
지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제



대통령 자문 지속가능발전위원회
Presidential Commission on
Sustainable Development
Republic of Korea

<차 례>

1. 모시는 말씀	1
2. 갈등관리포럼 소개	2
3. 제1회 갈등관리포럼 프로그램	3
4. 제1회 갈등관리포럼 발제문: 지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제 (발제1) 문화·교육분야를 중심으로(이영면 동국대 교수)	7
· 갈등에 대한 이해	
· 갈등유형의 분류	
· 갈등관리의 현황	
· 갈등예방 및 해결을 위한 대안 - 문화·교육분야를 중심으로	
(발제2) 프로세스·법제도분야를 중심으로(홍준형 서울대 교수)	35
· 문제상황	
· 갈등의 이해	
· 성공적 갈등관리전략의 모색	
· 지속가능한 갈등관리 전략: 사회합의촉진기본법의 제정	
· 맺는말	
5. 메타플랜 소개	51

모시는 말씀

공공정책은 사회구성원에게 미치는 영향이 다양하므로 정책의 수립과 집행 행을 둘러싸고 서로 다른 이해관계를 가진 주체들간에 다양한 갈등이 발생할 수 밖에 없습니다. 따라서 정책입안자는 갈등을 줄이기 위해 최대한 노력하고 불가피하게 갈등이 발생한 경우에는 대화와 토론을 통해 사회적으로 납득할 수 있는 합리적인 해결방안을 찾으려는 상생의 노력이 필요합니다. 그러나 우리는 아직까지도 갈등의 예방과 합의를 통한 해결보다는 갈등 당사자들이 서로에 대한 대립과 반목으로 불신의 골만 깊게 하는 방식에서 벗어나지 못하고 있습니다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 갈등관리의 필요성에 관한 공감대를 형성하고, 갈등에 대한 지식과 이해를 공유하는 것이 필요합니다. 갈등문제를 함께 고민하고 의견을 교환하며 대안을 찾는 사회적 분위기를 만들어 가는 토론의 장을 만드는 것도 중요합니다.

지속가능발전위원회는 이를 위해 전문가·시민단체·산업계·정부 등 각계가 참여하여 갈등관련 현안이나 정책이슈를 공론화하는 장으로서 '갈등관리포럼'을 정기적으로 개최하여 다양한 사회갈등의 원인을 분석하고 슬기롭게 해결해 나갈 수 있는 문화적 토양을 조성하는데 기여하고자 합니다.

이번 제1회 갈등관리포럼에서는 '지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제 - 문화·교육 및 프로세스·법제도 분야를 중심으로'라는 주제로 참가자 여러분의 지혜를 모으고자 합니다. 좋은 의견을 나눠주시기 바랍니다.

2004. 6. 22.

대통령자문 지속가능발전위원회

갈등관리포럼 소개

□ 추진배경 및 필요성

- 최근 우리사회 곳곳에서 복잡다양한 갈등양상이 전개되고 있으나, 합리적 협상과 이익의 조화를 도모하기보다는 극단적인 감정대립과 집단 이익을 우선시하는 모습을 노출
- 갈등의 해결과 사회통합을 위해 사회전체의 역량을 결집하는 것이 우리사회의 지속가능한 발전을 위한 시급한 과제로 부각
- 갈등에 관한 국민적 공감대 형성, 갈등이론과 현실의 접목, 갈등관련 지식과 이해의 공유 및 확산, 갈등현안에 대한 다양한 해결방안 강구 등 갈등관리에 국가적 역량을 기울이도록 하는 사회분위기 조성을 위한 공론의 장이 필요

□ 갈등관리포럼의 목적

- 우리 사회에서 발생하고 있는 다양한 갈등의 원인을 분석하고 갈등의 예방과 해결방안을 모색하며, 갈등을 슬기롭게 해결하는 문화를 조성하는데 기여
- 전문가·시민단체·언론·관계공무원 등 각계각층의 참여하에 갈등관련 정책이슈를 공론화하고 경험을 공유함으로써 합리적인 대안을 마련하고, 갈등관리 전문가와 관련인사간 인적교류를 확대

□ 갈등관리포럼의 기본틀

- 주최: 지속가능발전위원회
- 대상: 각계의 사회지도층인사와 중견실무자(간부) 모두 대상으로 함
- 규모: 충분한 논의를 위하여 40여명 정도를 기본으로 하되, 필요한 주제의 경우는 100명 이상도 가능
- 주기: 분기별로 개최하되, 이슈에 따라 추가개최 가능

제1회 갈등관리포럼 프로그램

- 주제: 지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제
 - 문화·교육분야, 프로세스·법제도분야를 중심으로
- 일시: 2004년 6월 22일(화), 14:00~17:00
- 장소: 강남 팔레스호텔 12층 코스모스룸
- 주최: 대통령자문 지속가능발전위원회
- 세부일정

시 간	구 분	내 용
13:30	(사회: 전성환위원/ 아산YMCA 사무총장)	○ 참가자 등록
14:00	개회식	○ 갈등관리포럼의 개최배경 소개 ○ 인사말(고철환 지속가능발전위원회 위원장)
14:15	(1부) 주제발제	○ 지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제 - 문화·교육 분야 (이영면 동국대 교수) - 프로세스·법제도 분야 (홍준형 서울대 교수)
14:55	휴식	
15:00	(2부) 메타플랜 (진행: 송창석전문위원 /국민고충처리위)	○ 주제: 갈등예방 및 해결을 위하여 우리나라가 추진해야 할 과제 - 라운드테이블당 8명씩 편성
16:30		○ 메타플랜 결과발표 및 종합
17:00		○ 폐회

제1회 갈등관리포럼

(1부) 주제발제

- 지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제
 - 문화·교육 분야 (이영면 동국대 경영학과 교수)
 - 프로세스·법제도 분야 (홍준형 서울대 행정대학원 교수)

(2부) 메타플랜

- 갈등예방 및 해결을 위하여 우리나라가 추진해야 할 추진과제
 - 진행: 송창석 (국민고충처리위원회 전문위원)

지속가능발전을 위한 갈등관리의 현황과 과제: 문화·교육분야를 중심으로¹⁾

이영면 (동국대 경영학과 교수)

목 차

- I. 갈등에 대한 이해
- II. 갈등유형의 분류
- III. 갈등관리의 현황
- IV. 갈등예방 및 해결을 위한 대안 - 문화교육분야를 중심으로

I. 문제의 제기: 갈등에 대한 이해

1. 갈등관리의 필요성

최근 사회적으로 그 동안 누적되어온 갈등이 복잡다단하게 표출되고 있으나 이에 대한 사회적 갈등관리시스템이 제대로 구축되지 못해 갈등의 부정적인 측면이 부각되고 있다. 이러한 상황을 고려할 때 사회문화적으로 갈등을 예방하고, 발생한 갈등을 조정하고 관리할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다는 의견이 공감대를 형성하고 있다.

표출이 가능한 갈등을 노출시켜 건전한 갈등비용을 지불하고 이에 따라 사회적으로 지속가능한 발전을 추구할 수 있는 새로운 패러다임을 탐색함으로써 성장과 분배의 균형에 대한 국민적 공감대를 형성하여 사회균형을 확보하고 지속가능한 국가발전을 이룩할 수 있을 것이다.

1) 본 보고서는 2003년도에 지속가능발전위원회에서 주관한 ‘갈등관리시스템 구축방안에 대한 연구 보고서’를 요약하고 수정보완한 것임을 밝힙니다.

2. 갈등에 대한 시각의 전환

사회갈등은 오랫동안 학문적으로 논의되어 왔으나 아직 구체적으로 사회갈등이 무엇을 의미하는 가는 합의가 되어 있지 못한 형편이다. 갈등이란 의미의 어원을 살펴 보면 라틴어에서는 ‘confligere’ 라고 하는데 이는 ‘con(함께)’ 라는 의미와 ‘fligere(충돌, 부딪침, 다툼)’ 이라는 용어의 합성어이다. 즉 ‘여럿이 다툰다’ 는 의미라고 할 수 있다. 갈등의 존재 자체는 불가피한 긴장(inevitable tension)을 의미하며 이를 통해 사회발전의 역동성을 가지고 있다고 할 수 있다. 일반적으로 갈등은 이해당사자간의 동의 여부, 이해관계의 양립가능성, 실제와 인식간의 차이, 세계관 및 행위양식의 불일치 등으로 구성 되어 있다.

따라서 사회갈등을 이해하기 위해서는 몇 가지 기본적인 명제를 고려할 필요가 있다. 첫째, 사회갈등이란 변화를 촉진하는 요소이다. 갈등자체를 부정하기 보다는 갈등을 양극화에 대한 극복을 시도하는 관점에서 갈등을 인정하고, 어떠한 갈등인지 또는 어느 정도의 갈등인지를 파악하는 것이 중요하다. 둘째, 갈등이란 사회적 관계를 전제로 하며 밀접한 관계일수록 갈등의 정도가 심하다는 점이다. 갈등은 이런 사회적 관계를 인정하기 때문에 관계 속에서 발생하는 것이며 갈등을 바탕으로 관계가 변화하는 것을 의미한다. 셋째, 갈등관계는 권력의 분화와 밀접한 관계를 가진다. 갈등이란 그 원인과 상관없이 결국 희소한 자원을 배분하는 것과 관련되며 따라서 권력은 갈등의 결과에 중요한 역할을 수행하게 된다.

II. 갈등유형의 분류

1. 갈등의 원천과 갈등심화

다양한 갈등의 원천

갈등은 일반적으로 정서, 커뮤니케이션, 역사, 가치, 구조의 차원에서 그 원인을 찾을 수 있다. 갈등이란 주어진 사회의 사회적 욕구가 어떻게 표출되느냐와 밀접한 관계를 가진다. 사회적 욕구는 그 사회체제의 구조적 차원과 역사적 맥락, 정서적 차원과 문화적 가치, 그리고 사회행위자간의 상호작용과 의사소통 등에 따라 세분화되어 규정된다.

사회적 분화가 발달되어 구성원의 역할과 기능의 분배가 안정적으로 이루어진 경우에는 사회갈등의 출현이 사전에 조율될 가능성이 높다. 하지만 사회적 분화가 미흡하고 구성원의 역할과 기능에 따른 사회적 책임이 확립되지 못한 경우에는 사회갈등이 사회적으로 사전에 조율되기보다는 표출된 후 사후적으로 처리될 가능성이 높다.

역사적으로 보면 갈등의 원천은 희소가치를 가지는 사회적 자원에 대한 경쟁, 사회제도의 구조 및 계층간의 투쟁 또는 인간의 기본적 기능으로부터 발생한다고 할 수 있다.²⁾

정치적 갈등현상과 조정기능 미흡

사회갈등이 심화되는 과정에는 정치, 경제, 사회적 차원이 복합적으로 작용하는 과정이다. 한국사회는 정치적 차원에서 보면 한국사회는 정치적 갈등현상이 대단히 심각하며 갈등조정을 위한 작동기제(mechanism)가 제대로 작동하지 못하고 있다. 사회적 자원을 배분하는 데 있어서 공정성과 합리성을 추구하면서 일어나는 집단간, 계층간, 지역간 갈등을 조절하지 못하고 있다. 정치적 후진성은 현재의 갈등을 심화하고 새로운 갈등을 창출하는 중첩현상을 심화하고 있는 형편이다.

공정성과 형평성이 부족한 경제적 측면

경제적 측면에서는 성장위주의 발전전략과 경쟁의 공정성과 분배의 형평성을 지향하기 못하고 있는 형편이다. 경제적 갈등은 주로 소득과 부의 소유 및 그 정도에 대한 빈부간 차이로 인해 계층갈등이 표출되고 있으며 산업조직과 직장의 근로조건을 중심으로 야기되는 노사갈등이 대표적인 사회갈등으로 나타나고 있다. 특히 노사관계의 호전성과 대립적 양상을 그 특징으로 들 수 있다.

집단이기주의로 발전한 사회적 갈등

사회적 갈등은 사회내 여러 집단간의 이념이나 이해관계의 대립에 따라

2) 갈등의 원천에 대한 이론적 연구는 크게 세 가지로 나뉜다. 첫째는 계급이론이다. 여기서는 자본과 임금노동과의 관계가 어떻게 악화되는가를 경제학적 측면에서 설명하고 변혁적인 관점에서 갈등문제를 해결하고자 한다. 둘째 권한이론이다. 다렌도르프나 베버 등을 중심으로 막스의 소유에 따른 계급개념을 부정하고 권한 관계에 의한 명령자와 복종자 사이의 갈등을 제시하고 있다. 셋째 기능적 접근이다. 코저 등에 의해 발전했다고 할 수 있는데 여기서는 갈등을 집단의 결속 수단으로 보아 갈등의 기능적 측면을 강조하고 있다.

발생한다. 외국에서 보는 인종갈등이나 민족분쟁, 종교 갈등 등은 자문화 중심주의의 사고방식에서 출발한다. 이런 사회적 갈등은 사회변동과정이 빠르게 진행되면서 더 격화되는 양상을 보인다. 한국 사회에서는 세대간의 갈등, 남녀간의 갈등, 가치 갈등 등을 들 수 있다. 이러한 사회적 갈등은 1960년대 이후 권력과 부의 분배에 있어서 각 사회단위별 형평성의 원리가 제대로 적용되지 못해 왔다는 점에서 그 근본적인 원인을 찾을 수 있다. 최근 들어서는 집단간의 갈등이나 개인적 아노미 현상 등이 자기편의주의, 이기주의 등과 결합하여 책임전가 및 흑백논리의 이분법적 사고방식으로 고착되고 있는 경향을 보이고 있다. 때로는 자신이 속한 집단을 이성적으로 비판하지 못하고 집단이기주의로 발전하여 집단시위, 폭력 등으로 형태로 나타나게 된다.

2. 한국 사회갈등의 구조적 조건과 결과

지난 반세기 동안 한국 사회는 사회의 각 부문에서 매우 빠르고 격동적인 변동과정을 경험하였으며 그 포괄성이나 심도에 있어서도 대규모로 진행되어 사회구성원의 삶에 대한 조건을 근본적으로 바꾸어 놓았다고 할 수 있다.

성장위주의 발전과 그에 따른 희생으로 인한 사회적 긴장

그 동안 괄목할만한 경제성장에 이어서 민주주의의 초기단계에 진입한 한국사회는 발전과정의 마지막 단계인 복지 및 환경중시 사회를 지향하고 있다. 그러나 성장의 이면에는 성장중심의 발전전략에 따라 희생된 사회부문이 존재하고 있어서 이로 인해 지속적인 사회발전의 균형성에 문제가 제기되고 있다. 급격한 성장으로 인한 소득과 부의 불균형은 도농간의 격차, 지역과 계층간의 차별 등 사회 제 분야에 걸쳐 확대 심화되고 있다. 이로 인한 사회적 긴장은 사회갈등을 야기하고 있다.

국가정당성과 사회갈등에 대한 통제력 약화

국가적으로는 성장위주 전략에 따라 그 동안의 사회규범이 근본적으로 바뀌었으나 새로운 사회규범이 만들어지지 못한 상황이다. 사회구성원에 대해서는 일탈적 사고방식과 행동을 허용하게 되었고 사회각층의 부정부패를 조장하고 만연시키는 결과를 초래하였다. 외세에 의한 남북분단과 전쟁, 군사 구테타와 권위주의 지배는 국가의 정당성이 심각하게 훼손되었으며 국가의

조직은 갖추었지만 그 형성과정에서 사회구성원의 동의없이 외부로부터 또는 위로부터 강압적으로 이루어짐으로써 갈등의 구조적 조건이 마련되었다. 근대 국민국가의 기본틀을 구축하고 사회갈등에 대한 통제력을 확고히 할 국가형성이 틀이 부족하다는 점이다.

민주사회 구성원의 자유와 책임의식

개인적으로 사회구성원이 민주주의에 대한 가치와 이념을 내면화하지 못하면 정치적 위기가 발생할 때 민주화의 과정은 굴절되고 사회갈등의 양상은 더욱 극렬해진다. 또한 사회구성원들이 자신의 요구를 절제하지 못하고 민주주의가 보장하는 자유와 권리를 남용하여 무분별한 요구를 하게 되면 국가는 결국 과잉부담의 문제를 가지게 되고 사회전체는 통제불가능한 상황에 빠지게 된다. 타인의 주장을 수용하지 못하고 타협할 태세도 갖추지 못하는 경우에도 사회갈등은 심화되며 민주화의 길은 차단당하고 만다.

민주주의는 문제해결을 위한 절차와 방법이며 개개인의 입장에서는 최선의 방법이 아닌 차선의 방법이다. 따라서 사회구성원은 민주화과정을 견지해 나갈 수 있는 사회문화적 조건을 갖추어야 한다. 사회발전의 전환기에 들어선 한국사회에서 가장 중요한 과제의 하나는 갈등의 해소책으로서 민주주의를 정착시킬 수 있도록 국가, 사회, 시장, 개인이 각고의 노력을 해야한다.

만성적 갈등과 제도적 해결

최근 발생되는 만성적 갈등은 문화적, 역사적 문제이지만 이를 제도적으로 해결하려는 방법이 강조되고 있다. 그러나 제도적 개혁은 단기적 치유이며 지속성을 확보한 것은 아니므로 갈등해결을 위한 지속적인 방안으로는 사회적 틀로서 신뢰구축이 관건이라고 할 수 있다.

4. 갈등의 전개양상과 특징

개발주도형 국가체제와 갈등의 내재화

지난 세기 동안 한국사회에서는 갈등이 개발주도형 국가체제 아래에서 억압 및 잠재된 유형으로 진행되어 왔다. 유신체제에서는 인권존중과 자유에 대한 욕구가 강하게 억압되어 왔다. 사회적 평등에 대한 기대도 무시되어 왔기 때문에 국가의 강제력에 의한 억압이 사회 각 분야에서 좌절감으로 연결되어 축적되어 왔다. 군사정권의 권위주의적 문화 아래에서 한국사회의 내부

갈등은 표출되기 보다는 내재화되어 누적되고 있었다.

1987년 6.29선언 이후 사회갈등의 분출

그러나 1987년 6.29선언이후 억압되었던 갈등의 분출구가 형성되고 갈등의 양상은 사회구성원 전체의 운동차원으로 양상을 달리하게 되었다. 이러한 양상은 문민정부와 국민의 정부에 이르러 실질적인 민주화과정에 대한 기대로 사회각층에서 다양하게 표출되기 시작하였으며 갈등의 강도가 심해지게 되었다. 한국 사회의 사회갈등은 이제 잠재화단계에서 현재화단계로 전환되었으며 갈등이행기에 따른 누적된 갈등요소의 폭발로 장래가 불투명한 상황이다.

정치갈등, 노사갈등, 세대갈등을 비롯한 교육, 여성, 농촌 등 모든 영역에서 갈등발생

한국사회가 겪는 사회갈등은 정치갈등, 노사갈등, 세대갈등을 비롯하여 교육, 여성, 농촌 등 거의 전 영역에서 심각한 수준으로 발생하고 있다. 이러한 갈등들은 민주화과정을 촉진시키고 부의 재분배, 권력의 재분산 및 남북문제의 진전에서 일정한 영향력을 행사하게 되었다. 역사적으로 볼 때 한국사회의 갈등의 출발점은 좌우 이념논쟁에 근거한 세대간의 보혁갈등으로 특징질 수 있다.

민주화이후 몇 년간에 걸쳐 전국의 사업장에서 발생한 노사갈등은 오랫동안 억압되어온 부의 불평등에 대한 불만과 좌절이 한꺼번에 분출된 계급갈등의 성격을 가지고 있다. 세대간의 갈등은 1980년대의 학생운동과 1990년대 이후 신세대 갈등으로 구분할 수 있다.

갈등의 내용면에서는 지역, 직업, 계층, 권력 및 윤리 갈등으로 구분할 수 있다. 지역차원에서는 지역감정, 권력배분, 지역개발 등에 차이를 보임으로써 집단 의식화, 탈개성화가 촉진되고 향후 분권화 및 환경문제 등으로 지역갈등이 첨예화될 수 있다. 직업차원에서는 골드칼라와 같이 정보화과정으로 인한 신직업군의 등장과 지배로 2대 80의 구조화가 전망되고 있다. 계층차원에서는 빈부격차와 상대적 박탈감으로 인해 사회불평등의 구조화가 증가할 가능성이 있다. 불로소득 또는 금융소득에 기초한 과소비집단에 대해 사회적 괴리감이 형성되어 경쟁과정의 비정상화와 퇴폐적 문화가 발달하고 있다. 권력차원에서는 사회전체적으로 지배층에 대한 불신감과 정당성의 결여로 집

단단절에 의한 갈등해결방식을 추구할 수 있다. 윤리적 차원에서는 왜곡된 사회화 과정과 통념으로 인해 가족 및 학교해체 현상이 진행되고 신세대의 성취동기가 실종되어 극단적인 개인주의가 팽배할 수 있다.

다원화사회와 갈등관리를 통한 지속적 발전모색

다원화사회로 가고 있는 현시점에서 구갈등과 신갈등이 중첩되어 사회갈등이 빈도와 강도에 있어서 심화되고 있는 상황이다. 사회정의 및 민주주의 등 개혁에 대한 주장은 많으나 이를 수용할 수 있는 하부구조 등 사회적 기반이 취약하여 사회구성원의 다양하고 새로운 욕구를 반영하지 못하고 있다. 사회적 공개념이 부재하고 상호보완적이지 못한 사회구조와 윤리체계간의 불일치로 사회구성원간에 단합보다는 분열, 화해보다는 갈등을 조장함으로써 한국사회의 대외신인도와 국가경쟁력을 저하시키고 있다. 이러한 구조적 갈등이 심화되는 경우 경제성장의 지속적 발전가능성도 저하될 수 밖에 없다.

III. 갈등의 구조 및 관리체계 현황: 문화·교육분야를 중심으로

1. 문화적 측면에서 본 갈등구조 및 관리체계

1) 지역갈등

현황과 표출양태: 영호남 지역갈등에서 확대 재생산

한국사회에서 지역갈등은 지역주의에 기초한 전통적인 영호남 갈등과 함께 정책과 관련된 광역단위 또는 소지역단위의 갈등들이 표출되고 있다. 지역갈등은 환경갈등이나 계층갈등과 결합되면서 복잡한 모습을 보인다. 정치권력과 관련해서는 지역주의 정당체계와 결합되어 정치발전의 속도를 지연시키고 있으며 국가균형발전 차원에서 추진되고 있는 행정수도이전, 서울지역 내에서 부동산가격의 차별적 상승으로 인한 위화감 증가 등을 예로 들 수 있다.

영호남 지역주의는 역사적 과정을 거쳐 정치적으로 확대재생산되어 한국 정치지형의 핵심축으로 기능하고 있다. 정치적 지역대결주의의 근거에는 적대감으로서의 지역감정과 신념체계로서의 지역주의가 결합되어 있다. 이러한 지역주의는 지역을 중심으로 한 사회적 자원의 배분과 사회연출망의 형성과

유지에 활용되면서 대결의식을 조장하고 있다. 이러한 지역대결주의는 사회 통합을 저해하며 생산적 정치의 성장을 방해하는 역기능 때문에 해소되어야 할 대상으로 간주된다. 하지만 지역주의는 정치적 동원구조로 자리잡으면서 소위 ‘충청도 핫바지론,’ ‘강원도 푸대접론’ 등으로 자극됨으로써 영호남 지역의 경계를 넘어서 확대되고 있다.

지역대결의 양상은 정치적 갈등뿐만 아니라 지역발전과 관련된 경제정책을 둘러싼 갈등으로까지 확대되고 있다. 소지역주의는 님비(NIMBY: Not In My Back Yard), 핼피(PIMFY: Please In My Front Yard) 현상 등 입지갈등의 문제와 결합되어 갈등의 내용을 복잡하게 하고 해결을 어렵게 하고 있다. 위천공단을 둘러싼 대구-부산의 갈등, 군포 쓰레기 소각장건설, 지역균형발전특별법 등으로 인한 대결 조짐을 들 수 있다. 지역갈등은 또한 사회계층간의 대립도 내재하고 있다. 서울지역의 강남북간의 주택가격의 차별적 상승, 성남시와 분당의 독립, 분당지역과 용인지역의 도로문제 등을 예로 들 수 있다.

지역갈등의 원인과 배경: 지역주의와 경제사회 인프라의 불균형³⁾

지역갈등은 “둘 이상의 지역간에 정치경제적 이해관계가 상충되면서 생기는 갈등”을 의미한다. 이러한 지역갈등은 지역간 격차로 인해 느끼는 이질감으로 인한 지역감정보다는 한 단계 위의 지역간 관계라고 할 수 있다. 한국사회의 고질적인 지역갈등인 영호남 지역갈등을 이해하기 위해서는 역사적·정치적 맥락의 분석이 필요하다.

삼국시대이후 역사적으로 퇴적된 영호남간의 사회·심리적 적대감과 서로 이질적이라는 신념이 역사적 근원이라는 해석이 있다. 이러한 적대감과 신념은 일제시대의 호남인들에 대한 부정적 품성론 조장, 박정희 정권에서의 소위 “경상도 대통령”으로 구체적인 지역주의로 등장하게 되었다. 박정희 정권에서는 집권세력이 지역적 연고에 기반을 둔 응집적인 연줄망 형성과 여

3) 해외의 많은 나라들도 지역주의로 인해 사회통합의 위기를 겪고 있다. 지역주의의 표출은 전통적으로 종교와 민족적 차이 등으로 인해 갈등이 깊어지는 경향이 있었으나 최근에는 경제적 발전수준의 차이로 발생하는 경우가 많다. 북아일랜드는 잉글랜드에 의한 민족적 차별, 스페인 바스크 지역의 프랑코 시절 탄압, 통독이후의 독일지역에서 민사당의 우세 등을 들 수 있다. 중국의 경우는 민족문제와 지역불균형 발전이 지역갈등의 핵심요인으로 작용하고 있으며 이를 극복하기 위해 민족정책을 갈등관리의 주요 메카니즘으로 활용하고 있다. 일본의 경우는 근대국민국의 형성기에 일부 지역주의적 현상이 있기는 하였지만 천황의 존재로 인해 특정지역의 이익을 우세하는 행동이나 사고가 뿌리내리기 어려운 상황으로 전개되었다. 그 결과 정치적으로는 지역주의보다는 파벌주의 접근이 강하다.

타 지역에 대한 배제를 진행하였다 (이우정, 1999). 1980년 ‘광주민주화 운동’에서의 배제와 박탈경험은 호남인들에게 정치적 각성과 집단적 정체성을 강화하였다. 1987년이후 대통령 직선제와 국회의원 소선구제는 각 파파들은 유권자들을 지역적으로 결집시켜 권력을 장악하려는 정치전략으로 지역주의를 동원하게 되었다.

이러한 영호남 갈등의 지역주의는 정보소통의 증대와 경제사회 인프라의 불균형으로 다양하게 분화되었다.

지역갈등의 유형(1): 정치갈등

지역갈등의 대표적인 유형으로는 첫째 영호남 지역주의 및 소지역주의로 대표되는 정치갈등이다. 1967년 선거이후 정치적 경쟁에서 표출된 영호남간의 지역주의적 대결은 표의 남북현상을 동서현상으로 대체하였다. 그 이후 1987년에는 대선을 계기로 야당의 정치적 파벌이 아예 지역연고를 중심으로 개별정당을 구성하게 된다. 1987년 대선에서 호남의 유권자들은 김대중 후보에 90%에 육박하는 지지결집을 표출하였고 1992년 대선에서는 부산경남지역의 유권자들이 김영삼후보에 72.1%에 달하는 강력한 지역적 결집을 보였다.

지역불균등 충원은 지역갈등을 유발하는 하나의 요인임과 동시에 지역주의의 정치적 표현의 하나라고 할 수 있다. 정권의 핵심인력을 구성하는 파워엘리트에 대한 지역적 연고성은 우리 나라만의 현상은 아니다. 그러나 외국의 경우에는 다양한 경로에서 충원되고, 자질이나 정책수행능력에 대한 사전검증을 받고 회전문(revolving door) 제도를 통한 경력관리가 가능하나 우리 나라에서는 고위공직자에 대한 충원에 대한 검증장치가 부족하고 권력엘리트가 사회전반적인 부문으로 전이됨으로써 사회적 소외로 발전한다는 문제점을 가지고 있다.

지역갈등의 유형(2): 지역불균형 발전으로 이어지는 경제갈등

개발중심의 경제성장전략은 지역간 불균형 발전을 초래하였다. 제3공화국까지는 부산경남지역에 대한 투자가 집중되었고 문민정부의 시기에는 부산경남지역의 1인당지역내총생산이 가장 높은 상승률을 보였다. 광주전남지역은 1986년 최하위수준에서 1997년에는 2위로, 정권교체직후인 1998년에는 1위를 차지하였다.

IMF외환위기이후에는 수도권-비수도권간 불균형 발전으로 지역갈등의

들이 광역적 갈등으로 이행되는 양상을 보이고 있다. 과거의 영호남간의 경제적 격차 문제가 수도권과 비수도권의 격차로 대체될 조짐을 보이고 있다. 신산업들이 수준 높은 인프라를 요구하고 있기 때문에 수도권과 중부권에 대한 투자는 향후 더욱 집중될 것으로 예상되고 있기 때문이다.

지역갈등의 유형(3): 산업시설이나 환경시설에 대한 입지갈등

주요 산업시설이나 환경시설의 입지를 둘러싸고 비용과 편익의 충돌로 인한 갈등이 전개되고 있다. 행정구역을 달리하는 광역자치단체간 갈등과 동일 행정구역내 소지역간의 갈등도 표출되고 있다.

위천공단 지정을 둘러싼 대구-부산간의 갈등은 지역개발과 환경보전에 대한 지역간 입장 차이가 충돌한 대표적인 사례다. 경제적 생존권과 환경적 생존권이 대립되는 상황에서 정부는 정책결정을 미룸으로써 양 지역의 감정이 악화되고 중앙정부에 대한 불신의 증폭, 사회적 비용의 증가 등이 발생하였다. 문제해결을 위한 공식기구나 행정협의회 등의 제도적 통로를 사용하지 않고 정치적 해결을 추구한 결과 교착상태에 빠지고 말았다.

군포시 쓰레기 소각장의 설치를 둘러싼 신도시 주민과 기존 도시 주민의 대립으로 2번의 입지변경을 걸쳐 최초 입지 선정이후 9년만인 2000년에 완공되었다. 그 외에 도청 이전이나 도농 통합 문제도 지역주민간의 갈등을 유발하는 대표적인 사례들이다.

2) 계층갈등: 소득과 부의 문제

현황과 표출양태: 소득과 부의 불평등에 대한 상대적 박탈감

한국사회에서 계층갈등은 어느 정도인가? 계층갈등은 자연발생적인 것이 아니라 사회구조에 의해 형성되는 구조적 불평등을 의미한다. 개인적인 능력 차이가 아닌 사회구조에 기초한 제도화된 불평등이 지속될 때 사회적인 문제로 제기된다. 한국 사회에서는 1960년 산업화와 도시화가 진행되면서 도시 빈민이 사회정치적으로 중요한 계층으로 형성되게 된다.

객관적 자료에 의하면 한국사회의 경우 외국에 비해 소득분포가 양호한 것으로 나타나고 있으나 계층의식에 기초한 상대적 빈곤이 심화되고 있다(UNDP, 2000). 또한 IMF 외환위기 이후에는 상대적 불평등 정도가 심화되고 있고 하위계층이 증가하고 있다는 문제점을 지적할 수 있다.

IMF외환위기 이후 대규모 구조조정과 중견기업의 도산, 농어촌의 황폐화,

재래시장 상인들의 몰락, 지역소매상기반 붕괴, 소규모 병원·약국 등의 어려움 등이 대표적인 배경요인이라고 할 수 있다. 그에 따른 실업자의 증가와 비정규직 근로자의 증가가 진행되고 있으며 이로 인한 소득분배 불균형의 구조화는 빈부격차가 장기적으로 고착될 가능성을 높이고 있다. 소득불균형을 나타내는 지니계수는 1997년 0.283에서 2002년 0.312로 증가하였으며 최하위 소득계층 20%가 전체소득에서 차지하는 비중이 90년대 중반 8.5%에서 2002년 7.7%로 감소하는 반면 최상위 계층 20%가 차지하는 비중은 90년대 37.2%에서 2002년 39.7%로 증가하고 있다(통계청, 각연도).

그 외에도 자산투기로 인해 부유층의 경제적 성취에 대한 회의와 상대적 박탈감이 사회구성원의 의식에 깊이 확산되었으며 2003년 기준으로 전체가구의 50%가 무주택자인데 비해 상위 16%는 평균 3채이상의 주택을 소유한 것으로 나타나 주택소유의 편중이 심각한 상태이다. 토지의 경우에는 상위 5%가 전국 사유지의 65%를 점하고 있다.

계층갈등의 원인과 배경: 부, 권력, 지위의 독점

경제적 자원의 편차는 객관적·주관적 사회갈등을 유발시키는 주요 요인이다. 경제적 자원의 불평등한 분배와 빈곤의 문제는 계층갈등의 핵심이다. 불평등의 경제적 차원(부)은 정치적 차원(권력) 및 사회적 차원(지위)과 높은 상관관계가 있으며 이러한 세 가지 차원이 독점되는 경우 계층갈등은 첨예화된다.

소득의 불평등은 객관적 차원보다는 주관적 차원이 갈등의 원인으로 작용한다. 최근 명예퇴직이나 청년 실업으로 나타나는 취업난은 소득분배 악화의 가장 큰 원인이며 학력과 소득과의 상관관계도 과잉교육열에 영향을 미쳐 교육불평등을 지속시키는 요소가 되고 있다.

부의 불평등은 소득불평등이 누적된 결과로 나타나는데 주로 재산형태로서 세대간 상속되는 경우가 많다.

계층갈등의 유형(1): 주택소유와 규모 및 거주지역의 문제

주택마련 기회의 제공 여부는 계층갈등의 표출을 결정하는 기준이다. 주택의 소유와 규모에 따라 삶의 질이 결정되는데 도시지역에서 자기집을 소유하고 있는 가구는 46%이고 나머지는 전월세 가구이다. 또한 한국사회에서는 어느 지역에 주택을 가지고 있느냐에 따라 주택계층이 결정되어서 계층간의 위화감과 상대적 박탈감이 갈등의 원인으로 작용하고 있다.

계층갈등의 유형(2): 정당성이 부족한 자산의 소유

한국사회의 최고 부유층의 자산 소유 현황은 국제적인 수준에 비추어볼 때 절대적인 규모에서는 비교적 양호한 수준이지만 부의 축적과정이 전체 구성원으로부터 정당성을 인정받지 못한 데서 문제가 제기되고 있다. 또한 일반 구성원의 경우 실업 및 취업의 불안정성으로 인해 부의 축적 기회를 상실해 가는 과정에서 상대적 괴리감을 발생시키고 있다.

서구의 경우에는 금융자산과 부동산 자산간에 균형을 이루고 있으나 일본이나 한국에서는 부동산 자산에 대한 편중현상이 나타나고 있다. 미국의 경우는 금융자산이 59%로 부동산자산의 41%보다 많은 비중을 차지하고 있으나 한국은 금융자산이 19.8%이고 부동산 자산이 80.2%를 차지하고 있어서 부동산 자산의 비중이 매우 높은 편이다.

계층갈등의 유형(3): 빈곤 문제

빈곤의 문제는 개인의 책임보다는 사회구조적인 문제로서 계층갈등의 주요 원인이다. 빈곤층은 일반적으로 교육정도와 기술수준이 낮고 수입도 적으며 열악한 주택환경과 주거지역에서 생활하고 있다. 사회적으로 최저수준을 유지하는 데 필요한 소득을 보장해 주어야 하며 사회안전망 구축 및 효율적 시행이 요구된다. 한국사회에서는 지난 30년간 절대빈곤의 인구는 감소하고 있으나 생활수준의 향상으로 인해 상대빈곤 인구는 완만하지만 지속적으로 증가하고 있는 것으로 추정되고 있다.

3) 노사갈등

현황과 표출양태: 대립적·투쟁적 노사관계

한국의 대립적·투쟁적 노사관계는 세계적으로 유명하며 노사갈등에 대해서는 각종 지표에서 최저 수준으로 평가받고 있다. 주관적 지표에는 문제가 있다고 하더라도 노동쟁의로 인한 근로손실일수는 대만이나 독일, 스웨덴의 200배 수준이고 일본의 60배, 영국이나 미국의 10배 수준이다 (한국노동연구원, 각연도). 노사갈등의 비제도화 정도를 나타내는 불법쟁의의 비율을 보면 1987년의 94.1%에서 1995년에는 14.9%로 하락하였으나 그 이후 다시 증가하여 1998년이후에는 20%에서 40% 수준을 유지하고 있다.

참여정부 출범이후 한 동안 정부는 대화와 타협의 친노조 정책을 추진한 바 있으나 그 이후 법과 제도에 의존하는 정책을 추진하고 있다. 금년에도

예년과 마찬가지로 2004년 6월에 들어서는 시내버스, 병원, 택시, 금속노조 등에서 파업이 발생하였으며 앞으로도 당분간 다수의 파업이 발생할 것으로 예측되고 있다.

원인과 배경

노동조합 파업의 원인은 1997년 외환위기 이전에는 주로 임금인상이 이슈였으나 그 이후에는 단체협약의 체결과 관련한 이슈들이 높은 비중을 차지하고 있다. 구체적으로는 구조조정에 대한 노조의 참여 등이며 최근에는 근로시간단축과 실질임금의 보전, 비정규직의 철폐 등이 새로운 이슈로 제기되고 있다.

노동조합은 우선 정부의 권위주의적인 노동정책에 대해 강한 거부감을 가지고 있다. 한동안 정부는 경제성장을 위해 친사용자의 노동정책을 추진해왔다. 또한 1995년이후에는 민주노총이 결성되어 한국노총과 경쟁하면서 상호간에 선명성 또는 조직경쟁의 구도가 유지되고 있다. 구조조정에 대한 불안감을 가진 근로자들은 고용안정을 요구하게 되고 의식적으로는 평등지향적이어서 이를 수용하기 위한 지도부는 결국 사용자에게 대해 강한 투쟁방식을 선택할 수 밖에 없는 상황이다. 이와 더불어 다수의 사용자는 아직도 노동조합을 동반자로 인식하기 보다는 통제대상 또는 적대적 존재로 인식하고 있다. 사용자단체는 한국경영자총협회, 전국경제인연합회, 중소기업협동중앙회, 상공회의소 등으로 분화되어 있어 서로 이해관계와 입장이 다르다는 점도 노사갈등의 원인으로 볼 수 있다. 개별 사용자도 노조배제적이고 권위적인 경영풍토가 팽배하고 있다. 현장라인 노무관리의 강화, 신인사제도의 도입, 부당노동행위의 빈발 등에서 이를 확인할 수 있다.

정부역시 외형상으로는 하나이지만 노동부와 산업자원부 등 경제부처, 경찰과 검찰 등의 공안부서 사이에는 노동문제나 노사관계를 보는 시각이 다르고 대처하는 자세도 달라서 사실상 분화되어 있다고 할 수 있다.

노사갈등의 유형분석(1): 산별노조와 산별교섭구조

최근 발생하고 있는 노사간의 갈등은 그 이유에 따라 몇 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫 번째는 노조의 조직구조가 산별노조로 바뀌어 가면서 산별교섭이 증가하고 있다는 점이다. 일부 대기업 노조들이 상대적으로 산별노조에 대해 소극적인 입장이 없는 것은 아니지만 금속노조와 금융노조, 병원노조 등이 산별노조를 결성하였으며 그에 따라 단체교섭에서도 산별교섭을 요구

하고 있다. 그러나 우리 나라의 노동법은 기업별 교섭을 전제로 하고 있기 때문에 사용자측에서는 산별교섭에 소극적이며 이로 인해 교섭에서의 갈등이 발생하고 있으며 향후에도 이로 인한 갈등발생이 증가할 것으로 예상되고 있다.

노사갈등의 유형분석(2): 노동유연성과 비정규직 문제

우리 나라의 고용보호법제를 OECD 국가등과 비교하면 상대적으로 고용보호 수준이 높다고 평가받고 있다. 그러나 노동계는 근로자 다수를 차지하는 비정규직은 고용보호법제에서 벗어나 있으며 노동시장이 지나치게 유연하다고 비판하고 있다. 비정규직의 경우에는 기본급 수준보다 부가급여에서 많은 차이를 보이고 있으며 4대 사회보험의 적용율도 매우 낮은 상황이다.

민주노총과 한국노총은 2004년도에 근로시간 단축과 함께 비정규직 철폐를 단체교섭 요구사항의 핵심으로 삼고 있다. 최근 사회적으로 일자리 창출과 연계되어 정부는 공공부문에서의 일자리 창출과 비정규직 보호를 강조하고 있는데 이 결과 공공부문 비정규직 정규직화는 추진될 수 있을지 몰라도 사회전반적으로 비정규직 문제를 해결할 수는 없다.

IMF 외환위기 이후 지속적으로 증가하고 있는 비정규직의 증가는 대기업 노조의 고용보장의 강화, 사원채용의 감소, 협력업체의 활용 증가와 비정규직 채용의 증가 등으로 이어지는 악순환을 보이고 있다. 이러한 악순환을 어디에서 풀어야 할 지가 향후 과제라고 하겠다.

4) 환경갈등

현황과 표출양태: 생태보존과 개발의 이념갈등으로 전개

참여정부가 안고 있는 24개 사회적 갈등현안 중에서 경부고속철도 금정산·천성산 구간 노선 결정, 서울외곽순환도로 사패산 터널구간 건설 등 7개가 환경갈등 관련 사항이다. 환경오염은 사람의 건강과 생태계의 균형에 장기적으로 그리고 누적적으로 영향을 미칠 수 있다. 이로 인해 경제적 가치에도 영향을 미칠 수 있으므로 이로 인해 잠재적 또는 직접적 피해가 예상되는 경우 당사자들의 갈등에 대한 참여도가 높은 특징을 보인다. 환경·생태주의자들은 환경오염의 위험성과 생태가치를 높게 평가하는 반면에 개발주의자들은 낮게 평가하는 인식의 차이로 근본적인 이념갈등으로 전환되는 경우가 많다.

1970-80년대에는 갈등에 대한 참여자 수가 많지 않고 주로 건강과 같은 생활환경 중심의 갈등이 주를 이루었으나 1990년대 이후 참여자수가 늘어나고 가치관의 갈등이 확산되었다. 2000년에 들어서는 갈등의 장기화와 대규모화로 정부의 갈등관리 능력에 대한 불신이 증가하였으며 환경단체 등의 자원동원 능력이 강화되어 국제환경운동 네트워크가 형성되었다는 점을 특징으로 들 수 있다. 특히 동강댐, 새만금, 사패산, 천성산·금정산 등 주요 환경갈등 사례에는 종교계의 적극적인 참여로 ‘생명가치’라는 가치관 갈등이 부각되었다.

참여정부의 환경현안은 다음과 같은 공통점을 찾을 수 있다. 첫째, 문제가 되고 있는 환경갈등의 사업주체가 공공기관으로 정부나 공공기관이 갈등의 주체로서 사회집단과 대립하고 있다는 점이다. 둘째, 권한있는 조정자(또는 기구)가 없어서 기존의 제도와 방식으로는 환경현안과 향후 발생할 유사한 갈등을 해결하기가 어렵다는 점이다. 셋째, 갈등 당사자들 사이의 조정과 이에 대한 수용이 이루어지지 않고, 갈등이 지속되면서 가치관 갈등으로 심화되고 있다는 점이다.

환경갈등의 원인과 배경: 환경중심과 탈물질주의 가치관의 형성

환경갈등의 구조적 원인으로는 급속한 경제성장 속에서 소득 수준이 향상된 반면 환경의 질이 악화되고 환경에 대한 국민의 요구수준이 급격히 증가한 점을 들 수 있다. 대기오염, 수질오염, 토양오염 등의 문제가 심각한 수준에 달하고 소득 증대와 함께 경제성장 중심의 가치관에서 환경중심의 가치관, 탈물질주의 가치가 급속히 성장하였다. 또한 민주주의의 발전으로 생활주변의 오염이나 환경기초시설 설치에 따른 재산가치 하락에 대한 저항의 증가도 환경운동의 확대 요인으로 분석된다.

참여정부가 출범한 이후 시민단체와 주민단체들은 사패산 터널과 같은 환경현안의 해결에 대한 기대가 컸으나 해결이 지연되고 불안사태가 심각하게 전개되는 등 참여정부에 대한 의지와 능력에 대한 불신이 증가하였다. 갈등관리시스템을 이전과 다르게 합리적으로 민주적인 절차로 확립하려는 과도기적인 과정에서 이해당사자간의 새로운 게임의 룰이 확립되지 못하고 있다.

환경갈등의 유형(1): 이해관계 갈등과 가치관 갈등

환경갈등은 갈등의 특성에 따라 이해관계 갈등과 가치관 갈등으로 구분할 수 있다. 이해관계 갈등은 혐오시설 유치 등 직접적인 자기이해와 관련된 갈등

등으로 쓰레기 소각장, 매립장 반대 운동 등이 대표적인 사례이다. 가치관 갈등은 경제적 가치, 생명가치 등에 대한 가치관의 차이가 현격하여 경제적 보상 등으로 해결하기 어려운 갈등으로 새만금, 사패산 터널 반대 운동 등이 대표적인 사례이다.

그러나 이해관계 갈등과 가치관 갈등은 같은 사례에서 동시에 발생하는 경우가 많고 운동참여자가 갈등의 국면에 따라 달라지는 경우가 많다. 예를 들어 동강댐의 경우 댐으로 인한 피해에 대한 주민반대(이해관계 갈등)로 시작되었으나 갈등참여자수가 늘어나고 갈등이 지속되면서 생명가치를 둘러싼 가치관 갈등으로 전환되었다.

환경갈등의 유형(2): 집단간 갈등과 대정부갈등

갈등당사자에 의한 유형분류로는 집단간 갈등과 정부가 관련되는 정부와 사회집단간의 환경 갈등으로 구분할 수 있다.⁴⁾

집단간 이해관계 갈등은 환경문제나 이용에 따른 피해와 편익이 명확하고 이에 따른 오염원인과 피해자사이의 환경갈등이다. 여기에는 온천개발을 둘러싼 상·하류 갈등, 소음유발기업과 피해주민간의 갈등 등으로 법원이나 환경분쟁조정위원회 등 기존의 갈등조정제도 및 사법제도를 통해 대부분 해결된다.

집단간 가치관 갈등은 환경문제를 둘러싼 가치관의 차이로 나타나는 이념적인 갈등이다. 원자력, 유전자조작식품(GMO), 유전공학, 수돗물 불소화 논쟁 등 과학기술의 안전성과 생명가치 등에 대한 가치갈등이 대표적이다. 이러한 갈등은 위험성에 대한 평가, 인간중심주의에 대한 입장 등에서 뚜렷한 차이를 보인다. 최근에 새만금이나 천성산 등의 대규모 환경갈등의 이면에는 인간중심주의와 생태중심주의 가치관 사이의 갈등이 배경이다.

정부·집단간 이해관계 갈등은 정부의 환경관련 정책, 법, 사업 등에 대한 사회집단의 반대로 생기는 갈등으로 주로 경제적 이해가 갈등의 핵심쟁점이다. 쓰레기 매립지, 소각장 등 정부나 지방자치단체가 사업의 주체이고 주민이 피해자일 경우 생기는 환경갈등으로 갈등의 직접원인은 환경오염이나 건강상의 위해, 지역경관의 훼손, 지역이미지 훼손 등으로 인한 지가하락이나 심리적 불안감이다. 또 다른 원인은 절차적인 정당성과 관련된 것으로 이해

4) 갈등당사자에 의한 갈등유형의 분류는 세분화하게 되면 먼저 개인간·집단간 갈등이 있는데 이러한 갈등은 규모도 작고 제도 내에서 해결되는 경우가 많다. 정부간 갈등은 중앙정부 부처간 갈등, 중앙정부와 지자체간의 갈등, 지자체간의 갈등이 있다. 정부·주민간의 갈등에는 중앙정부와 운동단체·주민 갈등과 지자체와 운동단체·주민갈등으로 분류할 수 있다.

당사자나 시민단체 등이 정책결정과정에서 참여하지 못하고 그 결과 투명성이 부족하다는 점이다. 지역이기주의, 혹은 'NIMBY'로 불리는 경우가 많고 위험성이 크지 않아 절차적 공정성과 합리적 피해보상이 있을 경우 갈등이 해결되는 경우가 많다.

정부·집단지간 가치관 갈등은 시민환경단체, 종교단체 등 환경·생태주의의 가치와 정부, 개발지지 주민 등의 개발주의 가치 차이로 생기는 갈등이다. 동강댐, 새만금, 천성산 등의 사례는 이해관계 갈등의 특성보다는 생명가치를 둘러싼 가치관의 갈등이 특성이 강한 사례이다. 1990년대 이후 생명가치를 중시하는 생태주의적 가치관이 환경운동단체에서 시민단체와 종교단체로 확산되었고 이후 노동, 여성, 문화, 지식인 단체로 확산되는 경향을 보이고 있다. 이러한 정부·집단지간 가치관 갈등의 원인은 정부가 경제중심·인간중심적인 가치 패러다임에 따라 정책을 수립하고 집행하는 데 반해서 환경시민단체 등은 미래세대와 생태중심적인 대안적인 가치 패러다임을 가지고 가치체계를 변화시키려고 하기 때문에 발생한다.

2. 갈등예방 및 갈등해결과 관련된 교육 및 연구 분야의 현황

1) 갈등관련 교육훈련

초중등 교과과정에서의 갈등관련 교육훈련 프로그램

현재 초중등 교육과정에서 갈등예방이나 해결에 대한 구체적인 교육훈련 프로그램은 매우 미흡한 형편이다. 예를 들어 중학교 3학년 도덕 교과서에 '가치 갈등'을 주제로 갈등과 갈등해결에 대해 32쪽에 걸쳐 다루고 있는데 가치갈등을 삶에서 당연한 것으로 전제하면서도 높은 가치를 선택해야 한다는 도덕적 가치관 향상을 강조하고 있다. 결국 높은 가치를 추구하기 위해 다양한 가치관을 인정하는 데는 한계가 있다. 또한 지식 중심으로 전개되고 있어서 실생활에서 구체적으로 활용하고 습관화할 수 있는 교육내용과 방법이 필요하다.

교사대상 갈등관련 교육프로그램을 보면 2002년 이후에 서울특별시 교육연수원이나 교육청에서 주관하여 갈등해결 프로그램을 선택적으로 운영하고 있어서 최근에야 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 평화여성회나 유네스코 한국위원회 등과 같은 민간단체에서도 갈등해결을 위한 교육프로그램을 교사대상으로 운영하고 있다. 그 외에도 어린이 순회 평화교육이나 중고교 창

의재량활동이나 CA시간에서의 갈등해결교육 등이 이루어지고 있으나 일관성있고 전체적인 시스템하에서 이루어지고 있는 교육프로그램은 아직 없다고 할 수 있다.

향후 초중등 교과과정에도 갈등에 대한 이해를 돕고 갈등을 해결하기 위한 방안을 논의할 수 있는 부분이 추가되어야 하고 이를 제대로 교육할 수 있는 교사양성 프로그램도 확충되어야 할 것이다.

사회 각 분야에서의 교육훈련 과정

주요 시민단체의 활동을 보면 사회적 이슈를 다루기 위해 정책제안이나 문제제기 활동은 활발하지만 이와 관련된 갈등을 해결하기 위한 과정을 만들어가는 연구나 갈등해결을 위한 교육을 진행하는 경우는 거의 없는 형편이다. 다행히 2000년 이후 일부 시민단체에서 갈등해결전문가를 양성하기 위한 프로그램이 운영되고 있으나 규모에 있어서는 아직 시작단계라고 할 수 있다. 사회적으로 갈등이 심각한 수준으로 분출되는 상황에서 갈등해결을 위한 욕구는 증가하고 있으나 이를 관리하고 해결하기 위한 전문성과 지속성이 매우 부족한 상황이다.

정부 및 정부투자 교육훈련 기관의 갈등해결 관련 교육훈련 과정

정부의 각급 교육훈련기관이나 정부에서 투자하고 있는 교육훈련 기관에서도 갈등과 관련한 교육훈련과정은 거의 없는 형편이다. 다만 2003년 11월에 중앙공무원교육원에서 갈등관리 전문가 과정을 개설하여 운영한 정도이다. 예외적으로 노동부 산하 노동교육원에서는 노사갈등을 중심으로 한 다양한 교육훈련 프로그램을 제공하고 있다.

사회적으로 급격히 수요가 증가하고 있는 갈등관련 교육훈련 프로그램에 대해서 정부의 다양한 제도적, 재정적 지원이 필요하다.

2) 갈등관련 연구 현황

국내에서 이루어진 갈등관련 연구실적을 보면 정부간 갈등 또는 주민과 정부간 갈등에 대한 연구가 다수를 차지하고 있어서 정부가 주요한 갈등주체임을 알 수 있다. 주요 연구 분야를 보면 노사갈등이나 국제무역의 갈등이 많고 개발과 환경문제를 다루는 경제분야에 대한 연구가 많은 비중을 차지하고 있다.

갈등관련 연구를 전문적으로 수행하는 연구기관이나 대학의 부설 연구소 등은 없으며 일부 대학내 연구기관이나 학회 등에서 하위 세부 분야로 서로 연결되지 못한 상태로 다루어지고 있는 실정이다. 예외적으로는 단국대학교의 분쟁해결연구센터가 있고 삼성경제연구소에서 연구결과물을 발간하는 정도이다. 대학에서도 갈등을 전문적으로 연구하거나 학위를 수여하는 경우는 없으며 일부 대학에서 ‘중재와 협상’이나 ‘협상론’ 등이 강의되고 있는 정도이다.

이러한 국내 연구와는 대비하여 외국에서는 비교적 활발하게 갈등관련 연구가 진행되고 있다. 미국의 경우에는 조지메이슨대학, 시라큐스대학 등에서 학위과정을 운영하고 있으며 하버드-MIT대학에서는 협상프로그램(Program on Negotiation)을 운영하고 있다. 주요 경영대학원이나 법과대학원에서는 협상론, 중재, 대안적 분쟁해결(ADR) 등과 같은 과목을 필수 또는 선택과목으로 개설하고 있다. 케네디 스쿨이나 시라큐스 행정대학원에서는 공공분쟁에 대한 전문과정을 운영하고 있다. 정부에서는 노사갈등과 관련하여 1940년대 초반에 코넬대학교를 비롯한 5개 대학에 노사관계학과를 설치하여 노사갈등을 전문적으로 연구하게 하였으며 연방차원에서 부처별로 갈등예방 및 해결센터에서 전문가 양성프로그램을 운영하고 있다. 유럽의 경우를 보면 영국에서는 다양한 갈등해결 관련 연구와 교육훈련프로그램을 운영하고 있으며 프랑스의 경우 유럽협상센터, 독일의 경우에는 베를린사회과학연구소 등에서 갈등관리에 대한 전문적인 연구를 수행하고 있다.

우리 나라에서도 사회적으로 수요가 급격히 증가하고 있는 갈등에 대한 전문적인 연구가 필요하며 이를 주도적으로 추진할 수 있는 기관을 선정하거나 지정하고 연구결과를 수집정리하여 필요한 당사자들이 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

IV. 갈등예방 및 해결을 위한 대안 - 문화·교육분야를 중심으로

1. 문화분야에서 본 갈등관리 개선방안

1) 지역갈등관련

관리시스템의 진단

지역갈등과 인과관계를 가지는 정치갈등의 관리메카니즘과 관련하여 최근

에 정당제도와 선거제도 등의 정치제도 변화노력이 있으나 그와 관련된 성과를 찾아보기는 어렵다. 지역주의적 정당체계를 정책중심 정당체계로 전환하려는 움직임도 구체적인 성과를 찾아보기 어렵다. 인사불평등 해소를 위한 중앙인사위원회의 설치, 시민단체의 지역주의 완화 노력 등은 새로운 시도라고 할 수 있다.

경제갈등과 관련해서는 참여정부 출범이후 지역균형발전위원회를 청와대 직속으로 설치하여 지역불균형발전을 시정하려는 정책을 전개하고 있으며 ‘지방자치단체장 협의회’ 등 지방자치단체가 갈등관리를 위한 협의구조도 가동되고 있지만 조정능력에는 한계를 보이고 있다.

정책적 대안

우선 시민사회 중심의 기반 조성이 필요하다. 정치적으로 조장되고 있는 지역주의의 해체시기를 앞당기기 위해서는 시민사회의 역할이 중요하다. 시간은 걸리겠지만 연령별 지역주의적 성향을 보면 20-30대에서 그 강도가 약하다는 것을 알 수 있으며 이와 함께 제도적 변경이 지역주의 해소방향으로 이루어진다면 중기적으로 지역갈등은 줄어들 가능성이 높다. 시민운동의 양적·질적인 측면에서의 발전도 지역주의의 완화에 기여할 수 있을 것이다. 언론의 역할도 지역주의 해결의 단초를 찾는 작업에서 중요하다.

구체적으로는 첫째, 지방자치단체의 역할을 강화할 필요가 있다. 지방자치단체는 지역고유의 문화적 정체성을 순기능적으로 다듬어 문화의 개방성을 높이고 지역간 협의를 강화하여 신뢰를 바탕으로 비용과 편익의 비교에서 발생하는 갈등을 해소할 수 있어야 한다.

둘째, 지역간 산업불균형의 해소가 필요하다. 먼저 지자체는 중앙정부의 결정을 기다리기 보다는 발전 잠재력을 다양화하는 노력을 적극적으로 기울여야 한다. 이에 대해 중앙정부는 지역산업 정책을 직접 추진하기 보다는 유사한 지역산업정책들을 통합하고 조정하는 역할을 담당할 필요가 있다. 중앙에 집중되어 있는 산업정책 수단들의 지방이양도 필요하다.

셋째, 정치제도의 변경이 필요하다. 우선 지역갈등의 전개에 핵심을 차지하는 정치사회의 지역주의 동원을 차단하는 정치제도의 변경에 대한 논의가 활발하게 전개되어야 한다. 다만 현재의 방식을 일거에 혁신한다는 것은 현실적으로 무리가 있고 비용도 많이 든다는 점을 고려해야 한다. 따라서 집행권의 분산을 가능하게 하는 권력구조의 개편, 소수 거부권의 인정, 주민자치제의 확대, 비례대표선거제의 도입 등을 통해 협의제 민주주의의 기반을 구

축할 필요가 있다. 국회에 정치제도 연구위원회를 설치하여 정부형태, 선거제도, 정당제도, 의회제도, 지방자치제도 등을 종합적으로 연구하고 대안을 제시할 필요가 있다.

2) 계층갈등관련

관리시스템의 진단

정부의 정책을 보면 IMF외환위기 이후 IMF의 요구를 무리하게 수용함으로써 과도한 구조조정과 고금리 정책으로 인해 기업의 연쇄부도 및 대량실업자가 발생하게 되었다. 그 이후 국내 기업의 역차별로 인한 투자의욕의 감퇴, 부유층의 부의 증가와 상대적 위화감 조성, 조세제도와 사회보험제도에 대한 중산층 이하의 부담 증가, 실업자대책(실업급여, 취업훈련, 공공근로사업)의 효과미흡 등의 정책적 과오를 볼 수 있다.

사회문화적으로는 급속한 경제성장에 비해 사회문화적인 차원이 상대적으로 정체되었다. 외형상의 계량적인 빈부격차와 심리적인 위화감이 확대되었으며 정경유착의 지속 등은 계층갈등의 폭발가능성은 항상 잠재되어 있다고 할 수 있다.

현재 한국사회가 안고 있는 계층갈등의 심층구조를 분석하고 이를 해결하지 못하면 선진국에의 진입은 요원한 일이 된다. 중남미 일부국가들의 계층갈등 심화로 인한 선진국 진입실패를 거울 삼아야 한다.

정책적 대안

계층간의 갈등이 심화되면 위기가 발생하고 이는 다시 갈등증폭으로 연결되며 다시 위기가 재발하는 악순환고리를 차단하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 과거 문제에 매달리기 보다는 경제회생, 고용창출, 시스템 개혁 등 미래과제에 초점을 둘 필요가 있다. 우선 정부는 강력한 리더십과 함께 사회적 합의메카니즘을 정착시키는 데 주력할 필요가 있다. 임금교섭이나 주택가격과 관련해서는 집단 및 지역이기주의를 타파할 수 있는 제도적 장치를 강구할 필요가 있다. 둘째, 계층갈등에 따른 사회구성원이 위기의식을 공유하고 서로 조금씩 양보할 필요가 있다. 자신이 속한 집단 및 지역 이익만을 대변하기 보다는 전체 공존을 지향하는 대국적인 자세를 견지할 필요가 있다. 지도층과 피지도층의 갈등과 균열을 완화하기 위해서는 지도층이 국민신뢰를 확보해야 하며 일정수준이상의 도덕성을 갖추어야 한다. 노블리스 오블리

제는 사회의 건강성을 유지하기 위한 기본 조건이다. 셋째, 계층갈등을 완화하기 위한 관리 및 조정기구가 다양한 수준에서 작동되도록 해야 한다. 주택문제와 같은 큰 사안은 중앙에서 담당하지만 작은 문제들은 갈등현장에서 수시로 상황진단과 결정이 내려져야 한다.

장기적으로는 사회적 요구에 대한 의견수렴과정의 제도화, 사회경제적 약자에 대한 희망과 비전을 제시할 수 있는 정책의 수립, 세계개혁을 통한 소득재분배기능의 강화, 정당한 부의 획득에 대한 이해도 제고, 자산투기의 병폐를 차단하기 위한 제도의 마련, 기업과 개인차원에서의 나눔의 문화 일상화, 정보화에 따른 계층갈등의 완화 등에 대해 노력할 필요가 있다.

3) 노사갈등관련

관리시스템의 진단

선진제국의 노사관계 관련 정책을 보면 나라별로 다른 배경을 바탕으로 서로 특징을 가지고 있다. 우리 나라의 경우는 기업단위의 대립적 노사관계를 바탕으로 하고 있으며 최근 들어 노동조합 조직이 산별로 재구성되는 것과 함께 사회적으로는 사회적 합의가 강조되고 있다. 그러나 노사갈등을 사전적으로 관리할 수 있는 사회적·제도적 기반이 취약하다고 할 수 있다.

정책적 대안

노사갈등을 사전적으로 예방하고 사후적으로 관리하기 위해서 첫째, 상시적 갈등조정시스템을 구축할 필요가 있다. 노사갈등의 경우 당사자간에 갈등 및 대화와 타협에 대한 인식의 전환이 필요하다. 갈등은 그 자체로서 사회의 악은 아니며 갈등을 승패게임으로 인식해서는 안된다. 갈등이 존재함으로 인정하고 대화와 협상을 통해 합리적인 결론에 도달하는 것이 중요하다.

첫째, 노사갈등의 원인이 되고 있는 법과 제도의 개선을 통해 갈등해소를 위한 원인처방에 노력해야 한다. 현재 노사간에는 집단적 노사관계와 개인적 노사관계 분야에서 수많은 의견대립이 존재하고 있다. 노사관계선진화 방안을 중심으로 조속한 시일 내에 법과 제도의 개선을 통해 노사간의 균형을 유지할 필요가 있다. 둘째 갈등을 줄이기 위한 사회적 협의와 정책공동체의 형성을 적극 추진하여야 한다. 갈등이 표출되기 이전에 협의하고 조정할 수 있는 사회적 협의(social dialogue)가 매우 중요하다. 셋째, 조정제도의 활성화와 전문화가 필요하다. 현재 노동위원회의 위상을 강화하고 전문성을 제고

해서 노사간의 분쟁을 전문적으로 조정하고 중재할 수 있어야 한다. 그 외에 서 사적인 조정기구와 중재전문기구를 육성하여 제도권 내뿐만이 아니라 제도권 외의 갈등도 해결할 수 있도록 할 필요가 있다.

4) 환경갈등관련

관리시스템의 진단

현재 환경관련 갈등을 해결하기 위해서 환경분쟁조정 등 정부의 행정절차에 의한 해결 및 사법 절차에 의한 해결방법이 있다. 그러나 환경분쟁조정위원회는 사후적 갈등해결 시스템이다. ‘환경오염피해분쟁조정법’에 의해 환경오염에 대한 피해를 조정하기 위해서 환경부와 광역자치단체에 ‘중앙 및 지방환경분쟁조정위원회’가 설치되어 있다. 법적으로는 자치단체간 분쟁도 조정할 수 있으나 거의 이루어지지 않고 있다. 그 외에 지방자치단체 행정협의회와 지방자치단체 분쟁조정위원회, 4대강 수계관리위원회, 그리고 지속가능발전위원회가 있다. 지방자치단체 분쟁조정위원회의 경우 행자부 장관과 지장·도지사의 소속하에 두고 있으나 위천공단 갈등 등 대규모 지자체간 환경갈등을 조정하는 데는 한계가 있었다. 4대강 수계관리위원회는 4대상의 상하류간 공영의 협력모델을 수립하는 데 그 목적이 있다. 특별법 수립과정에서 이해당사자, 환경시민단체, 국회, 정부의 지속적이고 장기적인 대화와 토론을 통해 합의를 형성한 바 있다. 지속가능발전위원회의 경우 갈등조정 및 해결에 대한 구체적인 기능이 주어지지 않았고 갈등해결을 위한 자원도 부족하여 환경갈등에 대한 조정능력에 한계가 있다.

정책적 대안

환경갈등을 관리하기 위해서는 우선 절차상의 원칙과 내용상의 원칙을 수립할 필요가 있다. 절차상에서는 먼저 참여와 소통의 원칙을 수립하여 환경과 관련된 정책을 입안하는 단계에서부터 이해관계자, 시민단체 및 전문가 등의 참여를 통해 정보를 공개하고 소통하는 정책의 프로세스 도입이 필요하다. 다음으로는 대화와 타협의 원칙으로 환경갈등을 예방하고 해결하기 위해 이해관계자의 차이를 좁히고 가치관의 차이를 줄이며 공동의 미래를 추구하는 민주적인 절차수립이 필요하다. 셋째, 합의와 승복의 원칙으로서 결론 도출과정에서 당사자간에 합의를 이루고 그 이후 도출한 결론에 대해서는 당사자 모두 승복하는 갈등해결 문화를 창출할 필요가 있다.

내용상의 원칙으로는 오염자 부담의 원칙, 수혜자 부담의 원칙, 능력자 부담의 원칙, 및 환경정의와 형평성의 원칙을 확립할 필요가 있다.

그리고 갈등관리 종합시스템을 구축할 필요가 있다. 비공식적으로 행해진 분쟁의 조정과정을 공식화하여 제도화할 필요가 있다. 이를 위해서는 국무총리실의 조정기능을 강화하거나 사회영향평가제도나 전략환경평가제도 등의 도입, 지속가능발전위원회의 갈등조정 정책기능 및 조정기능 강화 등을 고려할 수 있다.

2. 교육분야에서 본 갈등관리 개선방안

1) 교육훈련 프로그램 개발의 전제

한국사회에서 갈등은 앞에서 설명된 대로 문화적 배경을 가지고 깊은 뿌리를 가지고 있는 다양한 갈등이 존재하고 있으며 이해관계와 가치관이 대립되는 갈등까지 포괄적인 내용을 가지고 있다. 최근 들어 이러한 갈등이 폭발적으로 분출되어 사회적으로 갈등해결을 위한 시스템이 제대로 소화하지 못하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 법과 제도를 통한 갈등해결의 제도화는 상대적으로 단기적인 대책이며 문화와 교육을 통한 갈등의 제도화가 중장기적 관점에서 접근에서 추진될 필요가 있다.

따라서 갈등예방 및 해결에 대한 교육은 장기적인 관점을 가지고 단기, 중기, 장기 계획이 추진되어야 한다. 또한 갈등을 어떠한 관점에서 바라보고 어떠한 방식으로 교육할 것인가에 대한 내용도 명확해야 한다. 이를 위해서는 대상별로 구체화된 프로그램이 개발되어야 하고 이를 교육할 강사진의 양성이 우선되어야 한다. 현재 한국사회에서 갈등에 대한 교육훈련을 담당할 전문강사진의 수가 매우 작다는 점이 고려되어야 한다.

모든 교육훈련 프로그램의 운영을 정부가 수행할 수는 없으므로 정부와 시민사회단체 그리고 연구기관 등이 서로 협력해서 추진해야 할 필요가 있으며 정부는 이러한 사업이 활성화될 수 있는 지원체도를 위한 법적 제도적 기반을 마련해야 할 것이다.

2) 교육훈련 프로그램 개발 및 보급

초중등 교과과정의 갈등관련 교육 프로그램

학교에서의 갈등관련 교육은 합리적 사회의 미래를 만들어 가는 것으로

사회갈등 해결의 예방적 측면에서 매우 중요한 역할을 수행한다. 갈등관련교육은 갈등이 삶에서 필연적인 것이고 이를 자연스럽게 받아들일 수 있으며 경쟁적이고 폭력적인 방법이 아니라 자발적이고 건설적인 방법으로 갈등을 해결할 수 있는 관점과 그 구체적인 방법을 익히도록 교육이 이루어져야 한다. 교육방식에 있어서도 일반적인 학교교육에서 이루어지는 일방적인 방법에서 벗어나 참여식 방법으로 진행되어야 한다

단계적으로 보면 1단계에서는 갈등관련교육의 필요성에 대한 공감대 형성이 중요하다. 여기에는 교사와 학부모들에게 갈등해결교육의 필요성이 공감되도록 해야 하며 시범학교를 지정해서 시행에 따른 착오를 예방할 수 있어야 한다. 또한 교과목에 대한 검토작업을 통해 교과서의 검토 및 수정작업이 이루어져야 한다. 기존의 시민단체 등에서 초중등 학생을 대상으로 시행하고 있는 프로그램에 대한 검토도 필요할 것이다. 2단계에서는 제도 문화적인 접근을 위해 교육프로그램의 개발과 강사양성이 이루어져야 한다. 여기서는 갈등해결교육을 위한 독자적 기관의 필요성이 검토되어야 하고 갈등해결강사의 인정제 도입 등을 검토할 수 있을 것이다. 마지막으로 제3단계에서는 갈등해결문화가 교과과정에 포함될 수 있도록 확산작업이 이루어져야 할 것이다.

일반사회의 갈등관련 교육프로그램

한국사회가 그 동안의 권위주의적인 중앙집권 정치체계에서 본격적인 시민사회로 변화함에 따라 시민들의 다양한 이해요구가 표출되면서 갈등분쟁이 사회전반의 문제로 제기되고 있다. 따라서 그 동안의 힘의 논리나 대결적 방식에서 벗어나 민주적 정책결정과정 및 시스템의 개발과 정착이 필요하게 되었다. 이를 위해서 교육과 관련해서는 시민들의 민주적 과정에 대한 기술과 능력을 훈련할 수 있는 교육프로그램의 개발과 실행이 중요하다.

우선 이러한 시민들의 교육에는 정부나 관련기관은 지원을 하고 시민단체가 주체가 되어 진행할 필요가 있다. 일반 시민들의 갈등관리능력을 제고하기 위해서도 위에서와 마찬가지로 단계별 접근이 필요하다. 구체적으로는 NGO 활동가 대상의 교육과 일반시민 대상의 교육으로 구분될 필요가 있다.

NGO 활동가를 대상으로 하는 교육은 최근 공공분쟁이 주로 정부의 정책결정과정의 절차상의 문제로 출발되며 힘의 논리가 작용되고 있어 시민단체들이 이에 대항하는 과정으로 발생하고 있다는 점에서 매우 중요하다. 따라서 이들 활동가에 대한 교육은 갈등을 파괴적 폭력적 방식이 아니라 건설적

미래지향적 방식으로 풀어갈 수 있도록 구체적인 방안들을 교육하고 논의할 수 있어야 할 것이다. 또한 정부와 주민간의 갈등에 대해서는 시민단체가 조정 또는 중재자의 역할을 할 수 있다는 점에서도 중요하다.

일반 시민을 대상으로 하는 교육은 평화적으로 갈등을 해결하는 문화를 만들어가는 데 그 초점을 두어야 할 것이다. 현재 시민단체나 대학부설 교육기관에서는 시민대상의 다양한 교육프로그램이 운영되고 있는 데 여기에 갈등관련 교육프로그램을 포함시켜 운영할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 갈등교육전문가의 양성이 시급한 문제이다.

공무원에 대한 갈등관련 교육프로그램

공무원은 사회갈등의 직접 당사자가 되기도 하고 조정자가 되기도 한다. 상황에 따라서는 직접 당사자와 조정자의 역할을 동시에 수행해야 하는 어려운 처지에 놓이기도 한다. 그 동안 정부는 주민참여가 배제된 폐쇄적인 정책결정관행으로 인해 앞으로는 참여행정을 지향하는 의식의 전환과 구체적인 갈등 조정 및 중재 능력의 개발이 중요하다.

공무원에 대한 교육은 우선 협상이나 조정을 직접 담당하는 현장공무원에 대한 교육을 중심으로 이루어져야 하며 이를 위해서는 교육프로그램의 개발과 강사양성프로그램이 필요하다. 다음 단계는 일반공무원에 대한 갈등에 대한 이해도 제고 및 협상 및 조정능력 배양이다. 세 번째 단계로는 주기적인 보수교육과 갈등관련 전문 공무원 양성이 필요하다. 전문공무원의 경우에는 내부적인 방법보다는 전문교육기관과 연계하는 학위과정 등을 고려할 수 있을 것이다.

3) 전문가 양성 프로그램

한국사회에서 사회갈등의 규모는 급격히 증가하고 있으나 이를 관리할 수 있는 전문가의 수는 극히 제한적이다. 사회적으로 갈등을 예방하고 조정할 수 있는 협상전문가가 조정전문가가 거의 없다. 따라서 정부와 민간 부문에서 일할 갈등관련 전문가를 양성하는 프로그램은 시급히 요구된다고 하겠다. 이러한 전문가 양성 프로그램은 상당한 시간과 노력을 요하므로 단계별로 접근할 필요가 있다. 우선 양성프로그램을 준비하고 시범적인 실시를 한 후 확산시키는 작업이 필요하다. 주요 내용으로는 협상조정전문가 양성 프로그램의 마련, 양성프로그램 이수자 선발, 이수자에 대한 자격증 또는 인증제

시행, 보수교육의 실시 등이 주요 사항이 될 것이다.

갈등관련전문가들의 협의체는 정부가 주관하여 (가칭)조정중재위원회를 설립할 수 있을 것이며 사단법인이나 재단법인으로 (가칭)한국조정중재협회를 설립하여 모든 사회갈등의 예방과 해결을 위한 사업을 전개할 수 있을 것이다.

4) 전문연구기관

마지막으로는 갈등관련 전문연구이다. 이를 위해서는 전문연구기관을 별도로 설립할 수도 있고 기존의 대학이나 연구소 등에서 갈등에 대한 연구가 활성화될 수 있도록 제도와 재정지원방안을 마련하는 방안을 선택할 수도 있다.

그러나 중요한 점은 갈등과 관련된 전문화된 연구가 활성화되어야 하며 이를 바탕으로 다양한 사회갈등의 예방과 해결에 구체적인 성과를 제공할 수 있어야 한다는 점이다. 특히 국내에서 제시되고 있는 외국의 갈등조정이나 해결제도에 대한 재검토 작업이 이루어져서 한국사회에 맞는 시스템을 제시할 수 있어야 한다.

초기 단계에서는 중앙정부내 출연연구원내에 갈등관리 전문연구소를 설립할 수 있으며 정부나 지자체 등에서 연구재정을 확보하여 갈등관련 연구용역을 발주할 수 있을 것이다. 교육인적자원부나 학술진흥재단에서는 대학원 학위 논문지원사업을 마련하여 공포할 수도 있을 것이며 대학에서의 갈등관련 학위과정이나 연구프로그램의 설립을 제도적으로 재정적으로 지원할 수 있을 것이다. 다음 단계에서는 각각의 연구단체가 협의회를 구성하고 갈등관련 학회를 만들 수 있고 기존의 연구결과를 데이터베이스화하여 사회적으로 공유할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 갈등해결정책연구팀, 2004, 갈등해결시스템 구축방안, 1월 9일.
- 이우정, 1999, '지역갈등의 심화와 정치구조의 개편방안,'
한국동북아논총, 제11집.
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 2003, 갈등해결시스템 중간보고서, 지속위
자료집 2003-6.
- _____, 2003, 갈등관리시스템 구축방안(보고슬라이드자료), 지속위 자료집
2004-6, 12월 31일.
- _____, 2004, 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서, 지속위 자료집
2004-9 (수정보완판).
- 통계청, 도시가계연보, 각연도.
- 한국노동연구원, 해외노동통계, 각연도.
- UNDP, 2000, World Development Report.

Metaplan 소개¹⁾

송창석 전문위원(국민고충처리위원회)

1. Metaplan의 개념 및 특징

새로운 민주시민교육 방법으로서 소개되고 있는 메타플랜(metaplan)이란 정치 교육세미나 특히 성인과 청소년 등을 대상으로 하는 민주시민교육 과정에서 적용할 수 있는 다양한 교육방법 내지 회의진행기법을 지칭하는 용어로 ‘교수자 중심이 아닌 참가자 중심의 교수방법이며 시각적인 매체를 적극적으로 활용하여 세미나를 진행하는 교수 기법의 한 형태’ 라고 말할 수 있다.

먼저 인간의 두뇌에서의 기억 메커니즘을 살펴보면 그림에서 보여지는 바와 같이 오감(五感) 즉 청각, 시각, 후각, 미각, 촉각 등이 감각기관을 통하여 외부로부터의 자극을 받아들여지게 되면, 이러한 자극이 여과 과정을 거쳐 뇌에 전달 되고 뇌에서는 일정한 판단 메커니즘이 작용하고 이와 같은 판단 메커니즘이 바로 참가자 개인의 신념과 가치에 작용하게 되며 투입된 새로운 정보 중에서 학습자에게 지금까지 알려지지 않은 부분이 기억으로 남게 되어 학습이 진행되는 과정을 보여준다. 또한 이러한 기억은 초순간기억→순간기억→전환의 과정을 거쳐서 장기기억으로 남게 된다.

따라서 정치교육에 있어서 어떠한 감각기관에 주로 의존할 것인가 하는 것은 교육방법의 선택에 큰 영향을 미친다.

메타플랜의 교육방법에서는 시각화와 참가자 행동의 효율성을 강조하고 있는데, Metaplan은 “교육 대상자의 특징과 교육원리에 기초하여 교육여건에 따라 신속적으로 교육방법을 변형 적용할 수 있는 방법으로 OHP, 종이카드, 스티커 등 약간의 교구재와 시청각 매체를 활용하고, 참여자가 직접 현장에서 학습하고 토론·발표하는 과정과 역할게임 등을 통해 민주정치를 이해하고 행동체험을 통해 학습하는 일종의 구안학습법(project method)” 이라고 할 수 있다.

1) 송창석. 새로운 민주시민교육방법, 2001, 백산서당, pp.17-25.참조

정보 전달방법에 따른 이해도 차이

구 분	정 보 의 전 달 방 법	이해도
시청각	슬라이드를 한번 설명과 함께 보여주었을 때	56%
시 각	영화를 두번 보여주었을 때	40%
청 각	말로만 설명을 하였을 때	24%

Metaplan의 갖고 있는 효율성의 근거는 앞의 표와 다음 그림에서 보여지는 바와 같이 정보전달의 방법과 학습방법에 따른 이해도와 학습효과에서 큰 차이를 보이는 점에 근거한다.

전달방법에서의 시청각 매체의 활용효과와 학습방법에 따른 기억의 효과는 다르게 나난다. 즉 읽기의 경우에는 10% 만이 기억으로 남게 되고, 강의를 듣는 것은 20%, 시각매체를 통해서 30% 만이 기억으로 남게 되는 반면, 들으면서 시각적인 매체를 활용할 경우에는 50%를 흡수하게 된다. 따라서 민주시민 교육에 있어서는 시각화가 반드시 필요하며, 교육과정에서 스스로 발표를 할 경우에는 70% 이상을 흡수하게 되므로 참가자들이 직접 토론에 참가하거나 다른 참가자들 앞에서 발표하는 내용에 대해서는 지식을 받아들이는 양이 더욱 증가하게 된다(송창석,1996 : 74).

결국 가장 기억에 오래 남게 하는 방법은 직접 말하게 하고 행동하게 하는 것이다. 이와 같은 근거에 의해 활용되는 Metaplan방법의 특징을 요약하면 다음과 같다.

(1) 참여자 중심적이다

전통적인 학교식 교육방법이라고 할 수 있는 강사의 일방적 강의에 의한 교육방법을 탈피하고 참가자의 의견발표와 소그룹 활동을 통한 상호간의 의사소통, 그리고 직접행동을 통해서 교육세미나의 주제를 선정하고 문제해결 방안을 탐색하는 과정에서 참가자가 흥미를 느끼고 스스로 배울 수 있도록 한다.

(2) 시각화를 강조한다

비교적 기억력과 집중력이 낮은 인지적 특성을 감안하여 학습방법에 있어 시각화를 강조한다.

(3) 소규모 집단학습이 강조된다

대안의 탐색이나 문제점 발굴 및 지식의 습득을 위하여 소규모 집단학습을 강

조한다.

(4) 시간 배분과 학습환경

세미나의 규모와 교육 시간은 교육효과를 최대화하기 위하여 적절히 배분할 것을 강조하며, 휴식과 교육을 함께 즐길 수 있도록 교육장 주변 환경과 장소 등의 쾌적성과 좌석배치 및 인원의 제한과 icebreaking 등의 효용성을 강조한다.

(5) 진행자(moderator)

교사가 아닌 학습 보조원학습 대상자에 따라 차이가 있을 수 있으나 기본적으로 진행자는 학습보조자로서 기능하고 어떠한 주장과 의견을 강요하거나 주입시키는 것을 금한다. 많은 경우 강사가 전달하고자 하는 내용을 이미 학습자들이 알고 있는 경우가 많기 때문이다. 따라서 학습을 간접적으로 지원할 내용으로는 참가자들이 독자적으로 과제물 작성하고 처리할 수 있고, 책임 있는 결정과 결론을 도출할 수 있도록 지원하는 입장을 취해야 하며, 소집단 내의 갈등으로 인해 원만한 학습 진행이 되도록 원만한 진행요령이 필요하다. 물론 강의를 담당하는 강사가 직접 Metaplan 방법을 이용하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있으나, 강사와 모더레이터가 결합하여 운영하는 것도 의미가 있다.

2. Metaplan 적용의 준비

Metaplan방법에서 일반적으로 사용되는 연구수업의 과정에 대하여 각 단계별로 이용 가능한 방법과 시간배분, 이용 가능한 학습자료 및 방법을 단계별로 요약하면 다음 표와 같다.

첫 번째의 준비 단계는 「워밍업」 단계라고 할 수 있는데, 이 단계는 참가자들 간에 서먹서먹하게 얼음과 같이 얼어붙어 있는 참가자들간의 냉랭한 분위기를 부드럽게 바꾸어 주는 과정으로 특히 한국 사회에서는 중요한 위치를 차지한다고 하겠다. 이와 같이 인사와 자기를 소개하는 시간은 이후의 학습과정에 중요한 영향을 미치기 때문에 진행자는 각별히 유의해야 한다.

방법은 「인터뷰」, 「게임」 등 다양한 Icebreaking 기법을 사용하고 전체 시간의 약 10%를 할애하며, 이 단계에서 이용될 수 있는 학습 자료로는 구두, 카드, 스티커 점들, 플래카드 등이 사용될 수 있다.

두 번째 단계는 연구수업에 주어진 목표를 해결하기 위한 문제점을 수집하는

과정이다. 이 단계는 후술하게 될 다양한 소집단 작업(분임학습법) 방법을 이용하는 것이 효과적이다. 참가자들을 몇 개의 소집단으로 나누어 각 집단들로 하여금 전체 주제에 대한 부분적 문제들을 집중적으로 다루게 하며 이를 전체가 모인 자리에서 종합한다.

연구수업 과정별 학습자료

단 계	방 법	시간배정	학습자료
준비단계 「워밍업」	인사 및 소개 「인터뷰」 게 임	약 10%	강의, 카드 스티커, 플래카드
문제점 수집 목 표 인 식 문 제 해 결	「그룹아르바이트」 기록, 도식화 질문테크닉	약 60%	텍스트 요약, 차트, 스티커, brainwriting 등
결 론	발 표 요 약	약 30%	카드, 스티커, 차트

셋째 단계는 목표인식과 문제해결과정이다. 전 단계에서 각 집단별로 혹은 전체회의에서 밝혀진 여러 가지 문제점들을 비슷한 내용별로 유형화함으로써 몇 개의 문제점으로 요약될 수 있다. 여기에서 참가자들은 공통문제해결을 위한 목표를 뚜렷이 인식할 수 있으며, 이에 대한 해결방안을 찾게 된다. 이 과정에도 역시 집단작업이 흔히 이용될 수 있는 효과적인 방법이며 이 과정에서는 연구수업의 구상자가 준비한 질문지나 주제에 관한 인쇄물이 학습자료로 이용된다.

마지막 네 번째 단계에서는 각 문제점에 대한 해결방안을 집단 작업을 이용한 경우에는 각 집단별로 요약 발표하고 전체가 모인 자리에서 토의를 거친다.

이 단계는 전체 연구 수업 시간의 30%를 할애하게 되는데 시각적인 효과를 높이기 위하여 카드, 점들, 차트 등이 학습자료로 이용될 수 있다.

갈등관리포럼 준비소위원회

□ 준비소위원회

김희은 지속가능발전위원회 위원

전성환 지속가능발전위원회 위원

구도완 지속가능발전위원회 수석연구위원

송창석 국민고충처리위원회 전문위원

김금옥 한국여성단체연합 정책국장

□ 지속가능발전위원회 기획운영실

남재우(기획운영실장), 유제철(갈등관리프로세스팀장), 권기태(" 팀원)