

# 사회적 합의형성 기반구축에 관한 소고: 민주적 갈등관리를 중심으로

글 · 윤종설 한국행정연구원 사회통합연구실 부연구위원

## I. 사회적 합의의 개념

아리스토텔레스(Aristoteles)는 “인간은 사회적 동물이다”라고 하여, 인간이 개인으로서 존재하고 있어도 그 개인이 유일한 존재가 아니라 끊임없이 타인과의 관계 속에서 존재하고 있음을 말하고 있다. 이러한 인간의 사회적 존재는 장자크 루소(J. J. Rousseau)의 사회계약론에 의해 더욱 구체화되었고(장 자크 루소 저, 이환 역, 2000: 19-22), 존 로크(John Locke)에게로 이어져 근대 유럽 시민혁명의 사상적 기초가 되었다.<sup>1)</sup> 존 스튜어트 밀(J. S. Mill)은 “정치적 자유주의의 주요 내용인 의회민주주의는 의회의 타락이나 다수에 의한 소수의 무시 등과 같은 심각한 문제점을 안고 있지만, 현실적으로 의회민주주의가 최선의 정치제도라는 것을 부인하기 어렵다”고 하여 ‘다수결원칙’의 필요성을 강조하였다. 다수결원칙이란 개인적 차원의 문제가 아닌 사회적 문제에서 각 개인의 의견 충돌이 일어 날 때, 보다 많은 사람들의 욕구를 충족시키기 위해 선택된 의사결정방식으로 민주주의의 기본원칙이다. 이 원칙이 진정한 민주주의의 기본원리가 되기 위해서는 다음 두 가지 전제가 수반될 때 가능하다. 첫째, 충분한 토론과 언론의 자유가 충분히 보장되어야 한다. 둘째, 소수자의 권리(right of minority)가 항상 존중되어 반대하는 소수자의 주장이 자유로이 표명되어야 한다. 즉, 다수자의 의사표시로 결정된 사안도 가능한 한 반대하는 소수자의 의견을 받아들여서 실행해 나가는 것이 절대적인 조건이다.

1) 루소의 사회계약론의 발상은 공공선을 적극적으로 실현하기 위해 시민의 일반의지에 따라 국가공동체 또는 사회질서가 형성되는 것을 의미다. 루소는 개인의 주권은 분할될 수 없고, 타인에게 양도하거나 대행하게 할 수 없기 때문에 각 개인이 계약을 맺어 힘을 집결한 정치체의 최고의를 일반의지로 보았다. 그는 자연 상태에서의 인간을 각각의 자유와 평등을 가지고 있는 상태로 보고, 인간이 구성한 사회 역시 각 개인이 자유와 평등을 확보하기 위한 일종의 사회계약에 의해 만들어 진 것으로 보았다. 이러한 루소의 ‘만인평등사상’이 정치적 자유주의의 핵심적 사상으로 계승되면서 민주주의와 법치주의의 이념적 토대를 형성하였다(장 자크 루소 저, 이환 역, 2000: 19-22).

그러나 현대의 다양한 정치·행정적 문제에 대한 해결방안 마련을 위해 다수결원칙만으로는 한계가 있다. 김영평 외(2009)는 최근 발생하는 공공갈등구조가 종래 정부-주민의 구조뿐 아니라 주민-주민, 주민-자치단체장-지방의회 등의 복잡·다양한 갈등구조로 진화된 갈등 양상으로 변화하였다고 지적한다. 이는 공공정책 등과 관련된 갈등의 주체가 매우 포괄적이기 때문에 공공갈등의 문제해결 역시 다양한 갈등주체를 포함하여야하므로 다수결의 원칙만으로 완전한 문제해결을 이루기에는 불가능하다. 더불어 최근의 공공갈등이 이해갈등, 가치갈등 그리고 신뢰갈등 등의 복합화 된 양상을 보인다는 점에서 갈등의 배경과 원인에 대한 접근은 다양한 갈등주체들의 관점을 통하여 문제를 해결한다는 의미를 갖는다. 또한 이는 갈등주체들 간의 설득과 동의기반의 합의 형성적 접근(*consensus building approach*)이라는 측면에서 공공갈등 문제해결의 효과를 갖는다. 공공갈등을 소송과 같은 강제력을 통하여 해결하는 것은 최소한의 질서 유지에는 효과적일 수 있지만, 갈등의 근본적인 원인 해소에는 효과적이지 못하다. 이렇듯 복합화 된 갈등의 원인은 대부분 성공적인 정책의 주체이자 갈등의 주체인 정부와 주민 간의 관계가 어긋남에서 비롯된다. 주민은 정부의 의사결정, 집행과정 등과 관련하여 정부를 불신하고, 정부는 주민을 비협조자로 간주하면서 관계부정현상이 일어나기 때문이다(김도희, 2013: 31-32). 따라서 효과적인 갈등관리를 위해서는 갈등주체들 간의 의사소통적 합리성을 통한 사회적 합의 달성이 무엇보다도 중요하다(김도윤, 2009: 1147-1149 참조).

여기서 사회적 합의는 개인이 평등하고 자유롭게 의사를 표명하고 토의를 거치는 과정에서 이루어지는 결과물이다. 하지만 의사결정과정에서는 사회적 합의도출 자체가 목적이 될 수 없다. 단순한 합의도출이 목적이라면 참여와 숙의과정은 오히려 합의를 어렵게 만드는 요소가 되기 때문이다. 그러므로 민주적 갈등관리를 위한 사회적 합의는 민주적 소통의 과정을 통해 자연스럽게 이루어지는 산출물이다. 사회적 합의의 절차가 정당할 때 비로소 합의의 지속성과 실행을 보장할 수 있으며, 관련된 이해관계자들의 이해와 자체적 구속력이 발생한다.

일반적으로 사회적 합의형성(*social consensus building*)은 사회적 동의를 찾아가는 과정으로 의견 또는 입장이 다른 이해당사자들이 다양한 교섭과 대화, 조정의 과정을 거쳐 하나의 결론에 도달하며 그에 대하여 상호 동의하는 것으로 정의한다(국토연구원, 2005: Susskind, 1999). 특히 사회적 합의(*social consensus*)는 힘에 의존하지 않는 갈등해소과정을 의미하며, 합의 수준의 제고는 이를 통해 갈등의 이해관계자와 시민사회의 문제해결 능력 향상을 의미한다. 이와 관련하여 Susskind(1999)는 의견이나 입장이 다른 이해당사자들이 다양한 형태의 교섭과 대화 및 조정의 과정을 거쳐 하나의 결론에 도달하여 서로 동의하는 것을 사회적 합의로 정의한다(윤종설, 2011: 246).

## II. 사회적 합의의 가치전제로서의 합의민주주의

민주적 갈등관리에서 사회적 합의의 중요성은 현대사회 전반에 걸쳐 불필요한 갈등, 납득하기 어려운 갈등이 많이 발생하고 있다는 인식 때문이다. 사회적 합의란 힘에 의존하지 않는 민주적 갈등 해소과정과 합의수준 제고를 통해 공공갈등의 이해당사자와 시민사회의 문제해결 능력을 높이는 것을 의미한다. 사회적 합의의 조건은 공공갈등 해소과정에 대한 규범의 내면화, 갈등 최소화과정에 대한 규범의 내면화 및 갈등최소화로 비용감소에 대한 인센티브 등을 제공하는 것이므로 사회적 합의과정 자체가 집단적 학습과정으로 이해되어야 한다(윤종설 2013: 118-131 참조).

따라서 공공갈등관리의 민주적 합의달성은 진정한 숙의를 기초로 할 때 가능하다. 숙의를 통한 합의민주주의는 ‘참여’와 ‘숙의’를 통하여 참여 민주주의의 이념을 계승·발전하고 대의제 민주주의의 한계를 보완한다(Blaug, 1996: 56-57; Elster, 1998: 8). Held(2006)은 단순한 참여의 확대가 아닌 참여의 본질과 형태를 강화하여 민주주의의 질적 향상을 시도하고, 의사결정의 정당성에 대한 근본적인 사유를 제공한다는 측면에서 숙의를 통한 합의 민주주의가 기존의 민주주의 논의와 구별된다고 보았다. 즉, 숙의과정은 개인선호를 단순히 집약하거나 참여자 상호간 거래나 그들의 의사를 강제하지 않고 자연스러운 담화(unconstrained dialogue)가 이루어지게 하는 과정이다. 따라서 숙의의 목적이 다양한 이해관계자들로 부터 자발적으로 실행 가능한 동의를 확보하는데 있는 만큼(Dryzek, 2000: 16-17), 참여자들 각자의 견해 차이를 넘어 생산적인 담화가 이루어질 수 있어야 한다(Dryzek and Braithwaite, 2000: 243). 이러한 조건 하에서 이루어지는 의사결정은 결정과정 참여자 상호 간의 이해와 존중을 자극하여 공동이익의 탐색하거나 형성하도록 하는 전환적 힘(transformative power)이 된다. 이러한 전환적 힘에 의한 집합적 의사결정은 보다 합리적이고 민주적인 정당한 의사결정이 된다.

합의민주주의의 핵심은 공동선(공익) 개념의 형성에 있다. 이때 공익을 이미 주어진 개별 선호들의 집합으로 볼 것인지, 아니면 그 이상의 새로운 것으로 볼 것인가에 대한 것이다. 이는 선호 집합적 민주주의(aggregative democracy)에서의 단순한 참여의 확대, 개별 선호들의 양적 증가만이 민주주의의 발전이 아니라는 전제에서 비롯된다. 합의민주주의에서는 공익의 개념을 명확하게 하기 위하여 심사숙고의 과정과 공적 토의 그리고 이를 통한 선호의 형성과 변화과정에 관심을 둔다. 그리고 공익의 개념을 합의하는 과정에서의 정당화 맥락을 찾으려 노력한다. 다시 말해 공익을 결정하는 정당성의 원천은 개인의 선택적 의지가 아닌 그것의 형성과정, 즉 진지한 숙의과정을 통한 합의 그 자체에 있다(Manin, 1987: 351). 합의 민주주의에서는 다양한 개별 선호들이 숙의과정을 통하여 정제되고 성찰된(refined and reflective) 선호로 전환될 때 비로소 정당성을 획득한다(Held, 2006: 237-238). 이는 사회적 이슈에 대한 공적 합의의 타당성과 정당성을 보장하는 의사소통과 민주적인 절차의 제도화를 주장하는 것이다. 따라서 합의민주

의는 결국 진지한 숙의과정을 통해 공익과 사익의 조화를 모색하고, 의사소통적 권력을 통한 합의의 정당성을 제공한다. 합의민주주의는 합의의 결과가 아닌 정당한 숙의과정으로서의 합의를 우선한다. 이는 숙의가 사회적 이슈에 대한 이성적이고 심도 있는 대화와 토론을 통해 선호를 형성하고 전환하기 위한 합의를 이끌어내는 과정이라 할 때 민주적 절차를 반드시 거쳐야만 함을 의미한다. 그리고 이 과정이 바로 의사소통적 권력을 정당하게 만들고 보다 양질의 의사결정을 이루는 방법이다. Held(2006)는 이와 관련하여 공적인 숙의과정이 개별 선호의 한계를 극복하고 정치적 의사결정의 질을 향상시키게 된다고 보았다.

이러한 측면에서 공공갈등관리는 자기 이익의 편향성을 배제한 갈등주체들 간의 이성적 논의를 통하여 갈등문제의 합리적인 해결을 위한 대안을 모색하고, 자기책임이 전제된 실천을 위한 사회적 합의의 과정을 포함한다고 할 수 있다. 공공갈등을 민주적으로 관리하기 위해서는 갈등주체의 참여가 자기 이익의 극대화가 아닌 공동체의 이익 극대화를 목표로 해야 한다. 따라서 형식상의 참여 보다는 실질적인 참여와 참여자의 대표성 확보, 그리고 갈등문제 해결을 위한 의사결정 과정에서의 진지한 숙의를 거쳐 궁극적으로 합의민주주의에 이르게 되는 것이 공공갈등관리의 최상의 가치이행이라 하겠다.

### III. 사회적 합의형성 절차와 선진사례

#### 1. 사회적 합의형성과 절차

사회적 합의형성절차는 기존의 입법, 행정 사법 절차를 보완하는 것이지 절대로 대체하는 절차가 아니다. 협상을 통해 도출한 합의안은 정부의 최종 정책결정이 아니라 다시 정부의 정책결정과정을 통과해야 하는 정책 대안임을 명시해야 한다. 그러나 모든 이해당사자가 합의한 합의안의 경우 그대로 채택될 가능성이 훨씬 높다는 점을 인식하여야 한다(윤종설, 2011: 34-35). 따라서 합의형성 프로세스는 합의형성에 이르는 수단과 절차를 말한다. 정보제공, 협의, 적극적 참여 단계 등으로 진화되면서 다양한 수단들이 운용되고 있다. 이 수단들은 민주주의가 공고화되고, 시민참여구조와 수준이 선진화 될수록 '틀에 박힌 일방적 관계 → 쌍방적 관계 → 동반자 관계'로 발전하면서 합의형성 수준을 높인다. 이렇듯 합의형성(consensus building)은 대체로 시작단계 → 프로세스 설계단계 → 합의형성단계 → 실행단계로 진행된다. 합의형성을 통한 원활한 사업추진, 미래비전을 공유하기 위해서는 국책사업의 문제/이슈를 분명히 설정하고 정책참여구조 등을 고려하여 각각의 단계를 정교하게 설계하여 운영하여야 한다.

이들 합의형성 진행과정을 다시 세분화하면, 합의형성절차를 소집단계, 책임명료화단계, 숙의단계, 결

정단계, 합의실행단계 등 5단계로 설계된다. 제1단계 소집단계(Convening)는 문제를 풀기 위한 다양한 입장이 있음을 인지하고 함께 풀 수 있는 가능성에 대해 탐색하는 과정이다. 제2단계 책임역할 명료화단계(Clarifying Responsibility)는 합의에 기반한 과정이 성공할 수 있을지, 누구를 포함해야 할지, 어떻게 진행해야 할지를 결정하는 과정이다. 제3단계 숙의단계(Deliberating)는 효율적인 토론과 조사를 통해 합의형성을 도출하는 토대를 구축하는 과정이다. 제4단계 합의단계(Consensus Building)와 제 5단계 합의실행단계(Implementing Agreement)는 숙의과정을 통해 형성된 합의사항을 참가자들이 이행할 것을 문서화하는 과정이다. 이상의 각 합의형성 단계별로 구체적인 절차의 주요 요인을 제시하면 다음 <표 1>와 같다.

<표 1> 합의형성을 위한 5단계 프로세스

단 계	주 요 요 인
1단계: 회의 소집단계 (Convening)	1.1 합의형성 대화통로 결정 1.2 갈등영향분석(conflict assessment) 작성 준비 1.3 적절한 대표자 선정 1.4 운영자금 마련
2단계: 책임역할 명료화단계 (Clarifying Responsibility)	2.1 간사(facilitator), 조정자(mediators), 기록자(recorders) 역할 정립 2.2 참관인(observers) 참여자의 역할 정립 2.3 의제(agenda)와 규칙(background rule) 설정 2.4 의사소통기술(communication options) 평가 2.5 우편리스트 작성
3단계: 숙의단계 (Deliberating)	3.1 창조적인 합의를 위한 숙의 추구 3.2 의사결정과정과 조사검토과정을 분리 3.3 전문가 자문 및 자문위원회 구성 3.4 중립인의 단일 기록안 여부 3.5 (필요시) 의제(agenda)와 기준 수준 3.6 숙의과정 완성
4단계: 합의단계 (Consensus Building)	4.1 성과공유(joint gains)를 극대화하기 위한 노력 4.2 문서작성
5단계: 합의실행단계 (Implementing Agreement)	5.1 지지자들에 의한 추진

※주 : 본 절차는 특별그룹(ad Hoc Group)에 해당되는 사항임

※자료 : Susskind, L., McKernan S & Thomas-Larmer J. 1999. The consensus building handbook: A comprehensive to reaching agreement, SAGE Publication, pp.20-57; 윤종철(2011; 36) 재인용.

## 2. 사회적 합의기반 선진사례

여기서는 사회적 합의기반에 기초한 속의 민주적 갈등관리를 이행하고 있는 프랑스의 의 공공토론위원회(CNDP)와 네덜란드의 KPD(Key Planning Decision) 제도 등 선진사례를 간략히 소개하고자 한다(윤종철, 2011; 67-77참조).

### 1) 공공토론위원회(CNDP: Commission Nationale du Debat Public)

프랑스는 공공토론위원회(CNDP)의 설립으로 주요 국책사업 결정과정 및 집행과정에서 발생할 수 있는 다양한 갈등에 대해 사전검토와 협의를 보장하는 사회적 합의기반을 정책결정과정에 도입하였다. 국책사업의 제도적 결함에 대한 정당성을 확보하는 비안코 규정이 마련되었으며, 이것은 국가의 중요한 국책사업의 계획수립에 앞서 국민과 이해당사자의 의견을 폭넓게 수렴할 수 있는 제도적 장치이다. 이 제도형성은 환경보호와 풀뿌리 민주주의 정책에 관한 법률제정 등 참여적 합의형성과정을 만들 수 있는 토대를 구축하였다. CNDP 도입 이후 프랑스 국책사업에 대한 광범위한 사회적 합의를 바탕으로 갈등문제해결에 대해 보다 효과적으로 사업을 추진할 수 있게 되었다. 특히 CNDP는



공공토론을 통해 국책사업 등의 추진원칙과 방향을 개괄적인 부분에 대해 토론하고, 사업 확정 이전단계부터 이해당사자와 국민의 실질적 참여를 보장한다. 공공토론 시에는 다양한 이해관계자가 참여하는 사업의 필요성뿐만 아니라 사업추진방식, 사회적·경제적·환경적 측면의 파급효과 등을 사전에 토의하여 합의형성을 위한 다양한 의견을 도출하게 된다. 일반적으로 공공토론은 사업자가 제공한 자료를 토대로 진행하고, CNDP의 요청에 따라 보완되며, 사업자가 비용을 부담한다. 비용 부담자가 사업자 또는 사업책임자인 것은 이들이 원칙과 사업 속행 조건에 관한 결정권을 갖고 사업을 유지할 것인지, 사업을 수정할 것인지, 사업을 중단할 것인지, 그리고 사업을 포기할 것인지를 밝히기 때문이다. 이상의 논의를 토대로 CNDP의 운영체계를 도식하면 아래 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 사회합의 과정으로서의 CNDP 운영체계

CNDP 개최가 전제된 높은 기준을 초과사업	CNDP 개최가 전제된 낮은 기준과 높은 기준 사이 사업	CNDP 개최가 전제된 낮은 기준의 사업
▼	▼	▼
사업자가 의무적으로 소집	사업자와 10명의 국회의원 혹은 지방의회, 도의회, 시의회, 지자체간 협력기구, 정부 인가를 받은 단체가 사업 공고 이후 2개 월 후 선택적 소집가능	환경 혹은 국토개발 관련 일반적 주민선 택권에 대한 공공토론 개최를 위해 환 경·지속가능개발부 장관과 유관 부처 장 관이 공동소집
사업목적과 주요특징 및 사업의 사회경제학적 중요성, 추정사업비, 중대한 사업영향요 인을 파악하는 사업자로 작성		
사업자가 의무적으로 자료를 전달해야 함	소집 시 CNDP 요청에 따라 사업자가 자 료를 전달함	
2개월 후 CNDP 결정 및 근거제시 1. CNDP가 공공토론을 개최할 경우, 공공토론 개최 및 진행을 맡은 CPDP 구성 2. 사업자가 공공토론을 개최할 경우, CNDP가 개최 방식을 규정하고 공공토론이 잘 진행되는지 살핌 3. 사업자에게 CNDP가 제안하는 방식에 따른 조정권고 4. 공공토론 개최 안 함		CNDP가 공공토론을 개최하고 CPDP 구성
CNDP가 공공토론 개최결정을 내린 후, CPDP 위원장 및 위원들을 4주 후 임명		
공공토론을 시행할만큼 내용이 충분히 갖춰졌다고 여겨지면 소집 신청을 수리한 CNDP의 지침에 따라 6개월 후 공공토론을 거친 자료 준비		
공공토론 시작일 및 공공토론 진행 일정 발표		
공공토론 진행(최대 4개월)		
정당한 사유가 있다는 CNDP의 결정에 따라 공공토론 2개월 연장		
공공토론이 종료된 지 2개월 후 CPDP 위원장이 작성한 토론 보고서와 CNDP위원장이 작성한 토론종합평가 발표		
CNDP의 토론종합평가 발표 3개월 후 사업자가 방침과 사업속행조건에 대한 사업시행결정을 내림. 이를 문서로 공고, CNDP 측에 전달, 필요 시 사업계획 수정안에 포함		
토론절차 이후 조치 · 차기 공공토론 개최일 또는 종합평가 발표일자 제시, 종합평가 발표 시에 CNDP 위원장의 임기(5년) 동안 공공의견수렴 명시 · 임기 동안 의견수렴이 적극적이지 못하거나 사정변경이 생기면 조정이 실시될 수 있음		

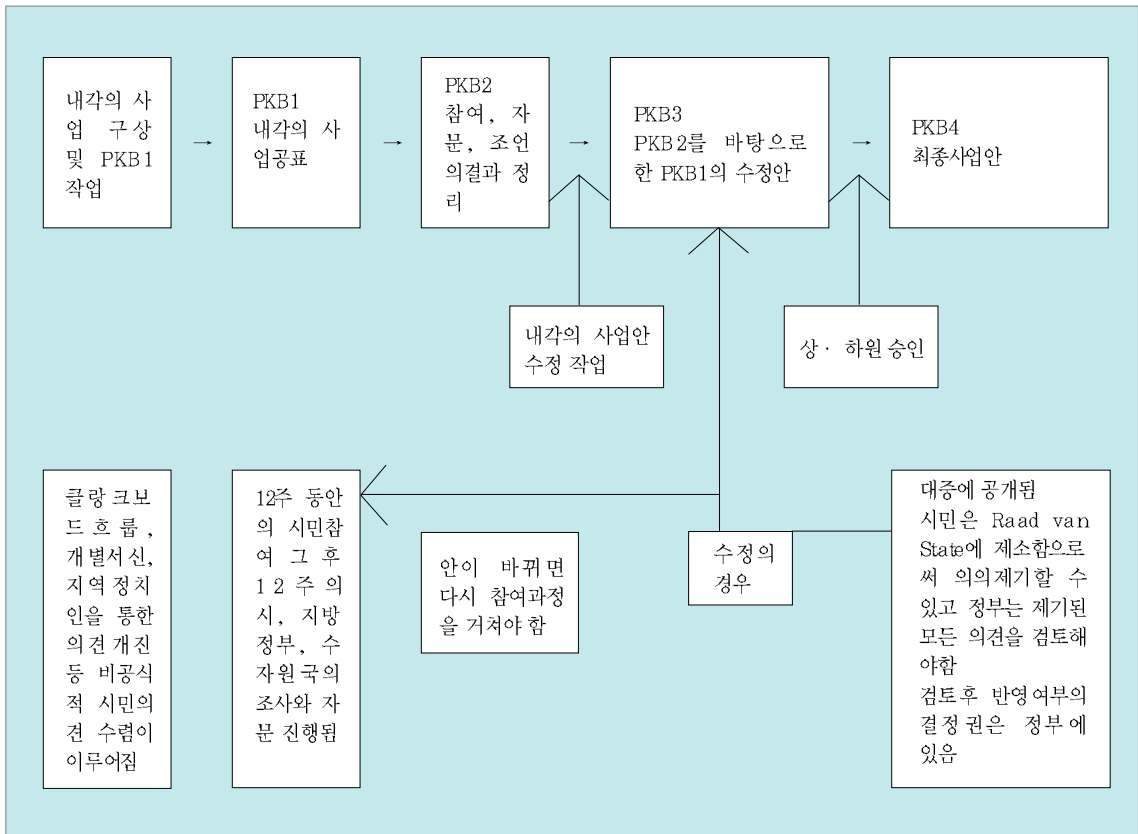
〈자료〉: 프랑스 공공토론위원회 2008/2009 보고서 참조.

## 2) KPD(Key Planning Decision)

네덜란드의 KPD는 고속철도 건설로 인해 영향을 받는 모든 지방자치단체와 주민, 이해관계자 및 기타 집단의 의견을 적극적 참여를 통해 수렴하였다. KPD는 네덜란드의 국가 도로 사업이나 토지이용, 주택 건설 등과 같이 대규모 공간계획에 관하여 주요 결정을 할 때는 반드시 광범위하고 방대한 분량의 보고서를 만들어 의회에 제출하고, 국민의 참여를 위해 쓰도록 규정하고 있다. KPD는 이러한 모든 절차를

표현하는 용어이기도 하며, 사실상 전 과정이 복잡한 내각 내, 내각과 의회, 그리고 내각과 시민간의 의사결정과정 그 자체이다. 따라서 KPD는 시민들의 의견을 가장 많이, 다양하게 수용할 수 있는 방법이며, 각 사업 단계별 시민들의 실질적 참여를 유도하고, 계획안이 변경될 때마다 시민의 의견제시를 원활하게 해준다. 더불어 KPD는 정부에 대해서 정책수행에 도움을 주고, 정부정책에 대한 시민만족도를 제고시킬 수 있는 기회를 제공한다. 또한 KPD는 법적으로 의무 지어진 참여제도를 정부와 시민 모두 진지하게 수행함과 동시에 대단위 국책사업 구상단계부터 인간관계의 기본이라 할 수 있는 상호 신뢰와 존중으로 정부-시민 간의 원활한 정보공유와 공개를 통해 참여적 민주주의의 실현에 기여한다. 이상의 논의를 토대로 KPD의 절차적 과정을 도식하면 아래 <그림 2>과 같다.

<그림 2> 사회합의 과정으로서의 CNDP 운영체계



자료: 김선희(2005), 국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구, 윤종설(2011), p.76에서 재인용.



## Ⅳ. 사회적 합의기반의 실현방안

사회적 합의형성 기반구축의 전제는 다음 몇 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 사회적 합의형성은 공공정책의 의제설정과 결정단계에서 참여와 심의과정을 활성화시킴으로써 사전예방적인 차원에서 갈등문제를 다룰 수 있다. 둘째, 사회적 합의형성은 기존 갈등해결에 대한 성과평가 기준을 결과 중심에서 갈등당사자들의 인식체계와 관계형성에 초점을 둔 과정중심으로 이동시킨다. 셋째, 사회적 합의형성은 합의형성 절차에 따른 갈등 핵심 당사자들이 참여하는 갈등해결 기구뿐만 아니라 시민사회의 다양한 이행당사자들까지 포괄하여 확대 적용할 수 있다. 넷째, 사회적 합의형성은 가치 갈등과 이익갈등이 혼재된 상황에서 합의의 근거를 도출하고 영역을 확장하는데 있어 사실 확인에 기반 한 갈등구조를 단순화시킬 수 있다. 다섯째, 사회적 합의형성은 대화와 심의과정을 통하여 이해관계와 선호가 수정되거나 신념과 가치관 그리고 판단이 변화할 수 있는 가능성에 대한 믿음을 얻을 수 있다(윤종철, 2011: 59-60).

이러한 전제 하에서 민주적 가치실현과 갈등문제로 인한 피해를 최소화하고 나아가 합리적인 정책결정 및 집행을 이루기 위한 사회적 합의기반 실현방안으로 다음 몇 가지 전제를 제시하면서 결론으로 가름하고자 한다.

첫째, 사회적 합의기반 실현을 위해 이해관계자의 실질적 참여가 이루어질 수 있도록 제도적 뒷받침이 필요하다. 앞서 살펴본 프랑스 공공토론위원회(CNDP)와 네덜란드의 KPD의 사례처럼 자율적 합의기구의 구성과 운영이 이루어질 때 민주적 갈등 해결을 이룰 수 있다. 이때 집단적 의사결정의 효과성 및 효율성의 향상을 위해서는 자율적인 합의의 장이 조성되어야 한다. 갈등 주체들의 자발적 참여와 의사결정은 법적 합의이행의 의무가 없음에도 불구하고 갈등 해소 합의안이 실질적으로 이행될 수 있는 기반을 만들어준다. 자율적 합의 기구에서의 협의 절차와 방식은 공정성과 수용성이 전제되어야 한다. 협의방식은 숙의과정을 통한 만장일치로 진행되어 참여자들의 수용성을 제고시킨 것으로 평가다. 이처럼 민주적 갈등해결을 위해 갈등문제 관련자들의 파트너십이 형성되어야 하며, 효과적인 파트너십의 발휘를 위해서는 협의절차와 방식의 공정성과 수용성이 높을 때 숙의적 논의구조를 구축할 수 있고, 나아가 민주적 갈등해결을 이룰 수 있다.

둘째, 사회적 합의기반 실현을 위해 앞서 Ⅲ에서 제시한 바와 같이 이해관계자의 실질적 참여와 참여의 대표성이 확보되어야 한다. 즉, 갈등관계에 참여하는 조직화된 이해관계 집단의 대표는 소속된 이해관계자들의 다양한 의견을 수렴하고 조율함으로써 갈등 해결을 위한 접점을 형성해야 하는 책임을 갖게 된다. 다시 말해 갈등문제 해결을 위하여 테이블에 참석하는 이해관계자 대표는 소속된 이해관계자들이 공유하는 문제, 현실적으로 해결할 수 있는 대안 등을 사전에 공유하여야 한다. 이러한 대표성의 문제는 실질적인 갈등 해결에 있어 매우 중요하며, 민주적 갈등관리의 기본 전제가 된다.

셋째, 사회적 합의기반 실현을 위한 효율적인 갈등문제의 해결은 사회가 발전할수록 제도적인 접근보다는 자율적인 접근이 적합하다. 복잡·다원화된 사회와 시민들의 욕구를 일률적인 규칙으로 조정·통제하는 것은 불가능하기 때문이다. 숙의과정을 통한 협의와 합의 그리고 실천의 문제를 도의적·감정적 책임에만 맡기고 의지하는 것이 시기상조일 수도 있다. 하지만 갈등관리는 단순히 단편적인 갈등의 해결이 아니라 우리사회 전체의 갈등관리 역량을 제고하고 갈등 발생으로 인한 사회적 비용을 최소화하기 위한 것을 목적으로 한다. 이러한 측면에서 자율적 숙의구조의 구성과 운영이 활성화될 수 있는 법적 지원과 권한의 정도를 중장기적 관점에서 논의할 필요가 있다.

넷째, 사회적 합의기반 실현은 합의의 공식화와 합의 이행의 지속 가능성 제고를 전제한다. 합의과정에서 갈등주체들이 숙의의 과정에서 논의된 내용들을 실천할 수 있는 방법과 절차 등을 결정하고, 합의 이행의 지속성과 합의안 추진과정의 제도화 방안이 마련되어야 한다. 민주적 갈등문제 해결을 위한 갈등주체들 간의 합의 내용은 반드시 실천으로 연결되어야 하며, 단기적 실천이 아닌 합의된 결과를 얻거나 최종 합의단계에 이를 때까지 지속성을 유지하여야 한다. 이를 위해서는 합의이행 과정에서 발생될 수 있는 문제를 해결하기 위한 구체적인 접근방법 그리고 책임과 권한 등을 포함한 합의안의 추진이 이루어져야 한다.

#### 참고문헌

- 김도윤 (2009). 심의민주주의의 가능성과 한계: 광주 북구와 울산 동구의 주민참여예산제도를 통한 성찰. 『한국사회학회 사회학대학 논문집』, 1147-1159.
- 김도희 (2013). 공공정책갈등의 제3자 중재개입의 역할과 한계: 울주군청사 이전갈등사례를 중심으로. 『지방정부연구』, 17(1): 31-54.
- 김선희 (2005). 환경갈등관리 특성 및 합의형성 수준 분석: 서울와락순환고속도로사업을 중심으로. 14(1): 99-124.
- 김영평 외. (2009). 『지역공동체경영 모니터링 및 평가시스템 연구』. 고려대학교 정부학연구소.
- 윤종철(2013). 민주적 갈등관리를 위한 주민참여와 대표성 확보 방안. 『KIPA 연구보고서 2013-35』.
- 윤종철 외(2013). 선진국의 국책사업정책: 경험과 시사점. 『KIPA 수시과제 2013-01』.
- 윤종철(2012). 사회적 집단갈등의 영향요인과 해결방안에 관한 연구. 『KIPA 연구보고서 2012-40』.
- 윤종철(2011). 공공갈등 유형에 따른 합의형성절차 설계. 『2011년 국무총리실 연구과제』.
- 장 자크 루소 저, 이환 역(2000). 『사회계약론』. 서울대학교 출판문화원.
- Blaug, R. (1996). New theories of discursive democracy: a user's guide. Philosophy & social criticism, 22(1), 49-80.
- Dryzek, J. S. (2000). Deliberation Democracy and Beyond: Liberals, Critics Contestations. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. & Braithwaite, V. (2000). On the Prospects for Democratic Deliberation: Values Analysis Applied to Australian Politics. Political Psychology, 21(2), 241-266.
- Elster, J.(1998). Deliberation and Constitution Making. in Elster, J. ed. Deliberative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, D. (2006). Models of democracy. Polity.
- Manin, B., Stein, E., & Mansbridge, J. (1987). On legitimacy and political deliberation. Political theory, 15(3), 338-368.
- Susskind, L. (1999). A short guide to consensus building. The consensus building handbook: a comprehensive guide to reaching agreement. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.