

공공갈등과 정책조정 연구*

정 용 덕**

..... < 목		次 >	
I. 의의		III. 정책조정	
II. 공공갈등		IV. 심포지움	

<요 약>

지난 60여년에 걸쳐 이루어진 ‘압축 발전’의 여파로 오늘날 한국은 많은 공공갈등을 경험하고 있으며 그로 인해 과도한 사회 비용을 부담하고 있다. 이와 같은 현상을 가능한 예방하고 효과적으로 해결하기 위한 학문적 노력이 필요하다. 이와 같은 맥락에서 마련된 이 특별 심포지움은 다양한 공공갈등 양상과 그것을 해소하기 위한 정책조정 사례들을 모은 것이다. 각 논문의 소개에 앞서 공공갈등과 정책조정을 연구하기 위한 개념적 및 이론적 준거기준에 관해 논의해 본다.

【주제어: 공공갈등, 정책조정, 거버넌스, 공공리더십】

I. 의의

후기민주주의 시대의 한국에서 공공갈등이 만연하고 있다. 이로 인해 국가경쟁력에 적지 않은 부담이 되고 있다. 이 특별 심포지움은 다양한 형태의 공공갈등 양상과 그것을 효과적으로 해결한 (혹은 해결하기 위한) 정책조정 사례들을 모은 것이다. 공공갈등을 효과적으로 예방하고 해결하기 위한 정책조정 의 거버넌스 체계와 공공리더십 함양에 필요한 식시(識時)와 맥락지성(contextual intelligence)의 능력을 함양하고 축적하기 위한 것이다.

1987년에 직선제 대통령선거를 근간으로 하는 헌법 개정을 계기로 한국에서 이른바 민주주의 이행이 이루어졌다. 1991년에는 ‘유보’된 지 30년 만에 지방의회가 재구성되었고, 5년

* 이 논문은 2010학년도 서울대학교 한국행정연구소의 기획논문으로 지원받았음.

** 서울대학교 행정대학원 교수 (ydjung@snu.ac.kr). 익명의 세분 심사자의 유익한 논평에 감사한다. 논문접수일(2010. 11. 15), 수정일(2010. 12. 13), 게재확정일(2010. 12. 18)

후부터는 직선 단체장들에 의한 지방자치기 시작되었다. 1997년과 2007년에 차례로 이른바 ‘두 차례의 정권교체 검증(two turnover test)’을 통과함으로써, 이제 한국에서 민주주의의 공고화가 이루어졌다는 평가에 이의를 제기할 사람은 많지 않다.¹⁾ 그러나 이와 같은 형식적 민주주의의 성취에도 불구하고, 아직 한국은 실질적인 민주주의 면에서는 좀 더 많은 진전이 필요하다.

무엇보다도 정부 내외에서 발생하는 무수한 공공갈등(public conflict)과 그로 인해 지불하는 사회심리적 및 경제적 비용을 빼 놓을 수 없다. 한국의 성인 10명 중 9명이 한국 사회에 갈등이 심각한 것으로 인식한다는 여론조사가 있다 (박준 외, 2009; 한국사회연구소, 2007; 한국여성개발원, 2005; 박길성, 2010). 행정전문가들을 대상으로 최근에 실시된 설문조사에서도 유효표본 100명 가운데 86명이 현재 갈등 수준이 “매우 심각” 혹은 “심각하다”고 응답했으며, 56명은 향후에 “한층 심각” 혹은 “심각하게 될 것”으로 응답했다고 한다 (라휘문, 2010). 한 민간 경제연구소의 연구결과에 따르면, 한국은 ‘소득 불평등’, ‘인종 다양성’ 등 흔히 사회갈등의 주요인으로 간주되는 지표면에서는 27개 OECD 회원국 가운데 비교적 낮은 편이지만, 그 중 네 번째로 갈등이 심한 나라에 해당한다고 한다 (박준 외, 2009).

이처럼 만연하게 나타나는 공공갈등은 한국의 국가발전 과정에서 거쳐야 하는 불가피한 과도기적 현상이다. 과거 왕조 시대와 피식민 통치 시대는 말할 것도 없거니와 심지어 민주주의 공화국을 수립한 이후에도 오랜 권위주의 정부 하에서 표출하기 어려웠던 개인이나 집단의 잠재적 선호가 민주주의 이행과 더불어 마치 붓물처럼 불거져 나오는 데에서 비롯되는 것으로 설명할 수 있기 때문이다. 더 나아가 갈등이 새로운 발전을 가져오는 순기능적 계기가 될 수 있다는 일반론의 보다 적극적 수용도 필요하기는 하다.

우려스러운 것은 유발된 공공갈등이 대개 당사자 간 상호절충(mutual adjustment) 과정이나 정책적 조정과정에 의해 순조롭게 해소되지 않고 있는 점이다. 이로 인해 결과적으로 막대한 사회적 의사결정 비용을 부담하고, 이는 다시 국가경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 한국은 갈등으로 인해 1인당 GDP의 무려 27%에 달하는 비용을 부담하는 셈이라는 한 민간연구소의 분석도 있다 (박준 외, 2009).

또한, 한국이 비교적 짧은 기간에 국가발전을 성취했기 때문에 그만큼 극심한 공공갈등이 유발되는 측면도 있다. 주지하는 것처럼, 한국은 서구의 선진 산업화 및 민주화 국가들에 비해 ‘압축 산업화’와 ‘압축 민주화’를 이루어냈다. 그러했기에 산업화 과정에서 불가피하게

1) 2010년에 있었던 ‘6.2 지방선거’와 ‘7.28 국회의원 재 보궐 선거’ 결과에서 나타난 것처럼, 이제 한국의 유권자들은 언제든 사안에 따라 국면을 전환시킬 수 있는 투표행위를 보이고 있다. 제5회 지방선거에서 여당은 광역자치단체장 6명과 기초자치단체장 82명, 야당은 8명과 120명이 각각 당선되었다. 그러나 그 직후에 있었던 국회의원 재보궐 선거 결과 여당 5명 그리고 야당 3명이 각각 당선되었다.

발생하는 경제적 가치를 둘러싼 계층 간의 이익갈등, 민주화 과정에서 불가피하게 나타나는 정치적 가치를 둘러싼 정파 간의 권력갈등이 미처 조화되고 절충될 시간적 여유가 부족할 수밖에 없었다.

실은 산업화와 민주화에 앞서 한국은 ‘국가(the state)’ 형성 과정부터가 대개의 서구나라들에 비하면 압축된 과정을 통해 이루어진 것이었다. 그것도 극단의 이데올로기를 둘러싼 동서 ‘냉전’ 시대를 배경으로 남북 분단과 전쟁을 겪으면서 전개되었다. 그러했기에 그만큼 심한 이념갈등의 원인을 배태하는 결과를 가져왔다 (정용덕, 2009b).

이처럼 60년이라는 짧은 기간에 ‘국가’ 형성, 산업 고도화 그리고 민주주의 이행과 공고화가 전개되면서 그에 연계된 갈등을 절충하고 해소하기에 충분한 시간적 여유가 부족했다. 더 나아가 전근대와 근대 그리고 탈근대주의 사조가 거의 동시 복합적으로 유입되면서 공공갈등의 양상도 좀 더 복잡한 형태로 나타나고 있다 (정용덕, 2008; 박길성, 2010).

이와 같은 상황을 감안하면, 한국에 만연하는 공공갈등이 사회적으로 견딜 만한(tolerable) 수준으로 줄어들고, 갈등이 유발되는 경우에도 그것이 상호절충 방식에 의해 원만하게 해소되는 보다 실질적인 민주주의가 이루어지기 위해서는, 무엇보다도 시간이 좀 더 필요한 셈이다. 오랜 기간에 걸쳐 국가형성, 산업화, 민주화를 이룩한 서구 나라들에서조차도 시대에 따라 새로운 사회 문제가 발생하고 그와 관련하여 계속해서 새로운 쟁점과 공공갈등이 유발되고 있음을 타산지석으로 삼을 필요가 있다.²⁾ 공공갈등은 공동체가 존재하는 한 끊임없이 발생하고 지속적으로 해결해 나아가야 할 사안이다.

그럼에도 불구하고, ‘후 후발 산업국가’로서 한국이 한 단계 더 빠르게 도약하기 위해서는 공공갈등의 문제를 해소하기 위한 보다 의도적이고 집합적인 노력을 기울일 필요가 있다. 역설적으로 들릴 수도 있겠으나, 과거 압축 발전으로 인해 지금 나타나고 있는 이와 같은 후유증을 보다 압축된 방식으로 해결하려는 집합적 노력이 필요하다. 행정전문가 100명 가운데 80명이 기존의 갈등해소 제도의 효능성에 불만족을 표시하고 있다 (라휘문, 2010: 19). 이 집합적 노력의 과정에서 특히 공공문제를 연구하는 행정학자들의 적극적인 참여와 기여가 기대 된다 (정용덕, 2010). 한국에서 발생하는 공공갈등 현상의 특성을 진단하고 그 해결방안을 처방하는 학문적 노력이 그것이다.

이와 같은 맥락에서, 이 행정논총 특별 심포지움은 한국에서 발생하는 다양한 유형의 공공갈등 사례들을 분석하고 그 해결방안에 관한 연구 결과들을 모은 것이다. 각 논문의 내용을 소개하기에 앞서, 공공갈등의 양상과 원인을 분석하고 해결방안을 모색하기 위한 개념적 및 이론적 준거기준에 관해 논의해 본다.

2) 최근 들어 미국 대학들이 공공갈등 해소에 관한 다양한 행정학 교과목이나 연구 프로그램을 마련하여 제공하고 있는 것을 예로 들 수 있다.

II. 공공갈등

1. 개념

일반적으로 갈등은 둘 이상의 개인, 집단, 조직, 혹은 공동체 간에 제한된 혹은 상호 영향을 미치는 자원을 분배함에 있어 의견이 일치하지 않는 경우에 발생 한다 (Rubin et al., 1994; Brickman, 1974; Plowman, 1995). 이 가운데에서 공공갈등은 특히 공공영역에서 발생하는 갈등을 뜻한다.

여기서 ‘공공영역’이란 물리적이거나 제도적인 영역을 넘어 공공의 특성, 즉 ‘공공성(publicness)’이라는 보다 실질적인 그러나 다분히 담론 과정에서 설정되어지는 영역을 의미하는 것으로 보려고 한다.³⁾ 공사 영역을 막론하고, 갈등이 사적 문제로서 발생하고 해소되는 범위를 넘어 공공의 특성을 갖는 경우에 그것을 공공갈등의 범위에 포함되는 것으로 간주하려는 것이다.

이와 같은 개념 정의는 공공갈등을 단순히 정부가 기획하고 집행하는 공공사업 혹은 공공정책에 관련되어 나타나는 갈등으로 정의하는 한국 정부의 공식 규정보다 그 외연이 넓다.⁴⁾ 예를 들면, 심지어 사적 영역에서 사적 행위자들 간에 발생하는 갈등의 경우에도 그것으로 인해 공동체의 다른 구성원들에게 직간접적으로 의미 있는 영향을 미치게 되는 경우도 공공갈등의 범주에 포함하려는 것이다.⁵⁾

3) ‘공공 영역(public sphere)’은 다양한 개념 정의와 범위 설정이 가능하고, 따라서 절대적이기 보다는 담론 과정을 통해 합의가 이루어질 사항이다. ‘공공성’에 대한 자세한 논의를 위해서는 윤수재·이민호·채중헌(2008)을 참고할 것.

4) ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’(대통령령 제221호, 2007년 2월 13일)은 “법령의 제정과 개정, 각종 공공사업의 수립과 추진 등을 포함하는 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”을 의미하는 것으로 규정하고 있다. 기존하는 대부분의 연구 문헌들도 공공갈등을 주로 중앙 혹은 지방 정부가 공공의 목적을 위해 기획하고 집행하는 공공사업 혹은 공공정책의 계획과 추진 과정에서 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 두 개 이상의 집단 간 갈등으로 정의 한다 (강영진, 2000: 74; 전주상, 2000: 10; 하혜영 외, 2007; 박홍엽 외, 2007; 은재호·윤광석, 2009; 김동영, 2010; 오 균, 2010).

5) 정보통신 혁명으로 인한 가상적 공론의 장이 확대되면서 공적 영역의 범위도 그만큼 넓어지고 있다. 예로써 최근에 논란이 되고 있는 이른바 ‘타블로 학력 논란’ 사건을 들 수 있다. 인터넷 상에서 특정 연예인의 학력이 허위라는 소문을 허위로 유포한 사람(들)의 문제를 당사자 간의 사적 문제로 보거나, 일방의 고소로 인해 비로소 공적 조치가 취해지는 것으로만 보기 보다는, 인터넷이라는 가상의 공론 장에서 발생하고 당사자들 외에도 여러 사람들의 생각에 영향을 미칠 수 있는 행위이기 때문에 이미 공공갈등의 영역에 포함되는 것으로 볼 수 있다. 또한, 최근에 새로운 ‘사회 매체(social media)’로 등장한 ‘트위터’ 문화도 여기에 해당한다. ‘트위터’ 상에서 벌어진 투표 독려가 여론 확산과 정치 참여를 높이는데 기여한 측면과 선거를 앞두고 정책 이슈가 아닌 후보자 개인 중심의 미디어 정치로

또한, 공공갈등을 관련 행위자들 간에 빚어지는 “이해관계의 충돌”로 정의하는 한국에서의 공식적인 규정보다 여기서는 좀 더 넓은 의미로 정의하려고 한다. 정치, 경제, 사회적 ‘이익’ 외에도 후술하는 이념, 정체성 등에 연계되어 조직, 집단, 인종, 지역, 세대, 계층, 계급 간에 발생하는 갈등도 논의의 대상에 포함될 수 있도록 담론의 장을 넓게 개방하려고 한다. 그리고 “행위주체 간의 불일치와 다름이 실제적으로 표출되어 다툼이 전개되는 상태”를 의미하는 ‘분쟁(dispute)’보다 더 넓게 “잠재적 불일치와 다름까지 포함”하는 개념으로 갈등을 정의하려고 한다 (은재호·윤광석, 2009).

이처럼 광의의 개념 정의를 선호하는 이유는 두 가지이다. 우선, 이처럼 넓은 범주의 갈등들이 한국에서 현안으로 나타나고 있는 점이다.⁶⁾ 또한, 정부의 공식적 정의이기도 한 협의 개념에서의 공공갈등(즉, 정부의 사업이나 정책 과정에서 빚어지는 갈등)의 경우들이 대개 그 근거에는 보다 넓은 사회 구성원들(즉, 개인, 집단, 계층, 계급, 지역, 세대 등)의 이익 혹은 가치관의 차이에서 오는 갈등에 직간접적으로 연계되어 있다고 보기 때문이다.

2. 양상

1) 장 및 행위자

공공갈등은 그것이 표면적으로 나타나는 장(場) 및 관련 행위자들을 중심으로 유형화해 볼 수 있다. 크게 ‘국가’ 내부, 사회부문, ‘국가’와 사회 간의 관계로 구분하여 다음과 같이 논의해 본다.

첫째, ‘국가’ 내부에서 발생하는 공공갈등이다 (Jung, Mazmanian & Tang, 2009: 9). 구체적으로 보면, 정보통신정책에 관한 관련 부처들 간 갈등이나 수사권을 둘러싼 검찰과 경찰 간의 갈등처럼 행정기구 간의 갈등이 있다. 보건복지부내 의약 분업 문제를 둘러싼 부서 간의 갈등이나 학연에 따른 경찰조직 내 비공식 조직 간의 갈등처럼 동일 행정기구 내 하부조직 간의 갈등이 있다. 헌법 개정의 주도권 혹은 2008년 ‘가축전염병예방법’ 개정을 둘러싼 국회와 행정부 간의 갈등이나 ‘공관중심주의’ 혹은 각종 ‘시국사건’을 둘러싼 검찰과 법원 간의 갈등처럼 삼권 간의 갈등이 있다.

중앙정부 대 지방정부 간에도 ‘4대 강 개발사업’의 추진을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등, ‘자율형 사립고’ 설립을 둘러싼 교육과학기술부와 시도교육청 간의 갈등, 경

의 전략과 정치인 팬클럽 간의 과잉경쟁으로 갈등이 증폭되는 문제점도 아울러 나타난 것으로 보는 분석이 있다 (정보통신정책연구원, 2010. 11.).

6) 한국 정부가 대통령 소속으로 ‘사회통합위원회’(2010 -)를 설치하여 운영하게 된 이유를 여기서 찾을 수 있을 것이다 (오균, 2010.).

제자유구역기획단과 각 지방 경제자유구역청 간의 갈등, 혹은 중앙정부와 지방공무원노동단체 간의 갈등 등이 유발되고 있다. 그런가 하면, 수도권 개발 규제를 둘러싼 지방자치단체 간의 갈등처럼 지방정부 대 지방정부 간의 갈등도 있다.

‘국가’ 내부 특정의 장에서 표면적으로 나타나는 이들 갈등의 배경에는 다른 장에 잠재하고 있는 좀 더 근본적인 갈등 원인이 연계되어 있을 수 있다. 예로써, 행정기구 혹은 그 하부조직들 간에 발생하는 갈등의 배경에 그들이 각각 대변하는 사회 집단이나 계층 등의 이익이나 가치가 자리 잡고 있는 경우가 있다.

둘째, 사회 영역에서 유발되는 갈등은 집단 간, 계층 간, 세대 간 등 다양하게 구분할 수 있다. 노동자단체와 사용자단체, 의사단체와 약사단체, 혹은 지상파방송사업자(예, 한국방송공사, 문화방송, 에스비에스)와 종합유선방송사업자(예, 서울지역 5개 사업자) 간의 갈등(고민수, 2010)이 이익집단 간의 갈등이라면, 남북문제와 관련한 진보적 혹은 보수적 시민단체 간의 갈등은 압력단체 간 갈등이다. 부유층과 빈곤층 등의 계층 간 갈등과 낙동강 수질개선을 둘러싼 지역 간의 갈등도 있다. 프랑스에서 1968년을 전후해서 발발한 학생운동이 주로 가치관 차이에서 유발된 세대갈등이었다면, 최근 정부의 연금관련 정책에 대한 젊은이들의 반대 시위는 자신들의 장래 실업문제와 연계되어 나타나는 세대갈등이다(배명복, 2010). 한국에서 1960년에 발생한 ‘4.19 학생 민주화 운동’이 민주주의에 대한 가치관 차이에 더하여 청년실업 문제가 겹쳐 나타난 기성세대에 대한 반발이었다면(이한빈, 1968), 최근에 제기되고 있는 ‘전후 베이비 붐 세대’의 정년연장 시도는 그러지 않아도 청년실업 문제가 심각한 상황에서 장차 세대 간의 이익갈등을 불러올 우려가 있다.

셋째, ‘국가’와 사회 간의 갈등은 양 부문을 구성하는 위에서 제시한 다양한 단위들 간에 서로 교차하는 다양한 조합 간의 갈등을 전개 될 수 있다. 예로써, ‘미군기지 이전’ 문제를 둘러싼 중앙 행정부처와 지역주민 간의 갈등, 핵폐기물 처리장 설치를 둘러싼 지방자치단체와 지역주민 간의 갈등 등을 들 수 있다.

2) 대상

당사자 간 갈등을 유발하는 대상으로서의 자원 혹은 가치 배분 문제와 관련하여 다음과 같이 다양한 유형으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 경제체의 경쟁적 배분과 관련하여 나타나는 이익갈등이다. 대개 산업화 과정에서 집단(예: 노사) 간 혹은 계층(예: 빈부) 간의 갈등이 확대되었다. 한국에서는 특히 1998년에 발생한 외환위기 이후에 소득 격차가 커짐에 따라 계층 간 갈등이 심하게 나타나고 있는 것으로 분석되고 있다(박길성, 2010). 행정전문가 100명 가운데 34명이 계층갈등을 현재 한국에서 두 번째로 갈등이 심각한 분야이며, 앞으로는 가장 심해질 분야로 전망하고 있다.

또한, 100명 가운데 56명이 계층갈등이 개인 혹은 집단 이익으로 인해 유발되는 것으로 보고 있다 (라휘문, 2010: 18).

둘째, 이익 가운데에서도 특히 공직과 의사결정권의 경쟁적 배분을 둘러싼 갈등을 권력갈등으로 유형화할 수 있다. 한국의 민주화 과정에서 ‘국가기구’와 시민사회 간(예: 학생 시위대와 진압경찰 간)에 극심한 갈등이 있었거니와 민주주의 이행이후 비교적 짧은 기간에 두 차례 정권교체 과정을 통해 정치집단 간에 권력갈등이 오히려 심화되는 경향이 있다. 또한, 민주주의의 공고화 과정에서 다양한 형태의 권력 분산에 관한 갈등이 발생해 왔다. 입법-행정-사법부 간(박찬욱·원시연, 2008; 표시열, 2008), 중앙-지방정부 간(안성호, 2009), 중앙 및 지방정부간(안성호, 2009), 그리고 행정기구 간에 나타나는 다양한 형태의 갈등들은 대개 권력 배분에 관련된 경우가 많다.

셋째, 가치관에 관련된 이념갈등이다. 개인 수준의 가치관이나 신념을 넘어 전체 사회의 구조적 수준의 가치문제에 연계될 때 이는 이념, 문화, 헤게모니의 갈등이 된다. 교육정책 분야에서 공교육의 범위와 육성을 둘러싼 갈등(소영진, 2008; 박정수, 2009), 환경정책 분야에서 ‘골프장 건설 규제’나 간척사업 등을 둘러싼 갈등(임준형, 2008), 그리고 ‘미국산 소고기 수입’ 문제와 관련한 이른바 ‘촛불 시위 사태’나 ‘혐오시설 입지선정’을 둘러싼 갈등(나태준, 2008)은 안전에 관한 가치관을 둘러싼 갈등 사례들이다. ‘비정규직법’을 둘러싼 갈등의 경우도 이익갈등이기보다는 가치갈등으로서의 특성이 더 많다 (고세훈·김순영, 2008). 노동자와 사용자 간의 갈등도 일차적으로는 이익갈등이지만 이념갈등의 특성도 지닌다. 대북정책을 둘러싼 갈등의 경우는, 앞에서 지적한 것처럼, ‘국가’ 형성의 단계에서부터 유래한 것이다. 행정전문가 100명 가운데 40명이 현재 한국에서 가장 심각한 갈등 분야에 이념갈등을 꼽고 있다 (라휘문, 2010: 16-17).

넷째, 성, 연령, 종교, 인종, 민족 등 개인이나 집단의 정체성(identity) 문제에 관한 정체성 갈등이다 (Dryzek and Dunleavy, 2009; 박길성, 2010). 예로써, 최근 한국에서 이루어지는 양성평등 정책의 범위와 진전 속도(예: ‘군 가산점제’를 둘러싼 갈등), 그리고 집권정부 별 특정 종교와의 친화성으로 인해 발생하는 공공갈등 등을 들 수 있다.

3. 정치적 특성 및 분석수준

1) 정치적 특성

위에서 논의한 것처럼 공공갈등이 표면화되는 장에서 관련 행위자들이 관심을 기울이는 자원이나 가치의 배분 문제를 중심으로 전개되는 정치적 특성을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 관료정치의 특성을 지닌 공공갈등이다. ‘국가’ 내부 특히 행정조직 사이에 발생하는 대부분의 공공갈등이 여기에 해당한다. 행정조직들은 본연의 주어진 조직 목표에 부합하는 시각에서 정책 사안들을 접근한다. 예로써, 국토해양부와 환경부는 개발과 이용 그리고 환경보호라고 하는 본연의 조직 목표들이 주어져 있으며, 이 목표를 달성하기 위해 존재한다. 따라서 사안에 따라 양 조직 간에 이견이 존재하는 것은 자연스럽다.

행정조직 간의 갈등은 이처럼 주어진 조직 본연의 목표를 효과적으로 달성하려는 수준을 넘어 해당 조직의 구성원들의 이익이 또한 결부되는 경우 한층 더 심화될 수 있다. 공공선택 이론가들이 주장하는 것처럼, 관료들은 조직 본연의 목표를 달성하는 수준을 넘어 자신들의 개인 이익을 증대하기 위해 ‘예산 극대화’를 추구하는 행동을 하는 경향이 있다. 예로써, 정보통신부 폐지 이후 정보통신 관련 정책 업무에 대한 행정안전부, 지식경제부, 문화관광부, 방송통신위원회 등의 행정기구 간 갈등을 들 수 있다. 경찰과 검찰 간, 국세청과 관세청 간, 검찰과 국세청 간, 통상정책과 외교정책 간의 갈등은 모두 조직 간 권한 경쟁에서 유발된 사례들이다.

그러나 관료정치는 해당 조직의 구성원들이 추구하는 가치 혹은 이익에 의해 유발되는 보다 내부적인 요인에 의해 것 외에도 관련 사회 집단이나 정당 등이 추구하는 가치나 이익(예: 의원들의 지역구 사업 관련 ‘예산 나누어 먹기’)에 좀더 연계되어 나타나는 경우도 많다. 행정조직들은 그들이 각각 봉사하고 대변하도록 되어 있는 대상 고객으로서의 사회 집단, 계층, 지역 등의 이익과 가치가 존재하는 것이다. 예로써, 과거 의약분업 입법과 관련하여 의사회와 약사회 간에 갈등이 발생했을 때 보건복지부 내에 의정국과 약정국의 의견이 서로 달랐던 것을 예로 들 수 있다. 또한, ‘인터넷 콘텐츠’ 산업 발전을 추구하는 문화체육관광부와 청소년의 보호와 건전한 발달을 추구하는 여성가족부 간에 발생하는 이견은 그들이 서로 다른 대상 집단을 정책 고객으로 대변하는 데에서 발생한다. 따라서 관료정치 수준에서 표면화하는 공공갈등의 근저에 연계되어 있는 이익과 가치의 배분 문제에 대한 심층적인 분석이 필요하다.

둘째, 의회정치와 정당정치 수준에서 표면화되는 공공갈등이다. 예로써, ‘미디어법’ 개정을 둘러싼 정당 간의 갈등과 그것이 행정부 내부의 정책 갈등으로 이어진 경우를 들 수 있다. 의회의 의사결정 과정에서 의원들은 각자 자신의 지역구민의 선호를 반영하면서 개별적인 피신탁자로서 행동하는 이른바 ‘버크식 원칙’이 지배하는 ‘의회중심’ 혹은 ‘웨스트민스터(Westminster)형’의 운영방식이 적용되는 경우와 이른바 ‘위임원칙(doctrine mandate)’에 의해 소속 정당의 당론에 따라 엄격하게 행동하는 ‘정당중심형’의 운영방식이 적용되느냐에 따라 양상이 다르게 나타날 수 있다(박찬욱, 2001). 한국 의회는 대체로 후자에 해당하는 운영방식이 지배적이다(김정신·정용덕, 2006). 그러나 과거와 달리 여당 국회의원 공천권 등에 대

한 핵심행정부의 영향력이 감소되면서 행정부와 국회 간의 긴밀한 연대가 점차 이완되는 경향이 있다 (Jung, Lee and Yoo, 2010). 최근 '세종시' 이전 문제와 관련한 공공갈등의 처리 과정에서 보듯이, 동일 정당 내에서도 정파에 따라 소속 의원들이 서로 다른 행동이 나타나 는 경우도 있다.

셋째, 사회 집단들의 상이한 이익과 가치에 따라 갈등이 유발되는 집단정치이다. 사회부문의 집단 사이에 순수하게 사적인 이익과 가치의 배분 문제로 인해 갈등이 발생하는 경우에도 그들 스스로의 상호작용에 의해 갈등이 해소되지 않고 그로 인하여 공동체에 문제를 유발하게 되는 경우, 이는 어떤 형태로든 공적 개입을 필요로 하는 공공갈등의 범주에 포함하게 된다. 그러나 대부분의 공공갈등은 사회 집단들이 애초부터 공공정책의 내용이나 절차의 변화에 따른 그들이 선호하는 몫의 변화를 둘러싸고 발생한다. 이 경우에 집단들은 공공정책이 자신들의 선호에 부합되도록 독자적인 여론 형성을 통해 영향을 미치거나, 정당이나 의회 그리고 해당 행정기구에 직접 접근하여 자신들의 선호를 반영시키려고 한다. 예로써, '의약분업' 관련 입법 과정에서 의과대학 및 의사협회, 약학대학 및 약사협회 등 이익집단들의 갈등이 교육부와 보건복지부 간의 갈등으로 이어진 사례, 교육과학기술부의 심야학원운영 규제안에 대한 학원들의 반대가 국회 내에서의 갈등으로 이어진 사례, 시각장애인 안마시술독점권 갈등 등을 들 수 있다. 이 과정에서 의회나 행정부의 대응 방식에 영향을 미치는 집단 구성원들의 규모와 응집력은 공공정책의 유형에 따라 차이가 있다. 따라서 '이익집단정치 모형'(Lowi, 1972) 혹은 '정치적 비용편익분석 모형'(Wilson, 1989) 등을 통해 집단정치 과정의 전개를 예측하고 나타낼 수 있는 공공갈등의 해소 방안을 모색할 수 있다 (정용덕, 2001: 381 및 457).

넷째, 사회구성원들의 가치관 차이에서 유발되는 '이데올로기' 혹은 '운동' 정치이다. 사회부문에서 발생하는 갈등 가운데에는 개인이나 집단의 수준을 넘어 세대, 성, 인종, 지역, 계층, 계급 등의 보다 광범위한 사회구성원 단위들 간에 혹은 그들과 '국가' 간에 갈등이 유발하는 경우가 있다. 과거 민주화 과정에서 나타난 민주 대 반민주 세력 간의 갈등, '남북경협'이나 '전시작전통제권 회수' 문제 등 대북정책 분야에서의 갈등이 여기에 해당한다. 이처럼 사회 구성원들의 상이한 가치관에 따른 이념 갈등의 성격이 짙으며, 대개 사회운동의 형태로 전개된다. 광우병, 멜라민, 유전자 변형식품이나 즐기세포나 배아복제 등 안전 문제를 둘러싼 갈등들도 국민 대다수의 관심을 자아내는 갈등 사례들이다 (김동영, 2010).

2) 원인의 분석수준

공공갈등을 유발하는 원인을 좀 더 심층적으로 분석하기 위해 다음과 같은 귀인이론의 설정이 가능하다 (김용학, 1996; 정용덕, 2001: 1편 5장). 먼저, 공공갈등이라는 사회현상을

객관주의와 주관주의의 시각에서 각각 접근할 수 있다. 또한, 공공갈등이라는 사회현상을 구조와 행위라는 단위에 의해 분석할 수 있다. 이 두 축을 연계하여 다음과 같은 네 가지 유형으로 공공갈등을 세분할 수 있다 (그림 1).

<그림 1> 공공갈등 원인의 유형화

		구조			
		주관		객관	
	주관	<p>주관적 구조</p> <ul style="list-style-type: none"> - 가치관, 문화, 헤게모니 - 이념갈등 	<p>객관적 구조</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정치경제체제, 사회연결망 - 계급갈등, 권력갈등, 정체성갈등 		객관
	행위/행동	<p>주관적 행위</p> <ul style="list-style-type: none"> - 의도적 선택 - 신념갈등 	<p>객관적 행동</p> <ul style="list-style-type: none"> - 합리적 선택 - 이익갈등 		

첫째, 주관적 구조 수준에서 나타나는 갈등이다. 환경, 교육, 안전, 대북 문제 등을 둘러싸고 나타나는 이념갈등이 여기에 해당한다. 예로서, 새만금 간척사업을 둘러싼 이해관계집단들 사이의 갈등이 각 집단들의 문화편향 차이에서 비롯된 것을 들 수 있다 (김서용, 2005). 이 수준에서 나타나는 공공갈등은 공동체에 따라서는 이른바 ‘제3차원의 권력’이 작용함으로써 유발되지 않을 수도 있다 (Luckes, 2007; Mattern, 2007). 1947년 이후 법적으로는 금지되었음에도 불구하고, 대다수 인도인들이 힌두교의 ‘업’과 ‘윤회’ 사상을 바탕으로 3천여 년 동안 이어져 온 신분제도(‘카스트’)를 정당화하고 숙명으로 받아드림으로써 여전히 계급 간 차별이 이루어지고 있는 것을 예로 들 수 있다.

긍정적이고 적극적인 의미에서는 공공갈등 해소를 위해 그 공동체가 지향할 바람직한 공동의 가치관 혹은 문화를 사회화하는 노력이 중요하다 (Nye, 2008). 앞에서 지적한 것처럼, 한국은 압축 발전으로 인하여 전근대, 근대 및 탈근대의 가치관이 혼재되어 있는 등 공동의 가치관 확립이 이루어져 있지 않기 때문에 많은 갈등이 나타나고 있다 (정용덕, 2008; 박길성, 2010).

둘째, 객관적 구조 수준에서 나타나는 갈등이다. 권위주의 정치체제 하에서 유발된 많은 ‘국가기구’ 대 민주화 세력 간의 갈등, 자본주의 경제체제 하의 산업화 과정에서 노동과 자본 간의 갈등 등이 여기에 해당한다. 사회연결망으로서의 여성, 종교, 인종, 민족 등의 정체성을 둘러싼 갈등도 이 범주에 포함할 수 있다.⁷⁾ 정체성 갈등이 구성원들의 주관적인 그러나 공통된 인식에 의해 유발된다는 점에서는 이념갈등에 해당하는 것으로도 볼 수 있다.

정치, 경제, 사회 체제의 구조적 요인에 따른 공동체 구성원 간의 다양한 형태의 분열과 그로 인한 갈등이 나타날 수 있다. 예로써 소득 계층(즉, 중산층 대 근로자층)과 인종(즉, 흑인 대 백인)이라는 두 가지 차이를 통해 다음과 같은 세 가지 유형의 분열을 구분해 볼 수 있다. 첫째, 구분이 중복됨으로써 분열 요인이 축적되는 경우로서, 양 분열 요소 간 강화 효과로 인해 갈등의 정도도 그만큼 확대된다. 둘째, 중간 수준의 분리가 이루어지는 경우로서, 분열의 요인이 중첩되는 소수 집단(즉, 흑인 근로자층)에 의한 때로는 폭력을 동원한 극한적 저항이 발생하거나 아니면 무기력한 체념이 나타날 수 있다. 셋째, 상호 교차적으로 구분이 이루어지는 경우로서, 분열의 다원화(즉, 흑인 중산층, 흑인 근로자층, 백인 중산층, 백인 근로자층)에 의해 그만큼 갈등 유발의 가능성이 낮다. 따라서 자본주의 경제체제에서 나타나는 빈부 격차와 성, 지역, 인종, 종교 등 사회 연결망 간 격차가 중복되는 ‘축적된 분열’이 이루어지지 않도록 다원화하는 것이 공공갈등을 예방하는 지름길이다. 물론 이와 같은 분열 요인의 중복은 객관적 구조뿐만 아니라 주관적 구조의 요인에 의해서도 이루어질 수 있다.

셋째, 개인의 주관적 행위 수준에서 나타나는 갈등이다. 사적 부문에서는 ‘성희롱’ 여부를 둘러싼 당사자 간의 갈등을 들 수 있다. 개인의 주관적 행위에 의해 유발된 공공갈등의 예로서 도롱용 서식에 위해를 가져올 여지가 있다는 이유로 ‘천성산 터널 공사’에 반대하는 지을 스님의 단식 농성과 그로 인한 공사 중단 사례를 들 수 있을 것이다. 이와 같은 경우는 의사결정 과정을 투명하게 함과 동시에 과학적 분석에 의해 객관성을 높임으로써 정책 결정에 대한 (천성산 터널 사건의 경우 환경영향평가 결과 등에 대한) 의혹을 줄이는 반면에 신뢰를 바탕으로 한 ‘설득’의 리더십이 필요할 것이다.

넷째, 개인의 객관적 행동 수준에서 나타나는 갈등이다. 경제적인 이익 배분을 둘러싼 개

7) 한국에서 사회연결망들은 대개 연줄이나 연고에 의존하며, 사익을 추구하는 목소리는 과도하게 분출하지만 공익을 추구하는 시민적 연대로서의 노력은 미약하다는 지적이 있다 (박길성, 2010). 한편, 지난 20 여 년 동안 민주화 과정에서 시민사회 공동체의 발전도 크게 이루어져 온 것도 사실이다 (Jung, Mazmanian and Tang, 2008: 10-11). 다문화 시대가 전개되면서 문화집단들에 대한 정체성 ‘인정(recognition)’의 요구와 더불어 제기되기 시작한 ‘정체성의 정치’는 기존에 주로 ‘자원 배분’ 문제를 중심으로 논의되던 정의론에 ‘인정’의 문제를 포함시키는 데 기여했다. 그러나 정체성 정치는 집단이 기주의에 불과하며, 진정한 심의민주주의는 구조적 불평등으로 야기된 사회집단의 문제에 초점이 주어져야한다는 비판적 시각도 있다 (김희강, 2010).

인 혹은 집단에 의해 빚어지는 이익갈등의 대부분이 여기에 해당한다. 도시 재개발 사업 추진과정에서 철거민들과 추진 당국 간에 갈등으로 인해 빚어진 ‘용산참사’와 그밖에 많은 입지 선정(siting) 관련 공공갈등 사례들이 전형적인 예가 된다. 이 경우에는 보상에 의한 유인체계가 일차적으로 적용되지만, 이익 배분과 관련된 의사결정 과정에 당사자들이 참여하도록 함으로써 기회균등 보장에 대한 정당성을 확보할 필요가 있다.

이상에서의 각 유형별 공공갈등은 다음과 같이 다른 수준에 보다 근본적인 원인이 배경을 이루는 경우도 있다.

첫째, 개인 수준의 객관적 선택 행동으로 인해 객관적 구조 수준의 갈등이 유발되는 경우이다. 예로써, 주민들의 주요 소득원이기 때문에 해당 지역 공해 유발 공장에 대해 묵인함으로써 유지되던 ‘무의사결정’ 상태에 어떤 변화로 인해 균형이 깨지면서 잠재해 있던 갈등이 표면화 하는 경우를 상정해 볼 수 있다. 구성원들이 문제를 인식하고는 있으면서도 갈등이 표면화하지 않는 무의사결정의 경우는 공익에 역기능적이다. 따라서 무의사결정의 원인을 제공하는 요인을 제거(즉, 주 소득원의 다원화)에 더하여 잠재하고 있는 갈등의 원인(즉, 공해 유발 제거)을 없애기 위한 노력도 아울러 기울여야 한다.

둘째, 지배적인 기존의 사회 규범에 대한 개인들의 주관적 신뢰에 변화가 이루어지면서 갈등이 발생하는 경우이다. 예로써, (의사 등) 전문 직종에서 남성이 여성보다 더 유능할 것이라는 믿음이 저하되면서 (수련의 채용 등에서의) 성 차별이나 구별에 관련된 갈등이 유발될 수 있다. 이와 같은 요인에 의한 갈등을 해소하는 방법은 공동체에 보다 보편적인 가치 규범이 사회화되고 또한 그에 부합하는 제도화가 이루어지도록 해야 한다.

셋째, 주관적인 구조 수준의 갈등이 객관적인 개인 수준의 행태에 의해 유발되는 경우이다. 정치인들이 개인적 이익을 추구하기 위해 (재)생산함으로써 한국 사회에 만연한 ‘지역감정’이 확대되는 경우가 좋은 예다. 최근의 조사에 의하면 100명의 행정전문가 가운데 56명이 지역갈등이 개인 혹은 집단 이익에서 비롯되는 것으로, 그리고 55명이 이념갈등이 개인 혹은 집단 이익에서 비롯되는 것으로 보고 있어 흥미롭다 (라휘문, 2010). 이와 같은 원인에서 비롯되는 공공갈등을 해소하기 위해서는 개인행동의 배경을 이루는 이기심과 그로 인해 형성되는 사회 규범의 역기능을 폭로하는 공동체 구성원들의 노력이 필요하다.

넷째, 개인 수준의 주관적 행위가 객관적 구조 수준의 갈등을 초래하는 경우이다. 특정의 종교 혹은 가치관에 몰입한 개인이 자신이 바람직하다고 믿는 사회 변화를 이끌어내겠다는 사명감에서 비롯된 의도적인 행위에 의해 거시 수준의 공공갈등이 초래되는 경우이다. 군인(즉, ‘한국의용병’ 참모중장)으로서 일제의 침략을 막아야겠다는 사명감에서 이토 히로부미(伊藤博文)를 저격함으로써 일본의 한국 식민지화에 제동을 걸고자 했던 안중근 의사의 행위를 계기로 일제에 대한 한국인들의 정체성 갈등이 강화된 경우를 예로 들 수 있다. 전술

한 바와 같이, ‘천성산 터널’ 공사에 반대하는 단식 농성을 통해 환경보호와 국토이용 간 우선순위는 공공갈등을 야기한 사례나 일부 종교인들이 ‘남북문제’ 타결을 위한 불법 입북으로 인해 ‘국가보안법’ 등에 대한 이른바 ‘남남갈등’을 촉발시킨 사례 등이 여기에 해당할 것이다. 이와 같은 개인의 주관적 행위로 인해 유발되는 공공갈등의 해소는 그 개인의 주관적 행위의 정당성에 대한 공동체 구성원들의 합의된 평가에 의해 해소될 성질의 것으로 보인다.

III. 정책조정

앞에서 공공갈등의 개념, 발생하는 장과 대상, 그리고 원인을 진단하기 위한 개념적 준거 기준들을 살펴보았다. 이 절에서는 공공갈등을 해소하기 위한 정책조정 방안에 대해 검토해 본다. 공공갈등을 유발하는 원인을 분석하기 위한 준거 기준들을 검토하는 과정에서 각각의 특성에 적합한 해소 방안에 관해 이미 예시적으로나마 논의가 이루어졌다. 따라서 여기서는 갈등보다 협력을 이끌어 내기 위한 정책조정에 기여할 거버넌스(governance) 체계와 그것을 구현하기 위한 공공리더십에 초점을 맞추어 논의한다. 다양한 유형을 상정해 볼 수 있겠으나, 전통적인 ‘국가’중심의 하향적 거버넌스 및 리더십과 대안적인 새로운 거버넌스 및 리더십으로 크게 나누어 정리해 본다.

1. 전통적 거버넌스 체계와 지시적 리더십

공공갈등의 예방과 그것이 발생했을 때 해소하기 위한 정책조정 과정에서 전통적으로 적용해 온 거버넌스와 리더십은 ‘국가’ 중심의 하향식 관료제 방식이다. 공공갈등이 사회부문 혹은 ‘국가’-사회 간 관계에서 발생하는 경우에 ‘국가’가 중심이 되어 방안을 모색한다. 그리고 사회 영역이든 ‘국가’ 영역 내부에서든 혹은 ‘국가’-사회 간 관계에 있어서든 발생하는 갈등을 관리하기 위해 계층제 원리를 적용한다. 리더십 발휘에 필요한 권력 자원으로서 ‘경성권력(hard power)’에 의존 한다 (Nye, 2008). 실정법에 근거한 ‘법치’의 강조와 엄격한 집행 그리고 필요에 따라 강제력을 동원하는 것이다. 이와 같은 거버넌스 체계와 공공리더십은 위계주의 문화가 지배적으로 배태되어 있는 나라에서 흔히 발견되는 정책조정 방식이다 (Hood, 1998: 4장). 동양 전통에서는 ‘법가(法家)’와 ‘병가(兵家)’의 지시적 리더십이 여기에 해당 하는 셈이다 (박병련, 2009).

‘국가기구’ 내부에서 행정조직들 간에 갈등이 야기되는 경우는 그보다 상위 계층이 개입하여 하향식으로 조정한다. 한 부처 내에서 발생하는 부서 간 갈등을 그 보다 한 등급 상급

자 혹은 조직이, 그리고 부처 간에 갈등이 있는 경우는 국무총리실이나 대통령실이 개입하여 조정을 시도한다. 그리고 기초자치단체 간에 갈등이 발생하여 해소되지 않는 경우는 광역자치단체, 광역자치단체 간 갈등의 경우는 중앙정부가 각각 개입하여 조정을 시도한다.⁸⁾

이처럼 하향식의 계층제적 조정 방식에 익숙한 나라에서 자주 적용하는 접근방법으로 조직 통폐합이 있다. 행정업무의 유사성이 높거나 중복된 배분으로 인해 갈등이 발생하고 조정이 여의치 않은 경우에 흔히 시도한다. 새로운 국정과제가 추가된 경우(예: 녹색성장, 기후변화협약 대응 관련 정책 갈등 등), 부처 간 협력이 필요하지만 주무부처를 명확하게 규정하기 힘든 경우(예: 정보통신 관련 정책을 둘러싼 문화관광부, 행정안전부, 지식경제부 등의 정책 갈등 등), 모호한 관할권을 놓고 한정된 예산을 활용하는 과정에서의 부처 간 갈등이 발생하는 경우(예: 녹색성장 정책 추진과 관련한 국토해양부와 환경부 간의 관할권 다툼과 예산확보 갈등 등) 등의 경우에 관련 조직들을 가능한 한 통폐합하려고 한다. 계층제 문화가 지배적인 한국 행정에서 한 사람의 상급자(예: 장관)에 의한 하향식 내부 조정이 서로 다른 기관에 소속된 하부 조직들 간의 횡적 조정에 비해 훨씬 쉽기 때문이다.

그렇다고 다양하고 복잡한 기능을 수행하는 현대 ‘국가’ 행정에서 조직 통폐합의 대상 범위에는 일정한 한계가 있다. 무리한 통합을 통해 당시에 자주 발생하는 갈등을 조정하기가 쉬워질 수는 있을지라도, 각 부서별로 추구하는 부여된 교유 기능과 그에 따른 공공의 가치 가운데 일부를 훼손할 우려도 있다. 예로써, 환경보존과 국토개발 혹은 대기업 중심의 산업정책과 중소기업 중심의 산업정책처럼 본질적으로 상충하는 특성을 지닌 경우에 발생하는 갈등은 자연스럽고도 순기능적인 측면이 있다. 이와 같은 갈등을 단지 쉽게 조정하려는 목적에서 무리하게 조직 통합을 시도하는 경우 일부 기능이 위축될 여지가 많다. 대개 중장기적 기획 기능보다는 단기적 현안 중심의 기능, 보존보다는 개발, 분배보다는 성장, 안전과 절약보다는 이용을 추구하는 행정 기능이 한 조직 내에 포함될 경우에 기관장은 전자보다 후자를 우선적으로 고려하는 경향이 있다.

한국에서 중앙-지방 관계는 특히 공공갈등의 규모와 관련해서 중요한 의미를 지닌다. 주지하는 바와 같이, 오랜 역사를 통해 집권화된 중앙-지방 간 관계가 민주주의 이행 이후 꾸준히 지방자치화 및 기능분권화가 촉진되고 있다. 그러나 아직도 많은 공공갈등이 중앙정부 수준까지 비화되고 그 수준에서 해결을 요한다. 비교론적 시각에서 보면, 의당 지방수준에서 유발되고 지방정부수준에서 해결될 수 있는 공공갈등이 한국에서는 굳이 중앙정부 수준에서의 해결을 요구하면서 전국 수준의 갈등으로 규모가 확대되고 비용도 치루는 형태로 발전한다.

8) 이처럼 상위 계층에 의한 정책조정 방식은 프랑스나 한국처럼 계층제 문화가 지배적으로 배태된 나라에서 많이 발견 되는 방식이다 (Caiden and Wildavsky, 1974; Hood, 1998: 4장).

최근의 전형적인 예로서 ‘용산 참사’를 들 수 있다. 이 사건의 일차적 원인이 용산역 부근의 도시재개발 사업일진대, 서구의 민주주의 국가라면 마땅히 지방정부 수준에서 제기되어 지방정부 수준에서 추진되었을 것이고, 공권력의 동원이 필요했다면 지방경찰 차원에서 수습되었을 것이다. 이처럼 본질적으로는 지방정부 수준의 사안임에도 불구하고 굳이 중앙정부 수준의 사안으로 ‘격상’되어 전개되는 현상의 배경에는 중앙집권 체제의 오랜 역사에서 배태된 정치행정문화가 자리 잡고 있다. 그러나 문화 탓으로만 돌리기에는 용산 도시재개발 사업이 시작에서 참사 발생에 이르기까지 중앙과 지방의 행정기관들이 제도적으로나 운영 면에서 산만하게 얽히고설킨 상태에서 벌어진 일이었다. 이처럼 문화적으로나 실제적으로나 한국은 여전히 ‘소용돌이의 정치’를 극복하지 못한 채로 남아 있다.⁹⁾ 공공갈등의 규모가 전국 수준으로 확대되기 이전에 해당 공공문제의 주변에서 작은 규모로 해결될 수 있도록 하기 위해서는 ‘지방스러운’ 일들은 지방정부가 그리고 ‘중앙스러운’ 일들은 중앙정부가 각각 분담하여 책임지고 수행할 수 있도록 해야 한다.

‘국가’와 사회 간 혹은 사회 내부에서 발생하는 공공갈등에 대한 ‘국가’ 주도의 하향식 조정은 민주주의 국가라면 당연히 합법성을 바탕으로 이루어져야 한다. 그것이 강제력을 동원하는 경우라면 더더욱 그러하다. 그러나 과거 권위주의 시대의 정책조정은 법치를 넘어서는 경우도 많았다. 더 나아가, 형식적인 합법성 여부를 떠나 지나친 공권력의 동원은 설령 그것이 전체 국가발전에 이익이 되는 경우라 하더라도 새로운 공공갈등의 원인이 되기도 한다. 패도(覇道)의 리더십이 왕도(王道)의 리더십을 능가할 수 없다는 동양의 지혜를 참고할 만하다 (박병련, 2009: 22-27). 예로써, 1979년에 발생한 ‘YH무역 신민당사 농성 사건’에 대해 정부가 경찰력을 투입하여 진압함으로써 한국에서 인권 문제와 노동자들의 계급의식을 촉발시키는 계기가 되었으며, 그 이후 보다 광범위한 노사 갈등의 씨앗으로 비화된 사건을 들 수 있다.

민주주의 이행 이후부터 공공갈등의 해소 과정에서 합법성에 따라 공권력이 적용되는 경향이 늘고 있다. 반면에 사회 영역에서 불법적 집단행동이 늘고 있다. 과거 권위주의 시대

9) ‘소용돌이 정치(the politics of the vortex)’란 1950년대에서 1960년대 초반에 이르기까지 한국에서 근무했던 헨더슨(Gregory Henderson)이라는 미국 외교관이 귀국해서 펴낸 저서(Korea, 1968)의 부제목이다. 이 책에서 저자는 전통적으로 강한 사회적 동질성과 중앙집권적 특성에 의해 한국은 원자화된 개인들로 구성된 대중사회의 특성을 지닌다고 본다. 이처럼 원자화된 대중사회에서 개인이나 가족은 중앙권력으로의 진출에 전력을 기울이게 되었고, 결과적으로 사회 전체가 마치 소용돌이처럼 중앙권력으로 (서구와는 달리 사회집단이나 지방자치단체 같은 중간 매개체가 여의치 않은 상태에서 곧바로) 집결되는 성향이 있다는 주장이다. 40여 년 전 한 서양인의 눈에 비쳤던 이와 같은 한국정치 특성이 우리의 정치적 생활세계에 지금도 여전히 존재하고 있음에 놀라지 않을 수 없다. 크던 작던 대부분의 사안들이 중앙정부 수준으로 마치 회오리바람 일듯이 집결되는 현상을 목격하게 되는 것이다 (정용덕, 2009a).

의 ‘권위’는 쇠퇴한 반면에 아직 새로운 권위는 형성되지 않은 채로 있는 셈이다 (박길성, 2010). 후기민주주의 시대에 ‘국가기구’와 시민사회 모두가 법을 존중하는 기본 인식부터 갖출 필요가 있다.

‘국가’ 행정에 있어서 ‘권위’는 인체에 있어서 ‘혈액’에 해당 한다 (Etzioni-Halevy, 1985). 공공갈등을 해결하기 위한 ‘국가’의 엄격한 법 집행이 실효성을 확보하려면 권위가 뒷받침되어야 한다. 권위는 국민으로부터 ‘정당성’을 인정받을 수 있을 때 확보 된다 (Weber, 1994). 60년 남짓의 비교적 짧은 기간에 달성한 압축 발전 과정에서 ‘국가’ 행정은 합법성과 합리성이라는 근대 ‘국가’로서 마땅히 갖추어야 할 정당성 기반이 취약한 경우가 많았다. 후기민주주의 시대를 열어가는 21세기 한국에서 ‘국가’ 행정이 공공갈등을 예방하고 해소하기 위한 법치의 준수와 공권력의 실효성을 높이기 위해 우선해야 할 선결 조건이다.

2. 새로운 거버넌스 체계와 리더십

한국에서 공공갈등을 예방하고 해소하기 위한 ‘국가’ 중심의 관료제형 거버넌스와 리더십은 민주화의 진전에 따라 점차 그 적용 범위와 실효성이 감소되고 있다. 더욱이 억압적인 공권력의 적용은 그것이 실정법에 근거한 경우조차도 국민적 순응을 얻어내기가 점점 더 힘들어지고 있다. 앞에서 지적한 것처럼, 과거 압축 발전을 추진하는 과정에서 부실했던 정당성의 기반이 오늘날 행정의 권위를 낮추는 요인으로 작용하고 있는 것이다. ‘법치국가’라면 당연히 존중되어야 할 엄격한 법 집행이 국민적 이해와 순응 위에서 효과적으로 수행되기 위해서는 무엇보다도 ‘국가’ 행정의 보편성과 공직자들의 솔선수범을 통한 국민적 신뢰 증진이 선결조건이다.

이와 병행해서 새로운 대안적 거버넌스 체계와 공공리더십을 적극적으로 발굴하고 적용할 필요도 있다. 최근에 경제협력개발기구(OECD) 회원국가들 사이에서 강조되고 있는 ‘시장’, ‘설득’, ‘참여’에 의한 거버넌스와 리더십을 검토해 봄직하다. 이들 대안적 거버넌스의 적용이 늘어남에 따라 ‘국가’의 위상에 어떤 변화가 이루어지는가에 관한 흥미로운 논쟁이 최근에 이루어지고 있다. 대안적인 거버넌스 체계가 증가함에 따라 ‘국가’의 역할 범위와 정책능력이 축소되고 있다는 ‘사회중심’ 시각과 반대로 이 대안들을 적절하게 활용함으로써 ‘국가’의 정책능력이 오히려 증대되고 있다는 ‘국가중심관계적(state-centric relational)’ 시각 간의 논쟁이 그것이다 (Bell & Hindmoor, 2009).

아무튼, 전통적 거버넌스와 리더십은 물론이거니와, 새로이 각광 받고 있는 이 대안들도 동서양을 막론하고 결코 새로운 이론이나 제도는 아니다. 그렇기는 해도, 이 시대에 새롭게 그 의미를 되새기고 새로운 시대적 환경에 적용하기 위해 개념화와 제도화가 검토되고 있

는 것이다. 시장, 설득, 참여의 순으로 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1) 시장기제의 거버넌스와 거래적 리더십

개인주의 문화가 지배적인 사회에서 원자화된 개인들 간의 경쟁과 교환 원리를 바탕으로 거버넌스 체계를 설계하는 방법이 있다 (Hood, 1998). 자익추구적인 개인들의 합리적 선택 기제를 활용하여 공공문제 혹은 공공갈등을 해결하는 것이 가능 하다 (Schultze, 1977). 여기서는 경제적 보상과 유인이 거버넌스의 핵심 요인이며, 자연히 ‘거래적(transactional) 리더십’이 적용 된다 (Bell & Hindmoor, 2009; Peters, 1996; Pierre & Peters, 2005; Van Wart, 2008).

한국에서 개인주의 문화의 유입은 비교적 일천한 역사를 지닌 편이지만, 자본주의 경제체제의 발달과 더불어 빠르게 제도화되고 있는 중이다. 공공부문의 경우는 특히 1987년 외환 위기를 극복하는 과정에서 시장주의 거버넌스의 이른바 ‘강압적 동형화’가 시도되었다. 최근에 이르러 공공갈등을 해소하기 위해 보상과 유인을 바탕으로 하는 정책수단들이 동원되는 것을 볼 수 있다. 방폐장을 비롯한 쓰레기 소각장이나 화장장 같은 이른바 ‘혐오시설’을 특정 지역에 설치하고자 할 때 그 지역에 지역개발 등 그에 상응하는 보상을 통해 공공갈등을 해소하는 것이 전형적인 예다. 더 나아가, 경주 방폐장 입지 선정의 예에서 보듯이 입지 선정과 보상 규모의 결정에 지역 간에 자유경쟁 원리가 적용되는 경향도 늘고 있다.

보상과 유인을 바탕으로 하는 공공갈등의 해소 방식은 그것이 당사자들의 자발적 선택을 존중한다는 점에서 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 이 접근방법에는 일정한 한계가 따른다. 우선, ‘국가’가 사회부문의 특정 집단이나 지역 혹은 계층에게 경제적 보상을 통해 갈등을 해결하기 위해서는 경성권력 자원(즉, 경제력)이 뒷받침 되어야 한다. ‘국가’의 경제력이 뒷받침되는 경우에도 그 자원이 전체 국민으로부터 수취된 것이라면 형평의 문제와 상충하지 않아야 한다. 특히 ‘국가’ 기구 간의 갈등이 그들 간의 상호 보상 방식에 의해 이루어지는 경우는 공익과는 무관하게 소위 ‘나누어 먹기’ 식의 협상으로 타결될 여지가 많다. 예로써, 행정부에서 조직관리 담당 부처와 예산관리 담당 부처 간(조석준·임도빈, 2010), 혹은 국회에서 여야당 간 ‘상호 주고 받기 식’의 거래에 의해 갈등이 해소되는 -- 그러나 공익과는 거리가 먼 -- 경우가 그것이다.¹⁰⁾

2) 설득의 거버넌스와 관계적 리더십

이상에서 살펴 본 하향식 관료제 방식과 시장적 유인에 의한 공공갈등 조정은 모두 강제

10) 국회 예산심의 과정에서 흔히 나타나는 의원들 간의 ‘담합정치(pork barrel politics)’가 전형적 예가 될 것이다 (정용덕, 2001: 981-4). 공직자들은 자신의 ‘정치적 비용 편익’의 집중 혹은 확산에 따라 공익과는 관계없이 공공갈등 문제에 개입하거나 방관 한다 (Wilson, 1989; 정용덕, 2001: 1029-37).

력이나 경제력이라는 ‘경성권력(hard power)’ 자원을 필요로 한다. 이와는 달리, ‘연성권력(soft power)’에 의거하는 정책조정 거버넌스와 리더십에 의해 갈등을 해소하는 접근법을 생각해 볼 수 있다 (Nye, 2008). 그 가운데 하나가 이른바 ‘설득’에 의한 거버넌스와 공공리더십이다 (Bell and Hindmoor, 2009). 갈등을 사전에 예방하고 이미 발생한 갈등을 효과적으로 해소하기 위해 갈등의 잠재적 혹은 현재적인 당사자들을 협력으로 이끌어 내기 위한 정책의 조정자(즉 리더)의 설득을 강조하는 접근방법이다. 설득의 거버넌스와 리더십은 서양에서의 ‘카리스마(charisma)’나 동양에서의 술선수범(率先垂範)의 리더십 개념에 부합 된다 (박병련, 2009: 40-1).

리더로서의 정책조정자의 설득이 효과적이기 위해서는 그 대상자, 즉 추종자(followers)들과의 관계가 무엇보다도 중요하다. 우선, 정책조정자의 ‘타고난 자질’에서 나오는 개인적 ‘매력’이 추종자들의 의사결정에 영향을 미칠 수 있다 (Nye, 2008). 이익 혹은 가치의 차이로 인해 정부나 다른 집단의 의견에 반대하던 사람(혹은 집단)이 정책조정자의 끌어 들이는 어떤 매력이나 힘에 의해 협력으로 입장을 바꾸는 경우가 그것이다.¹¹⁾

흥미롭게도 이처럼 리더의 개인적 매력 혹은 카리스마에 의한 거버넌스와 리더십은 전근대적인 권위에 의거하는 방식으로서, 근대적 권위의 원천인 법과 합리성에 의한 관료제 방법에 의해 대체되어야 할 대상으로 간주되었었다 (Weber, 1994). 그러던 것이 오늘날 탈근대주의 시대에 이르러 법에 근거하는 관료제 방식을 넘어서는 새로운 관리의 방식으로 새롭게 주목을 받고 있는 셈이다.

정책조정자(들)의 개인적 매력이나 카리스마에 의거하는 거버넌스와 리더십의 핵심은 정책조정의 대상자들의 마음을 움직임으로써 갈등을 해소하고 협력으로 이끈다는 점이다. 이 점은 장점이자 단점이 될 수 있다. 우선, 다른 방법들이 실행법 때문에 혹은 물질적인 유인 때문에 마지못해 추종하는 것인데 반해, 이 방법은 정책조정 대상자들의 마음 자체를 바뀌도록 하여 마음으로부터 ‘추종하도록’ 만든다는 점에서 장점이 아닐 수 없다. 추종자들이 마음으로부터 이해와 협력이 이루어지는 경우에 다른 어떤 방법에 비해서도 더 변혁적으로 (transformational) 그리고 효과적으로 갈등 해소에 기여할 것이다.

한국에서 인구규모 축소를 위해 1960년대부터 정부가 추진했던 ‘산아제한’ 정책은 추종자들에 대한 보상이라는 유인체계도 활용했지만, 보다 근본적으로는 ‘들만 낳아 잘 키우기’ 등 캠페인을 통한 설득의 성공적 정책사례에 해당할 것이다. 오늘에 이르러서는 다시 인구 감소를 방지하기 위해 설득 내용의 ‘틀 다시 짓기(reframing)’가 필요한 시점에 처해 있다. 이처럼 설득에 의한 거버넌스와 리더십은 정책에 대한 틀 짓기의 적절한 활용에 크게 의존한

11) 또한, 지도자와 추종자들이 함께 공공문제를 인지하고 해결 방안을 모색해 가는 구성주의의 조직 문화가 형성되어야 한다 (Jun, 2005).

다. 2008년부터 한국 정부가 ‘녹색성장’ 정책을 표방함으로써 오랜 시기에 걸쳐 ‘보존 대 개발’이라는 이분법적인 가치관 갈등의 소재를 누그러 트리는 중이다 (정용덕, 2009d; 김창수, 2010; 하민철·윤건수, 2010).¹²⁾ 미국의 예를 들면서 입법부와 행정부 간의 의견 대립이 있을 때 한국에서도 대통령이 국회의원들에게 직접 전화하여 설득할 것을 원하는 언론의 논평을 자주 본다. 그러나 전술한 것처럼, ‘버크식 원칙’에 의한 의회중심의 미국 의회와 ‘위임원칙’에 의한 정당중심의 한국 의회에서 대통령의 의원들에 대한 설득은 그 효과성이 큰 차이가 있을 것이다. 미국 대통령은 여야 의원을 막론하고 개별적으로 설득해야하고 또 효과성의 여지도 크다. 그와는 달리, 한국 대통령은 ‘당정 회의’ 등을 통해 ‘타결’의 수준에서 여당과의 절충이 가능하고 또한 효과성도 크겠지만, 야당의원들에 대한 개별 설득은 그 실효성이 매우 적을 것이다.

추종자들의 마음이 바뀌도록 하는 것의 또 다른 함정이 있을 수 있다. 실제 정책의 내용은 바뀌는 것이 없는데 정책조정자의 수사(rhetoric) 혹은 상징정치 능력에 의해 당사자들이 마음을 바꾸는 경우에 언제나 갈등의 재발 여지가 있는 것이다. 더 나아가 ‘마음을 바꾸게 한다’는 것이 단순히 일회성으로 행동의 변화를 가져 오는 수준을 넘어 구성원들의 가치관이라는 구조 수준의 주관적 가치체계의 변화를 가져오는 경우에 이른바 ‘제3차원의 권력’으로 작용할 가능성도 있다 (Luckes, 2007). 과거 중국의 ‘문화혁명’ 과정을 예로 들 수 있거나 와(Lindblom, 1977), 설득이라는 연성권력이 그렇게 “연한(soft) 것만은 아닐 수도” 있다 (Mattern, 2007).

따라서 갈등 해소를 위한 설득의 거버넌스와 리더십이 순기능적이기 위해서는 공동체에 원활한 소통과 담론이 필요하다. 그래야 비로소 이른바 “가슴과 마음을 둘러싼 전쟁”(Luckes, 2007)이 공동체에 바람직한 방향으로 귀결될 수 있다. 설득에 의한 거버넌스와 리더십이 개인의 매력이나 수사력에 따른 일회적 갈등 해소가 아니라, 보다 지속적이고 궁극적인 해결책이 되도록 하기 위해서는 정책조정자에 대한 공동체 구성원들의 신뢰가 바탕이 있어야 한다. 아쉽게도 한국에서 거의 모든 공사부문의 행위자나 제도의 신뢰도는 매우 낮을 뿐만 아니라 점차 감소하고 있다. 시기별 국제비교에서 한국은 민주주의 이행 이전보다 이후에 오히려 사회적 신뢰도가 감소하고 있다. 압축 민주화에 의해 정부에 대한 신뢰가 급락하고 있으며, 이로 인해 국가경쟁력 저하와 경제발전의 저하라는 악순환의 고리가 이어지고 있다 (박통희, 2009: 121). 행정전문가 100명 중 63명이 한국에서 세대갈등의 주원인으

12) 김창수(2010: 135)에 의하면, “인간의 인지 능력의 한계 때문에 프레임이 틀 지워주는 현상만을 바라보게” 되어 “보전주의 프레임으로 4대강 살리기 사업을 보게 되면 삼질하여 대운하의 기반을 닦는 것만 보이고 ... 개발주의 프레임에서 보게 되면, 예비타당성 조사나 사전환경성 검토라는 보전을 위한 절차적 장치의 위반을 가볍게” 보게 된다. 교육정책 분야에서 ‘틀 짓기’ 혹은 ‘틀 다시 짓기’에 관한 분석을 위해서는 하연섭(2010)을 참고하기 바람.

로 의사소통 부족을 들고 있다 (라휘문, 2010).

신뢰는 정책조정자의 “귀속적 특성”에 더하여 그가 지닌 “능력, 정직성, 도덕성, 윤리성, 일관성 등의 성취된 특성”이 또한 기반이 된다 (박통희, 2009). 정책조정자와 갈등 당사자들 간의 관계가 원활한 소통과 담론을 바탕으로 구성주의가 실현될 수 있을 때 비로소 신뢰가 확보될 수 있다. 한국이 신뢰를 증진하고 그래서 설득에 의한 효과적인 갈등 해소가 가능하기 위해서는 투명성 강화와 정보공개 그리고 공직자들의 공정성이 강화되어야 할 것이다.

3) 참여의 거버넌스와 변혁적 리더십

평등주의 문화가 지배적인 사회에서 조직 혹은 공동체 구성원들의 가능한 많은 참여를 통해 정책결정과 조정이 이루어지는 방식이다. 여기서는 전통적 관료제 방식의 하향식 통제와 감독을 지양하는 대신에 상향식 혹은 횡적 의사결정이 이루어지는 권한 부여의 거버넌스와 관계적이고 변혁적인 리더십을 선호한다.¹³⁾ 동양에서 전통적으로 강조되어 온 위임(委任), 혹은 수의(收議)형의 리더십에 부합 한다 (박병련, 2009: 31-40).

사회영역에서 개인이나 집단은 가능한 참여와 협의를 통해 스스로의 문제를 정의하고 해결 방안을 모색하여 추진함으로써 이른바 ‘정부 없는 거버넌스’를 지향 한다 (Peters, 1996). ‘국가’와 사회 간의 관계에서도 공공문제에 대한 사회 구성원들의 적극적인 참여(civic engagement)를 통해 상호 견제와 이해와 협력이 가능하도록 한다 (Cooper, 2009). 그리고 ‘국가’기구 내부에서는 관련 부서와 구성원들의 참여를 통해 횡적 조정이 가능하도록 한다.

참여에 의한 거버넌스와 리더십이 가능하기 위해서는 구성원 간의 상호 신뢰를 바탕으로 하는 다양한 연대와 연결망(network)이 형성되어 있어야 한다. 이를 위해 ‘국가’는 사회영역에 대한 개입을 가능한 최소화하여 사회 구성원들의 자발적인 문제해결 능력이 신장되도록 하는 것이 바람직하다. 의약분업 정책과정에서 본래 ‘국가’가 개입하였으나 정책조정이 여의치 않게 되자, 시민단체(‘경제정의실천연합’)가 중재하여 의사회와 약사회 간의 합의가 이루어진 사례를 예로 들 수 있다.¹⁴⁾ 불가피하게 ‘국가’ 개입에 의해 공공문제를 해결해야 하는 경우에도 해당 정책영역별 정책공동체, 정책연결망, 사안연결망(issue network) 등의 참여에 의한 상호 이해와 조정을 극대화함으로써 갈등을 예방하고 조정한다. 이를 위한 좀 더 체계적이고 제도적인 협의체로서 노사정위원회와 같은 삼자협상체계(tripartite system)를 정책영

13) 여기서는 대규모 계층제 조직보다는 분권화된 자기관리조직 혹은 참여조직, “보스중심주의,” “선택주의 혹은 기회주의” 대신에 “공동체주의,” “집단주의,” “자율적 관리,” “상호주의,” “최대한의 직접대면에 의한 책임성 확보” 등을 선호 한다 (Hood, 1998).

14) 이처럼 사외 구성원들 스스로가 문제를 찾아 해결하는 접근방식은 ‘사익정부(private interest government)’ 개념에 해당 한다 (Bell and Hindmoor, 2009: 8장).

역별로 제도화하거나¹⁵⁾, ‘의문사진상규명위원회’처럼 한시적인 협의기구를 만들어 갈등 해결 방법을 모색하는 방법도 가능하다 (김정신, 2005). ‘국가기구’ 간 혹은 그 하부조직 간의 갈등을 예방하고 협력을 이끌어 내기 위해서는 구성원 상호간의 사전적 협의체를 권장할 필요가 있다. ‘관계장관회의’ 등의 다양한 횡적 협의체를 구성하거나, 계층제 조직을 지양하고 평면조직 혹은 ‘팀(team)’형의 조직화를 시도한다 (Peters, 1996). 이처럼 ‘국가’와 사회의 영역 모두에서 그리고 ‘국가’와 사회 간 관계에 있어서 관련자들의 자발적 참여에 의해 상호 이해를 높이고 협의를 통해 정책을 결정하고 조정하는 경우에 공공갈등의 발생 혹은 재발 가능성은 그만큼 최소화될 것으로 기대된다.

그러나 평등주의에 의한 참여의 거버넌스와 리더십은 집합재를 위해 개인의 희생을 얻어 내기가 어려울 수 있으며, 일탈 행위자 또는 이단자 등을 제외시키기 어려운 관계로 내부 분쟁과 분열에 취약하며, 기회주의적인 무임승차자들이 발생할 염려가 있다 (정용덕, 2001: 794-8). 이러한 일반적 우려는 평등주의 문화와 그에 근거하는 거버넌스에 익숙하지 않은 한국에서 특히 많이 나타날 우려가 있다. 실제로 1980년대 말 이후 민주화와 더불어 많은 시민단체들이 형성되었으나 그 가운데 ‘시민’에 뿌리를 내린 단체가 얼마나 되는지는 의문이다. 시민단체들이 대부분 생존을 위해 ‘국가’ 기구와 자원에 쉽게 의존하려는 성향이 있으며, 자발적 조직으로서의 독자적 생존 능력이 부족한 것으로 보인다.

국무총리실의 지원 하에 각 부처들은 이해당사들의 참여를 통한 갈등해소를 촉진하기 위해 ‘갈등관리심의위원회’와 ‘사안별 갈등조정협의회’를 설치하도록 하고 있다. 그러나 1998년에 설립된 노사정위원회 활동의 부진에서도 알 수 있듯이 상호 이해가 엇갈리는 당사자들 간의 삼자협상체제가 아직은 한국에서 활성화되지 못하고 있다. 일본의 ‘심의회’ 활동에 비하면 부처마다 설치되어 있는 많은 자문위원회의 운영은 매우 부실하다.

또한, ‘국가’ 기구 간 혹은 기구 내부에서의 보다 적극적인 참여를 통해 갈등을 해소하려는 노력도 아직은 실효를 거두는 단계에 와있지 않다. 지난 10여 년 동안 한국에서 팀제와 권한위임 등을 제도화하려는 노력이 있었다. 또한, 부처 간 교차 근무를 통해 공무원들 간 상호 이해를 증진시키려는 노력도 기울였다. 2006년부터 비영여 사용권 국가로서는 처음으로 제도화한 ‘고위공무원단’의 목적 가운데에는 공무원들로 하여금 부처에 대한 강한 ‘소속’ 관념을 해체함으로써 보다 넓은 시각에서 전체 국정에 대한 안목을 갖도록 하려는 의도도 포함되어 있다 (Jung, 2010a). 그러나 이 의도가 과연 한국 조직의 강한 유기체적 규범 속에

15) 거시적 코포라티즘(macro-coporatism)에 해당하는 노사정위원회와 달리 정부의 세부 정책 영역별로 미시적 코포라티즘 체계를 제도화하는 것이 가능하다 (Bell and Hindmoor, 2009: 8장). 한국에서 제도화되었던 ‘국가 코포라티즘’이 민주주의 이행 이후 점차 해체되고 있는 반면에 아직 ‘사회 혹은 민주 코포라티즘’은 제도화되고 있지 않다 (Jung, 2010b).

서 효과적일지는 아직은 의문이다. 일본의 이른바 ‘네마와시(根回し)’처럼 사전에 정책 관련 당사자들 간의 횡적 조정을 통해 갈등을 미연에 방지하는 관행도 한국은 미흡하다. 특히 일본의 경우에 구성원과 해당 조직들 간의 적절한 균형과 안배가 하나의 기준으로 중시되는 전통도 한 몫 한다 (Caiden and Wildavsky, 1974).

3. 선택과 종합

이상에서 공공갈등을 예방하고 해결하기 위한 네 가지 거버넌스와 리더십 유형에 대해 논의해 보았다 <표 1>. 이 밖에도 운명주의 문화가 지배적인 사회에서 흔히 적용되는 ‘의도된 무작위성’도 공공문제의 해결 방법으로 종종 사용 된다 (Hood, 1998: 145-70). 한국의 경우 많은 공공갈등을 예방하고 해소하기 위해 동원되고 나름대로 당사자들에 의해 수용되는 ‘제비뽑기’ 방식이 한 예가 될 것이다 (정용덕, 2001: 4장). 근대주의의 시각에서 보면 이 방식은 전근대적이고 비합리적인 전통적 거버넌스와 리더십의 한 유형으로 간주될 것이다. 흥미롭게도 최근에 탈근대주의 사조가 확산됨에 따라 인간들의 이성과 과학 발전에 의거한 미래 예측과 진보에 대한 회의와 더불어 새로운 관심이 제고되고 있다. 미국에서 20세기에 추진했던 많은 행정조직 개혁이 합리성과는 거리가 먼 마치 ‘쓰레기통’과도 같은 무작위적이고 우연적인 과정을 통해 이루어졌고(March and Olsen, 1983: 281-95), 그 결과로서 나온 개혁(안)들의 목적이 불분명하거나 표방한 경우에도 개혁의 목적과 대안(혹은 실제 개편)이 일치하는 경우가 별로 없다는 연구 결과(Thompson, 1993: 484)도 같은 범주에 포함 된다 (정용덕, 2004).

전통적이던 새로운 것이던 그 어떤 거버넌스와 공공리더십 유형도 공공갈등 해소를 위한 유일한 최선의 정책조정 방식이 될 수는 없다. 상황과 목적에 따라 적절한 방법을 선정하고 때로는 종합하여 적용하는 이른바 ‘식시(識時)’ 혹은 맥락지성의 발휘가 필요하다 (박병련, 2009; Nye, 2008). 공공갈등을 해소하기 위해 경성권력과 연성권력을 적절하게 조합하는 이른바 ‘영특한 권력(smart power)’이나 “시대를 읽고, 좌표를 설정하는” 이른바 ‘시무(時務)’의 능력은 공공갈등을 초래하는 특정의 공공정책이 지닌 역사적 특성과 비교론적 보편성을 동시에 감안하는 지혜와 통찰력에서 나온다.

그런 가운데에서도 거버넌스와 리더십 유형에 따라 특히 효과적으로 적용이 가능한 공공갈등 유형을 모색해 볼 수 있다 (표 1). 민주적 절차와 기본권 등에 관한 범집행이라는 경성권력 자원에 의존하는 전통적 거버넌스와 리더십은 권력갈등과 정체성갈등 해소에 특히 유리할 것이다. 경제적 보상이라는 또 다른 경성권력 자원에 의존하는 거버넌스와 리더십은 이익갈등이 특히 효과적이다. 사람들의 마음을 움직이는 설득에 의존하는 거버넌스와 리더

십은 신념갈등이나 이념갈등 해소에 효과적일 것으로 보인다. 참여의 거버넌스와 리더십 역시 신념갈등 및 이념갈등 해소에 효과적일 것이다. 추첨의 방식도 이익갈등의 한 방법이 될 수 있다.

<표 1> 공공갈등 해소를 위한 정책조정의 거버넌스와 리더십 유형

유형		거버넌스 체계	공공 리더십	문화	정책 수단	정당성	권력원	특히 적용 가능한 공공갈등
전통 모형	계층	'국가'중심, 근대관료제	법가/병가, 지식적 리더십	위계주의	법집행, 공권력	법, 도구 합리성	경성 권력	권력갈등, 정체성갈등
	시장	'국가'중심관계, 시장	거래적 리더십	개인주의	보상, 유인	기회균등, 도구 합리성	경성 권력	이익갈등
새로운 모형	설득	'국가'중심관계, 설득	유가/술선수법, 변혁적/관계적 리더십	'구성주의'	소통, 수사, 매력, '틀 짓기'	카리스마, 진정성	연성 권력	신념갈등, 이념갈등, 정체성갈등
	참여	'국가'중심관계, 연결망	위임/수의, 관계적/변혁적 리더십	평등주의	담론, 연대, 참여	실질 합리성	연성 권력	이념갈등, 신념갈등, 권력갈등
	추첨	'국가'중심관계, 복잡계?	수동적 조정형 리더십	운명주의	의도된 무작위	기회균등	상대성	이익갈등

이와 같은 지혜와 통찰력은 공공갈등에 좀 더 직접 관련된 업무를 수행하는 공직자들에게 필수적인 요건이기도 하다. 미국 인사관리처(OPM)가 고위공무원단(SES)에 진입하는 공무원들에게 필요한 다섯 가지 '관리자 핵심 자질(ECQ)' 가운데 '연합 구축 및 소통'이 포함되어 있음을 참고할 만하다.¹⁶⁾ 연합형성 및 소통 능력이란 공동의 목표를 달성하기 위해 조직 내부 및 여타의 행정기구, 지방정부, 비영리 및 사적 영역 조직, 외국 정부기구, 국제기구들과 연합을 형성할 수 있는 능력을 의미 한다 (www.leadership.opm.gov/SpecialOfferings/LEADCertificate/index.aspx).

이들 핵심 자질을 배양하기 위한 연방공무원교육원(FEI)의 '리더십 교육 및 개발 인증 프로그램'의 핵심 과목 중에 '촉진적 리더십,' '조직문화 이음,' '건설적 갈등을 통한 영도,' '조

16) 다섯 가지 핵심 자질에는 '변화 주도(Leading Change),' '사람 선도(Leading People),' '결과 유도(Result Driven),' '사업 감각(Business Acumen)' 등도 포함되어 있다. 이 핵심 자질들은 고위공무원단 진입뿐만 아니라 많은 부처와 기관에서 선발, 성과관리, 그리고 고위직을 위한 리더십 개발 등도 활용되고 있다(www.opm.gov/ses/recruitment/ecq.asp#ecq5).

직 경계를 넘어서는 협력’ 등이 포함되어 있는 것도 참고할 만하다.¹⁷⁾ 또한, 최근 미국에서 대학 행정학 교육 프로그램들이 ‘협력적 공공관리’(Bingham and O’Leary, 2008) 혹은 ‘협력적 거버넌스’(Jung, Mazmanian and Tang, 2009)와 그것을 실현하기 위한 공공리더십(Morse et al., 2007)을 강조하는 경향도 마찬가지로 맥락에서 이해할 수 있다.

IV. 심포지움

한국에 만연한 다양한 형태의 공공갈등을 효과적으로 예방하고 해결하기 위해서는 무엇보다도 그 공공갈등의 양상과 원인 그리고 정책조정의 효과성에 대한 과학적 분석이 필요하다. 이를 위해 이상에서 살펴 본 공공갈등의 개념, 대상과 양상, 그리고 원인을 분석하기 위한 이론적 준거기준들이 얼마간 도움이 될 수 있기를 기대한다. 앞에서 논의한 것처럼, 공공갈등을 효과적으로 해소하기 위해서는 맥락지성 혹은 시무의 능력을 바탕으로 다양한 거버넌스와 리더십의 적절한 선정과 조합이 바람직하다. 다양한 성공 혹은 실패 사례들을 발굴하여 그 원인을 분석하는 이유가 여기에 있다. 이 심포지움은 바로 이와 같은 목적에서 추진된 것이다. 모두 여섯 가지 사례에 대한 연구결과를 간략히 소개한다.

이민창(“유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등: 정책갈등 유형분류를 위한 시론”)은 공공갈등에 영향을 미치는 제도 변수들에 관해 분석한다. ‘규범’과 ‘유인’의 조합을 통해 도출한 네 가지 갈등 유형별로 ‘방사성 폐기물 관리 시설’ 입지 선정 과정을 분석하여 그 타당성을 검증한다. 그 결과 ‘유인과 규범이 모두 약한’ 상황에서 정책 갈등이 시작되어 ‘강한 규범’과 ‘약한 유인’ 상황에서 갈등이 확산되었으며, ‘강한 규범’과 ‘강한 유인’ 상황에서 입지 선정에 성공하였다. 이와 같은 유형화는 다른 공공갈등 사례의 설명에도 활용될 수 있을 것으로 보인다.

임도빈·허준영(“사회갈등의 확산메커니즘에 관한 연구: 촛불시위를 중심으로”)은 2008년 미국산 쇠고기 협상결과에 대한 시민들의 촛불시위로 인해 초래된 장기간의 국정 혼란과 갈등 양상을 분석한다. 기존의 전통적 공공갈등관리 분석틀에 동태적 시각을 접목하여 분석한 결과, 정부는 갈등 초반에 인지와 대응이 모두 늦었을 뿐더러 전통적인 관리방식에 집착

17) ‘조직 경계를 넘어서는 협력’은 다 영역간의 협력적 리더십을 배양하기 위한 과목이고, ‘촉진적 리더십’은 집단들 안에서 신뢰, 협력 등을 구축함으로써 리더의 영향력과 성과를 극대화하는 것을 돕는 과목이다. ‘조직문화 이음’이라는 과목은 공조직, 사조직, 그리고 비영리조직들 사이에서 창조적인 파트너십 확립하기 등을 비롯한 여러 시각에서 조직의 경계를 넘어 협력하는 데 있어 당면하는 어려움과 가능성에 대한 수업이다. ‘건설적 갈등을 통한 선도’는 갈등관리에 대하여 사고하는 색다른 방법을 제공하는 과목이다 (정용덕, 2009c).

하여 ‘회피’ 혹은 ‘통제’ 전략에 의존하였음을 밝혀냈다. 이와 같은 방식은 중심 지도부 없이 자발적으로 거리에 나선 시위자들에 대한 적절한 대응은 아니었으며, 결국 파국으로 치닫는 계기가 되었다고 본다. 점차 일상화되고 복잡해지는 오늘날의 공공갈등에 대한 민감성을 높여 정책과정 전반에 걸친 갈등 인지와 해소가 가능한 갈등 관리전략이 필요하다는 정책적 시사점을 제시한다.

김동욱·성욱준(“IPTV 도입과정에서의 정책갈등의 구조와 관리”)은 ‘IPTV 정책’ 사례의 갈등구조를 다룬다. 이 정책은 부처 간, 사업자 간, 부처-사업자 간의 갈등이 중층적으로 얽혀 있으나, 부처 수준의 관할권 갈등이 핵심이다. 서비스 성격의 모호성, 각종 법제화 관련 쟁점들, 서비스 관할 부처의 선정 문제 등은 통신-방송의 수직적 규제체계의 한계로 나타났다. 부처 간 직접 협상, 제3자 조정기구로서 ‘멀티미디어정책협의회’, ‘방송통신융합추진위원회’, ‘국회 방송통신특별위원회’ 등 갈등관리를 위해 다양한 정책조정 기제가 작동되었지만, 정보통신부와 방송위원회의 참여한 의견 대립 조정에는 한계가 있었다. 결국 두 행정기구를 ‘방송통신위원회’로 통폐합하여 갈등을 내부화시킴으로써 일단락되었다. 이 사례는 복합적·중층적인 공공갈등 해소에 조직개편이 유용할 수 있음을 보여준다.

배귀희·임승후(“공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조 : 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로”)는 한탄강댐 건설 관련 공공갈등(1995-2009) 해소과정에서 협력적 거버넌스의 유용성을 보여준다. 협력적 거버넌스의 형성과 진화 과정에서의 중심 행위자, 연결망의 구조적 속성 등을 분석한다. 사회연결망 분석을 활용하여 이해당사자들의 관계를 갈등의 ‘표면화/표출기’, ‘심화기’, ‘격화기’, ‘조정기’로 구분하여 분석한 결과, 거버넌스 구조로서의 연결망에서 중심 조직은 공식 조정권을 부여받거나 정당성을 높이는데 기여 혹은 교환할 수 있는 자원을 확보한 행위자들이었다. 협력적 거버넌스 과정에 참여하는 행위자들이 (비)공식적 및 반복적으로 맺고 있는 관계와 이로 인한 상호의존성에 대한 보다 세밀한 관찰과 분석이 필요하다. 협력적 연결망의 형태와 중심 조직은 갈등의 전개양상과 문제해결 기제의 도입 등 제도적 맥락을 반영하면서 각 상황에 적합한 모습으로 변화한다.

정지범(“입지정책 분야에서의 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교 연구”)은 방폐장 입지 선정이야말로 입지관련 갈등 중에서도 가장 해결하기 어려운 주제라고 전제한다. 입지관련 갈등의 일반적 요인인 (공간적·시간적·집단적) 형평성 문제와 (폐쇄적 입지선정 절차에 따른) 민주성 문제가 전형적으로 나타난 사례가 경주와 스웨덴의 방폐장 입지관련 갈등이다. 보상을 통한 형평성 문제 해결, 개방적 절차를 통한 자발성 고양, 적절한 수준의 경쟁 활용, 주민 친숙성을 고려한 위험 소통 기제 등이 두 사례 모두의 공통된 성공 요인이었다. 한국이 ‘중저준위 방폐장’ 입지 문제는 성공적으로 해결했으나 ‘고준위방

폐장' 입지 문제가 남아 있는 상황에서 스웨덴의 방폐장 입지 사례는 중요한 시사점이 될 수 있다.

권혁주 외(“분쟁과 갈등으로 인한 취약국가의 개발협력: 취약국가 모형과 정책대안 모색을 중심으로”)는 국제개발협력에서 가장 어려운 과제 가운데 하나인 ‘분쟁 및 취약 국가’에 대한 지원 방안에 대해 분석한다. 정치·‘국가’행정·안보 측면에서 ‘고도 취약국’으로 분석되는 아프가니스탄, 소말리아, 수단, 콩고민주공화국에 대한 한국의 공적개발원조(ODA) 정책 집행 상황을 한국국제협력단(KOICA) 사업을 중심으로 분석하여 ‘새로운 공여국’으로서 한국이 선택해야 할 정책적 시사점을 제시한다. 우선, 취약국 선정에 있어 개별 국가의 취약성 분석을 토대로 이에 부합하는 국별 지원 전략을 마련하고, 취약국의 역량과 제도를 발전시키기 위한 ‘국가’ 건설 자체를 원조의 방향으로 설정하며, 원조 효과성의 제고를 위해 범정부적 접근이 필요하고, 한국의 개발 경험을 활용하여 원조 역량을 넓히고 차별화된 특성을 발전시킴으로써 국제사회에서 주체적인 역할을 확보해야 한다고 주장한다.

참고문헌

- 강영진. 2000. 갈등분쟁 해결 매뉴얼, 서울: 성공회대학교출판부.
- 고민수. 2010. “재송신 관련쟁점과 분석,” 한국언론법학회 학술토론회(지상과 재송신을 둘러싼 분쟁의 진단과 해결방안) 발표논문, 10월 14일.
- 고세훈·김순영. 2008. “공공성과 노동정책: [비정규직법]을 중심으로,” 윤수재·이민호·채중현 편. 새로운 시대의 공공성 연구. 법문사: 3편1장8절
- 김동영. 2010. “공공갈등의 분석과 선진적 갈등관리시스템,” 한국사회과학협의회/경제·인문사회연구회 세미나(한국의 사회갈등과 선진적 갈등관리의 모색), 5월 28일, 서울.
- 김서용. 2005. “환경갈등의 문화적 분석: 새만금 개발사업을 중심으로,” 한국행정정보. 39(3): 43-66.
- 김용학. 1996. 사회구조와 행위. 서울: 사회비평사.
- 김정신. 2005. “해석학의 시각에서 본 ‘의문사진상규명위원회’의 활동: 의례적 기능과 제한적 영향력을 중심으로.” 서울대 행정대학원 석사학위논문.
- 김정신·정용덕. 2006. “한국 의회의 제도화, 1948-2006: 행정부와 대비한 위상 변화를 중심으로,” 행정논총. 44(4): 91-129.
- 김창수. 2010. “개발과 보전의 딜레마: 구조와 프레임의 해부,” 한국사회와 행정연구. 20(4): 133-62.
- 김희강. 2010. “공공성, 사회집단, 그리고 심의민주주의,” 한국정치학회보. 44(2): 5-27.
- 나태준. 2008. “공공성과 갈등관리: 혐오시설유치를 중심으로,” 윤수재·이민호·채중현 편. 새로운 시대의 공공성 연구. 법문사: 3편2장6절.

- 라휘문. 2010. “갈등관리제도의 정비방안,” 경제인문사회연구회·(사)신지역창조포럼 공동세미나(“이 명박 정부의 사회통합을 위한 갈등관리, 어떻게 해야 하나?”), 11월 2일.
- 박길성. 2010. “사회갈등과 공동가치의 모색,” 한국사회과학협의회/경제·인문사회연구회 세미나(한국의 사회갈등과 선진적 갈등관리의 모색), 5월 28일, 서울.
- 박병련. 2009. “동양역사에서의 리더십,” 홍재환·함종석(편). 2009. 국가경쟁력과 리더십. 법문사: 14-52.
- 박정수. 2009. “교육정책: 공교육과 사교육,” 윤수재·이민호·채종현 편. 한국의 행정이념과 실용행정. 법문사: 6편10장.
- 박 준 의. 2009. “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” 삼성경제연구소 CEO Information. #710.
- 박 진·채종현. 편저. 2006. 갈등조정, 그 소통의 미학. 서울: 굿인포메이션.
- 박찬욱. 2001. “서평: 영국 의회정치에 있어서 대표이론과 그 현실적 적용,” 의정연구, 12: 229~238.
- 박찬욱·원시연. 2008. “입법부와 행정부의 관계,” 한국행정연구원 편. 한국행정60년, 1948-2008. 법문사: 2부4편4장.
- 박통희. 2009. “공공문제 해결과 사회적 자본, 그리고 신뢰,” 은재호·이광희(편). 국가 거버넌스 연구. 법문사: 43-123.
- 박홍엽 외. 2007. 공공갈등: 소통, 대안, 그리고 합의형성. 서울: 르네상스.
- 배명복. 2010. “거리로 나선 꿈을 잃은 세대,” 중앙일보, 10월 26일.
- 소영진. 2008. “공공성과 교육정책: 공교육제도를 중심으로,” 윤수재·이민호·채종현 편. 새로운 시대의 공공성 연구. 법문사: 3편1장5절.
- 신의기·정선태. 2008. “국가경쟁력 강화를 위한 법질서 확립 방안,” 국가경쟁력강화위원회.
- 안성호. 2009. “중앙-지방관계: 중앙집권과 지방분권,” 윤수재·이민호·채종현 편. 한국의 행정이념과 실용행정. 법문사: 6편8장.
- 오 균. 2010. “공공갈등관리정책방향,” 서울대 행정대학원 정책지식포럼. #527.10.26.
- 윤수재·이민호·채종현. 2008. 새로운 시대의 공공성 연구. 법문사.
- 은재호·윤광석, 2009. “갈등조정 전문가 인증제의 제도화를 위한 탐색적 연구,” KIPA, 연구보고서 #2009-27.
- 이한빈. 1968. 사회변동과 행정. 박영사.
- 임준형. 2008. “공공성과 환경정책: 환경레짐을 중심으로,” 윤수재·이민호·채종현 편. 새로운 시대의 공공성 연구. 법문사: 3편1장6절.
- 전주상. 2000. “지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구,” 서울대학교 행정학 박사학위논문.
- 정보통신정책연구원. 2010. ‘트위터의 정치사회적 영향과 시사점,’ KISDI 보도자료. 11월.
- 정용덕. 2001. 현대 국가의 행정학. 서울: 법문사.
- _____. 2004. “미국의 행정부 개혁,” 서울대미국학연구소·미래인력연구원(편). 21세기 미국의 거버넌스. 서울: 서울대출판부: 209-54.
- _____. 2008. “서론,” 한국행정연구원 편. 한국행정60년, 1948-2008. 법문사: 1편1장.

- _____. 2009a. “‘소용돌이’ 한국정치와 국가경쟁력,” 한국행정연구원. 행정포커스. # 0901/02.
- _____. 2009b. “서론: 행정이념과 실용행정,” 한국행정학보. 43(1): 1-16.
- _____. 2009c. “공무원교육훈련 60년: 평가와 발전방안,” 중앙공무원교육원. 공무원교육훈련 60년사. 과천: 중앙공무원교육원: 758-89.
- _____. 2009d. “‘녹색성장’과 국가인재 개발,” 공무원교육과 정책. 2: 1-20.
- _____. 2010. “행정학 연구의 주제와 방법,” 고려대 행정학과·정부학연구소·BK21연구단 공동주최 세미나(한국 행정학의 방향: 교육, 연구 및 제도), 11월 13일. 서울.
- 표시열. 2008. “행정부와 사법부 관계,” 한국행정연구원 편. 한국행정60년, 1948-2008. 법문사: 4편5장.
- 하민철·윤건수. 2010. “메타프레임으로서의 녹색성장 정책: 딜레마 대응 방안으로서 메타프레임 구성,” 한국정책학회보. 19(1): 101-126.
- 하연섭. 2010. “정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육정책을 중심으로,” 행정논총. 48(2): 189-215.
- 하혜영 외. 2007, “한국 공공갈등의 발생과 해결,” 한국정책학회보, 16(4): 329 -357.
- 한국사회연구소. 2007. 제1차 한국인의 갈등의식 조사 결과표. 고려대학교 한국사회연구소.
- 한국여성개발원. 2005. 국민통합을 위한 사회 갈등 해소 방안. 한국여성개발원.
- Bell, S. and A. Hindmoor. 2009. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge Univ. Press.
- Bingham, L. and R. O'Leary. eds. 2008. *Big Ideas in Collaborative Public Management*. London: M.E. Sharpe.
- Brickman, P. 1974. *Social Conflict: readings in rule structures and conflict relationships*. Lexington, MA: D.C. Health.
- Caiden, N. and Wildavsky, A. 1974, *Planning and Budgeting in poor Countries*. NY: Wiley.
- Cooper. T. 2009. “Collaborative Public Governance: Implications for Civic Engagement,” in Y. Jung, D. Mazmanian and S. Tang, eds. *Collaborative Governance in the United States and Korea*. Seoul: Seoul National Univ. Press: 223-50.
- Dryzek, J. and P. Dunleavy. 2009. *Theories of the Democratic State*. Palgrave Macmillan.
- Dukes, E. Franklin. 1996. *Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Dunleavy and O'Leary. 1987. *Theories of the State*. London: Macmillan Education.
- Etzioni-Halevy, E. 1985. *Bureaucracy and Democracy: A Political Analysis*. Chicago: Aldine Publishing.
- Hood, C. 1998. *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Jun, J. 2005. *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. Albany, NY: The State University of New York Press.
- Jung, Y., D. Mazmanian & S. Tang, eds. 2009. *Collaborative Governance in the United States and Korea*.

- Seoul: Seoul National University Press.
- Jung, Y. 2010a. "The Institutional Change and Continuity of the Korean State Administration, 1948-2010," *Korean Social Science Journal*, 37(2): 1-35.
- _____. 2010b. "National Development and Governance in Korea," Paper presented at the International Conference ("Good Governance for National Development") of the United Nations Project Office on Governance, UNDESA, June 17-18, Seoul.
- Jung, Y., Y. Lee and H. Yoo. 2010. "The Executive Leadership in Korea, 1948-2010: From Charismatic to Institutional Presidency," Paper presented at the Working Group VII ("Leadership, Governance and Public Policy") of the Annual Conference of the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) and the 28th International Congress of Administrative Sciences of IIAS-IASIA, Nusa Dua, Bali, Indonesia, 12-17 July 2010.
- Lindblom, C. 1977. *Politics and Markets: the world's political economic systems*. NY: Basic.
- Lowi, T. 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, 32: 283-310.
- Luckes, S. 2007. "Power and the Battle for Hearts and Minds," in F. Berenskoetter and M. Williams, eds. *Power in World Politics*. NY: Routledge: 83-97.
- March, J. & J. Olsen, 1983: "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government," *American Political Science Review*. 77(2): 281-95
- Mattern, J. 2007. "Why Soft Power Isn't So Soft," in F. Berenskoetter and M. Williams. *Power in World Politics*. NY: Routledge: 98-119.
- Morse, R. et al. eds. 2007. *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. London: M.E. Sharpe.
- Nye, J. 2008. *The Powers to Lead*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Peters, B. G. 1996. *The Futures of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: Univ. of Kansas Press. (고숙희 외 공역. 1998. 미래의 국정관리. 법문사.)
- Pierre, J. & B. G. Peters. 2005. *Governing Complex Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Plowman, 1995. "Congruence between public relations and conflict resolution: negotiating power in the organization," Unpublished doctoral dissertation, University of Maryland, College Park.
- Rubin, J. et al. 1994. *Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement*. NY: McGraw-Hill.
- Schultze, C. 1977. *The Public Use of Private Interest*. Washington: Brooking Institution. (정용덕 역. 사익의 공공활용. 서울: 성균관대출판부, 1986.)
- Thompson, C. 1993. "Reorganizing Public Organizations," *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(4): 457-86.
- Van Wart, M. 2008. *Leadership in Public Organizations*. London: M. E. Sharpe.
- Weber, M. 1994. *Political Writings*. Cambridge: Cambridge U. Press.
- Wilson, J. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. NY: Basic Books.

ABSTRACT

Introduction to Studies on Public Conflicts and Policy Coordination

Yong-duck Jung

Korea achieved state-building in the 1940s-1950s, industrialization in the 1960s-1980s, and democratization from the late 1980s to the present. This 'condensed' national development, which was achieved in a relatively short period over six decades, has made the country face a wide variety of severe public conflicts at the cost of national competitiveness. In this context, this special symposium intends to collect the results of academic research on cases of public conflicts that have been prevented or resolved (in)effectively in Korea. Each of the collections is introduced briefly here following the conceptual and theoretical frameworks for studying public conflicts and policy coordination.

【Key Words: public conflict, policy coordination, governance, public leadership】