

배포 즉시 보도 가능

배포일시	2020. 12. 21. (월)	작성부서	사회통합연구실
배포부서	기획조정본부 대외협력실	연구책임자	채종헌 선임연구위원 (02-2007-0536)

“한국판 뉴딜 추진을 위한 사회적 합의와 조정의 중요성”

정부는 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화 세 축을 중심으로 한 ‘K-뉴딜(한국판 뉴딜)’ 정책을 추진한다고 발표하였다. 신산업의 육성으로 저성장과 경기침체의 장기화를 돌파하겠다는 복안이다. 그러나 경제·산업구조를 급격하게 변화시키려는 이러한 시도는 신산업과 구산업 간 첨예한 대립이라는 사회문제를 필연적으로 수반한다. 이러한 유형의 사회갈등을 멀리는 농업에서 산업으로 전환되던 19세기 영국의 러다이트 운동, 가까이서 최근 우리나라의 ‘우버’, ‘카카오카풀’, ‘타다’등 공유모빌리티 플랫폼과 택시업계 간 대립 등 이미 수차례 경험하였다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 K-뉴딜의 세부 계획수립에 집중적인 관심을 쏟고 있으며, 「갈등관리기본법」 제정에 대한 이슈가 수면 아래로 가라앉는 등 갈등관리에 대한 우리의 관심은 다소 요원한 상황이다.

이와 같은 배경아래, 한국행정연구원(원장 안성호)은 최근 발간한 이슈페이퍼(한국판 뉴딜 추진을 위한 사회적 합의와 조정의 중요성)에서 성공적 K-뉴딜을 위해 필요한 갈등관리전략을 제안한다. 저자는 사회갈등을 갈등발생시점, 이해관계의 명확성 등의 기준에 따라 세 가지 유형으로 분류한 후, 각 유형의 갈등에 효과적으로 대처할 수 있는 갈등관리기법을 소개한다. 첫 번째 유형의 갈등은 장기적·사전적 갈등으로 국가의 장기 에너지 정책, 헌법 개정 등 국가나 지역 전체에 큰 영향을 주지만 아직 이해관계자가 불분명한 갈등을 의미한다. 이러한 유형의 갈등을 효과적으로 관리하기 위해서 저자는 시민의 의사를 효율적으로 파악할 수 있는 공론조사, 시민배심원제, 주민투표, 시나리오 워크숍 등의 주민참여 기법을 활용할 것을 강조한다. 두 번째 유형의 갈등은 단기적·사전적 갈등으로 특정 기술·산업·규제 등의 도입으로 이해관계의 변동이 예상될 때 발생한다. 이 유형의 갈등은 잠재적 이해관계자를 소집하고 그들의 이익과 의사를 충분히 수렴하여 최대의 공익적인 합의점을 찾아 해결하는 것이 중요하므로, 저자는 규제협상이나 공동협의기구 등을 활용할 필요가 있다고 지적한다. 마지막 세 번째 유형은 이해관계자 간 대립이 진행되고 있는 사후적 갈등이다. 갈등이 시작됨과 동시에 사회적 비용도 발생하기 때문에, 사후적 갈등관리의 핵심은 이해관계자의 이익을 빠르게 조율하는 것이다. 저자는 이를 위한 방법으로 알선, 조정, 중재 등의 갈등관리기법을 제시한다.

포스트 코로나 시대, 정부는 국가발전 전략으로 한국판 뉴딜(K-뉴딜)을 제시

- 정부는 코로나위기를 극복하기 위한 전략으로 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화 세 축을 중심으로 한 ‘한국판 뉴딜(K-뉴딜)’ 정책을 제시함
 - 첫 번째, 디지털 뉴딜을 통해 대한민국의 강점인 ICT 기술을 기반으로 경제 전반의 디지털 혁신과 역동성을 촉진·확산함
 - 두 번째, 그린 뉴딜을 통해 친환경·저탄소 등 그린경제로의 전환을 가속화하여 탄소중립(net-zero) 사회를 지향함
 - 세 번째, 사회 안전망 강화를 통해 경제구조 재편에 따른 사회적 불확실성, 실업 불안 및 소득격차를 완화하고 경제 주체의 회복력을 강화하여 지속가능한 발전을 실현함

K-뉴딜, 계획대로 진행할 수 있을까?

- K-뉴딜 전략은 신산업과 구산업의 갈등을 필연적으로 유발함
 - 정부가 제시하는 한국판 뉴딜은 기존 경제·산업구조의 변화를 목표로 하는 패러다임 전환으로 볼 수 있음
 - 경제·산업구조 패러다임 전환은 개별 산업의 이해관계자뿐만 아니라 국민 전체에 미치는 영향이 막대하고, 그 결과 이익을 받는 집단과 손해를 보는 집단 간 갈등 발생이 필연적임
 - 농업에서 산업으로 경제패러다임이 전환하던 19세기 영국에서 발생한 러다이트 운동이 대표적인 사례임
 - 최근 우리나라에서 발생한 ‘우버’, ‘카카오카풀’, ‘타다’ 등 공유모빌리티 플랫폼 산업과 기존 택시 산업 간 이익 갈등 또한 신산업과 구산업 간 갈등이라 할 수 있음
 - 기존 정책사례 및 경험을 비추어 볼 때 이 같은 갈등은 정책 및 사업 추진에 있어 비효율적인 결과를 초래함

K-뉴딜 정책, 사회적 합의 및 갈등 해결에 대한 구체적 방안 부족!

성공적 K-뉴딜을 위한 갈등관리 전략 제시

- K-뉴딜 추진 중 발생하는 갈등을 효과적으로 해결하기 위해서는 갈등의 특성, 즉 갈등의 발생 시기, 이해관계 명확성, 정책 영향 범위에 따른 갈등관리 전략을 구축해야 함
- 성공적인 한국판 뉴딜을 위한 갈등 관리 전략을 아래와 같이 세 가지 차원으로 제시함

<표 7> 갈등 유형 및 요소에 따른 구분

구분	사전적 갈등관리		사후적 갈등관리
갈등 발생 시점	장기 미래	단기 미래	이미 발생
이해관계 명확성	하(불분명)	중(예상 가능)	상(명확)
정책 영향 범위	국가 또는 지역 전체	특정 산업, 정책 등 관계자 일반	해당 사안 밀접 이해관계자
갈등 관리 방식 (주민참여 기법)	공론조사, 시민배심원제, 주민투표, 시나리오 워크숍 등	규제협상, 공동협의기구 등	조정, 중재, 알선 등
사례 예시	에너지정책 방향, 헌법개정, 연금개혁, 기본소득 등	공유모빌리티 도입, 오염물 규제, 공공의료 도입 등	이미 발생한 모든 정책 갈등 사례

* 출처: 채종현. (2020). 「4차 산업혁명 시대의 사회갈등 양상과 갈등관리에 관한 연구」. 출간 예정.

▶ 장기적·사전적 갈등 관리 전략

- 먼저 국가나 지역의 장기적 미래에 관한 정책으로 이해관계가 아직 불분명한 사안은 사전적 갈등관리 대상으로 다룰 필요가 있음
- 사전적 갈등 관리란 향후 갈등 발생의 여지가 높으나 아직 발생하지 않아 이해관계자가 명확히 정해지지 않은 경우, 장기적 숙의 및 합의 과정을 통해 갈등을 예방하고 정책의 수용성과 정당성을 확보하는 것을 의미함
- 장기적·사전적 갈등 관리 전략은 주로 국가의 장기 에너지 정책 방향, 헌법 개정, 연금 개혁, 기본소득 등과 같이 주로 불확실한 미래에 대한 정책이지만 국가나 지역 전체에 큰 영향을 주는 정책에서 발생하는 갈등을 해결하기 위해 사용할 수 있음

- 장기적·사전적 갈등은 국민 또는 지역 주민 전체의 일반 의사 파악이 중요하므로 공론조사, 시민배심원제, 주민투표, 시나리오 워크숍 등의 주민참여 기법을 활용해야 함
- 이 과정에서 중요한 점은 숙의과정, 즉 정확하고 객관적인 정보전달과 참여자들의 충분한 토론을 기반으로 최대한 객관적인 참여자 일반의 의사를 도출하는 것임

▶ 단기적·사전적 갈등 관리 전략

- 비교적 단기간 내에 특정 기술, 산업, 규제 등 도입이 예상되고 이에 따른 갈등 양상 및 이해관계자가 어느 정도 예측 가능할 경우 필요한 전략
- 단기적·사전적 갈등 관리 전략은 공유모빌리티 도입, 오염물 규제, 공공의료 도입 등 정책 도입 시 특정 산업 또는 직군 등 어떤 이해관계자가 반대하고 찬성할지를 비롯해 그 이유가 무엇일지 비교적 쉽게 파악할 수 있는 사안을 대상으로 함
- 위와 같은 사례는 잠재적 이해관계자를 소집하고 그들의 이익과 의사를 충분히 수렴하여 최대한 공익적인 합의점을 찾아 정책에 반영하는 것이 주목적으로 규제협상, 공동협의기구 등을 활용할 수 있음

▶ 사후적 갈등 관리 전략

- 사후적 갈등 관리는 이미 갈등이 발생하여 이해관계자가 첨예하게 대립되는 경우를 대상으로 합의점을 도출하는 관리 방식을 의미
- 현대사회는 매우 복잡할 뿐만 아니라 급격히 변화하는 특성을 가지고 있기에 특정 사안에 대해 급히 정책적 대응을 해야 할 경우 사전적인 갈등 관리 전략을 활용할 수 없는 경우가 많음
- 모든 정부 정책에서 비롯되는 갈등을 사전적으로 관리하기란 불가능할 뿐만 아니라 비효율적이고 특정 정책의 경우 이해관계자의 이익을 해침에도 불구하고 공익에 비추어 강행할 정치적 필요가 있음
- 따라서 사후적인 갈등 관리 전략으로 해당 사안의 직접적인 이해관계자를 대상으로 빠르게 이해관계를 조율하는 알선·조정·중재 등의 방식이 요구됨
- 갈등이 지속되면 사회적 비용이 증가하므로 최대한 빠르게 이해관계자의 이익을 조율하는 것이 주요 관건임

성공적인 K-뉴딜 모델 확립의 선결 조건

□ 숙의민주적 갈등 관리의 중요성 인식

- 한국판 뉴딜과 같은 국가적 산업·경제 체제 전환에는 필연적인 이익 및 가치 갈등이 수반될 수밖에 없음
- 과거 사례를 반추해 볼 때 이러한 갈등은 사업의 성패를 좌우하는 주요 영향 요인이며 막대한 사회적 비용을 유발하고 있음
- 이해관계자의 정책 수용도가 높은 숙의적·참여적 의사결정을 통한 사전적 갈등 관리가 요구됨

□ 법적·제도적 기반 확립

- 현행 정부 갈등관리규정은 대통령령으로 그 적용 범위나 영향력에 있어 한계를 가지며 국회에서 「갈등관리기본법」 제정 노력이 일부 존재하나 입법이 지속적으로 미뤄지고 있는 실정임
- 특히, 사전적 갈등 관리의 중요성에도 불구하고 이와 관련된 규정은 아직 미비한 상황임
- 한국판 뉴딜과 같이 대규모 국가 정책 시행에 선행하여 사전적으로 잠재적 갈등 양상 및 쟁점을 분석하고 이에 맞는 갈등 관리 전략을 수행할 법적·제도적 기반이 요구됨

□ 실무적인 갈등관리 역량 강화

- 숙의민주적 갈등관리에 대한 이론적인 논의와 방식은 다수 존재하나 결국 갈등관리는 실무적으로 수행되어야 할 사안임
- 개별 사안마다 쟁점과 이해관계자가 다르고 갈등의 정도도 다르기 때문에 갈등관리 실무는 이론적 지식만으로 수행할 수 없으며 다양한 경험과 역량이 요구됨
- 정부는 한국판 뉴딜 이외에도 다가오는 미래사회에 대비할 정책 마련과 관련 갈등을 예방하고 조율할 실무적인 인재 양성에도 중점을 두어야 함

[첨부]

한국행정연구원 이슈페이퍼 통권 97호

“한국판 뉴딜 추진을 위한 사회적 합의와 조정의 중요성”