

한국사회의 공공갈등과 해결방안에 대한 소고

I. 한국사회 공공갈등 현황

1. 한국사회 공공갈등의 두 가지 특징
2. 공공갈등의 심리적·경제적 문제
3. 공공갈등의 정의와 구분

II. 한국사회 공공갈등의 해결 방안

1. 주요 해결방안
2. 한국사회 공공갈등 해결방안으로서의 ADR

III. 맺음말



전 형 준

단국대학교 분쟁해결연구센터
연구교수

한국사회의 공공갈등과 해결방안에 대한 소고

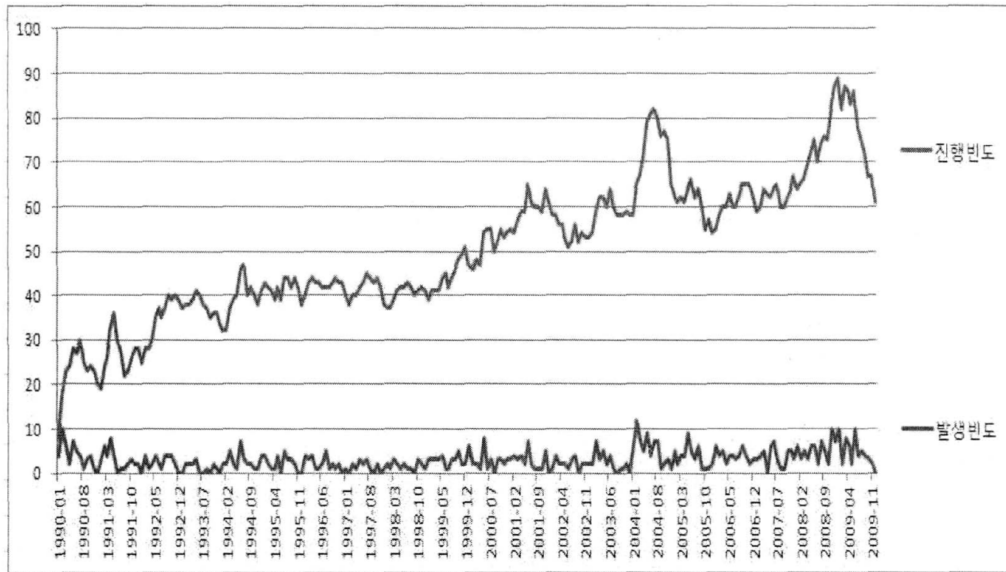
I. 한국사회 공공갈등 현황

1. 한국사회 공공갈등의 두 가지 특징

한국사회 공공갈등에는 두 가지 특징이 있다. 첫째 공공갈등의 연간 발생 건수가 전혀 감소하고 있지 않다는 것이다. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 구축한 공공갈등데이터베이스를 분석한 최근 결과에 따르면, 장기적으로 볼 때 한국사회 공공갈등의 발생 건수는 도리어 매년 2개 정도씩 증가하고 있다. 최근 5년 정도를 보면 매년 50개 내외의 공공갈등이 발생하고 있는데, 연 평균 증가율은 4% 내외라는 계산이 된다.

한국사회 공공갈등의 두 번째 특징은 한번 발생한 공공갈등이 쉽게 해결되지 않는다는 것이다. 이를 표현한 것이 바로 다음의 <그림 1>이다. 이 그림에는 두 개의 그래프가 있는데, 하나는 발생빈도(아래쪽 그래프)이고 다른 하나는 진행빈도(위쪽 그래프)이다. 가로축을 기간(월)으로 할 경우, 매월 발생하는 공공갈등의 수는 감소하지 않는 상태에서 일정한 범위 내를 움직인다. 하지만, 진행 중인 공공갈등의 개수를 그래프로 나타낸 것은 오른쪽 위로 올라가는 그래프로서, 공공갈등의 장기화를 한 눈에 파악할 수 있다.¹⁾

1) 공공갈등의 진행빈도와 발생빈도의 차이에 대한 설명은 가상준·안순철·임재형·김학린(2009), 가상준(2010), 김학린(2011)을 참조하면 된다. <그림 1>은 김학린(2011)에 게재된 것으로서, 단국대학교 분쟁해결연구센터의 데이터베이스를 분석한 것이다.

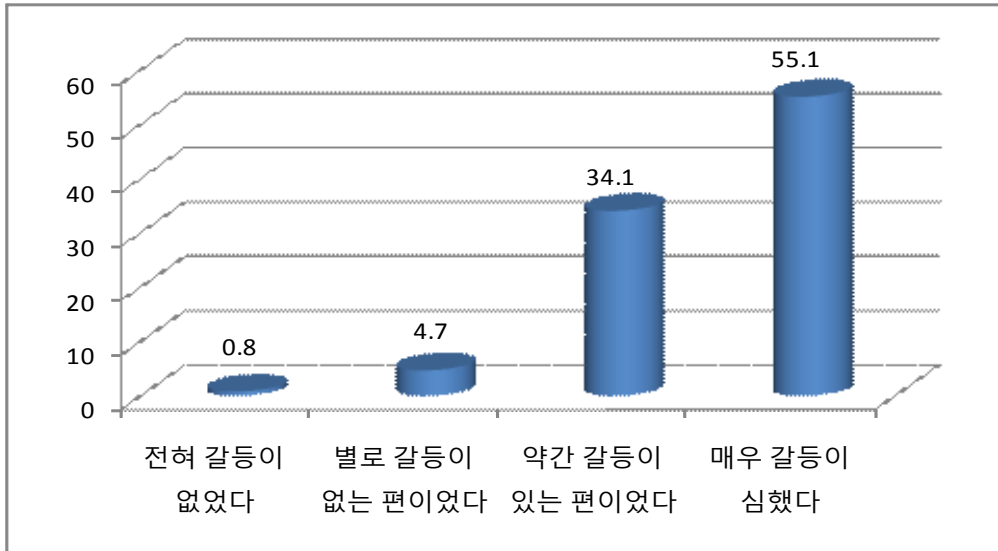


〈그림 1〉 한국사회 공공갈등의 진행빈도 및 발생빈도

2. 공공갈등의 심리적·경제적 문제

공공갈등이 감소할 기미를 보이지 않고 있으며 그 해결이 어렵다는 것은 많은 시민들도 인식하고 있는 듯하다. 공공갈등에 대한 최근의 시민 인식 조사에서 우리나라의 공공갈등이 매우 심각하다는 응답이 전체의 절반을 넘었고, 약간 갈등이 있는 편이라는 응답까지 포함하면 거의 90%에 이르렀다. 반면 우리 사회에 전혀 갈등이 없다거나 별로 갈등이 없는 편이라는 응답은 둘을 합해도 6%에 못 미쳤다.²⁾ (〈그림 2〉 참조)

2) 단국대학교 분쟁해결연구센터가 2013년 11월 15~20일 조사한 결과이다. 조사인원은 1,000명에 신뢰도 95%, 표본오차 $\pm 3.1\%$ 포인트이다. 위의 결과는 “우리나라의 갈등 상황이 전반적으로 어떻다고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답 비율이다. 매년 정기적으로 수행된 이 조사에 대해 자세한 사항은 전형준(2010)을 참조하면 된다.



〈그림 2〉 우리 사회 공공갈등의 심각성에 대한 시민 인식

문제는 심리에 그치지 않는다. 거시적 접근이라는 한계 때문에 비판도 있지만, 국내 한 경제연구소에서 추산한 공공갈등으로 인한 경제적 비용은 적게는 연 82조 원, 많게는 연 246조 원에 달한다.³⁾ 구체적인 사례들에 대해 경제적 비용을 추산한 시도도 있었는데, 국무총리실의 한 자료에 따르면 새만금간척지, 천성산터널 등 5건의 대형 국책사업이 갈등으로 인해 한 동안 중단됨으로써 발생한 경제적 손실은 4조 1천억 원에 이른다.

3. 공공갈등의 정의와 구분

연구자들이 다루기 어려운 사회적 현상을 만나면, 가장 먼저 진행하는 것이 탐색적 연구이다. 과연 이 현상은 무엇이라고 정의할 수 있으며, 그 범위는 어디까지인지, 그 유형은 어떻게 구분할 수 있을지 등이 우선적으로 탐구된다.

공공갈등도 마찬가지로 다양한 정의가 가능하겠지만, 본 소고에서는 가상준 등(2009)에서 개념화한 것을 차용하기로 한다. 공공갈등은 “서로 상충되는 쟁점을 둘

3) 이 추산은 삼성경제연구소의 박준 박사가 2013년 8월 21일 열린 제2차 국민대통합 심포지엄(전국경제인연합회 주최)에서 제시했다. 계산식의 구성에 대한 이론적 근거 등 보다 자세한 논의는 유사한 연구방법론을 사용한 이전의 연구인 박준·김용기·이동원(2009)을 참조하면 된다.

러싸고 대립하는 둘 이상의 행위주체들의 상호작용과정이 공중에게 광범위하게 영향을 미치게 되어 사회적 갈등관리기제에 의해 다루어지는 갈등”이라고 할 수 있다.

공공갈등의 유형은 분류의 목적에 따라 다양한데, 우리나라 공공갈등에 대한 이해에 있어서 고전에 해당하는 「공공갈등관리의 이론과 기법」은 원인별 분류를 제시하고 있다.

원인별 분류에 따르면, 갈등은 인간의 본성이라는 관점과 기대나 욕구 또는 상대적 박탈감으로 인해 상황적으로 발생한다는 관점이 있다. 첫 번째 관점에 따르면, 인간의 본성은 부정적이고 폭력적이다. 이는 통제가 필요한 것으로서 통제의 방법은 학습과 훈련이 될 수 있다.

두 번째 관점은 사회적 상황이 개인 또는 집단의 기대나 욕구를 충족시키지 못하거나, 그들에게 상대적 박탈감을 갖게 하면서 갈등이 발생한다. 따라서 갈등을 해결하기 위해서는 개인 또는 집단의 기대나 욕구를 파악하는 것이 중요하고, 그들이 상대적 박탈감을 갖지 않게 하기 위해서 객관적 기준을 활용하거나 선례를 활용하는 것이 필요하다. 공공갈등은 이와 같은 갈등이 정부의 정책과 관련해서 혹은 공적인 상황에서 발생하는 것으로 이해할 수 있다.

구체적 내용별로 갈등을 좀 더 세분화하면 다음과 같다. 첫째는 사실관계 갈등이다. 갈등의 한쪽 당사자 또는 양쪽 당사자가 자신이 말하는 사실이 절대적 사실이며, 상대방이 주장하는 것은 거짓이라고 생각할 경우 사실관계 갈등이 발생한다. 사실관계 갈등은 서로가 신뢰가 부족하거나 소통이 부족할 경우 많이 발생한다.

사실관계 갈등을 최소화하기 위해서는 한쪽 당사자가 자신이 기억하는 것이 실제로 발생한 일의 전부가 아닐 수도 있다는 것을 이해하는 것이 중요하다. 즉 주장이라는 것은 실제 발생한 일의 일부를 관찰하고, 관찰한 것의 일부를 기억하며, 기억한 것의 일부를 말로 표현하는 것이라는 점을 받아들이는 것이 필요하다. 또한 갈등의 구도에 있어서 양 당사자가 대립적이기만 하다면 서로에 대해 신뢰를 갖기 어렵기 때문에 사실관계 갈등이 해소되기 어렵다. 그러나 양 당사자가 공동의 문제를 해결하지 못하는 것이 갈등의 원인이라고 인식의 전환을 이룬다면 사실관계 갈등은 최소화될 수 있다. 물론 갈등의 상황에서 상대방을 적으로 간주하고 상대방을 이기려는 마음에서 거짓을 말하는 경우에는 사실관계 갈등이라고 할 수 없다.

둘째는 이해관계 갈등이다. 자원은 한정적인데 비해 원하는 사람이 많거나, 모두가 원치 않는 시설인데 어딘가에는 입지를 정해야 하는 경우 발생한다. 공공갈등에

서 이해관계 갈등은 종종 님비(NIMBY) 또는 뽀피(PIMFY)라는 말로 표현된다. 화장장이나 쓰레기 소각장 같은 시설이 대표적인 님비 시설이라고 할 수 있는데, 이런 시설이 갖는 특징은 이 시설의 혜택을 보는 주민들의 범위는 넓은데, 이 시설로 인해 피해를 보는 주민들의 범위는 좁다는 데 있다. 사람들은 보통 혜택보다는 피해에 민감하기 때문에, 입지 주변의 주민들은 이런 시설에 대해 강력하게 저항하게 되고 그 문제를 푸는 과정에서 합리적 절차나 적절한 보상이 이루어지지 않는다면 장기적인 공공갈등 사례가 될 수 있다.

셋째는 가치관 갈등이다. 예를 들어, 어느 지역이 홍수로 인해 피해를 입거나, 안정적인 식수를 공급받기를 위해서 정부에서 댐을 건설하려고 하는 경우가 있다. 이 때 정부에서는 주민들의 민원을 해결하기 위해 사업을 추진함에도 불구하고, 환경단체 등이 댐 건설로 인한 생태계 파괴 또는 문화재 수몰 등의 문제를 제기하며 댐 건설을 반대하기도 한다. 이 때 발생하는 것이 가치관 갈등이다. 즉 어떤 정책이 특정한 기회비용을 발생시키는 경우, 그 정책의 효과와 그 정책의 기회비용이 갖는 가치에 대해 정부와 시민들 또는 시민단체가 각자의 가치관에 따라 다른 판단을 내리기 때문에 발생하는 갈등이 가치갈등이라고 할 수 있다.

II. 한국사회 공공갈등의 해결 방안

1. 주요 해결방안

한국사회에서 발생한 공공갈등을 종료 방식별로 보면, 행정집행, 협상, 자진철회, 소멸 등이 주를 이루고 있다. 약 500개의 공공갈등 사례들을 대상으로 분석한 가상준외(2009)의 결과에 따르면, 가장 많은 종결 형태는 행정집행과 협상으로 나타났다. 이중 행정집행은 24.5%였는데, 이는 공공갈등에 있어서 정부가 당사자인 입장에서 다른 편 당사자인 주민들의 주장을 수용 않고 집행하는 경우를 말한다. 이는 진압과는 구분되는데, 진압의 경우 반대하는 주민들에 대해 폭력적인 방법까지도 동원하는 경우를 말한다.

흥미로운 것은 협상의 비율이 행정집행에 버금갈 정도로 높다는 것이다. 협상은 23.9%에 달했는데, 이는 공공갈등의 성격을 가진 노사분쟁이 분석사례에 다수 포함

되어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 협상에 비해 조정은 1.5%, 중재는 1.9%에 그치는 것으로 나타난 것도 주목할 만한 점이다. 이는 일차적으로 우리 사회에서 조정과 중재라는 공공갈등 해결 방안이 그만큼 활성화되지 않았다는 것을 의미한다. 하지만, 이 연구의 표본이 사회적으로 주목받은 대형 갈등을 많이 포함하고 있고, 언론의 주목을 받은 경우로 제한했기 때문이기도 할 것이다. 즉 조정을 통해 잘 해결된 공공갈등이 언론의 주목을 받지 못하는 경우도 종종 있기 때문에 그것이 연구대상에서 제외됨으로 인해서 해결방법으로서 조정이 낮은 비율을 차지하는 것처럼 나타날 수 있다. 기타 공공갈등 해결 방안으로는 주민투표, 법원판결, 진압, 자진철회, 소멸, 입법 등이 있었다.

2. 한국사회 공공갈등 해결방안으로서의 ADR

통상 ADR이라고 하면 협상, 조정, 중재를 일컫는다. 이 장에서는 사실상 법정 판결과 비슷한 맥락을 가진 중재를 제외하고, 협상과 조정 중에서 장기적으로 봤을 때, 한국사회 공공갈등을 해결하는 방안으로 가장 효과적인 것은 무엇일지를 논의해 보기로 한다.

우선 협상의 경우를 생각해 보면, 노사간에는 매우 효과적으로 활용되고 있으나 공공갈등에 있어서는 상대적으로 활용도가 떨어진다는 것에 주목해야 한다. 노사협상은 쟁점이 분명하며(주로 임금인상이나 노동조건 개선), 협상의 양 당사자가 매년 지속적으로 협상함으로써 협상의 원칙이나 의미, 세부적인 협상 규칙 등 많은 것을 공유한다는 특징이 있다. 즉 이들은 협상에 대해 잘 알고 있는 사람들이다.

반면 공공갈등에 있어서 종종 양 당사자에 해당하는 정부와 주민들은 그러한 경험이나 지식이 상대적으로 부족하다. 정부의 경우 담당 공무원이 민원 업무를 하는 경우에는 갈등해결이나 협상을 통한 문제해결에 잠깐 관심을 가지더라도, 순환보직으로 인해 그 경험이 축적되지 않고, 개인적인 전문성도 쌓지 못하는 경우가 많다.

주민들 역시 평상시에는 협상을 통한 공공갈등 해결에 대해 아무런 관심이 없다가 문제가 발생한 이후에야 민원의 차원에서 접근하기가 쉽고, 따라서 경험과 전문성을 기대하기 어렵다. 도리어 주민들은 종종 협상을 타협과 동의어로 간주하고 이에 대해 부정적인 시각을 가지는 경우도 있다. 공공갈등의 쟁점에 대해 정부와 협상하는 주민 대표의 경우 개인적으로는 정부의 설명에 공감을 하더라도 이를 다시

일반 주민들에게 설명하는데(이 역시 협상의 일부라고 할 수 있다) 어려움을 겪을 수도 있다.

따라서 협상이 노사갈등을 제외한 일반적인 공공갈등의 해결방안으로 원활히 작동하기 위해서는 양 당사자가 확실한 권한을 가지고 있고, 쟁점이 단순한 경우에 국한된다고 할 수 있다. 즉 분배적 협상에 한정된다.

분배적 협상은 중고 물품의 거래처럼 양 당사자가 분배 가능한 재화를 교환하거나 나누는 것을 말한다. 따라서, 공공갈등에 있어서 분배적 협상이 이루어지는 경우는 서로가 원하는 것이 일정한 범위로 표현될 수 있어야 한다. 예를 들어 정부의 재정을 건전하게 하고자 특정 계층에게 유리한 제도를 바꾸고자 할 경우, 그 계층은 새로운 정책에 반대하게 되어 공공갈등이 발생할 수 있다. 이 때 새로운 제도로 인한 혜택의 감소분을 놓고 정부와 반대 측이 서로 분배적 협상을 한다는 것은, 비율에 대한 논의를 통해 양측의 초기 주장을 양 극단으로 설정해 놓고, 그 중간의 특정 지점에서 합의를 이룬다는 것을 의미한다.

그러나 많은 경우 공공갈등은 쟁점이 간단하지 않다는 데에 문제가 있다. 서로 자신들의 입장만을 내세우고, 상대방에게 양보를 요구하는 상황에서 분배적 협상은 이루어지기 어렵다. 이 경우 추구해야 하는 것은 통합적 협상이다.

통합적 협상은 흔히 말하는 윈윈 협상을 의미한다. 어느 한 쪽이 지고, 다른 한 쪽이 이기는 결과가 아니라, 양쪽이 문제를 재정의해서 양쪽 모두 진정으로 원하는 것(양 측의 이해관심사)을 얻는 방법을 모색하는 것이 통합적 협상이다.

통상적으로 우리는 통합적 협상이 분배적 협상보다 낫다는 생각을 하지만, 공공갈등에 있어서 통합적 협상을 추진하는 것은 그렇게 만만한 일이 아니다. 일단 통합적 협상을 하기 위해서는 양측이 자신들의 이해관심사를 상대방에게 솔직하게 공개하는 것이 필요하다. 상대방이 진정으로 원하는 것을 알지도 못하는 상황에서 그것을 충족시킬 방법을 찾을 수는 없기 때문이다.

공공갈등에서 양 측이 진정한 이해관심사를 표현하지 못하도록 가로막는 것은 여러 가지가 있다. 그 중 하나는 체면이다. 만약 주민들이 적절한 보상을 원하는 경우 그 수준을 솔직하게 이야기하는 것은 쉽지 않다. 상대방이나 다른 지역 주민들이 정책에 반대하는 주민들을 보상만 바라고 정부 정책에 반대하는 이기적인 집단이라고 매도하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

한편, 정책을 추진하는 측에서 진정한 이해관심사를 표현하지 못하도록 가로막는 것은 내부 논리일 수 있다. 즉 단체장의 공약 사항이어서 자신들의 승진이나 평가를 감안하면 추진을 해야 하는데, 주민들에게는 그렇게 말하는 대신 주민들을 위한 사업이기 때문에 하는 것이라고 설명하게 되는 것이다.

다시 말해서, 당사자들이 표면적이고 명분이 좋은 이유만을 내세우고, 실질적이거나 명분이 약한 이유를 감추게 되면 통합적 협상은 어려워지게 되므로, 쟁점이 복잡한 공공갈등을 협상에 대한 경험이나 이해가 불충분한 정부나 주민들이 협상으로 해결하는 것은 쉽지 않은 문제가 된다. 특히나 공공갈등이 발생하면 주민들은 종종 해당 정책추진부서가 자신들을 무시했다고 생각하고 깊은 반감을 가지는 경우도 있어 서로에 대한 신뢰는 매우 낮은 상태가 된다. 상대에 대한 신뢰가 없는 상황에서 자신의 이해관심사를 직접적으로 이야기하는 것은 상대의 입장을 강화시킬 구실을 줄 수 있기 때문에 더욱 통합적 협상을 통한 문제해결은 어려워진다.

또 다른 차원에서 보면 통합적 협상을 하기 위해서는 당사자들이 이를 위한 회의 규칙을 정하고 진행해야 한다. 그런데, 한국사회 공공갈등의 경우를 생각해 볼 때, 중립적인 회의진행자가 없다면, 이러한 규칙 제정을 하고 협상을 진행하는 경우가 얼마나 될 것인지 의문이다.

조정은 이와 같은 협상의 난점을 상당부분 보완한 제도라고 할 수 있다. 전문적인 조정인이 개입하여 회의를 진행함으로써 통합적 조정안이 도출될 가능성을 높일 수 있다는 것이다.

공공갈등의 조정에 있어서 가장 중요한 점은 조정인이 당사자들로부터 신뢰를 얻고, 조정과정을 거치면서 당사자들이 서로에 대한 신뢰를 높이며, 당사자들이 조정안을 제출하고 합의하도록 추진하는 것이다.

공공갈등이 발생하면 흔히 나타나는 현상은 소통의 단절이다. 소통의 단절은 상대방에 대한 분노와 책임 추궁, 분노 등으로 연결된다. 정책을 추진하는 입장에서는 설명회 등을 개최해 소통을 시도할 수도 있다. 하지만, 그 동안 정부나 공공기관에서 추진한 많은 설명회가 실질적으로 주민들과 소통을 하기 위한 역할을 수행한 것이 아니라 법적으로 필요한 요건을 갖추기 위한 서류 작업용의 성격이 있었기 때문에, 실질적인 소통을 위해서 설명회를 개최하고자 한다고 해도 주민들이 불신하는 경우 개최 자체가 어렵다.

주민들의 입장에서는 자신들의 요구사항을 전달하기 위해 정부기관이나 공공기관을 찾아가서 집회를 개최한다. 정책이 추진되기 이전이나 검토 단계에서는 이와 같은 집회가 효과적일 수 있지만, 정책을 이미 결정한 다음에는 정부나 공공기관이 이와 같은 방식의 주민 요구를 받아들이기가 쉽지 않다.

이렇게 소통이 단절된 상태에서, 공공갈등의 양 당사자 또는 한쪽 당사자로부터 조정을 의뢰받았을 때, 조정인이 할 첫 번째 임무는 각각의 당사자로부터 신뢰를 얻는 것이다. 조정인은 당사자들의 입장이 되어서 어떻게 하면 나를 신뢰할 수 있을 것인지부터 고민해야 한다. 예를 들어, 최근 국민대통합위원회에서 공공갈등에 있어서 조정을 활성화하기 위해 기울인 노력은 조정인들의 신뢰를 높이는데 일정 부분 효과가 있었다. 국민대통합위원회가 일정한 기준을 만족하는 조정인단을 구성하고, 공공갈등을 ADR을 통해 해결하고자 하는 공기업들과 MOU를 맺어 공공갈등의 조정을 가능하게 하는 시스템을 구축한 것이다. 주민들의 경우에도 다른 쪽 당사자가 일방적으로 지목한 조정인 대신 당사자가 아닌 제3의 국가기관이 추천하는 조정인을 만나는 것이 좀 더 신뢰할 수 있다는 반응이었다.

일단 공공갈등에 있어서 조정이 시작되면 당사자간 신뢰를 회복하는 것이 매우 중요하다. 첫 번째 조정회의를 통해 회의 규칙을 확실히 논의하고, 그 논의 결과를 인정하여 참가자들이 서명을 하는 절차는 서로에 대한 신뢰를 쌓는 첫 걸음이다. 또한 공공갈등의 경우 쟁점이 많기 때문에 회의를 일회성으로 할 수 없고, 종종 정기적으로 하게 되는데, 각각의 회의에서 합의한 사항은 사소한 것이라도 서로 지킴으로써 상호 신뢰를 회복할 수 있게 된다.

마지막으로 공공갈등에 있어서 당사자들이 조정인에게 조정안을 제출하라고 하는 경우가 있는데, 그에 대해서는 당사자들에게 충분한 설명을 하여 당사자들이 조정안을 제출하도록 하는 것이 좋다. 조정회의가 어느 정도 진행된 경우라도 양 당사자의 입장은 대립적인 위치에 있어서, 조정인이 중립적인 조정안을 제출하더라도 양 당사자의 시각에서 볼 때는 상대방에게 유리한 것으로 보일 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 맺음말

민주화 시대 이후 한국사회의 공공갈등은 지속적으로 증가해 왔고, 갈등의 장기화 현상도 지속되고 있다. 시민들의 입장에서 공공 정책에 반대할 때 가장 먼저 생각해 볼 수 있는 것이 집회 및 시위 등을 통한 힘의 표현이거나 법정 소송 등을 통한 권리의 표현이다. 그러나, 이 두 가지 모두 시민들 스스로도 매우 힘든 과정임은 말할 필요도 없다.

협상이나 조정과 같은 ADR은 대화를 통한 공공갈등 해결을 목적으로 한다. 이 방법으로 문제가 해결될 수 있다면 힘을 통한 방법이나 권리를 내세우는 방법보다 훨씬 효율적이라고 할 수 있다.

그러나, 시민들이 ADR을 통한 공공갈등 해결을 먼저 추진하기에는 경험도 부족하고 지식도 부족할 때가 많다. 따라서 공공갈등과 관련된 정부나 공공기관 등에서 ADR을 적극적으로 검토하고 활용하는 것이 중요하다.

〈참고문헌〉

1. 가상준·안순철·임재형·김학린, 2009, “한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007,” 『한국정치학회보』 제43집 2호, 51-87쪽.
2. 가상준, 2010, “정치·사회·경제환경요인과 공공분쟁 발생: 1990-2009,” 『단국대학교 분쟁해결연구센터 2010년도 제2차 학술대회 발표논문집』, 65-94쪽.
3. 김학린, 2011, “한국 공공갈등의 생애주기별 특징에 대한 경험적 분석,” 『한국사회와 행정연구』 제22집 3호, 47-67쪽.
4. 대통령자문 지속가능발전위원회, 2005, 『공공갈등관리의 이론과 기법 상·하』 (논형)
5. 박준·김용기·이동원, 2009, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” 『CEO Information』 (삼성경제연구소), 1-20쪽.
6. 전형준, 2010, “한국 공공갈등에 대한 실증 분석: 2008-2010년 설문조사를 중심으로,” 『한국정책과학학회보』 제14집 4호, 123-141쪽.