

## 갈등내재화 위한 포용적 행정제도 구축전략\*

### Toward Building Inclusive Administrative Institutions for Internalizing Conflicts

김 광 구 (경희대학교 행정학과 교수 - 주저자)

심 준 섭 (중앙대학교 공공인재학부 교수 - 공동저자)

이 선 우 (한국방송통신대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

#### *Abstract*

Kwang-Koo Kim / Jun-Seop Shim / Sun-Woo Lee

The administrative institutions of Korean government do not have a capacity to resolve the variety of public conflicts so that they tend to make easily worsening and take long period of time to the end. This paper finds the reasons of the lack of administrative institutions to deal with public disputes of the rigidity or closeness of them. Acemoglu and Robinson (2012) suggest that the prosperity or poverty of a nations depends on the inclusiveness of political institution and economic institutions. This paper would like to take their perspective of the inclusiveness of institutions that allows and motivate people to reveal their desires or voices.

Many nations of the world in the 21<sup>st</sup> century have faced serious social problems of income inequality, unemployment, poverty, lacks of water and energy, financial instability, and restructuring that may put their people and society into conflicts. However, the governments have not played their expected roles to solve them so they have ever faced deep distrust from people.

The government of Korean is no exception. The rigidity of the administrative institutions have not allowed the desires of stakeholders to participate in policy decisions. This paper suggests several conditions or factors to develop or design inclusive administrative institutions that may able to internalize public conflicts. Inclusive administrative institutions may have the following characteristics in their processes of citizens as partners, consensus building efforts, conceptual planning phases, deliberations and argumentation, joint-fact findings and interpretations, bureaucrats as process designer and managers, and trust building efforts.

**주제어:** 포용적 행정제도, 갈등의 내재화, 설계 조건

**Key Words:** Inclusive Administrative Institutions; Internalizing Conflicts; Design Conditions

\* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF- 2013S1A3A2055042)입니다.

## I. 들어가며

경부고속철도 천성산 원효터널 공사관련 갈등은 2001년 7월 환경단체의 반대가 시작되어 2006년 6월 대법원 최종 각하 판결까지 5년간 전국민의 초미의 관심이 되었다(연합뉴스, 2005.02.03; 뉴시스, 2006.06.02). 이 원효터널 갈등 기간중 가장 상징적인 장면은 2004년 8월 25일 청와대 앞에서 단식을 벌여온 지울스님을 당시 문재인 청와대 시민사회 수석과 박선숙 환경부차관이 찾아 간 장면이었다. 이 장면은 갈등을 해소하는데 우리가 얼마나 비효율적이고 경직적이며 폐쇄적인 행정체제를 갖고 있는지를 단적으로 보여주었다.

지울스님으로 대표되는 환경단체들은 원효터널 공사로 인해 천성산에 있는 고산습지의 훼손 등에 대한 영향을 우려하여 노선재검토, 발파공사중단, 환경영향평가재조사 등을 2003년부터 본격적으로 주장하여 왔다. 이에 노무현 대통령의 지시(2003.03), 청와대와 합의(2004.08.25), 환경부장관과의 합의(2004.8.26), 국회의원 환경영향평가재실시 촉구 기자회견(2004.08.26) 등 정부와 국회도 환경단체의 요구에 대한 노력을 기울였다(연합뉴스, 2005.02.03).

그러나 경부고속철도 건설 담당부처인 건설교통부와 사업자인 한국철도시설공단과의 실효적 합의를 이끌어 내기까지는 6개월이 지난 지울스님의 4차 단식농성 100일 되어서야 이루어졌다. 2005년 2월 3일에서야 이해찬 총리 주재의 관계장관 회의에서 국회 건설교통위원회의 중재안을 수용하여 지울스님측과 합의에 이르게 되었다<sup>1)</sup> (국정브리핑, 2005.02.04; 조선일보, 2005.02.04).

이날의 합의를 통해 1994년의 환경영향평가서와 2004년 환경실태조사 보고서에 대한 부실논란을 정부와 환경단체가 공동으로 해소할 수 있게 된 것이다. 이후 2005년 5월 4일 한국철도시설공단과 환경단체는 환경영향공동조사를 실무적 차원에서 최종합의 하였다. 이 실무합의까지 2003년 3월7일 대통령의 재검토지시 이후 2년이나 소요된 것이다.<sup>2)</sup>

고속철도사업은 장기간의 많은 예산이 수반되는 국책사업이다. 이러한 국가적으로 중요한 사업이 개인 또는 일부 환경단체의 반발에 부딪쳐 계획에 차질을 빚게 되었지만 효과적으로 반대측의 주장을 수용하거나 이들의 주장을 규명할 수 있는 유연성은 발휘할 수 없는 것이 우리 행정체제이고 이러한 현실 속에서 대통령, 총리, 청와대 수석, 담당 부서 장관, 관련부서 장관 및 사업 책임자 누구도 유연하게 갈등을 대응하거나 해소할 수 없었다. 이러한 현실로 인해 역설적으로 우리 사회에서는 갈등을 행정절차나 과

1) 이날 정부와 지울스님측은 3개월간 환경영향공동조사 실시, 정부측 7명과 환경단체측 7명으로 환경영향공동조사단 구성, 그리고 공동조사기간 조사에 영향을 미치는 행위는 하지 않는다고 합의 하였다 (국정브리핑, 2005.02.04).

2) 천성산 환경영향공동조사단은 2005년 8월30일부터 11월 30일까지 현장조사를 실시하였고, 그 결과를 2006년 2월 28일 발표하였다. 그러나 생태계 영향에 대한 합의는 이르지 못했다. 이후 최종보고서는 대법원에 제출되었다(연합뉴스, 2006.02.28).

정 내에서 효과적으로 해소 및 관리를 할 수 있기 위해서는 더욱 갈등을 증폭시켜 행정 차원이 아닌 정치차원에서 갈등해소가 시도되어야 하는 악순환 구조를 갖고 있다.

본 논문은 원효터널 갈등사례를 우리나라 폐쇄적이고 경직적인 행정체제의 전형적인 사례로 소개하고 있지만 이와 같은 갈등은 우리 사회에서 반복적으로 발생하고 있고 빈번하게 목도 되고 있다는 사실에 문제인식을 갖는다(정정화, 2011; 김정일·주상현, 2014). 즉 갈등관리와 해소의 노력이 행정절차나 과정 내에서 효과적으로 구현 또는 전개되지 못하여 갈등이 증폭되고 장기화될 수밖에 없는 현실을 개선할 수 있는 방안을 이론적 차원에서 모색하여 보고자 한다.

본 논문은 우리나라의 많은 갈등의 원인으로 ‘정부의 일방적 추진’이 꼽히는 이유에 주목하며 더 나아가 이러한 일방적 행정추진이 개선되지 못하는 폐쇄적인 행정체제를 (정승훈, 국민일보 2013.05.26.; 동아일보, 2013.06.17; 정정화, 서울신문 2013.10.21; 강영진, 중앙 SUNDAY 2014.01.05; 이창곤, 한겨레 2014.06.01; 신영철, 국민일보 2014.07.01.) 극복하고 민주적이고 포용적인 행정체제 구축 또는 설계를 위한 조건들을 모색한다.

구체적으로, 본 논문의 인식의 출발점으로 대런 애쓰모글루와 제임스 로빈슨이 ‘국가는 왜 실패하는가’(2012)에서 주장하고 있는 “포용(inclusiveness)”이라는 개념에 주목한다. 이후 본 논문이 ‘포용적 행정체제’에 주목하는 이유를 전세계적인 공공부문 특히 정부 역량의 후퇴현상에서 찾고자 한다. 이러한 정부 역량의 후퇴가 국민 또는 시민과의 협력적 관계설정을 어렵게 하고 있어 갈등이 야기되고 있다고 진단한다. 다음으로 본 논문은 21세기 대한민국 사회를 진단하고 우리 정부와 행정의 현실을 바라보고 갈등을 극복하고 내재화하기 위한 포용적 행정체제 구축 및 설계 조건을 제안한다.

## II. 인식의 틀

### 1. 국가의 성패 : 포용성(Inclusiveness)

인류문명이 진보하여 온 방향은 일직선이 아니지만 커다란 흐름은 분명하다. 인류문명 진보의 방향을 한 단어로 표현하면 “포용(inclusiveness)”이다. 인류문명이 “포용”의 방향으로 진행할 때 번영과 발전을 이룩하여 온 반면 “포용”의 방향이 아닌 착취와 수탈, 그리고 배제의 방향으로 흐르는 경우 일순간 진보와 번영으로 보이는 경우도 있었지만 결국에는 어떠한 국가나 체제도 지속되지 못하는 결과를 가져 왔다(애쓰모글루·로빈슨, 2012: 124~127).

“포용”은 달리 표현하면 “기회의 확산”으로 말 할 수 있다. 어떤 문화권이든 어떠한 정치체제도 포용적인 제도를 통해 시민들에게 자신들의 욕구를 충족할 수 있는 기회

를 확산시켜온 경우는 진보, 변영, 발전을 이룩하여 올 수 있었다. 그러나 착취와 수탈, 그리고 배제의 제도를 통해 시민에게 기회를 제공하지 못한 경우에는 시민들로부터의 저항을 받아 왔다.

그러한 저항은 달리 표현하면 갈등이라고 할 수 있다. 이러한 갈등을 통해 다양한 이해관계자들은 자신들의 기회를 확대시켜 왔다. 즉 갈등을 통해 정치적 기회와 경제적 기회를 “포용적 제도”를 구축하게 된 것이다. 인류역사상 많은 변화의 변곡점이 된 사건들을 보면 “포용의 체제(inclusive institutions)”로 나가기 위한 갈등들이었다고 볼 수 있다.

17세기 영국의 명예혁명도 흑사병과 런던 대화재로 인해 취약해진 경제상황 임에도 불구하고 왕과 귀족들의 착취적 행태가 극심해져 이에 대한 저항이 영국 의회에서 발생하게 되었다. 결국 영국 의회는 왕을 폐하고 입헌군주제를 구축하여, 의회의 입법권, 의회의 승인없는 과세 금지, 언론의 자유 등 국민과 의회의 권리를 획득하게 되었다. 즉 영국의 명예혁명은 착취적 체제에서 포용적 체제로 발전한 사건이었다. 이러한 포용적 정치체제는 산업혁명이라는 경제적 발전의 동인이 되었다 (애쓰모글루·로빈슨, 2012: 157).

프랑스 혁명도 부패하고 타락한 왕과 귀족 중심의 폐쇄적이고 착취적인 정치체제에 대한 시민세력의 저항을 통해 공화정이라는 포용적 정치체제로 전환을 추구한 것으로 해석할 수 있다. 이후 프랑스는 우여곡절의 지난한 정치적 과정을 겪지만 민주공화정이라는 안정적인 포용적 정치체제를 구축하게 된다.

1930년대 미국의 대공황은 그 발생의 원인에 대한 논란은 많지만 19세기 후반에 발생한 미국 경제현상을 보면 “독점의 시대”로 규정할 수 있을 만큼 심각한 경제적 불균형이 발생하였고, 이러한 불균형은 경제적 기회의 심대한 왜곡을 야기하였다. 이러한 경제적 기회의 왜곡은 시장 주체간의 경쟁을 훼손하고 부의 집중을 야기하게 되었다. 이러한 경제적 상황은 결국 대공황이라는 경제적 위기를 맞이하게 되었고 이 위기를 통해 공정한 시장경쟁체제를 구축하는 출발점이 되었다고 평가할 수 있다.

이러한 “포용적 제도의 형성”은 역사적으로 볼 때 사회적인 합의를 통해 발전되어오지 않았다. 대신 다양한 이해관계집단간의 충돌과 갈등의 산물이었다. 다시 표현하면 권력과 기회를 독점하고 있는 집단과 그렇지 못한 집단간의 갈등이었다. 결국 정치적 세력간의 갈등이며, 경제적 세력간의 갈등을 통해 정치적 기회와 경제적 기회가 확산되는 계기가 바로 갈등으로 표출된 것이며, 또한 각 시대의 사회적 문제를 해결하기 위해 갈등을 통해 다양한 이해관계를 포용할 수 있게 된 것이다. 결과적으로 다양한 “갈등”은 인류문명이 “포용”이라는 방향으로 진전될 수 있게 한 동력원이었던 것이다.

애쓰모글루·로빈슨(2012)은 포용적 정치체제와 경제체제를 구축하느냐에 따라 국가의 성패가 달라진다고 주장하고 있다. 다시 말하면 다양한 충돌과 갈등 속에서 포용적 제도의 구축과 설계 역량을 갖게 되느냐가 국가의 성공과 실패의 관건이라는 것이다.

갈등을 해소할 수 있도록 전환시키는 포용적 정치 및 경제제도를 설계해 낼 수 있는 역량(institutional building capacity)이 있느냐에 따라 그 체제의 발전과 번영이 결정된다고 할 수 있다. 결과적으로 포용적 제도를 선택하고 설계할 수 있느냐에 따라 체제나 국가의 진보와 발전이 결정된다고 볼 수 있다.

## 2. 21세기 정부역량의 후퇴

제 2차 세계대전 이후 전 세계에서 괄목할만한 경제성장을 보인 국가들은 포용적 정치제도와 경제제도를 갖춘 선진국들이었다. 선진국들은 정부의 적극적인 정책과 사업을 통해 시민들에게 부를 창출하고 향유할 수 있는 경제적 기회를 보장하였다. 일부 신생독립국가들에서도 포용적 정치제도와 경제제도를 갖춘 국가들은 눈부신 발전을 거둘 수 있었다. 싱가포르와 대한민국이 그들이었다. 비록 완벽하게 포용적인 정치체제를 갖춘 것은 아니었지만 상대적으로 포용적인 경제제도를 마련하면서 눈부신 성장을 할 수 있었던 것이다.

그러나 20세기 후반 비대해진 각국 정부는 과도한 복지비용 지출과 증가하는 세금으로 인해 시민들로부터 저항을 받게 된다. 이러한 정부실패 현상 속에서 영국과 미국 중심의 보수당 정부의 등장은 전세계를 ‘신자유주의’ 시대로 접어들게 한다. 신자유주의 기조 하에 각국은 정부의 규제와 감독의 틀을 제거하고 시장의 자율과 창의, 경쟁과 혁신을 유인하기 위한 노력을 경주하게 된다.

이러한 신자유주의 시대를 통과하면서 소련의 몰락, 동유럽의 소멸, 그리고 중국의 개방 등 이념전쟁은 종식을 고하게 되고 자본과 노동의 세계적 이동이 가속화되면서 다시금 전 세계는 경제적 부흥을 얻게 된다. 하지만 이러한 현상 속에서 경제적인 불안정이 심화되었고 부의 불균등 현상이 심화되었다. 1997년 전세계적인 경제위기, 2008년 전 세계적 금융위기, 그리고 2012년 이후 유럽경제공동체의 불안정이 발생하게 되었다.

이러한 전세계적인 불안정의 원인에 대한 진단은 다양하지만 한 가지 뚜렷한 현상에 주목할 필요가 있다. 튀니지, 알제리, 이집트 등 아랍국가에서 시작된 재스민 혁명, 그리고 21세기 금융자본주의의 상징인 월가에서 벌어진 ‘99 대 1’로 표현되는 “월가 점령(Occupy Wall Street)” 시위, 홍콩의 노란우산 시위, 스페인과 그리스 경제위기, 레바논의 쓰레기 혁명, 그리고 최근 시리아발 유럽난민 사태 등은 신자유시대가 남겨놓은 잔재들이다.

현 세계를 관통하고 있는 불안정의 원인은 소득 불평등 및 노동기회의 배제라고 할 수 있다. 노동이 아닌 자본을 통해 부를 축적하는 금융자본주의의 확산은 소득 불평등을 더욱 심화시켰다. 경제가 성장함에도 낙수효과(trickle-down)는 발생하지 않았다. 한편 과학기술의 진보는 지식노동의 가치를 높여준 반면 육체노동의 가치를 하락시켜 왔고 전통적인 노동의 기회를 잠식하여 왔다. 이로 인해 세계 각국의 젊은 노동자들은

노동시장으로 편입될 수 있는 기회가 제약되게 된 것이다 (매일경제, 2015.04.10).

그러나 이러한 불평등 및 기회의 배제 문제를 해소할 각국 정부들의 역량은 그 어느 시대보다 취약해져 있는 상태이다. 최근 경제개발기구(OECD)가 발표한 ‘한 눈에 보는 정부 2015’ 보고서에 따르면 OECD 회원국의 평균 정부 신뢰도는 41.8%였다. 이는 2007년도 보다 3.4%하락한 것으로 그동안 각국이 처한 문제를 정부들이 효과적으로 대처하지 못했다는 반증일 수 있다 (서울신문, 2015.08.10; 연합뉴스, 2015.08.09).

세계에서 정부 등 공공부문에 기대하는 사회문제 해결 역량에 대한 불신이 높아져 가고 있는 현상은 우리나라도 예외는 아니다. 광우병 시위, 세월호 참사, 메르스 사태 등을 통해 우리의 정치와 행정체제가 얼마나 비효율적이고 무능한지를 알게 되었고 그 결과 정부와 정치에 대한 신뢰는 여실히 추락하게 되었다. 최근 발표된 OECD에 따르면 2014년도 기준 한국 정부에 대한 국민들의 신뢰도는 34%였다. 이는 우리나라 국민의 10명 중 7명은 정부를 신뢰하지 않고 있다는 것이다 (서울신문, 2015.08.10; 연합뉴스, 2015.08.09).

현재 전세계적으로 심화되어 가고 있는 소득 불평등 현상을 폐쇄적 경제체제 때문으로 진단 또는 해석할 수 있고, 더 나아가 폐쇄적 경제체제를 포용적 체제로 만들지 못하는 정치체제의 무능으로 인식할 수 있다. 이와 더불어 세계 각국 정부들은 자신의 사회가 직면하고 있는 각종 정책문제들을 효과적으로 해결해내지 못하고 있어 점점 정부 역량에 대한 신뢰는 하락하고 있다고 할 수 있다. 즉, 세계 각국 정부의 정치·경제·행정 역량이 후퇴하고 있으며 동시에 정치·경제·행정체제의 포용성도 점차 경화(硬化)되어 가고 있다고 할 수 있다. 이러한 무능, 신뢰하락, 그리고 체제의 경화는 각국이 직면하고 있는 사회적 문제와 갈등을 효과적으로 해소하기 위한 포용적 체제의 구축 및 설계역량의 후퇴와 하락으로 이해할 수 있을 것이다.

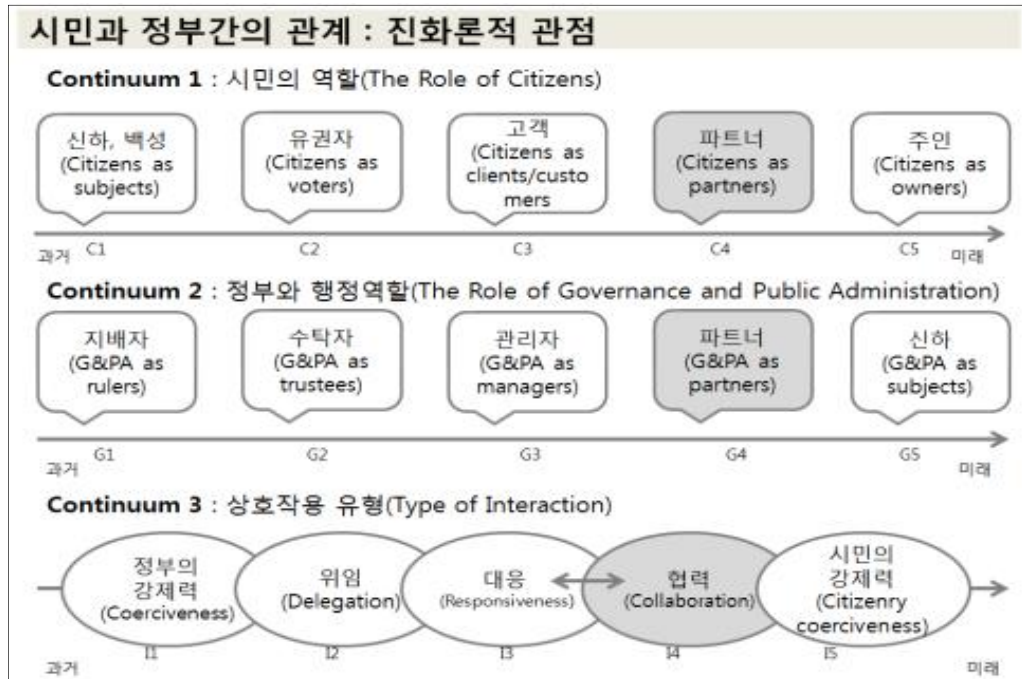
### III. 행정체제의 포용성 하락

#### 1. 시민과 정부와의 관계설정 실패

과거 국민은 통치의 대상이자 복종과 의무의 대상이었다. 정부는 물리력, 경찰력을 통해 국민을 지배하고 통제하여 왔다. 이러한 현상은 18세기 말기까지 지속되었다. 모든 권력은 왕 및 귀족 등 집권엘리트 계층에 독점되어 왔으며 위계적이고 권위적인 관료행정체제를 통해 국민과 자원들이 동원되어 왔다(Vigoda, 2002).

그러나 19세기 말부터 시민계층의 경제활동과 경제력이 증가됨에 따라 봉건적 중앙 집권체제가 와해되고 민주공화정체제가 등장함에 따라 국민은 통치의 대상인 백성,

신하의 지위가 아니라 유권자의 지위를 획득하게 되었다. 국민인 유권자들은 자신들을 대표하는 대표자들을 선택할 수 있는 권리의 보유를 통해 자신들의 이해를 달성할 수 있게 된 것이다. 결국 국민은 자신들의 권한을 대표자들에 위임하는 형식을 빌어 간접적으로 자신들과 관련된 정부의 결정에 영향력을 갖게 된 것이다.



출처: Vigoda (2002: 531).

<그림 1> 시민과 정부간의 관계 : 진화론적 관점

하지만 20세기를 통과하면서 대의민주제에 대한 정치와 시민의 소외, 정부와 국민의 단절은 정치와 정부에 대한 국민들의 냉소주의로 전개되어 왔다. 국민들이 정치와 정부의 과정에 소외되고 단절됨에 따라 정부와 정책에 대한 저항이 높아지게 되었다.

정부에 대한 국민들의 냉소와 소외는 1960년대와 1970년대를 거치면서 “정부실패”라는 현상으로 나타나게 된다. 정부는 비효율적이고 낮은 성과, 그리고 국민에 대한 책임성(accountability)과 대응성(responsiveness) 저하 등의 심각한 문제를 노정하게 된다. 이에 따라 등장한 신자유주의 패러다임은 정부의 대응성을 강조하게 되었고, 이러한 기조 속에서 나타난 신공공관리(New Public Management)는 정부축소, 관리주의, 분권, 그리고 민영화의 가치를 주창하게 되었다. 신공공관리 하에서 정부는 고객인 국민들이 요구하는 서비스를 효율적이고 신속하게 제공하는 관리자의 역할을 요구받게 되었다. 즉 정부는 관리자이고 국민은 고객이라는 시장에서와 같은 상호작용 관

계를 구축하도록 요구받게 된 것이다. 하지만 관리자인 정부와 고객인 국민간의 관계는 여전히 소극적인 관계 차원에 머무르고 있는 것이다. 국민과 정부의 협력적 관계 형성은 주목하지 못하였다.

21세기를 지나고 있는 현 시대의 시민과 정부의 관계의 진화방향은 양자간의 파트너십 구축이라고 할 수 있다 (Vigoda, 2002). 21세기는 시민과 정부간의 수직적, 권위적, 일방적인 관계를 청산하고 수평적이고 민주적이며 상호협력적 관계를 설정하기를 요청하고 있다. 특히 정보통신의 급속한 발달로 시민의 의식과 역량이 향상되면서 자신에게 영향을 미치거나 사회공동체에 관련된 문제에 적극적으로 참여하고 자신의 목소리와 욕구 반영을 주장하고 있다.

이러한 시대적 요청에 대응하여 세계 각국의 정부들 나름의 개혁을 통해 시민의 참여와 협력을 추구하고 있지만 (Vigoda, 2002) 빠르게 성숙하여 가는 시민들의 참여와 협력의 욕구를 충족시키고 있지는 못하고 있다. 이러한 시민의 욕구를 효과적으로 반응하지 못하는 정부 역량의 후퇴로 인해 시민과 정부 간의 관계 부조화 (mismatch) 혹은 행정지체(administrative lag) 현상인 갈등이 양산되고 있는 것이다.

## 2. 21세기형 정부와 거버넌스 그리고 관료

신공공관리 기조 하에서 강조되는 신속성, 효율성, 효과성 등의 가치와 함께 정부가 추구해야 하는 공공성의 가치들 즉 형평성, 정의, 대표성, 참여 등의 중요성이 부각되게 되었다. 국민을 고객이 아니라 파트너로서의 지위를 부여하는 사회적 요구가 등장하게 된 것이다. 이러한 요구는 정부의 문제해결 역량이 하락함에 따라 사회적 문제 해결에 이해관계자들의 참여 요구가 높아진 것이다. 교육의 확대, 정보 기술의 확산, 투명성 증대 등과 함께 정부의 정책결정 과정에 대한 국민들의 참여 욕구는 더욱 강화된 것이다. 역설적으로 정보기술의 발달은 정치와 정부로부터 국민을 소외시키고 냉소적인 관계를 만들었던 대의민주주의의 문제점을 극복할 수 있는 대안의 등장을 가능하게 하였다.

또한 21세기가 초연결사회(hyper-connected society)가 됨에 따라 이해관계의 대립과 상충이 심화되고 사회문제가 더욱 연계·복잡해져 가고, 불확실성이 높아져 감에 따라 사회문제에 대한 유일한 해결자의 지위를 갖고 있던 정부의 역량이 저하되고 의심받게 되었다. 급격한 환경 변화에 위계적이고 수직적이며 폐쇄적인 정부 관료제의 효능은 도전받게 되었고 새로운 역할과 기능을 수행하도록 요구 받게 되었다. 국민들은 더 이상 단일한 가치를 지향하는 단일한 구성체가 아니기 때문이다. 대표적으로 20세기를 거치면서 경제적 가치와 더불어 환경적 가치의 중요성이 등장하였다.



어느덧 핵심 가치의 분화와 함께 다양한 이해관계를 갖는 분절적 사회(disjointed and fragmented society)로 변화한 것이다. 결과적으로 어느 한 집단이 권력과 자원을 독점할 수 없고, 어느 한 집단만의 노력으로 사회문제가 해결될 수 없는 사회가 된 것이다. 즉 초연결사회이자 분절적 사회라는 모순 속에서 발생하는 환경, 인구, 빈곤, 소득양극화, 물부족, 실업, 금융위기, 노동개혁, 경제구조조정 등 고약한(wicked) 사회문제 해결은 더 이상 정부 혼자 힘만으로, 혼자만의 역량으로 해소될 수 없게 된 것이다.

따라서 정부라는 단일한 주체가 갖고 있는 단일한 의사결정과정, 단일한 대안, 단일한 해결책으로는 복잡하게 연계되어 있는 사회문제를 해소할 수 없게 되었다. 소수의 관료와 전문가들의 과학적 합리성에 기초한 정책분석과 정책대안, 정책결정은 사회적 타당성이 결여되어 오히려 사회적 논란의 중심으로 부각되었다. 대형 국가결정은 전국적인 사회적 논란으로 이어지고 문제해결이 아닌 문제양산으로 비화되고 정부에 대한 불신과 저항만을 초래하게 되어 신뢰하락을 자초하게 되었다.

이제 정부는 유일한 문제해결자의 역할과 지위에서 벗어나 새로운 역할과 지위로 재정립할 것을 이미 요구받아 오고 있다. 1980년대부터 등장한 거버넌스라는 개념은 바로 이러한 요구에 대한 대응이라고 볼 수 있다(이명석, 2002; 이명석, 2003; 정수용·이명석, 2015). 거버넌스라는 개념의 등장은 사회라는 공동체의 문제를 해결하는데 정부가 유일한 주체가 아니라 주민, 지역사회, 기업, 시민단체 등 다양한 주체들과 함께 문제를 해결할 것을 요구하는 것이다. 위계적인 구조 속에서 기술관료들에게 다양한 상황적 조건 속에서 발생하는 지역의 문제들을 지역의 지식과 지혜를 반영하여 지역주민들과 함께 해결할 것을 강조하고 있는 것이다(최영출, 2004).

결국 거버넌스의 등장은 과거 관료제로 표현되는 위계적인 정부 형태에서 벗어나 상황과 조건에 따라 그리고 다양한 이해관계자들과 함께 수평적인 상호작용 관계 속에서 문제를 해결해야 함을 강조하게 된 것이다. 이러한 새로운 형태의 정부 속의 관료들에게 전통적인 합리적 전문성 이외에 거버넌스에 참여하는 다양한 이해관계자들과의 상호작용을 위한 새로운 역량을 요구하고 있다. 또한 사회문제 해결을 위해 정부와 관료들은 자신들이 어떠한 성격의 거버넌스를 누구와 함께 구축해야 하고 어떻게 운영해야 하는지에 대한 새로운 과정적 문제들을 능숙하게 해결할 것을 요구받고 있다.

결과적으로 21세기 사회는 전혀 새로운 형태의 정부와 전혀 새로운 역량으로 무장한 관료들을 요구하고 있는 것이다.

## VI. 21세기 대한민국의 현실

### 1. 다양성과 차이의 일상

한국 사회는 일제강점, 6.25동란, 급속한 경제발전, 6.29민주 항쟁 등 근현대사의 우여곡절을 겪으며 발전과 성장을 이룩하여 왔다. 눈부신 발전과 성장은 중앙집권적 행정체제의 영향이 매우 강하게 작용하였다. 대한민국 역사상 가장 눈부신 이 성장기에는 경제적 발전이라는 유일한 가치가 지배하여 왔다.

이 성장기에는 권위적인 정치행정체제 (authoritarian political and administrative systems) 하에서 사회구조와 질서가 분화되지 못하고 하였고 다양한 가치가 추구될 수 없었다. 그러나 1987년 6월 대통령직선제 쟁취 이후 우리 사회의 구조가 매우 빠르게 분절적(fragmented)으로 분화되어왔고, 국민들의 다양한 욕구와 가치들이 분출하게 되었다.

더 이상 우리 사회도 국민들간에 공유된 목표를 가진 근대사회에서 다양한 생활양식과 가치를 갖고 서로의 차이가 존재하는 포스트모던 사회로 이행하게 된 것이다. 다양성(diversity)과 차이(difference)가 일상의 현상으로 자리 잡고 있고 이러한 다양성과 차이로 인해 우리 사회는 갈등과 분열을 반복하여 오고 있다. 이러한 갈등과 분열로 인해 발생하는 천문학적인 사회적 비용이 지출되고 있으며 공동체로서의 통합과 질서가 심각하게 저해 받는 상황이다.

이러한 갈등과 분열로 인해 신뢰와 정당성이라는 근거를 기반으로 작동하여야 하는 정치행정체제는 더 이상 작동조건을 상실하고 있다고 해도 과언이 아니다. 21세기 우리 사회의 다양성과 차이에서 오는 사회적 원심력인 갈등과 분열을 효과적으로 해소하도록 작동해야 할 우리의 정치행정체제는 후진적이고 폐쇄적이고 위계적이며 일방적인 작동방식을 유지하고 있는 심각한 지체현상을 노정하여 오고 있다 (강영진, 2014; 신영철, 2014.07.11).

다양성과 차이의 일상에서 발생하는 복잡한 사회적 문제를 해결하지 못하고 사회적 불신의 대상이 된 정부는 더 이상 국민의 신뢰를 받지 못하고 있다. 우리나라 국민의 10명 중 7명가 정부를 믿지 못하고 있는 (서울신문, 2015.08.10.) 현실 속에서 이제 정부가 발휘하는 관리주의적 온정주의(managerial paternalism) 또는 권위에 대한 존중이나 신뢰는 거의 존재하지 않는다. 이는 그동안 대한민국 정부 수립 이후 유지해 온 기술관료적 정부에 대한 심각한 문제가 있음을 보여 주는 것이다 (정정화, 2011).

결국 21세기 다양성과 차이가 일상이 된 우리 사회에서 발생하는, 그리고 분절적인 동시에 연결되어 있는 사회에서 발생하는 복잡한 사회문제를 해결하는데 국가관료제의 장벽 속에서 소수 기술관료와 전문가들이 형성하는 정책결정은 유용한 대안이 아니라 갈등과 분열을 오히려 야기하고 있다. 기술관료 중심의 정부가 사회문제해결의 유일한 대안이 아니어야 함을 우리 사회의 갈등과 분열이 입증하고 있는 것이다 (힐리, 2003: 298).

변화된 우리 사회의 현실에 적합한 새로운 구조와 형식의 정부 하에서 새로운 관료의 역할을 수행하는 “21세기 형 포용적 행정체제 구축”은 우리 사회 진화에 반드시

필요한 과업일 것이다.

## 2. 정치체제와 행정체제간의 부조화

“포용”이라는 인류문명의 진화 방향에 따라 우리나라도 포용적인 제도를 구축을 위한 역사적 사건들이 존재한다. 가장 최근에 목도되는 포용적 정치제도를 향한 시민들의 노력은 1987년 6월 민주화 운동이 대표적이다. 권위적인 정치체제에 맞서는 시민과 학생들의 저항의 결과로 대통령 직접선출이라는 정치적 제도를 마련할 수 있게 된 것이다. 이는 정치과정에 참여하려는 국민적 욕구를 포용적 정치제도의 설계와 도입을 통해 해결하게 된 것이다.

우리나라는 포용적 정치제도를 통해 대통령과 국회의원 선출, 지방자치의 실시 등 정치의 민주화를 진행하여 왔다. 5년 또는 4년 마다 대통령 선출, 국회의원 선출, 지방자치단체장 및 의원 선출 등 정치적 이벤트를 통해 정치적 과정에 실질적으로 국민으로 참여할 수 있는 포용적 기회는 주기적으로 제공되고 있다. 이러한 포용적 정치제도의 진전에도 불구하고 정치 현실은 여전히 우리 사회의 문제해결에 적절한 역할과 효용성을 발휘하지 못하고 있다는 주장도 있다(최장집, 2005). 그럼에도 불구하고 현재 우리가 갖고 있는 정치는 주기적인 선거시스템을 통해 참여라는 기회를 시민에게 제공하고 있다는 점에서 최소한의 포용성을 갖추고 있다고 할 수 있다.

그러나 포용적 정치제도가 우리 국민들에게 자신들의 정치적 의사를 표시하고 참여 욕구를 달성할 수 있는 기회를 제공하고 있음에 불구하고 정부의 정책결정과 관련된 갈등과 분열의 사회 현상이 지속적으로 발생하는데 주목할 필요가 있다. 높은 수준의 포용적 정치제도의 구축이라고 할 수는 없지만 정치적 과정에서 이룩한 포용성에 버금갈만한 수준의 정부의 행정적 과정에서의 포용성은 상대적으로 매우 미흡하기 때문에 행정지체(administrative lag) 현상, 즉 갈등이 반복하여 발생하고 심화되고 있는 것이다(김학린, 2014).

주기적인 선거제도를 통해 유권자인 국민은 정치적 정당이나 정치인에게 자신들의 주장과 요구에 반응할 것을 요구하고 압박할 수 있는 포용적 기회를 활용할 수 있다. 그러나 정치적 욕구 추구의 활발한 경험을 갖고 있는 국민들이 정부의 정책결정 과정에서는 그러한 경험을 할 수 있는 포용적 기회를 제공받고 있지 못하기 때문에 정부의 정책을 둘러싸고는 반복되는 갈등과 분열의 현상이 발생하게 되는 것이다.

현재 우리의 정부와 행정이 직면하고 있는 현상이 1970~80년대를 지나오면서 선진국들이 경험한 정부와 행정의 심각한 오류와 문제를 극복하기 위해 거버넌스의 개념이 등장하게 된 것과 같은 현상이라고 볼 수 있다. 결국 포용적 정치제도와 함께 포용적

행정제도의 구축이 동반되어야 함에도 불구하고 변화된 국민의 인식과 행태를 반영하지 못하고 있는 우리의 행정제도는 여전히 권위적이고 일방적이며 폐쇄적인 정책결정 과정을 벗어나지 못하고 있어 정부와 행정이 신뢰와 존중의 원천이 되지 못하고 갈등과 분열의 중심이 되고 있는 것이다(김학린, 2014; 강영진, 2014; 김광구, 2014).

각종 행정절차상의 주민의 참여를 확보할 수 있는 기회는 마련되어 가고 있지만 주민설명회, 고시나 공람의 형식으로 주민의견 수렴을 추구하고 있고, 그 의견수렴 단계도 정부 내부에서 상당히 논의와 결정이 진전된 이후에 실시되고 있어서 실질적이고 실효적인 주민의 근심, 우려, 걱정, 요구를 해소나 반영할 수 있는 포용적 기회가 제공되지 못하고 있다. 결국 대부분의 주민의견 수렴절차가 형식적, 행정요건에 그치고 있어 같은 결정단계에서 반복적으로 갈등이 발생하게 되는 것이다(조진우, 2013).

일방적 통보, 형식적 요건, 수동적 수렴, 한정된 범위 등 현재 주민참여절차가 갖고 있는 한계로 인하여 국민들의 다양한 생활양식과 가치, 그리고 욕구와 이해를 반영하지 못하고 오히려 갈등과 분열을 초래하고 정부와 행정에 대한 권위와 신뢰를 훼손하는 원인으로 작용하고 있다.

### 3. 권력공유의 사회 : 대항권력(countervailing power) 현실

우리 사회는 오랫동안 가치와 권력이 일극에 집중된 단극사회였다. 특히 행정부의 권력이 주요한 기회와 가치를 배분해 오던 사회였다. 즉 권력이 집중된 사회구조였고 권력이 배분되어 있지 못한 사회였다. 그러나 1980년 후반 정치적 민주화와 함께 지방자치시대의 전개로 인해 행정부 중심의 권력집중이 서서히 입법부와 지방자치단체로, 그리고 시민사회단체로 권력이 분산되는 현상이 전개되었다.

특히 시민사회단체의 성장 및 시민의식의 강화로 인해 정부의 정책과 사업에 대한 문제제기가 증대되었고 갈등의 빈도와 강도도 증대되었다. 우리나라 공공갈등의 특징이 한 번 갈등이 발생하면 평균 2년 이상의 장기간 동안 전개되고 쉽게 해결되지 않는 특징을 보이고 있다(김학린, 2014). 정부 단독으로 만들어낸 정책과 사업에 대한 문제제기에 대해 정부와 관료가 효과적으로 대응하지 못해 이해당사자들은 집회와 시위, 집단서명, 폭력 등과 함께 소송을 제기하는 등 물리적인 저항을 전개하여 오고 있다.

과거처럼 정부의 결정이 아무런 저항이나 문제제기 없이 수용되던 전통이 이제는 정상적이지 않은 모습이 되었다. 정부의 정책과 사업 결정에 대한 다양한 이해관계자들이 자신들의 욕구(needs)와 이해(interests)를 달성하고자 투쟁적으로 경쟁하는 현상이 이제는 일상이고 현실이다. 이렇게 변화된 일상과 현실을 주목하고 인정하여야 한다.

이해관계자들인 시민들은 자신들의 욕구와 이해를 반영하지 못하는 정부의 정책과 사업

에 저항할 수 있는 권력을 행사하고 있다. 이들은 정부를 상대로 하는 ‘대항권력(countervailing power)’을 갖고 있으며 실질적으로 행사하고 있는 것이다(Fung and Wright, 2003). 즉 정부의 정책과 사업결정이 관련 이해당사자들의 수용 없이는 집행되지 못하고 있기 때문이다. 더 이상 일방적으로 경찰력을 동원하여 정부의 정책과 사업을 강요할 수 없고, 시행할 수 없으며 바람직하지도 않다.

2000년 이후 우리 사회가 경험한 많은 대형 국책사업관련 공공갈등 - 동강댐, 한탄강댐, 시화호 매립공사, 새만금 매립공사, 기무사 이전, 밀양송전선로 건설, 원전방폐장 건설, 원효터널 건설, 사폐산터널 건설 등 - 으로 인해 정부가 사전에 정했던 완공시기에 따라 이루어진 사례는 없었다. 국책사업들의 적기시공-적기완공 사례가 매우 드물다는 것은 정부가 수립하는 각종 계획들이 실패하고 있으며 정부의 공식적 권력이 국민들에게 수용되지 못하고 있으며 이해관계자들의 대항권력에 의해 제지당하고 있다는 반증이다.

이러한 반증이 시사하는 점은 정부의 의사결정의 질과 절차에 문제가 있으며, 갈등을 해소할 수 있는 체제가 마련되지 않고 있다는 것이다. 더 구체적으로 정부의 정책과 사업의 적합성이 결여 되어 있고, 그 정책과 사업의 결정 절차와 방법의 타당성이 매우 미흡하다는 점이다. 결국 이러한 정부의 정책과 사업에 대한 구조적인 문제의 원인은 실질적으로 이해관계자들이 갖고 있고 행사하고 있는 대항권력(countervailing power)을 인식, 인정하지 못하고 있기 때문이다.

결과적으로 정부의 정책과 사업에 대한 적합성과 절차적 타당성을 확보하기 위해서는 이해당사자들이 갖고 있는 대항권력을 실질적으로 정부가 수용할 수 있느냐이며 또한 수용할 수 있는 제도적 기반을 갖추 수 있느냐에 달려 있다. 현재는 정부의 행정절차와 결정과정 안으로 시민들이 현실적으로 발휘하고 있는 대항권력이 수용되지 못하고 있고, 수용되고 있지 못한 이해관계자들은 자신들의 주장과 욕구를 폭력적이고 물리적인 방법으로 또는 소송으로 제기하고 있는 것이다 (김광구, 2014).

많은 공공갈등이 중국에 소송으로 해결되는 이유는 법원의 판결과정이 거대하고 강력한 정부라는 상대방과 적어도 대등하고 공정한 싸움의 기회를 제공하고 있기 때문이다 (정원희, 2011). 이러한 정부정책과 공공사업에 대한 소송은 달리 이해한다면 정부의 결정과정이 공정하고 정당하지 못하다고 이해관계자들이 인식하고 있으며, 이해관계자들은 정당하다고 생각하는 자신들의 주장과 욕구가 정부의 정책결정과정, 행정절차 안에서 반영되고 있지 못하다는 반증인 것이다.

따라서 정부가 행정절차 내에서 이해관계자들과 공정하고 대등하게 논쟁할 수 있고 서로의 주장을 검증할 수 있는 기회를 제공하지 못한다면 앞으로도 소송이라는 사법제도를 통해 문제를 해소하려 할 것이다. 갈등을 소송을 통해 해소하려는 동기를 행정절차 안으로 전환시키지 못하는 한 정부의 정책과 사업에 대한 이해관계자들의 대항권력

은 앞으로도 협력적으로 행사되지 못하고 전투적으로 물리적으로 행사될 것이다.

## V. 포용적 행정체제 설계의 방향과 조건

### 1. 정부의 구조와 행정의 기능

일방의 이해당사자의 결정이나 행위가 다른 이해당사자들에게 영향을 미치는 21세기의 분절적이고 경쟁적인 사회, 그리고 상호의존적인 사회에서 사회가 직면한 문제는 어느 한 개인이나 집단 혼자만으로 해결되지 못한다. 또한 급변하는 환경과 새로운 과학기술의 등장으로 불확실성이 더욱 증가되는 현실에서 단일한 주체의 의사결정은 더욱 위험에 노출되게 된다.

또한 우리나라를 포함해서 세계 어느 나라든 정부의 권위와 행정결정에 순종적이고 복종적인 국민이 아니라 자신의 이해관계를 최대한 달성하고자 또는 자신의 이해 침해를 최소화하고자 투쟁적이고 이기적인 국민을 대상으로 전통적인 기술관료들과 소수 전문가들의 결정은 더 이상 효용성을 발휘하지 못하고 있다. 사회가 발전함에 따라 복잡하게 연계되어 있는 다양한 이해관계 구조 갖게 되고 시민들은 공익과 공동체를 위해 양보와 인내가 아니라 주장과 요구가 중요한 행동윤리로 고착화된 일상에서 기술관료와 소수의 전문가들이 만들어내는 정책대안은 더 이상 적합하지도 타당하지도 않다.

이러한 분절적이지만 상호연계 되어있는 쟁투적 사회에서 명령과 통제(order and control)를 기조로 하는 관료 중심의 위계적인 정부 구조는 국민으로부터 신뢰를 받지 못하고 있어 그 존재가치를 상실했다고 할 수 있다. 급변하는 환경 속에서 예기치 못하는 사건과 사고가 발생하고 있고 미디어의 발전과 정보 유통 속도의 증대로 정부는 언제나 위기상황에 직면하게 되고 그때마다 정부는 비난의 대상으로 전락하게 된다. 이러한 상시 위기상황에서 정형화된 정부구조로는 문제해결과 위기대응에 유연하지도 생산적이지 못하고 있다.

갈등과 위기상황은 상시, 도처에 존재하고 있는 21세기에서 정부는 위계적 계층구조에서 벗어나 유연하게 상황에 대응할 수 있도록 변화될 것을 요구받고 있다. 위계적 정부구조를 통한 공식적 의사결정과 함께 수평적 관계의 이해관계자들로 구성된 문제해결 중심의 비공식적 의사결정 체제의 필요성도 절실히 대두되고 있다.

21세기 사회는 특정 이슈와 관련된 모든 이해관계자들이 참여(participation)하여 대화와 협력(dialogue and collaboration)을 통해 합의를 형성해 낼 수 있는 비정형적, 상황적,

이슈 중심적, 비공식적(situational-, contingent-, issue-oriented-, informal-) 정부형태의 거버넌스를 설계해 내고 운영할 것을 요구하고 있다. 즉, 이는 전통적인 정부구조와 행정의 기능을 넘어 이해관계자들 스스로의 자율적이고 자생적인 형태의 제도를 설계해 낼 수 있는 역량을 요구하는 것이다.

## 2. 정부의 역량 : 정책생산에서 과정설계로

21세기 정부가 요구받는 역량은 전통적인 정책생산에서 머물지 않고 있다. 사회문제 해결을 위해 정부가 생산하는 정책이 오히려 사회문제로 치환되는 현상에서 벗어나기 위해서는 정부는 '정책생산 역량'보다 더 중요한 것이 바로 정책생산을 위한 '과정설계 역량'이다. 복잡다기하고 상충되는 이해관계 속에서 발생하는 사회문제를 정부가 해결하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 더욱이 단일한 대안으로는 그러한 복잡다기하고 상충되는 이해관계를 해소할 수 없다.

따라서 21세기 정부는 복잡다기하고 상충되는 이해관계를 해소할 수 있는 특정 사회문제와 관련된 모든 이해관계자들을 정책결정과정으로 초대할 수 있어야 하고, 이들이 서로의 이해관계를 공유하고 공감함으로써 협력적 관계를 형성하여 합의형성을 자율적으로 구축할 수 있도록 참여와 대화의 장 (forum or arena, governance)을 만들어 내는 역량을 발휘하여야 한다.

정부와 관료는 정책생산자의 역할과 지위에서 정책생산 과정의 설계자와 관리자로서의 역할과 지위로 전환되어야 한다 (policy producer → process designer and manager). 또한 이기적이고 쟁투적인 사회구조 속에서 정부가 수행해야 할 가치 있는 기능과 역할은 적대적 거버넌스(adversarial governance)를 협력적 거버넌스(collaborative governance)로 전환시키는 것이다.

## 3. 포용적 행정체제를 위한 필요 및 충분조건들

정부와 행정이 21세기 사회가 요구하는 사회문제를 해결하고 갈등을 창조적으로 전환시킬 수 있는 방향은 행정제도의 포용성에 있다. 이 행정제도의 포용성을 얼마나 넓게, 그리고 얼마나 효율적으로 확보할 수 있으며 이를 어떻게 설계해 낼 수 있느냐가 중요한 과제가 된다. 소수의 관료집단과 전문가 집단, 강력한 이익집단이 지배하는 행정과정이 아니라 아무리 미약한 집단이더라도 참여가 허용되고 목소리를 낼 수 있는 포용적인 행정과정이 되어야 한다. 이러한 포용적 행정제도의 설계 역량이 21세기

정부와 행정의 역량을 결정할 것이다. 이러한 포용적 행정제도가 갖추어야 할 요건들은 아래와 같다.

### 1) 시민의 지위 : 고객을 넘어 파트너로

지배의 대상, 통치의 대상의 시민은 이제 더 이상 수동적, 소극적 지위와 역할에 머물러 있지 않다. 정부라는 서비스 제공자로부터 단순히 서비스를 받는 것에 만족하지 않고 있다. 자신의 삶에 영향을 미칠 수 있는 정부의 결정에 적극적으로 참여하고 자신의 목소리를 반영하려는 욕구가 강하다. 시민은 정부라는 관리자에게 자신의 불만을 제기하는 고객이라는 소극적 지위와 상호작용에 만족하지 않고 정부의 결정에 적극적으로 참여하는 파트너로의 지위를 요구하고 있다(Vigoda, 2002; 유재원, 2003).

파트너로서의 시민은 제한적이고 형식적인 범위와 차원의 참여에 만족하지 않는다. 자신의 삶에 영향을 미치는 모든 이슈와 절차에 광범위하게 참여할 수 있어야 한다. 정부가 정책을 결정해 놓고 일방적으로 통보하는 차원의 의견수렴처럼 형식적이고 행정요식 차원의 참여가 아니라 이해관계자들의 목소리를 바탕으로 정책을 만들어 가는 실질적인 참여를 요구하고 있다.

더 나아가 시민들은 자신과 관련된 이슈에 대해 자신들의 대표자를 통한 간접적 참여가 아닌 직접적 참여를 통해 자신들의 목소리를 반영하고자 한다. 즉, 이해관계자인 시민들에게 폭넓고 형식적이지 않고 실질적인, 간접적이지 않고 직접적인 참여 (substantial and direct involvement)가 가능할 수 있는 기회가 제공되어야 한다.

이해관계자들이 자신의 삶에 영향을 미칠 이슈와 결정에 대해서 실질적인 결정권이 부여되어야 협력적인 태도를 갖고 참여할 수 있게 된다(empowered collaborative participatory governance). 자기결정권이 제공되지 않는 참여는 참여의 욕구, 결정의 욕구를 충족시킬 수 없어 적대적이고 전투적 거버넌스로 변질되어 생산적이고 창의적인 결정을 이끌어 낼 수 없다.

### 2) 정책 및 사업의 구상단계 강화

파트너로서의 시민에게 폭넓고 실질적이며 직접적인 참여를 제공하기 위해서는 정책과 계획의 구상단계의 중요성을 재인식하고 실질적으로 강화할 필요가 있다. 전통적으로 구상단계는 극소수의 정책결정자와 전문가들만의 영역이었다. 그러나 이제는 구상단계에서부터 이해관계자들에게 개방되어야 한다. 전통적인 정책결정과정의 정책형성-결정-집행단계, 사업과정의 계획단계-설계단계-공사단계에서 정책형성단계와 계획단계에 앞서 구상단계를 새롭게 설치하여 한다.

구상단계는 그야말로 정부가 구체적인 결정의지를 명확히 한 후에 사업이나 계획을 수



립하는 단계가 아니라, 정책이나 사업의 필요성을 확정하는 단계가 아닌 필요성을 탐색하는 단계로 관련 정책이나 사업에 대한 전문가뿐만 아니라 해당 정책과 사업에 영향을 받는 주민 등 광범위한 이해관계자들로부터 정책과 사업에 대한 의견을 듣고, 필요성을 확인함과 동시에 정책과 사업에 의해 발생할 수 있는 부작용, 근심, 우려, 고려사항 등을 파악하여 정책형성과 사업계획 수립에 반영하려는 단계이다 (권경득·이주호·안용주, 2015).

구상단계는 정부가 구체적인 결정 전에 개괄적인 차원의 정책이나 사업에 대해 이해관계자들로부터 생각, 걱정, 우려, 근심, 고려사항 등을 청취하여 다음 정책입안 및 사업계획 수립 단계에서 반영하려는 것이지 이해관계자들과 합의를 하거나 반대하는 주민들을 설득하려는 과정이 아니다. 구상단계는 참여와 논의를 통해 다양한 의견을 제시할 수 있는 기회이며 의견의 차이와 관점의 차이가 있음을 확인하는 기회이다. 즉 차이를 해소하려는 단계, 합의를 도출하려는 과정은 아니다(김태완·윤성순·권영인, 2005; 조진우, 2013).

구상단계를 통해서 정부나 사업자는 단일 대안을 제시하여 논의를 촉발하지 않아야 한다. 복수의 개괄적인 대안을 제시하여 이해관계자들의 논의를 촉발하여야 할 필요가 있다. 복수의 대안에 대한 논의를 통해 선호를 표출할 수 있어야 한다. 이러한 과정을 통해 정책과 사업에 대한 이해관계자들의 소유의식, 주인의식을 배양할 수 있다(정명운, 2014). 구상단계에서 수렴된 의견과 목소리는 공정하게 계획단계에서 반영되어야 하고 그 반영의 결과를 이해관계자들에게 설명하여야 한다.

### 3) 숙의와 논쟁의 허용

정책과 계획에 대한 이해관계자에게 포용적 논쟁 (inclusive argumentation)이 가능하여야 한다. 즉 이해관계를 갖고 있는 모든 사람들이 자신의 이해와 우려를 표현할 수 있는 기회를 확보할 수 있어야 할 뿐만 아니라 그 이해와 우려가 존중되어야 하고 해석이 공유되어야 한다(힐리, 2003: 325). 논쟁이 논쟁에 그치지 않고 상대의 주장과 입장이 경청되고 논박을 통해 이해되고 공감과 공유되는 과정이 바로 숙의과정이다.

다양한 이해관계자들이 참여하면서 쟁투적 숙의과정을 통해 특정 이해관계만이 지배하거나 대표되지 못하게 된다. 특정 소수 집단의 이기주의, 일방주의가 공동의 목표 추구에 바람직하지 않게 됨을 알게 되며, 공동의 문제 해결하기 위해서는 서로의 입장과 이해(interests)를 이해(understanding)하고 존중해야 가능하게 됨을 인식하게 된다. 결국 숙의와 논쟁이 가능해야 사익의 추구가 아닌 공동의 이익을 추구할 수 있음을 인식하게 되고 학습하게 된다.

이러한 숙의과정을 통해 소수의 강력한 이해집단의 주장과 요구가 지배하지 않고 다양한 이해관계가 표출되고 더 나아가 검증될 수 있어야 한다. 논박과 검증과정이 허용됨으로써 수준 높은 결정의 질을 담보할 수 있는 것이다. 이러한 과정을 통해 도출된 대안과

의견은 그만큼 다양한 이해관계를 충족시킬 가능성이 높아질뿐만 아니라 수용성도 높아지게 된다. 이러한 과정을 통해 갈등은 예방될 수 있고 정부 정책과 사업의 타당성은 확보되는 것이다. 더 나아가 정부는 신뢰를 쌓을 수 있고 권위를 인정받을 수 있는 것이다.

#### 4) 합의형성(consensus-building)의 필요성

21세기 사회의 구성원이 다양해짐과 동시에 이해(interests)와 가치(values)도 분화되고 있다. 어느 일방의 이해와 가치를 우선하거나 우대할 수 없다. 초연결사회에서는 아무리 소수의 집단이나 세력도 대항력을 갖고 있어 정부의 결정에 심대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이러한 다양성의 사회에서는 어느 일방을 배제할 수 없게 된다. 이러한 상황에서 사회문제를 해결할 수 있는 방법은 모든 이해관계자들간의 합의도출 뿐이다(Innes and Booher, 1999).

많은 사람들, 특히 정부 관료들은 합의가 가능하지 않으며 합의추구를 하다보면 시간이 지연될 뿐이라고 생각한다. 그러나 다수결에 의한 의사결정은 갈등을 야기하고 참여를 배제하는 것이다. 21세기 정부와 관료들은 소수파의 일방적 이기와 몽리 때문에 합의가 가능하지 않다고 인식한다. 그러나 왜 소수파들이 참여를 거부하고 합의를 거부하는 근본 원인이 어디에 있는지 인식할 필요가 있다. 소수파의 욕구를 어떻게 의사결정과정으로 유인하여 해소할 수 있는지 알아야 한다. 그 전략이 바로 합의형성의 추구이다.

전통적인 의사결정방식인 다수결에 의한 결정은 모든 이해관계자들의 참여와 숙의를 원활하게 촉발하지 못한다. 아무리 소수파일지라도 무시할 수 없는 대항권력을 갖고 있기 때문에 이들의 주장과 요구를 노정할 수 있는 기회가 배제되면 갈등이 유발되고 따라서 갈등을 예방하고 참여를 촉발하기 위해서는 다수결에 의한 결정이 아니라 합의의 추구이어야 한다. 자신들의 존재가치와 목소리가 무시될 수 있고 묻혀버릴 수 있는 다수결 방식의 거버넌스에는 소수파들은 참여하지 않고 참여를 거부하게 된다.

합의도출이 가능하기 위해서는 승-패의 접근법(win-lose approach)이 아닌 승-승 접근법(win-win approach)을 통해 합의가 특정 집단이나 조직이 아니라 가장 최대한 모두의 이익을 달성할 수 있어야 도출이 가능하다. 이러한 합의형성의 추구과정을 통해 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있고 또한 자신들의 다양한 이해를 투입할 수 있게 된다.

#### 5) 합의(consensus)라는 의사결정 과정

합의는 엄격한 만장일치가 아니다. 합의는 모두가 동일한 생각을 갖는 상태가 아니다. 다른 생각을 갖고 있더라도 합의안이 수용할 수 있다면 합의도출이 가능한 것이다. 다만 합의안을 도출하는 과정이 이 가능성을 결정하는 것이다. 여러 당사자들의 이해관계가 다루어지는 논의의 과정이 공정하고 투명하고 합리적이어야 하고, 특히

소수파의 주장과 요구가 무시당하지 않아야 논의의 결과가 수용될 가능성이 높다. 결국 합의(consensus)는 과정(process)이 결정하는 것이다(Susskind, 1999; Bingham, 2011).

합의를 도출하는 과정은 논의에 참여하는 모두가 인정할 만큼 공정하고 투명해야 하고, 관련된 모든 이슈와 대안들에 대한 논의가 허용되어야 하고 이슈와 대안들에 대한 검증이 시도되어야 한다. 이러한 모든 노력들이 최대한 경주되어야 하고 모든 이해당사자들에게 공정하고 합리적이라고 인정될 수 있어야 한다. 이러한 과정을 통해 도출된 최종 대안이 합의안이 되는 것이다. 결론적으로 참여하는 모든 이해관계자들의 근심, 걱정, 주장, 요구들을 검토 및 해소할 수 있도록 하는 모든 노력을 경주한 후에 도달하는 공감에 기반 하여 합의를 도출하는 것이다.

이러한 공정하고 합리적이고 정당한 논의와 논쟁, 그리고 규명과 검증의 과정을 거쳐야만 소수의견, 반대의견, 각종 의혹과 의심을 제거할 수 있다. 이러한 과정을 통해 강요에 의해서가 아니라 자발적으로 논박과 검증과정을 통과하지 못한 주장과 의혹들을 철회할 수 있어야 한다. 결국 반대파 또는 소수파의 틀린 주장과 오류일지라도 이들에게도 공정하고 정당한 절차를 통해 자신의 견해를 바꿀 수 있는 기회가 제공된 후에 도출된 합의안을 수긍할 수 있도록 해야 한다.

#### 6) 공동조사 (joint-finding)와 공동해석 (joint-interpretation) :

많은 갈등의 원인은 복잡한 과학기술적 이슈에서 기인한다. 더 나아가 기술과학적 불확실성도 갈등의 원인이 된다. 과학기술적 복잡성과 불확실성을 해소하기 위해서는 어느 일방의 주장과 논리가 지배해서는 안된다. 특히 정부의 결정에 근거가 되는 기술과 과학적 분석에 대한 논란은 갈등을 야기하는 원인된다. 따라서 갈등을 해소하기 위해서는 결정에 관련된 기술과 과학적 분석이 어느 일방의 주도가 아닌 공동의 과정으로 전환될 필요가 있다.

과학기술적 이슈가 공동의 탐색과정으로 전환되기 위해서는 공동사실조사가 진행되어야 하며, 이렇게 공동으로 생산된 정보에 대해서는 공동으로 도출한 평가기준을 통해 공동으로 해석될 수 있어야 한다. 이러한 공동의 검증과 해석과정이 없는 과학기술적 복잡성과 불확실성에 대한 공감과 공유가 촉발되지 못한다. 이를 극복하고 합의도출을 이루어 내기 위해서는 과학기술적 이슈에 대한 공동조사와 공동해석이 전제되어야 한다.

#### 7) 관료의 과정적 역량과 신뢰의 형성

대한민국 정부와 행정이 포용적으로 전환되기 위해서는 위와 같은 요인들과 조건들이 행정절차와 과정 또는 제도 안에서 구현될 필요가 있고 충족될 필요가 있다. 더 나아가 이러한 요인과 조건들을 행정절차 속에서 구현할 수 있도록 관료들의 과정적

역량 발휘와 이를 위한 역량 배양이 필요하다. 자신들의 정책과 결정에 누가 참여해야 하고, 참여를 거부하거나 기피하는 이해관계자들의 참여를 어떻게 유인해야 하며, 이들과 어떤 의제들을 어떻게 논의하고, 어떻게 대안을 모색하고 비교, 검증하며 어떤 의결방식을 통해 합의안을 도출하고, 합의안을 어떻게 추진 받으며, 합의안을 어떻게 법정화할 것인지 등에 대한 높은 수준의 역량을 갖추어야 한다. 이러한 공정하고 정당한 과정 설계역량이 21세기 대한민국 관료들의 필수 역량이자 덕목이 되어야 한다.

이러한 과정적 역량이 제대로 발휘되기 위해서는 정부와 관료에 대한 신뢰가 전제되어 있어야 한다. 시민들이나 이해관계자들은 자신들의 이해관계가 행정절차와 과정 속에서 관료와의 협력적 관계를 통해 달성될 수 있다는 인식이 형성되어야 한다. 이러한 인식은 하루아침에 형성되는 것이 아니다. 더군다나 오랜 세월동안 의심과 적대의 대상이던 정부와 관료에 대한 인식과 태도를 바꾸기 위해서는 시민과 이해관계자들이 형식적 절차의 대상이 아닌 진정한 경청과 관심의 대상임을 인식할 수 있어야 한다. 이러한 인식을 유도하기 위해서는 시민들과 이해관계자들로 하여금 정부와 관료의 결정에 대해 ‘합리적인 의심’을 제기하고 규명할 수 있도록 포용적 행정절차를 구축하고 제공하는 것이다.

## VI. 맺으며 : 참여중심의 행정절차 제도화

### 1. 일하는 방식의 재검토

본 논문은 한 국가의 성패는 포용적 정치와 경제체제의 구축에 결정된다는 애쓰모글로와 로빈슨(2012)의 인식에 기반을 두고 있다. 우리나라는 빠른 경제성장과 정치적 민주화를 달성하는 과정에서 무수한 갈등을 경험하고 있지만 이 갈등을 효과적으로 해소해내기 위한 행정체제는 갖추지 못하고 있다. 이러한 주장은 대형 국책사업을 포함한 많은 공공갈등이 반복적으로 발생하고 장기화 하고 있는 사실로 입증가능하다. 결국 이러한 갈등이 행정절차와 과정 내부에서 수용되거나 관리되지 못하여 물리적인 방법이나 소송이라는 외재적 방식으로 해소되고 있다.

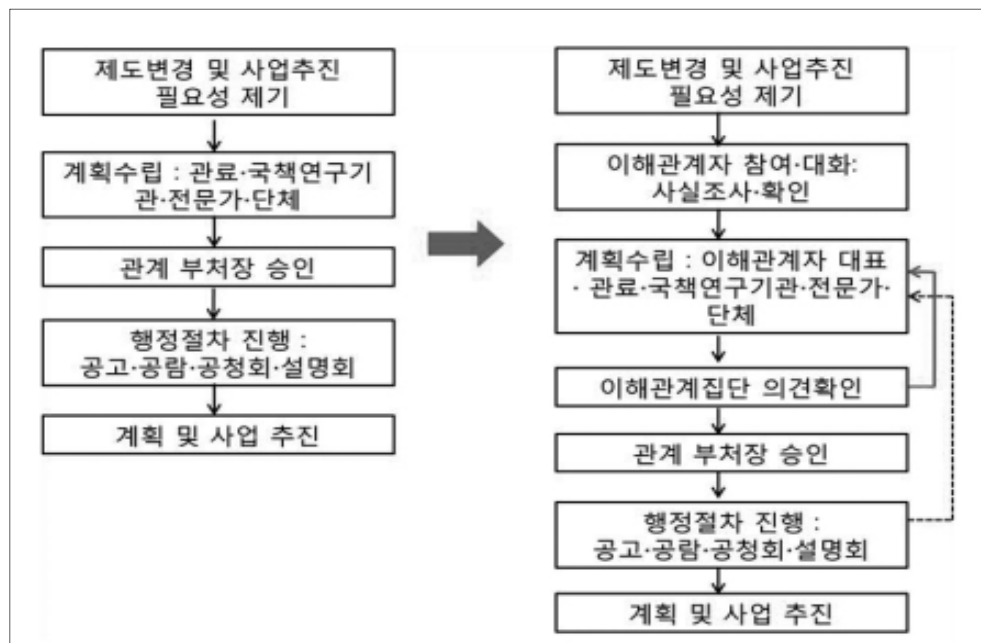
이러한 인식에 기반 하여 본 논문은 갈등의 내재화를 위해 포용적 행정체제 또는 제도의 설계의 필요성을 제기하고 있다. 정부나 관료가 사회와 국가 공동체를 위해 내린 결정과 사업이 갈등을 초래하고 있기 때문에 정부와 관료라는 소수의 전문집단에 의한 일방적이고 폐쇄적인 일하는 방식이 이제는 더 이상 유효하지 않다. 이미 시민과 이해관계자들은 자신의 이해와 이익과 관련된 정부와 관료의 정책과 결정에 참여하고 싶고

영향을 미치고 싶어 하고 있다. 그러나 관료와 전문가 중심의 일방적이고 폐쇄적인 일하는 방식은 이러한 욕구를 허용하지 않고 있다. 따라서 시민과 이해관계자들의 정당한 주장과 참여 욕구를 가능하게 하는 포용적 행정체제의 구축과 설계가 필요하다.

본 논문은 포용적 행정체제가 갖추어야 할 요소로서 파트너로서의 시민의 지위, 결정 이전의 구상단계 강화, 숙의와 논쟁의 허용, 합의형성 추구, 공동조사와 해석, 공무원의 과정설계 역량 배양, 정부와 관료의 신뢰 형성 등을 제안하고 있다. 이러한 포용적 요소를 갖춘 행정체제를 설계해 낼 수 있어야 하고 구현할 수 있어야 한다.

## 2. 참여중심의 행정절차

포용적 행정체제를 설계하고 구현하기 위해서는 가장 먼저 우리나라 갈등발생의 근본원인으로 지목되고 있는 정부의 일하는 방식을 전환하여야 한다. 정부 단독, 정부 일방, 정부 주도의 일하는 방식을 벗어나 정책과 사업의 구상단계에서부터 시민과 이해관계자들의 참여 기회를 제공하여 이해관계를 조율하고 협상할 수 있는 ‘참여중심의 행정절차’를 마련해야 한다 (김광구, 2014).



출처 : 김광구(2014) 재인용.

<그림 2> 참여중심의 행정절차 개선 방안

끝으로 본 논문은 <그림 2>와 같은 참여중심의 행정절차 개선 방안을 제안한다.

기존의 관료와 전문가 중심의 일방적 의사결정방식에서 벗어나 사업 초기에 관료와 전문가뿐만 아니라 폭넓은 이해관계자들의 참여를 허용하여 반복적이고 순환적으로 동의와 지지를 확보할 수 있는 절차이다. 이러한 개선을 통해 결과적 합법성과 함께 절차적 정당성도 제고할 수 있고 숙의적 직접민주주의도 실현할 수 있다.

더 나아가 장기적으로 참여중심의 포용적 행정절차가 실현된다면 혼자 열심히 일하다 비난과 질타의 대상이 되는 공무원들이 가장 커다란 수혜를 얻게 될 것이다. 참여중심의 포용적 행정절차를 통해 공무원들은 시민과 이해관계자들과 지혜와 지식을 공유하여 문제해결역량을 높일 수 있고 책임도 공유할 수 있게 되어 신뢰를 축적할 수 있을 것이다.

### <참고문헌>

- 강영진. (2014). '결정→발표→방어'식 정책이 갈등 불씨 제공. 중앙SUNDAY 2014.01.05.
- 강영진. (2014). 한국의 공공갈등 문제점과 해결방향. (재)행복세상 2014 정책토론회 「사회적 갈등 정책보고서」, 211-238.
- 권경득·이주호·안용주. (2015). SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구 : 일본 요코하마 북서선 도로건설 PI 적용 사례를 중심으로. 「행정논총」, 53(4) : 213-244.
- 김광구. (2014). 정부 일하는 방식의 개선을 통한 공공갈등의 예방과 해소. (재)행복세상 2014 정책토론회 「사회적 갈등 정책보고서」, 268-299.
- 김광구·김동영. (2012). 공공갈등관리를 위한 갈등정보체계(DB)의 구축 및 활용방안 연구: 갈등관리전문가 및 이해당사자의 인식을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 16(1): 271-294.
- 김정일·주상현. (2014). 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안. 「한국비교정부학보」, 18(3): 351-380.
- 김태완·윤성순·권영인. (2005). 미국의 PI 제도 및 국내도입 방안. 「대한교통학회지」, 23(5): 57-64.
- 김학린. (2014). 한국 사회 공공갈등의 양상과 특성. (재)행복세상 2014 정책토론회 「사회적 갈등 정책보고서」, 239-267.
- 대런 애쓰로글루·제임스 A. 로빈슨 지음. 최완규 옮김. (2012). 「국가는 왜 실패하는가」. 시공사.
- 신영철. (2014). 정부 성패 공공갈등 해결에 달렸다. 국민일보 2014.07.01.
- 신윤창. (2010). 사회갈등의 원인구조와 해결방안에 관한 탐색적 연구: 거버넌스를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 14(2): 161-184.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대 방안 : 참여민주주의의 시각에서. 「한국정책과학학회보」,

- 7(2) : 105-126.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』, 36(4) : 321-338.
- 이명석. (2003). 거버넌스와 국가발전. 『성균관대학교 국가경영전략』, 3(1) : 123-156.
- 이창곤. (2014). 관피아보다 무서운 것. 한겨레 2014.06.01.
- 정명운·허강문·김치환. (2014). 공공사업의 국민참여 촉진을 위한 법적 고찰 : 일본의 국민참여제도를 중심으로. 『토지보상법연구』, 14: 193-239.
- 정수용·이명석. (2015). 대안적 사회조정양식으로서의 네트워크 거버넌스 : 홍도 유람선 좌초사고 민간자율구조 사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 49(3): 25-49.
- 정승훈. (2013). 갈등관리 시스템...무력하다. 국민일보 2013.05.26.
- 정원희. (2011). 『공공갈등해결의 사법적 판단 유용성에 관한 연구』. 경희대학교 박사학위논문.
- 정정화. (2011). 한국사회의 갈등구조와 공공갈등 : 국책사업 갈등사례를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 22(3): 1-27.
- 정정화. (2013). 밀양송전탑과 국책사업 갈등의 해법. 서울신문 2013.10.21.
- 조진우. (2013). 도로 사업에서의 갈등 해소를 위한 Public Involvement에 관한 연구. 『토지공법연구』, 60 : 211-229.
- 주상현 . (2011). 지방정부간 정책갈등 분석과 관리 전략에 관한 연구. 『한국비교정부학보』, 15(2): 343-368.
- 최영출. (2004). 로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제 : AHP 방법론의 적용. 『지방행정연구』, 18(1) : 19-50.
- 최장집. (2005). 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
- 팻치 힐리 지음. 권원용·서순탁 옮김. (2003). 『협력적 계획 : 분절된 사회의 협력과 거버넌스』. 한울아카데미.
- Bingham. (2011). What is Consensus-building and Why is It Important for Resource Management.  
From <http://www.resolv.org/wp-content/uploads/2011/02/Consensus-Building.pdf>
- Innes, Judith E. and David E. Booher. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4) : 412-423.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright. (2002). *Deepening Democracy : Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, UK : Verson.
- Susskind, Lawrence. (1999). An Alternative to Robert's Rules of Order for Groups, Organizations, and Ad Hoc Assemblies that Want to Operate by Consensus. in *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreements*. eds. Lawrence Susskind, Sarah McKernan, and Jennifer Thomas-Larmer. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. pp. 3-57.
- Vigoda, Eran. (2002). From Responsiveness to Collaboration : Governance, Citizens,

and the Next Generational of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.

국정브리핑. 2005.02.04. 천성산 환경영향공동조사 3개월간 실시.

뉴시스. 2006.06.02. 대법원 천성산 도롱뇽 소송 기각.

동아일보. 2013.06.17. 갈등 활화산 대한민국 '3박자 해법'을 찾아라.

매일경제. 2015.04.10. 선진국클럽 대변인도 "경제시스템 수술을."

서울신문. 2015.08.10. 정부 못 믿는 한국인.

연합뉴스. 2005.02.03. <천성산 공사 관련 지울스님 단식 일지>.

연합뉴스. 2006.02.28. 견해차 재확인한 천성산 환경영향평가.

연합뉴스. 2015.08.09. "한국민 10명중 정부 신뢰안해...인니·터키보다 낮아."

조선일보. 2005.02.04. 총리·장관·청와대수석 총출동 대책회의.

접수일(2016년 06월 09일)

수정일자(2016년 06월 16일)

게재확정일(2016년 06월 18일)