

2008 KDI 공개정책토론회

한국의 갈등관리시스템: 선진적 시스템 구축을 위한 과제

2008년 12월 15일

KDI 별관 중회의실

본 정책토론회 결과는 정책제언 부분이 추가·보완되어
2009년 상반기 단행본으로 발간될 계획입니다.

문의: 임영재 KDI 선임연구위원

 한국개발연구원

공개정책토론회
한국의 갈등관리시스템: 선진적 시스템 구축을 위한 과제

□ 일시: 2008년 12월 15일(월) 오후 2시 - 6시

□ 장소: KDI 별관 중회의실

□ 주최: 한국개발연구원(KDI)

문의: 임영재 KDI 선임연구위원 958-4176

이상무 KDI 주임연구위원 958-4185

□ 세부프로그램:

13:45 ~ 14:00 등록

14:00 ~ 15:00

제1세션: 한국의 갈등관리시스템에 대한 평가 및 개선전략

사회: 전홍택 (KDI경제정보센터 소장)

발표 1: *갈등관리시스템의 개선 전략*

발 표: 김동영 (KDI국제정책대학원 교수)

지정토론: 윤중설 (총리실 사회통합정책실 파견; 한국행정연구원 연구위원)

발표 2: *우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안*

발 표: 김유환 (이화여대 법대 교수)

지정토론: 박홍엽 (국회 예산처 연구위원)

발표 3: *갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점*

발 표: 채종현 (한국행정연구원 연구위원)

지정토론: 이동률 (한국건설기술연구원 연구위원)

15:00 ~ 15:10 휴 식

15:10 ~ 15:50

제2세션: 한국인의 갈등의식구조, 갈등해결방식, 사회적자본에 대한 고찰

사회: 심상달 (KDI 선임연구위원)

발표 4: **한국인의 갈등의식과 갈등조정방식**

발 표: 윤인진 (고려대 사회학과 교수)

지정토론: 이강원 (경실련 갈등해소연구센터 소장)

발표 5: **한국의 사회적 자본과 갈등: 사회적 자본의 다면적 속성에 대한 재조명**

발 표: 장용석 (연세대 행정학과 교수)

지정토론: 이선우 (방송통신대 행정학과 교수)

15:50 ~ 16:00 휴 식

16:00 ~ 18:00

제3세션 종합토론: 선진적 갈등관리시스템구축을 위한 과제

사회: 임영재 (KDI 선임연구위원)

패널진(가나다 순)

강상규 (국회 예산처 연구위원)

김동영 (KDI국제정책대학원 교수)

김유환 (이화여대 법대 교수)

김 현 (한국교통연구원 연구위원)

문유석 (대법원 법원행정처 사법정책실 사법정책심의관)

박순철 (에너지기술연구원 연구위원)

박홍엽 (국회 예산처 연구위원)

서중해 (KDI 연구위원)

송기진 (총리실 사회통합정책실 사무관)

윤인진 (고려대 사회학과 교수)

윤유석 (대법원 사법정책실 사법정책심의관)

윤종설 (총리실 사회통합정책실 파견; 한국행정연구원 연구위원)

이강원 (경실련 갈등해소연구센터 소장)

이동률 (한국건설기술연구원 연구위원)

장용석 (연세대 행정학과 교수)

채중헌 (한국행정연구원 연구위원)

목 차

<전체토론회 개요> 한국의 갈등관리시스템 : 선진적 시스템 구축을 위한 과제	5
<u>세션 1: 한국의 갈등관리시스템에 대한 평가 및 개선전략</u>	26
발표 1: 한국의 갈등관리시스템 개선 전략	
<요약>	27
<본문>	30
발표 2: 우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안	
<요약>	86
<본문>	90
발표 3: 갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점	
<요약>	110
<본문>	115
<u>세션 2: 한국인의 갈등의식구조, 갈등해결방식, 사회적자본에 대한 고찰</u>	138
발표 4: 한국인의 갈등의식과 갈등조정방식	
<요약>	140
<본문>	144
발표 5: 한국의 사회적 자본과 갈등: 사회적 자본의 다면적 속성에 대한 재조명	
<요약>	175
<본문>	178
<u>세션 3: 종합토론 - 선진적 갈등관리시스템구축을 위한 과제</u>	196

전체토론회 개요

한국의 갈등관리시스템 : 선진적 시스템 구축을 위한 과제

한국의 갈등관리시스템 : 선진적 시스템 구축을 위한 과제

개요 작성: 임영재 KDI 선임연구위원

목 차

1. 문제 제기	6
2. 기본 틀	8
3. 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비	9
3.1 공공분쟁에서의 ADR 활성화를 위한 과제	10
<현행 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 중 ADR관련 부분 개선필요>	11
4. (관련 기초연구 1) 한국인의 갈등의식과 갈등조정방식	12
5. (관련 기초연구 2) 한국인의 사회적 자본과 갈등 간 관계	13
6. Bottom-up Approach 사례 (한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 진단)	14
<원칙 1> 갈등관리 초기 단계에서 갈등 당사자들이 실익에 초점을 맞추는 협의를 할 수 있어야 한다.	15
제안 1: '소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회(가칭)'의 구성 시점	15
제안 2: 새로운 협의체의 구성 방법	18
제안 3: 새로운 협의체의 의사결정방식	20
제안 4: 주민 보상 방식	20
제안 5: 중립적인 조력자 또는 조정자의 활용	21
제안 6: 갈등관리 Database 구축 및 활용	22
<원칙2> 초기 협상이 실패하더라도 다시 협상 테이블로 돌아갈 수 있는 Loop-back 시스 템을 갖춘다.	23
제안 7: 협의의 시한	23

1. 문제 제기

- 1987년 민주화 이후 우리 사회에서 정부의 정책, 법령, 국책사업을 둘러싸고 벌어지는 '공공갈등'은 점차 빈도와 강도가 커지고 있음.
- 특히, 2008년 봄 진행된 '촛불시위'는 '공공갈등'과 관련한 우리 국가·사회의 운영시스템이 바뀌어야 한다는 신호라고 볼 수 있음.
- 공공갈등이 현 시스템 내부에서 해결되지 못하고, 관련 이해관계자들이 시위, 집단 행동, 불법파업 등 '힘의 균형 변경'에 관심을 모으고 있는 상황임.

- ※ 전문가 연구에 의하면, 공공갈등 관련 당사자들이 가장 거세게 분노하는 경우는, 그들이 선택을 강요당하고 있다고 느끼며, 힘이 없어 자신이 (정부의 정책, 법령, 사업이 초래할 수 있는) 위험을 스스로 통제할 수 없다고 느끼며, 편익은 다른 사람들에게 돌아가는 반면 비용은 자신에게 귀속된다고 느끼며, 위와 같은 상황이 모두 불공평하다고 느낄 때라는 것임. 반대로, 공공갈등 관련 당사자들이 그 위험을 자발적으로 받아들이기로 선택하고 그 선택으로부터 자신이 편익을 얻고, 그 위험에 어느 정도의 통제력을 가지며, 그 과정 및 결과를 공평한 것으로 판단할 때 위험을 보다 낮게 인식(또는 평가)하며 분노가 적어진다고 함.
- 현재의 우리나라 공공갈등 관리시스템은 공공갈등의 거의 모든 분야에서 매우 비효율적인 결과들을 양산하고 있는 구조임.
- 따라서, 정부의 정책, 법령, 국책사업 관련 선진적인 갈등관리시스템의 구축은 대내외적 도전에 대한 정부의 효과적 대응을 가능하게 해주기 위한 필수 인프라
 - 기존의 갈등관리시스템이 제 역할을 하지 못할 때는, 대내외 도전을 극복하기 위한 정부의 전략, 정책들이 기획, 실행의 초기단계서부터 지연·정체되기 쉬움.
 - 이러한 갈등관리시스템 인프라는 현황에 대한 실증적인 진단·분석, 그에 기초하여 개선방향에 대한 체계적 모색, 핵심 공공갈등 분야의 성공사례(pilot projects) 구축 및 전파 등 우리 사회 및 정부의 투자가 이루어질 때만 개선이 가능함.
- 참여정부의 공공갈등 대응을 위한 법제개선 노력과 평가
 - 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 제정
 - ※ 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한규정(2007.2.12 제정 대통령령 제19886호)은 참여정부가 의욕적으로 추진한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(원래 가칭 갈등관리기본법)의 제정이 국회에서 성사되지 못함에 따라 그에 대한 대체물로 대통령의 입법권의 행사로서 이루어진 것임. 따라서 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 원래의 법률안의 내용을 대부분 승계하였고 다만 지방자치단체 등에 대한 규율 부분을 포함하여 대통령령으로써 규율할 수 없는 일부부분 만을 삭제한 것이라고 할 수 있음.
 - 공공갈등의 방치가 제기하는 국가미래에 대한 위험을 인식하고 문제를 제기한 차원; 그러나 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률’ 제정 시도 자체가 공공갈등의 대상이 되어버리면서 추진력 상실; 이는 (세밀한 준비 없이) 커다란 그림을 먼저 그리려는 top-down approach 였으나 이제는 공공갈등 각각의 유형별로 bottom-up approach가 체계적으로 시도되어야 할 시점임.
 - ※ (앞서 언급한 바와 같이) 현황에 대한 실증적인 진단·분석, 그에 기초하여 개선방향에 대한 체계적 모색, 핵심 공공갈등 분야의 성공사례(pilot projects) 구축 및 전파 등 우리 사회 및 정부의 투자가 필요

2. 기본 틀

- 갈등관리시스템의 선진화를 이루기 위해서는,
 - 일반법을 신설하거나 개정하여 사회 전반의 모든 공공 갈등에 적용되는 행정절차에서 큰 변화를 일률적으로 추구하는 방법을 통해 전반적인 갈등관리에 대한 관심 및 수요를 증가시키는 것도 필요한 반면,
 - 각각의 유형별로 갈등관리시스템이 어떻게 구성되어 있는지 살펴보고 그 유형별 갈등관리시스템을 각각 선진화하는 노력이 무엇보다 긴요함.
 - 핵심 공공갈등 분야의 현황을 진단하고 성공사례(pilot projects) 구축을 위한 시도는 아래 '6. Bottom-up Approach 사례: 한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등 관리 시스템의 진단' 부분 참조
 - 국가의 입법, 행정, 사법 각각 분야에서 갈등관리시스템을 각각 선진화하는 노력 필요 (관련 상세 내용은 아래 '3. 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비' 부분 참조)
- 국가의 전반적 갈등관리시스템의 선진화라고 하는 의미는 그 각각의 유형별 공공갈등의 해소 과정이 저비용, 고편익의 구조로 바뀐다는 것을 의미함.
 - 저비용, 고편익과 연관된 갈등해소절차는 실익(Interests)에 기반을 둔 문제 해결 방식이고 고비용을 유발하는 갈등해소 방식에는 권리 (Rights)에 기반을 둔 법정 소송이거나 힘의 논리에 의하여 문제를 해결하려고 충돌하는 방식인 경우임.
 - 따라서 선진화된 갈등관리시스템이란 특정 분야, 또는 사회, 국가에서 갈등 해결 양태가 주로 대화를 통한 실익에 기반을 둔 문제 해결 방식이 가장 많이 그리고 가장 먼저 사용되고, 그 다음에 권리에 기반을 둔 해결 양식이 그 이후에 더 적은 양으로 사용되며, 최후에 힘에 기반을 둔 해결 방식이 가장 적은 비율로 사용되는 시스템을 의미함.
 - 마지막으로, 이러한 갈등관리시스템의 개선이 과거의 방식과는 다른 새로운 방식의 갈등관리 절차를 사용한다는 것을 의미한다면, 갈등당사자인 정부 내 공무원뿐 아니라 민간의 갈등당사자들이 새로운 유형의 방식에 대한 결과의 불확실성과 익숙하지 않음으로 인하여 많은 저항과 시행착오를 겪게 됨. 이러한 저항은 미국을 비롯한 다른 여러 나라에서도 공통적으로 보여지고 있음. 이러한 내부적인 저항과 시행착오를 최소한으로 줄이는 것이 갈등관리시스템 분야의 Latecomer로서 한국이 취할 수 있는 전략임.
 - 저항을 줄이는 방법은 일단 이러한 새로운 절차들이 비용과 편익에 있어서 성공을 가져다 줄 수 있다는 것을 소수의 실험을 통하여 입증하고 전파하는 데 있으며, 또

한 이러한 실험을 적극적으로 추진할 정부 내 혹은 민간 부분의 갈등관리시스템 관련 핵심 인사들의 역량을 강화할 필요

3. 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비

- 공공갈등의 뿌리 깊은 요인의 하나으로서 사회적 약자의 기본적인 욕구 미충족 및 상대적 박탈감을 완화·제거하기 위한 관련 제도들을 증장기 전략을 가지고 체계적으로 정비 필요
 - 예컨대, 사회적 약자의 자녀가 노력하여도 학업에 있어서 좋은 성취를 거둘 수 없는 사회적 구조는 사회적 약자들을 좌절하게 하고 궁극적으로 공공갈등의 뿌리 깊은 원인을 제공하게 될 것임.
- (사법) 우리나라 공공갈등 및 공공분쟁의 많은 경우가 입법, 행정 단계에서 조정되지 못하고 최후의 대결장으로 사법부를 선택하고 있음. 이 경우 사법부는 관련 이해당사자들의 시위, 집단행동의 직접적 대상이 되기도 함.
 - 그러나 공공갈등 및 공공분쟁은 국가나 지방자치단체 등의 장래계획과 정책방향에 관련되는 것이 보통이기 때문에 과거의 분쟁에 대한 해결로서의 사법적 수단에 의한 해결은 커다란 사회적 비용을 수반
- (사법, 행정) 따라서 공공갈등 및 공공분쟁을 위한 ADR제도의 정비 필요
 - 공공갈등 및 공공분쟁의 해결을 위해서는 ADR이 실효적이라는 점이 국제적으로도 인정받고 있음.
 - 그러나 우리 나라에는 공공분쟁의 해결을 위한 ADR제도가 대단히 미비함. 개인간의 법적 분쟁을 해결하기 위한 ADR제도는 상당히 존재하는데 반해 공공갈등을 위한 ADR제도는 아직 뚜렷하게 기능하지 않고 있음. (관련 세부 논의는 아래 '3.1 공공분쟁에서의 ADR 활성화를 위한 과제' 부분 참조)
- (입법, 행정) 공공갈등 관련 정책결정과정(또는 공공갈등 관련 정책결정 거버넌스)의 재구성: 일반행정절차법 및 개별행정절차들의 정비
 - 공공갈등의 예방을 위해서는 국민이 자기 문제로 인식하는 정책사안들에 관해서는 정부의 정책결정과정에서의 광범위한 국민 참여가 필요
 - 우리나라의 경우, 입법예고제도와 행정예고제도가 존재하고 있으나 정책결정에서의 공공참여제도로서는 그 지향성이 대단히 약하다고 할 수 있다. 그러므로 일반행정절차법상 최소한 갈등유발적 정책결정에 대해서는 보다 적극적인 국민참여를 가능하게 하는 제도개선이 필요
 - 일반행정절차로서의 public consultation의 제도화도 중요하지만 각 개별법영역에서

의 행정절차를 정비하는 것도 매우 중요한 의미가 있음. 참여정부는 이것을 시도하였으나 성공하지 못하였음.

※ 개별법영역에서의 행정절차정비라 함은 예컨대, 댐이나 도로건설에서 관련 이해관계자 등을 건설계획단계부터 참여시켜 의사결정 단계에서 집행단계에 이르기 까지 그 의견을 반영하는 방식으로 행정절차를 개선할 필요가 있다는 것임.

□ (입법, 행정) 법집행률제고와 개별법령의 품질향상

○ 존재하지만 집행되지 않거나 집행률이 현저히 떨어지는 법령은 국민의 법경시감정을 불러일으키고 법의 지배를 약화시켜 궁극적으로 공공갈등의 예방과 해결에 부정적인 영향을 미치게 됨. 법치주의 또는 법의지배의 확립은 법상태의 애매함으로 인한 갈등을 원천적으로 차단시키기 때문에 갈등예방과 해결에 있어서 기본적인 환경으로 기능하게 됨. 따라서 법집행률이 낮은 법령을 규제개혁 차원에서 정비하고 실효적인 법령으로 재정비하면서 법령의 부작용을 최소화하는 개별법령의 품질향상이 갈등의 예방과 해결에 있어서 긴요

3.1 공공분쟁에서의 ADR 활성화를 위한 과제

□ 공공갈등이 비화되어 공공분쟁이 된 경우, 이를 해결하는데 있어 가장 적절한 수단은 ADR기법이라는 점은 이미 언급한 바와 같음. 그러나 ADR은 매우 기술적인 요소를 가지고 있기 때문에 ADR의 활성화를 위해서는 세밀한 배려를 베풀어야 함.

○ 우선 ADR 과정을 이끌 양질의 조정인 또는 중립위원(Neutral) 인력이 존재하여야 하며 ADR 과정에 있어서의 다양한 절차를 가능하게 하는 법제도가 필요함.

○ 물론 ADR은 법제적 근거 없이도 가능하지만 ADR의 활성화를 위하여 각국은 법제를 형성해 나가는 것이 오늘날의 추세라고 할 수 있음. 특히 공공분쟁에서의 ADR은 그 가능범위나 가능한 방식 그리고 ADR과정에 필수적인 비밀유지와 정보공개 제도와의 관계 등에 대한 법적 규율이 필요함.

□ 공공분쟁에서의 ADR은 사법부 차원 보다 행정기관 차원에서 먼저 주로 시행되는 것이 보다 바람직함.

○ 행정기관 차원에서의 ADR의 시행은 아직은 행정과정에서 이루어지는 것이므로 행정기관 차원에서의 정책적 고려를 할 수 있다는 장점이 있으나 사법기관에서 실시되는 ADR은 정책적 고려보다는 이미 분쟁해결 자체로 무게 중심이 옮겨갔다고 할 수 있을 것임.

○ 사법부 차원에서는 최종 규율의 확립에 보다 초점을 맞출 필요가 있음.

○ 현재 법원은 사실상의 조정이라는 방식으로 ADR을 활용하고 있으나 위와 같은 예민한 부분에 대한 명시적인 법적 근거조항을 결여하고 있기 때문에 ADR의 적극적

인 활용에 있어서 큰 장애요인을 안고 있는 셈임.

<현행 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 중 ADR관련 부분 개선필요>

□ 다양한 ADR방식의 채택 필요성

- 현재 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 공공분쟁 발생시의 해결방안으로 갈등조정협의회 라는 ADR 방식을 채택하고 있으나 다양한 갈등사안에 대처하기 위해서는 ADR방식을 이처럼 한정적으로 규정해 두는 것은 적절하지 않음. 오히려 ADR의 방식 채택에는 개방적인 규율을 하되 ADR운영에 기술적으로 요구되는 사항들에 대한 법적 규율이 이루어져야 할 것임. 즉 비밀유지에 관한 규정이라든지, 중립위원회에 대한 규정 그리고 ADR방식으로 해결할 수 없는 사건에 대한 규정 등이 그것임. ADR은 기본적으로 이해관계인 상호 간의 합의에 의한 문제해결이므로 제3자와 일반공익에 영향을 미치는 사안에 대해 그것을 허용할 수 있는가 하는 점이 검토되어야 하고 그러한 관점에서 활용의 한계가 법적으로 분명하게 설정될 필요가 있음.

□ ADR과 비밀유지

- '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'은 제22조에서 당사자들이 모두 합의한 경우 협의절차를 공개할 수 있다고 규정하고, 한편 중앙행정기관의 장과 관계공무원에게 협의과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 이외에 사용할 수 없도록 규정하고 있음.
- ADR의 경우 비밀의 유지는 매우 중요한 의미를 가지고 있음. 이해관계인들의 은밀한 이해관계가 드러나지 않으면 이해관계의 조정이 사실상 불가능하지만, 이에 대한 비밀이 유지되지 않을 경우 아무도 은밀한 이해관계에 대한 솔직히 털어놓으려고 하지 않을 것이기 때문임.
- 따라서 비밀유지 의무를 ADR에 관련된 모든 사람에게 확대 적용하여야 함. 다만 비밀유지는 은밀한 이해관계에 대한 것에 국한되어야지 사실관계의 이해를 위한 사안 등은 오히려 비밀유지 보다는 정보공개로 나아가야 할 사항임. 이러한 관점에서 비밀유지에 대한 규정은 좀더 기술적으로 세밀하게 정리될 필요가 있음.

□ 중립위원회제도

- 미국의 경우 ADR에서 중립위원의 개입은 필수적임. 중립위원이란 갈등사안에 이해관계를 가지지 않고 중립적인 입장에서 갈등을 해결하는데 도움을 줄 수 있는 제3자를 말함. 그동안 우리나라에서는 갈등관리에 있어서 중립위원을 많이 활용해 오지 않았음. 그러나 새로운 갈등관리기법의 활용에 있어서 갈등관리에 전문성을 가진 객관적 제3자로서의 중립위원의 존재는 필수적이라고 할 수 있음. 중립위원의 자격과 선임·해임 방법 기타 중립위원의 역할과 임무 및 의무 등에 대한 기술적 규정이 반드시 필요

4. (관련 기초연구 1) 한국인의 갈등의식과 갈등조정방식

□ 선진적 갈등관리시스템 구축을 위한 기초연구 중 하나로

- 1,500명의 한국인 성인들을 대상으로 전국적인 설문조사를 실시하여 한국인의 갈등에 대한 의식, 일상생활에서의 갈등수준, 갈등해결방식, 공익의식의 수준과 특성을 조사
- 조사 결과 한국인은 현재 한국사회의 갈등수준이 매우 높다고 인식하고 있음. 갈등이 심각하지 않다고 생각하는 사람들은 2.2%에 불과하고, 보통이라고 생각하는 사람들은 6.7%, 심각하다고 생각하는 사람들은 91.1%에 달함. 심각하다고 생각하는 사람들과 심각하지 않다고 생각하는 사람들의 차이는 89% 포인트에 달함. 더욱이 과거 10년 전과 비교해서 현재의 사회갈등이 더욱 심각해졌다고 생각하는 사람들이 완화되었거나 비슷하다고 생각하는 사람들보다 훨씬 많았음.
- 사회갈등 영역 중에서 가장 심각한 것으로는 계층간 갈등을 들었고 그 다음으로 지역갈등, 노사갈등, 이념갈등, 정부-지역주민 갈등, 세대갈등이 심각한 것으로 생각하고 있음.
- 물질적인 이해관계를 둘러싼 갈등 외에 이념간의 갈등도 심각한 수준으로 인식되고 있다. 특히 경제개방(한미 FTA 등)에 대해 찬성하는 사람과 반대하는 사람간의 갈등이 가장 심각한 것으로 인식되고 있고, 그 다음으로 진보주의와 보수주의자, 환경보호자와 환경개발자간의 갈등이 심각한 것으로 인식되고 있음.
- 한국인은 사회갈등의 원인으로 개인 이기주의와 집단 이기주의를 우선적으로 꼽았음. 서로 자신만의 이익이나 주장만을 앞세우기 때문에 갈등이 발생하는 것으로 인식하고 있음.
- 사회갈등의 책임소재에 대해서 언론이 가장 책임이 큰 집단으로 인식되고 있고, 그 다음으로는 중앙정부, 여당, 야당, 대통령과 같은 정치권으로 인식되고 있음. 갈등에 대한 책임에도 불구하고 언론, 여당, 야당은 갈등해소 노력을 가장 하지 않은 집단으로 인식되고 있음. 반면 대통령은 언론, 여당과 야당에 비교해서 갈등해소 노력을 더욱 열심히 하는 것으로 인식되고 있음.
- 사회갈등의 성격에 대해서는 이것이 사회발전 과정에서 불가피하게 발생하는 것이라기보다는 갈등을 부추기는 집단이나 세력 때문에 주로 발생한다고 인식하는 사람들이 더 많았음. 즉 사회갈등은 불가피한 것이라기보다는 관리를 잘 하면 미연에 방지할 수 있다고 생각하는 것임. 사회갈등의 기능과 관련해서도 갈등이 잘 해결되면 사회발전에 도움이 된다고 생각하는 사람들이 갈등이 잘 해결되어도 사회적 낭비가 크다고 생각하는 사람들보다 많았음.

- 갈등해결의 방법에 대해서는 갈등영역이 공공영역인지 사적영역이지에 따라서 인식이 달라진 점. 국가기관이나 국가정책과 분쟁이나 갈등이 발생했을 경우에는 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 가장 바람직한 해결방법으로 인식되고 그 다음으로 법적 해결이 모색됨. 사기업이나 사적 기관과 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에도 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 우선적으로 추구하고 그 다음으로 법적 해결이 모색됨. 하지만 가족이나 이웃간의 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에는 끝까지 당사자끼리의 합의를 통해서 해결하려고 하고,

그 다음으로 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해를 시도하는 것으로 나타남. 공공갈등의 경우에 전문가 등 제3자에 의한 조정이 바람직한 것으로 인식한다는 것은 갈등조정전문가의 필요성을 제기하는 것으로 이들의 양성과 활용이 앞으로 더욱 중요해 질 것으로 판단됨.

- 사회갈등을 합의에 의거해서 조정하고 해결하기 위해서는 갈등주체들이 사익만을 고집하는 것이 아니라 공익을 인정하고 추구하는 의식전환이 필요하기 때문에 한국인의 공익의식의 수준을 조사하였음.
 - 조사 결과 한국인들은 전체적으로 보통 수준 이상의 공익의식을 보이고 있지만 특별히 재산세의 분배, 사회복지 목적의 세금, 사회협오시설로 인한 집값 하락 등과 같이 경제적 이해관계가 달린 사안에 대해서는 보통 이하의 공익의식을 보이고 있음. 이런 결과는 한국인들이 원론적인 차원에서는 사익보다 공익을 우선한다고 말하지만 실제로 사익이 침해되는 상황에서는 자신과 자기 집단의 권리와 이익을 우선시하는 것을 보여주고 있음.

5. (관련 기초연구 2) 한국인의 사회적 자본과 갈등 간 관계

□ 다원화된 한국사회의 사회 통합 및 갈등 해소를 위한 방안을 사회적 자본과 관련짓기 위한 기초 연구

- 사회적 자본을 (1) 일반적 타자에 대한 신뢰, (2) 국가 공공영역에 대한 믿음, (3) 연결망과 연결망을 포괄하는 네트워크, (4) 공동체 의식으로 구분
- 사회적 자본이 잠재된 갈등 의식을 나타내는 갈등 잠재 지수에 어떤 영향을 미치고 있는지를 실증적으로 분석하여 다음과 같은 사실을 발견함.
- 첫째, 일반적 타자에 대해 신뢰가 높은 사람은 사회통합 지향적 경향을 보여 줌.
- 둘째, 국가 공공 영역의 절차적 공정성 및 민주적 운영을 신뢰하고 있는 사람들 역시 사회통합 지향적 경향을 보여 줌. 하지만 특정 정권에 대해 신뢰가 높은 사람은 오히려 갈등지향적 경향을 보여줌.

- 셋째, 폐쇄적 연결망을 활용하는 사람들은 갈등지향적인 반면, 개방적 연결망을 활용하는 사람들은 사회통합 지향적임.
- 즉, 다원화된 한국사회의 실질적 사회통합을 위한 사회적 자본은 학연, 혈연, 지연과 같은 전통적인 폐쇄적 연결망에 기반한 것이 아니라, 익명의 일반적 타자들에 대한 신뢰와 느슨하게 연결된 개방적 연결망에 기반해야 함. 또한 실질적 사회통합은 공정한 국정운영 시스템에 대한 신임에 기초해야 하는 것이지, 특정 기관 혹은 정파에 대한 맹목적 신뢰에 기초하는 것은 아님을 보여주고 있음.

□ 실증분석의 함의

- 일반적 타자에 대한 신뢰는 개인의 갈등과 배제 의식을 축소시키는 것으로 나타남.
- 국가 공공기관이나 제도에 대한 신뢰와 개인의 갈등의식과의 관계는 좀 더 신중한 해석이 필요한 것으로 드러남. 시스템(system)의 민주성과 행정집행절차(process)의 공정성에 대해 만족하고 신임하고 있는 사람들은 갈등유발을 회피하는 통합 지향적 태도를 보이는 것으로 나타나는 반면, 특정 정권에 대한 신뢰가 높은 집단은 상대적으로 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 덜 포용적이고, 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있음.
- 사회적 자본의 또 다른 중요한 측면인 네트워크의 효과에서도 흥미로운 대조적인 두 가지 결과가 관측되었음. 연결망 동원을 통해 영향력을 행사하는 네트워크를 활용하는 사람들의 경우는 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 덜 허용적이고 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있는 반면, 이러한 폐쇄적 연결망의 활동정도와는 차별적으로 개인들이 여러 사회단체에 '얼마나 다양하게' 참여하고 있는지 여부를 측정할 개방적 연결망 참여정도는 갈등 잠재 지수를 낮추는 함수관계를 보이고 있음.

6. Bottom-up Approach 사례 (한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 진단)

□ 핵심 공공갈등 분야의 성공사례(pilot projects) 구축 및 전파를 위한 시도

- 연구의 결과물을 통해 생활폐기물 대형 소각장과 관련되거나 또한 유사한 혐오시설과 관련된 공공갈등 유형과 관련하여 갈등관리시스템을 어떻게 개선할 것인지에 대한 방법론에 대한 논의의 기회를 제공하고 그 개선점을 바탕으로 하여 실제 공공갈등 상황에 적용하는 실험적 노력을 통하여 과거보다 보다 성공적이며 모범이 될 만한 가치를 지닌 하나의 성공 사례를 창출하는 것이 목적

□ 한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 설계

- 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 각 구성요소별로, 즉, 가용절차인 「폐기물 처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」(이하 '폐촉법')의 개정, 동기부분의 변화, 역량 강화 전략, 자원의 공급 측면에서 시스템 설계 제안을 시도함. 환경부에서 실제로 KDI정책대학원 연구결과를 바탕으로 폐촉법에 대한 개정 논의를 진행하고 있음. 그 중에서 중요한 7개의 설계 제안과 그 이유를 아래에서 설명함.

<원칙 1> 갈등관리 초기 단계에서 갈등 당사자들이 실익에 초점을 맞추는 협의를 할 수 있어야 한다.

제 안 1: '소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회(가칭)'의 구성 시점	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐촉법 제3장 폐기물처리시설 주변영향지역의 지원 등 <개정 2007.12.27></p> <p>제17조 (주변영향지역의 결정·고시) ① 폐기물처리시설 설치기관은 제11조의3에 따른 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 대통령령으로 정하는 기간에 그 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변지역(이하 "주변영향지역"이라 한다)을 결정·고시하여야 한다.</p> <p>② 폐기물처리시설 설치기관은 제1항에 따라 주변영향지역을 결정·고시하려면 제17조의2에 따라 구성된 주민지원협의체(이하 "지원협의체"라 한다)가 선정한 전문연구기관으로 하여금 환경상 영향을 조사하게 하고, 그 결과를 수렴하여야 한다. (이하 생략)</p> <p>폐촉법 시행령 제17조 (주변영향지역의 결정·고시) ① 폐기물처리시설설치기관은 법제17조제1항의 규정에 의하여 당해 폐기물처리시설의 설치·운영으로 환경상 영향을 받게 되는 주변지역(이하 "주변영향지역"이라 한다)을 폐기물처리시설설치계획이 공고된 날부터 2년 이내에 결정·고시하여야 한다. 결정·</p>	<p>주민지원협의체의 이름을 '소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회 (가칭)'으로 바꾸고, 구성 시기를 기존의 폐기물 처리시설 설치기관에 의한 설치계획이 승인·공고된 날 이후가 아니라, 입지선정위원회의 입지타당성 조사 이후의 입지선정 및 결정·고시 직후에 지체없이 위원회 구성을 추진하되, 지자체와 해당 위원회 간의 소위 '설치 협약 (Siting Agreement)'이 체결된 이후에 폐기물처리시설 설치기관의 설치 승인을 받고 공고를 하도록 한다.</p>

고시가 있는 후 환경상 영향의 변동이 있다고 인정되는 경우에는 주변영향지역을 조정하여 고시할 수 있다.<개정 1999.6.30>

제18조 (주민지원협의체의 구성·운영 등)

⑥법 제17조제2항의 규정에 의하여 지원협의체는 폐기물처리시설설치계획이 공고된 날부터 90일 이내에 당해 폐기물처리시설설치로 인한 환경상 영향조사를 위하여 전문연구기관을 선정하고, 이를 폐기물처리시설설치기관에 통보하여야 한다. <개정 1999.6.30>

▶ 제안 이유 및 근거

대형 소각장과 관련한 갈등관리 시스템 하에서 최대한 초기에 갈등 당사자간의 협상이 이루어지려면 폐기물 설치기관 (예를 들면 지자체장과 실무 담당자)과 협상을 진행할 수 있는 입지 지역 주민들의 대표로 구성된 협의체가 초기에 구성되어야 한다. 현행 폐촉법에 의한 시스템 하에서도 (단, 입지 선정을 공모제로 하는 경우를 제외하고) 지자체와 입지 지역 주민과의 주민지원에 관한 협약을 체결하는 것을 갈등해결의 중요한 기제로 보고 있다. 그러나 현행 '주민지원협의체'는 폐기물 설치기관 (또는 환경부 장관)의 입지 결정. 고시 이후 상당기간 후에 구성되도록 되어 있다. 예를 들면, 주변영향지역을 결정하기 위하여 환경상 영향조사를 해야 하는데 주민지원협의체는 입지 결정 고시 이후 90일 이내에 전문가를 선정하도록 되어 있고 주변영향지역도 입지 결정 고시 이후 2년 내에 하도록 되어 있다. 실질적으로 주변영향지역이 결정되면 그 지역 내의 주민들도 주민지원협의체에 참여할 수 있는 자격이 되기 때문에 새롭게 포함된 지역의 주민대표로 다시 주민지원협의체가 구성될 수 있다. 이렇게 협상 당사자 및 협의체의 구성이 지연되면 기본적으로 두 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 이미 입지가 결정되고 그것이 승인된 상태에서의 협상은 입지 지역 주민들에게 단순히 보상 (Compensation)의 내용을 협상하기 위한 것이 되어버린다. 보상을 비롯한 여러 협상 의제의 논의 결과에 따라 입지의 최종 결정을 하는 것이 아니라 시설의 입지가 이미 결정 난 이후의 협상이 되어 버리는 것이다.

물론, 몇몇 학자들은 입지 결정이 합리적이고 객관적인 기준으로 이루어진 후 보상에 관한 협상이 있어야 하며 그 협상의 이슈도 시설의 건설 및 운영 조건에 초점을 두어야 한다고 하고 있다¹⁾. 현재 폐촉법도 이러한 패러다임을 적용하고 있다. 그러나 Risk Communication 전문가나 갈등 전문가들은 위험 (Risk)에 대한 갈등 당사자들의 인식

1) A.D. Tarlock, "Anywhere But Here: An Introduction to State Control of Hazardous Waste Facility Location," *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 2, 1981, pp. 1-41.

(Perception)에 대한 연구에서 다음과 같은 결과들을 발견하고 있다. 갈등 당사자들이 위험(Risk)을 가장 크게 느끼고 가장 거세게 분노하는 경우는, 그들이 선택을 강요당하고 있다고 느끼며, 힘이 없어 자신이 그 위험을 스스로 통제할 수 없다고 느끼며, 편익은 다른 사람들에게 돌아가는 반면, 비용은 자신에게 귀속된다고 느끼며, 위와 같은 상황이 모두 불공평하다고 느낄 때라는 것이다. 반대로, 갈등 당사자들이 그 위험을 자발적으로 받아들여기로 선택하고 그 선택으로부터 편익을 얻고, 위험의 저감에 어느 정도의 통제력을 가지며, 그 과정 및 결과를 공평한 것으로 판단할 때 위험을 보다 낮게 인식(평가)하며 분노가 적어진다는 것이다. 협상 과정을 통해 시설의 설치를 거부할 권한이 있는 지역 주민들은 그들의 에너지를 저항과 반대에 투입하지 않아도 되며, 비교적 자유로운 상태에서 시설을 거부하는 것이 진정 그들의 이익에 부합되는가를 검토할 수 있으며, 비용과 편익 등을 세밀하게 논의하고 시설을 수용할 수 있는 조건을 평가할 수 있게 된다는 것이다²⁾.

둘째, 협상 당사자인 현행 주민지원협의체의 낮은 구성은 민·민 갈등의 원인이 되기도 한다. 입지선정위원회의 입지 결정에 불만을 가진 입지 지역 주민들은 제도권 안의 주민지원 협의체와는 별도로 그러한 협의체가 구성되기 전에 ‘소각장 건설 반대 주민대책위’ 등을 구성하여 제도권 내의 협상 보다는 제도권 밖의 시위나 소송에 의지할 가능성이 커지게 되기 때문이다. 즉, 현행 폐축법에서는 주민지원협의체만을 제도권 안으로 들어온 법적인 협상 당사자로 보는 반면 소각장 건설 반대 주민대책위원회 등은 법적인 협상 상대가 되지 않게 되어 주민지원협의체가 구성되기 전에는 지자체가 협상 상대가 없는 상태에서 갈등이 증폭될 수 있다.

참고로 미국의 메사추세츠 (Massachusetts) 주의 Hazardous Waste Facility Siting Provisions을 살펴보면, 민간 개발업자나 지방정부가 특정 입지에 폐기물 처리시설을 설치할 의도가 있다는 공고를 하거나 지역 환경청 (Department of Environmental Protection)에서 특정 지역이 타당성 조사를 통하여 입지로 선정되었다는 공고를 한 후 30일 이전에 입지 지역 주민들을 지방 정부와의 협상과정에서 대변할 위원회를 구성하여야 하며 Siting Agreement (처리시설 설치에 관련한 협약)이 체결된 이후에 정부로부터 최종 승인이 이루어진다³⁾. 또한 미국의 조지아 (Georgia) 주에서는 입지 타당성 조사 후 입지로서 타당하다는 공고가 난 이후에 45일 이내에 협상 절차에 관한 공고가 입지 지역에서 이루어지고 그 공고 후 30일 이내에 입지 지역의 주민들이 협상을 요청하는 청원을 낼 수 있고, 그로부터 15일 이후 지자체에서 협상을 공식화하며 그 후 15일 이내에 협상 요청을 했던 청원자들이 10명의 협상대표를 자체적으로 구성하도록 되어 있다. 그 후 30일 이내에 지자체와 주민 협상대표가 첫 번째 협의를 갖고 협상 절차를 논의해야 하며, 중립적인 촉진자 (Facilitator)를 선정한 이후에 협상을 개시하도록 되어 있다⁴⁾

이런 경우에 협상의 의제는 단순히 어떠한 보상을 받을 것인가에 대한 이슈 뿐만 아니라 폐기물의 처리 시설의 설치 규모, 폐기물 저감 대책, 입지 지역 영향권 주민의 범위 선정 방식, 폐기물 처리시설 운영의 모니터링, 등 포괄적인 이슈들에 대한 일괄타결 (Package deal)

2) Susskind, Lawrence and Patrick Field. *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*. Free Press. 1997.

3) Massachusetts Hazardous Waste Facility Siting Provisions. <http://www.state.ma.us/dep/>

4) Warren P. Kriesel, *Accepting Locally Undesirable Land Uses: The Role of Georgia's Comprehensive Solid Waste Management Act*. 1991.

이 가능하도록 해야 한다.

제안 2: 새로운 협의체의 구성 방법	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐측법 제17조의2 (지원협의체의 구성기준 및 기능 등) ① 지원협의체는 해당 폐기물처리시설 소재지의 특별자치도·시·군·구의회의원, 주민대표 및 주민대표가 추천한 전문가 가운데 폐기물처리시설 설치기관이 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장 및 특별자치도·시·군·구의회와 협의하여 구성하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 지원협의체의 구성원이 될 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 금치산자·한정치산자 또는 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 자 2. 금고(禁錮) 이상의 실형(實刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 자 3. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자 4. 법률 또는 법원의 판결에 따라 자격이 정지되거나 상실된 자 <p>...</p> <p>③ 지원협의체의 세부적인 구성방법은 대통령령으로 정한다. (이하 생략)</p> <p>폐측법 시행령 [별표 2] 지원협의체의 구성방법 (제18조제1항관련) <개정2007.7.4></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지원협의체의 정원 폐기물소각시설의 경우, 1일처리능력이 300톤 이상은 15인 이내/ 1일처리능력이 300톤 미만은 11인 이내로 한다. 2. ... 제1호의 범위 안에서 폐기물처리시설 설치기관이 관할 시장·군수·구청장 및 시·군·구의 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제안 1에서 언급한 새로운 협의체에 참여하는 주민대표는 시·군·구의회에서 추천한 자가 아니라 원칙적으로 주민들의 자발적 지지를 받는, 즉 대표성을 가지는 주민대표로 구성하도록 한다. 2. 소각장 건설의 찬·반 양쪽이 존재할 경우에는 양쪽의 의견이 균등하게 대변 되도록 구성되어야 한다. 3. 소각장 입지와 이웃하는 지자체의 주민대표도 필요에 의해 참여시킬 수 있도록 한다. 4. 협의체에 참가하는 대표들의 구성에 변화를 가하는 경우에는 기존의 협의체 위원들의 동의를 조건으로 새로운 위원들을 추가할 수 있도록 한다. 5. 소각장의 1일처리능력과 상관없이 15인 이내를 가이드라인으로 제시하되 필요에 따라 유연하게 운영하도록 한다. <p>주민대표 선정 방식에 대해서는</p> <p>Option 1. 중립적인 제3자가 실시하는 갈등영향분석에서 선정하여 모든 이해당사자들의 동의 하에서 협의체를 구성한다.</p>

<p>회와 협의하여 다음 각 목의 자로 구성하되 정원 중 주민대표가 반수 이상이 되도록 하여 한다...</p> <p>가. 당해 폐기물처리시설이 소재하는 지역의 시.군.구의회의원</p> <p>나. 주변영향지역에 거주하는 지역주민으로서 해당 시.군.구의회에서 추천한 읍.면.동별 주 민대표</p> <p>다. 주민대표가 추천한 전문가 2인 (이하 생략)</p>	
---	--

▶ 제안 이유 및 근거

주민지원협의체의 구성원이 특정한 정치적 목적을 가지고 신속하게 결정될 경우에 주민대표 자격에 대한 논란이 일어나 협의 결과가 공신력을 갖지 못하게 되는 경우가 생길 수 있다. 그리고 주민대표가 포섭된 것으로 여기는 반대 주민들은 이러한 협의체 내에서의 건설적인 대화보다는 제도권 밖의 투쟁 중심의 노력을 기울이기가 쉽다. 소각장 관련 갈등이 민.관 갈등에서 찬성, 반대로 나뉜 민.민 갈등으로 변질되는 것을 피해야 한다.

또한 집단 민원에서의 협상의 성공은 협상에 참가하는 주민 대표와 그들이 대변하는 다수의 주민들 간의 협상 과정에서의 원활한 의사소통에 달려있다. 의사소통이 원활하지 않을 경우, 협상 참가자의 결정에 대하여 다수의 주민들이 받아들이지 않고 불복할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 이유들로 갈등전문가들은 민주적인 방식으로 지역주민들로부터 선출된 지역주민대표를 협상의 적격자로 여기고 있다. 이 때 지역 주민들로 하여금 적격의 협상대표를 선정할 책임을 지우고 협상 대표의 임명에 대하여 공고를 하고, 또한 그들의 참여과정을 투명하게 알려줄 필요가 있다. 이러한 절차는 협상 테이블에 나오는 것을 거부하는 갈등 당사자들에게 언제라도 협상에 참여할 수 있도록 동기를 부여하기 위한 것이기도 하다. 협상 참가자가 광범위한 이해당사자들을 포함하고 있는 경우, 그곳에서 나오는 합의안의 힘은 대단한 것이기 때문에 혼자서만 협상을 거부할 동기가 줄어들게 된다.

이 때, 제3의 중립적인 조력자에 의한 갈등영향평가를 통해 이러한 이해당사자의 범위를 파악하고 대표들의 선정에 도움을 줄 수 있다. 또한 중립적인 조력자는 주민 대표와 주민 간의 의사소통을 원활하게 도와주는 역할을 할 수도 있다. 그리고 주민들이 직접적으로 대표를 뽑을 수 있는 충분한 시한을 주고 그 시한 내에 대표를 선택할 수 있도록 하고 그 선택에 대하여 다시 한번 공고를 통해 주민들의 추인을 받는 방식을 생각해 볼 수 있다. 또한 협의체의 구성원의 숫자와 구성원의 상황에 따른 변화에 대해서도 가이드라인을 제시하여 유연성을 확보하고 이러한 결정도 갈등 당사자들이 합의하여 결정하도록 할 수 있다. 특히 찬성 또는 반대하는 주민만 협의체로 들어올 경우, 제도권 안과 밖으로 나뉘어 갈등이 민.민 갈등으로 비화하는 경우가 많으므로 두 의견을 대변할 수 있도록 협의체가 구성되어야 한

다.

제안 3: 새로운 협의체의 의사결정방식	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐촉법 시행령 제18조 (주민지원협의체의 구성·운영 등) ...</p> <p>④ 지원협의체의 회의는 재적위원 3분의 2이상의 참석과 참석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <개정 2004.8.10></p>	<p>위원회 내에서의 의사결정 방식을 과반수에 의한 것이 아니라 합의를 추구하도록 권유해야 한다. 합의가 도달하지 않을 경우 단순한 참석위원 과반수가 아니라 2/3 이상의 찬성이 필요하도록 할 수 있다.</p>

▶ **제안 이유 및 근거**

주민지원협의체가 본 보고서에서 제안하는 바와 같이 설치 협약을 위한 새로운 종류의 협의체로 구성되고 운영될 때, 찬성과 반대, 또는 중립, 등 여러 범위의 의견을 가진 주민대표가 참여할 수 있다. 이런 경우 합의안이 과반수 즉, 51%만 넘으면 결정되도록 한다면, 어떤 결정이든지 빨리 결정될 수 있는 효율성은 있지만 여러 문제를 가져올 수 있다. 첫 번째, 주민지원협의체의 구성이 어떻게 되는가에 따라 특정의견이 과반을 넘을 확률이 좌우되기 때문에 매우 주민지원협의체의 구성이 정치적인 문제가 된다. 이 때는 의미 있는 협상보다는 주민지원협의체의 구성을 자신에게 유리하게 하는데에 더 동기가 유발될 수 있다. 또한 과반수로 의사를 결정할 경우 나머지 49%는 만족할 수 없는 합의안이 나올 수 있다. 따라서 최대한 만장일치의 합의를 이루도록 적극 권장하되 만장일치가 아닐 경우에는 3분의 2 이상의 찬성을 보이는 합의안을 마련하도록 할 수 있다. 이 경우 의사결정이 어려울 지라도 일단 결정된 합의안은 과반수 찬성보다 더 안정적이고 지속적일 수 있다.

제안 4: 주민 보상 방식	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐촉법 시행령 제27조 (주변영향지역지원 등)</p> <p>① 폐기물처리시설설치기관은 법 제22조의 규정에 의한 지원을 하는 경우에는 그 지역의 여건과 법 제21조의 규정에 의한 주민지원기</p>	<p>1) 보상방식의 논란과 관련해서 현금지원 은 현실적으로 바람직하지 않다는 전제 하에 현금지원 외의 모든 보상규정에 대해</p>

<p>금의 규모 등을 고려하여 가구별로 지원하거나 별표 3의 지원사업을 실시하되, 가구별 지원규모, 지원사업의 종류 및 규모를 지원협의체와 협의하여 결정하여야 한다. <개정 1999.6.30></p> <p>②제1항에 따른 지원의 방식은 직접영향권안의 주민에 대하여는 가구별로 지원할 수 있으며, 간접영향권안의 주민에 대하여는 공동사업의 형태로 지원함을 원칙으로 하되, 폐기물처리시설설치기관이 가구별 지원이 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 환경부장관.수도권매립지관리공사의 장의 고시 또는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 가구별로 지원할 수 있다. <개정 2007.7.4> (이하 생략)</p>	<p>최대한 유연성을 부여할 것을 권장한다. 특히 열거규정에 의해 주민지원활동을 제한하고 있는 규정을 네거티브규정(-해서는 아니 된다.)으로 개정하여 많은 재량권을 지자체에 부여하는 것도 하나의 방안이다. 그러나 보상에 대한 사후감독 체제는 강화할 필요가 있다.</p>
---	--

제안 5: 중립적인 조력자 또는 조정자의 활용	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>폐기물 처리시설 설치를 주도하는 지자체와 주민대표들이 참가하는 협상이 진행되기 직전에 갈등 당사자들이 제3의 중립적인 조력자 (Facilitator) 또는 조정자 (Mediator)를 선정 활용하도록 폐촉법에서 권고할 수 있다.</p>

▶ 제안 이유 및 근거

갈등 당사자의 수가 많거나 의제의 수가 많을 때, 특히 갈등 당사자간의 관계가 좋지 않을 때, 과거의 문제들로 인하여 신뢰가 없을 때의 협상에서는 협상의 시작이나 운영 측면에서 중립적인 제3의 조력자나 조정자의 존재가 큰 도움을 줄 수 있다. 여전히 생활폐기물 처

리시설 관련 갈등에서는 갈등 당사자들이 직접 만나서 협상을 진행하고 있다. 이것은 중립적이고 전문적인 제3의 조력자, 및 조정자의 풀 (pool)이 아직 부족하기 때문이거나, 이러한 방법들에 대하여 갈등 당사자들이 불신을 가지고 있기 때문이라고 해석된다. 따라서 일단 중립자들이 도움을 받아 협상을 하는 소위 Assisted negotiation의 성공 사례를 실험적으로 창출한다면 이러한 방법들의 확산에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

제안 6: 갈등관리 Database 구축 및 활용	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당 사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>폐기물 처리시설 설치관련 갈등 사례들의 취합을 바탕으로 갈등 당사자들이 객관적으로 <u>협상에 유용하게 이용할 수 있도록 체계적으로 가공된 정보 (Information)들의 Database를 구축하여 webpage를 통해 운영한다.</u></p> <p>정보의 종류에는</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 갈등해소에 걸리는 시간, 행정적 비용 등 효율적인 갈등관리에 대한 정량적인 평가를 도와주는 정보 - 여러 지자체의 사례에서 나타나는 보상의 종류와 크기를 체계적으로 보여주어 보상 문제에 있어서 최대한 객관적으로 접근하되 지자체가 처한 상황에 따라 유연한 기준을 사용할 수 있음을 보여줄 수 있다. - 힘이나 권리에 기반을 둔 시위나 소송을 사용할 시 초래되는 비용과 소송에서 이길 확률 등을 제공할 수 있다.

▶ **제안 이유 및 근거**

Win-Win 협상에서는 절대 근거가 없는 즉, 객관적이지 않은 요구에 의하여 단지 협박이라는 이유로 굴복해서는 안 된다. 즉, 협상에 참가한 사람들은 모든 당사자들이 수긍할 수 있는 객관적 기준을 사용하여 자기의 주장을 펼쳐야 한다. 이러한 객관적인 기준 중에 하나는 과거의 선례이다. 물론 선례들이 잘못된 것들도 많이 있지만, 이미 여기저기에 문헌으로

흩어져 있는 사례들은 성공적인 협상에 대한 전형을 보여주는데 매우 중요한 자원이 될 수 있다. 예를 들어, 갈등해소에 걸리는 시간, 행정적 비용 등이 과거보다 더 빠르고 적게 들어 갔다면 보다 효율적인 갈등관리를 했다는 것으로 정량적인 판단을 할 수 있다. 또한 보상 문제도 하나의 일률적인 기준으로 따라하는 것이 아니라 지자체가 처한 상황에 따라 유연한 기준을 사용할 수 있음을 보여줄 수 있다. 무엇보다도 힘이나 권리에 기반을 둔 시위나 소송을 사용할 시 초래되는 비용과 소송에서 이길 확률 등을 제공해 준다면 협상에 참여할 동기를 부여하는데 큰 도움이 될 수 있다.

<원칙2> 초기 협상이 실패하더라도 다시 협상 테이블로 돌아갈 수 있는 Loop-back 시스템을 갖춘다.

제안 7: 협의의 시한	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당 사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>현재의 폐촉법과 같이 제도권 안에서의 갈등 당사자 간 협상을 의무화 (Mandatory Negotiation) 하는 경우, (그것이 지자체 조례라 할지라도) <u>협상을 언제 시작하여 협상 시한은 얼마나 되는지 당사자 간 결정하게 하고 결정하지 못한다면 (예를 들면 2달의 시한을 준 뒤) 협상이 실패하면 독립적인 중재기관에 의하여 결정하도록 할 수 있다.</u></p>

▶ 제안 이유 및 근거

협상 시한이 없는 협상은 갈등 당사자들로 하여금 협상을 결정을 지연시키기 위한 도구로 사용할 수 있으며, 협상 결론이 항상 뻔 하다면 그 협상에 참여할 의사가 없어진다. 따라서 협상 시한을 두고 그 협상이 결렬되면 항상 자신에게 유리한 상황이 오지 않을 수 있는 불확실한 상태로 만들어 주면 초기 협상 자체에 소위 Good will (좋은 의도)와 적극성을 가지고 참여할 수 있게 된다. 이미 앞부분에서 예시한 바와 같이 미국 메사추세츠 주에서는 유해성 폐기물 처리시설의 입지 선정과 관련하여 의무적으로 주정부와 지역 주민 대표 사이에 60일간의 협상 시한을 주고 협상을 강제하고 있으며 그 후 협상이 결렬되면 법에 기초한 제 3의 중재 기관이 중재 (Arbitration) 결정을 내리게 된다. 단, 이때 협상과정에서 환경영향평가 등 장기간의 용역이 필요한 경우는 그 기간이 끝난 이후에 협상을 진행하는 것을 고려

하여 시한을 정해야 한다.

서울 목동 사례에서 보듯이 소각장 시설의 공동이용화와 관련하여 서울시 조례를 협상 시한 없이 서울시와 해당 지자체장, 그리고 주민대표와의 합의가 필요하도록 한 경우, 어떠한 원인이든지 갈등 당사자가 대안 없이 지속적으로 반대할 경우 어떠한 결정도 내릴 수 없게 된다. 또한 그 이후 서울시 조례를 협상 시한 없이 서울시, 해당 지자체장, 주민대표와의 협의가 필요한 것으로 개정된 경우에는, 일방적으로 한 쪽이 협의의 개념을 소극적인 수준의 Consultation으로 해석하여 합의가 이루어지지 않은 상태에서 일방적으로 행정을 집행하게 되어 과격한 양상의 갈등을 유발한 경우가 있다. 이 두 가지 극단적인 경우의 해결책은 합리적인 기간의 협상 시한을 가진 협상을 통한 합의를 추구하도록 하되, 만장일치 합의가 일어나지 않으면 super majority, 즉 2/3이상의 동의를 구하되, 그것도 되지 않으면 중재를 통하여 어느 한쪽에 유리한 방향으로 진행되지 않도록 하는 것이다. 이 때 중재 절차에 대한 신뢰가 절대적으로 필요하다. 이러한 법적인 중재에 대하여 만족하지 않을 때는 역시 다른 법적인 절차를 시도할 수 있도록 할 수 있다.

제1 세션

한국의 갈등관리시스템에 대한 평가 및 개선전략

갈등관리시스템의 개선 전략

우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안

갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점

갈등관리시스템의 개선 전략

<요 약>

갈등관리시스템의 개선 전략

김동영

KDI 국제정책대학원

거의 모든 공공 분야에서의 빈번한 갈등의 발생과 비효율적인 갈등의 해소 양태로 인하여 국가적으로 또는 사회적으로 갈등해소 시스템 또는 갈등관리 시스템이 존재하지 않거나 부실하다는 인식을 가져오고 있음. 한 국가의 갈등관리 시스템을 구축 또는 선진화해야 한다는 명제에 대하여 먼저 고찰해야 하는 네 가지 선행 질문이 있음.

첫째, 한국의 갈등관리시스템은 존재하지 않는 것인지, 존재한다면 갈등관리시스템이란 도대체 무엇을 의미하는 것인지, 즉 갈등관리시스템을 구성하고 있는 요소들은 어떤 것들인지에 대한 것임. 둘째, 한 국가에서 발생하고 있는 매우 다양한 종류의 공공갈등을 한 번에 효과적으로 해소시킬 수 있는 갈등관리시스템이 존재하는가 하는 것임. 셋째, 갈등관리시스템을 선진화 또는 업그레이드 한다는 것이 무엇을 의미하는 것인지에 대한 질문임. 마지막으로, 넷째, 어떻게 그러한 시스템의 선진화를 이룰 것인지에 대한 방법론에 대한 질문임.

이 선행질문의 답으로서, 첫째, 한국의 갈등관리시스템은 없는 것이 아니라 현재 존재하고 있으며 다만, 그 시스템이 지속적으로 바람직하지 않는 양태들을 규칙적으로 양산하고 있다는 것임. 또한 갈등관리시스템은 단지 갈등 해소 절차를 규정하는 '제도' 뿐만 아니라, 갈등 당사자들로 하여금 그 제도를 사용하여 문제를 해결하도록 유인하는 '동기'가 제공이 되어야 하며, 동기가 부여되었다고 하더라도 협상, 조정, 문제해결 능력, 절차의 운영 능력, 등의 갈등 당사자들의 '역량'이 충분해야 하며, 또한 경우에 따라, 갈등해결에 도움을 줄 수 있는 제3자들로 이루어진 인적 자원과 갈등해소에 긍정적으로 작용할 수 있는 '정보' 자원, 절차 진행 및 Joint-Fact-Finding에 사용될 수 있는 재정적 자원 등으로 구성되어 있음. 따라서, 제도, 동기, 역량, 자원 등의 갈등관리 시스템 구성 요소에 대한 포괄적인 밑그림을 가지고 개선에 나아가야 함. 제도만 구축하고 동기 부여에 소홀하다거나, 당사자들에 대한 역량 강화가 이루어지지 않으면 개선이 매우 힘들어 질 수 있음.

둘째, 공공갈등에는 여러 종류의 유형이 존재하며 각각의 유형별로 다양한 갈등해소시스템이 존재할 것이기 때문에 그 시스템들을 개선하기 위하여 유형별로 다른 노력들이 필요할 것이라는 것임. 따라서, 국가 행정에 포괄적으로 영향을 미칠 수 있는 (구)갈등관리기본법 등의 제정 노력과 더불어, 갈등의 해결에 부정적인 역할을 하고 있는 특정 분야의 개별 법령들의 고찰과 그를 통한 개선 노력이 함께 필요함. 예를 들어, 중점적으로 볼 수 있는 사항은 개별 법령이 갈등 당사자들의 관계 즉, 힘의 균형을 어떻게 유지하도록 해 주고 있는가를 참고할 수 있음. 갈등 당사자간 힘의 분배가 특정 법률에 의하여 편향적으로 기울어져

있는 경우에는, 갈등 당사자들은 힘의 균형을 다시 맞추기 위하여 약자의 경우 또 다른 힘에 의존하여 갈등을 해소하려고 하고, 강자의 경우는 기존의 법령에 의존하는 경향을 보여 당사자와 대화를 통해 문제를 해결하고자 하는 동기가 부여되지 않을 가능성이 큼. 이러한 상황에서의 제3자의 조정 노력도 갈등 당사자의 관계가 균등하게 이루어져 있는 경우보다 더욱 힘들게 됨.

셋째, 국가의 전반적인 갈등관리시스템의 선진화라는 의미는 그 각각의 유형별 공공갈등의 해소 과정에서의 저비용, 고평익의 구조로 바뀐다는 것을 의미한다는 것임. 저비용, 고평익과 연관된 갈등해소절차는 실익(Interests)에 기반을 둔 문제 해결 방식이고 고비용을 유발하는 갈등해소 방식에는 권리(Rights)에 기반을 둔 법정 소송이거나 힘의 논리에 의하여 문제를 해결하려고 충돌하는 방식인 경우임. 따라서 선진화된 갈등관리시스템이란 특정 분야, 또는 사회, 국가에서 갈등 해결 양태가 주로 대화를 통한 실익에 기반을 둔 문제 해결 방식이 가장 많이 그리고 가장 먼저 사용되고, 그 다음에 권리에 기반을 둔 해결 양식이 그 이후에 더 적은 양으로 사용되며, 최후에 힘에 기반을 둔 해결 방식이 가장 적은 비율로 사용되는 시스템을 의미함. 또 다른 방식의 갈등관리시스템의 선진화를 평가하는 방식으로는 시스템이 유발하는 비용과 편익을 '갈등해소에 걸리는 시간', '갈등해소에 드는 여러가지 비용(예, 행정비용, 소송비용)', 갈등당사자들의 결과와 절차에 대한 만족도, '갈등해소상태의 지속성', 그리고 '갈등해소결과의 합리성' 등을 정량적, 정성적으로 평가하여 일정 시간 이후에 이러한 변수들이 어떻게 개선되었는지 평가할 수 있음.

넷째, 방법론적인 측면에서, 일반법을 신설하거나 개정하여 사회 전반의 모든 공공 갈등에 적용되는 행정절차에서 큰 변화를 일률적으로 추구하는 방법을 통해 전반적인 갈등관리에 대한 관심 및 수요를 증가시키는 것이 필요한 반면, 각각의 유형별로 갈등관리시스템이 어떻게 구성되어 있는지 살펴보고 그 유형별 갈등관리시스템을 각각 선진화하게 될 때, 궁극적으로 국가적인 갈등관리시스템의 선진화가 이루어질 수 있을 것임. 예를 들면, 비선호시설에 대한 지방자치단체를 중심으로 한 공공 갈등에서, 실제 갈등해소를 위한 절차가 제도적으로 구축되어 있는지, 그리고 그 제도가 갈등관리 시스템에서 저비용, 고평익을 창출하도록 제대로 구성이 되어 있는지 고찰하고, 안되어 있다면 수정을 하여야 하며, 갈등 당사자들이 그러한 제도를 사용하도록 하는 동기가 구현이 되고 있는지, 안되고 있다면 왜 그러한지를 또한 연구하여 고쳐야 함. 그리고 지방자치단체 담당 공무원 뿐만 아니라 시민단체, 그리고 지역 주민들의 대표들도 그러한 제도를 사용할 때 필요한 지식, 또는 역량을 갖출 수 있도록 지원하여야 하며, 제3자의 활용이나 정보적 자원, 물적 자원의 공급 등이 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 함.

갈등관리시스템의 구성 원칙에는 다음과 같은 6원칙이 있음.

- 1원칙 이해관계 (실익)에 초점을 맞추게 한다.
- 2원칙 이해관계에 기초한 협상 방식을 다시 사용할 수 있도록 한다.
- 3원칙 낮은 비용을 유발하는 권리 또는 힘에 의한 방식을 제공한다.
- 4원칙 이해당사자간 협의 (Consultation)와 절차사용에 대한 평가 피드백 (Feedback)이 이루어지도록 설계한다.
- 5원칙 여러 절차들을 배치할 때 저비용의 절차부터 고비용의 절차 순으로 사용될 수 있도록

록 한다.

6원칙 절차들의 올바른 사용을 위해 필요한 동기, 역량, 자원을 제공한다.

마지막으로, 이러한 갈등관리시스템의 개선이 과거의 방식과는 다른 새로운 방식의 갈등 관리 절차를 사용한다는 것을 의미한다면, 갈등당사자인 정부 내 공무원뿐만 아니라 민간의 갈등당사자들이 새로운 유형의 방식에 대한 결과의 불확실성과 익숙하지 않음으로 인하여 많은 저항과 시행착오를 겪게 됨. 이러한 저항은 미국을 비롯한 다른 여러 나라에서도 공통적으로 보여지고 있음. 이러한 내부적인 저항과 시행착오를 최소한으로 줄이는 것이 갈등관리시스템 분야의 Latecomer로서 한국이 취할 수 있는 전략임.

저항을 줄이는 방법은 일단 이러한 새로운 절차들이 비용과 편익에 있어서 성공을 가져다 줄 수 있다는 것을 소수의 실험을 통하여 입증하고 전파하는 데 있으며, 또한 이러한 실험을 적극적으로 추진할 정부 내 혹은 민간 부분의 핵심 인사들의 역량을 강화하여, 그들의 갈등관리에 대한 개념 및 가정(assumption)과 지식 (Knowledge), 그리고 기술 (Skill)을 향상시키는 것에 노력을 기울여야 함.

한국의 갈등관리시스템 개선 전략

김동영
KDI 국제정책대학원

제1장 서론

제1절 연구배경

1980년대 후반 민주화 이후 한국은 소위 '갈등 공화국 (Conflict-laden Republic)'이라고 불려도 될 만큼 공공정책과 관련된 크고 작은 갈등을 수없이 겪고 있다. 아침 신문을 펼치면 국회의 정당 간 충돌부터 지방자치단체의 토지이용과 관련된 갈등 등, '갈등'이 키워드인 내용들로 지면이 도배되다시피하고 있다. 특히, 2008년 새로운 정부의 출범과 더불어, 미국산 소고기의 수입과 관련한 유례없는 촛불 시위로 한 차례 전국이 홍역을 앓았고 정책 자체의 합리성의 유무와 상관없이 매우 큰 사회적 비용을 유발하였다.

이러한 뉴스들을 접하면서 대한민국 국민이라면 한 번쯤, '왜 이렇게 대한민국은 갈등이 많은 것일까?' 혹은 '왜 이렇게 갈등을 해소하는 것이 힘들까?' '왜 우리나라 사람들은 대화로 또는 협상으로 갈등을 순탄하게 풀지 못하고 물리적으로 충돌하거나, 법정에서 해결하려고 하는 것일까?' 또는 '어떻게 하면 한국에서 효과적으로 효율적으로 갈등이 해소될 수 있을까?' 라는 질문들을 던지게 될 것이다.

여기서 많은 경우 문제의 원인 및 해결책으로 제시되는 것이 한국에는 갈등해소 시스템 또는 갈등관리 시스템 (이후부터는 갈등관리 시스템이라 함)이 없거나 부실하기 때문에 효과적인 갈등관리 시스템을 구축해야 한다는 것이다. 같은 맥락으로 2003년 지속가능발전위원회의 '갈등관리시스템 구축방안 연구보고서'는 크게 법제도적 측면과 갈등관리 교육 프로그램 측면으로 구분하여 현황과 개선방안을 제시한 적이 있고, 그 결과 참여정부의 정책적 후원을 바탕으로 2007년 5월부터 「공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정(대통령령)」이 마련되어 실행이 되고 있다. 2008년 이명박 정부 역시 사회갈등의 해소를 중점추진 국정과제로 정했고, 국가의 전반적인 갈등관리 시스템을 체계적으로 정비하고 개선하고자 국무총리실에 「사회통합정책실」을 4국 10과 2팀으로 신설하였다.

이와 같은 정부의 갈등관리시스템에 대한 관심 속에서, 한 국가의 전반적인 갈등관리시스템을 한 단계 성숙시킨다는 대명제에 직면하여, 먼저 고찰해 보아야 하는 네 가지 선행 질문들이 있다:

- 첫째, 갈등관리시스템이란 도대체 무엇을 의미하는 것인지, 즉 갈등관리시스템을 구성하고 있는 요소들은 어떤 것들인가?
- 둘째, 어떤 종류의 갈등을 관리하는 시스템을 의미하는 것인가? 즉, 한 국가에서 발생하고 있는 매우 다양한 종류의 공공갈등을 한 번에 효과적으로 해소시킬 수 있는 갈등관리시스템이 존재하는가?
- 셋째, 갈등관리시스템을 선진화 또는 개선한다는 것이 무엇을 의미하는 것인가?
- 넷째, 어떻게 그러한 시스템의 선진화를 이룰 것인가?

앞의 선행 질문들에 대하여 연구자는 다음과 같은 가정을 하였다. 첫째, 한국의 갈등관리 시스템은 없는 것이 아니라 현재 존재하며 다만, 그 시스템이 지속적으로 바람직하지 않는 양태들을 양산하고 있다는 것이다. 또한 갈등관리시스템이란 단지 갈등 해소 절차를 규정하는 제도 외에 다른 요소들을 포함하며 그 요소들 간의 유기적인 관계 속에서 특정 유형의 갈등해소의 양상과 비용을 유발할 수 있다는 것이다. 둘째, 공공갈등에는 여러 종류의 유형이 존재하며 각각의 유형별로 다양한 갈등관리시스템이 존재할 것이기 때문에 그 시스템들을 개선하기 위해서는 유형별로 별개의 다른 노력들이 필요할 것이라는 것이다. 셋째, 위의 가정을 바탕으로 국가의 전반적인 갈등해소시스템의 선진화라는 것은 결국, 그 각각의 유형별 또는 조직, 사회 단위별로 경험하는 공공갈등의 해소 과정에서 유발되는 결과가 저비용, 고품질의 구조로 바뀐다는 것을 의미한다는 것이다. 넷째, 방법론적인 측면에서, 일반법 또는 대통령령을 신설하거나 개정하여 사회 전반 또는 공공부분의 공공 갈등의 예방 및 해소 과정에 포괄적으로 적용될 수 있는 행정적인 큰 변화를 일률적 또는 top-down 방식으로 추구하는 방법이 필요한 반면, 각각의 갈등유형별로 갈등관리시스템이 어떻게 구성되어 있는지 진단하고 그 유형별 갈등관리시스템을 각각 bottom-up 방식으로 선진화하며, 이 두 가지 전략들이 서로 상충되지 않고 상호작용을 이룰 때, 궁극적으로 국가적인 갈등관리시스템의 선진화가 이루어질 수 있을 것이라고 가정한다.

이 연구에서는 여러 가지 공공 갈등의 유형 중에서 비선호시설에 대한 지방자치단체에서의 갈등 특히, 폐기물처리시설에 대한 공공 갈등의 갈등관리시스템의 개선에 대하여 전략을 제시함으로써 국가 전체의 갈등관리시스템의 개선의 방법론적인 측면을 고찰해보고자 한다.

다음 장에서는 먼저 갈등관리시스템은 무엇을 의미하며 어떠한 요소들로 구성되어 있는지 설명한다.

제2장 일반적인 갈등관리시스템의 구조와 개선 방법

제1절 갈등관리 시스템의 구성

갈등관리시스템이라는 용어를 사용하기 전에 일반적으로 ‘시스템’이란 개념을 먼저 생각

해 보면, 일반체계이론 (General System Theory)의 창시자인 경제학자 Kenneth Boulding은 '시스템'을 '혼란스럽지 않은 상태'로 설명했다⁵⁾. 즉, 어떠한 영역에 시스템이 존재한다고 하면, 그 시스템을 거쳐서 나오는 결과가 특징적인 패턴을 보여주어야 한다. 만약 그 결과가 어떠한 일관성도 보이지 않는다면 그 경우에는 시스템이 존재한다고 할 수 없다.

따라서 만약 어떤 조직, 사회 또는 국가에 갈등관리시스템이 존재한다면, 그 시스템을 통해 산출되는 결과가 어떤 일정한 패턴을 보여야 한다. 그런데, 조직, 사회, 또는 국가마다 갈등해소 또는 관리에 주로 사용하는 절차나 방법들은 그 조직, 사회, 국가의 문화나 제도에 따라 각기 다른 양상을 보여줄 수 있다. 그러나 소위 '갈등시스템설계 (Dispute Systems Design (DSD))'를 연구하는 학자들은 몇몇 특정 갈등해소 시스템은 갈등에 연관된 당사자들의 이익에 절대적으로 도움이 되지 않는 여러 가지 행동들을 유발하고 강화함으로써 지속적으로 비효율적인 결과를 양산하게 된다는 것을 발견했다.⁶⁾ 즉, 어떠한 시스템 하에서는 빈번하게 발생하는 갈등을 해결(관리)하는 과정에서 지속적으로 비효율적인 결과를 양산하게 된다는 것이다. 따라서 한국에서 특정 공공분야에서 지속적으로 갈등이 발생하고 그 해소 양상이나 관리 양상을 보았을 때 지속적으로 비효율적이고 안 좋은 결과를 보여준다면 우리의 갈등관리 시스템은 존재하나 매우 비효율적인 결과를 양산하는 구조로 존재한다고 할 수 있는 것이다. 예를 들면, 한국에서 비선호시설 중, 폐기물처리시설의 입지 선정 및 운영상 발생하는 갈등에 대한 100가지 사례가 존재한다고 가정하고, 만약 그 중 80개의 사례들에서 시설의 입지에 반대하는 지역 주민들이 평균 5개월간의 집단 농성과 평균 3년에 걸친 법적 소송 끝에 주로 행정당국이 승소를 하여 시설 설치 계획의 공고로부터 실제 설치되어 운영되기 까지 평균 10년이 걸린다면, 이러한 상황에서 우리는 폐기물 처리시설에 대한 갈등관리시스템이 존재하나, 그 시스템 하에서는 앞에서 언급한 시간적 효율성을 가진 결과를 양산하고 있는 시스템이라고 진단할 수 있는 것이다.

따라서, 이러한 DSD 방식의 접근방법은 기존의 특수한 한 갈등 사례들의 해소에 초점을 맞추는 접근방식과는 달리 한 조직, 사회, 또는 국가 내에서 빈번하게 발생하고 있는 특정 유형의 갈등의 근본적인 원인부터 구조적으로 그 원인들 간의 관계들의 파악을 통해 체계적으로 체질개선을 유도한다는 점에서 정부에서 추진하는 국가의 갈등관리시스템의 개선 노력에 매우 적합하다고 할 수 있다.

일반적으로 갈등 시스템 설계 (Dispute Systems Design) 방법에는 두 가지의 구성 원리가 존재한다. 첫 번째 원리는 갈등을 해소하는 데 사용하는 세 가지 방식들 즉 사용절차들 간의 관계를 파악하는 것이다. 갈등이 발생하였을 때, 갈등 당사자들이 실제 사용하는 (할 수 있는) [사용절차]에는 다음과 같은 세 가지 방식이 존재한다.

- **힘에 의존한 방식 (Power-based approach):** 누구 힘이 센지를 통해 갈등을 해결하려는 방법이며 데모, 집회, 파업 등이 이에 해당한다.

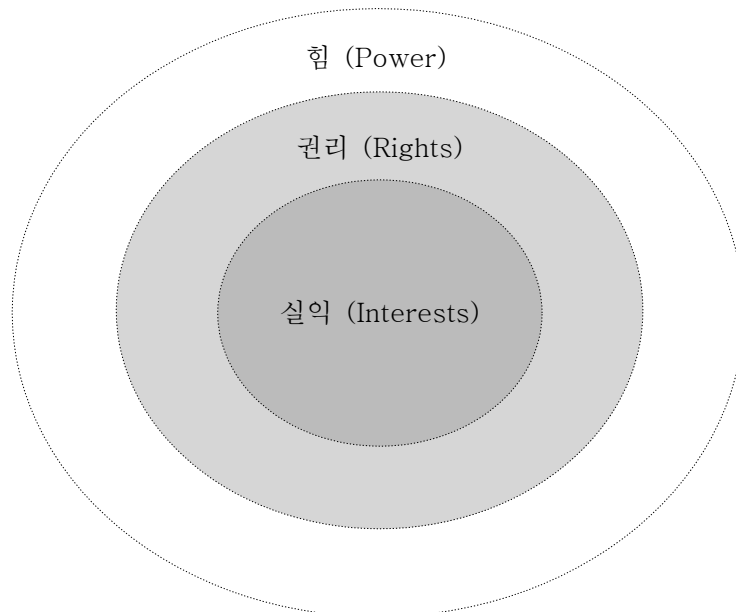
5) Kenneth Boulding, *The World as a Total System*, (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1985).

6) William Ury, Jeanne Bret, and Stephen Goldberg, *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*, (London: Jossey-Bass Publishers, 1988). 이들 연구자들에 의하여 1980년대 초 처음으로 Dispute Systems Design (DSD)라는 분야가 생겨나게 되었음. 이들이 DSD를 처음으로 적용한 부분은 해결하기 힘든 갈등이 지속적으로 발생하고 있던 조직이나 기업체, 산업체 등 이었음.

- **권리에 의존한 방식 (Rights-based approach):** 누가 옳고 그른지 따져 봄으로서 갈등을 해결하려는 방법이며 법적인 소송이 대표적인 예이다.
- **실익에 의존한 방식 (Interests-based approach):** 갈등 당사자가 진정으로 원하는 것 (실익: Interests)이 무엇인지를 파악하고 집중함으로써 갈등을 해결하는 방법이며 주로 대화를 통한 협상이 사용된다.

그런데, 힘(Power), 권리 (Rights), 그리고 실익(Interests) 사이에는 다음과 같은 관계가 존재한다. (그림 2-1).

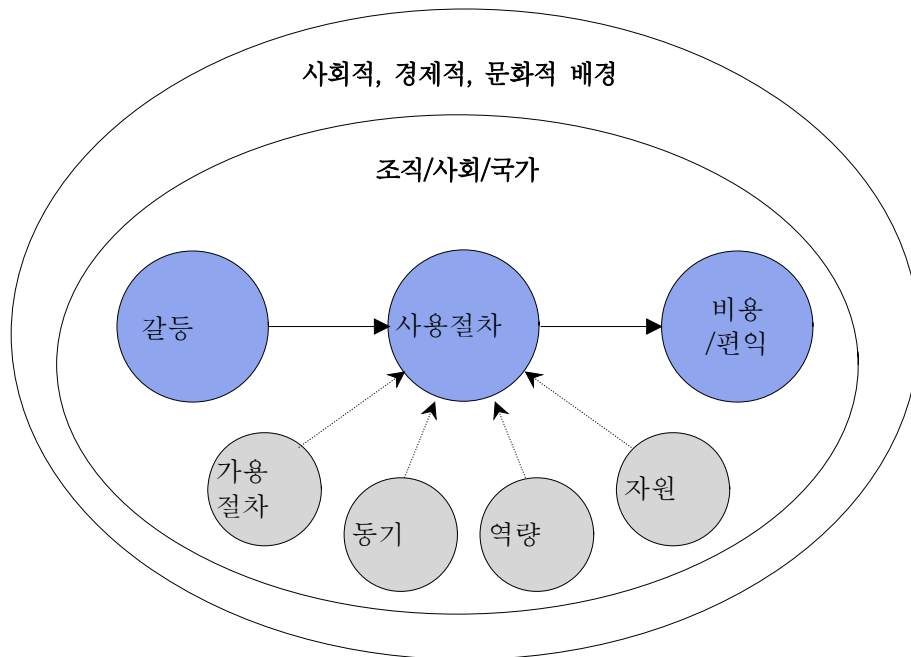
<그림 2-1> 힘, 권리, 실익과의 관계



위의 그림에서 보면, 특정 갈등 당사자가 어떤 특정한 실익들(Interests)을 가지고 있다고 할 때, 그러한 실익들을 법적으로 보장해 줄 수 있는 법적인 권리, 권한도 존재할 수 있다. 또한 그 이해관계를 지키기 위한 힘 (예를 들면 노동조합의 존재)도 사용할 수 있다. 따라서 힘과 권리의 존재와 그 크기는 협상을 통해 얻을 수 있는 실익(Interests)의 정도를 결정할 수 있다. 그런데, 그 갈등 당사자가 갈등을 해소하기 위하여 어떤 방식에 초점을 맞추는가에 따라 갈등 당사자가 속한 갈등관리 시스템에서 도출되는 결과가 아주 큰 차이를 보여지게 된다. 실증적인 연구 결과에 따르면, 힘이나 권리에 의존하는 갈등해소 방식을 사용하는 경우, 실익의 달성에 집중하는 협상 방식을 사용하여 갈등을 해소하는 과정보다 훨씬 고비용 저효율의 결과를 유발한 다는 것을 발견하였다. 각각의 갈등 해소 방식이 어떠한 비용과 편익을 유발할 수 있는지에 대하여는 다음 절에서 다시 설명하기로 한다.

일반적인 '시스템'의 또 다른 정의를 살펴보면, 겹으로 들어가 보이는 결과들과 그 결과들을 초래하는 원인들 간의 관계들의 총합으로 설명된다. 따라서 갈등관리 시스템이란, 표면적으로는 갈등이 발생하여 당사자들이 실제 사용하는 절차들과 그에 따라 결과적으로 따라오는 비용과 편익으로만 보일 수 있으나 갈등 당사자들로 하여금 그러한 갈등해소 절차들을 사용하도록 만드는 여러 가지 원인들이 존재할 수 있으며 그러한 원인들과 갈등 당사자들의 행위 간의 관계를 통해 갈등관리 시스템의 구성 요소를 살펴 볼 수 있다 (그림 2-2).

<그림 2-2> 일반적인 갈등관리 시스템의 구성 요소



(출처: Ury, Bret, and Goldberg, 1988)

<그림 2-2>에 따르면, 일반적으로 어느 한 조직, 사회, 또는 국가에서 빈번히 발생하는 특정 유형의 갈등에 대한 갈등관리 시스템 내부에서 갈등 당사자들이 특정 갈등 해소 절차를 사용하도록 하는 원인들로서 [가용 절차], [동기], [갈등해소 역량] 및 [자원] 이라는 네 가지 요소가 존재한다.

- **가용절차 (Available Procedures):** 갈등 당사자가 갈등 발생 시 법이나 제도, 관습 등에 의하여 사용이 가능하도록 규정된 절차 등을 의미한다. 예를 들어 갈등이 발생하면 특정 위원회가 구성되어 논의를 해야 한다던가 분쟁조정 위원회 등이 존재하여 조정을 통하여 갈등을 해소할 수 있도록 한 제도적인 장치 등이 이에 해당한다. 그런데 단순한 갈등해소절차를 규정한 제도의 존재 자체가 효율적인 갈등 관리를 담보하지는 않는다. 왜냐하면 그 가용절차가 효율적인 갈등해소 절차, 즉 실익에 기반을 둔 협상을, 권고하거나 유도할 수 있도록 하는 효과적인 가용절차여야 하기 때문이다. 따라서 가용절차가 존재하나 효과적인 가용절차가

아니라면 당사자들은 갈등을 해소하기 위하여 비효율적인 방법을 사용할 가능성이 커진다고 할 수 있다.

- **동기 (Motivation):** 시스템 안의 가용절차 즉 제도나 법이 갈등 당사자들로 하여금 실익에 기반을 둔 협상을 유도하도록 존재하고 있다고 하더라도 어떠한 이유에서 인지 갈등 당사자들이 그러한 가용 절차들을 사용하고자 하는 동기가 존재하지 않는다면, 결국 그러한 절차들은 사용되지 않을 가능성이 많다. 따라서 실제 갈등 당사자들이 사용하는 절차 및 방법들과 가용 절차가 규정한 방법들과는 차이가 생길 수 있다. 따라서 왜 갈등 당사자들이 제도권 안에 존재하는 여러 가지 갈등 해소 절차들을 이용하고 있지 않는지 파악하여 그 동기 부분을 변화시켜 가용 절차를 사용하는 것에 대한 동기가 유발되도록 조정해 주지 않으면 역시 비효율적인 갈등해소 절차를 사용하게 될 것이다. 예를 들어, 만약 갈등 당사자들이 소송이나 파업, 또는 시위와 같은 방법들을 선호하고 있다면 갈등관리 시스템을 개선할 때에는 그들이 왜 그러한 방법들을 선호하는 지, 그 동기 부분을 고려해야 하는 것이다. 동기적 요소의 원인들로 고려될 수 있는 것들 중에 하나는 갈등당사자간의 관계, 즉 권리 및 힘의 관계가 특정 조직, 사회, 또는 국가에서 제도 또는 관습적으로 어떻게 이루어져 있는가이다. 갈등 당사자 간의 권리나 힘이 균형이 매우 섬세하게 이루어져 있는 경우에는, 그들이 각자의 권리나 힘을 사용하여 갈등을 해소하려 하는 경우 그러한 절차들이 그들이 원하는 실익을 가져다준다는 확실한 보장이 없어지게 되어 권리나 힘보다는 대화를 통해 실익에 초점을 맞추게 될 동기가 더욱 더 존재할 것이라는 것이다. 그러나 그 권리나 힘의 차이가 매우 큰 조직, 사회, 또는 국가의 경우에는 갈등의 해소가 한 쪽의 일방적인 강압으로 해소 또는 봉합될 수 있으나 약한 경우에는 그 불만이 잠재적으로 축적될 위험이 있다. 또한 그러한 경우, 힘이 우위에 있는 경우라면 굳이 대화를 통해 실익을 달성하려는 동기가 존재하지 않게 되고, 힘이 약한 경우라면, 대화를 통해 만나기 전에 어느 정도 힘의 균형을 맞추기 위해 조직적인 투쟁으로 힘을 끌어올리려는 동기가 존재할 수 있는 것이다. 또한 이러한 권리 및 힘의 불균형 뿐만 아니라, 과거의 적대적 관계로부터 축적된 민간 부문과 제도 및 행정당국과의 불신 등이 동기로 작용될 수 있다.
- **역량 (Skill):** 시스템내에 효율적이고 효과적인 갈등해소 절차가 제도적으로 존재하고, 또한 갈등 당사자들이 그 제도를 적극적으로 활용하고자 하는 동기가 존재함에도 불구하고, 만약 그들이 대화의 기법이나 실익에 기반을 둔 윈-윈 협상을 이끌어 낼 역량, 또는 갈등해소 절차의 운영에 대한 지식이 부족하다면 그 참여의 장이 오히려 갈등을 조장하거나 악화시킬 수도 있다. 따라서 공무원뿐만 아니라 민간 이해당사자들 모두에게 협상 역량 강화 및 갈등 조정 절차에 대한 이해가 필요하게 된다.
- **자원 (Resources):** 갈등관리 시스템에서의 자원이란 갈등관리 및 해소에 필요한 인적 자원과 경제적 지원, 그리고 유용한 정보 (Information)의 존재 등을 뜻한다. 갈등 해소 과정에서 상호간의 불신으로 고착상태에 빠진 경우, 또는 이해당사자의 수나

의제의 수가 많은 경우에 제3의 중립자를 활용하는 것이 유용하나, 역량이 있는 중립자의 수가 부족하거나 그들에 대한 신뢰가 없는 경우에는 갈등 해소에 어려움을 겪게 될 것이다. 또한 갈등영향 평가나 갈등 조정을 위한 위원회 등을 운영하는 경우, 중립적인 촉진자(Facilitator)나 조정자 (Mediator)를 고용하는 경우에 그들에 대한 경제적인 지원을 어떻게 충당할 수 있는지, Joint-Fact finding 등 절차의 운영에 필요한 비용은 어떻게 충당할 수 있을지 등도 재정적 자원으로서 확보가 필요하게 된다. 또한 과거 갈등 사례 등에 대한 체계적인 정보 등도 갈등 해소에 유용하게 사용될 수 있다.

결론적으로 갈등관리시스템이란 단순히 법적인 갈등 예방 및 해소 제도의 구축으로 이루어지는 것이 아니라, 그 제도 및 법이 제대로 작동하도록 하는 동기 부분의 미세 조정, 그리고 꾸준한 사회 구성원 및 갈등 당사자들에 대한 대화 및 협상 역량의 강화, 마지막으로 인적, 물질, 정보 자원과 같은 인프라 구축이 동시에 서로 상호 영향을 주고 있는 체계로 보아야 하며 눈에 잘 띄지 않지만 존재하고 있는 각각의 요소들의 복잡한 인과관계를 파악하고 이해하고 각각의 요소들에 대한 체계적인 개선점이 논의되고 실제 개선될 때에만 실질적인 갈등관리 시스템의 선진화가 이루어진다고 할 수 있다.

따라서, 만약 갈등관리 절차에 대한 규정이나 제도의 확립 그 자체를 시스템의 구축으로 여기고 갈등이 잘 해소될 것으로 기대하거나, 갈등관리의 실패의 원인을 행정당국 또는 민간 이해당사자들의 역량 또는 민도의 부족으로만 치부하고 왜 그들이 그러한 절차를 사용하고 있는지에 대한 동기 부분을 개선하지 않고 역량 개선 노력만 기울이게 된다면 그 시스템은 효과적으로 작동하지 않을 것이다.

제2절 갈등관리 시스템 개선의 의미

그렇다면 이러한 갈등관리시스템의 개선이란 어떤 의미인가? 다른 말로 하면 우리는 당위적으로 어떠한 갈등해소 양상을 시스템에서 구현하기를 원하는가에 대한 비전을 공유해야 한다. 일단, 위에서 언급한 바와 같이 특정 유형의 갈등에 따라 예방과 해결에 대한 갈등관리 시스템이 독립적으로 존재한다고 가정할 때, 갈등관리 시스템의 개선 또는 선진화란 그 유형의 갈등을 모두 없애고 모든 갈등 당사자가 싸우지 않고 항상 협력하도록 만드는 것은 아니라는 것이다. 즉 갈등의 예방을 통해 발생을 최소한으로 줄일 수는 있지만 완전히 없앨 수는 없다는 점이다. 따라서 최소한이지만 필연적으로 불가항력적으로 발생하게 되는 갈등들을 해소할 수 있는 시스템이 필요하게 된다.

이 때 갈등관리 시스템의 선진화란 간단히 정의하면 비효율적인 갈등 관리를 보다 효과적이고 효율적으로 만드는 것을 의미하게 된다. 즉, 해당 갈등의 빈도수를 최소화 하면서 갈등

7) 예를 들면, 미국에서 석면 (Asbestosis)이 유해물질임이 밝혀지면서 석면의 사용과 관련한 집단 소송의 수가 기하급수적으로 증가하여 법원의 업무가 마비될 정도가 되었을 때, 석면에 대한 법원의 과거의 판결에 대한 정보를 체계적으로 공개하여 소송자가 법원 판결에서의 승소 가능성을 판단할 수 있도록 함으로써 그 이후에 소송 건수가 급격하게 감소되었음. McGovern, F. E. "Toward a Functional Approach for Managing Complex Litigation." *University of Chicago Law Review*, 1986, 53, 440-493.

당사자가 다투더라도 가장 효율적으로 (저비용, 고평익 유발) 다투게 만드는 것이라고 할 수 있다. 선진국의 많은 갈등관리 전문가들은 효과적인 갈등관리의 기준에 대하여 오랜 기간의 사례 및 실증 연구들을 통하여 다음과 같은 5가지 요소에 의하여 결정된다고 보고 있다.⁸⁾ 그리고 이러한 비용 편익은 갈등관리 시스템을 거쳐 도출되는 결과물 (Output)이기도 하다.

- **거래 비용 (Transaction Costs):** 행정 당국을 포함하여 모든 갈등당사자들에게 있어서 갈등 관리 및 해소 과정은 일종의 비용을 뜻한다. 공무원의 입장에서 특정 정책을 최소한의 비용으로 집행하기를 원하고, 민간 이해당사자들이 소송, 시위, 파업 등을 통해 여러 비용을 지불하지 않고, 대화로 갈등을 해소할 수 있는 것이 이에 해당할 수 있다. 물리적 시위나 파업의 직접적인 비용은 경제적인 것이다. 특정 정책이 집행되지 않음으로서 생기는 비용, 육체적, 물리적인 손상으로 인한 피해 비용, 등이 이에 해당한다. 예를 들면, 노사 갈등으로 인하여 회사의 공장의 가동이 중단되거나, 개발 및 환경 갈등으로 인하여 국책 건설 사업이 중단되거나, 프로 운동선수 집단과 구단주 사이의 갈등으로 인하여 시즌 경기 전체가 취소되거나 하는 경우, 회사의 순익, 건설사의 이익, 프로 경기들로부터의 수입의 감소를 가져오게 된다. 노조의 경우에는 임금이 지불되지 않고, 국민들은 세금이 낭비되며, 선수들도 연봉을 받을 수 없는 상황에 처하게 되는 것이다. 또한 그러한 갈등을 해소하는 데 들 여간 여러 가지 행정적 비용도 포함되며, 갈등 해소에 집중하느라고 놓친 여러 가지 기회비용 (Opportunity Costs)도 이에 해당한다. 즉, 갈등 관리에 사용된 여러 가지 시간과 노동이 거래 비용으로 계산될 수 있다. 마지막으로 감정적인 소모 및 신뢰의 상실 등도 거래 비용으로 고려될 수 있으나 정량적인 측정이 어려운 측면이 있다. 이러한 거래 비용은 공무원뿐만 아니라 모든 갈등 당사자들에게 각각 적용될 수 있는 개념이다.

- **결과 만족도 (Satisfaction with Outcomes):** 갈등 자체가 해소되었다는 자체가 반드시 갈등 당사자들이 그 결과에 대하여 만족하는 것을 뜻하지는 않는다. 모든 갈등 당사자가 갈등관리 시스템을 통해 도출된 결론에 대하여 얼마나 만족하는가가 그 시스템을 평가하는 매우 중요한 지표가 된다. 특정 당사자의 힘이 강하여 상대방이 굴복하여 갈등이 힘의 논리로 해소되는 경우, 굴복당한 당사자는 그 결과의 내용에 대하여 매우 불만을 가질 수 있다. 그러므로 결과만족도란 그 결과가 갈등 당사자들의 실제 얻고자 하는 이해관계 (실익)을 얼마나 만족시켜 주었는가에 따라 결정될 수 있다. 그러나 이러한 만족도는 객관적이라기보다는 각각의 갈등 당사자가 주관적으로 느끼는 인식 (Perception)에 달려있다.

- **절차 만족도 (Satisfaction with procedures):** 갈등 당사자의 만족도는 결과 자체에 대한 만족도뿐 만아니라 갈등해소 과정, 즉 절차가 얼마나 공정한 가에 대한 각각의 인식에도 영향을 받게 된다. 즉, 갈등해소의 결과가 당사자의 실익을 완전히 만족시키지는 못하지만 그 과정이 공정한 것이라고 인식할 때는 어느 정도 만족할 수 있는

8) Lawrence Susskind and Jeffrey Cruikshank, Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes, 1987, Basic Books: 21-32.

여지가 생길 수 있다. 그러나 절차가 공정하지 않다고 느낄 때는 그 결과에 대한 만족도가 현저하게 감소하게 된다. 절차의 공정성은 갈등 당사자가 갈등해소 과정에서 자신들의 의견을 피력할 기회가 적절하게 제공되었는지, 갈등 해소 과정과 결과에 자신들의 기여할 수 있는 기회가 얼마나 부여되었는지, 또한 제3자가 개입된 경우에는 그가 얼마나 중립적으로 활동하였는지 등에 대한 갈등 당사자들의 인식에 좌우된다.

- **관계 개선 및 신뢰 (Relationship and Trust):** 갈등이 일단락된 후 갈등 당사자 간의 관계가 어떠한가가 갈등관리 시스템을 평가하는데 매우 중요한 요소가 된다. 표면적으로는 더 이상 갈등이 없어 해소된 것으로 보이지만 어떤 이유에서건 갈등 당사자들 사이의 관계가 오히려 전보다 더 악화되었다면, 추후 비슷한 상황이 전개되어 갈등을 경험하게 되는 경우 갈등해소는 아주 어려운 상황으로 전개될 수 있다. 이러한 관계적 요소는 당사자 간의 신뢰의 형성과 관계가 있으며 관계가 좋아지는 경우에 미래의 발생할 수 있는 갈등의 해결에 있어서 당사자 간에 협력을 용이하게 만들 수 있기 때문에 매우 중요한 사회적 자본의 요소가 될 수 있다.
- **지속성 (Stability):** 갈등관리 시스템이 도출하는 합의안 또는 결과는 지속적이어야 한다. 합의안은 도출되었으나 집행되지 못하고 새로운 갈등이 생겨난다면 새로운 비용을 유발하게 된다. 또한 비슷한 유형의 갈등이 다른 곳에서 계속 생겨나는 것도 갈등관리 시스템이 비효율적인 것을 암시한다.

이러한 5가지의 기준은 상호 연관성이 있다. 결과가 만족스럽지 못하면 갈등 당사자 간 관계도 나빠질 수 있고, 관계가 나빠지면 합의안의 지속성에 영향을 미쳐서 다시 갈등을 유발하기도 한다. 따라서 이 5가지 요소를 모두 합쳐서 갈등의 비용이라고 정의해도 무방할 수도 있다.

이제 앞에서 언급한 세 가지 갈등해소 방법과 갈등관리 시스템에서 유발되는 5가지 비용/편익적인 요소와의 상대적 관계를 살펴보면, 아래의 표와 같다.

〈표 2-1〉 갈등해소 방법과 갈등관리 시스템 유발 비용/편익 간의 상대적 관계

방법 비용/편익	힘에 의한 방법	권리에 기초한 방법	실익에 기초한 방법※
거래 비용	매우 큰 편*	큰 편**	적은 편***
결과 만족도	매우 낮은 편	낮은 편	높은 편
절차 만족도	매우 낮은 편	높은 편	높은 편
관계 및 신뢰	관계 악화	승자 아니면 패자	관계 유지 및 강화
지속성	매우 낮은 편	낮은 편	높은 편

※ 단, 실익에 기초한 방법 (Interests-based approach)이 높은 역량을 가진 갈등 당사자들에 의하여 시도되었을 경우에 해당됨.

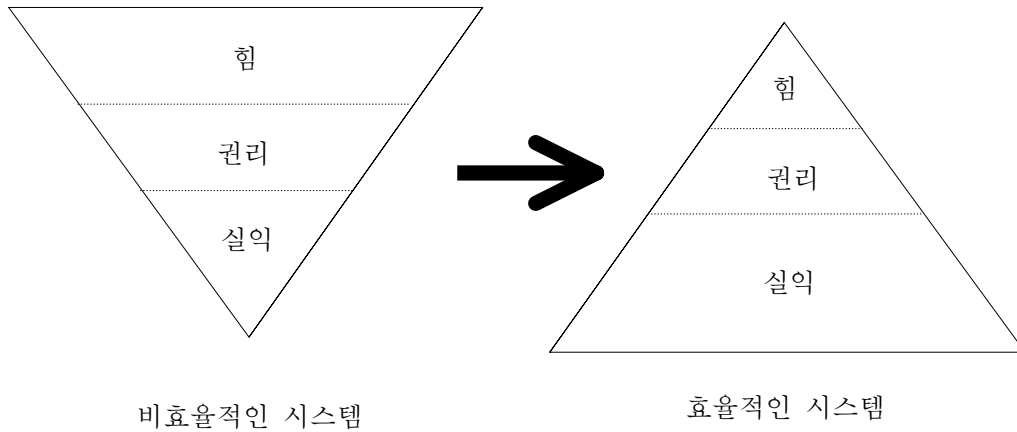
* 힘의 불균형이 존재할 때 힘의 논리에 의하여 시간적으로 빨리 갈등이 해소될 수 있으나 약한 당사자의 이해관계가 무시당할 수 있으며 관계가 악화될 수 있어 추후 갈등의 원인이 되기도 함. 힘이 어느 정도 균형을 이루는 상태에서 서로 힘의 논리로 충돌할 경우에 많은 거래 비용을 유발할 수 있음.

** 법원의 소송에 의지하는 경우, 소송 기간과 변호사 선임비 등의 거래 비용이 들게 됨.

*** 이해관계에 기초한 방법의 경우, 포괄적인 이해당사자 파악 및 참가 등에 의해 많은 비용을 유발할 것으로 생각할 수 있으나 그 결과 갈등이 최소화되어 갈등으로 인한 여러 거래 비용을 초래하지 않는 것을 고려하면 결과적으로 매우 효율적이라고 할 수 있음.

결론적으로 실익의 해결에 기초한 방법과 힘 및 권리에 근거한 방식들이 갈등관리 시스템이 유발하는 비용/편익에 미치는 영향을 비교하면, 실익의 해결에 기초한 방법이 힘 및 권리에 근거한 방식들보다 훨씬 적은 비용으로 높은 편익을 가져다준다는 것이 여러 선진국의 실증적 사례들을 통해 증명되고 있다. 따라서 특정 조직, 사회, 국가의 갈등관리 시스템이 선진화된다는 의미는 보다 낮은 비용과 높은 편익을 유발하는 시스템으로 바뀐다는 것을 의미하며 그것은 기존의 갈등해소 및 관리 방식이 힘이나 권리에 의존한 방식이 아닌 실익에 기초한 방식들이 더 많이 초기에 사용되는 시스템으로 바뀌는 것을 의미한다 (그림 2-3). 다른 말로 하면, 특정 조직, 사회, 국가의 특정 유형의 갈등에 대한 선진화된 갈등관리 시스템은 기존의 갈등관리 시스템보다 더 적은 거래비용으로, 즉 보다 빠른 시간 내에 비용을 최소화하면서, 갈등 당사자들이 결과에 대하여, 그리고 그 과정에 대하여 훨씬 더 만족하며, 당사자 간 관계가 좋아지고, 같은 종류의 갈등이 덜 발생되며 합의된 결과가 지속적으로 집행될 수 있는 것을 보여주어야 한다.

<그림 2-3> 효과적인 갈등관리 시스템으로의 변화의 의미



제3절 효율적인 갈등관리 시스템 설계의 원칙

갈등 시스템 설계 (Dispute Systems Design: DSD) 방법의 두 번째 원리는 위의 효율적인 갈등관리 시스템의 구성 요소, 정의, 및 개선의 의미에 따라, 다음과 같은 6가지의 설계 원칙을 가진 다는 점이다.

- **1원칙: 갈등관리 초기 단계에서 갈등 당사자들이 실익에 초점을 맞추는 협의(협상)을 할 수 있어야 한다.**

- 갈등관리를 시작하는 **초기 절차**에서 그것이 직접 협상이건 제3자에 의한 조정 (Mediation)이건 간에, 갈등 당사자들이 실익에 근거한 협상을 통해 문제를 해결할 수 있는 절차를 시도할 수 있도록 해야 한다. 이 방법이 실패하는 경우에는 순차적으로 권리에 의존한 방식이나 힘에 의존한 방식이 시도되도록 설계되어야 한다.

초기에 협상이 이루어지지 않고 주로 소송이나 힘에 의한 시위가 주로 이루어지는 경우에는 강제로 협상을 규정하는 (Mandatory negotiation) 방식이 사용될 수도 있다. 즉, 누가 협상에 참여할 수 있는지, 협상을 언제 시작하여 언제까지 끝내야 하는지, 그리고 협상이 실패하면 다음 단계로 어떤 상황이 벌어질 수 있는지를 법에 명시하는 것이다.⁹⁾

9) 미국의 메사츄세츠 중에서는 유해성 폐기물 처리시설의 입지 선정과 관련하여 의무적으로 주정부와 지역 주민 대표 사이에 60일간의 협상 시한을 주고 협상을 강제하고 있으며 60일 이후에 협상이 결렬되면 법에 기초한 제3의 중재 기관이 중재 (Arbitration) 결정을 내리게 됨. Bacow, L., and Mulkey, J. "Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach." *Havard Environmental Law Review*, 1982, 6, 265-305.

- 초기의 절차에 참가하는 갈등 당사자들이 협상에 참여할 만한 충분한 동기를 제공해 주어야 한다. 예를 들면, 갈등 초기에 이해 당사자들과 접촉하게 되는 공무원들에게 협상과 관련한 충분한 권한을 제공하는 경우 초기 협상에서 의미 있는 결론을 내릴 수 있는 가능성이 커지게 된다.
- 갈등 초기에 갈등 당사자들이 갈등관리 시스템 안으로 들어올 수 있는 다양한 통로 (기회)를 제공해 주어야 한다. 그러한 다양한 통로에서 실익에 기반한 협상이 시도되도록 구성 되어야 한다.¹⁰⁾
- 갈등 초기의 협상에 참가하는 갈등 당사자들에게 협상 기술과 갈등관리 시스템의 구성 및 작동에 대한 이해를 제고하는 지속적인 교육을 실시하여 협상 성공 가능성을 높일 수 있다. 첫 교육은 갈등관리 시스템 설계자에 의하여 이루어질 수 있으나 그 다음은 그 조직에 속한 갈등 전문가들에 의하여 지속적으로 이루어 질 수 있다.
- 협상이 잘 이루어 질 수 있도록 중립적인 제3의 조력자 또는 유용한 정보를 제공할 수 있다. 물론 조력자 등의 사용에 필요한 재정적인 기금의 확립도 중요하다.
- 갈등 당사자 간에 직접적인 협상이 아니더라도 다양한 계기로 만날 수 있는 기회들을 제공한다.

● **2원칙: 초기 협상이 실패하더라도 다시 협상 테이블로 돌아갈 수 있는 loop-back 시스템을 갖춘다.**

- 이해관계(실익)에 기초한 협상 방식이 항상 갈등을 해소하는 것은 아니다. 갈등관리 과정에서 권리에 근거한 방식이나 힘에 근거한 방식이 나중에 사용될 수도 있고 사용되어야 할 때도 있다. 이 때, 결국 누가 이길 지가 분명해 지는 시점에서, 갈등 당사자들은 권리에 근거한 소송이라든지 힘에 의한 시위를 통해 불필요한 비용을 유발하지 않고 다시 협상을 통해 문제를 해결하려는 동기가 생길 수 있다. 따라서 갈등관리 시스템은 이러한 ‘다시 저비용의 협상테이블로 갈등 당사자들을 유인하는’ 소위 ‘Loop-backs’ 시스템을 가지고 있어야 한다.
- 예를 들면, 갈등 당사자의 권리 및 권한에 대한 정보, 즉, 법적인 소송을 시도하였을 때, 일어날 수 있는 가능성에 대한 정보를 제공함으로써 갈등 당사자들이 협상에 보다 전력을 기울이도록 할 수 있다. 비슷한 종류의 갈등이

10) 예를 들면, 일반적인 대학교에서 학교에 어떤 불만을 가진 학생의 경우에 그 불만 사항에 대하여 학생 회장, 학과장, 단과대학장, 또는 옴부즈맨 등 다양한 통로로 이의를 제기할 수 있도록 할 수 있음. 옴부즈맨의 경우에는 직접적인 정책결정권은 없지만, 불만을 청취하여 당사자들의 감정적인 해소 효과를 가져올 수 있으며, 그들을 적합한 협상 상대로 인도할 수 있는 안내 역할을 할 수 있으며 때로는 직접적으로 옴부즈맨이 빨리 처리할 수 있는 것은 해결해 줄 수도 있는 중요한 역할을 할 수 있음.

법정에서 많이 다루어 진 경우, 사례별로 판례를 분석한 데이터베이스가 구축될 경우, 그 데이터를 제공함으로써 갈등 사례가 소송 시 어떠한 결론을 가져올 것인지 미리 예측할 수 있게 됨으로서 불필요한 소송 건수가 줄어들 수 있게 된다.

- 또한, 자문적 중재(Advisory Arbitration)와 같이 법률적인 지식을 소유한 제3자의 전문가가 법정에서 갈등이 다루어 질 경우 가능한 결과에 대하여 비교적 저렴한 비용으로 자문을 해 주는 방식을 통해 실제로 갈등 당사자들이 소송을 시도하는 경우를 줄여줄 수 있다.
- 갈등 당사자들이 힘에 의한 갈등해소 방식을 선택하려 할 때, 법적으로 냉각기간 (Cooling-Off Period)을 두기도 하며, 그 기간 동안 강제적이지 않은 협상이 일어나기도 한다¹¹⁾. 또한 당사자들이 힘의 방식을 사용하려고 할 때, 제3의 조정자가 긴급히 개입하여 다시 협상 테이블로 갈등 당사자들을 유도할 수 있다.
- 위와 같은 요소들을 갈등관리 시스템에 구축하는 이유는 초기 협상이 실패하더라도, 그 뒤의 권리 및 힘에 근거한 방법을 사용하기 전에 다시 한 번 갈등 당사자들을 협상 테이블로 유도하기 위한 것이다.

● **3원칙: 낮은 비용을 유발하는 권리 또는 힘에 의한 방식을 제공한다.**

- 갈등관리 초기 단계에서 시도된 협상이 실패하는 경우, 매우 큰 비용을 초래하는 법적인 소송이나 힘에 근거한 폭력 시위를 하도록 하기 보다는 중재(Arbitration)나 투표 (Voting), 혹은 평화 시위 등 상대적으로 비용이 적은 방법들을 사용할 수 있는 기반을 제공한다.
- 이러한 절차들에는 또한 Med-Arb (Mediation으로 시작하여 실패하는 경우 Arbitration으로 자연스럽게 이동하는 방식), Final-Offer Arbitration과 같은 방식들을 포함한다. Final-Offer Arbitration의 경우에는, 중재자가 자신의 결론을 내는 것이 아니라, 갈등 당사자들이 제시한 방안 중에 가장 좋은 것이라고 생각되는 것 하나를 선택하여 그것을 최종 결론으로 발표하는 것이다. 이 경우, 갈등 당사자들은 자신들의 최종 제안이 너무나 터무니없는 것으로 여겨져 채택되지 않는 것을 염려하게 되어 합리적인 제안을 하도록 압력을 느끼게 된다.

● **4원칙: 이해당사자간 협의 (Consultation)와 갈등관리 이후 그 과정에 대한 평가가 갈등관리 시스템으로 다시 환류 (Feedback) 되도록 설계한다.**

11) 미국에서는 철도와 같은 미국 경제에 큰 영향을 미칠 수 있는 분야에서 파업이 실시되어 비상 사태까지도 확대되는 것을 막기 위하여 Taft-Hartley Act 와 Railway Labor Act 와 같은 두 법을 제정하였고, 파업이 비상사태로 번지기 전에 Cooling-off 기간을 규정하여 그 동안 협상가들이 협상을 진행 할 수 있도록 하였음.

- 어쩔 수 없이 발생하는 갈등도 있지만 불필요하게 발생하는 갈등을 미리 예방하는 것은 중요한 갈등관리 시스템의 요소이다. 이것은 미리 정책을 예고하고 갈등 당사자들과 협의를 통해서 미연에 줄일 수 있다. 또한 갈등이 해소된 이후라도 그 과정에 대한 분석과 피드백을 통해서 갈등 당사자들이 갈등해소 과정에서 서로 학습한 것을 공유하도록 하여 갈등관리 시스템을 점차 개선해 나가는 시스템적 요소가 필요하다.

● 5원칙 여러 절차들을 배치할 때 저비용의 절차부터 고비용의 절차 순으로 사용될 수 있도록 한다.

- 갈등관리 시스템은 일련의 여러 절차적인 요소를 포함하고 있다. 따라서 이러한 절차 및 방법들을 배치할 때 비용이 가장 적게 드는 절차로부터 가장 많은 비용이 드는 절차 순으로 배치하여 갈등 당사자들이 사용할 수 있도록 해야 한다.
- 그러한 절차들의 순서는 일반적으로 다음과 같이 배치된다.

예방 절차들

- 예고 및 협의
- 갈등해소 후 분석 및 피드백
- 포럼의 제공

실의에 기초한 절차들

- 협상
 - 대화를 통한 빠른 해결
 - 다양한 통로 제공
 - 법에 규정한 (의무적인) 협상의 절차
 - 다단계 협상 (Multiple-step negotiation)

조정 (Mediation)

Loop-back (협상 유인) 절차들

- 정보의 제공
- 자문을 위한 중재
- Cooling-off 기간
- 제3자의 개입

저비용의 백업 (Back-up) 절차들

- 중재
- Med-Arb
- Final-offer arbitration
- 투표

● 6원칙: 절차들의 올바른 사용을 위해 필요한 동기, 역량, 자원을 제공한다.

- 갈등관리 시스템의 여러 절차적 요소들, 즉 [가용 절차]들이 올바르게 작동하기 위해서는 갈등 당사자들이 이러한 절차들의 효용에 대하여 인식하고 사용하고자 하는 동기가 존재해야 함. 사람들은 관습, 즉 과거의 습관에 안주하는 경향이 있기 때문에 사람들의 행동 양태에 영향을 줄 수 있는 광범위한 시스템을 변화시키는 과정은 매우 힘이 들 수 있다.
- 이러한 새로운 갈등관리 시스템이 제안되더라도 기존의 갈등해결 방식을 선호하는 특정 이해당사자들의 반대에 부딪힐 수 있다. 더욱더 어려운 것은 개선된 갈등관리 시스템에 필요한 역량, 지식, 그리고 동기 부여 부분들을 해당 분야 (부처, 갈등유형별 이해당사자 포함)에 어떻게 효과적으로 확산시키는가에 있다. 따라서 관련된 정부 부처의 지도자, 제3의 갈등관리 전문가, 조직 내의 갈등관리 담당자 등이 협력하여 새로운 시스템이 작동하도록 자원을 제공하는 인프라를 구축해야 하며, 필요한 충분한 시간을 제공해야 한다.

마지막으로, 앞에서 설명한 갈등관리 시스템의 의미와 구성 요소 그리고 선진화에 대한 전반적인 이해를 바탕으로 특정 조직, 사회, 국가의 특정 유형의 갈등에 대한 갈등관리 시스템을 개선시키기 위해서는 먼저 특정 유형의 갈등에 대하여 존재하고 있는 갈등관리 시스템에 대한 [진단]을 거쳐서, 어떤 부분에서 어떤 방식의 개선이 이루어져야 하는지 파악하고, 그 부분들을 개선할 수 있는 새로운 갈등해소시스템을 [설계]하고, 철저한 준비를 거쳐 제안된 새로운 갈등관리 시스템의 원칙이 구현되는 환경 아래에서 실험적으로 갈등관리를 시도하여 성공적이라고 일컬을 수 있는 모범 사례를 [창출]한 뒤, 그 사례를 시스템 내부에서 [확산]시켜야 함 (그림 2-4 참조).

<그림 2-4> 갈등관리 시스템의 선진화 절차



제3장 한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 진단 사례

제1절 연구배경

위의 이론적 배경을 바탕으로 개별적인 갈등 유형에 대한 갈등관리시스템의 실질적인 개선을 실험적으로 시도하기 위해 KDI 국제정책대학원의 갈등조정.협상 센터에 소속된 본 연구자는 국무총리실의 사회통합정책실의 후원을 받고 한국행정연구원의 협력갈등관리연구단과 공동으로 사례를 선정하고 갈등관리시스템 개선 연구를 진행하였다.

첫 번째 실험의 대상으로서 갈등유형 선정 기준은 국가적으로 볼 때 매우 빈번히 발생하고 있고 또한 앞으로도 지속적으로 발생할 가능성이 있으며, 갈등관리시스템을 개선할 경우 다른 유형의 갈등관리의 선진화에도 파급효과가 클 것으로 예상되는 유형이어야 했다. 1995년부터 2006년 사이에 한국에서 발생한 공공갈등 사례들을 살펴보면 생활폐기물 처리시설, 장묘시설, 국방시설, 발전소 등 혐오 또는 기피시설 관련 갈등 건수가 전체 공공갈등 건수 337건 중 차지하는 비율이 무려 54.8%나 해당되어 한국에서 발생되고 있는 공공갈등의 절반 이상이 혐오시설의 입지 및 운영에 대한 지역의 반대와 관련되어 있다는 것을 알 수 있었다 (하혜영, 이달곤, 2007).¹²⁾ 그 중에서 생활쓰레기 폐기물 시설과 관련된 갈등건수가 75

12) 하혜영, 이달곤의 연구에서 개수된 갈등의 유형들은 법이나 제도 또는 일반적인 정책 등의 제정 또는 수립 과정에서의 이해당사자들의 갈등이나, 부처간 갈등, 그리고 이념이 개입된 갈등 등의 유형들은 제외되어 있다.

건으로 전체 갈등건수 337건 중 22.3%를 차지해 가장 빈번하게 갈등이 발생했다 (표 3-1 참조). 이와 같은 자료를 바탕으로 연구진은 혐오시설에 대한 입지 운영 갈등을 우선 연구 대상으로 선정하고, 연구 기간과 인력을 고려하여 생활쓰레기 처리시설, 특히 대형소각장 관련 갈등 사례들을 중심으로 갈등관리시스템을 개선하는 연구를 하기로 결정하게 되었다.

〈표 3-1〉 한국의 공공갈등 사례들의 유형 분석 (1995-2006년)

구분		갈등건수
공공 처리시설 (폐기물처리)	생활쓰레기	75건(22.3%)
	농촌 및 산업폐기물처리장	11건(3.3%)
	기타 혐오/위험물 처리장	3건(0.9%)
공공 서비스 시설	장묘시설	15건(4.5%)
	국방관련 시설	6건(1.8%)
	문화체육 시설	16건(4.7%)
	공공기관 시설	14건(4.2%)
	기타 서비스시설	6건(1.8%)
지역 개발	지역개발사업	24건(7.1%)
	위락관광시설	25건(7.4%)
	특정토지구역 권한	16건(4.7%)
공공 기반 시설	도로시설 (고속,지하도,터널등)	34건(10.1%)
	철도(지하철,경전철 포함)	17건(5.0%)
	공항 및 항만 시설	5건(1.5%)
	수력 및 화력발전소	14건(4.2%)
	원전관련 시설 (방폐장 포함)	8건(2.4%)
	댐건설 및 수질보전 규제	17건(5.0%)
	상수도시설	13건(3.9%)
	하수관련시설	18건(5.3%)
총계	337건(100%)	

자료: (하혜영,이달곤, 2007)

이러한 비선호시설과 관련된 갈등은 과거 여러 선진국들에서 이미 겪어왔고 현재도 겪고 있을 뿐만 아니라 전 세계적으로 나타나고 있는 문제라고 할 수 있다¹³⁾. 이러한 현상이 문제가 되는 것은 갈등으로 인하여 쓰레기 처리와 같은 공공의 문제가 해결되지 않은 채, 정부와 주민 간, 심지어 주민 상호간에도 관계가 악화되어 상호 불신이 조장되는 등 많은 사회적 비용을 유발하고 있기 때문이다. 또한, 쓰레기 처리시설, 화장장, 발전소 등과 같이 사람이 사는 곳이면 어쩔 수 없이 설치해야 하는 공익시설로 인해 이러한 시설과 관련된 갈등이 지속적으로 발생되고 민원 대응으로 인한 엄청난 행정력이 낭비되고 있고, 이러한 행정력의 낭비는 곧바로 국가의 경쟁력의 약화와 직결되는 문제이다. 따라서 대형 소각장의 설치 및 운영에서 발생하는 갈등을 해소하는데 효과적으로 시스템을 개선할 수 있다는 것을 보여준다면, 그 파급효과는 다른 여러 혐오시설의 설치 및 운영으로 인한 갈등을 해소하는데 크게 일조할 것이라고 기대되었다.

13) 미국의 경우 1990년대 중반에 발표된 연구 문헌에 따르면 1980년대 중반부터 지역 주민들의 조직적인 반대로 인하여 위해폐기물 처리시설이나 폐기물 처리시설들이 미국 전역에서 단 한군데에서도 설치되지 못했음 ("1994 Outlook for Commercial Hazardous Waste Management Facilities: A North American Perspective," Hazardous Waste Consultant (March-April 1994), pp. 4.1-4.20)

제2절 연구목적

위 연구의 궁극적인 초점은 기존의 소수의 성공 또는 실패 사례 연구가 아니라 향후 적용될 갈등관리 시스템의 개선에 있었다. 즉, 연구의 결과물을 통해 생활폐기물 대형 소각장과 관련되거나 또한 유사한 혐오시설과 관련된 공공갈등 유형과 관련하여 갈등관리시스템을 어떻게 개선할 것인지에 대한 방법론에 대한 논의의 기회를 제공하고 그 개선점을 바탕으로 하여 실제 공공갈등 상황에 적용하는 실험적 노력을 통하여 과거보다 보다 성공적이며 모범이 될 만한 가치를 지닌 하나의 성공 사례를 창출하는데 유용하게 사용되는 것이 연구의 목적이다.

특정 유형의 공공갈등에 대한 갈등관리시스템의 개선 노력과 방법 및 성공 사례 창출 과정이 연구 이후로 상세히 기록되고 모니터 되어 평가될 때, 하나의 성공 사례 창출이 가져올 파급효과는 막대하다. 이 성공 사례들을 전국적으로 확산시키고 모방이 이루어질 때 집단적 학습이 이루어지게 될 것으로 기대된다. 하나의 씨앗으로 인하여 여러 가지 다양한 성공 사례가 창출될 때 비로소 한 국가의 특정 유형의 갈등관리시스템의 선진화가 이루어졌다고 선언할 수 있을 것이다. 이는 또한 다른 혐오시설 관련 갈등관리시스템의 선진화 노력에도 전반적인 동기를 제공할 것이다.

이러한 연구의 결과물을 바탕으로 추후에 발전시킬 수 있는 긍정적인 부산물로서 생활폐기물 처리시설 관련 갈등관리 매뉴얼, 공무원과 지역 주민대표 등을 포함한 이해당사자들이 경험할 수 있는 모의 협상 교육 교재, 관련 업무 담당 공무원들만을 대상으로 한 교육 기회의 제공 등이 있으며, 이러한 시스템 개선 노력과 방법을 체계화 또는 문서화하여 각 중앙부처마다 신설될 갈등심의위원회에서 각 부처별로 경험하고 있는 갈등들의 유형별로 세부적인 갈등관리시스템 개선을 시도할 수 있도록 할 수 있다.

제3절 생활폐기물 처리시설 관련 갈등의 중요한 특성과 유형 분류

1. 대형 소각장 관련 갈등의 특성

생활폐기물 처리시설과 관련된 공공갈등은 한국에서 발생하고 있는 여러 가지 다양한 공공갈등과 공통된 특성들을 가지고 있다¹⁴⁾. 첫 번째로 생활폐기물 처리시설과 관련된 갈등은 여러 기타 혐오. 기피 시설¹⁵⁾의 입지 선정과정이나 운영에서 발생하는 소위 NIMBY (Not In My Back Yard)¹⁶⁾ 갈등의 하나로 구분될 수 있다.

14) 물론 다른 종류의 공공갈등과는 유형이 다르다. 예를 들면 새만금이나 한탄강 댐 건설과 같은 대형 국책사업과 관련된 공공갈등, 그리고 환경규제 완화나 방송통신 융합과 같은 정책 갈등, 그리고 미국 소고기 수입과 관련된 갈등, 노동 시장의 비정규직 처우와 관련된 갈등 등과는 여러 면에서 다름.

15) 혐오 또는 기피 시설에는 쓰레기 소각장, 매립장, 화장장, 교도소, 정신병원, 방사성폐기물 처리장, 노숙자 복지 시설, 발전소, 변전소, 폐수종말처리장, 송전탑 및 고전압 송전선, 국방 시설 등이 포함됨.

16) 이러한 사회현상을 지칭하는 다른 용어로 “LULUs (Locally Unwanted Land Uses)” 또는 “Facility Siting Controversy”등을 사용하기도 함.

쓰레기 매립장이나 소각장, 음식물 쓰레기 처리시설과 같은 생활폐기물 처리시설은 입지 선정 단계에서부터 시설 주변 지역 주민들로부터 혐오시설로 인식되고, 대형 소각장의 경우, 소각로 굴뚝에서 배출될 수 있는 다이옥신과 같은 위해 물질로 인한 건강상 피해에 대한 두려움, 소각장 인근의 지가 및 아파트 가격 하락 등 사적인 재산권의 침해, 주변 미관의 훼손, 쓰레기로 인한 악취, 쓰레기 운반 트럭으로 인한 교통 체증 등과 같은 소각장으로 인한 피해 및 위험에 대하여 지역 주민들이 심한 거부감 및 분노를 가지게 된다. 따라서 분노하는 지역 주민들은 그 시설이 공공의 문제를 해결하기 위한 공익 시설임에도 불구하고 시설을 설치 및 운영하려는 정부 기관 및 민간 기업에 집단적으로 반발 및 대응하게 되는 특성이 있다.

생활 쓰레기 처리시설로서 대형 소각장과 관련된 공공 갈등이 지니는 공통적인 특성은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체가 갈등의 주체가 된다. 생활폐기물은 발생지처리 원칙에 따라 지방자치단체가 수거 및 처리의 책임을 지도록 법제화되어 있고, 지방자치단체장이 대형 소각장의 설치에 대한 결정을 내리고 지방자치단체의 청소과 또는 자원순환과의 소수의 공무원들이 갈등관리를 담당하게 된다. 둘째, 주요한 갈등 당사자로서 수십 세대에서 수백세대까지 포함하는 지역 주민들이 조직화하여 집단 민원을 제기하게 된다. 지역의 환경 단체 등 과도 연합체를 형성하기도 한다. 지역 주민을 대표하는 대표들과 협의를 하게 되어 대표들의 대표성의 확보가 매우 중요한 역할을 한다. 셋째, 생활 쓰레기의 처리와 같은 공공문제의 해결은 지역 주민들에게 골고루 편익을 제공하는 것임에 비해 소각장이 위치한 지역 인근의 주민들이 집중된 손해를 보게 된다. 따라서 적절한 보상 문제가 필수적인 이슈가 된다. 넷째, 소각로 굴뚝에서 배출되는 유해성 물질인 다이옥신(Dioxin)의 존재로 인한 위험에 대하여 주민들은 불안해하고 분노하게 됨. 따라서 이러한 위험(Risk)에 대한 지역주민들과의 소통, 즉 Risk Communication이 매우 중요하게 된다. 다섯째, 네 번째 특성과 관련하여 지역 주민과 관련 담당부서 공무원 사이의 신뢰가 갈등관리의 중요한 키워드가 된다. 여섯째, 집단 민원과 관련한 갈등의 전개 과정 중 갈등 당사자 간의 대화 및 충돌 과정에서 감정적인 측면이 많이 개입되게 된다. 일곱째, 대형 소각장과 관련된 갈등은 단순한 입지 선정에서부터 광역화, 및 공동이용화 등 운영상 갈등까지 다양한 유형이 존재하며 시간에 따라 입지에서 운영 갈등으로 비화되기도 한다. 여덟째, 대형 소각장 건설이 지방자치단체의 지역 발전 의제와 연계되면서 지자체장 선거 일정과 갈등 상황이 맞물릴 경우 정치적 의제로 변화되어 갈등의 해소가 더욱 어려워지는 경향이 있다.

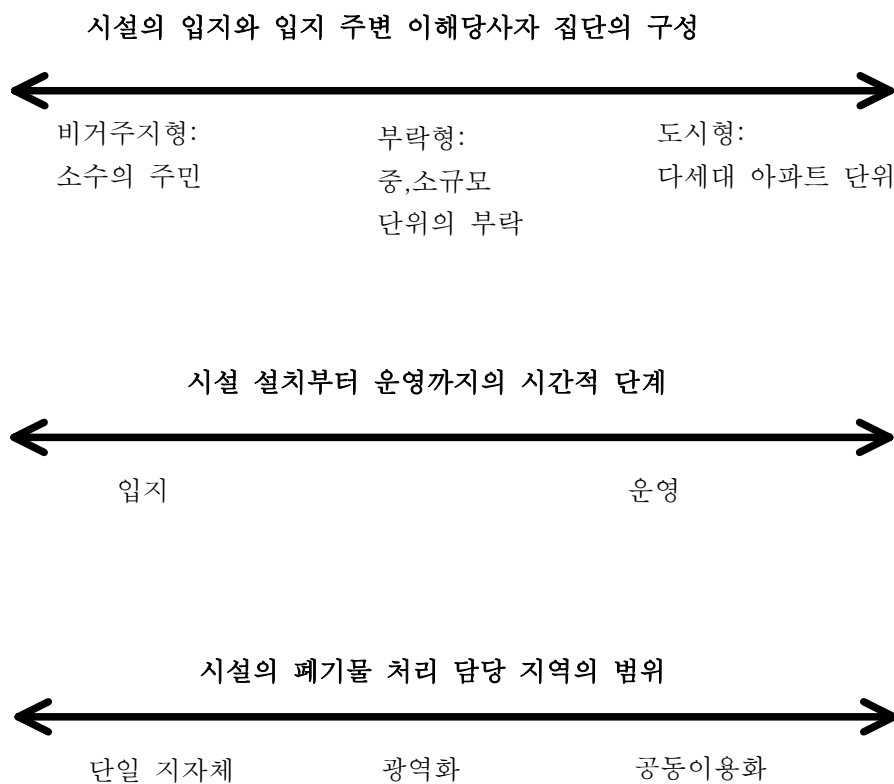
2. 대형소각장 관련 갈등 유형의 분류

대형 소각장 관련 갈등 사례들의 분석을 통해 파악한 것은 각 갈등 사례마다 갈등의 성격과 종류가 일률적이지 않고 매우 다양하다는 점이다. 따라서 이 분야의 갈등관리시스템을 선진화 및 개선하기 위해서는 첫째, 모든 사례들에 공통적으로 적용될 수 있는 시스템 부분과 개별 사례마다 다르게 적용되는 시스템 부분의 개선으로 크게 논의가 되어야 한다. 또한 이 분야에서 예측되는 갈등을 보다 효율적으로 관리 및 해소하기 위해서는 앞으로 발생할

가능성이 큰 사례들 중심으로 유형별로 분류하여 시스템을 분석 및 개선하는 것이 유용한 전략이 될 것이다.

갈등 유형을 체계적으로 유의미하게 분류하기 위하여 KDI 갈등조정협상 센터의 연구진은 세 가지 분류 기준을 사용하였다. 첫째, 대형 소각장 시설이 위치할 입지와 입지 주변에 거주하고 있는 이해당사자 집단의 구성에 따라, 둘째, 시설의 입지부터 운영까지의 시간적 단계에 따라, 셋째, 시설이 담당하는 폐기물의 지역적 범위에 따라 아래의 (그림 3-1)과 같이 세부적으로 유형을 분류할 수 있다.

<그림 3-1> 대형 소각장 관련 갈등의 유형 분류 기준



세 가지 분류 기준의 세부 항목들에 대한 선정 이유와 정의는 아래의 표에 설명하였음.

이 세 가지 대분류 기준과 소분류 기준을 사용하면 기존의 모든 종류의 대형 소각장 갈등 사례들을 비교적 포괄적으로 유형 분류할 수 있다. 분류를 보다 시각적으로 효과적인 방법으로 분리하자면 아래와 같은 대형 소각장 갈등 사례 큐브 (Cube) (그림 3-2)를 활용할 수 있다. 즉, 대형 소각장과 관련된 모든 공공 갈등 사례는 아래의 3차원 정사각형 안에 위치할 수 있게 된다. 예를 들면, 가장 일반적으로 가정할 수 있는 대형 소각장 설치의 경우, 단일 지자체의 생활 쓰레기를 소각 처리하기 위하여 거주민의 분포가 매우 적은 지역에 입지를 선정할 수 있다. 그 경우 아래 그림에서 비거주지형, 입지, 단일지자체의 항목에 따라 갈등

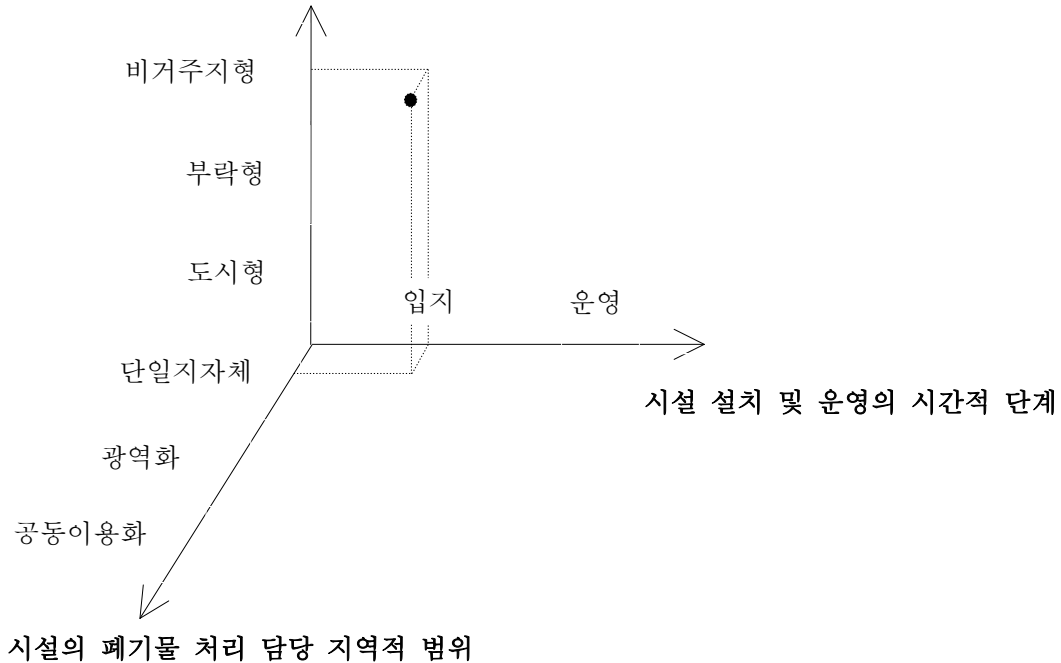
사례가 세 축으로 이루어진 정사각형 (Cube)안에 위치하게 된다. 이때 해당 지방자치단체에서 도시화가 진행되면서 많은 인구가 유입될 경우, 비거주지형에서 도시형 또는 부락형에서 도시형으로 바뀔 수 있고, 단일 지자체에서 잘 사용하고 있는 소각시설을 타 지자체와 공동 이용하자는 제안이 들어올 수도 있어서 시간에 따라 또는 상황에 따라 기존의 소각시설과 관련되어 새로운 갈등의 양상이 전개될 수도 있다.

〈표 3-1〉 대형 소각장 관련 갈등의 유형분류 틀에 대한 설명

대분류	소분류	정의	특성
시설의 입지와 주변 이해당사자 집단의 구성	비거주지형: 극소수 주민	그린벨트 지역과 같이 사람이 거주하지 않는 지역을 입지로 선정하여 주변 지역에 소수의 주민들이 살고 있는 경우	주민들의 수가 그리 많지 않기 때문에 조직적 집단 민원의 가능성이 적은 편
	부락형: 중,소규모 단위의 부락	소각장 입지 주변이 아직 도시화는 진행되지 않았으나 중, 소규모 단위의 부락 또는 마을이 존재하는 경우	오랫동안 한 지역에서 살아온 주민들 간에 유대감이 크고 지자체 공무원들과도 보다 긴밀한 네트워크가 존재함
	도시형: 다세대 아파트 단위	소각장 주변에 도시화가 진행되어 아파트 단지가 존재하는 경우	아파트 단위로 이해당사자 집단이 조직되고 도시화로 인하여 주민들이 비교적 이동이(이사가) 잦고 주민들 간에 유대가 크지 않음.
시설 설치 및 운영의 시간적 단계	입지	입지 선정 및 공고, 결정 단계에서 발생하는 갈등	입지 선정에 반대하는 주민들이 여러 가지 근거를 대고 입지 선정 자체에 반대함
	운영	입지 선정 이후 운영 과정에서 발생하는 갈등	입지가 선정되었다고 하더라도 운영상 문제 및 정책의 변화로 인하여 갈등이 야기되는 경우로 여러 가지 원인이 존재함
시설의 폐기물 처리 담당 지역적 범위	단일 지자체	해당 시설물이 위치한 단일 지자체의 생활폐기물만 처리하는 경우	일단 시설물의 입지에 대한 갈등이 일단락되면 별문제가 생기지 않음
	광역화	해당 시설의 설계에서부터 타 지자체의 생활쓰레기를 공동으로 처리하기로 이미 결정한 경우	소각장 설계 단계에서부터 광역 지자체의 생활폐기물을 처리하기로 결정되었기 때문에 건설하기 전 그 결정에 대하여 합의가 필요.
	공동이용화	단일 지자체가 사용하고 있는 기존의 소각장 시설을 운영 중에 타 지자체의 생활 폐기물을 공동으로 이용하도록 하는 경우	기존의 단일 지자체 소각장의 운영 중에 타지자체와의 공동이용이 주장될 경우, 피해의식으로 인하여 갈등해소가 더욱 어려운 경향을 보일 수 있음.

〈그림 3-2〉 대형 소각장 갈등 사례 큐브 (Cube)

시설의 입지와 주변 이해당사자 집단의 구성



제4절 생활폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 구성요소 진단

1. 갈등관리 시스템 진단의 시간적, 공간적, 유형적 범위

한국의 생활폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템을 진단하기 위해서 본 연구진은 우선 대형 소각장과 관련된 표본 사례들을 선정해야 했다. 진단 사례들의 시간적 범위는 1995년 1월부터 현재까지로 한정하였다. 그 이유는 1995년 1월 5일 이후에 환경부가 제정한 「폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」(이하 ‘폐촉법’)이 제정되어 1996년 6월 30일부터 시행되고 있기 때문이다. 이 법의 제정 취지는 지방자치체의 본격실시¹⁷⁾에 따라서 폐기물 처리시설과 관련하여 빈번하게 발생할 것으로 예상되는 갈등의 피해를 줄이고 해당 시설의 설치를 촉진하기 위한 것이었다. 따라서 이러한 법률은 갈등관리 절차를 규정하고 있는 [가용절차]로서 갈등관리 시스템의 중요한 한 요소가 되고 있다. 현재도 이 법률 규정에 적용을 받고 있기 때문에 이 법률이 제정된 1995년 초 이후부터 시스템 진단을 하기로 하였다. 따라서 1995년 이전에 이미 설치되어 운영되고 있는 대형 소각장관련 갈등 사례는 제외하게 되었다.

유형별로는 생활폐기물 처리시설의 종류 중에 현재 거의 시설 설치가 되지 않고 있는 매

17) 1995년 6월 27일 민선 자치단체장 선거 실시

립 시설을 제외하였고, 폐촉법의 적용을 받지 않고 있는 음식물 쓰레기 처리 시설도 제외하였다. 따라서 폐촉법의 적용을 받는 대형 소각시설과 관련된 사례들을 중심으로 진단하였다.

지역적인 범위는 전국으로 하였으나 농어촌이 위치한 지역의 시설과 관련된 갈등은 연구 시한의 시간적 제약으로 인하여 제외하였다. 그러나 국가 전체 생활쓰레기의 87% 이상이 서울, 수도권 및 전국의 6개 광역자치단체에서 발생하고 있다는 사실을 전제로 하고, 그러한 지역에서 도시화가 많이 이루어진, 즉 인구가 더 많아 갈등 발생 빈도수가 더 높을 수 있다는 가정 하에서 서울, 경기도, 및 전국의 6개 광역자치단체 (대전, 광주, 대구, 부산, 울산, 인천) 내에서 발생한 갈등 사례들을 중심으로 진단하기로 하였다.

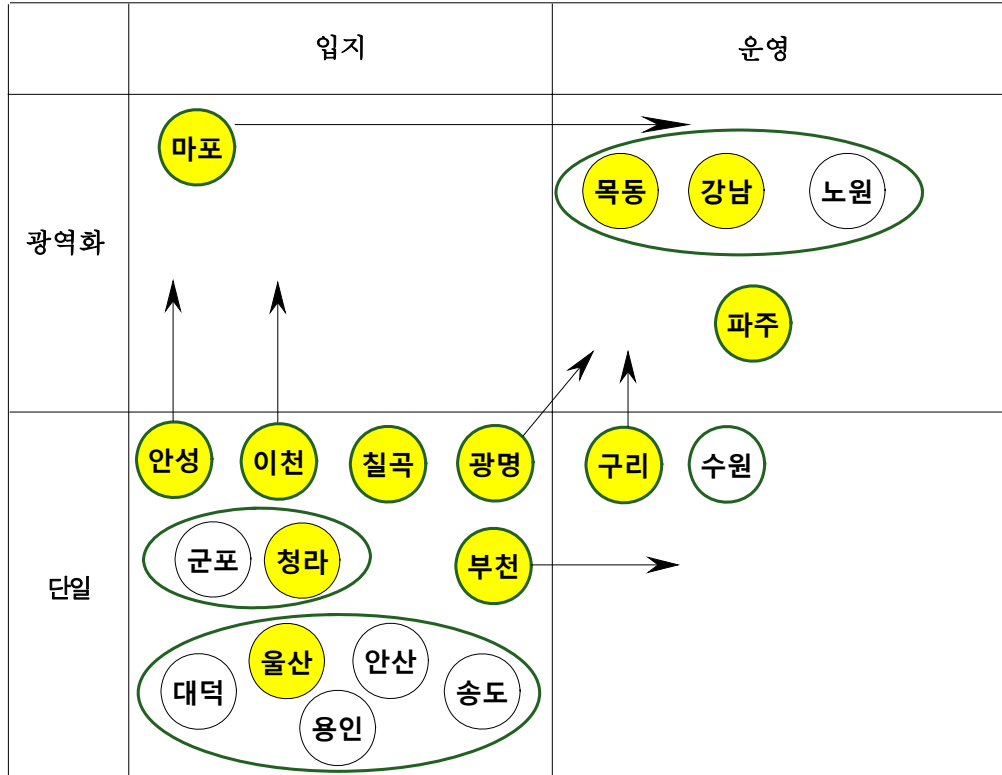
이러한 기준에 따라 선별된 갈등 사례는 총 19사례이다 (표 3-2 참조). 경기도가 총 10 사례로 가장 많았고, 서울이 4곳, 인천 2곳, 대전, 대구, 울산이 각각 1개의 사례가 발견되었다.

<표 3-2> 95년 폐촉법 제정 이후 대형 소각장 관련 갈등 사례들의 지방별 분류

지방자치단체	지역
서울 (4)	목동, 노원, 강남, 마포
경기 (10)	파주, 광명, 구리, 수원, 안성, 인천, 부천, 군포, 용인(수지), 안산
인천 (2)	청라, 송도
대전 (1)	대덕
대구 (1)	칠곡
울산 (1)	성암

연구진의 수와 연구 시한을 고려하여 19개 사례들을 유형이 비슷한 사례들로 우선 분류하고 그 중에 대표성이 있는 사례들을 선정하여 두 연구기관이 협력하여 연구를 분담하였다. 우선 입지상 갈등인지 입지 이후에 운영상 갈등인지로 구분하고, 단일 지자체인지, 광역 (공동이용화 포함)화의 경우인지로 구분하여 다음과 같은 19개 사례로 분류하였다 (그림 3-3).

〈그림 3-3〉 19개 사례의 유형별 분류 및 대표 사례 선정



위 그림에서 화살표는 시간의 흐름을 나타내고 각각의 사례가 시간에 따라 단일에서 광역화로, 또는 입지에서 운영상 갈등으로 변화되어 나타나고 있음을 뜻한다. 그리고 보다 큰 타원으로 그룹을 형성한 것은 그 안의 사례들이 비슷한 유형을 보이고 있음을 나타낸다. 따라서 그룹에서 1개 내지 2개의 대표 사례를 선정하고 개별적으로도 독특한 유형을 나타내는 사례들을 모두 포함하면 12 사례가 되고 마지막으로 선정된 대표 사례들은 색을 칠하여 구분하였다. 이 12 사례들을 KDI 국제정책대학원의 갈등조정협상 센터와 한국행정연구원의 협력.갈등연구단의 연구 인력을 고려하여 각각 4개의 사례와 8개의 사례로 나누어 갈등관리 시스템 진단을 하기로 하였음 (표 3-3).

〈표 3-3〉 연구 센터와 진단 사례의 역할 분담

연구 센터	진단 사례
KDI 국제정책대학원 갈등조정협상센터 (4개)	서울 (목동), 경기 (파주, 구리), 인천 (청라)
한국행정연구원 협력.갈등연구단 (8개)	서울 (마포, 강남), 경기 (안성, 이천, 광명, 부천), 대구(칠곡), 울산 (성암)

본보고서는 KDI 국제정책대학원 갈등조정협상센터의 연구진들이 진단한 4개 사례를 토대

로 작성되었다.

2. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등의 발생 양상의 예측

환경부의 최근 통계는 과거의 사례에 의한 것이고 앞으로 대형 소각장 관련 갈등의 양상이 어떻게 변할 것인가를 파악하는 것은 갈등관리 시스템 개선에 매우 중요한 요소가 된다. 즉, 과거와 유사한 사례들이 더 자주 발생할 것인가, 아니면 유사한 사례의 갈등의 빈도수가 줄어들 것인가, 어떠한 유형의 갈등이 더 많이 발생할 것인가에 대한 질문들에 대한 답이 필요하다.

1) 생활 폐기물 양과 질의 변화¹⁸⁾

갈등의 빈도수 및 발생 양상에 영향을 줄 수 있는 변수는 여러 가지가 존재한다. 우선, 생활 폐기물의 양과 질의 변화가 있다. 생활폐기물은 2005년 기준으로 국내에서 발생하는 총 폐기물의 16.2%를 차지하였다. 생활폐기물은 인구증가와 경제성장 등에 따라 지속적인 증가를 보일 것으로 예상되었으나 쓰레기 종량제 실시, 1회용품 규제, 재활용률의 증가, 음식물 쓰레기 감량정책 등으로 증가추세가 둔화되고 있으며, 1인당 생활폐기물 발생량도 감소하고 있다. 그러나 우리나라 인구의 80% 이상이 도시생활을 하고 높은 인구밀도로 인하여 단위면적당 생활폐기물 발생량은 480 kg/km² (2005)로 미국 63, 일본 372에 비해 아직 높은 편이다. 또한 인터넷 쇼핑, 홈쇼핑 등 유통, 소비 관련 생활폐기물이 점점 많은 비중을 차지하고 있어서 (생활폐기물 중 37%) 플라스틱이나 포장지 같은 가연성 생활폐기물의 양이 증가가 예상된다.

장기적으로 볼 때, 생활폐기물의 양이 크게 줄어들고, 재활용률이 커진다면 신규 소각장 설치에 대한 수요는 줄어들 것으로 보인다. 그러나 기존 소각장의 소각율이 낮아지면서 비용이 유발되는 경우, 소각장의 폐쇄를 결정하지 않는다면 공동이용화를 통해 선택 및 집중하는 사례가 많아질 가능성도 있다. 그런 경우에는 소각장 공동이용화와 관련된 갈등 사례들이 늘어날 가능성이 있다.

2) 국가 폐기물 정책의 변화

폐기물관리법 8조의 규정에 근거한 장기종합계획으로서 「국가폐기물처리종합계획」은 1993년 처음으로 수립되었고 환경정책기본법에 의한 환경보전장기종합계획중 폐기물분야계획이기도 하며 자원재활용기본계획 및 시·도의 폐기물관리기본계획의 상위계획에 해당된다¹⁹⁾. 이러한 장기종합계획에 따라 지자체의 폐기물처리 정책이 영향을 받게 된다.

2008년 새로운 정부의 탄생과 더불어 환경부는 2008년 5월 '경제살리기와 기후변화대응을 위한 폐기물 에너지화 종합대책(안) (2008-2012)를 발표하여 폐기물대책의 큰 변화를 예고했다²⁰⁾. 이 정책의 핵심 키워드는 폐기물의 에너지화인데, 새로운 정책의 근거는 최근 국제 원

18) 제2차 국가폐기물관리종합계획 (2002-2011) 수정계획, 환경부

19) 환경부 (1996.7) 녹색환경의 나라 건설을 위한 국가폐기물관리종합계획(안) (수정계획)

20) 환경부 (2008. 5.) 경제 살리기와 기후변화대응을 위한 폐기물에너지화 종합대책(안) (2008-2012)

유가격 상승에 따라 화석연료를 대체할 수 있는 신.재생에너지의 확보가 시급한 상황에서 폐기물의 에너지화가 신.재생에너지 보급 및 확대에 가장 효율적인 방안이라는 판단 때문이다²¹⁾. 또 다른 근거는 기후변화협약 ('92.6) 및 교토의정서 ('97.12)에 따라 온실가스에 대한 규제가 강화되는 상황에서 최근 국제적으로 가연성폐기물의 고형연료화, 유기성폐기물의 바이오가스화 등 폐기물 에너지가 온실가스감축의 유력한 수단으로 등장하고 있기 때문이다. 이와 같은 변화는 종전의 폐기물 관리 방향이 쾌적한 생활환경 조성에서 지속가능한 자원순환형사회 정착으로 변화하는 것을 뜻하며 정책 수단도 폐기물 처리시설을 확충하는 것에서 에너지 자원화를 확충하는 것으로 바뀌는 것을 뜻한다.

이러한 폐기물의 에너지화 수단은 전처리 (MBT: Mechanical Biological Treatment) 시설이나 RDF (Refuse Derived Fuel) 제조시설 및 발전시설 등이 사용되고 있다. 우리나라도 이제 1980년 세계 최초로 가연성 폐기물 RDF를 생산하여 발전에 사용하고 있는 독일이나, 유럽에서 전과된 RDF 기술의 활성화를 통해 25개 이상의 RDF 제조시설을 운영하고 있는 미국, 그리고 97년 이후 57개의 RDF 생산 시설과 5개의 RDF 전용 발전소를 확보하고 있는 일본 등과 같이 선진국들의 폐기물 에너지화 추세에 발을 맞추기 시작했다고 할 수 있다. 우리나라도 이미 원주시에서 지자체 주도로 RDF 제조시설을 시범 설치 운영하고 있고 (80톤/일) 그 원료를 시멘트킬른의 보조연료 등으로 활용하고 있다. 또한 민간 주도로 RPF (Refuse Plastic Fuel)²²⁾ 제조시설 34개소가 설치 운영되고 있어 연간 3만7천톤이 생산되고 있다. 환경부에 따르면 2012년까지 폐기물 에너지화율을 현재의 1.8%에서 31%로 제고한다는 목표를 가지고 있다.

이와 같은 급격한 패러다임의 변화는 기존의 대형 소각시설의 설치와 운영에 막대한 영향을 미칠 것이다. 일본의 경우에는 97년 이후 다이옥신 발생량이 많은 중.소형 소각로를 RDF 생산 시설로 대체하였다. 마찬가지로, 우리나라에서도 다이옥신 발생량이 많은 것을 추정되는 노후한 중.소형 소각시설이나 소각율이 저조한 대형 소각시설을 RDF 생산 시설로 대체하고자 하는 압력이 생겨날 수 있다²³⁾. 또한 재활용이나 소각.매립시설 확충분야에 할당되었던 국고 지원금이 줄어들고 폐기물 에너지화 예산이 늘어날 전망이다²⁴⁾, 이는 향후 지자체에서의 신규 (단순) 소각 시설의 설치 억제로 이어질 것이다. 실제로 환경부의 정책 방향은 지자체의 매립시설, 소각시설 설치.확충에 필요한 국고 지원을 단계적으로 축소.폐지하여 2010년부터 지자체의 신규 소각 및 매립시설 설치사업에 대한 국고 지원을 중단하기로 하고 법령 정비를 추진 중이다²⁵⁾. 이와 같은 변화가 실제 신규 소각장에 대한 수요와 기존 소각

21) 환경부 추산에 따르면 고형연료 (Refuse Derived Fuel: RDF) 생산비용은 소각처리 비용의 2/3수준이라고 함. 생활 쓰레기를 단순 소각하는 경우 6만원/톤의 비용과 다이옥신 배출, 공공갈등이라는 사회적 비용이 드는데 비하여, MBT와 RDF의 경우에는 제조 원가가 4만원/톤 (수분, PVC 등 2차 오염원인물질 제거 (유기물 회수)이 소요되고 대신 RDF 전용 발전소에서 생산할 수 있는 편익이 2만원/0.5톤에다가 이산화탄소 배출권 확보, 다이옥신 배출 저감 등 사회적 비용 감소되어 실질적으로 경제부가가치 창출액이 톤당 2.6만원이라는 계산을 하고 있음.

22) 페비닐, 페플라스틱, 페타이어 등 생활 폐기물을 선별, 파쇄, 건조, 성형을 거쳐 일정량 이하의 수분을 함유한 고체상의 연료로 제조한 것을 고형연료 (RPF)라고 함. 이 중 페플라스틱을 중량기준으로 60% 이상 함유하여 제조한 고형연료제품을 페플라스틱 고형연료라고 함. 이는 가연성이 우수해 향후 벙커 C유를 대체 할 에너지로 각광받을 것으로 예상됨.

23) 환경부의 발표에 따르면 2008년 6월부터 권역별 '시.도 관계관 회의체'를 구성하여 시.도 환경관련 국장, 기초자치 부단체장 등이 모여 권역별로 폐기물 에너지화 기본계획을 수립하고 추진방향을 협의한다고 함.

24) 2007년 RDF 시설 설치지원비는 27억원으로 폐기물관리 예산의 1% 수준이었음. 그러나 2009년부터 국고지원 및 용자범위를 확대하기로 하였음.

장의 운영 및 처리에 어떻게 영향을 미치게 될지 구체적이고 정량적인 예측은 어렵지만, 장기적으로 볼 때, 대형 소각장의 신설과 관련된 갈등은 줄어들고, 대신 기존 대형 소각장의 공동이용화, 또는 폐쇄 또는 RDF 제조시설로의 변화 등에 관련된 갈등 유형이 증가할 것으로 예상된다. 또한 RDF 제조시설이나 발전 시설에 대한 확충이 추진될 때 과연 인근 지역 주민들이 어떤 태도를 보일 지도 추후 연구의 대상이 될 것이다. 만약 새로운 시설에 대하여 지자체와 지역 주민들이 반대할 경우, 소각장이 아닐 뿐 비슷한 유형의 공공갈등이 재연될 가능성이 있다.

마지막으로 폐기물 정책의 변화과정에서 주목할 만한 것은 1996년 이전은 광역단위 처리였던 것이 1996년 이후 지방자치체가 뿌리를 내리기 시작하면서 발생지역단위로 처리를 하게 되었다가, 그 이후 폐기물 처리시설의 입지 결정과 관련된 지자체와 지역 주민과의 갈등이 빈번하게 발생하면서 갈등을 극복하기 위하여 다시 광역화가 추진되었다는 점이다. 광역화의 가장 중요한 핵심은 지역별로 소각 시설을 설치하여 많은 갈등을 유발하기 보다는 광역의 지역 중에 한 곳을 선택하여 집중함으로써 갈등의 수를 줄여보고자 하는데 있다. 따라서 광역적으로 처리시설을 설치 및 운영하는데 발생할 수 있는 갈등에 대한 대비가 더욱 필요해 진다고 할 수 있다. 만약 신규 소각장 설치가 억제된다면, 소각장에 대한 갈등은 원천적으로 방지되겠으나 광역화를 추구하는 RDF 제조시설이나 발전시설이 새로운 갈등의 원인이 될 가능성도 있다.

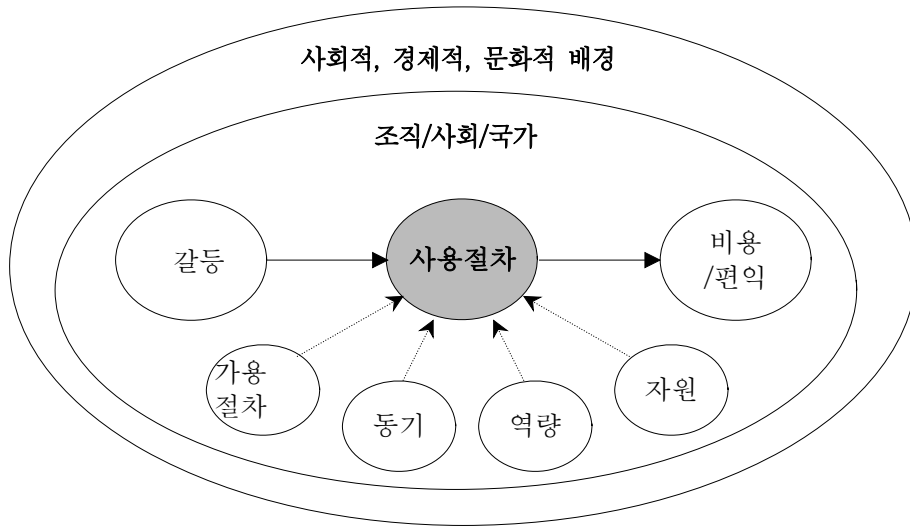
제 5절 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 유기적 관계

갈등관리 시스템 안에서는 갈등 당사자들이 갈등 상황에서 자신들의 원하는 것을 달성하기 위하여 여러 가지 방법 또는 절차를 사용하는데, 그러한 방식들은 항상 효율적이지 않고 여러 가지 비용을 유발하게 된다. 갈등을 효과적으로 해소하고자 마련된 여러 제도 및 절차가 있음에도 불구하고 갈등 당사자들은 여러 가지 다른 방법에 의존하게 되는데 우리가 갈등상황에서 손쉽게 관찰할 수 있는 상황들을 통해서 그들이 실제로 사용하는 절차들에 대하여 진단할 수 있다 (그림 3-5).

갈등 당사자 별로 사용절차가 있겠으나 대형 소각장 관련 갈등 전개 과정에서 지역 주민들이 일반적으로 사용하게 되는 절차들은 다음과 같음.

25) 2008년-2009년 중 각 사안별 연구용역 추진을 통해 개정안 마련 후, 2009년 2010년 중 폐기물 관리법의 개정이 완료될 예정임.

〈그림 3-5〉 갈등관리 시스템에서의 「사용 절차」



1) 반대지역 주민

먼저 관계 당국의 소각장 시설 설치 계획에 대한 소문이나 공고를 접하게 된 지역 주민들은 관계기관 민원을 제기하게 된다. 민원에 응답하는 과정에서 소각장 설치 계획이 백지화 되는 경우는 거의 없다. 폐촉법에 의하여 입지선정위원회가 만들어지게 되지만 지역주민들은 매우 빨리 일명 소각장 건설 저지 또는 반대 주민대책협의회 등과 같은 조직을 결성하게 된다. 이 과정에서 이 지역에 기반을 둔 또는 전국구 환경단체와 같은 시민단체들과 연합 (Coalition)이 일어날 수 있다. 그리고 소각장과 관련한 갈등이 과거 오랫동안 지속되었기 때문에 소각장과 관련된 갈등 상황을 경험한 다양한 지역의 주민들이 만든 네트워크가 존재하여 조직화나 관련 자료, 및 갈등해결 방식에 대한 조언을 제공하기도 한다.

이와 같이 입지선정위원회나 주민지원협의체와 같이 제도권 안에 들어가지 않고 조직화되어 반대 운동을 하게 되는 경우에는 힘에 기반을 둔 방식 (Power-based approach)으로 주민청원 (서명) 운동, 집단 시위, 일인 시위, 삭발식 등을 하기도 하며, 권리에 기반을 둔 방식들 (Rights-based approach)로 갈등 전개에 따라 행정소송²⁶⁾, 시장에 대한 고소, 감사원 고발, 및 헌법 소원까지 활용하게 된다²⁷⁾.

26) 반대 주민들은 소각장 입지결정 고시 취소 청구소송, 행정처분(입지결정고시) 집행정지 신청, 및 자원회수시설(소각장) 진입로 공사중지 가처분 신청 등을 내기도 함.

27) 경북 양산시의 쓰레기 매립장 건립 갈등 사례를 살펴보면, 1999년 6월 쓰레기 매립장 건립과 관련해서 주민 699명이 경산생활 폐기물위생매립장설치계획결정·취소 행정소송을 대구지방법원에 제기하여 11차례 변론을 진행하였고, 2001년 1월 대구지방법원이 절차상 하자로 인한 경산시폐기물처리시설설치계획 결정 무효판결을 내리자 그 1심판결에 대해 경상북도 도지사가 대구고법에 항소하였음. 항소결과 대구고법은 원심판결을 취소하였고 주민들은 다시 대구고법의 ‘당연무효가 아니라 취소할 수 있음’는 판결에 대해 대법원에 상고하였음. 대법원은 원심판결을 파기하고 원고 청구를 기각하였고 주민들은 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였으나 전원일치 각하결정을 내려서 결국 주민들은 패소하게 되었음.

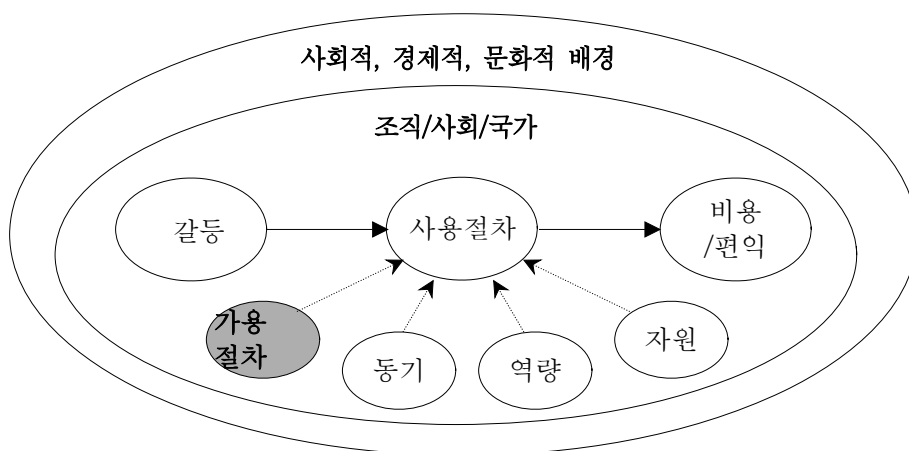
2) 지자체 담당 공무원

지자체 담당공무원의 경우에 폐촉법에서 규정하고 있는 여러 갈등관리 절차들을 운영하는 데 부담스럽다고 하더라도 시위나 소송과 같은 힘이나 권리를 이용한 절차를 사용하기가 거의 불가능하기 때문에 행동반경에 많은 제약을 받고 있는 것으로 진단된다. 그러나 실제로 담당 공무원들은 이러한 공식적인 회의 이외에도 반대하는 이해당사자들과의 수많은 비공식적인 접촉을 통해 의견을 전달하고 설득하려는 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 서울의 청계천 개발과 관련된 서울시 담당 공무원의 예화처럼, 지역 주민들의 개인적인 경조사를 챙긴다거나 아프면 병원에 찾아간다거나 반복적이고 친밀한 인간관계를 통해 한 사람 씩 설득을 해 나간다는 공무원들이 대부분이다. 폐촉법에는 나와 있지 않지만 실제로 제도권 안, 즉 입지선정위원회나 주민지원협의체에 들어온 시의원이나 지역주민대표들을 설득하는 방편으로 국내 또는 해외의 우수 소각장 시설 방문과 같은 홍보 전략들을 거의 대부분 실시하고 있었다.

1. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템에서의 가용절차

갈등관리 시스템의 중요한 구성요소인 「가용 절차」는 법이나 제도로써 갈등을 예방 또는 해소하고자 만들어낸 절차들을 뜻한다 (그림 3-6 참조: 어둡게 칠한 부분). '가용 (Availability)'이란 의미는 갈등 당사자들이 사용할 수도 있는 절차라는 의미로서 바꾸어 말하면, 아무리 법으로 규정된 절차라도 당사자들은 갈등을 해결하기 위하여 다른 절차나 방법들을 사용할 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들어 「가용 절차」에는 갈등 당사자가 협의 또는 협상을 해야 한다고 규정하고 있으나 분노하는 지역 주민들이 협의 또는 협상에 임하지 않고 시위를 하거나 소송을 시도할 수도 있다는 것이다. 이럴 경우 갈등 관리 시스템 안에서 갈등 당사자들이 실제로 사용하고 있는 절차나 방법들이 「사용절차」에 해당한다.

<그림 3-6> 갈등관리 시스템에서의 「가용 절차」



생활폐기물 처리시설과 관련된 갈등을 예방하고 해소하고자 현재 우리나라에 존재하고 있는 「가용 절차」에는 대표적으로 1995년 1월 5일에 환경부에 의해 제정되어 1996년 6월 30일부터 시행되고 있는 「폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률」(소위, '폐촉법')이 있다.

법령의 이름에서부터 알 수 있듯이 이 법령의 목적은 폐기물 처리시설의 부지 확보를 촉진시키고 그 주변지역 주민에 대한 지원을 통하여 대형 소각장을 비롯한 폐기물 처리시설의 설치 과정에서의 갈등을 최소화하기 위한 것이다. 폐촉법의 주요한 특징은 첫째, 발생지처리 원칙을 도입하였고, 도시계획, 택지계획 등 큰 규모의 개발계획 수립 시에 폐기물 시설계획을 미리 의무화하여 향후 갈등 소지를 미연에 제거하고²⁸⁾, 셋째, 주민참여에 의한 입지 선정 절차를 법제화 즉, 의무화하였고, 넷째, 시설 주변지역 주민에 대한 지원도 법제화, 명문화하였다는 점이다.

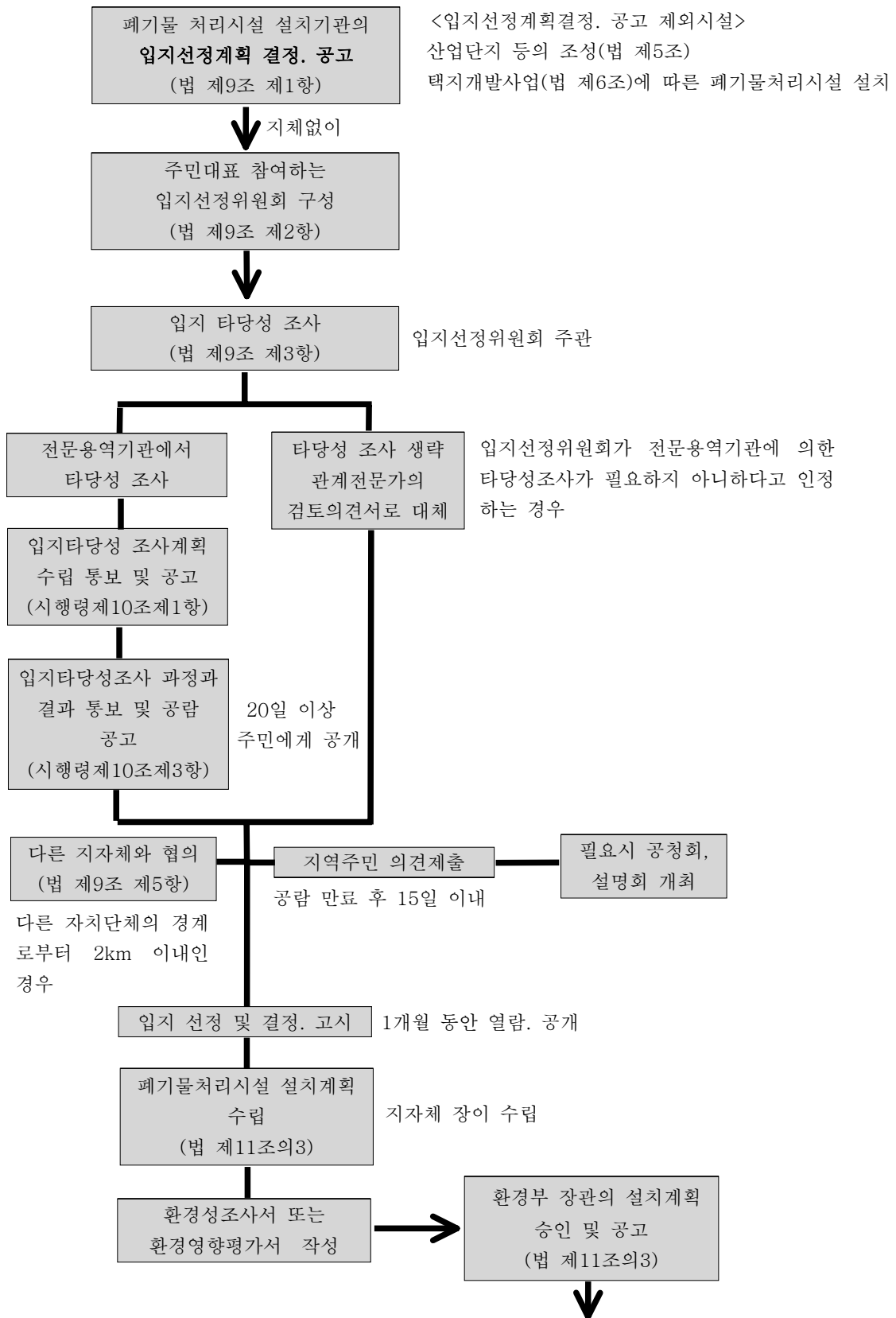
대형 소각장의 경우 하루 처리 능력이 50톤 이상인 소각장의 설치에 대하여 환경부 장관, 지자체장, 또는 수도권 매립지 관리 공사장과 같은 소위 '폐기물 처리시설 설치기관'은 다음과 같은 절차를 준수해야 한다. 즉, 이러한 절차 규정은 정책을 집행해야 하는 행정당국에게 일종의 규제로 인식될 수 있으며 이 절차를 제대로 준수하지 못하면 갈등 당사자인 지역 주민들이나 환경단체들에 의하여 행정 소송 등에 휘말릴 수도 있게 된다. (그림 3-7)²⁹⁾.

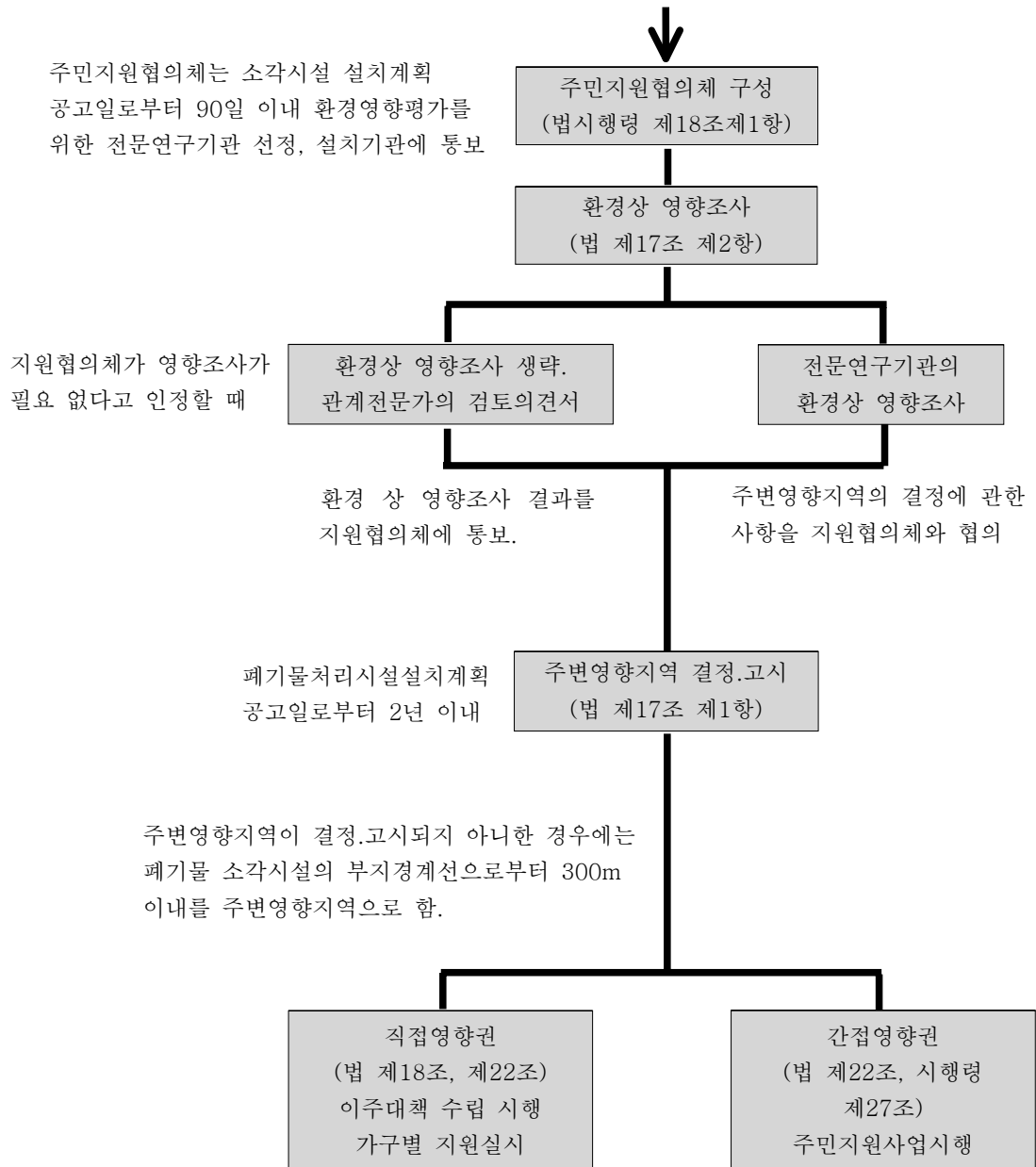
이러한 절차들의 진행 순서에 따라 대형 소각장과 관련된 여러 가지 결정이 이루어지게 되는데 갈등은 각각의 단계별로 발생할 수 있다. 첫째, 입지선정 과정과 결과에 대한 불만으로 인한 갈등이 있을 수 있고, 둘째, 입지가 선정되었더라도 신규 소각장의 입지와 가까운 (2 km 이내) 인근 지자체 당국과 주민들의 불만으로 인하여 갈등이 생길 수 있으며, 셋째, 입지가 선정된 이후에 행해지는 환경영향평가의 결과에 대한 불만으로 인한 갈등도 있을 수 있다. 넷째, 주민지원협의체가 형성된 이후 보상을 받을 수 있는 범위인 주변영향지역을 결정하는 과정에서 갈등이 발생할 수 있다. 다섯째, 보상의 형태와 크기에 대하여 갈등이 생길 수 있다. 여섯째, 만약 단일 지자체에서의 대형 소각장 입지 선정이 아니라 복수의 지자체에서 발생하는 생활쓰레기를 소각하기 위한 광역화 대형 소각장의 설치의 경우에는 갈등 당사자의 수와 이슈의 종류가 늘어날 수 있기 때문에 좀 더 복잡한 갈등 상황이 전개될 수도 있다.

28) 폐촉법 제6조 택지개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치 규정에 의하면 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공동주택단지나 택지를 개발하려는 자는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 폐기물 처리시설을 설치하거나 그 설치 비용에 해당하는 금액을 해당 지역을 지자체장에게 내야 하며, 제7조에 따라 택지개발업자도 미리 그 시설의 부지 확보 계획을 택지 개발, 설치, 증설 계획에 포함시키는 조치를 하여야 함 (2007년 12월 27일 개정).

29) 환경부 (2004. 12.) 폐기물처리시설 설치업무 편람 (행정간행물등록번호 11-1480000-000739-14)

<그림 3-7> 폐촉법에서 규정한 입지 선정 및 주민 지원 절차의 흐름도





앞에서 언급한 여섯 가지 종류의 세부적인 갈등들은 입지 선정과 보상으로 설치가 끝날 때까지의 갈등에 해당하고, 운영 중에도 갈등들은 생길 수 있다. 예를 들면, 일곱째, 운영상 환경기준 달성 여부에 대한 갈등이 있을 수 있고, 여덟째, 운영 중에도 인구 유입이나 택지 개발, 또는 폐기물 정책의 변화로 인하여 소각장을 증설하거나 용도 변경할 경우에 갈등이 발생할 수 있으며, 아홉째, 운영 중에 타 지자체의 생활 폐기물을 받아들여 공동으로 이용하고자 하는 경우에도 기존 소각장이 위치한 인근 주민들의 반대로 갈등이 발생할 수 있다.

위에서 언급한 총 9가지의 갈등 상황에 대하여 폐촉법은 다음과 같은 가용 절차를 제시하고 있으며 각각의 상황에 대하여 아래의 표에 서술하였음 (표 3-8).

〈표 3-8〉 대형 소각장 관련 갈등의 세부 종류와 폐촉법이 규정한 가용 절차들

갈등의 내용	가용 절차 (제도권)	사용절차
1. 입지 선정의 내용과 결과	(공람 만료후) 지역 주민 의견 제출 공청회, 설명회 주민-행정당국 (비공식) 간담회	입지선정위원회에 속하지 않은 주민들의 집단민원, 항의 방문, 집단 시위 및 소송
2. 소각장 입지 2km 이내 타 지자체 당국과 주민의 반대	(폐촉법 제9조 7항) 해당 지방 자치단체장과 협의 중앙환경분쟁조정위원회의 제정 ³⁰⁾	중앙환경분쟁조정위원회의 제정에 불복하는 경우에는 소송
3. 환경영향평가에 대한 불만	주민지원협의체	주민지원협의체에 속하지 못한 주민들에 의한 불만에 의한 집단 민원, 시위 및 소송
4. 주변영향지역의 결정	주민지원협의체	주변영향지역에 속하지 않게된 주민들의 반발로 인한 민원, 시위, 및 소송
5. 주민 보상의 형태와 크기	환경분쟁조정법 ³¹⁾ 주민지원협의체	보상의 형태와 크기에 대한 반발로 인한 민원, 시위 및 소송
6. 복수 지자체들의 광역화	입지선정위원회 지자체간 실무 협의	해당 폐기물처리시설 입지 지역 주민들의 반대 민원, 시위 및 소송
7. 운영 중 소각장의 환경기준 달성 여부	주민지원협의체 (입지 및 보상이 끝난 상황에서도 상시적인 의견수렴 체제로 제도화되어 운영됨)	민원, 시위, 소송
8. 소각장 증설이나 용도 변경	주민지원협의체	민원, 시위, 소송
9. 공동이용화	주민지원협의체	민원, 시위, 소송

2. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템에 존재하는 동기 (Motivation)

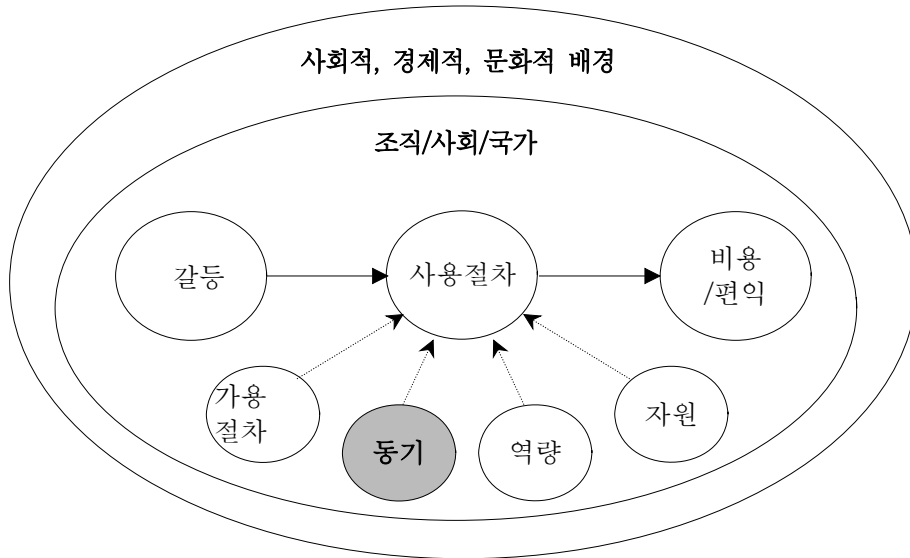
갈등관리 시스템의 중요한 구성요소인 「가용 절차」는 갈등을 효율적으로 해소하기 위하여 만들어진 것이다. 그러나 갈등관리 과정에서 문제가 되는 것은 아무리 그러한 가용 절차가 훌륭하게 만들어졌다고 하더라도 그러한 절차를 갈등 당사자들이 사용하고자 하는 동기 (Motivation, 또는 Incentive)가 존재하지 않는다면 아무 소용이 없게 된다. 갈등 당사자들이 서로 대화로 이해관계를 효율적으로 조율하도록 하기위해 만들어진 가용절차가 갈등

30) 입지를 선정하기 전에 폐기물처리시설 설치기관으로 하여금 입지 후보지에 대한 타당성 조사 결과와 그 부지를 입지로 선정하려는 사유 등에 관한 자료를 첨부하여 해당 지방자치단체의 장과 협의하도록 요청하여야 함. 이 경우 협의가 이루어지지 아니하면 「환경분쟁조정법」 제4조에 따른 중앙환경분쟁조정위원회에 조정을 신청해야 함.

31) 폐촉법 상에서는 제11조의 3에 따른 폐기물처리시설 설치계획에 따른 폐기물처리시설의 설치로 발생할 것으로 예상되는 피해에 관하여 분쟁이 발생한 경우 당사자의 일방 또는 쌍방은 「환경분쟁조정법」에 따른 환경분쟁조정위원회에 분쟁의 조정을 신청할 수 있다 (동법 제13조 (예상 피해에 관한 분쟁의 조정 등)).

당사자들의 입장에서 자신들의 이익을 충족시키는데 별로 도움이 되지 않는다고 판단할 경우에는 대화를 통한 협상보다는 자신들의 권리나 힘에 의존한 방식들을 사용하게 된다. 따라서 갈등관리 시스템의 설계에서는 각각의 갈등 당사자들이 가용절차를 사용하지 않고 비효율적인 절차들을 사용하게 되는지 또한 그러한 동기는 어디에서 비롯된 것인지 진단해야 한다. (그림 3-8).

〈그림 3-8〉 갈등관리 시스템에서의 「동기」



갈등 당사자들의 행동 패턴의 동기 부분을 살펴보면 유익한 개념은 협상 이론에서 제공하는 BATNA (Best Alternative To Negotiated Agreement)란 개념이 있다. BATNA란 말 그대로 상대방과의 협상이 결렬되었을 때 이해당사자가 자신의 이익을 최대한 확보할 수 있는 여러 대안들 중에 최적의 대안을 뜻한다. 또한 BATNA는 이해당사자가 협상 테이블에 나가지 않고 이해당사자가 자신의 이익을 달성하기 위하여 독자적인 행동을 했을 때에 취할 수 있는 최적의 행동을 나타낼 수도 있고, 협상이 결렬되었을 때 발생할 수 있는 여러 가지 상황 중에서 가장 좋은 상황을 나타낼 수도 있다.

따라서 특정 당사자의 BATNA가 매우 좋을 때, 즉, 협상 테이블에 나가지 않고도 본인들의 이익을 달성할 수 있을 것이라고 판단될 때에는 그것이 권리에 의존하거나 또는 힘에 의존하는 방식일지라도 그 방식을 사용할 동기가 생기는 것이다. 다른 말로 하면 협상 테이블에 나가야 할 동기가 존재하지 않게 된다. 이러한 BATNA에 대한 이해당사자의 판단이 항상 옳은 것은 아니고 또한 항상 이러한 것을 고려하는 것은 아니지만 갈등관리 시스템을 효율적으로 만들기 위해서는 각각의 이해당사자가 판단하고 있는 BATNA 개념을 진단할 필요가 있다.

대형 소각장과 관련된 갈등의 주요 당사자에는 우선 지자체의 생활폐기물 처리시설의 설치 및 운영 업무와 관련된 담당부처의 공무원들과 해당 지역의 지역 주민들이 있고, 그 밖에 환경단체와 같은 시민단체, 그리고 시의회 의원이나 지자체장과 같은 정치인들이 있다.

이들의 경우 각각 현재 갈등관리 시스템에서 규정한 가용절차들의 사용에 대하여 어떤 동기들이 존재하며 만약 갈등관리 차원에서 비효율적인 권리나 힘에 주로 의존하는 방식을 사용하고 있다면 왜 그런지 파악해야 한다.

1) 지자체 해당 공무원의 경우

지자체 담당 공무원들에 대한 소규모의 인터뷰를 통해 파악한 것은, 물론 일반적인 결론은 아니지만, 폐촉법에서 규정하고 있는 여러 절차적 요소들이 본인들의 업무에 매우 불리한 것으로 판단하고 있다는 것이다. 즉, 참여를 통한 의사결정 방식이 가져올 수 있는 비효율적인 면들에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있다는 것이다. 입지선정위원회의 구성과 그 안에서의 논의, 그리고 주민지원협의체의 구성과 그들과의 논의 과정이 절대 쉽지 않고, 그 과정에서 정책 집행이 지연된다는 것에 대하여 불만을 가지고 있었다. 또한 폐촉법이 만들어진 계기가 일방적으로 지역 주민들에게 유리하도록 구성되었다는 인식을 가지고 있었다. 예를 들면, 주민지원을 명문화하는 것이 그렇다. 갈등이 시작되면 상대방 특히 과격한 주장을 하는 지역 주민대표들과의 관계가 악화되거나 그들에 대한 신뢰가 없는 상태에서 참여를 통한 절차를 진행하는데 어려움을 토로하였다.

특히, 필요에 의한 공청회나 설명회는 갈등을 해소하기는커녕 반대주민들의 집단적인 행동으로 인하여 별로 도움이 되지 않는다는 인식이 대부분이었다. 그러나 폐촉법에 대한 부정적인 인식하에서도 폐촉법에서 명문화한 이러한 절차적 규정들에 대하여 만약 소홀히 하거나 하자가 생기는 상황에서는 반대하는 이해당사자들에 대하여 행정 소송을 당할 수 있는 위험이 있기 때문에 적극적으로 이러한 절차적 규정을 활용하기 보다는 소극적으로 최소한의 절차적인 측면을 지키고 넘어가면 된다는 동기가 생길 수 있다³²⁾.

심층 인터뷰를 통해 파악한 또 다른 동기적 요소는 공무원 사회에서 생활폐기물 처리시설을 담당하는 부처의 업무를 전반적으로 기피하고 있다는 점이다. 인원은 소규모인데 집단민원에 대처하거나 많은 회의 등을 담당하기 때문에 과중한 업무가 존재하고 갈등을 잘 관리해도 표가 나지 않는다는 점을 들었다. 또한 일단 담당 부처에서 일을 시작했다고 하더라도 빨리 다른 부처로 발령을 받기를 원하기 때문에 인원이 교체되는 사이클이 타부서에 비해 매우 빠르다는 점이었다. 어떤 지자체의 부서는 6개월에서 1년 사이로 인력이 교체된다고 하였고, 이런 상황에서는 많은 에너지와 역량을 필요로 하는 참여적 의사결정 방식의 활용에 문제가 생길 수 있다고 진단할 수 있다.

2) 지역 주민

32) 대형 소각장 설치의 경우 폐촉법에서 규정하고 있는 ‘입지선정위원회’의 구성, 그리고 ‘주민지원대책위원회’의 구성 등을 대부분의 지자체에서 사용하고 있고 입지후보지에 대한 ‘타당성 평가’, 환경영향평가 등의 규정도 지키고 있음. 그러나 절차적 정당성 확보에 근거해 주민과의 협의가 완료되지 않은 상태에서 사업을 강행하는 경우 발생할 수도 있음. 예를 들면, 경기도 의정부시의 경우 공동대책협의회를 통해서 주민의 권익을 적극적으로 수용하기는 하였지만 반대집단과의 갈등이 완전히 해소되지 않은 상태에서 공사를 진행하여 갈등이 심화된 경우가 있었음.

실제 소각장 관련 갈등의 당사자였던 지역 주민들과의 소규모 심층 면접과 기존의 여러 사례 연구들을 통하여 진단할 수 있는 지역 주민들이 폐촉법에서 규정한 가용절차들의 사용에 대한 인식은 다음과 같다. 첫째, 입지선정위원회와 주민지원협의체에 참가하고 있는 주민대표들은 제도권 안으로 포섭된 경우라고 판단하는 경우에 입지선정위원회나 주민지원협의체에서 나온 결론을 받아들이지 않는 경우가 있다는 것이다. 특히 입지선정위원회와 주민지원협의체에 참여하는 주민대표의 선출을 주민들이 직접 하지 않고 시.도의회에서 선정하도록 되어있다는 점은 주민대표가 실질적으로 지역 주민들의 의견을 대변할 수 있는 대표성을 확보할 수 있는지에 대한 의문이 제기된다. 만약 확보하지 못하는 경우에는 대다수의 반대하는 지역 주민들은 입지선정위원회나 주민지원협의체의 결정을 받아들이지 않을 동기가 생기게 된다. 그 이유로 입지선정위원회의 결정이나 주민지원협의체의 결정에 대하여 침묵으로 찬성하는 지역 주민들과 제도권 밖에서 반대 투쟁을 하는 주민협의체와의 민-민 갈등도 심심치 않게 발생할 수도 있다.

그리고 공청회나 설명회는 절차상 거쳐야 하는 형식적인 이벤트로서 일방적인 정부 결정의 전달 장소로 여기기 때문에 반대하는 주민들은 문제 해결에 도움이 되지 않는다고 생각하고 있다는 것이다. 담당 공무원들이 폐촉법에서 규정한 절차들을 어떻게 인식하느냐에 따라 상관없이 반대하는 지역 주민들은 입지 선정이나 주민 지원과 같은 결정에서 정부가 이미 생각하고 있는 것을 형식을 빌려 조속히 처리하는 것으로 인지(Perception)하는 경우 그 절차들을 오히려 피하려는 동기가 생길 수 있는 것으로 진단되었다.

또한 폐촉법에서 규정한 절차의 순서가 우선 입지에 대한 결정이 환경부 장관의 승인으로 확정된 이후 보상에 대한 협의가 시작되도록 되어 있어, 보상의 정도에 따라 입지 결정을 수용할 수 있는 결정권이 박탈되게 되어 있어 불만이 있는 것으로 들어났다. 즉, 입지가 이미 결정되고 나서 보상 문제가 논의되게 됨으로서 협상력이 낮아지게 된다는 것이다.

입지선정위원회나 주민지원협의체의 의사결정 방식은 재적위원의 합의가 필요한 것이 아니라 재적위원 3분의 2이상의 참석과 참석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 되어 있음(폐촉법 시행령 제11조 3항 (2007년 7월 4일 개정), 제 18조 4항 (2004년 8월 10일 개정). 따라서 어떻게 위원이 구성되느냐에 따라 정치적인 결정이 나올 수 있는 가능성이 생길 수 있기 때문에 위원 구성원과 수에 대하여 갈등이 생길 수 있다. 예를 들면, 2개 이상의 시도에서 하나의 대형 소각장을 설치하려는 경우에 입지선정위원회는 위원장 1인포함 25인 이내로 구성됨. 시도 의회위원 (각 의회별 2인), 시도 공무원 (각 시도별 1인), 시.도의회에서 선정한 주민대표 (각의회별 3인), 시도지사가 선정한 전문가 (각 시도별 1인), 주민대표가 추천한 전문가 (각 시도별 1인)으로 구성될 수 있다. 이 때, 주민대표는 입지후보지에 거주하는 주민대표를 1인 이상 포함하게 되어 있음. 따라서 입지선정의 경우에 입지후보지에 위치한 주민대표의 수가 다른 지역의 주민대표의 수보다 적은 경우 참석인원의 과반수의 찬성으로 입지가 선정되는 경우 다수결의 횡포에 해당하는 결론이 나올 수 가 있다는 것이다.

또한 지원협의체를 구성하는 단계에서 참가할 수 있는 주민대표의 기준으로서 주변영향지역에 거주하는 지역주민을 들고 있는데, 지원협의체의 역할 중의 하나가 환경 상 영향조사를 통한 주변영향지역을 결정하는 것이다. 따라서 최초로 구성되는 지원협의체의 주민대표는 폐촉법 시행령 제18조 제1항 관련 별표 2에 따라 아직 주변영향지역이 결정.고시되지 않

은 상황이기 때문에 폐기물 소각시설의 경우 부지경계선으로부터 300 미터 이내에 거주하는 지역주민이어야 한다. 이 때 300 미터보다 약간 더 떨어진 외곽에서 거주하고 있는 지역주민들의 반발이 예상될 수 있다.

그리고 입지선정위원회의 의결이나 주민지원협의체의 의결에 대하여 시한이 정해지지 않았기 때문에 의결 과정에서 과반수의 찬성이 나오지 않을 경우에는 무한정 절차가 지연될 가능성이 있다.

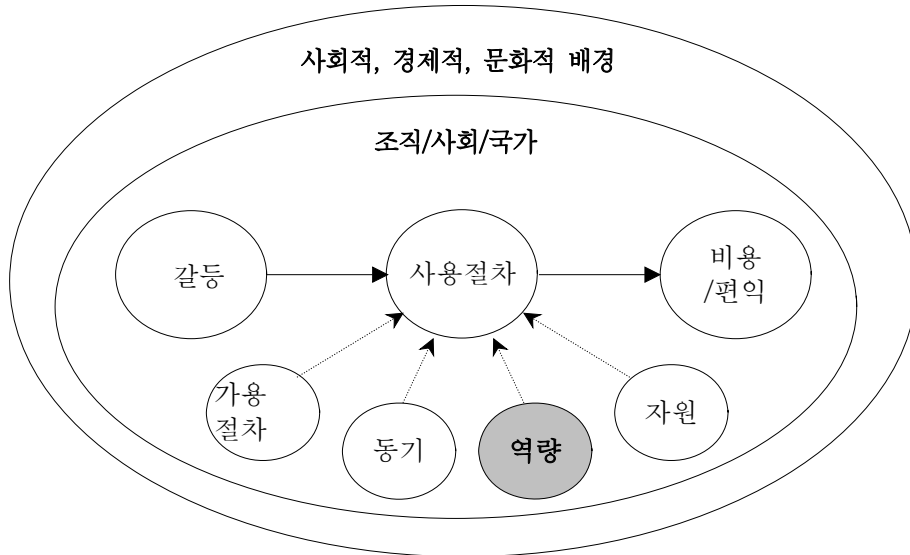
마지막으로, 입지선정위원회나 주민지원협의체에서 주민대표가 활동하고 있지만, 협상력을 높이고 보다 유리한 합의안을 이끌어내기 위하여 물리적 행동이나 시위, 고소 및 고발 등을 고려할 수 있다는 것이다. 과거의 다른 지역에서의 갈등 사례들의 학습을 통하여 이러한 힘에 근거한 방식이 보다 많은 보상을 가져다줄 수 있다는 것을 믿게 되면 이와 같은 방식을 지속적으로 사용하고자 하는 동기가 존재한다고 할 수 있다.

3. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템에 존재하는 역량 (Skill)

갈등관리 시스템이 효율적인 갈등해소를 위한 가용절차를 가지고 있고 갈등 당사자들이 그러한 절차들을 적극적으로 활용하고자 하는 동기가 존재한다고 할 때, 갈등관리 시스템이 제대로 작동하려면 갈등 당사자들이 의사소통, 협상 기술, 또는 절차 진행과 같은 역량을 갖추고 있어야 한다. 만약 그렇지 못할 경우, 서로 협의 또는 협상 테이블에 마주 앉았지만, 갈등이 해소되기는커녕 오히려 관계가 악화되고 갈등이 증폭될 수도 있다. 참여 하여 대화를 하는 것은 갈등 관리의 필요조건이지만 결코 성공적인 갈등관리의 충분조건이 아니기 때문이다. 따라서 갈등 당사자의 협상 및 갈등해소 역량은 갈등관리 시스템의 매우 중요한 요소가 된다 (그림 3-9).

현재 우리나라 전역의 지자체 담당 공무원들과 지역 주민들, 그리고 시의회 의원이나 지자체장과 같은 갈등 주체들이 대형 소각장과 관련된 갈등 등과 관련하여 소유하고 있는 갈등관리 역량을 정량적으로 진단하는 것은 매우 어려운 일이다. 하지만 기존의 사례 연구나 갈등 당사자 심층 인터뷰를 통해서 이러한 어떠한 역량이 필요하고 그러한 역량이 갈등의 효율적인 해소에 얼마나 도움이 될 지를 간접적으로 유추해 볼 수 있다.

〈그림 3-9〉 갈등관리 시스템에서의 「역량」



대형 소각장과 관련된 갈등이 시작되어 종결되기까지의 과정들을 살펴보면 민원, 시위, 고소, 소송 등과 같은 절차들도 사용되지만 지자체 담당 공무원들과 주민대표들 간의 수많은 공식, 비공식 협의 과정을 거치게 되며 결국 마지막 단계에서 담당부처 공무원들과 주민대표들 간의 합의를 통해 이루어지게 된다. 하지만, 협의과정에서 공무원들의 실익은 생활폐기물의 처리를 통한 공공의 문제 해결과 공익의 추구를 근거로 되도록이면 적은 보상으로 빠른 집행, 즉 대형 소각장의 설치를 원하는 입장인 반면 지역 주민들은 지가하락, 환경 오염, 건강상 위험 등의 이유로 소각장의 설치를 반대하는 입장 (Position)이어서 현저한 입장차이로 인한 협의 또는 협상 (Positional Bargaining)을 벌이며 평행선을 달리게 된다. 결국, 소각장이 들어서는 대신 어떤 기술을 사용하여 다이옥신과 같은 위해물질을 최소화 할 것인지, 어떻게 모니터링할 것인지, 어떠한 조건으로 누구를 대상으로 보상을 해 줄 것인지에 대하여 협상을 하며 최종 합의가 되면 갈등이 해소되게 된다. 따라서 협상 이슈는 단지 소각장을 설치하느냐 마느냐 하는 단순 의제가 아니라 여러 가지 이슈들이 존재하는 협상이 되어야 한다. 또한 환경단체나 지자체 단체장 그리고 의회 지도자들도 앞으로 그 지역의 생활폐기물의 양을 어떻게 줄여나가고 환경친화적으로 시설을 운영하며 재활용 및 에너지 자원화 할 것인가 등등 미래를 향한 이슈화를 시도할 수도 있다.

물론 광역화의 경우에는 입지후보지를 공모하는 절차가 사용되기도 하는데 이때는 이미 특정 금액과 형태의 주민인센티브를 약속한 상태에서 재정자립도가 낮은 기초자치단체들이 경제적 이익을 위하여 소각시설 유치를 위해 경쟁하게 된다. 예를 들어, 전남 무안군에서는 소각시설 설치의 총사업비 225억으로 책정하고 그중 시설비 120억원에 주민인센티브를 105억원으로 할당하고 주민인센티브를 주민직접지원금 20억, 지역개발비 20억, 목욕탕, 찜질방 등 무료복지시설 6억, 소각열이용 마을공동시설 4억, 해당 읍,면 사업지 5억등으로 나누어 지급하기로 미리 약속하고 공모를 하여 갈등이 없이 성공적으로 유치한 사례도 있다. 이천

시도 주민지원사업비 1,000억원 지원을 포함한 19개의 인센티브 항목 건의서를 시장과 협상을 통해 합의하였다. 또한 경남 진도군의 경우에는 신청지역 주민의 경우 5억원, 소각장 소재 중심 반경 1km 이내 지역주민 3억원, 신청지역 읍,면 숙원사업으로 2억원을 할당하였다. 이와 같이 소각장 입지를 공모하는 경우와 마찬가지로 주민지원협의체에서도 지역의 경제적 실정과 필요에 맞게 다양한 종류의 창의적인 보상에 관한 협상을 통해 얼마든지 상생하는 합의를 도출할 수 있을 것이다.

대형 소각장 시설 건설과 같은 갈등의 효율적인 해소를 위하여 갈등 당사자들은 협상의 기술 이외에도 여러 가지 갈등관리 역량이 필요하게 된다. 논의 전개를 위하여 대형 소각장 관련 갈등에서 갈등 당사자들이 어떤 내용의 협상 및 갈등 조정 역량을 소유해야 할지에 대하여 먼저 소개하고자 한다.

- 이해관계(실익)에 기반을 둔 협상 (Interests-based negotiation)³³⁾ 역량
 - BATNA 전략 (BATNA 파악, 예측, BATNA 키우기, 상대방의 BATNA에 대한 믿음을 약화시키기 등)
 - 입장 (Position)과 이해관계(실익) (Interests) 구별하고 실익에 집중하기
 - 창의적인 대안을 개발할 수 있는 능력
 - 객관적 기준을 마련하여 사용할 수 있는 능력
 - 여러 이슈들에 대한 협상에서 가치를 키워서 윈-윈하는 능력
 - 문제해결 과정에서 사람과 관련된 문제들을 분리하여 대처하는 능력 (예를 들면, 감정(Emotion), 인식(Perception), 의사소통(Communication)의 문제 해결) 등
- 분노하거나 감정적으로 대하는 민원인들을 상대하는 역량
- 10-20명 정도의 참여자를 대상으로 회의를 운영하는 facilitation 기법
- 공청회나 설명회와는 다른 형식의 숙의적 의사결정 방식들에 대한 이해와 운영 역량
- 가치관의 깊은 차이에서 오는 갈등 해결 역량
- 과학적 불확실성이 있을 때의 신뢰 확보를 위한 Joint Fact-finding 기법에 대한 이해
- 다이옥신과 같은 위해물질 등으로 인한 위험 (Risk)에 관한 의사소통 능력 (Risk Communication)
- 사과 (Apology)의 기술
- 조정자를 사용할 경우, 조정 (Mediation)에 대한 이해
- 이해당사자들과의 면접을 통한 갈등영향평가 기법에 대한 이해
- 합의형성과정 절차의 운영에 대한 이해
- Coalition building 기술

갈등관리 역량이 어떻게 키워질 수 있는가 하는 메커니즘을 이해한다면 현재 갈등 당사자들의 역량이 대략 어느 정도에 있는지 유추할 수도 있다. 태어날 때부터 협상 능력을 가지고 있는 사람도 있겠지만, 협상 및 갈등 조정 전문가들은 세계적으로 뛰어난 협상가나 유명한 갈등 조정 전문가들은 저절로 탄생하는 것이 아니라 부단한 노력과 연습에 의해서 만들

33) 다른 표현으로는 상생 협상 (Win-Win 협상), 상호이익협상 (Mutual Gains Approach to Negotiation), 문제 해결 협상 (Problem-solving negotiation) 등이 있음.

어진다고 주장하고 있다³⁴). 우선, 역량을 키울 수 있는 메커니즘은 세 가지 정도로 압축될 수 있다. 첫째, 위에서 열거한 여러 가지 주제들에 대한 갈등 당사자들을 대상으로 한 교육(Training)이 역량을 키울 수 있는 기회를 제공한다. 또한 그러한 교육을 통하여 보다 효율적인 갈등해소 절차인 대화를 통한 협상의 방식을 사용하고자하는 동기가 제공될 수도 있다. 둘째, 교육뿐 만 아니라 장기간의 갈등 및 협상 경험을 통해 저절로 학습할 수 있다. 셋째, 성공적인 갈등해소 사례 등의 체계적인 분석과 그 경험을 관련자들이 정기적으로 공유함으로써 학습이 이루어질 수 있다.

일단, 위에서 언급한 세 가지 역량 강화의 기회에 대한 진단을 해보면, 현재 국무총리실 사회통합정책실에서는 중앙부처와 지자체 공무원들을 대상으로 교육을 실시하고 있다. 그러나 교육기간이 1-2일로 짧고 교육을 받고자 하는 지자체 공무원들 중에 실제 소각장 관련 갈등업무를 담당하고 있는 공무원들도 있지만 단지 교육 점수를 채우고자 하는 다수 부처의 공무원들이 참가하고 있어 교육의 내용이 일반적인 내용을 다루는 경향이 있다. 또한 지자체 공무원 교육원에서 프로그램의 큰 틀이 짜여진 이후 그 중 일부로 갈등관리 교육이 짧게 요청되고 있다. 이것은 갈등 역량 및 협상 능력 강화에 크게 기여하지 않고 갈등 조정 및 협상 분야에 대한 흥미를 유발하는데 그칠 수 있다. 또한 각 지자체 마다 자체적으로 공무원 교육원을 운영하고 있고 자체적으로 갈등 교육 프로그램을 만들고 있는데 이 프로그램들이 위에서 제시한 내용들로 교육이 이루어지고 있는지에 대한 평가가 이루어져야 한다.

둘째, 장기 복무에 따른 경험의 축적 측면에서는 회의적이다. 왜냐하면 위에서 언급한 바와 같이 소각장 관련 부서는 기피부서인데다가 보직이 매우 자주 바뀌기 때문에 업무 인수인계가 제대로 된다고 하더라도 경험을 축적하기가 매우 힘들고, 갈등관리 시스템을 향상시켜야 한다는 동기 (Motivation)도 약한 상태가 된다.

셋째, 환경부에서는 2005년부터 매년마다 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크숍 (1일)을 개최하여 지자체 공무원들을 대상으로 환경부의 폐기물처리정책방향을 설명하고 시민단체의 의견과 짧은 시간의 갈등관리 특강 그리고 여러 지자체 공무원들의 갈등해소 우수 사례들의 발표를 통해 여러 경험담을 공유하고 있다³⁵). 이러한 특정 갈등분야에 대한 해당 공무원들을 대상으로 한 갈등해소워크숍은 역량 제고에 큰 영향을 미칠 것으로 기대되고 있으나 주로 실무의 경험을 바탕으로 한 내용들이 주를 이루고 갈등관리의 이론과 중요한 개념들에 대한 이해에 관련한 역량이 제고되는 데는 한계를 가지고 있음. 또한 일 년에 단 하루만 진행되는 것이기 때문에 아쉬운 점이 있다.

4. 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템에 존재하는 자원 (Resources)

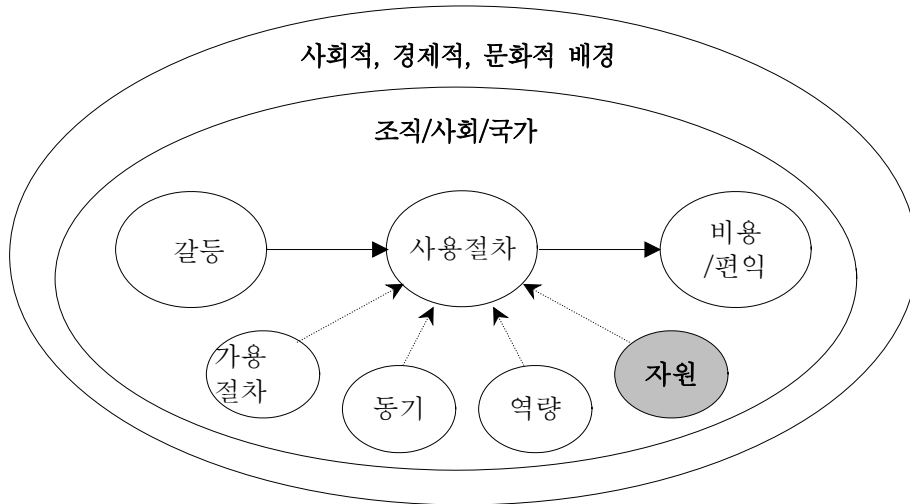
갈등관리 시스템이 효율적인 갈등해소를 위한 가용절차를 가지고 있고 갈등 당사자들이 그러한 절차들을 적극적으로 활용하고자 하는 동기도 존재하며, 갈등 당사자들이 의사소통,

34) Thompson, Leigh (2008). The Truth About Negotiations. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, Inc. publishing as FT Press.

35) 환경부 (2005. 3. 29.) 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크숍 (대전광역시청 대강당). 환경부 (2008.5.29) 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크숍 (한국수자원공사 수도권지역본부 대강당).

협상 기술, 또는 절차 진행과 같은 역량을 갖추고 있을 때에도 갈등관리 시스템 내부에서는 효율적인 갈등해소를 위하여 여러 가지 자원을 제공해 주어야 한다. 자원의 종류에는 인적 자원, 물질 (경제적) 자원, 정보의 자원 등으로 구분할 수 있다 (그림 3-10).

〈그림 3-10〉 갈등관리 시스템에서의 「자원」



인적자원에는 첫째, 지자체 부처에 내부적으로 갈등관리에 전문적인 지식을 가지고 있어서 여러 가지 갈등해소에 도움을 줄 수 있는 인력과, 둘째, 지자체 해당 공무원들을 대상으로 주기적인 갈등관리 역량 교육을 실시할 수 있는 인력, 셋째, 외부적으로 갈등 당사자들과 해당 이슈들에 대하여 제3자적 입장에서 조력자 (Facilitator), 조정자 (Mediator), 중재자 (Arbitrator)의 역할을 할 수 있는 전문인력 등이 있다. 또한 이러한 인력들을 체계적으로 지속적으로 양성해 나가고 평가를 할 수 있는 인프라를 구축하는 것도 국가의 중요한 갈등관리 시스템 선진화의 한 요소가 된다.

현재 지자체 행정당국 내에 갈등관리를 특화하여 담당하는 부서는 없는 것으로 알려져 있지만, 지자체 공무원 교육원들에서는 갈등 관리 교육을 실시하고 있는 것으로 보인다. 문제는 이러한 교육이 얼마나 체계적으로 실질적으로 되고 있는가 하는 것은 더 자세한 평가가 필요하다. 그리고 실제 소각장 관련한 갈등 사례들을 살펴보면 제3의 조력자나 조정자 등을 거의 활용하지 않고 지자체 해당 공무원들과 주민대표들과의 직접 협상을 통해서 갈등을 해결하려고 하고 있다³⁶⁾.

경제적 자원에는 부처 별로 특정 유형의 갈등관리 시스템을 분석할 연구를 실시할 수 있는 예산과, 지자체 별로 참여적 의사결정 방식을 운영하는 데 필요한 예산, 즉 참가자들에게 일종의 참가비 등을 지급하여 무보수가 아니라 참여의 인센티브로서 기능하도록 할 수 있는 기금을 마련하거나 제3의 조력자 및 조정자, 중재자들을 활용하는 경우의 인건비 등이 해당된다. 또한 민.관이 공동으로 참여하는 연구나 자료 조사와 같은 Joint fact-finding 과정에서

36) 소각장 사례가 아니라 음식물 자원화 시설과 관련한 갈등에서 시민배심원 제도를 활용한 사례가 있음. 울산 북구에서는 갈등 당사자들이 민주노동당의 개입으로 시민배심원단 제도를 활용하기로 합의하고 중립적이라고 여겨지는 시민배심원단은 2/3찬성으로 음식물자원화시설 설치를 결정하는 최종 판결을 내렸음.

중립성과 객관성을 확보하기 위하여 정부 예산이나 참여자들의 기부를 통해 모은 기금을 중립적인 기관에 위탁하여 운영을 맡기는 경우도 해당된다. 이러한 경제적 자원이 부족하거나 정책 집행 시한이 매우 짧은 경우, 의미 있는 참여를 통한 협의 과정을 생략하고자 하는 강한 동기가 커질 수 있다.

마지막으로 정보 (Information) 자원이 있는데, 갈등 당사자들에게 갈등해소에 유용하게 사용될 수 있는 정보들을 체계적으로 공급할 수 있는 인프라를 의미한다. 이러한 정보들의 종류로서 갈등 유형별 갈등관리 시스템에서 유발되는 비용과 편익에 대한 분석 자료 (주로 통계 자료) 등이 있는데, 예를 들면, 대형 소각장 건설 관련 갈등을 해소하는데 주로 얼마의 기간이 소요되는지, 사례 별로 주민들이 어떠한 지원을 얼마나 받았는지, 반대하는 주민들이 소송을 제기한 경우 몇 %의 승소율을 보이는지 등의 정보가 체계적으로 Database화하여 인터넷상 또는 문서상으로 제공될 수 있다. 이러한 정보들이 유용한 이유는 갈등 당사자들로 하여금 힘이나 권리에 근거한 비효율적인 절차들을 사용하고자 하는 동기에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 현재, 우리나라에는 이러한 체계적인 갈등관리 시스템에 대한 Database가 없는 상황이고, 환경부에서 생활폐기물 처리시설에 대한 사례 모음 집 등을 만들고 있으나 갈등 당사자들에게 실질적 도움이 되는 정보가 체계적으로 제공되고 있지는 않는 것으로 보인다³⁷⁾.

제4장 한국의 생활 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 설계

제1절 시스템 설계 제안

위의 시스템 진단 결과를 바탕으로 연구진은 폐기물 처리시설 관련 갈등관리 시스템의 각 구성요소별로, 즉, 가용절차의 폐측법의 개정, 동기부분의 변화, 역량 강화 전략, 자원의 공급 측면에서 시스템 설계 제안을 하였다. 또한 각각의 제안들은 앞에서 언급한 갈등관리시스템 설계의 6원칙에 부합하도록 되어 있다. 현 시점에서 환경부에서 실제로 본 연구를 바탕으로 폐측법에 대한 개정 논의를 전개하고 있기 때문에 모든 제안 내용을 다 소개하기 보다는 그 중에서 중요한 7개의 설계 제안과 그 이유를 설명하고자 한다.

원칙 1: 갈등관리 초기 단계에서 갈등 당사자들이 실익에 초점을 맞추는 협의를 할 수 있어야 한다.

37) 환경부 (2004.2) 폐기물처리시설 설치관련 님비(민원) 발생 및 해소사례

제안 1: '소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회(가칭)'의 구성 시점

현행 시스템

폐촉법 제3장 폐기물처리시설 주변영향지역의 지원 등 <개정 2007.12.27>

제17조 (주변영향지역의 결정·고시) ① 폐기물처리시설 설치기관은 제11조의3에 따른 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 **대통령령으로 정하는 기간**에 그 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변지역(이하 "주변영향지역"이라 한다)을 결정·고시하여야 한다.

② 폐기물처리시설 설치기관은 제1항에 따라 주변영향지역을 결정·고시하려면 제17조의2에 따라 구성된 **주민지원협의체(이하 "지원협의체"라 한다)**가 선정한 전문연구기관으로 하여금 **환경상 영향을 조사**하게 하고, 그 결과를 수렴하여야 한다. (이하 생략)

폐촉법 시행령 제17조 (주변영향지역의 결정·고시) ① 폐기물처리시설 설치기관은 법제17조제1항의 규정에 의하여 당해 폐기물처리시설의 설치·운영으로 환경상 영향을 받게 되는 **주변지역(이하 "주변영향지역"이라 한다)**을 **폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 2년 이내에 결정·고시**하여야 한다. 결정·고시가 있는 후 환경상 영향의 변동이 있다고 인정되는 경우에는 주변영향지역을 조정하여 고시할 수 있다.<개정 1999.6.30>

제18조 (주민지원협의체의 구성·운영 등)
⑥ 법 제17조제2항의 규정에 의하여 지원협의체는 **폐기물처리시설 설치계획이 공고된 날부터 90일 이내에 당해 폐기물처리시설 설치로 인한 환경상 영향조사를 위하여 전문연구기관을 선정**하고, 이를 폐기물처리시설 설치기관에 **통보**하여야 한다. <개정 1999.6.30>

개선 시스템

주민지원협의체의 이름을 '**소각장 설치 협약을 위한 지역공동체 위원회 (가칭)**'으로 바꾸고, 구성 시기를 기존의 폐기물처리시설 설치기관에 의한 **설치계획이 승인·공고된 날 이후가 아니라, 입지선정위원회의 입지타당성 조사 이후의 입지선정 및 결정·고시 직후에 지체없이 위원회 구성을 추진**하되, 지자체와 해당 위원회 간의 소위 '**설치 협약 (Siting Agreement)**'이 체결된 이후에 폐기물처리시설 설치기관의 설치 승인을 받고 공고를 하도록 한다.

제안 이유와 근거:

대형 소각장과 관련한 갈등관리 시스템 하에서 최대한 초기에 갈등 당사자간의 협상이 이루어지려면 폐기물 설치기관 (예를 들면 지자체장과 실무 담당자)과 협상을 진행할 수 있는 입지 지역 주민들의 대표로 구성된 협의체가 초기에 구성되어야 한다. 현행 폐촉법에 의한 시스템 하에서도 (단, 입지 선정을 공모제로 하는 경우를 제외하고) 지자체와 입지 지역 주민과의 주민지원에 관한 협약을 체결하는 것을 갈등해결의 중요한 기제로 보고 있다. 그러나 현행 '주민지원협의체'는 폐기물 설치기관 (또는 환경부 장관)의 입지 결정. 고시 이후 상당기간 후에 구성되도록 되어 있다. 예를 들면, 주변영향지역을 결정하기 위하여 환경상 영향조사를 해야 하는데 주민지원협의체는 입지 결정 고시 이후 90일 이내에 전문가를 선정하도록 되어 있고 주변영향지역도 입지 결정 고시 이후 2년 내에 하도록 되어 있다. 실질적으로 주변영향지역이 결정되면 그 지역 내의 주민들도 주민지원협의체에 참여할 수 있는 자격이 되기 때문에 새롭게 포함된 지역의 주민대표로 다시 주민지원협의체가 구성될 수 있다.

이렇게 협상 당사자 및 협의체의 구성이 지연되면 기본적으로 두 가지 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 이미 입지가 결정되고 그것이 승인된 상태에서의 협상은 입지 지역 주민들에게 단순히 보상 (Compensation)의 내용을 협상하기 위한 것이 되어버린다. 보상을 비롯한 여러 협상 의제의 논의 결과에 따라 입지의 최종 결정을 하는 것이 아니라 시설의 입지가 이미 결정 난 이후의 협상이 되어 버리는 것이다.

물론, 몇몇 학자들은 입지 결정이 합리적이고 객관적인 기준으로 이루어진 후 보상에 관한 협상이 있어야 하며 그 협상의 이슈도 시설의 건설 및 운영 조건에 초점을 두어야 한다고 하고 있다³⁸⁾. 현재 폐촉법도 이러한 패러다임을 적용하고 있다. 그러나 Risk Communication 전문가나 갈등 전문가들은 위험 (Risk)에 대한 갈등 당사자들의 인식 (Perception)에 대한 연구에서 다음과 같은 결과들을 발견하고 있다. 갈등 당사자들이 위험 (Risk)을 가장 크게 느끼고 가장 거세게 분노하는 경우는, 그들이 선택을 강요당하고 있다고 느끼며, 힘이 없어 자신이 그 위험을 스스로 통제할 수 없다고 느끼며, 편익은 다른 사람들에게 돌아가는 반면, 비용은 자신에게 귀속된다고 느끼며, 위와 같은 상황이 모두 불공평하다고 느낄 때라는 것이다. 반대로, 갈등 당사자들이 그 위험을 자발적으로 받아들이기로 선택하고 그 선택으로부터 편익을 얻고, 위험의 저감에 어느 정도의 통제력을 가지며, 그 과정 및 결과를 공평한 것으로 판단할 때 위험을 보다 낮게 인식(평가)하며 분노가 적어진다는 것이다. 협상 과정을 통해 시설의 설치를 거부할 권한이 있는 지역 주민들은 그들의 에너지를 저항과 반대에 투여하지 않아도 되며, 비교적 자유로운 상태에서 시설을 거부하는 것이 진정 그들의 이익에 부합되는가를 검토할 수 있으며, 비용과 편익 등을 세밀하게 논의하고 시설을 수용할 수 있는 조건을 평가할 수 있게 된다는 것이다³⁹⁾.

둘째, 협상 당사자인 현행 주민지원협의체의 늦은 구성은 민.민 갈등의 원인이 되기도 한다. 입지선정위원회의 입지 결정에 불만을 가진 입지 지역 주민들은 제도권 안의 주민지원협의체와는 별도로 그러한 협의체가 구성되기 전에 '소각장 건설 반대 주민대책위' 등을 구

38) A.D. Tarlock, "Anywhere But Here: An Introduction to State Control of Hazardous Waste Facility Location," *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 2, 1981, pp. 1-41.

39) Susskind, Lawrence and Patrick Field. *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*. Free Press. 1997.

성하여 제도권 내의 협상 보다는 제도권 밖의 시위나 소송에 의지할 가능성이 커지게 되기 때문이다. 즉, 현행 폐촉법에서는 주민지원협의체만을 제도권 안으로 들어온 법적인 협상 당사자로 보는 반면 소각장 건설 반대 주민대책위원회 등은 법적인 협상 상대가 되지 않게 되어 주민지원협의체가 구성되기 전에는 지자체가 협상 상대가 없는 상태에서 갈등이 증폭될 수 있다.

참고로 미국의 메사스추세츠 (Massachusetts) 주의 Hazardous Waste Facility Siting Provisions을 살펴보면, 민간 개발업자나 지방정부가 특정 입지에 폐기물 처리시설을 설치할 의도가 있다는 공고를 하거나 지역 환경청 (Department of Environmental Protection)에서 특정 지역이 타당성 조사를 통하여 입지로 선정되었다는 공고를 한 후 30일 이전에 입지 지역 주민들을 지방 정부와의 협상과정에서 대변할 위원회를 구성하여야 하며 Siting Agreement (처리시설 설치에 관련한 협약)이 체결된 이후에 정부로부터 최종 승인이 이루어진다⁴⁰). 또한 미국의 조지아 (Georgia) 주에서는 입지 타당성 조사 후 입지로서 타당하다는 공고가 난 이후에 45일 이내에 협상 절차에 관한 공고가 입지 지역에서 이루어지고 그 공고 후 30일 이내에 입지 지역의 주민들이 협상을 요청하는 청원을 낼 수 있고, 그로부터 15일 이후 지자체에서 협상을 공식화하며 그 후 15일 이내에 협상 요청을 했던 청원자들이 10명의 협상대표를 자체적으로 구성하도록 되어 있다. 그 후 30일 이내에 지자체와 주민 협상대표가 첫 번째 협의를 갖고 협상 절차를 논의해야 하며, 중립적인 촉진자 (Facilitator)를 선정한 이후에 협상을 개시하도록 되어 있다⁴¹)

이런 경우에 협상의 의제는 단순히 어떠한 보상을 받을 것인가에 대한 이슈 뿐만 아니라 폐기물의 처리 시설의 설치 규모, 폐기물 저감 대책, 입지 지역 영향권 주민의 범위 선정 방식, 폐기물 처리시설 운영의 모니터링, 등 포괄적인 이슈들에 대한 일괄타결 (Package deal) 이 가능하도록 해야 한다.

제안 2: 새로운 협의체의 구성 방법	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐촉법 제17조의2 (지원협의체의 구성기준 및 기능 등) ① 지원협의체는 해당 폐기물처리시설 소재지의 특별자치도·시·군·구의회의 의원, 주민대표 및 주민대표가 추천한 전문가 가운데 폐기물처리시설 설치기관이 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장 및 특별자치도·</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제안 1에서 언급한 새로운 협의체에 참여하는 주민대표는 시·군·구의회에서 추천한 자가 아니라 원칙적으로 주민들의 자발적 지지를 받는, 즉 대표성을 가지는 주민대표로 구성하도록 한다. 2. 소각장 건설의 찬·반 양쪽이 존재할

40) Massachusetts Hazardous Waste Facility Siting Provisions. <http://www.state.ma.us/dep/>

41) Warren P. Kriesel, Accepting Locally Undesirable Land Uses: The Role of Georgia's Comprehensive Solid Waste Management Act. 1991.

시·군·구의회와 협의하여 구성하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 지원협의체의 구성원이 될 수 없다.

1. 금치산자·한정치산자 또는 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 자
2. 금고(禁錮) 이상의 실형(實刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 자
3. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자
4. 법률 또는 법원의 판결에 따라 자격이 정지되거나 상실된 자

...

③ 지원협의체의 세부적인 구성방법은 대통령령으로 정한다.
(이하 생략)

폐측법 시행령 [별표 2] 지원협의체의 구성방법 (제18조제1항관련)
<개정2007.7.4>

1. 지원협의체의 정원
폐기물소각시설의 경우, 1일처리능력이 300톤 이상은 15인 이내 / 1일처리능력이 300톤 미만은 11인 이내로 한다.
2. ... 제1호의 범위 안에서 폐기물처리시설 설치기관이 관할 시장·군수·구청장 및 시·군·구의회와 협의하여 다음 각 목의 자로 구성하되 **정원 중 주민대표가 반수 이상이 되도록** 하여야 한다...
가. 당해 폐기물처리시설이 소재하는 지역의 시·군·구의회의원
나. 주변영향지역에 거주하는 지역주민으로서 해당 시·군·구의회에서 추천한 읍·면·동별 주민대표
다. 주민대표가 추천한 전문가 2인
(이하 생략)

경우에는 양쪽의 의견이 균등하게 대변 되도록 구성되어야 한다.

3. 소각장 입지와 이웃하는 지자체의 주민대표도 필요에 의해 참여시킬 수 있도록 한다.

4. 협의체에 참가하는 대표들의 구성에 변화를 가하는 경우에는 기존의 협의체 위원들의 동의를 조건으로 새로운 위원들을 추가할 수 있도록 한다.

5. 소각장의 1일처리능력과 상관없이 15인 이내를 가이드라인으로 제시하되 필요에 따라 유연하게 운영하도록 한다.

주민대표 선정 방식에 대해서는

Option 1. 중립적인 제3자가 실시하는 갈등영향분석에서 선정하여 모든 이해당사자들의 동의 하에서 협의체를 구성한다.

제안 이유와 근거:

주민지원협의체의 구성원이 특정한 정치적 목적을 가지고 신속하게 결정될 경우에 주민대표 자격에 대한 논란이 일어나 협의 결과가 공신력을 갖지 못하게 되는 경우가 생길 수 있다. 그리고 주민대표가 포섭된 것으로 여기는 반대 주민들은 이러한 협의체 내에서의 건설적인 대화보다는 제도권 밖의 투쟁 중심의 노력을 기울이기가 쉽다. 소각장 관련 갈등이 민.관 갈등에서 찬성, 반대로 나뉜 민.민 갈등으로 변질되는 것을 피해야 한다.

또한 집단 민원에서의 협상의 성공은 협상에 참가하는 주민 대표와 그들이 대변하는 다수의 주민들 간의 협상 과정에서의 원활한 의사소통에 달려있다. 의사소통이 원활하지 않을 경우, 협상 참가자의 결정에 대하여 다수의 주민들이 받아들이지 않고 불복할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 이유들로 갈등전문가들은 민주적인 방식으로 지역주민들로부터 선출된 지역주민대표를 협상의 적격자로 여기고 있다. 이 때 지역 주민들로 하여금 적격의 협상대표를 선정할 책임을 지우고 협상 대표의 임명에 대하여 공고를 하고, 또한 그들의 참여과정을 투명하게 알려줄 필요가 있다. 이러한 절차는 협상 테이블에 나오는 것을 거부하는 갈등 당사자들에게 언제라도 협상에 참여할 수 있도록 동기를 부여하기 위한 것이기도 하다. 협상 참가자가 광범위한 이해당사자들을 포함하고 있는 경우, 그곳에서 나오는 합의안의 힘은 대단한 것이기 때문에 혼자서만 협상을 거부할 동기가 줄어들게 된다.

이 때, 제3의 중립적인 조력자에 의한 갈등영향평가를 통해 이러한 이해당사자의 범위를 파악하고 대표들의 선정에 도움을 줄 수 있다. 또한 중립적인 조력자는 주민 대표와 주민 간의 의사소통을 원활하게 도와주는 역할을 할 수도 있다. 그리고 주민들이 직접적으로 대표를 뽑을 수 있는 충분한 시한을 주고 그 시한 내에 대표를 선택할 수 있도록 하고 그 선택에 대하여 다시 한번 공고를 통해 주민들의 추인을 받는 방식을 생각해 볼 수 있다. 또한 협의체의 구성원의 숫자와 구성원의 상황에 따른 변화에 대해서도 가이드라인을 제시하여 유연성을 확보하고 이러한 결정도 갈등 당사자들이 합의하여 결정하도록 할 수 있다. 특히 찬성 또는 반대하는 주민만 협의체로 들어올 경우, 제도권 안과 밖으로 나뉘어 갈등이 민.민 갈등으로 비화하는 경우가 많으므로 두 의견을 대변할 수 있도록 협의체가 구성되어야 한다.

제안 3: 새로운 협의체의 의사결정방식	
<u>현행 시스템</u>	<u>개선 시스템</u>
<p>폐촉법 시행령 제18조 (주민지원협의체의 구성.운영 등) ...</p> <p>④ 지원협의체의 회의는 재적위원 3분의 2이상의 참석과 참석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <개정 2004.8.10></p>	<p>위원회 내에서의 의사결정 방식을 과반수에 의한 것이 아니라 합의를 추구하도록 권유해야 한다. 합의가 도달하지 않을 경우 단순한 참석위원 과반수가 아니라 2/3이상의 찬성이 필요하도록 할 수 있다.</p>

제안 이유와 근거:

주민지원협의체가 본 보고서에서 제안하는 바와 같이 설치 협약을 위한 새로운 종류의 협의체로 구성되고 운영될 때, 찬성과 반대, 또는 중립, 등 여러 범위의 의견을 가진 주민대표가 참여할 수 있다. 이런 경우 합의안이 과반수 즉, 51%만 넘으면 결정되도록 한다면, 어떤 결정이든지 빨리 결정될 수 있는 효율성은 있지만 여러 문제를 가져올 수 있다. 첫 번째, 주민지원협의체의 구성이 어떻게 되는가에 따라 특정의견이 과반을 넘을 확률이 좌우되기 때문에 매우 주민지원협의체의 구성이 정치적인 문제가 된다. 이 때는 의미있는 협상보다는 주민지원협의체의 구성을 자신에게 유리하게 하는데에 더 동기가 유발될 수 있다. 또한 과반수로 의사를 결정할 경우 나머지 49%는 만족할 수 없는 합의안이 나올 수 있다. 따라서 최대한 만장일치의 합의를 이루도록 적극 권장하되 만장일치가 아닐 경우에는 3분의 2 이상의 찬성을 보이는 합의안을 마련하도록 할 수 있다. 이 경우 의사결정이 어려울 지라도 일단 결정된 합의안은 과반수 찬성보다 더 안정적이고 지속적일 수 있다.

제안 4: 주민 보상 방식	
<p style="text-align: center;"><u>현행 시스템</u></p> <p>폐촉법 시행령 제27조 (주변영향지역지원 등) ① 폐기물처리시설설치기관은 법 제22조의 규정에 의한 지원을 하는 경우에는 그 지역의 여건과 법 제21조의 규정에 의한 주민지원금의 규모 등을 고려하여 가구별로 지원하거나 별표 3의 지원사업을 실시하되, 가구별 지원규모, 지원사업의 종류 및 규모를 지원협의체와 협의하여 결정하여야 한다. <개정 1999.6.30> ② 제1항에 따른 지원의 방식은 직접영향권안의 주민에 대하여는 가구별로 지원할 수 있으며, 간접영향권안의 주민에 대하여는 공동사업의 형태로 지원함을 원칙으로 하되, 폐기물처리시설설치기관이 가구별 지원이 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 환경부장관·수도권매립지관리공사의 장의 고시 또는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 가구별로 지원할 수 있다. <개정 2007.7.4> (이하 생략)</p>	<p style="text-align: center;"><u>개선 시스템</u></p> <p>1) 보상방식의 논란과 관련해서 현금지원은 현실적으로 바람직하지 않다는 전제하에 현금지원 외의 모든 보상규정에 대해 최대한 유연성을 부여할 것을 권장한다. 특히 열거규정에 의해 주민지원활동을 제한하고 있는 규정을 네거티브규정(-해서는 아니 된다.)으로 개정하여 많은 재량권을 지자체에 부여하는 것도 하나의 방안이다. 그러나 보상에 대한 사후감독 체제는 강화할 필요가 있다.</p>

제안 5: 중립적인 조력자 또는 조정자의 활용	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>폐기물 처리시설 설치를 주도하는 지자체와 주민대표들이 참가하는 협상이 진행되기 직전에 <u>갈등 당사자들이 제3의 중립적인 조력자 (Facilitator) 또는 조정자 (Mediator)를 선정 활용하도록 폐촉법에서 권고할 수 있다.</u></p>

제안 이유 및 근거:

갈등 당사자의 수가 많거나 의제의 수가 많을 때, 특히 갈등 당사자간의 관계가 좋지 않을 때, 과거의 문제들로 인하여 신뢰가 없을 때의 협상에서는 협상의 시작이나 운영 측면에서 중립적인 제3의 조력자나 조정자의 존재가 큰 도움을 줄 수 있다. 여전히 생활폐기물 처리시설 관련 갈등에서는 갈등 당사자들이 직접 만나서 협상을 진행하고 있다. 이것은 중립적이고 전문적인 제3의 조력자, 및 조정자의 풀 (pool)이 아직 부족하기 때문이거나, 이러한 방법들에 대하여 갈등 당사자들이 불신을 가지고 있기 때문이라고 해석된다. 따라서 일단 중립자들이 도움을 받아 협상을 하는 소위 Assisted negotiation의 성공 사례를 실험적으로 창출한다면 이러한 방법들의 확산에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

제안 6: 갈등관리 Database 구축 및 활용	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당 사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>폐기물 처리시설 설치관련 갈등 사례들의 취합을 바탕으로 갈등 당사자들이 객관적으로 <u>협상에 유용하게 이용할 수 있도록 체계적으로 가공된 정보 (Information)들의 Database를 구축하여 webpage를 통해 운영한다.</u></p> <p>정보의 종류에는</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 갈등해소에 걸리는 시간, 행정적 비용 등 효율적인 갈등관리에 대한 정량적인 평가를 도와주는 정보

	<ul style="list-style-type: none"> - 여러 지자체의 사례에서 나타나는 보상의 종류와 크기를 체계적으로 보여주어 보상 문제에 있어서 최대한 객관적으로 접근하되 지자체가 처한 상황에 따라 유연한 기준을 사용할 수 있음을 보여줄 수 있다. - 힘이나 권리에 기반을 둔 시위나 소송을 사용할 시 초래되는 비용과 소송에서 이길 확률 등을 제공할 수 있다.
--	---

제안 이유 및 근거:

Win-Win 협상에서는 절대 근거가 없는 즉, 객관적이지 않은 요구에 의하여 단지 협박이라는 이유로 굴복해서는 안 된다. 즉, 협상에 참가한 사람들은 모든 당사자들이 수긍할 수 있는 객관적 기준을 사용하여 자기의 주장을 펼쳐야 한다. 이러한 객관적인 기준 중에 하나는 과거의 선례이다. 물론 선례들이 잘못된 것들도 많이 있지만, 이미 여기저기에 문헌으로 흩어져 있는 사례들은 성공적인 협상에 대한 전형을 보여주는데 매우 중요한 자원이 될 수 있다. 예를 들어, 갈등해소에 걸리는 시간, 행정적 비용 등이 과거보다 더 빠르고 적게 들어갔다면 보다 효율적인 갈등관리를 했다는 것으로 정량적인 판단을 할 수 있다. 또한 보상 문제도 하나의 일률적인 기준으로 따라하는 것이 아니라 지자체가 처한 상황에 따라 유연한 기준을 사용할 수 있음을 보여줄 수 있다. 무엇보다도 힘이나 권리에 기반을 둔 시위나 소송을 사용할 시 초래되는 비용과 소송에서 이길 확률 등을 제공해 준다면 협상에 참여할 동기를 부여하는데 큰 도움이 될 수 있다.

원칙2: 초기 협상이 실패하더라도 다시 협상 테이블로 돌아갈 수 있는 Loop-back 시스템을 갖춘다.

제안 7: 협의의 시한	
<p><u>현행 시스템</u></p> <p>해당 사항 없음</p>	<p><u>개선 시스템</u></p> <p>현재의 폐촉법과 같이 제도권 안에서의 갈등 당사자 간 협상을 의무화 (Mandatory Negotiation) 하는 경우, (그것이 지자체 조례라 할지라도) 협상을 언제 시작하여 협상 시한은 얼마나 되는지 당사자 간 결정하게 하고 결정하지 못한다면 (예를 들면 2달의 시한을 준 뒤) 협상이 실패하면 독립적인 중재기관에 의하여 결정하도록 할 수 있다.</p>

제안 이유 및 근거:

협상 시한이 없는 협상은 갈등 당사자들로 하여금 협상을 결정을 지연시키기 위한 도구로 사용할 수 있으며, 협상 결론이 항상 뻔 하다면 그 협상에 참여할 의사가 없어진다. 따라서 협상 시한을 두고 그 협상이 결렬되면 항상 자신에게 유리한 상황이 오지 않을 수 있는 불확실한 상태로 만들어 주면 초기 협상 자체에 소위 Good will (좋은 의도)와 적극성을 가지고 참여할 수 있게 된다. 이미 앞부분에서 예시한 바와 같이 미국 메사추세츠 주에서는 유해성 폐기물 처리시설의 입지 선정과 관련하여 의무적으로 주정부와 지역 주민 대표 사이에 60일간의 협상 시한을 주고 협상을 강제하고 있으며 그 후 협상이 결렬되면 법에 기초한 제 3의 중재 기관이 중재 (Arbitration) 결정을 내리게 된다. 단, 이때 협상과정에서 환경영향사 평가 등 장기간의 용역이 필요한 경우는 그 기간이 끝난 이후에 협상을 진행하는 것을 고려하여 시한을 정해야 한다.

서울 목동 사례에서 보듯이 소각장 시설의 공동이용화와 관련하여 서울시 조례를 협상 시한 없이 서울시와 해당 지자체장, 그리고 주민대표와의 합의가 필요하도록 한 경우, 어떠한 원인이든지 갈등 당사자가 대안 없이 지속적으로 반대할 경우 어떠한 결정도 내릴 수 없게 된다. 또한 그 이후 서울시 조례를 협상 시한 없이 서울시, 해당 지자체장, 주민대표와의 합의가 필요한 것으로 개정된 경우에는, 일방적으로 한 쪽이 협의의 개념을 소극적인 수준의 Consultation으로 해석하여 합의가 이루어지지 않은 상태에서 일방적으로 행정을 집행하게 되어 과격한 양상의 갈등을 유발한 경우가 있다. 이 두 가지 극단적인 경우의 해결책은 합리적인 기간의 협상 시한을 가진 협상을 통한 합의를 추구하도록 하되, 만장일치 합의가 일어나지 않으면 super majority, 즉 2/3이상의 동의를 구하되, 그것도 되지 않으면 중재를 통하여 어느 한쪽에 유리한 방향으로 진행되지 않도록 하는 것이다. 이 때 중재 절차에 대한 신뢰가 절대적으로 필요하다. 이러한 법적인 중재에 대하여 만족하지 않을 때는 역시 다른 법적인 절차를 시도할 수 있도록 할 수 있다.

이러한 절차적 장치는 협상을 실패하였을 때의 이후의 상황에 대한 준비이기도 하지만 주목적은 갈등 당사자들을 초기 협상에 보다 적극적으로 참여하도록 유도하기 위한 것이라고 할 수 있다.

제5장 결론: 시스템의 개선, 실험, 성공사례 그리고 확산

제1절 시스템 설계 이후의 전략

시스템의 설계는 갈등관리시스템에 대한 이해를 가지고 있는 전문가들과 해당 갈등을 실제로 다루고 있는 실무자가 반드시 공동으로 작업을 해야 한다. 시스템의 설계 및 그 설계를 바탕으로 한 실제 개선은 정치적인 작업으로서 그 제안된 시스템의 내용에 대하여 내부 협상이 있게 된다. 그리고 시스템 설계자는 반드시 모든 갈등 당사자 그룹에 중립적으로 인

식되어야 한다.

시스템이 설계되고 제안되었다고 해서 반드시 성공하는 것은 아니다. 아직도 많은 노력이 필요하다. 상위의 정책결정 그룹으로부터의 물심양면의 지원을 확보해야 하며, 기존의 시스템에 익숙한 시스템 사용자들의 저항에 직면하였을 때 효과적으로 대처해야 하며, 그들에게 새로운 시스템에 대한 동기를 부여해 주어야 한다.

그러한 노력의 일환으로 첫째, 실효성이 있을 것으로 예상되는 시스템 개선점에 대한 공청회 및 워크숍 개최, 둘째, 역량 개선과 같은 교육 기회를 시스템 설계에 참여한 그룹과 공동으로 제공하는 방법이 있다. 이 경우, 연구자들은 실제 사례 연구를 바탕으로 한 모의 협상 교재 등을 개발하여 교육에서 사용할 수 있게 된다. 또한 지자체에서 자체적으로 실시할 수 있는 교육 교재 패키지를 공동으로 개발할 수도 있다. 셋째, 개선점들에 대한 실효성을 테스트해 볼 수 있는 Pilot 갈등 사례에 직접 개입하여 절차 진행을 돕는 것이 있다. 즉, 법령의 개정과 같은 노력은 시간이 걸리는 작업이므로 그 노력과는 별도로 폐촉법의 적용을 받지 않지만 대형 소각장과 유사한 갈등양상을 보이는 다른 폐기물 처리시설에 관련 갈등 사항이라든지 혹은 유사한 비선호시설에 대한 입지 및 운영에 대한 갈등 상황에서 개선점이 반영되는 갈등관리 실험 사례가 철저한 준비를 통해 성공적으로 판단된다면 갈등관리 시스템 개선 노력에 더욱 더 힘을 실어줄 수 있게 된다.

어떤 사례를 먼저 시도할 지에 대하여는 시스템 설계 및 집행 Task Force에서 논의를 통해 선정해야 하고, 그리고 누가 어떻게 개입할 것인지, 절차의 모니터링과 평가는 어떻게 할 것인지도 논의해야 한다. 사례가 선정되면, 필요에 따라 실제 갈등 당사자들을 대상으로 절차에 대한 이해를 돕는 짧은 워크숍과 갈등 관리 및 협상 교육을 실시할 수 있다. 이러한 성공 사례 창출의 절차와 모니터링 및 평가 자료를 바탕으로 더욱 더 개선된 갈등관리 매뉴얼을 작성할 수 있게 된다.

마지막으로 이러한 특수한 유형의 갈등관리 시스템 개선 노력이 성공적으로 끝날 경우 체계적으로 그 절차를 기술하고 평가하여 다른 부처에서도 각 조직에서도 스스로 특수한 유형의 갈등에 대한 갈등관리 시스템 개선을 추구할 수 있도록 지침서를 마련할 수 있다.

제2절 국가의 총체적 갈등관리 시스템 개선에 대한 제안

마지막으로 이 절은 이 보고서의 결론과 같은 부분으로서 이 보고서의 연구 결과는 궁극적으로 국가의 총체적인 갈등관리 시스템 개선을 위한 것이다. 즉, 갈등관리 시스템 개선의 의미는 무엇이고, 갈등관리 시스템 개선은 어떤 식으로 이루어 질 수 있는지를 보여주기 위하여 실험적으로 시도하는 연구를 실시하였다. 이 노력이 성공적으로 이루어 질 경우, 다른 부처 및 다른 조직에서 각각의 시스템 개선 노력이 이루어지도록 Guideline을 제공할 수 있게 될 것이다. 그렇게 될 때에 국가의 총체적인 갈등관리 시스템의 개선이 Bottom-up으로 이루어지게 될 것이다.

이 때 국무총리실의 사회통합정책실과 같은 현행 정부 부처의 역할이 매우 중요하다. 모든 부처 및 모든 갈등 유형의 갈등관리 시스템 개선 노력의 컨트롤 타워 및 지원 역할을 하

면서 정부부문의 갈등관리 시스템 개선을 위한 인프라 구축을 해야 한다. 이러한 노력의 결실은 첫째, 일단 각 부처에서 세부적이고 세밀한 갈등관리에 영향을 미치는 가용절차, 즉 법률 등에 대한 진단이 이루어져서 효율적인 갈등관리 시스템이 되도록 개정하는 것이고, 둘째, 갈등 당사자들의 행위를 유발하는 동기 부분에 영향을 미치는 여러 가지 관련 규정도 개선하도록 하는 것이다. 셋째, 공무원뿐만 아니라 여러 민간 갈등 당사자들의 협상 및 갈등 조정 역량을 향상시키는 교육이 이루어지도록 하는 것이고 넷째, 정보, 인적, 재정적 자원이 구축되도록 노력하는 것이다. 마지막으로 가장 어려우면서도 중요한 것은 이러한 여러 부처에서의 노력이 서로 상충되지 않고 서로 보충이 되도록 유기적인 관계를 정립하는 것이 새로운 과제로 등장하게 될 것이다.

참고 문헌

국내 문헌

- 김도희 (2005). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: 북구 화장장 유치사업과 경부고속전철 울산역 유치사업 사례를 중심으로. 한국정책학회보 제13권 1호.
- 박동수 (1995). 지방정부 수준의 NIMBY 해결방안. 지방자치연구 제7권 1호.
- 우동기.장영두 (1998). 협상적 접근에 의한 비선호시설 입지방안. 협상연구 제 4권 제1호.
- 안형기 (2000). NIMBY의 개념적 재구성: 환경문제의 발생과 정치적 동원화 과정. 한국지방자치학회보, 제12권 제4호.
- 이기철 (1995). 님비현상과 관계된 분쟁론자들의 의식구조 분석에 관하여. 대한국토도시설계학회지 제30권 제6호.
- 이민창 (2004). 정책갈등현상의 제도론적 해석 - NIMBY 사례를 중심으로. 한국정책학회보 제14권 1호.
- 이재은.신영하.변성수 (2006). 주민기피시설 입지선정 관련 집단민원 갈등관리 방안. 현대사회와 행정 제16권 제3호.
- 대통령자문지속가능발전위원회 (2003). 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서. 지속위 자료집 2004-5.
- 전주상 (2000). 비선호시설 입지갈등요인에 관한 연구: 노원.목동.강남 쓰레기소각장 건설사례의 비교분석. 한국 사회와 행정 연구 제11권 제2호.
- 주경일 (2002). 폐기물 처리시설의 입지갈등문제에 대한 인지적 접근: 집단프레임 (Collective Frame)의 관점에서. 정부학연구. 제8권 제2호: 336-369쪽.
- 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 (일부개정 2008.3.21 법률 제8976호)
- 폐기물 관리법 (일부개정 2007.12.21 법률 제8789호, 시행일 2008.8.4)
- 하혜영.이달곤 (2007). 한국공공갈등의 발생과 해결:1995~2006년 까지 갈등사례를 중심으로.
- 한승준 (2000). 쓰레기소각장시설의 광역화에 따른 주민 갈등극복 방안 연구. 현대사회와 행정 제10집. 173-192.
- 환경부 (1996). 녹색환경의 나라 건설을 위한 국가폐기물관리종합대책(안) (수정계획)
- 환경부 (2004). 폐기물처리시설 갈등해소 사례
- 환경부 (2004). 폐기물처리시설 설치업무 편람 (행정간행물등록번호 11-1480000-000739-14)
- 환경부 (2005). 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크샵 자료
- 환경부 (2006). 제2차 국가폐기물관리종합계획 수정계획
- 환경부 (2007). 전국생활폐기물시설운영현황.
- 환경부 (2008) 폐기물처리시설 설치관련 갈등해소 워크샵
- 환경부 (2008). 경제살리기와 기후변화대응을 위한 폐기물에너지화 종합대책(안) (2008-2012).

해외 문헌

- Bacow, L., and Mulkey, J. (1982). "Overcoming Local Opposition to Hazardous Waste Facilities: The Massachusetts Approach." *Harvard Environmental Law Review*, 6, 265-305.
- Boulding, K. (1985). *The World as a Total System*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Field, P, Raiffa, H., and L. Susskind (1996). *Risk and Justice: Rethinking the Concept of Compensation*. ANNALS, AAPSS, 545.
- Hazardous Waste Consultant (March-April 1994). "1994 Outlook for Commercial Hazardous Waste Management Facilities: A North American Perspective."
- Kriesel, W. P. (1991). *Accepting Locally Undesirable Land Uses: The Role of Georgia's Comprehensive Solid Waste Management Act*. Cooperative Extension Service/The University of Georgia College of Agriculture/Athens.
- Kunreuther, H. and D. Easterling (1996). *The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities*. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 15, No. 4, pp. 601-622.
- Kunreuther, H., Susskind, L., and T. D. Aarts. *The Facility Siting Credo: Guidelines For An Effective Facility Siting Process*.
- Linnerooth-Bayer, J. and K. B. Fitzgerald. (?) *Conflicting Views on Fair Siting Processes: Evidence from Austria and the U.S.*
- McGovern, F. E. (1986). "Toward a Functional Approach for Managing Complex Litigation." *University of Chicago Law Review*, 53, 440-493.
- Department of Environmental Protection (DEP), Massachusetts. *Massachusetts Hazardous Waste Facility Siting Provisions*.
- Susskind, L. and Jeffrey Cruikshank (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books: 21-32.
- Tarlock, A.D. (1981). "Anywhere But Here: An Introduction to State Control of Hazardous Waste Facility Location," *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 2, pp. 1-41.
- Thompson, Leigh (2008). *The Truth About Negotiations*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, Inc. publishing as FT Press.
- Rabe, B. G. (1994). *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*. Brookings Institution. Washington, D.C.
- Ury, W. J., Brett, J. M., and S. B. Goldberg (1988). *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. Jossey-Bass Publisher. San Francisco.

우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안

<요 약>

우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안

김유환
이화여자대학교 법과대학

I. 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비

1. 사회보장제도와 세제정비

가장 고질적인 공공갈등의 요인으로서 사회적 약자의 기본적인 욕구 미충족 및 상대적 박탈감을 제거하기 위해서 사회보장제도의 정비가 필요하며 동시에 세제정비가 요구된다. 사회보장제도는 사회적 약자의 기본욕구 충족이 가능하도록 실효적으로 기능할 수 있어야 한다. 예컨대, 사회적 약자의 자녀가 노력하여도 학업에 있어서 좋은 성취를 거둘 수 없는 사회적 구조는 사회적 약자들을 좌절하게 하고 궁극적으로 공공갈등의 뿌리깊은 원인을 제공하게 된다.

2. 정책결정과정의 재구성: 일반행정절차법 및 개별행정절차법의 정비

공공갈등의 예방을 위해서는 국민이 자기 문제로 인식하는 정책사안에 있어서 정부의 정책결정과정에서의 광범위한 국민참여가 필요하다. 이미 선진국에서는 public involvement 또는 public consultation의 개념으로 정책결정에 대한 광범위한 국민참여가 이루어지고 있다.

우리나라의 경우, 입법예고제도와 행정예고제도가 존재하고 있으나 정책결정에서의 공공참여제도로서는 그 지향성이 대단히 약하다고 할 수 있다. 그러므로 일반행정절차법상 최소한 갈등유발적 정책결정에 대해서는 보다 적극적인 국민참여를 가능하게 하는 제도개선이 필요하다.

일반행정절차로서의 public consultation의 제도화도 중요하지만 각 개별법영역에서의 행정절차를 정비하는 것도 매우 중요한 의미가 있다. 참여정부는 이것을 시도하였으나 성공하지 못하였다.

개별법영역에서의 행정절차정비라 함은 예컨대, 댐이나 도로건설에서 관련 이해관계자 등

을 건설계획단계부터 참여시켜 의사결정 단계에서 집행단계에 이르기 까지 그 의견을 반영하는 방식으로 행정절차를 개선할 필요가 있다는 것이다.

3. 법집행률제고와 개별법령의 품질향상

존재하지만 집행되지 않거나 집행률이 현저히 떨어지는 법령은 국민의 법경시감정을 불리 일으키고 법의 지배를 약화시켜 궁극적으로 공공갈등의 예방과 해결에 부정적인 영향을 미친다. 법치주의 또는 법의지배의 확립은 법상태의 애매함으로 인한 갈등을 원천적으로 차단시키기 때문에 갈등예방과 해결에 있어서 기본적인 환경으로 기능한다. 따라서 법집행률이 낮은 법령을 규제개혁 차원에서 정비하고 실효적인 법령으로 재정비하면서 법령의 부작용을 최소화하는 개별법령의 품질향상이 갈등의 예방과 해결에 있어서 긴요하다.

4. 공공갈등 및 공공분쟁을 위한 ADR제도의 정비

공공갈등 및 공공분쟁은 국가나 지방자치단체 등의 장래계획과 방향에 관련되는 것이 보통이기 때문에 과거의 분쟁에 대한 해결로서의 사법적 수단에 의한 해결이 적절하지 못한 측면이 크다. 따라서 공공갈등 및 공공분쟁의 해결을 위해서는 ADR이 실효적이라는 점이 국제적으로도 인정받고 있다. 그러나 우리 나라에는 공공분쟁의 해결을 위한 ADR제도가 대단히 미비하다. 개인간의 법적 분쟁을 해결하기 위한 ADR제도는 상당히 존재하는데 반해 공공갈등을 위한 ADR제도는 아직 뚜렷하게 기능하지 않고 있다.

공공갈등이나 공공분쟁을 위한 ADR 뿐만 아니라 전반적으로 우리 사회에서 합의에 의한 의사결정이나 분쟁해결을 위한 제도의 발전을 위한 특별한 노력이 이루어져야 한다고 본다. 합의와 토론에 의한 의사결정 문화가 정착하는 것이 사회통합과 갈등예방을 위해 매우 긴요하기 때문이다. 단순히 공공분쟁해결을 위한 ADR제도를 마련하는 것이 중요한 것이 아니라 문화자체가 합의에 의해 분쟁과 갈등을 해결하는 방식에 익숙해 질 필요가 있다. 민주화시대 그리고 참여민주주의적 상황 하에서 ADR과 같이 토론과 합의에 의한 이견해소의 문화가 정착되지 않는다면 사회갈등은 끊임없이 되풀이 될 것으로 우려된다.

II. 참여정부의 공공갈등 대응을 위한 법제개선 노력과 평가

1. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 제정의 배경

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(2007.2.12 제정 대통령령 제19886호)은 참여정부가 의욕적으로 추진한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(원래 가칭 갈등관리기본법)의 제정이 국회에서 성사되지 못함에 따라 그에 대한 대체물로 대통령의 입법권의 행사로서 이루어진 것이다. 따라서 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 원래의 법률안의 내용을 대부분 승계하였고 다만 지방자치단체 등에 대한 규율 부분을 포함하여 대통령령으로써 규율할 수 없는 일부부분만을 삭제한 것이라고 할 수 있다.

원래 법률로 제정하고자 하였던 것을 법률제정이 무산되자 대통령령으로 추진하는 것은 매우 이례적인 것이나 그만큼 참여정부가 새로운 갈등관리 방법론의 도입에 적극적이었던 것을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

2. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 주요 내용

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 참여정부가 추진하였던 갈등관리의 방법론을 대부분 수용하였던 것으로서 그 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 갈등의 예방과 해결을 위한 중앙행정기관의 책무

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 무엇보다도 갈등관리를 국정의 한 영역으로 선언하고 있다는 점이 획기적이다. 중앙행정기관은 사회전반의 갈등 예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 함을 밝히고 있으며 나아가 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 함을 천명하고 있다.

또한 중앙행정기관은 갈등을 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 하며 소속직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등해결능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하며 갈등관리능력을 인사운영의 중요한 기준으로 설정하고 반영할 것을 요구하고 있다.

(2) 갈등영향분석제도의 도입

갈등영향분석은 갈등의 원인, 갈등의 당사자, 그리고 갈등의 동향 등에 대한 과학적 분석을 통하여 문제시 되는 갈등에 대한 충분한 이해를 확보하고 그 예방과 해결의 방향을 모색하는 것이다. 그러나 갈등영향분석이 갈등이 예상되는 모든 사안에 의무화되어 있지는 않는 점이다. 오히려 갈등영향분석을 실시할 것인가의 여부는 관계되는 중앙행정기관의 판단에 맡겨져 있다.

(3) 참여적 의사결정방법의 활용

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 도입하고 있는 갈등관리의 핵심적인 방법론 중 또 하나의 중요한 것은 참여적 의사결정방법이라고 할 수 있다. 법령은 참여적 의사결정방법을 정의하고 있지 않으나 참여적 의사결정방법의 채택여부 역시 중앙행정기관의 장의 판단에 맡겨져 있기 때문에 참여적 의사결정의 방법은 특정한 방식으로 제한되어 있다고 말할 수 없다. 이론상 Public Involvement로 볼 수 있는 모든 방식이 채택될 수 있을 것이다.

(4) 갈등조정협의회의 활용

갈등조정협의회의제도는 공공갈등의 해결을 위한 ADR(Alternative Dispute Resolution)의 도입이라고 할 수 있다. 공공갈등에 도입할 수 있는 ADR기법은 매우 다양하여 일일이 열거하기 어려울 정도이다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 갈등조정협의회의라는 방식만을 규정하고 있는 것은 다소 편협한 측면이 있다고 생각한다. 조정, 중재, 조정적 중재, 중립인평가 등 다양한 ADR방식을 두고 공공기관의 갈등 예방과 해결

에 관한 규정은 관계행정기관과 이해관계인으로 구성되는 조정협의회의 구성이라는 단 하나의 ADR절차만을 규정하고 있는 것이다.

3. 평가

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 참여정부의 갈등관리를 위한 입법적 노력의 결정체이다. 그러나 우선 입법형식의 면에서 법률의 형식을 취하지 못한 것이 실효성의 측면에서 아쉬운 점이 있고, 내용적으로는 특히 공공분쟁의 ADR 도입부분에 있어서 좀더 광범위하고 정교한 검토가 있었다면 좋았을 것이다.

국가적으로 공공갈등관리를 체계적으로 하여야 한다는 문제의식과 법체계정비를 위해 노력한 것은 높이 평가할 만하며 오늘날의 변화된 행정환경에 대응하기 위한 적절한 것이었다고 평가된다.

III. 결론

새로운 시대는 새로운 사회운영방식을 요구한다. 21세기의 변화된 세계적 환경은 공행정(public administration)으로 하여금 참여패러다임으로 전환할 것을 요구하고 있으며 우리나라는 이미 참여패러다임이 필요한 국가발전단계로 진입하고 있다. 우리 사회의 각종의 공공갈등은 국가운영방식이 참여패러다임으로 바뀌어야 한다는 것을 보여지는 신호라고 할 수 있다.

그러나 참여행정으로의 패러다임 전환은 반드시 쉬운 과제가 아니다. 먼저 시대는 합의형성(Consensus Building)적 참여로의 발전을 요구하지만 국민의 의식은 아직 문제제기형, 대립구조형의 참여제도의 실현에 목말라하고 있다. 또한 시대는 다원화된 가치를 서로 용납하고 합의점을 찾아갈 것을 요구하지만 우리 사회의 보혁 갈등은 용납과 합의의 길을 도무지 찾지 못하고 있다.

뿐만 아니라 행정관료와 국민 모두가 참여와 합의형성에 아직은 익숙하지 못하고 합의에 의한 갈등해결에 필요한 사회자원과 문화가 아직은 매우 미비한 상태에 있다.

정부는 참여패러다임으로의 전환과 교육과 홍보를 통한 사회자원의 확충, 제도정비 등의 공공갈등을 위한 개혁을 수행함에 있어서 충분한 인내를 가지고 임하여야 할 것이다. 국민과 공무원은 아직 변화된 사회환경에 새롭게 적용되어야 할 제도에 대한 이해가 부족하다. 먼저 국민과 공무원들이 개혁의 방향과 당위성에 대해 충분히 납득할 수 있도록 하고 국민의 수용가능성을 고려하여 신중하게 개혁을 추진하여야 할 것이다.

우리나라의 공공갈등 관련 법과 제도의 발전에 대한 평가와 대응방안

김유환
이화여자대학교 법과대학

제1장 문제의 제기

공공갈등과 공공분쟁에서의 게임규칙은 공공정책결정과정이나 법적 분쟁의 해결을 위한 법과 제도와 매우 밀접한 관련이 있다. 특별히 갈등을 해결하는 기제로서의 사법질서가 실효적으로 기능하고 있는 경우와 그렇지 않은 경우의 게임규칙은 매우 다르며 또한 공공정책 결정과정에서 이해관계자들의 의견을 충분히 반영하는 메커니즘이 발전되어 있는 경우와 그렇지 않은 경우는 큰 차이가 있다. 나아가서 공공갈등은 본질적으로 사법적 해결 만으로 충분하지 않다는 점을 감안하면 사법적 분쟁해결수단 이외의 대체적분쟁해결수단(Alternative Dispute Resolution)이 제도적으로 잘 기능하도록 구성되어 있는가 그렇지 않은가 하는 것도 차별적 결과를 낳을 것이다.

참여정부는 공공갈등의 예방과 해결을 위하여 법제를 정비하는 것이 긴급하다는 문제의식 하에 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(애초에는 가칭 갈등관리기본법으로 지칭되었음)을 제정하고자 노력하였으며 또한 개별법령이 가지고 있는 공공갈등유발적 요인을 제거하고자 노력하였다. 대통령 자문 지속가능발전위원회를 중심으로 하여 전개된 이러한 노력은 유례 없이 정부가 공공갈등을 체계적으로 관리하고자 하였다는 점에서 큰 의의가 있었다. 그러나 정부 각 부처가 충분히 문제의식을 공유하지 못하고 정치권이 공공갈등의 해결에 있어서 정부의 역할에 대해 회의적인 시각을 가지고 있었기 때문에 전체적으로 이 시도는 성공하지 못하였다. 그리하여 기본법을 제정하고자 하는 노력은 결국 대통령령제정으로 그쳤고 개별 법령이 가지는 갈등유발적 요인제거를 위한 노력은 대부분 성공하지 못하고 말았다. 현재 시행 중인 대통령령은 정부 각 부처의 이해와 노력이 없으면 사문화될 가능성마저 가지고 있는 것이어서 제도의 성공적인 집행을 담보하기 위해서는 정부 차원의 특별한 노력과 고려가 필요하다고 본다.

공공갈등의 예방과 해결은 차기정부에서도 여전히 중요한 과제가 될 것으로 전망된다. 차기정부는 원론적 차원에서 이 과제를 다시 검토할 필요가 있으며 보다 광범위한 제도적 법적 대처방안을 모색하여야 할 필요가 있다.

제2장 공공갈등에 대한 제도적 대응방안: 원론적, 거시적 접근

공공갈등의 예방과 해결은 전국가적 차원에서의 대응이 필요한 광범위하고 대규모적인 프로젝트라고 할 수 있다. 이하에서는 공공갈등에 대한 제도적 대응 또는 ultra-institution적인 대응방안에 대해서 먼저 살펴보고자 한다.

제1절 국민의 기본 요구 충족을 위한 사회개혁

가장 해결하기 어려운 공공갈등은 특정그룹의 기본적인 요구가 충족되지 않은 경우에 발생한다. 이러한 기본요구 미충족으로 인한 공공갈등을 예방하기 위해서는 사회개혁을 통하여 사회적 약자와 소외받는 사람들의 기본적인 요구가 충족될 수 있도록 하여야 한다. 우리 사회의 빈부격차는 날로 커지고 있다고 한다. 빈곤층에 대해서 주거, 최저생활, 보건·의료, 교육 등 가장 기본적인 국민의 욕구가 충족될 수 있도록 사회보장제도를 정비해 나가야 할 것이다. 또한 세계화 과정에서 소외받는 농민 중소상공인 등 다양한 계층을 합리적으로 지원할 수 있는 프로그램도 마련될 필요가 있다. 그러나 사회적 약자의 지원을 위한 사회개혁이 사물적 관련성 없이 이루어지는 과도한 지원이 되거나 시장원리에 대한 심각한 훼손을 초래하는 경우에는, 또 다른 사회갈등의 원인이 될 수도 있으므로 지원프로그램의 고안에 있어서 신중을 기하여야 할 것이다.

사회개혁의 또 다른 관점은 상대적 박탈감의 해소를 위한 정책의 실시이다. 우리 사회의 많은 갈등이 상대적 박탈감에서부터 비롯되고 있다. 예를 들면 특정지역개발에서 토지를 수용당하는 사람들은 인근 지역의 토지소유자에 비해 엄청난 상대적 박탈감을 경험하게 된다. 이러한 상대적 박탈감은 사업 자체에 대한 갈등, 또는 토지보상 협상에서의 공공갈등으로 비화될 수 있는 것이다. 공공사업이나 공공정책은 상대적 박탈감을 유발하지 않도록 균형을 유지하여야 하며 지속적으로 이와 같은 상대적 박탈감을 유발하는 제도를 개선해 나감으로써 사회 전체의 갈등 분위기를 완화시킬 수 있다.

제2절 행정의 참여패러다임으로의 전환

우리 나라의 공공갈등이 대부분 행정활동과 관련 있다는 점에서 행정의 패러다임 전환이 공공갈등의 예방을 위해 무엇보다도 필요하다.

행정기관은 이제 마치 기업이 고객을 관리하듯이 하는 자세로 국민의 의견을 존중하여 행정활동을 전개해 나가야 한다. 국민이나 기업의 뜻을 외면하면 세계화의 진전에 따라 국민

이나 기업은 다른 국가를 선택할 수 있으므로 이제 각국의 정부는 공공부문에서 전 세계적 경쟁상태에 돌입하고 있다는 것을 유념하지 않으면 안된다.

또한 행정기관은 행정정책결정에 있어서 참여패러다임으로의 전환을 이루어나가야 한다. 마치 기업이 고객이 원하는 제품을 생산하듯이 행정도 고객인 국민의 참여 하에 정책결정을 하도록 하여야 한다. 그리고 그러한 국민의 참여는 갈등이 많이 예상되면 될 수록 합의형성적인 절차를 통해 이루어져야 한다. 우리나라의 경우 감사청구제, 주민소송제, 주민소환제 등 대립구조적이고 문제제기형 참여제도가 발달하고 있으나 이에 그치지 말고 합의형성적 참여제도의 발달로 진화해 나가야 한다. 이를 위하여 행정은 투명하게 각종 정보를 공개하여야 하며 고객인 국민을 위하여 일관성 있고 예측가능성 있는 행정활동을 펴나가야 한다.

그러나 이러한 참여과정은 행정기관에 의해 주도면밀하게 관리되어야 한다. 과도한 참여, 비생산적인 참여는 행정의 비효율을 결과할 뿐이다. 행정기관은 국민의 참여가 필요한 사안과 그렇지 않은 사안을 준별하여야 하며 참여가 필요한 사안에서도 전문가적 견해가 참여과정에 최대한 반영될 수 있도록 노력하여야 한다. 참여가 필요한 사안은 대체로 국민의 협조가 정책이나 사업의 성공에 필수적인 사항으로서 국민과의 공감대형성과 국민의 사안에 대한 정확한 이해가 요구되어 참여과정을 통해 토의적인 방식으로 사안을 검토할 필요가 있는 경우로 이해된다.

참여과정이 필요한 정책결정사안의 경우 이를 운영하는 공무원은 참여가 지향하는 합의에 의한 행정의 가치를 잘 이해하고 그 과정을 통해 전문가와 참여자가 정보교환과 상호커뮤니케이션을 이룰 수 있도록 협조하여야 하며 인내를 가지고 시간을 들여 얻어지는 과정가치가 무엇인가 하는데 대한 충분한 이해가 있어야 한다. 그러한 과정가치가 요구되지 않는 분야에서 참여프로세스를 밟는 것은 시간 낭비에 불과하다.

제3절 수범자 중심으로의 법제정비와 법집행률의 제고

현재 행정활동의 근거가 되고 있는 법제는 대개 행정편의적인 관점에서 규정되어 있다. 그러나 21세기의 행정환경에서 법제는 국민의 입장에서 재검토되어야 할 필요가 있다. 기관이기주의나 할거주의에 의해 수범자 중심으로 되어 있지 않고 행정기관 중심으로 규정되어 있는 많은 법규들도 정비되어야 한다.

모든 법규는 수범자의 입장에서 별 노력 없이도 준수할 수 있도록 만들어져야 하며 대신 법집행률을 현저히 제고하여야 한다. 지킬 수 없는 법을 만들어 놓고 법집행률이 현저히 떨어질 경우, 법의 권위도 땅에 떨어지고 부패를 조장시키며 결국 법집행에 있어서의 상대적 박탈감을 야기하여 갈등의 원인이 되고 만다.

제4절 교육, 홍보 등을 통한 사회자본의 형성

(1) 사회자본 형성을 위한 교육

공공갈등을 예방 해결하기 위한 제도 못지않게 중요한 것이 사회적 관계에서의 협력이 가능하게 하는 눈에 보이지 않는 규범이나 문화라고 할 수 있다. 즉, 사회자본이 풍부하여야 사회갈등을 예방하고 사회 전체의 생산성을 제고 시킬 수 있다.

사회자본을 형성하기 위하여 가장 중요한 것은 교육과 홍보이다. 교육과 홍보를 통하여 협력적 관계를 형성하는 것의 경제적, 윤리적 가치가 국민들 사이에서 인식되어야 하며, 갈등이나 협상에 대처하는 비공식적인 합리적 규칙을 만들어 나갈 수 있다. 반대자에 대한 매너나 견해를 달리하는 사람을 다루어가는 태도 같은 것들도 공무원, 시민단체, 학생 모두가 배워야 할 사항이라고 생각한다. 다원화된 사회에서 나와 가치를 달리하고 견해를 달리하는 사람과 공존하면서, 합의하면서 살아가는 법을 교육하지 않으면 앞으로 우리 사회는 각종의 갈등으로 인하여 지속가능한 발전을 이루기 어려울 것이다.

공무원 뿐만 아니라 시민단체나 언론도 다원화된 사회에서 어떠한 자세로 활동하고 보도하여야 할 것인가 하는 것을 연구하고 배워야 한다. 시민단체는 단순 문제제기 식의 활동방식에서 벗어나서 정책사안에 대한 시민사회의 공감대를 확인하고 그를 건전한 방향으로 유도하고 발전시키기 위해 노력하여야 한다. 언론도 특정한 입장에 편향된 문제점 지적 식의 보도태도에서 한걸음 나아가서 자신의 입장을 가지더라도 상대방 입장에 대한 겸손한 이해와 합의를 통한 대안과 비전을 모색하려고 애쓰는 태도를 가져야 한다. 사회구성원 모두가 비판보다는 문제해결에 초점을 맞추어 토론하고 해결해 나가고자 하는 태도로 전환할 것이 필요하다.

이러한 방향으로의 사회분위기 전환을 위해 가장 기본적인 것은 반대편의 가치와 주장도 나의 생존과 발전을 위해 필요한 것이라는 믿음을 사회구성원 모두가 가지도록 하는 것이다. 반대 입장이 있음으로 해서 나의 존재의의가 있고 반대 입장과의 조율을 통해 사회는 균형을 유지할 수 있는 것이다.

(2) 사회자본 형성을 위한 그 밖의 정부의 역할

사회자본의 형성에 있어서 정부는 교육체제의 정비 이외에도 중요한 역할을 수행하여야 한다.

가장 먼저 정부는 국민과 신뢰관계를 형성하여야 한다. 정부 정책의 일관성과 예측가능성을 위한 제도와 관행의 개선 등 지속적인 노력을 통하여 국민으로부터 신뢰를 받지 못한다면 공공갈등의 문제를 해결해 나가는데 큰 어려움을 겪을 것이다.

다음으로 정부는 이념갈등이나 가치갈등에 대비하여 보다 높은 차원의 통합이 가능할 수 있도록 새로운 비전과 국민 공통의 목표를 제시해 나가야 한다. 새로운 비전은 이견을 가진 사람들을 통합하는데 필수적이다. 그 비전 가운데 반대자들도 희망을 가질 수 있어야 한다. 정부는 국민 보다 한걸음 앞서서 국가발전을 예측하고 그에 걸 맞는 비전과 철학을 제시함으로써 상이한 이념과 가치관을 가진 사람들을 미래의 방향 아래 통합할 수 있을 것이다. 예컨대 에너지정책과 관련된 가치갈등에 있어 정부정책에 반대하는 사람들도 공감할 수 있는 장래의 에너지 정책의 비전이 먼저 제시되고 반대자들에 의해 충분히 납득되어야 한다.

그리고 현재의 정책대안이 가지는 철학과 논리가 그러한 비전을 향하여 체계화되어 제시되어야 한다. 공유할 수 있는 비전이 없다면 그러한 가치갈등의 해결은 요원한 것이다.

마지막으로 정부는 갈등관리전문가의 양성에 관심을 기울여야 한다. 공공갈등에 대한 대응은 매우 정교하게 이루어져야 한다. 그러한 까닭에 공공갈등을 다룰 전문적인 인력이 필요하다. 특히 ADR 과정은 매우 기술적이고 정교한 기법에 의해 운영되어야 한다. 마치 고층빌딩을 건축하듯이 한 단계 한 단계 세심한 배려를 하지 않으면 공공분쟁에서 ADR은 성공하기 어렵다.

제5절 공공분쟁에서의 ADR 활성화

공공갈등이 비화되어 공공분쟁이 된 경우, 이를 해결하는데 있어 가장 적절한 수단은 ADR기법이라는 점은 이미 언급한 바와 같다. 그러나 ADR은 매우 기술적인 요소를 가지고 있기 때문에 ADR의 활성화를 위해서는 세밀한 배려를 베풀어야 한다. 우선 ADR 과정을 이끌 양질의 조정인 또는 중립위원(Neutral) 인력이 존재하여야 하며 ADR 과정에 있어서의 다양한 절차를 가능하게 하는 법제도가 필요하다. 물론 ADR은 법제적 근거 없이도 가능하지만 ADR의 활성화를 위하여 각국은 법제를 형성해 나가는 것이 오늘날의 추세라고 할 수 있다. 특히 공공분쟁에서의 ADR은 그 가능범위나 가능한 방식 그리고 ADR과정에 필수적인 비밀유지와 정보공개제도와와의 관계 등에 대한 법적 규율이 필요하다.

공공분쟁에서의 ADR은 사법부 차원 보다 행정기관 차원에서 시행되는 것이 보다 바람직하다. 행정기관 차원에서의 ADR의 시행은 아직은 행정과정에서 이루어지는 것이므로 행정기관 차원에서의 정책적 고려를 할 수 있다는 장점이 있으나 사법기관에서 실시되는 ADR은 정책적 고려 보다는 이미 분쟁해결 자체로 무게 중심이 옮겨갔다고 할 수 있을 것이다. 현재 법원은 사실상의 조정이라는 방식으로 ADR을 활용하고 있으나 위와 같은 예민한 부분에 대한 명시적인 법적 근거조항을 결여하고 있기 때문에 ADR의 적극적인 활용에 있어서 큰 장애요인을 안고 있는 셈이다.

제3장 공공갈등에 대한 대응으로서 요구되는 법제의 정비

제1절 사회보장제도와 세제정비

가장 고질적인 공공갈등의 요인으로서 사회적 약자의 기본적인 욕구 미충족 및 상대적 박탈감을 제거하기 위해서 사회보장제도의 정비가 필요하며 동시에 세제정비가 요구된다. 사회보장제도는 사회적 약자의 기본욕구 충족이 가능하도록 실효적으로 기능할 수 있어야 한다. 예컨대, 사회적 약자의 자녀가 노력하여도 학업에 있어서 좋은 성취를 거둘 수 없는 사회적 구조는 사회적 약자들을 좌절하게 하고 궁극적으로 공공갈등의 뿌리깊은 원인을 제거

하게 된다. 형식적인 사회보장이 아니라 실효적으로 사회적 약자계층의 최소한의 욕구가 실현될 수 있도록 하는 제도개선이 있어야 공공갈등을 미연에 방지할 수 있을 것이다.

제2절 정책결정과정의 재구성: 일반행정절차법 및 개별행정절차법의 정비

이미 앞에서 검토한 바와 같이 공공갈등의 예방을 위해서는 정부의 정책결정과정에서의 광범위한 국민참여가 필요하다. 이미 선진국에서는 public involvement 또는 public consultation의 개념으로 정책결정에 대한 광범위한 국민참여가 이루어지고 있다.

우리나라의 경우, 입법예고제도와 행정예고제도가 존재하고 있으나 정책결정에서의 공공참여제도로서는 그 지향성이 대단히 약하다고 할 수 있다. 그러므로 일반행정절차법상 최소한 갈등유발적 정책결정에 대해서는 보다 적극적인 국민참여를 가능하게 하는 제도개선이 필요하다. 현재 공공기관의 갈등의 예방과 해결을 위한 규정이 참여적의사결정이라는 방식을 도입할 수 있도록 하고 있으나 이것은 극히 예외적인 사안에만 적용할 수 있는 것일 뿐 일반적인 제도로서의 국민참여제도는 아직까지 마련되고 있지 않다.

일반행정절차로서의 public consultation의 제도화도 중요하지만 각 개별법영역에서의 행정절차를 정비하는 것도 매우 중요한 의미가 있다. 참여정부는 이것을 시도하였으나 성공하지 못하였다.

개별법영역에서의 행정절차정비라 함은 예컨대, 댐이나 도로건설에서 관련 이해관계자 등을 건설계획단계부터 참여시켜 의사결정 단계에서 집행단계에 이르기 까지 그 의견을 반영하는 방식으로 행정절차를 개선할 필요가 있다는 것이다. 환경,보건,위생 등 다른 행정영역에서도 나름대로 이러한 public involvement를 제도화할 영역이 존재할 것이므로 각 개별영역에 대한 세밀한 검토가 필요하다.

제3절 법제정비와 규제개혁: 개별법령의 품질향상

존재하지만 집행되지 않거나 집행률이 현저히 떨어지는 법령은 국민의 법경시감정을 불리 일으키고 법의 지배를 약화시켜 궁극적으로 공공갈등의 예방과 해결에 부정적인 영향을 미친다. 법치주의 또는 법의지배의 확립은 법상태의 애매함으로 인한 갈등을 원천적으로 차단시키기 때문에 갈등예방과 해결에 있어서 기본적인 환경으로 기능한다. 따라서 법집행률이 낮은 법령을 규제개혁 차원에서 정비하고 실효적인 법령으로 재정비하면서 법령의 부작용을 최소화하는 개별법령의 품질향상이 갈등의 예방과 해결에 있어서 긴요하다.

그러나 이 작업은 일시적으로 이루어질 수 있는 것이 아니라 지속적이고 끈질긴 노력을 필요로 한다. 또한 정부의 체계적 노력을 요구한다. 법령의 품질향상은 어느 한 부처의 노력만으로 달성할 수 있는 목표가 아니기 때문이다.

제4절 공공갈등 및 공공분쟁을 위한 ADR제도의 정비

공공갈등 및 공공분쟁은 국가나 지방자치단체 등의 장래계획과 방향에 관련되는 것이 보통이기 때문에 과거의 분쟁에 대한 해결로서의 사법적 수단에 의한 해결이 적절하지 못한 측면이 크다. 따라서 공공갈등 및 공공분쟁의 해결을 위해서는 ADR이 실효적이라는 점이 국제적으로도 인정받고 있다. 그러나 우리 나라에는 공공분쟁의 해결을 위한 ADR제도가 대단히 미비하다. 개인간의 법적 분쟁을 해결하기 위한 ADR제도는 상당히 존재하는데 반해 공공갈등을 위한 ADR제도는 아직 뚜렷하게 기능하지 않고 있다. 그러나 최근 입법된 대통령령에서 이에 대한 규정을 두고 있으나 ADR 가운데 극히 제한적인 한가지 방식 만이 가능하도록 규정하고 있어서 다양한 ADR방식의 채택을 위해서는 매우 부족한 형편이다. 미국의 경우 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)이 제정되어 있어서 이러한 공공분쟁에 다양한 ADR기법을 활용할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있음을 주목할 필요가 있다.

공공갈등이나 공공분쟁을 위한 ADR 뿐아니라 전반적으로 우리 사회에서 합의에 의한 의사결정이나 분쟁해결을 위한 제도의 발전을 위한 특별한 노력이 이루어져야 한다고 본다. 합의와 토론에 의한 의사결정 문화가 정착하는 것이 사회통합과 갈등예방을 위해 매우 긴요하기 때문이다. 단순히 공공분쟁해결을 위한 ADR제도를 마련하는 것이 중요한 것이 아니라 문화자체가 합의에 의해 분쟁과 갈등을 해결하는 방식에 익숙해 질 필요가 있다. 민주화시대 그리고 참여민주주의적 상황 하에서 ADR과 같이 토론과 합의에 의한 이견해소의 문화가 정착되지 않는다면 사회갈등은 끊임없이 되풀이 될 것으로 우려된다.

그러므로 단순히 공공분쟁에 적용되는 ADR제도 만이 아니라 민,형사적 분쟁 및 행정분쟁 등 광범위한 범위에 미치도록 ADR제도에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

제4장 참여정부의 공공갈등 대응을 위한 법제개선 노력

제1절 개관

참여정부는 역대 정부 가운데 공공갈등에 대한 체계적 대응에 가장 큰 관심을 가지고 있었던 정부였다. 대통령 자신이 공공갈등을 대화를 통해 해결하는데 깊은 관심을 가지고 있었고 그를 위하여 가칭 갈등관리기본법의 제정을 지시하기 까지 하였다. 실제로 참여 정부 하에 새로운 갈등관리 방법론이 활용되었고 여러 가지의 실험이 이루어진 것이 사실이다.

이처럼 참여정부가 공공갈등의 관리에 새로운 시도를 하게 된 것은 참여정부가 수립될 시기의 우리 사회의 역사적 성격과 참여정부의 지지기반 등을 고려할 때 지극히 자연스러운 것이었다고 사료된다.

먼저 참여정부가 수립되던 시기의 우리 사회는 1987년 민주화 이후 사회 제세력의 이익표출활동이 극에 달하던 시기라고 볼 수 있다. 물론 이미 국민의 정부에서 부터 이러한 현상이 있었다. 한편, 참여정부의 지지세력은 국가와 사회에 대해 개혁적 관점에서 문제를 꾸준히 제기해 온 시민단체 소속 인사들을 상당수 포함하고 있었다. 이들은 공공갈등의 유발자로 기능하고 있었다고도 볼 수 있다. 이러한 상황 하에서 참여정부가 과거와 같은 방식으로 갈등을 관리한다는 것은 자기 모순이며 시대역행적인 것이었을 것이다.

이러한 상황 하에서 이루어진, 지속가능발전위원회를 중심으로 하는 각종 제도개선을 위한 노력과 한탄강담 갈등에 대한 조정노력은 참여정부의 새로운 갈등관리를 위한 핵심적인 사업이었다.

그러나 이 모든 것이 순조롭게 성공적으로 이루어졌다고 말할 수는 없다. 참여정부의 새로운 노력에 있어서 가장 걸림돌이 되었던 사실은 새로운 방법론의 도입에는 시간이 걸린다는 것이었다고 본다. 정부의 공직자들, 시민사회지도자들 그리고 일반 국민들이 새로운 갈등관리의 방법론에 대한 이해가 부족하였다. 그러한 적박한 상황에도 불구하고 참여정부는 급히 사업을 진행시켰으나 결국은 성공적인 것이 되지 못하고 말았다. 그러나 참여정부의 이러한 시도들은 차기정부의 공공갈등 대응을 위한 노력의 밑거름으로 작용할 것이다.

공공갈등에 대한 대응으로서의 제도개선 노력도 전체적인 참여정부의 공공갈등정책과 같은 길을 걸었다. 참여정부의 공공갈등 제도 개선 노력은 크게 (1) 공공갈등 대응을 위한 기본법의 제정 (2) 공공갈등 예방과 해결을 위한 개별법의 정비 등으로 나누어 볼 수 있으나 두 사업 모두 좋은 성과를 거두지는 못하였다.

제2절 공공갈등 대응을 위한 기본법의 제정

참여정부는 공공갈등에 대한 새로운 대응방법론을 적용하기 위하여 그 첫 사업으로 가칭 갈등관리기본법의 제정 그리고 한탄강담 갈등조정을 시도하였다. 그 가운데 공공갈등 대응을 위한 기본법의 제정은 참여정부가 추진하였던 공공갈등관리를 위한 제도개선의 가장 중요한 사업이었다.

그러나 공공갈등 대응을 위한 기본법의 제정은 순조롭게 진행되지 않았다. 시민사회단체 대표들이 참여한 가운데 여러 차례의 논의 끝에 마련된 법안에 대해서 시민사회단체도 적극적으로 찬성하지 않았고, 관료사회도 부정적인 반응이 강한 편이었다. 참여정부의 노력으로 이러한 부정적 여론이 많이 개선되었지만 결국 정치권이 이 법안을 받아들이지 않았다. 이 법안이 받아들여진 가장 중요한 원인은 이 법안에 대한 이해 부족 때문이라고 생각한다.

이 법안의 반대의견 가운데 하나는 이 법안이 참여정부의 코드입법이라고 하는 것이다. 그러나 이 법안은 시대의 변화에 대응한 새로운 사회관리시스템을 마련하고자 한 것이지 참여정부의 코드입법이라고 할 수는 없다. 물론 이 법안의 내용 가운데 참여적 의사결정이라는 방식이 반영되어 있으나 이것은 참여민주주의가 활성화되고 공공의사결정에 국민참여가 제도적으로 보장되어 나가고 있는 상황에 비추어 참여정부의 가치관 만을 반영하고 있는 것

으로 볼 수 없다. 새로운 거버넌스의 구축은 우리 시대의 세계적으로 공통된 과제에 해당되는 것이다.

다음으로 이 법안이 공공갈등관리를 표방함에 대하여 공공갈등의 관리를 정부가 담당한다는 데 대해 많은 거부감이 표현되었다. “갈등관리”라는 말 자체에 대해 시민사회단체가 많은 거부감을 표시하였던 것이다. 공공갈등은 물론 국가가 일방적으로 관리한다고 해서 문제가 해결되는 것은 아니다. 그러나 공공갈등관리라는 개념 자체는 오히려 과거의 권위주의적인 공공의사결정방식을 지양하고 시민사회가 공공의사결정에 함께 참여하도록 함으로써 공공갈등을 예방하고 효율적으로 해결하고자 하는데 초점이 있었다. 시민사회단체는 정부가 갈등을 관리한다고 하는 사실 자체에 알레르기 반응을 보였으나 실상은 이 법안은 시민사회단체나 이해관계자의 폭넓은 참여로 의사결정을 하고자 하는 것을 주요한 내용으로 하고 있었기 때문에 이 점에 대한 시민사회단체의 알레르기반응은 오해에 기인한 것이라고 생각한다.

한편, 국회의원 중에는 갈등관리의 과업이 정부의 과업으로만 인식되는 점에 반대의사를 표명하는 경우도 있었다. 국회에 의한 정치적 해결이 지양되고 국민의 직접참여와 행정기관의 이니셔티브에 의한 문제해결이 이루어지는데 대한 반감이 있었던 것이다. 특히 각종의 공공갈등을 배경으로 정치에 입문한 국회의원들의 경우 이러한 정부측의 시도가 자신의 입지를 약화시킬 것으로 우려할 수도 있었다고 본다.

행정관료들은 이 법안으로 인하여 업무처리가 복잡해 지고 일일이 이해관계자의 동의를 받아야만 업무를 처리할 수 있는 것으로 오인하여 반대의견이 많았다. 그러나 이 법안은 행정기관 자체의 판단에 의해 필요한 경우 이러한 갈등관리절차를 활용할 수 있다고 한 것 뿐이지 모든 업무에 있어서 이해관계인과의 대화나 이해관계인의 동의를 요구하는 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 관료들은 지나치게 민감하게 반응하여 이 법안의 성안에 대해 찬성하지 않았다.

한편 이 법안은 갈등관리를 위한 연구기관의 설립을 그 내용의 일부로 하고 있었는데 이것은 기존의 갈등관리연구기관의 반발을 살 수 있는 내용이었다. 이것은 기존의 갈등관리연구기관에 소속된 갈등관리전문가들이 이 법안에 대해 부정적으로 생각할 수 있는 원인이 되었다.

이처럼 가칭 갈등관리기본법안(국회에 제출된 법안의 이름은 “공공기관의 갈등관리에 관한 법률” 이었다)은 우리나라의 공공갈등관리에 새로운 방법론을 제도적으로 도입하기 위한 시도였음에도 불구하고 사회 각계각층의 몰이해와 비판 가운데 결국 국회를 통과하지 못하고 말았다.

가칭 갈등관리기본법안에 대한 논의에 있어서 본질적으로 이 법안이 가지고 있던 방법론의 가치나 그 제도화의 적절성에 대한 논의는 충분히 이루어지지 못하였고 실질적으로는 이상과 같은 법안에 대한 회의적인 시각에 대한 논의 만이 이루어지다가 결국 사장되고 말았다. 이 법안의 중요부분은 모두 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정에 반영되어 있으므로 그 내용에 대한 검토는 후술하기로 한다.

종합해 보면 참여정부는 우리 사회의 변화에 맞추어 세계적인 경향에 따라 새로운 갈등관

리방식을 제도적으로 도입하려고 시도하였으나 이 방식에 대한 정치권,관료,시민사회 등의 충분한 이해가 결여되었기 때문에 결국 실패하고 말았던 것이다.

제3절 공공갈등 예방과 해결을 위한 개별법의 정비

참여정부의 공공갈등 대응을 위한 법제개선정책의 각론은 공공갈등의 예방과 해결을 위하여 각 개별법을 정비하는 것이었다. 각종 환경관련법규,건축관련법규, 기타 행정활동과 관련되는 수많은 법규 가운데 공공갈등의 원인이 되는 법규가 다수 존재한다는 점에 착안하여 법령 규정 가운데 갈등을 유발할 소지가 있는 법규들을 대폭 정비하고자 하는 것이 이 프로젝트의 핵심적인 문제의식이었다.

그러나 이 프로젝트 역시 결과적으로 성공을 거두지는 못하였다. 개별법규의 정비는 단순한 작업이 아니다. 각 법령개정작업은 소관부서의 담당자들을 설득할 수 있어야 이루어질 수 있는데 소관부서의 담당자들을 설득하기 위해서는 각 법령의 내용과 집행상황에 대한 정확한 이해가 있어야 하며 소관부서 담당자들의 논리를 능가할 수 있는 지식을 갖추고 있어야 한다.

지속가능발전위원회의 담당팀은 나름대로 여러 가지 노력을 기울였으나 각 개별법령에서 소관부서 담당자들을 설득할 수 있는 전문성을 단시간 내에 갖추기는 힘들었을 것이다.

더구나 지속위의 프로젝트는 의사결정과정 등 갈등관리에 핵심적인 의미가 있고 어느 정도 일반화할 수 있으며 관련분야의 전문적 지식이 없어도 되는 절차적 규율 분야에 초점을 두지 않고 각 영역의 정책의 실제 자체에 대한 변화를 시도한 점이 없지 않았다. 이러한 까닭에 지속위의 노력은 결국 열매를 맺지 못하고 말았다.

향후 공공갈등의 예방과 해결을 위한 개별법정비를 다시 시도한다면 이러한 실패요인에 대한 정밀한 분석이 선행되어야 할 것이다.

제5장 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 검토

제1절 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 제정의 배경

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한규정(2007.2.12 제정 대통령령 제19886호)은 참여정부가 의욕적으로 추진한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(원래 가칭 갈등관리기본법)의 제정이 국회에서 성사되지 못함에 따라 그에 대한 대체물로 대통령의 입법권의 행사로서 이루어진 것이다. 따라서 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 원래의 법률안의 내용을 대

부분 승계하였고 다만 지방자치단체 등에 대한 규율 부분을 포함하여 대통령령으로써 규율할 수 없는 일부부분 만을 삭제한 것이라고 할 수 있다.

원래 법률로 제정하고자 하였던 것을 법률제정이 무산되자 대통령령으로 추진하는 것은 매우 이해적인 것이나 그만큼 참여정부가 새로운 갈등관리 방법론의 도입에 적극적이었던 것을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

제2절 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 주요 내용

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 참여정부가 추진하였던 갈등관리의 방법론을 대부분 수용하였던 것으로서 그 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 갈등의 예방과 해결을 위한 중앙행정기관의 책무

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 무엇보다도 갈등관리를 국정의 한 영역으로 선언하고 있다는 점이 획기적이다. 그동안 공공갈등을 국가행정의 영역으로 일반적인 차원에서 명시적으로 선언하는 법규는 없었다. 그러나 이 규정은 갈등의 예방과 해결이 국가차원의 과업이라는 점을 선언하고 있다. 그러면서 중앙행정기관은 사회전반의 갈등 예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 함을 밝히고 있으며 나아가 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 지속적으로 정비하여야 함을 천명하고 있다.

또한 중앙행정기관은 갈등을 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 하며 소속직원을 대상으로 갈등을 예방하고 갈등해결능력을 향상하기 위한 교육훈련을 실시하며 갈등관리능력을 인사운영의 중요한 기준으로 설정하고 반영할 것을 요구하고 있다.

이것은 모두 갈등관리에 대한 새로운 인식에 기반한 국가임무의 선언에 해당한다.

국가적인 갈등관리능력은 국가적 노력에 의하여 향상될 수 있으며 선진제국은 이러한 갈등관리능력의 향상을 위하여 ADR의 제도화, 참여 Governance의 구축, Public Involvement의 실현 등을 국가적 과업으로 추진하여 왔다.

우리나라도 정치적 민주화의 달성과 함께 여러 가지 사회적 경제적 지표에 비추어 이러한 새로운 갈등관리의 제도와 문화를 정착시켜야 할 단계에 이르렀으므로 이에 대한 국가적 노력을 기울이는 것은 지극히 당연한 일이라고 할 수 있다.

또한 갈등관리는 연구와 교육이 수반되어야 하는 일이다. 갈등의 양상은 나라마다 다르며 사안마다 특수한 요소를 가지고 있으므로 갈등관리는 과학적 차원의 연구노력이 수반되어야 할 과업이다. 동시에 새로운 갈등관리 방식을 활용하는 갈등관리는 새로운 의사결정방식인 동시에 새로운 삶의 방식이므로 교육적 차원의 지원이 수반되지 않으면 성공하기 어렵다.

그러므로 국가적 차원의 공공갈등에 대한 연구와 공공갈등관리의 방법론에 대한 교육이

이루어져야 할 것이며 전문가를 육성하여야 한다.

(2) 갈등 예방 및 해결의 원칙

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 또한 몇 가지 핵심적인 갈등의 예방과 해결의 원칙을 제시하고 있다. 이 원칙들은 바로 새로운 갈등관리방식의 특징을 제시하는 것이라고 본다.

첫째로, 갈등의 자율해결과 신뢰확보 원칙이 제시되고 있다. 이것은 우리나라 공공갈등의 해결방향이 법적 판단에 의한 해결 보다는 당사자의 자율적인 합의와 신뢰회복을 통한 해결로 나아가야 한다는 것을 천명한 것으로서 새로운 국가운영방식을 시사하고 있다고 할 수 있다. 갈등당사자 사이의 신뢰확보와 그들 사이의 합의에 의한 갈등의 해결이 이 규정이 지향하는 공공갈등의 해법이라고 할 수 있다. 특히 행정기관에 대한 신뢰는 갈등의 예방과 해결에 본질적인 의미를 가지고 있다. 대부분의 공공갈등은 행정기관에 대한 불신이 증폭되어 발생하는 것이다.

둘째로, 참여와 절차적 정의의 원칙이 제시되고 있다. 공공갈등은 관계되는 의사결정에서 이해관계인 등이 의사결정의 의미내용에 대해 충분한 이해가 없거나 또는 의사결정에서 소외되었을 때 심화된다. 공공의사결정에 이해관계인 등(stakeholder)이 실질적으로 참여하고 그 의사결정의 절차가 공정할 때, 공공갈등에서 정서적 측면의 문제를 제거할 수 있다. 공공갈등에서 정서적(또는 감정적) 측면의 문제가 없다면 이성적 토론과 설득으로 문제를 해결할 수 있는 여지는 그만큼 커지는 것이다.

셋째로 이익의 비교형량원칙이 제시되고 있다. 많은 경우 정책결정이나 공공의사결정에서 고려되어야 할 중요이익이 배제되거나 고려되지 않고 소외될 때 갈등이 증폭된다. 중요이익이 의사결정에서 고려되어 조정된다면 갈등은 그 만큼 예방될 소지가 크다. 이러한 관점에서 이익형량의 원칙이 제시되고 있는 것이다.

넷째로, 정보공개 및 공유의 원칙이 제시되고 있다. 공공갈등은 커뮤니케이션의 문제인 경우가 많다. 갈등의 당사자가 동일한 정보를 동일한 방식으로 해석하는 한 갈등은 발생하지 않는다. 정보를 동일한 방식으로 해석하도록 하는 것은 쉽지 않은 일이지만 최소한 동일한 정보에 노출되도록 함으로써 갈등에 관한 사실인식에 공통성을 확보함으로써 갈등의 예방과 해결에 기여할 수 있다. 그러므로 정보공개와 공유는 갈등의 예방과 해결을 위한 가장 기본적인 원칙이라고 할 수 있다.

(3) 갈등영향분석제도의 도입

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 도입하고 있는 갈등관리의 방법론 가운데 가장 핵심적인 것은 갈등영향분석, 참여적 의사결정 그리고 ADR이라고 할 수 있다.

갈등영향분석은 이러한 세가지 핵심적 방법론의 기초에 해당하는 것이다. 어떠한 종류의 참여적 의사결정방식을 채택하여 갈등을 예방할 것인가 하는 것은 갈등영향분석의 결과보고에 기초하여 판단하는 것이며 공공분쟁이 발생하였을 때에도 갈등영향분석을 참조하여 ADR기법을 선택하고 활용하는 것이 바람직하기 때문이다.

중래 우리나라에서는 공공갈등이 발생하여도 그에 대한 과학적 분석을 제대로 행하지 않고 갈등을 해결하고자 노력하여 왔다.

그러나 선진제국의 경우, 갈등의 원인, 갈등의 당사자, 그리고 갈등의 동향 등에 대한 과학적 분석을 통하여 문제시 되는 갈등에 대한 충분한 이해를 확보하고 그 예방과 해결의 방향을 모색하여 왔다. 이러한 점에서 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 갈등영향 분석제도를 도입한 것은 공공갈등에 대한 분석적·과학적 대응을 제도화한 것으로서 큰 의의가 있다.

그러나 실상 선진제국이 갈등영향분석을 모두 제도화하고 있는 것은 아니며 갈등을 유발할 가능성이 있는 공공사업의 시행자가 자발적으로 갈등영향분석을 통하여 공공사업의 시행에 장애가 되는 공공갈등을 미연에 방지하고자 하는 경우가 보통이다. 이점에서 우리나라가 이를 법령으로 까지 규정하는 것은 사실 갈등관리문화를 조기에 정착시키고자하는 국가적 노력의 일환으로 이해할 수 있다.

그런데 문제는 갈등영향분석이 갈등이 예상되는 모든 사안에 의무화되어 있지는 않다는 점이다. 오히려 갈등영향분석을 실시할 것인가의 여부는 관계되는 중앙행정기관의 판단에 맡겨져 있다. 이 때문에 이 법의 실효성에 많은 의문이 제기된 바 있다.

그러나 갈등영향분석을 의무화하는 것은 행정비용을 또다시 증가시키는 탄력성 없는 규제를 만들어내는 것에 불과하다고 본다. 중앙행정기관이 정책을 수립하고 집행할 때 어떤 사안에 대해 갈등영향분석을 실시할 것인가 하는 것은 그 기관의 판단에 맡겨져야 할 것이지 정직적 의무화의 대상으로 할 수 없다. 다만 법령이 이를 규정하여 제도화하는 것은 중앙행정기관이 갈등영향분석의 실시에 필요한 예산확보의 근거가 된다는 점에서 갈등영향분석을 통한 갈등의 예방과 해결을 촉진할 수 있다는 장점이 있다.

요컨대 갈등영향분석이 의무화되지 않았음으로 인하여 이 법령의 실효성에 대해 의문을 표시하는 견해는 이 법령이 지향하는 갈등영향분석의 본질을 충분히 이해하지 못한 소치라고 생각한다.

그런데 갈등영향분석은 매우 전문적인 업무이다. 현재 이 분석을 제대로 수행해 낼 수 있는 기관이나 전문가가 그리 많지 않다고 생각한다. 갈등관리전문인력이 충분히 확보되지 않으면 갈등영향분석은 피상적으로 이루어질 우려가 있고 갈등의 예방과 해결에 그다지 도움을 주지 못하는 요식적인 일로 전락할 가능성이 없지 않다. 갈등영향분석제도의 충실한 집행을 위해서는 먼저 수준높은 갈등관리전문가의 양성이 선행되어야 할 것으로 본다.

(4) 갈등관리심의위원회의 설치

중앙행정기관은 원칙적으로 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 설치하여야 한다. 갈등관리심의위원회의 설치에 중앙행정기관이 갈등관리에 대한 노력을 보다 전문적인 차원에서 기울여야 한다는 점에서 의미가 있을 뿐아니라 민간인의 참여 하에 갈등관리정책을 수립하도록 함으로써 종래의 관료적인 갈등관리정책의 개선에 기여할 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 제시하고 있는 갈등관리심의위원회의 기능에는 여러 가지가 있고 그 각각의 기능은 모두 갈등의 예방과 해결을 위해 긴요한 바가 있지만, 갈등관리심의위원회의 가장 전문적인 기능은 갈등영향분석에 대한 심의기능이라고 할 수 있다.

중앙행정기관이 스스로 또는 제3기관에 의뢰하여 작성한 갈등영향분석서가 제대로 되었는지를 심의하는 것이 바로 이와같은 기능이라고 할 수 있는데, 정부관료의 입장에서 만이 아니라 시민단체나 민간의 갈등관리전문가의 시각에서 갈등영향분석의 타당성에 대한 점검을 하도록 하고 있는 것이다. 종래 환경영향평가제도의 운영에서 일부 나타난 바와 같이 이러한 분석기능이 정부정책의 정당화도구로 전락하는 것을 막기 위한 장치라고 할 수 있다. 이러한 목적으로 갈등관리심의위원회는 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되지 않도록 하였고 위원장은 민간위원 중에서 호선하도록 하였다.

(5) 참여적 의사결정방법의 활용

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 도입하고 있는 갈등관리의 핵심적인 방법론 중 또 하나의 중요한 것은 참여적 의사결정방법이라고 할 수 있다. 법령은 참여적 의사결정방법을 정의하고 있지 않으나 참여적 의사결정방법의 채택여부 역시 중앙행정기관의 장의 판단에 맡겨져 있기 때문에 참여적 의사결정의 방법은 특정한 방식으로 제한되어 있다고 말할 수 없다. 이론상 Public Involvement로 볼 수 있는 모든 방식이 채택될 수 있을 것이다.

그리하여 정책의 홍보라고 할 수 있는 일방적 커뮤니케이션의 방식에서부터 시작하여 이해관계인 등의 의견수렴, 토론 나아가서 공동의 의사결정에 이르는 다양한 방식이 참여적 의사결정에 해당한다고 할 수 있다. 예상되는 갈등의 정도가 심할수록 커뮤니케이션의 방식은 보다 고도화되고 집중적인 것이 되어야 할 것이다.

참여적 의사결정은 참여와 숙의 및 합의를 그 본질적인 요소로 하는 것으로서 이해관계인들 사이에서 문제와 사실관계에 대한 공통적인 인식을 통하여 오해를 불식하고 공감대를 형성하며 이해관계의 분석을 통하여 상호 이익이 되는 방안의 합의를 모색함으로써 분쟁을 해결할 수 있도록 하는 의사결정방법이다.

고도화된 참여적 의사결정방식에는 객관적 제3자인 중립위원(neutral)의 존재와 역할이 매우 중요한 의미를 가지며 중립위원을 포함하여 모든 갈등관리인력은 사람간의 커뮤니케이션 기술 및 협상술 등에 전문성을 가지고 있을 것이 요구될 뿐아니라 갈등사안에 대한 사실적·법적 이해를 갖추고 있을 것이 요구된다.

단순한 정책홍보 차원이 아니라 이해관계인 등의 공동의사결정이 요구되는 경우, 공동의사결정을 위한 협의체의 구성은 매우 전문적인 능력이 요구되는 사안이며 협의체의 운영과 합의의 도출도 매우 기술적인 측면이 강한 일이다. 따라서 갈등영향분석제도의 성공을 위해서 그러한 것과 마찬가지로 참여적 의사결정방식의 채택여부 와 그를 위한 협의체의 구성 및 협의체의 운영 등을 위해서도 갈등관리를 위한 전문인력의 양성이 매우 중요한 전제조건이 된다.

참여적 의사결정 역시 그 시행여부가 중앙행정기관의 장의 판단에 맡겨진 사항이다. 그러나 이와같은 의사결정방식이 법제화되어 있지 않으면 중앙행정기관의 장으로서 이러한 의사결정방법을 채택할 법적 근거가 없어서 그 채택을 고려하기 어려울 것이고 또한 그 채택과 활용에 필요한 예산확보에도 어려움을 겪을 것이다. 따라서 참여적 의사결정방식의 제도화는 그 의무화여부를 떠나서 충분한 제도적 의의를 가지는 것이라고 할 수 있다.

참여적 의사결정방식은 이미 전세계적으로 확산되고 있는 새로운 의사결정방식으로서 미국의 경우 이러한 의사결정에 참여하는 자에 대한 시간이나 기회비용에 대한 보상을 위한 참여자보상법제가 마련되고 있는 실정이다.

(6) 갈등조정협의회의 활용

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 도입하고 있는 공공갈등관리방안의 또 하나의 중요한 요소는 갈등조정협의회의 채택이다.

갈등영향분석이나 참여적 의사결정이 공공갈등의 예방에 초점을 맞춘 제도라고 한다면 갈등조정협의회는 공공갈등의 해결에 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다.

그런데 넓은 의미에서 이러한 갈등조정협의회의 제도는 공공갈등의 해결을 위한 ADR(Alternative Dispute Resolution)의 도입이라고 할 수 있다. 공공갈등에 도입할 수 있는 ADR기법은 매우 다양하여 일일이 열거하기 어려울 정도이다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 갈등조정협의회의라는 방식만을 규정하고 있는 것은 다소 편협한 측면이 있다고 생각한다. 조정,중재, 조정적 중재, 중립인평가 등 다양한 ADR방식을 두고 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 관계행정기관과 이해관계인으로 구성되는 조정협의회의의 구성이라는 단 하나의 ADR절차만을 규정하고 있는 것이다.

이처럼 단일한 ADR절차만을 규정하고 있으나 이 제도가 활발하게 활용만 된다면 이 역시 제도적 발전이라고 말할 수 있다고 본다. 다만 갈등조정협의회의는 사안에 따라 구성되는 ad hoc 조직이므로 협의회를 통한 갈등의 해결이 활성화되기 위해서는 중앙행정기관의 장이 이 방식에 대한 갈등해결에 확신을 가질 수 있어야 한다.

갈등조정협의회의에 대해서 입법과정에서 관료사회로 부터 지적되어 온 문제점은 협의의 구속력이 확보되어 있지 않다는 점이었다. 갈등조정이 합의에 이른다고 하더라도 합의의 구속력이 확보되어 있지 않은 한 갈등조정 내용 이행된다고 확신할 수 없다는 것이다.

그러나 이처럼 갈등조정에 반드시 법적 효력을 부여하여야만 한다고 생각하는 것은 이미 그 관점 자체가 전통적인 갈등통제모델에 입각해 있는 것이라고 사료된다. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 취하고 있는 입장은 공공갈등은 법적 권위나 법적 효력으로 해결하는 것 보다 이해관계인 사이의 상호이해와 호혜적 양보로 이룬 합의 그 자체의 힘으로 해결하는 것이다. 요컨대 문제해결의 패러다임이 다르고 문제해결의 힘의 원천이 다른 것이라고 할 수 있다. 그러한 점에서 이해관계인이 합의 후에 이행을 거절하고 싶을 정도의 합의는 이미 새로운 갈등관리 패러다임 하에서는 그 자체가 실패한 것이다. 이상적인 합의안은 이해관계인들 사이에 쟁점에 대하여 완전한 합의를 이룬 것이라고 하겠다.

특히 우리나라의 현실에 비추어 합의안에 대해 추후 문제제기를 할 수 있다는 사실에 주목한다고 하더라도 합의안에 서명하면 그것 자체가 일종의 계약으로서의 효력을 가지는 것이고 계약위반에 대해서는 그에 따라서 일정한 법적 책임이 수반한다. 만약 합의당사자가 위약에 대해 강한 제재를 하고 싶으면 손해배상액을 예정한다든가 하는 방식으로 합의에 강한 구속력을 부여할 수도 있다. 따라서 합의에 대해 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 자체가 어떠한 법적 효력도 부여하지 않는 것은 잘못된 일이라고 할 수 없다.

(7) 갈등관리연구기관의 지정·운영

국무조정실장은 갈등관리와 관련된 조사·연구 및 교육훈련 등을 위하여 갈등관리관련 연구기관 또는 단체를 갈등관리연구기관으로 지정할 수 있도록 하고 있다. 원래 가칭 갈등관리기본법의 원안에는 별도의 연구 및 교육기관을 새로 설치하는 것으로 되어있었으나 기존의 갈등관리에 관한 연구 및 교육기관들의 반발의 결과 새로운 연구 및 교육기관의 설치가 백지화되고 갈등관리연구기관의 지정·운영제도가 새로 마련된 것이다.

공공갈등관리에 있어서 갈등관리 연구 및 교육훈련기관의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 정도이다. 현재 우리나라 갈등관리의 가장 큰 문제점은 적절한 능력을 갖춘 갈등관리연구기관과 교육훈련기관이 턱없이 부족하고 갈등관리를 위한 전문인력이 거의 존재하지 않고 있다는 점이라고 할 수 있기 때문이다.

(8) 갈등전문인력의 양성 등

갈등관리연구기관의 지정·운영과 맥을 같이하는 것으로서 갈등전문인력의 양성이 시급히 요구된다. 갈등영향분석, 참여적 의사결정, 갈등조정협의회의 운영 등은 모두 갈등관리전문가에 의해 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라에서 갈등관리전문인력은 턱없이 부족한 형편이다. 국가적 갈등관리시스템이 아무리 잘 만들어진다고 하더라도 전문인력이 없으면 이것을 효과적으로 운영할 수 없다. 국가적으로는 단순히 전문인력의 양성을 강조할 것 만이 아니라 적극적으로 전문인력 양성을 위한 노력을 기울여야 할 것으로 본다.

제2절 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정의 입법론적 검토

(1) 적용대상의 문제

공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정은 중앙행정기관을 그 수범자로 하고 있다. 그러나 많은 공공갈등이 지방자치단체 행정 영역에서 발생하고 있다는 점에서 이 규정은 실질적으로 공공갈등의 예방과 해결에 있어서 충분한 규율영역을 확보하지 못하고 있다. 만약 원래의 가칭 갈등관리기본법(국회에 제출된 법률 명 “공공기관의 갈등관리에 관한 법률”)이 제정되었다고 하면 지방자치단체를 적용대상 안에 포함시켰을 것이다. 또한 정부투자기관을 포함한 공법인도 갈등을 유발하는 사업의 주체가 될 수 있음에도 불구하고 이 규정의 적용

대상에서 빠져있다. 향후 국가적 갈등관리시스템을 재정비하고 이에 대한 입법을 다시 시도할 경우에 고려해 보아야 할 사항이라고 사료된다.

(2) 갈등의 예방과 해결을 위한 중앙행정기관의 책무

갈등관리는 다분히 문화적 성격을 띠는 과업이다. 갈등에 대처하는 우리 사회의 법문화, 정치문화를 바꾸지 않고서 온전한 갈등의 예방과 해결을 기하기 어렵다. 그러므로 중앙행정기관은 무엇 보다도 갈등과 분쟁의 해결방식을 문화적 차원에서 개선하려고 노력하여야 한다. ADR의 확산, 토론과 합의를 용이하도록 하는 교육과 사회자본의 확충 등 중앙행정기관들이 노력하여야 할 사항이 많다고 본다. 미국의 경우 대통령의 리더십으로 ADR 법제와 문화를 확충 및 확산시켜갔다는 점을 참고할 필요가 있다. 많은 투자와 노력이 이루어져야 한다. 또한, 새로운 사회에서 새로운 의사결정방식을 정착시킨다는 사명감을 가지고 노력하여야 할 것이다. 미국의 경우 ADR을 활성화시키기 위한 수많은 입법이 이루어졌으며 일본도 ADR 기본법을 제정하는 등 제도개선을 위한 거국적 차원의 노력이 있었다는 점을 고려하여야 할 것이다.

다만 우리나라의 경우 변호사 보수체계가 사건 단위로 형성되어 있기 때문에 기본적으로 ADR이 정착되기 어려운 환경이라는 점도 정책입안자들이 고려하여야 할 사항이라고 본다.

(3) 참여적 의사결정방법의 활용

참여적 의사결정은 행정기관의 의사결정방식과 절차의 변화를 가져온다. 그러므로 참여적 의사결정의 활성화를 위해서는 행정절차규범의 대대적 변화가 수반될 필요가 있다. 물론 모든 공공의사결정을 참여적 의사결정방식으로 전환시킬 필요는 없다. 그러나 공공의사결정에 국민과 이해관계인의 참여를 보다 확대시키는 방향으로 전반적인 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 특히 갈등의 온상이 되고 있는 행정계획의 결정에 있어서 국민과 이해관계인의 의견이 충분히 수렴될 수 있도록 절차규정을 정비하여야 할 것이다.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 말하는 참여적 의사결정은 어디까지나 임의적 절차이기 때문에 어느 범위 까지 법이 의무화하는 국민과 이해관계인의 참여에 대한 규율이 일반행정절차법 및 개별행정절차법의 차원에서 이루어져야 한다고 본다. 이를 위하여 각 개별법과 행정절차법의 개정이 추진되면 좋을 것이다.

한편 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정이 말하는 참여적 의사결정방법과 일반적인 행정절차에서의 청문 등과의 관계도 보다 분명히 규정될 필요가 있다. 사실 참여적 의사결정절차가 진행될 경우 일반적인 청문절차는 중복적인 것으로 필요없다고 하는 주장도 제기될 수 있기 때문이다.

한편 참여적 의사결정에 의한 의사결정이 실정법에 위반되거나 일반적인 공익에 위반되는 경우 어떻게 이에 대처할 것인지에 대해서도 입법적 검토가 있어야 할 것으로 본다. 참여적 의사결정에 의해 공공의사결정이 이루어진 경우 그것이 국민의 대표인 국회의 의사 그리고 그 국회의 의사가 표현된 법률에 반하는 경우에도 그 의사결정이 존중될 수는 없다. 그렇다고 하여 쉽사리 그 의사결정의 의미를 무시할 수도 없기 때문에 이를 조정하기 위한 법적

규율이 필요하다.

(4) 다양한 ADR방식의 채택

현재 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 공공분쟁 발생시의 해결방안으로 갈등 조정협의회 라는 ADR 방식을 채택하고 있으나 다양한 갈등사안에 대처하기 위해서는 ADR 방식을 이처럼 한정적으로 규정해 두는 것은 적절하지 아니다. 오히려 ADR의 방식 채택에는 개방적인 규율을 하되 ADR운영에 기술적으로 요구되는 사항들에 대한 법적 규율이 이루어져야 할 것으로 본다.

즉 비밀유지에 관한 규정이라든지, 중립위원회에 대한 규정 그리고 ADR방식으로 해결할 수 없는 사건에 대한 규정 등이 그것이다. ADR은 기본적으로 이해관계인 상호 간의 합의에 의한 문제해결이므로 제3자와 일반공익에 영향을 미치는 사안에 대해 그것을 허용할 수 있는가 하는 점이 검토되어야 하고 그러한 관점에서 활용의 한계가 법적으로 분명하게 설정될 필요가 있는 것이다.

(5) ADR과 비밀유지

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 제22조에서 당사자들이 모두 합의한 경우 협의절차를 공개할 수 있다고 규정하고, 한편 중앙행정기관의 장과 관계공무원에게 협의회 과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 이외에 사용할 수 없도록 규정하고 있다.

ADR의 경우 비밀의 유지는 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 이해관계인들의 은밀한 이해관계가 드러나지 않으면 이해관계의 조정이 사실상 불가능하지만, 이에 대한 비밀이 유지되지 않을 경우 아무도 은밀한 이해관계에 대한 솔직히 털어놓으려고 하지 않을 것이기 때문이다.

따라서 비밀유지 의무를 ADR에 관련된 모든 사람에게 확대 적용하여야 한다. 다만 비밀유지는 은밀한 이해관계에 대한 것에 국한되어야지 사실관계의 이해를 위한 사안 등은 오히려 비밀유지 보다는 정보공개로 나아가야 할 사항이다. 이러한 관점에서 비밀유지에 대한 규정은 좀더 기술적으로 세밀하게 정리될 필요가 있다.

(6) 중립위원회제도

미국의 경우 ADR에서 중립위원의 개입은 필수적이다. 중립위원이란 갈등사안에 이해관계를 가지지 않고 중립적인 입장에서 갈등을 해결하는데 도움을 줄 수 있는 제3자를 말한다. 그동안 우리나라에서는 갈등관리에 있어서 중립위원을 많이 활용해 오지 않았다. 그러나 새로운 갈등관리기법의 활용에 있어서 갈등관리에 전문성을 가진 객관적 제3자로서의 중립위원의 존재는 가히 필수적이라고 할 수 있다. 중립위원의 자격과 선임방법, 해임 기타 중립위원의 역할과 임무 및 의무 등에 대한 기술적 규정이 반드시 필요하다고 본다.

제6장 결론

새로운 시대는 새로운 사회운영방식을 요구한다. 21세기의 변화된 세계적 환경은 공행정(public administration)으로 하여금 참여패러다임으로 전환할 것을 요구하고 있으며 우리나라는 이미 참여패러다임이 필요한 국가발전단계로 진입하고 있다. 우리 사회의 각종의 공공갈등은 국가운영방식이 참여패러다임으로 바뀌어야 한다는 것을 보여지는 신호라고 할 수 있다.

그러나 참여행정으로의 패러다임 전환은 반드시 쉬운 과제가 아니다. 먼저 시대는 합의형성(Consensus Building)적 참여로의 발전을 요구하지만 국민의 의식은 아직 문제제기형, 대립구조형의 참여제도의 실현에 목말라하고 있다. 또한 시대는 다원화된 가치를 서로 용납하고 합의점을 찾아갈 것을 요구하지만 우리 사회의 보혁 갈등은 용납과 합의의 길을 도무지 찾지 못하고 있다.

뿐만 아니라 행정관료와 국민 모두가 참여와 합의형성에 아직은 익숙하지 못하고 합의에 의한 갈등해결에 필요한 사회자원과 문화가 아직은 매우 미비한 상태에 있다.

정부는 참여패러다임으로의 전환과 교육과 홍보를 통한 사회자원의 확충, 제도정비 등의 공공갈등을 위한 개혁을 수행함에 있어서 충분한 인내를 가지고 임하여야 할 것이다. 국민과 공무원은 아직 변화된 사회환경에 새롭게 적용되어야 할 제도에 대한 이해가 부족하다. 먼저 국민과 공무원들이 개혁의 방향과 당위성에 대해 충분히 납득할 수 있도록 하고 국민의 수용가능성을 고려하여 신중하게 개혁을 추진하여야 할 것이다.

갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점

<요 약>

갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점

채종헌
한국행정연구원

1. 갈등관리체계의 절차적 요소로서의 갈등평가

- 정부와 지방자치단체 등 공공기관이 추진하는 정책, 법령, 사업을 둘러싸고 정부와 국민, 다수와 소수 간에 갈등이 발생할 우려가 있을 때 이를 예방하기 위한 선결과제는 대화의 장을 마련하는 것임
- 사회적 합의절차를 활성화하기 위한 의사소통 수단이라 일컬어지는 갈등평가는 상호 신뢰의 토대에서 협력하고 서로에게 이익이 되는 대안을 찾는 노력을 이상적이고 실현불가능한 것으로 치부하는 우리의 인식에 변화를 가져다 줄 수 있는 수단이 될 수 있음
- 갈등평가의 주요 목적의 하나가 바로 이해관계자간의 이해를 도모하고 건설적인 협상의 장을 마련하는 것이며, 그렇게 되었을 때 갈등평가는 기존 공공갈등 관리시스템의 변화를 가져올 수 있는 현실적이고 적실한 절차가 될 수 있을 것임
- 갈등평가는 갈등에 영향을 주는 요소나 주체들을 분석적 방법으로 해부한다는 개념보다는, 갈등을 좀더 통합적이고 객관적인 관점에서 바라보게 하는 틀을 만들어 낸다는 점에서 더 깊은 의미가 있음
- 기술적으로 분류할 때 갈등평가는 정보수집 과정에서 모은 정보를 해석하고, 분석과 평가를 통해 고착된 갈등상화에 대한 변화가능성을 찾아내어 문제해결에 가장 적합한 방법을 적용한다는 점에서 문제분석의 과정이라 할 수 있지만, 갈등평가 자체가 갖는 문제해결 기능 또한 무시할 수 없는 갈등해결의 중요한 부분이라고 할 수 있기 때문임

2. 갈등평가의 수행

- 갈등평가(Conflict Assessment)는 사람들에 따라 '갈등분석', '갈등평가', '쟁점평가', '상황평가', '주관자 평가', '갈등영향분석' 등의 용어로 혼용하여 사용되기도 함⁴²⁾

- 갈등평가는 예상되는 또는 발생된 갈등을 어떻게 관리할 것인가에 관한 권고안 (recommendations)을 작성하기 위한 갈등평가 및 진단 활동으로서(Susskind, 1999), 갈등이나 합의형성 노력과정에서의 누가 이해관계를 갖고 있는 지를 파악하고, 이해관계자들에게 어떤 쟁점이 중요한지, 주어진 제도적, 재정적, 그리고 다른 제약요인 하에서 합의형성절차를 밟는 것이 필요한지, 만일 그렇다면 어떤 상황조건 하에서 핵심당사자들이 참여하는 데 동의할 것인지를 파악하는데 도움
- 갈등평가는 실질적인 이해관계자를 파악하고, 실제 이해관계를 분석해 합의영역과 합의불가능영역의 범위를 파악하기 위해 실시될 수 있으며, 상호존중의 자세로 협상에 임할 유인과 의사가 있는지, 합의형성절차를 추진할 때 참여할 의사가 있는지를 파악하기 위함임
- 합의형성절차를 성공적으로 마무리 짓기 위해 무엇이 필요한지에 대해 이해관계자를 교육시킬 수 있는 좋은 계기가 되며, 평가자와 이해관계자 사이에 좋은 관계를 형성시켜 차후 분석자가 조정자로 활동할 수 있는 기반 조성하기도 함
- 각 이해당사자가 저변의 다양한 이해관계를 객관적으로 파악할 수 있는 기회를 부여하고, 자신의 이해관계뿐만 아니라 다른 쪽의 이해관계도 반영된 갈등평가서를 통해 대립되는 견해의 차이를 정확히 알 수 있어 합의 전망을 가늠할 수 있는 도구가 될 수 있음
- 갈등평가서에는 공공정책 등의 개요 및 기대효과와 이해관계자의 확인 및 의견조사내용, 관련단체 및 전문가의 의견, 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 그 밖의 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항 등이 빠짐없이 포함되어야 함
- 갈등평가의 주관자(convener)인 해당 공공기관이 갈등상황을 안이하게 인식하거나 잘못 판단하는 것을 예방할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가짐. 해당 공공기관은 갈등의 내용에 대해 잘 알고 있다고 생각할 수 있지만 실제로는 그렇지 않을 수가 있음. 중립적인 갈등평가의 분석가는 모든 이해관계자의 의견을 파악한 후 정확한 판단을 내릴 수 있다는 점이 중요
- 평가자는 합의형성을 가로막는 다양한 장애를 제거하고 참여하기를 주저하는 이해관계자를 설득해 신뢰할 수 있는 운영규칙(credible ground rules)을 만드는데 도움을 줄 수 있음
- 갈등평가는 크게 사전작업, 정보수집, 분석, 합의형성단계 설계, 보고서 작성 및 배부의 단계 등으로 설계될 수 있음(Susskind, 1999)
- 이해관계자들의 면담내용을 분석해 본 결과 합의절차가 성공할 가능성이 있다고 판단되면 구체적인 방식을 설계해서 갈등평가서에 포함시킬 수 있으며, 평가자의 합의절차

42) 2007년 2월 국무회의에서 의결된 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'에서는 '갈등영향분석'이라 표현하고 있음

설계안은 분석서 초안에 대한 회람과정에서 이해관계자들이 제시한 검토의견을 참고하고 이해관계자 전체 회의에서 토론을 거쳐 수정 가능

3. 한국에서의 갈등평가의 실제 - 울진 신원전 건설 관련 갈등영향분석

- 울진지역에서는 2005년 울진 6호기 건설이 완공되어 건설경기가 빠지면서 지역경제가 어렵게 되어 불만과 위기감이 고조되던 차에, 군의회에서의 부결로 중저준위 방폐장 유치 신청 주민투표조차 실시하지 못하게 되자, 반핵운동은 점차 사그라들고, 이후 지역경제 활성화를 위한 신원전건설 조기착공과 원전 착공에 대한 지역보상 문제가 화두로 부상⁴³⁾
- 정부나 한수원이 아닌 제3자가 갈등영향분석서 작성을 하는 것은 대규모 국책사업의 시행을 앞두고 해당 지역의 수용성을 분석하고 다양한 요구사항의 합의가능성을 파악할 뿐만 아니라 기존의 정부 정책의 추진방식에서 빚어지기 쉬운 갈등을 사전에 예방하는 데에 목적이 있었음
- 울진원전 신규건설과 관련한 갈등영향분석서 작성은 과거의 정책추진 방식에서 탈피해 정책결정과정에서 이해관계자에게 사전 의견수렴을 하고 갈등해결을 위한 노력을 공론화하는 계기가 되었음
- 울진원전 신규건설을 둘러싼 갈등영향분석서의 작성목적 가운데 하나는 중앙정부와 한수원의 원전신규건설 계획과 지역주민 및 지방자치단체의 다양한 요구 사이에 협상 및 조정의 가능성을 탐색하기 위한 것이었음
- 기존의 정부정책 추진과정과 새로운 추진과정을 비교해 볼 때 두드러진 특징은 내용적 타당성뿐만 아니라 절차의 타당성이 매우 중시된다는 점임. 최근에 발생한 많은 공공갈등의 사례를 보면 절차적 타당성을 중요시하고 있어 아무리 좋은 정책이라 해도 절차적으로 흠결이 있는 경우에는 정책으로 수립되기 어려운 실정이기 때문임
- 공공시설입지를 둘러싼 갈등의 영향을 분석하는 목적은 이해관계자들이 수긍하고 납득할 수 있는 합의형성절차를 설계하고 실시함으로써 원전신규 건설과 관련된 결정의 절차적 타당성을 획득하기 위한 것이며, 갈등영향분석은 그러한 절차적 정당성을 획득하기 위한 필수적인 과정 중 하나가 될 수 있을 것임
- 울진 신원전 건설과 관련된 주요 이해관계자는 대체로 산업자원부, 한국수력원자력

43) 울진군은 1999년 3월 지역 대표들로부터 신원전의 기준부지 내 수용 대안에 따른 건의서'를 접수받아 산자부 장관에게 북면 기준부지 수용을 확정해 줄 것을 요청하면서 아래 14개 요구사항을 정부에 전달
 ① 원자력발전소 종식 보장 ② 발전소 주변지역 지원에 관한 법률 개정 ③ 원전 안전 관리 공동 참여 보장 ④ 북면 지역 특수 대학 설립 ⑤ 북면 지역 개발계획 수립 및 시행 ⑥ 추가 지정에 따른 피해지역 선 보상 이주와 지원 대책 ⑦ 기존 피해 보상책 강구 - 연근해 어장 피해 보상/실농 및 실어비 보상 ⑧ 연안 어장 목장화 사업 추진 ⑨ 원전 5,6호기 공사 조기 시공 추진 ⑩ 원자력안전기술원 울진지소 설치 ⑪ 한국해양연구소 울진 지소 설치 ⑫ 울진 종합병원 건설 및 운용 ⑬ 울진원전 명칭 변경 ⑭ 골프장 설치 및 운용 등

(주), 울진군청, 울진군의회, 주변지역 주민, 주변외지역 주민, 조기착공희망 시민단체 및 반핵 시민단체 등으로 구분되었으며, 이들의 각 주요 쟁점에 대한 입장은 아래 표로 정리될 수 있음

〈신원전 건설과 관련된 주요 의제에 대한 이해관계자별 입장〉

이해관계자와 주요쟁점	지역 주민	원전 단체	일반 단체	군의회	군청	한수원	산자부	비고
4개기 원전추가건설 합의의 유효성	○	△	○	○	○	○	○	○:유효 △:검토
14개 항목의 이행여부와 추가 발전방안 마련	○	선이행 요구	○	○	○	○	○	○:찬성
신원전건설의 조기착공요구와 보상요구	북쪽:조 남쪽:보	보	조	△	△	△	△	조: 조기착공 보: 보상요구 △: 유보
신원전건설에 따른 특별지원금 규모 확대	○	○	○	○	○	X	X	○: 찬성 X: 반대 (법개정要)
원전관련 지원사업의 지역 내 형평성문제 제기	북쪽:X 남쪽:○	△	△	○	○	X	X	○: 찬성 X: 반대 (법개정要) △: 유보
울진지역 내 고용확대 요구	○	○	○	○	○	△	△	○: 찬성 △: 유보 (법제도 제약)
한수원에 대한 대주민관계 개선 요구	○	○	○	○	○	○	○	○:찬성
덕천리 주민의 이주 대책	○	○	○	○	○	○	○	○:찬성
국도건설 등 교통인프라 개선 요구	○	○	○	○	○	△	협의 가능	○:찬성 △:권한밖 사안

갈등평가의 도입과 한국에서의 시사점

채종현
한국행정연구원

본 연구에서는 성공적 갈등관리를 위한 절차적 요소 중 대표적으로 거론되고 있는 갈등평가(Conflict Assessment)에 대해 살펴보고자 한다. 갈등평가는 서구에서는 이미 갈등 이해당사자들의 참여를 유도하고 건설적인 논의의 장(場)을 마련하기 위해 '필수적인' 과정으로 인식되고 있는 절차이다. 서구에서 출발한 갈등평가의 의의와 구체적인 모습, 그리고 '갈등영향분석'의 이름으로 이제 막 한국에 도입된 갈등평가의 실체를 살펴봄으로써 공공갈등 관리에 있어서 갈등평가의 절차적 의미를 살펴보고자 한다.

제1장 갈등관리체계의 절차적 요소로서의 갈등평가

최근에 갈등관리를 위한 논의에서 빠지지 않고 등장하는 개념은 사회적 합의 혹은 합의형성과 관련된 것이다. 갈등 해결이나 예방을 위해서는 상대방을 누르고 승리하겠다는 적대적 인식보다 모두가 만족할 수 있는 해결책을 찾아내기 위한 협력적 접근이 더 중요하다는 것을 인지해가고 있다는 반증이라 할 수 있다. 그러나 우리는 아직까지 적대적 협상 문화에 익숙하여 상호 신뢰의 토대 위에서 협력하여 모두에게 이익이 되는 대안을 찾는 노력을 이상적인 것으로 치부하고 실현 불가능한 것으로 치부하는 경향이 있다. 사회적 합의절차를 활성화하기 위한 의사소통 수단이라 일컬어지는 갈등평가는 이러한 우리의 이러한 인식에 변화를 가져다 줄 수 있는 수단이 될 수 있다.

정부와 지방자치단체 등 공공기관이 추진하는 정책, 법령, 사업을 둘러싸고 정부와 국민, 다수와 소수 간에 갈등이 발생할 우려가 있을 때 이를 예방하기 위한 선결과제는 대화의 장을 마련하는 것이다. 앞으로 살펴볼 갈등평가의 주요 목적의 하나가 바로 이해관계자간의 이해를 도모하고 건설적인 협상의 장을 마련하는 것이며, 그렇게 되었을 때 갈등평가는 기존 공공갈등 관리시스템의 변화를 가져올 수 있는 가장 현실적이고 적실한 절차가 될 수 있을 것이다.

갈등평가는 갈등에 영향을 주는 요소나 주체들을 분석적 방법으로 해부한다는 개념보다는, 갈등을 좀더 통합적이고 객관적인 관점에서 바라보게 하는 틀을 만들어 낸다는 점에서 더 깊은 의미가 있다. 기술적으로 분류할 때 갈등평가는 정보수집 과정에서 모은 정보를 해석하고, 분석과 평가를 통해 고착된 갈등상화에 대한 변화가능성을 찾아내어 문제해결에 가장 적합한 방법을 적용한다는 점에서 문제분석의 과정이라 할 수 있지만, 갈등평가 자체가 갖는 문제해결 기능 또한 무시할 수 없는 갈등해결의 중요한 부분이라고 할 수 있기 때문이다.

제2장 갈등평가의 수행

갈등평가(Conflict Assessment)는 사람들에 따라 '갈등분석', '갈등평가', '쟁점평가', '상황평가', '주관자 평가' 등으로 용어로 혼용하여 사용되기도 한다. 이러한 의견 차이를 보이는 이유는 "갈등"과 "평가"라는 단어의 속성 탓이다. 혹자는 갈등이라는 단어의 사용이 오히려 상황을 악화시킬 수 있기 때문에 사용을 꺼려하기도 하고(Susskind, 1999), 평가라는 단어가 가진 의미가 '종료'된 갈등의 의미가 있다고 하여 '분석'이라는 용어를 선호하기도 한다. 2007년 2월 국무회의에서 의결된 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'에서는 '갈등영향분석'이라 표현하고 있다.

갈등평가(conflict assessment)란 공공기관(중앙정부, 지방정부, 정부산하기관을 총칭)이 추진 또는 승인하는 법령의 제·개정, 정책, 사업을 수립·시행함에 있어 사전에 사회에 미치는 영향과 그로 인하여 발생할 수 있는 갈등을 과학적, 체계적으로 예상·분석하고 그에 대한 예방대책을 강구하는 것을 말한다(지속가능발전위원회, 2004) 2007년 2월 의결되고 5월 공포된 '공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정'에는 "중앙정부"로 한정하여 표현되어 있는데(10조), 이는 '공공기관의 갈등에 관한 기본법(안)'이 국회2년여 국회에서 계류되어 오다 통과되지 못하고 대통령으로 공포됨에 따라 법의 적용범위가 한정되었기 때문이다. .

갈등평가는 예상되는 또는 발생한 갈등을 어떻게 관리할 것인가에 관한 권고안(recommendations)을 작성하기 위한 갈등평가 및 진단 활동으로서(Susskind, 1999) 갈등이나 합의형성 노력과정에서의 누가 이해관계를 갖고 있는 지를 파악하고, 이해관계자들에게 어떤 쟁점이 중요한지, 주어진 제도적, 재정적, 그리고 다른 제약요인 하에서 합의형성절차를 밟는 것이 필요한지, 만일 그렇다면 어떤 상황조건 하에서 핵심당사자들이 참여하는 데 동의할 것인지를 파악한다.

공공기관이 이해관계자들의 입장에 대한 충분한 사전검토 없이 형식적인 의견수렴을 거쳐 정책을 결정·추진할 경우에는 갈등이 증폭될 우려가 있다. 갈등평가는 정책결정 이전에 이해관계자의 의견을 충분히 경청하고 정책의 갈등구조를 파악하여 이를 토대로 실현 가능한 해결방안을 강구해 나가기 위한 것이다(국무조정실, 2005).

갈등평가는 공공기관의 장이 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 준다고 판단하는 경우나 국민의 이해상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에 실시할 수 있다. 정책입안단계에서부터 이해관계자의 참여를 통해 공공정책에 대한 불필요한 오해를 불식시키고 정부에 대한 신뢰를 제고하는 데에 커다란 효과가 있다. 특히 갈등 해결에 관한 현실성 있는 해결방안을 강구함으로써 원만한 정책추진을 기대할 수 있다.

갈등평가는 실질적인 이해관계자를 파악하고, 실제 이해관계를 분석해 합의영역과 불합의 영역의 범위를 파악하기 위해 실시된다. 상호존중의 자세로 협상에 임할 유인과 의사가 있는지, 합의형성절차를 추진할 때 참여할 의사가 있는지를 알기 위함이다. 합의형성절차를 성공적으로 마무리 짓기 위해 무엇이 필요한지에 대해 이해관계자를 교육시킬 수 있는 좋은 계기가 되며, 평가자와 이해관계자 사이에 좋은 관계를 형성시켜 차후 분석자가 조정자로 활동할 수 있는 기반이 조성된다. 각 이해당사자가 저변의 다양한 이해관계를 객관적으로

파악할 수 있는 기회를 부여하고, 자신의 이해관계뿐만 아니라 다른 쪽의 이해관계도 반영된 갈등평가서를 통해 대립되는 견해의 차이를 정확히 알 수 있어 합의 전망에 대한 가늠이 가능하다. 해당 지역사회에 어떠한 합의형성절차가 필요한지를 알려줌으로써 참여자 선발 절차에 정당성을 부여할 수 있다(Susskind, 1999; 신창현, 2005).

갈등평가서에는 공공정책 등의 개요 및 기대효과와 이해관계자의 확인 및 의견조사내용, 관련단체 및 전문가의 의견, 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 그 밖의 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항 등이 빠짐없이 포함되어야 한다.

갈등평가의 주관자(convenor)인 해당 공공기관이 갈등상황을 안이하게 인식하거나 잘못 판단하는 것을 예방할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 해당 공공기관은 갈등의 내용에 대해 잘 알고 있다고 생각할 수 있지만 실제로는 그렇지 않을 수가 있다. 중립적인 갈등평가의 분석가는 모든 이해관계자의 의견을 파악한 후 정확한 판단을 내릴 수 있다는 점이 중요하다(Susskind, 1999).

평가자는 합의형성을 가로막는 다양한 장애를 제거하고 참여하기를 주저하는 이해관계자를 설득해 신뢰할 수 있는 운영규칙(credible ground rules)을 만드는데 도움을 줄 수 있다(Susskind, 1999). 핵심적인 이해관계자를 간과함으로써 제기될 수 있는 합의형성노력 자체에 대한 비판을 방지할 수 있으며, 합의형성절차에서 중요한 쟁점이 누락되는 것을 방지할 수 있으며, 합의형성노력이나 절차를 밟지 않아도 되는지 여부를 사전에 파악할 수 있다. 핵심적인 이해관계자가 합의를 중시하고 있지 않으며 합의가 아닌 다른 대안을 갖고 있어 합의형성절차를 별로 매력적인 것으로 여기지 않고 있다는 점을 갈등평가를 통해 알 수 있다는 이점이 있다.

갈등평가는 크게 사전작업, 정보수집, 분석, 합의형성단계 설계, 보고서 작성 및 배부의 단계로 설계된다(Susskind, 1999). 사전작업 단계에서는 갈등평가 주관자(convenor)와의 사전정리 작업과 인터뷰 대상집단의 확인과 연락, 인터뷰 항목 준비 등으로 구성되는데, 인터뷰 대상집단을 선정하는 작업은 갈등평가의 성과를 가늠하는 중요한 작업이므로 신중을 기해야 한다.

정보수집 단계는 인터뷰의 준비와 진행으로 구성되는데, 이해관계자들을 개별적으로 직접 인터뷰해야 한다. 전화인터뷰가 아닌 직접인터뷰의 경우 눈을 마주치며 하는 것이 둘 사이의 교감을 만들고 정확한 정보를 모으는데 중요하게 작용한다. 또한 인터뷰를 진행함에 있어서는 2명의 진행자가 필요한데, 한 명은 질문을 하고, 다른 한 명은 필기를 하기 위함이며, 평가자는 이 과정에서 응답자가 말하는 것에 집중하고 대답과 주요표현 등에 관심을 기울여야 한다. 인터뷰 중에는 인터뷰 원안에 근거해야만 하며, 평가자도 인터뷰가 계획에서 벗어나지 않도록 균형을 이루어서 진행하고, 인터뷰 대상자가 질문의 요지를 파악하도록 하고 진행자는 중요한 정보나 예상치 못했던 정보를 캐치할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 진행자는 주어진 시간 내에 인터뷰를 진행해야 한다. 인터뷰 내용은 인터뷰 대상자의 갈등과의 관련성, 인터뷰 대상자의 다른 이해집단에 대한 견해, 인터뷰 대상자가 중요하다고 생각하지 않는 것, 인터뷰 대상자가 언급한 관련 조직이나 사람의 이름, 갈등문제를 다룬 언론에 대한 인터뷰 대상자의 생각 등이 포함되어야 한다.

분석 단계는 조사결과의 요약, 의견 일치 영역의 도식화, 합의 형성절차의 진행가능성에 대한 평가 등으로 구성된다. 이 단계에서 평가자는 각 쟁점들에 대한 이해관계자의 입장(position)과 이해관계(interest)를 파악하여 매트릭스를 활용하여 도식화할 수 있어야 한다.

이해관계자들의 면담내용을 분석해 본 결과 합의절차가 성공할 가능성이 있다고 판단되면 구체적인 방식을 설계해서 갈등평가서에 포함시킬 수 있다. 평가자의 합의절차 설계안은 분석서 초안에 대한 회담과정에서 이해관계자들이 제시한 검토의견을 참고하고 이해관계자 전체 회의에서 토론을 거쳐 수정할 수 있다.

제3장 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'의 갈등영향분석의 특징

갈등관리에 대한 시대적 요청에 부응하여 정부는 2007년 2월 6일 한명숙 국무총리가 주재한 국무회의에서 1) 갈등 영향분석 실시 2) 갈등관리심의위원회 설치 3) 참여적 의사결정 방법 활용 4) 갈등조정협의회 설치 등을 주요내용으로 하는 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(안)'을 의결했다. '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'은 중앙행정기관이 갈등 예방과 해결을 위해 거쳐야 하는 행정절차에 관한 사항을 제도화한 것으로 중앙행정기관의 갈등예방과 해결능력 향상, 사회적 합의를 통한 정책의 수용성 제고 등을 목적으로 하고 있다¹⁾.

규정에 따르면 정책입안단계에서는 갈등발생을 사전에 제거하기 위해 건교부 등 갈등빈발 부처에 갈등관리심의위원회를 민관합동으로 설치하고, 파급효과가 큰 주요정책은 갈등영향 분석을 실시할 수 있도록 했다. 갈등영향분석은 주로 객관적이고 공정한 제3자로 하여금 이해관계자를 직접 면담함으로써 이뤄지는데, 직접 면담을 통해 작성된 갈등영향분석서는 갈등관리 위원회의 심의를 통해 공공정책 결정에 반영되거나, 이 분석서를 바탕으로 이해당사자간의 합의를 유도한 갈등해소 절차가 시도될 수 있기 때문이다(신창현, 2006).

제4장 한국에서의 갈등평가의 실제 : 울진 신원전 건설 관련 갈등영향분석²⁾

-
- 1) 당초 정부는 만연하는 공공갈등을 체계적으로 관리하고 해소하기 위해 2005년 4월 '공공기관의 갈등관리에 관한 기본법'을 입법예고하였으나, 국회에서 상정되지 못하고 계속 계류되어 오다 2007년 2월 대통령령으로 공포되고, 5월 시행 예고되었다.
 - 2) 본 장의 내용은 2006년 한수원이 주관자(convenor)가 되어 실시된 '울진원전 신규건설 추진과 관련된 갈등영향분석' 보고서의 내용을 재구성한 것으로서, 사업주체가 자발적으로 주관자가 되어 갈등이 표면화되기 전 중립적 기관에 갈등평가를 의뢰하여 작성된 수범 사례 할 수 있음.

1. 울진지역 원전관련 갈등 전개과정

1978년 정부가 울진에 원전을 세우겠다고 계획을 세울 당시에 울진지역의 주민이나 지방 정부는 원전이 낙후된 지역의 발전에 크게 기여하게 될 것으로 기대하였다. '협오시설'보다는 '지역발전'으로 원전을 이해한 울진군은 부지매입에 적극적으로 협조하는 등 중앙정부에 순응하였다. 토지소유자들도 지역발전에 대한 기대와 비교적 높은 땅값보상으로 원전건설에 협조적이었다. 그러나 원전에 대한 기대는 울진 3·4호기 건설문제가 대두되면서 차츰 '발전' 보다는 '핵'이나 '협오시설'로 변화되기 시작하였다. 원전이 위협의 대상으로 인식되면서 원전에 호의적이던 지역정서가 바뀌기 시작하였고 결국 울진 지역에 반핵운동이 등장하였다. 울진의 반핵운동은 원전건설 자체보다는 핵폐기물처리장이 주요쟁점이 되었다(채경석, 2002).

울진에서 전개된 반핵운동의 주요 특징을 살펴보면 3·4호기나 5·6호기 등 원전자체에 대한 반대운동이라기보다는 핵폐기물처리장설치 반대가 주요 쟁점이었던 점이다. 1992년 1월 울진군 기성면이 핵폐기물처리장 후보지로 선정되자 이에 반대하는 시위가 있었고 1994년 5월 기성면의 일부주민들이 폐기물처리장 유치신청을 내자 또 한 차례 대규모 시위가 전개되었다.

다음으로 울진의 반핵운동은 일개 읍·면 보다는 다양한 읍·면 단위에서 발생하였다. 즉, 원전소재지인 북면과 추가건설후보지로 선정된바 있는 평해읍 직산리, 근남면 산포리, 폐기물처리장 후보지로 선정되었던 기성면, 후포면 등에 각각 「생존권투쟁위원회」 등이 조직되면서 반핵운동이 발생하였다.

아울러 울진에서도 발전소 근무자의 방사능피폭사건과 기형가축출산사건이 발생하여 쟁점화 되었다. 그러나 역학조사결과 발전소 근무자나 기형가축 모두 방사능 피폭과의 직접적 연관성은 밝혀지지 않아 원전의 안전성 문제가 구체적으로 쟁점화 되지 않았다는 특징이 있다.

읍·면 단위로 진행되던 울진의 반핵운동이 1991년 7월 연합체적 성격의 「울진원전반대투쟁위원회」로 확대 개편되었고 이 단체는 이후 울진의 반핵운동에서 중심적 역할을 하게 된다. 그렇지만 울진 3·4호기의 착공으로 「울진반투위」의 활동이 소강상태에 들어가자 원전문제와 관련하여 군 의회의 역할이 상대적으로 강화되었다. 이어 과학기술처가 1994년 2월과 4월 방사성폐기물처리장 유치신청을 공고하자 울진의 반핵운동은 새로운 국면에 접어들었다. 유치를 반대하는 「기성면 반투위」와 유치를 찬성하는 「방사성폐기물처리장 유치준비위원회」는 각각 주민들의 연대서명을 받아 과학기술처에 반대의견서와 신청서를 함께 제출하는 등 갈등이 격화되었다(채경석, 2002).

부안에서의 격렬한 반대를 거쳐 2006년 경주가 중저준위 방사능폐기물처리 후보지로 결정이 나자 양상은 새로운 국면으로 접어들었다. 2005년 울진 6호기 건설이 완공되어 건설경기가 빠지면서 지역경제가 어렵게 되어 불만과 위기감이 고조되던차에, 군의회에서의 부결로 중저준위 방폐장 유치 신청 주민투표조차 실시하지 못하게 되자, 반핵운동은 점차 사그라들고, 이후 지역경제 활성화를 위한 신원전건설 조기착공과 원전 착공에 대한 지역보상 문제³⁾

가 화두로 부상하게 된다4).

2. 신원전 건설과 관련된 이해관계자 분석

이해관계자분석(Stakeholder Analysis)으로 불리기도 하는 갈등영향분석은 정책시행으로 영향을 받는 이해관계자들과 여론 주도층을 대상으로 심층면담을 통해 이뤄진다. 면담방법은 사전에 선정된 면담대상자에게 면담협조 요청공문을 발송하고 날짜와 면담장소를 정한 후, 3차에 걸쳐 울진 현지 방문을 하는 방식으로 이뤄졌다. 주로 개방형 질문을 사용하되 내용에 따라 명확한 입장 표명이 필요한 사항에 대해서는 폐쇄형 질문으로 보완하였고 면담시간은 1회 평균 1시간에서 2시간 정도 소요되었다.

- 3) 울진군은 1999년 3월 13일 북면 군의원, 북면발전협의회장, 북면청년회장, 북면이장협의회장, 북면새마을지도자협의회장, 북면새마을부녀회장, 북면농업경영인회장 등 지역 대표 7명으로부터 '산포원전지구 후보지 전면 해제에 따른 북면 기존부지 내 수용 대안에 따른 건의서'를 접수받아, 5월28일 군의회의 의결을 거쳐 5월29일 산자부 장관에게 북면 기존부지 수용을 확정해 줄 것을 요청하였다. 이에 산자부 장관은 1999년 12월8일 원전종식보장을 전제로 산포리 원전 후보지를 해제하고 울진군에서는 2000년 2월1일 14개 요구사항을 정부에 전달한다. 울진군이 주민들의 건의사항을 수렴해 군의회의 동의를 거쳐 정부에 요구한 14개 조항은 다음과 같다.

내용	비고
① 원자력발전소 종식 보장	핵폐기장 및 핵발전소 추가정책 포기 문서화 보장
② 발전소 주변지역 지원에 관한 법률 개정	지원금 운용 개선(한전사장→지자체 단체장)/기금 조성률 상향(11.2/1000→15/1000)
③ 원전 안전 관리 공동 참여 보장	자치단체 대표, 지역 사회단체 대표 참여 보장
④ 북면 지역 특수 대학 설립	한전 설립 운영
⑤ 북면 지역 개발계획 수립 및 시행	중·장기 개발 계획 용역 연구(전문기관 의뢰) / 해상공원 개발(부구~나곡 해안) / 산악 휴양시설 개발(내륙 산악) / 917호선 지방도 4차선 확·포장(부구~덕구) / 식수대책 강구(광역상수도 확장-울진군) / 농업용수 확보대책 강구 / 부구천 개선 /TV 난시청 지역 해소
⑥ 피해지역 선보상 이주와 지원대책	편입지역 우선 대책(집단 이주) / 특산물 단지 조성 / 기타 지역
⑦ 기존 피해 보상책 강구	연근해 어장 피해 보상/실농 및 실어비 보상
⑧ 연안 어장 목장화 사업 추진	8,000ha.
⑨ 원전 5,6호기 공사 조기 시공 추진	지역 노동력 최대 고용 / 지역 업체 최대 참여 보장
⑩ 원자력안전기술원 울진지소 설치	
⑪ 한국해양연구소 울진 지소 설치	
⑫ 울진 종합병원 건설 및 운용	기자재 확보책/병원 운용 관리(한국전력공사)
⑬ 울진원전 명칭 변경	현 명칭(울진원자력발전소)→변경 명칭(부구원자력발전소)
⑭ 골프장 설치 및 운용	규모(18홀)/ 덕구·백암 관광 단지내 설치(민자유치 지원).

- 4) 2002년 5월 산업자원부와 한수원은 1999년 12월 산업자원부와 울진군청 간에 합의가 이루어진 원전후보지 예정지역인 경북 울진군 북면 덕천리 일대를 신울진부지로 지정, 고시하고 2005년 6월 건설기본계획을 확정하였다.

이 연구의 이해관계자 면담은 2006년 7월 말부터 8월 초에 걸쳐 총 37명의 이해관계자와 면담이 진행됐다. 주민 4명, 원전관련 시민사회단체 6명, 일반 시민사회단체 9명, 지역공공기관 7명, 군의회 4명, 울진군청 3명, 산업자원부 1명, 한수원 3명 등 37명과 면담이 이루어졌으며, 군수, 한수원 관계자, 덕천리 주민 등 주요이해관계자에 대해서는 2차, 혹은 3차례에 걸쳐 추가 면담이 이뤄졌다.

각 면담자와의 면담은 주로 신원전 건설과 관련해 발생될 수 있는 쟁점 및 이해관계, 그리고 갈등의 발생여부와 합의형성절차에 초점을 맞추어 진행되었다. 주요 질의 내용은 다음과 같다.

[표 1] 이해관계자 질의 내용

구분	내용
울진지역에 대한 분석	· 현재의 울진군에 대한 인식
	· 울진지역의 발전가능성
원자력발전소에 대한 분석	· 원자력발전소와 울진군과의 관계
	· 원자력발전소와 지역지원
	· 원자력 안전성
한수원에 대한 인식과 분석	· 한수원과 지역주민과의 관계
	· 한수원의 지역사업
갈등의 발생가능성과 대응 방안 모색	· 신원전 건설에 대한 인식
	· 신원전 건설 관련 갈등발생 가능성과 신뢰구축의 정도
	· 신원전 건설에 대한 보상차원에서의 지원확대
	· 지원내역 및 규모의 결정방식과 참여 의사 보유 여부

(1) 이해관계자별 입장과 이해관계

신원전 건설과 관련된 이해관계자는 크게 보면 원전을 추진하고자 하는 정부와 한수원 그리고 원전을 유치하게 되는 울진지역의 두 가지 그룹으로 대별된다. 이와 같은 정부와 지역주민간의 갈등은 개발-환경, 혐오시설 사례에서 대표적으로 나타나고 있다.

산업자원부는 전력공급을 책임지고 있는 중앙부처로서 차질 없이 신원전 건설을 마무리하고자 한다. 2006년 11월 경 있을 예정인 국가에너지심의위원회에서 결정이 나겠지만 전력의 원활한 공급을 위해서는 원전의 추가건설이 필수적이라고 보고 있다. 그리고 울진지역은 원전건설에 가장 유리한 지리적 입지조건을 가진 곳으로서 기존의 6기가 이미 건설된 상태이므로 추가적인 4기 건설에 대한 반발도 상대적으로 적을 것으로 예상하고 있다. 더욱이

1999년에는 추가원전 종식보장을 조건으로 원전 4기 추가건설에 대한 동의를 울진군청으로부터 받은 바 있어 앞으로의 추진에 큰 걸림돌은 없다고 보고 있다. 다만 당시 울진군은 원전 4기를 추가로 받아들일겠다고 약속하면서 14개 요구사항의 이행이라는 전제를 달았기 때문에 14개항의 법적인 유효성 여부를 떠나 14개항에 대한 문제제기가 있을 경우에는 적극적으로 주민에게 설명하겠다는 입장이다.

청와대 및 국무총리실에서 국가적인 사업시행에 있어 공공갈등을 최소화 하고 이를 적절하게 관리해 가는 부처의 능력을 중시하고 있으므로 가급적 큰 갈등 없이 원전건설을 추진하고 싶어 한다. 아울러 방폐장 사태 이후 지역주민들과의 협의를 중시하고 있으며 신원전 건설을 놓고 지역에서 요구사항이 있을 경우에는 적극적으로 협의에 나서겠다는 입장을 보이고 있다. 다만 지역주민들의 지원규모에 대한 기대수준이 높아지고 있어 협의과정에서 어려움이 있지 않을까 하는 우려를 나타내고 있다.

한편, 한수원은 원전건설과 운영을 책임지고 있는 공기업으로서 차질 없이 신원전 건설을 마무리하는 것을 가장 중요한 목표로 삼고 있다. 신원전 건설이 지연될 경우 국가적으로 에너지 공급에 차질이 빚어지는 것은 물론 한수원의 신원전 건설 준비작업에도 큰 영향이 미칠 것으로 예상하고 있다. 현재 수력발전소 신규건설이 쉽지 않은 상태이므로 원전의 추가 건설 없이는 적시에 필요전력을 공급하는 것이나 한수원의 조직발전을 기대하기 어렵다고 보고 있다. 그러나 그 과정에서 주민과 과도하게 마찰을 빚는 것은 피하고 싶어 한다. 방폐장 건으로 한번 홍역을 치룬 뒤이므로 이번 건만은 지역주민과의 갈등 없이 추진하는 것이 중요하다고 보고 있다.

주민에 대한 정부지원의 50%는 한수원, 50%는 울진군을 통해 지출되게 되어 있으므로 주민에 대한 지원이 늘어나는 것은 한수원의 예산이 커지는 것을 의미하게 된다. 그렇지만 특별지원금 규모를 둘러싸고 방폐장과 비교해 더 많이 주어야 한다는 일부 지역 여론과 지역 내 많은 요구사항들이 법 개정을 전제로 하는 것이 많아 합의형성 과정에서 어려움이 있지 않을까하는 우려를 갖고 있다.

울진군청은 신원전 건설의 필요성에 대해서는 공감하고 있다. 그러나 그 과정에서 정부로부터 최대한의 지원을 얻어 내어 지역발전의 계기를 마련해야 하고 주민간의 갈등이 발생하지 않아야 한다고 생각한다. 주민들 간에 이해관계 충돌이 일어나는 것을 방지하면서 지역 내 형평성을 제고하는 방향으로 나아가야 한다고 생각한다. 신원전 건설과 관련해 향후의 문제해결 과정에서 울진군청이 적극적인 역할을 해야 한다고 생각한다. 지역경제 활성화를 위해 조기착공을 해야 한다는 지역 내 여론과 지역발전을 위해 정부 및 한수원의 지원보상 규모를 최대화해야 한다는 여론 사이에서 군청이 고민할 수밖에 없다는 점을 충분히 인식하고 있다. 아울러 군청은 대외적으로 이를 밝히고 있지는 않으나 지원금 활용에 있어서도 군청의 역할이 상대적으로 강화되어야 한다고 믿고 있다.

울진군 의회의 입장 역시 군청과 크게 다르지 않다. 특히 방폐장 유치를 반대했던 군의원들이 모두 2006년의 지방선거에서 당 공천을 받지 못하거나 선거에서 어려움을 겪었던 것을 기억하고 있어 이번 신원전 건설에 반대하기는 어렵다고 느끼고 있다. 특히 주변지역의 군의원들은 상대적으로 신원전 건설에 더 적극적이다. 지역상권을 살리는 데에는 별다른 대안이 없기 때문이다. 다만 주변외지역의 군의원들은 그간 6호기의 원전운영에 따른 지원이 매

우 부족했다고 느끼고 있어 신원전 1, 2호기 건설을 계기로 주변지역 외의 지역에도 혜택과 지원이 확대되어야 한다고 생각한다. 군의원들은 지난번에 정부지원금을 각 면별로 나누어 사용했던 것에 대해 지역여론이 따갑다는 것을 알고 있어 이번에는 정부지원금을 장기적인 지역인프라 확대를 위해 사용해야 한다는 점에 의견일치를 보이고 있다. 일부 군의원은 지원금 활용에 있어서도 군청의 역할이 상대적으로 강화되어야 한다고 믿고 있다. 이에 따라 한수원 보다는 군청 중심의 정부지원을 선호하고 있다.

주민 중 먼저 원전주변 반경 5km 이내인 북면, 죽면, 울진읍 일부 지역으로 구성된 주변지역은 대체로 신원전의 조기착공을 강하게 희망하고 있다. 특히 자영업자들의 경우 이러한 열망이 강하다. 일부 농민들은 신원전에 대하여 소극적인 경우도 있으나 대세가 조기착공으로 기울어 있어 반대의사 표현을 하지 못하는 분위기이다. 지역경제가 매우 어려운 상태이며 신원전이 하나의 돌파구가 될 수 있다는 믿음이 확산되어 있기 때문이다. 다만 주변지역 내에서도 지역 간 갈등의 소지를 보이는 문제들도 있다. 신규 한수원 사택, 한수원의 정문 위치와 관련해서는 주변지역 3개 읍면간의 이해관계가 얽혀 있다. 울진군내 남쪽 면 지역이 원전유치에 따른 혜택이 각 면에 형평성 있게 돌아가야 한다고 주장하는 것에 대해 원전이 입지한 지역과 그렇지 않은 지역 간에는 차등이 있어야 한다는 생각이고 남쪽 지역에 대한 지원과 혜택을 확대할 경우에도 북쪽 지역과는 분명한 차등이 있어야 한다는 의견을 내놓고 있다.

한편 주변외지역에서는 신원전 조기착공에 대한 요구가 그다지 크지는 않지만 반대하지는 않고 있다. 오히려 그간 정부의 지원이 주변외지역에만 국한되어 왔다는 점을 지적하고 있으며 주변외지역에도 그 혜택이 돌아가야 한다고 생각한다. 지금은 원전유치에 따른 혜택과 지원이 주변외지역에도 확대되어야 한다는 의견을 피력하는 수준이지만 향후 신원전 건설 논의가 본격화될 경우에는 군청과 군의회를 통해 요구의 강도를 높일 것으로 여겨진다.

시민사회단체는 대체로 신원전 조기착공을 희망하고 있다. 그러나 일부 단체에서는 조기착공보다는 보상을 극대화할 필요가 있다고 주장한다. 원전건설과 방폐장 유치에 반대했던 시민사회단체도 신원전 조기착공을 바라는 지역주민의 여론을 충분히 인식하고 있으며 신원전 건설을 지역발전의 계기로 삼아야 한다는 의견을 제시하고 있다. 지역 내의 일부 반핵단체는 외부의 반핵단체와 연계되어 있어 신원전건설 논의시 반대운동을 적극적으로 전개하겠다고 공언하고 있지만 지역 내의 강한 조기착공 여론에 부딪칠 경우에 어느 정도의 효과를 낼지는 미지수이다.

시민사회단체들이 신원전 건설에 대해서는 하나의 목소리로 대표하기가 어렵지만 지역발전의 계기로 삼아야 한다는 점에서는 의견의 일치를 보이고 있다. 특이할 만한 점은 울진의 시민사회단체들이 외부의 시민사회단체와 연계를 갖고 있지만 외부단체의 영향력이 상대적으로 크지 않다는 점이다. 대체로 특정지역과 중앙정부와의 갈등사안에 경우 전국적인 네트워크를 가진 외부 시민사회단체가 가세하여 지역의 투쟁력을 강화하는 경우가 많다. 미군기지 이전 문제, 한탄강댐 문제 등에서도 우리는 이러한 사례를 목격하였다. 그러나 울진에는 이러한 외부의 영향력이 크지 않은 상태이다.

(2) 이해관계자별 역학관계

원전 건설과 관련된 갈등의 본질은 신원전건설을 추진하고자 하는 정부·한수원측과 이 과정에서 지역경제의 활성화를 최대한 도모하고자 하는 지역의 이해가 충돌한다는 점이다. 그러나 신원전 건설이 지역경제를 활성화 시킬 것이라는 주민들의 기대감이 큰 상태이므로 신원전건설 자체가 차질을 빚을 것으로 보이지는 않는다.

그러나 주민간 신원전 착공 시기에 대한 절박성에는 다소 차이가 있다. 주변지역 주민 특히 자영업에 종사하는 주민들은 신원전 건설의 조기착공을 매우 강하게 바라고 있다. 따라서 이들에게는 신원전건설 자체가 중요하므로 보상관련 논의로 인해 신원전건설의 착공이 지연되는 것을 바라지 않는다. 반면에 농민이나 주변지역 외의 주민들은 그에 비하여 절박성이 다소 약한 편이다. 따라서 신원전 착공 이전에 충분히 보상협의를 하여 울진군 전체가 얻을 수 있는 지원규모를 극대화 하자는 입장을 보일 가능성이 높다.

만약 신원전 건설을 둘러싼 보상 논의가 지연되어 신원전 건설이 지연될 경우 조기착공을 희망하는 주민들의 강한 반발이 예상된다. 이렇게 보면 신원전 건설을 둘러싼 갈등은 표면적으로는 정부와 주민간의 갈등이지만 내면적으로는 신원전 조기착공을 선호하는 주민(이하, 조기착공 선호주민)과 보상극대화를 요구하는 주민(이하, 보상극대 선호주민)간의 갈등이라고 보아야 할 것이다. 물론 조기착공 선호주민이나 보상극대 선호주민 모두 조기착공과 보상극대를 원하고 있다. 그러나 이 두 가지 목표가 상충될 가능성이 많으므로 어디에 초점을 맞추는지가 갈등의 핵심으로 부상할 수 있다.

조기착공 선호주민은 신원전이 착공될 경우 이 지역에 건설인력이 몰리고 완공 이후에는 한수원 등 운영인력이 상주하게 될 것이므로 상권의 확대를 기대하고 있다. 주변지역 주민 중 농민들은 신원전에 대하여 상대적으로 부정적 입장을 가질 가능성이 많다. 과거 6호기의 원전이 들어설 때와 마찬가지로 추가원전이 들어서는 경우에도 농민들을 위한 정책은 가시화되지 않을 것으로 여기기 때문이다. 그러나 이들의 생활도 직간접적으로 자영업과 연계되어 있어 이해관계의 판단에 다소 혼란을 겪고 있는 경우가 많다. 간혹 원전에 부정적인 입장을 가진 농민이 있다고 하더라도 주변지역내의 전반적인 분위기가 이미 조기착공 쪽으로 경도되어 있어 목소리를 내지 않고 있다.

한편 보상극대 선호주민 역시 신원전 건설이 울진에 긍정적인 변화를 줄 것이라는 점에는 공감한다. 더욱이 정부지원금이 주변외지역에도 활용될 수 있게 되어 원전이 향후 울진군의 발전에 기여할 것이라는 기대를 하고 있다. 그러나 이들은 원전 착공으로 인한 상권 확대 등의 수혜는 상대적으로 크게 느끼고 있지 않다. 그 보다는 신원전 건설로 인한 보상에 더욱 관심을 가지고 있다. 따라서 이들은 신원전 착공이 많이 지연되는 것을 바라지 않지만 충분한 보상을 얻어내야 한다고 느끼고 있다.

울진주민들은 모두 조기착공과 보상극대의 두 목표가 모두 달성되기를 바라고 있다. 그러나 이 두 목표 중 어디에 우선순위를 두는지에 따라 입장에 차이가 나올 것으로 보인다. 보상극대 선호 주장은 주변외지역에 많이 나올 것으로 예상되고 조기착공 선호 주장은 상대적으로 주변지역에서 많이 나올 것으로 예상된다.

3. 신원전 건설과 관련한 쟁점 분석

(1) 핵심 쟁점

신울진 1, 2호기 건설과 관련한 핵심 쟁점은 「신원전 건설에 따른 지역발전 방안의 모색」으로 압축될 수 있다. 즉 울진지역에 원전 4기를 신규로 건설하면서 어떠한 지역발전방안이 마련될 수 있는가가 핵심적인 사안이다. 이 같은 핵심쟁점은 원전건설과 관련된 핵심 쟁점과 지역발전과 관련된 주요 쟁점으로 나뉠 수 있다.

원전건설 재논의 여부 : 신원전 건설과 관련된 협의는 이미 1999년에 이루어진 바 있었다. 당시 울진군은 14개 항을 정부가 이행하는 조건으로 신원전 건설에 동의한다는 공문을 발송한 바 있다. 그러나 이는 울진군과 산자부가 공식 합의한 것이 아니며 법적인 구속력을 가지고 있지 않다. 따라서 신원전건설을 이미 합의된 사안으로 볼 것인지 아니면 원점에서 재논의해야 하는지를 가장 먼저 논의해야 할 것이다. 이에 대한 입장은 크게 두 가지가 있다고 본다.

첫째, 1999년에 합의된 사안이므로 재론할 필요가 없으며 신원전건설을 전제로 14개 항을 포함하는 보상책을 논의하면 된다는 입장이 있다. 정부·한수원의 입장이며 조기착공 선호주민의 입장이기도 하다. 이들은 14개 항이 오래전에 합의한 내용이므로 일부 불합리한 것은 빼고 새로운 내용을 더하는 것이 좋겠다는 유연한 입장을 보이고 있다. 둘째, 1999년 합의는 전체 군민의 의사를 결집한 것이 아니고 선행조건인 14개항도 전혀 이행되지 않았으므로 신원전건설도 원점에서 재논의할 필요가 있다는 입장으로서 보상극대 선호주민의 입장이다. 먼저 이들은 14개 항 모두가 완료되었거나 이행되고 있다는 정부 및 한수원의 입장에 공감하지 않는다. 따라서 이들은 14개 항이 제대로 이행되기 전까지는 신원전 착공을 해서는 아니 된다는 입장을 가지고 있다. 물론 이들도 보상조치가 14개 항만으로 국한될 필요가 있다고 보지는 않으며 14개 항을 기본으로 하여 추가적인 보상조치를 요구할 것으로 생각된다.

보상논의와 원전착공 시점 : 보상논의가 길어지면 당연히 원전착공 시기가 영향을 받게 된다. 이 경우에 과연 어느 쪽을 우선해야 하는지는 조기착공 선호주민과 보상극대 선호주민 간에 가장 기본적인 쟁점이다. 조기착공 선호주민은 일단 신원전 건설에 착수하고 보상논의를 병행해야 한다는 입장이다. 이들은 착공 및 완공을 가급적 최대한 앞당겨야 한다는 입장이다. 반면 보상극대 선호주민은 전체적인 보상 문제를 매듭짓고 난 후 신원전 건설에 착수해야 한다는 입장이다. 이들은 조기착공도 중요하지만 보상 문제를 소홀히 다룰 수는 없다는 입장이다.

이러한 양상은 지역주민과 중앙정부와의 갈등에서 빈발하고 있다. 경의선 복선화 사업에서도 고양시 구간을 지나가는 역을 지상화할 것인지 지하화 할 것인지도 마찬가지였다. 당시 모든 지역주민은 지하화를 요구하였으나 이를 받아들이지 않은 건교부와의 협이가 지연되면서 지역주민 사이에서는 지하화도 좋으나 경의선 복선화가 지연되는 것이 더욱 문제라는 의식이 싹 텄다. 모든 지역 주민은 지하화와 조기완공을 모두 바라고 있었다. 그러나 이

두 목표가 상충되면서 어느 쪽을 우선시 하느냐에 따라 고양시민들이 지하화과와 조기복선화과로 나뉘었다. 당시에 시간의 지연될수록 조기복선화를 요구하는 시민의 목소리가 커져 지상화로 타결되면서 지상화의 문제점을 해소하는 대책을 마련하는 것으로 결론이 난 바 있었다.

보상논의와 원전착공 시점 역시 협상에 주어진 시간과 관계가 있다. 따라서 착공이 당초의 예정인 2010년보다 어느 정도 앞당겨 질 수 있는지에 대한 확인이 필요하다.

14개 항의 이행여부에 대한 판단: 1999년에 합의된 14개 항은 공문에 의한 합의라는 점에서 어느 정도 공식성을 부여받고 있다. 물론 그 과정의 절차적 민주성에 대하여는 서로 다른 의견이 존재한다. 일부에서는 주민의 의사가 제대로 반영되지 않은 졸속안이라고 주장하기도 한다. 또한 7년 전에 합의된 사항으로서 지금의 상황에 비추어 적합하지 않은 내용도 있다는 의견도 많다. 그러나 현재까지 남아 있는 공식문건으로서 14개 항이 논의의 출발점이 되어야 한다는 점은 분명하다.

한수원측은 14개 항 모두가 완료되었거나 현재 추진 중이라고 밝히고 있다. 이에 대하여 보상극대 선호주민은 아래 표에서 보듯이 한수원의 입장을 수긍하지 않고 있다. 보상극대 선호주민의 입장은 한수원이 직접 하지 않은 일은 완료라고 보기 어렵다는 것이다. 예를 들어 북면에 특수대학을 설립하자는 요구에 대하여 한수원측은 경북대 울진캠퍼스를 일부 유치하였으니 완료라는 입장인데 비하여 보상극대 선호주민은 경북대 울진캠퍼스는 울진군이 협의한 사안으로서 한수원측이 설립한 특수대학이 아니므로 완료라고 인정할 수 없다는 입장이다. 현재 14개 항에 대해서 대부분의 이해당사자들은 이를 협의체에서 논의해야 한다고 보고 있다.

[표 2] 14개항 이행 여부에 대한 입장

항목	한수원측 입장	보상극대 선호주민 입장
1. 원전종식	완료	불인정(방폐장)
2. 법률개정	완료	인정
3. 안전관리 공동참여	완료	인정
4. 북면에 특수대학	경북대 울진캠퍼스	불인정
5. 북면지역 개발계획	진행 중	인정
6. 선보상 이주대책	진행 중	인정
7. 기존피해 보상책	진행 중	불인정 혹은 미흡
8. 연안어장 목장화	완료	인정
9. 원전 5,6호 조기시공	완료	인정
10. 원자력안전기술원지소	방재지휘센터	불인정
11. 한국해양연구소 지소	완료	인정
12. 울진종합병원	완료	불인정(운영비)
13. 울진원전 명칭	요청시 조치	불인정(한수원의 의지)
14. 골프장	추진 중	불인정(6홀에 대한 문제제기)

(2) 기타 쟁점

핵심 쟁점 외의 하위 쟁점은 크게 한수원 및 정부가 울진군과 이해관계가 맞서는 사안과 울진군내 지역간 이해관계가 맞서는 사안으로 구분된다. 이러한 구분은 향후 어떠한 협의체에서 이러한 문제들이 논의되어야 하는지에 대한 시사점을 제공한다.

아래에서는 각 사안별로 갈등을 유발할 가능성이 높은지 여부를 판별하는 데에 분석의 초점을 맞추었다.

가. 한수원과 울진군의 갈등

일반예산사업에 반영: 지역주민들에게 36번 국도에 대한 요구가 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 정부의 일반예산에 36번 국도 관련 예산이 반영될 수 있도록 요구해야 한다는 주장이 많다. 산자부로서는 이 요구를 직접 해결할 수는 없으므로 건설교통부와 기획예산처와의 협이가 필요하다.

사업자 직접지원사업 내역: 한수원은 사업자 직접지원사업으로 정부지원금의 50%를 집행하는 역할을 맡고 있다. 따라서 그 구체적인 방법에 대해서는 지역주민과 협의하도록 주변지역지원사업심의위원회가 구성되어 있다. 지원금 사용분야는 교육·장학지원, 지역경제협력, 주변환경개선, 지역복지, 지역문화진흥 등으로 되어 있다. 5km내의 주변지역에 전체 예산의 70%를, 주변의지역에 30%를 사용할 수 있게 되어 있다. 그러나 주변지역 주민들도 그간 지역경제가 좋아진 것이 별로 없다고 주장하는 경우가 많다.

이런 점에서 사업자지원사업이 보다 지역주민의 만족도를 향상시키는 방법으로 개선되어야 한다는 문제제기가 있을 것으로 보인다. 한수원 지역본부는 그간의 나름대로 많은 노력들을 경주하여 왔다. 실제로 지역주민들 중에는 한수원이 그간 많은 노력을 해 온 점을 인정하는 사람들도 적지 않았다.

다만 구체적인 사업은 주변지역지원사업심의지역위원회에서 검토하게 될 것이므로 협의체가 구성된다면 주로 지역위원회의 구성 및 결정방식에 대한 논의가 일어나게 될 것이다. 구체적으로는 주변지역지원사업심의위원회의 구성을 변화시키는 방안, 의사결정을 보다 투명화 하는 방안, 지역주민의 요구를 청취하는 채널을 공식화하는 방안 등이 논의될 수 있을 것이다. 특히 주변의지역인 남쪽 면들이 그간 지역위원회에 참여가 지나치게 제한되어 왔다고 보고 있어 이들의 참여확대 여부를 둘러싼 논의가 있을 것으로 예상된다.

울진업체 우대: 한수원측에 대한 요구사항 중에는 울진군내 하청업체에 대한 우대정책이 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 한수원이 지역내 공사를 진행할 때 울진군내 업체를 우대하게 되면 지역경제가 활성화될 수 있을 뿐만 아니라 많은 기업들이 울진지역으로 오지 않겠냐는 논리이다. 지역의 고용창출과 세수확대 등이 기대되므로 대다수의 면담자들이 의견을 제시하고 있다. 그러나 특정지역 업체에 대한 우대조치는 자칫 경쟁제한적인 조치로 지적받을 우려가 있으므로 한수원에서 쉽게 받아들이기 어려운 사안이다. 이 사안은 한수원

이 직접 해결할 수 없는 외부의 제약요건이 큰 쟁점이다. 이러한 쟁점은 대체로 큰 갈등요인으로 등장하지는 않는 것이 상례이다.

고용창출을 위한 채용가산점 조정요구(갈등유발 가능성): 고용창출에 대한 주민의 요구는 상당히 광범위하며 그 강도 역시 강하게 나타나고 있다. 한수원 채용시험에 지역가점을 확대해 달라는 요구가 대표적이다. 현재에는 원전주변지역 출신자에게 채용시험에서 10%의 가산점을 주고 있는데 이 정도로는 지역주민이 취업할 가능성이 높지 않으니 더욱 높여야 한다는 것이다. 그러나 특정지역 출신자에게 가산점을 주는 것은 위헌소지가 있고 자칫 법적인 문제로 비화될 소지가 있으므로 신중하게 다루어야 한다는 의견 또한 제기되고 있다. 고용문제는 지역 내에서 관심이 많은 사안이므로 의제로서 제기될 가능성이 높다고 볼 수 있다. 이와 함께 가산점 혜택을 주변외지역 주민들에게도 주어야 한다는 의견도 있다. 현재의 10% 가점은 주변지역 주민들에게만 적용되고 있기 때문이다.

이주자 보상문제 (갈등유발 가능성): 신원전이 건설 예정지인 북면 덕천리 지역주민에 대한 이주보상 문제 역시 갈등을 불러일으킬 가능성이 높다. 이주대상 주민들은 충분한 보상을 받은 후에 이주를 하고 싶어하지만 지역 내 조기착공을 바라는 여론 때문에 강하게 보상을 주장하지 못할 수도 있다는 우려는 표명하고 있다. 조기착공을 바라는 주민들도 이주민 보상문제에 대해서는 주거지가 걸려 있는 사안의 특수성에 비추어 충분한 보상이 이루어져야 한다는 원론적 입장을 밝히고 있다. 대부분의 주민들이 이주대상자에 대해서는 동정적인 입장이다. 해당 지역주민들은 인근 지역으로 이주·정착하기에는 보상액이 부족하다는 입장인 반면 한수원의 입장에서는 법적인 규정을 넘어선 보상은 어렵다는 입장이다. 따라서 이주자 보상문제는 갈등소지가 매우 큰 사안으로 협의가 필요한 사항이라 판단된다.

한수원내 체육시설 활용: 편 수영장, 골프장 등 한수원내 체육시설 활용에 대한 지역주민의 불만도 상당하다. 한수원 단지 내에 있어 직원 외에는 사용하지 못하는 경우가 많다는 것이다. 주로 주변지역 주민들이 주로 가지고 있는 불만으로 한수원의 대주민관계 개선요구의 일환으로 제기된다.

지역상권 기여: 한수원이 지역상권 활성화를 위해 기여하지 않고 있다는 지적도 많았다. 이는 주로 주변지역에서 자영업을 하는 주민들 사이에서 제기되는 불만이다. 한수원 직원들이 어디에서 생필품을 구매하는지 어디에서 회식을 하는지 등 일견 사소한 문제로 보이는 것들이 일부 주민들에게는 매우 중요한 의미를 가지고 있었다. 한수원 측은 이러한 요구를 진지하게 경청하는 태도이나 개인의 소비생활에 직접 관여하기도 어렵다는 의견을 조심스럽게 개진하고 있다.

감시위원회 역할: 감시위원회의 역할에 대한 논의가 있어야 한다는 의견이 제시되었다. 현재 원전안전을 위해 지역주민이 중심이 되어 감시위원회가 구성되어 있으며 그 산하에 감시센터가 설치되어 운영되고 있다. 감시위원회가 원전의 안전성 확보 측면에서 신원전의 건설과정에서도 일정한 역할을 해야 하고 그렇게 하기 위해서는 어느 단계에서 어떠한 역할을 맡아야 하는지에 관한 논의가 필요하다는 것이다. 원전 안전의 시작은 계획수립 및 건설단계부터 시작하는 것이므로 지역주민의 안전에 대한 우려를 불식시키기 위해 신원전 건설과정에서 감시위원회의 역할을 인정하는 것은 주민참여를 확대하는 방안으로서 논의할 수 있다고 여겨진다.

전기료 할인을 적용지역 확대여부: 현재 전기료 할인은 발전소 주변 반경 5km내의 리에만 적용되고 있다. 이에 따라 울진읍내의 26개 리 중에는 도랑을 사이에 두고 혜택에서 배제되는 리가 존재하고 있다. 특히 남쪽 지역의 주민들이 주변외지역에도 전기료 보조가 있어야 함을 역설하고 있다. 이 사안은 원전혜택의 형평성제고 차원에서 제기될 수 있지만 지원을 받고 있는 지역은 차등지원을 원하고 있고 법령개정을 필요로 하는 사안이어서 쉽게 접근하기 어렵다는 특징이 있다.

나. 울진군내 지역간 이해관계가 충돌하는 쟁점

울진군과 한수원의 지역지원사업 분담율과 역할분담: 현재 지역지원사업은 기본지원사업과 사업자지원사업으로 나뉘고 울진군과 한수원이 5:5의 비율로 집행하고 있다. 일부 지역주민들은 한수원 보다는 군수가 집행하는 지원금 비율이 높아져야 한다는 주장을 하고 있다. 이러한 주장이 주변외지역에서는 더욱 강하다. 주변외지역에 쓸 수 있는 한도가 한수원의 경우 30%이나 울진군의 경우에는 50%로 더 높기 때문이다. 일부 군의원들도 이러한 주장에 동의를 표하고 있다. 한수원 본부장이 집행하는 예산에 대해서는 군청이 집행하는 경우에 비하여 직접적인 통제권한이 없기 때문인 것으로 여겨진다.

한편 주변지역 주민들 사이에서는 울진군이 집행하는 사업의 경우 정치적인 결정이 많아 실질적인 효과가 적으므로 현행 5:5 비율이 유지되어야 한다는 입장도 있었다. 지역지원사업의 분담률에 관한 사항은 법개정을 필요로 하는 사안이므로 쉽게 해결되기 어려워 갈등쟁점으로 부상할 가능성은 낮아 보인다.

이와 관련이 있는 사안으로서 울진군과 한수원의 역할분담에 대한 문제제기도 있다. 현재 발전소주변지역지원에관한법률 시행령 제19조에 보면 기본지원 사업 중 울진군수가 시행하는 사업은 소득증대사업, 공공시설 사업, 주민복지지원사업, 기업유치지원사업, 사회복지사업, 주변지역에 대한 육영사업이다. 반면 발전사업자인 한수원이 시행하는 사업은 전기요금 보조사업과 주변외지역에 대한 육영사업으로 규정되어 있다. 그 외에 동 시행령 27조의2에 의하면 사업자지원사업으로 한수원은 교육·장학지원, 지역경제협력, 주변환경개선, 지역복지, 지역문화진흥 등으로 되어 있다. 이런 점에서 보면 울진군과 한수원의 역할분담은 다소 모호하게 규정되어 있다고 판단된다. 향후 지역경제에 대한 파급효과를 극대화하는 방향으로 새롭게 역할분담을 해야 한다는 주장이 제기될 수 있다.

주변외지역에 활용 가능한 지원금 비율: 현재 군수는 50% 범위내에서 한수원은 30% 범위내에서 주변외지역 지원 사업을 시행할 수 있다. 그 중 한수원의 사업은 지역경제협력사업 및 지역문화진흥사업으로 국한되어 있는 반면 울진군의 사업에는 제한이 없다. 이러한 현행 법령을 고쳐 주변외지역에 사용되는 지원금을 더 확대해야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 이 같은 주장은 주변외지역에서 제기될 것이고 그 경우 주변지역과의 논란이 불가피하다. 이 사안 또한 법령개정이 필요한 사안이므로 쉽게 접근되기 어렵다는 특징이 있다.

주변지역지원사업심의지역위원회 구성: 현재 지역위원회는 울진부군수가 위원장이 되고 울진군 공무원, 주변지역내 군의원 4인이내, 한수원 직원, 한수원 본부장 추천 3인, 군수 추천 2인으로 구성된다. 울진군과 한수원이 공동간사를 맡도록 되어 있다. 현재 주변외지역의

지역위원회에 대한 참여는 매우 제한되어 있다. 이에 따라 이 문제가 주변외지역으로부터 제기될 가능성이 있으며 결국 주변지역과 주변외지역간의 논란을 불러일으킬 수도 있다.

시행령상의 지원금 배분율: 시행령 29조는 신원전이 건설된 북면, 북면외 주변지역 그리고 주변외지역에 대한 지원금 배분비율을 규정하고 있다. 이러한 배분비율에 대해 북면외 주변 지역 혹은 주변외지역으로부터 문제제기가 있을 수 있다.

한수원의 신규 사택위치와 신원전 정문입구: 주변 지역 내에서도 발전소가 위치한 북면과 죽변 및 울진읍간의 이해관계도 충돌할 수 있다. 한수원의 신규사택이 그것이다. 현재 한수원 사택은 북면에 위치하고 있으나 신원전건설과 함께 들어설 신규사택의 입지는 현재 주변 지역 뿐만 아니라 주변외지역 주민사이에서도 첨예한 사안이다. 사택을 유치하는 지역에는 경제력과 문화적 수준을 가진 한수원의 직원들이 대거 유입될 것이므로 지역의 상권 발달과 교육문화적 수준향상에 큰 도움이 될 것으로 기대하고 있다. 특히 죽변의 자영업자들은 이 문제를 매우 중요하게 여기고 있다. 그러나 이 문제는 다른 면과의 상대적인 측면이 강해 쉽게 접근되기 어려워 보인다. 이와 유사한 쟁점으로서 신원전의 정문위치가 있다. 정문의 위치는 사람의 흐름에 영향을 주어 지역 상권과 밀접한 연관이 있다. 현재 죽변에서는 신원전의 정문위치가 죽변을 향해야 한다는 주장을 하고 있다. 이 사안 또한 지역주민 사이에 논의가 필요하다.

[표 3] 주요 의제에 대한 이해관계자별 입장

이해관계자의제	지역 주민	원전 단체	일반 단체	군의회	군청	한수원	산자부	비고
4개기 원전추가건설 합의의 유효성	○	△	○	○	○	○	○	○: 유효 △: 검토
14개 항목의 이행여부와 추가 발전방안 마련	○	△	○	○	○	○	○	○: 찬성 △: 선이행 요구
신원전건설의 조기착공요구와 보상요구	북쪽:* 남쪽:#	*	#	△	△	△	△	*: 조기착공 강조 #: 보상요구 강조 △: 유보 협의가능
신원전건설에 따른 특별지원금 규모 확대 요구	○	○	○	○	○	X	X	○: 찬성 X:반대(법개정필요)
원전관련 지원사업의 지역 내 형평성문제 제기	북쪽:X 남쪽:○	△	△	○	○	X	X	○: 찬성 X:반대(법개정필요) △: 유보
울진지역 내 고용확대 요구	○	○	○	○	○	△	△	○: 찬성 △: 유보(법적 제약)
한수원에 대한 대주민관계 개선 요구	○	○	○	○	○	○	○	○: 찬성
덕천리 주민의 이주 대책	○	○	○	○	○	○	○	○: 찬성
국도건설 등 교통인프라 개선 요구	○	○	○	○	○	X	△	○: 찬성 X: 권한박 사안 △: 유보 협의가능

4. 갈등해소를 위한 합의형성 절차의 설계

(1) 합의형성절차에 관한 주요 이해관계자의 의견

주민 : 주민을 포함한 협의기구를 구성해 대화와 협상을 통해 해결해야 한다는 입장이다. 군청이나 군의회 뿐만 아니라 주민대표기구인 면단위의 대화채널도 필요하다는 입장이다.

원전관련 시민사회단체 : 원전신규건설에 관한 주민수용성을 높이기 위해 한시조직으로서의 협의체가 필요하다는 의견이다. 협의체는 협상의 창구를 단일화 시키는 효과가 있고 민원발생을 줄이는 역할을 할 것으로 평가하고 있다. 한수원 보다는 산자부가 나서서 정부 측 협의 창구로서의 역할을 기대하고 있다.

일반 시민사회단체 : 군청이나 군의회가 독점적으로 나서기보다는 주민대표들이 참여할 수 있는 협의기구의 구성이 필요하다는 의견을 강하게 밝히고 있다. 아울러 협의기구 구성

시 각 분야, 계층, 면을 대표하는 단체들이 고루 참여할 수 있기를 기대하고 있다.

지역공공기관 : 군청 또는 군의가 협의 창구를 맡아 주도적인 역할을 해야 한다는 의견과 모든 이해당사자들을 포함시킨 협의회에서 이뤄져야 한다는 의견으로 나뉜다. 그렇지만 협의를 진행함에 있어 지역에서는 군청(군수)이나 군의회, 그리고 중앙에서는 산자부가 중심적인 역할을 해야 한다는 입장이다.

울진군청 : 상향식 의사전달을 할 경우에 지역 내 경쟁이 유발될 수 있으므로 협의기구보다는 군청이 직접 나서는 것이 바람직하다는 입장이다. 그렇지만 협의의 상대방으로는 산자부를 지목하는 경우와 한수원을 지목하는 경우로 나뉘지만 결국에는 산자부가 나서서 지역발전 등에 관한 인센티브를 제시하고 타 부처 관련 사항도 적극적으로 거중 조정해 반영해주기를 바라고 있다. 만일 산자부가 시기적으로나 여건상 조기에 나설 수 없다면 한수원과 먼저 협의하는 것도 검토해 볼 수 있다는 입장이다.

울진군의회 : 군청과 군의회가 산자부, 한수원과 직접 협의하는 형태가 바람직하다는 의견과 사회단체를 망라한 협의기구를 구성하되 군이 주도하는 형태가 바람직하다는 의견을 동시에 제시하고 있다. 책임 있는 당사자들이 나서서 결정해야 한다는 의견이 보다 강하다.

산자부 / 한수원 : 주민이 참여하는 협의체를 통해 의견을 수렴하자는 의견과 협의기구가 오히려 갈등을 야기할 수 있으므로 군청만으로 창구를 단일화 시키자는 의견으로 나뉜다. 현실적으로는 후자에 더 많은 무게가 실려 있다. 그렇지만 협의기구를 구성하자는 의견을 제시하는 경우에도 사전에 협의기구 구성에 대한 논의를 군청과 진행해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

(2) 합의형성절차의 설계

신원전 건설과 관련한 지역 내 합의형성 절차로서 2가지 방식이 제안되고 있다. 하나는 기존의 추진방식 즉 사업의 주체인 산자부, 한수원이 군청과의 협의를 통해 필요한 행정절차를 진행하고 마지막으로 군의회의 동의를 받아 진행하는 기관간 협의방식이다. 다른 하나는 주민이 참여할 수 있는 대표성 있는 협의기구 구성을 통해 추진하는 주민참여방식이다.

설계 1 : 기관 간 협의 방식

주민이나 시민사회단체 등이 제외되고 산자부, 한수원과 군청, 군의회 등 기관 간의 협의 방식을 통해 합의를 이끌어낸 후 사업을 진행하는 방식이다. 주민전체를 대표하는 협의기구를 구성하려 했을 때 대표성을 가진 주민이 포함되기가 어렵고, 협의기구가 구성됐다 해도 너무 다양한 의견이 표출되어 합의를 이루기가 어려울 것이므로 책임 있는 기관이 나서서 협의를 진행하고 협의가 완료된 후 따로 주민들에게 설명하는 기회를 갖자는 입장이다. 이 같은 방식은 추진절차의 효율성이 중시될 때 사용되고 주민들이 스스로의 대표를 선출하기도 어려울 때 채택된다. 이 방식에서 주민들의 참여는 사실상 배제되고 주민들에게는 기관 간 합의가 이루어진 후 사후에 추인하는 역할이 주어진다.

기관 간에 합의한 사항을 주민 또는 시민사회단체를 상대로 추진을 얻는 과정에서 합의사항에 불만을 품은 지역주민이나 시민사회 단체에 의해 갈등이 발생할 가능성은 언제나 상존한다.

기관 간 협의방식에서는 다양한 요구사항들을 조정하고 이견을 해소하는 방식으로 '협상방식'이 활용된다. 의제가 다양할 경우에는 일괄타결 방식이 선호되고 핵심의제와 하위의제로 나뉘어져 있는 경우에는 핵심의제에 대한 타협이 이루어질 경우에 하위의제에 대한 협상은 쉽게 이루어지는 경우가 많다.

기관 간 협의방식에도 책임 있는 기관 모두가 참여해 동시에 협의를 진행하는 일괄진행방식과 참여가능한 단체들이 먼저 협의를 진행하고 그 후에 참여하지 않았던 단체와 협의를 진행하는 단계별 진행방식이 있을 수 있다. 만일 어느 한 기관이라도 참여를 미룰 경우에는 참여 가능한 기관이 협의 가능한 의제를 먼저 협의하고, 그 뒤에 참여하지 않는 기관을 상대로 다른 의제를 놓고 협상하게 되는 단계별 진행방식이 채택된다.

설계 2 : 주민참여 방식

기관에 속해 있는 이해관계자를 제외한 대부분의 이해관계자들은 다자가 참여하는 협의회를 구성해 신원전건설에 관한 정보를 교환하고 각계각층의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 '주민참여 방식'을 선호하고 있다. 다만 기존의 방폐장 유치 논란이 발생했을 때 구성됐던 한수원 주도의 협의기구가 아니라 실질적으로 대표성과 책임성을 갖춘 협의기구가 구성되어야 한다는 의견을 피력했다.

주민참여방식에서는 다양한 의견이 제시될 것이므로 합의를 형성하는 데에 시간은 걸리겠지만 협의기구 내에서 각 이해관계자의 불만이 토로될 수 있는 기회가 주어지므로 사실상 갈등이 발생할 가능성은 매우 낮아진다.

주민참여방식을 채택할 때 가장 많이 제시됐던 우려사항은 과연 주민들이 협의기구에 참여할 수 있는 대표를 스스로 뽑을 수 있는 역량이 있을 것인가이다. 또한 협의기구 내에서 일부 목소리 큰 사람이 협의회를 진행을 좌지우지할 때 그 책임은 누가 지고 뒷감당은 누가 지는가라는 점도 우려사항으로 제기되었다.

제5장 갈등평가 실시의 의미와 개선방향

울진원전 신규건설을 앞두고 정부나 한수원이 아닌 제3자가 갈등영향분석서 작성을 하는 것은 대규모 국책사업의 시행을 앞두고 해당 지역의 수용성을 분석하고 다양한 요구사항의 합의가능성을 파악할 뿐만 아니라 기존의 정부 정책의 추진방식에서 빚어지기 쉬운 갈등을 사전에 예방하는 데에 목적이 있었다. 기존의 정부정책의 추진과정에서 갈등이 자주 발생했던 이유 가운데 하나는 정부가 정책을 결정하는 과정에서 이해관계자의 다양한 의견을 수렴하거나 합의를 도출해 내려는 노력이 미흡해 결정된 정책의 집행과정에서 이해관계자의 반

받을 초래했기 때문이다. 정책결정과정에서 효율성은 강조됐지만 민주성이나 형평성은 간과된 나머지 이해관계자의 의견수렴이 형식적으로 진행되거나 아예 이해관계자의 참여가 원칙적으로 봉쇄된 경우도 많았다. 주민설명회 등을 통해 해당 지역주민의 의견을 수렴하는 절차를 밟았다 해도 지역주민들에게는 정부가 사전에 결정된 내용을 일방적으로 통보하는 것으로 인식되어 주민의 참여와 협력을 이끌어내지 못했다.

울진원전 신규건설과 관련한 갈등영향분석서의 작성은 이 같은 과거의 정책추진 방식에서 탈피해 정책결정과정에서의 사전 의견수렴을 통해 갈등을 사전에 예방함으로써 정책집행과정에서의 갈등발생을 줄이기 위함이었다.

기존의 국책사업의 추진과정을 살펴보면 중앙정부에서 기본 방침이 결정되면 커다란 변경 사유가 발생하지 않는 한 그러한 방침은 지방정부나 지역주민에게 그대로 받아들여지도록 강요되는 경우가 많았다. 한번 결정된 중앙정부의 방침은 매우 경직된 것이어서 그 내용이나 절차를 바꾸기가 쉽지 않았고 그 과정에서 해당 지역의 주민이나 지자체의 반발을 불렀다. 원전건설지역 결정이나 방사성폐기물처리장 입지선정을 둘러싼 갈등의 예에서 쉽게 파악할 수 있듯이 한 번 결정된 중앙정부의 결정은 여간해서는 수정되거나 반복되지 않았고 그 과정에서 많은 사회적 갈등이 발생했다. 특히 중앙정부에 의해 결정된 방침이나 내용은 협상의 대상이 될 수가 없어 일방적으로 정책을 추진한다는 비난을 면하기 어려웠다. 그러나 근래에 들어서 대규모 국책사업에 관한 정부방침이나 정책내용도 유관기관이나 이해관계자와의 협의과정에서 수정되거나 보완되고 있다. 기본 원칙에서 벗어나지 않는 한 상당한 정도의 유연성과 탄력성을 가지고 상호간의 이견을 조정하고 있다. 정부의 정책결정 과정에서도 공공협상의 필요성이 대두되고 있다. 울진원전 신규건설을 둘러싼 갈등영향분석서의 작성목적 가운데 하나는 중앙정부와 한수원의 원전신규건설 계획과 지역주민 및 지방자치단체의 다양한 요구 사이에 협상 및 조정의 가능성을 탐색하기 위한 것이다.

기존의 정부정책 추진과정과 새로운 추진과정을 비교해 볼 때 또 하나의 두드러진 특징은 내용적 타당성뿐만 아니라 절차의 타당성이 매우 중시된다는 점이다. 즉 과거에는 어떠한 국책사업의 필요성이 인정되고 내용적 합리성(substantial rationality)이 있는 경우에는 비록 추진과정에서 반발이 예상된다 해도 밀어붙이는 경우가 많았기 때문에 그 과정에서 절차적 합리성(procedural rationality)은 간과될 수밖에 없었다. 그러나 최근에 발생한 많은 공공갈등의 사례를 보면 절차적 타당성을 중요시하고 있어 아무리 좋은 정책이라 해도 절차적으로 흠결이 있는 경우에는 정책으로 수립되기 어려운 실정이다. 즉 해당 정책의 이해관계자나 유관 시민사회단체와의 협의를 거치지 않는 경우에는 정책으로 채택되기 어렵다. 공공시설 입지를 둘러싼 갈등의 영향을 분석하는 목적은 이해관계자들이 수긍하고 납득할 수 있는 합의형성절차를 설계하고 실시함으로써 결정의 절차적 타당성을 획득하기 위한 과정이라 할 수 있다.

우리 몸의 병을 치유하기 위해서는 적절한 약물과 정교한 수술도 중요하지만 이를 위해서는 정확한 진단이 선행되어야 하듯, 갈등을 조정하고 지속가능한 갈등해소 결과를 얻기 위해서는 갈등에 대한 정확한 진단이 필요하며 갈등평가 혹은 갈등영향분석은 그러한 진단을 위한 중요한 수단이 될 수 있다.

그러나 갈등평가가 갈등의 당사자와 그들의 입장 및 이해관계를 조사하여 갈등의 해소가

능성을 판단하기 위한 수단임을 감안하면 갈등평가는 기본적으로 갈등을 조정하고 해소하기 위한 '사전 작업'임을 주지하여야 할 것 같다. 정확한 진단 후에는 의사의 정교한 처방과 환자의 회복 의지와 노력이 뒤따라야 하듯이, 갈등평가 등을 통한 갈등에 대한 정확한 진단 후에는 정부를 포함한 구성원의 아이디어와 노력, 후속 조치가 필수적이라 할 것이다(갈등 조정절차, 합의형성절차 등).

참고문헌

- 갈등해결 전문가 훈련 프로그램 참가자. (2001). 「갈등해결배우기: 이론, 방법, 적용」. AFSC/평화를 만드는 여성회.
- 강영진. (2000). 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」. 성공회대 아시아NGO정보센터.
- 공석기. (2003). "한국 환경운동의 초국적 동원 과정의 동학: 리우에서 요하네스버그까지". 「ECO」. 4: 8-45.
- 국무조정실. (2005). 「갈등관리에 관한 법률(안)」.
- 김동영, 채종현. (2007). 「갈등영향분석 실무 매뉴얼」. 국무조정실.
- 문순홍. (1992). 「생태위기와 녹색의 대안」. 서울: 나라사랑.
- 문순홍. (1999). 「생태학의 담론」. 서울: 숲.
- 박호숙. (1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.
- 배응환. (2005). 로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로. 「지방행정연구」, 19(2): 187-216.
- 신창현. (2005). 「갈등영향분석 이렇게 한다」. 서울: 예지.
- 신창현, 박형서. (2005). 「갈등영향분석 및 정책적 함의」. 서울: 경제, 인문사회연구회.
- 윤경준, 안형기. (2004). 심의민주주의적 의사결정의 효과성-지방의제21 작성을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(2): 149-165.
- 이런주. (2005). "공공기관의 갈등관리에 관한 기본법안의 주요 내용". 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법률(안) 공청회 자료집」. 국무조정실.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- 이종범. (1986). 「국민과 정부관료제」. 서울: 삼영사.
- 이진우, 박일우, 김종환. (1996). '담론이란 무엇인가 - 담론개념에 관한 학제간 연구'. 「철학연구」. 56.
- 조용윤. (1996). 「갈등상황에 처한 양극집단의 갈등해결조건에 관한 연구: 한약분업갈등 사례를 중심으로」. 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등관리의 이론과 기법」. 「2002년 하계학술대회 발표논문집」. 한국행정학회.
- 지속가능발전위원회. (2004). 「갈등관리기본법 및 법·제도 개선」. 지속위자료집 2004-20.
- 채정석. (2002). 지방정부의 정책은유와 집행전략: 영광, 울진 원전 집행사례.
- 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원. (1999). 「지방자치시대의 분쟁사례집 I」. 한국지방행정연구원.
- 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원. (1999). 「지방자치시대의 분쟁사례집 II」. 한국지방행정연구원.
- 한국인사행정학회 갈등관리연구회. (2006). 「울진원전 신규건설 추진과 관련한 갈등영향평가」.
- Atkinson, G. (2000). Sustainable Development and Policy. In Helm(ed.), Environmental Policy: Objectives, Instruments, and Implementation, 29-47. Oxford: Oxford University Press

- Blechman, F. J. Crocker, J. Docherty, and S. Garon. (2000). Finding Meaning in a Complex Environment Policy Dialogue: Research into Worldviews in the Northern Forest Lands Council Dialogue, 1990~1994. Working Paper No. 14. The Institute for Conflict Analysis and Resolution. George Mason University
- Burton, J. (1996). Conflict Resolution: Its Language and Processes. Scarecrow Press
- Coser, R. L. (1956). The Functions of Social Conflict. London: Free Press of Glenco
- Dahrendorf, R. (1958). Toward a Theory of Social Conflict. Journal of Peace and Conflict Resolution. XI: 170-183
- Jeong, H. (2002). Peace and Conflict Studies. Ashgate
- O'Riordan, T. (1991). The New Environmentalism and Sustainable Development. The Science of the Total Environment, 108: 5-15
- Susskind, Lawrence and Jennifer Thomas-Larner. (1999). Conducting a Conflict Assessment, In Lawrence Susskind, Sarah McKearnan and Jennifer Thomas-Larner, The Consensus Building Handbook, 99-136. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

제2세션

한국인의 갈등의식구조, 갈등해결방식, 사회적자본 에 대한 고찰

한국인의 갈등의식과 갈등조정방식
한국의 사회적 자본과 갈등: 사회적 자본의 다면적 속성에 대한 재조명

한국인의 갈등의식과 갈등조정방식

<요약>

한국인의 갈등의식과 갈등조정방식

윤인진
고려대학교

본 연구에서는 한국인의 갈등에 관한 의식과 갈등해결방식을 이해하는데 초점을 두었다. 그 이유는 한국사회에서 갈등이 만연하고 쉽게 해결되지 못하는 데는 갈등 당사자들간에 자발적이고 민주적으로 합의하고 조율하려는 의식과 능력이 부족하기 때문이다. 연구방법으로 1,500명의 한국인 성인들을 대상으로 전국적인 설문조사를 실시하여 한국인의 갈등에 대한 의식, 일상생활에서의 갈등수준, 갈등해결방식, 공익의식의 수준과 특성을 조사하였다.

조사 결과 한국인은 현재 한국사회의 갈등수준이 매우 높다고 인식하고 있다. 갈등이 심각하지 않다고 생각하는 사람들은 2.2%에 불과하고, 보통이라고 생각하는 사람들은 6.7%, 심각하다고 생각하는 사람들은 91.1%에 달했다. 심각하다고 생각하는 사람들과 심각하지 않다고 생각하는 사람들의 차이는 89% 포인트에 달했다. 더욱이 과거 10년 전과 비교해서 현재의 사회갈등이 더욱 심각해졌다고 생각하는 사람들이 완화되었거나 비슷하다고 생각하는 사람들보다 훨씬 많았다.

사회갈등 영역 중에서 가장 심각한 것으로는 계층간 갈등을 들었고 그 다음으로 지역갈등, 노사갈등, 이념갈등, 정부-지역주민 갈등, 세대갈등이 심각한 것으로 생각하고 있다. 따라서 사회갈등을 해결하려는 범사회적 차원의 노력은 우선적으로 계층간 갈등과 불평등을 해소하는데 주력해야 할 것이다.

물질적인 이해관계를 둘러싼 갈등 외에 이념간의 갈등도 심각한 수준으로 인식되고 있다. 특히 경제개방(한미 FTA 등)에 대해 찬성하는 사람과 반대하는 사람간의 갈등이 가장 심각한 것으로 인식되고 있고, 그 다음으로 진보주의와 보수주의자, 환경보호자와 환경개발자간의 갈등이 심각한 것으로 인식되고 있다.

한국인은 사회갈등의 원인으로 개인 이기주의와 집단 이기주의를 우선적으로 꼽았다. 서로 자신만의 이익이나 주장만을 앞세우기 때문에 갈등이 발생하는 것으로 인식하고 있다. 앞서 선행연구에서 한국인들이 압축적 근대화를 겪으면서 전통적 연고주의와 온정주의를 유지한 채 보편적 시민의식을 내재화하지 못한 것이 사회갈등의 원인 중의 하나라고 지적한 것에 대해서 한국인들도 동의하는 것으로 밝혀졌다.

사회갈등의 책임소재에 대해서 언론이 가장 책임이 큰 집단으로 인식되고 있고, 그 다음으로는 중앙정부, 여당, 야당, 대통령과 같은 정치권으로 인식되고 있다. 갈등에 대한 책임에

도 불구하고 언론, 여당, 야당은 갈등해소 노력을 가장 하지 않은 집단으로 인식되고 있다. 반면 대통령은 언론, 여당과 야당에 비교해서 갈등해소 노력을 더욱 열심히 하는 것으로 인식되고 있다. 여러 집단 중에서 갈등해소 노력을 가장 열심히 하는 것으로 인식되는 것은 시민단체이다. 국가와 시장의 실패를 극복하고 국가부문과 시장부문을 감시하고 견제하는 것이 시민사회의 역할이라고 할 때 한국사회의 갈등을 조정하고 해결하는 데 있어서 공익차원의 갈등조정형적인 시민단체들의 역할을 앞으로 더욱 중요하다고 판단된다.

사회갈등의 성격에 대해서는 이것이 사회발전 과정에서 불가피하게 발생하는 것이라기보다는 갈등을 부추기는 집단이나 세력 때문에 주로 발생한다고 인식하는 사람들이 더 많았다. 즉 사회갈등은 불가피한 것이라기보다는 관리를 잘 하면 미연에 방지할 수 있다고 생각하는 것이다. 사회갈등의 기능과 관련해서도 갈등이 잘 해결되면 사회발전에 도움이 된다고 생각하는 사람들이 갈등이 잘 해결되어도 사회적 낭비가 크다고 생각하는 사람들보다 많았다.

갈등해결의 방법에 대해서는 갈등영역이 공공영역인지 사적영역이지에 따라서 인식이 달라진다. 국가기관이나 국가정책과 분쟁이나 갈등이 발생했을 경우에는 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 가장 바람직한 해결방법으로 인식되고 그 다음으로 법적 해결이 모색된다. 사기업이나 사적 기관과 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에도 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 우선적으로 추구하고 그 다음으로 법적 해결이 모색된다. 하지만 가족이나 이웃간의 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에는 끝까지 당사자끼리의 합의를 통해서 해결하려고 하고 그 다음으로 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해를 시도하는 것으로 나타났다. 공공갈등의 경우에 전문가 등 제3자에 의한 조정이 바람직한 것으로 인식한다는 것은 갈등조정 전문가의 필요성을 제기하는 것으로 이들의 양성과 활용이 앞으로 더욱 중요해 질것으로 판단된다.

사회갈등을 합의에 의거해서 조정하고 해결하기 위해서는 갈등주체들이 사익만을 고집하는 것이 아니라 공익을 인정하고 추구하는 의식전환이 필요하기 때문에 한국인의 공익의식의 수준을 조사하였다. 조사 결과 한국인들은 전체적으로 보통 수준 이상의 공익의식을 보이고 있지만 특별히 재산세의 분배, 사회복지 목적의 세금, 사회협오시설로 인한 집값 하락 등과 같이 경제적 이해관계가 달린 사안에 대해서는 보통 이하의 공익의식을 보이고 있다. 이런 결과는 한국인들이 원론적인 차원에서는 사익보다 공익을 우선한다고 말하지만 실제로 사익이 침해되는 상황에서는 자신과 자기 집단의 권리와 이익을 우선시하는 것을 보여준다.

위와 같은 조사결과에 기초하여 한국사회의 갈등을 해결하기 위한 정책 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 공익차원의 갈등조정형적인 시민단체들의 역량강화가 필요하다. 지금까지 한국의 시민단체들은 민주노총과 같은 집단이익추구형, 경실련과 환경연합과 같은 사회운동형, 한국가정법률상담소와 같은 지원형적인 시민단체들이 주류를 이루었다. 이는 국가와 자본, 가부장적 가족제도의 전횡으로부터 사회약자층을 보호하고 대변한다는 차원에서 시민단체들이 활동했기 때문이다. 그러나 이제는 시민단체들이 사회의 제3섹터로서 막강한 영향력을 발휘하고 있기 때문에 더 이상 특정 집단의 이익을 보호하고 추구하는 것에서 벗어나 개별 사회집단들 위에 서서 공익적 차원에서 갈등을 조정하는 역할을 강화해야 할 시점이다.

구체적으로 기존의 지원형적 시민단체들과 지역종합사회복지관들에 갈등조정 기능을 추가하거나 강화하는 방안이 있다. 예를 들어, 가정법률상담소, 이주노동자센터, 이주여성인권센터, 종합사회복지관 등은 상담, 교육, 의료 지원, 긴급 보호 등의 기능을 수행해 왔다. 그러나 단기적으로 지원 기능만을 수행해서는 문제의 근본적인 해결을 할 수 없기 때문에 부부, 한국인 사용자와 외국인 피고용자 등과 같은 이해당사자들간의 갈등을 조정하는 기능을 강화하는 것이 바람직하다. 이를 위해 기존의 지원형적인 시민단체들과 종합사회복지관들에 갈등조정사 또는 갈등조정전문가를 배치하는 것을 적극적으로 고려해야 한다. 아울러 보다 전문화된 갈등 조정이 필요한 영역에서는 '갈등조정공익재단'(가칭)과 같은 민간기구를 설립하여 다양한 갈등주체들간의 갈등을 전문가들이 조정하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 다양한 사회갈등을 이해·분석하고 갈등을 조정·관리할 수 있는 전문 인력을 양성해야 한다. 현재 대통령령으로 시행중인 공공갈등관리에 관한 법률이 실효를 발휘하기 위해서는 법에서 제시된 갈등영향분석, 참여적 의사결정 과정의 진행, 조정을 수행할 수 있는 지식과 기술을 습득한 전문 인력이 필수적이다. 그리고 현장에서 갈등관리 업무를 담당하게 될 실용전문인력과 사회갈등을 학문적으로 진단·분석하고 문제해결을 위한 정책 개발 능력을 갖춘 학문후속세대를 양성하는 것이 필요하다. 이를 위해 연구중심대학과 국책연구원 및 교육기관에서 갈등연구조정센터를 설립하고 갈등연구교육프로그램을 확대하는 것이 필요하다. 그리고 '갈등연구조정학회'(가칭)와 같은 연구자 및 조정전문가들이 학술단체를 설립하여 갈등연구 및 조정기술을 심화하는 것이 필요하고, 전문화된 갈등교육을 이수한 사람들에게 국가 또는 학회가 갈등조정사 또는 갈등조정전문가 자격증을 부여하여 갈등조정인력의 자격을 업그레이드하는 것이 필요하다.

셋째, 공익에 대한 국민의식을 재정립할 필요가 있다. 한국을 포함한 동양적 사고에서는 공익과 사익이 별개의 것이며 서로 대립하는 것으로 인식하고 있다. 즉 사익은 편협하고 이기적인 것으로서 공익을 위해서는 버려야 할 것으로 인식하고 있다. 반면 서양의 공화주의에서는 공익을 사익과는 차원을 달리하는 한 차원 높은 것으로 이해한다. 그래서 사익을 거부하거나 부정하지 않고 오히려 개명된 사익(enlightened self-interest)이 공익이라고 인식한다(박세일, 2001). 개인의 자유와 행복추구가 보장된 현대 민주주의 사회에서 더 이상 공익과 사익을 대립적인 것으로 보고 공익을 위해 사익의 희생을 강요하는 전통적인 사고는 설득력을 갖기 어렵다. 이 시점에서 공화주의적 공익의식을 국민들이 내재화하는 것이라고 생각된다. 그렇다면 사익을 초월한 공익은 어떻게 정의할 수 있을까? 이에 대해 박세일(2001)은 전문가들(학자 등의 이론전문가와 전문경영인, 기술관료 등의 실무전문가)이 공익이 무엇인지를 조사 연구하여 국민들에게 제시하고, 그 다음 단계에서는 이 전문가들의 판단과 정책제안을 놓고 국민다수가 참여하는 개명된 공론화(public deliberation) 과정을 하는 것을 제안하였다. 여기서 개명된 공론화란 "사회구성원 각자가 자신들의 사적 이익주장을 자제하고 개인의 입장이 아니라 사회전체의 관점에서 판단하여 공익이란 어떤 것이어야 하는가에 대한 자신의 의견을 합리적 민주적으로 진술하는 것"이다(전게서, 68). 필자는 박세일의 제안이 현실적으로 실천 가능하고 앞으로의 공공갈등 해결방식으로 적극 도입할 필요가 있다고 생각한다. 이러한 전문가들에 의한 문제해결의 제시와 이후의 공론화 과정을 최근 논란이 되고 있는 경부대운하 건설사업에 적용해보면 첫 번째로 환경, 건설, 경제전문가들이 대운하 건설의 가능성, 경제성, 안정성 등을 객관적, 실증적, 종합적으로 판단하여 의견을 제시

하고, 두 번째로 이를 놓고 국민다수가 공청회 등을 통해 심도 있게 검토하고 굳이 필요할 경우 국민투표를 통해 결정하는 방식이 가능할 것이다.

한국인의 갈등의식과 갈등조정방식

윤인진
고려대학교

제1장 갈등사회의 도전과 사회통합

1. 갈등사회의 도전

근대 산업사회에서 사회갈등은 계급 및 계층을 중심으로 형성되었다. 따라서 경제적 영역에서 노동계급과 자본 간의 갈등, 정치영역에서 민중과 억압적 국가 간의 갈등이 주요 갈등양상으로 나타났다. 그러나 탈근대사회 혹은 현대사회에서 사회갈등은 계급 및 계층 외의 성, 연령, 세대, 종교, 인종 및 민족, 장애 여부, 성정체성 등 다양한 사회문화 영역에서 발생한다. 또한 서구 선진사회에서는 성, 인종, 계층/계급이 복합적이고 중층적으로 상호 연관되어 나타난다. 따라서 현대사회에서는 사회갈등과 불평등의 복합성과 중층성에 주목할 필요가 있다.

다양한 행위 주체들이 수없이 다양한 일상적 이슈들을 정치화시켜 새로운 갈등구조가 생산되어 갈등의 일상화와 제도화가 발생하고 있다. 이런 현상을 두고 학자들은 「사회운동사회」 혹은 「갈등정치」 등으로 개념화한다. 필자는 갈등이 보편화되고 일상화된 현대사회를 '갈등사회'로 규정한다. 현대 갈등사회에서는 공공영역뿐만 아니라 시민사회 영역에서도 갈등이 빈번히 발생한다.

서구 학자들은 현대사회의 변동과 전망을 탈산업사회, 포스트모던 사회, 위험사회, 네트워크 사회로 규정한다. 이런 변동추세들은 한국사회에서도 일정 부분 관찰되나 현 단계에서 갈등사회 개념은 한국사회의 근본적 경향성을 선명하게 보여주는 상위 개념이다.

갈등사회에서 갈등은 해소되는 것이 아니라 관리되는 것이라는 점을 주지할 필요가 있다. 또한 갈등은 사회통합을 저해하기만 하는 것이 아니라 새로운 아이디어를 창출하고 보다 높은 수준에서 사회를 통합하는 순기능을 갖고 있음을 인정해야 한다. 국가간의 비교를 통해 사회적 통합 및 합의가 잘된 국가들이 국가경쟁력이 높은 것으로 밝혀졌다. 따라서 갈등을 잘 관리하여 분산된 사회적 에너지를 통합할 필요가 크다.

근대 산업사회에서 갈등은 정부가 통제 및 관리의 주체였다. 그러나 갈등사회에서는 더 이상 정부만으로 갈등 관리가 어렵다. 다양한 사회집단이 갈등의 주체이자 갈등관리의 주체로 등장하였기 때문에 갈등 해결을 위한 민관 파트너십과 협치(協治)가 필요하다.

2. 사회갈등 관리와 사회통합 문제의 대두

한국에서 사회갈등, 특히 이념갈등은 1950년 한국전쟁 이후 장기간 지속된 남북한 간의 냉전적 대립구조와 이로부터 비롯된 냉전문화에 기인하는 바가 크다. 냉전문화 속에서 한국 사회는 배제와 강요를 내용으로 하는 강제적 동질화의 과정을 겪었고, 이로 인해 사회 내의 차이와 다양성들이 대화와 협력의 과정을 발전적으로 해소되는 것이 아니라 갈등적 상황을 야기하였다. 한반도의 냉전구조는 친미주의와 반공주의를 형성하여 장기간 진보성향의 정치 세력의 형성을 억제하였다. 이로 인해 다원주의와 민주주의 요구가 억제되었다. 친미·반공에 대한 반작용으로 반미·민족주의가 강화되었고, 권위주의 정권하에서 반미·민족주의는 억압을 받고 저항적 성격을 띠고 비공식적 과정을 통해 확산되었다. 따라서 한국에서 친미·반공문화와 반미·민족주의적 반문화의 대립구조는 대화와 타협의 관계가 아닌 구조적인 갈등관계를 형성하게 된 것이다(손호철, 2004; 조한범, 2005).

1960년대 이후의 권위주의 정권하에서의 압축적 산업화와 근대화는 경제성장 이외의 다른 가치들과 목표들은 도외시하고 반대 의견들은 철저히 억압되었다. 근대사회로의 이행과정에서 근대적인 사회구조와 제도양식, 가치관은 위로부터 일방적으로 부과되었고, 시민사회내의 자생적인 재생산구조는 대단히 취약하였다. 이 시기에 사회의 모든 영역은 '경제성장을 통한 조국 근대화'를 위해서 희생되었다. 민주주의, 인권, 교육, 의료 및 건강, 환경, 복지, 문화 등은 안보와 경제성장 논리에 의해 뒷전으로 밀렸다.

1987년의 민주화 이행은 국가 일방주의와 성장 우선주의에서 벗어나 정치경제적 민주주의와 시민사회의 다원적 자율성을 제고할 최초의 계기를 마련하였다. 그러나 탈권위주의 시대에 적합한 합리적이고 민주적 권위구조 형성에 실패하였다. 그리고 정보사회의 역동성은 공적 부문과 사적 부문간의 상호동화 작용을 촉진시키면서 공익과 사익의 구분을 어렵게 만들고 그 결과 정부개입에 의한 사적 관계 조율의 가능성을 차단하는 결과를 가져왔다. 갈등을 조정해야 할 정치부문이 사회통합을 하지 못하고 오히려 갈등을 증폭시키는 일이 비일비재했다(한국여성정책연구원, 2005).

현대 한국사회에서는 경제성장에 걸맞은 사회 시스템의 정착이 지연되면서 각 사회집단들이 나름의 문제해결 방식을 추구하고 있으나 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정적 대립과 이익의 극대화를 우선시하는 모습이 노출되고 있다.

현재 한국사회의 갈등지형은 전통적인 계급과 시민운동에 국한되지 않고 지역, 젠더, 세대, 교육, 소수자 등 사실상 사회 전방위에 걸쳐 있다. 한국사회의 갈등의 특징은 빈도측면에서 상당히 빈번하게 발생하고, 지속적 측면에서 끈질기고 오래가며, 갈등의 형식에서 집단 행동 형태로 나타나고, 빈번히 불법적이고 과격한 형태를 띠고 있다는 것이다.

한국사회에서 갈등이 문제가 되는 것은 갈등이 존재하는 것 그 자체가 아니라 관리 가능한 범위를 넘어서 점차 통제가 불가능한 수준의 갈등이 빈번하게 발생하기 때문이다. 즉 현재 발생하는 갈등은 과거의 그것과는 다르고 또한 상당수의 갈등은 국가의 관리능력 범위 밖에 있다.

현재 한국사회에서는 사회갈등이 효율적으로 조정되고 관리되지 못함으로 막대한 사회경제적 손실을 초래하고 있다. 갈등주체들이 신뢰를 통해 국가사회의 발전을 촉진하기보다는 소모적인 대립과 갈등에 몰입하고 있다. 이로 인해 대형국책사업들이 표류하고 국가의 대외신임도가 추락하여 국가경쟁력을 저하하고 있다. 따라서 사회갈등을 조율하고 사회적 합의를 도출하여 분산된 사회적 에너지를 통합할 필요가 증대되고 있다.

한국여성개발원의 2005년 『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구』에서 전국 성인 1,000명을 대상으로 실시한 실태조사에 따르면 전체 응답자의 92%가 우리 사회갈등 양상에 대해 심각하다고 생각하고 있으며, 70%가 이런 갈등이 사회발전 또는 통합을 저해할 것이라고 응답하였다. 갈등의 심각성은 계층간 갈등>지역갈등>노사갈등>세대간 갈등>교육갈등>이념갈등>환경갈등>남성과 여성간 갈등의 순서로 나타났다.

문제의 심각성에도 불구하고 한국사회는 갈등을 체계적으로 관리할 수 있는 기구와 전문가의 부족, 갈등관리 관련 연구와 교육(인적자원 양성) 체계의 미비, 이를 뒷받침할 법·제도의 부재 등 갈등관리 인프라가 극히 미비한 실정이다. 그리고 서로간의 다름에서 오는 갈등을 합리적으로 해결할 수 있는 문화적 환경이 형성되어 있지 않다.

이런 측면에서 현재 한국사회를 갈등사회라고 정의하는 것은 단지 갈등이 빈번하고 고질적이라는 것뿐만이 아니라 갈등을 민주적이고 합리적인 방식과 제도 안에서 해결하고 조정할 수 있는 능력이 아직 갖추어지지 않았기 때문이다. 따라서 현 시점은 억압된 갈등이 표면으로 증구난방으로 표출하지만 그것을 조정하고 관리할 수 있는 갈등관리시스템이 아직 마련되지 않은 과도기 상태라고 볼 수 있다. 미국도 1970년대까지 댐 건설 등을 둘러싸고 심각한 공공갈등을 경험하였지만 1970년대 중반에 중재를 통한 갈등조정에 성공하고 미국 법무부가 1978년에 3개의 Neighborhood Justice Center 설립을 지원하고, Minnesota, Connecticut, Ohio 주에서 NIS 합의안이 도출되고, 1983년에 National Institute of Dispute Resolution (NIDR)이 설립되는 과정들을 거치면서 합리적인 갈등조정시스템을 갖추게 되었다(김동영, 2006). 이런 측면에서 볼 때 한국도 합리적인 갈등관리시스템을 정비하고 국민의 의식이 선진화되면 현재의 폭력적이고 소모적인 사회갈등이 생산적으로 조정될 수 있을 것으로 기대한다.

합리적인 갈등관리체제를 구축하기 위해서는 갈등관리 관련 법, 제도, 절차 등을 개발하고 개선하는 시스템 차원의 접근과 사회적 합의에 기초한 민주적이고 합리적인 갈등조정문화를 만들어가는 의식문화적 접근이 동시에 전개되어야 한다.

본 연구에서는 한국인의 갈등에 관한 의식과 갈등해결방식을 이해하는데 초점을 두었다. 그 이유는 한국사회에서 갈등이 만연하고 쉽게 해결되지 못하는 데는 갈등 당사자들간에 자발적이고 민주적으로 합의하고 조율하려는 의식과 능력이 부족하기 때문이라고 판단하기 때문이다. 한국인의 전통적인 가족주의, 연고주의, 집단주의는 서구식 민주주의를 받아들일면서 집단이기주의로 변모하여 갈등이 발생했을 때 이해당사자 간에 대화와 타협에 의한 합리적인 해결을 어렵게 만들었다. 따라서 한국사회가 사회적 합의에 의거한 갈등조정과 해결능력을 갖기 위해서는 개인들이 집단이기주의를 넘어서 공공선을 인정하고 추구하려는 공익의식을 확대하는 것이 필요하다. 그리고 갈등이 생겼을 때 힘으로 밀어붙이거나 무조건 반대

하고 보자는 방식이 아니라 대화와 타협, 협상을 통해 민주적인 방식으로 해결하는 행동을 생활화하는 것이 필요하다.

이에 본 연구에서는 한국인의 갈등에 대한 인식, 일상생활에서의 갈등수준, 갈등해결방식, 공익의식의 수준과 특성을 조사하고자 한다. 그리고 본 연구결과에 기초하여 한국인의 갈등 조율능력을 제고할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

제2장 선행연구 검토

1. 문제해결과 정책지향적 연구

사회갈등에 대한 국내의 문헌들은 갈등에 대한 고전적 시각들, 즉 사회갈등은 불가피한 것이며 어느 시대 어느 사회에나 편재한다는 것을 언급하면서 '갈등사회'의 출현과 그 변화양상, 그리고 '갈등 관리'의 필요성을 기본적으로 논하고 있다. 또한 많은 논자들이 한국사회는 산업화와 탈산업화, 근대와 현대, 그리고 탈현대기 공존하고 있으며 그 독특한 역사적 맥락이 사회 갈등의 중층적이고 복잡한 구조를 이루고 있다고 설명하고 있다.

그런데 사회갈등의 복잡성과 다차원성을 고려하여 외국의 연구들이 갈등의 세 측면들을 다양한 방향과 수준에서 접근하고 있는 것에 반해서 국내의 선행연구들은 다분히 문제해결 지향적이고 정책 지향적인 측면이 강하다. 이것은 일차적으로 민주화 이후 한국사회의 핵심적 갈등 상황의 성격이 '정치의 민주화'나 '산업의 민주화'로부터 공공사업이나 정책 결정을 둘러싼 '정책의 민주화'로 변하면서 공공정책과 관련된 사회갈등이 다수 야기되기 때문이다(이영희, 2005). 또한 갈등의 성격이 변화함과 동시에 최근 이러한 유형의 사회갈등이 관리 가능한 범위를 넘어 통제 불가능한 수준으로 치닫는 경우가 빈번히 발생하고 있다는 점도 주목할 만하다. 그간의 연구들은 이러한 현실적 필요에 즉각적으로 부응하기 위해 매우 실용적인 방향을 지향해온 것이 사실이다.

사전적인 의미에서 갈등이란 개인, 집단, 공동체, 계층 간에 지위, 권력, 특권, 희소자원 등을 서로 차지하려고 하는 상호작용의 한 형태로 가치와 목표만이 양립 불가능할 뿐 아니라, 이를 얻고자 하는 수단 또한 양립 불가능한 상호작용을 가리킨다(한국여성개발원, 2005: 11). 갈등은 해결가능성에 따라 관리가능하고 해결가능한 갈등(manageable and solvable conflict)과 고질적이고 지속적인 갈등(intractable and persistent conflict)으로 구분될 수 있다(Burgess and Burgess, 2003). 대체로 물질적인 이해관계와 관련한 갈등은 전자에 속하고 가치와 문화 차이에 의한 갈등은 후자에 속하는 경우가 많다. 갈등은 다시 갈등원인에 따라 물질적 욕구를 중심으로 발생된 욕구갈등(needs conflict)과 가치관, 이념, 종교, 문화 차이에 의한 가치갈등(value conflict)으로 구분할 수 있다. 또한 갈등은 갈등발생 요인에 따라 인종, 종교 혹은 민족의 차이에 따른 정체성에 기초한 갈등, 자원의 통제에 대한 경쟁 혹은 부의 분배와 관련된 갈등, 권력 혹은 의사결정과정에서 대한 접근의 불평등한 배분과 연계되어 있는 행정관리와 관련된 갈등으로 구분할 수 있다(한국여성개발원, 2005: 15-17).

사회갈등에 관한 국내의 선행연구들을 분석 수준에 따라 구분하면 거시적·구조적 접근과 미시적·사회심리적 접근으로 구분할 수 있다. 전자는 정치경제, 이념, 이해관계의 충돌에 초점을 두고 있고 후자는 의식, 가치관, 문화에 초점을 두고 있다.

2. 구조적 접근

기존의 거시적인 연구들은 한국사회의 갈등의 구조적 조건들을 밝히는데 주력하였다. 예를 들어, 장상환(2003)은 다양한 사회갈등들을 한국 자본주의의 구조적 모순의 결과로 설명하였다. 삼성경제연구소(2001)의 한 연구에 따르면 한국의 근대국가 형성 과정은 식민통치와 분단, 전쟁, 군사쿠데타와 권위주의 지배에 의해 본질적으로 왜곡된 형태로 한국사회내의 구조적 상흔(structural trauma)을 안겨준 것으로 이해되었다. 이러한 형성 과정이 국가의 정당성을 심하게 훼손하였고, 이러한 구조적 조건 하에서 사회구성원들이 민주주의의 가치를 깊이 내면화 하지 못했기 때문에 민주주의가 보장하는 자유와 권리를 남용하여 통제 불능의 갈등이 발생하게 된 것이라는 설명이다. 서문기(2004) 또한 사회갈등의 외적·내적 조건을 설명하면서 경제성장 이면의 구조적 배제와 집단·지역이기주의가 합쳐져 흑백논리의 이분법적 사고방식으로 고착화 되었다고 주장하였다. 민주화 이후 갈등은 급격히 분출 및 확산되는데 정부에 대한 신뢰는 악화되어 있고 갈등 관리 방법은 효율성마저 상실하고 있어 더욱더 갈등의 확산을 부추긴다는 것이다. 정치권력의 정당성 문제와 공적 신뢰의 상실, 체제 합리성 문제는 기존 연구에서 갈등의 주요한 요인으로 빈번히 언급되고 있다(박길성, 2003; 박기덕, 2002).

과도한 이념갈등은 불관용의 문화를 단적으로 보여주는 일면이라 할 수 있다. 우리 사회에서 이념성향의 차이는 단순히 이념의 분화, '차이' 그 자체에서 그치지 않는다. 이념이 다른 상대방을 '공존'이 아닌 '박멸'의 대상으로 보는 투쟁의 문화가 합리적인 정책 논쟁을 불가능하게 만들고 있다(한준·설동훈, 2006). 언론의 무책임함과 정치의 무능도 자주 지적된다. 우리 사회에서 언론은 논쟁의 장과 의사소통의 건전한 통로가 되기보다는 갈등을 증폭시키는데 일조를 하는 것으로 비판받는다. 의료분쟁 보도 프레임 분석을 통해 언론이 갈등을 어떻게 '규정' 하는가를 연구한 문헌에 따르면, 우리 언론은 기존질서를 옹호하는 의미생산에 치중하며 사건 중심의 프레이밍으로 갈등의 일탈적 측면만을 강조한다. 또한 갈등의 원인에 대한 설명은 부재하고 대립구도 그 자체만을 이슈화하여 갈등집단을 일탈적 측면만을 부각시킨다(양정혜, 2001). 반면 언론이 갈등을 증폭시키는 것은 아니지만 갈등을 충분히 반명하지 못하기 때문에 이러한 모호한 태도가 갈등을 반복시키는 요인이 된다는 분석도 있다(한준·설동훈, 2006). 또한 정당이 갈등을 적극적으로 수용·해결하여 체제 내에서의 해결을 도모하는 영국이나 사민주의에 기초한 합의정치를 통해 사회통합을 꾀하는 독일과는 달리 한국사회의 이념갈등은 생산적 논의를 통해 수렴되지 못하는 악순환을 계속한다(강원택 외, 2006).

한편 최근에는 가치나 이념에 따른 갈등보다는 이해관계를 둘러싼 침예한 갈등이 새롭게 대두되고 있어 이들 사례들에 대한 연구가 활발하다. 사립학교법을 둘러싼 갈등을 교육계 내부의 이해갈등으로, 각종 선호·혐오시설 유치를 둘러싼 분쟁들을 지역민들의 이해관계를

둘러싼 투쟁으로 보고 있는 연구들이 이에 속한다. 정부 주도의 포괄적 갈등 연구들이 거의 이 범주에 속한다(한국여성개발원, 2006). 서문기 외(2001)가 연구한 대표적인 갈등의 7가지 사례들도 주로 갈등 주체들의 이해관계 - 의약분쟁과 협동조합 개혁안, 대기업 규제 등을 둘러싼 이익분배체계, 인사, 지역적 이해 등-를 중심으로 분석되고 있다. 한편 이영희(2005)는 공공정책을 둘러싼 갈등이 대부분 절차상의 갈등으로 수렴된다는 것을 지적하면서, 기술 관료 문화와 시민사회 간의 민주화 격차(democratization gap)가 갈등 분출의 근본적 원인이라고 서술하고 있다.

갈등의 해결에 관한 기존 연구의 태도는 대동소이한데, 그것이 가치(value)갈등이건 이해(interest)갈등이건 간에 갈등이 증폭되고 통제 불능의 정도까지 치닫는 데에는 체계적 갈등 관리 방안의 부재가 가장 큰 문제라는 것이다. 환경갈등의 현황 및 정책 과제에 대한 연구들은 기본적으로 DAD(Decide-Announce-Defend)로 상징되는 행정 편의적인 정책 결정과 실행을 극복하고 지역주민의 참여를 이끌어내는 절차상의 합리성을 회복할 것을 촉구하고 있다. 한국여성개발원(2005)의 정책 제안은 공공사업 실시에 있어서 정부의 일관된 원칙, 시민협의체와 같은 적극적 참여 유도, 정부 내 갈등 관리 전담 기구의 설치하여 갈등사례를 체계화·자료화 할 것, 대안적 분쟁해소(Alternative Dispute Resolution, ADR), 전문적인 갈등 관리 인력의 양성, 시민사회의 적극 참여 등 '참여거버넌스 인프라의 확립'을 강조하고 있다. 정치권과 언론에 의해 갈등이 조장 확대 되는 것에 주목하면서, 소통의 문화 확립을 위해서는 집시법의 개혁과 함께 언론개혁이 이루어져야 한다는 주장도 있다(한준·설동훈, 2006).

한편 새로운 사회 갈등 문제를 대의민주주의의 한계에서 찾는 의견도 있다. 대의제는 순차적, 점진적인 갈등 조절 원리이기 때문에 계급이나 이데올로기 같은 전통적 갈등 이외의 조절기제로는 적절치 않다는 지적들이 그것이다. 주성수(2004)는 불안사태를 이러한 시각에서 분석하고 있는데, 님비(NIMBY)현상이 내부자들에게는 무력감과 자포자기 상태에서 벗어나는 최후의 대안이 될 수 있다고 설명하면서, 자치권능(empowerment) 확보와 행사를 제도적으로 정착시킬 방안을 심의민주주의의 관점에서 모색하고 있다. 유럽의 합의모델에 주목한 연구들에 의하면, 한국 사회의 맥락 상 유럽의 제도를 그대로 이식 하는 것은 사민주의적 합의정치 조차 경험하지 못한 우리의 현실에 적합하지 않기 때문에 비효율을 제거하되 사회안전망을 우선적으로 수립하는 방향으로 나가야 한다(강원택 외, 2006). John Burton(1990) 또한 정치 체계내의 패러다임 이동(Paradigm shift)을 동반한 장기적이고 시스템적인 갈등 사전 해결(Prevention) 방안을 촉구한다.

3. 의식문화적 접근

문화란 그 사회 구성원의 의식적인 모든 영역을 구성하면서도 마치 빙산과 같이 그 전체의 뚜렷한 윤곽을 알 수 없다. 때문에 갈등의 분석에 이를 포함시키는 것이 매우 중요시됨에도 이것은 기존 연구에서 최소화된 경향이 있다(LeBaron, 2003). 실제로 기존의 연구들은 대부분 갈등의 해결 방안으로써 제도적 정비에 주력하면서 중장기적으로 다양성과 공존에 대한 의식 함양을 촉구하고 있는 수준이다. 예컨대 체제 합리성의 확보를 위해 제도 정비와

함께 시민의식을 함양하여 합리적 참여를 독려하자는 주장(박기덕, 2002)이나 여러 연구에 늘 등장하는 민주 시민 교육의 강화 등이 그것이다. 그러나 문화는 당사자들의 이해관계와 함께 갈등의 양태를 결정하는 가장 주요한 요소인 만큼 이 부분에 대한 깊이 있는 연구가 절실히 요구된다(Ross, 1995).

문화 의식에 대한 보다 미시적인 수준의 연구로서, 직장에서의 관리자의 갈등해결 양태를 비교 연구한 Michael Morris 외(1998)의 연구는 갈등의 요소로서 행위자들의 문화적 가치(cultural value)를 주요 변수로 보고 있다. 이 연구에 따르면, 중국인들의 경우 유교적 전통과 순응적(conformity) 가치를 중시하는 특성이 갈등의 폭발을 회피(avoid)하는 전략을 택하게 하며, 개인주의적이고 성과지향적인 미국인의 경우에는 보다 경쟁적인 태도(competing style)로 직장에서의 마찰에 임하는 경향이 있다고 한다. 갈등 회피적 성향(avoid style)은 한국문화에서 나타나는 '집단지향성'으로 해석되기도 한다. Marc H. Ross(1995)는 건설적 갈등사회(constructive conflict society)의 개념을 상정하면서, 갈등이 합리적으로 관리되고 순기능으로 작용하는 이러한 사회의 조건으로서 개인과 공동체의 이해관계가 조화롭게 연결되어 있고 갈등을 회피할 수 있는 여러 수단들이 정비되어 있는 온정적(warm and affectionate) 성향을 꼽고 있다. 한편 최상진 외(1998)등의 연구에 의하면, 한국사회의 집단주의는 집단 내 성원들 간의 관계를 중심으로 하는 관계주의적 특성을 지닌다. 또한, 한국인의 삶의 방식은 심정주의적 삶의 방식이기 때문에 외부의 객관적 규정보다는 내부의 주관적 기준을 보다 중요하게 생각하며, 동서 가치(Eastern and Western Value)를 자기 편의적으로 선택적 혼용하는 경향이 있다고 한다. 자기에게 유리할 때는 서양식의 합리적인 가치관을 주장했다가 불리할 때는 한국식의 온정주의나 집단주의 가치관을 주장하는 경우가 많은데 이렇게 이해 당사자들간에 일관된 가치관과 기준이 없게 될 때 갈등해결이 어렵게 되는 것이다.

임희섭(2007)은 한국사회가 '압축적 근대화'를 경험하여 전통사회, 대중사회, 계급사회, 시민사회의 여러 특성들을 복합적으로 지니고 있다고 진단하였다. '비동시성의 동시성'으로 인해 현대의 한국인들은 전통적인 공동체를 상실하고서 그것을 대체할 새로운 시민공동체를 형성하지 못한 채 혈연, 지연, 학연 등과 같은 전통적인 연고관계에 의존해서 도시생활에 적응해 가는 도시의 촌락인(urban villagers)이 되었다고 평가하였다(Gans, 1968). "개인 혹은 가족과 같은 원초집단을 단위로 해서 '원자화'되고 소외되어 있는 한국인들은 자신의 이익만을 배타적으로 주장하는 개인적, 집단적 이기주의에 의해 경쟁적인 사회환경에 대응해 나가고, 공공의 문제나 쟁점에 대해서는 평소에는 정치적 무관심이나 정치적 냉소주의의 태도로 일관하다가 자신의 이해관계가 직접 결부된 쟁점에 대해서는 극도로 '이기적이고 극단적인' 반응을 보이는 이중적이고 모순적인 행동양식을 취한다"고 진단하였다(임희섭, 2007: 210).

4. 공익의식

공익(公益, public interest)이란 개념은 사회정의와 형평과 같은 개념과 마찬가지로 정의하기가 쉽지 않고 학자들에 따라 다양하게 정의된다. 김규정(1973)은 공익의 정의를 '사회일반의 이익', '불특정·다수인의 이익', '사회구성원의 평균적 이익'으로 정의하였다. 최창호

(1973)는 공익에 관한 여러 정의들을 종합하여 '일반성을 가진 불특정·다수인의 이익'으로 정의하였다.

공익의 내용 또는 본질이 무엇인가에 대해서는 두 가지 대립된 시각이 존재한다. 하나는 공익이란 사익 또는 특수이익에 대립되는 것으로서 객관적이고 실체적인 내용을 갖는다는 것이다. 다른 하나는 공익이란 사익 또는 특수이익과 본질적으로 구별되는 것이 아니고 다양한 사익 또는 특수이익들이 조정된 결과로 구성된다는 것이다. 전자의 시각을 실체설이라고 부르고 후자의 시각을 과정설이라고 부른다(최창호, 1973).

공익과 사익간의 관계에 대해서도 두 가지 대립된 시각이 존재한다. 하나는 공익과 사익을 대립적인 의미로 해석하고 공익이 사회전체의 이익을 추구하는 이타적인 것이라고 한다면 사익은 자신과 자기 집단의 이익만을 추구하는 이기적인 것으로 파악한다. 다른 하나는 공익과 사익이 서로 밀접하게 연관되어 있고 상보적인 것으로 파악한다. 김비환(2001)은 '무임승차'의 비유를 들어서 모든 사람들이 사익을 극대화하기 위해 탈세를 하고 국방의 의무를 지지 않을 때 결국은 사익을 안정되게 추구할 수 있는 토대마저 붕괴된다고 하였다. 그리고 공익만을 중요시여기는 태도 역시 정치권력의 독점과 횡포를 가져와서 억압적인 권위주로 타락하게 된다고 경고하였다. 그래서 사익과 공익의 공보적인 관계에 대한 인식을 국민들이 갖게 하는 것이 중요한 과제라고 주장하였다.

한국에서의 공익에 대한 연구는 사상적 또는 이론적 차원에서 연구된 것들은 있어도 구체적으로 공익의식을 조작화하고 척도로 측정하는 것은 드물다(최창호, 1973; 김비환, 2001; 이승환, 2001). 예외적으로 오만석 외(2003)의 연구는 한국·미국·일본 국민의 윤리의식을 비교하였으나 공익의식에 초점을 맞추어 연구하지는 않았다. 이 연구에 따르면 동양의 윤리관은 인간의 존재론적 의무로서 도덕성을 주장한다. 이것은 서양이 도덕을 개인의 행복 또는 공동선과 결부시키는 공리주의적 태도를 보이는 것과는 무척이나 상이하다고 지적한다. 또한 이 연구에서는 한국과 일본의 집단이기주의적 성향이 극명히 나타났으며 지역사회 전체에 대한 관심과 질서의식은 매우 낮게 나타났다. 반면 공동체 안과 밖을 구분하는 폐쇄적 공동체 의식은 매우 강하게 나타나 집단이기주의를 설명하는 단서를 제공하고 있다.

박종주 외(1992)의 연구는 한국 청소년의 도덕성과 공익성 실태를 조사했는데 청소년의 일탈행동 또는 반사회적 행동과 도덕성 및 공익성과의 상관관계를 규명하는데 초점을 두었다.

한편 2002 월드컵 때 붉은악마를 복잡계의 관점에서 주목하면서 이를 새로운 사회통합의 잠재력으로 파악하는 시각도 있다(김종길, 2005). 즉 정보화 시대, 접속의 시대에는 비생산적이고 인위적인 통합 보다는 갈등의 잠재력과 원심력을 인정하고 비생산적·인위적 통합을 도모하기 보다는 창발적(emergent)인 통합, 자발적이고 설득적인 통합을 모색해야 한다는 것이다.

임희섭(2007)은 시민사회의 자율성과 공공성은 강한 민주주의의 핵심요소라고 보고 이 두 가지 요소에 따라 한국의 시민사회를 조명하였다. 자율성의 영역에서는 적어도 제도적인 측면에서 상당한 진전을 이루었으나 일반 시민들의 참여 정도가 낮고, 재정 자립도가 낮고, 일부 시민사회단체들의 과도한 정치참여 등으로 한계와 문제점을 갖고 있다고 진단하였다. 공

공성의 영역에서는 공익지향적인 NGO나 사회운동단체들이 급격히 증가하고 활동이 활성화 되었지만, 일부 노동조합을 비롯한 각종 이익집단들과 지역사회의 주민조직 등은 여전히 집단이기주의적인 행동양식을 보여주고 있다고 지적하였다. 이런 현상은 한국 시민사회의 구성원들이 민주주의사회에서 요구되는 공공정신을 충분히 내면화하지 못한 것이라고 해석하였다. 구체적으로 일부 시민단체들이나 지역주민들이 (1) 공익과 사익이 충돌하는 상황에서 공익보다 집단이익을 우선하는 이기주의, (2) 집단이익을 비제도적인 집단행동에 의해 과격하게 표출하는 행위, (3) 자신의 이익을 주장하면서도 다른 집단의 이익은 존중하지 않는 배타성, (4) 자신과 자기 집단의 이익을 주장하면서도 시민으로서의 의무를 다하지 않는 반시민성들이 한국 시민사회의 공공성을 가로막는 장애요인으로 지적하였다.

종합적으로 고찰할 때 선행연구들은 주로 갈등의 주체가 정부와 국민이고, 수준에 있어서는 거시적이며, 갈등 실태 파악 조사와 사례 분석을 통해 갈등 해결의 정책적 함의를 도출하는데 주력하고 있다. 특히 전통적인 갈등 축인 계급, 이념이나 지역 갈등의 진단과 처방에 있어서 제도적 측면에 더욱 관심을 기울여 온 것이 사실이다. 반면 그간의 연구에서 민주적 의식함양, 관용의 태도 등 의식 문화적 측면은 늘 중요하다고 역설되어 왔음에도 보충적으로만 다뤄졌을 뿐 체계적인 논의가 부족했다. ‘갈등의 일상화’, ‘갈등사회의 도래’는 비단 뉴스에 보도될 만한 굵직한 국책사업 추진에서의 마찰만을 지칭하는 의미가 아닌바, 다원화된 사회에서의 일상적이고 미시적 갈등을 다룬 연구가 미흡했다고 지적할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 선행연구에서 심도 있게 다루지 못한 일상생활의 갈등에 초점을 맞추고 한국인의 갈등의식과 갈등해결방법을 분석하는데 주력하고자 한다.

또한 선행연구들은 원론적인 차원에서 한국인의 공익의식이 부족하고 이것이 사회갈등의 원인이라고 진단하면서도 경험적으로 공익의식을 측정하고 지표화하는데 소홀했다. 한국인의 공익의식이 부족한지의 여부는 경험적으로 측정되어야 하는 것이지만 단정 지어질 수 없는 것이다. 따라서 본 연구에서는 공익의식을 측정하는 척도를 구성하여 경험적으로 측정하고자 한다.

제3장 자료와 응답자 특성

1. 자료

본 조사의 자료는 고려대학교 사회학과의 한국사회연구소와 BK21갈등사회인재양성교육연구단에서 2007년 11월 사회조사 전문회사인 리서치 21에 의뢰하여 실시한 “한국인의 사회갈등 의식조사”로부터 수집되었다. 설문조사는 전국 16개 시도에서 성인 남녀 1,500명을 대상으로 면접조사 방식으로 실시되었다. 본 연구에서는 한국인의 갈등의식, 갈등해결방식, 공익의식 수준 등을 측정하는 문항들에 대한 응답 결과를 분석하는데 초점을 두고자 한다.

2. 응답자의 인구학적, 사회경제적 특성

본격적인 분석에 앞서 본 조사의 응답자의 인구학적, 사회경제적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 성별 분포는 총 1,500명의 응답자 중 남자가 50.9%, 여자가 49.1%를 차지하여 같은 비율로 나타났다. 연령면에서 만 20~29세가 25.9%, 30~39세가 28.1%, 40~49세가 27.6%, 50~59세가 18.4%를 차지하였다. 본 조사에서는 60세 이상의 응답자는 표집과정에서부터 제외했기 때문에 표본에 포함되어 있지 않다. 거주지역별로는 표집에서부터 전국 16개 시도의 인구비율별로 표본을 선정했기 때문에 서울과 경기 지역에 거주하는 사람들이 각각 22.3%와 22.6%로 가장 많다. 그 다음으로는 부산(7.7%), 경남(6.3%), 인천(5.6%), 대구(5.3%), 경북(5.3%), 충남(3.7%)의 순으로 분포하고 있다. 교육수준에서 중학교 학력 이하의 학력 소유자가 2.6%에 불과하고 고등학교 졸업 혹은 중퇴의 학력 소유자가 23.4%에 해당했다. 대학 재학 혹은 중퇴의 비율이 15.5%, 대학 졸업의 비율이 49.4%, 대학원 입학 이상의 학력 소유자 비율이 9%에 달해서 전반적으로 응답자의 학력 수준이 매우 높음을 알 수 있다. 월소득 분포는 100만원 미만인 7.3%, 100~200만원 미만인 16.3%, 200~300만원이 23.4%를 차지하고 있다. 300~500만원 미만은 34.9%를 차지하고, 500만원 이상은 18.2%를 차지하였다.

〈표 1〉 응답자의 인구학적, 사회경제적 특성

(단위: %)

	전체	사례수	백분률
성별	남자	765	50.9
	여자	735	49.1
연령	만20~29세	388	25.9
	30~39세	422	28.1
	40~49세	414	27.6
	50~59세	276	18.4
거주지역	서울	334	22.3
	부산	116	7.7
	대구	79	5.3
	인천	84	5.6
	광주	44	2.9
	대전	46	3.1
	울산	35	2.3
	경기	339	22.6
	강원	44	2.9
	충북	45	3.0
	충남	56	3.7
	전북	51	3.4
	전남	53	3.5
	경북	79	5.3
	경남	95	6.3
	교육수준	무학, 초등학교 졸업 혹은 중퇴	14
중학교 졸업 혹은 중퇴		26	1.7
고등학교 졸업 혹은 중퇴		351	23.4
대학 재학 혹은 중퇴		233	15.5
대학 졸업		741	49.4
대학원 입학 이상		135	9.0
월수입	100만원 미만	109	7.3
	100~200만원 미만	244	16.3
	200~300만원 미만	351	23.4
	300~400만원 미만	284	18.9
	400~500만원 미만	240	16.0
	500~600만원 미만	133	8.9
	600~700만원 미만	60	4.0
	700만원 이상	79	5.3

3. 응답자의 이념성향

선행연구에 따르면 평등이나 사회정의를 중시하는 보편주의 가치는 소수 집단에 대해 보다 긍정적인 태도를 갖게 하고 소수 집단을 위한 정책을 더욱 지지하도록 하는 것으로 보고되고 있다. 예를 들어, 김혜숙(2002)의 연구에 따르면 평등과 사회정의를 중시하는 보편주의 가치는 북한사람과의 낮은 사회적 거리감, 대북 지원 정책이나 민간교류 정책에 대한 찬성 태도, 지역감정의 원인을 정치인 때문이라고 생각하게 하는 것으로 나타났다.

또한 선행연구에서는 보수-진보 성향과 같은 가치관은 소수 집단에 대한 태도에 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다. 예를 들어, 김상학(2004)의 연구에서는 소수자 집단에 대한 태도 차이는 개인의 인구학적 특징이나 가족적 배경보다는 정치적 성향 등과 같은 주관적 요인에 영향을 많이 받는 것으로 보고되었다. 즉 자신을 진보적이라고 생각하는 응답자일수록 소수자 집단에 대해 가깝게 느끼는 것이다. 황정미(2007)의 연구에 따르면 한국인의 인종적 배제주의에 영향을 미치는 변인들 중 성별이나 교육수준과 같은 인구학적 변인보다는 사회적 가치관 변인들이 더욱 크게 영향을 미치는 것으로 보고되었다.

따라서 본 연구에서는 보수-진보 성향과 같은 가치관과 반사회적이라고 여겨질 수 있는 집단의 공개집회를 허용할 것인가와 같은 관용도를 조사하였다. 이러한 보편적 사회적 가치관은 갈등수준에 대한 인식, 공의의식, 갈등해결방식 등에 영향을 미칠 것으로 판단된다.

1) 이념적 성향

응답자의 정치 성향을 조사한 결과 '보통'을 기준으로 보수적이라고 생각하는 사람들이 29.2%, 진보적이라고 생각하는 사람들이 43.9%로 진보 성향을 가진 사람들이 보수 성향을 가진 사람들보다 14.7% 포인트 많았다. 하지만 보수-진보 성향의 평균점수는 0점(매우 보수적)-5점(보통)-10점(매우 진보적)의 범위에서 5.32로 거의 보수와 진보의 비율이 비슷하게 나타났다. 한국인의 이념 성향을 조사한 2003년 KGSS(한국종합사회조사) 조사 결과에 따르면 한국인의 정치성향을 보수-진보의 차원에서 볼 때 다소 보수적인 성향을 가진 사람들이 32.2%로 중도 성향을 가진 사람들(25.4%)과 다소 진보적인 성향을 가진 사람들(24.6%)보다 약간 많은 것으로 조사됐다. 2004년 KGSS 자료에서는 보수 성향을 가진 사람들의 비율(34.5%)이 진보 성향을 가진 사람들의 비율(31.8%)보다 약간 많았으나 그 차이는 2003년에 비교해서 6.7% 포인트만큼 줄었다. 2006년 국정홍보처에서 실시한 한국인의 의식·가치관 조사에 따르면 자신의 이념성향을 '중도'라고 생각하는 사람들이 42.4%로 가장 많고, '보수'라고 생각하는 사람들이 28.1%, '진보'라고 생각하는 사람들이 24.7%로 나타났다.

위의 조사 결과들을 종합하면 한국인의 정치 또는 이념 성향은 보수나 진보로 치우치기보다는 대체로 중도에 가까운 것으로 볼 수 있다(윤인진·송영호, 2007).

2) 반사회적 집단에 대한 관용도

반사회적 집단에 대한 관용도에 관해서는 2004년 KGSS에서 종교적 극단주의자, 국가전복주의자, 인종민족적 편견소유자와 같이 사회의 안녕과 통합에 위협을 주는 사회집단의 공개 집회를 허용해야 하는가에 대해서 조사하였다. 2007년 한국인의 갈등의식조사에서는 위의 세 집단 외에 동성애자와 같이 비인습적인 성적 지향성을 가진 사회집단의 공개집회를 허용해야 하는가에 대해서도 조사하였다. 조사 결과 두 조사에서 공통적으로 응답자들은 종교적 극단주의자, 국가전복주의자, 인종민족적 편견소유자, 동성애자들의 공개집회를 허용해서는 안 된다고 생각하는 사람들이 허용해야 한다고 생각하는 사람들보다 압도적으로 많았다. 특별히 국가전복주의자에 대해서는 이들의 공개집회를 허용해서는 안 된다는 사람들의 비율이 다른 사회집단에 비교해서 월등히 높았다. 예를 들어, 2007년 한국인의 갈등의식조사에 따르면 이들의 공개집회를 허용해서는 안 된다는 사람들이 96.2%인 반면 허용해야 한다는 사람들은 3.8%에 불과했다. 하지만 다른 집단들에 비교해서 동성애자의 공개집회는 허용해야 한다고 생각하는 사람들의 비율이 높게 나타나서 이들이 사회에 덜 위협적인 것으로 생각하는 것으로 보인다.

〈표 2〉 반사회적 집단의 공개집회 허용에 대한 태도

(단위: %)

구 분	종교적 극단주의자		국가전복 주의자		인종민족적 편견소유자		동성애자	
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	2004	2007
사례수	1,313	1,500	1,312	1,500	1,312	1,500	-	1,500
당연히 허용해서는 안됨	25.0	41.9	39.7	61.7	29.6	46.5	-	24.5
허용해서는 안됨	50.8	46.3	47.0	34.5	48.5	46.7	-	36.7
허용해야 함	16.7	10.9	7.5	3.6	15.3	6.4	-	33.3
당연히 허용해야 함	2.3	0.8	1.4	0.2	1.5	0.5	-	5.5
모르겠다/무응답	5.3	-	4.4	-	5.1	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	100.0
평균	1.96	1.70	1.69	1.42	1.88	1.60	-	2.19

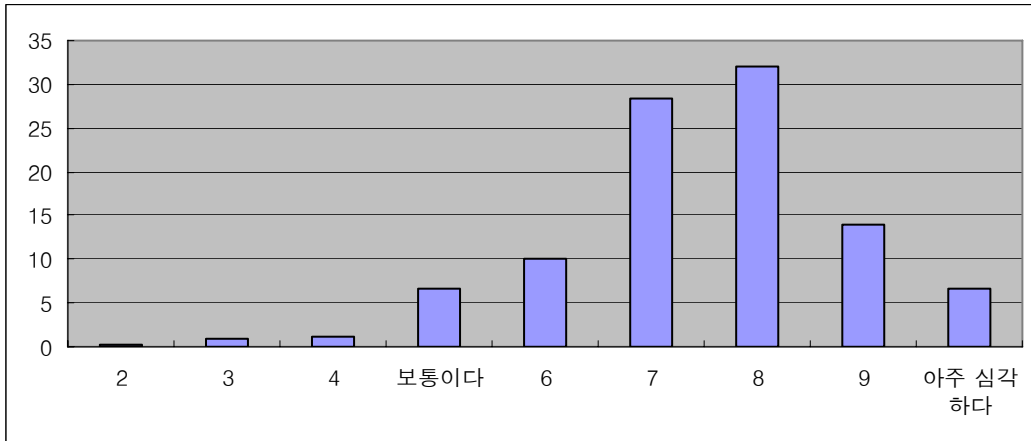
제4장 한국인의 갈등의식

1. 사회갈등수준의 인식

한국인은 현재 한국사회에서 발생하고 있는 집단 간 갈등이 심각한 수준에 이르렀다고 인식하고 있다. 매우 심각한 수준을 10점, 전혀 심각하지 않은 수준을 0이라고 할 때 한국인이 인식하는 평균 사회갈등 수준은 7.5점이었다. 갈등이 심각하지 않다고 생각하는 사람들은 2.2%에 불과하고, 보통이라고 생각하는 사람들은 6.7%, 심각하다고 생각하는 사람들은

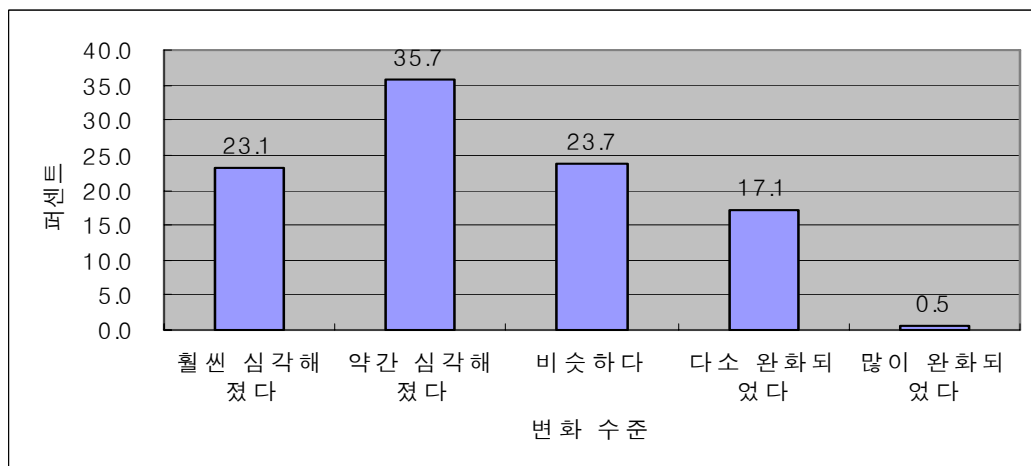
91.1%에 달했다. 심각하다고 생각하는 사람들과 심각하지 않다고 생각하는 사람들의 차이는 89% 포인트에 달했다. 이런 결과는 2005년 여성정책연구원이 실시한 『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구』에서 전체 응답자 1,000명 중 92%가 한국사회의 갈등이 심각한 수준이라고 응답한 것과 일치한다.

〈그림 1〉 한국인의 사회갈등수준 인식



한국인은 현재 사회갈등수준이 높다는 것뿐만 아니라 과거 10년 전과 비교해서 전반적인 갈등수준이 더욱 심각해졌다고 인식하고 있다. 10년 전에 비교해서 완화되었다고 생각하는 사람들은 17.6%, 비슷하다고 생각하는 사람들은 23.7%, 더욱 심각해졌다고 생각하는 사람들은 58.8%에 달했다. 이런 결과는 2005년의 『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구』에서 응답자의 68%가 과거 10년 전과 비교해서 사회갈등수준이 심각해졌다는 것과 대체로 일치한다.

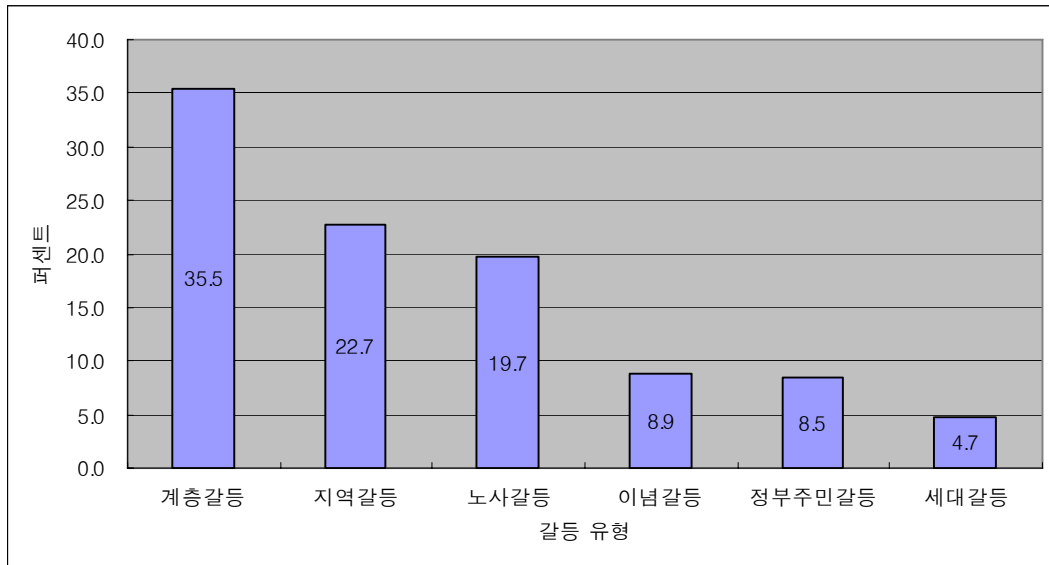
〈그림 2〉 과거 10년 전과의 갈등수준 비교



2. 가장 심각한 사회갈등

한국인이 생각하는 가장 심각한 사회갈등은 계층간 갈등으로 나타났다. 한국사회의 주요한 갈등으로서 지역갈등, 노사갈등, 이념갈등, 세대갈등, 계층갈등, 정부(혹은 지자체)와 지역주민간 갈등 중에서 계층간 갈등을 가장 심각한 갈등으로 인식하는 응답자는 35.5%에 달했다. 그 다음으로 심각한 갈등으로는 지역갈등이다. 응답자의 22.7%가 지역갈등을 심각한 사회갈등으로 인식하였다. 세번째로 심각한 갈등은 노사갈등이다. 응답자의 19.7%가 노사갈등을 가장 심각한 사회갈등으로 꼽았다. 그 다음으로는 이념간 갈등, 정부(혹은 지자체)와 지역주민간 갈등, 세대간 갈등의 순서로 나타났다. 이런 결과는 2005년 『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구』에서 계층간 갈등>지역간 갈등>노사간 갈등>세대간 갈등>교육갈등>이념갈등>환경갈등>남성과 여성간 갈등의 순서로 심각하게 인식하는 것과 대체로 일치한다.

<그림 3> 한국사회에서 가장 심각하게 인식된 사회갈등 유형



각 사회갈등의 수준이 얼마나 심각하다고 인식하고 있는지를 알아보기 위해 <표 1>에서 다양한 갈등집단간의 갈등수준을 알아본 결과 여당과 야당간의 갈등(평균 4.36점)이 가장 심각한 것으로 인식하고 있고, 그 다음으로 가난한 사람과 부유한 사람(4.24점), 정규직 근로자와 비정규직 근로자(4.14점), 경영자와 노동자(4.07점)간의 갈등수준이 평균 4점 이상으로 높게 나타났다. 강남 거주자와 강북 거주자(3.69점), 대기업 근로자와 중소기업 근로자(3.67점), 도시 주민과 농어촌 주민(3.61점), 영남 지역 사람과 호남 지역 사람(3.6점)간의 갈등수준은 평균 3~4점에 위치하는 것으로 나타났다. 갈등수준이 높은 집단들이 대체로 경제적 불평등과 관련된 것이어서 한국사회에서 계층갈등이 가장 심각한 갈등이라는 점을 다시 확인해준다.

〈표 3〉 사회갈등 유형별 갈등수준 인식

(단위: %)

갈등 유형	심각하지 않음	보통	심각함	평균값
여당과 야당	1.5	12.7	85.7	4.36
가난한 사람과 부유한 사람	0.7	9.5	89.8	4.24
정규직 근로자와 비정규직 근로자	1.8	14.9	83.3	4.14
경영자와 노동자	0.7	15.5	83.7	4.07
강남 거주자와 강북 거주자	5.3	33.7	61	3.69
대기업 근로자와 중소기업 근로자	3.7	38.3	58	3.68
노동자층과 중산층	3.5	35.3	61.3	3.67
도시 주민과 농어촌 주민	7.1	38.3	54.6	3.61
영남 지역 주민과 호남 지역 주민	8.4	38.7	52.9	3.6
많이 배운 사람과 적게 배운 사람	6.7	40.5	52.7	3.59
주택 소유자와 무주택자	7.7	41.5	50.8	3.58
수도권 주민과 지방 주민	9.3	38.9	51.8	3.53
젊은 사람과 나이든 사람	12.3	48.2	39.5	3.33

주 : 갈등수준은 1='거의 심각하지 않음', 2='심각하지 않은 편', 3='보통', 4='심각한 편', 5='매우 심각함'으로 측정함.

3. 이념갈등의 인식

앞에서 살펴본 다양한 갈등은 물질적 욕구를 둘러싼 이해관계의 충돌에 기인하기도 하지만 가치관과 이념의 차이에 기인하기도 한다. 이념갈등은 현재 한국사회의 균열의 중요한 축을 담당하고 있고 북한 및 통일문제, 양극화, 고교평준화, 부동산 정책, FTP 협상, 호주제 등에서 보수-진보 대립이 첨예하게 나타나고 있다. 물질적인 이해관계와 관련한 갈등은 협상으로 해결이 가능하지만 가치와 이념의 차이에 의한 갈등은 타협으로 해결하기 어렵고 고질적인 것이기 때문에 사회갈등 중 특별한 관심과 해결노력이 필요하다.

한준·설동훈(2006)의 『한국의 이념갈등 현황 및 해소방안』 연구에 따르면 총 응답자 1,200명 중 20.3%가 한국사회의 이념갈등이 '매우 크다', 34.9%는 '대체로 크다', 36.4%는 '보통', 7.1%는 '대체로 작다', 1.3%는 '매우 작다'고 보고하였다. 즉 응답자의 55%가 이념갈등이 크다고 인식하고 있다.

본 연구에서 경제, 환경, 미국, 여성, 교육 등을 둘러싼 이념간의 갈등을 조사한 결과 한준·설동훈(2006)의 연구결과와 마찬가지로 모든 분야에서 이념갈등이 심각한 것으로 인식되고 있었다. 특히 경제개방(한미 FTA 등)에 대해 찬성하는 사람과 반대하는 사람간의 갈등이 가장 심각한 것으로 인식되고 있고(응답자의 73%가 심각하다고 인식), 그 다음으로 진보주의와 보수주의자, 환경보호자와 환경개발자간의 갈등이 심각한 것으로 인식되고 있다. 여성의 권리와 교육을 둘러싼 이념갈등은 다른 갈등유형에 비교해서 다소 덜 심각하게 인식되고 있었다.

〈표 4〉 이념갈등 수준 인식

(단위: %)

이념갈등 집단	심각하지 않음	보통	심각함	평균값
진보주의자와 보수주의자	2.7	31.4	65.9	3.78
경제적 평등을 우선시 하는 사람과 경제 성장을 우선시 하는 사람	2.7	40.9	56.4	3.64
경제개방(한미 FTA 등)을 찬성하는 사람과 반대하는 사람	2.7	23.5	73.8	4.0
환경보호를 우선하는 사람과 개발을 우선하는 사람	3.6	31.7	64.7	3.78
반미 세력과 친미 세력	4.7	34.1	61.3	3.73
친북 세력과 반북 세력	6.9	37.2	55.9	3.67
여성의 권리를 보호하려는 사람과 가부장적 전통을 강조하는 사람	7.9	42.5	49.6	3.53
교육의 경쟁을 강조하는 사람과 교육 평등을 주장하는 사람	5.9	45.3	48.9	3.53

주 : 갈등수준은 1='거의 심각하지 않음', 2='심각하지 않은 편', 3='보통', 4='심각한 편', 5='매우 심각함'으로 측정함

4. 갈등발생의 원인

한국인은 사회갈등의 가장 대표적인 원인으로 갈등 당사자들간의 이기주의를 꼽았다. 전체 응답자의 59.7%가 서로 자신만의 이익이나 주장만을 앞세우기 때문에 갈등이 발생하는 것으로 인식하고 있다. 그 다음의 원인으로 '기준에 가진 사람이나 집단들이 양보하지 않아서'(15.3%), 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도의 미비(12.5%), 서로에 대한 이해부족(7.5%), 갈등을 부추기는 사람들 때문에(5.1%) 등이 꼽혔다. 종합적으로 볼 때 한국인은 개인 이기주의와 집단 이기주의가 갈등발생의 주된 원인으로 인식하는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 갈등 발생의 원인

(단위: %)

원인	사례수	백분률
서로 자신만의 이익이나 주장만 앞세워서	895	59.7
기준에 가진 사람이나 집단들이 양보하지 않아서	229	15.3
갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도가 미비해서	188	12.5
서로에 대한 이해의 부족으로	112	7.5
갈등을 부추기는 사람들 때문에	76	5.1

여러 사회갈등의 책임소재를 묻는 질문에서 언론이 가장 책임이 큰 것으로 인식되고 있다. 응답자의 91%는 언론이 사회갈등에 책임이 크다고 인식한 반면 8.5%는 책임 소재를 묻기 어렵다, 0.6%는 책임이 없다고 보고하였다. 그 다음으로 책임이 큰 집단이나 조직은 중앙정부, 여당, 야당, 대통령과 같은 정치권으로 인식하고 있다. 시민단체에 대해서는 정치권과 재계에 비교해서는 책임이 작지만 여전히 응답자의 55.5%가 시민단체도 책임이 크다고

인식할 만큼 사회갈등의 책임으로부터 자유로울 수 없다고 인식하고 있다. 여러 집단 중 사회갈등에 대한 책임이 가장 작다고 인식되는 것이 학계와 종교계이다.

〈표 6〉 갈등의 책임 소재

(단위: %)

갈등의 책임소재	책임이 없다	보통	책임이 크다	평균값
언론	0.6	8.5	90.9	4.40
중앙정부	0.9	14.0	85.1	4.17
여당	1.1	17.8	81.1	4.12
야당	1.5	18.0	80.5	4.09
대통령	3.6	24.9	71.5	4.02
재계	1.8	23.0	75.2	3.97
지방정부(자치단체)	1.5	22.3	76.3	3.92
법조계	3.1	35.0	61.9	3.78
노동계	3.9	32.0	64.1	3.77
시민단체	8.5	36.1	55.5	3.62
학계	7.4	43.6	49.0	3.52
종교계	14.3	44.3	41.5	3.39

주 : 책임수준은 1='책임이 거의 없다', 2='책임이 없는 편이다', 3='뭘라 말하기 어렵다', 4='책임이 큰 편이다', 5='책임이 매우 크다'로 측정함.

사회갈등을 해소하기 위해 각 집단이 어느 정도 노력하고 있는가에 대한 질문에서 언론, 여당, 야당이 갈등발생에 대한 책임이 가장 크다고 인식됨에도 불구하고 해소노력을 가장 하지 않는 집단으로 인식되고 있다. 응답자의 70% 가량은 여당과 야당이 갈등해소를 위해 거의 노력하지 않고 있고 응답자의 64%는 언론도 갈등 해소 노력을 거의 하지 않는 것으로 인식하고 있다. 반면 대통령은 언론, 여당과 야당에 비교해서 갈등해소 노력을 더욱 열심히 하는 것으로 인식되고 있다. 여러 집단 중에서 갈등해소 노력을 가장 열심히 하는 것으로 인식되는 것은 시민단체이다. 응답자의 18%는 시민단체가 갈등해소를 위해 많은 노력을 기울이는 것으로 인식하고 있다.

5. 집단갈등에 대한 견해

사회집단간 갈등은 그 발생원인, 순기능 또는 역기능, 해결방안, 정부의 역할 등에 관해서 개인별로 인식차가 크게 나타난다. 사회집단간 갈등이 사회발전 과정에서 불가피하게 발생하는가 아니면 갈등을 부추기는 집단이나 세력 때문에 주로 발생하는가 하는 질문에 대해서 응답자의 52.7%는 갈등을 부추기는 집단이나 세력 때문에 주로 발생하는 것으로 인식하는 반면 44.2%는 사회발전 과정에서 불가피하게 발생하는 것으로 인식하고 있다. 즉 사회집단간 갈등은 불가피한 것이라기보다는 관리를 잘 하면 미연에 방지할 수 있다고 생각하는 사람들이 더욱 많았다.

사회갈등의 순기능 또는 역기능과 관련하여 사회집단간 갈등이 잘 해결되면 사회발전에 도움이 되는 면이 많다고 생각하는 사람들의 비율(77.9%)이 갈등은 잘 해결된다고 해도 사회적 낭비가 크다고 생각하는 사람들의 비율(18.8%)보다 훨씬 컸다.

갈등해결의 방법과 관련해서 시간이 걸리더라도 기본적으로 당사자들에게 맡겨두어야 한다고 생각하는 사람들의 비율(48.9%)이 제3자에 의한 해결이 효과적이라고 생각하는 사람들의 비율(40.5%)보다 약간 높았다.

갈등해결에 있어서의 정부의 역할에 대해서 정부가 가능한 한 적극적으로 개입해야 한다고 생각하는 사람들의 비율(50.9%)이 정부는 최소한 역할에 머물러야 한다고 생각하는 사람들의 비율(46.1%)보다 약간 높았다. 그리고 정치지도자는 정책 추진과정에서 갈등이 발생했을 때 다소 갈등이 발생하더라도 당초 목표 달성을 위해 노력해야 한다고 생각하는 사람들의 비율(50.9%)이 소기의 목표달성을 미루더라도 갈등해소에 주력해야 한다고 생각하는 사람들의 비율(44.1%)보다 높았다.

정리하면 한국인은 사회집단간 갈등이 피할 수 없는 것이라기보다는 미연에 방지할 수 있는 것이고, 사회갈등은 잘 관리하면 순기능을 발휘할 수 있는 것으로 인식하고 있다. 갈등해결은 기본적으로 당사자들에게 맡겨야 한다고 생각하면서도 정부가 갈등해결을 위해 적극적으로 개입해야 한다고 생각하는 이중적인 측면을 보이고 있다.

제5장 한국인의 일상생활 갈등수준과 유형

한국인이 일상생활에서 가족, 친척, 이웃, 친구, 직장동료와의 관계에서 경험하는 갈등과 생활만족도를 측정한 결과 가장 많이 발견되는 유형은 다소 갈등이 있으나 만족하는 경우이다. 갈등이 있고 불만족한 경우는 소수에 해당한다. 그러나 관계 유형에 따라 갈등수준과 만족도에 차이가 발견되는데 불만족 수준이 상대적으로 높은 관계 유형이 부부관계로 나타났다. 부부관계에 대해서 응답자의 62.1%는 만족한다고 보고한 반면 14.4%는 불만족하다고 보고하였다. 그리고 불만족 수준의 평균값이 2.46으로서 여전히 보통 수준 이하이기는 하지만 다른 관계의 평균값에 비교해서 높다. 반대로 가장 불만족 수준이 낮은 관계 유형은 친구관계로서 응답자의 63.6%가 만족하는 반면 7.4%만이 불만족하다고 보고 있다. 친구관계의 불만족 수준의 평균값은 0.97로서 다른 관계 유형에 비교해서 가장 낮다.

1. 가족 및 친척간의 갈등수준과 유형

가족 및 친척간의 갈등은 심리적으로 좋지 못한 감정이 지속되는 경우에서부터 심한 말다툼 등 감정이 상하는 말들이 오가는 경우, 생활이나 일에 심각한 피해나 지장을 주는 경우, 심지어 육체적 마찰이나 폭력이 수반되는 행동으로까지 번질 수 있다. 가족 및 친척간의 갈

등 수준을 조사한 결과 대체로 위와 같은 경험을 하지 않은 경우가 다수이지만 갈등 유형에 따라 차이가 나타났다. 상대적으로 빈번한 갈등 유형은 심리적으로 좋지 못한 감정이 지속되는 경우이고 가장 드문 유형은 육체적 마찰이나 폭력적 행동이 발생하는 경우이다. 가족 및 친척 유형에 따라서도 갈등 수준에 차이가 나타나는데 상대적으로 본인의 부모와 형제/자매간에 갈등 수준이 높게 나타났다. 그 다음으로는 배우자와의 관계에서 갈등 수준이 높게 나타났다. 갈등 수준이 가장 낮은 것은 자녀, 손자손녀와의 관계이다.

〈표 9〉 가족 및 친척간의 갈등 수준과 유형

가족 관계	(단위: %)			
	생활이나 일에 심각한 피해나 지장을 받음	심리적으로 좋지 못한 감정이 지속됨	심한 말다툼 등 감정이 상하는 말들이 오감	육체적 마찰이나 폭력적 행동이 발생
누구와도 경험 없음	53.6	43.1	48.3	89.3
본인의 부모나 형제/자매	17.3	20.9	21.5	5.1
배우자	14.1	15.1	19.5	2.8
본인의 부모와 형제/자매 이외의 친척	10.7	11.5	8.0	1.7
배우자의 부모나 형제/자매	9.1	10.7	4.4	1.1
배우자의 부모와 형제/자매 이외의 친척	7.9	8.8	4.1	0.5
자녀, 손자손녀	2.8	2.5	4.1	0.2

가족 및 친척간의 갈등이 발생하는 원인들은 여러 가지가 있으나 응답자들이 가장 빈번하게 제시하는 것은 '서로의 입장을 잘 이해하지 못해서'이다. 응답자의 26.8%가 상대방에 대한 이해부족으로 갈등을 겪는 것으로 인식하고 있다. 그 다음으로 응답자들이 제시한 원인들은 '의견이나 가치관의 차이가 심해서'(19.4%), '경제적 문제 때문에'(18.1%), '평소 대화 부족이나 대화 방법이 잘못 돼서'(13.9%), '성격 차이 등 심리적인 문제로'(13.4%) 등이다.

2. 이웃과의 갈등수준과 유형

가족 및 친척에 비교해서 이웃과의 갈등 수준은 낮다. 상대방 때문에 일이나 생활에 피해를 입거나 불이익을 받은 응답자의 비율은 가족 및 친척의 경우에는 46.4%이지만 이웃과의 관계에서는 26.9%이다. 갈등 유형은 심리적으로 좋지 못한 감정이 지속되는 경우가 가장 빈번하고 그 다음으로 일이나 생활에 피해를 입거나 불이익을 받는 경우이다. 이웃과 육체적 마찰이나 폭력적 행동이 발생하는 경우는 아주 소수이다.

이웃과 갈등이 발생하는 원인은 소음, 진동, 주차 등 생활상의 문제가 가장 크다. 응답자의 49.5%가 이런 생활상의 문제로 인해 이웃과 갈등을 경험한 것으로 보고하였다. 그 다음으로는 기타 사소한 문제, 의견이나 견해 차이로 갈등을 경험한 것으로 나타났다.

〈표 10〉 이웃과의 갈등 수준과 유형

갈등 유형	(단위: %)	
	없다	있다
심각한 의견 대립이 있었다	83.3	16.7
상대방 때문에 일이나 생활에 피해를 입거나 불이익을 받았다	73.1	26.9
심리적으로 좋지 못한 감정이 지속되었다	68.7	31.3
심한 말다툼 등 감정이 상하는 말들이 오갔다	84.4	15.6
육체적 마찰이나 폭력적 행동이 발생했다	96.7	3.3

제6장 한국인의 갈등조정방식

한국인이 가족 구성원, 이웃, 직장 동료와의 갈등이 발생했을 때 해결하는 방식을 알아보기 위해 응답자들에게 다음과 같은 해결 방식의 예를 제시하고 각각의 방식을 사용하는 빈도를 보고하도록 하였다. 예로 제시한 방식에는 ① '되도록 상대방의 입장이나 의견을 받아들인다', ② '여러 방법을 동원하여 상대로 하여금 내 주장을 받아들이도록 한다', ③ '가능하면 논쟁이나 토론을 피한다', ④ '서로 양보하여 타협을 시도한다', ⑤ '대화와 토론을 통해서 모두에게 도움이 되는 해결책을 찾는다', ⑥ '제3자에게 도움을 요청한다' 였다. 위의 6가지 유형들은 내용이 유사한 항목끼리 묶어서 합의형, 자기주장형, 회피형, 제3자 활용형으로 분류하였다. 합의형에 해당하는 해결방식은 ①, ④, ⑤이고, 자기주장형은 ②이고, 회피형은 ③이고, 제3자 활용형은 ⑥이 해당한다.

각 유형의 활용 빈도를 측정한 결과 합의형이 가장 빈번한 갈등조정방식으로 나타났다. 응답자의 26~28%가 가족 구성원과 갈등하거나 대립할 때 자주 서로 양보하여 타협을 시도하거나 대화와 토론을 통해서 모두에게 도움이 되는 해결책을 찾거나 되도록 상대방의 입장이나 의견을 받아들이는 것으로 나타났다. 두 번째로 빈번하게 활용되는 유형은 회피형으로 응답자의 21%가 자주 가능하면 논쟁이나 토론을 피한다고 보고했다. 자기주장형은 별로 자주 사용되지 않는 방식이었다. 가장 덜 활용되는 유형은 제3자 활용형인데 응답자의 2.3%가 자주 제3자에게 도움을 요청한다고 보고하였고 71%는 거의 그렇게 하지 않는 것으로 나타났다. 즉 가족 구성원과의 긴밀한 사적 관계에서는 갈등이나 대립이 생겼을 때 당사자들끼리 해결하지 외부인에게 도움을 요청하지 않는 것으로 밝혀졌다.

가족이라는 매우 협소하고 긴밀한 관계를 갖는 가족 구성원과는 달리 이웃이나 동네 사람과는 심각한 의견 대립이나 갈등이 발생하는 경우는 현저하게 적다. 그러나 만약 그런 일이 발생했을 때 가장 빈번하게 사용되는 갈등조정유형은 역시 합의형이다. 두 번째로 사용되는 유형은 회피형이고 자기주장형은 별로 빈번하게 사용되지 않는다. 역시 제3자를 통해서 갈등을 조정하는 방식은 가장 덜 사용되었다.

〈표 11〉 가족 구성원과의 갈등조정방식

갈등조정 방식	(단위: %)			
	자주 그렇게 함	그렇게 한 경우 있음	거의 그렇게 하지 않음	갈등경험 없음
되도록 상대방의 입장이나 의견을 받아들인다.	25.8	60.5	10.7	3
서로 양보하여 타협을 시도한다	27.5	54.8	14.3	3.3
대화와 토론을 통해서 모두에게 도움이 되는 해결책을 찾는다	28	52.3	16.5	3.2
여러 방법을 동원하여 상대로 하여금 내 주장을 받아들이도록 한다	7.1	51.9	37.2	3.9
가능하면 논쟁이나 토론을 피한다	20.8	44.1	30.9	4.2
제3자에게 도움을 요청한다	2.3	18.3	71.3	2.3

〈표 12〉 이웃과의 갈등조정방식

갈등조정 방식	(단위: %)			
	자주 그렇게 함	그렇게 한 경우 있음	거의 그렇게 하지 않음	갈등경험 없음
되도록 상대방의 입장이나 의견을 받아들인다.	11.5	35.7	4.1	48.7
서로 양보하여 타협을 시도한다	14.4	34.4	3.5	47.8
대화와 토론을 통해서 모두에게 도움이 되는 해결책을 찾는다	15.5	33.5	3.7	47.3
여러 방법을 동원하여 상대로 하여금 내 주장을 받아들이도록 한다	2.2	23.6	24.4	49.8
가능하면 논쟁이나 토론을 피한다	12.7	27.4	10.9	49
제3자에게 도움을 요청한다	2.4	16.8	29.4	51.3

직장은 가족 못지않게 협소한 공간에서 오랜 시간 동안 여러 사람들이 일을 해야 하고 직무로 인해 스트레스를 받는 곳이기 때문에 이곳에서 동료들과 의견 대립이나 갈등이 발생하는 경우가 많다. 이럴 경우 가장 빈번하게 사용되는 갈등조정유형은 합의형이다. 그 다음으로 회피형이 자주 사용되고 자기주장형과 제3자 활용형은 별로 사용되지 않는다.

갈등이나 분쟁이 발생했을 때 당사자끼리의 합의를 통한 해결방법이 가장 바람직하지만 당사자간 해결이 쉽지 않을 때가 많다. 이럴 경우 무엇이 가장 바람직한 해결방안인가에 대해서는 갈등영역이 공공영역인지 사적영역인지에 따라 인식이 달라진다. 조사 결과 응답자들은 국가기관이나 국가정책과 분쟁이나 갈등이 발생했을 경우에는 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 가장 바람직한 해결방법으로 인식되고 그 다음으로 법적 해결이 모색된다. 사기업이나 사적 기관과 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에도 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 우선적으로 추구되고 그 다음으로 법적 해결이 모색된다. 하지만 이웃간의 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에는 끝까지 당사자끼리의 합의를 통해서 해결하려고 하고 그 다음으로 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해를 시도하는 것으로 나타났다. 법적 해결을 통해 해결하려는 노력은 이웃과 같은 사적 영역에서는 그다지 선호되지 않는 해결방법으로 나타났다.

〈표 14〉 당사자간의 해결이 쉽지 않은 경우의 갈등조정방식

(단위: %)

갈등조정 방식	국가기관이나 국가정책	사기업이나 사적 기관	이웃
그래도 끝까지 당사자끼리의 합의를 통해서 해결하겠다	11.2	12.6	60.3
비합법적 방법을 포함하여 모든 수단을 동원하여 해결한다	5.3	6.3	5.8
전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해를 시도한다	54.1	45.9	24.1
법적으로 해결한다	29.5	35.2	9.8

제7장 한국인의 공익의식

앞서 지적하였듯이 한국사회에서 갈등이 만연하고 쉽게 해결되지 못하는 데는 갈등 당사자들간에 자발적이고 민주적으로 합의하고 조율하려는 의식과 능력이 부족한 것이 한 가지 중요한 요인이다. 한국인의 전통적인 가족주의, 연고주의, 집단주의는 서구식 민주주의를 받아들이면서 집단이기주의로 변모하여 갈등이 발생했을 때 이해당사자 간에 대화와 타협에 의한 합리적인 해결을 어렵게 만들었다. 따라서 사회적 합의에 의거한 갈등조정과 해결능력을 갖기 위해서는 개인들이 집단이기주의를 넘어서 공공선을 인정하고 추구하려는 공익의식을 확대하는 것이 필요하다. 임희섭(2007)이 지적하듯이 한국사회가 선진사회로 발전하기 위해서는 한국인들이 신민과 대중과 민중을 넘어서서 법치주의와 공익정신, 그리고 탈계급적 공동체의식을 내면화한 보편적 시민으로 성숙해야 한다.

앞의 선행연구 검토부분에서 지적하였듯이 국내의 선행연구들에서는 공익에 대한 이론적이고 개념적인 논의는 있어도 이것을 구체적으로 조작화하여 갈등연구에 적용한 사례는 매우 적다. 이러한 연구의 공백을 메우기 위해 본 연구에서는 한국인의 공익의식을 측정하기 위한 척도를 구성하고 이 척도를 사용하여 경험적으로 공익의식의 수준을 측정하고자 하였다. 공익의식을 알아보기 위해 공익과 사익이 상충되는 상황에 관한 8개의 진술을 제시한 후 각 진술에 대해 응답자가 동의하는 지 아니면 동의하지 않는 지를 5점 척도로 측정하였다. 우선 긍정적 내용의 진술에 대한 공익의식 수준을 살펴보면 “공공의 이익이라면 내 자신의 이익을 희생할 수 있다”는 진술에 대해 34.1%가 동의한 반면 21.5%가 동의하지 않아서 공공의 이익을 개인의 이익에 우선하겠다는 생각을 갖는 사람들이 많았다. 그러나 지역간 균형발전을 위해 재산세를 공공세로 과세하는 것이나 사회복지를 위해 세금을 더 내겠다는 사람들보다 그렇지 않겠다는 사람들이 많았다. 즉 원론적인 수준에서는 공공의 이익을 개인의 이익보다 우선하겠다고 말하지만 막상 개인에게 재정 부담이나 손해가 생기게 되면 반대하는 경우가 많아진다.

다음으로 부정적 내용의 진술에 대한 공익의식 수준을 살펴보면 대체로 보통 수준 이상의

공익의식을 보인다. 예를 들어 “사회에 피해가 되더라도 내 직장에 이익이 된다면 협조할 것 같다”는 진술에 대해 14%가 동의한 반면 39.7%는 반대했다.⁵⁾ “뇌물을 주어야만 문제를 해결할 수 있다면 뇌물을 줄 것 같다”는 진술에 대해 24.7%가 동의한 반면 45.3%는 반대했다. “신입사원을 뽑을 때 지원자가 동향, 학교 동창, 또는 친척이라면 그 사람에게 유리하게 결정을 내릴 것 같다”는 진술에 대해 26.3%가 동의한 반면 33.7%는 반대했다. “다른 사람이 법을 어기는 것을 목격하더라도 나에게 피해를 주지 않으면 모른 채 넘어갈 것 같다”는 진술에 대해 19.7%만이 동의한 반면 38.7%가 반대했다. 즉 비도덕적이고 불법적인 경우에는 비록 개인과 자신의 집단에 이익이 되더라도 수용하지 않겠다는 인식을 갖고 있는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 “사회적으로 필요하고 안전한 시설이라도 우리지역의 집값을 떨어뜨린다면 반대할 것이다”라는 진술에 대해 30.9%가 동의한 반면 26.1%는 반대하여 경제적 이해관계가 달린 사안에서는 공익보다 사익을 우선시하는 태도를 확인할 수 있다.

공익의식의 평균값을 계산하여 살펴본 결과 앞에서 지적한 바와 같이 전체적으로 보통 수준 이상의 공익의식을 보이고 있는데 특별히 재산세의 분배, 사회복지 목적의 세금, 사회협오시설로 인한 집값 하락 등과 같이 경제적 이해관계가 달린 사안에 대해서는 보통 이하의 공익의식을 보이는 것으로 나타났다. 이런 결과는 한국인들이 원론적인 차원에서는 사익보다 공익을 우선한다고 말하지만 실제로 사익이 침해되는 상황에서는 자신과 자기 집단의 권리와 이익을 우선시하는 것을 보여준다.

5) 이런 결과는 오만석 외(2001)가 한국·미국·일본 국민의 윤리의식 비교연구에서 동일한 질문을 한 결과 한국인과 일본인은 각각 71.9%, 79.4%로 긍정하고 8.3%와 7.7%는 부정한 것과 상당한 차이를 보인다. 반면 미국인은 3.7%만이 긍정하고 85.3%는 부정하였다. 오만석 외는 이런 결과를 두고 한국인과 일본인이 미국인에 비해 훨씬 집단 이기주의적 경향이 강하다고 해석했다. 본 연구 결과와 오만석 외의 연구 결과의 차이는 표본과 조사방법의 차이에 기인하는 것으로 여겨지나 오만석 외의 결과에서 한국인과 일본인의 집단 이기주의 수준이 과도하게 높게 나타났지 않았나 하는 생각이 든다.

〈표 15〉 한국인의 공의의식 수준

(단위: %)

문항	동의하지 않음	보통	동의함	평균값
공공의 이익이라면 내 자신의 이익을 희생할 수 있다	21.5	44.4	34.1	3.13
잘사는 지역과 못사는 지역이 재산세를 공동세로 과세한 후 인구수대로 배분하는 것이 옳다	40.3	32	27.7	2.81
사회복지를 위해 나는 세금을 더 낼 용의가 있다	32.9	41.4	25.7	2.86
사회에 피해가 되더라도 내 직장에 이익이 된다면 협조할 것 같다	39.7	46.3	14	3.31
다른 사람이 법을 어기는 것을 목격하더라도 나에게 피해를 주지 않으면 모른 채 넘어갈 것 같다	37.7	45.6	16.7	3.27
뇌물을 주어야만 문제를 해결할 수 있다면 뇌물을 줄 것 같다	45.3	30.1	24.7	3.35
사회적으로 필요하고 안전한 시설이라도 우리 지역의 집값을 떨어뜨린다면 반대할 것 같다	26.1	43.1	30.9	2.97
신입사원을 뽑을 때 지원자가 동향, 학교 동창, 또는 친척이라면 그 사람에게 유리하게 결정을 내릴 것 같다	33.7	40	26.3	3.15

주 1: 동의 수준은 1='매우 동의하지 않음', 2='대체로 동의하지 않음', 3='보통', 4='대체로 동의', 5='매우 동의'로 측정함.

주 2: 첫 번째, 두 번째, 세 번째 진술에 대한 응답 점수는 역코딩하여 점수가 높을수록 공의의식 수준이 높게 나타냄.

주 3: 평균값이 높을수록 공의의식 수준이 높을 것을 의미함

제8장 결론 및 정책 제언

민주화 이후 그 이전의 권위주의 정권하에서 억압되었던 각종 이해집단들의 욕구와 불만이 분출하면서 한국사회는 갈등의 확산기를 맞이하였다. 그러나 이런 사회갈등을 합리적인 제도 내에서 조정할 수 있는 갈등관리 시스템이 갖춰지지 않아 사회 전체적으로 막대한 손실을 초래하고 있고 사회통합을 저해하고 있다. 사회갈등은 잘 해결하면 보다 높은 수준에서 사회를 통합하는 순기능을 갖고 있기 때문에 합리적인 갈등관리체계를 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 갈등관리 관련 법, 제도, 절차 등을 개발하고 개선하는 시스템 차원의 접근과 사회적 합의에 기초한 민주적이고 합리적인 갈등조정문화를 만들어가는 의식문화적 접근이 동시에 전개되어야 한다.

본 연구에서는 한국인의 갈등에 관한 의식과 갈등해결방식을 이해하는데 초점을 두었다. 그 이유는 한국사회에서 갈등이 만연하고 쉽게 해결되지 못하는 데는 갈등 당사자들간에 자

발적이고 민주적으로 합의하고 조율하려는 의식과 능력이 부족하기 때문이다. 이에 1,500명의 한국인 성인들을 대상으로 전국적인 설문조사를 실시하여 한국인의 갈등에 대한 의식, 일상생활에서의 갈등수준, 갈등해결방식, 공익의식의 수준과 특성을 조사하였다.

조사 결과 한국인은 현재 한국사회의 갈등수준이 매우 높다고 인식하고 있다. 갈등이 심각하지 않다고 생각하는 사람들은 2.2%에 불과하고, 보통이라고 생각하는 사람들은 6.7%, 심각하다고 생각하는 사람들은 91.1%에 달했다. 심각하다고 생각하는 사람들과 심각하지 않다고 생각하는 사람들의 차이는 89% 포인트에 달했다. 더욱이 과거 10년 전과 비교해서 현재의 사회갈등이 더욱 심각해졌다고 생각하는 사람들이 완화되었거나 비슷하다고 생각하는 사람들보다 훨씬 많았다.

사회갈등 영역 중에서 가장 심각한 것으로는 계층간 갈등을 들었고 그 다음으로 지역갈등, 노사갈등, 이념갈등, 정부-지역주민 갈등, 세대갈등이 심각한 것으로 생각하고 있다. 따라서 사회갈등을 해결하려는 범사회적 차원의 노력은 우선적으로 계층간 갈등과 불평등을 해소하는데 주력해야 할 것이다.

물질적인 이해관계를 둘러싼 갈등 외에 이념간의 갈등도 심각한 수준으로 인식되고 있다. 특히 경제개방(한미 FTA 등)에 대해 찬성하는 사람과 반대하는 사람간의 갈등이 가장 심각한 것으로 인식되고 있고, 그 다음으로 진보주의와 보수주의자, 환경보호자와 환경개발자간의 갈등이 심각한 것으로 인식되고 있다.

한국인은 사회갈등의 원인으로 개인 이기주의와 집단 이기주의를 우선적으로 꼽았다. 서로 자신만의 이익이나 주장만을 앞세우기 때문에 갈등이 발생하는 것으로 인식하고 있다. 앞서 선행연구에서 한국인들이 압축적 근대화를 겪으면서 전통적 연고주의와 온정주의를 유지한 채 보편적 시민의식을 내재화하지 못한 것이 사회갈등의 원인 중의 하나라고 지적한 것에 대해서 한국인들도 동의하는 것으로 밝혀졌다.

사회갈등의 책임소재에 대해서 언론이 가장 책임이 큰 집단으로 인식되고 있고, 그 다음으로는 중앙정부, 여당, 야당, 대통령과 같은 정치권으로 인식되고 있다. 갈등에 대한 책임에도 불구하고 언론, 여당, 야당은 갈등해소 노력을 가장 하지 않은 집단으로 인식되고 있다. 반면 대통령은 언론, 여당과 야당에 비교해서 갈등해소 노력을 더욱 열심히 하는 것으로 인식되고 있다. 여러 집단 중에서 갈등해소 노력을 가장 열심히 하는 것으로 인식되는 것은 시민단체이다. 국가와 시장의 실패를 극복하고 국가부문과 시장부문을 감시하고 견제하는 것이 시민사회의 역할이라고 할 때 한국사회의 갈등을 조정하고 해결하는 데 있어서 공익차원의 갈등조정형적인 시민단체들의 역할을 앞으로 더욱 중요하다고 판단된다.

사회갈등의 성격에 대해서는 이것이 사회발전 과정에서 불가피하게 발생하는 것이라기보다는 갈등을 부추기는 집단이나 세력 때문에 주로 발생한다고 인식하는 사람들이 더 많았다. 즉 사회갈등은 불가피한 것이라기보다는 관리를 잘 하면 미연에 방지할 수 있다고 생각하는 것이다. 사회갈등의 기능과 관련해서도 갈등이 잘 해결되면 사회발전에 도움이 된다고 생각하는 사람들이 갈등이 잘 해결되어도 사회적 낭비가 크다고 생각하는 사람들보다 많았다.

갈등해결의 방법에 대해서는 갈등영역이 공공영역인지 사적영역이지에 따라서 인식이 달라진다. 국가기관이나 국가정책과 분쟁이나 갈등이 발생했을 경우에는 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 가장 바람직한 해결방법으로 인식되고 그 다음으로 법적 해결이 모색된다. 사기업이나 사적 기관과 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에도 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해가 우선적으로 추구하고 그 다음으로 법적 해결이 모색된다. 하지만 가족이나 이웃간의 분쟁이나 갈등이 발생했을 때에는 끝까지 당사자끼리의 합의를 통해서 해결하려고 하고 그 다음으로 전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해를 시도하는 것으로 나타났다. 공공갈등의 경우에 전문가 등 제3자에 의한 조정이 바람직한 것으로 인식한다는 것은 갈등조정 전문가의 필요성을 제기하는 것으로 이들의 양성과 활용이 앞으로 더욱 중요해 질것으로 판단된다.

사회갈등을 합의에 의거해서 조정하고 해결하기 위해서는 갈등주체들이 사익만을 고집하는 것이 아니라 공익을 인정하고 추구하는 의식전환이 필요하기 때문에 한국인의 공익의식의 수준을 조사하였다. 조사 결과 한국인들은 전체적으로 보통 수준 이상의 공익의식을 보이고 있지만 특별히 재산세의 분배, 사회복지 목적의 세금, 사회협오시설로 인한 집값 하락 등과 같이 경제적 이해관계가 달린 사안에 대해서는 보통 이하의 공익의식을 보이고 있다. 이런 결과는 한국인들이 원론적인 차원에서는 사익보다 공익을 우선한다고 말하지만 실제로 사익이 침해되는 상황에서는 자신과 자기 집단의 권리와 이익을 우선시하는 것을 보여준다.

위와 같은 조사결과에 기초하여 한국사회의 갈등을 해결하기 위한 정책 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 공익차원의 갈등조정형적인 시민단체들의 역량강화가 필요하다. 지금까지 한국의 시민단체들은 민주노총과 같은 집단이익추구형, 경실련과 환경연합과 같은 사회운동형, 한국가정법률상담소와 같은 지원형적인 시민단체들이 주류를 이루었다. 이는 국가와 자본, 가부장적 가족제도의 전횡으로부터 사회약자층을 보호하고 대변한다는 차원에서 시민단체들이 활동했기 때문이다. 그러나 이제는 시민단체들이 사회의 제3섹터로서 막강한 영향력을 발휘하고 있기 때문에 더 이상 특정 집단의 이익을 보호하고 추구하는 것에서 벗어나 개별 사회집단들 위에 서서 공익적 차원에서 갈등을 조정하는 역할을 강화해야 할 시점이다.

구체적으로 기존의 지원형적 시민단체들과 지역종합사회복지관들에 갈등조정 기능을 추가하거나 강화하는 방안이 있다. 예를 들어, 가정법률상담소, 이주노동자센터, 이주여성인권센터, 종합사회복지관 등은 상담, 교육, 의료 지원, 긴급 보호 등의 기능을 수행해 왔다. 그러나 단기적으로 지원 기능만을 수행해서는 문제의 근본적인 해결을 할 수 없기 때문에 부부, 한국인 사용자와 외국인 피고용자 등과 같은 이해당사자들간의 갈등을 조정하는 기능을 강화하는 것이 바람직하다. 이를 위해 기존의 지원형적인 시민단체들과 종합사회복지관들에 갈등조정사 또는 갈등조정전문가를 배치하는 것을 적극적으로 고려해야 한다. 아울러 보다 전문화된 갈등 조정이 필요한 영역에서는 '갈등조정공익재단'(가칭)과 같은 민간기구를 설립하여 다양한 갈등주체들간의 갈등을 전문가들이 조정하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 다양한 사회갈등을 이해·분석하고 갈등을 조정·관리할 수 있는 전문 인력을 양성해야 한다. 현재 대통령령으로 시행중인 공공갈등관리에 관한 법률이 실효를 발휘하기 위해

서는 법에서 제시된 갈등영향분석, 참여적 의사결정 과정의 진행, 조정을 수행할 수 있는 지식과 기술을 습득한 전문 인력이 필수적이다. 그리고 현장에서 갈등관리 업무를 담당하게 될 실용전문인력과 사회갈등을 학문적으로 진단·분석하고 문제해결을 위한 정책 개발 능력을 갖춘 학문후속세대를 양성하는 것이 필요하다. 이를 위해 연구중심대학과 국책연구원 및 교육기관에서 갈등연구조정센터를 설립하고 갈등연구교육프로그램을 확대하는 것이 필요하다. 그리고 ‘갈등연구조정학회’(가칭)와 같은 연구자 및 조정전문가들이 학술단체를 설립하여 갈등연구 및 조정기술을 심화하는 것이 필요하고, 전문화된 갈등교육을 이수한 사람들에게 국가 또는 학회가 갈등조정사 또는 갈등조정전문가 자격증을 부여하여 갈등조정인력의 자격을 업그레이드하는 것이 필요하다.

셋째, 공익에 대한 국민의식을 재정립할 필요가 있다. 한국을 포함한 동양적 사고에서는 공익과 사익이 별개의 것이며 서로 대립하는 것으로 인식하고 있다. 즉 사익은 편협하고 이기적인 것으로서 공익을 위해서는 버려야 할 것으로 인식하고 있다. 반면 서양의 공화주의에서는 공익을 사익과는 차원을 달리하는 한 차원 높은 것으로 이해한다. 그래서 사익을 거부하거나 부정하지 않고 오히려 개명된 사익(enlightened self-interest)이 공익이라고 인식한다(박세일, 2001). 개인의 자유와 행복추구가 보장된 현대 민주주의 사회에서 더 이상 공익과 사익을 대립적인 것으로 보고 공익을 위해 사익의 희생을 강요하는 전통적인 사고는 설득력을 갖기 어렵다. 이 시점에서 공화주의적 공익의식을 국민들이 내재화하는 것이라고 생각된다. 그렇다면 사익을 초월한 공익은 어떻게 정의할 수 있을까? 이에 대해 박세일(2001)은 전문가들(학자 등의 이론전문가와 전문경영인, 기술관료 등의 실무전문가)이 공익이 무엇인지를 조사 연구하여 국민들에게 제시하고, 그 다음 단계에서는 이 전문가들의 판단과 정책제안을 놓고 국민다수가 참여하는 개명된 공론화(public deliberation) 과정을 하는 것을 제안하였다. 여기서 개명된 공론화란 “사회구성원 각자가 자신들의 사적 이익주장을 자제하고 개인의 입장이 아니라 사회전체의 관점에서 판단하여 공익이란 어떤 것이어야 하는가에 대한 자신의 의견을 합리적 민주적으로 진술하는 것”이다(전계서, 68). 필자는 박세일의 제안이 현실적으로 실천 가능하고 앞으로의 공공갈등 해결방식으로 적극 도입할 필요가 있다고 생각한다. 이러한 전문가들에 의한 문제해결의 제시와 이후의 공론화 과정을 최근 논란이 되고 있는 경부대운하 건설사업에 적용해보면 첫 번째로 환경, 건설, 경제전문가들이 대운하 건설의 가능성, 경제성, 안정성 등을 객관적, 실증적, 종합적으로 판단하여 의견을 제시하고, 두 번째로 이를 놓고 국민다수가 공청회 등을 통해 심도 있게 검토한 후 결정하는 방식이 가능할 것이다.

참 고 문 헌

- 김규정, 『신행정학개론』 (제3개정판), 법문사, 1973.
- 김동영, “한국의 공공갈등해결 분야의 발전에 대한 비전,” 고려대 사회학 콜로키움 발표문, 11월 14일, 2006.
- 김비환, “영미 자유주의사상에서의 공익 개념과 한국에서의 함의,” 『철학과 현실』 50호: 36-48, 2001.
- 김상학, “소수자 집단에 대한 태도와 사회적 거리감,” 『사회연구』 1호: 169-206, 2004.
- 김종길, 『접속시대의 사회갈등과 사회통합』, 정보통신정책연구원, 2005.
- 김혜숙, “대학생들이 중요시하는 가치와 북한 사람 및 대북정책에 대한 태도와의 관계에 관한 조사 연구,” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 16: 35-50, 2002.
- 박기덕, “한국정치의 갈등 분석과 해소 방안의 모색: 지역, 계층 및 이념 갈등을 중심으로,” 『민주주의와 인권』, 6권(1호), 237-267, 2002.
- 박길성, “외환위기의 사회적 비용: 삶의 질, 사회갈등, 사회구조,” 『비교사회』, 5호, 105-128, 2003.
- 박세일, “공공선(공익)을 어떻게 찾아야 하는가?,” 『철학과 현실』 가을호(통권 제50호): 61-74, 2001.
- 박종주·김성관·손충기·심대섭, “한국 청소년의 도덕성·공익성 실태분석 연구-전북지역을 중심으로-,” 『한국청소년연구』 9호: 71-91, 1992.
- 서문기 외, 『한국사회의 갈등구조에 대한 이해』, 삼성경제연구소, 2004.
- 손호철, “남남갈등의 기원과 전개과정,” 『남남갈등진단 및 해소방안』, 경남대학교 통일관 개관기념학술회의 자료집, 2004.
- 양정혜, “사회갈등의 의미 구성하기,” 『한국언론학보』, 45집 (2호): 284-315, 2001.
- 오만석·도성달·박찬구·추병완, “한국·미국·일본 국민의 윤리의식 비교연구,” 『비교교육연구』 11권(1호): 29-78, 2001.
- 윤인진·송영호, “한국인의 소수자 및 다문화 관련 태도의 비교분석,” 한국사회학회 후기사회학대회 발표논문, 강원대학교, 12월 14~15일, 2007.
- 이승환, “한국 및 동양 전통에서 본 공과 공익,” 『철학과 현실』, 50호: 24-35, 2001.
- 임희섭, “한국시민사회의 자율성과 공공성에 관한 연구,” 『대한민국학술원 논문집(인문·사회과학편)』, 46집, 189-221, 2007.
- 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』, 통일연구원, 2005.
- 주성수, “시민참여, 자치권능, 심의민주주의제도: 정책갈등해결방안의 탐색,” 『경제와사회』, 63권, 124-147, 2004.
- 최상진·김기범·Susuma Yamaguchi, “한국문화에서의 사회정의와 집단 지향성,” 『사회과학연구』 11권, 133-152, 1998.
- 최창호, “공익의 본질,” 『한국행정학보』, 12권, 218-228, 1973.
- 한국여성개발원, 『국민통합을 위한 사회갈등 해소방안 연구』, 2005.
- 한국여성개발원, 『국내갈등관련 법·제도 분석과 효율적인 운영방안』, 2005.
- 한국여성개발원, 『환경갈등 현황 및 정책과제』, 2005.
- 한준·설동훈, 『한국의 이념갈등 현황 및 해소방안』, 한국여성개발원·한국사회학회, 2006.

- 황정미, "다문화사회에 대한 한국인의 태도와 인종적 배제주의," 『한국여성정책연구원 주최 국제학술대회 발표논문집』, 대한상공회의소, 9월 13일, 2007.
- Burgess, Heidi, and Guy M. Burgess, "What Are Intractable Conflicts?," *Beyond Intractability*, edited by Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder, Colorado, USA. (<http://www.beyondintractability.com/action/articles.jsp?nid=5064>), 2003.
- Burton, John, *Conflict: Resolution and Prevention*, New York: St. Martin's Press, 1990.
- Gans, Herbert, *Urban Villagers*. New York, Free Press, 1968.
- LeBaron, Michelle, "Culture and Conflict," *Beyond Intractability*, edited by Guy Burgess and Heidi Burgess, Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder, Colorado, USA. (<http://www.beyondintractability.com/action/articles.jsp?nid=5064>), 2003.
- Ross, Marc Howard, *The Management of Conflict: Interpretations and Interests in Comparative Perspective*, New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1995.
- Morris, Michael W., Katherine Y. Williams, Kwok Leung, Richard Larrick, M. Teresa Mendoza, Deepti Bhatnagar, Jianfeng Li, Mari Kondo, Jin-Lian Luo, Jun-Chen Hu, "Conflict Management Style: Accounting for Cross-National Differences," *Journal of International Business Studies*, Vol. 29, No.4, 729-747, 1998.
- Deutsh, Morton, *The Resolution of Conflict*, New Haven, Yale University Press, 1973.

한국의 사회적 자본과 갈등: 사회적 자본의 다면적 속성에 대한 재조명

<요 약>

한국의 사회적 자본과 갈등: 사회적 자본의 다면적 속성에 대한 재조명

장 용 석

연세대학교 행정학과 부교수

본 연구는 다원화된 한국사회의 사회 통합 및 갈등 해소를 위한 방안을 사회적 자본에서 찾고자 하였다. 이를 위해 사회적 자본을 (1) 일반적 타자에 대한 신뢰, (2) 국가 공공영역에 대한 신임, (3) 연줄망과 연결망을 포괄하는 네트워크, (4) 공동체 의식으로 구분하였고, 사회적 자본이 잠재된 갈등 의식을 나타내는 갈등 잠재 지수에 어떤 영향을 미치고 있는지를 실증적으로 분석하여 다음과 같은 사실을 발견하였다. 첫째, 일반적 타자에 대해 신뢰가 높은 사람은 사회통합 지향적 경향을 보여 주었다. 둘째, 국가 공공 영역의 절차적 공정성 및 민주적 운영을 신뢰하고 있는 사람들 역시 사회통합 지향적 경향을 보여 주었다. 하지만 특정 정권에 대해 신뢰가 높은 사람은 오히려 갈등지향적 경향을 보여주었다. 셋째, 폐쇄적 연줄망을 활용하는 사람들은 갈등지향적인 반면, 개방적 연결망을 활용하는 사람들은 사회통합 지향적이었다. 넷째, 공동체 규범의 내면화 정도는 사람들의 사회 통합적 지향성과 아무런 관련이 없었다. 이러한 결과들이 갖는 함의는 다음과 같다. 다원화된 한국사회의 실질적 사회통합을 위한 사회적 자본은 학연, 혈연, 지연과 같은 전통적인 폐쇄적 연결망에 기반한 것이 아니라, 익명의 일반적 타자들에 대한 신뢰와 느슨하게 연결된 개방적 연결망에 기반해야 한다. 또한 실질적 사회통합은 공정한 국정운영 시스템에 대한 신임에 기초해야 하는 것이지, 특정 기관 혹은 정파에 대한 맹목적 신뢰에 기초하는 것은 아니다.

결론 및 함의

본 연구에서는 사회적 자본의 다면적 속성과 갈등의식간의 관계를 고찰하였다. 사회적 자본의 확충과 그에 따른 사회적 효과는 그 개념의 다면적 속성만큼이나 복합적이다. 본 연구의 실증분석에 따르면, 일반적 타자에 대한 신뢰는 개인의 갈등과 배제 의식을 축소시키는 것으로 나타났다. 혈연, 지연, 학연 등으로 연결되지 않는 일반적인 타자들에 대한 신뢰의 수준이 점차로 낮아지고 있는 현대 다원사회에서 일반적 타자에 대한 신뢰 회복은 갈등해소와 사회통합의 중요한 요소이다.

국가 공공기관이나 제도에 대한 신뢰와 개인의 갈등의식과의 관계는 좀 더 신중한 해석이 필요한 것으로 드러났다. 시스템(system)의 민주성과 행정집행절차(process)의 공정성에 대해 만족하고 신임하고 있는 사람들은 갈등유발을 회피하는 통합 지향적 태도를 보이는 것으로 나타났다. 반면에 특정한 조직(organization)에 해당하는 현 정부에 대한 신뢰가 높은 집단

은 상대적으로 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 덜 포용적이고, 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있다.

사회적 자본의 또 다른 중요한 측면인 네트워크의 효과에서도 흥미로운 대조적인 두 가지 결과가 관측되었다. 연줄망 동원을 통해 영향력을 행사하는 네트워크를 활용하는 사람들의 경우는 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 덜 허용적이고 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있다. 반면에 이러한 패쇄적 연줄망의 활동정도와는 차별적으로 개인들이 여러 사회단체에 ‘얼마나 다양하게’ 참여하고 있는지 여부를 측정된 개방적 연결망 참여정도는 갈등 잠재 지수를 낮추는 함수관계를 보이고 있다. 동호회, 노조, 전문직업인단체, 소비자단체, 인권단체, 환경단체, 종교단체, 정당, 동창회, 종친회, 주민단체 등 다양한 단체들에 참여하면 할수록 통합지향적인 성향을 보인다는 결과이다.

끝으로, 보편적인 공동체 의식함양과 규범의 내면화는 본 연구의 분석에서는 갈등성향 혹은 사회 통합적 성향과 크게 관련이 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공동체 규범 내면화가 좀 더 면밀하게 측정되지 못한 탓으로 여겨진다. 이상의 연구 결과들에 근거하여 사회자본 확충을 통한 사회통합과 갈등감소 방안에 대해 다음과 같은 제언을 한다.

첫째, 갈등억제와 사회통합을 위해서는 공동체 구성원들 간의 상호 신뢰를 향상시키기 위한 사회적 노력과 실험들이 필요하다. 특별한 이해관계의 공유가 없이도, 기본적인 원칙과 규범을 지키려는 공동체 성원들의 노력을 통해 사회적 자본을 확충하는 것은 장기적 신뢰의 구축과 갈등 해소에 중요한 요소이다. 이러한 일반적 타자들이 서로 믿는 장기적 신뢰 확대를 위해서 때로는 단기적이고 신속한 신뢰(swift trust)를 구축하는 학습과정도 필요하다. 예를 들어, 공공 갈등이 발생하는 경우 자문회의나 공청회 등을 통한 여론 수렴제도의 적극적인 활용을 통하여 의견을 조정하고 통합하는 과정은 이해집단간의 극단적인 대립이나 갈등에서 오는 손실을 최소화할 뿐 아니라 이해 당사자들이 신속한 신뢰를 만들어 가는 상호 작용을 하는 시민성 학습의 기회가 된다. 이러한 학습 과정을 거치며 이루어진 시민성 향상과 신뢰회복을 통해 축적된 사회적 자본은 공공갈등을 포함한 다양한 사회갈등의 완화 및 해소에 긍정적 영향을 미친다.

사회가 다원화되고 복잡화될수록 지식과 정보를 획일화시키는 것이 불가능하며, 복합적이고 중층적 사회문제의 해결을 위해서는 전문가를 포함한 다른 여타의 사회적 행위자와의 공조가 필요하다. 특히 중요한 공공갈등을 해결할 때 주요 이해당사자 이외에도 중립적이고 객관적으로 문제를 접근할 수 있는 중재자들이 참여하여 의견을 조율하며 토론하는 과정이 포함되어야 한다. 일반적 타자에 대한 신뢰의 증진 노력은 전문성 있는 중재자, 갈등관리 전문가 양성 및 관련 교육 체계 구축을 통한 객관적인 조정자에 대한 신뢰 증대의 노력과 병행되어야 한다.

둘째, 정부, 법원, 국회, 정당 등 특정 조직에 대한 지지와 신뢰의 확충은 자동적으로 사회통합과 연결된다는 식의 ‘사회적 자본 절대선’ 논리에는 주의가 요망된다. 특정 조직, 정파, 집단에 대한 맹목적 신뢰는 자칫 집단 이기주의적 논리로 연결되어 배제와 갈등을 조장할 수도 있다. 정부 자체에 대한 신뢰확보를 위한 단기적 홍보나 일회성 사업보다는 국정 운영시스템의 공정성, 민주성, 법치에 대한 신임 증대를 통해 사회적 자본을 확충하는 중장기

적 노력이 필요하다. 이를 위해서 법적 안정성의 확립과 규제 및 행정의 지속성, 일관성, 공정성, 투명성을 확보하는 행정 개혁이 필수적이다. 법치의 확립은 법질서를 지키고, 법의 원칙을 준수하겠다는 선계약적 동의(pre-contractual agreement)에 기초한다. 그러나 우리나라의 경우 공직자의 준법 및 법치의식에 대한 국민들의 불신은 법치 확립의 심각한 장애물로 작용하고 있다. 일관성과 형평성이 지켜지는 법치확립은 미시적 차원의 신뢰회복과 갈등해소를 위한 사회 자본 축적의 근간이 됨을 인식할 필요가 있다.

셋째, 패쇄적 연결망에 의한 동원이 최소화되고 열린 연결망을 통한 시민 참여적 거버넌스 확립이 사회갈등을 줄이는데 필수적이다. 본 연구에서 살펴본 것처럼 폐쇄적인 집합체의 이익을 추구하는 연결망적 사회적 자본의 발전은 사회통합을 저해하는 요인이 될 수 있다. 다양하고 열린 시민사회에의 참여 활성화를 통한 사회적 자본의 축적이 가능하도록 하는 노력과 지원이 필요하다. '협치'의 거버넌스 모델에서는 시민들의 협력, 신뢰, 연계가 갈등과 사회 문제 해결에 있어 필수적인 요소들이다. 다양한 요소로 구성된 사회적 자본의 균형적인 구축을 통해 갈등해소와 사회통합을 이루는 것이 국가의 새로운 경쟁력이라는 패러다임의 전환이 요구된다.

한국의 사회적 자본과 갈등: 사회적 자본의 다면적 속성에 대한 재조명

장 용 석
연세대학교 행정학과 부교수

I. 사회적 자본의 다면성과 사회적 갈등

사회적 갈등은 그 발생, 전개 및 해결과정 전반에 걸쳐, 사회문화적, 제도적, 심리학적, 관계적 맥락의 영향 하에 있다. 이러한 맥락적 요인들 중 신뢰, 규범, 관계 등을 총칭하는 사회적 자본은 다양한 갈등관계를 이해하는 데 있어 중요한 요인이다. 본 연구에서는 사회적 자본의 다차원적 속성을 고찰해보고, 사회적 자본 내용 중 특히 어떠한 측면이 사회적 갈등의 감소와 통합의 확대에 기여하는지를 알아본다.

사회적 자본은 지나친 시장원리와 경쟁의 오남용으로 생겨난 사회 내 여러 집단 간 분열과 갈등을 극복하기 위한 갈등관리에 있어 중요한 맥락적 요인(contextual factor)이라 평가되고 있다. 본 연구에서는 개인의 사회적 자본과 사회참여가 그 내용과 종류에 따라 다양한 공적·사적 갈등, 사회적 배제와 사회심리적 거리감, 갈등의식과 어떻게 연관되어 있는지 고찰하는 것을 목표로 한다. 구체적으로 개인의 다양한 연결망 활동, 사회 참여, 신뢰의 증진, 공동체 규범의 내재화 등이 개인들의 배제의식, 관용의식, 갈등의식 등에 어떻게 서로 다른 방식으로 영향을 주는지 살펴보고자 한다.

최근 들어 후쿠야마와 퍼트남의 연구가 한국에 소개되면서 사회적 자본을 풍부하게 할 수 있는 방안, 즉 신뢰, 유대, 협동이라는 공동체적 삶의 원리를 성공적으로 실현하는 방법에 대한 관심이 급증하고 있다. 우리나라는 규범과 제도에 일관성이 없어 사회구성원 간 협력적 시스템이 제대로 작동하지 못하고 있다는 비판적 시각과 더불어, 사회 전반에 걸친 비효율성과 불신, 갈등 구조로 인해 치르는 사회적 비용이 크다는 비판적 시각이 사회적 자본의 중요성을 부각시켰다. 최근의 진행된 사회적 자본 관련 연구들에 따르면, 사회적 자본의 축적은 이익집단간의 침예한 대립과 투쟁이나, 집단이기주의를 극복하게 하고, 국민들이 공동의 이익을 위해 자발적으로 협조하는 사회통합을 이루는데 빠져서는 안 될 핵심요소로 이해되고 있다.

이처럼 다양한 공공의 선을 창출하는 것이 사회적 자본 확충의 목표이고 기대효과이지만,

특정인이나 집단이 이러한 축적된 사회적 자본을 지나치게 독점하게 되면, 다른 사람이나 집단은 그것을 잃게 될 수 있다는 위험성도 동시에 공존한다. 특히, 사회적 자본 증대를 추구하는 과정에서 자칫 폐쇄적이고 편협한 집단들이 형성될 수도 있고, 서로 다른 집단들이 갈등 관계에 놓여지면서 사회 결속의 걸림돌이 될 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 문제제기는 사회적 자본이 다차원적 개념이라는 인식에 근거한다. 연고와 동질성에 근거한 구성원 간의 신뢰, 원칙과 법치에 대한 믿음, 각종 제도에 대한 신임, 내면화되고 사회화된 공동체 의식 등이 그러한 다차원성의 예시들이다. 우리나라의 경우, 혈연, 지연, 학연 등에 의해 형성된 사적인 연결망 통한 신뢰관계는 비교적 잘 발달되어 있으나 공적으로 제도화된 법, 규칙, 규범에 대한 신뢰는 미흡하다. 또한 많은 공식조직들과 비공식 공동체들의 성원들은 학연, 지연 등의 동질성에 근거한 내집단(in-group) 구성원들에게 비합리적이만큼 전폭적 지지와 신뢰를 보내지만, 연고를 달리하는 집단, 즉 외집단(out-group) 구성원들에게는 매우 폐쇄적이다. 이로 말미암아 연줄은 동일 집단에 속한 성원들의 사회생활을 돕는 윤활제(유석춘, 2004)의 구실을 하기도 하지만 때로는 집단 간의 타협은 어렵게 만들어 갈등을 유발시키기도 한다(이재열, 1998). 연줄로 맺어진 집단은 결속력이 강한 만큼 다른 집단을 배제하고 비난하는 배타적이고 이기적인 파벌의 성격을 띠기 쉬워 공동체적 시민의식의 저하를 가져올 수 있으며, 공적 신뢰의 부재를 부추길 수 있다.

기존의 사회적 자본 관련 연구들은 이러한 사회적 자본의 다차원성을 면밀히 검토하기 보다는 사회적 신뢰와 연대감, 공동체 규범 등의 추상적이고 일차원적인 묶음으로서의 사회적 자본 개념에 주목하고 있다. 사회적 자본의 다차원적 요소들 중에는(일례로, 폐쇄적 연결망이나 사적 네트워크에의 참여) 갈등의식을 조장하고, 집단이기주의를 증가시키며, 다른 사회적 집단에 대한 배타성을 높이는 측면도 있다. 따라서 사회적 자본의 다양한 내용들 중에서 어떠한 측면이 사회의 신뢰 증진과 갈등 감소에 기여하는지 좀 더 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

사회내 다양한 집단 간 갈등이나 공공 갈등을 관리하는 제도와 정책의 실현은 조정과 협력을 촉진하는 사회문화적 토대위에 있을 때 가능하다. 이러한 사회문화적 토대의 구축은 사회적 연결망, 신뢰, 규범 등으로 구성된 사회적 자본의 다양한 차원이 균형 있게 형성되고 상호 보완성을 가질 때 효과적일 수 있다. 특히, 신뢰 증진은 사회의 다양한 이익집단들 간의 의사소통과 갈등중재를 가능하게 하는 조건이며, 제도와 절차의 운영의 기본 근간이다.

따라서 사적인 신뢰가 공공재의 성격을 띤 사회적 자본 혹은 시민자본으로 확대되고 제도화되기 위해서는 집단내부의 호혜성과 규범이 집단 간에도 호환 가능한 형태로 발전되어야 한다. 사회구성원들 간의 신뢰를 제공하는 기반이 혈연이나, 지역, 학벌, 혹은 인물을 중심으로 하는 특수주의적이고 내집단적인 관계로부터 탈피하여, 규범, 규칙, 절차를 공유하는 보편주의적 관계로 확대되는 과정이 필요한 것이다. 사회적 자본의 다면적 요소들과 개인들의 공적 사적 갈등, 배타성 및 거리감, 그 밖의 다양한 갈등의식간의 상관성에 대한 실증적 고찰은 사회의 갈등 해소 방안을 밝혀내는데 도움이 될 뿐 아니라, 보편주의적이고 공공재적 성격을 띤 진정한 사회적 자본을 축적하는 방법에 대한 제언도 가능케 한다.

Ⅱ. 다원사회의 갈등 재조명

민주화 이후 한국사회의 특징적 경향 중의 하나는 다원 사회로의 흐름이다. 국가 주도의 경제 성장 시기 동안 개인이나 집단의 가치 내지 이해관계를 표출하는 것은 국론의 분열이라는 이름하에 금기시되어 왔다. 국가가 설정한 사회적 목표에 부합하게끔 개인의 가치나 이익을 조정해야만 했던 것이다. 따라서 정치과정은 다양한 세 세력들의 이해관계를 조정하는 과정이기보다는 국가적 목표를 그 구성원들에게 부과하는 과정이었다. 이런 강제적 방식의 사회통합을 통해 한국사회는 급속한 경제성장을 이루어낼 수 있었다. 87년 민주화 이후 개인과 집단들은 그간 억압되었던 가치와 이해관계들을 봇물 터지듯 표출해 내었다. 갑작스런 이해관계의 표출은 갈등과 대립을 야기하였으며, 이에 대해 사회해체의 징후라며 우려 섞인 시선을 보내온 것도 사실이다. 하지만 이러한 양상은 다양한 이익의 표명과 충돌 상황 속에서 사회적 합의를 도출해내는 다원주의 사회로의 전환을 위한 사회적 진통이라고 해석될 수 있다(윤상철, 1997).

다원 사회로의 흐름은 전 세계적 추세이다. 서구 선진국들은 이미 다원 사회에 기초한 성숙한 다원주의 정치 문화를 구축하였고, 한 때 독재국가로 지탄받았던 개발도상국들 역시 우리와 비슷한 시기에 다원사회로 진입하고 있다. 다원사회에서 사회통합의 방식은 이전 한국 사회의 통합 방식과는 다르다. 국가적 가치의 일방적 수용을 통한 강제적 갈등 조정과 합의 도출이 아니라 개인과 집단의 자유로운 이해 표명을 바탕으로 토론과 협상을 통해 사회적 합의를 도출하는 것이다. 이러한 사회통합 방식에 있어 타인들이 지닌 가치와 이해에 대한 개인들의 태도는 그 성패를 결정할 수 있는 중요한 요소이다. 자신과 다른 가치와 이해를 가진 타인들을 인정하지 않는 개인들 사이에 토론과 협상은 불가능하며, 사회적 합의 역시 민주적인 방식으로 도출되기 어렵다.

더욱이 이러한 상황에서 개인들의 이익 표출은 자칫 사회 세력 간의 심각한 분쟁을 야기할 수도 있다. 즉 다원주의적 민주주의 과정에서 무엇보다 중요한 것은 자신과 다른 타인의 이해와 가치를 존중하는 태도라 할 수이다. 아래에서 제시될 '갈등 잠재 지수'는 민주화 이후 한국 사회에서 다원주의적 정치 과정이 성공할 수 있는지를 가늠할 수 있는 중요한 지표들 중 하나라 평가될 수 있다. 구체적으로 갈등 잠재 지수는 상이한 이해와 가치에 대한 개인의 수용 정도를 측정하는 지표이다. 사람들의 갈등 잠재 지수가 낮을수록 상이한 이해와 가치에 대한 허용 정도가 높은 것을 의미한다. 상이한 이해와 가치에 대해 개방적인 구성원들이 많은 다원주의 사회에서 사회적 갈등은 최소화되는 반면, 사회적 합의는 쉽게 도출될 수 있다.

Ⅲ. 사회적 자본의 다면성

사회적 자본 개념은 여러 학문분야에서 다양하게 해석되고 사용되어 왔다. 최근에는 개인 차원에서의 사회적 자본 뿐 아니라 공동체, 국가 차원에서 재화의 총합 개념으로서의 사회적 자본에 대한 관심도 증대되고 있다. 이 경우 사회적 자본은 사회구성원간의 신뢰를 바탕

으로 창출되는 가치의 총체라고 집합적으로 정의된다. 따라서 사회적 자본을 신뢰와 동일시하는 경향이 있다. 하지만, 사회적 자본은 구성원간의 신뢰 이상의 다면적 요소를 지닌 개념으로 이해하는 것이 좀 더 유용하다는 것이 본 연구의 핵심 주장이다.

사회적 자본을 연구하는 선행 연구들은 사회적 자본의 미시적·개인적 속성과 거시적·집합적 속성을 구분하여 고찰하였다. 연결망 분석을 통해 발전하고 있는 미시적 접근의 연구에서 사회적 자본은 “행위자가 자신이 속한 집단 즉 연결망 속에 있는 자원에 접근함으로써 얻을 수 있는 자산”(Lin, 2001), 혹은 “사회적 연결망 혹은 사회구조의 구성원이 됨으로서 확보할 수 있는 행위자의 능력”(Portes, 1998)으로 정의된다. 따라서 개인이 동원할 수 있는 연결망의 수나 다양성, 연결망에서 개인이 점하고 있는 중심성이나 자율성 등이 개인적 수준의 사회적 자본의 양과 질을 결정한다고 본다(Coleman, 1988; Burt, 2001; 유석춘 2004).

퍼트남의 경우는 사회적 자본을 시민들 혹은 조직들 간의 상호신뢰, 도덕적 규범, 공동체 의식을 총칭하는 거시적 개념으로 소개하면서, 사회적 자본의 구성요소로서 협력적 네트워크, 규범, 호혜성, 신뢰 등을 들고 있다(Putnam, 1993). 이와 같은 거시적 접근에서 사회적 자본은 시민사회의 성숙과 민주화를 촉진하는 원동력이며, 신뢰와 호혜성에 기반을 둔 공동체 건설에 요구되는 핵심 요소로 소개된다. 특히, 규범, 신뢰와 협동, 시민참여 등 상호이익을 위한 공동체 정신이 사회발전과 민주화의 중요한 근간이다. 따라서 이러한 거시적 접근의 사회적 자본 논의에서는 개인주의 만연과 무분별한 시장주의 확산을 사회문제의 근원으로 파악하고 사회적 자본의 축적이 공동체 복원에 반드시 필요한 전제조건으로 간주되는 경향이 있다(Etzioni, 1993; Putnam, 1993).

사회적 자본의 구성요소에 대한 논의뿐 아니라, 사회적 자본의 구조적 특성에 대한 논의도 사회적 자본의 다면적 속성을 잘 드러낸다. 사회적 자본의 핵심적 요소라 할 수 있는 연결망 구조는 크게 ‘폐쇄적인 강한 연대’와 ‘개방적인 약한 연대’로 나뉘질 수 있다. 특정 집단 구성원들 사이의 소속감과 신뢰는 집단의 폐쇄적인 네트워크에서 구축될 수 있다(Coleman, 1988; Bourdieu, 1986). 반면에 지나치게 폐쇄적인 속성의 네트워크는 외부 집단과의 연대나 정보공유를 위해서 효율적이지 못한 경우가 많다. 때로는 약한 연대를 통한 열린 네트워크가 특정 집단의 범위를 넘어서는 협력, 정보 교환, 규범 공유 등의 사회적 자본 구축에 더 효율적일 수 있는 것이다(Granovetter, 1973; Burt, 2001).

따라서 닫힌 네트워크에 해당하는 ‘폐쇄적 연결망’과 열린 네트워크인 ‘개방적 연결망’이 사회적 자본으로서 가지는 효과성에 대한 논쟁이 가능하다. 한국에서 진행되는 사회적 자본 관련 연구들에서는 “사적 신뢰가 열린 관계망을 통해서 공적인 제도로 전환하기 보다는 개인들 간의 신뢰관계는 닫힌 관계망을 통해 배타적인 과당으로 전환해 왔다”고 보는 부정적인 견해(이재열, 1998)와 “폐쇄적 연결망만이 시장이 제공하지 못하는 신뢰를 제공해 주는 원천이 된다”는 긍정적 견해(유석춘, 2004)가 대립각을 세우며 발전해 왔다.

이 밖에 국내에서 이루어진 많은 연구들에서 사회적 자본은 신뢰, 네트워크, 규범, 참여 등을 포괄하는 다면적인 개념으로 소개되었다(박희봉·김명환, 2000; 박희봉·강계상·김상득, 2003; 박희봉, 2005; 배명룡, 2005; 김태룡, 2006; 이숙중, 2006; 이숙중·김희경·최준규 2008). 사회적 자본은 그 구성요소와 구조적 측면에서 다면적 속성을 나타내는 복합적 개념이며 그 효과성도 어떤 구성요소와 구조냐에 따라 매우 다른 양상을 보일 수 있다(Leana et al,

1999). 본 연구는 사회적 자본의 이러한 다면적 속성이 사회갈등을 이해하는데 중요한 포괄적이고 맥락적인 정보를 제공한다고 주장한다. 다음 장에서는 사회적 자본의 이러한 다면적 속성과 사회갈등과의 관계를 실증적 접근을 통해 고찰한다.

IV. 사회적 자본과 사회갈등 실증분석

1. 사회적 자본 다면성의 조작적 정의

본 장에서는 우리나라 국민들의 사회적 자본이 가지는 다면적 속성이 개인들의 갈등의식에 미치는 영향에 대해 고찰하기 위한 실증적 자료를 소개한다. 2006년 8월에 기획예산처와 한국개발원(KDI)이 1,500여명의 응답자를 대상으로 실시한 <한국의 사회적 자본 실태 조사> 자료의 탐색적 분석(exploratory analyses)을 토대로 개인의 사회적 자본과 잠재된 갈등의식 간의 다차원적 관계를 밝히고자 한다. <한국의 사회적 자본 실태 조사>는 2000년 인구주택총조사를 모집단으로 하여 전국(제주도 및 도서지역 제외)의 만 20세 이상 성인 남녀 1,500명(최대 포본 허용오차 $\pm 2.53\%p$)을 표본으로 삼았다. 인구비례에 따른 다단계 층화집락표집을 통해 15개 시 도별 표본수를 정하여 서울특별시 337명(최대치), 울산시 31명(최소치) 등을 포함하는 총 1,500명에 대한 설문조사를 실시했다. 설문은 개별가구를 방문을 통해 면접원이 직접 기입하는 방식으로 실행했다(김태중 외, 2006).

본 연구에서는 <사회적 자본 실태 조사>에서 측정된 지표들에 근거하여 사회적 자본을 (1) 일반적 타자에 대한 신뢰 (2) 국가 공공영역에 대한 신임 (3) 연줄망과 연결망을 포괄하는 네트워크 (4) 공동체 의식 등 총 4개의 다면적 차원으로 구분하고 조작화했다. 사회적 자본의 이러한 네 가지 차원을 좀 더 세분화된 지표들로 아래와 같이 측정했다. 우선 일반적 타자에 대한 신뢰는 '대부분사람들을 신뢰할 수 있다고 생각하는지 아니면 사람을 대할 때 매우 조심해야 하는지'를 11점 척도(0점 ~ 10점)로 측정하여 점수가 높을수록 다른 사람들을 신뢰할 수 있는 것으로 조작화했다.

국가 공공영역에 대한 신임은 국가기관들에 대한 공정성 평가, 민주주의에 대한 만족도, 정부신뢰여부 등 3가지 다른 지수를 포함해서 측정했다. 우선 개인들이 얼마나 경찰의 법집행, 법원의 판결, 일선행정기관의 민원서비스를 공정하다고 평가하는지를 각각 11점 척도(0점~10점)로 측정해서 이를 합산했다. 또한 정부를 얼마나 신뢰하는지를 11점 척도로 평가하였다.

정부에 대한 신뢰와의 비교를 위해 동일한 척도로 시민사회에 대한 신뢰정도도 측정했다. 더불어 우리나라 민주주의가 실행되는 방식에 대해 얼마나 만족하는지도 11점 척도로 측정했다. 이처럼 국가 공공영역이 얼마나 신뢰할만하며, 공정하고 민주적인지에 대한 개인들의 견해를 종합적으로 평가함으로써 사회적 자본의 중요한 구성요소인 제도 및 공공영역에 대한 신임을 좀 더 폭넓게 지수화하려 시도했다.

개인 간 혹은 단체를 통한 네트워크 사회적 자본에 대해서는 크게 '특수한 이익추구를 위한 폐쇄적 연결망'과 '일반적이고 보편적인 사회참여로서의 열린 연결망'을 구분했다. 우선 개인의 연결망의 활용정도를 포착할 수 있는 질문인 '다른 사람으로부터 영향력을 행사해 달라는 부탁을 받은 적이 있는지' 여부가 '전혀 받지 않는다'부터 '자주 받는다'까지의 4점 척도로 측정됐다. 똑같은 논리로 '자신을 위해 영향력을 행사해 달라고 부탁할 수 있는 사람들이 얼마나 되는가'라는 질문에 '전혀 없다'부터 '많이 있다'까지 4점 척도로 답하도록 했다.

이러한 연결망의 활동정도와는 차별적으로 개인들이 얼마나 다양한 사회단체에 참여하고 있는지 여부를 묻는 질문으로 열린 연결망 참여정도를 측정했다. 설문지에 따르면, 동호회, 노조, 전문직업인단체, 소비자단체, 인권단체, 환경단체, 종교단체, 정당, 동창회, 종친회, 주민단체 등 다양한 단체들이 18개영역으로 구분되어 응답자들의 참여여부가 조사되어 있다. 설문구조상 참여의 강도나 빈도는 알 수 없지만 열린 연결망 참여의 다양성 정도는 알 수 있다.

끝으로, 공동체의 규범 내면화 정도를 묻는 질문에 해당하는 '지금 곤경에 처한 사람을 도와주면 훗날 내가 곤경에 처했을 때 누군가가 나를 도와줄 것이다'라는 의견에 대해 '적극 동의한다'부터 '전혀 동의하지 않는다'까지의 4점 척도로 동의정도를 측정했다.

2. '갈등 잠재 지수'의 조작적 정의

본 연구의 종속변수에 해당하는 개인의 잠재된 갈등의식('갈등 잠재 지수')은 아래 표에 제시된 것과 같은 12개 문항의 합산을 통해 측정되었다. 본인이나 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점을 허용할 수 없고, 타협에 반대하며, 지나친 자유허용을 원하지 않고, 상황에 따라 법질서를 준수할 필요가 없다는 등의 응답을 갈등 잠재 지수로 조작화했다.

5점 척도로 측정된 원자료의 1과 5의 방향을 뒤바꾸는 역코딩을 통해 아래와 같은 의견들에 '적극 동의'하면서 높은 점수를 받은 응답자는 배타적이고 갈등적인 상호작용에 연루될 가능성이 높은 것으로 해석했다. 반대로 아래의 의견들에 대해 '적극 반대'하면서 낮은 점수를 받은 응답자들은 좀 더 사회통합지향적인 속성을 지닌 것으로 해석했다. 구체적인 개별 설문문항은 다음과 같다.

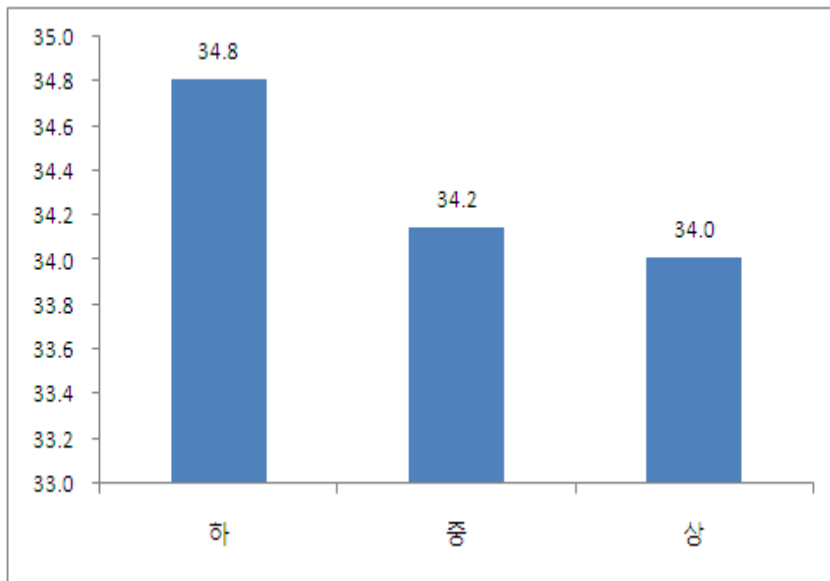
〈표 1〉 갈등 잠재 지수 구성 지표

구분	적극 동의	동의	보통	반대	적극 반대	모름
1. 다수의 생각과 극단적으로 다른 정치적 주장을 용인해서는 안 된다.	5	4	3	2	1	8
2. 질서 있는 것이 자유를 너무 많이 허용하는 것 보다 낫다.	5	4	3	2	1	8
3. 부당하다고 생각되는 법은 지킬 필요가 없다.	5	4	3	2	1	8
4. 법질차를 따르지 않고 문제를 바로 해결하는 것이 나올 때도 있다.	5	4	3	2	1	8
5. 반대주장에 귀를 기울이는 것은 시간낭비일 뿐이다.	5	4	3	2	1	8
6. 극단주의자들의 주장에 대해서는 언론의 자유를 인정할 필요가 없다.	5	4	3	2	1	8
7. 긴급한 사회문제를 해결하기 위해서라면 정부는 법질차를 무시할 수도 있다.	5	4	3	2	1	8
8. 내가 지지하지 않는 정부가 만든 법을 꼭 따라야 할 필요는 없다.	5	4	3	2	1	8
9. 세상에는 서로 다른 주장들이 많지만 옳은 것은 하나밖에 없다.	5	4	3	2	1	8
10. 인생을 잘 살려면 성향과 생각이 비슷한 친구를 사귀는 것이 제일 좋다.	5	4	3	2	1	8
11. 정치적 반대편과 타협하는 것은 배신을 가져오기 때문에 위험하다.	5	4	3	2	1	8
12. 구성원들의 다양한 의견을 허용하는 단체는 오래 못 간다.	5	4	3	2	1	8

V. 분석결과

1. 일반적 타자들에 대한 신뢰와 갈등의식

〈그림 30〉 일반적 타자들에 대한 신뢰정도와 갈등의식



우선 일반적 타자들에 대한 신뢰는 '대부분사람들을 신뢰할 수 있다고 생각하는지 아니면 사람을 대할 때 매우 조심해야 하는지'를 11점 척도(0점 ~ 10점)로 측정하여 점수가 높을수록 다른 사람들을 신뢰할 수 있는 것으로 측정되었다. 타자에 대한 신뢰가 낮은 응답자 집단(0점-4점)과 중간인 응답자 집단(5점)과 높은 응답자 집단(6점-10점)을 비교해 보았을 때, 갈등잠재지수가 각각 34.81, 34.15, 34.01로 감소했다.

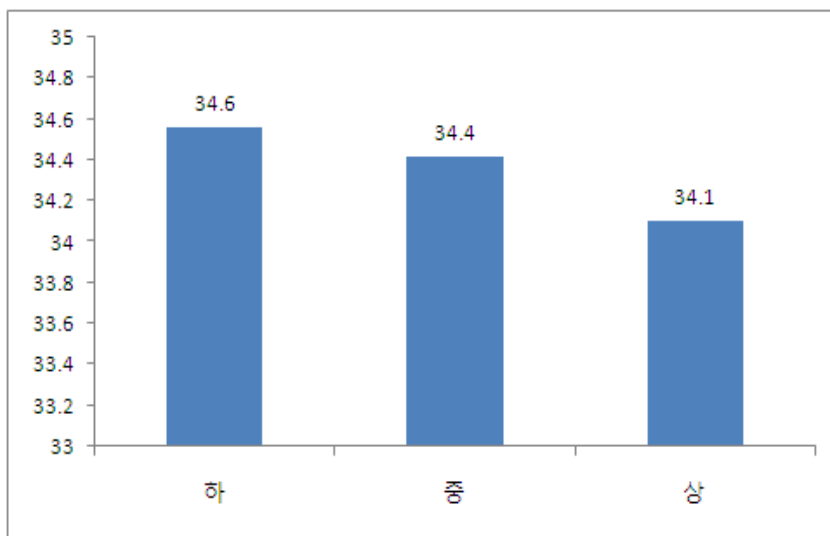
다시 말해, 일반적 타자들에 대한 신뢰가 증가할수록 본인이나 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 좀 더 포용적이고, 타협을 미덕으로 생각하며, 자유와 법질서의 준수를 존중하는 사회 통합 지향적(갈등 유발을 피하는) 특성을 보인다. 세 집단 간의 갈등잠재지수 차이는 통계적으로도 유의미하게 나타나고 있다($p < 0.05$).

2. 국가 공공영역에 대한 신임과 갈등의식

국가 공공영역에 대한 신임은 국가기관들에 대한 공정성 평가, 정부신뢰여부, 민주주의에 대한 만족도 등 3가지 다른 지수를 포함해서 측정했다. 우선 개인들이 얼마나 경찰의 법집

행, 법원의 판결, 일선행정기관의 민원서비스를 공정하다고 평가하는지를 각각 11점 척도(0점~10점)인 지표들을 측정하고 합산하여 응답자들의 갈등잠재지수에 미치는 영향을 살펴보았다. 국가 공공기관들의 공정성에 대한 평가가 낮은 응답자 집단(하위 33%, 0점-15점), 중간 집단(중위 33%, 16점-20점), 높은 집단(상위 33%, 21점-30점)을 비교해 봤을 때 갈등잠재지수가 각각 34.6, 34.4, 34.1 로 조금씩 감소하는 경향이 나타났다. 앞선 일반적 타자들에 대한 신뢰의 결과가 보여주는 것과 같은 뚜렷한 차이는 아니지만, 전반적으로 국가 공공기관의 공정성에 대해 긍정적인 견해를 가지고 있을수록 갈등유발을 회피하는 통합지향적 태도를 보이는 추세를 관찰할 수 있었다.

〈그림 2〉 국가 공공영역에 대한 신임과 갈등의식

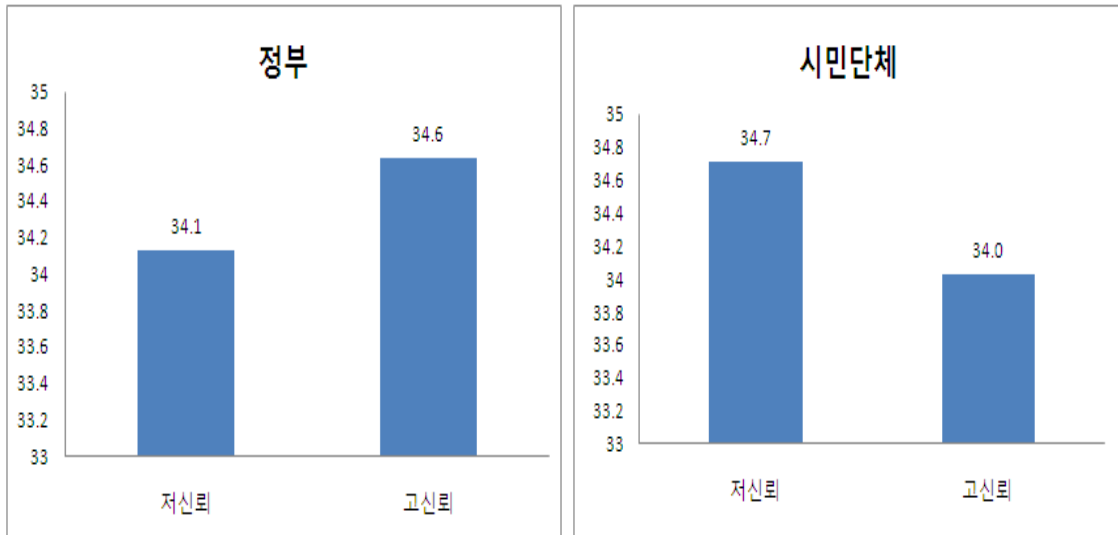


흥미로운 결과 중 하나는 현 정부(노무현 정부)를 얼마나 신뢰하는지 여부가 갈등 잠재지수에 미치는 영향이다. 많은 선행연구에서 지적되는 것처럼, 정부에 대한 국민들의 신뢰의 정도는 매우 낮게 나타난다. 정부에 대한 신뢰여부는 0점부터 10점까지로 측정했는데 평균이 4점 미만으로 나오는 저신뢰 현상을 보이고 있다. 이는 시민단체에 대한 신뢰가 5점이 넘는 것과 비교해 보면 상대적으로 낮은 수치이다. 한편, 정부에 대해 평균이상의 고신뢰를 하고 있는 집단들(4점 이상)은 저신뢰를 보인 집단들(3점 이하)에 비해 갈등 잠재지수가 높게 나타나고 있다. 두 집단 간의 통계적 차이도 현격하게 두드러지는 것은 아니지만 차이가 나는 것으로 나타났다($p < 0.1$). 해석상 주의가 요구되는 부분이지만 현재 정부에 대한 신뢰가 높은 집단은 상대적으로 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 좀 더 포용적이고, 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있다.

정부에 대한 신뢰의 효과와 비교하기 위해 시민사회에 대한 신뢰도와 갈등 잠재지수간의 관계도 살펴보았다. 시민단체에 대해 평균이하의 저신뢰를 보인 집단들(5점 이하)에 비해 고신뢰를 보인 집단들(6점 이상)이 갈등잠재지수가 낮게 나타나고 있다. 다시 말해 시민단체에 대한 신뢰가 높은 사람들은 일반적 타자들을 신뢰하는 사람들의 결과에서와 마찬가지로

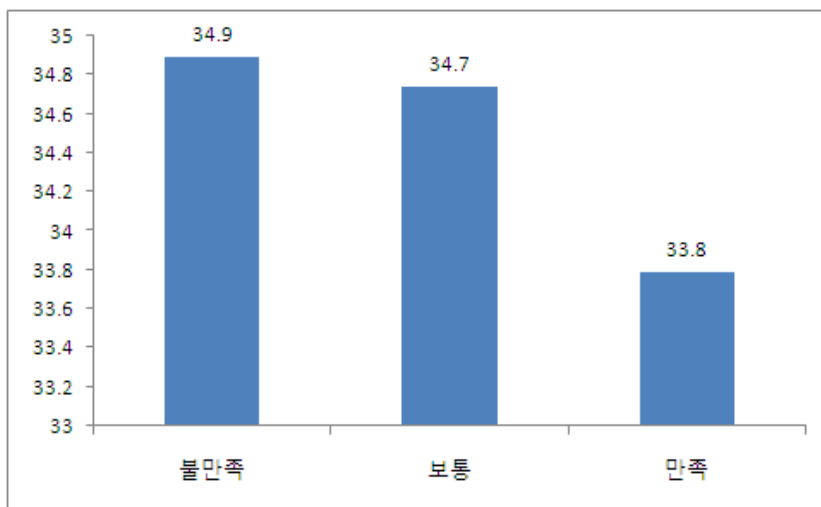
본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 좀 더 포용적이고, 타협을 미덕으로 생각하며, 자유와 법질서의 준수를 존중하는 사회 통합 지향적(갈등 유발을 피하는) 특성을 보인다. 두 집단간의 차이 역시 통계적으로 유의미 했다($p < 0.05$).

〈그림 32〉 기관 신뢰도와 갈등의식



더불어 우리나라 민주주의가 실행되는 방식에 대해 얼마나 만족하는지도 0점부터 10점까지의 11점 척도로 측정했다. 한국의 민주주의 실행방식에 대한 만족도가 낮은 응답자 집단(0점-4점)과 중간인 응답자 집단(5점)과 높은 응답자 집단(6점-10점)을 비교해 보았을 때, 갈등 잠재 지수가 각각 34.9, 34.7, 33.8로 감소했다. 세 집단간 차이 역시 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다($p < 0.01$).

〈그림 33〉 우리나라 민주주의 운영원리에 대한 만족도와 갈등의식

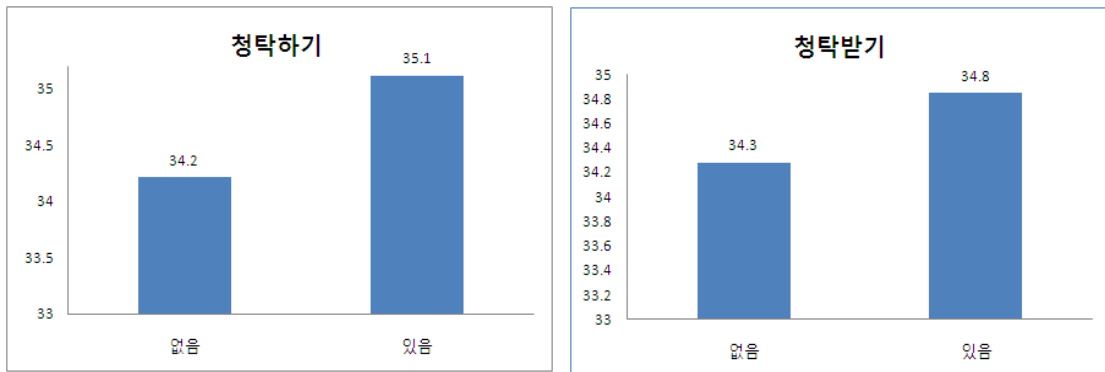


종합하면, 국가 공공영역의 절차적 공정성에 대한 믿음이 있고 현재 우리나라의 민주주의 운영방식에 대해 만족하고 있는 사람들이 갈등유발을 회피하고 이질적 집단에 대해 허용적인 사회통합적 특성을 보이고 있다. 이와는 대조적으로 정부에 대한 고신되는 높은 갈등잠재지수에 연관되어 있어서 이 부분에 대한 세밀한 조사가 필요하다고 생각된다.

3. '연줄망'과 '연결망'의 갈등의식에 대한 효과

개인 간 혹은 단체를 통한 네트워크 사회적 자본에 대해서는 크게 '특수한 이익추구를 위한 폐쇄적 연줄망'과 '일반적이고 보편적인 사회참여로서의 열린 연결망'을 구분했다. 우선 개인의 연줄망 활용정도를 포착할 수 있는 질문인 '다른 사람으로부터 영향력을 행사해 달라는 부탁을 받은 적이 있는지' 여부가 '전혀 받지 않는다'부터 '자주 받는다'까지의 4점 척도로 측정됐다. 똑같은 논리로 '자신을 위해 영향력을 행사해 달라고 부탁할 수 있는 사람들이 얼마나 되는가'라는 질문에 '전혀 없다'부터 '많이 있다'까지 4점 척도로 답하도록 했다.

〈그림 34〉 연줄망 정도와 갈등의식

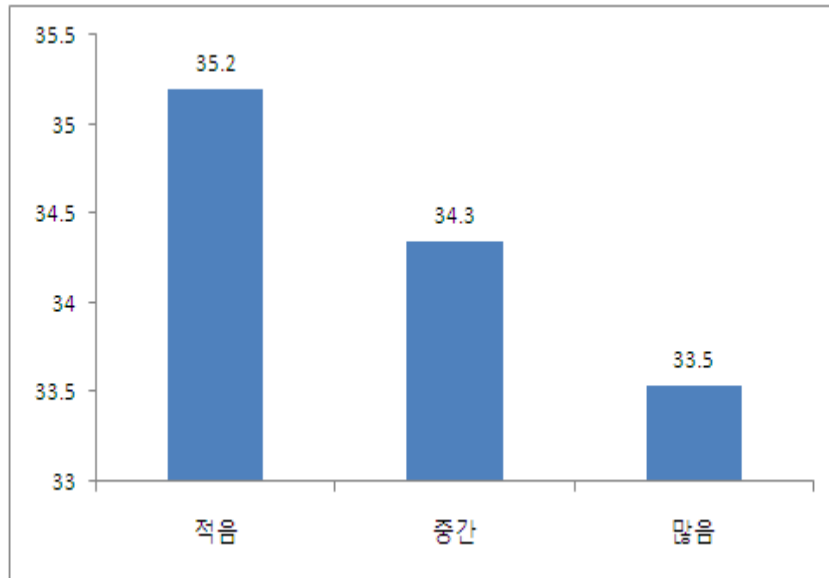


연줄망의 활용을 통해 영향력 행사를 부탁할 사람들이 있다고 답한 응답자들이 그렇지 않은 응답자들에 비해 높은 갈등 지향적 특성을 보이고 있다는 점이 주목할 만하다. 이 두 집단 간의 차이는 통계적으로도 유의미 했다($p < 0.05$). 두 집단 간 차이의 통계적 유의미성은 없었지만 연줄망을 활용해 영향력 행사를 부탁받는 응답자들의 경우도 그렇지 않은 응답자들에 비해 높은 갈등 잠재 지수를 보였다. 종합하면 연줄망 동원을 통해 영향력을 행사할 네트워크를 활용하는 사람들의 경우는 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 좀 더 허용적이고 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있다.

이러한 연줄망의 활동정도와는 차별적으로 개인들이 얼마나 다양한 사회단체에 참여하고 있는지 여부를 묻는 질문을 통해 측정한 열린 연결망 참여정도는 갈등 잠재 지수를 낮추는 함수관계를 보이고 있다. 동호회, 노조, 전문직업인단체, 소비자단체, 인권단체, 환경단체, 종교단체, 정당, 동창회, 종친회, 주민단체 등 다양한 단체들에 참여하면 할수록 통합지향적인 성향을 보인다는 결과이다. 설문구조상 사회단체 참여의 강도나 빈도는 알 수 없지만 열린

네트워크 참여의 다양성 정도는 알 수 있다. 18개 단체군들 중 1군데에도 참여안하는 열린 네트워크 저참여자들, 중간참여자들(1-3개군), 활발한 참여자들(4개군 이상)이라는 3개 집단을 비교해 보면 각각 잠재갈등지수가 35.2, 34.3, 33.5로 크게 감소한다. 이러한 3개 집단 간의 차이는 통계적으로도 매우 유의미 하다($p < 0.01$)

〈그림 35〉 열린 연결망 참여 정도와 갈등의식

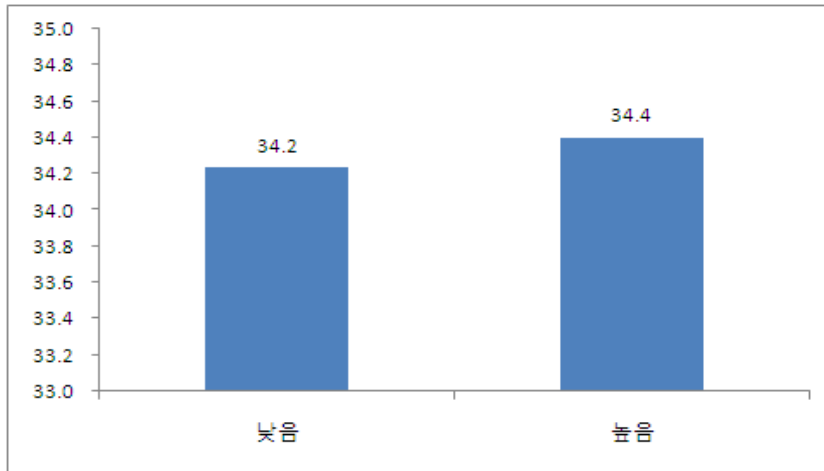


이상의 결과는 사회적 자본의 중요한 측면 중 하나인 사회 내의 연결망 활성화의 중요성을 보여 줌과 동시에 자칫 집단 이기주의로 변형될 수 있는 연결망의 위험성도 동시에 보여준다고 할 수 있다.

4. 공동체 의식과 갈등의식

끝으로, 공동체의 규범 내면화 정도를 묻는 질문에 해당하는 ‘지금 곤경에 처한 사람을 도와주면 훗날 내가 곤경에 처했을 때 누군가가 나를 도와줄 것이다’라는 의견에 대해 ‘적극 동의한다’부터 ‘전혀 동의하지 않는다’까지의 4점 척도로 동의정도를 측정했다. 예상과는 달리 이러한 일반적 규범적 공동체 의식은 갈등 잠재 지수와 특별한 관계를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 앞으로의 연구에서는 공동체 규범의 내면화 정도를 좀 더 정교하고 포괄적으로 측정하는 분석이 필요하다 생각된다.

<그림 36> 공동체 의식과 갈등의식



5. 종합: 다변량 분석

앞서 논의된 사회적 자본의 다면적 요소들과 응답자들의 갈등 지향적 속성 혹은 통합 지향적 속성에 대한 논의들은 다양한 인구학적 배경이나 인적 자원의 특성들을 통제하지 않은 일차원적 분석이었다. 좀 더 엄밀한 논의를 위해 위의 내용들을 다변량 회귀분석 (multi-variate regression analysis)을 통해 재검토했다. 총 1502명의 응답자 중 본 연구의 해당 설문문항들 중에 하나라도 응답 답하지 않은 사례들을 제외한 1202개의 케이스가 최종 분석에 포함되었다.

우선 종속변수는 앞서 제시한 12개 문항의 합으로 구성된 갈등 잠재 지수이다. 앞서 설명된 것처럼 본인이나 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점을 허용할 수 없고, 타협에 반대하며, 지나친 자유허용을 원하지 않고, 상황에 따라 법질서를 준수할 필요가 없다는 등의 응답을 갈등 잠재 지수로 조작화했다. 12개 문항에서 나타난 의견들에 ‘적극 동의’하면서 높은 점수를 받은 응답자는 배타적이고 갈등적인 상호작용에 연루될 가능성이 높은 것을 의미한다. 반대로 12개 문항들에 대해 ‘적극 반대’하면서 낮은 점수를 받은 응답자들은 좀 더 사회통합지향적인 속성을 지닌 것으로 해석할 수 있다. 다시 말해 사회적 자본들로 조작화된 독립변수들이 정적(+)으로 종속변수에 영향을 미치면 해당 사회적 자본이 증가할수록 갈등지향적의 성향을 드러내는 것으로 해석할 수 있고, 부정(-)으로 영향을 미치면 해당 사회적 자본을 많이 가지고 있을수록 응답자가 갈등 회피적이고 사회 통합적 성향을 나타내는 것으로 해석할 수 있다. 구체적인 개별 설문문항(역코딩 전 원본)은 앞 절에서 상세히 기술하였다.

논의의 중심이 되는 독립변수는 앞서 살펴 본 것처럼, 4개 차원으로 분류된 사회적 자본의 다양한 요소들이다. 또한 응답자의 이념성향(보수-진보, 11점 척도), 성별, 나이, 수입, 학력, 직종(전문직, 관리직, 사무직, 서비스직, 생산직, 농어민), 사는 지역 등이 개인들의 갈등 잠재의식 예측을 위한 통제변수로 분석에 포함되었다.

〈표 41〉 '갈등 잠재 지수' 에 대한 회귀분석 결과

	모델 1		모델 2	
	B	S.E	B	S.E
상수	33.493***	(.837)	35.456***	(1.103)
성별	.4429	(.373)	.592	(.368)
연령	.041***	(.015)	.037***	(.015)
중졸이하	.745	(.518)	.722	(.510)
대졸	-.722*	(.404)	-.794**	(.401)
전문직	-1.478*	(.869)	-1.813**	(.864)
관리직	-.027	(1.29)	-.379	(1.292)
사무직	-.491	(.522)	-.542	(.517)
판매서비스직	-.309	(.461)	-.310	(.454)
생산직	-.675	(.614)	-.608	(.605)
농어민	-.164	(.794)	.126	(.781)
100만원 이하	-1.412***	(.625)	-1.010	(.654)
100-199만원	-.431	(.418)	.046	(.452)
200-299만원	-.625	(.401)	.516	(.395)
중도시	.604*	(.342)	.433	(.340)
소도시	1.172**	(.585)	.876	(.580)
시골	-1.560*	(.854)	-1.735**	(.846)
보수적 이념 성향	-.107	(.077)	-.031	(.077)
일반적 타자 신뢰			-.170**	(.075)
국가기관 공정성			-.057*	(.034)
민주주의 만족도			-.255***	(.090)
정부 신뢰			.387***	(.087)
시민단체 신뢰			-.203**	(.081)
연줄망-청탁하기			1.063**	(.483)
연줄망-부탁받기			.713	(.476)
연결망 참여 정도			-.162**	(.065)
공동체 의식			.492	(.343)
N	1202		1202	
R2	.046		.091	

주: ***p < 0.01, **p < 0.05, *p < 0.1

다양한 통제 변수들이 포함되어 있는 상황에서도 앞선 분석에서와 마찬가지로 사회적 자본의 다양한 요소들이 서로 다른 방향과 강도로 개인의 갈등잠재성에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

일반적 타인을 신뢰하는 사람들은 갈등 회피적인(사회통합 지향적) 성향을 나타내고 있다 (Putnam, 2000). 국가기관 활동을 공정하다고 평가할수록 갈등 회피적인 성향을 보이지만 통계적 유의도가 낮게 나타나고 있다(p<0.1). 법원판결이나, 경찰의 법집행, 일선행정기관의 민원 서비스 등의 공정성을 높게 평가하는 사람들은 그렇지 않은 사람들에 비해 갈등 회피

적이고 사회 통합적 성향을 보이고 있다(Levi, 1998). 같은 맥락에서 우리나라의 민주주의 실행방식에 대해 만족해하는 사람일수록 갈등잠재지수가 낮게 나타나고 있다. 반면에 특정 기관에 대한 신뢰가 갈등 의식에 미치는 영향은 앞서 논의된 공공영역의 절차적 공정성이나 민주적 거버넌스의 영향과는 상반된 결과를 보여준다. 현재 정부를 신뢰하는 사람들일 수록 갈등잠재지수가 높은 것으로 나타나고 있으며, 이는 통계적으로 유의미 하다($p < 0.05$). 한편 시민단체를 신뢰할수록 갈등 회피적이고 사회 통합적 성향을 나타낸다는 결과가 나왔다.

앞서 논의된 결과에 따르면, 민주주의나 공적 시스템의 공정성과 일관성을 신임하는 사람들은 갈등유발을 피하고 사회통합 지향한다. 반면에 현 정부를 신뢰하는 응답자들의 경우는 높은 갈등 잠재 지수를 보이고 있다(Rosthein and Stolle, 2003). 본 연구의 이와 같은 결과는 특정한 조직 특히 정부에 대한 고신뢰는 자동적으로 잠재된 갈등을 줄이고 통합사회를 구현하는 지름길이라는 해석에는 주의가 요구됨을 시사한다.

사회적 자본의 또 다른 차원인 네트워크의 속성도 그 종류에 따라 갈등의식에 다르게 영향을 미치고 있다. 폐쇄적이고 닫힌 네트워크에 해당하는 연줄망의 활용, 특히 영향력의 행사를 부탁할 사람들이 있는 응답자들의 경우는 통계적으로 유의미하게 높은 갈등지향성을 드러내고 있다(이재열, 1998). 반면에 열린 네트워크에 해당하는 '다양한' 사회단체에의 참여는 갈등회피와 사회통합적 성향을 강화한다(Hooghe and Stolle, 2003). 이는 사회적 자본의 축적이 폐쇄적인 연줄망의 육성으로 연결되어서는 안 되고, 열려있는 다양한 공동체 참여로 활성화되어야 한다는 함의를 제공한다(Han, 2004).

보편적인 공동체 의식함양과 규범의 내면화는 갈등성향 혹은 사회 통합적 성향과 크게 관련이 없는 것으로 본 연구의 분석에서는 나타났다. 이러한 결과는 공동체 규범 내면화가 적절하게 측정되지 못한 때문으로 여겨진다. 따라서 공동체 규범의 내면화를 통한 사회적 자본의 확충과 갈등해소와의 관계에 대한 후속 연구에서는 공동체 규범 내면화의 좀 더 면밀한 측정과 정치한 분석이 실행되어야 한다.

끝으로, 통제변수들의 경우에서도 통계적으로 유의미한 몇 가지 결과들이 발견되었다. 연령과 갈등 잠재 지수 간에는 정적(+) 관계가 나타났다. 모델 2를 살펴보면, 나이를 먹을수록 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 좀 덜 허용적이고, 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있다. 이와는 반대로 학력이 높은 전문직 종사자들은 갈등유발을 회피하고 이질적 집단에 대해 허용적인 사회 통합적 특성을 나타내고 있다. 공동체적 삶이 실천되고 더불어 사는 규범이 내면화 되어있는 시골(농촌)에 거주하는 사람들의 경우는 갈등을 회피하는 사회 통합적 성향을 보이는 것으로 나타났다.

VI. 결론 및 함의

본 연구에서는 사회적 자본의 다면적 속성과 갈등의식간의 관계를 고찰하였다. 사회적 자본의 확충과 그에 따른 사회적 효과는 그 개념의 다면적 속성만큼이나 복합적이다. 본 연구의 실증분석에 따르면, 일반적 타자에 대한 신뢰는 개인의 갈등과 배제 의식을 축소시키는 것으로 나타났다. 혈연, 지연, 학연 등으로 연결되지 않는 일반적인 타자들에 대한 신뢰의

수준이 점차로 낮아지고 있는 현대 다원사회에서 일반적 타자에 대한 신뢰 회복은 갈등해소와 사회통합의 중요한 요소이다(Putnam, 2000).

국가 공공기관이나 제도에 대한 신뢰와 개인의 갈등의식과의 관계는 좀 더 신중한 해석이 필요한 것으로 드러났다. 시스템(system)의 민주성과 행정집행절차(process)의 공정성에 대해 만족하고 신임하고 있는 사람들은 갈등유발을 회피하는 통합 지향적 태도를 보이는 것으로 나타났다(Nye et al., 1997; Pharr and Putnam, 2000; Rosthein and Stolle, 2003). 반면에 특정한 조직(organization)에 해당하는 현 정부에 대한 신뢰가 높은 집단은 상대적으로 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 덜 포용적이고, 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있다.

사회적 자본의 또 다른 중요한 측면인 네트워크의 효과에서도 흥미로운 대조적인 두 가지 결과가 관측되었다. 연결망 동원을 통해 영향력을 행사하는 네트워크를 활용하는 사람들의 경우는 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 덜 허용적이고 타협을 미덕으로 생각하지 않는 사회 갈등 지향적 특성을 보이고 있다(이재열, 1998). 반면에 이러한 패쇄적 연결망의 활동정도와는 차별적으로 개인들이 여러 사회단체에 '얼마나 다양하게' 참여하고 있는지 여부를 측정된 개방적 연결망 참여정도는 갈등 잠재 지수를 낮추는 함수관계를 보이고 있다(Hooghe and Stolle, 2003). 동호회, 노조, 전문직업인단체, 소비자단체, 인권단체, 환경단체, 종교단체, 정당, 동창회, 종친회, 주민단체 등 다양한 단체들에 참여하면 할수록 통합지향적인 성향을 보인다는 결과이다(Han, 2005).

끝으로, 보편적인 공동체 의식함양과 규범의 내면화는 본 연구의 분석에서는 갈등성향 혹은 사회 통합적 성향과 크게 관련이 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공동체 규범 내면화가 좀 더 면밀하게 측정되지 못한 탓으로 여겨진다. 이상의 연구 결과들에 근거하여 사회자본 확충을 통한 사회통합과 갈등감소 방안에 대해 다음과 같은 제언을 한다.

첫째, 갈등억제와 사회통합을 위해서는 공동체 구성원들 간의 상호 신뢰를 향상시키기 위한 사회적 노력과 실험들이 필요하다. 특별한 이해관계의 공유가 없이도, 기본적 원칙과 규범을 지키려는 공동체 성원들의 노력을 통해 사회적 자본을 확충하는 것은 장기적 신뢰의 구축과 갈등 해소에 중요한 요소이다. 이러한 일반적 타자들이 서로 믿는 장기적 신뢰 확대를 위해서 때로는 단기적이고 신속한 신뢰(swift trust)를 구축하는 학습과정도 필요하다(Meyerson, Weick, & Kramer, 1996). 예를 들어, 공공 갈등이 발생하는 경우 자문회의나 공청회 등을 통한 여론 수렴제도의 적극적인 활용을 통하여 의견을 조정하고 통합하는 과정은 이해집단간의 극단적인 대립이나 갈등에서 오는 손실을 최소화할 뿐 아니라 이해 당사자들이 신속한 신뢰를 만들어 가는 상호 작용을 하는 시민성 학습의 기회가 된다. 이러한 학습 과정을 거치며 이루어진 시민성 향상과 신뢰회복을 통해 축적된 사회적 자본은 공공갈등을 포함한 다양한 사회갈등의 완화 및 해소에 긍정적 영향을 미친다.

사회가 다원화되고 복잡화될수록 지식과 정보를 획일화시키는 것이 불가능하며, 복합적이고 중층적 사회문제의 해결을 위해서는 전문가를 포함한 다른 여타의 사회적 행위자와의 공조가 필요하다(Klijn & Koppenjan 2000, 366-7). 특히 중요한 공공갈등을 해결할 때 주요 이해당사자 이외에도 중립적이고 객관적으로 문제를 접근할 수 있는 중재자들이 참여하여 의견을 조율하며 토론하는 과정이 포함되어야 한다. 일반적 타자에 대한 신뢰의 증진 노력은

전문성 있는 중재자, 갈등관리 전문가 양성 및 관련 교육 체계 구축을 통한 객관적인 조정자에 대한 신뢰 증대의 노력과 병행되어야 한다.

둘째, 정부, 법원, 국회, 정당 등 특정 조직에 대한 지지와 신뢰의 확충은 자동적으로 사회통합과 연결된다는 식의 '사회적 자본 절대선' 논리에는 주의가 요망된다. 특정 조직, 정파, 집단에 대한 맹목적 신뢰는 자칫 집단 이기주의적 논리로 연결되어 배제와 갈등을 조장할 수도 있다. 정부 자체에 대한 신뢰확보를 위한 단기적 홍보나 일회성 사업보다는 국정 운영시스템의 공정성, 민주성, 법치에 대한 신임 증대를 통해 사회적 자본을 확충하는 중장기적 노력이 필요하다. 이를 위해서 법적 안정성의 확립과 규제 및 행정의 지속성, 일관성, 공정성, 투명성을 확보하는 행정 개혁이 필수적이다. 법치의 확립은 법질서를 지키고, 법의 원칙을 준수하겠다는 선계약적 동의(pre-contractual agreement)에 기초한다. 그러나 우리나라의 경우 공직자의 준법 및 법치의식에 대한 국민들의 불신은 법치 확립의 심각한 장애물로 작용하고 있다. 일관성과 형평성이 지켜지는 법치확립은 미시적 차원의 신뢰회복과 갈등해소를 위한 사회 자본 축적의 근간이 됨을 인식할 필요가 있다.

셋째, 패쇄적 연결망에 의한 동원이 최소화되고 열린 연결망을 통한 시민 참여적 거버넌스 확립이 사회갈등을 줄이는데 필수적이다. 본 연구에서 살펴본 것처럼 폐쇄적인 집합체의 이익을 추구하는 연결망적 사회적 자본의 발전은 사회통합을 저해하는 요인이 될 수 있다. 다양하고 열린 시민사회에의 참여 활성화를 통한 사회적 자본의 축적이 가능하도록 하는 노력과 지원이 필요하다. '협치'의 거버넌스 모델에서는 시민들의 협력, 신뢰, 연계가 갈등과 사회 문제 해결에 있어 필수적인 요소들이다. 다양한 요소로 구성된 사회적 자본의 균형적인 구축을 통해 갈등해소와 사회통합을 이루는 것이 국가의 새로운 경쟁력이라는 패러다임의 전환이 요구된다.

참고 문헌

- 김태룡.(2006). 시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 40(3): 27-51.
- 김태종 외(2006). 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책 연구』 최종보고서. KDI 국제정책대학원
- 박희봉 · 김명환.(2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로. 「한국행정학보」, 34(4): 175-196.
- 박희봉 · 강계상 · 김상묵.(2003). 조직내 사회자본과 지적자본의 형성 및 조직성과관리에 대한 효과. 「한국행정연구」, 12(1): 3-25.
- 박희봉.(2005). 거버넌스 증진의 전제로서의 사회자본과 한국 사회자본 특징. 「국가정책연구」, 19(2): 69-103.
- 배병룡.(2005). 공공조직 사회자본의 영향효과와 효과. 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 49-74.
- 유석춘(편저).(2004). 『한국의 시민사회, 연구집단, 사회자본』 자유기업원.
- 윤상철.(1997). 『1980년대 한국의 민주화 이행과정』 서울: 서울대학교 출판부.
- 이재열.(1998). 민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본 『계간 사상』 37호.
- 이숙중.(2006). 정부신뢰와 거버넌스. 「국정관리연구」, 1(1):143-172.
- 이숙중. 김희경. 최준규.(2008). 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(1): 149-170.
- Bourdieu, Piere.(1986). "The Forms of Capital" in J. G. Richardson (ed.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. NY: Greedwood.
- Burt, Ronald.(1992). Structural Hole: The Social Structure of Competition. Boston: Harvard University Press.
- Burt, Ronald.(2001). "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital." in N. Lin, K. Cook, & R. Burt (eds.) Social Capital: Theory and Research. Aldine Transaction.
- Coleman, James.(1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital." American Journal of Sociology 94: 94-121.
- Etzioni, Amitai.(1993). The Spirit of Community. A Touchstone Book.
- Fukuyama, F.(1999). Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: The Free Press.
- Granovetter, Mark.(1973). "The Strength of Weak Ties." American Journal of Sociology 78: 1360-1380.
- Han, Joon.(2004). "Social Capital, Post-Materialism and Institutional Confidence in South Korea, 1981-2003." Development and Society 33(2): 165-183.
- Hooghe, Marc & Dietlind Stolle, eds.(2003) Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective. New York: Palgrave.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M.(2000). "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers." Public Administration 78 (2):365-387.
- Leana, Carrie R. & Harry J. Van Buren III,(1999). "Organizational Social Capital and

- Employment Performances." *Academy of Management Review*, 24(3): 538-555.
- Levi, Margaret.(1998). "A State of Trust." V. Braithwaite & M. Levi (eds.) *Trust and Governance*. New York: Russell Sage.
- Lin, Nan.(2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge University Press.
- Meyerson, Debra,, Weick, Karl E. & Kramer, Roderick M.(1996). "Swift Trust and Temporary Group." in R. M Kramer and T. R. Tyler (eds.) *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Nye, J. S, P. D. Zelikow, et al., eds.(1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pharr, S. J. & Robert. D. Putnam, eds.(2000). *Disaffected Democracies*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Portes, Alexandro.(1998). "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology" *Annual Review of Sociology* 22: 1-24.
- Putnam, Robert D.(1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D.(2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rothstein, Bo & Dietlind Stolle.(2003). "Social Capital Impartiality and the Welfare State: An Institutional Approach." in Marc Hooghe and Dietlind Stolle (eds). *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York: Palgrave.

제3세션

종합토론: 선진적 갈등관리시스템 구축을 위한 과제

선진적 갈등관리시스템구축을 위한 과제

김 현
한국교통연구원

1. 선진적 갈등관리시스템이 구비해야 할 내용

- 갈등은 생성과 전개 과정이 복잡·다양성이 존재하기 때문에 갈등관리시스템에도 다양한 패러다임과 철학이 존재할 수 있다. 선진적 갈등관리시스템이 구비해야 할 내용은 1)갈등예방시스템과 발생한 갈등을 해결하는 2)갈등해결시스템이 요구된다.

2. 갈등예방시스템 문제점 및 선진화 방안

- 공공사업시행절차에 의견수렴 체계는 갈등예방시스템으로 정의할 수 있고, 국토해양부의 공공사업 갈등관리매뉴얼에 근거하면, 정책입안 단계에서부터 사전에 갈등 영향을 분석하고 갈등해결방안을 위한 제반 활동체계가 제시되어 있으나, 다음과 같은 문제점이 존재한다.

□ 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 상 문제점

- 적용대상이 중앙행정기관만 의무적이며 기타 공공기관은 권장하는 것이므로 공공사업에 대해 적극적인 갈등예방을 위한 법률 및 제도가 존재하지 않음
- 갈등영향분석의 대상이 명확하지 않음
- 공공사업 초기단계의 적용지침이 명확하지 않음
- 참여적 의사결정방법을 활용하도록 규정되어 있으나 구체적인 적용방안이 없음

□ 각 개별법 및 제도에 근거한 의견수렴체계 문제점

- 철도사업과 관련한 예를들면 철도건설법, 건설기술관리법, 국토의계획및이용에관한 법률 등에 근거하여 의견수렴하도록 규정되어 있으나, 다음과 같은 문제점이 있다.
 - 계획단계의 국민(Public)층의 의견수렴 기회 부재
 - 철도사업의 필요성 및 타당성에 관한 정보제공 시점 불합리
 - 국민의견을 반영할 수 있는 피드백 체계 부재

- 상기 지적한 문제점은 공청회(Public hearing)과 공공사업에 대한 환경영향평가 결과에 대한 대 국민 신뢰성 확보에 한계가 있었고, 이 점은 행정 전반에 걸쳐 국민의 불신이 깊게 자리하고 있다.

□ 갈등예방시스템 선진화 방향

- 행정불신 개선을 위한 시스템 구축 방향
 - 이것은 갈등예방시스템에 계획결정행위의 정당성을 확보할 수 있도록 「계획의 정당성」과 「계획절차의 정당성」이 상호 연계될수 있도록 해야한다.
 - 계획결정행위의 정당성은 1)계획의 정당성과 계획절차의 정당성에 의해 성립된다.
 - 계획의 정당성은 목표설정의 정당성과 수단의 합리성이 필요하다.
 - 또한 계획절차의 정당성은 합법성, 절차적 공정성, 합리성, 타당성, 성실성, 객관성 등 6개 요건이 필요하며, 특히 절차의 타당성은 절차 및 정보의 투명성, 설명방법의 설득성, 대화기회의 충분성, 의견반영의 납득성 등 4개 요건이 반영되어야 한다.
- 기존 행정내부에서 기술검토와 함께 시행해 왔던 철도계획의 절차를 철도계획절차, 의견수렴절차, 기술검토절차로 세분화가 필요하다. 이 같은 절차 세분화는 행정내부에서 모든 것을 검토해 왔던 지난 시대에서는 불필요했지만, 철도계획을 국민과 이용자와 공유해야 할 필요성이 높아진 최근에는 절차적 공정성 및 타당성 확보를 위해 필수적이다.
 - 기술적 검토절차는 해당 공공사업계획에 대한 「목표설정의 합리성」이나 「기본구상안의 합리성」 측면에서 기본계획안에 대한 기술적 정당성을 담보하기 위해 필요한 절차이다.
 - 공공사업계획절차는 사업시행절차의 정당성을 더욱 견고히 하기 위해 필요하다.
 - 그리고 의견수렴절차에서는 철도사업시행절차의 정당성 확보를 위해 요구되는 것으로 공공사업시행절차(즉 개별사업법 및 제도에서 규정하고 있는 절차)와 통합된 형태로 구상되어야 한다.
- 공공사업 갈등관리의 단계 구분과 법적 제도적 시스템 연계
 - 제1단계 : 해당 공공사업의 이해관계자(사업주체와 국민)가 그 필요성에 대한 공통인식을 형성하는 절차가 필요하다. 이 단계에서는 구체적인 철도사업의 진행방향을 명확히 제시해야 한다. 또한 사업의 필요성 및 문제점들에 대해 폭넓게 공유한다.
 - 제2단계 : 제1단계의 연장선에 위치한 것으로 철도사업시행절차 중에 구상단계의 개략계획을 중심으로 국민(Public)측과 논의한 결과를 근거로 복수 노선대안을 작성하고, 이것들은 국민(Public)에게 폭 넓게 정보를 제공한 후 오픈하우스, 워크숍, 주민설명회, 공청회 등을 이용하여 각 대안의 장단점을 비교·검토하여 기본

계획(안)을 작성한다. 2단계 절차의 목적은 사업주체와 함께 국민(Public)이 공공사업의 기본계획 초안을 작성하는 데 있다.

- 제3단계 : 공공사업 방침에 대한 합의형성단계이다. 여기서는 해당 철도사업에 대해 복수 노선대안을 평가하여 합의한 기본계획(안)에 대해 기본 또는 실시설계에서 심층적으로 검토하는 과정에서 다양한 국민(Public)의 다양한 의견을 조정하여 합의형성을 얻는 단계이다.

3. 갈등해결시스템구축방향과 논점

- 공공사업과 관련한 행정절차법제에서는 해당 공공사업의 갈등해결에 관한 사항이 언급되어 있지않다. 따라서 금번 갈등관리시스템 구축에는 해결방안에 관한 숙의가 필요하다.
- 갈등해결시스템은 재판외의 분쟁해결기법(ADR) 도입이 검토되고 있는 바, 이와 관련한 논점은 아래와 같다. 이러한 관점들에 대해 충분히 검토가 필요한 것으로 생각된다.
- 논점1 : 공공사업분야에 ADR기법을 왜 도입해야 하는가?를 다음과 같은 관점에서 숙의되어야 한다.
 - ADR기법 도입동기, 도입효과, 도입방법(단일 개별법인지? 혹은 기본법에 포함할 것인지?),
 - 적용에 대한 범위 및 도입을 위한 전제조건
- 논점2 : 공공사업분야의 ADR적용 결과와 행정의 의사결정관계를 어떻게 정리할 것인가?
- 논점3 : 공공사업분야에 있어 ADR 진행방법
 - 모든 공공사업에 ADR기법을 적용해야 하는가?
 - ADR적용의 발의 주체는?
 - 공공사업의 어느 단계에 ADR기법을 적용해야 유효한가?
 - 행정이 ADR기법 참가 여부 ?
 - 행정기관간 조정방법은?
 - ADR기법에 참여시킬 사업의 선정방법은?
 - 참가하지 않은 사람 또는 그룹간의 합의의 장은 어떻게 할것인지?
 - ADR관련 인력(제3자 또는 Mediator)과 자격 부여 방법과 공공사업에 관한 전문 지식의 필요성 여부 등 ?
 - 제3자의 중립성 확보가 가능한가?

- 분쟁 Accesement 에 있어 개인정보 취급방법
- ADR기법 적용의 절차 공개 여부
- 공공사업의 ADR기법 적용을 위한 지원조직 및 체제, 제도화 방안?

에너지 분야 정책 결정과정 문제점 및 효과적 갈등예방 수단의 검토

박순철
한국에너지기술연구원

- 에너지 개발 분야 갈등의 특수한 배경
 - 에너지 분야의 개발은 주로 특정지역에서 개발된 에너지를 전국이 나누어 쓰므로 개발 부담을 느끼는 지역민은 구체적인 반면 수혜자는 모호하므로 반발요인이 큼.
 - 대부분의 에너지 개발 프로젝트는 지역민에게는 생소한 첨단기술 프로젝트이므로 주민들의 불안감을 가중시킴.
- 갈등의 일반적 요인
 - 지역에 강제적으로 특정의 프로젝트가 추진될 때
 - 지역주민 혹은 이해 당사자에게 결정권이 없을 때
 - 적용되는 기술이 주민들에게 친숙하지 않을 때
 - 지역의 이익보다는 사업시행자의 이익이 우선시 된다고 할 때
- 갈등의 직접적 이슈
 - 입지 선정 (입지, 폐기물 처리, 주거지역과의 인접도 등)
 - 오염 배출 및 보건 위생 (오염, 분진 및 악취, 소음, 위생 등)
 - 교통 문제 (과적, 교통량, 사고위험 증가)
 - 환경, 생태적 문제 (온실가스 배출, 생태영향, 생물 다양성 침해 등)
 - 풍치 및 농업 문제 (경관 훼손, 폐쇄, 미관, 문화재 훼손 등)
 - 경제성 문제 (사회환경적 비용에 비해 지역 주민의 편익이 적음, 투자의 연속성에 대한 불확실성, 관광, 축산 등 생업에의 영향, 보상 문제, 부동산 가격하락, 고용 증대 효과의 불충분 등)
- 해결 방안
 - 의사결정의 전과정에 모든 이해당사자를 참여 시킨다.
 - 모든 의견을 듣되 최초부터 프로젝트의 목적을 분명히 한다.
 - 지역주민들과의 수평적 대화를 중시한다.

- 지역 지도자, 여론 형성자, 원로들의 지지를 획득한다.
- 계획의 변경이나 조정을 할 자세를 갖춘다 (목적은 분명히 하되)
- 독립적인 조정자 혹은 관리자를 프로젝트의 최초부터 개입시킨다.
- 인허가 과정 등 정부부문(중앙, 지방 정부 모두)의 합의조정을 계획단계에서부터 활성화하여 공연한 오해의 소지를 줄인다.

○ 결 론

- 상기한 일반적 갈등의 예방 혹은 대처 방안 외에 에너지 개발 분야의 갈등 대처는 사업자체에 의한 편익외에 여타 분야에서의 구체적 보상을 할 수 있는 기제가 마련되어야 한다고 본다.
- 주민의 입장에서 기술적 타당성 조사를 철저히 하고 기술의 시행에 따른 예상 피해(직접적 이슈)에 대한 명확한 대처방안을 최초부터 마련하여 공시, 홍보하여야 한다.

○ 질의 사항

- 갈등관리 기본법(가칭)은 과연 갈등요인이 될 수 있는 각 분야 개발사업의 특성에 근거하여 적절한 대처를 할 수 있도록 구성될 수 있는가?
- 그렇다면 어떻게 하여야 그렇게 될 수 있는가?
- 한편 주민의 의견을 수렴하다 보면 계획의 변경, 조정 등이 필요할 경우가 있는데 갈등의 예방을 위한 사전조치가 아닌 갈등의 해결을 위한 계획 변경, 조정에서의 유연성을 기본법(가칭)에 부여할 방안은 없는지?
- 정부부처간 혹은 NGO, 지역원로 등 공공적 이해관계자들 간의 갈등 요인의 해소방안 혹은 조정협의체의 필요성은 없는지?

갈등영향분석제도의 문제점과 해결방안

윤종설
총리실 사회통합정책실

1. 문제점

- 주요 정책입안 및 주요 법령제정과 개정시에 실시하는 갈등영향분석제도를 현재 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령) 제10조 갈등영향분석에 관한 규정을 갈등관리 본질적 취지에 적합하도록 개정이 요구됨
 - ▶ 제10조 규정이 “.....영향분석을 실시할 수 있다”라고 규정하고 있어 영향분석의 당위성과 실시여부에 대한 판단을 행정재량에 위임하고 있어 오용 또는 남용의 여지가 있음
- 시행령의 구체적 실시규정이 마련되지 못함

2. 개선안

- 주요 정책입안과 법령제정 및 개정에 따른 갈등영향분석 적용 대상과 범위를 열거적 규정으로 명확히 제시하고, 본 조항을 당위규정으로 개정함
 - ▶ 이를테면 주요 정책결정과 법령제정·개정으로 예산 소요액이 5000억을 넘거나 관련된 국민의 수가 연평균 10만 이상인 경우
 - ▶ 주요 정책결정과 법령제정·개정으로 세계문화유산 및 국가 중요 문화재, 세계적 보호 가치가 있는 천연기념물의 훼손 또는 멸종이 예상되는 경우
 - ▶ 이 밖에 주요 정책결정자와 법령제정·개정 요구권자의 요청과 갈등관리심의위원회의 심의결과에 따라
 - ▶ 예외규정: 상기 요건을 갖춘 경우라 하더라도 갈등영향분석 실시에 따른 한계사항이 있을 경우
- 시행령에서는 갈등영향분석 실시를 위한 구체적 내용과 절차를 규정함
 - ▶ 장관과 기획조정실은 현안과 법령문제를 부처 주요정책 또는 주요법령으로 확정
 - ▶ 당해 장관은 주요 정책결정과 법령제정·개정에 대한 갈등관리심의위원회의 심의를

거처 갈등영향분석 실시여부 판단

- ▶ 해당 실국은 갈등관리연구기관이나 전문가의 지원을 받아 갈등영향분석서 작성
- ▶ 해당 실국은 갈등영향평가자(주체)에게 주요 정책과 법령제정·개정에 대한 충분한 자료를 제공하며, 이해관계자의 의견수렴과 협의 및 회의 등이 원만하게 이행될 수 있도록 최선의 지원을 함
- ▶ 갈등영향평가기관(주체)는 특별한 경우(국가기밀과 중대한 외교안보 사항, 기타 기술적·환경적으로 부득이한 사정)를 제외하고 참여적 의사결정방법으로 갈등영향분석을 실행하여야 함
- ▶ 해당 실국은 갈등영향분석의 모든 진행과정을 점검하고, 갈등영향분석서의 중요 사항에 대해서는 부처 갈등관리심의위원회를 통한 자문을 실시함
- ▶ 당해 장관이 최종 갈등영향분석서로 확정하기 위해서 반드시 갈등관리심의위원회의 심의를 거쳐야 하며, 심의 의결정족수는 별도로 정함

한국의 갈등관리 시스템에 대한 견해와 질의사항

이동률

한국건설기술연구원 수자원연구소

과거 경제개발이라는 사회의 공동목표는 국가 정책의 일관된 수립과 시행에 사회적 갈등을 최소화할 수 있는 환경을 제공하였다. 그러나 생활수준의 향상, 정치·행정 제도 및 환경에 대한 인식의 변화 등에 의한 다원화된 사회의 형성은 다양화된 사회의 목표를 낳았고 가치에 대한 이해관계가 다른 많은 그룹들을 출현하게 하였다. 이와 같은 사회, 정치, 경제 및 환경의 변화들은 공공정책의 수립과 이행과정에서 과거 경험하지 않았던 갈등의 출현으로 사회적인 비용손실과 국가정책의 신뢰저하를 초래하고 있다.

우리 사회에서 갈등은 보다 효과적인 목표달성을 위하여 당연하고 필요불가결한 창조적인 기회일 수도 있다. 그러나 문제는 어떻게 갈등을 사회발전을 위한 창조적인 기회로 만들 것인가인데 공공갈등을 해결하기 위한 갈등관리 시스템의 구축이 출발점이 될 것이다.

각 정부 부처는 갈등 또는 분쟁 조정을 위한 개별법을 가지고 있다. 그러나 이들 법들은 다양한 갈등의 유형들을 포괄하기에는 한계가 있고 갈등조정 기구의 임무범위 및 권한이 상대적으로 약하게 규정되어 있다. 또한 갈등 조정에 대한 체계적인 절차의 부족으로 갈등을 조정하는데 실천력을 얻는데 어려움이 있다. 갈등관리 시스템의 구축은 갈등의 유형을 포괄하고 갈등조정을 위한 체계적인 절차의 개발이 필요하며 사전적인 시스템 구축의 필요성에 대한 공감대 형성이 중요할 것이다.

효율적이고 실천력있는 갈등관리 시스템의 구축을 위해서는 몇 가지 질문사항에 대한 논의가 필요하다.

첫째, 갈등관리 시스템에서 모든 유형의 갈등을 포괄할 수 있는가? 모든 갈등의 유형에 따라 동일한 조정절차를 적용할 수 있는가?

둘째, 갈등관리 시스템을 운영하는 주체는 누구이며 여기에 참여하는 이해관계자들의 범위를 어떻게 설정하는가?

셋째, 각 참여자 또는 참여기관들의 책임과 권한을 어떻게 규정할 것인가?

넷째, 갈등관리 시스템의 의사결정에 대한 실효성과 법적 구속력을 보장할 수 있는가?

다섯째, 실효성 있는 갈등관리의 프로세스의 적용을 어떻게 평가할 것인가?

종합토론문

이선우
한국방송통신대학교 행정학과

- 의제 1. 갈등예방과 숙의적 갈등해소에 대한 오해를 풀었으면 함
- 의제 2. 참여적 갈등해소와 숙의적 갈등해소의 개념적 오해에 대한 논의가 필요함
- 의제 3. 갈등영향평가와 Conflict Assessment간의 개념적 오해를 풀어야 할 것임
- 의제 4. 정부의 연구용역과제를 보면 갈등유형별 갈등해소프로세스를 만들어달라고 하는 것이 많은데 과연 전문가의 입장에서 이 과제의 요구가 합당한 것인지, 그리고 전문가로서 솔직히 이 과제를 충실히 수행하여 유형별 프로세스를 구별하여 제시할 수 있는지 고민하여야 하지 않을까?
- 의제 5. 갈등관리분야의 시장 형성을 위하여 전문가들이 하여야 할 노력은?
- 의제 6. 정책갈등해소를 위한 정부의 주도적 노력이 과연 합당한 것인지?