



## 정책과정(policy process)에 따른, 갈등관리의 논리와 전략

---

저자 (Authors)	박호숙
출처 (Source)	<a href="#">한국정부학회 학술발표논문집</a> , 2010.06, 321-342 (22 pages)
발행처 (Publisher)	<a href="#">한국정부학회</a> Korean Association of Governmental Studies
URL	<a href="http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE06738537">http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE06738537</a>
APA Style	박호숙 (2010). 정책과정(policy process)에 따른, 갈등관리의 논리와 전략. 한국정부학회 학술발표논문집, 321-342.
이용정보 (Accessed)	대구대학교 203.244.***.232 2018/05/24 05:45 (KST)

---

### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

### Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

# 정책과정(policy process)에 따른, 갈등관리의 논리와 전략

박호숙 (지방행정연수원 교수)

우리는 정책갈등의 관리나 정책갈등의 해결이라는 말을 자주 듣는다. 그러나 엄밀한 의미에서 보면 갈등이 완전히 해결되는 경우는 드물다. 우리가 통상 갈등의 해결이라고 말하는 것도 엄밀한 의미에서 보면 갈등의 빈도나 강도, 회귀성(recurrent)의 정도가 주춤해진 상태를 의미하는 경우가 대부분이다. 따라서 필자는 갈등의 해결이라는 말보다는 갈등의 관리라는 말이 보다 더 타당성이 높다고 본다. 따라서 갈등관리의 주된 방향을 갈등해결에 두는 것보다는 합리적 갈등관리에 두는 것이 보다 현실적합성이 높다고 본다. 그런데 정책갈등의 원인이 무수하고 또한 갈등이 표출되는 동기나 요인도 복잡적이고 다양하므로 어떤 일방적 갈등관리전략을 기계적으로 나열해서는 현실의 문제해결에 별로 도움이 되지 않을 것이다. 따라서 기계론적 입장이 아니라 상황론적 입장에서, 또 정태적 관점이 아니라 동태적 관점에서 정책갈등관리를 해야 하는 것이다.

이에 본 논문에서는 정책에 초점을 맞추되, 정책과정(policy process)이라는 일련의 동태적 과정 속에서 각 정책과정별로 갈등의 주요쟁점과 이해(利害)당사자들을 먼저 파악한 후 이를 토대로 보다 합리적이며 현실성 있는 갈등관리전략을 제시해 보고자 하였다. 정책과정별로 갈등의 주요 쟁점, 갈등주체와 객체, 갈등의 특징이 현저히 다르므로 당연히 이에 걸맞는 갈등관리논리나 전략도 많은 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

## I. 서론

본 논문은 정책과정(policy process)에 따라 정책갈등관리의 논리와 전략이 다를 것이라는 점을 전제로 출발한다. 지금까지의 갈등관리 논리나 전략은 갈등상황의 특수성을 간과하고 획일적으로 갈등관리전략을 나열하는 경우가 많았던 것 같다.

이에 본 논문에서는 정책과정별 특성에 따라서 최적의 정책갈등관리의 논리와 전략을 탐색해보려는 시론적 연구이다. 우선 정책과정을 정책개발(policy development), 정책결정(policy making), 정책집행(policy implementation), 정책평가(policy evaluation) 및 환류

(feed back), 정책종결(policy termination)등으로 유형화하고 이들 정책과정에 따라 먼저 갈등의 핵심쟁점을 밝히고 갈등관리의 논리와 전략의 핵심이 어디에 맞추어져야 하는지를 살펴보고자 한다.

연구의 방법은 문헌연구와 면접 및 그동안의 관찰경험을 활용하고자 한다. 아무쪼록 본 논문이 획일적 갈등관리에서 탈피하여 상황접근적 갈등관리에 관심을 갖게 하는 계기가 되기를 기대한다.

## II. 정책개발(policy development)에서의 갈등관리 전략

정책개발(policy development)의 핵심은 정책을 새로이 창출하고 만들어 내는 것인데, 이를 좀더 구체적으로 보면 다음의 두 가지 내용을 포함한다.

첫째는, 정부나 지방자치단체가 지금까지 실시한 적이 없던 완전히 새로운 정책을 창안하고 발굴하는 경우인데, 이는 정책혁신(policy innovation)에 가깝다. 두 번째는, 현존하는 정책에 대하여 기존정책의 문제점을 도출하고 이를 해결할 수 있는 개선책을 제시하는 것으로 점진주의(Incrementalism)적 입장과 유사하다 (Vanderzwaag,1998 ;박호숙, 2004).

이러한 정책개발(policy development)에 있어서의 정책갈등의 첫 번째 쟁점은 새로운 정책발굴을 둘러싼 이해당사자들 간의 갈등이 될 수 있다. 이러한 정책갈등은 새로이 발굴, 도입하려는 정책의 유형에 따라 달라질 수 있는데 여기서는 로위(Lowi)의 정책유형론에 따라 갈등관리의 논리와 전략을 논의해 보고자 한다.

1) 분배정책은 서비스나 혜택을 특정의 사회부문에게 분배하는 것을 내용으로 한 정책들을 의미한다. 이것의 전형적인 예는 본래 미국의 19세기 토지정책인데 오늘날의 국유토지정책, 자원정책, 하천·항만사업, 군수품의 구매, 연구개발사업, 기타 노동조합·기업·농민 등의 수혜집단을 위한 특정 서비스 및 혜택 제공을 위한 각종 정책 등도 이러한 유형에 속하는 정책들이라고 볼 수 있다 (정정길, 2001). 이와같이 분배정책은, 규제정책이나 재분배정책의 경우와는 달리 수혜자와 비수혜자가 직접적인 대결을 할 필요가 없다는 점이다. 왜냐하면 그 정책에 드는 비용이 어느 특정집단으로부터 강요되는 것이 아니고 일반 국민으로서의 모든 사람으로부터 나오는 세금에 의해 지불되는 것이기 때문이다. 다시 말해서 분배정책을 통해 손해보는 특정개인이나 집단이 없기 때문에 갈등의 대상이 거의 존재하지 않는 것이다. 따라서 일반적으로는 분배정책의 도입의 경우에는 심각한 정책갈등은 거의 발생하지 않는다는 것이 학자들의 일반적 견해이다(박호숙, 2004). 그러나 분배정책의 경우에도 다음과 같은 두 가지 경우에는 심각한 정책갈등이 발생할 수 있다(박호숙, 2005).

① 분배정책의 경우에 정부에서 제공하는 편익의 크기가 매우 클 경우, 각 집단들은 보다 많은 편익을 받으려고 서로 다툼을 벌이고 갈등을 일으키는 소위 pork barrel 현상이 발생할 수 있다(정정길). 예를 들면 Law School 을 교과부에서 선정하고 여기에 선정된 학교에는 특별한 혜택을 제공하는 경우, 모든 대학들은 자기대학이 Law School에 선정되기 위하여 학교들 간에 치열한 경쟁과 갈등이 발생할 수도 있고, 또한 교과부와 대학들 간에도 갈등이 발생할 수 있다. 이러한 경우에 있어서의 갈등관리는 “공평성과 공개성”의 원칙 하에 대학들이 스스로 인정하는 절차와 방법에 따라 Law School을 선정하는 것이다. 그런데도 불구하고 탈락한 일부 대학들이 이의를 계속 제기한다고 하여 기존의 결정을 변경하는 것은 더 큰 갈등을 일으키므로, “결정의 일관성 유지”가 가장 중요한 갈등관리전략이라고 볼 수 있다(박호숙,2006).

② 분배정책은 정책취지가 가급적 많은 국민들에게 양질의 편익과 서비스를 저렴하게 제공하는 것이기 때문에 정책이념상으로는 능률성(efficiency)과 효과성(effectiveness)이 특히 강조된다. 그런데 능률성과 효과성은 가끔 상충관계에 놓이는 경우도 있는데 이럴 경우, 분배정책을 담당하는 공무원이나 정치인들 간에 어떤 이념을 더욱 우선할 것인가를 놓고 갈등이 야기 될 수 있다. 물론 주민들 간에도 이러한 갈등은 발생할 수 있다. 이러한 갈등은 사람들의 신념과 가치관과 관련된 것이기 때문에 단언적으로 어떤 전략을 제시하기보다는 각 당사자들이 협상과 토의를 통하여 적정한 합의점을 찾는 것이 최선이 될 것이다 (능률성과 효과성의 조화) (박호숙, 2006).

2) 규제정책은 정부가 사회의 개인이나 집단의 활동에 제한을 가하는 것을 내용으로 한 정책들을 의미 한다 (박호숙, 2005). 다른 말로 표현하면 피규제자의 활동의 자유나 재량권을 감소시키는 정책을 말한다.

이러한 규제정책은 피규제자가 스스로 규제받기를 원해서 이루어지는 경우도 있지만 (Ranney,1968)대부분의 경우 피규제자가 원하지 않는 것으로 규제정책의 형성과정뿐만 아니라 집행 및 평가과정에 상당한 정치적 투쟁과 갈등을 내포하고 있다. 그러한 대립의 양상은 규제를 원하는 집단과 규제를 원치 않는 피규제집단 사이에 나타나게 되는데 규제를 원치 않는 피규제집단은 규제를 사유재산권에 대한 본질적 침해라고 주장하는 데 반해 중소기업, 농민, 중산계층 등 규제를 원하는 집단은 그러한 정부의 규제를 자유와 자본주의의 수호를 위해 절대적으로 필요한 것이라고 주장한다(Bernstein,1955). 이러한 경우의 갈등에는 합법성에 기초를 둔 명백한 “규제원칙”에 따라 일관성 있는 규제정책의 시행이 갈등을 예방하거나 관리하는 최선의 전략이 될 수 있다. 왜냐하면 규제정책의 정당성을 보장하는 구체적인 방법은 구체적 법령에 그 근거를 두고 있기 때문이다.

따라서 규제관련 법령을 구체적이면서도 명백하게 정비하고 가급적 추상성과 애매 모호

성을 없애 다양한 해석이 되지 않도록 하여, 규제관련 담당자는 철저히 이 규제법령에 따라 갈등을 관리하는 것이 중요하다. 왜냐하면 규제를 받는 피규제자들은 극단의 경우 자신들의 생계의 위협이 되기 때문에 구체적 법령의 기준이 없으면 막무가내식의 저항과 갈등을 일으킬 수 있기 때문이다.

3) 재분배정책은 예를 들어 가진 자와 안 가진 자, 노동자계급과 자본가계급 등과 같은 사회의 주요계급이나 집단 사이에 나타나 있는 부, 소득, 재산, 권리 등의 분포상태를 변화시키는 정책을 말한다. 이러한 재분배정책이 추구하는 것은 재산의 사용이 아니라 재산 그 자체이며, 평등한 대우가 아니라 평등한 소유이며, 행위가 아니라 상태다. 이러한 재분배정책의 한 예로서 누진세정책에서 볼 수 있는 바와 같이 고소득층으로부터 재원을 구하여 그 일부를 저소득층에 이전시켜 주거나 저소득층에 유리한 각종의 사회적 급부를 제공해주고자 하는 정책들을 들 수 있다 (박호숙, 2005 ; 박호숙, 2004).

이러한 재분배정책은 다른 어떤 정책유형의 경우보다 강력한 이해대립을 야기시킬 소지를 지니고 있다. 왜냐하면 이것은 기존 권력 또는 재력의 손실을 감수할 것이 노골적으로 요구되는 정책이기 때문이다.

재분배정책에 있어서의 갈등은 이념과 이데올로기의 문제를 내포하기 때문에 제일 갈등관리나 해소가 어려운 정책으로 여겨지고 있다. 그리하여 갈등관리의 한 방법으로 실재는 재분배정책을 추진하면서 형식은 배분정책의 형태로 포장하여 정책을 추진하거나 갈등을 관리하는 경우가 많다(Ripley&Franklin, 2006).

4) 구성정책에 대해서는 Lowi 스스로 깊은 검토를 하지 않았고, 개념도 명백히 하지 않았는데, 구체적인 내용으로 선거구의 조정, 정부의 새로운 기구나 조직의 설립뿐만 아니라 공직자 보수와 군인 퇴직 연금에 대한 정책을 모두 포함시키고 있다. 그래서 정치체제에서 투입을 조직화 하고 체제의 구조와 운영에 관련된 정책이라고 볼 수 있다. Lowi는 이 정책은 정당이 그 결정에 중요한 영향을 미친다는 것만 지적하고 있다 (정정길, 2001).

구성정책이란 헌정 수행에 필요한 운영규칙(rule of game)에 관련된 정책으로, 주로 정부기구의 조정과 관련된 정책이다. 가령 정부의 새로운 기구나 조직의 설립, 공직자 보수와 군인퇴직 연금에 관한 정책 등을 포함한다. 대체로 미국과 같이 안정된 나라에서는 헌정의 기본 틀이 확립되어 있기 때문에, 헌정질서에 급격한 변동을 가져오는 새로운 정책은 거의 없는 편이어서 대체로 서구의 학자들은 구성정책을 크게 중요시하지 않았다. 그러나 우리나라의 경우 헌정의 기본질서에 관련된 제도가 수시로 변경되었고, 지방의회 의원선거, 지방자치단체장의 선거 등 정부의 기본구조에 관한 기본이 부족한 것이 있기 때문에 구성정책의 범주가 중요하고, 현상을 유지하려는 세력과 변경을 원하는 세력간의 갈등도 심각하게 나타나고 있다 (노시평 외, 2001:11).

그런데 이러한 구성정책에 있어서의 갈등은, 주로 기존질서와 새로운 질서사이에서 발생하게 된다. 기존질서는 기존의 가치가 합당하고 정당하다고 주장하는 반면, 새로운 질서는 기존의 질서는 사회합의가 부족하고 정당성이 결여되어 있다고 주장하게 된다.

대체로 새로운 질서의 구축은 상대적으로 강자의 입장에 있는 사회엘리트의 입장이 많이 반영되기 때문에, 일반 국민과 서민의 요구가 충분히 반영될 수 있도록 갈등관리가 이루어져야 한다. 그런데 사회적 엘리트는 대체로 업무와 분야는 달라도 자신들의 이익이 합치되는 경우, 강한 동맹구조(coalition)를 형성하는 경우가 많기 때문에 이들의 동맹구조를 타파하는 것이 결코 쉽지 않다. 그래서 이러한 경우에 있어서의 갈등관리는 건전한 시민단체나. NGO, CVO, NPO, 등이 상대적으로 힘이 약한 약자의 힘을 보충해주는 것이 바람직하다. 이외에도 국민과 주민들이 적극적인 참여의식을 갖고 정치나 행정에 참여할 뿐만 아니라, 주민의 직접통제 역할도 수행하는 것이 합리적이거나, 현실은 정치적 무관심이 심하여 주민참여를 제고하는 것이 그렇게 쉬운 일은 아니다. 그러나 지방자치시대를 맞이하여 주민들의 참여기회가 점차 늘어나고 있고 행정에서도 행정의 정당성을 높이는 수단으로 주민참여를 촉진하려는 움직임이 강하게 일어나고 있기 때문에 이제는 주민들이 관심만 가진다면 사회적 강자의 입장이 일방적으로 반영되는 것을 예방하거나 막을 수도 있게 되었다고 볼 수 있다.

다음은 정책개발의 형태 중 점진주의적 성격을 띠는 “현재의 문제점 개선형 정책개발”과 관련해서는 문제의 진단과 쟁점 그리고 개선대안을 둘러싼 정책갈등이 빈번히 발생할 수 있는 부분이다. 이와 관련된 정책갈등은 누구의 주장과 논리가 보다 더 합리적인지를 따져서 보다 정당성이 높은 대안을 선택하는 형식을 취하는 것이 좋다. 이를 위해서는 발전적 논쟁(debate)을 도입하여, 서로가 자신들의 주장이 다른 사람들의 주장보다 더욱 정당성과 합리성이 높다는 것을 입증하는 과정을 거쳐야 한다(김영평, 1991). 그렇게 하여 보다 정당성이 높은 대안을 선택하는 것에 대하여 이의를 제기하지 않겠다는 사전 규칙을 정해두면 보다 합리적이다.

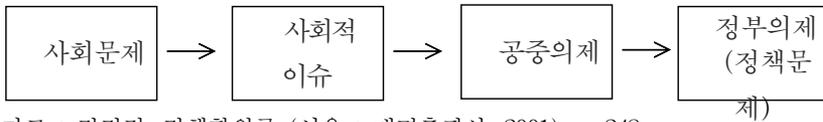
### III. 정책의제설정(agenda-setting)단계에서의 갈등관리전략

‘정책의제설정’이란 개인의 문제가 사회문제로 확산되어 이것이 사회적 이슈와 공중의제를 거쳐 정부의제(政府議題)로 설정되는 과정을 의미한다. 즉 사회내에서 문제가 발생하여

정책문제로 채택되기까지는 여러 단계를 거치게 된다(Cobb & Elder,1983).

이를 Cobb과 Elder의 견해에 따라 그림으로 표현하면 다음 [그림1]과 같다.

[ 그림 1] 정책의제의 설정과정



자료 : 정정길, 정책학원론 (서울 : 대명출판사, 2001), p. 248.

정책의제설정과정에서의 가장 핵심적인 쟁점은 수많은 사회문제들 중에 과연 어떤 사회 문제가 끝까지 살아남아서 공식적인 정부기관 (예를 들면 국회, 중앙정부, 지방자치단체 등 ...)에 들어갈 수 있느냐, 즉 정부기관에의 진입에 성공할 수 있느냐 하는 것이다.

따라서 사회 각 분야의 각 계층의 집단들은 자기들의 문제를 가장 우선하여 공식적인 정부기관에 진입시키기 위하여 가능한 모든 수단을 동원한다. 간청과 진정, 호소, 분석적 자료의 제출과 설득 등을 통하여 자신들이 겪고 있는 불편과 고통이 얼마나 큰지를 호소하기도 하고 극단적인 경우에는 로비와 폭력과 집단시위 데모 등을 행하기도 한다. 이러한 과정에서 가장 큰 영향을 미치는 것이 언론(여론)과 정권교체와 같은 정치적 사건 등인데 이들은 일종의 점화장치(triggering device)역할을 수행하는 경우가 많다.

이와 같이 자신들의 문제를 거의 필사적으로 가급적 빨리 공공기관(청와대, 국회, 중앙정부, 도청, 시청, 군청 등등 ...)에 진입시켜 정책문제화(정책의제화)하려는 의도는 일반적으로는 사회적 문제가 공공기관에 진입을 하게 되면 정부기관에서는 그 문제에 대한 대책 즉 정책결정과정을 거치는 경우가 보편적이기 때문이다 (박호숙, 2005 ;박호숙 ,1996).

그런데 사회적 문제는 무수히 많은데 정부(기관)의 예산과 인력 및 시간은 한정되어 있기 때문에 정부기관의 공무원들이 이렇게 수많은 사회문제들을 모두 정책문제로 받아들일 수는 없다. 따라서 부득이 수많은 사회문제들 중에서 극히 일부의 문제만을 정책문제로 받아들이고 대다수의 사회문제는 방치되거나 우선순위에서 밀리게 된다 (박호숙, 2004).

이러한 관계로 정책문제채택과정에서 공무원은 사회적 이슈나 공중의제(사회문제) 등을 공공기관에 진입시킬 것인지 말 것인지를 판단하는 문지기 또는 심판자의 역할을 하게 된다. 따라서 각 사회계층은 자신들의 문제를 공식적인 공공기관에 진입시키기 위하여 온갖 수단과 방법을 동원하는 것이다.

물론 아직 정책화(政策化)되지는 않았지만 정책의 전단계로서의 정책문제채택단계(정책의제설정단계)에서 치열한 정책갈등(policy conflict)이 발생하리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다.

## 1) 진입경쟁을 벌이는 사회집단들 간의 갈등관리

모든 사람들은 자신의 입장을 최우선하여 생각하는 경향이 있다. 즉 자신의 이익중심으로 생각하고 행동한다는 것인데 이것은 어쩌면 자연스러운 현상이다. 사회계층이나 집단도 거의 비슷한 성향을 갖는다.

따라서 자신들의 불편과 고통을 겪고 있는 각 집단들은 서로 자신들의 요구를 정부기관에 진입시켜 정책문제화 하기 위하여 경쟁 및 갈등을 벌이게 된다.

이때 이들 이해집단들 또는 이해당사자들(interested parties)간에 벌어지는 갈등관리방법은 부득이 공무원들이 주도할 수밖에 없다. 물론 공무원이 주도하고 사회집단이나 주민조직, NGO등이 간접적으로 관여하고 지원할 수는 있다.

이럴 경우에 있어서 갈등관리의 방법 및 주된 전략은 다음과 같다(박호숙, 2004).

① 현재의 상황으로 볼 때 가장 심각하고 고통 받는 주민의 수가 많으면서도 가급적 소외되고 약자계층의 문제를 우선적으로 정책화하는 것이 바람직하다. 이렇게 되면 기득권의 문제를 정책화하는 것보다는 사회적 지지와 여론의 지원을 받기가 쉽다(정정길, 2001).

② 현재의 정부예산과 인력에 비추어 정책화할 수 있는 사회문제의 개략적 범위를 정하고, 진입에 관한 구체적 원칙과 기준을 설정한다. 그런데 개발도상국이나 저개발국가등에서는 원칙과 기준을 설정해 놓고도, 이를 너무 자의적으로 적용하거나 또는 반대로 너무 엄격히 적용하여 이를 둘러싸고 공무원들 자신들 간의 갈등으로 비화되는 경우도 있다.

③ 외부세력, 특히 정치적 압력이나 금력에 의하여 기준과 원칙을 위반하여 우선순위를 바꾸어서는 안 된다. 정책의제설정에서 정책갈등의 핵심은 “진입의 우선순위”라고 볼 수 있는데, 이러한 우선순위를 바꾸는 행위는 곧 주민들의 요구해결의 우선순위를 바꾸는 결과와 같으므로 또 다른 정책갈등을 야기할 수 있다.

④ 사회적 약자와 소외계층의 문제를 계속 무시하거나 억누르게 되면 결국은 이들의 분노가 폭발하여 집단갈등의 폭발과 확산으로 나타날 위험이 커지므로 항상 이에 유의하여야 한다. 정책의제설정에서, 정책갈등이 사회적 혼란으로 확산되는 주요 요인 중의 하나가 사회적 약자와 소외계층의 요구와 욕구를 계속 등한시하거나 무시하는데서 찾을 수 있다. 따라서 현실적으로나 정책윤리의 관점에서 보더라도 사회적 약자와 소외계층의 문제를 우선적으로 정책문제화 하는 것은 합리적이라고 본다.

⑤ 실제로 집단갈등이 발생했을 때는 이들의 요구를 충분히 수렴하여 그 정당성이 인정 되면 이의 진입을 인정해야 하며, 이러한 (정책)갈등이 물리적 충돌 등으로 나타날 때는 객관적 중립적 입장을 가진 NGO나 시민단체들의 지원을 받아 조정(mediation)과 중재(arbitration)를 시도한다.

조정(mediation)과 중재(arbitration)는 ADR(Alternative Dispute Resolution)의 가장 대표적인 것으로, 조정은 조정자(mediator)가 갈등의 당사자들에게 자기들의 목적을 더욱 명확히 하고 상호간 좀 더 원활한 의사소통을 하여 긴장감을 완화시킨 상태에서 갈등의 해결을 촉진시키도록 돕는 행위이다 (Bele,2005). 조정은 갈등당사자들이 자발적으로 해결을 하도록 제3자가 돕는 절차를 말한다(즉 조정자들은 갈등당사자에게 타결안을 강요할 수 없다). 조정은 근본적인 문제점들을 발견하고 통합적 합의를 촉진할 가능성을 제시한다. 조정은 또한 양쪽 당사자가 약하게 보이지 않으면서 양보를 할 수 있는, 즉 체면을 살려주는 중요한 역할을 할 수 있다 (김성환 외, 2006:560 ;Ross and Conlon, 2000). 그리고 갈등 당사자들은 조정과정을 공정한 것으로 판단 한다(김성환 외 ,2006 :559-561). 그러나 조정에 의한 합의안은 법적구속력을 갖지는 않는다.

그리고 중재(arbitration)는 갈등이나 분쟁당사자에 의해 제3자인 중재인을 선임하고 그의 판단에 따라 갈등을 해결하는 방식인 점에서 조정과 다르다. 즉 당사자는 중재인의 판단(중재판정)에 복종함으로써 갈등이나 분쟁을 중국적으로 해결하는 자주적 갈등해결제도이다 (<http://kr.blog.yakoo.com/sockokyu/1477520.html>). 또한 중재는 구속력 있는 결정을 내리기 전에 갈등당사자들은 객관적이고 중립적인 입장에 있는 중재자(arbitrator) 앞에서 자신의 주장을 피력하고 증빙자료를 제시할 수 있는 기회를 가진다. 그러나 중재자는 갈등 당사자들과 오랜 시간에 걸쳐 조정을 시도하거나 쌍방에 대안을 제시할 것을 요구하거나 쌍방 간의 관계복원을 시도하지는 않는다. 다만, 당사자들이 자신들의 대안을 제시할 수는 있으며, 이는 중재자들의 결정에 참고로 사용되어질 수 있다. 중재자의 결정은 법적 구속력을 가진다 (이선우, 2005). 이와 같이 중재는 협상을 근간으로 하는 자율적 갈등해결기법 이면서도 조정의 단점을 보완하여 그 결정은 법적 구속력을 갖는 특징을 갖고 있다 (이선우, 2005).

## 2) 무의사결정상황에서의 갈등관리

무의사결정(non decision making)이란 사회적 강자 또는 사회적 엘리트들이 자기들의 관점에서 봤을 때 자기들에게 유리한 문제는 공식적인 정부의제(정책문제)로 채택되도록 강력한 영향력을 행사하지만, 반대로 사회적 강자(대체로는 기득권층)인 자신들에게 불리한 문제는 공식적인 정부기관의 정책문제(정책의제)로 채택되지 못하도록 사회적 강자나

엘리트들은 강력한 영향력을 비밀리에 행사하는 것을 의미 한다 (Bachrach & Baratz, 1962).

이러한 경우의 갈등관리방법은 다음과 같은 전략을 잘 활용하여야 한다.

① 실제로 사회적 강자와 기득권층이 대체로 정부기관의 주요 정책적 지위를 점하고 있는 경우가 많기 때문에, 실제로 이러한 사회적 강자에게 유리한 문제의 정부 진입을 제어하기는 쉽지 않다.

따라서 이러한 경우는 사회적 강자에게 유리한 문제가 사회정의를 위협하지 못하도록 법령이나 제도적 장치를 마련하여야 한다. 그런데 이러한 제도 마련과 정착도 제도권 자체의 힘만으로는 많은 어려움이 있으므로 언론을 통한 국민의 관심환기 및 여론형성, 그리고 건전한 사회단체, 시민조직, NGO들의 협력을 받는 것이 좋다

특히 주민을 위한 건전한 NGO 는 갈등상황에서 다음과 같은 역할과 기능을 함으로써 갈등해소나 갈등관리에 커다란 도움을 줄 수 있다.

\*메신저(messenger)역할을 담당하여 이해당사자들 간의 직접적인 접촉에서 오는 갈등악화를 방지할 수 있다(완충역할 :buffer zone effect).

\*갈등관리 규칙과 기준을 제시함으로써 갈등관리과정에 질서를 부여하고, 힘센자의 횡포를 방지한다.

\*갈등이슈와 쟁점을 재확인함으로써 갈등의 이성적 해결을 촉진한다.

\*갈등당사자들이 서로 자기주장만을 고집하는 경우, 다양한 대체대안을 제시하여 합의가능성을 높인다.

\*정확한 지식과 정보를 제공함으로써 불필요한 오해와 불신을 예방할 수 있다.

\*힘의 격차가 급격히 나는 경우 힘의 불균형을 완화하여 가급적 공평한 합의도출을 유도한다.

\*지나친 자기중심적 주장을 객관적 입장에서 수정, 보완할 수 있다.

\*교착상태에 빠진 갈등상황을 벗어날 수 있는 탈출구를 제공하기도 한다. 즉, 승-패 상황을 승-승 상황으로 국면을 전환하거나, 입장협상(positional negotiation)을 원칙협상(principled negotiation)으로 국면을 전환하기도 한다.

\*집단내분이 생길 경우 내부의견의 조정과 결집을 추구한다.

\*국민적 관심과 여론을 형성하여 갈등집단의 자기반성과 갈등해결을 촉진한다.

②사회적 강자의 압력이 강화될 때는 이를 공론화하여 주민의 관심을 모으고 지속적인 주민감시기능과 통제기능이 가능하도록 기회를 제공해 준다. 오늘날의 사회에 있어서

가장 힘센 섹터들 중의 하나가 바로 신문과 T.V, 잡지 등과 같은 여론형성기구들이다. 따라서 신문, T.V, 잡지등에 사회적 강자의 부당성을 확산시키고 공론화 하여, 국민의 건전한 감시와 통제를 받도록 하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

③ 위에서 다룬 ①, ②의 문제와는 반대로, 자기들에게 불리한 문제가 정책문제화 되는 것을 막기 위하여 간접적으로 강력한 압력을 행사할 때는 ‘국민의 단결된 힘’ 또는 ‘대통령의 강력한 리더십’ 등이 필요한데, 이러한 힘을 이끌어내는 것도 역시 언론의 역할이 가장 크다고 볼 수 있다. 따라서 정당한 사회세력의 육성과 도덕성과 정의에 기반한 언론의 다원화와 육성으로 이들을 견제 감독하도록 하여야 한다. 그러나 이러한 전략들은 상당히 시간이 걸리는 것이므로 중·장기적 관점에서 접근할 수밖에 없다는 것이 학자들의 대체적 견해이다 (Wolpert ,2002).

## IV. 정책결정(policy-making)단계에서의 갈등관리전략

정책결정(policy making)이란 정부 또는 정치체제가 어떤 목표를 달성하기 위하여, 두 개 이상의 정책대안들 중에서 하나를 의도적으로 선택하는 행위 및 과정을 말한다. 정책결정단계는 크게 나누어 보면 i)목표설정단계와 ii)대안선택단계로 구분된다 (박호숙, 2005).

### 1) 목표설정단계에서의 갈등관리

목표설정단계에서 어떤 목표를 최종목표로 설정할것인가의 문제와, 정책의 주된 목표와 부가적 목표를 어떻게 확정하는가에 따라 이해집단들의 정책갈등이 첨예하게 대립되게 된다 (Wheelen, 2004).

따라서 이해집단들 간의 정책갈등을 완전히 해소하기는 어렵겠지만 다음과 같은 관리 전략을 통하여 이들의 이해관계(利害關係)를 적절히 조정하여야 한다.

#### ① 이해당사자들의 참여의 제도화

특정의 정책을 결정할 때는 반드시 그 정책과 이해관계가 있는 이해당사자(interested party)의 참여하에 그들의 의견을 수렴하여야 한다.

만약 그렇지 않고 이해집단들의 저항을 우려하여 폐쇄적인 정책결정(대표적인 것이

DAD모델)에 의하여 정책담당자가 일방적으로 정책목표를 확정하게 되면 이는 정책집행단계에서 폭발적인 정책갈등을 야기한다. 왜냐하면 정책결정과정과 정책목표가 확정되는 상황은 비밀리에 이루어지기 때문에 별다른 저항 없이 신속히 이루어지겠지만, 일단 정책을 집행하기 위해서는 언론이나 매스컴을 통하여 주민들에게 알려지지 않을 수 없다. 이렇게 되면 정책이 공표되는 시점을 중심으로 불이익을 당한다고 생각하는 주민들의 반대와 저항이 폭발적으로 분출하여 정책갈등은 견잡을 수 없는 상황에 빠지게 된다. 따라서 차후의 정책과정은 소위 '질름발이' 형식의 정책수행이 될 수밖에 없다.

이러한 이유 때문에 결과적으로 보면 정책결정과정과 목표설정의 폐쇄성은 오히려 정책의 지체와 지연을 가져오는 것이 보다 일반적인 현상이다. 이것은 곧 정책비용의 증가와 정책의 질까지 떨어지게 하는 경우가 많다 (Barzelay,2001:58-129).

따라서 이를 예방하기 위해서는 정책결정 및 정책목표 확정단계에 이해관계자들을 참여시켜 이들의 의견을 수렴하고 이를 최대한 반영하여 차후의 정책갈등의 강도와 수준을 획기적으로 현저히 줄여줌으로써 정책공표시에 정책갈등이 폭발적으로 분출하는 것을 예방하는 것이 매우 중요하다.

요약하면, 주민의 참여촉진을 통하여 정책갈등을 예방하거나 정책갈등의 강도를 낮출 수 있다는 것이다. 따라서 참여는 정책갈등의 예방에도 크게 도움이 되지만 갈등이 발생하더라도 갈등의 평화적 해결가능성을 획기적으로 높여주는 역할을 한다 (박호숙, 1996: 309-334).

## ②상대적 불이익을 보는 집단에 대한 적절한 보상

참여를 제도적으로 보장하더라도 모든 집단 간에 편익(benefit)과 비용(cost)이 100% 공정하게 배분되게 하기는 불가능하다. 따라서 상대적으로 불이익을 많이 본 집단에 대해서는 정부 또는 상대적 편익자가 적절한 보상을 하는 제도적 장치가 필요하다.

이와 유사한 사례로 미국의 Kirkwood 지역의 직접보상제도와 Reeves County의 간접보상방법은 우리가 교훈으로 삼을만하다고 생각 한다.

## 2) 대안선택단계에서의 갈등관리

대안선택단계에서도 이해당사자들은 자기들에게 유리한 대안(alternative)이 선택되게 하기 위하여, 서로 경쟁하거나 대립하게 된다. 이러한 경우 갈등관리전략은 다음과 같은 것들이 활용될 수 있다.

대안의 합리성에 대한 집단 간 토의가 필요하다.

어떠한 집단도 자기에게 이득이 되는 대안이라고 그 대안을 무조건 고집할 수는 없다.

그렇게 되면 그야말로 혼란과 갈등만이 존재할 뿐이다. 따라서 각 집단들은 자기들이 선호하는 대안이 어떤 면에서 보다 더 합리적이고 정당한지에 대한 근거를 가지고 상대방 집단의 공격을 방어하거나 압도할 수 있어야 한다. 그리하여 서로 간에 자기들이 선호하는 대안에 대한 장·단점 분석과, 이성적 논리에 의한 합리성과 정당성을 토대로 상호 경쟁하여 우위를 점하는 집단의 대안이 선택되게 하여야 한다 (김영평, 1991).

그러나 합리성과 정당성이 높은 정책대안이 선택되었다고 하여 갈등이 완전히 해결되는 경우는 드물다. 자신들의 의도가 관철되지 못한 집단들은 지속적으로 계속해서 자신들의 대안이 부분적으로라도 반영되도록 하기 위하여 정책의 전(全) 과정에 걸쳐 집요하게 노력하는 경우가 대부분이다. 따라서 합리성과 정당성이 보다 높은 대안을 선택했다는 것은 갈등을 예방하거나 해소했다는 의미보다도, 무조건적인 저항과 갈등을 완화하는 효과가 크다는 것으로 이해하는 것이 더욱 바람직하다.

## V. 정책집행(policy implementation)단계에서의 갈등관리전략

정책집행(policy implementation)이란 정책결정의 내용(정책목표+정책대안)을 정책효과로 전환시키기 위한 구체적 행동화의 과정이라고 볼 수 있다.

따라서 '집행'은 실행하는 것(carry out), 수행하는 것(accomplish), 달성하는 것(fulfill), (정책효과를) 생산하는 것(produce), 완성하는 것(complete)이라고 요약할 수 있다.

따라서 Pressman과 Wildavsky의 주장과 같이 아무리 정책결정이 합리적으로 이루어졌다고 하더라도 정책집행단계에서 차질이 발생하면 소기의 정책효과를 달성하기는 어렵다. 그런데 정책집행과정이 어떻게 이루어지느냐에 따라서 갈등집단들 간의 갈등과 대립, 투쟁은 계속된다. 특히 이러한 경향은 제3세계에서 더욱 두드러지게 나타난다고 한다 (Grindle, 1980).

집행단계의 이러한 정책갈등을 합리적으로 관리하고 대응하기 위해서는 다음의 전략들이 도움이 될 수 있다.

① i) 공익과 사익의 조화 그리고 ii) 비용 및 편익 배분의 형평성을 유지하는 원칙과 기준의 설정이 대단히 중요하다.

개인이 자신의 사익만을 고집할 수는 없으며 공익과의 조화를 도모하여야 한다. 동시에

공공기관도 공익의 명분아래 개인의 사익을 과도하게 침해해서는 안 될 것이다. 공익과 사익의 조화가 쉬운 것은 아니지만 지나친 자신입장만의 주장은 개인이나 사회, 국가에게 전혀 도움이 되지 않음을 기본적 마인드로 인식하고 있어야 한다. 아울러 정부도 공익을 위해서는 사익은 희생되어도 된다는 잘못된 생각을 버리고, 이해당사자들에 대한 정성어린 설득을 통하여 동의를 구하고, 아울러 사익의 침해가 있을 때는 이에 상응하는 보상을 하여야 한다.

또한 이해당사자들 간의 편익(benefits)과 비용(cost)의 불공평한 배분(unfair distribution of benefits and cost)은 정책갈등의 가장 큰 요인 중의 하나이다 (Grindle,1980).

따라서 '정당한 정책집행의 원칙과 기준'의 설정과 이의 실천은 이해당사자들의 정책갈등을 예방하거나 갈등의 강도, 빈도를 줄이는데 큰 도움이 된다. 이는 곧 특정집단에 편익이나 비용이 너무 지나치게 편중되게 정책을 집행해서는 안 된다는 것을 의미한다. 이는 곧 어떤 정책에 대한 이해당사자들 간에 편익과 비용이 가급적 공평(fair)하게 배분되는 방법으로 정책을 집행하여야 한다는 것을 의미한다.

이런 면에서 볼 때, 미국 뉴욕시가 NIMBY 또는 LULU와 관련된 정책갈등의 가장 큰 불만요인인 비용(cost)과 편익(benefit)의 불공평성 문제를 시정하기 위하여, 1989년 뉴욕시 헌장(New York City Charter)개정 시에 "공평부담기준(fair share criteria)"을 시도시계획 위원회에서 채택한 것은 큰 의미가 있다고 본다 (박호숙, 2010). 뉴욕시는 이러한 노력을 통하여 주민들이 입게 되는 편익과 비용이 가급적 주민들 사이에 비슷하게 돌아가게 함으로써 "편익과 비용에 대한 공평한 기준"을 제시한 것으로 그 의의가 높이 평가된다.

## ② 정책집행의 일관성 유지

정책을 집행해나가는 도중에 정책수행의 절차나 방법, 심지어 정책의 핵심적 내용을 변질시키는 경우가 종종 발생한다. 이의 가장 큰 원인중의 하나는 밀실행정에서 정책이 결정되고 이를 집행하는 과정에 자신들의 권익이 크게 위협받는 집단들이 매우 강력하게 반발하며 갈등을 야기 시키기 때문이다.

이와 같이 직접적 이해당사자의 의견수렴이 없이 일방적으로 결정된 정책은 정책집행단계에서 엄청난 저항과 갈등에 봉착하게 되어 사업이 하염없이 지연되기도 하고, 정책이 중단과 실행이 반복되기도 하며 이러한 결과로 정책비용의 상승과 정책의 질(質)이 저하되는 부작용이 나타나게 된다. 소위 폐쇄적 정책결정의 폐해가 잠재해 있다가 정책집행단계에서 나타나게 되는 것이다.

그런데 더욱 심각한 문제는 이러한 마찰과 저항, 정책갈등이 있다고 해서 기존의 원칙과 기준도 무시되고 정책집행의 절차와 정책내용의 일관성을 유지하지 못하고 정책의 절차와 정책의 내용까지도 바꾸는 경우가 있다는 것이다. 이럴 경우 그 정책에 대한 저항과 갈등은 당분간 일시적으로 수그러들지 모르지만, 이것이 선례(先例)가 되어 차후의 정책집

행에서 이러한 상황이 빈번히 발생한다는 것이다.

군포시 쓰레기소각장 건설 집행과정에서도 정책의 일관성 상실로 엄청난 사회적 비용과 아울러 주민불편, 주민신뢰추락 및 정책갈등의 폭증을 초래한 경험을 가지고 있다 (박호숙,1996). 군포시 쓰레기 소각장 건설 관련 정책집행과정에서의 정책의 일관성 상실의 주된 요인은, 이미 쓰레기 소각장 입지를 선정된 상태인데도 불구하고 당시 지방선거에 출마한 단체장후보들과 지방의회의원후보들이 표(vote)를 의식하여 기존에 이미 선정한 입지를 변경할 수 있다는 견해를 발표함으로써 이를 계기로 정책의 일관성은 상실되고 같은 군포시내에서 신도시주민과 구도시주민 사이에 치열한 갈등이 발생하였던 것이다(박호숙, 2006). 이의 결과로 정책의 지연, 정책비용의 엄청난 증가, 지역공동체의식의 파괴, 상호불신 등 수많은 부작용을 가져왔던 것이다(박호숙,2006)

우리나라에서 경험했던 이와 유사한 또 다른 사례는, 비록 정책집행단계에서의 문제는 아니지만, 소위 ‘안면도사태’를 들 수 있는데 정책의 일관성상실(결정유지→결정재고→백지화→장관사퇴)로 인하여, 그 이후에 이와 유사한 정책갈등이 정책결정 또는 집행단계에서 폭증한 것을 예로 들 수 있겠다.

따라서 결정은 신중하고 합리적으로 하되, 일단 결정된 정책은 특별한 하자가 없는 한 일관성 있게 집행하는 것이 더욱 심각한 정책갈등을 줄이는 길임을 깨달아야 한다.

## VI. 정책평가(policy evaluation) 및 환류(feed-back)단계에서의 갈등관리전략

정책평가 및 환류단계는 본래 의도한 정책목표가 제대로 달성되었는지를 확인 판단하고 (정정길,2001 :706-717), 그동안의 정책과정에서 나타난 장·단점을 분석하여, 차후의 정책관리에 유용한 정보를 제공함으로써 보다 더 합리적인 정책운명을 하자는 취지를 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 현실적으로는 형식적으로 정책평가가 이루어지는 경우가 허다하며, 평가결과의 신뢰성과 객관성도 많은 의문이 가며 평가결과 나타난 정보를 활용하는 것도 거의 형식적이다.

뿐만 아니라 정책의제설정이나 정책결정단계에서부터 대립과 갈등을 일으켰던 집단들은 평가단계에서도 자신들의 입장을 옹호하는 쪽으로 평가방향을 몰고 감으로써 정책갈등을 지속시키는 경향이 강하다.

따라서 정책평가 및 환류단계에서의 정책갈등관리를 위해서는 다음과 같은 대응전략이

절실히 요구된다.

## 1) 평가주체와 관련된 갈등관리

실제로 정책을 직접 담당하는 사람들은 내부평가를 선호하고 일반주민이나 정책대상집단(policy target group)은 외부평가를 선호하는 경향이 있다.

정책담당자들이 내부평가를 선호하는 것은 일견 당연해 보이는데, 그 이유는 정책평가를 통해서 밝혀지는 정책수행상의 오류가 공개되는 것을 꺼려하기 때문이다. 정책수행과정에서 정책오류가 밝혀지면 이에 대한 비난과 책임을 면하기 어려울 것이기 때문이다. 그러나 정책담당자들도 그들이 수행한 정책이 정책의 수행과정이나 결과에 자신이 있고 성공에 대한 확신이 있을 때는 외부평가에 대한 저항이 상대적으로 줄어들 수 있다.

그러나 정책담당자들은 대체로 내부평가를 선호하고, 주민들은 외부평가를 선호하기 때문에 이를 두고 서로 갈등을 야기할 수 있다. 이럴 경우에는 정책담당자나 주민(또는 대상집단) 모두가 동의하는 제3의 평가기관을 지정하여 그로 하여금 객관적인 평가를 하게 하는 것이 바람직하다.

또 하나의 방법은 정책담당자와 주민(또는 정책대상자)사이에 합의만 될 수 있다면 내부평가위원과 외부평가위원들이 함께 공동평가를 실시하는 방법이 있을 수 있다. 이러한 방법의 장점으로는 정책담당자들이 중요시하는 기준과 외부평가자들이 중요시하는 기준을 동시에 적절히 반영할 수 있다는 점이다.

또한 정책담당자들은 합법성과 점진주의를 선호하는 경향이 강하고, 주민이나 정책대상집단은 합목적성과 개혁성을 강조하는 경향이 강하다. 정책담당자들의 주장에 너무 치우치면, 형식주의와 매널리즘에 빠질 위험이 있고, 주민들(또는 대상집단)의 주장에 치우치게 되면 너무 이상적인 방향으로 흘러 현실과의 괴리가 커질 수 있다. 따라서 정책담당자와 주민들(또는 정책대상집단)이 서로 합의할 수 있다면, 내부평가와 외부평가를 조화시켜 공동으로 평가를 하는 것도 서로 자신들의 편견이나 아집에 빠져 불필요한 갈등을 유발하는 것을 예방하거나 갈등의 빈도나 강도를 줄일 수 있는 방안이 될 수 있다.

## 2) 평가의 주 초점인, 정책목표와 관련한 갈등관리

정책의 목표는 보는 관점에 따라 다양한 유형이 있을 수 있는데, 여기서는 외형적 목표와 실질적 목표로 나누어 살펴보고자한다(정정길,2001). 외형적 목표란 정책의 집행으로 나타난 형식적, 수치(數值)지향적 목표를 주로 지칭한다. 반면 실질적 목표는 특정 정책의 추

진을 통해서 달성하고자 하는 근본적이고 보다 근원적인 목표이다.

예를 들어 주택 200만호 건설 신도시정책의 경우, 실질적 목표는 서민들의 주택난 해소가 되겠지만, 외형적 목표는 실제로 건설한 주택의 숫자가 될 것이다.

그런데 정책평가에서 일반적으로 정책담당자들은 수치적 외형적 목표를 정책평가의 핵심으로 삼는 경향이 강한 반면, 학자들이나 주민들은 보다 근본적인 실질적 목표를 정책평가의 핵심으로 삼는 경향이 강하다.

정책평가에 있어서 정책목표를 무엇으로 삼느냐에 따라서 평가결과가 판이하게 달라질 수 있다.

위의 예에서, 정책평가를 할 때 외형적 목표에 초점을 맞추게 되면 일단 신도시정책은 주택을 200만호 건설한 것이 되어 성공한 것으로 인정될 수 있다. 그러나 실질적 목표인 서민들의 주택난해소에 초점을 두고 정책을 평가하게 되면, 비록 200만호의 주택이 건설되었지만 주택의 매매가나 전세 값은 오히려 폭등하였기 때문에 그 정책은 실패한 것으로 인정될 것이다.

이와 같이 동일한 정책을 두고도, 정책평가를 할 때, 정책목표를 무엇으로 잡느냐에 따라서 정책성공과 정책실패가 극명하게 달라지는 경우가 얼마든지 있을 수 있다.

따라서 정책담당부서나 공무원들은 가급적 외형적 목표를 중심으로 평가를 하게 되고, 주민이나 전문가들은 실질적 목표를 중심으로 평가를 하려는 경향을 갖게 되는데, 이러한 목표를 바라보는 관점의 충돌은 정책갈등으로도 연결 될 수 있다. 정책담당자들은 외형적 목표가 곧 실질적 목표라고 주장하면서 정책의 성공을 주장하지만, 정책대상집단이나 전문가들은 이를 잘 인정하지 않는다. 이러한 와중에 생기는 정책갈등은 정책목표에 대한 잘못된 인식이나 심지어 가치관하고도 연결되어 있기 때문에 이를 해소하는 것은 매우 어렵다.

그러므로 이러한 갈등관리를 보다 합리적으로 하기 위해서는 정책을 결정할 때에 정책목표를 명백히 규정하고 정책담당자와 정책대상집단(또는 주민과 전문가 등)이 이를 서로 공유케 하는 것이다.

위의 예의 경우, 정책결정시에 200만호 주택건설이라는 것이 정책목표가 아니라 서민들의 주택난 해소가 본 정책의 목표임을 정책결정시에 미리 서로 공유하고, 200만호 주택건설은 서민들의 주택난해소를 위한 하나의 수단적 목표임을 정책담당자나 정책대상집단이 같이 공유하고 있어야 한다. 즉, 궁극적 목표와 수단적 목표를 명백히 구분하여 수단적 목표는 일종의 정책대안임을 공유하고 있어야 한다는 것이다. 그렇게 되면 단순히 200만호 주택건설만 하면 서민들의 주택난이 해소될 것인지 또는 여러 가지 추가적 조처들이 필요한지를 좀 더 치밀하게 검토하여 추가 보완조치를 취할 가능성이 높아지게 된다.

이와 같이 실질적 목표를 정책결정시에 미리 정확히 인식하게 되면 참된 의미의 궁극적 실질적 정책목표를 제대로 달성하기 위한 좀 더 체계적이며 추가적인 보조정책들이 동시에 검토될 가능성이 높아진다.

이렇게 되면 정책이 완료되고 난 뒤에 정책의 목표를 무엇으로 볼 것인가를 두고 논란을 벌이거나 갈등을 일으킬 가능성은 줄어들고 정책이 성공할 가능성은 그만큼 커지게 될 것이다.

### 3) 정책의 평가시점과 관련된 갈등관리

정책평가의 유형도 사전평가, 과정평가, 사후평가(총괄평가)등 여러 가지로 나눌 수 있지만, 일반적으로 그냥 정책평가라고 하면 보통은 사후평가(총괄평가)를 지칭하는 경우가 대부분이다(정정길,2001).

그런데 사후평가도 좀 더 구체적으로 자세히 살펴보면 a)단기적 사후평가 b)중기적 사후평가 c)장기적 사후평가로 나누어 볼 수 있다.

단기적 사후평가는 정책이 완료된 다음 곧바로 평가할 수 있는 것으로 주로 산출(output)에 초점을 맞추어 평가하게 된다. 중기적 사후평가는 정책이 완료된 뒤 대략 2~3년 후에 평가하는 것으로 주로 결과(outcome)에 초점을 맞추어 평가를 하는 것이다. 장기적 사후평가는 가장 포괄적이고 장기적인 관점에서의 평가로, 정책이 완료된 이후 대체로 5년 이상이 지난 이후에 평가하게 되는데 이때는 정책의 파급효과까지를 고려하여 주로 정책영향(policy impact)에 초점을 맞추어 평가하게 된다.

그런데 평가의 시점을 어디로 잡느냐에 따라서 평가의 핵심기준도 달라지게 되고, 따라서 정책평가의 결과 또한 다르게 나타나게 되는 경우가 허다하다.

단기적 사후평가에서는 성공으로 인정되었던 정책이 중기적 사후평가나 장기적 사후평가에서는 실패로 나타날 수도 있다.

따라서 어느 특정 정책과 관련된 공무원이나 정책대상집단, 주민등과 같은 정책관련당사자들은 각자 자기에게 유리한 평가시점을 최적의 정책평가시점이라고 주장하게 된다. 이렇게 정책관련 주체나 정책객체들은 각자 자신들에게 유리한 평가시점을 최적의 정책평가시점이라고 주장하면서 서로 갈등을 일으킬 가능성이 대단히 높다.

예를 들어 산림녹화정책의 일환으로 식목정책을 완료하고 난 뒤 단기적 사후평가에서는 당초 예정한 숫자만큼 나무를 심었다면 정책성공이 되겠지만, 중, 장기적 사후평가에서는 수목의 종류와 강수량, 토질 등이 맞지 않아 대부분의 나무가 말라죽고 식재한 나무의 20%만이 살아남았다면, 이 정책은 실패한 것으로 판명이 나게 될 것이다.

이러한 예는 곧 정책을 평가하는 시점을 어디로 잡느냐에 따라서 정책성공과 정책실패의 정도가 달라지는 것은 물론이고 이에 대한 책임문제(책임소재) 때문에 더욱 심각한 갈등을 일으킬 수 있다는 점을 시사하고 있다.

따라서 이미 앞에서 논의한 것과 비슷한 논리로, 정책구상단계와 정책결정단계에서부터

미리 정책담당자와 정책대담집단(또는 주민이나 전문가 등 포함)들 사이에 정책평가의 시점(timing)에 대한 합의된 인식을 바탕으로, 정책평가시점을 서로 공유하고 있어야 평가단계에서 갈등을 예방하거나 줄일 수 있다.

기타 이밖에도 정책평가에 있어서 규범적 관점(normative perspective)에서 볼 때 유의해야 할 내용을 몇 가지 지적하면 다음과 같다.

첫째, 정책평가의 목적에 충실한 평가가 이루어져야 한다는 점이다.

정책평가자가 외부인이든 내부인이든 아니면 외부인과 내부인이 공동으로 평가를 하든 지에 상관없이 갈등집단들의 압력이나 영향력에 굴하지 않고 객관적, 중립적 입장에서 정책평가의 본래 취지에 맞게 평가를 실시하여야 한다. 그런데 많은 경우에 내·외부 세력의 압력을 받을 뿐만 아니라 이를 피하기 위하여 비밀리에 장소를 옮겨 평가를 하는 경우도 종종 있다.

평가자의 양심과 객관적 자세 견지도 중요하지만, 갈등집단들이 정책평가에까지 영향을 미치려 하는 것은 과도한 압력과 부당한 간섭이라는 질책을 면하기 어려울 것이다 (박호숙, 2004).

둘째, 정책평가의 진정한 목적은 정책평가 결과 나타난 정보의 환류(feed-back)를 통하여 차후의 정책관리의 실수를 줄이고 보다 합리적인 정책운용을 하는데 그 참된 의미가 있다. 그런데도 불구하고 정책담당자나 정책관련 집단들은 평가결과가 그들에게 유리하게 나왔는지 아니면 불리하게 나왔는지에 주로 집중한다. 그리하여 정책평가를 마치 어떤 시험을 치르고 난 후 채점결과 나타난 점수를 가지고 기쁨을 느끼기도 하고 우울해하기도 하는 것과 거의 유사하다. 좋은 점수를 받은 집단은 기분이 좋은 것으로 끝나며, 나쁜 점수를 받은 집단은 기분이 나쁘고 불쾌한 것으로 끝나버리고 만다.

그런데 평가에 대한 이러한 시각은 대단히 심각한 문제를 야기해 왔다. 가장 대표적인 것이 유사한 정책오류나 정책실패를 수없이 반복하고 있다는 점이다. 이것은 바로 정책평가 결과를 본래 취지에 맞게 정책과정을 개선하고 합리화하는데 거의 활용하지 않았다는 증거이다. 따라서 지금부터라도 정책평가의 긍정적 활용과 평가자와 정책집단들의 태도변화가 시급하다고 아니할 수 없다. 정책평가는 평가를 위한 평가로 끝나서는 결코 안 될 것이다 (Posavac and R. G, Carey, 2006 :52-68).

## VII. 정책종결단계에서의 갈등관리전략

정책종결(policy termination)이란 어떤 정책을 의도적, 의식적으로 종식시키거나 중지하는 것으로서 정책의 기능적 종결뿐만 아니라 구조적 종결까지를 모두 포함한다. 정책을

종결하는 이유는 크게 세 가지로 볼 수 있는데, 첫째는 어떤 정책이 애초에 의도했던 소기의 목표를 달성했기 때문에 정책을 완료한다는 의미의 정책종결이며, 둘째는 지금 실행 중인 정책수단(대안)을 계속 추진하더라도 정책목표를 달성할 수 없는 경우에 정책을 의도적으로 마무리하는 것이며 셋째는 역기능적이거나 중복 또는 불필요한 정책을 의도적으로 중지시키는 경우이다.

## 1) 소기의 정책목표를 달성한 후, 갈등이 발생하는 경우의 갈등관리

특정 정책을 애초에 의도했던 소기의 정책목표를 달성했기 때문에 정책을 종결시키는 경우는, 이러한 목표달성의 공을 서로 많이 차지하기 위하여 정책관련 집단들이 갈등을 일으킬 수 있다. 이러한 경우의 갈등관리는 정책목표달성에 기여한 정도를 우선적으로 엄정히 평가하여 이를 토대로 정책관련집단들에게 그 공로를 인정하는 방법이 응용될 수 있다. 그런데 앞서의 정책평가 부분에서도 언급했지만 목표달성에의 기여도를 엄격히 판별하기란 그리 쉬운 일이 아니다. 따라서 목표달성의 기여도를 객관적으로 판정할 수 있는 기법의 개발 또한 중요한 연구과제의 하나로 남는다.

## 2) 정책목표와 정책수단 사이에 인과관계가 매우 약하거나 없는 경우에 발생하는 갈등의 관리

목표와 수단사이의 인과관계가 약하거나 없다는 것은 그 정책대안을 추진하더라도 정책목표를 달성할 수 없는 경우를 지칭한다. 이러한 경우 그 대안을 계속 추진한다는 것은 예산의 낭비와 주민불편만을 초래할 뿐이다. 이러한 경우에 생기는 갈등은 서로 책임을 회피하기 위하여 갈등이 발생하는 것이 대부분이다. 이때의 갈등관리는 인과관계가 없는 정책을 결정하거나 집행하는데 적극적인 역할을 수행한 사람에게 일차적으로 책임을 물을 필요가 있다. 이는 곧 신중하고 합리적인 정책결정을 소홀히 했다는 의미를 내포하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 문제는 그러한 정책에 관여한 정책담당자 전체에게 그 책임이 분산되어 있다고 보는 것이 옳기 때문에 그 경, 중을 가려 책임을 묻고, 차후의 정책들은 보다 신중히 결정되고 집행되도록 자극을 주는 것이 바람직하다. 때로는 이러한 책임을 회피하기 위하여 지금의 정책수단(대안)을 추진하면 정책목표를 달성할 수 있다는 주장을 펼치는 경우도 있다. 이러한 경우에는 당해 분야의 전문가의 도움을 얻어 객관적으로 목표와 대안사이의 인과관계의 존재유무를 밝히는 것도 또 다른 방법이 될 수 있다.

### 3)역기능적이거나 불필요한 정책종결과 관련한 갈등의 관리

당해 정책이 역기능적인 면이 너무 크기 때문에 정책을 종결한다고 하면 대체로 정책담당자들은 오히려 역기능보다는 순기능이 더 크다고 주장하는 것이 일반적이다. 이럴 경우에는 정책추진으로 나타나는 순기능과 역기능을 사회적 비용과 사회적 편익의 관점에서 조사하여, 역기능적인 면이 더 커다면 비록 반발이 있다고 하더라도 정책을 종결하는 것이 바람직하다. 이러한 종결과정에서 발생하는 갈등관리를 위해 정책관련 당사자들을 이성적으로 설득 기키는 것이 바람직하나, 이에 순응하지 않을 때는 계층적 권위(Authority)를 이용하여 정책을 종결하고 갈등을 관리하는 것이 합리적이다 (김영평, 1991). 계층적 권위를 이용한다는 것은 예를 들어 부처 간 갈등이 있을 때 이를 총리실이나 청와대에서 조정하고 조율하는 것이 일례가 될 수 있다. 그런데 지방자치 실시 이후 총리실이나 청와대에서 계층적 권위를 이용하여 갈등을 조정, 해소하려는 적극성이 현저히 줄어들고 있다고 한다 (지방행정연수원 고위정책과정 심층면접,2010 .4.15일 ; 제3기 5급 승진리더과정 심층면접, 2010.4.23). 또한 불필요한 정책이란 정책결정 당시에는 당해 정책이 꼭 필요하였지만 시간의 흐름과 환경의 변화에 따라 정책의 필요성이 상실되는 경우가 가끔 있다. 예를 들면 울산광역시 북구 음식물 자원화시설을 추진하던 당시에는 정책의 필요성이 인정되었지만, 현재는 울산광역시에서 울산의 음식물 쓰레기를 모두 처리하는 대형 음식물쓰레기수거, 처리시설을 계획 중에 있어, 울산 북구의 음식물 자원화시설은 그 필요성이 곧 상실될 상태에 놓여 있다(지방행정연수원 고급관리과정 심층면접, 2010.4.5~9). 이러한 경우의 갈등은 자원의 낭비문제를 두고 갈등을 일으킬 수 있는데, 이런 경우의 갈등관리는 광역단체와 기초단체가 서로 정책조율을 하지 못한 것이 큰 문제로 부각된다. 이 때 광역단체는 기초단체든 단기, 중기, 장기적 정책 플랜에 대한 정보공유와 정기적 회합을 하면 이러한 갈등은 예방할 수 있을 것이다.

## VIII. 결론

앞에서 이미 밝힌바와 같이, 갈등해결보다는 갈등관리라는 것이 보다 현실적합성이 높으며, 또한 갈등의 관리도 정책문제의 특성, 갈등이 처한 상황, 각각의 개별적인 갈등사안 등에 따라 갈등관리전략도 달라져야 한다는 것이 필자의 기본적 견해이다.

이러한 관점에서 본 논문에서는 정책과정(policy process)이라는 정책상황과 특성을 전제로 하여 갈등관리전략을 논의하여 보았다.

정책과정 중 정책개발에서의 갈등관리전략은 개발(발굴)하려는 정책의 유형에 따른 갈등관리전략에 초점을 맞추어 논의하였고, 정책의제설정과정에서의 갈등관리전략은 진입경쟁을 벌이는 이해집단들 간의 갈등관리전략에 초점을 두고 논의하면서, 동시에 무의사결정상황에서의 갈등관리전략도 살펴보았다.

정책결정단계에서의 갈등관리전략은 크게 목표설정단계에서의 갈등관리전략과 대안선택단계에서의 갈등관리전략으로 나눈 다음 각각 이들에 대하여 구체적으로 논의를 전개하였다.

정책집행단계에서의 갈등관리전략은 정책결정과 정책집행 상호간의 연계관계 속에서 갈등관리전략을 구체적으로 살펴보았다.

그리고 정책평가 및 환류단계에서의 갈등관리는 평가주체와 관련된 갈등관리, 정책목표와 관련된 갈등관리, 평가시점과 관련된 갈등관리에 초점을 두고 다루었다.

마지막으로 정책종결단계에서의 갈등관리전략은 정책이 종결되는 요인을 중심으로, 소기의 목표를 달성했는데도 나타날 수 있는 갈등의 관리, 정책목표와 정책수단사이에 인과관계가 미미한 경우에 정책을 종결하는 과정에서 나타날 수 있는 갈등의 관리, 불필요한 정책을 종결시키고자 할 때 나타나는 갈등의 관리 등을 살펴보았다.

이상의 정책과정에 따른 정책갈등관리의 논리와 전략을 요약해 볼 때, 정책과정별로 갈등의 쟁점과 갈등주체가 달라지고 이에 따라 보다 합리적인 갈등관리전략도 달라진다는 것이다. 따라서 수많은 갈등관리전략을 갈등상황과 특성을 고려하지 않고 단순히 소개하는 것은 현실적으로 적실성이 떨어진다고 본다.

아무쪼록 본 논문이 우리사회의 정책갈등문제를 보다 합리적이고 타당한 방법으로 관리하는 기본 논리와 전략을 탐색하는데 조금이라도 기여할 수 있기를 기대해 본다.

## 참고문헌

- 김성환 외 (2006), 지성과 감성의 협상기술. 도서출판 한울.
- 김영평(1991), 불확실성과 정책의 정당성. 서울: 고려대학교 출판부.
- 노시평·박희서·박영미(2001), 정책학. 서울: 학현사.
- 박호숙(2006), 정책갈등 사례 및 토론. 지방행정연수원.
- 박호숙(2005), 정책결정과 정책집행. 조명문화사.
- 박호숙(2004), 정책형성론. 신문사.
- 박호숙(1996), 지방자치단체의 갈등관리. 다산출판사.

이선우(2005), “사회발전을 위한 갈등예방과 해소” 월간경실련, 05년 4월호(경제정의실천 시민연합).

정정길(2001), 정책학원론. 대명출판사.

Bele, B. (2005), *Communication Processes*, Beverly Hills: Sage Publications.

Barzelay, M. (2001), *The New Public Management : Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.

Bachrach, Peter and Morton Baratz (1962), "Two Faces of Power," *APSR*, 56.

Bernstein, M. H. (1955), *Regulating Business By Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press.

Cobb, Roger W. and Charles D. Elder (1983), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. (2nd ed.), Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Grindle, M.s. (1980), *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Posavac, E. J. and R. G. Carey (2006), *Program Evaluation : Methods and Case Studies*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Ripley, R. B. and G. A. Franklin (2006), *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.

Ross, W.H. and D. E. Conlon (2000), Hybrid forms of third-party dispute resolution : Theoretical implications of Combining mediation and arbitration, *Academy of Management Review*, 25(2).

Vanderzwaag, H. J. (1998), *Policy development in Sport Management*. Greenwood Pub. Group.

Wheelen, E. (2004), *Strategic Management and Business Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall. Wolpert, J. et al. (2002) *Metropolitan Neighborhoods : Participation and Conflict Over Change*. Washington, D. C. : Association of American Geographers.