

정부-주민 간 갈등 해소 영향요인에 관한 비판적 고찰

A critical study on the factors influencing resolution of public policy
conflict between government and local residents

김두환*

이 연구는 사회갈등 특히 도시·지역 계획과정에서 정부와 주민 간 갈등이 상호 학습과정을 통해 협력과정으로 전환하는 것이 갈등의 바람직한 해소라는 규범적 전제에서 출발했다. 그리고 갈등이 상호학습과정으로 전환하기 어려운 이유 중 적어도 하나는 갈등과 갈등 해소 과정에 대한 인식론적 한계에서 기인한다고 보고, 기존 연구에 대한 비판적 검토를 통해 갈등과정을 이해하기 위한 종합적 개념들을 구성하고자 시도했다. 기존 갈등 해소에 관한 연구들이 터하고 있는 주관주의, 객관주의, 상호 작용 접근, 사회구조 접근은 그 부분성으로 인해 현실 갈등을 풍부하게 설명하거나 실천적 함의를 도출하기에 한계가 있다. 기존의 종합적 접근 연구 또한 주관 요인으로서 갈등 인지 요인을 포함하는 경우가 드물고, 여러 요인 간 인과관계를 충분히 고려하지 못한 점에서 한계가 있다. 이 연구는 기존 갈등연구의 부분적 특성을 그 의의와 한계 속에서 고찰함을 통해 종합적 요인을 도출했다는 점에서 의의를 가진다.

주요어: 정부-주민 간 갈등, 정책갈등, 갈등 해소, 갈등 해소 영향요인, 사회갈등

* 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원(dhkim@lplus.or.kr)

1. 서론

사회가 민주화하면서 국토계획, 도시계획, 환경계획, 지역 개발 등 공간정책은 더 이상 정부와 전문가의 영역으로 한정되지 않고, 정부와 주민 등 이해당사자들의 협력과 협상, 갈등과 거래의 과정이 되었다.¹⁾ 그리고 도시·지역계획의 과정에서 정부·주민 간 갈등은 양적, 질적으로 격화하고 있다. 민주주의 사회에서 갈등 자체는 정상적인 것이고 병적인 것은 아니다. 하지만, 종종 목격하는 바처럼 ‘풀기 어려운’ 갈등과정을 통해 정책이 지연되고 공동체는 분열을 겪고, 갈등 당사자들 간 불신의 골이 깊어지기도 한다. 가장 나쁘게는 그런 과정으로부터 한 사회가 아무것도 배우지 못하고 퇴행하기도 한다.

이 연구는 민주화, 다원화한 사회에서 정책, 좁게는 도시·지역계획을 둘러싼 정부·주민 간 갈등과 갈등 해소 과정은 상호 학습과정으로 전환해야 한다는 규범적 관점에서 출발한다.²⁾ 그리고 갈등과정이 상호 학습과정이 되지 못하고 퇴행적으로 전개되는 것은 부분적으로는 갈등에 대한 인식론적 한계에서 기인한다고 판단한다. 물론 이러한 인식론적 한계는 경우에 따라서는 전술적으로 설정된 것이어서, 정치적 승리를 위해

1) 기든스는 사회학이 지리학으로부터 공간 개념을 배워야 함을 역설하면서 거꾸로 지리학이 사회학으로부터 배울 것은 거의 없어 보인다고 너스레를 떨었지만 (Giddens, 1984), 한국의 공간학계(지리학, 도시계획학 등)가 공간과정을 사회적 과정으로 다루려면 사회학으로부터 아직 배울 게 많은 것 같다. 도시와 지역을 만들어가는 과정을 정부와 주민 간 갈등의 사회적 과정으로 해석하는 부분에서도 그렇다. 어쨌든 이 연구는 사회갈등을 다루는 사회학 연구지만, 주로 공간을 만드는 도시·지역계획을 둘러싼 정부와 주민 간 갈등과 갈등 해소의 영향요인을 다룬다는 점에서 지리학 연구이기도 하다. locality 등 지리학적 개념은 사회학의 주제로서 사회갈등 개념을 풍부하게 해줄 것이고, 거꾸로 갈등과 갈등 해소 등 사회학적 개념은 공간 만들기 과정의 동학을 더 잘 이해하게 해줄 것이란 것이 이 연구가 바탕을 둔 기본 관점이다.

2) 논란의 여지는 있지만 “모든 사회갈등을 심화시켜 근본 모순에 이르게 하고 사회 혁명의 계기가 되도록 해야 한다”는 생각을 여전히 유지하는 것이 아니라면, 그 함의의 다의성이 있음에도 ‘진보’의 유일한 ‘방법’ 또한 ‘상호 학습과정’의 연장선에 놓여 있는 것이 아닌가 생각한다.

스스로의 머리와 가슴의 폭을 제한했기 때문이기도 하다. 이는 정부 측에서 그럴 수도 있고 주민 또는 시민운동 측에서 그럴 수도 있으며 대부분 양쪽 다 그래 보인다.

이 연구의 목적은, 갈등과정을 상호 학습과정으로 전환하려면 갈등과 갈등 해소 과정에 대한 인식론적 한계를 극복해야 한다는 관점에서, 기존 연구에 대한 비판적 고찰을 통해 갈등과정을 해석하는 새로운 인식의 열개를 시범적으로 제시하는 것이다. 먼저, 제2절 정부-주민 간 갈등 해소 영향요인에 관한 기본 구상에서는 갈등 해소에 관한 기존 접근을 객관주의, 주관주의 그리고 상호 작용 접근과 사회구조 접근으로 구분할 수 있음을 제시한다. 제3절에서 각 요인에 착목한 기존 연구를 비판적으로 고찰한다. 이를 통해 각 층위의 요인을 종합적으로 고려하는 접근에 수렴한다. 제4절에서는 기존 연구에 대한 비판적 고찰을 바탕으로 종합적 분석모형을 시범적으로 제시한다. 다소 무리가 있지만, 분석모형을 제시하는 것은 앞으로 논의가 더 실천적인 방향으로 전개되는데 일조하고자 함이다. 연구의 의의와 향후 과제를 제시하는 것으로 제5절의 결론을 마무리한다.

2. 정부-주민 간 갈등 해소 영향요인에 관한 기본 구상

18, 19세기 그리고 20세기 초반 서구 사회과학자들에게 있어 사회갈등은 그들 이론의 중심 주제였다(Coser, 1974; Tillet, 1999). 하지만 정작 갈등 해소에 관한 연구가 시작된 것은 비교적 최근의 일이다. 그것은 전통 사회이론이 갈등에 대해 부정적 또는 극복해야 하는 것이라는 관점을 취했고, 갈등 해소에 대해 제로섬게임 또는 회피적인 태도를 가졌던 것과 무관하지 않다. 갈등 해소가 어느 한 쪽이 다른 쪽을 극복하고, 흡수하는 것 또는 관계를 끊음을 뜻하는 것이라면, 그것은 너무 자명한 과정이어서 사회이론으로 다룰만한 것일 수 없기 때문이다. 사회집단 간 갈등이

어느 한 집단이 상대 집단을 흡수하거나 무력화함을 통해서만 해소되는 것으로 가정하게 되면, 사회이론은 갈등(모순)구조, 현실 사회를 극복해서 이루어야 할 새로운 사회로서 유토피아의 모습, 그리고 그것을 이루기 위한 전략을 다루면 될 것이다. 그러한 과정에서 ‘갈등 해소’는 부수적이고 종속적인 의미만 가질 뿐이다. ‘갈등 해소와 그 과정’을 주제로 한 연구에서 어떤 새로운 것이 나올 것이라는 기대를 전통 사회이론은 가질 수 없기 때문이다.³⁾

갈등 해소 과정과 그 요인이 사회과학의 주제가 될 수 있으려면, 갈등 해소를 ‘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 갈등 해소가 독자적으로 사회과학의 주제로 유의미해진다.⁴⁾ 갈등집단이나 담론이 차이가 없어지거나 회피를 통해서 갈등을 해소하는 것이 아니라, 협력과 합의 과정으로 전환을 통해 갈등이 해소되는 것일 때, 갈등 해소는 새로운 것이 만들어지는 상대적으로 독립적인 사회과정이 된다.

3) 전통 사회이론의 대표적인 두 예로 계급론과 구조기능론을 들 수 있다. 계급론은 ‘모순과 갈등’을, 구조기능론은 ‘기능과 통합’을 사회를 보는 기본 관점으로 가진다는 점에서 다르다. 하지만, 이 두 접근은 사회갈등에 대해서 부정적인 것, 극복해야 하는 것으로 본다는 점에서 일치한다. 구조기능론에서는 사회갈등을 일탈적이고 예외적인 것으로 간주하고, 계급론에서는 사회갈등을 자본주의 사회의 기본 모순이 발현한 것으로 본다는 점은 다르다. 하지만, 구조기능론에서 사회갈등은 역기능적인 일탈상황이어서 무시하거나, 무시할 수 없다면 치유해야 하는 것이고, 계급론에서 사회갈등은 근본 모순을 극복함을 통해만, 궁극적으로는 공산주의 사회에서, 해소될 수 있는 것으로 상정된다(Bernard, 1983). 한편, 미국과 한국 사회에서 시대 상황의 변화에 따른 사회학계의 갈등 연구 경향 변화에 관해서는 각각 Coser(1956)와 송복(2003)의 서문을 참조.

4) 갈등 해소에 대한 접근은 갈등상황에 대한 행위자의 대응과도 관련된다. Rhoades와 Arnold(1999)는 사회갈등에 대한 행위자의 3가지 대응을 구분하는데, 협력적(Moving toward), 적대적(Moving against), 회피적(Moving away) 대응이 그것이다. 이렇게 본다면, 전통 사회이론은 적대적 대응과 회피적 대응에 관해서는 이론화할 수 있었지만, 갈등에 대한 협력적 대응은 이론화할 수 없는 난점을 가진다.

다른 것이 서로 완전히 같아지지 않으면서 공존하거나 지양하는 관계로 발전하는 것을 이론적으로 설명하는 것이 가능해진 것은 ‘상호 주관성’ 또는 ‘의사소통 행위’ 개념에 의해서이다. Habermas(1984a, 1984b)의 의사소통 행위이론과 Honneth(1996)의 인정(認定)투쟁개념은 서로 다른 견해와 주장을 가진 행위자들이 어떻게 상호 주관적 관계에서 합의에 도달할 수 있는지, 그리고 어떻게 서로 다른 입장과 태도, 가치와 지향을 가진 주체들이 상호 인정하는 관계를 형성하고 유지할 수 있는지에 관한 이론적 근거를 제공해준다. 이하 항에서 살펴보는 사회갈등 해소에 관한 연구들이 모두 의사소통행위이론 또는 인정투쟁 개념의 틀에서 진행된 연구들은 아니지만, 갈등 해소를 갈등관계가 합의와 협력 관계로 전환하는 것으로 암묵적이든 명시적이든 가정하고 있다는 점에서 공통점을 가진다. 그런 의미에서 이 연구들은 의사소통 행위이론과 인정투쟁 개념과 접근에, 명시적이지 않더라도, 바탕을 두고 있다고 할 수 있다.

공공정책의 갈등과정 또는 갈등 해소 영향요인에 관한 연구는 크게 객관주의 접근과 주관주의 접근으로 구분할 수 있다.⁵⁾ 갈등문제의 특성 또는 갈등문제를 둘러싼 사회제도나 구조적 조건 등 갈등당사자들의 주관 외부에 존재하는 요인들로 갈등과정과 해소를 설명하는 접근을 객관주의 접근이라 할 수 있다. 한편, 갈등이 객관적 사실의 문제라기보다는 감정과 인식의 문제라는 점에서(Tillett, 1999) 갈등당사자들의 주관을 중심으로 갈등 요인을 파악하는 접근을 주관주의 접근이라 할 수 있다. 주관주의 접근에서는 갈등당사자들의 가치, 지향, 태도 등에 따라 갈등과정과 해소 여부와 내용이 영향을 받는다고 본다.

객관주의와 주관주의 접근에 포함되지 않는 연구들도 있다. 상호 작용 접근이 그것이다. 갈등은 사회적 행위자들 간 역동적인 상호 작용이어서

5) 사회갈등 연구에서 명시적으로 ‘갈등 해소 영향요인’에 관한 연구임을 밝히는 연구도 있지만, 갈등과정 연구이면서 간접적으로 해소 영향요인을 다루는 연구도 있다. 따라서 기존 연구 고찰에서는 사회갈등과정 또는 해소에 영향을 주는 요인에 관한 연구를 모두 살펴보도록 한다.

갈등과정 자체가 갈등의 과정과 해소에 큰 영향을 주기도 한다. 의사소통이 양방향적이냐 일방향적이냐 또는 의사소통에 참여하는 주체와 내용 범위가 어떠한가, 독립적이고 능력 있는 조정자나 조정자 역할을 하는 집단이 있는가, 그리고 의사소통 결과가 정책에 반영되는 정도가 어떠한가에 따라 갈등 해소 여부와 내용이 달라진다. 이렇게 갈등과정에서 당사자들 간 상호 작용의 특성은 갈등 해소에 영향을 주게 된다. 이런 점에 주목하여 갈등과정의 상호 작용이 어떠한가에 따라 갈등 해소 영향요인을 파악하는 연구들이 상호 작용 접근에 해당하는 연구들이다.

끝으로 사회갈등과정과 해소에 영향을 주는 사회구조 요인을 독자적으로 범주화할 수 있는데, 이처럼 사회구조 특성에 주목한 연구들을 사회구조 접근으로 분류할 수 있다. 사회구조 요인이 앞선 객관 요인, 주관 요인, 상호 작용 요인과 구분되는 것은 그것이 갈등과정에 직접적이든 간접적이든 포함되는 것이 아니라는 점이다. 예를 들어, 객관 요인으로서 제도는 갈등상황의 일부로 넓은 의미의 갈등과정에 포함되는 반면, 사회구조 요인 중 지역 인구 구성은 갈등과정 외부에 있으면서 갈등과정에 영향을 주는 요인이다. 이처럼 사회구조 접근은 갈등이 전개되는 사회의 구조적 특성 또는 역사적 경험으로 갈등과정을 설명한다.

3. 갈등 해소 영향요인에 관한 기존 연구의 비판적 고찰

정부-주민 간 갈등에 관한 연구는 ‘객관주의 접근’, ‘주관주의 접근’, ‘상호 작용 접근’, ‘사회구조 접근’, 그리고 여러 요인과 그 요인 간 관계를 고려한 ‘종합적 접근’으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 이하에서는 공공정책갈등에 관한 기존 연구를 비판적으로 검토하고, 갈등 해소 영향요인을 도출하고 구체화한다.

1) 객관주의 접근

먼저, 공공정책에서 사회갈등을 객관주의 관점에서 접근하는 연구들이 있다. 객관주의 접근에서는 사회갈등의 계기가 된 문제의 객관적으로 주어질 특성과 행위자들 간 관계를 틀 지우고 행위를 제약하는 구조나 제도에 의해 갈등과정과 해소과정, 갈등결과가 결정된다고 본다. 갈등문제를 영향요인으로 고려한 비교적 최근 연구로 박형서 등(2004)이 있다.⁶⁾ 이들은 “갈등 이슈가 다양화하고 수가 많아질수록 갈등 정도는 깊어진다”, “갈등 이슈가 복잡하거나 이슈의 관련범위가 넓으면 클수록 갈등 해소는 어렵다”, “유치시설 입지갈등보다 기피시설 입지갈등의 정도가 더 높다” 등의 가설을 설정하고 3가지 사례를 대상으로 연구를 진행했다. 그리고 이 중 첫 가설을 제외하면 사례에 비추어 타당하다는 결론을 내린다.

한편, 이민창(2001)은 정부와 주민 간 갈등문제에 대해 제도론적 분석 접근을 취하고 있다. 그는 합리적 선택 제도주의의 관점에서 갈등당사자들 간 전략과 상호과정 그리고 정책변화를 연구했다. 그는 전략과 상호과정, 정책 변화의 영향요인을 행위를 제약하는 틀로서 ‘제도’로 규정한다. 그리고 제도를 구체적으로 재산권과 거래비용으로 파악하고 있다. Sharp(1997) 역시 합리적 선택 접근에서 제도적 차이가 사회갈등에서 정부의 역할을 어떻게 규정하는가를 보이고 있다. 여기서 도시정부의 역할을 틀 짓는 ‘제도’는 선거구제, 정당구조, 시장(mayor)의 지위 등이고, 이러한 제도적 특성에 따라 공공정책갈등에서 정부의 역할이 억압적인가, 공격적인가, 선도적인가가 결정된다고 본다. 그리고 홍성만(2003)은 헌법적, 집합적 선택규칙에 의한 상호 작용 패턴의 변화를 고찰한다. 헌법적 선택규칙은 집합적 선택규칙을 형성하거나 이에 영향을 줄 수 있는 관계

6) 박형서 등(2004)의 연구는 전체적으로 보면 객관주의 접근이라기보다 종합적 접근에 가깝다. 여기서는 이들의 연구 중 객관주의적 접근에 해당하는 가설을 택하여 살펴본다.

법규를 통해 파악하고 있으며, 집합규칙은 분쟁당사자들의 구체적 행위 상황에서 헌법적 선택규칙에 영향을 받아 집단행동에 영향을 줄 수 있는 규정으로 정의하고 있다. 이들 연구는 모두 신제도주의 관점에서 접근하고 있는데, 특히 합리적 선택 제도주의 관점을 취한다.⁷⁾

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 설명해준다. 그리고 문제해결을 위한 제도 디자인에 대해 풍부한 함의를 제공해준다.

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. 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.⁸⁾ 그래서 이런 연구들은 정책적 함의를 집합적 행동의 딜레마를 극복할 수 있는 ‘제도 디자인’으로 제시하는 경우가 많은데, 여기에서도 관련된 문제가 제기된다. 즉, 같은 제도는 항상 같은 효과를 내는가 하는 문제이다. 이와 관련하여, Putnam(1993)은 같은 제도를 이탈리아 전국에

7) 신제도주의는 역사적 제도주의, 사회적 제도주의, 합리적 선택 제도주의로 크게 구분할 수 있다. 여기서 합리적 선택 제도주의는 각 개인은 합리적이며 자기이익을 추구하지만, 각 개인의 합리성이 집단적 차원에서 결합되면 합리적이지 않은 결과를 창출할 수 있다는 이른바 ‘집합적 행동의 딜레마’로부터 출발한다. 개인 행위를 제약하는 역할을 하는 것이 제도인데, 합리적 선택 제도주의는 특히 공식적 제도에 초점을 맞추는 경향이 있다(하연섭, 2002).

8) 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.

서 동시에 시행했음에도 왜 남부와 북부 지역에서 제도 성취가 다르게 나타나는가 하는 질문을 제기한다. 여기서 연구대상이 된 제도는 지방자치제이다. 같은 제도라도 문화와 역사 그리고 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 때에도 “사람들은 이기적으로 합리적”이라는 식의 가정을 한다는 데 있다. 하지만, 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. Giddens에 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 한계 탓에 “공공정책갈등에서 실제 어떤 일이 벌어지는지는 거의 아무 말도 할 수 없고, 따라서 갈등당사자들에게 설득력이 없다”는 비판이 가능하다(최홍석·홍성만·주경일, 2003).⁹⁾ 이 지점이 공공정책에서 사회갈등에 대한 주관주의 접근의 필요성이 제기되는 지점이다.

이상을 정리하면 다음과 같다. 객관주의 접근의 연구들로부터는 정부-주민 간 공공정책갈등에서 갈등 해소 영향요인으로 ‘갈등문제 특성’과 ‘제도’를 도출할 수 있다. 객관주의 접근은 어떤 제도 상황에서 개별 행위자나 집단이 왜 그런 행위를 하는가에 관해 비교적 잘 설명해준다. 그

9) 예를 들어, 재산권과 거래비용 개념으로는 정부에 대한 격렬한 집단적 저항을 이해하거나 해석하기 어렵다. 소송이나 보상청구처럼 ‘저항’보다는 ‘거래’에 가까운, 비용이 덜 드는 방법들도 있기 때문이다. 따라서 합리적 제도주의 관점에서는 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. Hegel에 의하면 명예를 위해 저항하는 사람은, 개인의 안위를 위한 저항이 아니라는 것을 증명하기 위해, 목숨을 걸게 된다는 것이다(Honneth, 1996).

리고 문제 해결을 위한 제도 디자인에 대한 풍부한 함의를 제공해준다는 점에서 의미가 있다. 그런데, 문제 특성과 제도를 객관적으로 주어진 결정인자로 보고 갈등과정을 설명하는 것에는 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 일반적으로 행위자의 주관적 해석과 의도, 행동의 목적을 고려하지 않는 사회학적 설명이 한계가 있다는 점에서 그러하다. 현실에서도 같은 제도 하에서 같은 결과만 나오는 것은 아니라는 점에서 추가적인 설명변수가 필요하다. 둘째, 특정한 제도 설계는 어떻게 가능한가, 또는 모든 제도는 항상 같은 정도로 효과적으로 작동하는가와 같은 질문에 답하기 어렵다. 이런 한계를 보완하기 위해서 행위자들의 상호 작용을 통한 제도 디자인, 제도의 작동을 둘러싼 환경과 맥락 그리고 행위자의 주관성을 파악하는 것이 필요하다.

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 상호 작용으로서 사회갈등을 객관적 문제구조나 제도적 틀만으로 설명할 수 없으며 당사자들의 주관적 인식과 인식 틀을 이해할 때만 갈등과정을 해석하고 갈등 해소에 관해 처방하는 것이 가능하다는 견해이다. 갈등당사자들의 주관적 인식으로 갈등을 해석하는 이론으로는 담론이론과 프레임 분석(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, 환경갈등 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 상이

한 담론들의 상호 소통을 가로막음으로써 갈등 해소를 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 상호 작용 속에서 '무엇이 행해질 것인가'에 대한 해답을 제공해주고 상황을 이해할 수 있게 해주는 인식 틀이다(Goffman, 1974).

Shmueli와 Ben-Gal(2003), Pinkley와 Northcraft(1994), 주경일(2002), Vraneski와 Richter(2003)은 프레임 분석을 통해 갈등과정을 해석하고 있다. 이들 연구에서 채택한 공통 유형의 프레임은 대체로 정체성 프레임, 형평성 프레임, 이득과 손실 프레임, 갈등 관리 프레임 등이다. 한편, 이상헌(2001)과 정규호(2002)는 담론갈등의 측면에서 환경갈등을 해석하고 있다. 즉, 환경문제를 환경의 현재 상태와 이상적 환경상태 간 간극이라고 규정하고 이상적 환경상태는 주관의 문제라는 점에서 환경문제가 객관적이라는 주장을 반박하는 것으로 논의를 시작한다. 이런 관점에서 환경문제를 둘러싼 사회갈등으로서 환경갈등은 주관적 이념과 가치의 상호 작용을 통해 구성된다고 보며, 환경갈등을 담론갈등의 관점에서 접근할 때 갈등을 이해하고 해소 전망을 제시하는 것이 가능하다고 주장한다. 한편, 최홍석·홍성만·주경일(2003)이 근거이론(grounded theory)적 접근을 통해 사회갈등에 대한 갈등당사자들의 인지를 분석한 연구가 있다.¹⁰⁾

담론이론과 프레임 분석, 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 갈등당사자들

10) 근거이론 방법은 주어진 상황을 대상자가 보는 그대로 보기 위해서, 조작된 환경보다는 자연 그대로의 환경에서 관찰을 통해 설명개념과 이론을 구성하는 방법론이다(최홍석·홍성만·주경일, 2003). 한편, 주관주의 접근 중 미시적 접근의 예로는 당사자들의 자긍심이 갈등과정과 집단의 성과에 미치는 영향을 분석한 Duffy 등(2000)의 연구도 있다. 미시적 주관 요인으로서 개인 성격이나 취향은 여기서 다루지는 않는다.

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, 상호 작용 속에서 주관성은 어떻게 역동적으로 변화하는지는 거의 말할 수 없다. 특히, 주관주의 접근 연구들이 대부분 결론적으로 강조하는 ‘의사소통’의 차원을 주관주의 접근의 자기 개념 틀 안에서 다루지 못한다는 약점을 가지고 있다. “담론이나 인지 프레임의 차이로 사회갈등을 이해하고 그러한 차이를 극복 또는 지양하기 위한 의사소통이 필요하다”는 식으로 결론을 도출하는데(이상헌, 2001; 정규호, 2002; 주경일, 2002), 담론이론과 프레임 이론 자체에는 의사소통 특성을 다룰 개념이 거의 없다. 이런 점에서 주관주의 접근도 그 자체로는 정부-주민갈등의 역동적 인과관계를 파악하고 정책적 작용점을 도출함에 한계를 가진다.

이상을 정리하면 다음과 같다. 주관주의 접근으로부터 갈등 당사자들의 가치나 주관, 인식 등의 요인을 도출할 수 있다. 이러한 요인을 고려함으로써, 갈등과정에서 실제로 어떤 일들이 벌어지는지를 이해할 수 있다. 또한 갈등 해소가 갈등당사자들 간 상호이해를 통해서만 가능하다는 점에서, 주관주의 접근 연구는 그 자체에 이미 갈등 해소의 실천적 의미가 있다. 하지만, 주관주의 접근은 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 주관주의 접근에서는, 제도가 독립변수가 되는 객관주의 접근과 반대로, 주요 행위자들이 가지는 주관성이 독립변수가 되기 때문에 왜 그런 주관성이 형성되는가를 설명하기 어렵다. 둘째, 주관성이 상호 작용하는 형식과 과정을 분석할 수 있는 틀을 가지고 있지 못하다. 이런 점에서 주관주의 접근은 상호 작용 접근과 사회구조 접근을 통해 보완할 필요가 있다.

3) 상호 작용 접근

다음으로, 정책과정에서 정부-주민 간 갈등을 상호 작용으로 접근하는 연구들이 있다. 상호 작용을 중심으로 한 연구들은 신뢰와 인정·무시 관계가 어떻게 사회갈등의 과정을 틀 지우는지에 관한 연구¹¹⁾(Honneth, 1996; Jehn과 Mannix, 2001; 박상필, 2000)와 당사자들 간 의사소통에 주목한 연구(Littlejohn, 2004; Wade, 2004; 이수장, 1996)로 구분할 수 있다.

먼저, Honneth(1996)의 인정투쟁 개념은 사회갈등에 대한 객관주의와 주관주의의 대립을 지양할 수 있는 이론적 준거를 제공해준다는 점에서 의미가 있다. 즉, 사회갈등을 설명함에 있어 비규범적인 현실주의와 도덕적 감성주의의 극단을 극복할 수 있는 대안이론으로서 유의미하다(Allen, 1998). Honneth에 의하면 사람들 사이의 상호관계는 물질적 필요에 서만이 아니라, 자기 정체성을 인식하기 위해서도 필수적이다. 즉, 주체의 자기인식 또는 정체성을 형성하는 것은 자신을 대상으로 인식함을 통해서 가능해진다. 달리 말해, 목적격 ‘나(me)’를 인식하기 이전에 나에 대한 인식은 혼란스러운 것이다. 그리고 목적격 나의 인식은 타자의 나에 대한 인식을 전제한 것이어서 내가 타자의 눈을 통해 나를 인식하는 것일 뿐이다. 이렇듯 자기 정체성의 형성에서 타인과의 상호관계, 즉 인정관계는 본질적 요소가 된다. 사회적 행위자로서 개인은 의사소통 상대자의 서클이 성장하면서 자아가 성장한다. 여기서 Honneth는 세 가지 형태의 사회적 상호 작용을 제시하는데, ‘친밀과 사랑’, ‘권리와 연대’, ‘가치와 능력’이 그것이다. 그리고 이러한 인정관계가 깨질 때, 즉 무시 경험 이 축적될 때 사회갈등이 발생하고 악화한다.¹²⁾ 하지만, Honneth의 인정

11) 신뢰관계는 어느 개인이나 집단 일방의 주관에만 관련한 것이 아니고 주관과 무관하게 객관적인 것도 아니라는 점에서 상호 작용 요인이다. 하지만 신뢰관계를 의사소통에 견주어본다면 전자가 후자에 비해 더 구조적인 측면을 가지고 있다. 의사소통이 현재 전개되는 과정이라면, 신뢰관계는 과거 과정에 의해 축적된 산물이기 때문이다. 이 연구에서는 이런 점을 고려해서 신뢰 관계를 사회구조 요인의 위치에 놓는다.

투쟁 개념은 갈등주체 간 역사적으로 축적된 상호 작용을 강조하고는 있지만, 상호 작용 특성에 관해서는 충분한 분석적 도구를 제시해주지 않는다.

한편, 상호 작용 접근에서 정부-주민 간 갈등의 의사소통 특성을 주목한 연구들이 축적되어왔다. Littlejohn(2004), Wade(2004), 이수장(1996) 등의 연구는 사회갈등, 특히 정책과정에서 정부-주민 간 갈등의 문제를 다루고 있다.¹³⁾ 이들 연구는 공통으로, 갈등당사자 간 신뢰관계의 여부와 질, 개방적인 토론을 포함한 상호 작용 빈도와 내용, 상호 작용 과정에서 주체와 내용의 개방성 여부 등이 정부-주민 간 갈등 해소와 혁신적 문제 해결에 중요하다고 지적하고 있다.

정부-주민 간 갈등을 포함한 사회갈등이 ‘둘 이상의 개인 또는 집단 간 대립적 상호 작용’이라는 점에서 상호 작용 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 갈등 과정을 그 갈등의 내적 과정만으로 설명할 수 없다는 것이다. 갈등과정 양상의 다름이 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,

12) 집단 공통의 전형적 체험으로 일반화함을 통해서만, 무시 경험은 집단 간 갈등의 촉매제가 된다. 따라서 친밀과 사랑 측면의 무시는 집단의 체험으로 일반화할 수 없다는 점에서 사회갈등의 계기가 되지는 않는다. 사회갈등의 계기가 되는 무시는 권리와 가치에 대한 것이다. 즉, 권리 침해나 가치 부정이 집단 전체의 전형적 체험으로 일반화할 때, 무시 경험은 집단 간 갈등의 계기로 작용하게 된다(Honneth, 1996).

13) Jehn과 Mannix(2001)는, 종속변수를 사회갈등해소로 두고 있지는 않지만, 안정된 가치체계, 높은 수준의 신뢰와 존중, 개방적 토론 규범이 있는 경우 집단성도가 높다는 점을 밝히고 있다.

상호 작용 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).

이상을 정리하면 다음과 같다. 상호 작용 접근의 기존 연구 고찰을 통해, 신뢰, 인정·무시 관계, 갈등당사자들 간 의사소통 특성을 갈등 해소 영향요인으로 도출할 수 있다. 정부-주민 간 갈등이 무엇보다 당사자들 간 역동적 상호 작용이기 때문에, 과거 상호 작용의 축적과 현재 상호 작용을 파악할 수 있는 개념 틀이 필요하다. 이런 점에서 상호 작용 접근은 정부-주민 간 갈등의 연구에 관한 중요한 함의를 제공해준다. 하지만, 갈등과정에 대한 사회-공간적 맥락의 영향을 고려함에 있어서 상호 작용 접근만으로는 한계를 가지기 때문에, 당사자들 간 상호 작용에 영향을 주는 사회구조 접근의 보완이 필요하다.

4) 사회구조 접근

다음으로 사회구조 요인을 중심으로 설명하는 연구들이다.¹⁴⁾ 정부-주민 간 갈등 연구에서 사회구조 요인에 대한 관심은 “어떤 성공적인 갈등 해소 사례는 사회-공간적 맥락과 관련 없이 다른 사회-공간에도 성공적으로 적용할 수 있는가?”라는 문제 제기과 관련이 된다. 갈등과정의 의사소통양상이 합의형성 여부와 결과에 영향을 미쳤다는 것이 밝혀진다고 해도 그다음 문제가 남는다. 왜, 어느 지역에서는 합의형성에 유리한 갈등양상 또는 상호 작용이 전개되었고, 다른 지역에서는 그러하지 못했는가 하는 것이다. 이것은, 앞서 예를 든 바와 같이, Putnam(1993)이 북중부 이탈리아와 남부 이탈리아에 관한 연구에서 제기한 질문과 유사한 것이다. 사회적 행위자들이 협력을 통해, 협력하지 않았을 때에 비해, 전체적으로

14) 최병두(1999)의 연구는 계급론 관점에서 환경갈등의 사회구조적 원인을 분석하고 있지만, 이 연구에서는 사회갈등의 거시적 요인으로서 국가 또는 체제적 수준의 사회구조에 관한 연구는 연구범위에서 제외하고 다루지 않는다.

더 나은 결과를 산출한다는 것을 알고 있다고 가정하는 것은 자연스럽다. 그런데, 왜 어떤 지역에서는 실제로 그러한 협력이 일어나고 다른 지역에서는 그러한 협력이 실패했는가 하는 것이 그의 연구 질문이었다.¹⁵⁾

지역의 역사적 산물 또는 지역 문화적 특성이 경제적 성과와 민주주의의 건전성에 영향을 준다면, 그것이 정부·주민 간 갈등의 과정과 해소에도 영향을 줄 것이라고 가정하는 것은 자연스럽다. 즉, 인구 구성, 사회적 네트워크의 차이, 지역문화적 가치와 규범체계, 신뢰 수준 등이 갈등과정과 해소에 유의미한 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다. 다른 한편, 지역 주민들과 지방정부 간 정치적 관계의 투명성과 참여 정도, 참여제도의 차이 등도 갈등과정에 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다. 이처럼 행위 과정에 영향을 미치는 지역의 경제적, 정치적, 사회·문화적 조건의 총체와 관련하여 ‘지역성(locality)’ 개념(Cooke, 1989; Urry, 1987; Duncan과 Savage, 1991)은 유용한 시사점을 던져준다.¹⁶⁾

여기서 지역성은 집단 또는 지역사회의 구조나 응집성, 역사적으로 축적된 신뢰, 인정·무시 관계 등으로 구체화하여 파악할 수 있다. 이와 관련한 연구로서, Smith와 Krannich(2000)은 지역사회의 환경갈등에 대한 태도와 관련하여 신규 유입자들과 기존 주민들의 인식 차이를 분석한다. 일반적인 가설은 기존 주민에 비해 신규 유입자들이 교육·소득 수준이

15) Putnam(1993)의 연구 결과를 다음과 같이 요약할 수 있다. “북중부 이탈리아의 경제적 변명과 민주주의의 발달은 사회자본으로서 신뢰에서 기인한다. 신뢰관계가 풍부한 사회공동체는 더 효율적인 시장과 능력 있는 정부를 가질 가능성이 커진다. 신뢰 그리고 신뢰 수준을 높이는 사회규범은 수평적 네트워크가 많은 지역에서 더 잘 형성된다. 그리고 신뢰와 규범, 수평적 네트워크는 지역의 역사적 산물로서 일정한 경로의존성을 가진다.”

16) ‘로컬리티’(locality)는 ‘지방성’, ‘지역성’, ‘지역구조’, ‘국지성’(김용창, 2000: 79~81) 등으로 번역된다. 이 연구에서는 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’이라 해도 혼동의 우려는 없을 것이다.

높고 환경 인식이 높아서, 환경 보전에 더 적극적이고, 개발에 반대할 것이라는 것이다. 하지만, 위 연구의 분석결과는 기존 주민과 신규 유입자들의 태도가 거의 차이가 없거나, 오히려 반대로 나타났다. 즉, 기존 주민과 신규 유입자들 간 보존과 개발을 둘러싼 갈등이 일어난다면 그것은 환경인식이나 태도의 차이가 아니라는 것을 밝혔다. Nelson(1989)은 집단 간 갈등에서 집단 간 강한 유대, 잦은 상호 작용이 있는 경우 낮은 갈등을 보인다는 것을 확인했고, Labianca 등(1998)은 집단 간 그리고 집단내부 네트워크가 갈등에 미치는 영향을 분석했는데, 집단 간에 부정적인 인적 관계가 있는 경우 집단 간 갈등을 강하게 인식하고, 집단 내부의 응집성이 낮은 경우 집단 간 갈등을 높게 인식하는 경향이 있음을 밝혔다.

정부-주민 간 갈등에 대한 사회구조 접근은 정부-주민 간 갈등이 전개되는 사회적, 역사적 맥락을 이해할 수 있게 한다. 그리고 처방에서도 지역의 역사와 문화, 또는 집단적 경험을 고려한 사려 깊은 정책 접근을 가능하게 해준다는 점에서 의미가 있다. 이런 점에서, 앞의 객관주의 접근, 주관주의 접근, 상호 작용 접근에서 도출할 수 있는 유용한 요인들과 함께, 사회구조 접근은 정부-주민 간 갈등 해소의 중요한 영향요인에 관한 정보를 제공할 수 있다.

이상을 정리하면 다음과 같다. 사회구조적 접근의 기존 연구 고찰을 통해 정부-주민 간 정책갈등에 대한 사회구조 요인을 도출할 수 있다. 지역성은 크게 인구 구성이나 지역 조직의 특성과 같이 상대적으로 더 가시적 실체를 가지는 것과 과거의 상호 작용을 통해 역사적으로 형성된 신뢰나 무시 관계와 같이 가시적 실체를 가지지 않는 것으로 구분할 수 있다.

5) 종합적 접근

끝으로 위와 같은 여러 요인을 종합적으로 접근하는 연구들이 있다. 김인철·최진식(1999)은 지방정부 간의 갈등과 협상에 관한 연구에서 객

관 요인으로서 갈등문제의 비용편익 측면을, 상호 작용 요인으로서 상호 신뢰와 중재전략 요인을 다루고 있다. 주재복(2001)은 상황적 독립변수로서 문제구조¹⁷⁾ 상호 작용 요인과 객관 요인으로서 전략적 독립변수를 채택한다. 전략적 독립변수에는 참여규칙, 분해규칙, 자원확대 또는 자원 교환규칙, 조정자규칙이 포함된다. 홍성만 등(2004)은 제도적 규칙변수로서 헌법적 선택규칙, 집합적 선택규칙, 운영규칙을, 상호 작용 패턴으로서 협력양태와 협의양태를 들고 있고 이런 요인들이 분쟁양태를 규정하는 것으로 분석모형을 구성하고 있다. 김도희(2001)는 정치·행정적 요인으로서 주민 참여와 정보 공개, 그리고 경제적 요인, 기술적 요인, 환경적 요인을 들고 있다. 김상구(2002)는 객관요인으로서 이해관계 관련 요인, 당사자집단 관련 요인, 그리고 상호 작용 요인으로 협상 양식을 채택한다. 위천공단을 둘러싼 갈등을 분석한 소영진(1999)은 조정기능의 미비, 이익과 비용의 분리, 대안의 구체성, 정책결정자에 대한 불신, 자원의 빈곤, 영역의 중복, 집단 간 세력균형, 요구의 강도, 조직화 정도, 전략적 행동 여부, 비결정에 대한 반발가능성 등을 요인으로 분석하고 있다. 이종열·권해수(1998)는 환경적 요인으로서 정치·행정적 요소, 경제적 요소, 사회적 요소를 갈등의 필요조건으로 규정하고, 동원화 기제로서 조직적 차원, 이념적 차원, 정치적 기회구조를 들어서¹⁸⁾ 다른 연구들에 비해 상대적으로 더 체계적인 구성을 보이고 있다. 윤의영(2000)은 경제적 부담 여부와 규모로서 비용-편익배분의 형평성, 집행기구가 지역 주민과 의회로부터 받는 정치적 압력, 상위자치단체 또는 중앙정부의 지원, 지역이 기주의, 공동이익 또는 공동위협, 민주적 의사결정, 효과적인 분쟁조정제도 등을 요인으로 뽑고 있다. 이외에 Rempel과 Fischer(1997)의 연구는 인지된 위협과 집단의 응집성이 문제 해소 능력에 미치는 영향을 분석하고 있다. 이들 연구에 의하면, 인지된 위협이 큰 경우 문제 해소 능력이 줄

17) 문제구조에는 구체적으로 상호의존구조와 비용편익 분리구조가 포함된다.

18) 조직적 차원에는 리더십, 구조, 응집력이 포함되며, 이념적 차원에는 규범과 정당성, 그리고 정치적 기회구조에는 동맹과 정치적 제휴의 안정성이 포함된다.

어 들고, 집단 내 응집성이 강할수록 문제 해소 능력이 줄어드는 것으로 나타난다.¹⁹⁾

종합적 접근을 택하는 연구들은 단일 요인 접근의 연구에 비해 정부-주민 간 갈등의 과정과 실체를 더 구체적이고 풍부하게 설명할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 갈등 해소에 정책적 함의 도출에서도 다른 접근에 비해 유리하다. 하지만, 종합적 접근을 택하는 기존 연구들이 극복해야 할 문제점들도 있다. 첫째, 기존 종합적 접근의 연구들은 여러 요인을 고려하지만, 주관 요인으로서 갈등 인지를 분석에 포함하는 경우는 거의 없다. 즉, 여러 요인을 고려한다는 점에서 종합적이지만, 대부분 객관 요인과 상호 작용 요인, 사회구조 요인에 국한하고, 주관 요인을 포함하지 않는다는 점에서 제한적으로만 종합적이다. 둘째, 기존 종합적 접근 연구들은 여러 요인의 갈등영향을 분석하지만, 요인들 간 관계의 역동성을 분석하는 연구는 거의 없다. 여러 요인이 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, 그러려면 방법론에서도 이 둘을 모두 파악할 수 있는 종합적 방법을 택해야 한다. 특히, 갈등과정의 역동성을 포착하려면 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 갈등행위자들의 주관을 포착할 연구방법을 채택하지 않고 있다.²⁰⁾

19) 여기서 응집성(cohesion)은 집단에 잔류하고자 하는 동기로 정의되고 있다. 그런데 위 연구는 사회-감정적 응집성과 과제-지향 응집성을 구분하고, 사회-감정적 응집성은 문제 해결 능력을 낮추지만, 과제-지향 응집성은 문제 해결 능력을 향상시킬 것이라는 점을 지적한다. 하지만, 정작 후자에 대해서는 분석하지 않았다.

20) 앞서 주관주의 접근 항에서 살펴보았듯이 행위자들의 주관적 가치나 인식을 파악하는 연구방법으로는 담론 분석, 프레임 분석 등이 있고, 조사방법으로는

설문조사를 통해 행위자들의 의견을 파악하는 경우도 있지만, 이 역시 갈등의 횡단면 연구는 가능하지만 여러 요인, 특히 주관 요인이 역동적 갈등과정에서 어떻게 서로 영향을 주고받는지 확인하기 어렵다는 문제가 있다.

이상을 정리하면 다음과 같다. 종합적 접근은 단일 요인 접근에 비해 풍부한 설명과 정책적 함의 도출에 유리하다는 장점이 있다. 하지만, 종합적 접근을 취하는 기존 연구들이 가지는 다음과 같은 한계도 확인할 수 있다. 첫째, 주관 요인을 포함하지 못하고 있으며, 둘째 대부분 요인 간 인과관계를 분석모형에 포함하지 않고 셋째 연구 방법에서 종합적이지 않다는 한계를 가지고 있다.

4. 갈등 해소 영향요인 도출과 종합적 개념모형의 예시적 구성

1) 갈등 해소 영향요인 도출

다음 표는 앞에서 정부·주민 간 갈등에 관한 기존 연구 고찰을 통해 도출한 갈등 해소 영향요인, 그리고 각 접근의 장점과 단점을 정리한 것이다. 이제 기존 연구를 통해 도출한 갈등 해소 영향요인을 기존 연구의 단점을 극복하는 방향으로 재구성할 수 있다.

갈등의 대상이 된 정책문제 자체와 그와 관련된 제도적 장치들은 갈등당사자들의 해석·평가 여하에 상관없이 그 특성 또는 차이가 갈등과정에 영향을 미친다. 그러나 각 갈등과정의 구체적 양상은 갈등의 사안 자체를 갈등당사자들이 어떻게 해석·평가하느냐에 따라 또 달라질 수 있다. 그래서 여기서는 전자를 ‘객관적’ 요인 그리고 후자를 ‘주관적 요인’으로 구분한다.

<표 1> 기존 연구에서 도출한 갈등 해소 영향요인과 각 접근의 장점과 단점

구분	도출 요인	장점	기존 연구의 단점
객관주의 접근	- 갈등문제 특성 - 문제의 크기와 내용 - 제도 환경	- 행위자나 집단의 행태에 대한 설명력 높음 - 제도 디자인에 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 상호 작용을 설명할 개념 틀이 없음
상호 작용 접근	- 의사소통 특성	- 갈등과정의 역동성을 파악하기 용이 - 협력적 갈등 해소에 대한 합의 풍부	- 과정과 구조 중 과정에만 주로 국한
사회구조 접근	- 인구구성, 지역조직의 특성 - 인정·무시 관계, 갈등 또는 협력 경험	- 역사와 경험을 고려한 사려 깊은 갈등 해소 접근이 가능	- 사회구조 요인만으로는 구체적 갈등과정 연구라 할 수 없음
종합적 접근	- 종합 요인	- 풍부한 해석 - 정책적 합의 도출에 유리	- 대부분 주관 요인을 분석하지 않음 - 대부분 요인 간 인과관계를 분석하지 않음 - 연구방법의 종합성을 갖추지 못한 연구 많음

먼저, 객관 요인으로 ‘갈등문제 특성’과 ‘제도’를 갈등 해소 영향요인으로 고려해야 한다. 정부-주민 간 공공정책갈등에서 갈등문제는 갈등 계기가 된 해당 공공정책 이슈의 크기와 내용을 파악할 수 있다. 제도에 는 갈등문제와 관련한 공식적, 비공식적 규범과 법률이 포함된다. 그런데 정부-주민 간 공공정책 갈등은 공식적인 제도, 특히 갈등문제와 관련한 법제도가 가장 중요한 영향요인이 될 것으로 기대할 수 있다.

둘째, 주관 요인으로 ‘갈등 인지’를 갈등 해소 영향요인으로 고려해야 한다. 갈등 인지는 갈등문제를 둘러싼 갈등 당사자들의 가치, 태도, 견해

등 주관과 관련된 요인이다. 갈등 인지는 갈등집단 간 인지 차이, 갈등문제의 정의(定義), 대안 견해의 유무, 갈등집단 내부 인지 응집성으로 구분할 수 있다. 갈등 인지는 한편으로는 갈등문제 특성을 재규정하고, 다른 한편으로는 상호 작용에 영향을 준다. 예를 들어 객관적으로 같은 갈등문제에 대해서도 갈등집단 간 인지 차이가 큰 경우에는 갈등문제의 주관적 크기, 즉 심각성이 커지고, 갈등 해소가 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 상호 작용의 특성도 영향을 받을 것으로 기대할 수 있다.

셋째, 상호 작용 요인으로 갈등과정의 ‘의사소통 특성’을 고려해야 한다. 사회갈등이 개인이나 집단 간 대립적 상호 작용이기 때문에, 상호 작용 요인은 갈등과정 내적 요인이라고 할 수 있다. 대립적 상호 작용에는 소수 행위자만 참여할 수도 있고, 일방적인 상호 작용도 포함된다. 예를 들어 정부의 발표, 주민들의 항의성 시위 등이 그러하다. 하지만 이런 유의 상호 작용을 소수 참여자의 일방향 의사소통으로 규정하면, 상호 작용 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 갈등 해소 영향요인으로 고려해야 한다. 갈등과정은 갈등문제 특성이나 제도, 갈등 인지와 의사소통 등 갈등과정 자체의 특성 또는 그것에 직접적으로 관련된 요인들에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 갈등 인지와 갈등과정의 의사소통은 역사적, 지리적, 사회적 환경을 배경으로 해서 진행된다. 이처럼 갈등 인지

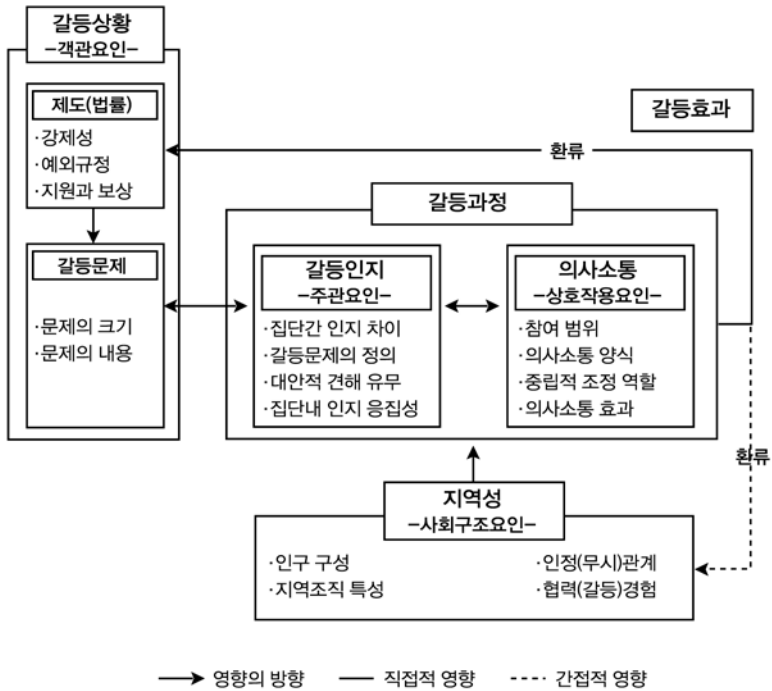
와 의사소통에 영향을 줌을 통해 간접적으로 갈등 해소에 영향을 주는 요인으로 사회구조적 측면을 영향요인으로 고려해야 한다. 지역성에는 인구구성의 동질성, 지역조직의 특성으로서 조직력과 자치성, 그리고 지역민들의 공유된 과거 경험의 축적으로서 인정과 무시 관계, 협력과 갈등 경험을 포함할 수 있다. 인구구성의 동질성과 지역조직의 특성은 갈등 인지, 특히 갈등 인지 응집성에 영향을 줄 것으로 기대할 수 있다. 인정과 무시 관계, 협력과 갈등의 경험은 갈등당사자들 간 의사소통에 영향을 줄 것으로 기대할 수 있다.

2) 종합적 개념모형의 예시적 구성

이제 정부-주민 간 공공정책갈등 해소 영향요인 각각의 내용과 영향요인 간 인과관계를 다음 그림과 같이 분석 개념모형으로 예시적으로 정립해 볼 수 있다. 불완전함에도 시범적으로나마 개념모형을 예시하는 이유는 앞으로 사례 연구를 위한 개념 틀을 시범적으로 제시하는 한편, 갈등 해소 영향요인에 관한 논의의 구체성에 일조하기 위함이다.

먼저, 객관 요인에 해당하는 갈등문제와 제도는 ‘갈등상황’을 구성한다. 갈등상황이 주어지면, 갈등당사자들은 이에 대해 일정한 가치, 견해, 의견, 태도를 형성한다. 즉, 갈등의 주관 요인으로서 갈등 인지를 형성하고, 그것을 통해 갈등문제를 해석하고, 그에 대응한 행동을 조직한다. 이렇게 되면 갈등당사자들 간 갈등이 상호 작용으로 전개된다. 여기서 주관 요인인 갈등 인지와 상호 작용 요인인 의사소통은 ‘갈등과정’을 구성한다. 갈등 인지와 의사소통은 서로 영향을 준다. 갈등과정을 구성하는 갈등 인지와 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 갈등 해소가 가능하도록 개선하게 되

<그림 1> 정부-주민 간 갈등 해소 영향요인의 분석 개념모형



면 갈등은 해소된다. 간접적이지만, 갈등과정은 지역성의 공유된 지역 경험으로 축적된다.

5. 결론을 대신하여

사회의 민주화 과정에서 도시·지역계획 과정 또한 정부와 전문가의 영역에서 민주주의와 정치의 영역으로 확대되고 있다. 이런 점에서 계획 과정에서 갈등의 증가 자체를 부정적인 것으로 치부할 필요는 없다. 공

간계획의 민주화와 공간 구성을 둘러싼 갈등의 증가는 동전의 양면이므로, 갈등 자체를 병리적 현상으로 파악하는 것은 갈등에 대한 퇴행적 인식의 하나일 뿐이다. 도시·지역계획 과정에서 갈등의 증가가 민주화의 다른 면이라고 해서 갈등이 항상 긍정적 결과만 낳은 것은 물론 아니다. 사회적 학습과정을 통해 결국은 갈등과정이 상생의 해결점을 찾아가리라고 낙관하기에는 현실의 비용이 너무 많은 것도 사실이다. 결국 중요한 것은 어떻게 갈등을 통해 서로 배우고 사회적으로 바람직한 합의점을 찾아갈 수 있을 것인가 하는 것이다.

이 연구는 사회갈등 특히 도시·지역계획과정에서 정부와 주민 간 갈등이 상호 학습과정을 통해 협력과정으로 전환하는 것이 갈등의 바람직한 해소과정이라는 규범적 전제에서 출발했다. 그리고 갈등과정이 상호 학습과정으로 전환하기 어려운 이유 중 적어도 하나는 갈등과 갈등 해소 과정에 대한 인식론적 한계에서 기인한다고 보고, 기존 연구에 대한 비판적 검토를 통해 갈등과정을 이해하기 위한 종합적 개념 틀을 구성하는 것을 목적으로 했다. 기존 갈등 해소에 관한 연구들이 터하고 있는 주관주의 접근, 객관주의 접근, 상호 작용 접근, 사회구조 접근은 나름의 논리와 근거가 있다. 하지만 현실 갈등을 풍부하게 설명하고 설득력 있는 실천적 함의를 도출하기에는 한계가 있다. 기존 종합적 접근 또한 주관요인으로서 갈등 인지 요인을 포함하는 경우가 드물고, 여러 요인 간 인과관계를 충분히 고려하지 못한 점에서 한계가 있었다. 이 연구는 기존 갈등 연구의 부분적 속성을 그 의의와 한계 속에서 고찰함을 통해 종합적 요인을 도출했다는 점에서 의의를 가진다. 그리고 종합적 요인을 바탕으로 향후 진전된 논의와 사례 연구를 위한 분석 틀을 예시적으로 구성해 보았다. 추후 진전된 논의를 통해 풍부해질 이러한 종합적 개념모형은 도시·지역계획과정에서 정부-주민 간 갈등을 포함한 사회갈등의 원인과 과정, 해소와 관련한 사례 연구의 틀로 활용할 수 있을 것이다.

❖ Abstract

A critical study on the factors influencing resolution of public policy
conflict between government and local residents

Kim, Doo-Hwan

This paper tries to construct a synthetic concept-framework of conflict and conflict resolution process between government and local residents through a critical review on the established studies. This study based on some premises: it is good that the conflict between government and residents on urban and regional planning is transformed into a mutual learning and collaborative process; stakeholders' epistemological mistakes on conflict and conflict-resolution process is at least one reason why the conflict is hardly changed into a mutual learning process. We can say same thing for the existent conflict studies. It is difficult to explain real conflict in full and deduce practical implications through the subjective, the objective, the interactional, and the socio-structural approaches on which the other studies based. Through the critical review on the other conflict studies, this study suggest an example of the conceptual framework including all the factors influencing conflict resolution.

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, 165~188.
- 김상구. 2002. 「협상의 영향요인에 관한 연구: 환경기초시설 입지갈등을 중심으로」. 《한국행정학보》, 제36권 제2호(2002 여름), 63~83.
- 김용창. 2000. 「공간정치경제학의 분화와 재구성」. 한국공간환경학회 편. 『공간의 정치경제학: 현대 도시 및 지역 연구』, 서울: 아카넷, 71~87.
- 김인철·최진식. 1999. 「지방정부 간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질 개선 문제를 중심으로」. 《한국정책학회보》, 제8권 제3호, 99~120.
- 박상필. 2000. 「이익집단 갈등과 사회자본: 경실련의 한약분쟁 조정 사례 연구」. 《한국행정학보》, 제34권 제2호(2000 여름), 121~138.
- 박형서 등. 2004. 「공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구」. 국토연구원.
- 소영진. 1999. 「딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로」. 《한국행정학보》, 제33권 제1호(1999 봄), 185~205.
- 송복. 2003. 『한국 사회의 갈등구조』. 서울: 경문사.
- 윤의영. 2000. 「정부간 분쟁: 환경분쟁 유발 및 협력요인」. <2000년 한국행정학회 세미나: 지방정부의 리더십과 문화산업정책> 발표논문.
- 이민창. 2001. 「정책변동의 제도론적 분석: 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이상현. 2001. 「물 이용을 둘러싼 환경갈등의 담론분석」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이수장. 1996. 「기피시설입지의 갈등 해소에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이종열·권해수. 1998. 「지역 개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석」. 《한국정책학회보》, 제7권 제3호, 159~188.
- 정규호. 2002. 「지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의형성에 관한 연구: 녹색 서울시민위원회를 사례로」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 주경일. 2002. 「폐기물 처리시설의 입지과정에서 나타난 각 이해관계집단들의 인지구조 분석: 프레임과 틀짓기 전략을 중심으로」. 고려대학교 행정학과 박사학위논문.
- 주재복. 2001. 「지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로」. 《한국정책학회보》, 제10권 제1호, 141~163.
- 최병두. 1999. 『환경갈등과 불평등』. 서울: 한울.

- 최홍석·홍성만·주경일. 2003. 「사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐 건설을 중심으로」. 《한국행정학보》, 37(1), 205~224.
- 하연섭. 2002. 「신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴」. 《한국행정학보》, 제36권 제4호(2002 겨울), 339~359.
- 호네스(Honneth, A.). 1996. 『인정투쟁: 사회적 갈등의 도덕적 형식론(Kampf um Anerkennung (1992))』. 문성훈·이현재 옮김. 동녘.
- 홍성만. 2003. 「수자원이용을 둘러싼 정책갈등의 조정과 협력: 용담댐 물꼬분쟁사례를 중심으로」. 한국행정학회 2003년 하계학술대회 <21c 거버넌스시대의 한국행정학과 정책학> 발표논문.
- 홍성만·유재원. 2004. 「수질개선을 위한 정부-주민 간 환경협약 사례: 대포천의 수질 개선·유지를 중심으로」. 《한국정책학회보》, 제13권 제5호, 95~119.
- Allen, J. 1998. "Decency and the Struggle for Recognition." *Social Theory and Practice*, 24(3), 449~469.
- Bernard, T. J. 1983. *The Consensus-Conflict Debate: Form and Content in Social Theories*. New York: Columbia Univ. Press.
- Brown, D. L. 1992. "Normative Conflict Management Theories: Past, present, and future." *Journal of Organizational Behavior*, (May 1992) 13(3), 303~309.
- Cooke, P. 1989. "Locality, Economic Restructuring and World Development." ed. by Cooke, Philip. *Localities: the Changing Face of Urban Britain*, London·Boston·Sydney·Wellington: Unwin Hyman, 1~44.
- Coser, L. A. 1956. *The Functions of Social Conflict*. London: The Free Press.
- _____. 1974. "Conflict: Social Aspects." *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol.3, Macmillan & Free Press.
- Duffy, M. K., Shaw, J. D. and Stark, E. M. 2000. "Performance and Satisfaction in Conflicted Interdependent Groups: When and How Does Self-Esteem Make a Difference?" *Academy of Management Journal*, Aug 2000, 43(4), 772~782.
- Duncan, S. and M. Savage. 1991. "New Perspectives on the Locality Debate." *Environment and Planning A*, vol.23, 155~164.
- Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Goffman, E. 1974. *Frame Analysis*. New York: Harper Books.
- Habermas, J. 1984a. *The Theory of Communicative Action I: Reason and the Rationalization of Society*. translated by McCarthy, T. London: Heinemann.
- _____. 1984b. *The Theory of Communicative Action II: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. translated by McCarthy, T. London: Heinemann.
- 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), 238~251.

- Labianca, G., D. J. Brass and B. Gray. 1998. "Social Networks and Perceptions of Intergroup Conflict: The Role of Negative Relationships and Third Parties." *Academy of Management Journal*, Feb 1998, 41(1), 55~67.
- Littlejohn, S. W. 2004. "The Transcendent Communication Project: Searching for a Praxis of Dialogue." *Conflict Resolution Quarterly*, vol.21, no.3, Spring 2004, 337~359.
- Nelson, R. E. 1989. "The Strength Of Strong Ties: Social Networks And Intergroup." *Academy of Management Journal*, Jun 1989, 32(2), 377~401.
- 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), 216~234.
- Rhoades, J. A. and J. A. Arnold. 1999. "The Cognitive Representation of Responses to Social Conflict: The Development of an Integrative Taxonomy." *International Journal of Conflict Management*, 10(4), 360~384.
- Sharp, E. B. 1997. "A Comparative Anatomy of Urban Social Conflict." *Political Research Quarterly*, 261~280.
- Smith, M. D. and R. S. Krannich. "'Culture Clash' revisited: Newcomer and Longer-term Residents' Attitudes toward Land Use, Development, and Environmental Issues in Rural Communities in the Rocky Mountain West." *Rural Sociology*, 65(3), 396~421.
- 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, 435~444.
- Wade, S. O. 2004. "Using Intentional, Values-Based Dialogue to Engage Complex Public Policy Conflicts." *Conflict Resolution Quarterly*, vol.21, no.3, Spring 2004, 361~379.

논문접수일: 2009. 5. 12

논문수정일: 2009. 5. 21

게재확정일: 2009. 5. 29