지속위 자료집 2005-17

지속가능발전위원회 주최
갈등관리 전문가양성 워크샵
(2005.9.5~9.9 홍원연수원)교재

# 공공갈등 관리의 이론과 기법

PCSD
대통령 자문 지속가능발전위원회
Presidential Commission on
Sustainable Development
Republic of Korea

## 갈등관리 전문가 양성 워크샵을 위한 '공공갈등관리의 이론과 기법' 교재를 발간하며

2004년 이후 지속가능발전위원회는 갈등을 사전에 예방하고 평화적으로 해결하기 위해 '갈등관리 시스템 구축방안'을 마련하고자, '공공기관의갈등관리기본법' 시안 마련 등 갈등관리를 위한 국가 전략과 법과 제도적인 장치를 만들기 위해 많은 노력을 기울여왔다. 그러나 정작 갈등현장에서 문제를 해결하기 위해 노력하는 공무원, 시민사회단체 활동가, 전문가에게 우리사회 갈등을 제대로 분석하고 이를 해결하는데 필요한 구체적이고 현실성 있는 실무지침이 될 만한 교재는 매우 빈약한 실정이다. 이런 현실적인 요구에 답하고, 앞으로 갈등해결에 필요한 교육인프라 구축의 일환으로 지속가능발정위원회는 2005년 6월 이후 갈등 관련 분야 학자, 갈등 관리 교육에서 종사해 온 시민사회단체 활동가를 주 연구진으로 하여 전문가 양성을 위한 본 교재를 준비하게 되었다.

본 교재는 시중에 이미 출간된 갈등 관련 교재보다 내용을 훨씬 더 심도있게 다루어 실무에서의 적극적 이용이 가능하도록 하고자 기획한 교재이다. 그러나 본 교재가 교육 현장에서 잘 적용되는지 반드시 검증이 필요하다고 연구진은 생각하였고 이에 따라 본 교재를 초안 형태로 우선 작성하여 발간하고 2005년 9월 5일 ~ 9일, 총 40시간 진행되는 워크샵 형태의 교육과정에서 사용하면서 그 적절성을 검증하고자 한다.

교재개발 및 워크샵 교육 진행을 위한 연구진은 모두 5개 팀으로 갈등영향분석팀(신창현 외), 참여적의사결정팀(김유환 외), 의사소통팀(김희은 외), 조정팀(박수선 외), 협상팀(박홍엽 외)으로 구성하였고 이들 5개 팀에서 각각 팀을 만들어 본 교재를 완성하였다. 서론 부분은 연구진을 총괄한 박재묵 교수가 '참여정부의 갈등관리시스템'이라는 제목으로 정리하였다.

금번 발간하는 이 교재가 만들어지기까지 40차례에 가까운 논의와 검토를 거듭했다. 그러나 여전히 미흡한 부분이 많아서 이번 전문가양성 워크샵을 통해 이 책에 담긴 내용의 현실성과 설득력을 교육 수강자 분들과 함께 심도있게 토의해 나가고자 한다. 이 과정에서 제안된 내용은 다시 수렴되어 보다 완성된 형태로 올해 내에 책의 형태로 출간할 계획이다. 그동안 혼신의 힘으로 이 교재를 준비해 주신 모든 분들, 원고를 꼼꼼히 검토해주시고, 자문해 주신 자문단 여러분께 깊은 감사의 뜻을 전한다.

2005. 9

대통령자문 지속가능발전위원회
위원장 고철환

# 차 례


**참여정부의 갈등관리시스템 : 관련법안의 내용을 중심으로 …· 1**

Ⅰ. 갈등관리론의 대두 ····· 3
Ⅱ. 참여정부의 갈등관리시스템 구축 과정 ····· 5
Ⅲ. 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」과 갈등관리시스템 ····· 8
Ⅳ. 결론 ····· 17

**공공갈등과 갈등영향분석 ····· 27**

Ⅰ. 머리말 ····· 29
Ⅱ. 갈등해결 이론과 갈등분석의 실제 ····· 32
1. 갈등의 개념 ····· 32
2. 갈등분석 이론 ····· 51
3. 갈등분석의 실제 : 면담과 과정 운영을 중심으로 ····· 58
Ⅲ. 갈등영향분석 ····· 73
1. 갈등영향분석의 필요성과 목표 ····· 73
2. 갈등영향분석 제도 ····· 75
3. 갈등영향분석의 실제 ····· 80
Ⅳ. 갈등영향분석 사례 ····· 90
1. 해외사례 ····· 90
2. 국내사례 ····· 117

**공공갈등과 참여적 의사결정 ····· 141**

Ⅰ. 참여적 의사결정의 의의 ····· 143
1. 참여적 의사결정의 개념 ····· 143
2. “공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)”상의 참여적 의사결정의

특징 ····· 147
3. 참여 민주주의 및 숙의 민주주의와 참여적 의사결정 ····· 148
4. 합의 형성적 참여로서의 참여적 의사결정 ····· 148
Ⅱ. 공공정책과 참여적 의사결정 ····· 150
1. 논의의 배경 ····· 150
2. 공공정책 과정을 둘러싼 새로운 상황 ····· 152
3. 공공정책분석의 새로운 의미와 참여적 의사결정 ····· 157
4. 참여적 의사결정의 효과 ····· 161
Ⅲ. 참여적 의사결정을 위한 기초 분석 ····· 165
1. 참여적 의사결정 방법의 선택시 고려사항 ····· 165
2. 참여적 의사결정 단계와 적용 ····· 170
Ⅳ. 참여적 의사결정의 유형과 적용 ····· 179
1. 시민참여(Public Involvement)의 다양성 ····· 179
2. 시민참여 유형 ····· 181
3. 참여적 의사결정 방법의 적용 ····· 197
Ⅴ. 참여적 의사결정의 설계 ····· 208
1. 참여적 의사결정 방법의 채택과 설계 ····· 208
2. 참여적 의사결정의 주재와 조정 ····· 211
3. 참여자의 선정과 협의체의 구성 ····· 214
4. 의사결정을 위한 숙의 또는 학습 ····· 219
5. 의사결정에서의 합의과정 ····· 222
6. 합의의 이행을 위한 조치 ····· 226
7. 우리나라 참여적 의사결정의 문제점과 개선방향 ····· 226
Ⅵ. 참여적 의사결정 사례 ····· 232
1. 서울외곽순환고속도로 사패산 구간 건설사례 ····· 232
2. 영월 댐건설 갈등사례 ····· 243
3. 울산북구청 음식물자원화시설 건립사례 ····· 256
Ⅶ. 사례연습 ····· 279

1. 낙수강댐 건설사업 ····· 279

**공공갈등과 의사소통** ····· 295

Ⅰ. 공공갈등에서의 의사소통의 의미 ····· 297
1. 의사소통의 의미 ····· 297
2. 효과적인 의사소통의 중요성 ····· 298
Ⅱ. 한국의 소통문화 ····· 303
1. 소통을 저해하는 사고 ····· 308
2. 소통을 저해하는 행동양식 ····· 309
Ⅲ. 의사소통을 위한 아이브레이킹 ····· 310
1. 칭찬을 위한 지침 ····· 310
Ⅳ. 비언어적 의사소통 ····· 314
1. 몸의 언어를 위한 지침 ····· 314
2. 공격적이지도 수동적이지도 않은 당당한 의사소통 ····· 316
3. 수용적 경청자와 비수용적 경청자의 몸의 언어 ····· 318
Ⅴ. 언어적 의사소통 ····· 318
1. 의사소통 기술 평가 ····· 318
2. 성공적인 의사소통을 위한 지침 ····· 320
3. 메시지 전달 훈련 ····· 322
4. 메시지 전달시 주의 사항 : 의도와 영향의 차이 ····· 325
5. 메시지 전달의 장애를 일으키는 표현 ····· 327
Ⅵ. 타인 및 타 집단에 대한 민감성훈련 ····· 331
1. 속단하지 않는 연습 ····· 331
2. 타인의 감정·정서 이해하기 ····· 333
3. 젠더커뮤니케이션 ····· 337
Ⅶ. 경청하기 ····· 338
1. 경청훈련 ····· 339
2. 적극적 경청 ····· 341

Ⅷ. 질문하기 ····· 344
1. 질문이 가지는 7가지의 아주 특별한 힘 ····· 344
2. 소통을 훼손하는 질문 ····· 345
Ⅸ. 올바른 대화훈련 ····· 349
1. 올바른 대화를 위한 점검 ····· 349
2. 성공적인 대화 ····· 350
3. 논쟁하지 않고 대화하기 ····· 350
4. 논쟁과 대화의 차이 ····· 351
5. 대화 과정에서의 점검할 것 ····· 352
6. 어려운 대화를 위한 점검 ····· 352
7. 대화를 가로막는 방해 요인들 ····· 355

**공공갈등과 협상** ····· 363

Ⅰ. 공공갈등과 협상 ····· 365
1. 갈등관리와 협상 ····· 365
2. 협상에 대한 이해 ····· 367
3. 공공갈등관리와 협상 ····· 369
Ⅱ. 협상의 기본 개념 ····· 372
1. 협상의 정의와 핵심 구성요소의 도출 ····· 372
2. 협상의 출발점 ····· 375
3. 공공갈등에서의 바람직한 협상 ····· 381
Ⅲ. 협상의 구조 이해 ····· 386
1. 협상의 기본 구조 ····· 386
2. 공공갈등에서 발생하는 협상가의 딜레마와 그 극복방안 ····· 388
3. 갈등의 진단 ····· 394
4. 협상 태도의 이해 ····· 399
5. 협상상황에 대한 기본 분석 ····· 401
Ⅳ. 성공적 협상과 협상 프로세스의 이해 ····· 404

1. 성공적 협상의 의미는 ····· 404
2. 성공적 협상을 위해 시간과 자원을 투자해야 하는 근본적 이유 ···· 407
3. 협상이란 파트너인 상대방과 함께 추는 춤이다 ····· 416
4. 성공적 협상을 위한 협상 마인드를 가져라 ····· 421
Ⅴ. 협상 프로세스의 이해 ····· 424
1. 협상 프로세스 ····· 424
2. 협상 단계별 특징 및 중요성 ····· 424
Ⅵ. 공공 협상의 특징과 상생의 협상 방법 ····· 441
1. 공공 협상 대상에 대한 이해 ····· 441
2. 반대의 크기는 이럴 때 증폭된다. ····· 442
3. 상대방을 인정하라. ····· 443
4. 상생을 위한 공공 협상의 방법 ····· 445
Ⅶ. 공공갈등 해소를 위한 성공요인과 협상전략 ····· 448
1. 공공갈등 협상의 성공요인 ····· 448
2. 공공갈등 해소를 위한 협상 전략 ····· 451

**공공갈등과 조정** ····· 523

Ⅰ. 머리말 ····· 525
1. 공공갈등 전개의 현황 ····· 525
2. 공공갈등 전개과정의 역학 ····· 526
3. 공공갈등 관리가 필요한 이유 ····· 527
4. 공공갈등 예방 및 해결의 전제 ····· 527
5. 글의 기획 및 구성에 대하여 ····· 529
Ⅱ. 우리 사회의 갈등 해결의 현주소 ····· 531
1. 우리 사회의 분쟁조정제도 현황 ····· 531
2. 공공갈등 해결을 위한 3자 개입 ····· 539
3. 한계와 극복 대안 ····· 543
Ⅲ. 공공갈등과 조정 ····· 555

1. 공공갈등 해결에서 조정의 필요성 ····· 555
2. 공공갈등 해결에서 조정 적용의 의미 및 한계 ····· 557
3. 조정(Mediation)의 의미와 특성 ····· 561
Ⅳ. 조정자의 역할과 기술 ····· 567
1. 조정자의 역할 ····· 567
2. 조정위원회의 구성 ····· 568
3. 조정자의 자세와 기술 ····· 571
Ⅴ. 조정 단계 ····· 583
1. 준비 ····· 586
2. 도입 ····· 592
3. 입장 나누기 ····· 594
4. 쟁점 규명 ····· 597
5. 문제 해결 ····· 599
6. 합의 ····· 601

# 참여정부의 갈등관리시스템 : 관련 법안의 내용을 중심으로

박 재 묵(충남대 교수, 사회학)

# 참여정부의 갈등관리시스템: 관련 법안의 내용을 중심으로

박재묵(충남대 교수, 사회학)

## Ⅰ. 갈등관리론의 대두

사회 갈등은 언제 어느 사회에서나 존재해 온 보편적 사회 현상이다. 해방 이후 60년의 우리 역사를 되돌아보더라도 우리 사회가 첨예한 사회 갈등으로부터 자유로웠던 시기는 거의 없었다 해도 과언이 아니다. 해방과 동시에 이루어진 남북 분단, 분단으로 인한 전쟁, 분단과 전쟁이 낳은 이념적 대립이 해방 직후 구조적 갈등의 큰 축을 형성하고 있었다. 또한 60년대 이후부터는 억압적 권위주의 체제를 극복하기 위한 민주화운동과 급속한 자본주의 발전이 낳은 산업 갈등이 구조적 갈등으로 자리잡았다.

1987년 6월 민주화운동을 거친 후, 우리 사회는 시민사회의 활성화를 겪게 되었고 그에 따라 갈등 지형도 재구조화되었다. 이전에 민중-민주 담론에 밀려 주변화되어 있었던 '새로운' 욕구, 가치, 이념이 확장된 정치적 기회를 기반으로 적극적으로 표출됨으로써 갈등의 전선은 가일층 다변화되기 시작한 것이다. 여성, 환경, 생명, 평화, 자치, 분권, 소수자, 집단 정체성, 문화 등이 새로운 사회 쟁점으로 떠오르게 되었고, 이들 '새로운' 욕구, 가치, 이념의 담지자들이 이른바 시민운동을 조직하게 되었다. 이러한 시민사회의 활성화, 갈등 전선의 다변화, 민주개혁의 진전 등이 맞물리면서 오늘날 사회 각 영역에서 다양한 유형의 갈등이 한꺼번에 분출하고 있다. 물론 1980년대 말 이후에는 지배적인 갈등의 유형뿐만 아니라 갈등의 전개 양상도 크게 바뀌었다.[1)]

갈등은 보편적 사회 현상일 뿐만 아니라 때로는 순기능을 갖기도 한다. 사회학의 한 유파인 갈등기능론[2)]은 갈등이 전체 사회에 대해 기능적으로 작용할 수 있는 조건들을 복잡하게 제시하고 있지만,[3)] 이러한 이론적 논의를 떠나서 갈등이 사회

1) 과거 권위주의 시대의 갈등 양상을 억압형·잠재형이라고 한다면 최근의 양상은 표출형·확산형이라고 할 수 있다. 지속가능발전위원회, 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」. 2004. 1쪽 참조.

2) 대표적인 학자는 Lewis A. Coser이며, 그의 대표적인 저술은 *The Functions of Social Conflict*(London: Free Press of Glencoe, 1956)이다.

3) 갈등기능론의 대표적인 명제를 하나를 소개하겠다. "집단들 사이의 갈등이 발생하고 있는 사회구조가 덜 경직적이고 갈등이 더 자주 발생하며 그 강렬성이 약할수록 그 갈등은 적응성과 통합을 증대시키는 방향으로 체제를 변화시키기 쉽다." J. H. Turner(김진균 역), 「사회학이론의 구조」. 한길사 1982. 211쪽 참조.

변동과 발전의 원동력이 된다는 점에서 우리는 갈등의 순기능을 인정하지 않을 수 없다. 사회발전을 인류가 추구하는 '보편적 가치의 증가'라고 정의할 때, 인류 역사상 그러한 보편적 가치가 사회적 갈등을 거치지 않고 증진된 사례가 과연 얼마나 있었을 것인가? 따라서 모든 종류의 갈등을 부정적으로 보거나 억압 또는 관리의 대상으로 보는 것은 비과학적인 관점과 비현실적인 접근이다.

그러나 거꾸로 갈등이 인간 상호작용의 본질적인 측면이라고 해서, 그리고 갈등이 부분적으로 순기능을 갖고 있다고 해서 갈등이 '자연적 과정'을 거쳐 스스로 소멸하도록 방기하는 것도 결코 바람직하지 않다. 방기될 경우, 갈등은 때때로 치열성(intensity)과 폭력성(violence)을 수반하게 되어 갈등 당사자의 생명과 생활을 파괴하고 공동체와 전체 사회를 붕괴시키는 심각한 역기능을 가질 수 있기 때문이다. 또한 치열성과 폭력성을 수반하지 않는 갈등이라 할지라도 갈등이 장기화되는 경우에는 갈등 당사자는 물론 사회 전체에 큰 비용을 부담시키게 된다. 물론 여기에서 말하는 '비용'은 단순히 금전적 비용만을 의미하는 것은 아니다.

최근 우리 사회의 정황은 어떠한가? 1980년대 말부터 이미 갈등 분출의 구조적 조건은 형성되어 있었지만, 참여정부 출범 후 이루어진 탈권위주의화와 여러 부문에 걸친 개혁으로 갈등은 더욱 양산되고 있다. 문제가 되는 것은 갈등의 발생 빈도가 아니라 갈등의 장기화이다. 갈등이 장기화되는 이유로는 우선 갈등을 해결하기 위한  사회 시스템의 결여를 들 수 있다. 산업 갈등을 다루는 제도와 기구들은 비교적 체계화되어 있는 반면에, 공공갈등(public dispute)을 비롯한 다른 다양한 갈등을 해결하기 위한 제도적 장치는 아직도 크게 미흡한 상태에 있다. 또한 갈등 해결에 기여할 수 있을 것으로 기대되는 정치권, 정부 및 시민사회단체가 조정자적 역할을 적극적으로 수행하지 못하는 것도 갈등 장기화의 한 요인이다. 정부와 시민사회단체는 간혹 갈등 조정자로 나서기도 했지만, 많은 공공갈등의 경우에는 이들이 갈등 당사자가 됨에 따라 조정자 역할을 수행할 수 없게 된다.

이러한 상황에서 최근 새롭게 등장한 것이 갈등관리론이다. 갈등관리론은 한편으로 사회 구성원들의 욕구, 이해관계, 가치, 이념의 표출로서의 갈등이 갖는 정상성을 인정하면서도 다양한 주체의 참여와 다양한 수단의 활용을 통해 갈등을 예방하고 해결하는 것이 필요하다는 점을 강조하는 이론적 입장이라고 할 수 있다. 갈등관리론은 '갈등관리의 규범적 준거와 주요한 관리수단'을 어떻게 설정하느냐에 따라서 상이한 유형으로 구분될 수 있지만,[4] 갈등의 예방과 해결을 위한 체계

4) 심재만과 김홍상은 갈등관리론을 '법적 관리론,' '공공관리론,' '참여적 관리론' 등의 세 가지로 정리하고 있다. 법적 관리론은 '과학적 정책 입안 및 법규의 제·개정'을 통한 갈등관리를, 참여적 갈등관리론은 '협상이나 중재를 통한 기술적·중립적 공공주체의 권한 행사'를 통한 갈등관리를, 참여적 갈등관리론은 '폭넓은 이해관계자의 참여 보장과 갈등 주체 간 숙의(deliberation)'를 통한 갈등관리를 각각 강조한다. 심재만·김홍상, "농촌지역조직 개혁과 사회갈등: 장천멈 지역농협 사례를 중심으로," 「사회갈등과 주민 참여」(2005년 지역사회학회·환경사회학회 춘계 공동학술대회 발표 논문집), 13쪽 참조.

적 노력을 강조한다는 점에서는 같은 접근으로 묶일 수 있다. 이러한 갈등관리론에서 선호되는 주요 관리 수단은 다양한 유형의 '참여적 의사결정'(participatory decision making)과 협상, 조정, 중재와 같은 '대안적 분쟁 해결'(ADR: Alternative Dispute Resolution)이다. 따라서 갈등 관리(conflict management)의 이념은 단순히 갈등으로 인해 개인과 사회가 부담하게 될 비용을 최소화하는 데 있는 것이 아니라 참여, 소통, 숙의를 통해 합의에 도달하는 새로운 패러다임의 민주적 사회 과정을 정착시키고 나아가서 당사자 모두가 만족하는 상생(win-win)의 결과를 도출해 내는 데 있다.

최근 지속가능발전위원회(아래에서는 '지속위'라 함)가 중심이 되어 마련하고 있는 갈등관리시스템 구축 작업은 주로 공공갈등에 초점을 맞추고 있다. 이는 정부의 정책 입안, 법령의 제·개정 및 공공사업의 시행을 둘러싼 공공갈등이 우리 사회 갈등의 핵심적 부분이 되고 있기 때문이기도 하지만, 민민갈등(民民葛藤)에 대해서는 정부의 정책적 개입보다 자율적 해결이 바람직하다는 공감대가 있었기 때문이기도 하다. 이러한 인식에서 정부가 구축하고자 하는 갈등관리시스템의 골격을 담고 있는 법률의 명칭도 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률」로 최종 결정되었다.

본고에서는 먼저 최근 참여정부 하에서 주로 공공갈등을 대상으로 하여 추진되고 있는 갈등관리시스템 구축 과정을 살펴보고자 한다. 다음으로 이러한 갈등관리시스템 구축 작업의 핵심적 부분이라 할 수 있는 '공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)'의 개요와 이 법안에 담겨 있는 새로운 갈등관리제도와 갈등관리기구들을 살펴보고자 한다. 마지막으로 결론에서는 이러한 제도 도입과 기구 설치 외에 갈등관리 시스템 구축에 필요한 다양한 요소들을 검토하고자 한다.

## Ⅱ. 참여정부의 갈등관리시스템 구축 과정

### 1)지속위의 활동

우리 정부가 갈등관리의 중요성을 인식하기 시작한 것은 극히 최근의 일이다. 2003년 4월 15일에 열린 국무회의에서 시급히 해결해야 할 갈등 현안 24개를 선정하여 그 현황과 대책을 논의한 것이 갈등관리시스템 구축을 위한 논의의 발단이 되었다. 그 후 지속위의 기능이 확장되면서, 지속위는 종전에 수행해온 기능 외에 '사회적 갈등의 해결'에 관한 사항을 추가로 다루게 되었다. 2003년 12월 15일에 공식적으로 출범한 제3기 지속위는 2004년 2월 15일 산하에 5개 전문위원회를 설치하면서 그 중 하나로 「갈등관리정책전문위원회」를 두게 되었다.

지속위의 갈등관리 관련 첫 번째 활동은 갈등관리시스템 구축방안에 대한 연구였다. 2003년 10월 4일에 총 21명으로 발족된 갈등관리정책 연구팀은 약 3개월에 걸친 연구 끝에 같은 해 12월 말 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」를 제출하였다. 보고서의 주요 사항은 2004년 2월 12일에 국정과제회의를 통해 대통령에게 보고되었다. 이 날  제38회 국정과제 회의에서 보고된 주요 내용은 갈등관리지원센터의 설립, 갈등관리기본법의 제정, 한탄강 댐 갈등관리 준비단 구성 등이었다.

위 보고서를 출발점으로 하여 지속위는 갈등관리시스템 구축을 위해 다양한 사업을 수행하였다. 주요 사업으로는 갈등관리기본법[5]의 제정, 갈등관리지원센터의 설립, 공공갈등 관련 법·제도의 개선 지침 마련, 한탄강 댐 갈등조정 등을 들 수 있다.

갈등관리기본법 초안 작성 작업은 2004년 3월부터 시작되었다. 홍준형 교수 등 9인으로 구성된 갈등관리기본법 준비팀이 마련한 초안은 2004년 7월에 전문가, 시민사회단체 및 각 부처 담당자의 의견 수렴을 거쳐 수정·보완되었으며, 수정·보완된 법안은 2004년 9월에 대통령에게 서면으로 보고되었다. 법안에는 갈등영향분석제도 도입, 참여적 의사결정 기법 도입, 갈등관리위원회[6]의 설치, 갈등조정회의의 운영 등 공공갈등 관리를 위한 새로운 제도와 기구들에 관한 규정이 포함되어 있으며, 갈등관리지원센터의 설치 근거도 마련되어 있다. 결국 갈등관리기본법(안)은 참여정부가 추진하고 있는 새로운 갈등관리시스템의 주요 내용을 담고 있다고 할 수 있다. 2004년 10월 이 법의 제정 업무는 입법 주관 부처로 결정된 국무조정실로 이관되었다.

갈등관리지원센터 설립방안에 대한 연구는 2004년 3월부터 2개월에 걸쳐 수행되었다. 박재묵 교수 등 4인으로 구성된 연구팀이 작성한 연구보고서[7]는 센터의 설립 방안으로 3개의 안을 제시하고 있다. 3개 안 중에서 가장 우선순위가 높은 안은 제1안이다. 제1안에 따르면 센터는 '갈등관리 지원'을 중심적 기능으로 하고, 이와 함께 조사·연구, 교육·훈련, 갈등영향평가 지원, 갈등조정 자문 등의 기능을 수행하는 것으로 되어 있다. 기관의 형태는 정부출연기관(법인)으로 하고, 국무총리실 직속으로 설치하며, 3개의 부와 1개 행정지원 부서를 갖도록 되어 있다. 필요 인원은 기관장을 포함하여 92인으로 산정되었다. 센터 설립 추진 업무 역시 2004년 10월 국무조정실로 이관되었다.

공공갈등 관련 법·제도 개선 지침 마련 작업은 전재경 박사 등 8인으로 구

5) 현재 이 법안의 명칭은 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률」로 변경되어 국무조정실 주관으로 입법이 추진되고 있다.

6) 국무조정실의 수정·보완 과정에서 갈등관리위원회의 명칭이 갈등관리심의위원회로 변경되었다.

7) 지속가능발전위원회, 「갈등관리지원센터 설립 방안(시안)」. 2004.

성된 제도정비팀이 수행했다. 연구는 2004년 3월부터 시작되어 7월에 일단 종료하였으나, 2005년에도 후속 작업을 수행하여 2005년 7월에 개최된 갈등관리전문위원회에서 최종 보고회를 가진 바 있다.

한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등 조정은 지속위가 새로운 갈등조정프로세스를 적용하여 해결하라는 대통령의 지시에 따라 이루어졌다. 2004년 2월 정진승 KDI국제정책대학원장 등 6명의 전문가로 '한탄강댐 갈등관리준비단'을 구성하여 한탄강댐 갈등조정 프로세스를 마련하게 되었고, 같은 해 5월 11일에 4명의 전문가로 조정소위를 구성하여 같은 해 8월까지 3개월 반 동안 4개 갈등 당사자(찬성 측 주민, 반대 측 주민, 수자원공사 및 건설교통부, 환경단체) 대표로 구성된 한탄강댐 조정회의를 운영하였다. 16회에 걸친 한탄강댐 조정회의와 5회에 걸친 기술소회의를 거친 후, 2004년 8월 27일 '관련당사자 대표는 한탄강댐갈등조정소위원회에 한탄강댐 문제 해결에 대한 최종결정권을 위임한다'는 내용을 담고 있는 최종합의문을 작성하게 되었다. 이 최종합의문에 따라 조정소위는 전문가의 자문을 받아 '천변저류지와 제방안' 등 6개 대안을 검증한 후, 2004년 11월 2일에 결정문을 발표하게 되었다. 이 결정문의 핵심적 사항은 '기존의 한탄강댐 계획은 무효화'하고 '새로운 홍수조절용 댐과 천변저류지의 건설을 위하여 필요한 법적·제도적 절차(저류지의 저류 효과, 댐의 홍수조절 효과, 규모 및 안정성에 한함)를 밟아 홍수조절용 댐 건설을 추진한다'는 것이었다. 또한 '중립적 전문가와 정부, 환경단체, 주민대표들로 구성된 '공동협의회'를 구성·운영하여 1년 이내에 댐 규모 등 댐 건설에 필요한 절차를 마무리'하도록 주문하였다.

이러한 결정문의 취지에 따라 '임진강유역 홍수피해 방지를 위한 공동협의회'(이하, 공동협의회)를 구성·운영하기 위해 지속위 내에 4인의 위원으로 구성된 운영소위를 설치하였다. 운영소위는 출범 후 약 5개월에 걸쳐 공동협의회 구성을 위해 다각적인 활동을 전개하였으나, 댐건설을 반대하는 주민 측이 공동협의회 참여를 거부함에 따라 공동협의회 구성이 무산되었다. 현재 한탄강댐 관련 갈등 조정 업무는 국무조정실로 이관되어 새로운 접근방법을 통해 추진되고 있다.

**2)국무조정실의 활동**

2004년 10월 지속위로부터 갈등관리기본법 제정 및 갈등관리지원센터 설립 업무를 이관받은 국무조정실은 지속위가 마련한 당초의 안을 수정·보완하였다. 국무조정실은 전문가로 구성된 「입법지원팀」을 새로이 구성하여 갈등관리기본법의 명칭을 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률」로 변경하는 등의

법안 수정·보완 작업을 수행하였다. 수정된 법안은 입법 예고('05.4.12.), 공청회('05.4.28.), 규제개혁위원회 심사('05.5.11.), 차관회의 심의('05.5.19.), 국무회의 의결('05.5.23.)을 거쳐 2005년 5월 27일에 국회에 송부되었다. 이 법안은 가을 정기 국회에서 심의될 예정이다.

또한 국무조정실은 「갈등관리지원센터 준비단」을 운영하면서 지속위로부터 넘겨받은 「갈등관리센터 설립 방안」 보고서를 토대로 하여 보완 작업을 수행하고 있다. 주요 보완 내용은 기능과 조직을 구체화하는 것이었다. 따라서 지속위가 마련한 설립 방안의 기본 골격은 그대로 유지되고 있다.

현재 국무조정실은 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률」의 통과 및 시행에 대비하여 환경부, 보건복지부, 해양수산부, 산업자원부, 건설교통부, 문화재청 등 갈등 빈발 부처 및 정부기관 주무자를 대상으로 하여 「갈등관리 혁신포럼」을 운영하고 있다. 각 부처와 기관의 갈등관리 주무자들은 기관별 현안 과제에 갈등영향분석 등 법에 명시된 갈등관리방안을 적용하는 '시범사업'을 전개하고 그 추진 상황을 월 1회 혁신포럼에서 보고하고 있다. 법에 포함된 갈등관리 기법들이 아직 우리나라 공공갈등에 적용된 적이 없기 때문에 혁신포럼」의 운영은 장래의 원활한 법 시행에 크게 기여할 것으로 보인다.

## Ⅲ. 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」과 갈등관리시스템

### 1)법 제정의 의의

「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」(아래에서는 '법안'이라 함)의 제정을 위한 공청회('05.4.28.)에서는 법안이 갖고 있는 의의와 함께 한계가 다양하게 지적되었다. 이 날 발제와 토론을 통해 지적된 내용을 중심으로 하여 이 법안이 갖고 있는 의의를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 비록 적용대상이 공공갈등에 한정되어 있지만, 이 법의 제정은 우리나라에서 최초로 구축되는 갈등관리시스템의 내용을 규정하고 있다는 점에서 큰 의미를 갖고 있다. 특히 '정책의 특정분야 또는 단계가 아닌, 전 과정(정책 형성, 정책 결정, 정책 집행)의 갈등 예방과 해결을 위해 적용될 수 있는 시스템을 담고 있다'[8]는 점에서 의미가 크다.

둘째, 공공갈등의 예방과 해결을 위한 공공기관의 책무(제4조)와 공공기관이 지켜야 할 원칙(제2장)을 규정하고 있다. 특히 제4조 ②항의 '국가 및 지

8) 이련주, "공공기관의 갈등관리에 관한 기본법안의 주요 내용," 국무조정실, 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법률(안) 공청회 자료집」. 8쪽.

방자치단체는 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 이 법의 취지에 따라 정비해야 한다'는 규정은 법 제정의 파급 효과를 높일 수 있는 규정이라는 점에서 특별히 주목된다.

셋째, 갈등의 예방을 위한 절차에 강조점을 두고 있다. 법안은 갈등의 예방은 물론 해결을 위해 필요한 절차까지 규정하고 있지만, 갈등 예방에 필요한 갈등영향분석, 참여적 의사결정 등의 새로운 기법을 적극적으로 도입하고 있다는 점에서 예방 절차에 상대적으로 큰 비중을 두고 있다고 할 수 있다.

넷째, 과학적 정책 결정을 강조하고 있다. 갈등영향분석은 경험적·과학적 조사 기법을 활용하여 정책 등의 갈등 잠재력을 평가하고 이러한 평가결과에 따라 참여적 의사결정 시행 여부를 결정하게 하는 데 목적을 두고 있다.

다섯째, 갈등의 예방과 해결에 있어서 민주적 절차를 중시하고 있다. 갈등영향분석, 참여적 의사결정, 갈등조정회의 등의 절차는 이해당사자의 참여와 합의의 정신에 기반을 두고 있다. 민주적 절차는 법안 제2장 '갈등 예방 및 해결의 원칙'에서도 크게 강조되고 있다.[9)]

공청회에서 지적된 바 있듯이,[10)] 법안에 한계점이 없는 것은 아니다. 가장 본질적인 한계는 결국 법에 규정된 갈등 예방과 해결 절차가 실효성 있게 작동할 수 있는 사회적 여건이 조성되어 있는가 하는 점이다. 이 점에 대해서는 이 글의 결론 부분에서 다시 다루어질 예정이다.

### 2)법안의 개요

법안은 총 6개 장 24개 조와 부칙 3개 조로 구성되어 있다. 제1장에서는 법의 목적, 기본 이념, 용어 정의, 국가 및 지방자치단체의 책무 등이, 제2장에서는 갈등 예방 및 해결의 원칙이, 제3장에서는 갈등 예방에 필요한 갈등영향분석 실시, 갈등관리심의위원회의 설치 및 운영, 참여적 의사결정방법의 활용 등이, 제4장에서는 갈등관리지원센터의 설치가 제5장에서는 갈등 해결에 필요한 갈등조정회의 설치 및 운영이 다루어지고 있다. 제6장은 보칙으로서 국가가 갈등관리 전문 인력 양성을 위한 시책을 수립할 수 있는 근거를 규정하고 있으며, 마지막 부분의 부칙은 법 시행일, 갈등관리지원센터 설립 준비, 갈등영향분석 및 갈등관리 심의위원회의 시범 실시를 다루고 있다(<표 1> 및 <부록 1> 참조).

---

9) 갈등 예방 및 해결의 원칙에는 '자율해결과 신뢰확보,' '참여와 절차적 정의,' '이익의 비교형량,' '정보공개 및 공유,' '지속가능한 발전의 고려' 등이 포함되어 있다.

10) 공청회에서 제기된 문제점은 국무조정실, 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법률(안) 공청회 자료집」. 23-47쪽을 참조하기 바람.

<표 1> 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안 주요 내용

| 구 분 | 주 요 내 용 |
|---|---|
| 제1장<br>총 칙<br>(1-5조) | ○ 목적: 공공기관의 갈등예방 및 해결능력 향상 및 사회통합 기여 |
| | ○ 기본 이념: 대화와 타협 및 신뢰회복을 통한 합의의 틀 구축, 참여와 협력을 바탕으로 한 갈등의 원만한 예방과 해결, 민주사회의 지속가능한 발전에 기여 |
| | ○ 용어 정의: 갈등, 공공기관, 공공정책 등, 갈등영향분석, 갈등관리 등에 대한 정의 |
| | ○ 국가 및 지방자치단체의 책무: 종합적인 시책 수립, 법령 정비, 교육훈련 실시, 효율적인 갈등 해결 수단 발굴 |
| | ○ 다른 법률과의 관계: 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 적용 대상에서 제외 |
| 제2장<br>갈등 예방 및 해결의 원칙<br>(6-10조) | ○ 자율 해결과 신뢰 확보, 참여와 절차적 정의, 이익의 비교형량, 정보 공개 및 공유, 지속가능발전의 고려 |
| 제3장<br>갈등의 예방<br>(11-16조) | ○ 갈등영향분석(공공기관의 장이 실시)<br>- 공공정책 등이 국민생활에 중대하고 광범위한 갈등을 유발할 우려가 있다고 판단되는 경우 갈등영향분석서 작성<br>- 공공기관의 장은「공공사업을 시행하는 민간사업자」에게 갈등영향분석을 실시하게 할 수 있음 |
| | ○ 갈등영향분석서<br>- 공공정책 등의 개요, 이해관계자 확인 및 의견수렴내용, 관련단체 및 전문가 의견, 갈등유발요인 및 주요 쟁점, 갈등 예방·해결을 위한 구체적인 계획 등 |
| | ○ 갈등관리심의위원회(공공기관에 설치)<br>- 11인 이내, 관계 직원과 학식과 경험이 풍부한 자로 임명 또는 위촉, 위원장은 위촉위원 중에서 위촉<br>- 중립적이고 공정하게 활동<br>- 심의사항: 종합시책, 법령 정비, 다양한 분쟁해결 수단 발굴, 교육훈련, 갈등영향분석, 민간 활동 지원 등<br>- 심의 결과는 정당한 사유가 없는 한 성실히 반영 |

| 구 분 | 주 요 내 용 |
|---|---|
| **제3장 갈등의 예방 (11-16조)** | ○ 참여적 의사결정 방법의 활용<br>- 갈등의 예방·해결을 위해 사회적 합의의 형성이 중요하다고 판단되는 경우 활용하고, 그 결과를 추진과정에 충분히 고려<br>○ 소관 행정기관에 대한 협조 요청<br>- 국가 및 지자체를 제외한 공공기관 및 공공사업을 시행하는 민간사업자는 자체적으로 갈등의 예방과 해결이 어려울 경우 소관 행정기관에 협조 요청 |
| **제4장 갈등관리 지원센터 (17-19조)** | ○ 갈등관리 지원 등을 위해 갈등관리지원센터 설치<br>- 법인 형태, 정부출연 가능, 목적범위 내에서 수익사업 가능<br>○ 주요 기능<br>- 조사·연구, 교육·훈련 프로그램 개발, 전문가 양성, 갈등관리위원회 활동 지원, 갈등영향분석 지원, 갈등조정회의 활동 지원, 민간부문 갈등관리 관련 활동 지원 등 |
| **제5장 갈등조정 회의 (20-22조)** | ○ 갈등조정회의의 설치<br>- 공공기관의 장이 필요시 사안별로 조정기능을 갖는 갈등조정회의를 둘 수 있음<br>○ 갈등조정회의의 기본규칙<br>- 조정회의 구성과 운영은 당사자가 합의한 기본규칙에 따름<br>- 관련단체와 전문가 참여 가능<br>- 조정회의 합의사항은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해해서는 안 됨<br>- 합의사항은 문서로 작성, 당사자 서명, 당사자를 구속 |
| **제6장 보칙 (23-24조)** | ○ 국가의 갈등관리 전문 인력의 양성(교육훈련, 자격제도 도입 등) 시책 수립 근거<br>○ 갈등관리에 필요한 조사·연구, 교육·훈련 및 민간부문 갈등관리 활동에 대한 국가 및 지자체의 재정 지원 근거 |
| **부칙 (1-3조)** | ○ 공포 후 6월이 경과한 후 시행<br>○ 갈등영향분석 시행 시기<br>- 지자체, 공공사업을 시행하는 민간사업자는 1년 6월이 경과한 후 시행<br>- 시행 시기 이전에도 시범적 실시 가능<br>○ 갈등관리심의위원회 설치 시기<br>- 지자체 등 공공기관은 1년 6월이 경과한 후 시행<br>- 시행 시기 이전에도 시범적 설치 가능 |

### 3)갈등관리시스템 개요

법안에 담겨 있는 갈등관리시스템은 크게 갈등 예방 절차, 갈등 해결 절차 및 공공기관의 갈등 예방 및 해결 업무를 지원하는 갈등관리지원기구(갈등관리지원센터)로 구성되어 있다.

#### (1)갈등 예방 절차

갈등 예방 절차는 갈등영향분석의 실시, 갈등관리심의위원회의 설치 및 운영(심의) 및 참여적 의사결정방법의 활용을 통해 진행된다. 자세한 흐름도는 <그림 1>과 같다.

#### ①갈등영향분석 실시

갈등영향분석은 법령 등의 제·개정 또는 정책 또는 사업계획을 수립·시행·변경함에 있어 공공정책 등이 사회에 미치는 갈등 요인을 사전에 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하기 위한 일종의 사회조사 활동이라 할 수 있다. 주된 임무는 사안과 관련된 쟁점, 이해당사자, 이해당사자의 관심과 이해관계, 의견 일치와 불일치의 영역 등을 밝혀내고 합의 형성의 가능성을 진단하며, 적절한 합의 형성의 절차를 마련하는 것이다. 또한 갈등영향분석서는 이러한 분석 작업의 결과를 서술한 보고서를 말한다.

법안에서는 “공공기관의 장은 대통령령이 정하는 공공정책 등을 수립·시행·변경함에 있어 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책 등을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다고”(제11조 ① 항)고 하여 공공기관의 장이 실시 여부를 판단하도록 하고 있다. 갈등영향분석은 공공기관이 수행할 수도 있지만, 제도를 일찍 도입한 외국의 경우 대체로 전문가 집단 또는 전문기관이 수행하고 있다.

갈등영향분석서에는 “1. 공공정책 등의 개요 및 기대효과, 2. 이해관계자의 확인 및 의견조사 내용, 3. 관련단체 및 전문가의 의견, 4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요 쟁점, 5. 갈등을 예방·해결하기 위한 구체적인 계획, 6. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항”(제11조 ⑤ 항) 등이 포함되어야 한다.

또한 “공공기관의 장은” “갈등영향분석을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 갈등영향분석서를 작성하여” “갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.”(제

11조 ②항)

**②갈등관리심의위원회의 설치·운영**

갈등관리심의위원회는 “갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 공공기관에”(제12조 ①항) 설치한다. “갈등관리심의위원회는 위원장을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.”(제12조 ②항) 위원은 공공기관의 장이 “소속 관계직원과 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서” “임명 또는 위촉하되, 위원장은 위촉위원 중에서 위촉한다.”(제12조 ③항) 따라서 위원장은 민간인이 맡게 되어 있다.

갈등관리심의위원회의 심의 사항은 “종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항,” “법령 등의 정비에 관한 사항,” “다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항,” “교육훈련의 실시에 관한 사항,” “갈등영향분석에 관한 사항,” “갈등의 예방·해결에 관한 민간 활동의 지원에 관한 사항” “그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 공공기관의 장이 필요하다고 인정한 사항” 등이다.(제13조) 이 중에서 갈등 예방 절차와 직접적으로 관련되는 것은 갈등영향분서의 심의이다.

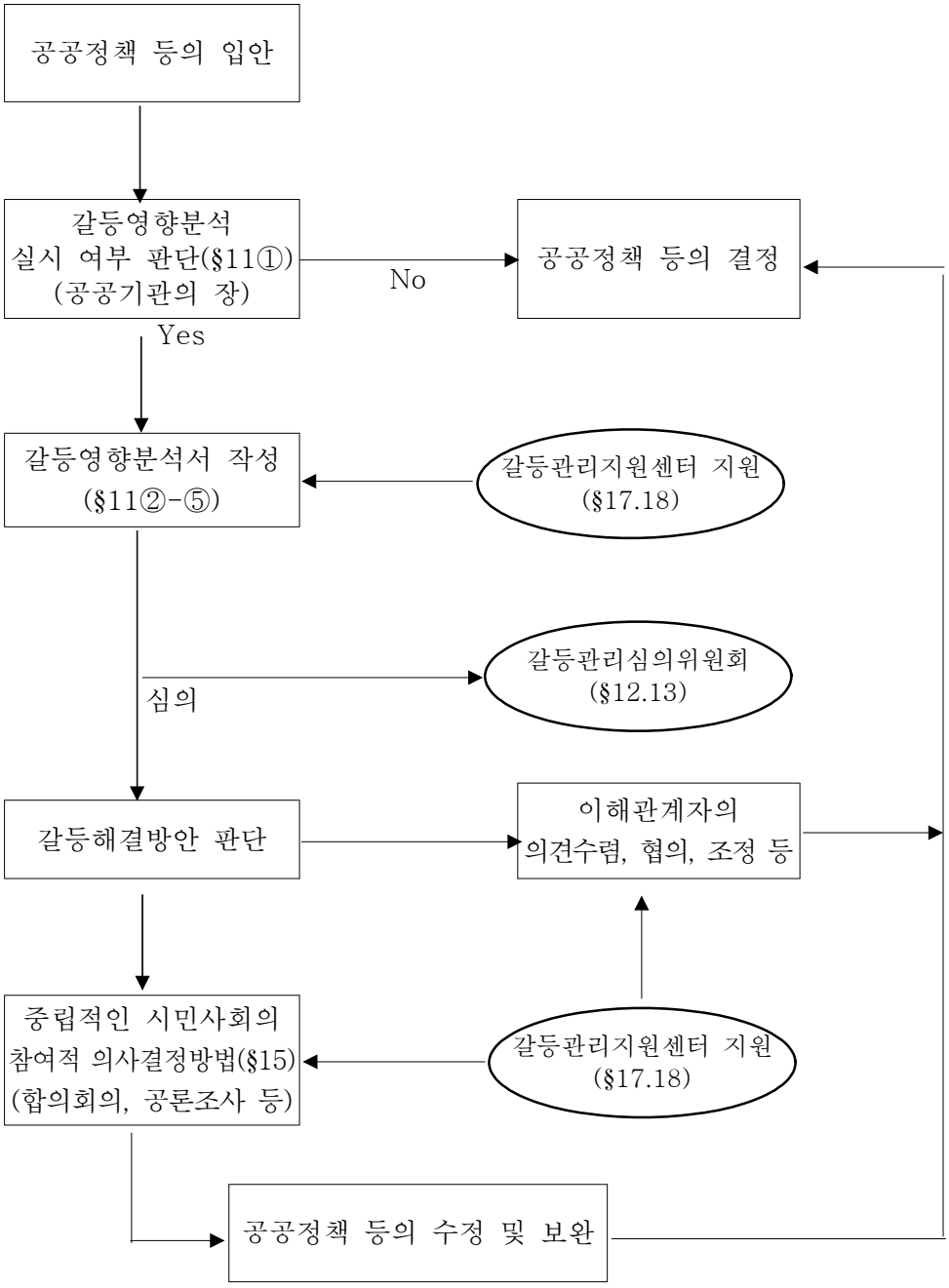
“공공기관의 장 등은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제13조의 규정에 의한 갈등관리심의위원회의 심의 결과를 공공정책 등의 결정과정 또는 사업시행과정에 성실히 반영하여야 한다.”(제14조)

**③참여적 의사결정방법의 활용**

갈등 예방 절차의 최종 단계는 참여적 의사결정이다. 법안에 따르면 공공기관의 장 등은 갈등관리심의위원회의 “갈등영향분석에 대한 심의 결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계자·일반시민 또는 전문가 등의 합의”가 “중요한 요인으로 판단되는 경우에는 이해관계자·일반시민 또는 전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수” 있도록 되어 있다.(제15조 ①항) 또한 “공공기관의 장 등은 참여적 의사결정방법의 활용 결과를 공공정책 등의 결정과정에서 충분히 고려하여야 한다”고 규정하고 있다.(제15조 ②항)

참여적 의사결정방법의 구체적인 형태는 법안에 명시되지 않았다. 따라서 시행령 제정 시에 구체적인 형태가 나올 것으로 예측된다. 지금까지 많이 알려진 참여적 의사결정방법으로는 합의회의(consensus conference), 시민배심원제(citizen's juries), 공론조사(deliberative poll), 규제협상(regulatory rule-making), 시나리오 워크샵(scenario workshop) 등이 있다.

**<그림 1> 공공기관의 갈등 예방 절차**



### (2)갈등의 해결 절차: 갈등조정회의의 설치·운영

갈등의 해결 절차는 갈등 예방 절차와 비교해 보았을 때, 상대적으로 단순하다. 갈등 해결 절차는 갈등조정회의라는 단일 기구의 운영을 통해 이루어지기 때문이다. 갈등 해결 절차의 흐름도는 <그림 2>와 같다.

법안에 따르면 공공기관의 장이 공공정책 등으로 인하여 갈등이 발생했을 때, “발생한 갈등을 조정하기 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 사안별로 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의”를 둘 수 있게 되어 있다.(제20조 ①항) 갈등조정회의는 사안별로 설치된다는 점에서 상설기구인 갈등관리심의위원회와 다르다.

갈등조정회의의 “구성과 운영은 공공기관과 이해관계자간(이하 “당사자”라 한다)의 합의에 의하여 정하는 기본규칙을“ 따르며,(제21조 ①항) ”당사자가 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 조정회의에 참석시킬 수“ 있도록 되어 있다(제21조 ②항).

갈등조정회의의 “합의사항은 문서로 작성하고 당사자가 서명하여야” 하며(제22조 ①항), 당사자는 “합의사항을 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.”(제22조 ③항)

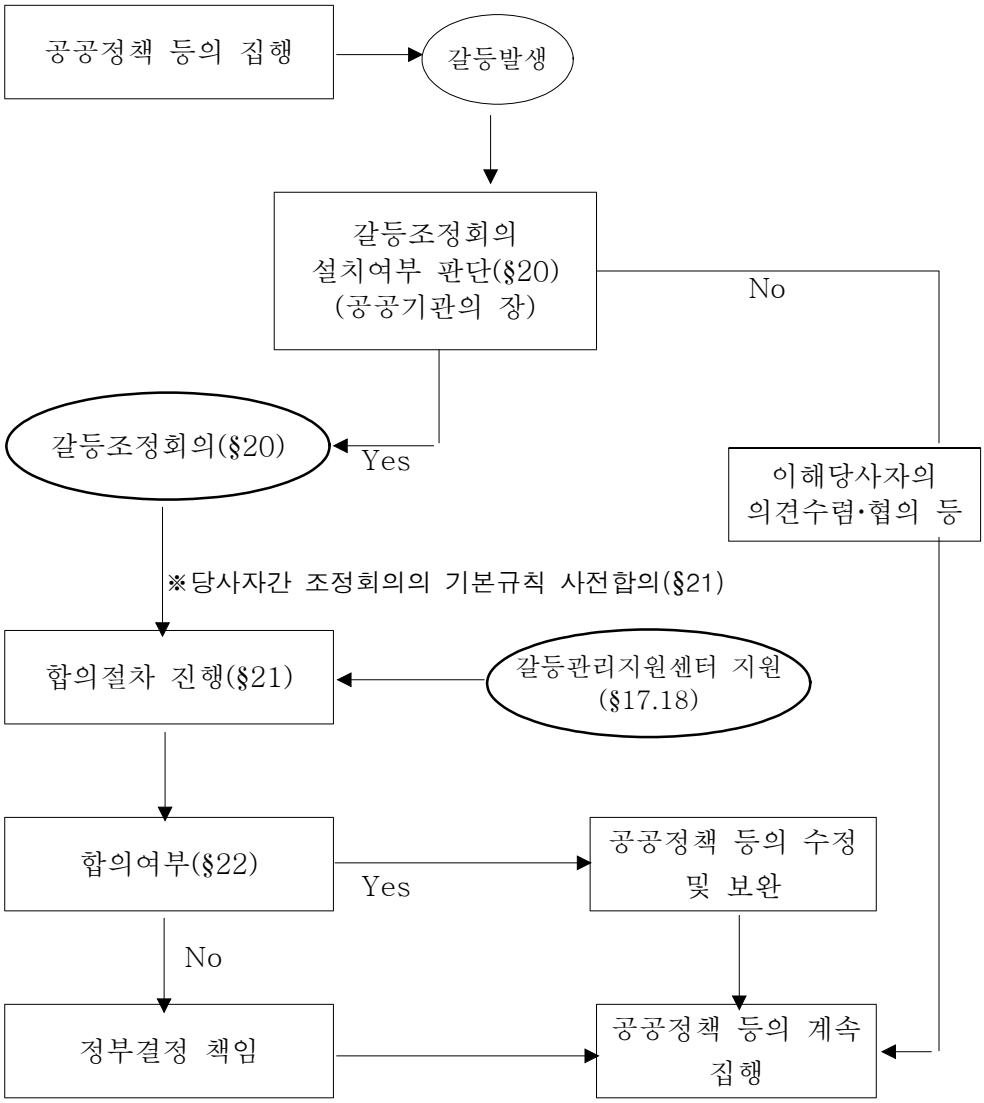
### 3)갈등관리지원센터의 설치·운영

법안에 따르면, 갈등관리를 위한 조사·연구, 교육훈련, 전문가 양성과 공공기관의 갈등관리 지원 등을 위하여 갈등관리지원센터를 설립한다.(제17조 ①항 및 ②항) 지원센터는 국무조정실 산하의 공법인(정부출연기관)의 형태로 설치된다.

지원센터의 기능은 “갈등의 예방·해결을 위한 정책 조사·연구,” “갈등의 예방·해결을 위한 법령·제도·문화 등의 조사·연구,” “갈등의 예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급,” “갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급·지원,” “갈등의 예방·해결을 위한 관련전문가 양성,” “갈등영향분석에 관한 지원,” “갈등관리심의위원회의 활동 지원,” “참여적 의사결정방법의 활용 지원,” “갈등조정회의 활동 지원,” “민간부문의 갈등관리와 관련된 활동의 지원,” “그 밖에 갈등의 예방·해결을 위한 지원에 관하여 필요하다고 인정되는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업” 등이다.(제18조 ①항)

지원센터는 “목적달성의 범위 내에서 필요한 경비를 조달하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 수익사업을 할 수” 있으며(제18조 ②항), “정부는 지원센터의 설립·운영에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 출연할 수 있다.”(제19조 ①항)

**<그림 2> 공공기관의 갈등 해결 절차**



## Ⅳ. 결론

「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」에 담겨져 있는 갈등관리 절차는 대부분 갈등관리시스템을 잘 갖추고 있는 선진국으로부터 도입한 것들이다. 이들 절차들은 이해당사자의 참여 하에 민주적 의사결정 과정을 거쳐 합의를 이루고자 한다는 점에서 행정기관의 권한과 사법부의 판단에 주로 의존해 온 과거의 갈등 해결방식보다는 진일보한 갈등관리 방식이라 할 수 있다. 또한 이들 절차의 제도화된다면, 아직 우리 사회에서 도입단계에 있는 참여민주주의, 숙의민주주의 및 거버넌스체제도 한 단계 발전해 나갈 것으로 기대된다.

그러나 참여적 의사결정이나 조정·중재·협상과 같은 새로운 갈등관리 절차가 법제화되었다고 해서 과연 그 절차들이 실효성 있게 운영되고 입법 취지대로 갈등이 크게 예방되고 원만하게 해결되기를 기대해도 좋을 것인가? 결론부터 말하자면, 새로 도입되는 절차적 접근이 제대로 착근되기 위해서는 최소한 두 가지 조건이 추가로 요구된다. 그 하나는 갈등관리 절차를 수행해 나갈 전문 인력의 양성이고 다른 하나는 제도의 원활한 작동을 뒷받침해 줄 사회적·문화적 인프라의 구축이다.

먼저 전문 인력의 양성이 요구되는 이유는 갈등영향분석, 참여적 의사결정방법 및 갈등의 조정·중재·협상이 우리나라에서 갈등에 적용된 사례가 아직 많지 않기 때문이다. 공공갈등에 국한시킬 경우 이들 절차의 활용 경험이 더욱 적다. 참여적 의사결정방법과 조정·중재·협상은 그나마 소수의 적용 사례를 찾을 수 있지만, 갈등영향분석은 금번 법 제정과 관련하여 국무조정실 주도 하에 시행되고 있는 시범사업 사례를 제외하면 적용 사례가 거의 전무하다 해도 과언이 아니다. 따라서 각각의 절차에 따라 양성해야 할 전문 인력의 규모는 다르겠지만, 전반적으로 전문 인력의 양성은 시급한 과제이다. 이러한 문제의식에서 금번에 지속위가 갈등관리 전문 인력 양성에 필요한 교재 개발과 워크샵을 추진하게 되었다. 법안의 보칙에도 규정되어 있듯이 향후 정부는 갈등관리 전문 인력 양성을 위한 교육·훈련과 자격제도 도입에 적극적으로 나서야 할 것이다.

갈등관리와 관련된 사회적·문화적 인프라는 갈등관리를 위한 제도적 절차를 떠받쳐 주는 사회적·문화적 토대이다. 갈등관리를 위한 사회적 인프라의 핵심은 결국 사회적 자본(social capital)이다. 사회적 자본은 사회구성원들이 상호 이익을 증진시키기 위한 조정과 협력을 촉진시켜주는 사회적 연결망, 신뢰, 규범 등과 같은 사회조직 상의 특성이라 할 수 있다. 특히, 신뢰는 참

여적 의사결정방법과 갈등 조정·중재를 가능케 하는 조건이다. 갈등 조정자, 전문가 그리고 심지어 갈등 상대자가 약속을 성실하게 지킬 것이라는 기대, 즉 선의(good will)에 대한 믿음이 없이는 어떤 절차도 제대로 작동할 수 없다. 이러한 선의에 대한 믿음이 사람들로 하여금 결과가 불투명한 갈등관리 절차에 위험을 감수하면서 참여하게 하고 그 결과를 따르게 한다.

문화적 인프라는 화해와 평화를 중시하는 가치 구조를 말한다. 갈등이 불가피한 보편적 사회적 과정이라면, 화해는 이를 초월해가는 과정이고 평화는 화해의 결과로서 오는 상태라고 할 수 있다. 갈등이 수단적 가치라면 화해와 평화는 궁극적 가치이다. 화해와 평화가 갖는 궁극적 가치를 인정할 때 타협, 양보, 관용, 승복을 소중히 여기는 가치가 확산될 수 있다. 지금 우리 사회 일각에서는 타협은 회색을, 양보는 패배를 의미하는 것으로 통용되고 있다. 한 쪽에서는 합의를 지키지 않더라도 목적을 이루어내면 된다는 절차무용론도 자리잡고 있다. 그러나 우리사회에도 화해와 평화를 소중히 여기는 굳건한 전통이 있었음은 분명하다. 상대의 처지를 공감적으로 이해하고자 하는 역지사지(易地思之)의 정신은 오늘날에도 화해의 출발점이 될 수 있다. 또한 "싸움은 말리고 흥정은 붙여야 한다"는 경구도 갈등 해소와 협상·타협의 중요성을 강조하는 우리의 문화적 자원이다.

마지막으로 갈등관리시스템 정착을 위한 시민사회와 정부의 역할에 대해 약간의 언급을 추가하고자 한다. 우선 시민사회는 갈등관리에 필요한 사회적·문화적 인프라 구축에 적극적으로 나서야 한다. 신뢰 사회 구축과 화해 문화의 창출은 정부 주도로 이루어지기보다는 시민 주도로 이루어지는 것이 바람직하기 때문이다. 이와 함께 시민운동은 합리적 의사소통을 기조로 하는 새로운 운동양식을 창출해 나갈 것이 기대된다. 비록 갈등관리시스템 구축은 정부에 의해 시작되었지만, 그 완성은 시민사회의 적극적인 참여를 통해서만 달성될 수 있다고 본다.

또한 갈등관리시스템의 정착을 위해서는 정부 부문에서의 변화 역시 절실히 요구된다. 새로운 공공갈등 관리 절차로 도입될 참여적 의사결정과 갈등조정 절차는 정책 결정에 있어서 이해당사자의 참여 폭을 획기적으로 확장시키는 조치이다. 어떤 점에서 이러한 절차를 도입한다는 것 자체가 이미 행정 패러다임(paradigm)의 대전환을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 공직사회의 대대적인 인식 전환이 수반되지 않고서는 새로운 절차가 제대로 정착되기 어렵다. 특히 그 동안 시민의 정책 결정 참여 요구를 수용하는 데 장애물로 작용해 온 지나친 효율성의 논리, 법규 만능주의적 사고, 행정편의주의

등은 불식되어야 한다. 또한 갈등 예방과 해결이 의미 있게 이루어지기 위해서는 개발사업 등의 추진에 있어서 투명성이 전제되어야 한다. 한탄강댐 갈등 조정의 경우, 조정 절차에 의해 천변 저류지와 축소된 홍수조절용 댐이 결론으로 도출된 후, 감사원의 감사 결과 댐 건설 계획 수립 과정에 부실한 자료 등의 문제점이 있었던 것으로 밝혀짐으로써 다시 원점에서 사업의 타당성이 재검토될 수밖에 없는 사태가 빚어졌다. 공공사업 수행 과정의 투명성은 갈등 예방을 위해서도 필요하지만, 갈등 해결 절차가 의미 있게 이루어질 수 있는 기반이 된다.

## <부록 1> 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안

### 제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 정함으로써 공공기관의 갈등 예방과 해결능력을 향상시키고 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법은 공공기관과 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 민주사회의 지속가능한 발전에 이바지함을 기본이념으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “갈등”이라 함은 공공기관이 법령 또는 자치법규(이하 “법령 등”이라 한다)를 제정 또는 개정하거나 구체적 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. “공공기관”이라 함은 국가행정기관·지방자치단체 그밖에 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
3. “공공정책 등”이라 함은 공공기관의 장 및 제11조제4항의 규정에 의한 민간사업자(이하 “공공기관의 장등”이라 한다)가 행하는 법령 등의 제정 또는 개정 및 정책·사업계획을 말한다.
4. “갈등영향분석”이라 함은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어서 공공정책 등이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.
5. “갈등관리”라 함은 공공기관이 갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.

제4조(공공기관의 책무) ①국가 및 지방자치단체는 사회 전반의 갈등예방 및 해결능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립하여 추진하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 등을 이 법의 취지에 따라 정비하여야 한다.

③공공기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.

④공공기관은 소속 직원에 대하여 갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 갈등의 예방과 해결에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

## 제2장 갈등 예방 및 해결의 원칙

제6조(자율해결과 신뢰확보) ①공공기관의 장등과 이해관계자는 대화와 타협으로 갈등을 자율적으로 해결할 수 있도록 서로 노력하여야 한다.

②공공기관의 장은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어서 이해관계자의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.

제7조(참여와 절차적 정의) 공공기관의 장은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어서 이해관계자·일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여와 절차적 정의가 보장되도록 노력하여야 한다.

제8조(이익의 비교형량) 공공기관의 장은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어 달성하고자 하는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여야 한다.

제9조(정보공개 및 공유) 공공기관의 장은 이해관계자가 공공정책 등의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력하여야 한다.

제10조(지속가능한 발전의 고려) 공공기관의 장은 공공정책 등을 수립·추진함에 있어서 미래의 세대에게 발생하는 편익·비용과 함께 경제적으로 계량화하기 어려운 가치도 고려하여야 한다.

## 제3장 갈등의 예방

제11조(갈등영향분석) ①공공기관의 장은 대통령령이 정하는 공공정책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책 등을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

②공공기관의 장은 제1항의 규정에 의한 갈등영향분석을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 갈등영향분석서를 작성하여 제12조의 규정에 의한 갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.

③국가행정기관 및 지방자치단체의 장은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제7호의 규정에 의한 사업시행자 그 밖에 대통령령이 정하는 공공사업을 시행하는 사업자에게 갈등영향분석을 실시하게 할 수 있다.

④제3항의 규정에 의하여 갈등영향분석을 실시하는 사업자(이하 “민간사업자”라 한다)는 대통령령이 정하는 바에 따라 갈등영향분석서를 작성하여 동 사업을 소관하는 공공기관의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 제출된 갈등영향분석에 대한 심의절차는 제2항의 규정을 준용한다.

⑤제2항의 규정에 의한 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책 등의 개요 및 기대효과

2. 이해관계자의 확인 및 의견조사내용
3. 관련단체 및 전문가의 의견
4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
6. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

⑥그 밖에 갈등영향분석에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(갈등관리심의위원회의 설치 등) ①공공기관 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 공공기관에 갈등관리심의위원회를 둔다.

②갈등관리심의위원회는 위원장을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.

③공공기관의 장은 소속 관계직원과 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 위원장은 위촉위원 중에서 위촉한다.

④갈등관리심의위원회의 위원은 중립적이고 공정한 입장에서 활동하여야 한다.

⑤그 밖에 갈등관리심의위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(갈등관리심의위원회의 기능) 갈등관리심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 제4조제1항의 규정에 의한 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
2. 제4조제2항의 규정에 의한 법령 등의 정비에 관한 사항
3. 제4조제3항의 규정에 의한 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항
4. 제4조제4항의 규정에 의한 교육훈련의 실시에 관한 사항
5. 제11조의 규정에 의한 갈등영향분석에 관한 사항
6. 갈등의 예방·해결에 관한 민간 활동의 지원에 관한 사항
7. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 공공기관의 장이 필요하다고 인정한 사항

제14조(심의결과의 반영) 공공기관의 장등은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제13조의 규정에 의한 갈등관리심의위원회의 심의결과를 공공정책 등의 결정과정 또는 사업시행과정에 성실히 반영하여야 한다.

제15조(참여적 의사결정방법의 활용) ①공공기관의 장등은 갈등관리심의위원회의 제13조제5호의 규정에 의한 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계자·일반시민 또는 전문가 등의 합의(이하 “사회적 합의”라 한다) 등이 중요한 요인으로 판단되는 경우에는 이해관계자·일반시민 또는 전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다

②공공기관의 장등은 참여적 의사결정방법의 활용결과를 공공정책 등의 결정과정에서 충분히 고려하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 의사결정방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(소관 행정기관의 협조요청) 국가행정기관 및 지방자치단체를 제외한 공공기관의 장 및 민간사업자가 제13조의 규정에 의한 갈등관리심의위원회의 심의결과 자체적으로 갈등의 예방과 해결이 어렵다고 판단되는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 소관 행정기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

## 제4장 갈등관리지원센터

제17조(갈등관리지원센터의 설치) ①갈등관리를 위한 조사·연구·교육훈련·전문가 양성과 공공기관의 갈등관리 지원 등을 위하여 갈등관리지원센터(이하 "지원센터"라 한다)를 설립한다.

②지원센터는 법인으로 한다.

③지원센터에 관하여 이 법에서 정한 것을 제외하고는 「민법」중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

제18조(지원센터의 기능) ①지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 갈등의 예방·해결을 위한 정책 조사·연구
2. 갈등의 예방·해결을 위한 법령·제도·문화 등의 조사·연구
3. 갈등의 예방·해결 과정과 관련된 매뉴얼 작성·보급
4. 갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급·지원
5. 갈등의 예방·해결을 위한 관련전문가 양성
6. 제11조의 규정에 의한 갈등영향분석에 관한 지원
7. 제12조 및 제13조의 규정에 의한 갈등관리심의위원회의 활동 지원
8. 제15조의 규정에 의한 참여적 의사결정방법의 활용 지원
9. 제20조 내지 제22조의 규정에 의한 갈등조정회의 활동 지원
10. 민간부문의 갈등관리와 관련된 활동의 지원
11. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위한 지원에 관하여 필요하다고 인정되는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업

②지원센터는 제1항의 규정에 의한 목적달성의 범위 내에서 필요한 경비를 조달하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 수익사업을 할 수 있다.

③그 밖에 지원센터의 설치 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(출연) ①정부는 지원센터의 설립·운영에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 출연할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 출연에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제5장 갈등조정회의

제20조(갈등조정회의) ①공공기관의 장은 공공정책 등으로 인하여 발생한 갈등을 조정하기 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 사안별로 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의(이하 “조정회의”라 한다)를 둘 수 있다.

②공공기관의 장은 조정회의의 구성과 운영에 필요한 행정적 지원을 하여야 한다.

제21조(조정회의의 기본규칙 등) ①조정회의의 구성과 운영은 공공기관과 이해관계자(이하 “당사자”라 한다)간의 합의에 의하여 정하는 기본규칙을 따른다.

②당사자가 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 조정회의에 참석시킬 수 있다.

③공동의 이해관계가 있는 다수의 당사자는 그 중 1인 또는 수인을 대표당사자로 선임할 수 있다.

④당사자 등은 상호존중과 신뢰를 바탕으로 공동의 이익이 되는 대안을 창출하기 위하여 적극적으로 협력하여야 한다.

⑤조정회의의 의장 또는 진행자는 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자 간에 합의가 도출될 수 있도록 지원하는 역할에 충실하여야 한다.

⑥그 밖에 조정회의의 기본규칙에 관하여 공통적으로 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(합의의 효력 및 이행) ①조정회의의 합의사항은 문서로 작성하고 당사자가 서명하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 조정회의의 합의사항은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 아니하여야 한다.

③당사자는 제1항의 규정에 의한 합의사항을 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.

## 제6장 보 칙

제23조(갈등 전문 인력의 양성 등) 국가는 갈등관리에 관한 전문 인력을 양성하기 위한 교육훈련, 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립할 수 있다.

제24조(재정지원 등) 국가 및 지방자치단체는 갈등관리에 필요한 조사·연구·교육훈련과 민간부문의 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제11조의 규

정중 중앙행정기관을 제외한 공공기관과 민간사업자의 갈등영향분석에 관한 사항과 제12조 내지 제16조의 규정 중 중앙행정기관을 제외한 공공기관에 두는 갈등관리심의위원회의 설치 등에 관한 사항은 이 법 공포 후 1년 6월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(지원센터 설립준비) ①국무조정실장은 이 법 시행일 전에 7인 이내의 설립위원을 위촉하여 지원센터의 설립에 관한 사무와 설립 당시의 이사 및 감사의 선임에 관한 사무를 담당하게 하여야 한다.

②설립위원은 지원센터의 정관을 작성하여 국무조정실장의 인가를 받아야 한다.

③설립위원은 제2항의 규정에 의한 인가를 받은 때에는 지체 없이 연명으로 지원센터의 설립등기를 한 후 지원센터의 장에게 사무를 인계하여야 한다.

④설립위원은 제3항의 규정에 의한 사무인계가 끝난 때에 해촉된 것으로 본다.

⑤지원센터의 설립을 위하여 지출한 경비는 정부출연금 및 지원센터의 수익금으로 이를 충당한다.

제3조(갈등영향분석과 갈등관리심의위원회의 시범실시에 관한 특례) ①공공기관의 장 등은 이 법 시행일 전에 소관사무의 범위 안에서 시범적으로 제11조의 규정에 의한 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

②공공기관의 장은 이 법 시행일 전에 시범적으로 제12조 내지 제16조의 규정에 의한 갈등관리심의위원회의 설치 등을 할 수 있다.

# 공공갈등과 갈등영향분석

신창현(환경분쟁연구소장)
구도완(환경사회연구소장)
박태순(지속가능발전위원회 갈등관리정책팀)
이재영(갈등해결센터 연구원)
정주진(갈등관련 전문가)
조승헌(생명과평화를위한환경연구소장)

# I. 머리말

매립지나 소각장 등 쓰레기 처리시설, 하수처리장, 화장장과 납골당 등의 설치와 상수원보호구역, 국립공원, 그린벨트 보존 등의 환경사업은 물론이고, 이제는 고속도로와 철도, 댐, 발전소 등의 개발사업도 주민들이 기피하는 님비(NIMBY, Not In My Back Yard) 또는 환경단체들이 반대하는 혐오시설이 되어 사업시행자인 지방자치단체와 주민 또는 정부와 주민, 시민단체 간에 갈등이 발생하고 있다. 갈등이 발생하는 주된 이유는 과학기술적 안전성, 경제적 타당성, 사회적 형평성, 절차의 공정성 등 대략 네 가지가 있다.

과학기술적 안전성이란 시설들의 설치, 운영 과정에서 대기와 수질, 토양 등 주변 환경이 소음, 악취, 먼지 기타 유해물질로 오염되거나 폭발 등 사고의 위험 등을 둘러싼 갈등이다. 사업시행자는 선진국의 예를 들며 안전하다고 주장하는 반면에, 주민과 시민단체들은 과거의 예를 들며 불안하다고 주장한다.

경제적 타당성이란 사업의 시행 여부 또는 시행방법들 간의 경제적 비용편익분석을 둘러싼 갈등이다. 사업시행자는 사업시행으로 인한 편익을 과대평가하고 비용은 과소평가함으로써 편익이 비용보다 크다고 주장하는 반면에, 주민과 시민단체들은 비용을 과대평가하고 편익은 과소평가함으로써 비용이 편익보다 크다고 주장한다.

사회적 형평성이란 그 사업으로 인한 사회적 비용을 땅값이 싼 소외지역의 주민들이 혼자서 떠맡느냐 아니면 땅값이 비싼 도시지역의 주민들과 공평하게 분담하느냐를 둘러싼 갈등이다. 사회적 비용이란 과학기술적으로 안전하고 경제적으로 타당한 사업이라 할지라도 주변지역의 토지이용 규제 등 주민 재산권과 생활권의 제약으로 인한 손실 또는 사회적 편견이나 고정관념으로 인한 피해를 말한다. 이러한 사회적 비용의 부담방법을 놓고 사업시행자는 대를 위해 소의 희생은 불가피하다고 주장하는 반면에, 주민들은 이제 소를 위해 대가 희생할 차례라고 주장한다.

절차의 공정성이란 이러한 사업들의 안전성과 경제성, 형평성 등을 검토하고 사업계획을 결정하는 과정에 주민과 시민단체들의 참여 여부를 둘러싼 갈등이다. 사업시행자는 주민공람과 공청회 등의 의견수렴 결과를 토대로 전문가

들이 충분히 검토하고 결정했으니까 의사결정에 문제가 없다고 주장하는 반면에, 주민과 시민단체들은 사업계획을 결정한 뒤의 형식적인 의견수렴이 아니라 사업계획의 입안단계부처 실질적인 참여가 필요하다고 주장한다.

과학기술은 복잡한 갈등을 해결하는 유용한 수단이다. 아이 하나를 두고 서로 자기 아이라고 싸우는 두 여인의 갈등은 이제 솔로몬 왕 대신에 유전자 검사가 해결해준다. 재래식 변소의 냄새를 둘러싼 이웃 간의 갈등도 수세식 화장실을 발명하여 해결했다. 그러나 과학기술만으로 해결하기 어려운 갈등도 아직 많다. 고속도로와 철도, 댐, 발전소 등의 경제적 타당성과 사회적 형평성을 둘러싼 갈등은 과학기술적 갈등이 아니라 사회경제적인 갈등이다.

개발과 보존의 갈등처럼 시간과 장소, 주체에 따라 가치기준이 변화하는 사회경제적 갈등은 발생 시점에서 사업시행자인 정부와 지자체, 주민, 시민단체 등 이해관계자들이 함께 참여하는 대화를 통해 객관적인 가치기준에 대한 사회적 합의를 도출하여 해결할 수밖에 없다. 유전자 검사나 수세식 화장실이 과학적인 갈등해결 수단이라면, 사회적 합의에 의한 법과 제도는 정치경제적인 갈등해결 수단이다.

정부와 지자체등 공공기관이 당사자인 공공갈등을 해결하기 위해서는 과학기술적인 수단과 함께 사회적 합의에 의한 법과 제도가 필요하다. 법과 제도는 첫째 갈등이 발생할 때마다 사회적 합의로 도출한 객관적 가치기준을 법률로 규정하여 제도화하는 방법이 있고, 둘째는 객관적 가치기준을 일일이 법률에 규정하기보다 사회적으로 합의하는 절차와 방법을 법률로 규정하여 제도화하는 방법이 있다. 지속가능위원회가 초안을 작성하고 국무조정실이 수정하여 국회에 제출한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)은 객관적인 가치기준에 대한 사회적 합의절차와 방법을 규정한 법률이다.

법률(안) 제11조에 규정한 갈등영향분석은 사업시행자와 이해관계자들의 의사소통 수단이다. 상호불신으로 대화가 단절돼 있거나 대화를 거듭해도 별다른 진전이 없는 이해관계자들과 허심탄회한 대화는 갈등을 해소하는 첫걸음이다. 갈등영향분석은 갈등에 관련된 이해관계자들을 확인하고, 이들의 주장과 이해관계는 무엇이며, 다양한 주장과 이해관계들 간의 공통점과 차이점을 찾아내어, 갈등해소에 적합한 의사결정 방법을 이해관계자들과 함께 설계하는 수단이다. 이해관계자들은 갈등영향분석서를 통해 상대방의 주장과 이해

관계를 확인하고, 자신의 입장과 요구사항들을 재검토하며, 대화와 타협에 의한 요구사항의 달성 가능성을 판단한다.

이 자료집은 세 부분으로 구성돼 있다. 제1장은 공공갈등을 포괄하는 갈등과 갈등분석에 대한 이론적인 내용이다. 갈등영향분석이 정부와 지방자치단체 등 공공기관이 당사자인 공공갈등을 관리하는 수단이라면, 갈등분석은 개인 간의 갈등부터 국가 간의 갈등까지 모든 갈등에 폭넓게 활용할 수 있는 일반적인 기법이다. 갈등의 순기능과 역기능, 갈등의 유형별, 주체별, 접근방법별 분류 등 갈등에 관한 다양한 이론들을 설명하면서, 양파기법, ABC 삼각형 기법, 갈등연대표 기법, 갈등지도와 갈등나무 기법 등 갈등분석에 도움이 되는 기법들도 함께 소개했다. 특히 갈등분석의 주요기법인 면담기법에 대해 실제 사례를 들어가며 상세하게 설명했다.

제2장은 갈등영향분석의 이론보다 실무에 관한 내용이다. 미국에서 일반적으로 사용하고 있는 이해관계자 면담기법을 토대로 갈등영향분석의 진행절차를 이해관계자 면담 준비, 면담, 면담내용 요약, 면담결과 분석, 갈등영향분석서 작성·제출 등의 5단계로 나눠 설명했다. 마지막으로 부록에서는 갈등영향분석의 활용 사례를 외국사례와 국내사례로 나눠 각각 2건씩 소개했다. 국내사례 2건은 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안) 제11조에 규정한 갈등영향분석 제도의 시행을 앞두고 지난 5월부터 8월까지 시범사업으로 적용해 본 한강수계 의무제 오염총량제 갈등(환경부)과 마산 진동택지개발지구 문화재보호 갈등(문화재청) 영향분석에 관한 내용이다.

갈등에 관한 용어의 정의도 아직 정리되지 않은 상황에서 갈등영향분석 제도를 도입하고, 시범사업을 진행하며, 전문가 교육과정을 준비하다보니 개념의 혼란은 물론이고 시행착오도 적지 않다. 하루라도 빨리 시작하는 것이 이러한 혼란을 줄이는 길이라는 생각으로 자료를 수집하고 원고를 정리했지만 아직도 미흡한 부분이 많다. 그러나 시작이 반이라는 옛말처럼 이제 시작은 했으니까 나머지 반은 좀 더 알차게 채워 나가고자 한다.

# II. 갈등해결 이론과 갈등분석의 실제

## 1. 갈등의 개념

### 1) 갈등의 개념 정의 및 용어 정립

(1) 갈등이란?

갈등이란 말을 들을 때 사람들은 일반적으로 부정적 이미지를 떠올리기 쉽다. 단절, 대립, 얽힘, 충돌, 답답함, 긴장감 등이 흔히 갈등과 연상되어 나타나는 단어들이다. 그렇다면 우리는 단순히 갈등을 누구나 멀리하고 싶어 하는 회피의 대상으로 여기는 것이 옳을까? 아니면 갈등에는 긍정적이고 건설적인 요소도 내포되어 있는 것인가?

갈등을 어떻게 바라볼 것인가에 따라 갈등을 대하는 방식에도 차이가 나탄다. 갈등과 갈등해결을 좀 더 객관적이고 종합적으로 이해하기 위해 아래의 두 가지 차원에서 접근해보자.

① 어원을 통한 이해: 갈등(葛藤) vs. 갈등(conflict)

㉮ 동양문화권

갈등(葛藤)의 어원: 칡(葛)과 등나무(藤)라는 뜻으로 칡과 등나무가 서로 복잡하게 뒤얽혀 있는 것을 형상화하는 말이다.[11] 그런 의미에서 葛藤은 일이나 인간관계에서 복잡하게 뒤얽혀 풀기 어려운 상태나, 인간 내면의 상충되는 생각 때문에 고민하는 심리적 상태를 나타낸다.

㉯ 서양문화권

갈등(conflict)의 어원: 라틴어 conflictus의 과거분사 형인 comfligere에서 유래된 단어로써, com (together) + fligere (to strike)라는 의미이다.[12] 즉 서로 때리거나 부딪치는 상황을 형상화한 말이다. 그런 의미에서 conflict은 밖으로 들어난 갈등상황으로써 싸움이나 전쟁과 같은 물리적 충돌과 다른 개인이나 집단간의 대립을 나타낸다.

㉰ 동서양의 갈등해결 관점

양대 문화권의 갈등에 대한 이해에는 미묘한 차이가 나타난다. 이 차이에 따

11) 엔싸이버(Encyber) 백과사전. 2001. 두산출판사.

12) *The American Heritage Dictionary of the English Language, 4th Edition*. 2000. Houghton Mifflin Company.

라 갈등에 대한 대응에도 차이가 생기는 것을 알 수 있다. 서양문화권에서 밖으로 들어나 갈등, 즉 분쟁을 합리적으로 풀어가는 단계적 갈등해결 과정이 발달하는 반면, 동양문화권에서는 내적 갈등을 푸는 것이 외적 갈등을 푸는 첫 번째 단계라는 인식하에 개인의 심성을 기르고 덕(德)을 키우는 접근법을 강조한다. 갈등을 어떻게 풀 것인가?에 대한 이러한 양문화권의 대응방식은 오랜 시간을 두고 발달되어 온 문화이다. 따라서 어느 것이 더 효과적이고 우월한 방식인가를 논하는 것은 큰 의미가 없다. 하지만, 이 두 문화권의 갈등에 대한 이해와 대응방식에 있어 서로를 보안할 수 있는 장점이 분명히 존재함으로 두 방식에 대한 적절한 균형 또는 통합적 접근이 필요하다고 하겠다.

㉱ 갈등해결의 관점: 갈등과 분쟁

갈등해결의 관점에서 갈등은 서로 양립 불가능한 이해관계나 목표가 상충된 상태를 나타낸다. 하지만, 우리가 갈등의 개념을 정립할 때 분리해서 이해해야 하는 것이 갈등과 분쟁의 관계이다. 갈등은 무제한적으로 순응하거나 양보할 수 없는 인간의 기본적 요구를 포함하는 문제를 가지고 서로 상반된 집단이나 개인간의 충돌을 의미한다.[13] 따라서 갈등은 흔히 내재된 갈등 (latent conflict)이라고 하며 분쟁은 표출된 갈등(manifest conflict)이 된다. 따라서 갈등은 분쟁의 원인이 되는 상태(state)인 반면 분쟁은 갈등의 결과로써 구체적으로 드러나는 사건, 행위, 과정 등이 된다.

② 사회학적 관점을 통한 이해[14]

역사적으로 갈등은 사회학, 또는 비교사회학적 분야에서 다뤄져 왔고, 이 분야에서 갈등은 인간 행동양식과 사회발전 단계로 이해되어 왔다. 일반적으로 갈등을 이해하는데 있어 이것의 역기능적 요소에 초점을 맞춘 이해가 있고, 순기능적 요소에 초점을 맞춘 이해가 있다. 즉, 갈등이 사회적 화합과 평온을 깨뜨리는 부조화의 상징처럼 이해되어온 부분이 있는 반면에, 갈등은 역사의 변화와 발전을 위해서는 필연적으로 등장할 수밖에 없는 에너지로 해석되어 온 경우도 있다.

㉮ 갈등의 역기능

갈등의 역기능을 강조한 측면에서 본다면 갈등은 분열과 혼란을 초래하고

13) Burton, John. 1996. *Conflict Resolution: Its Language and Processes*. Scarecrow Press., p.21

14) 갈등해결 전문가 훈련 프로그램 참가자, 2001. *갈등해결배우기: 이론, 방법, 적용*. AFSC/평화를만드는여성회. pp.19-20

법과 질서를 해칠 위험을 늘 내포하고 있다. 따라서 갈등의 분출을 효과적으로 통제 또는 관리함으로써 사회질서를 확립해 나갈 수 있다고 보기 때문에 공권력이나 법적 제도적 관리 제도들이 주요한 갈등대응 메카니즘으로 발전한다. 수직적 변화가 심하지 않은 사회를 지향하게 되고 가시적인 갈등상황이 잘 드러나지 않는 사회가 '안정된' 사회라고 믿는다.

㈏ 갈등의 순기능

갈등의 순기능을 강조하는 입장에서는 갈등이 표출되는 것은 극히 자연스러운 현상이며 갈등이 없이는 발전이나 건강한 사회변화가 거의 불가능하다고 이해한다. 다만 역사변동과 사회변화의 원동력이 되는 갈등 에너지를 어느 통로와 방법으로 전환시키느냐에 따라 다르게 나타난다. 예를 들어 마르크스의 갈등이론은 구조적 문제를 풀어가기 위해 체제부정적이고 혁명적인 해결방식을 선택한다. 하지만, 이의 폐단을 지적한 사회학자들은 갈등에너지의 폭력적 전환을 예방하고 평화적 해결방법을 지향하는 사회적 합의 도출에 초점을 맞춘다. 이는 갈등이 사회체계가 역동적으로 발전하는데 촉매제 역할을 한다고 보기 때문에 합리적이고 공정한 과정이 보장된다면 갈등은 얼마든지 사회분열이 아니라 통합을 이끌어 낼 수 있는 힘이 있다고 본다. 이러한 이해의 전제는 갈등 자체는 결국 중립적이기 때문에, 건설적이고 비폭력적인 방법과 과정을 통해 갈등이 긍정적 에너지로 전환되는 시스템과 문화가 있는 사회가 건강한 사회라는 인식이다.

㈐ 역기능과 순기능의 비교

| | | |
|---|---|---|
| 갈등은 역사의 산물이다. | **관점** | 갈등은 역사 변동의 원동력이다. |
| 평형상태의 상실과 부조화 등 갈등의 역기능 강조. | **기능** | 사회발전/통합을 위한 구조적 필연성 등 갈등의 순기능 강조. |
| 갈등은 제도적, 권위적, 강압적 방법으로 관리, 통제, 해소 가능. | **방법** | 갈등은 합리적이고 공정한 과정을 통해 해결, 변화 가능. |
| 법과 질서. | **초점** | 절차와 상호작용. |
| 갈등이 없거나 가시적 갈등이 나타나지 않는 사회. | **건강한 사회** | 갈등이 평화적 건설적 동력으로 전환되는 제도와 문화가 있는 사회. |

### 2) 갈등의 종류

모든 갈등은 나름대로의 역사와 배경을 갖고, 생명체처럼 생성, 발전(성장), 소멸의 시기를 겪는다. 갈등이 생성되고 소멸되는 과정에는 무수히 많은 원인과 관계의 상호작용이 복잡하게 나타나기 쉽고 따라서 동일한 주기를 갖는 갈등은 흔치 않다. 이처럼 다양한 갈등을 객관적으로 이해하고 분석적으로 접근하기 위해서 갈등의 종류별 분류에 대해 이해하는 것이 도움이 된다.

(1) 원인별 분류

"갈등이 왜 발생하는가?"에 대한 대답은 개연의 소지가 높기 때문에 쉽게 답을 할 수가 없다. 갈등을 효과적으로 해결하는 기능주의적 입장에서도 갈등해결이 어려운 이유는 갈등이 발생하는 원인이 분명하게 하나가 아니라 둘, 셋 등 여러 가지 원인이 복합적으로 작용하여 발생, 확대되기 때문이다. 갈등이 발생하는 이유를 설명하는 여러 가지 틀 가운데 가장 일반적인 몇 가지 접근을 살펴보자.

① 사회학적 발생원인

일반적으로 사회 갈등발생의 원인을 지적할 때 인간 심리 및 행동 방식과의 연관성을 이야기 하지 않을 수 없다. 다음의 네 가지 측면은 사회적인 갈등발생 원인에 영향을 끼치는 대표적인 요인들이다.

㉮ 인간의 본능적 성향[15]

인간은 다른 동물과 마찬가지로 생존을 위해 경우에 따라서는 공격적이고 자기방어적인 행동양식을 보이게 된다. 즉 인간에게도 통제할 수 없는 본능적 폭력성이 내제 되어 있다. 다만 학습과 훈련에 의해 이를 통제해 갈 뿐이다. 하지만 인간은 일반 동물군 가운데서도 같은 종족을 죽이는 몇 안되는 동물 종( 種)중 하나임을 볼 때 인간의 폭력양상은 매우 심각할 수 있다.

㉯ 좌절-공격 이론[16]

좌절은 사람들이 강하게 추구하고 얻을 수 있을 거라고 기대하는 목표가 외형적 사건에 의해 가로막혀질 때 나타난다. 이 좌절은 공격적 성향으로 반응하기 쉽고, 좌절에 기초한 일반적 공격성은 채워지는 못하는 기대치를 반복적으로 누적 시켜 폭력적 형태로 나타나기도 한다.

---

15) Jeong, Howon. 2000. *Peace and Conflict Studies.* Ashgate. pp.65-72

16) Fuertes, Al 외. 2003. *정신적 외상치유.* 한국아나뱁티스트센터. pp.19-20

㉰ 상대적 박탈감[17]

기대와 실익의 괴리 또는 가치 기대와 가치 능력 사이의 차이에서 오는 박탈감을 말하며, 박탈감은 개인적이거나 집단적으로 모두 나타날 수 있다. 예를 들어 신생 독립국가의 국민들이 정치적 독립과 근대화에 대한 기대치가 상승하는데 비해 실질적인 변화의 속도가 늦어질 때 극심한 박탈감을 가져온다.

㉱ 인간의 기본적 욕구[18]

인간은 누구나 협상불가능하며 강요적으로 채워질 수 없는 기본적 욕구를 가지고 있으며, 이 욕구가 채워질 수 없거나 왜곡되어 채워질 때 갈등이 필연적으로 발생할 수 밖에 없다. 인간의 기본적 욕구는 아주 기초적인 의식주의 해결뿐만 아니라, 안전과 정체성, 자율성과 독립성, 인정과 공정한 대우 등 환경과 사회발전 단계에 따라 다양하게 나타난다.

② 갈등내용별 발생 원인

㉮ 사실관계 갈등

같은 사건이나 언행, 자료에 대해 서로 이해하는 차이가 발생하여 사실관계에 대해 각자 다른 입장을 주장할 때 발생하는 갈등이다. 유언비어 살포나 명예회복 등 법정에서 흔히 다뤄지는 갈등유형이다.

㉯ 이해관계 갈등

자원이나 자리는 한정적인데 비해 원하는 사람이나 집단이 많을 때 생겨나는 갈등으로, 금전적 이익이나 손실에 민감하게 반응한다. 직접적 또는 잠재적 이익이나 자원을 분배하는 과정에서 발생하는 불만이나 부정의에 영향을 크게 받는다. 흔히 지역개발 과정에서 나타나는 집단 이기주의의 주요 원인이다.

㉰ 구조적 갈등

구조적 문제와 한계 때문에 발생하는 갈등으로써, 적합하지 않은 제도, 규제, 풍습, 관습, 힘의 불균형 등에 의해 개인이나 집단이 지속적으로 물질적, 정신적 피해를 입는 상황이다. 장애인 이동권 보장에 관한 갈등이나 양성평등의 문제 등은 시설개선이나 제도의 정비, 문화적 변화가 뒤 따르지 않는 한 계속해서 발생할 수 밖에 없는 갈등이다.

---

17) Ibid. pp.17-18

18) Burton, p.30

㉲ 관계상의 갈등

지속적으로 관계를 유지해야 하는 사람들이 오해, 불신, 편견 등에 의해 관계형성, 유지에 어려움을 겪는 갈등상황이다. 특히 의사소통의 부재나 왜곡이 큰 영향을 미치며 다른 원인에 의해 발생한 갈등이지만 쉽게 관계상의 갈등으로 전이되기 쉽기 때문에 이슈가 해결되어도 갈등이 지속되는 경우가 많다.

㉳ 가치관 갈등

환경이나 문화의 성장배경이 다른 개인이나 집단간에 신념이나 종교, 문화 등 가치관의 차이에서 오는 갈등으로 한 가치를 강요하거나 포기할 수 없기 때문에 해결이 매우 어려운 갈등이다. 이슬람문화권과 서구 기독교 문화권간에 뿌리 깊은 갈등이 대표적 예이다.

㉴ 정체성 갈등

개인이나 집단이 갖는 정체성이 정치적, 사회적으로 왜곡되고 오용될 때 나타나는 갈등이다. 인종갈등이나 역사갈등의 경우처럼 자신이 속한 집단이 부당한 대우나 부정의의 피해자라는 인식이 확대될 때  구성원들에게 직접적인 개인의 문제로 다가오게 된다. 정체성은 갈등을 유발시키기도 하고, 갈등은 정체성을 강화시키는 상호작용을 하는 특징이 있다.

<분류별 갈등해결의 예>[19]

| 구분 | 정의 | 해결을 위한 접근(예) |
|---|---|---|
| 사실관계 갈등 | 사건, 자료, 언행에 대한 사실해석의 차이에서 오는 갈등 | 객관적 자료나 제3의 개입을 통한 사실증명, 공동조사 |
| 이해관계 갈등 | 한정된 자원이나 지위, 자원을 분배하는 과정에서 생기는 갈등 | 공정한 분배 시스템, 합리적 의사결정 제도 |
| 구조적 갈등 | 사회, 정치, 경제 구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습 등으로 인해 발생한 갈등 | 제도적 개선과 새로운 문화 창출을 위한 교육과 훈련 |
| 관계상의 갈등 | 불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생겨는 갈등 | 의사소통의 통로 확보 및 확대, 변환적 조정 |
| 가치 갈등 | 가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화의 차에서 오는 갈등 | 의견수렴, 평화적 공존을 강조하는 다종교간의 대화, 다 |

19) 강영진. 2000. *갈등분쟁 해결 매뉴얼*, 성공회대학교. p.12

| | | |
|---|---|---|
| | | 문화이해교육 |
| 정체성 갈등 | 개인이나 집단이 가진 정체성의 의도적인 훼손되거나 강요 때문에 발생하는 갈등 | 공동역사 연구모임<br>중립적 이해를 위한 상호이해교육 |

(2) 주체별 분류

① 내적 갈등 (inner conflict): 개인의 선택이나 가치의 충돌 등으로 나타날 수 있는 개인의 심리적 갈등

② 개인간 갈등 (interpersonal conflict): 개인과 개인 간의 관계상에서 발생하는 갈등

③ 조직 갈등 (organizational conflict): 회사, 조직, 단체 구성원들 간에 발생하는 갈등

④ 집단간 갈등 (intergroup conflict): 복수의 집단 간의 대립으로 발생하는 갈

⑤ 공공정책갈등 (public policy conflict): 중앙정부나 지방자치단체가 정책의 수립 및 집행하는 과정에서 직간접적 이해 관계자 간에 발생하는 갈등

⑥ 국가간 갈등 (international conflict): 복수의 국가나 정부간에 발생하는 국제적 규모의 갈등

(3) 갈등의 확대 유형별 분류

① 확대재생산형 (Escalation): 나선형 증폭과정을 겪으며 악순환하는 경우. 팔레스타인과 이스라엘의 경우.

② 갈등의 비화형(Spill-Over): 한곳의 갈등이 다른 곳으로 번지는 것. 학생들의 다툼이 부모에게 전이되는 경우.

③ 갈등의 굴절형 (Deflection): 진원지가 아닌 제3의 곳으로 갈등이 분출되는 경우. 국내의 정치문제를 해결하기 위해 해외를 침략하는 경우.

### 3) 갈등을 다루는 다양한 접근방법

갈등의 생성과 발단단계가 복잡하고 다양하듯이 갈등을 다루는 접근법에도 다양한 패러다임과 철학이 존재할 수밖에 없다. 관점의 차이는 비단 갈등해결의 어떻게 이해하는가라는 차이뿐만 아니라, 해결을 위한 적용의 목표와 방법에도 많은 차이를 가져온다.

갈등해결의 발달과정을 살펴보면 권위와 힘에 의한 제3자 개입에서 당사자간의 문제해결로 관점이 변해오는 것을 알 수 있다. 갈등상황에 개입하여 폭력적 상황

을 종식하고 상황이 악화되지 않고 진정 또는 안정적 국면으로 나가게 하는 접근방법이 갈등개입(conflict intervention)과 갈등종식 (conflict termination)이다. 이때 개입하는 제3자의 힘이나 권한이 직접적 갈등 당사자보다 더 강해야만 가능하다. 국제관계에서 미국 등 군사, 경제 강대국이 국제경찰의 역할을 자처하는 것이나 유엔의 평화유지군의 활동 등이 이런 관점을 반영하고 있다. 이 접근방식의 한계는 갈등당사자가 문제해결의 주체가 되지 못하기 때문에 일시적 해결책이 될 수 있지만 궁극적 해결책이 되지 못하기 쉽고, 오히려 제3자의 부재 시 다른 갈등의 불씨를 제공할 가능성이 높다.

갈등타결(conflict settlement)은 전문성과 권위를 인정받는 제3자의 결정에 따라 갈등상황이 종식되고 해결책이 결정되는 접근방식이다. 이 관점은 갈등 당사자들의 갈등구조를 건들이지 않고도 양립 불가능한 문제를 법적제도나 전통적 협상방식을 통해 어느 정도 해결할 수 있다고 본다.[20] 따라서 선고, 중재 또는 직권중재(state arbitration) 등의 법적 절차를 강조한다. 이 접근방식의 단점은 갈등의 역동성-갈등의 역사, 갈등당사자간의 관계, 조직의 문화, 사회적 정치적 가치, 정체성 등-을 고려하지 않는 해결책이라는 점에서 갈등이 수면 아래로 가라앉는 듯 보일 뿐 궁극적인 문제해결은 이뤄지지 않는 개연의 소지가 많다는 것이다.

갈등관리(conflict management)는 조직이나 사회, 국가간의 갈등을 효과적으로 조율하고 소모적인 분쟁상황이 재발하지 않도록 통제 및 관리하는 접근방식이다. 갈등관리의 궁극적인 목표는 갈등이 무절제하게 표출되는 것을 막고 조직, 사회, 국가의 효율성을 극대화 하는 것이다. 따라서 이를 이루기 위한 제도적 장치 마련과 시스템을 운영할 전문가적 리더쉽을 필요로 한다.[21] 이 접근방식의 한계는 갈등을 관리나 통제의 대상으로 여기고 효율성을 위한 갈등의 기능적 접근을 시도하기 때문에 현상에 대한 대처는 가시적으로 나타나지만, 근본적 원인에 대한 고찰이나 대응은 상대적으로 미약하다는 것이다.

갈등해결(conflict resolution)은 갈등을 통합적으로 이해하기 위해 깊이 있는 분석을 시도하고 갈등이면에 깔려 있는 원인과 상황에 대해 파악을 통해 갈등을 해결하는 메카니즘을 적용하는 방식이다. 갈등해결의 접근 방식은 갈등당사자들이 갈등해결의 주체로 등장시킨다는 점에서 기존의 접근방식과 구별된다. 갈등 당사자들이 어떠한 강요나 간섭 없이 자유롭게 자신의 필요를 나누고 서로 만족할 만한

20) Jeong, p.36

21) 강영진, p.16

(win-win) 합의를 얻는 것에 초점을 맞추는 것이 갈등해결의 강조점이다.[22] 조정이나 문제해결 워크샵 등 제3자의 역할은 갈등에 대한 객관적 시간을 바탕으로 심도 있는 분석을 통해, 쌍방의 의사소통과 이해를 돕고 합의점을 찾아가는 과정을 겪으면서 새로운 관계의 재정립을 유도하는 것이다. 하지만, 이 접근방식의 한계는 결과적으로 해결책에 초점이 맞춰지기 쉽고 따라서 원인과 과정이 정형화되는 경향이 나타난다는 것이다.

이에 반에 갈등전환(conflict transformation)은 모든 갈등의 역학관계-이슈, 이해, 관계, 의사소통의 패턴 등-는 내외적 요소들에 의해 끊임없이 변화한다고 본다.[23] 따라서 갈등을 해결하는 과정에서 갈등당사자간의 정체성과 힘의 관계는 계속적으로 재정립되는 과정을 겪는다. 이 관점에서 갈등상황은 평화로운 관계정립(회복)을 목표로 자극받아야 한다. 또한 지속가능한 갈등해결과 상호 중립적 관계형성을 위해 붉어진 쟁점과 구조적 변화가 동시에 수반되어야 한다.[24] 따라서 전환적 조정(transformative mediation)의 실제에서는 합의점에 이르는데 성공하지 못하더라도 관계의 변화에 도움을 주고, 구조적 문제점을 지적할 수 있다면 성공적인 과정이 된다. 하지만 동시에 갈등현상을 통합적으로 파악하려는 시도 때문에 이상주의 성향으로 흐를 위험성이 있고 오히려 비현실적이라는 비판을 받는다. 주로 종교성을 갖고 합의보다는 관계의 회복을 통한 화해와 평화에 목표를 두는 철학에 기초하고 있다.

갈등예방(conflict prevention)은 갈등상황이 발생한 후에 대처하는 것은 아무리 효과적인 방법을 사용한다 할지라도 시간, 비용, 인력, 관계 등 많은 손실을 감수할 수밖에 없기 때문에 갈등을 유발할 개연성이 있는 원인을 찾아 미리 대처하는 접근방식이다. 이 접근방식의 초점은 갈등을 예측하고 파괴적 갈등으로 발전할 만한 직접적, 구조적, 문화적 요소들을 제거 또는 변화시켜 나간다는 것이다. 따라서 올바른 분석과 예측을 통한 정책수립이나 잠재적 갈등당사자들의 참여에 의해 갈등을 미리 예방하는 것이 중요하다. 하지만 동시에 잘못된 분석에 의한 갈등예방적 접근은 오히려 갈등당사자의 필요(need)을 채우지 못할 뿐만 아니라 선의의 피해자를 양산할 위험성을 내포하고 있다. 결국 평화적이고 합리적인 갈등해결에 대한 인식과 참여를 위해 대중적 교육과 훈련이 확대되어야만 예방적 효과를 담보할 수 있다.

---

22) Burton, p.40

23) Jeong, pp.37-38

24) Tudwell, Alan C. 1999. *Conflict Resolved?: A Critical Assessment of Conflict Resolution*, Pinter. pp.72-74

평화형성(peacebuilding)은 갈등을 어떻게 다른 것인가의 문제보다는 문제해결의 접근을 새로운 사회환경 조성에 초점을 맞추고 있다. 즉 폭력을 양산해 내는 구조와 문화를 바꾸지 않는 한 갈등은 해소될 수 없고 평화는 이뤄질 수 없다고 본다. 따라서 구조와 문화의 변화를 위해 핵심이 되는 사람의 변화를 추구하며 교육과 훈련의 힘을 강조한다. 또한 모든 인간의 안녕(well-being)을 위해서 정의를 향상시키는 사회변화가 필연적인 것이라고 보고 정의로운 평화(justpeace)와 비폭력적 행동양식을 지향한다. 하지만, 광범위한 평화의 개념정립과 정의와 평화가 갖는 적용상의 대립적 성격 때문에 비판의 대상이 되기 쉽고, 사회변화를 추구하는 성격상 기득권의 반발을 유발하기 쉽다.

| 관점 | 접근방법 | 문제해결의 주체/초점 |
|---|---|---|
| 갈등개입/종식 (conflict intervention/ termination) | 갈등을 멈추기 위한 목적으로 갈등 당사자(집단)와 이해관계가 있는(또는 없는) 제3의 개인(그룹)이 갈등사항에 참여하여 갈등이 증폭 발전되지 않도록 하는 일련의 활동. | 우월한 힘<br>제3자의 역할 |
| 갈등타결 (conflict settlement) | 구속력을 가진 제3자의 결정에 따라 갈등 당사자간의 문제가 결정되고 해결책이 적용되는 방법. | 공정성, 권위, 전문성을 가진 제3자, 중재 |
| 갈등관리 (conflict management) | 지속적으로 발생하는 갈등의 확대, 재발을 방지하고 갈등을 효과적으로 관리, 통제하여 조직이나 사회적 손실을 최소화하려는 접근. | 제도, 시스템<br>전문적 운영자 |
| 갈등해결 (conflict resolution) | 심도 깊은 분석적 접근을 통해 갈등과 관련된 당사자들이 자율적으로 문제를 해결해 나가는 일련의 과정. | 갈등당사자, 조정<br>상생적 합의도출 |
| 갈등전환 (conflict transformation) | 변화하지 않는 갈등은 없다는 전제에서 합의의 성패를 떠나, 갈등이 유용하고 건설적인 에너지로 전환되도록 갈등 당사자간의 관계의 역동성을 중시하는 과정. | 갈등당사자<br>전환적 조정<br>관계의 변화(회복) |
| 갈등예방 (conflict prevention) | 갈등발생이후의 접근은 소모적임으로 미연에 갈등을 예방하고 잠정적 갈등의 원인을 줄여나가는 접근방 | 갈등예측<br>조기경보 시스템 |

| | | |
|---|---|---|
| | 법. | |
| 평화형성<br>(peacebuilding) | 문제해결식 접근이 아니라 창의적이고 참여적인 방법을 통해 평화적 결과를 생산하는 제도와 문화를 창출하는 시도. | 평화문화 창출을 위한 평화교육<br>Empowerment |

* 위의 다양한 갈등접근 방식은 어느 한 접근방식이 더 낳거나 옳다는 개념이 아니다. 어떤 갈등이며 갈등의 진행정도에 따라 한 갈등상황에 대해 여러 가지 접근방식이 다르게 적용될 수도 있다. 다만 위의 순서는 갈등의 접근방식이 시대의 흐름에 따라 변화 및 발전되어 온 과정을 따라 정리한 것이다.

### 4) 갈등해결의 기본적 원칙

갈등해결 이론에는 여러 가지 원칙과 철학이 담겨있다. 그 원칙과 철학은 모든 갈등은 비슷한 과정을 통해 해결될 수 있다는 잘못된 인식과 갈등해결은 불가능하다는 극단적 부정도 모두 부인한다. 그 가운데 가장 일반적으로 수용되는 갈등해결을 위한 가장 중요한 몇 가지 가치와 원칙들을 알아보자.[25]

**(1) 갈등의 근본적 원인이 규명되고 다뤄지지 않는 한 갈등해결은 이뤄질 수 없다.**

이 말의 함축적 의미는 갈등이 해결되기 위해서는 갈등의 뿌리에 놓여 있는 갈등 당사자들의 요구와 이해관계뿐만 아니라, 실체적이고 감정적인 문제들까지도 반드시 분쟁해결 과정 속에서 다뤄져야 한다는 것이다. 즉 갈등 당사자들 사이에서 지속가능한 관계가 유지되기 위해서는 표면적 문제 이상의 더 깊은 필요가 채워져야 하고 요구가 충족되어야 한다.

**(2) 갈등해결의 결과뿐 아니라 그 과정에서 공정성과 정당성이 확보되지 못하면 갈등을 해결하는 것은 불가능하다.**

갈등을 해결하는 과정이 공정하여야만 그 결과도 지켜지고 정당성을 인정받을 수 있다. 또한 갈등해결 과정에서 잘 드러나지 않는 당사자들-갈등의 간접 당사자들-을 분쟁 해결의 과정에서 외면하지 말아야 한다. 다시 말해 갈등을 해결한다는 것은 갈등의 피해자이지만 갈등상황 속에서 쉽게 드러나지 않는 집단이나 사회의 이해관계와 안녕을 간과한 채 갈등의 직접적 당사자에게만 국한되는 분쟁해결책을 한계가 있다는 의미이다.

---

25) Assefa, Hizkias. 2005. *평화와 화해의 새로운 패러다임.* 이재영 역. Korea Anabaptist Press. pp.19-21

**(3) 사람들의 기본적 요구(Basic Human Needs)는 크게 다르지 않다.**

갈등 상황 속에 있는 당사자들은 양측이 모두 수용할 수 있는 공정한 해결책을 스스로 이끌어 낼만한 공통의 이해와 목적을 발견하기 쉽지 않지만 불가능한 일은 아니다. 다만 이를 위해 갈등에 영향을 받지 않는 제 삼자의 중립적 개입이 필요하다. 만약 갈등 당사자들이 문제를 누구나 갖고 있는 인간의 기본적 필요에 초점을 맞춰 풀려고 한다면 갈등 상황에 영향을 받는 당사자들이 어느 정도 만족할 만한 창조적인 해결책을 찾는 것은 분명히 가능한 일이다.

**(4) 갈등을 해결하는 일은 새로운 인간관계의 설정을 의미한다.**

갈등을 해결한다는 의미는 당면한 이슈만을 풀어가는 것이 아니라  새로운 인간관계 설정을 의미한다. 이 말은 강요에 의한 일방적인 의사소통의 방식에서 자발적인 참여로, 위계질서에 의해 형성된 상하의 관계에서 평등, 참여, 존중, 상호 번영, 그리고 성장에 의해 형성되는 수평적인 관계로의 전환을 의미한다.

**5) 갈등이해 향상을 위한 정보**

모든 갈등은 나름대로의 어려운 면이 있지만 그 중에서도 특별히 “다루기 힘든(intractable)” 또는 “장기적으로 끄는 (protracted)” 갈등으로 여겨지는 것들이 있다. 이런 갈등은 오랜 기간 동안 이런 저런 접근을 시도했음에도 해결하지 못한 경우가 많다. 국제적으로는 이스라엘-팔레스타인 갈등, 캐시미르 분쟁, 수많은 희생자를 낳았던 수단 내전 등이 여기에 해당된다. 그러나 많은 전문가들은 현대 민주국가에서 빈번하게 발생하는 환경보전이나 천연자연 이용과 관련된 공공분쟁 또한 이 범위에 속한다고 말한다.

여기에서는 위에서 언급한 것처럼 다루기 힘들고 장기적으로 끄는 갈등을 좀 더 효과적으로 분석하고 이해하는데 도움이 될 몇 가지 정보를 제공하고자 한다. 갈등을 잘 분석하고 이해하면 어떤 식으로든 해결에 도움이 되는 것이 사실이기 때문이다. 이미 언급했듯이 여기에서 소개하는 접근을 시도한다고 해서 “다루기 힘든” 갈등이 해결되는 것은 아니다. 특히 많은 사람들은 갈등의 근본 요인이 세계관 또는 가치관의 차이나 구조적 문제일 경우 갈등에 직면한 개인이나 집단의 해결 여지는 훨씬 줄어들고 결국 대안적인 해결책보다는 전통적인 방법인 법적 판단에 맡기는 것이 효과적이라고 말한다. 물론 이것도 하나의 선택이 될 수 있다.

분명한 것은 보다 정확한 갈등의 분석과 이해가 여러 가지 가능성 중에서 가장 효과적일 수 있는 선택을 하는데 도움이 된다는 것이다.

(1) 세계관 (가치관) 갈등 (Worldview Conflict)

세계관 갈등은 비교적 근래에 연구되고 있는 것이지만 오랫동안 우리가 보아왔던 종류의 갈등이다. 이른바 세상을 보는 눈, 도덕관, 가치관, 존재 의미 등에 대한 이해가 달라서 발생하는 갈등이다. 세계관은 무의식속에 존재하며 자신도 모르는 경우가 대부분이다. 무의식 속에 존재하는 세계관은 다른 세계관을 만나거나 충돌할 때 단어, 은유(metaphors), 이야기(narratives)를 통해 드러난다.

단어의 사용이 다른 세계관을 표출하는 방법이 되고 이것이 세계관 갈등의 근본 요인이 되는 가장 두드러진 예 중 하나는 낙태 찬.반론자들의 갈등이다. 낙태반대자들은 태아의 개월 수에 상관없이 독립적인 존재임을 인정하는 “아기(baby)"라는 단어를 사용해 자신들의 세계관을 드러낸다. 그러므로 이들에게 낙태는 살인이다. 그러나 여성의 선택권으로서 낙태를 찬성하는 사람들은 자신들의 세계관을 합리화하기 위해 의학적 용어를 사용한다. 이들은 엄마의 뱃속에 있는 세포조직일 뿐 아직 독립적 존재가 아니라는 의미로 개월 수에 따라 의학적 용어로 ”태아“를 말하는 ”embryo"와 ”fetus"라는 단어를 사용한다.[26] 이들에게 낙태는 필요할 경우 행해야 하는 의학적 처치이다. 그러므로 이 두 집단은 단어의 사용부터 협상하기 힘든 다른 세계관을 보여준다. 실제로 이들의 갈등 해결 방법은 서로 다른 세계관은 인정하고 상호 폭력적 충돌을 피하는 방법을 모색하는 것이다. 예를 들어 낙태를 위해 병원을 찾는 환자들에게 위협적인 시위를 하지 않을 것, 낙태시술 의사들을 위협하지 않을 것, 적극적으로 낙태를 권장하지 않을 것 등이 될 수 있다.

은유의 사용을 통해서도 세계관의 차이는 잘 드러난다. 미국 북부지역 산림협상을 분석한 연구팀은 산림에 대한 묘사를 위해 사용된 은유가 세계관의 차이를 분명하게 보여준다는 것을 발견했다. 조지 메이슨 대학 갈등분석해결연구소의 교수와 학생은 공동팀을 만들어 1988년부터 1994년까지 진행된 이 협상 내용을 분석했다. 분석 결과 산림의 경제성을 강조하는 세계관을 가진 사람들 사이에서 가장 흔히 사용되는 것이 “산림은 농장 (Forest is a farm)"이라는 은유적 표현임을 알아냈다. 이 표현은 19세기 말 Gifford Pinchot가 이전에 사용되었던 ”산림은 광산(Forest is a mine)"이나 “산림은 황무지 (Forest is a wilderness)”라는 은유적 표현

26) Lakoff, George. 1996. *Moral Politics: What Conservatives Know That Liberals Don't.* The University of Chicago Press. p.264

을 대체하기 위해 제안한 것이다.[27] "산림은 농장"이라는 표현을 쓰는 사람들은 경제성을 기준으로 산림을 보기 때문에 경제성이 없는 나무는 "잡초 나무 (weed trees)"로 표현하고 나무를 "수확한다 (harvest)" 같은 표현을 쓴다.[28] 이들의 세계관에 의하면 산림의 존재 가치는 인간의 이익에 대한 기여도를 통해 측정된다.

이와 대립되는 세계관을 가진 사람들은 주로 산림을 포함한 전체 환경에 대한 인간의 윤리적 책임을 강조하고 다음 세대를 위해 산림을 관리한다는 의미에서 "관리인 (stewardship)"이라는 은유를 사용한다.[29] 이들은 산림을 전체 지구 환경을 구성하는 독립적인 개체로 인정하고 산림에 대한 인간의 절대적 통제권을 인정하지 않는다. 다시 말해 산림은 그 자체로서의 존재가치를 지니고 있으므로 인간의 경제적 이익을 기준으로 판단되거나 인간의 이익을 위해 강제 변형될 수 없는 것이다. 다른 세계관을 가진 이 두 집단은 산림 관리 방법에 있어서 다른 의견을 가질 수밖에 없고 그것이 세계관 갈등으로 표출된다. 그럼에도 불구하고 서로 다른 세계관을 가지고 있음을 이해하고 인정할 경우 이를 기초로 협상을 진전시킬 가능성은 충분히 있다.

**와코 사건과 세계관 갈등[30]**

미국연방수사국(FBI)은 1993년 미국 텍사스의 와코에 있던 브랜치 다비디안(Branch Davidian)이라는 종교공동체를 무장테러 집단으로 규정했다. 연방수사국과 브랜치 다비디안은 51일의 협상을 벌였으나 성공하지 못했고 연방수사국은 무력진압으로 사건을 종료시켰다. 무력진압에 의한 총격과 화재로 23명의 어린이를 포함해 공동체의 거의 대부분인 70명 이상이 사망했다. 이에 대한 책을 쓴 Jayne Docherty는 두 당사자 사이에 오갔던 거의 모든 협상 대화를 분석했고 이를 세계관의 충돌이 낳은 비극적인 사건이라는 결론을 내렸다. 한마디로 세계에 대한 이해가 틀려 서로 대화가 통하지 않았다는 것이다. 한 예를 소개하면 다음과 같다. 대립상황이 악화되면서 브랜치 다비디안은 자신들의 입장을 알리기 위해 자신들이 만든 테이프를 방송하게 해달라고 요구했다. 연방수사국은 방송을 허락하는 대가로 자신들의 세계관에 의하면 우선적으로 보호받아야 하는 어린이들과 여자들을 내보내라고 요구했다. 또 이 거래조건에 응하면 영아들을 위한 우유도 들여보내 주겠다는 제안을 했다. 연방수사국의 거래조건은 두 가지

27) Blechman, Frank, Jarle Crocker, Jayne Docherty, and Steve Garon. 2000. "Finding Meaning in a Complex Environment Policy Dialogue: Research into Worldviews in the Northern Forest Lands Council Dialogue, 1990-94." *Working Paper No. 14.* The Institute for Conflict Analysis and Resolution. George Mason University. p.10

28) Ibid. p.10

29) Ibid. p.32

점에서 브랜치 다비디안의 세계관과 충돌했다. 브랜치 다비디안의 세계관에서 보면 1) 아주 어린 아이들은 아닐지라도 여자들은 성인으로서 주체적 결정권을 가지고 있는 도덕적 존재이므로 누구도 대신 결정을 내릴 수 없으며, 2) 아이들과 여자들 모두 거래할 수 있는 물품이 아니었다. 연방수사국이 제시한 거래조건으로 브랜치 다비디안은 자신들의 가치관과 도덕성이 심각하게 공격받은 느낌을 받았다. 결국 이 거래조건은 그 동안의 대화를 통해 약간 진전됐던 양자의 관계를 후퇴시키는 결과를 낳았다.

대부분의 전문가들은 공공분쟁중 하나인 환경보전과 천연자원 이용에 대한 대부분의 갈등이 세계관의 차이에서 비롯된다고 말한다. 이런 이유 때문에 분석과 해결이 더욱 어려운 것이 사실이다. 갈등에 처한 당사자들은 이러한 세계관의 차이와 현실적 문제 사이에서 끊임없이 협상을 꾀하게 된다. 세계관의 차이를 성공적으로 극복한 당사자들은 갈등의 발단이 된 문제의 협상에 초점을 맞출 수 있지만 여전히 세계관의 갈등을 겪는 경우에는 세계관의 차이를 해결할 때까지 협상에 진전을 보지 못한다.[31] 즉 세계관은 협상의 대상이 아니라는 얘기다. 갈등 분석자의 역할은 당사자들의 세계관을 분석해 차이점을 알아내고 그것이 갈등에 어떻게 작용하는지, 그리고 당사자들이 상대의 세계관을 어느 정도까지 인정할 수 있을지를 가늠해보는 것이다.

(2) 유형별 당사자 파악 (Types of Actors)

갈등의 당사자를 파악하는 것은 갈등 분석과 해결에 있어서 두말할 필요도 없이 가장 기본적이며 중요한 일중 하나다. 복잡해서 다루기 힘든 갈등의 경우 (현대 국가에서 발생하는 대부분의 공공분쟁도 여기에 해당된다) 직접 당사자뿐만 아니라 간접적으로 영향을 받거나 영향을 주는, 그리고 직.간접적으로 갈등에 관련돼 있는 당사자들을 파악하는 것도 필요하다. 복잡한 갈등의 당사자들은 사회의 다른 영역과 단절된 것이 아니라 대부분 그물처럼 얽힌 관계를 가지고 있고 많은 경우 보이지 않는 관계가 당사자의 이해와 입장 설정에 무시할 수 없는 영향력을 가진다.

John Paul Lederach는 그의 유명한 피라미드 도표에서 갈등에 처한 한 사회 전체 구성원들을 상위 지도력, 중간 지도력, 지역 지도력의 세 집단으로 분류하고 각각

30) Docherty, Jayne Seminare. 2001. *Learning from Lessons from Waco: When the Parties Bring Their God to the Negotiation Table.* Syracuse University Press. pp.171-176

31) Ibid. p.55

의 집단에 맞는 갈등해결 접근법을 제시하였다.[32] 이 도표는 무장분쟁 상황에 처한 사회에 초점을 맞춘 분류지만 다른 갈등 상황에서도 사회 전체의 맥락 속에서 갈등에 관련된 당사자들을 이해하는데 도움이 된다. 피라미드의 상단, 중간, 하단에 위치한 각 당사자들의 입장과 갈등에 관련된 정도, 그리고 이들 각자가 해결에 어떤 식으로 기여할 수 있는지를 분석할 수 있다면 갈등 해결 가능성은 보다 높아질 수 있다. 한국 사회에 비춰 이들 집단의 특징을 아래에 간단히 정리해 보았다.

① 고위 지도력 (Top Leadership)

피라미드의 상단에 있는 집단으로 정치, 사회, 종교 분야의 지도자들이다. 이들은 명성 때문에 갈등에 관련될 경우 언론 보도의 초점이 되고 여러 가지 이유로 입장에 갇히게 되는 경우가 흔하다. 또한 자신들의 사회적 위치 때문에 명분과 체면을 중요시한다. 결정권과 영향력을 가지고 있기 때문에 갈등 해결의 열쇠로 인식되어질 수도 있다. 그러나 이들의 영향력을 이용해 갈등을 해결할 경우 갈등 당사자들의 실질적 이해를 반영하지 못해 미봉책이 될 가능성이 크고 갈등 재발과 새로운 갈등 발생의 요인이 될 수 있다. 때로는 이 집단이 적극적으로 자신들의 영향력을 이용해 갈등을 해결하려 할 수도 있고 그 반대로 갈등 당사자들이 이들을 전략적으로 이용할 수도 있다.

② 중간 지도력 (Middle-Range Leadership)

피라미드의 중간에 위치한 집단으로 종교 사회 각 분야의 지도적 인물들, 학자, 지식인, 전국조직의 시민사회 단체들 등이 포함된다. 이들의 영향력은 이들이 속한 단체나 기구의 사회적 영향력과 명성, 또는 그동안 개인적으로 쌓은 업적이나 사회 활동 등에 의해 얻어진다. 이들의 가장 큰 특징은 상위 지도력과 지역 지도력 모두와 관계를 맺고 있고 두 집단 모두에 대해 상당한 정도의 정보를 가지고 있다는 것이다. 무엇보다 중요한 것은 필요할 경우 상위와 지역 집단 모두와 긴밀하게 접촉할 수 있는 가능성을 가지고 있다는 점이다. 한국 사회에서 이들은 대부분의 사회 갈등에 당사자의 하나로 적극적으로 관여하고 있다. 피라미드의 상단과 하단 모두와 관계하고 있는 이 집단이 긍정적인 역할을 할 경우 갈등 해결의 가능성은 높아지지만 자칫하면 지역 갈등 당사자들의 실질적 문제와 이해를 뛰어 넘는 접근을 시도할 가능성도 있다.

③ 지역 지도력 (Grassroots Leadership)

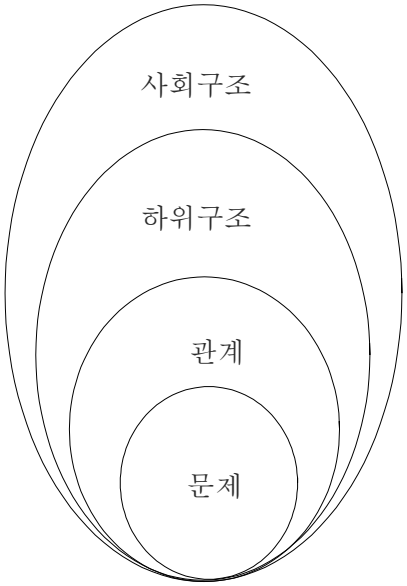
---

32) Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. United States Institute of Peace Press. 1997, p.39

피라미드의 하단에 위치한 집단으로 갈등의 영향을 직접적으로 받는 지역 공동체 지도자들, 지역 시민사회 단체들, 주민들을 대상으로 일하는 각 단체의 실무자들이 여기에 해당한다. 이들은 지역 주민들이 처한 문제를 가장 잘 이해하고 공유하는 집단으로 갈등 상황과 그 영향도 가장 잘 이해하고 있다. 이들은 또 지역 정부 관계자들이나 지역 유지들을 잘 알고 있다. 언론이나 보고서를 통해 접할 수 없는 지역 주민들의 상황을 가장 잘 설명해줄 수 있는 집단이다. 지역 주민이 갈등의 당사자일 경우 이들의 입장과 이해를 제일 먼저 들어야 하지만 영향력이 적고 언론의 초점을 덜 받는 이유로 소외되기도 한다. 그러나 민주화의 정도가 높은 사회에서는 이들의 입장을 간과할 경우 갈등 재발과 새로운 갈등 발생의 요인을 만드는 결과가 생길 수 있다.

(3) 구조적 갈등 이론 (Nested Theory of Conflict)

Maire Dugan은 지역 학교에서 흑인과 백인 폭력집단 사이에 발생한 폭력 갈등 해결에 참여하게 되면서 구조적 갈등 이론을 만들게 되었다. Dugan은 폭력 갈등을 분석하면서 두 집단 사이에 발생한 폭력을 알기 위해서는 이들 사이의 관계, 그 관계에 영향을 미치는 하위 구조, 사회 전체적 구조를 통합적으로 분석해야 함을 알게 되었다.




구조적 갈등 이론[33]

33) Dugan, Maire A. "A Nested Theory of Conflict." *Women in Leadership 1, no. 1 (Summer 1996).* p.14

도표의 맨 안쪽에 있는 <문제>는 갈등의 표면적 요인이 되는 것으로 갈등 분석과 해결에 있어서 우선적으로 주목해야 할 점이다. 이 부분이 다뤄지지 않으면 다른 차원의 문제에 접근하기가 힘들다. 그러나 많은 경우 <문제>가 다른 부분들, 즉 <관계>, <하위구조>, <사회구조> 부분과 연결되어 있으며 <문제>를 근본적으로 해결하고 재발을 방지하기 위해서는 다른 세 부분이 같이 다뤄져야 한다.

흑인과 백인 폭력집단의 경우 이들의 <관계>는 인종차별, 흑인과 백인의 정치적, 사회적, 경제적 지위의 차이 등 사회구조의 문제와 연결되어 있었다. 이러한 사회구조의 문제를 적극적으로 다루지 않고 방관하는 하위구조도 이들의 <관계> 설정과 <문제> 발생에 기여했다. Dugan은 학교를 <하위구조>로 보고 학교 차원에서 인종차별에 대한 교육, 다양성과 인종관계 과목을 필수과목으로 설치하는 등의 노력을 해야 한다고 제안했다. 또한 이러한 노력에는 교사, 학생, 학부모, 공동체 등이 공동으로 참여해야 한다고 제안했다.[34)]

현실적으로 <하위구조>나 <사회구조>가 갈등의 주요 요인일 경우 갈등 당사자들이 이에 직접 개입해 구조적 변화를 꾀할 수 있는 여지는 적어진다. 그러나 갈등 자체의 분석에만 초점을 맞추고 갈등 당사자들에게 해결을 종용하는 것은 현실적이지 못하다. 적어도 갈등을 분석하는 사람은 갈등 당사자들이 전체 그림을 이해하고 자신들이 대립하게 된 요인 중 일부가 다른 곳에서 비롯됐음을 이해하고 인정할 수 있도록 도와야 한다. 이런 분석을 갈등 당사자들과 공유할 경우 당사자들은 상대에 대한 무조건적 비난을 자제하고 이해의 여지를 넓힐 수 있으며 결국 갈등 해결에 도움이 된다. 보다 긍정적인 결과로 갈등 당사자들이 자신들이 처한 <문제> 부분을 해결한 후 공동의 노력으로 <하위구조>와 <상위구조>의 현안에 접근하고 개선을 꾀할 수도 있다. 이것은 갈등 예방과 재발 방지를 위한 통합적인 접근의 하나가 될 수 있다.

**오하이오갈등해결위원회35)**

오하이오 주의 학교 교사들은 학교 내 폭력을 해결하고 예방하기 위해 총체적인 접근을 꾀하고 있다. 교사들은 학생들에게 갈등해결 기술을 교육하고 또래중재 프로그램을 실시하고 있다. 교사들은 또 이러한 학생 차원의 노력이 실질적인 결실을 맺을 수 있도록 학교 문화 개선, 학생들의 창의성을 높이는 민주적이고 다양한 교육법의 개발, 갈등해결과 교과 과목의 연

34) Ibid. p.17

계 등의 노력을 기했다. 전체적인 구조적 변화를 위한 노력으로 교사들은 학부모, 학교 행정직원들, 학교버스 운전사들, 학교 식당 직원들, 과외 활동 지도자들에게도 갈등해결 교육을 실시하고 있다. 교사들의 이러한 노력을 적극 지원한 것은 1989년 설립된 오하이오갈등해결위원회로 이들은 교사, 법원, 공동체, 지역 정부 공무원 등에게 교육을 실시하고 필요한 서비스를 제공하고 있다. 오하이오 주 정부는 교육, 사법, 정책 차원 등 사회 모든 영역에서 갈등해결과 갈등예방 접근을 꾀하기 위해 1989년 오하이오갈등해결위원회를 설립하는 법을 통과시켰다. 오하이오갈등해결위원회는 미국에서 최초이자 현재 유일하게 주정부 차원에서 운영되는 갈등해결기구다.

John Paul Lederach는 갈등을 이해하기 위해서는 세 가지 종류의 안경이 필요하다고 말한다. 첫째는 <긴급한 상황 (immediate situation)>을 보기 위한 것이고, 둘째는 갈등의 <숨겨진 형태와 배경 (underlying patterns and context)>, 셋째는 <개념적 구조 (conceptual framework)>를 파악하기 위해서다.[36]

**더러운 접시를 둘러 싼 다양한 문제들[37]**

한 가지 예를 들어보자. 우리 가족은 집안일을 두고 열띤 논쟁을 하곤 한다. 설거지 같은 일 말이다. 너무나 평범한 이런 일을 두고도 한참씩 싸우는 일이 생기기도 한다. 논쟁은 잔뜩 쌓인 더러운 접시라는 아주 분명하고 현실적인 문제다. 그러나 이를 두고 발산된 에너지를 보면 더 깊은 뭔가가 있음을 알 수 있다. 사실 이 논쟁의 핵심은 단순히 누가 설거지를 할 것인가가 아니다. 우린 가족 관계의 성격과 질, 서로에 대한 기대, 가족으로서 그리고 개인으로서의 정체성에 대한 해석, 자신의 가치에 대한 인식과 다른 사람에 대한 배려, 가족 관계 속에서의 힘과 의사결정의 성격 등의 문제를 두고 우리는 협상을 하고 있는 것이다. 이 모든 것이 쌓여 있는 더러운 접시 안에 들어 있는 것이다.

그의 말처럼 하나의 갈등이 내포하고 있는 여러 가지 현안과 의미를 파악하기 위해서는 여러 가지 종류의 렌즈를 갖다 대야 한다. 되도록 여러 가지 방법으로, 그리고 여러 가지 방향에서 문제에 접근하면 그만큼 성과도 크다. 어느 식당에 가서

35) Van Tongeren, Paul, Malin Brenk, Marte Hellema, and Juliette Verhoeven, ed. 2005. "Managing Conflict at School: Ohio Commission on Dispute Resolution and Conflict Management in the United States." *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society.* Lynne Rienner Publishers. pp.275-276

36) Lederach, John Paul. 2003. *The Little Book of Conflict Transformation.* Good Books. 2003, p.10

37) Ibid. 11

저녁을 먹을 것인가와 같은 단순한 논쟁이라면 애초 갈등 분석을 필요로 하지도 않을 것이다. 갈등을 해결하기 위해 전문가를 동원한 심층적인 갈등 분석이 필요하다면 그 만큼 사안이 복잡하다는 것이다.

다루기 힘든 갈등을 분석하기 위해서 위의 한 가지 방법에만 기대는 것은 현명하지 못한 일이다. 각각 초점을 두는 내용이 다르기 때문에 하나가 갈등의 전부를 설명해줄 수 없다. 자신의 마음에 드는 방법에만 너무 초점을 맞추는 것도 현명하지 못한 자세다. 혼자 연습 삼아 하는 것은 괜찮지만 심각한 갈등을 전문가의 입장에서 분석해야 한다면 여러 종류의 분석을 시도해봐야 한다. 한 가지 더, 혼자서 하는 분석의 결과는 둘이서 하는 분석의 결과물보다 못하다. 혼자서 분석할 경우 결국 자신의 한계를 극복할 수 없기 때문이다. 물론 더 많은 사람과 분석을 하면 아주 특별한 경우를 제외하고는 대부분의 경우 더 좋은 결과를 얻을 수 있다.

## 2. 갈등분석 이론

### 1) 갈등분석의 의미

(1) 갈등분석이란?

갈등을 건설적으로 해결해 나가기 위해서 가장 먼저 이뤄져야 하는 과정이 갈등분석 과정이다. 갈등분석은 갈등에 영향을 주는 요소나 주체들을 분석적 방법으로 해부한다는 개념보다는, 갈등을 좀더 통합적이고 객관적인 관점에서 바라보게 하는 틀을 만들어 낸다는 점에서 더 깊은 의미가 있다. 기술적으로 분류할 때 갈등분석은 정보수집 과정으로부터 모아진 정보를 해석하고, 분석과 평가를 통해 고착된 갈등상황에 대한 변화가능성을 찾아내어 문제해결에 가장 적합한 방법을 적용한다는 점에서 문제해결의 전단계이다. 하지만, 갈등분석 자체가 갖는 문제해결 기능 또한 무시할 수 없는 갈등해결의 중요한 부분이다.

(2) 무엇을 분석할 것인가?

갈등분석에서 가장 기본적으로 분석되어야 하는 내용은 바로 갈등의 본질과 갈등당사자들의 관계이다. 일반적으로 갈등의 본질에는 주요 원인과 배경, 구조적 환경 등의 내재된 갈등과 표면상으로 들어난 상충되는 입장이나 요구가 포함된다. 당사자 관계에는 표출된 갈등(즉 분쟁)을 해결하기위해 접촉하는 과정에서 과거의 경험, 감정, 의사소통의 부재와 문화의 차이 등에 의해 발생하는 상호간의 역학관계가 분석의 한 축을 이룬다. 갈등은 흔히 물질적 차원에서 심리적 차원으로 발전하기 쉽고, 결국 심리적 요구가 채워져야

물질적 해결책도 쉽게 접근된다. 따라서 갈등분석에서도 협상의 기본원칙인 '사람과 문제를 분리하라'는 원칙에 충실히 분석에 적용할 필요가 있다[38].
갈등이 된 이슈와 관계의 역학성을 기초로 갈등을 분석하기위해 가장 쉬운 접근은 기본적 갈등분석을 위한 육하원칙의 활용이다. 다음의 구분을 참고로 갈등분석의 내용을 점검해 보자.

| 초점 | 일차분석(기초분석) | 이차분석(심화분석) |
|---|---|---|
| 누가 (who) | 갈등당사자는 누구인가?<br>갈등에 직간접적 영향을 받는 제2, 제3의 당사자는 누구인가? | 당사자들이 갈등에 대한 입장은?<br>당사자들의 서로에 대한 태도는?<br>갈등을 해결하고자하는 의지는? |
| 무엇을 (what)/ 왜 (why) | 갈등의 발생 원인은 무엇인가?<br>무엇을 위한 갈등인가?<br>갈등의 일차적, 이차적 쟁점은 무엇인가? | 갈등당사자들이 진정으로 원하는 것은 무엇인가?<br>이슈별 분류가 명확하게 이뤄질 수 있는가? |
| 어떻게 (how) | 갈등은 어떻게 진행 되었는가?<br>갈등당사자간의 의사소통의 통로나 방법은 무엇인가? | 갈등발달의 과정상의 문제점은 무엇인가?<br>갈등당사자의 관계는 어떠한가? |
| 언제 (when) | 갈등의 역사는?<br>갈등의 현재 단계는? | 앞으로의 갈등 진행방향은 예측가능한가?<br>제3자의 적절한 개입시점은 언제인가? |
| 어디서 (where) | 갈등에 대한 지역적, 환경적 영향은 무엇인가? | 갈등에 영향을 주는 문화적, 구조적 영향은 어느 정도인가? |

이 외에도 갈등분석을 통해 얻어지는 내용은 무수히 많다. 어떠한 갈등을 분석하고 있으면 갈등의 진행정도가 어디냐에 따라 분석의 우선순위가 정해질 수 있으며, 갈등의 역동성을 감안하여 획일적인 갈등분석의 적용보다 다양한 분석방법을 통한 통합적인 갈등분석이 이뤄질 필요가 있다.

38) Fisher, Roger and William Ury, 1991. *Getting To Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Books. p.37

### 2) 갈등분석의 목적

(1) 갈등해결의 시작점

갈등분석을 위해 얻어지는 정보는 단순히 갈등분석만을 위한 것일 수 없다. 갈등상황에 대해 좀더 객관적인 데이터를 얻는 과정은 갈등해결을 돕고자하는 공정한 제3자 뿐만 아니라 갈등당사자들에게도 서로와 자신의 문제를 다른 시각에서 바라보게 되는 계기가 된다. 갈등분석을 통해 입장에서 실익으로, 또는 이슈에서 관계로 초점이 전환되는 기회를 얻을 수 있다는 것은 문제의 해결을 위한 갈등분석의 가장 큰 기여이다.

(2) 갈등의 대한 통합적인 이해

갈등분석을 통해 일차적으로 갈등의 주체, 주요 현안, 갈등 단계, 갈등 당사자의 입장과 실익을 파악할 수 있다. 또한 파악된 정보를 바탕으로 갈등에 영향을 주는 다양한 역학관계를 조명해간다. 따라서 갈등분석을 통해 갈등에 대한 정형화된 해석이나 밖으로 들어난 분쟁에 초점을 맞춘 일차적인 이해 이상의 그림을 그릴 수 있고, 그만큼 갈등자체 뿐만 아니라 해결에 대해 객관적이고 통합적인 접근(holistic approach)이 가능해 진다.

(3) 갈등예방을 위한 노력

갈등분석은 갈등의 직접적 원인과 구조적 원인 파악에 도움을 준다. 문제해결의 과정에서 우선적으로는 쟁점이 된 이슈에 초점이 맞춰지겠지만 갈등을 유발하는 구조적 원인을 파악하는 것은 잠재적 갈등요인을 파악한다는 측면에서 매우 중요하다. 구조적 원인이 존재하는 한 유사한 갈등은 계속적으로 유발될 수 있다. 따라서 갈등을 예방하고 지속가능한 갈등분쟁 해결을 위해서는 효과적인 갈등분석이 선행되어야 한다.

### 3) 여러 가지 갈등분석 방법[39]

(1) 갈등의 5단계

갈등도 생명체와 같이 주기를 갖는다. 따라서 시간의 흐름에 따라 활동성, 강도, 긴장감, 폭력상태라는 차원의 각각 다른 정도와 단계들을 거치면서 변화해 간다. 따라서 갈등의 5단계 기법은 특정 시간대에서 갈등의 강도가 강화되고 약화되는 과정을 그래프로 그리며 분석하는 방법이다.

---

39) 갈등해결 전문가훈련 프로그램 참가자. 2001. *갈등해결배우기:이론, 방법, 적용.* AFSC/평화를 만드는 여성회. pp.28-47. (여기에 소개된 갈등분석 방법은 Responding to Conflict 단체가 2000년에 출판한 Working with Conflict: Skills and Strategies 에서 소개한 9가지 분석기법 중에서 선별 요약한 것이다.)

① 기법의 목적

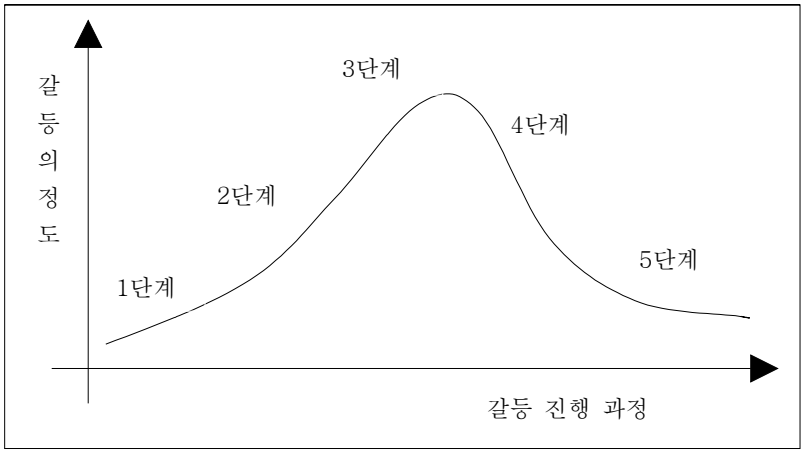
- 갈등의 상승 및 하강의 주기와 단계를 눈으로 확인하기
- 현재가 어떤 상태인지를 판단하기
- 갈등예방을 위해 이후 갈등의 상승 패턴을 예상해 보기

② 언제 사용해야 할까?

분석 작업을 시작하면서 갈등의 패턴을 구별할 때, 나중에 전략을 수립할 때

③ 갈등의 5단계

1단계 : 갈등 전단계
2단계 : 대치 국면/상승국면
3단계 : 위기 국면
4단계 : 결말 국면
5단계 : 갈등 이후 단계

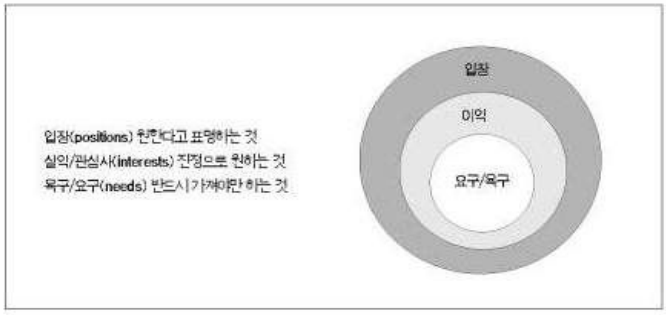



(2) 양파기법

갈등당사자의 입장과 실익, 욕구를 분리하여 이해함으로써 통합적인 갈등의 이해와 갈등해결의 시작점을 찾기 위한 분석방법이다.

- 입장(positions) : 어떤 문제에 대해 당사자가 생각하는 해결책으로 모두가 알도록 공적으로 취하고 있는 내용으로 '원한다고 표명하는 것'.
- 실익/관심사(interests) : 목표, 이익 등 당사자가 갖기를 또는 성취하기를 원하는 것들. '입장' 아래 놓여있는 것으로 진정으로 원하는 것.
- 욕구/요구(needs) : 개인 혹은 집단으로서 당사자의 실존을 위해 반드시

필요한 것들. 인간의 기본적 요구. 가치, 신념, 정체성, 안전 등 가장 근본적인 것으로 반드시 충족되어야 하는 것.




① 기법의 목적

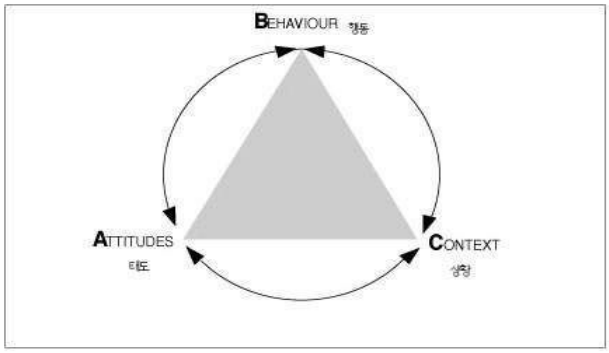
- 각 당사자들이 표명하는 공적 입장을 넘어서서 당사자들의 실익과 욕구를 이해하기
- 향후 토론을 진전시키기 위한 기초로서 당사자들 간의 공통 기반(common ground)을 발견하기

② 언제 사용해야 할까?

- 갈등 상황의 다이내믹을 이해하기 위한 분석을 시도할 때
- 갈등 당사자들 간의 대화를 촉진하기 위해 준비할 때
- 중재 또는 협상 과정에서

(3) ABC 삼각형

갈등이 태도(Attitude), 행동(Behaviour), 상황/맥락(Context)이라는 세 가지 차원으로 구성되면서 각 차원이 상호 영향을 미친다는 전제에 기반하여 주요 당사자들 각자의 ABC에 대해 파악하는 분석 기법이다.



* **태도, 자세(Attitude)** : 갈등당사자의 성격, 심리상태, 감정상태
* **행동(Behavior)** : 갈등당사자의 구체적인 행위, 태도와 상황에서 표출되는 모습, 외화된 행태
* **상황(Context)** : 갈등당사자가 처한 조건, 환경, 배경, 주변여건

① 기법의 목적

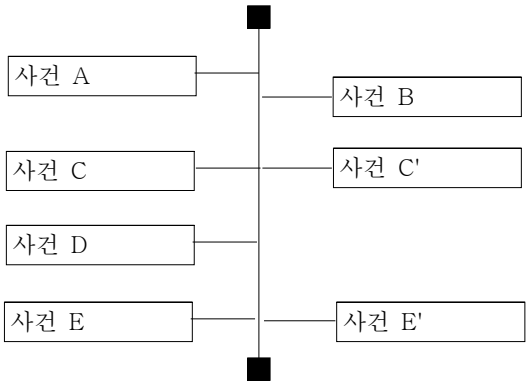
- 주요 당사자들 각자의 ABC를 파악하기
- 각자의 ABC가 갈등 상황에 어떤 영향을 미치는지를 분석하기
- 각 당사자의 욕구(needs) 및 가장 원하지 않는 것(fears)에 대해 ABC를 연관시키기
- 개입 지점을 파악하기

② 언제 사용해야 할까?

- 각 당사자들에게 영향을 미치는 요인들에 대한 통찰력을 얻고자 할 때
- 이후 갈등해결을 위한 행동/개입을 통해 개선되어질 수 있는 지점들을 파악하려 할 때
- ABC 중 한 차원에서의 변화가 다른 차원에 어떤 영향을 줄 수 있는지를 예측하는 것이 필요할 때

(4) 연대표

갈등의 진행상황이나 역사에 대해 직간접적인 갈등당사자들이 서로가 이해하는 갈등상황에 대해 시간의 흐름별이나 주요 사건별로 연대표를 만들어 대비하는 방법이다.



① 기법의 목적

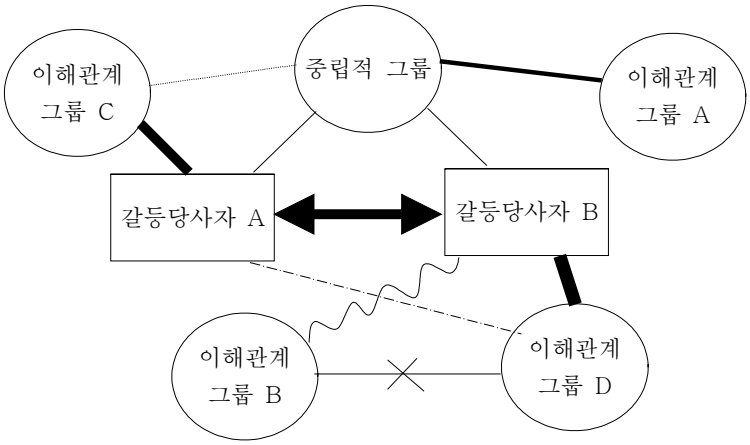
- 갈등의 역사에 대해 갈등 당사자간의 이해의 차이를 알아본다.
- 발생 사건들에 대한 각자 중요하게 여기는 사건이 무엇인지 입장을 알아본다.

② 언제 사용해야 할까?

- 분석을 시작하면서 갈등의 역사를 이해하기 위해
- 갈등당사자들이 발생 사건에 대한 이해가 다를 때
- 서로 상대방의 갈등의 역사를 잘 모를 때

(5) 갈등지도

갈등상황에 관여하는 당사자들의 역학관계와 힘의 균형 정도를 선과 도형으로 마치 지도와 같이 나타냄으로써 상황을 이해하는데 도움을 준다.




① 기법의 목적

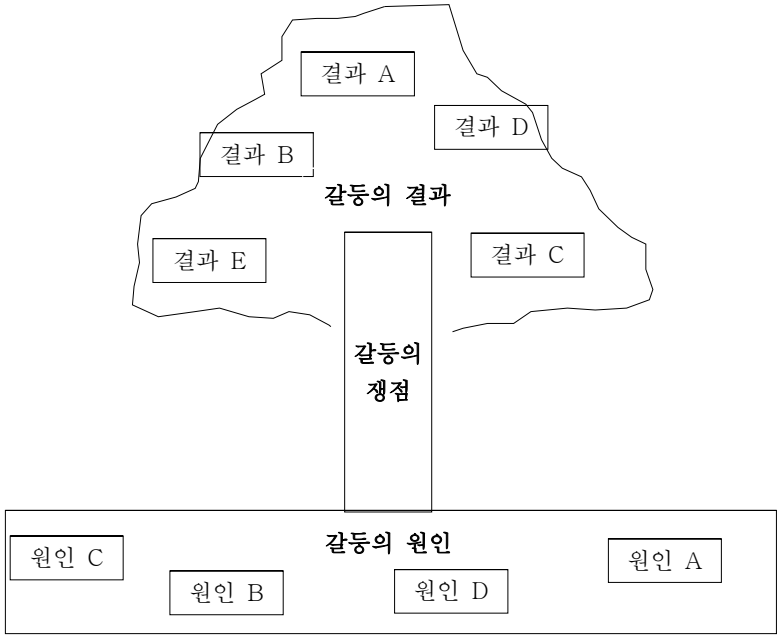
- 관련 당사자들의 관계를 보다 분명하게 드러내기
- 권력의 소재를 파악하기
- 각 당사자들의 활동이나 접촉면의 상태를 점검하기
- 갈등해결을 위한 개입시점을 파악하기

② 언제 사용해야 할까?

- 갈등상황에 대한 정확한 이해를 위해 분석초기에 사용
- 갈등에 영향을 주거나 받는 개인이나 집단의 역학관계를 파악할 때
- 갈등해결을 위해 갈등당사자와 접촉을 시도할 때

(6) 갈등나무

나무의 뿌리, 줄기, 가지(열매) 등의 이미지를 통해 갈등의 원인, 쟁점, 결과를 시각적으로 파악해 나가는 분석방법이다.




① 기법의 목적

- 갈등의 원인, 쟁점, 결과를 종합적으로 파악
- 갈등해결을 위해 다뤄야 할 갈등에 대한 우선순의 정하기
- 결과와 원인의 상관관계를 파악하여 예방을 위한 기초적 이해 향상

② 언제 사용해야 할까?

- 갈등상황에 대한 이해가 다를 때
- 갈등의 원인과 결과의 상관관계가 어떤지 알아보기 위해
- 갈등해결을 위해 어느 문제부터 접근해야 할지 결정해야 할 때

## 3. 갈등분석의 실제: 면담과 과정 운영을 중심으로

### 1) 정보 수집을 위한 면담 방법

갈등 분석과 해결을 위한 최우선적 접근은 갈등을 이해하는 것이고 갈등의 이해는 갈등 당사자들은 물론 직. 간접적으로 관련된 인물들의 면담을 통해 이뤄진다. 여기서는 몇 가지 고려할 수 있는 면담 방법에 대해 간단하게 살펴보기로 한다. 물

론 아래의 방법들이 아니더라도 각자 알고 있는 상식과 당사자에 대한 배려와 존중에 기초해 나름대로의 면담 형식을 짤 수도 있다. 또는 상황에 따라 자신의 방법에 아래의 방법 중 하나를 접목시키거나 아래의 모든 방법들을 함께 결합시킨 면담 방법을 사용할 수도 있다. 선택은 당연히 면담자에게 달렸다.

(1) 이야기(storytelling)를 유도하는 <질적 면담 (Qualitative Interview)>
갈등의 근본 원인과 갈등 상황의 파악은 당사자들의 입을 통해 이뤄진다. 더 많은 정보를 얻기 위해 주변 인물들과 전문가의 입장을 들을 수도 있다. 그러나 이것은 추가 정보일 뿐 당사자들이 이해하고 있는 갈등의 원인, 상황, 이해관계, 입장, 해결 전망 등을 제일 잘 이해할 수 있는 것은 당사자들이 직접 말하는 이야기를 통해서다. 모든 갈등은 여러 가지 원인, 관계, 이해, 입장 등이 얽혀서 발생하고, 발전하고, 심화되는 것이므로 단순한 질문 몇 개로 파악할 수 없다. 갈등을 파악하기 위해 또는 갈등을 중재하기 위해 당사자를 면담할 경우 면담자의 임무는 당사자들이 되도록 많은 이야기를 하도록 하는 것이다. 이러한 면담에 가장 적합한 방법 중 하나가 바로 <질적 면담>이다. 일정한 집단에게 똑 같은 질문지를 배포해 특정 문제에 대한 통계를 얻는데 사용되는 <양적 면담 (Quantitative Interview)>과는 전혀 다른 개념과 방법에 기초해 이뤄진다.

<질적 면담>은 인터뷰 하는 사람과 응하는 사람이 마치 이야기를 나누듯이 이뤄진다. 편안한 분위기에서 더 많은 이야기가 나올 수 있으므로 이 점에 신경을 써야 한다. 한 명의 당사자를 수차례 면담할 경우 나중으로 갈수록 관계가 발전되고 신뢰가 쌓여 더 많은 이야기를 들을 수 있다. 이야기를 분석하고 이를 통해 정보를 얻어내는 것은 물론 분석자의 몫이다.

아래는 본인이 문화간 갈등에 대해 실제로 한 면담이다. <질적 면담>을 이해하는데 도움이 되길 바라며 여기에 일부분을 소개한다.

| |
|---|
| * J는 본인이고 O는 면담에 응해준 미국인의 가명 첫 글자다.<br><br>J: 한국문화와 미국문화가 어떻게 다르다고 생각하시나요?<br><br>O: 미국문화는 개인, 개인의 노력, 개인의 장점, 개인의 권리 등을 강조합니다. 많은 면에서 개인에 초점을 맞춥니다.....한국문화는 집단에 초점을 맞춥니다.... 견해, 사상, 신념, 복장 등 아주 많은 면에서 집단에 맞춰야 한다는 거대한 압력이 있습니다.....두 문화는 완전히 다릅니다. 한국문화에 가장 큰 영향을 끼치는 |

것은 유교로 개인의 가치관은 물론 때로 정치에까지 영향을 끼칩니다.

J: 자신이 생각하는 유교의 영향에 대해 구체적으로 설명해 주시겠어요?

O: 두드러진 것 중 하나는 연장자에 대한 것입니다. 보통 연장자가 조직을 통솔해야 한다는 생각이 있습니다. 때로는 연장자가 그만한 능력을 갖추지 못할 때가 있는데도 말입니다. 그리고 유교 문화에서는 연장자의 의견에 반대하는 것은 심각한 문제입니다. 그러나 그런 식의 불복은 미국문화의 일부며 미국문화에서는 집단문화의 역동적인 모습으로 받아들여집니다.....그런 환경 때문에 한국에서는 반대 의견을 말하기 힘들 때가 많습니다.

J: 항상 조심하게 된다는 말씀이신가요?

O: 물론이죠. 제 의견이 상황을 변하게 할 수 있다면 모르지만 분위기가 경직돼 있고 문제를 일으킬 수 있다고 판단되면 굳이 문제를 만들 필요가 없으니까요.

위의 사례에서 보듯이 당사자는 한 가지 질문에도 아주 많은 경험을 들려준다. 가장 중요한 것은 긴 이야기를 열심히 듣고 갈등을 더 잘 이해하기 위해 적절한 질문을 던지는 것이다. 그러나 원하는 답을 얻기 위해 갈등 당사자에게 유도적인 질문(leading questions)을 던져서는 안 된다. 사실 많은 사람들이 자신도 모르게 "...한 것 아닌가요?" 혹은 "....해서 상대에 대해 감정이 쌓이게 됐군요." 등등 자신의 도덕적 기준, 편견, 판단을 얹은 질문을 하게 된다. 모든 상황적 판단은 "...하다는 것으로 들리는데 제 이해가 맞나요?" 등의 질문을 던져 당사자의 입을 통해 확인해야 한다. 또 "거기에 대해 좀 더 설명해 주시겠어요?" 또는 "상대의 그런 행동을 보고 어떤 생각이나 느낌이 들었나요?" 등으로 당사자가 보다 구체적으로 설명할 수 있는 기회를 주어야 한다.

이야기를 유도하는 면담을 해본 사람은 알겠지만 면담은 면담자와 피면담자 모두에게 신뢰를 바탕으로 한 귀중한 기회이며 무한한 정보를 제공해 준다. 면담이 잘 이뤄질 경우 당사자조차도 이야기하는 과정에서 갈등과 관련된 자신의 이해, 입장, 감정 등을 정리할 수 있다. 대부분의 사람들은 누군가가 자신의 이야기를 열린 마음으로 들어줄 때 고마움을 느끼며 이를 통해 자신의 감정이 누그러짐을 느끼게 된다. 그러므로 효과적인 면담은 갈등 분석뿐만 아니라 갈등 해결에 실질적인 도움이 될 수 있다.

(2) 공동의 전망을 공유하는 <평가 설문 (Appreciative Inquiry)>
방법에 있어서는 <질적 면담>처럼 이야기를 유도하는 것이다. 내용에 있어서는 부정적인 면보다는 긍정적인 면을 재조명하게 하고 현재 상황보다는 공동의 전망과 미래에 초점을 맞춘다. 주로 변화된 상황에 처하거나 과도기를 겪는 조직의 문제를 진단하고 조직 문화를 바꿈으로서 조직 발전을 꾀하기 위해 이용된다. 면담 과정에서 자연스럽게 과거, 현재, 미래를 동시에 조명하게 되고, 조직 내의 사적, 공적 갈등도 자연스럽게 표출되게 만드는 이 방법은 갈등 분석과 해결을 위해서도 효과적으로 이용할 수 있다.

| 문제해결 접근 | 평가 설문 접근 |
|---|---|
| “필요의 인식”<br>문제 확인 | 평가 설문 시작을 위해 조직 지도자들에게 이론과 실행 방법 소개, 강조점 결정, 조직의 “가장 좋은 점” 발견하기 시작 |
| ↓ | ↓ |
| 요인의 분석 | 조직의 “가장 좋은 점”을 말해주는 이야기, 행동, 상상력에 대한 질문 |
| ↓ | ↓ |
| 가능한 해결책 분석 | 면담을 분석하고 상상력을 동원해 “가능성 있는 모습”을 생각하고 “반드시 변해야할” 모습에 대한 합의를 도출 |
| ↓ | ↓ |
| 행동 계획 / 문제 처리 | 조직 구성원들의 최대한 참여를 이끌어 내고 서술 방식, 사명감, 능력 등을 통해 “변화할 모습”을 채택 |

문제해결 접근 대 평가 설문 접근[40]

위의 표는 사실상 문제해결 접근을 너무 단순화한 경향이 있다. 문제해결 접근에서도 각 단계마다 무수한 일들이 일어난다. 위의 표는 <평가 설문> 방법이 당면한 문제만을 해결하는 것이 아니라 공동의 전망에 맞는 미래를 어떻게 설계할 것인가에 초점을 맞추고 있음을 강조하기 위해 고안된 것으로 이해하면 된다.

**견본 질문 만들기**

갈등에 처한 두 마을이 있다. 인접한 이 두 마을은 오랫동안 자연스럽게 교류하면서 살아 왔다. 이웃 마을 사람과 결혼하는 경우도 많아 두 마을 사람들은 다른 마을에 먼 친척도 많다. 그런데 최근 드라마 촬영지 유치를 위해 경쟁하다 갈등이 생겼다. 이 갈등을 분석하기 위해 두 마을 사람들을 면담하기로 했다. <평가 설문> 면담 방식을 실행하기 위해 갈등 분석자는 다음과 같은 질문을 준비했다.

▸이전에 두 마을의 관계가 어땠는지 말씀해주시겠어요?
▸다른 이웃 마을들과의 관계와 특별히 달랐던 점이 있었나요?
▸갈등이 생긴 후 어떤 점이 가장 불편하고 특별히 마음을 상하게 하나요?
▸어떻게 하면 현재의 갈등을 해소할 수 있을까요? 특별히 도움이 될 만한 방법이 있을까요?
▸갈등이 해소된 후 앞으로 두 마을의 관계가 어떤 모습이면 좋겠습니까?
▸관계를 예전대로 회복시키기 위해서 어떤 노력을 해야 할까요? 구체적으로 말씀해 주시겠어요?

<평가 설문>과 비슷한 방법은 중재(mediation)에서도 사용된다. 당사자들로 하여금 갈등의 역사를 더듬게 하는 이른바 "이야기 중재 (Narrative Mediation)"에서는 갈등 이야기보다 만족스러웠던 당사자들의 이전 관계를 돌아보게 함으로서 역으로 현재의 갈등 상황을 더욱 심도 있게 조명하게 한다. 예를 들어 갈등을 겪고 있는 부부에게 다음과 같은 질문이 던져진다.[41]

▸두 사람이 잘 지낼 때의 모습을 예를 들어 설명해 주시겠어요?
▸그 당시로 돌아가고 싶으신가요?
▸현재의 갈등 때문에 두 사람의 관계 속에서 이제는 생각하는 것조차 불가능한 점이 있다면 무엇일까요?
▸예전과 지금 모습의 다른 점을 설명해주는 이야기를 하나 해주시겠어요?

---

40) Branson, Mark Lau. 2004. *Memories, Hopes, and Conversations: Appreciative Inquiry and congregational Change.* Alban Institute. p.22

41) Winslade, John and Gerald Monk. 2001. *Narrative Mediation: A New Approach to Conflict Resolution.* Jossey-Bass. pp.166-169

▸예전에는 훨씬 더 서로를 존중했다고 하셨는데 예를 들어 어떤 행동을 통해 존중을 표시하곤 했나요?
▸갈등이 두 사람의 신뢰를 무너뜨렸는데 아직도 신뢰의 토대 역할을 할 수 있는 다른 경험이 혹시 있으신가요?
▸다른 사람들과의 관계에서 배운 점이 있나요? 현재 씨름하고 있는 문제 해결을 위해 혹시 유용하게 참조할 만한 예가 있나요?

다른 면담 방법과 마찬가지로 이 방법 역시 얼마나 사람들이 잘 이야기할 수 있게 하느냐에 성공 여부가 달려 있다. 준비된 질문을 면담 단계에 맞게 잘 던져야 하지만 자연스런 방법으로 해야 한다. 면담자가 얼마나 능숙하게 이를 실행할 수 있느냐가 가장 중요하다.

(3) 타문화 이해를 위한 <민족연구학적 면담 (Ethnographic Interview)>
이는 다른 집단이나 민족의 문화를 이해하기 위한 면담 방법이다. 이 방법을 이용하면 자신이 알고자 하는 특정 집단의 문화적 정보와 사물에 대한 이해를 해당 문화에 속한 사람의 입을 통해 직접 확인할 수 있다. 특정 문화에 대한 당사자의 이해와 외부인의 이해는 다를 수밖에 없다. 이 면담 방법에서는 당사자의 얘기를 듣는 것이 가장 중요하므로 인터뷰를 하는 사람, 즉 외부인의 문화적 선입견을 강요하지 말아야 한다.

**견본 면담[42)]**

* A는 면담자이고 사람이고 B는 피면담자이다

A: 청각장애인들은 다른 의사소통 방법을 쓴다고 하셨는데 주로 어떤 방법이 있나요?

B: 그러니까 쓰기, 입술 읽기, 수화, 알파벳 수화, 몸짓 등을 사용합니다.

A: 알파벳을 이용한 방법을 한 가지만 보여주시겠어요?

B: 가게에 간다고 하면 이렇게 모든 알파벳을 써서 할 수 있습니다.

A: 알파벳 수화에 대해 조금 더 얘기해 주시겠어요? 그 방법을 쓸 때 청각장애인들의 느낌은 어떤가요? 경험이 있을 것 같은데요.

B: 대부분의 청각장애인들은 수화를 배우기 때문에 어떤 청각장애인들은 알파벳 수화는 잘 못합니다. 하지만 비장애인과 대화할 때는 대부분 이 방법을 쓰죠. 저도 학교 다닐 때 학교에서는 알파벳 수화를, 집에서는 수화를 썼습니다.

A: 의사소통 방법으로 다시 돌아가서, 여러 가지 방법이 있다고 하셨는데 말씀하신 것 외에 다른 방법이 있나요?

B: 그럼요. 말을 하죠. 많은 청각장애인들이 직접 말을 합니다.

위의 면담 예에서 보듯이 이 방법은 거창한 목적을 위해서만 사용하는 것이 아니라 일상에서 다른 집단의 생활을 이해하기 위해서도 유용하게 사용할 수 있다. 이 면담에서 중요한 것은 무엇보다 자신의 모든 편견을 버리고 당사자로부터 배우는 학생의 입장이 되어야 한다는 것이다. 보통은 인류학의 현장 연구를 위해 쓰는 방법이지만 다문화 사회에서의 갈등 분석과 해결을 위해서도 유용하게 사용되고 있다.

본인은 이 면담 방법을 통해 갈등을 예방하는 효과를 본 적이 있다. 아프리카 많은 나라 사람들은 대화를 할 때 얼굴을 바짝 들이 댄다 (이것은 팔레스타인 사람들의 경우도 마찬가지라고 한다). 10여 년 전 본인이 참가한 국제 훈련프로그램에서 이 문제를 언급한 백인 여자가 있었다. 그녀는 많은 아프리카 남자들의 이러한 대화 방식을 거의 성추행을 당하는 것처럼 불편해 했다. 그로부터 6년이 지난 후 수업 시간의 면담 연습에서 나는 아프리카의 르완다에서 온 남학생과 짝이 되었다. 나는 이 문제를 물었고 그는 그렇게 바짝 얼굴을 대야만 얘기하기가 편하고 자신도 모르게 그 이상의 거리가 생기면 자꾸 다가가게 된다고 말했다. 나는 나의 문화적 맥락에서의 불편함을 설명했고 내가 불편하면 좀 떨어져줄 것을 요구하겠다고 말했다. 그는 물론 흔쾌히 동의했다.

대부분의 사람들은 한국 사회에 사는 사람들은 비슷한 가치관, 도덕관, 생활 습관, 사물에 대한 이해를 가졌다고 생각하고 주류의 한국 문화 속에서는 모든 것이 공유된다고 생각한다. 그러나 고도로 현대화되고 세계의 모든 정보를 공유하고 또한 실질적인 현장 접근이 가능한 현 사회에서는 10사람이 10개의 소문화를 가졌

42) Spadley, James P. 1979. *The Ethnographic Interview.* Holt, Rinehart, and Winston. p.121

다고 봐야 한다. 직업, 나이, 성별, 지역, 경험, 취미, 식습관, 종교 등등 무수한 요인에 의해 무수한 집단이 자신들만의 소문화를 형성하고 있다.

다양한 문화에 대한 이해의 부족과 문화적 선입견 때문에 일상에서 생기는 갈등들은 무수히 많다. 갈등 분석을 위한 면담을 할 때 필요하다면, 그리고 충분한 시간이 있다면 당사자의 문화적 환경을 이해하기 위한  이 면담 방법을 시도해보기를 권한다. 개인 사이의 갈등에서는 이 방법이 갈등의 요인을 알아내는데 특히 효과적이다. 그러나 집단 사이의 갈등이나 공공분쟁의 경우에서도 이 방법을 이용하면 예상치 않았던 갈등의 요인이나 배경을 알아내는 결과를 얻을 수 있다.

(4) 효과적인 면담을 위한 몇 가지 조언

면담을 잘 진행하기 위해서는 훈련이 필요하다. 가장 좋은 방법은 친구나 직장 동료를 대상으로 연습을 해보는 것이다. 직접 연습을 하면 자신의 어떤 점이 서투른지, 실제 상황에서는 어떤 점에 더 신경을 써야할지를 알게 된다. 사실 면담 자체 외에도 면담을 통해 효과적인 정보를 수집하기 위해서는 여러 가지에 주의를 기울여야 한다. 본인의 경험에 비추어 도움이 될 만한 몇 가지를 정리해 보았다.

▸적극적 듣기: 면담은 듣기 위해 하는 것이다. 중간에 말을 끊거나 도중에 자기 얘기를 하는 것은 금물이다. 이런 상황이 반복되면 피면담자는 더 이상 말을 하고 싶어 하지 않는다. 자세를 통해서도 열심히 듣고 있음을 보여줘야 한다. (적극적 듣기의 자세한 정보는 교재의 다른 부분에서 언급하므로 여기서는 자세히 언급하지 않기로 한다)

▸지나친 목적의식은 금물: 물론 목적을 가지고 면담을 하지만 너무 두드러지게 목적의식을 보이면 인터뷰 대상은 타인의 임무를 위해 자신이 이용당하고 있다는 생각을 할 수도 있다. 면담을 하는 순간만큼은 상호 신뢰 속에서 피면담자로부터 배우겠다는 자세를 보여줘야 한다.

▸남.녀 의사소통 방식의 차이: 많은 연구에 의하면 남자들은 문제 자체만을 얘기하는 경향이 있고 여자들은 문제를 언급하기 위해 주변 상황부터 장황하게 설명하는 경향이 있다. 피면담자가 이런 전형적인 남.녀 의사소통 방식을 가지고 있다면 남자의 경우에는 더 많은 얘기를 하도록 유도하고 여자의 경우는 주변 얘기에 너무 많은 시간을 소비하지 않도록 주의를 기울여야 한다. 반대로 면담자가 전형적인 남.녀 의사소통 방식의 소유자라면 피면담자에게 자신의 기준을 강요하고

있지는 않은지 스스로 살펴야 한다.

▸양해서: 면담을 하기 전에 필요하다면 양해서(consent form)에 서명을 하는 것도 신뢰도를 높여줄 수 있다. 양해서에는 피면담자의 실명을 사용하지 않겠다는 것, 면담에서 얻어진 정보는 해당 목적을 위해서만 사용하겠다는 것, 다른 목적을 위해 사용할 경우 미리 허락을 받겠다는 것 등을 명시한다. 만일의 경우를 대비해 항상 양해서를 준비하고 면담 전에 선택의 여지가 있음을 설명하는 것도 좋다.

▸ 질문 준비: 면담에서 꼭 물어야 할 질문을 미리 작성하는 것이 좋다. 얘기를 하다보면 예상치 않았던 부분에 시간을 더 쓰게 돼 목적했던 질문을 하지 못할 수도 있다. 미리 질문을 만들면 끝나기 전에 이 부분을 다시 점검할 수 있다.

▸집단 분석: 면담 내용은 상황이 허락한다면 많은 사람들과 함께 분석하는 것이 좋다. 여러 사람들로 구성된 분석팀을 만드는 것이 가장 이상적일 것이다. 분석자 자체도 자신의 가치관과 경험에 의한 한계를 가지고 있으므로 분석팀을 만들면 각자의 한계를 극복하고 다양한 분석을 시도할 수 있다.

▸녹음 풀기: 물론 면담 녹음을 전제로 한 것이다. 많은 사람들은 녹음을 하겠다고 하면 불편해하는 경향이 있다. 그러나 다루기 힘들고 복잡한 갈등의 경우에는 심층 분석을 위해 이 방법이 효과적일 수 있다. 양해서를 작성하고 신뢰가 형성되면 가능하고 강요해서는 안 된다.

### 2) 정보 수집 과정의 운영과 진행

갈등 분석을 위한 정보를 수집하는 과정은 상대해야 하는 이해관계자의 수에 따라 크게 두 가지로 나눠질 수 있다. 첫째는 정보 수집을 위해 이해관계자를 일대일로 만나는 것이다. 둘째는 이해관계자들을 소집단이나 대집단으로 묶어서 면담을 하거나 좀 더 적극적 방법으로 전문가들과 이해관계자들을 한데 모아 특정 정보를 얻기 위한 모임을 하는 것이다. 두 가지 경우를 염두에 두고 운영과 진행에 대한 몇 가지 사항을 정리해 보았다.

(1) 중립성과 공정성 보장

평화갈등연구 분야의 많은 전문가들은 갈등 분석과 각종 중재에 있어서 순수한 중립성을 보장하기는 힘들다고 말한다. 분석과 중재를 하는 사람들도 인식하지 못하는 가운데 자신의 가치관, 정치적 입장, 세계관에 의해 행동하고 판단을 하게

된다는 것이다. 그리고 실제로 순수한 중립성이 보장되지 않아도 당사자들이 중재자의 역할을 인정하는 경우도 있다. 이스라엘-팔레스타인 평화협상에서 미국이 해온 역할이 그 예라 할 수 있다. 이런 한계에도 불구하고 중립성은 가장 먼저 고려돼야할 가치며 전문 분석가나 중재자들은 스스로의 한계를 극복하고 중립성을 잘 실천하고 있다. 전문가의 중립성 여부와 정도는 공정성으로 판단될 수 있고 전문가에게는 공정성이 절대적으로 지켜야 할 가치이므로 이 가치의 존중을 통해 중립성의 한계를 뛰어넘을 수 있다.

그러면 과연 중립성과 공정성의 실천을 전문가의 의지에만 맡기는 것이 과연 안전한가? 이의 한계를 극복하고 중립성과 공정성을 가늠할 수 있는 방법은 없을까? 그것은 분석가나 중재자의 도움을 받는 갈등 당사자들의 몫이다. 전문가의 중립성과 공정성에 의심을 가지게 되면 당사자들은 문제를 제기하거나 더 이상의 협조를 거부하게 된다. 당사자들이 극도로 예민한 상태라면 전문가는 전체 과정을 진행하는데 있어서 더욱 더 신경을 써야 한다. 당사자들이 전문가가 얼마나 중립적이고 공정한지를 판단하게 만드는 몇 가지 점을 살펴보면 다음과 같다.

▸면담 순서: 갈등이 어느 정도 심화되어 당사자들이 민감해졌을 경우에는 면담 순서에 대해서도 중립성과 공정성 문제가 제기될 수 있다. 당사자들은 분석자가 먼저 면담하는 사람의 애기에 따라 갈등을 판단할까 우려한다. 이를 해결해 줄 수 있는 것은 투명성이다. 전체에게 정해진 면담 날짜를 제시하고 좋은 시간을 선택하도록 한다. 각각의 면담 시간이 결정되면 이를 전체에게 알리고 최종적으로 재확인을 한다. 전체 이메일 목록을 만들어 한꺼번에 처리하면 쉬울 것이다. 비밀보장을 요하는 사항 외에는 면담 약속에 대한 개별 논의를 모두가 알도록 하는 것이 좋다.

▸직위의 형평성: 극소수를 제외한 대부분의 한국 사람들은 체면과 명분을 중요하게 생각한다. 이 두 가지는 부수적으로 고려돼야할 사항이 아닌 필수적으로 염두에 두어야 할 사항일 것이다. 체면과 명분을 충족시켜 주는 것 중 하나가 직위의 문제다. 누구를 면담할 것인가를 결정할 때 되도록 모든 이해관계자 집단에서 비슷한 지위의 사람들을 참여하도록 조정한다. 이것은 효과적인 진행을 위해서도 바람직하다. 그렇지 않을 경우 당사자들 사이에 신경전이 생길 수도 있고 상대적으로 높은 지위의 면담 대상자가 불성실하게 면담에 임할 수도 있다. 그렇다고 해서 문제에 대한 이해가 낮고 결정권이 전혀 없는 사람으로 수준을 낮추면 유용한 정보를 얻을 수가 없다.

▸균등한 시간 배정: 갈등에 지대한 영향을 미치는 문제에 대한 전문가의 의견을 듣기 위해 모든 당사자가 참여하는 모임을 소집했다고 치자. 이 경우에는 갈등 분석자가 유능한 진행자(facilitator)가 되어야 한다. 특히 갈등 당사자들로부터 질문이나 발언 요청을 받을 경우 각 당사자에게 공정하게 시간을 배분해 주는 것이 필요하다. 이런 사소하게 보이는 일을 매끈하게 처리하지 못하면 결국 중립성과 공정성에 타격을 입게 돼 향후 과정에서 어려움을 겪을 수도 있다. 전체에게 미리 균등하게 시간을 배정할 것임을 분명히 해두는 것도 필요하다. 당사자들에게는 모든 것이 민감한 사안이 될 수 있음을 명심해야 한다.

▸발언 순서: 한 가지 사안을 놓고 설명을 하거나 전문가의 의견에 대해 보충 발언을 할 때 누가 먼저 발언을 하느냐에 주의를 기울여야 하는 이유에는 크게 두 가지가 있다. 첫째는 민감해진 당사자들이 이를 통해 진행자의 중립성과 공정성을 판단할 수 있기 때문이다. 여러 당사자가 동시에 발언권을 요청했을 경우에는 상호 협상을 통해 순서를 정하는 것이 가장 안전한 방법이다. 진행자가 일방적으로 순서를 정해주는 것은 바람직하지 못하다. 둘째는 먼저 말한 사람에게 자신의 주장과 입장에 합당한 이야기의 틀을 만드는 기회를 줄 수 있고 다음에 말하는 사람은 그 틀에 기초해 대응적인 발언을 할 수 있기 때문이다. 이 경우 상호 간의 공방으로 이야기가 제자리를 맴돌 수 있다. 그러므로 진행자가 처음 발언 후 이것이 하나의 의견일 뿐임을 강조해 이야기의 구조를 중립화시키고 다음 사람이 거기에 대응적이 되지 않도록 정리 작업을 해주는 것이 필요하다.

(2) 안전하고 편안한 환경 조성

갈등 분석을 위한 면담이나 기타 과정을 순조롭게 진행하기 위해서는 당사자들에게 안전하다는 확신을 갖게 만들어주어야 한다. 충분히 안전을 보장받지 못하면 감추는 이야기가 더 많아지고 그러면 분석을 위한 정보 수집을 할 수가 없다. 편안한 환경의 조성도 중요하다. 사람들은 무의식적으로 불편한 분위기에서는 많은 이야기를 하지 않게 된다. 최고의 편안한 환경을 만들려면 장소, 시간, 의자 배치, 조명, 식사 여부 등 많은 것에 신경을 써야 한다. 가장 기초적인 몇 가지만 살펴보기로 하자.

▸비밀 보장: 갈등 분석과 해결의 모든 과정에서 지켜져야 할 가장 중요한 원칙 중 하나다. 기록의 공유를 통해서 투명성이 높아지면 사람들은 과연 자신들이 면담에서 말한 은밀한 얘기들의 비밀유지가 잘 되고 있는지 의문을 제기하게 된다. 이

문제를 해결하기 위해서 개별 면담을 시작하기 전 면담 내용의 비밀 유지를 강조하고 그러나 일부 내용은 공유될 수 있음을 알려야 한다. 특별히 민감한 사안일 때는 공개 여부를 당사자와 상의한다. 항상 투명성과 비밀유지는 둘 다 지켜져야 할 기본 원칙임을 강조하는 것이 좋다.

▸면담 장소와 시간: 면담 장소는 부득이한 경우를 제외하고는 당사자가 원하는 곳으로 하는 것이 좋다. 주로 당사자의 사무실이나 집이 될 가능성이 높다. 그러나 당사자가 일하거나 사는 장소가 다른 사람과의 공유로 시끄럽거나 편리하지 못할 경우에는 갈등 분석자의 사무실보다는 제3의 장소가 좋다. 힘의 균형을 이룰 수 있기 때문이다. 시간도 당사자에게 맞추는 것이 좋다. 특별히 신경을 써야 한다면 하루 일이 끝난 후의 피곤한 시간이나 식사 직전 배고픔을 참고 면담을 해야 되는 상황은 피하는 것이 좋다. 유용한 정보를 많이 얻기 위해서는 방해 요소들을 최소화시키는 것이 현명한 방법이다.

▸불편함을 최소화한 환경: 사람을 불편하게 만드는 요인은 수 없이 많다. 특히 민감한 갈등에 대한 얘기를 해야 하는 경우라면 당사자들은 면담 시작 전부터 이미 피곤함과 부담감을 느낄 수 있다. 면담 시작 전에 갈등으로 어려움을 겪고 있는 것을 위로하고 최대한 도움이 되도록 노력하겠다는 얘기를 하면 편안한 환경을 만드는데 도움을 줄 수 있다. 의자나 책상은 편한 것이 좋고, 주변이 산만하다면 약간의 정리를 하는 것도 필요하고, 느긋한 분위기를 연출하기 위해 차나 음료를 준비하고, 초점을 맞추기 위해 이동 전화는 끄고, 다른 사람의 방해는 최소화시키는 것이 필요하다.

(3) 소집단과 대집단 모임 진행

갈등 분석을 위한 더 많은 정보를 얻기 위해, 그리고 당사자들의 입장 차이를 보다 잘 이해하기 위해 당사자들이 합의하면 모든 당사자들이 참여하는 워크샵이나 전문가를 초청한 공동모임을 가질 수 있다. 또는 당사자 집단의 최고 책임자들을 모아 심도 있고 솔직한 토론을 할 수도 있다. 당사자들이 마주 앉는 이런 모임은 갈등 해결을 위한 협상 과정과 비슷하지만 갈등을 분석하고 이해하는데도 적극적으로 이용해볼 수 있다. 성공의 여부는 매끈한 진행에 달려 있으며 갈등 분석자는 (1)과 (2)에서 언급한 사항 외에도 진행기술(facilitation skills)을 갖춰야 한다. 여기에서 몇 가지 유용한 진행기술을 살펴보기로 한다.

▸좌석 배정: 당사자들이 서로 불편함을 느낀다면 정면으로 마주보는 좌석배치는

피하는 것이 좋다. 그러나 심각한 상태가 아니라면 자연스럽게 시선을 주고받을 수 있는 좌석을 시도해 보는 것도 좋을 것이다. 당사자들에게는 상대를 어쨌든 당면한 문제를 같이 풀어가야 하는 동반자로 인정하는 기회가 될 수도 있다.

▸기본 원칙 세우기: 기본 원칙은 반드시 세우는 것이 좋다. 예를 들어, 남의 발언 도중 끼어들지 않기, 특정한 사람을 거명하거나 비난하지 않기, 주어진 발언 시간 지키기, 모임의 목적에 어긋나는 주제 꺼내지 않기 등등을 생각할 수 있다. 그러나 너무 많은 기본원칙을 제시하면 오히려 역작용을 일으킬 수도 있다. 통제가 심해 어린아이 취급을 받는 것 같은 느낌을 받을 수 있다.

▸발언 순서 정해주기: 동시에 여러 사람이 손을 든다면 다시 손을 들어야 하는 번거로움이 없도록 미리 순서를 정해줘야 한다. 손을 들지 않고 끼어드는 사람이 있다면 손든 사람들 다음으로 순서를 정해주고 다음부터는 손을 들어줄 것을 요청한다. 끼어들기를 인정하면 손든 사람들이 공정하지 못하다고 느끼게 된다.

▸시간 준수: 시작과 종료 시간은 반드시 지켜야 한다. 5분 정도 기다리는 것은 괜찮겠지만 더 이상은 오히려 늦은 사람에 대한 비난의 감정을 생기게 할 수 있다. 약속된 종료 시간을 넘어 조금 더 시간이 필요하다면 참석자들로부터 양해를 구해야 하고 10분 이상 초과하는 것은 바람직하지 않다.

▸진행자의 권한 강조: 토론에 탄력이 붙거나 감정이 격해지면 원칙들을 잊어버리기 쉽다. 이때는 기본 원칙을 다시 상기시켜야 한다. 이런 상황에서는 진행자가 정중하지만 강력한 통제 권한을 행사해 정리를 해야 한다. 통제할 수 없을 정도로 격해지면 잠시 휴식을 취하는 것도 격앙된 감정을 가라앉히는 한 방법이다.

▸음료 및 다과 준비: 짧은 모임이라면 음료나 차를 좀 더 긴 모임이라면 다과를 준비하는 것이 도움이 된다. 사소한 것이라고 생각할지 모르지만 전략적으로 중요한 역할을 한다. 포만감을 느끼면 사람들은 보통 편안해지고 느긋해진다. 아주 긴 모임이라면 별도의 탁자에 음료와 다과를 준비하면 좋다. 자연스럽게 갈등 당사자들을 탁자 주위에 모이게 함으로서 상호 접촉 가능성을 높일 수 있다. 국제 갈등 해소를 위한 토론 모임에서도 효과를 보곤 하는 방법이다.

## 국내 참고 자료

Assefa, Hizkias. 2005. *평화와 화해의 새로운 패러다임.* 이재영 역. Korea Anabaptist Press.

Fuertes, Al 외. 2003. *정신적 외상치유.* 한국아나뱁티스트센터.

갈등해결 전문가 훈련 프로그램 참가자. 2001. *갈등해결배우기: 이론, 방법, 적용.* AFSC/평화를만드는여성회.

강영진. 2000. *갈등분쟁 해결 매뉴얼.* 성공회대학교.

*엔싸이버(Encyber) 백과사전.* 2001. 두산출판사.

## 국외 참고 자료

Blechman, Frank, Jarle Crocker, Jayne Docherty, and Steve Garon. 2000. "Finding Meaning in a Complex Environment Policy Dialogue: Research into Worldviews in the Northern Forest Lands Council Dialogue, 1990-94." *Working Paper No. 14.* The Institute for Conflict Analysis and Resolution. George Mason University.

Branson, Mark Lau. 2004. *Memories, Hopes, and Conversations: Appreciative Inquiry and congregational Change.* Alban Institute.

Burton, John, 1996. *Conflict Resolution: Its Language and Processes.* Scarecrow Press.

Docherty, Jayne Seminare. 2001. *Learning from Lessons from Waco: When the Parties Bring Their God to the Negotiation Table.* Syracuse University Press.

Dugan, Maire A. "A Nested Theory of Conflict." *Women in Leadership 1, no. 1 (Summer 1996).*

Fisher, Roger and William Ury, 1991. *Getting To Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Books.

Jeong, Howon, 2000. *Peace and Conflict Studies.* Ashgate.

Kaner, Sam, Lenny Lind, Catherine Toldi, Sarah Fisk, and Duane Berger. 1996. *Facilitator's Guide to Participatory Decision-Making.* New Society Publishers.

Kraybill, Ron, Alice Frazer Evans, and Robert A. Evans. 2001. *Peace Skills: Leaders' Guide.* Jossey-Bass.

Lakoff, George. 1996. *Moral Politics: What Conservatives Know That Liberals Don't.* The University of Chicago Press.

Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies.* United States Institute of Peace Press.

Lederach, John Paul. 2003. *The Little Book of Conflict Transformation.* Good Books.

Spadley, James P. 1979. *The Ethnographic Interview.* Holt, Rinehart, and Winston.

Tannen, Deborah. 1986. *That's Not What I Meant: How Conversational Style Makes or Breaks Relationships.* Ballantine Books.

*The American Heritage Dictionary of the English Language, 4th Edition*. 2000. Houghton Mifflin Company

Tudwell, Alan C. 1999. *Conflict Resolved?: A Critical Assessment of Conflict Resolution*, Pinter.

Van Tongeren, Paul, Malin Brenk, Marte Hellema, and Juliette Verhoeven, ed. 2005. "Managing Conflict at School: Ohio Commission on Dispute Resolution and Conflict Management in the United States." *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society.* Lynne Rienner Publishers.

Weiss, Robert S. 1994. *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies.* The Free Press.

Winslade, John and Gerald Monk. 2001. *Narrative Mediation: A New Approach to Conflict Resolution.* Jossey-Bass.

# Ⅲ. 갈등영향분석[43]

## 1. 갈등영향분석의 필요성과 목표

1) 갈등영향분석이란 무엇인가?

갈등영향분석이 우리나라에서 체계적으로 이루어진 경험은 매우 짧다. 정부에서 어떤 정책이나 계획을 수립하거나 집행할 때 발생할 수 있는 갈등을 체계적인 갈등영향분석을 통해 의사결정한 사례는 거의 없다. 권위주의 시대에는 '공익'의 이름으로 공무원이 먼저 결정하고 그 다음에 알리고 설득하고, 때로는 억압하는 것이 일반적인 경향이었다. 그러나 이러한 방식은 더 이상 가능하지도 않고, 정치적으로 올바르지도 않다. 이제는 국가가 의사결정을 하기 전에 그 의사결정으로 인하여 영향을 받는 사람들이 누구인지, 그들의 이해관심이 무엇인지, 갈등이 생긴다면 어떤 방식으로 합의를 이끌어내야 할지 엄밀히 검토해 보는 것이 필수적인 시대가 되었다. 갈등영향분석은 이러한 문제들을 분석하는 과정이다.

갈등영향분석이란 어떤 법, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 때 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의형성 절차를 마련하는 과정이다. 갈등영향분석서는 이러한 분석과정과 그 결과를 기술한 보고서를 말한다.

갈등영향분석은 미국에서 발전하기 시작했다[44]. 미국은 1970년대 초부터 공공갈등을 예방하고 해결하기 위해 갈등영향분석을 사용하기 시작했다. 제랄드 코믹(Gerald Cormick)은 1973년에 워싱턴주 스노콸미강(Snoqualmie River)댐 건설 갈등을 조정하면서 갈등영향분석과 유사한 방법을 사용했다. 1980년대 초에는 시행령 또는 시행규칙을 입법예고하기 전에 이해관계자들의 합의안을 만드는 규제협상(Negotiated Rule-making)에 갈등영향분석이 사용됐다. 미국행정기관협의회(the Administrative Conference of the United States)는 공식적으로 모든 규제협상 전에 갈등영향분석이 필요하다고 제안했다.

---

43) 이 부분은 Suskind, Lawrence, Sarah Mckearnan and Jennifer Thomas-Larmer(1999: The Consensus Building Handbook, Thousand Oaks, California: Sage Publications)과 신창현(2005: 『갈등영향분석 이렇게 한다』. 예지), 박재묵(2005. "갈등예방과 갈등영향분석", 지역사회학회, 환경사회학회 공동학술대회 발표문)에 크게 의존하고 있다.

44) 우리가 갈등영향분석이라고 부르는 말을 미국에서는 갈등평가(Conflict Assessment), 갈등분석(Conflict Analysis), 이슈분석(Issue Analysis) 등 다양한 용어로 사용한다. 여기에서는 우리나라에서 사용하는 갈등영향분석이라는 말로 사용하고자 한다.

### 2) 갈등영향분석이 왜 필요한가?

정부의 정책결정은 많은 사람들에게 큰 영향을 미치는 경우가 많다. 어떤 사람은 정부의 정책변화로 큰 돈을 벌 수도 있고, 어떤 사람은 망할 수도 있다. 또 어떤 생물은 멸종위기에 처할 수도 있다. 피해를 보게 될 것이라고 생각하는 사람들은 집합적인 행동을 통해 갈등을 불러일으키고 이에 따라 정책의 수립과 집행이 불가능해지거나 지연되는 경우가 생기기도 한다. 이러한 갈등이 심화되면 사회적 신뢰가 점차 줄어들고 전체적인 사회적 비용은 높아진다. 정부 정책과정의 개방성이 높으면 갈등과정은 폭발적인 형태로 발전하지 않고 제도 안에서 해결되거나 관리될 가능성이 크다. 그러나 만약 국가가 지나치게 억압적이거나 이해집단 혹은 사회운동조직에 대해 비수용적일 경우 사회구조의 혁명적인 변화가 생기기도 한다.

갈등영향분석은 호혜적인 방향으로 풀 수 있는 갈등은 대화를 통해서 합의를 이루어 나가는 것이 바람직하다는 전제에서 출발한다. 다시 말해서 갈등영향분석은 사회적 합의절차를 활성화하기 위한 의사소통 수단이라고 할 수 있다. 정부와 지자체 등 공공기관이 추진하는 정책, 법령, 사업을 둘러싸고 정부와 국민, 다수의견과 소수의견 간에 갈등이 발생할 우려가 있을 때 이를 예방하기 위해 가장 먼저 할 일은 대화의 통로를 열어 두는 것이다.

요약하면, 갈등영향분석은 합의형성과정을 통해서 갈등을 해결할 수 있는 사회적 역량을 키우는 데 도움을 줄 수 있다. 권위주의적인 방식이 아니라 대화를 통해서 상대방의 입장을 듣고 그에 따라 서로를 존중하며 호혜적인 대안을 찾아나갈 수 있는 길을 모색하는 과정을 통해 사회적 신뢰가 쌓일 수 있다. 사회적 신뢰 혹은 사회적 자본이 풍부한 사회에 사는 사람들은 그렇지 않은 사회의 사람들보다 더 많은 행복과 복지를 누린다.

그러면 보다 구체적으로 갈등영향분석은 왜 필요한지 살펴보자. 어떤 사람들은 갈등영향분석은 시간이 많이 걸리고 비용도 들기 때문에 불필요하다고 생각한다. 어떤 공무원들은 정책이 미칠 효과와 이해관계자들을 이미 알고 있고 그 해결책도 알고 있다고 생각하는 경우가 많다. 정책 결정 혹은 집행과정에서 약간의 갈등이 생길 수 있지만 그것은 법과 관례대로 해결하면 된다고 믿는 경우가 대부분이다. 그러나 이러한 정책 결정·집행 방식이 갈등을 불러 일으킬 수도 있고, 혹은 사회적 약자의 인권과 이익을 침해할 수도

있다.

갈등영향분석은 이해관계자들과 면담을 통해 이슈, 이해관계자, 대안적 합의형성방법 등을 확인하고 예측할 수 있도록 도와준다. 갈등이 생길 수 있는 중요한 의사결정을 할 때 갈등영향분석을 하지 않을 경우 어떤 문제점이 생길 수 있을까?

첫째, 갈등영향분석을 하지 않고 합의형성 절차를 진행할 경우 발생하는 가장 큰 문제점은 중요한 이해관계자를 빠트릴 수 있다는 것이다. 실수로 누락된 한 명의 이해관계자가 뒤에 가서 공개적으로 자신을 배제한 합의내용이나 의사결정을 비판하며 절차의 정당성을 흔들어 놓을 수 있다.

둘째, 쟁점을 정확하게 파악하지 못한 채 정책을 결정하거나 합의형성 절차를 설계하면 예상하지 못한 새로운 쟁점이 제기될 때 갈등이 확산되거나 폭발할 수 있다. 갈등영향분석을 하지 않고 참여적 의사결정 방법을 수행한다면, 이해관계자들이 지나치게 어려운 방법으로 문제를 해결하려다가 시간과 비용을 낭비할 수도 있다. 갈등영향분석은 중요한 쟁점과 관점들을 모두 검토할 수 있는 기회를 제공한다.

## 2. 갈등영향분석 제도

미국에서는 갈등영향분석이 합의형성절차를 진행하기 위한 전단계의 분석 절차로 진행되는 경우가 많다. 이해관계자들이 참여하여 공동의 합의를 이루는 절차를 진행하는 것이 가능한지, 그것이 바람직한지 사안별로 평가하고 그 절차를 설계하는 하나의 과정으로 발전해왔다. 우리나라에서 이 제도는 이제 시작단계이기 때문에 어떻게 발전할지는 알 수 없다. 다만 참여적 의사결정 절차를 통해 공공갈등을 예방하거나 해결하는 데 이 제도가 유용하게 이용될 것이라는 점은 충분히 예측할 수 있다. 우리나라 갈등영향분석 제도를 이해하기 위하여 먼저 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)을 살펴보는 것이 필요하다.

### 1) 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)

2005년 5월에 정부는 '공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)'(이하 '갈등관리법안')'을 국회에 제출하였다. 이 법안의 주요 내용은 공공갈등을 예방하기 위한 갈등영향분석 제도의 도입과 갈등관리심의위원회의 설치·운영, 공공갈등의 사회적 합의를 촉진하기 위한 갈등조정회의, 공공기관의 갈등영향분석,

갈등조정회의 운영 등 갈등관리 업무와 갈등관리 교육·훈련 등을 지원하고, 공공갈등 관련 자료의 통합관리와 갈등관리 전문가 지원 기능 등을 수행하기 위한 갈등관리지원센터의 설치 등으로 구성돼 있다.

이 법이 제정, 시행되면 참여적 의사결정 방법과 대안적 분쟁해결 방식이 새로운 갈등해결 수단으로 정착되어 이전보다 투명하고 공정한 방법으로 공공갈등을 예방하고 해결하는 데 크게 기여할 것으로 기대된다. 갈등관리법안의 갈등영향분석에 관한 규정들은 다음과 같다[45].

(1) 갈등영향분석 : 제11조

제11조(갈등영향분석) ①공공기관의 장은 대통령령이 정하는 공공정책등을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책등을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

②공공기관의 장은 제1항의 규정에 의한 갈등영향분석을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 갈등영향분석서를 작성하여 제12조의 규정에 의한 갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.

③국가행정기관 및 지방자치단체의 장은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제7호의 규정에 의한 사업시행자 그 밖에 대통령령이 정하는 공공사업을 시행하는 사업자에게 갈등영향분석을 실시하게 할 수 있다.

④제3항의 규정에 의하여 갈등영향분석을 실시하는 사업자(이하 “민간사업자”라 한다)는 대통령령이 정하는 바에 따라 갈등영향분석서를 작성하여 동사업을 소관하는 공공기관의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 제출된 갈등영향분석에 대한 심의절차는 제2항의 규정을 준용한다.

⑤제2항의 규정에 의한 갈등영향분석서에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책등의 개요 및 기대효과
2. 이해관계자의 확인 및 의견조사내용
3. 관련단체 및 전문가의 의견
4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
6. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

⑥그 밖에 갈등영향분석에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

45) 신창현, 2005, pp. 29-39.

공공갈등 발생의 주요 원인은 정책결정 단계에서 이해관계자의 의견을 충분히 수렴하지 않아 발생하는 경우가 대부분이므로, 이를 방지하기 위해 공공기관에서 자체적으로 공공정책 등에 대한 갈등영향분석서를 작성하고, 갈등관리위원회에서 심의하도록 하여 공공정책 등의 추진으로 인한 갈등발생 여부를 사전에 점검하고, 공공갈등이 우려되는 경우 예방대책을 강구하는 것이 갈등영향분석의 목적이다.[46]

따라서 공공기관이 아닌 민간사업자도 이 법이 정한 공공사업을 시행하는 과정에서 사회갈등을 유발할 가능성이 경우에는 갈등영향분석서를 작성하여 당해 사업을 지도·감독하는 공공기관의 장에게 제출하고 갈등관리심의위원회의 심의를 받도록 규정하고 있다.

(2) 갈등관리심의위원회 : 제12조 ~ 제14조

제12조(갈등관리심의위원회의 설치 등) ①공공기관 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 공공기관에 갈등관리심의위원회를 둔다.

②갈등관리심의위원회는 위원장을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.

③공공기관의 장은 소속 관계직원과 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 위원장은 위촉위원 중에서 위촉한다.

④갈등관리심의위원회의 위원은 중립적이고 공정한 입장에서 활동하여야 한다.

⑤그 밖에 갈등관리심의위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(갈등관리심의위원회의 기능) 갈등관리심의위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 제4조제1항의 규정에 의한 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
2. 제4조제2항의 규정에 의한 법령등의 정비에 관한 사항
3. 제4조제3항의 규정에 의한 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항
4. 제4조제4항의 규정에 의한 교육훈련의 실시에 관한 사항
5. 제11조의 규정에 의한 갈등영향분석에 관한 사항
6. 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항

46) 지속가능발전위원회. 2004. 『갈등관리기본법 및 법·제도 개선』. p. 33 .

7. 그 밖에 갈등의 예방·해결에 관하여 공공기관의 장이 필요하다고 인정한 사항

제14조(심의결과의 반영) 공공기관의 장등은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제13조의 규정에 의한 갈등관리심의위원회의 심의결과를 공공정책등의 결정과정 또는 사업시행과정에 성실히 반영하여야 한다.

갈등관리법안은 정부와 지자체 등 공공기관에 갈등관리심의위원회를 설치, 운영하도록 하여 갈등의 예방과 해결에 대해 공공기관이 1차적인 책임을 지도록 하고 있다. 갈등관리심의위원회는 갈등영향분석 실시 여부에 관한 자문과 갈등영향분석서의 심의, 갈등의 예방·해결을 위한 정책의 수립 및 현장지원활동을 수행한다.

갈등관리법안은 갈등영향분석에 관한 사항 외에도 갈등관리를 위한 조사·연구·교육훈련·전문가 양성·공공기관의 갈등관리지원 등을 위하여 갈등관리지원센터를 설립하고, 공공기관의 장이 공공정책 등으로 인하여 발생한 갈등을 조정하기 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 사안별로 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정회의를 설치할 수 있도록 하였다. 갈등영향분석의 과정을 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.

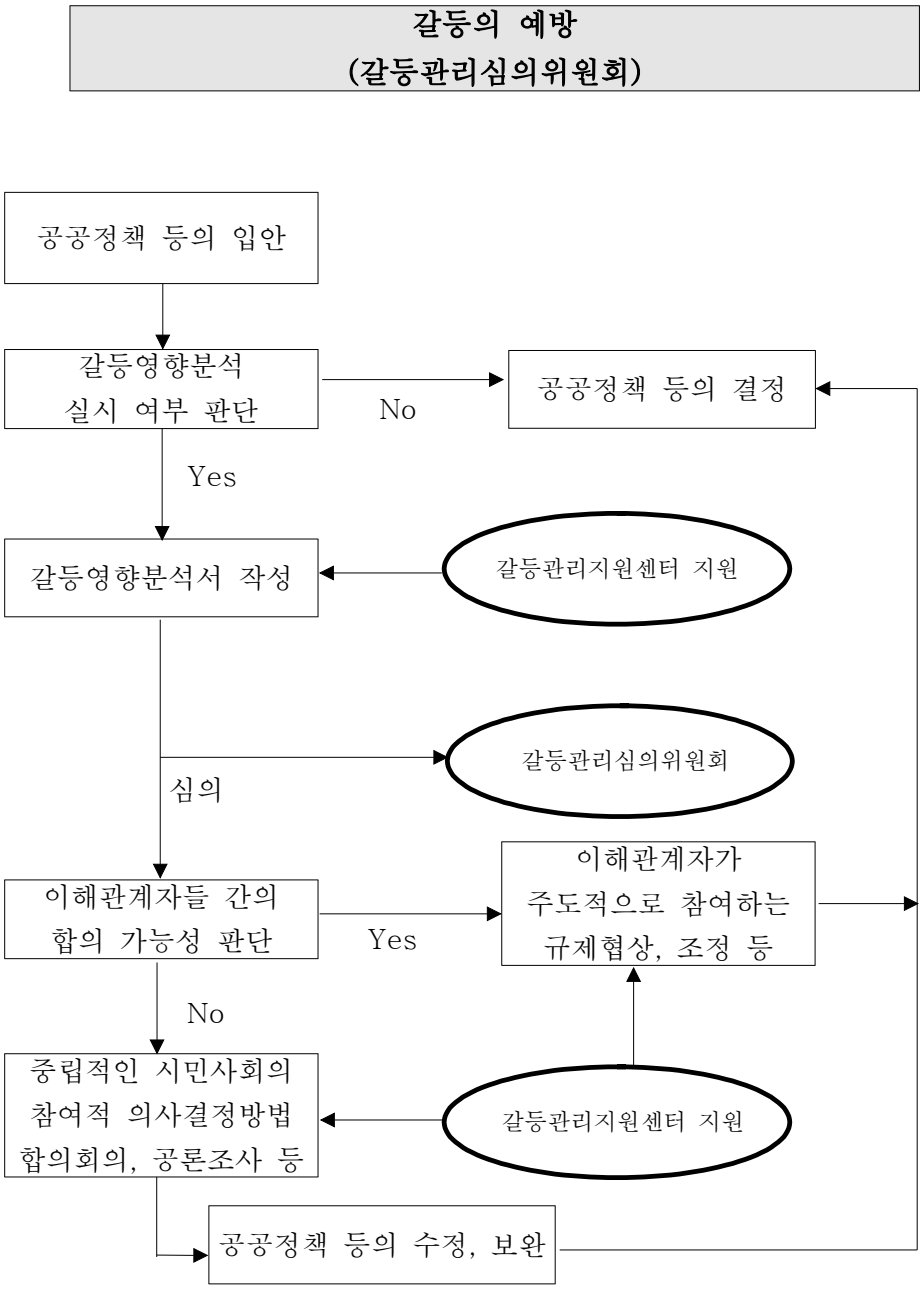
### 2) 갈등영향분석의 주체

갈등영향분석은 공공정책 등을 입안, 시행하는 정부와 지자체 등 행정기관의 장과 공기업 등 정부투자기관, 민간사업자가 주관자가 되어 주요 이해관관계자들이 동의하는 중립적인 제3자를 분석자로 위촉하는 것이 원칙이다. 그러나 이해관계자들이 중립성과 공정성을 신뢰하는 경우에는 주관자의 소속기관 내부에서 갈등관리의 전문지식과 경험이 있는 직원이 갈등영향분석을 수행할 수도 있다.

### 3) 갈등영향분석서

갈등영향분석서는 갈등영향분석을 기록한 보고서이다. 갈등영향분석서는 쟁점들을 상세하게 분석해서 밑바닥에 깔려있는 갈등 요인들에 대한 전체적인 그림을 이해관계자들에게 제공해주는 역할을 한다. 이해관계자들은 갈등영향분석서를 통해 자신들의 주장과 이해관계를 알리는 동시에 다른 이해관계자들의 주장과 이해관계들을 파악하여 합의형성절차의 성공 가능성을 예측할 수 있다. 분석서는 또한 이해관계자가 아닌 시민사회를 대상으로 누가, 무엇

## <그림 1> 갈등영향분석 흐름도



을, 어떻게 해결하려고 하는지 설명함으로써 이해관계자 대표 선정 등 합의형성절차의 공정성을 확보하는 수단으로 활용할 수 있다. 갈등영향분석서에는 대개 이해관계자와 주요 쟁점, 합의 가능성 분석, 합의 가능성이 보일 경우 합의절차 등의 내용이 포함된다(<상자 1> 참조).

<상자 1>

**갈등영향분석의 내용**

- ㅇ 주요 이해관계자와 주변 이해관계자의 확인
- ㅇ 이해관계자들의 입장, 이해관계의 공통점과 차이점 확인
- ㅇ 이해관계자들 간의 상호관계, 갈등을 지속시키는 외부 환경 확인
- ㅇ 이해관계자들의 대화와 타협에 의한 갈등해결 의사와 능력 확인
- ㅇ 합의절차의 장애요인과 합의 가능성의 확인
- ㅇ 주관자에게 합의절차 진행 여부 제안
- ㅇ 갈등의 내용에 적합한 합의절차의 설계

## 3. 갈등영향분석의 실제[47]

미국 합의형성연구소(CBI)의 소장을 맡고 있는 MIT의 써스킨드 교수 등은 갈등영향분석을 대체로 6개 단계로 나누고 있다[48] ① 시작, ② 정보수집, ③ 분석, ④ 합의절차 설계, ⑤ 보고서 작성, ⑥ 보고서 배포가 그것이다. 한편 CBI와 Pace University의 Land Use Law Center가 공동으로 작성한 갈등평가 매뉴얼에서는 ① 시행 결정, ② 시작, ③ 면접을 통한 정보 수집, ④ 면접결과의 분석, ⑤ 공동 문제해결 절차의 설계, ⑥ 피면접자에 대한 분석 결과 공개 등의 6개 단계를 제시하고 있다. 두 가지 단계구분은 큰 차이가 없다.

신창현 환경분쟁연구소 소장은 보고서 작성에 초점을 맞추어 ① 이해관계 면담 준비 ② 이해관계자 면담 ③ 면담결과 분석 ④ 합의절차 설계 ⑤ 갈등영향분석서 작성, 제출 등 5단계로 절차를 정리했다. 박재묵 교수는 단계를 보다 세분하여 ① 시행결정 ② 시작 ③ 정보수집 ④ 분석 ⑤ 합의절차 설계 ⑥ 갈등영향분석서 작성 ⑦ 갈등영향분석서 공유의 7개 단계로 나누었다. 모든 단계 구분은 큰 차이가 없이 유사한 순서와 내용을 포함하고 있다. 여기에서는 박재묵 교수가 제안한 7개 단계별로 갈등영향분석 절차를 소개한다.

47) 이 부분은 박재묵(2005)의 논문을 바탕으로 수정, 보완하였다.

48) Susskind et al. 1999. pp. 107-35.

### 1) 시행 결정 단계

갈등영향분석의 시행여부는 분석을 주관는 기관(주관기관: Convener)이 결정하게 되므로 이 단계에서 분석기관(assessor)이 해야 할 역할은 별로 없다. 이 단계에서 주관자는 우선 갈등영향분석의 시행 여부를 결정해야 한다. 만약 시행하기로 결정한 경우 주관자가 해야 할 일은 다음과 같다.

□ 분석기관 선정

주관자는 신뢰할 수 있고 공정한 분석기관을 확보해야 한다. 분석기관 및 분석에 참여하는 전문가들은 갈등 당사자들로부터 불편부당하다고 인정받아야 하며, 분석 대상 갈등에 어떤 이해관계도 갖고 있지 않아야 한다. 물론 분석기관이 갈등을 중재·조정할 수 있는 능력과 경력을 가진 인력을 확보하고 있다면 더욱 바람직할 것이다.

□ 계약 체결

주관기관과 분석기관의 계약 내용에는 통상적인 용역 계약에 포함되는 경비부담, 작업 내용, 수행기간 등이 포함된다. 갈등영향분석의 경우에는 분석기관의 독립성과 면접 내용의 비밀 보장 등이 포함되어야 한다.

□ 예비 정보의 전달

주관기관은 분석기관에 잠정적인 이해관계자 명부, 이해관계자 간의 관계에 대한 정보, 갈등의 역사, 현안 쟁점, 이해관계자들이 사용하는 용어 등을 제공해야 한다.

□ 이해관계자에 대한 분석기관 소개

주관기관은 관계자들에게 분석기관을 소개하고 분석을 위한 면접에 참여해 줄 것을 당부하는 편지를 쓰거나 이해관계자들을 초청하여 분석기관 관계자들을 소개한다.

### 2) 시작 단계

이 단계부터는 분석기관이 독립적으로 분석을 위한 작업을 수행하게 된다. 이 단계에서 해야 할 일은 대부분 면접에 들어가기 위한 준비이다.

□ 지역사회 이해

만약 개발 사업이나 시설의 설치와 같은 특정 지역사회에 기반을 둔 갈등을 분석하고자 하는 경우에는 분석 참여자들이 시작 단계에서 지역사회에 대한 이해를 넓히는 작업이 필요하다. 지역사회의 산업 및 직업 구조, 사회단체 현황, 여론 지도층 등을 파악하는 일은 이해관계자 및 쟁점의 파악에 도움을 줄 수 있다.

□ 관련 법과 제도의 파악

법이 시대변화를 따라가지 못하거나, 법이 없거나, 사회적 약자에게 불리하게 적용되는 경우에 갈등이 발생할 가능성이 높다. 따라서 시작단계에서 갈등과 관련된 법과 제도의 현황과 문제점을 검토하는 것이 필요하다

□ 관련 사회운동 파악

법의 제정이나 개정이나 정책의 시행이 문제가 되는 경우에는 직접적인 이해관계를 가진 사람 외에 사안과 관련된 시민운동의 역사와 구조를 파악하는 작업이 요구된다. 이 작업 역시 이해관계자 확인 및 면접대상자 선정에 도움을 준다.

□ 이해관계자 확인과 면접대상자 선정

1단계에서 주관기관이 제공한 이해관계자에 새롭게 밝혀진 이해관계자를 추가하여 면접대상자를 선정한다. 주관기관이 넘겨준 이해관계자를 동심원의 가운데 위치시키고 새롭게 밝혀진 이해관계자를 두 번째 원에 위치시키는 식으로 동심원 구조를 만들고 가운데서부터 밖으로 나가면서 면접 대상자를 선정한다.

□ 쟁점의 사전 확인

1단계에서 주관기관이 제공한 쟁점을 토대로 하여 쟁점의 목록을 예비로 작성한다.

□ 면접 질문지 작성

질문의 목록, 즉 면접 프로토콜(interview protocol)을 작성한다. 면접 프로토콜은 문항이 표준화되고 형식화되어 있는 조사표(schedule)보다는 면접에서 다루어야 할 요점이나 제목의 목록을 수록하여 융통성 있는 대화를 가능케 하는 면접 지침(interview Guide)에 가깝다. 질문은 갈등 사안에 따라서 달라질 수 있지만, 기본적으로 다음의 질문을 포함한다[49].

- 갈등의 역사는 어떠한가?
- 어떤 쟁점이 당신에게 중요한가? 그 이유는 무엇인가?
- 이해관계를 가지고 있는 다른 사람이나 조직은 없는가?
- 당신이 보기에 무엇이 이들 개인이나 조직의 이해관계 또는 관심사인가?
- 상황을 해결하기 위해 만들어진 합의형성 노력에 참여할 의사가 있는가?

위의 질문 중에서 마지막 질문을 제외한 대부분의 질문은 개방형 질문(open-ended question)에 속한다. 개방형으로 질문을 하는 이유는 피면접자의 생각을 온전한 형태로 파악하는 데는 이러한 질문 형태가 유리하기 때문이다. 물론 응답지를 구체적을 제시하는 폐쇄형 질문(closed-ended question)도 병행할 수 있다.

□ 면접 일정 짜기

면접대상자들에게 전화를 하여 면접 일정을 작성한다. 1단계에서 주관기관에서 면접과 관련된 안내문을 발송했다하더라도 이 단계에서 다시 면접의 배경과 필요성, 주관기관의 성격, 응답 내용의 비밀 보장 등을 설명하거나 약속할 필요가 있다.

### 3) 정보수집 단계

이 단계에서 분석자들은 이전 단계에서 마련된 면접 프로토콜에 따라 면접을 수행한다. 물론 응답 내용을 분명히 하기 위한 추가 질문은 어떤 목적을 위한 면접의 경우에도 절대적으로 필요하다. 갈등영향분석을 위한 면접이라고 해서 특별한 면접 형식과 기법을 사용하는 것은 아니다. 이미 사회과학자들이 사용해온 다양한 형식과 기법을 사용하면 된다. 갈등영향분석을 위한 면접에서 유용한 것으로 알려진 형식과 기법은 다음과 같다[50]

첫째, 정확한 정보를 수집하고 피면접자와 친근한 관계(rapport)를 형성하기 위해서는 직접(in-person) 면접을 해야 한다. 전화 면접은 좋은 방법이 아니다.

둘째, 집단 면접보다는 개별 면접이 바람직하다. 비용과 시간을 줄이기 위해 집단 면접을 하고자 하는 경우에는 이해관계가 매우 유사한 사람들의 집단

49) Ibid. p.112.

50) Ibid. pp.113-115.

(예: 노조 간부들)에만 적용해야 한다.

셋째, 핵심 이해관계자들은 면접자들이 설문지에 익숙한 다음에 면접할 수 있도록 면접 일정 후반부에 포함시키는 것이 좋다.

넷째, 면접 장소는 피면접자가 긴장감 없이 응할 수 있는 곳을 선택하는 것이 바람직하다. 피면접자의 사무실은 피면접자에 관한 주변적 정보(예: 단체 내의 지위)를 추가로 확보하는 데 도움을 준다.

다섯째, 면접은 2인 1조로 수행하는 것이 바람직하다. 이 때 한 사람은 질문하면서 대화를 이끌어 나가고 다른 한 사람은 응답의 핵심을 기록한다. 불가피하게 혼자 면접을 하는 경우에는 대화에 집중하기 위해 기록을 최소한으로 줄이고 면접 후에 기록을 보완한다. 녹음기는 가능한 한 사용하지 않는 것이 좋다. 녹음기를 사용하게 되면 쓸데없이 피면접자를 불안하게 만들거나 부자연스럽게 만든다.

여섯째, 기록자는 모든 대화를 완벽하게 기록할 필요는 없다. 면접 프로토콜에 있는 주요 질문에 대한 질문을 중심으로 기록하면 된다. 그러나 면접 프로토콜에 포함되어 있지 않은 추가적 정보가 면접 과정에서 전달되는 경우에는 이를 기록하는 것은 도움이 된다. 그 예는 다음과 같다.[51]

- 피면접자의 갈등 참여 정도
- 피면접자가 갖고 있는 다른 쪽 사람들에 대한 생각
- 피면접자가 중요하다고 생각하지 않는 사항들
- 피면접자가 언급한 사람들의 이름과 소속 기관
- 피면접자가 언론이 분석대상 쟁점에 관심을 갖고 있다고 생각하는지의 여부
- 약어에 대한 설명
- 중재자 또는 분석 과정에 대한 불안감
- 피면접자의 조직 내의 지위 또는 다른 사회 활동

#### 4) 분석 단계

면접이 완료된 후, 분석자들은 면접 결과를 분석하여 갈등영향분석서(보고서) 작성을 위한 준비에 들어간다. 이 단계에서 이루어질 작업은 다음의 세 가지

51) Ibid. p.115

이다.

□ 발견된 사실의 요약

분석 단계에서 이루어지는 첫 번째 작업은 면접 기록을 읽고 모든 사람들의 관심과 이해관계를 요약하는 일이다. 이렇게 요약된 내용은 갈등영향분석서에 "발견 사실"이라는 제목 하에 수록된다. 발견 사실을 요약하는 작업에서 가장 중요한 것은 그것이 이해관계자 범주별로 조직되어야 한다는 것이다. 즉, 기업계, 정부, 환경운동단체 등으로 범주를 설정하고 이 범주별로 정리되어야 한다. 이렇게 범주별로 발견 사실을 요약하는 이유는 개별 피면접자들이 응답한 내용의 비밀을 보장하는 데 있다. 누가 어떤 의견을 가지고 있는 것이 중요한 것이 아니라 어떤 의견들이 있다는 것을 밝히는 것이 중요하다.

□ 일치/불일치하는 쟁점의 파악

발견 사실을 요약한 다음, 분석자들은 의견이 일치하는 쟁점과 의견이 일치하지 않는 쟁점을 파악해야 한다. 물론 중요한 것은 의견이 불일치하는 쟁점을 파악하는 것이다. 이를 위해 권장하고 있는 방법은 행렬식(matrix) 기법이다. 한 쪽 축에는 논쟁거리가 되고 있는 쟁점을 배열하고 다른 한 쪽에는 이해관계자 집단을 배열한 후, 각 칸에 주된 관심 여부 또는 관심의 정도를 나타내는 기호 또는 숫자로 기입하는 방식이다. 써스킨드 등이 가상적인 사례에 대해서 작성해본 표본 매트릭스는 아래 <표 1>과 같다.[52]

이 단계에서 분석자는 이해관계자들이 협상에 들어갈 경우, 상호 이득(mutual gain)을 얻을 수 있는 **기회**가 있는가를 분석해야 한다. 다시 말해서 입장을 달리하고 있는 각 측이 협상을 통해 주고 받음으로써 상호 이득을 실현할 수 있는 부분이 있는가를 검토해 봐야 한다. 많은 갈등 사례의 경우, 각 이해관계자들은 그들이 덜 중요하다고 생각하는 부분을 양보하는 대신에 그들이 가장 중요하다고 생각하는 것을 지키는 방향으로 합의를 이룰 수 있는 가능성을 발견할 수 있다.

기회 요인과 함께 합의를 방해하는 장애 요인도 도출해 내야 한다. 두 이해관계자가 똑 같은 쟁점에 가장 우선적인 관심을 갖고 있으면서 대립적인 견해를 가지고 있는 경우에는 합의 자체가 불가능할 것이다.

52) Ibid. p.118

<표 1>

가상의 쓰레기 매립장 입지 선정에 대한 쟁점별 이해관계자의 주요 관심

| | 지하수 오염 | 미관 | 폐쇄 후 복원 | 개스 누출 | 트럭 교통 | 재산 가치 | 경제 개발 | 수수료 | 사업 이득 | 운반 비용 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 지방 환경 당국 | X | | X | X | X | | | | | |
| 군 공무원 | X | | X | | | X | X | | | |
| 예정지 면사무소 직원 | X | | X | | X | X | X | X | | |
| 인근 면사무소 직원 | X | | | | | | | X | | |
| 예정지 주민들 | X | X | X | X | X | X | | | | |
| 타군 주민 | X | X | | | X | | | X | | |
| 지역 환경단체 | X | | X | X | | | | | | |
| 군 기업계 | | | | | | | X | X | | |
| 쓰레기처리장 건설업자 | X | | | | | | | X | X | X |
| 쓰레기운반업체 | X | | | | | | | X | X | X |

□ 합의 형성 절차의 시행 가능성 분석

이해관계자 간의 의견 불일치에 대한 분석은 합의 형성 절차가 진행될 수 있을지 여부를 결정하는 데 도움을 준다. 대체로 다음의 조건들은 합의 형성을 어렵게 만든다.[53]

- 이해관계자간의 잠재적 동의 영역이 거의 없을 때 그리고 서로 다르게 분석된 쟁점 간에 거래를 할 수 있는 뚜렷한 기회가 없을 때
- 하나 혹은 그 이상의 이해관계자가 참여를 거부할 때 그리고 협상을 하지 않을 뚜렷한 이유가 있을 때
- 비현실적인 합의 시한이 강요될 때
- 합의 이외의 다른 보다 나은 선택이 존재할 때
- 합의 의뢰 기관이 중립적 대화 촉진자에게 자율성을 주지 않을 때
- 이해관계자 간에 권력 불균형이 클 때
- 합의 형성 노력에 대한 경비 지원이 없을 때
- 합의 형성 절차를 형성하게 하는 압력이 없을 때

### 5) 합의 절차 설계 단계

앞의 분석 단계에서 합의 형성이 가능하다는 판단이 내려지는 경우에만 합의 절차 설계 단계로 나아가게 된다. 이 단계에서 만들어진 합의 절차 설계는 피면접자들의 검토 과정을 거쳐서 그리고 합의 절차를 밟기 위해 소집된 이해관계자들의 첫 번째 회의에서 수정될 수 있기 때문에 어디까지나 예비적인 성격을 갖는다. 이러한 예비적 합의 절차 설계는 갈등영향분석서에 “제안사항”(recommendations)이라는 제목 하에 수록된다. 전형적인 합의 절차

53) Ibid. p.119

설계는 다음의 사항들을 포함해야 한다.

□ 목적
분석자들은 합의 형성 노력의 적절한 목적을 제시해야 한다. 주관기관은 대체로 어떤 합의 형성의 목적을 염두에 두고 있기 때문에 분석자들은 그러한 목적이 현실성이 있는지를 결정해 주어야 한다.

□ 합의 형성을 위한 적절한 기법의 제시
분석자들은 합의 형성을 위해 사용할 수 있는 다양한 기법 중에서 어떤 것이 가장 적합한지를 제시해야 한다. 앞에서 언급한 바 있듯이, 대표적인 기법으로는 합의회의(consensus conference), 시민배심원(citizen jury), 시나리오 워크샵(scenario workshop), 규제협상(regulatory rule-making), 공론조사(deliberative poll) 등이 있다

□ 토론할 쟁점
분석자들은 합의를 위한 회의에서 토론할 쟁점을 구체화시켜서 의제로 제시해야 한다. 대체로 문제가 되는 사안과 직접적으로 관련되는 의제들이 토론하기 쉬운 형태로 표현되어야 한다.

□ 참여
분석자들은 합의 형성을 위한 회의에 참여할 이해관계자를 제시해야 한다. 여기에서는 포괄성과 균형성이 고려되어야 한다. 모든 이해관계자들이 참여해야 하고 이해관계자 범주별로 비슷한 수의 사람들이 참여하도록 해야 한다. 합의 형성을 위한 집단에 누가 참여하게 할 것인가를 결정하는 데에는 피면접자들의 의견과 함께 분석자의 판단이 동시에 고려되어 한다. 이 때 중요하게 생각해야 할 사항은 대표성의 문제이다. 합의 형성을 위한 집단에 얼마나 많은 사람들을 참여시킬 것인가에 대해서는 전문가들 상이에서도 의견이 분분하다. 5명에서부터 100명까지의 다양한 집단이 활용되어 왔다.

□ 시간 계획 및 회의 스케줄
분석자들은 회의의 횟수와 쟁점들이 다루어지는 순서를 정해야 한다. 전체 회의 시간이 얼마나 많아야 하는 지는 사안에 따라 달라진다. 회의는 주당 1회 등의 방식으로 정례화하는 것이 바람직하다.

□ 기본 규칙

분석자들은 합의 형성을 위한 모임 참여자들이 회의와 관련하여 지켜야 할 잠정적인 행동 규칙(ground rule)을 제시해야 한다. 물론 이 잠정적인 행동 규칙은 실제 모임이 만들어졌을 때 수정될 수 있다. 행동 규칙은 다음의 사항들을 다루어야 한다.

- 집단의 의사결정, 즉 합의의 방법
- 참여자, 조정자, 주관기관 및 공중의 역할과 책임
- 참여자들 간의 상호작용 원칙
- 언론 취재에 대한 대응 방법
- 소위원회의 설치 여부 및 소위원회와 전체 회의 간의 관계
- 문서 회람 및 검토 방법
- 비밀 보장

□ 다른 갈등해결 활동과의 관계

분석자들은 합의를 위한 모임이 진행되는 도중이나 종료 후에 현안 쟁점과 관련된 다른 활동과 어떤 관계를 가져야 하는 지를 제시해야 한다. 예를 들어 합의 회의와 시의회는 어떤 관계를 가져야 하는 지를 제시해야 할 것이다.

□ 예산 및 재원조달방법

분석자들은 합의 형성을 위한 회의를 진행하는 데 필요한 비용을 제시하여야 한다.

### 6) 갈등영향분석서 작성

분석자는 면접 분석 결과를 구두로 또는 문서의 형태로 주관기관과 피면접자에게 제출해야 한다. 면접 대상이 되는 이해관계자가 극히 소수여서 문서로 보고하는 경우 비밀 보장이 어려운 경우를 제외하고는 문서(갈등영향분석서)로 분석 결과를 제출하는 것이 보통이다. 갈등영향분석서는 다음의 사항을 포함해야 한다.[54]

□ 서론

서론에서는 분석의 경위, 주관기관, 분석자, 분석의 목적, 분석 수행방법, 피

54) 갈등영향분석서의 내용과 목차는 일정하지 않다. 예를 들어 미국 Consensus Building Institute이 작성한 Conflict Assessment on the Future of Assembly Square Somerville, Massachusetts라는 보고서는 배경, 제안, 발견사실 요약, 발견 사실 등의 목차로 구성되어 있다(The Consensus Building Institute, 2003).

면접자의 수 등을 서술한다. 피면접자들의 의견 일치 사항과 불일치 사항에 대한 요약을 이 부분에 싣기도 한다.

□ 발견 사실
피면접자들의 이해관계와 관심을 요약하여 서술한다. 응답자의 비밀이 보장될 수 있도록 서술되어야 한다.

□ 분석
행렬식을 포함해서 발견된 사실에 대한 분석자의 분석을 서술한다. 이해관계자들의 이해관계가 일치하는 부분과 엇갈리는 부분을 지적하고 합의에 도달하는 데 영향을 미칠 것으로 보이는 기회 요인과 장애요인을 서술한다.

□ 제안
이 부분에서는 합의 형성 절차가 진행되어야 할 것인지를 밝혀주고, 만약 그 진행이 가능한 경우에는 앞에서 본 바와 같은 합의 형사 절차에 대한 설계를 제시해야 한다.

### 7) 갈등영향분석서 공유

분석자는 앞 단계에서 작성한 갈등영향분석서를 먼저 초안의 형태로 주관기관과 피면접자에게 배포하고 의견을 들어야 한다. 의견 제출 마감 시간이 지난 후에는 수정을 거친 최종 갈등영향분석서를 공개적으로 배포한다. 주관기관과 피면접자 외에 관련기관이나 언론에도 배포한다. 이렇게 제7단계가 끝나면 갈등영향분석 절차는 일단 끝나게 된다.

주관자는 분석자가 제출한 갈등영향분석서를 갈등관리심의위원회에서 심의하여 합의형성 절차의 진행 여부를 결정한다. 주관자가 이해관계자 합의절차를 진행하기로 결정한 경우에는 전체회의를 소집해서 갈등영향분석서가 제안한 합의절차의 목적, 의제, 대표자, 진행계획, 조정자 등 기본규칙에 대해 이해관계자들의 수정과 합의를 거쳐 진행예산을 확보하고 조정자와 용역계약을 체결한다. 심의 결과 이해관계자보다 중립적인 시민들에 의한 사회적 합의절차가 바람직하다고 결정한 경우에는 사회적 합의절차의 진행자를 선정하여 용역계약을 체결한다.

# Ⅳ. 갈등영향분석 사례

## 1. 해외 사례

### 1) 미국 주택도시개발부 임대차지원법 규제협상 (1999년)

여기서 소개할 사례는 <섹션8>이라 불리는 저소득가정 임대차지원법을 관리하고 운영하는 미국주택도시개발부(HUD/Housing and Urban Development, 이하 HUD로 표기)가 지원법을 새로 만들면서 실시한 갈등영향분석과 규제협상을 요약한 것이다. 이해를 돕기 위해서 갈등영향분석 과정은 물론 규제협상 과정까지도 요약하였다. 갈등영향분석 자체가 규제협상으로 가기 위한 과정이었기 때문에 두 과정을 따로 분리하는 것은 이 경우 사실 별 의미가 없었다. 지면의 부족으로 단계별 자세한 내용의 소개보다는 갈등영향분석과 규제협상의 전체 과정에 대한 독자들의 개괄적 이해를 돕는데 초점을 맞추었다. 사례의 마지막에 본인의 분석과 소감을 간단히 적었다.

<아래 정리한 사례에 대한 자세한 자료는 합의도출연구소(CBI/Consensus Building Institute, 이하 CBI로 표기)와 HUD의 웹사이트에서 얻은 것으로 http://www.hud.gov/offices/pih/programs/hcv/nrac/와 http://www.cbuilding.org/projects/hud/index.html를 방문하면 자세한 내용을 찾을 수 있다>

(1) 갈등영향분석 실시의 배경

HUD는 이른바 <섹션8>이라 불리는 임대차지원 프로그램을 관리 운영하고 있다. 1974년에 시작된 이 프로그램은 1999년 현재 140만 저소득 가정을 지원하고 있고 HUD는 전국에 있는 2,682개의 공공주택기관(PHA/Public Houing Agencies)을 통해 지원 프로그램을 실시하고 있다. HUD와 10-15년의 장기 계약을 맺은 공공주택기관은 HUD의 자금 지원을 받아 매년 일정양의 주택을 고정가격으로 저소득 가정에게 제공한다. HUD의 자금 지원은 주택가격 인상을 반영해 책정되었지만 예상보다 주택가격 인상폭이 적어 HUD는 상당한 액수의 잉여자금을 확보하게 되었다. 1990년대 중반 이후 의회가 HUD의 사용되지 않은 잉여자금에 대해 우려를 제기하게 되었다. 이에 대응해 HUD는 지원 프로그램에 대한 수정을 가하게 되었고 그 일환으로 공공주택기관과의 장기 계약을 1년 단위의 재계약으로 수정하는 등의 변화를 꾀하게 되었다. 1998년 12월 HUD는 변화의 1단계로 1999년에만 적용되는 과도기 지원법을 마련했고 당사자들을 참여시킨 규제협상을 통해 2000년도부터

시행될 새로운 지원법을 만들기로 했다. 이러한 변화는 HUD는 물론 공공주택기관과 저소득 가정들에까지 영향을 미치게 되었고 HUD는 이러한 현실을 인정해 갈등영향분석을 실시하고 당사자들이 동의할 경우 새로운 지원법 초안 마련을 위한 규제협상 위원회를 구성하기로 하였다.

(2) 갈등영향분석

① 규제협상을 위한 사전 단계

1998년 10월 의회는 1년 내에 새로운 지원법을 만들도록 명령하면서 현실적인 물가인상을 반영하고 최소한 1997년 10월 현재 지원하고 있는 가정의 수를 유지하도록 했다. 의회는 또한 새로운 지원법을 만드는데 있어서 모든 당사자들이 참여하는 규제협상 방식을 택하도록 했다. 이에 따라 HUD는 새로운 지원법의 영향을 받게 되는 모든 당사자들의 입장과 이해를 듣고 합의를 통해 새로운 규제의 초안을 만들 책임을 가지게 되었다. 규제협상을 따를 경우 해당 기관은 규제에 대한 최종결정권을 가지더라도 규제협상에 참여한 당사자들의 의견을 따를 의무를 지게 된다. 특히 규제협상 당사자들이 합의에 이르렀을 경우에는 그 의무가 더 커진다.

1996년 통과된 미국 규제협상법에 따르면 해당 기관은 규제협상 과정을 진행할 중립적인 전문가를 채용할 수 있다. 중립적인 전문가는 새로운 규제에 영향을 받게 될 이해관계자들을 찾아내고 면담을 통해 당사자들의 입장과 관심사를 파악한다. 면담이 끝나면 피면담자들의 견해, 실질적 현안 분석, 규제협상 진행 여부 권고 등을 담은 보고서를 제출하게 된다. HUD는 이를 위해 중립적인 갈등영향분석 전문기관인 CBI에 규제협상 진행을 위한 사전 단계인 갈등영향분석을 의뢰하게 되었다. CBI는 1999년 3월에서 4월 초까지 당사자들을 면담한 후 분석과 권고가 담긴 갈등영향분석 보고서를 4월 말에 제출했다.

② 이해관계자 파악

HUD는 당사자들을 5개 집단으로 나누고 이들에게 갈등영향분석을 위한 면담에 응해주도록 요청했다. HUD가 파악한 5개 집단은 다음과 같다.

▸HUD 대표

▸지역의 공공주택기관과 민간전세업자들의 이익을 대변할 전국 연합

▸지역과 규모를 고려한 다양한 개별 공공주택기관

▸지원법의 직접적 영향을 받는 저소득층의 이익을 대변하고 빈곤퇴치와

주택공급 운동에 관여하고 있는 단체들
▸공공주택기관이 HUD의 기준에 맞게 지원금을 운영하고 정산하도록 도와 주는 회계사들

갈등영향분석자는 면담을 진행하면서 이미 선정된 이해관계자들의 권고와 HUD와의 논의를 거쳐 새로운 이해관계자를 추가했다. 이들은 최종 42명의 이해관계자를 면담했다. 전국에 분산된 면담 대상자를 모두 직접 방문하는 것이 어려워 주로 전화 면담을 실시했으며 시작에 앞서 면담이 규제협상을 위한 사전 단계인 갈등영향분석의 일환이며 면담의 내용이 최종 보고서에서 통합 분석 정리될 것임을 설명했다. 또한 개인의 이름은 면담 대상자 명단에만 언급될 뿐 특정한 내용과 관련해서는 언급되지 않을 것임을 설명했다.

③ 면담을 통한 주요 현안 파악

면담 질문은 크게 세 가지 분야에 대한 것이었다. 첫째는 1999년 과도기법에 대한 이해관계자들의 이해, 의견, 불만, 조언에 대한 것이었고, 둘째는 새로운 지원법을 만들 때 고려할 사항, 그리고 셋째로 갈등영향분석 후 진행될 규제협상 과정에 대한 것이었다.

㉮ 1999년 과도기법

갈등영향분석 당시 실행되고 있던 과도기법에 대한 이해관계자들의 이해, 의견, 불만, 조언 등을 청취했다. 대부분의 피면담자들은 과도기법이 공공주택기관이 실제 지출한 것에 따라 지원금을 결정하도록 되어 있어서 이해와 운영이 쉽다는 의견을 표명했다. 그러나 HUD 직원들은 과도기법이 공공주택기관이 재량에 따라 등록된 숫자보다 많은 추가 지원을 실시해 비용 절감을 꾀할 수 있게 하는 유인책이 전혀 없음을 지적했다. 공공주택기관은 저소득 가정에 추가로 지원할 수 있는 주택이 있더라도 HUD에 이미 등록된 숫자를 넘을 경우 다음 해에 지원을 받을 수 없어 결국은 지원 숫자를 삭감해야 하는 상황을 지적했다. 결국 과도기법이 관계자들의 자발적인 비용절감 노력을 유도하기에는 부족하다는 것이 지적됐다. 일부 피면담자들은 과도기법이나 새로운 법이 공공주택기관 간에 HUD의 지원금을 확보하기 위한 경쟁을 유발할 수 있고 결국 공공주택기관들의 상호관계에 영향을 미칠 수 있는 가능성에 우려를 표명했다.

㉯ 2000년부터 시행될 새로운 지원법

모든 피면담자들은 시행 중인 과도기법이 수정되어야 할 필요성을 언급했다. 갈등영향분석자는 최종 보고서에서 피면담자들이 새로운 지원법이 달성해야 할 목표로 다음과 같은 점들을 지적했음을 밝혔다.

- ▸현재 지원을 받고 있는 저소득가정에 대한 계속적 지원과 이를 위한 안정적인 재원의 확보
- ▸HUD와 공공주택기관을 포함한 모든 관계자들이 인정할 수 있는 공정성
- ▸공공주택기관 비용 산정에 있어 정확한 최근 자료 이용 권장
- ▸다른 HUD의 기본원칙과 융합하는 분명하고 이해하기 쉬운 HUD와 공공주택기관 운영 지침 개발
- ▸HUD와 공공주택기관 등 관계자들의 역할과 책임을 분명하게 규정하는 효과적인 행정 지침 마련
- ▸실질적 필요에 보다 효과적으로 대응하는 자금 지원

특히 자금 배분과 관련해서 당사자들은 계속적 지원의 근거가 되는 기본 지원가정 수 산정이 지역의 환경을 충분히 반영하지 못한다는 것, 실질 비용 정산에 공공주택기관의 행정 비용이 포함되어야 한다는 것, HUD가 제시한 주택 가격 인상폭보다 지역의 인상폭이 높을 때 이를 해결할 수 있는 실질적 방법 마련, 지역의 상황을 보다 현실적으로 반영할 수 있는 새로운 비용 산정방법 마련 등의 문제를 제기했다. 대부분의 피면담자들은 이러한 문제를 해결하기 위해 HUD가 더 유연성을 보여야 하며 지원법을 관리하고 운영하는 전 과정에서 공정성과 투명성 고양, 효율적인 행정을 위해 신입직원에 대한 오리엔테이션 실시, 인터넷의 효과적 이용, 신속한 최신 정보 제공, 불만처리 과정 설치 등을 제안했다. 언급된 각 사항에 대한 보다 자세한 설명이 최종 보고서에 모두 포함되었다.

㈐ 규제협상 과정

갈등영향분석에서는 앞으로 규제협상 과정이 진행될 경우 각 당사자의 참여가 가능한지, 그리고 어떤 점이 보장되어야 하는지 등의 질문이 주어졌다. 피면담자들은 새로운 지원법을 초안하는 규제협상에 대해 열렬한 지지부터 방관적인 입장까지 다양한 태도를 보였다. 공통적으로는 몇 개월 안에 초안을 마련하려는 계획이 너무 비현실적이라는 반응을 보였다 (규제협상은 1999년 4월 24일부터 9월 29일까지 이뤄졌다). 그럼에도 불구하고 새로운 지원법을 위한 논의가 이뤄져야 한다는 것에는 대부분이 동의했다. 참여의사를 보인 피면담자들은 HUD와 참여자들의 임무를 자세히 명시하는 기본원칙의 수

립, 중립적인 장소에서의 회의, 가능한 요일, 여행과 숙박비용 지원 등 협상 참여를 독려할 수 있는 자세한 조건을 제시했다.

참석자의 범위에 대해 일부 피면담자들은 규제협상의 현안이 자금 지원을 넘어 보다 광범위하고 근본적인 지원법을 다룰 예정이라면 임차인, 임대자금 지원 수혜자, 법률 회사 등등이 포함되어야 한다고 제안했다. 협상에 필요한 정보 제공에 있어서도 HUD와 규제협상 진행자가 책임을 지고 적절한 시기에 충분한 정보를 제공해야 하며, HUD와 참여자들 사이에 의사소통이 효과적으로 신속하게 이뤄져야 하고, 해당 사안에 대한 공동조사가 이뤄져야 함을 지적했다.

④ 권고

규제협상 진행 여부를 전제로 진행된 갈등영향분석의 최종보고서는 (1) 당사자들이 규제협상에 참여할 의사가 있고, (2) 주어진 시간과 재원의 한도 내에서 당사자들이 주요 현안에 합의할 가능성이 있음을 들어서 새로운 임대지원법을 초안할 규제협상 위원회의 진행을 권고하고 4월 27-28일에 첫 회의를 열 것을 권고했다.

규제협상 과정 진행의 첫 번째 조건인 이해관계자 참여와 관련해 보고서는 갈등영향분석에 참여한 5개 집단을 포함시킴은 물론 개인임대업과 임대자금 지원법 수혜자들의 이익을 대변하는 관계자들을 포함시킬 것을 HUD에 제안했다. HUD는 이를 받아들여 협상 진행자가 두 집단의 이익을 대변할 관계자들을 찾아보도록 제안했다.

이해관계자들이 새로운 지원법 초안의 주요 현안에 합의할 가능성과 관련해 보고서는 이들 사이에 상당한 이견이 있음을 인정했다. 그럼에도 불구하고 갈등영향분석 과정에서 모든 피면담자들이 열린 마음으로 문제해결에 접근하는 태도를 보였고, 그러므로 이들 모두의 이해를 만족시킬 새로운 방안을 마련할 수 있을 것이라고 보았다.

보고서는 규제협상이 성공적으로 이뤄지기 위해서는 과정에 있어서 몇 가지 전제가 충족돼야 함을 밝혔다. 첫째는 HUD가 신속하게 모든 필요한 정보를 참여자들에게 제공해주어야 하며, 둘째는 짧은 기간에 합의가 이뤄져 초안을 마련해야 하므로 참여자들이 사명감을 가지고 모든 회의에 참석해야 하며,

셋째로 HUD는 협상의 전 과정을 의사결정자들과 공유해야 하며 이를 통해 협상에서 나온 제안이 정치적, 행정적으로 실행가능한지를 참여자들에게 알려주어야 한다는 것이다. 규제협상 과정의 진행을 권고하면서 보고서는 피면담자들이 제기한 공정성과 투명성에 관련된 문제들이 일부는 이해관계자들 사이의 오해에서 비롯된 것이라고 밝혔다. 그러므로 규제협상 과정이 상호간의 오해를 풀고 서로의 입장과 상황을 이해할 수 있는 훌륭한 기회가 될 것이라고 덧붙였다.

(3) 규제 협상

① 전체 과정 요약

위에서 실시한 갈등영향분석의 권고에 따라 규제협상이 시작되었다. 관련법에 따라 초안 협상을 위한 위원회를 구성할 의무를 가진 HUD는 갈등영향분석에 참여한 이해관계자들을 중심으로 위원회를 구성하고 CBI에 전체 과정의 진행을 의뢰했다. HUD는 특별 담당관을 위원회에 대표로 파견했으며 고위 실무자를 위원회 담당 실무자로 임명했다. 위원회는 1999년 4월 24일부터 9월 29일 사이에 총 6차례 회의를 가졌으며 워킹 그룹을 구성해 전체회의 이전에 안건과 대안을 개발해 위원회에 제안하는 일을 하도록 했다. 또한 필요할 때마다 소집단 워크샵과 전화회의를 진행하였다. 9월 29일 위원회는 새로운 지원법에 포함시킬 8개 항의 기본 지침을 권고하는 초안에 합의했다.

② 참여 당사자

규제협상을 진행할 위원회 명단의 초안은 갈등영향분석이 진행되던 3월에 이미 만들어졌고 그 후 한 달 동안 이해관계자들의 의견과 참여 확인 작업이 진행되었다. 최종 31개 기관의 대표들이 규제협상 위원회에 참여하게 되었는데 이들은 지원법과 관련이 있는 5개 집단의 관계자들로 구성은 다음과 같다.

▸각 지역에서 지원법에 따라 저소득가정 임대지원을 실시하는 20개 공공주택기관
▸수혜자인 저소득가정의 이익을 대변하는 4개 시민사회 단체들
▸공공주택기관의 회계 업무를 위임받아 실시하는 2개의 독립 회계 회사
▸지역 공공주택기관들의 이익을 대변하는 4개 전국 연합
▸1개 연방 정부 당사자 (HUD의 담당자)

③ 기본원칙

규제협상 위원회 전체 과정의 진행(facilitation)은 갈등영향분석을 실시한 전문단체인 CBI가 맡았다. 2인으로 구성된 진행팀은 효과적인 과정 진행을 위해 모든 구성원들이 지켜야 할 기본원칙(ground rules)을 초안했으며 이 초안은 첫 회의에서 전체가 검토해 합의했다. 기본원칙은 위원회 참여자들의 역할, 책임, 토론 참여 방식 등을 비교적 자세히 담고 있으며 창조적인 해결책을 찾기 위해 노력할 것을 강조하고 있다. 효과적인 의사소통을 위해 참여자들이 갖춰야 할 바람직한 태도에 대해서도 자세히 서술하고 있다. 또 전체 과정의 관리와 운영을 책임져야 할 역할과 문제가 생길 경우 중재자로서의 역할도 강조하고 있다 (이와 비슷한 기본원칙의 자세한 내용은 본문의 갈등영향분석 부분을 참조하기 바란다).

④ 위원회 회의

총 6차례 열린 규제협상 위원회는 한 차례만 빼고 모두 같은 장소에서 회의를 했다. 4월 27-28일에 열린 1차 회의에서 참여자들은 위원회의 역할 규정, 진행 기본원칙, 향후 일정 등의 초안을 검토하였다. 모든 초안은 규제협상을 맡은 전문기관이 작성했다. 위원회는 또 실질적으로 규제협상의 핵심이라 할 수 있는 지원금 산정 방식에 대한 논의와 협상을 시작했다. 논의의 중심은 현재의 '가구 기준'의 지원금 산정을 '현금 기준'으로 바꾸느냐 아니면 다른 대안을 개발하느냐 하는 것이었다. '가구 기준' 지원금 산정은 공공주택기관이 지원하는 가구를 계산한 후 공공주택기관의 연말 보고에 근거한 물가인상과 실제 지출 비용을 고려해 매년 지원금을 산정하는 방식이다. '현금 기준'은 공공주택기관이 지원하는 가구당 첫해 가격과 실제 지출 비용을 현금으로 산정해 지원금을 결정하는 방식이다. 이 경우 HUD는 실제 지출 비용을 재산정하지 않고 첫해의 산정 액수에 연간 물가인상만 적용해 지원금을 결정하게 된다.

2차 회의부터는 본격적으로 지원금 산정 방식과 잉여자금 운영 등 기타 문제에 대한 논의에 들어갔다. 전체 운영은 각 위원회 이전에 워킹 그룹이 모여 자세한 안건을 검토하고 토론한 후 위원회에 초안을 제출하면 위원회가 초안을 검토하고 논의하는 방식으로 진행됐다. 6월 2-3일에 열린 2차 회의에서 참여자들은 워킹 그룹의 논의를 바탕으로 지원금 결정을 '가구 기준'으로 하느냐 '현금 기준'으로 하느냐와 관련 HUD와 공공주택기관 사이의 견해 차이를 해결하기 위한 절차를 밟을 것에 원칙적으로 합의했다. 위원회는 HUD에 두 가지 방식을 통합한 대안적 방안들을 개발하도록 요청했다. 위원회는

또 물가인상 요인의 검토, 효과적인 행정, 투명성, HUD와 공공주택기관 사이의 상호 신뢰성 문제들도 논의했다.

6월 21-22일의 3차 회의 이전 워킹그룹은 두 가지 방식을 통합한 몇 가지 대안을 검토하고 위원회에 초안을 제안했다. 위원회는 워킹그룹의 제안을 검토했으며 HUD와 공공주택기관 사이의 이견 조정을 계속하기로 했다. 또 잉여자금 운영과 관련해 통합 운영제도 수립 가능성을 검토했고 HUD의 예산국장을 초청해 HUD의 주택지원금 제도 운영에 대한 자세한 발제를 들었다.

4차 회의 준비를 위해 모인 워킹 그룹은 첫해의 현금비용을 기준으로 한 산정 방식에 매년 물가인상 적용을 결합한 대안을 검토했다. 그러나 두 가지 산정 방식을 통합한 이 대안을 택할 경우 공공주택기관의 예산 운영에 불확실성을 확대될 수 있다는 점을 발견했다. 4차 회의를 위해 7월 19-20일 모인 위원회는 워킹 그룹의 논의 결과와 제안을 검토한 후 HUD가 '현금 기준' 산정 방식으로 제도를 바꾸기 보다는 향후 몇 년간 점차적으로 현재의 '가구 기준' 제도를 개선해야 한다는데 합의했다.

5차 회의 이전에는 HUD에 제출할 초안을 만들기 위해 워킹 그룹이 2차례 모였고 수많은 전화회의가 이뤄졌다. 8월 19-20일 모인 위원회는 워킹 그룹이 만든 초안을 검토한 후 HUD에 제출할 권고안에 합의했다. HUD는 위원회의 권고를 바탕으로 새로운 지원법의 초안을 작성했고 검토와 수정을 할 수 있도록 이를 위원회에 보냈다. 대부분은 위원회의 권고를 반영했지만 몇 가지 사항에 차이가 있었고 위원회는 이에 우려를 표했다. 특히 위원회는 HUD가 초안한 지원법이 향후 이해관계자들과의 논의를 거치지 않고 HUD가 지원법에 대폭 수정을 가할 수 있는 여지를 주고 있음에 우려를 표했다. 위원회는 수정 제안을 HUD에 보냈고 HUD는 이를 반영하기로 동의했다.

마지막 6차 회의 이전에는 특히 HUD가 지원법에 프로그램 비용억제 문제를 언급한 것과 관련해 전화와 전자우편을 통한 논의가 이뤄졌다. 9월 28-29일 모인 위원회는 HUD가 위원회의 제안을 수렴해 수정한 초안을 검토했다. 특히 지원법의 (g)항에 있는 비용억제 현안이 논의의 초점이 되었다. 위원회는 HUD가 비용억제 사항을 명시하게 된 배경에 대해 논의했고 HUD가 비용억제 실행을 위한 권한을 가지는 것에 우려를 표했다. 위원회는 HUD가 비용억제를 주요 프로그램 목적과 일관된 방식으로 실행할 것과 새로운 지원법

을 공표하기 전에 비용억제 부분에 대한 공개논의를 거칠 것을 제안했다. 마지막 회의의 나머지 시간은 새로운 지원법의 나머지 문장을 검토하고 수정하는데 사용되었다.

(4) 분석 및 소감

① 실행을 뒷받침하는 충분한 토대

위 사례에서 보면 갈등영향분석의 필요에 대한 논의부터 규제협상까지 모든 과정이 비교적 짧은 시간에 그럼에도 불구하고 효과적으로 이뤄졌다. 이것이 가능했던 것은 첫째로 당사자들이 당면한 문제에 대한 인식을 공유하고 이를 합의를 통해 해결하려는 의지를 가지고 있었기 때문이었다. HUD는 갈등영향분석을 실시하기 전 해당 당사자들에게 갈등영향분석의 실시와 면담에 대한 협조를 요청하는 편지를 보냈고 모든 당사자들이 여기에 협조했다. 또 규제협상 위원회에 특별 담당관을 HUD 대표로 참여시키고 전체 과정을 잘 운영하기 위해 고위직 실무자를 담당자로 내정했다. 이해관계자들은 갈등영향분석 면담에 적극적으로 임하고 솔직하게 자신의 입장, 불만, 제안을 얘기했다. 규제협상에 있어서도 합의를 이뤄내기 위해 사명감을 가지고 회의에 참석했다. 둘째로 이런 실행이 가능했던 것은 정부 모든 기관들에게 규제협상을 승인하고 이의 과정을 자세히 명시한 1996년에 의회를 통과한 <규제협상법>이라는 토대가 있었기 때문이다. HUD는 자신의 의지는 물론 관련법의 토대 위에서 갈등영향분석을 실시하고 규제협상을 진행했다. 갈등영향분석과 규제협상 위원회에 참여한 당사자들도 자신들이 합의할 경우 법률에 따라 그 결과가 반드시 새로운 지원법에 반영된다는 것을 알았기에 더욱 적극적으로 참여하고 합의를 이뤄내기 위해 노력했을 것이다. 셋째로, 전체 과정을 관리하고 운영하는 전문기관이 있었기 때문에 가능했다. CBI가 갈등영향분석을 위한 면담을 토대로 규제협상 위원회에서 당사자들의 합의 가능성이 크다는 의견을 내고 HUD가 이를 받아들인 것은 전문기관에 대한 신뢰가 있었기 때문이었을 것이다. 규제협상 과정에서도 이 기관은 진행자(facilitator)의 역할을 훌륭하게 해냈다.

② 갈등영향분석 보고서

이해관계자 면담이 끝난 후 나온 갈등영향분석 보고서는 이해관계자들의 입장, 이해, 불만, 기대 등을 비교적 자세하게 기록하고 있다. 이렇게 자세한 내용이 들어갈 수 있었던 것은 이들 모두가 문제 해결을 위한 의지를 가지고 적극적으로 면담에 답했다는 것을 반증한다. 또 참여 단체들이 문제에 대

한 정확한 이해와 경험을 가진 사람들을 면담에 응하도록 했음을 반증하기도 한다. 물론 이러한 자세한 정보를 얻어낼 수 있었던 것은 면담 질문이 사안별로 자세히 잘 구분돼 있었기 때문이었을 것이다. 갈등영향분석 보고서 외에도 전체 과정에 대한 보고서가 잘 작성돼 있고 모든 보고서를 HUD의 웹페이지에 얻을 수 있었던 것은 무엇보다 투명성과 공개성을 잘 반영해 주는 것이었다.

③ 기본원칙 (ground rules)

개인적으로 무엇보다도 인상적이었던 것은 규제협상 과정에서 참여자들이 지키기로 합의한 기본원칙이었다. 여기에는 의사소통 방법, 참여자의 책임, 문제가 있을 경우의 처리 방법, 언론과 관련된 문제에 대한 대응 등 자세한 내용이 담겨 있다. 특히 의사소통 방법에 있어서 남의 말 잘 듣기, 끼어들지 않기, 개인적인 비난이나 공격 삼가기, 유머 감각 유지하기 등이 명시돼 있다. 또 상호 존중하기, 언론과의 접촉에서 다른 참여자 비난하지 않기 등의 내용도 포함돼 있다. 이는 규제협상 위원회 구성원들이 감정을 가진 평범한 사람이라는 것을 인정함은 물론 아주 기본적인 원칙의 준수가 성공적인 결과를 내는데 기여한다는 평범한 진리를 중요하게 여기고 있음을 대변해 준다. 또한 성공적인 합의를 위해서는 신뢰에 바탕을 둔 인간관계가 잘 만들어지고 유지돼야 한다는 것도 말해주고 있다. 진행자의 역할과 임무를 명시한 것도 인상적이었다. 특히 참여자들 사이에 문제가 생겼을 경우 이들 사이의 의사소통을 위한 비밀 통로 역할을 하고 참여자들과 HUD 사이의 중간 역할도 할 것을 분명히 한 것은 진행기관의 전문성과 경험을 잘 보여주는 예다.

④ 촉박한 시간

위에서 언급한 긍정적인 인상에도 불구하고 1999년 3월에서 9월까지의 비교적 짧은 시간에 갈등영향분석에서부터 규제협상까지 전 과정이 진행되었다는 것은 아무래도 아쉬운 부분으로 남는다. 갈등영향분석에서 인터뷰한 이해관계단체가 42개였고 규제협상 위원회 참여 단체가 31개였다는 것을 생각하면 더욱 더 그렇다. 시간이 충분치 않다는 것은 갈등영향분석 보고서에도 언급되었고 이런 이유로 규제협상 위원회 기본원칙은 참여자들이 사명감을 가지고 모든 회의에 참여할 것을 강조하고 있다. HUD는 전체 과정이 진행 중이던 1999년 당시 과도기법을 시행하고 있었고 일 년 안에 새로운 지원법을 만들도록 명령한 1998년 10월 의회의 결정에 따라 전체 과정을 신속하게 끝내야 할 필요가 있었다. 이런 상황에서는 참여자들이 당연히 압력을 받을 수

밖에 없다. 또 전문정보를 얻기 위한 워크샵이나 수혜자들의 이야기를 직접 듣는 기회를 갖는 등의 적극적이고 유연한 방법을 실행하기는 어렵다. 결국 참여자들은 HUD가 애초 기획한 방향으로 목적 달성을 향해 매진할 수밖에 없었을 것이다.

⑤ 수혜자를 대변할 단체의 참여 부족

규제협상에 참여한 단체의 구성을 보면 지원법에 따라 저소득가정 임대지원을 실시하는 공공주택기관이 20개로 가장 규모가 크다. 여기에 이들의 이익을 대변하는 4개의 전국 연합까지 합하면 결국 공공주택기관이 최대 참여 집단이다. 지원법의 직접적 수혜자인 저소득가정의 이익을 대변하는 시민사회 단체들은 4개만이 참여했다. 갈등영향분석에 수혜자들의 이익을 대변하는 시민사회 단체들에 대한 면담이 포함됐지만 보고서에는 특별히 이들의 의견이라도 보이는 사항이 거의 없다. 보고서에는 공공주택기관들이 지원 자금 집행이나 행정상 겪는 어려움들이 주로 언급돼 있다. 갈등영향분석과 규제협상이 제대로 이뤄질려면 수혜자를 대변하는 시민사회 단체는 물론 수혜자들이 스스로 조직한 단체들과 임대업자들도 초청됐어야 했다. 그리고 국가의 규모를 감안할 때 규제협상에 참여한 시민사회 단체들의 수도 훨씬 많았어야 했다. 사실 갈등영향분석에 참여한 대부분의 피면담자들이 규제협상에서 심도 있게 문제를 다루려면 더 많은 다양한 이해관계자들이 참여해야 한다고 제안했다. 그러나 HUD는 자신들이 애초 선정한 이해관계자 목록을 유지했다. 물론 위에서 언급한 것처럼 중요한 이유 중 하나는 HUD가 1999년 10월까지 새로운 지원법을 만들어야 하는 시간적 압력을 받고 있었기 때문이었을 것이다. 결국 HUD가 실시한 갈등영향분석과 규제협상은 합의를 이끌어 낸 성공적인 사례지만 새로 만들어진 지원법에 의해 가장 크게 영향을 받게 될 당사자가 제외된 아쉬운 과정이었다. 또한 새로운 지원법 마련이라는 궁극적 목적에 초점을 맞춰 행정적, 기술적 접근만 시도한 한계를 가진 과정이었다고 할 수 있다. 결국 규제협상 관련법이 명시한 '결과에 영향을 받게 될 당사자들의 참여' 원칙이 철저히 지켜지지는 않은 것이라고 볼 수 있다.

### 2) 미국 뉴욕주 롱아일랜드 화도해안국립공원(Fire Island National Park) 차량이용규제에 관한 합의 형성 전망

**(화도 해안 국립공원 관리인에서 제출하는 보고서)**

### (1) 서론

1998년, 화도(Fire Island) 해안 국립공원관리사무소 관리인은 화도에서 차량 이용을 통제하기 위한 규칙과 관련하여 내부 면담을 시작하였다. 지역주민, 방문객, 관리사무소 직원 등의 반응을 통해서 관리인은 화도에서 차량 이용을 통제하는 새로운 규칙에 대한 사회적 합의 가능성을 알아보고 싶었다. 화도에서 차량운행에 대한 객관적인 평가를 하기 위해서 관리인은 CBI (Consensus Building Institute)에 갈등영향분석을 의뢰하였다. CBI는 공공갈등과 관련된 문제를 사회적 합의에 의한 해결하는 것과 관련하여 전문적인 역량을 갖춘 비영리 단체이다.

이 갈등영향분석의 목적은 화도의 새로운 규칙 제정을 위해 사회적 합의에 기초한 협상이 소집될 가능성이 있는 것인지, 또 그런 방법이 화도해안국립공원관리사무소의 차량통제시스템 문제를 해결하는데 성공적일 것인지를 평가하기 위한 것이다. 갈등영향분석은 현재의 차량허용시스템과 시스템 향상을 위해 필요한 일이 무엇인지에 대해 관련된 52명의 이해관계자로부터 모아진 정보에 기반하고 있다.

현재의 차량운행허가시스템을 변경하기 위한 방법을 결정하기 전에, 허가시스템과 관련된 국립공원관리사무소, 관련된 사람들의 관심사항, 문제의 실체, 상황에 대한 여러 가지 변화 가능성 등에 대한 사실관계를 조사했다.

이 갈등영향분석은 사회적 합의에 기반한 협상이 차량허가시스템에 대한 이슈를 해결하는데 성공할 수 있는 지를 결정하기 위해서 이 문제와 관련된 핵심적인 조직과 사람들을 명확하게 구분할 수 있는지, 이해관계가 중첩되는 부분이 있는지, 함께 문제 해결을 위한 과정에 동참할 의사가 있는지, 협상과정을 이끌어갈 능력은 있는지 등을 조사하였다. CBI의 전문적인 판단에 의하면, 현재의 차량이용규칙과 실행을 향상시키기 위해서 사회적 합의에 기반한 협상이 소집될 수 있을 것이며, 성공할 가능성이 높다는 결론을 내리게 되었다.

이 분석보고서는 법적인 효력을 갖는 문서도 아니고, 차량운행규칙과 관계가 있는 모든 개인이나 집단을 총망라하고 있는 종합보고서도 아니다. 이 보고서의 내용은 우리가 면담한 사람들로부터 얻은 제한된 정보와 그 정보에 대한 CBI의 해석에 기초하고 있다. 운행허가규칙과 이해관계가 있는 모든 사람과 대화를 하는 것은 불가능하지 않지만, 그럼에도 불구하고 이 평가가 관계된 모든 사람들의 관점을 정확하게 대변할 수 있기를 바랄 뿐이다.

### (2) 연구방법

이 분석은 운행허가규칙에 대한 다양한 시각을 충분히 포괄할 것으로 기대되는 53명의 개인으로부터 비공개적이고 자발적인 면담에 의해 이루어졌다. 면담은 1999년 7월 9일부터 8월 18일에 걸쳐 실시되었다. 면담에 응한 대부분의 사람들은 운행 규칙과 관계있는 정부부처, 단체, 자택소유자 연합, 등과 다양한 조직과 관계를 맺고 있었다. 거의 모든 면담은 화도, 이웃한 파초아구, 뉴욕 등에서 개인적으로 실시되었고, 몇몇은 면담 스케줄을 잡기 어려워 전화로 이루어졌다.

평균 면담 시간은 45분에서 1시간 정도였다. 우리는 면담에 응한 사람들에게 그들의 대답은 비공개로 진행될 것이고 그들이 한말에 대한 책임은 개인에게 돌아가지 않을 것이라는 점을 설명했다. 우리는 면담 노트를 만들고 면담의 내용을 개인별로 정리했다. 우리는 국립공원관리사무소와 면담에 응한 사람이 우리에게 제공한 다양한 자료들을 검토했다.

면담에서 CBI 직원은 다음과 같은 것에 대하여 질문했다.

- 현재의 차량이용규칙[55]이 잘 작동하고 있는가?

- 현재의 운행허가제도에 개선이 필요하다면 어떤 부분을 고쳐야 할 것인가?

- 사회적 합의에 기반한 규제협상이 화도의 운행허가규칙을 개정하는데 바람직한 방법인가?

면담자에 대한 선정은 광범위한 이해당사자 명단으로부터 나왔다. 첫째, 해안국립공원관리사무소는 다양한 이해와 관점을 가진 예비 면담 대상자들을 소개해주었다. 해안국립공원관리사무소는 50명의 이해관계자와 여러 조직에 연락을 해서 그들을 면담에 참가하도록 요청했다. 면담을 통해서 새로운 이해관계자들을 알게 되었으며 새로 알게된 이들을 대상으로 2차 면담을 실시했다. 몇몇 사람은 면담 소식을 듣고 직접 해안국립공원관리사무소를 방문하고 면담을 요청했다.

면담에 응한 조직과 기관, 기업 사람들을 다음과 같이 이해당사자 집단으로 분류하였다.

---

55) 이글에서는 차량이용규칙과 차량허가규칙이 같은 의미로 사용된다.

| 이해 당사자 그룹 | 면담한 사람의 수 |
|---|---|
| 국립공원 안에 사는 사람들 | 4 |
| 서쪽 끝 마을에 사는 사람 | |
| 서쪽 끝 마을에 사는 사람 가운데 연중거주자 | 10 |
| 서쪽 끝 마을에 사는 사람 가운데 임시거주자 | 7 |
| 동쪽 끝 마을 사람 | |
| (임시거주자) | 5 |
| (주, 지방, 타운 인사) | 8 |
| (타운 공무원) | 2 |
| (섬 밖에 거주하는 계약자) | 2 |
| (섬 내 거주 계약자) | 2 |
| (생필품 조달자) | 6 |
| (운송업자) | 2 |
| (환경 운동가) | 2 |
| (기타) | 2 |
| **합계** | **52** |

이해당사자 그룹과 면담한 사람의 수

CBI의 역할은 국립공원관리사무소와 다른 이해당사자들이 사회적 합의에 의한 협상이 그들의 목적에 적합할지를 결정할 수 있도록 상황을 정확하고 불편부당하게 분석해 주는 것이다. CBI는 어떤 특별한 결과나 이해관계에 찬성이나 반대를 표명하지 않으며, 작업은 공평하게, 심사숙고해서, 당파적인 이해를 배제하고 진행항였다. CBI는 '분쟁해결 전문가협회(SPIDR)의 '중립적인 위치에 선 사람들은 모든 이해집단을 향해 편파적이지 않아야 한다는'는 윤리 규칙을 준수한다. 이런 중립성은 말과 행동 모두에 포함되는 것이다.

### *규제협상과정*

면담에서 설명한 대로, 규제협상과정은 정부가 현재의 규칙에 의해 영향을 받고 있는 사람들과 함께 새로운 규칙을 개발하여서 더 좋은 규칙을 만들 수 있다는 원칙에 기반하고 있다. 규제협상은 사회적 합의에 기반한 의사결정방식이다. 협상에 포함된 이해당사자는 협상하고 있는 위원들 누구나 받아들일 수 있는 합의에 도달하기 위해 노력할 것이라는 점에 미리 동의한다. 국립공원관리사무소 같은 연방정부에 속한 기관이 협상에 의해 규칙을 만들려면, 연방자문위원회법를 비롯한 다른 법적인 요구를 준수해야한다. 이 과정이 합의로 결정이 되고, 모든 협상위원회가 개발된 새로운 규칙으로 살 수

있다고 결론을 내리게 되면, 규칙 초안은 정해진 법적인 절차를 밟게 된다. 그러므로 이런 합의형성과정은 보통의 연방 규칙제정과정을 대체하는 것이 아니라 보안적인 방식으로 활용된다.

*이 보고서의 구성*

이 보고서는 CBI의 조사결과와 권고안으로 구성되어, 모두 4부로 이루어져 있다. 제 1부는 갈등영향분석의 역역을 다루고 있으며, 제 2부는 현재의 허가 시스템에 대하여 기술하고 있다. 제 3부는 면담으로부터 얻어진 우리의 조사 결과를 구체적으로 기술하고 있다. 제 4부에서 우리는 우리가 조사한 내용을 방탕으로 국립공원관리사무소가 어떻게 일을 진행시켜가야 할지에 대한 권고안을 제시하고 있다.

### (3) 상황 설명

현재의 차량이용규칙은 1987년에 제정되었다. 이것은 해안공원에서 차량을 이용한 여행 전체수를 제한하고, 각 영역에서 자격을 갖춘 사람들에게 발급하는 허가 인수를 제한할 수 있도록 해안국립공원 관리인에게 권한을 부여하는 규칙이다. 화도해안국립공원 관리인은 연방 규정에 의해 화도에서 차량 여행을 관리하고 집행할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 화도에서 차량 사용을 관리하는 연방 규정은 1968년에 시작되었으며, 1977년과 1984년에 개정되었다.

현재의 차량허가 프로그램은 미연방법 CFR 36, Section (a) 8에 기반하고 있으며, 이 조항은 섬 거주민, 정부기관, 업체, 유락시설 관계자에 관하여 차량 이용과 여행에 대한 제한을 명기하고 있다. 그 규정은 차량이용에 관하여 특별히 다음과 같은 제한을 둘 수 있도록 하고 있다.

- 연중 거주자에 대한 허가증 발급은 145명까지로 하고, 허가는 1년간 유효하고 가구당 한 사람에게만 허가증을 발급한다.
- 연중 거주자들은 하루에 두 번 이상 차량 운행을 할 수 없다.
- 임시 거주자에 대한 허가는 1978년 1월 1일부로 연중 또는 임시거주자로 허가를 받은 사람들로 제한한다.
- 허가증은 상주권(1980년 국립공원으로 지정되기 이전부터 살아온 사람에게 부여된 거주권)을 소유하고 있는 사람에게 발급한다.
- 공공시설 관리와 필수품 조달을 위해 매년 30명 이하에게 차량 허가증을 발급한다.

- 건설 또는 상업적 목적의 차량은 어느 때든 한번에 80명까지로 제한한다.
- 화도에 있는 공공기관에서 고용한 인력 가운데 허가증을 받을 수 있는 사람은 5명으로 제한한다.
- 유락을 위한 차량 운행은 연 5000회로 제한한다.
- 1월 1일부터 3월 31일, 6월 14일에서 9월 14일까지 유락을 목적으로 해변에 차량을 이용해 접근하는 것은 금지된다.

이 규칙은 허가증을 이용하는 집단을 7가지로 분류하고 있다. 연중 거주자, 임시거주자, 상주권자, 건설 허가권자, 사업용 차량 이용자, 공공기관 고용인, 유락시설 관련 허가권자.

### *연중 거주자*

145인 연중 거주자에 대한 차량이용허가는 145명으로 제한하고 있다. 허가증은 가구당 한 사람의 운전자에게만 발급된다. 허가증은 공동으로 이용할 수 없으며, 사용할 차량도 정해져 있다. 이 허가증을 받게 되면, 노동절(5월 1일) 다음 월요일부터 5월 마지막 주(전몰장병기념일) 금요일까지 매일 두 번 이하로 차량을 이용해 섬을 여행할 수 있다. 허가를 받은 사람이 여행을 더 하고 싶으면, 지역 순찰대로부터 허가증을 따로 받아야 한다. 허가증은 다른 사람과 함께 이용할 수 없으며 다른 사람에게 승계하지도 못한다.

허가증을 받기 위해서는 해당 공공기관에 주민증과 신청서를 제출해야한다. 서부 지역 주민들은 이슬립시에 동부-지역 주민들은 브룩헤이분시에 신청서를 접수시킨다. 신청인에 대해 시의 승인이 떨어진 후에야 해안국립공원 관리사무소는 이들에게 허가증을 발급할 수 있다. 기간이 만료되어 허가가 거부된 사람들은 대기자 명단에 오르게 된다.

### *임시 거주자*

임시거주자에 대한 허가증 발급은 1978년 1월1일 부로 거주허가를 받은 사람들로 제한된다. 임시 거주자는 '일 년 중 12개월 미만 화섬에 있는 주택에서 실제로 생활하면서 거주하는 사람들'로 정의된다. 임시 거주자에 대한 허가는 100명 이하로 제한하고 있다.

### *상주권자*

이 허가증은 1980년에 앞서 국립야생 지역으로 지정되기 이전부터 이곳에서 살아온 거주민에게 발급된다. 현재 국립야생보호지역에는 더 이상 어떤 거주자도 없다. 이런 허가도 모두 소멸되었다. 차량 이용은 국립야생보호지역에

서는 금지되어 있다.

*공공시설과 생필품 공급을 위한 차량*

전기나 전화 서비스, 쓰레기 수거, 연료, 가스배달과 같이 생필품 서비스를 위해 매년 30명에게 허가증을 발급한다. 이들 허가증은 특별한 기간 동안 발급되어진다. 그러나 전기 시설과 전화 서비스 회사에는 필요한 만큼의 차량을 이용할 수 있도록 모든 설비에 단일 허가증을 발급한다.

*건설과 사업관련 차량*

일반적으로 계약자-허가로 알려져 있는데, 건설 및 사업관련해서 80명까지 허가증을 발급한다. 이들 허가에는 30일과 1년 두 종류의 허가증이 있다. 계약자들은 연락선 서비스를 사용하는 것으로 물을 이용한 수송이 가능할 때 모든 고용인과 물건들에 대해 생각되어지고 있거나 다른 배를 이용한 수송수단을 이용하도록 되어 있다. 이슬립 시는 섬위에 있는 계약자들에게 매일 두 차례 이상의 여행을 만들 수 없도록 요구하고 있다.

*해안국립공원과 주변 소도시에서 허가증 발급*

해안국립공원과 이슬립시, 브룩크헤븐시와 더불어 화도에 소속된 소도시도 차량 운행허가증을 발급한다. 이들 허가증은 발급을 받은 소도시의 관할권 내에서 차량이용에 대하여 발급된다.

### (4) 사실조사 결과

면담에서 발견한 것을 바탕으로, 우리는 현재의 차량허가시스템에 대한 불만을 아래의 6가지 중요 이슈로 요약한다.

*운행허가 시스템의 관리*

현재의 관리시스템은 너무 관료적이고 중첩적이고 비용이 많이 들고 허가증 소지자나 관리자 모두에게 부담이 되고 있다는 의견과 이런 비효율적인 체계는 허가증 발급에 여러 기관이 관여를 하고 허가증에 너무 많은 종류가 있으며, 복잡한 허가증 체계와 연중거주자와 임시거주자에게 요구하는 여러 가지 사항들 때문일 것이라는 의견을 많은 면담자들로부터 들었다.

*차량허가시스템의 일관성 있고 공정한 실행*

대부분 이해관계자들은 지금 있는 시스템이든 앞으로 수정 후에 실시될 것

이든 공정하고 적절히 실행되어야 한다고 믿고 있다. 어떤 이해관계자는 현행 규칙이 너무 엄격하고 교과서적이라고 지적하는가하면 어떤 사람들은 그 규칙은 적절하지만 실행에 문제가 있다고 지적하고 있다. 현재 인력으로 어떻게 드나드는 차량을 관리하고 순찰을 하고 관리감독을 할 수 있을 지에 의문이 많았다.

### *연중 거주자 가족의 필요*

많은 연중 거주자들은 현재의 시스템이 섬에 있는 가족들에게 과도한 부담이 되고 있다고 믿고 있다. 특히 화도 밖에 있는 학교에 다니는 학생을 두고 있는 부모나 일터가 화도 밖에 있는 부부들의 경우, 한 가족에 한사람에게만 허가증을 발급하는 현재의 시스템은 너무 불편하다고 말한다. 그러나 다른 사람들은 이런 제약이 화도의 독특한 특징을 유지하는데 필요하고, 이곳에서 연중 생활을 하기로 결정한 사람들은 이런 불편함은 어느 정도 감수해야 한다고 믿고 있다. 거의 모든 사람들은 가족의 필요와 섬의 특징 사이에 조심스런 균형이 만들어 지는 것이 중요하다는 것에 동의하고 있다.

### *연중 거주자와 임시거주자의 허가의 비율*

어떤 이해관계자는 임시거주 시스템은 화도에서 현재 인구를 반영할 수 있도록 새롭게 바뀌어야 한다고 말한다. 이들은 1978년을 기준으로 거주여부를 판별하는 것은 현실적이지 않으므로 1980년 중반이나 1990년대로 바뀌어야 한다고 주장하고 있다. 이들 이해관계자이 요구하는 것은 차량 허가 총량을 늘리지는 않더라도 오랜 동안 섬에서 거주한 사람들에게는 임시허가증을 더 많이 발급해주고, 1978년 이후 거주하게 된 사람들도 연중 허가증을 받을 수 있도록 해달라는 것이다. 그러나 이런 과정은 임시허가시스템에 중요한 변화를 가져올 수 있다. 허가를 받은 사람 수는 같은 수준으로 유지한다하더라도 섬에 차량을 이용하는 사람들이 증가할 수 있는 위험성이 있다고 지적하는 거주민도 있다. 현재 임시허가시스템을 바꾸는 것이 허가증을 소지한 거주민들에게는 훨씬 성가신 일이 될 수도 있을 것이다.

### *업자들에 대한 허가*

업자들을 관리하는 규칙에 관해서는 연중거주자나 임시거주자 사이에 논란이 있다. 어떤 거주자들은 섬에서 운전하는 업자들이 너무 많고 이들이 주로 운전 규칙을 어기고 섬 주민들을 불편하게 한다고 불편을 늘어놓았다. 반면에, 다른 거주자들과 업자들은 업자들이 섬에 필요한 서비스를 제공할 뿐 아

니라 허가를 받기 위해 높은 요금을 내고, 규칙도 잘 지키고 있다고 말한다. 현행 시스템이 섬 밖에 있는 업자들에게 호의적인지에 관해서는 의견이 일치하지 않았다.

어떤 면담자들은 섬에서 살고 있는 업자들은 매일 운전하는데 제약이 따르기 때문에 이 섬 밖에 살고 있는 업자들에 비하여 불리하다고 말한다. 그러나 어떤 사람들은 섬안에 거주하는 사람들은 허가증을 받는데 자주 우선권이 주어지기 때문에 오히려 유리하다고 말한다. 소비자들은 계약자들에 대한 과도한 운행제한은 섬의 건설과 재건축에 드는 비용을 증가시키고 있다고 걱정하고 있다.

***멸종 위기종의 보호를 위한 기본적 서비스의 제공***

섬에서 서식하는 멸종위기종의 보호는 매우 중요하고 법적인 장치가 있어야 한다는 것에 대체로 동의했다. 그러나 동쪽과 서쪽 지역 살고 있는 주민들, 필수품 조달자, 긴급구조요원 등은 보호지역 지정 때문에 서비스 조달과 접근에 어려움 있으며 비용이 많이 들고 긴급할 때 시간이 많이 들어 위험한 경우도 있다고 말했다. 그러나 면담자에게는 중요하지만, 보호지역에 대한 접근 제한 문제는 멸종위기종의관리에 관한 법률에 의거한 것으로 해안국립공원관리사무소의 업무 영역을 벗어나는 일이라고 생각된다.

### (5) 권고사항

화도에서 차량통제시스템을 수정할 것인지를 규제협상을 통해 진행할 것인지를 결정하기 위해서는 두 가지 중요한 사항을 고려해야한다.

① 화도해안국립공원에서 운행허가시스템과 관련된 대부분의 사람들이 시스템을 어떻게 개선할 것인지에 대한 합의를 만들기 위해 규제위원회에 기꺼이 참여할 의사가 있는가?

② 만일 이해관계자들이 그 허가 시스템을 개선하는 것에 관하여 합의를 만들어 내기 위해 협상 위원회에서 함께 일할 의지가 있다면, 이들이 시간과 돈을 들여서 모든 이슈들에 대하여 합의를 도출해 낼 수 있을까? 간단히 말해 규제협상이 성공적으로 이루어질 수 있는가? 갈등영향분석팀이 판단하기로는 이 두 가지 질문에 대한 대답은 “Yes”이다. CBI는 합의에 기반을 둔 규제협상은 화도해안국립공원에서 운행허가시스템을 수정하고 개선하는데 좋은 결실을 얻게 될 것이라고 판단한다. 다음 내용은 이 두가지 질문

에 대한 갈등영향분석팀의 평가와 규제협상을 성공적으로 이끌어내기 위해 필요한 조언들이다.

### *규제협상에 참여할 이해관계자들의 적극성과 일처리능력*

이와 같이 중요하면서도 논쟁이 심한 공공 사안을 합의에 의한 의사결정으로 문제를 해결하기 위해서는 여기에 참여하고 있는 사람들이 특별한 책임감을 갖고 있어야만 한다. 따라서 규제협상을 위한 위원회는 조직에 속한 사람들과 어떤 이해관계를 갖고 있는 집단으로부터 대표성을 부여받고 있는 사람들로 구성해야 한다. 우리는 면담동안 몇 가지로 명확히 나룰 수 있는 이해관계자를 확인했고, 그들 대부분은 규제협상에서 그들 집단을 대표할 수 있는 조직을 갖고 있는 사람들이었다. 우리가 말하는 이해관계자란 이해와 지역, 그리고 다른 요소들에 의해 구분되는 사람들 무리를 의미한다. 따라서 이해관계자는 일반적으로 어떤 특정한 조직보다는 더 넓은 의미로 쓰인다.

### *우리가 확인한 넓은 의미의 이해관계자 그룹에는 다음과 같은 것이 있었다.*

- 국립공원 관리사무소
- 섬의 서쪽 끝에 사는 사람들
- 섬의 동쪽 끝에 사는 사람들
- 연중 거주자
- 계절적(임시) 거주자
- 섬 안에 있는 소도시 관리인
- 운행허가 관리와 경찰 보호를 주 업무로 하는 주정부 관리인
- 전기, 전화, 긴급구조서비스 등을 포함하는 필수품 조달자
- 섬에 살고 있는 업자들(주로 건축업자)
- 섬 밖에 살고 있는 업자들(주로 건축업자)
- 연락선, 나룻배 등을 포함하는 운송업자,
- 환경보호론자

이해관계자 대다수는 잘 구분이 되고 조직화되어 있으며 하나 이상의 조직을 대표하는 경우가 많았다. 어떤 사람들은 여러 개 조직에 가입하고 있었기 때문에 하나 이상의 이해관계자를 대표하고 있는 경우도 있었다. 섬 밖에 사는 업자들처럼 몇몇 이해관계자는 동질성과 대표성이 약한 경우도 있었다.

면담을 통해서 우리는 대부분의 이해관계자들이 현재의 규칙을 개선하기 위해서 함께 논의 테이블에 마주 앉아 서로 협력하면서 일할 마음에 준비가 되어 있다는 것을 알게 되었다. 이들은 이런 과정을 위해 자신의 시간을 기꺼이 제공하고 자신의 지지자들과 정규적으로 만나 협상과정에 대해 그들에게 보고도 하고 논의도 할 준비가 되어 있었다. 또한 규제협상에 참가하기를 희망하는 사람들은 성공을 위해서는 창의력이 필요하고 문제를 해결하기 위해서는 다른 사람의 의사를 존중하고 경청해야 한다는 것을 잘 인식하고 있다는 사실을 알게 되었다.

정리하면, 규제협상을 위한 위원회를 소집하기를 희망하는 이해관계자들은 이 위원회를 소집하고 운영해갈 충분한 관심과 능력을 지니고 있었다.

### *규제협상이 성공할 가능성*

규제협상에 참가하는 이해당사자들이 적극성과 진행 능력을 지니고 있다고 한다면, 그 다음 질문은 "그렇다면 시도할 가치가 있는가"하는 질문이다 다른 사회적 합의에 기반한 의사결정과 마찬가지로 구제 협상 역시 여기에 참여하는 사람은 많은 시간과 노력이 필요하다. 만약 협상과정이 잘못 설계되거나 진행이 엉성하게 되면 참여한 사람들은 만족스런 결과는 고사하고 크게 실망하고 시간만 허비하는 꼴이 될 것이다. 그러므로 과정을 밟기 전에 성공가능성을 조심스럽게 타진해봐야 한다.  .

규제협상이 가장 잘 진행되어 성공하는 경우에는 운행허가 규칙에 관한 모든 내용에 참가한 모든 사람이 흔쾌히 합의에 이르는 것이다. 그렇게 되면 국립공원관리사무소도 세부적인 규칙을 받아들일 가능성이 아주 높을 것이다. 이렇게 되면 협상에 참여한 사람들이 합의에 도달한 것 말고도, 이해관계자간에 신뢰가 더욱 깊어지고 다른 일들에 관해서도 서로 협력하는 분위기가 만들어질 가능성이 높다. 우리는 국립공원관리사문소가 현재의 운행허가시스템을 개선하기 위한 목적으로 규제협상을 위한 회의를 소집한다면 성공할 가능성이 높을 것으로 생각한다.

### *성공을 가늠해보는 지표들*

CBI는 어떤 근거로 이번 규제협상이 성공할 가능성이 있다고 결론을 지을 수 있었는가? 이런 결론은 당사자 간에 입장과 목표에 있어서 근거있고 상당한 차이가 있는 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 규제협상이 결실을 맺기에 충분할 만큼 서로 이해가 중첩되는 부분이 있다고 판단했기 때문이다.

우선 위에서 언급한 바와 같이, 이해당사자들이 잘 구분되고, 각각의 조직을 대표하고 있으며, 테이블에 앉아서 협상을 이끌어낼 마음의 준비가 충분하기 때문이다.

둘째로, 테이블에서 다를 주제가 분명하다. 논의 주제는 운행허가규칙의 수정과 개선, 이런 규칙의 집행과 관리에 관한 문제로 집약되어 있다. 현재의 규칙을 경험한 사람들은 개선안을 마려하기 위해 필요한 충분한 근거들을 이미 갖고 있기 때문에, 협상이 시작되면 상황을 파악하기 위해 시간을 허비할 필요없이 곧바로 현재 규칙의 장점과 문제점에 대한 논의로 들어갈 것이기 때문이다.

셋째, 이해관계자들이 이슈를 보는 관점은 다양하지만, 이해과 관점에서 서로 공유하는 부분이 있기 때문에 합의가 이루어질 수 있는 가능성이 높다. 예를 들어서, 면담에 응한 대부분은 화도는 차량 사용을 제한 덕분에 다른 곳에서는 볼 수 없는 독특한 경관을 유지할 수 있었다고 말하고 있다. 면담에 응한 사람 어느 누구도 화도의 독특한 분위가가 바뀌어야한다고 주장하지 않았다. 하도의 특성에 대한 이런 공통점들이 이해관계자들 간의 의견의 불일치를 해소하는데 도움이 될 것 같다. 이와 더불어 국립공원관리사무소를 포함하여 거의 모든 당사자들이 현재의 운행 규칙이 복잡하고 혼란스러우며 실행하기 어렵고 더 좋은 방향으로 개선될 수 있다는데 동의하고 있다.

넷째로, 규제협상에 참가하는데 관심을 보인 사람들은 전통적인 사전행동원칙(groundrule)을 준수할 것이라고 말하였다. 이런 규칙 가운데는 모든 이해관계자들이 동의하지 않으면 어떤 합의도 이루어 지지 않은 것으로 한다는 '의사결정원칙', 합의가 이루어지고 공원관리사무소가 그 합의에 기반하여 새로운 규칙을 공표하면 새로운 규칙을 적극적으로 지지하고, 제안된 내용이 일부 받아들여지지 않는다면 새로운 대안을 창출하기 위해 함께 노력할 것 등을 예로 들 수 있을 것이다.

다섯째, 화도 주민들은 여러 가지 현안문제들을 해결하는 과정에서 많은 사람들의 이해관계를 조절하고 균형있는 결론을 내린 역사를 갖고 있었다. 화도 주민은 "우리는 연중 거주자의 요구와 임시거주자의 요구가 어느 한쪽도 묵살되지 않을 수 있는 방법을 찾을 필요가 있다", 또 "우리는 국립공원관리사무소와 여러 가지 문제들을 전향적으로 해결하기 위해 협력해왔다"고 말하고 있다. 이런 말들은 이곳의 이해관계자들이 자신의 입장만을 고집하기 보다는 문제를 해결하기 위해 새로운 선택지를 만들어 갈 수 있다는 것을

보여주고 있다. 게다가 화도에는 합의를 형성하는데 중요한 제약 요인으로 작용하는 '시간' 문제가 별로 중요하지 않았다.

### *협상의 성공에 장애가 되는 것들*

열심히 노력은 하겠지만, 그렇다고 규제협상의 성공이 보장되어 있는 것은 아니다. 규칙을 수정하기 위한 합의에 이르기까지에는 극복해야할 여러 가지 어려움과 장애물이 있다.

첫째, 당사자들이 생각하는 결과가 다르고 서로 일치하지 않는 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어서 몇몇 이해관계자가 화도에서 차량운행을 전면 통제하자고 극단적인 주장을 할 수 있을 것이고, 반대고 차량운행에 관해 어떤 규칙도 두지 말자고 주장할 수도 있을 것이다.

둘째, 이해관계자들이 화도에서 운행에 관해서 다른 사람의 관점과 이해를 포용하지 않을 경우이다. 예를 들어 오랫동안 생활해온 연중 거주자들은 아이들이 운전을 할 수 있음에도 불구하고 운행에 제약을 받은 것을 좋아하지 않는다. 반면에 임시 거주자들은 어떤 이유에서든 차량이 증가하는 것에 대하여 우려하고 있다. 어떤 사람들은 구정이 더 엄격하게 실행되어야 한다고 믿는 반면 어떤 사람들은 현재의 규칙이 이미 너무 엄격하고 너무 융통성 없이 실행되고 있다고 생각하고 있다. 모든 당사자들이 규칙의 일관성과 공평성을 원하고 있지만, 그 규칙이 개인에게 적용될 때에는 상당히 유연하게 집행되기를 바라고 있다.

셋째, 화도해안국립공원관리사무소는 제한된 예산을 갖고 운영을 하기 때문에 규칙을 개선하고 실행하는 데는 재정적인 요소가 제한요인으로 작용할 수 있다.

넷째, 섬의 일부인 국립야생보전구역과 관련된 내용은 협상의 대상이 될 수 없다.

마지막으로 면담에 응한 사람 가운데는 규제협상은 유보하는 것이 좋다는 입장을 취하는 사람도 있었다. 이들은 현재 문제는 규칙 자체에 있다기 보다는 현재의 규칙을 집행하는 과정에 문제가 있는 것이기 때문에 집행 과정을 개선하면 문제가 풀릴 것이라는 주장이다. 어떤 사람은 합의에 의한 과정으로 특징짓는 규제협상 방법을 '다수에 의한 폭력'이라는 이유로 반대했다.

### (6) 추가적인 권고사항

지금까지 우리가 확보한 자료에 기반해서 CBI 갈등영향분석팀은 국립공원관

리사무소가 규제협상을 위한 회의를 소집하도록 권고하면서 성공적인 과정을 확보하기 위해서 다음과 같은 몇 가지 권고 사항을 추가한다.

***규제협상의 목적을 명확히 할 것***

국립공원관리사무소는 규제협상의 목표와 그곳에서 다룰 주제들에 대해서 명확히 정리해야 할 것이다. 우리는 그 목적을 다음과 같이 정리하기를 바란다. 이 규제협상의 목적은 미래세대뿐 아니라 현재 거주자들과 방문객들을 위해서 화도의 독특한 특성을 유지하고, 핵심적인 이해관계자들이 모두 받아들일 수 있는 새로운 차량이용 규칙을 개발하는 것이다. 더불어 위원회는 이런 규칙의 실시와 집행에 대한 사항도 논의해야 한다.

합의가 이루어진 사항에 대해서는 그 내용을 상세히 기술한 합의서를 작성하여 이후 국립공원관리사무소가 규칙제정에 관한 초안을 작성할 때 활용할 수 있도록 해야한다. 화도와 같이 여러 이해관계자가 관여하고 이슈가 다양한 상황에서는 말에 의해서보다는 기록에 의해서 의견을 전달하는 것이 바람직하다. 이렇게 해서 규칙제정에 관한 초안이 만들어 지면, 각 이해관계자들은 초안에 기록된 내용이 자신의 의견과 일치하는지를 검토해 보고, 일치하지 않은 부분이 있으면, 협상 위원회와의 논의를 통해서 해결한다.

국립공원관리사무소에서 규칙 초안이 만들어 지고 협상위원회에서 검토가 끝나면, 규칙 제정을 위한 연방정부의 공식적인 절차를 밟게 된다. 여기서 권고한 합의 형성과정은 연방법에서 규칙하고 있는 규칙제정 과정을 대체하는 것은 아니다. 규제협상은 이런 공식적인 과정을 보완하는 장치이다. 그러나 효과적인 합의 형성은 새로운 규칙이 만들어 지기 전에 이해관계자들이 차이를 극복할 수 있도록 하고 일방적인 규칙제정에 의해 발생할 수 있는 이해상반에 의한 법정 공방을 미연에 차단할 수 있도록 하는 효과가 있다.

***규제 협상이 성공하지 못했을 경우를 대비해라***

국립공원관리사무소는 이해관계자와 함께 규제협상과정이 성공할 수 있도록 최선을 다해야 하겠지만, 협상이 성공적인 합의에 이르지 못할 경우를 대비하여 대안을 분명히 마련하고 있어야 한다. 예를 들어 협상이 결렬되었을 경우에는 기존 규칙을 그대로 사용할 것인지, 아니면 새로운 협상을 위한 단계를 밟을 것인지를 명확히 하고 협상과정에 들어가야 한다.

***협상의 대상이 될 수 없는 문제를 미리 확인해야 한다.***

국립공원관리사무소가 관여할 수 있는 권한이 없는 문제이거나 현재의 법과 규칙이 그들에게 문제를 제기하지 못하도록 되어있는 사항들에 대해서는 미리 확인을 하고 협상에 임해야 한다.

이번 면담 과정에서 여러 사람이 화도의 일부인 생물권보호지역에서 차량운행시스템부분에 대한 문제를 제기하였으나 이 부분은 협상의 대상이 될 수 없다. 이 구역은 멸종위기종 보전에 관한 법률에 의해 별도로 관리되고 있을 뿐 아니라 관할 권한도 미연방의 야생동물보호위원회에 있기 때문이다.

면담과정에서 예상하지 못했던 이슈들이 제기되었으나, 이런 이슈들이 규제협상과정에 포함되기 위해서는 이런 이슈들과 관련된 이해관계자들이 포함되어야 할 것이다. 예를 들어 유락시설과 관련된 이슈가 면담과정 동안 몇몇 사람에 의해 제기되었으나 국립공원관리사무소는 이 문제를 중요한 이슈에 포함시키지 않았다. 그러나 이 문제가 비중이 있는 문제고 논의할 가치가 있는 이슈라면 이해관계자를 협상 테이블에 포함시켜야 할 것이다.

### *위원회는 실질적이고 균형있고 이슈와 관련된 사람들이 참여할 수 있도록 구성하라*

국립공원관리사무소 규제협상위원회를 구성하려면, 논의가 효과적으로 진행될 수 있도록 투명한 선발과정을 거쳐 20명 정도의 적절한 규모를 갖는 것이 바람직하고, 이해관계에 있는 사람들의 다양한 의견을 들을 수 있는 대표들로 균형있게 구성해야 하고, 논의를 원활하게 진행하기 위해서 필요한 사람들의 참가에 개방적이어야 한다.

위원회의 인적 구성은 균형을 이루고 있어야 한다. 이것은 이슈와 관련하여 다양한 관점과 범위를 위원회 구성에 반영해야 하고 규칙과 관련하여 이해가 있는 사람들로 대표를 구성해야 한다는 의미이다.

위원회 진행은 개방적으로 진행되어야 한다. 이것은 이슈와 관련이 있는 사람들이 규제협상 과정에 원활히 참여할 수 있도록 공식적인 절차를 만들어 놓아야 한다는 의미이다. 이를 위해 첫째, 이슈와 관련하여 다양한 시각을 갖고 있는 사람들이 대표로 참석할 수 있도록 해야하고, 둘째, 정위원뿐 아니라 이 사람을 대신할 수 있는 대리인을 미리 선발해 놓아야 한다. 만약 여러 가지 사정으로 정위원이 참여하지 못하게 되는 상황에는 대리인이 권한을 갖고 참여할 수 있도록 해야 한다. 정위원과 마찬가지로 대리인도 위원회에 참석할 수 있도록 해야 하고, 정위원과 같이 논의할 수 있도록 기회를 제

공해야 한다. 셋째, 위원회 회의는 대중과 언론에 공개할 것을 권고한다. 넷째, 규제협상과정에 공직자가 주제와 관련하여 발언할 수 있도록 기회를 제공할 것을 권고한다. 마지막으로 규제협상 위원회에 참가하고 있는 위원들이 자신이 속한 집단이나 일반대중에게 회의 진행과정 등에 관하여 발언할 수 있도록 배려해야 한다.

규제협상 위원회의 위원 선발 과정은 투명해야 한다. 국립공원관리사무소는 이해관계자들과의 논의를 통해서 위원선출과정에 이해관계자들이 참여할 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다.

### *사전행동규칙을 만들어라*

협상위원회는 부드럽고 효과적인 진행, 모든 위원들이 회의과정에 참여할 수 있는 기회 제공, 충분한 숙고와 대안 마련, 투명한 의사결정, 신사적인 진행 등을 위해 사전행동규칙을 만들 필요가 있다.

협상위원회가 잘 운영되기 위해서는 행동규칙을 만드는 것이 필요하다. 행동규칙의 기본적인 내용은 1) 협상 위원회 위원은 조직 또는 이해관계자를 대표할 수 있는 개인들로 구성된다. 2) 대리자는 정위원이 회의에 참여할 수 없는 경우에 이해 그룹을 대표할 수 있도록 선출되어 진다. 3) 위원회는 반대가 없는 상황으로 정의되는 '합의'에 의해 운영된다. 4) 협상과정 동안 도달한 동의는 최종적인 결과가 나오기 까지 잠정적인 효력을 갖는다. 5) 참여자는 정중하고 예의바르게 행동한다. 6) 협상과정은 국가에 의한 규칙에 관한 공식적인 검토 또는 청문과정을 대체하는 것이 아니라, 공식적인 절차와 결정을 위한 보완적인 방법으로 활용된다. 7) 위원회 모임은 대중에게 공개한다. 8) 필요하다면 상담을 목적으로 간부회의를 요구할 수 있다. 9) 조정자는 위원회 재량에 의해 결정한다.

### *의사결정 과정에 합의를 활용해라*

합의에 의한 의사결정은 폭 넓은 수용력을 갖고 있고, 합의의 효력이 오랫동안 지속될 수 있다는 점에서 이해관계자들의 이해를 가장 잘 반영하는 방법이다.

합의가 필요한 이유는 무엇인가? 합의는 모든 이해관계자들이 자신의 관심을 표현하고 자신의 이해를 조율할 수 있는 기회를 얻었다는 확신을 갖게 한다. 합의는 모든 당사자들이 새로운 대안을 만들 수 있도록 하고 참여한 모든 사

람들이 모두가 만족할 수 있는 해결책이 나올 때까지 논의를 계속하도록 만든다. 합의는 소수의 이해관계자들이 논의과정에서 소외되지 않도록 한다.

합의는 소수의 이해관계자이 자신의 이해와 맞지 않을 때 “아니요”라고 말할 수 있는 권한을 부여하지만, 이것은 또한 책임도 따른다. “아니요”라고 말한 사람은 새로운 선택지를 만들고 대안을 개발하는 일에 다른 사람과 협력해야 한다.

합의에 의한 진행은 참석한 모든 사람들에게 자신의 이해를 드러내도록 하기 때문에 합의에 의해 내린 결정은 지속적이고 안정적일 가능성이 높다.

***조정팀을 준비해라***

협상 위원회는 합의에 도달하기까지 여러 가지 어려움을 겪게 될 가능성이 있다. 이해부족, 인간성, 복잡한 집단 내부 사정, 그리고 다양한 이해 등이 걸림돌로 작용하게 될 것이다. 조정자는 협상과정에서 이런 장애물을 극복하도록 돕는 일을 하게 된다. 조정팀이 주로 하는 역할을 살펴보면, 1) 회의 의제를 선정하고 회의가 원만하게 진행될 수 있도록 만들고, 2) 회의에서 요구하는 ‘사실확인’을 실시하거나 협력하고, 3) 회의와 회의 사이에 위원들이 이슈에 관하여 잘 알 수 있도록 자료를 준비하고, 4) ‘사실확인’ 자료를 기반으로 당사자들 간에 합의이 이를 수 있도록 협력하고, 5) 합의에 의해 만들어진 사전행동규칙을 준수하는 지를 확인하고, 6) 비당파적인 입장에서 회의 진행이 원만히 이루어질 수 있도록 노력한다.

(7) **다음 단계 추천**

이후 규제협상을 위해 필요한 단계를 소개하면 다음과 같다..

- 면담에 응한 사람들은 이 갈등영향분석에 대해 CBI에 의견을 제시한다.
- CBI는 이들의 의견을 수렴하여 갈등영향분석서를 수정하고, 면담에 응한 사람들에게 최종보고서를 배포한다.
- 국립공원관리사무소는 다른 이해관계자들과 상의해서 규제협상을 진행시킬 것인지를 결정한다.
- 국립공원관리사무소가 회의를 소집하기로 결정을 내린다면, 국립공원관리사무소는 다른 이해관계자들과 상의해서 위원회에 누구를 지명할 것인지를 결정하고 협상위원회를 소집한다.
- 규제협상위원회를 개최한다.

- 첫 번째 모임에서 위원회는 진행과정 동안 준수할 사전행동규칙을 만들고, 작업계획을 세운다.
- 협상을 진행한다.

## 2. 국내 사례

### 1) 마산 진동지역 문화재 관련 갈등영향분석 사례[56]

(1) 갈등영향분석의 추진 배경

①추진경위

문화재는 공공의 자산으로서 역사적, 문화적 가치를 갖고 있으나 이를 보전하려고 할 때, 공공의 가치와 사적 재산가치 사이에 충돌이 발생하는 경우가 발생한다. 이와 같이 공공갈등이 발생하였거나 발생할 것이 예상될 경우, 그 갈등의 특성과 영향을 예측하고 갈등을 예방하거나 줄이기 위한 방안을 연구하는 것이 필요하다.

이러한 인식을 바탕으로 정부는 '공공기관의 갈등관리에 관한 법률안(2005.4.12 입법예고)'에 따른 갈등영향분석의 시범사업으로 '마산 진동택지개발지구내 발굴조사 관련 사업시행자와의 갈등'을 선정하고 갈등영향분석을 전문가에게 의뢰하였다. 문화재청의 의뢰를 받은 연구진(연구책임자 이시재 가톨릭대 교수)[57]은 중립적 연구자로서 문화재 관련 진동 갈등사례를 연구(2005. 5. - 8. 7)하고 갈등영향분석서를 작성(2005. 8)하였다.

② 마산 진동지구 문화재관련 갈등 개요

마산시 진동면 일대 토지소유자들은 마산시 진동지구 토지구획정리사업조합(이하 조합으로 약칭)을 1994년 2월에 만들어 택지개발을 추진하여 1998년 5월 26일 사업인가를 받았다(총 328,555㎡, 1공구 190,464㎡, 2공구 138,091㎡).

조합은 개정된 문화재보호법에 따라 문화재 시굴조사(2003.3.24-5.30)와 발굴조사(2004.9.6 - 2005.5.13)를 실시하였다. 발굴조사 결과, 문화재가 발굴되어 1공구 사업추진이 중단되었다(2공구는 2006. 5월 완공예정).

---

56) 이 사례는 문화재청이 발주한 『마산 진동택지개발지구내 발굴조사 관련 사업시행자와의 갈등에 대한 갈등영향분석 및 갈등해소방안에 대한 연구』(2005. 8월 출간예정)를 지속가능발전위원회의 갈등 웍샵 교재로 사용하기 위하여 수정한 자료이다.

57) 연구원 조승헌(생명과 평화를 위한 환경연구소장), 구도완(환경사회연구소장), 윤순진(서울시립대 교수), 이승민(시민환경연구소 연구원)

조합은 '문화재 발굴기관의 발굴용역 계약 위반과 문화재청의 업무지침 위반 등으로 사업이 지연되고 있다'는 내용의 집단민원을 문화재청, 마산시, 경상남도 등에 제출하였다. 조합원들은 사업지연 등으로 인한 경제적 피해에 대한 불만이 매우 높고, '사적지 지정 반대, 경제적 피해 보상, 조속한 사업재개' 등을 요구하고 있다.

이에 반해, 발굴기관 등 문화재 전문가들은 발굴조사에서 확인된 매장문화재가 학술적으로 매우 중요한 가치를 가지므로 사적지로 지정하여 국가가 관리하는 것이 필요하다고 주장하고 있다.

③ 분석의 목표와 방법

이 분석의 목표는 마산 진동지구 문화재 관련 갈등의 쟁점, 이해관계자 등을 확인하고 갈등을 해결하거나 관리할 수 있는 방안을 제안하는 것이다. 연구진들은 문헌연구, 심층면접 등의 방법을 통해 갈등의 해결가능성, 절차 등에 대해 연구하였다.

이 분석은 심층면접을 통한 피면접자의 면담내용에 주로 바탕을 두었다. 중요 이해당사자에 대해서는 반복 면담을 통해 상호이해와 합의에 의한 협상과 조정의 가능성을 높이는 데 관심을 기울였다.

④ 갈등영향분석 과정

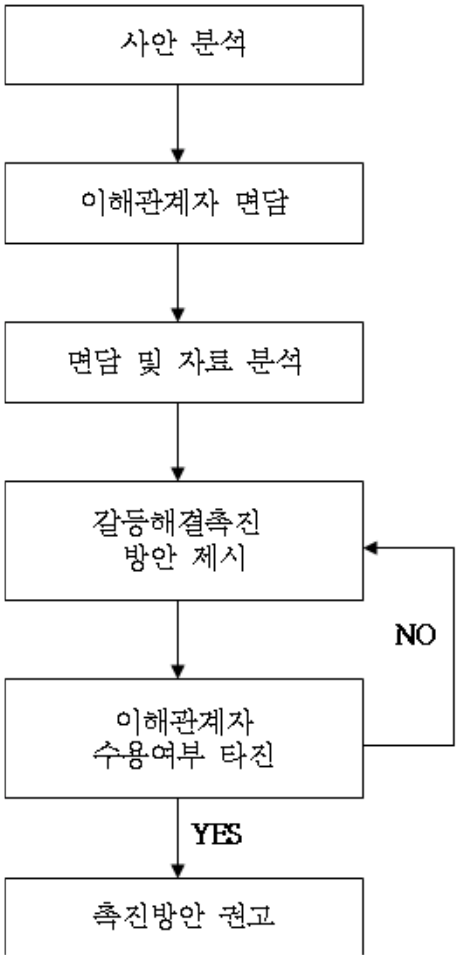
이 연구에서 연구진은 서스킨드와 토마스-라머(Susskind & Thomas-Larmer)가 제안한 다섯 단계[58] 의 갈등영향분석 과정을 기본으로 하면서 이를 변형하여 <그림 1>과 같은 과정을 밟았다.

● 사안분석
  -토지구획정리사업의 개요, 관련 제도 및 규정 분석, 이해관계자 분류, 면담준비
● 이해관계자 면담
 - 사안분석에서 결정된 이해관계자에 대한 면담 실시
  ※ 이 분석에서는 핵심이해관계자에 대하여 반복면담 실시[59]

58) 신창현. 2005. 『갈등영향분석 이렇게 한다』. 예지.

59) 대부분의 이해관계자는 초기면담 시 강성발언과 전략적행동에 근거한 최대요구수준을 제시하는 경향이 강하다. 반복면담은 현상에 대한 분석뿐만 아니라 이해관계자로 하여금 상황에 대한 객관적 인식과 합리적 판단을 도와주는 교육의 기능을 살린다는 갈등영향분석 본래의 취지를 구현할 수 있다. 특히 갈등해결방안을 설계하

<그림 54> 진동지구
갈등영향분석의 흐름도




● 면담 및 자료 분석
- 면담결과와 자료 분석을 근거로 주장, 이해관계, 쟁점을 정리함
● 갈등해결 촉진방안 제시
- 분석을 근거로 갈등해결을 촉진할 방안을 제시함
● 이해관계자 수용여부 타진
- 도출된 방안에 대한 조합, 지자체, 문화재청, 문화재보전론자를 상대로 갈등해결을 촉진하기 위한 과정을 진행하는 것에 대한 수용여부 확인. ※

거나 이해관계자의 속내를 파악하기 위하여 반복면담이 필요하다.

모든 이해관계자가 동의하는 방안을 도출할 때까지

**방안제시→수용여부 타진 과정을 계속함**

● 촉진방안 권고

- 모든 이해관계자가 수용하는 내용을 갈등해결 촉진방안으로 제시

(2) 갈등영향분석의 과정

① 제1단계: 사안분석 및 이해관계자 면담준비

연구진은 용역계약후, 기초자료 수집, 협조공문 작성 등 준비작업을 실시했다. 이와 함께 사안의 특성과 면담대상 이해관계자를 파악하고, 면담대상자를 선정하고 연락했다.

② 제2단계: 이해관계자 면담

핵심 이해관계자로서 조합, 문화재청, 문화재전문가, 지자체 공무원 등을 면접조사하였고 면접조사 과정에서 시공사 등 기타 이해관계자를 면접하여 조사하였다. 이해관계자 면접은 총 31명으로 대부분 1회 면접하였으나, 핵심 이해관계자에 대해서는 필요할 경우 반복면접을 수행하였다[60]. 면접조사는 연구자 1인 혹은 2인이 피면접자와 약 45분에서 2시간 정도 면접을 실시하였다(예외적으로 1회 전화면접도 실시). 면접조사는 6월 17일부터 8월 2일까지 수행되었으며 마산 진동현지방문 4회, 문화재청 방문 4회 및 기타 면접조사를 실시하였다.

**<표 1> 이해관계자 면담 내역**

| 이해관계자 집단 | 면담자 수 |
|---|---|
| 진동지구 토지구획정리사업 임원, 조합원(시공사 포함) | 12 |
| 문화재청 공무원(국장, 과장, 사무관) | 3 |
| 경남도, 마산시(시장, 도시국장 등), 진동면 공무원, 마산시 의원, 주민 | 10 |
| 문화재 전문가 (발굴기관 포함) | 6 |
| **합 계** | **31** |

③ 제3단계: 면담결과 분석

60) 부록: <첨부 4>에 제시된 면담내용은 최초 면담내용을 기록한 것으로 본 보고서의 본문에서 기술된 내용과 다른 경우도 있음

<표 2>는 주요이해관계자별로(조합, 지자체, 문화재청, 문화재전문가) 주장, 이해관심, 해결방안을 분석한 것으로 반복면담을 통한 최종적인 내용이다.

**<표 2> 이해관계자별 항목별 비교**

| | 조합 | 지자체 | 문화재청 | 문화재 전문가 |
|---|---|---|---|---|
| **주장** | ・사업의 조속한 완결을 위하여 사적지 지정반대 | ・사적지정관련 개발규제 반대<br>・조합과 문화재청이 보상에 합의하더라도 사적지 지정에는 반대 | ・문화재보존과 지역 개발 가능성을 병행 모색하되 불가피할 경우 문화재보전이 우선 | ・국가지정문화재급이므로 사적지로 지정해야 함<br>・정부가 나서서 토지매입하여 조합원들의 피해를 보상해야 함 |
| **이해관심** | 경제적 피해의 최소화 | ・규제반대, 민원해결 | ・문화재보존, 갈등해결 | ・문화재 보존 |
| **해결방안** | ・사적지 지정 반대<br>・보존지역은 사업지역에서 제척<br>・관련 제비용 보상<br>・보전지역이 넓어 사업이 불가할 경우 1공구 전체 실거래가로 국가가 매입 | ・도시공원으로 지정하여 지자체가 관리하고 정부의 예산지원을 기대 | ・갈등영향분석결과를 참조하되 기본 방향은 문화재 전문가의 의견 을 존중 하면서 조합, 지자체, 행정기관과의 협의 시도 | ・주민 피해를 최소화하는 범위에서 사적지를 지정하고 토지 매입<br>・관광자원으로 활용 |

* 주장(position) : 이해관계자가 공식적 대외적으로 발언하는 주장
* 이해관심(interest) : 실제 우선적으로 원하는 내용
* 해결방안 : 현실적 가능성을 고려한 제안

□ 쟁점별 분석

다음 쟁점들에 관해서 이해관계자들은 서로 다른 의견을 갖고 있다.

- 매장문화재의 학술적 가치
- 문화재의 관광자원으로 활용할 가능성
- 문화재보전 범위 및 방안

- 문화재보호법의 정당성

◦ 다음 쟁점들에 관해서는 이해관계자들이 같은 의견을 갖고 있다.
- 대화를 통한 신속한 갈등해결의 필요성
- 조합의 경제적 피해의 최소화
- 문화재의 가치가 높다고 인정될 경우, 보존의 필요성

④ 제4단계: 합의절차 설계

○ 제안의 원칙
- 원칙 1: 이해관계자들의 우선적 이해관심을 최대한 실현할 수 있는 호혜적인 대안을 모색
- 원칙 2: 합의에 기반한 의사결정을 위해 이해관계자가 참여하는 참여적 의사결정 절차를 적용
- 원칙 3: 이해관계자들이 대안적 절차에 참여할 것을 사전에 동의할 경우에 그것을 제안

**□ 갈등해결 촉진 권고안**

최종제안은 다음 사항을 참조하여 제시하였다.

◆ 의사결정 주체: 비전문가가 문화재 지정여부, 범위 등의 결정에 참여할 경우, 전문가의 반대가 예상된다.

◆ 의사결정 시기: 문화재 지정여부, 범위 등을 문화재청이 조합 등의 참여 없이 먼저 결정할 경우 갈등 폭발이 예상된다.

위의 두 문제를 고려하여 다음 두 가지 내용이 포함되는 권고안을 도출하였다.

○ 이해관계자가 참여하여 관련 정보를 도출하는 과정에 참여하되, 문화재보전 방안 수립은 전문가가 결정한다.

○ 문화재보전방안 결정과정의 투명성, 합리성을 제고할 수 있는 장치를 마련하는 방안을 수립한다.

<권고안>[61]

61) 최종제안의 핵심 내용에 대하여 2005년 8월 1-2일에 걸쳐 이해관계자들이 사전에 알고, 향후 진행과정에 참여하겠다는 의사를 확인하였다.

(가) 문화재청은 문화재보전수단(사적지 지정 여부), 지정면적 및 위치, 지정시 관련 규제내용을 조사하여 제안함
(나) 위의 조사는 매장분과문화재위원회와 사적분과위원회를 중심으로 진행하되 조사과정에서 각 이해관계자를 비롯한 갈등영향분석을 담당한 연구진이 의견과 설명을 할 수 있는 기회를 보장함
(다) 분과위원회의 제안에 대하여 이해관계자간의 합의가 형성될 경우 문화재청은 제안을 공식화함
(라) 위의 사항과 병행하여 규제, 보상 등 관련 법, 제도에 대한 사실관계 확인을 실시함
(1) 최종제안 운영방식
(가) 조합, 마산시, 문화재청이 참여하는 협의회를 구성
(나) 문화재보전론자와 시공사는 필요할 경우 설명과 참관을 함
(다) 모든 이해관계자가 동의하는 중립적 중재전문가(impartial mediator)를 활용함. 중재전문가는 회의를 비롯한 각종 모임을 기획, 준비, 진행, 정리함.
(라) 문제해결의 신속함을 위하여 협의회는 2005년 9월 초에 시작함
(마) 관련 비용은 문화재청이 부담함

⑤ 제5단계: 갈등영향분석서 작성, 제출

제4단계의 합의절차 제안에 대한 핵심당사자의 합의를 형성한 후 이 내용을 갈등영향분석서에 기록하였다. 이러한 과정은 갈등영향분석이 갈등해결절차를 제안할 뿐만 아니라 부분적으로 합의형성을 이루어 향후 갈등해결의 단초를 마련하는 기능을 수행할 수 있음을 보여준다.

연구진은 문화재청, 조합, 지자체, 문화재전문가 등 핵심 이해당사자에게 보고서 초안을 공람하였다. 공람후 최종 갈등영향분석서를 작성하여 제출하였다.

(3) 진동사례의 특성과 시사점

진동지구 갈등은 문화재보호와 관련하여 국가의 강한 권한과 이에 대한 사적 권리의 요구 사이의 갈등이다. 국민들의 참여의식과 행동이 약할 때에는 법에 의한 국가권력의 집행이 어렵지 않았으나, 오늘날에는 국민들이 일방적인 비용부담을 받아들이지 않는 것이 일반적이다. 따라서 문화재 보호라는 공적 이

익과 개인의 재산권 보호라는 두 가지 이해관심을 함께 이루기 위해서 정부의 적극적인 노력이 필요하다.

첫째, 중장기적으로 공적이익과 사적 이익의 조화방안에 대한 토론을 조직하고 발굴비용 등 경제적 부담능력이 부족한 개인과 법인에 대한 국가지원을 확대하는 방안을 추진하는 것이 필요하다.

둘째, 문화재에 대한 국민의식을 개선하는 것이 필요하다. 문화재 가치에 대한 공공인식을 증진시키기 위한 교육 및 의사소통 프로그램을 개발, 확산시키는 정책적 노력이 필요하다. 발굴지역 주변 주민과 전문가, 문화재청, 시민단체 등이 참여하는 웍샵, 해외 현지시찰 등 다양한 프로그램을 도입, 운영할 필요도 있다.

마지막으로 지자체의 갈등관리 능력을 강화하는 것이 매우 중요하다. 진동 사례에서 기초지자체와 광역지자체의 선출직 및 임명직 공무원의 문화재보존에 대한 인식이 낮은 것으로 조사되었다. 또한 적극적인 갈등관리 능력과 의지도 낮은 것으로 평가되었다. 지방자치제 도입 이후 대부분의 지자체장 등 선출직 지방공무원들이 직접적이고 단기적인 지역주민의 경제적 이해관심에만 관심을 집중하는 경향이 자주 나타나고 있다. 이러한 경향은 지방자치제의 장기적인 발전에 부정적인 영향을 미친다.

국가기구의 일부로서 지자체는 국가와 전문가 및 지역주민의 의사소통의 연결고리이자 갈등관리의 주체로 적극적인 역할을 수행하는 것이 중요하다. 또한 문화재청은 지역주민의 규제 수용성을 높이기 위해서는 지자체와의 협의를 강화하고 중장기적으로 규제뿐만 아니라 인센티브 정책도 적극 개발하는 것이 필요하다.

### 2) 한강수계 의무제 오염총량제 추진과 관련한 갈등영향분석

(1) 갈등영향분석 실시의 배경

오염총량관리제도는 관리하고자 하는 하천의 목표수질을 정하고, 목표수질을 달성·유지하기 위한 수질오염물질의 허용부하량(허용총량)을 산정하여, 해당 유역에서 배출되는 오염물질의 부하량(배출총량)을 허용총량이하로 규제 또는 관리하는 제도이다.

그동안 생활하수, 산업폐수 등의 배출허용기준(농도)을 정하여 관리하였으나, 도시화, 산업화 등으로 오·폐수 배출량이 많아져 개별 오염원에서 배출허용기준을 준수하더라도 하천에 유입되는 오염물질의 양이 늘어나 수질환경기준을 초과하는 등 제도적 한계에 도달하고 있다. 예를 들어, 팔당호 유입하천인 경안천은 수질환경기준 1등급(BOD 1.0㎎/ℓ)으로 지정된 하천이나 유역(광주시, 용인시)의 오염원 증가로 생활하수 BOD 10㎎/ℓ, 산업폐수 BOD 30㎎/ℓ로 처리하여도 오염물질 배출량이 많아져 IV등급 수준인 BOD 6.4㎎/ℓ(2003년)로 악화되었다. 따라서 배출농도 규제방식의 수질관리만으로는 한강 상수원의 수질개선이 어려워 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제8조 ~ 제10조에 규정된 임의제 오염총량관리제도를 낙동강, 금강, 영산강·섬진강 수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 제9조 ~ 제17조와 같이 의무제로 전환할 필요성 제기되고 있다.

이를 위해 환경부 훈령으로 설치, 운영 중인 팔당호수질정책협의회에 오염총량관리추진반을 구성하고 이미 시행 중인 광주시를 포함하여 양평, 가평, 여주, 이천, 용인, 남양주 등 팔당지역 7개 시.군과 강원도, 충청북도 등 한강수계 전 지역으로 의무제 오염총량제의 시행을 추진하려고 한다. 그러나 의무제 오염총량제 추진 과정에서 환경부와 지자체, 지역주민 간에 이미 갈등이 발생 또는 예상됨에 따라 이러한 갈등을 종래의 권위적 의사결정(DAD, Decide-Announce-Defend) 방식보다 대화와 타협에 의한 참여적 의사결정(Public Involvement 또는 Collaborative Problem Solving) 방식으로 해결하기 위해 갈등영향분석을 의뢰하였다.

갈등영향분석(Conflict Assessment)은 환경부, 지자체, 지역주민 등 어느 쪽에도 이해관계가 없는 제3의 전문기관이 공정하고 중립적인 입장에서 오염총량관리 정책의 시행에 관련된 이해관계자들을 면담하고, 이들이 갖고 있는 이해관계들 간의 공통점과 차이점을 분석하여, 이해관계의 충돌로 인한 갈등을 참여적 의사결정 방식으로 해소하기 위한 사전설계 작업이라고 하겠다.

(2) 방법론: 갈등영향분석의 5단계 적용의 경우

본 분석은 미국에서 일반적으로 사용하고 있는 갈등영향분석의 5단계에 따라 이해관계자 면담 준비, 면담, 면담결과 분석, 참여적 의사결정 방식 설계, 분석서 초안 이해관계자 공람, 의견 접수, 수정·보완 후 최종분석서 작성 등의 방법을 사용했다(방법론에 대한 설명은 본 보고서 참조)

① 1단계  이해관계자 면담 준비

| |
|---|
| 용역계약 : 환경부(주관자), (사)환경분쟁연구소(분석자), 4개월, 2000만원 |
| 기초자료 수집: 환경부 자료 분석 |
| 협조공문 작성 : 분석자 초안 작성, 환경부 보완 후 발송 |
| 면담대상 이해관계자 파악: 환경부 협조 |
| 면담대상자의 범위: 42명 |

면담 대상 이해관계자들은 환경부가 제공한 기초자료들을 토대로 이해관계자 그룹별로 1차 면담 대상자 30명을 선정한 후, 1차 면담과정에서 추천받은 이해관계자들 또는 환경부와 협의를 통해 추가로 2차 면담 대상자로 선정했다. 이해관계자 그룹은 팔당지역 7개 시.군(양평군, 가평군, 여주군, 이천시, 용인시, 광주시, 남양주시)과 경기도, 강원도, 충청북도, 팔당지역 주민단체, 팔당호수질정책협의회, 전문가, 환경부, 기타(서울시, 건교부, 환경단체, 국회보좌관) 등 8개 그룹으로 분류했다. 강원도의 전문가 3인은 강원도 공무원의 의견과 공통점이 많았기 때문에 강원도 그룹으로 분류하는 방안도 검토했으나 전문가로 분류 했다. 서울의 환경단체를 별개의 그룹으로 정리하는 방안도 검토했으나 팔당지역 주민단체들이 경안천시민연대, 지방의제21 등 지역의 환경단체들이기 때문에 기타로 분류했다. 분석팀이 면담한 이해관계자 그룹별 면담자 숫자는 다음과 같다.

| **이해관계자 그룹** | **이해관계자 숫자** |
|---|---|
| 경기도, 7개 시.군 공무원 | 10 |
| 강원도 공무원 | 1 |
| 충청북도 공무원 | 2 |
| 팔당지역 주민단체 | 4 |
| 팔당호수질정책협의회 | 3 |
| 전문가 | 9 |
| 환경부 | 6 |
| 기타 | 7 |
| **계** | **42** |

② 제2단계 이해관계자 면담

면담형식: 직접 방문 면담, 분석팀 합동 면담
면담시간: 1.5시간 ~ 2시간
기구 사용: 녹음기 사용 지양

질문은 다음 내용을 중심으로 하였다.
- 갈등의 발생 배경, 주요쟁점
- 다른 이해관계자들과 그들의 주장에 대한 면담대상자의 의견
- 갈등해소를 위한 대화절차 참여의사 등을 사전 준비

한편 팔당호 1급수 목표수질의 타당성 문제, 지역 간의 형평성 문제, 총량제가 내년 지방선거에 미치는 영향, 주민지원사업비의 용도와 배분기준의 타당성 문제 등은 당초 질문내용에 없었지만 이해관계자들의 얘기를 들으면서 갈등이 예상되는 쟁점으로 선정하여 추가로 질문하였다.

③ 제3단계 면담결과 분석

- 면담대상자 소속 집단별, 내용별 분류, 면담결과 요약
- 이해관계자들 의견 간의 공통점과 차이점 정리
- 의견차이가 있는 쟁점들에 대한 갈등해소 가능성 검토

쟁점별 내용

<총량제에 대한 이해관계자들의 인식>

■ 한강수계 오염총량관리제(이하 '총량제'라 한다) 시행에 대해 '새로운 규제다 수용할 이유가 없다', '개인적으로는 반대한다. 너무 이상적이다', '팔당상수원 중심의 총량제는 반대한다', '개발규제를 완화하는 총량제는 반대한다' 등 6명은 적극적인 반대의견이고,

■ '특별대책지역은 수용하지만 아닌 지역은 반대한다', '수도권정비계획법의 자연보전권역 규제를 완화하는 조건으로 찬성한다' 등 3명은 소극적 반대의

견으로 합하면 9명이 총량제에 대해 반대의견을 갖고 있었다

■ 반면에 '총량제를 개발사업 승인과 연계하기 때문에 어쩔 수 없이 수용한다', '탐탁하지 않지만 하기는 해야 한다', '하고 싶어 하는 것이 아니라 어쩔 수 없이 한다', '안 하면 환경부가 모든 개발을 불허한다', '울며 겨자먹기로 할 수밖에 없다', '특별대책 고시로 막혀있는 개발의 숨통을 열 수 있다', '총량제보다 목표수질이 더 중요하다' 등등 총량제도 규제정책이지만 지역개발을 위해 불가피한 선택이라는 소극적 찬성 의견이 11명이고,

■ '환경친화적인 개발 제도다', 바람직한 수질관리 정책이다. 배출허용 규제만으로만으로는 한계가 있다', '3대강과 형평성 문제도 있고 수질관리에 효과적이다', '과도한 규제의 문제점 보완수단이다', '수질관리의 분권화다', '개발과 수질을 같이 검토하고 대비하는 수단이다', '하려면 지금 해야 한다. 안 하면 또 10년이 지나간다' 등 적극적인 찬성의견도 11명이었다.

■ 총량제에 대한 이해관계자들의 인식은 적극적 반대와 소극적 반대, 소극적 찬성을 합하면 20명(65%)이 부정적이었지만, 그럼에도 불구하고 적극적 찬성과 환경부가 총량제를 개발사업과 연계하고 있기 때문에 울며 겨자먹기로 하기는 해야 한다는 소극적 찬성 입장을 합하면 22명(71%)으로서, 적극적 찬성도 아니고 적극적 반대도 아닌 중간적 인식과 입장을 가진 이해관계자들이 14명으로 전체의 45%를 차지하고 있다.

<총량제 추진 배경>

■ 환경부가 총량제를 추진하는 배경에 대해서는 '특별대책지역 고시의 위헌시비', '규제 위주 정책의 한계 극복', '공익과 사익, 개발과 보전의 조화' 등 특별대책지역 고시에 의한 입지규제 정책의 문제점을 보완하기 위한 수단이라 는 의견이 6건으로 가장 많았다

■ 다음은 시.군별 목표수질 기준의 재검토, 팔당호 1급수 달성, 팔당호 1급수 목표의 타당성 재검토 등 한강수계 수질관리 정책의 재정비가 목적이라는 의견과 수질관리 권한의 일원화, 기구조직 확대, 수질관리 책임의 지방분산 등 조직이기주의 때문이라는 의견이 각각 4건으로 나왔다.

■ 한강종합대책 1차 5개년 계획기간이 끝나는 2005년 말에 팔당호 목표수질 1급수 달성이 어려워진데 따른 책임 모면용이라는 의견도 2건이었다.

<총량제의 시행 가능성 전망>

■ 총량제의 시행 가능성에 대해서는 가능하다고 생각하는 의견이 6명, 지자체가 요구하는 현안사업을 환경부가 먼저 승인해주면 가능하다고 본 조건부 의견이 4명으로 대체로 총량제 시행 가능성에 대해 긍정적으로 전망했다.

■ 팔당지역 지자체와 주민단체 등 이해관계자들이 총량제에 대해서 상당한 거부감이 있지만 총량제를 하지 않으면 지역개발이 어렵다는 현실적 필요 때문에 시행 가능성에 대한 전망은 긍정적으로 보고 있는 것으로 해석할 수 있다.

■ 이와 같이 총량제를 수용하는 이유가 지역개발이기 때문에 환경부와 팔당 지자체들의 협의 과정에서 어떤 지자체는 "선 개발 승인, 후 총량제 시행"이라는 조건을 관철시키기 위해 의사결정 회의를 연기한 일도 있었다.

■ 그러나 다른 지자체와 주민단체 대표들은 이것을 심각하게 받아들이지 않고 협상과정에서 있을 수 있는 일로 평가하면서 총량제는 예정대로 시행할 것으로 보는 의견이 대체적이었다.

<총량제 시행과정의 예상되는 갈등요인>

■ 총량제 시행과정에서 예상되는 문제점으로는 복잡한 수립지침과 이행평가 지침, BOD 위주 수질관리, 안전(예비)율 산정기준의 자의성, 수질관리 기초자료 부족 등 총량제 시행계획의 준비 또는 완성도 부족으로 인한 문제발생 가능성에 대한 우려가 18건으로 가장 많았다.

■ 다음은 총량제가 개발과 보전, 공익과 사익의 조화라는 본래 목적과 달리 과다한 개발을 허용하고 사익을 추구하는 수단으로 왜곡, 변질되거나 개발이익의 소수 독점 등 개발물량 배분과정의 문제발생 가능성에 대한 우려가 11건이었고, 비점오염원 관리능력 부족으로 인한 문제 발생 가능성에 대한 우려가 9건, 총량제 시행 관련 예산, 인력의 부족으로 인한 문제발생 가능성에

대한 우려가 8건의 순이었다.

■ 이어서 너무 느슨한 목표수질, 지자체 간의 목표수질 갈등조정 기능 부재, 형평성을 상실한 목표수질 기준의 설정 등 목표수질 설정과정의 갈등으로 인한 문제발생 가능성, 관련 부처 협조부족, 운영미숙으로 인한 시행착오 등 환경부와 지자체의 총량관리 행정능력 부족으로 인한 문제발생 가능성, 환경부의 지나친 간섭, 개발(도시기본계획)과 환경(총량관리계획)의 비협조 등 행정편의주의로 인한 문제발생 가능성 등이 각각 7건이었다.

■ 그리고 총량제에 대한 홍보 부족, 내년 지방선거 과정의 총량제에 대한 주민여론 왜곡 등 총량제 시행과정의 주민참여 부족으로 인한 문제발생 가능성에 대한 우려가 5건이었고, 수질관리 기술의 진화, 목표수질 설정의 가정 변화 등 과학기술적 조건의 불확실성으로 인한 문제발생 가능성에 대한 우려가 3건이었다.

<지역발전의 형평성>

■ 이해관계자들은 특히 개발수준의 차이에 관한 지역간의 형평성 문제를 많이 얘기하면서 총량제를 시행하는 과정에서 설정하는 목표수질이 이러한 불균형 발전으로 인한 지역간의 갈등을 해소해 주는 보완수단이 되어야 한다고 강조했다.

■ 광역자치단체 차원에서는 강원도가 경기도와 지역발전의 형평성 문제를 강하게 제기했고, 팔당지역 지자체들 내부에서는 가평, 양평, 여주군이 광주, 용인, 남양주, 이천시에 비해 상대적으로 개발이 늦은 것에 대한 지역발전의 형평성 문제를 많이 제기했다.

■ 강원도와 가평, 양평, 여주군 등은 총량제 시행에 따른 목표수질 설정과정에서 현재 상태의 수질을 기준으로 하게 되면 개발의 부익부 빈익빈 현상을 초래할 가능성을 가장 우려했다. 이미 개발이 많이 진행된 경기도 내 시지역은 느슨한 목표수질을 설정하고, 아직 개발이 안 된 강원도나 군 지역은 엄격한 목표수질을 설정하면 그 동안 수질보호에 노력한 지자체들만 오히려 불이익을 보게 되고 장래의 개발기회마저 잃게 되므로 불공평하다는 것이다.

■ 이러한 불균형을 해소하는 방안으로 강원도는 상류와 하류지역 모두 동일한 목표수질을 설정하고 배출권 거래제를 도입하되, 개발을 많이 하여 수질이 나쁜 하류지역이 개발을 하지 않아 수질이 좋은 상류지역에 개발이익 상실에 상응하는 보상금을 지급함으로써 상하류 지역간의 형평성을 확보해야 한다는 의견을 제시했다.

■ 충청북도 전문가의 경우에는 물이용부담금의 주민지원사업비 배분방법 개선을 대안으로 제시했다.

<주민지원사업비의 용도와 배분기준의 타당성>

■ 1년에 700억원 정도 집행하는 주민지원사업비의 용도에 대해서도 상당히 많은 이해관계자들이 문제를 제기했다. TV, 냉장고, 운동기구 등 현재의 집행 용도를 간이 오수처리장 전기료 지원 등 수질개선 사업과 연계하는 방향으로 개선할 필요가 있다는 의견이 많았다.

■ 주민지원사업비의 배분기준에 대해서는 강원도와 충청북도가 문제를 제기했는데 현재와 같이 상수원보호구역이나 팔당특별대책지역의 거주 인구만을 기준으로 하지 말고, 법령상의 규제지역은 아니지만 환경성 검토 등으로 사실상 규제를 받고 있는 지역의 인구도 배분기준에 포함하고, 주민지원사업비도 수질개선 효과에 초점을 맞춰 규제로 인한 피해보상보다 수질보호에 따른 인센티브로 성격을 전환할 필요가 있다고 강조했다.

<총량제가 2006년 지방선거에 미치는 영향>

■ 총량제가 지방선거에 미치는 영향에 대해서는 일부 이해관계자들만이 의견을 제시했는데, 총량제 시행이 내년 선거에서 부정적인 영향을 미칠 것이라는 의견은 3명, 특별한 영향이 없을 것이라는 의견은 5명, 총량제가 지역에 도움이 되느냐 여부에 따라 다를 것이라는 의견이 2명이었다.

■ 부정적인 영향을 미칠 것으로 보는 이유는 총량제에 대한 주민들의 부정적 선입견이나 주민들이 총량제의 내용을 잘 모르기 때문이라는 의견이고, 영향이 없을 것으로 보는 이유는 정책보다 정당이 당락을 결정한다거나 특별대책지역 규제로 인한 피해주민들이 총량제에 긍정적이기 때문이라는 의

견이다.

■ 총량제가 내년 지방선거에 미치는 영향은 주민들이 총량제를 새로운 규제로 부정적으로 인식하는가 아니면 특별대책지역 고시의 문제점을 보완하는 긍정적인 규제로 인식하느냐, 중앙정부의 일방적인 규제로 인식하는가 아니면 지자체의 자율성을 존중하는 상호협력적인 규제로 인식하느냐에 따라 좌우될 것으로 보인다.

<팔당호 1급수(BOD 1 ppm) 목표수질의 타당성>

■ 총량제 시행의 전제인 팔당호 1급수(BOD 1 ppm) 목표수질의 타당성에 대해서도 많은 이해관계자들이 의견을 제시했다.

■ 팔당호 목표수질을 1급수가 아닌 2급수로 설정해도 이제는 정수기술이 많이 발전했기 때문에 수돗물의 원수로 이용하는 데 문제가 없고, 팔당호를 1급수로 유지하는 비용보다 2급수인 원수를 정수하여 수돗물로 공급하는 비용이 훨씬 경제적이라는 의견과 현실적으로 팔당호 상류 지역 주민들이 모두 이주해도 1급수 목표 달성은 어렵다는 의견이 5건이었다.

■ 수질관리는 COD, 질소, 인, 원생동물도 중요한데 BOD만을 1급수 판정의 기준으로 관리하는 것은 비합리적이라는 의견도 5건이었다.

■ 과학기술적으로 비경제적이고 비현실적인 팔당호 1급수 목표수질을 재검토하지 않는 이유는 1급수가 갖는 사회심리적 상징성 때문이라는 의견과 환경부의 무사안일 때문에 공론화가 안 되고 있다는 의견도 5건이었다.

<총량제 시행 관련 이해관계자>

■ 총량제 시행에 관련된 이해관계자는 시장.군수, 아파트 또는 리조트 개발업자, 토지소유자, 공무원, 전문가, 환경단체, 경기도, 서울시, 건교부, 수질관련 기업 등이라는 의견들이 많았다.

■ 총량제의 시행을 통해 시장.군수는 지역개발이 가능하고, 공무원은 자리가 늘어나며, 전문가는 관련 기술의 개발과 연구수요가 증가하고, 기업은 수

질관리 관련 설비수요가 증가하고, 경기도는 국비보조와 물이용부담금 지원이 늘어나는 대신에 도비부담은 감소하고, 서울시는 조정자 역할 등이 주요 이해관계라는 의견이었다.

<상대방에 대한 신뢰>

■ 이해관계자들의 정책추진 주체에 대한 신뢰도는 그 정책으로 인한 갈등 해소 가능성을 예측할 수 있는 중요한 지표가 된다.

■ 이해관계자들이 환경부를 신뢰한다는 의견은 9건이었는데, 신뢰하는 이유는 합리적인 건의는 수용하기 때문에, 장관의 리더십, 정책의 일관성, 지자체에 대한 인식 전환 등이었고 특히 곽결호장관이 수질보전국장 때부터 주민대표들과 맺은 인간관계가 환경부에 대한 신뢰의 중심이었다

■ 반면에 신뢰하지 않는다는 의견은 '장관과 실무자의 말이 다르다', '장관이 바뀌면 정책도 바뀔 수 있다' 등 '정책의 일관성이 없다'는 의견이 9건으로 가장 많고, 다음은 '환경부가 지자체를 믿지 않는다'(6건), '약속을 지키지 않는다'(5건), '건교부, 행자부 등 관계부처를 설득하는 노력이 부족하다'(3건), '개발사업 승인권을 무기로 사용한다'(2건), '소수의견을 무시한다'(1건) 등의 순이었다.

■ 전체 38건의 의견 중 76%에 해당하는 29건이 환경부를 신뢰하지 않는다는 의견이었는데 이것을 첫 번째 질문 '총량제에 대한 인식'과 연결해 보면 총량제를 수용하는 이유가 환경부를 신뢰하기 때문이라기보다 총량제를 해야 지역개발 사업이 가능하다는 현실적 필요 때문이라는 것을 다시 한 번 확인할 수 있다.

<협의회의 역할에 대한 인식>

■ 팔당호수질정책협의회(이하 '협의회'라 한다)는 환경부가 2003년 5월 팔당호 특별종합대책 고시 개정안을 입법예고하자 양평군등 경기 동부권 7개 시.군이 항의하며 발생한 갈등을 대화와 타협으로 해결하기 위해 환경부와 팔당지역 7개 시장.군수, 주민단체 대표들의 합의로 2003년 11월 출범한 민관공동 정책협의회다.

■ 협의회의 기능과 역할에 대해서는 '환경부와 팔당지역 시.군이 대등한 파트너 관계를 유지하고 있다', '개발과 보전, 공익과 사익이 상생하는 지속가능발전의 모델이다', '행정 민주화의 새로운 패러다임이다', '주민의견을 수렴하는 창구 역할이다', '환경부와 지자체, 주민 간의 성공적인 갈등조정 시스템이다', '정부와 주민이 함께 참여하는 거버넌스의 한 유형이다' 등으로 인식하고 있는 이해관계자들이 24명으로, 3명 중 2명은 협의회의 역할에 대해 긍정적으로 평가하고 있었다.

■ 반면에 팔당호 협의회가 '시장.군수와 개발업자의 이해관계만 대변한다', '특정 시.군이 주도하는 데 따른 거부감이 있다', '소수의견을 무시하는 경향이 있다', '협의회를 배제하고 환경부와 시.군이 직접 협상하는 사례도 있다', '위기관리 기능이 허술하다', '협의회의 집행기능이 환경부나 경기도 업무와 중복된다', '환경부도 때때로 부담스러워하는 것 같다' 등으로 인식하고 있는 이해관계자들이 12명으로, 3명 중 1명은 협의회의 역할에 대해 부정적으로 평가하고 있었다

■ 협의회의 바람직한 운영방향에 대해서는 '하류지역, 강원도, 개발보다 보전을 원하는 주민 등 대표성을 보완해야 한다', '협의회의 법률적인 지위를 강화해야 한다', '한강법의 한강수계관리위원회 산하 기구로 제도화해야 한다', '협의회를 공정하게 진행할 수 있는 중립적인 진행자의 선정 등 운영에 관한 기본규칙이 필요하다' 등의 의견을 제시한 이해관계자들이 16명이었다.

■ 협의회의 '수질감시 활동 등 집행기능 강화에 필요한 예산증액, 인력충원'에 대해서는 찬반 의견이 비슷했다.

<이해관계자 그룹별, 쟁점별 공통점과 차이점>

위에서 분석한 쟁점을 그룹별로 요약하면 표1과 같다.

표1: 이해관계자 그룹별, 쟁점별 공통점과 차이점

| | 팔당지자체 | 강원도 | 충청북도 | 주민단체 | 협의회 | 전문가 | 환경부 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 총량제에 대한 인식 | ㅇ안 하면 환경부가 모든 개발을 불허하니까 하지 않을 수 없다 | ㅇ지역 간의 불균형 개발을 촉진하는 총량제는 반대한다 | ㅇ총량제를 하더라도 1급수 지역은 제외되니까 큰 반발은 없다 | ㅇ특별대책지역의 개발을 위해 총량제는 불가피하다 | ㅇ지자체는 총량제보다 목표수질이 더 중요하다 | ㅇ총량제는 필요하다. 시행과정에 많은 문제가 예상된다 | ㅇ총량제는 개발과 보전의 두 마리 토끼를 다잡는 정책이다 | ㅇ3대강과 형평성 문제 때문에 한강도 의무제로 전환해야 한다 |
| 총량제 시행 가능성 | ㅇ하기는 할 것이다 | ㅇ강원도는 제외한다고 들었다 | ㅇ의무제 법 개정이 필요하다 | ㅇ하기는 할 것이다 | ㅇ하기는 할 것이다 | ㅇ하기는 할 것이다 | ㅇ하게 될 것이다 | ㅇ의견 없음 |
| 총량제 시행과정의 갈등요인 | ㅇ목표수질 설정이 어렵다<br>ㅇ기초자료, 예산, 인력 등 인프라가 부족하다 | ㅇ강원도 지역의 저개발을 심화시킬 우려가 있다 | ㅇ목표수질 설정이 어렵다<br>ㅇ예산 지원이 문제다 | ㅇ전문 인력이 부족하다. | ㅇ비점오염원 관리가 어렵다 | ㅇ기초자료, 예산, 인력 등 총량제 시행에 필요한 인프라가 부족하다 | ㅇ인프라가 부족하지만 시행하면서 개선해 나가야 한다 | ㅇ비점오염원 관리가 어렵다<br>ㅇ과다한 개발,주민 소외 등이 우려된다 |
| 지역발전의 형평성 | ㅇ개발이 안 돼 수질이 좋은 지역은 개발을 허용하고, 개발이 많이 돼 수질이 나쁜 지역은 개발을 억제해야 한다 | ㅇ하류지역의 오염배출 기득권보다 상류지역의 미래개발권을 인정해야 한다<br>ㅇ배출권거래제로 형평성을 확보해야 한다 | ㅇ물이용부담금의 주민지원사업비 배분방법을 개선해야 한다 | ㅇ특별대책지역 규제로 개발이 안된 지역은 개발을 허용해야 한다 | ㅇ개발이 안 돼 수질이 좋은 지역은 개발을 허용하고, 개발을 많이 해 수질이 나쁜 지역은 개발을 억제해야 한다 | ㅇ상류지역의 개발비용은 개발자가 부담해야 한다<br>ㅇ주민지원사업비 배분방법을 개선해야 한다 | ㅇ지역발전의 형평성을 확보하기 위한 수단이 총량제다 | ㅇ상류와 하류의 형평성을 확보해야 한다 |

<갈등해소 가능성에 대한 판단>

| | 팔당지자체 | 강원도 | 충청북도 | 주민단체 | 협의회 | 전문가 | 환경부 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 주민지원사업비 | ㅇ수질개선 사업에 써야 한다<br>ㅇ수질기준으로 배분해야 한다 | ㅇ수질개선사업비로 써야 한다 | ㅇ수질개선 사업에 써야 한다<br>ㅇ수질기준으로 배분해야 한다 | ㅇ의견 없음 | ㅇ수질개선사업비로 써야 한다 | ㅇ수질개선 사업에 써야 한다<br>ㅇ수질기준으로 배분해야 한다 | ㅇ수계관리기금 운영 중장기계획을 수립할 때 재검토하려고 한다 | ㅇ의견 없음 |
| 환경부에 대한 신뢰 | ㅇ정책의 일관성이 부족하고 약속을 지키지 않는다<br>ㅇ불신의견이 더 많음 | ㅇ소수의견을 무시한다<br>ㅇ신뢰하지 않는다 | ㅇ합리적인 건의는 수용한다<br>ㅇ신뢰한다 | ㅇ장관을 신뢰한다<br>ㅇ신뢰의견이 더 많음 | ㅇ신뢰, 불신 의견 혼재 | ㅇ정책의 일관성이 부족하다<br>ㅇ범정부적인 노력이 부족하다 | ㅇ신뢰하는 지자체도 있고 불신하는 지자체도 있다 | ㅇ장관이 바뀌면 정책이 바뀔 수도 있다<br>ㅇ중간적 입장 |
| 협의회의 역할에 대한 인식 | ㅇ지자체가 직접하기 어려운 얘기들을 대변해주는 창구역할을 한다<br>ㅇ조정기능에 주력해야 한다 | ㅇ요식행위다, 참여해 봐야 소수의 견은 무시된다 | ㅇ수계관리위원회의 조정역할을 강화해야 한다 | ㅇ환경부와 지자체의 중간에서 조정을 잘 하고 있다 | ㅇ주민·지자체·환경부 상호 간의 의사소통 창구다<br>ㅇ법적 지위를 강화해야 한다 | ㅇ한강수계관리위원회의 기능을 활성화해야 한다<br>ㅇ지자체 내의 협의기구도 필요하다 | ㅇ정부·지자체·주민의 참여적 의사결정 기구다<br>ㅇ운영방식은 조금 개선할 필요가 있다 | ㅇ대화로 문제를 해결하는 모델이다<br>ㅇ대표성을 보완할 필요가 있다 |

총량제가 단기적으로는 지역개발이라는 이해관계를 충족시키고, 장기적으로는 수질보전이라는 이해관계를 충족시키는 대안이기 때문에 양쪽 이해관계자들 모두 총량제의 시행에 합의할 가능성이 있다. 이러한 판단의 근거는 '총량제에 대한 이해관계자들의 인식'에서 팔당지자체와 주민들이 총량제를 새로운 규제라며 부정적으로 인식하면서도, 총량제를 시행하면 특별대책 고시의 적용을 배제하기 때문에 우선 당장 필요한 지역개발 사업을 위해 수용할 수밖에 없는 불가피한 입장이라는 점, '총량제의 시행 가능성 전망'에서도 가능하다는 의견과 선 개발 승인, 후 총량제 시행의 조건부 가능성 의견은 있지만, 불가능하다고 보는 의견은 없는 점 등에서 찾을 수 있다.

수질보전과 지역개발은 서로 충돌하는 이해관계 같이 보이지만 중간에 총량제라는 연결고리를 끼워 넣으면 상호보완적인 2개의 수레바퀴 또는 동전의 앞뒷면 관계로 바뀐다.

이렇게 판단하는 근거는 수질보전이 이해관계인 환경부가:

첫째, 팔당특별대책 고시에 의한 일정 규모 이상의 건축규제 등 토지이용 규제 정책만으로는 소규모 음식점과 숙박시설, 펜션 등의 난개발을 억제하는데 한계가 있고,

둘째, 날로 늘어나는 비점오염원의 오염부하량 등 한강수계의 개발압력을 막아내기에 역부족이라는 인식,

셋째, 따라서 한강특별대책의 목표수질 특히 팔당호 1급수(BOD 1 ppm) 목표수질을 달성하기가 불가능하다는 판단,

넷째, 사회가 민주화되면서 대를 위해 소의 희생을 요구하는 정책은 더 이상 추진하기 어렵고 공익과 사익의 조화, 개발과 보전의 병행, 상류와 하류의 형평성, 정부와 주민, 중앙정부와 지방정부가 함께 참여하여 수질관리의 권한과 책임을 공유하는 참여적 수질관리의 필요성 때문에

일정 부분 지역개발을 허용하여 지역주민들의 생활권과 재산권을 보호하지 않으면 주민들도 한강과 팔당호를 보호하지 않게 되고, 이렇게 되면 한강수

계의 수질보전이 어렵다는 문제의식을 바탕으로 총량제를 추진하고 있고,

다른 한편 지역개발을 주된 이해관계로 하는 팔당호 유역 지자체와 주민들은:

첫째, 특별대책 고시가 계획적인 개발을 봉쇄하고 결과적으로 음식점, 숙박시설, 펜션 등 소규모 배출시설들의 난개발을 조장하는 불합리한 규제로 변질되었다는 문제의식,

둘째, 상수원 상류지역이므로 하류지역과 같은 풍요한 개발은 어렵다 할지라도 전원도시로서 최소한의 자족기능을 갖추는데 필요한 환경친화적인 개발은 필요하다는 지역여론,

셋째, 팔당특별대책지역에서 아파트 택지조성 등의 개발 사업을 추진하기 위해서는 하수처리용량의 증설에 필요한 하수도정비계획의 변경승인이나, 환경성 검토, 환경영향평가 협의 등의 절차를 거쳐야 한다는 법적 의무,

넷째, 그러나 환경부는 지자체가 추진하는 개발 사업들을 수계별, 하천별 목표수질 달성에 문제가 없는 범위 안에서만 허용하기 위해 각종 사업들의 수질오염 기여도를 판단하기 위한 수단으로 '선 총량제 시행, 후 개발 승인'의 원칙을 고수하고 있기 때문에 팔당호 유역 지자체와 주민들로서는 '하고 싶어 하는 것이 아니라 어쩔 수 없이 한다', '환경부가 하지 않을 수 없게 몰고 간다', '안 하면 지자체가 손해다', '울며 겨자 먹기로 할 수밖에 없다' 등의 불가피한 선택으로 총량제를 수용해야 한다는 입장이다.

이와 같이 수질보전과 지역개발이 밖으로는 충돌하는 이해관계처럼 보이지만 안으로는 자신의 목적을 달성하기 위해 서로가 필요한 수단이므로 총량제 시행에 합의하는 데 특별한 장애는 없을 것으로 판단된다. 다만 총량제의 시행과 개발사업 승인의 순서를 놓고 환경부는 '선 총량제, 후 사업승인'을 주장하는 반면에 일부 지자체는 '선 사업승인, 후 총량제 시행'을 요구하며 팽팽한 긴장관계를 조성한 적도 있지만, 그렇게 심각한 수준의 갈등은 아니라는데 다른 지자체와 주민들이 대체로 동의하므로 앞으로 구체적인 시행과정에서 대화와 타협을 통해 해소 가능한 갈등으로 판단된다.

④ 제4단계 합의절차 설계

| |
|---|
| - 강원도를 제외한 나머지 이해관계자간에는 합의 가능성이 있다고 판단<br>- 강원도에 대해서는 중립적인 제3자의 진행에 의한 조정회의 (Mediation or Mediated Negotiation) 방식을 권고<br>- 나머지 지역에 대해서는 갈등완화방식 제안 |

강원도와 환경부 간의 갈등을 해소하기 위한 대화의 방법으로 중립적인 제3자의 진행에 의한 조정회의 방식이 바람직한 것으로 판단된다. 이 방식이 성공하기 위해서는 환경부와 강원도 양측 모두 자신의 주장보다 상대방의 얘기를 듣는 능력이 필요하고, 친화력과 포용력이 있는 사람을 협상 대표자로 정하는 것이 중요하다.

나머지 지역에 대해서는 갈등을 완화하기 위하여 다음 사항을 제안한다.
-팔당호수질정책협의회 조직·운영의 보완
-팔당호수질정책협의회의 회의운영에 관한 기본규칙 제정
- 한강수계관리위원회 정책참여 구조의 보완
-한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률과 시행령의 개정
-한강문화공동체 추진

⑤ 제5단계 갈등영향분석서 초안 이해관계자 공람, 수정, 최종보고서 작성

| |
|---|
| 개인별 공람 ⇒ 수정 ⇒ 초안전체 공람 ⇒ 수정 ⇒ 최종보고서 |

당초에는 이해관계자 면담내용과 분석결과를 바로 면담한 이해관계자들에게 공람하고, 이해관계자들이 제출한 수정, 보완 의견을 검토, 반영하여 최종 보고서를 제출할 예정이었으나 중간보고회 과정에서 이해관계자 면담내용을 쟁점별, 그룹별로 정리하고 면담자의 이름은 밝히지 않더라도, 이해관계자들의 의견들이 그대로 공개될 경우 발생할 수 있는 새로운 갈등을 예방하기 위해 이해관계자들의 면담내용이 요약된 분석서 초안을 모든 이해관계자들에게 배포하기 전에, 본인의 취지와 다른 발언내용의 수정, 보완 등 개인별

의견수렴 절차를 거칠 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

이 문제를 국무조정실 갈등관리혁신포럼에서 논의한 결과 분석서 초안 공람 전에 개인별 사전확인이 바람직하다는 다수의견을 반영하여 개인별 면담내용의 사전 확인을 통한 분석서 초안 내용의 1차 수정 후, 당초 예정대로 분석서 초안 이해관계자 공람, 접수의견에 따른 수정·보완, 최종보고서 작성, 최종보고회 개최 등의 순서로 일정을 진행하였다.

# 공공갈등과 참여적 의사결정

김유환(이대법학과 교수)
강상규(콜로라도 대학 정책학 연구원)
권영인(교통개발연구원 연구위원)
김선희(국토연구원 연구위원)
김은주(김&장 법률사무소 연구원)
박태순(지속가능발전위원회 갈등관리정책팀)
정익철(환경경영연구소 연구원)

# I. 참여적 의사결정의 의의

## 1. 참여적 의사결정의 개념

### 1) 본질적 개념요소

참여적 의사결정은 가장 단순하게 말하면 시민의 참여를 통하여 공공의사결정에 이르는 의사결정방법이라고 할 수 있다. 그런데 시민의 참여란 이해관계인의 참여 또는 전문가의 참여 등과 같이 특정기준에 의한 제한된 그룹 만의 참여가 아니라 이해관계의 존부나 전문성의 유무에 불구하고 일반 시민을 공공의사결정에 참여시키는 것을 말한다. 이러한 관점에서 보면 특정한 이해관계를 전제로 참여하도록 하는 청문절차나 원칙적으로 전문성에 기반하여 참여자를 선정하는 각종 자문위원회제도는 참여적 의사결정의 범주에 해당한다고 할 수 없다.

그런데 이처럼 의사결정에 있어서 시민의 참여가 이루어지는 경우에도, 참여의 방법과 참여의 정도는 매우 다양한 모습으로 나타난다. 따라서 이론적 의미에서의 참여적 의사결정은 몇 개의 범주로 나누어서 말할 수 있다.

### 2) 최광의의 참여적 의사결정

가장 넓은 범위에 있어서는 참여적 의사결정은 시민참여에 의해 공공의사결정이 영향을 받는 모든 경우라고 할 수 있다. 이 경우 참여의 방법이나 참여의 정도 등에 불문하고 의사결정을 위한 모든 시민참여를 참여적 의사결정이라고 지칭할 수 있다. 따라서 단순히 학습 및 정보제공을 위해서 시민을 참여시키는 경우에도 그것이 궁극적으로 타당한 공공의사결정을 유도하기 위한 것이라고 하면 최광의의 참여적 의사결정

의 범주에 해당된다고 할 수 있다.

### 3) 광의의 참여적 의사결정

최광의의 참여적 의사결정 가운데 단순히 홍보나 학습을 목적으로 하는 참여는 공공의사결정에 미치는 영향이 매우 우회적이라고 할 수 밖에 없다. 그러므로 최광의의 참여적 의사결정 방법 가운데 단순 정보제공 만을 위한 것과 어떤 형태이든 의견수렴(feedback)이 이루어지는 것은 구별할 필요가 있다. 이처럼 의견수렴이 이루어지는 형태의 것을 광의의 참여적 의사결정이라고 할 수 있을 것이다.

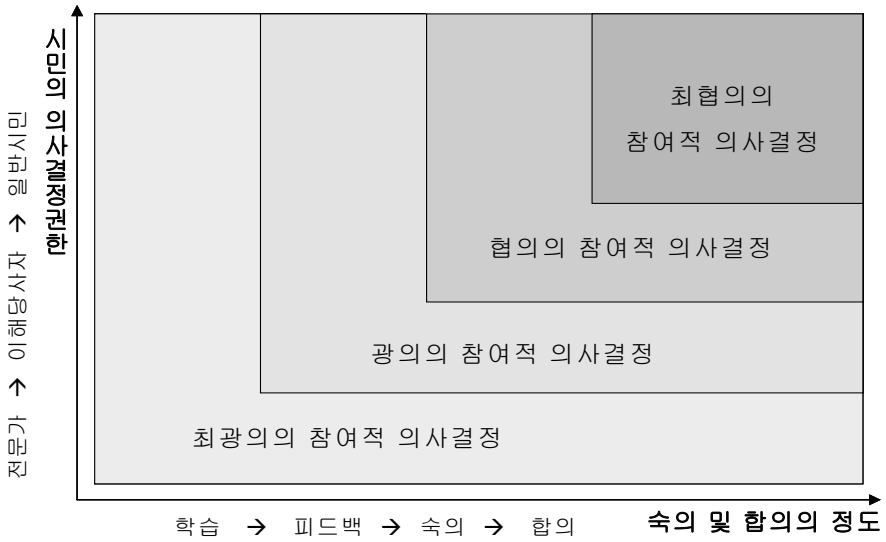
### 4) 협의의 참여적 의사결정

최광의의 참여적 의사결정 그리고 광의의 참여적 의사결정은 참여자를 일반 시민으로 상정하고 그에 아무런 제한을 두지 않는다. 따라서 이 두 개념의 참여적 의사결정에 있어서는 참여자 그룹이 특정되지 않아서 심도 있는 논의 또는 숙의(deliberation)를 할 수 없다. 따라서 일반시민과 공익을 대표할 수 있는 참여자를 특정하여 제한된 사람들을 의사결정 과정에 참여시키는 경우가 있다. 이처럼 보다 집중적으로 의사결정에 관여하여 시민의 의견을 공공의사결정에 반영할 수 있도록 하는 경우를 협의의 참여적 의사결정이라고 할 수 있을 것이다.

### 5) 최협의의 참여적 의사결정

협의의 참여적 의사결정에는 선발된 사람들이 단순히 논의나 숙의과정에 참여하는 경우와 선발된 사람들이 정기적이고 보장된 참여에 의해 합의에 이르도록 하는 경우를 구별할 필요가 있다. 전자의 경우 의사결정에 직접 참여가 보장되지 않으나 후자의 경우는 의사결정에 대한 직접적인 참여가 보장되고 의사결정을 위한 논의과정도 정기적으로 이루

어지게 된다. 후자의 경우 이를 최협의의 참여적 의사결정이라고 할 수 있을 것이고 참여적 의사결정의 가장 궁극적인 구현형태가 된다.




<그림 55> 참여적 의사결정의 구분과 영역

### 6) 제도적 의미의 참여적 의사결정

그런데 현재 입법이 추진되고 있는 “공공기관의 갈등관리에 관한 법률”은 참여적 의사결정을 중요한 갈등관리기법으로 채택하고 있기 때문에, 이 법 시행 후에는 참여적 의사결정에 대한 개념을 막연히 이론적으로만 규명하는 것으로 충분하지 아니하고  제도적인 측면에서 이 법이 말하는 “참여적 의사결정”의 범위가 어디까지에 해당하는지를 보다 명확히 규명하여야 할 필요가 있다.

이 법은 갈등관리를 위한 법이므로 갈등관리를 위하여 기존의 제도와 구별되는 새로운 참여에 의한 의사결정방법의 범위를 어느 정도 까지로

설정할 것인가 하는 점에 대한 고려가 필요하다. 갈등관리에 있어서 최광의의 참여적 의사결정 즉, 각종의 홍보와 정보제공,학습 등도 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 따라서 보다 효율적인 홍보와 정보제공,학습의 방법을 개발하는 것이 갈등관리를 위해 긴요한 측면이 있다. 그러나 단순히 일반시민을 상대로 하는 홍보와 의견수렴을 제도적 의미의 참여적 의사결정으로 인정한다는 것은 “공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)”이 규정하는 참여적 의사결정의 필요성에 비추어 적당하지 않은 점이 있다. 동 법안은 “갈등의 예방과 해결을 위하여 사회적 합의의 형성 등이 중요한 요인으로 판단되면” 참여적 의사결정을 채택할 수 있는 것으로 하고 있다.

그러므로 동법안이 말하는 참여적 의사결정은 이론적 의미의 협의의 참여적 의사결정이 되어야 할 것으로 본다. 협의의 참여적 의사결정에는 궁극적으로 참여그룹이 의사결정에 직접 참여하는 경우(최협의의 참여적 의사결정)와 숙의 내지 협의에 그치는 경우가 다 포함된다.

참여그룹이 의사결정에 직접 참여하는 경우, 행정결정을 책임지고 있는 행정기관은 이루어진 의사결정이 헌법이나 법률에 위배되는 등의 특별한 사정이 없는 한 참여적 의사결정을 존중하여 행정결정을 하여야 한다. 이에 반하여, 참여그룹이 숙의 내지 협의 정도의 참여적 의사결정에 이르는 경우에는 최종적인 의사결정은 숙의 내지 협의 내용을 존중하여야 하되 행정기관이 숙의 내지 협의와 관련된 해석이나 판단권을 유보하기 때문에 행정기관은 최종의사결정권을 가지게 된다. 그러나 숙의 내지 협의의 내용에 현저히 위반되는 의사결정을 하는 것은 역시 신의성실의 원칙을 위반한 것으로 부정적인 법적,정치적 판단을 받을 수밖에 없다. 또한 최협의의 참여적 의사결정의 경우 이루어진 의사결정이 행정기관 만이 아니라 참여적 의사결정에 참여한 모두를 구속하는 힘이 강하지만, 숙의 내지 협의에 그치는 참여적 의사결정의 경우, 기껏해야 사실판단 부분에 대해서만 합의가 이루어지고 정책결정에 관해서는 의견수렴의 의미를 벗어나지 않으므로 행정기관을 구속하는 정도가

크지 않다.

## 2. “공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)” 상의 참여적 의사결정의 특징

“공공기관의 갈등관리에 관한 법률”이 규정하고 있는 바에 따라 제도적 관점에서 “참여적 의사결정”의 범주에 해당하는 것이 무엇인가 하는 점을 분명히 하기 위하여서는 참여적 의사결정이 다른 공공의사결정과 어떠한 점에서 차이가 있는가 하는 점을 먼저 파악할 필요가 있다.

첫째, 참여적 의사결정에 있어서의 참여자는 일반시민이다. 행정절차나 자문위원회제도 등 기존의 행정참여제도는 시민을 대상으로 하는 것이 아니라 이해관계인이나 전문가 등 제한된 그룹을 대상으로 하는 것이다. 그러나 참여적 의사결정은 이해관계의 유무나 전문성의 유무 등으로 참여자를 제한하지 아니하고 일반 시민의 의견을 의사결정에 반영하고자 하는 점에서 본질적인 특징이 있다. 참여적 의사결정에서는 오히려 문제되는 사안에 대해 의견을 가진 자를 적극적으로 발굴하여 의사결정에 참여시키고자하는 방향성을 가지고 있다.

둘째, 참여적 의사결정은 시민의 참여를 전제로 하면서도 시민의 intensive engagement를 가능하게 하는 것을 핵심적인 내용으로 한다. 그러므로 아무런 제한 없이 일반 시민을 상대로 하는 의견수렴은 참여적 의사결정에 해당하지 아니하며 한정된 선발된 사람들을 대상으로 의견교환이 가능한 수준의 논의과정이 있어야만 참여적 의사결정이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 참여적 의사결정은 일방적인 교육,홍보, 불특정 다수의 공중을 상대로 하는 의견수렴이나 여론조사 또는 논의과정을 생략한 의견조사나 여론조사 등을 배제하는 개념이라고 할 수 있다.

셋째, 참여적 의사결정은 다수결 원칙을 맹신하지 않는다. 오히려 원칙적으로 만장일치를 추구한다. 물론 경우에 따라서 만장일치에 의한 의사결정의 원칙에 변용을 가할 수 있으나 참여적 의사결정의 본질적 지향점은 만장일치에 의한 의사결정이라고 할 수 있다.

## 3. 참여민주주의 및 숙의민주주의와 참여적 의사결정

참여적 의사결정은 참여민주주의를 구현하는 방법 중의 하나이다. 참여민주주의를 구현하는 방법에는 여러 가지가 있지만 참여적 의사결정은 다른 참여민주주의의 구현방법에 비해 다음과 같은 특징이 있다.

첫째로, 참여적 의사결정은 공공부문의 문제점을 지적하기 위한 시민참여가 아니라 합의를 통하여 공공부문의 문제를 해결하는데 기여하기 위한 시민참여를 그 내용으로 한다. 따라서 참여적 의사결정에서 시민은 자기 주장을 관철하려고 하기 보다 자기 주장과 이해를 다른 주체의 주장과 이해에 비추어 조정하고 사회적 합의를 형성하려고 노력하여야 한다.

둘째로, 참여적 의사결정은 참여 만이 아니라 숙의를 중요시하는 시민참여라는 점에서 특징이 있다. 이런 측면에서 보면 참여적 의사결정은 숙의민주주의(Deliberative Democracy)와 밀접한 관련이 있다. 요컨대 참여적 의사결정은 피상적인 민주주의 방식에 의한 의사결정이 아니라 충분한 검토와 논의 토론을 거쳐 참여자들의 민주적 선택을 통해 의사결정이 이루어진다는 점에 특징이 있다.

## 4. 합의 형성적 참여로서의 참여적 의사결정

참여적 의사결정은 숙의과정을 핵심적인 의사결정의 계기로 삼는 동

시에 합의에 의한 의사결정을 지향한다. 즉 사회구성원 간의 합의형성(Consensus Building)을 통하여 갈등을 예방하거나 해결하고 공공의사결정을 해나간다는 것이 기본적인 방향이다. 따라서 참여적 의사결정에서는 합의형성을 위한 여러 가지 협상기법 등이 동원된다.

이러한 합의형성의 방법론은 숙의의 방법론과는 사뭇 다르다 숙의과정은 공동체의 공공선을 위하여 참여주체의 선호변경을 위한 논의를 전개하는데 초점을 두는데 비해 합의형성과정에서는 참여주체의 고정된 선호 하에서 각 참여주체에게 가장 중요한 이해관계를 지킬 수 있게 하면서 각 참여주체에게 실질적으로 덜 중요한 이해관계를 양보하게 하여 합의를 형성해 나가는 것을 기본 방법론으로 한다.

# II. 공공정책과 참여적 의사결정

## 1. 논의의 배경

본 장의 목적은 공공정책과정에서의 참여적 의사결정이 왜 필요한지에 대해서 알아보는데 있다. 원래 참여적 의사결정은 정책분석을 위한 방법론적 도구로서 1990년대 초반 Peter deLeon(1990; 1997), Frank Fischer(1993, 2003), 그리고 John Dryzek(1990) 등에 의해 제시되었다.

그 출현배경은 정책결정을 위한 정보나 지식을 제공하는 정책분석이 정책엘리트의 기술적/(실증주의적) 과학적 방법들에 의해 독점됨으로 실제 정책의 내용이 사회(시민) 가치를 제대로 반영하지 못할 뿐만 아니라 정책실패의 중요 원인이 되고 있다는 자성에 있었다.

Dewey의 실용주의, 참여적 민주주의 이론, 그리고 Habermas의 비판철학 특히 그의 “이상적 구술상황 (ideal speech situation)” 개념에 철학적 바탕을 두고 있는 참여적 의사결정은, 입법과정이나 행정절차에 있어서 청문 또는 공청회등과 같은 형식적 시민참여가 아닌 그들의 삶에 영향을 미치는 공공정책의 형성과 결정과정에 대화적 민주주의(Dryzek, 1990)라는 방법을 통해 직접적으로 참여할 수 있는 방법과 조건을 고안함에 목적을 둔다.

이런 방법과 절차의 고안으로 궁극적으론 정책형성에 있어서 절차적 합리성을 증진시킴과 동시에 정책형성과정에 정책사안과 관련된 광범위한 의견을 포함시킴으로서 내용적으로 보다 개선된 정책을 생성함으로 현대 정책학의 창시자라 할 수 있는 Lasswell이 제시한 정책분석(또는 정책학)의 원래 목적인 ‘사회의 민주화’에 기여함을 의도한다.

오늘날 우리사회에 있어 이러한 참여적 의사결정에 대한 필요성은 최근 공공정책과정을 둘러싼 상황변화에서 찾을 수 있을 것이다. 정부에 의해 마련된 여러 공공정책들의 집행과정을 보면, 이들 정책들의 대상이 되는 시민들이나 사회단체들이 자신들의 이익이나 추구가치, 또는 정부정책들에 내재된 문제점들과 관련하여 자신들의 독자적 목소리를 내고 있으며, 이로 인해 정책의 시행주체, 해당정책의 대상이 되는 시민들, 그리고 시민단체들간의 갈등이 심화되고 있다.

정부의 공공정책 표류현상은 공공정책의 수립에 필요한 자원으로서 다양한 가치, 이해, 그리고 정책문제에 대한 해석들이 사회에 산재해 있음에도 불구하고 이러한 것들이 실제 공공정책의 형성이나 결정과정에서 반영되지 못한 것에 의미한다고 할 수 있다.

Giddens(1991)나 Beck(1992)은 공공정책과정의 이러한 현상을 "반성적 근대화과정(reflexive modernization)" 또는 "위기사회(risk society)"의 출현 등으로 표현하고 있다. 이들에 의하면 이런 현상의 동인은 정부의 공공정책들이 이들의 대상이 되는 시민들의 가치를 반영하지 못함으로 그들의 삶이나 그 삶의 터전인 사회적, 자연적 환경의 안정성을 보장하지 못한다는 시민들의 주관적 평가에 있다고 한다. 그렇기에 이들 시민들의 공공정책의 집행과정에의 관여는 정부의 정책문제에 대한 인식과 기존의 정책결정의 절차, 방법, 그리고 도구들을 전환시킴으로서 자신들의 목소리를 정책에 반영하고자 하는데 목적이 있다고 설명한다.

이렇게 오늘날 공공정책과정에서의 혼란의 원인의 하나는 기존의 정책형성과 결정에 필요한 정보를 제공했던 정책분석방법이 해당정책과 관련된 가치나 정보 등을 폭넓게 고려하지 못한데 있다고 할 수 있다. 따라서 이런 문제를 감소시킬 방법론적 도구로서 참여적 의사결정에 대한 고려가 필요하다고 할 수 있다.

## 2. 공공정책과정을 둘러싼 새로운 상황

이 장에서는 참여적 의사결정의 필요성을 보다 구체적으로 알아보기 위해, 최근 공공정책과정의 상황변화와 이 상황에서 환경갈등 등의 사회갈등의 의미, 갈등의 전개과정, 그리고 그 결과 등을 구체적으로 설명하고자 한다. 이를 바탕으로 공공정책과정에서 혼란을 야기한 원인의 하나로서 기존의 정책평가와 이를 수행하는 정책전문가의 역할 등을 검토하고 새로운 공공정책 환경에서 기대되는 정책분석의 내용과 이를 행하는 전문가의 역할이 무엇인지를 알아보고 이런 역할과 관련 참여적 의사결정의 필요성을 제시하였다. 마지막으로, 새로운 정책형성과 결정의 방법론적 도구로서 참여적 의사결정의 도입으로서 기대되는 효과가 무엇인가를 경험적 연구들에 바탕을 두고 제시하였다.

최근 새만금간척사업, 경부고속전철사업, 한탄강댐건설사업 등의 대형국책사업에서 보듯, 정부의 공공정책과정을 둘러싼 상황이 변하고 있다. 정부의 정책형성과정에서 배제되었던 해당사업의 지역주민들이나 환경단체 등의 사회단체들이 정책집행을 필요로 하는 문제상황에 대해 정부의 이해와 상이한 해석을 가지고 공공정책의 집행과정에 관여하여 무엇이 문제상황인가에 대한 “사고적(ideational)” 또는 “정의적 (definitional)” 갈등을 일으키고 있다. 이런 이유로 공공정책의 집행과정이 문제상황의 의미나 그 해결방법과 관련된 공공정책의 형성이나 결정과정이 되고 있으며, 더욱이 다양한 관련주체들의 관여로 정책결정을 위한 활동들이 정부내 정책결정 통로밖으로 확장되고 있다. 이처럼 정책문제에 대한 상이한 해석들간의 갈등은 정부의 기존 정책결정수단들에 의한 영향보다는 관련주체들간의 상호작용(interaction)에 의해 영향을 받고 있는 실정이다.

이렇게 공공정책과정에서 참가자들의 범위가 확대되고 정부의 문제상황에 대한 정의와 상이한 대안적 해석들이 나오게 됨으로 사고적 또는 정의적 갈등이 나타나는 배경에 대하여 다양한 해석들이 이루어지고 있

다. 세계화의 진전이나 급진적 개인주의의 성장 등으로 공공정책문제를 보는 시각의 변화와 사회의 민주화와 지방자치제의 실현으로 정치적 기회구조의 변화 등 거시적 시각의 해석들이 분분하다. 그러나, 기본적인 이유는 참여자들이 갖는 인식론적 근거(epistemic 또는 frame of reference: 가치, 이념, 규범등)가 상이함으로 인한 문제상황의 의미에 대한 해석이 다르기 때문이다(강상규, 2005a).

Foucault(1972)에 의하면 이런 인식론적 근거는 규범적 룰로서 문제상황을 이해하고 해결하는데 있어 일정한 사고패턴과 행동방향을 구축하게 한다. 한 예로 동강댐건설사업의 경우를 보면, 환경과 사회와의 관계를 보는 인식론적 근거의 차이로 건교부, 해당사업의 지역주민, 그리고 환경단체들은 동강댐 건설과 관련된 상이한 해석(담론)들을 제시하였다. (표 2-1 참조)

건교부는 현대산업주의와 실증주의(positivism)에 바탕을 두고 환경과 사회와의 관계를 이해함으로써 물은 경제발전을 위한 산업활동과 시민생활의 유지를 위한 자연자원(수자원)이며, 이는 과학과 기술을 통하여 개발하고 통제할 수 있다고 인식하고 있었다. 이런 물에 대한 인식을 근거로 할 때, 물관리에 있어서 문제는 산업화과정의 진전과 시민의 삶의 질의 향상으로 계속적으로 용수수요는 증가하고, 더불어 산업화와 도시화의 진전으로 시민들의 재산가치의 증가는 홍수방지를 필요로 하나 국토의 자연적 조건은 안정적 용수의 공급과 홍수예방을 어렵게 한다는 것이다. 그럼으로 건교부의 물관리의 목적은 시민의 삶과 산업발전을 위한 용수의 안정적 공급과 시민재산을 홍수로부터 보호하는 것이고 국토의 자연적 조건을 고려할 때, 이 목적을 달성할 수 있는 최적의 정책적 수단은 동강댐과 같은 다목적 댐의 건설이였다. 이런 물관리의 목표와 관련하여 건교부는 자신의 정체성(identity)을 공익의 제공자로 인식하여왔다.

하지만 해당사업의 지역주민들에겐 댐건설예정지는 그들 삶의 터전이었다. 동강의 지형적, 지질적 조건과 과거 중앙정부의 공공정책의 집행과정에 관한 경험적 또는 지방적(local) 지식을 바탕으로 댐건설을 판단할 때, 동강댐건설은 역류, 안정성, 그리고 부채등의 이유로 지역주민의 삶의 터전을 파괴하는 즉 생존권을 위협하는 문제로 인식되어졌다. 이런 문제인식을 바탕으로 할 때, 지역주민들은 자신들의 정체성을 정부정책에 대한 희생자로 규정할 수밖에 없었으며, 생존권의 확보와 삶의 안정성을 유지하기 위하여 공동행위를 통한 댐건설의 저지(또는 지지)에 집중할 수밖에 없었다.

지역주민들과는 별도로, 환경단체들에겐 1990년대 초반 유입된 '지속가능한 발전'이라는 새로운 인식론적 토대는 환경문제에 대한 이해의 전환을 가져오는 계기가 되었다. 환경문제는 단순히 산업화과정에서 파생된 공해문제가 아니라 지금까지 우리 사회의 발전과정을 구조화한 가치관 즉 산업물질주의의 문제로 인식되기 시작하였다. 산업물질주의는, 이들 환경단체에 의하면, 대량생산 대량소비 사회의 구현을 목표로 하는데, 이 목표를 위하여 공급위주의 자원이용형태가 사회체제, 정치체제, 그리고 개인의 삶의 행태에 내재화되였다. 이런 인간중심적이고 자연의 지탱능력을 고려하지 않은 자원이용행태가 바로 환경문제의 주원인이라는 것이다. 이런 환경문제에 대한 이해의 전환으로 환경단체들은 자신들의 역할을 기존의 자원이용행태를 지탱하는 가치관을 변화시켜 지속가능한 사회의 구현을 위한 새로운 가치관을 정부의 정책, 산업계의 활동, 그리고 시민의 삶의 방식에 확립시켜 나가는 것으로 인식하고, 환경운동은 환경사고 후 시민저항운동뿐만이 아니라 새로운 가치관을 확립시키기 위한 가치관적 시민운동으로 인식하였다. 이런 이유로 환경단체들은 가치관적 시민운동을 이끄는 가치관적 압력단체의 역할을 수행하게 되었다. 환경단체들이 지속가능한 발전이라는 새로운 인식론적 토대를 바탕으로 동강댐건설을 바라보면, 문제는 물은 유한자원으로 이를 올바르게 사용할 때 지속가능한데, 정부는 이런 유한자원을 절약하

고 효율적으로 사용하기 위한 방법들의 고려없이 단지 댐의 건설을 통하여 수자원을 계속적으로 개발하고 공급하는데 초점을 두고 있어 물의 낭비, 더 나아가 자연의 파괴를 초래하고 있다는 것이다. 그럼으로 환경단체들이 동강댐 건설사업 결정과정에 관여하게된 목적은 정부의 물관리패턴의 전환을 통한 생태계의 보전에 있었으며, 이 목적을 위한 수단은 동강댐 건설의 저지를 포함한 댐건설계획의 백지화와 댐건설계획의 원활한 수행을 위해 마련된 댐건설촉진법의 입법화 저지였다.

<표 2-1> 동강댐건설관련 갈등당사자들의 담론들

| 구 분 | 건교부 | 지역주민 | 환경단체 |
|---|---|---|---|
| 인식론적 근거 | 현대산업/실용주의 (수자원) | 경험적/지방적 지식 (지형적, 지질적 조건과 지역별 차별) | 지속가능발전 |
| 문제상황 정의 | 물부족과 홍수 | 역류, 안정성, 부채 | 내재적, 심미적, 문화적 환경가치의 파괴 |
| 목 적 | 수자원공급과 홍수방지 | 생존권보호 | 환경보전 |
| 수 단 | 댐건설 | 댐건설에 찬성/반대 | 댐건설 저지 |
| 정체성(Identity) | 공익제공자 | 희생자 | 가치관적 압력단체 |
| 전략적 규범 | 홍수안정 vs. 불안정 | 삶의 안정 vs 불안정 | 파괴 vs. 보전 |
| 수자원관리 형태 | 공급위주 | | 수요관리 |

자료: 강상규(2005), Reflexive Idea, Argumentative Struggle, and Institutional Change, p.189.

이렇듯 공공정책과정에서 해당정책에 영향을 받는 관련주체들의 다양한 해석의 출현과 이에 비롯된 정의적 갈등은 정책결정활동의 성격을 변화시키고 있다. 기존의 공공정책과정을 보면, 무엇이 문제상황인가가 정부에 의해 이미 정의되였기에 정책결정의 성격은 주로 이의 해결을 위한 최적의 수단을 찾는 기술적 문제였다. 그러나 다양한 해석들의 출

현으로 정의적 갈등을 야기시킨 새로운 정책환경에선 정책결정의 성격이 이런 상이한 해석들을 어떻게 조율하여 문제상황에 대한 합의된 해석과 이의 해결방법을 도출하는가 하는 사회적/정치적 문제로 전환되였다. 하지만 이런 정책결정의 성격전환과 관련하여 노출된 심각한 문제는 정의적 갈등을 해결하고 합의된 공동의 해석이나 그 해결방법을 도출하기 위한 방법론적 도구가 결여되어 있다는데 있다. 그럼으로, 상이한 문제상황의 해석들이 충돌하는 공공정책과정에서 참가자들의 논쟁과정은, 자신들만의 해석을 정당화시키고 상대방의 해석을 부정하려는 해석들간의 '경쟁과정' 또는 헤게모니 쟁탈전이 되고 있다 (강상규, 2005b).

즉, 공공정책과정에서 참가자들의 논쟁과정은 그들의 문제상황에 대한 해석을 전략적으로 전파시켜 다른 참가자나 참관자들(여론)이 문제상황을 자신들의 해석과 같이 이해하게 하고, 이들의 위치를 자신들의 해석을 지지하게 고착화시키는 과정이다. 이런 이유로, 참가자의 특정해석이 사회적으로 광범위한 승인을 획득하여 공공정책과정에서 이 해석을 지지하는 지배적 사회네트워크를 형성하였을 때, 이 해석은 공론이 되고 기타 해석들은 해당정책문제와 비연관적인 것으로 간주되어 배재되어진다.

이렇게 공공정책의 결정이 해석들간의 역학관계에 의해 결정됨으로 인해 동강댐건설사업처럼 지역주민과 환경단체가 연합하고 이들의 해석이 사회적으로 지지를 받아 공론이 되었을 경우에는 정책의 결정이 이루워지지만, 새만금사업처럼 해석들간의 역학관계가 균형을 이루고 있으면 공공정책과정에서 정의적 갈등은 지속되고 정책결정은 표류되어진다. 더욱이 공공정책과정에서 참가자들의 상이한 해석들간의 헤게모니 경쟁은 정책의 표류만이 아니라 지역공동체의 파괴, 정부간 갈등의 심화, 그리고 정부와 시민사회와의 불신등의 심각한 사회문제를 야기시키고 있다. 대부분의 공공정책사업에서 보듯 대상이 되는 지역공동체에 있어 주민들간의 친밀한 유대관계는 생존권에 대한 상이한 이해를 바탕

으로 한 정책사업에 대한 찬반으로 인하여 적대관계로 전환된다.

예를 들어 동강댐사업의 경우, 영월주민들은 댐건설에 찬성하는 수몰민들을 경제적 보상을 노리는 투기꾼으로 치부하고 수몰민들은 영월주민과 환경단체가 댐건설반대를 위하여 동강의 생태와 관련된 정보를 왜곡하였다고 비난하였다. 이런 적대적 관계는 동강댐건설계획의 백지화 이후에도 계속 유지되고 있다. 또한 지역의 실정을 고려하지 않은 중앙정부의 독단적 문제상황해석과 권위적 정책결정방식에 대응하여 지자체나 지역주민에 의해 제기된 생존권과 관련된 해석들은 중앙정부(해당사업주체)에 의해 자신의 문제인식을 정당화시키기 위해 '지역이기주의'로 치부되어지고 이런 행태로 인하여 중앙정부와 지자체간의 갈등과 불신은 심화되고 있다. 정부간 갈등과 별도로, 공공정책과정에 있어서 정부와 시민단체는 자신들만의 문제상황에 대한 해석을 정당화시키고 상대방의 해석을 비판하는데 치중하여 공통된 사회발전목표를 찾기 위한 양자간 협력적 관계를 조성하는데 실패하고 있다.

## 3. 공공정책분석의 새로운 의미와 참여적 의사결정

최근 대규모 국책사업등 공공정책의 집행과 관련하여 공공정책과정에서 정의적 갈등이 출현하고 심화되게 된 근본적 원인을 보다 구체적으로 규명해보면, 공공정책문제 자체에 내재된 복잡성, 불확실성의 증가에도 이유가 있지만, 더 큰 원인은 공공정책을 형성하는데 바탕이 되였던 정책분석의 실패에 있다고 할 수 있다. 구체적으로 말하자면, 공공정책과정에서 정책분석 이란 정책의 형성과 집행을 위한 지식을 개발하고 제공하는 활동이라고 정의할 수 있는데, 기존의 이런 정책분석을 통해 제시된 지식들(예를 들어 타당성분석이나 환경영향평가등)이 자체의 정확성과는 별도의 사회적 '연관성'이나 '수용성'이라는 측면에서 심각한 문제를 갖고 있다는 것이다.

현재 대부분의 공공정책의 수립과 관련된 정책분석들은 정부내/외의 전문가들에 의해 행해지며, 정책분석에 있어 이들 전문가들의 연구의 핵심은 경험적(empirical and quasi-empirical) 연구방법을-- 예를 들어, 다중회귀분석, 비용/편익분석, 수학적 시뮬레이션 모델, 시스템분석 등-- 사용하여 정책수립을 필요로 하는 사회현상에 내재하는 문제의 원인과 결과간의 인과관계를 규명하는데 있다. 이렇게 얻어진 인과관계에 관한 지식들을 바탕으로 문제가 되는 사회현상의 해결을 위한 대안이 검토되고 이 대안들의 효과가 예측되어진다. 이런 연구활동들은, 전문가들의 인지여부와 상관없이, '논리적 실증주의(logical positivism)'의 원칙에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 즉, 전문가들은 가치중립적 관찰자로서 본인의 주관적 가치뿐만이 아니라 사회현상에 내재된 다양한 가치들이나 규범적 요인들을 배제하고 오로지 사실적 요소와 이들간의 관계를 규명하는데 초점을 두어야만 정책수립을 필요로 하는 사회현상에 관한 과학적인 지식을 찾을 수 있다는 것이다.

이렇게 논리적 실증주의의 원칙에 바탕을 둠으로서 정책분석과정에서 나타나는 일반적 현상의 하나는 정책분석을 하는 전문가와 사회상황과의 격리라고 할 수 있다. 즉 전문가들의 정책분석활동이 '가치-사실 분리' 원칙에 바탕을 둠으로서 특정 공공정책의 대상이 되는 시민들의 가치, 선호, 요구, 필요에 대한 고려가 배제된 체 제한된 사실변수간의 인과관계를 바탕으로 하여 결정되어진 목표를 달성하기 위한 효율적이고 효과적인 '수단'을 강구하는 기술적 형태의 지식을 강구하는데 집중되고 있다. 이러한 정책분석에 의해 생산된 지식이 갖는 일반적 문제는 실제 정책분석이나 정책결정은 가치판단과 밀접한 관련을 가지나 이런 판단에 아무런 기준을 제시하지 못한다는 데 있다 (deLeon, 1994; Torgerson, 1986).

예를 들어, 댐건설과 관련 용수공급량, 용수수요량, 홍수조절능력등과 관련된 정책분석활동이 실제 댐건설과 관계된 다양한 가치들(실제 건교

부와 환경단체들의 갈등의 원인이 되었던 사회발전의 목적이나 목표)과 관련하여 어떤 가치를 추구할 것인가와 관련된 판단기준이 되지 못하고 있다. 이런 이유로 많은 정책학자들은 논리적 실증주의에 바탕을 둔 전통적 정책분석활동이 가치를 배제한 과학적이고 객관적 지식의 강조로 인해 공공정책을 통해 구현하고자 하는 규범이나 가치들에 관한 논의절차 자체를 봉쇄하고 도리어 기존의 지배적 가치나 역학관계(예를 들어 정부와 시민사회간의 관계)를 강화하는 수단으로 전락할 가능성을 우려하고 있다(Dryzek, 1990; Danziger, 1995).

전통적 정책분석의 이같은 한계의 상당부분은, 사회조합주의이론(social constructivism)등의 후기실증주의적(post-positivistic) 이론이 설명하듯, 정책수립을 필요로 하는 사회현상들 자체에 대한 잘못된 이해에서 비롯된다. 정책분석의 대상이 되는 사회현상의 의미는 자연과학에서 탐구하는 자연현상들처럼 정형화 또는 고착화된 것이 아니라 우리의 인식론적 근거(frame of reference: 가치, 이념, 문화등)에 의해 해석되어지고 언어체계를 통하여 표현되어진 것이다. 따라서 상이한 인식론적 근거에 바탕을 두었을 때 동일한 사회현상도 다양하게 해석되고 표현되어질 수 있다.

정책수립을 위한 사회현상을 설명하는 과학적 지식이라는 것도 실제에 있어 이 현상을 설명하는 객관적 해석이 아니라, 특정 인식론적 근거에 바탕을 둔 하나의 해석적 주장이라고 할 수 있다. 이런 연유로 공공정책과정은 참가자들의 상이한 인식론적 근거에 의해 다양하게 해석된 사회현상에 대한 주장들의 논쟁 과정이며, 정책수립을 위한 지식은 논리적 실증주의에 바탕을 둔 과학적 방법이 아니라 참가자들간의 대화적 상호작용에 의해 얻어지고, 정책결정이란 이런 논쟁을 통하여 얻어진 지식을 바탕으로 사회적으로 합의된 의미를 정책수립의 대상이 되는 사회현상에 부여하는 것이다.

정책수립을 필요로 하는 사회현상과 정책결정의 의미에 대한 이러한 이해는 정책분석의 내용의 변화와 이를 행하는 전문가의 새로운 역할을 요구한다. 기존 전문가의 역할은 사회현상과 격리된 위치에서 과학적 방법에 의해 이 사회현상에 내재된 인과관계를 규명하고 이를 바탕으로 사회현상의 의미와 이의 해결방안을 제시하는 것이었다. 하지만 사회현상이나 정책결정의 의미에 대한 이해의 변화는 전문가의 위치가 사회현상에서 격리가 아닌 이 사회현상 속으로 참여를 요구하고 있다. 이런 참여를 통한 정책분석의 핵심은 (1) 어떻게 사회현상이 관련주체들의 인식론적 근거의 차이에 의해 주관적으로 상이하게 해석되어지는지, (2) 이런 주관적 해석들간에 논쟁과정은 어떠하고, (3) 이 논쟁과정에서 결과를 왜곡시키는 제도적 장애(또는 역학관계)는 무엇이며, (4) 이 논쟁과정에 관련주체들의 상이한 해석들이 공평하게 제시되고 이를 바탕으로 보다 민주적인 대화를 통하여 정책결정이 이루워지도록 하는 방법론적 절차는 무엇인가를 규명하는데 있다.

요약하면, 기존의 정책분석에 있어 전문가의 역할이 이미 설정된 목표를 달성키 위한 최적의 수단을 제시하는 것이라면, 이젠 문제상황에 대한 관련주체들의 상이한 해석들을 취합하고, 이를 바탕으로 문제상황에 대한 관련주체간 상호조사와 학습이 이루어져, 문제상황에 대한 정의와 그 해결방법에 대해 교육된(informed) 선택이 가능하도록 절차적 규칙과 메카니즘을 설계하는 것이 정책분석에 있어 주요임무라 할 수 있다.

이렇게 정책 전문가의 역할의 변화는 이를 수행할 방법론적 도구를 필요로 하는바, 이 새로운 도구에 요구되는 것은 정책의 형성과 결정단계에서 이 정책에 영향을 받는 다양한 관련주체들을 참여시켜 상이한 정보와 가치등을 교환하고 평가 (특히 전문가와 일반시민간) 할 수 있게 대화를 활성화시킬 절차나 상황을 제공할 수 있어야 하다는 것이다. 이런 이유에서 정책 전문가의 새로운 역할을 위한 방법론적 도구로서

참여적 의사결정방법이 필요하며, 이 참여적 의사결정을 사용함으로서 정책전문가의 지위는 이제 정책과정에서 관련주체간의 “대화의 촉진자”이며 동시에 “사회학습의 촉진자”로서 기능하게 된다.

## 4. 참여적 의사결정의 효과

오늘날 공공정책과정에서 정의적 갈등의 출현으로 어떻게 이 갈등을 해결하고 합의된 문제정의와 그 해결방법 을 도출하느냐에 대한 관심의 고조는 공공정책과정 자체의 기능에 관한 새로운 이해를 필요로 하고 있다.

위에서 언급했듯이, 정책수립을 필요로 하는 문제상황과 이의 해결방법은 우리가 사회적으로 이 문제상황을 어떻게 해석하느냐에 따라 구체화되며, 이런 해석의 방향은 그 사회에 존재하는 다양한 인식론적 근거(frame of reference)에 영향을 받는다. 이렇게 일정한 인식론적 토대에 근거하여 관련문제를 해석하고 구체화한 것을 담론(discourse)이라고 정의하는데, 특정시점 특정정책분야에 있어 지배적 담론은 이 분야의 관련정책문제의 의미와 관리수단을 제공하고 조직과 관리절차를 정비하는데 영향을 미친다. 그럼으로 특정정책분야에 있어 기존의 지배적 담론에 의해 조직화된 공공정책과정의 기능은 이 담론에 내재된 문제상황의 인식과 그 해결방법을 현실화하는데 있다. 하지만 최근 공공정책과정에서 보듯 대안적 정책문제해석들과 그 해결수단이 제시됨으로 정의적 갈등이 심화되고 기존의 지배적 담론이 조직화 기능을 상실한 상황에서 공공정책과정의 기능은 문제상황의 정의와 그 해결방법을 재조직화(structuration)하고 동시에 이를 정책관리 행위에 제도화(institutionalization) 시키는 데 있다(강상규, 2005a).

이런 조직화와 제도화 기능은 공공정책과정의 사회적 학습과정, 구조화(constitutive) 능력, 제도적 능력고양(institutional capacity building)

과정 이라고 다양하게 정의되는데, 실제 이런 능력은 공공정책과정에서 어떻게 정책수립과 집행에 필요한 지적 자원(지식이나 정보), 사회적 자원(신뢰적 사회관계), 그리고 정치적 자원(공동으로 정책을 수행할 수 있는 정치적 역량)을 동원하느냐의 여부에 달려있다(Healey et al., 2003).

바로 이점에서 참여적 의사결정의 효과를 기대할 수 있다. 즉, 공공정책과정에 다양한 관련주체들의 참여와 이들간의 대화를 촉진시킬 수 있는 조건과 절차를 마련함으로서, (1) 참여자들의 다양한 가치와 견해를 정책형성과정에 포함시킴으로서 정책문제와 관련된 주제의 범위를 규정할 수 있으며 (달리 표현하면, 갈등의 소지를 사전에 예방하며), (2) 참가자들 스스로 자신들의 주관적 견해와 상이한 견해가 있음을 인지하여 문제상황에 대한 이해의 폭이 확장됨(상호적 사회학습)과 동시에 자신의 견해를 수정할 수 있는 가능성이 증대하고, 또한 상대방 입장에 대한 이해의 증가는 서로간의 신뢰를 증진시킬 수 있으며, (3) 이런 사회학습과 신뢰관계를 바탕으로 정책수립의 대상이 되는 문제상황에 대한 정의와 해결방안에 대해 교육된 선택을 할 수 있다. 더욱이 시민들이 자신의 삶에 영향을 미치는 공공정책과정에 참여하여 자신의 입장과 견해를 피력하고 정책결정에 영향을 미칠 기회가 주어짐으로 (4) 정부의 정책결정과정에서의 소외감이 줄며, 달리 표현하면, 정부에 대한 신뢰가 증가하고, (5) 정부의 정책결정과정의 투명성과 책임성이 증대되고, 종국적으로 (6) 참여민주주의의 정착화에 기여할 수 있다. 이런 의미에서 Fiorino(1990)는 참여적 의사결정의 효과를 수단적, 내용적, 그리고 규범적 효과로 구분하여, 공공정책과정에 시민들의 참여로 인하여 갈등을 해소하고 신뢰를 구축함으로 정책형성과 집행을 원활히 하고, 내용적으로 보다 개선된 정책결정을 내릴 수 있으며, 건강한 민주사회를 구축하는데 기여할 수 있다고 주장한다.

이런 참여적 의사결정의 기대 효과들은 실제 참여적 의사결정이 공공

정책과정에 활용된 사례들에 대한 연구들에 의해 검증되어지고 있다. 참여적 의사결정이 활성화된 미국에 있어서, 공공정책과정에 이 방법이 활용된 실제 사례들에 관한 연구들은(Kathlene and Martine, 1991; Sabatier and Brasher, 1993; Fischer, 1993), 참여적 의사결정방법으로 인하여 정책수립과 관련된 보다 광범위한 정보를 취득할 수 있고, 참여자들의 정책수립을 필요로 하는 문제상황에 대한 정책지향적 학습을 고취시키고, 정책결정과 관련하여 개인의 이기적 경제이익의 추구를 극복하고 공익에 대한 시민들의 책임감을 고양시킬 수 있다고 제시하고 있다.

Renn과 그 동료 연구자들에(1993) 의하면, 참여적 의사결정에 의하여 시민들의 정책결정과정에 참여를 증진함으로서 정책대안들에 내재된 기술적/정치적 측면들에 대한 학습과 이들 대안들과 이 대안들에 의해 기대되는 결과에 대해 시민들 자신의 가치와 선호도에 바탕을 두고 평가하고 토론할 기회를 증진시킴으로서 공공정책과정의 민주화에 기여한다고 한다. 15개 중소도시의 도시재개발계획수립과정에 참여적 의사결정을 활용한 결과에 대한 Berry와 그의 동료들의 연구는(1993), 참여적 의사결정이 시민들의 참여를 증진시킴으로 시민들의 그들 삶의 터전인 도시에 대한 애향심을 고취시키고, 정부행정의 정당성을 증가시키며, 정부조직의 권위가 강화된다고 주장한다. 또한, 공공정책결정과정에 참여적 의사결정이 이용된 239개의 실제사례에 대한 Beierle와 Cayford (2002)의 최근 연구에 의하면, 이 정책결정방법의 활용으로 시민의 다양한 가치에 보다 상응하는 내용적으로 개선된 정책을 생산할 수 있으며, 갈등의 해결, 정부와 시민들간의 신뢰관계의 증진, 그리고 정책문제에 대해 시민의 이해를 높히는데 도움을 주고 있다고 한다.

하지만 이러한 긍정적 효과에도 불구하고 공공정책과정에서 참여적 의사결정이 활성화 되지 못하는 이유에 대해서 Beierle와 Cayford는 아직도 공공정책과정을 주관하는 정부부처가 공공정책의 결정을 기술적인

문제로만 인지하여 기존의 정책결정방법에 의존하고 있으며, 시민의 참여를 정책결정에 있어서 혼란을 야기하는 장애물로 생각하고 있기에 참여적 의사결정은 기존정책결정방법의 최소한의 보조방법으로 인지하고, 더욱이 어떻게 시민들을 정책과정에 참여시킬지 그 방법에 대한 이해가 결여되어 있는데 있다고 설명한다.

# Ⅲ. 참여적 의사결정을 위한 기초 분석

참여적 의사결정 설계에서 가장 중요한 요소 중 하나는 이해관계자 및 다양한 계층의 일반인들이 의사결정 과정에 참여할 수 있는 참여적 틀을 마련하는 것이다.

참여는 그 자체로 민주적 수단으로 활용될 수 있지만, 다양한 목소리를 정책결정과정에 반영하고 참여자로부터 전문지식과 새로운 대안을 마련한다는 점에서 정책적 효과 측면에서도 많은 장점을 갖고 있다. 하지만, 잘못 계획된 참여방식이 적용되었을 경우 혹은 의사결정 과정에서 참여 자체에 강조점을 주는 경우, 자칫 정책 결정의 지연과 비효율성을 수반하는 경우도 있다. 따라서 참여적 의사결정의 성패여부는 대상별, 시기별로 어떤 참여방법을 적용하느냐에 달려있다.

## 1. 참여적 의사결정 방법의 선택시 고려사항

참여방법 설계 및 디자인은 과학이라기보다는 예술에 가깝다라고 한다. 공공정책의 의사결정과정에서 참여의 방법을 적용할 때 고려되는 몇 가지 특성을 살펴보기로 하겠다.

### 1) 참여적 의사결정 선택 시 고려될 수 있는 주요 특성

우선, 기존 제도나 법령내 의사결정절차(Institutional decision-making procedures and statutory frameworks)를 확인하여야 한다. 예를 들어, 공공사업의 경우, 환경영향평가를 수행하도록 규정되어 있고 갈등관리 기본법에서 제시한 주민 및 이해관계자 참여에 대한 규정을 이해하고 실행하여야 한다. 기존의 주민 및 이해관계자 참여 제도를 무시하고 이와 별개의 독립된 참여적 의사결정 과정을 진행하는 것은 향후 문제를

유발할 가능성이 높다. 따라서 기존 제도나 법령에서의 참여적 의사결정 절차에 대해 명확히 숙지하여야 한다.

둘째, 문제의 복합성 및 불확실성(Complexity, uncertainty and indeterminacy)에 대한 파악이 중요하다. 공공정책 및 사업 진행 시 발생할 수 있는 갈등과 예기치 못한 위험에 대한 분석이 필요하다. 문제의 복합성 및 불확실성에 대한 사전분석을 통해 이에 대한 준비와 대비책을 마련해야 한다.

셋째, 이슈의 경과와 역사(History of the issue)에 대한 분석이 필요하다. 공공정책을 둘러싼 이슈를 명확히 분석하여야만 이슈에 맞는 논의를 진행할 수 있기 때문이다.

넷째, 이슈에 대한 대중의 인식(Public perceptions of policy)을 파악하여야 한다. 일반인들의 이슈에 대한 이해도가 떨어지거나 직접 참여적 의사결정 과정에 참여하는 당사자들이 이슈에 대한 이해가 떨어진다면, 참여적 의사결정과정 첫 단계에서 학습 부분이 상대적으로 많이 소요되어야 한다.

다섯째, 공공정책에 대한 참여적 의사결정에 소요되는 시간과 예산(Time and costings)을 명확히 해야 한다. 제한된 시간과 예산을 가지고 장시간 소요되거나 예산이 많이 소요되는 참여적 의사결정을 진행할 수 없기 때문이다. 모든 공공정책의 의사결정과정에서 여유있고 충분한 시간과 예산이 지원된다면 가장 효율적인 방법으로 참여적 의사결정을 적용할 수 있지만, 그렇지 못하다면 계획된 시간과 비용에 맞춘 참여적 의사결정을 선택해야 한다.

여섯째, 지리적 범위와 지방색(Geographical scale and national variations)에 대한 파악이 있어야 한다. 광역단위나 한 지방에 국한된

사업이나 정책에 대해서 전 국민이 참여하는 의사결정 방법을 택할 필요는 없다. 또한, 지역적 특색을 고려하는 것도 중요한 요소가 될 수 있다.

2) **참여 단계별 고려사항** (Creighton, 2000, p153)

공공정책에서의 참여적 의사결정은 장기간이 소요되는 복잡하고 어려운 과정이다. 따라서 각각의 단계별로 체크리스트를 준비하여 확인하는 것이 중요하다.

(1) 의사 분석(Decision analysis) 단계

첫째, 참여적 의사결정에서 결정할 의사가 무엇인지 명확히 한다. 결정할 의사가 무엇인지를 명확히 하지 않는다면 참여적 의사결정을 통하여 내려지는 결론이 불분명한 경우가 발생할 수 있다.

둘째, 참여적 의사결정 단계를 3~4 단계로 구분하여 각 단계별로 결정하고자 하는 목표를 분명히 한다. 또한, 각 단계별로 결정된 사항에 대한 이해관계자의 수용성을 확인하는 과정이 필요하다. 각 단계별 결정사항에 대한 수용성이 미진할 경우 다음 단계로 진행하지 않고, 문제의 원인을 파악하여 다시 전 단계를 반복 실시하는 것이 중요하다.

셋째, 이해관계자 및 일반 국민의 참여가 필요한지, 필요하다면 어떤 목적인지를 분명히 한다. 정책의 성격 및 유형에 따라 참여하는 이해관계자가 달라질 수 있다. 또한, 이해관계자 참여의 목적이 정책의 효율성을 위한 것인지, 추후에 발생할 수 있는 갈등을 미연에 방지하는 것인지 아니면 참여자체에 의미가 있는 것인지를 명확히 구분할 필요가 있다.

(2) 주민 참여 계획(Public participation planning) 단계

첫째, 의사결정과정의 각 단계에서 주민/이해관계자의 참여를 통하여 이룩하고자 하는 것이 무엇인지를 분명히 한다. 각 단계별로 참여의 목적과 단계에서 확인하고 얻고자 하는 목표는 구분되어야 한다.

둘째, 이해관계자(internal and external)를 확인한다. 참여 계획 단계에서 가장 중요한 것은 이해관계자를 파악하는 것이다. 하지만, 모든 이해관계자가 참여적 의사결정에 참여할 수는 없다. 따라서, 참여적 의사결정에 직접적으로 참여할 수 있는 이해관계자는 선별하고, 직접적 참여기회를 갖지 못하더라도 매체 - 예를 들어, 인터넷이나 전화, 설문 등 -를 통하여 간접적으로 참여할 수 있는 방법도 고려되어야 한다.

셋째, 의사결정 과정의 각 단계에서 사용될 수 있는 방법과 기술들을 확인하고 다양한 참여자의 욕구를 고려한다.

넷째, 사용될 수 있는 방법/기술들을 계획과 연결시킨다.

(3) 실행계획(Implementation planning)

각각의 시민참여 활동 실행계획을 세운다. 실행계획은 각각의 참여적 의사결정 방법에 따라 달라진다. 예를 들어, 합의회의의 경우, 수개월간의 조정위원회와 예비모임을 계획하고 본회의에 임하게 된다.

<표 3-1> 합의회의 사전모임 계획 및 일정

| | | |
|---|---|---|
| **1차 조정위원회** | ·기획 내용 검토, 조정위원 역할 정리, 주제와 이해관계가 있는 집단 목록 작성, (시민패널 촉진자 선정), 자료집 준비 검토. | 본 회 의 6 개 월 정도 전 |
| **공 청 회** | ·주제와 관련해 이해관계가 있는 집단들을 중심으로 공청회를 개최할 수도 있다. | |
| **시민패널 모집** | ·해당 주제에 대한 합의회의 개최 사실과 시민패널 모집을 알리는 광고(중앙과 지방 일간지에). | |
| **2차 조정위원회** | ·전문가패널 후보 명단 작성 및 접촉, 시민패널 선정. | |
| **1차 예비모임** | ·시민패널 소개, (촉진자 소개), 기초 지식 제공, 주요질문 선정, 전문가패널 구성에 대한 제안(시민패널). | 2-3개월 전 |
| **3차 조정위원회** | ·주요 질문 검토, 주요 질문에 답변할 전문가 추천. | |
| **2차 예비모임** | ·주요 질문에 대한 토론, 세부 질문사항 정리, 추천된 전문가패널 구성 승인. | 1 개 월 전 |

### 3) **참여적 의사결정의 단계별 목적 및 적용**

(1) 학습(education)및 정보제공(information provision)

어떤 문제가 발생했고, 어떤 문제가 발생하는지 등의 단순한 사실을 알리는 목적으로 특별한 메카니즘을 이용하지 않고 다양한 매체를 통한 전달방법이다.

(2) 정보제공(information provision) 및 피드백(feedback)

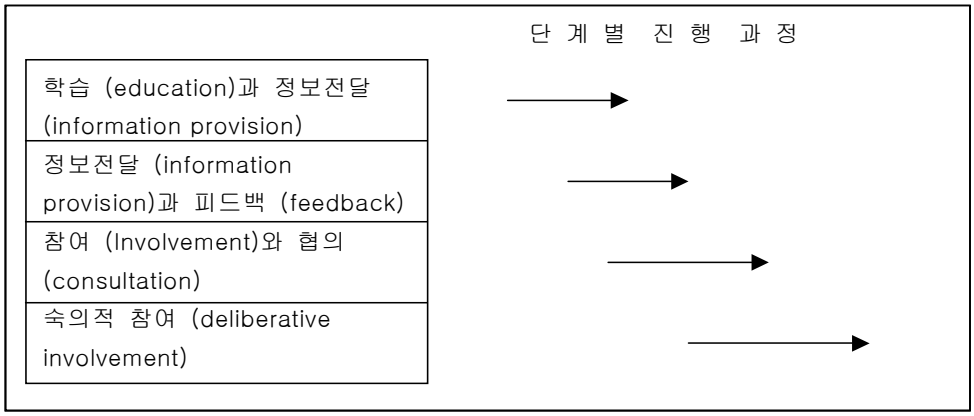
일반인 및 이해당사자를 대상으로 의사결정 주체가 어떤 문제의 제안이나 관련 질문에 대해 대상자로부터 의견을 구하는 과정이다.

(3) 참여(Involvement)와 협의(consultation)

다양한 형태의 방법을 통해 참여자가 주어진 장소에 함께 모여 대면을 통해 의견을 주고받는 행위로 전문가나 일반인들 상호간의 이루어지는 커뮤니케이션 행위이다.

(4) 숙의적 참여(deliberative involvement)

일정기간 일반인과 이해당사자, 혹은 전문가가 정책 형성과 의사결정에 영향을 줄 수 있는 내용을 심도있는 토론과 숙의를 통하여 결정하는 행위이다.




<그림 3-1> 공론화 단계별 진행 과정에 따른 참여 방법

## 2. 참여적 의사결정 단계와 적용

일반적으로 효율적인 참여적 의사결정방법을 적용하기 위해서 전체 과정을 5 단계로 나누어 추진한다.

1단계는 준비단계로 참여적 의사결정의 운영원칙에 대해 확립하고,

2단계에서는 의사결정 방식을 선정하고 참여적 의사결정으로 논의할 대상영역을 정한다.

3단계에서는 본격적 참여 과정으로 이해관계자, 전문가, 일반시민이 체계적 틀 속에서 숙의를 통해 논의를 실시하는 단계이고

4단계는 참여적 의사결정을 통해 도출된 결론을 평가하고 사회적 수용성을 확인한다.

5단계에서는 전 단계들을 통해 도출된 참여적 의사결정 결과를 종합적으로 검토하고, 이를 정부에 보고한다.

<표 3-2> 단계별 참여적 의사결절 추진역할 및 임무

| 단 계 | 역 할 | 임 무 |
|---|---|---|
| 1단계 | 사전 준비 | 의사결정 운영 원칙 확립, 신문 및 방송 통한 의사결정 활동 홍보 |
| 2단계 | 예비 조사 | 의사결정 방식 선정, 논의 대상영역 선정 |
| 3단계 | 참여적 의사결정 진행 | 참여자 선정, 숙의적 의사결정 방식 활용, 사회적 확산 |
| 4단계 | 논의 결과 평가 | 논의 결과 평가, 사회적 수용성 확인 |
| 5단계 | 결론 도출 및 평가 | 결과의 종합 및 검토, 정부 보고, 언론 발표 |

### 1) 1단계: 사전 준비 단계

(1) 참여적 의사결정방법 운영 원칙 확립

참여적 의사결정을 주체하는 기관은 먼저, 공론화에 대한 운영 원칙을 설정한다. 논의 시작단계에서의 운영원칙 설정은 참여적 의사결정 과정을 통하여 도출되는 결과에 영향을 미친다. 예를 들어, 참여적 의사결정 기본원칙 - 정보 및 절차의 투명성, 의사결정과정의 공평성, 이해당사자 및 일반국민 참여, 논의의 심사숙고성 - 들을 의살결정 진행 과정에 어떻게 전달할 수 있는지, 어떠한 방법론들을 적용했을 때 기본원칙들을 철저히 지킬 수 있는 것인지, 논의 과정 중 발생할 수 있는 위험(risk)이나 불확실성(uncertainty)은 어떠한 것들이 있고 이를 사전에 발견해내고 최소화 할 수 있는 방법은 어떠한 것들이 있는지를 사전 검토하는 절차를 갖는다.

참여적 의사결정에 대한 운영 원칙 확립과 동시에 의사결정 과정을 통하여 도달하고자 하는 목표 설정도 중요하다. 의사결정을 통해 달성하고자 하는 목표를 무엇에 두느냐에 따라, 의사결정의 방향 설정이나 적용 가능한 참여 방법이 달라지기 때문이다. 다수 사람들의 참여에 그 목적을 둘 경우, 참여와 참여를 통한 사회적 학습 자체에 비중을 두는 참여적 의사결정 방식이 채택될 수 있지만, 참여적 의사결정을 통하여 합의된 최적의 안을 도출하는 것이 목적이 되었을 때는 합의형성에 필요한 방법론들이 적용되기 때문이다. 따라서 참여적 의사결정 과정을 통해 도달하고자 하는 목표 달성에 적절한 참여방법 설정('Fitness-for-purpose')은 참여적 의사결정의 핵심과제라 할 수 있다.

(2) 참여적 의사결정 활동 홍보

참여적 의사결정 활동에 대한 홍보는 공공정책의 공론화에 대한 대중

적 관심을 유도하기 위해 필요하다. 공공정책에 대한 일반 대중들의 관심을 유도하고, 일반인들의 참여를 유발함으로써 일반인들의 다양한 의견을 들을 수 기회를 많이 가지는 것 또한 중요하다.

여러 방송매체 및 인터넷을 활용하여 참여적 의사결정에 대한 여론을 확산하고, 공개회의를 통하여 참여적 의사결정에 대한 소개와 추후 진행될 의사결정 과정에 대해 일반 시민들에게 설명함으로써 시민들의 관심과 참여를 유도할 수 있다. 또한 공개회의는 참여적 의사결정 과정의 투명성을 드러내는 주요한 지표가 될 수 있다. 공개회의를 통하여 일반인이 생각하는 새롭게 전개될 공공정책의 문제점을 발견할 수 있다.

국가단위의 공공정책의 경우, 공개회의를 지역을 순회하며 개최하게 된다면, 중앙단위에서 이루어지는 참여적 의사결정의 단점을 극복하고 전국적 이슈로의 확산을 기할 수 있다. 1단계를 마친 참여적 의사결정 진행 주최에서는 그동안의 활동에 대해 워크샵 등을 통하여 일반시민에게 알리고, 1단계에 대한 평가를 실시한다. 이러한 평가 절차는 다음단계에 적용할 방법론을 재검토할 수 있는 기회를 제공하고 1단계에서 추진한 의사결정 과정에 대한 사회적 수용성을 확인할 수 있다.

### 2) 2단계: 예비 조사 단계

(1) 참여적 의사결정 방식 선정

최근 국내·외에서는 의사결정과정에서의 참여방법에 대한 많은 연구가 이루어져왔다. 특히, 공공정책과 관련한 참여적 의사결정 방법에 대해서 영국, 스웨덴 등 서구 유럽을 중심으로 많은 연구와 논의가 진행되어왔고, 실제로 이를 적용하고 있다. 하지만, 이론적 연구를 토대로 실질적 참여적 의사결정 과정에 적용했을 때 많은 어려움을 직면하게 됨을 외국의 사례를 통하여 볼 수 있다. 이러한 이유로 어떠한 방식의

참여적 의사결정 방법을 선택할 것인가는 공공정책 의사결정의 성패를 좌우한다. 참여적 의사결정 방식 선정에 있어서 고려하여야 할 사항은 다음과 같다.

○ 어떻게 이해당사자와 일반국민이 가장 적절하고 효율적으로 참여적 의사결정 각 단계에 참여할 수 있는가?
○ 참여적 의사결정 단계에서 적용할 여러 방법론을 어떻게 운영하고 정책결정 실행과정에 반영할 수 있을 것인가?
○ 국민 및 이해당사자를 바탕으로 한 참여적 의사결정 방식을 통하여 나온 결론을 어느 정도 신뢰하고 적절하다고 평가할 수 있는가?

또한, 참여적 의사결정 방식 선정과 관련된 다음과 같은 구체적인 선택기준이 마련되어야 한다.

| | |
|---|---|
| ○ 참여의 목적은? | 정보전달, 협의, 숙의적토론, 참여자체 |
| ○ 참여하는 범위는? | 지역, 광역, 국가 |
| ○ 참여적 의사결정을 통하여 찾아내고자 하는 것은? | 문제발견, 대안 발견, 결과에 대한 평가, 최적의 안 도출 |
| ○ 의사결정 과정에 참여하는 참여자의 폭은? | 개인, 소그룹, 그룹 전체 |

위의 질문들에 대한 분석을 토대로 각 단계별로 적용할 참여방법에 대한 논의가 전문가를 중심으로 진행되어야 한다. 그러나 참여적 의사결정을 진행하는 과정에서 발생하는 여러 사항과 가변요소를 고려하여 다양한 방법들을 유연하게 적용할 필요가 있다.

일반적으로 교육, 정보제공, 피드백, 협의, 숙의적 참여방식이 의사결정 과정에 모두 포함되어야 한다. 참여적 의사결정 과정은 이러한 다양

한 수준의 참여방법이 적절하게 활용되었을 때 효율적 성과를 기대할 수 있다. 일반적으로 일방향성 커뮤니케이션을 통한 낮은 수준의 참여방식은 의사결정 초기단계에 이슈에 대한 대중의 인식을 확산하고 공공정책에 대한 이슈 및 관심을 유도하기 위해 활용할 수 있는 방법이며, 양방향성 커뮤니케이션을 통한 높은 수준의 참여방식은 2단계 참여방법 적용단계에서 심도 있게 활용될 수 있는 방식이다.

(2) 논의 대상 영역의 선정

참여적 의사결정을 진행하는 주체에서는 논의의 대상을 명확하게 규정지어야 한다. 예를 들어, 방사성폐기물 처분에 관한 참여적 의사결정을 실시한다고 가정해 보자. 방사성폐기물의 정의와 분류에서부터 기발생한 방사성폐기물뿐만 아니라, 추후 원자력발전소 가동으로 인해 발생할 모든 방사성폐기물량에 대한 분석을 토대로, 각각의 방사성폐기물을 어떻게 안전하게 저장할 것인지, 중장기적으로 어떠한 처분방식이 타당한 것인지에 대한 논의 대상을 선정하고 논의를 추진하는 것이 바람직하다.

외국의 경우에도 같은 방사성폐기물 처분에 관한 참여적 의사결정을 실시하고 있지만, 각 국가에서 시행하고 있는 참여적 의사결정방법에서 논의 대상은 확연히 구별된다. 영국의 경우는, 저준위 방사성폐기물을 제외한 모든 방사성폐기물의 관리정책에 대해 참여적 의사결정 방법이 진행되고 있고, 캐나다는 고준위폐기물에 한정하여 참여적 의사결정 방법을 진행하고 있다. 독일은 고준위폐기물 중에서도 부지선정방식에 대한 참여적 의사결정을 진행하였다. 자칫 논의 대상의 확대나 축소는 참여적 의사결정 과정을 어렵게 하거나 그 의미를 축소케 할 가능성이 있다.

참여적 의사결정의 주체 및 대상에 대한 논의도 함께 이루어져야 한

다. 참여적 의사결정 과정에 누가 참여하며, 참여적 의사결정 과정을 누구에게 알리고, 누구를 대상으로 할 것인지에 대한 영역을 결정한다. 참여적 의사결정에 참여하는 대상은 각기 다른 지식을 갖고 의사결정 과정에 참여하게 된다. 따라서 과학, 기술, 사회경제, 윤리 분야 등에 전문지식(specialist knowledge)을 갖고 있는 전문가나 이해관계자, 그리고, 경험이나 일반적 상식으로 문제를 인식하고 판단하는 일반지식(lay knowledge)을 갖고 있는 시민이나 일반인들에 대한 구분은 이들을 어떤 방식으로 참여시키느냐, 혹은 참여과정에서 어떤 역할을 할 수 있는지에 도움을 준다.

### 3) 3단계: 참여적 의사결정 추진

(1) 참여자 선정

1단계에서 일반 시민을 대상으로 일반인들이 이해하고 있는 공공정책에 대한 의견과 견해를 수렴하는 과정이라면, 2단계에서는 이해관계자 및 전문가, 시민대표가 체계적 참여 및 토론 방식을 통하여 숙의적 여론을 형성하는 단계라 할 수 있다. 따라서 이 단계에서의 참여자 선정은 무엇보다 중요하다. 또한 참여자 선정기준을 설정하고, 숙의적 토론방식에 참여하는 소수의 이해관계자나 전문가는 각 집단을 대표할 수 있는지에 대한 검증 작업이 필요하다.

(2) 숙의적 참여방식 적용

90년대부터 선진국을 중심으로 기존의 참여방식이 안고 있는 문제들을 극복하는 새로운 방식의 참여기법이 활용되었다. 대표적 예가 시민배심원제(citizens' jury), 합의회의(consensus conference), 공론조사(deliberative opinion poll), 공동사실조사(joint-fact finding)이다.

시민배심원제, 합의회의, 공론조사 방식은 전문가와 일반시민이 함께 참여하는 숙의적 참여방식으로 정책 결정 과정에서 활용할 수 있는 방법들이다. 3단계에서 진행되는 참여적 공론화 과정은 공론화의 사회적 확산을 위해 TV중계나 인터넷 매체 등을 활용하여 공개적으로 진행하는 것이 바람직하다. 실례로 서구에서 여러 차례 적용되었던 공론조사는 지역 및 국가 방송사에서 생중계하는 사례가 많다.

#### 4) 4단계: 논의 결과 평가 단계

3단계에서는 다양한 다수의 참여자들이 함께 참여적 의사결정 방식을 통하여 충분한 대화와 토론을 실시한다. 하지만, 진행 과정 중 발생할 수 있는 여러 위험요소를 사전에 충분히 예측하고 분석해서 원활한 진행이 이루어 질 수 있도록 준비되어야 한다.

4단계에서는 참여적 의사결정을 통하여 논의된 내용에 대해 전문가의 검토가 필요하고, 특히 일반인들에게 공개하여 일반시민들의 의견을 수렴하는 피드백 작업, 즉 평가의 단계를 거쳐야만 한다. 중간평가를 통하여 사회적 수용성이 낮다고 판단될 때에는 문제의 원인을 분석하고, 잘못 적용되었던 사항에 대해 다시 적용할 수 있는 유연성 확보가 필요하다. 중간 평가 과정을 거치고 않고, 바로 결과를 도출하고 정부에 보고하고 발표했을 때는 결과의 내용에 대한 사회적 수용성이 낮을 가능성이 높고 이는 또다른 사회 갈등을 일으킬 소지가 있다.

#### 5) 5단계: 결과 도출 및 평가

3단계, 4단계에서는 전문가 및 이해관계자, 일반 시민을 대상으로 하는 숙의적 토론방식 등 다양한 형태의 참여 방법을 적용하였지만, 5단계에서는 그동안 논의된 결론을 검토하고 최종 합의사항을 도출하는 작업이 진행되고, 도출된 합의사항을 정부에 보고한다.

각기 다른 방식의 논의 과정을 통하여 도출된 안이 몇 가지로 구분될 경우에는 이 중 하나의 안을 도출하는데 필요한 기술적 분석 방법을 적용하게 된다. 예를 들어, 다기준분석(Multi-criteria analysis)은 논의를 통하여 도출된 몇 개의 안에서 최적의 안을 찾아내는 방법들이다. 다기준분석은 개인들의 가치가 다원화되고 의사결정에 영향을 미치는 주제들의 수가 증가하는 상황에서 공공부문의 의사결정을 해결하기 위한 방안으로, 상충적으고 다양한 척도로 측정된 평가기준을 통해 추출된 대안 중 최적의 대안을 추출하는 데 용이한 장점을 가지고 있다.

공공정책에 대한 참여적 의사결정 방법은 다양한 형태의 참여 기법과 방식을 적용함으로써 다양한 계층의 일반인을 포함, 이해관계자, 전문가가 개인 혹은 그들이 속해있는 집단의 의견을 전달하고, 숙의적 토론을 통해 서로 다른 의견을 조율하여 합의에 이르는 과정이다. 참여적 의사결정 설계 시 중요한 것은 정형화된 형식의 틀에 맞춰서 디자인하는 것보다 유연(flexible)하면서도 결론에 대해서는 열려있는 자세가 필요하다.

# Ⅳ. 참여적 의사결정의 유형과 적용

## 1. 시민참여(Public Involvement)의 다양성

공공기관의 정책 및 사업 등과 관련하여 지속가능한 발전을 강구하고 그 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하기 위하여 여러 나라에서 다양한 시민참여방법들이 연구·적용되어 왔다. 그러한 참여방법들은 참여의 주체나 방법 및 효과의 면에서 서로 상이한 것으로서 공공기관이 실시하려는 정책이나 사업의 특성에 따라 보다 효과적인 방법을 선택하는 것은 매우 중요하다.

아래에 제시하는 유형들은 미국, 영국, 덴마크, 호주 등을 중심으로 공공갈등의 예방 및 해결을 위하여 사용되어 온 결과 일반적인 형식을 갖추게 된 것들로서 참여적 의사결정 방법을 설계하는 데 하나의 지표가 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 참여의 방법들은 매우 다양하며 정형화된 틀이 요구되는 것은 아니다. 또한 이를 사용하는 공공기관의 목적에 따라 여론의 확인, 정책이나 사업의 결정, 구체적인 방법의 선택 등과 같은 상이한 논의를 위해 이용될 수 있는 것으로서 실제로 동일한 유형의 방법이 상이한 목적으로 사용된 예도 흔히 발견된다. 그러므로 이러한 참여방법들은 다양한 기준으로 유형화할 수 있다.

현재까지 각국에서 활발히 사용되어 오고 있는 시민참여 방법들을 중심으로, 그 성질 상 가장 보편적으로 사용되는 목적에 따라 그리고 그것이 가지는 구성원적 특징에 따라 분류하였다. 이는 여러 가지 시민참여방법들의 성격을 이해하고 각 상황에 따라 적절한 참여방법을 선택하거나 또는 새로운 참여방법을 설계하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

<표 4-1> 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 분류

<table>
<tr><th>시민참여의 유형</th><th colspan="2">목 적</th><th>예 시</th></tr>
<tr><td rowspan="6">1) 일반적 시민참여<br>- 최광의의 참여적 의사결정 중 협의의 참여적 의사결정을 제외한 참여의 유형<br>- 갈등영향 분석 후 참여적 의사결정 방법이 이용될 사안으로 판단된 사안에는 단독으로 적용될 수 없음</td><td rowspan="5">(1) 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여<br>- 정보제공·교육을 목적<br>- 일반시민의 의견수렴 기회는 없거나 매우 적음</td><td>전단, 팜플렛, 홍보책자, 비디오테이프 등의 자료배포</td></tr>
<tr><td>뉴스자료 배포</td></tr>
<tr><td>대중매체에의 광고</td></tr>
<tr><td>인터넷 웹사이트 운영</td></tr>
<tr><td>공공장소에의 자료전시</td></tr>
<tr><td>(2) 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여<br>- 정보제공·의견수렴(숙의없는)을 목적<br>- 일반시민의 의견반영의 기회는 적음</td><td>Open House 운영</td></tr>
<tr><td rowspan="9">2) 참여적 의사결정<br>- 협의의 참여적 의사결정 유형<br>- 공공의사결정에 실질적으로 영향을 미침<br>- 보장된 숙의과정을 포함</td><td rowspan="2">(1) 여론확인을 목적으로 하는 참여<br>- 시민적 여론에 대한 숙의<br>- 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영됨</td><td>공청회</td></tr>
<tr><td>여론조사</td></tr>
<tr><td rowspan="7">(2) 정책에 대한 숙의를 목적으로 하는 참여<br>- 정책의 형성을 목표로 숙의<br>- 숙의 후 도출된 결과가 정책에 반영됨<br>- 반드시 합의를 목적으로 하지는 않음</td><td>① 이해관계자 참여<br>- 정책에 영향을 받는 이해관계인이 참여<br>- 협력적으로 문제 해결</td><td>포커스 그룹</td></tr>
<tr><td>공론조사</td></tr>
<tr><td>시나리오워크샵</td></tr>
<tr><td>규제협상</td></tr>
<tr><td>CPS</td></tr>
<tr><td>시민자문위원회</td></tr>
<tr><td>② 이해관계를 배제한 일반시민의 참여<br>- 모든 시민에 영향을 미치는 사안<br>- 사회적 목표로서의 공공선의 추구</td><td>시민배심제</td></tr>
<tr><td>합의회의</td></tr>
</table>

“공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)에서 규정하는 ”참여적 의사결정 “은, 시민들의 참여를 통해 그 의사가 공공정책 및 사업에 실질적으로 반영될 수 있는 방법들을 의미한다. 그러나 이에 이르지 않는 참여방법들 즉, 최광의의 참여적 의사결정 방법에 속하는 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여, 정보제공 및 의견수렴(feedback)을 목적으로 하는 참여도 갈등관리에 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 이러한 참여방법들은 공공정책 및 사업의 계획수립으로부터 전개 및 실행에 이르는 전 과정에서 일반시민들의 실질적인 참여를 뒷받침하는 방법으로 널리 사용될 수 있다.

따라서 이러한 참여방법 또한 시민참여의 유형에 포함하여 살펴보기로 한다. 그러나 이러한 방법만으로는 일반시민이 공공정책 및 사업에 실질적인 영향을 미치기 어렵기 때문에 갈등영향분석을 통해 참여적 의사결정방법이 필요한 사안으로 판단된 경우에는 이러한 유형에 속하는 방법들로 참여적 의사결정 방법을 대체할 수는 없다.

## 2. 시민참여 유형

### 1) 일반적인 시민참여(Extensive Engagement)

공공기관이 정책이나 사업을 설명하기 위해 필요한 정보를 제공하거나 정책을 형성함에 있어 일반 시민의 의견을 수렴할 필요가 있을 때 이용될 수 있는 방법으로서 정책 및 사업의 계획 수립단계나 집행단계에 걸쳐 다른 참여방법들과 결합하여 다양하게 이용될 수 있다.

(1) 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여

일반 시민들이 공공정책 및 사업의 내용에 관하여 전반적으로 인식할 수 있도록 관련 정보를 제공하고, 그 이해를 돕도록 교육하는 것을 목

적으로 하는 참여의 방법이다. 이는 공공기관이 일방적으로 시민들에게 교육 및 정보를 제공하는 것이므로, 공공기관과 시민간의 상호적인 의사소통은 일어나지 않는다. 그 결과 일반 시민이 정책이나 사업에 영향을 미칠 수 있는 기회는 부여되지 않는다.

<표 4-2> 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여방법의 특징

| 참여 방법 | 특 징 |
|---|---|
| 전단, 팜플렛, 홍보책자, 비디오테이프 등의 자료배포 | - 많은 수의 시민 대상<br>- 가능한 짧고 간단하게 작성<br>- 단정적 문구, 형식 지양 |
| 뉴스자료 배포 | - 대중매체의 파급력 이용<br>- 논란이 있는 사안의 경우 대담, 토론 형식의 기사 유용 |
| 대중매체에의 광고 | - 논점이 간단한 경우 효과적<br>- 많은 비용 요구됨 |
| 인터넷 웹사이트 운영 | - 시간, 장소에 제한 없이 이용 가능<br>- 접근능력없는 일반 시민 배제될 위험 |
| 공공장소에의 자료전시(Information Centers and Field Offices) | - 시민들의 왕래가 잦은 장소에 설치<br>- 높은 교육효과<br>- 지역적 사안에 적합 |

(2) 정보제공 및 의견수렴(feedback)을 목적으로 하는 참여

일반시민들에게 관련 정책이나 사업에 관한 정보를 제공하고 그 의견을 수렴하는 것을 목적으로 하는 방법으로서 공공기관과 일반시민 간에 의사소통이 일어나기는 하지만 그것이 일방적인 구조에 머물러 있어 관련문제에 관한 협의나 숙의가 일어나지는 않는다. 보통의 경우 정책이나 사업의 기본적인 계획이 결정되어 있고, 그 전개과정에서 공공기

관의 재량이 부여된 경우 일반 시민들의 의견을 수집하고자 하는 목적으로 사용되며, 수집된 의견이 정책이나 사업에 직접 반영될 여지는 크지 않다.

<표 4-3> 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여방법의 특징

| 참여 방법 | 특 징 |
|---|---|
| Open House 운영 | - 전시장에 직원 상주<br>- 의견수렴 카드 비치 |
| 공청회 | - 공개포럼<br>- 숙의과정 없는 의견수렴 |
| 여론조사(Opinion Surveys) | - 전화, 우편, 웹사이트 등 다양한 매체 활용<br>- 많은 수의 시민을 대상으로 할 수 있음<br>- 비교적 단순, 피상적 의견 수렴 |

### 2) 참여적 의사결정(Intensive Engagement)

학습, 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 일반적인 참여방법들이 일방적인 의사소통 구조를 가지고 있는 데 반하여, 참여적 의사결정 방법들은 모든 참여자 간에 대면적인 상호의사소통을 보장하고 있다.

공공기관, 전문가, 이해관계인, 일반시민 간의 토론, 논쟁 및 반박 과정을 포함하는 상호학습을 통해 정책의 질을 향상시키고 민주적 정당성을 확보하는 것을 목적으로 한다. 공공기관은 시민참여에 의한 집중적인 숙의과정을 거쳐 형성된 논의들을 정책과정에 실질적으로 반영하여야 하며, 그것은 참여과정을 이용하는 공공기관의 목적, 정책의 성격 및 단계에 따라 상이한 모습으로 나타날 수 있다.

또한 참여적 의사결정 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 과정은 중요한 의미를 가진다. 참여의 방법들은 매우 다양한 것으로서 정형화된 틀이 요구되는 것은 아니다.

(1) 여론 확인을 목적으로 하는 참여

시민참여에 의한 집중적인 숙의과정을 거쳐 일반시민들의 견해를 확인하고 이를 공공의사결정에 실질적으로 반영하는 것을 목적으로 하는 참여방법으로서 참여자 간의 숙의과정을 거쳐 심층적인 의견이 제시된다는 점에서 참여적 의사결정 방법에 속하지 아니하는 일반적인 여론조사 방법과 차이를 가진다. 다만 숙의과정을 거쳐 도출된 의견은, 그것이 논쟁을 통해 선호의 변화를 가져왔을 수도 있고, 결과적으로 합의안을 도출하기도 하지만, 참여자들이 스스로 공동의 합의안을 형성하거나 정책권고안을 마련하기 위해 의도적으로 노력하지는 않는다는 점에서 정책에 대한 합의를 목적으로 하는 참여방법들과 구별될 수 있다.

이에 해당하는 참여의 유형으로는 포커스 그룹, 공론조사(Deliberative polling) 등이 있다.

① 포커스 그룹(focus group)

포커스 그룹은 심층적인 여론을 확인하기 위하여 특정한 주제에 대해 소그룹 형태로 행해지는 토론을 말한다. 공공기관의 목적에 따라 적합한 대상자를 의도적으로 선택하여, 심층적 의견을 수집하기 위하여 자료를 제공한다. 공공정책과 관련하여 정책의 수립 시에 관련 문제에 대한 여론을 확인하기 위한 목적으로 사용되는 것이 일반적이다.

<표 4-4> 포커스 그룹 절차와 적용

<table>
<tr><td>의의/특징</td><td colspan="2">- 심층적인 여론을 확인하기 위하여 특정한 주제에 대해 소그룹 형태로 행해지는 토론<br>- 공공기관의 목적에 따라 적합한 대상자를 의도적으로 선택<br>- 심층적 의견을 수집하기 위하여 자료제공<br>- 공공정책과 관련하여 정책의 수립 시에 관련 문제에 대한 여론을 확인하기 위한 목적으로 사용되는 것이 일반적이지만, 정책의 내용이나 방법을 선택하기 위한 목적으로 구성되어 단일의 안을 제시하는 경우도 있음</td></tr>
<tr><td rowspan="4">절차</td><td>사전 준비단계</td><td>- 주최기관은 운영위원회를 구성<br>- 토론주제 선정(5~6개로 한정)<br>- 참여자 선정(6~12인)</td></tr>
<tr><td>토론회의 계획단계</td><td>- 회의 시간 결정<br>- 회의 장소 마련<br>- 기본 규칙, 의사진행 순서 결정</td></tr>
<tr><td>토론단계</td><td>- 참여자 소개<br>- 사회자의 주제에 대한 설명<br>- 토의(질문, 답변)<br>- 토의 내용은 반드시 기록</td></tr>
<tr><td>토론 이후의 단계</td><td>- 운영위원회에 의한 보고서 작성</td></tr>
<tr><td>평가</td><td colspan="2">- 숙의를 통한 심층적 의견조사<br>- 여론조사에 비해 비용효과적<br>- 대표성 확보의 어려움<br>- 시간적 제한으로 피상적 논의의 위험</td></tr>
<tr><td>적용</td><td colspan="2">- 조직화되지 않은 일반시민의 견해 확인 용이<br>- 주어진 시점에서의 견해조사를 목적으로 하므로 복잡한 기술적 문제, 가치의 문제에는 적합하지 않음</td></tr>
</table>

② 공론조사(Deliberative polling)

과학적 확률표집을 통해 대표성을 가지는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대해 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하는 참여방법이다.

<표 4-5> 공론조사의 절차와 적용

| | | |
|---|---|---|
| 의의/특징 | - 통상적인 여론조사 방법이 시민들의 피상적인 의견을 조사하는 데 그치는 단점을 보완하기 위하여 숙의과정을 결합<br>- 충분한 정보제공과 심도 깊은 토론을 통해 개인의 의견과 선호를 변화시킬 수 있고 이러한 변화는 결과적으로 질 높은 합리적 의견을 도출할 수 있으며, 이를 공공의사결정에 반영하는 것을 목적<br>- 중앙정부, 지방정부, 언론사, 교육기관 등의 공공기관이 주최 | |
| 절차 | 기준조사 | - 여론조사기관을 통해 무작위선발<br>- 2000~3000인에 대한 의견조사 |
| | 토론참가자 선정 | - 기준조사대상자중 200~300인 정도 선정<br>- 성별, 연령, 거주지역 등 고려 |
| | 토론회 준비 | - 주제에 대한 찬·반 견해를 가진 전문가 선정(토론자들에게 제공될 자료 준비) |
| | 토론회 개최 | - 소그룹활동(15~20인) 및 전체활동을 통해 질문내용 선정<br>- 전체토론회(전문가 패널 포함) |
| | 의견조사 및 발표 | - 기준조사와 동일한 질문에 대한 의견조사<br>- 분석 및 결과 발표 |
| 평가 | - 대표성 확보 용이 - 숙의를 통한 질적 의견조사<br>- 많은 시간과 비용 - 많은 수 참여로 숙의과정의 어려움 | |
| 적용 | - 전국적·지역적 사안에 모두 적용 가능<br>- 가치의 문제·이해관계의 문제 모두 가능<br>- 여러 가지 대안이 선택 가능한 복잡한 공공정책의 문제로서 일반 시민들이 그에 관한 지식, 정보, 이해가 부족한 경우 가장 적합 | |

(2) 정책에 대한 합의를 목적으로 하는 참여

전문가가 아닌 보통의 시민들이 공공기관, 전문가, 이해관계인, 다른 일반시민 등과의 숙의과정을 통해 정책결정에 실질적으로 참여하는 방법이다.

참여의 주체가 되는 보통 시민들이 정책이나 사업에 특별한 영향을 받는 이해관계자로서 참여하는 방법과 자신의 이해관계를 떠나 사회의 공공선을 추구하는 일반시민으로서 참여하는 방법으로 구분할 수 있다.

① 이해관계 있는 시민의 참여

가. 시나리오 워크샵

주로 지역 차원에서의 개발 또는 지속가능한 발전에 관한 전망과 실천계획을 수립하는 것을 목적으로 하는 토론회이다.

나. 규제협상

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.

다. 협력적 의사결정(Collaborative Problem Solving : CPS)

협력적인 대면적 상호작용을 통해 개인 및 그룹간의 지식, 사고 및 경험을 공유함으로서 공공의사를 결정하는 방법이다.

라. 시민자문위원회(Citizens' Advisory Committee)

지역적 관심을 불러일으키는 문제에 관하여 논의하기 위하여 이해관계인 및 일반시민들이 정기적으로 가지는 토론모임이다.

<표 4-6> 시나리오 워크샵

<table>
<tr><td>의의/특징</td><td colspan="2">- 주로 지역 차원에서의 개발 또는 지속가능한 발전에 관한 전망과 실천계획을 수립하는 것을 목적으로 하는 토론회<br>- 지역주민, 공무원, 기업, 전문가 등의 대표자 참여<br>- 미리 주어진 시나리오를 바탕으로 상이한 역할 그룹간의 대화와 토론을 유도</td></tr>
<tr><td rowspan="4">절차</td><td>워크샵 이전단계<br>(시나리오 작성)</td><td>- 주관기관에서 의제설정<br>- 운영위원회 구성<br>- 워크샵 참여자 선정(각 그룹 4~6인)<br>- 시나리오 작성</td></tr>
<tr><td>워크샵 1일차<br>(공동의 전망 수립)</td><td>- 각 그룹별 시나리오 작성<br>- 전체 토론회에서 공동의 전망 수립</td></tr>
<tr><td>워크샵 2일차<br>(공동의 실행계획 수립)</td><td>- 공동의 전망을 4개의 주제로 구성<br>- 참여자들을 4개의 주제별 그룹으로 나눔<br>- 주제별 실천계획 수립<br>- 전체토론회에서 공동의 실천계획 수립</td></tr>
<tr><td>워크샵 이후 단계</td><td>- 공동의 전망과 실천계획을 공공기관에 전달</td></tr>
<tr><td>평가</td><td colspan="2">- 일반시민이 지역의 전문가로 참여<br>- 갈등 예방에 효과적</td></tr>
<tr><td>적용</td><td colspan="2">- 지역적 한계<br>- 다양한 유형의 기술과 방법에 대한 평가 및 선택을 필요로 하는 전반적인 정책이나 발전계획 등<br>- 1991년 덴마크에서 처음으로 시도한 시민참여방법으로서 이후 “도시 생태계(Urban Ecology)”, “미래의 도서관(The Library of the Futher)”, "교육의 미래(The Future of Education)“를 주제로 수 차례 개최되었으며[62], 1993년 영국 등 4개국의 4개 도시들에서 “미래의 지속 가능한 도시”를 주제로 하여 개최[63].</td></tr>
</table>

<표 4-7> 규제협상(regulatory negotiation)

| | | |
|---|---|---|
| 의의/특징 | - 협상에 의한 규칙제정(negotiated rulemaking)이라고도 지칭<br>- 환경단체 등과 같은 공익을 추구하는 집단의 대표, 일반인도 신청을 통해 협상에 참여 가능<br>- 행정기관과 대등한 지위에서 상호 논쟁을 통한 합의 | |
| 절차 | 협상 전 단계 | - 협상주제, 참여자 및 주관자 선정<br>- 협상 위원회 설립 공고(관보 등)<br>- 추가적으로 협상에 참여하기를 원하는 이해관계인들의 신청 및 추천 방법 고지 |
| | 협상 단계 | - 제정될 규칙과 관련된 것으로 판단한 주제들을 상호 논의하고 그와 관련된 규칙에 관해 합의에 도달하도록 노력<br>- 사인인 이해관계인들은 행정기관의 대표자들과 동일한 권리와 책임<br>- 협상의 원활한 진행을 위하여 조력인(Facilitator) 선임 가능<br>- 협상과정은 대개 4~8개월에 걸쳐 진행 |
| | 협상 이후의 단계 | - 협상 위원회가 규칙안에 대해 합의에 도달하게 되면, 그에 관한 보고서를 행정기관에 송부<br>- 행정기관은 협상 위원회의 보고서를 토대로 규칙제정안을 작성하고 이는 관보에 공고되어 일반적인 규칙제정절차에 따라 의견제출 과정을 거치게 됨 |
| 평가 | - 참여자들이 대표하는 이익에 대한 절충과 타협을 통해 합의를 이루는 것을 목적(다원주의적 참여모델로서의 한계)<br>- 규칙제정 초기단계부터 행정기관과 동등한 지위로 참여(참여의 효과 큼) | |
| 적용 | - 지역 및 전국을 대상으로 하는 규칙 모두에 적용 가능<br>- 협상될 이슈들이 가치에 관한 갈등이나 첨예한 국가적 정책에 관한 갈등을 포함하는 경우에는 적용될 수 없음<br>- 협상에 참여할 중요한 이해관계인이 쉽게 정해지고 그 수가 제한적인 이익갈등에 적합 | |

62) 덴마크 기술위원회 인터넷 사이트(http://www.tekno.dk/) 참조

63) 영국에서 개최된 시나리오 워크샵에 관한 자세한 내용은 김두환, 시나리오 워크샵, 과학기술·환경·시민참여(참여연대시민과학센터, 2002)에 수록된 글 참조

<표 4-8> 협력적 의사결정(Collaborative Problem Solving : CPS)

<table>
<tr><td>의의/특징</td><td colspan="2">- 협력적인 대면적 상호작용을 통해 개인 및 그룹간의 지식, 사고 및 경험을 공유함으로서 공공의사를 결정하는 방법<br>- 1980년대 이래로 미국에서 다수 당사자가 관련된 복잡한 갈등 특히 환경 및 공공 정책의 분야에서 광범위하게 이용<br>- 공공기관, 환경단체, 일반시민 등을 포함한 이해관계 있는 당사자들이 모두 참여하고 그들 모두가 동일한 결정의 권한을 가짐(참여의 효과 큼)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">절차</td><td>준비절차</td><td>- 참여자 선정(가능한 한 모든 이해관계인 참여)<br>- 중립적 조력인 선정<br>- CPS 절차의 결정</td></tr>
<tr><td>CPS 절차</td><td>- 문제의 정의와 분석<br>- 문제해결방안의 제안과 평가<br>- 해결방안의 결정</td></tr>
<tr><td>실행</td><td>- 도출된 해결방안을 실행</td></tr>
<tr><td>평가</td><td colspan="2">- 환경단체나 일반시민 등이 공공기관과 동일한 권한을 가지고 참여하여 숙의과정을 통해 정책이나 사업에 관한 문제를 결정하는 것으로서, 그 참여의 효과가 매우 큰 방법<br>- 장래의 갈등 예방<br>- 합의에 도달하지 못할 위험<br>- 조직화되지 않은 이해당사자들의 참여 어려움</td></tr>
<tr><td>적용</td><td colspan="2">- 뚜렷한 이해관계인이 존재하는 문제에 적용 가능<br>- 합의에 이르기 어려운 가치의 갈등에는 적용 곤란<br>- 이익의 갈등에 관한 문제가 적합</td></tr>
</table>

<표 4-9> 시민자문위원회(Citizens' Advisory Committee)

| | | |
|---|---|---|
| 의의/특징 | - 지역적 관심을 불러일으키는 문제에 관하여 논의하기 위하여 이해관계인 및 일반시민들이 정기적으로 가지는 토론모임<br>- 반드시 합의를 목적으로 하지 않음<br>- 공동의 노력을 통해 문제의 해결을 추구하고 합의에 도달하지 않더라도 상호간의 상이한 의견을 확인하고 다양한 의견을 공공기관에 전달한다는 데 목적 | |
| 절차 | 참여자 선정 | - 공공기관이 일반시민과 이해관계인을 선정(이해관계 있는 개인이나 그룹의 자발적 참여 가능)<br>- 공공기관은 여러 견해를 대표하는 시민의 참여를 확보해야 함 |
| | 운영위원회 선정 | - 위원장, 부위원장, 간사 등을 포함하는 운영위원회 구성<br>- 운영위원회 구성원은 특별한 자격을 요구하지 않으며 적극적이고 활동적인 시민이면 가능 |
| | 회의 준비 | - 의사일정 마련<br>- 시민위원들에게 제공될 정보자료 준비 |
| | 회의 개최 | - 참여자들의 소개<br>- 주제 발표<br>- 토론 후 결론 도출 |
| 평가 | - 일반 시민들이 토론을 통해 도출된 공동의 의견을 공공기관에 직접 전달(효과적인 참여의 방법)<br>- 대표성 확보의 어려움(자발적으로 구성되거나 일정부분 공공기관의 의도에 영향을 받을 가능성이 존재하므로 일반시민들의 의견을 제대로 반영하지 못할 위험)<br>- 참여자 선정과 정보제공의 투명성을 확보하는 것이 성공의 중요한 요소 | |
| 적용 | - 지역적 문제에 효과적<br>- 포괄적인 계획의 문제나 구체적인 방법의 문제 등 다양한 정책 영역과 관련된 문제들에 모두 적용 가능 | |

② 이해관계를 배제한 일반시민 참여

가. 시민배심제(citizens juries)

선별된 시민들이 중요한 공적 문제에 관하여 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 4~5일간의 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하고 이를 정책권고안으로 제출하는 시민참여 방법이다.

나. 합의회의

선별된 일반시민들이 특정 주제에 관하여 전문가들에게 질문하고, 답변을 평가하며 토론을 통해 의견을 수렴하고 그 결과를 기자회견을 통해 발표하게 되는 일종의 시민포럼이다.

<표 4-10> 시민배심제(citizens juries)

| | | |
|---|---|---|
| 의의/특징 | - 이해당사자가 아닌 일반시민의 의견을 공공정책에 반영하고 사회적으로 중요한 공적 문제에 대한 여론을 형성하는 것을 목적<br>- 시민 배심원단은 일반적으로 18~24인으로 구성되며 일반대중을 대표하는 역할을 수행<br>- 계획 및 준비기간으로 3~4개월이 소요되고 숙의과정에 해당하는 청문절차(hearing)는 4~5일에 걸쳐 진행 | |
| 절차 | 의제설정 | - 시민배심원단이 숙의과정을 거쳐 답변하게 될 질문들을 의제로 구성 |
| | 자문위원회 구성 | - 의제에 대한 다양한 관점을 가진 개인으로 구성<br>- 배심원들에게 그들의 역할, 답변해야 할 의제, 증인채택 등에 관해 조언<br>- 시민배심제 운영을 돕는 직원들(staff)이 공정하게 임무를 수행할 수 있도록 감독 |

| | | |
|---|---|---|
| | 배심원단 구성 | - 무작위로 전화설문<br>- 시민 배심원의 풀(pool) 구성(관련 의제에 대한 추가정보를 받기로 동의한 응답자 200~300인)<br>- 지역사회 및 의제와 관련된 일반시민의 인식과 성향을 반영할 수 있는 표본수집을 통해 배심원단 선별 |
| | 증인채택 | - 의제에 관해 지식있는 개인<br>- 자문위원회의 도움을 받아 상이한 관점과 견해를 반영할 수 있는 증인 채택 |
| | 청문(hearing) | - 배심원단의 질문<br>- 증인 답변<br>- 토론 후 의제에 대한 답변 도출 |
| | 정책권고안 발표 | - 공개포럼을 통해 정책권고안 발표 |
| | 평가 절차 | - 임무수행에 대한 평가<br>- 최종 보고서 작성 |
| 평가 | - 숙의과정을 강조한 참여적 의사결정 방법<br>- 일반 시민들이 공공정책의 결정에 참여하여 학습과 토론을 통해 사회적 목표로서의 공공선을 추구<br>- 제한된 인원의 참여로 대표성 확보 어려움 | |
| 적용 | - 사회 구성원 간에 견해의 대립이 있고 문제에 대한 여러 가능한 해결방안 중 하나나 일부를 선택할 필요가 있는 경우 유용한 해결방법<br>- 지역사회 또는 국가 전체가 영향을 받는 문제에 관한 주제가 적합<br>- 미국의 제퍼슨 센터는 1974년 국가의료보건계획에 관한 시민배심제를 실시한 이래 조세개혁, 폐기물관리, 수질문제, 생명윤리의 문제 등에 관한 시민배심제 프로그램 개최 | |

<표 4-11> 합의회의

| | | |
|---|---|---|
| 의의/특징 | - 선별된 일반시민들이 특정 주제에 관하여 전문가들에게 질문하고, 답변을 평가하며 토론을 통해 의견을 수렴하고 그 결과를 기자회견을 통해 발표하게 되는 일종의 시민포럼<br>- 종래 유전공학, 생명공학과 같은 과학기술적으로 논쟁이 되는 주제를 다루어왔으며, 오늘날 환경적, 사회적으로 관심을 불러일으키는 다양한 주제들이 그 대상이 됨<br>- 전문가가 아닌 일반시민들이 회의의 전체과정을 이끌어 가는 주된 역할을 수행<br>- 공공정책에 관해, 일반시민, 전문가, 정책결정자 간의 대화를 개방함으로써, 사회구성원간의 지식과 인식의 차이를 좁히고, 토론을 통해 도출된 일반시민의 의견이 정책결정 과정에 영향을 미칠 수 있도록 하는 것을 주된 목적으로 함 | |
| 절차 | 조정위원회의 구성 | - 회의의 독립적이고 공정한 진행을 감독<br>- 대개 3-5인으로 구성<br>- 각 위원들은 가능한 한 합의회의의 주제에 대해 전문적인 지식 보유(상이한 견해간의 균형 확보)<br>- 본회의 개최 6개월전에 본회의 준비를 위한 1차 조정위원회 개최(합의회의의 기획내용 검토, 회의의 주제와 관련된 자료준비) |
| | 전문가 명부 작성 | - 시민패널들이 질문을 하고 주제에 관한 정보와 답변을 제공하게 될 전문가들의 명부 작성(이 명부를 토대로 이후에 구성될 시민패널들은 실제 회의에 참석하게 될 전문가를 선택)<br>- 과학적, 기술적 전문가 뿐 아니라 사회 |

| | | |
|---|---|---|
| | | 적, 윤리적 분야에서 식견 있는 인물도 포함 |
| | 시민패널 구성 | - 신문이나 방송을 통해 지원 광고<br>- 조정위원회는 선별과정을 거쳐 시민패널을 구성(대개 10~16인의 시민들이 성별, 연령, 교육수준, 직업, 지역 등과 같은 사회·인구학적 특성을 고려하여 선별) |
| | 시민패널의 예비모임 | - 선별된 시민들은 본회의에서의 역할을 충분히 수행하기 위하여 미리 주제에 관한 이해를 도울 수 있는 자료를 제공받고 주말에 개최되는 2회의 예비모임을 개최<br>- 1차 예비모임에서 본회의에서 제기될 8~10개의 질문과 전문가 패널 구성<br>- 2차 예비모임에서, 본회의에서 제기될 최종적인 질문 결정 |
| | 본회의 | - 대개 3일에 걸쳐 진행<br>- 시민패널, 전문가 패널이 모두 참여<br>- 언론과 일반 방청객들에게 공개<br>- 본 회의 첫째 날에는 시민패널이 제기한 질문에 대해 전문가 패널이 전문가적 견지에서 답변을 제시<br>- 다음 날 시민패널은 전날의 답변 중 불명확한 부분에 대해 다시 질문을 하고 전문가들은 이에 답변을 하는 방법으로 토론이 진행<br>- 시민패널의 최종 보고서 작성<br>- 전문가 패널에 의해 검토(기술적 오류 |

| | | |
|---|---|---|
| | | 에 한함)<br>- 기자회견을 통해 발표 |
| 평가 | - 전문·기술적 견해를 나타낼 기회가 없었던 일반 시민들의 의견을 수렴할 수 있는 방법을 제공<br>- 합의회의에 참여하는 시민패널은 지원자 중심으로 구성되기 때문에 대표성의 면에서 매우 취약 | |
| 적용 | - 국가적 차원에서 주로 개최되지만 지역적 차원에서의 논의도 가능<br>- 사회 구성원 전체에 영향을 미치는 가치의 문제가 관련된 갈등이 주된 논의의 대상<br>- 전문적 지식을 제공받은 일반시민의 의견이 반영될 필요가 있는 정책과 관련된 사안, 논쟁의 여지가 크고, 복잡하며 기술적인 사안, 사회 구성원 간의 견해의 대립이 있는 사안, 사회 구성원에게 중요한 영향을 미치는 정책과 관련된 사안, 공론화가 필요한 사안, 일반시민에게 보다 많은 정보를 제공할 필요가 있는 사안에 효과적으로 적용 가능<br>- 덴마크, 영국을 중심으로 많은 국가들에서 유전공학, 유전자조작식품, 식물생명공학, 인간게놈프로젝트 등의 사회성 짙은 과학기술적 문제들이 합의회의를 통해 다루어졌고[64], 우리나라에서도 유네스코 한국위원회 주최로 “유전자조작식품”과 “생명복제”에 관한 합의회의가 개최[65] | |

64) 세계 각국에서 개최된 합의회의에 관한 자세한 내용은 김명진, 이영희, 합의회의, 과학기술·환경·시민참여(참여연대시민과학센터, 2002)에 수록된 글 및 미국 로카연구소 웹사이트(http://loka.org/pages/worldpanels.htm) 참조

65) 유네스코 한국위원회 웹사이트(http://www.unesco.or.kr) 참조

## 3. 참여적 의사결정 방법의 적용

### 1) 참여적 의사결정 방법들의 특징

위에서 살펴본 바와 같이, 현재 세계 각국에서 이용되고 있는 많은 참여방법들은 참여의 주체나 방법 및 효과의 면에서 서로 상이하다. 따라서 공공기관이 정책이나 사업과 관련하여 참여적 의사결정방법을 이용하고자 하는 경우 시민참여방법의 적용목적, 참여의 대상인 갈등이나 문제의 성격과 내용, 참여주체의 성격과 범위, 공공기관이 지원할 수 있는 인적, 재정적 능력 등을 고려하여 적절하고 효과적인 방법을 선택하여야 한다.

또한 현실적으로 공공정책이나 사업과 관련하여 발생되는 문제들은 가치, 이해관계, 사실인식의 차이로 인한 갈등들이 복합적으로 작용하고 있는 경우가 많고 관련 이해관계인들도 매우 다양한 양상을 보이기 때문에 위에서 살펴본 시민참여방법들 중 어느 하나가 유일하게 적절하고 효과적인 방법이 될 수는 없는 것이고 많은 경우 이들 방법들이 서로 단점을 보완하면서 함께 적용되거나 사안에 따라 변형되어 적용될 필요가 있다. 나아가 이들 방법과 함께 일반적인 유형의 참여방법들이 적절하게 사용되어야 함은 물론이다.

### 2) 참여적 의사결정 방법의 유형별 적용 예

(1) 원인에 따른 유형별 적용

① 지식의 차이가 원인인 갈등

공공정책이나 사업과 관련된 행위자들이 가지거나 신뢰하는 지식이 서로 상이하여 발생할 수 있는 갈등의 유형이다.

<표 4-12> 참여적 의사결정 방법 특징 개관

| 참여 모델 | 절차개요 | 특징 | 참여자 성격 | 장점 | 단점 | 적용 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 포커스 그룹 | 토론→ 의견확인→ 보고서작성 | - 자유로운 형식의 소규모 토론모임<br>- 주제에 대한 참여자들의 의견확인 | 공공기관에 의한 의도적 선발(다양성, 균형성 고려) | - 적극적으로 드러나지 않은 보통시민의 견해 확인<br>- 특정 문제에 대한 질적 의견수집에 용이 | - 소수의 참여자로 인한 낮은 대표성<br>- 일반시민의 결과 수용도 낮음 | - 모든 유형의 갈등에 폭넓은 적용<br>-보통시민의 심층적 의견확인 |
| 공론조사 | 기준조사→ 토론회→ 의견조사→ 발표 | - 여론조사와 숙의과정의 결합 | 대표성 있는 일반시민 | - 참여자의 대표성 확보<br>- 지식과 정보가 제공된 시민에 의한 질적 의견조사 | - 다수의 참여자로 인한 낮은 심사숙고성<br>- 낮은 비용효율성 | - 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능<br>- 가치갈등, 이익갈등 모두 적용 가능<br>- 대안 선택 가능한 복잡한 문제 |
| 시나리오 워크샵 | 시나리오작성→공동의 전망수립 → 공동의 실행계획 수립→ 공공기관에 전달 | - 일반시민이 지역전문가로 참여 | 이해관계자 대표(공공기관, 기술전문가, 업계, 일반시민의 대표자) | - 일반시민의 역할 중시(다른 이해관계자 대표와 대등한 역할) | - 합의의 어려움<br>- 비용효율성 낮음 | - 지역적 갈등<br>- 가치갈등, 이익갈등 모두 적용 가능<br>- 미래예측이 어려운 복잡한 문제로서 다양한 유형의 선택 가능한 대안이 존재 |
| 규제협상 | 협상→합의 | - 정부대표와 이해관계자들이 협상으로 규칙제정 | 이해관계자 대표(환경단체 등 공익단체, 일반시민도 포함) | - 공익단체 및 일반시민이 정부대표와 동등한 지위에서 참여(참여의 효과 큼)<br>- 갈등예방<br>- 우호적 관계 유지 | - 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움<br>- 타협으로 문제해결(가치갈등에는 부적합) | - 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능<br>- 이익갈등<br>- 이해관계인이 뚜렷이 확인 가능하고 수가 제한적인 경우 적용 가능 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| CPS | 문제의 정의 및 분석→해결방안의 제안 및 평가→해결방안의 결정 | - 정책이나 사업에 영향을 받는 이해관계인들이 창의적으로 문제해결 | 이해관계자 대표(환경단체 등 공익단체, 일반시민도 포함) | - 공익단체 및 일반시민이 정부대표와 동등한 지위에서 참여(참여의 효과 큼)<br>- 갈등예방<br>- 우호적 관계유지 | - 조직화되지 않은 개인의 참여 어려움<br>- 타협으로 문제해결(가치갈등에는 부적합) | - 전국, 지역적 범위 모두 적용 가능<br>- 이익갈등<br>- 창의적 해결방안 모색 필요한 경우 |
| 시민자문위원회 | 정보제공→토론→결론도출 | - 도출된 시민의견을 공공기관에 직접 전달 | 이해관계인, 시민대표(상반된 견해 확보) | - 정책반영 가능성 큼 | - 대표성 확보의 어려움- 결정에 대한 일반시민의 수용성 확보 어려움 | - 지역적 갈등<br>- 이익갈등, 가치갈등 모두 적용 가능<br>- 견해가 다른 개인이나 그룹 간의 합의도출 |
| 시민배심제 | 정보제공→숙의(질의, 답변)→결론도출→정책권고안발표 | - 충분한 정보를 학습한 일반시민의 대표자가 정책을 결정 | 일반시민(대표성 확보한 시민대표) | - 일반시민에 의한 정책결정<br>- 문제에 대한 면밀한 검토<br>- 사회적 목표로서의 공공선 추구 | - 소수참여로 인한 낮은 대표성<br>- 결과에 대한 시민전체의 수용성 확보 어려움 | - 전국적, 지역적 갈등 모두 적용 가능<br>- 가치갈등<br>-복잡하고 논쟁적 문제에 대한 구체적 선택 필요시 |
| 합의회의 | 전문가패널의 정보제공→숙의(질의, 답변)→결론도출→기자회견으로 정책권고안 발표 | - 과학기술적 지식이 필요한 사안에 대해 일반시민이 학습 후 결론 도출 | 일반시민(지원 후 선발된 시민) | - 과학기술적 정보제공<br>- 공공선 추구 | - 지원자 참여로 대표성 낮음 | - 전국적, 지역적 갈등 모두 적용 가능<br>- 가치갈등<br>-일반시민의 과학기술적 인식, 공론화 필요시<br>-복잡·기술적인 논쟁적 사안 |

방사성폐기물의 안정성에 관한 인식의 차이, 새만금 간척사업에 있어서의 경제성평가와 담수호수질에 대한 평가의 차이, 서울외곽순환도로의 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.

과학기술적 전문지식에 관하여 전문가와 일반시민의 지식의 차이로 인한 갈등의 문제(즉, 일반시민이 전문적인 지식을 결여한 경우)는, 공공기관이 정보가 수록된 전단, 홍보책자 등의 인쇄물을 배포하거나 신문, 라디오, TV와 같은 언론매체 이용, 인터넷 웹사이트 운영, Open House 운영 등을 통해 일반시민들에게 정책이나 사업과 관련된 정보를 제공함으로써 일정 부분 해소될 수 있다.

그러나 위험성 평가, 환경평가, 경제성 평가 등이 포함된 복잡한 사안의 경우, 전문가들의 견해가 서로 상이한 경우가 있고, 이러한 견해에 터잡아 공공기관과 일반시민, 환경단체 간 갈등이 심화되는 경우도 존재한다. 이러한 경우 시민참여를 통한 갈등의 해결은 전문가가 아닌 일반 시민들이 대립하는 전문적 견해에 관해 균형 있게 학습하고 대화와 토론을 통해 합리적인 의견을 제시할 수 있을 것을 요건으로 한다.

시민배심제와 합의회의는 일반시민이 전문가들의 상반된 견해를 듣고 토론을 통해 합의된 견해를 도출하는 것으로서 이러한 유형의 갈등에 효과적으로 작용할 수 있다. 즉, 시민배심제는 대표성을 확보할 수 있도록 선별된 시민들이 중요한 공적 문제에 관하여 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 4~5일간의 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하고 이를 정책권고안으로 제출하는 시민 참여 방법이다. 이 과정에서 상반된 견해를 가진 전문가들이 시민들에게 정보 및 견해를 제공하고 이에 대해 시민들이 비판적 질문을 던지고 서로 토론함으로써 합리적인 의견을 도출해낼 수 있게 된다.

미국의 제퍼슨센터에서는 수질문제, 생명윤리의 문제 등이 시민배심제를 통해 효과적으로 다루어진 바 있다. 또한 합의회의는 선별된 일반시민들이 특정 주제에 관하여 전문가들에게 질문을 하고, 답변을 평가하며 토론을 통해 의견을 수렴하고 그 결과를 기자회견을 통해 발표하게 되는 일종의 시민포럼으로서, 유전공학, 생명공학과 같은 과학기술적으로 논쟁이 되는 주제가 그 대상이 될 수 있다.

② 이해관계의 차이가 원인인 갈등

이해관계의 갈등은 한정된 자원을 관계자들 사이에 어떻게 분배하는 것이 좋으냐에 대한 차이에서 기인하며 공공정책 및 사업과 관련하여서는 대개 지역주민들의 이주 및 직·간접적인 보상의 문제와 결합하여 나타난다. 예컨대 새만금간척사업의 경우에는 갯벌의 상실로 피해를 받는 어민들과 간척사업을 통해 지역발전의 활성화를 기대하는 전북도민간에 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 사업이나 시설물에 대한 염려가 심각한 정도에 이르지 않은 경우에는 그에 대한 정보 및 교육 제공의 방법으로 충분할 수 있지만, 위험시설물·혐오시설물 등이 입지하게 될 지역 근처에 거주주민이 존재하고 이들이 다른 지역의 주민들보다 많은 경제적·정신적·육체적 피해를 입을 염려가 큰 경우에는 이들의 의견이 실질적으로 반영될 수 있는 참여방법을 활용하여야 한다. 이때 일반시민들은 공공선을 추구하는 시민의 대표자가 아니라 자신의 이해관계를 대표하는 자로 참여하여 공공기관 및 다른 이해관계인들과 적절한 주고-받기를 통해 갈등을 해결하게 된다. 협력적 문제 해결(Collaborative Problem Solving : CPS), 시민자문위원회, 규제협상 등이 이에 해당한다.

CPS와 규제협상은 공공정책이나 사업에 영향을 받는 모든 이해관계 있는 개인이나 그룹의 대표자들이 직접 참여하여 상대방의 견해를 경청하고 공동의 염려, 바램 및 이해관계를 확인한 후 가능한 모든 이해관계인들의 이익을 충족시킬 수 있는 해결방안을 토론을 통해 모색해 나가는 것으로서 미국에서 환경분쟁 등과 같은 공공분쟁의 영역에서 널리 사용되고 있다.

또한 시민자문위원회는 지역적으로 논란이 되는 문제에 관하여 일반시민, 이해관계인 등이 참여하여 토론을 통해 공동으로 문제를 해결하는 것으로, 공공기관의 주관 하에 참여자들이 결정되기는 하지만, 그 구성원이 균형적으로 투명하고 공평하게 구성된다면 지역주민들 스스로 문제를 해결하는 효과적인 수단이 될 수 있다.

한편 문제가 된 사안에 대해 시민들의 의견이 다양하게 분화되어 있고, 그 중에서도 일부 시민단체나 이익단체의 주장이 너무 커서 이러한 조직에 포함되지 않은 보통의 시민들의 이해관계 및 의견을 확인할 수 없는 경우가 존재할 수 있다. 이 때에는 공청회, 여론조사 등의 방법을 통해 일반시민들의 견해를 확인하고 질적인 의견수렴을 위해 포커스 그룹을 활용하는 것도 효과적이다.

③ 가치나 이념의 차이가 원인인 갈등

가치의 갈등은 신념, 종교, 문화 등의 차이에서 비롯되는 것으로 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 가치의 갈등의 경우 시민참여의 목적은 참여자들이 자신의 이익 보다는 공공선을 염두에 두고 대화를 통해 자신의 주장을 개선함으로써 공동의 해결방안을 모색한다는 데 있다. 이 때 시민배심제와 합

의회의는 시민들의 학습과 숙의를 통해 문제를 해결하는 방법들로서 효과적인 도구가 될 수 있다.

그러나 이들 방법은 단지 소수의 참가자들만이 회의에 참석하여 결정을 내리기 때문에 일반시민들이 자신들이 직면하고 있는 첨예한 갈등의 문제에 대한 답안으로 수용하기 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 일반시민의 의견을 조사하는 여론조사에 공공선을 염두에 둔 숙의과정을 결합시킨 것으로서 이를 통해 변화된 개인의 의견과 선호를 도출하게 된다.

④ 장래전망의 차이가 원인인 갈등

공공정책은 현재의 사실을 기초로 하여 미래를 예견하고 그에 따른 실천계획을 수립함으로써 마련되는 것으로 일반시민들에게 직·간접적으로 많은 영향을 미치게 된다. 오늘날과 같은 복잡한 사회 속에서 미래는 다양한 구성원들의 행위가 서로 영향을 미쳐 이루어져 나가는 것이고 특히 일반시민의 역할은 미래의 중요한 변화요인이 된다. 따라서 계획수립단계에서의 일반시민의 참여는 지역 전문가로서의 시민적 경험과 의견을 반영하여 합리적인 계획을 수립함과 동시에 장래에 발생할 수 있는 갈등의 해소에 효과적으로 작용할 수 있다.

시나리오 워크샵은 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.

(2) 의사결정 대안의 확정성에 따른 유형별 적용

① 선택지가 분명한 사안에 대한 갈등

방사성폐기물처리장, 쓰레기처리시설 등과 같이 인근 주민에게 건강상 위험의 문제가 제기되는 시설이나 간척지, 댐, 도로 등과 같이 지역주민의 물질적, 정신적 피해가 문제되는 시설들의 입지와 관련된 사안의 경우에는 시설물이 위치한 지역 주민들이 중요한 이해당사자로서 참여할 필요가 있다. 특히 그 위험성이나 피해에 대한 심각성이 크면 클수록 자연생태계의 보존 등과 같은 가치의 문제 보다는 지역 주민들의 이해의 문제가 크게 부각되므로 시민참여의 방법을 적용하는 경우에도 지역주민의 대표성을 가지는 참여자를 포함시키는 것이 가장 중요하다.

따라서 CPS, 시민자문위원회 등을 통하여 대표성 있는 지역주민들을 조기에 참여시켜 그 의사를 실질적으로 반영하는 참여방법이 진행되어야 한다. 또한 이러한 시설물의 위험성을 평가하는 데는 과학기술적 전문지식이 요구되는 경우가 많으므로 주민들에게 균형 잡힌 정보 및 학습을 제공할 필요가 있다. 이러한 경우 Open House를 통해 주민들에게 정보를 제공하고 불안감을 해소시킬 수 있도록 질문에 답변을 제공하며, 조직화되지 않은 평범한 주민의 의견이 수렴될 수 있도록 의견조사지를 제공하여 주민의 신뢰를 얻는 것도 중요하다. 또한 이러한 시설물들은 그 계획부터 완공에 이르기까지 대개 장기간을 요하므로 각 단계별로 주민들에게 팜플렛, 전단 등을 통해 지속적인 정보를 제공하는 것도 갈등의 예방에 효과적인 방법이 될 수 있다.

② 대안을 창조적으로 제시하여야 하는 사안에 관한 갈등

현재의 사실을 가지고 미래를 예측함으로써 공공정책을 수립하여야 하는 경우 시나리오 워크샵을 통해 창조적인 대안을 마련할 수 있다. 일반시민들은 지역의 전문가로서 참여하여 독창적인 대안을 제시할 수 있고 공무원, 전문가 등과의 숙의를 통해 공동의 전망으로 수렴하여 정

책에 반영할 수 있다.

또한 여러 이해관계가 대립되는 사안의 경우에도 CPS 과정을 통해 창조적인 대안을 마련할 수 있다. 즉, CPS 과정은 최선의 해결방안을 얻기 위해 참여자들이 브레인스토밍을 통해 독창적인 아이디어를 제시하고 제시된 안에 대한 토론을 통해 하나의 해결방안을 제시하는 것으로서 대안을 창조적으로 제시하여야 하는 사안에 효과적으로 적용될 수 있다.

(3) 지역적 범위와 관련된 유형별 적용

① 지역적 갈등

지역차원의 갈등은 주민들이 문제의 사안에 대해 비교적 많은 관심과 지식을 가지고 있는 경우가 많으며, 특히 위험시설, 혐오시설의 입지와 관련된 갈등의 경우에는 그 심각성에 대한 인식이 매우 크다. 따라서 지역차원의 갈등의 경우에는 인터뷰, 전화, 공청회, Open House 등과 같은 직접적인 정보제공과 학습을 통해 주민의 이해와 신뢰를 확보할 필요가 있다.

시나리오 워크샵은 지역전문가로서의 주민이 참여하는 갈등해결방법이며, CPS는 특정 시설의 입지와 관련된 갈등의 이해당사자로서의 주민이 참여할 수 있는 방법이 된다. 또한 합의회의와 시민배심원은 과학적 지식이나 전문적 견해가 필요한 경우 주민들에게 학습기회를 부여하고 토론을 통해 해결방안을 모색하는 참여방법이다.

② 전국적 관련성을 가지는 갈등

전국적 차원의 갈등은 대개 관련자들의 수가 많으므로 정보제공 및 학습 목적의 참여방법을 활용하는 경우 그 비용효율성의 문제를 고려하게 된다. 따라서 대체로 우편, 전화, 웹사이트 운영 등을 통한 정보제공

및 학습 방법이 이용될 수 있으며, 심각한 사안의 경우에는 여러 개의 전시장, Open House, 공청회 등의 방법이 고려될 수 있다.

뚜렷한 이해당사자가 존재하거나, 그 대표자 선정이 용이한 경우에는 CPS 과정을 통해 문제를 해결할 수 있을 것이지만, 가치의 갈등의 경우에는 일반시민의 숙의과정을 통한 참여방법에 해당하는 합의회의나 시민배심제가 이용될 수 있다. 그러나 이러한 방법들은 실제로 참여하는 시민의 수가 매우 제한적이므로 이들의 견해가 전국 차원의 일반시민의 견해로서 수용되기 어렵다는 문제점을 가진다. 한편 공론조사는 대표성 있는 시민들이 참여하는 숙의적 여론조사 방법으로서 전국적 차원의 사안에서 이용될 수 있다.

(4) 이해관계인의 범위에 따른 갈등의 유형

① 핵심적 이해관계인이 존재하는 갈등

공공정책이나 사업과 관련하여 특별히 큰 영향을 받는 개인이나 집단이 존재하는 갈등으로서 위험시설, 혐오시설의 설립지에 인접한 지역주민이 정신적, 신체적, 물질적 피해를 입거나, 댐이나 도로의 건설, 간척지 개발 지역 주민이 생활터전을 잃게 되는 경우가 이에 해당한다. 이러한 경우 시민참여는 갈등의 해결에 중점이 두어져야 하고 그 과정에 핵심적 이해관계인들이 모두 포함되어야 한다.

정책 및 사업의 시행자인 공공기관은 포커스 그룹과 같은 소그룹 토론을 통해 이해관계인들의 염려와 심층적 의견을 파악하고, 다양한 방법들을 통해 필요한 정보를 제공하는 데 노력해야 한다. 충분한 정보 및 교육이 제공되고 주민들의 의견이 수렴되면, 이해관계자들이 모두 포함된 시민자문위원회, CPS 과정 등을 통해 공공의사결정이 이루어질 수 있다.

② 전 지역적 이해관계를 가지는 갈등

지역개발과 같이 전 지역민이 이해관계를 가지는 문제의 경우에는 지역주민 전체를 대표하는 시민의 참여가 필요하다. 이 때의 시민참여자는 지역주민의 이해관계를 대표하는 자로서 공공기관, 업계, 전문가 대표자와 대등한 지위에서 정책형성에 참여하게 된다. 시나리오 워크샵은 이러한 유형의 갈등에 적절한 방법이 된다.

③ 전국적 이해관계를 가지는 갈등

공공정책이나 사업이 특정한 개인이나 지역에 특별히 중한 영향을 미치지 않고 전국의 국민 모두에게 영향을 미치는 유형의 갈등으로서 자연생태계 보존, 유전자조작식품 개발제한 등과 같은 문제가 이에 해당한다. 이러한 문제는 지속가능한 발전을 위해 필수적인 문제들이지만, 일반시민들의 현재의 삶에 급박한 변화를 가져오지 않기 때문에 모든 국민들이 동일한 정도의 관심과 염려를 가지지 않는다. 현재로서는 환경단체, 시민단체를 중심으로 일부 활동적인 국민들이 큰 관심을 가지고 전국적 이해관계를 대표하여 행위하고 있으며, 그 공론화를 위하여 시민배심제, 합의회의 등이 유용하게 이용될 수 있다.

그러나 오늘날 경제의 발달과 교육수준의 향상으로 가치 및 원칙의 문제에 대한 국민적 관심이 높아지고 있고 환경에 대한 염려도 확대되고 있는 바, 이미 문제에 대한 국민적 논의가 충분히 이루어지고 있는 사안이거나 대기오염, 수질오염 등의 문제와 같이 위험이 현재성을 띄는 결과 전국적으로 큰 관심과 염려가 두어지는 사안의 경우에는 공론조사, 포커스 그룹 등을 통해 심층적 여론을 확인하고 정책결정에 반영할 필요가 있다.

# Ⅴ. 참여적 의사결정의 설계

## 1.참여적 의사결정 방법의 채택과 설계

### 1) 참여적 의사결정의 타당성 분석

참여적 의사결정방법을 채택하기 위해서는 먼저 그러한 채택의 타당성을 검증할 수 있는 사전검토가 필요하다. 모든 공공갈등이 다 참여적 의사결정으로 예방될 수 있는 것은 아니다. 이 사전검토 단계에서 수집된 정보와 분석자료 등은 향후 참여적 의사결정방법의 설계와 운영에 매우 긴요한 자료가 되기 때문에 이 단계의 정보수집과 분석은 소홀히 생각해서는 안되며 최선을 다하여야 한다. 바람직하기는 참여적 의사결정방법의 채택 여부에 대한 결정이 이루어지기 전에 갈등영향분석이 행해지는 것이 좋다.

만약 갈등영향분석이 행해지지 않았다고 하면 참여적 의사결정방법의 타당성에 대한 판단을 위하여 ①이미 드러났거나 잠재적인 갈등의 원인 ② 갈등을 악화 또는 완화시킬 수 있는 다양한 변수에 대한 동향분석 또는 Scenario Planning ③ 참여적 의사결정방법의 성공가능성과 성공조건 ④ 갈등의 경과나 역사적 요인 ⑤이해관계자나 관련된 시민사회단체 또는 사회계층이나 집단 등에 대한 정보수집과 그에 대한 분석이 이루어지는 것이 바람직하다.

갈등영향분석 또는 그에 갈음하는 참여적 의사결정 채택을 위한 사전분석에는 가능한한 주관 행정기관이 아닌 다른 행정기관,학계,산업계,시민사회단체,언론 등의 다양한 시각이 반영되도록 하는 것이 바람직하다. 동질적 그룹 만에 의한 평가는 갈등의 다양한 국면을 모두 파악하기 힘들게 할 것이기 때문이다.

참여적 의사결정의 채택과정에서 신중히 검토하여야 할 중요한 사항으로서 갈등의 Timeline이 있다. 갈등이 이미 심화된 단계 보다는 아직 갈등이 발생하지 않거나 첨예화되지 않은 단계에서 참여적의사결정이 성공적일 가능성이 높다. 갈등당사자들이 이미 어떠한 입장을 천명하거나 갈등사안이 정치적 이슈로 비화한 이후에는 참여적 의사결정은 이미 상당한 제약조건을 안고 출발하는 것이므로 그만큼 성공가능성이 약화될 수 밖에 없다.

### 2) 참여적 의사결정방법 채택의 근거

참여적 의사결정방법을 채택하는 것이 타당성이 있다고 판단되면 참여적 의사결정방법의 채택과 그 결과의 집행을 위한 근거를 마련하는 것이 필요하다. 대부분 이 근거는 관련된 당사자들 간의 동의나 합의를 구하는 것으로 마련될 수 있을 것이다. 관료적인 결정 만으로 참여적 의사결정방법을 채택하기 보다는 이해관계자의 합의에 의해 이 방식을 채택하도록 하는 것이 향후의 논의를 위해 훨씬 바람직하다.

협의체 등 합의를 위한 논의기구의 구성과 스케쥴, 의사결정방법이나 진행방법 등(ground rule)에 대해 미리 합의를 하고 그 결과에 대한 구속력이나 집행방법 등을 미리 합의해 두는 것이 필요한 경우도 있다. 그러나 관련 당사자들이 어떠한 태도로 임하는가에 따라 합의의 구체화 정도나 합의사항의 범위 등을 탄력성있게 결정해 나갈 필요가 있다.

### 3) 참여적 의사결정의 설계

참여적 의사결정방법을 채택하기로 하였다면 어떠한 종류의 참여적 의사결정방법을 활용할 것인가 하는 점에 대해 심도있는 검토를 해야 한다. 합의회의나 시민배심, 시나리오워크샵, 규제협상 등 비교적 정형화

되어 있는 참여적 의사결정방법을 채택하는 경우에는 이러한 검토의 부담이 완화될 수 있다. 그러나 정형화된 방식을 채택한다고 하더라도 구체적인 갈등사례에 가장 적실한 의사결정방법을 안출하기 위한 노력이 있어야 할 것이다.

갈등사례 마다 구체적인 문제상황이 다르기 때문에 하나의 정형적인 방안을 그대로 모방하여 채택한다는 것에는 상당한 위험부담이 있다. 따라서 기본적으로 참여적 의사결정방법의 활용을 위해서는 참여적 의사결정방법 활용을 위한 설계가 있어야 한다.

참여적 의사결정방법의 종류는 수를 헤아릴 수 없을 만큼 많다. 사실 전형적인 참여적 의사결정방법은 없는 것으로 치부하는 것이 갈등관리를 위해 가장 적절한 태도라고 할 것이다.

참여적 의사결정방법의 설계에 있어서 가장 중요한 것은 가장 적당한 설계자 또는 설계팀에게 설계를 맡겨야 한다는 것이다. 갈등관리전문가와 갈등현안에 대해 이해가 깊은 사람이 팀을 이루어 설계를 진행하는 것이 바람직할 것이다.

참여적 의사결정방법의 설계에 있어서 검토되어야 할 가장 본질적인 사항은 다음과 같다.

① 주재자
② 참여자의 범위
③ 사실관계의 확인과 숙의(deliberation)과정
④ 합의도출의 여건 조성
⑤ 합의의 집행을 위한 고려
⑥ 합의의 시한
⑦ 숙의나 합의를 위한 협의체의 구성

## 2. 참여적 의사결정의 주재와 조정

### 1) 주재자

참여적 의사결정의 성패에 가장 큰 영향을 미치는 사람은 의사결정을 주재하는 주재자이다. 그러므로 어떤 사람을 주재자로 선정하는가 하는 것이 매우 중요하다. 참여적 의사결정을 설계하면서 먼저 누가 주재자로 선정되는 것이 바람직할까 하는 점을 염두에 두어야 한다. 주재자 선정방법이나 절차를 어떻게 하더라도 참여적 의사결정을 설계한 운영주체는 주재자에 대한 확고한 대안을 가지고 있어야 한다.

주재자는 중립적인 인물이어야 한다. 다만  한국 사회에서는 단순한 중립성있는 인물로서는 주재의 역할을 완수하기 힘든 경우가 많다. 그러므로 가능하면 주재자는 지역사회의 신망있는 사람으로 하는 것이 좋다. 전국적인 사안이라면 그 분야에 전국적인 신망을 얻고 있는 사람을 주재자로 선정하는 것이 바람직할 것이다. 참여적 의사결정의 성공여부는 참여자의 신뢰도에 좌우되는 경우가 많기 때문에 관련 당사자들이 모두 신임할 수 있는 중립적인 인물을 주재자로 선정하여야 한다.

한편 주재자는 참여적 의사결정이나 협상 등에 대한 식견이 있는 사람이어야 한다. 협상의 성공조건이나 커뮤니케이션기술에 대한 기본적인 이해가 있는 인물이어야 한다. 만약 그러한 인물이 마땅히 구해지지 않으면 주재의 역할을 맡기기 전에 충분한 오리엔테이션 기간을 가져서 이러한 부분에 대한 소양을 갖추도록 하든가 아니면 촉진자(facilitator) 등 주재자를 보조하는 사람이 주재자를 돕도록 하여야 할 것이다.

전문가로서의 능력은 보좌받을 수 있으나 주재자의 인품이나 성격은 보좌받을 수 없다. 따라서 성급한 성격의 소유자나 편벽된 사고를 하는 사람, 사안에 대해 지나치게 주관이 뚜렷한 사람 등은 주재자로서 적당

하지 못하다. 주재자로서 가장 중요한 덕성은 다른 사람의 말을 들어 줄줄 알고 다른 사람의 심정에 동조할 줄 아는 것이다. 또한 균형감각과 판단력도 없어서는 안된다. 대체로 주재자는 법률적 지식이 있는 사람이 좋지만 법률적 판단 만을 앞세우는 사람은 적절하지 않다. 참여자들의 입장이나 법적 지위 보다는 참여자들의 관심이나 이해에 더 깊은 관심을 기울일 줄 아는 사람이 주재자가 되는 것이 좋다.

주재자는 의사결정을 주관하는 기관의 입장을 충분히 이해하는 사람이 좋으나 당해기관의 입장을 맹종하는 사람은 적당하지 않다. 참여자들의 입장을 균형있게 살피고 공정하고 객관적인 판단을 할 수 있는 사람이어야 한다.

주재자나 후술하는 촉진자 등 중립적 입장에서 참여적 의사결정 전반을 돕는 전문가들의 역할은 참여적 의사결정의 성공을 위해 매우 긴요하기 때문에 이들 전문가를 양성하기 위한 국가적 노력이 필요하다. 정부로서는 장차 충분한 경험을 가진 전문가 pool을 가지도록 노력하여야 할 것이다. 미국의 경우 1991년 대통령의 행정명령으로 정부 소속 변호사들이 ADR 훈련을 받을 것을 명하는 행정명령을 발하여 정부측 전문가의 훈련과 양성을 시도한 바 있다.

### 2) 조정 또는 합의촉진을 위한 인력

주재자 만으로 조정 또는 합의 촉진을 수행할 수도 있으나 경우에 따라서는 주재자를 도우면서 조정 또는 합의과정을 순조롭게 이끌 전문적인 인력이 필요할 수 있다. 이들도 역시 중립적인 입장에 서있어야 하지만 주재자 보다는 좀더 자유롭게 참여자 사이의 의사소통을 돕고 전문적인 견해를 피력하고 전문적인 역량을 발휘할 수 있다. 경우에 따라서는 특히 의견이 대립되는 일부 참여자들 사이의 합의촉진 만을 위해 이러한 전문인력이 활용될 수도 있다.

이들을 facilitator(촉진자)로 지칭할 수 있는데 이들은 전문적인 커뮤니케이션기술과 협상기술을 보유하고 있어야 한다. 전문적인 lawyering skill을 익힌 법률전문가가 이러한 역할을 하기에 적당하지만 우리나라의 경우 lawyering skill훈련을 전문적으로 받은 인력이 드물고 이들은 매우 비싼 노동력이기 때문에 활용하기가 쉽지 않다.

우리나라의 여건상 이러한 전문적 훈련을 받은 인력을 교육을 통해 배출하는 것도 한가지 방법이며 장기적으로는 법률가의 재교육과 법학교육의 개혁을 통해 문제를 해결해 나가야 할 것이다. 이들은 갈등사안에 대한 평가자, 조언자. 협상가, 합의서초안작성자로 기능하면서 참여자나 참여자그룹의 관심이나 이해관계를 분석하고 그 이해관계를 prioritizing하고 평가하여 참여자가 자신의 협상대안이 무엇인가를 발견할 수 있도록 도와준다.

facilitator는 복수를 선정할 수 있으나 너무 많으면 오히려 혼란을 초래할 수도 있다는 점이 감안되어야 한다. 촉진자 또는 주재자는 평가적(evaluative) 기능, 촉진적(facilitative) 기능, 변혁적 (transformative) 기능을 담당할 수 있다.

평가적 기능에 충실한 주재자나 촉진자는 사건에 대한 냉정한 평가와 합의에 실패할 경우의 당사자의 부담 등에 대한 평가를 통하여 합의의 성립을 촉진해 나간다. 촉진적 기능을 수행하는 중립적 주재자 또는 촉진자는 주도권을 참여자에게 주고 그들을 돕는데 주력한다. 변혁적 기능에 까지 나아간 주재자나 촉진자는 적극적으로 참여자들 사이의 관계변화를 도모하여 합의에 이르도록 애쓴다. 촉진자 또는 주재자가 어떤 기능에 치중할 것인가 하는 것은 상황에 따라 다르며 촉진자나 주재자는 담당사안에서 자신의 기능과 역할에 대한 청사진을 나름대로 가지고 있을 것이 권고된다.

## 3. 참여자의 선정과 협의체의 구성

### 1) 참여자의 선정

참여적 의사결정에 누구를 참여시킬 것인가를 구상하는 것은 참여적 의사결정의 성패를 좌우할 정도의 중요성이 있다. 기본적으로 숙의민주주의 방식에서는 사안에 대해 상이한 목소리를 낼 수 있는 모든 관련자를 참여하도록 하는 것이 바람직하다. 소수자일지라도 사안에 대해 다른 의견을 가진 자는 적극적으로 찾아내어 참여시키는 것이 이상적이다. 그러나 현실적으로 모든 관련자를 참여시킬 수는 없기 때문에 갈등의 예방을 위해서 반드시 의견이 반영되어야 할 관련자나 관련그룹을 찾아내어야 한다. 이것은 갈등영향분석의 가장 중요한 부분이기도 하다.

참여자를 어떠한 선정기준에 의해 선정할 것인가 하는 것이 매우 중요한데, 갈등사안의 성격에 따라 다소 다르다. 기본적으로 전문성이 강조될 필요가 있는 경우가 있고 대표성이 강조될 필요가 있는 경우도 있다. 이해관계대표성이 강조될 필요가 있는 경우가 있는가 하면 공익대표성이 더 중요한 경우도 있다. 공론조사나 시민배심, 합의회의 등의 경우에는 이해관계대표성에 대한 고려 보다 참여자들의 공익대표성이 강하다. 그러나 우리나라에 보편적으로 발생하는 갈등사안의 해결을 위해서는 대개는 전문성과 이해관계대표성 그리고 공익대표성이 조화를 이루도록 하여야 할 것이다.

공익대표성을 가진 사람들은 전반적인 숙의와 합의과정에서 마치 운동경기에서의 심판의 역할을 할 수 있는 사람들이어야 한다. 신뢰성에서 흠이 없고 균형감각을 갖춘 인물이 적당하다. 한편, 전문성을 가진 사람들의 주된 역할이 숙의과정에서 참여자의 학습과 숙의를 돕는 것이라고 하면 그들은 반드시 합의과정에 참여할 필요는 없다. 그러나 전문

성을 가진 사람들이 합의과정에 참여하였다는 사실이 합의안의 신뢰성을 높여줄 수도 있다는 점에서 이 문제에 대해서는 사안의 성격에 따라 신중한 접근이 필요하다.

합의과정에 참여하는 사람들은 자신이 속한 집단 내에서 합의할 수 있는 권한을 가진 사람이면 가장 좋다. 그러나 실제로 합의권한을 가진 사람을 합의과정에 참여하는 것이 어렵다면 합의권한을 가진 사람과 가장 가깝게 의사소통할 수 있는 사람이거나 협상의 전권을 위임받은 사람을 참여시켜야 한다.

참여자의 선정에 있어서 가능하면 참여자 상호간의 관계도 염두에 둘 필요가 있다. 참여자들 상호간에 지속적 인간관계가 유지되는 관계라면 합의과정에서 극단적인 이견을 보이는 것은 자제할 것이며 합의에 도달하기 용이할 것이다. 그러나 서로 불신감이 큰 경우에는 차라리 아무 관계없는 사람이 나을 수도 있다.

얼마나 많은 사람을 합의과정에 참여시킬 것인가 하는 것도 중요한 이슈이다. 대개 이익대표성을 중심으로 합의를 이루어야 할 경우에는 인간적 유대관계를 형성할 수 있는 정도의 숫자로서 원활한 커뮤니케이션에 애로가 없는 15인 이내가 바람직하다고 한다. 그러나 어느 정도의 규모가 적당한가 하는 것은 채택하는 참여적 의사결정방법의 성격에 따라 차이가 많다.

참여자를 중간에 교체하거나 추가로 참여시키는 경우는 가급적 지양하여야 한다. 대표성의 교체로 참여자가 바뀌는 경우에는 추가참여자가 숙의와 합의과정에 장애가 되지 않도록 정보의 격차를 줄이기 위한 노력을 게을리해서는 안될 것이다.

참여자에게 공통적으로 요구되는 요건으로는 참여자의 투명성, 도덕

성, 균형감각 그리고 정치적 중립성이다. 참여자는 다른 의견에 대한 수용성이 높고 독단적이지 않은 사람이어야 한다. 모든 의견의 성립가능성을 인정할 수 있고 다른 의견을 존중할 줄 아는 사람이 좋다. 가능하면 정치적 입장이 강한 사람은 참여시키지 않는 것이 좋다. 부득이 정치적 입장이 있는 사람을 참여시키더라도 현실정치와 깊은 연관을 가지지 않은 인물을 선택하여야 한다. 전·현직 정치인 그리고 정치지망생은 참여시키지 않는 것이 좋다. 정치적 입장이 협상에 연루되면 합의에 이르기 어렵기 때문이다.

참여자의 참여의지도 중요하다. 숙의와 합의과정에서 결석이 잦으면 곤란하기 때문이다. 특정 기일 이상 결석한 참여자의 의결권을 제한하는 조치 같은 것도 깊이 검토될 필요가 있다.

시민배심 및 공론조사 등의 경우에는 참여자는 무작위로 선정되는 것이 원칙이다. 그러나 우리 사회에서 무작위로 선정된 참여자의 결정이 갈등을 예방할 수 있는 유권적인 결정으로 받아들여질 수 있기 위해서는 숙의민주주의에 대한 이해와 그에 대한 신뢰가 사회 전반에 뿌리내려야 한다고 본다.

### 2) 협의체의 구성

참여자가 선정되면 참여자들 사이의 협의체를 어떻게 구성할 것인가 하는 것이 문제된다. 전문가의 협의체와 협상대표자 협의체를 달리 구성하거나 분과위원회를 두는 등 복수의 협의체를 구성하는 경우도 있다. 복수의 협의체를 구성하는 경우 협의체 상호간의 의사소통이 원활할 수 있도록 Bridge역할을 할 기구나 인물을 두어야 하고 결정권 등에 대해 명확히 해두어야 한다. 협의체 마다 주재자나 촉진자를 두되 그들 사이에 긴밀한 협조관계가 유지될 수 있도록 배려하여야 한다.

### 3) 대표참여자

특정 그룹을 대표할 사람을 선정하는 것은 참여자 선정에서 가장 유의할 부분이다. 대표성이 분명하지 않은 사람이 합의과정에 참여할 경우 합의의 실효성이 문제가 되기 때문이다. 그러므로 실질적인 대표성이 있는 인물을 대표자로 참여시켜야 한다. 대표자는 법적 대표성 만 가지는 것으로 불충분하며 실질적으로 자기가 속한 그룹의 지배적 견해를 반영하는 인물이 되도록 배려하여야 한다. 문제는 대표성에 변동이 있는 경우이다. 만약 설계 당시에 대표성의 변동이 감지되면 미리 그 부분에 대해 명시적인 합의를 해두든가 아니면 복수의 대표자를 참여시키든가 하는 등의 대책을 강구해야 한다. 대표자의 교체로 인한 기존 참여자와 신규참여자의 정보의 격차를 줄이기 위한 별도의 노력이 있어야 한다.

대표자가 숙의과정에 참여하고 합의를 진행하는 동안 대표자와 그가 속한 그룹의 지배적 견해 사이에 정보상의 격차나 의견차이가 발생하지 않도록 노력하여야 한다. 대표자가 숙의과정이나 합의과정을 통해 자신의 의견이 달라진 만큼 그가 속한 그룹의 의견도 달라질 수 있게 노력하도록 촉구하여야 한다. 또 대표자의 신뢰성이 문제되는 경우나 대표자가 소속된 집단의 의견을 하나의 의견으로 모으기가 어려운 경우에는 복수의 대표자를 참여시키는 방안도 검토될 필요가 있다.

### 4) 시민단체

많은 경우 시민사회단체의 참여가 필요한 경우가 있다. 환경문제를 둘러싼 갈등과 같은 경우에는 시민단체가 마치 이해관계당사자인 것 같은 기능을 하는 경우가 있는데, 시민단체는 가능하면 공익대표로서 기능하도록 하는 것이 좋다. 시민단체가 이익대표성이 지나치게 강한 경우에는 중립적인 입장에 있는 시민사회단체를 참여시켜 시민단체의 공익대표기능이 훼손되지 않도록 할 필요가 있다.

시민단체의 참여는 합의의 객관성과 신뢰성을 높이는데 기여한다. 시민사회단체는 전체 참여적 의사결정과정에 대한 공정한 중립자로 기능하는 것이 바람직하다. 그러므로 가능하면 그 지역사회에서 명망있는 시민사회단체를 참여시킬 필요가 있다. 시민사회단체는 문제제기자로서 보다 합의형성의 촉진자, 공익대변자로서 기능할 수 있도록 선정단계와 오리엔테이션 단계에서 충분히 강조해 둘 필요가 있다.

### 5) 전문가

전문가는 대개 숙의과정에서 중요한 역할을 수행한다. 그러나 전문적 견해도 다양할 수 있으므로 숙의과정을 주도할 전문가는 합의과정에서 중요한 비중을 차지하는 이익대표자나 공익대표자에게 신뢰를 줄 수 있는 공정하고 객관적인 인물로 선정하여야 할 것이다.

전문가들은 자기 분야에 전문성 만 있어서는 안되고 마치 촉진자와 같이 커뮤니케이션 기술이 뛰어나고 갈등해결이 어떠한 과업인가 하는 점에 대해 어느 정도 이해가 있는 사람을 선정하여야 한다. 사실확인이 쟁점이 되는 사안의 경우 전문가를 의견을 달리하는 그룹들 모두에게서 신뢰받는 사람으로 선정할 필요도 있다.

또한 전문가는 자신의 전문적 식견을 쉬운 말로 설명할 수 있어야 하고 이미 합의내용이 될 사안에 대한 선입견이 없는 사람이 좋다.

### 6) 행정기관의 역할

숙의와 합의과정에서 행정기관은 참여자 중의 하나로 참여할 수 있을 뿐이다. 물론 참여적 의사결정 전 과정은 주관 행정기관의 협조로 운영해 가는 것이지만 주재자가 선정된 이상 의사결정 과정을 주도하려고 하는 인상을 주거나 특정한 대안을 추진하려고 하는 듯한 인상을 주어

서는 안된다. 행정기관의 그러한 태도는 참여적 의사결정 전과정의 신뢰성을 떨어뜨리고 참여자나 시민단체의 반발을 불러일으킬 가능성이 크다.

## 4. 의사결정을 위한 숙의 또는 학습

### 1) 숙의과정 개요

숙의(deliberation)는 갈등의 대상이 되는 사안을 둘러싼 쟁점을 정확히 파악하여 불필요한 논쟁점을 제거하고 논의되어야 할 쟁점을 분명히 하는데 목적이 있다.그러므로 숙의과정은 사실관계(fact)에 대한 정확한 인식,쟁점의 바른 파악 등을 위한 것이고 사안과 관련한 비현실적 기대와 편견이 제거되는 것을 지향한다.

그러므로 사실관계가 너무나 명백한 경우에는 숙의과정이 대폭 생략될 수도 있다. 주목할 것은 대부분의 갈등은 사실관계에 대한 인식이나 해석의 차이에서 비롯되기 때문에 사실관계에 대해 공통의 인식을 하게 되면 갈등해소의 실마리를 찾게 되는 경우가 많다. 그러나 사실관계의 해석에는 사람들의 가치관이나 세계관이 투영되므로 이것은 반드시 쉬운 작업은 아니다.

숙의과정에는 문제되는 사안에 전문성을 갖춘 사람들의 역할이 매우 긴요하다. 그러한 전문가들은 또한 참여자로부터 신뢰를 받고 있어야 한다. 한편 숙의과정은 고도의 communication skill을 갖춘 전문가(주재자 또는 촉진자)에 의해 진행될 필요가 있다. 숙의과정에서 주재자나 촉진자는 참여자들이 사실관계에 대한 인식에서 공감대를 형성할 수 있도록 사실관계를 설득적으로 구성해서 제시할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 숙의의 대상이 되는 이슈의 선정이 매우 중요하다. 숙의가 불필요하거나 그러한 숙의로 인해 오히려 합의를 어렵게 할 사항을 숙

의의 대상으로 삼아서는 안된다.

또한 참여자의 전문성의 정도나 인적 구성 등으로 보아 가장 적절한 숙의의 방식이 무엇인가 판단하는 것이 중요하다. 현장방문이나 해외의 사례 등에 대한 확인이 유용한 방안이 될 수도 있다. 우리나라의 경우 참여자들이 장시간의 토론에 익숙하지 못한 것이 보통이므로 이러한 현실을 고려하여 가장 적절한 숙의방식을 찾아보아야 할 것이다. 주재자는 토론이 쟁점을 벗어나지 않도록 늘 유의하여야 하며 토론이 늘 초점을 유지하여 단시간에 토론이 종료될 수 있도록 애써야 한다.

숙의과정에서 토론은 반드시 필요한 것이지만 토론이 지나치게 논쟁적으로 진행되는 것은 피하여야 한다. 숙의과정은 학습과정이라고 보고 참여자 모두가 자신의 인식이 잘못된 것일 수 있다는 것을 전제할 필요가 있다.

### 2) 숙의를 위한 오리엔테이션 및 학습

숙의 또는 학습과정에 참여하는 참여자들은 토론과 communication을 위한 오리엔테이션을 가질 필요가 있다. 많은 사람들은 합의형성적 대화 보다는 논쟁적 대화에 익숙해 있고 대화와 협상에 필요한 기본적인 태도에 대한 인식이 결여되어 있기 때문에 이 부분에 대한 안내가 필요한 경우가 많다.

숙의과정은 다양한 관점을 가진 참여자들의 토론과정이 중심이지만 토론에 앞서 참여자가 설명회,교육,홍보 등을 통해 사안에 대해 충분히 알 수 있는 기회가 주어져야 한다. 주재자는 참여자들이 숙의를 위한 토론과정에 들어갈 수 있을 정도로 사안에 대한 이해가 깊어졌는가를 예의 관찰할 필요가 있다.

### 3) 사실관계의 조사

숙의를 위하여 사실관계에 대한 인식이 참여자들 사이에 상이한 경우 사실관계 자체에 대한 조사 및 확인이 요구되는 경우가 있다. 이 경우 행정기관이 가진 정보는 충분히 공개되어야 한다. 사실관계의 조사는 참여자와 이해관계그룹의 신뢰를 받을 수 있는 방법과 절차에 의해 진행되어야 할 것이며 방법과 절차의 채택은 참여자들의 합의에 의해 이루어져야 할 것이다.조사를 행할 전문가의 선정에 있어서도 참여자 합의를 거치거나 기타 객관성을 확인할 수 있는 방법으로 해야 한다.

### 4) 인터넷의 활용

선진외국에서는 숙의과정에서 커뮤니케이션이나 의견수렴을 위해 인터넷을 활발히 활용하는 경우가 많다. 참여자 사이에서 인터넷을 적절히 활용한다면 시간을 절약할 수 있을 것이며 신속하고 광범위한 의사소통을 하는데도 도움이 될 수 있다. 장시간 토론에 익숙하지 않은 참여자를 위해 인터넷의 활용은 훌륭한 숙의의 보조수단이 될 수 있다.

### 5) 숙의에 참여한 사람들과 일반관련자 사이의 이해격차

숙의 과정이 진행되면서 사실관계에 대해 참여자와 참여자 아닌 일반 이해관계자 및 국민 일반의 이해격차가 발생할 수 있다. 어떤 갈등 사안의 경우, 이러한 이해격차를 줄이기 위한 노력이 매우 중요한 경우가 있다. 대표참여자들의 경우에는 이러한 정보격차를 메우기 위한 별도의 노력을 기울여야 한다. 신속한 의사소통과 홍보 등이 이해격차를 방지하기 위한 주요 방법이다.

## 5. 의사결정에서의 합의과정

### 1) 합의도출을 위한 여건 조성

합의를 도출하기 위한 관건 중 가장 중요한 것은 행정기관의 신뢰성과 일관성의 유지라고 할 수 있다. 행정기관의 입장이 변화했을 경우 누구 보다도 참여자들이 먼저 이를 알아야 할 것이고 변화를 정당화할 충분한 사유가 제시되어야 한다.

다음으로 합의가 성립되기 위해서는 참여자들이 서로 협상력이 비슷하다고 느낄 수 있도록 하여야 한다. 협상력에 격차가 발생하는 것으로 인식되면 열등한 참여자는 합의안에 동의하기 힘들게 된다.

또한 합의안이 뜻대로 되지 않아도 참여자는 서로를 비방하여서는 안된다. 이것을 담보하기 위해 미리 이 점에 대해 상호 합의를 하고 참여적 의사결정절차를 시작하는 것이 좋다.

합의는 시한을 설정하고 진행하는 것이 좋다. 시한이 없으면 합의는 무한정 미뤄질 수 있기 때문이다. 합의의 대상이 되는 쟁점은 분명하게 정의될 수 있도록 하여야 하며 쟁점의 숫자는 복수로 제시되는 것이 좋다. 하나의 쟁점 만이 존재할 경우 참여자 사이에 상호 양보할 것이 없어서 합의도출이 어렵게 된다. 의견을 달리하는 당사자 사이의 합의는 결국 서로 하나 씩 양보함으로써 이루어지는 것이 보통인데 일방이 양보 만 하고 양보 받는 것이 없으면 합의에 도달하기 어렵기 때문이다. 또한 합의 대상인 쟁점에 대한 정의에 있어서 가급적 신념이나 가치체계와의 관련을 피하는 것이 좋다. 신념이나 가치체계와 관련된 쟁점은 합의가 매우 어렵기 때문이다.

최종합의안이 마련되면 경우에 따라서는 최종합의안이 과연 수용성이

있는가 점검해 볼 필요성이 있다. 특히 대표자가 교체되었다든가 또는 특정 참여그룹 내에 이견이 팽팽히 대립하고 있다든가 하는 경우에는 합의안의 수용성에 대한 점검이 반드시 필요하다.

### 2) BATNA

합의를 성공시키기 위해서는 참여자들에게 bottom line을 가지고 협상에 임하게 하기 보다는 BATNA(a Best Alternative To a Negotiated Agreement)를 주지시키는 방법이 유용하다. 즉, 주재자나 촉진자는 협상이 실패했을 경우 각 참여자나 참여자의 그룹이 얻을 수 있는 가장 좋은 대안이 무엇인가 냉정하게 생각해 볼 수 있도록 하고 그것과 협상안을 비교하도록 하는 것이다. 만약 BATNA가 좋아 보인다면 협상은 결렬될 것이지만 협상안 보다 BATNA가 못하다고 판단되면 참여자들은 협상테이블로 돌아오게 된다.

### 3) position 보다는 interest 중심의 접근

합의의 성공을 위해서는 참여자나 참여그룹의 법적 지위가 어떠한가를 검토하는 접근 보다는 서로의 이해와 관심이 무엇인가를 검토하는 접근이 더 유용하다. 그를 위해서 참여자 및 참여그룹의 이해와 관심에 대한 정밀한 분석이 필요하며 참여당사자들의 관심과 이해의 우선순위를 매기고 그에 따라 협상에서 주고받을 것을 구상해 보는 것이 필요하다. 법적으로 어떤 위치에 있는가 하는 것을 분석하는 것은 협상을 진전시키는데는 도움이 되지 못하는 경우가 많다.

이스라엘과 이집트의 중동분쟁시에 시나이 반도를 둘러싸고 이스라엘은 시나이 반도 일부를 점령하기를 원했고 이집트는 시나이반도의 반환을 주장했다. 이스라엘은 자국의 안전에 관심이 있었으므로 시나이반도 점령을 원했고, 이집트는 식민시대 이후 주권침해는 용납하기 어렵다는

것이 주된 관심사였다. 결국 서로의 목표와 관심을 충족시키는 방향으로 협상이 이루어져서 이스라엘은 시나이반도에서 철수하되 이집트는 시나이반도의 상당부분을 비무장하도록 하는 선에서 협상이 이루어졌다.

#### 4) 비밀유지와 홍보

참여적 의사결정의 과정 가운데 숙의과정은 공개되고 홍보되는 것이 유리한 점이 많다. 참여대표자와 참여하지 않은 관련자 사이의 이해격차를 줄이기 위해서도 그러하며 사회 전반적으로 사안에 대한 인식이 높아지는 것이 갈등 해결 방안을 모색하는데 도움이 되기 때문이다. 따라서 숙의과정은 방청객 등에게 공개하고 그 내용을 적극 홍보할 필요가 있다.

그러나 합의과정은 합의 자체 만을 위한다면 공개되지 않는 의사소통이 긴요한 측면이 있다. 참여자나 참여자의 그룹이 공식적으로 밝힐 수 없는 관심사나 이해가 있고 진정으로 원하는 것이 공식적으로 원하는 것과 차이가 있을 수 있기 때문이다. 그러므로 합의과정에서의 의사소통에 대해서는 비밀유지를 하는 것이 합의를 위해 도움이 된다.

#### 5) 합의방식

숙의민주주의의 정신에 가장 부합하는 합의방식은 만장일치방식이라고 할 수 있다. 그러나 실제로는 만장일치가 어렵기 때문에 합의방식을 어떻게 정해 두느냐하는 점에 대해서도 진지한 검토가 필요하다. 과반수 합의는 기본적으로 대의제의 방식으로서 갈등예방에는 반드시 효과적이지 못한 경우가 있을 수 있다. 가급적이면 만장일치로 합의하고 부득이한 경우 열등적 소수를 배제한 합의방식이 채택될 수 있을 것이다(예컨대 3/4 이상의 동의 등) 만장일치가 아닌 경우에는 미리 합의방식

에 대한 동의를 받아두어야 할 것이다.

### 6) 합의를 위한 incentive

합의는 참여자 사이에 상호양보를 통해 이루어지는 것이 보통이다. 그런데 만약 어떤 참여자가 일방적인 양보를 하여야만 합의가 이루어지는 경우 그 참여자의 양보를 얻어내기 위해서는 별도의 incentive가 필요할 수 있다.특정지역에 혐오시설을 건설하는 경우가 바로 이러한 경우에 해당한다. 이러한 경우에는 합의를 위하여 인센티브를 제시할 필요가 있다. 이 경우 어떠한 인센티브를 제공하여야 합의가 성립할 수 있을 것인가 하는 점에 대한 신중한 검토가 필요하다.

### 7) 신뢰형성을 위한 노력

숙의와 합의를 위해서 참여자 사이의 신뢰형성이 필요하다. 신뢰형성을 위해 별도의 워크숍을 한다든가 하는 특별대책도 있을 수 있고 인간적 대화를 증진시켜 인간적 공감대를 형성하고 신뢰를 쌓아나갈 수도 있다. 합의에 있어서 신뢰는 매우 중요한 것이다.

### 8) 합의안의 승인(ratification)

참여자들이 그들의 합의 내용을 그들이 소속한 집단이나 단체의 구성원들에게 승인을 받아야 할 경우가 있다. 원칙적으로 승인절차는 필요하다고 보지만 사전에 위임이 분명히 이루어지고 합의안에 대한 이견이 없을 것으로 예상되는 경우에는 승인과정이 생략되거나 단순화될 수도 있다. 주재자나 촉진자는 대표자들이 합의안에 대하여 그들이 대표하는 단체나 집단의 승인을 얻을 수 있도록 협조하여야 한다.

## 6. 합의의 이행을 위한 조치

합의를 해도 합의가 이행되지 않으면 아무 소용이 없다 따라서 합의가 이루어지는 경우 합의 집행을 위한 조치가 동시에 이루어져야 한다. 합의에 구체적인 법적 구속력을 부여하거나 합의를 토대로 하는 행정결정이나 법규제정 등이 이루어지도록 하는 것이 그러한 조치에 속한다. 또한 이행을 위해 각 참여주체들의 의무사항을 구체화하여 합의문에 명시하는 것도 방법이며 합의 위반시의 손해배상액을 미리 예정해 두는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

합의의 공식화과정에서도 주재자나 촉진자가 중요한 역할을 하여야 한다. 주재자와 촉진자는 합의 이후에도 감시그룹을 구성하여 이행을 감시하면서 집행과정이 원만하게 진행되도록 협조한다. 만약 이행과정에서 의견 불일치가 발생하는 경우 참여자들을 재소집하여 초기의 합의 의도를 환기시키는 등의 조치를 취한다.

그러나 무엇보다도 합의의 이행을 위해 긴요한 것은 이행방법의 수용성에 대한 면밀한 검토라고 할 것이다. 참여적 의사결정에는 성공했으나 합의의 이행방법이 특정 당사자에게 지나치게 가혹하거나 비현실적이라면 합의는 이행되기 어려울 것이다. 그러므로 합의의 이행방법이 타당한 것인지 면밀한 검토가 필요하며 그 수용성에 대한 점검이 합의 이전에 이루어져야 한다.

## 7. 우리나라 참여적 의사결정의 문제점과 개선방향

### 1) 방법론적 성숙도의 제고

우리 나라에서도 국가나 지방자치단체, 연구단체와 시민단체 등에서

참여적 의사결정을 시도한 사례가 점차 축적되어 가고 있다. 그러나 아직 우리 나라에서 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 않은 때문이기도 하다.

앞으로 참여적 의사결정의 설계와 시행 등에 있어서 전문성을 높이고 방법론적인 완성도를 제고해 나가야 할 것이다.

### 2) 행정기관의 신뢰성 확보

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

신뢰성을 확보하기 위해 정부기관은 늘 투명하게 정보를 공개하고 객관적인 입장을 견지하여야 한다. 미리 갈등사안에 대한 심도있는 검토를 통하여 문제해결의 원칙을 세우고 그 원칙을 소신있게 관철해 나가려는 태도를 가져야 한다. 그러나 정부의 해결책을 강요하고 어떻게든 그것을 관철시키려고 해서는 안된다. 그러한 느낌도 주지 않도록 조심하여야 할 것이다.

### 3) 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 것이다.

참여적 의사결정방법을 적시에 채택하는 것이 합의도출에 매우 중요한 의의가 있다고 본다. 그러므로 갈등이 표면화되기를 기다릴 것이 아니라 갈등영향분석을 통하여 예상되는 갈등에 대해 미리 참여적 의사결정방법을 채택하여 절차를 개시할 것이 요망된다.

### 4) 시민사회단체의 역할

우리나라의 참여적 의사결정에는 시민사회단체가 거의 빠지지 않고 참여하고 있다. 이것은 그것 자체로서 어떠한 긍정적 또는 부정적 평가를 내릴 사항은 아니라고 본다. 그러나 참여한 시민사회단체가 어떠한 역할을 하는가 하는 것이 매우 중요하다. 상당부분 시민사회단체가 스스로 이해당사자로 기능하고 있는 것을 발견할 수 있는데, 시민사회단체의 역할인식이 변화될 것이 요망된다. 앞에서 언급한 것처럼 시민사회단체가 갈등을 야기하고 문제를 제기하기 보다 건설적 대안을 찾고 합의를 형성하기 위한 주도적 참여자가 되어야 한다.

시민사회단체는 이해당사자로서가 아니라 공익을 대표하고 참여적의사결정의 전 과정에 대해 객관적이고 공정한 평가를 할 수 있는 운동경기의 심판과 같은 역할을 맡아주면 좋을 것이다.

### 5) 중립적 제3자의 역할

우리나라의 참여적 의사결정과정에서 중립적 제3자의 역할이 아직 합리적으로 자리잡지 못하고 있다. 주재자가 충분히 중립적이도록 하여 의사결정과정 자체에 대한 참여자와 일반 국민의 신뢰도를 제고할 필요성이 있으며 주재자나 촉진자의 기술적,전문적 활동이 두드러지도록 하여야 한다. 주재자나 촉진자의 선정에서부터 이러한 점이 깊이있게 검토될 필요성이 있다.

### 6) 현장확인을 통한 학습 또는 숙의

우리나라의 참여적 의사결정과정에서의 또 하나의 특징은 현장실사나 현장견학이 매우 유용하게 활용되고 있다는 점이다. 실제로 이러한 현장확인이 편견을 제거하고 사안에 대한 객관적 이해를 촉진하는데 효과적인 사례가 있었다. 향후의 참여적 의사결정의 설계에 있어서도 이러한 측면이 고려되어 현장확인을 적극 활용하는 것이 필요하다. 다만 현장확인은 실사과정의 객관성과 주재자나 촉진자의 중립성에 대한 의심이 없을 때 더욱 큰 효과를 본다는 사실을 간과하여서는 안된다.

### 7) 참여자의 선정

우리나라의 참여적 의사결정 과정에는 지방의회 의원 등 정치적 성향이 짙은 인사들도 참여하는 경우가 적지 않다. 그러나 이처럼 정치적 성향이 있는 사람들을 참여시키는 것이 다소간의 위험 부담이 있다는 것을 간과하여서는 안될 것이다. 물론 정치인은 절대로 참여적 의사결정과정에 참여하여서는 안된다고 할 수 없다. 그러나 자칫 공공갈등이 정치분쟁으로 비화하면 갈등의 해결이 요원하게 될 가능성이 있다는 점을 잊어서는 안될 것이다.

### 8) 일반참여자에 대한 존중

우리나라의 참여적 의사결정에서 나타나는 또 하나의 특징은 숙의민주주의의 본래의 취지와는 달리 전문가에 대한 의존과 일반 참여자에 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 진행될 것이 필요하다.

### 9) 성숙한 시민의식과 공동체 문화

우리나라에서 참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 시민의식의 성숙과 공동체문화의 함양이 긴요하다고 본다. 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 할 것이다.

### 10) 충분한 논의의 장 마련

참여적 의사결정이 성공하기 위해서는 충분한 시간을 들여 참여자가 가지고 있던 모든 의견이 제시되고 걸러지는 것이 바람직하다. 시한을 정하지 않고 대화를 하는 것은 합의 자체의 성립을 어렵게 하지만, 반대로 충분하지 못한 논의는 설익은 합의를 만들어내거나 합의 자체를 어렵게 만든다. 설익은 합의는 집행과정에서 문제를 야기하기 마련이다. 그러므로 충분한 시간을 들여 숙의와 합의를 진행할 필요가 있다.

숙의와 합의의 과정은 인내와 끈기를 가지고 진행하여야 한다. 그러

나 우리 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 않은 것이므로 주재자 측으로서는 숙의와 합의가 가능할 수 있는 시간 확보에 심혈을 기울여야 할 것이다.

### 11) 참여적 의사결정의 제도적 뒷받침

현재 까지 이루어진 우리나라에서의 참여적 의사결정은 법적,제도적 뒷받침이 충분하지 않은 가운데 진행되었다. 현재 공공기관의 갈등관리 기본법의 입법이 추진 중에 있고 이 법안에서 참여적 의사결정의 제도화가 시도되고 있으므로 이 법이 입법된다면 참여적 의사결정의 제도적 기반이 비로소 마련된다고 할 수 있다. 그러나 이 법은 일반법의 성격을 가지는 것이므로 개별 행정영역에서 발생하는 갈등 문제에 대응할 수 있는 더 구체적이고 실효적인 참여적 의사결정제도가 개별 행정영역에서 형성되어야 한다. 예컨대, 건설교통행정영역에서 혐오시설설치와 관련되는 참여적 의사결정이 그 사안의 특성에 맞게 표준화된 형태로 제도화될 필요성이 있다.

# Ⅵ. 참여적 의사결정 사례

## 1. 서울외곽순환고속도로 사패산 구간 건설사례[66)]

### 1) 사업의 개요

(1) 사업의 일반현황

서울외곽순환도로는 수도권의 교통난 완화와 지역간의 이동성을 제고시키기 위한 경기지역의 종합교통망 사업의 일환으로 진행 중이며, 총 연장 127 Km 중 1단계로 퇴계원~판교~안양~일산 구간의 91.0 Km는 1993~2001년에 개통하였으며, 2단계인 일산~퇴계원 36.0 Km는 1996~2006년을 목표로 추진중이었으나, 사패산 구간의 건설에 따른 불교계와 환경단체의 반대민원이 발생하였다.

사패산 통과구간은 2단계 일산~퇴계원의 사업구간에 포함되어 있으며, 북한산 국립공원의 북쪽 끝부분에 위치한 사패산을 통과하는 노선으로서 민간자본을 유치하여 서울고속도로주식회사가 BTO방식으로 건설하여 준공시 소유권은 국가에 귀속되고 민자회사에서 30년간 운영하는 방식으로 건설되고 있다.

<표6-1> 사패산 통과구간 노선개요

| 구분 | 내용 |
|---|---|
| 사 업 자 | 서울고속도로주식회사(LG건설 등 9개사) |
| 사업기간 | 2001. 6 ~ 2006. 6(변경전) |
| 노선거리 | 4.6Km(터널 4.0Km, 왕복 8차로), 일산~의정부~퇴계원 36Km |
| 추진방식 | BTO(준공시 소유권 국가귀속, 30년간 운영 |

66) 권영인, 2004, SOC사업 추진상의 사회적 갈등해소방안, 교통개발연구원

(2) 사업의 추진연혁

서울외곽순환도로 사업은 1989년 서울시에서 기본설계 및 타당성 조사를 하면서 시작되었다.

사패산이 포함된 2단계 구간은 1989~1991년 동안 기본설계와 타당성 조사가 이루어졌으며, 1996년 3월에 민자유치대상사업으로 지정되었으며, 1996년 4월 ~ 1998년 6월에 실시설계가 이루어졌으며, 2001년 6월에 공사가 착공되었다. 그러나 공사의 착공이후에 불교계와 환경단체의 건설반대 운동으로 2001. 11. 29에 공사가 중단되었고, 2003년 12월에 노무현 대통령의 불교계 대표의 면담이후에 공사재개가 이루어졌다.

<표 6-2> 연도별 사업추진연혁

- '89. 9~'91. 3 : 외곽순환도로 기본설계 및 타당성 조사(서울시)
- '96. 3. 2 : 민자유치대상사업 지정(재정경제부)
- '96. 4~'98. 6 : 실시설계(한국도로공사)
- '98. 4. 16 : 북한산 국립공원 통과노선 관련 공청회(세종문화회관)
- '98. 4~'01. 7 : 국립공원지역 환경영향평가 협의(건교부)
  - 9개 노선대안 검토결과 현 노선으로 확정
  - 국립공원 구간 4.6Km는 터널(연장 4.0Km)로 통과키로 확정
- '01. 6. 30 : 공사착공
- '01. 7. 11 : 환경부의 환경영향평가 협의 통과
- '01. 7. 16 : 환경부 장관 면담
- '01. 8~11 : 불교계 서명운동, 건설반대홍보, 기자회견, 불교대책위 출범, 천막농성, 산신기도 등
- '01. 11. 29 : 공사중지 가처분 신청서 제출 및 공사중단
- '02. 8. 14 : 국립공원 통과구간 노선조사위원회 구성
- '02. 10~'02. 12 : 노선조사위원회 조사 활동
- '02. 12. 4 : 대통령 후보 노선백지화 및 대안노선검토 공약
- '02. 12 ~'03. 2: 대통령직 인수위원회 검토
- '03. 4. 14: 수락산, 불암산 터널 공사중지(불교계 요구수용)
- '03. 4 ~ '03. 6: 노선재검토 위원회 재검토 활동
- '03. 8. 18: 국회 건설교통위원회 사패산 현장방문 및 공사조속재개 촉구
- '03. 12. 24 : 노무현 대통령 불교계 방문후 양해를 구하여 공사재개 발표

### 2) 갈등의 전개과정 및 갈등내용

(1) 설계기간 중의 갈등

사패산 구간의 구체적인 경유지역이 결정되는 과정인 실시설계의 기간 중인 1997. 11 ~ 1998. 9 동안 개인 및 시민환경단체인 북한산도로저지·시민연대(우이령보존회 외 23개 단체)에 의하여 5차례에 걸친 민원에 의하여 북한산국립공원 구간의 통과노선을 의정부 구간으로 우회하여 달라는 요청이 있었고, 1998. 4. 16에 개최된 공청회에 의하여 설계노선을 최적노선으로 정하는 결과를 가져왔다. 그러나 공청회의 개최시에 공청회 좌장의 중립측 인사선정요구사항에 대한 미반영을 이유로 반대측이 불참하였으며, 한국도로공사는 국민고충처리위원회의 심의결과(1개월 이내의 공청회 개최)에 의거 공청회를 실시하였다.

한편 환경영향평가 협의과정에서 환경부는 환경단체의 노선변경 요구활동과 관련하여 2001년 5월~6월 환경부, 한국도로공사, 환경단체(우이령보존회 등 6개 단체) 합동으로 현장조사 및 협의를 추진하여 대안노선을 종합적으로 검토하여 최종적으로 실시설계노선이 최적대안임을 인정하고 2001년 7월 환경영향평가 협의결과를 회신하였다.

(2) 공사착공후의 갈등

2001년 6월에 공사가 착공되면서 의정부시 호원동에 위치한 홍법사가 도로부지에 편입됨을 사유로 불교계의 관여가 시작되었으며, 그 후 2001. 8. 25 북한산국립공원 통과반대 성명서 발표 등 본격적인 반대운동을 하였다. 환경영향평가를 마친 사패산 입구구간의 공사를 위하여 2001년 11월에 벌목작업을 하였으나 환경단체와 의정부사암연합회는 2001. 11. 16부터 공사추진을 저지하기 위하여 농성을 시작하였고, 천막설치 등으로 본격적인 반대활동이 이루어졌다.

시공주체인 서울고속도로(주)는 2001. 12. 11 에 공사방해금지 등 가처분신청을 하여 2002. 1. 30 위반시 회당 100만원씩 지급결정을 받았으며 환경단체는 철수하였다. 그러나 불교계는 2002. 2. 13 송추농성현장을 북한산 회룡사 제2선원으로 선포하고 북한산살리기 1,000일 정진 등의 반대활동을 전개하여 공사재개가 어렵게 되자, 시공사 관계자가 2002. 2. 18 공사재개를 위한 현장확보를 위하여 농성장에 진입하는 과정에서 비구니 스님 3인의 입원사건이 발생하였다. 이를 계기로 삼보일배 등 불교환경연대 대표 등과 조계사에서 종단주도로 신도 약 5천명의 참석하에 법불교도 결의대회개최 등 종단으로 확대되게 되었다.

(3) 갈등의 내용

서울외곽순환도로 사패산 구간의 갈등은 사업의 시행으로 인한 자연환경훼손과 불교의 수행환경훼손으로 대별될 수 있으며 좀더 세부적으로는 다음과 같이 구분된다.

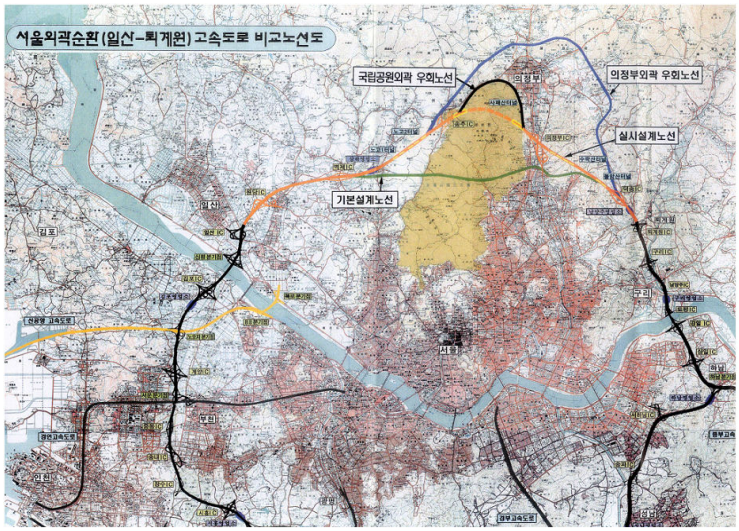
① 사패산 구간의 최적노선대안

사패산 구간의 노선대안은 실시설계시에 제시된 사패산을 통과하는 기존 노선과 국립공원 외곽을 우회하는 노선, 의정부 외곽을 우회하는 노선 등 3개 노선으로 대별된다. 환경단체 및 불교계는 자연환경 및 사찰수행환경 훼손방지를 위하여 노선 변경이 불가피하다고 주장하는 반면 사업 주체들은 북한산 국립공원 내 사패산과 수락산, 불암산 구간을 터널로 통과토록 계획된 현재 노선이 타당하다고 주장하였다. 환경단체 및 불교계의 주장에 대하여 사업시행자측은 노선 대안별 산림훼손면적과 국립구간 통과구간의 거리를 산출하여 기존 노선의 우수성을 부각시켰다.

**<표 6-3> 대안 노선별 비교표**

| 구분 | 기존 노선 | 우회노선 | |
|---|---|---|---|
| | | 국립공원 외곽 | 의정부 외곽 |
| 연 장 | 25.3Km | 27.8Km | 35.3Km |
| 사 업 비 | 11,640억 원 | 13,340억 원<br>(17,207)* | 18,760억 원<br>(22,627)* |
| 산림훼손면적 | 1.65㎢ | 2.12㎢ | 2.72㎢ |
| 국립공원통과구간 | 4.6Km | 7.1Km | 국립공원 우회 |

주: * 기 투자된 구간의 매몰비용(Sunk Cost) 3,867억원이 포함된 공사비




**<그림 6-1> 노선대안 비교도**

② 환경적 영향측면의 문제점

사패산 구간의 터널건설로 인하여 국립공원의 환경파괴가 심각하고

대기오염을 심화시킨다는 것이다. 구체적으로는 터널굴착으로 지하수위가 하강하여 생태계에 영향을 주고, 터널굴착시 발생하는 오폐수와 터널공사에 따른 장비와 터널개통후 발생하는 오염된 대기는 국립공원 주변과 서울의 북부권을 오염시킨다는 것이다. 공사시행으로 인한 산사태의 발생과 환기방식 등의 문제가 제기되는 등 가장 큰 갈등이슈 중의 하나였다.

③ 불교수행환경 훼손의 문제

사패산 터널공사의 시행으로 사찰의 철거 또는 이전 등이 발생하게 되었다. 즉 홍법사, 천인사, 보현사는 전체 부지의 토지수용으로 폐사가 되며, 청룡사, 선각사 등 총 27개의 사찰은 직간접적인 피해가 예상되며, 소음, 진동, 차량배기가스의 매연 등으로 사찰의 정상적인 기능을 수행할 수 없게 되며, 불교의 수행환경과 생활공간의 파괴가 이루어진다는 것이다.

④ 기타 제기된 문제들

이상에서 제기된 문제 이외에도 다음과 같은 문제들이 환경단체 및 불교계에서 지속적으로 제기되었다.

- 사업추진 인허가 절차상의 문제점
- 풍수지리적 측면의 문제점
- 설계기준 적용의 부적절성 등

### 3) 갈등의 해결과정

(1) 노선조사위원회 구성 및 운영

북한산 국립공원 통과여부로 인한 환경, 불교단체와 정부, 사업시행자 간의 법적, 물리적인 분쟁과 충돌 등 상호대립하는 상황을 종결하고 상호간의 대화를 통해 사회적인 합의를 도출하고자 2002. 8. 14 노선조사위원회의 구성, 운영을 합의하였다. 합의내용은 북한산국립공원 통과구간공사를 2002. 12. 31까지 보류하고, 기도정진도량시설을 2002년 8월말까지 자진철거하며, 2002년 12월까지 합의안이 도출되지 않을 경우 정부가 결정하도록 하였다.

노선조사위원회는 불교계측과 사업시행자 각 6인으로 구성되어 3차례의 회의를 개최하였으나 합의 미도출상태로 운영기간이 종료되었고, 사업시행자측의 최종보고서가 건교부에 제출되었다. 이 기간중에 대통령선거가 시행되었으며, 노무현 후보는 선거공약으로 “2002. 12. 4에 북한산국립공원관통 서울외곽순환고속도로”를 백지화하고 대안노선을 검토하겠다는 공약을 제시하였다.

(2) 노선재검토위원회 구성 및 운영

노무현 대통령 후보의 당선에 따라 2003. 4. 14 불교계와 사업시행자는 건설교통부 노선재검토위원회를 구성, 운영하기로 합의하였고, 교통, 도로, 경제, 환경·생태, 역사·문화분야의 5인씩의 위원을 구성하였다. 검토대상노선은 기존제시노선 이외에 의정부 외곽노선, 북한산 국립공원외곽 우회노선의 3개 노선으로 하였고, 인근의 수락산과 불암산터널구간의 공사를 4. 14부터 중지하기로 하였고, 2003. 6. 5 까지 활동하였고, 6차에 걸친 회의와 2003. 7. 1 에는 프레스센타에서 국민토론회를 개최하여 국민여론을 수렴하였으나, 합의에 이르지 못한 상태로 활동이 종료되었다.

(3) 공론조사 시행추진

노선조사위원회와 노선재검토위원회의 활동에도 불구하고 합의에 이르지 못하자 2003. 7. 29 국무회의에서는 대화와 협상을 병행하되 공론조사 방식을 총리실 주관으로 추진하기로 하였다. 공론조사는 주요 정책결정과정에서 대표성을 갖는 국민들이 참여하되 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공받고, 이를 심도있게 토론한 후 참여자들의 의견을 조사함으로서 진정한 국민의사인 공론을 확인하는 조사방식이다. 그러나 객관적이고 공정한 공론조사 시행방식에 대한 합의에 이르지 못하여 시행되지는 못하였다.

(4) 기타 민원해결 관련활동

사업시행자측은 사업시행의 필요성과 효과 등에 대하여 홍보책자 700부, 홍보리플렛 3종 3만 5천부, 홍보브로숴 2만부, 홍보만화책자 3천부, 전단지 2종 20만부, 홍보비디오 30개 등을 제작하여 지자체와 지역주민, 국회 등에 배포하였다. 아울러 사패산 구간의 건설사업의 시행이 사회이슈화에 대한 방송사 및 신문 등 언론기관 인터뷰가 24회 이루어졌다. 갈등발생에 대한 국민들의 의견수렴을 위하여 언론기관에서 수차례의 여론조사가 시행되었으며, 인터넷 동아일보, KBS 라디오, 주간불교 인터넷 여론조사, 인터넷 법보조사 등에서 찬성은 70.3~88.0%, 반대는 12.0~29.7%의 의견이 제시되었다.

(5) 대통령과 불교계 대표의 회동

2003. 12. 22 노무현 대통령은 조계종 종정인 법전스님을 방문하여 대선공약을 지키지 못한 것에 대하여 양해를 구하고, 2003. 12. 24 국정현안정책조정회의에서 당초 노선대로 공사의 재개를 발표함으로써 사패산 구간의 공사는 재개되었다. 이와 관련하여 고건 국무총리는 역사문화환경 보전을 위한 제도개선을 추진하기로 발표하였고, 종교문화보존지구의 신설로 불교역사문화 및 수행환경보전을 강화하고, 전통사찰보존

법 적용지구를 사전환경성 검토대상지역으로 추가하며, 도로건설계획에 불교계 전문가를 노선설계자문위원회에 참여를 보장하는 등 불교계의 사전의견수렴과 참여확대를 하기로 하였다.

### 4) 평가 및 시사점

(1) 사패산 사례의 평가

사패산의 갈등은 참여정부가 해결하고자 하는 다양한 갈등들과 함께 우리사회에 발생하고 있는 갈등해결을 위한 여러 정책대안을 도출하게 되는 결과를 가져왔다. 특히 대규모의 국가재원과 장기간이 소요되는 중앙정부의 SOC 사업의 효율적인 추진과 갈등예방을 위한 관련법, 제도의 개선을 유도하는 정책의 전환을 점진적으로 가져오는 변화가 일어나고 있다. 우선 건설사업에 대한 사전용역과정을 개선하는 건설기술용역 세부시행지침이 제정되었으며, 환경을 우선하는 전략환경영향평가의 시행과 도로사업의 경우 참여적 의사결정제도의 도입이 추진되게 되었다.

① 건설기술용역 세부시행지침의 제정

사패산 터널구간 등의 갈등발생으로 인한 대규모 국책사업의 공정성과 투명성 문제제기에 대하여 국무총리실은 타당성 용역의 수행기준을 제시하였다. 즉, 학계 등 외부 인력이 참여하는 공동용역방식의 시행, 외부전문가 등의 검토회의시행, 용역조사결과의 인터넷 등 외부공개, 논의과정에 대한 회의록 작성, 용역수행기간의 충분한 확보와 용역비용의 현실화 등이 시달되었다. 이에 대하여 건설교통부는 공동용역방식은 500억원 이상의 사업에 대하여 의무화하고, 설계자문위원회에 환경분야와 종교계를 포함하도록 하였으며, 용역결과를 발주청의 홈페이지 등에 공개하도록 개선하는 세부 시행지침이 2004년 3월에 제정되었다.

② 환경을 우선시하는 전략환경영향평가제도의 시행

사패산을 포함하여 1990년대 후반부터 지속적으로 제기된 여러 환경 갈등의 개선을 위하여 개발사업의 시행초기에 사전적으로 검토하는 전략환경영향평가제도가 2005년에 도입되었다. 건설교통부는 이를 위해 "전략환경평가업무처리규정(훈령)"을 제정하였으며 차관을 위원장, 민간 전문가를 부위원장으로 하고 산·학·연·관, 시민단체 등 각계의 전문가를 위원으로 하는 "전략환경평가위원회"를 구성하여 계획수립 초기부터 친환경적 추진전략과 대안마련을 위한 평가항목과 방법 등을 검토, 심의해 나갈 예정이다.

도로사업의 경우 현재 사업확정 후 실시설계단계에서 주민공람 등 공개적인 의견수렴을 하고 있어 환경 등 근본적인 문제 발생시 사업의 취소, 변경 등이 곤란 하다는 점을 감안하여 앞으로는 타당성조사, 기본설계 등 노선이나 사업이 최초로 선정되는 단계에서 사전에 환경성을 검토한 후 주민공람 등 공개적인 의견수렴을 하도록 하는 방안을 관계부처와 협의해 나가되 제도개선전에 시행상의 문제점은 없는지를 확인하기 위하여 2005년도 도로 사업 중 1~2개 사업을 선정하여 개선방안을 시범적으로 적용해 볼 계획이다.

③ 참여적 의사결정제도의 도입추진 및 시범사업시행

주요 고속도로 실시설계 추진시 주민, 관련 NGO 등 이해관계자를 적극 참여시키기로 하고, 춘천~양양간 고속도로부터 시범적으로 적용하기로 하였다. 그 동안 고속도로는 실시설계 결과를 토대로 환경영향평가 단계에서 주민의견 등을 수렴하였으나, 정부(안)이 거의 확정된 이후에 뒤늦게 주민반대나 환경문제로 제동이 걸려 막대한 경제적 피해와 사회 갈등이 야기되는 것을 막기 위한 것이다. 사패산 터널과 같이 과거 2년여간 공사중단으로 이해기관간 소모적 논쟁과 과도한 갈등으로 국민경제

에 손실을 끼치는 일이 대폭 해소하기 위한 것이다.

이을 위하여 춘천~양양 고속도로는 2010년 개통할 계획으로 주민 등이 설계에 참여하는 방식으로 추진하여 주민, 지자체, NGO가 참여하는 「(가칭) 갈등예방협의회」를 구성하는 등, 지속적인 대화채널을 유지하여 주요 설계의 내용을 공유·조정하고, 시범사업을 계기로 드러나는 문제점 및 효과를 종합하여 「도로사업 국민참여형 모델」을 마련한 후 주요 도로사업까지 확대 적용할 계획이다.

(2) 사패산 갈등의 시사점 및 향후 과제

사패산 갈등의 발생과 해결과정에서 대형국책사업이 지연되거나 중단되는데 따른 사회적인 비용의 발생과 이에 대한 효율적인 대처방안의 중요성이 부각되었다. 아울러, 이러한 과정에서 갈등의 체계적인 대응 필요성이 부각되고 있으며, 이에 대한 개선의 필요성이 부각되게 되었다.

사패산 구간의 건설사업시 발생한 갈등사례를 통하여 많은 점을 시사해주고 있으며, 향후에 개선해야 할 과제들을 정리하여 보면 다음과 같다.

- 사업의 추진단계별 국민참여 기회의 부족
- 기존제도의 형식적인 시행으로 실효성 부족
- 사회적 합의도출을 위한 지침의 미비
- 갈등발생시의 중재·조정전문가의 역할 미흡
- 사업구상단계에서의 충분한 국민적 합의도출
- 정부중심, 행정우월적인 사업추진방식
- 국민의 적극적인 관심과 참여의지의 부족

## 2. 영월 댐건설 갈등사례[67)]

### 1) 사업의 개요

영월댐은 1920년 하천조사사업에서 수력발전댐 후보지로 최초 거론되었다. 1960년대 일본정부 JICA자금에 의한 조사와 1970년대 미국정부의 자금지원에 의한 한미합동의 한강유역조사사업에서도 다목적댐 후보지로 거론되었다. 그러나 소양강댐과 안동댐 등의 건설로 인한 정부의 재정형편상 착수되지 못하였다. 1980년대 중반에는 한국전력에서 수력발전댐 건설을 추진하였으나 동강에 있는 백룡동굴의 수몰문제 등으로 강원도와 이견을 보이면서 보류되는 등 이 당시에는 용수문제보다 전력생산이 주요 관심사였다.

1990년 9월 한강 대홍수시 영월, 단양지역의 침수와 서울이남의 일산제방 붕괴 등 한강 상·하류지역에 대규모 홍수가 발생되어 163명의 인명피해와 수만명의 이재민 및 막대한 재산피해가 발생하였다. 이에 강원도 및 영월지역주민들이 홍수 방지를 위한 영월댐 조기건설을 요구하게 되었고, 정부에서는 영월 다목적 댐 건설을 추진하게 되었다.

영월댐은 강원도 영월군 영월읍에 위치한 댐 높이 98m, 홍저수량 698백만톤규모의 다목적 댐이다. 사업효과로는 용수공급 367백만톤, 홍수조절 2억톤, 발전 126백만 kwh/년 등이다. 영월 다목적댐 건설은 제 3차 국토종합개발계획에 반영되고 '91~'92년 타당성조사를 거쳐 1997년 9월 약 700만평을 댐건설예정지로 지정·고시하였다.

### 2) 갈등의 전개과정 및 갈등내용

67) 김선희, 2005.4, 국책사업 갈등관리사례, 국토연구원, 국토

영월댐 건설의 찬반논쟁은 사업초기의 지역간 갈등이 환경가치 갈등으로 확대된 복합적인 갈등 사례이다.

한강 대홍수시 큰 피해를 입은 영월읍은 지역주민 대부분이 영월댐 건설을 요구한 반면, 댐 건설시 수몰지가 많은 영월댐 상류의 정선지역은 수몰민을 중심으로 강력한 댐건설 반대운동을 전개하였다. 하류지역의 홍수피해방지와 용수공급을 위해 상류지역의 희생을 감수하도록 하는 데 대한 상대적 박탈감과 비현실적 보상 등에 따른 이해관계 갈등이 나타나기 시작했다. 이에 정부에서는 1994년「특별다목적댐법」에 댐관련 지원규정을 신설하여 수몰주민과 댐주변지역에 대한 지원 등을 통해 보상을 현실화해 줌으로써[68] 어느 정도 갈등은 해소되었고, 댐건설예정지를 지정·고시할 수 있었다.

그러나 댐 건설예정지 고시 이후 댐건설이 본격적으로 가시화됨에 따라 환경단체는 물수요예측, 홍수대책, 자연생태계 파괴 등의 문제점을 제기하며 댐건설을 반대하였다.

환경부 등은 환경영향평가 협의과정에서 자연환경보전과 천연기념물 보호 등을 이유로 재보완, 재조사 등을 요구하였다. 건교부와 수자원공사는 정책토론회, 전문가 토론회, 합동평가단 구성·운영 등을 통해 영월댐건설의 정당화에 노력하였지만, 환경단체의 참여 거부로 의견이 수렴되지 못하고, 영월댐건설 찬반논쟁은 더욱 확대되었다.

이에 국무총리실 수질개선기획단 물관리정책민간위원회에서 객관적인 재조사의 필요성을 건의하였고, 대통령도 이 문제에 대한 객관적인 조사의 필요성을 언급('99. 4.29)하게 되었다. 당해 당사자인 강원도도 총리실 조사결과에 따라 추진여부를 결정하도록 할 계획임을 표명하였다.

---

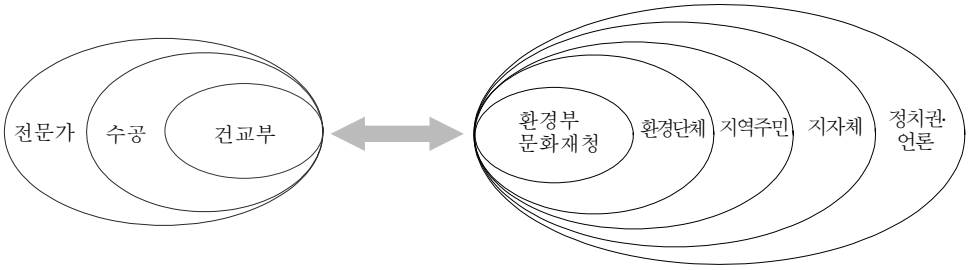
68) 1999.9「댐건설및주변지역지원등에관한법률」제정

<표 6-4> 갈등대응 전개 과정

| 구 분 | 주요 조정·대응내용 |
|---|---|
| <1단계><br>당사자간<br>절차적 대응 | - 건교부↔환경부, 환경영향평가 보완요청(**절차적 대응**)<br>- 건교부↔문화재청, 농림부 **관계부처 협의** 조건부협의 |
| <2단계><br>지역주민참여 | - **지역주민과의 면담**(수몰위, 군의회, 군청)<br>- 건교부, 수공, 3개시군 댐건설관련 관계자회의 구성 (보상 등 논의) |
| <3단계><br>환경단체,<br>언론개입·<br>적극적 정당화<br>대응 | - 환경단체, 언론 개입<br>- 건교부: **정책토론회** 개최 댐건설의 정당화활동<br>- 수공: **전문가 토론회**(한국정책학회)<br>- 환경부: 환경영향평가 재보완, 추가재보완 요청, 현지 확인조사, 문화재관리위원회 등 유관기관과 **협의네트워크 구축활용** |
| <4단계><br><br>정부업무조정활동 | - 환경단체 조직적 반대운동, 정치권 개입<br>- 국무총리실 수질개선기획단 조정활동 (**관계부처회의** 2회)<br>- 물관리정책조정실무위원회(**관계차관회의**)<br>- **합동평가단 구성운영**(환경부, 강원, 수공)<br>환경단체 추천거부 |
| <5단계><br>공식적 제 3자<br>중재 | - **영월댐 공동조사단 구성**(건교부, 환경부, 환경단체)<br>- **국회 환경노동위원회 논의**, 현장방문<br>- 강원도지사 댐건설반대 기자회견<br>- 대통령 관심, 건교부 국정개혁 보고시 정밀조사지시, 반대의견 표시<br>- 미국의 HARZA사 **정밀조사**<br>- **영월댐 공동조사 활동결과발표**(5개분과(물수급, 홍수, 댐안전, 환경, 문화), 10차례 회의) |

<표 6-5> 영월댐 건설 찬반 논쟁

| 구 분 | 건설교통부(수자원공사) | 환경단체 |
|---|---|---|
| 물부족 | - 수요관리를 하더라도 장래 물부족은 피할수 없으므로 영월댐 건설은 불가피 | - 물부족은 정부의 수요과다 추정이며, 우리나라의 물소비가 외국에 비해 지나치게 많으므로 앞으로는 공급위주의 댐 정책보다 수요관리로 물부족을 해결하여야 함 |
| 홍수 | - 영월, 단양동 남한강변 도시와 서울의 근본적인 치수를 위해서는 영월댐의 홍수조절이 필요<br>- 소규모 홍수조절댐은 여러개를 건설해야 하기 때문에 오히려 환경훼손과 비용이 커짐 | - 홍수는 게릴라성 집중호우와 도시내 배수시설이 정비되지 못한 것이 주원인으로 이런 수해는 댐으로 막을수 없음<br>- 굳이 남한강의 홍수를 막을 목적이라면 소규모 홍수조절댐을 건설하는 것이 타당함 |
| 생태환경 | - 동강의 생태환경이 변하지만 다른 다목적댐에서 보듯이 생태환경의 파괴가 아닌 변화임<br>- 댐수심이 최고 100m 미만인데 비해 주변산들의 높이가 500m 이상이므로 다른댐들의 저수지와 달리 동강의 사행하천 모습은 그대로 보존되고 오히려 새로운 친수공간이 조성됨 | - 동강은 생태환경이 원시상태로 잘 보존된 비경이므로 댐건설로 수몰시 희귀동식물의 멸종 등 생태계가 파괴되고 백룡동굴 및 어라연의 수몰로 귀중한 유산이 사라지게 됨<br>- 특히 석회암지역의 독특한 절벽 계곡이 수몰되어 세계적인 자연비경이 사라지게 됨 |
| 댐안전 | - 국내외 지질전문가들의 정밀지질조사 결과 댐안전에 문제점이 없으며, 석회암지대 댐건설은 외국도 일반적인 사항임 | - 동굴이 많은 석회암지역이므로 댐파괴 등 댐안전이 극히 우려되며, 이태리 바이용댐 등의 사례가 있음 |
| 기타 | - 유럽은 용수와 홍수조절 목적이 아닌 발전댐이기 때문에 우리나라 실정과 수평비교 할 수 없으며 기후조건이 비슷한 일본은 우리나라보다 더 많은 다목적댐을 건설중임<br>- 외국에서 철거되는 댐은 노후화된 발전댐으로 효용가치가 더 이상 없어졌기 때문임 | - 선진외국에서는 이미 댐건설을 중단하였고, 오히려 철거하고 있는 실정임 |




<그림 6-2> 영월댐의 정책참여구조

### 3) 갈등의 해결과정

(1) '영월댐 합동평가단' 구성·운영

환경부와 건교부의 지속적인 이견과 유관기관의 부정적 견해의 증가, 환경단체의 조직적 반대, 지역주민의 반대 등으로 논란이 증대되자 국무총리실이 조정활동을 시작하였다.

2차례의 관계부처 회의(1998. 7.14, 9.25)를 통해 영월댐 추진체계구축 및 공동조사단 구성운영(건교부), 표준화된 댐건설절차 규정방안(건교부), 영월댐 홍보방안(건교부), 영월댐 환경영향평가 추진상황 및 평가제도의 개선방안(환경부), 댐지역 수질보전 대책수립(환경부) 등을 내용으로 하는 '영월댐 추진대책'을 마련하였다. 그러나 협의도출에 실패하고 1999년 1월 4일에 물관리정책조정실무위원회(관계차관회의)를 개최하여 합동평가단을 1월말까지 구성하되 환경부와 강원도에서 적극 협조할 것을 통보하였다.

이에 건교부와 수자원공사는 1999년 1월말에 건교부 주관으로 지금까지 제기된 문제 및 쟁점을 재검토하고 진행중인 추가조사에 대한 공동

검증을 통해 사업추진에 대한 투명성 확보 및 대국민 신뢰도를 높이기 위해 합동평가단을 구성하였다. 그러나 환경운동연합 등 환경단체들은 합동평가단의 구성의도가 이미 댐건설을 전제로 운영될 것이라는 이유를 들어 평가단 위원 추천을 끝까지 거부한다. 환경부도 정식으로 평가위원을 추천하지 않고, 환경부의 정책자문위원의 명단을 건교부에 알려주어, 결국 합동평가단은 건교부 및 강원도 추천위원, 환경부 정책자문위원으로 구성되었다.

합동평가단은 댐안전성 문제, 수질문제, 생태환경문제 등을 중심으로 전체위원회와 각 분야별 소위원회로 나누어 조사작업활동을 벌였으나, 합동평가단의 평가결과가 나오기 전에 건교부에서는 댐건설을 강행한다는 입장을 일간지에 발표하면서 환경단체뿐만 아니라 정치권의 반대를 불러일으킨다. 결국 합동평가단은 1999년 7월 해체되었다.

(2) '영월댐건설타당성종합검토를위한공동조사단' 구성

영월댐 공동조사단의 구성은 합동평가단의 해체를 계기로 재조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해 '물관리정책민간위원회'가 주체가 되어 이루어졌다. 물관리정책민간위원중 소위원회(위원장: 지영선 한겨레신문 논설위원 포함 7인)를 구성하여 공동조사단의 구성과 임무 등의 기본방향을 정하고, 구성원칙과 절차 등을 정하였다.

이와 같은 원칙을 통해 한달간('99.7.19~8.18)의 접수기간동안 총 101명이 추천되었으며 이중 추천기관의 균형을 유지하고 중복 추천자를 우선 지명하는 등의 원칙을 세워 총 33명의 위원을 소위원회의 합의에 의해 선정하였다.

소위원회에서는 환경단체 등 민간단체와 정부기관으로부터 각 분야 전문가를 추천받아 '물관리정책민간위원회' 및 '물관리정책조정위원회'

심의를 거쳐 총 33명(정부측 13인, 환경단체 및 민간위원 19인, 위원장)으로 구성된 '영월댐 건설타당성 종합검토를 위한 공동조사단(조사단장: 박원훈 전 KIST 원장)'을 발족하였다. 이와 함께 공동조사단의 지침도 작성하여 물관리정책민간위원회 및 물관리정책조정위원회를 개최하여 1999년 8월26일 확정하였다.

<표 6-6> 영월댐 합동평가단 및 공동조사단 구성 경위

| 구 분 | 주요 추진내용 |
|---|---|
| '99.2~7 | 영월댐 합동평가단 구성·운영(수공, 건교부)<br>- 정책추진조직(건교부, 수공)→ 환경부, 강원도, 환경운동연합 평가단 위원추천의뢰(3차)<br>- 환경운동연합 추천 거부(댐건설을 전제로 운영될 것에 대한 의도 판단)<br>- 결국 환경부, 강원도 추천위원으로만 구성 |
| '99.6 | 수질개선기획단 물관리정책민간위원회 → 환경운동연합 공동조사단 참여요청<br>- 거부-조건제시 |
| '99.7.6 | 물관리정책민간위원회 개최<br>- 세부추진계획 논의를 위한 7인 소위원회 구성 |
| '99.7.9 | 영월댐 합동평가단 해체(수공, 건교부) |
| '99. 7.12~8.18 | 소위원회에서 공동조사단 구성 및 운영지침 시안 마련<br>- 조건적 참여(동등한 수준(50%:50%)의 전문가 추천권한) 합의<br>- 조사단 구성: 33인(위원장 1, 물수급 6, 홍수 8, 댐안전 6, 환경 8, 문화 5)<br>(환경운동연합 등 민간단체 19, 건교부·환경부 12, 강원도 2)<br>- 추천인원: 101명(건교부 16, 환경부 4, 강원도 4, 민간단체 87) |
| '99.8.24 | 소위원회 시안에 대한 물관리정책민간위원회 심의 |
| '99. 8.26 | 물관리정책조정위원회 심의·의결 |
| '99.9.7 | 조사단 제 1차 전체회의에서 단장 및 분과위원장 선임 |
| 2000.5.19 | 공동조사 결과보고서 제출 |

(3) 공동조사단 중재 및 조치

공동조사단장은 물관리정책위원회 의결에 따라 추천되었으며, 조사단은 물수급, 홍수, 댐안전, 환경, 문화 등 5개 분야로 나누어 구성되었다. 공동조사단 활동은 조사단장의 책임하에 각 분야별로 자율적으로 세부 추진계획을 수립하여 추진되었다.

공동조사단은 총 10차례의 전체회의를 개최하여 평가방법 및 조사방향 등에 대한 의견을 조정하였으며, 분과회의들은 각 분과별 여건에 따라 수시로 개최하였다. 또한 국내·외 댐건설사례를 검토하기 위해 미국, 일본, 유럽 등 국외댐과 충주댐 등 현장견학도 실시하였다. 공동조사단은 당초 1999. 9월부터 2000.2월까지 6개월간 조사를 하기로 하였으나 조사기간의 부족으로 실제로는 약 8개월간의 조사활동과 숙의·논의 과정을 통해 공동조사보고서를 작성하였다.[69]

공동조사단은 동강유역은 구석기 유적·백룡동굴 등 소중한 문화유산을 가지고 있을 뿐 아니라 국내 그 어느 지역보다 생물종다양성이 풍부하며 또한 고유하고 독특한 석회암 생태계를 가지고 있어 환경적·문화적 보존가치가 탁월한 지역이므로 물부족과 홍수조절 등 심각한 문제가 상존하고 있음에도 불구하고 영월다목적댐의 건설은 중단됨이 바람직하고, 영월댐 중단에 따른 후속조치로서 홍수대책, 물부족대책, 환경보전대책, 지역주민지원 등 대안 및 보완대책을 정부에 건의하였다.

영월댐 민간공동조사단으로부터 공동조사 결과보고서를 제출받은 국무총리실 수질개선기획단은 '물관리정책민간위원회'(2000. 6.2) 및 '물관리정책조정위원회'(2000.6.13, 국무총리, 건교부, 산자부 및 환경부 등 관

69) 중점검토내용은 ① 수자원이 과연 어느 정도부족한가, 효과적이고 신뢰할 수 있는 대안은 무엇인가? ② 영월댐은 영월 및 수도권 홍수방지에 어느 정도 기여하는가? ③ 지질학적으로 안전한가? ④영월댐 건설이 환경생태계 및 수질에 미치는 영향은? ⑤ 동강지역은 수자원 확보나 홍수방지라는 중대한 목표를 포기하고서라도 보존해야 할 만큼 문화적으로나 생태적으로 중요한 곳인가? 등이다.

련부처 장관, 서울시장, 경기, 강원지사 등 16명 참석) 개최를 통해 영월 다목적댐 건설계획을 완전 백지화하기로 최종 확정하였다.

정부는 공동조사단이 건의한 각종 대안들에 대하여 관련부처로 하여금 면밀히 검토토록하고, 관련기관들의 검토를 거쳐 제출된 의견들은 '물관리민간정책위원회'(2000. 10.23)와 '물관리정책조정위원회'(2000. 10.24)에서 최종적으로 결정하였다.

<표 6-7> 영월댐 건설중단 결정 및 정부조치내용

| 구 분 | 정부조치 내용 |
|---|---|
| 홍수대책 | - 하천개수의 조기완료 및 홍수예경보 시설 보강<br>- 유수지 설치 의무화 등 도시기본계획 관련 규정 정비와 재해영향평가 제도 확대시행 등 법령 정비<br>- 공동조사단에서 건의한 홍수조절댐은 환경생태계 및 홍수조절 효과에 대한 실증된 검증이 부족하고 경제성이 낮으며 새로운 댐건설논란 재연 등의 문제가 있어 건설하지 않도록 결정함 |
| 물 부족 대책 | - 절수기 및 중수도 설치 확대, 노후수도관 교체 등 적극적인 수요관리를 추진(2007년까지 수돗물의 13.5%인 7.9억톤 절감)하고 민간주도의 물절약 운동추진에 적극 지원<br>- 수자원장기종합계획을 전반적으로 재수립<br>- 화천댐 등 기존 수력발전댐을 용수 및 홍수조절기능 위주로 운영하되 관리권 일원화보다는 관련기관의 행정협조로 운영효율화 도모하고 향후 운영에 대한 분석결과 개선점 필요시 재검토함 |
| 환경보전 대책 | - 환경훼손을 방지하기 위해 단기대책으로서 동강지역 출입제한을 위한 자연휴식지 지정을 추진<br>- 중장기 대책으로서 동강종합관리계획을 2001년까지 수립 추진하되 생태보전지구 지정을 장기적으로 검토<br>- 각종 개발사업의 계획수립단계에서 환경상의 영향을 고려하도록 사전환경성 검토제도 도입 |
| 지역주민 지원 | - 농가부채 부담을 완화하기 위해 본 지역주민이 가진 고금리의 상호금융자금을 저금리 영농자금 등 정책자금으로 대환<br>- 영농지원 사업 및 지역정주 기반시설 확충 등을 우선 시행<br>- 영월댐예정지 지정고시 해제.주민재산권에 대한 행위제한 해제 |

자료: 국무총리 수질개선기획단, 2000. 물관리백서

#### 4) 평가 및 시사점

영월댐 공동조사단의 갈등조정사례는 다음 3가지 측면에서 국책사업에 대한 환경갈등의 제 3자 중재의 성공모델을 제공하고 있다.

첫째, 중재에 본격적으로 들어가기에 앞서 소위원회 활동을 통해 공동조사단의 구성과 역할에 대한 공정하고 투명한 합의절차와 원칙(ground rule)을 마련하여 공동조사단의 합의도출 기반을 마련한 점을 들수 있다. 이는 공동조사단 구성운영전에 이루어진 합동평가단의 한계와 파행을 통해 얻은 실질적인 경험과 중재자의 객관성과 절차와 운영의 정당성 확보가 중재의 기본요건임을 재확인하는 실질적인 경험을 제공하였다.

둘째, 공동조사단장의 책임하에 각 분과별로 자율적으로 세부적인 추진계획을 수립하여 선입견없이 전문적인 조사활동을 벌이고, 합의를 통해 조사활동결과를 제출한 점을 들수 있다. 사실확인(fact finding)과 숙의(deliberation)과정이 분과별로 이루어지고, 이는 다시 10차례의 전체회의를 통해 쟁점을 정리하고 환류되는 체계로 운영됨으로써 협의와 합의형성 토대를 마련하였다고 평가할 수 있다.

셋째, '물관리정책조정위원회'를 통해 공동조사단의 결과보고서 내용을 정부가 적극적으로 수렴하고 정책에 반영한 점 등이다. 정부는 공동조사단이 건의한 각종 대안들에 대하여 관련부처로 하여금 면밀히 검토토록하고, 관련기관들의 검토를 거쳐 제출된 의견들은 최종적으로 결정함으로써 합의문에 대한 정부의 조치를 신속하게 이행하는 절차를 마련하였다.

본 사례는 향후 댐사업 추진과 관련한 갈등을 사전에 예방하고 효과적으로 관리하기 위한 다음과 같은 과제와 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 갈등의 최고점에서의 사후갈등관리보다는 사전에 예방하고 관리할수 있는 참여형 의사결정방법이 마련되어야 한다. 첨예한 갈등으로 비용과 시간을 낭비하고 사업에 대한 신뢰성을 떨어트린 상태에서 공동조사단을 구성하여 원점에서 재검토하는 시행착오를 반복할 것이 아니라, 사업의 구상과 타당성조사 등 사업초기단계부터 객관적으로 평가하고 합의하는 절차와 수단을 마련할 필요가 있다. 영월댐 공동조사단의 중재경험을 통해 최근에 추진되는 성덕다목적 댐건설 등에서는 타당성조사 단계에서 '지역협의회'를 구성하여 기본계획 및 환경영향평가 관계기관 협의를 완료하고, 기본계획 고시 및 보상에 착수할 수 있었다.

둘째, 댐사업의 추진에는 기술적인 타당성(기술성, 안전성, 경제성 등)과 더불어 환경성, 사회적인 수용성이 매우 중요하며, 사회적 합의도출이 선행되어야 한다. 기술적인 전문가는 물론 지역주민을 포함한 이해당사자들이 타당성조사단계, 기본계획 및 설계단계, 환경영향평가 단계에서 사업추진과 관련한 공론화 과정을 충분히 하면 할수록 댐건설의 수용성은 제고될 수 있을 것이다.

세째, 이해관계자가 공정하게 참여하는 정책공동체 형성이 요구된다. 최근 국책사업의 참여구조가 복잡화, 이슈네트워크화하는 특성 등을 고려하여 사업초기단계부터 이해관계가 형성될 수 있는 대표성을 갖는 다양한 주체를 의사결정과정에 참여시켜 정책공동체를 형성하는 방안이 요구된다. 사업추진에 대한 폭넓은 식견과 균형감각을 지닌 이해관계자의 참여와 협력이 합의형성의 관건이 된다.

넷째, 합의형성과정에서 대통령과 정치권 등의 개입으로 부터의 객관성을  어떻게 확보할 것인가의 과제가 남는다. 또한 사업자측은 '백지화' 결정을 수용하였지만, 만약 '사업추진' 결정이 도출되었다면, 환경단체 등에서 이 결정을 수용하여 정부조치를 취하는데 협조할 수 있었겠는가 하는 점이다. 정당성(legitimacy) 확보과 이탈의 방지(runaway

**<성덕댐 지역협의회 구성운영 사례>**

**□ 성덕댐 건설사업개요**

◦ 위　　치 : 경북 청송군 안덕면 성재리 일원(낙동강3지류 보현천)
◦ 댐 규 모 : 높이 58.5m, 길이 274m
◦ 총저수량 : 27.9백만㎥ ◦ 수몰면적 : 1.5㎢

**□ 지역협의회 운영방안**

◦ 운영기간 : 기본계획 수립단계에서부터 건설완료시까지 운영
◦ 구성원 : 정부(건교부, 수공), 해당 지자체, 지역주민, 민간전문가(NGO포함) 등
◦ 주요역할
  - 주민의견 수렴방법 및 절차(설명회, 공청회 등) 제시
  - 댐건설 기본계획 수립 및 건설과 관련한 주요사항 검토
  - 댐주변지역 정비사업에 관한 사항 검토
  - 기타 협의회에서 필요하다고 인정하는 사항 논의 등

**□ 지역협의회 구성 및 운영 등 추진경위**

◦ '01. 12 : 타당성조사 착수
◦ '03.6.26 : 지역협의회 구성 및 1차 회의
  - 구성원 : 건교부, 경북도, 청송군, 수공, 청송군의원, 지역주민(수몰2, 비수몰2), 민간전문가 등 총 14명
  - 지역의견 수렴절차의 제도화 및 향후 운영방안 설명
◦ '03.12.19 : 지역협의회 2차 회의
  - 기본계획 및 환경영향평가 협의전 주민의견 수렴 방법 및 절차 등 논의
◦ '03.12.　: 실시설계 완료
◦ '04. 1.29 : 사업설명회(안덕면, 현서면)
◦ '04. 3.16~17 : 주민설명회(안덕면, 현서면)
◦ '04. 5.27 : 공청회(청송군)
◦ '04. 7.~ : 기본계획 및 환경영향평가 협의 착수
◦ '04.10.　: 환경영향평가 협의 완료
◦ '04.12. 3 : 주민대표 간담회
◦ '04.12.　: 기본계획 협의 완료(재경부 등 8개기관)
◦ '05. 1.15 : 총사업비 협의 완료(기획예산처)

tendency)에 대한 장치 마련의 문제가 남는다.

다섯째, 타당성조사, 환경영향평가의 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있는 제도개선이 필요하다. 댐건설 사업과 관련된 환경갈등의 현안사례들은 공히 타당성조사 보고서 및 환경영향평가서 등 주요 조사평가 자료와 결과들에 대한 불신에서 근원한다. 시민단체 및 지역주민들이 요구하는 환경성 및 환경가치 항목과 내용이 기존 타당성조사 및 환경영향평가에서 객관적으로 반영될 수 있도록 하고 대안검토도 환경성을 충분히 고려하여 평가될 수 있어야 한다. 이를 위해 조사내용, 조사비, 조사기간 등이 대폭 개선·증액되고 민관공동조사 등도 활성화할 필요가 있다.

## 3. 울산북구청 음식물자원화시설 건립사례[70)]

### 1) 사업의 개요

1997년 7월 폐기물관리법 개정에 의해 2005년 1월부터 특별시, 광역시, 시지역는 음식물 쓰레기 직매립 금지될 상황에 처하게 되었다. 1998년 12월 울산시는 이에 대비하고자, 음식물에 대한 분리수거를 시작하였다. 울산 북구의 경우 2001년 2월까지 1만 6천 세대 1일 11톤의 음식물쓰레기를 소사육 농가에 가공처리 없이 사료로 공급하여 처리하였다. 그러나 2001년 2월 광우병 파동으로 정부는 광우병 예방차원에서 음식물쓰레기를 소사료로 사용하는 것을 금지한다.

울산북구는 음식물쓰레기 자원화 사업에 대한 전면적인 재검토가 불가피했다. 별도의 음식물 처리시설을 갖추고 있지 못했던 북구청에서는 발생한 음식물쓰레기를 중구청 처리장에 톤당 38,100원씩 주고 위탁 처리 할 수밖에 없는 실정이 되었다. 자체 처리 시설이 없으면 앞으로 위탁비용 부담이 계속 늘어나게 되고, 안정적인 처리를 담보하기 어려운 상황이 된 것이다.

이에 따라 북구청은 환경친화적이고 주민들의 반대가 적을 것으로 예상되는 지렁이사육을 이용한 음식물쓰레기 자원화 사업을 추진하게 된다. 지렁이 사육을 통한 처리는 당시에 개발된 방법 중에서 가장 친환경적인 방법이었다. 처리방법은 수거한 음식물을 투입하여 행금-선별-파쇄-발효 및 효소 첨가하여 지렁이 사료로 제공하는 방식이다. 이것을 별도의 공간에서 사육하는 지렁이에게 음식물쓰레기를 뿌려주면 지렁이가 먹어치우면서 분변토를 배설하게 되고 이는 양질의 퇴비로 사용하는 방법이다.

---

70) 지속가능발전위 자료집 2005-7, 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼

북구청은 자원화시설 설치를 위해 관내 8곳의 국·공지 중심으로 조사하여 2001년 11월 북구 중산동 지역을 음식물자원화 시설 부지로 결정하고, 국유지 매입에 들어가게 된다. 중산동 지역을 후보지로 결정한 이유는 이 지역이 교통이 편리하고 접근성이 좋고, 방어진 하수종말처리장으로 가능 하수차집관로가 바로 옆의 동천강 둑을 따라 매설되어 있기 때문에 음식물 처리시설에서 나오는 오수를 처리가 용이했기 때문이었다. 이에 따라 북구청은 2001년부터 자체 처리시설 계획을 세워 국비와 시비를 보조 받아 27억 7천만원(국비 8억3천, 시비 14억 7천, 구비 4억 7천만원)의 예산으로 중산동 지역 약 960평의 부지에 하루 30톤 처리 규모의 친환경 자원화시설 건립을 추진했다.

### 2) 갈등의 전개과정 및 갈등 내용

(1) 갈등의 표출

2002년 6월 지역에서 노동운동가로 오랫동안 활동해오던 민주노동당 출신 후보가 민선2기 구청장이 되었다. 같은 해 10월 구비 예산이 편성되고, 의회에서는 공유재산 관리계획을 승인함으로서 음식물자원화시설에 필요한 모든 공식적인 절차가 끝났다. 그러나 의회에서 승인을 받은 다음날부터 반대운동이 시작되고, 반대대책위원회가 구성되었다. 반대운동의 동기는 구청이 혐오시설을 설치하면서도 주민설명회나 공청회 등 주민의 의사수렴 한 번도 거치지 않았다는 것이다. 주민들은 이런 일방적인 결정을 받아들일 수 없다고 했다. 구청은 이에 대해 대통령 선거기간이었기 때문에 구청은 어떤 홍보활동이나 토론도 개최할 수 없었다고 해명을 하였지만 주민들의 반대는 잦아들지 않았다.

울산 북구청은 지역주민들에게 지역방송 등 언론매체를 이용한 토론을 주문하였고 지역 방송에서 북구청장, 반대위 공동의장, 환경운동 단체 간부 등이 출연하여 음식물 처리시설의 안전성과 친환경성, 입지적

합성 등에 대한 열띤 토론을 벌였다. 이런 토론과 대화를 위한 노력에도 물구하고 반대대책워원회(이후 반대대책위)는 자원화시설 설치반대를 주장하며 연일 주민집회를 개최하였다.

이런 가운데 2003년 8월 시공업체가 최종적으로 선정되고, 12월 공사에 들어갔다. 공사가 시작되자 “반대대책위”는 “비상대책위”로 전환하여 공사현장에서 반대집회를 개최하고, 대규모 집회, 촛불시위, 깃발 달기 등 다양한 방법을 통해 구청을 압박했다. 공사현장에서 시공업체와 충돌이 발생했다. 사태가 심각해지자 구청은 공사를 잠정적으로 중단하고 주민을 설득하기 위해 주민과의 토론에 들어갔다.

지역주민은 음식물 처리시설을 다른 곳으로 옮기라고 주장했다. 북구청은 이런 주민의 의견을 수렴하여 대체 장소를 물색하기 시작했다. 처리시설 이전 가능성을 여러 차원에서 검토하였으나 결과는 불가능이었다.

북구관내에는 자원화시설을 설치할 여유 부지가 거의 없었고, 부지가 있다하여도 이전에 따른 과다한 비용부담, 법적인 문제 등이 걸려있어 현실성이 없었다. 다른 구에 설립하는 문제를 검토하였으나 다른 구의회와 지역주민들의 반대, 막대한 추가부담 등으로 불가능하다는 판단에 이르게 되었다.

결국 구청은 2005년 1월부터 시작되는 음식물 직매립금지에 대응하기 위해서는 착공한 공사를 빨리 마무리 짓는 방법밖에 없다는 결론에 이르게 된다.

(2) 갈등의 증폭

구청은 꼭 필요한 시설 건립을 더 이상 미룰 수도 없고, 다른 곳으로 이전도 불가능한 상태에서 공사를 재개할 수밖에 없다고 판단하여 공사재개의 불가피성을 여러 차례 주민설명회를 통해 설명하고 협조를 부탁

<표 6-8> 갈등의 주요 쟁점

| 지역주민의 주장 및 요구 | 구청의 입장 |
|---|---|
| **음식물 처리시설은 혐오시설이다**<br>- 시설이 주택에 너무 가깝다.<br>- 악취와, 파리, 모기 등 해충이 들끓것이다.<br>- 수십대의 쓰레기 차량으로 교통난을 가중될 것이다.<br>- 그 결과 땅값 집값이 하락할 것이다. | **음식물 처리시설은 혐오시설이 아니다.**<br>- 남해에 비슷한 종류의 처리시설이 있으나 아무런 문제가 없다.<br>- 북구청이 모델로 삼고 있는 경남 남해군의 자원화 시설은 중산동에 지을 음식물처리장 보다 훨씬 가깝지만 악취나 해충, 교통난, 미관상 문제가 없다.<br>- 남해군 시설보다 주택에 가깝지 않다.<br>- 북구청은 남해군보다 훨씬 향상된 시설을 계획하고 있다.<br>- 환경오염이 없도록 하고 주변환경을 조성하면 지가에 영향을 줄 요인은 없을 것이다. |
| **관내든 관외든 다른 곳으로 옮겨라.** | **다른 곳으로 옮기는 것은 불가능하다.**<br>- 북구관내에는 자원화시설을 지을 여유 부지가 없고, 또 이전을 한다하더라도 과다한 비용부담, 법적인 문제 등이 걸려있다.<br>- 다른 구에 설립하는 문제는 다른 구의회와 지역 주민들의 반대, 막대한 추가부담의 문제가 있다. |
| **부지선정 과정에 민주적 절차를 거치지 않았다.**<br>- 시설부지 선정과정에서 공청회나 설명회 등 민주적 절차를 거치지 않았다. | **민주적 절차를 거치지 않은 것은 불가피한 일이었다.**<br>- 부지 선정은 민선 1기에서 이미 결정된 사항이다.<br>- 구의회 승인 이후 곧바로 대선기간이라 구에서는 어떤 모임도 개최할 수 없었다. |
| **낙후된 지역에 복지시설부터 지어라**<br>- 좋은 시설은 다 다른 지역으로 가고 혐오시설만 우리지역으로 온다.<br>- 우리 지역에는 변변한 복지시설 하나 없다.<br>- 복지시설부터 먼저 지은 후에 처리시설에 대해 논의하자. | **중산동의 복지를 위해서 최대한 노력하겠다.**<br>- 중산동 주민들의 소외감과 불만을 이해한다.<br>- 환경친화적인 처리시설을 지여 지역복지에 기여하게 하겠다.<br>- 2004년부터 연차적으로 "특별한 정책적 배려"를 통해 투자와 복지시설을 계속적으로 확충해가겠다.<br>- 그 외에도 도시설, 문화공간, 소규모 공원과 체육시설, 공공주차장 설치 등을 검토하겠다. |

한 다음, 2004년 9월 13일 6개월 동안 중단되었던 음식물자원화시설 공사를 재개하게 된다.

그러나 시설 건립과 공사 중단을 요구하는 주민 집회와 공사현장 시위가 다시 시작되고, 공사를 강행하려는 시공업체와 물리적인 충돌이 발생하게 된다. 시위과정에서 부상자가 속출하고, 시공업체는 시위에 가담한 주민대표 등을 공사를 방해했다는 이유로 고소하고 재산상의 가압류로 대응하면서 주민들의 피해가 늘어갔다. 이에 격분한 주민들은 공사를 결사적으로 저지하면서 사태는 악화되고, 급기야 학생들 등교거부사태까지 발생하게 된다.

### 3) 갈등의 해결과정

(1) 시민배심원제 도입

이런 상황에서 구청과 음식물처리장건립반대비상대책위원회(비대위)r 중심이 되어 지구당 위원장, 수석부위원장, 구청장, 비대위위원장, 구청직원 1인, 비대위원 등 6인으로 '6인 소위원회'를 구성하고 문제해결을 위해 논의를 시작한다. 논의과정에서 구청과 비대위는 동시에 시민배심원제 도입을 제안하게 되고, 구청장과 비대위위원장이 지역방송에 출연하여 배심원제를 수용할 것을 약속하게 된다. 이후 6인 소위원회는 배심원제 도입에 따른 구성범위(단체, 인원수), 활동기간 등 구체적인 논의에 들어간다. 구청과 비대위는 배심원제 시민사회단체와 종교계가 중심이 되는 총 45명의 배심원 구성에 합의하게 된다. 그러나 이런 합의가 진행되는 과정에서도 주민들은 공사 중단을 요구하며 항의집회, 등교거부 운동을 계속하였다.

이에 구청장은 갈등 해결을 위해 공사를 시한부로 중단을 전제로 중산동 주민들에게 배심원제를 통한 문제해결에 동의해줄 것을 제안했다.

3일간 주어진 공사 중단 기간 동안 소위원회에서 합의한 배심원제에 도입에 동의할 것인지에 대해 주민들이 결정해줄 것과 주민을 대표할 대표단을 구성해 달라고 요구한 것이다. 북구청은 이 제안이 문제 해결을 위한 마지막 시도이며, 이 제안이 거부되면 다시 공사를 재개할 수밖에 없다고 말했다.

이런 구청의 요구에 중산동 주민 57%가 참여하여 67% 주민이 배심원제 도입과 배심원단이 내린 결과에 승복할 것이라는 내용에 찬성표를 던지고 이어 주민대표를 선발했다.

시민배심원제를 통하여 사태를 평화적으로 해결하자는 구청과 비대위의 제안을 중산동 주민이 주민투표로 수용하고 2004년 12월 5일 주민, 행정기관이 공동으로 합의서에 서명했다. 이렇게 해서 2004년 12월 13일 배심원단에 의해 첫 회의가 개최되면서 울산 북구청의 시민배심원제는 본격적으로 시작되었다.

(2) 합의의 주요 내용

2004년 12월 5일 북구청과 음식물 처리장에 반대하는 주민 대표자 사이에 이루어진 합의서는 서로의 차이를 인정하고 원만한 문제해결을 목적으로 하고 있으며, 음식물 처리장 건립과 관련된 대립을 끝내고 이 문제를 평화적으로 해결하기 위한 방안으로 '배심원제'를 도입한다는 내용을 중심으로 하고 있다. 배심원의 구성은 지역을 대표하는 13개 단체 39명과 성직자 6명 등 총 45명으로 구성하고, 배심원제에 대한 전반적인 사항은 배심원단 자체의 결정에 따르며 북구청과 주민대표회의는 배심원단의 최종 결정에 절대 승복할 것을 약속하고 있다.

이외에 합의한 주요 사항으로는 특정 정당에 가입한 당원은 배심원에서 제외하고, 배심원 활동이 정상적으로 진행되면 구청은 업체로 하여

금 고소 고발을 취하하도록 최선을 다하고 구속자 석방을 위해 모든 노력을 다한다는 내용을 포함하고 있다.

(3) 시민배심원제 진행절차와 과정

① 운영원칙

배심원제의 운영의 주요내용을 살펴보면, 1차 활동기간을 첫 회의일로부터 15일간으로 한정하고 있다. 그러나 기간 연장이 필요하다면 배심원단 내부의 합의에 의해 기간을 연장할 수 있도록 하였다. 단체별 추천인원이 미달된 경우를 대비하여 배심원단의 최소 운영 인원수는 35명 이상으로 정하였습니다. 또한, 배심원단이 공식 활동을 하는 동안에는 추진 중인 공사를 중단하고, 주민들 역시 실력행사를 중단하기로 합의했다.

배심원제의 진행절차와 과정은 배심원제를 합의한 합의당사자가 아닌 배심원단이 자율적으로 결정하도록 하였다. 이에 따라 배심원단에서 배심원제의 진행을 위해 자율적으로 결정된 주요 사항을 살펴보면 다음과 같다. 1) 배심원단 대표와 간사를 선출한다. 2) 배심원단 1차 활동기간인 15일 동안(12월 13부터 28일까지) 최종합의에 도달하도록 최선을 다하고, 주민, 행정기관 양측의 진술 및 공개토론회를 개최하고, 음식물 자원화 시설 현장과 타 시설을 견학한다.
회의 공개여부와 관련하여 3) 판결과정은 비공개로 하고, 심리과정은 공개하기로 하였고, 4) 회의의 성립과 의결은 배심원단 과반수 참석과 과반수 의결로 처리키로 하였다.

12월 23일 개최된 배심원단 회의에서는 위의 결정 내용에 몇 가지를 추가하였다. 5) 회의 전체 중 50% 이상 참가한 배심원에 한하여 의결권을 가질 수 있도록 하였으며, 음식물처리장 설치 여부는 12월 28일 최종회의에서 결정짓기로 하였다. 6) 최종회의에서 진행방식은 양측 대표

의 최후 진술을 각각 20분간 청취하고, 쟁점 사항을 정리하여 비공개 토론회를 진행하기로 하였다. 7) 최종회의 표결과 관련하여 1차 투표에서 참석 배심원의 2/3 이상으로 결정하고 2/3에 미달될 때에는 2차 투표를 진행하고, 2차 투표에서는 배심원 과반수 찬성에 의해 의결하기로 결정하였다.

② 참여자 선정

배심원단의 구성은 울산을 대표하는 시민·사회단체 13개 단체의 39명과 천주교, 기독교의 종교계 인사 6명 등 총 45명을 구성하였다. 시민·사회단체의 인원 구성은 단체별 각 3명으로 구성하되, 단체의 독립성과 대표성을 보장하여 단체에서 직접 추천하는 것으로 하였으며, 종교계 인사로는 천주교 부문을 주민 대표들이 3명 전원 추천하고, 기독교 인사로는 중재단, 구청, 비대위에서 각 1명씩 추천하였다.

이러한 단체 구성에 대한 합의는 중재측(6인소위원회에 참석했던 지구당 위원장, 수석부위원장)에서 제시한 총 27개 단체 중에서 주민과 행정기관에서 공통으로 선정한 단체를 우선 포함시켰다. 나머지 단체에 대하여는 주민측에서 천주교 부분 3명을 전원 추천하는 방식을 포함하여 주민과 행정기관이 서로 타협을 통해 결정하였다. 단체 선정에는 음식물자원화시설에 대해 공정하고 객관적인 판단을 할 수 있는 역량, 사회적 신망, 논의를 통해 합의에 이를 가능성 등이 주요하게 고려되었다.

배심원단에서 주재자와 조정자를 두었다. 그들의 구성과 역할을 살펴보면, 우선 주재자는 배심원단 대표(교수)가 맡았으며, 주재자의 주요 역할은 배심원단의 원활한 의사결정 절차 및 회의를 주재하는 역할을 했다. 대표는 배심원 자체회의를 통해 선발하였다. 배심원단은 자체회의를 통해 조정자를 선발하였으며, 조정자는 배심원단 회의 진행을 보조하고 쟁점 사안에 대한 논의를 촉발시키는 역할을 주로 담당하였다. 그 외 실무추진단을 구성(중재단 2인, 주민 및 행정기관 각 1인)하여 회의

진행 준비와 배심원단의 실무를 지원하였다.

배심원단의 요청에 의해 각종 발표회와 토론회에 참석한 주요 인사로는, 행정기관에서는 기관장인 구청장이 직접 참여하였으며, 주민 측에서는 주민 대리인(변호사)이 주로 참석하였다. 패널로는 시공업체 대표, 대학교수 등이 참여하였다. 배심원단의 구성과 배심원이 운영에 관한 사항은 2004년 12월 5일 북구청과 지역 주민 간에 이루어진 합의서의 일부인 부속합의서에 기초한 것이다.

③ 숙의 과정

의사결정을 위한 숙의 과정은 인터넷을 통한 정보 공개와 공유, 현장조사, 공개토론회를 중심으로 구성되었다. ㉠ 인터넷을 통한 정보 공개와 공유 : 인터넷을 통해 주요 쟁점을 설명하고 각종 자료를 제출하였다. 음식물 자원화 시설과 관련된 각종 자료를 배포하고, 배심원단이 요구하는 자료를 메일로 발송하였으며, 특히 음식물 자원화 시설을 상세히 소개하고 그간의 추진경과 등을 홈페이지를 통해서 배심원들이 쉽게 알 수 있도록 하였다.

㉡ 현장 견학 : 배심원이 음식물 자원화시설 현장을 직접 방문하여 견학하고 방문 후에는 공개토론회를 개최하여 견학한 내용을 정리하였다. 견학은 북구청이 자원화 시설의 모델로 삼고 있는 경남 남해군과, 울산 북구 시설부지, 울산 중구 시설 등이었다.

㉢ 공개토론회 : 음식물 처리 시설과 관련된 전문가를 초빙하여 자료와 현장 검증과정에 대한 질의응답, 이의가 있는 부분에 대한 해명, 쟁점 사항에 대한 상호 질의와 응답 등이 포함되었다. 공개토론 과정에서 행정기관은 쟁점 사항들에 대한 해명, 지역발전 계획, 인센티브 계획 등에 대하여 설명하였으며, 주민 측에서는 처리시설 유치를 반대하는 논거를 주로 들었다.

④ 합의형성과정

합의를 위한 토론은 주요 쟁점별로 심층적 질의와 토론, 행정기관의 주민 측의 상호 질의와 응답 등으로 구성되었다. 토론과정에서 구청은 합의에 따른 지역개발사업, 각종 인센티브(안)에 대한 약속과 약속의 성실한 이행을 다짐했다. 의견이 첨예하게 대립했던 지점은 주민들의 공사 방해로 시공업체에서 취한 민·형사상 모든 고소·고발과 구속자 석방에 관한 사항이었다. 주민 측은 배심원단의 최종 결과 발표와 관계없이 모든 민·형사상 고소를 취하하라고 요구했고 구청은 음식물 처리시설에 대한 합의를 전제로 해서만 고소·고발과 구속자 석방을 위해 노력하겠다고 맞섰다.

이런 의견 대립은 12월 28일 최종 결정을 앞두고 구청장이 배심원의 결정이 어떻게 내려지든 주민들에 대한 모든 민·형사상 소를 취하하고, 공사방해와 지연에 따른 손배책임을 주민에게 묻지 않겠다고 약속하고, 이를 합의 각서로 작성하면서 극적으로 해소되었다.
2004년 12월 28일 41명의 배심원이 참석한 가운데 배심원단은 자원화시설을 현부지에 추진 여부를 표결에 부쳐 찬성 31, 반대 9, 기권 1로 현부지에 음식물처리장을 건설한다는 최종적인 결정을 내리게 된다.

(4) 합의 이후

배심원단의 최종결정이 이루어진 직후 북구청장은 '주민에게 드리는 사과문'을 발표하면서 음식물 처리장이 완벽한 시설이 되도록 최선을 다할 것과, 주민과 합의한 사항을 충실히 이행할 것을 다짐했다. 이후 북구청은 투쟁과정에서 업체로부터 민형사상 소를 당한 주민의 소를 모두 취하했고, 구속된 사람들은 모두 석방되었다. 지역 주민 역시 주민대표를 통해서 배심원이 내린 판결에 승복하고, 처리장과 관련된 일체의 반대 행위를 중단했다.

주민들과 약속한 지역개발사업을 차질 없이 수행하고 음식물 처리시설 운영에 대한 주민의 참여를 제도적으로 보장하기 위해서 주민지원조례를 마련하였다. 북구청은 2005년 중산동에 14억원을 투입하여 도서관을 지었고, 자전거 잔용도로, 산책로, 교량 등을 건설하였고, 어린이 공원 건립에 12억원을 투자하였다. 동천강변에 생태공원을 조성하여 낙후된 지역에 대한 배려를 하겠다는 약속을 지킴으로서 문화복지시설, 주차장, 도로 등 편의시설을 위해 매년 10억원씩 인센티브를 주겠다는 약속에 대한 신뢰도를 높여가고 있다.

#### 4) 평가 및 시사점

울산북구청 사례는 오랫동안 지속되던 지역갈등을 시민배심원제라는 새로운 방식을 통해 해결한 대표적인 사례이다. 이러한 방식의 도입은 정책의 입안과 집행과정에서 지역주민이 배제되었던 지존의 권위주의적 방식과 형식적인 행정절차에 의한 주민의견 수렴 방식이 주민에 의해 수용하기 어려운 상황에서 나온 것이었다.

북구청은 처음에는 음식물처리시설 건립의 불가피성과 타 장소로의 이전이 불가능하다는 것을 이유로 내세워 주민을 논리적으로 설득하려 노력했으나 실패하였다. 주민들은 음식물 처리시설이 혐오시설이라는 이유로 반대에 나서지만, 이런 주장의 이면에는 해당 지역이 구의 각종 개발에서 소외되었다는 소외감과 불만이 기반하고 있었고, 혐오시설 유치에 따른 반대급부를 요구하고 있었다.

북구청에서 이들의 요구를 적극적으로 수용할 의사를 내비치자 평행선을 달리던 대결은 합의를 향하게 된다. 상황이 분명해지자 구청과 비대위는 합의의 필요성에 동의하였으나, 주민들에게 수용성 있는 방안을 마련하는 것이 문제였다. 6인 소위원회는 이 문제를 두 가지 방식으로 해결하고자 했다. 하나는 지역사회에서 신망을 받고 있는 단체로부터

대표를 선출하여 이들로 하여금 처리시설 건립 여부에 대한 결론을 내리게 하자는 것이었다. 시민배심원제를 도입하는 방안이다. 둘째는 이런 방법을 주민이 수용할 것인지에 대해 주민 스스로 결정하게 하자는 것이었다. 배심원제를 수용할 것인지에 관해 주민투표에 부치자는 것이었다.

따라서 울산북구에서 실시한 시민배심원제는 갈등이 심화된 상황에서 이를 해결하고 주민의 수용력을 높이기 위한 방안으로 설계되었다는 점에서 일반적으로 알려진 외국의 시민배심원 제도와는 몇 가지 점에서 큰 차이가 있다.

첫째, 외국의 시민배심원 제도가 사회적 합의에 의한 갈등 예방 차원에서 주로 활용되는 것과는 달리 울산북구에서 실시한 배심원제는 갈등 해결의 최후 수단으로 활용되었다.

둘째, 외국의 배심원제도가 제도적 장치와 법적인 권한이 부여된 상태에서 진행되는 것과는 달리 울산북구의 경우에는 아무런 제도적 장치나 법적인 구속력이 없는 상태에서 진행되었다.

셋째, 외국의 경우 배심원은 무작위로 추출한 일반인으로 구성되는 반면, 울산북구의 경우에는 사회적으로 공정성과 신뢰성이 있는 단체와 종교계 인사들로 구성되었다.
이런 배심원단 구성원리의 차이는 외국의 경우는 배심원단 구성의 목적이  갈등이 예상되는 문제에 대한 일반 시민들의 '합의' 자체에 있는 반면, 우리의 경우 내려진 결론에 대한 사회적인 수용력이 관건인 경우가 많기 때문이다. 결국 수용력을 높이기 위해서는 사회적으로 신망이 높은 집단에 의한 결정이 필요했던 것이다.

넷째, 배심원제를 수용할 것인지에 대해 지역 주민의 의사를 묻고 주

민들은 이를 주민투표를 통해 결정했다는 점이다. 이는 갈등이 심화되면서 지역 내에서도 주민 간에도 의견이 엇갈리고 이들의 대표체인 비대위가 지역주민으로부터 온전한 대표성을 확보하기 어려운 상황에서 결정에 대한 신뢰와 수용력을 높이기 위한 방안으로 선택된 것이었다. 다섯째, 인터넷이 정보교환과 주민 의견 수렴에 중요한 수단으로 활용되었다는 점이다.

이런 여러 가지 특징에도 불구하고, 울산북구의 사례는 일반적으로 알려져 있는 시민배심원제가 지닌 사회적 합의 형성에 의한 갈등 해결이라는 취지와 시민의 참여, 숙의와 사실관계 조사, 합의에 의한 의사결정이라는 본질적인 요소를 존중하고 이를 실현하고자 노력했다는 측면에서, 한국에서 자생적으로 개발한 대표적인 참여적 의사결정 사례라고 말할 수 있을 것이다.

<부록 1>

# 남은 음식물자원화시설 추진상황

## □ 사업개요

○ 위　　치 : 북구 중산동 829번지(화훼단지내)
○ 부지 및 건물면적 : 959평, 지상2층(연면적 283평)
○ 시설방식 및 규모 : 퇴비화(지렁이사육), 30톤/일
○ 사 업 비 : 2,770백만원(국 831, 시 969.5, 구 969.5)
○ 사업기간 : 2003. 12. 5 ~ 2005. 6. 7(당초 2004. 9. 3)

## □ 그간 추진사항

【민선1기 추진사항】

- 1997. 7. 19 : **2005. 1. 1부터 음식물쓰레기 직매립 금지에 관한 법령 개정**
  (특별시, 광역시, 시지역 - 폐기물관리법 시행규칙 제6조 제1항 별표4의 5호
  라목, 현 동시행규칙 제8조의 내용임)
- 1998.12 ~ '01. 2 : 2005년 이후 음식물쓰레기 직매립 금지에 대비 1998.
  12. 15부터 2,330세대에 대해 분리수거를 시작, 2001. 2. 5까지 16,687세대
  11톤/일 정도 소사육 3농가(경주2, 강동1)에 가공처리 없이 원형상태로 공급
  하여 사료로 재활용
- 2001년 당초예산 : 360백만원(국비108, 시비126, 구비126)
- 2001. 2. 6 : 광우병 파동이후 예방차원에서 음식물쓰레기를 소사료로 전면 공급 금지함에 따라 음식물쓰레기 자원화사업 전면 재검토
- 2001. 8. 30 : **음식물쓰레기 자원화 추진계획 수립**(지렁이사육)

• 2001. 10. 5 : 자원화시설 설치 대상지 조사
·국·공유지 중심(3,000㎡ 이상) → 8개소
• 2001. 11. 5 : **음식물자원화시설 부지 결정**(중산동 829번지)
• 2001. 11. 30 : 국유지 매입 신청
• 2002. 2. 28 : 국유지 매각 결정(34,870천원 : 공시지가)
• 2002. 4. 19 : **국·시비 예산편성**(2002년 제1회 추경)
·1,566.5백만원(국비723, 시비843.5)

**【민선2기 추진사항】**

• 2002. 8. 30 : 의회 운영중 의원 남해 음식물자원화시설 견학
• 2002. 10. 25 : **구비 예산편성**(2002년 제2회 추경)
·343.5백만원(구비) ·500백만원(市특별교부금)
• 2002. 12. 3 : **공유재산 관리계획 승인**(의회)
• 2002. 12. 12 : 주민설명회 및 간담회 시작 (중산현대관리사무소)
• 2002. 12. 20 : 반대대책위 구성(공동위원장 강혁진, 이종근 등 24명)
• 2003. 1. 3 : 남해군자원화시설 견학 시작(9회 293명)
• 2003. 1. 27 : 음식물공공자원화시설에 대한 전자신문 보도
• 2003. 2. 9 : MBC 울산진단 출연토론
(구청장, 남해시설대표, 반대위 공동의장, 환경운동연합사무국장 등)
• 2003. 2. 11 : 남해군 음식물공공자원화시설 견학에 대한
전자신문 보도
• 2003. 3. 28 :「ubc시사진단 함께 풀어봅시다.」방송출연 토론
(구청장, 강혁진 비대위의장 등)
• 2003. 5. 14 : 자원화시설 설치반대 주민집회(구청 야외공연장)
• 2003 . 7. 3 : 지렁이전문가 초청토론회(전문가3, 비대위3, 구청3, 당2)
• 2003. 8. 11 : **시공업체 최종 확정**
• 2003. 11. 27 : **건축협의 완료**
• 2003. 11. 28 : 자원화시설 공사계약
• 2003. 12. 5 : **착공계 접수**
• 2003. 12. 20 : 사무실 개설, 파일공사, 휀스 설치 등

• 2004. 2. 25 : 음식물자원화시설 반대 주민집회(공사현장)
• 2004. 3. 8 : **공사 잠정중단 발표**(구청장 기자회견)
• 2004. 3. 23 : 주민과의 토론회 개최(북구 중산동 온누리교회)
• 2004. 3. 29 : 구청장과 비대위와의 대화(구청 소회의실)
• 2004. 4. 1 : 조승수 국회의원후보자와 주민간담회(이화교회)
• 2004. 5. 3 : **남은 음식물자원화시설 역외이전 건의**(광역시)
★ 광역시 기초환경시설 부지내 불가통보(7. 22)
• 2004. 8. 12 : 음식물자원화시설 관련 제1차 당정협의회 개최
★ 현부지 공사재개 ↔ 공단내 자연녹지지역 이전 공방
★ 당정협의회에서 시장 직접 면담계획
• 2004. 8. 16 : **음식물자원화시설 이전부지 협의 시장방문**(불가)
• 2004. 8. 19 : 음식물자원화시설 관련 제2차 당정협의회 개최
• 2004. 8. 21 : 자원화시설 업체 최종선정에 대한 전자신문 보도
• 2004. 8. 25 : 공사재개에 따른 주민대표 설명회(통장, 자치위원)
• 2004. 8. 26 : 공사재개에 따른 주민 설명회 (비대위)
• 2004. 8. 31 : **공사재개 불가피성 주민설명회 시작**(비대위 요구)
(4개권역으로 나누어 설명회 개최)
• 2004. 9. 1 : 음식물자원화시설 공사기간 연장 계약(174일 연장)
★ 당초 : 2003. 12. 5 ~2004. 9. 3(연장 2005. 2. 24)
• 2004. 9. 13 : **남은 음식물자원화시설 공사재개**
• 2004. 9. 14 : 공사방해금지가처분신청(울산지방법원)
• 2004. 9. 15 : 공사재개관련 입장 및 구청장 기자회견
• 2004. 9. 30 : 평화의 달 설정운영 합의(6인 소위원회 구성)
(10월 한달 - 구청, 당, 시공업체)
• 2004. 10. 5 : "음식물자원화시설 왜 필요한가?" 대담방송
• 2004. 10. 13 : 배심원제 제안(6인 소위원회)
→ 구청, 비대위 동시 제안
• 2004. 10. 20 : ubc 시사진단 "북구 음식물자원화시설 타협점 없는가?" 출연
→ 배심원제 수용 원칙적 동의(구청장, 강혁진 비대위원장)

• 2004. 10. 26 : 배심원제 도입에 따른 구성범위(단체, 인원수), 활동기간 등 구체적인 논의 시작(1~4차)
• 2004. 11. 2 : 공사방해금지가처분 결정문 고시 (자원화시설 공사현장)
• 2004. 11. 4 : 배심원제 구성단체 합의 (13개단체 39명, 천주교, 기독교 각 3명, 총 45명)
• 2004. 11. 10 : 구청 방문 항의 집회, 과격 시위자 연행 (5명)
• 2004. 11. 27 : 자원화시설 설치 반대 등교거부 운동 전개(4일간)
• 2004. 11. 28 : 등교거부 관련 "학부모님들에게 드리는 호소문 배부 (3,000세대)
• 2004. 12. 1 : 평화적 사태해결을 위한 구청장 기자회견(배심원제 동의여부 결정 촉구 및 등교거부 철회 호소, 대표단 구성 협의요구)
• 2004. 12. 3 : **자원화시설 해결을 위한 주민 대표단 구성** (10명)
• 2004. 12. 5 : **배심원제 도입에 따른 전반적인 합의, 합의서 작성** (단체, 인원수, 활동기간 등)
• 2004. 12. 6 : 배심원제 도입 합의에 따른 공동 기자회견(대외 공동 발표)
• 2004. 12. 6 : 공사중지 통보
• 2004. 12. 13 ~ 12. 28 : 배심원제 도입 및 운영(43명)
• 2004. 12. 28 : 배심원 운영 결과 발표( 자원화시설 현부지 추진)
※ 총 41명 참석(찬성31, 반대9, 기권1)
• 2005. 1. 10 : 음식물자원화시설 공사 재개

<부록2>

# 합 의 서

울산광역시 북구 중산동 829번지에 북구청에서 건립하고자 하는 '음식물처리장'과 관련하여 '울산광역시 북구청'(이하 북구청)과 '중산동 음식물 처리장에 반대하는 주민대표자는 서로의 입장 차이를 인정하고 원만한 문제 해결을 위해 다음과 같이 합의한다.

1. 북구청과 주민대표회의는 '음식물 처리장' 건립과 관련한 대립을 끝내고 이 문제를 평화적으로 해결하기 위한 방안으로 '배심원제'를 도입한다.
이를 위해 구청은 본 합의 이후 배심원단 활동기간동안 공사를 중단하며, 주민들은 실력행사를 하지 않는다.

2. 배심원 구성은 별도 합의서(1)에 표기한 13개 단체 39명과 성직자 6명 등 총 45명으로 구성하며, 12월 15일 첫 회의를 소집하여 배심원단 활동 전반에 대한 논의를 통해 활동을 시작한다.

3. 배심원제에 대한 전반적인 사항은 배심원단 자체 결정에 따르며, 북구청과 주민대표회의는 배심원단의 최종 결정에 절대 승복한다.

4. 주민대표회의, 북구청은 배심원단이 요구하는 자료제출, 의견제시, 공청회 또는 토론회 참석, 질서유지 등 요청 사항이 있을시 최대한 협조하고 따르도록 한다.

5. 주민대표회의, 북구청은 배심원단을 통한 문제해결이 성사되도록 지역 주민들에 대한 설득노력에 최선을 다한다.

6. 배심원제 합의에 대한 공식적인 발표는 일정과 장소, 참가자 범위, 발표 형식에 대해 쌍방 협의를 거쳐 공동 발표하도록 한다.

7. 본 합의서를 2부 작성하여 양측 대표자 연명으로 서명 후 교환 보관한다.

2004년 12월 5일

울산광역시 북구청 대표

중산동 주민 대표

## 기타 확인사항

주민 동의와 관련하여 중산동 주민 57%가 참여하여 참여자 67%의 찬성(동의)로 배심원제 도입 및 결과에 승복할 것을 결정하였는바, 이는 동의자가 전체 주민대비 과반수가 되지 않으므로 이후 논란의 소지를 갖게 되므로 이를 해소하기 위해 주민대표들은 배심원단을 구성하는 기간동안 동의서명을 전체 주민대비 50%가 넘도록 노력한다.

특히, 현대글로리아, 중산현대, 한라동아 아파트 등 3개 아파트 주민들의 동의 비율이 50%를 넘지 않으므로 3개 아파트의 경우는 반드시 주민 동의를 50%이상 받도록 한다.

전체 주민 동의에 대하여 반대투쟁에 적극 참여하지 않았던 아파트 및 자연부락의 경우 주민들이 동의서명에 참여하지 않더라도 주민대표기구(아파트 자치회, 부녀회, 통반장)에서 동의를 표명하면 이를 전체 동의로 간주한다.

이상의 내용을 문서로 작성하여 주민들이 선임한 변호사 입회하에 대표자 연명으로 확인한다.

2004년 12월 5일

주민대표자

서 금숙

정 미희

주 영란

강 남희

고 착꽁

신 덕순

위원장 이 승연

환경위원과장 김 정자

운영분과위원장 이 은경

대리인: 김 예슬

입회인: 변호사 신 백균

부속합의서 1(배심원단 구성방법)

구청과 주민대표자회의는 배심원단 구성에 대하여 다음과 같이 합의한다.
아래 단체에 각 3명의 배심원 추천을 의뢰한다.

- 민주사회를 위한 변호사회(약칭 민변)
- 울산대학교 민주화교수협의회(약칭 민교협)
- 울산 경실련
- 울산 참여연대
- 울산 환경연합
- 울산 흥사단
- 울산 민주시민회
- 울산 YWCA
- 울산 여성의 전화
- 참교육 학부모회 울산지부
- 전교조 울산지부
- 울산 인권연대
- 민예총 울산지부

이상 13개 단체에서 각 3명씩 39명 추천하고 종교계 인사 6명을 포함하여 총 45명으로 구성한다.

종교계 추천 배심원은 천주교 3명, 기독교 3명씩 추천받는다.
천주교는 신부님(수녀 포함) 3명으로 하되 주민대표자회의에서 추천한다.
기독교는 목사님으로 하되 중재측, 구청, 비대위 각 1명씩 추천한다.

2004년 12월 일

울산광역시 북구청 대표

중산동 주민대표

## 부속 합의서 2(세부 합의사항)

1. 특정 정당에 가입한 당원은 배심원에서 제외한다.

2. 배심원 구성일정은 12. 6일(월)부터 추천단체에 요청하고, 12월 13일(월) 첫 회의를 소집하며, 회의성립은 배심원단 과반수이상이 참석해야 한다.
단, 배심원단을 보내지 않은 단체가 있을 경우 그 인원 수는 전체 배심원 총원에서 제외한다.
12월 15일까지 배심원단 회의가 열리지 않을 경우 배심원제를 통한 문제해결은 불가능한 것으로 본다.

3. 기간 내에 배심원 추천이 완료되지 않더라도 과반수이상 추천이 이뤄지면 회의를 진행하며, 미 추천된 배심원은 배심원단 활동을 진행하면서 추가하도록 한다.

4. 각 단체에 배심원 추천을 의뢰하면서 결원이 발생할 것에 대비하여 후보위원 1명씩을 준비하도록 요청한다.

5. 배심원 구성이 완료되어 배심원단 활동이 정상적으로 진행되면 구청은 업체로 하여금 고소 고발을 취하 하도록 최선을 다한다.
구청과 주민들은 구속자 석방을 위해 탄원서 진정서 제출 등 모든 노력에 최선을 다한다.

6. 배심원단의 1차 활동기간은 첫 회의로부터 15일간으로 정하고, 활동기간 연장여부에 대하여는 배심원단 의견을 존중하여 결정한다.

7. 배심원단 추천이 미달될 경우 성직자, 법조인, 교수 중에서 쌍방이 동 수로 추천한다.(배심원단 최소 운영 수는 35명 이상이 되도록 한다)

8. 중재팀은 배심원단의 원활한 업무추진을 위하여 구청과 주민대표 양측 1인씩의 간사를 포함한 실무지원팀을 구성하여 운영한다.

2004년 12월 5일

울산광역시 북구청 대표 구청장 이상heo 환경비롯과장 김정재 울산불교연합회장 이순정

중산동 주민대표 수여란 강남희 금학골 신영준 대리인 김애순 서금숙 정희 신명수

<부록 3>

## 북구 음식물자원화시설 배심원단 결정문

○ 북구 음식물 자원화 시설과 관련하여 주민과 북구청측의 합의로 설치되어 운영된 배심원단은 2004년 12월 28일(화) 배심원단 자체회의를 통해 2/3이상(총 43인의 배심원중 41명 투표참여)의 배심원단 찬성으로 음식물 자원화시설의 설립을 결정하였다.

○ 그동안 배심원단은 12월 13일(월) 설명회를 시작으로, 12월 16일(목) 주민과 구청측의 1차 진술 청취, 12월 21일(화) 남해, 중산동 건립예정지, 중구 음식물처리장 방문, 12월 23일(목) 공청회 및 자체회의, 12월 28일(화) 결정을 위한 자체회의 등을 진행하였다.

○ 배심원단은 상식적 시민의 판단근거와 배심원 각자의 양심적 판단이라는 기준아래 년말이라는 시간적인 제약속에서도 16일, 23일, 28일 회의에 40명 이상의 배심원단이 참여한 가운데 배심원단에게 부여된 역할을 성실히 수행하려 노력하였다.

○ 배심원단은 시설물 설립 결정과 함께 이해당사자들에게 아래와 같은 권고내용을 전달하기로 결정하였다.

1. 2004년 12월 28일(화) 합의각서의 서명당사자들은 합의내용을 성실히 이행해야 한다.

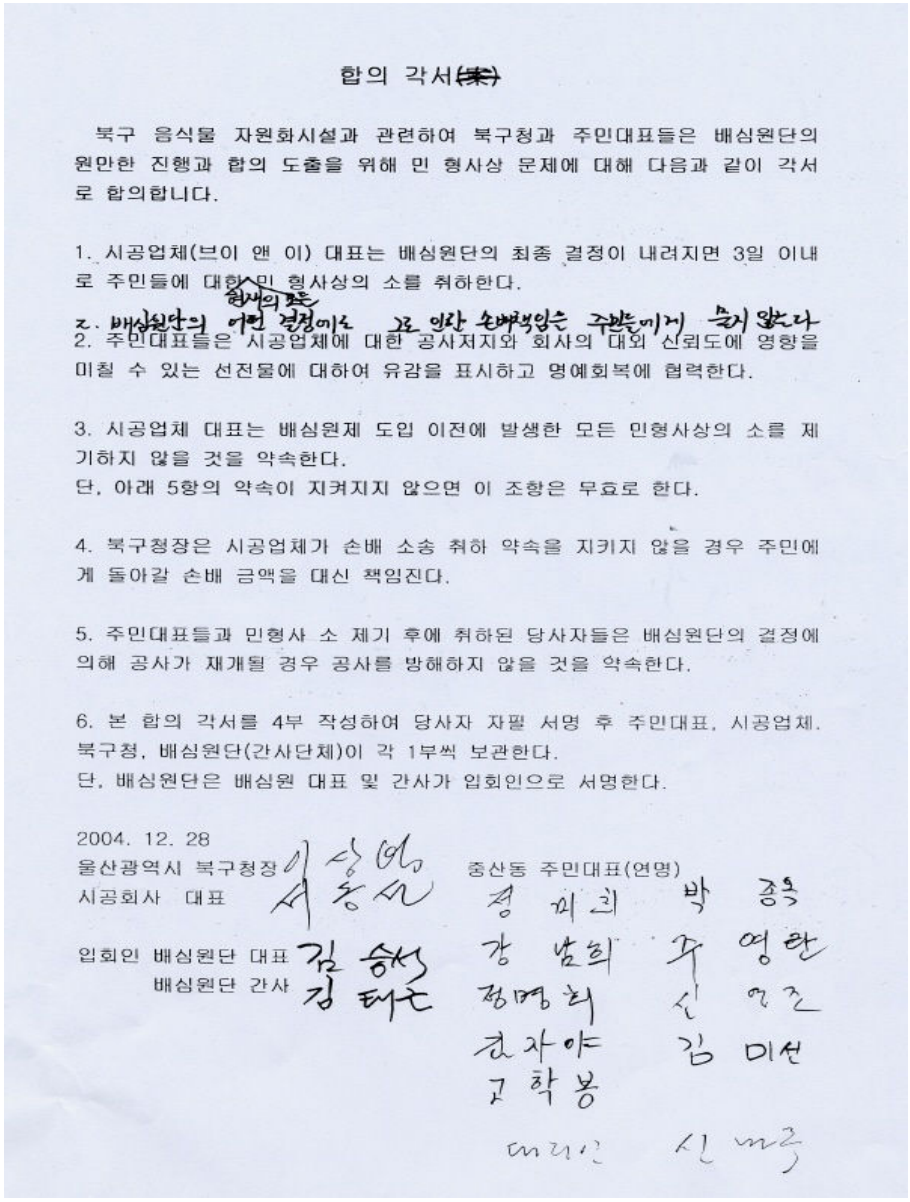
1. 북구청은 인센티브와 관련한 약속을 성실히 이행해야 한다.

1. 북구청은 자원화시설의 운영과 관련하여 약속한 주민참여 및 의견 수렴 장치를 제도화해야 한다.

2004년 12월 29일

**북구 음식물자원화시설 배심원단 일동**

<부록 4>



합의 각서(未)

북구 음식물 자원화시설과 관련하여 북구청과 주민대표들은 배심원단의 원만한 진행과 합의 도출을 위해 민 형사상 문제에 대해 다음과 같이 각서로 합의합니다.

1. 시공업체(브이 앤 이) 대표는 배심원단의 최종 결정이 내려지면 3일 이내로 주민들에 대한 민 형사상의 소를 취하한다.

2. 배심원단의 형사의 또는 어떤 결정에도 그로 인한 손배책임은 주민들에게 돌지 않는다

2. 주민대표들은 시공업체에 대한 공사저지와 회사의 대외 신뢰도에 영향을 미칠 수 있는 선전물에 대하여 유감을 표시하고 명예회복에 협력한다.

3. 시공업체 대표는 배심원제 도입 이전에 발생한 모든 민형사상의 소를 제기하지 않을 것을 약속한다.
단, 아래 5항의 약속이 지켜지지 않으면 이 조항은 무효로 한다.

4. 북구청장은 시공업체가 손배 소송 취하 약속을 지키지 않을 경우 주민에게 돌아갈 손배 금액을 대신 책임진다.

5. 주민대표들과 민형사 소 제기 후에 취하된 당사자들은 배심원단의 결정에 의해 공사가 재개될 경우 공사를 방해하지 않을 것을 약속한다.

6. 본 합의 각서를 4부 작성하여 당사자 자필 서명 후 주민대표, 시공업체, 북구청, 배심원단(간사단체)이 각 1부씩 보관한다.
단, 배심원단은 배심원 대표 및 간사가 입회인으로 서명한다.

2004. 12. 28

울산광역시 북구청장 이 상 ㅁㅁ

시공회사 대표 서 ㅇㅇ

입회인 배심원단 대표 김 승ㅅ

배심원단 간사 김 태ㄱ

중산동 주민대표(연명)

정 ㅇㅇ 박 ㅇㅇ

강 ㅁㅁ 주 영ㅎ

정ㅁㅁ 신 ㅇㄱ

권ㅈㅇ 김 ㅁㅅ

고 ㅎㅂ

ㅁㄹㅇ 신 ㅁㄱ

# Ⅷ. 사례연습[71]

## 1. 낙수강댐 건설사업

### 1) 일반정보

정부는 수차에 걸친 대홍수를 계기로 국무회의를 통해 '수해방지종합대책'을 확정하고 낙수강댐 건설을 추진하도록 결정하였다. 이에 건설교통부는 홍수피해 방지를 위한 낙수강댐 건설기본계획을 수립하고 홍수조절용댐 건설을 추진하게 되었다.

낙수강댐의 규모는 높이 80여 m, 길이 700 여m이며 총사업비는 9,000여억원에 달한다. 총 저수용량은 300백만톤 이상으로 댐 건설로 인한 수몰면적은 20㎢ 이며 3개 군에 걸쳐 있다. 구체적으로는 A군 60%, B군 36%, C군 4%등이다. 또한 수몰세대는 300여 세대로서 A군 200여 세대 B군 90여세대, 이고 C군은 수몰세대는 없다. 낙수강댐의 홍수조절과 경감효과는  홍수 시 하천수위를 1-3m 저하시켜 제방의 월류를 방지함에 있다.

낙수강댐 환경영향평가(초안)공람 및 주민의견 수렴과정에서 댐건설에 대해 찬·반여론이 갈라지면서 정부간, 정부-지방간, 지역주민간 갈등과 대립이 확산되어 기본계획 고시를 앞두고 사업추진이 일시 중단되었다.

---

71) 본 사례연습문제는 국내에서 발생하였던 갈등사례를 모델로 하여 가공으로 설정된 갈등사안을 전제로 순수 교육목적으로 제작된 것이다. 본 사례문제에서 나오는 이해관계인 등의 주장이나 각종 통계수치는 의도적으로 모델이 되었던 갈등사안에서의 주장이나 통계수치와 다르게 조정하거나 단순화 되었으므로 이 사례문제의 해결방식과 모델이 된 사례의 해결방식은 반드시 일치할 수 없다는 점을 분명히 밝히고자 한다.

건설교통부와 한국수자원공사는 낙수강댐 건설과 관련한 이해 당사자들의 각기 다른 이해관계를 인지하고 있고, 여러 차례의 재평가 및 조정경험을 통해 참여적 의사결정의 중요성을 인식하고 있다. 그러나 여전히 댐건설에 대한 사회적 합의 도출이 어렵고, 낙수강댐 건설계획이 부정확한 사실판단에 근거해서 이루어진 것이라고 하는 비판에 직면해 있다.

낙수강댐 갈등은 이전 정부의 일방적인 의사결정과 행정 집행에 반발하는 가치관의 출동에서 심화된 측면이 크다. 따라서 현 정부는 이번만은 실제 이해당사자들이 모두 참여하여 소수의견이라도 무시하지 않고, 존중하고 고려하는 참여적 의사결정방식을 통해 합의를 도출하고 싶어 한다. 정부에서도 당사자들의 참여에 의한 사회적 합의를 도출할 경우에만 사업을 최종안으로 수용하여 추진하기로 결정했다.

**2) 갈등에 관한 정보**

(1) 이해당사자들

낙수강댐 이해당사자는 아래와 같이 복잡·다양하고, 정부간, 정부-지역간, 주민간 갈등이 다양하게 표출되었다.

- 관련당사자: 수몰민, 댐건설반대 대책위, 정부, 환경단체

- 정부내 이해당사자: 건교부, 환경부, 국방부, 해당지자체

(2) 낙수강댐 갈등원인과 이해당사자별 입장

낙수강댐 갈등원인은 이해관계자별로 상이한 담론과 성향을 형성하며 복잡하게 나타나고 있다. 아래는 각 이해당사자들의 입장과 주장이다.

- 발주처(사업자): 낙수강댐은 홍수조절용으로서 추진절차상  문제가 없으며 홍수피해 방지를 위한 가장 효과적인 대안이다

- 환경영향평가 협의기관(환경부): 낙수강댐 건설이 주변지역의 수질오염 및 자연생태계에 미치는 영향을 명확히 규명하고, 자연생태계에 대한 영향을 최소화하여야 한다.

- 수몰민: 낙수강댐 건설계획으로 인하여 사실상의 수몰예정지역으로 규제되어 재산권행사, 실생활의 고통 등의 피해로부터 하루속히 벗어나고 싶다. 이를 위해서는 낙수강댐 건설여부가 빠른 시일 내 결정되어야 하고, 지역경제 활성화를 위한 대책이 필요하다.

- 낙수강댐 건설 반대대책협의회: 투명성과 공정성이 결여된 정부자료를 신뢰할 수 없으며 낙수강댐 건설계획의 기술적 확인의 절차문제가 우선 해결되어야 한다. 낙수강댐 건설로 C군지역 등에 낙수강 상류지역의 침수피해, 안전성, 환경성, 문화재 피해, 경제적 손실, 댐상류지역 규제 등이 우려된다. 홍수조절용 댐이라지만 낙수강댐 건설이후 용수공급을 포함한 다목적 댐으로의 전환할 우려가 있다. 상·하류 지역주민 모두에게 도움이 될 수 있는 방법을 찾아야 한다.

- 환경단체: 정부의 낙수강댐 건설의 기술적 검토(예: 홍수량 산정, 홍수조절효과, 환경성, 경제성, 안전성 등의 검토 및 대안비교를 위한 공정하고 정당한 절차)에 문제점이 있기 때문에 낙수강댐 건설이 타당성과 정당성을 갖기 위하

여 기술적 검토와 관련된 절차문제의 해결이 우선되어야 한다. 객관적 자료검증이 이루어지면 댐건설도 수용할 수 있다. 낙수강댐은 이 유역 홍수조절을 위한 근본대책이 되지 못하므로 이주 등 다른 대안이 필요하다.

- A군, B군, 등 댐하류지역: 재산가치의 상승, 기업의 이전에 따른 취업기회의 증가, 인구의 증가 및 인구구조의 변화(청·장년층 인구의 증가) 등 지역개발과 경제의 활성화 가능성이 증대될 것으로 기대하고 있다. 해당지자체 및 지역주민들은 댐건설에 대해 긍정적이다.

- C군 등 댐상류지역: 하류지역에 비해 상대적으로 혜택이 적으며, 기상 변화 등으로 농작물 및 환경피해 증가가 예상된다. 댐건설로 인한 이동거리의 증가 및 상수원보호구역의 지정 등 각종 규제로 지역개발에 장애요인으로 작용할 것이다.

### 3) 주요 쟁점사항

(1) 과학적 근거에 대한 이견

홍수의 원인이 무엇인가에 대한 다음 사항에 대한 이견을 의미한다.

① 향후 100년 빈도의 강우량
② 설계 홍수량과 기여 홍수량의 차이와 낙수강의 비홍수량 산정방법
③ 낙수강댐의 홍수조절효과
④ 댐 이외의 대안 검토 시 제방거리의 산정
⑤ 분수로 설치구간의 길이
⑥ 낙수강댐 건설 예정지역의 보호하여야 할 천연기념물 존재 여부

⑦ 인근 군사시설로 인한 수질오염 문제와 군사훈련 사고시의 댐 안정성 문제

⑧ 지질상의 안정성 여부

⑨ 다양한 홍수방지 대책이 생태계 등 환경과 역사적인 유적에 미치는 영향

⑩ 수해의 원인 및 결과

⑪ 흔적수위의 타당성

⑫경제성의 평가

등이 포함된다.

낙수강 댐 건설과 관련된 기초 Data에 대한 이해당사자간의 이견은 근본적으로, 측정자료의 부족과 , 측정자료 확보가 극히 곤란하며 장기간이 소요된다는 점에서 기인한다.

(2) 이해관계의 상충

낙수강댐을 건설함으로서 발생하는 비용과 편익이 이해당사자간에 어떻게 분배되는가의 문제이다. 댐의 건설로 인하여 혜택을 받는 주민과 피해를 받는 주민간의 문제이며, 경우에 따라서는 이익을 받는 주민 간 또는 비용을 지불하는 집단간의 차이에서도 갈등이 발생한다.

초기에는 낙수강댐의 건설을 통한 수해방지 혜택은 대부분 하류지역에 귀착된다. 댐의 건설로 수해가 방지될 경우 A, B군 등 하류지역은 재산가치의 상승, 기업의 이전에 따른 취업기회의 증가, 인구의 증가 및 인구구조의 변화(청·장년층 인구의 증가) 등 지역개발과 경제의 활성화 가능성이 증대하므로

주민의 대부분은 낙수강댐 건설에 대하여 긍정적으로 판단할 수 있다. 그리고 댐 건설로 인한 하류지역의 경제활성화는 장기적으로 상류지역의 지역경제발전에도 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 그러나 단기적으로 댐건설로 발생되는 비용은 비록 적은 규모이지만 대부분 C군을 중심으로 상류지역에서 발생된다. 따라서 상대적으로 혜택이 적으며 비용의 지출 가능성이 많은 상류지역은 댐 건설에 부정적이다.

(3) 가치관과 신념의 차이로 인한 갈등의 발생

미래의 물 관리, 또는 홍수관리가 어떠한 방향을 지향해야 하는가에 대하여 여러 가지 견해가 있으며, 이러한 신념의 차이가 갈등을 유발하였다. 홍수의 방지를 위한 수해대책은 댐 건설이 가장 효과적이라는 견해와 전통적인 제방에 의한 방법, 분수로에 의한 방법, 천변저류지에 의한 방법, 그리고 이러한 방법의 조합이 가장 효과적이라는 다양한 견해가 존재할 수 있다. 낙수강의 경우에도 전문가들 사이에서 지형적인 특성과 기존의 수문관련 데이터에 대한 해석의 차이에서 수해방지 방법에 대한 이견으로 갈등이 발생하였다.

동시에 도덕적인 측면에서 자연생태계에 대한 존중의 차이에서도 갈등이 발생한다. 가능하면 자연생태계에 대한 영향을 최소화해야 한다는 주장이 있을 수 있으며 반면, 인간의 생명과 재산의 보호, 지역발전을 위하여 최소한의 자연생태계(의) 훼손이 불가피하다는 주장이 있을 수 있다. 만약 낙수강댐의 건설이 자연생태계에 미치는 영향이 명확하게 규명될 경우 갈등의 발생은 비교적 적으나, 자연생태계에 미치는 영향이 불확실하거나 장기적인 판단이 어려운 경우 갈등이 발생한다. 낙수강댐 건설이 주변지역의 자연생태계에 미치는 영향에 대한 조사 결과가 이해당사자 사이에서 합의가 이루어지지 않을 경우 갈등의 발생은 당연하다.

(4) 구조적인 문제에 기인한 갈등의 발생

건설교통부와  수자원공사는 조직의 업무에 충실하기 위하여 낙수강댐의 건설을 추진하는 반면, 환경단체 등은 성격상 홍수방지를 위한 댐의 건설을 마지막 방법으로 인정하고 있다. 즉, 근본적으로 조직의 기본 지향성의 차이에서 갈등이 발생하고 있다.

또한 낙수강댐의 건설과 관련된 절차상의 문제로 갈등이 유발되었다. 정부는 전문가를 선발하여 댐 건설의 필요성을 검토, 확정하고 이에 대한 환경영향평가를 작성하는 과정에서도 정부가 선정한 전문가들 중심으로 작성하고 평가도 정부가 지정한 기관에서 수행하였다. 이러한 과정은 모두 합법적인 절차임에는 틀림없다. 반면, 지역주민과 시민단체들은 정부에 의하여 선정된 전문가들의 중립성에 대하여 이의를 제기하고 있으며, 따라서 결과에 대하여도 비판적인 견해를 가짐으로  모든 협의 과정에서 갈등이 발생하게 되었다.

(5) 시간적인 제약의 문제

댐의 건설은 수해를 방지하기 위함이다. 정부는 수해로 인한 피해를 최소화하기 위하여 댐 건설 기간을 단축하려 노력하는 반면, 일부의 이해당사자들은 정치적 상황변화를 기대하며 시간을 지연하려는 노력이 있을 수 있다. 또한 정부를 제외한 이해당사자들은 댐 건설의 홍수조절효과, 경제성, 환경성, 문화재에 미치는 영향 등을 조사하기 위한 자원 및 전문가의 부족으로 검토 및 조사에 상당기간이 소요될 수 있다. 즉 댐 건설 추진의 일정에 대한 이견이 갈등을 유발하였다.

(6) 정치적 이유로 인한 갈등의 발생

우리나라의 경우 과거 대형 국책사업의 결정과정에서 정치권의 영향을 받는 경우가 있었다. 낙수강댐 건설 여부가 특정 정치인의 선거에 영향을 미친다고 판단할 경우 선출직 후보자들은 당선을 위하여 댐 건설을 결정하는 과정에서 갈등을 유발시킬 가능성이 있는 행위에 참여할 가능성이 높다. 낙수강댐이 선거에 어떠한 영향을 미치는지는 확실하지 않으나, 지난 2년 이내 치루어진 국회의원 선거와 지방자치단체장 선거에서 대부분 입후보자들은 댐 건설에 반대를 주장함으로 갈등을 촉진시켰다.

(7) 정부의 신뢰성

과거 정부의 정책 중 지역주민의 삶과 관련된 정책을 추진하는 과정에서 신뢰를 상실한 경우가 빈번한 경우 갈등이 유발될 가능성은 매우 높다. 즉 낙수강의 경우 댐이 1년에 345일은 하천과 같이 강물이 소통되어 안개 등의 문제가 발생하지 않는다는 주장, C군의 침수구역이 극히 일부분에 한정된다는 조사결과, 댐 상류지역에 대한 지원 등 정부의 정책에 대한 지역주민들의 신뢰성 부족이 갈등발생의 원인이 되었다.

<참고자료>

관련당사자별이견정리

| 쟁점 | | 관련당사자의 입장 | | |
|---|---|---|---|---|
| 분야 | 세부내용 | 정부 | 찬성측<br>(수몰민) | 반대측<br>(대책위) |
| 주요<br>이슈 | 15일간 물을<br>가둬두기 위한<br>홍수조절<br>목적댐으로서<br>기능과 가치 | 하류지역의<br>홍수조절을 위한<br>투자가치가 충분 | - | 수조원의 예산낭비에<br>불과 |
| | 하류지역의<br>홍수조절을 위한<br>최적대안 | 댐이 효율적이며,<br>낙수강댐이 최적지 | | 낙수강댐은 상류에<br>있고 용량이 작아<br>최적대안이 아님 |
| | 천혜의 용암지대와<br>계곡 등 생태계보전 | 연간 10여일만 잠겨<br>크게 문제가 안됨 | 보전가치 회의적 | 댐은 흉물이 되며,<br>원래대로 비경이<br>보전하여야 함 |
| 추진<br>절차 | 추진절차상의 논란 | 적법하게 진행 | - | 주민 의견수렴이<br>제대로 안됨<br>(절차상 요식행위) |
| | 용수공급용으로 댐<br>용도변경의 우려<br>(상수원보호구역<br>지정 우려) | 변경 없음 | - | 매우 우려 |
| | 댐건설계획이<br>수해의 원인과<br>대책수립보다 앞섬 | 예전부터 있었던<br>것임 | - | 댐건설을 위한<br>짜맞추기 |
| 홍수<br>조절<br>대안 | 대안검토의 적절성<br>및 추가검토의<br>필요성 | 이미 검토됨 | - | 검토부실, 정밀한<br>추가검토필요 |
| | 제방증축대안효과<br>제방길이 수정<br>(636km->553km) | 효과 낮음,<br>정밀검토결과 줄어듦 | - | 효과 있음, 당초<br>제방의 비용을<br>의도적으로 과장시킴 |
| | 분수로 건설 | 40km로 고비용,<br>환경파괴적 | - | 과장됨,<br>5km~20km로도 가능 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 홍수 측면 | 홍수량산정의 효과성 | 최대 13.5%로 효과 있음 | | 최대 7%로 효과 미약 |
| | 낙수강본류인 대수강 댐건설이 근본적 문제 | 동의하나 현실적으로 불가 | 현실적으로 불가 | 적극추진 |
| | 각종 수문자료의 수정 | 검토시 수치선택의 문제 | | 댐건설을 위한 의도 |
| | 강우량 4601->530->560mm로 증가 | 여러 관측소를 활용 정확도 높임 | | 댐건설을 위한 의도 |
| | 유역이 큰 낙수강의 비홍수량이 오히려 인근 소하천보다 큼 | 개념의 오해 | | 댐건설을 위한 의도 |
| | 홍수조절효과를 2500/초->2900/초로 증가 | 재검토결과 수정 | | 댐건설을 위한 의도 |
| | 배수불량으로 인한 C군지역의 홍수피해 가중 | 없음(수면과 43M차이) | | 경험적으로 홍수피해 있음 |
| 경제 측면 | 경제성(B/C) | 1.15->1.14 경제성 있음 | | 0.70로 경제성 없음 |
| | 경제성있는 대안의 유무 | 최적대안임 | | 2안 등 검토하면 더 있음 |
| 환경 측면 | 상수원보호구역의 지정에 따른 지역발전 저해 | 지정사유 없음 | | 매우 우려 |
| | 안개발생일수 증가 | 해당 없음 | | (최근 언급 없음) |
| | 인근군사시설로 인한 수질오염 | 제거가능 | | 우려 |
| 안전 측면 | 현무암지질로 인한 연약지반 | 강도가 강함 | | 붕괴가능성 우려 |
| | 동굴로 인한 누수 가능성 | 없음 | | 가능성 있음 |
| | 군사훈련시 오발사고 가능성 | 거의 없음 | 경험적으로 거의 없음 | 가능성 있음 |
| 사회 측면 | 보상지연으로 인한 수몰주민들의 생활고 | 지정고시후 보상 | 생존권 호소 시급한결정요구 | 정부의 책임이 큼 |
| | 보상을 둘러싼 지역공동체파괴 | 언급 없음 | 매우 심각 | 매우 심각 |

#### 4) 참여적 의사결정 방법을 이용한 갈등해소 방안 설계

이해당사자의 입장은 정해져 있다.(참고자료 참고). 따라서 논의과정에서 자신이 속한 집단의 관점과 이해가 최대한 반영될 수 있도록 노력해야 하지만, 갈등을 해소하라는 압력도 만만치 않기 때문에 합의안을 만들어내야 한다. 만약 합의안을 이끌어 내지 못할 경우, 정부에서는 낙수강댐 건설계획을 원안대로 추진(혹은 백지화) 할 계획이다.

<사전검토>

(1) 위의 준비자료를 숙독하고 각팀별로 자신의 입장을 정리한다.
(2) 자료를 바탕으로 갈등요인을 파악하고 정리한다.
(3) 참여적 의사결정 방법 채택의 타당성을 검토한다.

<준비모임>: 1시간

(1) 참여적 의사결정방법을 채택하는 것이 타당성이 있다고 판단되면 참여적 의사결정방법의 채택과 그 결과의 집행을 위한 근거를 마련한다.
(2) 협의체 등 합의를 위한 논의기구의 구성과 스케줄, 의사결정방법이나 진행방법 등 사전약속(ground rule)을 작성한다.

<참여적 의사결정의 설계>: 1시간 30분

(1) ground rule에 반드시 포함되어야 할 것은 무엇인가?
(2) 어떠한 참여적 의사결정방법이 활용되어야 할 것인가? 모델이 될만한 참여적 의사결정방법이 있으면 제시해 보고, 그 모델이 되는 방법이 이 사안에서 가질 수 있는 한계점은 무엇인지 제시해 보라 그리고 그 한계점을 극복하기 위한 방안은 무엇인가?
(3) 제3자가 운영자(주재자, 촉진자 등)가 되어야 한다면, 그 운영팀의 구성은

어떻게 하여야 하는가?

(4) 참여 그룹은 어떻게 분류하여 구성하는 것이 적절한가? 참여자의 수는 어느 정도로 하여야 할 것인가? 대표자 선발과 협의체 구성은 어떻게 할 것인가?

(5) 사실관계의 확인(fact finding)과 숙의(deliberation) 과정이 이해관계인들에게 충분히 납득되고 받아들여지게 하기 위해서는 어떻게 하여야 할 것인가?

(6) 이 사안에서 합의 도출의 여건을 조성하기 위하여 고려되어야 할 점에 대해 제시하고 구체적인 방법을 검토하라.

ex) 예컨대 이 사안이 정치적 쟁점의 대상이 되어 있고 이 사안의 처리방안이 개별 정치인들의 입지와 밀접한 관련이 있다는 점이 합의도출에 미칠 부정적 영향을 어떻게 해소할 수 있을 것인가 등

(7) 참여자들이 끝까지 참여적 의사결정과정에 성실히 참여할 수 있도록 하기 위해 어떤 방안이 모색되어야 할 것인가?

(8) 참여 당사자들의 이해관계는 어떠한 성격의 것인지 분석하여 보라

(9) 숙의과정의 홍보를 위한 방안에 대해 검토하라

(10) 합의방식은 어떠해야 하는가를 검토하라 또한 합의를 위해 incentive를 제공한다면 어떠한 것이 타당할지 검토하여 보라

(11) 참여적 의사결정에 참여하는 사람들은 사람들과의 대화에 익숙하지 못하여 다툼을 일으키기도 하고 또는 자신의 소견을 절대 변화시키려고 하지 않는 성향을 가지고 있다. 이들이 효과적으로 숙의 및 합의과정에 임할 수 있도록 사전에 준비시킬 방안에 대해 검토하여 보라.

(12) 대표자들에 의해 합의가 이루어져도 각 이해관계집단이 그 합의안에 대해 승인하지 않으면 갈등이 해결되지 못한다. 승인이 원만하게 이루어지도록 하기 위한 사전조치들을 검토하여 보라

(13) 합의의 이행을 확보하기 위한 방안을 구상하여 보라.

## □ 참고문헌


강상규, 2005a. *Reflexive Idea, Argumentative Struggle, and Institutional Change.* Ph.D Dissertation, University of Colorado, USA.

------ 2005b. 정책갈등, 공공숙의, 그리고 제도변화: 조직화와 제도화 과정으로서 정책결정과정에 대한 이해. 정책학회 하계학술대회.

권영인, SOC사업 추진상의 사회적 갈등 해소방안, 교통개발연구원

김선희, 2005.5, 국책사업 갈등관리 사례분석, 국토연구원, 국토 282호

김유환, 2004.11, 공공갈등관리를 위한 제도정비방향, 공법연구(한국공법학회). 제 33집 제1호

노선재검토위원회, 2003.8, 서울외곽순환고속도로 노선재검토위원회 검토보고서

지속가능발전위, 2005.5 공공갈등과 참여적 의사결정 포럼

Beck, U. 1992. *Risk Society*. London: Sage.

Beierle, T. and J. Cayford. 2002. *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington DC: Resources for the Future.

Berry, J., K. Portney, and K. Thompson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Danziger, M. 1995. "Policy Analysis Postmodernized." *Policy Studies Journal*. Vol. 23: 435-450.

deLeon, P. 1997. *Democracy and the Policy Sciences*. Albany: SUNY Press.

------ 1994. "Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future." *Policy Sciences*. Vol. 27: 77-95.

------ 1990. "Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions." *Asian Journal of Public Administration*. Pp: 29-53.

Dryzek, J. 1990. *Discursive Democracy*. NY: Cambridge University Press.

Fiorino, D. J. 1990. "Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanism." S*ciences, Technology, and Human Values*. Vol. 15: 226-243.

Fischer, F. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Politics*. Oxford: Oxford University Press.

------ 1993. "Citizen Participation and democratization of Policy Expertise." *Policy Sciences*. Vol. 26: 165-188.

Foucault, M. 1972. *The Archaeology of Knowledge*. NY: Pantheon Books.

Giddens, A. 1991. *Modernity and Self-Identity*. Stanford: Stanford University Press.

Healey, P., C. Magalhaes, A. Madanipour, and J. Pendlebury. 2003. "Place, Identity, and Local Politics: analysing Institutives in Deliberative Governance." In M. Hajer and H. Wagenaar (Eds.). *Deliberative Policy Analysis: understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kathlene, L and J. Martin. 1991. "Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formulation." *Journal of Policy analysis and Management*. Vol. 10: 46-63.

Renn, O., T. Webbler, H. Rakel, P. Dienel, and B. Johnson. 1993.

"Public Participation in Decision-Making: A Three Step Procedure." *Policy Sciences*. Vol. 26: 189-214.

Sabatier, P. and A. Brasher. 1993. :from Vague Consensus to Clearly Differentiated coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe." In P. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith (Eds.). *Policy Changes and Learning: An Advocacy Coalition Framework*. Boulder, CO: Westview Press.

Torgerson, D. 1986. "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis." *Policy Sciences*. Vol. 19: 33-60.

# 공공갈등과 의사소통

김희은(여성사회교육원장)
박태순(지속가능발전위원회 갈등관리정책팀)
장윤경(여성사회교육원 연구위원)

# Ⅰ. 공공갈등에서의 의사소통의 의미

## 1. 의사소통의 의미

1) 의사소통이란?

의사소통은 일반적으로 대화라는 말로 흔히 쓰인다. 우리는 말이라는 수단을 동원하여 자신의 의사와 감정을 표현하고 상대의 말을 듣고 반응하는 경우가 많기 때문에 의사소통을 말에 의한 상호 대화라는 이해하고 있다. 의사소통에서 전제되는 기본 조건은 상대방이 존재한다는 것이다. 같이 있으되 혼자하는 말은 의사소통이라고 부르지 않는다. 의사소통에서는 상대가 존재하는 것이다. 그러나 상대란 의미가 무엇인가를 생각해보면 다른 개체가 하는 말을 이해하고 말한 의도를 파악할 수 있는 능력을 지닌 타자하고 말할 수 있을 것이다. 예를 들어 건져 올린 물고기를 보면서 “그 놈 참 크고 잘 생겼다“고 말을 하지만 물고기는 우리가 한 말의 의미를 파악하지 못하게 때문에 또는 파악할 수 있는 잠재력을 갖고 있지 못하기 때문에 대화의 상대라고 말 할 수 없을 것이다. 그러나 개를 잘 훈련해서 던진 공을 “물어와”라고 명령을 내리는 경우에는 개가 사람의 말을 알아듣고 그 의미를 파악하기 때문에 개와 의사소통을 하고 있다고 말할 수 있다.

그러나 의사소통에 상대가 바로 앞에 존재할 필요는 없다. 편지로 의사를 전달 할 수도 있고, 전화나 화상을 통해서 의사소통이 이루어 질 수도 있다. 또한 의사소통은 직접적인 관계를 통해서 이루어질 수도 있으며, 제 3자 또는 다른 매체를 통해서 이루어 질 수도 있다. 핸드폰에 저장된 목소리를 통해서도 우리는 의사소통을 할 수 있다. 또한 의사소통은 같은 시간대에만 존재하는 것은 아니다. 과거와 현재 간에도 의사소통은 이루어 질 수 있다. 또한 의사소통에는 여러 가지 수단이 사용될 수 있다. 의미를 전달하는 수단은 말뿐 아니라, 몸짓, 손짓, 표정, 행동을 통해서 이루어질 수도 있다. 결국 의사소통이란 다양한 수단을 활용하여 의미를 이해할 수 있는 상대에게 자신의 정보를 전달하는 행위라고 할 수 있을 것이다.

2) 의사소통 방법과 기능

정보를 전달하는 자와 그 정보를 받아들이는 자가 구분되어 있는 일방향, 또는 단방향 의사소통이 있다. TV와 같은 대중매체를 통해서 이루어지는 의사소통이 대표적이다. 이와는 대조적으로 의사의 전달이 양방향으로 이루어지는 경우가 있다. 정보를 전달하는 자와 정보를 받아들이는 자가 구분되지 않는 상태이다. 인터넷으로 채팅을 하거나 전화로 대화를 나누는 의사소통은

양방향 의사소통이다.
말싸움에 열을 올리고 있는 사람들을 보면, 거의 독백에 가까울 정도로 자신의 말을 쏟아내는 일에만 열중하고 있지 다른 사람과 대화를 하고 있다는 생각이 들지 않는다. 형식적으로는 쌍방향이지만 실제로는 일방적인 경우이다.
의사소통을 통해서 전달되는 것은 정보이다. 이 정보 안에는 어떤 사물이나 사건에 관한 객관적인 사실이 담길 수도 있고, 관계를 회복하고 화해를 이루기 위한 감정이나 거꾸로 적대감이나 불쾌감 같은 감정을 실어 나를 수도 있다. 위험을 알리든, 먹이가 있는 위치를 알리든 의사소통은 자신과 자신의 집단을 보호하기 위해 사용한 신호이다. 또한 의사소통은 관계와 화해의 신호이기도 하다. 원숭이는 상대의 털을 다듬은 행위로 상대에 대한 친밀감을 표현한다. 일종의 친밀감을 표현하는 의사소통 방식이다. 피그미침팬지는 집단 내에 갈등이 발생하거나 긴장된 분위기가 만들어지면 이성간에 혹은 동성 간에 섹스의 빈도가 증가하게 되고, 섹스는 집단 간, 또는 개인 간 화해를 촉진하는 의사소통 수단으로 활용되고 있는 것이다.

## 2. 효과적인 의사소통의 중요성

조직에 속해있는 사람들은 시간의 75% 이상을 다른 사람과 함께 지낸다고 한다. 따라서 조직적인 문제의 많은 부분이 대화와 의사소통과 관련이 있다고 볼 수 있다. 의사소통을 어떻게 하느냐에 따라 개인차원에든 조직차원에서든 일이 잘 풀릴 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

### 1) 의사소통 과정의 어려움

우리는 어려서부터 다른 사람과 의사소통을 하지만, 어떤 사람이나 집단이 다른 사람이나 집단에게 정보를 전달하는 과정은 실제로는 매우 복잡한 과정을 통해서 일어나는 것이고 복잡한 과정에서 정보가 잘못 전달되고 곡해될 가능성이 매우 높다. 간단히 예를 들어보자.

김 직원 : 나 내일은 오늘처럼 일 안할 꺼야, 임신을 해서 몸이 좋질 않아, 의사가 파트타임으로 일하는 것이 좋겠데.

이 주임 : 야, 벌써 일 안하고 빠진 게 세번째야, 약속이 틀리잖아! 니가 빠지면 다른 사람이 보충을 해야 돼! 너 때문에 미치겠다.

실상은 어떤 의사소통에서든 말한 사람(발신자)로부터 듣는 사람(수신자)에게로 메시지가 전달되는 과정에서 원래의 의미는 어느 정도 상실되는 것이다. 말한 사람이 진짜 말하려고 했던 의미가 상실되는 경우가 많다. 어떤 경우에

는 말한 사람이 의도한 것과는 전혀 다르게 해석되기도 한다. 의사소통과정에 문화적인 차이나 언어 장벽이 있는 경우에는 더 말할 나위가 없을 것이다. 그러나 문제는 문화적인 차이나 언어적인 차이가 없는 경우에도 의사소통 장애는 쉽게 발생한다는 것이다.

위의 대화를 보면, 그녀는 몸이 좋지 않아서 내일 온종일 일하지 않을 것이라는 단순한 메시지를 전달하고자 했을 수도 있다. 그러나 그녀는 그녀의 생각을 일단 말로 바꾸어야 하고, 이렇게 생각을 말로 바꾸는 과정에서 실수가 발생할 수 있다. 이것이 첫 번째 에러가 발생할 가능성이다. 그녀가 말하려고 했던 것이 내일 지각할 지도 모른다는 것이었을까, 아니면 어떤 다른 메시지를 전달하려고 했던 것일까?

단순한 의사소통 같아 보이는 것도 실제로는 쾌복잡한 경우가 많다. 김 직원은 그녀가 내일 일을 하지 않을 것이라는 것보다 훨씬 많은 것을 말하려고 했을 수도 있다. 그녀는 자신의 복잡한 감정을 전달하고자 했을 수도 있다. 임신, 일, 그녀의 장래 등에 관한 복잡한 느낌을 표현하려 했을 수도 있다. 그녀는 하나의 메시지를 보냈지만 그 메시지는 '말' 이상이다. 또한 메시지에는 단어들만 나열된 것이 아니라, 이 메시지를 실어 나르는 목소리, 말투, 억양 등이 섞여서 전달되는 것이다.

김 직원과 마찬가지로 이 주임 역시 김 직원의 메시지를 들으면서 복잡한 의사소통과정을 경험하게 된다. 김 직원이 전달하는 메시지를 해독해서 그 의미를 파악해야 한다. 이런 경우에 이 주임은 김 직원이 '내일 일을 하지 않을 것이다'라는 단순한 메시지보다 훨씬 많은 것을 듣는 것이다. 이 주임은 김 직원으로부터 일에 대한 불만, 상대에 대한 무관심, 등에 대해서도 함께 들었을 것이다. 김 직원은 이런 의미로 말한 것이 아이였을지라도 이 주임은 그렇게 해독을 하고 의미를 파악했을 수 있다.

의사소통은 말하는 사람이 우선 생각을 말로 바꾸어야 하고, 듣는 사람은 보내진 말을 다시 번역을 해서 의미를 파악해야 하는 복잡한 과정을 거치는 것이다. 따라서 의사소통이 어려운 까닭은 매 단계마다 잘못이 생길 수 있기 때문이다. 어떤 메시지가 보낸 사람으로부터 받은 사람에게 전달되는 과정에 문제가 발생할 수 있는 가능성은 매우 높다. 그래서 사회심리학자들을 송신자로부터 수신자로 메시지가 전달되는데 원래의 의미가 40-60% 정도는 상실된다고 말한다. 이는 과장이 아니다.

의사소통이 복잡한 또 하나의 이유는 '말(언어적 요소)' 이외에 다른 많은 비

-언어적인 요소들이 의사소통과정에 활용되기 때문이다. 의사소통에서 비-언어적아라는 것이 얼마나 중요한지를 이해하는 것은 매우 중요한 일이다. 일반적으로 언어적인 요소보다 비-언어적인 요소가 의미파악에 더 중요한 것으로 알려져 있다. 비-언어적인 요소를 간과하고는 의미파악이 충분히 되지 못하는 이유가 여기에 있다. 비-언어적인 부분에선 몸동작, 말투, 억양 같은 것을 들 수 있을 것이다.

2) 효과적인 의사소통의 걸림돌

효과적인 의사소통을 방해하는 요소들은 많다. 문화적인 차이가 크거나 상대에 대하여 잘 알지 못하는 경우에는 이런 방해 요소가 무엇인지 파악하기 어렵기 때문에 더 문제가 될 가능성이 크다. 그런가 하면 관계가 오래되어 상대에 대해서 너무 잘 알고 있는 경우에는 상에 대해서 일종의 '고정관념'이 형성되어 상대가 하는 말의 의미를 이 '고정관념'이리는 창을 통해 보게 되기 쉽게 때문에 또 다른 의사소통 장애가 발생할 수 있다. 의사소통에 방해요인으로 작용하는 것들을 살펴보면 다음과 같다.

- 언어 선택 : 어떤 단어를 사용하느냐에 따라 상대에게 전달되는 메시지의 의미는 달라질 수 있다.
- 피해의식, 편견, 죄책감, 말하는 사람의 감정상태 등
- 몸동작, 말씨, 의사소통의 다른 비언어적인 형태에 대한 오독
- 수신자의 왜곡 : 선택적인 듣기, 비언어적인 부분 무시
- 권력의 차이 : 누가 말을 하느냐에 따라 의미는 달라질 수 있다.
- 상대에 대한 기존의 평가
- 고정관념 : 그들이 실제로 그런 특징들을 갖고 있는 지를 확인해보지 않고 그들이 속한 집단에 기반을 두어서 어떤 사람이 어떤 특징을 갖고 있을 것이라고 가정하는 것
- 개인적 경험 : 우리가 의사소통을 어떻게 이해하느냐는 그 사람과 과거 경험에 의해 영향을 받는다.
- 문화적인 차이 등

3) 비-언어적인 요소의 중요성

우리는 상대가 무엇을 말하고자 하는 지를 비-언어적인 실마리로부터 얻는 경우가 많다(의미파악에서 비-언어적인 요소가 90% 이상이라는 연구도 있다). 같은 말을 하더라도 목소리나 몸동작을 어떻게 하느냐에 따라서 의미는 다르게 전달될 수 있을 것이다. 사람들은 언어적인 것과 비-언어적인 것 사

이에 어떤 것이 더 신뢰할 만한지를 판단하려고 노력하기도 한다. 많은 경우에 사람들은 비-언어적인 면을 선택한다. 또 언어적인 것과 비-언어적인 것이 적절하게 배합되지 않을 경우, 메시지를 받는 쪽에서는 상대가 무언가 숨기고 있거나 솔직하지 않다고 느끼게 되고 상대에 대한 긴장하고 불신을 갖게 되기 쉽다.

비-언어적인 의사소통에는 시각적인 것, 촉각적인 것, 목소리에 의한 것, 시간, 공간, 이미지와 관련된 것, 등 많은 것들이 있다.

시각적인 것 : 소위 바디-랭귀지라고하는 것이다. 얼굴표정, 눈동자의 움직임, 포즈, 제스처(몸짓)등이 포함된다. 이 가운데 얼굴이 가장 큰 부분을 차지한다. 우리는 다른 사람의 얼굴을 통해 그가 말하는 것과 느끼는 것을 해석해 낼 수 있다. 이런 것은 우리가 어두운 선글라스를 끼고 있는 사람을 다룰 때 명학하게 느끼게 된다. 물론 이런 것은 쉽게 잘못 이해되는 경우도 많다. 특히 다른 문화에 속한 사람과 대화할 때 그렇다. 같은 동작이지만 전혀 다른 의미를 담고 있을 수 있기 때문이다.

촉각적인 것 : 악수를 하거나 등을 두드리거나, 어께에 손을 얹거나 키스나 포옹을 하는 것과 같이 의미를 나누기 위해서 신체적인 접촉을 하는 것이다.

목소리에 의한 것 : 말의 의미는 목소리의 음조를 바꿈에 의해서 상당히 달라질 수 있다. “아냐” 라고 말할 때, 이 단순한 말속에 우리는 ‘점잖은 거부’ ‘두려움’ ‘놀라움’ ‘화남’ 등 다양한 감정을 실어 나를 수 있다.

시간 사용 : 시간 사용은 지위와 파워와 밀접한 관계가 있다. 먼저 와서 기다리는 사람이 나중에 오는 사람보다 지위가 높은 경우가 많다. 그런가 하면, 회의에서 맨 나중에 말하는 사람이 그렇지 않는 사람보다 지위가 높은 경우가 많다.

물리적인 공간 : 어떤 사람이 내 옆에 아주 가까이 서 있다면 불편할 것이다. 우리는 우리 공간이 침입을 받았다고 느낄 것이다. 파워와 친밀감을 얻기 위해선 다양한 방법으로 자신의 영역을 확장해 가고 싶어 한다. 우리는 담이나 다양한 물건들을 이용해서 우리의 영역을 표시하고 싶어 한다. 우리의 영역을 보호하고 자신의 통제 아래 두고 싶어 한다. 미국사람에게 은밀한 영역은 약 2피트라고 한다. 이 영역은 가장 가까운 친구를 위해 남겨진 0공간이다. 2~4피트 정도는 가족과 친구를 위한 공간이다. 사회적인 영역(4~12)피트)는 대부분의 사업적인 거래가 일어나는 공간이다. 12피트가 넘는 공간

은 대중적인 공간으로 강의 등에 사용되는 영역이다.
일반적으로 미국이나 북유럽 사람들은 터치하는 것을 별로 좋아하지 않고 거래를 하는 경우에도 상당히 넓은 공간을 활용한다고 알려져 있다. 그에 반해서 아시아나 아랍 사람들은 서로 가까이 있고 의사소통 동안 많은 터치를 한다.

우리는 의사소통에 물건을 이용하기도 한다. 값비싼 물건을 사용할 때도 있고, 역겨운 물건을 사용할 때도 있다. 사진이나 꽃, 반지 같은 것을 사용하기도 한다.

이렇게 몸동작, 물건, 시간, 공간 등을 활용하는 것은 말에 의한 의사소통의 의미를 더 분명하게 만들기도 하고 더 혼란스럽게 만들기도 한다. 우리는 의미는 '말' 속에 있다고 생각하는 경향이 있지만, 실제로는 '말' 그 자체 보다는 얼굴 표정, 말투, 몸동작과 같은 비언어적인 요소로부터 본래 하고자 하는 말의 의미가 만들어 지는 경우가 많다.

3. 공공갈등에서 의사소통

공공갈등에서 의사소통이란 공공기관이 법안이나 정책을 입안하거나 결정, 집행하는 과정에서 갈등이 발생하거나 갈등이 발생할 개연성이 높은 상황에서 이해당사자간에 이루어지는 의사소통을 말한다. 공공갈등에서 이루어지는 의사소통도 사적인 의사소통과 본질적으로 다르지 않다. 즉, (1) 상대가 존재한다. (2) 갈등과 관련된 이슈가 존재한다. (3) 입장이나 의해의 대립과 갈등이 존재한다. (4) 다양한 의사표현 수단을 활용한다. (5) 원만한 대화의 진행을 위해 제 3자의 도움이 필요한 경우가 있다
그러나 공공갈등은 많은 경우에 갈등과 관련된 다양한 이해관계자가 있고, 이들 이해관계자들이 집단을 이루고 있는 경우가 대부분이기 때문에 사적인 관계에서의 의사소통과는 다른 몇 가지 특징을 지니고 있다.

- 사적인 갈등에서 의사소통의 주체가 의사소통에 참여하는 개인인 경우가 많지만 공공영역에서 발생하는 갈등에서 의사소통의 주체는 집단을 대표하는 대표자인 경우가 많다.
- 대표의 의사소통은 그 집단의 입장과 이해를 반영한다.
- 공공갈등은 대체로 집단적인 이해 갈등을 수반하는 경우가 대부분이고, 갈등 당사자는 자신들의 주장을 관철하기 위해서 집단적인 의사표현을 하는 경우가 많다. 예를 들어, 노동자가 임금인상을 위해 머리에 붉은 띠

를 두르고, 노동운동가를 부르는 것은 대표적인 의사표현임과 동시에 상대를 향한 의사소통의 한 방법이다.

- 집단을 대표하는 사람이 공공석상에서 한 말은 공적인 의미를 지니기 때문에 그 책임도 함께 지게 된다.
- 이해 집단의 의견과 대표 사이에 견해의 차이가 존재할 수 있다.
- 다양한 의사표현 수단을 활용한다.
- 신문 방송, 시위, 집회 등 다양한 매체의 활용
- 다자간 갈등의 경우가 많다.
- 대화의 원만한 진행을 위해 사전합의(ground rule)를 작성하는 경우가 많다.
- 직접적인 이해 당사자와 간접적인 당사자 사이에는 발언력에 차이가 있다.
- 전문가를 활용하여 자신들의 주장에 합리성과 객관성을 확보하려한다.

# Ⅱ. 한국의 소통문화

우리는 오랫동안 권력과 서열, 연령과 학력, 성별들의 이유로 쌍방향소통의 문화가 아니라 한편으로는 강압적이며 폭력적이며 다른 한편은 침묵할 수밖에 없는 일방적인 소통문화의 역사를 가져 왔다. 이러한 소통문화는 공공영역에서는 정책수행과정에서 정책기획단계에서부터 참여하여 발언할 수 있는 기회는 차단되어지고 이후의 진행과정에서 문제가 가시적으로 드러날 때 대부분은 늦게 시위나 단식 등의 과격한 소통방식을 택하게 되고 이는 극단적인 갈등상황을 초래하기도 한다. ‘모르지요’, ‘글쎄요’등으로 일관되는 애매모호하고 침묵하는 소통문화와 ‘열 받는다’, ‘미치겠다’, ‘뚜껑 열린다’ 등의 말로 보여주는 과격한 극언들의 사용은 우리의 부정적인 소통문화의 현실을 보여주고 있다.

우리는 무시당하고 있다는 생각, ‘너희들의 대한민국’이며 ‘정치하는 놈들, 배운 놈들, 가진 놈들은 다 그렇고 그렇다’는 불신은 공공갈등영역에서의 대화의 기저를 이루며 냉전과 열전과 같이 소통유형에서의 차가운 갈등과 뜨거운 갈등, 소통하지 않고 적대적으로 지내면서 상대편에 대한 갖가지 오해와 억측, 편견들이 노적되다가  어떤 계기로 인하여 갈등이 폭발하면  상대방을 깡그리 말살하겠다는 식의 극언들이 판을 친다. 한쪽 참여자들은 그 일에 대해서 그들 나름대로 그들만이 동기의 순수성과 대의명분을 가지고 있다고

확신하며 대립하는 반대편들을 그들의 이상적인 동기를 가지고 설득시켜야 한다고 믿는다. 다른 편을 저지하는 선에서 그칠 뿐만 아니라, 자신들의 원대하고 심오한 이상을 구현하고자 한다. 따라서 제3자에 의한 자신들의 동기분석은 거부되고 자신들의 동기가 더 이상 물어지지 않을 정도가 될 때까지 반대활동은 증폭된다. 몇몇 사람들이 지도적인 인물로서 등장하고 자신들의 생각 및 사상을 소통시키는 대변인으로 활동하는 경향이 있다. 이들은 전단지, 현수막들을 통하여 또한 확성기를 통해 거리를 누비면서 반대자들에게 위협을 가하거나 불특정다수에게 자기들의 주장을 알리는 일방적 소통방식을 갖는다. 갈등상황에서의 현수막들의 표현방식을 보면 이러한 극단적인 소통문화를 알 수 있다. 빨 간 글씨로 쓰여진 현수막의 구호들 예를 들어 '주공은 배터지고 주민은 등터져 죽는다', 'XX 구청장이 다해먹고 우리 주민들은 죽어간다' '우리는 xxx를 사수한다'등의 구호는 이해관계가 다양한 집단간의 관계를 상생적으로 소통하게 하는 어려움을 가지고 있다.

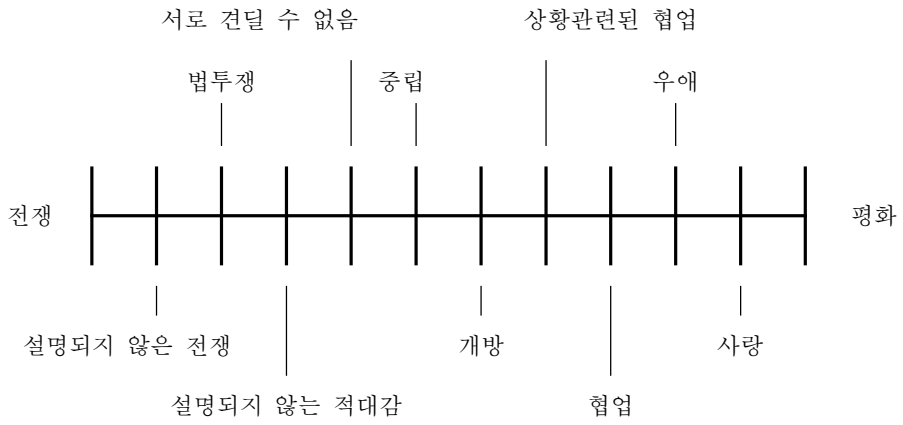
이러한 열전상황이 종식된다 하더라고 겉으로만 그럴 뿐 이상의 실현이 환상으로서 무너져버리면 차가운 갈등들이 일어나는데 이는 불안과 환멸로 특징지어진다. 갈등당사자들 사이에는 구속력 있는 이상들이 사라지고 참여자들의 자아 존중감은 사라진다. 반대자들을 훨씬 더 부정적으로 묘사함으로써만 자신들의 자아상을 지속하며 통합하는 대변인적 인물은 더 이상 존재하지 않는다. 반대편과 정면으로 대립하지 않지만 자기들의 생각을 관철시키고자 하기보다는 상대방을 봉쇄하는데 목적을 둔다. 직접적인 공격을 하지 않기 때문에 차가운 갈등들은 행동으로 나아가지는 않는다. 가끔 가다 파괴적인 행동을 할 때도 있지만 이 또한 직접적인 소통의 상태로 이어지지도 않는다. 소통은 대부분 익명으로 소문을 내는 소통방식으로 이루어지며 다른 사람들을 끈질기게 훼손 또는 음해하는데 목적이 있으며 제3자의 개입에 의한 피드백 또한 거부당하며 아니면 말라는 식의 음해적 양상을 띠기도 한다. 이 또한 아주 미묘하게 움직이기 때문에 이러한 방해공작이 성공했을 때조차도 자신들은 승리를 마음껏 자축할 수도 없다.[72] -카더라 통신의 대부분은 이러한 절망과 좌절의 냉전갈등상황에서 일어나며 이는 소위 민족의 한, 피해의식의 축적 등으로 서로의 주장을 있는 그대로 볼 수 없게 만든다.

이러한 극단적 파괴적 소통문화에서 벗어나 평화로운 공존을 지향하는 상생하는 소통문화를 일구어가기 위해서는 아래 표의 갈등유형연속체의 중간인 중립성의 영역을 넘어야 한다. 여기에는 상호작용이 긍정적이지도 부정적이

72) Florian Gommlich, Andreas Tieftrunk, Mut zur Auseinanersetzung: Konfliktspraeche, Falken, 1999, 71-75쪽

지도 않고 우호적이지도 적대적이지도 않다. 서로 예의바르게 관계하며 감정적으로는 거리를 두고 있다. 중립을 넘어서면 개방의 상태가 뒤따른다. 서로 관계를 많이 하지 않는다 하더라도 우호적이고 함께 일할 수 있는 상호교환의 기반이 있다. 그 다음 단계는 상황 및 사안 관련한 협업이 기능한 단계인데 함께 팀으로 일하는 사람들 사이에서 일어난다. 협업은 우호적인 팀과 그 구성원들로부터 나오는 관계들이 강화되는 것이다.

갈등유형 (Das Konflikt kontinuum)[73]




물론 이러한 소통문화를 이루어내기 위해서는 우리사회의 다양한 집단이 학연과 출신배경, 성별, 연령별, 지연 등의 이유로 차별하지 않는 평등한 권력배분, 진정한 의미에서의 민주주의의 실현과 함께만이 가능하다. 동네에서 싸움을 관찰하면 대부분 처음의 사안은 온데 간데 실종이 되고 나이 몇이나 먹었냐? (낫살이나 쳐 먹어서), 여자가 어디 남자 똑바로 쳐다보고(어이구 너도 xx달았다고 남자행세 하려하네), 배웠다고 나 무시하냐(그래 무식한 게 내책임이냐), 니 애비가 뭐하는 인간이야(반말로 청소년에게 내 자식 같아서 그러는데 말이야) 등등 사안의 핵심과는 관계없는 문제로 다투고 있다. 이러한 우리가 원하는 소통문화를 이루어내기 위해서는 권력관계가 아래 표에서 왼편에서 독재에서 오른 편, 합의 축에로 나아갈 때 가능하고 이를 위해서 노력해야한다

73) Joel Edelman, Mary Beth Crain, Das Tao der Verhandlungskunst, Wilhelm GoldmannVerlag, 1999, 44쪽

아래 표에서 권력 유형표를 보면 독재와 합의가 양극단에 놓여있다. 그 사이에 전제정치와 민주주의 주제를 둘러싸고 다양한 변형들이 놓여있다. 독재에는 모든 힘이 한 개인이나 집단에 놓인다. 다른 사람들의 의견이나 견해들은 이들의 결정 당사자들한테는 필요하지 않다. 독재의 개념에는 국가지배의 모든 형태들이 들어가고 그러나 한 개인이나 집단이 무한한 권력을 가지는 모든 조직의 형태들에게 적용될 수 있다. 기업에서도 그러하고 가족에서도 어머니나 아버지가 그러한 독재의 역할을 할 수가 있다.

독재 다음으로 나오는 단계는 설탕발림 독재라고 부를 수는 있다. 여기에는 혼자 지배를 하지만 가면을 쓰고 예를 들어 꼭두각시 내각을 가지고 겉으로만 합법적 과제들을 수행하게 한다. 이러한 형태중의 하나로 계몽된 전제정치를 들 수 있는데  이는 모든 사람에게 잘 할 수 있다고 스스로 믿는 신같은 독재자가 지배하면서 결정을 내린다.

그 다음으로 기구적으로 자문단이나 각종 위원회들을 통해 충고와 조언 자문을 받는 전제자가 있는데 이는 결정을 할 때 충고를 들을 뿐만 아니라 그의 영향을 어느 정도는 받음으로써 설탕발림의 독재자하고는 구분이 되나, 최종 결정권은 물론 자기가 가진다.

그 다음단계로는 돈이나 투표를 통하여 인정을 받은 전제자들이 있는데 이들은 재력이나 표에 의해서 그들의 힘을 사용한다.

그 다음은 소위 말하는 객관적인 기준들, 규범들에 의거해 있는 재판관들이 힘을 가지는 단계인데 이들 역시 양편의 주장을 공정하고 객관적인 법이라는 잣대를 가지고 결정하는 것 같지만 그러나 사실상 그들은 전제자들처럼 지배하며 그들의 결정은 이론적으로는 공정한 것 같지만 보통은 그들의 이해관계를 대변하는 의사만을 관철시킨다.

결정 형식의 그 다음 단계에서 드디어 우리는 함께 이야기 하는 모델을 마주한다. 결정에 관여된 당사자들이 그들의 의견을 말할 수 있고 민주적인 논쟁을 할 수 있다.

그 다음 단계로는 당사자들이 실제로 무슨 일이 일어났는가를 이해할 수 있는 결정단계로 들어가게 되면 우리는 이를 이해모델이라고 부른다. 결정의 과정은 투명하고 폐쇄적이지 않다.

모든 결정을 함께 할 수 있는 수용모델이 그 다음 단계에 오는데 이 단계에서는 이렇게 말할 수 있어야 한다: “그래. 나는 다른 견해야. 그렇지만 이 결정을 받을 수 있어.”

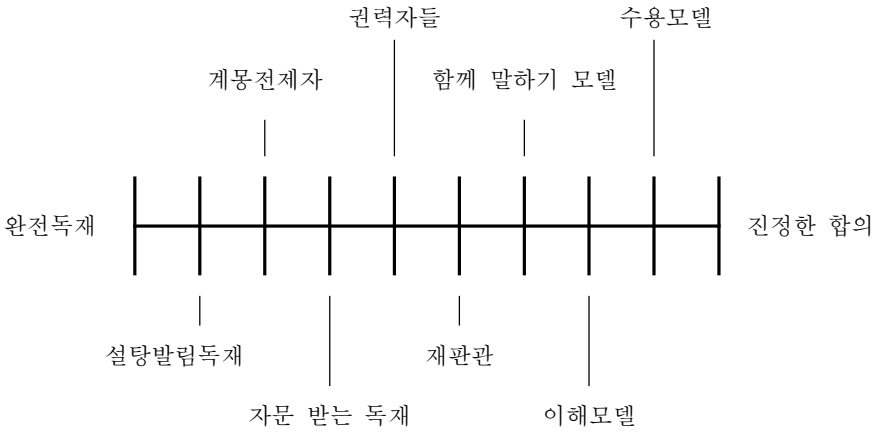
마지막으로 우리는 권력유형표의 다른 극에 도달하는데 이를 모든 사람들이 함께 동의하는 상황에 도달한 완전한 합의의 모델이다. 이 모델은 아이디

얼 한 것 같지만 실제적으로 이루어지기는 어렵다.[74]

우리 사회가 지금 권력배분에 있어서 참여적 소통을 가능하게 하는지는 함께 토론해 보아야 할 과제이다. 우리가 지금 어디에 있는지를 정확하게 파악해야 소통의 수준도 적절하게 조정가능하며 현실에 안주하자는 것이 아니라 미래의 방향성을 가지면서도 현실적으로 소통가능하게 하는 전략과 기술을 가져야한다. 사실상 소통과정에서 솔직하게 이야기해서 피 본 역사로 점철되어있기 때문에 특히 권력과 지위가 높은 사람이 솔직하게 이야기 해보라고 해서 이야기 했다가 불이익을 당한 사례들은 수도 없이 많다. 고양이목에 방울달기와 같은 심정으로 말을 해야 한다면 누가 개방적으로 의사를 표현할 수 있을 것인가?

소통문화는 단 시일 내에 기술을 익혀서 가능한 것만은 아니다 진정으로 너와 내가 그 모든 차이를 넘어서서 인간대 인간으로 만날 수 있는가 하는 문제이다. 기술만을 익혀서 말은 번지르르하게 하는데 진정으로 마음이 그러하지 않는다면 이 기술 또한 상대방을 조종하고 농락하기위한 수단밖에 가치가 없는 것이다. 의사소통훈련은 진정으로 사적인 영역에서나 공적인 영역에서 너와 내가 만나 우리 모두를 위해서 좋은 길을 모색하기 위한 가장 기본적이고 소중한 자산이라는 생각으로 학습해야한다.

권력유형(Das Machtkontinuum)




74) 앞글, 104-107쪽

## 1. 소통을 저해하는 사고

1) 흑백사고

두 측면만 즉 흑백만 있다고 하는 생각은 소통을 가로막는다. 두 양극 사이에 여러 다양한 색들이 존재하는데 현실의 역동성을 두 측면으로만 제한하는 것이 문제이다. 부정적이고 적대적인 표상들은 고정이 된다. 자신의 경쟁자들에게 가지는 이제까지의 상이 정말로 맞는지 아닌지 성찰하지 않는다. 이렇게 되면 소통은 도저히 일어나지 않는다.

2) 투사 메카니즘

갈등상황에서 종종 관찰되어질 수 있는데 자신의 약점들은 거부되어지거나 토론되어지지 않고 그 대신 다른 측에 전가되어진다. 자동적으로 상대방만이 갈등을 일으킨 자로 인식되어진다. 동시에 나는 언제나 옳아야 한다는 긴장감이 생긴다. 열띤 상호작용 끝에 악감정이 일어나고 이 감정은 또 다시 상대방의 탓으로 돌려진다. 이러한 악순환이 끊어져야만 하며 이럴 때에만 소통은 가능해진다.

3) “전장”의 확대

우리 자신의 위치를 강화시키고 상대방을 약하게 하기 위해서 갈등자체와는 아무런 관계가 없다고 하더라도 확대전략을 사용한다. 그렇게 되면 갈등은 더욱 복잡한 양상을 띠게 되고 상대방을 단순하게 적으로 만들면서 더 이상의 현실적인 관계를 어렵게 한다.

4) 달팽이 껍질로 들어가기

이러한 들어가기는 자신의 상처나 감정이 악화되었을 때 자신을 축소시키는 감정과 관계가 있다. 갈등 당사자들이  서로 관계를 소원하게 만들고 이로 인해 새롭고 분명한 인상들이 줄어들고 흑백 이미지만 강화된다. 다른 단점을 제시하는 누구와도 접촉하지 않고 마침내 우리만이 진리 자체를 가지게 된다.

## 2. 소통을 저해하는 행동양식

1) 적대감

적대감은 공격적인 태도를 고착시키며, 부분적으로는 공공연한 적대감을 조장하기도 한다. 내용적인 측면에서는 경우에 따라서 상대방에게 치명타를 입히려는 목적으로 모순적으로 주장되기도 한다. 일관된 주제라기보다는 모순적인 입장들로 말이 바뀌기도 한다. 우리 사회에 존재하는 연령별, 성별, 학력, 경제력, 지역별들에 기인한 차별을 이러한 적대감의 형성요인이다: 가방끈 길다고 나 무시하냐, 배운 놈들은 다 마찬가지야, 여자가 어디 눈 똑바로 뜨고 남자한테, xxx출신들은 저렇다니까 등등

2) 음모

당사자의 등 뒤에서 얘기들을 하는데 대부분은 부정적이고 일방적이다. 다른 사람들을 그 사람들과 이간시키는데 쓰여 지기도 한다. 질투도 종종 이 경우에 드러나게 된다. 은밀성 이라고 하는 뚜껑을 쓰고 다른 장애들이 제거 되어진다 : 다 짜고 치는 고스톱이야, 자기네들끼리 다 입을 맞추었겠지요.

3) 철회

이 그룹 내부에서는 공공연한 소통은 거의 일어나지 않는다. 당사자들은 폐쇄적으로 활동한다. 활동하고자 하는 동기가 별로 없는 것 같기도 하다. 그러나 불안과 긴장은 감돌고 있다: 아무 일도 아닙니다, 없던 일로 하지요. 제가 뭐라고 했습니까?

4) 저항

필요한 조치가 취해지기는 한다. 당사자들이 토론에서 자신의 입장만을 고집하고 타협할 준비가 되어있지 않다. 정보들은 부분적으로는 더 이상 공유되지 않는다. 이기적인 행동방식만이 등장 한다: 내 시체를 밟고 하세요, 내 눈에 흙 들어가기 전에는 안 된다. 어디 되나 안 되나 두고 보자.

5) 과잉 순응

쓰여 진 대로 하라는 데로만 규정에 따라서 활동이 이루어진다 : 알아서 다 하세요, 그저 따르지요, 시키는 대로 하지요. 알아서 하세요.[75]

# Ⅲ. 의사소통을 위한 아이스브레이킹[76]

문제에 관한 공식적인 소통단계에 들어가기에 앞서 참여자들 간의 벽을 허물고 긴장을 풀며 친숙해질 수 있는 아이스브레이킹 작업을 하는 것이 좋다. 적극적으로 다가가서 자신을 소개하면서 간단한 인사와 말로 이어지는데 내용은 주로 정보를 요구하거나 칭찬하기, 약간의 유머, 시사에 관한 이야기들을 하는 것이 좋다.

## 1. 칭찬을 위한 지침[77]

1) 구체적으로, 특별하게 하라.
작은 한 마디가 포괄적인 칭찬보다 낫다. 당신이 최고입니다 보다는 지난번에 당신이 해낸 일을 저는 대단하다고 봅니다.

2) 당신이 정말로 좋아하는 것을 찾아라.
당신이 정말로 마음으로 정직하게 감탄하는 무엇인가를 발견해라, 그리고 그것을 칭찬해라.

3) 칭찬하면서 동시에 호의성 대가를 부탁하지 마라.
당신이 칭찬에 대해 대가를 기대하면 듣는 사람은 부담을 가지게 된다.

4) 지나치지 마라.
지나치게 하지 마라. 만일 당신이 너무나 지나치면, 사람들은 당신을 경계한다. 마크 트웨인(Mark Twain)이 말했듯이 진리를 말하면 기억되는 바가 별로 없기 때문에 의미가 있다. 이는 칭찬에도 그대로 통한다: 현실에 기초를 두고 들으면서 금방 잊어버릴 수 있어야 한다.

---

75) Florian Gommlich, Andreas Tieftrunk, Mut zur Auseinanersetzung: Konfliktspraeche, Falken, 1999, 83쪽

76) Matthew Mckay, Martha Davis, Patrik Panning, 효과적인 의사소통을 위한 기술, 임철일 최정임옮김, 커뮤니케이션북스, 1999, 306쪽

77) Richard Stengel, You're too kind, A brief History of Flattery, Simon& Schuster, New York, 2000, 271-274쪽

5) 조금은 다르게 하라.
만일 당신이 칭찬에 익숙해진 사람에게 칭찬할 경우, 독특한 칭찬을 찾아내라. “친절한 금자씨”를 보고 당신을 좋아하게 되었다고 이영애에게 말하지 말라. 장면 중 어느 한 장면에서의 연기에 감탄했다고 이야기해라!

6) 칭찬을 많이 받았다고 생각하는 사람에게 칭찬을 두려워하지 마라.
만일 칭찬을 그들이 충분히 들었다 하더라도 그들은 더 많은 칭찬을 필요로 한다. 칭찬을 사람들은 언제나 다시 듣고 싶어 한다.

7) 그 사람 등 뒤에서 칭찬하라.
이 칭찬의 장점은 그들이 당신의 칭찬을 의심하지 않는다는데 있다. 만일 그가 제 3자를 통해서 당신은 정말 유능하다라는 라는 칭찬을 전해 듣게 된다면 그는 당신에 대해 갑자기 더 높이 평가하게 된다.

8) 절대적인 것은 절대로 없다.
만일 당신이 누군가에게 "당신은 가장 위대하다" 또는 "당신은 최고다"라고 말한다면 그것은 겉치레고 속이 들여다보인다.

9) 비교는 결코 불쾌하지 않다.
그가 알고 있고 존경하는 누군가보다 그가 더 낫다고 이야기해라. 그것은 항상 매우 유쾌한 칭찬이다. 우리가 우리와 가장 가까운 사람들을 부러워하는 것과 마찬가지로, 우리는 우리 이웃보다 더 낫다는 이야기를 들으면 칭찬받았다고 생각한다.

10) 당신은 내가 이전에 생각했던 것 보다 훨씬 더 나은 사람이라고 말하지 마라.
그 칭찬은 당신은 이전에는 그 사람에 대해서 별로 좋지 않게 생각했다는 식으로 들린다.

11) 거짓 칭찬을 하지 말라.
일을 잘못했다고 생각할 때 무엇이라고 말하겠느냐? 등을 가볍게 치면서 “그렇게 하셨군요.“ 정도로만 한다.  ”정말 잘했네요.“와 같은 마음에 없는 칭찬을 함으로써 마음에 들려고 애써서는 안 된다

12) 다른 사람에게도 똑같은 칭찬을 하지 마라.
만일 당신이 그러했다는 것을 그들이 발견한다면 칭찬의 가치는 떨어지고 당신을 무차별적으로 아첨하는 교활한 사람으로 보여진다.

13) 감미로운 것에 약간 신랄한 것을 합하라.
칭찬을 많이 한 후에 약간의 비평을 합하라. 예를 들면 “어떤 일보다 훨씬 낫다고 생각하지만 약간 속도가 더딘 것 같다.”고 생각합니다. 라고.

14) 솔직하게 말해달라고 해도 결코 솔직하지 마라.
그들은 허심탄회가 아니라 칭찬, 솔직함이 아니라 지지를 구하고 있는 중이다. 이 경우 약간 부정적으로만 말해도 곧 심한 비평으로 해석된다.

15) 동의하라, 그러나 모든 것에 함께하지는 말아라.
만일 당신이 심리학자가 “의견 일치”라고 부르는 것을 이용하려 한다 해도, 아주 자잘한 세부사항에까지 하지는 말아라. 약간 일치하지 않는 어떤 사소한 것을 찾아라. 그러면 상대방은 그것은 당신의 진심에서 우러나는 동의라고 생각하고 당신이 진실하다고 생각할 것이다.

16) 상대방에게 말할 때 미소 지어라.
칭찬을 주는 것을 즐겨라. 그 방법으로 당신은 덜 간파당하고 더 많이 진실되게 보인다. 당신이 즐거움을 주고 있다는 느낌을 즐겨라. 그러나 시도 때도 없이 웃지는 말아라.

17) 느리게 출발하고 구축하라.
바로 빠르게 접근하는 사람보다는 약간 천천히 우리를 좋아하는 사람들을 우리는 더 좋아하는 경향이 있다. 우리는 그들이 더 통찰력이 있다고 여긴다.

18) 비밀을 말하라.
아주 내적인 무엇인가를 공개하라(그러나 예를 들면 “당신은 뻔뻔스러운 아첨꾼이다.” 라는 부정적 비밀 말고). 당신은 다른 사람을 좋아하고 신뢰하는데 당신이 생각하기에 당신은 이해심이 깊고 분별력이 있기 때문에 당신과 관계를 갖고 싶다고 하라. 당신은 신뢰를 가지고 그에게 칭찬을 하는 것이

다.

19) 충고를 위한 질문
우리는 우리를 권위가 있다고 생각하는 사람을 좋아한다. “선생님. 제가 의사소통에 관한 논문을 써 보려고 하는데요. 당신은 경험이 많으시죠. 어떻게 생각하세요?"

20) 놀린 다음에 따뜻하게 등 두들겨주기
일단은 신랄하게 비난하는 척 하면서 바로 치켜세운다. "이 게으른 녀석, 네가 결국 일을 해냈구나." 이 칭찬은 일반적으로 남성들이 한다.

21) 작은 친절을 요청하라.
플루타크(Plutarch)와 라 로슈푸코(La Rochefoucauld)가 말했듯이 우리는 우리에게 호의를 베풀어 주는 사람보다 우리가 호의를 베풀어 줄 수 있는 사람을 좋아한다.

22) 약점을 발견하면 그 약점의 반대를 칭찬하라.
그가 구두쇠라고 생각이 들면 그가 정말 관대하다고 칭찬하라. 허황된 사람에게는 그가 얼마나 땅에 발을 잘 디디고 있는지 말해라.

23) 칭찬 계좌를 개설하라.
칭찬과 호의의 예금액을 쉽게 써버리지 말아라, 특히 당신이 아부할 필요가 있는 주제가 아닐 때는 하지 마라. 당신이 정말로 답례로 호의가 필요할 때 계좌에서 꺼내 써라.

24) 만일 당신이 상대방보다 지위가 낮은 사람이라면 그에게 당신은  천재라고 말하지 마라.
당신과 당신의 상대 사이에서 직위의 차이가 클수록 당신의 칭찬은 더 세심해야한다.

25) 만일 당신이 지위가 높다면  당신은 직원에게 당신은 천재라고 말할 수 있다.
아래로 향한 칭찬은 항상 더 쉽고 더 효과적이다. 받는 사람은 보다 더 감사하고 의심을 덜 하기 때문이다. 내리사랑은 더 자연스럽기 때문이다.

# Ⅳ. 비언어적 의사소통

의사소통은 전달과 경청과정이다. 몸짓이나 표정 혹은 몸의 언어를 통한 언어적, 비언어적 신호들을 주고받는 인간사이의 상호교류이다. 인간은 얼굴에서 가장 많은 비언어적 암시를 얻는다. 사람들이 소통하는 동안 서로간의 얼굴을 우선적으로 바라보기 때문에 인간은 가능한 한 얼굴에서 암시들을 읽고 이해하는 일을 개발해왔다. 전문적인 게이머들은 상대편의 얼굴을 통해서 무표정한 가면 뒤에 숨기고 있는 감정들을 읽을 수 있는 능력을 개발한다. 얼굴에서 눈의 표정을 읽을 수 있고, 그 외에도 팔이나 손, 다리 발 등의 움직임을 통해서 말로 표현되지 않는 것들을 읽어낼 수 있다. 이러한 태도와 자세는 개인적인 습관으로 종종 많이 작용하기 때문에 읽어내기가 쉽지는 않다. 더더군다나 말하는 도중에 다른 사람을 전체적으로 다 관찰할 수 있는 기회는 그리 많지가 않다. 그럼에도 불구하고 전체적인 것들을 관찰하는 것은 중요한 자원이 된다. 당신이 말 걸고 있는 사람들의 비언어적 신호들을 읽어라. 누군가가 갈등을 일으키는 말과 행동을 하고 있을 때 그 사람의 몸짓이 그 말에 어떤 강조를 더하는지를 인식할 필요가 있다.

비언어적 몸의 언어는 주로 다음과 같은 내용들로 이루어져있다

| | |
|---|---|
| ▶ 몸의 움직임 | 제스처, 얼굴표정, 자세, 태도 |
| ▶ 비언어적 연상들 | 말사이의 휴식, 침묵, 비언어적 소리(웃음, 한숨, 신음, 휘파람 불기) |
| ▶ 공간에서의 자신의 위치 | 사회적 거리, 몸의 방향, 텃세권 |
| ▶ 기타 | 액세서리나 의복 같은 인간적인 장치들 |

## 1. 몸의 언어를 위한 지침[78)]

78) Matthew Mckay, Martha Davis, Patrik Panning, 효과적인 의사소통을 위한 기술, 임철일 최정임 옮김, 커뮤니케이션북스, 1999, 303-304쪽

1) 상대방에게 향하라.
뒤로 넘어가지 않게 하라(특히 남성들 주의)

2) 앞쪽으로 향하라.
너무 기울어서 몸이 앞으로 쏠리며 탁자에 의지해 있어서는 안 된다

3) 팔과 다리를 펴라.
너무 쫙 벌리지 않도록 한다(특히 남성).

4) 눈 맞춤을 하라.
눈의 위치와 눈빛점검. 눈을 너무 똑바로 맞추면 우리는 도전한다는 인상을 준다. 직위와 연령에 따라 조정 한다.

5) 웃어라.
시도 때도 없이 웃으라는 것은 아니다. 주제에 맞춘 표정언어가 중요하다

6) 보이고 싶은 자신의 반응을 몸으로 보이게 하라.

7) 신체적 접촉을 하라.
남녀간에는 성희롱으로 오인 받지 않도록 조심해야한다. 악수는 너무 꽉 잡지 말고 오래잡지 않는다. 악수하면서 다른데 쳐다보지 않는다.

8) 자주 보는 사이
이름과 호칭을 기억하여 사용한다. 이름을 외우지 않으면 관심이 없다고 생각 한다.

9) 상황에 따른 사회적 거리 및 공간[79]
심리학자들에 따르면 인간에게는 모두 다음과 같은 네 가지의 독특한 영역이 있다.

(1) 친밀한 영역
15-40cm 정도의 거리, 나와 감정적으로 밀접한 사람들이 이 공간에 들어올

79) 존 팀펄리지음, 이강락 김경훈옮김, 파워인맥, 에이지 21, 2004, 90-91쪽

수 있다. 연인, 부모, 배우자, 자녀, 절친한 친구, 친척들이 이에 포함 된다.

(2) 개인적 영역

40-120cm 정도의 거리, 회식, 사교모임, 야유회 같은 데서 보통 남과 이 정도의 거리를 둔다.

(3) 사교적 영역

120-350cm 정도의 거리, 낯선 사람이나 친하지 않은 사람, 또는 싫어하는 사람과는 보통 이정도의 거리를 사이에 둔다.

(4) 사회적 영역

350cm 이상, 대규모 집단속에서 말을 주고받는 경우에는 이 정도의 거리를 유지한다. 이보다 거리가 가까워지면 포위된 듯 한 느낌이 들게 된다.

## 2. 공격적이지도 수동적이지도 않은 당당한 의사소통

| | **당당하지 않은 행동** | **당당한 행동** | **공격적인 행동** |
|---|---|---|---|
| 행동 특징 | 자신의 권리, 요구, 욕망을 무시하거나 표현하지 않는다. 타인의 권리침해를 방치한다. 감정적으로 솔직하지 못하고 간접적이며 억압받으며 속인다. 자신을 부정하고, 타인이 대신 결정하게 한다. | 자신의 권리와 요구를 표현하고 주장한다. 타인에게 피해를 주지 않으면서 합법적인 권리를 당당히 요구한다. 감정적으로 솔직하고 직설적이고 표현을 잘한다. 자신을 높이고 고집스럽고 자신을 위한 선택을 내린다. | 타인의 권리를 희생시켜서 자신의 권리를 표현한다. 부적절한 감정폭발 또는 적대적인 과잉반응, 타인의 자존심을 깔아뭉개려고 한다. 자신을 높이고 타인의 문제를 독단적으로 결정한다. |
| 본인의 감정 | 감정을 억압하고, 나약하고, 상처받고, 불안하다. 당시에는 낙담하고 뒤늦게 분노한다. | 말로 표현하고, 신념이 있고, 자존심이 있다. 당시와 나중에도 스스로 만족한다. | 외면화, 분노, 독단적, 분개, 우월감을 느끼고 뒤늦게 죄책감을 느낄 수 있다. |
| 비언어적 행동 | 의기소침, 회피, 흘겨보거나, 눈물을 글썽 | 마음을 열고, 직접적이며 노려보지 않는다. 편 | 가늘게 떠서 노려보거나 무표정한 눈, 상체 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 인다. 힘이 축 빠지고 몸이 무겁고 어깨가 구부정하고 발길이 무겁다. 손을 비비고, 입술을 깨물고, 옷매무시를 고치고, 불안한 제스처를 보인다. 변명조의 단조로운 목소리로 간청하고, 중얼거리고, 징징대고, 주저하는 어투 | 안하게 서있지만 다리가 힘차고 곧고 안정감 있다. 손은 여유 있고, 음성은 강하고 흔들리지 않고 확고하고 분명하다. | 가 앞으로 기울고 꼿꼿하고 굳은 자세, 주먹을 꽉 쥐고 돌발적인 움직임에 손가락질에 손은 허리에 올린다. 격앙되고 날카롭고 불손한 어조. |
| 전반적인 태도 | 자리를 피하고, 저자세이며, 의존적 | 앞으로 움직이고 상황에 당당히 맞서고, 자신의 입장을 주장하고, 자주적이거나 상호의존적이다. | 타인을 깔아 뭉개고, 밀어붙이며, 비의존적이다. |
| 언어적 행동 | 두서없는 말. 자격부여(당신이 해줄 수 있는가 해서 말인데). 불필요한 말(있잖아, 그러니까 말이지). 부정적인 말(신경 쓰지마, 별로 중요한 것은 아니야). | 간결 정확한 말. '나'로 시작하는 말(내 생각엔/내 느낌에는/내가 원하는 것은). 협조적인 어휘(우리...하자/이 문제를 우리가 어떻게 풀까?). 관심을 유도하는 표현(네 생각은 어때?/어떻게 보니?) | 말이 끊기고 상대의 말을 자른다. 위협(네가..하는 것이 좋을 거야/네가 하지 않으면/조심해). 이름을 부르고 요구하고 비난한다. 무시(왜이래/농담 하지마). 따지고 빈정대고 평가한다. |
| 결과 | 원하는 바를 얻지 못한다. | 원하는 목표를 달성한다. | 타인에게 피해주면서 원하는 것을 얻는다. |
| 얻게 되는 것 | 위험하고 불쾌한 상황과 마찰을 피한다. 원하는 것을 얻지 못한다. 분노가 쌓이고 감정을 존중받지 못한다. | 기분이 좋고 자신과 타인에 의해 존중받는다. 스스로를 대견하다고 생각하게 되며 자신감이 높아진다. 원하는 것을 얻고 관계는 더욱 자유로워진다. | 분노를 발산하고, '갚아주기 위해' 적개심과 감정적 폭발이 정당화된다. |

### 3. 수용적 경청자와 비수용적 경청자의 몸의 언어

| 몸의 통로 | 수용적(적극적 신호들) | 비수용적(부정적 신호들) |
|---|---|---|
| **얼굴 표정과 눈** | 미소, 잦은 눈 접촉, 이야기 되고 있는 것에 대해서 보다 그 사람에게 더 관심 | 눈을 마주치지 않거나 바로 보지 않음. 꽉 조인 턱, 뺨은 긴장으로 수축되어 있음. 머리는 화자로부터 약간 외로 돌려져 있다. 따라서 눈의 마주침이 옆으로 흘깃 보고 있음 |
| **팔과 손** | 팔은 떨어뜨리고 탁자위의 손은 펴져 있다. 무릎은 편안하게 있고 의자에 있는 팔은 편안하다. 손은 얼굴을 만지고 있다. | 손을 꽉 쥐고 있다. 팔짱을 끼고 있고, 손은 입 위에 있거나 목뒤를 긁고 있다. |
| **다리와 발** | 앉아있다: 다리를 함께 하거나 한 다리 앞에 가볍게 다른 다리를 놓고 있다(마치 경주의 출발선에 있는 것처럼).<br>서있다: 힘은 골고루 나뉘어져 있고 손은 엉덩이 쪽에 그리고 몸은 화자를 향해서 기울어져 있다. | 서있다 : 발을 꼬고 화자로부터 조금 떨어져있다.<br><br>앉아있거나 서있다 : 발과 다리는 출구를 향해 있다. |
| **전체** | 의자 끝에 앉아있고 겉옷은 단추를 잠그고 있지 않으며, 몸은 화자를 향해 기울어져 있다. | 의자 뒤로 기울어져 있고 겉옷은 단추를 잠근 채로 있다. |

# Ⅴ. 언어적 의사소통

### 1. 의사소통 기술 평가[80]

이 평가지는 자기 자신이 얼마나 효율적으로 의사소통하는지, 의사소통기술을 평가하는 것이다. 각각의 항목에서 현재의 기술과 목표하는 바에 해당하

80) Peter H. Neidig& Dale H. Friedman, 권진숙역, 가족갈등조정프로그램, 나눔의 집, 2001, 330쪽

는 점수를 표시한다(잘 할수록 높은 점수룰 표시한다).

| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 경청 | 경청하겠다는 의지 | | | | | |
| | 말을 가로막지 않기 | | | | | |
| | 상대방 바라보기 | | | | | |
| | 인정하기 | | | | | |
| | 격려하기 | | | | | |
| | 확인하기 | | | | | |
| | 해석하기 | | | | | |
| 확인 | 인격을 문제 삼지 않음 | | | | | |
| | 옳고 그른 것이 아니고, 개인의 차이점이라고 얘기해 주는 것 | | | | | |
| 감정을 표현하기 | 신중한 솔직성 | | | | | |
| | '당신'이 아닌 '나'로 시작 | | | | | |
| | '질문'이 아닌 '서술형'으로 | | | | | |
| | 현재형으로 | | | | | |
| | 말하고-질문하는 원칙 | | | | | |
| 긍정적인 표현 | 애정과 관심 | | | | | |
| | 칭찬과 경의 | | | | | |
| | 감사의 표현 | | | | | |
| 부정적인 표현 | 즉각적으로 | | | | | |
| | 문제의 수준식별능력 | | | | | |
| | 감정을 유발하는 표현 | | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 요청하기 | 즉각적으로 | | | | | |
| | 긍정적으로 | | | | | |
| | 구체적으로 | | | | | |
| | ‘당신’이 아닌 ‘나’로 시작되는 말 | | | | | |
| | ‘왜’가 아닌 ‘어떻게’ ‘무엇’으로 묻는 질문 | | | | | |
| | 긍정적인 응답에 대해 보상하기 | | | | | |

## 2. 성공적인 의사소통을 위한 지침[81)]

1) 관여

이해하고자 하는 의도는 노력을 통하여 이루어진다: “나는 대화를 통해 문제를 훌륭하게 해결하고자 하며 다른 사람의 입장을 이해하는데 노력을 하겠다.”

2) 성찰

당신은 일단은 당신자신의 감정과 사고와 말과 행동을 기본적으로 이해할 수 있어야 한다. 당신은 다음과 같은 질문들에 대해서 설명할 수 있어야 한다 : 나는 왜 그런 결론에 도달하고 싶어 하는가? 왜 당신은 다른 사람들에 대해서 무력하다고 혹은 도움을 줄 수 없다고 느끼는가? 혹시 당신은 당신의 생각에서 혹시 당신 자신만의 입장을 위한 논거를 찾고 있기 때문에 당신의 상대방이 경청하지 않는 것은 아닌가? 등등의 자기성찰을 하는 것은 아주 중요하다. 우리는 아무런 생각 없이 고정관념을 가지고 말하기도 한다. 우리 자신에 대해서 스스로 들을 수 있을 때만 우리는 성공적인 소통을 할 수 있다. 우리를 다른 사람의 자리에 두기 위해서는 우리 자신을 잘 알아야 하기 때문이다.

---

81) Joel Edelman, Mary Beth Crain, Das Tao der Verhandlungskunst, , Wilhelm GoldmannVerlag, 1999, 69-79쪽

3) 정직함

정직함은 위험이 전혀 없는 것은 아니다. 진리를 보고자 하는 자는 진리를 거부하는 사람들과 교류를 못하게 될 수도 있다. 그러나 소통을 잘하기 위해서는 정직함은 중요한 조건중의 하나이다.

4) 표피적인 것을 뚫음

훌륭한 경청자는 표현된 말 이상을 넘어서야 한다. 말해진 것과 의도된 것이 언제나 같은 것은 아니다. 소통의 과정이라고 하는 것은 다측면성을 주시할 수 있을 때 가능하다. 말해진 것의 표피를 뚫고 기본적으로 밑에 깔려 있는 것을 발견할 수 있어야 한다.

5) 의도와 영향의 구분

우리 모두 이렇게 말하면서도 전적으로 다른 것을 의도하고 있을 때가 있다. 또는 전혀 의도하지 않은 방식으로 영향을 끼칠 때도 있다. 의도와 영향이 서로 다르다는 것을 아는 것이 중요하다.

6) 사실과 감정의 구분

많은 사람들에게 있어서 감정은 사실과 같은 위치를 가지고 있다. 배가 아프다는 것(열띤 논전 끝에), 행복하다는 것(논전에서 승리했을 경우) 혹은 화가 난다는 것(논전에서 실패했을 경우)들은 확실히 사실로서 규정될 수 있다. 그럼에도 불구하고 사실들과 영향들을 구분하는 것은 중요하다. 감정이 강하게 작용하면 작용할수록 함께 소통할 수 있는 여지는 줄어들기 때문이다. 우리들은 자신의 감정에 희생자가 될 수 있다.

7) 나 전달법의 사용

우리들의 요구를 관철시키기 위해서는 우리는 보통 “너 때문이야” 라는 말을 많이 쓴다. 원활한 소통을 위해서는 “너 때문이야” 라고 말하기보다 내 말의 주체가 내가 되어야 한다. “나는 당신의 태도에 대해서 이런 문제를 갖고 있다” 라거나 “이를 닦지 않고 곁에 오면 나는 불쾌해진다”라고 말해야 한다. 이렇게 말할 때에만 사람들이 자신을 방어하느라 소통을 하지 못하는 위험을 피하게 된다.

8) 경청

공격적이고 적극적인 두 가지 유형의 경청이 있다.

9) 모든 것을 다 알지는 못한다는 고백

우리 모두는 모든 것을 알지 못해서 바보처럼 보일지도 모른다는 두려움을 가지고 있다. 우리의 사회가 모르는 것에 대해서 여지를 주지 않기 때문이다. 그러나 의미 있는 소통이란 우리의 지식자체도 허점이 있다는 것을 고백할 수 있을 때 가능하다.

10) 오류의 고백

잘못을 저질렀다는 고백 또한 성공적인 소통을 위해서는 아주 중요하다. 우리가 우리의 잘못을 고백 할 때에 우리는 다른 사람에게도 똑같은 것을 할 수 있는 기회를 주는 것이다. 이렇게 함으로써 우리는 우리가 서로 언제나 옳아야 된다는 압박에서 벗어날 수가 있다.

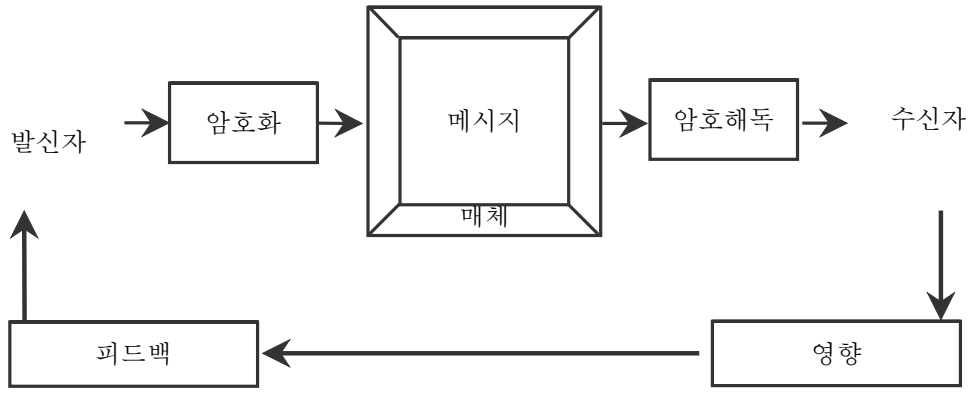
## 3. 메시지 전달 훈련[82]

소통은 아래의 표에서 보듯이 발신자에 의해서 의도된 메시지가 수신자에게서도 의도한 대로 생각과 느낌과 표상을 발견하게 되면 성공적이다. 그렇다고 해서 수신자가 발신자의 생각과 감정에 반드시 동의해야 하는 것은 아니다. 단지 분명하고 명확하게 발신자의 메시지가 여과 없이 전달되었는가가 중요하다. 가장 명확한 메시지 전달은 발신자가 자신의 이야기를 자기가 하고 상대방의 이야기는 상대방이 하도록 하는 것이다. 우리는 오랫동안 내 이야기는 하지 않고 남의 이야기를 주로 하기 때문에 말하고자 하는 메시지에 혼선을 빚는 경우가 종종 있다. 예를 들어 집에서 내가 텔레비젼을 보는데 아이가 앞을 가로 막아 잘 안보일 경우 '화면이 안보이네' 하는 대신 '어른이 보는데 왜 화면을 가로막니, 버릇이 없구나, 하는 메시지를 보낸다. 이 메시지는 원래 의도와는 전혀 다른 영향을 미치게 된다. 이렇게 남의 이야기가 아니라 그 상황이 자신한테 미친 영향에 대해서만 말 할 수 있는 나 전달의 권리가 있으며 민주주의는 내이야기는 내가 너의 이야기는 네가 할 수 있게 하는 것이 소통의 민주화이다. 요사이 '너나 잘해' 라든가 '잘났어'라는 유행어들은 이러한 언어권력의 남용에 저항하는 요소가 있다.

---

82) Florian Gommlich, Andreas Tieftrunk, Mut zur Auseinanersetzung: Konfliktspraeche, Falken, 1999, 23-31쪽

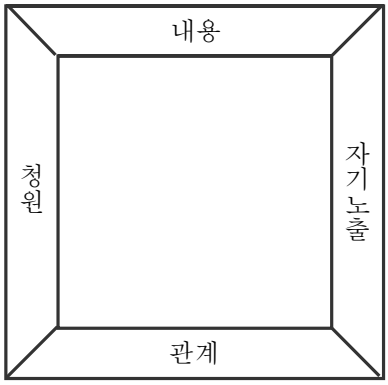
소통의 과정[83]




의사소통시 내용(나는 무엇에 관해서 정보를 주고 있나), 자기표현(나는 나에 관해서는 무엇을 표현하나), 관계(우리는 서로 어떤 입장에 있는가), 청원(무엇을 위해서 나는 이야기를 하고 있나)의 네 측면을 고려해서 의사를 전달해야한다.
예를 들어 "복사기에 종이가 하나도 없잖아." 라고 말 할 경우에 다음과 같은 네 측면이 들어 있다:

1) 내용
당신이 지난번에 마지막으로 복사하고 종이를 다 쓴 후에도 종이를 채워 넣지 않았다는 비난
2) 자기표현
내가 언제나 종이를 채워 넣게 하는 너에 대해서 아주 실망이다.
3) 관계
나는 너보다는 지위가 낮아 대놓고 이야기는 못 한다.
4) 청원
제발 좀 종이를 채워 넣으라는 요청

83) Florian Gommlich, Andreas Tieftrunk, Mut zur Auseinanersetzung: Konfliktspraeche, Falken, 1999, 22쪽




메시지의 네 측면[84]

1) 내용

전달메시지가 우선은 명료하게 이해 가능해야 한다. 메시지는 논리정연하며, 간단하게 이루어져야 한다.

2) 자기표현

내용을 잘 이해하게 하려면 발신자가 그의 메시지에서 자신을 얼마나 드러내는가, 예를 들어 자신의 감정을 얼마나 잘 표현하는가 하는 것이 역할을 한다.

▶ 연습 : 업무결과에 대한 프레젠테이션을 하라는 요청을 받은 김군의 경우

(1) 프레젠테이션이라고요? 아무도 관심을 가지지 않을 텐데요? 게다가 저는 시간도 없어요.

(2) 프레젠테이션이라고요? 그런 일을 저는 해본 적이 없는데요? 다른 사람 앞에서 그런 보고를 한다고 생각만 해도 저는 불안해 진답니다.

3) 관계

메시지를 통해 발신자와 수신자의 관계가 드러난다. 양측은 서로 동등하다고 생각하는가, 아니면 위에 있다고 생각하나, 혹은 아래에 있다고 생각하는가

84) Florian Gommlich, Andreas Tieftrunk, Mut zur Auseinanersetzung: Konfliktspraeche, Falken, 1999, 24쪽

가 드러난다.
▶연습 : 위원회에 중요한 업무제안을 하면서

(1) 여러 위원님들, 제가 좋은 제안을 하려고 합니다. 여기 직원이 여러분들에게 제안을 간략하게 소개하겠습니다. 질문이 있으시면 그 후 저에게 하시면 됩니다. 시간을 많이 절약할 수 있지요

(2) 여러 위원님들, 우리가 좋은 제안을 하려고 합니다. 우리 팀장께서 여러분들에게 말씀드리고자 합니다. 물론 질문이 있으시면 언제든지 하십시오. 물론 저에게도 언제나 직접 질문하셔도 됩니다.

이 두 이야기 중 어느 이야기에 더 편하게 느끼는지, 이유가 무엇인지 생각해봅시다.

4) 청원
메시지의 네 번째 측면은 청원이다. 이는 메시지가 미쳐야하는 영향과 관계한다. 여기서는 영향을 미치는 요소들도 있고, 조종하는 요소들도 있다.

▶연습 : 행사를 위한 지원요청일 경우
(1) 행사를 위한 지원이 절대적으로 필요합니다. 그날 오전 9시까지 사무실로 집합하시오. 더 이상의 토론은 없습니다. 이상 끝.

(2) 여러분의 행사지원이 절대적으로 필요합니다. 그 날 오전 9시까지 여러분을 사무실에서 뵐 수 있다면 아주 기쁘고 고맙겠습니다.

## 4. 메시지 전달시 주의 사항 : 의도와 영향의 차이[85]

상대방이 한 말을 이해하기 위해서는 곧바로 그 말을 평가하지 말고 일단 사실과 해석사이를 구분한다. 보내진 메시지가 받아들인 것과 때로는 일치하지 않는다는 사실을 고려해야한다. 발신자가 정말로 보내고자 한 것만이 중요하다. 대화 상대자의 반응을 주목한다.

85) Douglas, Bruce Patton, Sheila Heen, Offen gesagt!, Wilhelm Goldmann Verlag, Muenchen, 2000, 77-92쪽

▶ 사례 : 의도와 영향의 차이에서 일어난 말다툼

철수와 영이는 결혼 2년차인데 말다툼을 종종 한다. 예를 들면 친구들이 초청한 모임에 둘이 간다. 영이가 후식으로 나온 아이스크림을 막 입에 넣으려고 하는 순간 철수는 이렇게 말한다. “영이, 잠깐만 생각을 해볼 수 없겠어?” 살을 조금이라도 빼기 위해서 노력하는 영이에게 철수가 그런 식으로 말을 하고 나면 모임 내내 둘 다 기분이 언짢아지고 집에 돌아오게 되면 말싸움이 벌어진다.

**영이** : 네가 나를 파티에서 친구들 앞에서 그렇게 취급하다니 있을 수 없는 일이라고 생각해.
**철수** : 내가 너를 그렇게 다루었다고? 무슨 말을 하는 거야.
**영이** : 아이스크림 말이야. 너는 마치 네가 내 아버지나 선생이나 되는 것처럼 굴어. 끊임없이 너는 나를 조정하고 무시하려고 해.
**철수** : 영이야, 나는 너한테 상처를 주려고 하는 게 아니야. 네가 그랬잖아. 이제 나는 다이어트를 할 것이고, 나를 좀 도와 달라고. 너는 어쩜 그렇게 피해의식에 사로잡혀 방어적이니? 너는 내가 말하는 모든 것에서 어떤 말 하나만 끄집어내서 그렇게 이야기해. 내가 너를 도우려고 할 때조차도 말이야.
**영이** : 돕는다고? 이게 돕는 거야? - 네가 나를 친구들 앞에서 비참하게 만드는 게!
**철수** : 내가 그 자리에서 그렇게 했다면 잘못이겠지. 내가 그렇게 말했을 때 너는 내가 너를 비참하게 만든 거라고 생각하는데. 그러면 내가 아무 말도 하지 않으면 너는 또 나에게 내가 이렇게 먹고 있는데도 그대로 내버려 두었다고 비난하지 않겠니? 이제 나는 정말 여기까지 차올랐어. 가끔 나는 네가 나와 싸우려고 저러는 게 아닌가 하는 생각이 들어.

1) 첫 번째 잘못
다른 사람의 의도를 우리가 파악하기란 그리 쉽지 않다. 다른 사람의 의도는 가장 깊은 내면에 감추어져 있고 그래서 잘 보이지 않는다. 따라서 우리가 의도라고 우리가 받아들인 것의 대부분은 불완전하고 어떤 때는 잘못된 것일 수 있다.

2) 두번째 잘못
의도가 좋았다 해서 부정적인 영향이 전혀 없음을 보증하지는 않는다.

이 두 잘못을 피하기 위해서는 우리는 일단 영향과 의도 사이를 구분할 줄 알아야 한다. 다른 사람이 정말로 무엇을 말했는가와 어떤 영향을 그 말이 나에게 갖고 있는가와 나는 이러한 영향을 근거로 해서 다른 사람이 어떤 의도를 가지고 있다고 생각하나 이 셋을 잘 구별해야 한다. 두 번째 잘못을 피하기 위해서는 감정을 잘 살펴보아야 하며 그들의 의도에 대해서도 숙고해 보아야 한다. 누군가가 철수의 상황에 있다면 방어적으로 반응을 하는 경향이 있다. 그게 내 의도는 아니었어. 그러나 그렇다 하더라도 앞에서 본 바와 같이 이러한 문장은 문제를 일으킨다. 이러한 점을 잘 구분해서 대화는 다음과 같이 진행되어야 한다.

**<해답은 뒤에>**

## 5. 메시지전달의 장애를 일으키는 표현[86]

1) 명령·요구
(1) 당신은 이것을 꼭 해야 해요!
(2) 당신은 이것을 할 수 없어요!
(3) 당신이 이것을 하리라고 기대합니다.
(4) 제발 그만 두십시오.

2) 경고·위협
(1) 당신은 차라리 이거/ 혹은 저것을 했으면 좋았을텐데요.
(2) 당신이 그것을 안했더라면, 이랬을 텐데...
(3) 차라리 그것을 하지 말지 그랬어요.
(4) 경고하죠, 이것을 하십시오.

3) 도덕적·설교·맹세

86) Vera F. Birkenbihl, Kommunikation fuer koenner...schnell trainiert, , mvg Verlag, Muenchen, 2000, 83-87쪽

(1) 당신은 그것을 했어야 했어요.
(2) 그것을 해보시지 그러셨습니까?
(3) 그것을 할 의무가 있습니다.
(4) 그것을 하셨어야만 합니다.
(5) 그것을 하기를 원합니다.
(6) 제발 그것 좀 하세요.

4) 충고하기·해결책 제시하기
(1) 나의 견해로는 당신은 이런 것을 했어야 했어요.
(2) 나한테 물어봤더라면 이렇게 했더라면 가장 좋았을 텐데 라고 해줬을 텐데요.
(3) 왜 이런 식으로 한번 해보지 않습니까?
(4) 가장 좋은 최선의 해결책은 다음과 같습니다.

5) 논리적으로 설득하기·강의하기·이유제시하기
(1) 당신은 다음에 대해서 분명하십니까?
(2) 이 사실들은 다음에 대해서 주장하고 있습니다.
(3) 내가 증거들을 제시하겠습니다.
(4) 그렇게 해야 옳지요.
(5) 경험에 따르면 다음과 같이 해야 합니다.

6) 판단하기·비평하기·이의제기하기·비난하기
(1) 당신은 일을 망치는군요.
(2) 잘못하고 있어요.
(3) 잘못된 방향으로 가고 있습니다.
(4) 옳지 않습니다.
(5) 그런 이야기를 하시다니 참 어리석으시군요.

7) 찬양하기·동의하기·아부하기
(1) 보통은 당신은 판단력이 뛰어나죠.
(2) 당신은 참 지적인 사람이에요.
(3) 대단한 능력을 가지고 있지요.
(4) 당신 덕분에 대단한 진전을 이루었습니다.
(5) 이제까지 당신은 늘 성공시켜 왔죠.

8) 욕하기·조롱하기·창피하게 하기
(1) 정말 게으르구나.
(2) 당신은 생각을 제대로 할 수가 없나요?
(3) 마치 이 이야기를 처음 듣는 것처럼 말씀하시는 군요.
(4) 당신은 정말 너무 엉망으로 일을 만들어요.

9) 해석하기·분석하기·처방하기
(1) 당신은 화가 나기 때문에 그런 말을 하는 겁니다.
(2) 당신은 질투심이 많군요.
(3) 당신이 정말 필요로 하는 것은 이런 거예요.
(4) 당신은 권위적입니다.
(5) 당신은 이런 인상을 풍기고자 하는군요.
(6) 당신은 약간은 편집증증세가 있으시네요.

10) 위로하기·호감 표현하기· 노골적으로 말하기
(1) 내일은 당신 생각이 달라질 거예요.
(2) 이미 조금 나아지고 있지 않습니까?
(3) 당신이 그런 거 보다 사태는 훨씬 심각합니다.
(4) 비온 후에는 해가 뜨지요.
(5) 그렇게 마음 깊이 받아들이지 마세요.
(6) 그렇게 나쁜 것만은 아닙니다.

11) 연구하기·묻기·심문하기
(1) 왜 그런 일을 하셨습니까?
(2) 얼마나 더 오래 그런 생각을 하실겁니까?
(3) 해결책을 구하기 위해서 당신은 무슨 일을 하셨습니까?
(4) 당신은 어떤 누군가하고 상의 하셨나요?
(5) 언제 그런 생각을 하시게 되었습니까?
(6) 누구한테 영향을 받았죠?

12) 거부하기·비켜가기·회피하기
(1) 그 또한 좋은 점이 있답니다.
(2) 그런 생각을 하기 전에 자기 자신을 한번 돌아보세요.

(3) 일단 밥 먹으러 가서 잊어버립시다.
(4) 나의 그 시절을 떠올리게 하네요.
(5) 당신은 아마도 문제를 갖고 있는 것 같아요.

▶ 연습

(1) _____ 모임 할 때 마다 그렇게 남의 말을 중단한다면 당신은 따돌림을 받을 거예요.

(2) _____ 제발 다른 사람들도 얘기를 하도록 해주세요. 당신 혼자만 그렇게 말을 많이 하지 마시고요.

(3) _____ 이것은 아주 간단한 예의의 문제입니다. 당신이 말을 하는 만큼 다른 사람들도 말을 하도록 하셔야죠.

(4) _____ 신은 우리에게 두 귀를 주었지만, 입은 하나를 주었습니다. 말하자면 우리는 말하는 것 보다 2배 더 많이 들을 수 있다는 것이지요.

(5) _____ 당신에게 제안을 하겠습니다. 다른 사람들이 다 말을 마칠 때 까지 다음번 회의에서는 말을 삼가세요.

(6) _____ 당신은 우리 모임 때 정말로 무례하시네요.

(7) _____ 나는 당신이 정말로 지적이고 창의적인 생각들을 가지고 있다는 것을 압니다. 하지만 우리 토론에서는 다른 사람에게 기회를 좀 주시지요.

(8) _____ 당신은 우리 회의에서 마치 당신이 당사자인 것처럼 말하시는군요.

(9) _____ 나는 당신이 우리를 끊임없이 중단시키는 나쁜 습관을 쉽게 버릴 수 있을 거라고 확신합니다.

(10) _____ 나는 당신의 그 큰 경험과 지식을 우리들에게 전달하기 위해서 사용하고 있다고 믿습니다.

(11) _____ 왜 당신은 그렇게 대화를 자기중심으로 끌어들이고 다른 사람들을 중단시킵니까?

(12) _____ 당신은 우리 회의에서 너무 자주 말을 안하세요. 언제나 당신은 당신의 생각을 감추고 계시네요.

**<해답은 뒤에>**

# Ⅵ. 타인 및 타 집단에 대한 민감성훈련

우리는 소통이 안 될 경우 대부분 다른 사람들에게 문제의 원인이 있다고 본다. 그들이 이기적이고 그들은 아무 것도 모르고, 그들은 우리를 조종하고자 하며, 그들은 비합리적이라고 간주한다. 그러나 다른 사람들은 바로 우리를 문제라고 생각한다. 우리는 세상을 각기 다르게 보는데 이는 우리가 각기 다른 정보를 가지고 있고 다른 정보들에 관심을 가지며 해석을 달리하기 때문이다. 우리는 이전 경험들의 영향을 받으며 경험들에도 서로 다른 규칙들을 적용한다. 결굴 우리의 결론은 우리 자신의 이해관계를 반영하고 있다. 남이 하면 스캔들이고 내가 하면 사랑이라는 이야기가 바로 이 점을 잘 드러낸다. 바로 우리는 다른 사람에 대해서보다 우리에 대해서 더 잘 안다. 그러나 소통을 잘 하기 위해서는 이러한 한계를 넘어서서 다른 사람들과 타인에 대한 공감적 능력을 향상시키는 것이 중요하다

## 1. 속단하지 않는 연습[87]

87) Matthew Mckay, Martha Davis, Patrik Panning, 임철일 최정임옮김, 커뮤니케이션북스, 1999, 275-294쪽

속단은 다른 사람에 대한 정보를 해석하거나 받아들이는 과정이다. 타인에 대한 첫 인상은 자동적으로 형성되기 때문에 속단의 과정은 대체로 무의식 중에 진행된다. 어떠한 정보에 주목하고, 또 어떻게 해석할 것인가에 대하여 자신의 과거 경험, 요구와 기대, 새로운 사람과 만나게 된 상황에 대한 전제 등이 지대한 영향을 미친다.

1) 인식의 한계

인식과정은 정보의 일부를 단순화하거나 제거하기 때문에 완전한 정보를 얻는 것은 불가능하다. 인간의 감각기관인 눈, 귀, 피부는 신경체계의 수용계를 흥분시키지는 못할 정도의 아주 미세한 자극에 의해 지속적인 영향을 받고 있다.

2) 기대의 일반화

새롭고 익숙하지 않은 상황에 닥쳤을 때, 인간의 두뇌는 몇 가지 빠진 정보를 채워서 결론에 이르게 되는데 이러한 결론은 대체로 과거 경험에 의지한다.

3) 지각 강조

지각 강조는 알기 원하거나 기대했던 것들을 볼 수 있게 해준다. 연구에 의하면, 가난한 아이와 부유한 아이들에게 동전의 모양을 보여주고는 그 크기를 추정하게 했을 때, 가난한 아이들은 부유한 아이들보다도 더욱 크게 추정한다고 한다. 또한 일반적으로 사람들은 자신이 싫어하는 사람보다 좋아하는 사람을 더욱 매력적이고 지적이라고 평가한다고 한다.

4) 고정관념

다음 문장을 읽고 가능한 한 신속하게 빈 칸을 채워본다. 너무 신중히 생각하지 말고 머리에 떠오르는 데로 쓴다.

(1) 한국의 공무원은 _____을 한다.
(2) 정치가는 대개 _____.
(3) 대부분의 시민단체활동가들은 _____.
(4) 커다란_____을 가진 여자는 매우 _____.
(5) 뚱뚱한 사람들은 _____.
(6) 열심히 일하는 여성들은 보통 _____.

(7) 변호사들은 보통 _____.
(8) 부유한 가정에서 태어난 사람은 _____.

그다지 큰 어려움 없이 그리고 별다른 정보 없이도 어떤 사람이 어떤 부류에 속하는지를 근거로 그 사람에 대한 기대를 일반화할 수 있다. 고정관념은 다른 사람에 대한 인상을 형성하는 지름길이다.

5) 병렬적 왜곡
일반적으로 앞에 있는 사람과 과거 자신이 알고 있는 사람 사이의 관련성은 미미하고 표상적이다. 즉 같은 머리 스타일, 같은 이름, 같은 직업, 또는 비슷한 말투 등에 바탕을 두고 관련성을 찾는 것이다.

6) 지속적인 착각
속단은 상호작용적인 것이다. 대체로 상대방을 처음 만나게 될 때 서로 좋은 모습을 보이려고 한다. 그러나 호의를 얻거나 인정받기 위해서 사실과는 다른 좋은 이미지를 유지하다가는 결국 파경에 이르는 불편한 관계가 되고 만다. 영원히 다른 사람을 속이지는 못한다. 조만간 사람들은 당신의 이상적이 이미지에 따라서 당신이 생활할 수 없다는 것을 쉽게 알아차리며, 속지 않을지는 몰라도 실망하게 될 것이다.

## 2. 타인의 감정·정서 이해하기[88)]

다음의 여러 가지 정서와 그 의미를 읽고 연습함으로써 타인의 감정과 정서를 읽는 훈련을 한다.

1) 두려움
위험하거나 위협적인 상황을 느끼면서 그것을 피할 방법을 모를 때 유발된다.

2) 불안
공포의 원인 혹은 원천을 모를 때 유발되는, 공포의 일반적인 상태라 할 수 있다. 즉 어떤 사람이 불편함을 느끼면서도 그 원천을 모르는 상태를 말하

88) 이장호, 금명자, 상담연습교본, 법문사, 2004, 36-39쪽

며, 일정한 대상이 없이 전반적으로 걱정이 많은 상태이다.

3) 기쁨
바라던 목표가 달성되었을 때 생기는 것으로, 그 강도는 목표의 중요성, 획득하는 과정에서 겪는 어려움, 획득의 우연성의 정도의 의해서 결정된다.

4) 분노
분노는 목표달성과 관련되어 있으며, 목표획득을 좌절시키는 사람과 사물에 의해 유발된다. 즐거움, 분노를 기본 정서라 하며 이러한 정서들은 일반적으로 목표달성과 관련되어 있다.

5) 성공감과 실패감
자신의 수행 결과를 자신의 기대와 비교해 볼 때 생긴다. 즉, 성공감은 기대를 만족시켰거나 그 이상일 때, 실패감은 기대에 미치지 못했을 때 각각 생긴다.

6) 자부심과 수치심
자신의 행위가 자신의 기대에 미치는지를 평가하여 자신을 좋게 혹은 나쁘게 지각할 때 유발된다.

7) 죄책감
수치심과는 다른 것으로, 수치심이 바라는 행동을 달성할 능력이 없어서 유발되는데 반해 죄책감은 자신의 행동이 잘못되었거나 비도덕적인 것으로 지각되었을 때 유발된다. 통상적으로 자기의 이상적 자아에 일치하지 못하거나 사회적인 행동 기준을 깨뜨리는 경우에는 수치감과 죄책감을 복합적으로 느끼게 된다.

▶ 연습

위의 정서들의 의미를 숙지한 후 다음의 연습을 하시오. 지시된 정서를 가장 잘 나타낸 내용은 어떤 것인지 (  )에 그 번호를 써 넣으시오.

(1)두려움……(  )

① 그 일은 그 사람의 잘못이다.
② 그 일이 일어난다면 그것은 나의 잘못이다.
③ 나는 내가 비난받을 것임을 알고 있다.
④ 나는 곤경에 빠져있지만 어쩔 수 없다.

(2) 불안……(　　)
① 지금 아주 긴장이 된다. 무엇인가 좋지 않은 일이 일어날 것 같다.
② 이번 인사결과를 기다리기가 너무나 싫다. 나는 승진못할 것만 같다.
③ 나는 내 인사결과에 대해 생각하고 싶지도 않다.
④ 아무도 내게 아는 척을 안하면 어떡하지!

(3) 기쁨……(　　)
① 나는 정말 놀랬다.
② 나는 정말로 그 모임이 즐거웠다.
③ 수 년 동안 노력해 온 결과, 나는 드디어 그것을 얻었다.
④ 확실히 우리 팀이 훌륭하다-오늘처럼 과제를 해냈으니까.

(4) 분노……(　　)
① 나는 정말 그것을 해 낼 수 없을 것 같다.
② 나는 그 사람 근처에 서 있을 수가 없다.
③ 그가 방해만 하지 않았어도 이겼을 것이다.
④ 잘하려고 애를 쓰면 쓸수록 더 잘 안되는 것 같다.

(5) 자부심……(　　)
① 나는 지금 내가 해야 할 일을 하고 있다.
② 이겼지만, 최선을 다하지는 않았다.
③ 나는 더 잘 할 수 있다.
④ 나는 열심히 최선을 다해서 성공할 수 있었다.

(6) 수치심……(　　)
① 모든 사람은 내가 잘하지 못한다고 생각한다.
② 그렇게 쉬운 일을 해내지 못한 것을 보니 나는 어쩔 수 없는 놈이야
③ 국장님은 내가 잘하지 못한다고 생각하신다.
④ 나는 노력하지 않았고 그래서 실패했다.

(7) 죄책감……(　　)
① 훔친다는 것은 나쁘다. 나는 그러지 말았어야 했다.
② 내가 잡힌다는 것을 알았어야 했다.
③ 나는 더 잘할 수 있는 능력이 있다.
④ 그것은 내가 무엇을 훔쳤는가에 따라 달려 있다.

(8) 사랑……(　　)
① 나는 그녀와 함께 있는 것을 즐긴다.
② 그녀는 내가 원하는 것이면 무엇이든지 준다.
③ 그녀와 함께 있을 때 나는 달라진다.
④ 나는 그녀와 영원히 함께 있고 싶다.

(9) 증오……(　　)
① 그는 나를 속였다.
② 나는 그를 아주 싫어한다.
③ 나는 그가 지구상에서 사라졌으면 하고 바란다.
④ 나는 그를 잘 모른다. 그래서 그를 인정할 수가 없다.

(10) 질투……(　　)
① 그는 돈이 필요해서 야근을 해야 한다.
② 그는 말뿐이다. 그래서 나는 그를 인정할 수 없다.
③ 그는 내가 가질 수 없는 물건들을 가지고 있다.
④ 그는 일하느라고 나에게 시간을 주지 않는다.

(11) 시기……(　　)
① 나는 이 일을 얻기 위해 열심히 공부했다.
② 그가 오기 전까지 그 일은 내가 했었다.
③ 그는 나보다 그를 더 좋아한다.
④ 그는 그 일을 나보다 더 잘 해낸다.

**<해답은 뒤에>**

## 3. 젠더커뮤니케이션[89]

성별에 따른 고정관념과 편견을 버리고 소통에 있어서의 남녀차이를 익힌다.

### 1) 여성을 위한 충고

(1) 남성이 말하고 있는 동안에 말하지 말 것

많은 여성은 친한 남성이나 동료가 이야기를 하면 끼어들기를 한다. 이때에 남성은 여성이 자기의 말을 중단시킨다고 생각한다. 그에 반해 여성은 남성이 하는 말에 보충하고 추가하는 도움을 주었다고 생각한다. 그러나 남성은 이야기를 할 때에 여성보다 더 공간을 필요로 하기 때문에 이야기를 끝날 때 까지 그들의 공간을 가지기를 원한다. 말로 "그래요, 네." 라고 맞장구를 치는 대신에 조용히 들어야 한다. 여성이 말할 때에는 이러한 맞장구를 그들의 말이 옳다는 긍정으로 받아들이지만 남성들은 간섭으로 본다. 또 다른 문제는 당신이 이러한 긍정을 말로 할 때, 남성은 당신이 그가 의미하는 것을 이해한다는 것을 알게 하기 위한 것이라고 생각하기 보다는 그가 말하고 있는 것의 내용을 당신이 동의한다고 생각을 한다.

(2) 그가 말하고 있는 것을 그대로 믿어라

여성은 남성이 다양한 수준에서 이야기 한다고 믿고 감추어진 의미를 찾으려고 노력한다. 그러나 남성은 대부분 그들이 의미하는 것을 말하며, 그들이 말하는 것을 의미하면서 여성도 똑같이 하기를 바란다. 그들은 어떤 사람이 오늘 그 여자는 아침을 먹었대. - 그 말이 무엇을 의미하는지를 알아? 라고 두 번 생각하지 않는다.

(3) 인내심을 가져라

남성의 속도는 여성의 속도와 다르다. 훨씬 더 천천히 말하며 여성보다 더 자주 휴식을 가진다. 그의 생각이 흘러가도록 내버려 두고 잠깐 쉴 동안에 말하지 말아라.

---

89) Michael C. Donaldson & Mimi Donaldson, Negotiating for Dummies, IDG Books Worldwide, Inc. 1996, 133-134쪽

2) 남성을 위한 충고

여기에 여성의 이야기를 들을 때 남성이 주의깊게 들어야 할 3가지 충고가 있다.

(1) 여성이 이야기 하는 과정을 그대로 따라 하라

때로 여성은 침묵 속에 생각하다 결론을 말하는 대신 그들이 원하는 것을 표현하거나 정보를 추적하기 위해서 이야기를 한다. 당신이 이 점을 알고 있다면 여성의 생각이 흘러 가도도록 내버려 두어라. 그녀의 생각의 과정에 갑자기 끼어들어 그녀의 감정에 상처를 내지 말아야 한다.

(2) 그녀에게 전적으로 주목하라

그녀가 이야기 하는 동안에 서류를 뒤적거리거나 딴청을 부려서는 안 된다. 그녀에게 몸을 기울이고 눈을 마주하는 것이 그녀가 말하고 있는 것에 충분히 귀 기울이고 있다는 것에 대한 반응이다.

(3) 인내심을 가져라

여성의 속도는 당신의 속도와 다르다. 남성이 하는 대화보다 여성은 동일한 대화에서 더 많은 주제들을 다루려고 할지도 모른다. 여성과 남성은 다르게 소통한다는 것을 기억하고 차이를 극복하도록 노력해야 한다.

## Ⅶ. 경청하기[90]

우리는 대체로 다른 사람의 말을 잘 듣지 못하는데 이에는 다음과 같은 이유들이 있다.

(1) 듣기보다 말하기가 인정과 보상을 받는 교육과 문화

(2) 더 중요한 사람, 지위가 높은 사람 힘이 많은 사람 등등이 말하는 문

90) Rupert Fales-White, Ask the Right Question!, Mc Graw-Hill, New York, 1998, 18-20쪽

화: 여자가 말이 많아, 어른들 말에 끼어들어서는 안 되지 등등

(3) 더 많이 아니까 말한다. 아는 것이 없으니까 아무 말도 하지 못한다는 편견

(4) 다른 사람이 말하는 속도보다 대체로 우리의 머리의 생각의 회전속도가 더 빠르다

(5) 우리의 사고체계- 믿음, 전제, 태도, 의견들-를 이미 갖고 있다.

(6) 말하는 자에게도 문제는 있다- 너무 빠르게, 너무 많은 메시지를, 모호하게, 일치하지 않는 몸의 언어로 말하여 듣기를 어렵게 한다. [91]

## 1. 경청훈련

### 1) 공감적 경청

듣기의 가장 깊은 형태는 공감이다. 공감에는 입장 바꾸기가 속해 있다. 다른 사람이 나에게 어떤 영향을 미치는지를 밖으로부터 관찰하기를 그치고 그 대신 그의 마음속에 어떻게 보이는지 어떻게 느껴지는지 그의 피부 속에서 어떤 경험들과 생각들을 가지고 있는지 세상을 그의 눈으로 보아야한다. 공감적인 경청자로서 우리는 어떤 목표나 방향을 갖고 있지 않은 여행을 시작하는 것이다. 우리는 아마도 결코 도달할 수 없는 목적지를 갖고 있을지도 모른다. “나는 당신을 이해할 수 있다.” 라고 우리는 말할 수 없을 지도 모른다. 그렇게 하기에는 우리 모두 너무나 복합적이기 때문이다. 다른 사람 입장이 완전히 되어보는 것은 제한된 능력이다. 우리는 단지 다른 사람의 생각과 느낌을 이해하기 위해서 그렇게 노력을 할 뿐이다. 그러한 노력을 하는 경청자는 소통을 잘 할 수 있게 된다.

### 2) 자기 입장에서 듣는 자전적 경청은 금물[92]

듣기는 듣는데 자신의 생각이나 판단 감정을 가지고 듣는다. 따라서 말하는 사람의 말을 들었다기 보다는 그 이야기를 계기로 자기 이야기를 계속 하는 게 된다. ‘우리 부서에서는 요즘 이런 일이 고민입니다’ 라고 하면 ‘우리 부

91) Rupert Eales-White, Ask the right question!, Mcgraw-Hill, NewYork. 1998, 18-20쪽

92) Patrick Fanning, Matthew Mckay, Being a man, New Harbinger Publications, Inc, 1993, 144-146쪽

서는 안 그러는데요'라는 식의 경청이다. 즉 '우리 부서는 그러한데 당신이 일하시는 부서는 어떠하십니까?' 라고 물어보지도 않았는데 자기 이야기를 곧바로 하는 격이다. 이런 유형의 자전적 경청은 주로 남성, 지도자들, 식자층, 부모, 선생들이 많이 하는 편이며 다음과 같은 예를 들 수 있다.

(1) 판단하기

판단은 상대방의 감정이나 행동을 이해하기보다는 자신의 생각이나 입장을 가지고 듣는다. 들으면서 자기 입장에서 판단을 하게 되면 상대방의 말과 생각을 경청하기보다는 상대방을 내 생각으로 규정하고 판단함으로써 진정한 소통을 방해한다. 상대방의 생각에 나의 판단으로 너무 빨리 동의하거나/혹은 동의하지 않으면서 듣는 경청은 듣는 척만을 할 뿐이다: 맞습니다, 옳아요 혹은  그렇게 생각하지 마십시오, 그런 생각은 옳치 않지요. 등

(2) 충고하기

상대방을 충분히 이해하기 전에 문제 해결이라는 나의 무기를 가지고 상대방에게 달려들기 때문에 상대방은 경청받고 인정받는다는 느낌을 가질 수가 없다. 우선은 듣고 나중에 해결해야 한다: 제 전문적인 식견으로는 이런 편이 더 낫습니다. 이렇게 이렇게 해보세요.

(3) 해석하기

상대방이 이야기를 하면 자신의 이론과 지식으로 해석, 부연 설명을 한다: 요새 정보화 사회가 다 그런 것이지요.

(4) 탐색하기

자신의 경험이나 입장, 준거 틀에서 상대방의 말에 탐색적 질문을 한다: 그런 말씀을 하시다니 공무원이신가 봐요. 제가 족집게지요.

(5) 선택적 듣기

상대방이 말하는 것을 당신의 의견을 지지해주거나 당신이 보기에 흥미로운 것만은 선택해서 듣는다. 상대방이 느끼고 원하는 것보다 당신 자신의 믿음이나 생각, 의견이 더 중요하기 때문이다: 맞습니다, 맞고요. 제가 바로 그 점을 이야기 한 겁니다.

▶ 연습 : 공감적 반응체크 하기[93]

(1) “요즘에는 공해 문제가 심각해진 것 같아요.”
_____① “우리나라도 공해 문제가 심각하지.”
_____② “당신이 관심을 갖는 공해 문제는 어떤 건가요?”
_____③ “경제가 발전되면 으레 공해가 생기는 법이야.”
_____④ “당신도 공해 문제에 관심을 가지고 있나요?”
_____⑤ “우리 고장에는 어떤 공해 문제가 있을 수 있을까요?”

(2) “별안간 이야기하다가 기운이 쏙 빠지네요. 말하고 싶지 않아요.”
_____① “오늘 무슨 힘든 일을 하셨어요?”
_____② “무슨 일이신가? 말씀을 잘 하시다가 갑자기.”
_____③ “무엇인가 당신의 기운을 빠지게 하는 일이 일어났군요.”
_____④ “무엇인가 말하시면서 해도 소용없다거나 오히려 불쾌해지시는 것을 경험하셨나보군요. 어떤 일이 일어났는지 같이 이야기해 볼까요.”
_____⑤ “이야기하시면서 말해도 소용없다거나 오히려 불쾌해지는 것을 겪으셨군요. 혹시나 이 대화가 당신을 그렇게 만든 것은 아닐까요?”

(3) “위원님은 항상 우리들 말을 무시하십니다.”
_____① “무슨 소리야, 내가 언제 그런 적이 있는가?”
_____② “자네 맡은 일이나 정신 차려 하게나.”
_____③ “나는 늘 자네들 뜻을 존중한다고 생각해 왔는데 자네들 말을 무시한다니 도대체 무슨 소리인가?”
_____④ “내가 자네들을 늘 무시한단 말이지?”
_____⑤ “나는 늘 존중해 왔다고 생각했는데 그 반대말을 들으니 뭔가 잘못되어 있다는 생각이 드는군. 어떻게 그런 생각을 하게 되었는지 같이 이야기나 하세나.”

## 2. 적극적 경청[94]

93) 이장호, 금명자, 상담연습교본, 법문사, 2004, 84, 134-135쪽

94) Vera F. Birkenbihl, Kommunikation fuer koenner...schnell trainiert, mvg erlag, Muenchen, 2000, 44-66쪽

적극적 경청에는 바꾸어 말하기, 명료화하기, 피드백 주기 등이 있다

1) 바꾸어 말하기

바꾸어 말하기란 다른 사람의 표현을 어떻게 이해했는가를 자기 자신의 말로써 다시 표현해보는 것을 의미한다. 바꿔 말하기는 두 가지 중요한 이점을 가지고 있다.

**첫째**는 자신의 이해를 점검할 수 있다. 바꿔 말하기를 통하여 다른 사람을 잘 이해했는지를 점검할 수 있다. 어려운 대화 일수록 잘못 이해하게 되면 문제를 크게 만들며 이러한 오해는 우리들이 생각하는 것보다 훨씬 더 자주 발생한다.

**둘째** 이점은 내가 이해한 바를 다른 사람에게 보여줄 수 있다는 것이다. 우리는 대화에서 대게는 상대방의 말이 그대로 잘 전달되었는지에 대한 어떤 지침도 갖고 있지 못하다. 그러므로 바꿔 말하기는 하나의 신호가 될 수 있다.

바꾸어 말하기를 잘 하기 위해서는 사실과 해석 구분하기, 누가 무엇을 말했는지 확실하게 하기, 무엇이 암시되어 있는지를 잘 가려내야 한다.

(1) 말 그대로 전달하기
바꾸어 말하기는 원래 발신자가 말하고자 하는 말그대로를 완벽하게 전달함으로써 발신자 자신이 그의 전달하고자 하는 바가 완전하게 도달되었다고 느껴야 한다.

(2) 무엇이 발신자에게 특히 중요한가?
메시지의 어떤 측면이 특별히 중요한가 하는 것에 대해서는 서로 다른 해석들이 있을 수 있다. 바꾸어 말하기 에서는 메시지를 전달한 사람이 중요하게 생각하는 개념들이 드러나야 한다. 우리 자신의 가치 체계를 그 위에 덮어 씌어서는 안 된다.

(3) 당신은 정말로 어떤 의도로 말했는가?
우리들 모두는 역설적으로 혹은 냉소적으로 한 발언들이 원래는 그것을 의

미한 것이 아니라는 것을 잘 알고 있다. 그러므로 바꿔 말하기에서는 다른 사람이 말한 것을 그대로 다시 말하는 것이 아니라 그가 그의 말을 가지고 의도했을 수 있는 것을 드러내는데 있다. 말을 들은 자의 관점에서 보면 두 가지 가능성이 있는데 한편으로는 말하는 자가 실제로 의도했던 바를 안다고 믿거나 아니면 우리가 노력을 기울이지 않는다면 그 간접적인 소식을 전혀 알 수 가 없다.

(4) 그렇다면 당신은 원래 그것을 원했는가?
우리가 이제 간접적인 소식을 한걸음 더 넘어서 가야한다. 우리는 바꿔 말하기를 할 때 화자가 말한 것 이상의 목적을 가지고 있다는데 주의를 기울어야 한다.

▶ 연습

**과제 1** : 들은 말 그대로 따라하기

일주일정도 듣거나 읽은 것들을 대로 따라 해보세요. 텔레비전에서 나오는 메시지를 그대로 따라 하는 것도 좋습니다.

**과제 2** : A가 이야기를 하면 B가 듣고 A에게 중요한 것이 무엇인지를 요약합니다.

**과제 3** : A는 일단 자신이 옳다고 생각하는 이야기를 합니다. B는 그 말을 듣고 자신이 바꾸어 말하면서 동의를 구합니다. 세 번 동의를 구할 때까지 계속합니다.

A: 오늘 날이 덥군요.
B: 그래서 불쾌하신가요?
A: 예(첫 번째 동의)
B: 저도 덥다고 느껴야 하신다는 말씀인가요?
A: 아니오.
B: 물 한잔 갖다 달라는 말씀인가요?
A: 아니오.

B: 그냥 저에게 지금 별로 기분이 좋지 않다는 얘기를 하고 싶으셨나요?
A: 예(두번째 동의)
B: 제가 기분을 좋게 할 일을 했으면 하시나요?
A: 예(세번째 동의)

**과제4** : 텔레파시 키우기
3인 이상의 조가 한다. 일단 발신자와 수신자를 정한다. 수신자는 눈을 감고 있게 한다. 다른 조원들에게 발신자는 표정으로만 어떤 물건을 들어올리겠다고 암시한다. 수신자를 눈뜨게 한 다음  발신자가 계속 말하고 나머지 조원들은 침묵의 표정으로만 도와 수신자가 그 물건을 알아맞히도록 한다.

# Ⅷ. 질문하기

질문을 어떻게 하느냐에 따라서 소통을 촉진시키기도 하고 훼손하기도 한다. 우리들은 질문을 하거나 받는 경우 긴장하고 당황하며 공격당한다고 느끼는 경향이 있다. 소통을 하려면 가능한 나의 의견을 말하고 질문하지 않는 편이 낫다. 왜냐하면 질문은 상대방보다 우위에 점하고자 하는 경향을 갖고 있기 때문에 대화를 방해할 수 있다. 이러한 경향을 피할 수 있는 소통에 도움이 되도록 질문하는 법을 익힌다. 질문을 잘하면 다음과 같은 힘을 얻는다.

## 1. 질문이 가지는 7가지의 아주 특별한 힘[95]

1) 질문을 하면 답이 나온다. 질문을 받으면 대답을 하지 않을 수 없다. 이러한 의무감을 나는 응답반사라고 부른다.

2) 질문은 생각을 자극한다. 질문은 질문을 하는 사람과 질문을 받는 사람의 사고를 자극한다.

3) 질문을 하면 정보를 얻는다. 적절한 질문을 하면 원하고 필요로 하는

95) 도로시 리즈, 노혜숙역, 질문의 7가지 힘,  더난 출판, 2005, 25쪽

정보를 얻을 수 있다.

4) 질문을 하면 통제가 된다. 모든 사람은 스스로 상황을 통제하고 있을 때 편안하고 안전하게 느낀다. 질문은 대답을 요구하므로 질문을 하는 사람이 유리한 입장에 서게 된다.

5) 질문은 마음을 열게 한다. 사람들은 자신의 사연, 의견, 관점에 대한 질문을 받으면 우쭐해진다. 질문을 하는 것은 상대방과 그의 이야기에 관심을 보여주는 것이므로 과묵한 사람이라도 자신의 생각과 감정을 드러낸다.

6) 질문에 답하면 스스로 설득이 된다. 사람들은 누가 해주는 말보다 자기가 하는 말을 믿는다. 사람들은 자신이 생각해 낸 것을 좀더 쉽게 믿으며, 질문을 요령 있게 하면 사람들의 마음을 특정한 방향으로 움직일 수 있다.

질문을 하는 경우에는 이 질문을 해서 정확히 내가 얻으려고 하는 것이 무엇인가? 누구에게 질문할 것인가? 질문을 하기에 적절한 시기나 상황은?
이 질문은 어떤 영향을 미칠까? 를 고려해야 한다.

## 2. 소통을 훼손하는 질문[96]

### 1) 주장을 질문으로 변장하지 말라

어린시절 자동차로 긴 여행을 할 때 우리는 다음과 같은 질문을 한 적이 있을 것이다. “우리 벌써 다 왔어요?” 아직도 다 오지 않았다는 것을 알고 있으며, 그것을 알고 있다는 사실을 부모 또한 알고 있다. 그래서 부모들은 건성으로 아니라고 대답을 한다. 원래 우리가 하고자 하는 말은 “아, 너무 지루해요.” “이제 도착했으면 얼마나 좋을까!” “이 자동차 여행은 끝이 안날 것 같네요” 라고 하고 싶었던 것이다. 이 경우에 우리는 다음과 같은 중요한 질문 규칙을 알게 되는데 이는 ‘질문이 없으면 하지 말라‘는 것이다. 이렇게 질문으로 변장한 주장들은 감정이나 요청을 가지고 있는데 이는 놀랄만한

96) Joel Edelman, Mary Beth Crain, Das Tao der Verhandlungskunst, Wilhelm GoldmannVerlag, 1999, 128-129쪽

일이 아니다. 대부분 많은 사람들이 감정을 이야기하거나 요청을 표현하기를 어려워한다. 우리들은 상처를 받을까봐 두려움을 가지고 있기 때문이다.

2) 질문을 심문으로 오용하지 말아라.

우리를 막다른 골목에 빠뜨리는 또 하나의 오류는 사람들이 자기의 주장을 다른 사람들에게 설득하기 위해서 질문을 사용하는 데서 발생한다. 예를 들면 “이것이 나의 잘못이라고 너는 분명히 생각하고 있지. 그러나 네가 확실하게 이에 대답을 못한다면, 너는 나보다 더 큰 실수를 한거야. 그렇지 않니?” 이런 질문은 애초부터 잘못된 방향에 있다. 사람들은 자기 자신은 옳고 다른 사람은 그르며, 그르다는 것을 다른 사람들에게 확신시키기 위해서 이러한 의도성 질문을 던진다. 이러한 질문 뒤에 숨겨져 있는 의도들을 건설적으로 이용하기 위해서 사람들은 숨겨진 주장들을 끄집어내고 표현하게 해야 한다. 방해받지 않는 진리로서 주장들을 표현하는 대신 개방적인 질문, 혹은 주관적인 표현들로써 다른 사람들의 의견을 요청해야 한다.

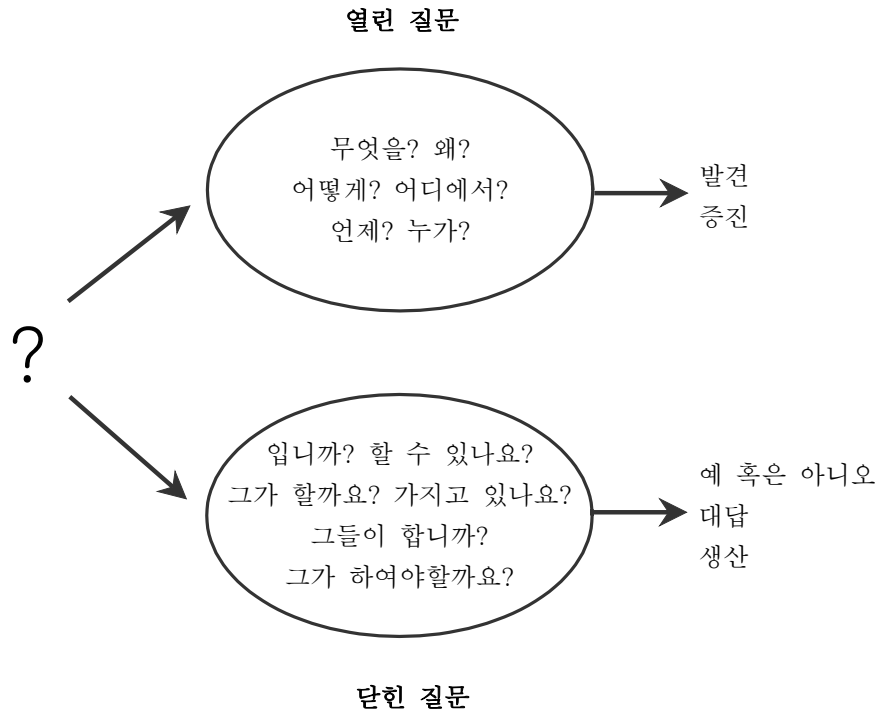
3) 개방적으로 질문하라

폐쇄형 질문 예를 들면 그 회의 언제 시작하죠? 시간이 오래 걸리겠죠? 보고서를 끝냈나요? 음료수를 드릴까요? 등의 질문은 대답이 쉬우므로 필요로 하는 정보를 쉽게 얻을 수 있다.  이러한 질문은 토론이나 대화가 빗나갈 때 원점으로 되돌리기 위해 사용할 수 있다: 그 주제에 대해서는 이미 결정이 난 것 아닌가요? 지금 이 주제는 회의안건과는 상관이 없지 안나요? 등. 또한 합의 사항을 확인할 때 사용할 수 있다: 그렇다면 우리가 동의를 한 건가요? 합의서에 언제 서명을 하시겠습니까? 그러나 폐쇄 질문은 대화를 계속해야할 경우는 적절치 않으며 여러 말 말고 내 질문에 이러냐 저거냐 양자택일적 혹은 가부만 답하세요. 라는 식의 강요를 함으로써 소통을 저해한다.

대화를 계속하려면 개방형 질문을 해야 한다. 개방형 질문은 심층적인 대답을 요구한다. 다른 사람들이 비교적 큰 여지를 가지고 답변하도록 하는 질문들이다. 개방적인 질문들은 예스, 노 질문, 혹은 특정한 대안들을 제시하는 질문 예를 들면 “너 이거 할래? 저거 할래?” 하는 질문보다 더 큰 여지를 상대방에게 준다. 전형적인 개방적인 질문으로는 “저에게 좀 더 상세하게 설명해 주세요.” 혹은 “잘 이해할 수 있도록 도와주세요.” '이 일을 좀더 잘하려면 어떤 점을 바꿔야 할까요?' '어떻게 그런 결정을 내리게 되었나요?' 등이다.

| 폐쇄형 질문 | 개방형 질문 |
|---|---|
| 내가 도와줄까요? | 내가 무엇을 도와줄까요? |
| 그 임무를 끝내지 않았습니까? | 그 임무를 끝낼 수 없었던 어떤 이유가 있었습니까? |
| 내가 전에도 그렇게 말하지 않았나요? | 당신을 이해시키려면 내가 어떤 식으로 말해야 했을까요? |

**열린 질문, 닫힌 질문**[97]




4) 보다 더 정확한 정보를 요청하라

97) Rupert Fales-White, Ask the Right Question!, Mc Graw-Hill, New York, 1998! 11쪽

다른 사람들이 어떻게 그런 결론에 도달했는지를 이해하기 위해서 그 사람들에게 그들의 사고의 과정, 그들의 생각, 그들을 더 정확하게 설명해 달라고 요청하는 것이 도움이 된다. “어떻게 이런 주장을 하시게 되었나요.” ____ “저에게 예 하나만 들어 주세요.” _____ “이런 것을 어떻게 보십니까?” ____“이것은 어떻게 작용할까요?”

5) 좋은 질문의 예

(1) 당신이 이 사태를 어떻게 보는지 조금 더 자세하게 설명해 주실 수 있습니까?

(2) 혹시 저에게 빠져있는 정보들을 추가해 주시겠습니까?

(3) 당신은 다르게 보십니까?

(4) 나의 태도가 당신에게 어떤 영향을 미쳤습니까?

(5) 내가 만약 틀렸다고 생각하신다면 왜 그런지 더 자세하게 설명해 주실 수 있습니까?

(6) 내가 한 일에 대해서 당신은 어떤 반응을 하십니까?

(7) 이 상황은 당신에게 어떤 감정을 불러일으키십니까?

(8) 이것이 당신에게 왜 중요한지 나에게 설명을 해주십시오.

(9) 만약 그런 일이 일어난다면 그것은 당신에게 어떤 의미가 있습니까?

# Ⅸ. 올바른 대화훈련

## 1. 올바른 대화를 위한 점검[98]

| | 아주 | 중간 | 보통 | 중간 | 아주 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 문제를 가지고 신속하게 대화할 준비가 되어있다. | □ | □ | □ | □ | □ | 심사숙고하고 기다린다. |
| 전체적인 논쟁들을 모아 정리하는 능력이 있다. | □ | □ | □ | □ | □ | 대립적인 논쟁들에 관여하지 않고 자신의 아이디어에 집중한다. |
| 논쟁시 중재하고 조정한다. | □ | □ | □ | □ | □ | 해당되지 않는 논쟁들을 배제하는 능력이 있다. |
| 설득을 통해서 해결을 시도한다. | □ | □ | □ | □ | □ | 확신을 통해서 해결을 시도한다. |
| 갈등상황에서 방어적이다. | □ | □ | □ | □ | □ | 갈등상황에서 투쟁적이다. |
| 갈등상황에 집중한다. | □ | □ | □ | □ | □ | 갈등상황을 비켜나고 불확실하다. |
| 개인적인 공격을 일삼는다. | □ | □ | □ | □ | □ | 개인적인 공격을 피한다. |
| 갈등은 기본적으로 불쾌하다. | □ | □ | □ | □ | □ | 갈등은 요구이다. |
| 담담하게 숙고하는 능력이 있다. | □ | □ | □ | □ | □ | 공격적인 속성이 있다. |

98) Florian Gommlich, Andreas Tieftrunk, Mut zur Auseinanersetzung: Konfliktspraeche, Falken, 1999, 97쪽

## 2. 성공적인 대화[99]

성공적인 대화를 위해서는 다음을 미리 고려한다.

1) 어떤 대화의 결과를 당신은 원하는가?
2) 어떤 주제의 정보들을 전달하고자 하는가?
3) 어떻게 당신은 유쾌한 대화 분위기를 만들고자 하는가?
4) 어떤 목적을 당신은 대화 상대자에게 주고자 하는가?
5) 어떤 관계를 당신은 그와 갖고자 하는가?
6) 이전의 경험들에 근거해서 어떤 태도를 기대하는가?
7) 당신의 목표를 달성한 때에도 어떻게 당신의 대화상대자가 체면을 잃지 않게 하도록 할 것인가?

## 3. 논쟁하지 않고 대화하기[100]

대화를 주장하는 사람은 논쟁은 대화의 정반대라고 주장한다. 논쟁의 목적은 논증에 승리해서 적을 물리치는 것이다. 대화는 아주 다른 목적들을 가지고 있다. 대화에서는 누군가는 승리하고 누군가는 졌다라고 이야기할 수는 없다. 대화에서는 모든 참여자들이 함께 승리하거나 혹은 함께 패배하는 것이다. 대화와 논쟁이 서로 상반된다는 것은 분명하다. 그런데 토의가 어느 지점에 위치하는가 하는 것은 그렇게 분명하지는 않지만 아주 중요하다. 왜냐하면 대화의 특질이 가장 잘 드러나는 것에 토론과 대화의 차이가 있기 때문이다. 토론과 대화의 차이로는 다음과 같은 세 가지를 들 수가 있다. 이 세 가지가 다 존재하면 토론은 대화가 된다. 그 중에 하나 둘 이라도 모자라면 토론은 대화가 될 수는 없다: 첫째, 동등함과 억압적 영향력의 부재, 둘째, 적극적 경청, 셋째 개방적인 전제들이다.

---

99) Florian Gommlich, Andreas Tieftrunk, Mut zur Auseinanersetzung: Konfliktspraeche, Falken, 1999, 133쪽

100) Daniel Yankelovich, The magic of Dialogue, Nicholas Brealey Publishing, London, 1999, 38-46

## 4. 논쟁과 대화의 차이

| 논쟁 | 대화 |
|---|---|
| 올바른 답을 자신이 가지고 있다고 가정 | 많은 사람들이 부분적인 대답의 파편들을 가지고 있고 함께 모아 해결을 모색할 수 있다고 가정 |
| 투쟁적인 : 참가자는 다른 편이 틀렸다는 것을 증명하기 위해 시도 | 협력적인 : 참가자는 공통의 이해를 지향하여 함께 노력 |
| 이기는 것에 관하여 | 공동기반을 모색하는 것에 관하여 |
| 반대주장을 하기 위해 들음 | 이해하고, 의미를 찾고, 합의하기 위해 듣는 것 |
| 가설들을 진리로 수호함 | 가설들을 재평가하도록 함 |
| 다른 편의 입장을 비판함 | 모든 입장을 재시험함 |
| 다른 사람들에게 대항하여 자신의 관점을 수호 | 다른 사람들의 생각을 그들 자신의 입장에서 개선할 수 있다고 봄 |
| 다른 사람들의 입장에서 결함과 약점 찾기 | 다른 사람들의 입장에서 강점과 가치 찾기 |
| 자신의 입장을 옹호하는 결론이나 표결을 구함 | 종결하지 않으면서 또 다른 대안들을 찾음 |

## 5. 대화 과정에서 점검할 것[101]

| 무엇이 일어났나? | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 다양한 관점 | 의도와 영향 | 관여 | 감정 | 정체성의 물음 |
| 나의 버전은 어떠한가?<br>상대방의 버전은 어떠한가? | 나의 의도, 나에게 미친 영향<br>그의 의도, 그에게 미친 영향 | 나는 문제에 어떻게 관여되었나?<br>상대방은 어떻게 관여되었나? | 어떤 감정들이 나의 판단과 태도의 기저에 놓여있는가 | 내 정체성에는 어떤 문제들이 일어났나. |

101) Douglas, Bruce Patton, Sheila Heen, Offen gesagt!, Wilhelm Goldmann Verlag, Muenchen, 2000, 45쪽

## 6. 어려운 대화를 위한 점검[102)]

| | 설전 | 배움의 대화 |
|---|---|---|
| 무슨 일이 일어났는가에 대한 대화<br><br>**문제**: 상황은 당사자들이 의식하는 이상으로 더 복합적이다. | **인식**: 나는 무엇이 일어났는가를 이해하기 위해서 알아야만 하는 모든 것을 알고 있다.<br><br>**목적**: 나는 내가 옳다는 것을 다른 사람들에게 확증할 것이다. | **인식**: 우리들 중에 누구나 다 서로 다른 정보들과 인식들을 대화 속에 끌어 들인다: 우리는 우리로부터 많은 것을 배울 수 있다.<br>**목적**: 양측의 이야기들을 추적 한다: 우리는 각각이 어떻게 다르게 상황을 보고 있는가? 그에 따라 단점이 어떻게 달라지는가를 함께 조사하고자 한다. |
| | **인식**: 나는 다른 사람들의 의도를 어떻게 추적할지 알고 있다.<br><br>**목적**: 그는 그의 태도가 잘못되었다는 것을 알아야만 한다. | **인식**: 나는 내가 무엇을 하고자 하며 어떻게 다른 사람의 태도가 나에게 영향을 미치는지를 알고 있다. 나는 그의 내면에서 움직이는 것을 알지 못하며, 알 수도 없다.<br>**목적**: 나는 다른 사람들의 행동이 나에게 어떤 영향을 미쳤는가를 다른 사람들에게 설명하고자 하며, 그리고 그가 무엇을 생각하는지를 알아내고자 한다. 더 나아가서 나는 나의 행동이 어떻게 그에게 영향을 미쳤는지를 알고 싶다. |

102) 앞글, 289-290쪽

| | 설전 | 배움의 대화 |
|---|---|---|
| | **인식**: 다른 사람이 잘못이다(혹은 모든 것이 내 잘못이다)<br><br>**목적**: 그는 죄를 고백해야만 하고 그 잘못을 어떻게 다시 보상할 수 있을지 설명해야 한다. | **인식**: 우리는 이 막다른 상황에 둘 다 원치 않은 채 도달 한 것 같다.<br>**목적**: 서로 기억할 수 있도록 한다. : 우리의 태도가 어떻게 동시에 작용을 했으며, 어떻게 이런 결과에 이르게 되었는지를 알아본다. |
| **감정의 대화**<br><br>**문제:** 상황에 이미 감정이 깔려있다. | **인식:** 감정은 적절하지 않다. 감정을 서로 주고받는 것은 아무데도 소용이 되지 않는다(혹은: 내가 이런 나쁜 감정을 느끼게 된 데는 다른 사람의 책임이 있다. 고로 그는 거기에 대해서 알아야만 한다)<br>**목적:** 감정관련 대화는 피한다(혹은: 네가 저지른 일이 어떤 일인지 너는 똑바로 봐야해) | **인식:** 감정은 문제의 원래적인 핵심이며, 감정은 보통 복합적이다. 나는 나 자신의 감정을 이해하기 위해서 아마도 더 철저하게 검토해봐야 한다.<br>**목적:** 그에 대한 가치 판단을 하거나 잘못을 전가하지 않으면서 감정을 인식한다(나의 감정 그리고 다른 사람의 감정을) 문제해결로 넘어가기 전에 감정을 인식한다. |
| **정체성의 대화**<br><br>**문제:** 상황은 우리의 정체성을 위협한다. | **인식:** 나는 무능, 혹은 유능하다. 선, 혹은 악하다. 사랑받을 가치가 있다 혹은 호감을 주지 않는다는 양자사이에는 아무 것도 없다.<br><br>**목적:** 나의 이것 아니면 저것이라는 자아상을 수호한다. | **인식:** 우리 둘 다를 위해서 심리적 측면에서 가능한 많은 것들을 염두에 둔다. 우리들 모두가 다 복합적인 개성을 가지고 있고 누구도 완전하지 못하다.<br>**목적:** 우리 모두가 어떤 정체성을 가지고 있는지 묻고 이해한다. 나 자신의 내면적인 균형을 인지하기 위하여 보다 복합적인 자아상을 발전시킨다. |

## 7. 대화를 가로막는 방해 요인들[103]

1) 뒤로 물러나 있기

대화를 하려고 하는 사람들 사이에서 초기 단계에서 가장 많이 나오는 불평은 사람들이 참여하기를 꺼려한다는 것이다. 그들은 뒤로 물러서서 함께 하고자 하지 않는다. 그 사람들에게 왜 그러느냐 하고 물어보면 그들은 글쎄요 "할말이 없는데요", "별로 이야기하기가 편치 않은데요." 혹은 "조금 지켜보다가 이야기 하죠." 라고 말한다. 사람들이 뒤로 물러나는 데는 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 가장 많이 떠오르는 이유는 아직 신뢰관계가 형성되지 않았다는 것이다. 대화는 개방적이고 또한 그 안에 어느 정도의 자기 노출이 포함되어 있기 때문이다. 사람들은 적대감과 당혹스러움 등을 느낄 때에는 언제나 뒤로 물러선다. 그런 불일치의 조짐이 없을 때조차도 사람들은 뒤로 물러서는데 이는 약간의 생물학적인 이유도 있는 듯 하다. 왜냐하면 대부분의 동물들이 텃세권을 가지고 있고 자기 영역이 아닌 곳에서는 움츠러들며, 함께 하는 데는 시간이 좀 걸린다. 이를 극복할 수 있는 제안으로는 유능한 진행자 및 사회자가 사람들을 친숙하게 느낄 수 있도록 분위시를 조성 하는 것이 중요하다.

2) 상자 안으로 들어가기

대화에 참여하는 사람들이 이미 가지고 있는 생각의 틀이 있다. 그 틀 안에서만 대화를 하기 때문에 문제해결은 이미 그 틀 안에서만 옳고 그른 것으로 판단되어진다. 그럼에도 불구하고 대부분의 사람들은 자기네들이 그러한 상자들을 가지고 있다고 생각하지는 않는다. 이를 극복하기 위한 제안으로는 대화 중에 참여자들이 이미 가지고 있는 전제들과 가설들을 드러내도록 하는 것이다. 그렇게 한다면 다른 대화 상대자들도 자신들의 상자를 내놓을 수 있고 이를 통해서 서로를 더 잘 이해할 수 있게 된다.

3) 성급하게 해결책을 구하고자 하는 경향

토론이 시작되면 바로 문제를 발굴하게 되고 그러면 누군가가 이제 우린 어떻게 하지? 라고 묻는다. 이렇게 문제해결 중심으로 대화를 하게 되면 충분하게 이해와 생각과 감정들이 이루어지지 않은 채로 문제 해결을 하기 위한 대로만 생각을 하게 된다. 극복을 하기 위한 제안으로는 누군가가 성급하게

---

103) Daniel Yankelovich, The magic of Dialogue, Nicholas Brealey Publishing, London, 1999, 129-146쪽

행동을 한다면 잠깐 중지를 하고 우리가 더 대화를 나누어야 되는 것이 아닌지 묻는다.

4) 듣지 않음
대화를 가로막는 것 중 하나는 특히 갈등관련 사항들일 경우 상대방이 말할 때 그 입장에서 공감적으로 경청하기 보다는 자기 입장에서만 이야기를 골라가면서 듣는다.

5) 서로 다른 입장에서 출발한다.
대화 참여자들은 처음부터 자신들이 다른 입장에 서 있는 것을 발견하게 된다. 다른 입장에서 출발하게 되면 전형적으로 대화 참여자들은 대화 이전에 이미 존재하는 입장들을 갖고 있고 이러한 입장들이 대화 중에 더욱더 고착되어 진다. 극복 제안으로는 대화를 위해서 보다 더 많은 시간을 내야하고 왜 그들이 그렇게 생각하고 느끼는가 하는 것들을 알 수 있도록 사람들과 더 많은 이야기를 나누어야 한다는 것이다.

6) 과시하기
과시하기는 명사들, 남성들이 특히 많이 하는데 이들은 자기들이 얼마나 많이 알고 있으며 얼마나 멋지며 얼마나 활동적인가를 늘 과시하고 싶어 한다. 그래서 이들은 늘 자신들의 주장을 다음과 같은 말로 시작한다. 당신은 이 문제를 간과하고 있습니다. 이 말을 하시는 걸 빠뜨리셨군요. 이들을 위한 극복 제안으로는 누군가가 이렇게 과시하는 경향이 보이는 참가자들이 있다면 시간을 추가로 내서 충고를 하여야 한다. 그렇다고 해서 이러한 유형의 사람들을 대화에서 다 제외시킬 수는 없고 유일한 해결책은 그들이 그 과시를 충분히 다 할 때까지 인내심 있게 기다리는 수밖에 없다.

7) 논쟁 점수내기
많은 대화 참여자들이 이미 충고를 주는 자들로 훈련을 받아왔기 때문에 대화를 하면서 어떤 사람이 핵심을 잘 못 짚었나, 과장해서 말하고 있나 등등을 체크하면서 듣는다. 변호사들만 그런 게 아니라 시민사회단체 집단들 정치적인 활동가들 외교관들 노조간부들 경영자들 그리고 또 다른 전문가들도 그렇게 한다. 이러한 그들의 방식이 바로 그들의 조직문화를 보여주는데 협동하기 보다는 경쟁에 강조를 두는 것이다. 극복 제안은 이들 또한 대화를 하는 외에도 시간을 더 내서 게임을 잘 할 수 있는 룰을 훈련하고 익혀야

한다.

8) 대립주의

이들에게는 대화는 위트의 게임이다. 그들은 편을 나누어서 스포츠를 하듯이 상대방을 조롱하고 다시 되받아 치는 게임을 한다. 이를 위한 극복으로는 가능한 많은 해석들과 아이디어들, 대안들을 이야기함으로써 양편으로 갈라지지 않도록 하는 것이다.

9) 선입견을 가지고 있는 것

이미 오래전부터 길들여진 사람들이 좋아하는 선입견들에 사로잡혀 있으면 대화가 잘 되지 않는다. 이를 위한 극복으로는 이러한 선입견을 가진 사람들을 대부분 다른 사람들은 자신이 알고 있는 것의 중요성을 잘 모른다고 생각을 하기 때문에 반복해서 자기가 알고 있는 것을 얘기하는 경향이 있다. 따라서 다른 참여자들도 반복해서 그들도 정말로 그 점을 잘 이해하고 있고 그 점에 동의하지는 않아도 진지하게 고려하고 있다고 해야 한다.

10) 똑같은 노래 부르기

다른 대화 참여자들의 관심사를 듣고 이해하기 보다는 끊임없이 자기 얘기를 반복적으로 하는 것이다. 많은 대화들이 이러한 똑같은 노래 부르기에 의해서 가능해지지 않는다. 우리는 정체성의 정치 영역에서 살고 있고 집단의식도 그렇게 쉽게 없어지지는 않고 있다. 따라서 소수인종 여성운동 환경운동 종교집단 정치적인 집단주의자들의 지도자들이 조금만 도전을 받는다고 생각하면, 혹은 도전이 없을 때조차도 그들의 노래를 계속해서 부르는 경향이 있다.

## <해답>

### 1. 메시지 전달시 주의 사항 사례 : 의도와 영향의 차이에 관한 말다툼

**영이** : 네가 내 친구들 앞에서 나를 그렇게 취급한 것은 정말 있을 수 없는 일이라고 생각해
**철수** : 내가 너를 그렇게 취급했다고? 무슨 말이야
**영이** : 아이스크림 말이야. 너는 마치 네가 내 아버지나 혹은 선생이나 되는 것 같이 굴었잖아. 너는 나를 끊임없이 조종하고 무시하려고 해.
**철수** : 어.. 그 말은 마치 내말에 네가 상처를 받았다고 하는 것처럼 들리네?
**영이** : 물론 네가 상처를 주었어. 도대체 너는 뭘 기대했니?
**철수** : 글쎄 그 순간에 나는 네가 너의 다이어트에 관해서 이야기 한 것 그리고 내가 아이스크림 먹는 것을 멈추게 한다면 너를 도울 수 있을 것이라고 생각했어. 그런데 이제 그게 너한테 얼마나 유감인지 이해할 수 있겠네. 내가 너를 공공장소에서 얘기했기 때문에 말이야. 나는 이제 왜 내가 그 생각을 미처 못 했을까 나 자신에게 묻게 돼.
**영이** : 아마 너는 나의 행동이 너를 좀 창피하게 했기 때문에 그런 말이 불쑥 나온 게 아닐까?
**철수** : 정말 그럴지도 모르지 아마도 나는 네가 스스로 조절을 못한다고 생각했고, 그리고 너도 알다시피 통제를 잃어버리지 않는 것이 개인적으로는 나한테 언제나 중요하잖아.
**영이** : 맞아 나 자신도 정말 그때는 통제를 잘 못했어.
**철수** : 정말 미안하다. 나는 너를 상처주려고 했던 건 아니야. 앞으로 우리가 그런 상황에서는 어떻게 말하고 행동해야 할지 한번 생각해 보자.
**영이** : 좋은 생각이야.

### 2. 메시지전달의 장애를 일으키는 표현

1. 경고·위협 2. 명령 3. 설교 4. 가르침, 강연하기 5. 충고와 해결책 제시
6. 판단하고 비판하기 7. 칭찬하고 아부하기 8. 조롱하기 9. 진정시키기
10. 분석하기 11. 연구하고 심문하기 12. 풍자하기

### 3. 타인의 감정·정서 이해하기

1)4, 2)1, 3)3, 4)3, 5)4, 6)2, 7)1, 8)3, 9 )3, 10)4, 11)2

### 4. 공감적 반응체크하기

1)25143, 2)12345, 3)21435

## <참고 문헌>


도로시 리즈, 노혜숙역, 질문의 7가지 힘, 더난 출판, 2005년

이장호, 금명자, 상담연습교본, 법문사, 2004, 36-39쪽

Matthew Mckay, Martha Davis, Patrik Panning, 임철일 최정임옮김, 효과적인 의사소통을 위한 기술, 커뮤니케이션북스, 1999, 275-294쪽

존 팀펄리지음, 이강락, 김경훈옮김, 파워인맥, 에이지 21, 2004,

Peter H. Neidig& Dale H. Friedman, 권진숙역, 가족갈등조정프로그램, 나눔의 집, 2001

Daniel Yankelovich, The magic of Dialogue, Nicholas Brealey Publishing, London, 1999

Douglas, Bruce Patton, Sheila Heen, Offen gesagt!, Wilhelm Goldmann Verlag, Muenchen, 2000

Florian Gommlich, Andreas Tieftrunk, Mut zur Auseinanersetzung: Konfliktspraeche, Falken, 1999

Joel Edelman, Mary Beth Crain, Das Tao der Verhandlungskunst, Wilhelm GoldmannVerlag, 1999

Michael C. Donaldson & Mimi Donaldson, Negotiating for Dummies, IDG Books Worldwide, Inc. 1996

Patrick Fanning, Matthew Mckay, Being a man, New Harbinger Publications, Inc, 1993

Richard Stengel, You're too kind, A brief History of Flattery, Simon& Schuster, New York, 2000

Rupert Fales-White, Ask the Right Question!, Mc Graw-Hill, New York, 1998,

Vera F. Birkenbihl, Kommunikation fuer koenner...schnell trainiert, mvg erlag, Muenchen, 2000

# 공공갈등과 협상

박홍엽(한국행정연구원 책임연구원)
김병국(KNP 변호사, 행정학박사)
서창수(순천향대 경영학과 교수)
박　진(한국개발연구원(KDI) 국제정책대학원교수)
박태순(지속가능발전위원회 갈등관리정책팀)

# I. 공공갈등과 협상

## 1. 갈등관리와 협상

### 1) 협상을 통한 갈등관리의 필요성

#### (1) 참여와 협력을 강조하는 새로운 행정패러다임의 대두

최근에 '갈등관리'라는 단어가 자주 눈에 띈다.[104] 가능한 한 피하려 했고 어쩔 수 없이 발생하더라도 맞부딪치기 보다는 적당히 덮어버리려 했던 갈등을 이제는 정부가 나서서 적극적으로 갈등을 관리하겠다는 입장을 밝히고 있다. 정부가 정책추진 과정에서 발생되는 공공갈등을 과거의 권위주의적 방식으로 적당히 얼버무리지 않고 예상되는 갈등을 분석하고, 합의절차를 밟아 정책을 결정하고 그래도 갈등이 발생했을 때는 갈등조정절차를 밟겠다는 갈등관리 프로세스를 제시하고 있다. 갈등에 대한 정부의 이 같은 입장변화는 행정패러다임의 변화로 지칭할 수 있을 만큼 획기적이다. 정책을 추진함에 있어 결과 못지않게 과정도 중요하다는 점을 인정한 것이고 나아가 정책의 효율적 추진 원칙도 중요하지만 민주성과 형평성 원칙도 중요하다는 점을 인정한 것으로 볼 수 있다.

#### (2) 정책추진에 있어 절차적 합리성의 제고 필요성

갈등에 대한 정부의 태도를 이 같이 변화시킨 원인은 어디에 있는가? 그것은 정부의 정책추진 과정에서 발생하는 공공갈등의 성격과 전개양상이 과거의 그것과는 전혀 다르기 때문이다. 정치적, 행정적 민주화와 정보화가 진행되면서 정책의 객체에 불과했던 국민의 '참여'가 보장되고 정책결정과정상의 정보가 다양한 통신수단을 통해 빠르게 확산되면서 정책갈등의 범위와 강도가 과거와는 비교할 수 없을 정도로 커졌고 갈등의 양상 또한 전혀 예기치 못한 방향으로 전개되는 경우가 많아졌다. 사회적 갈등이 발생한 후에 수습하는데 소요되는 사회적 비용과 노력이 너무 막대해 오히려 사전에 갈등을 예방하는 것이 보다 효율적이라는 인식이 강해졌다. 특히 방사능폐기물

104) 갈등의 종류는 매우 다양하다. 개인의 내면적 갈등에서부터 가족간 갈등, 세대간 갈등, 지역간 갈등, 노사갈등, 조직갈등, 국가간 갈등에 이르기까지 다양하지만 여기에서 다루는 갈등은 국가의 정책추진 과정에서 발생하는 공공갈등을 의미한다.

처리시설과 같은 비선호시설의 입지선정과 관련해 정책결정과정 상의 의견수렴 절차가 미흡해 커다란 사회갈등이 야기됐다는 비판이 제기되면서 정부정책의 내용적 합리성(substantial rationality)과 함께 절차적 합리성(procedural rationality)을 제고할 필요성이 높아졌다.

#### (3) 협상을 통한 공공갈등관리의 필요성 증대

공공갈등을 사전에 예방하고 정책의 절차적 정당성을 높일 수 있는 관리수단으로 다양한 기법이 제시되고 있다. 갈등관리법(안) 상의 갈등영향분석과 참여적 의사결정, 갈등관리심의위원회와 갈등조정회의 등 다양한 제도적 접근이 이루어지고 있다. 이 같은 갈등예방 및 해결 절차들은 대부분 최근에 개발된 것으로 각기 나름대로의 장점 및 유용성을 지니고 있다.[105] 그러나 너무 제도적인 갈등해소방안에만 골몰한 나머지 갈등해소의 가장 기본적인 수단이자 갈등관리 프로세스 전 과정에서 유용하게 활용될 수 있는 협상능력의 향상 및 협상기법 개발에는 소홀해 왔음을 지적하지 않을 수 없다. 협상(negotiation)은 갈등의 발생 이전과 발생과정 그리고 발생 이후의 모든 국면에서 이견을 좁히고 이해관계자 상호간의 공유이득을 더 많이 창출해낼 수 있는 수단임에도 불구하고 정부의 갈등관리법 상이나 제도상으로 어떠한 영역에서 어떠한 방식으로 더 많이 활용되어야 한다는 내용을 찾아볼 수 없다. 따라서 본 교재에서는 공공갈등의 관리 과정에서 협상이 갖는 의미를 올바르게 이해하고 활용할 수 있는 방안을 중점적으로 다루게 된다.

### 2) 갈등에 대한 올바른 이해

#### (1) '불가피한' 사회적 산물로서의 갈등

갈등이란 단어 자체는 생소한 것이 아니지만 막상 자신이 갈등에 포함되는 것에는 누구나 주저하고 가능한 한 회피하려 하는 것이 인지상정이다. 그래서 동서고금을 막론하고 갈등에 관한 모든 논의의 첫 출발점으로 갈등은 인간의 상호작용 속에서 '필연적'으로 발생하기 때문에 피할 수도 없고 피하려 해서도 안 된다는 점이 지적된다. 즉 갈등은 사회의 발전과정에서 불가피하게 발생될 수밖에 없는 사회적 산물이라는 것이다. 하물며 다양한 이해관

105) 갈등조정회의에서 이용되는 조정기법은 ADR(대안적 분쟁해소)의 일 기법으로 선진국에서는 오랫동안 활용되어 왔다.

계를 아우르고 조정해야 하는 정부의 정책을 둘러싼 갈등은 더욱 피하기 어렵다는 점을 인식할 필요가 있다.

#### (2) '역기능'과 '순기능'의 두 얼굴을 가진 갈등

갈등이 갖는 두 속성, 즉 부정적 속성과 긍정적 속성을 이해하는 것이 필요하다. 즉 갈등이 단기적으로는 파괴적이고 역기능적인 역할을 할 수 있지만 장기적으로는 건설적이며 순기능적인 역할을 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 물론 인종간의 갈등과 같이 오랜 역사를 통해 파괴적인 기능을 하는 갈등도 있지만 하나의 사회 내의 대부분의 정책갈등이 잘 관리될 경우 순기능으로 작용할 여지가 매우 높다.

## 2. 협상에 대한 이해

### 1) 협상에 대한 편견

우리 사회에서 협상의 필요성은 인정하면서도 협상에 나아가는 것에는 주저하는 경우가 많다. 협상은 고사하고 아예 얼굴조차 마주하지 않으려는 태도를 갖고 있어 협상테이블에 나서기까지 복잡한 심경변화를 겪어야 하는 경우도 많다. 이는 협상에 대한 선입견이나 편견이 내부적으로 고착되어 있어 선득 협상에 나서지 못하기 때문이다. 협상에 대한 부정적인 선입견으로 지적되는 것으로 다음과 같은 경우를 예시할 수 있다.

#### (1) '강한 자는 협상하지 않는다.'는 편견

협상에 나서는 것 자체를 권력 또는 힘(power)이 약해졌거나 상황에 굴복했기 때문으로 인식하는 경우에는 결코 협상에 나설 수가 없다. 상호간의 관심사항을 논의해 공동해(common solution)를 창출하기 위해 협상에 나선다고는 생각하지 못하고 있다.

#### (2) '협상을 하려면 어느 정도 힘의 균형이 있어야 한다.'는 편견

협상력에 있어 현저하게 차이가 있는 경우에는 협상이 성립될 수 없다는 생각을 가질 수 있다. 그러나 협상력의 차이가 협상결과에서의 차이로 그대로 이어진다는 생각은 큰 오산이다. 오히려 적은 협상력을 어떻게 활용하느냐에 따라 협상결과가 크게 달라진다는 것이 협상의 많은 사례들이 증명하

고 있다.

**(3) '협상은 우는 애에게 떡 하나 더 주는 것이다'는 편견**

협상에 나서는 것 자체를 상대방이 떼를 쓰기 때문이라고 비하하는 경우가 있다. 마치 선심 쓰듯이 하는 태도로 협상에 임할 경우 그런 협상에서 좋은 결과를 기대할 수는 없다. 파트너십 관계가 아닌 온정주의적 태도로 협상에 임하는 것은 협상결과에 관계없이 바람직스럽지 않다.

**(4) '상대방은 절대 양보 안할 것이다'는 편견**

상대방은 결코 양보할 사람이 아니라는 생각을 지레 가져버릴 경우에 원활한 협상이 이뤄지기 어렵다. 서로가 만나서 대화해보지 않고 상대방에 대한 판단하는 것은 매우 성급한 태도일 뿐만 아니라 자신이 옳다는 것을 스스로에게 확신시키기 위한 심리적 방어기제(psychologically defensive mechanism)일 뿐이다.

**(5) '협상은 야합과 같아 도덕적, 윤리적이지 않다'는 편견**

협상을 마치 남의 눈에 띄지 않는 곳에 숨어서 뒷거래 하는 정도로 생각하는 경우가 있다. 이것은 협상이 당사자 간의 필요에 따라 비공개적으로 진행되기도 하고 때로는 협상에서 논의된 내용을 비밀에 붙인다는 점 때문에 그런 선입견을 가질 수도 있다. 그렇지만 대부분의 협상은 공개적으로 당당하게 이뤄지는 경우도 많고, 특히 공공갈등의 경우에는 협상과정이 공개적으로 투명하게 이뤄질 때 협상결과가 갖는 정당성이 더욱 높아질 수 있다. 협상을 야합이나 담합으로 보는 것은 매우 미시적인 시각으로 협상이 갖는 긍정적인 기능, 즉 이견해소와 가치창출 측면을 도외시 한 것이다.

**2) 성숙한 협상문화를 가로막는 장애요인**

우리나라에서 협상문화가 제대로 꽃피우지 못하는 문화적 배경으로 다양한 이유가 제시되고 있다.

**(1) 감정에 치우치는 정서**

- 문제에 대한 합리적이고 이성적인 접근보다는 감성에 치우치는 경향.

**(2) 체면 문화**

- 협상의 내용이 아닌 협상의 틀을 중시. 장유유서.

**(3) '폐법' 문화**

- 법의 허용한도를 벗어난 집단시위.

**(4) 밀어붙이기 문화**

- 무조건 밀어붙이면 결국 상대방이 양보할 것이라는 막연한 믿음.

**(5) '연줄'강조 문화**

- 객관적인 기준이나 원칙보다는 학연, 지연, 혈연 등 관계중시경향.

## 3. 공공갈등관리와 협상

### 1) 공공갈등의 특성 이해

정부사업의 추진과정에서 발생하는 공공갈등은 가족갈등, 종교갈등 등 다른 종류의 사회갈등과는 그 성격에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 정부가 갈등의 일 당사자로 포함된다는 점과 정부정책을 둘러싸고 발생한다는 점, 그리고 대부분 엄청난 규모의 정부예산이 소요된다는 점이 큰 특징이다.

**(1) 공익을 둘러싼 갈등**

정부가 추진하는 대형국책사업의 경우 특정 지역이나 특정 계층의 주민만을 위한 사업이 아니고 모든 국민을 위한 사업인 경우가 대부분이다. 정부가 고속도로 혹은 발전소를 건설하거나 정신병원을 설립하는 것은 모든 국민과 국가경제를 위해 예산을 투입한 것이지 특정주민과 특정지역을 위한 것이 아니다. 이 경우 고속도로나 발전소는 모두 비배제성(non-exclusiveness)과 비경합성(non-rivalry)의 속성을 지녀 공공재(public goods)로서의 성격을 띠게 된다. 그런데 문제는 공공재의 성격에 따라 어떤 지역에서는 유치를 희망하는 반면, 어떤 지역에서는 반대로 반발하는 모습을 보인다는 점이다. 어떤 지역에서는 교통편의와 지가상승을 기대하고 도로를 개설해달라고 요청하는 반면, 어떤 지역에서는 도로개설로 생활공동체가 나뉘게 되므로 강력 반발하는 경우가 있다. 대기오염이나 수질오염을 막기 위해 정부가 강력한 규제법규를 만들어야 한다는 주장이 있는가 하면 그런 규제로 인해 경제활동이 제약받으므로 아예 그런 규제를 만들자 말자는 주장이 있다. 공공재에서는 공익이라는 개념이 중요하다. 공익을 위한 공공재 건설로 사익이 침해받을 수 있다고 여기면 언제든지 갈등은 발생하기 마련이다. 따라서 공공갈등의 경우에는 '이익의 비교형량의 원칙'에 따라 창출되는 공익의 크기와 침해받는 사익의 크기 사이의 비교 기준을 잘 세워야 할 뿐만 아니라 침해받는 사익에 대한 적정한 보상 문제가 항상 대두된다.

### (2) 가치갈등과 이익갈등이 혼재된 복합갈등

대부분의 공공갈등에 내포된 갈등의 속성을 파헤쳐 보면 크게 '지켜야할 가치'를 수호하기 위한 가치갈등과 '내 몫이 더 커져야 한다.'는 이익갈등이 복합적으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 특히 생태계와 문화유산 등 지켜야 할 가치는 추상적인 반면, 확보하고자하는 이익은 구체적이어서 갈등조정과정이 무척이나 어렵고 오랜 시간이 걸리는 경우가 많다.

### (3) 편익과 비용구조의 불일치

정부정책을 둘러싼 갈등이 발생하는 가장 큰 원인 가운데 하나는 특정시설의 입지와 관련해 그러한 시설의 입지로 재산상의 가치하락 등 비용을 지불하게 되는 계층과 그러한 시설의 서비스를 소비함으로서 편익을 얻게 되는 계층이 서로 다르기 때문에 기인하는 경우가 많다. 특히 핵폐기물처리시설이나 화장장, 쓰레기소각시설과 같은 비선호시설인 경우, 그러한 시설이 입지한 지역은 부동산가격의 하락 등 그런 시설의 입지로 인한 비용을 모두 떠안게 되지만 그러한 시설의 이용을 통해 편익을 얻는 사람은 광범위해 편익과 비용구조가 일치하지 않는다는 점이 공공갈등 발생의 가장 큰 원인으로 지적된다.

### (4) 매몰비용(sunk cost)의 문제

정부나 민간업자가 대규모의 공사를 진행하기 위해서는 실제 공사에 투입되는 비용이외에도 많은 비용이 소요된다. 예를 들면 법적인 서류를 갖추거나 사전 타당성 조사를 실시할 때 소요되는 비용 등은 대부분 회수가 어려운 매몰비용인 경우가 많다. 매몰비용은 포기할 수밖에 없는 비용이지만 갈등당사자에게 있어서는 어떻게든 회수를 하고자 하는 열망을 갖게 된다. 공공갈등에서 매몰비용의 문제는 갈등상황을 더욱 악화시키는 일 요인으로 작용하는 경우가 많다.

### (5) 막대한 기회비용(opportunity cost)

대규모의 인력과 재원이 투입된 공공시설이 제대로 기능하지 못하거나 혹은 공공갈등으로 인해 공사가 진행 도중에 중단될 경우 그로 인한 기회비용이 매우 큰 경우가 많다. 특히 장기간에 걸쳐 법적인 공방이 계속될 경우 공사 중단으로 인한 기회비용은 기하급수적으로 증가하게 된다. 공공갈등으로 인한 비용 산출시 기회비용의 개념은 중요하게 사용된다.

#### (6) 원상회복의 어려움

공공사업의 경우, 사업진행과정에서 법률적 판단이나 불가피한 사유로 인해 사업이 중단되더라도 이미 공사는 상당한 정도로 진행되어 원상회복이 불가능한 경우가 많다. 막대한 철거비용의 문제뿐만 아니라 비용부담의 주체 문제, 정책과실의 책임추궁문제 등 다양한 요인이 뒤엉켜 원상회복 문제가 쉽게 풀리지 않는 경우가 많다.

### 2) 공공갈등의 해소수단으로서의 협상

#### (1) 갈등관리의 모든 프로세스에서 활용

협상이 갖는 가장 큰 장점은 다양한 이해관계를 조정하고 이견차를 좁힐 수 있는 매우 효과적인 수단으로 갈등관리 프로세스의 모든 단계에서 활용이 가능하다는 점이다. 예를 들면, 협상에서 가장 기본적인 요소로 간주되는 이해관계자(stakeholder), 쟁점(issue), 입장(position), 이해관계(interest) 등은 갈등영향분석의 핵심내용을 구성하고 있다. 갈등영향분석에서 결론적으로 제시하고 있는 합의가능성 여부와 합의형성절차 설계 부분도 실제로는 각 이해관계자들이 협상을 통해 합의에 이를 수 있는지 여부와 협상을 통해 합의형성절차에 동의할 수 있도록 시스템을 설계하는 것을 의미한다.

#### (2) 하드웨어와 소프트웨어의 양 기능을 동시에 수행

협상은 이해관계자 상호간의 실질적인 이견해소 수단이자 각 갈등관리 프로세스의 적용과정에서 활용될 수 있다. 정부가 상호 대립하고 있는 이해관계자들을 참석시켜 이견해소의 기회를 갖는 것 자체가 협상이다. 참여적 의사결정 절차나 갈등조정회의가 합의형성을 위한 하드웨어를 구성한다면 그 내부에서 발생되는 다양한 이견이나 요구는 결국 협상을 통해 처리될 수 밖에 없다.

#### (3) 대안적 분쟁해소(alternative dispute resolution, ADR)의 수단

양자 간 혹은 다자간 협상을 통해 이견이 해소될 수 없을 경우 중립적이며 신뢰할 수 있는 제3자의 개입을 통해 갈등해소절차를 밟을 수 있다. 갈등관리법 상의 갈등조정회의는 대표적인 대안적 분쟁해소의 수단이다. 대안적 분쟁해소란 대립되는 쟁점을 사법적인 판단에 맡기기 이전에 상호 이견을 해소할 수 있는 기회를 가져보자는 것이 가장 큰 목적으로 결국 제3자의 조정 혹은 중재 하에 당사자들 내부의 협상이 중요한 역할을 하게 된다.

# II. 협상의 기본 개념

## 1. 협상의 정의와 핵심 구성요소의 도출

### 1) 협상의 정의

#### (1) Sebenius의 정의[106]

미국 하버드대학 경영대학원 교수인 James Sebenius는 협상을 다음과 같이 정의하고 있다. "협상이란 공동결정 행위를 통해 자신의 interests를 증진시키려는 행위이다 (Negotiation is a means of advancing the full set of your interests by jointly decided action).“

이 정의는 3가지의 핵심개념을 포함하고 있다. ① 협상의 천연자원인 이해관계, ② 이익을 증진시키는 수단, ③ 공동의 문제해결 과정.

첫째, Sebenius는 이해관계(interests)를 “상호작용을 하는 가운데 가장 문제시 되는 것”(Interests are whatever is at stake in the interaction that you care about.")으로 정의하고 이해관계를 협상의 천연자원으로 표현할 만큼 중요한 요소로 간주하고 있다.

둘째, 협상이란 이해관계를 증진시키는 수단이기 때문에 합의가능영역(ZOPA) 다양한 협상의 개념을 숙지할 필요가 있음을 역설한다.

셋째, 협상이란 공동의 문제해결 과정(joint problem-soliving process)이므로 “그들의 문제는 당신의 문제의 일부분”임을 인정하는 것이 필요하다. 그리고 협상안이 양측의 이익을 동시에 증진시킨다는 점을 상대측에 주지시켜야 한다. 이 경우 협상안은 동시해(simultaneous solution)로서의 성격을 지니게 된다.

#### (2) Lax & Sebenius에 의한 정의[107]

Lax & Sebenius는 두 사람이 공저한 책, “협상가로서의 관리자(The Manager as Negotiator)"에서 협상을 다음과 같이 정의하고 있다. ”협상이란 분명한 갈등관계에 있는 둘 혹은 그 이상의 협상의 당사자가 개별적인 행위

106) Sebenius, James K. 1993, "Essentials of Negotiation", N2-894-012, 11/18/93, Harvard University Case.

107) Lax, David & Sebenius, James K.. 1986. *Manager as Negotiator,* New York: Free Press. pp. 11.

보다는 상호 결정된 행위를 통해 보다 나은 결과를 가져오기 위해 기회추구적인 상호작용을 하는 과정을 말한다. “

이 정의는 4가지 핵심개념을 포함하고 있다. ① 상호의존(Interdependence), ② 갈등의 인지(Some Perceived Conflict), ③ 기회추구적인 상호작용(Opportunistic Interaction), ④ 타결의 가능성(The Possibility of Agreement).

위 4가지 개념은 협상의 정의를 구성하는 기본개념이자 협상이 성립하기 위한 기본 요건으로서의 역할을 하고 있다. 즉 갈등이나 문제가 있다고 해서 무조건 협상에 임할 것이 아니라 협상 자체가 성립할 수 있는지를 검토할 필요가 있는데 그 때 위 4가지 요건은 중요한 기준이자 지침으로서의 역할을 하고 있다. 자세한 내용은 다음 절에서 다룬다.

### 2) 협상의 핵심 구성 요소의 도출

미국 하버드대학 경영대학원 교수인 Ware는 협상의 핵심 구성 요소를 다음과 같이 설명한다.[108]

#### (1) 둘 혹은 그 이상의 구별되는 당사자(parties).

당사자란 협상의 결과에 직접적인 이해관계를 가진 개인이나 집단(any of the individuals or groups who have a direct stake in the outcomes of the negotiation)을 일컫는다.

#### (2) 쟁점(issues).

당사자들은 하나 혹은 그 이상의 쟁점(issues)에 대해 서로 다른 이해관계를 갖고 있다. 만일 당사자 간에 쟁점을 둘러싼 차이점이 없다면 협상은 있을 수 없다.

#### (3) 이해관계(interests).

당사자들은 공통된 이해관계를 갖고 있고 합의를 이루어야 한다는 점에서 의견을 같이 하고 있다. 상호간에 공통된 이해관계(common interests)와 상충하는 이해관계(conflicting interests)가 상존한다는 점이 협상을 보다 중요하고 흥미롭게 한다.

---

108) Ware, James P. 1980. "Bargaining Strategies", 9-480-055 Rev. 4/80, Harvard University Case.

(4) 자원의 공유나 교환(sharing or exchange of resources).

협상을 통해 당사자들은 하나 혹은 그 이상의 자원에 대해 자발적으로 공유하거나 교환을 하며 무형적인 성격의 쟁점에 대해서도 해결방안을 모색한다. 협상을 통해 각 당사자들은 협상이전에 갖지 못했던 자원을 최소한 소유하거나 통제할 수 있게 되며 그렇게 했을 때 생기는 이득이 비용보다 커야 한다. 만일비용이 이득보다 크다면 협상은 일어나지 않게 된다.

(5) 순차적인 과정(a sequential process).

협상은 일반적으로 타결에 이르기까지 협상당사자들이 자신의 요구를 제안하고 제안 받는 순차적인 과정의 연속이다. 협상은 역동적이고 발전적인 성격의 것으로 광범위한 정보의 교환이 필요하고 상대방 발언의 정확성과 신뢰여부를 계속적으로 평가하는 작업이 요구된다. 또한 협상은 탄력적인 자세가 요구되며 만일 당사자의 어느 한쪽이 하나의 입장만을 고수하면서 양보를 거부한다면 그것은 결코 협상이라 할 수 없을 것이다.

3) 공공갈등관리 차원에서의 협상의 구성요소 재검토

위에서 설명된 협상의 핵심구성 요소들은 민간영역의 협상에서 논의되는 내용이다. 이를 공공갈등 차원에서 검토해 그 차이점을 살펴본다.

(1) 협상의 당사자로서의 정부

공공갈등에서는 반드시 '정부'가 협상의 당사자로서 존재한다는 점이다. 여기에서의 정부란 중앙정부, 지방정부, 혹은 공공단체 가운데 하나가 될 수 있다.

(2) 협상의 상대가 명확치 않을 가능성

공공갈등에서는 당사자가 불특정다수의 지역주민이 될 경우가 많다는 점이다. 즉 협상의 당사자가 의사표시를 분명하게 하지 않고 있는 많은 지역주민일 경우가 많고 이 경우 지역주민을 대표하는 협상대표가 대표성을 확보하고 있는지 여부가 협상의 진행에 중요하다.

(3) 이익형량의 원칙

정부가 당사자일 경우 쟁점과 이해관계가 "공익적 성격"을 지닐 경우가 많고 이 경우 민간영역에서의 협상과 같이 단순한 이익배분의 차원에서 다뤄질 수 없다는 점이다. 창출이 예상되는 공익과 침해받을 가능성이 있는 사

익 사이의 이익형량이 중요하다.

#### (4) 공식적인 협의기구의 필요성

공공갈등 분야에서 이뤄지는 협상의 경우에는 민간영역에서 주로 이뤄지는 대면협상(face to face) 형식보다는 협의회와 같은 공식적인 협의기구를 통해 이뤄지는 경우가 많다. 공공갈등에서는 협의기구 구성을 위한 협상에 상당한 시일이 소요되는 경우가 많고 다양한 이해관계자가 협의기구에 포함될 경우 협의과정이 상당한 정도의 굴곡을 이루는 경우도 많다.

## 2. 협상의 출발점

### 1) 협상이 성립되기 위한 기본 요건

갈등을 빚고 있는 양측이 협상의 중요성과 필요성을 절감한다 해서 무턱대고 협상에 나서는 경우는 드물다. 어떠한 경우에 협상에 나서고 어떠한 경우에는 협상이 이루어질 가능성이 없으므로 나서지 않아야 하는지 협상의 요건을 알아볼 필요가 있다. 그렇게 함으로써 무턱대고 협상에 나섬으로써 입게 되는 손실을 줄일 수 있으며 협상에 대한 사전준비도 철저하게 된다. 협상 전에 반드시 검토하고 협상 중에도 계속 짚어보아야 할 협상의 핵심요건을 Lax & Sebenius가 제시한 협상의 4 요건을 중심으로 살펴본다.[109]

#### (1) 상호의존(Interdependence)

상호의존은 양측이 상호작용을 통해 만들어내는 가치가 혼자 힘으로 만들어내는 가치보다 크다는 것을 말하고 이는 상호필요성을 의미한다.
만일에 혼자 힘으로 어떤 일을 해낼 수 있다면 결코 협상의 필요성을 느끼지 않을 것이다. 협상이 이루어지기 위해서는 함께 하는 일(joint action)이 혼자 하는 일(action by one party)보다 더 많은 보상과 결과를 만들어 낼 수 있다는 확신이 필요하다. 따라서 협상이전에 일방이 혼자 힘으로 얼마의 비용을 투입하여 어느 정도나 할 수 있으며 그것이 바람직한 것인지를 검토한 후 만일 협상을 통해 양측이 얻는 이익이 독자적인 행동으로 얻는 이익보다 클 때에 협상에 나서게 된다.

---

109) Lax, David & Sebernius, James K. 1986. *The Manager as Negotiator,* New York: Free Press. pp. 6-11.

(2) 갈등의 인지(Some Perceived Conflict)

이는 가치배분(claiming the value)과 관련되어 고려되는 요건이다. 창조된 가치(예를 들면 파이)를 나눔에 있어 그것을 어떻게 나누어야 하는가에 대해서는 서로 다른 선호를 가지고 있기 마련이고 이는 곧바로 갈등으로 발전된다. 만일 어느 쪽도 양보를 하지 않는다면 어떻게 파이를 나누는 것이 공정(fair)한지 협상이 필요하게 된다. 이렇게 상호간의 서로 다른 선호를 인정하면서 갈등을 건설적으로 승화시키고자 하는 노력이 협상이다.

(3) 기회추구적인 상호작용(Opportunistic Interaction)

이는 협상전후와 협상테이블에서 전개되는 다양한 협상전략의 차원에서 고려되는 요건으로 협상을 자신에게 유리한 쪽으로 이끌려는 모든 조작이나 행위 혹은 전술 전략은 모두 이에 속한다. "Opportunistic"은 자신의 이익을 추구하거나 협상의 상황을 자신에게 유리한 방향으로 유도하려는 것을 말한다. 협상에서 자신에게 유리한 정보만을 공개하고 자신에게 불리한 정보를 감추려는 것이나 상대에게 불리한 정보를 확대하고 상대에게 유리한 정보를 축소하려는 행위, 자신을 지지하는 집단을 동원하여 협상장의 주변에서 시위하는 행위 등 어떤 행태로든 협상에 영향을 미치고자 행사하는 모든 전술, 전략은 기회추구적인 상호작용에 속한다.

(4) 타결의 가능성(The Possibility of Agreement)

이는 협상의 결과와 협상이후를 예측하는 요건으로 만일에 타결이 이루어졌을 때는 어떠한 형태로 협상을 끝낼 것인가 하는 점과 협상결과가 향후 협상당사자의 행위를 구속(binding)하느냐 여부 그리고 타결된 협상안이 얼마동안이나 유효 하는가 하는 점 등이 모두 이에 속한다.

2) 기본적인 협상구조의 분석

(1) 당사자(parties)와 이해관계자(stakeholders) 그리고 제 세력 간의 연대(alliance)

위에서 설명한 바와 같이 협상의 당사자란 “협상의 결과에 직접적인 이해관계를 갖는 개인이나 집단”을 의미한다. 따라서 협상의 당사자는 협상 테이블에 적극적으로 나서서 자신의 입장이나 요구사항을 관철시키려 노력하게 된다. 반면 이해관계자는 “협상의 결과에 직·간접적인 이해관계를 갖는

개인이나 집단"으로 당사자를 포함한 보다 포괄적인 개념으로 이해할 수 있다. 이해관계자의 경우에는 협상에 직접 참여하는 경우도 있고 자신의 권한을 위임하고 참여하지 않는 경우도 있다.

협상의 당사자 혹은 이해관계자와 관련해 가장 중요한 분석의 초점은 연대(alliance) 혹은 연합(coalition) 관계의 파악이다. 협상에 임하는 당사자는 누구나 협상력(negotiation power)을 확대하려 하고 협상에서 유리한 위치에 있고 싶어 한다. 연대나 연합은 협상력을 확대하려는 가장 기본적인 전략가운데 하나이고 특히 공공갈등에서는 다양한 이해관계자 사이에 다양한 종류의 연대나 연합이 만들어질 수 있다.

### (2) 쟁점, 입장, 이해관계의 구분

협상에 착수하기 이전 단계에서 분석되어야 할 가장 중요한 사항이 갈등상황에 대한 쟁점, 입장, 이해관계를 파악하고 구분하는 것이다. 쟁점이란 협상테이블에 올라있는 안건을 의미하고, 입장이란 쟁점에 대한 당사자의 요구를 의미하며, 이해관계란 입장을 결정하는 요인을 말한다. 쟁점, 입장, 이해관계는 협상의 준비단계에서부터 종료단계까지 협상의 당사자들이 씨름하여야 할 대상이자 협상이 방향을 잃지 않고 끝까지 바르게 나아갈 수 있도록 인도하는 나침반과 같다.

### (3) 협상의 기본 유형

협상의 성격에 따라 협상을 다음과 같은 유형으로 구분할 수 있다.

#### □ Ware의 구분

##### ① 배분적인 협상(distributive bargaining)

배분적인 협상이란 희소한 자원을 어떻게 배분할 것인가를 놓고 협상하는 상황으로 주로 경쟁적인 전략(competitive strategy)이 요구된다. 이를 게임이론의 시각에서 보면 제로섬 게임(zero-sum game)이라 할 수 있으며 win-lose게임이라고도 일컫는다. 제로섬게임이란 이미 파이의 크기는 정해져 있으므로 어느 누가 더 많이 가져가느냐 하는 것으로 한쪽이 많이 가지면 다른 쪽은 적게 가질 수밖에 없는 게임의 상황을 일컫는다.

##### ② 통합적인 협상(integrative bargaining)

통합적인 협상이란 협상당사자들이 모두 이익을 얻을 수 있는 협상안을

만들어 내기 위해 당사자들이 힘을 모아 공동의 문제를 해결하고자 하는 상황으로 주로 협조적인 전략(cooperative strategy)이 요구된다. 이를 게임이론의 시각에서 보면 넌제로섬 게임(Non zero-sum game)이라 할 수 있으며 win-win게임이라고도 일컫는다. 넌제로섬게임이란 공동의 노력으로 전체적인 파이의 크기를 키울 수 있다는 것으로 한쪽이 많이 가진다 해서 다른 쪽이 반드시 잃는 것은 아닌 게임의 상황을 일컫는다.

### □ Fisher & Ury의 구분[110]

현재 미국에서 협상을 다루고 있는 책 가운데 가장 많이 읽히고 있는 “Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in"을 공저한 Fisher & Ury는 입장에 입각한 협상(positional bargaining)보다는 원칙에 입각한 협상(principled bargaining)을 해야 한다고 주장한다.

#### ① 입장에 입각한 협상(positional bargaining)

Fisher & Ury는 현재 이루어지고 있는 대부분의 협상은 입장에 입각한 협상이라고 주장하면서 단지 차이점은 부드러운(soft) 입장인가 아니면 강경한(hard) 입장인가 하는 점에서만 다르다고 설명한다. 부드러운 입장이란 협상상대를 친구로 삼아 신사답고 멋지게 행동하는 것이 특징이지만 타결을 강조함으로써 많은 것을 양보당할 가능성이 있음을 충고하고 있다. 강경한 입장은 상대를 적으로 삼아 수단방법을 가리지 않고 협상을 승리로 이끌려 하기 때문에 파국으로 몰고 가는 경우가 많다고 지적한다.

입장에 입각한 협상은 입장을 자존심(때로는 명성 혹은 체면)과 연계시킨 나머지 타협을 위해 양보하는 것을 수치로 여기는 경우가 있으며 때로는 상대방의 일방적인 양보만을 요구해 설사 협상이 타결되더라도 결코 현명한 결과는 아니기 쉽다. 또한 협상에서 양측의 입장만을 내세울 경우 협상은 오랜 시간을 끌며 서로 상대방을 비방하는데 치중하게 되어 비효율적인 경우가 허다하며 협상 후에도 인간관계에 손상이 가는 경우도 많다.

---

110) Fisher, Rogrer & Ury, William. 1981. *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in*, New York: Penguin.

<표 1> 입장에 입각한 협상과 원칙에 입각한 협상의 차이

| **문제**<br>입장에 입각한 협상: 어느 게임을 택할 것인가? | | **해결안**<br>게임을 변화시켜라: 메리트에 따른 협상 |
|---|---|---|
| 부드러운 입장 | 강경한 입장 | |
| 참여자는 친구이다. | 참여자는 적이다. | 참여자는 문제해결자이다. |
| 목표는 타결이다. | 목표는 승리이다. | 목표는 효율적이고 우호적이어야 하며 현명한 결과를 창출해 내는 것이다. |
| 관계개선을 위해 양보한다. | 관계개선의 전제조건으로서 양보를 요구한다. | 문제로부터 사람을 분리한다. |
| 사람과 문제 모두에 대해 부드러운 입장을 택한다. | 사람과 문제 모두에 대해 강경한 입장을 택한다. | 사람에게는 부드럽고 문제에는 강경하다. |
| 남을 신뢰한다. | 남을 불신한다. | 신뢰는 협상과 별개이다. |
| 입장을 쉽게 바꾼다. | 입장을 고수한다. | 입장이 아닌 이해관계에 초점을 맞춘다. |
| 제안을 한다. | 위협을 한다. | 이해관계를 맞춘다. |
| 최저선을 공개한다. | 최저선을 그릇되게 알려준다. | 최저선 갖는 것을 피한다. |
| 타결에 이르기 위해 한쪽만의 손실을 감수한다. | 타결의 대가로 한쪽만의 이익을 요구한다. | 상호이득을 위해 옵션을 찾아낸다. |
| 상대방이 받아들일 하나의 해답을 모색한다. | 내가 수용할 수 있는 하나의 해답을 모색한다. | 다양한 옵션을 개발하여 결정은 후에 한다. |
| 타결을 주장한다. | 입장을 주장한다. | 객관적인 기준을 주장한다. |
| 의지관철경쟁을 피한다. | 의지관철경쟁에서 이긴다. | 의지와는 별개로 기준에 입각하여 결과를 찾는다. |
| 압력에 굴복한다. | 압력을 행사한다. | 합리적인 논리를 제시하고 합리적인 논리를 듣는다. |

자료: Fisher & Ury(1981: 13).

② 원칙에 입각한 협상(principled bargaining)

원칙에 입각한 협상은 협상을 문제해결중심으로 냉정하고 합리적으로 이끌어가 협상 양쪽이 만족할 수 있는 결과를 만들어 내는데 중점을 두고 있다. 원칙에 입각한 협상을 위해서는 협상 전에 많은 준비와 분석이 필요하다. 협상 중에 사람과 문제를 철저히 구분해 심리적인 함정에 빠지지 않고 원칙을 견지해 나가는 것이 필요하며, 상대가 납득할 수 있는 협상의 규칙과 방법을 찾아내어 상대의 동의를 구하고, 이해관계를 파악하여 양측이 수용할 수 있는 다양한 옵션을 찾아낼 수 있어야 한다. 그리고 협상이 봉착됐을 때 양측이 따를 수 있는 합리적이며 객관적인 기준을 제시하여 상대가 따라올 수 있도록 하는 게 무척이나 중요하다.

원칙에 입각한 협상은 입장보다는 양측의 이해관계를 조화시켜 양측이 만족할 만한 결과를 만들어내는데 중점을 두고 있고 협상시 불필요한 행위나 자원낭비적인 소모전을 피함으로써 효율성을 기할 수 있으며 문제에는 엄격하되 인간관계에는 부드럽게 대함으로써 우호적인 인간관계를 유지할 수 있다는 장점이 있다.

<표 1>에 입장에 입각한 협상과 원칙에 입각한 협상의 차이가 설명되어 있다. 협상의 상대, 목표, 관계, 문제, 신뢰성 등에 있어 인식의 차이가 명확하고 뚜렷하게 구분되는 것을 알 수 있다.

### 3) 협상을 통한 공공갈등의 해소 가능성 파악

공공갈등의 예방 및 해소 과정에서 협상의 역할을 구체적으로 살펴본다.

#### (1) 이해관계자의 요구 사항 파악

공식적인 협의기구의 구성이나 협의절차의 착수에 앞서 협상 당사자 및 이해관계자 간의 개별적인 접촉을 통해 요구사항을 파악하고 효율적이며 효과적인 갈등해소 방안을 모색한다. 갈등상황이 복잡하고 깊이 있는 분석이 필요하다고 여겨질 경우 갈등영향분석을 실시할 수도 있고, 아니면 협의체 구성을 통한 이견조정에 곧바로 착수할 수도 있다.

#### (2) 협상을 통한 공정한 절차에의 합의

대다수 이해 관계자들의 참여하에 갈등해소 프로세스를 설계하고 나아가 협의기구 구성 방안에 대한 합의를 도출해내는 데에도 협상이 중요한 역할을 수행한다. 실제로 대부분의 공공갈등에서는 이해관계자들이 참여하는 협

의기구를 구성하기까지 많은 노력과 시간이 소요되는 경우가 많다. 공식적인 논의의 장을 마련하기 위한 의견수렴과정에서 협상의 역할은 매우 중요하다.

**(3) 협상을 통한 대화경로의 확보**

공식적인 협의기구가 마련되었어도 참여자 간의 의사소통이 제대로 이뤄지지 않는 경우에는 협의체 운영이 제대로 될 수가 없다. 협의체 운영과정에서 새로이 발생하는 다양한 이견과 쟁점들을 효과적으로 수렴·통제할 수 있는 다양한 의사소통 채널의 확보가 필요하다. 아울러 공식적인 협의채널이외에도 비공식적인 협의채널이 마련되어 참여자 간에 활발한 의사소통이 이루어질 수 있도록 한다.

**(4) 협상을 통한 합의문 작성과 이행 담보**

쟁점에 대한 이견이 좁혀져 공동합의안을 작성할 때나 합의안의 가결이후 합의사항의 이행 과정에도 협상은 중요한 역할을 하게 된다. 합의안 초안 작성에서부터 내용 및 문구 수정, 최종안 확정에 이르기 까지 참여자 간의 끊임없는 의견교환이 필요하다. 합의안이 통과된 이후에도 합의사항의 이행을 둘러싼 이견은 표출되기 마련이다. 협상은 공식적인 협의의 시작 이전 단계에서부터 합의문의 최종 이행에 이르기까지 이견의 상호조정이 필요한 경우에는 언제든지 활용될 수 있다.

## 3. 공공갈등에서의 바람직한 협상

협상의 목표는 왜 협상이 필요 하는가와 밀접히 연관되어 있다. 협상을 통하지 않는 문제해결방식도 많이 있을 수 있는데 왜 굳이 협상을 해야 하는가라는 질문을 던질 수 있다.

문제는 협상을 통하지 않는 방식과 협상을 통한 문제해결 방식 사이에는 커다란 차이가 존재한다는 점이다. 예를 들어, 협상을 통하지 않고 물리력이나 소송에 의해 문제해결을 시도할 경우 투입되는 비용과 재원이 협상에 의한 방식보다 훨씬 클 가능성이 높고, 해소에 필요한 기간도 훨씬 장기화될 가능성이 높다. 무엇보다 대립되는 당사자 사이에 관계가 악화되어 상호불신이 더욱 커질 우려가 있다.

협상의 목표에 대한 검토와 함께 바람직한 협상이 갖는 요건과 공공갈등에서의 바람직한 협상이 갖추어야 할 요건을 살펴본다.

### 1) 협상의 목표

협상의 어느 측면을 보느냐에 따라 다양한 목표를 도출해낼 수 있다. 먼저 일반적인 협상의 목표를 살펴본다.

#### (1) 갈등의 평화적 해소(과정중시)

폭력이나 무력 혹은 강압에 의한 문제해결을 지양하고 평화적이고 상호 납득할 수 있는 해결방안을 지향한다.

#### (2) 최대공약수적인 해결안을 모색(합의중시)

일방적인 해결안을 강요하기 보다는 참여자의 다양한 이해관계를 최대한 반영한 공동해(common solution)를 모색한다.

#### (3) 공동의 가치창출(결과 중시)

협상은 당사자 간의 상호의존관계의 확인으로부터 출발한다. 상호의존성이란 각 당사자가 얻을 수 있는 개별적인 이득보다는 상호 협력하여 창출되는 공동의 이득이 더욱 크다는 것을 의미한다. 따라서 협상을 통해 더 큰 이득을 어떻게 창출할 것인가가 가장 큰 목표가 된다.

#### (4) 장기적이며 생산적인 관계의 형성 및 유지(관계 중시)

일회성 게임이나 거래인 경우 장기적인 관계가 유지되기 힘들며 굳이 협상이란 방식보다는 일회성 흥정에 의한 방식에 의존하는 경우가 많다. 민간부문이나 공공부문의 갈등해소 방안으로 협상방식이 채택된 경우에는 단기적이 아닌 장기적으로 건설적인 관계를 유지하고자 하는 목적이 있다.

#### (5) 부정적인 협상목표(협상의 악용)

① **정보수집** : 문제해결보다는 상대방의 의중을 탐색하고 필요한 정보를 획득하려는 목적으로 협상을 이용할 수도 있다.

② **기만(속임수)의 용도** : 상대방을 속이기 위해 이중플레이(double play)의 수단으로 협상을 악용할 수 있다. 한편으로는 전쟁을 준비하면서 다른 한편으로는 협상을 통해 평화적으로 현안을 해결하려는 척 하는 태도를 보이는 경우이다.

③ **대외선전효과** : 대외명분축적을 위해 협상하는 것을 말한다. 실제로는 협상에 나서고 싶지 않지만 주위의 압력이나 대외

명분을 살리기 위해 협상에 임하는 척 하는 것을 말한다.

④ **시간 확보** : 지연전술의 일환으로 협상을 이용할 수 있다. 내부적으로 아직 확실한 입장이 정해지지 않았거나 결정을 내릴 경우 내부적인 반발이 심할 경우 협상이란 수단을 통해 시간을 확보하려는 목적을 가질 수 있다.

### 2) 바람직한 협상이 되기 위한 요건

협상이라고 모두 긍정적인 것만은 아니다. 어떤 협상은 결국 타결됐지만 결과적으로 참여자 모두에게 부정적 인식만을 남기는 경우도 있다. Fisher & 가 제시하는 성공적인 협상의 요건을 살펴본다(Fisher & Ury, 1981: 14).

#### (1) 현명한 타결(wise agreement)

현명한 타결이란 협상당사자의 기본적인 이해관계에 초점을 맞추어, 상호 만족하는 옵션을 만들어내고, 공정한 기준에 따라 해결안을 창출해내는 것을 말한다. 즉 협상 당사자의 이해갈등을 공정하게 해결하여 가능한 한 당사자의 정당한 이해관계에 부합한 타결안을 말한다.

#### (2) 효율적일 것(efficient)

효율적인 협상이란 시간, 자원, 노력을 헛되이 낭비하지 않고 양측이 만족하는 협상결과를 만들어 내는 것을 의미한다. 우리나라 말에 '상처뿐인 영광'이란 말이 있다. 협상에 너무 많은 비용이 소요되어 협상결과가 비용대비 효과가 크지 않을 때 비효율적인 협상이 되기 쉽다.

#### (3) 우호적인 관계의 유지(amicable)

우호적인 관계란 협상 중뿐만 아니라 협상 후에도 건설적이며 생산적인 관계를 지속시키는 것을 의미한다. 협상이 격렬하고 상호 타협하는 자세가 부족할 경우 비록 쟁점은 마무리되었지만 인간적으로 다시 접촉하기를 거부하는 경우가 있을 수 있다. 주로 협상성과에만 매달린 나머지 관계를 소홀히 하는 경우에 발생한다.

### 3) 공공갈등에서의 바람직한 협상의 요건

#### (1) 공익의 창출

대부분의 공공갈등에서는 새로이 창출하고자 하는 공익과 그로 인해 침해받거나 받을 것으로 예상되는 사익 사이에 충돌이 발생한다. 만일 침해받는 사익에 비해 창출되는 공익이 월등히 크다면 그 사업의 내용적 합리성(substantive rationality)은 확보된다. 공공갈등의 해소를 위한 협상이 민간부문의 협상과의 차이점은 공익을 다룬다는 점이다. 협상과정에서 창출되는 공익의 성격과 규모에 대한 합의를 이루도록 노력할 필요가 있다. 침해받는 사익에 대한 적정한 보상도 중요하지만 사익 보상의 논란과정에서 공익창출이라는 본래의 목표가 상실되지 않도록 각별한 주의가 필요하다.

**(2) 공정한 절차를 통한 합의 형성**

공공갈등의 관리과정에서는 쟁점이 되는 공공사업의 내용적 합리성과 함께 갈등해소과정에서의 절차적 합리성(procedural rationality) 또한 매우 중요하다. 특히 많은 이해관계자가 참여하는 협의체에서는 다수가 인정하는 공정한 절차에 따라 협의가 진행되지 않을 경우 아무리 좋은 협의결과라 해도 의문이 제기될 수 있다. 목적이 수단을 정당화할 수 없듯이 아무리 좋은 내용의 협상결과가 예상된다 할지라도 협상과정에서의 적법절차(due process)에 하자가 있지 않도록 세심한 주의가 필요하다.

**(3) 효율성 기준의 충족**

효율성 기준이란 투입비용 대비 산출효과가 더 커야 하는 기준을 말한다. 모든 갈등의 예방 및 해소에는 비용이 소요되기 마련이다. 특히 이해관계자가 많을 경우 거래비용(transaction cost)은 기하급수적으로 증가한다. 배보다 배꼽이 더 크다는 우리 속담과 같이 목표로 하는 공익의 규모에 비해 너무 많은 재원이 투입되어야 하거나 너무 오랜 기간이 소요되는 협상이 될 경우에는 효율성 기준에 적합하지 않을 수 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

**(4) 정부에 대한 신뢰유지**

정부가 공공갈등의 해소를 위해 협상에 나서는 목적은 당연히 문제가 되는 쟁점의 해소를 위한 것이지만 그 과정에서 정부의 권위나 신뢰에 손상이 가는 일이 생기지 않도록 세심한 배려가 필요하다. 빈대 잡으려다 초가삼간을 태우는 어리석음을 범하지 않아야 한다는 말이 있듯이 공공갈등 해소과정에서 정부가 국민으로부터 신뢰를 상실해 정부의 정책추진력이 현저하게 떨어지지 않도록 조심할 필요가 있다. 정부 스스로 협상과정에서 신뢰를 축적할 수 있도록 적극적으로 노력하는 모습을 보이는 것이 중요하다.

**(5) 긍정적 학습효과**

공공갈등의 관리 과정은 하나의 사회적 학습과정으로서 다른 갈등사례에도 적용될 가능성이 높다. 따라서 미시적이고 단기적인 시각으로 공공갈등에 접근하는 것은 바람직하지 않고 다른 갈등사례의 해결에 긍정적 영향을 미칠 수 있도록 접근되는 것이 바람직하다. 공공갈등의 관리 과정에 대한 자세한 기록이나 협상의 규칙 등은 그 사회의 갈등관리 경험지식으로 공유되고 전수될 필요가 있다.

# Ⅲ. 협상의 구조 이해

## 1. 협상의 기본 구조

### 1) 협상의 두 축

협상을 구성하는 가장 큰 두 개의 축은 '경쟁'과 '협력'이다. '경쟁'(competition)이란 협상에서 다루어지고 있는 파이의 크기가 고정된 것으로 여기고 더 많은 몫을 차지하기 위해 각 이해관계자들이 다투는 것을 의미한다. 경쟁은 주로 협상 상황을 '승패게임'(win-lose game)으로 간주하거나 상대방이 가져가는 만큼 내 크기가 줄어든다고 생각하는 '제로섬게임'(zero-sum game)으로 간주하는 경향이 강하다. 경쟁상황에서는 정보를 감추거나 잘못된 정보를 흘리고 상대방이 양보할 것만 강력히 주장하며, 만일 상대방이 양보하더라도 별로 가치가 없는 양보라며 평가절하 하는 반응을 보이는 등 협상 상대방을 적(adversary)으로 간주한다.

반면 협상에서의 '협력'(cooperation)이란 협상에서 다루어지고 있는 파이의 크기가 결코 고정된 것이 아니고 참여자들의 공동노력으로 얼마든지 파이를 키울 수 있기 때문에 먼저 파이의 크기를 확대한 후 각자의 몫을 요구하자는 입장이다. 협력은 주로 협상상황을 '승승게임'(win-win game)으로 간주하거나 상대방이 가져가는 만큼 내 크기가 줄어든다고 생각하지 않는 '넌제로섬게임'(nonzero-sum game)으로 간주하는 경향이 강하다. 협력 상황에서는 의사소통과 정보공유가 활발히 진행되고 창의성을 발휘해 파이의 크기를 확대하며 문제해결적인 태도로 상대방의 문제를 공동의 문제로 다루려는 태도를 보이는 등 협상 상대방을 동반자(partner)로 간주한다.

협상이 경쟁과 협력의 두 축으로 구성되어 있다는 의미는 협상이 전적으로 경쟁이나 협력의 어느 한 축으로만 구성되어 움직인다는 의미가 아니고 두 개의 축을 모두 활용해 움직인다는 의미로 파악하는 것이 옳다.

### 2) 협상의 기본 원리

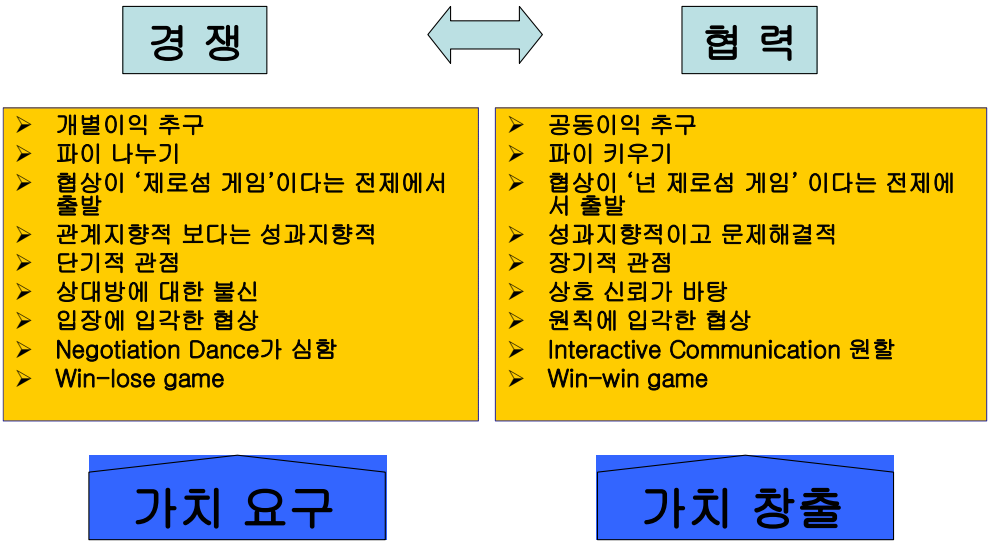
협상의 두 축인 경쟁과 협력을 Lax & Sebenius는 '가치요구'(value claiming)와 '가치창출'(value creating)로 개념화하고 있다. 즉 협상 과정에서 경쟁적으로 제 몫을 챙기려는 움직임을 가치요구적인 행위로 파악하고, 상호

문제해결적인 태도로 먼저 파이의 크기를 확대하고 그 후에 파이나누기를 하자는 입장을 '가치창출'로 파악하고 있다(Lax & Sebenius, 1986: 30-33). 가치요구와 가치창출의 개념을 이용해 협상의 기본원리를 설명하면 다음과 같다.

**'가치를 요구하면서 창출하기'**
**(creating the value while claiming it)**

협상에서의 가치요구 행위와 가치창출 행위는 별개로 이루어지지 않고 동시에 이루어지며 두 행위가 상호 긴밀히 연계되어 있음을 알 수 있다. 가치요구가 너무 강조되면 협상이 격렬해지면서 상호불신이 높아지고 가치배분을 둘러싼 줄다리기가 강해지기 쉽고, 가치창출이 너무 강조되면 협상이 한편으로는 유연해지는 장점이 있는 반면, 다른 한편으로는 참여자들의 양보와 순응만이 중요시되면서 쟁점이 제대로 다루어지지 않고 협상의 성과 부분이 간과될 수 있다는 단점이 있을 수 있다. 유능한 협상가는 가치요구와 가치창출을 적절히 조합하여 어느 한쪽도 소홀히 다루지 않고 두 개의 행위를 잘 조화시킨다.

<그림 1> 협상의 기본 원리



## 2. 공공갈등에서 발생하는 협상가의 딜레마와 그 극복방안

### 1) 협상가의 딜레마(negotiator's dilemma)

Lax & Sebenius는 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma) 모형을 변형시켜 협상가의 딜레마를 제시했다(Lax & Sebenius, 1986: 38-42). 협상의 참여자들이 가치요구에만 몰두한 나머지 더 좋은 해결안이 있음에도 불구하고 훨씬 열등한 해결안으로 귀착되고 만다는 것이 협상가의 딜레마의 핵심내용이다.

협상가의 딜레마를 이해하기 위해서는 먼저 죄수의 딜레마를 이해하는 것이 필요하다. 범죄를 저지른 2명의 공범이 체포되어 각각 상호 의사소통을 할 수 없는 방에 갇힌 후 범죄사실을 자백할 것이냐 아니면 비밀을 지킬 것인가 하는 선택 안이 주어졌을 경우, 상호비밀을 지킴으로써 더 많은 공동이득이 있음에도 불구하고 상대방을 믿지 못하고 더 많은 개별이득을 추구한 나머지 결국 2명 모두 자백을 하게 되어 더 오래 동안 옥살이를 할 수밖에 없는 상황을 설명하는 것이 죄수의 딜레마 모형이다.

□ 상황 설명

○ 2명의 공범이 붙잡혀 각자 다른 방에 수감됐다.

○ 2명이 공범은 서로 의사소통할 수가 없다.

○ 검사가 다음과 같은 정보를 각자에게 주었다.

공범 B

| 공범 A | | 침묵 | 자백 |
|---|---|---|---|
| | 침묵 | -1, -1 | -10, 0 |
| | 자백 | 0, -10 | -4, -4 |

□ 이득 행렬(payoff matrix)에 대한 설명

○ 우리는 범죄에 대한 충분한 정황증거를 가지고 있다.

○ 만일 두 사람 모두 침묵하면 두 사람 모두 기소되어 1년 징역형을 받는다.

○ 당신이 자백하고 공범이 침묵하면 당신은 석방될 것이나 공범은 10년 징역형을 받는다. 반대로 공범이 자백하고 당신이 침묵하면 공범은 석방되고 당신이 10년 징역형을 받는다.

○ 그러나 두 사람 모두 자백하면 4년 징역형을 받는다.

□ 당신은 어떤 선택(전략)을 취할 것인가?

○ 공범 A와 B가 모두 합리적일 경우 '자백'을 선택하여 4년씩 감옥살이를 하게 된다. 즉 (자백, 자백)이 우위전략(dominant strategy)인데 이는 어떤 전략에도 지배받지 않는 전략을 의미한다.

○ 결국 두 사람이 서로에게 도움이 되는 침묵을 택하지 못하고 자백을 택하게 된다.

□ 결론

○ 죄수의 딜레마 모형이 알려주는 교훈은 상대방에 대한 신뢰를 갖지 못하고 자기의 이익만을 추구할 경우 결국 더 좋은 해결안이 있음에도 불구하고 바람직하지 못한 결과를 초래한다는 점이다.

너의 행동

| 나의 행동 | | 협력 | 배반 |
|---|---|---|---|
| | 협력 | I win, You win | I lose, You win |
| | 배반 | I win, You lose | I lose, You lose |

□ 현실에의 적용 사례

○ 군비경쟁

○ 관세경쟁

○ 가격경쟁과 생산설비 확대경쟁

□ 협상가의 딜레마

○ Lax & Sebenius는 죄수의 딜레마를 협상 상황에 대입해 다음과 같이 협상가의 딜레마를 설명한다.

참여자 B

| 참여자 A | | 창출 | 요구 |
|---|---|---|---|
| | 창출 | 훌륭(good)<br>훌륭(good) | 최고(great)<br>최악(terrible) |
| | 요구 | 최악(terrible)<br>최고(great) | 보통(mediocre)<br>보통(mediocre) |

○ 협상의 참여자들이 '창출'전략을 선택해 '훌륭'한 결과를 만들어 낼 수 있음에도 불구하고 '요구'전략만을 고수한 나머지 '보통'의 결과만을 만들어내지 못하는 안타까운 상황을 '협상가의 딜레마'라 한다.

### 2) '협상가의 딜레마'의 타개전략

미국 미시건 대학의 Robert Axelrod는 '죄수의 딜레마' 상황에서 어떤 전략이 가장 우수한 성과를 거둘 수 있는지를 알아보기 위해 관련 분야의 많은 학자들과 함께 죄수의 딜레마 상황을 가정한 컴퓨터 토너먼트 게임을 실시했다. 많은 전략들이 제시됐지만 가장 대표적인 전략은 (i) 항상 배반(All D) 전략, (ii) 맞대응(tit-for-tat) 전략이었고, 두 전략 가운데 맞대응 전략이 보다 우수한 성적을 거둔다는 점을 파악했다. 즉 일회성 죄수의 딜레마 상황이 아닌 반복적인 죄수의 딜레마 상황에서 가장 우수한 전략은 '맞대응 전략'이었고 이 같은 전략은 이기적인 당사자들 사이에 협력을 조성할 수 있는 방안으로 제시되었다.[111]

#### (1) 맞대응 전략(tit-for-tat strategy)

맞대응 전략이란 비록 죄수의 딜레마 상황에서도 먼저 배반하지 않는 것이 중요하고, 만일 상대방이 배반했을 경우에는 즉각적으로 보복조치를 가해 이쪽에서도 배반하며, 그 후 상대방이 다시금 협력하는 자세를 보일 경우에는 즉각적으로 용서하고 협력으로 돌아온다는 내용의 전략이다. 맞대응전략은 다음과 같은 핵심 내용을 그 구성요소로 담고 있다.

① Be nice
- 먼저 배반하지 않는다.

② Be provocative
- 상대방이 배반하면 즉각적으로 보복해 배반전략을 구사한다.

③ Forgive
- 상대방의 배반으로 인해 이쪽에서도 배반이 계속되고 그 결과 상호 성과가 좋지 않다는 것을 상대방이 감지하고 다시금 협력하는 태도를 보이면 그 즉시 용서하고 협력전략으로 돌아선다.

#### (2) 맞대응 전략의 한계와 유의점

111) Axelrod, Robert. M. 1984. *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, pp. 3-87.

반복적인 죄수의 딜레마 상황에서 맞대응전략이 효과적인 전략이라는 점은 파악됐지만 그 한계 또한 분명하게 인식될 필요가 있다.

① 무엇보다도 맞대응전략은 결코 상대방보다 앞서가거나 우위에 서려는 전략이 아닌 수동적인 전략이라는 점이다. 즉 상대방이 협력하는 한 같이 협력해 공동으로 높은 점수를 내지만 만일 상대방이 배반할 경우에는 보복차원에서 같이 배반해 공동으로 낮은 점수를 내기 때문에 수동적인 전략이다. 따라서 점수 면에서 상대방과 같거나 적게 되지 상대방보다 많지는 않다는 점을 염두에 두어야 한다.

② 상대방을 협력하게끔 만들려는 전략이다. 맞대응 전략은 배반할 가능성이 높은 반복적인 죄수의 딜레마 상황에서 상대방으로 하여금 어떤 전략을 채택하는 것이 가장 좋은 전략인지를 깨닫게 하고 협력으로 돌아오게끔 만드는 전략이다.

**(3) 협력의 생성 원리**

제1차 세계대전 중에 최전선에서 서로 마주보고 있는 양측 군인들이 교전상대인 적을 쏘아 죽이려 하지 않는 것이 관찰되었다. 즉 한쪽이 자제하면 다른 쪽도 자제함으로써 대응하는 것이었다. 때로는 지휘관의 명령마저 어기면서 암묵적인 협력을 하는 모습을 보였다. 어떻게 서로 죽이려는 전투군인들 사이에 협력이 생길 수 있는가?

이 같은 상황이 재현될 수 있었던 것은 어느 한쪽에서 먼저 총을 쏘거나 배반하는 행위를 하게 되면 반드시 보복이 따르고 그 결과 양측 모두 목숨을 잃을 수 있다고 판단했기 때문에 먼저 배반하지 않으려 했던 것으로 볼 수 있다. 이 같은 현상을 Axelrod는 'live and let live system'(상호 살아남기 체제 혹은 살려면 살려줘라 체제)로 명명했다. 즉 극히 이기적인 경쟁당사자들 사이에도 협력이 생길 수 있듯이 최전방에서 대치하고 있는 군인들 사이에도 전혀 '우정'(friendship)이나 '미래에 대한 예견'(foresight)이 없어도 협력이 가능하다 점을 보여준 것이다.

그러면 그 같은 상황에서 협력이 가능했던 이유는 무엇인가? 그것을 Axelrod는 '상호성'(reciprocity)으로 설명하였다. 즉 이쪽이 배반하지 않으면 상대방도 배반하지 않을 것이라는 일종의 '상호성'이 작용했기 때문에 협력이 가능했다는 것이다. 맞대응 전략을 비롯해 현실 세계의 모든 협력 관계는 '상호성'을 바탕으로 생성된다는 주장은 매우 설득력이 있고 공공갈등의 예방 및 해소 측면에서도 많은 제시해주고 주고 있다.

### 3) 공공갈등과 협상가의 딜레마

많은 공공갈등의 전개과정에서 협상가의 딜레마를 찾아보는 것은 어렵지 않다. 중앙 혹은 지방정부가 갈등의 당사자가 되어 의도적이던 그렇지 않던 간에 결과적으로 협상가의 딜레마에 봉착된 경우도 있지만 정부사업을 둘러싼 민간단체 사이의 갈등관계에서도 협상가의 딜레마는 일어날 수 있다.

#### (1) 정부가 당사자인 경우

정부가 오래 동안 추진해오고 있지만 지역 주민의 반발이 거세거나 여건 미성숙 등으로 제대로 진행되지 못하고 있는 사업 가운데 협상가의 딜레마를 찾아볼 수 있다. 예를 들면, 중앙 정부가 그린벨트의 해제요건으로 공익사업을 제시하고 그 일환으로 화장장(추모공원)이나 국민임대주택을 건설하려 하지만 지방자치단체와 지역주민들이 반발하여 전혀 공공사업이 진행되지 못하는 사례를 볼 수 있다. 정부는 화장장 시설이나 임대주택설의 부족으로 인한 많은 문제에 부딪히게 되고 해당 지역은 지역대로 새로운 개발행위나 재산권 행사를 일체 할 수 없게 되면서 시간만 흘러가게 된다. 또한 핵폐기물 처리장 부지 선정을 둘러싼 정부와 지역주민 간의 갈등도 극한 대립의 과정을 겪으면서 정부는 정부대로 정책 사업을 추진하지 못하고, 해당 지역은 해당 지역대로 지역공동체 내부의 갈등과 심리적 상처로 인해 피폐화되는 결과를 빚고 있는 것도 협상가의 딜레마 모형으로 설명될 수 있다.

#### (2) 민간부문 사이의 갈등관계

지역 간 혹은 민간단체 간에도 협상가의 딜레마는 쉽게 찾아볼 수 있다. 의약분업을 둘러싼 의사협회와 약사협회 간의 갈등이나 쓰레기 소각장 건설을 둘러싼 인접지역 지방자치단체와 지역주민 간의 갈등, 도로개설을 놓고서 찬성하는 지역주민 측과 반대하는 지역주민 측간의 갈등도 이에 속한다.

#### (3) 공공갈등의 측면에서 '협상가의 딜레마'를 바라보는 시각

공공갈등 분야에서 협상을 통해 더 큰 가치를 창출하지 못하고 가치요구에만 매달린 나머지 협상가의 딜레마에 빠지게 된 가장 큰 원인은 ① 상호신뢰의 부족, ② 의사소통의 미흡이다. 정부와 주민 간에 혹은 민간단체 사이에 정보를 공유하면서 솔직한 대화의 과정을 거치면서 조금씩 신뢰를 회복하고 어떠한 문제도 대화로 풀어나가겠다는 자세가 필요한 데도 그렇게 하지 못한 것이 원인이다.

### 4) 공공갈등에서의 협력 촉진 방안

이제 공공갈등 분야에서 어떻게 협력을 생성시키고 확대시킬 것인지에 대한 고민이 필요한 때가 됐다. Axelrod가 제시한 '협력의 촉진방안'을 중심으로 공공갈등에 초점을 맞추어 살펴본다.[112]

#### (1) 반복적인 상호작용(reiterated interaction)

반복적인 죄수의 딜레마 상황에서 협력관계의 생성이 가능했듯이 만일 일회성 게임이나 거래일 경우 협력생성의 가능성은 매우 낮다. 잦은 접촉 기회를 갖지 않고서는 참여자 간의 관심사나 기대하는 바를 알 수 없고 상대방을 이해할 수도 없다. 자주 만나면서 상호간의 필요한 정보를 교환하고 의사소통을 원활히 할 때 협력관계가 구축될 가능성이 높아진다. 협력생성의 첫 번째 요건은 어떠한 형태로던 반복적인 상호작용을 통해 협력의 가능성을 높여야 한다는 점이다.

#### (2) 미래의 창 확대(enlarge the shadow of the future)

누구나 똑같은 금액의 현재가치에 비해 똑같은 금액의 미래가치를 더 낮게 평가한다. 그 이유는 미래의 가치는 현재가치에 할인율을 적용해서 산정하기 때문이다. 만일 할인율이 매우 높아 미래의 가치가 낮을 경우 안정적인 협력관계가 생성되기 어렵다. 할인율을 낮추어 미래가치를 증대시킬 수 있을 때 협력관계는 보다 쉽게 형성된다. 미래의 창을 확대하기 위해서는 반복적인 상호작용을 통해 상호간의 신뢰를 확보하고 그런 상호신뢰를 바탕으로 지속적인 관계를 유지하는 것이 필요하다.

#### (3) 이득구조의 변경(change the payoffs)

이득구조를 변경시켜 배반할 때 얻을 수 있는 인센티브를 제거하거나 현저하게 낮추는 것이 필요하다. 상호 협력해서 얻는 이득이 배반함으로써 얻는 이득보다 적다면 결코 협력은 생성되지 않는다. 특히 공공갈등에서 정부와 협력함으로써 얻는 이득이 협력하지 않음으로써 얻는 이득보다 크다는 것을 확신시킬 수 있을 때 협력이 가능하다.

#### (4) 상호성(reciprocity)에 대한 이해

112) Axelrod, Robert. M. 1984. *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, pp. 124-141.

협력관계 생성의 기저에는 상호성의 원리가 작동하고 있다. 즉 한쪽이 포기하는 만큼 상대방이 최소한 같은 만큼이나 아니면 그 이상을 보상해주길 기대하거나 아니면 상대방도 같은 만큼 포기할 것으로 기대하기 때문에 협력관계가 생성될 수 있다. 공공사업을 둘러싼 갈등에서 '적정 보상'의 문제가 자주 현안으로 대두되고 있는 이유도 그 기저에는 '상호성'의 원리가 작용하고 있기 때문이다.

## 3. 갈등의 진단

### 1) 갈등진단모형(Conflict Diagnostic Model)

Greenhalgh는 갈등이란 눈에 보이거나 손으로 만질 수 있는 것이 아니고 당사자들의 마음속에 있는 것이라며 갈등을 해결하고자 한다면 주요 행위자들이 갈등상황을 어떻게 인식하고 있는지를 이해해야 하고 그들로 하여금 자신들의 견해를 재고해보도록 설득하는 것이 중요하다고 주장한다.[113] Greenhalgh는 갈등을 관리하기 위해서는 주요 행위자들의 상황인식에 영향을 미쳐야 하고 그렇게 하기 위해서는 갈등상황을 정확히 파악할 필요가 있다면서 다음과 같은 갈등진단모형을 제시했다. 만일 진단결과 '해결하기 어려운' 쪽이 더 많으면 갈등상황은 쉽게 해소되지 않을 것이며, 만일 진단결과 '해결하기 쉬운' 쪽이 더 많은 것으로 나오면 갈등상황은 해소될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

#### (1) 문제가 되는 쟁점

문제가 되는 쟁점이 원칙에 관한 것일 경우 합리적 타협은 사실상 어려워진다. 그 이유는 '원칙'이란 끝까지 견지해야 하거나 아니면 순수성을 희생해야 하는 문제이기 때문이다. 갈등 또는 협상상황에서 '원칙'문제를 제기할 때는 타협을 위한 것이라기보다는 내부 단결을 통해 입장을 강화하기 위한 것이고 그 결과 갈등상황은 교착상태에 빠지기 쉽다. 만일 쟁점을 다양한 측면에서 분해할 수 있고 분리할 수 있다면 갈등은 보다 쉽게 해결될 수 있다. 그 이유는 다양한 옵션이 창출될 수 있고 그 결과 합의 가능한 쟁점에 관해서는 이견을 좁힐 수 있기 때문이다.

---

113) Leonard, Greeenhalh. 1993. "Managing Conflict" in Lewicki, Roy J. 「Negotiation, (IRWIN: Bostom, MA), pp. 7-14.

<표 2> 갈등진단모형

| 차원 | 관점의 연속성 | |
|---|---|---|
| | 해결하기 **어려운** | 해결하기 **쉬운** |
| **문제가 되는 쟁점** | 원칙의 문제 | 분해 가능한 쟁점 |
| **이해관계의 크기** | 큰 | 작은 |
| **당사자 간의 상호의존성** | 제로섬 | 포지티브 섬 |
| **상호작용의 연속성** | 일회성 거래 | 장기적인 관계 |
| **당사자의 구조** | 약한 리더십으로 분열되어 있을 경우 | 강한 리더십으로 응집력이 클 경우 |
| **제3자의 개입** | 중립적인 제3자가 없을 경우 | 신뢰, 파워, 권위가 있고 중립적일 때 |
| **진행된 갈등에 대한 인식** | 불균형: 한 쪽이 다른 쪽에 비해 더 많은 손실을 입었다고 느낄 경우 | 당사자 상호간에 공평하게 손실을 입혔을 경우 |

### 2) 이해관계의 크기

이해관계의 크기에 따라 갈등상황의 해결가능성이 결정된다는 점은 쉽게 이해할 수 있다. 적대적인 합병 인수의 표적이 된 회사의 경영자가 모든 수단을 동원해 합병인수에 격렬하게 저항하는 이유는 그렇게 될 경우 입을 손실이 너무 크기 때문이다. 이 같은 경우에는 합리적인 대안제시를 통한 설득이 중요하다. 때로는 상대방의 격한 감정이 가라앉을 때까지 냉각기를 갖고 기다리는 것도 필요하다. 그럴 시간이 허용되지 않을 경우에는 상대방이 최대한 상황을 객관적으로 평가할 수 있도록 자료 및 정보를 제공하고 설득을 병행하는 것이 필요하다.

### (3) 당사자 간의 상호의존성

한 쪽이 얻은 만큼 다른 쪽이 잃는 제로섬 상황에서 협상을 통해 합의를 이루기란 무척 어려울 수밖에 없다. 왜냐하면 갈등의 당사자들이 협력과 문제해결을 통해 공동이득을 창출하려 하기보다는 경쟁을 통해 개별이득을 더 많이 획득하려 하기 때문이다. 반면에 갈등상황이 비록 제로섬으로 보일지라도 이해당사자들이 포지티브 섬으로 해결할 수 있다고 접근할 경우 갈등해

결의 가능성은 보다 커지게 된다.

### (4) 상호작용의 연속성

오로지 단 한 번의 거래만 있고 미래에 접촉할 필요성이 없을 경우 협상은 어려워지고 갈등의 해결가능성은 낮아질 수밖에 없다. 그러나 미래에도 계속 접촉하고 거래가 있을 것으로 여긴다면 협상에 대한 자세도 달라지고 현재의 거래에 그렇게 큰 의미를 부여하지 않을 것이기 때문에 갈등해결의 가능성은 높아진다. 일회성 거래의 경우에는 상호간의 신뢰구축이 필요 없지만 장기적인 관계를 가지려 할 경우에는 상호간의 신뢰구축이 필수적이기 때문에 협력의 가능성은 더욱 커진다 할 수 있다.

### (5) 당사자의 구조

대표자간의 협상을 통해 이루어진 합의안이 각 대표가 속한 조직의 구성원들에게 그대로 관철될 것인가 아니면 거부될 것인가는 협상대표의 리더십에 달려 있다. 약한 리더십을 가진 협상대표와 진통 끝에 합의를 이루었다 해도 구성원 내부의 강한 반대 목소리에 의해 합의안이 지켜지지 않을 가능성이 높다. 반면에 강한 리더십을 가진 협상대표의 경우에는 내부 반발이 있더라도 합의안을 관철시킬 수 있을 것이므로 갈등이 해결될 가능성은 높아진다고 볼 수 있다.

### (6) 제3자의 개입

협상이 교착상태에 빠져 더 이상 진전을 이룰 수 없는 경우에 신뢰할 수 있고, 중립적이며, 권위를 가진 제3자의 개입은 협상을 다시금 재개할 수 있는 계기가 될 수 있다. 특히 각자의 입장만을 고수한 채 극한 대립을 보이고 있는 경우에도 단순히 중립적인 제3자의 출현만으로도 비합리적인 주장을 거두어들이고 비생산적인 전술을 포기하는 경우가 있다. 이는 최소한 중립적인 제3자에게 만큼은 비합리적이고 감정이 앞선 사람으로 보이지 않으려는 사람의 심리가 작용하기 때문이다. 따라서 경험이 많고 신뢰할 수 있는 유능한 제3자의 존재여부는 갈등상황의 타결 가능성을 가늠하는 중요한 요소 가운데 하나이다.

### (7) 갈등의 진행

현재까지 진행된 갈등과정에서 어느 한쪽이 다른 쪽에 비해 더 많이 손실을 입었다고 느낄 경우에 손실을 입었다고 느끼는 쪽은 어떻게 해서든지

손실을 만회하기 위해 상대방을 공격하려 한다. 이런 악순환이 계속되면 갈등상황은 에스컬레이트 되기 쉽다. 갈등에서 대립되는 양측이 균등하게 그러면서도 충분히 손실을 입었다고 느낄 때 갈등이 해소될 가능성이 높다.

### 3) 갈등진단모형의 공공갈등에의 적용

#### (1) '원칙'을 둘러싼 쟁점에의 대응

가치갈등과 이익갈등이 혼재된 공공갈등의 경우에 협상이 진척되지 못하는 가장 큰 이유 가운데 하나는 '지켜야 될 가치'를 원칙의 문제로 여긴 나머지 전혀 협상에 응하지 않으려 하기 때문인 경우가 많다. 생태계의 가치나 환경의 가치를 지키기 위해서는 협상이 필요한 것이 아니라 투쟁이 필요하다고 여길 경우에 갈등상황이 진정되기는 무척 어렵다. 이런 상황에서는 상대방의 서로 다른 관점을 이해하고 있다는 태도를 보임으로써 문제해결의 방향으로 나아갈 수 있다.

#### (2) '선례'에 대한 무의식적인 집중을 사전에 방지

이해관계의 크기에 따라 공공갈등의 규모나 양상도 영향을 받는다. 특히 정부사업의 경우 한번 착수되면 돌이킬 수 없다는 특성 때문에 지역주민들의 반발이 거세어진다. 핵폐기물처리장 부지선정 문제나 화장장 부지문제 등이 표류하는 이유 가운데 하나는 그러한 시설이 미칠 이해관계의 크기가 너무 크고 선례로 작용될 가능성이 있기 때문에 갈등이 악화되는 경우가 많다.

이해관계의 크기에 영향을 미치는 요인 가운데 하나는 선례(precedents)로 남을 것인지 여부이다. 만일 현재의 갈등해결 사례가 미래의 선례로 작용한다고 할 경우 타협과 협상은 훨씬 어려워진다. 이런 경우에는 이번의 해결방식이 이번으로 국한된다는 점을 상호간에 이해할 수 있을 때 문제는 쉽게 해결될 수 있다.

#### (3) 상호의존관계를 활용해 더 큰 가치를 창출할 수 있다는 확신

공공갈등의 상황이 제로섬으로 여겨지는 대표적인 경우는 주로 이익집단간에 이해충돌이 발생할 때이다. 의약분업을 둘러싸고 의사협회와 약사협회가 다투었던 것이 대표적인 사례이다. 제로섬 상황을 타파하기 위해서는 희소한 자원을 놓고 다투기 보다는 장기적으로 상호이익이 되는 해결안을 찾도록 공동으로 노력하고 개별이득보다 더 큰 공동이득을 창출할 수 있는 방안을 놓고 상호간에 진지한 논의를 진행할 필요가 있다.

### (4) 장기적이고 미래지향적인 관계구축의 필요성 강조

정부와 관련된 공공사업이 일회성으로 끝나는 경우는 거의 없다. 대규모 시설이 완공된 이후에도 끊임없이 문제는 발생할 수 있기 때문에 장기적인 대주민관계는 무척이나 중요하다. 사회구성원 간의 신뢰가 사회적 자본으로서 중요하게 받아들여지는 이유는 바로 구성원 간에 형성된 신뢰만큼 사회적 비용이 적어지기 때문이다. 현실적으로 일회성 관계란 거의 없다. 이해당사자 상호간에 장기적이고 미래지향적인 관계를 갖도록 서로 노력하자는 데에 공감대가 형성될 경우 협력의 가능성은 더욱 커진다.

### (5) 대표성과 리더십을 갖춘 협상지도부의 구성

공공갈등의 경우에는 이해관계자가 불특정다수일 경우가 많고 특히 이해관계자가 넓은 지역에 산재해 있을 경우 대표성을 확보한 협상지도부를 구성하기가 어렵다. 대표성이 확보되었다 해도 강한 리더십을 갖고 있지 않아 협상타결안이 관철되지 못하는 경우도 있을 수 있다. 협상상대방의 리더십이 약할 경우에는 내부 조직의 반발을 무마시킬 또 다른 양보안이 필요하게 될 수도 있으므로 신중한 대응이 필요하다. 이해관계자가 조직화되고 세력화되지 않았다 하여 일방적으로 밀어붙이는 것은 바람직하지 않다. 사업이 진행되면서 뒤늦게 집단세력화 되는 경우도 있기 때문이다. 조금씩 사업을 진행시키되 상대방이 대표성과 리더십을 갖춘 협상지도부를 구성하도록 인내심을 가지고 접촉하는 것이 중요하다.

### (6) 신망 있고 중립적인 제3자의 확보

갈등당사자간에 극심한 대립이 지속될 경우, 신망 있고, 중립적인 제3자의 개입은 대결보다는 대화의 장으로 갈등당사자를 이끌어낼 가능성이 높다. 이 경우에 제3자의 역할은 당사자 간의 합의를 중시하는 조정역할, 어느 정도 사법적인 권한을 갖고서 최종안을 작성하는 중재역할을 수행할 수 있다. 중립적인 제3자는 해결안을 강요하기 보다는 대립되는 당사자 사이의 의사소통 채널을 확보하고 대화를 촉진해 서로 간에 상대방의 입장을 이해하는 바탕위에서 스스로 해결안을 만들어낼 수 있도록 하는 것이 중요하다.

### (7) 갈등상황의 에스컬레이션 방지

공공갈등은 자칫 에스컬레이트 되기 쉽다. 어느 한쪽이 일방적으로 당했다는 생각이 들고, 그동안의 투자를 매몰비용으로 감수하라고 하면 그동안의

손실을 보상하기 위해 투쟁의 강도를 높이지 않을 수 없게 된다. 갈등이 심리적인 에스컬레이션에 빠지게 되면 좀처럼 헤어 나오기가 어렵다. 왜냐하면 손실이나 보상 모두 주관적인 것이어서 객관적으로 평가할 수가 없고, 한번 에스컬레이트 된 갈등상황에서 먼저 그만두는 것은 상대방에게 '항복'으로 보일 수 있다는 우려를 갖고 있기 때문이다. 갈등상황이 심리적으로 에스컬레이트 되는 것을 방지하기 위해서는 양측이 공평한 입장에 있다는 점을 설득시키는 것이 중요하다. 그리고 갈등의 에스컬레이션 되는 것에 대한 사전 준비와 예방이 필요하다.

## 4. 협상 태도의 이해

### 1) 이중 관심 모형(The Dual Concern Model)[114]

| 상대방의 결과에 대한 관심 | 자신의 결과에 대한 관심 저 | 자신의 결과에 대한 관심 고 |
|---|---|---|
| 고 | 양보(yielding) | 문제 해결적 (problem solving) |
| 저 | 무대응(inaction) | 경쟁적(contending) |

이중관심모형은 각 개인이 협상 또는 갈등에 대해 어떠한 태도를 지니고 있는지를 파악하고자 하는 모형이다. 먼저 횡축은 '자신의 결과에 대한 관심'으로 오른쪽은 많은 관심, 왼쪽은 적은 관심을 나타낸다. 종축은 '상대방의 결과에 대한 관심'으로 위쪽은 상대방의 결과에 대한 높은 관심, 아래쪽은 낮은 관심을 의미한다.

#### (1) 문제 해결적(problem solving)

나의 결과에 대한 관심뿐만 아니라 상대방의 결과에 대한 관심도 모두

114) Dean, Pruitt. & Jeffrey, Rubin. 1993. "Strategic Choice" in Lewicki, Roy J. 「Negotiation, (IRWIN: Bostom, MA), pp. 37-39.

높은 경우이다. 가장 바람직한 갈등대응 유형이자 협상태도이다.

**(2) 양보(yielding)**

나의 결과에 대한 관심은 적은 반면 상대방의 결과에 대한 관심이 높은 경우이다. 이 경우 양보에 대한 성격이 중요하다. 정말 진정으로(genuine) 양보하는 것일 수도 있지만 나의 이익을 얻기 위해 도구적(instrumental)인 경우도 많다.

**(3) 경쟁적(contending)**

나의 결과에 대한 관심은 높은 반면, 상대방의 결과에 대한 관심이 낮은 경우이다. 경쟁적인 사람은 가치창출 보다는 가치요구에 매달린다.

**(4) 무대응(inaction)**

나의 결과에 대한 관심뿐만 아니라 상대방의 결과에 대한 관심도 낮은 경우에 발생한다.

**2) 성과-관계 모형**

관리자에게 성과가 매우 중요한가?

| 관리자에게 관계가 매우 중요한가? | 예 | 아니오 |
|---|---|---|
| 예 | S1<br>신뢰를 갖고 협력<br>(성과와 관계 모두 중시) | S2<br>공개적인 순응<br>(관계중시) |
| 아니오 | S3<br>치열한 경쟁<br>(성과 중시) | S4<br>협상회피<br>(성과와 관계 모두 경시) |

S1 : win-win outcome

S2 : yield-win outcome

(상대 쪽은 원하는 것을 얻을 수 있으나 이쪽은 전혀 얻을 수 없음)
S3 : win-lose outcome
S4 : lose-lose outcome(협상회피)

## 5. 협상상황에 대한 기본 분석

### 1) 배트나(BATNA, Best Alternative to Negotiated Agreement)

배트나(BATNA)란 협상이 결렬됐을 때 취할 수 있는 행동계획으로 “최후 최선대안”이란 의미를 갖고 있다. 일반적인 배트나(BATNA)로 협상테이블에서 퇴장(walk away)이 있을 수 있는데 노사협상의 경우 퇴장은 파업을 의미하고 구매협상인 경우 협상결렬(퇴장)은 내부에서 조달하거나 다른 공급업자를 선택하는 것을 의미한다.

배트나(BATNA)를 알고자 할 때 맨 먼저 생각해야 하는 것이 임계값(threshold value)이다. 임계값이란 협상안이 지니고 있는 총체적 가치가 넘어야 할 최소한의 기준 값이다. 따라서 배트나란 협상이 타결되기 위한 필요조건이라 할 수 있다.

### 2) 조파(ZOPA, Zone of Possible Agreement)

조파(ZOPA)란 “합의가능영역”이란 의미로 협상이 타결될 수 있는 범위를 말한다. 범위를 설정하기 위해서는 최소값, 최대값이 결정되어야 하는데 이를 구매협상의 예를 통해 설명하면 다음과 같다. 판매자와 구매자가 어떤 상품을 놓고 협상을 할 때 합의가 가능한 영역은 판매자의 최소값과 구매자의 최대값 사이의 영역이다.

| 판매자의 최소값[ ]구매자의 최대값 |
|---|

조파(ZOPA)가 존재하는 경우

만일에 판매자가 구매자가 생각하는 최대값 이상을 요구하거나 구매자가 판매자가 생각하는 최소값 이하를 요구하면 협상은 아예 이루어지지 않거나

결렬된다. 달리 말하면 다음과 같은 상황에서는 ZOPA가 형성되지 않는다.

| 구매자의 최대값 ] [ 판매자의 최소값 |
|---|

ZOPA가 존재하지 않는 경우

ZOPA가 갖는 의미는 첫째, ZOPA는 협상당사자들의 BATNA를 초과하는 것이므로 ZOPA내에서의 합의는 협상의 당사자에게 모두 이익이 된다는 점이다. 둘째, 유보가격(reservation price)을 파악해낼 수 있다는 점이다. ZOPA를 구성하는 양값 즉 최소값, 최대값을 파악하면 유보가격을 알 수 있다.

### 3) 포컬 포인트(Focal Point)

“초점” 혹은 “집중점”이란 의미로 합의가 이루어질 가능성이 가장 많은 점을 말한다. 예들 들면 두 사람이 100원을 나눌 때 커다란 협상력의 차이가 있지 않는 한 50원씩 나누게 된다. 이때 50원이란 합의점이 Focal Point가 된다. Focal Point가 중요한 이유는 첫째, 협상의 당사자들이 평균적으로 기대하는 기대치를 예측하는데 도움이 된다. 협상결과를 사전에 예측함에 있어 기준점 역할을 한다. 둘째, 협상결과가 공정(fair)한가 라는 의문은 대부분 Focal Point와 관련해 제기된다. 만일에 협상결과가 Focal Point에서 크게 벗어나면 무엇인가 잘못된 협상이거나 불공정한 협상이란 의문이 제기될 가능성이 많다.

### 4) 앵커링(Anchoring)

효과적인 협상가는 일련의 예상되는 협상결과나 ZOPA에 관한 상대방의 인식에 영향을 미친다. 대부분의 경우 개시제의(opening offer) 혹은 첫 제의(first offer)가 앵커링의 역할을 하게 되며 당신의 유보가격과 ZOPA에 대한 상대방의 인식을 극적으로 바꾸게 된다. 앵커링에서 유의해야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 앵커링은 매우 강력한 심리적 현상이다. 한번 앵커링에 걸리면 무의식적으로 앵커(초기값)를 기준으로 추정하게 된다.

둘째, 앵커는 외부적 혹은 내부적으로 결정된다. 외부적으로 결정된다 함은 예를 들면, 과거의 타결사례가 앵커가 된다는 것이고 내부적으로 결정된다 함은 협상당사자 가운데 한쪽의 행위, 즉 첫 제의와 같은 행위가 앵커가 되는 것을 말한다.

### 5) 프레이밍(Framing)

어떤 상황이나 대상 혹은 사건을 묘사하고 제시하려는 것을 프레이밍(framing, 상황묘사 혹은 상황규정)이라 한다. 협상은 프레이밍부터 시작된다. 왜냐하면 모든 협상의 당사자들은 협상상황을 나름대로 분석하고 이해하면서 대응안을 마련하기 때문이다.

프레이밍이 협상에서 중요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 상황이나 쟁점 혹은 이해관계를 어떻게 프레이밍 하느냐에 따라 협상하고자 하는 것의 가치가 달라지기 때문이다.

둘째, 대부분의 사람들은 현재의 프레임(frame)을 당연한 것으로 받아들이기 때문에 상대방의 조작에 현혹되기가 쉽기 때문이다. 상대방이 만든 프레임을 다른 시각에서 리프레이밍(reframing)하려는 시도를 하지 않을 경우에 협상은 상대방의 의도대로 끌려갈 수밖에 없다.

프레이밍은 협상에서 3 가지 목적으로 활용된다.

① 양보한 가치를 강조하기 위해

② 상대방이 양보해야 하는 이유를 제시하기 위해

③ 협상에서 창출된 가치를 나눔에 있어 공정한 기준을 제시하기 위해.