

상생  
과 협력



## 한국 사회 갈등해소를 위한 과제

은재호 \_ 한국행정연구원 연구위원

### 한국 정부의 정책 역량과 갈등관리 필요성

정책 역량은 국가 역량(state capacity)의 기본이며, “국가의 공적 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 국가제도의 능력”(Sikkink, 1991), 또는 “국가 구성원들에게 이로운 정책을 수행할 수 있는 국가의 제도적 역량”(Besley and Persson, 2011)으로 정의할 수 있다. 따라서 정책 역량이 높은 정부가 좋은 정부(good government)이며, 이는 “필요한 정책을 잘 만들어서 그 정책이 본래 의도했던 효과들을 얻어낼 수 있도록 운용할 수 있는 능력을 가진 정부”로 규정할 수 있다. 그러나 유감스럽게도 한국 정부의 정책역량은 우리의 바람과 달리 국제비교 가능한 26개 OECD 회원국 가운데 20위를 기록해 그리 자랑스러운 성적표를 갖고 있지 않다.

〈표 1〉 정책 역량 구성 요소별 국제비교

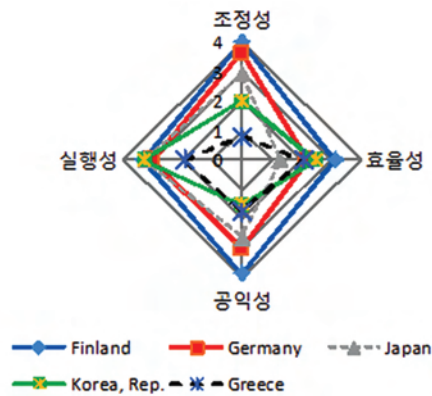
순위	country	정책역량	효율성	공익성	조정성	실행성	적응성	안정성
1	Finland	3.41	3.14 (1)	3.86 (1)	4.00 (1)	3.33 (7)	2.32 (20)	3.79 (1)
2	Denmark	3.39	2.61 (8)	3.77 (3)	3.33 (8)	3.37 (6)	4.00 (1)	3.24 (7)
3	Norway	3.19	2.73 (7)	3.31 (6)	3.50 (7)	3.01 (17)	3.57 (2)	3.03 (14)
4	Netherlands	3.19	2.99 (4)	3.56 (4)	2.66 (12)	3.17 (12)	3.16 (9)	3.58 (2)
5	New Zealand	3.17	2.78 (6)	3.84 (2)	3.55 (5)	3.70 (1)	2.26 (22)	2.90 (17)
6	Switzerland	3.14	3.05 (3)	3.22 (8)	2.66 (12)	3.10 (13)	3.26 (7)	3.53 (3)
7	United Kingdom	3.13	2.00 (20)	3.12 (9)	3.27 (9)	3.53 (3)	3.57 (2)	3.29 (6)
8	Sweden	3.09	2.58 (10)	3.46 (5)	3.78 (2)	3.05 (15)	2.45 (18)	3.21 (9)
9	Canada	3.03	2.24 (13)	3.11 (10)	2.78 (11)	3.53 (4)	3.23 (8)	3.31 (4)
10	Germany	3.02	2.19 (15)	3.03 (11)	3.64 (4)	3.02 (16)	2.95 (13)	3.30 (5)
11	Australia	2.93	2.81 (5)	3.31 (7)	2.66 (12)	3.46 (5)	2.32 (20)	3.05 (13)
12	Ireland	2.91	1.84 (24)	2.70 (13)	3.78 (2)	2.73 (19)	3.30 (6)	3.13 (12)
13	United States	2.85	1.95 (21)	2.69 (14)	3.55 (6)	3.56 (2)	2.20 (24)	3.18 (10)
14	Spain	2.76	3.05 (2)	2.33 (19)	2.61 (15)	3.07 (14)	2.75 (14)	2.73 (21)
15	Japan	2.73	1.28 (26)	2.61 (15)	2.94 (10)	3.27 (9)	3.50 (4)	2.77 (20)
16	Slovenia	2.70	2.33 (12)	2.12 (20)	2.59 (17)	3.23 (11)	3.35 (5)	2.57 (24)
17	France	2.65	1.95 (22)	2.96 (12)	2.06 (21)	3.23 (10)	3.02 (12)	2.71 (22)
18	Israel	2.60	2.04 (19)	2.54 (16)	2.35 (19)	2.83 (18)	2.67 (16)	3.16 (11)
19	Estonia	2.58	2.59 (9)	2.40 (18)	2.39 (18)	2.48 (20)	2.38 (19)	3.23 (8)
20	Korea, Rep.	2.54	2.49 (11)	1.53 (26)	2.00 (22)	3.32 (8)	3.03 (11)	2.86 (18)
21	Portugal	2.34	2.16 (16)	2.42 (17)	2.08 (20)	2.17 (24)	2.26 (22)	2.95 (15)
22	Hungary	2.30	1.94 (23)	1.64 (25)	2.61 (16)	2.48 (21)	2.73 (15)	2.41 (26)
23	Czech Republic	2.15	2.09 (17)	1.90 (22)	1.34 (25)	2.21 (23)	2.60 (17)	2.78 (19)
24	Poland	2.08	2.21 (14)	1.66 (24)	1.56 (24)	2.33 (22)	2.15 (25)	2.56 (25)
25	Greece	2.07	2.08 (18)	1.76 (23)	0.78 (26)	1.95 (25)	3.15 (10)	2.71 (23)
26	Italy	2.00	1.78 (25)	1.97 (21)	1.83 (23)	1.83 (26)	1.64 (26)	2.94 (16)

출처 : 이슈모니터링 제 10호, 국민대통합위원회 2015, p.19

정책 역량은 정책결정 능력과 정책운용 능력으로 구분되며 이는 다시 효율성, 공익성, 그리고 조정성, 실행성의 하위 요소들로 구분되는데 이 네 가지 요소들은 결정된 정책을 안정적이고 지속적으로 실행하는 안정성, 변화된 상황에 맞게 적용하는 적응성과 결합하여 정책 역량 지표를 구성한다. 이 가운데서 우리 정부의 정책 결정력 지표를 보면 공익성 26위, 효율성 11위를 기록한다. 정책 운용력 지표로서 조정성은 22위, 실행성은 8위를 기록한다. 또한 적응성은 11위, 안정성은 18위로 중간 정도의 순위를 보여준다.

우리 정부의 현실을 살펴보기 위해 핀란드, 독일, 일본, 그리스를 임의 선정하여 비교해보기로 하자. 핀란드

와 독일은 정책역량이 높은 나라를 대표하여, 일본은 우리의 이웃나라이기도 하지만 동양사회의 문화적 유산과 관료제의 유제를 나눠 갖는 나라니까, 그리고 그리스는 정책역량이 낮은 나라의 대표로 선정했다. 이를 보면 핀란드와 독일처럼 정책역량이 높은 나라들일수록 실행성과 효율성을 한축으로 하는 정책결정력과 함께 조정성과 공익성을 다른 한축으로 하는 정책운영성이 균형과 조화를 이루고 있음을 알 수 있다. 일본은 효율성이 떨어지지만 실행성, 조정성, 공익성에서 높은 점수를 받는다. 바꿔 말하자면 고도로 관료화된 일본정부의 정책역량을 낮추는 것은 효율성 지표라는 것이다. 반면, 우리 정부의 경우에는 실행성과 효율성은 높으나 특히 공익성과 조정성 지표가 무척 낮아 이 두 지표가 우리 정부의 정책 역량 수준을 낮추는 주요 장애물임을 알 수 있다.



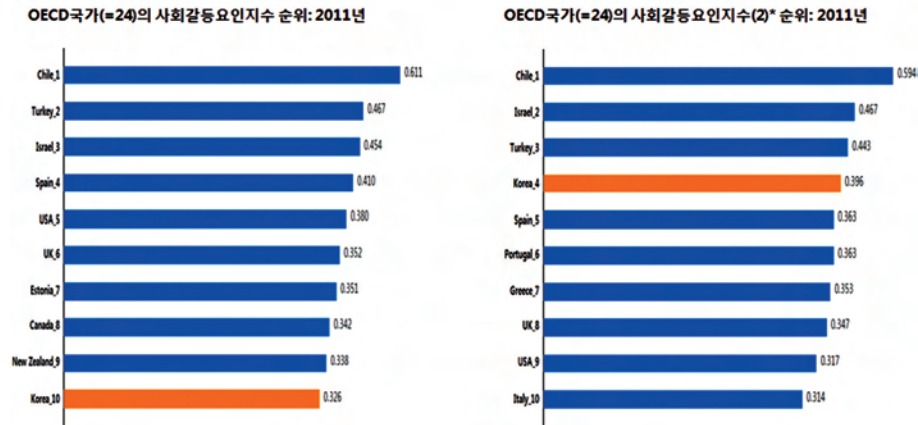
〈그림 1〉 한국, 핀란드, 독일, 그리스, 일본의 정책 역량 비교

출처 : 이슈모니터링 제 10호, 국민대통합위원회 2015, p.43

그리고 바로 이 지점에서 ‘한국 정부의 정책역량 특히, 공익성과 조정성을 어떻게 높일 것인가?’ 라는 실천적 문제가 부상한다. 이 질문에 대한 답변은 다양할 수 있으며, 또 그에 조응하는 정책대안 역시 다양할 수 있겠지만 어느 사회든 주어진 사회문제를 공익성과 조정성의 관점에서 조화롭게 풀 수 있는 방법은 사전적 갈등예방 기제 또는 사후적 갈등해소 기제라고 말하고 싶다.

첫째, 공익성이라고 할 때 공익의 개념과 공익성의 판정처럼 모호하고 자의적인 해석이 가능한 개념이 없음을 짚고 넘어가야 한다. 무엇이 공익이고, 어떤 정책이나 사업이 공익에 봉사하는 것이라고 말할 수 있을 것인가? 공익의 개념은 시대에 따라, 공간에 따라 늘 가변적이다. 예를 들어 19세기 초반까지 ‘가난은 나라님도 구제하지 못한다’ 고 했지만 21세기 국가는 그곳이 어디이든 국가가 개입해서 해결해야 할 첫 번째 공익 요소로 빈곤퇴치와 구제, 나아가 복지를 논한다. 이는 곧 ‘공익’ 이 법규로 규정할 수 있는 객관적 실체가 아니라 집단적 합의의 산물임을 의미한다. 이처럼 공익의 개념이 객관적 실체가 아니라 사회적 산물(social construct)이라면

중요한 것은 주어진 특정 시점, 특정 사회에서의 공익의 개념이 무엇인가가 아니라 공익을 개념화하기 위해 집단적 합의를 도출할 수 있는 기제가 존재하느냐이다. 이 기제가 곧 조정성이다.



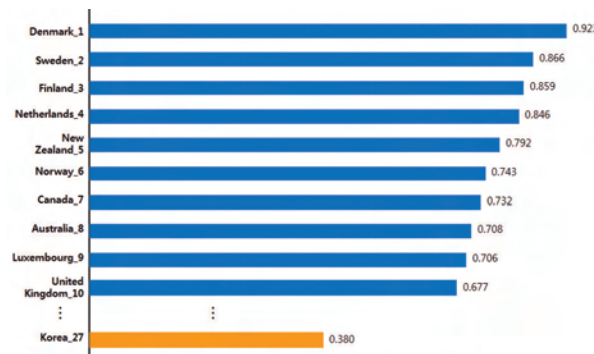
〈그림 2〉 OECD 국가의 사회갈등 현황비교

\* 사회갈등요인지수(2)는 민족문화갈등지수를 제외한 순위임. 비교적 양호한 순위를 보이고 있는 민족문화갈등지수를 포함할지에 대한 기준 여부가 종합 지수에 어느 정도 영향을 보이는 것을 알 수 있음.

둘째, 주어진 특정 시점에서 특정 사회가 공익의 개념을 합의하고, 그 개념을 실현할 수 있는 정책과 사업을 설계하고 집행하는 것은 공조직 즉, 선출직 공무원까지 포함하는 가장 넓은 의미의 공무원들이 수행해야 할 몫이다. 서로 경쟁하고 갈등하는 두 집단들 사이의 이해상충을 조정하며 ‘권위적으로 사회적 자원을 배분’(authoritative allocation of social resources)하는 역할을 수행하는 것이 정치의 역할이자 공공행정의 본연이라는 것이다. 그렇다면, 조정은 갈등조정이라는 소극적 의미를 넘어 사회적 합의구축이라는 적극적 의미까지 그 의미가 확장되며, 그리고 바로 여기에서 비로소 정부의 정책역량 지표로서 조정성이 중요한 이유가 밝혀진다. 조정성이 높은 정부는 어떤 형태로든 사전적 갈등예방 기제와 사후적 갈등해소 기제를 다양하게 마련하고 있다. 특히 정책 발표 후에 찬반 대립과 함께 NIMBY (Not In My Back Yard) 또는 PIMFY (Please In My Front Yard) 현상을 동반하는 반복적인 공공갈등의 예방과 해결을 위해 정책형성단계에서부터 시민참여를 제도화하고 시민의견을 반영하는 투명한 정책과정(형성-집행-평가) 구축이 필요하거니와, 그렇게 하지 못한 우리 정부의 지난 시기를 반추하면 한국 사회갈등 현황이 다른 OECD 국가에 비해 훨씬 심각하다고 해도 결코 놀랍지 않다.

민족문화 갈등지수 즉, 사회갈등의 다문화 요인을 제외하면 국제비교가 가능한 24개국 가운데 4위로서 우리 사회의 갈등이 심각한 수준에 이르렀음을 보여준다(cf. 그림 2). 반면, 주어진 갈등을 얼마나 잘 예방하고 해결

하는지를 측정하는 갈등관리지수는 OECD 회원국 36개국 중 27위로서(cf. 그림 3), 갈등은 심각한데 관리역량은 하위를 기록해 갈등수준과 관리역량 사이의 차이가 더욱 두드러진다. 그것이 NIMBY (예: 사드미사일 배치, 고준위방폐장 건설) 사례이든 PIMFY (예: 동남권신공항 건설) 사례이든, 거의 대부분의 대규모 국책사업이 심각한 갈등을 야기하며 표류했던 경험은 우연이 아니었다.



〈그림 3〉 OECD 국가의 갈등관리 지수

출처 : 보건사회연구원, 2014, 「사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향」

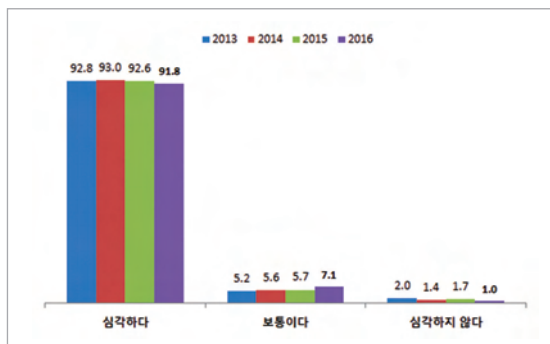
이처럼 한국의 사회갈등 정도는 높은 반면, 정부의 갈등관리 역량은 매우 낮다는 것이 우리 사회 갈등관리의 한 축을 이룬다면 법제화를 비롯해 체계적인 갈등 대응에는 소극적이라는 것도 엄연한 현실이다. 한국사회갈등 해소센터와 한국리서치가 공동으로 시행한 2016년도 한국인의 갈등인식조사 결과를 보면 2013년부터 2016년까지 우리 사회의 갈등이 심각하다는 인식에는 변화가 없지만 (cf. 그림 4) 갈등에 대응하기 위한 법제화는 매번 실패로 끝났다 (cf. 표 2).

그나마 우리 정부의 갈등관리를 규정하는 것은 2007년에 제정된 대통령령이 전부이며 이를 근거로 각 지방자치단체 역시 조례를 제정, 운용하고 있다. 2016년 3월 현재, 70건의 조례가 제정되어 있으며, 22건이 입법예고 되어 있어 224개 지자체 중 41%가 갈등관리 조례를 제정, 운영하고 있음을 알 수 있다. 하지만 지자체의 조례가 법률에 의거해야 하기 때문에 각 지자체의 갈등관리 조례는 사실상 법적 기반이 없는 것이라 해도 무방하다.

〈표 2〉 갈등관리 입법발의 현황

구분	제안일자	의안 명	대표발의	결과
17대	2005.05.27	공공기관의 갈등관리에 관한 법률안	정부	임기만료 폐기
	2007.	공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	대통령령 제정 (현행 유일 갈등관리 근거규정)	
18대	2009.06.18	사회통합을 위한 정책갈등관리법률안	임두성 의원	임기만료 폐기
	2010.07.01	공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법률안	권택기 의원	임기만료 폐기
19대	2012.08.29	국가공론위원회법률안	김동완 의원	임기만료 폐기
	2013.02.04	국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	부좌현 의원	임기만료 폐기
	2013.12.18	공공정책 갈등관리에 관한 법률안	김태호 의원	임기만료 폐기

2016년도 한국인의 갈등인식조사 중 특히 전문가 인식조사 결과는 갈등해결의 주체와 책임소재가 모호함을 지적한다. ‘국회의원, 청와대와 정부의 관료, 학자, 언론인 등은 갈등의 심각성에 대해 이야기하지만, 누구도 책임을 지려 하지 않는다’라는 질문에 대해 95%가 ‘공감한다’를 5%가 ‘공감하지 않는다’를 선택했다. 아울러 갈등관리 책임 정도에서 시민단체가 대통령보다, 지방정부가 중앙부처보다 하위에 있으나 노력 정도에서는 시민단체와 대통령이, 지방정부와 중앙부처가 동렬에 위치한다. 이는 곧 제도적 행위자들보다는 자발적 행위자들이, 정책형성과 기획을 주 임무로 하는 중앙보다는 집행을 주 임무로 하는 지방이 갈등에 훨씬 민감하며 갈등에 더욱 능동적으로 대처하고 있음을 의미한다.



〈그림 4〉 한국 사회의 갈등수준에 대한 인식(일반인)

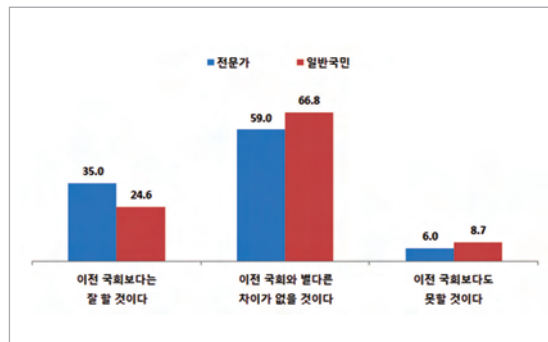
출처 : 한국사회갈등해소센터-한국리서치 2016



〈그림 5〉 갈등관련 책임성과 갈등해소 노력도 Portfolio

그런데 여기에서 더욱 놀라운 것은 대의민주주의 체제에서 국가·사회의 최종적 갈등조정 심급 (final instance of conflict resolution)이라고 할 수 있는 국회의 역할에 대한 평가와 기대가 상대적으로 박하다는 것이다. 이미 〈그림 5〉에서 볼 수 있는 바와 같이 우리 국민은 갈등해소를 위한 국회의 책임이 가장 높지만 노력

정도는 법조계, 언론 보다 약간 상회하는 수준에 머무르고 있다고 인식한다. 뿐만 아니라, 2016년 6월에 개시된 20대 국회에 대한 기대를 물었을 때 일반국민의 66.8%, 그리고 전문가의 59.0%가 이전 국회와 별 차이가 없을 것으로 내다봤다 (cf. 그림 6). 21세기 국가 공동체의 미래를 위해 ‘한국형’ 대의민주주의의 기여와 한계, 이의 보완을 위한 인적·제도적·문화적 장치를 고민해봐야 할 필요가 있음을 시사한다.



〈그림 6〉 20대 국회에 대한 기대

## 해법과 대안 : 거버넌스(협치) 기반 공공갈등관리 모델 도입과 안착

공공갈등을 예방하고 해결하는 접근방법은 다양한 형태를 띠지만 크게 ① 행정절차 적정화 모델, ② (공론장 형성을 통한) 합의형성 모델, 그리고 ③ 시민참여 모델로 3분 할 수 있다. 그리고 이 세 가지 모델은 모두 민·관 협력 거버넌스를 기초로 한다. 그리고 물론 이 세 가지 모델은 서로 배타적으로 존재하고 운영되는 것이 아니라 서로 밀접한 상호작용을 한다. 다만 여기에서는 논의의 편의를 위해 세 가지 모델을 이상형으로 제시하며 각각의 관점에서 우리 행정의 부족한 면을 보완하는 기제로서 검토해보기로 한다.

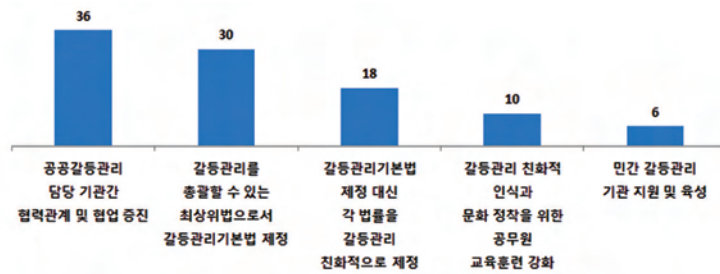
### 1. 행정절차 적정화 모델

행정절차 적정화 모델은 행정시스템 내에 효과적인 갈등관리를 위한 다양한 장치를 구축, 공무원 스스로 갈등관리에 임할 수 있는 기제를 마련해 주는 모델이다. 가장 대표적인 예로 독일의 계획확정절차와 공공협의제도, 미국의 대안적 분쟁해결제도(ADR)를 들 수 있다. 이 제도들은 모두 대규모 정책사업을 추진할 때 인근 주민들과의 갈등이 불가피한 현실을 고려, 그동안 행정이 독점해오던 의사결정과정에 주민의사를 반영할 수 있는



절차를 마련한다는데 의미가 있다. 우리 정부 역시 행정절차법, 환경영향평가법, 지방자치법 등이 공청회 등의 다양한 민·관협력 기제를 규정하고 있지만 그 형식적 운영을 극복하기 위해 동법의 개정을 통해 절차법 조항을 강화할 필요가 있다. 그리고 이와 함께 참여적 의사결정 기법, 다자간 협의체 구성과 협상 등 다양한 갈등조정 기법(skills)을 사용할 수 있는 근거 조항을 마련하여 공무원 스스로 적극적인 갈등관리에 임할 수 있는 토대를 마련하는 게 시급하다.

뿐만 아니라, 필요하다면 모든 정책과 행정과정에 적용되는 법규 가운데 가장 상위법으로 갈등관리기본법 제정을 고려해 볼 수 있다. 한국사회갈등해소센터와 한국리서치가 공동으로 시행한 2016년도 한국인의 갈등인식 조사 결과를 보면 갈등해소 및 예방을 위해 국회가 가장 우선적으로 해야 할 일로 행정절차 적정화 즉, 협업증진을 요구하고 있는데 (cf. 그림 7), 그 가운데에서도 특히 개별법 정비에 앞서 대통령령으로 반포된 갈등관리규정을 기본법으로 격상시켜야 한다는 의견을 압도적으로 지지하고 있다(cf. 표 4).



〈그림 7〉 20대 국회의 임무

출처 : 한국사회갈등해소센터-한국리서치 2016

다만 국회에 제출된 기존 법안들은 국무조정실에 과도한 책임을 부여해 법안에 대한 거부감을 높였던 만큼, 20대 국회에 제출할 신규 법안은 국조실을 포함해 행자부와 지자체, 산업부와 공공기관 등이 권한과 함께 책임도 나눠 갖도록 설계할 필요가 있다. 그리고 이와 함께 본격적인 갈등관리 업무 프로세스 재설계 (Business Process Reengineering)를 통해 ‘일 따로, 갈등관리 따로’의 업무 이원화가 일어나지 않도록 사전 교육이 필요하다.

〈표 3〉 갈등관리 입법발의 현황

대통령령에 머물러있는 갈등관리관련기본법을 독립적으로 제정해야한다	전략환경영향평가법, 행정절차법등 기존관련법을 재정비하면된다	잘 모르겠다
72.0%	25.0%	3.0%

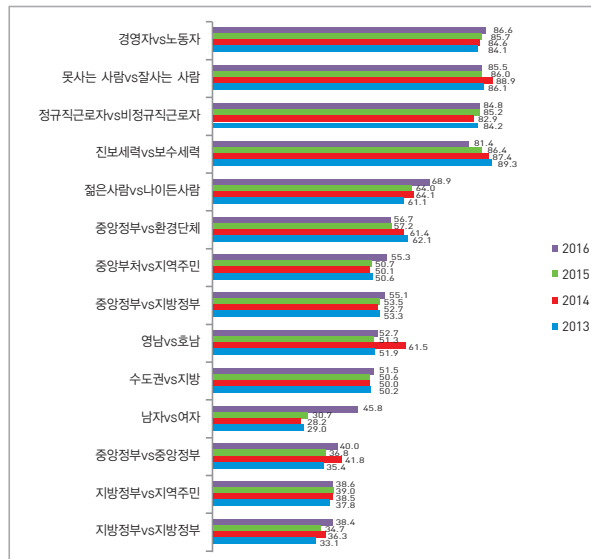
출처 : 한국사회갈등해소센터-한국리서치 2016



## 2. 합의형성 모델

합의형성 모델은 갈등예방과 해결을 담당 기관을 독립적으로 편제하는 모델로서, 두 가지 경우에 특히 유용하다. 첫째, 행정 공무원이 정책 집행과 사업 추진 주체가 되어 갈등의 일 당사자가 됨에 따라 주민들의 신뢰를 받을 수 없어 자체적인 갈등관리가 불가능 하거나 그럴 우려가 있을 때를 생각해 볼 수 있다. 예를 들어, 대규모 국책사업을 추진하는 경우, 행정기관 자체적으로 주민참여 기제를 활용하고 협의체를 구성해 사전 예방과 이해관계 조정에 임할 수 있지만, 행정기관의 진정성이나 역량과 무관하게 사업 집행기관이기 때문에 관련 주민들의 신뢰를 받기 어려울 때가 생길 수 있다. 이런 경우 즉, '심판과 선수'를 겸해야 하는 어려움이 생길 경우 그 조정을 중립성과 형평성을 갖춘 외부의 제3자에게 의뢰하는 것이 좋은데 이 제3자를 '독립행정기관'(독립 행정위원회)으로 제도화할 수 있다. 우리나라에서는 옴부즈만 제도로 자리잡은 국민권익위원회가 대표적인 예이다.

둘째, 행정과 정치가 교차하는 부분, 특히 대통령이나 자치단체장의 공약사업 또는 미래 가치나 국가비전과 같이 전 국민적 합의가 필요한 사항은 행정기관 독자적으로 합의형성 절차를 설계하고 집행할 수 없는 정치적 영역이 존재한다. 이처럼 정치와 행정이 교차하는 경우 행정부서 보다는 별도의 제3기관이 국가적 차원 또는 자치단체 차원의 공론장(public sphere)을 구축하고 여기에서 다양한 의견을 교차시키며 합의형성의 장으로 활용하는 것이 가능하다. 캐나다와 프랑스, 미국과 덴마크 역시 이러한 기관들을 가지고 있으며 국책사업 검토부터 과학기술 정책 입안을 위한 방향설정에 이르기까지, 그 사용례는 맥락에 따라 매우 다양하다.



〈그림 8〉 집단 간 갈등 정도에 대한 일반인 인식

출처 : 한국사회갈등해소센터-한국리서치 2016

정치와 행정을 교차시키며 하위정치영역(sub-politics area)을 공론장으로 흡수하는 합의형성 모델은 특히 우리나라처럼 주요 갈등사안이 구체적인 정책이나 사업을 넘어 경제적 불평등이나 고용과 같은 구조적 문제에 집중하는 경우, 또는 이념이나 가치와 같은 경제·문화적 차원에서의 갈등이 주를 이루는 경우에 효과적인 갈등관리 방안이다. 아래 그림이 시사하는 바(cf. 그림 8), 우리나라의 갈등은 노동(일자리, 성과연봉), 보육(복지), 이념(공공성 논쟁, 보수/진보) 등 구조적 문제이며 최근에는 세대갈등과 남녀갈등 등 공동체 윤리가 새로운 갈등 사안으로 부상하고 있는데, 이는 행정절차 적정화 이전에 사회구성원 다수의 합의가 필요한 문제로 숙의적 공론 절차 마련과 이를 통한 합의형성이 우리 사회의 갈등 해법임을 의미한다.

나아가 이러한 갈등 해법은 제주해군기지 건설이나 4대강 정비사업과 같은 대규모 국책사업이나 동남권신공항 사례 등의 대통령 공약사업 또는 지방자치단체장의 공약사업을 검증하는 수단으로 활용 가능해 조기 도입할 경우 정치적으로도 무척 효과적인 갈등관리 수단이 될 수 있다. 예를 들어 대통령 또는 자치단체장이 공약한 사업으로서 대규모 예산이 투입되어 불가역성이 크지만 절대 다수의 합의가 이루어지지 않아 정치적·행정적 갈등이 심화될 경우 해당 사업의 결정권자는 이 사업의 타당성 검토를 전문가 집단이 아니라 일반 시민에게 의뢰함으로써 (즉, 공론화를 통해) 갈등을 저감할 수 있다.

첫째, 대통령 또는 자치단체장이 공약으로 내건 사업이 공론화 과정을 거치면서 이의 필요성에 대한 공감과 합의가 형성된다면 이 과정에서 도출되는 여러 가지 요구를 반영해 더 합리적인 사업을 설계하고 실행할 수 있어 사업 수용성이 전반적으로 높아질 수 있다. 이 과정에서 사업 추진을 희망하는 대통령 또는 단체장의 정치적 부담 또한 최소화된다. 그런데 이때 합의가 형성되지 않고 오히려 갈등이 격화되며 반대의견이 더 많아진다면, 공약을 철회하는 것이 민주주의 원리에 더 조응하고 따라서 결정권자는 명예롭게 자신의 공약을 철회할 수 있게 될 터이다.

둘째, 어떤 이유에 의해서든 대통령 또는 단체장이 공약으로 내건 사업을 철회하고자 하지만 정치적 도의(윤리)에 어긋나 망설이게 될 때 (예: 이명박 정부의 세종시 이전 공약) 이를 공론화에 붙임으로써 공약실행 또는 철회의 정당성을 검증받을 수 있다. 만일 공약 실행이 타당하다고 결론이 나면 이를 실행하는 것이 정치적 윤리에 조응하는 것이고, 만일 그렇지 않다고 결론지어진다면 결정권자는 명예롭게 공약을 철회할 수 있어 불필요한 공약을 억지로 실행할 때 발생하는 사회적 비용을 줄일 수 있다. 그리고 물론 위 두 경우 모두에서 공론화 과정의 투명성과 중립성, 객관성이 훼손된다면 공론화 과정 이전보다 이후에 더 큰 갈등이 생길 수 있음에 유의해야 한다.

### 3. 시민참여모델

시민참여 모델은 행정시스템 내·외부에서 시민들로 하여금 다양한 의사결정 층위 (decision instances)에

서, 그리고 다양한 정책과정 단계(policy process)에서 행정시스템에 접근할 수 있는 통로를 개방하여 행정과 정책대상집단이 상호작용할 수 있는 접촉면을 넓히는 게 목적이다. 영국의 시민협의제도, 네덜란드의 국민참여 절차, 남아공의 몽플레 시나리오(The Mont Fleur Scenarios), 미국의 21세기 타운홀미팅 (21th town hall meeting), 스웨덴의 '알메달렌 정치주간' (Almedalen Political Week) 등 그 예는 부지기수다. 우리나라 역시 중앙정부 보다 지자체 차원에서 자생적 시민참여 제도로 활성화되고 있는 중인데, 행정절차법 등의 개정을 통해 참여/숙의민주주의의 일환으로 제도화할 필요가 있다.

다수 지자체는 시민참여 모델에 협력적 갈등관리 스킴(ADR)을 덧붙여 다양한 형태의 참여적 의사결정(participatory decision-making) 기법을 활용해 주요 정책과정에 핵심 이해관계자는 물론 일반 시민과 전문가 집단의 참여를 제고시켰다. 그 결과 의사결정과정의 투명성과 공정성을 높이는 한편, 그를 통해 정책수용성을 높여 자신이 속한 지역공동체와 생활공동체에 대한 귀속감과 자부심을 드높였다. 예를 들어 주민참여회의와 구정정책설명 청구제(서울시 도봉구, 대구광역시), 주민참여 구정평가제도(광주시 광산구), 시민감사관제(부산시), 시민참여형 도시계획단(경기도 수원시), 시민 아고라 500(광주광역시), 온라인 정책토론 '톡톡 경남' (경상남도) 등은 선진적인 공동 의사결정 사례로서 전통적인 관료제의 의사결정과정을 개방하여 주민참여를 촉진하고 민·관 협치(거버넌스)를 더욱 활성화하여 성공적인 갈등관리에 기여했다.

이러한 시도는 현재 우리 정부가 추진하는 정부 3.0 패러다임에 조응하는 행정수단으로서 참여와 숙의 민주주의 기제를 정부 정책과정에 도입해 갈등을 선제적으로 예방하려는 전향적 시도라고 해석할 수 있다. 그리고 이 모든 것들은 진정한 의미의 풀뿌리 민주주의로 기능하며 우리 사회 전체의 갈등 감수성을 높이고 협력적 문화를 만들어 국가발전에 기여할 것으로 기대된다. 이제 남은 것은 광역이든, 기초든 지자체 수준에서부터 전통적인 관 주도적 행정행태를 수정하여 불필요한 사회적 갈등을 선제적으로 예방하는 것이다. 그리고 불가피한 갈등이라면 법과 권위에 의존하는 억압적 방식이 아니라 협상과 3자 조정(mediation)이라는 협력적 문제해결 방식으로 갈등을 해결해 정책과 사업의 수용성을 높임으로써 국가에 대한 국민의 충성심을, 지역에 대한 주민들의 귀속감을 확보하기 위해 노력하는 것이다.

시민참여 모델은 행정과 정책대상집단, 둘 모두에게 긍정적인 가치를 창출할 수 있다. 특히 공동체의 규모가 작으면 작을수록 비용은 저렴하되 효과는 더 직접적이고 전면적이다. 갈등관리의 대상이 되는 행위자의 수가 적어지고, 의사소통이 용이한 대면적 상황이 더 많아지기 때문이다. 그래서 중앙보다는 지방에서, 광역보다는 기초에서 갈등관리의 효과를 더 빨리 체감할 수 있을뿐더러 그 비용도 저렴하다. 물론 갈등관리의 방법과 수단은 참여자의 수와 행태 또는 행정단위의 크기에 따라 얼마든지 달라질 수 있다. 그러나 어느 수준에서건 갈등관리를 위한 지자체장과 의회의 관심, 그리고 그에 조응하는 법적 기반이 성공적인 갈등관리의 필수조건이다.

〈표 4〉 갈등관리모델 (요약)

	행정절차 적정화 모델	합의형성 모델	시민참여 모델
특징	행정시스템 내에 효과적인 갈등관리를 위한 다양한 장치를 구축, 공무원 스스로 갈등관리에 임할 수 있는 기제 마련	행정이 스스로 할 수 없는 신뢰구축 장치 및 다자 간 합의형성 기제를 독립된 행정기관으로 편제	행정시스템 내·외부에서 시민들로 하여금 행정의 의사결정시스템에 접근할 수 있는 통로를 개방
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 독일 계획조정절차와 공공협의제도</li> <li>■ 미국 대안적 분쟁해결제도 (ADR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 프랑스 국가공공토론위원회 (CNDP)</li> <li>■ 캐나다 퀘벡 공공의견청취국 (BAPE)</li> <li>■ 덴마크 기술이사회 (DBT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 영국 시민협의제도</li> <li>■ 네덜란드 국가계획보고서 (PKB) 국민 참여절차</li> <li>■ 남아공 몽플레 시나리오</li> <li>■ 미국 21세기 타운홀미팅</li> <li>■ 스웨덴 알메달렌 정치주간</li> </ul>

흔히 서구 선진국의 갈등관리 제도를 소개하고 이의 도입을 제안하면 제도이식에 따른 기존 제도와의 마찰이나 문화적 거부감을 이유로 부정적인 반응을 보일 때가 많다. 그러나 일부의 우려와 달리 현장중심 모델 (Practice-driven model)로 발전한 한국의 갈등관리 실태는 서구 제도의 수용에 매우 적극적이고 또 이를 변용하여 적용하는 자생력이 매우 높다는 게 필자의 판단이다.

예를 들어 앵글로색슨 국가들을 중심으로 발전한 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution)를 보자. 협상, 조정(mediation), 촉진(facilitation) 등 핵심적인 개념과 기술들은 이미 민간부문을 필두로 광범위하게 사용, 전파되고 있으며 다수 공공갈등 사례에서도 효과적으로 활용되어 갈등해결에 일조하고 있다. 이러한 갈등예방과 해결기제가 우리 행정과 정치의 토양에 안착할지 여부는 이러한 제도나 법규가 갖는 내재적 이질성이 아니라 이를 활용하는 우리 공무원들의 경로의존성 (path-dependancy) 그리고 새로운 패러다임에 대한 기득권층의 저항을 어떻게 극복할 것인가가 관건이다. 그 저항은 그동안 의사결정권을 독점하며 상대적으로 우월한 지위를 누려왔던 관료집단 뿐 아니라 정치인, 언론인, 사회운동가 등 어떤 형태로든 공동체 아젠다를 선점하고 독점했던 행위자 집단 모두로 부터 올 수 있기 때문이다. ◀