

정부-주민 간 공공정책 갈등에서 갈등해소 영향요인의 종합적 개념모형

A Comprehensive Framework of Conflict-Resolution-Factors

김두환*

이 연구에서는 정부-주민 간 공공정책 갈등해소 영향요인의 종합적 분석틀 구성을 시도했다. 정부-주민 간 갈등에 관한 기존 연구는 객관주의, 주관주의, 상호작용, 사회구조 접근 등으로 구분된다. 이들 접근은 각각의 장점과 단점을 가지지만, 갈등 과정과 해소의 현실을 종합적이고 역동적으로 이해하고, 처방하기 어렵다는 한계를 가진다. 이 연구는 기존 연구의 장점을 살리고, 단점을 보완하는 방법으로 종합적 분석틀을 구성한다. 향후 분석틀에 관한 개념적 논의와 사례연구를 통해 갈등분석틀을 개선해 나가야 할 것이다.

주요어: 정부-주민 간 갈등, 공공정책 갈등, 갈등해소, 갈등해소 영향요인, 사회갈등

1. 서론

민주주의가 진전하고 심화함에 따라 이해당사자들이 공공정책 과정에 참여하고자 하는 요구는 정당한 것으로 인정되고 있다. 실제로 여러 이해당사자들과 지역주민들은 자신들의 삶과 이해관계에 영향을 주는 정책과정에 공식적이든 비공식적이든 적극 참여하고 있다. 그런데 이해당사자들과 지역주민 등 사회주체들이 정책 참여를 요구하는 상황에서, 행정체계 그리고 관료들의 인식과 능력은 아직 이에 부응하지 못하고 있다. 사회주체들의 참여 요구와 이에 부응하지 못하는 행정체계와 관료들의 인식 사이 이른바 “민주화 격차”로 인해 정부와 사회주체들 간 갈등이 증가하고 있다. 이런 배경에서 정부-주민 간 공공정책 갈등이 최근 점점 더 많아지고 격화하고 있고, 갈등해소를 위한 노력도 그에 따라 많아지고 있다.

갈등해소를 위한 노력이 효과적이려면, 갈등원인, 갈등해소, 갈등해소의 영향요인 등에 관해 올바르게 접근해야 한다. 잘못된 또는 제한적인 이해에 기초한 접근은 갈등해소에 성공하지 못할 뿐 아니라, 오히려 부작용을 초래할 수 있다. 기존 갈등 또는 갈등해소 연구는 다음과 같은 점에서 한계를 가지고 있다. 첫째, 대부분 ‘상대방으로 하여금 내가 원하는 비를 강제할 수 있는 능력’으로서 주체-지향 권력 개념을 가정하여 협력적 갈등해소보다는 어느 일방의 승리로 귀결되는 갈등해소에 더 관심을 가진다. 둘째, 정부가 공익을 대표하는 유일 권위체로 가정하여 정부와 민간 갈등을 개념화하기 어렵다. 셋째, 기존 갈등해소에 관한 연구들은 객관 요인 또는 주관 요인 등 부분 요인에 치중하여 설명력이 떨어지는 문제가 있다.

이 연구는 ① 갈등이 협력으로 전환하는 것으로 갈등해소를 정의하는 접근, ② 정부 중심 접근이 아닌 거버넌스 접근, 그리고 ③ 갈등해소에 영향을 주는 요인을 종합적으로 고려하는 접근을 통해 정부-주민 간 공공정책 갈등해소 영향요인의 종합적 개념모형을 구축하고자 한다.

2. 협력을 통한 갈등해소

18, 19세기, 그리고 20세기 초반 서구 사회과학자들에게 있어 사회갈등은 그들 이론의 중심 주제였다(Coser, 1974; Tillet, 1999). 하지만 사회갈등 자체에 비해 갈등해소에 관한 연구가 시작된 것은 비교적 최근의 일이다. 그것은 전통 사회이론이 갈등에 대해 부정적 또는 극복해야 하는 것이라는 관점을 취하였고, 갈등해소에 대해 제로섬게임 또는 회피식의 태도를 가졌던 것과 무관하지 않다. 갈등해소가 어느 한쪽이 다른 쪽을 극복하고, 흡수하는 것 또는 관계를 끊음을 뜻하는 것이라면, 그것은 너무 자명한 과정이어서 사회이론으로 다룰 만한 것일 수 없기 때문이다. 사회집단 간 갈등이 어느 한 집단이 상대 집단을 흡수하거나 무력화함을 통해서만 해소되는 것으로 가정하게 되면, 사회이론은 갈등구조, 현실 사회를 극복해서 이루어야 할 새로운 사회로서 유토피아의 모습, 그리고 그것을 이루기 위한 전략을 다루면 될 것이다. 그리고 그러한 과정에서 ‘갈등해소’는 부수적이고 종속적인 의미만 가질 뿐이다. ‘갈등해소와 그 과정’을 주제로 한 연구에서 어떤 새로운 것이 나올 것이라는 기대를 전통 사회이론은 가질 수 없기 때문이다.

갈등해소 과정과 그 요인이 사회과학의 주제가 될 수 있으려면, 갈등해소를 ‘갈등관계가 협력과 합의 관계로 전환하는 것’으로 정의하는 관점에 서야 한다. 다름을 극복하는 것이 다름을 부정하거나 다른 것과 관계를 끊는 것이 아니라, 다름의 공존 또는 지양을 의미하는 것일 때 비로소 갈등해소가 독자적으로 사회과학의 주제로 유의미해진다. 갈등집단이나 담론이 차이가 없어지거나 회피를 통해서 갈등을 해소하는 것이 아니라, 협력과 합의 과정으로 전환을 통해 갈등이 해소되는 것일 때, 갈등해소는 새로운 것이 만들어지는 상대적으로 독립적인 사회과정이 된다. 이하에서는 이런 문제의식을 바탕으로, 갈등해소를 동화·무력화, 분리·회피, 합의·협력의 세 수준으로 개념화하여, 협력을 통한 갈등해소의 의미를 명확히 한다.

‘갈등해소’는 일반적으로는 갈등의 계기가 된 문제를 둘러싼 당사자들 간 대립관계가 해소됨을 뜻한다. 대립적 상호작용으로서 갈등은 완화 또는 해소되거나 악화한다. 여기서 대립관계가 완화 또는 해소되는 것으로서 갈등해소는 갈등 당사자들 간 대립관계가 ‘동화(同化: assimilation)’나 ‘무력화(無力化: annihilation)’, ‘분리(分離: segregation)’, 또는 ‘합의와 협력’ 관계로 전환하는 것으로 구분할 수 있다.

‘동화’는 갈등하는 당사자들 간 대립의 계기가 되는 ‘다름’을 없애는 갈등해소다. 예를 들어, A의 주장 a와 B의 주장 b가 대립하는 경우, B의 주장 b가 a로 바뀌어 A의 주장과 같게 되면 A와 B의 갈등은 해소된다. 이 경우 B의 주장이 A의 주장에 동화하면서 A와 B의 갈등은 해소된 것이다. ‘무력화’도 다름이 없어지는 갈등해소지만 ‘동화’와 달리 일방에 의한 강제라는 점에서 다르다. 예를 들어 B의 주장 b가 a로 자발적으로 바뀌는 것이 아니라, A에 의해 a 주장을 표출하도록 또는 그에 따라 행동하도록 강제되는 경우이다. 또는 주장 b를 표출하지 못하도록 B를 억압하는 경우도 포함된다. 이때 B의 주장이 무력화하면서 A와 B의 갈등은 해소된다.

‘분리’는 A와 B의 적대성과 다름은 그대로 둔 채, 관계를 끊는 것이다. 예를 들어 A도 여전히 의견 a를 가지고 있고, B도 그대로 의견 b를 가지고 있지만, A와 B가 더 이상 의견 대립을 진행하지 않는 것이다. 다른 예로 부유층과 빈곤층이 한 지역에 뒤섞여 있고 갈등관계일 때, 거주지역 구분을 통해 소득 수준이 다른 사람들이 서로 만날 기회를 줄일 수 있다. 이것이 분리를 통한 갈등해소의 한 방법이다.

‘합의와 협력’을 통한 갈등해소는 A와 B가, 의견 a와 b의 어떤 부분은 자신의 의견으로 유지할 수도 있지만, 서로 공유할 수 있는 제3의 대안을 개발하는 것으로 예를 들 수 있다. 정부와 주민이 어떤 문제에 협력한다는 것은 정부와 주민이 부족한 부분을 서로 보완하면서 전체에 이익이 되는 제3의 혁신안을 발전시킨다는 것을 뜻한다. 협력을 통한 갈등해소에서는, 동화나 무력화와는 달리, 주민은 주민으로서 이해와 의견을 가

<표 1> 갈등해소의 수준 구분

구 분		적대	다름	의존	설 명
갈등관계		○	○	○	양립불가능한 것이 상호 의존함
갈등 해소	동화, 무력화	○	×	○	적대성을 그대로 두고 다름을 해소
	분리·회피	○	○	×	양립불가능성은 그대로 두고, 상호의존성을 해소
	합의, 협력	×	○	○	적대성을 해소 = 다르지만 적대적이지 않음

지고 정부는 정부로서 이해와 의견을 유지한다.

이상에서 살펴본 갈등해소의 여러 수준을 사회갈등의 두 요소로서 ‘양립불가능성’과 ‘상호의존성’의 해소를 기준으로 유형화할 수 있다. 여기서 양립불가능성은 ‘적대적 다름’이다. 즉, 서로 다르고 적대적인 것이다. 동화와 무력화는 양립불가능성을 없애는 갈등해소로서 ‘다른 것’을 ‘같은 것’으로 전환하는 것이고, 분리는 양립불가능성은 그대로 두고 상호의존성을 없애는 것이다. 이에 비해 협력은 상호의존성을 강화하면서 양립불가능성을 ‘비적대적 다름’ 또는 ‘다름의 공존’으로 전환하는 것이다. 협력이 동화나 무력화와 다른 점은 후자의 경우 다름 자체를 없애는 것임에 반해 협력은 다름을 그대로 인정하면서 공존한다는 것이다.¹⁾

<표 1>은 이러한 갈등해소 수준을 도식화한 것이다.

이처럼 어느 일방이 다른 상대방을 무력화하거나, 흡수하는 것, 관계를 절연하는 것, 그리고 합의와 협력 관계로 전환하는 것으로 갈등해소를 구분할 수 있다. 이렇게 갈등해소를 넓게 정의하면 갈등해소에는 분리를 통해 갈등을 피하는 것, 갈등상대방을 무력화하거나 동화시키는 또는 동화하는 것도 포함된다. 하지만 이 연구에서는 갈등해소를 갈등을 회피하거나 동화 또는 무력화함을 통해 갈등을 해소하는 것이 아닌 ‘합

1) 갈등에서 협력으로 전환하는 것으로 갈등해소를 개념화하는 것은 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution: ADR)과 합의형성(consensus building)에 관한 논의에서 시작한다. 전자에 관해서는 Sullivan(1984), Schellenberg(1996), Schwerin(1995), Tillet(1999) 등 참조. 후자는 Susskind와 Cruikshank(1990), Susskind et al.(1999), Innes and Booher(1999a, 1999b) 등 참조. 여기서 대안적 분쟁해결은 주로 민간 갈등해소와 관련되며, 합의형성은 공공정책 갈등과 주로 관련된다.

의 또는 협력 관계로 전환하는 것'으로 좁게 정의한다.

공공정책 과정에서 정부-주민 간 갈등의 경우 동화나 무력화를 통한 갈등해소는 기대할 수 없다. 주민이나 정부 어느 한 쪽의 고유한 의견이나 주장, 이해가 없어진다는 것은 비현실적이기 때문이다. 그렇다고 주민이나 정부가 어느 한 쪽으로 동화하는 것도 현실적으로 바라고 바람직하지도 않다. 한편, 분리를 통해 갈등을 피하는 것도 갈등해소의 일종으로 간주할 수 있지만, 그것은 유사한 갈등이 재발할 수 있다는 점에서 진정한 갈등해소라 할 수 없다. 더군다나 공공정책을 통해 공동체 삶에 지속적으로 중요한 영향을 주는 정부에 대해 주민이 관계를 절연 또는 회피하는 것도 바람직하지 않다. 거꾸로 정부가 주민과 접촉을 피하고 일정한 거리를 유지하는 것도, 어느 정도 필요할 것이지만, 크게 보아 지방자치와 참여 흐름을 거스르는 것이다. 이렇듯 구체적 갈등이 이미 전개되고 있는 경우에 분리를 통한 바람직한 갈등해소를 기대하기 어렵다.

3. 정부-사회 간 관계의 변화: '정부에서 거버넌스로'

다음으로 정부-주민 간 갈등해소 영향요인의 개념모형을 구축하기 위해서는 정부-사회 간 관계 변화 의미를 파악해야 한다. 민주주의가 진전함에 따라 정부-사회 간 관계가 변화하고, 그에 따라 정부-주민 간 갈등의 의미와 양상, 해소방법이 달라지기 때문이다. 여기서는 정부-사회 간 관계 변화를 '정부에서 거버넌스로'라는 개념으로 파악한다.

민주화에 따른 정부-사회 간 관계 변화를 거버넌스 개념으로 포착하고자 하는 것은, 현재 진행 중인 민주화가 공공정책에서 여러 주체들이 참여하고 협력하는 것을 요구하는 데까지 나아가고 있기 때문이다. 한국 민주화의 결정적 계기를 1987년 민주화운동과 직선제 개헌으로 보는 것에는 대체적인 합의가 있다(한완상, 1997; 최장집, 2002; 손호철, 2003). 그리

고 민주화 이후 서민들의 실질적인 삶이 오히려 더 악화했다는 주장도 있지만(최장집, 2002), 한국 사회에서 민주주의의 폭과 깊이가 더 심화하고 있다고 보는 주장도 일반적이다.

후자의 긍정론에 의하면, 한국 사회에서 민주화는 1970~1980년대 ‘정치 민주화’, 1987~1990년대 ‘산업 민주화’를 거쳐, 1990년대 중반 이후 ‘정책 민주화’로 발전하고 있다(이영희, 2004). 이렇게 볼 때, 민주주의가 심화, 발전하는 중에 거버넌스 개념이 각광을 받는 것은 우연이 아니다. 정책 민주화는, 직선제나 지방자치제 실시와 같은 거시적 정치제도 변화를 배경으로 해서, 구체적인 공공정책에서 참여와 협력의 제도화와 실천을 요구한다. 정부와 기업, 시민들의 참여와 협력 체제가 과정이라는 점에서, 거버넌스는 정책 민주화의 실체라 할 수 있다.

민주화에 따른 정부-사회 간 관계 변화를 ‘정부’에서 ‘거버넌스’로 패러다임의 전환이라고 할 만한 것은, 정부-사회 간 관계 변화가 정책과정의 부분 변화에 국한한 것이 아니기 때문이다. 한국 사회에서 정부-사회 간 관계 변화는 발전국가 체제의 전환을 의미하고, 민주화와 지방화, 다원화의 사회, 정치, 문화적 변화를 포함한다. 이렇듯 정부에서 거버넌스로 변화를 사회, 정치, 문화적 변화의 총체로 파악하고, 그 속에서 정책과정의 특성 변화를 고찰할 필요가 있다.

정부 패러다임에서는 사회체제가 단순하다고, 또는 단순화하는 것이 가능하다고 가정한다. 그리고 사회 전체의 목표 가치를 단일화할 수 있는 것으로 또는 단일한 기준에 의해 서열화할 수 있는 것으로 가정한다. 한국에서 발전국가 시기에 산업화와 근대화 또는 경제개발을 사회 전체의 최우선 목표로 설정하고 다른 가치들을 이에 종속시켰던 것을 예로 들 수 있다. 반면, 거버넌스 패러다임에서는 사회체제의 복잡성을 가정하며, 복잡성을 단순성으로 환원하는 것이 불가능하다고 가정한다. 사회의 여러 목표가치는 어떤 단일한 기준에 의해 서열화할 수 있는 것이 아니며, 경쟁과 조정에 의해 타협하거나 합의하거나 조절 또는 병존하는 것으로 간주한다(Kooiman, 1993; 2000). 예를 들어, 경제개발과 함께 복지

와 환경, 인권 등의 다른 가치들이, 선형적 위계로 서열화하는 것이 아니라, 서로 경쟁하고 조정되는 상황이라 할 수 있다. 그리고 이러한 사회체제의 복잡성이 증가하고, 목표 가치가 다양화하는 경향은 냉전 시대 이후 세계적 경향인 것으로 인정되고 있다.

정부를 포함한 정치, 사회, 문화 체제가 복잡성과 다양성, 그리고 역동성의 특징을 띠어감에 따라 정부-사회 간 관계도 변화한다. 정부 패러다임에서, 정부와 비정부 또는 정부와 민간은 분명한 경계를 가지고 서로 다른 행위논리와 정당성 근거에 따라 작동했고, 그렇게 기대되었다. 정치권력은 집권적이고, 나라별로 정도 차이는 있지만, 정부는 일반적으로 사회에 대해 지배적 위치에 있는 것으로 간주되었다. 정부 패러다임에서 권력 개념은 ‘상대에게 내가 원하는 바를 강제할 수 있는 능력’으로서 주체-지향 권력(power over)이다(Stone, 1993). 즉, 정부에 권력이 더 많으면 기업과 시민사회의 권력은 작아지는 식의 제로섬 권력 개념이다.

이와 달리, 거버넌스 패러다임에서는 공공과 민간의 경계가 다소 모호해지는 경향을 가진다. 형식적 합법성의 틀에서 움직이던 관료제에서 기업의 효율성 개념을 도입한다든지, 시민사회의 구성원들이 다양한 방식으로 정부 정책의 주요 부분에 참여하는 틀을 만들어간다든지 하는 변화가 나타난다. 정부에 비해 거버넌스는 분권적인 권력 분포를 특징으로 하며, 문제해결 능력으로서 권력 개념의 변화가 나타난다. 즉, 협력을 통해 형성하는 집합적 권력 개념으로서 문제-지향 권력(power to) 개념을 특징으로 한다(Stone, 1993). 지역혁신체제(regional innovation system), 지방의제 21, 민관협력 등의 개념 또는 실체적 노력은 상생적 권력 형성의 예들에 속한다.

정부에서 거버넌스로 정부-사회 간 관계가 변화함에 따라, 정부정책의 결정-집행 과정의 양상도 변화한다. 정부 중심 시대는 정책과정이 기술 관료 중심적이라는 의미에서 배제적이며, 통제적이고, 일방향적인 특징을 가진다. 반면, 거버넌스에서 정책과정은 다양한 주체가 정책과정에 들어온다는 점에서 참여적이고, 협력적이고, 양방향적인 특징을 가진다.

<표 2> 정부 패러다임과 거버넌스 패러다임 비교

구 분	정부 패러다임	거버넌스 패러다임
배경(가정)	-사회체제의 단순성 -상대적으로 단일한 목표 가치	-사회체제의 복잡성 -상대적으로 다양한 목표 가치
정부-사회 간 관계	-공공과 민간의 분명한 경계 -정부의 사회에 대한 지배적 관계 -집권적 권력 분포 -주체 지향 권력(power over)	-공공과 민간의 모호한 경계 -정부와 사회의 수평적 관계 -분권적 권력 분포 -문제 지향 권력(power to)
조정양식의 특성	-위계 양식 -결과 지향적	-네트워크 양식 -과정 지향적
정책과정 특성	-하향적(top-down) -전략적(strategic) -통제(control over) -배제적(exclusive)	-상호작용적(interactive) -협력적(collaborative) -공동관리(co-management) -참여적(participatory)

(Healey, 1993; 1997; 1888; Innes and Booher, 1999a; 1999b; 1999c; 2000; Innes, 1992; 1996; 1998). 그리고 이러한 정책과정의 변화는 공공정책에서 사회 갈등의 의미와 양상의 변화를 야기하고 있다.

4. 정부-주민 간 공공정책 갈등의 의미와 양상 변화

사회가 민주화하고, 정부에서 거버넌스로 패러다임이 전환함에 따라 공공정책 갈등, 특히 정부-주민 간 갈등의 양상과 의미가 달라진다. 권위적 정권 시기 또는 정부 중심 사회에서 정부-주민 간 갈등은 거의 없거나, 있는 경우에는 정책 집행 단계에서 갈등이 빚어지는 경우가 일반적이다. 여기서 정부-주민 간 갈등의 의미는 공익 대 사익의 대립으로 해석된다.

권위적 정권 시기에는 기업이나 시민이 공공정책에 참여하는 것은 이미 결정된 정부 정책을 지지하는 방향에서 이루어지는 것이거나 그렇지 않으면 매우 예외적인 일이었다. 하지만 자유로운 경쟁과 국민들의 선택

<표 3> 정부와 거버넌스 패러다임에서 정부-주민 간 갈등의 의미

구 분	'정부' 패러다임	'거버넌스' 패러다임
갈등에 대한 기본 태도	비정상적	정상적
갈등의 의미 해석	공익 대 사익의 대립	서로 다른 주체 간 차이의 대립
갈등 발생 단계	정책단계의 일부분	정책수립 단계부터 정책 전 과정
갈등해소 방안	억압, 설득, 교육을 통한 '갈등 억압과 회피' 접근	건설적 갈등 또는 협력으로 전환하는 '갈등 관리' 접근

에 의해 국가권력의 향배가 결정되는 민주주의 사회가 되면서 다양한 이해당사자들은 자신들의 삶에 영향을 주는 공공정책에 점점 더 많이 의미 있게 참여하고자 한다. 한 사회가 민주화한다는 것은 그 사회의 공적 문제에 더 많은 사람들이 더 자유롭게, 그리고 더 실질적으로 참여한다는 것을 의미한다.

정책의 민주화를 반영하는 거버넌스는 공적 문제의 결정과 집행에 정부와 기업, 시민 등이 함께 참여하고 협력하는 체제를 의미한다. 거버넌스에서 정부-주민 간 갈등은 공익 대 사익의 대립이라기보다는 서로 다른 사회 영역 또는 다른 수준 간 차이가 반영되고 조정되는 정상 과정으로 해석된다. 거버넌스에서 정책과정은, 기술관료들이 배타적으로 담당하는 과정이 아니라, 여러 사회 주체들이 참여하는 협력 과정으로 간주된다. 따라서 서로 다른 주체들의 입장과 태도, 지식과 가치가 서로 대립하고, 갈등하고, 조정되는 것은 거버넌스에서 정책과정의 특성으로 이해된다. 이렇듯 민주주의가 심화하여 정책 영역으로까지 확장된 사회에서 정부-주민 간 갈등은 정상적인 것이다. 정부-주민 간 갈등은 정책의 모든 단계에서 표출되도록 하고, 관리하는 것이 바람직한 것이다. <표 3>은 정부와 거버넌스 패러다임에서 정부-주민 간 갈등의 의미를 정리한 것이다.

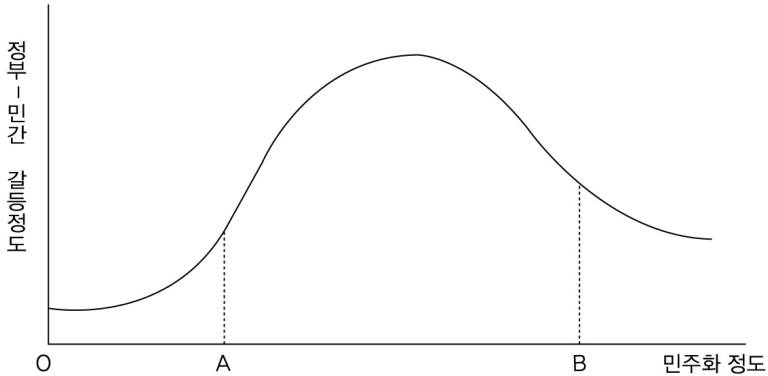
그런데 민주화 또는 정부에서 거버넌스로 변화는 단선적으로 진행되는 과정은 아니다. 전반적인 변화의 방향이 '정부에서 거버넌스로'라고 해서 사회 모든 주체들의 인식과 행동이 같이 바뀌는 것은 아니다. 정부와 시민 또는 주민 간에 민주화에 대한 기대 수준이 다르고, 중앙과 지방

간에 분권에 대한 기대 수준이 다르다. 그리고 이런 기대 수준의 격차가 커지는 과도기 상황에서는 갈등 양상이 더 격렬하게 된다(이영희, 1998, 2004). 예를 들어, 정부 관료들은 여전히 어떤 정책과정에 일반시민이나 이해당사자들이 참여하는 것은 예외적이고 제한적으로만 허용해야 한다고 생각하는 반면, 해당 정책과 관련한 이해당사자들은 자신들이 정책 결정의 초기단계부터 실질적으로 참여해야 한다고 개대할 수 있다. 이런 경우 정부 중심 사회의 정부-주민 간 갈등 억압 방식도 적용할 수 없고, 거버넌스 식의 정부-주민 간 갈등 관리 방식도 적용할 수 없는 ‘풀기 어려운’ 갈등 상황이 전개된다.

정부와 민간 갈등은 강하게 중앙집권화된 사회에서는 극히 예외적인 사건이거나 심각한 파국적 상황이 아니면 일상적으로 일어나지 않는 일탈 현상으로 간주된다. 하지만 거버넌스 패러다임에서 보면, 정부와 시민, 주민, 소비자, 그리고 기업은 서로 다른 가치와 경험, 지식과 능력을 가진 주체들이어서, 사회 전체에 영향을 주는 공공정책과 관련한 정부-민간 갈등은 자연스러운 것으로 간주된다. 그런데 정부 패러다임에서 거버넌스 패러다임으로 전환하는 과도기 상황에서는 시민사회의 기대와 문제의식 수준은 앞서 변화하는 반면, 관료들의 인식과 정부의 대처 능력은 아직 그에 부응하지 못하는 괴리가 생기게 된다. 그리고 그러한 격차로 인해 정부-민간 갈등은 복잡하고, 풀기 어려운 양상으로 전개되는 경향을 띤다.

이상의 논의를 바탕으로 민주화 정도에 따른 정부-민간 갈등 양상 변화를 <그림 1>과 같이 도시할 수 있다. OA 구간은 민주화 이전 권위주의 시기로 정부-민간 갈등은 거의 없거나 예외적이다. AB 구간은 민주화가 부분적으로 진행된 시기로, 시민들이 정책에 참여하고자 하는 기대는 높아졌지만 행정체계와 관료 인식은 이에 부응하지 못하면서 민주화 격차가 발생한다. 이 구간에서 정부-민간 갈등 정도는 가장 커진다. B 이후 구간은 민주화가 성숙하고 행정체계와 관료 인식이 변화한 상황에 적응하는 시기이다. 정부-민간 갈등은 다시 관리 가능한 수준으로 완화한다.

<그림 1> 민주화와 정부-민간 갈등 정도



현재 한국 사회는 AB 구간의 한 중간에 있다고 할 수 있다.

5. 정부-주민 간 풀기 어려운 갈등구조와 종합적 접근의 필요성

1) 정부-주민 간 풀기 어려운 갈등구조

사회갈등 일반, 그리고 정부와 민간 갈등이 다양화하고, 풀기 어려운 양상으로 전개되는 것과 함께, 정책과정에서 정부-주민 간 갈등도 같은 양상을 보이고 있다. 가장 전형적인 예는 이른바 님비(Nimby)갈등으로 분류되는 비선호시설의 입지 갈등이다. 보호구역 지정을 둘러싼 갈등의 경우도 님비갈등과 유사한 갈등구조를 갖는다. 비선호시설의 입지나 토지 이용규제와 같은 정책은 그 이전에도 있었는데, 왜 1990년대 이후에 이와 같은 정부-주민 간 갈등의 양이 급격히 증가하고 풀기 어려운 양상으로 지속되는가?

히셰필러와 호퍼(Hisschemöller and Hoppe, 2001)에 의하면 정책과정에서 정부-주민 간 ‘풀기 어려운’ 갈등이 발생하는 것은 ‘문제에 대한 인식과

<그림 2> 정책문제의 네 가지 유형

적실한 규범과 가치의 합의

		No	Yes
적실한 지식의 확실성	No	A. 비구조화한 문제	B. 준구조화한 문제 (목표)
	Yes	D. 준구조화한 문제 (수단)	C. 구조화한 문제

자료: Hisschemöller and Hoppe(2001).

태도의 차이'가 있을 경우라고 한다. 이들은 정책문제를 '규범과 가치의 합의(consensus)'가 있는 문제와 그렇지 않은 문제, 그리고 '적실한 지식의 확실성(certainty)'이 있는 문제와 그렇지 않은 문제를 기준으로 하여 4가지로 유형화한다(<그림 2> 참조). 여기서 가치의 합의가 있고 지식의 확실성이 있는 문제를 '구조화한 문제', 가치의 합의는 있지만 지식은 불확실한 문제를 목표만 합의한 '준구조화한 문제', 지식의 확실성은 있지만 가치의 합의가 없는 문제는 수단의 확실성만 있는 '준구조화한 문제', 그리고 가치와 지식 모두 불확실한 문제를 '비구조화한 문제'로 개념화한다.

여기서 구조화한 정책문제에 대해서는 '규칙' 전략이, 목표가 합의된 준구조화한 문제에 대해서는 '협상' 전략이, 수단이 합의된 준구조화한 문제에 대해서는 '화해(accommodation)' 전략이, 비구조화한 문제에 대해서는 '학습' 전략이 유효하다. 규칙전략에서 정부는 하나의 동질적 정책 단위인 것처럼 작동하고, 자신을 명확하게 업무 분담이 이루어진 이상적 관료체제로 선언하고, 정책과정은 전문가들에 의해 지배되며, 정책과정의 시민참여는 일반적으로 없는 특성을 가진다. 반면, 학습전략에서 정부와 공공영역은 여러 행위자들 간 정치적 갈등과 정치적 선택의 장으로 인정되며, 시민들이 정책문제에 대해 합리적으로 판단할 수 있는 능력을 가진다는 가정에 기반 하여 높은 수준의 시민참여가 이루어지며, 전문가들의 특권을 인정하지 않고, 모든 사람들은 특수한 영역, 특히 자신들의

문제에 관한 한 전문가인 것으로 간주된다.²⁾

이런 관점에서 보면 정부-주민 간 풀기 어려운 갈등은 문제정의의 차이에서부터 발생한다. 즉, 같은 정책문제에 대해 정부는 구조화한 문제로 정의하고 ‘규칙’ 전략으로 접근하는 반면, 주민들은 비구조화한 문제로 정의하고 ‘학습’ 접근을 기대할 때, 서로 기대가 어긋나면서 갈등이 풀기 어려운 상태가 된다. 규칙 접근과 학습 접근은 정부의 위상, 전문가 지위, 그리고 정책과정에서 시민참여의 필요성에 관해 모두 대립적이기 때문이다.

2) 정부-주민 간 공공정책 갈등에서 종합적 접근의 필요성

정부-주민 간 풀기 어려운 갈등 문제의 바탕에는 더 심화된 민주주의 또는 거버넌스로 전환에 대한 사회적 요구와 이에 부응하지 못하고 있는 행정체제와 관료 인식의 부적응 문제가 있음을 알 수 있다. 정부-주민 간 갈등에서, 정부 접근이 ‘규칙’ 접근이라면, 거버넌스 접근은 ‘학습’ 접근에 해당한다. 정부 패러다임 상황이 대부분 정책 문제가 규칙 접근이 적실한 상황이라면, 거버넌스 패러다임 상황은 학습 접근이 더 적실한 상황이다.

규칙 접근이 적실한 문제에 대해 학습 접근을 취하는 것은, 시간과 비용이 더 많이 소모되고 효율성이 떨어지는 문제가 있다. 하지만 그로 인해 풀기 어려운 사회갈등이 야기될 우려는 상대적으로 적고, 상황 개선의 여지가 크다. 하지만, 학습 접근이 적실한 문제에 대해 규칙 접근을

2) 규칙전략과 학습전략 이외에, ‘협상’ 전략은 여러 행위자들에 의한 정책결정으로, 정책 영역이 위계적으로 조직되지 않고, 당사자들이 협상과정에서 입장과 전술을 결정함에 있어 압력을 받지 않으며, 전문가에 의해 만들어진 정보를 협상 참가자들이 사용하고, 구조화한 문제에 비해 더 광범한 시민참여가 이루어지지만 주로 이익집단들의 참여에 국한한다는 특성을 갖는다. ‘화해’ 전략은 주로 전문가 협의에 의한 정책결정으로, 정책결정에 참여하는 사람들은 대략 동등한 지위를 가지지만, 외부에 대해서는 폐쇄적인 경우가 많고, 갈등을 탈정치화하는 임무를 맡은 전문가의 역할이 강조되고, 일반적으로 시민참여는 낮은 편이다.

취하는 것은 풀기 어려운 사회갈등을 야기할 수 있다. 주민들은 참여를 원하는데 정부는 참여를 막고, 주민들은 가치와 목표가 합의되어 있지 않다고 여기는데 정부는 가치와 목표에 관한 논의를 거부하기 때문이다. 따라서 정부에서 거버넌스로 정부-사회 간 관계가 경향적으로 전환하는 시대 상황에서, 정부-주민 간 공공정책 갈등문제는 정부 관점이 아닌 거버넌스 관점으로 접근할 때 풀기 어려운 갈등에 더 적절하게 대응할 수 있다.

정부-주민 간 공공정책 갈등에서 거버넌스 관점의 접근은 구체적으로 학습 접근이다. 거버넌스 관점에서는 정부-주민 간 갈등을 학습 현상으로 본다. 앞서 언급한 바와 같이, 학습 접근은 공공정책 영역을 정부만의 영역이 아니라 여러 행위자들 간 갈등과 선택의 장으로 인정한다. 시민들은 정책문제에 대해 합리적으로 판단할 수 있는 능력을 가진다는 가정하에 높은 수준의 시민참여를 추구하며, 전문가의 배타적 특권을 인정하지 않는다. 모든 사람은 특수한 영역, 특히 자신들의 문제에 관한한 전문가인 것으로 간주된다.

정부-주민 간 공공정책 갈등의 학습 접근은 갈등해소 영향요인의 방법론적 ‘종합성’을 취한다. 여기서 방법론적 종합성은 갈등해소 영향요인을 객관 요인, 주관 요인, 상호작용 요인, 그리고 사회구조 요인을 종합적으로 고려함을 뜻한다. 학습 접근은 정부-주민 간 갈등 이슈가 된 정책문제를 비구조화한 문제로 가정한다. 정책과 관련한 사실과 지식의 확실성도 없거나 적고, 규범과 가치의 합의도 부재한 상황으로 가정하는 것이다. 달리 말하면, 정책의 수단과 목표 양자가 모두 불명확하고, 합의가 없는 상황으로 가정하는 것이다.

만일 목표 또는 규범과 가치의 합의가 전제되어 있다면, 정부-주민 간 정책 갈등에 대해 갈등문제 특성이나 제도와 같은 객관 요인을 중심으로 접근하는 것이 정당하고 효율적일 수 있다. 규범과 가치의 합의가 있는 상황에서 갈등인지를 파악하고자 노력할 필요는 적기 때문이다. 다른 한편, 목표는 불분명하지만 수단 또는 지식과 사실은 확실한 상황이라면,

<표 4> 정부-주민 간 갈등의 여러 접근에서 고려하는 영향요인

구분	가정	고려하는 갈등해소 영향요인			
		객관 요인	주관 요인	상호작용 요인	사회구조 요인
규칙 접근	목표의 합의가 있고 수단이 확실함	△	△	×	×
화해 접근	수단만 확실	△	○	○	×
협상 접근	목표의 합의만 있음	○	△	○	×
학습 접근	목표 합의가 없고, 수단도 불확실	○	○	○	○

주: ○: 영향요인으로 고려, △: 부분적으로 고려, ×: 고려하지 않음

주관 요인을 중심으로 접근하는 것이 더 적절하다. 이런 경우 문제의 객관적 심각성이나 특성, 주어진 제도는 중심 이슈로 등장하지 않는다. 목표에 대한 합의 부재가 가장 심각한 문제가 되기 때문에 갈등 당사자들이 서로의 가치와 인식, 생각을 파악하고 이해하는 것이 갈등해소를 위해 가장 중요하다.

또한, 학습 접근과 달리, 공공정책을 정부의 배타적 영역으로 보고, 다른 주체들의 참여를 예외적이고 제한적인 것으로만 보는 경우에는 상호작용 요인을 고려할 필요가 거의 없다. 공공정책은 관료의 인지적이고 논리적인 계산과정으로 간주되고, 정부와 민간 상호작용을 통한 이해와 협력, 학습의 과정이 아니라고 보기 때문이다. 여기서 정부-주민 간 상호작용은 이미 결정된 정책을 주민들에게 알리는 제한적인 의미만 가질 뿐이다. 반면, 공공정책 갈등 또는 공공정책 자체가 학습과정이라고 보는 관점에서는 더 효과적인 학습을 가능하게 하는 상호작용의 특성에 관심을 가진다. 얼마나 자주, 어떤 방식으로 만나야 할지, 의사소통 결과는 어떻게 정책에 반영할지 하는 등이 중요한 이슈로 등장한다.

학습 접근은 또한 정책 학습이 전개되는 토양으로서 사회역량을 증시하고, 장기적인 역량 형성을 고려한다(Healey, 1998; Innes and Booher, 1999a). 학습에 유리한 사회역량에는 시민사회의 두터운 수평적 네트워크, 신뢰와 규범 등이 포함된다. 이런 점에서 학습 접근은 사회구조 요인도 갈등해소

영향요인으로 고려해야 한다. 정부-주민 간 갈등에 대한 여러 접근에서 고려하는 갈등해소 영향요인 구분을 <표 4>와 같이 정리할 수 있다.

6. 갈등해소 영향요인에 관한 기존 연구의 비판적 고찰

정부-주민 간 갈등에 관한 연구는 ‘객관주의 접근’, ‘주관주의 접근’, ‘상호작용 접근’, ‘사회구조 접근’, 그리고 여러 요인과 그 요인 간 관계를 고려한 ‘종합적 접근’으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 이하에서는 공공정책 갈등에 관한 기존 연구의 비판적 검토를 통해, 갈등해소 영향요인을 도출하고 구체화한다.

1) 객관주의 접근

먼저, 공공정책에서 사회갈등을 객관주의 관점에서 접근하는 연구들이 있다. 객관주의 접근에서는 사회갈등의 계기가 된 문제의 객관적으로 주어진 특성과 행위자들 간 관계를 틀 지우고 행위를 제약하는 구조나 제도에 의해 갈등과정과 해소과정, 갈등결과가 결정된다고 본다.

공공정책의 사회갈등을 객관주의 관점에서 접근하는 연구들의 장점은 개별 행위자들의 행위에 대한 설명력이 높다는 점이다. 즉, 이기적 행위자들의 전략적으로 합리적인 행위가 어떤 제도적 조건에서 집합적으로 합리적인 또는 집합적으로 불합리한 것으로 귀결되는가를 비교적 잘 설명해 준다. 그리고 문제해결을 위한 제도 디자인에 대해 풍부한 함의를 제공해 준다.

하지만 객관주의 관점의 연구들은 몇 가지 중요한 이론적, 실천적 난점을 가지고 있다. 그 가운데 하나는 제도를 독립변수로 하여 종속변수인 개인행동을 설명하기 때문에, 정작 제도의 성립을 설명하기는 어렵다 점이다. 즉, 어떤 제도가 있어 집합적으로 합리적인 결과가 나왔다는 것을

설명한다 해도 왜 어떤 경우에는 그런 제도를 설계, 적용하는 것이 가능했고, 다른 경우에는 가능하지 않았는가를 설명하는 틀이 없다는 것이다.³⁾ 그래서 이런 연구들의 경우 정책적 함의를 집합적 행동의 딜레마를 극복할 수 있는 ‘제도디자인’으로 제시하는 경우가 많은데, 여기에서도 관련된 문제가 제기된다. 즉, 같은 제도는 항상 같은 효과를 내는가 하는 문제이다. 이와 관련하여, 푸트남(Putnam, 1993)은 같은 제도를 이탈리아 전국에서 동시에 실시했음에도 왜 남부와 북부 지역에서 제도성취가 다르게 나타나는가 하는 질문을 제기한다. 여기서 연구대상이 된 제도는 지방자치제이다. 같은 제도라도 문화와 역사, 정치체제, 신뢰수준, 규범, 시민사회의 질에 따라 제도성과는 다르게 나타난다는 것이다. 끝으로 객관주의 접근의 연구들이 가진 난점 가운데 다른 하나는 행위자들의 주관이나 동기를 고려하지 않거나 고려하는 경우에도 ‘사람들은 이기적으로 합리적’이라는 식의 가정을 한다는 데 있다. 하지만 기든스(Giddens, 1984)가 주장하는 바와 같이, 자연과학과 달리 사회과학에서는 행위자의 의도와 동기, 그리고 그것을 수반한 행동과 행동의 변화를 고려하지 않는 객관적이고 구조적인 설명 같은 것은 있을 수 없다. 기든스에 의하면 사회과학의 모든 설명은 행위자의 목적, 동기, 의도를 가지는 행동을, 다음으로 행동의 사회적·물질적 맥락이 갖는 제약성과 가능성의 측면들을, 그리고 행동의 의도한 결과와 의도하지 않은 결과의 교차를 포함해야 한다. 객관주의 접근 연구는 이러한 한계로 인해 “공공정책 갈등에서 실제 어떤 일이 벌어지는지에 관해서는 거의 아무 말도 할 수 없고, 따라서 갈등 당사자들에게 설득력이 없다”라는 비판이 가능하다(최홍석·홍성만·주경일, 2003).⁴⁾ 이 지점이 공공정책에서 사회갈등에 대한 주관주의 접근의 필요

3) 달리 말하면, 특정 제도하에서 개인의 합리적 행동이 집합적으로 합리적인 또는 불합리한 것으로 귀결된다는 것을 밝힌다고 해도, 그런 특정 제도를 만드는 것이 어떻게 이기적이고 합리적인 개인들의 행동에 의해 가능한가 하는 점을 합리적 제도주의 관점에서는 해명하기 어렵다는 것이다.

4) 예를 들어, 재산권과 거래비용 개념으로는 정부에 대한 격렬한 집단적 저항을 이해하거나 해석하기 어렵다. 소송이나 보상청구처럼 ‘저항’보다는 ‘거래’에 가

성이 제기되는 지점이다.

2) 주관주의 접근

다음으로 주관주의 접근을 취하는 연구들이다. 이들은 정부-주민 간 갈등 또는 사회갈등 일반이 사실의 문제라기보다는 감정과 인식의 문제라는 점에 주목한다. 사회 행위자들 간 역동적 상호작용으로서 사회갈등을 객관적 문제구조나 제도적 틀만으로 설명할 수 없으며 당사자들의 주관적 인식과 인식들을 이해할 때만 갈등과정을 해석하고 갈등해소에 관해 처방하는 것이 가능하다는 입장이다. 갈등 당사자들의 주관적 인식으로 갈등을 해석하는 이론으로는 담론이론과 프레임분석(frame analysis)이 있다.

담론(discourse)은 물리적이고 사회적인 실재에 의미를 부여하게 되는 일련의 실천으로서, 생산되고 재생산되며 전환되는 사고, 개념, 범주 등으로 정의된다. 예를 들어, 환경갈등에 대한 ‘담론 분석’은 환경에 관한 담론들이 등장하는 담론 형성의 배경과 맥락을 고찰하여, 그 담론이 매개하고 형성하는 상이한 경제적 이해관계와 이데올로기가 무엇이며 왜 그것들이 대립하게 되었는지를 보여주는 것이다. 더 나아가서 이러한 상이한 담론들의 상호소통을 가로막음으로써 갈등해소를 어렵게 하는 장애물이 무엇인지를 보여주는 방법론이다(이상헌, 2001). 한편, ‘프레임’은 개인으로 하여금 구체적인 수많은 사회적 사건들을 명명하고 인식하고 위치시키도록 하는 해석적 틀이다. 달리 말하면, 다양한 사회적 상호작용 속에서 ‘무엇이 행해질 것인가’에 대한 해답을 제공해 주고 상황을

까운, 비용이 덜 드는 방법들도 있기 때문이다. 따라서 합리적 제도주의 관점에서서는 격렬한 집단적 저항을 ‘비합리적 행위’로 치부하기 쉽다. 하지만, 주관성을 고려한 관점에서 보면, 이익이 훼손된 것을 보상받기 위한 저항에 비해 명예가 훼손된 것에 대한 저항이 훨씬 더 강렬할 것이라는 점을 더 쉽게 이해할 수 있다. 헤겔(Hegel)에 의하면 명예를 위해 저항하는 사람은 개인의 안위를 위한 저항이 아니라는 것을 증명하기 위해 목숨을 걸게 된다는 것이다(Honneth, 1996).

이해할 수 있게 해주는 인식틀이다(Goffman, 1974).

담론이론과 프레임분석, 근거이론 등을 통해 정부-주민 간 갈등에 주관주의적으로 접근하는 연구들은 객관주의 접근에서 파악할 수 없는 갈등 당사자들의 인식과 감정, 주관적 행위 동기 등을 이해할 수 있게 해준다는 점에서 의미가 있다. 그리고 이런 접근들은 대체로 갈등 당사자들 간 의사소통을 원활하게 하여 인지적 차이를 극복해야 한다는 것으로 실천적 처방을 제시한다. 그리고 주관주의 접근의 연구 자체가 이미 갈등 당사자들의 주관적 입장과 태도를 드러냄을 통해 당사자들 간 의사소통의 전제조건을 만들어가는 실천적 과정이기도 하다.

하지만 객관주의 접근은 예를 들어 같은 제도하에서 서로 다른 행동과 결과가 나오는 이유를 설명할 수 없는 반면, 주관주의 접근에서는 왜 그런 주관성이 생겨났는지, 주관성을 한정하는 제도적·사회적 제약은 없는지, 상호작용 속에서 주관성은 어떻게 역동적으로 변화하는지에 관해 거의 말할 수 없다. 특히, 주관주의 접근 연구들이 대부분 결론적으로 강조하는 ‘의사소통’의 차원을 주관주의 접근의 자기 개념틀 안에서 다루지 못한다는 약점을 가지고 있다. ‘담론이나 인지프레임의 차이로 사회갈등을 이해하고 그러한 차이를 극복 또는 지양하기 위한 의사소통이 필요하다’라는 식으로 결론을 도출하는데(이상현, 2001; 정규호, 2002; 주정일, 2002), 담론이론과 프레임이론 자체에는 의사소통 특성을 다룰 개념이 거의 없다. 이런 점에서 주관주의 접근도 그 자체로는 정부-주민 갈등의 역동적 인과관계를 파악하고 정책적 작용점을 도출하는 데 한계가 있다.

3) 상호작용 접근

다음으로 정책과정에서 정부-주민 간 갈등을 상호작용으로 접근하는 연구들이 있다. 상호작용을 중심으로 한 연구들은 신뢰와 인정·무시 관계가 어떻게 사회갈등의 과정을 틀 지우는지에 관한 연구(Honneth, 1996; Jehn and Mannix, 2001; 박상필, 2000)와 당사자들 간 의사소통에 주목한 연

구(Littlejohn, 2004; Wade, 2004; 이수장, 1996; 조현석 외, 2002; 박소윤, 2002; 정연경, 2001)로 구분할 수 있다.

정부-주민 간 갈등을 포함한 사회갈등이 ‘둘 이상의 개인 또는 집단 간 대립적 상호작용’이라는 점에서 상호작용 접근은, 객관주의 접근이나 주관주의 접근에 비해, 사회갈등의 해석과 처방에 있어 중심적인 위치를 차지한다. 하지만 아직 사회갈등의 영향요인이 마무리된 것은 아니다. 갈등과정이 갈등 계기가 된 문제를 해소하는 과정 자체의 양상만으로 설명될 수 없다는 지적이 있을 수 있다. 특수한 문제를 둘러싼 갈등과정을 그 갈등의 내적 과정만으로 설명할 수 없다는 것이다. 갈등과정 양상의 차이가 갈등결과에 영향을 준다는 것이 밝혀진다 해도, ‘왜 서로 다른 경우의 갈등과정은 서로 다른 양상을 가지는가?’, ‘문제의 내용과 성격 또는 갈등과정이 전개되는 사회-공간적 맥락은 갈등과정의 양상에 어떠한 영향을 미치는가?’ 하는 문제는 여전히 남게 된다. 이런 점에서, 상호작용 요인을 중심으로 한 접근은 갈등의 과정 측면을 주목하는 것인데, 최근 갈등 연구 경향은 과정에 대한 초점에서 과정과 구조에 동시에 초점을 두는 경향으로 바뀌고 있다(Brown, 1992).

4) 사회구조 접근

다음으로 사회구조 요인을 중심으로 설명하는 연구들이다. 정부-주민 간 갈등 연구에서 사회구조 요인에 대한 관심은 ‘어떤 성공적인 갈등해소 사례는 사회-공간적 맥락과 관련 없이 다른 사회-공간에도 성공적으로 적용할 수 있는가?’라는 문제제기와 관련이 된다. 갈등과정의 의사소통양상이 합의형성 여부와 결과에 영향을 미쳤다는 것이 밝혀진다고 해도 그 다음 문제가 남는다. 왜, 어느 지역에서는 합의형성에 유리한 갈등양상 또는 상호작용이 전개되었고, 다른 지역에서는 그러하지 못했는가 하는 것이다.

지역의 역사적 산물 또는 지역 문화적 특성이 경제적 성과와 민주주

의의 건전성에 영향을 준다면, 그것이 정부-주민 간 갈등의 과정과 해소에도 영향을 줄 것이라고 가정하는 것은 자연스럽다. 즉, 인구구성, 사회적 네트워크의 차이, 지역문화적 가치와 규범체계, 신뢰 수준 등이 갈등 과정과 해소에 유의미한 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다. 다른 한편, 지역주민들과 지방정부 간 정치적 관계의 투명성과 참여 정도, 참여 제도의 차이 등도 갈등과정에 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다. 이와 같이 행위 과정에 영향을 미치는 지역의 경제적, 정치적, 사회·문화적 조건의 총체와 관련하여 ‘지역성(locality)’ 개념(Cooke, 1989; Urry, 1987; Duncan and Savage, 1991)은 유용한 시사점을 던져준다.⁵⁾

정부-주민 간 갈등에 대한 사회구조 접근은 정부-주민 간 갈등이 전개되는 사회적, 역사적 맥락을 이해할 수 있게 한다. 그리고 처방에 있어서도 지역의 역사와 문화, 또는 집단적 경험을 고려한 사례 깊은 정책 접근을 가능하게 해 준다는 점에서 의미가 있다. 이런 점에서, 앞의 객관주의 접근, 주관주의 접근, 상호작용 접근에서 도출할 수 있는 유용한 요인들과 함께, 사회구조 접근은 정부-주민 간 갈등해소의 중요한 영향요인에 관한 정보를 제공할 수 있다.

5) 종합적 접근

끝으로 위와 같은 여러 요인들을 종합적으로 접근하는 연구들이 있다(김인철·최진식, 1999; 주재복, 2000; 홍성만 외, 2004; 김도희, 2001; 김상구, 2002; 소영진, 1999; 이종열·권해수, 1998; 윤의영, 2000; Rempel and Fischer,

5) ‘로컬리티(locality)’는 ‘지방성’, ‘지역성’, ‘지역구조’, ‘국지성’(김용창, 2000: 79~81) 등으로 번역된다. 이 글에서는 로컬리티를 ‘지역성’으로 번역한다. 일반적으로 지역이 지방에 비해서 상위 계층의 지방자치단체를 지칭하는 개념으로 사용되기 때문에 ‘지방성’ 또는 ‘국지성’이라 함이 더 정확할 수 있지만, 지방이 중심에 대한 주변 개념으로도 사용되고, 이 연구에서는 지방과 지역 간 계층 차이를 고려하지 않기 때문에 ‘지역성’라 해도 혼동의 우려는 없을 것이다.

1997). 종합적 접근을 택하는 연구들은 단일 요인 접근의 연구에 비해 정부·주민 간 갈등의 과정과 실체를 더 구체적이고 풍부하게 설명할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 갈등해소에 정책적 함의 도출에 있어서도 다른 접근에 비해 유리하다.

하지만 종합적 접근을 택하는 기존 연구들이 극복해야 할 문제점들도 있다. 첫째, 기존 종합적 접근의 연구들은 여러 요인들을 고려하지만 주관 요인으로서 갈등인지를 분석에 포함하는 경우는 거의 없다. 즉, 여러 요인들을 고려한다는 점에서 종합적이지만, 대부분 객관 요인과 상호작용 요인, 사회구조 요인에 국한하고, 주관 요인을 포함하지 않는다는 점에서 제한적으로만 종합적이다. 둘째, 기존 종합적 접근 연구들은 여러 요인들의 갈등영향을 분석하지만, 요인들 간 관계의 역동성을 분석하는 연구는 거의 없다. 여러 요인들이 갈등과정과 해소에 영향을 줄 뿐 아니라, 각 요인 간에도 인과관계가 있을 것인데, 이런 측면을 고려하여 연구를 진행한 연구는 거의 없다. 셋째, 종합적 접근의 기존 연구들은 연구방법은 종합적이지 못하다. 종합적 접근은 최소한 객관 요인과 주관 요인 양자를 볼 수 있어야 하는데, 그러기 위해서는 방법론에 있어서도 이 둘을 모두 파악할 수 있는 종합적 방법을 택해야 한다. 특히, 갈등과정의 역동성을 포착하기 위해서는, 제도 분석이나 자료 분석만으로는 부족하며, 행위자들의 주관성을 파악할 수 있는 방법론을 포함해야 한다. 하지만, 주관주의 접근의 연구를 제외한 다른 접근들과 마찬가지로, 기존의 종합적 접근 연구들은 갈등 행위자들의 주관을 포착할 수 있는 연구방법을 채택하지 않고 있다.⁶⁾ 설문조사를 통해 행위자들의 의견을 파악하는 경우도 있지만, 이 역시 갈등의 횡단면 연구는 가능하지만 여러 요인들, 특히, 주관 요인이 역동적 갈등과정에서 어떻게 서로 영향을 주고받는지 확인하기 어렵다는 문제가 있다.

6) 앞서 주관주의 접근 항에서 살펴보았듯이 행위자들의 주관적 가치나 인식을 파악하는 연구방법으로는 담론분석, 프레임분석 등이 있고, 조사방법으로는 심층면접, 참여관찰, Q-방법론 등이 있다.

<표 5> 기존 연구에서 도출한 갈등해소 영향요인과 각 접근의 장점과 단점

구 분	도출 요인	장 점	기존 연구의 단점
객관주의 접근	-갈등문제 특성 •문제의 크기와 내용 -제도 환경	-행위자나 집단의 행태에 대한 설명력 높음 -제도디자인에 대한 풍부한 합의 도출 유리	-동일한 문제나 제도 환경의 다른 결과를 설명하기 어려움 -제도 형성을 설명하기 어려움
주관주의 접근	-행위자들의 의도, 인식, 가치 등	-갈등과정에서 실제 어떤 일이 일어나는지를 해석, 설명함	-주관성의 형성을 설명하기 어려움 -주관성의 상호작용을 설명할 개념들이 없음
상호작용 접근	-의사소통 특성	-갈등과정의 역동성을 파악하기 용이 -협력적 갈등해소에 대한 합의 풍부	-과정과 구조 중 과정에만 주로 국한
사회구조 접근	-인구구성, 지역조직의 특성 -인정·무시 관계, 갈등 또는 협력 경험	-역사와 경험을 고려한 사례 깊은 갈등해소 접근이 가능	-사회구조 요인만으로는 구체적 갈등과정 연구라 할 수 없음
종합적 접근		-풍부한 해석 -정책적 합의 도출에 유리	-대부분 주관 요인을 분석하지 않음 -대부분 요인 간 인과관계를 분석하지 않음 -연구방법의 종합성을 갖추지 못한 연구 많음

7. 결론: 갈등해소 영향요인 도출과 종합적 개념모형 구성

1) 갈등해소 영향요인 도출

<표 5>는 앞에서 정부·주민 간 갈등에 관한 기존 연구 고찰을 통해 도출한 갈등해소 영향요인, 그리고 각 접근의 장점과 단점을 정리한 것이다. 이제 기존 연구를 통해 도출한 갈등해소 영향요인을 기존 연구의 단점을 극복하는 방향으로 재구성할 수 있다.

갈등의 대상이 된 정책 문제 자체와 그와 관련된 제도적 장치들은 갈등 당사자들의 해석·평가 여하에 불구하고 그 특성 내지 차이가 갈등과정에 영향을 미친다. 그러나 각 갈등과정의 구체적 양상은 갈등의 사안 자체를 갈등 당사자들이 어떻게 해석·평가하느냐에 따라 또 달라질 수 있다. 그래서 여기서는 전자를 ‘객관적’ 요인 그리고 후자를 ‘주관적 요인’으로 나누어 분석한다.

먼저, 객관 요인으로 ‘갈등문제 특성’과 ‘제도’를 갈등해소 영향요인으로 고려하여야 한다. 정부-주민 간 공공정책 갈등에서 갈등문제는 갈등 계기가 된 해당 공공정책 이슈의 크기와 내용을 파악할 수 있다. 제도에는 갈등문제와 관련한 공식적, 비공식적 규범과 법률이 포함된다. 그런데, 정부-주민 간 공공정책 갈등의 경우에는 공식적인 제도, 특히 갈등문제와 관련한 법제도가 가장 중요한 영향요인이 될 것으로 기대할 수 있다.

둘째, 주관 요인으로 ‘갈등인지’를 갈등해소 영향요인으로 고려해야 한다. 갈등인지는 갈등문제를 둘러싼 갈등 당사자들의 가치, 태도, 견해 등 주관과 관련된 요인이다. 갈등인지는 갈등집단 간의 인지 차이, 갈등문제의 정의(定義), 대안 견해의 유무, 갈등집단 내부 인지 응집성으로 구분할 수 있다. 갈등인지는 한편으로는 갈등문제 특성을 재규정하고, 다른 한편으로는 상호작용에 영향을 준다. 예를 들어 객관적으로 같은 갈등문제에 대해서도 갈등집단 간의 인지 차이가 큰 경우에는 갈등문제의 주관적 크기, 즉 심각성이 커지고, 갈등해소가 더 어려울 것으로 기대할 수 있다. 또한 내용적으로 같은 갈등문제라 할지라도 갈등문제를 어떻게 정의하느냐에 따라 다른 문제처럼 갈등양상이 전개될 수 있다. 대안 견해의 유무, 갈등집단 내부 인지 응집성에 따라 상호작용의 특성도 영향을 받을 것으로 기대할 수 있다.

셋째, 상호작용 요인으로 갈등과정의 ‘의사소통 특성’을 고려해야 한다. 사회갈등이 개인이나 집단 간 대립적 상호작용이기 때문에, 상호작용 요인은 갈등과정 내적 요인이라고 할 수 있다. 대립적 상호작용에는 소수 행위자들만 참여할 수도 있고, 일방적인 상호작용도 포함된다. 예

를 들어 정부의 발표, 주민들의 항의성 시위 등이 그러하다. 하지만 이런 유의 상호작용을 소수 참여자의 일방향 의사소통으로 규정하면, 상호작용 일반을 넓은 의미에서 ‘의사소통(communication)’이라 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 의사소통의 특성은 갈등과정에 영향을 줄 것으로 기대할 수 있고, 이를 더 세분화할 수 있다. 의사소통의 특성에는 갈등문제 관련 의사소통에 참여하는 주체의 범위, 의사소통의 양식, 중립적이고 능력 있는 조정자 또는 조정 집단의 유무, 그리고 의사소통의 효과가 포함된다. 여기서 의사소통의 효과는 갈등문제에 관한 정부-주민 간 의사소통의 결과가 실제 정책 또는 제도 개선에 반영되는 정도이다.

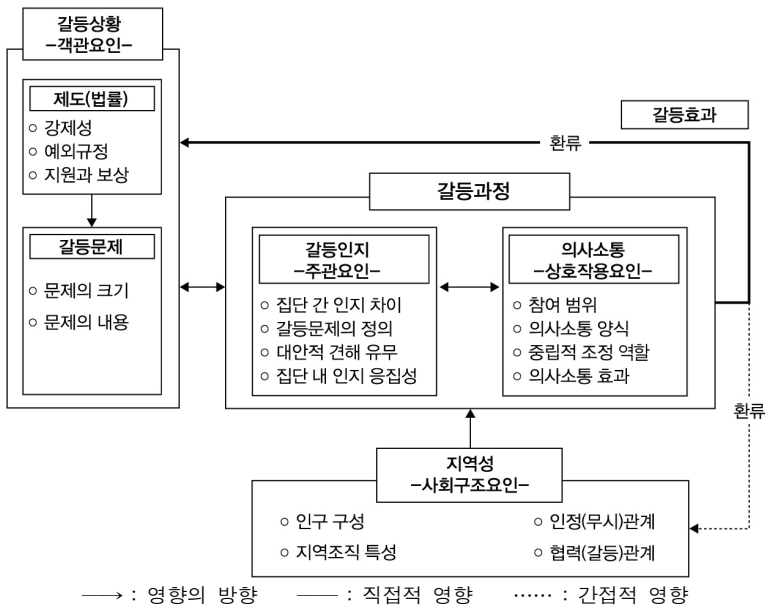
넷째, 사회구조 요인으로 지역성(locality)을 갈등해소 영향요인으로 고려해야 한다. 갈등과정은 갈등문제 특성이나 제도, 갈등인지와 의사소통 등 갈등과정 자체의 특성 또는 그것에 직접적으로 관련된 요인들에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 갈등인지와 갈등과정의 의사소통은 역사적, 지리적, 사회적 환경을 배경으로 해서 진행된다. 이처럼 갈등인지와 의사소통에 영향을 줌을 통해 간접적으로 갈등해소에 영향을 주는 요인으로 사회구조적 측면을 영향요인으로 고려해야 한다. 지역성에는 인구구성의 동질성, 지역조직의 특성으로서 조직력과 자치성, 그리고 지역민들의 공유된 과거 경험의 축적으로서 인정과 무시관계, 협력과 갈등 경험을 포함할 수 있다. 인구구성의 동질성과 지역조직의 특성은 갈등인지, 특히 갈등인지 응집성에 영향을 줄 것으로 기대할 수 있다. 인정과 무시관계, 협력과 갈등의 경험은 갈등 당사자들 간 의사소통에 영향을 줄 것으로 기대할 수 있다.

2) 갈등해소의 종합적 개념모형 구축

이제 정부-주민 간 공공정책 갈등해소 영향요인 각각의 내용과 영향요인 간 인과관계를 아래 그림과 같이 분석 개념모형으로 정립할 수 있다. 먼저, 객관 요인에 해당하는 갈등문제와 제도는 ‘갈등상황’을 구성한다.

갈등상황이 주어지면, 갈등 당사자들은 이에 대해 일정한 가치, 견해, 의견, 태도를 형성한다. 즉, 갈등의 주관 요인으로서 갈등인지를 형성하고, 그것을 통해 갈등문제를 해석하고, 그에 대응한 행동을 조직한다. 이렇게 되면 갈등 당사자들 간 갈등이 상호작용으로 전개된다. 여기서 주관 요인인 갈등인지와 상호작용 요인인 의사소통은 ‘갈등과정’을 구성한다. 갈등인지와 의사소통은 서로 영향을 준다. 갈등과정을 구성하는 갈등인지와 의사소통은 사회구조 요인인 지역성의 영향을 받는다. 인구구성과 지역조직 특성은 주민집단의 인지 응집성에 영향을 주고, 인정·무시 관계 그리고 협력·갈등 경험은 집단 간 인지 차이와 의사소통 특성에 영향을 준다. 갈등과정은 갈등효과를 낳는다. 의사소통의 결과로 갈등문제를 규정하는 제도를 협력적 갈등해소가 가능하도록 개선하게 되면 갈등은 해소된다. 간접적이지만, 갈등과정은 지역성의 공유된 지역 경험으로 축적된다.

<그림 3> 정부 주민 간 갈등해소의 종합적 개념유형



❖ Abstract

A Comprehensive Framework of Conflict-Resolution-Factors

Kim, Du-Hwan

This study aims to construct a new comprehensive framework of conflict-resolution-factors which are related to public policy conflict between government and local residents. In other established studies, we can see the various approaches including the objectivism, subjectivism, interactivism and social structuralism. These approaches have some strong points and weak points. Especially, from the viewpoint of the other studies having a partial framework, it is difficult not only to prescribe for the conflict resolution but also to interpret the reality of the conflict process. Including the advantages of the other approaches and excluding the disadvantages, for comprehensive and dynamic explanation of public conflict this study makes a new framework which consists of the objective, subjective, interactive and also structural factors.

Keywords: Conflict between Government and Local Residents, Conflict on Public Policy, Conflict Resolution, Factors influencing Conflict Resolution, Social Conflict

참고문헌

- 김도희. 2001. 「지방정부와 주민 간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로」. 《한국정책학회보》, 제10권 제1호, 165~188쪽.
- 김상구. 2002. 「협상의 영향요인에 관한 연구: 환경기초시설 입지갈등을 중심으로」. 《한국행정학보》, 제36권 제2호(2002 여름), 63~83쪽.
- 김용창. 2000. 「공간정치경제학의 분화와 재구성」. 한국공간환경학회 편. 『공간의 정치경제학: 현대 도시 및 지역 연구』. 서울: 아카넷, 71~87쪽.
- 김인철·최진식. 1999. 「지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로」. 《한국정책학회보》, 제8권 제3호, 99~120쪽.
- 박상필. 2000. 「이익집단 갈등과 사회자본: 경실련의 한약분쟁 조정 사례연구」. 《한국행정학보》, 제34권 제2호(2000 여름), 121~138쪽.
- 소영진. 1999. 「딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로」. 《한국행정학보》, 제33권 제1호(1999 봄), 185~205쪽.
- 손호철. 2003. 「민주화 운동, 민주화, 민주주의: 개념과 한국적 특성을 중심으로」. 《한국과 국제정치》, 제19권 4호(통권 43호), 1~29쪽.
- 윤의영. 2000. 「정부간 분쟁: 환경분쟁 유발 및 협력요인」. <2000년 한국행정학회 세미나: 지방정부의 리더십과 문화산업정책> 발표논문.
- 이상현. 2001. 「물이용을 둘러싼 환경갈등의 담론분석」. 서울대학교 박사학위 논문.
- 이수장. 1996. 「기피시설입지의 갈등해소에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이영희. 1998. 『과학기술과 시민단체』 정책연구 98-03. 서울: 과학기술정책관리연구소.
- _____. 2004. 「민주화와 사회갈등: 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 이해」. 《동향과 전망》, 61호, 36~67쪽.
- 이종열·권해수. 1998. 「지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석」. 《한국정책학회보》, 제7권 제3호, 159~188쪽.
- 정규호. 2002. 「지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의형성에 관한 연구: 녹색 서울시민위원회를 사례로」. 서울대학교 환경대학원 박사논문.
- 조현석·이영희·김두환. 2002. 「환경정책과정에서 시민참여제도에 관한 연구」. 교보생명교육문화재단 환경연구지원보고서.
- 주경일. 2002. 「폐기물 처리시설의 입지과정에서 나타난 각 이해관계집단들의 인지구조 분석: 프레임과 틀짓기 전략을 중심으로」. 고려대학교 행정학과 박사논문.
- 주재복. 2001. 「지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의

- 상수원분쟁을 중심으로』. 《한국정책학회보》, 제10권 제1호, 141~163쪽.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』. 서울: 후마니타스.
- 최홍석·홍성만·주경일. 2003. 『사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로』. 《한국행정학보》, 37(1), 205~224쪽.
- 한완상. 1997. 『한국 사회의 민주화: 반성과 전망』. 《경제와 사회》, 통권 제34호 8~19쪽.
- 호네트, 악셀. 1996. 『인정투쟁: 사회적 갈등의 도덕적 형식론』. 문성훈·이현재 옮김. 서울: 동녘.
- 홍성만·주경일·주재복. 2004. 『공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석: 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석틀(IAD framework)의 적용을 중심으로』. 《한국정책학회보》, 제13권 제1호, 107~132쪽.
- Brown, D. L. 1992. "Normative Conflict Management Theories: Past, present, and future." *Journal of Organizational Behavior*, May 13(3), pp. 303~309.
- Cooke, P. 1989. "Locality, Economic Restructuring and World Development." P. Cooke(ed.). *Localities: the Changing Face of Urban Britain*. Londong, Boston, Sydney, Wellington: Unwin Hyman, pp. 1~44.
- Coser, L. A. 1974. "Conflict: Social Aspects." *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 3, Macmillan & Free Press.
- Duncan, S. and M. Savage. 1991. "New Perspectives on the Locality Debate." *Environment and Planning A*, Vol. 23, pp. 155~164.
- Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Goffman, E. 1974. *Frame Analysis*. New York: Harper Books.
- Healey, P. 1993. "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory." F. Frank and J. Forester(eds.). 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke Univ. Press, pp. 233~253.
- _____. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Canada: UBC Press.
- _____. 1998. "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning." *Environment and Planning A*, Vol. 30, pp. 1531~1546.
- Hisschemöller, M. and R. Hoppe. 2001. "Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis." M. Hisschemöller, R. Hoppe, W. N. Dunn and J. R. Ravetz(eds.). *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*(Policy Studies Review Annual. Vol.12.), New Brunswick(U.S.A) & London(U.K.): Transaction Publishers, pp. 47~72.

- Innes, J. E. and D. E. Booher. 1999a. "Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning." *Journal of the American Planning Association*, Vol. 65, No. 4, pp. 412~423.
- _____. 1999b. "Consensus building as role playing and brocolage: toward a theory of collaborative planning." *Journal of the American Planning Association*, Vol. 65, i1, pp. 9~26.
- _____. 1999c. "Metropolitan Development as a Complex System: A New Approach to Sustainability." *Economic Development Quarterly*, 13(2), pp. 141~156.
- _____. 2000. "Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century." *Paper prepared for the annual conference of the Association of Collegiate Schools of Planning*, Nov.2-5, p. 2000.
- Innes, J. E. 1992. "Group Processes and the Social Construction of Growth Management: Florida, Vermont, and New Jersey." *Journal of the American Planning Association*, 58(4), pp. 440~453.
- _____. 1996. "Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal." *Journal of the American Planning Association*, 62(4), pp. 460~472.
- _____. 1998. "Information in Communicative Planning." *Journal of the American Planning Association*, Winter 1998, pp. 52~63.
- Jehn, K. A. and E. A. Mannix. 2001. "The Dynamic Nature of Conflict: A Longitudinal Study of Intragroup Conflict and Group Performance." *Academy of Management Journal*, Apr 2001, 44(2), pp. 238~251.
- Kooiman, J. 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- _____. J. 2000. "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction." Jon Pierre(ed.). *Debating Governance*, Oxford: Oxford Univ. Press, pp. 138~164.
- Littlejohn, S. W. 2004. "The Transcendent Communication Project: Searching for a Praxis of Dialogue." *CONFLICT RESOLUTION QUARTERLY*, 21(3), pp. 337~359.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Rempel, M. W. and R. J. Fischer. 1997. "Perceived Threat, Cohesion, and Group Problem Solving in Intergroup Conflict." *International Journal of Conflict Management*, 8(3), pp. 216~234.
- Schellenberg, J. A. 1996. *Conflict Resolution: Theory, Research, and Practice*. New York: State Univ. of New York Press.

- Schwerin, E. W. 1995. *Mediation, Citizen Empowerment, and Transformational Politics*. Westport, Connecticut, London: Praeger Publishers.
- Stone, C. N. 1993. "Urban Regimes and The Capacity to Govern: A Political Economy Approach." *Journal of Urban Affairs*, 15(1), pp. 1~28.
- Sullivan, T. J. 1984. *Resolving Development Dispute through Negotiation*. New York: Plenum Press.
- Susskind, L. and J. Cruikshank. 1990. *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Praeger.
- Susskind, L., S. McKearnan and J. Thomas-Larmer(eds.). 1999. *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Tillett, G. 1999. *Resolving Conflict: A Practical Approach*. Oxford, New York: Oxford Univ. Press.
- Urry, J. 1987. "Society, Space and Locality." *Environment and Planning D: Society and Space* 5, pp. 435~444.
- Wade, S. O. 2004. "Using Intentional, Values-Based Dialogue to Engage Complex Public Policy Conflicts." *Conflict Resolution Quarterly*, 21(3), pp. 361~379.