



Collaboration

갈등과 통합의 이해 (총론)

이선우

한국방송통신대학교 행정학 교수

대통령소속
국민대통합위원회

학습내용

- 1.갈등의 기본적 개념과 유형에 대해 이해
- 2.통합의 개념과 필요성에 대해 이해

주요내용

- 1.갈등의 개념
- 2.갈등의 유형과 사례
- 3.통합의 필요성



갈등의 기본 개념

상호작용의 과정에서 이루어지는 양립 불가능한 현상

➔ 사회에서 갈등은 필요 불가결한 것. 어떻게 해소하는지가 중요함

갈등의 유형

➔ 욕구갈등 : 노사갈등, 님비갈등

가치갈등 : 지역갈등, 이념갈등, 계층갈등

통합에 대한 이해

➔ 갈등해소, 평등사회, 신뢰사회의 기반 위에 국민 개개인의 행복을 지향

갈등을 넘어 통합으로 가기 위하여

갈등과 통합



갈등과 통합의 관계를 이해하기 위한 맥락

- ▶ 세계적 보편성 : 저출산/ 고령화, 양극화, 노동불안, 다문화 증가
- ▶ 한국의 특수성 : 남북분단, 압축성장, 지역불균형
- ▶ 대외 여건 : 세계화 및 경쟁가열, 한반도의 대치상황

갈등에 대한 이해

- ➔ 사회 갈등에 대한 이론적 이해
우리 사회의 갈등에 대한 보편성/특수성 이해

통합의 필요성 인식

- ➔ 갈등 해소/극복을 통한 통합의 필요성 이해
사회 갈등 감소에 따른 국가적 차원의 신뢰/협력 구축

갈등관리역량 제고 방안 탐구

- ➔ 본 교육을 통해 다양한 갈등관리역량 제고 방안 이해
갈등관리역량 제고 방안을 통한 국민 통합 추구

범 국민적 국민 통합을 위한 기반 마련

- ➔ 갈등 및 통합의 교육을 통해 달성하고자 하는 궁극적 목적

갈등(葛藤)

→ 칩 갈(葛)자

등나무 등(藤)자

'칩과 등나무가 서로 얽히는 것'과 같은 상태가 개인 및 집단 사이의 목표나 이해관계의 차이로 서로 적대시하거나 충돌하는 것

CONFLICT

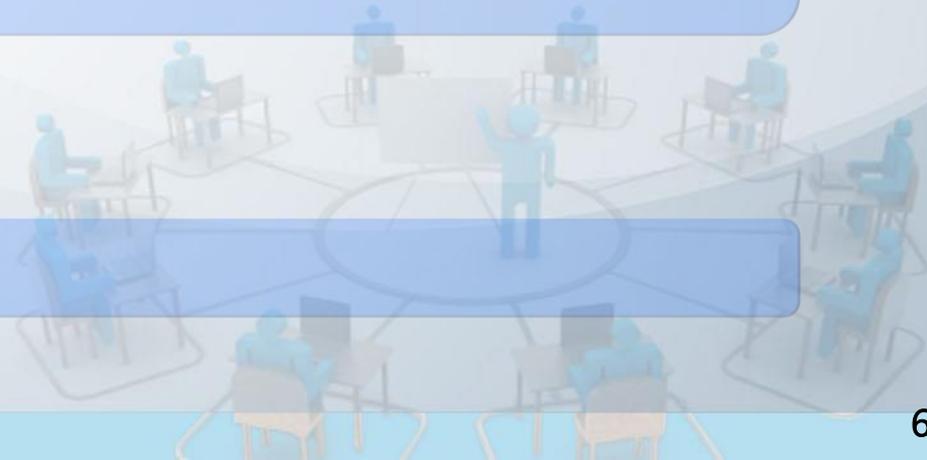
→ configere라는 라틴어에서 유래

con : 함께

figere : 충돌, 부딪침, 다툼

homo conflitus

→ 인간은 갈등적 존재이다.



갈등의 정의



➤ 나와 차이가 있음을 인지
그 차이가 부정적으로 작용
부정적 감정도출
경쟁적이고 통제적 행동유발
두 개 이상의 결과가 상존 불가능하여 차이가 나타남

- 상대와 내가 상당히 호전적이고 경쟁적이고 통제적인 차원에서 경쟁을 하게 되어 갈등이 발생함
결국, 이해당사자 간 승-패(win and lose)의 관계가 형성된 것임

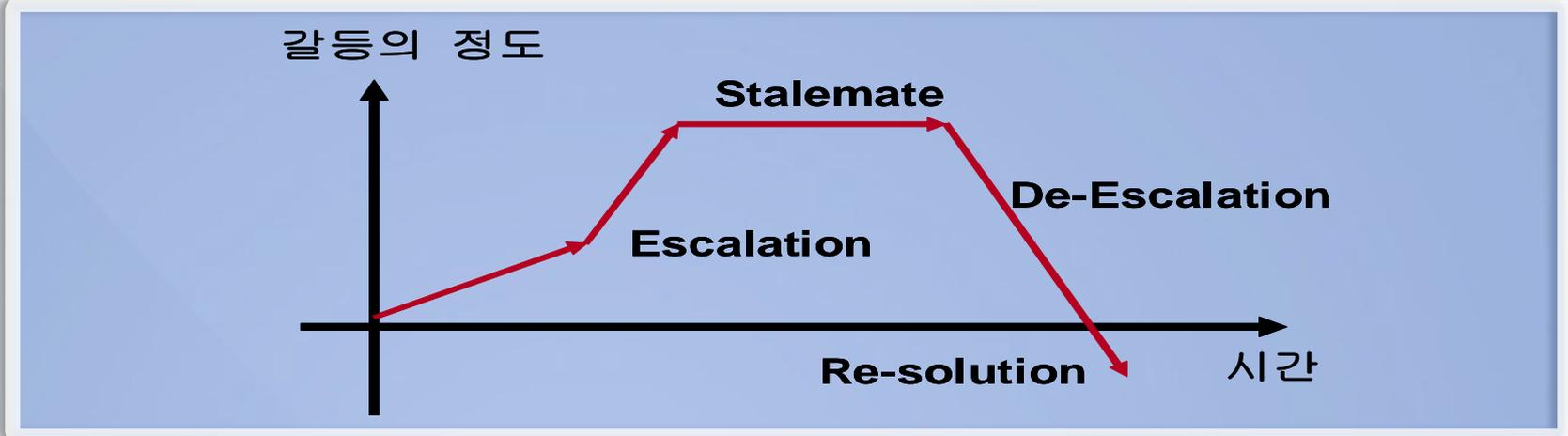
갈등의 원천



갈등의 원천을 이해하는 이론

- ➔ 계급이론(마르크스)
- ➔ 권한이론(다렌도르프, 베버)
- ➔ 기능이론(짐멜, 코저)

갈등의 진행과정



(Pruitt, Dean G. & Jeffrey Z. Rubin, 1986)

갈등의 증폭, 유지, 감소

증폭	유지	감소
<ul style="list-style-type: none"> • 흑백논리 뚜렷하고, 승리 자신 시 • 보다 확실한 증거 확보 • 정보 왜곡되어 유리한 것만 입수 • 자기에게 유리한 정보만 선택 • 자기논리에 갇혔을 때 	<ul style="list-style-type: none"> • 더 이상 사용할 협상기술이나 카드 부재 시 • 사회나 주위의 지지를 받지 못할 때 • 더 이상 자신의 논리를 증명할 수 없을 때 • 더 싸울 의사를 잃었을 때 	<ul style="list-style-type: none"> • 상대가 계속 무반응을 보일 때 • 상대가 무조건 양보할 때 • 상대방으로부터 얻을 것이 없거나 상대가 너무 완강할 때, 본인이 스스로 무관심하여지거나 회피할 경우 • 중재과정에 접어들 때

(이선우 · 오성호, 2010)

복합적 차원의 특성

- ➔ 정치적 차원 : 정치갈등이 심각하고, 갈등조절의 작동기제가 제대로 작동하지 않음
- ➔ 경제적 영역 : 양적 성장위주의 발전전략으로 경쟁의 공정성과 분배의 형평성을 지향하지 못함
- ➔ 사회적 영역 : 집단간의 이념이나 이해관계의 대립에 따라 발생

사회발전의 구조적 특수성

- ➔ 빠른 사회발전
- ➔ 성장위주 발전 전략
- ➔ 불균형 성장



국내 현행 법제

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정

- ➔ 대통령령으로, 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할과 책무 및 관한 사항을 규정
- ➔ 2007년 5월 13일 제정되었으며, 이후 4차례 개정
- ➔ 5개 장 29개 조항으로 구성

규정 주요내용

- ➔ 갈등영향분석의 실시
- ➔ 중앙행정기관에 갈등관리심의위원회를 설치
- ➔ 공공정책의 원활한 추진을 위하여 참여적 의사결정 방법을 활용
- ➔ 필요한 경우 갈등조정협의회를 구성/운영할 수 있도록 함
- ➔ 갈등관리를 위한 조사·연구·교육훈련 및 전문가 양성/지원

갈등관리기본법 제정 논의

제정 논의의 시작

- ➔ 사회는 분화되고 이해관계와 가치관이 다양화, 행정체계는 변화에 적응하기가 쉽지 않음, 국민들이 참여할 수 있는 제도도 아직 부족
- ➔ 2004년 지속가능발전위원회를 중심으로 관련 논의가 진행됨

제정의 필요성

- ➔ 이후 많은 연구에서 현재 공공갈등 관리 체계 및 역량에 대한 비판과 함께, 이를 극복하기 위한 방안으로 갈등관리기본법 제정의 필요성을 강조
- ➔ 새누리당 황우여 대표는 2014년 1월 "갈등관리기본법을 만들어 국민통합의 기틀을 닦겠다"고 밝힘
- ➔ 국민대통합위원회에서 갈등관리기본법에 대한 간담회 개최 및 분과위원회 논의 등 노력을 기울이고 있음

미국 연방행정분쟁해결법

- ➔ 1888년 법(act of 1888)으로 최초의 연방재판 외 분쟁해결수단제도를 창설
- ➔ 1976년 파운드 회의(Pound conference)를 통해 대안적 분쟁해결을 위한 초석을 마련함
- ➔ 1996년 행정분쟁해결법으로 ADR 이용 권한에 관하여 제정하였으며, 1998년 법으로 행정 분쟁사건에 대해서도 ADR 기법을 활용할 수 있는 근거를 마련

영국 민사절차법

- ➔ 1990년대를 기점으로 민간 ADR기구가 창설되기 시작함
- ➔ 울프 상원의원의 사법개혁에 의해 1999년 민사절차법(civil procedure rules: CPR)이 통과되어 법원에 의한 ADR 사용이 제도적으로 장려됨
- ➔ 사실상 영국에서의 ADR은 제3자에 의한 조정형태로 이해됨

프랑스 화해제도

- 1789년 프랑스 대혁명 시기에 처음으로 화해가 제도화됨
- 2000년 Paris 항소법원(Paris court of appeal)의 경우 35,000판결 중 185건의 판결만 조정을 명령하였으나 성공률은 50% 이상

독일 사법제도간소화법

- 1976년 '재판 절차 간소화 및 촉진을 위한 법률'에서 모든 소송절차에서 화해 권고를 하도록 함
- 새로운 형태의 재판상 화해로서 '변호사 화해 제도'를 도입함

일본

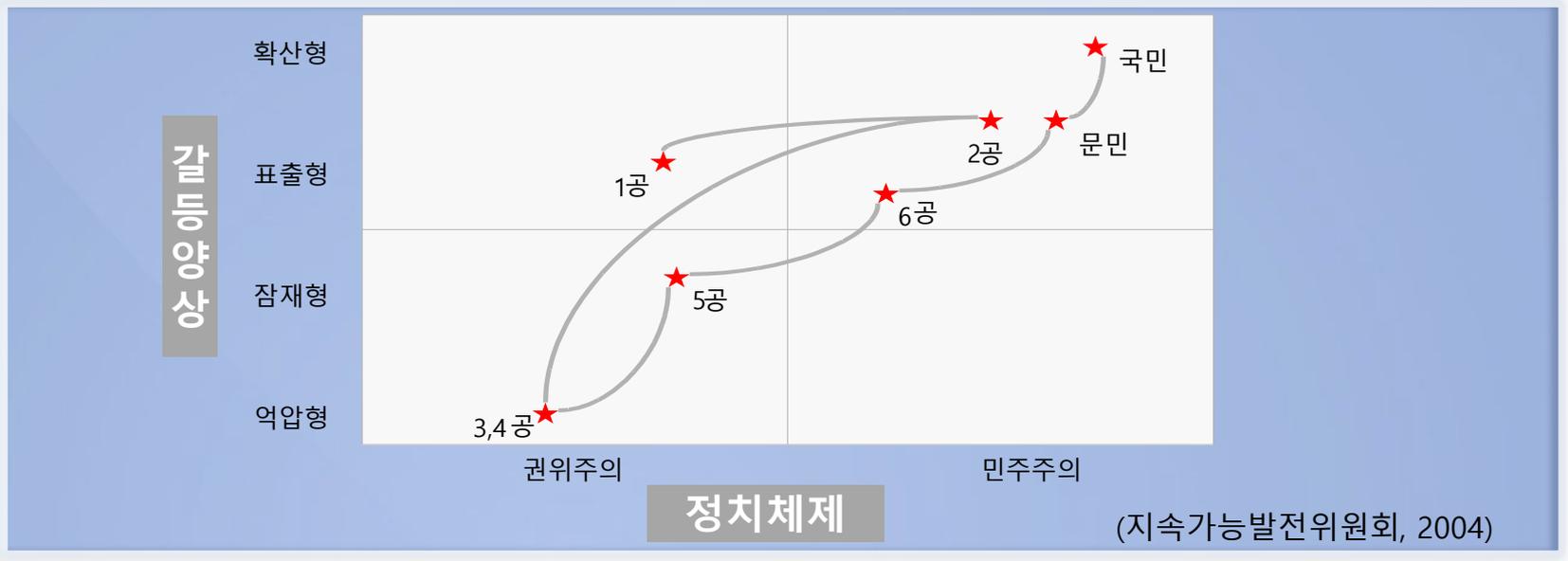
- 우리나라와 유사한 형태로, 법원의 조정기능과 각 행정기관의 개별법에 근거한 분쟁조정위원회가 설치됨
- 민간형 ADR을 활성화하기 위해 2004년 12월에 '재판외 분쟁해결 절차의 이용촉진에 관한 법률안' (ADR촉진법)이 제정되어 2007년 4월 1일부터 시행

우리나라 갈등/분쟁 조정위원회

- ➔ 전체 위원회 536개 중 갈등/분쟁을 조정하기 위한 위원회는 34개
- ➔ 각 정부 부처에서 관련 갈등 이슈에 대응하기 위하여 설치
- ➔ 박근혜 정부에서 국민대통합위원회 설치

	명 칭		명 칭		명 칭
1	개인정보분쟁조정위원회	13	사학분쟁조정위원회	25	중앙수산조정위원회
2	건강보험분쟁조정위원회	14	산업기술분쟁조정위원회	26	중앙안전관리위원회
3	공제분쟁조정위원회	15	산업재산권분쟁조정위원회	27	중앙하천관리위원회
4	광업조정위원회	16	산업재해보상보험재심사위원회	28	중앙환경분쟁조정위원회
5	교원소청심사위원회	17	수산생물질병방역협의회	29	지방자치단체 중앙분쟁조정위원회
6	국가계약분쟁조정위원회	18	수산종자위원회	30	지방자치단체 계약분쟁조정위원회
7	국민대통합위원회	19	우체국보험분쟁조정위원회	31	축산계열화사업분쟁조정위원회
8	농림종자위원회	20	원자력손해배상심의회	32	콘텐츠분쟁조정위원회
9	민간투자사업분쟁조정위원회	21	전기위원회	33	하자심사분쟁조정위원회
10	방송광고균형발전위원회	22	중앙건설분쟁조정위원회	34	행정협의조정위원회
11	방송분쟁조정위원회	23	중앙건축위원회		
12	배치설계심의조정위원회	24	중앙노동위원회		

정치체제와 갈등 추이



- ➔ 억압형 → 잠재형 → 표출형 → 확산형
- ➔ 군사정권의 권위주의적 문화 아래에서 갈등 내재화
- ➔ 문민정부와 국민의 정부, 참여정부에 이르러 실질적인 민주화
- ➔ 오늘날 박근혜 정부에 대한 갈등 추이는 어떠한 양상인가?

갈등원인과 정부역할에 따른 분류

- ▶ 사회갈등유형을 분류하는 기준은 다양함
- ▶ 정부의 역할과 갈등의 원인(쟁점)에 따른 분류는 아래와 같음

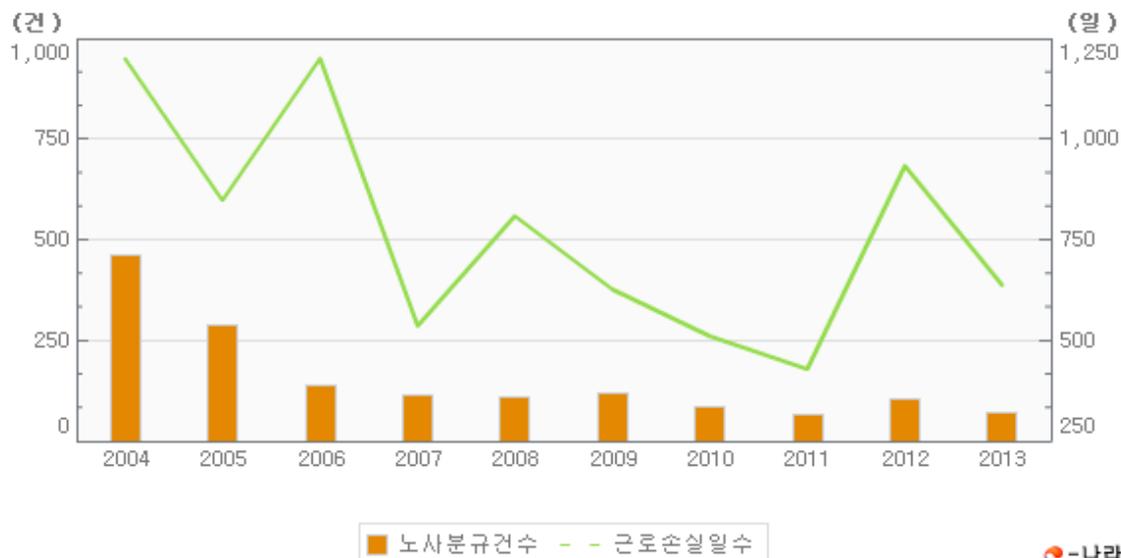


(지속가능발전위원회, 2004)

노사갈등

- 우리나라의 대립적, 전투적 노사관계는 세계적으로 유명함
- 국제경영개발연구원(IMD)의 2013년 세계경쟁력 연감에 따르면 노사관계 생산성이 56위
- 노사관계 생산성 순위의 5년 평균치는 55위로 최하위권

노사분규 사업장 및 근로손실 일수



노사갈등의 원인

의식, 관행적 배경

- ➔ **경영자** : 노동조합을 동반자가 아닌 통제 대상 또는 적대적 존재로 인식함
- ➔ **노동조합** : 정부 및 경영자의 권위주의적 정책에 대한 불신
- ➔ **정부** : 노사관계에 대한 정부의 개입 및 간섭주의 노동행정
- ➔ **근로자** : 최근 근로자들은 공동체 의식이 약하고, 평등지향적, 다양한 욕구가 존재함

제도, 환경적 배경

- ➔ 국제경쟁력 강화를 위한 노동시장 유연화가 필요함
- ➔ 급격한 고용조정과 비정규직 확대로 노사갈등 확대

노동운동 측면의 배경

- ➔ 1987년 이후 노동조합의 급격한 증가
- ➔ 양대 노총으로 나뉘어 있어 투쟁의 선명성 경쟁으로 갈등 증폭

쌍용자동차 노사분규 전개과정

- 쌍용그룹은 1970-80년대 10대 재벌에 속할 정도의 대기업
- IMF 경제위기의 여파로 2004년 쌍용자동차가 상하이차로 매각됨
- 오랜 기간 신차 개발이 없는 상황에서 2009년 상하이차의 기술유출이 드러남
- 이후 상하이차가 돌연 철수를 진행하며 노조가 강력히 반발

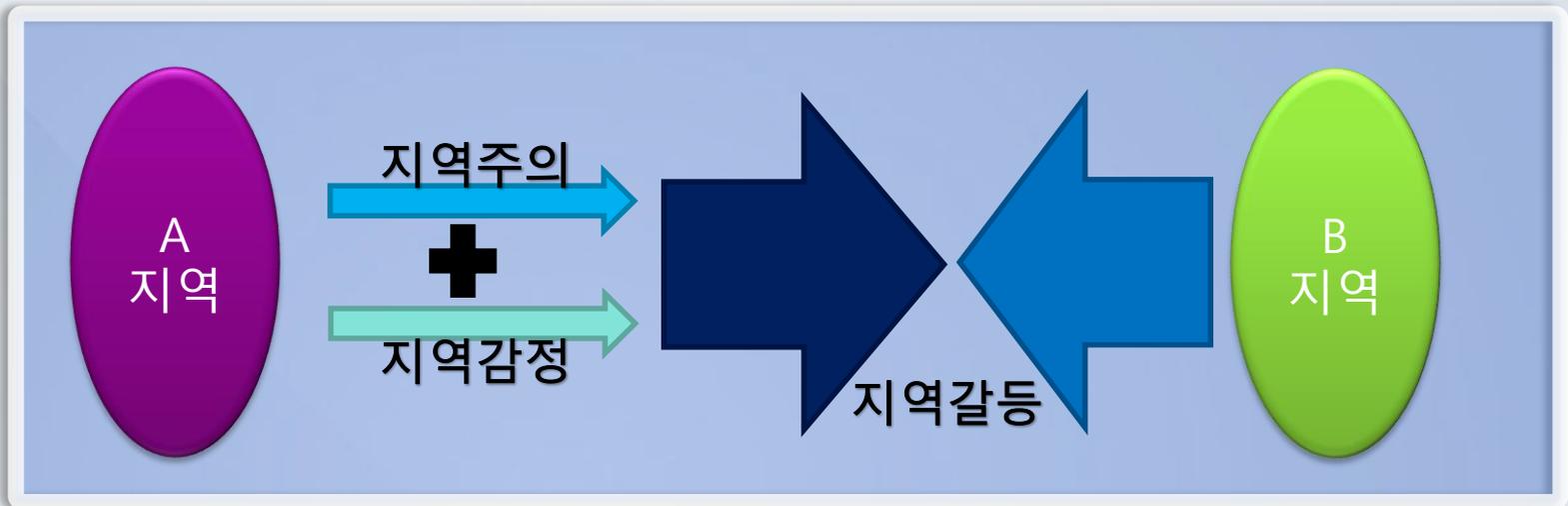


- 정부가 기술유출에 대해 밝히기 보다 노조를 정리해 매각하는 방향으로 처리함에 따라 갈등양상이 격화되었음
- 2013년 4월 무급휴직자는 복귀되었으나 정리해고자는 복직 안됨
- 정리해고 이후 스트레스로 인한 사망 및 자살한 노동자가 24명

집단간 가치갈등(예시)

지역갈등

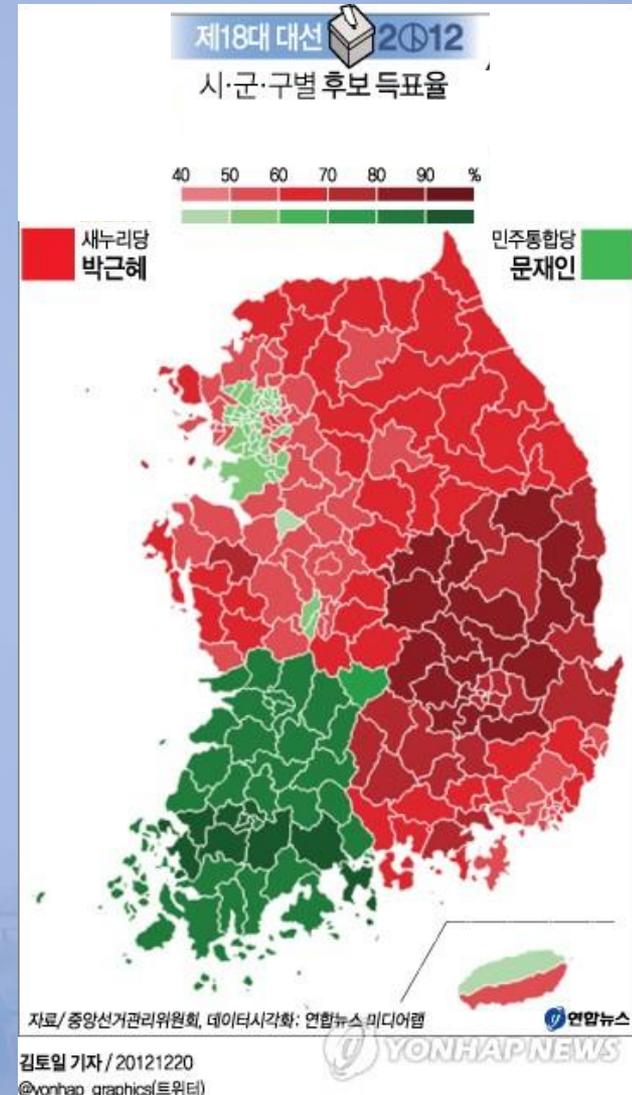
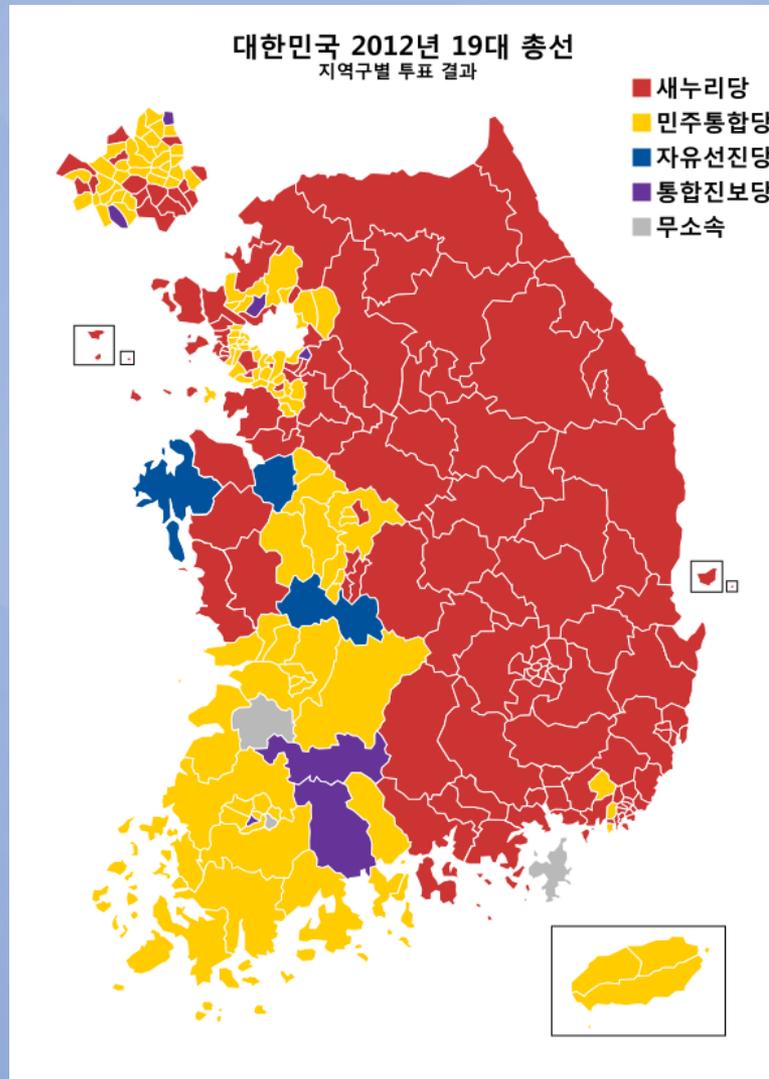
둘 이상의 지역 간에 정치경제적 이해관계자 상충되며 발생하는 갈등



- ➔ 지역주의적 신념이 근간에 존재함
- ➔ 지연에 기초하여 부정적인 편견을 갖는 지역감정과 결합
- ➔ 소속 집단 내의 결속과 사회적 통합을 높여주는 긍정적 기능도 있음
- ➔ 집단 간 긴장과 대립을 조장하여 사회통합을 저해

집단간 가치갈등(예시)

지역갈등



진주의료원 폐업 갈등 전개과정

- ➔ 1910년 자혜의원에서 시작된 진주의료원은 1983년 신축/재발족
- ➔ 2008년 520억 소요해 신축 이전 후 만성적자에 시달리다가 2013년 2월 폐업 결정
- ➔ 입원중인 203명 환자의 퇴원과 의사/간호사 및 직원에 대한 퇴직과 이직 유도
- ➔ 폐업결정에 노조가 반발하였으나, 홍준표 경남지사가 강경태도 유지

	폐업	정상 운영
행위자	경상남도(홍준표 지사)	노조, 시민단체, 야당
중요한 가치	수익성	공공성
경영상태	3-5년 후 파산	적자가 과도하게, 자산은 낮게 파악되어 있음
적자누적	도 재정 압박으로 폐업이 불가피	공공의료 기관으로서 건전한 적자
의료서비스	과잉공급	지역 의료 안전망 기능 수행
노조에 대한 시각	강성·귀족노조	고통분담 노력

진주의료원 폐업 갈등 전개과정

- 폐업을 위해 환자를 퇴원시키면서 7명의 환자가 사망
- 경상남도는 폐업신고를 하였고, 새누리당 소속 당의원들이 해산 조례를 강행 처리
- 보건복지부의 재의 요구와 국회의 국정조사 요구에 대해 홍준표 도지사가 거부함
- 노조는 현재까지 재개원 투쟁을 계속하고 있음



환경갈등

원인 및 배경

- ➔ 경제의 고도화로 환경에 대한 관심 급증
- ➔ 환경오염의 문제가 심각한 수준으로 발생함
- ➔ 시민단체 및 환경단체의 증가와 활발한 활동 증가
- ➔ 제도적 발전으로 환경오염을 방지하기 위한 제도 확립과 재산가치 하락에 대한 보상 제도 등 마련

특성

- ➔ 사람의 건강 및 생태계 오염, 경제적 가치에 영향을 미침
- ➔ 피해를 받거나 받을 가능성이 높은 이해관계자들의 관심과 참여가 높음
- ➔ 위험성에 대한 평가에 따라 갈등을 받아들이는 입장의 차이가 발생
- ➔ 지속가능한 발전 및 생명과 환경에 대한 근본적 가치 등 가치관과 연계되어 이념 갈등으로 전개되기도 함

■ 새만금 간척사업 관련 갈등

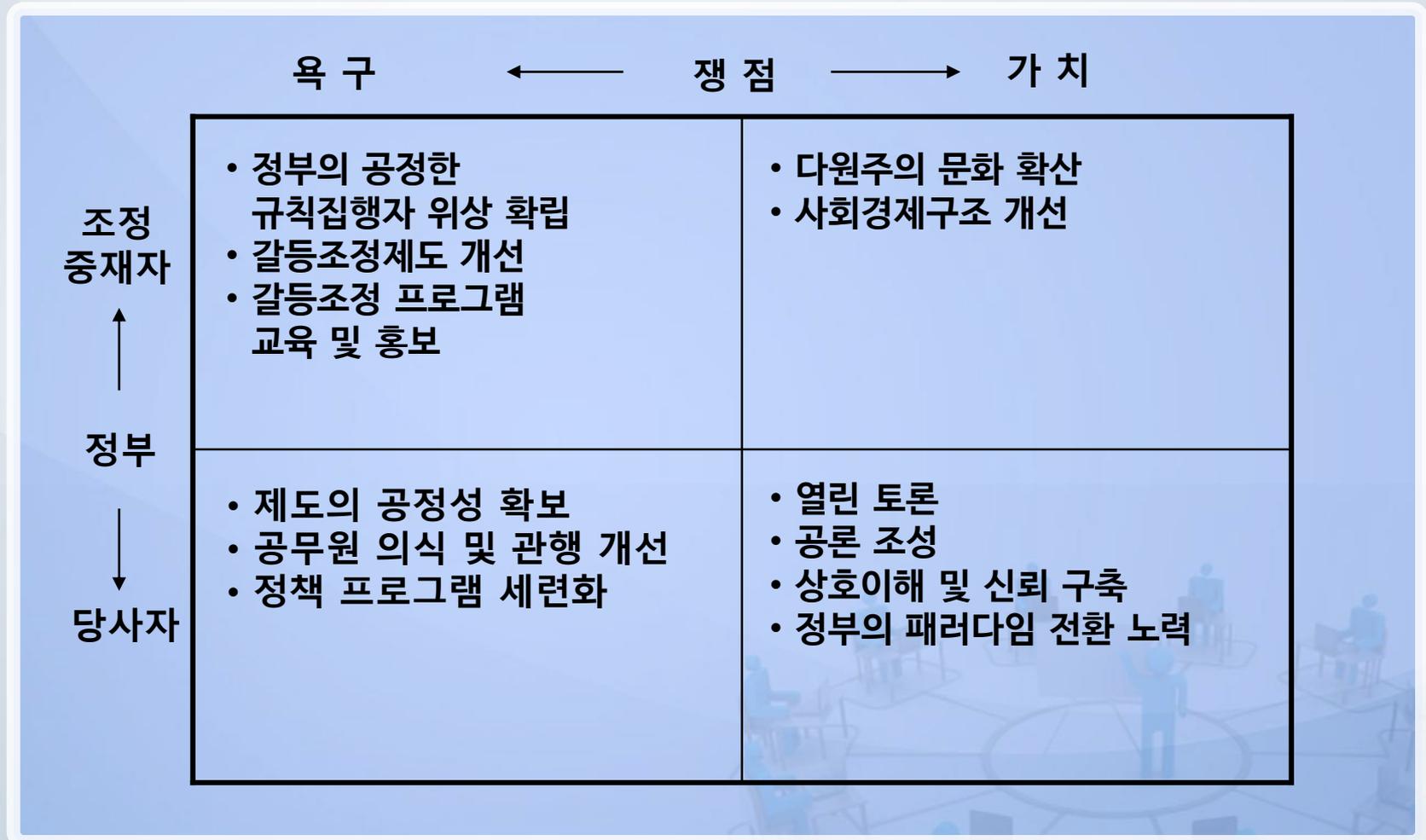
전개과정

- ➔ 새만금 간척사업은 1971년부터 농림수산부의 구상으로부터 시작
- ➔ 1991년 착공
- ➔ 1996년 시화호 사건으로 문제가 제기됨
- ➔ 1997년부터 환경단체가 본격적으로 개입하면서 갈등이 심화됨
- ➔ 1999년 민관공동조사단 구성 및 전면재검토
- ➔ 2001년 국무조정실 지속가능발전위원회의 공개토론회 개최
- ➔ 2006년 대법원 전원합의체 판결로 정부 승소

특성

- ➔ 우리나라의 근래 공공갈등 전개 양상을 살펴볼 수 있는 사례
- ➔ 정권의 변화, 환경단체의 운동 양상의 변화, 주민 대응의 변화가 복합적으로 나타난 사례
- ➔ 다양한 갈등조정 기제가 적용된 사례

갈등원인과 정부역할에 따른 해결방향

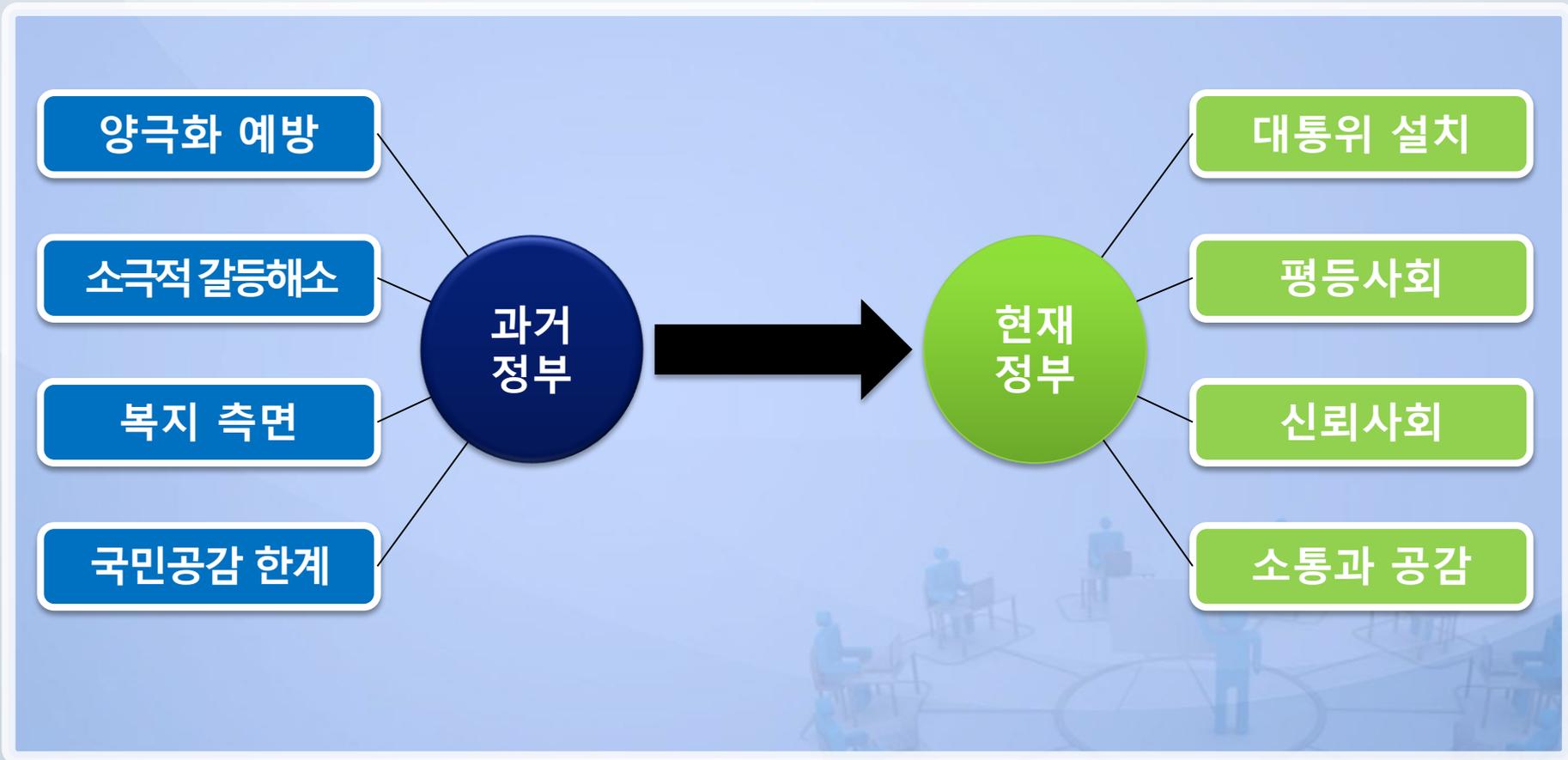


(지속가능발전위원회, 2004)

갈등유형별 주체의 갈등해결 방안

	정부	시민사회	시장
지역 갈등	<ul style="list-style-type: none"> •지역간 산업불균형의 해소 •지자체의 지역혁신체제 구축 •지역간 협의, 조정기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> •갈등해결형 시민운동 활성화 •지역간 문화교류 사업 확대 •언론의 순기능적 역할 강화 	<ul style="list-style-type: none"> •지역경제의 활성화
계층 갈등	<ul style="list-style-type: none"> •사회경제적 불평등에 대한 종합검토 및 정책방안 제시 •소득재분배 기능강화 	<ul style="list-style-type: none"> •사회적 요구에 대한 의견수렴 •시민적 덕성 형성 •더불어 사는 문화형성 	<ul style="list-style-type: none"> •정당한 부의 축적 이해 •기업의 사회안전망 기여
노사 갈등	<ul style="list-style-type: none"> •신뢰구축과 법치에 의한 규율 •노사정의 사회적 협의 강화 •조정 및 중재의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> •합리적 문제해결에 대한 사회적 규범 확립 •사회적 대화 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> •투명한 경영 •노사간 신뢰형성 •사적 조정 및 중재의 활성화
환경 갈등	<ul style="list-style-type: none"> •국무총리실 조정기능 보강 •전략환경평가제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> •정책결정과정에 적극적 참여 •갈등조정과 합의문화 형성 •환경갈등해결 시민사회 형성 	<ul style="list-style-type: none"> •오염자 부담의 원칙 •환경경영

통합 개념의 변화



미국의 통합

특성

- ➔ 사회 내 소수집단에 대한 권리와 침해의 차원
- ➔ 침해된 권리를 복구하거나 손해를 보상하는 방향의 통합이 중심임

논의

- ➔ 미국 자체가 이민자들로 이루어진 나라라는 점과 미국으로 유입되는 이민자의 수 등 미국 맥락의 특성이 존재함
- ➔ 통합에 대해 정부가 공식적으로 정의해 놓은 문건은 존재하지 않음

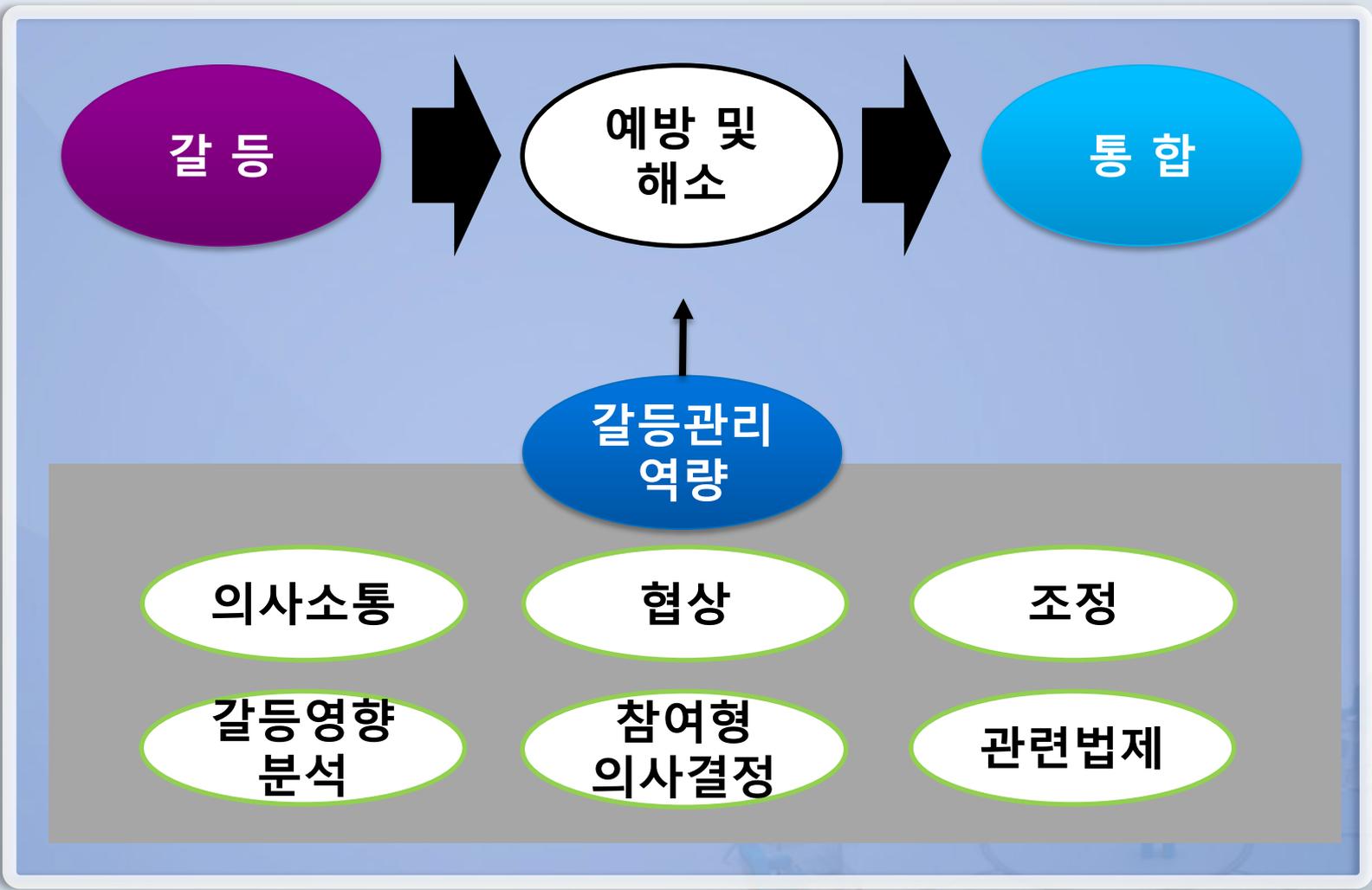
영국의 통합

특성

- ➔ 사회의 응집성(social cohesion)과 통합(integration)의 개념 구분
- ➔ 응집성은 서로 다른 배경을 지닌 집단들이 다 함께 어울려 살기 위하여 모든 지역사회에서 필수불가결한 과정
- ➔ 통합은 새로이 전입하는 집단과 이미 거주해 살고 있는 집단들이 상호간에 적응해야 하는 과정

통합의 효과





1

갈등은 상호작용의 과정에서 이루어지는 양립 불가능한 현상

2

우리나라의 사회갈등은 여러 차원이 복합적이며, 사회발전 과정의 특수성이 반영되어 있음

3

사회갈등은 갈등의 원인과 정부의 역할이라는 두 기준으로 유형화가 가능함

4

통합은 갈등해소뿐만 아니라, 평등사회, 신뢰사회를 포함하는 포괄적인 개념임

5

갈등에서 통합으로 가기 위해서는 갈등을 예방 및 해소할 수 있는 갈등관리 역량이 제고되어야 함

참고 문헌

- 국민대통합위원회. (2014). 국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서(vol.1).
- 김경배. (2002). 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 활성화 방안에 관한 고찰. 「중재연구」, 12(1): 171-205.
- 김예승 · 홍성우. (2010). 정책네트워크를 통한 비선호시설 입지갈등 분석: 원지동 '서울추모공원' 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 10(2): 29-49.
- 박병식 · 장황래. (2011). 한수원본사이전 지역갈등 분석과 해결방안: 한수원 본사이전을 사례로. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 박중훈. (2003). 「갈등조정기구의 기능과 역할」. 한국행정연구원.
- 심준섭. (2012). 국내 행정형 ADR 기구의 비교분석. 「공존협력연구」, 1(1): 39-67.
- 안순철 · 최장섭. (2003). 대안적 분쟁해결(ADR)의 이론과 실제: 미국의 경험과 한국사회에의 적용. 「분쟁해결연구」, 1(1): 5-38.
- 이선우 · 오성호. (2010). 「협상조정론」. 서울: 한국방송통신대학교출판부.
- ____ · 조경훈 · 김광구. (2014). 행정형 ADR 제도의 발전방안 연구: 선행연구의 함의와 한계를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 24(2).
- 이세정 · 박영도 · 전훈. (2011). 「재판 외 분쟁해결제도(ADR) 및 관련 법안」. 한국법제연구원 경제인문사회연구회 연구보고서.

참고 문헌

- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 「한국행정학보」, 45(2): 291-318.
- _____. 이로리. (2012). 「대안적 갈등해결방식(ADR)제도의 운영실태 및 개선방안 연구」. KIPA 연구보고서 2012-39.
- _____. (2013). 행정형 ADR 기구의 운영실태 및 개선방안 연구. 「한국행정학보」, 47(3): 129-155.
- 정정화. (2012). 공공갈등해결을 위한 ADR의 활성화 방안-미국, 일본, 한국의 조정제도 비교분석. 「한국자치행정학보」, 26(2): 1-22.
- 지속가능발전위원회. (2004). 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」.
- 최장집. (2003). 「민주화 이후의 민주주의」, 서울: 후마니타스.
- 하혜영. (2011). 정부갈등해결을 위한 ADR기구 연구-법적 접근을 중심으로. 한국행정학회 2011년도 춘계국제학술대회.
- _____. (2012). 대체적 분쟁해결(ADR) 연구경향과 향후 과제. 「국가정책연구」, 26(3): 105-130.
- 한귀현. (2004). 「행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구」. 한국법제연구원.
- 행정자치부 · 국토연구원 · 한국지방행정연구원. (1999). 「지방자치시대의 분쟁사례집 1: 분쟁의 발생실태와 해결」.
- Pruitt, Dean G. & Jeffrey Z. Rubin. (1986). Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement. New York, NY: McGraw-Hill

성찰과 계획: 자유롭게 작성하기

배운점

느낀점

내 일터에서 활용하려는 것