

선진국 갈등해결제도의 국내 적용 가능성과 한계

강 영 진

(성균관대학교 국정관리대학원 갈등해결연구센터장 · 겸임교수)

1980~90년대를 거치면서 한국사회는 큰 변화를 겪게 된다. 산업화와 민주화가 이뤄지고 지자체까지 실시되면서 바야흐로 ‘갈등분쟁의 시대’로 접어들게 된 것이다. 제주 사회 역시 마찬가지다. 4·3의 깊은 상흔을 안은 채 80년말 이후 탐동 매립문제, 제주개발특별법 파동 등에 이어 해군기지문제에 이르기까지 각종 갈등분쟁이 계속되고 있다.

나라 밖으로 눈을 돌려볼 때, 이는 사실 그리 특별한 현상은 아니다. 우리보다 먼저 산업화, 민주화를 이루고 시민사회가 형성된 선진국에서는 다양한 형태의 갈등분쟁을 겪어왔고, 지금도 겪고 있다. 다만, 주목할 필요가 있는 것은 그 과정에서 그들이 발전시켜온 효과적인 갈등해결 접근법과 제도다. 그런 면에서 특히 선도적인 역할을 해온 것은 미국이다. 공공분야의 갈등 해결 및 예방 시스템이 가장 잘 발달돼 있으며, 연구교육기관과 전문가집단 등 인적·사회적 기반도 두텁게 형성돼 있다. 캐나다와 호주 영국 등이 미국의 뒤를 따르고 있으며, 독일 프랑스 네덜란드 등 유럽 국가들도 근래 관련 제도를 도입하는 추세다.

이 글에서는 먼저 미국을 중심으로 선진국의 갈등 해결·예방 관련 제도 및 운영 현황을 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 찾아보고자 한다. 아울러, 제주의 대표적 갈등 사례인 해군기지 문제에 적용해 갈등해결의 가능성을 탐색하고 한계를 점검해보고자 한다.

1. 갈등분쟁 해결·예방 제도와 절차

(1) 대안적 분쟁해결 제도

현대사회에는 다양한 형태의 갈등분쟁이 발생한다. 이에 따라 다양한 방식의 분쟁해결제도가 발전해왔다. 현대적인 분쟁해결제도가 가장 잘 발전된 나라는 미국이다.

미국은 ‘소송의 천국’으로 유명하다. 한국의 경우 무슨 문제가 생기면 시위 농성을 하지만 미국사람들은 주로 소송을 한다. 옆집 개가 짖어도, 이웃집과 주차문제로 시비가 생겨도 소송이다. 헐리웃영화의 주무대 중 하나도 법정이다. 그러나 소송은 비용과 시간을 엄청나게 잡아먹는다. 당사자들간 관계도 황폐해진다. 이기는 쪽은 웃을 지 몰라도 지는 쪽은 불만이 쌓일 수밖에 없다. 어쩔 수 없이 결과에 승복할지언정 문제는 해결되지 않는 채 남는 것이다. ‘소송망국론’이 나올 정도다. 이러한 문제를 극복하기 위해 나타난 것이 1970-80년대 ADR(Alternative Dispute Resolution: 대안적 분쟁해결) 운동이다. 사법 분야에서 시작돼 지역사회, 공공 영역 등 사회 각 분야로 확산돼나갔다.

ADR은 소송 등 소모적인 방식이 아닌, 보다 효과적인 방법으로 분쟁을 해결하기 위한 제도 혹은 절차를 말한다. 그 핵심적인 절차는 크게 네가지, 즉 협상(Negotiation), 중재(Arbitration), 조정(Conciliation), 그리고 미디어이션(Mediation)다. 미디어이션을 제외하면 국내에도 이미 제도화돼 있다.

협상은 당사자들 스스로 대화를 통해 분쟁을 해결하는 것이다. 가장 바람직한 분쟁 해결방법이다. 그러나 쉽지 않다. 당사자끼리만 만나면 서로를 비난하며 오히려 문제를 더욱 키우리 일쑤다. 우리의 경우 ‘대화와 타협’의 문화가 없어서 그렇다고 냉소적으로 자조하지만 미국이라고 크게 다르지 않다. 변호사를 앞세워 대리전을 치른다는 점이 다른 정도다.

협상을 통한 당사자간 해결이 어려울 때 필요한 것이 제3자의 개입, 혹은 지원이다. 소송 역시 당사자 스스로는 분쟁이 해결되지 않기 때문에 법원의 권위에 의해 강

제적인 방식으로 분쟁을 종결지으려는 것이다. 그러나 경비 시간 등이 너무 많이 소모되기 때문에 그 대안으로 활용되는 것이 중재와 조정이다. 무역분쟁처럼 어느 한 나라 사법권의 범위를 벗어나는 경우에는 오래전부터 이런 방식으로 분쟁을 해결해 왔다.

‘중재’란 말은 통상적으로 제3자가 중간에서 화해를 붙이는 일이란 뜻으로 폭넓게 쓰이는데, 그 용어나 절차가 우리 사회에서 들어온 것은 그리 오래된 일이 아니다. 구한말인 1902, 1903년 벨기에 및 덴마크와 통상조약을 체결하면서 서구의 무역분쟁 처리방식인 'Arbitration'의 번역어로 처음 사용되었다(강영진 2009a). 그후 원래의 엄밀한 의미보다는 제3자가 중간에 서서 다툼을 그치게 하는 일이란 뜻으로 두루 퍼지게 된 것이다.

공식적인 차원에서 중재(仲裁 Arbitration)는 일종의 약식재판에 가깝다. 양측이 사전에 합의하거나 또는 법으로 정해진 바에 따라 공적인 재정기관 또는 중립적 전문가에 의해 다툼에 대한 판정을 받는 것이다. 절차상 하자가 없는 한 당사자들은 중재 결정에 승복해야 한다(Binding Arbitration). 단심재판과 같이 강력한 분쟁 처리절차다. 한국의 경우 중재법에 의한 대한상사중재원의 중재가 이에 해당한다.

조정(調停 Conciliation)은 어떤 권위 있는 제삼자가 분쟁 사안에 대한 조사를 토대로 조정안을 제시해 분쟁 당사자들에게 수락을 권유하는 절차다. 조정안은 당사자들에게 구속력이 없다(non-binding)는 점에서 중재와 다르다. 당사자들이 수락하면 분쟁이 종결되나, 거부하면 소송으로 이어지게 돼 있다. 국내 법원의 민사조정, 가사조정 그리고 환경분쟁조정위원회 노동위원회 등 국내 대부분의 분쟁조정기구에서 행하고 있는 분쟁처리절차는 여기에 해당한다.

중재나 조정은 소송에 비해 간편하고 빠르긴 하나 한계가 명백하다. 다툼에 대한 해결책을 당사자들이 만드는 것이 아니라 마치 재판처럼 제3자가 최종 결정을 내리거나 조정안을 제시하는 방식이기 때문이다. 따라서 대부분의 경우 최소한 어느 한쪽은 불만을 가진 채 끝날 수밖에 없다. 당사자들이 주도적으로 참여해 원만한 합의를 추구하는 것이 아니기 때문에 갈등분쟁을 근본적으로 해결하지 못한다는 한계가 있다.

이러한 한계를 극복하고 갈등분쟁의 근본적인 해결을 추구하는 것이 미디어이션

(Mediation)¹⁾이다. 미디어이션은 당사자들이 대화를 통해 서로를 이해하고 함께 상생적인 해결책을 찾아나갈 수 있도록 돕는 과정이다. 미디어이션 과정에서 모든 의사결정권을 갖는 것은 당사자들이다. 미디어이터(mediator)는 사안에 맞는 해결절차를 디자인하고 전문적인 기법을 활용해 문제해결과정을 이끌 뿐, 사안의 내용이나 결과에 대해서는 어떤 결정권도 갖지 않는다. 조정안을 제시하지도 않고 중재결정을 내리지도 않는다. 이 점에서 국내에서 흔히 이뤄지는 조정이나 중재(또는 재정)과 크게 다르다.²⁾ 국내의 일부 분쟁조정기구에서는 미국의 영향을 받아 최근 이러한 미디어이션 기법을 기존 조정 절차에 가미하고 있기도 하다.

(2) 갈등해결 프로세스

앞에 소개한 ADR(대안적 분쟁해결)은 소송이 아닌 방식으로 신속하게 분쟁을 매듭짓기 위한 절차다. 따라서, 대체로 피해 보상 등 단순한 분쟁(dispute) 사안에 적용된다. 이 점은 ADR의 속성이자 한계이기도 하다.

현대 사회에서는 단순한 분쟁 차원을 넘어 심각하고 복잡한 양상을 띠는 갈등(conflict) 사안도 많이 벌어진다. 개인 간이건 국가 간이건 마찬가지다. 중재 조정과 같은 ADR 방식은 적용하기도 힘들고 해결을 기대할 수도 없는 경우가 많다. 정부의 정책이나 사업을 둘러싼 공공갈등이나 사회갈등이 대표적인 예다.

-
- 1) 현대적 분쟁해결제도인 Mediation에 해당하는 우리 말이 없기에 여기서는 일단 원어 그대로 ‘미디어이션’이라 표기한다. 그동안 우리 사회 각 분야에서 이를 두고 ‘조정’ ‘중재’ ‘알선’ ‘중개’ 등으로 혼란스럽게 사용해왔으나, 모두 정확한 번역이 아니다. 흔히 미디어이션을 ‘조정’과 같은 것으로 생각하고 쓰는 경향이 많은데, 조정(調停)에 해당하는 것은 미디어이션이 아니라 conciliation이다. 조정과 conciliation 모두 전통적인 분쟁해결방식으로서 광의와 협의의 두 가지 의미가 있다. 광의로는, 범주가 모호한 일종의 umbrella term으로서 “갈등분쟁을 그치고 화해하게 하는 것”을 통칭한다. 협의로는, 분쟁 사안에 대해 제3자가 당사자들의 진술을 듣고 사실조사 등을 거쳐 조정안을 제시하는 방식(Non-binding Arbitration)을 가리킨다. 미국에서는 분쟁해결제도가 분화-발전하면서 근래 conciliation이란 용어가 거의 쓰이지 않는다. 국내에서는 여전히 조정이란 말이 많이 쓰이는데, 공공 분야에서는 주로 두 번째 의미(협의), 즉 제3자(법원이나 각종 분쟁조정위원회)가 조정안을 제시하여 분쟁이 그치도록 하는 것을 가리키는 용어로 사용된다. 이는 미디어이션과 명백히 다른 것이다. 우리 사회에서는 분쟁해결제도가 아직 분화-발전하지 않은 상태여서 조정이란 말이 첫 번째의 의미(광의)로도 많이 쓰이는데, 혼선을 빚기 쉽다. 향후 갈등분쟁 해결제도의 발전을 위해 용어 정립이 시급한 실정이다. 필자는 미디어이션을 중조(仲調)로 번역해 사용하나, 아직 공인되지 않은 상태이기에 여기서는 그냥 미디어이션으로 표기하도록 한다(강영진 2009a).
 - 2) 때에 따라 미디어이터가 기술적인 차원에서 해결 방안(options)을 제시하는 경우가 없지는 않다. 이 경우도 조정안을 제시하는 차원이 아니라, 당사자들이 함께 검토해 협상을 하거나 해결책을 만드는 데 도움이 되는 안 혹은 기초자료를 제공하는 정도에 그친다.

이러한 갈등을 해결하기 위해서는 체계적인 절차, 전문적인 역량, 효과적인 기법이 필요하다. ADR의 차원을 넘어, 보다 전문적이고 체계적인 갈등해결 절차로 개발-활용되고 있는 것이 적지 않은데, 대표적인 것이 미디어이션, 다이얼로그, 문제해결 워크숍 등이다.

가. 미디어이션(Mediation)

미국 등 선진국에서 가장 대표적인 갈등·분쟁 해결 프로세스로 자리잡은 것은 미디어이션(Mediation)이다. 개인간 갈등에서부터 국제분쟁에 이르기까지 폭넓게 활용되고 있다. 특히 환경-개발분쟁 또는 정부정책 관련 공공분쟁의 경우 미디어이션을 통해 해결하는 것이 일반적이다(Moore 1996).

미디어이션은 갈등해결 전문가(Mediator)의 지원을 받아 당사자들이 대화를 통해 문제를 해결하고 합의에 이르는 과정이다. 미디어이터는 다양한 갈등해결기법을 활용, 당사자간 대화를 원활하게 이끌고 상생적 해결책을 찾을 수 있도록 도와준다. 특히 당사자간 관계가 악화돼 서로 직접적인 대화가 힘들 때, 또는 문제가 복잡하게 얽혀 원만한 해결책을 찾기 힘들 때 효과적인 것이 미디어이션이다.

미디어이션은 조정(調停, conciliation) 등 동·서양의 전통적 갈등해결 방식에서 분화-발전된 현대적 갈등해결 프로세스다. 미국에서 노동 분야의 분쟁을 효과적으로 해결하기 위해 일종의 ADR 차원에서 활용되기 시작했으며, 1970년대 이후 공공영역 등 다른 분야로 발전-확산되게 되었다.

미국에서 일반적인 노동쟁의에 대해 미디어이션 등의 분쟁해결 서비스를 제공하는 것은 연방기구인 FMCS(Federal Mediation and Conciliation Service)다. 연간 6천여건의 임단협 관련 쟁의에 미디어이션이 시도되는데, 그중 약 85% 안팎이 노사 양측간 합의로 원만하게 해결된다.

철도 항공 등 기간교통망에 분규가 발생해 경제 전반에 심각한 영향을 초래할 위험이 큰 경우, 법에 의해 미디어이션이 우선 적용된다. 철도노동법(Railway Labor Act)에 따라 연방 차원의 특별기구인 NMB(National Mediation Board)에서 미디어

이선 서비스를 제공한다. 근래 NMB는 매년 약 100건 내외의 쟁의를 접수받아 우선 미디어이션을 시도하는데, 그중 한달반(45일) 이내에 합의로 종결되는 사건의 비율은 95% 내외에 이른다.

미디어이션 방식으로 공공분야의 갈등·분쟁을 해결하기 시작한 첫 사례는 미국 워싱턴주의 스노퀄미강 댐건설 분쟁이다(Dembart & Kwartler 1980).

워싱턴주 시애틀에서 북동쪽으로 약 30마일 쯤에 스노퀄미라는 아름다운 강이 있다. 캐스케이드 산맥 서사면을 감도는 이 강은 카약과 낚시의 명소로 인근 주민과 자연애호가들의 사랑을 받아왔다. 1959년 큰 홍수가 이 지역을 휩쓸자 미육군 공병단(U.S. Army Corps of Engineers)과 주정부는 댐 건설을 추진하기 시작했다. 저지대의 농민과 주민들은 댐 건설을 열렬히 환영했다. 그러나 시에라클럽 카약 동호인 등 환경단체와 자연애호가들이 크게 반발했다. 인근지역 주민들 역시 대부분 반대했다. 댐이 건설돼 홍수문제가 해결될 경우 이전의 상습침수지대에 개발붐이 일어 기존의 고즈넉한 생활환경이 훼손될 것이란 우려 때문이었다. 찬반양론의 대립 속에 15년간 사업은 표류했다. 공청회도 수차례 열렸지만 공방만 오갈 뿐, 결론은 나오지 않았다.

상황이 달라지기 시작한 것은 1974년, 제럴드 코믹(워싱턴주립대 미디어이션연구소장)과 제인 맥카시가 주지사 에반스의 동의를 얻어 미디어이션을 시도하면서부터였다. 대형 댐 건설의 필요성을 줄곧 주창해온 공병단측에서는 “과연 이런 대규모의 심각한 갈등을 미디어이션 방식으로 풀 수 있을까?” 하고 회의적이었지만, 일단 미디어이션에 임하기로 했다. 두 미디어이터는 댐 건설을 둘러싼 이해집단과 찬반 양측의 대표 12명을 선정, 한자리에 모이도록 했다. 그중엔 이 지역의 학교 교사, 농부, 가게 주인 등이 포함돼 있었다. 미디어이터는 찬반 양측이 서로의 주장을 경청하고, 우호적인 분위기 속에서 건설적인 대안을 함께 모색하도록 유도했다. 양측이 만든 연구보고서와 대안을 테이블 위에 올려놓고 함께 타당성을 검토하기를 수차례 거듭했다. 워크숍 토론회 등 다양한 형태의 모임도 계속됐다.

그렇게 하여 미디어이션이 시작된지 4개월만에 결국 모두가 만족할만한 해결책을 찾아내게 되었다. 원래 계획은 스노퀄미강의 세 지류 중 홍수통제효과가 큰 중간 지류에 대규모 댐을 건설하는 것이었는데, 이곳은 그대로 보존하고 북쪽 지류에 원안보

다 규모가 작은 다목적 댐을 건설하기로 했다. 댐의 규모가 작아진만큼 줄어들게 된 홍수통제기능은 강변에 제방을 쌓고 저류지를 조성하는 등, 댐 아닌 다른 방법으로 보완하기로 했다. 이렇게 해서 홍수피해도 막고 강의 경관도 보존하게 됐다. 남은 문제는 홍수문제가 해결될 경우 우려되는 저지대 개발분을 어떻게 막느냐 하는 것이었다. 이 문제는 주 차원에서 해당 지역을 농업용지 및 그린벨트로 묶는 등 토지이용규제를 강화하는 것으로 어렵지 않게 해결할 수 있었다. 이렇게 해서 15년간 지속돼온 스노켈미강 분쟁은 4개월여의 미디어이션으로 종결되고 강은 다시 고즈넉하게 흐르게 됐다.

이 사건은 미국에서 미디어이션에 의해 공공 분야의 갈등을 원만하게 해결한 첫번째 사례로 기록된다. 이를 계기로 미국 각지에서는 각종 공공분쟁 해결을 위해 미디어이션방식을 적극 도입하기 시작했다. 한 조사에 의하면 이후 10년간 미 전역에서 160여건의 공공갈등 사안에 미디어이션이 적용됐고, 이중 78%가 성공적으로 해결되었다(Bingham 1986).

미디어이션은 국제 무대에서도 갈등분쟁 해결의 효과적 수단으로 활용되고 있다. 1978년 미국의 카터 대통령이 캠프 데이비드에서 이집트와 이스라엘간 시나이반도 분쟁을 미디어이션으로 해결한 것이 대표적인 예다. 1997년 미국의 전 상원의원 조지 미첼은 미디어이션을 통해 북아일랜드 분쟁의 평화적 해결을 유도해내기도 했다. 핀란드의 전 대통령 아티사리는 코소보 국제분쟁지역에서 미디어이터로 활약한 공로로 2008년 노벨평화상을 수상하기도 했다.

미디어이션의 효과가 입증되면서 거의 모든 분야에서 미디어이션에 의한 분쟁해결이 보편화되게 되었다. 미국의 경우 미디어이션은 하나의 전문직업으로 자리잡고 있다. 관련 협회에 가입돼 있는 미디어이터(Mediator)만 해도 3천명이 넘는다. 미디어이션 서비스를 제공하는 공립 또는 사설 미디어이션 기관도 전국에 산재해 있어 문제가 있을 때 바로 도움을 청할 수 있다.

미국의 뒤를 이어 캐나다 오스트레일리아 영국 등지에서도 근래 미디어이션을 통한 분쟁해결방식이 보편화되고 있다. 독일 오스트리아 등 유럽국가에서도 최근 미디어이션 방식을 분쟁해결의 주요 수단으로 도입하는 추세다.

나. 다이얼로그(Facilitated Dialogue)

일반적인 갈등 분쟁은 미디어이션을 통해 당사자간 합의에 도달함으로써 대부분 해결할 수 있다. 그러나 통상적인 미디어이션 방식이 아닌, 특별한 접근법이 요구되는 갈등 사안도 적지 않다. 대표적인 예가 이념 혹은 세계관이 충돌하는 사회갈등 사안이다.

이념 종교 세계관 등의 차이에 따른 갈등에 대처하는 최선의 접근법은 상호이해를 촉진하는 것이다. 문제는 서로 다르다는 것 그 자체가 아니라, 상대방에 대한 오해와 편견 증오 그리고 자신들의 오만과 독선이기 때문이다. 이러한 문제를 해소하고 서로의 참모습을 진정하게 그리고 깊이 이해하는 것이 가장 중요하고도 기본적인 일이다. 그래야만 상대방을 ‘함께 살아가야 할 이웃’으로 받아들이고, 경쟁하고 때로 협력하며 공동체 전체의 발전을 꾀할 수 있는 것이다.

진정한 상호이해는 서로 얼굴을 맞대고 하는 대화(face-to-face dialogue)를 통해 만들어진다. 서로의 깊은 속내를 주고받는 심층 대화(in-depth dialogue)를 거쳐 형성된다. 이러한 대화 과정에서 공동 성찰(common reflection)이 이뤄지고, 그 결과 온전한 상호이해에 도달하게 되는 것이다.

그러나 이러한 대화가 쉽게 이뤄지는 것은 결코 아니다. 대립하는 양측이 서로 한 자리에 앉기도 꺼릴 뿐 아니라, 만만다고 해도 상대방에 대한 무시와 편견 증오가 걸림돌 또는 지뢰로 작용해 대화 테이블이 곧 싸움판으로 바뀌기 십상이다. 아니면, 양측의 주장이 무한 평행선을 달리다가 서로 “말이 안 통하는 사람들”이란 결론만 확인한 채 등을 돌리고 말게 된 것이다.

그래서 필요한 것이 갈등해결 전문가의 도움(facilitation)이다. 전문가로 하여금 대화테이블을 기획하고 진행하게 함으로써 당사자들간 대화가 생산적인 방향으로 진행되도록 하는 것(facilitated dialogue)이다.

대표적인 예가 미국의 낙태문제 관련 찬반 진영 간의 다이얼로그다. 미국의 경우 가장 대표적인 사회갈등이 낙태에 대한 찬반논란이다. 대통령선거 때마다 가장 큰 쟁점중 하나로 떠오르는 것도 이 문제다. 많은 낙태반대론자들은 낙태찬성측을 ‘살인

(방조)자’ 라 공격한다. 낙태반대론자가 낙태시술의사를 총격 살해하기도 할 정도다.

1990년대 중반부터 Search for Common Ground 라는 민간 갈등해결기구의 전문가들(facilitators)의 지원을 받아 낙태 반대측과 찬성측간 대화모임이 시작되었다. 당초 참석자들에게 서로 마주앉는 일 자체가 상상도 할 수 없는 일이었다. 그러나 막상 대화를 계속하다보니 서로 인정할 수 있는 공통분모가 적지 않음을 확인할 수 있었다. 생명을 존중하는 마음은 낙태 찬성론자도 반대론자 못지 않음을 확인하게 되었다. 낙태 찬성측 역시 낙태가 좋은 방법은 아님을 인정했다. 다만, 불가피한 경우 여성들의 선택권을 존중해줘야 한다는 점에서 반대론자와 차이가 있을 뿐이었다. 당장 양측간의 그런 차이점은 좁히지 못하더라도 공동의 목표가 있음을 확인하고 함께 할 수 있는 일을 찾게 되었다. 예컨대 성범죄나 청소년 임신을 줄이기 위한 캠페인 등 “낙태가 불가피한 경우” 를 사회적으로 최소화하는 일이 그것이다.

이러한 다이얼로그에는 갈등의 주요 당사자 대표들이 참여하는 것이 통상적이다. 하지만, 갈등이 특정 그룹 차원을 넘어 불특정 다수 또는 사회 전반으로 확산되었을 경우, 또는 일반 시민들에게 직접적인 영향을 크게 미치는 사안의 경우, 시민들이 다이얼로그의 주체로 나서도록 할 필요가 있다.

그 한 예가 캐나다에서 시도됐던 시민다이얼로그다. 캐나다에서 가장 심각한 사회갈등사안은 퀘벡주의 분리독립문제다. 캐나다 대부분의 지역이 영어권인데 반해 퀘벡은 프랑스어문화권이다. 그로 인한 정치사회적 소외 그리고 문화정체성 보존 등을 내세워 퀘벡의 많은 시민들이 분리독립을 외쳐왔다. 이에 대해 여타 지역에선 반대 또는 무시로 일관해왔다. 사회적 긴장이 고조되고 양측간 충돌도 빈번해졌다.

1991년 한 유력 시사주간지의 후원으로 양측 시민대표간 다이얼로그가 시도됐다. 과학적인 표본조사를 통해 선정된 15명의 시민대표들은 한 휴양지에 모여 3박4일간 밀도높은 토론과 대화의 시간을 가졌다. 진행(facilitation)은 분쟁해결 전문가인 로저 피셔 교수(하버드대)팀이 맡았다. 처음엔 상호 감정 섞인 공방을 주고받았으나 끝내는 눈물 흘리며 서로를 포용하기에 이르렀다. 참석자들은 그동안 서로에 대해 너무나 무지하고 무관심했다며 앞으로 서로를 이해하는 노력을 해나가는 것이 가장 중요하다는 데 의견이 일치했다. 퀘벡주민들의 니즈(정체성 보존과 자율성 확보)를 존중함과 아울러 더 나은 캐나다를 만들기 위해 노력하기로 했다. 이를 위한 구체적인 정책제안과

실천계획을 담은 장문의 합의서도 작성됐다. 이 모든 대화과정과 합의내용은 시사주간지와 TV를 통해 캐나다 전국에 자세히 소개돼 동료시민들의 깊은 공감을 불러일으켰다.

(2) 갈등예방 프로세스 · 프로그램

갈등의 효과적 해결 못지 않게 중요한 것은 미연에 방지하는 것이다. 특히 정부의 정책이나 사업을 둘러싼 공공갈등을 예방하는 데 필수적이고 가장 효과적인 것은 참여민주주의의 확대다. 정부가 법규를 제정할 때, 공공정책이나 각종 정부사업을 입안-추진할 때 시민 혹은 이해당사자 대표들을 의사결정과정에 참여시키는 것이다.

여러 가지 방식과 절차가 있는데 대표적인 것이 정책다이얼로그(Policy Dialogue) 그리고 협상에 의한 법규제정(Negotiated Rule-Making)이다. 사회적으로 논란이 되거나 해당 주민 또는 업계의 이해관계에 큰 영향을 미치는 정책을 입안하거나 법규를 제-개정할 때 정부 및 관련 당사자들이 지속적으로 만나 이해관계를 사전에 조정하고 모두가 동의할 수 있는 안을 함께 만드는 것이다.

가. 정책 다이얼로그(Policy Dialogue)

정책 다이얼로그는 정부가 정책을 입안-결정할 때 관련 당사자들과 함께 대화와 협의를 통해 모두에게 최선의 내용이 되도록 만드는 대표적인 갈등예방 프로세스다. 특히 사회적으로 논란이 되는 사안 또는 여러 집단이나 지역의 이해관계에 큰 영향을 미치는 정책을 수립할 때 효과적이다.

정책 다이얼로그의 형태나 활용범위는 아주 다양하고 넓은데, 크게 두가지 범주로 나뉜다. 첫째, 특정 정책의 구체적인 내용에 대해 당사자들과 함께 논의, 결정하는 경우다. 그 정책의 영향을 받는 당사자 대표들과 정부당국간의 대화와 협상을 통해 도출된 합의사항을 토대로 정책을 수립-집행하는 것이다. 이 경우 정책다이얼로그의 목표(결과물)는 참석자들간의 구체적인 합의문(agreement)이다.

둘째, 사회적 관심과 논란의 정도가 높은 정책을 수립할 때 먼저 큰 틀에서의 방향이나 가이드라인을 관련 당사자들과 함께 정하는 경우다. 정책 다이얼로그의 의의와 효과가 가장 잘 살아나는 경우라 할 수 있다. 이 경우 상세한 합의문보다는 참석자들 간의 진정한 상호이해와 공동의 목표설정, 그리고 중장기 정책 방향을 제시하는 권고문(policy recommendations) 산출에 초점이 맞춰진다.

정책다이얼로그의 대표적인 예 중 하나는 1994년부터 미국에서 진행된 생태계관리 정책다이얼로그(National Policy Dialogue on Ecosystem Management)다. 당시만 해도 ‘생태계(ecosystem)’의 개념이 일부 학자나 환경단체 등 민간영역에서만 주창되는 정도였다. 정부 부처들 간에는 생태계 관리문제에 대한 공동인식이나 객관적 기준이 마련되지 않은 상태였다. 이 다이얼로그에는 백악관, 관련 연방정부 부처, 지방정부, 토지소유자, 개발업체, 환경단체, 과학자 등 50여명이 참여, 국가적인 차원에서의 종합적인 생태계 관리방안을 논의했다.

이들은 약 2년간의 대화와 연구, 협의 끝에 △정부의 환경-산업-개발정책에 적용할 생태계관리 원칙 △각 지역의 생태계관리에 적용할 실질적인 관리지침 △생태계의 종합적 관리를 위한 정부 부처간 정책조정메카니즘 △생태계 파괴를 막기 위한 민간 부문의 역할과 유인책 등에 대한 합의에 도달했다. 그 결과, 연방정부 및 각 지방정부의 정책형성과정에 ‘생태계’의 개념 확고히 뿌리내리고, 정책수립 및 관리과정에 각 이해당사자들을 참여시켜 함께 조정해나가는 체제를 만들었다는 점에 큰 의미가 있다.

나. 협상에 의한 법규제정(Negotiated Rulemaking)

정부 정책의 대부분은 규제 등 법규(시행령, 시행규칙)의 형태로 구체화되어 나타난다. 시행령이나 규칙을 새로 제정하거나 개정할 때 사회경제적으로 큰 파급효과가 미치는 경우가 허다하다. 기업활동이나 시민생활에 영향을 미치는 규제의 경우도 마찬가지다. 일례로, 1990년 중반 한국사회에 큰 회오리바람을 일으킨 한약분쟁의 경우도 핵심 문제가 됐던 것은 약사법 시행령 상의 한 조항(“약사는 약국의 한약장을 청결히 관리한다”)이었다. 약사들이 이 조항을 근거로 한약을 취급해온 데 대해 한의사측

은 한의학 수련을 받지 않은 약사들이 한약을 취급하는 것은 부당한 업권 침해라며 이 조항의 삭제를 주장했던 것이다.

이렇듯 사회경제적으로 큰 영향을 미치는 법령이나 규제를 제정 또는 개정할 때 관련 당사자들과 사전 협상을 통해 이해관계를 조정함으로써, 분쟁을 예방하고 정책의 목표도 달성하고자 하는 것이 “협상에 의한 법규제정” (Negotiated Rulemaking)의 취지다. 미국에서는 1990년 “협상에 의한 법규제정법” (Negotiated Rulemaking Act)이 제정돼 연방정부 각 부처에서 적극 활용하도록 권장하고 있다. 1996년에 항구적 법률로 의회의 승인을 받았다. 환경청(EPA) 교통부(DOT) 노동부(DOL) 등 환경 및 안전 관련 규제업무를 많이 다루는 부처에서 주로 활용하고 있다. 진행절차는 대략 다음과 같다.

1. 시작단계: 법규의 제정 또는 개정이 필요한데 그에 따른 사회경제적 영향이 커 관련 당사자들과의 사전 조정이 필요하다고 판단되면 ‘협상에 의한 법규제정’ 프로세스를 시작한다. 정부 담당자는 외부의 중립적 전문가(Mediator 또는 Facilitator)를 선정하고 이하 모든 과정의 진행을 의뢰한다.

2. 참가자 선정: 외부 전문가(facilitator)는 사안을 분석한 뒤, 우선 협상테이블에 참가할 당사자들을 선정한다. 해당 법규의 영향을 받는 업계, 공익단체, 지방정부 등 관련 주요 이해당사자들이 두루 망라되도록 한다. 참가자 수는 대개 20명 안팎이다. 협상테이블에는 정부의 정책담당자도 다른 참가자들과 똑같은 자격으로 참가한다.

3. 협상: 외부 전문가의 진행(facilitation) 하에 협상이 시작된다. 정부측은 법령 제/개정의 필요성을 설명하고 대략의 방향을 제시한다. 정부측이 마련한 법규 제/개정 초안을 제시해 협상 텍스트로 삼을 수도 있다. 업계 및 공익대표들은 주요 이슈에 대한 각자의 입장과 요구사항 등을 이야기하며 정보를 교환하고 이해관계를 조정한다. 민간업계나 특정 집단에 미치는 부정적 영향을 최소화하면서 공익을 구현하고 정부의 정책목표도 달성하는 방향으로 합의점을 모색한다. 필요할 경우 분야별 소위원회를 구성해 세부 쟁점을 논의하기도 한다. 보통 2주일에 한번 모여 협상을 벌이는데, 합의에 이르기까지 대개 2, 3개월 내지 6개월 정도 걸린다.

4. 법규 문안 작성: 협상이 마무리되면 참가자들은 합의사항을 토대로 법규 제/개

정안 (proposed rule) 문안을 작성한다.

5. 법규 제/개정안 공시: 법규 제/개정안을 공시해 사회 전반의 의견을 수렴한다. 누구나 법규 제/개정안에 의견(comments)이 있는 사람은 누구나 문서로 개진할 수 있다. 협상에 의한 법규제정을 했을 경우, 다른 경우와는 달리 부정적-비판적 의견은 별로 접수되지 않는다. 만일 법규 제/개정에 반영해야 할 중대한(근거있는) 의견이 제출됐을 경우, 협상 참가자들과 다시 논의해 필요하다면 추가 협상을 벌이기도 한다.

6. 법규 확정-시행: 이같은 과정을 모두 거치면 법규 제/개정안이 최종 확정되고 시행단계에 들어가게 된다.

이 같은 절차로 법규를 만들었을 경우, 통상적인 절차로 만든 경우에 비해 분쟁에 방효과가 뚜렷하게 나타나는 것으로 조사됐다. 연방 환경청(EPA)이 새로운 규제(significant rules)를 제정했을 때 기업 혹은 환경단체에 의해 법원에 제소당하는 비율은 65%다(1986~2002년). 규제 세 건 중 두 건꼴로 쟁송에 휘말린다는 얘기다. 그러나, 협상에 의한 법규제정 방식으로 규제를 만들었을 경우 피소율은 38%로, 절반 정도 낮아졌다. 분쟁의 발생빈도만이 아니라 내용면에서도 크게 약화되는 효과가 나타났다. 어떤 규제가 피소당했을 때 통상적인 경우 평균 4.6건의 소송이 제기된 반면, 협상에 의한 법규제정 방식으로 만든 규제의 경우 평균 제소 건수는 1.7건으로 3분의 1수준으로 줄었다. 분쟁지속기간(소송기간)도 통상적인 경우 평균 31.4개월 걸렸으나 협상에 의한 법규제정 방식의 경우 16.5개월로 절반으로 줄었다.

협상에 의한 법규제정의 효과와 관련해 또 한가지 주목할만한 것은 그것이 공익에 미치는 영향 문제다. 정부에서 환경 관련 규제를 만드는 과정에 업계 등 이해 관계자를 참여시켜 협상을 한다면 공익에 위배되는 결과를 초래하지 않을까 우려할 수 있다. 그러나, 미국 환경청에서 협상을 거쳐 만든 규제 중에는 공익을 대표하는 시민-환경단체에 의해 제소당한 것이 한 건도 없었다. 법원에 제소되는 환경부의 규제 중 절반은 환경단체에 의해 제소된다는 점을 감안하면 대단히 의미있는 결과라 할 수 있다.

(3) 시민참여형 정책 형성·의사결정 프로세스

특정 당사자가 아닌 일반 시민들에게 폭넓게 영향을 미치는 정책사안 또는 사회적으로 논란이 되는 정책 사안을 계획·형성·결정할 때 시민들의 다양한 의견과 관심사가 의미있게 반영되도록 할 필요가 있다. 그럼으로써 정책의 품질과 만족도가 보다 높아지고, 갈등도 예방할 수 있게 된다. 이를 위해서는, 공청회 자문회의 여론조사 등과 같은 전통적인 방식은 한계가 있다. 그 대신에, 보다 체계적이고 효과적인 접근법으로 개발돼 미국 유럽 등 선진국에서 많이 쓰이는 것이 시민배심제 합의회의 공론조사 등이다. 논란이 계속되는 사안에 대해 모종의 결정이 필요할 때도 활용된다. 이를 통해 의사결정의 정당성이 확보됨으로써 논란을 해소하고 또 다른 갈등의 소지를 막을 수 있게 된다.

가. 시민배심제(Citizen Jury)

사법제도에 배심제를 택하는 나라에서는 유·무죄 등의 결정을 판사가 아닌, 일반 시민으로 구성된 배심원단이 한다. 지역사회 혹은 국가적 차원에서 논란이 되는 사안에 대해서도 이렇게 시민배심원들이 판단·평결하도록 하는 것이 시민배심제(citizen jury)다. 세계 여러 나라에서 다양한 형태로 활용되고 있는데, 대표적인 모델은 미국 제퍼슨센터에서 개발한 시민배심제(Citizens Jury)다. 진행절차는 다음과 같다.

우선 일반 시민중에서 배심원단을 선정한다. 숫자는 작더라도(보통 18명 내외), 해당 지역 시민들의 대표성을 가질 수 있도록 인구학적 특성을 고려, 과학적인 기법으로 표본을 추출한다. 선정된 배심원들은 한 자리에 모여 4, 5일간 해당 이슈에 대해 숙의를 거듭한다. 그 과정에 관련 문제에 대한 전문가 등을 참고인(witnesses)으로 불러 질의응답을 하기도 한다. 마지막날, 토론의 결론을 권고문(recommendations)의 형태로 공표한다.

1999년 미네소타주에서 재산세 개혁을 추진할 때 활용되는 등 주로 지역사회의 이슈를 다룰 때 사용된다. 그러나 복지제도 환경문제 등 국가적인 차원의 이슈에도 간간이 적용된다. 기본적으로 시민배심제는 정부가 어떤 정책을 추진할 때 사전에 추진

방향과 가이드라인을 만드는 데 활용하면 효과적이다. 정책 추진과정 또는 최종 결정 단계에서 주요 쟁점에 대해 시민들의 숙고된 의견을 반영하는 데도 적용할 수 있다. 논란이 되는 정책사안에 대해 사회적 합의 또는 시민적 동의의 기반을 형성하는 효과를 얻을 수 있다.

나. 합의회의(Consensus Conference)

논란이 되는 정부 정책 중에는 복잡한 과학기술적 문제가 얽혀 있는 경우가 종종 있다. 유전자 조작식품이나 배아복제를 허용할 것인지 못하게 할 것인지, 허용한다면 어느 정도 선이 적절한지 등 생명과학기술 관련 정책적 이슈가 그런 예다. 일반인들은 잘 모르고 판단하기도 힘들기 때문에, 대개 관련 전문가들만이 참여한 상태에서 정책이 좌우된다. 그러나 그 영향은 시민들에게 고스란히 돌아가기 때문에 시민들의 의견이 정책결정과정에서 반영되도록 할 필요가 있다. 이를 위해 고안된 것이 합의회의다. 덴마크 의회 산하 기술위원회(Danish Board of Technology)가 1987년 농업 및 산업분야의 유전자기술문제에 대해 첫 합의회의를 시도한 후 여러 나라에서 주로 과학기술 관련 정책적 이슈를 다룰 때 활용되고 있다.

진행방법은 시민배심제와 유사하다. 우선, 일반 시민중에서 인구학적 대표성을 갖도록 소수(보통 15인 내외)의 참가자를 무작위로 선정한다. 참가 시민들은 토론을 거쳐 해당 이슈에 관한 질문지를 만든다. 중립적 인사들로 구성된 운영위원회는 질문에 답할 수 있는 전문가들을 균형있게 선정한다. 시민 패널은 전문가들과 질의응답시간을 갖는다. 이후 참가시민들은 사안에 대해 충분한 토론을 벌이고 의견을 모아 정책권고문(Recommendations)의 형태로 의회나 정부에 제출한다.

다. 공론조사(Deliberative Polling)

사회적 논란이나 갈등에 휩싸인 정책을 결정할 때 정부에서 흔히 활용하는 것이 여론조사다. 그러나 국가의 중요 정책이나 갈등사안에 관한 결정을 내리는 데 참고하기에는 기존의 여론조사방식에 한계가 있다. 시민들이 해당 사안에 대한 충분한 정보를

갖고 있지 못한 상태에서, 사뭇 애매한 문제에 대해서조차 “Yes or No”의 응답만을 강요받기 때문이다. 그렇게 수집된 수치가 과연 실제의 여론을 대표할 수 있을지 의문이 제기된다. 이러한 문제점을 보완해 진정한 여론을 파악하기 위해 고안된 것이 공론조사다. 대략의 절차는 다음과 같다.

1. 1차 여론조사: 일반적인 방식의 여론조사를 실시, 해당 사안에 대한 여론분포를 파악한다.

2. 참석자 선정: 1박2일 정도 소요될 공론조사과정에 참석할 시민을 무작위로 선정한다. 전체 숫자는 보통 300명 안팎으로 한다. 참석자들의 분포는 인구학적 특성을 고려하되, 앞서 조사한 여론 분포의 비율에 맞도록 한다.

3. 정보제공: 참석자들이 모이면 사안에 대한 정보를 충분하고도 균형있게 제공한다. 논란의 찬반 양측 대표들이 나와서 직접 발표하고 질의응답에 응하게 할 수도 있다.

4. 토론: 참석자들은 소그룹으로 나뉘어 사안에 대해 충분한 시간을 가지고 토론을 벌인다.

5. 2차 조사: 토론 후 참석자들의 의견을 조사한다.

그동안 미국 영국 등지에서 시행된 결과를 보면, 2차 조사(공론조사) 결과는 1차 여론조사 때와는 적지 않게 달라진다. 충분한 정보를 가지고 동료시민들과 토론을 벌인 결과다. 책임있는 공중의 의견 혹은 판단(public judgement)은 이런 과정을 거쳐 형성되며 그것이 진정한 여론이라는 것이다. 논란이 되는 정부의 정책도 이런 공론을 토대로 결정돼야 한다는 것이 이 조사기법의 창안자 James Fishkin의 주장이다. 미국에서는 해마다 열리는 National Issues Forum에서 이러한 기법을 활용하기도 한다. 이라크전쟁(미국) 유로화 가입문제(영국) 등 주로 국가적 이슈에 대한 정밀한 여론을 파악하기 위해 사용된 바 있다.

2. 한국에의 시사점: 선진적 갈등해결제도 도입 방안

미국 등 선진국의 갈등해결제도 발전과정과 현황을 통해 향후 우리 사회에 필요한 제도 도입의 방향과 내용을 설정하는 데에 중요한 시사점을 얻을 수 있다.

미국 등 갈등해결제도 선진국에서는 오랜 동안 민간 및 공공 영역에서의 갈등 해결 경험이 축적되고, 전문가가 배출되고, 전문적 갈등해결 프로세스가 개발되고 그 효과가 검증되면서 점차적으로 국가적 차원에서 제도화되는 단계를 밟았다. 특히 정책갈등 등 갈등의 폭과 심각도, 난이도가 높은 사안을 효과적으로 해결하려면, 전문적이고 체계적인 갈등해결 프로세스가 요구된다. 아울러, 갈등을 분석하고 그에 맞는 전문적 프로세스를 설계해 해결과정을 진행할 전문가를 필요로 한다. 미국에선 공공분야 및 민간분야의 갈등해결 서비스시장이 이미 형성되고 전문가들이 배출돼 활동중인 상태에서 관련 법과 제도, 기구 등이 만들어지게 되었다.

요컨대, 전통적인 '갈등관리' 패러다임에서 '갈등해결' 패러다임으로 이행한 상태인 것이다. 갈등관리(Conflict Management)는 다소 애매하게 넓은 의미로 혼용되기도 하나, 기본적인 개념은 갈등을 관리의 대상으로 보는 것이다. 즉, 갈등을 해결하지 못하고, 그 대신 적당히 수습하거나 그 폐해를 방지 혹은 최소화하는 수준에서 관리하는 것을 가리킨다. 주로 공적 혹은 사적 권위에 의존하는 중재(Arbitration) 조정(Conciliation) 등 전통적 분쟁처리 방식이 갈등관리의 주요 메커니즘이다.

반면, 갈등해결(Conflict Resolution)은 기본적으로 갈등을 관리의 대상이 아니라 해결의 대상으로 보고, 근본적 해결을 지향한다. 미디어이션, 합의형성(Consensus Building)등 전문적이고 체계적인 갈등해결 프로세스에 의해 해결 혹은 예방하는 것이다. 갈등관리 시스템에서는 관리할 수 있는 힘 혹은 권위가 중요한 반면, 갈등해결 시스템에서는 전문적인 문제해결능력이 핵심을 이룬다.

미국의 경우, 노동계 등에서의 실전 경험과 학계의 연구가 축적되면서 현대적 갈등해결 프로세스가 계발되고, 1970~80년대 ADR운동 등을 거치면서 1980~90년대에 제도화과정을 밟아 1990년대에는 갈등해결시스템이 상당히 구축되게 되었다.

반면, 한국은 아직 ‘갈등관리’를 논의하는 단계다. 갈등해결제도 면에서 미국과 한국의 결정적 차이는 바로 여기에 있다. 한국사회 특히 공공영역에서 갈등이 빈발하고 잘 해결되지 않는 주된 원인은 바로 여기에 있다고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 미국의 갈등해결제도 발전과정 및 운영현황이 우리에게 주는 주요 시사점은 다음과 같다.

(1) 미디어이션의 도입 및 활용

무엇보다 중요한 점은 미국 등 선진국에서 효과가 검증된 전문적 갈등해결·예방 프로세스를 조속히 도입하고 적극 활용하도록 해야 한다는 것이다. 그 중에서도 특히 핵심은 미디어이션을 도입, 활성화하는 일이다. 미국 사회 각 분야에서 가장 대표적인 갈등해결 프로세스로 자리잡은 것이 미디어이션이다. 정책 다이얼로그, 협상에 의한 법규 제정 등 주요 갈등 예방 프로그램의 핵심 기반이 되는 것도 사실 미디어이션 접근법이다. 갈등해결 전문가의 대다수도 미디어이터들이다. 요컨대, 갈등해결제도의 선진화, 또는 효과적인 갈등해결시스템 구축의 초점은 미디어이션의 도입 및 정착에 맞춰져야 하는 것이다.

미디어이션의 도입-정착을 위해 필수적으로 요청되는 것은 두 가지다.

첫째 선결요건은 미디어이션을 운영할 전문가, 즉 미디어이터(Mediator)의 양성이다. 미디어이션은 미디어이터가 있어야 가능하기 때문이다. 전문성을 갖춘 미디어이터를 통해 갈등해결이 효과적으로 이뤄질 수 있다. 분야에 따라 다르지만, 통상적으로 100시간 내외의 훈련과정을 거치면 미디어이터가 될 수 있다. 대학 연구기관 등 소정의 자격을 갖춘 곳에서 공공분야, 비즈니스, 지역사회, 가족 등 분야 별 전문 훈련 프로그램을 마련해 교육하도록 하면 될 것이다. 공인 자격증 제도를 만드는 등 국가적 차원에서 자격관리를 하는 것도 필요할 것이다.

이와 함께 중요한 것은 정부 기관이나 기업 사회단체 등에서 활동할 내부 전문가(in-house specialists)를 양성하는 일이다. 특히 정부 기관의 경우, 공직자들 중 관심과 역량이 있는 이들을 내부 전문가로 양성해 소속 기관의 갈등해결 전문기구에서

일하면서 내외의 갈등분쟁에 대처하도록 하는 것이 효과적이다.

둘째, 미디어이션 도입-활성화를 위해 또 한 가지 필요한 것은 이를 뒷받침할 제도적 장치를 갖추는 일이다. 특히 정부 기관의 경우 미디어이션을 활용하기 위한 법적 근거가 필요하다. 갈등 사안이 있을 경우 해결 또는 예방을 위해 미디어이션 등 전문적 프로세스를 적극 활용하도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직하다. 미디어이터가 제공하는 전문적 서비스에 대해 댓가를 지불할 근거도 마련돼야 한다.

이와 함께, 환경분쟁조정위원회 노동위원회 등 각 분야별 분쟁조정기구에도 미디어이션이 본격 도입되도록 하는 것이 바람직하다. 지금까지는 중재 조정 등 전통적인 방식을 주로 적용해왔는데, 조정성립률 등 처리결과에 대한 만족도가 그리 높지 않았다. 향후 미디어이션을 도입하면 보다 효과적으로 분쟁을 해결하고 이용자들의 만족도도 높일 수 있을 것이다. 아울러, 지역사회, 이웃, 가족 갈등 등 순수 민간 분야에도 미디어이션이 적극 활용되도록 하는 것이 바람직하다. 그럼으로써 사회 각 분야에 안정과 평화를 가져오고 동시에, 갈등해결 전문가의 존립기반을 튼튼히 하게 돼 갈등해결제도의 발전에 기여하게 된다.

(2) 갈등 예방을 위한 제도적 장치 마련

분쟁의 효과적 해결 못지 않게, 아니 그보다 더 중요한 것은 사전에 예방하는 것이다. 특히 한국의 공공분야에서는 불가피하기도 갈등이 빈발하고 좀처럼 해결되지 않은 채 지속되면서 막대한 갈등비용을 지불하는 실정이다. 따라서 효과적 갈등예방절차의 제도화가 가장 중요한 과제라 할 수 있다.

갈등을 예방하는 데 가장 효과적인 것은 참여민주주의의 확대다. 정부가 법규를 제정할 때, 공공정책이나 각종 정부사업을 입안-추진할 때 시민 혹은 이해당사자 대표들을 의사결정과정에서 참여시키는 것이다. 여러 가지 방식과 절차가 있는데, 미국에서 활용돼 효과가 입증된 대표적인 것이 정책다이얼로그(Policy Dialogue)와 협상에 의한 법규제정(Negotiated Rule-Making)이다. 사회적으로 논란이 되거나 해당 주민 또는 업계의 이해관계에 큰 영향을 미치는 정책을 입안하거나 법규를 제-개정할 때

정부 및 관련 당사자들이 지속적으로 만나 이해관계를 사전에 조정하고 모두가 동의할 수 있는 안을 함께 만드는 것이다. 미국의 경우 "협상에 의한 법규제정법"(Negotiated Rule-Making Act)이 제정돼 연방 정부에 그 활용을 장려하고 있다.

한국의 경우 이와 유사한 상황에서 사용되는 것이 공청회나 각종 자문위원회다. 그러나 공청회는 정부측에서 선정한 일부 전문가들만이 참여해 제각기 찬반의견을 개진하는 데 그치기 십상이다. 따라서 지역주민이나 이해당사자들의 반발을 살 수밖에 없다. 자문기구 역시 참여범위가 일부 전문가로 한정되는데다 그 효력도 말 그대로 '자문'에 그치고 있다. 정부의 정책이나 법규의 영향을 받는 지역주민 및 이해단체 대표들이 요식절차로서가 아니라 실질적으로 의사결정과정에 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

앞에서 소개한 정책다이얼로그 및 협상의 의한 법규제정 방식이 한국의 행정에 도입되도록 하는 것이 바람직하다. 아울러, 시민참여적 정책형성 및 의사결정 방식도 적극 활용하도록 하는 것이 좋다. 특히 갈등이 빈발하는 국책사업이나 기피시설 등 특정 지역에 큰 영향을 미치는 사업을 추진할 때는 계획단계에서부터 사업추진, 그리고 사후관리단계에 이르기까지 전과정에 걸친 중요한 의사결정이 그 영향을 관련 당사자들의 참여 하에 토론과 협의를 거쳐 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 참여행정은 선심으로서가 아니라 제도로 정착되도록 할 필요가 있다.

그렇게 할 경우 전통적인 방식에 비해 절차가 복잡하고 비용과 노력이 더 든다. 그러나 정책 담당자들만이 일방적으로 정책을 결정해 강행하다 견잡을 수 없는 갈등에 휘말리는 것에 비하면 행정효율이 훨씬 높아진다.

(3) 정부 내 갈등해결 전문기구 설치

공공분야의 갈등을 효과적으로 해결·예방하는 데 가장 중요한 역할을 해야 하는 것은 정부다. 앞에서 소개한 미국의 예에서 보듯이, 정부의 갈등해결능력을 향상시키고, 미디어이션 등 전문적 갈등 해결·예방 프로세스를 효과적으로 활용하기 위해서는 갈등분쟁 관련 업무를 전담할 전문기구를 설치하는 것이 바람직하다. 이는 갈등해

결시시스템을 제도화하는 데 가장 핵심적인 일이기도 하다.

우선, 중앙정부 각 부처 및 지방자치단체에 갈등 예방-해결 지원센터를 설치하는 것이 바람직하다. 특히 건설교통, 보건복지, 교육, 산업, 노동, 환경 등 업무성격상 갈등분쟁을 많이 겪는 부처에는 꼭 필요하다. 위상은 장관 직속의 실(室) 수준으로 하 되, 인원은 10명 내외면 될 것이다. 해당 부처 업무경험이 풍부한 공직자중 책임자를 선발해 갈등 예방-해결 관련 교육훈련을 받은 뒤 일을 맡도록 하면 될 것이다. 중앙(지방)공무원교육원에 특별연수프로그램을 마련, 3~6개월간의 집중 교육훈련과정을 이수하도록 하면 '내부전문가'로 양성될 수 있을 것이다.

각 부처(또는 지방자치단체)의 갈등분쟁 예방-해결 지원센터의 주요 기능은 다음과 같다.

1. 해당 기관의 업무특성에 맞는 분쟁 예방-해결 정책 수립, 공표
2. 기관 내 부서간 또는 직원간 갈등분쟁이 발생했을 때 직접 관여하거나 외부 전문가를 추천해 해결 지원
3. 기관의 정책이나 업무 추진과정에 외부 집단 또는 지역주민들과 분쟁이 생겼을 경우 조기에 대처해 해결. 직접 조정이 힘들 경우 외부의 중립적 전문가 도움 얻어 해결
4. 갈등을 유발할 소지가 있는 정책을 수립할 때 해당 부서의 요청에 따라 정책형성과정에 대한 자문. 이해관계 당사자들과의 사전 조정작업 지원. 필요할 경우 정책다 이얼로그, 협상에 의한 법규제정 등 갈등예방을 위한 프로세스 진행 지원
6. 기관의 정책이나 업무와 관련해 일반 시민 업체 이익단체 등의 민원이나 불만, 제안이나 항의 등을 접수-처리하는 옴부즈 기능
7. 기관 직원들에 대한 갈등 예방 및 해결에 관한 교육훈련
8. 기관 장 및 각 부서에 갈등 관련 정책 자문 및 지원

지방자치단체나 중앙정부의 업무-정책과 관련해 벌어지는 대부분의 갈등분쟁은 이 지원센터 차원에서 예방 혹은 해결할 수 있을 것이다. 그러나, 사안이 심각하거나 여

러 지자체-부처가 관계될 경우 어느 한 지자체-부처 차원에서 대처하기 힘들다. 또, 범정부적인 차원에서 갈등분쟁 관련 정책을 수립하고 각 분야의 분쟁 예방-해결활동을 지원할 필요도 있다. 따라서, 국무총리실 및 청와대 합동으로 가칭 '범정부 갈등 해결지원단' 를 구성, 국정 전반적인 차원에서 갈등분쟁 관련 업무를 전담하도록 하는 것이 바람직하다. 총리실 및 청와대 공동으로 위원회를 구성하되, 외부 전문가와 시민사회 대표들도 참여하도록 하는 것이 좋다. 주요 기능은 다음과 같다.

1. 한 부처 차원에서 해결이 힘든 공공갈등 해결 지원
2. 각 부처 갈등 예방-해결센터의 활동 지원, 분야별 분쟁조정위원회 지원
3. 갈등분쟁 관련 정책 수립, 연구지원, 집행
4. 갈등해결 전문가 양성, 자격관리, 교육훈련

이 범정부 지원단은 향후 미국 오하이오주의 경우처럼 3부 합동으로 국가 차원의 갈등해결위원회로 발전하도록 하는 것이 바람직하다.

(4) 입법을 통한 제도화

갈등 해결·예방 절차를 제도화하는 데 가장 효과적인 것을 법률에 의해 관련 제도와 기구가 만들어지도록 하는 것이다. 입법을 추진할 경우 우선, 위에 정리한 세 가지 중점 사항이 구현되도록 하는 것이 바람직하다.

아울러, 과거 참여정부 당시 제정된 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' (대통령령)이 지닌 한계와 문제점을 극복하고 진일보한 내용이 되도록 해야 한다. 이 규정의 한계와 문제점, 그리고 보완방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 형식 면에서의 한계다. 우선, 법률이 아닌 대통령령이란 점에서 뚜렷한 한계가 있다. 아울러, 그 규정의 적용 대상도 중앙행정기관으로 한정되고, 지방자치단체는 포함되지 않은 한계를 지닌다. 지방행정을 둘러싼 갈등도 많이 벌어지기 때문에 향후 입법화할 때는 지방자치단체도 적용 대상이 되도록 할 필요가 있다.

둘째, 내용 면에서 몇가지 중요한 약점 혹은 문제점을 안고 있어 보완-개선이 필요하다. 우선, 가장 중요한 갈등해결제도에서의 문제다. 이 규정이 갈등해결을 위한 제도로 도입하도록 한 것은 두 가지, 즉 갈등관리심의위원회와 갈등조정협의회다. 갈등관리심의위원회는 주로 심의 기능에 한정돼 있다. 앞서 제시한 바와 같이 기관별 갈등 예방·해결 전문기구의 기능을 수행하도록 역할을 확대-강화하는 것이 바람직하다.

갈등조정협의회도 보완이 필요하다. 갈등 사안이 있을 때 협의회를 설치해 미디어이션 방식의 해결을 도모할 수 있도록 최소한의 플랫폼을 마련했다는 점에서는 긍정적이다. 그러나 전통적인 조정 방식이 아니라 본격적인 미디어이션이 가능하도록 하려면, 그래서 효과적으로 갈등을 해결하도록 하려면, 협의회의 기능 및 지원이 확대-강화될 필요가 있다. 특히 협의회 의장이 단순한 의장이 아니라 미디어이터의 위상을 갖고 갈등해결을 위한 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 보완이 필요하다.

미디어이션의 본격 도입 및 활성화를 위해 미디어이터의 활동 근거 및 자격관리에 관한 사항도 법안에 포함되도록 하는 것이 좋을 것이다. 우선, 미디어이터 등 갈등해결 전문가가 갈등분쟁 해결과정에 개입, 지원할 수 있는 법률적 근거를 만들 필요가 있다. 아울러 미디어이터의 의무(조정과정에 알게 된 사실의 대외공개 금지 등)와 자격조건 등을 규정하는 한편, 이들이 소정의 수수료를 받고 미디어이션 서비스를 제공할 수 있는 근거도 만들어줄 필요가 있다. 기존 변호사법은 변호사가 아닌 사람이 타인의 분쟁에 개입, 수수료를 받는 것을 금지하고 있다. 이런 제한을 받지 않고 민간 영역에서도 갈등해결 지원서비스를 제공할 수 있도록 해야 전문가층이 두텁게 형성되고 갈등해결제도가 발전해나갈 수 있게 된다.

3. 갈등해결 절차의 적용: 제주해군기지 갈등 예방법-해법

지금까지 소개한 갈등해결-예방 절차 및 제도적 장치들은 실제 우리 사회에서 벌어지는 갈등 사안에 적용 가능할 것인가? 적용했을 때 어느 정도 효과가 있고 어떤 한계가 있을 것인가? 미디어이션이나 ‘협상에 의한 법규 제정’ 등 주요 갈등해결-예방 절차는 이미 실제 국내 공공갈등 사안에 적용돼 그 가능성 및 효용성이 입증된 바 있다(강영진 2009a,

2009b, 2011). 여기서는, 갈등 해결 및 예방의 가능성을 탐색하고 한계를 점검하는 차원에서 제주사회의 가장 큰 갈등사안이라 할 수 있는 해군기지 문제의 해법 및 예방법을 모색해보고자 한다.

사회 전반 혹은 특정 지역에 상당한 영향을 미치는 공공정책이나 사업을 추진할 때 일방통행식(DAD 방식)의 전통적인 방식(government 패러다임)으로 임하면 갈등은 불가피하게 벌어질 수밖에 없다. 흔히 행정의 효율성과 신속성을 앞세워 일방주의적 정책 결정-추진을 정당화하려 한다. 그러나, 일단 갈등이 벌어지면 효율성 및 신속성 면에서도 부정적인 결과가 빚어진다는 사실은 그동안 숭한 갈등 사례를 통해 확인된 바 있다.

따라서, 사회적 영향이 큰 사안일수록 갈등예방적 접근법을 취해야 한다. 그래야 행정의 정당성과 효율성을 높일 수 있다. 정부의 정책 또는 사업을 둘러싼 갈등을 예방하려면 패러다임의 전환, 즉 거버넌스(이명석 2002) 방식의 접근이 필수적이다. 이를 위한 절차로는 정책다이얼로그, 공론조사와 같은 시민참여형 의사결정과정 등 사안에 따라 다양하게 적용할 수 있다. 제주 해군기지의 경우도 이러한 거버넌스형 갈등예방적 절차로 추진되었어야 했는데, 그러지 않음으로써 갈등이 촉발되게 되었고 현재까지 해결되지 않고 있는 것이다.

그러면, 해군기지를 갈등예방적인 방식으로 추진하려면 어떻게 했어야 했나? 이미 갈등은 벌어졌는데, 지금이라도 제대로 추진하려면, 온전히 해결하려면 어떻게 해야 하나?

갈등을 예방 혹은 해결하려면 그 사안에 내재된 쟁점구조를 분석하고 관련 당사자들의 참여 하에 쟁점을 온전히 해소해야 한다. 그런 점에서 갈등 예방이나 해결의 핵심은 동일하다. 갈등이 표면화되기 전에 쟁점을 해소하는 것이 갈등예방이고, 사태가 벌어진 후에 해소하면 갈등해결이 되는 것이다.

제주 해군기지 문제를 둘러싼 기본적 쟁점은 크게 세 가지다.

첫째, 과연 해군기지가 제주에 꼭 필요한지 여부다. 해군 측에서는 국가안보 그리고 남방 해상항로 보호 등의 이유로 필요성을 강조해왔다. 반면, 제주 시민단체 등 사회 일각에서는 이에 대해 회의적이다. 제주 시민단체의 한 관계자는 저자와의 인터뷰에서 “해군측 핵심 관계자와 면담할 때 제주에 해군기지를 설치해야 하는 이유를 물었더니, 반드시 제주에 설치해야 하는 것은 아니라는 얘기였다” 고 전했다.

둘째, ‘평화의 섬’ 과의 양립 가능성 문제다. 제주도는 과거 4.3이란 깊은 역사적 상처를 극복하면서 참여정부 당시 ‘세계 평화의 섬’ 으로 선포되었다. 특히 동북아시아 평화 체제 구축의 중심점이 되도록 한다는 것이 제주도민들의 자부심 어린 비전이다. 해군기지는 제주도의 그런 비전을 크게 해칠 것이라고 우려하는 것이다. 문제의 해군기지가 중국을 겨냥한 미국의 미사일 방어체제(MD) 구축과 맞물려 동아시아의 군사적 긴장을 초래하고 유사시 공격 목표가 될 것이란 의혹과 우려도 가시지 않은 상태다.

셋째, 해군기지 설치에 따른 경제적 효과, 그리고 생태-환경 상의 피해에 관한 문제다. 이에 대해서도 추진측과 반대측 간 논란이 계속되었다.

이러한 기본적 쟁점이 해소되지 않은 상태에서 해군 및 제주도측은 부지 선정 등 사업추진을 강행했다. 그로 인해 해당 지역 주민들과 시민사회의 거부반응이 융합돼 폭발력이 커지고 갈등이 심화되게 된 것이다. 아울러, 제주도측과 시민사회 간의 배경적 갈등 요인도 밑바닥에 깔려 있다. 해군기지를 적극 추진했던 김태환 전 도지사측이 행정 개편, 영리병원 도입, 한라산 케이블카 설치 등 주요 정책을 추진하는 과정에서 보여온 일방주의에 대해 시민사회의 반감이 이미 드높은 상태였다. 해군기지 건설 반대운동이 사상 최초로 도지사 소환운동으로까지 비화되게 된 데는 이러한 배경적 요인도 크게 작용했다.

당초 해군기지를 갈등예방적으로 추진하고자 했다면, 지금이라도 진정 제대로 해결하고자 한다면, 제주도 지역사회에서 이러한 쟁점 사안에 대한 논의가 충분히 이뤄지고 합의 혹은 공감대가 형성되도록 하는 과정이 필요하다. 그리하여 해군기지 관련 기본적 쟁점이 해소되고, 해군기지 설치의 필요성과 타당성이 인정되면, 다음 단계에서 적합한 부지를 공정하게 선정하는 절차를 밟도록 하면 된다. 각 단계 별 추진 방법을 살펴보면 다음과 같다.

(1) <1단계> 사회적 합의기구에서 해군기지 관련 쟁점 논의- 해소

앞서 제시한 대로, 제주 해군기지 문제를 둘러싼 기본적 쟁점은 크게 세 가지다. △제주 해군기지의 필요성 △ ‘평화의 섬’ 과의 양립 가능성 △생태환경상 피해와 경제적 효과, 즉 사업의 타당성 문제가 그것이다. 이러한 쟁점을 둘러싸고 도 내외에서 논란이 계속되었다. 그런 기본적 쟁점이 해소되지 않은 상태에서 도지사측은 부지선정을 일방적으로 추진했고, 그 때문에 해당 지역 주민들의 저항에 시민단체들이 가세해 사태가 심화된 것이다.

갈등예방적 접근법으로 해군기지를 추진하려면 우선 이러한 쟁점에 대한 논의가 충분히 이뤄지고 합의 혹은 공감대가 형성되도록 하는 과정이 필요하다. 먼저 해군기지 유치에 대한 지역사회(제주도민들)의 동의를 얻은 다음에 부지 선정 등 후속 조치를 추진해야 한다는 얘기다.

사실, 이는 전혀 새롭거나 원론적인 주장이 아니다. 원래 김태환 전 도지사 자신이 해군기지를 추진할 때 기본 원칙으로 제시했던 방식이다. 그는 2006년 9월1일 기자 간담회에서 “해군기지 건설과 관련해 저와 제주특별자치도의 원칙은 확고하다. 첫째는 평화의 섬 이미지에 배치되지 않아야 한다는 것이고, 두 번째 지역경제 기여도, 마지막으로 가장 중요한 도민합의라는 전제조건이 모두 충족되어야 한다는 것”이라고 말했다(뉴시스, 2006.9.1.). 그 이후에도 해군기지 유치 결정 직전까지 누차에 걸쳐 이같은 3대 전제조건을 강조한 바 있다. 그런데, 김 전 도지사는 스스로 ‘가장 중요한 절대 조건’ 이라고 했던 도민합의의 원칙을 저버리고, 단지 여론조사상 찬성이 반대보다 높게 나왔다는 이유로 해군기지 유치 결정을 함으로써 지역사회의 반발에 부딪치고 소환투표사태까지 초래하게 된 것이다.

당초 제주도지사가 제시했던 원칙으로 돌아가, ‘도민 합의’란 전제 조건을 충족시키려면 어떻게 해야 했을까? 지금이라도 그 원칙에 따라 정상적인 방식으로 추진하려 한다면, 갈등을 해결하고자 한다면 어떻게 하는 것이 대안일까?

해군기지 관련 주요 당사자들이 참여하는 사회적 합의기구를 구성해 정책다이얼로그 형태로 해군기지 관련 주요 쟁점에 대해 논의하고 합의를 모색하는 것이다. 사회적 합의기구는 해군을 포함한 중앙정부, 제주도, 관련 업계 및 환경단체를 포함한 제주 시민사회 대표 등으로 구성한다. 이때 특히 중요한 것은 시민사회 대표를 어떻게 선정하느냐 하는 점이다. 찬반 양 진영을 실질적으로 대표할 수 있는 인사들로 고르게 구성하도록 해야 한다.

합의기구가 만들어지면, 먼저 가장 기본적 쟁점인 해군기지의 제주 설치 필요성 그리고 ‘평화의 섬’ 과의 양립 가능성 문제에 대해 검토한다. 그 결과, 필요성 및 양립 가능성이 인정되면 기지 설치에 따른 부수적 문제를 논의한다. 환경 피해 최소화 방안, 기지 설치에 따라 제주도 및 해당 지역 주민들이 입게 될 직간접 피해에 대한 지원-보상 방안 등을 협의하는 것이다. 아울러, 부지 선정의 기준과 절차도 이 기구에서 마련하는 것이 좋을 것이다.

이렇게 하여 해군기지를 둘러싼 쟁점이 해소되면, 이후의 사업 진행도 추진 동력을 얻어 원만히 이뤄질 수 있게 된다. 해군기지 설치의 정당성이 사회적으로 인정되고, 언론 및 환경·시민단체의 지지와 협조를 확보할 수 있게 된다. 이는 이후 해당 지역 주민들이 부지선정 결과를 수용하는 관건이 된다.

(2) <2단계> 주민참여형 부지 선정과정

앞서 제시한 대로 사회적 합의기구에서 해군기지 관련 주요 쟁점이 해소되고, 부지 선정 및 지원보상의 가이드라인이 만들어지면, 부지 선정절차를 시작한다. 해군기지는 방폐장 같은 위험시설은 아니지만, 어쨌든 해당 지역 주민들로선 삶의 터전을 내주고 이주해야 하는 등 적지 않은 피해를 입게 된다. 따라서, 부지 선정과정의 공정성이 가장 중요하다. 공정성에 의문이 제기되지 않도록 해야 입지 관련 갈등을 예방하고 주민들의 수용도를 높일 수 있다. 제주 해안의 특성상 환경상 피해를 최소화할 수 곳이어야 한다는 점도 중요한 고려소가 될 것이다. ‘다단계 시민참여형 입지선정 프로세스’로 부지를 선정하면 공정성을 확보하고 주민 수용도를 높일 수 있다. 세부 절차를 제시하면 다음과 같다.

가. 부지선정 추진기구 및 불복 처리기구 구성

먼저, 해군기지 부지선정과정을 주관할 기구를 구성한다. 해군, 제주도, 환경·시민단체 대표 등으로 가칭 ‘해군기지 부지선정 추진위원회’를 구성한다. 추진위는 부지선정의 구체적 절차와 방법, 선정된 지역에 대한 보상·지원사업의 규모와 내용 등에 대한 가이드라인을 설정한다. 여기서 만들어진 가이드라인에 따라 이후 부지선정작업이 이뤄지도록 관장하는 것도 주요 임무다.

부지선정 과정에서 있을 수 있는 이의 제기나 불복절차의 처리를 위해, 추진위와는 별도로 심의조정위원회를 구성·운영한다. 학계 종교계 언론계 등의 중립적인 인사들로 구성해, 부지선정 과정에서 나타나는 이의제기나 반발에 대해 심의·조정하도록 한다.

나. 1차 후보지(입지가능지역) 선정

부지선정추진위의 주도로 해군기지 입지가능지역을 추출한다. 지질·지형적 요인, 사회·경제적 요인 등 객관적 지표를 중심으로 추진위가 설정한 기준에 의해 선정한다. 실제 조사업은 전문기관에 의뢰하더라도 주관 및 검토-확정은 추진위에서 하도록 한다. 1차 후보지들이 선정되면 해당 지역 주민들 대상으로 설명회를 갖고 선정 경위와 향후 추진과정, 최종 부지에 대한 지원-보상방안 등을 소개한다. 이의제기가 있을 경우 심의조정위에서 심의해 공개검증 등을 거쳐 처리(선정 확정 혹은 취소)하도록 한다.

다. 2차 후보지(적합지역) 선정

1차 후보지 선정작업이 완료되면, 해당 지역 대표들의 참여 하에 2차 후보지(해군기지로서 적합한 지역)를 선정하도록 한다. 부지선정추진위와 전문기관의 지원을 받아 2차 후보지 범위(숫자)와 선정 기준을 정하고 실사 기관을 선정하는 등 중요한 결정은 1차 후보지 지역대표들이 직접 하도록 한다. 또, 설정된 기준에 따라 전문기관에서 실사할 때 지역대표들이 참관하고 교차 검증할 수 있도록 한다. 2차 후보지 숫자는 부지선정추진위 및 지역대표들이 결정하기 나름이겠지만 4개 지역 내외가 되도록 하는 것이 좋을 것이다. 이렇게 해서 2차 후보지가 선정되면, 1차 후보지 선정 때와 마찬가지로 해당 지역 주민들을 대상으로 설명회를 갖는다. 이의를 제기하는 지역이 있을 경우 심의-검증-조정을 거쳐 확정 혹은 취소한다.

라. 최종 후보지(최적지역) 선정

2차 후보지가 확정되면, 그 중에서 최종 후보지(해군기지로서의 최적 지역)를 선정하는 절차에 들어간다. 이 과정은 2차 후보지 지역대표(해당 지자체 및 주민 대표)들이 주도하도록 한다. 물론, 부지선정추진위와 전문가들의 도움은 필요하겠지만, 최종 후보지 선정 기준과 방법, 절차 등 중요한 결정은 2차 후보지 지역대표들이 직접 하도록 한다. 또, 설정된 기준에 따라 전문기관에서 실사할 때 지역대표들이 참관하고 교차 검증할 수 있도록 한다.

2차 후보지 중에서 최종 부지를 선정하는 데는 여러 방법이 있을 수 있다. 해군기지 부지로서의 제반 요소를 평가한 종합평점제, 전문기관의 객관적 실사자료를 검토한 후 지역 대표들이 투표를 통해 선정하는 투표제, 지역별 여론조사를 통해 나타난 주민수용도 기준 등이 고려될 수 있다. 이런 방법으로 최종 후보지의 순위가 정해지면, 주민 설명회 및 이의제기 절차를 거치도록 한다. 아울러, 후보지 순위에 따라 순차적으로 환경상 영향에 대한 정밀조사 등 소정의 절차를 거쳐 최종 부지로 확정한다. 만일, 정밀조사 결과 1순위 후보지에 부적합 요인이 확인될 경우 다음 순위 후보지로 넘어간다.

이렇게 해서 최종 부지가 결정되면 해당 지역 주민들은 큰 충격이나 반발 없이 받아들일게 될 것이다. “주민참여형 다단계 입지선정 프로세스”가 갖는 완충효과도 있지만, 무엇보다도, 자신들의 대표가 직접 참여해 선정한 것이기에 공정성이 인정되기 때문이다.

마. 자율신청제 병행

제주 해군기지의 필요성, 타당성이 검증되고, 직간접적 피해에 대한 공정한 보상이 전제되면 자발적으로 유치 신청을 하는 마을도 있을 수 있다. 따라서, 위와 같은 절차로 부지선정 절차와는 별도로 자율신청의 문호를 열어놓는 것이 바람직하다. 위와 같은 부지선정 절차를 진행하는 동안, 마을 주민들의 뜻을 모아 유치를 희망하는 지역이 있을 경우 부지선정추진위는 그 지역의 입지 타당성에 대해 우선 검토하도록 한다. 신청 지역이 여럿일 경우 앞에 제시한 최종 후보지 선정방식을 그대로 준용하면 된다. 즉, 신청 지역 대표들의 참여 하에 최종 후보지 선정기준과 방법을 정하고 그에 따라 최적 지역을 선정하도록 하는 것이다.

4. 검토: 해군기지 갈등 예방·해결 접근법의 가능성과 한계

지금까지 제주해군기지의 대안적 추진절차 혹은 바람직한 해결절차를 모색해보았다. 2단계 절차로 관련 당사자들의 참여 하에 쟁점을 해소하고 갈등을 예방하면서 추진하는 것

이다. 중앙 정부나 해당 지자체에서 이런 절차로 추진했다면, 지금까지와 같은 갈등 사태를 겪지 않아도 됐을 것이다. 국가 재원도 크게 절약할 수 있고, 환경정의에도 부합한다. 무엇보다도, 시민단체 및 지역 주민들과의 갈등 없이 원만하게 추진할 수 있다는 것이 큰 장점이다. 행정의 핵심 요소인 정당성과 효율성 양 측면에 두루 부합하는 길인 셈이다.

이러한 접근법이 과연 현실적으로 가능할 것인지 의문이 제기될 수 있다. 그러나 결코 이상적이거나, 교과서적 원론이 아닌 것만은 분명하다. 여기서 제시한 시민참여형 접근법은 사실 제주도측이 거듭 강조해온 해군기지 추진 원칙인 ‘도민 합의’의 정신을 그대로 살린 것이다. 실제로 해군기지 문제를 위와 같이 추진했다면, 지금까지 벌어져온 갈등을 피하고 시간과 비용도 훨씬 절감할 수 있었을 것이다. 앞으로라도 이런 접근법을 적용한다면 그간의 갈등을 해소하고 해당 지역 주민들의 반발 없이 해군기지 문제를 원만히 처리할 수 있을 것이다.

해군이나 제주도 등 추진측에서는 우선 1단계에서 관련 쟁점에 대한 협의를 한다고 할 때 시민단체와의 합의가 가능할지 우려할 수 있다. 그러나, 해군 및 제주도 측이 제주 해군기지 건설의 필요성과 경제적-환경적 타당성을 그토록 자신한다면, 제주 시민사회의 동의를 얻지 못할 이유가 없다. 실제, 주민소환투표 불발 이후 제주 지역사회에서는 해군기지의 수용은 사실상 불가피한 것으로 받아들이면서 중앙정부의 지원-보상문제, 그리고 추진과정의 법 절차 준수 문제쪽으로 주된 초점이 옮겨지기도 했다. 따라서, 지금이라도 위와 같은 대안적 접근법을 활용하고자 한다면, 그동안 계속돼온 갈등을 해소하고 ‘도민 합의’에 기반한 원만한 사업추진이 충분히 가능할 것이다.

한편, 문제점이나 한계도 적지 않다. 특히 적용상 애로점은 시점 상의 문제다. 당장 제주 해군기지 문제의 현실을 보면, 우여곡절 끝에 이미 해군기지 건설 관련 행정적 조치가 거의 다 취해지고, 강정 해안에서는 기반공사가 착착 진행 중이다. 아무리 효험있는 약방문(藥方文)이라 해도 사후(死後)엔 아무 쓸모 없는 법이다.

하지만, 과연 지금이 정말 ‘사후(死後)’ 일까? 강정 앞바다는 아직도 파랗게 넘실대고 강정 주민과 시민 활동가들은 저항의 외침을 계속 토해내고 있다. 현 시점에서 ‘사후약방문’이란 말보다 더 외닿는 것은 “늦었다고 생각할 때가 가장 빠른 때”라는 우리 속담, 혹은 “늦게라도 하는 것이 안 하는 것보다 낫다” (Better late than never)는 영어 속담이다. 이미 투입된 시간과 비용이 너무 많기 때문에 원점으로 돌릴 수 없다는 얘기도 나온

다. 하지만, 아무리 매몰비용이 크다 해도 이후 치를 댈가에 비하면 훨씬 작을 것이다.

해군기지 갈등의 관건이자 문제의 핵심은 결국 정부의 해결 의지다. 결정권을 갖고 있는 정부 및 추진측이 주요 정책이나 국책사업을 갈등예방적으로 추진하거나 혹은 이미 벌어진 갈등을 원만히 해결하고자 하는 의지를 얼마나 갖고 있느냐 하는 것이다. 저자는 수년 전부터 위와 같은 갈등 예방적 접근법 및 해법을 여러 경로를 통해 제안했지만(강영진 2009b), 무위에 그쳤다. 바로 이 점이 갈등해결 및 예방의 한계다. 갈등 당사자가 그 갈등을 해결할 의지가 없다면 그 어떤 해결책도 소용없기 때문이다.

〈참고문헌〉

- 강영진 (1999). “미국의 개발분쟁 해결실태와 한국의 제도 도입 방안” . 「국토」 No. 215.
——. (2009a). 「갈등해결의 지혜」 . 서울: 일빛.
——. (2009b). “거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색: 불안사태와 제주해군기지문제를 중심으로.” 「국정관리연구」 4(2): 67-92.
——. (2011). “정책갈등 예방을 위한 ‘협상에 의한 법규제정’ 적용 사례”. 한국행정연구원 편. 「공정사회와 갈등관리」 . 서울: 박영사.
- 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.” 「한국행정학보」 , 36(4): 321-338.
- 한석지 · 고승한 · 정진현 · 고경민. (2009). 「제주특별자치도의 갈등사례분석과 갈등관리방안 연구」 . 제주: 제주발전연구원.
- Bingham, Gail. (1986). *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experiences*, Washington, D.C.: The Conservation Foundation.
- Burton, John W. (1990). *Conflict: Resolution and Provention*, New York: St. Martin's Press.
- Dembart, Lee, and Richard Kwartler. (1980). The Snoqualmie River Conflict: Bringing Mediation into Environmental Disputes, in R. Goldmann (ed.), *Roundtable Justice*, Boulder, Colo.: Westview Press.

- Dukes, E. Franklin. (1996). *Resolving Public Disputes: Transforming Community and Governance*. New York: Manchester University Press.
- Kang, Young Jin. (2000). *The Effect of Public Involvement in Decision Making on Conflict Prevention/Mitigation*. Fairfax, VA: George Mason University.
- . (2007). *The Impact of Consensus Building on Conflict Prevention/Reduction: A Comparative Study of Negotiated and Conventional Rulemaking*. Fairfax, VA: George Mason University.
- Moore, Christopher W. (1996). 「The Mediation Process」. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

강영진(姜榮眞): 제주生. 서울대학교 사회학과 졸업 후 신문사 기자 생활을 거쳐 미국 George Mason University에서 갈등해결학 박사학위를 받았다(The Impact of Consensus Building on Conflict Prevention/Reduction: A Comparative Study of Negotiated and Conventional Rulemaking, 2007). 미국에서 버지니아주 대법원 인증 갈등해결 전문가(Certified Mediator)로 활동했고, 현재 성균관대 국정관리대학원 갈등해결연구센터장 및 겸임교수로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 공공분야 갈등 해결 및 예방, 시민참여, 협상, 정책형성과정, 숙의민주주의 등이다. 저서로는 「갈등해결의 지혜」(2009), 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」(2001) 등이 있고, 논문으로는 “정책갈등 예방을 위한 ‘협상에 의한 법규제정’ 적용 사례(2011)”, “거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색: 부안사태와 제주해군기지문제를 중심으로(2009)” “갈등해결학 관점에서 본 남북관계 및 남북갈등 접근법 시론” (2007) 등이 있다.

(kanghalla@yahoo.com)