

제주지역 갈등관리를 위한 전략모색 및 과제

김성준*

목 차

- I. 서론
- II. 제주지역 사회갈등의 실태와 전망
 - 1. 공공갈등의 의의
 - 2. 갈등관리의 필요성
 - 3. 제주지역 사회갈등의 실태 및 전망
- III. 제주지역 갈등관리 전략의 탐색
 - 1. 제주특별자치도 사회협약제도의 제정
 - 2. 공공갈등관리시스템의 의의
 - 3. 공공갈등의 관리전략 모색
- IV. 공공갈등관리를 위한 제주지역의 과제
 - 1. 전문인력 양성의 필요성
 - 2. 사회적·문화적 인프라의 구축
 - 3. 민관협력체제의 구축
 - 4. 거버넌스를 기반으로 한 행정관의 변화
- V. 결론

I. 서론

어느 시대 어느 사회나 갈등은 존재한다. 갈등이 없는 사회는 문자 그대로 유토피아다. 우리는 수많은 사회 갈등들을 슬기롭게 대처해 나가면서 지역사회와 국가는 물론 인류사회의 발전을 이루어왔다.

* 제주대학교 행정학과 교수

사회 갈등은 보편적 사회 현상으로서, 지배적인 갈등의 유형과 양상은 시대에 따라 크게 달라져왔다. 해방직후에는 남북 분단, 분단으로 인한 전쟁, 분단과 전쟁이 결과한 이념적 갈등과 대립이 우리 사회갈등의 큰 축을 형성하고 있었다. 또한 1960년대 이후부터는 억압적 권위주의 정치체제를 극복하기 위한 민주화 변혁을 둘러싼 정치적 갈등이 첨예한 양상으로 전개되었고, 급속한 자본주의 발전에 따른 산업 갈등이 구조적 갈등으로 자리를 잡았다.

1987년 6월 민주화운동을 거친 후에는 시민사회가 활성화됨에 따라 우리 사회의 갈등 지형은 다시 크게 바뀌었다. 즉, 여성, 환경, 생명, 평화, 자치, 분권, 소수자, 집단 정체성, 문화 등의 새로운 쟁점을 중심으로 한 시민운동단체가 폭발적으로 증가했고, 이익집단의 활동도 강화되었다. 물론 1980년대 말 이후에는 지배적인 갈등의 유형뿐만 아니라 갈등의 전개양상도 크게 바뀌었다. 과거 권위주의 시대의 갈등 양상을 억압형·잠재형이라고 한다면, 최근의 양상은 표출형·확산형이라고 할 수 있다(지속가능발전위원회, 2005: 32-33).

최근 우리 사회의 갈등은 다음의 세 가지 특징을 보여주고 있다. 첫째는 갈등의 발생 빈도가 과거에 비해 매우 높아졌다는 점이다. 둘째는 갈등의 장기화 경향이다. 셋째는 이른바 공공갈등(public dispute)이 사회갈등의 지배적 유형으로 등장하고 있다. 공공갈등은 많은 사람들의 이해관계가 걸려있는 사안을 쟁점으로 하여 전개되기도 하지만, 장기화 경향으로 인해 다양한 갈등 중에서도 공공갈등이 가장 주목을 끌게 되었다. 특히 정부가 기존 갈등해결자의 입장에서 갈등의 당사자가 되면서부터, 최근에 와서 학계와 정부관련 부처를 중심으로 갈등관리의 필요성이 제기되고 있다.

제주지역도 다른 지역과 마찬가지로 유사한 갈등양상을 보여주고 있다. 특히 제주특별자치도는 국제자유도시를 건설해 나가는 과정에 있어 발생하게 될 공공갈등들을 어떻게 예방하고 해결해 나갈 것인지에 대한 사회적 합의를 모색해야 할 단계에 와 있다고 볼 수 있다. 그러므로 본 글에서는 공공갈등관리의 전략을 모색하면서 공공갈등관리를 위한 제주지역의 향후 과제를 중심으로 논의¹⁾를 전개하고자 한다.

1) 본 연구는 제주지역 갈등관리의 중요성과 새로운 갈등관리 전략의 탐색과 그에 따른 과제들에 대한 담론적 수준의 입장에서 진행된 것임을 밝혀둔다.

II. 제주지역 사회갈등의 실태와 전망

1. 공공갈등의 의의

가. 갈등의 개념

갈등이란 무엇인가. 갈등의 실체 파악은 다양한 각도에서 이루어질 수 있다. 우선 어원을 통해 갈등의 개념을 살펴보면, 동양문화권에서의 갈등(葛藤)의 의미는 칙(葛)과 등나무(藤)라는 뜻으로 칙과 등나무가 서로 복잡하게 뒤얽혀 있는 것을 형상화하는 말이다.²⁾ 그런 의미에서 갈등은 일이나 인간관계에서 복잡하게 뒤얽혀 풀기 어려운 상태나, 인간 내면의 상충되는 생각 때문에 고민하는 심리적 상태를 나타낸다. 또한 서양문화권에서는 갈등(conflict)이란 라틴어 conflictus의 과거분사형인 comfligere에서 유래된 단어로, com(together) + fligere(to strike)라는 의미를 가지고 있다. 즉 서로 때리거나 부딪치는 상황을 형상화한 말이다. 그런 의미에서 conflict는 밖으로 드러난 갈등상황으로써 싸움이나 전쟁과 같은 물리적 충돌과 다른 개인이나 집단간의 대립을 나타낸다.

그러므로 동·서양의 갈등해결 관점은 문화권의 차이로 인해 갈등대응방법도 다르게 접근할 수 있는 것이다. 서양문화권에서는 밖으로 드러난 갈등, 즉 분쟁을 합리적으로 풀어나가는 단계적 갈등해결 과정이 발달하는 반면, 동양문화권에서는 내적 갈등을 푸는 것이 외적 갈등을 푸는 첫 번째 단계라는 인식하에 개인의 심성을 기르고 덕(德)을 키우는 접근법을 강조한다. ‘갈등을 어떻게 풀 것인가’에 대한 이러한 양 문화권의 대응방식은 오랜 시간을 두고 발달되어 온 문화이다. 따라서 어느 것이 더 효과적이고 우월한 방식인가를 논하는 것은 큰 의미가 없다. 하지만 이 두 문화권의 갈등에 대한 이해와 대응방식에 있어 서로 보완할 수 있는 장점이 분명히 존재하므로 두 방식에 대한 적절한 균형 또는 통합적 접근³⁾이 필요하다고 본다(지속가능발전위원회, 2005 : 73).

2) 엔사이버(Encyber) 백과사전, 2001, 두산출판사, 지속가능발전위원회(2005), p.72에서 재인용

3) 갈등에 대한 공통적인 대응책 중에는 합리적 제도적 장치들 보다 우호적 분위기 조성이나 인간관계의 중요성과 신뢰구축 등 동양문화권의 갈등대응방법이 더욱 중시될 수 있다(박형서 외, 2006 : 11).

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

그러므로 갈등의 개념은 부정적 측면과 건설적 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 부정적인 측면에서 갈등은 양립할 수 없는 행위가 일어나는 곳에는 언제나 존재하는 것으로, 방해·장애·간섭·훼손·적대적 행위 등과 같이 어떤 형태로든 비효율적이거나 바람직하지 못한 행위(Deutsch, 1969), 또는 상이한 원칙에 의해 지배받는 광범위하고 절망적인 현상의 복합적인 형태(Rapport, 1974)로 정의할 수 있다. 둘째, 건설적인 측면에서 갈등은 어떤 주체가 다른 주체와의 관계에서 자신의 이득을 추구하는 과정에서 발생하는 외부로 표출된 행위(Schmidt · Kohan, 1986), 또는 다른 사람의 입장을 바꾸려는 의도 하에 상대방에 대하여 방해 또는 참견하는 행위(Buntz · Radin, 1983)로 갈등진행 단계에 초점을 두고 있다(박형서 외, 2006 : 9).

나. 공공갈등의 정의 및 특성

공공갈등은 일반적으로 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 의미한다(강영진, 2000:74). 따라서 공공갈등은 기본적으로 쟁점의 성격을 중시하는 용어이나, 이와는 달리 갈등 당사자를 기준으로 해서 공공갈등을 정의하기도 한다. 즉, 공공갈등을 “국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁”으로 정의하기도 한다(신창현, 2005 :

15). 이 정의는 현재 입법 추진 중인 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)」에 제시된 ‘공공기관’ 및 ‘갈등’의 정의를 결합한 것으로 일종의 법률적 정의라고 할 수 있다.⁴⁾

엄밀하게 따질 경우, 전자의 정의는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관이 아닌 민간기관이 추진하는 사업으로 인한 갈등도 그것이 공중에게 광범위한 영향을 미치는 쟁점을 둘러싸고 일어나는 것이라면 공공갈등에 포함될 수 있는 반면에, 후자의 정의는 공중에게 미치는 영향의 크기와는 무관하게 공공기관이 당사자가 되는 갈등은 공공갈등이 될 수 있다. 그러나 공중에게 광범위한 영향을 미치는 쟁점은 대부분 공공기관의 정책입안과 변경, 법령제정과 개정 및 공공사업의 계획 및 시행을 둘러싼 갈등이기 때문에, 두 정의 중 어느 것을 따르더라도 공공갈등이 지칭하는 바는 거의 같다고 할 수 있다.

그리고 공공갈등의 특성은 갈등의 당사자와 갈등원인과 관련하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 이해당사자(stakeholders) 자체가 특정화되기 어렵다는 점이다. 따라서 공공갈등의 예방과 해결에 있어서는 당사자의 범위를 어디까지로 할 것인가, 그리고 다양한 당사자들에게 동일한 당사자 지위를 부여할 것인가가 까다로운 문제로 등장하기 쉽다. 둘째, 그 원인이 복합적이라는 점을 들 수 있다. 새만금 간척사업이나 천성산 관통터널공사를 둘러싼 갈등에서 볼 수 있듯이, 정보갈등의 성격뿐만 아니라 많은 공공갈등의 경우, 정보의 불충분한 공개와 절차의 불완전한 이행도 갈등의 원인이 된다. 결국 공공갈등은 다양한 요인에 의해 발생하는 복합갈등의 성격을 띠게 된다(지속가능발전위원회, 2005 : 38-41).

다. 갈등의 기능

역사적으로 갈등은 사회학 또는 비교사회학적 분야에서 다루었고, 이 분야에서 갈등은 인간 행동양식과 사회발전 단계로 이해되어 왔다. 일반적으로 갈등을 이해하는데 있어 이것의 역기능적 요소와 순기능적 요소에 초점을 맞추고 있다.

4) 다만 일반적인 공공갈등의 정의와 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)」에 규정된 공공갈등이 개념적으로 같지 않다는 점은 유의할 필요가 있다. 이 글에서는 후자의 정의, 즉 당사자에 초점을 맞춘 정의를 따르고자 한다.

즉 갈등이 사회적 화합과 평온을 깨뜨리는 부조화의 상징처럼 이해되어온 부분이 있는 반면에, 갈등은 역사의 변화와 발전을 위해서는 필연적으로 등장할 수밖에 없는 에너지로 해석되어온 경우이다.

첫째, 갈등의 역기능을 강조한 측면에서 본다면 갈등은 분열과 혼란을 초래하고 법과 질서를 해칠 위험을 늘 내포하고 있다. 따라서 갈등의 분출을 효과적으로 통제하거나 관리함으로써 사회질서를 확립해 나갈 수 있다고 보기 때문에 공권력이나 법적 제도적 관리들이 주요한 갈등대응 매커니즘으로 발전하게 된다. 수직적 변화가 심하지 않은 사회를 지향하게 되고 가시적인 갈등상황이 잘 드러나지 않는 사회가 ‘안정된’ 사회라고 믿는다.

둘째, 갈등의 순기능을 강조하는 입장에서는 갈등이 표출되는 것은 극히 자연스러운 현상이며, 갈등이 없이는 사회의 발전이나 변화가 거의 불가능하다고 이해한다. 다만 역사변동과 사회변화의 원동력이 되는 갈등 에너지를 어느 통로와 방법으로 전환시키느냐에 따라 다르게 나타난다. 예를 들어, 마르크스의 갈등이론은 구조적 문제를 풀어나가기 위해 체제 부정적이고 혁명적인 해결방식을 선택한다. 하지만, 이의 폐단을 지적한 사회학자들은 갈등 에너지의 폭력적 전환을 예방하고 평화적 해결방법을 지향하는 사회적 합의 도출에 초점을 맞춘다. 이는 갈등이 사회체제가 역동적으로 발전하는 데 촉매제 역할을 한다고 보기 때문에 합리적이고 공정한 과정이 보장된다면 갈등은 얼마든지 사회분열이 아니라 통합을 이끌어낼 수 있는 힘이 있다고 보는 것이다. 이러한 전제는 갈등 자체는 결국 중립적이기 때문에, 건설적이고 비폭력적인 방법과 과정을 통해 갈등이 긍정적 에너지로 전환되는 시스템과 문화가 있는 사회가 건강한 사회라는 인식이다(지속가능발전위원회, 2005: 74-75). 이러한 갈등의 역기능과 순기능을 비교적 차원에서 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 갈등의 역기능과 순기능의 비교

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

자료 : 지속가능발전위원회(2005), p.75

라. 갈등의 유형

갈등의 유형 구분에 있어서 어떤 정형화된 방식이 있는 것은 아니다. 즉, 갈등 구분 방식이 매우 다양하다는 의미이다. 그러나 많은 사람들은 갈등의 당사자가 누구인가, 갈등 발생의 원인이 무엇인가, 그리고 갈등의 쟁점이 무엇인가를 기준으로 해서 갈등을 구분해 왔다.

1) 갈등 당사자를 기준으로 한 유형

갈등의 당사자를 기준으로 할 때도 갈등은 다양한 방식으로 구분되어 왔다. 개인 간 갈등, 집단 간 갈등 및 국가 간 갈등은 가장 일반적인 갈등 구분 방식의 하나다. 흔히 사용되고 있는 ‘사회적’ 갈등이라는 말은 대체로 한 사회 내부의 집단 간 갈등을 의미한다. 자주 사용되는 구분 방식은 아니지만, 민(民)과 관(官)의 구분을 중시해서 갈등을 민관갈등, 민민갈등, 관관갈등으로 구분하기도 하는데, 이러한 구분 방식도 결국 갈등의 당사자를 중시한 것이다.

갈등 당사자를 기준으로 갈등형태와 관계를 <표 2>와 같이 분류할 수도 있다.

<표 2> 지역개발에 있어서 주체별 갈등 분류

갈등형태	관 계	하위 관계
정부간 갈등	수직적 관계	중앙정부-광역지방정부
		중앙정부-기초지방정부
		광역지방정부-기초지방정부
	수평적 관계	광역지방정부-광역지방정부
		기초지방정부-기초지방정부
정부-주민간 갈등	정부-주민	중앙정부-주민
		광역지방정부-주민
		기초지방정부-주민
	정부-사회단체(NGO)	중앙정부-NGO
		광역지방정부-NGO
		기초지방정부-NGO
주민간 갈등	지역사회 단체(NGO)-주민, 주민-주민	

자료 : 박형서 외(2004), 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구, 국토연구원, 27쪽 ; 조응래·이춘용(2005), 공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리방안, 국토연구원, p.9에서 재인용

또한 체계적인 분류 방식에 따른 것은 아니지만, 세대갈등, 지역갈등, 노사갈등 등도 갈등 당사자에 초점을 맞춘 용어이다.

2) 갈등 발생의 원인을 기준으로 한 유형

갈등 발생의 원인을 기준으로 할 때는 흔히 갈등을 이익갈등(interest conflict)과 가치갈등(value conflict)으로 이분법적으로 구분한다. 이익갈등은 이해관계나 욕구의 충돌로 인해서 발생하고, 가치갈등은 가치 신념체계 또는 이념의 충돌로 인해 발생한다. 그러나 갈등 원인의 다양성에 주목하는 사람들은 이들 갈등 외에 관계갈등(relationship conflict), 정보갈등(data conflict), 구조적 갈등(structural conflict)을 추가하기도 한다. 관계갈등은 강한 거부감, 잘못된 지각(스테레오타입), 소통 결여, 반복된 부정적 행동 등으로 인해 발생하고, 정보갈등은 잘못된

정보, 적합한 자료에 대한 의견 불일치, 정보해석의 차이, 상반된 평가 절차 등으로 인해 발생한다. 그리고 구조적 갈등은 제한된 물질적 자원이나 권위와 같이 갈등상태에 있는 사람들 외부에 존재하는 힘으로 인해 각각 발생한다. 그러므로 실제의 갈등은 두 가지 이상의 원인⁵⁾과 그 복합성으로 인해 발생하기도 한다.

3) 갈등의 쟁점을 기준으로 한 유형

갈등의 쟁점을 기준으로 할 때는 쟁점의 영역에 따라 산업갈등, 의료갈등, 교육갈등, 정치갈등, 환경갈등, 이념갈등 등으로 구분한다. 엄밀한 의미에서 볼 때 갈등의 쟁점을 기준으로 해서 분류체계를 만들었다기보다는 갈등이 자주 일어나는 영역을 중심으로 해서 유형이 구분된 것이라 할 수 있다.

2. 갈등관리의 필요성

일반적으로 갈등관리(conflict management)는 일단 발생한 갈등의 강도(intensity)를 조정하고 갈등의 악화를 방지하기 위한 활동을 의미한다. 따라서 갈등관리는 갈등의 예방(conflict prevention)은 물론 갈등의 해결(conflict resolution)과는 거리가 먼 개념이다. 그러나 우리나라에서는 갈등관리를 갈등의 예방과 해결을 위한 활동을 모두 지칭하는 용어로 사용하고 있다(지속위, 2005 : 33-35).

공공갈등의 예방이란 공공정책 등의 입안 단계에서 이해관계자들의 반대 가능성을 사전에 예측하고, 정부와 지자체 등 공공기관이 스스로 공공정책 등의 내용을 수정하여 갈등요인을 사전에 해소하거나, 이해관계자들과 공공기관의 대화와 타협 또는 중립적인 시민사회의 심사숙고 결과를 공공정책 등에 반영하여 갈등요인을 해소하는 것이다.

5) 갈등이 발생하는 주된 이유로는 과학기술적 안전성, 경제적 타당성, 사회적 형평성, 절차의 공정성 등 대략 네 가지(지속가능발전위원회, 2005: 66-68)로 분류하는 경우, 또한 경제적 요인, 기술적 요인, 정치적 요인, 행정·제도적 요인, 심리·문화적 요인 등 다섯 가지로 그 원인을 분류하는 경우도 있다(조응래·이춘용, 2005: 10).

그리고 공공갈등의 해결이란 공공정책 등의 집행단계에서 발생한 갈등을 공공정책 등의 취소, 수정 등 행정기관의 결정으로 해결하거나, 법원의 판결로 해결하거나, 이해관계자들과 대화와 타협으로 해결하는 것이다(신창현, 2005). 다시 말해서, 공공갈등을 해결함에 있어서, 공공정책 등의 입안단계의 갈등은 예방으로, 집행단계의 갈등은 해결로 편의상 구분하여 온 것이 사실이다. 그러나 실체는 작은 갈등의 해결이 큰 갈등의 예방일 수 있고, 큰 갈등의 예방이 작은 갈등의 해결일 수도 있으므로 예방과 해결의 구분은 구체적인 사례에 따라 판단하는 것이 바람직할 수도 있으나, 여기서는 예방과 해결을 포괄하는 개념으로 갈등관리를 사용하고자 하며 다음과 같은 두 가지 측면에서 갈등관리의 필요성이 제기될 수 있다.

첫째, 사회갈등의 순기능화 필요성이 더욱 요구되고 있다. 일방적 공공정책이나 사업의 시행으로 사회갈등 및 균열이 발생하였던 것에서 사회의 변화에 따라 차츰 복잡하고 광범위한 갈등양상으로 변화됨에 따라 역기능적 사회갈등의 확산을 감소시키고 순기능화 필요성이 증가하고 있다.

특히 과거 권위주의에서 민주주의로, 전문관료형에서 시민참여형으로 갈등양상이 변화되고 있는 현 시점에서 보면, 기존의 감정적 대립을 해소하여 합리적 협상으로 이익의 조화와 상생을 만들어내야 하며, 사회갈등의 순기능과 역기능을 분석하여 역기능적 사회갈등의 확산을 제어해야 할 필요성이 있는 것이다.

둘째, 대안적 갈등해결방법의 생활화가 더욱 요구되고 있다. 호혜적이고 상생적인 사회갈등관리를 위한 대안적 갈등 프로세스의 제도적 구축이 필요하다. 합의와 협력의 사회문화 정착과 갈등에 대한 경험적 연구를 통한 최적 대안 마련과 보급이 필요한 시점이다.

3. 제주지역 사회갈등의 실태 및 전망

제주지역은 다른 지역과 마찬가지로 갈등을 수없이 겪으면서도, 갈등을 역사의 산물로 받아들이고, 그것을 역사발전의 원동력으로 활용하여 왔다. 특히 제주지역의 갈등은 거시적 수준의 자본주의 발전과 미시적 수준의 개인적 가치 변화에 이르기까지 사회갈등의 유형과 양상은 시대변화와 함께 달리 나타나고

있다⁶⁾. 최근 제주특별자치도는 제주지역의 사회갈등을 유형별로 조사한 바 있다(제주특별자치도, 2006: 42-63). 우선 일반주민은 환경갈등(61.8%), 지역갈등(59.8), 중앙정부와의 갈등(44.0%), 선거관련 갈등(39.4%), 군사기지 설치와 관련된 갈등(36.1%), 계층갈등(35.8%) 등의 순으로 인식⁷⁾하고 있는 반면, 관계 전문위원의 경우⁸⁾에는 지역갈등(75.8%), 선거에 의한 갈등(56.8%), 군사기지 설치와 관련된 갈등(49.5%)⁹⁾, 환경갈등(56.8%), 정치적 갈등(34.7%), 중앙정부와의 갈등(31.6%), 정책갈등(31.6%), 전문가 이익집단의 갈등(28.4%), 도내·외 출신간의 갈등(26.3%) 등의 순으로 인식하고 있다. 이러한 사회갈등은 장기화할 경우 정치, 경제, 사회 각 분야의 시민생활에 중대하고 광범위한 부정적 영향을 주거나 많은 시민들의 이해가 상충함으로써 필요 이상의 비용과 시간의 낭비를 야기하고 정부의 신뢰를 떨어뜨리는 결과를 초래하기 마련이다. 그러므로 정부와 시민이 힘을 합해 이러한 지역 또는 집단간의 갈등을 해결해 나가야 한다.

더구나 제주도는 기존 일반적인 도 수준에서 벗어나, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정·공포(2006년 2월 21일)되어 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도가 2006년 7월 1일부터 출범하였다. 따라서 제주국제자유도시의 건설과 제주특별자치도가 추진하는 핵심산업 즉, 관광산업, 청정 1차산업, 교육산업, 의료산업, 첨단미래산업 등을 발전적으로 수행해 나가는 과정에서 사회적 갈등이 발생할 가능성이 있으므로, 이에 대하여 효과적으로 대응할 수 있는 민주적이고 합리적인 제도마련이 반드시 필요할 것이다.

6) 제주사회 갈등의 변화와 양상에 대한 자세한 내용은 고승한(2006: 224-239)과 신행철(2006)의 연구를 참고할 것.

7) 전체 응답자 수 545명 가운데 유형별 사회갈등이 존재하고 있다고 응답한 결과로서, 이외에 제주도 박이와 타 시·도 출신간 갈등(33.9%), 노사갈등(33.0%), 이념갈등(32.8%), 세대간 갈등(31.6%), 정책갈등(27.9%), 정치적 갈등(24.8%), 혐오시설 설치관련 갈등(24.0%), 전문가 이익집단간 갈등(20.2%)의 순으로 나타나고 있다.

8) 전체 응답자 수 95명 가운데 각 유형별 사회갈등이 존재하고 있다고 응답한 것으로서, 이 외에도 이념갈등(25.3%), 계층갈등(22.1%), 혐오시설 설치관련 갈등(21.1%), 노사갈등(16.8%), 세대간 갈등(11.6%)의 순으로 나타나고 있다.

9) 해군기지 설치와 관련된 갈등은 대표적 공공갈등으로서, 갈등 당사자와 갈등발생의 원인을 중심으로 설명할 수 있다. 첫째 당사자를 기준으로 보면, 강정마을내 주민간 갈등 그리고 강정주민과 정부간 갈등 등 당사자간 중복성을 가지고 있다. 둘째, 갈등발생의 원인으로 보면, 지역주민간 이익갈등과 평화와 안보라는 가치갈등 양자를 모두 내포하고 있다. 이처럼 공공갈등은 복합적인 양상으로 전개되기 때문에 갈등의 예방과 해결은 통합적이며 민주적이고 투명하게 이루어져야 한다.

Ⅲ. 제주지역 갈등관리 전략의 탐색

1. 제주특별자치도 사회협약제도의 제정

제주특별자치도는 고도의 자치실현과 경제자치를 구현하기 위해 2006년 7월 1일 출범하였다. 제주국제자유도시의 건설을 위해 제주특별자치도가 추진하는 핵심산업들을 수행해 나갈에 있어 공공갈등이 예상되고 있다. 이러한 공공갈등을 효과적으로 대응하기 위해, 제주지역에서는 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제152조에 사회협약제도 도입을 명시하고 있다(제주도, 2006: 52). 사회협약제도의 취지를 보면, 제1항에서는 “도지사는 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 분야별로 사회협약이 체결될 수 있도록 지원하여야 한다”고 규정하고 있으며, 제2항에서는 “분야별 사회협약의 체결에 관련된 직능별 사회협약 체결에 관한 사항, 주민의 권익증진과 사회적 갈등의 해결을 위한 사항, 그 밖에 도지사 또는 사회협약위원회의 위원장이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항에 대한 의견을 듣기 위하여 도조례가 정하는 바에 따라 사회협약위원회를 구성·운영할 수 있다”고 규정하고 있다.

이러한 사회협약제도는 사회갈등의 모든 당사자 혹은 사회주체들이 함께 참여하여 갈등예방을 위한 의제발굴에서부터 해소 방안까지 민주적·합리적 의사결정과정을 거치는 사회적 대화와 협의를 통하여 사회적 합의를 이끌어 내어 참여 당사자 혹은 집단이 지키는 일종의 사회제도이다. 그러므로 이 제도는 참여민주주의의 정치체제하에서 국가 수준과 지방자치단체 수준에서 다양한 정책들과 관련된 거시적 정책조정 및 협의과정에서 예상되거나 혹은 결과로서 나타난 여러 갈등들을 사전에 예방하거나 해결하는데 기여하는 사회적 대화체제로서의 사회적 협의체 성격을 지니게 된다(고승한, 2006). 다시 말해서 사회협약제도는 갈등예방, 갈등조정 및 갈등해결 기능을 담당하는 사회적 시스템 역할을 하게 되는 것이다.

특히 서구사회는 오래전부터 이러한 사회협약제도를 마련하여 초기에는 주로

노사갈등 문제를 해결하는데 초점이 모아졌지만, 후기에는 다양한 사회·경제정책 사안들까지 사회적 협의를 통하여 사회갈등을 사전에 예방하려는 제도적·정책적 노력을 기울여 오고 있는 것이다(스테판 버거 외 지음, 조재희 외 역, 2003 ; 한국노동연구원, 2004).

우리나라는 1998년부터 발족된 노사정위원회가 정부의 행정기구 내에 노사가 함께 참여하는 사회적 협의체의 역할을 수행하여 왔는데, 참여정부에서는 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」을 정부에서 마련하여 현재 국회에 상정되어 있는 상태이다. 공공기관의 갈등관리법안에 따르면, ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 역할과 책무, 절차에 관한 사항을 규정함으로써 공공기관의 갈등예방과 해결능력을 향상시키고, 공공기관과 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 사회통합에 이바지하려는’ 목적에서 법률안이 마련된 것이다(국무조정실, 2006).

이러한 공공갈등관리시스템은 제주특별자치도 사회협약제도의 취지와 방향이 부합되기 때문에, 여기에서 공공갈등관리시스템의 의의를 살펴보고자 한다.

2. 공공갈등관리시스템의 의의

「공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)」에 규정되어 있는 공공갈등관리시스템은 ① 갈등 예방 절차, ② 갈등해결 절차, ③ 갈등관리지원기구 세 가지 요소로 구성되어 있다. 이 중에서 갈등 예방 절차로는 갈등영향분석의 실시, 갈등관리심의위원회의 설치·운영, 참여적 의사결정방법의 활용이 있다. 위의 법안에 따르면, 정부 각 부처, 지자체 등 공공기관의 장은 법령 등의 제·개정과 집행, 정책 및 사업계획의 수립 또는 추진 시에 광범위한 갈등이 유발될 우려가 있다고 판단될 때에는 갈등영향분석¹⁰⁾을 실시하고, 또 분석결과를 갈등관리심의위원회에 심의하도록 한 결과 사회적 합의의 형성이 중요하다고 판단되는 경우에

10) 1997년 조정전문가 단체인 SPIDR(Society for Professionals in Dispute Resolution)이 정부가 실천해야 할 모범행정의 하나로 갈등영향분석 지침을 선정할 정도로, 갈등영향분석은 합의절차를 이용한 공공갈등의 예방 또는 해결에 공통적으로 사용하는 기법이 되고 있다(신창현, 2005 : 48).

참여적 의사결정방법을 활용할 수 있게 되어 있다. 물론 갈등관리심의위원회의 심의 사항은 갈등영향분석뿐만 아니라 갈등기관의 장이 갈등예방 및 해결능력을 강화하기 위해 마련한 시책 등을 심의하기도 한다.

갈등해결 절차로는 갈등조정회의가 있다. 공공기관의 장은 갈등을 조정하기 위해 필요하다고 판단되는 경우 사안별로 사회적 합의 촉진을 위한 갈등조정회의를 설치·운영할 수 있게 되어 있다. 여기에는 조정의 의미와 방법, 그리고 조정과 관련이 있는 협상 및 중재에 대한 연구가 중요하다.

갈등지원기구로는 갈등관리지원센터가 설치·운영될 예정이다. 갈등관리지원센터는 갈등관리를 위한 조사·연구, 교육·훈련, 전문가 양성, 공공기관의 갈등관리 지원 등의 기능을 수행하며, 공법인 형태로 설치하게 되어 있다. 그러므로 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안이 담고 있는 배경이념, 목표, 주요원칙, 절차와 수단, 지원기구 등을 <표 3>과 같이 제시할 수 있다.

<표 3> 공공갈등관리시스템의 체계

배경 이념		<ul style="list-style-type: none"> • ‘相生’ 또는 ‘相勝’ • 사회통합 • 민주사회의 지속가능한 발전
목표		<ul style="list-style-type: none"> • 갈등의 예방과 해결 • 사회적 비용의 최소화
주요 원칙		<ul style="list-style-type: none"> • 참여와 협력(참여와 절차적 정의) • 대화와 타협, 그리고 신뢰회복 • 사회적 합의 • 당사자 간 합의 • 의사소통과 熟議(deliberation) • 協治(governance)
절차와 수단	예방	<ul style="list-style-type: none"> • 참여적 의사결정
	해결	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등조정회의 • 협상, 조정, 중재 등의 대안적 분쟁해결(ADR :alternative dispute resolution)
지원기구		<ul style="list-style-type: none"> • 갈등관리지원센터

자료 : 지속가능발전위원회(2005), p.55

이러한 공공갈등관리시스템은 제주특별자치도가 시행하려는 사회협약제도에 매우 중요한 시사점을 제시하고 있다. 따라서 제주특별자치도의 사회협약제도가 제대로 성공하기 위해서는 공공갈등관리시스템이 담고 있는 원칙과 절차들을 원용함은 물론 갈등관리를 지원할 수 있는 제도적 장치도 함께 마련되어야 할 것이다.

3. 공공갈등의 관리전략 모색

공공갈등을 해결하기 위한 갈등관리는 갈등의 예방과 해결을 위한 활동을 모두 지칭하는 용어로 사용하고 있다. 즉 갈등의 사전 예방과 갈등 발생시 갈등해결을 위한 방안중심으로 살펴볼 수 있다. 또한 갈등관리에 있어서, 권위주의 시대의 갈등관리 방식으로는 민주주의 시대의 갈등을 해결하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 최근 우리 사회에 나타나고 있는 갈등의 지배적 유형은 공공갈등이다. 공공갈등은 많은 사람들의 이해관계가 걸려있는 사안을 쟁점으로 하여 전개되며, 장기화 경향으로 인해 공공갈등이 가장 주목을 끌고 있으며 앞으로도 이러한 현상은 더욱 두드러질 것으로 기대된다. 그 동안 공공갈등의 관리방식¹¹⁾과 특징들을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

가. 행정기관의 갈등해결 기능

조정이라 하면 인사권과 예산권을 휘두르며 일방적으로 지시하고 명령하던 권위주의 시대의 수직적 조정 기능을 먼저 떠올리게 된다. 그러나 사회가 다양해지고 행정이 민주화되면서 상의하달식의 조정기능은 약화되고, 이해관계자들이 대등한 위치에서 대화와 타협으로 문제를 해결하는 수평적 조정기능이 점점 힘을 얻고 있다. 울산시 북구청의 음식쓰레기 재활용시설 갈등을 해결한 시민배

11) 갈등관리방식을 전통적 관리방식과 대체적 관리방식으로 구분하여, 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석은 하혜영(2007)의 연구를 참고할 것.

심원 제도¹²⁾나 시화호¹³⁾남측 간석지 개발갈등을 해결한 조정제도가 새로운 갈등해결 수단으로 관심을 끌고 있는 것도 이러한 시대의 흐름과 무관하지 않다.

환경분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회, 건축분쟁조정위원회 등 행정기관이 운영하고 있는 분쟁조정제도는 수직적 조정과 수평적 조정의 중간 지대에 해당한다. 조정 결과가 당사자 간의 합의 또는 재판상 화해 등의 법률적 효력이 발생하기 위해서는 위원회의 조정 권고안을 당사자들이 모두 수락해야 하기 때문에 당사자들의 의사를 존중한다는 점에서 수평적 조정에 가깝다. 그러나 당사자 중 일방의 신청만으로 조정절차가 시작되고, 당사자들에게는 조정자를 선택할 수 있는 권한이 없으며, 피해 유무와 책임 소재 등에 대한 위원회의 직권조사 결과를 토대로 당사자들의 승복 여부만 묻는다는 점에서는 수직적 조정 기능에 가깝다.

이와 같이 당사자 간의 협상보다 중립적인 제3자의 심판 기능이 더 강하기 때문에 준사법절차로 부르기도 하는 행정기관의 분쟁조정제도는 금전적 손해배상 등 민간부문의 작은 분쟁을 해결하는 데는 효과가 있지만, 행정기관이 당사자인 공공갈등의 예방과 해결에는 제 기능을 발휘하지 못하는 문제점이 있다. 공공정책 등에 이의를 제기하는 주민 또는 시민단체들이 갈등의 당사자인 행정기관이 운영하는 분쟁조정위원회의 중립성과 공정성을 신뢰하지 않기 때문이다.

나. 법원의 갈등해결 기능

갈등을 당사자 간의 협상이나 행정기관의 조정으로 해결하기 어려우면 법원

-
- 12) 김도희는 ‘주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례’가 모범사례로 될 수 있었던 주요한 요인으로 배심원단 인적구성의 객관성과 민주성을 들고 있다(김도희, 2005: 282). 또한 한상진(2005)은 지방정부와 이해당사자 주민간의 합의를 통해 “한국 최초의 환경 거버넌스 모형을 적용했다”는 점에 주목하며 합의에 입하는 갈등당사자들의 자세를 높이 평가하고 있다. 그리고 지속가능발전위원회(2005)는 결론에 대한 사회적 수용력을 높이기 위해 사회적으로 공정성과 신뢰성이 있는 단체와 종교계의 인사들로 배심원을 구성한 점과 배심원제 수용여부를 주민투표를 통해 결정하는 방식을 높이 평가하여 “한국에서 자생적으로 개발한 대표적인 참여적 의사결정사례”로 꼽고 있다(김소연, 2006 : 193-194)
- 13) 시화호 담수화계획은 정부가 2001년 2월 11일 관계부처의 의견을 수렴하여 시화호를 해수호로 남겨두기로 최종 결정함으로써 결국 백지화되었다. 이로써 지난 5공화국 이래 16년에 걸쳐 추진된 시화호 담수화계획은 방조제 건설비 6,220억원과 수질개선사업비 2,079억원 등 약 8,300억원의 세금만 낭비하게 되었다. 이 계획의 백지화는 환경을 무시한 개발정책이 얼마나 무모한 것인가를 적나라하게 보여주는 정책실패의 대표적 사례이다(이미숙·김도훈, 2005 : 126)

에 소송을 제기하는 수밖에 없다. 그러나 법원도 역시 공공갈등의 해결기능에는 한계가 있다. 천성산 갈등이나 새만금 갈등에서 보듯이 법원의 판결 내용에 따라 정부, 주민, 환경단체 중 어느 한쪽이 승복하지 않음으로써 갈등이 계속되는 문제가 발생하기 때문이다. 새만금 공사금지 가치분 신청은 1심에서 주민과 환경단체가 이겼으나 정부가 이에 불복하고 항고하여 2심에서는 정부가 이겼고, 사업취소 등에 관한 본안소송 역시 1심에서 주민과 환경단체가 승소했지만 정부는 불복하고 항소했다. 천성산 소송은 반대로 정부가 이겼지만 지울스님은 이에 승복하지 않고 단식으로 항의함으로써 100일째 되는 날에 마침내 민관공동으로 터널공사가 천성산 습지에 미치는 환경영향을 다시 조사하기로 하는 양보를 얻어 냈다. 법원의 판결도 당사자들이 모두 승복하지 않으면 갈등해결에 한계가 있음을 보여준 것이다.

다. 의회의 갈등해결 기능

국회와 지방의회도 갈등을 예방하고 해결하는 기관이다. 그러나 정치인들은 자신을 선출한 지역 또는 집단의 이익을 대변하는 것이 우선이고 공익을 위해 갈등을 조정하는 기능은 그 다음이다. 그러면 갈등과 직접 이해관계가 없는 의원들이 중립적인 조정자가 돼야 하지만, 이들 역시 지역에서 문제가 발생하면 동료 의원들의 도움이 필요하기 때문에 동료의원의 주장을 지지하는 당사자가 되거나 한 발 떨어져서 지켜보는 관중이 되어 버린다.

그러나 의회가 공공갈등을 효과적으로 예방하지 못하는 중요한 이유는 항상 다수의견, 그것도 과반수의 의견만을 대변하는 잘못된 규칙(Robert's Rule) 때문이다. 공공갈등은 다수의견을 무시한 소수의 횡포뿐만 아니라, 소수의견을 무시한 다수의 횡포로 인해 발생하기도 한다. 공공정책 등의 내용과 의사결정 절차의 문제점을 지적하며 반대하는 주민과 시민단체들이 의회에 청원을 내지만 결정은 과반수 다수결로 이루어지기 때문에 소수의견을 무시한 공공갈등은 의회도 별 도움이 되지 못한다.

라. 사회적 합의절차

사회적 합의절차란 규제협상, 합의회의, 시민배심원, 공론조사 등의 참여적 의사결정 방법과 조정, 중재, 사실조사 등의 대안적 분쟁해결 방식이다. 이 방법들은 모두 공공기관의 의사결정 과정에 시민들이 적극적으로 참여한다는 것과 중립적인 제3자의 도움을 받는다는 공통점이 있다. 소수의견을 무시하는 다수의 횡포를 방지하기 위해서는 공정하고 중립적인 사실조사와 사회적 합의절차를 통해서 권력기관이 아닌 시민들이 소수의 반대의견을 설득하는 노력이 필요하다. 이러한 합의절차를 거친다고 해서 소수의견을 모두 설득할 수 있다는 보장은 없지만, 소수의견이 다수의견에 승복할 수 있는 명분으로 이보다 더 나은 방법은 아직 없다. 그러므로 공공갈등을 효과적으로 예방하고 해결하기 위해서는 정부와 국민간의 합의절차뿐만 아니라 다수의견과 소수의견 간의 합의절차도 매우 필요한 것이다.

마. 행정만능주의와 사회적 합의주의의 비교

공공정책 등의 추진방식을 행정만능주의 유형과 사회적 합의주의 유형으로 구분하여 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전자는 기술 전문가의 입안 내용을 몇몇 공무원과 기업인, 정치인이 검토하여 신속하게 결정하지만, 후자는 주민과 시민단체도 공동의 주체로 참여하여 신중하게 결정한다.

둘째, 전자는 공공정책 등을 이미 결정해 놓고 집행단계에서 여론을 수렴하지만, 후자는 공공정책 등의 구상 또는 입안단계부터 미리 여론을 수렴한다.

셋째, 전자는 공공정책 등의 내용을 알고 싶은 사람은 공공기관으로 오라고 하지만, 후자는 갈등영향분석을 통해 이해관계자를 찾아 간다.

넷째, 전자는 정보공개에 소극적이고 문제점을 숨기려고 하지만, 후자는 모든 정보를 투명하게 공개하고 문제점을 공론화한다.

다섯째, 전자는 찬성의견만 수렴하고 반대의견과 새로운 의견은 외면하면서 원안대로 추진하려고 하지만, 후자는 새로운 의견과 반대의견을 적극 수렴하여

원안의 품질을 향상시키려고 노력한다.

여섯째, 전자는 반대의견을 소수의견으로 무시하고 다수결로 결정하지만, 후자는 반대하는 소수의견과 충분한 대화를 통해 사회적 합의로 결정한다.

일곱째, 전자는 여론수렴의 형식만 갖춘 일방통행 방식이지만, 후자는 실질적인 대안을 만들기 위한 대화와 타협의 쌍방통행 방식이다.

여덟째, 전자는 의사결정의 권한과 책임을 공공기관이 독점하지만, 후자는 관련부처, 사업자, 주민, 시민단체가 함께 공유한다(신창현, 2005 : 148-154).

IV. 공공갈등관리를 위한 제주지역의 과제

「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」에 담겨져 있는 갈등관리 절차는 대부분 갈등관리시스템을 잘 갖추고 있는 선진국으로부터 도입한 것들이다. 이들 절차들은 이해당사자의 참여하에 민주적 의사결정과정을 거쳐 합의를 이루고자 한다는 점에서 행정기관의 권한과 사법부의 판단에 주로 의존해 온 과거의 갈등해결방식보다는 진일보한 갈등관리 방식¹⁴⁾이라 할 수 있다. 또한 이들 절차가 제도화된다면, 아직 우리 사회에서 도입단계에 있는 참여민주주의, 숙의민주주의 및 거버넌스 체제도 한 단계 발전해 나갈 것으로 기대된다.

그러나 참여적 의사결정이나 조정·중재·협상과 같은 대안적 분쟁해결 절차가 법제화된다고 해서 과연 그 절차들이 실효성 있게 운영되고 입법 취지대로 갈등이 크게 예방되고 원만하게 해결되기를 기대해도 되는 것인지. 결론부터 말하면, 새로 도입되는 절차적 접근이 제대로 착근하기 위해서는 최소한 두 가지 조건이 추가로 충족되어야 한다. 그 하나는 갈등관리 절차를 수행해 나갈 전문 인력의 양성 및 공급이고, 다른 하나는 제도의 원활한 작동을 뒷받침해 줄 사회적·문화적 인프라의 구축¹⁵⁾이다.

14) 기존 관료적 접근으로는 다양한 사회갈등을 해결하는데는 한계가 있으므로, 숙의적 시민참여 접근을 기본으로 하여 대안적 분쟁해결이나 정치적 결단을 결합하는 종합적 접근방법이 바람직하다(김두환, 2005 : 168-169).

15) 제주특별자치도(2006), 제주특별자치도 사회협약제도 도입방안에 관한 연구, pp. 75-87.

따라서 제주지역은 공공갈등관리를 위해서는 다음과 같은 전략적 과제들을 해결해 나가야 할 것이다.

1. 전문인력 양성의 필요성

전문 인력의 양성이 요구되는 이유는 갈등영향분석, 참여적 의사결정방법 및 갈등의 조정·중재·협상이 우리나라에서 갈등에 적용된 사례가 아직 많지 않기 때문이다. 공공갈등에 국한시킬 경우 이들 절차의 활용 경험이 더욱 적다. 참여적 의사결정방법과 조정·중재·협상은 그나마 소수의 적용사례를 찾을 수 있지만, 갈등영향분석은 이번 법 제정과 관련하여 국무조정실 주도하에 시행되고 있는 시범사업 사례를 제외하면 적용사례가 거의 전무하다 해도 과언이 아니다. 따라서 각각의 절차에 따라 양성해야 할 전문 인력의 규모는 다르겠지만, 전반적으로 전문 인력의 양성은 시급한 과제다. 이러한 문제의식에서 지속위는 갈등관리 전문인력 양성에 필요한 교재 개발과 워크숍을 추진한 바 있다. 법안의 보칙에도 규정되어 있듯이, 향후 정부는 갈등관리 전문인력 양성을 위한 교육·훈련과 자격제도 도입¹⁶⁾에 적극적으로 나서야 할 것이다.

2. 사회적·문화적 인프라의 구축

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

16) 갈등관리를 위한 사회교육체계 구축을 위해서는 초·중·고등학생 갈등교육프로그램, 대학 및 대학원 갈등교육프로그램, 일반인 및 시민사회단체를 위한 갈등교육프로그램, 공무원을 위한 갈등교육프로그램, 갈등관리전문가 양성 및 관리프로그램, 갈등 전문연구기관의 설립, 정부(내) 가칭 공공갈등관리위원회의 설치 등이 필요하며, 이를 통해 우리 사회의 분쟁 및 갈등해소를 도모할 수 있다고 보고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 김광구(2005)의 연구를 참고할 것.

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

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

3. 민관협력체제의 구축

갈등관리시스템 정착을 위한 시민사회와 정부간 파트너십이 구축되어, 협력적 행정문화가 뿌리를 내려야 한다. 우선 시민사회는 갈등관리에 필요한 사회적·문화적 인프라 구축에 적극적으로 나서야 한다. 신뢰 사회 구축과 화해 문화의 창출은 정부주도로 이루어지기 보다는 시민 주도로 이루어지는 것이 바람직하기 때문이다. 이와 함께 시민운동은 합리적 의사소통을 기조로 하는 새로운 운동양식을 창출해 나갈 것이 기대된다. 비록 갈등관리시스템 구축은 정부에 의해 시작되었지만, 그 완성에는 시민사회의 적극적인 참여를 통해서만 달성될 수 있다고 본다.

4. 거버넌스를 기반으로 한 행정관의 변화

갈등관리시스템의 정착을 위해서는 정부 부문에서의 변화¹⁷⁾ 역시 절실히 요구된다. 새로운 공공갈등 관리 절차로 도입될 참여적 의사결정과 갈등 조정절차는 정책결정에 있어서 이해당사자의 참여폭을 획기적으로 확장시키는 조치이다. 어떤 점에서 이러한 절차를 도입한다는 것 자체가 이미 행정 패러다임의 대전환을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 공직사회의 대대적인 인식 전환이 수반되지 않고서는 새로운 절차가 제대로 정착되기 어렵다. 특히 그동안 시민의 정책결정 참여요구를 수용하는데 장애물로 작용해 온 지나친 효율성의 논리, 범규만능주의적 사고, 행정편의주의 및 팽창주의적 행정관 등은 불식되어야 한다. 또한 갈등 예방과 해결이 의미 있게 이루어지기 위해서는 개발사업 등의 추진에 있어서는 투명성이 전제되어야 한다.

무엇보다도 갈등관리시스템 구축에 있어서 근시안적 접근과 지나친 성과주의적 접근은 경계되어야 한다. 갈등 구조가 만들어지는데 오랜 시간이 걸린 만큼 그 구조를 치유하는데 걸리는 시간도 길어질 수밖에 없음을 인식할 필요가 있다는 것이다.

V. 결론

어느 시대 어느 사회나 갈등은 존재하기 마련이다. 오늘날의 갈등은 대부분 공공갈등으로서 공공기관이 갈등당사자가 될 가능성이 매우 높아지고 있다. 그러므로 공공갈등을 어떻게 관리하여, 이를 역사발전의 원동력으로 선용할 것인가에 대한 관심이 집중되고 있는 것이다.

제주지역에서도 갈등관리를 위한 새로운 발상의 전환이 모색되고 있다. 특별법 제152조의 사회협약제도의 신설이다. 이 제도는 갈등예방, 갈등조정 및 갈등해결 기능을 담당하는 사회적 시스템으로서, 서구사회에서 발전하여온 사회협약

17) 제주특별자치도특별법 제152조 사회협약제도의 취지/이상적 사회협약제도의 발전을 위한 전략모색 및 방안제시

제도와 그 맥을 같이 하고 있기 때문이다. 이러한 사회협약제도는 사회갈등의 모든 당사자 혹은 사회주체들이 함께 참여하여 갈등예방을 위한 의제발굴에서부터 해소 방안까지 사회적 대화와 협의를 통하여 사회적 합의를 바탕으로 이를 지켜나가는 일종의 사회제도인 것이다.

향후 제주특별자치도가 국제자유도시 건설을 추진함에 있어 발생하게 될 공공갈등은 이러한 선진제도인 사회협약제도를 통하여 상당부분 관리될 것으로 기대가 된다. 그러나 이러한 사회협약제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 갈등관리와 관련된 전문 인력양성이 필요하며, 사회적·문화적 인프라의 구축, 민관협력체계의 구축 및 거버넌스를 지향하는 행정관의 변화가 있어야 할 것이다.

그러므로 이러한 과제들을 지속적으로 해결하려는 의지가 강하면 강할수록 제주특별자치도의 미래는 더욱 더 희망적이라고 할 수 있을 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강영진(2000), 갈등분쟁해결 매뉴얼, 성공회대학교.
- 고승한(2006), “제주지역의 사회갈등 양상과 갈등관리 방안 연구”,
제주발전연구(제주발전연구원, 제10호).
- 국무조정실(2006), 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안.
- 김광구(2005), “갈등관리를 위한 사회교육체제 구축”, 국책사업과 갈등관리,
국토연구원.
- 김도희(2005), “주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적
함의”, 한국정책학회보, 제14권 3호.
- 김두환(2005), “사회갈등해결에서 숙의적 시민사회참여와 대안적 분쟁 해결
접근”, 시민사회와 NGO(제3권 1호, 한양대학교 제3섹터 연구소).
- 김소연(2006), “성공한 합의제도? ‘울산 북구 시민배심원제’의 평가와 함의”,
시민사회와 NGO, 제4권 제2호.
- 박형서 외(2006), 공공갈등관리 매뉴얼 구축에 관한 연구, 국토연구원.
- 신창현(2005), 갈등영향분석 이렇게 한다(서울: 예지).
- 신행철(2006), “제주특별자치도와 도민통합”, 민과 관이 연계한 이 시대 참 도
민통합을 위한 포럼 자료.
- 스테판 버거·휴 컴프스턴 엮음, 조재희·김성훈 외 옮김(2003), 유럽의 사회협
약제도, 한국노동연구원.
- 이미숙·김도훈(2005), “시스템다이내믹스 관점에서 본 시화호 정책실패의 교
훈”, 한국시스템다이내믹스 연구, 제6권 제1호.
- 제주도(2006), 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법.
- 제주특별자치도(2006), 제주특별자치도 사회협약제도 도입방안에 관한 연구.
- 조응래·이춘용(2005), 공공참여를 통한 도로사업의 갈등관리방안, 국토연구원.
- 지속가능발전위원회(2005), 공공갈등관리의 이론과 기법(상), 서울:논형
- 하혜영(2007), “정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석”, 행정논총(서울대
학교 행정대학원), 제45권 2호.
- 한국노동연구원(2004), 세계 각국의 사회협약.

Bingham, L. B. & Nabatchi, T. (2003), Dispute System Design in Organization, In William J. P. Jr. & Jerri K.(eds.), The Handbook of Conflict Management, 105-127. New York: Marcel -Dekker.

