

## 초대의 말씀

상생협력·갈등관리포럼 회원 및 관계자 여러분 안녕하십니까?

우리 「상생협력·갈등관리 포럼」은 지역사회의 갈등사안에 대하여 심도 있게 논의하고 해결방안을 모색하기 위해 학계와 공공기관, 그리고 시민사회단체, 산업계, 언론계 등 각계각층에서 뜻있는 많은 분들의 자발적 참여로 운영되고 있습니다.

2007년도 한해를 마무리하면서 포럼운영 실적 및 추진현황을 점검 및 결산하고, 4차 워크숍을 통해 회원 간, 담당공무원 간의 의견을 공유하여 협력방안을 모색하기 위해 대주제를 「지방정부 상생협력과 갈등관리의 쟁점과 과제」로 설정, 개최하게 되었습니다. 아울러 한국공공행정학회와 양해각서(MOU) 체결을 통한 협력 네트워크 구축과 정보공유 활동을 통해 포럼의 내실화를 모색하고자 합니다.

모쪼록 본 포럼이 우리 지역사회와 국가발전에 새로운 이정표를 세우는 토론의 장이 되기를 기대하면서, 공사다망하시더라도 부디 많이 참석하셔서 뜻 깊은 자리를 빛내 주시면 매우 감사하겠습니다.

2007년 12월

상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 상임공동대표 권경득 드림

# 진행순서

- 행사진행 : 고승희 박사(포럼 사무차장)

## ▶ 인 사 (14:00~14:15)

- 14:00~14:09 개회인사 : 권경득(충남포럼 상임공동대표), 박종득(한국 공공행정학회 회장)
- 14:09~14:12 축 사 : 김용웅 (충남발전연구원장)
- 14:12~14:15 환영사 : 이준원 (공주시장)

## ▶ 제1부 : MOU체결식 (14:15~14:35)

- 14:15~14:30 양기관 대표인사 및 양해각서 상호조인  
- 권경득(충남포럼 상임공동대표), 박종득(한국공공행정학회 회장)
- 14:30~14:35 기념품 전달 및 기념사진촬영

## ▶ 제2부 : 제2차 정기총회 (14:35~15:10)

- 14:35~14:37 성원보고 (진행자)
- 14:37~14:55 2007년도 추진사업 및 2008년도 사업계획 보고(최병학 운영위원장)
- 14:55~15:07 안건심의 및 기타사항 의결
- 15:07~15:10 회의록 채택 및 폐회선언

## ▶ 중간휴식 (15:10~15:30)

▶ 제3부 : 제4차 워크숍(15:30~17:30)

- 사 회 : 최문갑 포럼 공동대표(대전일보 논설위원)

■ 주제발표 1 (15:30~16:00)

- 발제자 : 곽현근 교수(대전대학교)
- 주 제 : 「공공갈등과 참여적 의사결정방법」

■ 주제발표 2 (16:00~16:30)

- 발제자 : 박수정 정책실장(행정개혁시민연합)
- 주 제 : 「갈등관리를 위한 시민사회의 몫」

■ 종합토론 및 정리 (16:30~17:10)

- 토론자 : 조규영(중부권포럼 운영위원장), 심규익(충남발전협의회 사무국장), 최호택(배재대 교수), 육경애(충북 보은 도서관장),

▶ 제4부 : 라운드 테이블 (17:10~17:30)

- 주 제 : 「상생협력·갈등관리 어떻게 하는 것이 바람직한가?」
- 좌 장 : 박종득 교수(배재대학교, 現 한국공공행정학회장)
- 패 널 : 원성수(공주대 교수), 이상선(충남시민사회단체연대 대표), 정진현(청양대 교수), 조성남(중도일보 주필), 최용환(충북 개발연구원 연구위원), 최정진(한남대 사회과학연구소)/가나다 순

만찬 (17:30 ~ 18:30) : 공주시 한국관

# 제1주제

## 공공갈등과 참여적 의사결정방법



곽 현 근  
(대전대학교 교수)

## 제2주제

### 상생협력을 위한 갈등관리와 시민사회의 역할



박수정  
(행정개혁시민연합 정책실장)

# 메 모

--

# 메 모

--

사회적 합의형성을 위한  
「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」  
2007년도 제2차 정기총회 및 제4차 워크숍 자료집

2007. 12. 13.



상생협력·갈등관리  
플러스충남 정책포럼  
Plus Chungnam Policy Forum

# 목 차

## 【제1부 정기총회】

**총회 자료 1** 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」 정관 /

**p.1**

**총회 자료 2** 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」 조직구성  
및 임원명단 / **p.9**

**총회 자료 3** 2007년도 사업운영실적 및 2008년도 사업운영방향·  
계획(안) : 의안 1호 / 13

**총회 자료 4** 포럼정관 개정(안) : 의안 2호 / **p.21**

**총회 자료 5** 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영현황  
보고자료집 / **p.25**

## 【제2부 워크숍】

- 사회 : 최문갑 논설위원 (대전일보사, 포럼 공동대표)

### 주제 발표 1

공공갈등과 참여적 의사결정방법

— 곽현근 교수 (대전대학교 행정학과) / p.59

- 토론 : 조규영 운영위원장 (중부권포럼)  
심규익 사무국장 (충남발전협의회)

### 주제 발표 2

갈등관리와 시민사회의 몫

— 박수정 정책실장 (행정개혁시민연합) / p.87

- 토론 : 최호택 교수 (배재대학교 행정학과)  
육경애 관장 (충북 보은도서관)

### 라운드 테이블

상생협력·갈등관리 어떻게 하는 것이 바람직한가?

- 좌장 : 박종득 교수 (배재대학교 행정학과, 한국공공행정학회장)
- 패널 : 원성수 교수 (공주대학교 행정학과)  
이상선 대표 (충남시민사회단체연대)  
정진현 교수 (청양대학 자치행정과)  
조성남 주필 (중도일보사)  
최용환 연구위원 (충북개발연구원)  
최정진 박사 (한남대 사회과학연구소)

- 가나다 순 -

# 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」 정관

(2007. 12. 13 현재 기준)



상생협력·갈등관리  
플러스충남 정책포럼  
Plus Chungnam Policy Forum

# 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」 정관

---

---

## 제1장 총 칙

### 제1조(명칭)

- ① 우리 모임은 ‘플러스충남 정책포럼(이하 ‘포럼’이라고 함)’이라 한다.
- ② 영문명은 ‘Plus Chungnam Policy Forum’라 한다.

### 제2조(목적)

포럼은 이론적 연구, 토론, 여론 형성 및 현장활동 등을 통하여 우리 사회의 갈등예방과 해결에 기여함을 목적으로 한다.

### 제3조(활동)

포럼은 제2조의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 활동을 한다.

1. 연구활동
2. 사례조사 활동
3. 갈등해결을 위한 현장활동
4. 교육 프로그램 및 교재 개발, 출판 활동
5. 기타 포럼의 취지 및 목적을 위하여 필요한 활동

## 제2장 회 원

### 제4조(회원의 자격)

포럼의 목적과 취지에 동의하고 그 취지에 따라 활동하고자 하는 사람은 소정의 가입비와 함께 가입신청서를 제출한 후 운영위원회의 승인을 얻어 포럼의 회원이 될 수 있다.

### **제5조(회원의 권리)**

회원은 포럼의 총회 및 기타 각종 회의에서의 출석 발언권, 의결권, 회직 담임권을 갖는다.

### **제6조(회원의 의무)**

회원은 포럼의 활동에 적극 참여하고 회비를 납부해야 할 의무를 가진다.

### **제7조(회원의 징계)**

- ① 포럼의 목적이나 취지에 어긋나는 활동을 한 회원이나 회원으로서의 의무를 상당기간 이행하지 아니한 회원은 운영위원회의 의결로 징계할 수 있다.
- ② 징계의 종류는 경고, 권리의 정지, 제명으로 한다. 다만, 제명의 경우에는 제1항의 규정에도 불구하고 총회의 의결로 한다.

## **제3장 임원 및 임무**

### **제8조(임원)**

포럼의 활동을 위하여 다음의 임원을 둔다.

1. 4인 이내의 공동대표
2. 운영위원장 1인을 포함한 운영위원 다수
3. 감사 2인(이 중 1인은 충청남도 담당부서의 장으로 함)

### **제9조(임무)**

임원은 다음과 같은 임무를 수행한다.

- ① 공동대표는 포럼을 대표하며 포럼의 전반적인 활동을 관리한다
- ② 운영위원은 공동대표를 보좌하여 회무를 처리하고 재정을 관리한다

- ③ 감사는 재정의 출납상황 및 포럼 활동의 적절성 여부를 관리, 감독한다.

### **제10조(임기)**

임원의 임기는 1년으로 하고 연임할 수 있다.

### **제11조(선출)**

- ① 공동대표와 감사는 총회에서 선출하며, 당연직 운영위원을 제외한 나머지 운영위원은 공동대표의 추천으로 총회에서 승인한다.
- ② 공동대표 중 1인을 상임공동대표로 한다.
- ③ 운영위원장은 운영위원회에서 선출할 수 있다.

### **제12조(임원의 보궐)**

- ① 공동대표가 궐위될 때는 총회에서 공동대표를 선출하고, 총회에서 선출할 때까지는 나머지 공동대표들이 업무를 수행한다.
- ② 감사가 궐위된 때에는 총회에서 새 감사를 선출한다.
- ③ 새로 선출된 임원의 임기는 전임 임원의 잔여 임기로 한다.

### **제13조(고문)**

- ① 회원 중에서 포럼의 발전에 공헌하고 회원의 신망을 받는 사람을 고문으로 둘 수 있다.
- ② 고문은 공동대표의 추천으로 총회에서 추대한다.

## **제4장 총 회**

### **제14조(권한)**

총회는 포럼의 최고 의사결정기구로서 다음 사항을 의결한다.

1. 포럼의 기본적인 활동방향
2. 임원의 선출

3. 회원의 권리, 의무에 관한 사항
4. 예·결산의 심의의결 및 회비액수에 관한 사항
5. 회칙의 개정에 관한 사항
6. 회원 10인 이상이 총회에 심의를 요청한 사항
7. 운영위원회의 의결로 총회에 심의를 요청한 사항
8. 기타 회칙에 의하여 총회의 의결을 받아야할 사항

### **제15조(의결)**

- ① 총회는 재적회원 3분의 1 이상의 출석과 출석회원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만 회칙의 개정은 재적회원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ② 회원은 특정의안에 대하여 다른 회원에게 의결권을 위임할 수 있고, 이 경우 해당 회원은 출석한 것으로 본다.

### **제16조(소집 등)**

- ① 정기총회는 매년 1월에 공동대표가 소집하고 임시총회는 운영위원회의 의결 또는 회원 20인 이상의 요청이 있을 경우 공동대표 또는 운영위원장이 소집한다.
- ② 당해년도의 총회에 참석하기 위한 회원의 자격 유무는 그 전년도 12월 31일을 기준으로 하여 정한다.

## **제5장 운영위원회**

### **제17조(역할)**

운영위원회는 다음과 같은 업무를 수행한다

1. 총회에서 의결된 사항의 집행
2. 수입지출 등 재정의 지출사항 관리
3. 연구모임의 승인, 감독, 지원 및 해산

4. 비정기적 모임의 조직 및 주최
5. 회원의 가입승인 및 징계
6. 기타 포럼의 활동을 위하여 필요한 사항으로서 총회의 의결사항이 아닌 사항

### **제18조(구성)**

- ① 운영위원회는 당연직 운영위원과 총회승인직 운영위원으로 구성한다.
- ② 공동대표, 연구모임의 대표는 당연직 운영위원이 된다.
- ③ 6인 이내의 범위에서 성별, 지역별, 전문분야별 등을 고려하여 정한다.
- ④ 단, 간사는 연구모임의 대표 부재시 모든 권한을 대리한다.
- ⑤ 운영위원회를 효율적으로 지원하기 위해 운영위원장 산하에 사무국을 설치·운영토록 하며, 사무국에는 사무국장 1인(운영위원장 겸임가능)과 약간명의 전담 사무직원을 둔다.

### **제19조(의결)**

- ① 운영위원회는 공동대표 또는 운영위원장이 소집하거나 운영위원 4인 이상의 요청이 있을 경우에는 공동대표 또는 운영위원장이 그 요청에 따라 소집한다.
- ② 운영위원회는 재적 과반수 이상의 운영위원들의 출석과 과반수 이상의 찬성으로 의결한다.
- ③ 특정사안에 대하여 운영위원은 다른 운영위원에게 의결권을 위임할 수 있으며, 이 경우 해당 운영위원은 출석한 것으로 본다.

### **제20조(임기)**

운영위원의 임기는 1년으로 하고 연임할 수 있다.

## 제6장 연구모임

### 제21조(연구모임)

포럼은 갈등예방 및 해결에 관한 연구모임을 둘 수 있다.

### 제22조(구성)

연구모임은 회원 5인 이상의 발의에 의하여 2개월간의 준비활동기간을 거친 후 운영위원회의 승인을 얻어 구성한다.

### 제23조(보고)

연구모임은 그 활동내용을 정기적으로 운영위원회에 보고하여야 한다.

### 제24조(운영)

연구 모임의 운영방식은 모임 구성원들이 자율적으로 정한다.

### 제25조(운영위원회의 관리 및 지원)

- ① 운영위원회는 승인된 연구모임에 대하여 그 활동을 지원한다.
- ② 운영위원회는 연구모임의 유지와 관련한 기준을 정하고 이를 시행하여야 한다.

## 제7장 기 타

### 제26조(재정)

포럼의 재정은 회비와 기부금 및 사업수익으로 충당한다.

### 제27조(회계연도)

포럼의 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31까지로 한다.

「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」  
조직구성 및 임원명단

(2007. 12. 13 현재기준)

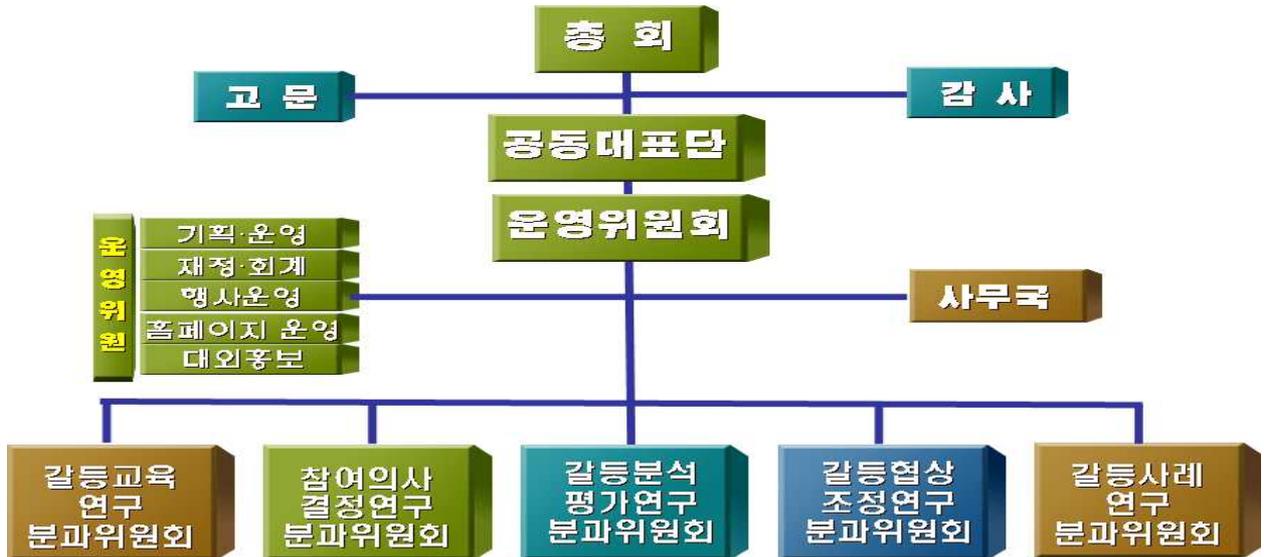


상생협력·갈등관리  
플러스충남 정책포럼  
Plus Chungnam Policy Forum

## 총회 자료 2

# 「상생협력갈등관리 플러스충남 정책포럼」 조직구성 및 임원명단

### □ 조직도 구성



### □ 임원명단

고문		김용웅(충남발전연구원장)
공동대표	상임 공동대표	권경득(선문대 행정학부 교수)
	공동대표 3인	이상선(충남시민사회단체연대회의 대표) 최문갑(대전일보 논설위원) 한창숙(충남새마을회장)
감사	사업 감사	조길호(충청남도 자치행정과장)-당연직
	회계 감사	최진하(UNDP금강습지사사업관리단장)
운영위원회	운영위원장	최병학(충남발전연구원 연구위원)
	사무국장	최병학(충남발전연구원 연구위원)-겸임
	사무차장	고승희(충남발전연구원 연구위원)
당연직 운영위원	갈등교육 연구 분과위원장	원성수(공주대 행정학과 교수)
	참여적 의사결정 연구 분과위원장	곽현근(대전대 행정학과 교수)
	갈등분석 및 평가 연구 분과위원장	최한규(한국공공행정학회 이사)
	협상 및 조정 연구 분과위원장	신기원(신성대 행정학과 교수)
	사례 연구 분과위원장	심문보(한서대 행정학과 교수)
선출직 운영위원	기획 운영위원	성태규(충남발전연구원 자치행정연구팀장)
	재정 및 회계 운영위원	정진현(청양대 자치행정학 교수)
	행사 운영위원	최호택(배재대 행정학과 교수)
	홈페이지 제작 운영위원	박길성(한국행정DB센터 소장)
	홍보 운영위원	박성준(대전KBS 아나운서)

**2007년도 사업운영실적 및  
2008년도 사업운영방향·계획(안)  
: 의안 1호**



# 2007년도 사업운영실적 및 2008년도 사업운영방향·계획(안): 의안 1호

▶ 총회자료 5 : 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영현황 보고자료집 참조

## ☒ 2007년도 사업추진실적

### 1) 상생협력·갈등관리 학습을 위한 워크숍 개최

(2007. 12. 13 현재 기준, 총 4회 개최)

순번	포럼주제(일자)	주요 내용	비고(장소)
1	「사회적 합의형성을 위한 상생협력·갈등관리의 방안 모색」 (2007. 5. 23)	- 중앙정부 갈등관리 기본정책방향 - 지방정부 공공개발사업에 있어 갈등완화 방안의 모색 - 한국사회 공공갈등의 해결전략 및 방향을 통한 충남지역의 벤치마킹	유성 스파피아 호텔 무궁화홀
2	「상생협력·갈등관리와 사회자본(Social Capital)의 육성」 (2007. 8. 20)	- 상생협력과 갈등관리를 위한 사회자본의 육성방안 모색 - 사회적 자본을 통한 충남지역 발전방안 ※ 한국국제정치학회 충청지회와 공동개최 및 사회갈등연구소와 MOU 체결	천안시민 문화회관 소강당
3	「전환기 지방정부 갈등이슈와 해법찾기」 (2007. 11. 2)	- 지방정부 갈등관리의 의미와 방향 탐색 - 갈등해소방법으로서 Policy Dialogue 학습 - 갈등지역에서의 주요이슈와 입장차이의 극복방안 모색 ※ 중부권포럼, 사회갈등연구소와 공동개최	대천 한화리조트 무궁화 A
4	「지방정부 상생협력과 갈등관리: 쟁점과 과제」 (2007. 12. 13)	- 공공갈등과 참여적 의사결정방법의 이해 - 상생협력을 위한 갈등관리와 시민사회의 역할의 공동인식 - 상생협력과 갈등관리의 추진방향 모색 ※ 한국공공행정학회와 공동개최 및 MOU 체결	공주 문예회관 소공연장

## 2) 정기총회 개최

(2007. 12. 13 현재 기준, 총 2회 개최)

순번	구 분	주 요 내 용	비고(장소)
1	제1차 정기총회 (2007. 5. 23)	- 2007년도 포럼사업방향 및 사업계획 보고, 감사선임 근거 보완(당연직 1인), 사무국 설치 등 의안 심의, 의결 - 포럼운영기반 확충을 위한 전용홈페이지 구축 및 시연( <a href="http://pcpf.or.kr">http://pcpf.or.kr</a> )	유성 스파피아 호텔 무궁화홀
2	제2차 정기총회 (2007. 12. 13)	- 2007년도 포럼사업실적 및 2008년도 사업 운영방향·계획 보고, 포럼 직제 확대개편 (전문위원회 : 교육훈련, 갈등해소, 지역 발전, 대외협력, 국제교류, 조사평가, 여성 참여, 민관협력, 민군협력 등) 및 임원변경 등 의안 심의, 의결	공주 문예회관 소공연장

## 3) 운영위원회 개최

(2007. 12. 13 현재 기준, 총 4회 개최)

순번	구 분	주 요 내 용	비고(장소)
1	제1차 운영위원회 (2007. 7. 11)	- 5개 연구 분과위원회 활성화 및 회원관리 내실화 방안 논의 - 포럼운영상의 문제점 파악, 대책교환 및 포럼사업 아이템 발굴 - 기획연구과제, MOU체결계획, 2차 워크숍 개최계획 논의	충남발전연구원 5층 회의실
2	제2차 운영위원회 (2007. 8. 20)	- 대학(원)생 우수논문대회 사업추진 논의 - 회원확보 방안 및 홈페이지 활성화 토론 - 2008년도 대상 주요 포럼사업 방안 협의	천안시민 문화회관
3	제3차 운영위원회 (2007. 11. 2)	- 권역별 포럼 연계운영방안 논의 - 회원확보, 회원주도형 포럼운영방향 논의 - 포럼 주요임원들의 역할 재인식 및 참여 방안 협의	대전 한화리조트 무궁화 A실
4	제4차 운영위원회 (2007. 12. 10)	- 2차 총회 및 4차 워크숍 개최계획 논의 - 포럼직제 확대개편 및 대외협력 활성화 방안 협의 - 2008년도 주요사업 추진구상·계획 협의	충남발전연구원 5층 회의실

#### 4) 주관기관 지정 · 교류협약 체결 · 간담회 개최

(2007. 12. 13 현재 기준, 총 4건 추진)

순번	구 분	주 요 내 용	비고(장소)
1	포럼운영 주관기관 지정 (2007. 5. 23)	- 충남발전연구원을 포럼운영 주관기관으로 지정(지정서 교부) - 충남발전연구원내 사무국 설치·운영	
2	사회갈등연구소와 교류협약(MOU) 체결 (2007. 8. 20)	- 연구성과 교류촉진 및 상호협력 - 포럼행사 상호참여 및 지원 - 지식·정보공유 및 학술활동 공동추진	천안시민 문화회관
3	한국공공행정학회와 교류협약(MOU) 체결 (2007. 12. 13)	- 연구성과 교류촉진 및 상호협력 - 포럼행사 상호참여 및 지원 - 지식·정보공유 및 학술활동 공동추진	공주 문예회관 소공연장
4	충남 4대 권역별 포럼 구성 및 운영 간담회 (2007. 10. 4)	- 상생·갈등 충남포럼 창립 및 경과 설명 - 북부권(천안·아산·연기·예산), 중부권(보령·서천·청양·부여), 서남부권(공주·논산·계룡·금산), 서해안권(서산·태안·당진·홍성) 포럼창립 계획 협의 - 상생·갈등 충남포럼과 권역별포럼 연계 운영 및 지원방안(컨설팅·코칭) 논의	충남발전연구원 5층 회의실

#### 5) 기획연구과제 추진 : 「충남지역 갈등실태 조사 및 유형화 연구」

(2007. 12. 13 현재 기준, 총 1건 추진)

참여연구진	주 요 내 용	연구기간 및 예산	비 고
- 연구책임자 (선문대학교 행정학부 권경득 교수) - 공동연구진 (김덕준 박사 외 4인)	- 도내 갈등사안 실태조사 및 유형화 분석 - 갈등관리실태 설문조사, 전문가인터뷰 실시 ※ 도·시·군 갈등관리책임관 및 지역오피이언 리더그룹 대상 인터뷰 병행 - 갈등유발 및 해결의 주체, 갈등형태, 갈등 규모, 갈등분야 등을 고려, 유형분류 분석(사사분면에 도식화) - 연구범위 충청남도 및 16개 시·군 갈등·분쟁사안 대상	계약기간 (2007. 11. 1 ~ 12. 31)  총 1,200만원 (연구비 1,000만원, 인쇄비 200만원)	연구성과 2008년도 1차 총회 보고계획, 책자배포 예정

## ☒ 2008년도 사업운영 방향·계획(안)

### 1) 기본방향 및 추진전략

#### <기본방향>

- 충남포럼이 “전국 최초의 창립 및 운영”이라는 책무인식
- 명실공히 민·관·산·학/연·인간의 협력 거버넌스체제 정착
- 다자간 담론형성을 통한 학습포럼 및 정책공동체 지향
- 참여확대, 사이버운영, 피드백·피드웨어드로 역동성 확보

#### <추진전략>

- 전년도 교육·연구중심에서 사회봉사기능 추가전략
- 대내적 역량축적 및 대외적 역량확대 동시병행전략
- 충남포럼과 권역포럼간의 연계·공조·협력 강화전략
- 타시·도 대상 벤치마킹 사례제공으로 성공모델 구축전략
- ※ 지역원로 DB구축 관련 전문가 풀을 통한 연대강화전략
  - 충남인적자원개발지원센터 2007년도 기획과제 연구성과물 연계활용 예정

### 2) 주요 사업운영 방향·계획(안)

#### ○ 「전문위원회」 구성 및 운영

- 기존 포럼직제 기준 운영위원장 산하에 7개 전문위원회 추가 설치
  - ▶ 교육훈련, 갈등해소, 지역발전, 대외협력, 국제교류, 조사평가, 여성참여, 민관협력, 민군협력 전문위원회를 설치(전문위원회 위원장, 간사, 위원 편제)

#### ○ 상생협력·갈등관리 「전문 교육프로그램」 도입, 운영

- 갈등관리, 협상·중재, ADR(대안적 분쟁·갈등 해결방법론), 정책Dialogue 및 갈등해결 모의실험(Simulation) 관련 전문강사 초빙 단체연수 추진
- 전문컨설팅기관 주관으로 특히 공무원(갈등관리책임관) 교육기회 제공
  - ▶ 1박2일 연수코스 마련, 연수후기·참가보고서 작성, 제출 등

- **현장대응력 강화를 위한 「갈등현장 조사탐구활동」 전개**
  - 갈등관리 전문가와 관련기관들과의 협의 및 필요시 개방·난상토론
    - ▶ 「갈등해소전문위원회」 중심으로 현장대응역량 확보
  - 갈등 현주소의 파악을 용이하게 하는 「갈등맵」(Conflict Map) 작성
    - ▶ 포럼 전용홈페이지 4대 권역별, 16개 시·군별 갈등상황 示顯
  
- **「2단계 연구개발(R&D) 사업」의 연속적 추진**
  - 1단계에 이어 「시민사회에서 본 상생협력 및 갈등관리방안 연구」를 추진
    - ▶ 현장의 목소리, 주민의 요구사항 등을 제도권내, 정책제도내 반영
  - 필요시 국내외 사례연구 병행으로 벤치마킹 효과 극대화 도모
  - 2007년도 기획연구 성과물을 토대로 실제 적용 및 활용(매뉴얼) 개발 추진
    - ▶ 분과별위원회 및 전문위원회별로 별도 연구사업 계획(유형별, 부분별) 및 예산확보지원 관련
  
- **상생협력·갈등관리 주제의 「대학(원)생 우수논문대회」 개최**
  - 포럼활동과 지역 대학(원)과의 연계를 통한 官-學 파트너십 강화
  - 상생협력·갈등관리 분야의 예비전문가 육성 및 포럼회원 저변확대
    - ▶ 독자적 포럼행사 추진 또는 한국공공행정학회와 공동개최방안 검토
  
- **충청남도 「4대 권역별 포럼육성 지원사업」 전개**
  - 충남 4대 권역별 포럼을 측면 지원(컨설팅, 코칭)하여 도내 저변확충 도모
  - 권역별 포럼운영의 특(성)화, 차별화 모색 및 현장대응역량 강화
    - ▶ 공동워크숍 개최 및 공통사안별 협력사업을 적극 추진
  
- **포럼활동의 「대외협력 강화 및 글로벌 거버넌스 포럼」 지향**
  - 공공갈등관리, 협상·중재, ADR(대안적 분쟁·갈등 해결방법론) 관련 기관·단체와 교류협력 MOU 체결 및 포럼활동 공조체제 유지
  - 국내 「KDI 갈등조정·협상센터」, 「고려대학교 갈등사회교육연구단」 및 국외 「미국 George Mason대(GMU) 갈등분석과 해결연구소」, 중국 상해사회과학원(SASS) 「The Consultancy Center on Economic, Legal and Social Affairs」 등
    - ▶ 포럼임원 및 지원자 대상 해당국가 방문계획 별도수립 및 예산확보 관련

## 포럼정관 개정(안) : 의안 2호



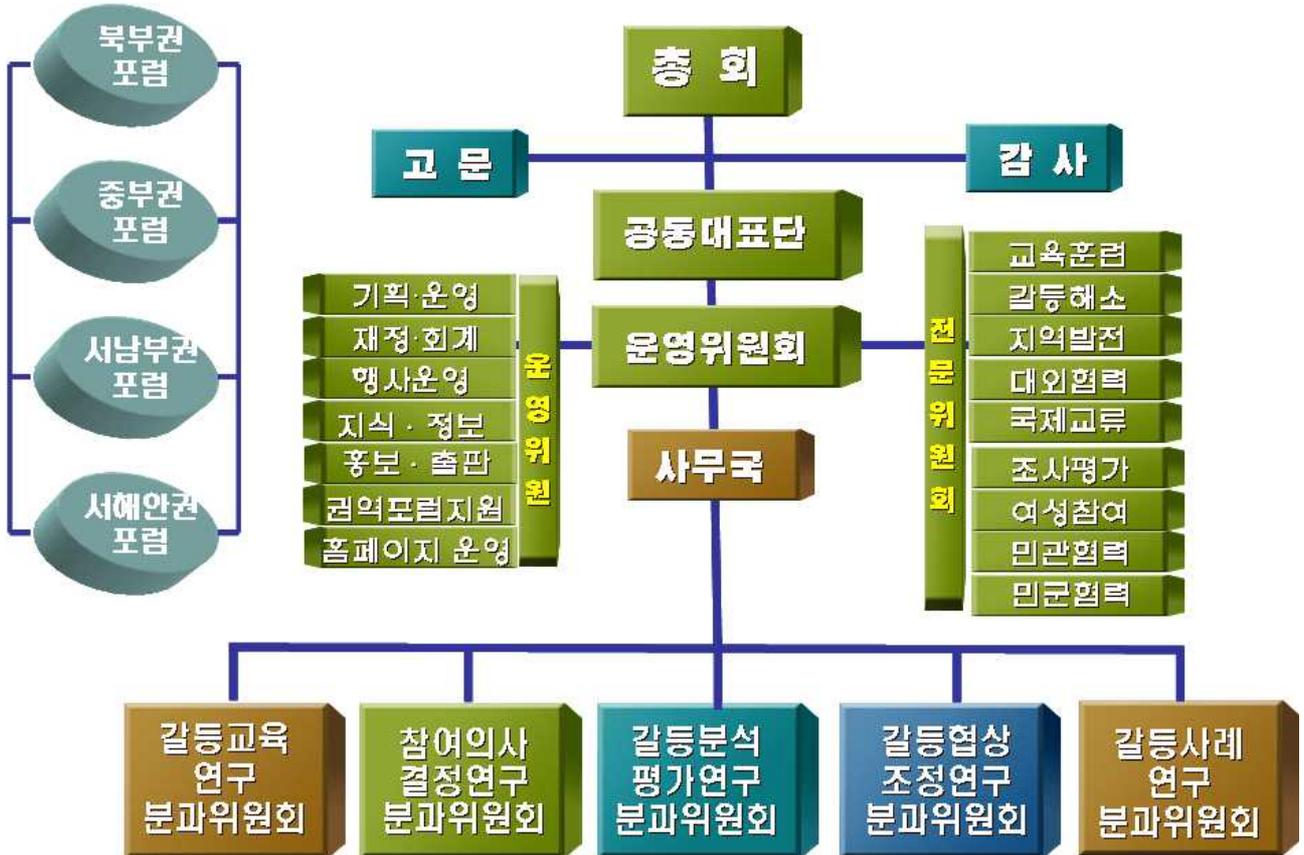
상생협력·갈등관리  
플러스충남 정책포럼  
Plus Chungnam Policy Forum

## 포럼정관 개정(안) : 의안 2호

### ☒ 의안 2호 : 「전문위원회」 설치 관련

- ◇ 개정요지 : 운영위원장 산하에 전문위원회(교육훈련·갈등해소·지역발전·대외협력·국제교류·조사평가·여성특별전문위원회 등)를 설치하여 포럼운영의 전문성 제고 및 다변화적인 갈등상황에 따른 능동적 대응역량을 확보
  
- ◇ 개정내용 : “제5장 운영위원회”, “제18조(구성)” 중 “③20인 이내의 범위에서 성별, 지역별, 전문분야별 등을 고려하여 정한다.”와 “⑤운영위원장 산하에 전문위원회(교육훈련·갈등해소·지역발전·대외협력·국제교류·조사평가·여성참여·민관협력·민군협력 전문위원회 등)를 설치하여 포럼운영의 전문성 제고 및 다변화적인 갈등상황에 따라 전문위원회를 탄력적으로 운영할 수 있다.” 및 “제19조(의결)” 중 “①운영위원회는 공동대표 또는 운영위원장이 소집하거나 운영위원 7인 이상의 요청이 있을 경우에는 공동대표 또는 운영위원장이 그 요청에 따라 소집한다.”로 개정함
  
- ◇ 비 고 : 9개의 전문위원회는 포럼운영 여건에 따라 적절히 가감조정하여 탄력적으로 운영 및 제5장(운영위원회), 제19조(의결)의 “②운영위원회는 재적 과반수 이상의 운영위원들이 출석과 과반수 이상의 찬성으로 의결한다”는 조항에 의거함

# 개정 포럼 조직도 (안)



- (개정) 운영위원 : ①기획·운영, ②재정·회계, ③행사운영, ④지식·정보, ⑤홍보·출판, ⑥권역별포럼 지원, ⑦홈페이지운영
- (개정) 전문위원회 : ①교육훈련, ②갈등해소, ③지역발전, ④대외협력, ⑤국제교류, ⑥조사평가, ⑦여성참여, ⑧민·관협력, ⑨민·군협력
- ※ 권역별포럼 지원 : ①북부권(천안·아산·연기·예산)  
 ②중부권(보령·서천·청양·부여)  
 ③서남부권(공주·논산·계룡·금산)  
 ④서해안권(서산·태안·당진·홍성)

▶ 공동대표(4), 운영위원장(1), 운영위원(7), 전문위원회(9), 분과위원회(5) 및 권역별 포럼(4)과 협력 운영 : 기능구조가 연계된 포럼의 재조직화

# 공공갈등과 참여적 의사결정 방법<sup>1)</sup>

곽현근(대전대학교 행정학부 교수)

## I. 서론

공공갈등은 중앙정부, 지방자치단체, 공기업 등 공공기관의 국가기능 수행과 관련하여 발생하는 갈등이다.<sup>2)</sup> 사회가 복잡화·다원화되어감에 따라 충청남도를 비롯해서 모든 정부수준에서 공공갈등이 증폭되어가는 추세이다. 이러한 추세에 맞추어 충청남도도 갈등의 예방과 해결을 위한 관심과 제도적 노력을 지속적으로 기울여나갈 필요가 있다.

공공갈등관리를 위해서는 갈등관리시스템의 제도화와 함께 공공기관이 수행하는 업무전반에 걸친 혁신이 동시에 이루어져야 한다. 특히 참여적 의사결정이나 조정·중재·협상과 같은 갈등해결 절차의 제도화뿐만 아니라 그러한 절차적 접근이 뿌리내리기 위해서 지방정부차원에서도 갈등관리 전문인력의 양성에 힘써야하며, 시민사회와의 공동노력을 통해 제도의 원활한 작동을 뒷받침해줄 수 있는 신뢰, 상호호혜, 화해, 관용 등을 포함한 사회적·문화적 인프라를 구축하는 것이 중요하다.

본 연구에서는 앞으로 우리사회의 중요한 갈등관리시스템의 중요한 부분을 구성할 것으로 판단되는 참여적 의사결정에 초점을 두고 접근해보고자 한다. 참여적 의사결정은 정책결정을 위한 정보나 지식을 제공하는 정책분석이 정책엘리트의 기술적·과학적 방법들에 의해 독점됨으로써, 실제 정책 내용이 사회의 가치를 제대로 반영하지 못할 뿐 아니라 정책실패의 중요한 원인이 되고 있다는 자성에

- 
- 1) 본 연구는 엄격한 학술적 연구가 아닌, 갈등관리를 위한 지방정부차원의 담론형성과 학습 목적을 위해 기존의 문헌들을 참조하여 준비된 것이다.
  - 2) 일반적으로 공공갈등은 쟁점의 성격을 중시했을 때, 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 의미한다. 반면 갈등 당사자를 기준으로 했을 때, 공공갈등은 “국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁”으로 정의되기도 한다(신창현, 2005).

서 출발한다. 참여적 의사결정은 공공정책의 형성과 정책과정에 설문조사, 공청회와 같은 형식적 참여가 아닌 대화적 민주주의라는 방법을 통해 시민들이 직접적으로 참여할 수 있는 방법과 조건을 고안하는 것에 목적을 둔다(지속가능발전위원회, 2005).

현재 우리사회의 곳곳에서 목격되고 있는 이해당사자간 갈등에 의한 공공정책의 표류현상은 사회구성원들 사이에 다양한 가치, 이해, 정책문제에 대한 해석들이 산재해 있음에도 불구하고, 실제 공공정책의 형성이나 결정과정에서 이러한 다양성과 차이를 충분히 조정하거나 반영하려는 노력이 부족하기 때문에 발생한다. 이처럼 기존의 정책분석방법이 해당정책과 관련된 가치나 정보 등을 폭넓게 수용하지 못하고 있다는 반성에 근거한 참여적 의사결정은 정부의 정책문제에 대한 인식과 기존의 정책결정의 절차, 방법, 도구 등에 대한 철저한 반성과 함께 시민들의 목소리를 정책에 반영하는 새로운 방법론을 발견하고 제시하고 있다는데서 의미를 찾을 수 있다.

## II. 참여적 의사결정의 의의

### 1. 참여적 의사결정의 의의

Lowndes et al.(2001)은 시민참여 유형을 4가지 범주로 나누고 접근하고 있다. 첫 번째 범주는 소비자위주 방식(consumerist methods)으로서, 목적에 있어 시민의 소비자 또는 고객으로서의 성격을 강조하고, 서비스전달측면에 주로 관심을 갖는 방법이다. 서비스만족도조사가 대표적인 방법으로 분류된다. 둘째, 전통적 방식(traditional methods)으로서 오랫동안 강조되어왔던 자문위원회, 공청회 등과 같은 시민참여의 전통적 방법을 말한다. 셋째, 포럼(forums)으로서 특정서비스의 이용자, 지역주민, 특정한 쟁점에 관심을 가지고 있는 개인들이 정기적으로 모여 활동을 하는 것으로서 동네포럼 또는 청소년 포럼 등을 포함한다. 넷째, 상담적 혁신방식(consultative innovations)으로서 시민들을 지속적인 담론에 개입시키기보다는 특정의 쟁점에 대해서 시민들에게 주로 자문을 구하는 새로운 방법을 말한다. 포커스그룹, 시민패널, 주민투표 등이 대표적인 예이다. 넷째, 숙의적 혁신방식(deliberative innovations)으로서 시민들로 하여금 숙의과정의 형태를 통해서 자

신들과 지역사회에 영향을 미치는 쟁점에 대해 성찰하는 것을 독려하는 새로운 방법이다. 대표적인 예는 공론조사, 합의회의, 시민배심원제 등을 포함한다.

본 연구에서 초점을 두고 있는 참여적 의사결정은 Lowndes et al.(2001)의 참여 유형 중 '숙의적 혁신방법'에 해당하는 것으로서 단순한 시민의 참여가 아닌 참여자의 숙의(deliberation) 및 참여자의 합의에 의한 의사결정 등을 특징으로 한다. 이러한 참여적 의사결정은 시민참여에 의해 공공의사결정이 영향을 받는 모든 경우를 포함하는 광의의 참여적 의사결정과는 구분된다. 즉, 일반시민과 공익을 대표하는 참여자를 선발하여 제한된 사람들을 집중적으로 의사결정에 관여하게 함으로써 시민의 의견을 공공의사결정에 반영할 수 있도록 하는 협의의 참여적 의사결정이 본 연구의 초점이 되고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 참여적 의사결정은 보다 발전된 참여민주주의 즉, 국가기관의 결정에 대한 저항으로서의 참여 또는 갈등과 대립이라는 구도 하에서의 참여가 아닌, 함께 문제를 인식하고 해결책을 숙의하여 공동의 결정에 이르는 합의의 형성을 지향한다. 따라서 참여적 의사결정은 숙의적 민주주의(deliberative democracy)와 밀접한 관계를 가지며, 그 구현의 핵심적인 방법론이라고 말할 수 있다(김유환, 2005). 더불어 참여적 의사결정은 만족도조사, 공청회, 공람 등 기존의 시민참여제도의 범위를 넘어 시민을 공공정책 결정과정의 동반자로 인식하는 적극적 참여를 보장하는 기법들을 특징으로 하고 있다.

참여적 의사결정은 단순한 의견수렴의 차원을 넘어서서 참여자의 합의를 통한 의사결정을 하고자 하는데 중요한 의의가 있다. 전통적인 이익대변적 참여절차와 달리 참여적 의사결정방식에는 이해관계인, 전문가, 시민사회단체 등 참여자는 행정기관과 공동의 의사결정주체로 인식된다. 행정기관은 이익대변모형에서 이해당사자 등의 참여를 허락해줄 것인가 하는 점을 판단해 왔지만 참여적 의사결정방식에서는 오히려 적극적으로 다양한 의견을 반영할 참여자를 물색하는데 애쓰는 입장이 된다. 문제되는 의사결정의 대상에 대해 발언하고자 하거나 의견을 가지고 있는 모든 사회구성원을 토론의 장으로 불러들여 합의를 도출하고자 하는 것이 참여적 의사결정의 기본구도이다.

---

3) 실제 2007년 2월 제정되고 5월부터 시행된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」의 제15조에서는 “갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는” 참여적 의사결정방법을 활용할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정이 말하는 참여적 의사결정은 광의가 아닌 협의의 참여적 의사결정으로 이해될 수 있다.

## 2. 숙의적 시민참여 모형으로서의 참여적 의사결정

조현석(2005)은 시민참여제도들을 참여수준, 참여자의 종류, 참여의 방식 등에 따라 기술관료적 모형, 다원주의적 모형, 그리고 숙의적 모형의 세 가지로 구분하고 있다. 이 중 참여적 의사결정은 숙의적 모형을 지향하고 있다.

### (1) 기술관료적 모형(technocratic model)

기술관료제는 현대 사회의 많은 정책문제들이 단순히 직관이나 경험보다는 복잡한 인과관계에 대한 체계적인 지식과 정보를 통해서 분석되고 해결될 수 있다는 것을 강조한다. 따라서 오늘날 정부의 정책결정은 다양한 분야의 기술적 전문가들에 의존하여 이루어지게 된다. 시민참여방법 중에서 공청회, 자문위원회 및 여론조사는 이러한 기술관료제의 논리에 기초하면서 이를 보조하는 수단으로 간주된다. 그러나 점차적인 기술관료제에 대한 의존은 많은 문제점들을 만들어내고 있다. 환경문제나 과학기술적 이슈 등의 문제에 불가피하게 내포된 불확실성과 위험은 과학기술적 문제해결능력을 넘어서는 탈정상과학(post-normal science) 또는 위험사회(risk society) 시대의 문제로 간주된다. 현대의 거대기술체계에 내재되어 있는 환경, 안전, 생명 등의 위험과 관련된 정책문제에 대응하기 위해서는 과학적 지식에 기초한 도구적 합리성과 전문주의를 넘어서서 시민참여를 통한 성찰적 합리성의 증진이 보다 중요한 것으로 받아들여진다.

### (2) 다원주의적 모형(pluralistic model)

현대 민주주의는 기본적으로 정치적 평등의 규범에 기초하고 있으나 이것이 현실적으로 작동할 수 있는 사회적 조건은 구비되어 있지 않다. 현실에서는 조직화된 이해집단들이 재정력, 사회적 네트워크, 조직적 로비의 우위를 통해서 정치행정과정에서 더 많은 영향력을 행사하고 있다. 다원민주주의는 바로 다양한 이해집단들의 협상에 의해 민주적 의사결정을 제도화한 것이다. 시민참여 방법 중 협상과 조정, 타협 등은 다원적 민주주의 모델에 입각한 것이다.

다원적 민주주의는 의사결정을 선호의 표출과 집성(aggregation)의 과정으로 이해한다. 즉 의사결정에서 사람들의 선호는 고정되어 있고 결정과정은 그것을 양

적으로 집성하는 것으로 이해하는 것이다. 민주주의에서 강조하는 협상, 타협, 양보란 참여자들 사이의 이익의 주고받기라고 이해되고, 그 이면에는 영향력의 행사와 전략적 행동이 게재되어 있다고 인식된다. 그러나 다원주의적 절차만으로는 진정한 합의와 공익형성이 이루어지기 어렵다는 비판이 끊임없이 제기되어 왔다. 그보다는 적극적인 시민성을 바탕으로 자유로운 토론을 통해 상호간 선호의 변화를 추구함으로써 보다 높은 차원의 공익의 형성에 기여할 수 있는 가능성이 열린다는 것이다.

### 3) 숙의적 모형(deliberative model)

숙의적 민주주의는 정책결정에 의해서 영향을 받는 시민들의 참여에 의해 이루어지는 집단적 정책결정을 추구한다. 참여자들은 합리성과 형평성의 가치를 지키면서 상호간 토론과 논쟁을 통해 이루어지는 합의를 바탕으로 정책결정을 하고, 이를 통해 민주적 정당성과 효과성을 확보한다. 공론조사를 체계화한 Fishkin(2000)은 민주주의의 세 가지 원칙으로서 정치적 평등(political equality), 비독재성(non-tyranny), 숙의(deliberation)를 제시하면서 숙의민주주의론을 전개하고 있다. 그는 토론과 숙의 과정이 없는 민주주의는 불완전한 민주주의라고 주장한다.

숙의는 사회적 과정의 하나로서 참여자들이 성찰을 통해서 자신들의 판단, 선호, 관점을 변화시킬 수 있다는 합의를 갖는다. 특히 이러한 선호의 전환이 강제, 위협, 상징조작, 기만을 통해서가 아니라 토론과 논변에 기초한 설득과 동태적인 상호학습과정을 통해 일어난다는 점이 숙의의 큰 특징이다. 이러한 점에서 숙의 과정에 의한 의사결정은 투표, 이익집성(interest aggregation), 협상 전문성에 의한 의사결정과는 크게 다르다. 단, 숙의과정의 강조가 직접민주주의(direct democracy)와 동일한 것을 주장하거나 의미하는 것은 아니다. 지방 수준의 시민 참여라고 하더라도 직접 민주주의적 방법의 적용에는 현실적 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 숙의는 대의제 민주주의를 대체한다기보다는 보완하는 방법이라고 보아야 한다.

### 3. 예방적 차원의 갈등관리로서의 참여적 의사결정

최근 갈등의 관리경향은 점차 갈등해소차원에서 갈등의 예방차원으로 변화하고 있다. 일반적인 갈등예방을 위한 과정은 갈등영향분석을 통해 파악된 갈등이슈를 이해당사자가 참여하여 합의를 도출하는 과정을 밟는다(국토연구원, 2005). 참여적 의사결정 방법은 이러한 갈등예방을 위한 합의도출과정의 중요한 수단으로 자리 잡고 있다. 구체적으로 살펴보면, 예방차원의 갈등관리를 위한 제1단계는 갈등을 예측하는 단계로서, 공공정책 결정과정에서 특정 정책이 직간접 이해관계자 및 사회에 미치게 될 영향을 사전에 평가하는 갈등영향평가를 수행하는 것이다. 갈등영향분석을 통해 특정 정책이 사회에 갈등을 유발할 가능성을 체계적으로 분석하여 사전에 대책을 수립하여 대응능력을 제고하고자 하는 것이 목적이다.

제2단계는 갈등영향분석에 기초하여 이해당사자를 대화를 위한 협상의 장으로 유도하는 단계로 이해당사자와 접촉하면서 갈등상황 및 공공정책에 대한 설명과 정보를 제공하고, 대화를 통한 문제해결이 서로의 이익에 부합됨을 주지시키며, 대화의 장에 참여를 적극 권유하는 단계이다. 이해관계자 참여 권유단계를 지나면 잠재갈등의 해소를 위한 기법과 절차에 합의하는 단계로 넘어가게 된다. 세부적인 규칙에 대해 토론을 통하여 합의규칙을 도출하게 되는데, 절차와 규칙은 상호 엄격히 준수해야한다는 것을 당사자들 간에 합의할 필요가 있다. 이 때 참여적 의사결정 방식들이 갈등예방 기법으로서 고려된다. 제3단계는 참여적 의사결정 기법의 활용을 통하여 합의안을 도출하고, 합의안을 권고하거나 공표하며, 이에 대한 성실한 이행을 담보로 갈등발생을 예방하게 된다.

이러한 갈등예방적 성격으로 인해 참여적 의사결정의 채택과정에서 신중히 고려해야 할 중요한 사항이 바로 갈등의 시간일정(timeline)이다. 갈등이 이미 심화된 단계보다는 아직 갈등이 발생하지 않거나 첨예화되지 않은 단계에서 참여적 의사결정이 성공적일 가능성이 높다. 갈등당사자들이 이미 어떤 입장을 천명하거나 갈등사안이 정치적 이슈로 비화한 이후에는 참여적 의사결정은 이미 상당한 제약조건을 안고 출발하기 때문에 그만큼 성공가능성이 약화될 수밖에 없다(김유환, 2005).

### III. 참여적 의사결정의 유형과 활용방안

#### 1. 참여적 의사결정의 유형

2005년도에 국무조정실에서 제안한 공공부문 갈등관리기본법(안)은 참여적 의사결정의 유형을 규제협상, 시나리오 워크숍, 시민배심원제, 합의회의, 공론조사를 제시하고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 유형들은 시민사회수준에서의 숙의적 참여성격이 강한 것으로 미국, 영국, 덴마크, 호주 등을 중심으로 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 사용되어온 결과 일반적 형식을 갖추게 된 것들로서 참여적 의사결정의 방법을 설계하는데 하나의 지표가 될 수 있다.

기존 정부에서 시민참여 기제로 많이 사용했던 정보제공 및 의견수렴 등 일반적인 참여방식은 일방적인 의사소통구조를 가지고 있는데 반해, 참여적 의사결정을 통한 방법들은 지식, 경험, 지위, 자원 등이 서로 다른 다양한 참여자 간의 숙의과정을 보장할 수 있도록 계획된 참여방법으로서 특히 일반시민들에게 객관적인 논의가 가능할 수 있도록 충분한 정보를 제공하는 과정이 중요한 의미를 갖는다.

##### 1) 규제협상(Regulatory Negotiation)

규제기관이 공식적인 정책결정에 들어가기 이전에, 규제로 인해 영향을 받는 이해관계자들과의 상호논의와 협상을 통해 규제내용에 대한 합의를 도출하고 이 과정을 통해 작성된 정책대안을 규제기관이 수용하는 규제정책의 결정방식이다. 일반적으로 규제협상은 어떤 특수한 규제에 대해 합의에 도달하기 위해 위원회를 설치하며, 여기에 규제기관과 이해당사자 집단의 대표들이 참여하고, 이 위원회에서 최종적으로 도출된 합의를 예비적 규제로서 수용할 것을 규제기관은 약속하는 것이다. 규제협상은 대개 위험관리와 환경규제에 적용되고 있다. 여기에서 시민은 이익집단의 전문적 대표들에 의해 대변된다.

규제관련 행정기관은 규제법안에 대하여 협상을 실시하는데 담당자는 변호사,

4) 2005년 2월 국회에 제출된 갈등관리기본법(안)은 국회의원들의 부정적 입장으로 법제정이 무산되었고, 2006년 9월 '대통령령' 제정 검토지시와 함께, 2007년 2월 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 제정되었다.

갈등조정전문가, 협상전문가를 주관자(convener)로 위촉하여 규제협상의 적용가능성을 검토하며, 준비자는 예상되는 이슈와 이해관계자들을 파악해 규제협상에 참여의사를 타진하고, 참여를 유도한다. 또한 주관자는 협상가능성평가, 협상절차설계, 협상위원회구성, 협상위원회운영규칙 초안 등을 담당한다.

주관자는 이해당사자들에게 참여신청을 30일 이상 공고하여 신청접수 후 이해관계자대표성 여부를 심사하여 협상위원회를 구성한다. 협상위원회는 정부, 지자체, 기업, 주민, 환경단체, 종교단체, 노조대표 등 각 이해관계를 대표하는 25인 정도로 구성한다. 복수의 정부기관대표는 이해관계별로 1인만 인정하고, 다른 위원들과 동등한 지위를 부여한다. 중립성과 공정성을 갖춘 전문사회자(facilitator)를 두어 전체 협상진행과 회의를 주재하고, 협상활동 지원과 회의록 등 자료를 관리하도록 한다. 보통 협상 본 회의 개최 1-2주 전에 협상위원회 운영규칙, 진행절차, 쟁점별 소위원회 구성, 공동현장조사 일정 등에 대한 합의를 하고, 운영규칙에 대한 합의가 이루어지면 본격적으로 협상위원회가 가동된다. 회의 횟수, 기간, 의제 등 미리 정해진 절차가 없으나 보통 4-8개월 정도가 소요되고, 이 기간 동안 여러 차례의 협상회합이 개최되며, 한 회합은 보통 1-2일의 작업이 소요된다. 전체회의 외에 소위원회, 작업반, 코커스를 운영하여 본 회의의 효율성을 높이도록 한다. 협의안이 도출되면 이를 바탕으로 규제법안을 작성하고 의견수렴과정을 거친 후 규제법안을 공포한다.

규제행정기관은 사전에 합의된 규제안을 잠정적인 규제에 수용할 것을 약속하며, 이러한 협상에 의한 법규제정은 일반적 시민참여보다 업계의 이해를 대변하는 이익집단의 대표들이 참여하게 된다. 이러한 이유로 협상에 의한 법규제정이 진정으로 숙의적 민주주의를 달성하기 위한 합의형성 기법인가에 대한 논란이 제기되고 있다. 하지만 이해당사자간 합의를 기반으로 한 규제내용을 도출함으로써 관련 정책이나 법안의 집행과정에서 새로운 갈등발생 가능성을 낮추어줄 수 있다는 장점이 있다. 규제협상대상으로는 이익집단의 대표체제가 잘 갖추어진 조직화된 집단이 존재하고 대표성을 가질 수 있는 이슈가 적합하다. 하지만 참여한 가치의 대립이 동반되는 이슈는 합의도출이 어려울 수 있고, 협상참여자 중 권력이 강한 이해관계자가 참여하는 경우 이의 영향을 배제하는 것이 어렵다는 단점이 있다.

## 2) 시나리오 워크숍(Scenario Workshop)

시나리오 워크숍은 지역적 수준에서의 발전계획입안과 미래의 가능한 발전을 전망하고 평가함에 있어 지역의 다양한 행위자들(정책입안자, 기술적 전문가, 기업 및 산업계 관계자, 시민)이 토론을 통해 의견을 수렴하는 조직화된 작업모임을 의미한다. 시나리오 워크숍은 지역관련 특정한 주제를 둘러싸고 미래에 있을 법한 일련의 시나리오를 작성하고 각각의 시나리오들이 가질 수 있는 문제점들을 여러 측면에서 평가하고, 이에 대한 해결방안을 마련하는 것과 현실적 행정프로그램의 작성과 지역수준의 행위자간 상호이해 및 신뢰구축을 목적으로 한다.

과정을 구체적으로 살펴보면, 지방정부나 의회는 약 5-6인으로 구성되는 운영위원회를 두어 워크숍일정, 진행방법, 진행관리, 참가자 초청 및 결정 등 워크숍을 준비한다. 운영위원회는 전문진행자를 선임하여 워크숍의 사회 및 토론 등을 진행하게 한다. 시나리오워크숍은 주민, 정책결정자, 과학기술전문가, 기업·산업관계자 등역할그룹을 각 4-6인 정도로 구성하여, 주제에 대한 각 그룹의 비전과 견해를 개발하여 다른 그룹과 토론을 통해 공유가능한 비전을 밝혀내어 최대한 합의를 이끌어 실천적인 실행계획을 제시하도록 한다.

시나리오 워크숍은 통상적으로 2일간 진행된다. 첫날은 전체공개회의로 워크숍의 목적을 소개하고, 이슈에 관련된 정보를 제고한다. 또한 4개의 역할그룹을 구성하여 각 그룹별로 각각의 시나리오를 작성한 후 전체회의에서 토론과 합의를 통해 단일 시나리오를 작성한다. 둘째 날은 각 역할 그룹의 멤버를 혼합하여 주제별 그룹회의를 구성하고 주제별 실행계획을 작성, 또한 전체회의를 개최하여 주제별 실행계획을 종합하고 우선순위를 선정한다. 이틀간의 워크숍 이후에는 확인된 시나리오와 실행계획을 지역의 여론주도자들에게 전달하고, 공청회 등을 통해 시나리오 워크숍의 결과를 사회적으로 공론화한다.

이처럼 시나리오 워크숍의 핵심은 각 역할그룹간의 대화를 통해 서로의 경험과 지식을 공유하여 새로운 비전을 개발하는 것으로 시민들로 하여금 지역개발과 관련된 정책입안 과정에 직접 참여기회를 제공하고, 사회적 합의를 기반으로 갈등을 예방하는 기법이다. 시나리오 워크숍은 참가자들을 각 역할별로 그룹화하여 구서함으로써 지역의 이해관계자들의 집단대표성을 확보할 수 있다. 즉 이해관계자의 직접적인 참여가 가능한 사회합의 방식으로 의사결정이 이루어짐으로써 합

의이행에 대한 담보력이 다른 기법에 비하여 높은 편이다. 일반적으로 중소도시 규모의 어떤 정책사항에 대한 합의도출을 위한 방법으로 적합하다. 특히 다양한 유형의 기술적인 평가와 선택이 필요한 지역사회의 쟁점에 대한 합의 유도에 이용될 수 있다. 비교적 좁은 지역의 정책이나 이슈에 대한 합의방법이므로 소요시간이 짧고 운영위원회 및 역할그룹의 참가자 구성이 비교적 쉬운 점이 특징이다.

하지만 이 기법 역시 전체회의의 원활한 사회와 원활한 토론을 진행할 전문적인 사회자나 갈등조정전문가를 확보하기 어려울 수 있다. 지방정부차원에서 주최하는 것이 보통으로 회의진행 준비, 참여자확보, 합의도출과 공론화 및 합의실행에 상당한 신뢰를 줄 수 있으나 운영위원회의 활동에 있어서 지방정부와의 독립성 확보가 관건이다.

### 3) 시민배심원제(Citizen's Jury)

시민배심원 기법은 특수한 정책 또는 결정사항에 대하여 대표적 시민집단으로부터 숙의를 거쳐 제안을 얻는 수단의 하나이다. 사회적으로 논란이 되는 이슈에 대한 여론형성을 도모하기 위해 활용되기도 하며, 공공문제에 대한 보통시민의 의견을 반영하기 위해 활용된다. 이 기법은 다양한 수준의 정부에서 활용가능하며, 경제, 행정, 환경, 지역개발 등 다양한 정책적 이슈에 적용가능하다.

이 기법은 정부의 의뢰로 주로 비영리 전문기관이 주최가 되어 수행하고, 배심원은 여러 지역에서 다양한 직업과 경험을 갖는 시민들을 무작위로 선정하여 보통 12-24명으로 구성되며, 선별된 시민들이 4-5일 만나서 특정이슈에 대해 숙의과정을 거친다. 주최기관은 전문사회자를 위촉하여 사회 및 진행을 담당하게 하고, 중립적인 입장을 견지하고 다양한 의견이 논의될 수 있도록 유도한다. 자문위원회를 두어 선정된 주제에 대해 시민배심원들에게 다양한 시각을 제공하고, 중립적인 결정을 할 수 있도록 전문가적인 견해를 표명하도록 한다. 이 자문위원회는 공무원, 대학교수, 시민단체 등 해당 주제에 대한 전문가들로 구성된다.

시민배심원 기법에서 중요한 것은 증인단이다. 증인은 보통 해당 주제에 대한 이해관계자, 정치인, 정책전문가로 구성된다. 증인단구성은 문제의 모든 측면들을 공정하게 다루도록 하기 위해 다양한 의견간의 균형을 맞출 수 있도록 설계되어야 한다.

시민배심원기법은 보통 4-5일 진행된다. 배심원회의 첫째 날은 회의 목적 및 배심원기법, 회의의 기본절차와 토론방식을 소개하고 선정된 주제에 대한 주요 쟁점 및 전문용어 등 배경지식을 배심원들에게 제공한다. 둘째 날 및 셋째 날은 이슈에 대한 자문의원의 의견과 증인들로부터 증언을 청문하고, 배심원간의 숙의과정을 진행한다. 이 과정에서 진행자는 배심원들에게 진행단계를 주지시키며, 대립되는 의견을 정리하여 제공한다. 마지막 날에는 시민배심원의 숙의를 통해 도달된 최종결과를 정책권고안의 보고서 형태로 제출되며, 언론에 내용을 발표한다.

시민배심원제도의 특징은 이해관계자가 아닌 일반시민을 배심원으로 선정하여 참여시킴으로써 이익갈등 보다는 정책 또는 가치갈등 해소나 예방에 적합한 방법이다. 무작위로 시민배심원을 선발하여 이슈화된 문제에 대하여 사회적 공론화하고 합의를 도출하는데 적합한 방식이다. 필요에 따라서는 특정집단을 고려할 수 있는 등 이슈에 따라 배심원의 구성원을 융통성 있게 할 수 있다.

시민배심원제도는 문제가 된 이슈나 정책합의에 시민이 주도적으로 참여하여 불특정 다수인과 관련된 이슈에 대한 갈등의 사전적 예방차원에서 유용한 방식이다. 숙의적 시민참여에 바탕을 둔 사회적 합의형성의 도출이 가능하고 공공이슈에 대한 여론형성과 이 과정에서의 사회적 학습이 가능하며, 갈등적 공공이슈에 대한 정책권고안의 도출을 통해 효과적 정책결정 및 집행에 기여할 수 있는 효과가 있다. 특히 다양한 분야의 정책결정 영역에 활용가능하며, 지역적으로도 전국적 단위에서 지방자치단체까지 다양한 적용이 가능하다. 특히 시민배심원을 주축으로 관련 이슈의 전문가로 구성된 자문위원회와 증인을 활용하기 때문에 시민중심적 사고에 적합한 방식이다. 하지만 전국적 이슈를 다룰 때 한정된 배심원으로 협의안을 마련할 경우 대표성에 문제가 발생할 수 있으며, 특별한 이익과 관련되거나 특정지역과 관련된 갈등이나 이슈에는 적합한 방식이 아니다. 또한 전문적인 기술을 가진 중립적인 진행자의 선정이 어렵고, 자문위원과 증인의 선정에서 이해가 첨예하게 대립되는 문제가 발생할 수 있다.

시민배심원제도는 미국과 유럽 등지에서는 일부 성공사례들이 있고, 국내의 경우 울산 북구에서 음식물쓰레기처리장 건설을 둘러싸고 벌어진 주민과 지방자치단체 사이의 갈등을 배심원제를 통해 해결한 사례가 있다.<sup>5)</sup>

---

5) 김소연(2006)은 울산북구 시민배심원제가 현실갈등에 숙의적 참여제도를 적용한 최초의 성공사례로 평가받고 있음에도 불구하고, 행정과 의회의 안일한 태도로 인해 갈등이 진전된

#### 4) 합의회의(Consensus Conference)

합의회의는 일반시민들로 구성된 패널이 사회적으로 가치의 대립 등 논란이 일고 있는 과학기술, 환경, 또는 사회윤리적 이슈에 대해 전문가들로 구성된 패널들에게 질의·토론한 후 시민패널의 합의를 언론보도를 통해 공론화하는 기법이다. 이 방법은 숙의에 기초한 시민들의 합리적인 판단확인을 통한 정책권고안의 제출과 과학기술의 문제에 대한 일반시민과 전문가, 그리고 정치인들 사이의 간격을 좁히는데 목적이 있다. 과학기술이슈에 대한 시민참여방법으로 활용되고 있는 합의회의는 과학기술정책의 입안과정에서 과학기술과 동떨어진 보통 시민들의 견해를 적극적으로 반영하고자 하는 새로운 형태의 기술영향 평가 방법이다.

합의회의는 정부, 과학기술학술단체, 대학, NGO등이 개최할 수 있으며, 주최기관은 합의회의 진행과정 및 결과에 영향을 미치지 않도록 중립을 유지해야 한다. 주최기관은 프로젝트관리자를 두어 합의회의 준비과정을 총괄한다. 선정된 주제에 대해 전문지식을 갖는 3-5인으로 구성된 독립적인 자문위원회를 설치하여, 프로젝트관리자에게 조언 및 자문, 관련 자료제공, 선발된 시민패널 인준과 전문가패널을 추천한다. 시민패널은 선정된 주제에 대해 전문적인 지식과 특정한 이해관계가 없으며, 다양한 계층을 대표할 수 있는 일반시민들 중 10-16명으로 구성한다. 시민패널은 1차와 2차에 걸친 예비모임에서 얻은 지식을 기초로 전문가에 대한 질문을 선정하고, 본회의에서 전문가들과 질의응답을 거친 후 자체토론을 통해 합의안을 작성한다.

전문가패널은 선정된 분야의 전문가와 함께 윤리학 및 종교학 등의 인문학자, 정부대표자, 시민단체 등 다양한 이해관계를 대표하는 10-15인으로 구성된다. 이들은 본회의 첫날에 시민패널이 선정한 질문에 응답하고, 둘째 날에 시민패널의 추가적인 질문에 응답하며 토론에 참여한다. 전문가패널은 시민패널이 내린 최종 합의안에 영향을 미칠 수 없다. 프로젝트관리자, 자문위원회, 시민패널, 전문가패널 등 이외에 합의회의의 과정 중 예비회의와 본 회의의 사회 및 시민패널의 자

---

단계에서 배심원제가 도입되면서 숙의적 민주참여모델이 갖추어야 할 공정성과 효율성을 제대로 구축하지 못했고, 이로써 합의과정에서 사회적 신뢰를 회복하는데 기여하지 못했다는 평가를 내리고 있다. 즉 공공정책의 기획단계에서 고려되지 않고, 갈등의 막바지에 몰려 배심원제가 도입된 것이 숙의적 모델로서 충족시켜야 할 조건들을 구비하고 성공적인 결과를 이끌어내는데 큰 장애요인으로 작용했다는 해석을 제시하고 있다.

체토론을 진행하는 전문사회자나 조정전문가를 프로젝트 관리자가 선정하여 자문 위원회의 인준을 거쳐 위촉한다. 시민패널 진행자는 공정하고 객관적인 입장을 견지하고, 시민패널의 원활한 토론을 이끌 수 있어야 한다.

합의회의는 준비기간이 통상적으로 6개월 정도가 소요되며, 본회의는 2박3일 또는 3박4일이 걸린다. 본회의 마지막 날에 시민패널이 합의한 합의안을 기자회견을 통해 발표하여 사회적으로 공론화를 유도하고, 최종합의안은 관련기관에 송부하여 정책에 반영하도록 한다.

합의회의는 사회적으로 논란이 일고 있는 이슈들에 대해 일반 시민들이 다양한 전문가 의견을 청취한 후 정부가 취해야 할 기초를 권고형태로 제출하는 것이다. 이 권고를 통해 정책결정자는 시민들의 삶에 영향을 미치는 공공정책에 일반인들의 인식을 반영하여 사회갈등을 예방하는 기능을 수행할 수 있다. 합의회의의 특징은 참가하는 시민들이 특정이해관계를 대표하는 것이 아니라 공공이익과 선을 고려한 토론과 합의과정을 거치게 되고, 합의 도출된 안을 사회전체의 이슈로 확산시켜 공공선을 추구하는 것이다.

장단점을 살펴보면, 우선 특정 이해관계인의 참여가 아니라 공공이익에 중점을 둔 패널선정으로 국민적 이슈가 된 논쟁의 사회적 합의안을 도출하는데 적합하다. 사회적 합의안의 확산에 중점을 두고 있으므로 논쟁에 대한 여론형성을 통하여 정책반영에 유리한 방법이다. 시민들은 전문가로부터 전문적인 조력과 정보를 받을 수 있어 기술적이고 환경적인 측면에서 취약점을 보완할 수 있다. 적용영역이 가변적으로 전국 또는 지역적 활용이 가능하다는 이점이 있다. 하지만 직접 이해당사자가 간접적으로 관여함으로써 합의안에 대한 불만으로 갈등을 일으킬 가능성이 있으며, 운영위원회 구성과 시민대표자, 전문패널 선정 등 합의회의를 위한 조직구성과 사전회의에 많은 시간과 비용지불이 예상된다. 또한 고도의 전문기술이나 환경적 가치체계를 수반하는 갈등의 경우 적용이 쉽지 않으며, 갈등 조정이나 협상전문가가 없는 상황에서 패널진행을 위한 전문가 확보의 어려움이 있다. 이러한 어려움에도 불구하고, 우리나라에서도 최근 환경운동, 생명운동의 영역에서 배아복제, 원자력정책 등에 관해 시민사회단체들이 실험적으로 시행하며 공공기관과의 공조를 확대해가는 추세에 있다.

## 5) 공론조사(Deliberative Opinion Poll)

공론조사는 통상적 여론조사 방법이 시민대중의 피상적인 태도조사에 그치는 약점을 숙의과정을 덧붙여 보완한 것이다. 공론조사는 특정이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형잡힌 정보를 제공받은 상태에서 모집단에 대표성이 있는 시민간 토론을 통해 형성된 '공적 판단'(public judgment)을 확인하는 수단이다. 1988년 미국의 James Fishkin이 처음 제안하고, 1994년 영국에서 처음 실시된 이래 세계 각국에서 실시된 바 있다.

공론조사는 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대해 토론하게 한 후, 참여자들의 의견을 조사하는 방식을 취한다. 1차로는 2~3천명의 시민에 대해 통상의 여론조사를 실시한 후, 이 중 2~3백 명의 표본을 추출하여 이들에게 주어진 쟁점에 대한 충분한 정보를 제공하고 심도 있는 그룹별 토론을 진행시킨 후, 2차 의견조사를 통해 숙의를 거친 여론 즉 공적 판단을 확인하는 것이다.

이와 같이 배우고, 생각하고, 토의하는 심사숙고의 과정이 공론조사가 전통적 여론조사와 구별하는 가장 큰 특징이다. 여론인식방법으로서 기존의 단순여론조사는 응답자들이 당해 사안과 관련된 판단을 하기 위해 필요한 지식과 관심이 미미한 상태에서 응답한 의사를 양적으로 단순 취합하는 것에 불과하기 때문에 조사결과 파악된 국민의사의 신뢰성과 정당성이 낮아지는 문제가 있다. 여론파악에 있어 당해 사안에 대한 지식과 관심이 부족한 상황에서 응답자는 사안에 대한 명확한 의견형성을 하지 못하여 무응답할 확률이 높아지는 무응답 가능성 증대문제와 여론 조사의 응답자들의 자신의 무지를 노출시키는 것을 기피하기 때문에 당해 사안에 대하여 전혀 알지 못함에도 불구하고, 아는 것처럼 거짓으로 대답할 가능성이 높은 허위의사 표시문제를 극복할 수 있다는 이점이 있다.

## 6) 라운드 테이블(Round Table)

라운드 테이블은 특정사안에 대해 이해관계를 가지는 그룹, 전문가, 공공기관이 원탁에 함께 모여 토론을 통해 합의를 도출하는 방법이다. 라운드(round)라는 명칭은 그 모임의 누구도 지휘자(head)가 되지 않으며, 토론에 참여하는 모든 사람이 결정에 대한 동등한 권한을 가진다는 의미를 갖는다. 구체적인 도시계획 및

지역계획에 이용될 수 있으며, 정치적, 사회적 문제에도 적용이 가능하다.

환경단체나 일반시민 등이 공공기관과 동일한 권한을 가지고 참여하여 숙의과정을 통해 정책이나 사업에 관한 문제를 결정하는 것으로서 참여의 효과가 매우 크다. 라운드테이블은 환경적, 윤리적 또는 사회적 기준에 관한 행동강령을 마련하기 위해 산업계 또는 과학단체 대표들과 협상을 하는 플랫폼으로 이용되고 있다. 비록 시민참여는 의무적은 아니지만, 종종 다양한 시민사회조직들이 그러한 논의에 참여하고 있다. 라운드테이블은 코드화된 법적 장치를 마련하는 것에 의도를 두고 있지는 않지만, 실제로는 여기서 이루어진 자발적 동의는 나중에 법적 구속력이 있는 규칙으로 변형되기도 한다.

이상의 논의를 중심으로 참여적 의사결정의 특징과 장단점을 요약하면 <표 1>에 나타난 것과 같다.

<표 1> 참여적 의사결정 방법 특징 개관

참여모델	절차개요	특징	참여자 성격	장점	단점	적용
규제협상	협상->합의	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부대표와 이해관계자들이 협상으로 규칙제정</li> </ul>	이해관계자 대표(환경단체 중 공익단체, 일반시민도 포함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익단체 및 일반시민이 정부대표와 동등한 지위에서 참여(참여의 효과 큼)</li> <li>갈등예방</li> <li>우호적 관계 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직화되지 않은 개인의 참여 어려움</li> <li>타협으로 문제해결(가치갈등에는 부적합)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국, 지역적 범위 모두 적용가능</li> <li>이익갈등</li> <li>이해관계자가 뚜렷하게 구분되고 수가 제한적인 경우 적용가능</li> </ul>
시나리오 워크숍	시나리오작성->공동의 전망수립->공동의 실행계획수립->공공기관에 전달	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반시민이 지역전문가로 참여</li> </ul>	이해관계자 대표(공공기관, 기술전문가, 업계, 일반시민의 대표자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반시민의 역할중시(다른 이해관계자 대표와 대등한 역할)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>합의의 어려움</li> <li>비용효율성 낮음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역적 갈등</li> <li>가치갈등, 이익갈등 모두 적용가능</li> <li>미래예측이 어려운 복잡한 문제로서 다양한 유형의 선택가능한 대안이 존재</li> </ul>
시민배심원제	정보제공->숙의(질의, 답변)->결론도출->정책권고안발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>충분한 정보를 학습한 일반시민의 대표자가 정책을 결정</li> </ul>	일반시민(대표성 확보한 시민대표)	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반시민에 의한 정책결정</li> <li>문제에 대한 면밀한 검토</li> <li>사회적 목표로서의 공공선 추구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소수참여로 인한 낮은 대표성</li> <li>결과에 대한 시민전체의 수용성 확보 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능</li> <li>가치갈등</li> <li>복잡하고 논쟁적 문제에 대한 구체적 선택 필요시</li> </ul>

(다음 쪽에 계속)

<표 1> 참여적 의사결정 방법 특징 개관

참여모델	절차개요	특징	참여자 성격	장점	단점	적용
합의회의	전문가패널의 정보제공->숙의(질의, 답변)->결론도출->기자회견으로 정책권고안 발표	· 과학기술적 지식이 필요한 사안에 대해 일반시민이 학습 후 결론도출	일반시민(지원 후 선발된 시민)	· 과학기술적 정보제공 · 공공선 추구	· 지원자 참여로 대표성 낮음	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능 · 가치갈등 · 일반시민의 과학기술적 인식, 공론화 필요시 · 복잡하고 기술적인 논쟁적 사안
공론조사	기준조사->토론회->의견조사->발표	· 여론조사와 숙의과정의 결합	대표성있는 일반시민	· 참여자의 대표성 확보 · 지식과 정보가 제공된 시민에 의한 질적 의견조사	· 다수의 참여자로 인한 낮은 심사숙고성 · 낮은 비용효율성	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능 · 가치갈등, 이익갈등 모두 적용가능 · 대안 선택 가능한 복잡한 문제
라운드 테이블	준비절차->전문가 프리젠테이션->원탁회의	· 특정한 문제에 관해 참여자들이 동등한 위치에서 창의적으로 문제해결	이해관계자 대표(공공기관, 일반시민, 환경단체 등)	· 공익단체 및 일반시민이 정부대표와 동등한 지위에서 참여(참여의 효과 큼) · 갈등예방 · 우호적 관계유지	· 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움 · 타협으로 문제해결(가치갈등에는 부적합)	· 전국적, 지역적 갈등 모두 적용가능 · 이익갈등 · 창의적 해결방안 모색이 필요한 경우

자료: 지속가능발전위원회(2005): 299-301)을 재구성

## 2. 갈등원인에 따른 활용방안

### (1) 지식의 차이가 원인인 갈등

공공정책이나 사업과 관련된 행위자들이 가지거나 신뢰하는 지식이 서로 상이하여 발생할 수 있는 갈등의 유형이다. 방사성폐기물의 안정성에 관한 인식의 차이, 새만금간척사업에 있어서의 경제성평가와 담수호수질에 대한 평가의 차이, 서울외곽 순환도로의 교통량예측 등의 차이에서 비롯된 갈등을 예로 들 수 있다. 이러한 유형의 갈등은 관련 행위자들이 상대방의 지식을 경청하고 이해함으로써 그 차이를 좁혀 합의된 지식에 도달하면 해결될 수 있다.

위험성평가, 환경평가, 경제성 평가 등이 포함된 복잡한 사안의 경우, 전문가들의 견해가 서로 상이한 경우가 있고, 이러한 견해로 인해 공공기관과 일반시민, 환경단체 사이에 갈등이 심화되는 경우가 종종 발생한다. 이러한 경우 시민참여를 통한 갈등의 해결은 전문가가 아닌 일반시민들이 대립하는 전문적 견해에 관해 균형있게 학습하고, 대화와 토론을 통해 합리적인 의견을 제시할 수 있을 것을 요건으로 한다. 시민배심원제, 합의회의는 일반시민이 전문가들의 상반된 견해를 듣고 토론을 통해 합의된 견해를 도출하는 것으로서 이러한 유형의 갈등에 효과적으로 작용할 수 있다.

### (2) 이해관계의 차이가 원인인 갈등

이해관계의 갈등은 한정된 자원을 관계자들 사이에 어떻게 분배하는 것이 좋느냐에 대한 차이에서 기인하며, 공공정책 및 사업과 관련해서는 대개 지역주민들의 이주 및 직간접적인 보상의 문제와 결합하여 나타난다. 예컨대 새만금간척사업의 경우에는 갯벌의 상실로 피해를 받는 어민들과 간척사업을 통해 지역발전의 활성화를 기대하는 전북도민 간에 이해의 갈등이 존재하였다.

이러한 유형의 갈등은 공공사업에 영향을 받는 시민들의 이해관계의 정도에 따라 상이한 참여방법이 활용될 수 있다. 즉, 어떤 공공사업장이나 시설물이 입지하게 될 지역에 근접한 거주주민이 없거나 시설물에 대한 염려가 심각한 정도에 이르지 않은 경우에는 그에 대한 정보 및 교육제공의 방법으로 충분할 수 있지만

위험시설물, 혐오시설물 등이 입지하게 될 지역 근처에 거주주민이 존재하고, 이들이 다른 지역의 주민들보다 많은 경제적, 정신적, 육체적 피해를 입을 염려가 클 경우에는 이들의 의견이 실질적으로 반영될 수 있는 참여방법을 활용해야 한다. 이때, 시민들은 공공선을 추구하는 시민의 대표자가 아니라 자신의 이해관계를 대표하는 자로 참여하여 공공기관 및 다른 이해관계인들과의 적절한 주고받기를 통해 갈등을 해결하게 된다. 라운드테이블, 규제협상 등이 이에 해당된다.

### (3) 가치나 이념의 차이가 원인인 갈등

가치의 갈등은 신념, 종교, 문화 등의 차이에서 비롯되는 것으로서 공공정책 및 사업과 관련하여 정당성의 문제로 나타난다. 즉, 가치는 옳고 그름을 판단하는 기준이라고 할 때, 이를 둘러싼 갈등은 누가 또는 무엇이 옳고 그르냐에 대한 결정에 따라 해결될 수 있다. 그러나 이에 대한 결정은 이해관계의 갈등과는 달리 당사자간의 타협으로 이루어질 수 없다. 따라서 가치갈등의 경우 시민참여의 목적은 참여자들이 자신의 이익보다는 공공선을 염두에 두고, 대화를 통해 자신의 주장을 개선함으로써 공동의 해결방안을 모색하는데 있다. 이 때 시민배심원제, 합의회의 등의 방법은 시민들의 학습과 숙의를 통해 문제를 해결하는 방법으로서 효과적인 도구가 될 수 있다.

하지만 이들 방법은 단지 소수의 참가자들만이 회의에 참석하여 결정을 내리기 때문에 일반시민들이 자신들이 직면하고 있는 첨예한 갈등의 문제에 대한 답안으로 수요하기 어렵다는 문제가 있다. 이러한 문제를 보완하기 위해 공론조사를 고려해 볼 수 있다. 즉, 공론조사는 대표성을 가지는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대해 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하는 방법으로서 일반 시민의 의견을 조사하는 여론조사에 공공선을 염두에 둔 숙의과정을 결합시킨 것으로서 이를 통해 변화된 개인의 의견과 선호를 도출하게 한다.

### (4) 비전의 차이가 원인인 갈등

공공정책은 현재의 사실을 기초로 하여 미래를 예견하고, 그에 따른 실천계획을 수립함으로써 마련되는 것으로 일반시민들에게 직간접적으로 많은 영향을 미치게 된다. 오늘날과 같은 복잡한 사회 속에서 미래는 다양한 구성원들의 행위가

서로 영향을 미쳐 이루어져나가는 것이고, 특히 일반시민의 역할은 미래의 중요한 변화요인이 된다. 따라서 계획수립단계에서의 일반시민의 참여는 지역전문가로서의 시민적 경험과 의견을 반영하여 합리적인 계획을 수립함과 동시에 장래에 발생할 수 있는 갈등의 해소에 효과적으로 작용할 수 있다. 시나리오 워크숍은 일반시민들이 공공기관, 업계, 전문가 등과 함께 지역의 전문가로 참여하여 토론을 통해 공동의 전망과 실천방안을 수립하는 것으로서 장래 전망의 차이에서 비롯된 갈등의 해결에 적절히 이용될 수 있다.

## IV. 참여적 의사결정 적용상의 문제점과 개선방안<sup>6)</sup>

### 1. 방법론적 성숙도의 제고

우리나라에서도 국가와 지방자치단체, 연구단체와 시민단체 등에서 참여적 의사결정을 시도한 사례가 축적되어 가고 있다. 그러나 아직 우리나라에서 시도되고 있는 참여적 의사결정은 사례에 따라 다르지만 방법론적으로 충분히 성숙되지 못한 경우가 많다. 특히 중립적 제3자를 활용하여 갈등을 해결하는데 있어서 적극적이지 못하며 기술적이지 못한 것으로 판단된다. 전문적인 갈등관리자가 많지 않기 때문이다. 앞으로 참여적 의사결정의 설계와 시행 등에 있어서 전문성을 높이고, 방법론적으로 완성도를 제고해나가야 할 것이다.

### 2. 행정기관의 신뢰성 확보

우리나라의 참여적 의사결정 운용에 있어서 공통적으로 지적되는 난점은 행정기관에 대한 신뢰성의 문제이다. 공공의사결정에 참여한 당사자들은 늘 정부의 저의에 대한 불신감을 떨쳐 버리지 못한다. 참여와 합의에 의해 문제를 해결하고자 하면서도 나름대로의 저의를 가지고 그것을 관철하려고한다고 믿는다. 이러한 불신감, 정부의 객관성과 중립성에 대한 회의를 불식시키는 것이 우리나라의 참여적 의사결정의 중요한 성공요인이 된다.

---

6) 다음에 제시된 문제점과 개선방안은 지속가능발전위원회(2005: 338-343)와 한국여성개발원(2005: 244-249)에서 정리한 내용을 인용한 것이다.

신뢰성을 확보하기 위해 정부기관은 늘 투명하게 정보를 공개하고, 객관적인 입장을 견지하여야 한다. 미리 갈등사안에 대한 심도있는 검토를 통하여 문제해결의 원칙을 세우고, 그 원칙을 소신 있게 관철해나가려는 태도를 견지하여야 한다. 정부의 해결책을 강요하고 어떻게든 그것을 관철시키려 해서는 안 되며, 그러한 느낌도 주지 않도록 조심해야 할 것이다.

### 3. 사전갈등예방과 참여적 의사결정 활용의 시기적 적절성

우리나라의 참여적 의사결정은 상당수가 이미 갈등이 표면화된 이후 그 절차가 시작된다. 그러나 이미 갈등이 표면화되고, 이해당사자의 대립적인 입장이 표명된 상태에서 참여적 의사결정방법을 활용하여 성공하는 것은 그만큼 어렵다고 할 수 있다. 따라서 공공계획의 부정적 결과를 시정하는 식의 접근이 아니라 계획 입안에서부터 함께 참여함으로써 사전에 갈등원인을 제거하려는 정보의 접근이 필요하다. 갈등에 대한 사전예방은 사후관리보다 사회적 비용이 적게 들뿐만 아니라 정부에 대한 국민의 신뢰도 확보할 수 있는 중요한 전략이 될 수 있다. 특히 참여적 의사결정방법의 경우 적시에 채택하는 것이 합의도출에 매우 의의를 갖는다. 갈등이 표면화되기를 기다릴 것이 아니라 갈등영향분석을 통해서 예상되는 갈등에 대해 미리 참여적 의사결정방법을 채택하여 절차를 밟아가는 것이 중요하다.

### 4. 시민단체의 역할

갈등 및 대립구도 하의 이익대변절차에서 시민사회단체는 주로 정부의 의사결정의 문제점을 지적하고 비판하는 입장에 서있었다. 이러한 구도 하에서 시민사회단체가 대안 없는 비판을 하는 경우도 많았고, 대안이 있다고 하더라도 어떤 측면에서는 단지 원칙론적 대안을 제시하는 경우도 많았다. 이러한 시민사회단체의 행태는 정부의 공공의사결정의 문제점을 부각시키는 데에는 효과적이었으나 결과적으로 공공갈등을 조장하는 역효과를 낳았다는 문제점도 간과할 수 없다.

보다 진전된 참여민주주의 즉, 합의형성적 참여모델을 지향함에 있어서 시민사회단체는 비판자, 문제 제기자가 아니라 대안을 함께 마련하는 공공의사결정의 파트너로서 자기 역할을 재인식할 필요가 있다. 참여적 의사결정과정에서 시민사

회단체는 그 의견을 자유롭게 개진하되 자신의 의견이 관철되었을 때, 그 결과에 책임질 각오를 가진 실질적 의사결정주체로서 자리매김하여야 하며, 자신의 변화된 역할에 대한 분명한 인식이 있어야 한다.

더불어 상당부분 시민사회단체가 스스로 이해당사자로 기능하고 있는 것을 발견할 수 있는데, 시민사회단체의 역할인식이 변화될 것이 요망된다. 무엇보다도 시민사회단체가 갈등을 야기하고 문제를 제기하기보다 건설적 대안을 찾고 합의를 형성하기 위한 주도적 참여자가 되어야 한다. 시민사회단체는 이해당사자로서가 아니라 공익을 대표하고 참여적 의사결정의 전 과정에 대한 객관적이고 공정한 평가를 내릴 수 있는 운동경기의 심판과 같은 역할을 맡아주는 것이 바람직할 것이다.

## 5. 중립적 제3자의 역할

우리나라의 참여적 의사결정과정에서 중립적 제3자의 역할이 아직 합리적으로 자리 잡지 못하고 있다. 주재자가 충분히 중립적인 입장이 되어 의사결정과정 자체에 대한 참여자와 일반 국민의 신뢰도를 제고할 필요가 있으며, 주재자나 촉진자의 기술적·전문적 활동이 두드러져야 한다. 주재자나 촉진자의 선정에서부터 이러한 점이 깊이 있게 검토될 필요성이 있다.

## 6. 현장 확인을 통한 학습 또는 숙의

우리나라의 참여적 의사결정과정에서의 또 하나의 특징은 현장실사나 현장견학이 매우 유용하게 활용되고 있다는 점이다 실제로 이러한 현장 확인이 편견을 제거하고 사안에 대한 객관적 이해를 촉진하는데 효과적인 사례가 있었다. 향후의 참여적 의사결정에 있어서도 이러한 측면이 고려되어 현장 확인을 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 다만 현장 확인은 실사과정의 객관성과 주재자나 촉진자의 중립성에 대한 의심이 없을 때, 더욱 효과를 본다는 사실을 간과해서는 안 된다.

## 7. 참여자의 선정

우리나라의 참여적 의사결정 과정에는 지방의회 의원 등 정치적 성향이 짙은 인사들도 참여하는 경우가 적지 않다. 이처럼 정치적 성향이 있는 사람들을 참여시키는 것이 다소간의 위험부담이 있다는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 물론 정치인은 절대로 참여적 의사결정과정에서 참여해서는 안된다고 할 수 없다. 그러나 자칫 공공갈등이 정치적 분쟁으로 비화되면 갈등의 해결이 요원하게 될 가능성이 있다는 것을 잊어서는 안 될 것이다.

## 8. 일반참여자에 대한 존중

우리나라의 참여적 의사결정에서 나타나는 또 하나의 특징은 숙의민주주의의 본래의 취지와는 달리 전문가에 대한 의존과 일반참여자에 대한 존중의 결여라는 현상이다. 숙의민주주의의 본래의 취지에 따르면 결정의 주체는 전문가가 아니라 일반 참여자이다. 일반참여자가 결정의 주체가 아니라 설득의 대상으로 취급된다면, 참여자들은 의사결정절차의 객관성에 대해 의심을 가질 수 있고, 갈등해결을 어렵게 만들 수 있다. 또한 일반 참여자의 의견이 전체 논의과정에서 존중되는 분위기 하에서 절차가 진행되는 것이 중요하다.

## 9. 성숙한 시민의식과 공동체 문화

우리나라에서 참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 시민의식의 성숙과 공동체 문화의 함양이 필요하다. 국민은 대화와 타협 그리고 양보와 호혜에 익숙하지 못하며, 오히려 선동에 취약한 모습을 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 공화주의적 시민의 덕성을 함양하기 위한 교육과 홍보 등의 조치가 이루어져야 한다.

## 10. 충분한 논의의 장 마련

참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 충분한 시간을 들여 참여자가 가지고 있던 모든 의견이 제시되고 걸러지는 것이 바람직하다. 시간을 정하지 않고, 대화를 하는 것은 합의자체의 성립을 어렵게 하지만 반대로 충분하지 못한 논의는 설익은 합의를 만들어 내거나 합의자체를 어렵게 만든다. 설익은 합의는 집행과정에

서 문제를 야기하기 마련이다. 따라서 충분한 시간을 들여 숙의와 합의를 진행할 필요가 있다.

숙의와 합의의 과정은 인내와 끈기를 가지고 진행하여야 한다. 그러나 우리나라 국민은 아직 장시간의 회의에 익숙하지 않기 때문에 집중력을 유지하면서 충분한 논의를 할 수 있도록 하기 위해서는 다차원의 배려가 필요하다. 또한 일반 시민들의 경우 회의시간을 내는 것도 쉽지 않으므로 주재자 측에서는 숙의와 합의가 가능할 수 있는 시간확보에 심혈을 기울여야 할 것이다.

## 11. 한국형 시민참여 모형과 매뉴얼 개발 및 보급

참여적 의사결정과 관련된 제도는 지금까지 공공기관이 적용해 온 기존의 정책 결정방식과는 전혀 다른 제도이다. 실효성 있는 시민참여제도를 보장하기 위해서는 분야별로 갈등관리모형을 개발하고 보급함으로써 향후 해당분야에서 빈번하게 발생하는 갈등을 사전에 예방하고 사회에 미치는 부정적인 영향을 최소화해야 할 것이다. 특히 우리나라에서는 적극적 시민참여가 현재까지 활성화되어있지 않기 때문에 외국의 시민참여 방법들을 활용하고 있다. 그러나 외국에서 사용하는 이러한 기법들이 우리나라 상황에 들어맞기는 상당히 어렵다. 따라서 우리나라 상황에 맞는 적극적 시민참여 유형들을 새롭게 개발할 필요가 있으며, 개발된 유형들은 공공부문에 확산하여 적용할 수 있는 매뉴얼을 만들어 확산할 필요가 있다.

## V. 결론

정부와 의회에 대한 불신이 팽배하고, 이익집단들 사이의 이해관계가 어느 때보다도 첨예하게 대립되는 현재의 사회상황에서 참여적 의사결정제도의 확대와 실험이 절실히 요구된다. 충청남도도 시간적 여유를 가지고 정책결정이전에 주요 이해당사자들과 충분한 협의를 거치고 구민들의 이해를 구하며 정책홍보도 하는 차원에서, 단순한 여론조사가 아닌 '공론조사'와 같은 제도적 실험을 과감히 수행해 나가야 할 것이다. 더불어 환경문제, 비선호시설의 입지문제 등과 같이 가치판단, 또는 윤리적 측면에서 대립각이 심한 문제에 대해서 시민패널과 전문가의 통합노력으로 해결해간다는 의미에서, '합의회의' 또는 '시민배심원제'와 같은 합의형성의 지방적 실험을 충청남도가 선도해나가는 것이 중요하다.

이러한 제도적 실험은 광역자치단체 수준에서만 이루어지거나 또 획일적으로 기초자치단체에 요구하기보다는 도와 기초자치단체가 자연스럽게 주어진 실험장(natural laboratory)이라는 생각을 가지고 다양한 실험과 학습이 자유롭게 이루어질 수 있도록 충남도의 분위기형성과 지원역할이 매우 중요하다고 판단된다. 보다 민주적이고 갈등을 최소화할 수 있는 정책결정에 도달하고, 장기적으로 상생의 지역문화를 뿌리내리기 위해서는 기존제도에 대한 관행적인 집착을 벗어나 과감하게 참여적 의사결정과 관련된 제도적 실험을 수행해나가야 할 것이다. 이러한 제도실험이야말로 충남도가 추구하는 '창의와 도전' 정신이 적용될 수 있는 가장 중요한 영역이며, '강한 충남'으로 가는 중요한 전략이 될 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 국토연구원. (2005). 「공공갈등 예방 및 관리시스템 구축을 위한 기초연구」.
- 김소연. (2006). 성공한 합의제도? ‘울산 북구 시민배심원제’의 평가와 함의. 「시민사회와 NGO」, 4(2): 175-205.
- 김유환. (2005). 참여적 의사결정의 설계와 성공요인 검토. 「공공갈등과 참여적 의사결정포럼자료집」. 대통령자문지속가능발전위원회. 2005. 6.
- 김환석. (2005). 참여적 의사결정의 의의와 활용방안. 「공공갈등과 참여적 의사결정포럼자료집」. 대통령자문지속가능발전위원회. 2005. 6.
- 신창현. (2005). 「갈등영향분석 이렇게 한다」. 서울: 예지.
- 이동수. (2005). 대의제 민주주의의 위기: 마넩의 논의를 중심으로. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 5-28.
- 정규호. (2005). 심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의. 「시민사회와 NGO」, 3(1): 29-54.
- 조현석. (2005). 사회갈등 예방을 위한 시민참여, 왜 필요한가?: 시민참여의 필요성 및 전통적 참여모델과 심의적 참여모델 비교. 시민과학센터 주최 <사회갈등예방을 위한 시민참여제도 소개 강좌>
- 주성수. (2004). 시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도: 정책 갈등 해결방안의 탐색. 「경제와 사회」, 63: 124-145.
- 지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등관리의 이론과 기법(상)」. 서울: 논형.
- 한국여성개발원. (2005). 「사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영방안 연구」. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 05-02-02.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIIP*, 35(4): 216-224.
- Fischer, F. (2003). *Citizens, Experts, and the Environment*. Duke University Press.
- Fishkin, J. S. (2000). The filter, the mirror and the mob: Reflections on deliberative democracy. in conference Deliberating About Deliberative Democracy. February 4-6. University of Texas.
- Lowned, Vivien, Lawrence Pratchet and Gerry Stoker. (2001). Trends in Public Participation: Part 2-Citizens' Perspectives. *Public Administration*. 79(2): 445-455.

# 갈등관리와 시민사회의 몫

박수정 (행정개혁시민연합 정책실장)

## I. 들어가며

참여정부 들어 난마처럼 얽혀 있는 사회갈등을 풀어나가기 위해 정부와 시민사회가 의견을 주고받고 각종 갈등관리 시스템과 관련 법안을 만들어 사회 각계의 갈등관리 역량을 강화해왔다. 그러나 여전히 사회갈등의 저변에는 '불신'이 또아리를 틀고 있어, 건전한 문제해결 방안 도출을 위한 인내나 서로 배려하고 다독이는 아름다움이 사라져, 그 결과가 극으로 치닫고 있는 것으로 보인다.

정부는 모든 위기와 갈등을 해결해야만 한다는 강박증에라도 걸려있는 듯 보이기도 한다. 어찌 보면 아치저녁 미디어 대응하듯, 정부가 일일이 나서서 통합과 조화와 단결을 일구어내지 않아도 된다. 그냥 두면 저절로 필요한 사람들끼리 알아서 타협하고 조정하는 문제도 있다. 예상치 못한 모든 상황을 미리 생각할 수 있는 초인이나 현자는 존재하지 않는다. 사람들마다 무언가를 스스로 잃어버렸다고, 기필코 그걸 찾아내야 한다는 강박관념 속에 '술래의식'에 함몰되어 있는 듯도 보인다. 이번 판이 안 되겠으면 포기하는 미덕도 있어야 한다. 집착과 아집은 자멸이요 파장엔 공멸을 가져온다.

그렇다고 마냥 손 놓고 있기에는 우리 사회가 너무 복잡하다는 문제는 남는다. 그러기에 여러 갈등관리 방안들이 제시된다. 일례로, 갈등관리를 위해 정부는 갈등관리기구의 운영 활성화와 시민참여 제고, 갈등관련 정보공유와 홍보, 정책 수용도 제고, 간접적 보상·지원체계 의 구축, 시의적절한 대처, 잠재적 갈등요인의 탐지와 초기 대응, 갈등관리 대응기법의 개발과 사후 이행력 담보, 갈등관리의 대상집단과 사안의 본질 명확화, 갈등학습 노력과 갈등에 대한 긍정적 사고, 공무원의 자세와 문화변화를 이끌어내기 위한 노력의 강화 같은 것들이 강조되기도 한다(서영복, 2003).

대체로 갈등의 완벽한 해결과 해소보다는 관리의 차원이 부각된다. 최근에는 갈등의 전환이라는 의미로도 조명된다. 또, 이익당사자로서의 시민사회단체의 몫

보다는 중재자로서의 시민단체의 몫에 대한 사회적 기대가 높아지고 있기도 하다. 이러한 상황에서 과연 시민단체는 갈등관리에서 절대적 선인지, 시민단체의 한계는 무엇인지, 시민사회단체의 역량강화를 위한 방안은 무엇인지에 대한 고민으로부터 여러 문제점과 해결방안 그리고 지역의 사례소개와 시사점에 대해서도 함께 생각해 보려 한다.

## II. 시민사회(단체)의 몫

### 1. 책임성 있는 사전문제 제기와 대안제시 역량 강화

정부 의사결정 절차의 실질적인 정당성 확보를 위해, 시민사회는 좀더 정부가 하는 일을 예의 주시해야 할 것 같다. 갈등요인의 상당부분이 주민의사의 사전수렴이 충분치 못한 데서 비롯되기 때문이다. 부안 방폐장 문제가 그 비근한 예라 할 것이다. 권위주의적 비밀주의적 의사결정이나 밀어붙이기 식 행정을 경계하고 행정절차법 준수, 정보공개, 엄격하고 객관적인 각종 영향평가 실시 여부 등에 주목했으면 한다. 정부의 정책결정 동향도 평소에 잘 지켜보고, 책임성 있는 문제제기와 대안제시에 초기단계부터 역량을 집중하고, 상황변화에 맞게 구체적인 타협안도 제시했으면 한다.

### 2. 갈등관리를 위한 문화인프라 구축

불법집회나 시위부터 하고 보는 풍조가 확산되고 있다. 많은 시민들이 고통분담 않고 제몫 지키기에 급급한 실정이다. 갈등 당사자 간 토론 자체를 거부하는 경우도 비일비재하다. 갈등상황에 처한 대부분의 문제는 생존적 차원에서부터 정치적 경제적 차원만이 아닌 문화적 지향과도 연관되는 것들이다. 상충되는 전략적 가치 간 조화 노력도 요구된다. 관련 지식과 정보를 가지고 숙의에 숙의를 거듭하는 '협동학습'의 기회는 더더욱 적다. 표피적인 감성적 문화코드 과잉을 이성적 문화코드로 대체하는 일이 날로 중대한 과제로 대두하고 있다. 책임전가, 타협거부, 오기 싸움에서 벗어나 대화와 타협, 상호존중의 문화를 확산시키는 일도 절실하다. 공동체문화 발양도 숙제다. '역지사지'하는 자세도 아쉽다. 지방자치의 활

성화, 갈등관련 문화를 변화시킬 수 있게끔 제도화하는 일도 필요하다. 갈등관리를 위한 시민사회의 문화 인프라의 구축에 모두들 진력해야 하고, 정부도 여기에 힘을 보태야 한다. 시민사회는 특히 획일주의, 흑백논리, 동조압력을 뿌리치는 용기도 대의를 위해선 필요하다는 자세를 새겨야 한다.

### 3. 갈등의 조정자, 중재자로서의 자질과 역량 강화

시민단체는 열린 마음으로 공무원이나 이해당사자와도 자주 만나고 대화로써 감정적 대치 가능성을 미연에 줄여나가는 자세를 가져야 한다. 상호신뢰와 정보공유 그리고 타협은 밀접한 연관이 있다. 공식사회 내 단계와 절차도 될 수 있으면 존중해야 한다. 고정관념을 버리고, 가치지향과 처지에 따라 견해가 다를 수 있음도 인정하고 역지사지해야 한다.

시민사회단체의 참여라는 갈등환경적 요인보다는 정부의 갈등관리방식, 경제적 유인책의 정도, 주민참여 수준에 따라 갈등해결의 가능성과 수준이 높아진다는 연구결과가 있었다(하혜영, 2007). 또 단국대 분쟁해결연구센터의 '시민단체의 개입이 분쟁기간에 미치는 영향에 관한 경험적 분석' 결과를 발표하였다(임재영, 2007). 공공분쟁에 시민단체가 조력자로 개입하면 분쟁기간이 줄어들고 직접 당사자로 참여할 경우 평균 1년 이상 길어지는 것으로 나타났다고 밝히면서 사회적 비용을 줄이기 위해 시민단체가 전문성을 갖춰 조력자로 참여하는 방안이 확대되어야 한다고 제시했다.

이러한 사회적 요구가 증가하고 있지만 시민단체의 갈등 중재 조정 노력이 아직 매우 미흡하다. 오히려 분쟁 제기자와 갈등의 당사자인 경우가 대부분이다. 공평하고 객관적인 시민단체의 개입, 그리고 성숙하고 전문성 있는 개입을 위한 전사회적 노력이 이어져야 한다. 갈등과 분쟁의 중재자·조정자로서 자질과 역량을 키우는 데도 스스로 힘써야 한다. 정부뿐만 아니라 시민사회에서도, 이와 관련한 정보교류와 교육훈련의 방안을 강구하고 힘을 모았으면 한다. 각급 분쟁조정위원회 등에 실질적으로 시민이 참여하고 잘 운영되게 하는 것도 중요하다. 중앙부처와 지방정부의 각종 옴부즈맨 활동 활성화를 위한 제도개선 노력과 적극적인 참여도, 갈등요인의 조기발견과 관리에 일조할 수 있다고 본다.

#### 4. 갈등관련 갈등소지 법제 개선 노력

갈등 사전예방활동의 하나로 모호하거나 복잡한 갈등유발 법제 개선에 시민사회는 노력해야 할 것이다. 법제 자체가 갈등 초래요인이 되는 경우도 비일비재하다. 갈등관련 법제개선 대상의 예로는 행정절차법 · 정보공개법 · 주민투표법 · 각종 환경관련법 등을 들 수 있다. 갈등소지 법제개선 대상의 성격유형으로는 추상성, 모호성, 논란 가능성, 부패 야기, 관련 규정의 개별법령 산재, 상식에 어긋나거나 국제기준에 미달하는 경우 등을 들 수 있겠다. 또, 현행 정부직제의 업무분장이 너무 막연해서 정부조직 내 역할 갈등을 일으킬 우려가 많다는 사실도 새삼 유념했으면 한다. 쉬운 일이 아니나, 정부는 광범위하고도 정치한 직무분석 작업과 함께 각 직책별 업무별 권한과 책임을 분명히 정해나가는 일에 착수했으면 한다. 시민사회도 이에 더욱 관심을 가지고 관련 활동에 집중해야 할 것이다.

#### 5. 입법 · 사법 · 행정 공무원의 인사혁신 모니터링

정부는 갈등의 조정자가 아니라 당사자이기 십상이다. 그런데도 갈등관리 대부분의 짐을 떠안고 있다. 이는 우리의 입법부가 갈등관리에 취약한 데도 그 원인이 있다. 입법부가 정부의 갈등관리에 적극 도움을 주기는커녕, 선거를 의식하여 갈등이 첨예한 사안은 심의조차 거부한다는 비판을 받는다. 국회의 지역구 출신 의원들의 경우, 선거구민들의 눈치를 보지 않을 수 없겠으나, 그래도 정부는 국회의 협조를 적극 유도하여 관리하기 어려운 갈등에 대한 정치적 해결을 지속적으로 시도해나갔으면 한다. 사법부와 언론도 마찬가지다.

아무리 시스템을 갖췄다 한들, 정부의 구성원들에게 전문성이 없으면 합리적인 정책조정과 갈등관리는 기대하기 어렵다. 이 점에서도 충원경로의 다양화에서부터 부처 간 민관 간 인사교류, 보직관리, 고위공무원단 역량평가 등에 이르기까지 공직인사관리 시스템을 전면적으로 서둘러 개선해야 한다. 사회적 다원화 속 갈등조정 관리업무의 난이도와 책임성을 반영하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

다양성에 기초를 두어야 할 갈등관리가 특정 시각이나 지적 바탕에 얽매어 사태를 그르치는 경우도 적지 않은 현실을 간과하지 말아야 한다. 적재적소 배치로 역할기대와 지위 불일치에 따른 갈등요인을 해소하는 것도, 공직사회 뿐만 아니라 대 국민 행정서비스 면에서도 갈등소지를 줄이는 방편이다. 갈등관리 관련 능

력과 경력을 공무원 인사고과의 중요한 항목으로 포함하는 문제를 검토해야 할 것이다.

시민사회는 당장에 사회문제로 대두되는 문제의 해결도 중요하지만 잠재적인 갈등요소인 이러한 이슈에 대해 상시 모니터링, 개선방안 제시에 노력해야 할 것이다.

## 6. 갈등관리 매뉴얼, 워크북 작성과 활용-사후 이행력 담보

정부가 갈등관리 매뉴얼을 만들어 행정의 합법성, 평등성, 신뢰성, 공정성, 효율성, 일관성, 예측가능성 등의 확보를 위한 노력을 하고 있다. 물론 개개 갈등사안들을 매뉴얼에 따라 일률적으로 처리하기는 어려울 것이다. 매뉴얼 규정내용의 법적 성격에 관한 논란도 있을 수 있다. 특히 갈등의 예방, 갈등 유형별 당사자별 내용도 보완되어야 할 것이다. 매뉴얼 위반에 대한 감시와 처벌 그리고 갈등해결이 가능해야 하고, 상황변화에 따라 탄력적으로 바뀌어야 한다는 숙제도 따른다.

특히 시민사회는 정부에 이러한 노력에 더하여 가치갈등에 관한 워크북 만드는 노력도 해야 할 것이다. 시대에 따라 통일지향, 합법성의 기준, 규제냐 자율이나, 실제 정책결정, 과정, 가치기준 등 분쟁 과정에서의 상황맥락, 인식의 합의 기준, 쌍방 간 합의, 어떤 것이 희생되고 채택 적용됐는지 사례범주별 유형화를 통해서 정리하면 될 것이다. 이를 통해 학습하고 공동인식 할 수 있는 준거 틀을 갖춰가는 것이 중요하다. 그간 시민사회는 갈등의 센서 기능을 해왔으니, 이에 동참하면서 무조건 편 가르기 풍조를 줄여가야 할 것이다. 이는 사회적 투자이다. 합리적 시민사회, 시민사회단체가 자세와 경험을 모아보는 것이 중요하다. 이니셔티브보다는 동참하는 자세부터가 스스로 어거지 쓰는 트러블 메이커가 아닌 것으로 선언하고 들어가는 것이라 생각된다.

## 7. 갈등관리의 합리적 기준과 잣대 마련, 다양성 강화

시민사회는 도덕적 자산을 가지고 상호인정하면서 여론의 힘을 만들어 나가야 한다. 사실 시민사회단체가 얼마나 능력이 있겠는가? 무엇보다 제3자의 입장에서 갈등관리에 개입한다는 점, 객관적 기준이라는 것 등에 너무 만족하지 말고 그

역할을 더욱 업그레이드시켜야할 것이다. 이제는 시민단체가 개입됐다는 것 자체가 전설이 되어야 할 때다.

특히 이러한 시민사회의 역량 강화는 인간의 지식, 경험, 지혜의 한계를 극복하려는 겸허한 노력의 자세가 우선 필요하다. 합리적 기준과 잣대를 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해 자기검증부터 해나가야 한다. 얕은 한계를 겸허히 받아들이고, 이런 노력을 하는 것이야말로 갈등관리, 조정을 해나가는 무기이다. 이는 시민사회의 긍정적 자신감, 도덕적·과학적·사회적 정의와 형평의 근사치에 다가갈 수 있는 시대적 요구사항이라 여겨진다. 갈등관리 관련 조직, 기구와의 네트워크 보완에도 힘써야 한다. 시민사회단체의 허위, 과대포장, 과다대표의 문제, 끼리끼리 의식도 바뀌어나가야 한다. 시민사회단체 자체의 정보 공유와 학습, 실천 노력이 더욱 필요할 것이다.

그간 갈등관리에 관해 사회학적·환경문제 위주의 접근이 다수였다. 지식과 정보의 활용 관련 연구를 강화해야 할 것이다. 차분하게 자원 총조사도 하고 객관적인 통계자료의 구축, 교육 사업 실시 등에 힘써야 한다. 특히 관련 학회나 연구자 집단, 시민단체는 사례의 단순한 소개보다는 갈등의 구조요인, 갈등야기, 갈등당사자, 갈등조정자, 연구자, 갈등관련 정부의 시스템 안팎 갈등 논의의 내막에 대해 더 치밀하게 분석해 나가야 할 것이다.

### Ⅲ. 지역의 갈등관리 사례와 시사점

#### 1. 한탄강댐 건설관련 갈등과 철원 행정개혁시민연합의 역할

##### (1) 한탄강댐 갈등 일지

- 1999년 12월 청와대 수해방지대책기획단 '수해방지종합대책' 확정 임진강 유역 홍수조절용 댐 건설 추진 결정
- 2001년 1월 28일 철원군의회 '한탄강댐 설치반대 건의안' 상정
- 2002년 8월 20일 '한탄강댐 백지화를 위한 철원연천포천공동대책위원회' 출범

- 2003년 9월 3일 한탄강댐백지화를 위한 철원연천포천공동대책위원회 한탄강 댐 건설 사업 관련 국민감사 청구
- 2003년 10월 23일 국민감사 청구 기각
- 2003년 12월 19일 대통령의 강원도민과의 대화
- 2004년 2월 지속가능발전위 갈등관리 준비단 구성 활동
- 2004년 11월 2일 지속가능발전위 한탄강댐갈등조정소위원회 중재결정 확정·발표
- 2005년 5월 23일 감사원 '한탄강댐 건설사업 추진실태' 감사결과 국회에 보고
- 2005년 7월 27일 국무조정실 임진강유역홍수방지대책특별위원회 구성
- 2006년 8월 22일 임진강홍수대책특별위원회 한탄강유역에 홍수조절용 댐 건설 결정 발표
- 환경운동연합과 철원군의회 한탄강댐 백지화 성명서 발표
- 파주,포천,연천, 경기도 한탄강댐 조기 건설 촉구 성명 발표
- 한탄강댐반대철원연천포천공동투쟁위원회 단식농성 등 반대투쟁 선언
- 2006년 12월 건교부 경기도 포천시 창수면과 연천군 연천읍 일대 한탄강에 높이 83.8m, 길이 694m, 총 저수용량 2억7천만<sup>m</sup>의 한탄강 홍수조절댐을 건설하겠다는 기본계획 고시
- 2006년 3월 9일 한탄강 댐 건설반대 철원·연천·포천 공동투쟁위원회(위원장·구선호) 서울행정법원에 '한탄강 댐 건설 기본계획 고시 취소' 소송 제기
- 소송취지: 건교부는 환경영향평가 완료 전 기본계획 고시 이전에 한탄강 댐 기본설계를 완료했고 시공업자를 선정해 실시설계를 시행하였다. 이는 법적 절차상 잘못됐고 재량권 남용에 따른 부당한 정책으로 공익사업으로서의 필요성과 타당성이 없다.
- 2007년 6월 25일 서울행정법원 한탄강홍수조절댐 건설기본계획고시처분취소 소송 1차 공판 실시
- 2007년 6월 25일 환경운동연합 한탄강살리기시민연대(공동위원장 최재천, 조한혜정, 윤준하) 한탄강 시민답사, 행정소송지원, 한탄강협곡 유네스코 세계자연유산 등재 추진 선언

- 2007년 7월 30일 강원시 시·군의장협의회 한탄강댐 건설 백지화 탄원서 서울 행정법원에 제출
- 2007년 8월 13일 파주시 의회 한탄강댐 건설 촉구 탄원서 서울 행정법원에 제출(2007. 8.13)

## (2) 철원 행정개혁시민연합의 관련 활동

- 한탄강댐반대철원연천포천공동투쟁위원회 활동 전개
- 2007년 1월 30일 '한탄강의 앞날을 진단합니다' 토론회 개최
- 한탄강댐 관련 행정소송 취하 여부, 공동투쟁위의 투쟁 방향, 철원군 현안.숙원사업 협의 추진위원단 구성 여부, 홍수조절용댐 건설과 숙원사업 해결을 수용하는 건교부장관, 철원군수간 양해각서 체결 여부에 대한 논의
- 2007년 2월 한탄강댐 문제와 관련 주민 대상 설문조사 실시
- 한탄강댐 백지화 투쟁과 조건부 수용을 놓고 주민 1,400명을 대상으로 '설문조사'를 벌여 55.7%가 조건부 수용을 지지했다며, 승산없는 백지화 투쟁보다는 지역현안과 맞바꾸는 '빅딜' 주장
- 2007년 3월 철원군 '한여울지역발전협의회' 참여 촉구
- 댐건설시 예상되는 피해방지대책은 물론 지역현안을 해결하기 위해 댐건설 추진 주체인 정부측의 입장을 들어보고 의견을 개진하는 창구가 필요하며 한여울협의회 참여는 철원군민들의 생존권 확보를 위한 조치인 만큼 사회단체들과 협의해 협의회 가입 절차를 밟겠다고 철원군과 군의회에 통보
- 2007년 8월 9일 한탄강댐반대 철원군투쟁위원회 활동방법에 대한 이의제기 기자회견 실시

## (3) 시사점

한탄강댐 건설을 둘러싼 정부, 시민단체, 지역주민간의 8년간의 갈등은 정부의 홍수조절용댐 건설 결정으로 일단 해소되었다 생각했으나 갈등의 끝은 아니었다. 오히려 그 결과 갈등은 극대화되었고, 지역의 공동체 파괴는 더욱 심화되었다. 어찌 보면 이는 갈등의 새로운 시작이다. 더군다나 사업시행의 판단을 법원의 결정

에 맡겨 놓고 있는 현재 상황에서 지역사회의 분위기는 판결의 결과를 승복하고 갈등을 해소하려는 노력보다는 이후의 투쟁방안에 대해서 고민하고 있는 실정이라고 한다. 이는 그간 정부와 반대측 주민과 시민사회단체간의 골 깊은 불신에서 기인한다. 또, 각 지역의 입장차와 보상방안을 정확히 조사하고 협의해 가는 과정이 필요하다는 문제도 제기된다.

철원 행개련은 초기에 공동대책위와 투쟁위 활동에 참여하며 한탄강댐 건설반대 운동을 적극적으로 전개하였다. 그러나 정부의 각종 조정 노력 후 결정된 계획에 대해 이해당사자가 참여하는 관련 토론회와 지역주민 수요조사를 통해 '지역현안 타결과 맞바꾸는 조건부 수용' 을 촉구하고 있다. 또, 투쟁위 활동의 방법에 대한 의문을 제기하며 투쟁위에서 탈퇴하고 정부와의 공식적인 대화의 채널을 회복하기 위해 노력하고 있다. 또, 철원군과 의회에 관련 활동을 촉구하고 있기도 하다. 물론 과정상에서 지역주민들과 투쟁위측의 '지역민 분열조장'이라는 비난도 감수해야 했다. 하지만 상생을 위해서는 협력하고 대화하고 양보하고 보다 실현 가능한 대안을 제시해야 한다는 지역시민단체의 역할을 하겠다는 계획이다. 특히 지역의 경우 각 시민사회단체의 대표들이 정당인이거나 특정이익을 반영하는 직함을 동시에 가지고 있는 경우가 비일비재하다며 혈연·지연에 의해 어쩔 수 없음을 인정하더라도 지역주민의 이해를 반영하는데 중립적인 위치인지 등을 정확히 표방해야 할 것이라고 제안했다. 이는 갈등관리를 행하는 행위자들의 리더십이 중요하다는 것을 새삼 드러낸다. 법과 제도, 절차뿐만 아니라 이를 집행하고 관리하는 관계인들의 행태에도 관심을 더욱 기울여야 할 것이다.

향후 다수의 지역주민이 군사보호지역과 농업진흥지역의 완화를 바라고 있어 철원행개련은 한탄강댐 건설과 관련하여 이를 협상하고 세부과제를 발굴하고 실천하는 활동을 계획하고 있다. 무엇보다 법원의 판결이후 각 진영의 시민사회단체는 겹쳐히 결과를 수용하고 이후의 지역공동체 회복을 위한 방안들을 제시하는 것이 필요하다고 보고 있다. 현재 지역의 분위기는 입장을 달리하는 각 단체와 주민들이 판결이후 각자의 입장에서 이를 반복할 수 있는 방안에 고심하고 있다는 안타까움에서다. 이는 대부분 사업시행이 결정된 이후 토지수용과 관련하여 보상액을 늘리기 위해 투쟁의 강도가 강화되었던 많은 갈등의 선례에서도 기인한다. 결국 정부와 정치권 뿐만 아니라 시민사회의 관용의 정신도 필요하며, 갈등관리의 최종책임은 정부와 시민사회, 지역주민 모두가 함께 져 나가야 할 것이다.

## 2. 철원 군부대 관련 문제와 철원행개런 활동

### (1) 활동일지와 관련 활동

- 2007년 1월
  - 철원행개런 군부대의 주민동의 없는 사유재산을 훼손행위와 소음 유발 등 생활불편 해소를 위한 고발조치 계획과 일인릴레이 농성 돌입
  - 육군5군단과 관할 3사단·6사단 작전참모관계자 등 철원행개런 방문. 군부대 입장 설명과 지속적인 대화와 협력을 통한 문제해결을 '민·군 상생협력' 모색.
  - '민·군 공동위원회' 구성
  
- 2007년 10월
  - 철원행개런 국민고충처리위원회에 군부대 공여지 지역 환원 건의문 발송
  - '민·관·군 공동발전위원회(이하 공동발전위)' 구성
  - 철원행개런 군 도로개방 건의
  - 공동발전위 사문안도로 개통 합의
  
- 2007년 11월
  - 철원군, 육군 5사단 장흥리 포사격장 이전 계획 발표
  - 철원행개런 장흥리 포사격장 이전 계획 관련 국방부에 예산지원 건의
  
- 2007년 12월
  - 철원군의회 장흥리 포사격장 이전 관련 공유재산관리계획 승인요청 부결처리
  - 철원행개런 철원군과 의회 방문 협조 요청

## (2) 시사점

접경지라는 지역의 특수성으로 철원주민들의 경우 군사시설보호법의 건축행위 제한으로 수십년 째 사유재산권 침해를 받고 있다. 하지만 개선될 기미가 보이지 않아 주민들의 불만이 폭발 직전에 있었다. 이를 해결하기 위해 철원행개런은 주민의 생활불편 해결과 민원해소를 위해 장흥리 포사격장 이전문제, 군부대 공여지 지역환원 문제, 사문안 도로 개통 등을 정부에 건의하였다. 관련 활동을 하며 초기에는 '민·군 공동위원회'를 구성하여 군과 지역주민간의 상생협력을 위한 지속적인 의견교환과 소통을 위한 장을 마련하였고 이후 '민·관·군 공동발전위원회'로 발전하여 정부와의 대화 통로도 마련하였다. 이는 지역 현안을 해결하기위해 이해당사자인 지역주민, 군, 지자체등이 사전에 협의하는 바람직한 사례가 되었다. 시민단체가 주민의 의견을 수렴하여 의제를 발굴하고 발전적 대안을 제시하고, 과정에서 나타나는 '관·관 갈등'을 해결하기 위해 중재자 역할도 수행하였다. 이는 시민사회단체의 노력만으로 갈등을 해결할 수 있다는 환상에서 벗어나 시민단체의 중재자적 역할과 정치적 타협이 조화를 이루어낸 사례로 보여 진다.

## 참 고 자 료

- 서영복. (2003). 갈등관리를 위한 스무가지 방안. 한국행정연구원. <행정포커스> 11/12월호.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. (2005). 『공공갈등관리의 이론과 기법』 상, 하. 서울: 논형
- 박수선. (2006). 한탄강댐 건설. 박진·채종현 편저. 『갈등조정, 그 소통의 미학』. 서울: 굿인포메이션.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. (2006). 지방자치단체 소지역 갈등관리 워크숍 자료집.
- 강성철·권경득·강인호·강문희 외 공저. (2006) 『지방정부간 갈등과 협력-이론과 실제』. 서울: 한국행정DB센터
- 박태순. (2006). 지자체 갈등의 유형과 특징. 한국자치발전연구원. <자치발전> 8월호
- 하혜영. (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. <한국행정학보>
- 임재형. (2007) 시민단체의 개입이 분쟁기간에 미치는 영향에 관한 경험적 분석. 단국대 분쟁해결연구센터. 11.23 제2차 학술회의 자료집
- 철원행개런 홈페이지 언론보도 자료와 성명서
- 기타 신문검색 자료
- 사회갈등연구소. (2007). 갈등해결과 사회적 합의형성 시민대토론회 자료집. 7.9.