위원회의 경우 “위원장 1명, 상임위원 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되 상임위원은 정무직으로 임명”하게 되어있다. “위원장은 위원중 공무원이 아닌 사람을 대통령이 위촉”한다. 위원은 “개인정보 보호와 관련된 시민단체나 소비자단체로부터 추천을 받은 사람, 개인정보처리자로 구성된 사업자 단체로부터 추천을 받은 사람, 그 밖에 개인정보에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중 5명은 국회가 선출하는 자, 5명은 대법원장이 지명하는 자를 대통령이 임명하거나 위촉”한다.

개인정보도 갈등과 마찬가지로 모든 행정 분야에 걸쳐 관련이 있고 중립성과 전문성이 요구된다는 점에서 유사점이 있으며 공론화위원회 구성에 분야만을 변형하여 적용할 수도 있다.

「행정규제기본법」(2019.7.17. 시행)의 규제개혁위원회의 경우도 마찬가지로 갈등처럼 행정 전 분야에 걸쳐 적용이 되며 공정성과 중립성이 요구되는 분야이기 때문에 참고할만하며 특히, 독립된 위원회가 아닌 대통령 소속으로 국무조정실이 간사로 운영 중인 위원회로 과도기적 형태로 김혜영의원안에 있는 비상설 위원회를 구성할 때 참고할 만 하다.

규제개혁위원회는 “국무총리와 민관위원이 공동으로 위원장을 맡고 있으며 20명 이상 25명 이하의 위원으로 구성”된다. “위원은 학식과 경험이 풍부한 사람 중 대통령이 정하는 사람과 대통령령으로 정하는 공무원이 되며 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수”가 되어야 한다.(행정규제기본법 제25조, 2019.1.7 시행)

이러한 위원 구성은 민관이 상호 협력함으로 정책에 대한 이해도를 더욱 높이고 민간의 의견을 더 신속하게 반영할 수 있다는 점에서 장점이 있으나 갈등조정 의 가장 중요한 공정성 문제를 만족하기에는 부족하기 때문에 위원 구성을 전원 민간위원으로 하는 등의 변형을 통해 중립성을 보다 보장하여 반영할 수 있다.

「국가인권위원회법」의 국가인권위원회는 11명의 인권위원으로 구성되며 갈등관리와 마찬가지로 공정성과 중립성, 전문성이 누구보다 요구된다. 위원은 국회가 선출하는 4명(상임위원 2명 포함), 대통령이 지명하는 4명(상임위원 1명 포함), 대법원장이 지명하는 3명을 대통령이 임명한다. “위원은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람으로 일정 자격<sup>15)</sup>을 갖추어야 한다”고 규정되어 있다. “국회, 대통령, 대법원장은 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천 받거나 의견을 들은 후 인권의 보호와 향상에 관련된 다양한 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 위원을 선출·지명하여야 한다”는 내용도 함께 규정되어 있다. “위원장은 인사청문회를 거쳐야 하며 위원장과 위원의 임기는 3년”이다.(국가인권위원회법 제5조-제7조, 2020.3.24. 시행)

이는 박정의원안(‘17.2)과 가장 유사한데 공론화위원회와 성격도 비슷하고 현재 문제없이 운영되고 있는 위원회인 만큼 가장 실현가능성 면에서는 좋은 대안이라고 할 수 있다.

20대국회에 발의된 세 개의 공론화 법안에도 공정성과 중립성, 전문성을 반영하는 취지로 위원이 구성되어 있으며 전원 민간위원으로 구성하지만 조금씩 구성은 다르다. 박정의원안의 경우 대통령과 국회에서 지명하는 4명과 대법원장이 지명하

15) 1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람 3. 인권 분야 비영리 민간단체·법인·국제기구에서 근무하는 등 인권 관련 활동에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람 4. 그 밖에 사회적 신망이 높은 사람으로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 사람

는 3명으로 이루어지며, 전해철의원안의 경우 전국 시도지사협의회 추천 1명과 갈등관리전문가 3명, 시민단체 대표자 3명 등 박정의원안 보다는 비교적 의원범위를 확대하였다. 하지만 김해영의원안의 경우 국무총리가 의원을 추천하는 것만을 명시하고 의원선정에 대해서는 규정되어있지 않다. 물론 국무총리실 산하 비상설위원회로 운영하느냐 또는 독립 상설위원회로 운영하느냐에 따라 위원회의 규모와 성격 등이 많이 달라질 수는 있으나 기본적으로 위원구성이 매우 핵심적 쟁점이며 중요한 요소이기 때문에 법안에 구체적으로 규정을 명시하는 것이 바람직하다. 또한 사회 각계의 다양한 입장을 반영하고 중재하기 위해 현재로서는 가장 참여자가 다양한 전해철의원안 보다는도 위원참여 범위를 넓히는 것이 좋다. 프랑스의 CNDP에서는 위원수를 25명으로 하고 상원의원과 하원의원, 선출직 지방의원, 판사, 대법관, 환경보호단체 대표, 사용자·소비자대표, 노동조합 대표 등 다양한 계층을 참여시키고 있는 사례를 참고해 볼 수 있다. 다만 현직 국회의원이나 판사 등이 공론화위원회 위원으로 직접 참여하는 것이 우리나라 국민 정서상 삼권 분립 문제 등 다소 논란이 될 수 있으므로 신중히 접근할 필요가 있다. 대안으로 공론화 의제 선정시 국회의 해당 상임위 동의를 얻어야 한다든지, 필요시 공론화의 절차적인 진행방법 등에 있어 법적인 문제가 없는지에 대해 사법부에 검토를 의뢰할 수 있는 선택지를 부여하는 등 입법부, 사법부, 행정부의 동의와 공조하에 공론화를 진행할 수 있도록 제도적 장치를 만들어 주는 것이 불필요한 논란을 줄일 수 있는 방법이 될 수 있다. 정리하면 현재까지 국회에 제출된 입법안 중 위원 구성에 가장 적합한 안은 전해철안으로 볼 수 있고 여기에 참여 위원의 계층 범위를 더욱 확대하고 입법부와 사법부의 공감대를 이끌어낼 수 있는 제도적 장치를 추가할 필요성이 있다.

추가적으로 박정의원안과 전해철의원안은 상설 사무처를 설치하여 공론화위원회를 안정적으로 지원을 하게 되어있는 반면, 김해영의원안은 위원회 자체가 비상설이므로 공론화 지원을 위한 전담 사무처를 설치하지는 않는다. 다만 갈등관리지원센터 및 국무조정실 등에서 지원역할을 할 수 있도록 되어있다. 과도기적으로 김해영의원안이 비용과 인력을 절감할 수 있는 반면 중장기적으로는 상설사무처를 설치해야 독립적이고 안정적인 공론화 지원이 가능할 것이다.

### (3) 토론운영방식 및 기간

입법안 세 가지 모두 위원 수나 구성 방식에는 조금씩 차이가 있지만 공공토론을 준비하는 위원회로부터 위임받아 소위원회 또는 토론위원회를 별도로 구성하여 토론을 진행한다는 점에서는 동일한 중층 구조로 진행한다. 전해철의원안과 김해영의

원안 모두 본 위원회와는 독립적인 민간위원으로 토론위원회를 구성하는 반면, 박정 의원안은 토론위원회의 위원 중 상임위원 2명을 포함한다고 했는데, 만약 몇 가지 공공토론을 동시에 진행해야 하는 경우 상임위원 2명은 모든 공공토론위원회에 속하게 되어 효율적인 업무를 수행할 수 없는 문제점이 생기게 된다. 따라서 전해철 의원안과 김해영 의원안과 같이 공론화 준비를 위한 위원회와는 별도로 독립적인 토론위원회를 두는 것이 합리적이다.

공공토론 기간은 너무 짧으면 충분한 숙의과정을 거치기 어렵고 너무 길면 사업 추진이 지연되면서 손실이 발생하고, 비용도 많이 드는 단점이 있다. 따라서 의제의 중요성, 시급성, 논의 성격 등을 종합적으로 고려하여 토론 기간을 정할 필요가 있다. 따라서 토론기간을 불필요하게 늘릴 필요는 없으므로 하한선을 규정할 필요는 없고 일정 상한기간을 정하되 필요시 연장할 수 있게 설계해야 한다. 신고리 5·6호기 공론화 기간 3개월이 너무 짧았다는 시민단체의 비판<sup>16)</sup>이 있던 반면 이보다는 길되 외부요인의 영향으로 공론화 결과가 왜곡되지 않도록 단기간에 진행해야 한다는 전문가들의 주장(신고리5·6호기 공론화위원회, 2018:174) 또한 있는 만큼 중요성에 따라 3개월 보다는 길게 할 수 있으면서도, 1년보다는 길어지지 않게 해야 한다. 그런 면에서 공론화 기간은 전해철 의원안의 기본 90일 이내 진행, 필요시 90일 이내 연장 가능한 정도가 적정하다고 볼 수 있다.

#### (4) 토론 대상 검토

토론의 대상을 어떻게 정하느냐와 토론 대상의 범위를 어떻게 한정하는가는 법안 통과 유무를 좌우하는 매우 중요한 문제이다. 갈등관리 관련법이 국회에서 논의될 때 2015년도에는 무소불위의 법이 될 것을 우려하였으며 2019년도에는 갈등관리위원회가 모든 이슈를 깔대기처럼 모두 빨아들일 것이라는 우려가 있었다. 이런 우려는 모두 법안 대상을 명확하게 한정하지 않음으로 인해 법의 예측가능성이 떨어지고 과도한 불안을 야기한 경우라고 할 수 있다. 따라서 이런 우려를 불식시키고 예측가능성을 높이며 꼭 필요한 곳에 효율적으로 운영하기 위해서라도 법안의 대상을 명확히 할 필요가 있다. 물론 갈등이 언제 어디서 어떤 주제로 발생할지 아무도 모르기 때문에 모든 가능성을 열어두고 법을 만들어야 한다는 주장도 있을 수는 있다 그러나 이런 이상적이고 포괄적 입법은 법안의 통과 가능성을 극도로 낮추는 원인이 된다. 따라서 갈등이 빈번하게 반복적으로 발생하고 심각하게 문제가 될 수 있

16) 한겨레 신문(2017.10.20.), 공론화위 발표에...“시민단체 기울어진 운동장에서 나온 결정”, [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/815406.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/815406.html)

는 분야를 먼저 목표로 정해 운영하고 추후 가능한 범위 내에서 조금씩 확대해 가는 것이 바람직하다. 프랑스 CNDP의 경우 처음에는 환경 분야 정책에 한정하여 운영하였다가 이후 국토개발 등의 분야에 확대 적용한 예를 참고할 필요가 있다. 그런 면에서 박정의원안과 전해철의원안의 총사업비 5천억원 이상의 사업에 대해 적용하는 안은 참고할 만 하다. 하지만 이 기준이 어떻게 나왔으며 과연 합리적 기준 인지는 따져봐야 한다. 이 기준의 출처를 거슬러 올라가 보면 정정화(2012)의 논문으로부터 기준이 나왔는데 2011년 12월 현재 총사업비 5,000억원 이상의 사업이 103건에 달하고 이 중 갈등유발 가능성이 적은 사업을 제외하면 토론대상이 10건~20건 정도가 되고 프랑스 CNDP도 연간 공공토론 횟수가 10건 정도로 나타나게 되어 귀납적으로 일치하는 액수를 기준으로 정한 것이다.(정정화, 2012:330) 이미 많은 시간이 지나 국가재정 규모와 배분 양상도 상당히 변했을 뿐만 아니라 한 해의 사업을 기준으로 분석한 것이기 때문에 현재에 그대로 적용하는 것은 합리적이지 못하다. 최소한 최근 5년 이상의 예산과 사업을 중심으로 이 기준에 대해 금액과 중요 이슈의 배제, 포함 가능성 등 시뮬레이션을 통해 다시 분석해 볼 필요가 있다. 특정 사업비용이나 사업규모를 기준으로 일괄적으로 결정할 수는 없지만 사업비용과 규모는 중요하게 검토해야 할 기준중 하나이다.(채종현외, 2018:143) 하지만 단순히 금액만으로 토론대상을 결정할 경우 정말 중요한 비예산 갈등의제가 배제될 수 있다는 단점이 있다. 예를들어 금액으로 환산이 어려운 멸종위기 동식물 보존 관련 환경정책이나 반구대 암각화와 같은 문화재에 관한 중요 결정, 통일비용 부담문제, 에너지 등 특정정책의 방향 등은 논의할 기회조차 박탈당하게 될 우려가 있다.

국내법의 사례로는 「환경영향평가법」 제9조의 전략환경영향평가 기준이나 국가재정법 제38조의 예비타당성조사 기준 등이 좋은 참고가 될 수 있다.(채종현외, 2018:144) 전략환경영향평가의 대상은 도시, 산업입지 및 산단조성, 에너지, 항만, 도로, 수자원, 철도, 공항, 하천, 개간, 관광단지, 산지, 체육시설, 폐기물 처리, 국방·군사시설, 토사채취 등 구체적으로 정해져 있고 군사기밀, 국가안보 등 사안은 예외로 하고 있다. 또한 주요 고려사항으로 환경영향의 중대성, 환경성평가 가능성, 다른 사업 등에 미치는 영향 등을 예로 들고 있다.

「국가재정법」의 예비타당성조사 기준은 총사업비 500억원 이상이고 국가재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업으로 정보화사업, 국가연구개발사업, 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업을 대상으로 하고 있으며, 공공청사 신·증축사업이나 문화재복원사업, 국가안보, 남북협력, 국가간 협약·조약 사업, 단순 유지보수사업, 재난 예방 또는 복구사업, 법령에 따른 사업, 예타 실익이 없는 사업 등 폭넓게 예외를 인정하고 있다.(한국행정연

구원. 2018:144)

추가적으로 행정규제기본법의 정의와 예외조항도 참고가 될 수 있는데, 행정규제 제2조의 정의에서 "행정규제"(이하 "규제"라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다고 규정하고 있다. 다만 국회·법원·헌법재판소·선관위 및 감사원 사무, 형사 및 행정 사무, 과징금·과태료 사무, 정보·보안업무, 군사·방위, 조세징수, 재난관리 등의 사무는 예외로 하고 있다.(행정규제기본법, 2019.7.17. 시행)

이 같은 국내의 관련 법령의 기준을 차용 또는 변형하여 보다 구체적인 기준을 제시하면 지금보다는 훨씬 법의 형식을 만족하면서 설득력 있는 법안이 될 것이다.

프랑스의 CNDP의 경우 3억 유로 이상의 사업에 대해서는 의무적으로 검토하게 하고 1.5억~3억 유로 이상 규모의 사업은 사업자, 국회의원 10인, 지방의회 등 신청에 의한 임의 회부 대상으로 구분하고 있다.(채중현외. 2018: 138)

우선적으로 CNDP의 사례를 차용하여 환경 및 사회기반시설(SOC) 관련 의제로 한정하되 심도 있는 분석을 거쳐 의무검토 기준 금액을 설정하고, 예외적으로 사회적으로 많은 공론화 요구가 있고 중대하여 반드시 논의가 필요한 사안인 경우에 한하여 일정 절차를 거쳐 공론화 할 수 있도록 하는 것도 한 가지 방법이다. 그동안 우리나라에서 이루어진 주요 공론화 사례들을 살펴보면 울산 북구 음식물 자원화 시설 건립 문제(2004년), 부산 북항 재개발 사업 문제(2007년), 사용후핵연료 공론화 위원회(2013년), 신고리 5·6호기 건설문제(2017년), 부산시 중앙버스중앙차로제(2018), 대구시 신청사업지공론화(2019) 등 대부분이 환경 및 사회기반시설의 범주에 속함을 알 수 있다. 예외적으로 대입제도개편 공론화(2018)의 경우 공론대상으로서의 적절성 문제 등이 제기된 바 있다.<sup>17)</sup>

이상을 정리하면 공론화 대상의 한정은 법안 통과에 결정적인 이슈이므로 집중적인 연구와 논의가 필요한 사항이며, 국내법과 해외법을 참고하되 단기적으로는 환경 및 사회기반시설 관련 의제 등으로 공론화 주제의 범위를 한정하고 중장기적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 또한 의무적 검토 기준으로는 심도있는 검토를 전제로 한 합리적 금액 기준 등을 정하고, 선택적 검토 기준으로는 중요성, 시급성, 국민적 요구도 등 주관적 기준으로 규정하되 국회의 담당 상임위원회와 관련 주관 부처의 동의 등 엄격한 일정 절차를 거쳐 선정하는 것이 구체적이면서도 다양한 요구를 반영할 수 있는 방안중 하나가 될 수 있을 것이다.

17) 한국일보(2018.8.3). "공론화위도 대입개편 담 못 찾았다": 공론화 적절한지 타당성 의문 남겨.  
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201808031544022102>

< 표 8 > 공론화법 주요내용 비교

| 구분            | 국책사업갈등조정토론회의 설립 및 운영에 관한 법률안(박정 의원, '17.2)  | 국가공론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안(전해철 의원, '17.11)  | 갈등관리기본법안(김해영 의원, '18.8)   |
|---------------|---|---|---|
| 독립성과 법적지위     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 업무를 독립적으로 수행</li> <li>· 법적지위에 대한 규정 없음</li> <li>· 독립 상설위원회</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 업무를 독립적으로 수행</li> <li>· 국무총리 소속으로 규정</li> <li>· 독립 상설위원회</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국무총리 소속으로 규정</li> <li>· 비상설 위원회</li> </ul>   |
| 위원회 구성        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 11명 (대통령4, 국회4, 대법원장3)</li> <li>· * 대통령 임명</li> <li>· 소위원회 개최·운영</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 19명 (대통령3, 국회3, 대법원장3, 전국시도지사협의회 등4, 갈등관리전문가3, 시민단체3)</li> <li>· * 대통령 임명</li> <li>· 공공토론회위원회 개최·운영</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전원 민간위원으로 11~15인 구성 * 국무총리 위촉</li> <li>· 사안별 한시적 공론화 위원회</li> <li>· * 공론화준비위(6~10인 민간위원) 의결</li> </ul>   |
| 조직·임무         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 위원회(토론 실시여부 결정 등)</li> <li>· 상임위원회(소위원회 구성 등)</li> <li>· 소위원회(토론 진행)</li> <li>· 사무처(위원회 사무처리)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 위원회(토론 실시여부 결정, 공공토론회위원회의 구성 등)</li> <li>· 공공토론회위원회(토론 진행)</li> <li>· 사무처(위원회 사무처리)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공론화선정위원회(공론화 실시여부 결정, 공론화위원회 구성 등)</li> <li>· 갈등관리지원센터(사무지원)</li> </ul>  |
| 토론운영방식·기간     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 소위원회에서 개최·운영</li> <li>· 운영기간은 4개월 ~ 12개월</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공토론회위원회에서 개최·운영</li> <li>· 운영기간은 90일(60일 연장可)</li> <li>· 필요시 90일 이내도 가능</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공론화위원회에서 개최·운영</li> <li>· 운영기간은 6개월 이내 (6개월 연장可)</li> </ul>  |
| 토론 대상 검토      | <ul style="list-style-type: none"> <li>· (의무) 총사업비 5천억원 이상 국책사업</li> <li>· (임의) 총사업비 5백억~5천억내 위원3인·주무부처 장관·이해관계인의 요청이 있는 경우</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>· (의무) 대통령령으로 정하는 공공정책 중에서 총사업비 5천억원 이상 공공정책 사업</li> <li>· (임의) 대통령령으로 정하는 총사업비 이상인 공공정책 중에서 국회·이해관계인·재적위원 1/4·위원장의 요청이 있는 경우</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공론화 준비위원회 심의·의결로 결정</li> <li>· * 사업규모, 갈등상황, 국민적 관심도 등을 위원회에서 종합적으로 판단</li> <li>· 의제 선정 절차 및 기준은 대통령령으로 정함</li> </ul>                                      |
| 결과의 전달 및 후속조치 | <ul style="list-style-type: none"> <li>① 위원회는 토론결과를 국가 등에 전달</li> <li>② 국가 등은 토론의 결과에 대한 이행 여부를 위원회에 통지(통지하지 않을 경우 사유 첨부)</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>① 위원회는 토론결과를 국가 등에 통보</li> <li>② 통보받은 기관의 장은 토론의 결과에 대한 동의 여부를 위원회에 통지(동의하지 않을 경우 사유 첨부)</li> <li>③ 동의하지 않는다는 통지를 받은 경우 위원회는 해당 기관의 장에게 권고 또는 의견표명을 할 수 있다.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>① 공론화위원회는 공론화 결과를 종합정리하여 30일 이내에 소관 중앙행정기관에 전달</li> <li>② 소관 중앙행정기관은 결과 이행 여부를 위원회에 통지</li> <li>③ 위원회는 공론화 결과 및 이행과 관련하여 통지한 내용을 관보 또는 홈페이지 등에 공표</li> </ul> |

\* <자료출처> 국회 정무위원회, 갈등기본법안 검토보고서(2019.3)를 기초로 일부 내용 업데이트



## 제 5 장 맺 음 말

### 제 1 절 연구결과의 요약

이 연구는 우리사회가 점점 고도화되고 복잡해지면서 갈등이 많아지고 다변화 되어 사회적 비용이 증가하고 있는 시점에서 갈등관리법의 필요성이 높아지고 있음에도 불구하고 입법화 되지 못하고 있는 주된 이유를 찾고자 하였다. 그 방법으로는 먼저 Kingdon의 다중흐름이론을 이용해 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름에 대해 각각 분석하고 그 흐름 중 가장 중요한 요소를 도출해 내고 그 도출한 요소의 문제점에 대해 보다 정밀하게 분석하여 입법가속화를 위해 실현 가능한 해결 방안을 찾고자 하였다.

다중흐름이론을 이용한 연구결과 참여정부 때에나 문재인 정부 시기 모두 사회적으로 중요하면서도 큰 영향을 준 많은 갈등 사건이 발생하고 있었고, 법안을 최종적으로 처리할 수 있는 정치적 역량이 있었음에도 불구하고 법안이 통과되지 못했기 때문에 문제의 흐름과 정치의 흐름이 주된 영향은 아닌 것으로 판단하였다. 일반적으로는 법안의 제정 또는 변동과 관련된 연구에서 정치의 흐름이나 정책선도자의 역할이 가장 중요한 요인으로 파악되는 경우가 많다.(성욱준, 2013; 허준영·김지혜, 2017) 물론 본 연구에서도 정치의 흐름과 정책선도자의 역할이 국회입법논의시각 참여자의 법안에 대한 찬반입장 등에 많은 영향을 미치기 때문에 중요한 요인 중 하나임을 간과할 수는 없었다. 그럼에도 불구하고 참여정부 때에나 문재인 정부 시기 모두 국회 상임위 논의시 법안의 필요성에 대한 공감대가 부족하였고 기존 법률과의 중복, 기존 입법·행정 권한과의 충돌 문제, 공공갈등이라는 개념의 정의와 적용범위 등 의문점에 대해 명쾌하게 해명하지 못하고 추가적인 검토를 위해 계속 논의를 미루다가 법안이 폐기되었으므로 결국 정책의 흐름이 가장 큰 문제점으로 판단할 수 있었다.

나아가 본 논문에서는 정책의 흐름을 방해하는 여러 가지 쟁점에 대해 국내외 사례와 20대 국회의 발의 법안과의 비교분석 등을 통해 해결방법을 모색해 보았다. 먼저 갈등관리기본법에서는 기존에 국회에서 제기되었던 문제점에 대한 명확한 설명과 함께 우려들을 불식시키고 입법필요성에 대한 국민적 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 아울러 공공갈등의 정의와 분야의 적용범위를 한정하고 그 대상을 명확

히 할 필요가 있으며 적용기관도 기관별 갈등발생 정도를 주기적으로 파악하고 평가하여 갱신 적용할 필요성이 있다. 공론화법에서는 위원회의 공정성과 독립성이 가장 중요한 요소인 만큼 이를 확보하기 위해 노력하되 현실적인 인력, 예산, 조직 확보 문제 등을 고려하여 국조실 소속 비상설 위원회에서 시작하여 중장기적으로 상설 독립기관화하는 것이 실현가능성이 높다. 다만 위원회의 구성은 기존 입법, 행정, 사법부의 공감대가 이루어질 수 있도록 각 부의 의견을 반영하여 선정하되 사회각계 각층의 의견이 반영될 수 있도록 대표성 있는 계층의 참여 범위를 확대하는 것이 좋다. 공론화 의제는 주제와 범위의 포괄성에 의한 우려의 목소리가 크므로 우선적으로는 환경 및 사회기반시설 등으로 한정하여 실시하고 중장기적으로 논의 범위를 넓혀 가는 것이 입법 통과 가능성을 높여줄 수 있다. 의제 검토 기준으로 의무검토 대상은 심도 있는 검토를 전제로 한 일정금액 이상으로 하고, 선택검토 대상은 중요성, 시급성, 국민요구도 등 주관적 기준으로 하되 입법부와 행정부의 동의 등 엄격한 일정 절차를 거쳐 선정하도록 하는 것이 합리적일 것으로 보인다.

< 표 9 > 갈등관리기본법안/공론화법안 정책대안 요약

| 갈등관리기본법안   | 정책 대안  |
|------------|--|
| 법의 적용범위    | ▶ "공공기관 장이 추진하는 정책 또는 사업" 등 범위 한정<br>* 법령의 제·개정 사항은 명시적 문구에서 제외  |
| 법의 적용대상    | ▶ 중앙부처+지자체+공공기관<br>* 단, 적용기관을 주기적 평가·갱신(국조실 갈등관리정책협의회 등) → 하위법령에 반영                                    |
| 갈등영향분석     | ▶ 검증기관 운영(연구기관 등)<br>▶ 주민요구 등 반영 실시 / 갈등영향분석 예산의 통합관리·교부<br>▶ 공공정책 수립·시행·변경+사후단계 실시 가능                 |
| 갈등관리심의위원회  | ▶ 설치 대상 기관 주기적 평가 및 갱신   |
| 갈등조정협의회    | ▶ 이해관계자 요청반영+심의위원회심의+공공기관장의 판단   |
| 대안적갈등해결방법  | ▶ 기본법에 근거규정명시, 시행령에 세부내용 규정(점차 확대)   |
| 지원센터       | ▶ 출연연 등에 센터설치(교육+연구+각 기관별 갈등관리지원·보조)   |
| 공론화법안      | 정책 대안  |
| 독립성과 법적지위  | ▶ (단기) 비상설 정부내 조직 → (중장기) 상설독립기구화  |
| 위원회 구성·운영  | ▶ 참여자 계층범위확대+3부의 추천+입법·행정·사법부의 동의·공조<br>* (단기) 국조실+지원센터 지원 → (중장기) 별도 상설사무처 설치                         |
| 토론운영 방식·기간 | ▶ 공론화준비위원회+별도 토론위원회 ▶ 기본90일+90일 연장가능   |
| 토론대상 검토    | ▶ (단기) 환경·사회기반시설 등 한정 → (중장기) 분야를 점차 확대<br>▶ (의무검토) 일정금액이상 * 추가적 연구필요<br>(선택검토) 국회(상임위 등)+주관부처 동의 등 절차 |

## 제 2 절 연구의 의의 및 시사점

### 1. 연구의 의의

그동안 갈등관리 제도화 관련 법안 제정의 필요성에 대해 강조하거나 이론적 측면에서 갈등관리법안의 내용을 검토하는 연구들은 많이 있었고 갈등의 각 사례별로 분석하는 연구는 많이 있었다. 하지만 갈등관리법이 10년 이상 계속해서 입법되지 못하는 이유를 각 시기별 갈등발생 사례(문제의 흐름)와 실제 국회에서 갈등관리법안의 논의시 쟁점이 되었던 내용적 결함(정책의 흐름), 법안 의결을 위한 정치적 환경(정치적 흐름)과 연결 지어 종합적으로 분석한 연구는 거의 없었다. 따라서 이러한 다양한 관점에서 공공갈등관리제도의 입법화가 이루어지지 못하는 이유를 종합적으로 진단해 본 결과 정책의 흐름이 가장 중요한 요인인 것으로 밝혀내었으며, 그 문제점을 해결하기 위해 국내외 사례 및 실제 국회 입법안들의 비교분석을 통해 비교적 실현가능성이 높은 대안을 제시했다는데 본 연구의 의의가 있다.

### 2. 연구의 시사점

본 연구의 다중흐름분석 결과 입법실패의 가장 큰 요인으로 정책의 흐름이 가장 큰 문제점으로 도출되었다. 그동안 많은 갈등관리 연구와 사례가 축적되어 왔음에도 불구하고 여전히 일반국민들을 포함하여 정책참여자들의 공감대를 형성하고 부작용의 우려 등을 불식시킬 수 있는 충분한 정책논리가 부족한 것이다. 또한 세부적으로도 여전히 해결되지 못한 많은 실행상의 문제점들이 남아있는 것을 볼 수 있었다. 따라서 갈등관리기본법과 공론화법의 입법을 위해서는 입법의 실현을 위한 실질적 맞춤형 연구가 더욱 절실히 필요한 상황이다.

Kingdon의 이론처럼 새로운 입법안의 경우 정책의 창이 언제 열릴지, 문제의 흐름과 정치의 흐름이 어떻게 변화할지 합리적으로 예측하기는 매우 어렵다. 하지만 한 가지 확실한 것은 정책의 흐름을 미리 준비해 두지 않으면 정치적 흐름이나 문제의 흐름에 의해 정책의 창이 열리는 기회가 와도 잡을 수 없다는 것이다. 정책흐름은 정책의 창이 열리기 위한 필수필요조건이다. 따라서 언제 또다시 기회가 오기 전에 가능한 빨리, 가능한 완벽하게 정책을 준비해 두어야 할 것이다.

### 제 3 절 연구의 한계 및 후속연구

#### 1. 연구의 한계

본 연구가 Kingdon의 다중흐름모형에 의한 비합리적 이론에 근거했음에도 불구하고 합리적 대안을 찾기 위해 노력했다는 비판이 있을 수 있다.<sup>18)</sup> 물론 아무리 합리적 대안을 찾더라도 예상치 못한 문제의 흐름, 정치의 흐름과 함께 제3의 대안이 채택될 가능성도 배제할 수는 없다. 하지만 Kingdon의 이론 또한 비합리성 속에서 일정한 규칙을 찾으면서 일정 부분 합리성을 도모한 이론으로 볼 수 있으며, 본 연구에서는 이상적 대안과 함께 실현 가능성이라는 요소를 더 고려하여 분석함으로써 대안 채택의 가능성과 입법 가능성을 높이고자 노력하였다.

또 본 연구는 다중흐름 모형의 분석시 갈등관리법이 최초로 발의되었던 노무현정부 시기와 가장 많은 입법시도가 이루어졌던 문재인정부 시기만을 중점적으로 분석하였는데 그 이외의 시기에도 중요 문제의 흐름과 정치적 흐름을 시점별로 분석하고 나머지 18대, 19대 국회에 입법되었던 법안들의 분석까지 보완했다면 논거가 보다 명확 해졌을 것이다. 다만 20대 국회의 입법안들이 그동안 발의되었던 법안들의 내용을 대부분 포괄하고 있기 때문에 그 실익이 크다고는 할 수 없다.

마지막으로 이 연구는 갈등관리 기본법과 공론화법에 한정된 분석으로 다른 갈등관리 관련법과의 유기적 운영 방법 등에 대한 보다 종합적이고 심도있는 분석이 부족하며, 국내외 다른 법과의 비교 연구시에도 저자의 임의적 선택에 의한 일부 법안에 한정하여 비교 분석한 한계가 있다.

#### 2. 후속 연구

본 연구에서는 정책흐름의 문제점들을 해결하기 위해 국내외 다른 법들과의 다각적 분석을 통해 대안을 제시하였지만 추가적으로 연구가 필요한 과제들이 있다.

미시적으로는 공공갈등기본법 적용 대상기관을 단순히 중앙행정기관, 지자체, 공공기관으로만 나누는 것이 아니라 실제 운영할 때 기관별 특성에 따라 갈등관리 시

18) 최성락·박민정(2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 한국정책연구. 12(1).

시스템 적용이 필요한 기관을 어떻게 구분하고 주기적으로 갱신해 나갈지 추가 연구가 필요하다. 또한 매년 예측이 쉽지 않은 갈등영향분석, 공론화 수요 등에 대한 갈등관리예산을 어떻게 효율적으로 관리할 수 있는지에 대한 후속 연구도 필요하다. 더불어 공론화법 관련해서는 공론화 의제 선정시 의무기준으로 사용할 수 있는 총사업비 기준에 대한 합리적 분석이 필요하다.

거시적으로는 먼저 정책참여자들에게 갈등관리법 제정의 필요성에 대한 공감대 형성을 위해서, 갈등관리규정(대통령령) 제정 이후 현재까지의 갈등관리 제도운영 성과와 한계를 객관적 통계 등을 바탕으로 종합적으로 연구할 필요성이 있다. 또한 향후 갈등관리기본법과 공론화법을 제정했을 때 어떻게 기존 관련 법체계들과 유기적으로 운영해 나갈 수 있는지와 우려되는 문제점들을 어떤 보완장치를 통해 해결해 나갈 수 있는지 명확하게 설명할 수 있는 법 운영의 마스터플랜 또는 갈등관리중장기 종합계획 등에 대한 연구가 필요하다.

마지막으로 본 연구에서 제시한 대안들과 추가연구를 통해 얻은 결과들을 바탕으로 공청회 등을 통한 정책참여자들의 의견까지 반영하여 실제 발의할 법안(안)의 조문을 마련해야 한다. 이런 과정을 통해 Kingdon의 세 가지 흐름이 만나 공공갈등관리 입법에 관한 정책의 창이 열리는 시기를 앞당겨야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 이선우 외(2017). 국민참여 기반의 공정·투명한 갈등해결 시스템. 한국갈등학회.
- 이선우외(2016). 중앙부처갈등관리 종합평가. 갈등학회. 23-140
- 전주상 외(2015). 국가갈등조정시스템 개선방안 연구. 국민대통합위원회.
- 유향재(2016). 공공갈등 관리현황 분석. 국회예산정책처.
- 김예린외(2019). 한국의 갈등관련 연구경향 분석. 한국공공관리학보 33(2) , 237-263
- 박준·정동재(2018). 사회갈등지수와 갈등비용 추정. 한국행정연구원. 13, 114-117
- 임재형(2016). 한국사회 환경갈등의 발생원인과 특징에 관한 연구. 12
- 은재호(2018). [정책제언] 공공갈등 예방해결 위한 법률 제정 시급해. 월간 공공정책.157. 55-58
- 은재호(2019) 국가공론위원회 설립 및 운영방안. 이슈페이퍼. 한국행정연구원. 18p
- 은재호 외(2019). 갈등관리법률 제정의 효과와 문제점. (가)한국공론장네트워크
- 은재호(2019b). 포용국가의 거버넌스: 갈등관리 법제화를 위한 제언. (가)한국공론장네트워크.
- 정정화(2012). 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근. 한국정책연구 2012 vol12(2). 311-336
- 참여정부 정책보고서 1-06 (2008). 공공갈등관리 시스템 구축. 대통령자문정책기획위원회
- Kingdon, J. W. (2011). Agendas, Alternatives, and Public Policies ; updated second edition. Longman.
- 이진숙·안대영(2005). 건강가정기본법의 정책결정과정 분석 사회복지정책 23권
- 김주경·현재은(2014). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육 분석. 한국정책학회보. vol23(4).
- 지은정(2016). 다중흐름관점에서 본 노인일자리사업의 정책 변동. 행정논총. 54(3). 226
- 김상숙·이근주(2013). 정책흐름모형을 통한 규제형성과정분석. 의정논총. vol.8(2).
- 최성락·박민정(2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 한국정책연구. 12(1).
- 허만형·정주원(2012). 다중흐름이론 관점에서 본 “국회선진화법” 개정과정 분석. 한국행정연구. vol.21(3).
- 전성욱(2014). 기초연금법 입법과정 분석. 정책분석평가학회보. vol.24(4).
- 강성구(2016). 동물원법 입법과정에서 이해당사자간 상호작용과 협상. 한국환경정책학회. 환경정책 24권(4). 43-68.
- 양윤주외(2019). 강사법 정책결정과정 분석. 한국행정학회 학술발표논문집. 2,255-2,280
- 박용성·최성구·한승철(2012). 다중흐름모형을 적용한 국토균형발전 정책의 형성과 변동과정 분석. 한국정책학회 동계학술발표논문집 2012. 27-53
- 성욱준(2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구. 한국행정학회 제2013년 춘계 학술발표논문집. 812-837.

- 허준영·김지혜(2017). 국가인권법 입법 과정에 관한 연구. 한국정책학회보 26(1). 25-55
- 최정묵(2016). Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 국가재정제도의 개혁과정. 한국정책학회보 25(1). 577-604.
- 조아영·김민주(2017). 가습기살균제피해구제법 입법과정에 관한 연구. 한국환경정책학회 학술대회논문집. 103-104.
- 박윤영(2013). 사회복지사업법 개정과정 연구. 비판사회정책 40. 74-117.
- 최정민 외(2013). 예술인복지법 제도화 연구. 서울행정학회 2013년 동계학술대회발표논문집. 235-260
- 정기덕 외(2017). 김영란법 정책결정과정 분석. 한국사회와 행정연구 28(2).
- 박홍엽(2006). 공공갈등관리 시스템의 비교연구. 한국인사행정학회보 2006 vol.5(1).
- 박홍엽(2011). 공공부문의 갈등관리 제도화 모색. 한국공공관리학회보 25(1). 105-132.
- 최병학(2014). 전환기 공공갈등관리의 제도화 기반구축에 관한 연구. 한국갈등관리연구 2014 vol.1(1). 55-81
- 이성호·박신숙(2015). 공공갈등관리 법제에 관한 법리분석 및 정책적 함의. 한국갈등관리연구 2015 vol.2(1). 77-107
- 임동진(2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 한국행정학보 45(2). 291-318
- 한노덕(2014). 공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안. 국회예산정책처.
- 이주형외(2014). 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사. 국회예산정책처.
- 김주형(2018). 숙의와 민주주의. 현대정치연구 11(3). 69-104
- 채종헌외(2018). 숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안. 한국행정연구원.
- 이주영(2018). 2022학년도 대입제도개편 공론화 평가. 교육정치학연구 25(4).
- 강지선(2019). 공론화 연구의 경향 분석. 정부학연구 25(1). 165-207
- 박중훈 외(2003). 갈등조정기구의 기능과 역할. 한국행정연구원
- 박홍엽 외(2005). 갈등관리 지원센터 설립방안 연구. 국무조정실
- 홍성만·김광구(2005). 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구. 한국공공관리학보 22(4).
- 현대호 외(2012). 공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구. 한국법제연구원.
- 김광구(2014.9). 대책사업 주요 유형별 갈등의 특징과 정부 대응의 문제점. 제3회 갈등관리 포럼 자료, 국민대통합위원회
- 김병준(2008). 참여정부 정책보고서(1-06), 대통령자문기획위원회.
- 김민경(2014). 국회 법률안 통과에 관한 영향요인 연구. 서울대 행정대학원 석사논문.
- 정순영(2005.11). 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안(정부제출) 검토보고서. 국회 정무위원회.
- 이상현(2018.11). 갈등관리기본안 검토보고. 국회 정무위원회.
- 김봉철(2019). 우리나라의 행정형 ADR 개선방안에 관한 연구. 사법정책연구원.

김재선(2013). 미국의 행정입법에 대한 절차적통제로서 협상원칙에 관한 소고. 한양법학회.  
 한국법제연구원(2012). 공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구.  
 박재근 외(2012). 국가공론위원회 설립방안 연구. 한국행정학회.  
 국무조정실(2016). 공공기관의 갈등관리매뉴얼.  
 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」(정부제출안, 2005.5)에 대한 전문위원 검토보고서.  
 채종현외(2018). 숙의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화방안. 한국행정연구원.  
 채종현(2017). 공론화 절차 활성화를 통한 정책수용성 제고 및 사회통합 증진에 관한 연구. 한국행정연구원  
 국민대통합위원회. (2015). 국민통합 이슈모니터링(Vol.6). 62-64  
 박재근 외(2014). ‘프랑스 국가공론위원회’설립에 관한 연구-프랑스 공공토론위원회 (CNDP) 의  
 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구. 「한국비교정부학보」. 18(1): 229-254  
 신고리5·6호기 공론화위원회(2018). 신고리5·6호기 공론화 백서.  
 이명진·박현주(2011). 미디어 발전과 사회갈등 구조의 변화. 정보사회와 미디어 (21). 9-10  
 정영호·고숙자(2015). 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향. 보건복지포럼 (221). 55  
 윤순진(2018). 원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제. 경제와사회. 51-52  
 한준(2018). 신고리 5·6호기 공론화 언론보도에 대한 언어 네트워크 분석. 환경사회학연구ECO 22(2). 169-170  
 지속위(2004.9). 갈등관리기본법 및 법·제도 개선. 지속위 자료집 2004-20. 61-78

### <국회·언론 등 인터넷 사이트>

노무현재단. 노무현사료관-노무현 연보. <http://archives.knowhow.or.kr/rmh/chronology>  
 KOSIS 국가통계포털, 사회통합실태조사: 기관별 신뢰정도(한국행정연구원),  
[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT\\_417001\\_0038&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=417&tblId=DT_417001_0038&conn_path=I2)  
 나무위키. “16대 대통령 선거”,  
<https://namu.wiki/w/%EC%A0%9C16%EB%8C%80%20%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9%20%EC%84%A0%EA%B1%B0>  
 17대 국회 제256회 정무위 제8차 회의(2005.11.24.) 회의록  
<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-60-010.do>  
 17대 국회 제256회 정무위 제9차 회의(2005.11.25.) 회의록  
<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-60-010.do>  
 20대 국회 제370회 정무위 제2법안심사위원회 소위원회 제1차 회의(2019.8.20.) 회의록. 6p~7p  
[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_Q1B8M0Y8J1J0V1V7W2Q0D2E0J6D7H9](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q1B8M0Y8J1J0V1V7W2Q0D2E0J6D7H9)  
 20대 국회 제349회 정무위원회 회의(2017.2.14.) 회의록(<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-60-010.do>)  
 20대 국회 제354회 정무위원회 회의(2017.9.19.) 회의록



(<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-60-010.do>)

「환경영향평가법」(2019.5.27. 시행). 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18&section=&eventGubun=060101&query=%ED%99%98%EA%B2%BD%EC%98%81%ED%96%A5%ED%8F%89%EA%B0%80#undefined>

「행정규제기본법」(2019.7.17. 시행). 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18&section=&eventGubun=060101&query=%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%A0%9C%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95#undefined>

「개인정보 보호법」(2017.10.19. 시행). 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18&section=&eventGubun=060101&query=%EA%B0%9C%EC%9D%B8%EC%A0%95%EB%B3%B4%EB%B3%B4%ED%98%B8%EB%B2%95#undefined>

「행정규제 기본법」(2019.7.17. 시행). 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=208372&efYd=20190717#0000>

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(2016.1.25. 시행). 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18&section=&eventGubun=060101&query=%EA%B0%88%EB%93%B1#undefined>

「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정안」(2017.7.17. 시행). 국가법령정보센터.

<http://www.law.go.kr/admRulSc.do?tabMenuId=tab107&query=%EC%8B%A0%EA%B3%A0%EB%A6%AC>

한겨레 신문(2017.10.20.), 공론화위 발표에...“시민단체 기울어진 운동장에서 나온 결정”,

[http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/815406.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/815406.html)

한국일보(2018.8.3.). “공론화위도 대입개편 답 못찾았다”: 공론화 적절한지 타당성 의문 남겨. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201808031544022102>

동아일보(2020.5.19.), “민감 사안에 공무원 방패막이 된 공론화위” 기사참조.

<https://www.donga.com/news/article/all/20200519/101109202/1>

국민일보(2019.8.3.), “김영란도 풀지 못했다. 정부 떠넘기기에 헛심 쓴 대입제도 공론화”.

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012574911&code=61121111&cp=nv>

연합뉴스(2017.10.20.). “문대통령, 탈원전 유지하며 갈등뇌관 제거” 등 다수 언론.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171020078400001?input=1195m>

# Abstract

## Public Conflict Management's Institutionalization Status and legislation Tasks

- Based on Kingdon's Multiple Streams Framework

Kim Hyung Kwan

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Policy

Seoul National University

The purpose of this study is to comprehensively analyze the reasons behind the government's failure to legislate public conflict management system and to diagnose what the biggest problems were and to present alternatives to move forward.

In this study, the process of partially opening the policy window was described in detail with Kingdon(2011)'s three streams. Furthermore, the cause of the drift of the policy was comparatively evaluated which of the three factors (the stream of

the problem, the stream of the policy and the stream of politics) had the greatest effect.

In this thesis, I focused on the period of the Roh Moo-hyun government, in which was the first time to attempt to legislate conflict management and the current conflict management rules were enacted. Also, I focused on the period of the Moon Jae-in government, when discussions for conflict management legislation and the use of practical public deliberation methods were most active. This is because the window of policy was partially opened at this time. Through this, I analysed “What was the main cause of legislation drifting?” In addition, I tried to find a solution by comparing and analyzing the related legislation cases and related legislations of the 20th National Assembly about “What is an alternative to solve this problem?”

Research using the multiple streams theory, indicates that many important conflict events occurred during each period. And there was a political capacity to finally pass the bill. Nevertheless, it seemed that the stream of the problem and the stream of politics were not the main causes because the bill was not passed. On the other hand, the research shows that when discussing legislation at the National Assembly Standing Committee at each time, the stream of policy could be the biggest problem because they did not form consensus and discuss properly on the legislation due to the lack of content.

In order to solve the problems of the policy stream, to begin with, it is necessary to clarify the problems raised by the National Assembly and to dispel concerns and form a consensus among the National Assembly members and the public about the necessity of the conflict management-related law. It is also needed to clarify the definition of public conflict and to limit the scope and object of application. Furthermore, applicant institutions also need to be evaluated on a regular basis in terms of the degree of conflict occurrence and apply them separately as mandatory and

optional.

As for the public deliberation law, efforts should be made to secure the fairness and independence of the committee, which are the most important factors. However, considering the actual manpower, budget, and organization, it is highly feasible to establish a non-executive committee in the Prime Minister's Office, and then develop it to a permanent independent organization in the medium to long-term. The members of the committee should be selected based on the opinions of each institution so that the consensus of the existing legislative, executive, and judicial branches can be achieved, and it is recommended to expand the scope of participation so that opinions of various classes can be reflected. As the public deliberation agenda has a high voice of concern due to the inclusiveness of the subject and scope, it is possible to preferentially limit it to the environment and infrastructure, and to expand the scope of discussion in the medium and long term. The subject of mandatory review can be set to a certain amount or more determined by in-depth review, and subject to selective review can be based on subjective criteria such as importance, urgency, and national demand. However, it seems reasonable to select the subjects for selection review through the procedures of the National Assembly and the administration.

As Kingdon's theory suggests, it is very difficult to reasonably predict when the policy window will open to new bills and how the flow of problems and the flow of politics will change. One thing is certain, however, that if you do not prepare for the policy flow in advance, you will not be able to catch the opportunity. Policy flow is the prerequisite for the opening of a policy window. Therefore, it is necessary to prepare a feasible policy as soon as possible before the opportunity comes again.

On the other hand, there may be criticism that this study tried to find a reasonable alternative based on the irrational theory of

Kingdon's multiple stream model. However, Kingdon's theory can also be regarded as a theory that pursues a certain rationality while finding certain rules in irrationality. Therefore, this study tried to increase the possibility of legislation in the middle of irrationality and rationality, considering factors of feasibility along with ideal alternatives in an irrational situation. In addition, when applying the multiple stream model, the analysis focused on only the Roh Moo-hyun and Moon Jae-in administration. If other periods are included to be analyzed, the argument will become more clearer. Lastly, while this study presents the guidelines on alternatives of each bill, it does not provide specific law clauses, which could be considered on of its limitation.

**Keywords : public institutions, conflict management, basic law, public deliberation, legislative tasks, Kingdon, multiple-stream**

**Student Number : 2017-21407**