

1차시. 갈등관리와 거버넌스

1. 갈등의 개념

가. 갈등의 개념 정의 및 용어 정립

1) 어원을 통한 이해

a. 동양문화권 : 갈등(葛藤)

- 칩(葛)과 등나무(藤)라는 뜻으로 칩과 등나무가 서로 복잡하게 뒤얽혀 있는 것을 형상화한 말이다
- 갈등은 일이나 인관관계에서 복잡하게 뒤얽혀 풀기 어려운 상태나, 인간 내면의 상충되는 생각 때문에 고민하는 심리적 상태를 나타낸다

b. 서양문화권 : 갈등(conflict)

- 라틴어 conflictus의 과거분사 형태인 comfligere에서 유래된 단어로, com(together) + fligere(to strike)라는 의미다
- 서로 때리거나 부딪치는 상황을 형상화한 말이다.
- conflict 는 밖으로 들어난 갈등상황으로써 싸움이나 전쟁과 같은 물리적 충돌과 다른 개인이나 집단간의 대립을 나타낸다

c. 동서양의 갈등해결 관점

- 양대 문화권의 갈등에 대한 이해에는 미묘한 차이가 나타나며, 이에 따라 갈등에 대한 대응에도 다르다
- 서양문화권에서는 밖으로 들어난 갈등을 합리적으로 풀어가는 단계적 갈등해결 과정이 발달
- 동양문화권에서는 내적갈등을 푸는 것이 외적 갈등을 푸는 첫 번째 단계라는 인식하에 개인의 심성을 기르고 덕을 키우는 접근법을 강조한다

2) 사회학적 관점을 통한 이해

- 역사적으로 갈등은 사회학, 도는 비교사회학적 분야에서 다루었고, 이 분야에서 갈등은 인간 행동양식과 사회발전 단계로 이해되어 왔음

[표] 갈등의 역기능과 순기능의 비교

갈등은 역사의 산물	관점	갈등은 역사변동의 원동력
평형상태의 상실과 부조화	기능	사회발전/통합을 위한 구조적 필연성 등
등 갈등의 역기능 강조		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

나. 갈등의 종류

1) 원인별 분류

a. 사회학적 발생원인

- 다음은 사회적인 갈등발생 원인은 인간 심리 및 행동방식과 연관성이 있다
- 다른 동물들과 마찬가지로 생존을 위해 경우에 따라서는 공격적이고 자기 방어적인 행동양식을 보이게 되는 인간의 본능적 성향이 원인일 수 있다.
- 좌절이나 박탈감으로 인한 갈등이 있을 수 있다.
- 아주 기초적인 의식주의 해결뿐만 아니라 안전과 정체성, 자율성과 독립성, 인정과 공정한 대우 등 환경과 사회발전 단계에 따라 다양하게 나타나는 인간의 기본적 욕구가 채워질 수 없거나 왜곡되어 채워질 때 갈등은 필연적으로 발생한다.

b. 갈등내용별 발생원인

- 다음의 표는 갈등 내용에 따른 갈등의 분류와 정의, 각각의 경우 해결을 위한 접근의 예시를 보여준다

[표] 분류별 갈등해결의 예

구분	정의	해결을 위한 접근(예)
사실관계 갈등	사전, 자료, 언행에 대한 사실해석의 차이에서 오는 갈등	객관적 자료나 제3의 개이를 통한 사실증명, 공동조사
이해관계 갈등	한정된 자원이나 지위, 자원을 분배하는 과정에서 생기는 갈등	공정한 분배시스템, 합리적인사결정 제도
구조적 갈등	사회, 정치, 경제 구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습 등으로 인해 발생한 갈등	제도적 개선과 새로운 문화창출을 위한 교육과 훈련
관계상의 갈등	불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생기는 갈등	의사소통의 통로 확보 및 확대, 변환적 조정
가치 갈등	가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화의 차에서 오는 갈등	의견수렴, 평화적 공존을 강조하는 다종교간의 대화, 다문화이해 교육
정체성 갈등	개인이나 집단이 가진 정체성이 의도적으로 훼손되거나 강요 될 때 발생하는 갈등	공동역사 연구모임, 중립적 이해를 위한 상호이해교육

2) 주체별 분류

- a. 내적 갈등(inner conflict): 개인의 선택이나 가치 충돌 등으로 나타날 수 있는 개인의 심리적 갈등이다
- b. 개인 간 갈등(interpersonal conflict): 개인과 개인간의 관계상에서 발생하는 갈등이다
- c. 조직 갈등: 회사, 조직, 단체 구성원들 간에 발생하는 갈등이다
- d. 집단 간 갈등(organizational conflict): 복수의 집단 간의 대립으로 발생하는 갈등이다
- e. 공공정책갈등(public policy conflict): 중앙정부나 지방자치단체가 정책의 수립 및 집행하는 과정에서 직간접적 이해관계자 간에 발생하는 갈등이다
- f. 국가 간 갈등(international conflict) : 복수의 국가나 정부 간에 발생하는 국제적 규모의 갈등이다

3) 갈등의 확대유형별 분류

- a. 확대재생산형(Escalation): 나선형 증폭과정을 겪으로 악순환하는 경우다. 팔레스타인과 이스라엘의 경우다
- b. 갈등의 비화형(spill-over): 한곳의 갈등이 다른 곳으로 번지는 것이다. 학생들의 다툼이 부모에게 전이되는 경우다
- c. 갈등의 굴절형(deflection): 진원지가 아닌 제3의 곳으로 갈등이 분출되는 경우다. 국내의 정치문제를 해결하기 위해 해외를 침략하는 경우다

4) 기타

[표] 내용, 성격, 표출여부에 따른 갈등의 유형

분류 기준	유형		내용
내용	지방행·재정분야	지방행정	행정구역, 인사, 조직기능배분, 권한
		지방재정	재정, 과세, 관리, 기타
	지역개발분야	하천관련	댐건설·관리, 용수이용, 수질보전, 상-하류 지역간 갈등, 상수원보호지역
		광역시설관련	도로개설, 광역상수도, 쓰레기처리시설, 하수·분뇨처리시설, 사회복지시설, 위험시설
	지역개발관련	지역개발사업, 대규모 민간개발사업 등	
성격	이익 갈등		기피갈등, 유치갈등, 타지역 피해유발갈등, 공익적 가치추구갈등
	권한 갈등		비용(분담)갈등, 권한·권리갈등, 협의부진갈등
표출 여부	잠재적 갈등		갈등조건이 존재하며 갈등당사자들이 이를 지각하고 있으나 외면적 행위응 감추어진 상태
	현재적 갈등		갈등당사자들이 불만과 경쟁심이 외부로 표출

	되어 행동하는 상태
--	------------

(자료출처: 서울시정개발연구원(2003), '청계천복원 타당성 조사 및 기본계획')

다. 갈등의 기능

1) 순기능

- 갈등을 개인 또는 집단에 있어서 당연히 발생될 수 있는 정상적인 현상으로 보는 입장으로, 현실적으로 볼 때 조직내부 혹은 조직 간에 갈등이 전혀 없을 수는 없으며, 오히려 어느 정도의 갈등은 집단의 형성 및 집단활동의 유지를 위해 필요한 현상이라는 것이다

- 긍정적인 기능 :

- ① 갈등이 건설적으로 해결되는 조직발전의 새로운 계기가 되며, 건설적 갈등은 선의의 경쟁을 통하여 조직의 발전과 쇄신을 도모
- ② 갈등해결을 위한 조직의 창의력, 융통성, 적응성 및 문제해결능력제고
- ③ 조직의 장기적인 안정성 공고화

2) 역기능

- 갈등의 역기능

- ① 개인과 집단의 균형파괴로 인한 혼란과 무질서 및 구성원들의 사기저하 초래
- ② 개인이나 조직의 통합과 조화 저해 및 조직의 위계질서 문란
- ③ 조직구성원이나 조직단위들 간 반목과 적대의식을 조장, 불안 긴장 고증

라. 공공갈등의 개념과 특성

1) 공공갈등의 정의

- a. 일반적으로 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 의미한다 (강영진, 2000:74)
- b. '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, 2005:15쪽)

2) 공공갈등의 특성

- 어떠한 정의를 따르느냐에 따라 포함될 수 있는 갈등의 내용은 다를 수 있다
- a.의 정의를 따르는 경우, 국가, 지방자치단체, 정부투자기관이 아닌 민간기관이 추진하는 사업으로 인한 갈등도 그것이 공중에게 광범위한 영향을 미치는 쟁점을 둘러싸고 일어나는 것이라면 공공갈등에 포함될 수 있다.
- b.의 정의를 따르는 경우, 공중에게 미치는 영향의 크기와는 무관하게 공공기관이 당사자가 되는 갈등은 공공갈등이 될 수 있다.

- 그러나, 공중에게 광범위한 영향을 미치는 쟁점은 대부분 공공기관의 정책 입안과 변경, 법령 제정과 개정 및 공공사업의 계획 및 시행을 둘러싼 갈등이기 때문에, 두 정의 중 어느 것을 따르더라도 공공갈등이 지칭하는 바는 거의 같을 수 있다
- b. 의 정의에 초점을 맞추어 살펴본 공공갈등의 특성은 다음과 같다.

a. 이해당사자(stakeholders) 자체가 특정화되기 어렵다

- 직접적 이해관계를 갖는 집단이 크고 다양할 뿐만 아니라 여기에 간접적 이해관계를 갖는 사람들까지 합하면, ekdd사자의 범위는 전체 국민이 되는 경우도 적지 않다
- 환경문제를 주된 쟁점으로 하는 공공갈등의 경우는 이해당사자의 범위가 국경을 넘어 확대될 수도 있다
- 따라서, 공공갈등의 예방과 해결에 있어서는 당사자의 범위를 어디까지로 할 것인가 그리고, 다양한 당사자들에게 동일한 지위를 부여할 것인가가 까다로운 문제로 등장하기 쉽다

b. 복합적인 원인

- 상충된 이해관계와 가치가 모두 갈등의 원인이 된다.
- 이익갈등이면서 가치 갈등이 되기도 하고, 새만금 간척사업이나 천성산 관통 터널공사에서 볼 수 있듯이, 대립된 전문적 견해가 추가적인 원인이 되기도 한다
- 많은 공공갈등의 경우, 정보의 불충분한 공개나 절차의 불완전한 이행도 갈등의 원인이 된다.
- 공공갈등은 다양한 요인에 의해 발생하는 복합갈등의 성격을 띠게 된다.

2. 갈등관리

가. 거버넌스(governance)

1) 의미

- 거버넌스라는 개념은 다양한 시각에서 다양하게 정의되고 있다
- 거버넌스는 전통적인 정부(government) 이미지와 대조되는 새로운 방식의 통치(governance)를 의미하는 것으로 분석시각과 관점에 따라서 다양한 의미를 지니는 용어로 사용되고 있다
- 즉, 거버넌스의 의미는 정부와 시장이라는 이분법적 사고를 지양하고, 정부, 시장, 시민사회 등 상호의존적인 행위 주체들간의 수평적, 협력적 관계로 이해하려는 입장이다

2) 유형

a. 협의의 의미

- 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적이며 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정의 한 형태

b. 광의의 의미

- 정부부문과 민간부문간의 경계가 무너지면서 나타나는 정부, 시장, 시민사회간의 파트너십을 통한 협력의 한 형태

※ 제도로서의 거버넌스는 정부, 주민, 시민단체, 기업 등 이해당사자가 공식적으로 제도와 비공식적 맥락 속에서 각자의 전략적 목표와 이해관계를 반영하면서 통합·조정해 나가는 구조와 과정으로 파악할 수 있다. 따라서 바람직한 거버넌스는 제도적 기반 하에 다양한 이해관계자들의 참여가 활발하고, 정책과정이 투명하게 진행되어야 하고, 관료의 책임성이 제고되어야 한다.

나. 갈등영향분석(conflict Assessment) *

1) 갈등영향분석 의미 및 필요성

- 갈등영향분석이란 어떤 법, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 때 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의 형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의협성 절차를 마련하는 과정이다

* 갈등영향분석이라고 부르는 말은 미국에서는 갈등평가(conflict assessment), 갈등분석(conflict analysis), 이슈분석(issue analysis) 등 다양한 용어로 사용한다.

[참고1] 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “갈등”이라 함은 공공기관이 법령 또는 자치법규(이하 “법령등”이라 한다)를 제정 또는 개정하거나 구체적인 사실에 관하여 법령등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. “공공기관”이라 함은 국가행정기관·지방자치단체 그밖에 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
3. “공공정책등”이라 함은 공공기관의 장 및 제11조제4항의 규정에 의한 민간사업자(이하 “공공기관의 장등”이라 한다)가 행하는 법령등의 제정 또는 개정 및 정책·사업계획을 말한다.
4. “갈등영향분석”이라 함은 공공정책등을 수립·추진함에 있어서 공공정책등이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.
5. “갈등관리”라 함은 공공기관이 갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.

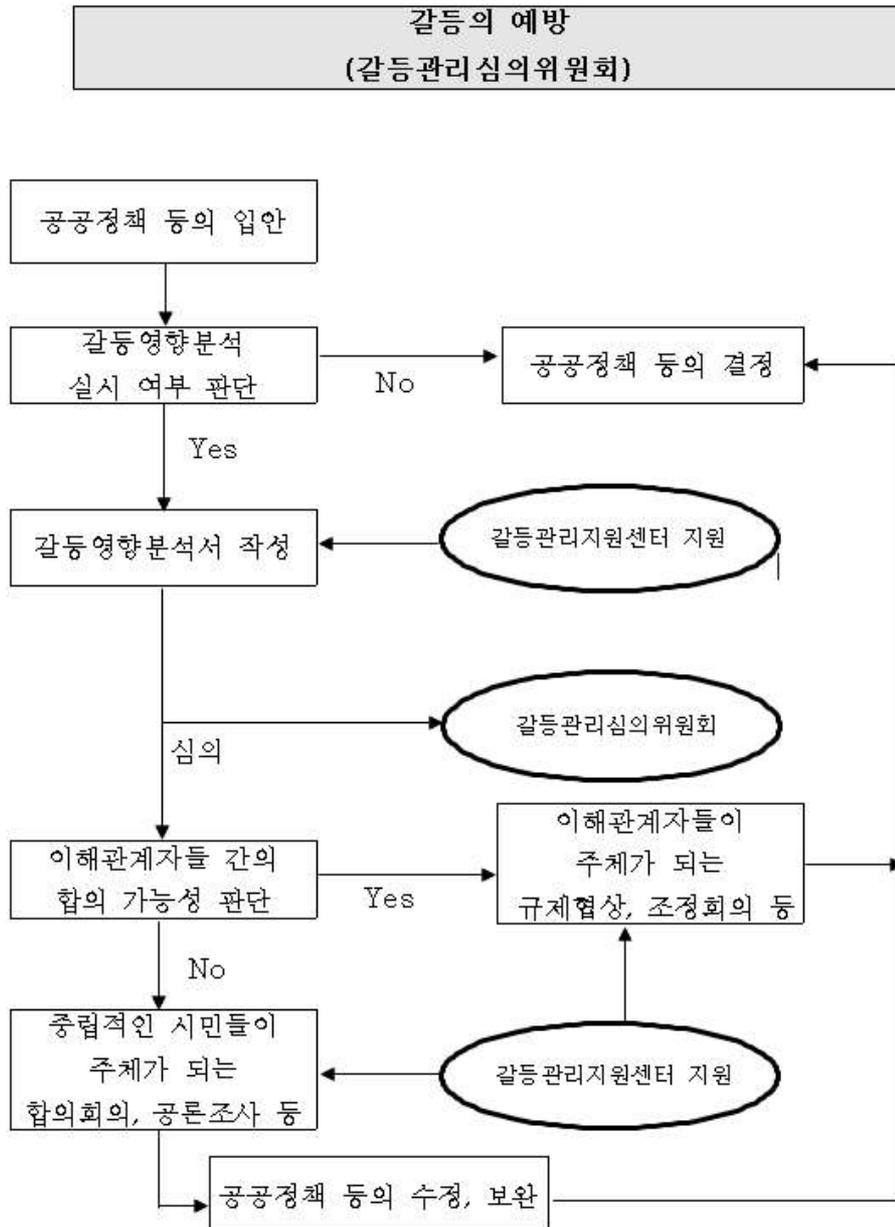
- 갈등영향분석은 합의형성과정을 통해서 갈등을 해결 할 수 있는 사회적 역량을 키우는데 도움을 줄 수 있다. 권위주의적인 방식이 아니라 대화를 통해서 상대방의 입장을 듣고 그에 따라 서로를 존중하며 호혜적인 대안을 찾아나갈 수 있는 길을 모색하는 과정을 통해 사회적 신뢰가 쌓일 수 있다. 사회적 신뢰 혹은 사회적 자본이 풍부한 사회에 사는 사람들은 그렇지 않은 사회의 사람들보다 더 많은 행복과 복지를 누린다

2) 갈등영향분석제도

- 2005년 5월 정부는 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)’을 국회에 제출하였다.

- 주요내용은 공공갈등을 예방하기 위한 갈등영향분석 제도의 도입과 갈등관리심의 위원회 설치·운영, 공공갈등의 사회적 합의를 촉진하기 위한 갈등조정회의, 공공기관의 갈등영향분석, 갈등조정회의 운영 등 갈등관리 업무와 갈등관리 교육·훈련 등을 지원하고, 공공갈등관련 자료의 통합관리와 갈등관리 전문가 지원 기능 등을 수행하기 위한 갈등관리지원센터의 설치 등으로 구성되어 있다.
- 이법이 제정, 시행되면 참여적 의사결정 방법과 대안적 분쟁해결 방식이 새로운 갈등해결 수단으로 정착되어 이전보다 투명하고 공정한 방법으로 공공갈등을 예방하고 해결하는데 기여할 것으로 기대된다.

<그림 1-1> 공공기관의 갈등영향분석 절차



3. 참여적 의사결정

가. 개념

- 참여적 의사결정은 가장 단순하게 말하자면 시민의 참여를 통하여 공공의사결정에 이르는 의사결정방법이라고 할 수 있다. 그런데, 시민의 참여란 이해관계인의 참여 또는 전문가의 참여 등과 같이 특정기준에 의한 제한된 그룹만의 참여 또는 전문가의 참여 등과 같이 특정기준에 의한 제한된 그룹 만의 참여가 아니라 이해관계의 존부나 전문성의 유무에 불구하고 일반 시민을 공공의사결정에 참여시키는 것을 말한다.
- 이처럼 의사결정에 있어서 시민의 참여가 이루어지는 경우에도, 참여의 방법과 참여의 정도는 매우 다양한 모습으로 나타난다.

나. 시민참여(public involvement)의 유형

a) 일반적인 시민참여

-공공기관이 정책이나 사업을 설명하기 위해 필요한 정보를 제공하거나 정책을 형성함에 있어 일반 시민의 의견을 수렴할 필요가 있을 때 이용 될 수 있는 방법으로서 정책 및 사업의 계획수립단계나 집행단계에 걸쳐 다른 참여방법들과 결합하여 이용될 수 있다.

① 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여

- 일반 시민들이 공공정책 및 사업의 내용에 관하여 전반적으로 인식할 수 있도록 관련 정보를 제공하고, 그 이해를 돕도록 교육하는 것을 목적으로 하는 참여의 방법이다
- 공공기관이 일방적으로 시민들에게 교육 및 정보를 제공하는 것이므로, 공공기관과 시민간의 상호적인 의사소통은 일어나지 않는다.
- 그 결과, 일반시민이 정책이나 사업에 영향을 미칠 수 있는 기회는 부여되지 않는다

② 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여

- 공공기관과 일반시민 간에 의사소통이 일어나기는 하지만 그것이 일방적인 구조에 머물러 있어 관련문제에 관한 협의나 숙의가 일어나지 않는다

b) 참여적 의사결정

- 모든 참여자 간에 대면적인 상호의사소통을 보장하고 있다.
- 공공기관, 전문가, 이해관계인, 일반시민 간의 토론, 논쟁 및 반박과정을 포함하는 상호학습을 통해 정책의 질을 향상시키고 민주적 정당성을 확보하는 것을 목적으로 한다.
- 참여적 의사결정 방법들은 지식, 경험, 지위, 자원 등이 서로 다른 다양한 참여자 간의 숙의과정을 보장 할 수 있도록 계획된 참여방법으로서 특히, 일반시민들에게 객관적인 논의가 가능 할 수 있도록 충분한 정보를 제공하는 과정은 중요한 의미를 가진다.

[표 2-5] 목적 및 구성원에 따른 시민참여 유형 분류

시민참여의 유형	목적	예시
1. 일반적 시민참여 • 최광의의 참여적 의사결정 중 협의의 참여적 의사결정을 제외한 참여의 유형 • 갈등영향 분석 후 참여적 의사결정 방법이 이용될 사안으로 판단된 사안에는 단독으로 적용될 수 없음	(1) 학습 및 정보제공을 목적으로 하는 참여 • 정보제공·교육을 목적 • 일반시민의 의견수렴 기회는 없거나 매우 적음	진단, 팸플릿, 홍보책자, 비디오테이프 등의 자료배포 뉴스자료 배포 대중매체에의 광고 인터넷 웹사이트 운영 공공장소에의 자료전시
	(2) 정보제공 및 의견수렴을 목적으로 하는 참여 • 정보제공·의견수렴(숙의없는)을 목적 • 일반시민의 의견반영의 기회는 적음	오픈하우스(Open House) 운영 공청회 여론조사
	(1) 여론확인을 목적으로 하는 참여 • 시민적 여론에 대한 숙의 • 숙의 후 도출된 여론이 정책에 반영됨	포커스 그룹 공론조사
	(2) 정책에 대한 숙의를 목적으로 하는 참여 • 정책에 영향을 받는 이해 관계인이 참여 • 협력적으로 문제 해결	시나리오 워크숍 규제협상 협력적 의사결정(CPS) 라운드 테이블 시민자문위원회
2. 참여적 의사결정 • 협의의 참여적 의사결정 유형 • 공공의사결정에 실질적으로 영향을 미침 • 보장된 숙의과정을 포함	(1) 이해관계자 참여 • 정책에 영향을 받는 이해 관계인이 참여 • 협력적으로 문제 해결 (2) 이해관계를 배제한 일반시민의 참여 • 모든 시민에 영향을 미치는 사안 • 사회적 목표로서의 공공선의 추구	시민배심제 플래닝 셀 합의회의

(출처: 공공갈등관리의 이론과 기법-상, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2005)

[참고문헌]

1. 공공갈등관리의 이론과 기법(상), 2005, 대통령자문 지속가능발전위원회
2. 갈등해결의 제도적 접근:현행 갈등관련 제도 분석 및 대안, 나태준, 한국행정연구원, 2004
3. 갈등영향분석 이렇게 한다, 신창현, 예지, 2005
4. 갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안, 주재복, 한부영, 2006, 한국행정연구원
5. 갈등관리 시범사업에 대한 평가 및 정책적 함의, 신창현, 2005, 여성개발원