

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 측정한 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 수 있다. 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·강제상·김상묵, 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.

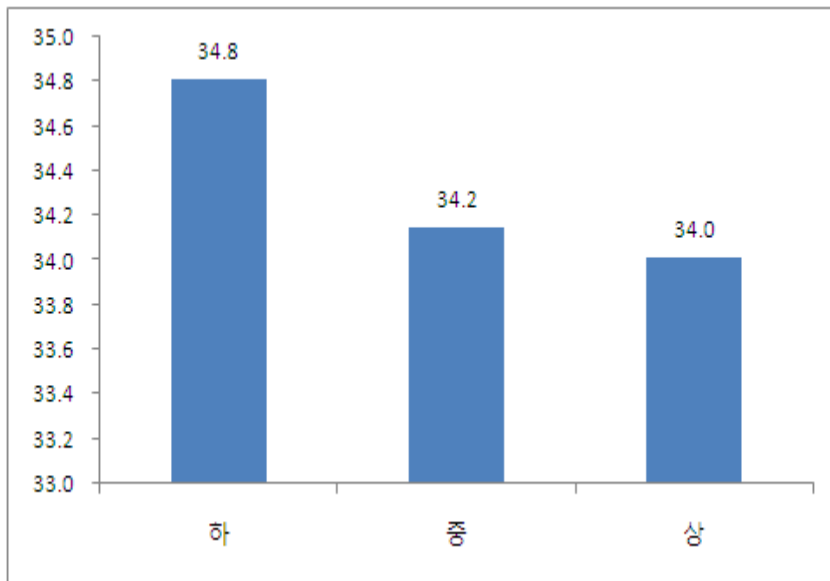
〈표 1〉 갈등 잠재 지수 구성 지표

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.

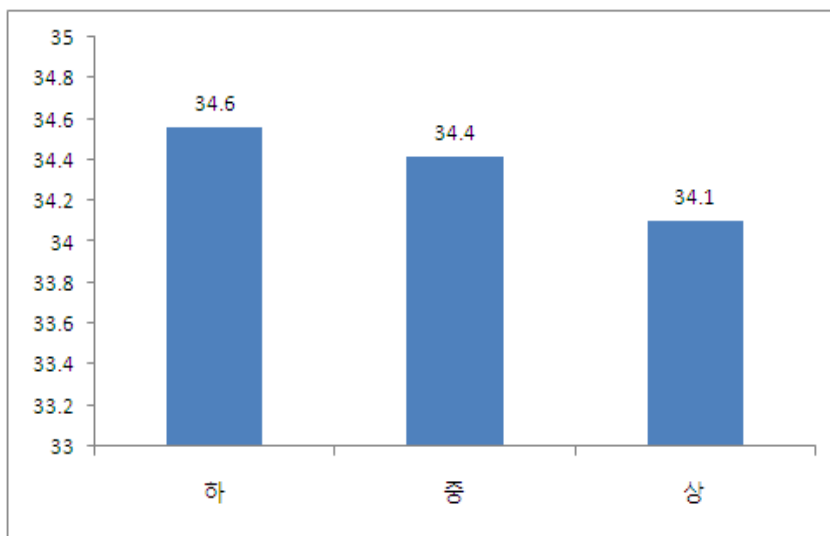
다시 말해, 일반적 타자들에 대한 신뢰가 증가할수록 본인이나 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 좀 더 포용적이고, 타협을 미덕으로 생각하며, 자유와 법질서의 준수를 존중하는 사회 통합 지향적(갈등 유발을 피하는) 특성을 보인다. 세 집단 간의 갈등잠재지수 차이는 통계적으로도 유의미하게 나타나고 있다($p < 0.05$).

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

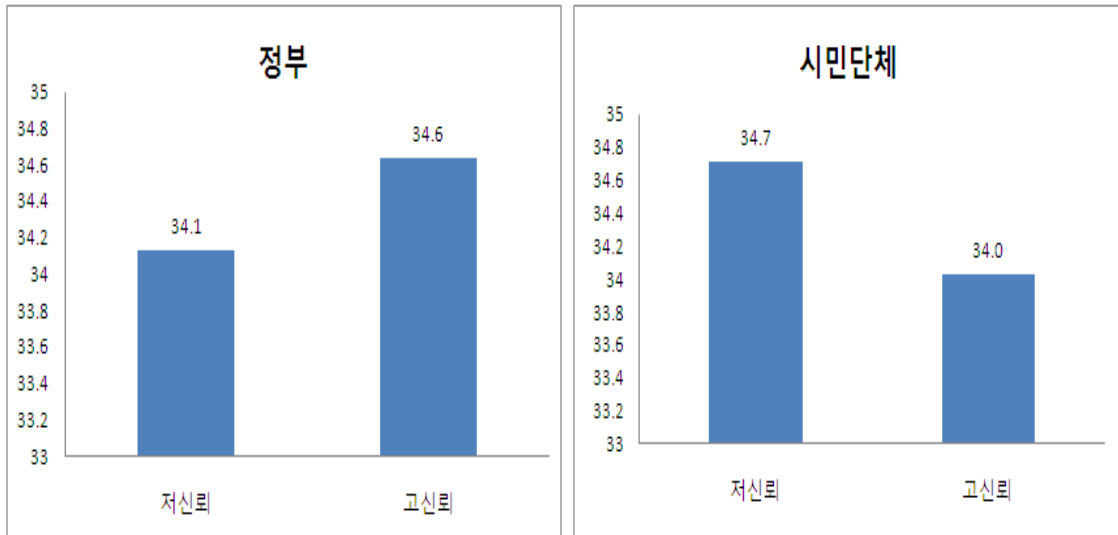


흥미로운 결과 중 하나는 현 정부(노무현 정부)를 얼마나 신뢰하는지 여부가 갈등 잠재지수에 미치는 영향이다. 많은 선행연구에서 지적되는 것처럼, 정부에 대한 국민들의 신뢰의 정도는 매우 낮게 나타난다. 정부에 대한 신뢰여부는 0점부터 10점까지로 측정했는데 평균이 4점 미만으로 나오는 저신뢰 현상을 보이고 있다. 이는 시민단체에 대한 신뢰가 5점이 넘는 것과 비교해 보면 상대적으로 낮은 수치이다. 한편, 정부에 대해 평균이상의 고신뢰를 하고 있는 집단들(4점 이상)은 저신뢰를 보인 집단들(3점 이하)에 비해 갈등 잠재지수가 높게 나타나고 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 신뢰정도와 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

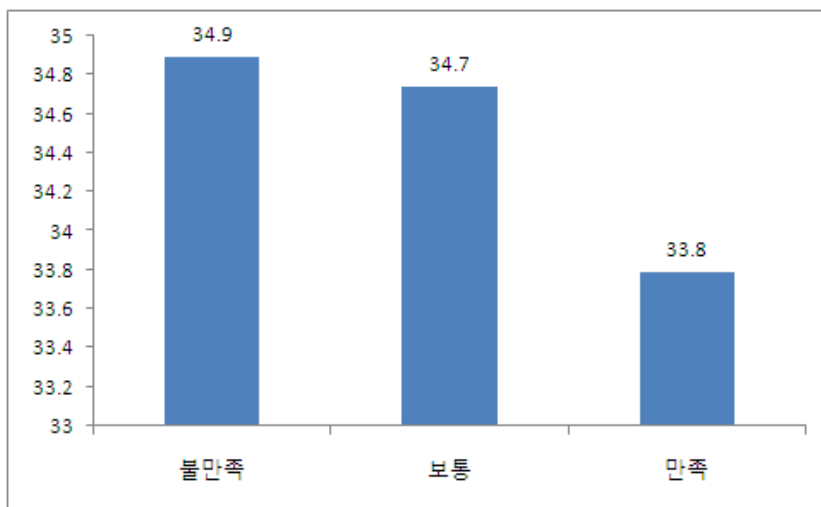
본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 좀 더 포용적이고, 타협을 미덕으로 생각하며, 자유와 법질서의 준수를 존중하는 사회 통합 지향적(갈등 유발을 피하는) 특성을 보인다. 두 집단간의 차이 역시 통계적으로 유의미 했다($p < 0.05$).

〈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

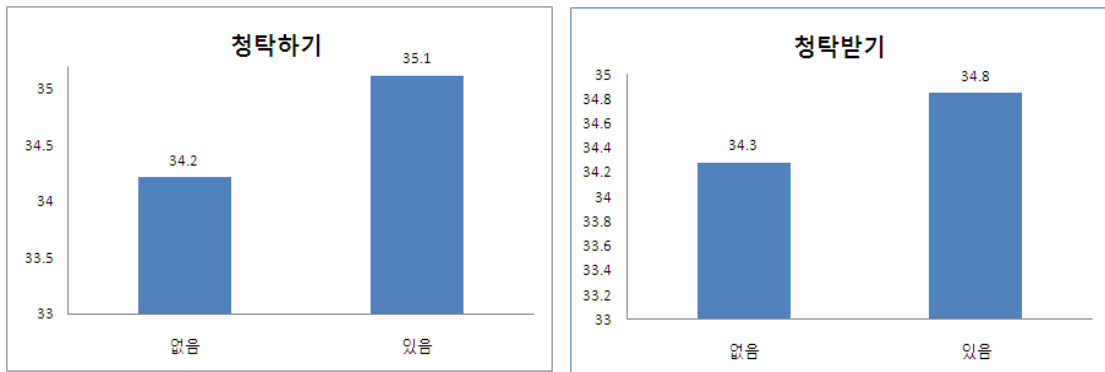


종합하면, 국가 공공영역의 절차적 공정성에 대한 믿음이 있고 현재 우리나라의 민주주의 운영방식에 대해 만족하고 있는 사람들이 갈등유발을 회피하고 이질적 집단에 대해 허용적인 사회통합적 특성을 보이고 있다. 이와는 대조적으로 정부에 대한 고신되는 높은 갈등잠재지수에 연관되어 있어서 이 부분에 대한 세밀한 조사가 필요하다고 생각된다.

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

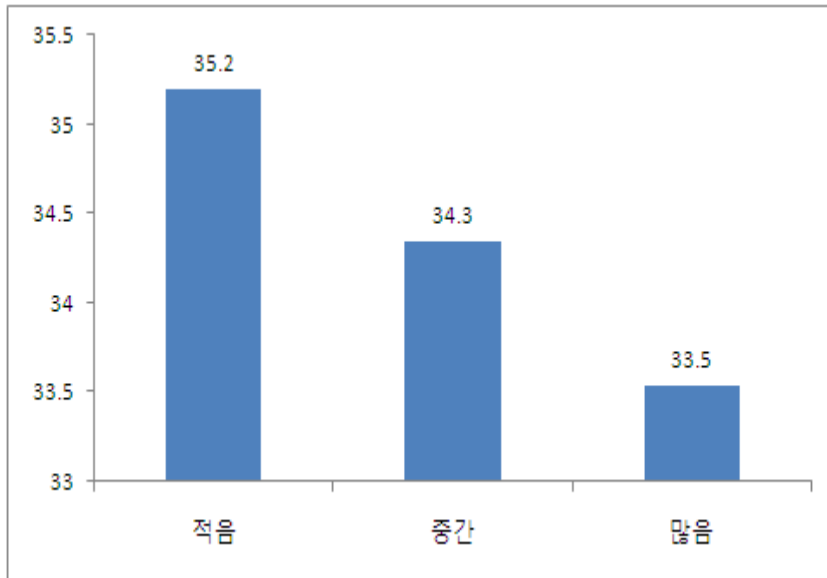


연줄망의 활용을 통해 영향력 행사를 부탁할 사람들이 있다고 답한 응답자들이 그렇지 않은 응답자들에 비해 높은 갈등 지향적 특성을 보이고 있다는 점이 주목할 만하다. 이 두 집단 간의 차이는 통계적으로도 유의미 했다($p < 0.05$). 두 집단 간 차이의 통계적 유의미성은 없었지만 연줄망을 활용해 영향력 행사를 부탁받는 응답자들의 경우도 그렇지 않은 응답자들에 비해 높은 갈등 잠재 지수를 보였다. 종합하면 연줄망 동원을 통해 영향력을 행사할 네트워크를 활용하는 사람들의 경우는 본인이 속한 집단과 반대되는 주장이나 다양한 관점에 좀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

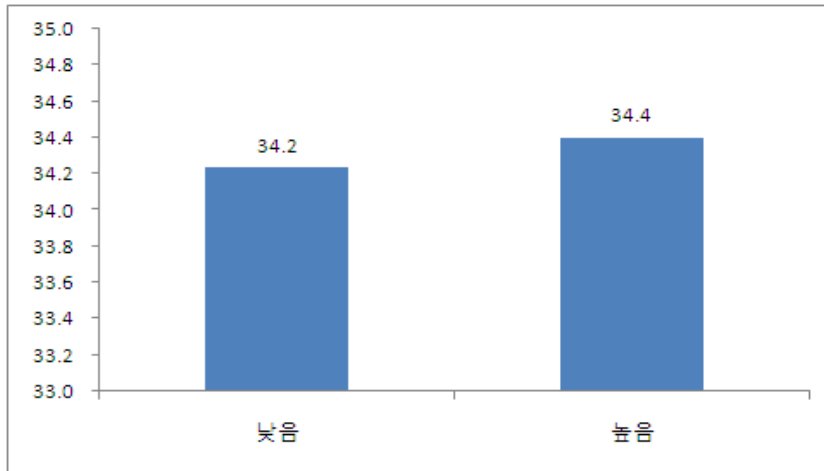


이상의 결과는 사회적 자본의 중요한 측면 중 하나인 사회 내의 연결망 활성화의 중요성을 보여 줌과 동시에 자칫 집단 이기주의로 변형될 수 있는 연결망의 위험성도 동시에 보여준다고 할 수 있다.

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, 부적(-)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 측정한 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 패쇄적인 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?