

정치적 의사결정과 갈등해결방식

가상준*

국문초록

본 연구는 대의민주주의 운영의 기제에 대해 살펴보고, 한국사회는 중요한 사안 결정에 있어 어떠한 의사결정방식을 택하고 있는지 의회운영을 중심으로 알아보는 것을 목적으로 하였다. 또한 정치적 의사결정방식에 영향을 미치는 요인은 무엇인지 알아보며 특히, 한국사회의 갈등문제 심각성을 통해 현재 의사결정방식이 제대로 작동하지 않은 이유에 대해 살펴보았다. 또한 좀 더 민주적인 방식으로 의사결정을 하기 위해서는 어떠한 변화가 필요한지 알아보았다. 이를 위해 한국사회 갈등에 대한 시민들의 인식을 살펴보고, 한국사회 갈등구조 변화를 고찰해 보며, 의사결정방식의 전환 방향성에 대해 논의해 보았다.

주제어 : 합의형성, 의사결정방식, 갈등, 대의민주주의, 숙의민주주의

투고일 : 2022.12.12. 심사 마감일 : 2022.12.23. 최종 게재 확정일 : 2022.12.24.

* 단국대학교 정치외교학과 교수, sjka@dankook.ac.kr

I. 서론

한국사회에 갈등이 심화되면서 발생원인, 해결 및 예방 방안에 대한 논의가 많이 이루어지고 있다. 갈등의 발생은 정치적 이질성과 다원성을 중요시하는 건전한 민주주의 사회에서 자연스러운 현상이다(Gibson 2006). 그렇기 때문에 이를 어떻게 해결하는지에 대한 논의가 동반될 수밖에 없다. 갈등은 사회관계 속에서 왜곡된 문제가 드러난 것으로 이를 해결하는 과정 속에서 사회발전 그리고 민주주의 발전을 기대할 수 있는 것이다(박준 2013; 박태순 2006, 2010; Poitras and Renaud 1997). 과거 갈등을 이기심의 결과라고 보았지만 현재는 다른 시각에서 갈등을 이해하고 해결을 위한 방안을 모색해야 한다. 갈등 발생이 건전한 민주주의 사회에서 당연한 것이라면 갈등의 원만한 해결을 위한 다양한 방안들이 갖추어져야 하며 해결방식에 대한 사회 구성원들의 이해가 있어야 한다. 특히, 합의형성에 대한 관심이 많은데, 합의란 의견의 일치로 말하며 합의형성이란 의견 일치를 이루어가는 과정 및 결과를 말하는 것으로, 의견의 다양성을 강조하는 민주주의 사회에서 모든 구성원들이 공통된 의견에 이르는 것은 불가능하다. 그렇기 때문에 합의는 구성원들이 공통된 견해를 갖는다는 것을 의미하는 것이 아니라 참여와 토론에 의해 결정된 사안에 대한 구성원들의 이해를 구하는 것이라 표현하는 것이 옳을 것이다. 이러한 점에서 합의형성이란 구성원들의 이해를 통해 중요 결정을 내리는 과정 및 결과라 말할 수 있다.

갈등의 심각성이 커지면서 공론화와 같은 숙의민주주의에 대한 논의가 활발해지고 있다. 이는 대의민주주의가 원활하게 작동하지 못하고 위기에 빠지면서 대안, 보완책으로 시민참여를 기반으로 하는 다양한 민주주의가 논의되고 있음을 보여주는 것이다. 대의민주주의의 기본은 대표들이 의회라는 장에 모여 논의를 통해 중요한 의사결정을 한다는 것이다. 그러나 대의민주주의는 쉽게 위기에 빠지게 되는데 이는 대표와 시민들 간의 선호도 불일치 문제, 정치 특권계층 양산 문제, 선거가 가지는 한계점 등이 원인이라 하겠다. 거기에 정부에 대한 신뢰 하락, 정치에 대한 무관심

또한 대의민주주의 위기의 원인으로 작용하고 있다. 여기에 의회 내 정당 간 이념 양극화(partisan polarization)와 유권자들의 정서적 양극화(affective polarization)로 인해 갈등이 팽배해지면서(가상준 2014, 2020; 장승진·장한일 2020) 토론과 설득을 통해 운영되어야 하는 의회는 갈등해소 기능을 발휘하지 못하고 있다.

대의민주주의의 위기는 대의민주주의 해결책으로 직접민주주의 특히, 시민들의 참여 필요성에 대한 논의를 야기하였으며, 주민소환, 주민발안, 주민투표제 등이 실시되고 있다. 또한, 중요 정책결정, 갈등 해결에 있어서도 공론조사, 배심원제, 시나리오 워크숍 등과 같은 다양한 프로그램이 실시되고 있다. 참여와 숙의를 핵심으로 하는 많은 프로그램의 운영에도 불구하고 여전히 대표성과 중립성은 한계로 남아 있다(조희정 2018). 특히, 선거를 통해 선출된 국민의 대표들이 그들의 결정권을 다시 국민들에게 돌리는 외주화 문제(김주형 2018; 정구희 2017), 관료에 전가하는 과도한 위임입법(Fiorina 1989) 등은 대의민주주의 문제로 지적된다. 결국 대의민주주의는 대표에 의한 의사결정이 핵심이고 이는 대표성(representation), 정통성(legitimacy)과 책임성(responsibility)이라는 측면에서 볼 때 중요한 의미를 가지게 되는 것이다. 그렇다면 우리 대의민주주의는 어떤 의사결정방식을 취하고 있으며 이는 사회적으로 어떠한 영향을 미치고 있는가? 본 연구는 이에 대한 답을 구하기 위해 대의민주주의 운영의 기제에 대해 살펴보고 대의민주주의의 핵심인 선거와 의회의 운영, 특히 정치적 의사결정방식에 대해 알아보려 한다. 또한, 정치적 의사결정방식에 영향을 미치는 요인은 무엇인지 알아보며, 특히, 한국사회의 갈등문제 심각성을 통해 현재 의사결정방식이 제대로 작동하지 않은 이유에 대해 살펴보려 한다. 이와 함께 좀 더 민주적인 방식으로 의사결정을 하기 위해서는 어떠한 변화가 필요한지 알아본다. 이를 위해 한국사회 갈등에 대한 시민들의 인식을 살펴보고, 한국사회 갈등구조 변화를 고찰해 보며, 의사결정방식의 전환 방향성에 대해 논의해 본다.

II. 대의민주주의의 작동 원칙과 의사결정방식

주권재민(主權在民)은 민주주의의 핵심 원칙이며 기본 통치형태로 직접민주주의와 대의민주주의에 의해 수행될 수 있다. 직접민주주의 보다는 대의민주주의가 통치방법으로 채택되고 있는데 이는 국민이 직접 국가 의사결정에 참여하는 직접민주주의 방식은 시간과 규모 면에서 불가능하기 때문이다. 또한, 직접민주주의는 정치적 불안정과 사회적 분열을 초래할 수 있기 때문에 통치방법으로 채택되기에는 한계가 있다(김비환 2004). 대의민주주의는 국민주권(popular sovereignty)의 이념과 대의정부(representative government)라는 제도를 축으로 한다(이동수 2005). 이는 대의민주주의 제도는 국가의사를 결정하는 최종적 지위와 권한은 국민에게 있지만 그 권한의 행사는 선거를 통해 위임받은 정부에 의해 행하여진다는 점이다. 이러한 점에서 대의민주주의는 선거에 의해 선출된 위임 받은 대표들이 의회라는 논의의 장에 모여 중요 정책결정을 내리는 방식을 핵심 원칙으로 하고 있다. 선거를 통해 선출된 대표들은 국민들의 요구를 정책으로 전환시키는 역할을 수행하며, 갈등을 조정하기 위한 기능을 수행하게 된다.

1. 대표성의 위기

대의민주주의는 선거, 권한 위임, 대표, 의회가 운영에 있어 핵심이며 의회의 의사결정은 대표성(representation), 정통성(legitimacy)과 책임성(responsibility)이라는 측면에서 중요한 의미를 지닌다. 선거를 통해 선출된 대표성, 권한 위임에 따른 의사결정의 정통성 및 합법성, 그리고 선거를 통해 결정 및 역할에 대한 책임을 묻는 책임성은 대의민주주의 운영의 핵심 원칙이다. 그러나 대의민주주의는 많은 면에서 위기에 처해 있다. 대의민주주의는 국민의 의사와 대표자의 의사가 불일치할 때 문제가 발생하고 있으며, 참여와 관심이라는 점에서 취약점을 보이고 있다. 특히, 대의민주주의 위기는 대표의 위기 차원에서 살펴봐야 봐야 하는데 먼저 권한 위임 불가라는 측면에서 위기며, 대표를 통한 통치를 민주주의 발전으로 볼 수 없다는 점

에서 위기며, 정당정치의 공고화에 따른 위기라 말하고 있다(이관후 2018). 특히, 현대정치의 중요한 특징은 정당정치(Schattschneider 1942)라 말하는데 이는 유권자의 정치적 행태와 선택이 정당을 중심으로 이루어지고 있기 때문이다. 정당은 유권자와 국가를 연결하는 역할 수행과 함께 국민들의 다양한 요구와 이익이 정당을 통해 표출되고 집약될 수 있도록 대표기능도 수행하고 있다(Sartori 1976). 그러나 최근 정당들은 다양한 집단과 계층의 이익을 대변하지 못할 뿐만 아니라 이들의 목소리를 의회에 전달하는 역할도 기대에 미치지 못하고 있다. 이러한 상황 속에서 정당과 의회는 집단 간 갈등을 해결하지 못하는, 나아가 파악하지도 못하는 위기에 놓여 있는 것이다. 대의민주주의는 대표성이라는 차원에서 의미를 지니지만 형식적인 대표가 아닌 실질적인 대표가 필요하다고 말한다(Pitkin 1967). 즉, 대표라는 것이 단순히 누구를 대표하는 상징적인 것에서 벗어나 실제로 대표하는 행위에 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 이러한 점에서 대의민주주의에서 선거는 유권자의 실질적 민주적 권한 행사라기보다는 특권 직업층이 되어버린 정치엘리트에 대해 표를 던지는 행위라는 비난에서 자유롭지 못하다(이관후 2018).

한편, 선거는 유권자의 자유권 보장을 위한 그리고 대표 선출을 위한 중요한 행사다. 선거의 기능과 역할에 대해 대중주의자들과 자유주의자들은 다른 시각을 가지고 있다(Riker 1982). 대중주의자들은 선거를 국민의 의지를 구현하는 수단으로 여기며, 루소의 사회계약론에 그 뿌리를 두고 있다. 대중주의자들은 선거 결과를 일반의지와도 같은 국민 의지의 형성이자 공공선의 객관적 구현으로 평가한다. 선거가 일반의지로 구현될 때 국민이 진정으로 자유로워질 수 있다고 주장하며, 선거 자체가 법과 정책의 기준이라고 주장하고 있다. 이에 반해 자유주의자들은 자유를 위협하는 것은 바로 선거에 의해 선출된 대표들이기에 이들을 선거를 통해 주기적으로 교체하고 통제해야지만 자유를 수호할 수 있다고 말한다. 선거는 이러한 교체 기능으로 이해해야 한다고 말하고 있다. 일반적으로 선거기능에 대해 대중주의자들의 주장보다는 자유주의자들의 주장에 무게를 싣고 있다. 이는 선거결과를 다수의 의지보다는 제도적 관점에서 이해하고 있

기 때문이다. 이러한 이유로 선거는 권한을 위임할 대표선출, 선거를 통한 대표들의 정통성 확보로 이해해야 한다. 그러나 최근 선거를 통한 선출된 대표에 대한 주기적 교체기능과 견제기능은 현격히 떨어졌다. 무엇보다 정당이 공천과 유권자의 정치적 선택을 장악하면서 선거를 통한 유능한 인물 선출, 선거를 통한 대표자 주기적 교체는 기대하기 힘들게 되었다.

한편, 의회는 위임입법을 통해 결정을 회피하는 성향을 더욱 강하게 보이고 있다. 숨은 동기이론(ulterior motive theory)을 주장하는 학자들은 의회는 위임입법을 통해 책임을 회피할 뿐만 아니라 입법보다는 재선을 위한 지역구 사업 등에 치중한다고 말한다(Fiorina 1989; Mayhew 1974). 위임입법은 국민들의 선호도가 반영된 결정이 아니며(Dahl 1956; Freeman 1978) 무엇보다 민주주의를 형식화한다는 점(김춘환 2006)에서 대의민주주의는 위기에 봉착해 있다고 말할 수 있다.

2. 의사결정방식 : 합의형과 다수결형

앞서 대표와 선거를 통해 대의민주주의 위기를 살펴보았다. 선거, 정당, 의회는 대의민주주의 운영에 있어 중요한 역할을 하고 있다. 대표들이 모여 중요한 정책결정을 수행하는 의회는 입법을 통해 사회가 필요로 하는 정책을 공급한다는 측면에서 중요성을 띠고 있다. 또한, 의회의 입법권은 구성원들이 중요하게 여기는 사안에 대한 불확실성 문제를 해결하고, 집단 간 갈등을 해소할 수 있다는 점에서 무엇보다 중요하다. 의회는 다양한 집단을 대표하는 대표자들이 모여 있는 곳이니만큼 쉽게 의사결정을 내리기는 어렵다. 무엇보다 집단 간 이익을 조율하고 요구가 반영될 수 있도록 해야 한다. 의회의 결정은 정치적, 사회적으로 중요한 영향을 미친다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

대의민주주의로 대표되는 현재의 민주주의 의사결정방식은 크게 다수결형과 합의형으로 나눌 수 있다. 다수결형에서는 다수의 의견 존중 원칙을 반면 합의형에서는 소수의 의견 존중 원칙을 중시한다. 다

수결형 의사결정방식은 다수에 의한 결정으로 이로부터 최소한의 정당성 확보 그리고 효율성 담보를 중요시 하지만 소수의 의견이 존중 그리고 반영되지 못함으로써 사회적 갈등이 발생할 수 있는 위험이 있다(유성진 2010). 그러나 배제되는 소수가 사안마다 달라진다면 갈등의 정도는 약하겠지만 만약 지속적으로 배제되는 소수가 동일하다면 이는 심각한 갈등으로 전개될 수 있게 된다(김준석 2010; 유성진 2010; Lijphart 1999). 합의형 의사결정방식은 다수의 최대화를 추구하며 의사결정에 최대 다수가 참여할 수 있도록 함으로써 갈등을 최소화하는 방식이다(김준석 2010; 유성진 2010; Lijphart 1999).

정치적 의사결정이 다수결 방식으로 이루어져야 하는지 아니면 합의제 방식이어야 하는지 관련해서 장단점이 있겠지만 최대한의 참여와 최소한의 배제라는 점에서 합의제 방식이 우월하다고 말한다(Lijphart 1999). 그러나 합의제 방식은 합의에 이루기가 어렵다는 점, 최종 합의가 애초와는 다르게 진행될 가능성이 있다는 점, 소수에 의한 다수의 역차별 문제점, 결국 합의제 역시 다수결 방식으로 결정을 내리는 된다는 점 등의 비난으로부터 자유로울 수 없다(유성진 2010; 임성호 2010). 그럼에도 합의제 방식은 최소한의 참여를 보장하고, 의사결정에 이루는 과정을 중시하고, 이를 통해 갈등을 최소화 한다는 점에서 합의제 방식의 장점이 부각된다.

이러한 정치적 의사결정방식, 합의형과 다수제에 대한 논의는 갈등해결 기제에서 다수결 방식과 합의 방식에 대한 논의 그리고 합의형성(consensus building) 채택을 둘러싼 논의(Susskind 2009)와 유사하다. Susskind(2009)는 미국 의회는 다수결형 의사결정방식을 택하고 있는데 합의형 의사결정방식으로 전환이 필요하다고 지적하고 있다. 미국이 대표적인 다수결형 의사결정방식을 택하고 있는 국가다. 이는 영국도 마찬가지다. 이에 비해 스위스와 독일 등이 대표적으로 합의형 의사결정방식을 택하고 있는 국가들이다. 여기에는 국가의 역사적 배경, 정치적 환경 무엇보다 종교, 인종, 민족 등 사회적 균열구조에 대한 고찰이 필요하다. 한편, 정치적 의사결정이 합의형인지 다수결형인지는 의회의 의사결정방식도 중요하지만, 권력분산, 정당제, 선거제, 연방제, 단원제/양원제 등에 대한 고려가 포함되어 구분 짓게 된 것이

다(Lijphart 1999). 합의형 방식을 택하고 있는 국가들은 과거 분열적 요인으로 인해 심한 갈등을 경험한 국가라는 특징을 보이고 있다.

III. 한국 정치적 의사결정방식 : 국회를 중심으로

한국 정치적 의사결정방식은 다수결형 방식에서 합의형 방식으로 변화하고 있는 상황이지만 다수결형에 가깝다 말할 수 있다. 선거제, 정당제, 연방제의 관점에서 보았을 때 그러하지만 의회의 의사결정방식은 모호성을 띠고 있다. 위에서 언급한 민주주의 국가들의 의사결정방식은 의회 의사결정방식에서도 그대로 드러나고 있다. 미국 의회는 다수결형 의사결정방식을 보이고 있으며 영국 또한 대표적 다수결형 의회 운영 및 의사결정방식을 보이고 있다. 이에 비해 대륙형 의회제 국가에서는 합의제형 의회 운영 및 의사결정방식을 보이고 있다. 스위스, 독일, 그리고 벨기에 등이 대표적인 합의형 의사결정방식으로 의회를 운영하고 있다. 이들 의회는 다수의 이질적 집단의 대표를 국정과정에 참여시키기 위해 비례대표제를 채택하고 있으며 분열적 요소를 극복하기 위해서 대표 간 합의에 의해서 운영되는 것이 일반적이다(손병권·가상준 2008).

한국 의회 의사결정방식은 합의형과 다수결형에 어디에 속해 있다고 말하기 힘든 상황이다. 의회 의사결정에 있어 정당 간 합의는 무엇보다 중요하다. 특히, 의회에서 보여주는 합의방식은 사회 전반에 영향을 미치기 때문이다. 한국 의회의 의사결정방식이 합의형인지 다수결형인지 논의가 많다. 민주화 이전 국회의 운영방식은 다수결형이었다. 그러나 민주화 이후 1988년 국회의원선거에서 과반 다수당이 없는 상황이 발생하자 합의형으로 변화하기 시작하였다. 대표적 특징이 상임위원장 배분이라 하겠다. 1990년 3당 합당으로 216석의 거대 여당이 출연하였지만 상임위원장 배분에 있어 합의형은 지켜졌다. 그렇지만 합의가 되지 않는 사안, 특히 정치적으로 민감한 사안은 다수당이 직권상정과 의장의 힘을 통해 다수결 방식으로 처리하였다. 그래서 갈등 없는 사안은 합의 방식으로 처리하지만 첨예한 갈등 사

안은 다수결 방식으로 처리하고 있다고 말하였다. 직권상정, 본회의장 점거, 폭력사태 등의 후진적인 모습을 없애기 위해 정당들 합의하에 국회는 2012년 5월 국회법 일부 개정 법률안 일명 국회선진화법을 통과시킨다. 이후 국회는 합의형으로 안착되었다는 의견이 다수였다. 적어도 본회의장 점거 및 폭력사태는 발생하지 않았기 때문이다. 합의형으로 변화하면서 합의되지 않은 사안은 국회 통과를 기대할 수 없게 되었고 이로 인해 과거 국회가 동물국회였다면 현재는 식물국회라는 비난도 있었다. 그러나 2020년 국회의원선거에서 두 정당 간 의석 격차가 커지고 거대 정당이 나타나면서 합의형은 다시 다수결형으로 바뀌는 모습을 보이고 있다. 무엇보다 상임위원장 배분에 있어 가장 중요한 전통은 깨졌다. 앞서 1990년 216석의 거대 정당이 출현해도 상임위원장 정당 간 배분은 지켜졌다. 제18대 국회에서 한나라당과 친박연대의 거대 범여권이 출범할 때도 상임위원장 배분은 지켜졌다. 그러나 제21대 국회 거대 여당은 상임위원장 배분을 거부하였다. 법제사법위원장 자리를 두고 두 정당 간 갈등이 상임위원장 독식으로 이어진 것이다. 민주화 이후 법제사법위원장은 국회 소수당 몫이었다. 이는 일반적으로 국회의장은 다수당이 차지하기 때문에 법안 통과에 영향을 미칠 수 있는 법제사법위원장은 소수당이 차지함으로써 법안 처리에 있어 어느 정도 균형을 두려 한 것이다. 그러나 제21대 국회에서 다수당인 여당이 법제사법위원장을 차지하겠다고 선언하고 이를 전통이 아닌 다수결로 결정하자 소수당인 야당은 모든 상임위원장을 포기하게 된 것이다. 이는 결국 제21대 국회의 의사결정방식을 알리는 신호탄이었고 현재 국회 운영 및 의사결정은 야당이 빠진 상황에서 다수결로 결정되고 있고 있다.

Lijphart(1999)가 민주주의 운영이 합의형 방식인지 아니면 다수결 방식인지 중요하게 고려한 항목들 - 대통령제, 약한 의회, 단원제, 양당제, 소선거구제, 낮은 지방분권 등을 볼 때 한국은 합의형 민주주의라기보다는 다수결형 민주주의로 구분된다. 과거부터 이어 온 행정부 주도의 국정운영이 현재도 이어지고 있으며 다양한 의견 수렴 및 반영이 제한되어 있다는 점이 우리의 현실이라 말할 수 있다.

한편, 국회의 제도화는 민주주의 발전의 지표라고 할 수 있다. 한

국 민주주의 발전은 국회가 전문성을 띤 합리적 의사결정을 위해 다양한 제도를 갖추어 나가고 있는 것과 동일선상에 있다. 대표적인 것이 공청회와 청문회며, 논의를 심도를 높기 위한 방안으로 상임위원회와 소위원회라 하겠다. 상임위원회는 제도 분업화와 전문화를 통해 사안을 심사숙고하는 논의의 장으로 국회의 실질적인 논의와 결정이 이루어지는 곳이다. 무엇보다 상임위원회 중심주의를 택하고 있는 국회에서 상임위원회가 가지는 위상과 권한은 매우 크다. 상임위원회는 소위원회로 구성되어 있는데 과거 소위원회 분화가 기계적인 방식이었다면 즉, 법안심사소위원회, 청원심사소위원회, 예산결산소위원회로 구분되었다면 최근에는 업무 중심으로 분화되어 사안에 대한 세부적 논의, 정당 간 타협 및 대안 제시 등이 이루어지는 곳이라 할 수 있다.¹⁾ 상임위원회와 소위원회의 결정방식이 국회의 의사결정방식과 크게 다르지 않다는 점에서 안타깝지만 과거 국회가 통법부로 논의는 없고 결정만 있던 곳에서 토론과 타협이 이루어지는 곳으로 변화하고 있다는 점은 민주주의 발전과 정치발전 차원에서 의미가 있다고 하겠다.

국회의 의사결정방식을 보면 문제는 제도가 아니라는 점을 알 수 있다. 과거 합의형과 다수결형 모두를 포함하고 있었던 국회의 의사결정방식을 합의형으로 바꾸기 위해 일명 국회선진화법을 제18대 국회 임기 말에 여야 합의로 통과시켰지만 제20대 국회와 제21대 국회에서 보여준 의사결정방식은 합의형보다는 다수결형에 가까웠다. 만약 국회 내 의석 비율이 크게 나지 않는다면 합의에 의한 의사결정이 이루어지겠지만 국회 내 의석 비율의 차이가 크다면 합의제보다는 다수결형에 의한 방식이 절대적이 된다는 것을 보여주는 것이다. 한편 이는 국회는 의사결정에 있어 합의가 우선이 아니라 의사결정이 먼저라는 점을 말해주는 것이다. 국회가 바람직한 방향인 합의형으로 가기 위해 제도적 조치를 취했지만 쉽지 않다는 점을 보여주고 있다. 결국 제도보다는 제도의 운영이 문제라는 점을 말해주는 것이다.

1) 아직 미국 소위원회와 같은 기능적 분화는 나타나고 있지 않지만 과거와 같이 일률적인 소위원회의 모습에서 탈피하고 있다.

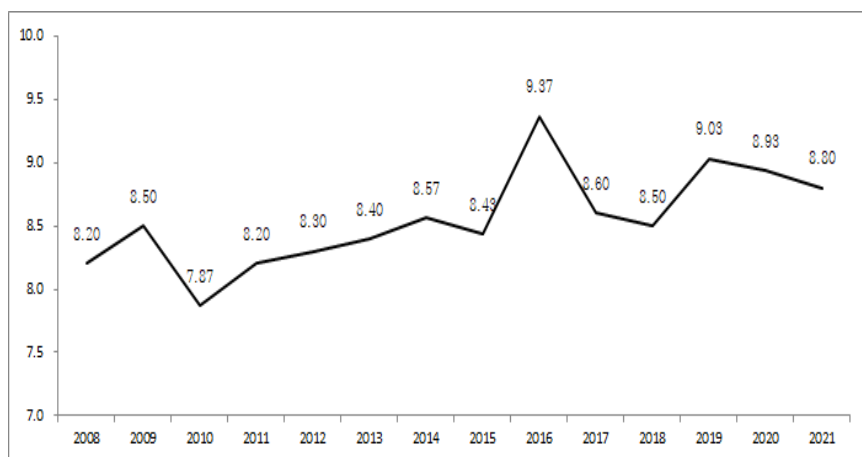
IV. 한국사회 갈등상황과 갈등해결방식

정치권에서 보여주는 의사결정방식은 한국사회 전반에 반영되어 나타나고 있다고 말할 수 있다. 한국의 중앙집권적 정치체제는 정치적 그리고 사회적 영향력을 발휘하고 있는 것이다. 이는 한국 역사적 배경이 중요한 요인이기도 하지만 사회적 동질성이 영향을 미친 것이라 하겠다. 앞서 언급했듯이 종교, 인종, 민족 등에 있어 이질성이 높은 국가일수록 심한 갈등을 경험하였고 이를 해결하기 위한 방안으로 다양성을 제도권 내에 포함시킬 수 있도록 보장하였다. 그러나 한국 사회가 가지는 상대적으로 높은 동질성으로 인해 서구 국가들이 경험하였던 사회적 균열과 이질성은 경험하지 못하였으며, 소수의 의견 수렴 및 청취, 반영에는 관심이 없었다. 아마 소수 의견의 존재조차도 인지하지 못했을 수도 있다. 그렇지만 서구 국가들과는 다른 차원에서 우리는 갈등을 경험하고 있다. 전통적인 세대 갈등, 산업화와 민주화를 거치면서 심화된 노사갈등, 탈물질주의와 탈산업 등의 영향으로 다양한 의견을 가진 집단의 출현, 다양한 국적을 가진 외부인들의 한국사회 유입, 정치 양극화와 경제 양극화에 따른 사회적 균열 등으로 인해 더 이상 한국사회를 동질 사회라 말하기는 힘들게 되었다. 한국 사회의 이질성이 강해지고 다양성도 커졌지만 이들을 제도권 안으로 포함시키지 못하였다. 결국 갈등은 점점 많아지고 복잡해졌지만 해결을 위한 접근에는 한계를 보였다. 한편, 제도권 외에도 이들의 목소리를 대변할 수 있도록 시민사회의 역할이 중요하지만 그렇지도 못하였다.

1. 한국사회 갈등상황: 갈등의 현실, 합의에 대한 소망

한국사회는 갈등에 대한 어떠한 인식을 가지고 있으며, 이는 갈등 해결에 어떻게 영향을 미치는지 알아보는 것이 필요하다. 이는 앞으로 합의방식에 의한 갈등해결로 접근하기 위해 무엇보다 필요하기 때문이다. 한국의 갈등상황에 대한 시민들의 공통적인 평가는 심각하다는 것이다(가상준 2018; 국민대통합위원회 2014a; 김재신 외 2021; 유

희정·이숙중 2016; 윤인진 2015; 이선우·이강원 2013; 이승모 외 2019; 한국여성개발원 2005). 단국대학교 분쟁해결연구센터의 연도별 조사(2008년부터 2021년까지)에서 보듯이 시민들의 갈등 심각성 인식은 점점 커지고 있다. 2016년 촛불집회, 대통령에 대한 탄핵 등 커다란 정치적 사건으로 인해 심각성이 갑자기 커지는 모습을 보였지만 전반적으로 보았을 때 심각성 인식은 상승하는 것으로 나타나고 있다.



〈그림 1〉 연도별 전반적 갈등상황에 대한 인식²⁾

자료: 단국대학교 분쟁해결연구센터

한국사회의 갈등은 다른 국가들이 경험한 종교, 민족, 인종 등에 기인한다고 말할 수는 없다. 반면, 한국사회의 갈등은 정치, 경제적 발전 과정에서 수반된 갈등이며, 한국사회의 구조적 변화가 낳은 갈등이라 하겠다. 이러한 점을 한국행정연구원 2020년 사회통합실태조사를 통해 알 수 있다.³⁾ 전통적인 노사갈등, 세대갈등보다는 이념갈등(진보와 보수 간 갈등)과 계층갈등(빈곤층과 중·상층 간 갈등)이 가장 심각한 것으로 나타나고 있다. 한편, 환경갈등의 심각성이 나타나고 있음

2) 연도별 수치는 “선생님께서서는 올해 우리나라의 갈등 상황이 전반적으로 어떻게 생각하십니까?” 질문으로 0에 가까울수록 갈등의 심각성은 낮으며 10에 가까울수록 심각성이 높다는 점을 의미한다.

3) 본 연구에서 사용한 “2020년 사회통합실태조사”는 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용 허가를 받았음.

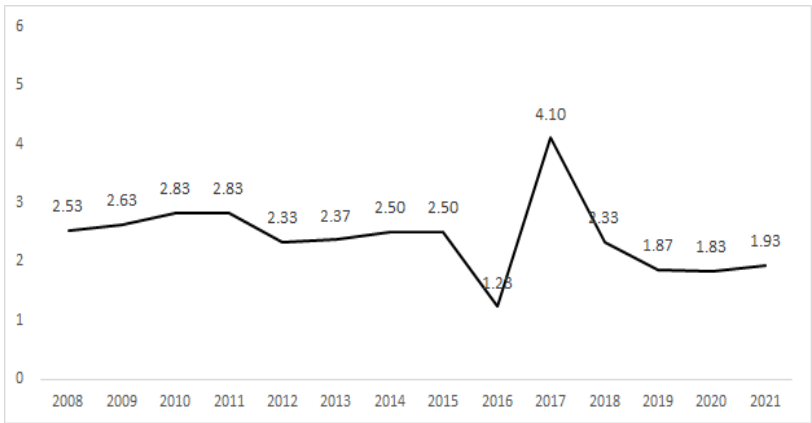
을 알 수 있다. 정치 양극화, 탈물질주의가 미치는 영향력을 보여주는 것이다. 물론 노사갈등의 심각성도 엿볼 수 있지만 이념과 경제가 한국사회 갈등지도에 커다란 변화를 가져왔다고 말할 수 있다.

〈표 1〉 유형별 갈등 심각성 평가⁴⁾

항목	평균	표준편차
빈곤층과 중·상층 간의 갈등	3.02	0.634
보수집단과 진보집단 간의 갈등	3.31	0.749
근로자와 고용주 간의 갈등	2.89	0.680
수도권과 지방 간의 갈등	2.73	0.708
개발과 환경보존 간의 갈등	2.84	0.725
고령층과 젊은층 간의 갈등	2.69	0.704
남자와 여자 간의 갈등	2.53	0.720
서로 다른 종교 간의 갈등	2.63	0.706
내국인과 외국인 간의 갈등	2.51	0.623

이렇게 한국의 갈등상황에 대해 심각하다고 말하는 것은 갈등 발생은 잦아지고 있는데 갈등해결은 용이하지 않기 때문이다. 이러한 점은 시민들의 인식을 통해 알 수 있다. 〈그림 2〉에서 보듯이 한국의 갈등해결에 대한 회고적(retrospective) 평가에서 부정적 의견이 다수라는 점을 알 수 있다. 또한, 갈등해결에 대한 평가는 점차 부정적 방향으로 하락하고 있다는 점을 발견할 수 있다.

4) 4에 가까울수록 매우 심각하다는 점을 의미한다. 반면 1에 가까울수록 전혀 심각하지 않다는 점을 의미한다.



〈그림 2〉 시민들의 갈등해결에 대한 평가 및 향후 예상⁵⁾

자료: 단국대학교 분쟁해결연구센터

한국사회 갈등상황을 심각하게 바라보는 시민들이 많아지고 있는데 이는 한국 갈등상황은 해결에 어려움이 많다고 판단하고 있기 때문이다. 이를 해결하기 위해 정부의 노력도 필요하지만 사회적 역량, 그리고 무엇보다 해결방식에 대한 인식에 대해 의견이 모아질 필요가 있다. 시민들은 어떠한 갈등해결방식을 원하고 있는지 알아보았다. 이 설문문항은 합의형과 다수결형에 초점을 맞추기보다는 정부 개입에 의한 해결 혹은 이해 당사자 간 해결 중 시민들이 선호하는 방식은 무엇인지 알아보는 것이다. 정부 개입에 의한 해결은 시간을 절약할 수 있다는 그리고 무엇보다 당사자 간 힘의 균형이 맞지 않을 때 정부 개입이 균형점을 맞출 수 있다는 장점을 가진다. 반면 당사자 간 해결은 일반적으로 시간은 많이 소요되지만 당사자들의 높은 만족도, 낮은 재발 가능성 등에 있어 장점이 있다. 〈표 2〉는 2010년도부터 2021년도까지의 조사 결과를 보여주고 있다. 시간이 걸리더라도 당사자간 해결 의견이 조금 높은 편이지만 연도별 차이를 보인다. 이는 정부에 대한 신뢰, 갈등해결에 대

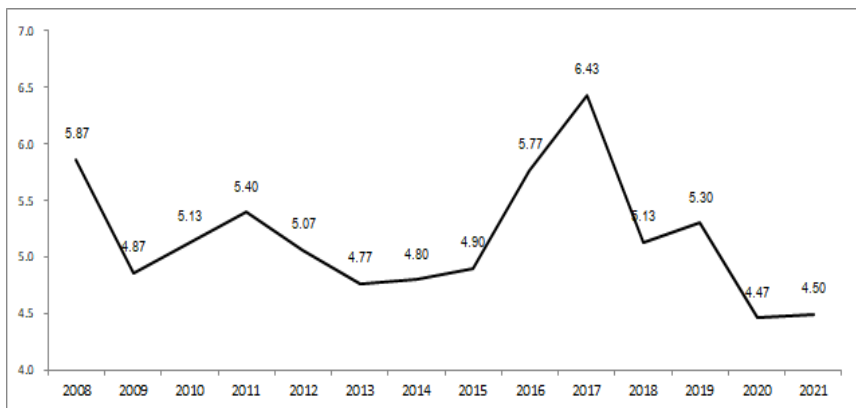
5) 첫 번째 질문은 “선생님께서 올해 우리나라에 있었던 갈등이 잘 해결됐다고 생각하십니까?”로 두 번째 질문은 “앞으로 우리 사회의 갈등이 점차 잘 해결될 것이라고 보십니까? 해결이 점차 어려워질 것이라고 보십니까?”이며 0에 가까울수록 부정적인 평가며 10에 가까울수록 긍정적 평가를 의미한다.

한 평가 등과 관련성 때문이라 하겠다.

〈표 2〉 공공갈등 해결방식 선호도

연도	정부의 개입을 통한 신속한 해결(%)	시간이 걸리더라도 당사자간 해결(%)
2010	41.3	52.5
2011	51.8	47.0
2012	44.9	48.4
2013	46.0	47.0
2014	47.9	52.1
2015	45.9	54.1
2016	41.0	59.0
2017	50.7	49.3
2018	49.3	50.7
2019	45.0	55.0
2020	50.2	49.8
2021	49.6	50.4

자료 : 단국대학교 분쟁해결연구센터



〈그림 3〉 갈등의 민주주의 발전 기여도 평가 지수⁶⁾

마지막으로 갈등의 순기능에 대해, 구체적으로 갈등의 민주주의 발전 기여도에 대해 시민들의 연도별 평가를 알아보았다. 〈그림 3〉에서

6) 갈등의 민주주의 기여도에 대한 평가는 위의 질문에 대한 답으로 10에 가까울수록 매우 긍정적임을, 0에 가까울수록 매우 부정적임을 의미한다.

보듯이 2017년을 기점으로 갈등의 순기능에 대한 평가는 하락하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과가 나타나는 것은 <그림 2>의 결과와 무관하지 않을 것이다. 즉, 갈등해결이 원활하게 이루어진다고 평가하면 갈등의 순기능에 대해 긍정적으로 평가하겠지만 그렇지 않다면 부정적일 수밖에 없기 때문이다.

이러한 결과들은 한국의 갈등해결방식의 일대 전환이 필요하다는 점을 말해주는 것이다. 그러나 한국사회의 변화 그러나 이에 상응하지 못한 제도권의 변화는 갈등 공화국이라는 오명을 남겨 주었다. 갈등의 발생이 당연한 것이기에 갈등 발생을 두고 논하기는 어렵다. 그러나 갈등이 원활하게 해결되고 있지 못하다는 점은 갈등으로 인한 경제, 사회적 피해가 점점 커지고 있으며(박준 2013) 정치 양극화로 인해 갈등의 이념화 현상도 나타나고 있는 것이다(국민대통합위원회 2014).

갑자기 늘어난 한국사회의 균열구조 이로 인한 갈등을 해결하기 위해서는 정치개혁이 무엇보다 필요해 보인다. 그러나 정치권이 누리고 있는 기득권은 이를 어렵게 하고 있다. 비례대표제 확대, 이를 통한 소수 의견을 대변하는 정당의 원내 진입, 지방분권 등이 현실적으로 보았을 때 현재 가장 가능한 제도적 변화이지만 쉽게 다가올 것 같지는 않다.

2. 갈등해결방식에 대한 논의

한국의 대표적 갈등해결방식을 살펴봄으로써 갈등의 의사결정은 어떻게 이루어지고 있으며 변화를 위해 필요한 것은 무엇인지 논의해 본다. 이를 위해 방폐장 입지선정, 신고리 5.6호기 공론화위원회에 대해 살펴보았다. 중저준위 방폐장 건설을 둘러싼 갈등은 1986년 영덕·울진·영일을 시작으로, 안면도, 고성·영일·태안, 장안·울진, 굴업도, 영광·완도 등 7개 지역, 영덕·울진·영광·고창, 부안군 위도, 경북 경주까지 오랜 역사를 가지고 있다(신은중 외 2010). 2003년 7월 13일 부안군수의 독단적인 방폐장 신청은 주민들의 강렬한 반대를 불러왔고 2004년 2월 14일 부안군 주민들의 자발적 주민투표로 방폐장 신청은 무효화 된다. 부안사태에 충격을 받은 정부는 부안에 제공하기

로 하였던 인센티브를 제도적으로 뒷받침하기 위해 “중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 유치지역 지원에 관한 특별법”을 마련하였다. 방폐장 관련 특별법은 유치 지역에 대한 경제적 인센티브 제공을 담고 있으며 무엇보다 부지 선정에 있어 주민투표제를 도입함으로써 부지 선정에 있어서 주민의 참여를 통한 의사결정방식을 명시하고 있다. 구체적으로 안전성과 사업추진 여건을 만족시킨 지역에서 주민투표를 실시하며 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반수 찬성을 얻은 지역 중에서 유효투표수 대비 찬성률이 가장 높은 지역이 후보지로 선정되는 방식이다. 2005년 11월 3일 유치신청을 한 경북 경주, 전북 군산, 경북 영덕, 경북 포항 4곳에서 주민투표가 실시되었다. 투표결과 찬성률이 경주(89.5%), 군산(84.4%), 영덕(79.3%), 포항(67.5%) 순으로 나타났으며, 찬성률이 가장 높았던 경주가 부지로 확정되었다.

주민참여를 통한 갈등해결이라는 점에서 의미를 찾을 수 있는 방폐장 입지선정 사례는 갈등해결에 많은 의미를 부여하게 된다. 특히, 주민투표를 통한 갈등해결은 상대적으로 반발이 적은 갈등해결기제로 인식될 수 있는 반면 힘의 논리에 근거한 갈등해결기제로서 승패가 명확함으로써 패자의 반발을 쉽게 예상할 수 있는 기제로 인식될 수 있다는 양면성을 가지고 있다(전형준·김학린 2013). 한편, 주민투표에 의한 갈등해결은 정당성 확보 차원에서 의미가 있지만 시민참여에 있어 숙의 과정의 부재, 공정성과 민주성 확보 필요성이라는 과제도 남겨 주었다(김광구 외 2013). 방폐장 입지선정을 위한 주민투표는 지방정부에 영향을 미쳐 이후 갈등해결기제로 주민투표가 활용되었다.

공론화위원회를 통한 갈등 해결에 노력은 사용후핵연료 공론화위원회에서 알 수 있듯이 짧지 않은 역사를 가지고 있다. 그럼에도 공론화위원회를 통한 갈등해결 관련 국민적 관심이 커진 것은 신고리 5.6호기 건설 재개를 둘러싼 공론화위원회 때문이라 하겠다. 문재인 정부 출범 이후 공약에 따라 3개월 동안 건설이 중단되었던 신고리 5.6호기의 운명은 7월 24일 출범한 공론화위원회의 활동에 의해 결정되게 된 것이다. 신고리 5·6호기 공론화위원회는 시민 2만명을 대상으로 1차 여론조사를 실시하였으며, 시민참여단 오리엔테이션에 참

여한 478명을 대상으로 9월 16일 2차 조사를 진행하였다. 이후 시민참여단을 대상으로 자료집·온라인 강의·토론회 등 숙의 과정을 거친 뒤 2박 3일로 실시되는 시민참여단 종합토론회 시작 시점인 10월 13일에 3차 조사를, 종합토론회가 마무리되는 10월 15일에 최종 4차 조사를 실시하였다.

신고리 5·6호기 건설중단 여부에 관련해 시민참여단의 최종조사 결과 건설재개 쪽을 최종 선택한 비율이 59.5%로 건설중단을 선택한 40.5%로 19%포인트 더 높은 것으로 나와 건설재개의 정책결정을 권고하였다. 반면, 원자력발전의 정책방향에 대해서는 원자력발전을 축소하는 방향으로 추진하는 정책결정을 정부에 권고한다고 밝혔다. 이는 원자력발전을 축소하는 쪽을 선택한 비율이 53.2%, 원자력발전 유지가 35.5%, 확대가 9.7%에 근거한 것이다.

3. 갈등해결방식에 대한 평가

방폐장 입지선정을 둘러싼 갈등을 해결하기 위한 주민투표, 신고리 5·6호기 공론화위원회 결정에서 가장 먼저 발견할 수 있는 공통점은 모두 주민들 혹은 시민들의 결정이었지만 제도권 내에서의 결정이었다는 점이다. 방폐장의 경우 국회가 통과시킨 특별법에 의해 신청과 주민투표가 실시되었으며, 신고리 5·6호기 재개 관련 공론화위원회 구성은 국무총리 훈령을 근거로 실시되었다. 한편, 방폐장의 경우 국회의 입법에 근거하여 주민투표가 실시되었지만, 신고리 5·6호기 공사는 산업부와 원자력안전위원회의 건설 허가를 통해 이루어진 결정을 공론화위원회로 하여금 다시 결정하게 하였다는 지적이 나오고 있다. 두 사건의 가장 중요한 공통적 특징은 결국 투표에 의한 다수결 방식에 의해 결정이 내려졌다는 점이다. 방폐장의 경우 찬성률이 높은 지역이 선정되었다는 점에서 정확한 의미에서 다수결 방식이라고 말하기는 힘들다. 그러나 합의방식에 의해 결정된 것은 아니며, 합의 논리에 의한 방식에 의해 처리되었다는 점에서 다수결 방식이라 말할 수 있다. 신고리 5·6호기 공론화위원회의 최종 결정은 결국 다수결 방식을 통해 결정되었다. 결국 두 사안 모두 합의방식보다는 다수결

방식으로 갈등을 해결하였다는 점이다.

방폐장 입지선정을 위한 주민투표, 신고리 5·6호기 공론화위원회이 미친 영향력은 매우 크다. 무엇보다 주민투표와 공론화위원회는 주요한 갈등해결방식으로 주목받았고 지방정부들은 갈등 현안 해결을 위해 주민투표와 공론화위원회를 활용하였다. 그러나 한편으로 주민투표와 공론화위원회가 가지는 장점뿐만 아니라 단점이 그대로 지방정부에 전달되었다는 점에서 문제시되고 있다. 주민투표가 가지는 가장 큰 문제점은 주민들의 참여는 있지만 숙의는 없다는 점이다. 물론 선거과정 속에서 지식 및 정보의 전달, 전문가들 간 토론 속에서 나타나는 학습효과 등은 있었을 것이다. 그러나 실질적으로 주민들이 궁금증을 해결해주기 위한 제도적 장치는 미흡했고, 주민들 간 실질적인 논의가 이루어질 수 있는 기회는 제공되지 못하였다. 공론위원회는 참여 그리고 무엇보다 숙의라는 점에서 과거 어느 방식보다 높게 평가받고 있다. 그렇지만 신고리 5·6호기 공론화위원회에서 볼 수 있듯이 진정한 숙의라고 보기에는 한계가 있었다. 이는 숙의내용을 보면 제한된 대안만을 선택지로 하고 있기 때문이다(김주형 2018). 그럼에도 신고리 5·6호기 공론화위원회 결정에 대해 소우주 구성과 참여 확대를 통해 대표성을 확보하려 하고, 숙의와 결정권을 통해 정통성과 민주적 정당성을 갖추려는 시도였다고 평가한다. 한편, 시민들의 참여와 진지한 숙의를 통해 과거보다 진전된 결정을 할 수 있었지만 대표성, 정통성, 민주적 정당성은 보장할 수 없다는 점에서 문제라 할 수 있다(Lafont 2015; Pateman 2012). 민주적 의사형성과 결정의 민주적 정당성이 인구학적 대표성에 의해 담보될 수는 없는 것이다(김주형 2018: 97). 한편, 숙의의 관점에서 보았을 때 중요한 사안에 대한 결정이 매우 짧은 시간 내에 이루어졌다는 점에서 진정한 숙의가 이루어졌는지 의구심이 든다(신옥주 2018). 또한, 참여한 시민들만의 숙의가 아닌 사회 전반적 숙의가 필요하다는 점이 지적되었다. 이러한 문제점 외에도 신고리 5·6호기 공론화위원회는 신고리 5·6호 건설 재개 여부를 결정하는 위원회였음에도 원자력 발전을 축소하는 결정을 내림으로써

순수성이 의심 받았다(정범진 2017). 또한, 신고리 5·6호기 공론화위원회 시민참여단의 정치적 편향 즉, 참여단에 더불어민주당·정의당 지지자가 과다 대표된 것으로 나타나(황수경 2021) 공론화위원회 출범과 결정에 대한 진정성이 의심되는 상황이다.

이러한 주민투표와 공론화위원회가 가지는 문제점에도 불구하고 지방정부들은 여과 없이 두 제도를 도입하여 실시하고 있다. 물론 주민투표는 재정적 부담으로 인해 많이 실시되지는 못하였지만 서울시 무상급식 관련 주민투표, 거창법조타운 조성사업 관련 주민투표, 대구 공항 이전 주민투표 등에서 보듯이 갈등해결기제로 활용되었다. 한편, 주민투표가 법적 효력을 갖추지 못하였다는 해석이 있지만 2014년 삼척시 주관 원전유치 찬반 주민투표는 영향을 미치기에 충분하였다.⁷⁾ 신고리 5·6호기 공론화위원회가 출범한 이후 지방정부 차원에서 출범한 공론화위원회는 급속도로 늘어나 조사된 것만 해도 50건 이상으로 나타나고 있다. 대표적으로 광주시 도시철도 2호선 건설 관련 공론화위원회, 부산 중앙버스전용차로제 공론화위원회, 대전시 월평공원 공론화위원회, 창원시 스타필드 입점 관련 공론화위원회, 대구경북 행정통합 공론화위원회 등을 찾을 수 있다. 이는 중앙정부의 결정이 지방정부에 어떻게 영향을 미치는지 보여주는 결과라 하겠다.

한편, 신고리 5·6호기 공론화위원회 이후 다른 방식으로 갈등을 해결하려는 노력이 지방정부 차원에서 나타나고 있다. 전주의 옛 대한방직 부지 개발 관련 시나리오 워크숍, 대구시의 원탁회의 등 갈등해결을 위한 다양한 방식이 시도되고 있다. 이러한 시도들은 시민들의 참여와 숙의를 통한 갈등해결에 초점을 맞추고 있는 것이다. 그렇다면 이러한 갈등해결을 어떻게 봐야할지 논의가 필요하다. 첫 번째 이들 방법은 합의형성으로 볼 수 있는 것인가? 두 번째로 민주주의 시각에서 바람직한 것인가? 특히 대표성, 절차적 민주성, 그리고 책임성 등에 있어 어떠한 평가를 내릴 수 있는 것인가에 맞추어 봐야 할 것이다.

이러한 방식들은 참여와 숙의라는 관점에서 보았을 때 커다란 변화

7) 산업통상자원부는 “삼척 원전개발사업 예정구역은 삼척시 신청에 따라 적법한 절차를 거쳐 하자 없이 지정고시됐다”면서 “이런 국가사무를 대상으로 찬반투표가 실시된 것에 대해 유감이고, 찬반투표 결과는 지정고시에 대한 법적 효력이 없다”고 주장하였다(데일리안 2014.10.10.).

며 다양한 시도라고 봐야 하지만 합의형성이라고 보기는 어렵다. 이는 무엇보다 참여자들의 토론과 논의 과정 속에서 상대방의 의견을 청취하고 교류하는 과정을 거치지만 모든 참여자들이 만족하는 합의안을 만든다기보다는 숙의에 의미를 두고 갈등사안에 대한 찬성 혹은 반대에 표결을 시도하고 결론을 내린다는 점에서 합의형성이라 보기 어렵다는 것이다. 물론 다수결형과 합의형이라는 이분적법 구분에 근거해서 갈등해결방식을 논하는 것은 무리가 있을 수 있다. 합의형도 마찬가지로 최종에서는 표결을 통해 결정한다는 점에서 앞서 언급한 방식과 크게 차이가 나지 않는다고 말할 수 있다. 그렇지만 합의형성이란 사안을 두고 당사자들이 기존의 논의에서 벗어나 새로운 대안을 만들 수도 있다는 점에서 차이가 있고, 참여자들에 의해 만들어진 안에 대한 반대가 없다는 점에서 또 다른 차이가 있다. 합의형성과정에서 참여자들이 만든 안에 대해 전혀 반대가 없다고는 말하기 어렵지만 반대자들도 합의된 안에 대해 이해를 표시한다는 점에서 차이가 있다.

그렇다면 새롭게 소개되는 갈등해결방식들이 민주성과 대표성 차원에서는 어떻게 평가될 수 있을까? 무엇보다 대표성에서 보았을 때 문제가 있으며(김창수 2019; 신옥주 2018) 이는 어쩌면 해결하기 어려운 문제일 것이다. 앞서 언급했듯이 기계적 방식에 의해 선출된 시민들은 대표성을 갖기 어렵다. 대표성의 문제를 해결하기 위해 참여를 확대하는 방식으로 갈 수도 있을 것이다. 그러나 대표성을 확보하기 위해 참여를 넓히면 실질적인 숙의가 어려우며 숙의에 초점을 맞추다 보면 참여를 소홀히 할 수밖에 없는 문제에 봉착하게 된다.

마지막으로 갈등해결에 있어 합의형성에 대해 생각해봐야 한다. 합의형성방식으로 갈등을 해결한다는 것은 당사자 간 협상과 조정에 의한 방식이 유일할 수도 있을 것이다. 협상은 이해 당사자 간 직접 논의를 통해 합의안을 만드는 방식으로 제3자의 개입 없이 논의가 이루어진다는 특징을 보인다. 이에 비해 조정은 당사자 간 협상에 제3자가 개입하게 된다. 그러나 제3자의 권한은 크지 않으며 당사자들이 해결책을 찾을 수 있도록 도와주는 역할에 한정된다. 조정에 의해 합의된 안은 당사자 간 동의를 통해 법적 구속력을 가질 수 있다. 그렇기 때문에 조정에 의한 결정은 만장일치를 기본으로 하고 있으며 합

의형성에 의한 결정이라 말할 수 있다. 조정을 통해 합의안을 이끌어 낸다는 것은 많은 시간과 노력을 필요로 한다. 또한 무엇보다 조정자의 역할이 중요하다. 한편, 당사자들이 조정에 동의해야지만 조정으로 들어갈 수 있는데 그렇기 때문에 당사자들이 조정에 동의했다는 것은 합의안을 이끌 수 있다는 중요한 시그널로 인식될 수 있다. 의회는 협상이라는 방식을 택하게 된다. 정당 간 협상을 통해 합의안을 만들 때까지 논의하고 토론하는 방식이라면 합의형제를 택하고 있는 것이다. 그러나 정당 간 협상으로 합의안 도출이 어렵게 되어 여기에 대한 결정을 다수결 방식으로 한다면 다수결형이 되는 것이다. 그렇기에 의회는 협상을 통해 갈등해결을 시도하며 갈등해결방식으로 다수결 혹은 합의형을 택하게 되는 것이다. 의회는 조정에 의한 갈등해결을 시도하지 않는다는 점에서 일반적 갈등해결과는 다르다.

V. 결론을 대신하여

한국사회가 과거와는 달리 다양성과 이질성이 커지다보니 갈등은 늘어날 수밖에 없는 구도로 바뀌고 있다. 이로 인해 시민들은 한국사회 갈등상황을 매우 심각하게 인식하고 있으며, 이러한 심각성으로 말미암아 갈등이 민주주의 발전에 미치는 순기능에 대해 부정적 시각을 갖게 되고 있다. 갈등의 해결이 미진한 것은 대의민주주의가 제대로 작동하지 않고 있기 때문이다. 선거에 선출된 대표들의 책임 회피가 대표적인 이유라 할 수 있으며 대의민주주의가 가지는 시민들의 참여와 관심에 문제점을 드러내고 있기 때문이다. 이에 대한 보완제로서 갈등해결을 위한 많은 기법이 도입되고 있다. 이러한 차원에서 본 연구는 정치적 의사결정방식에 대해 살펴봄에 이에 대한 사회적 영향력, 즉 갈등해결방식에 있어서의 영향력에 대해 알아보았다.

한국 정치권이 보여준 다수결형 의사결정방식은 갈등해결에서도 발견되고 있음을 알 수 있었다. 제도적 차원에서 한국은 합의형으로 가기 힘든 구조다. 이를 위해서는 선거제도와 지방분권을 중심으로 변화를 시도해야 한다. 갈등해결방식도 마찬가지다. 합의형을 희망하고 있지만 결정되는 과정 및 구조를 보면 다수결형에 의해 결정되고

있다고 하겠다. 정치권의 의사결정방식을 그대로 갈등해결방식과 대조시키는 것은 무리가 될 수 있다. 정치권 의사결정방식이 사회적으로 미치는 영향은 크지만 정치권 의사결정방식은 다수결과 합의형 둘 밖에 없다고 해도 과언이 아니기 때문이다. 합의형으로 가기를 바라며 합의형에 대한 소망이 있는 것은 사실이다. 그렇지만 합의에 대한 소망과 함께 갈등에 대한 현실을 파악하는 것이 필요하다. 또한, 합의에 대한 환상으로 인해 아무것도 하지 못한다면 그것도 문제일 수 있다. 갈등해결에 있어 합의형성은 매우 중요하지만 이에 대한 이해와 노력이 부족한 실정이다. 이러한 점은 정치권 의사결정방식에서도 발견되고 있다.

앞으로 공론화위원회처럼 다양한 방식이 소개될 것이고 갈등해결방식으로 사용될 것이다. 그러나 이러한 방식들은 결국 숙의와 참여 확대라는 차원일 것이다. 참여와 숙의가 확대된다는 것이 합의형성을 위한 방향일 수는 있겠지만 합의형성을 의미하는 것은 아니다. 특히, 일회성 이벤트와도 같은 방식으로 토론회, 위원회 등을 운영하는 것은 합의형 의사결정이라 말하기 어렵기 때문이다. 한편, 참여자들만의 숙의 방식이 아닌 참여하지 않는 일반 시민들까지도 확대되는 방식을 찾아야 할 것이다. 이는 사회 구성원들이 지속적으로 논의하고, 보다 좋은 방안이 강구될 수 있도록 노력하며, 무엇보다 사회 구성원들의 도출된 안에 대해 자신의 의견과 정확히 맞지 않을지라도 이해하는 방식이 될 것이다. 어쩌면 지속적으로 합의형성에 이르는 방식을 찾아 연구하는 것이 진정한 합의형성에 이르는 방법일 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 가상준. 2014. “한국 국회는 양극화되고 있는가?.” 『의정논총』 9-2, 247-272.
- 가상준. 2018. “설문조사를 통해 본 공공갈등에 대한 시민인식: 갈등과 민주주의 관련성을 중심으로.” 『한국지방행정학보』 15-3, 109-128.
- 가상준. 2020. “정당 간 양극화가 투표율 상승을 견인하고 있는가?.” 『한국정당학회보』 19-2, 101-129.
- 국민대통합위원회. 2014. 『한국형 사회 갈등 실태 진단 연구』. 국민대통합위원회.
- 김광구·오현순·김영곤. 2013. “갈등해소 기제로서의 주민투표제도 개선방안 연구: 숙의민주주의적 요소를 중심으로.” 『한국정책과학회보』 17-3, 85-116.
- 김재신·김강민·임재형. 2021. “공공갈등의 심각성이 정부신뢰에 미치는 영향: 2010-2019년 10년 동안의 설문조사를 중심으로.” 『문화와 정치』 8-1, 101-124.
- 김주형. 2018. “숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회.” 『현대정치연구』 11-3, 69-104.
- 김준석. 2010. “영국 정치체제는 ‘다수제 모형’의 전형인가? 레이파트의 ‘합의제-다수제’ 분류가 가져온 영국 정치체제에 대한 오해.” 『분쟁해결연구』 8-3, 55-85.
- 김창수. 2019. “숙의민주주의 기반 공론조사와 정책딜레마: 부산광역시 중앙버스전용차로제 시민공론화 사례의 분석.” 『지방정부연구』 23-2, 271-296.
- 김춘환. 2006. “위임입법의 한계와 국회에 의한 통제.” 『공법연구』 34-3, 51-90.
- 박준. 2013. “한국사회 갈등 현 주소.” 제2차 국민대통합 심포지엄 발표논문.
- 박태순. 2010. 『갈등해결의 길라잡이: 갈등은 상생을 위한 에너지다』. 서울: 해피스토리.
- 손병권·가상준. 2008. “갈등의 현실과 합의에 대한 소망 : 국회 운영 및 의사결정 방식에 대한 17대 국회의원들의 인식.” 『한국정치연구』

- 17-1, 87-109.
- 신옥주. 2018. “공론화위원회를 통한 신고리 5·6호 건설중단 결정방법의 문제점과 개선방안 연구.” 『국가법연구』 14-1, 1-30.
- 신은중·하갑래·김학린. 2010. “공공갈등관리에 대한 시스템적 접근 : 방 폐장 입지선정 사례를 중심으로.” 『분쟁해결연구』 8-1, 173-199.
- 유성진. 2010. “합의제 의사결정방식과 민주주의.” 『분쟁해결연구』 8-3, 25-54.
- 유희정·이숙중. 2016. “한국사회 갈등의 원인 및 관리에 대한 연구: 갈등 유형별 특성을 중심으로.” 『한국사회』 17-1, 39-80.
- 윤인진. 2015. “한국인의 갈등의식 현황과 변화: 제1~3차 한국인의 갈등의식조사 결과 분석.” 『한국사회』 16-1, 3-36.
- 이관후. 2018. “시민의회의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로.” 『한국정치학회보』 52-2, 31-51.
- 이선우·이강원. 2013. 『한국사회 공공갈등 이렇게 풀자』. 서울: 호두나무.
- 이승모·홍진이·하동현. 2019. “공공갈등에 대한 시민의식의 변화와 특성 분석: 한국인의 공공 갈등 의식조사를 중심으로.” 『한국공공관리학회보』 33-4, 145-173.
- 임성호. 2010. “국회운영과정상 수(數)의 논리와 선호도(選好度)의 논리: 균형적 갈등조정 메커니즘으로서의 필리버스터 제도.” 『의정연구』 16-3, 191-226.
- 장승진·장한일. 2020. “당파적 양극화의 비정치적 효과.” 『한국정치학회보』 54-5, 153-173.
- 전형준·김학린. 2013. “공공갈등 해결기제로서의 주민투표의 활용현황과 특징.” 『분쟁해결연구』 11-3, 5-26.
- 정구희. 2017. “신고리 공론화, 속의 민주주의 실험의 득과 실.” 『방송기자』 39, 36-37.
- 정범진. 2017. “신고리5·6호호기 공론화에서 나타난 문제점.” 한국갈등학회 공론화 기획세미나 발표자료.
- 조희정. 2018. “시민참여제와 민주주의: 합의회의와 공론화위원회를 중심으로.” 『시민과 세계』 32, 67-99.
- 한국여성개발원. 2005. 『국민통합을 위한 사회 갈등 해소 방안 연구』. 한국여성개발원.
- 황수경. 2021. “우리 사회의 공론화: 현재의 위치와 나아갈 방향은? -

신고리 5·6호기 공론화 및 대입제도 개편 공론화에 대한 평가를 중심으로.” 『KDI FOCUS』 제108호.

- Dahl, Robert. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fiorina, Morris P. 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. 2nd edition. New Haven: Yale University Press.
- Freeman, James O. 1978. *Crisis and Legitimacy in the Administrative Process*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, James L. 2006. “Enigmas of Intolerance: Fifty Years after Stouffer's Communism, Conformity, and Civil Liberties.” *Perspectives on Politics* 4-1, 21-34.
- Lafont, Cristina. 2015. “Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-Publics Shape Public Policy?” *Journal of Political Philosophy* 23-1, 40-63.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven: Yale University Press.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- Pateman, Carole. 2012. “Participatory Democracy Revisited.” *Perspective on Politics* 10-1, 347-376.
- Pitkin, F. Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Poitras, Jean and Pierre Renaud. 1997. 박진·강버들 옮김. *Mediation and reconciliation of interests in public disputes*. 『협상 및 문제해결 능력 향상을 위한 갈등조정 ABC』. 서울: 굿인포메이션.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schattschneider, E. Elmer. 1942. *Party Government*. New York: Rinehart and Winston.

Susskind, Lawrence. 2009. "Deliberative Democracy and Dispute Resolution." *Ohio State Journal on Dispute Resolution* 24-3, 395-406.

데일리안. 2014.10.10. 산업부 "삼척시 원전반대 주민투표 효력 없다"
<https://www.dailian.co.kr/news/view/462684/?sc=naver>. (검색일 2021.08.15.)

Political Decision Making and Conflict Resolution Methods

Sang Joon Ka*

Abstract

The purpose of this study was to examine the mechanism of the operation of representative democracy, and to find out what decision-making methods Korean society takes in determining important issues, focusing on the operation of the National Assembly. In addition, the factors that affect the political decision-making method were investigated, and in particular, the reason why the current decision-making method did not work properly was examined through the seriousness of the conflict problem in Korean society. Likewise, the study looked at what changes are needed to make decisions in a more democratic way. To this end, citizens' perception of conflicts in Korean society was investigated, changes in the structure of conflicts in Korean society were examined, and the direction of change in decision-making methods was discussed.

Keywords : Consensus Building, Decision-Making Method, Conflict, Representative Democracy, Deliberative Democracy

* Professor, Dankook University. sjka@dankook.ac.kr