

연구논문

정책갈등의 양상과 갈등 관련자의 윤리적 대응

김영평

이 글은 논쟁적인 논문이기보다 개론적 수준에서 정책갈등의 형태와 정책갈등을 해소할 수 있는 대응방법 양상을 살펴보고, 그 과정에서 당사자들이 견지해야 할 윤리적 책임을 밝히는 논문이다. 우선 정책갈등에서 사용되거나 원용되는 다양한 분류의 개념적 구분을 제시하고, 정책갈등에 대한 시각을 교정하기 위하여 갈등이 역기능만 있는 것이 아니라 많은 경우에 순기능도 있다는 사실을 소개한다. 정책갈등 상황에서 당사자들의 대응 양상과 제3자 개입의 양상을 소개하고 나서, 정책갈등 상황에 개입하는 당사자, 조정자인 제3자, 그리고 정책갈등에 질서를 부여해야 하는 갈등 통제자로서 정부 각각의 윤리적 책임을 제시한다. 윤리적 책임에 대한 논의는 민주적 현실주의의 입장에서 전개하고 있다.

주제어: 정책갈등의 형태, 정책갈등의 기능, 갈등당사자의 윤리

1. 서론

정책이론은 거의 모든 정책결정이 갈등을 배태하고 있다고 설파하고 있다. 선택 그 자체가 갈등임을 전제로 한다. 개인이 사소한 결정을 할 때에도 심리적인 갈등을 경험하거나와 다른 사람과 합동으로 결정해야 할 사안(*joint decision issue*)인 경우에는 서로의 철학, 선호, 가치관, 지식, 이해관계, 역할 등등에 따라 서로 다른 견해를 피력하게 된다. 하물며 서로 다른 기관이나 사회단체 사이의 갈등은, 정도의 차이가 있고 노출된 정도가 다를 뿐이지, 어디서나 볼 수 있다. 민주주의 정부에서는 갈등을 제도적으로 당연하게 보고 대비하고 있다.

김영평은

미국 Indiana University에서 정치학 박사학위를 취득했으며, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

kukimyp@chollian.net

삼권분립이 그렇고, 여당과 야당의 의회구성방법이 그러하며, 법원에서 원고와 피고의 지위를 인정하는 것도 갈등을 당연하게 인정하는 사례이다. 정책에 대한 갈등이라도 대화의 수준에 따라 조직 내부 부서간 갈등, 상사와 부하의 갈등, 계선과 막료의 갈등, 조직과 조직환경과의 갈등 등 여러 갈래로 전개될 수 있다. 때로는 정책갈등이 정책담당기관들의 갈등을 넘어 정책의 이해당사자들간의 이익갈등으로 나타나기도 하며, 이 때 정부는 갈등이 일정한 준칙을 따르도록 유도하는 통제자로서 역할을 수행하는 경우도 있다.

갈등은 그 양상이 다양하고 갈등의 일화가 개별적으로 고유성을 가지기 때문에 갈등을 일반화시켜 이론으로 설명하기가 아주 난해하다. 그렇기 때문에 다양한 갈등에 대한 연구업적에도 불구하고, 갈등의 일반이론은 아직 뚜렷하게 제시된 것을 찾기 어렵다. 정책의 영역에서도 갈등은 수준과 분야, 그리고 양상과 규모나 심도에 있어 너무나 변용이 크기 때문에 동질적으로 설파할 수 있는 부분이 넓지 않다. 정책결정을 정책형성, 정책집행, 정책평가와 같은 과정적 순환으로 보아 갈등의 특성을 추출할 수도 있을 것이다. 그러나 어느 과정이거나 근본적으로 선택의 문제이기 때문에 개론적 수준에서 구분해야 할 만한 큰 차이는 없다. 갈등을 논의할 때에 수많은 차원을 고려해야 한다. 어떤 정책갈등도 하나의 행동이 아니고 일련의 연결된 행동들이 일화(anecdote)로 제시된다. 또한 어떤 갈등일화도 다른 문제와 연관되어 있고, 갈등 전개양상의 유형도 가지가지이다. 갈등에 연관되어 있는 사람들이 고정되어 있지 않기 때문에 갈등에 대한 전략도 한정적이지 않고, 갈등의 전개양상에 따라 전략선택도 변동할 것이 예상된다. 갈등당사자들의 규모나 갈등의 강도는 제쳐두고라도, 갈등에 연관되어 있는 사람들이 집단이나 조직일 때에는 그 조직과 집단의 응집력이나 문화적 인식수준도 갈등을 이해하는 데 중요한 영향을 미친다. 이렇게 갈등의 차원만 고려하더라도 복잡한데, 정책의 특성이나 정책의 역동성과 갈등까지 고려하여 이해하는 것은 더 어렵다.

갈등상황은 자칫 상대방을 이겨야 우리가 원하는 것을 얻을 수 있

다는 강박관념이 작용하기 쉬운 정황이다. 그렇기 때문에 특히 윤리적 책임을 망각하기 쉽다. 정책갈등의 윤리성은 실제적으로도 아주 중요하고, 인간의 아름다운 삶의 질을 형성하는 데 필수 불가결한 요소이다. 윤리성은 단기적으로 그 효과가 가시적이지 않기 때문에 많은 사람들이 무시하기 쉽고, 그것을 무시하였다고 처벌이나 제재가 분명하고 무겁게 부과되지 않기 때문에 중요성을 인식하지 못하는 경향이 있다. 그러나 우리가 찬찬히 생각해 보아야 할 점은 선진국으로 분류되는 국가일수록 윤리성을 강조하고, 도덕적 규범이 강하게 지켜지고 있다는 사실이다. 최근에 많은 학자들이 사회적 신뢰나 도덕이 사회적 자본이라는 논의를 전개하고 있으며, 윤리적 책임성 향상과 사회비용의 감소가 경쟁력을 향상하는 기반구조라는 점을 강조하고 있다. 새로운 인식의 출발이 아닐 수 없다.

우리나라에서도 지금까지 산업발전만을 국가건설로 생각하고 매진하여 왔으나, 1997년의 IMF 관리의 위기를 지내면서 새로운 사회건설의 필요성이 대두되고 있다. 즉 윤리와 도덕과 기본질서를 세우지 않고는 선진국으로 진입하는 것이 불가능하다는 인식이 태동하고 있다. 이런 연유로 우리는 정책갈등을 이해하고 관리하는 일도 중요하지만, 갈등상황에서도 윤리적 책임을 다하는 사회적 성실성의 가치를 이해하는 일이 무엇보다 시급하다.

이 글은 이러한 인식의 기반을 위하여 정책갈등의 양상을 이해하고 정책갈등 상황에서 당사자, 제3자, 그리고 갈등 통제자로서 정부 등 갈등 관련자들의 역할에 대한 윤리적 책임을 제시하고자 한다. 이 글은 이론적으로 특정 주장의 정당성을 설파하기보다 개론적으로 정책갈등의 다양한 양상을 개념적으로 소개하고, 갈등에 대응하는 관련자들의 윤리적 책임에 대해 민주적 현실주의에 입각한 행동의 한계를 제시하는 데 목적이 있다. 그러므로 기존의 논의들을 재정리하는 수준에서 벗어나지 않고 초심자들의 이해를 넓히는 데 초점을 두고 있다.

2. 정책갈등의 다양한 형태들

최근 우리 주변에서 정책과 관련하여 수많은 갈등이 나타나고 있다. 정부 운영이 민주화되면서 활동의 자유가 보장되고 권리에 대한 인식이 늘면서, 자신들의 이익을 지키려는 세력들이 적극적으로 활동하기 때문이다. 서울시내의 쓰레기 소각장 건설이나 화장터 건설을 자기가 살고 있는 지역에는 허용할 수 없다는 전형적인 NIMBY(*not in my back yard*) 현상은 정부와 주민간의 갈등이다. 그러나 정책사안을 놓고 이익집단들이 첨예하게 다투면서 정부를 압박하는 경우도 있다. 한의사와 약사들 사이의 한방 조제권한을 둘러싼 약사법 개정에 대한 갈등은 사회를 한바탕 소용돌이로 몰고 갔다. 의약분업을 놓고 의사회와 약사회의 자기 이익을 지키려는 소란은 우리나라 사회를 거의 혼란에 빠뜨릴 지경까지 갔었다. 얼른 보기에는 이익집단들간의 갈등처럼 보이지만, 종국적으로 정부에 대해 자기에게 유리한 정책들을 채용하라는 요구를 하는 것이다. 그런 의미에서 정책갈등은 정부 또는 정부기관과 관련된 갈등이다.

정책갈등은 종종 정부 내부의 부처간 갈등으로 나타난다. 경제개발을 주장하는 경제부처와 자연환경을 보호해야 한다는 환경부의 갈등은 전혀 새로운 것이 아니다. 한때 우리나라 경제의 발전방향을 놓고 당시의 경제기획원의 수입자유화 전략과 상공부의 국내산업보호 전략은 상당한 진통을 겪어야 했다. 최근 전자정부 정책을 놓고 행정자치부와 정보통신부와 산업자원부가 서로 업무영역에 관해 의견다툼을 보이고 있다. 대부분 이런 갈등은 정부부처의 담당하는 일이 서로 상충하기 때문이다. 그러나 그 배후에는 서로 상충하는 시민들의 요구가 배태되어 있다. 노동자들의 권익을 주로 옹호하는 노동부와 기업가들의 이익을 지원하는 산업자원부의 갈등은 임금 가이드라인 결정에서 항시 마주치고 있다.

갈등의 사례는 거의 무한정 늘어놓을 수 있다. 다시 말해서 정책갈

등은 그 형태가 다양하다(Pondy, 1969). 그것을 어떤 차원에서 보느냐에 따라 여러 가지 유형과 형태를 제시할 수 있다. 독자들의 개념적 명확성을 위해 여기에 정책과 관련된 다양한 갈등의 형태를 보여 주려 한다.

① 갈등이 나타나는 근본적인 원인이 무엇이냐에 따라 갈등을 다양하게 분류할 수 있다. a. 당사자의 가치, 이념, 선호에 따라 나타나는 갈등을 이념갈등 또는 목표갈등으로 묘사할 수 있다. b. 그들은 당사자의 역할이나 이해관계에 따라 나타나는 역할갈등 또는 이익갈등과 성격이 다르다. 뿐만 아니라 c. 당사자들이 지닌 지식이나 정보가 다르기 때문에 나타나는 전문성 갈등 또는 정보갈등과 대비된다. 대체로 이념이나 목표 갈등처럼 가치관에 연유한 갈등은 서로 타협하기 어려운 반면, 지식이나 정보의 차이로 나타난 갈등은 비교적 해소하기가 용이하다고 보고 있다. 현실에서 실제로 나타나는 갈등은 이들이 혼합되어 있는 경우가 대부분이다.

② 갈등이 전개되는 상황에 따라 다양한 분류가 가능하다. 우선 정책갈등을 제도적 갈등과 비제도적 갈등으로 대비시킬 수 있다. 일정한 제도의 틀 안에서 전개되는 갈등으로 민주주의의 삼권분립이나 국회에서 정당간 정책갈등을 예로 들 수 있다. 제도적 갈등은 그들을 해소하는 방안이 일정한 과정에 따라 전개될 것이 예정되어 있다. 그러나 비제도적 갈등은 당사자간에 일정한 게임규칙(*rule of game*)이 없어서 상대방이 어떻게 나올지 예상하기 어렵다. 그러나 예상할 수 있는 갈등해소규칙이 없다는 것이지 갈등당사자들이 국법을 어기거나 인륜에 반하는 행동을 한 것은 아니다. 간혹 제도적 갈등과 비제도적 갈등은 규제된 갈등과 규제되지 않은 갈등(*regulated vs. unregulated conflicts*)으로 묘사되기도 한다.

③ 갈등의 전개양상에 따라 평화적 갈등과 폭력적 갈등으로 대비된다. 명칭에서 함축되어 있듯이 갈등의 전개에 폭력이 동반되는 경우와 폭력이 동반되지 않고 평화로운 방법으로 당사자들이 해법을 구하는 경우가 대비된다. 폭력은 종종 당사자들의 적대감을 동반한다. 적

개심을 동반하는 갈등은 구성원들에게 심리적 상처를 주기 때문에 갈등집단 구성원들에게 깊이 인지되는 경향을 가진다. 그러나 평화적 갈등은 상대적으로 상대방에 대해 미워하거나 싫어하는 감정을 동반하지 않고 서로 다른 견해를 가졌다고 보기 때문에, 심리적 상처를 덜 받는 경향이 있다. 평화적 갈등을 경험하는 집단의 구성원들 중에는 갈등이 전개되는지 인지하지 못한 채 지내기도 한다. 개념적으로 양자를 구분하지만, 현실 세계의 갈등은 양자의 속성을 동시에 함유하는 경우가 대부분이다.

④ 갈등 당사자들의 권력균형의 정도에 따라 대칭적 갈등과 비대칭적 갈등으로 구분된다. 한쪽은 권력이 아주 강하고 다른 한쪽은 권력이 상대적으로 취약한 경우가 비대칭적 갈등이다. 이런 경우에는 당연히 갈등의 해소가 강자의 의도대로 될 것이라고 생각하기 쉽다. 그리고 약자는 대항할 도구가 별로 없다고 생각하기 쉽다. 그러나 그렇게 간단하게 결론을 내릴 수 없다. 예컨대, 인도의 간디는 대영제국을 상대로 비폭력운동으로 독립운동을 전개하였다. 이 비대칭적 갈등에서 약자인 인도인들은 결국 독립을 쟁취하였다.

⑤ 대부분의 갈등은 당사자들 사이에 서로 의사소통이 원활하지 않을지라도 통로가 있다. 서로 의사소통을 할 길이 없으면 갈등을 해소할 길도 막연하다. 갈등 당사자들끼리 서로 의사소통을 하는 경우를 직접적 갈등이라고 한다면, 갈등 당사자들끼리 의사소통을 직접하지 않고 제3자를 통하거나 갈등정황을 해석하여 상대방의 뜻을 살피는 경우를 간접적 갈등이라고 부른다. 얼른 보기에 직접적 갈등이 간접적 갈등보다 해소비용이 적게들 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 많은 갈등상황은 제3자의 조정이 있을 때에 더 원활하게 해소된다. 그렇다고 모든 간접적 갈등이 평화적 갈등이라고 생각할 수 없다.

⑥ 게임 이론(game theory)도 갈등을 상정하고 있다. 그렇기 때문에 갈등을 이론적으로 구분할 때에 여러 가지 분류법이 활용되고 있다. 갈등 당사자의 수에 따라 두 당사자간 갈등을 2인 게임(갈등) 과 셋 이상 여러 당사자간 갈등을 n인 게임(갈등)으로 묘사한다. 갈등은 두

당사자간의 갈등이라고 하나의 사안에 대해서만 갈등하는 것이 아니고 여러 사안에 대해 한꺼번에 갈등할 수 있다. 이렇게 갈등 당사자와 사안을 결합하여 a. 2 당사자 1 사안 게임, b. 2 당사자 n 사안 게임, c. n 당사자 m 사안 게임 등으로 분류한다.

게임이론에서 자주 쓰이는 개념은 갈등의 결실을 한 당사자가 얻는 만큼 다른 당사자가 잃는 경우를 영합(*zero-sum*) 게임, 양쪽 당사자가 모두 이익을 보는 경우를 정합(*positive-sum*) 게임, 양쪽 당사자가 모두 손해를 보는 경우를 부합(*negative-sum*) 게임이라고 한다. 갈등의 결실이 고정되어 있는 경우를 불변합(*constant-sum*) 게임, 고정되어 있지 않은 경우를 가변합(*variable-sum*) 게임 등으로 분류하고 있다. 이밖에도 갈등 당사자들이 모두 만족할 수 있는 자연스러운 해법이 있으면 균형상태라고 보고, 단일 균형(*one equilibrium*) 게임, 다중 균형(*multi-equilibrium*) 게임, 무균형(*non-equilibrium*) 게임 등으로 나누기도 한다.

게임이론에서 초기의 논의는 단 한번의 거래만을 상정한 단행(*one-shot*) 게임을 주로 다루었으나, 현실 세계와 비슷한 가정을 받아들여 최근에는 반복(*repetitive*) 게임을 중요한 논의의 대상으로 삼고 있다. 이밖에도 갈등이론에서 제시하는 다양한 차원이 게임이론에서도 논의되기 시작하였다. 예컨대, 갈등 맥락의 성격, 갈등 규칙의 존재와 강제성의 정도, 정보의 공유, 협상의 반복성, 협상의 공개성, 제3자 개입여부 등에 따라 다양한 논의가 전개되고 있다.

⑦ 갈등에 관한 논의에서 가장 자주 사용되는 분류는 건설적(*constructive*) 갈등과 파괴적(*destructive*) 갈등의 개념이다. 이 분류는 Deutsch(1973)에 의해 제안된 갈등의 사회적 기능에 따른 분류이다. 갈등이 사회적으로 유익한 기능을 하여 사회의 편익을 증진하고 갈등 당사자들뿐만 아니라 사회구성원들의 통합을 향상시키는 방향으로 전개될 때에 건설적 갈등이라 한다. 이와 반대로 갈등이 당사자들을 폐색시키고 사회에 반목과 적대감을 증가시켜 피해만 제공하는 방향으로 전개될 때에 파괴적 갈등이라고 부른다. 개념적으로는 분명한 구

분이지만, 실제세계에서 보는 갈등은 이런 구분이 간단하지 않다. 갈등은 누구의 입장에서 보느냐에 따라 천차만별의 이익과 손해를 산출해낼 수 있기 때문이다. 갈등의 대차대조표를 만들기는 어렵지만, 민주주의 의회에서 전개되는 정당간 정책갈등은 일반적으로 건설적 갈등으로 비춰지고 있다. 이와 반대로 국제전이거나 내전이거나 전쟁은 파괴적 갈등으로 분류된다. 그렇지만 인류의 문명을 발전시킨 중요한 발명품들은 전쟁을 치르기 위해 고안된 것들이 대부분이라는 아이러니를 함축하고 있다. 즉 인류의 발전은 전쟁으로 덕을 보았다면, 전쟁은 건설적 갈등으로 보아야 할 것인가?

3. 정책갈등의 순기능과 역기능

인류는 다양한 문화적 차이에도 불구하고 근대에 이르도록 갈등을 부정적인 인간의 상호작용형태로 보아왔다. 그것이 개인적 수준의 갈등이건, 조직, 사회적 계급, 나아가서 국가간 갈등까지 인간에게 역기능적인 면을 강조하였다. 사실상 갈등은 역기능적으로 흐르기 쉬운 성향이 없지 않다. 정책갈등에서도 당사자들은 자기편이 이겨야 한다는 강박관념에 사로잡혀 수단과 방법을 가리지 않고 전략과 전술을 채용한다. 갈등에서 이기려면 상대방을 억압하거나 심한 경우에는 상대방의 존립을 제거해야 한다. 서로가 상대방의 존립을 제거하려 든다면, 그야말로 '죽기살기' 게임이 될 수밖에 없다. 그러다 보면 인간이 상상할 수 있는 불의와 불륜이 자행되고, 중국적으로는 갈등 당사자만이 아니라 사회 전체적으로 피해만 양산하는 관계로 이어진다.

갈등은 종종 죽기살기 게임은 아니더라도 영합(*zero-sum*) 게임으로 개념화되어 최소한 지는 쪽은 무조건 손해를 보게 되어 있다고 생각한다. 따라서 갈등 당사자들은 지지 않기 위해 무리한 행동을 서슴지 않았다. 불리하면 최종 결정에 이르지 못하도록 하는 지연작전은 갈

등전략 중에서 비교적 애교 있는 전략이다. 사실을 왜곡하여 부정확하거나 심하면 날조된 정보를 제시하고, 권력을 이용하여 갈등사안과는 무관한 상대방의 약점을 공격하기도 하며, 상대방이 모르는 사이에 은밀한 음모로 뒤통수를 치는 전략을 우수한 제압작전으로 받아들이기도 한다. 이런 갈등의 양상은 결정비용을 불필요하게 증대시키며, 당사자들을 심리적 불안과 좌절감에 빠뜨리고, 일의 진행을 더디게 만든다. 전쟁과 같은 폭력적 갈등은 서로 상대방을 초토화시켜 모든 것을 한꺼번에 날려버리게 만든다. 인간의 추악한 측면을 적나라하게 드러내는 것이 갈등이기도 하다. 정책갈등도 이런 측면에서 다른 갈등과 크게 다르지 않다.

전통적으로 갈등을 모두 부도덕의 소치로 나타나는 행동으로 보는 경향이 지배적이었다. 그렇기 때문에 갈등 자체를 비윤리적인 행동으로 보았고, 갈등 당사자들도 인격적으로 원만하지 못한 사람으로 분류하였다. 갈등은 인간의 이기심을 극대화시킨 단면을 보여주고 있다. 따라서 상대방에 대한 배려를 생각할 수 없는 인간의 추악한 면을 드러내는 역기능적인 행동양식으로 갈등을 이해하여왔다.

그러나 사회관계를 좀 더 찬찬히 들여다보면, 부도덕한 사람들만 갈등관계에 있는 것이 아니고, 거의 모든 사람들의 관계에 갈등이 배태되어 있다. 사랑하는 부부관계에서도 밖에 나가 일하는 남편의 입장과 집안 일을 돌보는 주부의 입장이 서로 다르기 때문에 서로 부딪치는 일이 한두 가지가 아니다. 세상에서 가장 가까운 부자간에도 갈등은 불가피하다. 나이만큼 경험이 많은 아버지의 판단과 모험과 진취성을 중시하는 아들 사이에 세상의 일이나 사업의 추진을 놓고 갈등할 수밖에 없을 것이다. 이런 갈등관계는 거의 모든 사회적 거래에서 발견할 수 있다. 그런 의미에서 갈등은 특이한 사회적 관계가 아니라 지극히 정상적인 관계의 하나이다.

정책에서 나타나는 갈등은 더 보편적이며 정상적이다. 정책은 불가피하게 정치적 결단을 필요로 한다. 정치적 결단이란 지극히 복잡하고 불확실한 문제를 놓고 판단해야 하기 때문에 철학이나 가치관의

차이, 이해관계의 차이, 역할의 차이, 나아가서 전문지식의 차이에 따라 서로 다른 노선을 지지하는 유파가 나타나기 마련이다. 사람들은 자신의 주장이 상대방의 주장보다 더 현명하다고 미리 판단해버리는 경향이 있다. 서로 양보하지 않으면 갈등은 불가피하다. 그러나 갈등이 모두 역기능적이어야 할 필연적인 이유는 없다.

인간의 선택과정에서 갈등은 유익한 영향을 주는 점이 한둘이 아니다. 갈등의 순기능과 역기능은 갈등효과의 상대적 가치에 따라 평가되어야 할 것이다. 갈등이 조직이나 체제의 생산성, 안정성, 적응성, 그리고 통합성 등에 어떤 영향을 주는가에 따라 순기능과 역기능을 나눌 수 있을 것이다. 대체로 갈등은 한편으로 역기능적이면서 다른 측면에서는 순기능적인 경우가 허다하다.

정책결정과정에서 갈등이 주는 순기능을 정리해보면 다음과 같다 (Regall, 1974).

① 갈등은 당사자들이 자기에게 유리한 정보와 상대방에 불리한 정보를 만들어서 세상에 알리려 한다. 그래야 자기를 지지하는 세력이 더 커질 것이기 때문이다. 이런 메커니즘 때문에 갈등은 다양한 정보가 노출되게 만든다. 따라서 정책정보의 투입을 풍부하게 만들고, 정책대안을 확장시킨다. 찬반 정보를 모두 검토할 수밖에 없는 여건을 조성하기 때문에 정책판단에서 객관성을 얻을 수 있는 가능성이 커지고, 정보의 왜곡을 막아준다.

② 정책갈등은 정책결정과정에서 당사자들의 민주적 참여를 활성화시킨다. 일정한 정책결정절차(예: 공개청문회)를 통해 이해당사자들이 자신들의 입장을 전개하려고 애쓰기 때문에 정책과정에 접근할 수 있게 만들어준다. 절차는 갈등을 제도적으로 해소하도록 유도하는 수로의 역할을 하기 때문에 갈등비용을 줄일 수 있다.

③ 갈등은 국지적이고 특수한 이익을 초월하여 광범위한 공익형성의 기회를 제공한다. 갈등이 없으면 불평이 없고, 따라서 이익을 분배하는 당국은 자원이 공평하게 배분되었다고 생각하기 쉽다. 갈등은 어떤 점에서 정당성이 부족한 배분이 이루어졌는지를 알게 만들기 때

문에 국지적 이익을 초월하여, 결과에 있어 공익에 부합하는 배분을 유도한다.

④ 정책갈등에서 당사자들은 자신에게 불리한 절차가 전개되면, 곧바로 그 불공평성이나 부당성을 제기하기 때문에 갈등은 정책결정과정에서 야기될 수 있는 지엽적인 편견을 배제할 수 있다. 그렇기 때문에 갈등은 정책의 합리성, 특히 정책의 정치적 합리성을 높이는 데 중요한 보루가 된다.

⑤ 정책갈등의 당사자는 자기의 이익이나 주장이 부당하게 불리한 처우를 받지 않게 하기 위하여 정책과정을 운영하는 기관이나 관리가 공익에 반하는 행위를 할 때에 이를 검열하는 기능을 한다. 따라서 어느 한 집단이나 개인이 권력을 독점하는 것을 방지할 수 있다. 갈등 당사자가 상호감시의 역할을 하기 때문에 사회적 약자의 이익도 대변해 줄 가능성이 커진다.

정책갈등이 순기능을 발휘하기 위해서는 그것이 규제받지 않은 방식으로 전개되는 것을 막을 수 있어야 한다. 갈등이 일정한 제도의 틀 가운데 전개된다면 대부분 역기능보다 순기능이 더 크게 나타난다. 그러나 어느 당사자가 일정한 규칙이나 절차를 무시하여도 제재를 받지 않으면, 자기의 이익을 극대화하기 위해서 파괴적인 갈등으로 몰고 갈 수 있다. 그런 의미에서 갈등의 순기능과 역기능은 갈등의 본질이기보다 그것의 관리방식에서 야기되는 귀결이다. 예컨대, 갈등이 일정한 절차에 따라 진전된다면 당사자 상호간에 타협이나 동의가 없이도 순기능을 낼 수 있다. 국회에서 국회의원과 행정부 사이에 정책논쟁이 지속되면 외부적으로는 정책갈등이 노출되는 것으로 보이지만, 당사자들 사이에 서로의 의도를 읽을 기회를 얻기 때문에 상호조절(*mutual adjustment*)을 통하여 보이지 않는 합의를 조성하게 된다.

4. 정책갈등에 대한 대응양상

갈등의 형태도 다양하지만, 갈등에 대한 사람들의 반응도 가지각색이다. 우선 갈등 당사자들의 반응이 관심의 대상이지만, 갈등 당사자만이 갈등에 반응하는 것은 아니다. 사회의 다양한 갈등상황에 대해 정부가 관리나 통제를 하여 상황을 호전시키려 하는 것도 생각할 수 있다. 예컨대, 심각한 노사갈등을 정부는 국외자로서 방관만 할 수 없을 것이기 때문에 제3자적 조정을 시도하거나 노사갈등에 대한 일정한 원칙을 정책이나 법률로 설정하여 통제하기도 한다. 정부가 아니라도 갈등 당사자들이 원만하게 갈등을 해소하는 데 제3자의 개입을 허용하는 대응방법에도 중재, 조정, 재정 등 다양한 유형을 생각할 수 있다.

1) 갈등 당사자의 대응

갈등에 대한 당사자의 반응은 크게 갈등의 무시나 갈등의 회피와 같은 소극적 대응과 갈등의 해소와 같은 적극적 대응을 생각할 수 있다. 개념적으로 상대방에 대한 정복은 갈등해소의 범위를 벗어난다고 말할 수 있으나, 정복으로 갈등은 잠복되는 것이기 때문에 넓은 의미의 적극적 대응으로 볼 수 있다.

갈등에 대한 가장 원초적인 대응은 상대방을 정복하는 것이다. 그것은 확실하게 갈등을 종결시키는 방법이기 때문이다. 정복은 전쟁을 통한 정복과 같이 상대방의 생존만 허용할 뿐이지 모든 결정권을 정복자가 행사하는 경우도 있지만, 우수한 이론에 의한 정복도 가능하다. 대체로 정복에서는 갈등 당사자의 일방이 완전히 제거되거나 배제된다. 단기적으로는 갈등이 종결되는 것처럼 보이지만, 모든 갈등은 덮어두는 것이어서 여건만 허용하면 동일한 갈등이 터져 나올 것이고, 아니면 다른 형태로 변형된 갈등으로 증폭될 수 있다. 정복 그

자체는 비용이 과다하게 소요되기 때문에 현대사회에서는 거의 고려되지 않는 갈등 대응방법이다.

그러나 물리적 폭력에 의해 갈등을 해소하려는 대응방법은 아직도 종종 활용되고 있다. 정부에서 법을 무시하는 시민들에게 대응할 수 있는 마지막 방법은 아직도 물리적 폭력이다. 물론 그 폭력이 정통성을 인정받고 있을 때에 당연하게 받아들여지고 있지만, 현대 민주주의 국가에서는 가능한 한 물리적 폭력에 의한 갈등대응은 자제하고, 그 활용을 최소한으로 줄이려고 노력하고 있다. 물리적 폭력이 갈등해소에 유용한 대응방법이 되려면 a. 물리적 힘에서 상대방을 제압할 수 있어야 하고, b. 폭력의 행사가 상대방에 위협이 되어서 행동을 변화시킬 수 있어야 하고, c. 폭력의 행사가 목적달성을 위한 적절한 수단이어야 하며, d. 폭력의 행사가 그것을 행사한 사람, 상대방, 그리고 관찰자에게까지 정통성을 인정받아야 한다(Schillenber, 1982).

오늘날 문명사회에서 갈등을 해소하는 방안으로 정복이나 폭력은 매력적인 대응이 아니다. 그것은 '힘의 논리'에 따라 상황을 극복하려는 대응이다. '힘의 논리'는 상대방을 제압함으로써 꼼짝하지 못하게 만들어서 자기의 주장을 관철시키는 방법이다. 힘으로 작용하는 자원은 무력이나 폭력과 같은 물리적 힘도 있지만, 경제적 힘이나 정보의 힘도 무시할 수 없는 자원이다. 그러나 힘의 논리는 상대방을 제압할 만큼 강해야 효과를 얻을 수 있기 때문에 과다한 비용을 치러야 한다는 의미에서 윤리적 정당성을 인정받기 어렵다. 갈등을 힘으로 대응하는 것은 어쩌면 가장 우둔한 해법일는지 모른다.

'힘의 논리' 이외에도 갈등은 '거래의 논리'나 '문제해결의 논리' 또는 '정치의 논리'에 따라 대응할 수 있다(March & Simon, 1958).

'거래의 논리'에서는 갈등 당사자들이 자신의 주장을 조금씩 양보하는 대신 상대방의 양보를 얻어내어 극단적 승패를 회피하는 대응방안이다. 설득(*persuasion*)은 공동의 목표를 달성하고자 하는 하위 목표나 수단에 대한 선택의 불일치를 일방이 이론적인 이유나 비용/편익에 대한 인식의 차이에서 상대방이 주장을 포기하거나 변경하도록 유

도하는 대응이다. 그러나 이런 양보에는 보통 설득하는 측에서도 갈등 사안이 아닌 다른 문제에서 상응하는 이익을 제공한다. 타협 (*compromise*)이나 협상 (*negotiation*)은 서로 다른 목표를 추구하는 당사자들의 갈등에서 서로 상충하는 목표에 대한 양보를 얻어내는 대신 자기도 불리하지 않은 선에서 양보를 하여 서로 만족할만한 갈등해소를 성취하는 대응방법이다. '거래의 논리'에서는 시장에서의 교환과 마찬가지로 서로 비교우위를 이용한다. 그러나 갈등상황에서는, 재화나 서비스의 교환이 아니라, 입장의 교환이라는 점에서 차이가 있다.

'문제해결의 논리'는 갈등을 하나의 문제로 상정하고, 그 해법을 찾는 방안으로서 정보를 수집하고, 탐색활동을 강화하고, 새로운 대안을 발견하는 요령으로 갈등을 극복하려 한다. '문제해결의 논리'에서는 갈등상황에 승자와 패자가 없이 갈등 당사자가 모두 적절한 이익을 얻을 수 있는 대안을 추구한다. 여기서는 갈등을 해소하는 것이 아니라, 갈등을 당사자들이 공유하고 있는 딜레마로 인식하여, 당사자들의 근본적인 관심을 변화시켜 문제를 보는 인식을 새롭게 전환하여 새로운 실마리를 풀고자 한다. 문제해결의 논리에서는 갈등 당사자들이 갈등상황에 대한 충분한 지식과 경험이 부족한 상황에서는 극단적으로 해석하는 경향이 있기 때문에, 객관적인 제3자에 의한 문제 해결을 권고한다. 그러나 문제해결은 어디까지나 갈등 당사자들의 인식을 전환하여 새로운 해법을 받아들이게 하는 비강압적인 접근이다.

'정치의 논리'는 갈등해소를 위해 상대방의 양보를 얻어내는 데 전략을 사용한다. 그렇기 때문에 대응방식이 복합적이다. 한편으로 설득하면서 다른 한편으로 압력을 행사하기도 하고, 필요에 따라서는 야합이라고 볼 수 있는 거래도 활용한다. 그렇기 때문에 위에서 논의한 모든 대응방식들이 필요에 따라 전략적으로 원용된다. 대부분 상황이 복합적으로 전개된다. 가장 중요한 '정치의 논리'에 의한 대응은 협조관계의 형성이나 공동전선의 형성, 또는 연합세력의 규합과 같이 당사자 이외의 많은 사람들로부터 동조를 구하는 것이다. 정치의 논리에 의한 대응은 갈등 상황에 양 당사자만 관련되는 것이 아니라 다

양한 세력들이 서로 여러 가지 사안으로 얽히고 설켜어 있다고 가정한다. 다른 논리는 갈등 당사자들만의 관계에 초점을 둔 대응이라면, 정치의 논리는 당사자 이외의 많은 사람들을 끌어드려서 전략적으로 대응하기 때문에 그 대응방식이 예시하기 어려울 만큼 다양하다. 그러나 그 모든 전략이 우회적으로 갈등 상대방의 입장을 변화시키고자 하는 대응이라는 것은 분명하다.

2) 제3자 개입의 대응양상

갈등은 어떤 의미에서 당사자들이 편견을 벗어나지 못해서 일어나는 현상이다. 모든 인간은 스스로 편견을 벗어날 수 있는 능력이 아주 부족하기 때문에, 제3자가 객관적인 입장에서 갈등상황을 설명하고, 각자의 편견을 일깨워주어, 서로에게 양보를 이끌어 내거나, 때로는 단호하게 바른 길을 제시하고 따르도록 함으로써 갈등으로 인한 사회적 비용을 줄이고, 갈등 당사자들이 자기도 모르는 사이에 저지르게 될 자해행위를 막을 수 있다.

제3자의 갈등개입은 갈등해소를 위한 일종의 촉매역할을 수행한다. 제3자가 갈등과정에 개입하는 것은 a. 갈등 당사자들에게 상호 긍정적인 동기를 유발시킨다. 이를 위해 제3자는 갈등 당사자들이 고정관념에서 탈피하여 서로 신뢰할 수 있는 분위기를 조성하는 데 노력한다. b. 갈등의 원인과 진행과정을 진단하고 분석하여, 갈등당사자들이 상호 비난과 변명에서 벗어나 진솔한 의사소통을 통해 문제의 핵심을 식별하고 태도를 변화하도록 유도한다. 이를 위해 필요한 개념과 이론을 제공한다. c. 갈등과정에서 당사자들의 경솔한 행동을 통제하고 상호 작용을 조절할 수 있도록 일정한 표준이나 행동준칙을 제시한다. 그러므로 갈등상황에 대한 규범과 가치가 재정의될 수 있도록 유도한다. d. 갈등상황에서 효율적인 갈등관리가 될 수 있도록 전문가적 권위를 확보한다. 이를 위해 갈등 당사자들보다 갈등에 관련된 지식의 우위를 점하면서 불편 부당한 공평성에 입각한 협상기술을 보유하여 갈등 당

사자들이 믿고 따를 수 있는 대화통로를 확보한다(Bercovitch, 1984).

갈등에 대한 제3자 개입은 그 강도에 따라 화해, 조정, 중재, 재정 등으로 분류한다. 엄격히 말하면 법원에 의한 재판도 제3자 개입이다. 개별적 갈등에 대한 직접적인 개입은 아니지만, 갈등상황을 일정한 수준의 일정한 범위로 한정하려는 정부의 갈등통제도 넓은 의미에서 제3자 개입이다. 그러나 전통적 의미의 제3자 개입은 직접적이고 개별적인 갈등에 간섭하는 경우만을 지칭하는 것이 일반적이다. 이들에 대한 개념적 차이를 설명하면 다음과 같다.

화해 (*accommodation*)는 제3자가 갈등당사자들이 서로 만나 서로 대화를 나눌 수 있는 좋은 자리를 마련해 주고, 당사자들이 대화를 통해 오해를 불식하고 갈등해소를 유도하는 것이다. 제3자의 역할은 당사자들이 서로 대화의 자리를 함께 하도록 유도하는 것으로 끝난다. 핵심적 가치에 대해 갈등하는 경우이면 화해는 불가능하겠지만, 중요하지 않은 가치에 기인하였다면 화해에 도달하기 어렵지 않을 것이다.

중재 (*mediation*)는 제3자가 갈등당사자들의 견해차이를 줄일 수 있도록 새로운 정보를 제공하고, 서로의 오해나 편견의 원천을 지적하여 주며, 새로운 대안을 권고할 수도 있다. 또한 서로에게 양보를 유도하기도 하고, 합의를 도출하기 위한 동기를 유발시키기도 한다. 그러나 이는 당사자들이 갈등을 해소할 수 있는 방안을 받아들일도록 권고하는 선에서 역할을 다하고, 강제적인 개입은 용납하지 않는다.

조정 (*arbitration*)은 제3자가 당사자의 위임을 받아 권위를 갖고 갈등해소방안을 창안한다. 조정에서는 제3자가 갈등당사자들의 입장을 개별적으로 청취하고, 양보할 수 있는 한계를 조사한 뒤, 중립적 입장에서 당사자뿐만 아니라 갈등으로 영향을 받는 국외자들의 입장까지 감안하여 조정안을 결정한다. 양당사자는 이미 제3자인 조정자에게 갈등해소를 위임하였기 때문에, 특별한 이유가 없는 한 수용하여야 한다. 그러나 조정에서도 당사자중 어느 한쪽이 조정안의 부당한 이유를 제시하고 거부하면 강요할 수 없다는 의미에서 당사자의 자발적 수용을 원칙으로 한다.

재정(*adjudication*)은 법률적 요건에 합치한 일정한 갈등을 당사자가 의뢰를 하지 않아도 평결을 담당한 제3자가 갈등해소방안을 결정하고 수용을 강요한다. 당사자의 의뢰가 없어도 재정을 진행할 수 있다는 의미에서 재판과 다르지만, 제시된 갈등해소방안을 강제적으로 수용해야 한다는 의미에서는 재판과 비슷한 효과를 가진다. 그러나 재정 결정도 최종적으로 사법적 심사의 대상이 될 수 있기 때문에 그런 범위에서 당사자의 수용을 조건으로 한다. 그렇지만 법원의 판단이 달리 결정되지 않는 한 재정 결정은 효과를 지닌다는 의미에서 조정안을 수용하지 않은 경우와 차이가 있다.

사법적 평결(*judicial decision*)은 민주주의 국가에서 담보하는 갈등해소의 최종적 심판이다. 갈등해소를 위해 당사자중 한편에서 요청이 있어야 사법적 심사가 시작되지만, 일단 사법적 심사대상이 되면 국가의 강제력에 의해 일정한 심사절차를 받아들여야 하고 법원의 결정도 국가의 힘으로 집행한다. 갈등 당사자는 그 결정에 반대하더라도(상급 법원에 상고할 수 있지만, 그것도 다른 사법적 심사이다) 수용할 수밖에 없다.

사법적 심사의 대부분은 사인간 갈등이지만, 종종 정책갈등도 심사대상이 되며, 정부 기관간의 갈등도 심사대상에 포함한다. 그러나 모든 정책갈등이 사법적 심사대상은 아니다. 고도의 정치적 판단에 맡겨야 할 대상은 사법부가 심사대상에서 제외하는 통치행위로 분류한다. 즉 정치적 결단은 갈등을 종결하기보다 새로운 대화의 출발이 필요한 대상이므로 사법부가 스스로 자기 영역을 제한하는 것이다.

갈등통제(*conflict control or conflict regulation*)는 개별적 갈등에 대한 당사자의 의견을 조율하여 화합적 관계를 유도하는 것이 아니라, 전반적인 사회적 관계를 미리 설정하여 갈등이 나타날 상황을 막아주거나, 일정한 갈등상황이 나타나더라도 미리 정해진 가이드라인을 지키도록 규제하여 갈등이 확대되거나 파괴적으로 흐르는 것을 막으려는 노력이다. 갈등통제는 보통 정부의 일이지만, 국가사회에서 정부처럼 통치역할을 담당하는 기구에서 수행한다. 예컨대, 비정부기구인 상사

중재위원회가 기업간의 갈등에 가이드라인을 미리 제시하고 따르도록 하는 것도 갈등통제에 속한다. 물론 정책갈등의 통제는 대부분 정부에서 관장한다. 예컨대, 공익법인의 노사갈등에 대해 일정한 사전 냉각기간을 두는 것이 가장 전형적인 갈등통제이다. 지방자치단체간의 (정책적) 갈등은 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회의 심의를 받도록 규정하고 있는 지방자치법도 또 다른 갈등통제의 사례이다.

물론 모든 갈등통제가 기대하는 효과를 항상 발휘하는 것은 아니다. 갈등통제로 개별적 갈등의 고유성을 적절하게 관리하기는 어렵다. 그렇지만 넓은 의미의 제3자 개입으로 갈등통제는 민주주의 국가에서 오랫동안 사용하여 온 갈등관리 방법이다. 갈등통제에서는 a. 신호탐지의 문제, 즉 어떤 갈등이 파괴적 갈등으로 전개될 초기 단계의 상황을 어떻게 탐지하느냐의 문제에서 항상 잘못을 범할 가능성이 있다. b. 집행의 문제, 즉 초기 갈등이 탐지되었을 때, 무엇을 어떻게 해야 하느냐의 처리에서 갈등특성이나 사회적 역학에 대한 정확한 지식에 의존하지 않으면 종종 갈등자체를 악화시킬 수 있다 (Boulding, 1988). 따라서 갈등통제에서는 갈등을 통제하려는 주체에게, 예컨대 노사갈등의 통제에서 정부에게, 윤리적 책임이 따르기 마련이다. 사회가 점점 고도화되면서 사회관계의 복잡성이 증가하고, 따라서 갈등통제의 필요성도 점점 증대하고 있으나, 앞으로 나타날 갈등양상을 미리 알아서 규칙을 만들어두고 가이드라인을 제시하는 일은 결국 정부의 역량과 직결되는 문제이다.

5. 갈등 관련자들의 윤리적 책임

거의 모든 정책은 갈등을 함축하고 있다. 그것이 이론이나 가치관의 차이이건 선호나 이해관계의 차이이건 서로 다른 부류의 사람들이 자신의 견해를 실현시키려 하기 때문에 정책결정에서 갈등은 거의 필연적이다. 갈등 상태에서 자신의 견해를 실현시키려한다는 의미는 반대

견해를 틀린 주장으로 밝히려는 노력과 다르지가 않다. 반대 주장이 틀렸다는 것을 가장 쉽게 보이는 방법 중에 하나가 그것이 부도덕하고 반인륜적이라는 점을 부각시키는 것이다. 따라서 정책갈등에서 윤리 논쟁은 비일비재하다. 더구나 사람들은 자기의 편견을 벗어나지 못하기 때문에 자기식으로 세상을 보는 사람은 온당하고, 자기와 반대로 보는 사람은 부도덕한 부류로 낙인찍기 일쑤이다. 그래서 정책갈등을 선악의 대결로 보려는 경향은 위험한 견해이다.

그러나 갈등에 휩싸여 있는 당사자들은 사회적 존재로서 윤리적 책임을 지는 것은 정책논쟁을 선악의 대결로 끌고 가는 것과는 전혀 별개의 문제이다. 윤리적 책임이란 의무공동체(*community of obligation*)에 대해 인간이 지고 있는 응답가능성이다(Kaplan, 1982). 그것은 하나님, 질서, 또는 궁극의 선을 향해 무엇이라 응답해야 하는가를 묻는 사회적 관계를 말한다. 인간이면 옹당 따라야 하는 사람다운 행로의 선택을 무엇이라 말할 수 있는가 라는 물음에 응답할 수 있는 것을 응답가능성이라고 말하고 있다. 그렇기 때문에 윤리적 책임은 자기가 수행하는 역할이나 입장에 따라 다른 응답을 기대할 수밖에 없다. 갈등에서도 갈등 당사자와 갈등과정에 개입하여 갈등을 조정하려는 제3자가 각각 서로 다른 윤리적 책임의 몫을 지게 된다. 물론 자세하게는 갈등의 특성이나 갈등집단의 입장에 따라서 응답가능성은 차이가 있겠지만, 여기서는 개론적 수준에서 정책갈등의 당사자와 제3자의 윤리적 책임에 대해 설명한다.

1) 갈등 당사자의 윤리적 책임

정책갈등의 당사자들도 민주시민으로서의 덕목을 벗어나서는 윤리적 책임을 다했다고 말할 수 없다. 민주시민으로서 가장 중요한 덕목은 “인간은 누구나 틀린 판단을 할 수 있다”는 사실을 인정하는 것이다. 자기 겸손의 덕목은 상대방의 주장이 틀렸다고 판단하듯이 자신의 판단도 틀릴 수 있음을 인정하는 데서 출발한다. 상대방이 부도덕하다

고 주장하는 만큼 자신의 주장도 부도덕할 수 있음을 인정한다면, 극단적인 선악의 대결이 아닌 이성적 담론의 대결로 갈등을 해소할 수 있다. 자기검손의 민주적 덕목은 정책갈등을 파괴적이기보다 건설적으로 전환시켜 줄 수 있는 여지를 키워준다.

공공정책은 한마디로 공익을 증진하기 위한 노력이다. 정책갈등이 야기되는 것은 이론적으로 공익의 내용을 확인하는 과정에서 서로 다른 견해를 제시하기 때문이다. 갈등하는 정책의 공익내용은 불분명할 지라도, 정책갈등으로 분명한 공익이 파괴되는 결과를 막는 것은 또 다른 민주시민의 덕목이다. 그런 의미에서 파괴적 갈등이 증폭되는 것을 방관하는 것은 갈등당사자의 윤리적 책임을 포기하는 것이다. 우리는 정책 갈등을 없앨 수 없지만, 갈등을 악화시키는 것은 공익에 합치하는 행동이 아니다. 정책갈등이 분명하게 건설적 갈등이면 어느 정도의 긴장과 갈등 유발이 유익할 수 있다. 그렇지만 파괴적 갈등과 건설적 갈등의 구분이 항상 분명한 것이 아니기 때문에 갈등증폭에는 조심스럽게 접근해야 한다.

정책갈등에서 당사자가 지켜야 할 특히 중요한 윤리적 요청은 기본적인 규칙을 준수하는 일이다. 규칙은 갈등이 나타나기 이전에 결정된 것이기 때문에 특정 당사자에게 특히 불리하게 설정된 것이 아니다. 따라서 자기편에 불리한 규칙은 무시해도 된다는 발상은 어떤 핑계로도 윤리적 정당성을 확보하기 어렵다. 종종 계급이론을 주장하는 사람들 중에는 기존 규칙은 대부분 기득권자들에게 유리하게 만들어져 있기 때문에 그것을 존중하면 사회적 약자는 절대적으로 불리하다고 주장한다. 따라서 그런 규칙은 무시해도 좋다는 함축을 전파하고 있지만, 윤리적 측면에서 보면 상당히 위험 천만한 주장이다. 왜냐하면, 누구든 자기에게 불리한 규칙이 있으면, 유리한 쪽이 기득권자가 될 것이고, 따라서 불리한 쪽은 누구나 규칙을 무시해도 좋은 윤리적 특권을 보유하고 있는 것이기 때문이다. 이런 논리로 세상의 어떤 규칙이 지켜질 수 있겠는가? 규칙위반으로 도덕적 우월성을 보여줄 수는 없다. 규칙위반으로 야기될 사회적 혼란과 무질서가 자아낼 피해를 생

각하면, 그리고 공익을 조금이라도 생각한다면, 규칙위반으로 민주주의의 가치를 향상시킬 가능성은 희박하다. 미리 정해진 규칙을 무시하는 것은 자기의 이익을 위해서는 어떤 희생도 치를 수 있다는 발상과 전혀 다르지 않다.

내용적으로 도덕적인 정책이기 때문에 철저적인 정치적 정통성을 무시해도 좋은가? 이 질문은 아직도 정책학이나 정치학에서 중요한 논쟁거리이다. 사실상 논쟁의 여지가 없는 분명한 도덕적 내용의 정책이라면 구태여 규칙이나 절차를 무시할 필요도 없다. 그렇게 분명하다면, 이미 인류가 지켜야 할 규범으로 마련되어 있을 것이다. 정치적 정통성을 시비해야 할 대상이라면 아직도 논쟁의 여지가 남아 있는 도덕적 내용일 것이기 때문에, 철저적 정통성이 절대로 필요하다. 정책내용의 도덕성은 독단적으로 판단할 대상이 아니다. 그래서 민주국가는 정책갈등을 해소하려는 규칙과 절차를 마련해 두고 있다.

정책갈등 중에는 제도적 갈등과 비제도적 갈등이 있기 때문에 모든 갈등을 해소하기에 적합한 규칙이 완비되어 있는 것은 아니다. 정책갈등 중에는 한 사회가 아직 경험해보지 못한 생소한 갈등이 나타났을 때에 대비하는 규칙이 발견되지 않을 수 있다. 그렇더라도, 비제도적 갈등에서도 문명사회에서 통용되는 상호존중의 규범은 보편적인 가치를 지닌다.

이런 의미에서 갈등 당사자는 갈등을 하나의 해결 가능한 문제로 보고 적극적으로 갈등해소에 임하는 것이 필요하다. 갈등은 당사자들이 만드는 것이기 때문에 해결을 위한 여건도 당사자들이 어느 정도까지 조성할 수 있다. 갈등을 해결가능한 문제로 전환하는 데는 상호이해의 과정이 필요하다. 상호이해과정은 당사자들의 원활한 의사소통과 다양한 정보의 공유를 통하여 서로 오해하는 부분을 줄여가면서 일체감을 높이는 단계이다. 이와 동시에 갈등해소과정에 적극적으로 참여하는 것이 필요하다. 제3자의 도움을 받을 때에도 갈등 당사자들은 자신의 관점을 정확하게 표출시키고, 해결단서를 제공하며, 효과적인 갈등관리의 필요조건을 형성할 수 있도록 지원하는 것이 윤리적

책임을 다하는 모습일 것이다(Bercovitch, 1984).

만일 갈등 당사자에게 도덕적 계율이 필요하다면, 나는 다음과 같이 정리하고 싶다.

- a. 싸움도 예술적으로 하라. 갈등에도 품위(*decency*)가 필요하다.
- b. 바가지를 깨뜨리지 말라. 파괴적 갈등으로 치닫지 말라.
- c. 갈등관계일수록 금도(襟度)가 필요하다. 그것을 버리면, 상대방도 최악의 시나리오를 따를 것이기 때문에, 모두 패자가 될 뿐이다.
- d. 오만을 버려라. 겸손처럼 빛나는 보석은 없다.
- e. 실질을 구하라. 협상은 민주주의의 미덕이다.
- f. 상대방의 입장을 감안하라. 이것은 지성의 요건이다.
- g. 상대방을 경청하라. 상대방의 주장에도 진리는 있고, 배울 것도 많다.
- h. 서로 이익이 될 수 있는 방안을 찾아라.

2) 갈등 조정자인 제3자의 윤리적 책임

정책갈등은 많은 경우에 공익과 공익이 상충하여 나타나는 경우가 허다하다. 예컨대, 환경보전의 공익과 산업발전의 공익이 서로 부딪치는 경우와 같다. 이런 갈등은 대부분 균형의 문제로 전환된다. 환경보전론자는 산업발전이 약간 늦어지더라도 환경이 한번 파괴되면 회복하기 어려우니 보전이 더 강조되어야 한다고 주장한다. 산업발전론자는 첨예한 국제경쟁에서 경쟁력을 한번 상실하면 영원히 따라잡기 어렵기 때문에 산업을 발전시키면서도 기술적으로 환경개선을 할 수 있다고 주장한다. 그 좋은 근거로서 대부분 선진국의 환경이 후발국가들보다 월등히 양호하다고 말한다. 이런 갈등에서 당사자와 방관자의 구분이 뚜렷치 않다. 정책은 국민 거의 모두에게 영향을 미치고, 국민 누구나 그 결정의 어느 한 쪽으로 기울어져 있을 것이기 때문에, 적극적으로 정책을 주장하는 사람이나 정부기관의 담당자만 당사자이고, 나머지 국민들은 방관자라고 말하기 어렵다. 따라서 민주시

민은 당연히 자신을 포함한 국민의 삶의 질과 연관된 사안에 관심을 가져야 할 것이다. 오히려 무관심한 방관자가 민주시민으로서의 책임을 포기하는 것이 된다.

그러나 모든 정책결정마다 모든 국민들이 적극적으로 관여하여 정책갈등으로 온통 나라가 들끓으면 사회적 낭비가 이만저만이 아니고, 그것을 유도하는 일 또한 무책임한 선택이다. 그렇기 때문에 우리가 여기서 정책갈등 당사자라고 하는 범위는 정책결정과정에 일정한 범위의 적극적인 역할을 수행해야 하거나, 실제로 견해를 피력하는 등 적극적으로 과정에 관여한 사람들을 말하는 것이지, 막연하게 정책에 관심을 가진 일반 국민들까지를 포함시킨 어휘는 아니다.

같은 맥락에서 정책갈등에 개입하는 제3자도 다양한 입장과 역할로 그 일을 맡을 것이다. 위에서 예를 든 환경보전론과 산업발전론 사이에 조정을 시도하는 국무조정실이나 기획예산처도 제3자의 역할을 수행할 것이고, 한의사와 약사간의 약사법 개정에 대한 갈등에서 경실련(경제정의실천시민연합)이 보여주었던 입장조정도 제3자의 역할을 수행한 사례이다. 이밖에도 지방자치단체들간의 갈등에 대한 중앙분쟁조정위원회도 제3자의 역할을 수행한다. 이 위원회는 화해, 중재, 조정, 나아가서 재정까지 다양한 제3자적 개입을 수행할 수 있다. 이렇게 다양한 제3자 개입에 모두 같은 정도와 형태의 윤리적 책임이 있다고 말할 수 없을 것이다. 그러나 정책갈등에 대한 개론적 논의를 위하여 제3자의 윤리를 다음과 같이 정리할 수 있다.

정책갈등에서 제3자의 역할은 당사자들의 타협을 이끌어내어 갈등이 해소되도록 유도하거나, 아니면 갈등이 파괴적으로 흐르지 않고 건설적 갈등이 될 수 있도록 유도하는 것이다. 그렇기 때문에 갈등 당사자들이 제3자를 신뢰하지 않으면 이루어낼 수 없는 역할이다. 제3자는 당사자들을 공평하게 대우하면서 성실하게 진실한 정보를 제공하고 신뢰를 심어줄 수 있어야 윤리적 책임을 다하는 것이다. 갈등 당사자들은 많은 경우 다른 사람이 자신들을 믿으려 하지 않을 것이라고 미리 생각하기 때문에 의사소통에 진지하게 임해야 할 이유가

없다고 생각한다. 자신의 이익이 방해받고 있는데 우리가 왜 먼저 진실을 말하고 화해를 이끌어내야 하겠는가 라고 생각한다. 따라서 의사소통을 진실하게 하는 것이 필요하다. 틀린 가정을 진리라고 믿는 것은 당사자에게도 손해라는 것을 제3자가 일깨워 주어야 한다. 제3자인 조정자는 신뢰할만한 행동과 규칙을 스스로 받아들여 당사자들에게 모범을 보여야 한다.

갈등이 파괴적으로 흐르는 조건은 대체로 빈약한 의사소통, 상대방의 강제적인 술책, 상대방이 힘이나 권력으로 밀어붙이는 술책, 자기편에 대한 정통성의 부정 등이다. 이와 대조적으로 건설적 갈등이 형성되는 조건은 충분한 의사소통, 당사자들간의 가치의 유사성 발견, 정당성의 상호존중, 상호간의 신뢰와 정보의 공유 등이다.

제3자로서의 윤리적 책임을 다하는 것은 결국 제3자로서의 역할을 우수하게 수행하는 것이다. 제3자의 역할은 갈등해결을 위한 논의의 진행을 공평하고 사려 깊은 방향으로 유도하여 건설적인 도움을 줄 수 있어야 한다. 갈등 당사자들의 권력이나 역량이 균등하다고 볼 수 없을 때에는 강자와 약자의 입장의 차이와 대응적 특성을 이해하고, 특히 약자에 대한 배려가 필요하다. 이런 의미에서 효과적인 중재자는 의사와 같은 전문가적 권위를 갖추고 있어야 한다. 여기서의 권위는 공권력의 권위가 아닌 전문가로서의 기술과 지식에 바탕을 둔 권위를 말한다. 중재자로서의 요건은 갈등당사자들에게 갈등에 관련한 지식에서도 우위를 점하고 있어야 하며, 공정성 (*impartiality*) 을 보여주는 협상 기술을 갖추고 있어야 한다. 이런 자질은 갈등당사자들에게 상호작용을 촉진시키고, 따라서 대결국면을 협력국면으로 전환시킬 수 있다(Bercovitch, 1984).

3) 갈등통제자로서 정부의 윤리적 책임

중요한 정책적 갈등을 통제하려는 정부는 그 일과 관련하여, 제3자 개입에서의 조정자와는 다른, 윤리적 책임을 지고 있다. 예컨대, 노

사갈등을 통제하는 정부의 역할에는 윤리적 책임이 따르기 마련이다. 일반적으로 갈등에서 제3자는 조정자나 평결자인 데 반해, 갈등관리에서 제3자는 공익을 세워야 하는, 그렇기 때문에 갈등의 외부효과(externality)를 고려해야 하는, 정부의 존재를 상정하고 있다. 물론 여기서 정부란 시장실패를 치유하는 주체라는 의미이기 때문에, 세속적 의미보다는 이론적이고 이념적인 개념으로서 의미가 강하다.

갈등통제에서 정부의 책임은, 갈등이 나타나지 못하도록 통제하는 것이 아니라, 갈등이 파괴적으로 흐르지 않도록 제도적으로 유인을 제공하고, 갈등의 강도를 완화시킬 수 있도록 갈등당사자들에게 일정한 의무를 부과하는 것이다. 갈등통제를 하는 정부는 갈등해소를 위해 정부가 해법을 제공하는 일을 삼가고 당사자 협상을 우선적으로 유도해야 하는 윤리적 자기제한의 의무를 지고 있다. 갈등당사자들에게 과도한 의무를 부과하여 소위 정부편의주의로 갈등을 통제하는 것은 결국 갈등당사자들로부터 불신을 받을 수밖에 없고, 결과적으로 갈등을 줄이는 것이 아니라 갈등을 압축시켜, 언젠가는 폭발하게 만들 것이기 때문에 윤리적 책임을 다했다고 보기 어렵다. 따라서 갈등통제는 필요한 최소한에 머물러야 한다. 그런 의미에서 갈등통제의 범위와 갈등통제의 주체가 정통성을 얻을 수 있어야 한다.

갈등통제는 일정한 게임 규칙을 제정하는 것이기 때문에, 그 규칙은 제도로서 존립할 수 있어야 한다. 그러므로 갈등통제의 정통성을 확보하는 한에서, 법치주의 원칙에 따라 갈등통제의 규칙은 정확하게 준수되고 집행되어야 한다. 그것은 하나의 사회적 자산으로 갈등당사자들이 신뢰할 수 있는 규칙이어야 효능을 발휘할 수 있다. 규칙의 준수와 집행에 대해 당사자들의 신뢰가 무너지면 정부의 갈등통제력이 무너지고, 결과적으로 갈등은 건설적이기보다 파괴적으로 흐를 가능성이 커진다. 정부가 정부로서의 권위와 믿음을 상실하는 것보다 더 크게 윤리적 책임을 저버리는 일은 없을 것이다.

6. 갈등 전략의 윤리성

갈등당사자들은 갈등에서 승자가 되려 한다. 만일 어느 일방이라도 승자가 되려는 의사가 없으면, 갈등은 없어진다. 서로 이기려고 할 때, 갈등의 상호작용에서 전략을 사용한다. 어떤 전략을 사용하느냐는 갈등과 연관된 수많은 여건의 변용에 의해 결정될 것이다. 여건에 따라 동원 가능한 전략도 서로 다르다. 강자만 전략을 사용하는 것은 아니다. 약자도 다양한 전략을 활용한다. 약자의 전략으로 좋은 예가 인도 독립운동의 아버지 간디의 비폭력 저항운동을 들 수 있다.

정책갈등 당사자들의 전략선택은 수많은 변수의 영향을 받는다. 정책결정과정과 당사자들의 창의적 역량, 그리고 당사자들간의 이전의 관계 등은 중요한 변수이다. 갈등 중인 정책문제의 특성, 예컨대, 사안의 다른 문제들과의 상호의존성, 갈등하고 있는 정책에 영향을 받는 이해관계자들, 성공가능성에 대한 기대, 갈등사안에 대한 국민적 합의의 정도, 즉 여론 등은 무시할 수 없는 전략선택의 변수들이다.

현실세계에서 이기려는 전략을 선택할 때, 이길 수만 있으면 어떤 전략이어도 좋은가? 아니면, 전략선택에도 윤리적 책임이 따르는가? 만일 윤리적 책임이 따른다면, 전략선택의 윤리는 무엇인가? 세속적으로 “목적이 정당하면 어떤 수단이어도 정당화할 수 있는가”라는 문제와 거의 같은 성격이다. 아무리 이기는 것이 중요할지라도, 인류가 함께 더불어 살아가야 하는 세상을 만들어야 하는 윤리적 책임을 저버릴 만큼 중요한 승리는 없다. 더구나 정책갈등은 공익을 구현하기 위한 다툼이기 때문에 더 큰 공익을 희생시키는 전략은 어떤 핑계로도 윤리적 정당성을 얻기 어렵다.

작은 분쟁을 해결하기 위해 전쟁도 불사하는 것은 무엇으로도 윤리적 정당성을 주장하기 어렵다. 마찬가지로 정책에서도 작은 문제를 해결하기 위해 갈등을 증폭시키는 전략은 승리를 위해 필요할는지 모르지만, 책임감 있는 사람의 선택이라고 말하기 어렵다. 대화의 가능성을 저버리고 집단행동이나 시위를 통해 상대방을 압박하는 것은 우

리 사회에서 자주 눈에 띄는 갈등전략이지만, 그것이 윤리적으로 정당성을 인정받기 위해서는 갈등의 상대방이 사술(詐術)을 사용하여 정상적인 신뢰에 바탕하여 대화를 진행하기 어려운 때에 한정된다.

종종 자신들이 주장하는 정책의 실현을 위해 극단적인 방법을 사용하면서, 자신들의 동기를 정당화하는 사람들이 있다. 예컨대, 1960년대 미국에서 흑백 차별을 종식시키라는 정책을 구현하기 위해 요인 납치, 학생 무장 활동, 도시 게릴라 등이 나타났고, “인민재판”의 이름으로 정치적 살인을 자행하고, 은행강탈을 기도하였다. 테러리스트들은 잔혹성의 책임이 자신들의 요구를 거절하는 사람들에게 있다고 강변하지만, 이것은 윤리적 책임의 왜곡에 불과하다. 정도의 차이는 있을지라도, 자신들이 주장하는 정책을 받아들여도록 압력을 행사하는 방법으로 노동조합연맹이 전국적 파업을 주도하고 사회에 심각한 피해와 공포를 안겨주는 것도 일종의 책임왜곡이다. 그들도 파업의 피해와 공포의 책임을 자신들이 주장하는 정책을 수용하지 않는 정부의 책임이라고 주장한다.

정책의 주장을 혁명적 방법으로 추구하는 전략도 윤리적으로 정당화하기 곤란하다. 물론 어떤 윤리적 책임도 무조건적이고 무한정적이지 않다. 맑스주의자들은 사회계급의 구조적 갈등을 치유하기 위해서 혁명의 정당성을 인정한다. 그러나 라스웰이 주장하였듯이, 모든 혁명은 양심의 파열이다(Kaplan, 1982에서 재인용). 때로는 그 역도 성립하여, 양심의 파열이 반복적이고 광범위하게 나타나면 혁명이 일어날 수 있다. 따라서 책임감 있는 항거와 선부른 폭동의 차이는 더 나은 윤리 공동체를 형성하기 위한 방안으로서 기존 공동체의 파괴를 인정하는 범위로 구분될 수 있다. 이런 의미에서 미국의 독립혁명이나 한국의 민주화 시위는 윤리적 정당성을 얻을 수 있다.

군중의 힘이든 권력의 힘이든 폭력적 방법에 의존하는 갈등전략은 다른 투쟁수단이 완전히 차단되어 있을 때에 한정된다는 것이 민주주의 사회의 윤리적 정당성이다. 비폭력의 우월성은 20세기에 들어 민주주의의 이념과 함께 광범위하게 확산되어 왔다. 민주주의는 이성적

선택을 근간으로 하는 결정체계이기 때문에, 이성적이지 않은 갈등방식에 윤리적 우월성을 부여하지 않는다.

폭력적 갈등전략에 윤리적 정당성을 부여하지 못한다고, 비폭력적 전략이 모두 저절로 정당성을 확보하는 것은 아니다. 비폭력적이지만 현행법률을 무시하거나 기존질서를 파괴하는 전략이 얼마든지 가능하다. 인도의 독립이라는 새로운 사회계약을 만들기 위해 간디가 대영제국에 대항하여 벌인 비폭력 저항운동은 그 동기나 내용에서 윤리적 정당성을 인정받고 있다. 그러나 이러한 종류의 정치적 운동은 그 역동적 과정을 통제하기 어렵거니와 그 운동의 성공조건과 제약요인을 감안할 때에 윤리적 정당성을 확보하기가 쉽지 않다. 비폭력 저항운동은 시간의 흐름 속에서 수많은 상호작용과 복잡한 사회제도 속에서 전개되어야 하기 때문에, 정복을 위한 군사적 행동과 비슷하게 비폭력 저항운동이라는 전략도 때로는 기대하지 못했던 의외의 결과를 낳을 수 있다 (Boulding, 1988). 의외의 결과에 대한 윤리적 책임에서 벗어날 수 없다면, 비폭력적 저항운동의 갈등전략이 저절로 정당성을 가질 수 없다.

우리나라에서도 2000년 총선거에서 공명선거추진협의회(공선협)에서 현행법을 무시하고 반(反)개혁적이거나 부패한 후보를 일방적으로 정하여 낙선운동을 전개하였다. 한편으로 선거법의 개정을 요구하는 방법으로, 그리고 동시에 부적격한 정치가를 축출하는 방법으로 비폭력적 연대운동을 전개하였기 때문에, 그 운동의 윤리적 정당성에 대한 논쟁이 있었다. 물론 비폭력적 방법이 폭력적 방법보다 상대적으로 선한 전략일는지 모르지만, 어떤 집단이 일방적으로 윤리적 판단을 독점하여 자신에게 불리한 법률을 부당한 법률로 단정하고 다중의 힘으로 무시하는 것은 윤리적으로 용납하기 어렵다. 만일 이런 사정을 용납한다면, 다중을 규합할 수 있는 사람이나 집단은 누구나 자기에게 불리한 법률을 무력화시킬 수 있기 때문이다. 그 결과로 사회 전체적으로 갈등은 증폭할 것이고, 법률무시 풍조로 잃어야 하는 사회적 손실은 비폭력적 저항운동으로 얻을 수 있는 사회적 이익보다 훨씬 클 것이기 때문이다. 간디의 비폭력 저항운동이 윤리적으로 용

납되는 것은 너무도 분명하게 잘못된 제국주의 통치를 수정하는 것이었기 때문이지, 그 방법이 신성하기 때문은 아니다.

비폭력 저항운동이 약자의 전략이라면, 강자의 전략은 윤리적 책임을 더 무겁게 지고 있다. 강자가 약자를 무시하거나 자기의 힘이나 권력을 믿고 약자를 제압하거나 정복하려 든다면, 약자의 어떠한 범죄행위도 윤리적으로 용납하는 것과 같다. 자기가 쓸 수 있는 수단은 무엇이던지 동원하는 것이기 때문이다. 따라서 강자는 관용과 이성으로 규칙과 법률을 준수하고, 나아가서 기존 법률의 부적합성을 개선할 수 있는 아량과 근심이 필요하다. 강자에게 자기 제한적 전략에 윤리적 책임을 지우는 것은, 건설적 갈등의 조건이 상호존중과 상호 신뢰인데, 강자의 자기 제한이 아니고는 이런 조건을 얻을 수 없기 때문이다. 건설적 갈등이 아닌 파괴적 갈등으로는 약자만이 아니라 강자까지 피해를 보는 부합(negative-sum) 게임이 되기 쉽다. 약자에게 갈등의 패배는 거의 언제나 증오와 적개심을 동반하여 더 큰 파괴적 갈등을 재생산한다. 그렇기 때문에 강자일수록 약자를 배려하는 전략이 아니고는 윤리적 정당성을 얻기 어렵다.

이렇듯 갈등전략에도 분명한 윤리적 제약이 따른다. 그렇기 때문에 승리를 지상으로 여기는 전쟁에서마저 국제전시법을 무시하고 반인륜적인 범죄를 저지른 사람을 국제사법재판소가 처벌하고 있다. 최근 유고슬로바키아의 대통령을 지낸 밀로세비치를 전범재판에 회부한 것이나 제2차 세계대전 이후에 독일과 일본의 전범들을 처벌한 것도 전쟁이라는 극악한 갈등상황도 윤리적 책임에서 해방되는 것이 아님을 말해주고 있다. 전쟁에서의 전략에 대해서 윤리적 책임을 물을 것이면, 정책갈등에서 사용할 수 있는 전략에 분명히 한계가 있음을 부정할 수 없다.

대부분 조직이나 사회제도는 일정한 운용규칙을 가지고 있다. 이것을 비유적으로 게임규칙(rule of game)이라고 부른다. 이 규칙들은 대체로 예상되는 갈등을 해소하기 위한 방안으로 작성되거나 활용할 수 있는 갈등전략의 경계로 형성된 것이다. 따라서 이 운용규칙은 최소

한의 윤리적 책임을 다하는 조건으로 인식되거나, 또는 윤리적 정서가 진화하여 관습적 운용규칙으로 전환된 것들이다. 자연법 사상은 후자를 인정하는 것이다. 따라서 조직이나 사회는 갈등을 건설적으로 해소하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 이들이 갈등전략의 윤리적 경계를 제공한다. 제도적 장치에 실질적인 공헌을 하는 것은 공식적인 법규보다 실질적인 운용규칙이다. E. Ostrom(1992)이 제시하는 운용규칙이 제대로 작동하기 위한 조건을 정리하면 다음과 같다.

- a. 긴 안목을 갖고 실질적 개선을 가져올 수 있는 사회적 자본으로서 제도를 만드는 데 시간과 노력을 투자해야 한다.
- b. 운용규칙은 하나만 있는 것이 아니라 여러 계층으로 이루어져 있다.
- c. 제도는 무임승차와 같은 기회주의적 행동을 막을 수 있는 실질적 장치를 내포하고 있어야 한다.
- d. 운용규칙은 위반에 대해 감시하고 처벌하며, 갈등을 해결할 수 있는 장치를 지니고 있어야 한다.
- e. 복잡하고 역동적인 환경에서 운용규칙은 언제나 최적일 수 없다. 따라서 변화된 환경에 적합하게 운용규칙을 바꾸는 과정이 계속 이루어져야 한다.
- f. 갈등의 건설적 해결에 심각한 장애가 되는 것은 권력의 불균형이다. 힘은 사용하면 사용할수록 자기 파괴적 속성을 지닌다. 따라서 제도나 사회의 운용에서 가장 중요한 원리는 권력의 균형이 유지되도록 하는 것이다.

7. 결 론

정책의 선택에서 갈등을 배제하면 합리성을 향상시킬 수 있는 것이 아니라 오히려 그것을 저하시킨다. 얼른 보기에 갈등은 합리적 분석을 어렵게 만들고 따라서 합리적 또는 이성적 선택에서 멀어지게 만들 것처럼 보이지만, 오히려 갈등을 막아 놓으면 권력만이 아니라 사고과정이나 사유체계마저 독점된다. 비판에서 자유로운 선택은 독선

적인 선택으로 흐를 수밖에 없다. 모든 비민주적 정치권력이 독재와 전체주의로 흘렀던 역사의 기록이 이를 증명하고 있다. 힘 겨루기로 서 갈등이 없이 말장난으로서 비판은 전혀 상대방을 견제할 힘을 만들지 못하기 때문에 정책갈등은 거의 필연적으로 힘 겨루기를 동반한다. 그러나 민주주의의 인식론적 우월성이 전파되면서 힘 겨루기는 상호작용에 함축되어 있을 뿐이고 정책갈등은 논변적으로 진화되어 가고 있다. 따라서 정책갈등의 해소는 점점 절차적 합리성에 의존하고 있다. 정책결정을 갈등의 차원에서 이해한다는 것은 바로 절차적 합리성은 근원을 이해하는 것과 같다. 이 글에서 정책갈등의 양상을 소개하고 그 윤리적 기반을 제시한 것도 바로 절차적 합리성을 통한 민주적 정책결정의 정당성을 이해하고 확인하기 위한 기초를 마련하고자 하는 시도이다.

■ 참고 문헌

- Bercovitch, Jacob. 1984. *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Boulder, CO.: Westview Press.
- Boulding, Kenneth E. 1988. *Conflict and Defense: A General Theory*. New York: University Press of America.
- Deutch, Morton. 1973. *The Resolution of Conflict*. New Haven: Yale University Press.
- Kaplan, Abraham. 1982. "Moral Responsibilities and Political Realities." *Policy Sciences* 14, pp. 205~223.
- March, James & Herbert Simon. 1958. *Organization*. New York: John Wiley & Sons.
- Ostrom, Elinor. 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation System*. California: Institute for Contemporary Studies.
- Pondy, Louis R. 1969. "Varieties of Organizational Conflict" *Administrative Science Quarterly* 14(4), pp. 499~505.
- Regall, Arch John. 1974. "The Functions of Conflict in Public Administration: An Exploration Based on Case Studies." Ph.D. Dissertation (unpublished). University of Texas at Austin Schellen.

the Number of Outdoor Advertisements of a Place of Business”, and “Regulation prohibiting Karaoke Rooms from selling or providing Alcohol, or employing or finding Employment for Waitresses” are examined and means for improvement are explored.

5. The Configurations of Policy Conflict and The Ethical Responsibilities of the Conflict-Involved

Young-Pyoung Kim

This paper is not a polemic article. Rather, this is an introductory review of policy conflicts and the ethical responsibility of conflict participants. This paper starts from a conceptual introduction of conflict classifications so as to expand understanding various forms of policy conflicts. After reviewing the malfunctions as well as the eufunctions of policy conflict, various forms of response or strategy in a policy conflicts are explained in terms of stake holders' position as well as the third party's position. Finally, this paper casts a light on ethical responsibility of the stake holders, the third party, and the government as a conflict controller in a policy conflict situation. The position to discuss ethical responsibility is drawn from democratic realism.