

위기관리정책 집행구조에서의 갈등 유형 분석*

변성수

이 연구는 위기관리정책 집행과정에 있어 갈등의 작용에 관한 체계적인 연구가 요구되고 있음을 강조하며, 정책과정에 참여하는 조직간의 갈등 유형을 분석하고자 한다. 조직간 갈등 유형은 위기관리체계 및 갈등관리 전략 수립에 기본적 방향 설정에 도움을 주기 때문에, 그 중요성이 매우 크다. 이 연구는 연구목적 달성을 위하여 사례분석을 실시하였다. 사례분석 결과, 집행과정에 참여하는 조직들은 정책 프로그램의 논리성보다는 조직 논리성에 충실한 행태를 보였으며, 대부분의 갈등 유형은 책임/손실 회피 갈등 유형으로 나타났다. 조직 논리성에 따른 행태는 위기관리정책 집행과정에서 갈등을 유발하는 원인 및 이를 심화확대시키는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 책임/손실 회피 갈등은 권한/이익 추구 갈등보다 더 치열한 조직간의 마찰이나 대립을 가져온다. 따라서 효율적인 위기관리정책 집행을 위한 갈등관리는 위기관리조직들이 정책프로그램 논리성에 따르도록 하며, 책임/손실 회피 갈등을 해결할 수 있는 방향으로 설정되어야 한다.

주제어: 위기관리정책, 집행구조, 갈등유형

I. 서론

특히 많은 국가에서는 위기를 극복하기 위한 노력들을 공공의 성격을 지니는 것으로 보고 있으며, 정부는 위기관리와 관련된 정책을 수립하고 집행하는 공적 책임을 가지고 있다. 이를 위해 대다수의 정부는 그 형태와 방식은 다르지만 각각 위기관리정책을 수립하고 집행하며 이를 일상적으로 관리하기 위하여 다양한 유형의 공공조직을 구성하고, 민간조직 간의 협조 및 조정을 통하여 위기관리 활동을 전개하고 있다(이재은, 2000b: 1-2). 또한 위기관리정책은 규모가 막대할 뿐만 아니라 장기간에 걸쳐 진행되기도 하며, 정치적·경제적·사회적 파급효과가 크기 때문에 정책집행에 참여하는 조직(이해관계자)이 다양하다는 특성을 갖고 있다. 그리고 참여 조직의 다양성은 효율적 위기관리정책의 결정과 집행에서 대상집단의 순응을 확보하는데 도움을 줄 수 있다.

그러나 위기상황에서 위기에 대한 관리책임과 위기의 피해로 인하여, 참여 조직은 위기극복을 위한 조직간의 협력과 조정보다는 책임의 회피 및 전가와 손실의 최소 및 이익의 최대를 지향하는 경향이

* 이 논문은 저자의 학위논문 일부분을 수정·보완한 것임.

나타나게 되며, 이는 참여 조직간의 갈등을 초래할 가능성이 커질 수 있다. 이때 발생한 갈등은 위기관리정책 집행의 효율성을 저해하는 요인으로 작용하며, 위기로 인한 피해를 가중시키고, 갈등 자체가 새로운 위기로 전환될 수 있다. 따라서 위기관리정책 집행에서의 갈등관리는 위기관리정책의 승패를 좌우하고 효율적인 정책집행을 위하여 필수불가결하며, 위기관리의 범위에 속해 있다. 특히, 위기관리정책은 내용에 따라 특정 집단이나 계층을 대상으로 하거나 일반 국민을 대상으로 하지만, 위기관리정책의 효과는 사회전반에 걸쳐 영향을 미친다. 이에, 이해관계의 차이가 있는 조직들의 참여는 정책집행의 효율성을 저해하는 갈등을 초래하기 때문이다. 즉 위기관리정책 집행은 갈등을 수반할 수밖에 없다.

이러한 배경하에서 이 연구는 위기관리정책 집행과정에 있어 갈등의 작용에 관한 체계적인 연구가 요구되고 있음을 강조하며, 정책과정에 참여하는 조직간의 갈등 유형을 분석하고자 한다. 조직간 갈등 유형은 위기관리체계 및 갈등관리 전략 수립에 기본적 방향 설정에 도움을 주기 때문에, 그 중요성이 매우 크다.

이 연구는 위기관리정책 집행에서의 조직간 갈등의 특성과 전개과정을 알아보기 위하여 사례분석을 실시하였다. 사례분석 대상은 2007년 허베이 스피리트호 유류유출 사고, 2008년 화물연대파업 등을 선정하였다. 위기의 유형은 크게 자연재난 위기, 인적재난 위기, 사회적 재난 위기, 핵심기반 위기 등으로 구분할 수 있으며, 허베이 스피리트호 유류유출 사고는 인적재난 위기, 화물연대파업은 사회적 재난 위기 등에 해당된다. 특히, 각 사례는 가장 최근에 발생한 대표적인 위기로서 경제적·물질적 피해뿐만 아니라 막대한 사회적·정신적 피해를 초래하였기에, 이 연구의 목적을 달성하기 위하여 가장 적합한 사례로 판단된다.

II. 위기관리정책의 집행구조와 갈등 유형에 관한 이론적 논의

위기관리정책 집행과정에서 발생하는 갈등 유형을 분석하기 위하여 집행구조 이론과 갈등협상모형에 대하여 논의하고자 한다.

1. 집행구조 이론

집행구조 개념은 Gearing(1962)의 체로키(Cherokee) 인디언 부족의 정책형성과 집행에 관한 연구에서 시작되었다고 볼 수 있다(Porter, 1990: 7; 이재은, 2000b: 35-36). 여기서 Gearing(1962)은 ‘구조적 역할배치(structural pose)’라는 개념을 제안하였으며, 구조적 역할배치 개념¹⁾은 인간 사회에서 사회

1) 구조적 역할배치라는 개념을 활용함으로써 두 가지 이론적 논의가 가능하다. 첫째, 개인은 다른 사람들과의 필요한 관계에 따라 반복적이고 꾸준하게 움직이고 있다는 점을 분석에 포함시킬 수 있다. 둘째, 한 개인의 정

적 구조는 역할과 집단의 단일집합이 아니라 과업에 따라 나타났다가 사라지는 일련의 다양한 역할과 집단들의 집합을 의미하는 것이다(이재은, 2000b; 36). 구조적 역할배치 개념은 위기관리정책의 집행구조에서 각 조직들이 정책 프로그램의 논리와 조직 프로그램 논리에서의 이동을 설명할 수 있는 근거가 된다.

집행구조는 다수 조직들의 하부집단에 의해 하나의 정책프로그램이 집행되는 행정적 실체라고 정의되며, 그물 형태의 복잡한 조직(meshing organization) 구조로서 중앙의 전략적인 통제와 참여 조직들에 대한 조정, 즉 통제와 조정의 중간 위치에서 특정한 정책 프로젝트의 수행을 목적으로 한다(Hjern and Poter, 1981: 216; Agranoff, 1990: 59-60; 이재은, 2000b: 40). 그리고 집행구조내의 각 하부집단에 있는 행위자들은 정책프로그램 논리성(programme rationale)과 조직 논리성(organization rationale)을 따른다. 이에 조직내의 개인들은 조직 논리성에 따라 집행과정에서 조직의 목표를 달성하기 위해 정책프로그램을 조정하고자 하는 한편, 동시에 정책프로그램 논리성에 따라 정책프로그램의 목표를 달성하기 위해 다수 조직들의 활동을 조정하고자 노력한다. 즉 집행구조내의 개인들은 자신이 속해 있는 조직과 과업 수행을 위한 정책 프로그램 모두를 수행하여야 하는 역할을 요구 받는다(Hjern & Poter, 1981; 이재은, 2000b: 41).

위기관리정책의 집행구조는 단일 조직보다는 둘 이상 다수 조직의 집행구조를 취하고 있으며, 현대 위기관리정책 집행은 다조직적 관계(multi-organizational relationship)에 의해 성격이 규정된다. 또한 위기는 발생원이 복잡·다양하기 때문에, 다수의 조직이 복합적이고 총체적인 노력을 기울여야 한다. 이에 위기관리정책 집행이 지니는 특성을 살펴보면 다음과 같다(이재은, 2000a: 68-70)

첫째, 위기관리정책 집행은 개인이나 단일 조직 또는 단일 지방정부만의 문제가 아니라 국가 전체적 차원의 문제로 다루어진다.

둘째, 위기관리정책 집행은 중앙집권적 대응보다는 다수 조직들의 위기관리 노력을 조정하기 위한 기제를 제공하는 것이 효과적이다.

셋째, 위기관리정책 집행은 공공부문은 물론 민간부문의 참여와 협조로 이루어진다.

넷째, 위기관리정책 집행은 다조직적 관계 속에서 공동의 노력을 기울임으로써 목표를 달성한다.

다섯째, 위기관리정책 집행은 상황적 변수를 고려하고 이들 상황적 변수에 의해 영향을 받는다.

여섯째, 위기관리정책 집행은 위기발생 상황에 대한 각 조직들의 과업과 구조에 의한 대응에 따라 상의하게 나타난다.

일곱째, 자연재난, 인적재난 등과 같은 위기가 발생하면 이를 극복하기 위한 노력은 개인, 조직, 사회 수준 등 모든 차원에서 진행된다.

2. 갈등협상 모형

신이 가치의 상황적 측면으로 더 쉽게 이동할 수 있다. 결국 개인은 자신이 속해 있는 각각의 구조적 역할배치 속에서 기대되거나 요구되는 바를 이해하게 되고, 해당 구조 내에서 자신에게 적절한 태도, 관계, 역할의 특정 집합을 수용하게 된다(Poter, 1990: 8-9; 이재은, 2000b: 36).

정책집행의 조직모형 중 갈등관리²⁾와 관련한 모형은 Elmore(1978)가 제시한 갈등협상 모형이 있으며, 다음과 같은 전제를 가정하고 있다(Elmore, 1978: 217-218; 오석홍 외, 1993: 457-458).

첫째, 조직은 이해관계를 달리하는 개인들과 하위단위들이 권력행사와 자원의 배분을 둘러싸고 상호 경쟁을 벌이는 갈등의 장(areas of conflict)이다.

둘째, 조직에 있어서 권력의 분포는 결코 안정적이지 못하며, 그 이유는 개인들 혹은 하부단위들 상호간의 상대적 영향력은 부단히 변화하기 때문이다. 계층구조상의 공식적 지위는 권력의 배분을 결정짓는 다수의 요인들 가운데 하나에 지나지 않는다. 전문적 지식, 물질적 자원의 통제, 외부세력의 동원능력 등도 권력의 원천이 되며, 하부단위들도 이들을 보유하고 있는 경우가 있다. 따라서 공식적 계층과 권력의 행사간에는 강한 상관성이 없다.

셋째, 조직의 의사결정은 하부단위들 내의 혹은 하부단위들간의 협상으로 구성된다. 협상에 의한 결정은 선호(preference)를 달리하고 보유자원에서 차이가 있는 행위자들이 상호접근(convergence)을 한 결과이다. 협상을 하기 위해 모든 당사자들이 목표에 의견을 같이 접근할 필요는 없다. 다만 자원배분의 수단으로서 협상관계를 유지해야 하며, 이를 위해서는 상호간의 행위가 조정되어야 한다는 것에 동의한다.

넷째, 집행은 참여자들의 자원과 선호를 반영하는 복잡한 일련의 협상된 결정(a complex series of bargained decisions)으로 구성된다. 정책집행의 성공과 실패는 하나의 결과를 특정 의도(intent)에 비교해 보는 것으로써 판단될 수 없다. 어떤 단일 목적도 협상과정의 참여자들 모두의 이해관계를 반영하는 것이 될 수 없기 때문이다. 다만 집행의 성공 여부는 협상과정의 참여자들 가운데 어느 한 사람

2) 우리나라의 국가 수준의 갈등관리에 대한 논의는 2003년 9월 대통령 비서실 갈등해결연구팀의 「갈등해결 시스템」 연구가 시초이다. 갈등해결연구팀은 2003년 8월 22일 전기정(대통령 비서실), 강영진(미국 조지메이슨대 분쟁해결연구원), 김경욱(대통령 비서실), 김선빈(삼성경제연구소), 김현민(이화여대), 박광광(홍익대), 서문기(숭실대), 이선우(한국방송통신대), 이영면(동국대), 이재은(충북대), 이현경(대통령 비서실) 등 관련 공무원, 교수, 연구원 등 11명으로 구성되었다. 갈등해결연구팀의 「갈등해결 시스템」 연구는 공공기관의 갈등예방 능력을 향상시키고, 합의에 의한 갈등 해결을 위하여 사회변화에 맞는 갈등해결 시스템의 도입이 필요하다고 지적하였다. 또한 연구팀에서 제시한 갈등해결 시스템은 의식·문화·관행 등 장기적·거시적 갈등관리와 갈등관리 법·제도, 갈등관리 조직 등 중기적·중시적 갈등관리, 그리고 갈등예방 프로그램, 갈등해결 프로그램, 교육훈련 프로그램 등 단기적·미시적 갈등관리 등으로 구성되어 있다(갈등해결연구팀, 2003: 대통령 보고자료). 이에 따라 참여정부는 갈등관리 능력을 배양하여 사회 전반의 갈등관리 능력을 강화하고 협상능력을 선진화하기 위하여 범정부적 갈등관리시스템 구축을 핵심과제로 설정하였다. 정부내에서 갈등관리시스템 구축에 대한 본격적 논의는 2003년 4월 15일 국무회의에서 갈등현안 24개를 선정하고 이에 대한 대책을 논의한 것으로부터 시작하였다. 2003년 8월 12일 대통령은 국무회의에서 지속가능발전위원회에 환경과 관련한 각종 갈등의 거국적 조정 및 합리적 해결을 위한 기능을 보강하도록 지시하였으며, 이에 제3기 지속가능발전위원회는 ‘갈등관리정책 전문위원회’를 두고 갈등관리시스템 구축방안에 대한 정책연구를 시작하였다. 또한 2005년 5월 27일 국무조정실(현 국무총리실)은 갈등관리기본법을 국회에 제출하였다(대통령자문 정책기획위원회, 2008: 29-30).

의 목표에 비추어 상대적으로 평가되거나, 협상과정 자체의 보전이라는 측면에서 평가될 수 있다.

위와 같은 전제하에 갈등협상 모형은 전체 목표에 대한 동의나 하부단위들간의 의사소통은 별다른 의미가 없으며, 정책집행의 성공과 실패의 유일한 객관적 척도는 협상과정의 존재유무로 보고 있다. 협상에 의한 의사결정과정은 상호 독립적인 목표를 추구하는 하부단위들간의 상호접근, 적응, 종결의 순으로 진행된다. 따라서 정책집행 활동은 문제 대한 해결로서 선택된 것이라기보다는 다양한 이해관계자들의 협상과 갈등의 정치적 결과가 된다. 이러한 관계로 협상의 결과가 객관적 의미에서의 최적(optimal)이 되는 경우는 드물며, 잠정적인 해결(temporary bargained solution)의 형태를 갖는다(Elmore, 1978: 220-222).

이상과 같은 갈등협상 모형은 정책집행 과정에 참여하는 조직들은 협상의 필요성 이외에는 그 어떤 것에도 동의할 필요가 없다는 점을 제공한다. 특히 갈등협상모형은 집행과정에서 조직 내의 개인들 사이에서건 상이한 수준의 정부기관들 사이에서건, 계층적 통제나 의견의 일치에 의하기보다는 협상과정을 통해 진행된다는 사실이다. 그러므로 집행과정상 발생하는 사건들을 조직 전체의 목표에 비추어 보지 않고 해석할 수 있게 되는 것이다(오석홍 외, 1993: 459).

3. 집행구조 이론과 갈등협상 모형

집행구조 이론과 갈등협상 모형은 정책집행의 효율성과 성패를 분석하는 데에 유용한 이론으로서 상당히 유사한 면을 가지고 있다. 첫째는 집행구조 이론과 갈등협상 모형은 정책집행에 참여하는 행위자들은 자신이 속해 있는 조직의 이익으로부터 영향을 받는 것을 수용하고 있다. 집행구조 이론에서는 조직의 이익에 따라 정책의 목표를 수정할 수 있음을 보여주고 있으며, 갈등협상 모형은 독자적 이익을 지닌 참여 조직의 구성원들 및 하부단위들간의 갈등·협상·연합의 과정으로 정의하고 있다.

둘째, 집행구조 이론과 갈등협상 모형은 상호의존성을 중요시 하고 있다. 집행구조 이론은 정책 목표 달성을 위하여 많은 공공조직들과 민간조직들이 하나의 정책프로그램에 참여하며, 이 때 상호의존성을 중요 변수로 보고 있다. 또한 갈등협상 모형도 참여 조직은 목적을 달성하기 위하여 대립관계에 있는 다른 참여 조직의 의사결정이나 선택에 영향을 받기 때문에 타 조직과 의존관계가 형성된다고 보고 있다.

셋째, 집행구조 이론과 갈등협상 모형은 참여 조직간의 의견이나 입장 등의 차이를 조정하고 통제할 수 있는 수단을 강조하고 있다. 집행구조 이론은 정책의 집행 임무를 수행하기 위해 참여 조직들의 활동과 내용을 통합·조정하는 집행구조의 필요성을 제시하고 있다. 그리고 갈등협상 모형은 정책집행의 성공과 실패는 상대적 개념으로서 평가하기 곤란하며, 오직 갈등협상 절차(conflict and bargaining process)의 존재 여부에 따라 판단할 수 있음을 강조하고 있다.

이와 같이 집행구조 이론과 갈등협상 모형은 정책집행에 대하여 많은 공통적인 요소를 내포하고 있다. 그러나 이 두 정책집행 접근법은 하나의 큰 차이점을 가지고 있으며, 그것은 정책 목표에 대한 견

해이다. 집행구조 이론은 정책 목표의 효과적 달성을 위해서는 정책프로그램의 논리와 정책지향성(policy orientation), 즉 공유된 정책개념(a common conception of policy)을 강조한다. 이와 반대로 갈등협상 모형은 목표의 공통성(commonality of purpose)을 상정하지 않고 정책집행 과정을 바라보며, 정책집행의 결과는 단지 잠정적으로 협상된 해결로서 정책목표에 대한 전체적인 동의를 반영하지 않는다.

4. 위기관리정책 과정에서의 집행구조 논리와 갈등 유형

집행구조 논리와 갈등 유형은 위기관리정책 집행과정에서 발생하는 갈등을 분석하기 위하여 집행구조 이론과 갈등협상 모형을 토대로 하고 있다. 집행구조 논리와 갈등 유형에서 집행구조 이론은 모형의 분석 내용을 구성을 하고 있으며, 갈등협상 모형은 분석 대상이 되는 협상 과정이나 절차를 규정한다.

집행구조 논리와 갈등 유형은 다음과 같은 전제를 바탕으로 설정될 수 있다.

첫째, 정책집행은 정책과 관련 있는 다수의 조직들이 참여하는 다조직적 집행구조를 가진다.

둘째, 다수의 조직이 참여하는 정책집행은 정책과 조직 및 조직간 목표의 차이, 정책집행 결과에 대한 책임과 손해 등으로 인하여 갈등이 발생한다.

셋째, 정책집행 과정에서 발생한 갈등은 집행의 효과성에 영향을 미친다.

넷째, 정책집행은 갈등을 효율적으로 관리하여 갈등의 순기능을 최대화하고 역기능을 최소화할 수 있는 갈등관리가 필요하다.

집행구조 논리와 갈등 유형은 참여 조직의 행태 논리성³⁾과 갈등 유형⁴⁾으로 구성되어 있다. 참여 조직의 행태 논리성은 정책프로그램 논리성(policy programme rationale), 조직 논리성(organization rationale)에 따라 구분된다.

정책프로그램 논리성은 정책이 추구하는 목표를 달성에 우선순위를 두는 행태를 의미한다. 행위자들이 정책프로그램의 논리성에 충실할 때 정책의 목표는 효과적 집행이 가능하다(이재은, 2000b: 53-56).

조직 논리성은 정책프로그램에 참여하고 있는 다양한 조직의 참여행위자들이 정책프로그램의 목표 달성보다는 소속 조직의 이익에 우선순위를 두고 행위하는 경우이다. 정책집행에 참여하는 행위자들

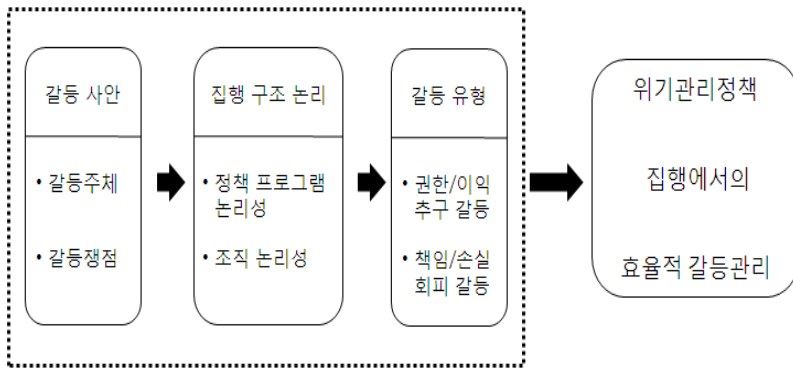
3) 논리성은 위기관리정책 집행에 참여하는 조직들의 활동과 집행내용에 기준 근거로서 영향을 미친다. 모든 정책은 단일 조직에 집행되는 경우는 거의 없으며, 공공부문 및 민간부문의 각 조직 결합구조에 의해 집행된다(Hjem & Poter, 1981: 215-216). 따라서 다양한 조직이 하나의 정책집행에 참여하게 되며, 정책의 목표와 각 조직이 추구하는 목표와 이익은 차이가 날 수 있다. 이에 정책이 추구하는 목표에 따라 행동하는 정책 프로그램 논리성과 정책의 목표보다 조직의 목표나 이익에 따라 활동하는 조직 논리성이 정책집행과정에서 각 조직에 영향을 미쳐 서로 다른 행태를 보이게 된다.

4) 갈등유형은 갈등원인, 갈등주체, 갈등수준 등 연구자들에 따라 다양하게 논의되고 있다. 이 연구에서는 갈등유형을 위기관리정책 집행과정에 참여하는 조직들이 취하는 행태유형에 따라 분류하였다.

은 원래 소속의 조직의 이익을 보장하기 위하여 노력을 하는 경향이 있다. 즉 정책집행에 참여하는 행위자들 모두가 정책지향성을 가지고 있지는 않다(이재은, 2000b: 53-56).

갈등 유형은 크게 권한·이익 추구와 책임·손실 회피의 유형으로 구분할 수 있다. 권한·이익 추구 유형은 위기상황에서 발생하는 반사이익을 획득하기 위한 참여 조직간 갈등 유형이다. 즉 위기로 인한 피해가 적은 상황에서 위기발생 이전보다 더 많은 권한과 이익을 가지려는 것으로, 관할권, 자원의 지원 확대, 조직의 목표 달성이나 이익 확대 등 정책집행과정에서 획득 가능하거나 기대할 수 있는 권한과 이익을 추구하는 유형이다.

책임·손실 회피의 유형은 한정된 자원을 놓고 모든 조직이 위기 발생 이전의 상황으로 돌아가기 위해 서로 경쟁하고 대립하는 과정에서 발생한다. 즉 위기의 발생에 대한 책임과 제재를 피하거나 위기의 결과로 발생하는 손실을 최소화하기 위한 참여 조직간 갈등 유형이다.



<그림 1> 위기관리정책에서의 집행구조와 갈등 모형

III. 위기관리 집행구조에서의 갈등 유형 사례 분석

1. 허베이 스피리트호 유류유출 사고 갈등 유형 분석

1) 주요 쟁점 분석

(1) 1차 긴급생계자금

해양수산부는 2007년 12월 16일 300억 원의 1차 긴급생계자금 지원을 결정하고 2007년 12월 28일 충청남도에 전달하였다. 이에 충청남도는 긴급생계자금의 지급을 위해 2007년 12월 26일 피해를 입은 태안군, 서산시, 보령시, 홍성군, 서천군, 당진군 등 6개 시·군의 부단체장 회의를 열어 자금이 내려올 경우 가장 피해가 컸던 태안군이 70%, 나머지 5개 시·군 30%의 비율로 배분하기로 합의하였다. 그러나 2008년 1월 피해지역 시장·군수들이 배분비율에 대한 불만을 제기함으로써 자금 지원의 조기

집행이 유보되었다(세계일보, 2008. 1. 21.; 문영선과의 면담, 2009. 11. 17). 긴급생계지원금의 지역별 배분기준과 관련하여 지방자치단체간 마찰이 있었으며, 그 원인 중의 하나는 중앙정부 차원의 재난 관련 매뉴얼에 긴급생계지원금 관련 구체적인 기준안 등의 내용이 부재하다는 것이다. 또 다른 원인은 지원금의 배정액으로 해당 주민들로부터 능력을 평가 받을 수도 있다고 생각하는 지자체장간의 경쟁 심리와 유권자인 주민들의 피해 관련 민원이 지자체에게는 압력으로 작용했다(이평주와의 e-mail 인터뷰, 2009. 12. 7).

또한 긴급생계자금의 지원이 지역에 따라 차등 지급되어 지역 주민들의 불만을 초래하였다. 태안군은 해양수산부와 국민성금 등으로 마련된 320억 원의 긴급생계자금을 지급받았으며, 1월 28일 읍·면에 배분하였다. 태안군의 배분대상은 군내 25,508가구 가운데 18,757가구였으며, 배분방법은 읍·면 별 피해 정도에 따라 차등 지급⁵⁾하였다. 이로 인해 산출된 읍·면별 평균 지원금액은 최저 74만 6,862원에서 최고 291만 6,600원으로 편차가 크지 않았지만 다시 읍·면이 마을별, 가구별로 다시 분배하는 과정에서 문제가 발생하였다. 원북면은 주민들 피해에 따라 3등급으로 구분하여 A등급은 600만원, B등급은 300만원, C등급은 100만원을 지급키로 방침을 정하였다. 이에 같은 지역에서 지원액 편차가 무려 6배에 달하였으며, 이에 불만을 가진 원북면 주민 100여명이 면사무소를 방문해 “보상금 등급이 낮게 나왔다”며 강하게 항의하였다. 또한 가장 피해가 컸던 소원면 주민 300여명은 태안군청에 생계비 지원 가구를 전면 재조사하고 잘못 배정된 생계비를 환수하는 한편, 2차 생계비 지급시에는 금액을 상향조정해 줄 것을 요구하였다(박태순, 2008: 154; 한국일보, 2008. 2. 1). 특히 상대적 피해 정도를 감안하여 읍·면·동 행정 구역 단위별로 지원금을 차등하여 배분하고 이를 지급하는 과정에서 배분 기준의 불합리성을 이유로 지방자치단체와 주민간의 갈등 발생하였다. 예를 들면, 같은 바다에서 양식업을 하던 피해민일지라도 피해정도나 생활 여건에 따른 지급이 아니라 양식장이 속한 행정 구역이나 주민등록상의 거주지에 따른 지원금의 차등으로 행정에 대한 불신과 소외감 등으로 갈등이 발생하였다(이평주와의 e-mail 인터뷰, 2009. 12. 7).

이와 같이 긴급생계자금 지급과 관련하여 지급의 지연과 배분 기준과 관련하여 많은 문제가 발생하였다. 특히 긴급생계자금은 지금까지 선례가 없었으며, 신속한 지급 등의 이유로 마을협의회부터 면과 군단위까지 공청회의 실시를 통한 정확한 의견 수렴에 어려움이 있었다(문영선과의 면담, 2009. 11. 17). 긴급생계자금 지급이 지연 되는 동안 지모씨를 포함한 3명이 생계를 비관하여 자살하였으며, 이후 12월 21일 지방자치단체에서 긴급생계지원금을 교부하였다. 이렇게 긴급생계자금 지급 지연은 P&I와 IOPC가 긴급생계지원금을 보험금에서 제외할 가능성을 언급함에 따라 유류유출 사고에 따른 절차를 정확히 이해 못하던 정부와 충청남도가 긴급생계지원금 지급을 신속히 하지 못한 측면도 있다(이평주와의 e-mail 인터뷰, 2009. 12. 7). 또한 자금의 배분 기준과 지역간 편차는 지역 주민들간의 분열을 초래하였다.

5) 태안군은 가장 피해가 적었던 D등급을 1로 하여, C등급(남면, 안면, 고남)은 2, B등급(이원, 근흥)은 4, A등급(소원, 원북)은 5 등의 비율로 지급하였다(박태순, 2008: 154).

(2) 방제 인건비

피해 주민들은 2007년 12월부터 시작된 방제 작업에 참여하였으며, 방제 사업에서 지급하는 방제 인건비가 유일한 생계 수단으로 작용하였다. 피해 주민들의 방제 인건비는 1일당 남성 7만원, 여성 6만원으로 책정되었으며, 2008년 2월과 9월 등 2차에 걸쳐 지급되었다. 방제 인건비의 1차 지급액은 방제작업 12월분으로 91억원을 피해 주민들의 어려움을 조금이나마 덜어주기 위하여 방제 인건비를 설날 전에 지급하기로 하였다(국민일보, 2008. 2. 4; 한국일보, 2008. 1. 6).

그러나 문제는 1월과 2월분 방제 인건비 지급이었다. 2차 방제 인건비 지급과 관련하여 IOPC Fund의 중간 사정 결과 1월과 2월분 방제작업 인건비가 청구액에 크게 못 미치는 72억여 원으로 나타났다. 피해지역 주민들은 IOPC의 인건비 삭감을 납득할 수 없으며, 삭감된 비용을 정부가 보전해 줄 것을 요구하였다. 또한 방제업체들도 삭감된 방제비로는 주민을 설득할 수 없으며, 보험료와 관리비 등에 이의를 제기하면서 동의서 제출을 거부하였다(박태순, 2008: 160).

이에 태안군, 태안군의회 등은 1월과 2월분 인건비의 삭감액 42억원에 대해 특별교부세와 예비비를 통하여 정부가 보전해줄 것을 요구하였다. 8월 4일 국토해양부는 제1회 유류 오염사고 조정위원회를 열어 1월과 2월분 주민 방제 인건비의 부족재원 44억6900만원을 지원하기로 의결하였으며, 9월 8일 1월과 2월분의 방제 인건비 지급을 완료하였다(박태순, 2008: 160-164; 한겨레, 2008. 8. 7).

2) 참여 조직의 행태 논리성 및 갈등 유형 분석

(1) 1차 긴급생계자금

우선 긴급생계자금 지원 지연과 관련하여 5개 시·군은 조직 논리성에 따른 행태를 나타냈다. 해양수산부에서 지원한 300억원의 긴급생계자금의 배분을 위하여 충청남도에서 개최한 6개 시·군의 부단체장 회의에서 태안군이 70%, 나머지 5개 시·군이 30%의 비율로 배분하기로 결정하였다. 그러나 피해지역 태안을 제외한 5개 시·군의 시장과 군수들은 배분비율에 대한 불만을 제기함으로써 지급 지원이 지연되었다. 이는 긴급생계자금을 본래의 의미보다는 정치적으로 활용하려는 의도가 있는 것으로 판단된다.

태안군은 정책프로그램의 논리성에 따른 긴급생계자금 지원 활동을 하였다. 태안군은 긴급생계자금의 배분을 읍·면별 피해정도를 감안하여 A부터 D까지 네 개의 등급으로 나누어 지급하였다. 또한 읍·면사무소도 정책프로그램의 논리성에 입각한 긴급생계자금 배분활동을 하였다. 일부 지역에서는 조직 논리성에 따라 지원 대상 가구 수로 나누어 똑 같은 금액을 지급하였지만, 다른 지역에서는 긴급생계자금이 갖는 의미에 따라 피해정도에 따라 지원금을 세분화하여 지급하였다.

피해지역 주민들은 긴급생계자금과 관련하여 조직 논리성에 따른 적극적인 행태를 보였다. 예를 들어 자금 배분에 불만을 품은 한 주민은 분신을 기도하였으며, 한 어민은 주민 100여명과 면사무소를

찾아가 등급에 대한 항의로 약지의 일부를 훼손하였다.

긴급생계자금의 지원과 관련하여 이해관계가 있는 조직 중 공공성이 강조되는 조직은 정책프로그램의 논리성에 따라 행동하는 반면, 정치성이나 민간조직은 조직 논리성에 따른 행태를 보이는 것으로 나타났다. 긴급생계자금과 관련한 갈등유형은 권한/이익 추구 갈등유형으로 판단할 수 있다. 공공성을 띠는 조직은 공익을 추구하였으며, 정치성을 띠는 조직은 긴급생계자금을 통하여 자신의 정치적 입지를 강화하려는 의도가 있으며, 민간조직은 긴급생계자금의 더 많은 배분으로 자신의 이익을 더 많이 확보하려는 것이기 때문이다.

(2) 방제 인건비

지역 주민들은 생계에 대한 위기감에 따라 조직 논리성에 입각한 적극적인 행태를 보였다. 지역 주민들은 IOPC의 중간 사정결과 2차 방제 인건비 지급액이 삭감되었다는 것에 불만을 가졌으며, 이에 방제 인건비 100% 지급을 요구하며 태안군청에서 집단시위를 벌였다. 또한 IOPC에서 50%이상의 방제 인건비를 삭감하였으므로, 정부가 나서서 해결하여 줄 것을 촉구하였다.

방제업체도 IOPC의 중간 사정액의 삭감에 따라 조직 논리성에 따른 행태를 나타냈다. 방제업체는 IOPC의 삭감된 사정액으로는 방제작업에 동원되었던 주민들을 설득할 수 없으며, 보험료와 관리 등에 이익을 제기하면서 동의서 제출을 거부하였다.

방제 인건비와 관련하여 태안군과 태안군의회는 정책프로그램의 논리에 따라 적극적인 활동을 하였다. 태안군과 태안군의회는 행정력을 총동원하는 한편, 중앙정부 3개 부처를 방문하여 중앙정부가 삭감액을 보전하기 위한 특별교부세와 예비비를 군에 긴급 배정할 것을 건의하였다. 이에 국토해양부는 유류오염사고 조정위원회를 열어 태안군 등 피해지역에 방제 인건비의 삭감된 부분을 보전하여 주기로 의결하였다. 또한 태안군과 태안군의회는 동의서 제출을 거부하는 방제업체가 지역 주민들에게 방제 인건비를 지급하도록 설득하였다.

방제 인건비와 관련하여 공공성이 강한 태안군과 태안군의회는 정책프로그램 논리성에, 지역주민과 방제업체는 조직 논리성에 따른 행태를 보였다. 방제 인건비와 관련한 갈등유형은 권한/이익 추구 갈등유형과 책임/손실 회피 갈등유형이 복합적으로 나타났다. 태안군과 태안군의회는 지역주민과 방제업체의 손실을 보전하여 주려는 공익을 추구하였으며, 방제업체와 지역주민들은 손실을 회피하고자 하였다. 이에 태안군 및 태안군의회와 방제 업체 및 지역 주민들간의 갈등은 발생하지 않았으며, 민간부문간 갈등이 발생하였다.

(3) 소결론

1차 긴급생계자금의 지원 지연 및 지역간 격차에서는 공공성이 강조되는 조직은 정책프로그램의 논리성에 따라 행동하는 반면, 정치성이 강한 조직이나 민간조직은 조직 논리성에 따른 행태를 보이는 것으로 나타났으며, 갈등유형은 권한/이익 추구인 것으로 분석되었다.

방제 인건비에서는 공공성이 강한 태안군과 태안군의회는 정책프로그램 논리성에, 지역 주민과 방제업체는 조직 논리성에 따른 행태를 보였으며, 갈등유형은 권한/이익 추구 유형과 책임/손실 회피 유형이 복합적으로 나타났다.

2. 화물연대파업 갈등유형 분석

1) 주요 쟁점 분석

(1) 화물운송료

화물운송료 인상은 화물연대가 요구하는 핵심 사항으로써 화물연대와 컨테이너운송사업자협회 및 각 지역사업장별 협의를 통하여 진행되어 왔다. 6월 17일 컨테이너운송사업자협회는 9~13% 인상안을 제시하였으나, 화물연대는 30% 이상을 요구하여 두 조직간의 입장차가 매우 컸으며, 전국 170여개의 지역사업장에서 펼쳐지고 있는 협상도 일부 사업장만 타결됐을 뿐 대부분의 사업장은 협상이 진통을 겪고 있었다. 그러나 협상에 직접 참여하지 않던 대형 물류사들이 협상에 참여한 것은 매우 의미 있는 것으로 평가할 수 있다.

그리고 6월 18일 컨테이너운송사업자협회와 화물연대의 운송료 협상에서 컨테이너운송사업자협회는 16.5% 인상을 제시하였으며, 화물연대는 21.5% 인상안을 내놓아 두 조직간에 상당한 접근이 이루어졌다. 또한 컨테이너운송사업자협회의 14개사가 위·수탁한 21,000여대의 운송차량 중 15,000대의 비화물연대 소속의 운전들과 협상이 타결되어, 6월 19일 0시를 기해 사업장으로 복귀한다는 약속을 받아들였다. 특히 이 부분이 화물연대의 파업 철회에 많은 영향을 미쳤다. 6월 19일 컨테이너운송사업자협회와 화물연대는 운송료 19% 인상에 합의하였으며, 이 운송료 협상 타결은 화물연대의 파업 철회의 단초로 작용하였다.

(2) 표준요율제

표준요율제는 2003년 화물연대의 파업 당시 정부가 실행을 약속하였으나 이것이 제대로 이루어지지 않아 2008년 화물연대파업에서 주요 쟁점으로 부각되었다. 화물연대는 표준요율제의 도입을 정부가 제시한 연구용역과 시범운행을 거쳐 법제화로 진행되는 안으로 합의하였다. 화물연대의 화물운전자들은 대부분 지입제 운전자들로서 특별한 보호 장치가 없기 때문에, 적정한 운임원가를 보장받을 수 있는 표준요율제를 요구한 것이다(노동부, 2008: 465).

그러나 표준요율제의 도입은 여러 가지 문제를 가지고 있다. 첫째, 표준요율제는 최저임금제와 같은 것으로 운송원가를 반영한 최저기준을 정부가 제시하고 이를 하한선으로 당사자들이 시장운임을 결정하는 제도로써, 운전자들은 개별적이든 집단적이든 다시 화주나 물류사와 합의하여 운송료를 결정하여야 한다(노동부, 2008: 466). 둘째, 화주나 물류사들은 물류비용을 중요하게 인식하고 있어 최저운임

을 준수하는 것은 현실적으로 어렵다고 말하고 있다(김경미, 2008: 32).

(3) 경유가 인하

화물연대파업의 직접적인 원인은 국제유가 급등으로 인한 경유가 부담이었다. 특히 일반 수송용으로만 사용되는 휘발유에 비해 경유는 발전용과 산업용, 농업용 등 수요가 다양하여 경유에 대한 세계적 수요는 석유에 비해 급증하고 있으며, 이에 경유가 더 높은 가격에 매매되고 있었다. 실제로 연초 대비 17% 가량 오른 경유가는 유통비가 실질운송단가의 66.5%를 차지하고 있는 영업용 화물운전자들에게 상당한 부담으로 작용하였으며, 경유가 인상폭은 화물차 공급과잉으로 인한 최소의 영업마진을 앞지르게 되었다(김경미, 2008: 31).

이러한 상황에서 화물연대는 유가인상분 보조금 기준가를 1,800원에서 1,600원으로 조정하여 줄 것을 요구하였으나, 정부는 재정부담과 타 부문과의 형평성 등의 이유로 수용불가 방침을 정하였다. 이로 인해 화물연대파업의 강도가 한층 더 강화되었다.

2) 참여 조직의 행태 논리성 및 갈등 유형 분석

(1) 화물운송료

화물운송료 인상과 관련한 주요 참여조직은 국토해양부, 화주 및 물류사와 화물연대이다.

국토해양부는 화물운송료 인상과 관련하여 정책프로그램 논리성과 조직 논리성이 혼합된 행태를 보였다. 일반적으로 정책프로그램 논리성과 조직 논리성은 상반된 것으로 볼 수 있으나, 신속한 화물연대파업의 해결과 물류의 안정화는 물류정책프로그램의 논리성과 국토해양부의 조직 논리성 모두에 영향을 미치며, 이는 물류정책을 총괄하는 조직이 국토해양부이기 때문이다. 이에 국토해양부는 화물운송료 타결을 위하여 화주 및 물류사에 대한 압박과 화물연대에 대한 강경 대응 등 적극적인 활동을 전개하였다. 특히 6월 12일 삼성동 무역센터에서 개최된 하주업계 간담회에서 국토해양부 장관은 “운송료 협상을 위해서는 하주업계가 적극적으로 나서주는 것이 무엇보다 필요하다”고 말하면서, “최근의 고유가로 어려워지는 국가경제와 국민들의 걱정을 덜어 주기 위해서도 하주업계가 보다 전향적인 자세로 협상에 임해야 한다”고 화주업계의 고통분담을 당부하였다(국토해양부 보도자료, 2008. 6. 12).

컨테이너운송사업자협회를 포함한 화주 및 물류사들은 조직 논리성에 따른 소극적인 행태를 나타냈다. 화주업계는 정부의 제도 개선 노력과 통합·조정 기능이 먼저 갖추어져야 한다고 주장하였다. 환경재단체 임원은 “예를 들어 운송료 협상을 하려면 정부가 리터당 1,800원으로 정한 유가 환급금 기준선을 조정해 주어야 한다. 하지만 정부는 파업 이후에도 전혀 조정 기미를 보이지 않은 채 몇몇 대형 화주업체들한테 으름장만 놓고 있다”고 비판하였다(한겨레, 2008. 6. 16).

화물연대는 조직 논리성에 따라 화물운송료 인상에 적극적인 행태를 보였다. 화물연대는 화물운송료 협상과정에서 6월 18일 강도 높은 투쟁을 결의하는 기자회견을 열었다. 화물연대는 운송료 인상과

관련해서 “정부는 대기업 화주들이 요지부동인 현실을 무시하고 ‘화주가 나서서 해결하라’며 책임을 방기하고 있다. 비즈니스 프렌들리 한다면서 대기업에 핫라인 휴대폰을 나눠준 이 정부는 오히려 간섭하지 말라는 전경련에 꼼짝하지 못하고 있다. 고통분담이 아니라 고통전담만이 우리의 몫이라고 한다”라고 비판하였다(화물연대 보도자료, 2009. 6. 18).

화물운송료 인상과 관련하여 국토해양부는 정책프로그램 논리성과 조직 논리성 모두 내포하고 있다. 국토해양부의 화물연대파업의 신속한 해결은 정책프로그램의 목적 달성뿐만 아니라 파업의 장기화에 대한 조직의 책임이나 이미지 실추를 막을 수 있기 때문이다. 화주 및 물류사들은 조직 논리성에 따라 화물연대파업과 관련하여 소극적인 활동을 전개하였다. 화주 및 물류사들은 초기 화물연대와의 협상에 대하여 미온적인 행태를 보였다. 왜냐하면 화물연대와 직접 협상하는 것보다 정부가 협상하는 것이 협상에 드는 비용과 협상 결과의 만족도가 높을 것이기 때문이다. 화물연대는 조직 논리성에 따라 적극적으로 화물운송료 인상을 위한 협상을 벌였다. 이는 화물운송료의 인상은 화물연대의 조직차원의 이익을 넘어서 각 조직구성원들의 생계와 관련이 있기 때문이다. 화물운송료 인상과 관련한 갈등유형은 민간부문의 책임/손실 회피 갈등유형으로 나타났다. 국토해양부는 운송료와 관련하여 화주 및 물류사들에게 교섭권을 넘겨주고, 협상이 잘 진행될 수 있도록 지원하는 역할을 담당하여 화물연대와의 갈등은 발생하지 않았다.

(2) 표준요금제

정부는 표준요금제와 관련하여 소극적 행태를 보였다. 국토해양부 관계자는 “화물연대와 화주가 만날 수 있는 분위기를 조성하는 데 최선을 다하고 있지만 정부가 직접 개입하는 것은 공정거래법에 저촉될 수 있다”고 말했다(경향신문, 2008. 6. 12). 이는 ‘친기업’을 표방하는 새 정부는 표준요금제를 기업(대기업·화주) 규제로 판단한 것이다. 그러나 화물연대파업이 장기화가 우려되자 6월 15일 당정협의를 통하여 정부는 표준요금제 도입을 공식적으로 천명했다(경향신문, 2008. 6. 16). 또한 6월 16일 한나라당의 정책위의장과 화물연대 본부장과의 면담에서 정책위의장은 표준요금제에 대하여 긍정적인 답변을 하였다. 즉 표준요금제와 관련하여 정부는 소극적 조직 논리성⁶⁾에 따른 행태를 보인 것으로 판단된다.

화물연대는 조직 논리성에 따라 표준요금제 시행에 대하여 적극적인 행태를 보였다. 화물연대 포항지부 박경무 사무부장은 “표준요금제는 정부가 2003년 파업 당시 도입하기로 약속한 것”이라며 “5년 동안 약속을 이행하지 않다가 돌연 이를 수용할 수 없다는 것은 도저히 용납할 수 없다”고 말했다.

6) 표준요금제에 대하여 정부가 소극적인 조직 논리성 행태를 보인 것은 표준요금제에 대한 개념자체가 아직 성립되지 않았기 때문인 것으로 판단된다. 표준요금제는 전 세계적으로 도입한 전례도 없고, 이런 용어자체도 각자 관계자라던가 이해관계자가 모두 개념정리가 안되어 있기 때문에 표준요금제에 대해서는 각자 다른 해석을 하고 있으며 각기 다른 개념으로 정의하고 있었다. 또한 표준요금제는 각 관련 기관마다 입장이 다를 수 있고 굉장히 다양하기 때문에 국토해양부가 결정할 수 있는 사항이 아니며(김유인과의 면담, 2009. 11. 5), 오히려 국무총리실이 보다 적합한 부처로 판단된다.

김영동 부산지부 대외협력부장은 “화주들은 표준요율제를 도입하면 손해를 보는 만큼 정부의 표준요율제 불허 방침은 스스로 자본의 하수인임을 드러내는 것”이라고 비판하였다(경향신문, 2008. 6. 9). 표준요율제와 관련한 정부와 화물연대는 모두 조직 논리성에 따른 행태를 보였으며, 갈등유형은 책임/손실 회피인 것으로 나타났다.

(3) 경유가

국토해양부는 경유가 인하와 관련하여 정책프로그램 논리성에 따른 행태를 보였다. 국토해양부는 재정 부담과 건설기계, 버스업계 등 다른 분야와의 형평성 문제 때문에 수용불가 방침을 내리, 적극적으로 유류세제의 개편에 대한 행동이 이루어지지 않았다.

이에 비해, 화물연대는 적극적인 조직 논리성에 따른 행태를 나타냈다. 6월 17일 5개부처 합동 담화에 대한 기자 브리핑을 통해 “유가인하 요구는 화물노동자가 최소한의 생존권이라도 확보하기 위해 처음부터 요구한 것이며, 1800원을 기준으로 한 50% 보전안은 정부가 화물연대 파업 이전에 소위 고유가 대책으로 내놓은 것으로 화물노동자를 비롯한 전 국민이 이의 실효성에 대해 문제제기를 하고 있는 것으로 정부의 실효성 있는 대책이 필요하다”라고 비판하였다.

경유가 인하와 관련하여 국토해양부의 정책프로그램 논리성과 화물연대의 조직 논리성에 따른 행태는 권한/이익 추구 갈등유형으로 나타난 것으로 판단된다. 국토해양부는 형평성이라는 공익을 추구하였으며, 화물연대는 경유가 인하로 인한 직접 경비 절약이라는 사익을 추구하였다.

(4) 소결론

화물운송료 인상과 관련하여 국토해양부는 정책프로그램 논리성과 조직 논리성 모두를 내포하고 있었으며, 화주 및 물류사와 화물연대는 조직 논리성에 따라 활동하였다. 또한 화물운송료 인상과 관련한 갈등유형은 민간부문의 책임/손실 회피 갈등유형으로 나타났다.

표준요율제 시행과 관련하여 정부와 화물연대는 모두 조직 논리성에 따른 행태를 보였으며, 갈등유형은 책임/손실 회피 갈등유형과 권한/이익 추구 갈등유형의 복합적 갈등유형인 것으로 나타났다.

경유가 인하와 관련하여 국토해양부는 정책프로그램 논리성에 따른 행태를, 화물연대는 조직 논리성에 따른 행태를 보여 권한/이익 추구 갈등유형으로 분석되었다.

3. 갈등관리 사례 분석 비교 및 요약

지금까지 허베이 스피리트호 유류유출 사고, 화물연대파업 등의 사례를 분석하였으며, 이들 사례의 각 갈등유형을 정리하면 표 1과 다음과 같다.

집행구조 갈등유형을 비교 분석한 결과 허베이 스피리트호 유류유출 사고의 방제인건비와 화물연대 파업의 화물운송료 인상을 제외하고, 사례의 대부분 쟁점들에서 참여조직의 행위 논리성이 정책프로

그램 논리성과 조직 논리성으로 나타날 때에는 권한/이익 추구 유형의 갈등이 발생하며, 참여조직의 논리성이 모두 조직 논리성을 떨 경우에는 책임/손실 회피 유형의 갈등이 발생하는 것으로 나타났다. 허베이 스피리트호 유류유출 사고의 방제인건비 쟁점사항에서 책임/손실 회피 유형은 방제업체와 지역주민간의 마찰로 인하여 발생한 갈등유형으로 방제업체와 지역주민은 조직 논리성에 따른 행태를 나타냈다. 또한 화물연대파업의 화물운송료 인상 쟁점사항에서 국토해양부는 중요한 이해관계자이지만, 화물운송료는 정부가 개입할 수 있는 영역이 아니다. 화물운송료 인상은 화주 및 물류사와 화물연대 등이 결정하는 민간 영역이기에, 갈등유형은 화주 및 물류사와 화물연대 등의 조직논리성에 따른 책임/손실 회피 유형으로 분석되었다.

표 1. 집행구조 논리와 갈등 유형 분석

사례	쟁점사항	집행구조 논리	갈등 유형
허베이 스피리트호 유류유출 사고	1차 긴급생계자금	태안군 및 읍면사무소: 정책프로그램 논리성 정차민간조직: 조직 논리성	권한/이익 추구
	방제 인건비	태안군, 태안군의회: 정책프로그램 논리성 방제업체 및 지역주민: 조직 논리성	권한/이익 추구 책임/손실 회피
화물연대파업	화물운송료 인상	국토해양부: 정책프로그램 논리성, 조직 논리성 화주 및 물류사: 조직논리성 화물연대: 조직논리성	책임/손실 회피
	표준요금제 시행	정부: 조직 논리성 화물연대: 조직 논리성	책임/손실 회피
	경유가 인하	국토해양부: 정책프로그램 논리성 화물연대: 조직 논리성	권한/이익 추구

IV. 결론

위기관리정책이 효율적으로 집행되기 위해서는 참여 조직들이 집행구조에서의 역할에 따라 각자의 업무를 수행하여야 한다. 이는 집행과정에 참여하는 조직들이 정책 프로그램의 논리성에 따라 위기관리정책과 관련한 활동을 할 때 가능하다.

그러나 이 연구의 사례분석에서 살펴본 바와 같이, 집행과정에 참여하는 조직들은 정책 프로그램의 논리성보다는 조직 논리성에 충실한 행태를 보이는 것으로 나타났다. 조직 논리성에 따른 행태는 위기관리정책 집행과정에서 갈등을 유발하는 원인 및 이를 심화·확대시키는 요인으로 작용할 수 있다.

집행과정에 참여하는 조직들이 조직 논리성에 충실하게 되는 것은 위기라는 특수 상황, 위기로 인한 피해, 위기에 대한 책임 관계 등이 조직의 행태 논리에 영향을 미치기 때문이다. 위기 상황에서 위기관리조직들은 신속하고 정확한 의사결정과 대응활동을 수행하여야 한다. 그러나 위기 상황은 조직의 목표 달성과 생존을 위협하는 매우 불안정하고 혼란한 상태이기 때문에 위기관리조직들은 위기관리정책의 프로그램 논리성보다는 조직 논리성에 충실하게 된다. 또한 위기 피해와 책임은 위기관리정

책 집행에 참여하는 조직들의 역할 범위와 관련이 있다. 각 조직들은 집행구조내의 역할 범위에 따라 수행해야 하는 활동이 다르며, 이러한 집행구조내의 역할관계는 명확하게 설정하기 어렵다. 이러한 명확하지 않은 역할관계는 위기관리조직들이 위기피해와 이에 대한 책임을 회피하게 하며, 이에 따라 위기관리조직들은 정책프로그램의 논리성보다 조직 논리성을 추구하게 한다.

위기관리정책 집행에 참여하는 조직들은 정책프로그램 논리성과 조직 논리성에 따라 갈등유형은 권한/이익 추구 갈등과 책임/손실 회피 갈등으로 구분된다. 특히 위기관리조직들이 서로 조직 논리성에 따른 행태를 보이게 되면 책임/손실 회피 갈등이 발생한다. 책임/손실 회피 갈등은 권한/이익 추구 갈등보다 더 치열한 조직간의 마찰이나 대립을 가져온다.

따라서 효율적인 위기관리정책 집행을 위한 갈등관리는 위기관리조직들이 정책프로그램 논리성에 따르도록 하며, 책임/손실 회피 갈등을 해결할 수 있는 방향으로 설정되어야 한다.

참고문헌

- 김경미. 2008. 고유가로 촉발된 ‘화물연대 파업’. 월간 해양한국. 7월호: 30-33.
- 노동부. 2008. 특수형태근로 종사자 실태 및 다단계구조 집단갈등 관리방안에 대한 연구. 과천: 노동부.
- 대통령자문 정책기획위원회. 2008. 공공갈등관리시스템 구축: 신뢰와 통합을 위한 참여정부의 노력. 대통령자문 정책기획위원회.
- 박태순. 2008. 허베이 스피리트호 기름유출 사고 이후 태안사회 갈등의 전개과정과 특징. 2008 태안국 제한경포럼 초청세미나 자료집: 151-174.
- 신용승. 2008. 허베이 스피리트호 원유유출사고의 정책적 진단 및 향후과제. 한국환경정책·평가연구원.
- 오석홍 외. 1993. 정책학의 주요이론. 서울: 경세원.
- 이달곤. 2000. 협상론 : 협상의 과정, 구조, 그리고 전략. 서울: 법문사.
- 이병기·김건위. 2008. 지방자치단체 재난관리체계의 개선방안. 서울: 한국행정연구원.
- 이재은. 2000a. 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법. 한국정책학회보. 9(1): 51-77.
- 이재은. 2000b. 한국의 위기관리정책에 관한 연구. 연세대 일반대학원, 박사학위논문.
- 해양경찰청. 2008. 2008 해양경찰백서. 해양경찰청.
- Agranoff, Robert. 1990. Responding to Human Crisis: Intergovernmental Policy Networks. In Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks, edited by Robert W. Gage, and Myrna P. Mandell. eds. New York: Praeger Publisher.
- Elmore, Richard F. 1978. Organizational Models of Social Program Implementation. Public Policy. 26(2): 185-228.

- Gearing, F. 1962. Priests and Warriors: Social Structure for Cherokee Politics in the 18th Century. *Memoir 93*. Vol. 64(5), part 2. Washington: American Anthropology Association.
- Hjern, Benny & David O. Proter. 1981. Implementation Structure: a New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*. 2(3): 211-227.
- Porter, David O. 1990. Structural Pose as an Approach for Implementing Complex Program. In *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, edited by Robert W. Gage, and Myrna P. Mandell. eds. New York: Praeger Publisher.
- 경향신문. 2008. 6. 9. 화물연대 “유가 환급 효과없다” 파업 강행 뜻.
- 경향신문. 2008. 6. 12. 표준요금제 등 핵심쟁점 평행선...정부선 “화주들과 협상하라”.
- 경향신문. 2008. 6. 16. 화물연대 파국, 정부 판단 잘못·생계형 동참·중재도 마비.
- 국민일보. 2008. 2. 4. 해양수산부, 태안 기름 피해주민 방제 인건비 91억원 지급 시작.
- 국토해양부 보도자료. 2008. 6. 12.
- 문영선 담당관(태안군청). 2009. 11. 17. 태안군청 유류피해지원과 7층 회의실.
- 세계일보. 2008. 1. 21. 충남도, 태안 주민들 지원자금 20여일 방치.
- 이평주 사무국장(서산 태안 환경운동 연합). 2009. 12. 7. e-mail 인터뷰.
- 한겨레. 2008. 6. 16. 사표 낸 장관·수석 ‘갈등조정’ 손났다.
- 한겨레. 2008. 8. 7. ‘태안 기름유출’ 방제인건비 미지급분 준다.
- 한국일보. 2008. 1. 6. 방제작업 인건비 설 전지급.
- 한국일보. 2008. 2. 1. 태안 주민들 생계비 차등지급 갈등.
- 화물연대 보도자료. 2009. 6. 18.

卞成洙: 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국 위기관리정책 집행에서의 조직간 갈등관리 실증 분석), 국가위기관리연구소의 선임연구원으로 활동하고 있다. 주요논문으로는 “국가갈등관리의 효율화 방안”(2009), “주민기피시설 입지선정 관련 집단민원 갈등관리 방안”(2006) 등이 있다(bss@chungbuk.ac.kr).

투 고 일: 2010년 7월 31일

수 정 일: 2010년 8월 17일

게재확정일: 2010년 8월 27일