

사회갈등의 확산메커니즘에 관한 연구: 촛불시위를 중심으로*

임도빈**

허준영***

〈目次〉

- | | |
|------------------------------------|------------------------|
| I. 서론 | III. 촛불시위 사례 분석 |
| II. 새로운 갈등 유형의 등장 및 기존 갈등관리 방식의 한계 | IV. 결론: 공공갈등관리에 주는 시사점 |

〈요약〉

본 연구의 목적은 한국 사회에서 심각한 사회적 문제로 등장하고 있는 위험이슈(risk issue)의 확산 및 이로 인한 사회적 갈등의 양태를 Downs의 이슈관심주기를 통해 분석하는데 있다. 2008년 촛불시위 관련 갈등의 확대재생산 메커니즘의 이해를 위해 위험 이슈, 특히 식품 안전 이슈가 갖는 본질적 특성에 주목하고 있다. 복잡성, 불확실성, 모호성의 특성 및 이슈의 다차원성과 다른 이슈와의 용이한 연계가능성의 특징이 촛불시위 관련 갈등의 양태와 갈등 주기 변화의 핵심 요인이라고 보기 때문이다. 특히 식품 안전 이슈가 갖는 본질적 특성들이 갈등 맥락의 변화, 주요 참여자의 변화 및 정부의 갈등관리 방식들과 서로 결부되면서 촛불시위를 통제불가능한 갈등상황으로 만들었음을 밝히고 있다. 이러한 분석결과를 토대로 사후대응방식이 아닌 사전대응방식의 필요성, 민주적 의사결정 절차의 정비, 위험이슈에 대한 사회적 대응 원칙의 정립, 갈등영향평가 등의 과학적 관리기법 개발을 대안으로 제시하고 있다.

【주제어: 위험 이슈, 위험 갈등, 갈등 주기, 촛불시위】

* 이 논문은 2010학년도 서울대학교 한국행정연구소의 기획논문으로 지원을 받았음.

** 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr)

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 BK21 박사후연구원(joon01@snu.ac.kr)

논문접수일(2010.11.16), 수정일(2010.12.15), 게재확정일(2010.12.23)

I. 서론

2008년 미국산 쇠고기 협상결과에 대한 국민의 저항과 반발 그리고 광우병에 대한 공포로 촉발된 촛불시위는 장기간 지속적으로 이어지면서 출범 초기 정부의 국정수행을 마비시키고 전국을 거대한 혼란과 갈등 속에 빠져들게 했다. 막대한 사회갈등의 결과로 한국사회는 깊은 반목과 불신이라는 상처를 입었다.

최근 들어 국가가 수행하는 다양한 정책들로 인하여 사회적 갈등이 해소되기 보다는 오히려 갈등을 유발시키는 측면이 강한 경우가 많았는데¹⁾ 사회갈등이 정부의 잘못된 갈등관리 방식에 의해서 오히려 심화되고 파괴적 갈등으로 변질되는 상황은 촛불시위도 예외가 아니었다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 사회갈등 혹은 공공갈등에 관한 연구들에서는 사회적 갈등의 근본 원인, 갈등의 확산 및 교착 메커니즘, 정부의 갈등관리방식의 문제점 및 한계에 대해 충분히 주목하고 있지 못하다. 촛불시위 사례의 경우 그 시작부터 소멸까지 3개월 넘게 관련이슈가 전국을 극한 혼란의 소용돌이 속에 휘말리게 했고 한국사회의 사회갈등을 크게 증폭시켰다는 점에서 이러한 갈등을 미연에 혹은 그 과정 중이라도 잘 대처하지 못한 정부의 대응과 관련해서 그 원인과 개선방안에 대한 연구는 긴요하다고 본다.²⁾

본 연구에서는 촛불시위가 오랫동안 공공갈등을 확대재생산 하면서 지속되게 한 원인에 주목하고자 한다.³⁾ 이러한 문제의식에 착안하여, 최근 우리사회에서 일반대중들의 주의와 관심이 집중되고 있는 위험 이슈 중 식품 안전(food safety) 이슈를 중심으로 사회적 갈등의 확산 메커니즘을 규명하고, 정부의 적절한 갈등관리방식이 무엇인지에 대한 함의를 이끌어내고자 한다.

-
- 1) 공직을 둘러싼 정치인들의 갈등(대통령 탄핵, 인사청문회 등), 배분정책의 혜택을 둘러싼 사회적 갈등(새만금 사업 등), 재분배 정책으로 인해 나타나는 갈등(국민연금 등), 정부의 규제정책으로 인해 발생하는 갈등(의약분업 갈등 등) 등 우리 주변에서 흔히 발생하는 다수의 사회 갈등 양태들은 정부가 직·간접적인 원인이 되어 발생한 측면이 강하다.
 - 2) 2008년 촛불시위에 대한 연구는 그 사회적 파장에 비추어 볼 때 상대적으로 적은 편일뿐만 아니라 대부분 정치학과 사회학에서 직접 민주주의와 사회운동 등의 차원에서 접근되어 왔으나(조기숙·박혜옥, 2008; 최장집, 2008; 김호기, 2008; 이창호·정의철, 2008; 윤명희, 2009) 이들은 주로 ‘투입’에 대한 연구에 머무르고 있다는 점에서 상대적으로 다른 한쪽의 이해당사자인 정부를 소홀히 취급하는 결과를 낳았다.
 - 3) 중요한 국내문제라도 일반대중의 관심은 그리 오래가지 않으며 이슈는 하나의 사회문제로 반짝 등장하여 잠시 동안 국민의 관심을 끌다가 사라지게 마련이다(Downs, 1972). 사회적 이슈에 대한 공공의 관심은 한정되어 있기에 어떤 이슈가 오랫동안 공공의 관심을 끌고 있다는 점은 다른 공공이슈들과의 치열한 경쟁에서 우위를 점할 정도의 특징을 내포한다고 볼 수 있다(Hilgartner & Bosk, 1988).

II. 새로운 갈등 유형의 등장 및 기존 갈등관리 방식의 한계

1. 새로운 갈등 유형의 등장

1) 위험 이슈의 사회적 확산

최근 한국 사회에서는 이전에는 주목받지 못했던 생소한 문제들이 점점 심각한 사회적 이슈로 부상함에 따라, 과거와는 다른 사회적 갈등 패턴 및 양태가 나타나고 있다. 위험(risk) 및 안전(safety)에 관련된 이슈의 확산 및 이를 둘러싼 첨예한 사회갈등의 증가가 대표적이다.⁴⁾ 위험 이슈(risk issue)가 갈등의 핵심 사안으로 떠오르는 데는 다양한 이유가 존재한다. 무엇보다도 국민들의 삶의 질이 높아지고, 그에 상응하여 기대수준이 제고됨에 따라 과거에는 주요 관심대상이 되지 못했던 위험 요인들(지하철 역이나 학교 건물 내부의 석면 노출에 대한 우려)이 심각한 혐오감과 불안감을 조성하게 되었다. 아울러 과학기술 수준이 발달함에 따라 이전에는 존재하지 않았던 새로운 유형의 위험 요인(비행기 추락, 자동차 사고, 석유화학단지 폭발사고, 방사선 피폭, 유전자 변형물질 등)이 증가하게 되었다. 무분별한 경제 성장과정에서 야기된 환경파괴 및 그로 인한 심각한 재난 요인의 증가(지구온난화와 이로 인한 이상기온의 발생 등) 역시 우리 사회에서 위험에 대한 사람들의 감수성을 제고하고, 과도한 적극적인 대응 양태를 불러일으키는 주요 요인으로 꼽을 수 있다.

특히 2008년에 발생한 미국산 쇠고기 수입반대 촛불시위는 식품 안전이슈에 관한 갈등이 얼마나 강한 영향력을 갖는지를 단적으로 보여준다. ‘인간광우병에 대한 공포심’에서 유발된 갈등이 무려 100일이 넘게 지속되면서, 대통령 탄핵 및 정권 퇴진에 대한 요구로까지 확장되었고, 온 나라를 수습하기 어려운 갈등상황으로 몰아넣었다.

2) 위험문제로 인한 사회갈등의 특성

위험 문제로 인해 발생하는 갈등 양태는 기존 갈등과는 여러 가지 면에서 독특한 특성을 나타낸다. 첫째, 위험 이슈 자체가 갖는 복잡성(complexity), 불확실성(uncertainty), 모호성(ambiguity or ambivalence)의 특성으로 인해서 위험에 관한 일반대중의 이성적 판단을 마비시키고, 공포심과 혐오감과 같은 감정적이고 정서적인 대응을 유발하는 경향이 강하다.⁵⁾ 이

4) 방폐장 입지선정을 둘러싼 무려 19년 동안의 격렬한 사회갈등, 조류독감, 돼지콜레라, 불량 만두, 광우병, 유전자변형물질 등 각종 식품 안전(food safety) 문제를 둘러싼 사회갈등이 전형적인 사례라 할 수 있다.

5) 복잡성은 다양한 잠재적 후보군(원인변수)과 특정한 부작용간의 인과 고리를 확인하고 측정하는 데

로 인해 일단 위험 이슈가 사회적 쟁점화 된 경우에는 그와 관련한 갈등 자체가 통제 불가능한 방향으로 흘러가게 되며 결국 치유하기 어려운 파괴적 갈등으로 귀결될 가능성이 높다. 둘째, 위험 이슈는 정치쟁점화하기 용이하다. 그 속성상 다차원성을 띄기 쉽고, 여타 이슈와의 연계가능성이 높기 때문이다.⁶⁾ 위험에 대해서 사람들이 보통 위험 회피적 성향을 보이기 때문에 정부의 정책이나 활동으로 인해서 발생하는 위험을 최소화해야 한다는 주장은 쉽게 설득력을 얻는다. 정치인들의 입장에서 볼 때 위험 이슈는 여론의 역풍을 크게 고려하지 않고 쉽게 쟁점화 할 수 있는 호재가 아닐 수 없다. 셋째, 위험이슈는 현대정부가 중점을 두고 관리해야 하는 갈등이다. 위험 갈등에 대해 정부가 적절히 대응하지 못하거나, 비자발적 위험을 정부가 강요하는 경우에는 정부의 권위가 실추되게 되고, 정부에 대한 불신이 심화되면서 정부가 추진하는 다른 정책 이슈의 원만한 집행 역시 어려워지게 된다. 더구나 우발적 요인(국내외의 사건 사고)으로 인한 위험 이슈의 확산 및 위험 갈등의 증폭 현상이 빈번하게 발생하기 때문에 정부로서는 위험 갈등의 관리가 대단히 어려울 수밖에 없다.⁷⁾ 위험 갈등에 대한 정부의 부적절한 대응은 정부의 위험 관리 혹은 갈등관리 능력상의 무능함으로, 비자발적 위험을 강요하는 정부는 정부 의도의 부도덕성으로 해석되기 때문에 두 가지 상황 모두 정부에 대한 반발감과 불신을 심화시키고 결국 위험 갈등을 통제불가능한 상태로 만들어버린다.

지금까지 살펴본 위험갈등의 전형적인 특성이 그대로 표출된 대표적 사례가 바로 본 논문에서 분석대상으로 삼고 있는 광우병 논란과 관련한 촛불시위이다.

2. 기존의 갈등관리 방식 개관 및 한계

갈등은 순기능과 역기능의 양면성을 갖고 있다.⁸⁾ 이러한 이유로 해서 갈등을 무조건 제

있어서 어려움을 말한다. 다양한 후보들간의 상호작용 효과(interactive effects), 긍정적 부정적 환류 고리, 원인과 효과간의 오래된 시간적 지연(long delay periods), 개인간 변이(interindividual variations), 개입변수(intervening variables) 등으로 인해서 발생한다. 반면, 불확실성은 통계적 변이(statistical variation), 측정상의 오류(measurement errors), 무지(ignorance), 비결정성(indeterminacy) 등의 원인에 의해 발생한다. 모호성은 동일한 관찰결과 혹은 자료의 평가결과(data assessment)에 대해 정당한 해석이 무엇인가에 대한 변이를 말한다. 모호성은 주어진 상황을 해석하거나 판단하기 위해 사용하는 기준(criteria) 혹은 규범(norms)이 다르기 때문에 발생한다(Klinke & Renn, 2002).

- 6) 반핵 운동가들은 원자력 위험과 관련된 논쟁을 기업 자본주의 대 그로 인한 희생자들 간의 경제적 가치에 관한 갈등으로 묘사해왔다(Pollack, Stuart and Vitte, 1993: 31).
- 7) 원자력 위험의 경우가 대표적 사례로 거론될 수 있다. 체르노빌 사건처럼 해외의 원자력발전소에서 방사능 누출이 발생할 경우, 국내 원자력 발전소의 안전성에 대한 국민들의 의구심 역시 더불어 상승하는 경향을 보인다.
- 8) 한편으로는 사회의 안정성을 파괴시키고, 사회의 통제를 방해하는 등 부정적인 면이 있는가 하면

거, 방지, 해소하기 보다는 역기능적 측면을 해소 혹은 완화시키고 순기능적 측면을 조장함으로써, 갈등의 순편익을 증가시키고 갈등으로 인해 초래되는 비용을 감소시키려는 갈등관리 노력이 중요하다. 이하에서는 갈등관리 전략을 체계적으로 정리하여 가장 전통적인 이론으로 평가받고 있는 Pruitt & Rubin의 이론을 중심으로 그 특성과 한계를 살펴보고자 한다 (이선우, 2001: 2-3; 송석휘, 2005: 5; 하혜영, 2007 참조).

1) Pruitt & Rubin의 갈등관리 모형

Pruitt & Rubin(1986)은 갈등의 근원, 갈등과정에서 사람들이 사용하는 기본적인 전략 및 갈등의 증폭과 해소와 관련하여 일반적인 이론 구축을 시도하였다. 그들은 대표적인 갈등관리 전략으로서 양면고려 이론과 실현가능성 고려 모형을 제시하였다.

양면고려 모형(dual concern model)은 갈등당사자들의 기본적인 이해관계를 기준으로 갈등 전략을 유형화하고 있어 갈등 상황에서 당사자들이 실제 어떠한 전략을 활용할지 예측하는데 유용하다 (Pruitt & Rubin, 1986: 28-35). 즉, 자신의 결과에 대한 관심(concern about own outcomes)과 다른 사람의 결과에 대한 관심(concern about others outcome)이 실제 갈등상황에서 어떻게 발현되는가에 따라 갈등 전략을 다음과 같이 유형화할 수 있다고 주장한다.⁹⁾

첫째, 부작위(Inaction) 전략은 자기 자신이 얻게 될 결과와 상대방이 얻게 될 결과 모두에 대해 관심이 낮은 경우에 사용되거나 장려되는 전략이다. 둘째, 논쟁 혹은 투쟁(Contending) 전략은 자기 자신이 얻게 될 결과에 대해서는 강한 관심을 갖고 있는 반면, 상대방이 얻게 될 결과에 대해서는 약한 관심을 갖는 경우에 활용되는 전략이다. 셋째, 양보(Yielding) 전략은 자기 자신이 얻게 될 결과에 대해서는 거의 관심이 없는 반면, 상대방이 처하게 될 결과에 대해서는 강한 관심을 갖는 경우에 활용되는 전략이다. 넷째, 문제 해결(Problem Solving) 전략은 자기 자신이 얻게 될 결과와 상대방이 얻게 될 결과 모두에 대해서 강한 관심을 갖고 있는 경우에 흔히 사용되거나 활용을 장려할 수 있는 전략이다.¹⁰⁾

(Dahrendorf, 1959: 135), 적대적인 성향들의 자유로운 표출로 인해 그것의 누적이 가져올 수 있는 사회기반의 분열을 막는 안전장치의 역할을 수행할 뿐만 아니라 집단간 갈등이 오히려 집단 내부의 응집력을 증대시키기도 하는 등의 순기능적인 측면도 있기 때문이다(Coser, 1964; 1967)

9) 자신의 결과에 대한 관심은 갈등 상황에서 자신의 이해관계 즉 자신의 필요나 가치에 어느 정도의 우선순위를 두는가를 의미한다. 반면, 상대방의 결과에 대한 관심은 상대방의 이해관계를 중시하거나 상대방이 얻게 될 결과에 대해서 일정한 책임감을 느끼는 정도를 의미한다. 물론 상대방이 얻게 될 결과에 대한 관심은 그것이 자신의 이해관계에 도움이 되기 때문(도구적 관심)이거나, 개인적 유대관계 때문에 관심을 갖는 경우(진정한 관심) 2가지 경우로 분류해 볼 수 있다.

10) 다른 학자들과는 달리 Pruitt & Rubin(1986)은 타협(Compromising) 전략을 별도로 제시하지 않고 있다. 타협이라는 것은 양 당사자의 이해관계를 만족시키기 위해 내키기 않게 노력해야 하는 게으른 문제 해결(lazy problem solving) 전략의 한 변형에 불과하거나, 두 당사자 모두가 굴복 혹은 양보

다음으로, 인지된 실현가능성 모형(perceived feasibility model)은 양면고려 모형의 보완을 위해 제시되었다(Pruitt & Rubin, 1986: 35-41). 즉 양면고려 모형을 통해서 갈등 주체들이 갈등상황에서 어떤 전략을 사용할 지를 어느 정도 예측할 수 있지만, 실현가능성에 대한 고려 없이 단순한 이해관계 중심의 설명만으로는 불충분하다고 본다.¹¹⁾ 결국 자신들이 고안한 양면고려 모형의 설명력을 제고하기 위해서는 실현가능성이라는 또 다른 차원이 추가되어야 하며, 이를 통해 모형의 현실 적합성이 높아지는 보완 효과가 발생할 것이라 주장하고 있다.

2) 한계

Pruitt & Rubin의 갈등관리 모형은 다음과 같은 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 그들의 갈등관리 모형 즉, 양면고려 모형과 실현가능성에 대한 모형은 체계적으로 통합되어 제시되지 못하고 있다.¹²⁾ 또한 Pruitt & Rubin의 갈등관리 모형은 본 논문에서 분석하고자 하는 위험갈등이 갖는 동태적 측면을 충분히 설명하지 못한다. 위험 갈등 상황은 이들이 고려하는 것처럼 상대적으로 정태적이며, 갈등 주체가 안정적으로 정해져 있는 상황이 아니다. 오히려 갈등 주체가 위험 이슈의 다차원성과 연계성으로 인해서 지속적으로 변화하는 동태적 상황이 일반적이다. 따라서 이러한 역동적 상황 하에서 Pruitt & Rubin이 말하는 것처럼 이해관계에 대한 고려와 실현가능성에 대한 검토를 통해서 갈등관리전략을 선택한다는 것은 그다지 설득력이 없어 보인다.¹³⁾ 특히, Pruitt & Rubin의 갈등관리 모형은 위험 이슈가 확산되고 위험갈등이 진화하는 과정에서 어떠한 상호작용이 벌어지는지를 설명해주지 못한다.

(yielding)하는 경우에 저절로 형성된다고 보기 때문이다.

- 11) 문제해결 전략(problem solving strategies)이 채택되기 위해서는 양면고려 모형에서 고려한 내용들 외에도 다음과 같은 요인들이 추가로 고려되어야 한다고 본다. 갈등 주체들 상호간에 타협가능한 공통 근거(common ground)가 많을수록, 서로에 대한 신뢰가 높을수록, 자신의 열망수준이 낮을수록, 통합적 해법의 이용가능성에 대한 인식이 높을수록 문제해결 전략의 채택이 용이하다는 사실이다. 논쟁 전략(contending strategies) 역시 마찬가지다. 상대방의 양보 혹은 굴복에 대한 저항이 약할수록, 자신의 힘이 더 강한 반면, 상대방의 대응이나 반박이 어려울수록, 무엇보다도 이 전략의 사용으로 인해 발생하는 심리적 긴장감이나 파국적 결말 등의 비용이 낮을수록 논쟁 전략의 사용이 용이해진다는 주장이다. 그 밖에도 부작위 전략(inaction strategies)은 갈등해결이 촉박하지 않은 상황에서, 철회전략(withdrawing strategies)은 갈등으로 인해 얻으리라 기대되는 편익이 자신들의 최소한의 열망수준에 못 미치는 상황에서 채택되기 쉽다고 본다.
- 12) 이해관계와 실현가능성이 어떻게 유기적으로 통합되는가에 대한 설명은 결국 구체적인 사례연구를 통해 보완되어 하는 부분으로써, 이들이 제시하는 갈등관리 전략은 하나의 체계적 이론(systemic theory)이기보다는 일종의 일반적 지침으로 받아들이는 것이 좋을 듯하다.
- 13) 위험갈등 상황에서 갈등 당사자들간의 이해관계는 수시로 변하며, 무엇이 자신에게 유리한지에 대해서도 모호한 경우가 대부분이기 때문이다. 실제로 충돌시위는 시간의 흐름에 따라 직접 이해당사자 뿐만 아니라 이익집단, 시민단체, 일반시민 등이 갈등 현장에 진입하고 있으며, 이들의 이해관계는 모호한 경우도 많았다.

3. 이슈관심주기 이론을 통한 새로운 갈등관리 전략의 모색

1) 이슈관심주기에 관한 기존의 연구 경향

지금까지 Anthony Downs가 주장한 이슈관심주기(issue attention cycle) 이론은 정책학 분야에서 주로 정책의제 형성과 관련해 논의되어 왔다(Blumer, 1971; Mauss, 1975; Spector and Kitsuse, 1973, 1977; 정정길 외, 2010). 왜냐하면 그의 이론은 사회 혹은 정책 문제의 등장과 소멸, 정책 의제설정의 동학 및 정책 이슈의 진화와 이 과정에서 발생하는 사회 및 정책 문제의 구성과 재구성 양태 등을 설명하는데 있어서 대단히 유용한 통찰력을 제시해주기 때문이다. 한편, 지금까지 Downs의 이론을 검증하고 적용가능성을 확대하기 위한 다양한 시도가 이루어져 왔음에도 불구하고(Adams, 1997; Cobb and Elder, 1983; Dunlap and Scarce, 1991; Hilgartner and Bosk, 1988; Kingdon, 1984), 그가 주장한 이슈관심주기 이론 및 핵심 개념은 아직까지 완전히 개발되었다고 보기 어렵다. 특히 갈등관리 분야에서는 그의 이론을 응용하여 수행된 연구를 찾아보기 힘들다.

2) Downs의 이슈관심주기(issue attention cycle) 이론

Downs는 특정 이슈가 하나의 사회문제로 갑자기 등장한 후, 잠시 동안 국민들의 열정적인 관심을 끌다가 사라지는 경향에 주목한다. 모든 정부정책은 단시간에 이뤄지는 것이 아니기 때문에 시간적 차원을 고려하여야 한다(임도빈, 2010). Downs는 이러한 패턴이 발생하는 이유를 설명하기 위해 하나의 이슈가 탄생하여 소멸될 때까지 거치게 되는 단계를 대략 5개로 보고 각 단계에서 나타나는 특징들을 설명하고 있다. 그가 제시하는 이슈의 관심주기는 다음과 같다. 첫째, '이슈의 잠복(The Pre-Problem)' 단계로서 대단히 바람직하지 못한 사회적 상황이 존재하지만 아직까지 일반대중의 관심을 끌지 못하는 단계이다. 특정 이슈 관련 전문가들이나 이익집단들만이 그것에 주목할 뿐이다. 둘째, '이슈의 발견과 표면화(Alarmed Discovery and Euphoric Enthusiasm)' 단계로서, 흑인폭동 등 특정 이슈에 관한 극적인 사건들이 발생함에 따라 일반대중이 문제의 심각성에 경악하게 된다. 정부 역시 비로소 해결방안을 모색하기 시작한다. 셋째, '관심의 현저한 증가 및 비용인식(Realizing the Cost of Significant Progress)' 단계로서, 일반국민들이 현안이 되는 이슈의 해결에 소요되는 문제해결 비용과 그로 인한 또 다른 부작용 등을 인식하게 된다. 넷째, '대중 관심의 점진적 감소(Gradual Decline of Intense Public Interest)' 단계로서, 점점 더 많은 사람들이 관련 이슈에 지루함을 느끼기 시작하면서, 다른 관심거리를 찾게 된다. 다섯째, 이슈 관심주기의 마지막 단계로서 '관심의 쇠퇴(The Post-Problem)' 단계이다. 비록 일반 대중들의 문제에 대한 관심은 멀어지지만, 이미 이슈관심주기를 통과하는 과정에서 문제 해결에 필요한 새로운 제도과

프로그램 및 정책들이 작동하고 있기 때문에, 언제든지 일반대중의 관심을 다시 사로잡고 지배할 수 있는 개연성이 잠복된 단계라 할 수 있다.

한편 모든 사회문제가 이슈관심주기를 거치는 것은 아니다. Downs는 사회문제가 이슈관심주기에 진입해서 발전하기 위한 조건으로 3가지의 특징을 언급하고 있다. 첫째, 그 이슈와 관련해서 고통을 받고 있는 사람의 수가 과도하지 않아야 한다. 둘째, 그 문제로 인한 고통의 원인이 인구의 다수나 강력한 소수에게 편익을 가져다주는 사회구조에 의해 발생하는 이슈여야 한다. 셋째, 일반 대중의 흥미를 일시적으로 유발하는 자극적이고 흥미진진한 ‘깜짝 이슈’가 아니어야 한다.¹⁴⁾ 물론 그가 제시한 이러한 조건들은 최소한의 기본 요건으로서 완결적이지도 않고 포괄적이지도 않다는 점에 주의할 필요가 있다. 개별 사례연구를 통해서 좀 더 구체적인 조건들이 보완될 필요가 있다고 판단된다.

3) 이슈관심주기의 갈등관리 분야에의 적용가능성 검토

본 논문에서는 Downs의 이슈관심주기 이론이 위험 이슈의 사회적 확산 및 위험갈등 양태의 진화, 정부의 적절한 갈등관리방식 도출에 대단히 유용한 틀로써 활용될 수 있다고 본다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, Downs의 이론은 정책 이슈의 등장 및 시간에 따른 변화 단계를 대략적이거나 제시함으로써, 위험 이슈의 생성과 소멸, 혹은 잠복이나 그에 따른 (각 갈등 단계별) 위험 갈등 구조 혹은 양태를 설명할 수 있는 단초를 제공해 주기 때문이다. 둘째, 위험 갈등의 분석 및 적절한 관리를 위해서는 위험 이슈의 다차원성과 다양한 이해관계의 결합 경로, 갈등 참여자의 다양화로 인한 갈등 양태의 변화, 이에 상응한 정부의 갈등관리 방식과 전략의 변화과정 등이 치밀하게 분석되어야 하기 때문이다. 그의 이슈 주기단계에 따른 행위자의 다양화와 이슈별 반응양태, 그로 인한 이슈 확산과 일반대중의 반응 등에서 함의를 이끌어 낼 수 있는 부분이다. 셋째, Downs가 주장하는 이슈의 관심주기 5단계는 갈등의 진화과정에서 나타나는 일정한 경향성, 즉 갈등의 발생, 발전(development), 심화 혹은 증폭(escalation), 교착(stalemate) 혹은 해소 등의 패턴을 설명함에 있어서도 대단히 유용하다고 보기 때문이다. 갈등은 시간의 흐름에 따라 참여자의 변화, 이해관계 균형의 변화, 각 갈등 주체의 전략적 선택과 그에 대한 반대 전략(counter-strategy), 예기치 못했던 상황의 발생 등에 의해 동태적으로 변화하게 된다. 위험 갈등은 이러한 경향성이 더욱 극적으로 표출되는 특징을 갖는다.¹⁵⁾ 그의 연구에서 이슈관심주기의 각 단계별 특징을 설명하는 부분에는 이러

14) Downs는 이와 같은 특징들을 가지고 있는 것으로 대기오염, 수질오염 등과 같은 생태학적 이슈들을 사례로 제시하고 있다.

15) 비자발적 위험이나 통제불가능한 위험 요인과 관련하여 갈등 당사자들이 느끼는 두려움, 분노, 상대방에 대한 불신 등의 정서적 측면이 갈등 상황을 예기치 못한 방향으로 움직이기 때문이다. 또한

한 갈등 양태의 변화와 관련지을 수 있는 여러 가지 요인들이 명시적 혹은 묵시적인 형태로 논의되고 있다고 해석해 볼 수 있기 때문이다. 넷째, Downs가 자신의 주장을 펴기 위해 대표적인 사례로 제시하는 환경 이슈와 본 논문에서 관심을 갖고 있는 위험 이슈가 대단히 유사한 특성을 갖고 있기 때문이다. 두 가지 이슈 모두 동서양을 막론하고 점점 선진국의 대열에 진입하는 과정에서 나타나는 국민들의 기대수준 향상에 영향을 받고, 사회의 구조적 배열 상태나 조직화 방식 등의 현 체제의 문제가 아닌 사회가 지향해야 하는 바람직한 상태에 대한 바램에 의해서도 관심을 받으며, 그 이슈들을 자신들의 개인적 이익실현에 활용하려는 행위자들이 존재하고 이들에게 두 이슈 모두가 정치적 비용을 거의 지불하지 않고도(politically costless), 쉽게 자신들의 주장에 대한 대중의 지지를 이끌어 낼 수 있다는 등의 특징을 공유하고 있기 때문이다.

4) 본 연구의 분석틀

본 연구는 Downs의 이슈관심주기 단계(중속변수)를 결정짓는 요인(독립변수 및 매개변수)을 다음과 같이 규정하여 적용하고자 한다. 첫째, 이슈를 둘러싼 환경 혹은 맥락의 특성(미국식 낙관주의 전통 혹은 문화 등), 둘째, 이슈 자체의 특성(이슈의 가시성, 이슈 관련 비용과 편익의 배분 구조, 이슈 자체의 기술적 해결 가능성 여부, 목표나 명분의 모호성 수준 및 다른 이슈와의 연계 가능성 등), 셋째, 이슈에 관심을 기울이는 주요 행위자(정치인, 이익집단, 언론 및 일반대중 등) 및 이들의 특성(자원, 능력, 전략), 넷째, 이슈 관련 주요 행위자들의 상호작용(언론 보도에 대한 소비자들의 반응, 정치인의 이슈 쟁점화에 대한 지지 등) 등이 바로 그것이다.

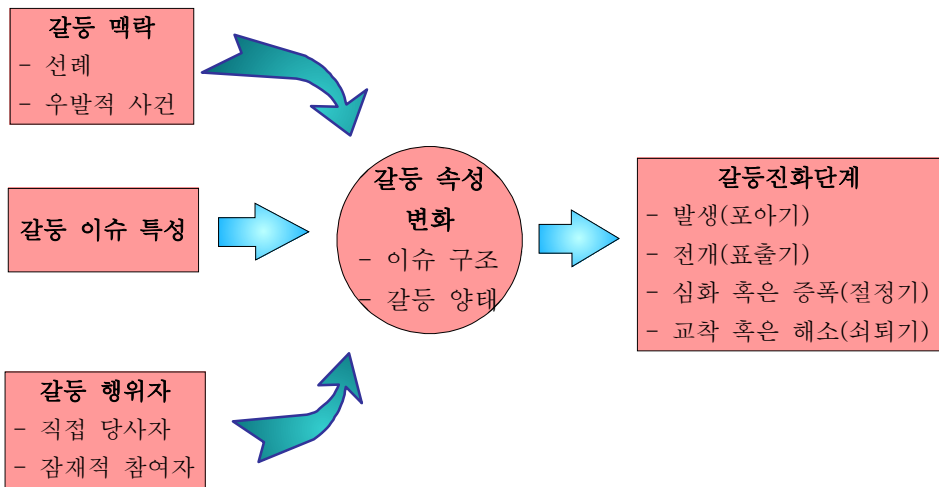
이러한 변수들을 위험 이슈의 확산 및 위험 갈등의 진화 과정에 접목해 보면 이슈관심주기는 갈등진화단계(conflict evolutionary cycle)로, 이슈 맥락은 갈등 맥락으로, 이슈의 특성은 갈등 이슈의 특성으로, 이슈 관련 주요 행위자는 직접적인 갈등 당사자와 잠재적 참여자로, 이들의 특성은 자원과 능력 및 전략으로, 상호작용은 갈등 주체들 및 간접 참여집단 등의 전략적 동태적 상호작용으로 치환해서 생각해 볼 수 있다. 그의 연구에서 이들 변수들이 모두 명시적으로 제시되어 있지는 않기 때문에 본 연구의 분석틀은 나름대로 의미를 갖는다. 이슈 관심주기를 갈등 진화 혹은 발전단계로 개념화하는 부분이나, 주요 행위자들의 특성과 상호작용처럼 문맥을 통해서 읽어 낼 수 있는 부분들과 추론을 통해서 추출해야 하는 부분도 존재한다. 그러나 이러한 추론이 가능한 이유는 Downs가 밝히듯 이슈관심주기에서 핵심

현안이 되고 있는 위험 이슈와 연계성이 높은 사건의 발생, 혹은 현재의 갈등 구도에 편승하거나 갈등 구도 자체를 자신들에게 유리하게 만들기 위해 새로운 참여자들이 진입하는 경우 등 객관적 조건이 변화할 경우에도 갈등은 이전 상태와 전혀 다른 국면으로 접어들기 때문이다.

개념이 되는 이슈는 저절로 형성되는 것이 아니며 이슈를 형성함으로써 얻게 되는 보상은 실로 막대하게 크기 때문이다. 즉 갈등의 구조와 판세를 바꿀 수 있기 때문이다 (Schaatschneider, 1960; Riker, 1982; 1986). 갈등 상황에서 수많은 행위자들이 자신들에게 유리한 이슈를 만들기 위해 수많은 노력을 기울이는 이유가 여기에 있다. 그럼에도 불구하고 이슈는 결국 갈등과 결합될 때만 만들어진다(Schaatschneider, 1960). 이처럼 갈등 이슈가 갈등 주체들 간의 대립과 반목, 치열한 두뇌게임 등에 의해서 만들어지는 상황을 염두에 둔다면 Downs 모형에 명시적으로 드러나 있지 않은 이 부분을 보완함으로써, 이슈관심 주기가 극적으로 변화하는 과정을 좀 더 자세하게 보여줄 필요가 있다.

일반적으로 갈등 상황에서 행위자들이 사용하는 전략과 전술 등은 Pruitt & Rubin(1986)의 논의에서 제시된 4가지 전략과 세부전술들을 활용해 볼 수 있다. 다만, 이들 논의에서도 궁극적으로 각 갈등 당사자들의 전략적 동태적 상호작용이 어떠한 과정을 거쳐서 이슈관심주기(혹은 갈등진화단계)의 변화로 나타나는지에 대한 설명이 생략되어 있다. 본 논문에서는 이 부분을 갈등 구조와 갈등 양태의 변화를 포함하는 갈등의 속성 변화로 개념화하고자 한다. 이상을 그림으로 제시하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석틀



Ⅲ. 촛불시위 사례 분석

2008년 5월 초부터 8월 중순까지 무려 100여일 동안 주로 서울시청앞 광장에서 진행된 촛불시위는 ‘미국 수입 쇠고기의 안전성’에 관한 식품 안전(food safety) 이슈를 중심으로 시작되었으나, 시위가 진행되는 동안 다양한 변화를 겪게 된다. 위협 이슈와 국내의 여러 가지 상이한 이슈들이 연계되면서 갈등 범위가 확대되고 갈등 참여자들의 다양화 및 그들의 활용 전략의 변화 양태가 나타났으며, 그 결과 갈등의 성격 자체가 점차 파괴적인 양상으로 치닫는 특성을 보여주었다. 이하에서는 앞에서 제시한 분석틀에 의해 좀 더 분석적으로 촛불시위 관련 갈등의 전개과정을 검토해 보고자 한다.

1. 갈등의 주기별 양태 분석

1) 촛불 시위 갈등의 주기 구분

미국 쇠고기 수입과 관련된 갈등의 씨앗은 사실상 참여정부 때부터 발아하기 시작하였다. 이명박 정부는 참여정부 집권기간 동안 부침을 거듭하여 온 ‘미국 쇠고기 수입 문제’ 관련 갈등 이슈의 파괴력과 심각성을 충분히 인식하지 못한 채 식품 안전 이슈 자체의 특성에 대한 이해가 부족한 상태에서, 사실상 아무런 사전적 갈등 관리의 준비도 없이 미국과의 쇠고기 수입협상을 타결함으로써 거센 역풍을 맞게 되었다. 촛불 시위 관련 갈등 주기의 전개과정을 검토해 보면 대략 다음과 같은 4가지 단계로 구분이 가능하다.

첫째, 갈등의 포아기로서 이익집단 및 소수의 전문가 집단이 갈등의 주요 주체로 참여하면서, 갈등의 조짐이 점차 나타나는 단계이다. 즉, 갈등의 축이 되는 핵심 이슈가 조금씩 제기되기는 하지만, 아직까지 다수 국민들의 관심을 사로잡지 못하는 단계이다. 정부의 갈등 관리 전략도 주로 직접 이해관계 집단들의 요구에 대한 대응 중심으로 나타날 뿐이다.

둘째, 갈등의 표출기로서 국민들 혹은 일반대중들이 쟁점이 되는 이슈의 심각성을 발견하고 경악하는 동시에, 본격적으로 정부에 문제해결을 요구하며 이슈 중심의 집단행동에 나서는 단계이다. 정부 역시 일부분 이슈 관련 요구를 수용하는 한편, 이슈의 확산을 차단하기 위해 다양한 갈등관리 전략을 본격적으로 제시하는 단계라 할 수 있다. 이 과정에서 정부가 적절한 이슈관리 전략을 찾지 못하거나, 잘못된 갈등관리 전략을 활용할 경우 이슈의 급격한 확산과 결합을 통해 갈등 양태가 통제불가능한 상황으로 전이되게 된다.

셋째, 갈등의 절정기로서 쟁점이 된 갈등 이슈가 폭발적인 파괴력을 발휘하는 시기이다. 동시에 갈등 이슈의 지속 및 교착상태로 인해 갈등 당사자들이 피로감을 느끼면서 어떤 식으로든 활로를 찾기 위해 적극적인 타협점을 모색하는 시기이기도 하다. 갈등 이슈 자체의

해소에 소요되는 사회적 비용을 인식하기 때문이다. 핵심쟁점이 되는 갈등 이슈를 자신들의 이해관계 극대화에 이용하려는 다양한 주변 행위자들이 대거 참여함으로써, 갈등의 초점(핵심 이슈) 자체가 초기의 쟁점과는 무관한 방향으로 변질되고 갈등의 양태 역시 통제불가능한 상황으로 치닫는 파괴적 행태가 나타남으로써, 갈등 주체들로 하여금 적극적인 갈등 해소 방안을 모색하게 하는 단계가 바로 갈등의 절정기이다.

넷째, 갈등의 쇠퇴기로서 쟁점 이슈에 대한 일반대중의 관심이 점점 감소하면서, 대중의 관심이 다른 이슈로 옮겨감에 따라 격렬했던 갈등이 점점 소강상태로 접어드는 시기이다. 이러한 시기 구분에 따라 촛불시위 양태를 검토해 보면 다음과 같다.

2) 촛불 시위 갈등주기별 특징

(1) 갈등의 포아기: 갈등 이슈의 생성 단계

촛불시위 관련 갈등에서 갈등의 포아기는 한미 쇠고기 협상 타결 이후 PD수첩 방영 전까지로 볼 수 있다. 2008년 4월 17일 한미 쇠고기 협상이 타결되면서, 그동안 광우병 우려 때문에 적용해 왔던 소의 연령제한, 쇠고기 부위제한 등 수입위생조건이 크게 완화된 가운데 수입재개가 이루어지게 되었다. 국내 축산물 시장에서 한우의 가격이 급격히 하락함에 따라 이익집단(interest group)인 축산농가의 거센 반발과 조직적 대항 행동이 시작되었다.¹⁶⁾ 그러나 이들 축산업자들의 대응 양태는 쇠고기 수입의 위험성 문제가 아니라 주로 경제적 이익의 침해 등에 대한 반작용에 불과했다. 갈등의 포아기에서 향후 촛불시위의 갈등 양태를 규정하게 될 식품 안전 이슈를 최초로 쟁점화한 사람들은 소수의 전문가들이었다.¹⁷⁾ 하지만 아직까지 대다수의 국민들 혹은 일반대중은 미국산 쇠고기 수입 문제의 심각성을 깨닫지 못한 상태에서 이익집단과 정부 중심의 갈등 상황을 관망하는 행태가 표출된다.

(2) 갈등의 표출기: 갈등 이슈의 확산 및 다른 이슈와의 결합

촛불시위 갈등의 경우 갈등의 표출기는 공영방송과 인터넷을 통해 미국산 수입 쇠고기의 안전성에 대한 의구심이 제기되고 급격히 식품 안전 이슈가 확산되면서 시작되었다. 이슈의 확산을 주도한 주요 행위자(issue maker)는 언론이었다. 2008년 4월 29일 MBC PD수첩에서 미국산 쇠고기 수입의 위험성을 경고하는 방송이 방영된 이후,¹⁸⁾ 인터넷과 공영방송(지상파

16) 특히 4월 24일 전국한우협회 소속 축산 농민 6천여명이 정부과천청사에서 대규모 상경 집회를 열어 생존권을 호소했다.

17) 이들 일부 전문가들이 인터넷 블로그 등을 통해 인간광우병 발병 가능성에 대한 의견을 개진하고 이를 개별 인터넷 사용자들이 자신들이 회원으로 있는 각종 인터넷 사이트에 옮기면서 미국산 쇠고기의 광우병 위험에 대한 인식이 확산되었다(박치성·명성준, 2009: 52).

3사)을 통해 식품안전 이슈의 심각성이 급격하게 확산되었다. PD수첩 방영 다음날 오전까지 6천개가 넘는 글이 ‘PD수첩’ 홈페이지 시청자게시판을 가득 채웠고 당일 이명박 대통령의 미니홈페이지에 비난 글이 쇄도해 일부 게시판의 기능을 정지시켰다. 동시에 인터넷을 중심으로 이른바 광우병이 공기와 물을 통해서도 전염된다는 등의 ‘광우병 괴담’이 유포되어 미국산 쇠고기에 대한 불안감이 증폭되었다(강귀웅, 2009: 38).

아울러 촛불시위 관련 최초의 집단행동이 나타나기 시작했다. 2008년 5월 2일 ‘이명박 탄핵을 위한 범국민운동본부’라는 인터넷 모임에 의해 청계천 광장에서 미국산 쇠고기 수입반대를 위한 최초 집회가 개최되었다. 당초 주최 측의 참가 예상인원인 1천명을 훨씬 상회하는 1만명 정도가 모인 제 1차 촛불집회에서는 집회 주도자 없이 참여자들이 집회장의 여러 곳에서 자발적인 발언을 이어갔다. 촛불 시위 형태로 나타난 이슈 중심의 집단행동은 점차 시위 참가자 수가 증가하고, 시위 장소 및 규모가 확대되면서, 시위 양식이 다양화되는 변화를 겪게 되었다. 이러한 변화의 과정에 가장 중요한 역할을 수행한 것은 이슈의 확산과 결합이었다. 촛불시위 갈등의 중심축이 되는 식품안전이슈(food safety issue)가 대통령 탄핵을 비롯한 주변의 관련 이슈들과 결합되면서 갈등양태는 점차 견잡을 수 없는 수준으로 변모하게 된다.¹⁹⁾

(3) 갈등의 절정기: 갈등 이슈의 변질과 타협점의 모색

촛불시위 관련 갈등의 절정기는 촛불시위에 최대인원이 참가했던 ‘100만 촛불대행진(6.10)’을 포함하여 시위가 정점에 달했던 6월말까지로 구분해 볼 수 있다. 즉 6.10 민주화항쟁 기념일과 연계하여 약 백만명에 가까운 인원이 참여하여 촛불시위 기간 중 최대 참석인원을 기록했다. 갈등 표출기에 시작되었던 갈등 이슈간의 결합 양태가 심화되면서, 갈등 이슈 자체가 식품안전 문제 외에, 정부의 주요정책 전반에 대한 반대로 변질되는 양태가 나타난다.

민노총, 전교조, 대운하반대단체 회원 등 다양한 이해관계자들이 새롭게 촛불시위에 참여하면서, 갈등의 핵심 의제였던 미국산 수입 쇠고기의 안전성 문제보다 오히려, 건강보험 및 공기업 민영화, 수도물 민영화, 교육자율화, 대운하 반대 및 공영방송 사수 등 현 정부가 추진하는 주요정책 전반에 대한 반대로 변질되었다. 즉, 100일 이상 집회가 계속되면서 쟁점

18) PD수첩은 방송을 통해 광우병 환자 사망소식을 전하면서 주저않은 소를 광우병 소라고 단정짓고 한국인의 유전자 구조는 광우병 발병 확률이 94%라고 보도하는 등(이종열·최미옥, 2009: 144) 미국산 쇠고기 수입에 대한 전 국민적 관심과 함께 광우병에 대한 공포가 확산되는데 기폭제 역할을 했다.

19) 2008년 5월 17일 이후 집회 이슈는 ‘광우병 소 수입반대’ 이외에 ‘공교육 말살’, ‘대운하, 의료보험 민영화, 보수언론에 대한 비판’ 등으로 점차 확대되었다.

이 정치 일반으로 점차 확대되었고, 아울러 반미(민족주의), 반정부, 폭력성 같은 기존 민주화투쟁의 성격이 부각되면서 이명박 퇴진이라는 정권반대 운동으로까지 시위의 성격이 바뀌어갔다(김일영, 2008: 48-51).

촛불 시위 초반의 비폭력 평화시위 양태도 점점 전국적 규모의 동시 집회 및 일부 과격 폭력시위 혹은 가두시위로 변질되는 특성이 나타났다. 촛불시위에 대한 평가가 극과 극으로 상반되게 나타나는 이유(김일영, 2008; 박희봉·이기중·김명준, 2009) 역시 이러한 이슈의 확산 및 진화 메커니즘과 갈등 양태의 변화 과정 중 특정 단계 및 부분에 주목하여 그 의미를 찾고자 하기 때문이라 할 수 있다.

갈등의 양태 역시 초기의 평화적 시위 대신 도로점거, 밤샘시위 및 일부 폭력적인 시위 양태들이 빈발하는 등 심각한 변화를 보이고 있다. 물론 초기의 평화적 시위 양태는 경찰 진압에 대한 자발적 연행 등의 방식으로 일부에서 계속되었다.²⁰⁾

(4) 갈등의 쇠퇴기: 갈등 이슈의 부분적 해소 및 잠복

촛불시위 관련 갈등의 쇠퇴기는 7월 이후 진보 성향의 정치성을 띤 폭력시위로 장기화되는 과정에서 시민들의 반대여론이 증가함에 따라 촛불시위의 자체동력을 점점 상실하게 되고, 올림픽이라는 또 다른 이슈와의 경쟁에서 밀려서 점차 일반시민의 관심을 벗어나게 되는 기간이다.²¹⁾ 정부가 제시한 미국과의 추가협상 발표 및 정치성을 띤 폭력시위로의 변질 양태가 촛불시위의 명분을 약화시키는 요인으로 작용하였다. 특히 7월 5일 4개 종단(천주교, 불교, 개신교, 원불교)과 함께 약 50만명이 참여한 대규모 촛불집회가 개최되면서 이후 집회의 양태도 평화로운 집회로 변화되었다. 아울러 촛불집회가 애초에 미국산 쇠고기 협상 무효(또는 재협상 관철)을 목적으로 시작되었다는 점에서 미국과의 추가협상 발표사실은 집회 참가자들의 요구에는 미흡하지만 촛불시위를 더 이상 지속시키는 데에는 명분이 미약하였다(강귀웅, 2009: 50).

또한 촛불시위 장소 주변의 상인들이 촛불시위로 인한 피해에 대해 손해배상을 제기함으로써 경제적인 측면에서 시위 참가의 비용이 높아지게 되었다.²²⁾ 방송통신심의위원회가 PD

20) 당시 ‘닭장차 투어’라는 용어가 유행했었는데, 경찰의 강제연행에 저항하지 않고 자발적으로 경찰차에 오르는 것을 일컫는 말이었다.

21) 사회적 이슈에 대한 공공의 관심을 희소자원으로 간주하면 서로간의 경쟁에서 우위에 선 이슈가 정부 의제화 된다(Hilgartner & Bosk, 1988).

22) 7월 17일 광화문 일대 상인들은 광우병 대책회의 등 시위주최 측과 국가를 상대로 촛불시위로 입은 손해배상에 대한 청구소송을 서울지방법원에 제기하였다(세계일보, 2008.7.18, 검색일: 2010년 10월 20일). 서울신문의 여론조사 결과에 따르면 응답자의 67.1%가 “촛불집회를 그만하는 것이 좋다”에 응답하였다(서울신문, 2008년 7월 19일, 검색일: 2010년 10월 20일).

수첩의 광우병 프로그램 1, 2편에 대한 공정성과 객관성을 이유로 사과문 고지를 통보한 사실도 촛불시위 참여유인을 현저히 저하시켰다. PD수첩의 보도 내용에 대한 신뢰성에 의문이 제기되었기 때문이다. 아울러 2008년 8월 초 개최된 베이징 올림픽에 국민적 관심이 집중되면서 더이상 식품안전 이슈가 일반대중의 관심을 잡아두지 못하는 상황이 발생하였다. 결국 이러한 요인들이 맞물리면서 광우병 국민대책본부가 광화문에서의 대규모 장외집회 중단을 발표하게 되고, 8월 15일 100회 촛불집회를 마지막으로 촛불시위는 사실상의 소강국면으로 접어들게 되었다.

2. 위험갈등의 확산 메커니즘 분석

1) 핵심 이슈의 특징

촛불 시위의 핵심이슈였던 인간 광우병 논란 즉 식품 안전 이슈는 위험 이슈가 갖는 전형적 특성들을 가지고 있다.

첫째, 이슈 자체가 대단히 복잡할 뿐만 아니라 불확실한 성향을 갖고 있다. 인간 광우병(변형 크로이펠트-야코프 병: 이하 vCJD)의 경우 발병의 주요요인으로 지목되는 변형 프리온이 어떻게 만들어지고 질병으로 발병되는 지에 대한 확실한 지식기반이 존재하지 않는다. 불확실성의 주요 원인으로 지목되는 무지(ignorance) 및 비결정성(indeterminacy)이 존재하는 탓이다. 단지 동물성 사료 금지와 특정위험물질(SRM)의 제거를 통해 어느 정도 통제가 가능하다는 결론이 도출될 수 있는 수준이다. 또한 vCJD의 발병과정에 관한 정확한 메커니즘이 규명되어 있지 못하다. 지금까지 규명된 동물성 사료의 섭취가 어떻게 이 병을 야기하는 지에 대해 원인과 결과간의 오랜 시간적 지연(long delay periods)이 작용하며, 개개인의 유전적 특징과 같은 개인적 변이(interindividual variation)에 따라 발병 과정 및 확률이 달라질 수 있는 등 복잡성의 요인 역시 존재한다. 이러한 두 요인은 결국 논란이 된 식품안전 이슈에 대한 이성적 판단을 어렵게 하고, 심지어는 마비시키기 때문에 정부의 입장에서 미연에 대응하지 않으면 갈등의 확산과 파괴적 양태를 차단하기 어렵게 만드는 요인으로 작용한다.

둘째, 식품 안전 이슈는 대단히 다차원적이고 다른 이슈와 연계될 개연성이 높은 특성을 지니고 있다. 쇠고기수입을 통해 무리한 수익 창출을 시도하는 미국 축산업자들이 동물 사료를 이용하는 과정에서 vCJD가 발병한다고 보기 때문에, 자연에 대한 인간의 오만이 불러온 재앙이라는 점에서 환경보호 및 동물보호 이슈와 연계되기 쉽다. 또한 위험을 확대 재생산하고 강요하는 자본주의에 대한 반대, 수출국이 미국이라는 점에서 강대국의 힘을 남용해서 약자인 수입국들의 보건 안전을 위협한다고 해석될 여지가 많고 그 결과 반제국주의 혹은 반미 이슈와 연계될 개연성이 대단히 높다. 이러한 이슈의 다차원성과 연계가능성은 강

자의 횡포에 굴복하는 나약한 정부에 대한 불만과 국민에 대한 보호책임을 다하지 않는 정부의 부도덕성 문제로 귀결되게 되고 결국 정부 및 정부가 추진하는 기타 정책 이슈들 자체에 대한 반대로 확산될 개연성이 높다. 정부의 입장에서는 대단히 관리하기 어려운 갈등 양상이 전개되리라 예측할 수 있다.

2) 갈등의 맥락 변화

(1) 선례와의 비교로 인한 갈등 이슈의 확산

미국산 수입 쇠고기의 안전성 문제 및 식품안전에 대한 이슈는 이미 참여정부 집권 당시부터 지속적으로 제기되어 오던 문제였다. 따라서 현 정부의 취임 이후에 나타난 촛불시위 역시 과거의 선례로부터 일정한 영향을 받기 마련이다. 무엇보다도 노무현 정부의 미국산 쇠고기 수입에 대한 대응 및 식품안전 이슈에 대한 대응 선례가 이명박 정부하에서 벌어진 촛불시위 관련 갈등의 확산 및 진화에 막대한 영향을 미쳤다고 판단된다. 노무현 정부 당시에 이미 미국 캘리포니아에서의 최초의 광우병 소 발견(2003.12.9)가 발견되고, 미국산 수입 쇠고기에서 광우병 의심 물질로 추정되는 뼈가 무려 7번이나 발견되는 사건(2006.11-2007.10)이 발생했다. 또한 식품안전 이슈와 관련하여 조류독감, 불량만두 사건 등이 발생한 바 있다.

노무현 정부는 미국산 수입 쇠고기의 안전성 문제와 관련하여 일단 문제가 발생하면, 수입승인의 취소, 수입물량 전량의 반송 및 폐기, 검역 중단 및 수입 금지 등의 방식으로 대응하였다. 물론 그러한 대응 방식이 적절한 것이었는지에 대해서는 해석의 여지가 많지만, 최소한 국민의 건강과 보건을 염려하고 보호하기 위한 최소한의 원칙과 일관성 있는 대응이라고 해석해 볼 수 있는 선례라 할 수 있다.²³⁾ 이러한 선례의 존재는 이명박 정부가 미국과의 쇠고기 수입협상을 타결하고, 촛불시위에 대응하는 과정에서 지속적인 비교와 부정적 여론 형성을 가능하게 하는 요인으로 작용하였다. 또한 식품안전 이슈를 정책결정의 민주성 문제 및 강대국인 미국에의 굴복이라는 정권의 무능력 이슈와 연계시킴으로써 정부가 추진하는 여러 정책들에 대한 반대와 결부시키는 요인으로도 작용하였다.

(2) 우발적 사건의 개입과 갈등 이슈의 변화

촛불시위 관련 갈등은 갈등의 시작부터 갈등의 종결에 이르기까지 다양한 사건들의 발생에 의해 지대한 영향을 받았다. 먼저 갈등의 포아기 직전 상황을 살펴보면 이명박 정부 출

23) 미국정부는 한미 FTA의 선결조건인 하나로 내세워 쇠고기 수입제개를 요구해왔으나 정부는 이를 부인하지는 않으면서도 최소한 다른 국가들 보다는 개방수준이 높지 않게 한다는 원칙을 견지하면서 해결책을 찾으려 하였고 이러한 정부대응은 국민적 지지를 받고 있었다.

범 직전에 발생한 미국 동물보호단체인 ‘휴메인소사이어티’의 ‘다우너 소’ 학대 동영상 공개 사건(2008.1.30)과 그로 인한 미국 의회의 청문회 개최, 동영상이 촬영된 캘리포니아 도축장의 도축 소들에 대한 리콜명령과 폐지소식(2008.2.19) 및 이명박 대통령 취임식 경축 미국 특사단에 미국 육우목축협회회장이 참석한 사실(2008.2.25)이 미국산 수입 쇠고기의 위험성에 대한 국민들의 불안감을 증폭시키는 계기를 조성하기 시작했다. 식품안전 이슈 관련 전문가들이 이 사건을 기점으로 미국산 수입쇠고기의 위험성 문제 즉 식품안전 이슈를 쟁점화하려는 시도가 서서히 등장하였다. 정부가 미국과 한미 쇠고기 협정을 체결(2008.4.19)하면서 이 문제는 본격적으로 갈등 단계로 진입하기 시작한다. 갈등 표출기에는 무엇보다도 MBC PD수첩의 보도(2008.4.29)가 식품안전 이슈에 대한 국민적 경각심을 제고시키고 급격하게 확산하는 결정적 계기로 작용하였으며, 국토연구원 소속 한 연구원의 대운하관련 양심선언(2008.5.22) 사건이 발생하면서 식품안전 이슈와 다른 이슈의 연계가 이루어지기 시작하였다. 갈등 절정기에는 지방자치 재보선 선거(2008.6.4) 실시와 집권여당의 참패, 여러 가지 상징적 기념식들(6.10 항쟁 21주년, 6.13 효순 미선양 6주기, 6.15 남북공동선언 8주년)이 개최되면서 식품안전 이슈와 민주화 이슈, 반미 및 반제국주의 이슈 등이 결부되는 계기로 작용하였다. 갈등의 쇠퇴기에는 중국 베이징 올림픽 개최(2008.8) 및 우리나라 선수들의 선전으로 인해 촛불시위 관련 갈등은 급격하게 일반대중의 관심에서 멀어지게 되었다. 이처럼 촛불 시위 관련 갈등의 진화과정에서 우발적인 사건들이 발생하면서 갈등 이슈간의 결합과 연계 및 핵심 이슈의 확산에 결정적 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 물론 정부의 미숙한 갈등관리 방식 역시 갈등 이슈의 확산 및 결합과 변질 과정에서 중요한 사건으로 작용하였다. 집권 여당과 정치인들의 촛불시위에 관련된 자극적 발언들과 경찰의 과잉 진압 양태 등이 대표적 사례라 할 수 있다.

3) 갈등 행위자의 변화

(1) 갈등 행위자의 참여 범위 변화와 중점 이슈의 변화

촛불 시위 관련 갈등 이슈가 확산되고 다른 이슈들과 결합하는 과정에서 다양한 갈등 행위자들의 참여가 목격되며, 이 과정에서 갈등의 핵심 쟁점에도 변화가 발생하고 있음이 관찰된다. 촛불시위의 시작은 2008년 5월 2일 청계광장에서 열린 ‘촛불문화제’였고 주로 여중생들이 주축이 된 갈등 양태가 나타난다. 이들의 주된 참여 동기는 ‘인간 광우병’ 발병의 원인이 명확하게 규정되어 있지 않으며(화장품이나 여성용품으로도 발병이 가능하다는 등), 잠복기가 대단히 길어서 식별이 어렵다는 등의 식품 안전 이슈의 특성 중 주로 복잡성과 불확실성에서 찾아볼 수 있다. 일반적으로 위험을 수용함에 있어서 남성 보다는 여성이 더 수용성이 낮기 때문이다. 촛불 시위 참여자가 이처럼 단순했던 갈등의 포아기와 표출기 초반

까지만 해도 촛불시위를 주도한 핵심 쟁점은 당연 식품 안전 이슈였다. 문제는 갈등 표출기 후반부터 참여 주체가 다변화되면서 식품 안전 이슈와 연계되는 이슈의 수가 급증하기 시작했고, 이 과정에서 갈등의 양태 역시 지속적으로 변했다는 데 있다.

(2) 중점 이슈의 변화로 인한 갈등 양태의 변화

식품 안전 이슈가 여러 가지 정책 이슈들과 결합하면서 갈등의 표출 양태 역시 변화하기 시작하였다. 386 중심의 과거 학생운동 경험이 있는 사람들이 참여하고, 선거 및 상징적 기념일을 계기로 이를 정치적으로 이용하고자 하는 사람들(정치인 및 정부가 추진하는 각종 정책의 대상집단)이 참여함에 따라 갈등의 중점 이슈가 단순히 변화(확산 및 융합)하는 것이 아니라 변질되기 시작하였다. 식품 안전 이슈를 국가의 국민에 대한 보호 의무와 연계시킴으로써 강대국인 미국의 힘에 굴복하여 국민의 건강권을 포기한 사례로 규정하여 현 정권의 무능과 부도덕성에 결부시킴으로써, 정부가 추진하는 대운하사업, 공기업 민영화, 건강보험 민영화 등에 반감을 갖고 있는 다수의 잠재적 참여자들을 적극적으로 촛불시위에 유인하려는 노력들이 나타났다. 이 과정에서 본래의 식품안전에 대한 불안감이라는 핵심 이슈 보다는 오히려 ‘반미’, ‘무능력하고 부도덕한 정권의 타도’, ‘대통령 탄핵’ 및 ‘정부가 추진하는 핵심 정책에 대한 불응’ 등의 이슈가 우선순위로 부각되기 시작하였다. 그 과정에서 갈등의 양태 역시 평화시위나 축제 중심의 온건한 갈등 표출이 아닌, 도로점거, 경찰과의 물리적 충돌, 가두행진 등의 파괴적 양태로 변질되기 시작하였다.

4) 정부의 미숙한 갈등관리와 갈등 이슈의 확산

(1) 갈등 포아기의 정부 갈등관리 양태

갈등 포아기 동안 정부는 주요 갈등 주체인 축산농가의 강력한 반발을 무마하기 위해 유통구조개선과 한우 고급화, 도축세 폐지 등의 긴급대책을 발표하는 한편,²⁴⁾ 미국산 쇠고기 수입 협상의 정당성을 확보하기 위해 노력하였을 뿐,²⁵⁾ 이슈와 관련해서는 별다른 대응을 보이고 있지 않다. 정부는 일반국민의 갈등에 대해서는 아직까지 표면적으로는 직접적인 집

24) 21일 당정협의를 통해 '미국 쇠고기 수입재개 보완대책'을 발표하였는데 그 주요내용은 유통구조개선(원산지 표시 단속강화), 한우 고급화(품질고급화 장려금), 도축세 폐지, 검역공무원 파견이 그것이다. 그러나 실효성에 의문을 품은 축산농가의 반발은 24일 상경투쟁으로 이어졌다(국민일보, 2008년 4월 22일, 검색일: 2010년 10월 20일).

25) 이명박 대통령은 다수(도시민)를 위한 소수(낙농업자)의 희생이 불가피하며(도쿄 수행기자단 간담회 내용), 이번 결정이 참여정부에서 이루어진 합의와 결정을 집행한 것에 불과하다(제 1차 국정과제보고회의의 내용)는 점을 강조하였다(경향신문, 2008년 4월 22일; 서울신문, 2008년 4월 25일, 검색일: 2010년 10월 20일).

단행동 등이 나타나고 있지 않았기 때문에, 특별한 대응을 하지는 않았다. 식품안전 이슈의 심각성 및 파괴력을 예상치 못하고, 일반 국민을 상대로 한 갈등관리에 소홀했던 것이다. 오히려 ‘미국 쇠고기 수입’을 통해서 소수의 낙농업자의 희생으로 이익을 얻게 되는 수혜집단이라는 논리를 활용해서, 일반국민들의 정서적 반감을 부추기고 있었다. 더구나 대통령 자신의 결정 책임을 전임 대통령에게 전가함으로써 스스로를 갈등당사자의 위치에서 제외시키고자 하였으나, 이것은 오히려 노무현 정부를 지지했던 국민들에게 반감을 갖게 하였다. 적어도 일반국민의 시각에서 노무현 정부의 대응 방식과 비교될 수 있는 여지를 스스로 키움으로써 오히려 갈등을 악화시키는 효과를 가져왔다.

(2) 갈등 표출기의 정부 갈등관리

갈등 표출기 동안 정부는 식품안전 이슈의 확산을 차단하기 위해 다양한 갈등관리전략을 구사하였다. 한편으로는 식품안전 이슈에 대한 일반국민들의 우려를 불식시키기 위해 관계 부처장관의 대국민담화(2008.5.2) 및 인터넷 상의 온라인 홍보를 통해 미국산 쇠고기 안전성에 대한 강조²⁶⁾, 한미 쇠고기 협상 후속대책의 제시(2008.5.6)²⁷⁾, 광우병 발생 시 미국산 쇠고기 수입중단에 대한 약속(2008.5.8), 수입쇠고기 관련 장관고시의 연기(2008.5.15), 대통령의 대국민담화를 통한 추가협상 및 식품안전 보호 약속(2008.5.22) 등의 갈등관리 전략을 구사했다. 또 다른 한편으로는 검찰과 경찰의 인터넷 괴담수사, 국무총리의 대국민담화를 통한 허위사실 유포 및 불법집회에 대한 엄정단속 의지 표현(2008.5.8) 등의 이슈 차단 노력을 기울였다.

갈등 포아기 동안의 다각적인 정부의 갈등관리 노력에도 불구하고 촛불시위는 지속적으로 확산되어 갔으며, 점차 파괴적인 양상을 띄기 시작하였다(이종열·최미옥, 2009: 145). 이 시기 동안 정부의 갈등관리 방식은 주로 쇠고기 안정성에 대한 홍보 및 정확한 ‘정보전달’에 초점을 두고 있다. 그러나 이미 국민들의 심리적 불안이 증폭되어 있던 상황 하에서 정보전달의 효과는 크지 않았다. 오히려 광우병에 대한 허위사실 유포나 불법집회의 경우 엄정 대처하겠다는 국무총리의 대국민담화는 갈등에 대한 원칙적 대응이 아니라 대국민 협박성 발언으로 해석될 소지가 다분했다. 언론보도에 대한 조기경보체계를 강화하는 차원에서 관련 대응조직(인터넷 조기경보반)을 설치하고 부정적 여론진원지로 꼽히는 언론사 및 포털

26) 청와대는 홈페이지에 농림수산물부와 보건복지부 명의로 된 미국산 쇠고기 홍보 팝업창을 신설하는 등 미국산 쇠고기의 안전성을 강조하고 광우병에 대한 국민들의 의구심을 자극하는 근거가 부족한 괴담들에 대해 해명을 시도하면서 광우병 공포의 주 근원지가 인터넷 상에서 적극적인 ‘온라인 홍보’를 강구하기 시작했다.

27) 정부는 5월 6일 ‘원산지 표시제 전면 확대’와 ‘광우병특정위험물질 유입차단’을 주요 내용으로 하는 ‘한미 쇠고기 협상 후속대책’을 내놓았다.

에 대한 압박을 가하는 방식 또한 역효과를 낳았을 뿐이다. 특히 검찰과 경찰의 적극적인 수사와 교사들의 학생 시위참여 저지 등 갈등 규모의 확산을 차단하려는 노력들도 ‘언론과 표현의 자유의 억압’이라는 또 다른 갈등 이슈를 촛불시위에 접목시키는 부작용을 낳게 되었다. 그 밖에도 서울시교육감의 촛불시위 주체로서의 전교조 배후 발언 및 촛불시위 발생을 정치적 의도에서 찾는 대통령의 발언 등이 소개되면서 갈등은 점점 해결이 곤란한 미궁 속으로 빠져 들기 시작했다.

(3) 갈등 절정기의 정부 갈등관리

갈등 절정기에 접어들면서 연일 지속되는 촛불시위에 대응하여 정부 역시 기존과는 다른 갈등관리 양태를 보여주고 있다.

첫째, 핵심 쟁점 이슈인 식품안전 이슈에 대해서는 정부의 초기 의지를 관철시키려는 전략이 나타난다. 갈등 절정기 초반에 정부의 미국산 쇠고기 수입 장관고시를 강행하겠다는 발표(2008.5.29)가 바로 그것이다. 또한 일정부분 양보를 통해 갈등의 추가 확산 방지 및 갈등 해소에 필요한 타협점을 제시하려는 전략도 구사하고 있다. ‘미 쇠고기 고시’의 유보 및 검역중단 결정(2008.6.2), 대통령의 특별기자회견을 통한 대국민사과(2008.6.19), 미국과의 추가협상 재개 및 한미 쇠고기 추가협상결과 발표(2008.6.21), 한미 수입위생조건에 대한 장관고시 관보 게재(2008.6.26) 등이 대표적 대응이다.

둘째, 갈등 이슈의 변질에 대한 엄격한 대응을 통해 갈등이슈 자체를 단순화하려는 노력을 관찰할 수 있다. 구체적으로 경찰의 폭력시위에 대한 강경진압이 본격화되고, 계속되는 촛불시위에 대해 주요단체 압수수색, 네티즌 수사 강화, 시청앞 광장 원천봉쇄 및 색소혼합물대포 사용 등에 강경하게 대처하는 모습을 보인다.²⁸⁾

그러나 한편으로는 갈등 절정기의 정부 갈등관리 방식도 오히려 갈등을 증폭시키는 결과를 낳았다고 판단해 볼 수 있다. 초반에 무리하게 미국산 쇠고기 수입에 관한 장관고시를 강행발표하려 함으로써 거센 역풍을 초래했다. 또한 일정부분 불가피한 면이 있지만 결국 정부가 ‘미 쇠고기 고시’ 유보 및 검역중단 결정, 반성의 내용이 담긴 대국민담화문을 발표, 미국과의 쇠고기 추가 협상 및 결과 발표 등 타협안을 제시한 것도, 정부가 시위에 굴복하는 인상을 남김으로써 공적 권위 자체를 심각하게 훼손하는 한편, 추후의 여타 갈등 발생시 갈등 참여자들에게 잘못된 신호를 줄 수 있는 여지를 남겼다고 판단된다.

28) 검찰은 광우병대책회의 사무실을 압수수색(6월 30일) 하고, ‘인터넷신뢰저해사범수사전담팀’을 투입하여 조중동 광고지면 광고중단운동 네티즌 수사에 착수했으며 주동자로 지목한 20인에 대한 출국 금지조치(7월 8일)를 단행했다. 경찰은 집회장소 봉쇄와 집회 참가자 체포조인 ‘경찰관 기동대’를 창설(7월 30일) 했다.

(4) 갈등 쇠퇴기의 정부 갈등관리

정부로서는 바람직하지 않은 사회갈등은 가급적 빨리 진화하고 소멸시키는 것이 좋을 것이다. 적어도 스스로 쇠퇴하는 갈등을 잘못 관리하여 갈등을 더 연장시켜서는 안된다. 이명박 정부는 갈등 쇠퇴기에 접어들었음에도 불구하고 여전히 불법시위에 대한 강력한 대응 위주의 갈등관리방식을 채택하고 있다. 비록 이 시기에 갈등이 상당부분 해소되었지만, 정부의 갈등관리 방식이 실제 갈등의 완화 및 소멸에 어느 정도의 긍정적 영향력을 행사했는지는 규명하기 곤란하다. 정부의 효과적인 갈등관리방식이 아니라 외부 사건의 발생과 갈등주체들의 피로감, 갈등 명분의 상실 등의 요인이 촛불시위의 소멸에 더 의미 있는 영향요인이라 할 수 있다.

IV. 결론: 공공갈등관리에 주는 시사점

본 연구는 촛불시위 관련 갈등을 분석함에 있어서 성급한 처방을 제시하기 보다는 꼼꼼한 진단이 필요하다는 문제의식 하에 시작되었다. 촛불시위에 대한 갈등이 최근 들어 일반국민들의 관심을 사로잡고 있는 위험 이슈로 인해 촉발되었다는 점에 착안하였다. 특히 촛불시위 관련 갈등의 발단 및 전개과정을 가급적 정치하게 분석함으로써, 향후 우리사회에서 지속적인 사회갈등의 원인으로 작용할 위험 갈등을 관리하는데 필요한 합의와 통찰력을 이끌어내고자 했다. 본 논문의 분석결과를 토대로 위험 이슈와 관련한 갈등관리에 있어서 다음과 같은 시사점을 제시해 보고자 한다.

첫째, 위험 이슈 자체의 본질적 특성을 고려할 때, 사후대응 위주의 관리방식은 갈등관리면에서 결코 효과적일 수 없다는 점이다. 이슈의 특성 자체가 사람의 공포심을 자극하고 이성적 판단을 마비시키는 복잡성, 불확실성, 모호성의 특징을 갖기 때문에 일단 관련 이슈에 대해 사람들의 부정적 선입견과 편견이 형성된 이후에는 사실상 정부의 어떠한 갈등관리 전략으로도 이 문제를 해결하기 어렵다. 따라서 무엇보다도 사전적 대응에 비중을 둔 갈등관리 전략을 개발할 필요가 있다.

둘째, 위험 이슈를 둘러싼 일반대중들의 위험 수용성과 전문가 집단의 위험수용성이 대단히 다르다는 점을 고려해서 위험 이슈에 대한 일방적이고 전문가 중심적인 결정을 지양하는 대신, 최소한의 합의를 이끌어 내기 위한 원칙과 민주적 절차를 마련할 필요가 있다.

셋째, 무엇보다도 새로운 위험 이슈가 제기될 때 이 문제를 관리하기 위한 사회적 원칙을 정립하는 것이 중요하다. 유럽의 경우 유전자변형물질과 광우병 문제로 인해 촉발된 사회적

논쟁을 계기로 해서 위험에 대한 과학적 증거가 부족하더라도 그 위험의 잠재적 파급효과가 비가역적이고 심각할 경우 선제적으로 예방조치를 취하는 사전예방원칙을 제도화한 바 있다. 우리나라에서도 다른 나라의 위험 이슈 관련 갈등관리 방식에 대한 역사 연구 및 비교 연구를 활성화함으로써, 위험 이슈에 관한 정부 차원의 원칙적 대응방식 마련이 필요하다.

넷째, 노무현 정부에서부터 본격적으로 논의된 갈등영향평가(conflict impact assessment) 기법 역시 좀 더 세분화하고 구체화할 필요가 있다. 위험 이슈의 특성상 예상할 수 있는 갈등양태를 사전에 분석하고, 다양한 시나리오에 입각한 과학적 갈등관리 기법을 미리 준비함으로써, 일관성 있는 갈등관리가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 상황변화에 따른 즉흥적이고 대중적인 갈등관리 방식 자체가 위험 이슈의 다차원성과 다른 이슈와의 연계가능성을 고려할 때, 갈등 이슈의 무한 증폭 및 통제불가능한 갈등 상황의 조장으로 귀결될 수 있음을 명심해야 할 것이다.

이미 우리 사회는 갈등이 일상적으로 표출되는 사회로 이행하고 있고, 일상에서 다원적 갈등구조가 표면화되어 나타나고 있다. 그러나 갈등을 효율적으로 관리하고 긍정적인 방향으로 전환시켜 사회발전의 동력을 유도할 수 있는 제도와 경험은 아쉽게도 그다지 축적되지 않은 것이 사실이다.²⁹⁾ 정부는 공공갈등관리라는 갈등관리의 제도화를 통해 한편으로 갈등의 역기능을 완화시켜 사회적 비용을 경감시키고 다른 한편으로는 갈등의 순기능을 유지하기 위해 정부 전체가 갈등을 민감하게 생각하되 당사자들이 함께 소통하면서 다루는 것이 필요하다. 다시말해 모든 정책은 잠재적으로 갈등을 내포하고 있다는 점을 유념하여 정책과정 전반에 걸쳐 갈등의 당사자와 갈등문제 및 갈등구조에 대한 인지와 대책을 늘 염두에 두고 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 강귀웅. (2009). 「정책불응과 학습: 미국산 쇠고기 수입사례를 중심으로」. 행정학석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 경찰청 편. (2009). 「경찰백서」. 경찰청.
- 김일영. (2008). ‘촛불시위’의 희망과 불안. 「철학과 현실」, 79: 46-56.

29) 김태기 (2005)는 우리 사회 갈등의 주된 양상으로, 1) ‘우는 눈 떡 하나 더준다’는 식의 사회갈등에 대한 사회적 인식, 2) 사안의 경중과 상관없이 일상화된 점거, 시위, 농성 등의 물리적·비타협적인 갈등표출, 3) 공정성과 일관성이 결여된 채 연고주의에 따른 강자위주로만 진행된 갈등해결관행 등을 꼽는다.

- 김철규·이해진·김선업·이 철. (2010). 촛불집회 10대 참여자의 정체성과 사회의식의 변화. 『경제와 사회』, 85: 265-290.
- 김태기. (2004). 협상의 장애요인과 노사분쟁. 『노동경제논집』, 27(3): 53-73.
- 김호기. (2008). 촛불집회, 거리의 정치, 제도의 정치: 서울 광장에서 그람시와 하버마스를 다시 읽는다. 『토론회 “촛불집회와 한국 민주주의” 발표문』 2008. 6.16.
- 동아시아연구원. (2009). 『여론브리핑』 제 66호 (2009.12.6). 동아시아연구원·중앙선데이·한국리서치 공동 여론바로미터조사.
- 박치성·명성준. (2009). 정책의제 설정과정에 있어 인터넷의 역할에 관한 탐색적 연구 - 2008년 미국산 쇠고기 재협상 사례를 중심으로 -. 『한국정책학회보』, 18(3): 41-69.
- 박희봉·이기중·김명준. (2009). 퍼포먼스 이론에서 바라본 2008년 촛불집회의 과정과 파급효과. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』. 한국행정학회 2009년도 공동학술대회 2009.6.
- 송석휘. (2005). 공공갈등관리 사례연구 - 서울시 버스개혁사례를 중심으로. 『2005년도 한국도시행정학회도시정부 추계학술회의 발표논문집』. 2005.12.
- 이선우. (2001). 정책갈등관리행태의 문화적 분석. 『한국행정학회 2001년도 하계학술대회 발표논문집』 2001.6.
- 이영희. (2004). 민주화와 사회갈등: 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 이해. 『동향과 전망』, 61: 36-67.
- 이재규. (1998). 『조직갈등관리론』. 서울: 박영사.
- 이종열·최미옥. (2009). 사회저항운동의 쟁점주기와 프레임 분석: 미국산쇠고기 수입협상사례를 중심으로. 『한국행정연구』, 18(1): 131-159.
- 임도빈. (2010). 『정부조직과 시간관리』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 임도빈·이시원·김준기·정준금. (2008). 정책결정 소요시간에 관한 연구: 참여정부의 대통령 주요정책을 중심으로. 『한국정치학회보』, 42(2): 191-217.
- 정정길 외. (2005). 『행정의 시차적 접근』. 서울: 박영사.
- 조경엽·송원근·정연호·김필현. (2008). 촛불시위의 사회적 비용, 『정책연구』, 2008-04. 한국경제연구원.
- 최장집. (2008). 촛불집회가 제기하는 한국민주주의의 과제. 『토론회 “촛불집회와 한국 민주주의” 발표문』 2008. 6.16.
- 최진식(2008). 위험판단의 결정요인에 관한 문화적 분석과 계량심리 분석의 통합모형에 관한 연구. 『한국정책학회보』 17(3): 67-93. 한국정책학회.
- 하혜영. (2007). 『공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구』. 행정학박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- Adams, Greg D. (1997). Abortion: Evidence of an Issue Evolution, *American Journal of Political Science*. 42(3): 718-737.
- Blumer, Herbert. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*. 18: 298-306.
- Bercovitch, J. (1984). *Social Conflict and Third Parties: strategies of conflict resolution*. Boulder, CO:

- Westview Press.
- Cobb, Roger W. and Elder, Charles D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Coser, L. A. (1964). *The Functions of Social Conflict*. NY: Free Press.
- _____. (1967). *Continuities in the Study of Social Conflict*. NY: Free Press.
- Dahrendorf, R. (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London & Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Deutsch, M. (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. New Haven, London: Yale University Press.
- Downs, Anthony. (1972). Up and Down with Ecology - the Issue-Attention Cycle. *Public Interest*, 28: 38-50.
- Dukes, E. F. (1996). *Resolving Public Conflict: Transforming community and governance*. Manchester and NY: Manchester University Press.
- Dunlap, Riley E. and Scarce, Rik. (1991). Environmental Problems and Protection. *Public Opinion Quarterly*. 55(Winter): 651-671.
- Hilgartner, Stephen and Bosk, Charles L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1): 53-78.
- Hirschman, A. O. (1975). Policy making and Policy Analysis in Latin America - A Return Journey. *Policy Sciences*. 6: 385-402.
- Inglehart, R. (1984). The Fear of Living Dangerously: Public Attitudes Toward Nuclear Power. *Public Opinion*. 7: 41-44.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Klinke, Andreas and Renn, Ortwin. (2002). A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based, and Discourse-Based Strategies. *Risk Analysis*. 22(6): 1071-1094.
- Kriesberg, L. (2003). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution* (2nd). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Mauss, Mrmand L. (1975). *Social Problems as Social Movements*. New York: Lippincott.
- Moore, C. W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (3rd). CA: John Wiley & Sons.
- Peters, B. Guy and Brian W. Hogwood. (1985). In Search of the Issue Attention Cycle, *Journal of Politics*. 47: 238-253.
- Pollack, Phillip H., Stuart A. Lillie, and M. Elliot Vittes. (1993). Hard Issues, Core Values and Vertical Constraint: The Case of Nuclear Power. *British Journal of Political Science*. 23(1): 29-50.
- Pruitt, D. G. and Carnevale, P. J. (1993), *Negotiation in Social Conflict*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Pruitt, D. G. and Rubin, J. Z. (1986). *Social conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. NY: Random

House.

Riker, William H. (1982). *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. Illinois: Waveland Process, Inc.

Riker, William H. (1986). *The art of political manipulation*. New Haven: Yale University Press.

Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. New York: Rinehart and Winston.

조선, 중앙, 동아, 문화, 한국, 서울, 경향, 한겨레 등 일간지 (2008.4월 - 8월)

미국산쇠고기 협상 관련 정부보도자료, 성명서, 담화문, 기자회견 자료 등

ABSTRACT

Research on Social Conflict Expansion Mechanism: A Focus on the Candlelight Vigils

Tobin Im & Joon-Young Hur

This paper investigates the expansion of a risk issue and related social conflict pattern through the lens of the “Issue-Attention Cycle” elaborated by Anthony Downs. In order to analyze the extension of the conflict regarding the candlelight vigils in 2008 in South Korea, it focuses on the intrinsic nature of food safety issues, in that their complexity, uncertainty and ambiguity (or ambivalence) as well as multi-dimensionality and a high possibility of an issue-issue linkage lead to a pattern of social conflict and changes in the conflict cycle. This paper argues that the intrinsic nature of food safety issues led the candlelight vigils into an uncontrollable situation, since they were coupled with the change of conflict context, diverse participants and the mode of government conflict management all together. Based on these results, the authors point out the necessity of ex-ante rather than an ex-post management of conflicts, recommend a modification of democratic decision-making processes, establishment of a social response principle to a risk issue, and development of scientific management methods such as conflict impact assessment.

【Key Words: risk issue, risk conflict, conflict cycle, candlelight vigils】