

자치단체 분쟁·갈등의 해결지원 강화방안
표지면지

연구진

주재복 (한국지방행정연구원 수석연구원)

김건위 (한국지방행정연구원 수석연구원)

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제2장 자치단체 갈등 및 갈등조정제도의 이해	7
제1절 자치단체 분쟁·갈등의 이해	9
1. 자치단체 분쟁·갈등의 의미	9
2. 자치단체 갈등의 원인 및 특징	10
3. 지방자치단체 갈등의 유형	14
제2절 현행 자치단체 갈등조정제도 현황 및 문제점	16
1. 행정협의조정위원회	16
2. 중앙분쟁조정위원회	19
3. 지방분쟁조정위원회	23
4. 현행 자치단체 갈등조정제도의 문제점	27
제3절 주요 외국의 갈등조정제도	31
1. 미국의 갈등조정제도	31
2. 일본의 갈등조정제도	34
제4절 연구의 체계도	42
제3장 자치단체 갈등조정제도의 활성화	
: 분쟁조정전치주의 도입	45
제1절 분쟁조정전치주의 도입의 의의 및 필요성	47
1. 분쟁조정전치주의의 의의	47
2. 분쟁조정전치주의의 도입의 필요성	48

차 례

제2절 분쟁조정전치주의 운용 사례	49
1. “노동조합 및 노동관계조정법”에서의 조정전치주의와 조정제도	49
2. “가사소송법”에서의 조정전치주의와 조정제도	53
3. 행정쟁송에 있어서의 조정: 행정심판조정제도	56
4. 조세심판에서의 조정: 조세심판원	57
5. 환경분쟁조정과 민사조정	59
6. 일본의 자치단체 갈등 해결에 있어 조정전치주의 제도	62
제3절 분쟁조정전치주의 제도의 유형 및 도입 논리	65
1. 분쟁조정전치제도의 유형	65
2. 분쟁조정전치주의 제도의 도입 논리	65
제4절 분쟁조정전치주의 제도의 도입방안	67
제4장 자치단체 갈등의 단계별 해결지원 제도화 방안	69
제1절 갈등영향평가의 제도화	71
1. 갈등영향평가의 의의	71
2. 갈등영향평가의 유용성	72
3. 갈등영향평가의 주체 및 시기	74
4. 갈등영향평가서의 내용 및 단계	74
5. 갈등영향평가의 제도화 방안	78
6. 갈등영향평가의 기대효과	78
제2절 분쟁닥터제도의 도입	79
1. 도입의 필요성	79
2. 분쟁닥터의 개념과 역할	80
3. 분쟁닥터제의 도입방안	81
4. 분쟁닥터제의 제도화 방안	84



5. 분쟁닥터제 도입의 기대효과	85
제3절 참여적 의사결정방법의 적극적 활용	85
1. 참여적 의사결정의 의의	85
2. 참여적 의사결정방법의 활용단계와 응용	88
3. 참여적 의사결정방법의 유형	92
4. 참여적 의사결정방법의 선택과 활용	97
5. 참여적 의사결정방법의 적극적 활용을 위한 제도화 방안	97
6. 참여적 의사결정 방법을 통한 갈등해결 사례 - 서울 국립병원 관련 갈등: 갈등조정위원회를 통한 해결	98
제4절 갈등관리지수의 개발 및 보급	101
1. 갈등관리지수 개발의 필요성	101
2. 갈등관리지수의 주요 내용	102
3. 갈등관리지수의 개발방안	103
4. 갈등관리지수의 기대 효과	103
제5장 갈등사례 분석 표준모형 개발 방안	105
제1절 갈등사례분석 표준모형 개발의 필요성	107
제2절 갈등사례분석 표준모형에 대한 선행 연구 및 한계	108
1. 기존의 갈등사례분석 표준모형	108
2. 기존 갈등사례분석 표준모형에서의 분석요소 검토	112
3. 기존 갈등사례분석 표준모형의 한계	116
제3절 자치단체 갈등사례분석 표준모형의 개발	117
1. 갈등사례분석 표준모형 개발의 방향	117
2. 갈등사례분석 표준모형의 분석 요소	117
제4절 자치단체 갈등사례분석 표준모형의 활용방안	124

차 례

제6장 결론 및 함의	127
참고문헌	131



표 차례

<표 2-1> 행정협의조정위원회 운영실적(행정안전부)	19
<표 2-2> 중앙분쟁조정위원회의 운영 실적(행정안전부)	23
<표 2-3> 지방분쟁조정위원회 운영실적(행정안전부)	26
<표 2-4> 행정분쟁해결법과 협상에 의한 규칙제정법 비교 ...	32
<표 2-5> ADR 운영실적(행정안전부)	33
<표 3-1> 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형	92
<표 4-1> 갈등개요 체크리스트	109
<표 4-2> 이해관계자분석을 위한 체크리스트	110
<표 4-3> 원인분석을 위한 체크리스트	111
<표 4-4> 갈등분석 결과 매트릭스	112
<표 4-5> 동향 및 기회분석을 위한 체크리스트	112
<표 4-6> 갈등사례분석 모형	115
<표 4-7> 갈등발생 배경분석에서의 주요 분석요소	118
<표 4-8> 갈등전개과정분석에서의 주요 분석요소	118
<표 4-9> 갈등성격분석에서의 주요 분석요소	119
<표 4-10> 갈등쟁점분석에서의 주요 분석요소	120
<표 4-11> 갈등이해관계자분석에서의 주요 분석요소	121
<표 4-12> 갈등원인분석에서의 주요 분석요소	122
<표 4-13> 갈등관리과정분석에서의 주요 분석요소	123
<표 4-14> 갈등관리평가 및 시사점 도출에서의 주요 분석요소	124

그림 차례

<그림 2-1> 자치단체 갈등·분쟁의 단계별 해결지원 강화 모형	44
--	----

제 1 장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

- 현대 사회는 다원화·분권화된 사회로 다양한 집단이나 세력들이 자신들의 이익을 추구하고 있으며, 이러한 이익추구 현상은 중앙정부나 지방정부의 정책 추진과정에서도 나타는 현상임
- 다원화되고 분권화된 사회에서는 어느 한 주체가 주도적으로 정책이나 사업을 추진해 나가기가 어렵게 되었으며, 지방자치단체의 경우에도 지방의 정책이나 사업과 관련된 다양한 이해관계를 반영하여야 함
- 특히, 자치단체에서 추진하는 정책이나 사업을 둘러싼 갈등이 지속되면 지방의 주요 정책 결정과 집행의 지연을 가져오며, 이러한 현상은 정책이나 사업의 비효율성과 자원의 낭비는 물론 결국 정책이나 사업의 수혜자인 주민에 대한 서비스의 질적 저하를 가져옴
- 결국 지방자치단체의 정책이나 사업을 둘러싼 갈등이 협력적이고 건설적인 방향으로 발전하지 못하고 자원의 낭비와 비효율을 가져올 정도로 악화되는 것은 바람직하지 않음
- 지방자치단체의 정책이나 사업을 둘러싼 갈등이 악화되면 공식적 또는 비공식적 제3자가 개입하여 갈등을 해결하려고 하지만, 우리나라의 경우 지방자치단체의 갈등에 대한 합리적인 조정은 그 동안의 문화적 특성이나 조직관행으로 인하여 효과적이지 못하였음
 - 현재 행정협의조정위원회나 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회 등 현재의 갈등조정기제 역시 제 기능을 발휘하고 있지 못하는 실정임
- 지방분권시대, 주민참여시대의 지방자치단체의 갈등은 정책참여자들의 다양한

이해관계와 이들 간의 상호의존성을 인정하면서 자율적인 상호 조정을 유도하고, 자율적인 조정이 어려울 경우 공정하고 객관적인 조정자를 통하여 해결해 나가야 하나 현재 자치단체의 갈등을 사전에 예방하고 해결지원을 위한 제도적 방안이 미흡함

- 따라서 지방자치단체의 갈등을 사전에 예방하고 해결을 지원하기 위한 중앙정부 차원의 제도적 방안을 마련할 필요가 있음
- 이러한 문제 인식 하에서 본 연구의 목적은 지방자치단체 갈등의 사전 예방 및 조정 기능을 강화하고 효과적인 해결지원을 위한 제도적인 방안을 강구하는 것임
- 자치단체 갈등예방 및 해결지원을 위해서는 먼저 현재 운영되고 있는 갈등조정 제도를 활성화할 필요가 있음
 - 따라서 먼저 지방자치단체 갈등을 조정하기 위하여 운영하고 있는 갈등조정제도의 문제점과 이러한 문제점을 해결할 수 있는 효과적인 갈등조정위원회의 활성화 방안을 제시하고자 함
- 둘째, 지방자치단체 분쟁·갈등의 해결지원을 강화하기 위해서는 갈등 단계별로 갈등예방 및 해결에 효과적인 제도를 도입하여야 함
 - 본 연구에서는 갈등예방 및 해결지원을 강화하기 위한 제도적 방안으로 예방 단계에서는 갈등영향평가의 제도화 방안, 조정단계에서는 분쟁닥터제 도입방안 및 참여적 의사결정기법의 적극적 활용 방안, 그리고 갈등관리단계에서는 갈등관리지수의 개발 및 보급 방안을 제시하고자 함
- 셋째, 갈등의 효과적인 관리를 위하여 자치단체 스스로 갈등을 관리할 수 있는 갈등관리역량을 가지고 있어야 함
 - 따라서 다양한 갈등사례를 분석하고 정리할 수 있는 갈등사례 표준모델을 개발하여 자치단체에 제시함으로써 갈등의 효과적인 관리 및 예방을 위한 기초적인 자료로 활용하고자 함
- 마지막으로 이러한 논의를 종합하여 지방자치단체 갈등의 예방 및 해결 지원을 위한 정책적 제언을 제시하고자 함

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 자치단체 갈등의 의미, 원인, 특징, 유형 등 자치단체 갈등의 예방 및 해결지원과 관련된 이론적 검토
- 현재 운영되고 있는 지방자치단체 갈등조정제도 분석
 - 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 지방분쟁조정위원회 등 지방자치단체 갈등조정제도의 현황 및 문제점 분석
 - 주요 외국의 지방정부 갈등관리를 위한 분쟁조정제도 분석
 - 갈등조정위원회제도의 활성화 방안 제시
- 지방자치단체 갈등의 예방, 조정, 및 사후관리를 위한 갈등의 해결지원 강화방안 제시
 - 현행 갈등조정제도를 개선하여 분쟁조정제도를 활성화할 수 있는 방안 제시
 - 특히, 조정전치주의 도입을 근거 및 논리 제시
 - 자치단체 갈등의 예방, 조정, 및 사후관리를 위한 갈등의 해결지원 강화방안 제시
 - 갈등 예방을 위한 갈등영향분석의 제도화
 - 갈등조정 활성화를 위한 분쟁닥터제 도입 및 참여적 의사결정 기법의 활용 방안 제시
 - 자치단체의 갈등의 효과적인 관리를 위한 갈등진단지수의 개발 및 보급 등
- 자치단체가 스스로 갈등사례를 관리할 수 있도록 분쟁·갈등사례 분석을 위한 표준모델 개발 및 활성화 방안 제시
 - 갈등사례 분석을 위한 표준모델 개발
 - 표준모델의 활용 방안
- 자치단체 분쟁·갈등의 예방 및 해결을 위한 정책적 제언을 제시함

2. 연구의 방법

- 문헌분석 : 현황 및 문제점에 대한 기존 문헌 분석
- 사례분석 : 국내외 사례에 대한 분석 및 시사점 벤치마킹
- 전문가 의견조사 : 전문가 자문 및 면담

제 2 장

자치단체 갈등 및 갈등조정제도의 이해

제1절 자치단체 분쟁·갈등의 이해

제2절 현행 자치단체 갈등조정제도 현황 및 문제점

제3절 주요 외국의 갈등조정제도

제4절 연구의 체계도



제2장 자치단체 갈등 및 갈등조정제도의 이해

제1절 자치단체 분쟁·갈등의 이해

1. 자치단체 분쟁·갈등의 의미

- 갈등은 인간사회 어디에서나 산재되어 있는(ubiquitous) 보편적인 현상이며, 개인, 집단, 지역, 국가 등 다양한 수준의 행위자간에 발생하는 현상임
- 또한 갈등은 속성 자체가 다차원적이고 동태적인 현상이며, 사회가 점점 더 복잡해지고 다양화되면서 갈등의 양상과 형태도 보다 역동적이고 다양한 형태로 발생하고 있음
- 갈등이란 복수의 이해당사자들이(혹은 갈등당사자들이) 희소한 가치나 자원에 대한 양립할 수 없는 목표를 추구하며 상호작용 하는 역동적인 상황이라고 정의할 수 있음
 - 따라서 갈등은 갈등 주체가 있어야 하며, 갈등 주체 간 목표가 양립불가능한 상황이어야 하며, 또한 갈등 주체간의 상호작용이 있어야 함
- 현대사회에서는 이념적이고 가치적인 갈등보다는 갈등당사자의 이해관계를 중심으로 한 갈등이 증가하고 있으며, 국가적 차원보다는 지역적 차원에서의 갈등이 많이 발생하고 있음
- 우리나라의 경우에도, 과거에는 권위주의적 독재체제하에서 민주화 실현을 위한 국민과 정부와의 갈등, 노동자와 기업 간의 갈등, 그리고 영남과 호남 중심의 지역적 감정에 바탕을 둔 지역갈등 등이 주요한 사회적 갈등의 내용이었음
- 그러나 문민정부의 시작과 더불어 민주화와 관련한 사회적 갈등이 어느 정도 해소되고, 국민들의 정책참여의 기회가 확대되면서 정책과 관련한 이해관계의 갈등이 심화되고 있음

- 특히, 지방자치가 실시되면서 지역주민들의 권리의식이 신장되었고, 지역문제나 지역적 이해관계와 관련된 의사표출이나 집단적 민원제기가 두드러지고 있는 것이 최근의 갈등 경향임
- 일반적으로 지역갈등이란 특정지역에서 발생하는 갈등을 말하며, 일정한 목표의 달성이나 문제의 해결을 둘러싼 지역의 정부기관, 지역단체, 지역주민과 같은 복수의 관련 당사자들 사이에 나타나는 동태적 상호관계를 지역갈등이라 할 수 있음
 - 정책갈등이 공익을 탐색하는 정책결정과정을 둘러싸고 이와 관련된 행위주체들 사이에서 발생하는 갈등현상이라고 본다면, 지역갈등이란 지역 내 지방정부간 권한, 지방정부와 주민, 혹은 지역과 지역 간의 이해관계 등이 서로 얽혀 상호대립의 상태로 갈등당사자간 의견불일치 혹은 대립 등으로 인해 사업이나 정책이 지연되고 원활하게 달성되지 못하는 상태로 정의할 수 있음
- 한편 분쟁(dispute)은 갈등이 현재화된 상태를 의미하며, 복수의 주체가 서로 상대방의 존재를 인식하고 어떠한 쟁점에 대해 자신이 취하고 있는 상태가 양립할 수 없는 관계에 있음을 인식하고 자기의 목표를 달성하기 위한 과정에서의 일련의 마찰을 의미함
 - 분쟁은 갈등이 보다 표면화된 상태로서 해결되지 않으면 위기나 파국으로 진행되는 상태로 이해할 수 있음
- 본 연구에서는 분쟁이라는 개념보다는 주로 갈등이라는 개념을 사용하며, 분쟁과 갈등의 의미를 구분하지 않고 갈등이 분쟁을 포함하는 의미로 사용함

2. 자치단체 갈등의 원인 및 특징

가. 지방자치단체 갈등의 원인

- 일반적인 갈등의 원인으로는 목표의 비양립성, 한정된 자원경쟁, 상호의존성(박호숙, 1994), 지방자치단체간 공동의사결정과 상호협조의 필요성에 대한 압력, 지방자치단체의 자율성 증대, 지역이기주의 현상, 정책에 대한 우선순위와 특정사안에 대한 상호인지가 달라 상호협력이 어려움(한국지방자치학회, 1995), 자치

단체의 자율성 강화, 정책목표의 차이, 관할권 다툼, 자치단체간 상호의존성 증가, 한정된 자원을 둘러싼 경쟁, 지역이기주의 현상, 민선단체장의 공약(김필두, 1996), 민선단체장의 정책공약, 정책목표의 차이(고경훈, 2003), 지방자치단체의 자율성 강화, 지방자치단체간의 상호의존성 증가, 지역이기주의 심화, 권한 및 기능범위의 모호, 개발과 환경보존의 딜레마(안국찬, 2003) 등 다양한 요인이 제시되고 있음

○ 사업추진의 공감대형성 부족

- 지방자치제가 시행되고 민주화가 진행되면서 지역에 대한 관심이 지역이기주의로 곡절되어 표출되면서 가치배분에 대한 이해가 상충되어 갈등형상으로 나타남
- 이러한 갈등은 대부분 합리적인 근거가 결여되어 있으며, 잠재적 위험이나 손실에 대한 두려움, 지역간 경쟁의식 등이 복합적으로 작용함
- 특히, 공공사업의 추진에 대한 막연한 피해의식이나 거부감, 기대심리 등에 따른 공공갈등은 일반 대중이나 주민들로부터 사업의 당위성이나 필요성에 대한 공감대를 충분히 확보하지 못했기 때문임
- 특히 환경단체 등 시민단체가 가세하면서 갈등이 증폭되기도 함

○ 정부내 사업의 지원·협조체계 부재

- 공공사업 중, 특히 대규모 국책사업은 사업추진에 장기간이 소요되고 관련 규정이 많으며, 이해관계가 복잡하고 다양하게 얽혀있어 중앙부처 내 담당부처의 역량으로 추진하기 어려운 경우가 많아짐
- 따라서 중앙부처 상호간, 중앙정부와 지방정부, 중앙정부와 공공기관 등 사업시행 주체, 지방정부와 사업시행주체, 공공기관 상호간의 유기적인 지원·협조시스템의 구축이 필요하지만 사업시행 주체간의 협력시스템이 결여되어 있음
- 특히, 민선 지방자치단체장이나 지방의회 의원들은 지역경제활성화, 지역개발, 지역이익 우선 등 지역주민의 이익을 우선적으로 고려하므로 지방정부의 적극적인 지원과 협조 없이는 중앙정부가 주도하는 공공사업을 원활히 수행하기 어려움 실정임

○ 주민 등 이해당사자 참여의 미흡

- 공공사업 정책결정과정에서 주민, 전문가, 시민단체 등의 다양함 이해관계를 가진 당사자들이 사업구상단계 또는 입안단계에서부터 참여하지 못하고 사업시행주체의 일방적인 발표에 의해 사업추진을 인지하게 되면 갈등의 강도가 크고 증폭되어 상황으로 발전하여 해결이 어려워지며, 사업의 수용성이 낮아질 수 있음
 - 즉, 공공사업의 결정과정에서 과학적 합리성뿐만 아니라 절차적·민주적 합리성이 확보되지 못하면 공공사업의 추진에 장애요인이 됨
 - 이것은 갈등의 조정과정에 참여적 의사결정기법이 적극적으로 활용되어야 함을 의미함
- 개발우선 사업계획 수립
- 공공사업에 있어 개발우주의 사업계획 수립은 환경단체 등의 활동으로 도전을 받게 되면서 개발 우선적 지배이념에 균열이 생기기 시작됨
 - 1990년대 이후 개발 우선의 지배이념은 우리 사회의 지배적 위치를 상실하고, 환경보전에 대한 요구가 공공사업 정책결정과정에 영향력을 발휘하며 공공갈등의 양상으로 나타나기도 함
- 타협과 합의형성 문화 부재
- 권위주의 체제 아래에서의 일방적 의사소통문화로 인해 타협과 합의형성 문화의 부재는 공공사업 정책결정과정에서도 계획 초기단계에서부터 이해관계자의 참여기회를 차단하였고, 집행과정에서도 문제가 가시적으로 표출될 때 이해당사자는 자신들의 의사를 관철하기 위해 사업시행주체와 대화와 토론, 타협과 합의를 통해 문제를 해결하기 보다는 집단적 시위나 불법적 폭력 등의 수단에 의존하려는 경향이 강함
 - 특히, 공공갈등이 가치관의 문제로 표출된 경우 타협과 합의에 의한 갈등해결은 더욱 어려워짐

나. 지방자치단체 갈등의 특징

- 지방자치단체 갈등의 특징으로는 갈등현상의 복잡성과 다양성, 해결 곤란성, 예방 곤란성(한국지방자치학회, 1995), 이해당사자간의 심각한 이해 다툼, 갈등 유

형의 다양성, 갈등 과정의 복잡성, 갈등의 진전방향의 불확실성, 사전 갈등방지의 곤란성, 제3자의 개입가능성 (김필두, 1996), 갈등의 발생 필연성, 조정·해결의 곤란성, 예방 곤란성 및 재발가능성, 불확실성과 집단화 경향 (황재영, 1998) 등이 제시되고 있음

- 갈등현상의 복잡성과 다양성
 - 지방자치시대에 자치단체들이 주도하는 사업의 수가 증가하고, 그 규모도 확대되며 사업의 종류도 다양화되고 있음. 이러한 환경에서 자치단체간의 갈등은 복잡한 구조를 띄게 되고 다양한 분야에서 갈등이 발생하고 있음
- 갈등 진전 방향의 불확실성
 - 일반적으로 불확실성 하에서는 갈등관계에 있는 이해관계자들의 관계가 급격히 변화하는 경향을 보임. 지방자치단체의 갈등상황에서도 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 갈등이 심화되거나 진정상황을 예측하기 어려움
- 사전예방, 조정 및 해결의 곤란성
 - 갈등현상의 복잡성이나 다양성과 연계되어 갈등을 사전에 예방하거나 조정, 해결하기 어려워지고 있음. 갈등관계에 있는 문제 자체가 어려워지고 있는 특징도 있으며, 갈등상황에서 전문화와 사회·문화적요인이 연계되어 문제의 해결을 더욱 어렵게 함. 즉, 과학적 지식의 축적과 설명을 통한 해결도 어려워지며, 이와 관련된 다양한 변수들 (사회, 문화, 정치, 경제 등)을 고려해야하므로 조정과 해결이 어려워지고 있음
- 치열한 이해다툼
 - 지방자치단체간의 갈등은 매우 심각한 이해관계의 상충 속에서 진행됨. 두 집단간의 이해가 양립할 수 없는 경우가 많으며, 서로의 이익을 극대화하기 위해 심각한 경쟁이 발생함. 특히 지방자치단체간의 이해가 충돌하고 자치단체의 주민간의 이해관계가 충돌하는 경우는 이해를 둘러싼 갈등은 더욱 심각한 수준으로 상승할 수 있음

3. 지방자치단체 갈등의 유형

가. 지방자치단체 갈등의 주체별 유형

- 우리나라에서 지방자치단체가 당사자가 되는 갈등현상을 주체별로 분류하면 다양한 경우가 나타날 수 있음. 이는 우리나라의 정부구조가 중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체로 계층화되어 있기 때문임. 이를 분류하면 ① 중앙정부와 광역자치단체 간 갈등, ② 중앙정부와 기초자치단체 간 갈등, ③ 광역자치단체 간 갈등, ④ 광역자치단체와 기초자치단체 간 갈등, ⑤ 광역자치단체와 주민 간 갈등, 그리고 ⑦ 기초자치단체와 주민 간 갈등 등 7가지 유형이 있을 수 있음
- 자치단체가 관련된 갈등상황을 계층적 특성과 법적 지위 등을 고려하면 크게 두 가지인 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 유형화할 수 있음
 - 위의 유형에서 ①, ②, 및 ④의 유형은 수직적 갈등으로, ③과 ⑥의 유형은 수평적 갈등으로 분류할 수 있음
 - 다만, 주민이 한쪽 당사자가 되는 경우(⑤와 ⑦의 유형)는 법적 지위로 갈등유형을 분류하기 적절하지 않음

나. 지방자치단체 갈등의 내용별 유형¹⁾

□ 권한 갈등 (법적 갈등)

- 지방자치단체 상호간의 책임의 존부 및 범위에 관한 갈등을 포함한 법적 갈등
- 특정 지방자치단체의 처분 및 부작위가 헌법 또는 법률에 의해 부여받은 다른 지방자치단체의 권한을 침해하였거나 현저한 위협이 있는 경우 발생하는 갈등
 - 즉, 권한의 크기와 범위에 대한 갈등으로써 주로 재산권과 소유권 문제와 연관됨

□ 이익 갈등

- 이익갈등은 지방자치단체 간 이익을 추구하는 과정에서 발생하는 갈등을 의미함

1) 가치갈등은 다루지 않고 있음

○ 즉, 더 많은 이익을 취하려 하거나 불이익을 덜 받으려는 과정에서 발생하는 갈등으로 기피갈등, 유치갈등, 그리고 비용갈등 등 3가지로 나눌 수 있음

㉠ 기피갈등

- 지역적으로 원하지 않는 토지이용에 대한 반대에서 발생하는 갈등으로서 NIMBY(Not In My Back Yard) 또는 NIMTOO(Not In My Term Of Office)의 현상을 지칭함
- 예를 들어, 혐오시설(쓰레기 매립장, 하수처리장, 화장장)이나 핵폐기물처리장이나 사회복지시설과 같은 공공시설을 자기 관할지역에 두지 않으려는 이해관계에서 발생하는 갈등 유형임

㉡ 유치갈등

- 지역의 복지증진이나 재정적 수입의 증대 등에 예상되는 개발이나 시설의 입지를 둘러싼 집단적인 경합이나 경쟁을 일컫으며, 이는 PIMFY (Please In My Front Yard), YIMBY(Yes In My Back Yard) 또는 PIMTOO (Please In My Term of Office) 현상을 지칭함
- 예를 들어, 도청, 군청 등 공공기관이나 월드컵 경기장, 외국어 고등학교, (고속)전철역, 경마장/경륜장 등 유치
- 최근에는 공공기관의 지방이전이나 중앙정부의 지방산업단지나 특화단지 선정을 둘러싼 경쟁과 갈등이 많이 나타나고 있음

㉢ 비용갈등

- 어느 하나의 지방자치단체에 특정기관이나 시설을 설치하는 경우 그것에 영향을 받는 지방자치단체간의 비용분담에서 발생하는 갈등
- 즉 비용부담의 주체 혹은 비용부담의 폭(규모)을 둘러싸고 나타나는 분쟁으로 비용부담자와 편익의 수혜자가 불일치하여 발생하는 갈등임
- 예를 들어 상수원 보호구역을 지정하는 경우, 보호구역에 해당하는 지방자치단체는 행위규제에 대한 손해를 강조하고, 하류지역의 지방자치단체는 보다 맑은 물을 공급받는 이익을 얻게 되는 결과를 초래하게 되어 갈등관계에 처하는 상황이 됨.

제2절 **현행 자치단체 갈등조정제도 현황 및 문제점**

1. 행정협의조정위원회

가. 행정협의조정위원회의 설치 근거 및 기능

- 중앙행정기관과 지방자치단체 간에 의견의 불일치나 갈등이 있을 수도 있음. 이러한 경우에 대비하여 지방자치법은 협의·조정기구를 설립하여 이를 해결하도록 하고 있음
- 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어 의견의 불일치가 있는 경우에 그 문제를 협의하고 조정하기 위한 위원회 조직의 하나임
- 지방자치법 시행령(제104조 제1항)은 지방자치법 제168조 제1항에 근거하여 행정협의조정위원회를 국무총리 산하에 설립하도록 명문화하고 있음

나. 행정협의조정위원회의 구성

- 행정협의조정위원회는 위원장을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성하며, 다음의 사람이 위원이 됨(지방자치법 시행령 제104조 제2항 및 제3항)
 - ① 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장 및 법제처장
 - ② 안전과 관련된 중앙행정기관의 장과 시·도지사 중 위원장이 지명하는 자
 - ③ 그 밖에 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하는 자 4명
- 행정협의조정위원회의 위원장은 국무총리가 위촉한 4명의 위원 중에서 국무총리가 위촉하며, 임기는 2년이고 연임할 수 있음 (지방자치법 시행령 제104조 제4항 및 제5항).
- 행정협의조정위원회는 사무를 처리하기 위하여 1인의 간사와 필요한 공무원을 두며, 간사는 행정안전부 지방행정국장이 됨. (지방자치법 시행령 제108조 제1항 및 제2항)

다. 행정협의조정위원회의 협의 및 조정절차

- 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장의 신청에 의하여 협의와 조정을 시작함(지방자치법 시행령 제105조 제1항)
- 협의·조정 신청은 당사자 쌍방이나 일방이 서면으로 행정협의조정위원회 위원장에 하며, 시·도지사는 행정안전부장관을, 시장·군수·구청장은 시·도지사 및 행정안전부장관을 거쳐 신청하여야 함(지방자치법 시행령 제105조 제2항)
- 행정협의조정위원회 위원장은 신청을 받으면 즉시 국무총리에게 보고하고, 행정안전부장관, 관련 중앙행정기관의 장 및 해당 지방자치단체의 장에게 통보하여야 함(지방자치법 시행령 제105조 제3항)
- 행정협의조정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 회의를 시작할 수 있으며, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결함(지방자치법 시행령 제106조)
 - 행정협의조정위원회 위원장은 협의·조정 사항에 관한 결정이 이루어지면 즉시 국무총리에게 서면으로 보고하고, 행정안전부 장관, 관련 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 각 기관의 장은 그 협의·조정에 따른 결정사항을 이행하여야 함 (지방자치법 시행령 제105조 제4항)

라. 실무위원회의 설치와 구성

- 행정협의조정위원회는 안건의 심의에 앞서 당사자 간의 긴밀한 협조를 유도하고, 의견을 조정하기 위하여 실무위원회를 설치함
 - 실무위원회는 행정협의조정위원회의 사무를 위임받아 처리하며, 위원장을 포함하여 9인 이내의 실무위원으로 구성함(지방자치법 시행령 제107조 제1항 및 제2항)
- 실무위원회 위원장은 국무총리실장이 되며, 실무위원은 기획재정부차관, 행정안전부차관, 법제처차장, 그리고 안건과 관련된 중앙행정기관의 차관 및 지방자치단체의 행정부시장·부지사가 됨(지방자치법 시행령 제107조 제3항)
- 실무위원회는 사무를 처리하기 위하여 1인의 간사와 필요한 공무원을 두며, 간

사는 행정안전부 소속 2급에서 5급까지 공무원 중에서 실무위원장이 지명함(지방자치법 시행령 제108조 제1항 및 제2항)

마. 행정협의조정위원회와 실무위원회의 협조 요청

- 행정협의조정위원회와 실무위원회의 위원장은 업무수행에 필요한 경우 관련 공무원과 전문가 등을 출석하게 하여 의견을 들을 수 있으며, 관련 기관이나 단체에 자료 및 의견의 제출을 요구할 수 있음(지방자치법 시행령 제109조)
- 행정협의조정위원회는 위원회의 업무수행을 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 소속 공무원의 파견을 요청할 수 있으며, 파견받은 공무원에게 간사의 사무를 지원하게 할 수 있음 (지방자치법 시행령 제91조 제1항 및 제2항 준용)

바. 행정협의조정위원회 결정의 효력과 한계

- 행정협의조정위원회의 결정사항은 관련 중앙행정기관이나 지방자치단체가 이행하여야 한다고 지방자치법 시행령은 명문화하고 있음(지방자치법 시행령 제105조)
- 하지만, 지방자치법 시행령은 중앙행정기관이나 지방자치단체가 결정사항을 이행하도록 강제할 수단이나 이행하지 않은 경우의 제재수단은 가지고 있지 않음

사. 행정협의조정위원회 운영실적

- 행정협의조정위원회는 2000년 5월 13일 구성되어, 2009년말까지 12건을 접수하였음
 - 그 중 9건을 조정(실무조정 수용 5건 및 취하 4건)하고, 2건을 각하였으며, 현재 1건은 진행 중임(아래 표 참조)
- 행정협의조정위원회 운영실적을 종합하여 정리하면 <표 2-1>과 같음

〈표 2-1〉 행정협의조정위원회 운영실적(행정안전부)

결정 일자 및 내용	이해당사자	분쟁명
2001.11.7; 조정	군산시 대 건설교통부	군산 개야도 어업권 손실보상 분쟁
2001.11.7; 실무조정수용	서울시 대 환경부	난지도 폐가전처리시설 보상 분쟁
2003.6.4; 실무조정수용, 취하	포항시 대 해양수산부	포항 정치망손실보상금 분쟁 (1)
2003.6.4; 실무조정수용, 취하	포항시 대 해양수산부	포항 정치망손실보상금 분쟁 (2)
2003.6.4; 조정	서울시/ 토지공사 대 철도청	지하철 분당선 개포 1,2구역 사업비 분담분쟁
2003.8.26; 각하	아산시 대 건설교통부	경부고속철도 제4-1공구 역명칭 선정관련 분쟁
2004.10.19; 실무조정수용, 취하	부천시 대 철도청	경인2복선 전철사업비 분담 분쟁
2005.9.14; 조정	부산시 대 건설교통부/ 산업자원부	녹산국가산업단지 해안변 방재대책 관련 분쟁
2005.9.14; 각하	부산시, 경남도 대 해양수산부	신항만 명칭 관련 분쟁
2007.7.26; 조정	서울시 대 국방부	제2롯데월드 건축 관련 분쟁
2009.3.31; 조정	서울시 대 국방부	제2롯데월드 건축 관련 분쟁
진행 중	청주시 대 국방부	청주 기무사 부지 도시관리계획 관련 분쟁

2. 중앙분쟁조정위원회

가. 중앙분쟁조정위원회의 설치 근거 및 기능

- 중앙분쟁조정위원회의 설립 근거는 지방자치법 제149조 제1항에 있음. 지방자치단체 상호간이나 자치단체의 상호간의 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼(분쟁)이 발생할 경우 협의와 조정을 위해 행정안전부에 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회를 설치함(지방자치법 제149조 제1항)
- 다만, 그 분쟁이 공익을 현저하게 침해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면 당사자의 신청이 없어도 행정안전부 장관이 직권으로 조정할 수 있음(지방자치법 제148조 제1항)

- 중앙분쟁조정위원회는 다음과 같은 분쟁을 심의하고 의결함.
 - ① 시·도 간 또는 그 장 간의 분쟁
 - ② 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁
 - ③ 시·도와 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁
 - ④ 시·도와 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁
 - ⑤ 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁
 - ⑥ 시·도를 달리하는 지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁

나. 중앙분쟁조정위원회의 구성

- 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회는 각각 위원장을 포함한 11명 이내의 위원으로 구성함
- 중앙분쟁조정위원회의 위원장과 위원 중 5명은 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 행정안전부장관의 제청으로 대통령이 임명하거나 위촉하고, 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 소속 공무원은 당연직위원이 됨
 - ① 대학에서 부교수 이상으로 3년 이상 재직 중이거나 재직한 자
 - ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직 중이거나 재직한 자
 - ③ 그 밖에 지방자치사무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
- 공무원이 아닌 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있으며, 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 함

다. 당연직 위원, 간사 및 소위원회 설치

- 중앙분쟁조정위원회의 당연직 위원은 기획재정부차관, 행정안전부차관, 지식경제부차관, 환경부차관 및 국토해양부차관이 됨(지방자치법 시행령 제88조)
- 중앙분쟁조정위원회의 사무를 처리하기 위하여 중앙분쟁조정위원회에 간사 1명과 필요한 공무원을 두되, 간사는 위원장이 행정안전부 소속 공무원 중에서 임명함(지방자치법 시행령 제89조)

- 중앙분쟁조정위원회는 위원회의 심의에 앞서 안건을 전문적으로 검토하기 위하여 소위원회를 둘 수 있으며, 소위원회는 위원장 1명을 포함하여 5명의 위원으로 구성함(지방자치법 시행령 제90조)
- 소위원회의 위원장은 행정안전부차관이 되고, 위원은 중앙분쟁조정위원회의 위원장이 안건과 관련된 분야의 위원 중에서 지명하되, 당연직 위원과 위촉직 위원을 같은 수로 함
- 소위원회의 위원장은 업무수행을 위하여 필요하면 관계 공무원과 관계 전문가 등을 출석하게 하여 의견을 듣거나 관계 기관·단체 등에 대하여 자료 및 의견 제출 등을 요구할 수 있음

라. 중앙분쟁조정위원회의 운영 및 협조 요청

- 중앙분쟁조정위원회는 위원장을 포함한 위원 7명 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결함
- 중앙분쟁조정위원회의 위원장은 분쟁의 조정과 관련하여 필요하다고 인정하면 관계 공무원, 지방자치단체조합의 직원 또는 관계 전문가를 출석시켜 의견을 듣거나 관계 기관이나 단체에 대하여 자료 및 의견 제출 등을 요구할 수 있고, 이 경우 분쟁의 당사자에게는 의견을 진술할 기회를 주어야 함

마. 분쟁조정 신청, 직권조정 및 이행 절차

- 분쟁의 조정 신청은 분쟁 당사자의 쌍방 또는 일방이 서면으로 행정안전부장관에게 신청하여야 함. 분쟁 당사자의 일방이 분쟁의 조정 신청을 하였을 때에는 행정안전부장관은 이를 다른 당사자에게 알려야 함
- 행정안전부장관은 분쟁의 조정 신청을 받으면 이를 지체 없이 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회에 회부하여야 함
- 행정안전부장관이 분쟁을 조정하는 경우에는 미리 서면으로 당사자에게 기간을 정하여 협의하여 분쟁을 해결하거나 분쟁조정을 신청하도록 권고하여야 하며, 그 기간 내에 분쟁이 해결되지 아니하거나 분쟁조정 신청이 없는 경우에는 중앙

분쟁조정위원회에 회부할 수 있음

- 회부된 분쟁에 대하여 중앙분쟁조정위원회가 심의·의결을 마치면 지체 없이 그 의결 내용을 행정안전부장관에게 통보하여야 함
- 행정안전부장관으로부터 조정결정을 통보받은 지방자치단체의 장은 통보를 받은 날부터 30일 이내에 그 이행을 위한 계획을 작성하여 행정안전부장관에게 보고하여야 함(지방자치법 시행령 제85조, 제86조)

바. 분쟁조정위원회의 심의·결정 및 결정사항의 이행

- 행정안전부 장관은 분쟁 당사자들의 해결을 우선적으로 권고하고, 일정 기간이 지난 후에도 해결이 되지 않은 경우에 중앙분쟁조정위원회에 회부함
- 중앙분쟁조정위원회의 결정은 어느 정도 강제력을 법령에 의해 부여받은 즉, 중앙분쟁조정위원회의 결정에 따라 행정안전부 장관으로부터 조정결정을 서면으로 통보받은 지방자치단체의 장은 결정사항을 통보받은 날부터 30일 이내에 이행계획을 보고하고, 그 조정결정사항을 이행하여야 함(지방자치법 제148조 제4항; 지방자치법 시행령 제85조-86조)
- 행정안전부 장관은 조정결정사항이 성실히 이행되지 않으면 그 지방자치단체에 대하여 기간을 정하여 이행을 명령할 수 있음(지방자치법 제148조 제7항)
 - 조정결정사항의 이행명령은 지방자치단체의 위임사무의 관리와 집행에 대한 직무이행명령의 법률 규정을 준용할 수 있음을 의미함
 - 즉, 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리 하고 있다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있음(지방자치법 제170조 제1항)
- 주무부장관은 해당 지방자치단체의 장이 주어진 기간에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있음(지방자치법 제170조 제2항)
- 이행명령에 이의가 있는 지방자치단체의 장은 이행명령서를 접수한 날부터 15일

이내에 대법원에 소를 제기할 수 있으며, 이 경우에 이행명령의 집행을 정치하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있음(지방자치법 제170조 제3항)

사. 중앙분쟁조정위원회의 운영실적

- 중앙분쟁조정위원회는 2000년 4월 25일 구성되어, 9건의 분쟁조정 신청을 받았음. 그 중 4건을 조정하고, 2건을 각하하였으며, 3건이 진행 중임
- 중앙분쟁조정위원회의 운영실적을 종합하여 정리하면 <표 2-2>와 같음

<표 2-2> 중앙분쟁조정위원회의 운영 실적(행정안전부)

결정 일자 및 내용	이해당사자	분쟁명
2001.1.31; 각하	평택시 대 당진군	아산만 국가공단항만 매립지 경계 관련 분쟁
2001.1.31; 조정	경기도 대 서울시	경전철 노선변경에 따른 환승역사 건립 부담금 분쟁
2001.1.31; 각하	경기도 대 인천시	행정구역 개편에 따른 잡종재산 인계 관련 분쟁
2001.7.6; 조정	평택시 대 아산시	아산만 방조제 담수호 경계 관련 분쟁
2001.7.6; 실무조정, 취하	인천 계양구/ 부천시 대 김포시	자동차액화가스충전소 설치 관련 분쟁
2001.11.23; 실무조정, 취하	서울 강동구/ 송파구 대 하남시	자동차액화가스충전소 설치 관련 분쟁
계류 중	경기 화성시 대 서울시	사설 납골당시설 공설화 관련 분쟁
계류 중	경남도 대 부산시	신항만1-1단계 시설관할권 관련 분쟁 (1)
계류 중	경남도 대 부산시	신항만1-1단계 시설관할권 관련 분쟁 (2)

3. 지방분쟁조정위원회

가. 지방분쟁조정위원회의 설치 근거 및 기능

- 지방분쟁조정위원회의 설립근거는 지방자치법 제149조 제1항에 있으며, 지방자치단체 상호간이나 자치단체의 상호간의 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼(분쟁)이 발생할 경우 협의와 조정을 위해 시·도에 지방자치단체 지방분쟁조정위원회를 설치하도록 하고 있음(지방자치법 제149조 제1항)
- 다만, 그 분쟁이 공익을 현저하게 침해하여 조속한 조정이 필요하다고 인정되면

당사자의 신청이 없어도 시·도지사가 직권으로 조정할 수 있음(지방자치법 제 148조 제1항)

- 지방분쟁조정위원회는 위의 중앙분쟁조정위원회의 심의·의결 대상에 해당하지 아니하는 지방자치단체·지방자치단체조합 간 또는 그 장 간의 분쟁을 심의·의결함

나. 지방분쟁조정위원회의 구성

- 지방분쟁조정위원회의 위원장과 위원 중 5명은 제5항 각 호에 해당하는 자 중에서 시·도지사가 임명하거나 위촉하고, 조례로 정하는 해당 지방자치단체 소속 공무원은 당연직위원이 됨
 - ① 대학에서 부교수 이상으로 3년 이상 재직 중이거나 재직할 자
 - ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직 중이거나 재직할 자
 - ③ 그 밖에 지방자치사무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
- 공무원이 아닌 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있으며, 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 함
- 지방분쟁조정위원회 위원장의 직무와 회의의 운영에 관한 내용은 중앙분쟁조정위원회의 규정을 준용하고, 이 외에 지방분쟁조정위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 시·도의 조례로 정함(지방자치법 시행령 제94조)

다. 지방분쟁조정위원회의 운영 및 협조 요청

- 지방분쟁조정위원회는 위원장을 포함한 위원 7명 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결함
- 지방분쟁조정위원회의 위원장은 분쟁의 조정과 관련하여 필요하다고 인정하면 관계 공무원, 지방자치단체조합의 직원 또는 관계 전문가를 출석시켜 의견을 듣거나 관계 기관이나 단체에 자료 및 의견 제출 등을 요구할 수 있으며, 이 경우 분쟁의 당사자에게는 의견을 진술할 기회를 주어야 함

라. 분쟁조정 신청, 직권조정 및 이행 절차

- 분쟁의 조정 신청은 분쟁 당사자의 쌍방 또는 일방이 서면으로 시·도지사에게 신청하여야 함. 분쟁 당사자의 일방이 분쟁의 조정 신청을 하였을 때에는 시·도지사는 이를 다른 당사자에게 알려야 함
- 시·도지사는 분쟁의 조정 신청을 받으면 이를 지체 없이 지방분쟁조정위원회에 회부하여야 함
- 시·도지사가 분쟁을 조정하는 경우에는 미리 서면으로 당사자에게 기간을 정하여 협의하여 분쟁을 해결하거나 분쟁조정을 신청하도록 권고하여야 하며, 그 기간 내에 분쟁이 해결되지 아니하거나 분쟁조정 신청이 없는 경우에는 지방분쟁조정위원회에 회부할 수 있음
- 회부된 분쟁에 대하여 분쟁조정위원회가 심의·의결을 마치면 지체 없이 그 의결 내용을 시·도지사에게 통보하여야 함
- 시·도지사로부터 조정결정을 통보받은 지방자치단체의 장은 통보를 받은 날부터 30일 이내에 그 이행을 위한 계획을 작성하여 시·도지사에게 보고하여야 함 (지방자치법 시행령 제85조, 제86조)

마. 분쟁조정위원회의 심의·결정 및 결정사항의 이행

- 시·도지사는 분쟁 당사자들의 해결을 우선적으로 권고하고, 일정 기간이 지난 후에도 해결이 되지 않은 경우에 분쟁조정위원회에 회부함
- 지방분쟁조정위원회의 결정은 어느 정도 강제력을 법령에 의해 부여받음. 즉, 지방분쟁조정위원회의 결정에 따라 시·도지사로부터 조정결정을 서면으로 통보받은 지방자치단체의 장은 결정사항을 통보받은 날부터 30일 이내에 이행계획을 보고하고, 그 조정결정사항을 이행하여야 함(지방자치법 제148조 제4항; 지방자치법 시행령 제85조-86조)
- 시·도지사는 조정결정사항이 성실히 이행되지 않으면 그 지방자치단체에 대하여 기간을 정하여 이행을 명령할 수 있음(지방자치법 제148조 제7항)

- 조정결정사항의 이행명령은 지방자치단체의 위임사무의 관리와 집행에 대한 직무이행명령의 법률 규정을 준용할 수 있음을 의미함
- 즉, 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 시·도위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리 하고 있다고 인정되면, 시·군 및 자치구에 대하여 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있음(지방자치법 제170조 제1항)
- 시·도지사는 해당 지방자치단체의 장이 주어진 기간에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있음(지방자치법 제170조 제2항)
- 이행명령에 이의가 있는 지방자치단체의 장은 이행명령서를 접수한 날부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있으며, 이 경우에 이행명령의 집행을 정치하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있음(지방자치법 제170조 제3항)

바. 지방분쟁조정위원회의 운영실적

- 지방분쟁조정위원회의 운영실적은 경기도가 4건으로 가장 많으며, 대부분의 자치단체가 운영실적이 1건이거나 없는 실정임
- 지방분쟁조정위원회의 운영실적을 종합하여 정리하면 <표 2-3>과 같음
 - 일부 시·도는 2008.2 기준

<표 2-3> 지방분쟁조정위원회 운영실적(행정안전부)

광역자치단체	설치일자	결정 일자 및 내용	분쟁명
경기도	1994.11.9	2003.10.27; 조정	양주군 대 남양주시 행정구역 개편에 따른 공유재산승계
		2006.10.2; 조정	연천군 대 동두천시 하천점용 허가
		2006.10.2; 기각	의정부시 대 양주시 중랑천 자동차전용도로 부당 폐쇄
		2007.7.24; 기각	광명시 대 ??? 광명시 종합장사시설 설치이전장소
전라남도	1994.12.12	2003.12.26; 각하	광양시 대 순천시 울촌 제1지방산업단지 관할구역 분쟁

광역자치단체	설치일자	결정 일자 및 내용	분쟁명
경상북도	1994.1.4	없음	없음
경상남도		2001.11.16; 조정	사천시 대 진주시 진주권 광역쓰레기 매립장 관련 분쟁
광주광역시	2000.3.2	없음	없음
부산광역시	1994.9.26	1998.12.14; 조정	북구 대 사상구 분구전 지정기탁금의 신설구 승계여부
인천광역시		2004.3.16	연수구 대 남동구 자동차용 액화석유가스 충전소 배치 관련 분쟁
서울특별시	1995.9.29	없음	없음
대구광역시	1995.6.30	없음	없음
대전광역시	2000.5.8	없음	없음
울산광역시	2000. 7	없음	없음
전라북도	1994. 12	없음	없음
강 원 도	1995. 2.10	없음	없음
제 주 도	1995.10.16	없음	없음
충청남도	1995. 2. 9	없음	없음
충청북도	1995.12.26	없음	없음

4. 현행 자치단체 갈등조정제도의 문제점

가. 제도적인 측면의 문제점

1) 중앙-지방간 분쟁조정제도(행정협의조정위원회)

□ 조직 측면의 문제점

- 법 규정상 주체와 실질 운영 주체 간 괴리의 문제가 나타나고 있음
 - 즉, 지방자치법상 국무총리실 산하 조직이지만 실제 운영은 행정안전부에서 이루어지고 있음
 - 국무총리실에는 담당할 조직과 인력이 부족
- 위원회의 독립성 부재의 문제가 제기됨
 - 즉, 위원회의 독립성이 우선적으로 확보되어야 위원회 결정에 대한 당사자들의 신뢰를 획득할 수 있고, 이행강제에 관한 논의도 가능해짐

□ 운영 측면의 문제점

- 운영 측면에서 보면, 분쟁을 사전에 예방할 수 있도록 하는 규정이 없기 때문에 갈등의 사전예방에는 한계가 있음
- 지방자치법 제168조에서 행정협의조정위원회의 사무를 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우”로 포괄적으로 규정하고 있어 대상 사무가 불명확함
- 직권상정권 부재의 문제: 갈등발생 후 당사자의 서면신청에 의해서만 협의조정 절차가 개시되어, 사전적·적극적인 갈등관리에 한계를 가짐
- 이행강제 권한(예: 직무명령권, 대집행 권한) 부족: 지방자치법 시행령 제105조 4항에서 당사자의 이행의무를 규정하고 있으나, 불이행시 이에 대한 이행강제나 불복에 대한 규정이 없어 결정 사항에 대한 이행을 강제할 수 있는 권한이 부족함
- 분쟁 조정 절차의 시한이 규정되어 있지 않기 때문에 신속한 분쟁해결을 도모하기 어려움
- 행정협의조정위원회의 핵심적 운영에 해당하는 협의·조정 방식에 대한 구체적인 규정이 없어 해결 방식에 대한 예측이 어려움
- 위원 구성의 측면에서 민간 전문가를 위촉할 수 있는 위촉직 위원(13명의 위원 중 최대 4인 가능)의 비율이 낮고, 위원회 위원 구성이 중앙정부 중심으로 이루어져 있어서 위원회 위원의 공정성 문제가 제기됨

□ 인식 측면의 문제점

- 지방자치단체들의 부정적 인식: 행정협의조정위원회의 갈등 조정 능력과 그 실효성에 대한 의문 가짐, 조정사안으로 상정되는 것을 징별로 인식하여 상정되는 것 자체를 꺼림 → 낮은 운영실적으로 나타남

2) 지방-지방 간 분쟁조정제도(중앙 및 지방분쟁조정위원회)

□ 조직 측면의 문제점

- 행정안전부 및 각 시도에서 위원회 업무를 전담할 조직과 인력이 부족함
- 위원회의 독립성 부재의 문제가 제기됨
 - 즉, 위원회의 독립성이 우선적으로 확보되어야 위원회 결정에 대한 당사자들의 신뢰를 획득할 수 있고, 이행강제에 관한 논의도 가능해짐

□ 운영 측면의 문제점

- 현 지방자치법 및 시행령에는 분쟁 사전예방과 관련된 규정 없음
- 위원회 운영에 대한 구체적 규정이 없이 운영 세칙에 관해 위원회 의결을 거쳐 위원장이 결정하도록 규정
- 분쟁 조정 절차의 시한이 규정되어 있지 않음
- 위원 구성 측면
 - 위원 수가 11명 이내로 지방자치단체 간 경쟁 및 갈등이 증가할 것으로 예상되는 상황에서 조정 능력에 한계가 있을 수 있음
 - 위원, 위원장 위촉과 관련해 대통령과 시·도지사에게 권한이 집중된 경향 있음(위원선임의 공정성 문제)

□ 인식 측면의 문제점

- 지방자치단체들의 부정적 인식
 - 행정협의조정위원회의 문제점에서와 마찬가지로 조정사안으로 상정되는 것을 징벌로 인식하여 상정되는 것 자체를 꺼림
 - 결국 이러한 인식은 위원회의 낮은 운영실적으로 나타남

나. 예방 및 해결지원 측면의 문제점

1) 사전적 예방기능의 미흡

- 자치단체가 정책이나 사업을 수립·시행할 때 사전에 갈등유발 요인을 점검하고 발굴하여 불필요한 갈등이 발생할 가능성을 최소화 하는데 역점을 둘 필요가 있음

- 즉, 자치단체의 정책결정 이전단계에서 필요시 「갈등영향분석」을 제도화 하여 잠재적 갈등요인을 파악·분석할 필요가 있음
 - 현재 중앙행정기관의 장은 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 하고 있으나(공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 제10조), 자치단체의 경우에는 근거 규정이 없음
- 갈등영향분석은 주요 정책이나 사업의 결정 전에 이해관계자들을 정책과정에 참여시킴으로서 갈등의 이슈, 갈등의 이해관계자, 합의형성방법 등을 사전에 확인하고 예측할 수 있게 도와 줌
- 따라서 지방자치단체의 경우에도 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 하는 근거 규정의 마련이 필요함

2) 갈등해결과정에서 참여적 의사결정기법의 활용 미흡

- 갈등해결과정에서도 이해관계자나 전문가들을 적극적으로 갈등조정과정에 참여시켜 나가야 함
- 현재 중앙행정기관의 장은 갈등영향분석의 결과 갈등의 예방 및 해결을 위하여 이해관계인, 일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있도록 하고 있음(공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 제15조)
- 그러나 지방자치단체의 경우에는 갈등예방 및 해결과정에 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있는 근거 규정이 없음
- 따라서 지방자치단체의 경우에도 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있도록 하는 근거 규정의 마련이 필요함

3) 자치단체 갈등의 체계적 관리 미흡

- 자치단체 갈등의 예방 및 해결을 위해서는 자치단체의 갈등관리 역량강화가 매우 중요함
- 현재 자치단체 공무원의 갈등해결 역량이 부족한 실정이며, 갈등관리 역량강화

를 위한 교육프로그램이 부족한 실정임

- 따라서 중장기적 갈등관리 시스템의 개선 차원에서 자치단체의 갈등관리실태 점검·평가 모형을 내실화하고, 우수사례 공유를 통해 상호학습 강화할 필요가 있음
- 이를 위해서는 자치단체의 갈등사례를 체계적으로 분석할 수 있는 갈등사례 표준모델을 개발하여 보급할 필요가 있음

제3절 주요 외국의 갈등조정제도

1. 미국의 갈등조정제도

가. 미국 연방정부의 정부부처간 분쟁·갈등해결 제도 현황

- 미국의 연방정부는 1998년 클린턴 대통령이 범정부적으로 갈등관리를 체계적으로 실시할 수 있는 특별기구의 구성을 지시하고 각 연방부처가 적극적으로 참여하도록 지시하여 대안적 분쟁해결제도의 운영 활성화를 도모하고 있음
- 클린턴 대통령은 1998년 “각 부처 및 기관장에게 보내는 업무지침(Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies, 1998. 5. 1)을 통해 “대안적 분쟁 해결 수단과 협상에 의한 규칙의 제정 방식을 정부기관이 더욱 많이 활용하도록 촉진시키고 정부기관 간 위원회를 지정(Disignation of Interagency Committees)”함을 공표함
- 미국 연방정부 수준의 갈등해결과 관련된 법률은 행정분쟁해결법(The Administrative Dispute Resolution Act of 1996), 협상에 근거한 규칙제정법 (The Negotiated Rule-making Act of 1996), 그리고 대안적 분쟁해결법(Alternative Dispute Resolution Act of 1998) 등이 있음
- ‘행정분쟁해결법’과 ‘협상에 의한 규칙제정법’을 비교하여 정리하면 <2-4>와 같음

〈표 2-4〉 행정분쟁해결법과 협상에 의한 규칙제정법 비교

구 분	행정분쟁해결법 (The Administrative Dispute Resolution Act)	협상규칙제정법 (The Negotiated Rulemaking Act)
목 적	사후적 분쟁해결	사전적 갈등예방
성 격	권익구제적 성격	이익대변적 성격
적용대상	재판외 분쟁해결(ADR)이 가능한 사안	하위법규 제·개정
적용기법	화해(conciliation), 조정(mediation), 합의촉진(facilitation), 사실규명(fact-finding), 중재(arbitration), 기관고충조사처리(agency ombudsmen)	참여적 의사결정
적용단계	정책결정 후 갈등이 발생한 이후에 적용(이행단계, 이후단계)	정책결정 이전단계에 적용
적용원칙	적은 비용, 빠른 해결	협상과 타협
참여범위	직접적 이해관계자	직접적 이해관계자
지원기구	정부기관 간 대안적 분쟁해소 실무그룹, 법무부 분쟁해결실	

나. 정부기관 간 대안적 갈등해결 실무그룹(The Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group)의 구성 및 기능

- 구 성
 - ADR 위원회(ADR Steering Committee)
 - ADR 자문회의(ADR Council)
 - 실무그룹(Working Group Sections)
- 주요 기능
 - 대안적 분쟁해결 수단의 채택과 관련된 프로그램의 개발
 - 대안적 분쟁해결 수단을 언제 어떻게 활용할지를 결정해야 하는 임무를 맡은 정부기관 인사의 훈련
 - 중립인(neutrals)의 서비스를 조속히 받을 수 있는 절차의 개발
 - 대안적 분쟁해결 수단의 채택에 따른 편익을 분명히 하기 위한 기록 보존
- 이 점
 - 고충(complaints) 처리가 빨라지고 조기 해결

- 소송 및 다른 비용 규모 감소
- 이해당사자 상호간의 의사소통으로 고충제기 감소
- 계약자 및 다른 외부 당사자들과의 관계 개선
- 그런 절차의 채택으로 보다 창의적인 해법 제시
- 내부적인 사기(morale) 개선
- 이직률 감소
- 이해당사자의 타결안 순응 증가
- 생산성 개선

다. 갈등해결기구: 분쟁해결실(Office of Dispute Resolution)

- 정부기관 간 대안적 분쟁해결 실무그룹을 조정하며 연방정부기관의 ADR 활용을 권장하고 정기적으로 대통령에게 각 정부기관의 ADR 활용 실적 및 현황을 보고함
- 주요 기능
 - 법무부의 ADR 활용을 조정하고 ADR 정책 총괄 기능 수행
 - ADR에 관한 교육훈련기능
 - 조정자 및 중재자 명부 관리 기능
- 1995년 이후 ADR 활용 실적(미국 법무부)을 정리하면 <표 2-5>와 같음

〈표 2-5〉 ADR 운영실적(행정안전부)

구 분	완료된 ADR 절차							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
시민본부	60	90	85	94	116	245	170	269
시민권본부	121	97	86	153	213	249	240	229
환경 및 자연자원본부	45	23	112	103	99	121	200	129
세금본부	14	131	85	94	120	142	125	101
미국검사행정실	269	890	1,211	1,356	2,114	2,058	2,000	2,138
계	509	1,231	1,579	1,800	2,662	2,815	2,735	2,866

2. 일본의 갈등조정제도

가. 일본의 대체적 분쟁해결제도

- 일본에서의 대체적 분쟁해결제도는 우리나라의 제도와 유사한 측면이 많음. 수적으로는 우리나라 보다 적지만 질적으로는 높다고 할 수도 있음
- 일본은 1999년 지방분권일괄법(地方分權一括法)에 따른 지방자치법의 개정에 의해 국가와 지방자치단체간 분쟁처리제도를 도입함
- 일본 지방자치법은 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)의 설립 근거를 제공함(일본 지방자치법 제250조의7 이하)
- 일본에서는 지방자치단체에 대한 국가의 관여에 대해서 양자 간에 분쟁이 발생되었을 때, 공평하고 중립적인 제3자적 분쟁처리기관 및 법원의 심리판단을 통해서 해당 분쟁을 해결하는 분쟁처리구조를 지님

나. 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)

- 도입배경
 - 지방분권 개혁의 일환으로 국가와 지방자치단체간의 관계를 대등·협력관계로 하기 위한 실효성을 높이고, 양자 간에 발생하는 분쟁을 외부화(外部化)하기 위한 목적으로 새로운 분쟁해결제도의 도입 필요성 제기
 - 지방분권추진위원회는 ‘중립적이고 객관적으로 간이·신속·공정·투명하게 판단할 수 있는 제3자 기관’에 의한 분쟁해결의 구조가 검토되어야 함을 강조함
 - 지방분권추진위원회의 제4차 권고를 근거로 ‘행정내부의 공평하고 중립적인 제3자 기관의 판단에 의해 용이하고 신속하게 이를 처리하고, 행정내부에서 해결하지 못한 경우에는 사법적 판단에 의한 해결’을 위해 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)를 도입함
 - 위원회의 설립은 많은 논의 과정을 통해 총리부(總理府) 산하에 두는 것으로 결정; 총리부가 ‘각 행정기관의 시책 및 사무의 종합조정’ 등의 임무를 담당하고, ‘다른 행정기관의 소관에 속하지 않는 사무’를 담당하기 때문에 총리부 산하로 결정됨

- 2001년 중앙조직개편에 의해 총무성(總務省)에 설치; 총무성은 자치성(自治省)과 총무청(總務廳)을 합병한 것으로 '국가와 지방자치단체의 연합협조와 더불어 행정의 기본적인 제도의 관리 및 운영을 통한 행정의 종합적이고 효율적인 실시의 확보'를 주요 임우로 하며, 총리부의 소관이었던 '다른 행정기관의 소관에 속하지 않는 사무'를 총무성의 사무로 하였기 때문임
- 위원회의 조직과 구성
 - 위원회는 5인으로 조직하며, 위원은 비상근을 원칙으로 하지만, 2인은 상근으로 할 수 있음(지방자치법 제250조의 8의 제1항 및 제2항)
 - 위원은 양의원(兩議院)의 동의를 얻어 총무대신이 임명함
 - 위원의 임기는 3년이고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 하며, 재임할 수 있음(지방자치법 제250조의 9의 제5항 및 6항)
 - 위원은 임명에 있어 위원 중 3인 이상이 동일 정당 또는 정치단체에 속해서는 안됨(지방자치법 제250조의 9의 제2항)
 - 위원장은 위원들의 호선에 의해 결정하며, 위원장은 회의를 총괄하고 위원회를 대표함(지방자치법 제250조의 10)
- 위원회의 회의 및 결정 요건
 - 회의는 위원장이 소집함(지방자치법 제250조의 11의 제1항)
 - 위원회는 위원장 및 2인 이상의 위원이 출석한 경우 회의를 시작하여 의결할 수 있으며, 위원회의 의사는 출석위원의 과반수로 결정하고 가부동수일 경우에는 위원장이 결정함(지방자치법 제250조의 11의 제2항 및 제3항)
- 위원회의 심사절차
 - 국지방계쟁처리위원회는 국가의 간섭(관여)에 대해 불복하는 지방자치단체의 심사신청을 받아 그 행위의 적법성 등에 관하여 신속하게 심사하고, 국가행정기관에 대해 권고하는 것을 임무로 함
 - 지방자치단체(보통지방공공단체)의 장 또는 기타 집행기관은 그 소관사문에 관한 국가의 관여 중 시정요구, 허가거부, 기타 공권력의 행사에 불복이 있거나 국가 행정기관의 부작위에 불복이 있을 때에는 위원회에 대하여 해당 국가 행정기관을 상대방으로 하여 문서로써 심사신청을 할 수 있음(지방자치법 제

250조의 13의 제1항 및 제2항)

- 위원회는 자치사무나 법정 위임사무에 대한 국가의 관여에 대하여 심사신청이 있는 경우에는 심사를 하여 상대방인 국가의 행정기관이 행한 관여가 위법하지 않고 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 존중하고 있다고 인정하는 경우에는 그 이유를 붙여 심사신청기관과 해당 국가 행정기관에 통지하고 공표하여야 함(지방자치법 제250의 14의 제1항 및 제2항)
- 또한 해당 국가 행정기관의 관여가 위법하거나 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 존중하는 관점에서 부당하다고 인정된 때에는 해당 행정기관에 대하여 이유를 붙여 기간을 정하여 필요한 조치를 취할 것을 권고하고 그 내용을 해당 지방자치단체에 통지하고 공표해야 함(지방자치법 제250의 14의 제1항 및 제2항)
- 위원회의 심사 및 권고 행위는 심사신청이 있는 날부터 90일 이내에 이루어져야 함(지방자치법 제250의 14의 제5항)

○ 관계기관의 심사과정에 참여 및 위원회의 증거조사

- 위원회는 관계행정기관을 심사절차에 참여시킬 필요가 있다고 인정한 경우에 심사를 신청한 지방자치단체의 장 기타 집행기관, 상대방인 국가의 행정기관 또는 관계행정기관의 신청 또는 직권으로 참가시킬 수 있음(지방자치법 제250조의 15의 제1항)
- 위원회는 심사를 하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 국가의 관여와 관련하여 심사를 신청한 자치단체의 장 기타 집행기관, 상대방인 국가의 행정기관 또는 참여하는 관계행정기관의 신청 또는 직권으로 인정된 범위 내에서 증거조사를 실시할 수 있으며, 위원회는 각각의 기관에 증거제출 및 진술기회를 제공하여야 함(지방자치법 제250조의16의 제1항 및 제2항)

○ 위원회 권고결정의 효력: 국가 행정기관의 조치

- 위원회의 권고가 있을 때에 권고를 받은 국가 행정기관은 권고에서 지정된 기간 내에 필요한 조치를 강구하고 그 내용을 위원회에 통지하고, 위원회는 그 내용을 해당 지방자치단체에 통지하고 공표해야 함(지방자치법 제250의 18의 제1항)

- 위원회는 국가의 관여와 관련한 심사신청이 있는 경우 상당한 이유가 인정되는 때에는 직권으로 조정안을 작성하여 이를 해당 기관에 수락을 권고함과 함께 이유를 붙여 그 사실을 공표할 수 있음(지방자치법 제250의 19의 제1항)
- 위원회 조정안의 성립은 조정안을 받은 해당 행정기관들의 수락의사를 표현한 문서가 위원회에 제출된 때에 완성되며, 위원회는 그 사실과 조정의 요지를 공표하고 해당 기관에 통지하여야 함(지방자치법 제250조의 19의 제2항)

다. 자치분쟁처리위원 (自治紛爭處理委員)

- 지방자치단체간의 분쟁을 처리하기 위하여 자치분쟁처리위원(自治紛爭處理委員)을 임명할 수 있음²⁾
- 자치분쟁처리위원은 지방자치단체 상호간 또는 그 기관 상호간의 분쟁의 조정, 기초지방자치단체(市町村)에 대한 광역자치단체(都道府縣)의 기관이 행한 관여에 관한 심사 및 심사청구, 재심사청구, 심사신청 또는 심결의 신청에 관한 사항의 심리를 처리함(지방자치법 제251조)
- 자치분쟁처리위원의 임명 및 심사절차 개시 요건
 - 총무대신은 시정촌장 기타 시정촌의 집행기관이 그 소관사무에 관한 도도부현의 관여 중 시정요구, 허가거부 기타 공권력 행사에 불복이 있고 문서에 의하여 자치분쟁처리위원의 심사에 부칠 것을 요구한 때에는 신속하게 자치분쟁처리위원을 임명하여 심사를 하도록 해야 함(지방자치법 제251조의 3)
 - 총무대신은 시정촌장 기타 시정촌 집행기관이 그 소관사무에 관한 도도부현의 부작위에 불복이 있고 문서로써 자치분쟁처리위원의 심사에 부칠 것을 요구하는 취지의 신청을 한 때에는 신속하게 자치분쟁처리위원을 임명하고 심사에 부쳐야 함
 - 총무대신은 시정촌장 기타 집행기관이 그 소관사무 처리와 관련하여 시정촌이 법령에 기한 협의를 도도부현 또는 중앙행정기관에 신청한 경우 해당 시정촌

2) ‘위원회’ 조직구조가 있는지, 특정 분쟁을 조정/해결하기 위해 임시적으로 분쟁처리위원만을 임명하여 운영하는 것인지 확인 필요함. 1990년의 지방자치법 (시행령) 체계하에서는 위원회가 있는 것으로 확인되고 있으나 (어떤 학위논문) 현재의 지방자치법에서는 확인할 수 없음

이 협의와 관련된 의무를 다하였다고 인정함에도 불구하고 협의가 이루어지지 아니한 것에 대하여 문서로 자치분쟁처리위원의 심사에 부칠 것을 요구한 때에는 신속하게 치분쟁처리위원을 임명하고 심사에 부쳐야 함 (지방자치법 제 251조의 3의 제1항~제3항)

○ 위원회 구성과 임명

- 자치분쟁처리위원은 3인으로 하며, 총무대신 또는 도도부현 지사가 탁월한 식견을 가진 자 중에서 사안별로 임명함
- 광역자치단체(都道府縣)가 당사자가 되는 경우에는 총무대신이 임명하고, 기초자치단체(市町村) 간의 분쟁의 경우는 都道府縣 지사가 임명하고, 임명권자는 미리 해당사건에 관련있는 사무를 담당하는 각 대신이나 광역자치단체 위원회·위원과 협의해야 함 (지방자치법 제251조의 1의 제3항)

○ 자치분쟁처리위원회에 의한 조정 및 심사 절차

- 지방자치단체 상호 간 또는 그 기관 상호 간에 분쟁이 있는 때에 총무대신이나 광역자치단체장(도도부현 지사)은 분쟁 당사자의 문서에 의한 신청 또는 직권으로 분쟁해결을 위해 자치분쟁처리위원을 임명하고 조정에 부의할 수 있음
- 자치분쟁처리위원은 조정안을 당사자들에게 제시하고 그 수락을 권고함과 함께 이유를 붙여 그 요지를 공표할 수 있음
- 자치분쟁처리위원은 조정안을 당사자에게 제시하고 그 수락을 권고한 때에는 즉시 사본을 첨부하여 그 사실 및 조정경과를 총무대신 또는 도도부현 지사에게 보고해야 함
- 자치분쟁처리위원은 조정에 의한 해결전망이 없다고 인정하는 경우에는 총무대신 또는 도도부현 지사의 동의를 얻어 조정을 중단하고 사안의 요점 및 조정경과를 공표할 수 있으며, 그 사실을 당사자에게 통지해야 함(지방자치법 제 251조의 2의 제1항~제6항)

○ 자치분쟁처리위원의 당사자 및 관계인 출두, 진술 및 자료제출 요구

- 자치분쟁처리위원은 조정안을 작성하기 위하여 필요한 경우 당사자 및 관계인의 출두 및 진술을 요구할하거나 분쟁조정을 위해 필요한 기록의 제출을 요구할 수 있음

- 자치분쟁처리위원회에의 심사신청 기한 및 절차
 - 자치분쟁처리위원회는 자치사무나 법정 위임사무에 대한 도도부현의 관여에 대하여 심사신청이 있는 경우에는 심사를 하여 상대방인 도도부현의 행정기관이 행한 관여가 위법하지 않고 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 존중하고 있다고 인정하는 경우에는 그 이유를 붙여 심사신청기관과 해당 도도부현 행정기관에 통지하고 공표하여야 함
 - 또한 해당 도도부현 행정기관의 관여가 위법하거나 지방자치단체의 자주성 및 자립성을 존중하는 관점에서 부당하다고 인정된 때에는 해당 행정기관에 대하여 이유를 붙여 기간을 정하여 필요한 조치를 취할 것을 권고하고 그 내용을 해당 지방자치단체에 통지하고 공표해야 함
 - 자치분쟁처리위원회의 심사 및 권고 행위는 심사신청이 있는 날부터 90일 이내에 이루어져야 함(지방자치법 제251조의3의 제5항)
- 관계 행정기관 심사과정 참여 및 자치분쟁처리위원회의 증거조사
 - 자치분쟁처리위원회는 관계 행정기관을 심사절차에 참여시킬 필요가 있다고 인정한 경우에 심사를 신청한 시정촌장 기타 시정촌의 집행기관, 상대방인 도도부현의 행정기관 또는 관계행정기관의 신청 또는 직권으로 참가시킬 수 있음(지방자치법 제251조의 3의 제5항)
 - 자치분쟁처리위원회는 심사를 하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 도도부현의 관여와 관련하여 심사를 신청한 시정촌의 장 기타 시정촌의 집행기관, 상대방인 도도부현의 행정기관 또는 참여하는 관계행정기관의 신청 또는 직권으로 인정된 범위 내에서 증거조사를 실시할 수 있으며, 위원은 각각의 기관에 증거제출 및 진술기회를 제공하여야 함(지방자치법 제251조의 3의 제5)
- 자치분쟁처리위원회 권고 또는 조정안의 작성과 성립
 - 자치분쟁처리위원회의 권고가 있을 때에 해당 권고를 받은 도도부현의 행정기관은 그 권고에 제시된 기간 내에 필요한 조치를 강구하고 그 사실을 총무대신에게 통지하여야 하며, 총무대신은 심사신청기관에 통지하고 공표하여야 함(지방자치법 제251조의 3의 제9항)
 - 자치분쟁처리위원회는 직권으로 조정안을 작성하여 심사신청기관 및 상대방 도

도부현의 행정기관에 제시하고 수락을 권고하며 그 이유를 붙여 요지를 공표할 수 있으며(지방자치법 제251조의 3의 제11항), 그 사실과 조정경과를 총무대신에게 보고해야 함(지방자치법 제251조의 3의 제12항)

- 자치분쟁처리위원의 직권 조정안의 성립은 해당 행정기관의 수락사실을 기재한 문서가 총무대신에게 제출된 때에 이루어지며, 총무대신은 그 사실 및 조정요지를 즉시 공표하고 해당 기관(시정촌 및 도도부현의 행정기관)에 통지하여야 함(지방자치법 제251조의 3의 제13항)

라. 지방자치단체에 대한 국가 또는 도도부현의 관여에 대한 소송(訴訟)

○ 중앙정부 또는 국가의 관여에 대한 소송(지방자치법 제251조의 5)

- 국지방계쟁처리위원회에 심사를 신청한 지방자치단체의 장 기타 집행기관은 고등법원에 해당 심사신청의 상대방인 국가의 행정기관을 피고로 해당 심사의 신청에 관계된 위법한 국가의 관여의 취소 또는 국가의 부작위의 위법 확인을 요청하는 소송을 제기할 수 있음. 다만, 고등법원에의 소송제기는 다음과 같은 항목에 해당되어야 함(① 위원회의 심사결과 또는 권고에 불복할 때, ② 국가 행정기관의 조치에 불복할 때, ③ 심사신청 후 90일이 경과되어도 위원회가 심사 또는 권고를 행하지 않을 때, ④ 국가의 행정기관이 위원회가 권고한 조치를 강구하지 않을 때)(지방자치법 제251조의 5의 제1항)
- 소송의 제기는 위 항목의 효력이 발생한 날로부터 30일 이내에 이루어져야 하며, 소송의 관할법원은 해당 지방자치단체의 구역을 관할하는 고등법원이 됨(지방자치법 제251조의 5의 제2항과 제3항)

○ 국지방계쟁처리위원회의 심사절차와 관련된 소송의 절차

- 소송의 원고는 소송제기 즉시 문서로써 그 사실을 피고에게 통지하고, 통지일 시, 내용 및 방법을 해당 고등법원에 통지하여야 함(지방자치법 제251조의 5의 제4항)
- 해당 고등법원은 신속하게 구두변론기일을 지정하고 당사자의 출석하도록 해야 하며, 그 기일은 소송제기일로부터 15일 이내의 날로 함(지방자치법 제251조의 5의 제5항)

- 고등법원의 판결에 불복하면 상고할 수 있으며, 상고기간은 1주일로 함(지방자치법 제251조의 5의 제6항)
- 광역자치단체(도도부현)의 관여에 대한 소송(지방자치법 제252조)
 - 지방자치처리위원회에 심사를 신청한 시정촌의 장 및 기타 집행기관은 고등법원에 해당 심사신청의 상대방인 도도부현의 행정기관을 피고로 해당 심사의 신청에 관계된 위법한 도도부현의 관여의 취소 또는 도도부현의 부작위의 위법확인을 요청하는 소송을 제기할 수 있음. 다만, 고등법원에의 소송제기는 다음과 같은 항목에 해당되어야 함(① 자치분쟁처리위원회의 심사결과 또는 권고에 불복할 때, ② 도도부현 행정기관의 조치에 불복할 때, ③ 심사신청 후 90일이 경과되어도 자치분쟁처리위원회가 심사 또는 권고를 행하지 않을 때, ④ 도도부현의 행정기관이 자치분쟁처리위원회가 권고한 조치를 강구하지 않을 때)(지방자치법 제252조 제1항)
 - 소송의 제기는 위 항목의 효력이 발생한 날로부터 30일 이내에 이루어져야 하며, 소송의 관할법원은 해당 지방자치단체의 구역을 관할하는 고등법원이 됨(지방자치법 제252조 제3항)
- 자치분쟁처리위원회의 심사절차와 관련된 소송의 절차(지방자치법 제252조제3항)
 - 소송의 원고는 소송제기 즉시 문서로써 그 사실을 피고에게 통지하고, 통지일시, 내용 및 방법을 해당 고등법원에 통지하여야 함
 - 해당 고등법원은 신속하게 구두변론기일을 지정하고 당사자의 출석하도록 해야 하며, 그 기일은 소송제기일로부터 15일 이내의 날로 함
 - 고등법원의 판결에 불복하면 상고할 수 있으며, 상고기간은 1주일로 함
- 심사전치주의의 채택의 근거와 운영
 - 일본은 행정내부의 분쟁은 가능한 행정부 내에서 신속하게 해결하는 것으로 목적으로 함
 - 국가와 지방자치단체간의 분쟁 또는 광역자치단체와 기초자치단체간의 분쟁은 행정실무처리와 관련된 내용이 많기 때문에 실질적 업무에 익숙하지 않은 법원의 판단보다는 행정부 내에서 해결하는 것을 원칙으로 함
 - 따라서, 독립된 제3의 기관인 국지방계쟁처리위원회 또는 자치분쟁처리위원을

통해 우선적으로 심사를 받은 후에 심사결과에 불복이 있거나 해당 행정기관의 이행 조치 등에 불복할 경우에 한하여 고등법원에 소송을 제기하는 것이 바람직하다는 원칙을 지님

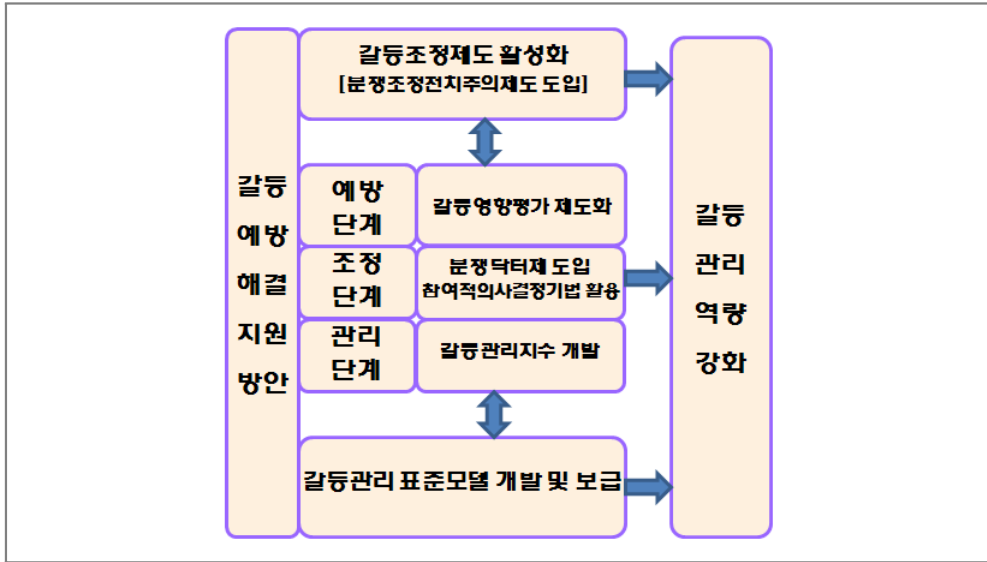
- 국지방계쟁처리위원회와 자치분쟁처리위원의 심사는 90일 이내에 완료되도록 법률로 규정하여 신속한 심사를 요구하며, 소송의 제기로 심사결과 등이 확정되어 발효된 날로부터 30일 이내에 제기하고, 법원은 15일 이내에 변론기일을 지정하도록 규정하고 있어 신속한 분쟁의 해결을 도모하고 있음

제4절 연구의 체계도

- 지금까지의 논의를 종합해 보면, 자치단체 분쟁·갈등의 예방 및 해결지원을 강화하기 위해서는 먼저 현재 운영되고 있는 갈등조정제도를 활성화할 필요가 있음
 - 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 운영되고 있는 갈등조정제도는 운영실적이 매우 미미하며, 대부분이 사법적인 절차를 통하여 갈등을 해결하려고 하기 때문에 갈등해결의 지연과 사회적 비용을 발생시킴
 - 따라서 자치단체 갈등조정제도를 활성화하기 위해서는 갈등조정전치주제도를 도입하여 법적인 해결 이전에 행정적인 해결을 통하여 갈등으로 인한 사회적 비용을 줄일 필요가 있음
- 다음으로 현재의 갈등조정제도는 자치단체 갈등의 예방 및 해결지원을 위한 제도적인 방안이 없기 때문에 분쟁·갈등의 단계를 사전예방단계, 갈등조정단계, 사후관리단계로 구분하여 각 단계별 갈등해결에 효과적인 방안을 도출하여 제도화하여야 함
 - 갈등의 사전예방단계에서는 자치단체의 주요 정책이나 사업을 추진하기 전에 갈등영향평가를 제도화하는 방안을 제시함
 - 갈등조정단계에서는 분쟁닥터제를 도입하여 갈등의 초기단계에서부터 자치단체가 갈등에 효과적으로 대응할 수 있는 전문 지식을 자문받을 수 있도록 제

도화 하고, 또한 다양한 참여적 의사결정기법을 갈등조정과정에서 활용하도록 제도화 하는 방안을 제시함

- 갈등의 사후관리단계에서는 갈등관리 진단지수를 개발하여 보급하고, 관등관리지수에 일반적인 갈등관리 노력뿐만 아니라 역량강화 노력, 갈등사례 DB화, 갈등관리 우수사례 발굴 및 확산 등과 관련된 지표를 포함시켜 지속적으로 갈등을 관리해 나갈 수 있는 방안을 제시함
- 마지막으로 자체단체가 스스로 갈등을 관리할 수 있는 역량을 강화할 수 있도록 자치단체 스스로 갈등사례를 체계적으로 분석할 수 있는 갈등사례 표준모델을 개발하여 보급할 필요가 있음
- 결국 자치단체의 갈등을 예방하고 해결지원을 강화하기 위해서는 갈등조정제도를 활성화하고, 갈등단계별로 갈등예방 및 해결에 필요한 제도를 도입 또는 활용하고, 마지막으로 자치단체 스스로 갈등사례를 분석할 수 있는 갈등사례분석 표준모델을 개발하여 보급하여야 함
- 이러한 노력들이 종합적으로 연계되어야 자치단체의 갈등관리역량이 강화되고 갈등을 효과적으로 예방 및 해결할 수 있을 것임
- 이러한 논의를 종합하여 본 연구의 체계를 도식화하여 제시하면 <그림 2-1>과 같음



〈그림 2-1〉 자치단체 갈등·분쟁의 단계별 해결지원 강화 모형

제 3 장

자치단체 갈등조정제도의 활성화: 분쟁조정전치주의 도입

- 제1절 분쟁조정전치주의 도입의 의의 및 필요성
- 제2절 분쟁조정전치주의 운용 사례
- 제3절 분쟁조정전치주의 제도의 유형 및 도입 논리
- 제4절 분쟁조정전치주의 제도의 도입방안



제3장

자치단체 갈등조정제도의 활성화:
분쟁조정전치주의 도입

제1절 분쟁조정전치주의 도입의 의의 및 필요성

1. 분쟁조정전치주의의 의의

- 일반 법률적 용어로 ‘조정전치주의(調整前置主義)’란 분쟁이 발생하면 먼저 조정을 청구하여 조정이 이루어지지 않은 경우에 재판을 청구할 수 있다는 원칙을 뜻함
 - 우리나라에서는 ‘가사 조정’과 ‘노동 관련 이의분쟁 조정’에서 채택하고 있음
- “노동조합 및 노동관계조정법”에서의 조정전치는 쟁의행위를 하기 전에 조정과정을 먼저 거치도록 한 것임
 - 조정전치제도는 조정제도의 실질적 효과를 확보하고, 조정절차가 시작된 이후에 일정 기간 동안 쟁의행위를 금지하여 노동분쟁의 해결과 파업의 발생을 사전 방지하고, 쟁의발생을 사전에 예고하게 하여 손해를 방지할 수 있는 기회를 넓히는데 그 의의가 있음
 - 노동 관련 분쟁의 해결에 활용되는 조정전치제도는 조정을 통해 합리적으로 분쟁의 해결의 실마리를 찾으려는 국가와 사회의 전체적 입장에서 마련된 정책수단으로 볼 수 있음
 - 즉, 이 제도의 목적은 조정기간 중에 분쟁당사자 간의 자주적인 해결을 촉구하여 노동쟁의의 평화적 해결을 지원하고, 쟁의행위로 인한 극단적인 대립이나 물리력의 행사로 초래될 당사자 및 사회·경제적 손실을 예방하는데 있음
- “가사조정법”에서의 조정전치는 가사분쟁을 신속하고 자율적으로 해결하기 위한 수단으로 활용되고 있음
 - 즉, 가사분쟁의 발생시 소송과정을 통한 재판을 받기 전에 조정과정을 먼저 거

치도록 한 것임

- 가사사건은 비합리적·감정적인 성격을 가지고 있기 때문에 특히 조정에 의하여 해결하는 것이 적합함
- 즉, 가사에 관한 분쟁은 인간관계의 조정을 목적으로 하고 획일적인 아닌 구체적인 타당한 처리를 필요로 하므로 본질적으로 조정에 친근함

2. 분쟁조정전치주의의 도입의 필요성

- 지방자치단체의 분쟁과 갈등의 예방과 해결을 위한 제도의 하나로 분쟁조정전치주의의 도입을 고려할 필요가 있음
- 구체적으로 ‘심의조정전치주의’라는 용어를 채택하여 정부 간의 분쟁(중앙정부와 지방자치단체 간의 분쟁 또는 지방자치단체 간 분쟁)이 발생할 경우 행정심판이나 행정소송과 같은 사법제도를 통한 해결에 앞서 행정기관의 자율 조정, 즉 행정부 내부에서 우선하여 조정절차를 진행하는 것을 의무화할 필요가 있음
- 특히, 지방자치단체가 관련된 ‘권한갈등’의 경우는 다른 갈등의 사례보다 사법적 절차에 의존하는 경우가 많으므로 우선적으로 채택할 필요가 있음
 - ‘이익갈등’의 유형에도 갈등이 고조되어 대화나 협상이 부진한 경우 ‘심의조정전치제도’의 활용을 적극 검토할 필요가 있음
- 결국 ‘심의조정전치주의’란 정부 간에 분쟁 발생시 기관소송, 권한 쟁의 심판 제기 전에 분쟁조정위원회 심의를 임의가 아닌 필수적으로 거치도록 하는 것(의무규정)을 말함
 - 즉, 사법적 수단을 통해 분쟁을 해결하기에 앞서 행정부 내부에서 우선적으로 분쟁을 해결하려는 것을 말함

제2절 분쟁조정전치주의 운용 사례

1. “노동조합 및 노동관계조정법”에서의 조정전치주의와 조정제도

- 노동 관련 분쟁의 해결에 활용되는 조정전치제도는 조정을 통해 합리적으로 분쟁의 해결의 실마리를 찾으려는 국가와 사회의 전체적 입장에서 마련된 정책수단으로 볼 수 있음
 - 즉, 이 제도의 목적은 조정기간 중에 분쟁당사자 간의 자주적인 해결을 촉구하여 노동쟁의의 평화적 해결을 지원하고, 쟁의행위로 인한 극단적인 대립이나 물리력의 행사로 초래될 당사자 및 사회·경제적 손실을 예방하는데 있음
- 노사관계 또는 노동 관련 분쟁의 해결을 위한 조정전치주의와 유사한 제도로써 우리나라에서는 1997년 이전까지 “냉각기간에 관한 규정”이 있었음
 - ‘냉각기간’이란 노사양측이 쟁의 행위를 하려면 쟁의발생이 노동위원회에 보고된 날로부터 일반사업의 경우는 20일, 공익사업은 30일이 경과되어야 함을 의미함
 - ‘냉각기간’제도는 1997년 조정전치주의로 전환되었고, 권리분쟁을 제외한 이익분쟁만을 조정의 대상으로 제한하고 있음.
- 노동쟁의란 “노동조합과 사용자 또는 사용자 단체간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건의 결정에 대한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태”를 의미함(노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제5호)
 - 따라서 노동쟁의 조정의 주체는 노동조합 또는 사용자(단체)가 됨
- 우리나라의 현행법에서 노사관계 분쟁의 조정은 ‘사적 조정’과 ‘공적 조정’을 통해 이루어질 수 있음
 - 즉, 노동쟁의의 통칙규정에서 노사의 자주적 조정의 원칙을 명확히 하면서 사적 조정·중재가 ‘노동위원회’의 공적조정에 영향을 받지 않음을 규정하고 있어 두 가지 조정간의 관계를 분명히 하고 있음(노동조합 및 노동관계조정법 제52조)
- 현행 ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 제45조는 조정전치의 원칙을 규정하고 있음
 - 제45조 제2항은 “조정절차를 거치지 아니하면 쟁의행위를 행할 수 없다”고 규

정하고 있음

- 다만, 동법 “제54조의 규정에 의한 기간내에 조정이 종료되지 아니하거나 제 63조의 규정에 의한 기간내에 중재재정이 이루어지지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있어 반드시 조정결정이 있어야 쟁의행위를 할 수 있는 것은 아님
- 제54조는 조정기간을 규정하고 있는데 조정의 신청이 있는 날부터 일반사업은 10일, 공익사업은 15일 이내에 종료하도록 하고 있음
 - 다만 조정기간은 당사자의 합의로 일반사업은 10일, 공익사업은 15일 이내에서 연장할 수 있음
 - 결국 일반사업의 경우 쟁의행위는 최소 10일의 조정기간을 거친 후에 가능하며, 공익사업은 최소 15일의 조정기간 이후에 가능하도록 규정하고 있음
- 사적조정을 수행하는 조정담당공익위원은 다음과 같은 자격을 지님(노동조합 및 노동관계조정법 제52조 제5항 및 노동위원회법 제8조 제2항 제2호)
 - 공인된 대학에서 조교수 이상으로 재직한 자
 - 판사·검사·군법무관·변호사 또는 공인노무사의 직에 3년 이상 재직한 자
 - 노동관계업무에 3년 이상 종사한 자로서 3급 또는 3급상당이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원으로 재직한 자
 - 노동관계업무에 10년 이상 종사한 자로서 4급 또는 4급상당이상의 공무원으로 재직한 자
 - 기타 노동관계업무에 10년이상 종사한 자 또는 사회적 덕망이 있는 자로서 조정담당공익위원으로 적합하다고 인정되는 자
- 조정의 개시
 - 노동위원회는 관계 당사자의 일방이 노동쟁의의 조정을 신청한 때에는 지체없이 조정을 개시하여야 하며 관계당사자 쌍방은 이 성실히 임해야 함
- 조정기간
 - 조정은 조정의 신청이 있는 날부터 일반사업에 있어서는 10일, 공익사업에 있어서는 15일 이내에 종료하여야 하며, 종료기간의 연장은 관계 당사자의 합의로 일반사업과 공공사업의 경우 각각 10일 또는 15일 이내에서 연장할 수 있음

- 결국 조정기간은 일반사업의 경우 최장 20일과 공익사업의 경우 30일 이내에 종료되어야 함(노동조합 및 노동관계조정법 제54조)
- 조정위원회의 구성
 - 노동쟁의의 조정을 위하여 노동위원회에 조정위원회를 두며, 조정위원회는 3인의 조정위원으로 구성됨
 - 조정위원은 해당 노동위원회의 위원 중에서 사용자를 대표하는 자, 근로자를 대표하는 자 및 공익을 대표하는 자 각 1인을 해당 노동위원회 위원장이 지명하되 근로자를 대표하는 조정위원은 사용자가, 사용자를 대표하는 조정위원은 노동조합이 각각 추천하는 노동위원회 위원 중에서 지명하여야 함
 - 다만, 노동위원회의 위원장은 근로자를 대표하는 위원 또는 사용자를 대표하는 위원의 불참 등으로 인하여 조정위원회의 구성이 어려운 경우 노동위원회의 공익을 대표하는 위원 중에서 3인을 조정위원으로 지명할 수 있으며, 쌍방의 합의로 선정한 노동위원회의 위원이 있는 경우에는 그 위원을 조정위원으로 지명함(노동조합 및 노동관계조정법 제55조)
 - 조정위원회는 위원장을 두며, 위원장은 공익을 대표하는 조정위원이 됨. 다만 노동위원회 위원 중 공익을 대표하는 위원들로 구성된 조정위원회의 경우에는 위원장을 호선으로 결정함(노동조합 및 노동관계조정법 제56조)
- 단독조정 가능
 - 노동위원회는 관계 당사자 쌍방의 신청이 있거나 관계당사자 쌍방의 동의를 얻은 경우에는 조정위원회에 갈음하여 단독조정인에게 조정을 행하게 할 수 있으며, 단독조정인은 당해 노동위원회의 위원 중에서 관계 당사자의 쌍방의 합의로 선정된 자를 그 노동위원회의 위원장이 지명함(노동조합 및 노동관계조정법 제57조)
- 주장의 확인
 - 조정위원회 또는 단독조정인은 기일을 정하여 관계 당사자 쌍방을 출석하게 하여 주장의 요점을 확인하여야 함(노동조합 및 노동관계조정법 제58조)
- 조정안의 작성
 - 조정위원회 또는 단독조정인은 조정안을 작성하여 이를 관계 당사자에게 제시

하고 그 수락을 권고하는 동시에 그 조정안에 이유를 붙여 공표할 수 있으며, 필요한 때에는 신문 또는 방송에 보도 등 협조를 요청할 수 있음

- 조정위원회 또는 단독조정인은 관계당사자가 수락을 거부하여 더 이상 조정이 이루어질 여지가 없다고 판단되는 경우에는 조정의 종료를 결정하고 이를 관계 당사자 쌍방에 통보하여야 함
- 조정안이 관계 당사자의 쌍방에 의하여 수락된 후 그 해석 또는 이행방법에 관하여 관계 당사자간에 의견의 불일치가 있는 때에는 관계 당사자는 조정위원회 또는 단독조정인에게 그 해석 또는 이행방법에 관한 명확한 견해의 제시를 요청하여야 함
- 요청을 받은 조정위원회 또는 단독조정인은 요청을 받은 날부터 7일 이내에 명확한 견해를 제시하여야 함(노동조합 및 노동관계조정법 제60조)

○ 조정의 효력

- 조정안이 관계 당사자에 의하여 수락된 때에는 조정위원 전원 또는 단독조정인은 조정서를 작성하고 관계 당사자와 함께 서명 또는 날인하여야 함
- 조정서의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가지며, 조정위원회 또는 단독조정인이 제시한 해석 또는 이행방법에 관한 견해는 중재재정과 동일한 효력을 지님(노동조합 및 노동관계조정법 제61조)

○ 공익사업의 노동쟁의 조정

- 공익사업³⁾의 노동쟁의를 조정하기 위하여 노동위원회에 특별조정위원회를 설치함
- 특별조정위원회는 특별조정위원 3인으로 구성되며, 특별조정위원은 그 노동위원회에서 노동조합과 사용자가 순차적으로 배제하고 남은 4인 내지 6인 중에서 노동위원회의 위원장이 지명함

3) 이 법에서 ‘공익사업’이라 함은 공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미치는 영향이 큰 사업으로서 다음 각 호의 사업을 말함.

1. 정기노선 여객운수사업 및 항공운수사업
2. 수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업
3. 공중위생사업, 의료사업 및 혈액공급사업
4. 은행 및 조폐사업
5. 방송 및 통신사업 (노동조합 및 노동관계조정법 제71조 제1항)

- 다만, 관계 당사자가 합의로 당해 노동위원회의 위원이 아닌 자를 추천하는 경우에는 그 추천된 자를 지명함(노동조합 및 노동관계조정법 제72조)
- 특별조정위원회에 위원장을 두며, 공익을 대표하는 노동위원회의 위원인 특별조정위원 중에서 호선하고, 공익을 대표하는 위원인 특별조정위원이 1인인 경우에는 당해 위원이 위원장이 됨

○ 긴급조정

- 노동부장관은 쟁의행위가 공익사업에 관한 것이거나 그 규모가 크거나 그 성질이 특별한 것으로서 현저히 국민경제를 해하거나 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 때에는 긴급조정의 결정을 할 수 있으며, 노동부장관은 미리 중앙노동위원회 위원장의 의견을 들어야 함
- 노동부장관은 긴급조정을 결정한 때에는 지체없이 그 이유를 붙여 공표함과 동시에 중앙노동위원회와 관계 당사자에게 각각 통고하여야 하며, 중앙노동위원회는 통고를 받은 즉시 조정을 개사하여야 함
- 관계 당사자는 긴급조정의 결정이 공표된 때에는 즉시 쟁의행위를 중지하여야 하며, 공표일부터 30일이 경과하지 아니하면 쟁의행위를 재개할 수 없음
- 중앙노동위원회의 위원장은 조정의 성립될 가능성이 없다고 인정한 경우에는 공익위원의 의견을 들어 그 사건을 중재에 회부할 것인가의 여부를 결정하여야 함(노동조합 및 노동관계조정법 제76조부터 제79조)

2. “가사소송법”에서의 조정전치주의와 조정제도

○ 조정전치주의의 법적 근거

- 가사소송법 제50조에 따르면 나류 및 다류 가사소송사건⁴⁾과 마류 가사비송사

4) • 나류(類) 가사소송사건

- 1) 사실상 혼인관계 존부 확인
- 2) 혼인의 취소
- 3) 이혼의 취소
- 4) 재판상 이혼
- 5) 아버지의 결정
- 6) 친생부인(親生否認)
- 7) 인지의 취소
- 8) 인지에 대한 이의(異議)

건⁵⁾에 대하여 가정법원에 소를 제기하거나 심판을 청구하려는 사람은 먼저 조정을 신청하여야 함

- 위 사건에 대하여 조정을 신청하지 아니하고 소를 제기하거나 심판을 청구한 경우에는 가정법원은 그 사건을 조정에 회부하여야 함

○ 가사조정의 관할

- 가사조정은 그에 상응하는 가사소송사건이나 가사비송사건을 관할하는 가정법원 또는 당사자가 합의로 정한 가정법원이 관할함(가사소송법 제51조)

9) 인지청구

10) 입양의 취소

11) 파양의 취소

12) 재판상 파양

13) 친양자(親養子) 입양의 취소

14) 친양자의 파양

• 다류(類) 가사소송사건

- 1) 약혼 해제(解除) 또는 사실혼관계 부당 파기(破棄)로 인한 손해배상청구(제3자에 대한 청구를 포함한다) 및 원상회복의 청구
- 2) 혼인의 무효·취소, 이혼의 무효·취소 또는 이혼을 원인으로 하는 손해배상청구(제3자에 대한 청구를 포함한다) 및 원상회복의 청구
- 3) 입양의 무효·취소, 파양의 무효·취소 또는 파양을 원인으로 하는 손해배상청구(제3자에 대한 청구를 포함한다) 및 원상회복의 청구
- 4) 민법 제839조의3에 따른 재산분할청구권 보전을 위한 사해행위(詐害行爲) 취소 및 원상회복의 청구

5) • 마류(類) 가사비송사건

- 1) 민법 제826조 및 제833조에 따른 부부의 동거·부양·협조 또는 생활비용의 부담에 관한 처분
- 2) 민법 제829조제3항에 따른 재산관리자의 변경 또는 공유재산(共有財産)의 분할을 위한 처분
- 3) 민법 제837조 및 제837조의2(같은 법 제843조에 따라 위 각 조항이 준용되는 경우 및 혼인의 취소 또는 인지를 원인으로 하는 경우를 포함한다)에 따른 자녀의 양육에 관한 처분과 그 변경, 면접교섭권(面接交涉權)의 제한 또는 배제
- 4) 민법 제839조의2제2항(같은 법 제843조에 따라 준용되는 경우 및 혼인의 취소를 원인으로 하는 경우를 포함한다)에 따른 재산 분할에 관한 처분
- 5) 민법 제909조제4항 및 제6항(혼인의 취소를 원인으로 하는 경우를 포함한다)에 따른 친권자의 지정과 변경
- 6) 민법 제924조부터 제926조까지의 규정에 따른 친권, 법률행위 대리권, 재산관리권의 상실신고 및 실권회복의 신고
- 7) 민법 제972조에 따른 친족회의 결의에 대한 이의(異議)
- 8) 민법 제976조부터 제978조까지의 규정에 따른 부양(扶養)에 관한 처분
- 9) 민법 제1008조의2제2항 및 제4항에 따른 기여분(寄與分)의 결정
- 10) 민법 제1013조제2항에 따른 상속재산의 분할에 관한 처분

- 조정의 신청
 - 조정의 청구는 서면 또는 구술로 할 수 있으며, 구술로 조정을 청구할 때에는 가정법원의 법원사무관 등의 앞에서 진술하여야 함
 - 조정청구서에는 다음 각 호의 사항을 적고 청구인이나 대리인이 기명날인하여야 하며, 구술로 청구한 때에는 법원사무관등은 각 호의 사항을 적은 조서를 작성하고 기명날인하여야 함
 - 1) 당사자의 등록기준지, 주소, 성명, 생년월일, 대리인이 청구할 때에는 대리인의 주소와 성명
 - 2) 청구 취지와 청구 원인
 - 3) 청구 연월일
 - 4) 가정법원의 표시(가사소송법 제55조)
- 조정기관의 구성
 - 가사조정은 조정장 1명과 2명 이상의 조정위원으로 구성된 조정위원회가 처리함
 - 조정담당판사는 상당한 이유가 있는 경우에는 당사자가 반대의 의사를 명백하게 표시하지 아니하면 단독으로 조정할 수 있음(가사소송법 제52조)
- 조정장 등 및 조정위원 지정
 - 조정장이나 조정담당판사는 가정법원장 또는 가정법원 지원장이 그 관할법원의 판사 중에서 지정함
 - 조정위원회를 구성하는 조정위원은 학식과 덕망이 있는 사람으로서 매년 미리 가정법원장이나 가정법원 지원장이 위촉한 사람 또는 당사자가 합의하여 선정한 사람 중에서 각 사건마다 조정장이 지정함(가사소송법 제53조)
- 사실의 사전 조사
 - 조정장이나 조정담당판사는 특별한 사정이 없으면 조정을 하기 전에 기한을 정하여 가사조사관에게 사건에 관한 사실을 조사하게 하여야 함(가사소송법 제56조)
- 조정의 원칙
 - 조정위원회는 조정을 할 때 당사자의 이익뿐 아니라 조정으로 인하여 영향받

게 되는 모든 이해관계인의 이익을 고려하고 분쟁을 평화적·중국적으로 해결할 수 있는 방안을 마련하여 당사자를 설득하여야 함

- 자녀의 친권을행사할 사람의 지정과 변경, 양육 방법의 결정 등 미성년자인 자녀의 이해에 직접적인 관련이 있는 사항을 조정할 때에는 미성년자인 자녀의 복지를 우선적으로 고려하여야 함(가사소송법 제58조)

○ 조정의 성립

- 조정은 당사자 사이에 합의된 사항을 조서에 적음으로써 성립함
- 조정이나 확정된 조정을 갈음하는 결정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있으나, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 대하여는 그러하지 아니함(가사소송법 제59조)

3. 행정쟁송에 있어서의 조정: 행정심판조정제도

- 행정법상 조정은 행정쟁송 안 또는 밖에서 중립적 제3자에 의하여 행하여지는 분쟁해결수단임
- 이는 행정사건에 대한 조정에 국한하지 않으며, 사인간의 분쟁에 대하여 행정기관, 특수법인 또는 자율적인 조직에 소속되거나 독립적인 각종 분쟁조정위원회를 통하여 당사자간의 합의를 유도하여 분쟁을 해결하는 경우도 포함함
- 현재 우리나라에는 각 행정기관, 특수법인 또는 자율적인 조직에 소속되거나 독립적인 많은 분쟁조정위원회가 개별 법률에 근거하여 설치·운영되고 있음
- 조정이 공법적 분쟁에 있어서도 가능한지 여부에 대하여 종래의 통설적 견해에 의하면 행정법의 영역은 법치주의가 지배하고 행정쟁송인 행정심판과 행정소송 모두 법률적 구속으로 인하여 조정이나 중재 등은 허용되지 않는 것으로 이해되어 왔음
- 즉 행정사건과 같은 공법적인 법률관계에 있어서는 당사자간에 임의로 처분하는 것은 법치주의 원칙에 반하며, 행정사건에 관하여는 「행정소송법」 제8조제2항에서 “행정소송에 관하여 이 법에 특별한 규정이 없는 사항에 관하여는 법원조직법과 민사소송법의 규정을 준용한다”라고 규정되어 있을 뿐 「민사조정

법」을 준용하도록 되어 있지 않고 있음

- 그러나 「민사소송법」은 제225조에서 화해권고결정에 의한 재판종결절차를 마련하고 있어 행정소송에 있어서도 화해권고가 가능하고, 우리 행정법에 영향을 준 대륙법 계통의 프랑스나 독일의 경우도 행정소송에 있어 조정을 통해 분쟁을 해결하고 있는 것을 감안할 때, 행정소송이나 행정심판에 있어서 조정이 가능하다고 볼 수 있음
- 실제로 행정심판조정제도를 통해 사실상 조정의 형태로 운영한 사례가 있음
 - 2003년 12월 국무총리행정심판위원회는 행정심판청구사건의 당사자간의 신속하고 자율적인 분쟁해결 등을 위하여 당사자의 타협으로 조정이 가능한 사건에 대하여는 위원회가 의결을 유보하고 사건 당사자간의 합의를 끌어내어 적정한 해결을 모색하는 재판상의 조정제도를 행정심판에 새로이 도입하여 운영하였음
- 그러나, 현재 시행 중인 「행정심판법」과 「행정심판법 시행령」에는 “조정” 단어 자체가 없으며, 국민권익위원회 산하의 중앙행정심판위원회에서는 조정제도를 활용하고 있지 않음
 - 행정심판법에 따라 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제받기 위해 제기된 심판 청구에 대하여 중앙행정심판위원회 등은 오직 ‘재결(裁決)’의 판단을 내림(행정심판법 제2조)

4. 조세심판에서의 조정: 조세심판원

- 조세심판청구제도
 - “조세심판청구제도”란 위법하거나 부당한 조세관련 처분(지방세의 경우 신고납부·수정신고납부 포함)을 받은 경우 또는 필요한 처분을 받지 못한 경우 조세심판원에 심판청구를 제기하여 잘못된 세금을 바로잡을 수 있는 제도임
 - 권리 또는 이익의 침해를 당한 납세자가 징세기관인 국세청, 관세청 및 지방자치단체와는 독립된 조세심판원에 제기함
 - 이의신청, 심사청구와는 달리 심판결정에는 “심판관의 독립성 보장”, “준사법

적 심판절차” 등 납세자의 권리구제를 위하여 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있음

- 심판청구는 당해 처분이 있는 것을 안 날(처분의 통지를 받은 때에는 그 받은 날)부터 90일 이내에 제기하여야 하며, 이의신청을 거친 후 심판청구를 할 때에는 이의신청에 대한 결정의 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 제기하여야 함
- 다만, 이의신청 결정기간인 30일(지방세는 90일)내에 결정의 통지를 받지 못한 경우에는 그 결정기간이 경과한 날부터 심판청구를 할 수 있음
- 심판청구는 그 처분을 하거나 하였어야 할 세무서장(세관장), 지방자치단체의 장을 거쳐 조세심판원장에게 하거나 세무서장 등을 거치지 않고 직접 조세심판원장에게 할 수 있으며(우편 또는 사이버심판청구 가능), 조세심판원장은 심판청구를 받은 날로부터 90일 이내에 결정하여야 함

○ 심판결정의 종류

- 심판청구에 대한 결정은 그 결정된 내용에 따라 다음과 같이 각하, 기각, 인용(취소·경정 또는 재조사) 으로 분류함
- “각하(却下)결정”은 요건심리를 한 결과 청구요건이 불비한 경우에 청구인이 주장한 이유 등 내용을 심리하지 않고 신청 자체를 배척하는 결정으로써 본안 심리를 하지 않고 신청 자체가 부적법하다고 판단하는 결정임
- “기각(棄却)결정”은 청구요건을 구비하였으므로 본안심리에 의하여 청구 주장의 내용 및 이유 등을 검토·심리하고 그 불복의 내용이 이유없다고 판단하는 결정으로 청구인의 불복을 받아들이지 아니하고 처분청의 처분 등을 정당하다고 인정하여 청구의 대상이 된 처분을 유지시키는 결정임
- “인용(認容)결정”은 본안심리 결과 불복의 내용이 이유있다고 판단하는 결정으로 청구인의 불복을 받아들여 처분청의 처분을 취소, 경정, 재조사 하도록 하는 결정임

○ 조세심판관 회의

- 심판청구에 대한 결정에 공정성과 객관성을 도모하기 위하여 조세심판원장이 지정하는 주심 1인과 배심 2인 이상(공무원, 교수, 변호사 등)의 조세심판관으

- 로 조세심판관회의를 구성하고 사건을 조사·심리하여 결정함
- 조세심판관회의는 주심조세심판관이 의장이 되며 당해 조세심판관 3분의2 이상의 출석으로 개의하고 출석 조세심판관 과반수의 찬성으로 의결함
 - 조세심판관회의는 의결기능을 수행하므로 국세청의 국세심사위원회가 국세청장의 심사결정에 대한 필요적 자문기관인 것과 차이가 있음
 - 담당조세심판관은 심판청구에 관한 조사와 심리를 위하여 필요한 때에는 직권 또는 심판청구인의 신청에 의하여 다음의 질문·검사권을 행사할 수 있음
 - 1) 심판청구인, 처분청, 관계인 또는 참고인에 대한 질문
 - 2) 위에 제기하는 자의 장부, 서류 기타 물건의 제출요구
 - 3) 위에 제기하는 자의 장부, 서류 기타 물건의 검사 또는 감정기관에 대한 감정 의뢰
 - 4) 심판청구인은 조세심판원에 신청하여 조세심판관회의에 참석하여 의견을 진술할 수 있음
 - 조세심판 과정에서 심판의 공정성과 객관성이 강조되지만, 심판과정에 행정청(조세기관)과 국민(납세자)인 당사자가 참여하여 “조정기제”를 활용할 수 있는 절차는 없음
 - 즉, 조세심판은 심리와 의결 기법만을 채택하고 있음

5. 환경분쟁조정과 민사조정

가. 「환경분쟁조정법」하에서의 조정

- 환경분쟁조정법은 제정은 환경문제에 관한 갈등과 분쟁의 조정을 우선시 할 수 있도록 규정함으로써 “임의적 분쟁조정전치주의”를 택하고 있는 것으로 볼 수 있음
- 환경분쟁조정법은 환경분쟁조정위원회가 좁은 의미의 조정을 넘어서 알선과 재정(중재)까지 행할 수 있도록 규정하고 있음
 - 즉, 환경 관련 갈등 당사자들은 문제의 해결을 위해 다양한 선택을 할 수 있으며, 이는 강제적 규정이 아닌 갈등당사자의 선택에 의존하는 임의적 규정으로

볼 수 있는 것임

- 환경분쟁조정법은 환경분쟁의 알선·조정 및 재정의 절차 등을 규정하여 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제하는 것으로 목적으로 하고 있음(환경분쟁조정법 제1조)
- 환경분쟁조정위원회는 중앙과 지방(광역)에 설치·운영되고 있는데, 1인의 위원장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성됨
 - 다만, 중앙조정위원회는 위원 중 3명이내의 상임위원을 둘 수 있으며, 지방조정위원회는 1명의 상임위원을 둘 수 있음
 - 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있음
- 환경분쟁조정위원회에 의한 알선이나 조정은 각각의 사건마다 3인 이내의 위원(알선위원 또는 조정위원)이 행하며 각 위원은 위원장이 지명함
- 환경분쟁조정위원회에 의한 재정은 5인의 위원으로 구성되는 재정위원회⁶⁾에서 행하며, 재정위원은 위원장이 지명함
- 환경분쟁조정위원회는 분쟁의 해결을 위해 조정안을 작성하고 30일 이상의 기간을 정하여 당사자에게 수락을 권고할 수 있으며, 당사자가 수락하여 성립된 조정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있음
- 조정이 종결(위원회의 직권 종결 또는 당사자의 조정안 거부)되어 환경분쟁조정위원회로부터 통지를 받은 당사자는 그 날부터 30일 이내에 소송을 제기할 수 있음
 - 소송을 제기한 경우 시효의 중단 및 제소기간의 계산에 있어서는 조정신청을 재판상의 청구로 봄
- 재정위원회가 재정을 행한 경우에 재정문서의 정보가 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 않거나 그 소송이 철회된 때에는 해당 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있음

6) 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사건의 재정은 위원 3인으로 재정위원회를 구성할 수 있음(환경분쟁조정법 제36조 제1항)

- 당사자가 재정에 불복하여 소송을 제기한 경우 시효의 중단 및 제소기간의 계산에 있어서는 재정의 신청을 재판상의 청구로 봄

나. 「민사조정법」하에서의 조정

- 민사조정법은 민사에 관한 분쟁을 당사자들이 조정기제를 선택하여 해결할 수 있도록 하고 있음
 - 이는 민사분쟁을 간소한 절차와 당사자 간의 상호양해를 통하여 법원의 조정 절차를 이용할 수 있도록 규정하고 있으므로 “임의적 조정전치주의” 원칙을 채택하고 있는 것으로 볼 수 있음
 - 조정의 신청은 분쟁당사자가 하는 것이 일반적이지만, 법원은 필요하다고 인정하면 사건을 조정에 회부할 수 있음
 - 조정사건은 조정담당판사가 담당함
 - 조정담당판사는 스스로 조정을 하거나, 상임 조정위원이나 조정위원회로 하여금 조정을 하게 할 수 있음
 - 다만, 당사자의 신청이 있을 때에는 조정위원회가 조정하여야 함
 - 조정위원회는 조정장 1명과 조정위원 2명 이상으로 구성됨
 - 사건의 조정위원회를 구성하는 조정위원은 당사자가 합의하여 선정 또는 제10조 제1항의 조정위원7) 중에서 조정장이 지정함
 - 조정은 당사자 사이에 합의가 이루어져 그 내용을 조서에 기재함으로써 성립되며, 그 조정은 재판상의 화해와 동일한 효력이 있음
 - 조정에 대한 이의신청이 가능하며, 당사자는 그 조서의 정본이 송달된 날부터 2주일 이내에 이의신청을 할 수 있음
 - 이의신청하여 소송으로 이행하는 경우에는 조정신청을 한 때에 소가 제기된 것으로 봄
- 7) 제10조 제1항의 조정위원이란 고등법원장, 지방법원장 또는 지방법원지원장이 학식과 덕망이 있는 사람 중에서 미리 위촉한 사람을 의미하며, 다만 상임 조정위원은 변호사 자격이 있는 사람으로서 대법원규칙으로 정하는 일정한 경력을 가진 사람 중에서 법원행정처장이 위촉한 사람을 의미함

6. 일본의 자치단체 갈등 해결에 있어 조정전치주의 제도

가. 일본의 심사전치주의⁸⁾ 운영의 근거

- 일본은 행정 내부의 분쟁은 가능한 행정부 내에서 신속하게 해결하는 것을 목적으로 하고 있음
- 국가와 지방자치단체간의 분쟁 또는 광역자치단체와 기초자치단체간의 분쟁은 행정실무처리와 관련된 내용이 많기 때문에 실질적 업무에 익숙하지 않은 법원의 판단보다는 행정부 내에서 해결하는 것을 원칙으로 함
 - 따라서, 독립된 제3의 기관인 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會) 또는 자치분쟁처리위원(國地方係爭處理委員會)을 통해 우선적으로 심사를 받은 후에 심사결과에 불복이 있거나 해당 행정기관의 이행 조치 등에 불복할 경우에 한하여 고등법원에 소송을 제기하는 것이 바람직하다는 원칙을 가지고 있음
 - 국지방계쟁처리위원회와 자치분쟁처리위원의 심사는 90일 이내에 완료되도록 법률로 규정하여 신속한 심사를 요구하며, 소송의 제기로 심사결과 등이 확정되어 발효된 날로부터 30일 이내에 제기하고, 법원은 15일 이내에 변론기일을 지정하도록 규정하고 있어 신속한 분쟁의 해결을 도모하고 있음

나. 일본 지방자치법의 조정(심사)전치제도

□ 중앙정부 또는 국가의 관여에 대한 소송에 대응한 조정전치주의 제도

- 국지방계쟁처리위원회에 심사를 신청한 지방자치단체의 장 기타 집행기관은 고등법원에 해당 심사신청의 상대방인 국가의 행정기관을 피고로 해당 심사의 신청에 관계된 위법한 국가의 관여의 취소 또는 국가의 부작위의 위법 확인을 요청하는 소송을 제기할 수 있음
 - 즉, 일본의 지방자치법은 ‘국가 관여의 취소소송’과 ‘국가의 부작위 위법확인 소송’ 등 2가지를 기관소송의 형태로 인정하고 있으며, 국가 행정청을 피고로

8) 심사전치주의는 조정전치주의로 사용가능하다고 생각됨. 왜냐하면 일본의 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會) 및 자치분쟁처리위원(自治紛爭處理委員)의 심사과정을 통해 권고와 조정안이 만들어지고 이에 대한 불복 등이 있는 경우에 소송과정으로 진행될 수 있기 때문임

하는 소송의 제기는 국지방계쟁처리위원회에 심사신청을 거친 후취소의 소송 또는 위법확인 소송을 제기할 수 있어 분쟁조정전치제도를 명문화하고 있음 (지방자치법 제251조의 5)

- 고등법원에서의 소송제기는 다음과 같은 항목에 해당되어야 함
 - ① 위원회의 심사결과 또는 권고에 불복할 때
 - ② 국가 행정기관의 조치에 불복할 때
 - ③ 심사신청 후 90일이 경과되어도 위원회가 심사 또는 권고를 행하지 않을 때
 - ④ 국가의 행정기관이 위원회가 권고한 조치를 강구하지 않을 때(지방자치법 제 251조의 5의 제1항)
- 국지방계쟁처리위원회의 심사·조정과 관련된 소송의 절차는 다음과 같음
 - 소송의 제기는 위 항목의 효력이 발생한 날로부터 30일 이내에 이루어져야 하며, 소송의 관할법원은 해당 지방자치단체의 구역을 관할하는 고등법원이 됨 (지방자치법 제251조의 5의 제2항과 제3항)
 - 소송의 원고는 소송제기 즉시 문서로써 그 사실을 피고에게 통지하고, 통지일 시, 내용 및 방법을 해당 고등법원에 통지하여야 함(지방자치법 제251조의 5의 제4항)
 - 해당 고등법원은 신속하게 구두변론기일을 지정하고 당사자의 출석하도록 해야 하며, 그 기일은 소송제기일로부터 15일 이내의 날로 함(지방자치법 제251조의 5의 제5항)
 - 고등법원의 판결에 불복하면 상고할 수 있으며, 상고기간은 1주일로 함(지방자치법 제251조의 5의 제6항)
- 광역자치단체(도도부현)의 관여에 대한 소송에 대한 조정전치주의
 - 일본의 지방분권일괄법은 도도부현과 시정촌의 관계를 대등·협력의 관계로서 구축해 나가는 것으로 규정하여 그들을 상하관계로 보는 모든 규정을 삭제하였음
 - 기초자치단체(시정촌)에 대한 광역자치단체(도도부현)의 관여에 관한 분쟁을 처리하기 위한 자치분쟁처리제도는 지방분권일괄법에 의한 개정 전의 ‘자치분쟁조정위원회제도’에 ‘국지방계쟁처리’ 절차에 준한 절차를 추가하여 개선한 것임

- 자치분쟁처리위원회는 사건마다 임명되고, 위원은 당해 사건의 종료에 의해 그 직을 잃게 됨. 다만 국지방계쟁처리위원회와 달리 자치분쟁처리위원회는 단독제로 운영되지만 도도부현의 관여의 심사에 관련된 결정 및 권고의 결정(지방자치법 제251의 3) 등에 대해서는 합의에 의하는 것으로 규정하고 있음
- 일본의 지방자치법은 광역자치단체의 관여에 대한 기초자치단체의 소송 규정은 국지방계쟁처리위원회 규정을 준용하도록 하고 있음(지방자치법 제252조)
- 따라서 ‘도도부현 관여의 취소소송’과 ‘도도부현의 부작위 위법확인소송’ 등 2가지를 기관소송의 형태로 제기할 수 있으며, 도도부현 행정기관을 피고로 하는 소송의 제기는 자치분쟁처리위원회에 심사신청을 거친 후 취소의 소송 또는 위법확인 소송을 제기할 수 있어 분쟁조정전치제도의 원칙을 따르고 있음
- 자치분쟁처리위원회의 심사·조정과 관련된 소송의 절차는 다음과 같음
 - 자치분쟁처리위원회에 심사를 신청한 시정촌의 장 및 기타 집행기관은 고등법원에 해당 심사신청의 상대방인 도도부현의 행정기관을 피고로 해당 심사의 신청에 관계된 위법한 도도부현의 관여의 취소 또는 도도부현의 부작위의 위법확인을 요청하는 소송을 제기할 수 있음
- 고등법원에서의 소송제기는 다음과 같은 항목에 해당되어야 함
 - ① 자치분쟁처리위원회의 심사결과 또는 권고에 불복할 때
 - ② 도도부현 행정기관의 조치에 불복할 때
 - ③ 심사신청 후 90일이 경과되어도 자치분쟁처리위원회가 심사 또는 권고를 행하지 않을 때
 - ④ 도도부현의 행정기관이 자치분쟁처리위원회가 권고한 조치를 강구하지 않을 때)(지방자치법 제252조 제1항)
- 소송의 제기는 위 항목의 효력이 발생한 날로부터 30일 이내에 이루어져야 하며, 소송의 관할법원은 해당 지방자치단체의 구역을 관할하는 고등법원이 됨(지방자치법 제252조 제3항)
- 자치분쟁처리위원회의 심사절차와 관련된 소송의 절차(지방자치법 제252조제3항)는 다음과 같음

- 소송의 원고는 소송제기 즉시 문서로써 그 사실을 피고에게 통지하고, 통지일 시, 내용 및 방법을 해당 고등법원에 통지하여야 함
- 해당 고등법원은 신속하게 구두변론기일을 지정하고 당사자의 출석하도록 해야 하며, 그 기일은 소송제기일로부터 15일 이내의 날로 함
- 고등법원의 판결에 불복하면 상고할 수 있으며, 상고기간은 1주일로 함

제3절 분쟁조정전치주의 제도의 유형 및 도입 논리

1. 분쟁조정전치제도의 유형

- 필수적(필요적) 조정전치제도
 - 소송으로 진행하기 전에 반드시 조정절차를 거치도록 의무화하는 제도(예; 노동조합 및 노동관계조정법, 가사소송법)
- 임의적 조정전치제도
 - 소송으로 진행하기 전에 이해당사자가 조정 절차를 선택적으로 활용할 수 있도록 하는 제도(예; 환경분쟁조정법, 민사조정법)
- 자치단체 분쟁조정제도를 활성화하기 위해서는 임의적 조정전치주의보다는 필수적 조정전치주의를 도입하는 것이 바람직 함
 - 다만, 필수적 조정전치주의를 도입할 시에는 다음과 같은 요인들을 고려하여 도입하여야 함

2. 분쟁조정전치주의 제도의 도입 논리

가. 필수적 조정전치제도 도입 시 고려 사항

- 국민의 재판청구권의 침해
 - 국민은 누구나 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 재판을 받을 권리가 있음(헌법 제27조 제1항)

- 법률로써 재판을 청구하기 전에 반드시 조정을 거치도록 한 조정전치주의의 채택은 국민의 재판청구권을 제한하는 결과를 초래할 수 있음
- 조정의 실효성 문제
 - 조정기제를 활용하여 조정안이 성립되더라도 당사자 중 어느 한 쪽이 동의하지 않는 경우는 조정을 강제할 수 없기 때문에 조정의 실효성이 없음
 - 조정의 실패 즉 조정안을 수용하지 않고 재판으로 진행되는 갈등사례가 증가하게 되면 행정부의 능력에 대한 비판이 증가할 것임
- 갈등해결의 지연
 - 조정절차에 의해 갈등이 원만하게 해결되지 않을 경우 소송절차에 의존해야 하는데 이는 결국 갈등의 해결을 지연시키고 시간과 비용을 낭비하는 결과를 초래함
- 갈등조정 신청의 급증에 따른 조정 기관 및 인력 수요 증가
 - 지방자치단체가 관련된 갈등은 증가하고 있어 그 업무를 담당할 행정부 내의 행정조정기관이 필요
 - 현재의 갈등조정 또는 분쟁조정위원회(협의회) 조직의 전문성과 중립성을 강화시키고, 나아가 조직 규모의 확대가 필요하므로 재정·행정적 대응책이 먼저 마련되어야 함
- 행정부내 조정기관의 설립(또는 확대)을 위한 조직설계 과정에 갈등발생
 - 새로운 행정기관의 설립을 위한 조직설계과정에 정부간(중앙 및 지방 또는광역 및 기초 자치단체)에 관할권을 두고 의도하지 않은 새로운 갈등이 나타날 수 있음

나. 필수적 조정전치제도의 도입 논리

- “재판청구권의 침해” 논리에 대한 반론
 - 갈등당사자가 모두 조정과정을 원하지 않을 경우 바로 소송과정으로 진입할 수 있도록 인정하고, 갈등당사자 중 한쪽 당사자가 조정을 원하는 경우에 한하여 조정기제를 활용할 수 있도록 규정하여 부분적으로 운영의 신축성을 확

- 보하여 재판청구권을 보장할 수 있음
- 지방자치단체 관련 갈등상황에서 소송의 과정은 매우 긴 시간을 소요하는데(1심에서 대법원 또는 헌법재판소의 최종 판결까지 수 년), 조정기간은 1-2개월이면 종료될 수 있기 때문에 큰 제약으로 보지 않을 수도 있음
- 또한 조정과정에서 이해당사자들이 조정위원들의 견해나 입장을 듣고 자신들의 이해나 관점을 보완할 수 있는 기회가 되어 향후 소송과정에서 활용할 수 있을 것임
- “갈등해결의 지연” 논리에 대한 반론
 - 위에서 설명한 것처럼 길고 긴 소송기간에 비추어 볼 때 몇 개월의 조정기간은 상대적으로 짧은 기간으로 볼 수 있으며, 조정으로 갈등을 해결하는 사례가 많아질수록 사회적 비용을 줄이는 효과가 늘어남
 - 조정과정에서 이루어진 사실조사와 결정(조정안)이 법원의 재판과정에서 증거능력을 인정받을 수 있는 제도적 여건이 마련된다면 소송기간을 단축할 수 있어 갈등해결의 지연 문제를 상쇄할 수 있음
- 결국, 필요적 조정전치제도를 도입하더라도 조정안에 대하여 관련 당사자 일방이 동의하지 않으면 재판(소송)으로 이행할 수 있도록 허용함으로써 국민의 재판받을 권리 침해에 대해 대응할 수 있음
- 지방자치단체가 관련된 갈등 문제를 자율적이고 신속하게 해결할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 불필요한 소송을 사전에 방지하는 것이 바람직함
- 다양한 갈등사례를 체계적으로 분류하고 관리하여 학습함으로써 갈등예방에 활용할 수 있으며, 보상과 인센티브의 제공에 대한 합리성을 제고할 수 있음

제4절 분쟁조정전치주의 제도의 도입방안

- 지방자치단체가 관련된 갈등과 분쟁의 조정에 어떠한 효력을 부여할 것인가는 입법정책의 문제임

- 갈등의 초기단계에서 당사자 간의 대화와 타협을 통한 화해를 우선적으로 알선하고, 그 이후에 조정활동을 하거나 조정안을 제시하여 수락하도록 노력하는 것이 바람직함
- 조정기제를 통한 조정안이 강한 효력을 가질 경우, 즉 재판상 화해와 같은 효력을 갖고 강제집행을 가능하게 한다면 조정과정에서 갈등당사자들의 주장 논리나 대응행위는 더욱 치열해지고 이는 조정기제의 활용을 기피하도록 만들 수 있음
- 따라서 조정전치주의의 도입은 좁은 의미에서 갈등당사자들이 극한 대립을 피하여 대화와 타협에 의한 합의노력을 할 수 있도록 유도하고 재판을 받을 권리를 제약하지 않는 범위에서 이루어져야 할 것임
- 조정전치주의의 도입을 위한 입법정책의 고려는 다음과 같은 법률의 제·개정을 필요로 할 것임
 - 중앙-지방간 분쟁의 경우: 지방자치법에 조정전치주의 규정을 신설
 - 지방-지방간 분쟁의 경우: 지방자치단체의 조례에 규정 신설을 권장
 - 조례의 예 : (경기도) 분쟁조정위원회 조례, (수원시) 분쟁조정위원(회) 조례 등
- 조정전치주의의 도입은 행정에서 조직, 인사, 재정 및 운영 등에 변화를 초래할 것이므로 다양한 경우를 상정하여 준비하는 것도 필요할 것임
- 특히, 다음과 같은 사항을 중점적으로 고려할 필요가 있음
 - 조직: 지방자치단체가 관련된 갈등과 분쟁의 조정을 담당할 새로운 조직의 설립 또는 기존 조직(분쟁조정위원회 등)의 개편 방안 등을 고려해야 함
 - 인사: 조정기구의 성격(위원회형 또는 비위원회형)에 따른 인력풀의 규모, 근무지역, 인력 확충 및 교육방법 등을 고려해야 함
 - 재정: 조직 및 인력 규모, 상임여부 및 활동기간 등에 따른 재정계획을 수립하고 재원 충원 방안 등을 고려해야 함
 - 운영: 조정의 의사결정 방법, 조정안의 효력, 조정 기간 등 분쟁해결을 위한 조정제도의 실질적인 운영에 관한 사항을 고려해야 함

제 4 장

자치단체 갈등의 단계별 해결지원 제도화 방안

제1절 갈등영향평가의 제도화

제2절 분쟁다터제도의 도입

제3절 참여적 의사결정방법의 적극적 활용

제4절 갈등관리지수의 개발 및 보급



제4장

자치단체 갈등의 단계별 해결지원 제도화 방안

제1절 갈등영향평가의 제도화

1. 갈등영향평가의 의의

가. 갈등영향평가의 의미

- 갈등영향평가(Conflict Assessment)란 어떤 법, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 때 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의형성 절차를 마련하는 과정임
- 갈등영향평가는 사회적 합의방식에 의해 공공갈등을 해결하기 위한 이해관계자 여론수렴 작업으로, 갈등발생 초기단계에 이해관계자들의 생각과 행동을 분석하고, 예측한 결과를 토대로 사회적 합의방식에 의한 갈등해소 가능성을 판단하여, 합의절차 진행에 필요한 설계도를 작성하는 작업을 의미함
- 갈등영향평가와 유사한 의미로 사용되는 용어로는 쟁점분석(Issue Assessment), 상황분석(Situation Assessment), 갈등분석(Conflict Analysis), 이해당사자 분석(Stakeholder Analysis) 등이 있음
- 이해관계자들은 자신을 갈등의 당사자로 인정하지 않는 경향이 있으며, “갈등”이란 용어를 사용함으로써 상황을 오히려 악화시킬 수도 있는데, 이러한 경우에는 ‘갈등’이란 용어보다는 ‘이슈(쟁점)’이란 용어를 사용하는 것이 바람직함

나. 갈등영향평가의 의의

- 일반적으로 정책결정은 많은 사람들에게 영향을 미치며, 정책에 따른 수혜자와

피해자가 발생할 수 있기 때문에 갈등을 초래할 수 있으며, 갈등이 심화되면 사회적 신뢰가 점차 줄어들고 전체적인 사회적 비용은 높아짐.

- 피해를 볼 것이라 생각하는 사람들은 집합적인 행동을 통해 갈등을 불러일으키고 이에 따라 정책의 수립과 집행이 불가능해지거나 지연되는 경우가 생김.

- 이러한 관점에서 갈등영향평가는 호혜적인 방향으로 풀 수 있는 갈등은 대화를 통해서 합의를 이루어 나가는 것이 바람직하다는 전제에서 출발함
- 갈등영향분석은 합의형성과정을 통해서 갈등을 해결할 수 있는 사회적 역량을 키우는데 도움을 줄 수 있으며, 권위적 방식이 아니라 대화를 통해서 상대방의 입장을 듣고 그에 따라 서로를 존중하며 호혜적인 대안을 찾아나갈 수 있는 길을 모색하는 과정으로 사회적 신뢰를 쌓을 수 있음
- 결국, 갈등영향평가를 통해 합의과정에 이르는 갈등의 해결은 사회적 신뢰 혹은 사회적 자본이 풍부한 사회를 만드는데 기여하며, 사회 및 구성원은 더 많은 행복과 복지를 누릴 수 있게 됨
- 또한 참여적 의사결정 절차를 통해 공공갈등을 예방하거나 해결하는 데 갈등영향평가는 유용하게 이용될 수 있음

2. 갈등영향평가의 유용성

- 갈등영향평가는 평가자(Assessor)는 물론 평가의뢰자(convener)가 이해당사자는 누구이며, 그들의 이해관계는 무엇이며, 또한 이해당사자간에 의견이 일치하거나 불일치하는 영역은 무엇인지를 확인할 수 있도록 함
- 또한, 갈등영향평가는 평가자가 이해당사자들의 인센티브와 그들이 진심으로 협의(협상)를 진행할 의지가 있는지를 알 수 있게 함
- 이러한 모든 정보는 합의형성과정의 진행여부를 결정하는 근거가 되며, 다음 단계를 설계하기 위한 근거가 됨
 - 즉, 합의형성과정에서 어떠한 쟁점이 의제로 다루어져야 하며, 어느 시기에 몇 번의 회의를 수행하고, 어떠한 기술적 지원이 요구되며, 최종 산출물은 무엇이 되어야 하는지 등을 결정함

□ 갈등영향평가를 하지 않을 경우의 문제점

- 어떤 사람들은 갈등영향분석은 시간이 많이 걸리고 비용도 들기 때문에 불필요하다고 생각하며, 어떤 공무원은 정책이 미칠 효과와 이해관계자들을 이미 알고 있고, 그 해결책도 알고 있다고 생각하는 경우가 많음
 - 정책결정 혹은 집행과정에서 약간의 갈등이 생길 수 있지만 그것은 법과 관계대로 해결하면 된다고 믿는 경우가 대부분임.
- 그러나, 이러한 정책의 결정과 집행방식은 갈등을 불러일으킬 수도 있고, 사회적 약자의 인권과 이익을 침해할 수도 있음
- 갈등영향평가의 유용성을 갈등영향평가를 수행하지 않음으로써 발생할 수 있는 문제점을 통하여 살펴보면 다음과 같음
 - 주요 이해관계자의 누락
 - 갈등영향분석을 수행하지 않고 합의절차를 진행할 경우 발생하는 가장 큰 문제점은 중요한 이해당사자를 빠뜨릴 수 있다는 점이며, 누락된 중요 이해관계자가 자신이 배제된 합의내용을 비판하며 절차적 정당성의 문제를 제기할 수 있음
 - 주요 쟁점의 누락 또는 불필요한 의제 선정
 - 갈등영향분석을 수행하지 않고 합의절차를 진행할 경우 분석자가 쟁점을 정확하게 파악하지 못한 채 합의절차를 설계하게 되며, 주요 쟁점이 누락될 경우 절차의 신뢰성이 흔들릴 수 있고, 더욱 어려운 방법으로 문제를 해결하려다가 시간과 비용을 낭비할 수도 있음
 - 합의절차 장애요인의 누락
 - 갈등영향분석은 합의가능성 분석 결과 합의절차를 진행하지 않는 것이 좋다는 결론을 내릴 수도 있으며, 분석자와 면담과정에서 어떤 주요 이해관계자는 합의절차에 관심이 없거나, 이해관계자들 간의 협상을 통한 해결보다 더 좋은 방법에 대해 이야기할 수도 있고, 의도적으로 합의절차를 방해할 가능성도 있기 때문에 실패할 것이 분명한 합의절차는 처음부터 시작하지 않는 것이 바람직함

3. 갈등영향평가의 주체 및 시기

가. 갈등영향평가의 주체

- 갈등영향 평가자는 갈등 쟁점에 관련된 지식이 있고, 그 쟁점과 이해관계가 없는 공정하고 중립적인 위치에 있는 사람이 되어야 함
 - 즉, 평가자는 효과적인 면담을 수행할 자질이 있어 쟁점 관련 질문에 답할 수 있으며, 면담과정에서 얻은 정보를 정교화시키고 분명하게 정리할 수 있어야 하며, 피면담자의 얼굴표정이나 몸짓을 읽어내는 능력을 구비한 사람이어야 함.
- 평가자는 이해당사자, 즉 피면담자와 연계가 있어 합의형성에 필요한 정보를 자연스럽고 편안하게 충분히 도출할 수 있어야 하고, 따라서 성별, 연령, 교육배경 및 전문분야 등을 고려하여 평가자가 선정될 필요가 있음.
- 갈등영향평가는 공공정책을 입안, 시행하는 정부와 지방자치단체 등 행정기관의 장과 공기업 등 정부투자기관, 민간사업자가 주관자가 되어 주요 이해관계자들이 동의하는 중립적인 제3자를 분석자로 위촉하는 것이 원칙임
- 한편, 이해관계자들이 중립성과 공정성을 신뢰하는 경우에는 주관자의 소속기관 내부에서 갈등관리의 전문지식과 경험이 있는 직원이 갈등영향분석을 수행할 수 있음

나. 갈등영향평가의 시기

- 공공정책이나 사업 등의 입안단계에서 갈등의 확산을 예방하기 위한 수단으로 활용하는 것이 원칙임
- 집행단계에서 갈등이 발생할 경우, 이해관계자들이 참여하는 사회적 합의방식으로 갈등의 해결가능성을 판단하기 위한 수단으로 갈등영향분석을 활용함

4. 갈등영향평가서의 내용 및 단계

가. 갈등영향평가의 내용

- 갈등영향평가서는 갈등영향평가를 기록한 보고서이기 때문에 분석서는 쟁점들

을 상세하게 분석하여 밑바닥에 깔려있는 갈등요인들에 대한 전체적인 그림을 이해관계자들에게 제공해 주는 역할을 함

- 이해관계자들은 갈등영향평가서를 통해 자신들의 주장과 이해관계들을 파악하여 합의형성절차의 성공가능성을 예측할 수 있으며, 분석서는 또한 이해관계자가 아닌 시민사회를 대상으로 누가, 무엇을, 어떻게 해결하려고 하는지 설명함으로써 이해관계자 대표 선정 등 합의형성 절차의 공정성을 확보하는 수단으로 활용 가능함
- 평가서는 이해관계자와 주요 쟁점, 합의가능성 분석, 합의절차 등 다음과 같은 내용이 포함됨
 - 주요이해관계자와 주변 이해관계자의 확인
 - 이해관계자들의 입장, 이해관계의 공통점과 차이점 확인
 - 이해관계자들 간의 상호관계, 갈등을 지속시키는 외부환경 확인
 - 이해관계자들의 대화와 타협에 의한 갈등해결 의사와 능력 확인
 - 합의절차의 장애요인과 합의가능성의 확인
 - 주관자에게 합의절차 진행 여부 제안
 - 갈등의 내용에 적합한 합의절차의 설계

나. 갈등영향평가의 단계

- 씨스킨드(Suskind) 등은 다음과 같은 6단계 모형을 제시함
 - 시작 → 정보수집 → 분석 → 합의절차 설계 → 보고서 작성 → 보고서 배포
- CBI & Land Use Law Center의 매뉴얼은 다음과 같은 6단계 모형을 제시함
 - 시행결정 → 시작 → 면접을 통한 정보수집 → 면접결과의 분석 → 공동 문제 해결 절차의 설계 → 피면접자에 대한 분석결과 공개
- 신창현은 5단계 모형을 제시함
 - 이해관계 면담 준비 → 이해관계자 면담 → 면담결과 분석 → 합의절차 설계 → 갈등영향분석서 작성 → (제출)
- 박재묵은 7단계 모형을 제시함

- 시행결정 → 시작 → 정보수집 → 분석 → 합의절차 설계 → 갈등영향분석서 작성 → 갈등영향분석서 공유

○ 박재묵의 갈등영향평가 7단계 모형을 중심으로 단계별 중요 내용을 정리하면 다음과 같음

- 1단계: 시행결정

- 갈등영향평가의 시행여부는 분석을 주관하는 기관(주관기관: Convener)이 결정하게 되며, 시행이 결정되면 다음과 같은 일, 즉 분석기관의 선정, 계약 체결, 예비정보의 전달, 이해관계자에 대한 분석기관 소개 등의 일을 수행함

- 2단계: 시작

- 평가기관 (Assessor)이 독립적으로 작업을 수행하는 단계로서 이해관계자들의 면접을 위한 준비를 하는 단계임
- 지역사회 특징 이해 (예를 들어 산업 및 직업구조, 사회단체 현황, 여론 지도층 등을 파악하여 이해관계자와 쟁점을 이해), 관련 법과 제도를 파악하여 이해관계자를 확인하여 면접대상자를 선정함
- 다음으로 쟁점을 구체화하여 면접질문지를 작성하고 면접일정을 수립함

- 3단계: 정보수집

- 면접을 통해 정보를 수집하는 단계로서 갈등영향분석은 다음과 같은 기법이나 원칙이 사용될 수 있음
- 전화나 설문방법보다는 직접면접 (대면 면접) 우선, 집단면접 보다는 개별면접 우선, 핵심 이해관계자의 면접은 일정 후반부에 실시, 피면접자가 긴장감 없이 응할 수 있는 면접장소 선택, 2인 1조로 수행하여 한 사람은 질문하고 다른 사람은 응답의 핵심을 기록(녹음기 등은 가급적 사용하지 않음)

- 4단계: 분석

- 면접이후 분석자들은 면접결과를 분석하여 보고서(분석서) 작성을 준비하는데, 발견한 사실을 요약하고, 쟁점에 대한 이해관계자들의 의견을 파악하여 일치하거나 불일치하는 쟁점을 파악함
- 특히, 불일치하는 쟁점이 파악이 중요함. 분석자는 이해관계자들이 협상에 들어갈 경우 상호이익 (mutual gain)을 얻을 수 있는 기회가 있는지 파악하여 협상의 성공가능성을 검토하는 것이 중요함

- 즉, 이해관계자들은 덜 중요하다고 생각하는 부분을 양보하는 대신 가장 중요하다고 생각하는 것을 지키려 하므로 합의형성의 가능성을 넓힐 수 있도록 노력함
- 기회요인과 함께 합의를 방해하는 장애요인의 도출도 중요함
- 5단계: 합의절차 설계
 - 앞의 단계에서 합의형성이 가능하다는 판단을 하였으면 합의절차 설계단계로 진행됨
 - 예비적 합의절차의 설계는 갈등영향분석서에 ‘제안사항(recommendations)’으로 기록되며, 다음과 같은 내용을 포함해야 함
 - 합의형성 노력의 목적, 합의형성을 위한 적절한 기법, 토론할 쟁점, 참여할 이해관계자의 범위, 시간계획 및 회의 스케줄, 회의과정의 잠정적 기본 행동 규칙 (ground rule), 예산 및 자원조달방법 등을 포함함
- 6단계: 갈등영향평가서 작성
 - 분석자는 면접분석결과를 구두로 전하거나 문서의 형태로 주관기관과 피면접자에게 제출해야 함
 - 비밀보장의 문제가 없다면 문서로 제공하는 것이 원칙임. 갈등영향분석서는 서론, 발견사실, 분석, 제안 부분으로 구성됨
- 7단계: 갈등영향평가서 공유
 - 평가자는 갈등영향평가서를 먼저 초안의 형태로 주관기관과 피면접자에게 배포하고, 의견을 들은 후 수정을 거친 최종 갈등영향평가서를 공개적으로 배포함
 - 주관자는 갈등영향평가를 갈등관리심의위원회에서 심의하여 합의형성 절차의 진행 여부를 결정함
 - 주관자가 이해관계자 합의절차를 진행하기로 결정한 경우에는 전체회의를 소집해서 갈등영향분석서가 제안한 합의절차의 목적, 의제, 대표자, 진행계획, 조정자 등 기본규칙에 대해 이해관계자들의 수정과 합의를 거쳐 진행예산을 확보하고 조정자와 용역계약을 체결함
 - 심의결과 이해관계자보다 중립적인 시민들에 의한 사회적 합의절차가 바람직하다고 결정한 경우에는 사회적 합의절차의 진행자를 선정하여 용역계약을 체결함

5. 갈등영향평가의 제도화 방안

- 대안 1
 - 대통령령인 [공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정]을 준용하여 행정안전부장관령으로 [지방자치단체의 갈등 예방과 해결에 관한 규정]을 제정하는 방안
 - 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 정책을 수립·시행·변경함에 있어서 당해 지역주민 또는 타 지역 주민들에게 중대하고 광범위한 영향을 미치는 경우 갈등영향평가를 실시하도록 의무화
- 대안 2
 - 현재 국회에 발의되어 있는 [공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본 법안]을 토대로 [지방자치단체의 갈등 예방 및 해결을 위한 규정]을 행정안전부장관령으로 제정
- 자치단체의 갈등영향평가의 실시 여부 등 구체적인 내용은 지방의회에서 결정하도록 함
 - 갈등 예방과 해결을 위한 조례 제정 유도

6. 갈등영향평가의 기대효과

- 갈등영향분석은 갈등의 주요 이해관계자와 주변 이해관계자를 사전에 파악할 수 있음
- 이해관계자들의 입장, 이해관계자들의 공통점과 차이점, 그리고 합의 가능한 부분과 합의 불가능한 부분을 이해할 수 있도록 도와 줌
- 갈등의 주요 원인, 갈등의 외부 원인, 합의과정에서의 장애 요인을 사전에 파악할 수 있게 해 줌
- 마지막으로 갈등영향평가를 통하여 갈등의 내용에 적합한 합의절차를 사전에 설계할 수도 있음

제2절 분쟁닥터제도의 도입

1. 도입의 필요성

- 지방자치단체가 갈등·분쟁을 관리하는 역량이 부족하다는 주장이 지속적으로 있어왔으며, 증가하는 자치단체의 갈등·분쟁의 신속하고 완전한 해결을 위한 지원방안의 제도화 필요성이 증가되고 있음
- 지방자치와 민주주의의 진전에 따라 기초자치단체와 주민들의 욕구가 세분화되고 자신의 이익을 보호하려는 경향이 강해지기 때문에 갈등과 분쟁의 사례는 증가하고 있으며 앞으로도 지속될 것으로 예상됨
- 주민 또는 시민단체 등 조직화된 비정부단체가 관여된 갈등과 분쟁은 이해관계 규모가 크고 관련 당사자의 범위가 넓기 때문에 해결을 위해 많은 시간과 비용이 소요됨
- 또한 분쟁조정과정과 조정결과에 대한 불만족은 최종적으로 법원의 판결에 의한 사법 절차로 진행되는 경우가 많으며, 이는 조정과정에 소요된 시간과 많은 비용을 매몰시키며 완전한 해결(감정적 화해 포함)을 기대하기 어려움
- 현재 운영되고 있는 분쟁조정위원회(중앙 및 지방)와 행정협의조정위원회 제도는 행정기관(중앙정부, 광역 및 기초자치단체) 간의 분쟁을 조정하는 역할을 수행하고 있지만 갈등·분쟁 사례에 수동적으로 대응하는 제약이 있음
 - 즉, 이러한 제도는 자치단체가 갈등·분쟁을 사전에 예방하고 해결할 수 있도록 지원하는 기능을 수행하는 데에는 한계가 있음
- 자치단체, 특히 기초자치단체의 행정실무자의 분쟁관리 전문성과 역량이 매우 부족한 것은 물론 외부 지원을 받을 수 있는 통로와 제도가 거의 없음
 - 행정실무자들이 분쟁관리의 기초적 지식과 기법이 갖추어지지 못하며 외부 전문가의 자문이나 지원이 없는 현실에서 갈등영향분석이나 협상 및 조정의 진행에 필요한 관리계획을 기대하기 어려워 당면한 갈등과 분쟁에 체계적으로 대응할 수 없는 것이 현실임

- 따라서 방자치단체가 갈등과 분쟁을 사전에 예방하고 관리할 수 있도록 예방 단계에서는 갈등영향평가의 제도화 방안이 구축될 필요가 있으며, 나아가 갈등 조정과 해결단계에서는 분쟁닥터제도의 도입과 제도화 방안이 마련될 필요성이 있음
- 이러한 관점에서 지방자치단체에서 진행 중 또는 예상되는 분쟁의 예방 또는 해결방법을 분쟁관리 전문가를 통해 조언·자문함으로써, 자치단체의 분쟁해결을 실질적으로 지원하고 실무능력을 배양하며, 이를 토대로 자치단체의 실효성 있는 분쟁관리 방안을 마련함
- 결국 지방자치단체들이 분쟁이 예상되는 초기 대응이 미숙하거나 실기하여 호미로 막을 수 있는 분쟁을 가래로 막게 되는 시행착오 반복되고 있으며, 분쟁의 장기화·침체화로 발생하는 행정비용과 시간의 낭비를 예방하기 위해서는 분쟁의 초기 단계에서 중립적인 분쟁관리 전문가의 상담, 자문 등 지원 역할이 필요할 것으로 판단됨

2. 분쟁닥터의 개념과 역할

- 분쟁닥터(Dispute Resolution Doctor)란 자치단체의 다양한 업무와 정책의 추진 과정에서 발생가능한 갈등과 분쟁을 분석하고 대응방안을 제시하여 원활한 정책추진과 행정서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 전문인력을 의미함
 - 분쟁닥터제란 분쟁의 유형에 따른 대응방법, 협상에 의한 해결 가능성 판단, 협상이 가능한 경우 협의기구 구성과 운영, 회의 진행 등에 필요한 실무지식을 자문 및 지원해주는 제도임
- ※ 참고 : 가정의(Family Doctor)
 - 가정의는 나이, 성별, 질병의 종류에 구애됨이 없이 한 가족에게 지속적이고 포괄적인 의료 서비스를 제공함
 - ‘지속적인 의료서비스’는 환자와 의사가 일회적인 관계가 아니라 건강 문제에 관해 오랜 기간 동안 주치의로서 지속적으로 관리하고 책임진다는 것을 의미함
 - 또한 ‘포괄적인 의료서비스’는 지역사회에서 흔히 발생하는 주요한 질병 및 건강 문제를 모두 다루며 의사가 환자 진료시 질병의 치료뿐만 아니라 예방, 재활, 건강증진의 차원에서 접근하는 것을 의미함
- 분쟁닥터는 분쟁 현장에서 자치단체 실무자들이 필요로 하는 분쟁해결 업무를

실질적으로 지원하고, 다양한 분쟁의 발생원인과 해결방안을 체계적으로 분석하여 관리방안을 보완시키며 지속적이고 포괄적인 지원서비스를 제공함

- 위와 같은 개념적 정의에 근거하여 분쟁닥터의 지원내용을 정리하면 다음과 같음
 - 분쟁의 성격(원인, 당사자, 이해관계 충돌의 정도, 문제영역 등)을 종합적으로 진단하여 적합한 해결방안의 자문: 협상, 조정, 소송 등 가장 바람직한 대안을 제시함
 - 분쟁당사자간 대화와 협상을 통한 해결가능성이 높을 경우 구체적 대화의 방법을 제시하고 지원함
 - 예를 들어, 당사자간 협상, 제3자의 조정이나 중재, 다자간 조정회의, 시민배심원제, 합의회의 등 다양한 접근방법의 장·단점과 적용가능성을 분석하여 제시함
 - 분쟁의 해결에 있어 당사자간 또는 대리인을 통한 대화창구가 열려있어야 민주적이고 효율적인 해결이 가능함. 따라서 분쟁닥터는 대화 자체를 기피하는 분쟁당사자가 대화나 협상태이블에 나올 수 있는 방안을 탐색하고 조언함
 - 특히 담당 자치단체가 적극적으로 대화에 응하여 분쟁을 해결할 수 있도록 지원하는 것이 중요함
 - 분쟁당사자 모두 대화와 협상을 원하며 제3자의 역할을 필요로 하는 경우 분쟁닥터는 협상의 대표자, 기한 및 합의방법 등에 관한 규칙의 설계를 지원함. 나아가 대화과정에서는 분쟁문제 자체와 사람을 분리하고 합의가능한 대안을 도출하여 분쟁의 성격에 가장 바람직한 협력적 문제해결 방안을 지원함
 - 분쟁닥터는 자치단체의 갈등·분쟁관리 역량 제고를 위해 항상 노력하여야 하며, 이를 위해 자치단체내 잠재적 분쟁 담당자들을 교육시킴. 즉, 분쟁 담당자들에게 갈등영향분석, 협상과 대화 그리고 의사소통기술 등에 관한 교육과 훈련을 지속적으로 제공함

3. 분쟁닥터제의 도입방안

- 분쟁닥터제의 도입방안은 크게 광역자치단체별로 분쟁닥터 풀을 구성하여 운영

하는 방안, 기초자치단체별로 분쟁닥터 풀을 구성하여 운영하는 방안, 그리고 민간조직 분쟁닥터 인력풀을 구성 방안 등이 있을 수 있음

- ① 광역자치단체별로 분쟁닥터 풀(Pool)을 구성하고, 산하 기초자치단체에서 갈등과 분쟁이 현실화 될 경우 인력을 지원하는 방안
 - 지방분쟁조정위원회를 민간위원 중심으로 구성하고, 지방분쟁조정위원회에서 인력 풀을 구성
 - 현재는 11명 이내의 조정위원으로 구성되며, 광역자치단체의 공무원 5명(예, 경기도의 경우 기획조정실장, 자치행정국장, 환경국장, 교통건설국장, 기획행정실장; 강원도의 경우 기획관리실장, 자치행정국장, 환경관광문화국장, 산업경제국장, 건설방재국장)은 당연직 위원이 됨
 - 지난 15년 동안 16개 광역자치단체 산하의 지방분쟁조정위원회가 조정을 시도한 사례는 10건에 불과하지만 분쟁조정제도의 자체 특성에 따라 분쟁조정위원회에 상정되지 않는 경우가 대부분임
 - 광역자치단체가 분쟁의 해결을 위해 조정역할을 수행하며 얻은 경험을 기초로 분쟁닥터 인력풀을 구성하고 현안이 발생할 경우 기초단체에 파견·지원하는 방안을 도입할 수 있음
 - 분쟁의 성격 및 광역자치단체의 규모와 역할에 따라 분쟁닥터 인력풀의 규모를 결정할 수 있음
 - 다만 분쟁닥터는 현안에 대한 전문지식도 갖추어야 하므로 업무영역에 따른 전문화를 반드시 고려해야 할 필요가 있음
 - 예를 들어 환경, 관할권 및 영역, 기피시설입지, 비용부담 등 다양한 갈등·분쟁의 유형에 따른 진단과 해결방안의 설계를 위해 다양한 분야의 전문지식을 지닌 분쟁닥터 풀을 구성할 필요가 있음
 - 이러한 방안은 다양한 분야의 충분한 인력 풀을 기반으로 기초자치단체에 대한 지원을 기대할 수 있음. 기초자치단체가 자체적으로 인력 풀을 구성하여 운영하는 데 따른 비용과 제약요소를 극복할 수 있음
 - 다만 기초자치단체가 직면한 갈등과 분쟁 사례를 보다 심층적으로 분석하고 현장에 밀착한 지원을 기대하기 어려울 수 있음

② 기초자치단체별로 분쟁닥터 풀을 구성하여 운영하는 방안

- 기초자치단체는 복수의 분쟁닥터를 임용하여 갈등관리 전반을 지원하도록 함. 기초자치단체의 규모에 비추어 볼 때 분쟁닥터를 상시 운용하는 데 제약이 있을 수 있으므로 복수의 분쟁닥터를 임명하여 갈등과 분쟁의 관리를 담당하게 함. 예를 들어 갈등영향평가, 분쟁닥터 역할 및 사후관리업무 등을 담당하여 기초자치단체의 갈등·분쟁 관리 역량을 향상시키도록 함
- 기초자치단체의 소규모 분쟁닥터 인력풀은 규모가 큰 분쟁 현안이 발생할 경우에는 대응능력이 부족할 수 있음. 지역적 갈등과 분쟁의 해결에 보다 적절한 방안이 될 수 있으나 대규모 분쟁이 발생하고 여러 분야의 전문지식이 요구되는 현안의 해결지원에는 한계가 있을 수 있음

③ 민간조직 분쟁닥터 인력풀을 구성 방안

- 전문민간기업, 연구단체, 학회 또는 협회가 분쟁닥터 인력풀을 구성하고 자치단체는 현안이 발생할 때 필요한 만큼 분쟁닥터를 일정기간 활용하는 방안을 고려할 수 있음
- 갈등·분쟁이 상존하는 것이 아니라 사안이나 정책에 따라 단절적이고 지역적으로 발생하는 것이 대부분이므로 필요에 따라 전문가의 지원을 받을 수 있는 제도화 방안임
- 다양한 문제영역에 걸친 인력풀을 구성할 수 있는 장점이 있지만, 협상, 대화 또는 의사소통 등 자치단체의 실무자들이 현장에서 필요한 기술과 역량을 강화시키는 교육효과는 상대적으로 낮을 것으로 생각됨
- 필요에 따라 적절한 인력을 활용할 수 있으므로 자치단체의 입장에서는 적은 비용이 소요되는 장점이 있음
- 전문협회나 학회가 교육훈련 및 인증 권한을 가지고 전문인력풀을 보유하고 자치단체의 요청에 따라 적합한 분쟁닥터(들)를 선임하여 지원하는 방안임. 자치단체의 갈등·분쟁 상황에서 중립성이 강화된 위치에서 해결가능한 방안과 바람직한 방안을 도출하여 자문할 수 있는 장점이 기대됨

4. 분쟁닥터제의 제도화 방안

○ 분쟁닥터제를 도입할 경우 먼저 분쟁닥터의 자격조건을 어떻게 할 것인지, 그리고 분쟁닥터의 인증을 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 선행되어야 함

① 분쟁닥터의 자격조건에 관한 제도설계

- 분쟁닥터의 자격조건을 어떻게 규정할 것인가에 대한 제도설계 필요
- 분쟁닥터는 전문분야의 경력이 반드시 필요함, 따라서 많은 전문가들이 분쟁닥터 인증을 받을 수 있도록 문호를 넓히고 동기(motives)를 부여해야 할 것임
- 교육·훈련과정 이수 또는 업무경력 연한 등에 관한 규정을 세분화하고 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 만들어야 할 것임

② 분쟁조정닥터 인증에 관한 제도설계

- 누가 분쟁닥터를 인증하고 임명할 것인가에 대한 제도설계 필요(인증기관)
- 관련 협회, 공공연구기관, 대학 등 다양한 기관들을 고려하여 인증기관을 지정하고 운영하는 것이 중요함

③ 분쟁닥터제의 제도화 방안

- 현재 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령)」과 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 시행규칙(총리령)」이 갈등관리연구기관의 지정 및 운영 등 다양한 갈등관리 방안에 관해 포괄적인 규정을 두고 있으며, 구체적으로 분쟁닥터제를 규정하는 법령은 없음
- 분쟁닥터제의 제도화와 관련된 종합적인 체계를 설계하여 지방자치법이나 대통령령 등의 개정 또는 신규 입법을 통한 방안을 마련할 수 있음
- 갈등관리 교육전문기관을 확대 개편하여 분쟁닥터를 양성하고 관리하는 방안도 고려할 수 있음
- 지방자치단체의 갈등·분쟁의 예방과 해결을 위해 지방자치단체의 업무와 정책에 대한 연구 역량과 지식기반을 갖춘 한국지방행정연구원에 분쟁닥터의 양성과 관리(지방자치단체의 지원 등)를 위한 전담팀(센터)을 설립하여 운영할 수

있음

- 분쟁닥터제의 도입과 제도화 방안은 다른 지원 방안(참여적 의사결정방법, 갈등조정전치주의 도입)과 체계적으로 연계하여 지방자치단체의 갈등을 예방하고 해결하여 보다 효율적인 지방정부의 운영에 도움이 되도록 제도설계가 되어야 할 것임

※ 시범 실시를 한 후 효과를 분석한 후 법령 제정 검토

5. 분쟁닥터제 도입의 기대효과

- 분쟁닥터제의 도입은 갈등·분쟁의 조정단계에서 가장 적극적으로 활용될 수 있는 제도임
- 또한 갈등예방단계에서 갈등상황을 사전에 파악하고 정책이나 사업의 수립단계에서 갈등영향평가를 실시하는 과정에도 참여할 수 있으며, 특정 사례에 참여한 경험을 축적하고 확산시켜 종합적인 갈등·분쟁의 관리역량을 강화시키는 사후 관리단계에도 참여할 수 있음
- 분쟁닥터의 양성과 활용은 궁극적으로 적은 사회적 비용으로 정책이나 사업을 추진할 수 있는 토대를 구축하는데 기여함

제3절 참여적 의사결정방법의 적극적 활용

1. 참여적 의사결정의 의미

가. 참여적 의사결정의 개념 및 정의

- 가장 넓은 범위의 참여적 의사결정(Public Participation in Decision-Making)은 시민참여에 의해 공공의사결정이 영향을 받는 모든 경우로써 참여자나 의견수렴의 여부에 제한이 없음
- 넓은 의미의 참여적 의사결정은 단순 정보제공이 아닌 시민의 의견이 수렴되는

경우를 의미함

- 협의의 참여적 의사결정은 일반 시민과 공익을 대표할 수 있는 참여자를 특정하여 제한된 수의 사람들이 공공의사결정에 참여하는 경우를 의미함
- 가장 좁은 의미의 참여적 의사결정은 의사결정에 직접적인 참여가 보장되고 의사결정을 위한 논의가 정기적으로 이루어지는 경우를 의미하며, 참여적 의사결정의 궁극적 구현 형태가 됨
- 갈등·분쟁의 예방과 해결을 위한 참여적 의사결정은 가장 좁은 의미로 이해하고 적용할 필요가 있음

나. 합의 형성적 참여로서의 참여적 의사결정

- 참여적 의사결정은 숙의과정(Deliberation)을 핵심적인 의사결정의 계기로 삼는 동시에 합의에 의한 의사결정을 지향함
- 따라서 참여적 의사결정에서는 합의형성을 위한 여러 가지 협상기법 등이 동원됨
- 숙의과정은 공동체의 공공선을 위하여 참여주체의 선호변경을 위한 논의를 전개하는 데 초점을 두지만, 합의형성과정에서는 참여주체의 고정된 선호 하에서 각 참여주체에게 가장 중요한 이해관계를 지킬 수 있게 하면서 각각의 참여자에게 실질적으로 덜 중요한 이해관계를 양보하게 하여 합의를 형성해 나가는 것을 기본 방법론으로 함

다. 공공정책분석의 새로운 의미와 참여적 의사결정

- 최근 대규모 국책사업 등 공공정책의 집행과 관련하여 공공정책과정에서 정의적 갈등이 출현하고 심화되게 된 근본적 원인은 정책문제 자체의 복잡성, 불확실성의 증가에도 있지만, 정책분석의 실패에 있는 것으로 볼 수 있음
 - 예를 들어, 기존 정책분석을 통해 제시된 지식들(타당성 분석이나 환경영향평가 등)이 자체의 정확성과는 별도의 사회적 ‘연관성’이나 ‘수용성’이라는 측면에서 심각한 문제를 가지고 있음

- 즉, 논리적 실증주의에 기반한 정책분석은 가치와 사실의 분리에 초점을 두기 때문에 정책의 대상이 되는 시민들의 가치, 선호, 요구, 필요에 대한 고려가 배제하여 사실변수간의 인과관계를 분석하고 목표달성의 효율적 방법을 찾는 기술적 형태의 지식을 강구하는데 집중함
- 이러한 정책분석이나 정책결정은 가치판단과 밀접한 관련이 있는 이슈나 가치판단에 도움이 되는 기준을 제시하지 못하는 문제가 있음
- 따라서 정책분석가나 정책전문가들은 정책에 영향을 받는 다양한 관련 주체들을 참여시켜 상이한 정보와 가치 등을 교환하고 평가할 수 있는 대화를 활성화시킬 수 있는 절차나 메커니즘을 제공할 수 있어야 함
- 정책전문가의 새로운 역할을 위한 방법론적 도구로서 참여적 의사결정방법이 필요하며, 정책전문가의 지위는 정책과정에서 관련 당사자간의 ‘대화의 촉진자’이며 동시에 ‘사회학습의 촉진자’로서 기능하게 됨
- 참여를 통한 정책분석의 핵심은 (1) 어떻게 사회현상이 관련 주체들의 인식론적 근거의 차이에 의해 주관적으로 상이하게 해석되어지는지, (2) 이러한 주관적 해석들 간에 논쟁과정은 어떠한지, (3) 이 논쟁과정에서 결과를 왜곡시키는 제도적 장애 (또는 역학관계)는 무엇이며, (4) 이 논쟁과정에 관련 주체들의 상이한 해석들이 공평하게 제시되고 이를 바탕으로 보다 민주적인 대화를 통하여 정책결정이 이루어지도록 하는 방법론적 절차는 무엇인가를 규명하는 데 있음

라. 참여적 의사결정의 효과

- 정책과정에 다양한 관련 주체들의 참여와 이들 간의 대화를 촉진시킬 수 있는 조건과 절차를 마련함으로써 참여적 의사결정은 다음과 같은 효과를 얻을 수 있음
 - (1) 참여자들의 다양한 가치와 견해를 정책형성과정에 포함시킴으로써 정책문제와 관련된 주체의 범위를 규정할 수 있으며 (달리 표현하면, 갈등의 소지를 사전에 예방하며);
 - (2) 참가자들 스스로 자신들의 주관적 견해와 상이한 견해가 있음을 인지하여 문제상황에 대한 이해의 폭이 확장 (상호적 사회학습)되고 자신의 견해를 수

- 정할 수 있는 가능성이 증대하고, 또한 상대방 입장에 대한 이해의 증가는 서로간의 신뢰를 증진시킬 수 있으며;
- (3) 이러한 사회학습과 신뢰관계를 바탕으로 정책수립의 대상이 되는 문제상황에 대한 정의와 해결방안에 대해 교육된 선택 (informed choice)을 할 수 있음
- 그리고, 시민들이 자신의 삶에 영향을 미치는 정책과정에 참여하여 자신의 입장과 견해를 피력하고 정책결정에 영향을 미칠 기회가 주어짐으로써 다음과 같은 효과를 기대함
- (4) 정부의 정책결정과정에서의 소외감이 줄며, 달리 말하면 정부에 대한 신뢰가 증가하고;
 - (5) 정부의 정책결정과정의 투명성과 책임성이 증대되고;
 - (6) 참여민주주의의 정착화에 기여할 수 있음
- 결국, 참여적 의사결정의 기대효과는 수단적, 내용적 그리고 규범적 효과로 구분할 수 있음. 정책과정에 시민들의 참여로 인하여 갈등을 해소하고 신뢰를 구축함으로써 정책형성과 집행을 원활히 하고, 내용적으로 개선된 정책을 결정할 수 있으며, 건강한 민주사회를 구축하는데 기여할 수 있음

2. 참여적 의사결정방법의 활용단계와 응용

- 일반적으로 효율적인 참여적 의사결정방법을 적용하기 위해서 전체 과정을 5단계로 나누어 추진함
 - ▶ 1단계는 준비단계로 참여적 의사결정의 운영원칙을 확립하고,
 - ▶ 2단계에서는 의사결정방식을 정하고 참여적 의사결정으로 논의할 대상영역을 정하며,
 - ▶ 3단계는 본격적인 참여과정으로 이해관계자, 전문가, 일반시민이 체계적 틀 속에서 숙의를 통해 논의를 실시하며,
 - ▶ 4단계에서는 참여적 의사결정을 통해 도출된 결론을 평가하고 사회적 수용성을 확인하며,
 - ▶ 5단계에서는 전 단계들을 통해 도출된 참여적 의사결정 결과를 종합적으로 검토하고, 이를 정부에 보고

가. 1단계: 사전준비

- 참여적 의사결정방법 운영원칙 및 목표의 확립
 - 참여적 의사결정을 담당하는 기관은 먼저, 공론화에 대한 운영원칙을 설정함. 기본원칙 (예를 들어 정보 및 절차의 투명성, 의사결정과정의 공평성, 이해당사자 및 일반 국민 참여, 논의의 심사숙고성 등)을 의사결정 진행과정에서 어떻게 전달할 수 있는지, 어떠한 방법론들을 적용했을 때 기본원칙을 철저히 지킬 수 있는지, 논의 과정 중 발생할 수 있는 위험이나 불확실성은 어떠한 것들이 있고, 이를 사전에 발견하고 최소화할 수 있는 방법은 어떠한 것들이 있는지를 사전에 검토하는 절차를 가짐
 - 또한 참여적 의사결정 방법을 통하여 도달하고자 하는 목표를 설정하는 것도 중요함. 목표가 무엇이나에 따라 의사결정의 방향설정이나 적용 가능한 참여 방법이 달라지기 때문임. 다수 사람의 참여에 목적을 둘 경우 참여와 참여를 통한 사회적 학습 자체에 비중을 두는 참여적 의사결정방법이 채택될 수 있으며, 합의된 최적의 안을 도출하는 것이 목적인 경우는 합의형성에 필요한 방법론이 적용됨
- 참여적 의사결정 활동 홍보
 - 참여적 의사결정 활동에 대한 홍보는 정책의 공론화에 대한 대중적 관심을 유도하고 참여를 촉진시키며 다양한 의견을 들을 수 있으므로 필요함
 - 1단계의 활동을 평가하는 활동이 있어야 하며, 이는 다음 단계에서 적용할 방법론을 재검토할 기회를 제공하고, 참여적 의사결정과정에 대한 사회적 수용성을 확인할 수 있도록 함

나. 2단계: 예비조사

- 참여적 의사결정방식의 선정
 - 참여적 의사결정 방식의 선정이 정책 의사결정의 성패를 좌우할 정도로 중요하므로 다음과 같은 사항을 고려해야 함
 - (1) 어떻게 이해당사자와 일반 국민이 가장 적절하고 효율적으로 참여적 의사결정 각 단계에 참여할 수 있는가?;

- (2) 참여적 의사결정 단계에서 적용할 여러 방법론을 어떻게 운영하고 실행과정에 반영할 수 있는가?;
- (3) 국민 및 이해당사자를 바탕으로 한 참여적 의사결정 방식을 통하여 나온 결론을 어느 정도 신뢰하고 적절하다고 평가할 수 있는가?
- 참여적 의사결정의 방식은 다음과 같은 기준에 근거하여 선정되어야 함
 - (1) 참여의 목적,
 - (2) 참여의 범위,
 - (3) 참여적 의사결정의 목적,
 - (4) 참여자의 폭
- 구체적인 내용은 다음과 같음

참여의 목적은?	정보전달, 협의, 숙의적 토론, 참여자체
참여하는 범위는?	지역, 광역, 국가
참여적 의사결정을 통하여 찾아내고자 하는 것은?	문제발견, 대안 발견, 결과에 대한 평가, 최적의 안 도출
의사결정과정에 참여하는 참여자의 폭은?	개인, 소그룹, 그룹 전체

○ 논의 대상 영역의 선정

- 참여적 의사결정을 진행하는 담당자는 논의의 대상을 명확하게 규정하여야 함. 예를 들어, 방사성폐기물 처리 관한 참여적 의사결정을 실시할 경우에는 방사성폐기물의 정의와 분류, 이미 발생한 방사성폐기물뿐만 아니라 추후 발생할 방사성폐기물의 양에 대한 분석을 토대로 각각의 방사성폐기물을 어떻게 안전하게 저장할 것인지, 중장기적으로 어떠한 처리방식이 타당한 것인지에 대한 논의대상을 선정하고 논의를 추진하는 것이 바람직함
- 참여적 의사결정의 주체 및 대상에 대한 논의도 함께 이루어져야 함. 참여적 의사결정 과정에 누가 참여하며, 의사결정과정을 누구에게 알리고, 누구를 대상으로 할 것인지에 대한 영역을 결정함. 참여 대상은 각각 다른 지식을 가지고 참여하게 되므로 과학, 기술, 사회경제, 윤리 분야 등에 전문지식을 지닌 전문가나 이해관계자, 문제를 인식하고 판단하는 일반지식을 가진 시민들에 대한 구분은 이들을 어떤 방식으로 참여시키느냐, 혹은 참여과정에서 어떤 역할을 할 수 있는지에 도움을 줌

다. 3단계: 참여적 의사결정 추진

- 참여자 선정
 - 참여자 선정은 매우 중요함. 참여자의 선정기준을 설정하고, 숙의적 토론방식에 참여하는 소수의 이해관계자나 전문가는 각 집단을 대표할 수 있는 사람을 선정함
- 숙의적 참여방식 적용
 - 숙의적 참여방식으로 시민배심제(citizen's jury), 합의회의(consensus conference), 공론조사(deliberative opinion poll), 플래닝 셀(planning cell) 방식은 전문가와 일반 시민이 참여하는 숙의적 방식으로 활용할 수 있음. 참여적 공론화 과정은 공론화의 사회적 확산을 위해 TV중계나 인터넷 매체 등을 활용하여 공개적으로 진행되는 것이 바람직함. 서구에서 여러 차례 적용되었던 공론조사는 지역 및 국가 방송사에서 생중계하는 사례도 있음

라. 4단계: 논의 결과 평가

- 참여적 의사결정을 통하여 논의된 내용은 전문가의 검토가 필요하고, 일반 시민에게 공개하여 의견을 수렴하는 작업, 즉 평가의 단계를 거쳐야 함
 - 중간평가를 통하여 사회적 수용성이 낮다고 판단될 때에는 문제의 원인을 분석하고 잘못 적용된 사항에 대해서는 수정하고 보완하여 다시 적용할 수 있는 유연성을 확보할 필요가 있음. 중간평가 없이 사회적 수용성이 낮은 사안을 정부에 보고하고 발표할 경우 사회갈등을 일으킬 가능성이 높음

마. 5단계: 결과 도출 및 평가

- 5단계에서는 최종적으로 논의된 결론을 검토하고 최종 합의사항을 도출하는 작업이 진행되며 합의사항을 정부에 보고함
 - 각각 다른 방식의 논의과정을 통해 도출된 안이 몇 가지로 구분될 경우에는 이 중 하나의 안을 도출하는데 필요한 기술적 분석방법을 적용하게 됨
 - 예를 들어, 다기준 분석 (multi-criteria analysis)은 논의를 통하여 도출된 몇 개의 안에서 최적의 안을 찾아내는 방법임

- 다기준 분석은 개인들의 가치가 다원화되고 의사결정에 영향을 미치는 주체들의 수가 증가하는 상황에서 공공부문의 의사결정을 해결하는 방안으로 상충적이고 다양한 척도로 측정된 평가기준을 통해 추출된 대안 중 최적의 대안을 추출하는데 용이한 장점을 지님

○ 참여적 의사결정을 설계할 때 정형화된 형식의 틀에 맞추어 디자인하는 것 보다는 유연 (flexible)하면서도 결론에 대해서는 열려있는 자세가 필요함

3. 참여적 의사결정방법의 유형

가. 시민참여의 유형

○ 시민참여의 방법은 다양한 기준으로 분류할 수 있으며, 크게는 일반적 시민참여와 참여적 의사결정(Intensive Engagement)이 있음

〈표 3-1〉 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형

시민참여 유형	목적	예시
1. 일반적 시민참여 - 최광의의 참여적 의사결정 중 협의의 참여적 의사결정을 제외한 참여의 유형 - 갈등영향분석 후 참여적 의사결정 방법이 이용될 사안으로 판단된 사안에는 단독으로 적용될 수 없음	(1) 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여 - 정보제공과 교육을 목적 - 일반 시민의 의견수렴 기회는 없거나 매우 적음	전단, 팸플릿, 홍보책자, 비디오 테이프 등의 자료 배포
		뉴스 자료 배포
		대중매체에의 광고
		인터넷 웹사이트 운영 공공장소에서의 자료전시
2. 참여적 의사결정 - 협의의 참여적 의사결정 유형 - 공공의사결정에 실질적으로 영향을 미침 - 보장된 숙의과정	(2) 정보제공과 의견수렴을 목적으로 하는 참여 - 정보제공, 의견수렴(숙의없는) 목적 - 일반시민의 의견반영 기회는 적음	오픈하우스 운영
		공청회 여론조사
	(1) 여론확인을 목적으로 하는 참여 - 시민적 여론에 대한 숙의 - 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영됨	포커스 그룹 공론조사
		(2) 정책에 대한 숙의를 목적으로 하는 참여 - 정책의 형성을 목표로 숙의 - 숙의 후 도출된 결과가 정책에 반영됨
		규제협상 협력적 의사결정(CPS) 라운드 테이블 시민자문위원회

시민참여 유형	목적		예시
	- 반드시 합의를 목적으로 하지는 않음	- 모든 시민에 영향을 미치는 사안 - 사회적 목표로서의 공공선의 추구	시민배심제 플래닝 셀(planning cell) 합의회의

- 일반적 시민참여는 일방적인 의사소통 구조를 가진 반면, 참여적 의사결정 방법들은 참여자 간에 대면적인 의사소통을 보장함
- 여론 확인을 위한 방법으로는 포커스 그룹과 공론조사의 방법이 있음
 - 포커스 그룹(Focus Group)은 심층적인 여론을 확인하기 위하여 특정 주제에 대해 소그룹 형태로 행해지는 토론을 말하며, 공론조사(Deliberative polling)는 과학적 표본의 추출로 대표성 있는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대해 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하는 방법임
- 정책에 대한 합의를 목적으로 하는 참여적 의사결정방법은 시민들이 숙의과정에 참여하여 정책결정에 실질적으로 영향을 미치는 방법임
 - 참여의 주체가 되는 시민들이 정책이나 사업에 특별한 영향을 받는 이해관계자로 참여하는 방법과 자신의 이해관계를 떠나 사회의 공공선을 추구하는 일반시민으로 참여하는 방법으로 구분할 수 있음

나. 이해관계자가 참여하는 방법

- 규제협상(Regulatory Negotiation)
 - 규제기관이 공식적인 정책결정 이전에 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들과의 상호논의와 협상을 통해 규제내용에 대한 합의를 도출하고 그에 다른 정책대안을 규제기관이 수용하는 규제정책의 결정방식임
 - 협상에 의한 규칙제정 (negotiated rulemaking)이라고도 하며, 환경단체 등과 같은 공익을 추구하는 집단의 대표는 물론 일반인도 신청을 통해 협상에 참여가능하며, 행정기관과 대등한 지위에서 상호 논쟁을 통한 합의를 도출함
 - 지역 및 전국을 대상으로 하는 모든 규칙제정에 적용 가능하지만, 협상주제가

가치에 대한 갈등이나 침해한 국가적 정책에 관한 갈등을 포함한 경우에는 적용할 수 없기 때문에 주요 이해관계자의 선정이 용이하고 그 수가 제한적인 이익 갈등에 적합함

□ 협력적 의사결정(Collaborative Problem-solving)

- 협력적인 대면적 상호작용을 통해 개인 및 그룹간의 지식, 사고 및 경험을 공유함으로써 정책을 결정하는 방법임
- 시민단체나 일반 시민이 공공기관과 동일한 권한을 가지고 참여할 수 있어 참여의 효과가 크지만 타협을 통해 합의에 이르지 못할 위험도 존재하며, 조직화되지 않은 이해당사자들의 참여는 어려운 점이 있음
- 지속적인 대면적 상호작용은 장래의 갈등을 예방하는 효과가 있음
- 뚜렷한 이해관계자들이 존재하는 문제에 적용하기 쉽지만 합의에 이르기 어려운 가치갈등의 경우에 적용하기 어렵고 이익갈등의 문제에 적용이 용이함

□ 라운드 테이블(Round Table)

- 특정 사안에 대해 이해관계를 가지는 그룹 및 전문가들이 함께 모여 토론을 통해 합의에 이르는 방법임
- 토론에 참여하는 모든 구성원 즉, 공공기관, 일반시민, 환경단체 등이 결정에 동등한 권한을 지니며, 토론하고 해결방안에 관해 합의에 이르는 것을 목표로 함
- 환경단체나 일반시민 등이 동등한 권한을 가지고 참여하여 숙의과정을 통해 정책이나 사업 관련 문제를 결정하므로 참여의 효과는 매우 큼
 - 모든 중요한 이해관계자들이 참여하지 못할 경우 공정하지 못한 결과를 도출할 위험이 있음
- 구체적인 도시계획 및 지역계획에 적용할 수 있으며 정치적, 사회적 문제에도 적용 가능함. 합의에 이르기 어려운 가치갈등에는 적용이 곤란하고 이익갈등의 문제에 적합한 방법임

- 시민자문위원회(Citizen's Advisory Committee)
 - 지역적 관심을 불러일으키는 문제에 관하여 논의하기 위해 이해관계자 및 일반 시민들이 정기적으로 가지는 토론 모임을 지칭함
 - 반드시 합의를 목적으로 하지 않지만, 공동의 노력을 통해 문제의 해결을 추구하고 서로 다른 의견을 확인하고 다양한 의견을 공공기관에 전달하는 것을 중요시 함
 - 대표성의 확보가 어렵고(자발적으로 구성되거나 일정 부분 공공기관의 의도에 영향을 받을 가능성이 존재하므로 일반시민의 의견을 제대로 반영하지 못할 위험이 있음), 참여자 선정과 정보제공의 투명성을 확보하는 것이 성공의 중요한 요소임
 - 지역적 문제에 적용하는 것이 효과적이며, 포괄적 계획의 문제나 구체적 방법의 문제 등 다양한 정책영역과 관련된 문제에 적용 가능함

다. 이해관계자를 배제한 참여적 의사결정방법

- 시민배심제(Citizen's Juries)
 - 선정된 시민들이 중요한 공공의 문제에 관하여 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하고 이를 정책권고안으로 제출하는 방법임
 - 시민배심원단은 일반적으로 18-24인으로 구성하여 일반 대중을 대표하는 역할을 수행하며, 계획 및 준비기간으로 3-4개월이 소요되고, 숙의과정에 해당하는 청문 절차(hearing)를 4-5일에 걸쳐 진행함
 - 시민배심원의 풀(pool)을 구성하여 운영하면서 특정 의제나 문제에 대한 일반시민의 인식이나 성향을 반영할 수 있는 표본추출하여 시민배심원단을 구성할 수도 있음
 - 증인을 채택하고 질문할 수 있으며, 토론 후에 의제에 대한 답변을 도출하고 공개포럼을 통해 정책권고안을 발표하는 것이 일반적임

- 제한된 인원의 참여로 대표성의 확보의 어려움이 있지만, 사회구성원 간에 견해의 대립이 있고 문제에 대한 여러 가능한 해결방안 중 하나나 일부를 선택할 필요가 있을 때 유용한 해결방법임

□ 플래닝 셀(Planning Cell)

- 플래닝 셀은 약25명 정도의 무작위 선발된 시민들이 주어진 계획이나 정책문제들에 대해 숙의과정을 통해 해결방안을 제시하는 방법으로 독일에서 유래함
- 시민배심제와 유사하지만, 시민패널이 무작위로 선발되고, 여러 팀(cell)이 동시에 혹은 순차적으로 운영된다는 점에 차이가 있음
- 여러 가능한 선택의 여지가 존재하는 문제에 대해 단기간에 결정을 내릴 필요가 있는 사안에 유용한 방법임
 - 참여자들은 모든 시민을 대표하며, 특정한 이해관계를 대표하지 않음
- 소수의 참여자들을 통한 심층토론과 적극적 참여가 가능하며, 단지 찬반의 선택이 필요한 경우보다는 가능한 선택방안이 다수 존재하는 갈등의 해소에 유용함

□ 합의회의(Consensus Conference)

- 선별된 일반시민들이 특정 주제에 관하여 전문가들에게 질문하고, 답변을 평가하며 토론을 통해 의견을 수렴하고 그 결과를 기자회견을 통해 발표하는 일종의 시민포럼 방식임
 - 과학기술적으로 논쟁이 되는 주제를 다루는 방식에서 유래하였음
- 전문, 기술적 견해를 표현할 기회가 없었던 일반시민들의 의견을 수렴할 수 있지만, 합의회의에 참여하는 시민패널은 지원자 중심으로 구성되기 때문에 대표성은 위약함
- 사회구성원 전체에 영향을 미치는 가치의 문제가 관련된 갈등이 주된 논의의 대상이 됨
 - 즉, 전문적 지식을 제공받은 일반시민의 의견이 반영될 필요가 있는 정책과 관련된 사안, 공론화가 필요한 사안, 일반시민에게 보다 많은 정보를 제공할 필

요가 있는 사안에 효과적으로 적용할 수 있음

- 덴마크, 영국을 중심으로 많은 국가들에서 유전공학, 유전자조작식품 등 사회성질은 과학기술의 문제들이 합의회의를 통해 다루어졌고, 우리나라에서는 유네스코 한국위원회 주최로 ‘유전자 조작식품’과 ‘생명복제’에 관련된 합의회의를 개최한 경험이 있음

4. 참여적 의사결정방법의 선택과 활용

- 현재 각국에서 활용되고 있는 참여방법들은 참여의 주체, 방법 및 효과 등의 면에서 서로 다름
- 그러므로 공공기관이 정책이나 사업과 관련하여 참여적 의사결정방법을 활용할 경우에는 참여의 목적, 갈등이나 쟁점의 성격과 내용, 참여 주체의 성격과 범위, 공공기관이 지원할 수 있는 인적, 재정적 능력 등을 고려하여 적절하고 효과적인 방법을 선택하여야 함
- 그런데, 현실적으로 공공정책과 관련된 문제나 쟁점들은 가치, 이해관계, 사실인식의 차이 등으로 인한 갈등이나 분쟁이 복합적으로 작용하는 경우가 많으며, 이해관계자들도 매우 다양하기 때문에 위의 방법 중 하나를 선택하여 활용하는데 한계가 있음
- 따라서 위의 방법들의 단점을 보완하거나 다른 방법의 장점이나 기법을 도입하여 적용할 필요가 있음

5. 참여적 의사결정방법의 적극적 활용을 위한 제도화 방안

- 대안 1
 - 대통령령인 [공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정]을 준용하여 행정안전부 장관령으로 [지방자치단체의 갈등 예방과 해결에 관한 규정]을 제정
 - 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 정책을 수립·시행·변경함에 있어서 당해 지역주민 또는 타 지역 주민들에게 중대하고 광범위한 영향을 미치는 경우

이해관계자, 일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여를 보장하는 참여적 의사결정 방법의 활용을 의무화하도록 규정

○ 대안 2

- 현재 국회에 발의되어 있는 [공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본 법안]을 토대로 [지방자치단체의 갈등 예방 및 해결을 위한 규정]을 행정안전부장관령으로 제정

※ 참여적 의사결정 방법 등 구체적인 사항은 지방의회에서 조례를 제정하도록 권고함

- 갈등 예방과 해결을 위한 조례 제정 유도

6. 참여적 의사결정 방법을 통한 갈등해결 사례

- 서울국립병원 관련 갈등: 갈등조정위원회를 통한 해결

□ 갈등개요: 갈등·분쟁의 발생과 해결

- 1962년 서울시 광진구 중곡3동에 설립된 정신질환 전문 병원
- 수도권 유일의 국립정신시설로 960 병상이며, 시설낙후(엘리베이터 없음)로 냉난방, 습기 문제 등이 발생
- 2002년에 ‘국립서울정신병원’에서 ‘국립서울병원’으로 이름변경
- 국립서울병원 인근 주민들이 혐오시설이라고 주장하면서 다른 곳으로 병원을 옮기라면서 시작된 ‘이전갈등’이 16년간 계속

□ 주민들의 요구

- 설립당시에는 인적이 뜸한 변두리였으나, 서울이 커지면서 도심 주택가 한가운데에 위치하게 됨
- 비선호시설인 정신병원의 존재로 주민 재산에 대한 상대적 손실을 강조함(재산권, 부동산 가격 등)
- 국립서울병원의 이전 또는 재개발 요구

□ 갈등조정위원회 구성

○ 총 21명:

- 중앙행정부처, 지방자치단체(광역 및 기초), 주민, 중립적 제3자, 전문가
- 위원장은 공동: 학계인사와 중앙부처 고위공무원
 - 서울시 - 시의원 (1인)
 - 광진구 - 구의원 (3인)
 - 중앙행정부처 - 보건복지가족부 공무원 (1인)
 - 국립서울병원 - 병원장 (1인)
 - 광진구청 - 부구청장 및 도시관리국장 (2인)
 - 주민자치위원장 - 중곡4개동 각 1인 (4인)
 - 국립서울병원 이전 범주민대책위원회 (1인)
 - 중립적 갈등관리전문가 - 시민단체 (5인)
 - 학계 및 연구기관 - 3인

□ 갈등조정위원회의 역할

- 국립서울병원 관련 갈등을 해소하고 모두가 만족할 수 있는 합의안을 도출할 수 있도록 지원
- 위원회의 어떠한 결정사항도 법적 구속력을 갖지 못함
- 위원회 임기는 1년(2010년 2월 28일까지)이지만, 1차적으로 2009년 5월말, 2차적으로 2009년 9월말로 마무리한다는 계획에 동의함

□ 대안개발 및 검토를 위한 절차

- 국립서울병원 관련 갈등조정을 위해 다음과 같은 대안의 검토에 합의함
 - 광진구 외부지역으로 이전하는 안을 우선적으로 검토함
 - 광진구 내 대체부지 물색 및 이전가능성을 검토함
 - 현부지에 신축하는 안을 검토함
- 대안검토의 순서를 광진구 외부지역 이전 → 광진구 내 대체부지로 이전 → 현

부지 신축하는 안으로 합의함(5차 회의, 2009년 4월 17일)

- 단, 우선되는 대안이 더 이상의 검토가 불가능하다는 판단이 내려져야 함
- 즉, 갈등조정위원회에서 대안 검토가 더 이상 불가능하다는 합의가 이루어지면 그 다음 대안을 검토할 수 있는 것으로 합의함

○ 갈등조정위원회에서 합의된 대안은 반드시 주민설명회를 거치고 주민들의 동의를 받아야 함에 합의함

- 갈등조정위원회의 합의 내용은 법적 구속력을 지니는 것이 아님
- 주민 측과 보건복지부 측 모두 만족할 수 있는 대안을 마련하는 것이 갈등조정위원회의 의무임
- 갈등조정위원회의 최종 합의안은 주민동의를 필요조건으로 함

□ 종합의료복합단지 건립안 주민의견수렴 절차(2009. 12. 4 결정)

- 1단계: 제2차 및 제3차 주민보고회 참가주민 설문조사
- 2단계: 주민심층면접조사 - 동별로 남녀 각 1 그룹씩 총 64명을 선정해 관련 자료를 충분히 숙지하게 한 후 분임토의와 유사한 과정을 거쳐 사회자가 객관적 입장에서 주민들의 토론을 진행하는 방식
- 3단계: 정량적 여론조사 - 4개동 총 500명을 대상으로 전화조사 실시하며, 즉답에 따른 결과 왜곡을 막기 위해 사전에 자료를 배포해 관련 내용을 알리는 방식으로 진행
- 3가지 방식의 주민여론을 종합적으로 판단하여 주민의견 판정
 - 2009. 11. 17 현부지 신축안(가칭 종합의료복합단지)에 대한 주민 의견수렴 및 동의를 확인하기 위해 주민보고회 개최를 결정하고 보고안을 마련함
 - 2009. 12. 2 제1차 주민보고회 실시
 - 2009. 12. 7 제2차 주민보고회 실시
 - 2009. 12. 14 제3차 주민보고회 실시
- 2010. 2. 11 종합의료복합단지(가칭) 신설 업무협약 체결
 - 보건복지부, 서울 광진구, 지역구 의원(권택기)

- 31차 본회의를 끝으로 갈등조정위원회 해산

□ 갈등조정위원회 운영 규정

- 모든 회의 자료는 녹음 또는 녹화함,
- 회의 내용을 언론에 공개하는 것을 원칙으로 함
- 의사결정시에는 협의제를 채택하고 다수결로 의결하지 않기로 함
- 결국, 갈등조정위원회는 모든 사항에 대하여 참석위원들의 합의를 원칙으로 하는 합의체였으며, 표결을 허용하지 않았음

제4절 갈등관리지수의 개발 및 보급

1. 갈등관리지수 개발의 필요성

- 지방자치 실시 이후 중앙-지방간, 지방-지방간, 정부-주민간 갈등이 빈번하게 발생하고 있음
- 각종 정책과 사업을 둘러싼 사회갈등의 증가로 인하여 국가 정책집행 비용의 증가 및 사회통합의 저해 현상이 초래되고 있음
- 최근에 나타나고 있는 갈등은 분권화, 주민참여 확대 등 여건의 변화로 기존의 갈등해결시스템에 의한 문제해결에 한계를 노정하고 있으며, 특히 지방자치단체의 갈등관리 역량 부족으로 지방자치단체의 갈등 예방 및 조정에 노력이 한계를 보이고 있음
- 결국 사회갈등의 해결은 지방자치단체의 갈등관리 역량이 매우 중요하며, 따라서 지방자치단체의 갈등관리 역량을 강화하기 위한 갈등관리지수의 개발 및 보급이 필요함
 - 사회갈등의 발생으로 인한 비용을 최소화하고 사회통합을 이루기 위한 방안으로 지방자치단체 갈등관리 지수를 개발·보급하는 것임

2. 갈등관리지수의 주요 내용

- 지방자치단체의 갈등관리지수 개발
 - 갈등관리 지수 설정을 위한 체계 및 모델링(예시)
 - 갈등관리지수의 영역을 갈등관리 기반영역, 갈등관리 활동영역, 갈등관리 결과영역, 갈등관리 효과영역으로 구분
 - 갈등관리 기반영역: 법, 제도, 조직, 인력, 문화 등을 지수화
 - 갈등관리 활동영역: 교육훈련, 갈등기법 적용, 해결절차 마련, 단체장 노력 등을 지수화
 - 갈등관리 결과영역: 갈등관리의 성과 등
 - 갈등관리 효과 영역: 만족도 등
 - 갈등관리 지수 개발의 방향
 - 갈등관리 수준의 점검 및 갈등관리 성과 제고
 - 갈등관리지수의 신뢰성 및 타당성 확보
 - 정량적 지수와 정성적 지수 병행: 갈등관리를 객관적으로 측정할 수 있는 것은 정량적 지수로 하고, 정량적 지수로 간과될 수 있는 갈등관리 노력, 갈등의 특성 등을 고려하여 정성적 지수로 보완
 - 갈등관리 지수를 Input 요소, Process 요소, Output 요소 동시에 고려하여 개발
 - 각 분야 관계자 및 전문가 의견수렴을 통해 지수의 수용성 제고
 - 영역별 세부 지수 개발은 별도의 용역으로 수행
 - 갈등관리 지수의 측정 및 평정방식
 - 지수의 측정 및 점수화 방법 등은 용역으로 수행
- 갈등관리 지수의 검증 및 최적화
 - 갈등관리 지수의 최적화를 위한 Pilot 테스트
 - 결과 분석을 통한 최종 지수 도출
- 갈등관리 지수의 관리 방안 및 활용 방안 제시

3. 갈등관리지수의 개발방안

- 지방자치단체 갈등관리지수 개발을 위한 T/F팀 구성
 - 행안부 및 지자체 담당 공무원, 한국지방행정연구원 연구진, 경실련 등 시민단체 등 전문가가 참여하는 T/F팀 구성
 - 행안부에서 연구원에 용역으로 발주: 연구원에서 총괄하고 외부 전문가와 공동으로 갈등관리지수 개발
- 갈등관리지수를 통한 지방자치단체 진단 실시
 - 한국지방행정연구원에 지방자치단체 갈등관리센터를 설치하여 체계적으로 갈등관리지수가 관리될 수 있도록 함
 - 갈등관리센터에서는 갈등관리 진단뿐만 아니라 갈등사례 DB구축, 갈등관리 역량강화 교육 등의 업무를 담당
 - 진단 실시는 갈등관리센터가 총괄하여 시민단체, 전문가 등이 참여하여 매년 진단 실시

4. 갈등관리지수의 기대 효과

- 지방자치단체 갈등관리의 현재 수준을 점검하고, 향후 지방자치단체의 갈등관리 역량강화를 위한 기초자료로 활용
- 지방자치단체의 갈등관리 수준을 객관적으로 진단할 수 있는 지수를 개발하여 보급함으로써 지방자치단체의 갈등관리 수준 제고에 기여
- 지방자치단체의 갈등관리 수준에 대한 진단을 통하여 우수 사례를 발굴하고, 이를 타 지방자치단체가 벤치마킹할 수 있게 함으로써 국가 차원의 전반적인 갈등관리 역량 제고에 기여함

제 5 장

갈등사례 분석 표준모형 개발 방안

- 제1절 갈등사례분석 표준모형 개발의 필요성
- 제2절 갈등사례분석 표준모형에 대한 선행 연구 및 한계
- 제3절 자치단체 갈등사례분석 표준모형의 개발
- 제4절 자치단체 갈등사례분석 표준모형의 활용방안



제5장 갈등사례 분석 표준모형 개발 방안

제1절 갈등사례분석 표준모형 개발의 필요성

- 국가사회에는 수많은 문제들이 발생하고 공식적 비공식적 차원에서 다양한 이해 당사자들이 그 과정에 개입하기도 하는데, 당사자 간 가치, 이해, 이념, 권한 등의 차이는 다양한 형태의 갈등을 발생시키고 있음
- 공공사업의 추진과정에서 다양한 유형의 갈등이 있지만 유사한 갈등이 계속해서 발생하고 있다는 점에서 유사성에 대한 분석을 통해서 합리적인 대응의 필요성이 있음
- 어떠한 갈등도 똑같은 상황과 과정을 겪으며 나타나는 것은 없지만, 갈등사례에 대한 체계적인 분석을 통해서 향후 갈등문제를 해결해 나가는데 중요한 교육과 학습사례로서 활용될 수 있을 것임
- 공공사업 갈등의 경우 현장에서 중요한 역할을 하는 행위자 중의 하나가 바로 해당 업무를 담당하고 있는 공무원들이라 할 수 있는데, 이들의 갈등에 대한 인식부족, 갈등과정에서 부적절한 대응 등은 갈등해결을 더욱 어렵게 하는 경우가 많으며, 또한 담당 공무원들의 바쁜 일정, 순환배치에 따른 잦은 담당업무의 변경 등은 갈등 사안에 대한 숙지를 어렵게 하는 구조적 요인으로 작용하여 갈등 사례에 대한 체계적인 이해와 접근을 어렵게 하는 요인임
- 이러한 현실에서 공공사업의 갈등관리를 위하여 갈등사례에 대한 체계적인 분석을 위한 표준모형의 개발될 필요성이 있음
 - 박홍엽·홍성만 외 (2006)는 갈등사례분석을 위한 표준모델의 필요성을 다음과 같이 제시하고 있음⁹⁾

9) 박홍엽·홍성만 외(2006)에서도 이미 갈등사례분석을 위한 표준모델의 시도를 통해서 그 필요성이 크다는 점을 지적하였다.

- 다양한 유형과 성격을 가지고 발생하는 공공갈등의 경우에는 사례분석방법(case analysis method)을 통해 분석·정리하는 것이 효과적인데, 다양한 유형의 사례를 일반론적인 분석틀로 묶으려 할 경우 각 사례가 갖는 특징을 간과하기 쉽다는 문제가 있음
- 공공갈등의 발생과정이나 성격에 따라 수많은 갈등유형이 존재하고 그리고 그 갈등에 직·간접적으로 관여했던 사람마다 입장이 다르며, 그 결과 똑같은 갈등 사례이지만 관찰자의 인식과 해석에 따라 분석방식과 내용이 달라질 수 있기 때문에 일관된 사례분석의 틀을 통해서 갈등사례를 분석하는 것이 어려움이 있겠지만 같은 내용을 너무 상이한 분석방식으로 접근함으로써 인해 사례에 대한 이해, 전달, 활용에 있어 어려움이 야기되고 있어 가능한 한 공통으로 활용될 수 있는 표준모형을 개발할 필요성이 있음
- 이외에도 갈등사안을 다루는 공무원뿐만 아니라 갈등이해당사자, 갈등과정에서 일정한 역할을 수행하기도 하는 NGO의 시민운동가 등도 갈등사례를 쉽게 이해하고 분석하는데 활용이 될 수 있음
- 모든 갈등사례는 설령 그 유사성을 가지고 있는 경우라 하더라도 나름대로의 독특성을 가지고 있으며, 그렇기 때문에 갈등사례분석을 위한 표준모델이 갈등사례에서 나타나는 모든 독특성을 반영할 수 있는 것은 아닐지라도 갈등사례에 대한 객관적인 인식과 이해, 설명을 높여줄 수 있다는 점은 분명함
- 갈등사례분석의 표준모형은 공공사업의 갈등과정에서 보여주는 갈등이 갖는 다양성과 역동성의 측면을 담아내고 분석의 다양성을 허용할 수 있는 것이어야 함

제2절 갈등사례분석 표준모형에 대한 선행 연구 및 한계

1. 기존의 갈등사례분석 표준모형

- 먼저 갈등분석의 기본요소 모형(Basic Elements Model for Conflict Analysis)¹⁰⁾을 토대로 하여 국내의 갈등사례분석을 위한 표준모형을 개발한 기존의 연구를

검토해 보고,

- 기존 모형의 한계를 파악하여 수정 발전된 새로운 갈등사례분석 표준모형의 개발하고자 함
- 기존 갈등분석의 기본요소 모형의 개요는 다음과 같음

가. 갈등개요(conflict profile) 파악

- 갈등분석의 첫 단계 작업으로 예상되는 갈등상황 전반에 대한 조사 및 분석이 필요함. 정치적, 경제적, 사회적, 지역적으로 갈등이 어떠한 맥락 속에서 어떠한 양상을 띠고 발생할 것인지(또는 발생했는지)를 파악하는 것임
- 갈등개요 파악 단계에서 주요 검토항목은 다음과 같음
 - ① ‘무엇을’, ‘언제’, ‘어디서’에 관한 답변을 통해 갈등의 간략한 적요
 - ② 갈등을 둘러싸고 발생하는 문제 이해.
 - ③ 갈등을 관리할 때 부딪칠 수 있는 도전(challenges) 이해
 - ④ 사업이 갈등관리에 미치는 영향(긍정적 또는 부정적 영향) 적시
 - ⑤ 갈등지표(conflict indicators)의 개발과 갈등위험(risk) 적시

〈표 4-1〉 갈등개요 체크리스트

갈등개요(Conflict Profile) 체크리스트	
무엇을	·실제로 관심을 갖고 있는 갈등은 어떤 것인가?
	·그 갈등은 무엇에 관한 것인가?
	·갈등의 크기나 규모는 어느 정도인가?
	·갈등이 초래할 정치적, 경제적, 사회적 결과는 무엇인가?
언제	·갈등은 어느 국면에 있는가?
	·갈등은 언제 시작되었는가?
	·최근에 갈등은 어떻게 발전되어 가고 있는가?
어디서	·갈등은 정확히 어디서 일어나고 있는가?
	·갈등의 중요 지점(important sites)은?

- 10) Leonhardt, Manuela. 2001. 「Conflict Analysis for Project Planning and Management」, GTZ GmbH, pp. 17-23을 수정 보완한 박홍엽·홍성만 외(2006)의 내용을 검토. 이 연구에서는 Leonhardt가 9단계까지 제시한 내용 중 4단계까지 갈등사례분석 활용에 검토.

갈등개요(Conflict Profile) 체크리스트	
	·갈등의 계선(lines)은?
	·갈등의 경계(border)는?

나. 이해관계자 분석(stakeholder analysis)

- 개별적인 갈등 행위자(individual conflict actors)를 면밀히 관찰하거나 핵심이해 관계자들과의 면담을 통해 갈등상황이 어느 행위자를 중심으로 전개될 것으로 예상되고 연합(alliance)과 동맹(coalition)관계는 어떻게 될 것인지를 분석함
- 이해관계자 분석단계에서 주요 검토항목은 다음과 같음
 - ① 이해관계자 분석이란 ‘누가’에 관한 답변을 통해 갈등행위자를 분석하는 것
 - ② 이해관계자란 갈등에서 공동의 이해관계를 갖는 모든 집단 또는 갈등에 의해 비슷한 방식으로 영향을 받는 모든 집단을 의미
 - ③ 갈등에 관여되었거나 또는 갈등에 의해 영향 받는 집단들의 이해관계, 입장, 관계를 명확히 파악
 - ④ 목표 집단을 결정하고 목표 집단 간의 구분을 위한 배경 지식을 제공
 - ⑤ 협력을 위한 파트너를 선정
 - ⑥ 정책 활동을 우선순위에 따라 집중
 - ⑦ 이해관계자간의 갈등관계 및 연합(alliance)관계 파악
 - ⑧ 핵심적인 갈등쟁점 이해
 - ⑨ 갈등예방 및 해소를 위한 출발점과 파트너를 모색
 - ⑩ 이해관계자의 파악

〈표 4-2〉 이해관계자분석을 위한 체크리스트

이해관계자분석(Stakeholder Analysis) 체크리스트	
누가	·갈등 집단사이 관계는?
	·연합(alliance)과 갈등은 어디에서 나타나는가?
	·누가 누구에게 영향을 미치는가?
	·누가 양측 모두와 관계를 가지고 있는가?
입장 및 이해관계	·갈등당사자의 입장, 이해관계, 욕구는 무엇인가?
	·그것들은 충분히 밝혀져 있는가?
	·갈등으로부터 누가 이익을 얻고, 누가 손해를 보는가?

이해관계자분석(Stakeholder Analysis) 체크리스트	
태도와 능력	·목표 그룹이 갈등에 어떤 태도를 갖고 있는가?
	·그들은 갈등으로부터 어떤 영향을 받는가?
	·그들은 일상생활과 경제활동에서 갈등에 어떻게 반응하는가?
	·그들이 갈등에 관여하게 된 이유는?
갈등의 해결	·그들은 갈등이 어떤 모습으로 해결되기를 원하는가?
	·이해관계자들은 갈등을 지속시키거나 해결하기 위해서 어떤 능력을 갖고 있는가?
	·목표 집단을 선정해 갈등예방 및 해결에 초점을 맞출 경우 어떤 결론이 도출되었는가?

다. 갈등원인분석(cause analysis)

- 갈등이 발생하는 구조적 원인이 시간이 지남에 따라 변화의 과정을 겪을 것인지 여부를 분석할 필요가 있음
 - 정확한 원인을 파악해야 그에 맞는 적절한 대책을 강구할 수 있을 것이기 때문
- 원인분석 단계에서 주요 검토 항목은 다음과 같음
 - ① 갈등을 발생시킬 뿐만 아니라 해결도 어렵게 만드는 장기적, 구조적 요인 조사
 - ② 시간이 경과함에 따라 갈등 변화 체크
 - ③ 갈등의 원인과 갈등을 지속시키는 요인을 구별
 - ④ 갈등해소를 가로막는 요인과 갈등해소를 촉진시키는 요인을 구별

〈표 4-3〉 원인분석을 위한 체크리스트

원인분석(Cause Analysis) 체크리스트	
왜	·왜 이런 갈등이 시작 됐는가?
	·갈등이 장기화되는 원인은 무엇인가?
	·이런 원인들은 갈등 과정에서 어떻게 발전되었는가?
	·어떤 요인이 추가되는가?
	·갈등 해결을 위해서는 어떤 도전에 직면해야 되는가?
	·어떤 요인 때문에 갈등문제가 지속되는가?

라. 갈등동향 및 기회 분석(trends and opportunities)

- 갈등이 어떠한 형태로 진행될 것이며 그 경우 합의형성의 가능성은 어느 정도이고 구체적으로 갈등예방 및 해결 대책은 어떠한 것이어야 하는지를 분석하는 것

이 필요함

- 갈등동향 및 기회 분석단계에서 주요 검토 항목은 다음과 같음
 - ① 갈등의 전개현황을 파악
 - ② 갈등예방 및 해결을 위한 조치를 파악
 - ③ 전략형성과 계획의 기준으로 유용하게 작성.
 - ④ 장·단기 조치를 구별
 - ⑤ 각 조치 별로 어느 시기에 집행하는 것이 가장 적합한지를 결정
 - ⑥ 이해관계자분석과 원인분석의 결과를 포함한 갈등영향분석 매트릭스 작성
 - 즉시 조치(immediate measures), 중기조치(intermediate measures), 장기조치(long-term measures)로 나누어 작성

〈표 4-4〉 갈등분석 결과 매트릭스

정책(사업)의 내용 (목표 및 기대효과)	갈등요인	파트너	목표 집단	실현가능한 조치	시기
1.					
2.					

〈표 4-5〉 동향 및 기회분석을 위한 체크리스트

동향 및 기회(Trends and opportunities) 체크리스트	
동향	·최근의 갈등은 어느 방향으로 전개되고 있는가?
	·갈등 증폭 요인은?
	·갈등 감소 요인은?
	·갈등예방 및 해소를 위해 어떤 조치가 주도적으로 취해지고 있는가?
	·현재의 진행상황은?
기회	·갈등예방 및 해결 조치로 새로운 상황 전개가 있을 것인가?
	·미시적 수준에서의 조치들이 거시적으로 어떠한 효과를 불러일으킬 것인가?
	·다른 사례에 미치는 영향은?

2. 기존 갈등사례분석 표준모형에서의 분석요소 검토

- 박홍엽·홍성만 외(2006)의 연구에서는 갈등분석의 기본요소 모형과 갈등평가 모

형을 참조해 갈등의 발생배경과 전개과정, 갈등의 주요 성격, 갈등의 쟁점과 주요 이해관계자 분석, 갈등의 원인분석까지를 작성하고, 갈등관리과정의 분석, 갈등관리의 평가, 사례분석의 시사점을 추가하였음

- 기존의 분석모형이 갖지 못한 갈등해결 과정의 동태적인 협상과정과 그 과정에서의 이해관계자의 역할, 그리고 쟁점의 타결 정도를 기술하는 부분을 추가한 것에서 의미를 부여할 수 있음

가. 갈등의 발생배경과 전개과정

- 갈등의 발생 배경과 전개과정에서는 갈등의 발생하게 된 개요를 적시하고 갈등의 전개과정을 서술하는 데에 초점을 맞추었음
- 이 단계의 분석 과정에서 필요하다면 사업 또는 정책의 내용, 목적, 기대효과를 기술함으로써 갈등이 발생하게 된 배경에 대한 이해를 높일 수 있도록 하였음
- 특히 갈등의 전개과정을 갈등의 단계 혹은 갈등의 주기 이론을 이용해 서술함으로써 현재 갈등이 어느 단계에 있는지를 파악할 수 있도록 하였음
- 또한 사업 또는 정책과 관련된 기초 통계적 특성을 적시함으로써 해당 사업 또는 정책에 대한 이해를 높일 수 있도록 하였음

나. 갈등의 주요 성격

- 갈등을 야기한 주요 문제의 특징과 관련하여 갈등이 비선호시설의 입지와 관련된 것인지 아니면 새로운 규제의 도입과 관련된 것인지 아니면 단순한 이해갈등인지를 파악해 갈등의 해결 차원에서 큰 방향을 잡는데 초점을 맞추도록 하였음
- 무엇보다도 공공재의 제공 과정에서 발생한 비용의 부담 주체와 발생한 편익의 수혜 주체 사이의 불일치 문제를 어떻게 설명할 것인가에 초점을 맞추도록 하였음

다. 갈등의 쟁점과 주요 이해관계자 분석

- 주요 갈등쟁점을 분석하고 각 쟁점별 이해관계자의 입장과 이해관계를 파악하는

데에 초점을 맞추도록 하였다. 이 단계에서는 갈등지도(conflict mapping)와 같은 분석기법을 활용해 쟁점별 연합(coalition) 또는 동맹(alliance) 관계를 파악하는 것이 중요하다는 점을 지적하였음

- 아울러 쟁점별 입장에서는 이해관계자 사이에 대립하지만 이해관계에서는 상호간에 조화를 이룰 가능성이 있는지 여부를 파악해 향후 협상과정에서 그 같은 이해관계가 어떻게 반영되고 최종 타결될 것인지를 가늠해 볼 수 있도록 하였음

라. 갈등의 원인분석

- 갈등의 발생원인과 발생한 원인을 지속시키는 요인이 무엇인지를 파악하는 데에 초점을 맞추도록 하였음
- 갈등의 원인분석은 갈등의 해결과정을 거쳐 갈등원인이 어느 정도나 해소됐는지 여부를 판단하는 데에 중요한 판단기준이 된다는 점을 지적하였음

마. 갈등관리과정의 분석

- 여기서는 갈등단계별 또는 갈등주기별로 갈등이 해결되는 과정이나 또는 쟁점별로 해결되는 과정을 기술하는 데에 초점을 맞추도록 하였음
- 이해관계자 사이에 협의기구를 설치해 협상하는 과정이나 서로 부딪치는 쟁점을 어떻게 조화시켜 나가는지를 생생하게 분석하는 것이 중요하다는 점을 제시하였음
- 아울러 주요 이해관계자들이 어떠한 전략과 전술을 이용해 각자의 이해관계를 관철시키려 했는지를 파악하는 것도 중요하다는 점을 지적하였음

바. 갈등관리의 평가

- 갈등과정에서 진행된 협의 과정과 이해관계자 사이의 상호작용 나아가 갈등쟁점의 해소 정도에 대한 평가가 중점적으로 이루어지는 과정임
- 갈등해결에 기여한 요인과 한계요인을 구분지어 각 요인이 갈등관리에 미치는 영향을 분석하는 것이 중요하다고 보았음

사. 갈등사례분석의 시사점 도출

- 갈등해결방식이 다른 갈등사례에도 적용 가능한 것인지 여부를 분석하고 사례분석의 결론에서 도출되는 교훈이 향후 유사한 갈등이 반복됐을 때 유용하게 활용될 수 있는지 여부를 파악하는 데에 중점을 두도록 하였음

〈표 4-6〉 갈등사례분석 모형

주요 단계	주요 분석요소
갈등의 발생 배경과 전개 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등의 발생 배경은 무엇인가? • 사업(또는 정책)의 주요 내용, 목적, 기대효과는 무엇인가? • 당해 사례의 선정배경은 무엇인가? • 갈등의 전개과정상의 특징은? => 사업의 주요 추진경위 <ul style="list-style-type: none"> - 갈등주기(또는 갈등단계)의 적용이 가능한가? • 사업의 문제점이나 상황, 심각성은? • 사업관련 기초 통계적 특성은? (영향범위지역, 인구, 수혜 혹은 피해범위)
갈등의 주요 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등의 주요성격은 무엇인가? <ul style="list-style-type: none"> - 혐오/선호 등 사업자체의 성격(예: 입지갈등, 인프라설치사업) - 문제의 특성(예: 비용-편익의 불일치)나 사업대상자의 특성 • 당해 갈등사례에 특별히 주목해야 할 점은 무엇인가?
갈등의 쟁점과 주요 이해관계자 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등관련 주요 쟁점이나 하위 쟁점은? <ul style="list-style-type: none"> - 핵심쟁점은? 그 외의 주요 쟁점은? • 갈등관련 주요 이해당사자의 입장과 이해관계는? • 갈등의 쟁점과 이해관계자의 특성은? <ul style="list-style-type: none"> - 갈등의 증폭요소는? - 갈등의 중재적 변수와 맥락적 요소는?
갈등의 원인 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등의 주요 원인은 무엇인가? <ul style="list-style-type: none"> - 발생요인은? - 갈등지속요인은? • 갈등으로 초래될 예상되는 결과는? (심각성, 사회적 파급력)
갈등관리 과정의 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등전개과정(갈등주기) 상의 상호작용은? <ul style="list-style-type: none"> - 갈등단계별 주요 행위자 및 행위 - 갈등단계별 주요 쟁점 및 특징, 문제점은? • 갈등해결을 위한 출발점은? • 협의체 구성 또는 당사자 간 협상? • 제3자 개입 여부와 개입시의 역할 • 갈등의 진행 정도 또는 갈등 주기 상의 주목할 점은? • 갈등 해결의 정도(완료/막바지/진행중/교착) • 주목할 만한 갈등관리의 전략은? 그 효과는?
갈등관리의 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등해결의 성과/성공요인? • 갈등해결과정 상의 한계/장애요인?

주요 단계	주요 분석요소
	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등해소의 계기가 있었는가?(교착상태의 타개 요인) • 갈등해결 과정에서 쟁점이 변화하거나 새로이 추가되지는 않았는가? • 새로운 fact finding/정보공유를 통해 인식전환이 있었는가? • 이해당사자 간의 호혜적 노력은?
사례분석의 시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 사례분석 결과에 따른 제언은? • 다른 갈등사례와 비교했을 때의 교훈은? • 갈등해결방식의 타 사례 혹은 기관에 적용 시 유의할 점? • 목표달성 정도 및 효과는? • 갈등예방 및 해결에 있어서의 향후 과제는?

3. 기존 갈등사례분석 표준모형의 한계

가. 주요 분석요소에 대한 구체적인 지침의 결여

- 앞에서 제시한 갈등사례 분석모형은 갈등사례에서 분석해야할 주요 분석요소에 대하여 매우 상세하게 제시한 장점이 있는 반면에, 상대적으로 각 분석요소와 관련하여 담당공무원이나 갈등관련 필요한 이용자들에게 실제적인 지침의 제공에는 한계가 있음

나. 분석모델 이용 상의 어려움과 낮은 활용도

- 분석단계별 분석요소들의 효과적인 이용을 위한 방법이 충분히 제시되지 않아 분석모델의 이용에 어려움을 주고 있음
 - 이것은 실제 갈등사례분석 모형의 이용도를 낮추는 요인이 되는 것으로 해석되기도 함

제3절 자치단체 갈등사례분석 표준모형의 개발

1. 갈등사례분석 표준모형 개발의 방향

가. 갈등사례분석의 용이성

- 갈등사례분석에서의 복잡성을 최소화하고, 갈등사례분석의 단순화를 통해서 누구나 간단하게 갈등사례에 대한 분석을 할 수 있도록 함

나. 갈등사례분석 표준모델이용의 편리성과 유용성

- 갈등사례분석의 각 국면에서 이용 가능한 기법 등의 제시를 통해 실제적 지침을 첨가함으로써 갈등사례분석에서의 편리성을 도모하도록 함
- 나아가 갈등사례분석을 통해 향후 효과적인 갈등관리에의 유용성을 높이도록 함

2. 갈등사례분석 표준모형의 분석 요소

가. 갈등 발생 배경분석

- ① 갈등을 야기한 사업 또는 정책의 내용, 목적, 기대효과를 파악한다.
 - 사업이나 정책의 목적
 - 사업이나 정책의 주요 내용
 - 사업이나 정책의 기대효과
- ② 공공정책의 갈등의 발생배경을 상세히 파악하도록 한다.
 - 역사적, 경제적, 정치적, 사회적, 환경적 요인 등 다양한 맥락서 갈등발생 조명
 - 사업이나 정책의 추진상황이나 심각성을 파악
 - 사업이나 정책관련 기초 통계의 파악(주요 영향범위, 주요 수혜자, 주요 피해자, 인구적 특성, 산업적 특성 등)

〈표 4-7〉 갈등발생 배경분석에서의 주요 분석요소

주요 단계	주요 분석요소
갈등 발생 배경 분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등 야기 사업 또는 정책의 내용, 목적, 기대효과 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 사업이나 정책의 목적 • 사업이나 정책의 주요 내용 • 사업이나 정책의 기대효과
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공정책갈등의 발생 배경 상세한 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 다양한 맥락서 갈등발생 조명(역사적, 경제적, 정치적, 사회적, 환경적 측면 등) • 사업이나 정책의 추진상황이나 심각성 파악 • 사업이나 정책관련 기초 통계의 파악(주요 영향범위, 수혜자, 피해자, 인구적 특성 등)

나. 갈등전개과정분석

- ① 갈등의 잠재기부터 갈등의 표출되기까지 혹은 사례에 따라 갈등이 악화되거나 완화되는 등 갈등의 전개과정에 대한 상세하게 파악한다.
 - 사실중심적 자료와 정보를 바탕으로 파악-신문기사검색의 활용
 - 갈등주기모형에 대한 이해를 기초로 현재 진행되는 갈등의 단계 적시

- ② 다양한 이해관계자의 대응행동을 시간의 순서에 따라 파악한다.
 - 갈등전개과정에서 핵심적인 갈등당사자의 행동 유발하는 계기를 기록
 - 갈등전개과정에서 시간의 추이에 따라 주목할 만한 특징을 기록

〈표 4-8〉 갈등전개과정분석에서의 주요 분석요소

주요 단계	주요 분석요소
갈등전개 과정분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등의 잠재, 표출, 증폭, 완화 등 갈등전개과정의 상세한 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 사실중심적 자료와 정보를 바탕으로 시간추이에 따라 갈등전개과정 파악-신문 기사검색의 활용 • 갈등주기모형에 대한 이해를 기초로 현재 진행되는 갈등의 단계 적시
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 다양한 이해관계자의 대응행동을 시간추이 따라 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 갈등전개과정에서 핵심적인 갈등당사자의 행동 유발하는 계기를 기록 • 갈등전개과정에서 시간의 추이에 따라 주목할 만한 특징을 기록

다. 갈등의 성격 분석

- ① 사업이나 정책추진에서 갈등대상이 되는 문제의 특성을 파악한다.
 - 비용과 편익의 구조 검토
 - 사업의 긍정적 부정적 특징 검토
- ② 갈등의 유형을 파악한다.
 - 입지갈등, 인프라설치갈등, 권한갈등, 역할갈등 등
 - 갈등이 복합적으로 다차원의 문제인지 단선적인지 검토

〈표 4-9〉 갈등성격분석에서의 주요 분석요소

주요 단계	주요 분석요소
갈등성격 분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등대상이 되는 문제의 특성을 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 사업의 특징 검토 • 비용과 편익의 구조 검토
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등유형의 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 입지갈등, 인프라설치갈등, 권한갈등, 역할갈등 등 • 갈등이 복합적 문제인지 단선적인지 검토

라. 갈등의 쟁점 분석

- ① 무엇을 놓고 갈등을 벌이고 있는가를 파악한다.
 - 사업이나 정책의 수혜나 비용부담
 - 사업이나 정책의 법 제도적 절차적 흠결이나 하자과 같은 절차적 합리성 등
- ② 핵심쟁점과 하위쟁점을 도표로 구분하여 파악한다.
 - 주요 쟁점과 하위쟁점을 구분
 - 기타 파생쟁점이 있는가를 검토

〈표 4-10〉 갈등쟁점분석에서의 주요 분석요소

주요 단계	주요 분석요소
갈등쟁점 분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ 무엇을 놓고 갈등을 벌이고 있는가를 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 사업이나 정책의 수혜나 비용부담 • 사업이나 정책의 법 제도적 절차적 흠결이나 하자과 같은 절차적 합리성 등
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 핵심쟁점과 하위쟁점 등을 도표로 구분 <ul style="list-style-type: none"> • 주요 쟁점과 하위쟁점을 구분 • 기타 파생쟁점이 있는가를 검토

마. 갈등의 이해관계자 분석

① 누가 갈등과 관련되는 당사자인가를 파악한다.

- 직접적 이해관계자, 간접적 이해관계자, 외부이해관계자를 구분
 - 제1의 이해관계자 (primary stakeholders)
 - 갈등으로부터 직접적인 영향을 받는 이해당사자, 가장 큰 수혜자
 - 제2의 이해관계자 (secondary stakeholders)
 - 다양한 형태로 갈등과정에 영향을 미치는 행위자로 협력의 파트너로서 활용되며 추진력을 제공(예: 정당, 시민사회단체, 고위성직자 등)
 - 외부 이해관계자 (external stakeholders)
 - 갈등에 직접 관여하지는 않지만 특정 이해관계를 갖고 있음.
- 갈등현안과 관련된 이해관계자를 도표화(mapping)할 것

② 주요 이해관계자의 갈등사안에 대한 입장과 입장의 변화를 파악한다.

- 각 이해당사자의 주요 입장(position)을 기술
- 각 입장의 강도를 파악하여 도표화

③ 주요 이해관계자의 갈등사안에 대한 이해관계와 이해관계의 변화를 파악한다.

- 각 이해관계자의 이해와 욕구 파악
- 갈등으로 주로 누가 이익을 보고 누가 손해를 보는가를 파악

〈표 4-11〉 갈등이해관계자분석에서의 주요 분석요소

주요 단계	주요 분석요소
갈등이해 관계자분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등당사자의 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 직접적 이해관계자, 간접적 이해관계자, 외부 이해관계자를 구분 • 갈등현안과 관련된 이해관계자를 도표화(mapping) 할 것
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이해관계자의 갈등사안 입장과 입장변화 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 각 이해당사자의 주요 입장(position)을 기술 • 각 입장의 강도를 파악하여 도표화
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이해관계자의 이해관계와 이해관계의 변화 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 각 이해관계자의 이해와 욕구 파악 • 갈등으로 누가 이익을 보고 누가 손해를 보는가를 파악

바. 갈등의 원인 분석

① 갈등전개과정의 동태적 상호작용은 어떠한가를 파악한다.

- 갈등과정에서 주요 이해당사자들의 행동과 대응행동 파악
- 갈등과정에서 주요 이해당사자들의 행동과 대응행동상의 문제점 파악

② 갈등이 나타나게 된 원인을 심층적으로 파악한다.

- 갈등의 배경원인(root cause) 검토

○ 갈등의 기초가 되는 구조적, 잠재적 사전 조건은 무엇인가?

예: 경제적 불평등, 역사적 반목, 지역감정, 도농 생활 격차, 계층 불평등, 사회적 소외감, 정치적 참여 부족 등

- 갈등의 쟁점원인(proximate cause) 검토

○ 갈등의 쟁점 그 자체로 경쟁 주체 상호간 대화, 협상, 중재 대상이 되는 것은 무엇인가?

예: 비용편익부담, 가치, 이해, 인식, 수단, 목표 등의 차이

- 갈등의 매개원인(intervening cause or catalyst) 검토

○ 갈등패턴의 변화계기가 되는 것, 갈등해결이나 악화에, 타협대안 도출의 계기가 되는 것은 무엇인가?

예: 참여문제, 신뢰문제, 절차문제, 정치일정(대선, 총선), 국내외 안전사고 (핵 누출, 댐 붕괴 등), 언론, 분신자살, 정치적 암살, 부정선거, 시민단체의 가세 등

〈표 4-12〉 갈등원인분석에서의 주요 분석요소

주요 단계	주요 분석요소
갈등원인 분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등전개과정의 동태적 상호작용 파악 <ul style="list-style-type: none"> ● 갈등과정에서 주요 이해당사자들의 행동과 대응행동 파악 ● 갈등과정에서 주요 이해당사자들의 행동과 대응행동상의 문제점 파악
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등 원인의 심층적 파악 <ul style="list-style-type: none"> ● 갈등의 배경원인 검토(예: 경제적 불평등, 역사적 반목, 지역감정, 도농 생활 격차, 계층 불평등 등) ● 갈등의 쟁점원인 검토(예: 비용편익부담, 가치, 이해, 인식, 수단, 목표 등의 차이) ● 갈등의 매개원인 검토(예: 정치일정: 대선, 총선, 국내외 안전사고: 핵 누출, 댐 붕괴 등, 언론, 분신자살, 정치적 암살, 부정선거 등)

사. 갈등관리과정의 분석

- ① 갈등관리는 제도적 주체는 누구이며, 누구에 의해서 주도되었는가를 파악한다.
 - 갈등관리의 주된 행위자를 파악
 - 갈등관리의 주된 행위자의 주요 역할은 무엇이었는가를 검토

- ② 갈등해결을 위한 시도들은 무엇이 있었는가를 파악한다.
 - 갈등당사자들이 갈등해결을 위하여 대화와 토론, 협의, 협상이 있었는지 검토
 - 대화, 토론, 협상, 협의의 형식은 무엇이었는가를 검토
 - 갈등해결과정에 기여한 주된 방법은 무엇이었는가를 검토
(참여적 의사결정, fact-finding, 제3자 개입, ADR 등)
 - 갈등해결과정에 기여한 주된 방법의 효과는 무엇이었는가를 검토
(이해당사자 간 호혜적 노력을 촉진, 새로운 추가적 정보 확충, 이해당사자 인식 전환, 이해당사자 학습촉진 등)

〈표 4-13〉 갈등관리과정분석에서의 주요 분석요소

주요 단계	주요 분석요소
갈등관리 과정분석	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등관리의 제도적 주체와 주도자 파악 <ul style="list-style-type: none"> ● 갈등관리의 주된 행위자를 파악 ● 갈등관리의 주된 행위자의 주요 역할은 무엇이었는가를 검토
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등해결을 위한 주요 시도들을 파악 <ul style="list-style-type: none"> ● 갈등당사자들의 갈등해결을 위한 주요 대화와 토론, 협의, 협상의 내용과 형식 검토 ● 갈등해결과정에 기여한 주된 방법의 검토(fact-finding, 제3자 개입, ADR 등) ● 갈등해결과정에 기여한 주된 방법의 효과 검토

아. 갈등관리의 평가 및 사례분석의 시사점 도출

- ① 갈등관리는 어떠한 성과를 가져왔는가를 파악한다.
 - 갈등해결에 실패하였는지 성공하였는가를 파악
 - 갈등해결에 성공하였다면 그 주요 성공요인은 무엇인가 기술
 - 갈등해결에 실패하였다면 그 주요 실패요인은 무엇인가 기술
- ② 갈등관리의 한계는 무엇인가를 파악한다.
 - 갈등해결과정에서의 장애요인을 파악
 - 갈등해결과정에서의 한계점을 파악
- ③ 갈등사례분석을 통해서 무엇을 학습할 수 있는가를 도출한다.
 - 해당 갈등사례만이 가지고 있는 갈등해결과정상의 특성을 파악
 - 해당 갈등해결방식이 다른 갈등사례에 적용할 때 고려해야 할 점 파악
 - 다른 갈등사례와 비교했을 때 차별되는 교훈점을 파악
 - 공공갈등의 예방 및 해결차원에서 향후 과제 도출이 가능하다면 기술

〈표 4-14〉 갈등관리평가 및 시사점 도출에서의 주요 분석요소

주요 단계	주요 분석요소
갈등관리평가 & 시사점도출	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등관리의 성과 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 갈등해결의 성공과 실패 파악 • 갈등해결 성공 시 그 주요 성공요인 기술 • 갈등해결 실패 시 그 주요 실패요인 기술
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등관리의 한계 파악 <ul style="list-style-type: none"> • 갈등해결과정에서의 장애요인을 파악 • 갈등해결과정에서의 한계점을 파악
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 갈등사례분석을 통한 학습 포인트 도출 <ul style="list-style-type: none"> • 해당 갈등사례만이 가지는 갈등해결의 특성 파악 • 해당 갈등해결방식의 타 사례 적용 시 고려할 점 • 다른 갈등사례와 차별되는 교훈 파악 • 공공갈등의 예방 및 해결차원에서 과제 기술

제4절 자치단체 갈등사례분석 표준모형의 활용방안

- 갈등관리 담당자에 대한 교육을 통한 갈등관리역량 제고
 - 본 갈등사례분석 표준모델은 공공갈등에 대한 인식을 높여주고, 갈등예방과 효과적인 해결을 위하여 필수적인 지식을 제공하며, 나아가 효과적인 갈등관리를 가능하게 하는 방법을 터득하게 할 수 있음
 - 장기적으로는 체제수준에서의 갈등관리역량을 제고하는데 기여할 수 있음
 - 민원부서뿐만 아니라 사업이나 정책에서 관리역할을 담당하는 자에게 갈등사례 분석을 학습시키는 유용한 도구로 활용할 수 있음
 - 중앙공무원교육원, 지방행정연수원 등을 비롯해 지방자치단체의 교육훈련담당 부서를 통해서 외부특강 등의 형식으로 교육이 가능할 것임
- 중앙정부와 지방자치단체의 갈등관리 관련 기관의 제 기능의 활성화
 - ‘공공기관의 갈등예방 및 해결에 관한 규정’에 따라 중앙정부와 지방자치단체에 갈등관리심의위원회를 두고 운영하도록 하고 있지만, 현재 이러한 기능은 일부 기관을 제외하고 대부분의 기관에서 효과적으로 작동하고 있지 못한 현실임

- 갈등사례분석 표준모델을 통한 각 공공기관의 갈등사례분석을 의무화함으로써 이들 기구들의 기능을 활성화할 수 있으며, 이로써 공공사업의 합리적이고 효과적인 추진역량이 제고될 수 있을 것임
- 공공정책에 대한 사회적 이해 제고를 위한 학습 도구 활용
 - 공공재적 성격을 가지는 인프라설치와 같은 공공정책은 그 필요성에도 불구하고 정부의 정책추진과정이나 이해당사자간의 대응과정에서 발생하는 문제점으로 인하여 적절히 시행되지 못하거나, 사업추진과정에서 과도한 사회적 비용을 초래함
 - 어떠한 정책이든 사회적 공론을 활성화할 때 정책실패의 가능성은 줄어들 수 있는데, 공공정책갈등사례소개는 공공정책의 특성, 정책갈등 이해당사자의 속성과 특성, 이슈의 전개과정 등에 대한 일반인들의 이해를 높여주어 합리적인 토론의 기반을 마련할 수 있도록 해줌
 - 공공정책갈등사례에 대한 일반인 대상의 학습소재로 활용함으로써 공공사업에 대한 객관적인 이해를 제고시켜 체제수준에서 합리적인 문제해결에 대한 인식을 제고하는데 기여할 수 있음

제 6 장 결론 및 함의



제6장

결론 및 함의

- 지방분권시대, 주민참여시대의 지방자치단체의 갈등은 정책참여자들의 다양한 이해관계와 이들 간의 상호의존성을 인정하면서 자율적인 상호 조정을 유도하고, 자율적인 조정이 어려울 경우 공정하고 객관적인 조정자를 통하여 해결해 나가야 함
- 그러나 현재 자치단체의 갈등을 사전에 예방하고 해결지원을 위한 제도적 방안이 미흡한 실정임
- 따라서 지방자치단체의 갈등을 사전에 예방하고 해결을 지원하기 위한 중앙정부 차원의 제도적 방안을 마련할 필요가 있음
- 이러한 문제 인식 하에서 본 연구에서는 현재 운영되고 있는 지방자치단체 갈등을 조정하기 위한 제도의 활성화 방안, 지방자치단체 분쟁·갈등의 해결지원 강화 방안, 갈등사례를 분석하고 정리할 수 있는 갈등사례 표준모델을 개발 등을 통하여 자치단체가 갈등을 효과적으로 관리할 수 있도록 하는데 초점을 둠
- 첫째, 분쟁조정제도의 활성화 방안으로는 분쟁조정전치주의제도의 도입을 제안하였음
 - 분쟁조정전치주의의 도입과 관련해서 주의할 점은 분쟁조정전치주의가 장점도 있지만 단점도 가지고 있다는 점에 주의하여 제도의 도입 여부를 결정하여야 함
 - 또한 분쟁조정전치주의의 도입으로 분쟁조정위원회의 활동이 활성화 되면, 자치단체 관련 분쟁·갈등의 체계적 관리를 위하여 사무국을 설치하고 위원회의 활동을 통합적으로 지원할 수 있도록 하여야 할 것임
 - 그리고 지방자치단체가 자체적으로 연차별로 갈등상황을 점검함으로써 지방자치단체가 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 하기 위하여 갈등관리계획서를 작성하고 제출을 의무화하는 방안 역시 고려해 보아야 할 것임

- 즉, 갈등이 예상되는 사안에 대해 사안의 구체적인 내용과 대응방안을 계획서 형식으로 작성하여 해당 위원회에 보고하도록 명문화하고,
 - 갈등사건예방활동을 성실히 수행하는지, 절차적 정당성을 확보하는지, 다양한 대안적 분쟁해결 방식(ADR)을 활용하는지 등 지속적인 점검을 할 필요가 있음
- 둘째, 지방자치단체 분쟁·갈등의 해결지원 강화방안으로는 갈등예방을 위한 갈등영향평가의 제도화, 자치단체의 갈등에 대한 전문적인 자문 역할을 수행하는 분쟁닥터제의 도입, 갈등조정과정에서 다양한 참여적 의사결정기법의 활용, 그리고 자치단체의 효과적인 갈등관리 및 역량강화를 위한 갈등관리 지수 개발 및 보급을 제안하였음
- 갈등의 사전예방을 위한 갈등영향평가의 경우 중앙정부에서는 기준만 제시하고 구체적인 갈등영향평가의 내용은 자치단체가 조례 제정을 통하여 제도화될 수 있도록 유도하여야 함
 - 갈등조정과정에 분쟁닥터제를 도입할 경우에는 분쟁닥터의 자격 조건, 인증 여부, 효과 등 구체적인 세부 사항에 대한 정책적인 검토가 필요함
 - 참여적 의사결정 기법의 적극적인 활용 역시 참여의 주체, 방법, 효과 등에 대한 면밀한 검토와 성공 사례에 대한 연구를 통하여 자치단체가 쉽게 활용할 수 있도록 하여야 함
 - 마지막으로 갈등관리지수의 경우 갈등관리지수가 지방자치단체에 대한 또 다른 평가가 아니라 자치단체의 갈등관리 역량을 강화시키는 방향으로 개발되어야 함
- 셋째, 갈등사례 분석을 위한 표준모델 개발의 경우 본 연구에서 제시한 분석모형을 토대로 갈등 유형별로 다양한 사례를 분석하여 자치단체에 제시함으로써 자치단체가 스스로 갈등사례를 쉽게 분석할 수 있도록 하여야 함
- 본 연구에서 제안한 방안 이외에도 지방자치단체의 갈등관리 역량을 강화하기 위한 노력은 지속되어야 함

참 고 문 헌

- 가사소송법, 법률 제10212호 (일부개정 2010년 3월 31일).
- 강원도분쟁조정위원회 구성 및 운영에 관한 조례, 조례 제3229호.
- 경기도분쟁조정위원회 구성 및 운영 조례, 조례 제3928호.
- 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙, 총리령 제892호 (시행일 2009년 1월 2일).
- 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정, 대통령령 제21185호 (시행일 2009년 1월 1일).
- 공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안, 권택기의원 대표발의, 의안번호 8780호 (발의 일 2010년 7월 1일)
- 노동위원회법, 법률 제10339호 (일부개정 2010년 6월 4일)
- 노동조합 및 노동관계조정법, 법률 제9930호 (일부개정 2010년 1월 1일).
- 민사조정법, 법률 제10200호 (일부개정 2010년 3월 31일)
- 일본 지방자치법.
- 지방자치법 시행령, 대통령령 제22219호 (일부개정 2010년 6년 28일)
- 지방자치법, 법률 제10344호 (일부개정 2010년 6월 8일)
- 행정심판법 시행령, 대통령령 제22311호 (전문개정 2010년 7월 26일)
- 행정심판법, 법률 제9968호 (시행일 2010년 7월 26일)
- 환경분쟁조정법, 법률 제8955호 (일부개정 2008년 3월 21일)
- 강주훈(2001) 「지방자치단체간 분쟁의 이해」, 서울: 홍익출판사.
- 국립서울병원 관련 갈등조정위원회(2009) 「국립서울병원 관련 갈등조정위원회 활동보고」,
디지털 광진, <http://www.gwangjin.com>.
- 권진화(2005) 「지방자치단체간 갈등해결방안에 관한 연구: 님비사례를 중심으로」, 부산대 대학원, 석사학위논문.
- 김동영·채종현(2008) 「갈등영향분석 실무매뉴얼」, 서울: 국무조정실.
- 김두환(2006) 「정부-주민간 공공정책 갈등해소 영향요인: 김해시와 철원군 보호구역 지정 갈등 사례를 중심으로」, 서울대 대학원 박사학위논문.
- 김성은(2006) 「지방자치단체 상호간의 해상경계 분쟁에 관한 연구」, 고려대 법무대학원 석사학위논문.
- 김성태(2008) “가사조정제도의 현황과 개선방안에 대한 소고”, 송실대학교 법학연구소 「법학논총」 20: 1-20.
- 김승일(2008) 「중앙정부와 지역주민 간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 강원도 내 4개 담진

- 설 추진사례를 중심으로」, 강원대 대학원 박사학위논문.
- 김영화(2005) 「지방자치단체와 중앙정부간의 갈등해소 방안에 관한 연구: 부안 방사성폐기물관리시설 유치를 중심으로」, 한국방송통신대 평생대학원 석사학위논문.
- 김우형(2004) 「광역자치단체와 기초자치단체간 갈등과 해결방안에 관한 연구: 전라남도 사례를 중심으로」, 전남대 행정대학원 석사학위논문.
- 김형태 외 (2006) 「항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구」, 서울: 한국해양수산개발원.
- 김홍영(2002) “노동쟁의조정에서의 조정전치주의의 검토”, 충남대학교 「법학연구」 13(1): 231-250.
- 대통령자문정책기획위원회(2008) 「공공갈등관리시스템 구축: 신뢰와 통합을 향한 참여정부의 노력」, 서울: 대통령자문정책기획위원회.
- 대통령자문지속가능발전위원회(2005) 「공공갈등관리의 이론과 기법, 상·하」, 서울: 논형.
- 박종희(2002) “조정전치주의의 이론적 기초와 운용방향”, 「노동법학」 14: 191-224.
- 박홍엽(2005) 「국내의 갈등관련 법, 제도 분석과 효율적 운영방안」, 서울: 한국여성개발원.
- 박홍엽(2006) “공공갈등관리 시스템의 비교연구,” 「한국인사행정학회보」 5(1): 149-188.
- 서용석(2005) 「지방자치단체간의 갈등조정방안: 경부고속철도(KTX) 천안아산역 명칭 지정과 관련한 갈등사례 중심으로」, 고려대 행정대학원 석사학위논문.
- 신창현(2005) 「갈등영향분석 이렇게 한다」, 서울: 예지.
- 신창현(2009) 「지방자치단체 분쟁해결 지원을 위한 분쟁닥터제 도입 방안」, 서울: 행정안전부.
- 유성재(2005) 「노동위원회 기능의 활성화를 위한 법제개선방안」, 서울: 한국법제연구원.
- 은재호 외(2008) 「참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구」, 서울: 한국행정연구원.
- 은재호·윤광석(2009) 「갈등조정 전문가 인증제의 제도화를 위한 탐색적 연구」, 서울: 한국행정연구원.
- 이강현(2010) 「국립서울병원갈등조정위원회 성과 및 과제」, 출처 불명.
- 이병기·김건위(2008) 「분쟁조정 기능강화에 대한 연구」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 정경진(2007) 「환경갈등해결을 위한 법·제도 개선방안: ADR을 중심으로」, 이화여대 대학원 석사학위논문.
- 조성제(2005) 「지방자치단체간 갈등에 관한 연구: 진주권 광역쓰레기매립장 공동사용 갈등 사례 연구」, 경상대 행정대학원 석사학위논문.
- 주재복·홍성만 (2001) 중앙정부간 정책갈등과 조정기제: 동강댐 건설을 둘러싼 건교부와 환경부의 대응행동을 중심으로, 「한국행정학회 2001년 하계학술대회 발표논문집」.
- 주재복 (2001) 지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색: 제천시와 영월군 사례연구, 「정부학연구」 7(1): 172-208.

- 주재복 (2001) 지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로, 「한국정책학회보」 10(1): 141-163.
- 주재복·한부영(2006) 「갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 한국행정학회(2010) 실효적 갈등 예방 및 해결방안의 제도화를 위하여, 「한국행정학회 제 18회 국정포럼 발표논문집」.
- 한영주(2007) 「서울시 갈등사례 실태분석과 갈등관리 방안」, 서울: 서울시정개발연구원.
- 홍성만·주재복(2003) 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선 사례를 중심으로, 「한국행정학회」 37(2): 469-494.
- 홍성만 외(2008) 「공공갈등관리 기능 및 조직체계 재설계방안」, 서울: 한국정책학회.
- 홍준형(2008) 「공공갈등의 관리: 과제와 해법」, 서울: 법문사.
- 황명선(2003) 「자치단체간 환경문제를 둘러싼 갈등의 해소방안에 관한 실증적 연구: 서울시·경기도 환경공무원의 인식을 중심으로」, 국민대 대학원 박사학위논문.
- 황해봉(2005) “행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 분쟁해결제도(1),” 「월간법제」 2005년 7월호.
- 황해봉(2005) “행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 분쟁해결제도(2),” 「월간법제」 2005년 8월호.

Alternative Dispute Resolution Act of 1998, USA

Interagency ADR Working Group Steering Committee(2005) 「Protecting the Confidentiality of Dispute Resolution Proceedings: A Guide for Federal ADR Program Administrators」, Federal Register Publication Draft.

Office of Conflict Management and Mitigation(2004) 「Conducting a Conflict Assessment: A Framework for Strategy and Program Development」, Washington D.C.: US Agency for International Development(USAID).

Susskind, Lawrence E. and Jeffrey L. Cruikshank(2006) 「Breaking Robert's Rules: The New Way to Run Your Meeting, Build Consensus, and Get Results」, Oxford: Oxford University Press.

Susskind, Lawrence E.(2006) 「A Short Guide to Consensus Building」, Mimeo.

The Administrative Dispute Resolution Act of 1996, Pub. Law 104-320, USA.

松本英昭(마츠모토 히데아키) 저/KLAFIR 역(2008) 日本 地方自治法 概論, 서울: 한국지방자치단체국제화재단.