

## 사회적 합의형성에 관한 이론적 소고: 분석틀과 정책적 함의\*

### 서문기\*\*

〈目 次〉

- I . 문제제기
- II . 사회적 합의의 기초조건
- III . 합의형성의 분석틀
- IV . 정부의 역할과 정책적 함의
- V . 결론

〈요약〉

오늘날 합의형성과정은 커다란 사회적 쟁점이 되고 있으며, 그 이유는 합의형성이 단순히 사회구성원간의 네트워크를 통해 동의를 얻는 방식이라서가 아니라 현대 사회의 급격한 변화 및 불확실성을 극복하기 위한 보편적 대안이기 때문이다. 이 글은 합의형성의 분석틀에 대해 이론적으로 조망하고 이를 통해 합의형성기제의 특성과 질을 고찰함으로써 사회갈등을 제어하고 합의를 도출할 수 있는 정부의 역할과 정책적 방안을 모색하고자 한다. 사회갈등과 합의형성의 연결고리에 대한 분석은 합의형성의 유형적인 결과뿐만 아니라 무형적인 결과에 대한 평가를 가능하게 해 주며, 합의형성에서 필연적으로 발생하는 피드백효과와 관련하여 유용한 틀을 제공한다. 사회갈등의 해소를 위한 정부의 역할은 전통적으로 위계질서적인 관료조직체의 특성을 갖고 있지만 시장기제와 네트워크 사회로부터 커다란 도전에 직면하고 있으며, 따라서 제도 및 관계의 사회적 맥락에 기초한 사회적 포용성과 참여를 필요로 하게 된다. 분석결과는 합리적 선택을 지향하는 사회구성원이 공공선을 지향하는 주어진 사회체계에 어떻게 적응하느냐의 여부가 중요하며, 합의형성의 과정과 결과는 공동체의 구조적 원리뿐만 아니라 복잡체계 및 의사소통의 합리성의 기준에 의해 평가할 수 있음을 보여준다.

【주제어: 합의형성, 정부역할, 평가기준, 사회발전】

\* 본 연구는 숭실대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌으며, 이 글에 도움을 주신 Marsh, Rueschemeyer, 이재열, 이호영 선생님께 감사드린다. 아울러 논문의 질적 향상을 위해 귀중한 조언을 해 주신 익명의 논평자들과 자료 수집과 정리에 수고를 아끼지 않은 김진아 조교에게도 진심으로 사의를 표한다.

\*\* 숭실대학교 정보사회학과 부교수(mgsuh@ssu.ac.kr)

## I . 문제제기

이 글은 최소한 두 가지 점에서 사회적 합의형성에 대한 연구의 필요성을 가지게 되었다. 우선 최근 사회적 쟁점이 되고 있는 갈등의 양극화와 극대화 경향의 이면에는 사회구성원의 지대추구(rent-seeking) 결과로 신뢰구축의 문제가 향후 합의형성과정에서 중요하다는 점을 들 수 있다. 둘째로 한국사회와 문화적 관행을 고려할 때, 갈등을 해소하고 합의를 도출할 수 있는 가능성을 진단하는 작업이 서구의 합리성 이론의 틀을 검증하는 단초가 될 것이라는 기대를 들 수 있다. 반면에 갈등에 관련된 풍부한 기존연구들이 있음에도 불구하고 이들 연구들은 댐건설과 같은 특정 분야에서의 질적 사례연구이기 때문에 다양한 갈등의 쟁점 및 인과관계와 함께 합의형성과정 등을 종합적으로 조망하지 못하고 있다. 이와 같은 문제의식을 기초로 본 연구에서는 합의형성의 분석틀에 대해 이론적으로 천착하고 이를 통해 합의형성기제의 특성과 질을 규명함으로써 사회갈등을 제어하고 합의를 도출할 수 있는 정부의 역할과 정책적 방안을 모색하고자 한다.

합의형성의 문제는 갈등의 전개양상에 대한 과학적 분석과 비판적 성찰을 통해서 해결의 단초를 찾을 수 있으며, 주어진 사회갈등을 조정할 수 있는 정부의 역할이 중심축이라고 할 수 있다. 예를 들어 한국사회는 급격한 사회변동과정을 거치면서 기존의 기능적 효율성을 강조하는 권위주의 방식으로 더 이상 갈등해결이 어려우며, 사회구성원의 욕구를 충분히 수렴하고 이를 합리적인 틀 내에서 제도적으로 흡수할 수 있는 능력이 요구되는 단계에 와 있다. 나아가 시민의식의 취약성을 해결하기 위해서는 구성원의 의사소통을 활성화하고 사회적 쟁점들을 다양한 네트워크를 통해 해결하고자 하는 노력이 필요하다. 이러한 조건은 사회구성원 및 집단 간 상호관계를 반영하고 공동이익을 위한 생산적 상호작용을 창출하는 무형 자산으로서 전체 사회의 안정성과 역동성에 기여할 수 있으며, 사회적 합의형성의 새로운 가능성을 제공하고 있다고 하겠다.

비록 인간의 수많은 사회적 활동이 사회적 합의형성의 범주에 속한다고 할지라도, 합의형성의 출발점은 관련된 사회구성원들이 서로 다른 이해관계를 대표하고 공동의 관심사에 대한 사회적 쟁점을 공유할 수 있느냐의 여부에 달려 있다. 사회적 긴장과 갈등문제의 해결을 추구하는 과정에서 사회구성원들이 결속하여 신뢰와 화해, 통합의 장이 펼쳐질 수 있도록 갈등해결의 대안을 모색하는 일이 요구되는 것이다. 사회갈등은 어느 시대 및 사회에서나 존재하기 마련이지만 하나의 갈등이 해결되는 데 지나치게 많은 시간을 필요로 하거나 유사한 갈등이 반복되는 것은 갈등당사자는 물론이고 전체 구성원이 치르게 될 사회적 비용을 증가시킨다는 점에서, 그리고 주어진 사회의 발전과정에서 문제해결능력

을 감소시킨다는 점에서 결코 바람직한 현상이 아니기 때문이다. 더욱이 사회갈등이 빈번하게 나타나는 현실이지만 이를 해소하고 사회적 합의를 어떻게 도출할 것인가라는 문제는 그리 쉬운 작업이 아니다.

이러한 사실에도 불구하고 한국사회가 사회통합을 향한 발전의 전환기에 놓여있다는 점을 고려할 때, 현재 상황에서 사회적 합의형성과정에 대한 이해와 성찰적 자세를 가다듬는 것은 실제적인 차원에서 보다 의미 있는 작업이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 주어진 사회의 갈등현상에 대한 이론적 토대와 합의형성에 관한 분석틀을 중심으로 정책적 대안을 도출해야 하며, 합리적인 정책설계에 의해 갈등관리방향에 대한 개선방안을 제시할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 왜 사회갈등이 문제가 되는지 또 합의형성을 어떻게 이해할 것인지에 대해서 이론적으로 고민하는 데서 출발한다. 이를 통해 한국사회의 패러다임 변화에 따른 경험적 기초조건을 살펴보고 합의형성에 대한 단초를 모색함으로써 사회적 합의형성기제에 관한 분석틀과 평가기준을 마련하고자 한다.

## II. 사회적 합의의 기초조건

복합적인 현실관계를 반영할 수밖에 없는 사회갈등을 효과적으로 다루기 위해서는 이해관계에 기초한 사회관계로부터 합리적으로 합의를 형성하는 과정을 마련하는 것이 현실적인 대안으로서 보편화되고 있는 추세이다. 이러한 흐름은 개인적인 차원뿐만 아니라 정부 및 민간 부문의 차원에서 상호 협력적인 의사소통의 범주가 보다 체계화되고 있음을 반영한다. 합의형성은 개념상 다양한 차원을 포함하지만 기본적으로는 강제력에 의존하지 않는 갈등의 해소과정을 의미하며, 갈등당사자뿐만 아니라 주어진 사회의 문제해결능력을 나타내기도 한다 (Susskind and Field, 1996: 6-7).<sup>1)</sup> 특히 공식적인 합의형성은 체계적인 성격이나 규범의 내면화라는 점에서 사회적 상호작용의 종착점(end-product)이라기보다는 연속적인 과정으로 볼 수 있다. 예를 들어 1차적인 합의도출과정 이후에도 2차 또는 3차적인 효과가 지속적으로 유지될 수 있으며, 반대로 관련 당사자들이 원래 의도했던 것을 성취 못했을 경우에도 합의형성은 효과적으로 나타날 수 있

1) 합의형성은 사회구성원 또는 집단 간에 이루어지는 다양한 형태의 협력적인 노력에 대한 포괄적인 개념으로 그 과정은 규모 면에서 개인으로부터 국가까지 그리고 전략 면에서 협상으로부터 중재에 이르기까지 미시적·거시적 차원을 포함하는 등 매우 광범위하다(Innes and Booher, 1999). 본 연구에서 사회적 합의는 공적인 관심사에 관한 정책과정과 관련하여 집단 간의 갈등관계를 해소하기 위한 과정에서 나타나는 목표로서 규정되지만, 개념 자체는 전체주의적 합의를 지향하는 것이 아니며 합의형성에 관한 개별적인 사안보다는 종합적인 분석틀을 강조한다.

#### 4 · 행정논총(제45권4호)

다.

합의형성과정의 현실적 의미는 갈등당사자간의 비타협적인 입장에 의해 의사소통이 정체되거나 봉쇄되는 것을 사전에 제어하고, 상반된 이해관계의 접점을 발견함으로써 상호간의 이익을 제공할 수 있는 해결방안에 관한 가능성을 내포하고 있다는 데 있다. 많은 경우 갈등당사자들은 다수결의 원칙에 의존하기보다는 상호간의 합의를 추구하며 갈등사안을 둘러싸고 제3의 중재자를 가질 수 있을 뿐만 아니라 조정방식을 통한 기존의 경험을 고려하게 된다(Brams and Doherty, 1993). 다른 한편으로 합의형성과정에서는 갈등당사자간에 실현가능성이 있고 상호호혜적인 동의를 이끌어내기도 하지만 그 결과는 종종 무형적인 경우가 많다. 합의형성과정 자체가 새로운 관계, 관행, 사고를 가져다줌으로써 사회적 행위자의 의식과 행위를 바꿀 수가 있기 때문이다. 중요한 사실은 합의형성과정이 복잡하고 불확실한 상황의 방향에 변화를 가져다주며, 관련 집단들에게 높은 수준의 사회적 행위양식을 습득시켜준다는 점이다. 사회구성원은 합의형성과정을 통해 어떻게 사회갈등이 해소될 수 있는지를 학습할 수 있으며, 사회정책 입안과 관련하여 실행가능하고 유연성 있는 장기적 전략을 추구할 수 있는 것이다.

이와 같은 맥락에서 복잡계이론(complexity theory)은 거시적인 차원에서 합의형성과정을 복잡한 사회체계의 환경에 대한 적응과정으로 이해함으로써 합의형성이 어떻게 효과적으로 작동할 수 있는지에 대한 중요한 이론적 단초를 제공해 준다. 이 관점에 의하면, 불확실하고 변화가 급격한 현대사회에서 질적으로 높은 수준의 합의형성은 주어진 사회가 환경으로부터 유용한 정보를 수집하고 구성원을 효과적으로 연결함으로써 자가 발전적인 체계가 되는 것을 의미한다 (Kauffman, 1995; Waldrop, 1992). 구체적인 행위에 대한 맥락은 별도로 하더라도 하나의 유기체는 주어진 환경으로부터 끊임없이 정보를 수집하고 그 결과에 따라 반응하면서 환경에 적응하게 된다. 변화된 환경에 대해 효과적으로 적응할 수 있도록 학습하고 또 새로운 행위들을 발전시켜 나가는 것이다. 예를 들어 작은 개미의 경우 매우 협소한 두뇌와 제한된 감각기관을 갖고 있지만 홍수증후군을 미리 파악하고 민첩하게 행동한다. 사회 역시 미미한 개인들로 구성되지만 전체적으로는 거대한 지능과 학습능력, 그리고 환경에 적응할 수 있는 능력 등을 지속적으로 개발시켜 나간다고 볼 수 있다.

복잡계의 적응기제의 핵심은 발현(emergence)이라는 개념에 의해 설명이 가능하다. 발현이라고 하는 것은 작은 것으로부터 많은 것이 나타난다는 전제 아래 몇 가지 간단한 규칙에 의해 작동하는 부분요소의 상호작용과 피드백 과정을 통해서 본래 유기체와는 전혀 다른 지속적이고 체계적인 행위유형이 나타난다는 점을 강조하는 개념이다(Holland, 1998). 새로운 변수에 관한 정보와 자원을

수집하는 부분요소나 개별 행위자는 생존하며, 그렇지 못한 경우에는 소멸되듯이 주어진 체계의 부분요소간의 끊임없는 상호작용은 좀 더 복잡한 구조를 갖는 조직체로 발전하게 되는 것을 가능하게 한다. 그 결과 주어진 사회는 하나의 복잡계로서 생산성과 안정성을 기초로 변화된 환경에 대한 적응 능력을 높이게 된다. 이러한 혁신은 사회구성원의 네트워크를 가능하게 해 주는 정보의 흐름에 달려 있으며, 사회적 합의기제 역시 이와 같은 연결고리를 바탕으로 개별적인 행위자들이 거대한 체계 안에서 상호작용이 가능하도록 해 주는 조건들을 전제로 하게 된다(Castell, 1997).

다양한 사회적 결과를 가져다주는 합의형성과정은 때로는 쉽게 인지되며 또 다소 비협력적인 방식을 통해 이루어지기도 하지만, 대부분의 경우 그렇지 않다. 왜냐하면 의사소통의 합리성은 기본적으로 주어진 현안이나 문제와 관련하여 상반된 이해관계를 갖는 모든 집단이나 구성원들이 참여하는 담론과정을 통해 성취될 수 있기 때문이다(Habermas, 1989). 합의형성을 위한 담론형성은 이해 당사자 간에 정보가 공유되어야 하며, 상호 존중과 서로의 얘기를 귀담아 들을 수 있는 태도가 전제될 때 가능하다. 즉 어느 한쪽도 의사소통 및 결정에서 다른 한쪽보다 우위에 서지 않아야 하며, 기준 틀의 어떤 가정에도 도전할 수 있어야 한다는 것이다.

그러므로 의사소통의 합리적 토론과정에서 참여자들은 정확한 사실에 기초하여 종합적이고 합법적인 틀을 유지하는 것이 필요하다.<sup>2)</sup> 이를 위해서는 먼저 거짓이 통할 수 없는 규칙이 관행으로 자리 잡아야 하며, 구성원에게 충분히 설득력을 가질 수 있도록 주어진 사회의 문화적 맥락과 교감할 수 있어야 한다. 그리고 토론과정에서 제시된 내용은 타당한 근거와 함께 실천방안까지 포함해야 한다. 왜냐하면 합의형성과정은 논리적으로나 경험적으로도 그들의 주장이 진실에 도달하도록 하는 중요한 자산이기 때문이다. 만약 이와 같은 합의형성과정의 기본조건들이 제대로 작동을 한다면, 생산적인 결과를 가져올 수 있으며 합의형성과정을 평가하는 작업은 곧 합의결과에 대한 평가와 일맥상통한다고 하겠다.

현대 사회에서 주어진 조직체는 다양한 구성원과 하위부문간의 조정 및 협력을 필요로 하며, 체계로서 갖추어야 할 기본적인 기능을 전제로 한다. 이에 비추어 오늘날 한국사회는 전통적인 공동체 및 집단주의 문화와 현대적 의미의

2) 하버마스는 의사소통에 관한 지식의 유형을 크게 도구적·기술적 지식, 실용적·해석적 지식, 그리고 비판적·해방적 지식으로 구분하여 설명하고 있다(Habermas, 1989). 그에 의하면, 일반적으로 특정한 결과를 생산하기 위한 합리적 선택이 필요하고 현실적 상황과 조건을 반영하는 경험적 세계를 추구하지만 현실문제의 근원적인 면을 이해하고 사회혁신을 이루기 위해서는 비판적 지식이 중요하며 합의형성과정에서 사용되는 다양한 유형의 지식을 경험함으로써 정보의 역할도 증가한다.

결사체 및 개인주의 문화, 그리고 미래지향적인 온라인 공동체 및 네트워크 문화가 공존하며 복합적인 사회적 관계를 구성하고 있다. 즉 사회구성원간의 공통 점과 기능적 유사성에 기초하여 친밀한 관계를 유지, 강화시키는 기계적 연대의 영향력은 여전히 작용하고 있지만 근대화 과정을 거치면서 형성된 기능적 문화 및 상호의존성에 기초한 유기적 연대의 가능성은 아직 열려 있는 상태이다.<sup>3)</sup>

〈표 1〉 현대사회의 구조적 비정합성

기계적 연대 및 연고주의		유기적 연대 및 합리주의
기능적 유사성	사회 규범적 지체 → 갈등 누적 → 합의 실패	기능적 이질성
상호의존성		상호보완성
자연관계		계약관계
전통성 및 집단주의		합리성 및 개인주의

이론적으로 전통적 공동체와 집단주의 문화는 사회구성원간의 상호작용이 비교적 단순했던 근대화 이전 사회에서는 순기능을 제공하지만, 사회가 기능적으로 분화하고 복합성이 증가함에 따라 광범위한 의사소통 구조를 전제로 하는 현대사회에서는 공동체의 속성상 본래의 폐쇄성 및 배타성으로 부정합성을 나타낸다(Hall and Taylor, 1996; Kiel, 1991). 경험적으로 한국사회는 급격한 산업화와 근대화 과정을 거치면서 유기적 연대가 제대로 정착되지 못한 채 기계적 연대와 혼재하고 있는 상황에서 문제가 발생하고 있다. 즉 유기적 연대를 뒷받침해 주는 제도적 틀은 서구로부터 빌려왔지만 사회구성원의 사회적 관계를 규정하는 시민사회의 규범이나 의식은 부정합성을 드러냄으로써 도덕적 지체(moral lag) 현상이 나타나고 있는 것이다. 이로 인해 공공선의 실행에서 사회적 준거들을 사적인 것으로 이용하는 지대추구 경향이 강하게 나타나며, 공적인 영역에서의 자율적 자정능력을 상실하고 사회적 조정기능이 약화되게 된다.

다른 한편으로 한국社会의 기본적 특성인 중앙집권화 및 단일한 역사적·문화적 경험의 공유 등은 합의형성을 위한 힘의 원천이지만 오히려 이것이 사회갈

3) 현대사회의 사회적 관계를 제도적 관점에서 접근하는 경우, 사회구성원의 사적인 관계를 넘어서서 공적인 영역에서 작동하는 시민의식의 토대가 곧 사회적 자본이라고 전제한다(Putnam, 2000). 예를 들어 높은 사회적 자본을 유지하고 있는 공동체는 이웃관계가 원만하고 교육성취도가 높으며, 집단 포용성이 기초하여 사회갈등의 정도가 낮다. 이와 같은 관점은 사회갈등의 딜레마를 극복하고 공공선의 실현을 용이하게 해주는 집단적 신뢰관계의 중요성을 강조한다.

등의 근원이 될 수가 있다. 한국사회가 보이는 고도의 동질화 및 중앙집권화 현상 때문에 구성원들은 사회의 모든 분야에서 오직 권력 중심을 향한 신분상승 욕구와 함께 돌진하는 소용돌이의 상승운동을 하고 있는 것이다. 나아가 과거의 사회질서가 붕괴되고 새로운 질서로 이행되는 과정에서 정치권력은 공권력으로서만 작동한 것이 아니라 사적 권력행사를 위한 수단으로서 전용되었고 왜곡된 정치문화의 행태가 사회 전반에 걸쳐 만연함으로써 공권력으로서의 정당성을 상실하고 있는 실정이다.

이러한 구조적 상황은 사회구성원이나 집단의 이익을 극대화함으로써 전체 사회의 차원에서 사회적 합의 도출이 어려워지게 하는 결과를 초래하게 된다. 자본주의가 고도로 발달함에 따라 무한경쟁을 강조하는 시장기제에서 사회구성원은 참다운 삶의 질 테두리에서 소외되고, 가족해체나 닫힌 공동체 현상을 경험하게 된다. 실제로 현대사회의 개인주의 성향은 이러한 공동체의 근간을 약화시키고 사회의 구조적 원리를 와해시키는 등 위험사회증후군을 보여주기도 한다(Giddens, 1995: 236-239). 전통적 공동체와 현대적 결사체의 부정합성이 새로운 사회조직원리를 정착시키지 못하게 하고 개인주의화된 산업사회의 틀에서 사회구성원 및 집단 간의 복합적인 이해관계에 기초한 사회갈등이 증폭됨에 따라 합의형성이 요원한 상황인 것이다.

### III. 합의형성의 분석틀

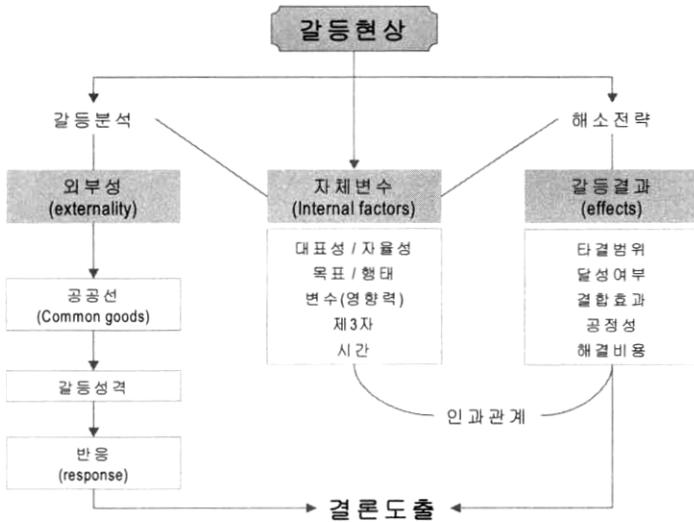
갈등의 이해정도에 따라 해결의 수준도 달라지기 때문에 합의형성의 분석틀을 마련하기 위해서는 갈등의 특성을 이해하는 작업이 필수적이다. 먼저 갈등 자체를 부정적으로 볼 필요는 없으며, 현실적으로 갈등현상과 함께 하는 것이 현대사회의 일상적인 삶의 구조이기도 하다. 즉 갈등의 완전해소는 불가능하며 모든 갈등 자체가 항상 파괴적인 것은 아닌 것이다. 둘째, 갈등의 관리능력의 배양이 사회발전의 관건이 된다. 선진국의 경우 갈등해소를 제도화함으로써 안정을 유지하는 상태이며 대화나 타협을 통해 갈등을 조절하고 또 갈등관리 능력을 개발하여 다원화된 사회를 원활하게 작동하도록 하고 있다(임혁백, 1994). 셋째, 갈등해결의 방법이 현실적이고 합리적이라 하더라도 상호불신이 전제가 되면, 협상과 합의형성은 불가능하다. 상호신뢰는 공동규범의 준수를 기초로 하며, 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)에서처럼 공동규범의 존중과 준수만이 상호간의 관계에 있어서 위기와 모순을 극복할 수 있는 것이다. 넷째, 사회신뢰의 구축문제는 갈등 자체의 진단과 처방에 앞선 문제이며, 원활한 의사소통체계와 정당성을 기초로 하는 권위체계의 형성이 필수조건이 된다(성경룡, 2001). 다섯

째, 경험적 차원에서 사회갈등은 합리적 기준보다는 주관적 직관에 의존하는 경우가 많다. 이성과 감성의 불일치현상은 주어진 사회를 예측할 수 없는 상태로 몰고 가는 또 하나의 갈등원천의 기저를 이루게 된다.

갈등과 합의의 인과관계는 매우 다양하게 구성되며, 갈등의 크기와 합의의 폭에 따라 복합적인 결과를 나타낼 수 있다. 따라서 갈등의 원인을 규명하는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 다양한 이론적 관점과 경험적 근거에 의해 분석적으로 접근해야 한다. 더욱이 사회적 갈등을 해소하고 합의를 형성하기 위해서는 갈등의 피상적 원인보다는 근원적 원인을 탐구하는 것이 요구된다. 예를 들어, 갈등 상황에서 행위 집단이 집합적인 행동을 하도록 하게 하는 동기부여 및 상황적 조건에 대한 이해는 매우 중요하다. 왜냐하면 대부분의 사회갈등은 이해관계 및 가치 등을 중심으로 주로 조직화된 집단에 의해 발생하지만 모든 갈등 현상이 집합적인 행동으로 반드시 이어지는 것은 아니기 때문이다. 집단갈등은 우선 집단의 정체성 및 사회적 관계를 기초로 갈등상황을 인지하고 나아가 집합행동을 위해 구성원들을 동원하기도 한다. 일반적으로 주어진 집단이 사회의 여타 집단으로부터 사회적 차별을 받거나 공격을 당할 경우 방어적 수단으로서 집단행동이 나타나지만 사회의 구조적 조건을 둘러싼 이해관계에 기초할 경우에는 좀 더 적극적인 행동을 취하기도 한다(Prigogine and Stenger, 1984). 주어진 사회의 정치·경제·사회적 상황에서 상대적으로 차지하는 위치가 갈등의 근원적인 원인이 되는 것이다. 예를 들어 교육·의료·복지 등을 둘러싼 사회적인 쟁점에 대한 집단별 편차는 종종 갈등의 구조적 원인이 된다.

갈등의 출현에서 합의의 형성까지의 일련의 사회적 과정은 각각 갈등의 구도 및 성격, 대응방식, 협상 및 조정을 포함하는 연속적인 과정임을 알 수 있다. <그림 1>에서 알 수 있듯이, 우선 갈등구도 및 성격에 따라 갈등주체들의 대응 방식이 달라지며 협상과정에도 영향을 미친다. 이 세 가지 특성을 바탕으로 갈등현상은 다시 갈등주체들이 갖는 몇 가지 기본적인 속성들인 대표성 및 자율성의 여부, 갈등주체의 목표와 행태, 그리고 사회적 영향력 등을 중심으로 상대방 갈등주체와 상호작용을 함으로써 구체적으로 진행이 된다. 이 과정에서 주로 정부를 중심으로 하는 제3자의 역할이 갈등과정에 매개변수로서 작용할 수 있다. 외부환경 면에서는 주어진 사회의 구조적 차원 및 문화적 차원, 그리고 사회 심리적 요소가 병합되어 주어진 갈등과정에 일정한 영향력을 행사하게 된다. 그 결과 갈등의 효과는 협상의 타결범위와 목표달성의 여부, 그리고 갈등주체 양자 간의 결합이익의 창출여부, 조정결과의 공정성, 갈등조정의 적·간접적 비용 등에 의해 주어진 갈등이 잠재적 요소로서 어떻게 누적되는가를 결정하게 되는 것이다.

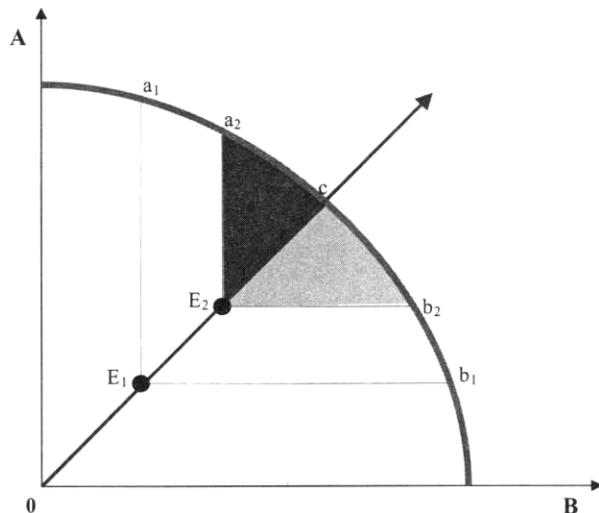
&lt;그림 1&gt; 사회적 합의형성의 분석틀



일반적으로 사회적 행위자는 일정한 행위의 목표나 선호를 가지고 시장과 같은 제도적 틀 내에서 합리적으로 상호작용을 한다고 간주된다(Lewin, 1992). 그 결과는 행위자의 행위와 행위에 대한 제도적인 구속력에 의해 발견될 수 있다. 예를 들어 시장에서의 보이지 않는 손은 특정한 조건 안에서 어떻게 경쟁적 시장제도가 전체 자원의 배분에 영향을 미치는지를 파레토 최적치(Pareto optimal)를 통해 잘 보여주고 있다. 같은 맥락에서 갈등현상에 관한 고전적 정의는 이해관계의 제공자와 수혜자를 상정하며, 양자 간의 거래관계는 갈등관계를 조정하고자 하는 제3자에 의해 삼각형 모형을 이루게 된다(Schellenburg, 1982).

세 행위자가 참여하는 갈등의 유형은 주인(정부)과 대리인(공무원), 그리고 고객(사회구성원)에 의한 기본 구도를 따르지만, 현실적으로 주인인 정부와 사회구성원, 대리인인 정치인 및 공무원, 그리고 고객인 개별집단 A, B, C..... 등으로 확장된 모형을 상정할 수 있다. 상호간의 관계 모두에 영향을 줄 수 있는 주체가 정부와 전체구성원이며, 최근의 사례들은 개혁의 주도권이 정부보다는 사회구성원에게 있다는 것을 보여주고 있다. 정부정책에 대한 국정감사 및 처벌의 경우가 이에 해당한다고 하겠다. 이러한 거시모형을 미시차원에서 분석해 보면 갈등주체간의 상호작용이 일종의 교환관계에 기초하고 있음을 알 수 있다. 세 행위자를 중심으로 주어진 사회적 자원과 이를 획득하는 과정에서 협상과 타결을 지향점으로 하는 갈등과정은 <그림 2>에서 잘 드러나고 있다.

〈그림 2〉 갈등의 상호작용과 파레토 최적



파레토 최적치는 절대적 기준이기 때문에 협상과정에서 이를 달성하기란 현실적으로 어려우며, 완화된 형태로서 파레토 가능성과 같은 상대적 척도가 사용될 수 있다.<sup>4)</sup> 이 개념은 협상이후의 가치총합이 협상이전의 가치총합보다 더 크면 효율성이 증대된 것으로 판단하는 기준이다. <그림 2>에서 효용곡선 abc는 협상주체인 A와 B의 결합이익이 극대화되는 점의 자취이다. 현재 낮은 효용수준인 E의 위치에서 효용곡선 abc 선상으로 밀어 올리는 작업이 양자 간의 결합이익을 증대시키는 방법이 된다. 그리고 oEc를 45도 방향의 선으로 볼 때, 이 선상에서 배분이 일어나면 협상당사자가 모두 증대된 이익을 초기상태와는 무관하게 균등하게 배분하게 되며, 만약 Eac안에서 이루어지면 A에게, Ebc 안에서 이루어지면 B에게 유리한 방향으로 배분이 이루어지게 된다. 따라서 협상결과의 공평성을 유지하기 위해서는 oEc 선상에서 움직이는 것이 바람직하다.

그럼에도 불구하고 사회구성원의 합의형성과정은 현실적으로 집단의 속성상 다수의 원칙(majority rule)이라는 틀을 무시할 수가 없다. 일반적으로 다수의 원칙은 일정한 조건 아래에서 각 사회집단들에게 균형점을 가져다준다고 가정된

4) 파레토 최적(pareto optimality)은 어떤 사람이 타인에게 손해를 끼치지 않으면서 이익을 얻는 것이 불가능한 상태를 지칭하는 용어로 혼히 경제적 효율성에 관한 이념형적 지표로 사용되고 있다(Mayer, 2000: 158).

다.<sup>5)</sup> 다수의 원칙 안에서 사회구성원은 평등성과 공정성이라는 두 가지의 가능성 속에서 최선의 선택을 추구하기 마련이며 이러한 속성으로 인해 종종 민주주의와 결합하기 때문이다. 반면에 공공선택에 대한 비판적 연구들은 다수의 원칙과 관련하여 부정적인 효과의 가능성을 제시하고 있기도 하다(Aoki, 2001; Williamson, 1996). 이 관점에 따르면, 사회구성원의 집단적 선호에 대한 어떤 절차나 방식도 최소한의 규범적 구속과는 일치하지 않으며, 결과적으로 사회적 균형은 존재하지 않는다. 예를 들어 좁은 이해관계를 갖는 작은 집단은 민주적인 결과물에 대해 불균형적으로 영향력을 행사하기도 하며, 관료조직체는 비효율적으로 큰 정부를 지향하고 합리적으로 간주되는 사회구성원은 주어진 쟁점에 대해 종종 무지한 경우가 많다. 다수의 원칙에 의한 민주주의 방식이라고 하더라도 때로는 소수의 권력집중과 유사한 결과를 나타내는 경향이 있으며, 따라서 다수의 원칙에 기초한 사회적 규칙은 갈등해소를 위한 충분조건은 아닌 것이다.

물론 대부분의 사회갈등은 이러한 기본적인 틀을 벗어나 좀 더 심화되고 복잡한 과정을 포함할 수 있으며, 경우에 따라서는 비의도적 또는 무의식적인 상황에서 갈등이 악화되기도 한다. 그러나 갈등해결의 기본적인 과정을 통해 갈등 당사자들이 주어진 갈등현상의 본질적인 요소와 협상과정에서의 딜레마를 이해 할수록 합의형성의 가능성은 높아진다고 할 수 있다. 한국사회의 갈등현상의 대표적인 취약점인 협상문화의 부재는 이러한 갈등해결 프로세스의 기본적인 틀이 마련되지 못한 채 권리주의적 전통가치 등 정서적 차원에서 주로 해결하려는 경향과 무관하지 않다고 할 수 있다. 이는 갈등의 원천이 정서적 차원에서 역사적인 맥락에 이르기까지 다양할 뿐더러 한국사회는 위계질서 등 권리주의적 전통가치에 의해 협상문화가 형성될 토대가 구조적으로 미약하기 때문이다.

#### IV. 정부의 역할과 정책적 함의

갈등을 보기 위한 기준의 틀은 무수히 많지만 동시에 모든 갈등현상에 동일하게 적용 가능한 틀은 존재하지 않으며, 따라서 한국적 상황에 대한 탐구와 이에 대한 적실성 있는 이론화 작업은 매우 중요한 과제라고 하겠다. 지난 세기 한국사회는 사회의 각 부문에서 대단히 빠르고 격렬한 변동과정을 경험하였으며, 변동의 범위는 그 포괄성뿐만 아니라 심화성에서도 대규모로 진행이 되어

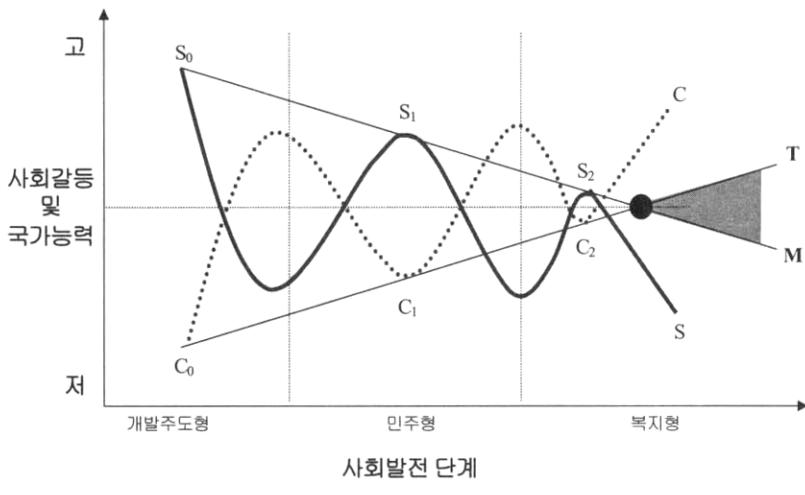
5) 공공선택이론(public choice theory)은 합의형성을 통해 무엇이 이루어지며, 사회적 균형을 가능하게 하는 구체적인 조건은 무엇인가에 초점을 두고 있다. 이 시각에 따르면, 합의형성과정은 실험적이고 모험을 감수할 뿐만 아니라 때로는 합의에 실패하더라도 다수의 원칙을 포함하여 공공선택의 합리성을 견지하는 것을 기본적인 전제로 하고 있다(Mueller, 1997; Tulllock, 1988).

사회구성원의 삶의 조건을 바꾸어 놓은 근본적인 것이었다. 그러나 발전의 이면에는 성장위주의 발전전략에 의해 여타 사회부문이 희생되어 온 값비싼 성장의 대가를 지불하고 있으며 향후 사회발전의 균형성과 지속성에 많은 문제가 제기되고 있다. 부존자원이 빈약한 한국사회의 입장에서 수출주도형의 발전전략은 역사적인 필연성을 내포하고 있지만, 그 과정에서 개발독재의 울타리를 통해 민주주의의 기본 질서는 질식되었고, 대기업과 중소기업의 격차, 농업부문의 참담한 희생 위에서 빠른 성장이 이루어진 가운데 근대화·도시화·산업화과정을 통해 사회구성원은 차별의 범주에 의해 여러 층으로 분절화 되는 경험을 갖게 된 것이다.

이처럼 불균형 성장이라는 과행적 발전과정에서 지역·집단·계층 간의 갈등현상이 한국사회의 제 분야에 걸쳐 확대, 심화되었다고 할 수 있다(김서용, 2005; 주경일외, 2003; 최홍석외, 2003). 반면에, 갈등조정의 비용은 경제적 측면에서 상당할 뿐만 아니라 성장과 분배의 양립가능성에서 출발하기 때문에 이를 감소, 조정하기 위한 갈등관리기제는 고비용구조일 수밖에 없다. 적어도 이 비용구조를 고려한다면 미래 역시 사회갈등으로부터 자유로울 수 있다고 단언하기는 어려운 것이다. 사회구성원이 민주주의 가치와 이념을 깊이 내면화하지 않으면 정치경제적 위기가 발생할 때 민주화의 과정은 굴절되고 사회갈등의 양상은 더욱 더 극렬해진다(박재환, 1992).

그 결과 민주주의와 지속적 사회발전은 위기에 직면하게 된다. 사회구성원들이 이 자신의 요구를 절제하지 못하고 민주주의가 보장하는 자유와 권리를 남용하여 무분별한 요구를 하게 되면 결국 국가는 과잉부담의 문제에 빠지게 되고, 사회전체는 통제가 불가능한 상황에 빠질 수 있다(Stivers, 2001). 뿐만 아니라 타인의 주장을 수용하지 못하고 타협할 태세를 갖추지 못하는 경우에 사회갈등은 더욱 더 심화되며 민주화의 길은 차단되게 된다. 흔히 잘못 알려져 있듯이 민주주의는 사회갈등을 포함한 모든 문제를 가장 효과적으로 해결해 주는 만병통치약도 아니고 억눌린 욕구를 모두 충족시켜주는 마술 같은 것도 아님 것이다. 민주주의 절차를 통한 해결방식은 상당한 시간을 요구하며 모든 당사자들의 요구를 최대한 만족시켜주지도 못한다. 현실적으로 민주주의는 문제해결의 절차와 방법이며, 개개인의 입장에서 볼 때에는 최선의 방법이 아닌 차선책에 불과하다(정태환, 2003). 따라서 사회구성원이 민주화과정을 견지해 나갈 수 있는 사회문화적 조건을 갖추지 못하면 고통스런 과정을 통해 성취한 민주주의는 갈등과 불안정만을 초래할 가능성이 높다.

〈그림 3〉 사회발전단계와 사회갈등



이와 같은 맥락에서 한국사회의 발전과정을 크게 개발주도형, 민주형, 복지형으로 구분하고 이에 대한 사회갈등 및 국가의 조정능력을 비교하면 <그림 3>과 같은 모습으로 나타낼 수 있다. 사회발전단계가 높아질수록 사회갈등의 표출이 가능한 사회구성원의 인내력의 최저점은 높아지며, 동시에 국가의 갈등조정능력은 여기에 반비례하여 최고점이 낮아지게 된다. 복지형 국가체제 아래에서 양곡선이 교차하여 부의 효과가 나타나는 시점이 바로 시민사회가 갈등조정의 역할을 분담하게 되는 것을 의미한다. 즉 사회갈등에 관한 인내수준(T)과 관리수준(M)의 교차현상이 나타나게 되며, 이 단계에서 중시되는 것이 바로 합의형성 기제의 구축 및 공공선의 확립인 것이다.

현실적으로 사회적 갈등을 해소하고 합의를 형성하기 위한 구체적인 전략은 주어진 사회의 법률체계나 행정적인 제재에 의해 이루어진다(Yan, 1994). 예를 들어, 갈등 행위에 대한 제재수단인 조정(arbitration)은 갈등해소를 위한 전형적인 수단에 속한다. 이러한 방식은 주로 법조인이나 행정관료 등 전문가 집단의 재량권에 의존함으로써 매우 효율적이고 경제적이라는 특성을 갖는 것처럼 보인다. 그러나 모든 갈등현상을 법적 소송 등 법률체계에 의해서 해결하는 것은 갈등의 근원적인 원인을 해소하기보다는 최소한의 질서유지 차원에서 합의를 형성하는 것이며, 소송비용 역시 점차 증가하기 때문에 실제적으로는 매우 비경제적이라고 할 수 있다. 최근에는 주어진 갈등현상에 더 많은 행위자가 포함되

면서 갈등주체들은 대안적 분쟁해결수단(alternative dispute resolution)에 의존하게 되며, 주로 협상, 타협, 중재 등의 방식을 활용하기도 한다(Mayer, 2000).

대안적 분쟁해결수단은 그 보편화에도 불구하고 다음과 같은 몇 가지 한계를 지니고 있다. 먼저 협상이나 중재의 방법은 제3자의 참여를 필요로 하는데, 주로 갈등 및 합의와 관련하여 전문적인 컨설팅 회사 및 법률 회사인 경우가 대부분이다. 문제는 정부를 포함하여 공공기관과 시민사회의 갈등처럼 공적인 사안에 대하여 민간부문의 회사가 중재자로 참여하는 것은 합의의 성격상 바람직 하지 않다는 데 있다. 즉 공적 기능의 민영화 문제인 것이다. 이는 공공정책에 관한 결정이 더 이상 관료 및 법률 전문가에 의해 이루어지는 것이 아니라 합의형성에 관한 업무로 보상을 추구하는 데 관심이 있는 협상 전문가에 의해 이루어지는 것을 의미한다.

둘째로 대안적 분쟁해결 방안은 협상과 거래에 관한 것이지 합의과정의 적절성이나 규칙의 공정성 및 사회적 정의하고는 관계가 없다는 점이다. 현실적으로 좀 더 나은 협상력을 지닌 집단에게 유리할 수 있으며 장기간의 협상과정을 지원하거나 심지어 분쟁에 따른 손실을 충분히 감수할 수 있기 때문에 결국 주어진 사회의 정치·경제·사회적 권력의 배분과 상관관계를 갖게 된다. 셋째로 대안적 분쟁해결수단이라고 해서 반드시 비용이 적게 들거나 효과적이라고 할 수 없다. 만약 대안적 분쟁해결수단이 하나의 사회적 규범이 된다면, 갈등당사자는 작은 성과를 얻기 위해 모든 사소한 분쟁에서 이 방식을 사용할 것이다. 마지막으로 협상을 통해 합의가 형성되었더라도 대안적 분쟁해결수단의 비공식적인 특성으로 갈등당사자들이 그들의 이해관계에 대한 손실을 차후에 알게 되었을 경우 합의에 대한 불만은 가중될 것이다. 그렇게 되면 새로운 갈등이 진행이 되고 이에 따른 또 다른 협상과정이 필요하게 되어 갈등해결을 위한 비용은 감소하기보다는 오히려 증가한다고 볼 수 있다.

갈등해결수단에 대한 이와 같은 한계를 고려할 때 사회적 합의형성을 위한 정부의 역할은 매우 중요해질 수밖에 없다. 그러나 현실적으로 국가공무원은 갈등을 해결할 충분한 기술과 준거틀을 갖고 있지 못하며, 체계적인 훈련을 받지 못한 경우가 대부분이다(Thompson, 1995). 갈등해결을 위한 정부의 공식적인 프로그램은 제한적이며, 대부분 갈등해소보다는 갈등회피를 지향하게 된다. 만약 국가공무원이 사회적 갈등현상을 규명, 분석하고 이를 해결할 전략과 정책을 적극적으로 추진하지 않는다면, 이는 사회적 정의를 실현하고 부당한 권력의 남용을 막아야 한다는 헌법상의 책임을 저버리는 행위이다. 정부의 역할에 관한 전통적인 견해는 행정에 관한 관료적이고 정책적인 접근을 강조하지만, 사회적 균형과 공적인 이해관계를 조정해야 하는 갈등해결자로서의 정부의 역할은 제대로 조명하지 못하고 있는 것이 현실이다(주재복, 2004).

사회갈등의 해소를 위한 정부의 역할은 전통적으로 위계질서적인 관료조직체의 특성을 갖지만 급격한 사회발전과정을 거치면서 시장기제와 네트워크 사회로부터의 강한 도전에 직면해 있다(Bevir, 2006). 더욱이 모든 갈등이 전부 다 부정적인 것은 아니며, 모든 사회적 합의가 반드시 질적으로 충족될 수도 없기 때문에 정부 또한 항상 좋은 역할만 수행할 수는 없다. 따라서 한국사회는 기존의 위계적이고 수직적인 거버넌스 체계에서 벗어나 시장의 효율성을 반영하고 시민사회와의 파트너십을 포함하는 새로운 단계에 와 있다고 할 수 있다. 이는 사회구성원의 의사소통이 활성화되고 정부정책에 대한 적극적 참여를 통해 권한배분 및 역할분담을 조정함으로써 사회적 합의형성을 지속적으로 지향하는 것을 의미한다. 요컨대, 정부가 공공정책을 입안하고 수행하는 과정에서 사회적 합의를 형성하기 위해서는 시민사회와의 네트워크에 기초한 관계의 사회적 맥락(embeddedness)이 중요한 요소가 되는 것이다.

〈표 2〉 사회적 합의형성에 대한 정책적 평가기준

평가분야	합의형성의 과정	합의결과의 활용	합의 지향점
행위자	갈등집단의 대표성	사회정치적 자본축적	신뢰구축
목표	합의목표의 공유	파국지양	합의의 질
문제의식	상호관점의 이해	현실개혁	혁신
상호작용	이해관계	자발성	공존 및 협력관계
태도	열린 자세	집단수준 탈피	창조적 사고
정보	정보공유	공론화 및 DB	새로운 규범(IT)
실천	실질적인 노력	제도적 장치	관행, 의식, 문화

이와 같은 맥락에서 〈표 2〉는 장·단기에 걸친 사회적 합의형성의 과정과 결과에 대한 분야별 정책적 평가기준을 제시하고 있다. 먼저 행위자 차원에서는 갈등집단의 대표성 여부가 합의형성의 기초조건이 되며, 합의결과를 사회적 자본으로 활성화시킴으로써 주어진 사회의 신뢰구축에 활용하는 것을 궁극적인 지향점으로 한다. 합의목표는 일차적으로 상호간에 공유하는 것이 필요하며 최소한 파국을 지양하는 것을 단기적 목표로 상정할 수가 있다. 이 경우 피상적 합의내용에 기초한 결과는 장기적으로 잠재적 갈등을 누적시킬 가능성이 많기 때문에 합의의 질이 관건이 된다고 하겠다.

문제의식 차원은 갈등의 성격을 반영하며, 갈등현안에 대한 상호관점을 이해하고 현실적 조건들을 개선함으로써 궁극적으로는 사회혁신을 지향하는 것을 말한다. 상호작용 변수는 앞서 제시된 <그림 2>의 ‘반응’에 해당하는 항목으로 갈등당사자간의 이해관계를 어떻게 조정해 나가는가에서 출발하여 합의결과를 사회구성원들이 자발적으로 활용함으로써 장기적으로는 상호간의 공존 및 협력 관계를 추구하는 정도를 나타낸다고 할 수 있다. 합의형성과정에서는 갈등주체의 열린 자세가 필수조건이며, 도출된 합의결과를 집단수준에서만 활용하는 것이 아니라 사회 전체의 공공선을 위해 창조적으로 활용하는 것이 바람직하다. 특히 갈등을 해소하고 합의를 형성하기 위해서는 정보의 역할이 중요한데, 합의 형성과정에서는 양질의 정보를 상호 공유해야 하며 합의결과를 공론화할 수 있도록 제반 사회적 조건을 데이터베이스화(digital archive)함으로써 정보화 시대에 적절한 새로운 사회적 규범을 형성하는 것이 필요하다.

마지막으로 갈등 또는 합의 당사자 간의 실질적인 노력이 수반되어야 하며, 이러한 노력을 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 사회적 합의문화 및 관행이 나타날 수 있도록 하는 사회적 실천이 중요하다고 하겠다. 요컨대, 상호간에 공유할 수 있는 맥락을 통해 상호이해와 신뢰관계를 구축해야 하며 합의형성의 1차(과정) 효과뿐만 아니라 2차(단기적 결과) 및 3차(장기적 결과) 효과를 함께 고려해야 하는 것이다. 중요한 사실은 자율권을 부여받은 사회구성원이 자발적으로 행동할 수 있고, 구성원에 대한 조작이나 그들의 관점에 대한 억압으로 사회 체계가 조정 및 통합되지 못하게 되는 것을 방지할 수 있도록 정보유통이 원만하게 이루어지는 체계를 전제로 한다는 점이다.

## V. 결 론

오늘날 합의형성과정은 커다란 사회적 쟁점이 되고 있으며, 그 이유는 합의 형성이 단순히 사회구성원간의 네트워크를 통해 동의를 얻는 방식이라서가 아니라 현대 사회의 급격한 변화 및 불확실성을 극복하기 위한 보편적 대안이기 때문이다. 합의형성과정은 주어진 사회의 변화하는 조건에 대한 사회구성원의 공공선택의 결과로서 제도적 기제를 분석하는 데 적용할 수 있으며 기본적으로 규범적인 성격을 내포하게 된다(Ingraham and Romzek, 1994). 공공선택에서 가장 중요한 특징은 사회구성원이 자신의 이익을 추구하기 위하여 합리적으로 행동한다고 가정하는 데 있으며, 합의형성은 사회적 이해관계를 전전시키기 위해 설계된 제도적 장치의 속성과 밀접한 관련을 갖는다는 점이다. 그러나 현실적으로 개인들은 항상 합리적으로 행동하지 않을뿐더러 이해관계라고 하는 좁은 틀에

의해서만 동기부여가 되는 것도 아니다. 이러한 경험적인 비정형성은 합리적 선택이론이 사회구성원의 특정한 행동을 설명하기 위해서는 주어진 사회의 고유한 맥락을 반영하고 상대주의적 관점에서 수정되어야 함을 의미한다.

한국사회의 발전과정에서 합의형성에 대한 정치, 경제, 사회문화의 변수군 가운데 어느 변수가 더 독립변수로서 타당한지를 판단하기는 어려우며, 세 가지 차원이 복합적으로 상호작용하고 있는 것으로 추정할 수 있다. 전체적으로 합의 형성에 관한 한국사회의 가설군은 부정적인 것으로 보이며, 특정 집단의 이익을 조정하지 못하고 공적부담을 가중시킴으로써 공공선의 실현을 위한 정부의 역할이 크게 위축되고 있는 것으로 해석된다. 역사적인 맥락에서 한국사회의 합의 형성에 관한 가장 중요한 조건으로는 사회갈등구조와 정부역할의 함수관계를 상정할 수 있으며, 사회 각 부문의 원활한 커뮤니케이션과 신뢰구축과정이 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 예를 들어 한국 자본주의 특성상 시장기제의 작동방식은 서구의 시각에 의해 때론 비합리적이라 하더라도 주어진 문화구조에서 부를 축적하는 가장 효율적인 방법으로 지속되어 왔다. 정부와 자본의 결합이라는 소위 정경유착 현상이 급속한 사회발전의 속도 안에서 용인되어 한국적 관행의 역할을 수행해 왔던 것이다.

이렇게 볼 때, 갈등해소와 합의형성에 대한 정책적 대안은 갈등의 사회구조적인 원인에 대한 체계적인 문제제기에서 출발한다고 할 수 있다. 왜냐하면 근원적인 원인에 대한 진단 없이는 엄밀한 의미에서 갈등해소가 이루어졌다고 할 수 없기 때문이다. 아울러 합의형성에 관한 정책적 대안은 시간이 경과함에 따라 달라진 사회적 상황과 조건을 반영하는 것이 필수적이다. 그럼에도 불구하고 가장 보편적인 조건은 정치적 포용성이며, 이는 정치적 권력을 하나의 집단이 독점하는 것이 아니라 다양한 집단으로 분산시킴으로써 사회적 요구를 충분히 수렴하고 합의형성과정에서 공공선의 실현을 지향하는 것을 의미한다. 요컨대 주어진 사회의 보편성과 특수성을 전제로 할 때, 사회적 합의형성에 대한 체계적인 분석과 평가가 가능한 것이다. 본 연구에서 제시하듯이 합의효과에 대한 구체적인 평가기준은 갈등의 성격에서 구성원의 의식 및 실천에 이르기까지 다양하게 구성될 수 있으며, 이에 따른 기본적인 정책적 합의는 다음과 같다.

먼저 합의형성을 객관적으로 분석하기 위해서는 합의의 성공과 실패에 관한 전통적인 접근방식에 도전하는 태도가 필요하다(Ostrom, 1990). 합의형성을 둘러싼 평가 및 의사결정과 관련하여 이분법적 접근방식은 이론적 수준에서는 자체의 특성과 가치를 파악하는 데 용이하지만, 현실적으로는 합의의 성공사례에서 실패한 측면을 발견할 수 있으며 반대로 실패사례에서도 성공한 측면을 찾을 수가 있다. 둘째로, 합의형성과정을 평가하기 위한 가장 일반적인 기준은 합의를 도출했느냐의 여부에 있다. 그러나 만약 합의가 피상적이라면 그 의미는 크

지 않으며 오히려 갈등이 재현될 소지가 많다. 합의만을 위한 합의는 성공적일 이라고 할 수 없으며, 따라서 합의의 질이 관건이 된다고 하겠다.

셋째, 합의형성에서 중요한 것은 갈등 사안에 대한 이해와 제도적 장치에 관한 실제적인 정보가 생산되어야 한다는 점이다(Powell, 1990). 제3자의 위치를 갖는 전문가 집단이나 정치적 또는 관료적 집단에 의해서 생산된 정보는 흔히 합의당사자의 현실적 이해나 제도적 장치와 무관한 경우가 종종 있다. 만약 정보가 사회적으로 구성되지 않거나 상호이해에 기초하지 않는다면 그러한 정보는 합의형성에 영향을 별로 미치지 못한다. 그러나 정보의 의미가 합의형성과 같은 사회적 과정을 거치면서 나타난다면, 정보 자체는 사회적 행위자의 의식과 관행에 변화를 일으킬 수 있다. 이는 합의형성과정에서 의미 있는 정보의 공유 자체가 지적 자본(intellectual capital)으로서 역할을 수행할 수 있다는 것을 의미한다.

넷째, 합의결과에 대하여 갈등당사자들이 목표로 한 것을 성취하였는가의 여부가 중요한 기준이 될 수 있다. 비록 어떤 결과가 의도되어지는지를 명확하게 규정하기 어렵지만, 하나의 목표에 대한 분석에서 출발하여 다음 단계에 대한 분석을 하는 것이 효과적인 방법이다. 예를 들어 성장위주의 발전단계에서는 자원동원에 대한 구성원의 합의가 필요하지만 성장이후의 단계에서는 자원분배에 관한 합의형성이 관건이 된다. 마지막으로 합의내용이 제대로 이행되느냐의 여부가 중요한 평가기준이 될 수 있다. 물론 정책실행이 아직 안 되었다고 반드시 합의형성이 실패했다는 것은 아니며, 그 이유는 예산부족이나 자연재해와 같이 긴급한 상황으로 합의실행에 차질이 생길 수도 있기 때문이다. 역으로 만약 갈등당사자가 문제의 핵심과 이해관계를 인지하고 무엇이 실현가능한지를 알고 있다면, 사회구성원의 합의 없이 진행된 정책실행이라도 성공적일 수가 있다.

그러나 이와 같은 평가기준에 의해 합의형성이 잘 이루어졌다고 판단하더라도 만약 과정 자체가 공정하지 못하거나 적법성을 지닌 열린 과정이 아니라면 사회구성원의 지지를 받기가 어렵다. 실제로 전통적인 의사결정방식과 달리 합의형성은 법률적이거나 관습적 또는 국가적 권위에 기초하지 않으며, 갈등당사자가 전체 사회의 공적인 이익을 대변하지도 않는다(Komesar, 2001). 따라서 합의형성은 과정의 수용성이 중요하며 투명한 과정을 거쳐서 적절한 해법을 창출하는 것이 바람직하다고 하겠다. 그렇지 않고 이해관계에 매몰된 합의형성은 임의적인 제약에 구속당하기 쉬우며 그 결과 정책의 신뢰를 떨어뜨리게 되어 실패할 가능성이 높다. 요컨대, 합의과정 자체가 결과보다 좀 더 중요하며 그 핵심요소인 갈등당사자간의 신뢰수준은 상호간의 존중과 협력방식에 달려있는 것이다.

미시적 차원에서 합의형성은 시간과 공간, 그리고 행위자 차원에서 명확한

경계를 갖지 않으며 실제로 합의의 시작과 끝이 어디인지 규명하기가 쉽지 않다. 예를 들어, 누가 그리고 어떤 활동이 합의형성의 부분이 되는지 그리고 합의의 결과에 대한 원인이 무엇인지를 파악하기가 어렵다. 합의형성은 종종 이해 당사자간의 비공식적인 논의를 통해서 출발하며, 하나의 공식적인 과정이 끝났을 때 또 다른 이해집단들이 다음 단계에서 상호작용을 하게 마련이다. 더욱이 합의형성은 주어진 환경과 함께 당사자 간의 상호작용이기 때문에 그 과정과 맥락을 쉽게 구별할 수가 없다. 합의형성은 본질적으로 사회정치적 행위와 집단 학습 및 변화의 흐름과 밀접하게 연결되어 있으며, 그 실태에는 어떻게 하나의 사회적 행위가 다른 사회적 행위들과 연결되는지를 나타내 주는 정도까지 얹혀 있는 것이다. 합의형성의 역설(consensus paradox)이 여기에 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 거시적인 차원에서 사회적 합의의 개념이 함부로 남용될 수 없는 가치 함축성을 포함하고 있는 점을 고려한다면, 그 핵심은 단순히 사회 각 부문별의 미시적인 갈등현상에 국한된 것이 아니라 주어진 사회의 삶에 대한 기회구조와 사회발전에 관한 것이라고 할 수 있다. 경제적 차원에서는 성장의 결과가 공정한 배분을 위한 제도적 장치의 결여로 인해 부의 증가가 아닌 빈부격차의 증대를 의미한다면, 누구를 위한 부의 축적인가라는 문제제기가 가능하다. 정치적 차원에서는 민주주의라는 정치제도의 형식적 절차뿐만 아니라 절차적 과정의 공정성 및 자율과 합의라는 민주적 요소가 얼마나 충실히 반영되었느냐가 중요한 관건이 된다. 따라서 사회 각 부문의 다양한 요구를 수용하는 사회적 포용력이 요구되며 구성원들의 공통 관심사를 공론과정을 통해 합의를 도출해 내는 구조적 개방성이 필요하다고 하겠다. 합의형성을 위해서는 설득력 있는 정책 대안을 통해 현실 문제를 어느 정도 공론화할 수 있느냐가 중요하며, 갈등관리능력은 민주사회의 기본 목표로서 자율적 협동 공동체의 기초가 되기 때문이다. 정부의 강제력이 아닌 사회구성원의 자율성에 기초하여 갈등을 합의형성으로 전환시키고 함께 하는 사회로의 공동체를 형성하는 것이 민주주의의 지향점이라면, 사회갈등에 대한 분석틀을 통해 갈등상황에 유연하게 대처하거나 체계적인 정책설계와 평가기준에 의해 합의형성의 토대를 이루는 작업이 필수적인 것이다.

## 참고문헌

- 김만흠. (1995). 한국의 정치갈등과 권력자원. 「한국정치학회보」, 29: 37-68.  
 김서용. (2005). 환경갈등의 문화적 분석: 새만금 개발사업을 중심으로. 「한국행정학보」, 39: 43-66.

- 박재환. (1992). 「사회갈등과 이데올로기」. 서울: 나남.
- 성경룡. (2001). IMF 관리체제 이후 시기를 위한 준비: 국가발전과 사회통합의 신모델 탐색. 「한국행정연구」, 10: 260-290.
- 송호근. (2003). 「한국, 무슨 일이 일어나고 있나」. 서울: 삼성경제연구소.
- 임혁백. (1994). 선진형 갈등관리 기제의 모색. 「시장·국가·민주주의」. 서울: 나남.
- 정태환. (2003). 「한국의 정치사회적 갈등」. 서울: 일신사.
- 주경일·최홍석·주재복. (2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구 성 이해: 한탄강댐 건설사례를 중심으로. 「행정논총」, 41: 193-221.
- 주재복. (2004). 정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙: 동강댐 건설사례와 새만 금 간척사업 사례의 비교연구. 「한국행정연구」, 13: 51-84.
- 최홍석·홍성만·주경일. (2003). 사회적 갈등의 근거이론적 이해: 댐건설을 중심으로. 「한국행정학보」, 37: 169-191.
- Aoki, M. (2001). *Towards a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevir, M. (2006). Democratic Governance: Systems and Radical Perspective. *Public Administration Review*, 66(3): 426-36.
- Brams, S. & Doherty, A. (1993). Intransigence in Negotiations. *Journal of Conflict Resolution*, 37(4): 692-708.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. MA: Blackwell.
- Giddens, A. (1995). *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. CA: Stanford University Press.
- Habermas, J. (1989). *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5): 936-57.
- Holland, J. (1998). *Emergence: From Chaos to Order*. MA: Addison-Wesley.
- Ingraham, P. & Romzek, B. (1994). *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Innes, J. & Booher, D. (1999). Consensus Building as Role Playing and Bricolage. *Journal of the American Planning Association*, 65(1): 9-26.
- Kauffman, S. (1995). *At Home in the Universe: The Search for the Laws of Complexity*. London: Viking.
- Kiel, D. (1991). Lessons from the Nonlinear Paradigm: Applications of the Theory of Dissipative Structures in the Social Sciences. *Social Science Quarterly*, 72: 431-42.

- Komesar, N. (2001). *Law's Limits: The Rule of Law and the Supply and Demand of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewin, R. (1992). *Complexity: Life at the Edge of Chaos*. NY: MacMillan.
- Mayer, B. (2000). *The Dynamics of Conflict Resolution*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Moore, W. (1996). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mueller, D. (1997). *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336.
- Prigogine, I. & Stenger, I. (1984). *Order out of Chaos*. NY: Bantam.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. NY: Simon & Schuster.
- Schellenburg, J. (1982). *The Science of Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Stivers, C. (2001). *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration*. CO: Westview Press.
- Susskind, L. & Field, P. (1996). *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*. NY: The Free Press.
- Thompson, F. (1995). A Review of Politics, Policy and Organizations. *Public Management Review*, 8(3): 439-45.
- Tullock, G. (1988). Future Directions for Rent Seeking Research In C. Rowley(eds.), *The Political Economy of Rent Seeking*, 465-480. Boston: Kluwer.
- Waldrop, M. (1992). *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Chaos*. NY: Simon & Schuster.
- Williamson, O. (1996). *The Mechanism of Governance*. London: Oxford University Press.
- Yan, J. (1994). Democratic Governance and Bureaucratic Politics. *Policy & Politics*, 32(2): 193-206.

## Abstract

# A Theoretical Framework for Consensus Building

Moon-Gi Suh

This paper attempts to specify the framework for consensus building in a developing country, dealing with a modified public choice theory. Much of the theoretical diagnosis is related to the rationales of conflict and consensus linkages and the role of the state in high quality agreements, which are beyond the alternative dispute resolution approach. This research examines the nature and conditions of conflict, the players in conflict, the effect and process of consensus, and possible strategies for consensus building. The analysis weighs the influence of the state, and falls broadly within the realm of complex adaptive systems, reaching in a contingent direction toward the public good. It is proposed here that a consensus building framework be evaluated by complexity science and communication rationality as well as community principles. It suggests developmental strategies and policy implications, which is critical to the formation and evaluation of social consensus.

【Key words: consensus building, evaluation criteria, development】