(社)韓國法政策學會
法과 政策硏究
第13輯 第2號
2013. 6.

# 공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구*

## A Study on the National Public Opinion Commission Act Enacted for the Public Conflict Resolution

이 호 용(Ho-Yong LEE)**

≪국문요지≫

갈등은 어느 사회에나 있다. 특히 민주주의가 성숙되면서 공공부문에서 다양한 갈등이 표출되고 있다. 최근 수년간 다양한 공공갈등 사건이 발생하였다. 예컨대 김대중 정부시절의 새만금 간척사업 갈등, 영월 동강댐 갈등, 노무현 정부시절의 부안 방사성폐기물 처리장 건설 갈등, 이명박 정부시절의 동남권 신공항 사업 갈등, 제주 해군기지 건설사업 갈등, 4대강 정비사업 갈등 등이 그것이다. 국책 사업은 주로 정부와 주민 간 갈등으로 출발하지만 때로는 중앙정부와 지방정부간 갈등, 지역 사회 내 주민 간 갈등으로 까지 발전하기도 한다. 이러한 공공갈등은 지역사회 공동체의 조화를 붕괴시킴으로써 지역사회 자체를 파괴하고, 여・야 정치권의 갈등으로 확대되면서 사회통합을 저해하는 중요한 요인으로 작용하기도 한다. 이렇게 공공갈등이 사회에 두드러지게 나타나는 이유는 공공정책이 수많은 이해관계와 관련되어 있고, 그 이해관계에 커다란 변화를 가져오기 때문이다. 우리 사회에는 깊고 해결되지 아니하는 사회갈등을 해결하는 유효하고 적절한 방법이 마련되어 있지 아니하다. 이 연구에서는 다양한 사회적 이슈에 관한 국가 공론을 다루는 공공갈등해결위원회법(국가공론위원회법)에 관한

* 이 논문에는 한국법제연구원의 연구보고서(2012)인 “공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구”에 필자가 자문의견 형식으로 집필한 부분의 일부가 포함되어 있음을 밝혀둔다.
** 한양대 정책학과 교수, 法博, 원광대 경찰학연구소 연구위원.



www.kci.go.kr

제반 문제를 검토하는데, 우선 그 전제로서 우리나라의 민주적 특성을 반영한 갈등조정기제로의 소통의 의미와 한계를 논한(Ⅱ) 다음, 공공갈등의 발생원인 및 관리체계(Ⅲ) 그리고 현재 시행되고 있는 갈등조정기구의 현황(Ⅳ)을 살펴 본 다음, 「국가공론위원회법안」의 내용을 분석・검토(Ⅴ)해보았다. 이 법안에서 다루는 국가공론위원회는 프랑스의 갈등관리기구인 '국가공공토론위원회'(CNDP)를 모델로 한 것이다. 프랑스에서는 이 위원회의 활동으로 상당한 사회적 갈등을 해결하는 합리적인 갈등관리시스템으로 자리를 잡았다. 문제는 위원회의 독립성과 중립성 확보이다. 한편 국가공론위원회가 등장하는 이유는 대규모 국책사업이 점차 많아지고 있기 때문이고 여기에는 정치권이 선거 때마다 국책사업에 대한 무분별한 공약을 남발한 것이 원인이라는 점을 생각한다면 위원회의 기능이 제대로 작동하기 위해서는 먼저 무분별한 공약 남발이 없어야 하겠다.

[주제어 : 공공갈등, 갈등관리, 국가공론위원회, 갈등 예방, 협의, 소통과 참여]

≪目 次≫

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 갈등 조정 기제로서 소통 - 우리나라의 특수성을 반영하여
Ⅲ. 공공갈등의 의의와 발생원인
Ⅳ. 현행 공공갈등 관리체계와 공공갈등조정기구의 현황
Ⅴ. 국가공론위원회법 법안 검토
Ⅵ. 결 어

## Ⅰ. 문제제기

민주주의가 성숙되면서 공공부문에서 다양한 갈등이 표출되고 있다. 최근 수년간 다양한 공공갈등 사건이 발생하였다. 예컨대 김대중 정부시절의 새만금 간척사업 갈등, 영월 동강댐 갈등, 노무현 정부시절의 부안 방사성폐기물 처리장 건설 갈등, 이명박 정부시절의 동남권 신공항사업 갈등, 제주 해군기지 건설사업 갈등, 4대강 정비사업 갈등 등이 그것이다. 국책 사업 은 주로 정부와 주민 간 갈등으로 출발하지만 때로는 중앙정부와 지방정부간 갈등, 지역 사회 내 주민 간 갈등으로까지 발전하기도 한다.[1] 이러한 공공갈등은 지역사회 공동체의 조화를 붕괴시킴으

1) 이강원, "차기정부 소통과 통합관련 국정의제-국책사업국민토론위원회 신설을 제안하며-",



www.kci.go.kr

로써 지역사회 자체를 파괴하고, 여·야 정치권의 갈등으로 확대되면서 사회통합을 저해하는 중요한 요인으로 작용하기도 한다. 위에서 예시한 최근 발생하였던 굵직한 사안들은 공공갈등이 사회에 미치는 영향력이 어떠한 것인지, 그리고 그것을 어떻게 해결해야 하는 것인지에 대한 사회적 인식을 유발하는 계기가 되었다. 이렇게 공공갈등이 사회에 두드러지게 나타나는 이유는 공공정책이 수많은 이해관계와 관련되어 있고, 그 이해관계에 커다란 변화를 가져오기 때문이다. 이러한 갈등을 어떻게 관리하여 해결할 것인가의 방식 채택의 문제는 갈등 관리에 드는 비용을 결정하게 될 뿐만 아니라 더 나아가 공공정책의 성패까지도 좌우하게 된다. 그렇다면 과연 공공갈등에 대해 어떤 방식으로 어떻게 대처해야 할 것인가?

갈등관리 방식 중에서 가장 유효하고 적절한 방식은 모두에게 만족스러운 결과를 가져올 수 있는 방식이며, 이것은 집회 등의 힘에 의존한 방식이나 소송 등 권리 주장에 의존한 방식보다는 협상과 조정을 통해 당사자 간의 이해관계를 충족시키는 것일 것이다. 언론보도에서 볼 수 있는 것처럼 갈등이 지속적으로 심화되고 해결되지 않는 것은 공공갈등을 해결하기 위한 유효하고 적절한 방법이 사회 속에서 정착되어 있지 않기 때문이다.

현재 우리나라에서 공공갈등관리에 관한 법제로는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이 유일하다. 2003년 이후부터 우리나라에서는 공공부문에서 추진하는 정책 및 사업 과정에서 발행하는 공공갈등을 예방하고 해결할 수 있는 법제도의 필요성을 인식하기 시작하여 지속가능발전위원회를 중심으로 「갈등관리기본법(안)」이 마련되었으나, 법안 통과가 어려워지자 2007년 정부는 대통령령인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(이하 '공공갈등규정'이라 한다.)」을 제정한 바 있다.[2] 그러나 이 규정의 핵심적 내용인 갈등심의관리위원회가 형식적으로 운영되고 있으며, 여전히 갈등의 사후적 해결에 초점을 맞추고 있을 뿐만 아니라 대통령령으로서의 형식적 한계는 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 그 후 공공갈등 해결을 위한 여러 법안이 제시되었으며, 가장 최근에 나온 법률안이 2012년에 김동완의 원이 제안한 「국가공론위원회법안」이다. 이 연구에서는 공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정과 관련된 제반 문제를 검토하는데, 우선 그 전제로서 우리나라의 민주적 특성을 반영한 갈등조정기제로의 소통의 의미와 한계를

---

「공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구를 위한 워크숍 자료집」, 한국법제연구원, 2012, 11-12면.

2) 박홍엽(A), "공공부문의 갈등관리 제도화 모색", 「한국공공관리학보」 제25권 제1호, 2011, 111면.



www.kci.go.kr

논하고(Ⅱ), 그 다음으로 공공갈등의 발생원인 및 관리체계(Ⅲ) 그리고 현재 시행되고 있는 갈등조정기구의 현황(Ⅳ)을 살펴 본 다음, 「국가공론위원회법안」의 내용을 분석・검토(Ⅴ)해보고자 한다.

## Ⅱ. 갈등 조정 기제로서 소통 - 우리나라의 특수성을 반영하여

어느 사회도 갈등으로부터 자유롭지는 않다. 다만 갈등을 어떻게 슬기롭게 해결할 것인가? 어떻게 최소한의 비용으로 갈등을 해결하고 최대한의 편익을 누릴 것인가 하는 점이 문제일 뿐이다.[3] 공공갈등의 관리방안으로서 근본적으로는 사회구성원간의 상호신뢰 등 사회적 자본의 축적, 소통 문화의 정착 유도, 다양한 가치를 인정하는 사회적 풍토의 조성 등이 중요한 의미를 가질 것이다. 이것은 다양한 방법에 의한 교육과 홍보를 통해서 이루어질 수 있으며, 이를 위해서는 어린이의 초등교육 단계에서부터 교육되어야 한다. 또 이를 지원하기 위한 제도적・기술적 방법으로는 공청회 등 의사소통 절차의 강화, 자율적 사전 협의의 강화, 이해관계자의 적극적인 참여 유도 등과 같은 절차적 방법이 강조되지 않을 수 없다. 왜냐하면 갈등조정의 기재로서는 참가와 소통이 가장 유효하게 기능하기 때문이다.[4] 정치경제적 갈등의 원인 중 가장 중요한 것으로 지적되는 것이 바로 소통(communication)의 부재이다. 갈등이 결국은 서로에 대한 이해의 부족에서 비롯되는 것이라고 한다면 소통은 갈등의 예방과 해소에 가장 중요한 기능을 한다. 소통의 방식은 아래에서 위로, 혹은 위에서 아래로 혹은 옆에서 옆으로 등 다양한 방식이 가능하다. 국가 또는 지방자치단체나 공공기관이 하는 사업을 기준으로 한다면 국가 등과 사인 간의 소통은 위에서 아래로 혹은 아래에서 위로의 방식으로 국한 될 것이다. 그런데 민주주의를 경험한 바로는 아래에서 위로의 소통이 더욱 유효하고 적절함을 알고 있다. 이러한 아래에서 위로의 소통을 가능케 하는 것이 바로 '참가'이다. 물론 대규모의 공적 사업을 위한 이해의 조정이 참가만으로는 이루어질 수는 없을 것이다. 국가 내지 사회 전체를 위한 공익적 차원에서 일방적 소통이 필요한 경우도 있을 수 있기 때문이다. 따라서 공공갈등의 관리방안으로서는 소통과 참가의 과정이 순조롭게 이루

3) 박홍엽(B), "공공갈등관리시스템 비교 연구" 「한국인사행정학회보」 제5권 제1호, 2006, 156면.
4) 갈등조정기제로서의 참가와 소통에 대해서는 이호용, "토지의 공공성과 재산권성의 갈등조정기제로서의 참가와 소통- 도시기반조성을 위한 토지의 이용과 관련하여 -" 「세계헌법연구」 제17권제3호, 2011, 참조.



www.kci.go.kr

어질 수 있도록 보장되어야 한다.

한편, 국민의 권리가 자율성을 내포한 근대법의 진정한 의미에서의 권리 즉 공중과의 대화 속에서 올바른 주장으로 인식되는 권리(right)로 승화되기 위해서는 먼저 참가하는 국민이 자율의식을 가질 것을 전제로 한다. 국민이 국가사업에 자율적으로 의견을 개진하고 참가하는 것은 국민 스스로에게 결정의 권한과 책임을 부여하는 것을 의미한다. 권한과 책임 없이 하는 자율은 있을 수 없으며 참여 국민의 자율적 의식 없이는 공공결정이 실현되기 위하여 필요한 윤리적 설득력을 획득할 수 없기 때문이다.

생각건대, 행정의 본래 임무는 참가 제도를 유효하고 적절하게 설계하는 것이다. 참가는 가능한 한 많이 하면 좋은 것이 아니라, 국가사업을 위해서는 필요불가결한 필수적 절차라고 인식하는 것이 중요하다. 왜냐하면 근대법에서 공(the public)이란 공공성을 담보한 상태에 있는 민중의 뜻이기 때문이다. 물론 이것은 참가의 기회가 주어진다고 하여 문제가 해결된다는 것을 의미하지는 않는다.[5] 참가는 그것을 통하여 공공성을 담보할 수 있는 민중 속에서 우리를 발견할 수 있는 기회가 되어야 한다는 의미를 가지고 있을 뿐이며 그 이상을 기대하기 어려운 경우도 있기 때문이다. 이런 측면에서 제3의 기관에 의한 조정은 중요한 의미를 지닌다. 그런데, 근대화를 자주적으로 이루지 못하여 민주주의를 체득하지 못하고 교육에 의해 습득한 우리나라에서는 참가를 통한 소통의 과정이 종래부터 자연스럽게 보장되지는 못하였다. 이런 측면에서 참가를 통한 소통의 과정이 법률에 의해 보장되어야 하는 이유는 더욱 명확해진다.[6]

---

5) 실천적 민주주의의 역사적 전통을 가지고 있는 미국에서도 대중 사회의 도래가 민주주의에 위기를 가져올 수 있다는 지적은 비교적 일찍부터 있었다. John Dewey, *The Public and Its Problem*, 1927, pp.110-142.

6) 민주주의란 피치자(被治者)인 인민(人民)이 동시에 치자(治者)]가 되는 것을 말하며, 즉 치자와 피치자가 일치한 상태인 자기통치를 의미한다. 근대화와 민주주의를 직접 경험한 구미(歐美)에서는 공공권의 주인인 공중(the public)은 공공성을 가진 민중, 이성적인 존재로서의 개인(privat)의 집합이며, 공공권에서 다른 이성적인 인간과의 대화를 통하여 이성적인 존재가 된다고 하는 시민의 집합체이다. 따라서 아래에서 위로의 소통은 자유로우며, 이를 위하여 참가의 과정도 순조롭게 보장되어 있다. 이에 대하여 우리나라의 공(公)은 사(社)를 구성요소로 하되, 사(私)의 집합체는 아니다. 공(公)이 우리(私) 스스로의 집합을 의미하는 것이 아니라 타자(他者)인 관(官)을 의미하는 것으로 이해되므로 '공'에서 우리(私)가 나오지 않으며, 관(官)의 책임에 의해 이루어져야 한다고 생각한다. 즉 공(公)은 사(私)의 합이 아니므로, 공(公)의 장에서 사(私)적 이익을 주장하는 것은 꺼려지며, 이러한 현상은 공개되지 않는 음성적 방법으로 개별적 협의를 합의형성의 프로세스로서 선호하게 되는 부패현상을 낳기도 한다. 이호용, 앞의 논문, 참조.



www.kci.go.kr

## Ⅲ. 공공갈등의 의의와 발생원인

### 1. 공공갈등의 의의

공공갈등규정에서는 ""갈등"이라 함은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다"라고 규정하고 있다(제2조 제1호). 여기서 공공갈등은 다음과 같은 두 가지의 개념요소로 이루어져 있음을 알 수 있다. 첫째는 공공정책에서 발생하는 갈등이며, 이것이 이해관계의 충돌을 가져와야 한다는 점이다. 이해관계의 충돌은 정부와 시민 간, 시민 간에 일어날 수 있다. 일반적으로 갈등은 둘 이상의 개인, 집단, 조직, 혹은 공동체 간에 제한된 혹은 상호 영향을 미치는 자원을 분배함에 있어 의견이 일치하지 않는 경우에 발생한다.[7] 이 가운데에서 공공갈등은 특히 공공영역에서 발생하는 갈등을 말한다. 여기서 '공공영역'이란 널리 '공공성(publicness)'을 갖는 것 전부를 말하는 것은 아니며 물리적이거나 제도적인 영역으로서 공공적인 영역을 말한다. 따라서 여기서 공공갈등이란 주로 중앙 혹은 지방 정부가 공공의 목적을 위해 기획하고 집행하는 공공사업 혹은 공공정책의 계획과 추진 과정에서 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 두 개 이상의 집단 간 갈등으로 국한한다. 공공갈등의 개념을 이와 같이 좁게 설정하는 이유는 갈등 대상의 범위를 지나치게 넓게 설정할 경우 많은 부분 사적 영역일 수 있으며, 이 때에는 법제도에 의해 해결할 수 없는 경우가 많기 때문이다. 또 갈등해결의 문제는 근본적으로는 지역성, 집단성, 계급성 등을 고려하여야 하나, 이것은 법의 문제라기보다는 문화 내지 정서에 관한 문제이어서 법으로서 해결하기 어렵기 때문에 공공갈등 개념에서 공공영역을 법제도의 해결이 가능한 범주로 한정한 것이다.

### 2. 공공갈등 발생원인

공공갈등의 가장 대표적인 원인은 말할 것도 없이 소통의 부재에 있다. 대규모 국책 사업을 실시함에 있어서는 사회적 합의의 형성이 가장 중요하다. 이러한 사업

7) Plowman, "Congruence between public relations and conflict resolution: negotiating power in the organization," *Unpublished doctoral dissertation*, University of Maryland, College Park, 1995. p.87



www.kci.go.kr

은 관련된 혹은 일반 국민이 져야 할 많은 재정적 부담을 수반할 뿐만 아니라 그 사업으로 인한 수혜자도 관련된 국민이기 때문이다. 그 외의 원인들로는 주로 소통의 부재의 원인이 되는 정보의 부족이나 편재, 지역적 감정과 같은 정서적 이유와 같은 내적 요인과 보상체계의 미흡 갈등 조정기구의 부족 등과 같은 외적 요인으로 구분할 수 있다. 내적 요인들이 소통의 부재의 원인이라는 점과 외적요인들은 소통 부재 해소를 위한 도구라는 점을 생각하면 결국 공공갈등의 원인은 '소통의 부재'라는 한 단어로서 대표됨을 알 수 있다.

### 가. 소통의 부재

소통을 위한 사회적 합의 형성 시스템의 존재는 사회적, 문화적, 경제적 합리성과 법적 민주적 정당성을 담보할 수 있는 사업의 전제조건이라 할 수 있다.[8] 소통의 방식으로는 이해당사자인 지역 주민들의 정책 결정에 대한 참여와 정부와 주민 간, 중앙정부와 지방정부 간 협의와 조정이 있다. 정부간 협의는 대개 시스템적으로 이루어지므로 중요한 것은 지역 주민들의 참여이다. 주민의 정책 참여는 정책의 수용가능성을 증대시킬 뿐 아니라 정책에 대한 불신을 해소시키는 가장 중요한 수단이 되며,[9] 또 주민의 참여가 제한될 경우 설령 그 정책이 합리성을 갖추었다하더라도 부정적 인식을 가질 수 있기 때문이다. 이러한 인식은 분권화, 민주화와 더불어 시민의 민도가 높아진 현실에서는 더욱 확고하다. 그럼에도 불구하고 정부는 과거 권위주의 시대의 결정방식대로 일방적 결정을 내림으로써 정책 대상 집단의 반발을 초래하는 경우가 많다. 소통의 부재를 일으키는 또 다른 주요한 요인 중의 하나가 정보의 부족이다. 정보 부족의 원인은 정부의 권위적인 태도에서 나타나기도 하지만 고도의 전문적 기술이 반영된 시설의 경우 충분히 이해할 만한 자료가 제공되지 않고는 이해당사자를 설득시키기도 어렵다. 또 정보의 부족이나 불투명한 정보의 제공은 신뢰를 붕괴시키므로 집단 간 갈등을 더욱 증폭시킬 수 있다. 끝으로 지역색이 농후한 우리나라 현실에서는 정치적, 심리적 요인도 소통을 왜곡하는 주요한 요인이 된다. 특히 지방자치제 이후 더욱 심해진 지역이기주의는 막연한 두려움이나 피해의식, 경쟁의식이 복합적으로 작용함으로써 합리적이지 아니한 거부나 주장을

8) 나태준(A), "공공갈등 관리기제 도입에 관한 논의와 제안", 「연세행정논총」 제28집, 2003, 105면

9) J. Van Der. Plidgt, *Nuclear Energy and the Public*, Blackwell Publishers. 1992. pp.120



www.kci.go.kr

하게 되는 계기가 된다, 이러한 심리적, 정서적 불소통 요인을 파괴하기 위해서는 좀 더 객관적이고 합리적인 근거를 충분히 제공할 것이 더욱 요구된다.

### 나. 보상체계 및 갈등조정 방식의 미흡

혐오시설 내지 비선호시설이 지역으로 진입하는 경우 지역주민들은 건강 피해가능성, 지가 저락 우려, 지역 이미지 훼손 등의 피해를 받기 쉽기 때문에 갈등을 유발하게 된다. 특히 이 때 비용과 편익이 공평하게 조정되지 않으면 갈등은 더욱 심화된다. 정책이 결정되고 집행되면 그 피해대상인 지역주민에게 충분한 보상이 이루어지지 않으면 성공적인 정책집행은 기대하기 어렵다.[10] 한편, 갈등조정의 방식으로는 크게 당사자 간 해결방식과 조정 등 분쟁해결기구를 통한 재판 외 분쟁해결방식 그리고 재판을 통한 사법적 해결방식이 있다. 실상 당사자 간 합의가 이루어지지 않을 경우에는 결국 갈등해결의 최후 단계라고 할 수 있는 사법적 해결방식에 의하게 되는데, 이 경우에는 불필요한 심리적, 경제적, 시간적 소모가 있을 뿐 아니라 심리적, 정서적으로도 나쁜 감정을 축적하게 되므로 신속하고 효과적인 방법이라고 생각되는 집단행동, 실력 저지 등 비제도적 방법을 동원하게 된다. 이런 방법은 갈등을 해소하기는커녕 갈등을 심화하고 확대하는 계기가 된다.

## Ⅳ. 현행 공공갈등 관리체계와 공공갈등조정기구의 현황

### 1. 현행 공공갈등 관리 체계

공공사업과 관련한 공공갈등의 해결방법으로 우리나라 법제도는 주로 사후적 분쟁해결에 치우쳐 있는데, 행정에 의한 분쟁조정과 법원에 분쟁조정으로 구분된다. 법원에 의한 분쟁조정은 많은 시간이 소요되기도 하거니와 협의를 통해 해결할 수 있는 문제를 분쟁의 마지막 종착역이라고 할 수 있는 법원에 의해서 해결하려는 태도는 그리 바람직하지 않다. 그래서 등장한 것이 행정에 의한 분쟁조정이다. 행정에 의한 분쟁조정은 행정이 직접 심판하는 것이 아니라 제3자 개입에 의한 분쟁

10) Hward Kunreuther, Douglas Easterling, “Are Risk-Benefit Tradeoffs Possible in Siting Hazardous Facilities?” *American Economic Review: Papers and Proceedings, 80(2)*, 1990. p.45



www.kci.go.kr

외 해결제도 즉 재판외 분쟁조정(ADR)제도로서 주로 운용되고 있다. 우리나라에서 ADR 제도는 점차 정착해 가고 있지만 아직 그 역할이나 기능이 괄목할 만큼 성장하지 못하여 문제점이 많다. 예컨대 각종 분쟁조정위원회가 각 부처의 하위 단위에 속해 있다는 점, 독립된 권한을 가진 분쟁조정위원회가 거의 없다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.[11] 현행 공공갈등 관리 체계의 더욱 중요한 문제점은 사후적 분쟁해결제도에 초점이 맞추어져 있고 사전 예방기구의 기능이 활성화되어 있지 않다는 점이다.[12]

## 2. 공공갈등조정기구의 현황

현재 정부부처의 주요 갈등조정기구로는 노사정위원회(대통령 소속), 갈등정책협의회(국무조정실 소속), 갈등관리심의위원회(20개 부처 소속), 의료심사 분쟁조정위원회(복지부 소속), 중앙분쟁조정위원회(안행부 소속), 환경분쟁조정위원회(환경부 소속), 행정협의조정위원회(국무총리실 소속), 건설분쟁조정위원회(국토교통부 소속) 시도교육분쟁조정위원회(교육부 소속), 갈등조정특별위원회(지속위 소속) 지방분쟁조정위원회(시・도 소속), 지방환경분쟁조정위원회(시・도 소속) 등 공공갈등관리기구들이 중앙정부, 지방정부 기타 공공기관차원에서 다양하게 존재하고 있다. 그러나 이들 갈등조정기구의 활용도가 그리 높지 않다. 예컨대 대통령령에 근거를 두고 중앙부처에 설치를 권장한 갈등관리심의위원회의 경우 현재 20여개 부처에 설치되어 있으나, 그 활용도는 매우 낮다. 행정협의 조정위원회의 경우 2000년 이후 10여 건의 사안을 조정하여 실적이 매우 저조하였다. 그러나 긍정적인 면도 있는데, 이 위원회의 조정실적 중 50 퍼센트는 실무위원회인 차관회의의 조정을 통해 해결되었다는 점이다. 이로써 중앙정부와 지방정부간 갈등이 실무차원에서 해결될 수 있음을 알 수 있다.[13]

공공갈등관리기구가 이행 강제력이 없다는 점(예컨대, 행정협의조정위원회의 경우 이 위원회의 협의)・조정결정을 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 이행할 의무만 규정하고 있을 뿐 이를 실질적으로 강제할 수 있는 절차나 불복절차

11) 나태준(B), 「갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안」, 한국행정연구원보고서, 2004.
12) 나태준(A), 앞의 논문, 109-110면.
13) 홍성만・김광구, “공공갈등기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구-정부간 갈등관리 기구를 중심으로”, 「한국공공관리학보」 제22권 제4호, 2008, 9면 이하.



www.kci.go.kr

는 두지 않고 있다), 갈등조정역량이 부족하다는 점, 분쟁해결기법의 활용이 미흡하는 점[14] 등도 실효성 측면에서 제기되고 있다.

<표 1> 주요 공공갈등관리기구와 기능

| 주요 기구 | 주요 기능 |
|---|---|
| 갈등관리심의위원회 | ·중앙행정기관 소관 사무의 갈등관리: 갈등사안 심의 |
| 행정협의조정위원회 | ·중앙행정기관과 지방행정기관간의 갈등 조정 |
| 중앙분쟁조정위원회 | ·광역행정기관간의 갈등조정<br>·광역행정기관과 기초행정기관간의 갈등 조정 |
| 지방분쟁조정위원회 | ·기초행정기관 간 갈등 조정 |

## Ⅴ. 국가공론위원회법 법안 검토

### 1. 서

정부나 지방자치단체의 정책 및 각종 국책사업 등을 둘러싼 갈등으로 막대한 사회·경제적 비용을 지불하고 있는 등 한국은 현재 27개 OECD 회원국 중 네 번째[15]로 사회갈등이 심한 국가임에도 현재 중앙행정기관과의 갈등만을 관리하는 대통령령인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」('07. 2.12.제정)만 있을 뿐이다.

미국과 일본 등 외국에서는 효율적인 갈등해결을 위한 법[16]을 제정하거나 사회적 합의를 형성하기 위한 다양한 제도[17]가 운영 중이며, 법률이 제정될 경우, 갈등관리 전반에 대한 기본 체계를 정립하고 갈등관리의 중요성에 대한 사회적 관심을 고조시키는 계기가 될 것으로 기대되므로, 공공갈등의 해결을 위한 기술적 방법으로서 법률의 제정이 필요하다. 이하에서는 지금까지 제안된 공공갈등 해결을 위한 법률안의 내용을 검토해 보고자 한다.

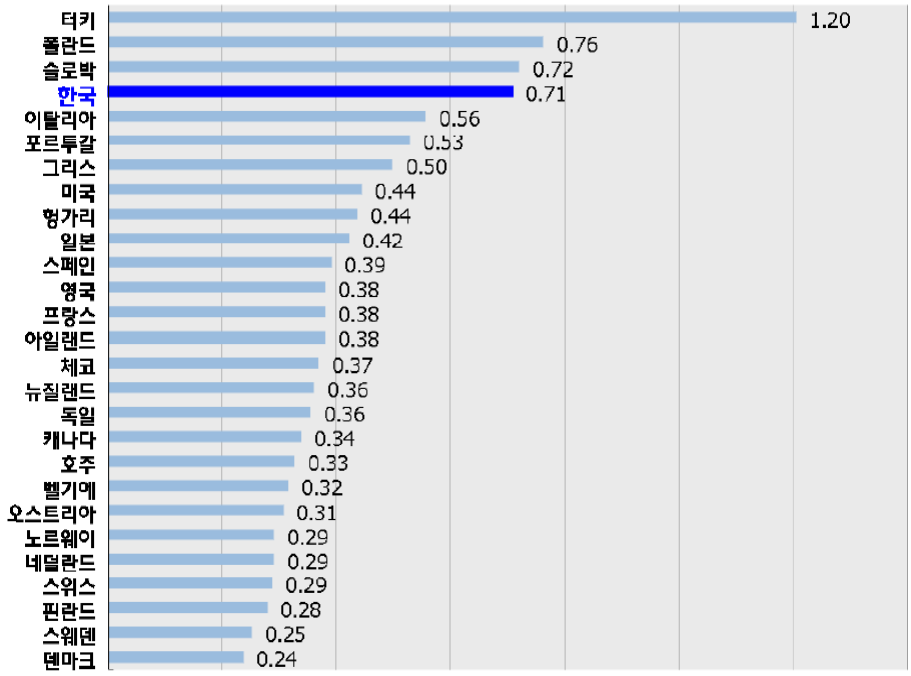
---

14) 홍성만·김광구, 앞의 논문, 10-11면.
15) 한국의 갈등지수는 0.71 로서, OECD 사회갈등지수 평균인 0.44를 상회하고 있다.
16) 미국의 「행정분쟁해결법」(Administrative Dispute Resolution),「협상에 의한 법규 제정법」(The Negotiated Rulemaking Act), 일본의 「행정 분쟁 해결 기본법」 등이 있다.
17) 국책사업 추진 시 최장 6개월의 숙려기간운영(프랑스), 연방 및 주에 갈등지원부서 설치(미국 농림부, 환경청, 에너지부 등), 참여적 의사결정방법 활용(덴마크, 노르웨이 등) 등이 있다.



www.kci.go.kr

[그림 1] 사회갈등지수의 국제비교[18)]




## 2. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 검토

### 가. 규정의 내용

2007년도에 제정된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 공공갈등 규정이라 한다)은 정부차원의 공공갈등관리를 제도화한 법제로서 중앙행정기관이 갈등의 예방과 해결을 위해 거쳐야 하는 행정절차에 관한 사항을 규정해 놓은 것이다. 이 규정의 목적은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할과 책무, 갈등해결에 관한 사항을 규정함으로써 중앙행정기관의 갈등관리 능력을 향상시키고, 중앙행정기관과 국민이 정책의 입안·결정·집행단계에서 발생하는 갈등을 대화와 타협, 참여와 협력을 통해 원만하게 예방하거나 해결하는데 필요한 제도와 절차를 마련하려고 한 것이다.

18) 사회갈등지수는 하버드대 경제학과 교수 Dani Rodrik의 갈등경제모형을 바탕으로 개발한 것이며 사회갈등지수가 높을수록 사회갈등이 심하다는 의미이다. 삼성경제연구소, CEO Information, 2009. 6.24.



www.kci.go.kr

공공갈등규정은 정책입안단계에서의 갈등의 사전 예방, 정책집행단계에서의 갈등의 자율적 해결, 갈등관리의 점검 및 지원의 3단계로 구성되어 있다. 그 주요내용으로 첫째로 제1단계인 정책입안단계에서의 갈등의 사전예방에 관한 것으로는 공공정책이 국민생활에 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되는 경우 중앙행정기관의 장이 갈등영향분석을 실시하도록 하였으며(제10조), 갈등영향분석서를 심의하고 중앙행정기관이 수행하는 갈등의 예방·해결에 관하여 자문기능을 하기 위하여 중앙행정기관에 갈등관리심의위원회를 설치하도록 하였으며(제11조에서 제14조까지), 둘째로 제2단계인 정책집행단계에서 자율적인 갈등 해결방법으로서 갈등 예방 및 해결의 원칙(자율해결과 신뢰확보, 참여와 절차적 정의, 이익의 비교형량, 정보공개 및 공유, 지속가능한 발전의 고려 등)을 규정하면서(제5조에서 제9조까지), 갈등관리매뉴얼을 작성 및 활용하도록 하고(제25조) 중앙행정기관의 장이 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성·운영할 수 있도록 하였다(제16조에서 제23조까지). 셋째로 제3단계인 갈등관리의 점검 및 지원 방법으로서 갈등관리실태의 점검보고(제26조), 지속가능발전위원회와의 협의(제27조), 갈등관리연구기관 지정 및 운영(제24조), 갈등전문인력 양성(제28조) 등의 규정을 두고 있다.

### 나. 문제점

공공갈등규정은 정부와 주민 등 이해관계인 사이에 참여와 협력을 바탕으로 대화와 타협으로서 갈등 관리를 도모할 수 있는 문화를 형성하게 하였으며, 정부가 갈등관리의 역량을 확보할 수 있는 제도적 기반이 되었으며, 갈등의 사후적 해결보다는 사전적 예방에 중심을 둔 갈등관리의 패러다임의 전환을 이루었다는 제도적 의의를 갖는다.

하지만 그럼에도 불구하고 다음과 같은 몇 가지 이유로 그 한계를 노정하고 있다. 첫째, 법률이 아니고 대통령령에 의해 규정됨으로써 규범적 한계를 갖는다. 각 부처의 입장에서는 법률에서와 같이 엄격히 준수해야 할 당위성을 느끼지 못하고 있다. 또 적용대상이 중앙행정기관에 국한되므로 지방자치단체나 공공단체는 간접적으로는 이 규정에 구속되지만 직접적으로는 구속되지 않는다. 둘째, 갈등관리심의위원회가 형식적으로 운영되고 있다. 연 1-2회 위원회가 개최되고 있다고 하니



www.kci.go.kr

그 기능에 실효성을 의심할 수밖에 없다. 따라서 갈등관리위원회의 기능인 갈등관리 종합시책의 수립이나, 관련 법령의 정비, 다양한 분쟁해결 수단의 발굴 등은 기대하기 어렵다. 셋째, 여전히 각 부처에서는 갈등영향분석도 주로 사후적 갈등해결을 위해 활용하는 등 주로 사후적 해결에 초점을 맞추고 있어 사전적 갈등예방에는 소극적이다. 이러한 문제점으로 말미암아 2009년 이래 수차례 공공갈등 해결을 위한 법률안이 제안되었다.

## 3. 국가공론위원회법안의 검토

### 가. 서

갈등은 당사자간 이해의 대립에서 비롯되는 것이므로 갈등의 해소를 위해서는 이해의 조정을 위한 당사자간 의사의 소통이 가장 중요한 전제가 됨은 서술한 바와 같다. 그런데 이러한 이해의 조정이 당사자간 협의를 통해서 이루어지기 어려운 경우도 있다. 특히 정부주도 국가사업인 경우에는 정부가 갈등유발의 주체이자 갈등의 해결해야 할 당사자이기 때문에 더욱 그러하다. 갈등 조정자가 갖출 제1 덕목은 중립성과 신뢰성인 바, 정부주도 사업의 경우에는 정부가 스스로 사업을 수행하게 되므로 중립성과 신뢰성을 준수하기 어렵기 때문이다. 따라서 국책사업의 경우 계획수립 단계에서부터 공공토론 등을 통해 국민의 참여를 보장하는 한편, 제3의 조정기관이 주요 국책사업 및 갈등 잠재력이 큰 국가 정책사업 전반에 대한 상시적 갈등경보체제를 유지하며 대화와 타협의 기제로 기능한다면 우리 정부의 갈등예방과 해결능력을 향상시킴은 물론 정책방향과 정책내용에 대한 국민과 정부의 공감대를 형성하여 사회통합에 이바지할 것으로 기대된다. 따라서 공공갈등 예방 및 해결기제의 도입을 위하여 상설기구로 (가칭)국가공론위원회를 설치하고 국민적 합의형성을 도모할 필요가 있다.

지금까지 공공정책으로 인한 갈등을 해결하기 위한 법률로서 제안된 것으로는 2009년에 임두성의원에 의해 제안된「사회통합을 위한 정책갈등관리법안」(이하 임두성의원안이라 함)과 2010년에 권택기의원에 의해 제안된「공공정책 갈등예방 및 해결을 위한 기본법안」(이하 권택기의원안이라 함)이 있다. 이 두 법률안의 주요내용은 다음과 같다.



www.kci.go.kr

### 나. 임두성의원 안과 권택기의원 안

#### (1) 임두성의원의 주요내용

국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 공공정책을 통하여 수행하는 국가기능은 민간부분의 영역과 정책적으로 상호 조율되면서 대부분의 경우 국가발전에 이바지해 오고 있으나, 영역별로는 갈등이 증폭되어 정책위기상황이 초래되어 온 바 있다. 이러한 공공정책을 둘러싼 정책갈등의 원인을 사회의 민주화・다원화・정보화에 부응하지 못하는 국가행정의 보수성, 정책결정에 대한 민간참여제도의 미비 등에서 찾을 수 있다.

따라서 공공정책의 갈등에 대하여 이해관계인들의 적극적 참여를 통하여 행정에 대한 신뢰성 확보와 투명성을 제고하고, 정책갈등의 예방과 해결방안을 마련하며, 국가기관의 정책갈등관리 연구기관의 지정과 교육훈련을 통하여 관련 공무원들의 정책갈등 관리능력을 향상시키고, 국가기관과 국민 상호간에 원만한 사회통합을 이루는 것을 목적으로 이 법안이 제안되었다.

이 법률안의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이 법률의 목적은 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관은 정책갈등예방과 해결방안을 마련하고 이를 적극 활용하도록 한다(안 제3조). 둘째, 국가기관등의 장은 정책갈등관리에 있어서 자율적 해결과 관련 당사자들의 실질적 참여를 위하여 노력하도록 하여 국가기관의 책무 규정을 두고 있다(안 제5조 및 제6조). 셋째, 국가기관등에 소관 사무의 정책갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 정책갈등관리심의위원회를 설치하도록 하고(안 제12조), 국가기관등의 장은 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단될 경우 해당 공공정책 결정 전에 정책갈등영향분석서를 작성하여 정책갈등관리심의위원회에 심의를 요청하도록 하였다(안 제10조). 또, 국가기관등의 장은 당사자의 요청 등 국가기관등의 장이 필요하다고 인정할 때 사안별로 정책갈등관리조정협의회를 설치하되, 국가안보에 중대한 영향을 줄 것으로 예상되는 정책갈등의 경우 사전에 협의회를 구성할 수 있도록 하였다(안 제17조). 넷째, 갈등해결을 위한 소통은 주로 국민들의 참여로 이루어지는 바, 국가기관등의 장은 정책갈등의 예방과 해결을 위하여 이해관계인, 일반시민 또는 전문가 등을 사회적 협의과정에 참여시킬 수 있도록 하였다(안 제15조). 다섯째, 국무총리는 정책갈등관리와 관련 있는 연구기관 또는 단체를 정책갈등관리 연구기관으로 지정・운영할 수 있도록 하였다(안 제20조).



www.kci.go.kr

### (2) 권택기의원안의 주요내용

대부분의 공공정책과 관련된 갈등은 공공기관이 수립·추진하는 공공정책에 관하여 동의를 하지 않는 이해관계인이 공공기관에 문제를 제기하는 것에서부터 발생한다. 그런데 공공기관은 이해관계인의 문제 제기를 단순한 민원수준으로 인식하고, 공공정책을 강행함으로써 갈등을 증폭시키며, 상호 끝없는 대치로 불신만 키워 결국에는 과도한 사회적 비용만 지출하게 된다. 이에 공공정책의 수립·추진 단계에서부터 이해관계인의 적극적인 참여를 보장하고 지원함으로써 공공기관과 이해관계인이 대화와 타협을 통하여 상호신뢰를 쌓고 서로가 수긍하는 건설적 합의에 이르도록 하려는 것이며, 나아가 보다 성숙한 시민사회의 건설과 지속가능한 발전에 기여하고자 하는 것을 목적으로 이 법안이 제안되었다.

이 법률안의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국가 및 지방자치단체는 사회 전반의 공공정책갈등 예방 및 해결 능력 강화를 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다(안 제4조). 둘째, 공공기관의 장은 공공정책의 취지와 내용을 이해관계인이 충분히 이해할 수 있도록 관련 정보를 공개하고 공유하여야 한다(안 제6조). 셋째, 공공기관의 장과 이해관계인은 대화와 타협으로 공공정책갈등을 자율적으로 해결하도록 하는 한편, 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반시민·관련 전문가 등의 실질적 참여를 보장하도록 한다(안 제7조 및 제8조). 넷째. 이해당사자의 적극적인 참여로 공공정책갈등을 원만하게 조정하고 해결하기 위하여 공공정책갈등조정협의회를 구성할 수 있도록 하며(안 제9조에서 제12조), 공공정책갈등의 예방과 해결 능력을 제고하고, 공공정책갈등조정협의회의 활동과 운영을 지원하기 위하여 국무총리 소속으로 공공정책갈등해결지원단을 설치한다(안 제13조부터 제15조까지).다섯째, 필요한 경우 공공정책갈등영향분석을 실시함으로써 정책결정 전에 이해관계인의 입장을 충분히 반영하고, 해당 공공정책의 공공정책갈등 요인을 파악하여 공공정책갈등을 미연에 방지하고 해결하도록 한다(안 제16조).

### (3) 양 법안의 검토와 시사점

임두성의원안과 권택기의원안은 모두 국가나 지방자치단체 등이 공공정책 수립 및 추진시 발생할 수 있는 정책갈등을 사전에 예방하고 원만하게 해결하기 위한 제도적 장치를 마련하는 내용들로 구성되어 있고, 갈등관리를 위한 '국가와 지방자



www.kci.go.kr

치단체 등의 책무', 갈등의 예방을 위한 '갈등영향분석 실시', 갈등을 조정하고 관리하기 위한 '갈등조정 협의회 설치'등을 공통적인 기본구조로 삼고 있다는 점에서는 서로 유사하다. 양 법안의 차이점과 기타 시사점을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 임두성의원안은 국가기관에 정책갈등심의위원회를 설치하여 갈등관리와 관련된 사항을 심의하도록 한데 비해 권택기의원안은 이와 관련된 내용을 규정하지 않았다. 즉, 임두성의원안과 권택기의원안은 모두 갈등예방을 위하여 공공정책을 수립·시행·변경하기 전에 국가 등 공공기관의 장이 정책갈등영향의 분석을 실시할 수 있음을 규정하고 있으나, 분석을 행하는 방법 및 관련위원회 설치 등에 대하여는 다른 태도를 취하고 있다. 먼저, 임두성의원안은 정책갈등영향분석서를 작성(안제10조)하여 정책갈등심의위원회의 심의(안 제12조 및 제13조)를 거친 후 심의결과를 정책결정과정 등에 반영(안 제14조 내지 제16조)하도록 하고 있으나, 권택기의원안은 갈등영향분석을 실시할 수 있다는 근거조문만 두고(안 제16조), 정책갈등관리 심의위원회 설치 및 정책과정 반영 등에 관한 조항은 두지 않고 있다. 임두성의원안이 규정하고 있는 '정책갈등관리심의위원회'는 위원장을 포함한 11인 이내의 공무원 및 민간위원들로 구성되어 국가기관 등이 소관 사무의 정책갈등관리와 관련된 사항을 심의하는 것을 위원회의 주요 기능으로 정하고 있다. 둘째, 권택기의원안은 공공정책갈등의 예방과 해결에 관한 사무관리를 위해 총리실에 전담부서를 두도록 규정한데 비해, 임두성의원안은 전담부서 설치내용을 담고 있지 않았다. 즉, 권택기의원안 제13조 내지 제15조에서는 임두성의원안에는 규정되어 있지 않은 '공공정책갈등해결지원단' 설치에 관하여 규정하고 있는데, 주요내용을 살펴보면, 국무총리실에 정책갈등의 예방과 해결에 관한 종합적인 사무관리와 정책갈등조정협의회의 활동지원 등을 위한 전담부서인 지원단을 둔다는 것으로서, 지원단은 전문가 등을 파견 받을 수 있고(수당 및 여비지급), 갈등조정협의회 업무를 지원하며, 갈등예방과 해결을 위한 조사와 연구 및 전문가를 양성하는 한편, 사무일부를 연구기관 등에 위탁할 수 있도록 하고 있다. 그런데, 국무총리실은 이미 사회위험 및 갈등해결의 지원, 관리체계 구축 등을 위한 '사회통합정책실[19]'을 운영

19) ※ 국무총리실 사회통합정책실 : 1실 4정책관 37명
- 사회위험 및 갈등의 관리를 통한 사회통합 관련 시책 수립·추진
- 사회위험관리·갈등해결의 지원 및 현안대책의 수립·추진
- 사회위험 및 갈등의 관리 체계 구축·운영
- 사회위험 및 갈등의 관리에 관한 법령·제도 정비
- 공공기관 갈등관리능력 향상 지원
- 그 밖에 국무총리가 지시하는 사회위험 및 갈등의 관리에 관한 사항



www.kci.go.kr

하고 있고(1실 4정책관 37명), 이들 중 공공정책갈등 지원업무는 사회총괄교육정책관실 갈등관리정책팀(공무원2인)에서 담당하고 있으나, ① 정책을 둘러싼 갈등을 관리해야하는 업무의 중요성을 감안하고, ② 사업상 필요한 소관조직의 근거를 「정부조직법」이 아닌 개별 법률에 규정하는 경우가 존재[20]하며, ③ 「정부조직법」상 실·국장 등 보조기관을 법률상 규정하는 것을 금지하는 것도 아니므로[21], 권택기의원안과 같이 전담조직을 설치근거를 법률로 규정하는 것도 고려할 필요가 있다. 다만, '공공정책갈등해결지원단'과 같이 조직의 명칭을 법정화하기 보다는 '전담조직'을 둔다고 명시하는 것이 정부의 조직운영에 보다 융통성을 부여할 것으로 판단된다. 셋째, 양 법안 모두 갈등조정협의회를 구성할 수 있는 근거조항을 두고 있으나, 구성주체(국가기관의 장 또는 이해당사자) 및 구성원(인원한정 또는 협의로 결정)과 구성방법(대통령령에 위임, 협의로 결정) 등에 대한 입장이 다르다. 정책 등을 둘러싼 갈등이 발생한 경우 정책담당자와 이해당사자들이 모여 협의를 진행할 틀을 구성하고 이를 주도해갈 주체를 결정하는 일 등은 갈등을 원만히 조정하기 위해 반드시 필요한 단계이며 국내 및 외국에서도 점차 이와 관련된 활동들이 진행되고 있으므로 양 법안이 갈등조정협의회를 구성하고자 하는 내용을 규정하고 있는 것은 그 취지가 타당하다. 그런데, 양 법안은 협의회 구성주체와 구성방법 등에 관해 다음과 같은 몇 가지 점에서 주요한 차이가 있다.

먼저, 협의회를 설치하는 주체에 관해 살펴보면, 임두성의원안은 '국가기관 등의 장'이 주체가 되어 필요하다고 판단될 경우 협의회를 구성하고 의장과 회원의 선정 등 협의회 구성 및 운영은 법률 또는 대통령령에 따르도록 하고 있는데 반해, 권택기의원안은 '이해당사자'가 주체가 되어 합의에 따라 협의회를 구성하며 필요한 사항은 운영세칙으로 정하도록 규정하고 있다. 임두성의원안과 같이 정책을 추진하는 국가기관 등의 장이 주도하여 협의회를 구성하고 전문가를 참여시키는 전통적인 방식은 협의회 등 운영경험이 많은 국가기관이 보다 신속하고 효율적으로 협의회를 구성할 수 있다는 장점이 있다. 이에 비해 권택기의원안은 갈등과 관련하여 의견을 개진하고자하는 이해당사자들이 모두 참여하여 협의회를 구성하고 활동을 위해 필요한 사항을 스스로 정하도록 함으로써 갈등의 궁극적인 해결을 도모할 가

20) 수도권 대기환경개선에 관한 특별법상 수도권대기환경연구지원단(법제8조), 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법상 연구개발특구지원본부(법제46조 내지 제69조) 등

21) 정부조직법 제2조제4항
④ 제3항에 따른 보조기관의 설치와 사무분장은 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정한다. 다만, 제3항에 따라 대통령령으로 정하는 보조기관의 설치와 사무분장은 총리령 또는 부령으로 정할 수 있다.



www.kci.go.kr

능성이  있다는 장점이 있으나, ① 법문상 '이해당사자'의 정의 및 범위가 분명치 않고 그에 대한 정의 규정이 별도로 존재하는 것도 아니며[22], ② 이해당사자들 간에도 이해관계가 같지 않아 단일형식의 협의회를 구성하지 못할 경우[23] 이를 조정하고 구성하는데 시간과 노력이 지나치게 투입될 수 있고, ③ 일반인들의 경험 부족으로 인한 시행착오를 거치는데 많은 기간이 소요될 가능성이 있다. 따라서, 정책갈등조정협의회를 구성할 주체에 관해서는 심도 있는 논의가 필요할 것으로 판단된다.

또한 권택기의원안 제9조제1항은 이해당사자가 원하는 경우에는 공공정책갈등을 원만하게 조정하고 해결하기 위하려는 목적에만 부합하면 '언제든지' 협의회를 구성할 수 있는 것으로 해석되는바, 여러 가지 이해관계를 가진 당사자가 각기 다른 협의회를 구성할 것을 요구하는 경우 등에 대비하여 이해당사자들간에 '합의'가 있는 경우에만 구성할 수 있도록 하는 등의 최소한의 제약을 두는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

다음으로, 협의회의 운영과 구성 등에 관해서는, 임두성의원안과 같이 의장 1인과 회원 9인 이하 등으로 한정하여 경직화하는 것보다는, 권택기의원안과 같이 공공기관의 장을 포함시키되 당사자들의 합의에 따라 구성할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 현실적으로도 갈등문제 해결시 당사자간의 합의로 협의체를 구성함이 일반적이다.

한편, 회의의 공개여부와 관련해서는, 회의를 공개하는 것이 민주성과 투명성에 기여하는 바가 높은 측면도 있지만, 당사자들에게 이와 같은 공개가 부담이 되거나, 오히려 갈등해결에 장애로 작용할 가능성을 배제하기 어려우므로 임두성의원안과 같이 원칙적으로 비공개형태로 진행하거나(안 제18조제3항), 권택기의원안과 같이 공개는 하되 예외사유를 보다 탄력적으로 넓히는 방안도 고려해볼 필요성이 있다. 즉, '공개될 경우 군사・외교・안보에 중대한 영향을 미친다고 협의회가 판단할 경우 회의를 공개하지 아니한다'는 권택기의원안 제9조제4항 단서와 관련해서, 예외사유를 군사나 안보 등으로 한정하게 되면, 개인 신상에 관한 정보나 공개할 경우 중대한 공공이익이 침해되는 경우를 보호할 수 없게 되므로, '기타 공공의

22) 예컨대, 공군기지 소음으로 인한 갈등」의 경우 실제로 피해가 없는 지역의 주민들도 보상을 위해 협의회 구성을 요구할 수 있고, 소음피해가 있음을 알고도 보상을 목적으로 이주해온 주민이 구성을 요구할 수 있다.

23) 예컨대, 제주해군기지 건설과 같이 찬성과 반대주민이 극렬히 갈리는 사안의 경우, 양자가 모두 모이는 협의회 구성에는 합의하지 않으면서 각각 조정협의회를 구성해달라고 요구할 수 있다.



www.kci.go.kr

이익에 중대한 영향을 미치는 경우'등 예상 가능한 주요사항을 예외사유로 포함시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다고 생각된다. 그 밖에, 권택기의원안의 협의회와 관련된 조항 중 이해당사자의 공공정책갈등해결지원단에 자문과 필요한 지원요청시 동 지원단은 즉시 이에 따라야 한다는 내용은(안제9조제3항)은 정부입장에서 예산이나 인력 기타 조건을 고려할 수 있는 여지가 전혀 없다는 점에서 문제가 있는 것으로 보이고, 모든 회의에 대하여 녹화와 녹음을 포함한 회의록을 작성할 의무를 부과(안제9조제5항)하는 것과 관련해서는, 앞서 살펴본 회의공개에 따른 부담 외에도, 모든 회의에 대한 회의록 작성의 필요여부, 속기록 작성 등 회의록 작성에 따른 비용부담, 비공개회의 회의록 작성여부 및 비공개 회의록의 공개를 제한할 방법 등 제 문제에 대한 신중한 논의가 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 정책갈등 연구기관의 지정 등과 관련하여 양 법안 모두 모두 국무총리실이 갈등관리업무를 수행함에 있어 관련 있는 연구기관이나 단체의 조력을 받을 수 있는 근거규정을 두고 있는데, 전문적이고 효과적인 갈등관리를 위해서는, 전문가의 조력이 필요하거나 (갈등영향분석 및 갈등해결 수단의 발굴 등), 업무영역이 방대하여 업무상 조력이 필요한 경우(사례연구 및 모범사례 홍보 등)가 발생하므로, 이런 경우를 염두에 두고 국가가 전문기관이나 단체의 조력을 받을 수 있도록 하는 양 법안의 취지는 타당하다고 보인다. 그런데 임두성의원안은 연구기관이나 단체를 '지정'할 수 있도록 규정하고 있고, 권택기의원안은 '위탁'[24]할 수 있도록 규정하여 조력을 받는 방식을 달리 규정하고 있다. ① 조력을 받는 방식을 반드시 '위탁'으로 한정할 필요성이 있는 것이 아니고, ② 현재 정부는 갈등관리와 관련해 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」제24조[25]에 따라 연구기관을 지정하는 방식으로 업무를 수행하고 있는 현실을 감안할 경우, 연구기관 등의 활용과 관련해서는 '지정'과 '위탁' 방법을 모두 활용할 수 있도록 규정하는 것이 바람직할

24) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정상 '민간위탁'으로서 수탁자의 명의로 그의 책임 아래 행사하는 것이다.

25) 제24조 (갈등관리연구기관의 지정·운영)
① 국무총리실장은 갈등관리와 관련해 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 갈등관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리 연구기관으로 지정할 수 있다
1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구
2. 갈등의 예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급
3. 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급
4. 갈등영향분석에 관한 조사·연구
5. 참여적 의사결정방법의 활용방법에 대한 조사·연구
6. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 필요한 사항



www.kci.go.kr

것으로 판단된다. 한편, 임두성의원안은 정책갈등관리지침을 작성(안 제21조)하고, 전문인력을 양성(안제22조)하며, 정책갈등관리실태의 점검・보고의무를 부과하고(안제25조), 정보시스템을 구축(안제26조)할 수 있다는 내용을 규정하고 있는데, 이들을 규정한 취지는 갈등관리에 관한 내용의 실효성을 확보하거나 갈등관리 경험을 축적하려는 것으로서 매우 바람직하나, 정부에 과도한 부담을 줄 우려가 있는지에 여부에 대한 논의가 필요할 것으로 생각된다. 그밖에, 양 법안은 모두 재정지원 가능성에 관한 규정을 두고 있는데, 임두성의원안은 '예산의 범위에서' 필요한 재정지원을 할 수 있다고 규정한데 반해, 권택기의원안은 예산 등 한계규정 없이 재정지원 등을 할 수 있다는 규정을 두고 있다. 이에 대해서는, 국가나 지방자치단체가 협의회 활동에 필요한 경비를 지원하는 것이 타당한지 여부 및 어떤 경비로 재원을 조달할 것인지[26], 재정지원의 한계를 어느 정도 둘 것인지 등에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

양 법안은 공공갈등을 해결하기 위한 별도의 기구를 두고 정책갈등의 위한 영향분석 등 갈등을 관리의 대상으로 함으로써 갈등 해결을 도모하는 법이라는 점에서는 적절하지만 몇 가지 충분치 못한 점이 지적된다. 예컨대 갈등의 효율적 관리를 위해서는 정책 갈등의 범위를 한정하여야 하나, 그 범위를 구체적으로 정하지 않고 있는 점 등이 그러하다. 공공정책 갈등관리 대상은 지나치게 광범위할 수 있으므로, 법집행의 실효성 차원에서 공공정책의 종류와 범위는 당사자의 수, 규모의 크기 등에 의해 구체화되거나 별표에 의해 정리될 필요가 있다.

### 다. 「국가공론위원회법안」(김동완의원안)

올해에도 국회에는 국가차원의 대형공공사업에 관련된 분쟁을 효율적으로 조정하기 위한 법안이 제기되고 있다. 그 대표적인 것이 2012. 8. 29.에 발의한 김동완의원 대표발의한 「국가공론위원회법안」(이하 김동완의원안이라 한다)이다. 아래에서 국가차원의 국책사업에 대한 분쟁해결 방안으로 법제화 방안을 살펴본다. 이 법안은 최근 주요 국가 정책사업 추진과정에서 민관 갈등이 주를 이루는 공공갈등이 급증함에 따라 공신력 있는 국가갈등조정기구를 설립하고 운영할 필요성이 제기되고 있고, 정부주도 국가사업은 정부가 갈등해결의 주체이자 당사자이기 때문에 직접 갈등 조정을 시도하기에는 중립성과 신뢰성의 문제를 야기하며 갈등 예방

26) 예컨대, 갈등과 관련된 '소관'사업비에 포함된 경비로 집행하는 것인지 여부.



www.kci.go.kr

과 해결을 더욱 어렵게 하고 있다. 따라서 국책사업의 계획수립 단계에서부터 공공토론 등을 통해 국민의 참여를 보장하는 한편, 제3의 조정기관이 주요 국책사업 및 갈등 잠재력이 큰 국가 정책사업 전반에 대한 상시적 갈등경보체제를 유지하며 대화와 타협의 기제로 기능한다면 우리 정부의 갈등 예방과 해결능력을 향상시킴은 물론 정책방향과 정책내용에 대한 국민과 정부의 공감대를 형성하여 사회통합에 이바지할 것으로 기대되며, 이에, 공공갈등 예방 및 해결기제의 도입을 위하여 상설기구로 국가공론위원회를 설치하고 국민적 합의형성을 도모하려는 법안이다.

#### (1) 주요 쟁점

공공정책 갈등을 해소하기 위한 방안으로 국가공론위원회의 설립을 제시한 김동완안의 주요 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 주요 국가정책 사업에 대한 국민들의 의견을 청취할 수 있는 상설기구로 국가공론위원회와 사무처를 두도록 한다(안 제5조). 둘째, 동 위원회는 5000억 이상 사업에 대하여 의무적으로 공공토론 개최 여부를 검토하도록 하며(안 제 16조), 5000억 미만 사업에 대해서는 동 위원장이 필요하다고 판단할 경우 또는 주요 이해당사자의 요청이 있을 경우 공공토론 개최 여부를 검토할 수 있도록 하여(안 제17조), 관리 대상이 되는 공공정책의 범위를 정하고 있다. 셋째, 공공토론 개최가 결정될 경우, 공공토론은 최대 6개월 간 진행된다(안 제18조). 넷째, 공공토론 종료 후, 동 위원회는 종합평가서를 작성하여 정책 추진자에게 전달하는 한편 이를 공개하되, 종합평가서에 담긴 정책권고안은 강제력 효력을 갖지 않는다(안 제23조). 다섯째, 동 위원회는 정책 종결 시까지 정책내용을 모니터링할 의무를 지며, 정책과정에서 이해관계자 및 국민의 의견이 적절히 반영되는지 감독하고, 그렇지 않을 경우 정책추진자에게 국민 참여를 보장하도록 권고한다(안 제23조).

#### (2) 검 토

##### (가) 국가공론위원회 설치의 정당성과 실효성

김동완의원안에 따르면 국가공론위원회는 목적 조항에서 위원회를 설치하여 국책사업의 수립단계에서부터 공공토론을 통한 국민의 참여를 보장함으로써 정부의



www.kci.go.kr

정책에 대한 사회적 공감대를 형성하고, 공공갈등의 예방과 해결능력을 향상시킴으로서 사회통합에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있는 바(안 제1조), 그 정당성은 인정된다고 할 것이다. 그러나 제도의 실효성 측면에서 살펴보면, 안 제16조에서는 총 사업비 5000억원 이상인 경우에는 의무적으로 공공토론 개최 여부를 검토하도록 하고, 안 제17조에서는 5000억 미만 사업에 대해서는 동 위원장이 필요하다고 판단할 경우 또는 주요 이해당사자의 요청이 있을 경우 공공토론 개최 여부를 검토할 수 있도록 하며, 안 제18조에서는 공공토론 개최가 결정될 경우 공공토론은 최대 6개월 간 진행되도록 하고, 안 제23조에서는 공공토론 종료 후, 동 위원회는 종합평가서를 작성하여 정책 추진자에게 전달하는 한편 이를 공개하되, 종합평가서에 담긴 정책권고안은 강제력 효력을 갖지 않는 것으로 규정하고 있다. 이는 실효성 측면에서 살펴보면, 총 사업비만을 기준으로 하고 있어 사회적 영향력 등 정성적, 질적 평가가 고려되지 아니한 점이 있고, 공공토론의 기간이 최대 6개월 동안 가능하도록 되어 있어 기간의 장기화로 주요정책이 결정이 지연될 가능성이 있고, 공공토론 종료 후 결정을 따르지 아니할 경우 무의미한 시간과 노력이 낭비될 여지가 있으므로 이에 대한 보완장치로서 토론기간의 단축사유 설정과 합리적이고 정당한 이유가 있는 경우에는 권고사항을 이행하지 아니할 수 있도록 현실적 대안을 마련할 필요가 있다.

또한, 이 법안은 사회적 파급효과가 큰 국가 주요정책목적에 대하여 공공토론을 통하여 국민참여를 보장하고, 갈등관리를 통하여 정책방향과 내용에 대한 공감대를 형성하여 사회통합에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있으나, 현행 「사회통합위원회규정」에서 사회 각계각층의 화합과 통합증진을 위한 정책과 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 사회통합위원회를 설치하도록 되어 있고, 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지기 위하여,「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 두고 있는바, 이 법안이 성안될 경우 위 2개의 대통령령은 그 내용과 기능이 중복되는 면이 많으므로 폐지하거나 업무범위를 조정하여 할 것으로 보인다.

### (나) 국가공론위원회의 성격

김동완의원안에서는 국가공론위원회의 성격을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째,



www.kci.go.kr

공공정책에 대한 공공토론 진행 및 운영 등의 업무를 수행하기 위하여 국가공론위원회를 두고 있으며, 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 본다. 다만, 제3항의 업무는 「정부조직법」 제16조를 적용하지 아니하고, 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하도록 하고 있다(안 제5조 제1항과 제2항).

위원회는 의사결정과정에서 여러 사람이 참여하도록 하고 표결의 방법에 의하여 이들의 의사를 합성함으로써 하나의 의사를 결정하는 조직형태를 말하는 바, 위원회는 행정의 민주성・공정성의 확보, 전문지식의 활용, 이해의 조정 또는 관계 행정기관의 종합・협의・조정 등을 위하여 설치되는 것이 일반적이다. 특정 위원회의 성격과 기능은 위원회가 하는 행정작용 또는 소관사무, 행정조직상의 지위, 관련 행정기관과의 관계 등을 고려하여 결정되어야 할 것이다. 한편,「정부조직법」에서는 위원회의 설치에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있으므로 원칙적으로「정부조직법」상의 위원회 종류에 맞게 위원회를 설치하여야 할 것이다.

위원회 조직은 성격상 세가지로 분류된다. 첫째 행정기관의 소관사무의 일부를 독립적으로 수행할 필요가 있는 경우에 두는 행정위원회 등의 합의제 행정기관인 위원회가 있다. 합의제 행정청인 위원회는 행정청이므로 그 의사대로 처분할 수 있는 처분권을 가진다. 예컨대 방송위원회, 공정거래위원회, 노동위원회, 토지수용위원회, 소청심사위원회, 교원징계재심위원회,「행정심판법」에 의한 행정심판위원회 등이 여기에 속한다. 종래 행정심판제도는 심리기능과 재결기능이 분리되어 있고 행정심판위원회는 행정심판 청구 내용을 심리의결하고, 재결청에서 재결(즉, 처분)하도록 함으로써 행정심판위원회를 의결기관으로 보았으나, 최근 행정심판법의 개정으로 행정심판위원회가 심리와 재결을 모두 함으로써 합의제 행정기관으로 본다. 둘째, 부속기관으로서 행정기관의 자문에 응하여 전문적 의견을 제시하거나 조언을 구하는 사항에 관하여 심의・조정・협의하는 등 행정기관의 의사결정에 도움을 주는 자문기관인 위원회가 있다. 셋째, 개별 법률에 의하여 설치되는 의결기관인 위원회가 있다. 의결기관인 위원회에서는 의결기능을 가지나 의결된 내용대로 대외적으로 처분할 권한은 가지지 못한다. 행정청은 위원회의 의결된 내용에 따라 대외적으로 행정처분을 하여야 하는 기속력이 부여된다. 예컨대「국가공무원법」에 의한 공무원징계위원회가 여기에 속한다.

따라서, 국가공론위원회는 이상의 3가지 형태의 위원회 중 그 기능과 위원회 결정의 법적 효력을 고려할 때, 자신의 의사를 대외적으로 표시하며 그 결과에 책임을 지는 합의제 행정기관인 위원회에 해당된다고 볼 수 없고, 행정심판위원회와 같



www.kci.go.kr

이 의결에 대하여 관계 행정기관을 법적으로 기속하는 힘이 없으므로 정부 전체에 대한 전문적 의견을 제시하는 자문위원회로서의 성격을 가진다고 할 것이다. 따라서, 자문위원회로서의 성격에 맞추어 소관사무와 기능, 관계 행정기관과의 관계를 설정하여야 할 것으로 보인다.

또 국가공론위원회는 대통령, 국무총리 기타 어느 부처에도 속하지 않는 독립기관으로 자리매김하는 것이 적절하다. 왜냐하면 갈등을 조정하는 기관의 제1덕목이 중립성과 신뢰성이라는 점을 보면 어느 기관에 예속되어 있는 것은 적절하지 않기 때문이다. 따라서 정부조직법 제16조의 적용을 받지 않고 독립적으로 권한에 속하는 업무를 수행한다. 대통령 기타 행정부처로부터 독립된 국가기관이라는 점에서는 국가인권위원회와 유사하다.

### (다) 국가공론위원회의 법률적 근거

전술한 바와 같이 국가공론위원회는 위원회의 분류상 정부의 자문위원회로서의 성격을 가진다. 원래 자문기관으로서의 위원회는 위원회의 의사결정이 바로 국가의사로 되는 것이 아니므로 법률에 그 설치근거를 둘 필요는 없다. 그러나 국가공론위원회의 경우 특정 부처의 업무만을 자문하기 위한 위원회가 아니므로 정부의 주요정책에 자문에 응하기 위하여는 법률에 근거를 두는 것이 체계상 적합한 것으로 보인다. 이 경우 위원회의 구성, 위원의 신분보장, 결격사유, 벌칙 적용시 공무원 의제규정 등을 규정할 필요가 있다.

### (라) 국가공론위원회법과 다른 법률과의 관계

김동완의원안에서는 공공정책의 갈등 조정 및 해소 등에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다. 다만, 국가안보 또는 비밀유지에 관한 법률의 적용을 받는 공공정책에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다고 규정하고 있다(안 제4조). 즉 법적용과 해석에 있어 국가공론위원회법이 다른 법의 특별법이 된다는 것이다.

또, 법안에 따르면 총 사업비 5000억원 이상인 사업인 경우에는 의무적으로 국가공론위원회에 안건을 상정하도록 되어 있고, 이 법의 적용대상인 공공사업으로 ①도시 개발사업, ②산업입지 및 산업단지 조성사업. ③ 에너지 개발사업, ④항만건설사업, ⑤도로 건설사업, ⑥수자원 개발사업, ⑦철도(도시철도를 포함한다) 건



www.kci.go.kr

설사업, ⑧공항 건설사업, ⑨방사성폐기물(사용후핵연료를 포함) 관리 등을 위한 사업, ⑩그 밖에 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업을 열거하고 있어, 위 사업 등에 관하여 직접 규정하고 있는 개별 법률에서 다른 법의 적용을 배제하거나 우선 적용하는 규정을 두는 경우 양 법이 충돌되는 문제가 발생할 수 있으므로 이에 대한 보완장치가 있어야 한다. 예를 들면 에너지 관련 법률인 「저탄소 녹생성장기본법」에서는 "저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다."라고 규정하고 있는 데 녹색사업으로 5000억 이상의 사업을 시행할 때 어떤 법을 우선적으로 적용하여야 하는 지 논란이 있을 수 있다. 또한, 「기업도시개발특별법」에서도  이 법은 기업도시개발구역(이하 "개발구역"이라 한다) 및 기업도시개발사업(이하 "개발사업"이라 한다)에 적용되는 규제에 관하여 특례를 적용하는 경우에 다른 법률보다 우선한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.라고 되어 있어 동일한 문제가 발생한다. 따라서, 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 이 법의 적용대상이 되는 공공사업에 관한 개별 법률이 있는 경우 법률 적용에 상호 모순되거나 충돌되지 아니하도록 이를 조정할 필요가 있다.

이처럼 국가공론위원회의 법적 근거가 되는 국가공론위원회법은 그 기능이 다른 법률에서 정한 사항과 상당부분 중복될 수 있다. 전술한 바와 같이 이미 대규모 국책사업과 관련된 법률에서는 각종 위원회를 통하여 의견수렴 및 이해관계자들의 참여절차를 두고 있기 때문이다. 따라서 현재 개별 법률에서 전문적 의견을 듣거나 엄격한 절차규정을 마련한 사업이나 특별법에 의한 사업에 대하여 법적 충돌이나 모순을 방지하기 위하여는 다른 법과의 관계를 분명히 설정해 둘 필요가 있다. 이와 관련해서는 국가공론위원회법이 특별법으로서 다른 개별법에 우선하여 적용될 것이 아니라, "개별법에서 위원회, 심의회 등을 통하여 토론이나 조정, 협의 등을 거친 사업에 대하여는 개별법에서 정한 사항을 제외하고 이 법을 적용한다"라고 규정하여 이 법의 성격을 일반법적인 것으로 규정할 필요가 있다.

### (마) 공공정책 및 공공기관의 범위

국가공론위원회는 공공정책에 대한 공공토론 진행 및 운영 등의 업무를 수행하기 위한 기관이므로 공공정책, 국책사업, 공공기관의 개념과 범위를 명확히 해 둘 필요가 있다. 김동완의원안 제2조에서는 "공공정책"이란 국가, 지방자치단체, 공공



www.kci.go.kr

기관이 국익의 목적으로 추진하는 국책사업을 말한다.라고 규정하고 있고, 안 제15조 및 제16조에서는 ①도시 개발사업, ② 산업입지 및 산업단지 조성사업. ③ 에너지 개발사업, ④항만 건설사업, ⑤도로 건설사업, ⑥수자원 개발사업, ⑦철도(도시철도를 포함한다) 건설사업, ⑧공항 건설사업, ⑨방사성폐기물(사용후핵연료를 포함) 관리 등을 위한 사업, ⑩그 밖에 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업을 공공정책의 범주로 열거하면서 공공사업 중 5000억 원 이상의 국책사업을 이 법의 적용대상으로 하고 있는 바, 공공정책 또는 공공정책이 사전적・일반적인 용어로 기술하는 경우 개별 법률에 의한 사업과 정확하게 일치하지 아니하므로 법 집행시 해석상 논란이 있을 수 있고, 공공기관의 범위가 특정되지 아니하여 이를 구체화할 필요가 있다. 즉 제3항을 신설하여 공공사업의 구체적 범위를 대통령령에서 열거할 필요가 있다.

또 공공정책을 수행하는 자로서 '공공기관'의 범위는 어디까지인지도 분명히 할 필요가 있다. 따라서 「공공기관의 운영에 관한 법률」등을 참조하여 공공기관의 범위를 정하여야 할 것이다.

또한, 국가적 규모의 사업이라고 하여 모든 것을 공공토론의 대상으로 삼을 수는 없을 것이므로,「재난 및 안전관리기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업, 국방・군사・안보와 관련된 사업 그 밖에 외교・통일 등 공공토론을 실시하기에 부적절한 사업으로 위원장이 인정하는 사업은 공공토론을 실시하지 않을 수 있도록 해야 한다.

### (바) 국가공론위원회의 기능

김동완의원안에서는 국가공론위원회의 기능에 관하여 위원회는 ①공공토론 대상사업의 선정 ②공공토론 개최방식・절차・일정수립 ③공공토론 제출 자료 심사 ④공공토론위원회 구성 ⑤갈등 조정을 위한 조정 권고 ⑥공공토론 종합보고서 작성 ⑦활동보고서 작성 및 제출 ⑧정책과정 모니터링을 통한 국민참여 및 소통 증진 ⑨그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 업무를 수행한다고 규정하고 있다. 공공토론을 총괄하는 주체로서 국가공론위원회가 담당해야 할 기능으로 공공토론 대상 사업의 선정, 토론 개최, 토론위원회 구성, 국민참여 촉진, 사후 보고서 및 평가 등의 업무 프로세스가 대체로 적절하다.



www.kci.go.kr

### (사) 국가공론위원회의 구성

김동완의원안에서는 국가공론위원회의 구성에 관하여는 셋째, 위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 19명의 위원으로 구성하며, 그 중 위원장 및 부위원장 1명은 상임위원으로 하고, 위원은 공공토론업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 ① 국회가 선출한 3명(상임위원 1인 포함) ② 대통령이 지명하는 3명 ③ 대법원장이 지명하는 3명 ④ 전국시도지사협의회・전국시장군수구청장협의회・전국시도의회의장협의회・전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명 ⑤ 공공갈등에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 갈등관리전문가 3명 ⑥ 시민단체(「비영리민간단체 지원법」제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)의 대표자 3명 사람을 대통령이 임명한다. 다만, ⑤ 및 ⑥의 위원은 대통령, 국회의장, 대법원장이 각각 1명씩 임명한다고 규정하면서 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명하고, 위원장과 부위원장 1명은 정무직으로 임명한다고 규정하고 있다(안 제6조).

국가공론위원회는 공공토론업무를 공정하고 독립적으로 수행하기 위하여 국가작용의 기능적 측면에서 권력분립의 원리를 담아 대통령, 국회, 대법원장이 임명한 동일 수의 인원이 위원으로 참가할 수 있도록 하고, 국가와 지방자치단체간의 권한배분의 견지에서 지방자치단체를 대표할 수 있는 일정 인원이 참가할 수 있도록 하며, 공적 주체와 대립되는 사적 주체의 대표 즉 시민단체 대표 등 시민 측을 대면할 수 있는 일정 인원이 참가하도록 하여 국가사업과 관련된 모든 영역의 이해당사자가 고루 참가할 수 있도록 구성되어 적정하다.

또 공공토론을 진행하는 실무조직으로서 사무처와 개별 사안을 집중적으로 연구하는 특별위원회를 본 위원회 내에 두는 것이 바람직하다.

### (아) 지원기구(사무처)의 설치 여부 및 개선방안

김동완의원안 제12조와 제13조에서는 위원회의 업무수행에 필요한 자문기구와 위원회의 사무처리를 위한 사무처를 두도록 하고 있다. 특히 사무처에는 사무총장 1명과 필요한 직원을 두되, 사무총장은 공공갈등 해소에 관한 식견과 풍부한 경험이 있고 공론위원회의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 민간인 가운데 위원회의 심의를 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고



www.kci.go.kr

있다. 또 사무처장의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있으며 사무처 소속의 직원 수는 대통령령으로 정하되, 사무처 전속 공무원, 파견 공무원, 계약직 민간인으로 구성하고 그 수는 동일한 비율로 구성하도록 하고 있다.

국가공론위원회가 결정하는 내용의 집행과 내부적 사무처리를 위해 사무처를 두는 것은 적절하며, 대통령이 임명하도록 하는 사무처장의 지위도 적정하다. 다만 이 법안에서는 사무총장을 민간인 가운데서 임명하되 그 임기를 3년으로 하고 있는데, 국가공론위원회의 특성을 감안하더라도 과연 위원회의 사무를 담당하는 자가 반드시 민간인이어야 하는지는 의문이다. 임기제는 민간인 사무총장을 전제로 한 제도이므로 민간인이 아니어도 된다면 임기제 규정도 불필요하다고 판단된다. 국가인권위원회의 사무총장이나, 개인정보보호위원회의 사무국장도 공무원으로 임명되며, 임기제를 취하지 않는다.

또한 공공토론은 다양하고도 전문적인 행정사항, 정책사항을 다루게 되므로 보다 특별하고 전문적인 조직이 필요하다고 판단되는 바, 자문기구보다는 특별위원회를 두는 것이 적절하다.

### (자) 공공토론의 절차

김동완의원안에서 제시한 공공토론이 실시되는 과정을 간략히 설명해 보면 다음과 같다(안 제16조에서 제24조까지). 이것은 주로 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP: Council National du Débat Public)[27]에 의한 공공토론제도를 모델로 한 것이다.

① 국가공론위원회는 일정한 사업에 대해 공공토론을 실시하기로 결정한 경우 공공토론의 진행기간 및 방식 등을 일정기간(예, 4개월)간 관보에 게재한다. 이 기간은 위원회가 필요하다고 인정하는 경우 2개월간 연장할 수 있다.

② 정책추진자는 국민에게 공개할 목적으로 작성된 공공토론 자료를 위원회에 제출하며, 위원회는 공공토론 개최일자 등 세부사항을 정하여 이를 공고한다.

③ 위원회는 공공토론위원회를 구성하여 공공토론을 개최하고, 공공토론위원회는 공공토론이 종결되면 2개월 내에 공공토론결과보고서를 위원회에 제출하면 위원회는 토론에 대한 평가서를 최종작성하여 이를 공고한다.

27) 프랑스의 CNDP에 관한 자세한 것은 박재근, “가칭 국가공론위원회 설립 방안”, 「한국정책학회 춘계학술대회 발표 자료집」, 2012, 참조.



www.kci.go.kr

④ 정책집행자는 평가서에 기반한 공공토론 반영사항 등 조치사항을 관보에 게재하고 위원회는 정책추진자가 공고한 대로 정책추진을 하는지 모니터링하여 국민의 의견이 적절히 반영되지 않는 경우 국민 참여를 보장하도록 권고한다.
⑤ 공공토론에는 공공토론위원회를 구성하여 하는 공공토론, 정책추진자에게 위임하는 공공토론, 공공토론 없이 정책추진자에게 조정을 권고하는 것 등이 있다.

#### (차) 경과규정과 적용례

부칙에서는 “이  법은 공포한 날부터 3개월이 경과한 날부터 시행한다”라고 규정하고 있는 바, 다른 법률과의 관계, 준비기간의 설정 등을 고려할 때 시행일이 시간적으로 매우 촉박한 감이 있으며, 현재 진행 중인 공공사업의 경우 이 법의 적용대상이 되는 지 여부가 불명확하며, 이 법의 대상이 되는 사업이 시행일과 동시에 이 법의 적용대상으로 할 경우 집행상 매우 큰 혼란이 예상되므로 언제부터 이 법을 적용할 것인지에 관한 적용례 규정이 마련되어야 할 것이다. 따라서 법 시행일은 준비기간 등을 고려하여 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행할 필요가 있으며, 적용례 규정을 마련하여 이 법은 이 법 시행 후 최초로 계획이 수립되는 공공사업부터 적용한다는 규정을 둘 필요가 있다.

또, 다른 법령의 개정 규정을 마련하여 이 법과 맞추어 시행되거나 조정될 필요가 있는 법률에 대하여 타법을 개정할 필요가 있다.

#### (카) 이 법의 관할 부처

이 법은 정부부처 어디에도 관장하지 아니하므로 어떤 방법으로 공포・시행하고 법안을 관장할 기관은 어떻게 할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

## Ⅵ. 결 어

‘국가공론위원회법’의 주요 내용은 5000억 원 이상의 예산이 들어가는 대형 국책사업에 대해서 3개월 이상 이해당사자들이 참가하는 공공토론을 거치도록 한다는데 있다. 그동안 각종 국책사업을 둘러싸고 우리 사회가 엄청난 갈등을 겪고, 사



www.kci.go.kr

회적 비용을 치른 것을 감안하면 이미 늦은 감이 있다. 국가공론위원회 설치는 국책사업을 확정하기 전에 이해당사자・전문가・시민 등이 한자리에 모여 사업의 타당성은 물론 사업방향에 이르기까지 폭넓게 논의할 수 있는 공론의 장을 마련한다는 점에서 역할이 기대된다. 그러나 이미 행정협의조정위원회 등 행정 분쟁을 다루는 기구가 3개나 있다는 점은 위원회 설치가 과연 최선인지 비판이 되기도 한다. 그 답은 국가공론위원회가 얼마나 잘 그 기능을 수행하느냐에 달려있다. 국가공론위원회는 프랑스의 갈등관리기구인 '국가공공토론위원회'(CNDP)를 모델로 한 것이다. 이 위원회의 활동으로 드골공항 연결 고속철도 건설 등 각종 사회적 분쟁이 잦아들 만큼 합리적인 갈등관리시스템으로 자리를 잡았다. 국가공론위원회도 프랑스처럼 위원회가 제대로 운영되려면 독립성과 중립성 확보가 생명이다. 대규모 예산이 투입되는 국책사업은 대선 공약사업이 대부분이다. 그런 만큼 정부나 정치권의 눈치를 보지 않고 대통령의 공약사업을 제대로 검증하느냐, 못 하느냐가 위원회의 위상을 결정할 수 있다. 한편 독립된 기구로서 행정기관의 발목을 잡는 옥상옥이 되어서도 안 되고, 국가재정이나 축내는 또 다른 관료조직으로 전락해서도 안 된다. 의사결정 과정이 투명하게 낱낱이 밝혀질 수 있는 방안도 확보되어야 국민의 신뢰를 얻을 수 있을 것이다. 국가공론위원회가 등장하는 이유는 대규모 국책사업이 점차 많아지고 있기 때문이고 여기에는 정치권이 선거 때마다 국책사업에 대한 무분별한 공약을 남발한 것도 그 원인이다. 위원회의 기능이 제대로 작동하기 위해서는 먼저 무분별한 공약 남발이 없어야 하겠다.

(접수 13. 5. 20, 심사 13. 6. 12, 게재확정 13. 6. 17)



www.kci.go.kr

**[참고문헌]**

나태준(A), “공공갈등 관리기제 도입에 관한 논의와 제안”, 연세행정논총 제28집, 200

나태준(B), 갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안, 한국행정연구원보고서, 2004.

박재근, “가칭 국가공론위원회 설립 방안”, 한국정책학회 춘계학술대회 발표 자료집, 2012.

박홍엽(A), “공공부문의 갈등관리 제도화 모색”, 한국공공관리학보 제25권 제1호, 2011.

박홍엽(B), “공공갈등관리시스템 비교 연구” 한국인사행정학회보 제5권 제1호, 2006.

삼성경제연구소, CEO Information, 2009. 6.24.

이강원, “차기정부 소통과 통합관련 국정의제-국책사업국민토론위원회 신설을 제안하며-”, 공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구를 위한 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2012

이호용, “토지의 공공성과 재산권성의 갈등조정기제로서의 참가와 소통 - 도시기반조성을 위한 토지의 이용과 관련하여 -” 세계헌법연구 제17권제3호, 2011.

홍성만・김광구, “공공갈등기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구-정부간 갈등관리 기구를 중심으로”, 한국공공관리학보 제22권 제4호, 2008.

Kunreuther, Hward, Easterling, Douglas, “Are Risk-Benefit Tradeoffs Possible in Siting Hazardous Facilities?” *American Economic Review: Papers and Proceedings, 80(2)*, 1990.

Plidgt, J. Van Der., *Nuclear Energy and the Public*, Blackwell Publishers. 1992.

Plowman, “Congruence between public relations and conflict resolution: negotiating power in the organization,” *Unpublished doctoral dissertation*, University of Maryland, College Park, 1995

Dewey, John, *The Public and Its Problem*, 1927



www.kci.go.kr

[Abstract]

## A Study on the National Public Opinion Commission Act Enacted for the Public Conflict Resolution

Ho-Yong LEE

The conflict is even in any society. Specially as a mature democracy, the public sector has been expressed in various conflicts. In recent years, various public conflicts events occurred. For example 4 Rivers Construction conflict, Naval base construction conflict in MB government, Saemangeum reclamation project conflict in DJ government etc. National projects, primarily conflicts in government and state civil starts. Sometimes, the conflict between the central government and the local government, may share and develop to civil conflicts within the community. These public conflicts disrupt the harmony of the community and for the community itself may be destroyed. Political conflict between the ruling and opposition parties expanded to inhibit social integration may be an important factor. This public conflict appear prominently on society because public policy is associated with numerous interests, and those interests is bringing big changes. The most effective way of managing conflict and appropriate manner is to meet the interests through “negotiations and coordination”. Because valid and appropriate methods to address the public conflict is not established in society conflict is continuously deepening and not resolved. In this study, I intend to review Public Conflict Resolution Commission Act enacted for the national public opinion on various issues relating to. First, by premise of this study, reflecting the characteristics of a democratic South Korea, I will discuss the meaning and limits of communication as



www.kci.go.kr

conflict resolution mechanisms(Ⅱ). and the causes of conflict and public management systems(Ⅲ), the status of conflict resolution mechanism that is currently in effect(Ⅳ) and analysis and review National Public Opinion Commission Act(Ⅴ).

[Key words : *public conflict, conflict management, National Public Opinion Commission, conflict prevention, consultation, participation in communication* ]



www.kci.go.kr