

사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교
 - 전력정책 합의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로 -

김 두 환*

본 연구에서는 사회갈등 해결 접근을 평가하기 위한 기준으로 적실성과 효과성을 제시하였고, 이 기준에 따라 여러 접근(관료적 해결, 정치적 결단, 사법적 방법, 대안적 분쟁해결, 숙의적 시민참여)을 평가하였다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 현재 한국 사회에서 관료적 접근으로는 사회갈등을 해결하는 것이 어려워지고 있고, 그에 따라 정치적 결단과 사법적 방법의 시도가 증가하고 있다. 하지만, 정치적 결단과 사법적 방법을 통해서도 갈등당사자들간 신뢰회복, 사회역량의 성숙, 나아가 갈등예방 효과를 기대할 수 없다. 둘째, 대안적 분쟁해결 방법은 갈등당사자들이 합의하는 경우 갈등을 종결할 수 있고, 당사자들간 신뢰 회복에 유리하다는 장점이 있다. 이 방법은 이해당사자들이 누구인가가 명확한 갈등, 이익을 둘러싼 갈등, 비정부 행위자들간 갈등에 적실하다. 한편, 숙의적 시민참여제도는 갈등해결을 최종 결정하는 것이 아니라는 점에서 한계를 가지지만, 신뢰 회복과 사회역량의 성숙에 기여하는 바가 크다. 이 방법은 이해당사자들의 범위가 불명확한 갈등, 가치를 둘러싼 갈등, 정부가 관여한 갈등에 적용하기 적당하다. 셋째, 한탄강댐 조정활동의 실패는 해당 갈등문제에 적실하지 않은 방법(대안적 분쟁해결 방법)을 잘못 적용한 것에서 기인한 바 크다. 한탄강댐 갈등문제는 정부가 갈등당사자가 되고, 당사자 경계가 불분명한 가치갈등의 성격을 가지기 때문에 숙의적 시민참여 방법을 중심으로 접근해야 한다. 적실하지 않은 방법을 채택하는 문제는 ‘빠른 갈등 종결’ 효과에 치중할 때 자주 발생한다.

주제어: 사회갈등, 숙의적 시민참여, 대안적 분쟁해결, 갈등해결, 갈등예방

* 시민과학센터 시민참여연구팀 팀장

국가지속가능발전위원회(이하 '지속위')의 한탄강댐 갈등조정 활동은 참여정부가 사회갈등 해결의 모범사례를 만들기 위해 역점 추진한 것이었다. 2004년 초부터 갈등조정 노력을 시작하였고 당사자회의를 거쳐 2004년 11월 2일 조정소위에서 최종 결론을 내렸으나, 애초 조정소위의 결정을 무조건 받아들인다는 (당사자회의에서 한) 약속과 달리 한탄강댐반대대책위는 결정을 인정하지 않았다. 이로써 새로운 시도는 또 하나의 실패 사례가 될 우려가 있다(조승헌 2004.11.19). 한편, 2004년 10월 8일에서 11일까지 시민과학센터 주최로 '원자력 중심의 전력정책, 어떻게 할 것인가 - 전력정책의 미래에 대한 시민합의회의' (이하 '전력정책 합의회의') 본회의가 개최되었다. 연령, 직업, 성, 지역 등을 고려해 선발한 16명의 시민패널들은 두 차례 예비모임과 3박4일 간의 본회의에 참석해 우리나라 전력정책의 현황, 그리고 원자력 에너지에 관해 학습하고 토론을 벌였다. 그리고 시민패널들은 기자회견을 열어 원자력 중심의 현 전력정책과 앞으로의 미래에 대해 '원자력발전소 신규건설 중단'을 주요 합의내용으로 하는 시민패널보고서를 발표하였다.

지속위의 한탄강댐 갈등조정 활동이 새로운 시도였다면 그것은 어떤 점에서 새로운 것이었는가? 그럼에도(실패했다면) 다시 실패하게 된 이유는 무엇인가? 이와 관련하여 전력정책 합의회의에서 사회갈등 해결에 대한 어떤 함의를 도출 할 수 있는가? 이 글은 이러한 질문들에 대해 답하고자 하는 시도의 하나다.

1. 사회갈등 해결 접근에 대한 평가 기준: 효과성과 적실성

사회갈등을 해결하기 위한 제도와 방법은 갈등해결의 '주체', '상호

작용 방법', '결정력의 정도', '진행시기와 기간' 등에 의해 다양하게 구분할 수 있다. 여기서는 갈등해결을 위한 여러 제도와 방법을 '관료적 접근', '정치적 결단', '사법적 방법', '대안적 분쟁해결'(ADR: Alternative Dispute Resolution - 협상, 조정, 중재 등), '숙의적 시민참여 제도'(합의회의, 시나리오워크숍 등)로 나누어 살펴보고자 한다. 이런 제도, 방법들은 사회갈등을 보는 관점, 정부와 시민간 관계에 대한 관점 등에서 차이가 나기도 한다¹⁾. 구체적인 제도와 방법 그리고 그 제도와 방법 밑에 놓여 있는 관점과 태도를 포함하여 사회갈등 해결 '접근'이라 할 수 있다. 여러 사회갈등 해결 접근의 장단점을 평가하기 위해서는 평가를 위한 기준이 있어야 한다. 이하에서는 갈등해결 접근을 평가하는 기준을 '적실성'과 '효과성'으로 구분하여 살펴보도록 한다.

먼저 갈등해결을 위한 접근은 갈등해결에 '효과성'을 가져야 한다. 즉, 사회갈등 해결을 위한 제도와 방법은 실제 갈등을 해결할 수 있어야 한다. 그런데, '갈등을 해결 한다'는 것은 무엇을 의미하는가? 눈에 보이는 (물리적 또는 물리적이 아닌) 대립이 눈에 보이지 않게 되면 갈등이 해결된 것인가? 시위를 진압했다고 해도 시위를 하고자 하는 동인(動因)이 해소되지 않는 한 갈등이 해결되었다고 할 수는 없을 것이다. 그것은 갈등을 억누른 것에 불과하다. 거꾸로, 어떤 제도나 방법을 적용함을 통해 당장 드러난 갈등을 해결하지는 못했지만 유사한 갈등문제를 다루는 사회역량을 성숙시키는 계기가 되었다면 장기적으로는 그러한 접근이 더 효과적이라고 할 수 있을 것이다.

갈등이 사회적으로 나쁜 것만은 아니다. 갈등을 통해 민주적 절차가

1) 관료적 접근은 사회갈등을 정상적인 사회에서는 없거나 적을 것으로 따라서 치유해야 할 질병으로 간주한다. 반면, 숙의적 시민참여 접근에서는 사회갈등을 정상 사회과정의 일부로 간주하며, 사회갈등을 통해 상호학습과 역량강화가 일어난다고 본다.

도입되고, 과정이 투명해지며, 새로운 대안이 모색되고, 형평성이 향상될 수 있다. 상대방에 대한 이해가 증가하고, 그 결과 상호신뢰 수준이 높아질 수도 있다. 물론 갈등에 따른(특히, 저항하는 쪽의) 사회적 비용이 크고, 갈등으로 인해 공동체가 분열되기도 하고, 불신이 증폭되거나, 대안 탐색에 있어 더 경직될 수 있다(상대방에게 유리하다는 이유만으로 특정 대안을 거부하기도 한다). 이렇듯 갈등이 바람직한 또는 바람직하지 않은 결과를 야기할 수 있다고 인정한다면, 갈등해결 자체보다 ‘어떻게’ 갈등을 해결하는가가 더 중요하다고 할 수 있다. 즉, 바람직한 갈등해결은 드러난 갈등을 해결하는 것에서 나아가 사회가 더 나은 문제해결 역량을 만들어 가는 과정이어야 한다(김두환 2003a).

이처럼 드러난 갈등을 해결하는 것을 넘어서 갈등의 원인을 성찰하고, 유사한 문제를 다루는 사회역량을 향상시켜야 한다는 관점에서 사회갈등 해결 접근의 효과를 여러 수준으로 구분하여 살펴볼 수 있다²⁾. 먼저, 갈등해결의 1차 효과로 갈등문제에 대한 ‘결정력’을 들 수 있다. 어떤 방법을 적용하여 그 방법의 결과 해당 갈등문제에 대해 최종적인 결정을 내릴 수 있는가, 아니면 추가로 다른 방법과 절차가 요구되는가가 다를 수 있다. 갈등해결의 2차 효과는 유사한 문제를 다루는 사회역량의 형성에 기여하는 효과이다. 이러한 효과는 다시 ‘문제들을

2) 정책이나 제도의 효과를 1차적 효과와 2차적 효과, 단기적 효과와 장기적 효과 또는 직접적 효과와 간접적 효과 등으로 구분하여 평가하는 것은 많이 알려진 접근 방법이다. Argyris와 Schön(1974)은 사회학습의 효과를 두 가지로 구분하였는데, ‘단일환상 학습’(single loop learning: 여기서는 1차 학습으로 지칭)과 ‘이중환상 학습’(double loop learning: 여기서는 2차 학습으로 지칭)이 그것이다. 1차 학습은 학습집단이 문제를 해결하는 새로운 방법을 발견하는 과정에서 발생하는 것이며, 2차 학습은 학습집단이 문제 해결의 목표를 재평가하고 집단의 임무를 변화시키는 과정과 관련한 학습이다. 갈등해결에 이를 적용해 보면 주어진 갈등을 해결하는 것이 1차 학습이라면, 갈등문제를 재정립하거나 갈등당사자들간 관계를 재정립하는 것이 2차 학습에 해당한다고 할 수 있다.

변경하는 능력’, ‘당사자들간 신뢰를 회복하는 능력’, ‘갈등을 사전에 예방하는 능력’으로 구분할 수 있다. 사회가 복잡해져감에 따라 사회 갈등의 대립선도 복잡해지고 변화하는 경향이 있다. 때로는 대립하는 지점이 변화하기도 하고, 다른 주제로 대립이 옮겨가기도 한다. 예를 들어, 보존과 개발의 대립이 ‘어떻게 관리(이용)할 것인가’로 바뀌기도 하고, 쓰레기처리장을 어디에 입지할 것인가를 둘러싼 대립이 쓰레기 처리방법의 대안에 관한 논의로 발전하기도 한다. ‘효과적’ 갈등해결 접근은 역동적 갈등과정에서 이런 문제를 변경을 주도하거나 수용할 수 있어야 한다. 갈등은 사회적 과정이고 사회는 역사를 가진다. 오늘 의 갈등을 어떻게 해결하는가는 오늘의 사회관계를 새로이 규정하고 내일의 사회과정을 틀 지울 수 있다. 여기서 갈등 당사자들간 신뢰관 계를 회복하는 것이 중요해진다³⁾. 끝으로 갈등해결 접근은 드러난 갈 등을 해결하는 것에서 나아가 새로운 갈등을 사전에 예방하는 효과를 가져야 한다. 여러 제도나 방법은 어느 효과는 강한 반면, 다른 효과는 약할 수 있을 것이다. 따라서 갈등해결을 위한 방법을 적용함에 있어서는 어떤 효과를 중시할 것인가(드러난 갈등을 해결하는 것에 중점을 둘 것인가, 장기적인 역량강화를 더 중시할 것인가)를 판단해서 선택 해야 한다.

효과성에서도 갈등해결을 위한 제도와 방법은 차이가 나지만, 갈등 문제의 특성에 따라서도 적실한 갈등해결 방법이 달라 질수 있다. 갈 등문제의 특성은 크게 갈등의 내용과 주체로 나눌 수 있다. 내용은 ‘무엇을 둘러싼 갈등인가’하는 것이고, 주체는 ‘갈등 당사자가 누구인 가’하는 문제이다. 내용 면에서 보면, 사실(fact)을 둘러싼 대립, (경제

3) 사회자본(Social Capital) 논의의 핵심은 신뢰가 높은 사회에서 경제성과도 좋고 민주 제도의 발달도 더 잘 이루어진다는 것이다(Putnam, 1993). 드러난 갈등문제를 종결하 는 과정에서 당사자들간 신뢰 관계가 깨진다면 사회 전체적으로는 사회자본을 고갈 시키고 사회적 지속가능성을 삭감시키는 일이 될 것이다.

적) 이익 갈등, 가치 갈등으로 구분할 수 있다⁴⁾. 어떤 방법은 사실을 다룸에 있어 적실한 반면, 다른 방법은 이익 또는 가치를 다룸에 있어 적실할 수 있다. 주체 측면에서 갈등을 구분해 보면, 이해당사자가 분명한 경우의 갈등과 이해당사자의 경계가 모호한 갈등, 정부가 갈등의 당사자가 되는 갈등과 비정부 행위자들간 갈등으로 구분할 수 있다. 만병통치 식의 제도와 방법은 없는 것이기 때문에, 갈등해결 방법을 선택함에 있어서는 갈등해결의 어떤 효과(1차적 효과 또는 2차적 효과)를 중시할 것인가와 함께, 어떤 방법이 갈등의 특성에 적실한가를 함께 따져서 결정해야만 한다. 그렇지 않으면, 갈등문제와 갈등해결 방법이 부적응하여 노력 여하에 불구하고 좋은 결과를 내기 어려울 것이다.

<표 1> 갈등해결 접근에 대한 평가 기준

효과성	갈등해결 효과 (1차 효과)	결정 능력
	역량형성 효과 (2차 효과)	문제틀 변경 능력
		신뢰회복 능력
적실성	갈등의 내용	갈등 사전예방 능력
		사실관계를 둘러싼 갈등을 다룰 수 있는가
		이익갈등을 다룰 수 있는가
	갈등의 주체	가치갈등을 다룰 수 있는가
		당사자가 불분명한 문제를 다룰 수 있는가
		정부가 갈등당사자인 문제를 다룰 수 있는가

4) 지속가능발전위원회(2003.12.31)에서는 사회갈등을 내용 측면에서 이익갈등과 가치갈등으로, 주체 측면에서 정부가 당사자인 갈등과 그렇지 않은 갈등으로 구분하고 있다. 여기서는 이것을 좀더 세분화하여 내용 측면에서 사실을 둘러싼 대립, 주체 측면에서 당사자 경계가 불분명한 갈등을 추가하도록 한다.

2. 사회갈등 해결에 대한 기존 접근

1) 관료적 접근

1980년대까지 우리 사회에서 사회갈등에 대한 접근 방식은 관료적 접근이었다고 할 수 있다. 관료적 접근에서는 숙의적 시민참여접근을 예외로 한 다른 접근들과 마찬가지로 정부는 공익을 추구하고 개인이나 비정부 집단은 사익을 추구한다고 가정한다. 정부 행위자로서 기술 관료는 ‘합리적 계획’을 수립하고 집행하는 주체가 된다. 그리고 ‘합리적 계획’은 사실과 가치의 분리, 정책대상과 정책주체의 분리, 분석을 통한 최선의 대안 선택 논리로서 계획과정 또는 정책과정을 특징으로 가진다(이덕복 1993). 따라서 관료적 접근에서는 정부-민간간 갈등의 경우 공익 수호자로서 정부의 우선성을 강조하는 것이 당연하고, (사법적으로 판단하기 곤란한) 비정부 행위자들간 갈등인 경우도 역시 공익의 관점에서 정부가 조정, 중재하는 것이 가능하고 바람직한 것이다. 또한 관료적 접근에서는 사회갈등의 문제를 사실과 이익을 둘러싼 갈등으로 한정하거나 환원하는 경향을 가진다. 가치갈등은 회피하거나 억압하는 접근을 택한다. 그리고 사실과 이익을 둘러싼 갈등에서는 사실을 다루는 전문가와 이익을 조정하는 제3자가 중요하기 때문에 (기술)관료적 접근이 정당화하게 된다. 관료적 접근에서 갈등당사자들 간 대화는 필요 없거나 제한적으로만 의미 있는 것이다. 정책과정에 사익 추구자들을 참여시키는 것은 최선의 정책대안을 왜곡할 우려가 있다고 보기 때문이다. 관료적 접근에서 전문가가 아닌 일반시민의 참여는 이미 결정된 정책을 홍보하고 교육하는 제한된 의미만을 가진다.

관료적 접근의 한계는 목표에 대한 사회적 합의가 이미 존재하고, 중앙집권적 정치제도를 배경으로 해서만 사회갈등의 해결에 실효성이

있다는 점이다. 목표에 대한 합의가 없거나 애매한 경우 가치를 둘러싼 갈등에 대해 관료적 접근은 명백한 한계를 가진다. 관료적 접근에는 가치와 목표의 차이를 다룰 방법이 없으며, 정부와 비정부 행위자 간 의미 있는 양방향 대화 모델도 없다. 따라서 사회목표가 문제가 되는 경우 관료적 접근은 갈등해결은커녕 갈등을 더욱 부추길 뿐이다. 관료적 접근의 또 다른 단점은 정부가 갈등의 당사자가 된 경우에 드러난다. 관료적 접근의 밑바탕에는 비정부단체와 개인은 사익을 추구하는 반면 정부는 공익을 추구한다는 가정이 깔려 있는데, 정부간 갈등 또는 정부-주민간 갈등은 이러한 가정 자체가 문제가 되는 갈등이기 때문이다. 따라서 정부가 갈등당사자가 된 경우, 정부간 갈등에 대해 상위 정부가 개입하는 경우가 아니라면, 관료적 접근은 갈등 해결에 적실하지 못하게 된다.

효과성 측면에서 평가해 보면, 관료적 접근은 갈등해결 또는 예방이 아니라 갈등을 회피하는 접근이기 때문에 갈등이 이미 불거지거나 갈등이 현저하게 예상되는 경우, 이를 해결하는 방법은 방어 또는 억압이다. 그리고 이미 갈등이 발생한 경우, 관료적 갈등해결 방법에서는 갈등당사자들간 신뢰회복은 가능하지도 않을 뿐 아니라, 중요하게 고려하는 사항도 아니다. 물론 갈등 사전 예방 능력도 없다.

2) 정치적 결단과 사법적 해결

1990년대부터 민주화, 지방화가 진행됨에 따라 사회갈등에 대한 관료적 접근 방식은 더 이상 통하지 않게 되었다. 관료적 방법이 시대적 적실성을 가질 수 있었던 것은 발전국가 시기(그 전형은 박정희 정권 초·중기)뿐이다. 하지만 발전국가가 자신의 목표를 달성함을 통해 쇠퇴하는(한) 상황에서(최장집 2002) 단일한 사회적 목표는 사라지거나

의심스러운 것이 되었다. 이제 경제성장과 함께, 분배, 인권, 자치, 환경 등 다양한 가치가 사회목표로 제기되고 서로 경쟁하는 시대 상황이 되었다. 민주화를 통해 정부 권위는 상대화했고, 분권과 자치는 거스를 수 없는 대세가 되었다. 이런 상황에서 다양한 사회갈등에 대한 관료적 접근은 명백한 한계를 가지게 되었다. 1990년대 이후 점점 심해져 가는 사회갈등의 양과 폭은 변화한 시대에 따른 국민들의 높은 기대 수준과 관료적 접근에 머물러 있는 정부 갈등해결 시스템의 괴리, 즉 “민주화 격차”에서 기인한 바 크다(이영희 2002).

1980년대부터 1990년대 초까지 사회갈등은 주로 노동운동과 이념갈등에서 비롯된 것이었다. 그 격렬성에도 불구하고 갈등의 성격은 상대적으로 단순하였다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 사회갈등에 대한 기존 접근 방식은 이익과 사실 갈등으로 환원하여 관료적으로 접근하거나 억압하는 방식이었다. 하지만, 1990년대 중반 이후부터 사회갈등은 한약분쟁, 교육 갈등, 정보인권 관련 갈등, 쓰레기처리장 입지를 둘러싼 갈등, 새만금 간척사업 등 대규모 건설사업을 둘러싼 갈등, 원전 폐기물 입지를 둘러싼 갈등 등 다양화, 복잡화하게 된다. 주체와 내용에 있어 그 전 시기와 비교할 수 없을 정도로 갈등의 복잡성이 증가한 것이다. 이런 상황에서 관료적 접근은 갈등 해결은 고사하고 갈등 원인을 제공할 뿐이다. 관료적 접근에서는 가치갈등 또는 정부가 갈등당사자가 되는 갈등을 다룰 방법이 없기 때문이다.

‘정치적 결단’에 의존하는 방법과 ‘사법적 해결’은 관료적 접근의 한계로부터 (자연발생적으로) 등장한 사회갈등 해결 접근이다. 정치적 결단을 통해 사회갈등을 종결한 예는 1990년대 초반부터 시작된 동강댐 건설을 둘러싼 갈등에 대해 김대중 당시 대통령이 환경의 날(2000년 6월 5일)에 댐 건설을 백지화하기로 선언한 사례이다. 사법적 방법으로 갈등해결을 모색하는 사례로는 2005년 4월 현재 재판이 진행 중

인 새만금 간척사업과 경부고속철도 천성산 터널 구간 갈등이 있다. 정치적 결단에 의한 갈등해결 접근의 문제점은 근본적으로 관료적 접근의 문제점과 같은 것이다. 가장 큰 문제는 드러난 갈등을 종결하는 결정력은 탁월하나 갈등해결의 2차 효과, 즉 사회학습에는 의미가 없거나 오히려 부정적이라는 것이다. 정치적 결단에 의한 문제해결을 통해서 문제들을 바꾸는 것도 불가능하고, 갈등당사자들간 신뢰관계는 오히려 악화하는 것이 일반적이다. 당사자들간 합의에 의한 문제해결이 아니기 때문에 불가피하게 결정과정과 결과로부터 소외되는 집단이 있게 된다. 동강댐 건설 백지화 이후 댐 건설을 둘러싼 갈등은 해소되었지만, 동강 지역 일대를 생태계보전지역으로 지정하고자 하는 환경부와 지역주민간 갈등은 재발하고 있다. 정치적 결단을 통해 드러난 갈등은 해결되었지만 그 과정에서 지역 행위자들과 정부가 서로 협력하는 방법, 주민들이 지역의 생태계와 더불어 살아가는 방법 등을 학습할 기회는 없었던 것이다. 더군다나 정치적 결단을 통한 갈등해결 접근은, 하위 정부의 갈등에 상위 정부가 개입하는 경우를 제외하면, 정부가 갈등 당사자가 되는 문제에 대한 적실성도 떨어진다. 그래서 항상 최고 권력자에게 호소하는 운동 경향이 나타난다.

사법적 방법을 통한 갈등해결 접근은 정부가 갈등의 당사자가 되는 경우에도 활용할 수 있고, 정치적 결단보다도 더 큰 결정력을 가지고 있다. 또한 숙의과정이 법관과 법률 전문가들에 한정되지만 관료적 접근과 정치적 결단에 비해 더 철저한 숙의를 거친다는 장점이 있다. 이런 장점으로 인해 환경갈등에 대한 사법적 해결 노력은 더욱 많아질 것으로 예상된다. 하지만, 사법적 해결도 여러 문제를 가지고 있다. ① 비용이 과다하게 소요될 뿐만 아니라 상대적으로 시간이 많이 소모된다는 단점이 있다. 재판을 통해 분쟁을 해결하는 경우 짧아도 6개월에서 길면 수년을 소모하게 된다. ② 소송이 갖는 대립적

성격으로 인하여 갈등당사자들이 호의적 관계를 갖는 것이 거의 불가능하다. 소송으로 갈등을 해결하는 경우 갈등당사자들의 관계가 이전에 비해 더욱 악화하는 것이 일반적이다. ③ 특히 환경갈등 문제는 환경피해의 대상과 범위를 한정하기 어려운 경우가 많고, 그런 경우 고소인이나 피고소인이 불분명하게 된다. 이런 환경갈등 문제는 사법적으로 해결하기 어렵다. 천성산터널 소송(이른바 ‘도롱뇽 소송’)에 대한 사법부의 원고부적격 판결, 새만금 간척사업에 대한 재판에서 재판부가 사법적 판결과 함께 조정 방법을 시도한 사실 등이 환경갈등을 사법적으로 해결하기 어렵다는 것을 보여준다⁵⁾. ④ 사법적 해결을 통해서서는 문제들을 바꾸거나 갈등을 예방하는 등 사회 역량의 강화를 기대하기 어렵다.

3. 대안적 분쟁해결과 숙의적 시민참여제도

1) 대안적 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution)

대안적 분쟁해결과 숙의적 시민참여제도는 정치적 결단과 사법적 해결의 한계에 대한 반성에서 제기되는 새로운 접근들이다. 먼저, 대안적 분쟁해결의 구체적 방법은 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(재정: arbitration)로 대표된다. 협상은 제3자의 개입 없이 갈등당사자들간 대화를 통해 갈등을 해결 하는 것이며(협상의 자리를 마련하는 것이 ‘알선’이다), 조정은 제3자로서 조정자가 개입하여 조정안을 제시하고 합의를 유도하는 것이다. 중재(또는 재정)는 조정과 유사하지만 조정이 강제력이 없는 반면, 중재는 준사법적 결정력을 갖는다는 점에

5) 한겨레신문(2004.3.26), 「법원 “새만금 조정안 낼 터”」.

서 차이가 있다(천대운 2001: 233-6). 이런 대안적 분쟁해결 방법은 우리나라에서도 환경분쟁조정위원회 등에서 활발하게 적용하고 있다.

<표 2> 환경분쟁조정위원회의 조정(調整)의 종류

구분	정의	처리기간
재정(裁定)	사실조사 및 당사자 심문 후 재정위원회가 피해배상액을 결정하는 준사법적 절차	9개월
조정(調停)	사실조사 후 조정위원회가 조정안을 작성하여 당사자간의 합의를 수락 권고하는 절차	9개월
알선(斡旋)	당사자의 자리를 주선하여 분쟁당사자간의 합의를 유도하는 절차	3개월

출처: <중앙환경분쟁조정위원회> 인터넷 홈페이지

대안적 분쟁해결의 장점은 ① 사법적 해결 대신에 조정, 중재, 알선 등 방법을 적용함을 통해 시간과 비용을 절감할 수 있을 뿐 아니라, ② 더욱 중요하게는 합의과정을 통해 갈등당사자들간 감정적 대립을 해소하고 신뢰관계를 구축할 기회를 갖는다는 것이다.

하지만, 대안적 분쟁해결 방법 또한 문제와 한계를 가지고 있다. ① 정부가 갈등당사자인 문제에 대해서는 이 방법이 적실하지 못하다. 정부가 갈등당사자인 경우 이를 대안적 분쟁해결 방법으로 다루는 것이 어려운 것은 조정과 재정의 경우 갈등당사자들간 능력이 비슷해야 하지만 정부는 민간에 비해 월등한 능력을 가지고 있기 때문이다. 또한 조정과 재정 과정에서 제3자 역할(조정자, 중재자)을 할만한 주체가 마땅하지 않은 문제가 있다. ② 대안적 분쟁해결 방법은 개인간·집단간 이익갈등을 조정하는 점에서는 성공적이지만, 가치를 둘러싼 갈등에 대해서는 적실하지 않다⁷⁾. 따라서 환경단체나 종교단체 등이 관여된

6) 환경분쟁조정위원회에 의한 분쟁해결의 경우 1992년부터 2002년까지 평균 처리기간이 4.5개월이었다(중앙환경분쟁조정위원회 2003: 843).
 7) 환경분쟁조정위원회의 조정 대상은 “건강상·재산상의 피해 분쟁”으로 한정되어 있다.

가치갈등은 아예 조정 대상에서 제외된다. 이것이 새만금이나 천성산 문제 등 환경갈등 현안을 환경분쟁조정위원회가 다룰 수 없는 이유이다. ③ 피해자의 조정, 중재 신청이 들어온 이후에, 즉 환경피해가 발생한 이후에 조정이 시작되기 때문에 갈등을 사전 예방하는 기능을 수행하는 것도 불가능하다.

2) 숙의적 시민참여제도

다양한 숙의적 시민참여 모델의 예를 ‘합의회의’(Joss & Durant 1995), 시나리오 워크숍(Andersen & Jæger 1999), Planning Cells(Dienel & Renn 1995) 등에서 볼 수 있다⁸⁾. 이러한 모델들은 서구에서 참여 민주주의 제도들의 다양한 적용과 수정을 통해 발전해온 것들이다. 이러한 숙의적 시민참여 방법들이 기존 접근과 다른 특징은 ① 정책으로부터 직간접적으로 영향을 받는 일반시민들이 의제설정 과정, 결정과정의 초기부터 중심적으로 참가하고, ② 그 과정이 상대적으로 장기간에 걸쳐 지속되며(합의회의의 경우는 준비기간을 포함하여 6개월 정도), ③ 토론과 학습을 통해 문제설정과 해결 방안을 협력적으로 모색해 나간다는 점에 있다.

효과성 측면에서 숙의적 참여제도를 평가해 보면, 이 접근은 문제들의 변경, 신뢰 구축 등 사회역량 형성에는 탁월한 효과를 가지지만 갈등문제에 대한 최종 결정력은 약하다는 한계가 있다. 일반적으로 대부분 숙의적 참여제도를 통한 합의는 해당 사안에 대한 최종 결정이 아니며 결정권한을 가진 기관에 대한 일종의 정책제언의 성격을 가진다. 이런 문제로 숙의적 참여제도는 주민투표나 (행정부 또는 의회에 의한) 정치적 의사결정을 보조하는 역할을 하는 경우가 많다. 한편, 숙의

8) 숙의적 참여제도에 관한 더 자세한 소개는 참여연대시민과학센터 편(2002)을 참조.

적 시민참여 접근은 다른 어떤 접근들에 비해서도 갈등을 사전에 예방하는 효과가 뛰어나다⁹⁾. 합의회의의 경우는 사회적으로 갈등이 될 가능성이 있는 문제들에 대해 사회적 논쟁을 촉발함을 통해, 제도화한 갈등으로 비제도화한(파괴적) 갈등을 예방하는 기능을 가진다.

적실성의 측면에서 보면 속의적 참여제도는 사실관계를 둘러싼 갈등이나 이익갈등에 대해서는 대안적 분쟁해결에 비해 상대적으로 덜 적절하다. 하지만, 가치갈등, 당사자가 불분명한 문제, 정부가 갈등당사자인 문제를 다룸에 있어서는 적실성이 뛰어나다.

<표 3> 갈등 해결에 있어 제도·방법의 능력 비교

		관료적 접근	정치적 결단	사법적 방법	대안적 분쟁해결	속의적 참여제도	
효과성	갈등해결	결정 능력	◎, △	◎	◎	○, △	△
	역량형성	문제를 변경 능력	×	△	×	○, △	◎, ○
		신뢰회복 능력	×	×	×	◎	◎
		갈등 사전예방 능력	×	△, ×	×	△	◎
적실성	사실관계를 둘러싼 갈등		△	×	◎	◎, ○	○
	이익갈등		○, △	△	◎	◎	△
	가치갈등		×	△	△, ×	△	◎
	당사자가 불분명한 문제		○	○	×	△	◎
	정부가 갈등당사자인 문제		△, ×	△	○	△, ×	◎

◎:매우강함, ○: 강함, △:약함, ×: 매우약함

9) 갈등예방과 갈등해결을 객관적으로 구분하는 것은 어려운 일이다. 어떤 시점에서 특정한 사안을 둘러싼 갈등의 존재 여부도 주관적인 것이기 때문이다. 갈등 대응 전략으로 갈등이 있다는 사실을 부정하는 경우도 있다. 이런 난점을 피하기 위해 이 글에서는 갈등 ‘사전(事前)’의 의미를 갈등이 행동으로 표출되기 이전이라는 의미로 한정하여 사용한다. 즉, (잠재된 또는 표출된) 의견 대립 단계에서 행동으로 대립하는 단계로 전개되지 않도록 하는 것을 ‘갈등예방’으로 정의한다. 이렇게 보면 우리나라에서 원자력발전소나 방사선편기물처분장의 입지를 둘러싼 갈등은 현재화했지만 원자력중심의 전력정책은 아직 현재화한 갈등이 아니라고 할 수 있다. 원자력 중심의 전력정책에 대해서는 의견 대립은 있지만 행동의 대립은 아직 없다고 할 수 있기 때문이다.

갈등해결에 대한 여러 접근을 효과성과 적실성 측면에서 평가한 이상의 논의를 종합하여 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

4. 한탄강댐 조정소위와 전력정책 합의회의 사례 평가

1) 사례 개요

(1) 한탄강댐 갈등 조정활동¹⁰⁾

한탄강댐 건설 사업은 1995년 건교부와 수자원공사에서 총사업비 9,753억 원을 투입하여 높이 85m, 길이 705m, 총저수용량 311백만톤 규모로 문산지역의 홍수조절과 용수공급을 목적으로 댐 건설을 준비하면서 시작되었다. 준비를 거쳐 1999년 12년에는 한탄강댐 기본설계에 착수하였고, 다음 해인 2000년 상반기부터 철원지역 주민들을 중심으로 한탄강댐 반대운동이 시작되었다.

댐 건설 반대운동이 계속되는 가운데, 2003년 7월 15일에 ‘1년 중 15일 정도만 물을 가두도록 하는 순수 홍수조절용댐’을 조건으로 환경영향평가 협의를 완료하여 댐 건설을 위한 법적 절차를 마무리 하였다. 하지만, 지역주민들과 환경단체를 중심으로 댐 건설 반대운동이 지속되자 2003년 12월 19일 노무현 대통령은 국가지속가능발전위원회에 “당사자간 합의를 통해 납득 가능한 결론을 도출할 것”을 지시한다. 이는 새만금간척사업, 부안핵폐기장 입지, 천성산터널 문제 등 여러 환경갈등 문제가 풀기 어려운 사회문제로 등장하면서, 한탄강댐 갈등 해결을 사회갈등 해결의 모범 사례로 만들고자 하는 노력의 일환

10) 한탄강댐 갈등 조정활동에 관해서는 <지속가능발전위원회> 인터넷 홈페이지(자료실) 자료와 조승현(2004) 참조.

이었다.

이후 준비과정을 거쳐 지속위는 2004년 6월 2일부터 9월 1일까지 ‘한탄강댐 문제조정을 위한 관련 당사자 회의’를 진행하였다. 당사자 회의에는 찬반 주민 대표 각 4인, 정부·환경단체 대표 각 3인, 조정위원 4인, 총 18명이 참여하였다. 당사자 회의는 한탄강댐조정회의 16차례, 기술검토소회의를 5차례 개최하는 등 다른 사안에 비해 더 많은 노력을 기울였다. 하지만, 애초 합의도출 시한을 정해 놓은 기한까지 당사자 회의는 합의 도출에 실패하게 되고, 결국 2004년 8월 27일에 “전문가 검토를 거쳐 지속위의 조정소위가 최종결정을 하면 수용하며 반대행동을 하지 않는다”는 것을 내용으로 하는 최종합의문 작성하고, 당사자 회의 참석자 전원이 합의문에 서명 날인을 한다.

당사자 회의의 합의에 따라 같은 해 9월부터 11월 2일까지 조정소위가 활동을 전개하였다. 조정소위에는 지속위의 전문위원 4인이 참여하였다. 전문가 의견을 청취하는 등 여러 차례 회의와 조사를 거쳐 조정소위는 11월 2일 최종 결정문을 발표한다. 조정소위원회 결정문 중 중요 사항은 다음과 같다. ① 임진강 유역의 홍수조절수단은 필요하다. 그 수단은 홍수조절용 한탄강댐과 천변저류지에 국한한다. ‘천변저류지는 2개 지역에 건설하며, 천변저류지의 저류용량만큼 홍수조절용댐의 규모를 축소한다’(참고로 천변저류지 2개의 저류용량은 12백만톤이다). ② 건교부가 추진해 온 홍수조절용댐은 절차상의 문제, 관련 자료의 신뢰성 부족을 근거로 백지화한다.

조정소위의 최종 결정에 대해 건교부는 즉각 “합의내용을 존중하며, 조정결과를 수용하고, ‘공동협의회’에 참여 하겠다”는 내용을 발표한다. 하지만, 11월 3일 한탄강댐 건설반대 공동대책위원회는 “(조정소위 활동이) 편향적이고 투명성이 결여되어 있으며, 결정사항이 기존 한탄강댐 건설안과 다르지 않으므로, 백지화해야 한다”고 주장하면서

합의안을 거부하고 반대운동을 재개하였다. 이후 12월 1일 정부는 연천과 포천 주민을 상대로 정부 결정 내용과 공동협의회 구성 등에 대한 주민설명회를 가지려 했으나, 철원 주민들의 항의로 무산되었고, 2005년 4월 현재 한탄강댐반대 철원·연천·포천 공동대책위와 철원군 이장협의회는 댐 백지화 및 강의 날 제정을 위한 10만인 서명운동에 돌입하는 등 갈등이 수그러들지 않고 있다.

(2) 전력정책 합의회의¹¹⁾

“합의회의는 선별된 10-16명 가량의 보통 시민들이 중심이 되어, 사회적으로 논쟁이 되고 있는 과학과 기술적 문제와 관련한 질문을 전문가들에게 제기하고, 전문가들의 답변을 시민패널들 내부의 토론을 통해 평가한 후, 의견을 통일하여 그 결과를 보고서로 만들어 기자회견을 통해 발표하는 일종의 포럼”(Joss & Durant 1995: 9)이다.

2003년 말 원자력폐기물처리장 입지를 둘러싸고 극심한 사회갈등(이른바 ‘부안사태’)이 지속되면서, 참여연대 시민과학센터(당시 소장: 김동광)¹²⁾는 ‘원자력폐기물처리장 입지를 둘러싼 갈등의 이면에는 국가 전력정책의 장기 방향에 대한 서로 다른 입장이 놓여있다’고 판단하고 이를 주제로 합의회의를 개최하기로 결정하였다. 이후, 여러 차례 논의를 거쳐 합의회의의 중심 주제를 ‘원자력 중심의 전력정책 어떻게 할 것인가’로 정하였다. 그리고 과학기술부 과장, 한국원자력문화재단 이사장 등을 포함한 8명으로 조정위원회를 구성하고, 준비워크숍을 거쳐 합의회의의 시민패널을 모집하였다. 아래 표는 합의회의의 진행 일정이다.

11) 전력정책 합의회의에 관해서는 김병수(2005), 윤순진(2004), 참여연대시민과학센터(2004), 시민과학센터(2005) 참조.

12) 이후 시민과학센터는 2005년에 참여연대에서 분리, 독립하였다.

<표 4> 전력정책 합의회의의 진행

날짜	진행	내용
2004. 5월	조정위원회 구성	과학기술부 과장, 한국원자력문화재단 이사장, 환경운동연합 사무총장 등 소속, 의견, 사회적 배경을 고려하여 8명으로 구성
6. 4	준비워크숍	합의회의 개최 홍보, 주제 선정
6.22-7.11	시민패널 모집, 선정	한겨레신문, 프레시안, 참여연대 홈페이지를 통해 모집 → 176명 신청자 중 18명 선정(최종 참가자는 16명)
7.24 / 9.20	1,2차 예비모임	주제 강의와 토론, 질문 선정, 전문가패널 추천 등
9월 중순	전문가패널 선정	시민패널 선정 질문에 답할 수 있는 전문가로, 과학기술, 인문사회 분야 / 정부, 학계, 시민단체 소속을 고려하여 선정
10.8-10.11	본회의, 기자회견	8-9: 전문가 답변, 시민-전문가패널 전체토론 9-10: 시민패널 내부 토론을 통한 합의와 보고서 작성 11: 기자회견

본회의에서 시민패널들이 내부토론을 통해 합의한 최종 결정 사항은 다음과 같다. 먼저, 주요 쟁점인 원자력 발전의 지속 여부에 대해서는 ‘원자력발전소의 신규건설 중지와 중장기적인 대안 마련’을 합의하였다(16명 중 3/4이 찬성하면 합의하는 것으로 간주. 실제 12명 찬성으로 합의). 에너지 및 전력 문제를 고려할 때 중요한 가치기준은 무엇인가라는 문항에 대해서는 친환경성과 평화, 공급안정성, 형평성과 사회적 수용성 그리고 신뢰 기준이 중요함을 제시하였고, 원자력발전의 대안 마련을 위해 수요관리와 시스템 정비, 지역 분산과 전력원의 다양화가 필요하다는 점을 지적했다.

의회 산하 기술영향평가위원회가 주최하는 덴마크의 합의회의와 달리 전력정책 합의회의는 시민단체인 시민과학센터가 주최하였다. 따라서 덴마크의 경우처럼 합의회의의 결과가 의회의 내부 토론에 곧바로 반영되는 것을 기대할 수는 없었다. 언론의 홍보 측면에서도 합의회의

후원기관이었던 한겨레신문과 프레스안이 적극 홍보한 이외에는 거의 기사화하지 않았다.

2) 사례평가

(1) 한탄강댐 갈등 조정활동

한탄강댐 조정소위의 활동은, ‘알선’과 ‘조정’을 거쳐 당사자 합의에 의해 ‘재정’ 방법을 적용한 것으로, 대안적 분쟁해결 방법을 주민-정부간 환경분쟁에 적용한 것이다. 지속위의 한탄강댐 문제 해결을 위한 노력은 당사자간 지속적이고 깊이 있는 만남과 토론, 상대적으로 철저한 사실조사를 거쳤다는 점에서 관료적 접근이나 정치적 결단, 사법적 해결과는 다른 새로운 접근이었다. 당사자회의를 통해 최종합의는 아니지만, 최종합의 방법에 대한 동의를 이끌어 낸 것도 다른 사례에서 보기 어려운 새로운 성과라 할 수 있다.

한탄강댐 조정소위 활동은 여러 긍정점에도 불구하고 중요한 문제점을 노정하고 있다. 먼저 지적할 문제점은 참여를 확대하는 방향으로 접근하지 않았고¹³⁾, 공개 원칙도 지키지 않았다는 점이다. 전문가회의에서 당사자회의를 거쳐 다시 조정위원회로 결정을 넘겼는데, 이는 조정역할을 해야 할 주체에게 결정권한을 넘기는 꼴이 된 것이다. 4인의 조정위원들은 직접이해당사자도 아니고 일반시민도 아니고 관련 전문가도 아닌, 정책-갈등해결 전문가들이었다. 협상이나 조정에서 갈등 당사자들이 중요 의제에 대해서 합의한 후에 세부실행안을 법률 대행자들간 협상에 위임하는 경우는 있지만, 한탄강 사례에서는 중요 의제

13) 참여범위 면에서 보면, ‘행정관료 (담 계획단계) → 행정관료 + 갈등당사자 (갈등단계) → 행정관료 + 갈등당사자 + 조정전문가 (당사자회의) → 조정전문가 (조정소위)’ 순으로 진행되었다. 즉, 좁은 참여범위에서 시작해서 이해당사자가 참여하는 넓은 범위를 거쳐 다시 좁은 참여범위로 끝난 것이다.

(댐 건설 여부 또는 건설 여부를 판단할 기준)에 대해 당사자들이 전혀 합의하지 않은 상황에서 조정위원회에 일임한 것이다. 물론 참여와 숙의를 좁히는 방향으로 (잘못) 진행되었다고 해도 그것조차 당사자들 간 합의사항이고 결과적으로 조정소위의 결정을 양측이 인정했다면 (독특하여 다른 사례에 적용하기는 어렵지만) 그 자체는 성공이라고 평가할 수도 있을 것이다. 하지만, 철원군 주민들은 조정위원회의 결론 여하에 불구하고 결사반대 투쟁을 선포하고 있다(지속가능위원회 인터넷 홈페이지-게시판). 즉, 조정위원회에 일임한 대표들의 결정을 인정하지 않은 것이다. 조정이나 중재 등 대안적 분쟁해결 방법의 성공 여부는 갈등당사자들이 합의사항을 승인하는가 여부에 달려 있다. 그리고 현재로서는 갈등당사자인 한탄강댐 반대대책위가 이를 받아들이지 않고 있기 때문에 갈등이 원점으로 돌아간 것이다. 참여와 숙의의 범위를 협소화하고, 조정소위의 활동 과정을 갈등당사자들에게 개방하지 않음에 따라 전형적인 주인-대리인 문제(이 경우, 협상대표자와 그 대표자가 속한 집단간 의견 불일치 문제)가 발생했을 때 이를 해결할 방법이 없어져 버린 것이다.

지속위가 한탄강댐 갈등해결 노력 과정에서 참여 범위를 확대하지 않고, 공개 원칙을 지키지 않은 이유는 무엇인가? 그 직접적 이유는 갈등해결 접근을 숙의적 시민참여접근이 아니라 대안적 분쟁해결 접근을 채택했기 때문이다. 대안적 분쟁해결 접근에서는 (갈등 이슈에 관심을 가진 일반시민들이 아니라) 직접적 이해당사자 또는 이해당사자의 대표들이 참가하여 협상을 진행하며, 특히 중재자의 숙의과정은 이해당사자들에게도 공개하지 않는 것이 일반적이다. 조정소위가 참여 범위를 축소하고, 공개원칙을 지키지 않은 것은 대안적 분쟁해결의 접근에서 보면 전혀 문제가 될 것이 없는 것이다. 이제 한탄강댐 갈등 문제에 대해 대안적 분쟁해결 접근이 적절한 접근이었는가 하는 것을

살펴보아야 한다.

적실성 측면에서, 대안적 분쟁해결 접근은 한탄강댐 갈등문제를 다루기에 적실한 접근이었는가? 한탄강댐 갈등과 같은 환경갈등은, ① 사실(댐건설의 경제적, 기술적 타당성)과 이익(손익의 지리적 불일치)을 둘러싼 갈등임과 동시에, 가치갈등(개발과 보존)의 성격을 강하게 가지고 있다. 그리고 ② 당사자의 경계가 불분명하고(시민단체는 당사자인가 아닌가, 댐건설 예정지역 주민들이 더 중요한 당사자인가 홍수피해 지역주민들이 더 중요한 당사자인가), ③ 정부가 갈등당사자가 되어 중립적 제3자가 될 수 없는 특성을 가진 갈등문제이다. 이런 특성을 갖는 갈등문제에 대해서는 앞서 본 바와 같이 대안적 분쟁해결 접근이 적실하지 않은 접근이 된다. 대안적 분쟁해결은 가치 갈등보다는 이익갈등을 다루기에 적합하고, 당사자가 명확해야 하며, 정부가 갈등당사자인 갈등문제를 중립적으로 다룰 제3자를 찾기 어렵다는 특성을 가지고 있다. 한탄강댐 조정소위의 활동은 표면적으로는 갈등당사자인 철원군반대대책위가 애초 약속을 어기고 조정소위 결정을 승인하지 않은 것에서 실패 원인을 찾을 수도 있다. 하지만 갈등문제에 대한 해결 접근의 적실성 측면에서 보면, 한탄강댐 문제가 애초 대안적 분쟁해결 접근으로는 해결하기 어려운 문제였다는 것이 실패의 본질적 원인이라고 평가 할 수 있다.

갈등문제의 특성에 적실하지 않은 접근을 채택하는 것은 달성하고자 하는 효과가 무엇인가 하는 것과 관련된 문제로 보인다. 앞서 본 바와 같이 대안적 분쟁해결과 숙의적 참여접근만 놓고 본다면 전자가 후자에 비해 문제에 대한 결정력(1차 효과)이 큰 반면 신뢰회복이나 역량형성과 같은 효과(2차 효과)는 작다. 따라서 드러난 갈등을 가능한 빨리 해결하는 효과에 집중하는 경우 숙의적 시민참여보다는 대안적 분쟁해결 접근을 채택할 가능성이 커지게 된다. 그렇다면 과연 한

탄강댐 갈등문제는 드러난 갈등을 종결하는 효과가 중요한 문제였는가? 효과성 측면에서 보더라도, 여러 지역이 얽혀 있는 환경갈등의 경우는 드러난 문제를 당장 해소하려고 하기보다는 ① 당사자들간 불신이 갈등을 증폭시키는 요인으로 작용하고 있어 신뢰회복이 필요하고, ② 문제를 변경이 요구되고¹⁴⁾, ③ 관련 분야에서 갈등을 사전 예방할 수 있는 노력도 요구되는 갈등이다¹⁵⁾. 이렇게 볼 때, 한탄강댐 조정소위의 활동에 대해 참여와 공개 원칙을 지키지 않았다는 점에서 실패의 원인을 찾을 수 있지만, 그 이면에는 적실하지 않은 방법을 적용한 문제와 드러난 갈등을 결정하는 효과에만 집중한 오류가 있었다고 평가할 수 있다.

(2) 전력정책 합의회의

대안적 분쟁해결과 숙의적 시민참여 접근이 기존 접근들(관료적 접근, 정치적 결단, 사법적 해결)과 다른 점은 그 과정에 이해당사자들(합의회의의 경우는 일반시민)이 참여하여 충분한 숙의를 거쳐 합의를 도출한다는 것이다. 대안적 분쟁해결 방법들과 합의회의의 차이점은 전자에서는 직접적 이해당사자들이 주로 참가 하는 반면, 후자에서는

14) 환경갈등에서 특히 제도의 문제를 변경 능력이 중요하다. 새만금의 경우 간척을 하느냐 마느냐가 아니라, 전라북도의 이익을 도모하는 제3의 대안이 무엇인가를 논의할 수 있어야 하고, 한탄강의 경우 댐을 짓느냐 마느냐가 아니라 지역과 생태환경의 피해를 최소화하면서 홍수피해를 저감할 방안은 무엇인가를 논의할 수 있어야 한다. 환경갈등의 해결을 위한 어떤 접근도 이런 새로운 문제를 형성할 수 없는 접근이라면 성공해도 단기적 성공에 머무를 수밖에 없다. 드러난 갈등을 해소하는 것보다 더 큰 사회적 가치(예를 들어, 지속가능성)를 구현하기 어렵기 때문이다.

15) 댐 건설 계획은 다른 지역에서도 계속 되고 있기 때문이다. 갈등을 해결하면서 동시에 갈등을 예방하기 위한 방법을 발전시켜가는 것이 중요하다. 원자력폐기물 처리장 입지갈등이 같은 양상으로 세기를 넘겨 계속되는 것은 드러난 갈등을 해결하는데 급급해 갈등예방의 방법을 발전시키지 못했기 때문이다. 따라서 (특히 환경갈등에서) 갈등해결을 위한 노력은 갈등해결과정 자체를 성찰할 수 있는 장치를 가지고 있어야 한다.

직접적 이해관계가 없는 일반시민이 중심 주체로 참여한다는 점이다¹⁶⁾. 합의회의에서 직접적 이해당사자들은 (전문가와 함께) 옵저버 역할로 참여하게 된다. 또 다른 중요한 차이는 대안적 분쟁해결이 주로 갈등이 발생한 이후에 적용하는 방법임에 반해, 합의회의와 같은 숙의적 시민참여제도는 갈등이 행동 대립으로 전개되기 전에 주로 적용하는 방법이라는 점이다¹⁷⁾.

갈등문제에 대한 적실성의 측면에서 보면, 합의회의와 같은 숙의적 시민참여 제도는 사실이나 이익문제에 국한된 갈등보다는 가치문제가 강하게 결합된 갈등문제에 주로 적용된다. 한국에서 전력정책 합의회의 이전에 시행한 두 차례 합의회의의 경우 ‘유전자조작식품의 안전성’과 ‘생명복제기술’이 주제였다. 과학기술적 사실과 함께, ‘정보공개’, ‘소비자 권리’, ‘생명의 존엄성’ 등 사회적이고 도덕적인 가치를 중요하게 고려해야 하는 정책주제들이다. 전력정책 합의회의에서는 ‘원자력 중심의 전력정책을 어떻게 할 것인가’가 중심 주제였다. 이 또한 원자력 기술의 문제에 국한하는 것이 아니라, (미래의) 산업구조, 일반시민들의 삶의 방식 전반에 지대한 영향을 주는 문제이다. 그리고 전력정책의 판단 기준이 효율성에 국한 한 것인지, 안전성과 생태적 지속가능성도 중요한 것인지, 그것을 얼마나 어떻게 고려해야 하는지 등에 대한 질문을 제기해야 하는 주제다. 환경정책이나 과학기술정책과 관련한 사회갈등은 정부가 갈등 당사자가 되는 경우가 많고, 이해

16) 숙의적 시민참여제도에서 주요 참가자가 항상 이해관계가 없는 일반시민인 것은 아니다. 시나리오워크숍 방법에서는 주민, 기업, 전문가, 공무원 등 직접적 이해당사자들이 중심 주체가 된다.

17) 숙의적 시민참여제도가 항상 갈등 발생 전에만 시도되는 것도 아니다. 인종갈등을 포함한 극단적 대립상황에서 Planning Cells 모델을 통해 도시순환고속도로 노선을 둘러싸고 오랫동안 계속되어온 갈등을 협력적으로 조정한 사례도 있고(Dienel & Renn, 1995), 최근 울산시 북구에서는 음식물쓰레기시설 입지를 둘러싼 갈등을 시민 배심원제를 통해 해결한 바 있다.

당사자의 범위도 불분명한 것이 일반적이다.

합의회의와 같은 숙의적 시민참여제도가 밑바탕에 깔고 있는 중요한 가정은 더 깊이 있는 충분한 토론을 통해 더 나은 결론을 도출할 수 있을 것이라는 믿음이다. 그리고 당장 드러난 문제를 해결하는 것보다 문제를 해결하는 역량을 성숙시키는 것이 더 중요하다는 관점에서 갈등문제를 접근한다. 따라서 합의회의는 갈등해결보다는 ‘갈등을 조장’하는 측면도 가지고 있다. 미래 사회에 중요한 영향을 주는 정책사안이지만 아직 사회적 논의의 장에 (충분하게) 등장하지 않은 문제를 사회적 논쟁의 장으로 끌어내는 것이 합의회의의 중요한 목표 가운데 하나다. 이처럼 합의회의는 (제도화한) 갈등을 통해 (비제도화한) 갈등을 예방하고자 하는 시도라고도 할 수 있다.

효과성의 측면에서 합의회의와 같은 숙의적 참여제도는 대부분 결정력을 가지지 않는다¹⁸⁾. 즉, 합의회의의 합의안이 해당 정책에 대한 최종 결정이 아니다. 그런데, 이처럼 숙의적 시민참여제도가 결정력을 가지지 않는다는 점을 단점으로 파악해서는 안 된다. 오히려 합의회의의 ‘합의’는 ‘정책결정’에 대한 일종의 권고안 성격을 가지고, 위임받은 정치적 대표기구(의회 또는 행정부)에서 최종 결정하는 것이 바람직하다. 합의회의의 합의가 최종 결정이 아니라 일종의 권고안 성격을 가지는 것은 다음과 같은 장점이 있다. ① 최종 결정에 대한 부담감이 상대적으로 적기 때문에 합의회의 참가자들이 더 자유롭고 창조적인 토론과 상호이해, 합의하는 것이 가능해진다. 최종 결정에 대한 압박

18) 덴마크의 합의회의도 시민패널의 합의안은 의회에 보고되고, 관련 정책에 대한 의회 논의에 반영된다. 브라질의 참여예산제도 역시 일반시민이 직접 참여하는 민회에서 예산안을 작성하지만, 최종 승인은 의회에서 한다(Baiocchi, 2003). 의회 다수 정당의 성향이 어떠한가와 상관없이 민회의 안이 의회에서 대부분 그대로 통과되는데, 이는 강제적인 것이 아니라 민회 안이 가지는 내용적, 절차적 정당성과 영향력 때문이다.

은 참여자들로 하여금 더 전략적으로 토론에 임하게 하여 분위기를 경직시키는 경향을 가진다¹⁹⁾. ② 합의회의가 최종 결정이 아니기 때문에 합의회의에 참가하지 않은 사람이나 집단도 합의회의에 대해 전략적 개입을 덜 하게 되고, 불필요하게 공격하지 않을 것이다. 이처럼 합의회의의 결정력이 약한 것은 단기적 이득을 포기하고 장기적 이득을 취하는 것이라 할 수 있다. 드러난 갈등을 당장 해결하는 것에 덜 집중하는 대신, 문제들의 변경, 신뢰회복, 갈등예방효과를 추구하는 것이다. 질병에 대한 대증적 치료가 아니라 체질을 개선하여 병의 원인을 제거하는 것에 비유할 수 있다.

물론, 합의회의가 단순한 하나의 토론에 그쳐서도 안 된다. 제한된 범위에서나마 합의회의의 결정력을 높이기 위해서는 다음과 같은 사항이 요구된다. ① 해당 주제에 관한 집행의 책임기관 또는 직접적 관계를 가지는 기관이 합의회의를 주최하는 것이 바람직하다. 덴마크 합의회의는 의회 산하 기술영향평가국이, 서울대 학생증 합의회의²⁰⁾는 대학 당국과 총학생회가 공동 주최했다. 이 경우 전력정책 합의회의에 비해 합의 사항이 실질적으로 정책에 반영되는 경향이 강하다. ② 언론의 보도가 양과 질 면에서 충분히 이루어져야 한다. ③ 합의회의 주체가 당장 정책 쟁점이 되는 이슈인 경우, 정책당국과 핵심 이해당사자들이 ‘가능한 한 성실하게 합의회의 합의안을 따를 것이며, 합의안과 다른 결정을 하는 경우 그 이유를 언론에 공개 한다’는 식으로 사전 합의하는 것도 가능하다. 서울대 학생증 합의회의의 경우가 그러했다. ④ 숙의적 시민참여 제도를 대안적 분쟁해결 방법이나 정치적 의

19) 갈등이 첨예한 사안에 대해 찬반 동수로 위원회를 구성하여 최종 결정하겠다고 하는 것은 문제해결을 포기하는 것에 다름 아니다. 이것이 새만금민관합동조사단을 포함한 여러 공동조사단이 실패하는 이유 가운데 하나이다.

20) 서울대 학생증 합의회의에 관해서는 김두환(2003b), 이종민(2003), <서울대 합의회의: 서울대 합의회의의 준비를 위하여> 인터넷 다음 카페를 참조.

사결정과 병행하는 것도 좋은 방법이다. 이러한 장치들을 마련하는 경우 숙의적 시민참여제도는 “(대의제) 민주주의를 (숙의) 민주화”하는 제도로 작용할 수 있을 것이다.

5. 요약과 결론

민주화와 지방화가 진행된(되는) 상황에서 관료적 접근으로는 다양한 사회갈등을 해결하는 것이 어려워지고 있다. 관료적 접근으로 사회갈등을 해결하지 못하게 되면서 정치적 결단과 사법적 방법을 통해 갈등을 해결하고자 하는 시도가 증가하고 있다. 하지만, 정치적 결단과 사법적 방법을 통해서도 갈등당사자들간 신뢰회복, 사회역량의 성숙, 나아가 갈등예방 효과를 기대할 수 없다.

대안적 분쟁해결과 숙의적 시민참여제도는 이러한 기존 접근의 한계를 극복하고자 하는 노력의 일환이다. 대안적 분쟁해결 방법은 갈등당사자들이 합의하는 경우 갈등을 종결할 수 있고, 당사자들간 신뢰회복에 유리하다는 장점이 있다. 이 방법은 이해당사자들이 누구인가가 명확한 갈등, (경제적)이익을 둘러싼 갈등, 비정부 행위자들간 갈등에 적실하다. 한편, 숙의적 시민참여제도는 갈등해결을 최종 결정하는 것이 아니라는 점에서 한계를 가지지만, 신뢰 회복과 사회역량의 성숙에 기여하는 바가 크다. 이 방법은 이해당사자들의 범위가 불명확한 갈등, 가치를 둘러싼 갈등, 정부가 관여한 갈등에 적용하기 적당하다.

한탄강댐 조정활동의 실패는 해당 갈등문제에 적실하지 않은 방법을 잘못 적용한 것에서 기인한 바 크다. 적실하지 않은 방법을 채택하는 문제는 ‘장기적인 사회학습과 역량 강화’ 대신에 ‘빠른 갈등 종결’ 효과에 치중할 때 자주 발생한다. 전력정책과 같이 중규모 이상의 과

학기술 문제와 관련한 갈등은 물론이고, 댐건설이나 간척사업과 같은 대규모 개발사업을 둘러싼 갈등은 이해당사자의 범위가 불명확한 갈등, (사실과 이익을 둘러싼 갈등이면서) 가치를 둘러싼 갈등, 정부가 관여한 갈등이며, 장기적으로 신뢰회복과 사회역량을 성숙시키는 것이 중요한 갈등문제들이다. 따라서 이러한 사회갈등을 해결하기 위해서는 숙의적 시민참여 접근을 기본으로 해야 하며, 시민참여 접근이 가지는 결정력의 한계를 보완하기 위해 대안적 분쟁해결이나 정치적 결단을 결합하여 종합적으로 접근하는 것이 바람직하다.

본 연구는 사회갈등 해결 접근을 평가하는 기준을 체계적으로 제시하고, 그 기준에 입각해서 갈등해결과 관련한 현재 우리 사회의 실천적 쟁점을 평가한 연구라는 점에서 의의를 가진다. 이하에서는 연구의 한계를 지적함을 통해 향후 연구가 필요한 부분을 드러내는 것으로 글을 마치고자 한다. 먼저, 구체적 쟁점에 대한 실천적 평가를 목적으로 한 글이어서 평가 근거에 대한 이론 검토가 충분하지 못했다는 문제를 지적할 수 있다. 다음으로 본 연구에서는 대안적 분쟁해결과 숙의적 시민참여 접근 이외에 다른 접근, 특히 사법적 접근을 충분히 검토하지 못했다. 사법적 방법이 최근 여러 나라들에서 환경갈등 해결의 중요한 방법으로 적용되고 있음을 볼 때 더 자세한 연구가 필요한 부분이다. 또한 본 연구는 사회갈등을 ‘어떻게 해결할 것인가’하는 점에서 접근한 것으로 ‘갈등이 왜 발생 하는가’와 관련한 (특히, 사회구조적) 문제에 대해서는 거의 다루지 못했다. 갈등해결 또는 예방을 위해서는 과정을 개혁하는 것과 함께 구조적, 제도적 개혁이 필요할 것인데, 이 중 한 측면(과정 측면)만 다루었다는 한계가 있다. 이와 연관된 문제로 갈등당사자들을 (그들이 피해자와 가해자일 수도 있고, 강자와 약자일 수도 있음에도 불구하고) 같은 선상에 놓여 있는 것으로 가정하고 다루었다는 문제도 지적할 수 있다. 이런 한계와 문제를 극복해

가는 것을 필자를 포함한 여러 연구자들의 향후 과제로 남겨놓는다.

참고문헌

- 김두환. 2003a. “갈등해결을 위한 시민참여 접근 모색”, 참여연대시민과학센터 편, 『시민과학』 2003년 9,10월호. pp.11-21.
- _____. 2003b. “서울대 학생증의 미래에 대한 합의회의: 평가와 의의”, 참여연대시민과학센터 편, 『시민과학』 2003년 11,12월호. pp.24-30.
- 김병수. 2005. “전력정책 합의회의의 경과와 함의”, 참여연대시민과학센터 편, 『시민과학』 2005년 1,2월호. pp.35-41.
- 시민과학센터. 2005. “전력정책의 미래에 대한 시민합의회의”. 종합보고서.
- 윤순진. 2004. “원자력 중심의 전력정책과 시민합의회의: 의의와 한계”. 『환경갈등과 환경정의』. 한국환경사회학회·시민환경연구소 공동 학술대회 자료집. pp.47-71.
- 이덕복. 1993. “공공정책의 정당화 이론에 관한 연구: 논리실증주의적 정당화 이론의 한계”, 서울대학교 박사논문.
- 이영희. 2002. “과학기술정책과 시민참여모델”, 참여연대시민과학센터 엮음, 『과학기술·환경·시민참여』. 서울: 한울. pp.11-41.
- 이종민. 2003. “서울대 학생증의 미래에 대한 합의회의, 어떻게 열렸고 무엇을 남겼나?”, 참여연대시민과학센터 편, 『시민과학』 2003년 11,12월호. pp.18-23.
- 조승현. 2004.11.19. “지속위의 한탄강댐 갈등조정 활동에 대한 평가와 정보에 근거한 합리적 의사결정의 가능성”, 『환경갈등과 환경정의』. 2004년 한국환경사회학회·시민환경연구소 공동 학술대회 자료집. pp.75-93.
- 중앙환경분쟁조정위원회. 2003. 『2002년 환경분쟁조정사례집』.
- 지속가능발전위원회. 2003. 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』. 1 2.31.
- 참여연대시민과학센터 편. 2002. 『과학기술·환경·시민참여』, 서울: 한울.
- 참여연대시민과학센터 편. 2004. “원자력 중심의 전력정책 어떻게 할 것인가”,

- 『전력정책의 미래에 대한 시민합의회의』 자료집.
- 천대윤. 2001. 『갈등관리전략론』, 서울: 선학사.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』, 서울: 후마니타스.
- Andersen, Ida-Elisabeth & B. Jæger. 1999. "Scenario Workshops and Consensus Conferences: towards more Democratic Decision-making.", *Science and Public Policy*, October, 1999: Beech Tree Publishing. pp.331-340.
- Argyris, C. & Schön, D. A. 1974. *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Baiocchi, G. 2003. "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment." in Fung, A. & E. O. Wright. eds., *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*(The Real Utopias Project IV), London · New York: Verso. pp.45-76.
- Dienel, P. C. & O.Renn. 1995. "Planning Cells: A Gate to Fractal Mediation" in Renn, O. et. al. eds., *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Netherlands: Kluwer Academic Publishers. pp.117-140.
- Joss, S. & Durant, J. eds. 1995. *Public Participation in Science: the Role of Consensus Conferences in Europe*. London: Science Museum.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- 서울대 합의회의 : 서울대 합의회의 준비를 위하여 인터넷 다음 카페 cafe.daum.net/snucc
- 중앙환경분쟁조정위원회 인터넷 홈페이지 <http://edc.me.go.kr>
- 지속가능위원회 인터넷 홈페이지 <http://www.pcsd.go.kr>