

딜레마 예방을 위한 제도적 설계

소영진*

안성민**

딜레마는 대립하는 두 대안 사이에서 선택이 어려운 상황이다. 딜레마 상황에서는 선택이 어려울 뿐 아니라, 어떠한 선택이 이루어지더라도 그에 대한 반발 내지는 가치의 훼손으로 커다란 사회적 비용을 야기한다. 기존의 딜레마 연구들은 주로 결정자가 자기의 비용을 최소화하기 위하여 어떠한 대응을 하는지에 치중하였다. 본 논문은 사회적 비용의 관점에서 딜레마가 야기하는 비용을 최소화하기 위해서는 사후적 대응보다는 사전적 예방이 효과적이라는 점에 착안하여 딜레마를 예방할 수 있는 제도적 방안들을 검토하였다. 먼저 딜레마 상황임에도 이를 인지하지 못할 경우 예방노력이 원천적으로 불가능하다는 점에서 딜레마 인지를 원활하게 하는 방안들을 검토하였고, 다음으로 딜레마를 예방하려면 사전에 딜레마를 구성하는 요소들의 존재를 제거해야 한다는 점에서 딜레마의 논리적 구성요소인 분절성과 상충성을 제거 또는 완화할 수 있는 다양한 방안들을 제시하였다.

주제어: 딜레마, 제도 설계, 딜레마 예방

1. 서론

딜레마란 “비교불가능한 가치나 대안이 선택상황에 나타날 때, 한 가치의 선택으로 인해 다른 가치가 가져올 기회손실(opportunity loss)이 크기 때문에 선택이 어려운 상황”(이종범 외, 1991)을 말한다. 딜레마 상황에서는 선택이 어려울 뿐 아니라, 어떠한

* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 대구대학교 도시행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 행정철학 등이다(E-mail: sohyj@naver.com).

** 미국 Indiana University에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 울산대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 지방재정, 공공선택, 딜레마이론 등이다(E-mail: songmin@ulsan.ac.kr).

선택이 이루어지더라도 그에 대한 반발 내지는 가치의 훼손으로 커다란 사회적 비용을 야기한다.

딜레마 상황에서 나타나는 비용은 양면적으로 검토되어야 한다. 하나는 정책결정자의 비용이고 다른 하나는 사회적 비용이다. 전자는 상충되는 요구나 가치 중 어느 하나를 선택했을 때 다른 한편에서 제기될 비난과 반발 때문에 결정자가 부담하게 되는 비용이고, 후자는 그러한 선택이 어느 한쪽의 가치를 포기함으로써 실제로 발생하게 될 사회적 비용을 의미하는 것이다. 물론 결정자의 결정이 좋은 결과를 가져올 수 있다면 그것은 결정자에게도 좋은 결과를 가져올 것이라는 점에서 이 양자는 밀접히 관련되어 있다. 그러나 딜레마 상황에서의 결정은 좋은 결과를 기대하기 어렵다. 그랬을 때 결정자가 사회적 비용의 증가에도 불구하고 자신의 비용을 줄이는 회피적 결정을 내릴 수 있다. 즉 양자 간의 관계는 밀접히 관련은 되어 있지만 일치하는 것은 아니라는 것이다.

기존의 딜레마 연구에서는 주로 전자에 초점을 맞추어 연구가 진행되어왔다. 딜레마 이론이 정책결정이론의 하나로 시작되었기 때문에 딜레마라는 어려운 상황에서 정책결정자가 어떻게 결정을 하는가라는 사실적 관점에 초점을 맞추었고, 상대적으로 어떻게 결정하는 것이 최선의 결과를 가져올까라는 규범적 관점에서의 관심은 적었다고 볼 수 있다. 심지어 딜레마상황에서는 어떠한 결정을 내리더라도 '좋은 결과'를 기대할 수 없기 때문에 결과에 대한 논의는 무의미하다는 생각이 은연중에 깔려있기도 하였다. 그러다보니 이론적 측면에서의 함의에 비해 행정 개선을 위한 현실적 함의는 상대적으로 약했다.

딜레마 이론의 현실적 함의를 높이기 위해서는 딜레마 상황이 초래할 사회적 비용을 최소화하거나 사회적 편익을 최대화하는 노력, 즉 딜레마 관리 방안에 대한 다각적인 논구가 필요하다. 이러한 딜레마 관리는 딜레마의 예방, 대응, 사후관리, 전략적 이용 등 딜레마의 모든 국면에서 이루어져야 한다.

그런데 딜레마가 일단 표면화되면 선택의 어려움은 가중된다. 그러다보면 어떻게 대응하더라도 좋은 결과를 얻기가 어렵다. 딜레마 상황에서 보다 나은 결과를 얻으려면 딜레마가 표면화되는 것을 사전에 막는 것이 더 효과적일 것이다. 따라서 딜레마 관리에 있어서 '딜레마 상황에서 어떻게 결정할 것인가'보다는 '딜레마를 어떻게 예방할 것인가'가 더 유효한 질문이 될 수 있다는 것이다.

이러한 이유에서 본 논문에서는 딜레마의 예방에 초점을 맞추어 이를 위한 제도적 설계를 어떻게 할 것인지를 모색해보고자 한다. 먼저 딜레마의 개념 및 구성요소에 대한 기존 이론을 검토하고, 여기서 추출된 딜레마 구성 요인 별로 이를 억제할 수 있는

제도적 방안이 무엇인지를 논구할 것이다. 이러한 논의는 사회적 실험이나 사례분석 등을 통하여 검증되어야 할 것이나, 여기에서는 일단 기존 논의들에 대한 비판적 검토를 통하여 가설을 세우는 단계까지만 논의를 진행하고자 한다.

II. 딜레마 예방을 위한 기존의 연구

1. 딜레마 예방을 위한 기존의 연구

딜레마를 예방하기 위한 연구들은 딜레마의 논리적 구성요건들을 형성한 사회적 조건에 관심을 기울였고, 딜레마 상황으로 가게 하는 요인들을 검토하였다(소영진, 1999; 윤건수, 2006). 딜레마를 구성하는 조건들에 대한 검토는 딜레마 연구의 초기부터 논의되었고, 딜레마의 논리적 구성요건으로 분절성(discreteness), 상충성(trade-off), 선택의 불가피성(unavoidability), 가치 균등성(equality) 및 큰 결과가치로 정리하였다(이종범 외, 1992; 소영진, 1994). 만일 분절성이 없다면 두 개의 대안은 절충에 의해 통합될 수 있고, 이 경우에 딜레마는 발생하지 않는다. 상충성은 두 대안을 동시에 선택할 수 없고, 하나만 선택해야 한다는 것이다. 비록 대안이 분절적이고 상충적인 성격을 가지고 있다고 하여도 선택이 요청되지 않는다면 딜레마는 발생하지 않는다. 그래서 선택을 지연시킬 수 없어서 하나의 대안을 반드시 선택해야 한다는 선택의 불가피성이 딜레마를 구성하는 조건이 된다. 마지막으로 가치 균등성 및 큰 결과가치는 대안이 가져올 결과에 관한 조건이다. 만일 대안들이 가져올 결과가치가 상이하다면, 보다 좋은 결과가치를 가져오는 대안을 선택할 수 있기에 딜레마는 발생하지 않는다. 대안들이 가져올 결과가치가 균등하다 할지라도 결과가치가 크지 않다면, 대안 선택에 따른 기회손실이 크지 않을 것이고, 이런 경우는 딜레마 상황이 아니다. 즉 분절적이고 상충적인 대안들의 결과가치가 균등하지만 크지 않은 경우는 높은 기회손실을 가져오는 딜레마 상황은 아니다. 딜레마를 구성하는 네 가지 논리적 구성요건 중에서 어느 한 가지라도 충족되지 않는다면 딜레마는 발생하지 않는다.

딜레마의 구성 요건에 대한 검토는 딜레마의 수준 또는 강도에 관한 연구로 이어져서 선택이 불가피하고 대안이 가져올 결과가치가 균등하고 큰 경우를 딜레마의 강도가 높다고 보고, 딜레마의 강도를 높이는 요건들을 검토하였다. 김동환(2002)은 정책 대안들에 대하여 ‘보호된 가치(protected value)’(Baron & Spranca, 1997)로 인식할수록, 딜레마의 수준이 높아지고 정책 딜레마가 형성될 가능성이 높고, 보호된 가치

간의 충돌로 특징 지워지는 정책 딜레마는 상호 토론이나 조정을 통하여 해소되기는 거의 불가능하다고 설명하였다. 윤건수(2006)는 대안의 상징성이 높으면 대안이 가지고 있는 단절적인 성격을 강화시키며 범주 간의 타협과 조정을 힘들게 만들며(본질성), 결과가치의 성격이 부정적 가치와 보호된 가치의 성격을 가지고 있거나 대립집단의 응집력이 강할수록 결과가치의 크기가 커진다고 보았다. 또한 딜레마 강도와 대응에 관한 연구에서는 딜레마로 인해 생길 '결과가치의 크기'와 딜레마 상황에서 결정자가 겪는 '선택에 주어진 시간(시간의 압박)의 정도'에 따라 딜레마의 강도가 결정되고, 딜레마의 강도에 따라 서로 다른 딜레마 대응이 나타난다고 지적하였다(김태은·윤건수, 2011).

딜레마의 수준 또는 강도에 관한 연구는 딜레마의 수준 또는 딜레마의 강도가 높은 경우 상호 토론과 조정을 통한 딜레마의 해소가 어렵다는 점을 지적하였다. 이는 딜레마의 강도가 높아지면 높은 사회적 비용이 초래되고 관리가 어려워지기에 딜레마가 형성되고 딜레마의 강도가 높아지는 것을 예방하는 방안에 대한 검토가 필요하다는 것을 보여주었다. 소영진(1999)은 위천공단 사례분석을 통하여 조정기능의 미비, 이익과 비용의 분리, 대안의 구체성, 정책결정자에 대한 불신, 자원의 빈곤, 영역의 중복, 집단 간 세력균형, 요구의 강도, 조직화 정도, 전략적 행동 여부, 비결정에 대한 반발 가능성 등을 딜레마 형성의 사회적 조건으로 설명하고, 딜레마가 발생하는 형식적 조건과 사회적 조건을 탐색하여 이들 조건을 사전에 차단하는 방안을 딜레마의 예방 방안으로 제시하였다. Weick(1976), Meyer & Rowan(1977), 윤건수(2006) 등은 분해(decoupling)를 통한 상충성의 공존방안을 제시하였으며, 이종범(2005)과 윤건수(2006)는 토론장치의 설계 및 공적 결정을 할 수 있도록 하는 합의 절차의 설계를 제시하였다.

기존 연구에서 딜레마의 형성을 막는 방안 또는 딜레마의 강도가 높아지는 것을 예방하는 방안이 모색되었고, 이러한 노력은 딜레마와 제도의 관계에 대한 논의에서도 나타난다. 이종범(1994)은 인사제도를 여과장치(filtering mechanism)로 간주하여 인사제도가 조직원의 딜레마 상황설정 또는 딜레마의 인지에 미치는 영향을 검토하였고, 안성민(2000)은 제도와 정책결정의 규칙들이 정책을 둘러싼 갈등을 관리하는 기제로 사용될 수 있다고 지적하고, 딜레마를 관리할 수 있는 제도의 역할을 두 단계로 나누어 설명하였다. 첫 번째 단계가 적절한 제도와 규칙들을 통하여 다양한 가치들과 이해를 공존시킴으로써 딜레마 상황의 발생 가능성을 낮출 수 있다면, 두 번째 단계는 가치 혹은 이해의 상충이 정책대안으로 표상되어 갈등이 나타날 때, 적절한 제도와 정책결정의 규칙들을 통하여 갈등을 관리할 수 있다면 갈등이 딜레마로 발전하는 것을 예방할 수 있다고 설명하였다. 제도적 설계를 통해 딜레마를 예방할 수 있다는 지적과

함께 특정 제도가 딜레마 인지를 어렵게 하거나 딜레마 강도를 높이는 결과를 초래한다는 지적도 있다. 이종범(1994)은 특정 제도가 딜레마 인지를 어렵게 하거나 딜레마를 전략적으로 사용하도록 하는 경향이 있음을 설명하였고, 소영진과 안성민(2011)은 딜레마가 인지되지 못하고 무시된 딜레마 상황이 될 때 높은 사회적 비용이 초래될 수 있다고 지적하였다. 김창수(2016)는 딜레마 상황에서 기존의 이해관계 형성으로 인한 경로의존성이 대안 선택을 제약하고 있다고 지적하였다. 딜레마의 강도를 높이는 제도의 영향과 관련하여 김태은(2017)은 상호 단절적이고 경쟁적인 관계를 갖는 비공식적 제도와 공식적 제도의 작동이 해상 매립지를 둘러싼 딜레마의 강도를 높였다고 평가하였다.

딜레마 예방과 관련한 기존의 연구들이 한편에서는 딜레마의 논리적 구성 요건들을 형성한 사회적 조건들을 검토하고 이들 조건을 사전에 차단하는 방안을 딜레마 예방 방안으로 제시하였다면, 다른 한편에서는 딜레마 상황과 제도와의 관계를 탐색하였고 할 수 있다. 그렇다면 딜레마를 예방하기 위해서 제도적 설계를 통해 딜레마의 논리적 구성 요건들을 형성한 사회적 조건들을 차단하거나 변경하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서 이제까지 논의된 사회적 조건들 가운데에서 변경 가능한 것이 무엇인지를 검토하고, 사회적 조건들을 변경시키는 방안을 찾아야 한다. 이 논문은 딜레마를 예방하기 위해 딜레마의 논리적 구성 요건들을 형성하는 사회적 조건들을 변경할 수 있는 제도와 규칙을 검토하고자 한다.

2. 딜레마의 논리적 구성 요건에 대한 검토

이제까지의 딜레마 연구에서 제시된 딜레마의 논리적 구성 요건은 분절성, 상충성, 가치균등성 및 큰 결과가치, 선택의 불가피성으로, 이들 네 가지 논리적 구성 요건 중에서 어느 한 가지라도 충족되지 않는다면 딜레마는 발생하지 않는다고 보았으며, 나아가 현실에서 이러한 딜레마 구성요건을 발생시키는 사회적 조건들에 대한 검토도 이루어졌다(소영진, 1999; 김동환, 2002, 윤견수, 2006). <표 1>은 기존의 연구에서 검토된 딜레마의 논리적 구성 요건과 이를 발생시키는 사회적 조건들을 보여주고 있다.

분절성을 발생시키는 사회적 조건은 조정기능의 미흡, 이익과 비용의 분리, 대안의 상징성, 대안의 구체성, 결정자에 대한 불신 등이다. 만일 조정기능이 작동하고 이익과 비용이 분리되지 않는다면, 분절적인 대안의 형성을 억제할 수 있을 것이다. 이는 조정기능이 역할을 하고 이익과 비용을 분리하지 않게 하는 제도와 규칙들이 작동한다면 딜레마를 예방할 수 있다는 것이다. 대안의 상징성과 대안의 구체성은 주관적 인식을

〈표 1〉 딜레마의 구성조건

논리적 구성 요건	사회적 조건	사회적 조건의 예방 방안
분절성	-조정기능의 미흡 -이익과 비용의 분리	-조정 기능 및 이익과 비용의 분리를 억제하는 방안
	-대안의 상징성 -대안의 구체성	-주관적 인식의 변화 방안
	-결정자에 대한 불신	-상호 신뢰의 회복 방안
상충성	-자원의 빈곤	-자원의 추가 투입 방안
	-영역의 중복	-영역의 중복 또는 관할권의 중첩을 관리하는 방안
가치균등성 및 큰 결과가치	-대립집단 간 힘의 균형 -집단의 응집력(조직화의 정도)	
	-요구의 강도(이해관계의 크기) -보호된 가치 또는 부정적 가치의 성격을 갖는 결과가치	-주관적 인식의 변화 방안
선택의 불가피성	-결정지연에 대한 반발 가능성	-결정 지연이 가져오는 사회적 손실의 관리 방안 -상호 신뢰의 회복 방안

자료: 소영진(1999), "딜레마 발생의 사회적 조건"을 수정 인용

통해 형성되기에 딜레마를 예방하는 다른 방안은 주관적 인식을 변화시키는 것이다. 결정자에 대한 불신이 분절적 대안의 형성에 기여하기에 상호 신뢰의 회복 방안이 딜레마 예방의 또 다른 방안이다. 분절성을 발생시키는 사회적 조건을 예방하는 방안으로 조정기능이 역할을 하고 이익과 비용을 분리하지 않게 하는 방안을 마련하는 것, 주관적 인식을 변화시키는 것, 상호 신뢰를 형성하는 것 등을 검토할 수 있다.

상충성을 발생시키는 사회적 조건은 자원의 빈곤(대체 방안의 부재)과 영역의 중복이다. 자원의 빈곤 문제는 추가적인 자원의 투입을 통하여 회피할 수 있다. 다시 말해서, 추가적인 자원의 투입(또는 대체 방안의 마련)은 동시에 선택할 수 없던 두 대안을 함께 선택할 수 있게 하고, 이를 통하여 상충적인 대안의 문제를 회피할 수 있게 한다. 영역의 중복 또는 관할권의 중첩은 특정 자원의 이용을 둘러싼 이용권(또는 재산권)의 다툼이기에 적절한 이용권(또는 재산권)을 규정할 수 있는 제도와 규칙들을 통하여 상충적인 대안의 형성을 억제할 수 있다. 상충성을 발생시키는 사회적 조건을 예방하는 방안으로 추가적인 자원의 투입과 영역의 중복 또는 관할권의 중첩을 관리하는 방안들을 검토할 수 있다.

가치 균등성 및 큰 결과가치는 대안이 가져올 결과에 대한 조건으로 분절적이거나 상충적인 대안의 결과가 균등하고 가치가 큰 경우이다. 가치 균등성 및 큰 결과가치를 발생시키는 사회적 조건은 대립집단 간 힘의 균형과 집단의 응집력, 요구의 강도(이해관계의 크기), 보호된 가치 또는 부정적 가치의 성격을 갖는 결과가지 등이다. 대립집단 간 힘의 균형과 집단의 응집력 등을 민주사회에서 제도적으로 억제하는 것은 적절하지 않다. 그렇다면 가치 균등성 및 큰 결과가치를 발생시키는 사회적 조건을 예방하는 방안은 요구의 강도(이해관계의 크기), 보호된 가치 또는 부정적 가치의 성격을 갖는 결과가지 등을 관리하는 방안에서 찾아야 한다. 요구의 강도(이해관계의 크기), 보호된 가치 또는 부정적 가치의 성격을 갖는 결과가지 등은 주관적 인식을 통해 형성되기에 딜레마를 예방하기 위해서는 주관적 인식을 변화시켜야 한다.

선택의 불가피성을 가져오는 사회적 조건은 결정 지연에 대한 반발 가능성이다. 결정 지연에 대한 반발은 대립하는 집단들에게 결정 지연이 가져오는 사회적 손실이 큰 경우, 결정자에 대해서 신뢰하지 못하는 경우 등에 커진다. 그렇다면 선택의 불가피성을 가져오는 사회적 조건을 예방하는 방안은 결정 지연이 가져오는 사회적 손실을 낮게 관리하는 방안, 상호 신뢰를 회복하는 방안 등에서 검토할 수 있다. 결정 지연이 가져오는 사회적 손실은 상황 및 환경적인 변수에 의해서 좌우되는 경우가 많기에 관리가 쉽지 않다.

가치 균등성 및 큰 결과가치를 발생시키는 사회적 조건 중 대립집단 간 힘의 균형과 집단의 응집력을 제도적으로 관리하는 방안은 적절치 않다. 그리고 요구의 강도(이해관계의 크기), 보호된 가치 또는 부정적 가치의 성격을 갖는 결과가지 등은 높은 딜레마 강도를 보이기에 분절적이거나 상충적인 대안으로 형성된 이후의 예방 방안을 검토하기 보다는 상충적인 대안이나 분절적인 대안으로 형성되는 것을 예방하는 것이 효과적일 것이다. 선택의 불가피성을 가져오는 결정 지연에 대한 반발 가능성을 예방하기 위해서는 결정 지연이 가져오는 사회적 손실을 낮게 관리하는 방안을 찾아야 한다. 결정 지연이 가져오는 사회적 손실은 상황 및 환경적인 변수에 의해서 좌우되는 경우가 많기에 관리가 어렵다. 그렇다면 딜레마를 예방하는 방안은 상충성과 분절성을 발생시키는 사회적 조건을 예방하는 방안에서 찾을 필요가 있다. 이상의 논의에서는 딜레마의 사회적 조건을 예방하는 방안으로 (1) 조정 기능 및 이익과 비용의 분리를 억제하는 방안, (2) 주관적 인식의 변화 방안, (3) 상호 신뢰 회복의 방안, (4) 추가적인 자원의 투입 방안, (5) 영역의 중복 또는 관할권의 중첩을 관리하는 방안 등을 찾았다.

단, 분절성과 상충성의 예방책을 모색함에 있어서 분절성과 상충성의 유형을 고려해 볼 필요가 있다. 즉 분절성이나 상충성이 대안 자체의 성격에서 오는 경우와 문제 상

황의 조건에 의해 구성되는 경우로 나누어 볼 수 있다는 것이다. 예컨대 분절성의 경우 물에 빠진 쌍둥이 중 누구를 구할 것인가라는 문제에서는 대안의 성격 자체가 절충 불가능하다. 그러나 이와 달리 대부분의 정책문제에서 분절성은 대안의 본질적 성격에서 오기보다는 다양한 상황적 조건들 속에서 '분절화'되는 경우가 많다.

상충성의 경우도 대안들이 본질적으로 상충적 성격을 띠고 있는 경우도 있지만(예를 들면 환경과 개발), 대안 자체가 상충되는 것은 아님에도 상황적 조건 속에서 양자택일이 강요되는 경우도 있다. 영남권 신공항의 입지를 밀양으로 할 것인지 가덕도로 할 것인지를 놓고 대구·경북권과 부산·경남권의 대립은 이러한 경우에 속한다.¹⁾ 또한 문제 상황의 조건에 따라 본질적 상충성이 딜레마로 연결되지 않을 수도 있고(절충이나 cyclic choice 등), 본질적으로는 상충적이지 않은 대안들이 딜레마로 비화될 수도 있다.

이러한 딜레마의 논리적 조건들의 유형에 따라 딜레마의 유형도 나눌 수 있다. 즉 대안의 본질적인 성격이 본질적이고 상충적인 순수 딜레마(pure dilemma)와, 대안의 본질적 성격과 무관하게 문제 상황의 조건에 의해 발생하는 구성된 딜레마(constructed dilemma)로 나누어질 수 있다는 것이다. 순수 딜레마도 예방이나 해결이 전혀 불가능한 것은 아니지만, 그것이 주로 제도적 차원보다는 인지적 차원에서 가능하며, 대부분의 정책문제에서 나타나는 딜레마는 구성된 딜레마라는 점에서 이 논문에서는 주로 구성된 딜레마의 경우를 대상으로 그러한 구성이 이루어지지 않도록 예방하는 방안이 무엇인지를 살펴보고자 하는 것이다.

딜레마 예방을 위한 제도적 설계를 함에 있어서 추가적으로 검토되어야 할 것은 '딜레마 인지'이다. 제도(institution)는 인간이 특정한 상호체계를 구성하여 상호간의 관계에 질서와 예측가능성을 높이하고자 만드는 것이기에, 딜레마가 초래하는 높은 사회적 비용에 대한 인지가 되지 않는다면 딜레마를 예방할 수 있는 제도의 설계 또는 딜레마 상황에서 사회적 비용을 최소화하고자 하는 관리에 흥미가 없을 것이다. 다시 말해서, '딜레마의 인지'는 딜레마 예방을 위한 제도의 설계 및 딜레마로 인한 사회적 손실을 최소화할 수 있는 관리에 영향을 미치는 변수이다. 이 논문은 딜레마 예방을 위한 제도 설계를 (1)딜레마 인지, (2)분절성, (3)상충성 등 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

1) 정책문제에 있어서는 대개의 경우 상반된 가치의 대립(낙태 찬반)이거나 가치와 이해관계의 대립(환경과 개발이익)의 경우에는 대안의 본질적 특성에 의한 상충성이 나타나고, 이해관계의 대립에서는 문제상황의 특성에 의해 구성된 상충성이 나타나는 경향이 있다.

Ⅲ. 딜레마 예방을 위한 제도 설계(1) : 딜레마 인지

선택의 어려움을 가져오는 딜레마를 일종의 병리적 현상으로 가정한다면 딜레마에 대한 대응은 질병에 대한 대응에 비유하여 이해할 수 있다. 질병은 표면화되기 이전에 이미 그 소인이 몸 속에서 발생하고 일정기간이 경과한 후 증상으로 나타난다. 따라서 증상이 발현되기 이전에 대응할수록 쉽게 나올 수 있고, 피해도 줄일 수 있다.

그런데 질병이 발생한 위치나 개인적 민감도의 차이에 의해 증상 초기에 치료를 받는 경우도 있고 한참 진행된 뒤에야 치료를 시작하는 경우도 있다. 신체의 감각기관은 불쾌한 감각을 통해 신체에 가해지는 위험을 조기에 인지하도록 해준다. 감각기관이 마비되거나 둔감할수록 불쾌감은 적게 느낄지 모르나 위험 대응의 지연으로 인한 피해 가능성은 커진다.

딜레마도 많은 경우 딜레마의 요소들이 존재는 하고 있으나 표면화되지 않고 있다 가 대립이 격화되면서 딜레마로 표면화되곤 한다. 따라서 딜레마 발생의 초기에 이를 포착하여 예방적 대응을 할 수 있다면 딜레마로 인한 사회적 비용을 경감시킬 수 있다.

결정상황의 딜레마를 인지하지 못한(혹은 아닌) 정책결정자는 특정 대안의 선택이 초래하는 기회손실이 크다는 것을 알지 못한 채 특정 대안을 선택하게 된다. 정책결정 과정에서 인지하지 못한 딜레마를 '무시된 딜레마'라고 칭할 수 있으며, 무시된 딜레마의 경우 정책결정자는 딜레마 상황임에도 초기에는 딜레마로 인지하지 못하기 때문에 특정 대안의 선택에 어려움을 겪지 않지만, 그러한 선택에 대한 반대 움직임으로 딜레마 강도가 커지면 문제 해결은 더욱 어렵게 되고, 사회적 비용이 커진다.

무시된 딜레마에 의한 정책결정은 왕왕 딜레마를 집행과정에 전가하는 결과를 가져오기도 한다. 정책집행자는 막상 결정된 내용을 집행하는 시점에서 결정자가 인지하지 못한 딜레마에 봉착하게 되어 정책의 변동이나 재결정, 집행과정의 파행 등 다양한 문제가 야기되고, 이는 높은 기회손실로 귀결될 수 있다(소영진·안성민, 2011).

이러한 이유에서 딜레마의 인지가 딜레마 예방에 있어서 중요한 의미를 가지는 것으로 볼 수 있는 것이다. 즉 딜레마를 잘 인지할수록 예방활동이 효과적으로 이루어질 수 있다는 것이다.²⁾ 딜레마 민감도는 정책결정자의 개인적 성향이나 스타일과도 관련

2) 예컨대 우리가 조직의 리더십에서 딜레마 리더십이 그렇지 않은 리더십에 비해 유효하다고 주장하는 것은 딜레마를 느끼는 리더는 딜레마에 대한 민감도가 높아서 딜레마의 조짐이 보이면 초기부터 이를 완화하거나 예방하기 위한 노력을 하는데 반해, 딜레마를 고민하지 않는 리더는 딜레마 상황에서도 이를 딜레마로 인지하지 않고 일방적 대안을 밀어붙이기 때문에 오히려 더 큰 결과가치의 손실을 가져오게 된다는 점에 착안한 것이다. 결국 딜레마 인지 능력이 딜레마 예방에 보다 효과적이라는 점에서 딜레마 리더십의 유효성을 찾을 수 있

이 있지만, 이를 개인적 차원에 맡기기보다는 지속적으로 높은 민감도를 유지할 수 있는 방안을 생각해보아야 한다.³⁾

정책을 둘러싸고 대립되는 주장들은 어떠한 형태로든 정책과정 상에서 표출되게 마련이다. 정책결정자가 특정 대안으로 기울어지려 할 때 그에 대한 반대 움직임은 더욱 거세어져서 정책결정자의 결정을 어렵게 만든다. 이러한 움직임을 정책결정자에 대해 이 문제가 딜레마임을 일깨우는 경보로서의 의미를 갖는다. 따라서 이를 ‘딜레마 경보’라 부를 수 있다.

정책결정상황에서 딜레마가 인지되기 위해서는 정책관련 집단으로부터 딜레마 경보가 울리고, 이러한 경보가 정책결정자에 의해 무시되지 않고 결정에 반영되어야 한다. 얼핏 보기에 경보의 발령과 포착은 각각 별개의 과정으로 보이지만, 엄밀한 의미에서 양자는 분리된 것으로 보기 어렵다. 경보가 아예 울리지 않는대거나 깡그리 무시되는 경우를 제외하면 경보의 크기와 포착의 민감도는 상호 연동되어 있기 때문이다. 즉 미약한 강도의 경보도 포착 주체의 민감도가 높으면 잘 들리고, 강한 경보도 민감도가 낮으면 안들린다. 따라서 이하에서는 양자를 구분하지 않고 딜레마 신호(경보)가 결정 과정에 잘 반영되는지 무시되는지의 여부만을 두고 논의를 전개하고자 한다.⁴⁾

1. 무시된 딜레마의 발생 원인

무시된 딜레마는 의사결정구조나 대안의 성격, 또는 정책결정자의 속성 등 다양한 원인으로부터 비롯될 수 있다.

첫째로 의사결정구조의 특징을 들 수 있다. 의사결정구조가 이해관계자들에게 정책결정의 내용을 공개하지 않고, 그들의 의견을 제시할 기회를 주지 않는 폐쇄적인 구조이면, 정책결정과정에 이해관계자들이 제기하는 딜레마 경보가 발생하기 어렵다. 일례로, 영덕 및 안면도를 대상으로 한 제1차 및 2차 방사성폐기물처리장 부지 선정 작업은 의사결정구조에 있어서 선정 작업과 관련된 정보의 비공개와 지역민 의견수렴 부재라는 폐쇄성을 안고 있었기에, 부지 선정 과정에서 지역주민들의 의견제시를 통한 딜레마 경보가 발생할 수 없었고, 이는 향후 부지 선정을 어렵게 하는 심각한 반발을 야기하였다(이민창, 2010).⁵⁾

다는 것이다.

- 3) 전자는 딜레마 리더십의 주제라면, 후자는 제도 설계의 문제가 된다.
- 4) 엄밀히 말해서 딜레마 인지는 ‘예방’이라기보다는 ‘초기 대응’의 성격을 갖는다. 그러나 인지하지 못한 딜레마가 표면화될 때는 이미 커다란 기회손실을 초래하게 될 것이라는 점에서 초기대응은 커다란 기회손실의 가능성을 사전에 차단한다는 점에서 예방적 함의를 갖는다고 볼 수 있다.

또한 분산된 의사결정구조 역시 무시된 딜레마를 야기할 수 있다. 분산된 의사결정 구조 하에서 각 의사결정자들은 전체로 볼 때는 딜레마인 문제라도 각자의 분산된 이해관계나 관점에서만 생각함으로써 이를 인지하지 못하는 경우가 많기 때문이다. 예컨대 과거 권위주의 정권 시절 화장장, 쓰레기 매각장 등 혐오시설들을 서울시 외곽에 무차별 설치한다든지, 서울시민들의 수도물 공급을 위해 팔당 수원지 주변의 토지소유권을 극심하게 규제한 사례 등은 서울시의 입장에서만 정책이 결정되었고 그로 인한 주변 지역의 비용은 등한시된 결과였다.

분산된 의사결정구조가 야기하는 무시된 딜레마는 공간적 분산 뿐 아니라 분산된 정책결정과정에서도 나타나게 된다. 다단계로 분산된 결정과정 중 특정 단계에서 나타난 딜레마 경보가 다음 단계로 전달되지 못함으로 인하여 딜레마 경보를 무시한 정책결정이 이루어질 수 있는 것이다. 그 예로는 노무현 정부가 추진한 분권교부세의 결정 과정을 들 수 있다. 분산된 분권교부세 정책결정과정 중에서 '지방이양사업의 결정 단계'에서는 복지사업의 지방이양에 관한 딜레마가 인지되었으나, 이 딜레마 인지가 '지방이양사업의 재원마련 단계'로 전달되지 못하고 지방교부세의 결정방식과 유사한 방식으로 분권교부세의 재원이 결정됨으로써 이후 분권교부세의 시행의 문제가 지속 야기되었다(안성민·손희준·배준구, 2007).

둘째로 대안의 특성도 무시된 딜레마의 원인으로 작용할 수 있다. 예컨대 특정 대안이 높은 도덕성을 수반하고 있을 때는, 정책결정과정에서 이해관계자들이 그에 대한 의사표시나 반대를 자유롭게 표출하기가 쉽지 않다(Nelson, 1984; 목진휴·홍성걸, 2006). 이러한 사례로 2004년에 제정된 성매매방지법의 결정과정을 들 수 있다. 여성단체들을 주축으로 한 법안의 추진은 '성매매 근절'과 '성산업이 불가피한 현실'이라는 대립을 가져왔지만, '성매매 근절'이라는 주장이 도덕적으로 반박하기 어려운 '보호해야 할 가치(protected value)'의 위치를 점함에 따라 국회의 논의과정에 '성산업'과 관련된 사람들의 이해관계 및 성산업을 불가피한 현실로 인식하는 일반 국민들의 정서가 반영되지 못한 채 성매매방지법은 국회에서 압도적인 다수로 통과되었다(소영진·안성민, 2011).

5) 바흐라흐(Bachrach)와 바라츠(Baratz)의 무의사결정론(non-decision making theory)은 이러한 의사결정의 폐쇄성이 특정 정책을 넘어서 사회적으로 구조화될 수 있음을 지적하고 있다. 지배 엘리트들은 자기들 이해에 맞지 않는 요구를 다양한 수단을 동원하여 억압한다. 여기서 엘리트의 이해와 일반 대중의 이해 간에 딜레마적 관계가 형성될 수 있으나 후자의 목소리가 의도적으로 억압되고 축소됨으로써 딜레마 경보는 울리지 않게 된다. 그러나 이러한 억압의 결과는 비엘리트 집단의 항구적 희생을 요구할 뿐 아니라, 간헐적으로 흑인폭동과 같이 폭력적인 저항을 야기하는 등 매우 큰 사회적 피해를 유발한다(Bachrach and Baratz, 1962).

마지막으로는 정책결정자의 파워나 가치관 등의 속성들이 무시된 딜레마의 원인이 될 수 있다. 파워를 지닌 최고 정책결정자의 뜻이 분명한 경우 딜레마 여부에 상관 없이 그에 따라 정책결정이 이루어지는 사례를 자주 볼 수 있다. 사회에서 발령된 딜레마 경보는 곧바로 최고 정책결정자에게 전달되는 것이 아니라 다양한 중간매개집단을 거쳐 전달된다. 그런데 최고 정책결정자의 파워는 실제 정책의 수립 및 집행을 담당하는 관료집단이나 그를 둘러싼 전문가 집단들의 이견을 잠재우는 역할을 하게 되므로 딜레마 경보는 차단되고 오히려 최고정책결정자의 의지에 부합되는 정보만 선별적으로 전달될 가능성이 크다. 노무현 정부 때에는 ‘수도이전’을 둘러싼 첨예한 대립 속에서 신행정수도의 건설이 추진되었고, 이명박 정부에서는 대통령의 의지에 따라 천문학적 인 비용과 극심한 반대에도 불구하고 4대강 사업이 일사천리로 진행되었다. 이러한 예는 모두 정책최고책임자의 강력한 파워가 정책과정에서 올리는 딜레마 경보를 무시하게 만든 사례라고 할 수 있다.

또한 정책결정자 또는 집단이 특정 가치나 이데올로기에 대한 강한 신념을 가지고 있을 경우, 그 가치에 반하는 주장에는 의도적이든 아니든 귀를 기울이지 않을 가능성이 크다. 이러한 신념이 강할수록 무시된 딜레마가 나타날 확률은 더 커진다. 예컨대 진보적 이데올로기를 표방하는 문재인 정부의 소득주도성장이나 원전폐기 정책은 매우 큰 사회적 논란을 빚었고, 그를 추진해야 할 관료집단까지도 불편해했던 정책이지만 정치권의 확고한 신념으로 강행되었다.

2. 딜레마 민감도를 높이기 위한 제도적 방안

이상의 분석으로부터 딜레마 민감도를 높이고, 그럼으로써 무시된 딜레마를 회피할 수 있는 제도적 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 권위주의 정권이나 엘리트 지배 사회에서는 정권에 반대하는 목소리나 비엘리트 집단의 요구는 묵살되고 억압된다. 따라서 딜레마 상황에서도 경보가 울리지 못하게 되고 상황이 악화된 뒤에야 딜레마의 모습이 드러나게 된다. 딜레마 경보가 잘 울리게 하려면 사회적으로 민주화와 다원화가 이루어져야 한다. 그래야 세력이 약한 집단의 목소리도 대등하게 표출될 수 있고, 다양한 가치와 이해관계를 대변하는 집단적 움직임이 결집될 수 있다. 사회 모든 부문에서 딜레마 경보가 억눌림 없이 활발히 일어날 수 있어야 한다. 민주주의의 역사에서 비교적 뒤늦게 일어나고 있는 참여민주주의 운동이나, 행정에 있어서 다양한 주체와의 협치가 강조되는 현상은 그러한 면에서 긍정적으로 평가된다.⁶⁾

둘째, 조직내에서나 사회적으로 분권화가 이루어져야 한다. 단일의 결정자가 절대적

권력을 행사하면 그의 의지에 반하는 요구나 목소리는 외면당하기 쉽고, 그에 반대하는 움직임은 억눌리기 쉽다. 과거 지방자치가 실시되기 이전에는 지방은 중앙정부의 하위기관에 불과했고 중앙의 지시에 복종만 했을 뿐 자체적인 요구를 제기하거나 추진하기 어려웠다. 지방자치와 분권은 지방이 각자 제 목소리를 내고 자체적인 사업을 추진하는데 크게 기여하고 있다. 딜레마의 인지를 활성화하기 위해서는 권력은 분산되어야 하고 견제와 균형이 이루어져야 한다.

셋째, 의사결정구조는 개방되어야 한다. 정책결정과정에서 공개되지 않으면 이해관계의 투입이 원천적으로 불가능해진다. 결정 이전 단계에서 원활한 이해관계의 투입과 조정의 과정을 거치지 않으면 이후 결정된 정책을 둘러싸고 벌어지는 반발이나 논란은 훨씬 증폭될 가능성이 크다. 또한 정책결정과정에서의 투입이 이루어지더라도 그 내용이나 강도 등이 정책결정자에 의해 왜곡될 수도 있어서 향후 논란의 소지가 지속적으로 남게 된다.

넷째, 외부성이 있는 문제는 정책결정 이전 단계에서 이해 관련 집단과의 협의를 제도화해야 한다. 실제로 정부의 정책결정과정을 보면 관계부처 협의가 제도화되어 있다. 실무협의, 차관회의, 국무회의 등 다중적인 협의 절차를 통해 부처 간 조율을 하는 것이다. 그러나 단일의 조직으로 구성된 중앙정부의 경우와 달리 다수의 주체로 구성된 지방자치단체 간 협의는 아직도 제도화가 잘 되어 있지 않다. 그러다 보니 특정 정책을 둘러싼 이해관계의 상충성이 곧바로 지역 간 갈등으로 비화되는 경우가 많이 발생하고 있다. 지역 간 이해관계의 조율을 위한 협의 제도를 보다 촘촘하고 실효성 있게 재정비할 필요가 있다.

IV. 딜레마 예방을 위한 제도 설계(II) : 분절성

분절성은 두 대안이 분절되고, 대안 간 절충이 불가능하다는 것이다. 일반적인 갈등의 경우 중재와 타협을 통해 절충안을 찾을 수 있고, 이를 통해 갈등은 해소될 수 있

6) 딜레마 인지를 촉진하기 위한 제도들이 오히려 딜레마를 촉발하는 것은 아닌가 하는 의구심이 들 수도 있다. 권위주의 시절에는 혐오시설의 설치가 아무런 반대도 없이 원활하게 이루어졌었는데 민주화가 되니까 NIMBY 현상이 심화되고 그로 인한 딜레마가 빈발하는 것을 볼 수 있다. 그러나 이는 딜레마가 없었던 것이 아니라 권위주의적 억압에 의해 표출되지 못하고 무시되어 있었던 것 뿐이다. 민주화나 분권화는 억압된 딜레마를 겉으로 드러낼 뿐이지 딜레마를 만들어내는 것은 아니다. 딜레마의 인지와 예방은 딜레마적 요인을 막거나 완화함으로써 사회적 비용을 줄이고자 하는 것이지, 비용 여부를 막론하고 딜레마를 억누르고자 하는 것은 아니다.

다. 딜레마와 갈등을 구분짓는 가장 뚜렷한 특징이 분절성이다. 즉 딜레마에서는 대안에 대한 가치가 불가능하여 절충안을 찾을 수 없기 때문에 갈등해결 방식의 딜레마 해소를 기대하기 어렵다는 점이다.

딜레마 예방을 위해서는 대안이 분절적으로 고착화되기 이전에 절충 가능한 형태로 만드는 방안을 찾아야 한다. 이를 위해서 먼저 분절성이 발생하는 원인을 살펴보고, 분절성이 고착화되지 않도록 예방하는 방안을 검토하겠다.

1. 분절성의 발생 원인

분절적인 대안이 발생하는 이유로 다섯 가지 경우를 들 수 있다. 첫 번째는 선택 대안이 가치를 표방하게 되는 경우이다. 가치를 표방하는 대안이 형성되면 대안 간 절충은 가치를 훼손하는 것으로 생각되므로 절충을 할 수 없게 된다. 일례로 ‘생명 존중’을 표방하는 ‘pro-life’의 대안은 성폭력 등을 경험한 여성의 보호 등 다양한 사례들을 고려하여 여성의 선택권을 존중할 수 있는 절충을 불가능하게 하였다. 특히 선택 대안이 보호된 가치(protected value)로 인식될수록 딜레마의 강도가 높아지고 큰 결과 가치를 초래하게 된다(김동환, 2002).

두 번째는 이익과 비용이 분리되는 경우이다. 사회적 편익이 사회적 비용보다 큰 정책을 결정하더라도, 많은 경우에 정책 집행으로 인하여 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 있게 된다. 그런데 특정 정책의 집행으로부터 발생하는 이익으로 그 정책의 집행으로 인해 손해를 보는 집단의 손실을 보상하는 제도가 제대로 작동하지 않고 이익과 비용이 분리된다면 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단은 정책에 대하여 일방적 찬성과 일방적 반대라는 입장을 취하게 되어 대안의 분절화를 초래하게 될 것이다.

세 번째는 정책결정과정에 참여하는 집단의 수가 대립하는 두 집단으로 제한되어 있는 경우이다. 위천공단 설치를 둘러싸고 대구·경북지역과 부산·울산·경남지역은 각기 다른 이해관계를 가지고 있었기에 ‘경제회복을 위한 위천공단의 설치’와 ‘먹는 물 확보를 위한 위천공단 설치 불가’라는 분절적인 대안을 구성하게 되었다. 또한 노동자의 권리 보호를 주장하는 노동자 집단과 경영의 효율성을 지향하는 기업 경영자 집단도 각기 자신들에게 최선이라고 생각되는 대안만을 지지하게 되어 분절성을 초래할 수 있다.

네 번째는 참여자 집단이 폐쇄적이고 동질적인 선호를 가진 경우이다. 폐쇄적이고 동질적인 선호 집단은 그렇지 못한 집단보다 응집력이 높고 성공적인 집단행동을 할 가능성이 크다(Olson, 1971). 그런데 폐쇄적이고 동질적인 선호 집단은 집단의 성격으로 인하여 집단사고(groupthink)에 빠지기 쉽고, 다양한 대안을 검토하고 제시하지 못한 채 특정 대안을 고집하는 경우가 많다. 처음에는 다양한 대안들이 제시되지만 그

과정에서 일단 특정 대안이 다수의 지지 등으로 부각되면 더 이상 다른 대안을 고려하지 않고 고착화되는 것이다. 또한 집단이 제안한 대안에 대한 반대를 집단에 대한 반대로 인식하여 대안의 절충을 시도하지 않는 경우가 많다.

다섯 번째는 결정자에 대한 불신의 경우이다. 정책결정자에 대한 불신은 정책의 영향을 받는 사람들과 정책결정자 간의 의사소통을 어렵게 하고 왜곡된 정보의 교환을 가져오게 한다. 정책결정자에 대한 불신은 정책의 영향을 받는 사람들이 자신들의 손실을 과장하여 대안을 제시하게 만들기도 하고 정책결정자가 제시하는 타협안을 자신들의 일방적인 손실로 인식하게 만들기도 하기에 정책결정자가 절충안을 제시할 수 범위를 축소하고 분절적인 대안이 구성되게 한다.

2. 분절성의 제거를 통한 딜레마 예방 방안

1) 문제제기 형식의 전환

각 대안이 분절적인 형태로 발전되기 이전에 절충 가능한 대안으로 관리하는 방안으로서 대안이 '가치의 선택이 아닌 이해관계의 절충'이 될 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다. Hirshman(1977)은 신념이나 명예 등과 같은 열정(passion)의 추구는 통제하기 어렵고 파괴적일 수 있는 반면에 이해관계(interests)의 추구는 재화의 분배를 통한 절충이 가능하기에 열정보다 안전하게 관리될 수 있다고 설명하고 있다. 이는 시장을 통한 개인들의 이익 추구가 다양한 이해관계의 절충을 가져오는 방안이라는 것이고, 이를 통해 분절적인 대안으로 발전시키지 않고 절충 가능한 대안으로 관리하는 방안이라는 것이다. 시장은 효율적인 자원 배분의 기제로서 정보와 계산상의 요구를 감소시킴으로써 한정된 자원과 불확실성의 제한조건을 완화하며 동시에 개인들에게 개별적 결정의 기회를 부여하고 가격체제와 공식적이고 비공식적인 시장규칙들을 통하여 상호관계를 조정하는 역할을 하고 있다.

예컨대 특정 시설의 입지를 둘러싸고 제기되는 문제가 환경이나 개발이나 가치적 형태로 나타날 경우 대안들은 분절적이 되고 양자 간 절충이 어렵다. 그러나 이를 환경파괴로 인한 사회적 비용과 개발을 통한 사회적 이익이라는 형태로 치환하는 경우에는 비용과 이익의 조절과 절충이 가능해진다. 따라서 분절성에 의한 딜레마 발생을 예방하기 위해서 문제가 제기되는 방식을 조절하는 방법도 유용할 것으로 보인다.

2) 이익과 비용의 분리를 억제

비록 특정 시설의 입지를 둘러싸고 제기되는 문제가 가치적 형태로 나타나지 않고

사회적 비용과 사회적 편익의 형태로 제시될지라도 정책의 집행으로부터 발생하는 이익으로 그 정책으로 인해 손해를 보는 집단의 손실을 보상하는 제도가 미비하거나 제대로 작동하지 않는다면 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단은 정책에 대하여 일방적 찬성과 일방적 반대라는 입장을 취하게 되어서 대안의 분절화를 초래하게 될 것이다. 많은 국책사업의 입지를 둘러싸고 나타나는 딜레마 상황이 이를 반증한다. 이를 예방하기 위해서는 딜레마의 민감도를 높이는 방안에서 제시되었던 이해 관련 집단과의 협의를 제도화하는 방안, 적절한 손실보상을 보장할 수 있는 법 규정의 마련 등 이익과 비용의 분리를 억제하는 제도화가 필요하다.

3) 선택가능한 대안의 수를 증가

두 개의 대안만을 놓고 이것이나 저것이나를 따질 것이 아니라 제3, 제4의 대안을 아울러 검토할 수 있다면 두 대안의 분절성은 상당부분 제거되거나 완화될 수 있다. 각 정책관련집단은 통상 자기들에게 가장 유리하다고 생각하는 대안만을 지지하고 여타의 대안을 동시에 고려하지 않는다. 서로 대립하는 두 집단이 각각 자신들에게 최선이라 생각하는 하나만의 대안을 주장할 때는 분절성이 나타난다. 이 때 정책결정과정에서 여타의 참여자(예컨대 중립적 시민단체나 전문가집단 등)를 추가로 참여시키면 이들은 대립하는 두 집단과는 다른 나름대로의 시각에서 새로운 대안을 들고 참여할 가능성이 크기 때문에 정책결정과정에서 논의되는 대안은 다양화되고 분절성이 완화될 수 있다. 실제로 한약분쟁이 발생했을 때 양측은 한치의 양보도 없이 대립하고 있어서 정부가 딜레마에 빠졌지만 경실련이 참여하면서 중재와 타협이 가능해졌다. 이렇게 볼 때 예방적 차원에서 딜레마의 소지가 있는 정책의 경우 제3의 대안이나 이해관계집단 이외의 중립적 참여자의 참여를 의무화하는 제도를 도입하는 것을 고려해볼 수 있다.

또한 정책결정과정에서 정책결정자가 새로운 대안을 추가함으로써 대안의 수를 늘리는 방안도 분절성 완화를 통한 딜레마 해소에 도움이 될 수 있다. 실제로 밀양과 가덕도를 놓고 대립하던 영남권 신공항 입지 논쟁의 과정에서 정부가 타당성 검토 대상으로 양 지역 뿐 아니라 인천공항을 추가함에 따라 두 개의 대안 간 선택을 강요하는 분절성은 완화되었고, 결국 치열한 대립과 논쟁도 수그러들게 되었던 예가 있다.

4) 인지적 분절화의 제거

분절성은 객관적인 대안이나 문제 상황의 성격에서 오는 경우도 있지만, 대개의 정책문제에서는 객관적 상황에 대한 주관적 인식에서 비롯되는 경우가 많다. 객관적으로 절충이 가능한 문제임에도 불구하고 관련 집단의 인식 속에서는 다른 대안이 고려되지

않음으로써 분절화되는 경우를 ‘인지적 분절화’라고 한다면, 이를 예방하기 위한 방안으로는 다양한 의견이 함께 개진될 수 있는 공론장을 들 수 있다. 일반적인 주장만을 제기할 경우 분절화될 수 밖에 없는 대안들도 다자가 모여서 소통하고 토론하는 공론장이 형성되면 그 분절적 성격이 완화될 수 있다. 즉 대안이나 문제상황, 정책참여자들에게 대한 이해 등에 관한 주관적 인식이 변화됨으로써 분절성의 완화가 일어날 수 있다는 것이다.

이를 위해서는 다양한 정책의제들이 소통될 수 있는 공론의 장을 확보하고, 의사소통의 원활화와 조정기능을 강화할 수 있는 제도화가 필요하다. 이종범(2005)과 윤건수(2006)도 딜레마 예방의 방안으로 토론장치의 설계 및 공적 결정을 할 수 있도록 하는 합의 절차의 설계를 제시하였다. 대안들이 함께 논의되고 조정될 수 있는 장치의 설계에서 먼저 확보해야 하는 것은 사회의 다양한 목소리가 반영될 수 있고, 참여자들이 동등한 권한을 가지고 토론할 수 있는 여건의 조성이 필요하다. 개인이나 집단이 저마다 가지고 있는 가치관, 이념, 또는 추구하는 목표 등이 서로 다를 수 있다는 것을 인정하는 다원주의 문화가 정착된다면, ‘다양한 가치의 공존’이 가능할 것이고 특정한 가치를 선택하는 것이 ‘옳다’는 주장이 설득력을 잃게 될 것이다. ‘다양한 가치의 공존’을 가능하게 하는 다원주의에서 특정 대안의 선택이 필요한 경우에는 특정한 대안의 선택이 옳다는 주장보다는 서로의 의견을 존중하면서 결정을 하는 방법을 모색하게 될 것이다. 즉, 내용적 합리성보다는 절차적 합리성을 중시하여 결정이 이루어지도록 하는 방안이 필요하다. 의사소통의 원활화와 조정기능을 강화하는 제도화를 위해서는 (1) 관련된 이해관계자들이 참여하고 의견을 제시할 수 있도록 하는 참여자의 범위에 관한 규칙, (2) 정보 공유의 규칙, (3) 손실과 이득의 문제를 처리할 수 있는 비용분담의 규칙, (4) 서로의 의견을 존중하면서 의사결정을 할 수 있는 결정의 규칙 등이 마련되어야 한다.⁷⁾

의사소통의 원활화와 조정기능을 강화할 수 있는 제도로써 위원회 및 협의회제도가 있다. 노동문제를 둘러싼 노동조합과 회사 측의 대립으로 인한 딜레마를 회피하기 위해 노사정위원회를 구성하고 노사정위원회를 통하여 논의하는 것은 두 대안의 절충을 통하여 분절성을 관리하고자 하는 사례이다. 노사 측의 대안과 회사 측의 대안이 분절되고 상충하는 대안으로 발전한다면 노사정위원회를 통한 대안의 절충은 상당히 어렵다. 다원주의 문화의 정착을 통해 다른 입장과 견해가 가능하다는 이해를 바탕으로 서

7) 공론의 장을 만들고 공론의 장을 통한 의사결정의 성공 조건으로 유추할 수 있는 연구로서 E. Ostrom(1990)은 공유자원을 고갈시키지 않고 지속적으로 사용하는 집단들의 특징으로 공유자원의 사용자 범위가 대체로 작고 명확하며 그들이 자치권을 가지고 지역적 특성이 고려된 사용규칙을 개발하고 필요에 따라 변경하여 온 점을 들고 있다.

로의 손실을 낮추는 대안의 모색이 대안의 절충을 가져올 수 있다.⁸⁾

V. 딜레마 예방을 위한 제도 설계(III) : 상충성

상충성은 상충된 요구 또는 정책전제가 동시에 존재하는 것을 말하며, 이 때문에 '두 대안을 동시에 선택할 수 없음'을 의미한다. 하나의 대안의 선택이 다른 대안의 가치 훼손을 가져오기 때문에, 하나의 대안의 선택이 다른 대안의 선택 가능성을 낮추기 때문이다.

딜레마의 논리적 구성요건으로서의 상충성은 단순히 상충되는 대안의 존재만을 의미하는 것은 아니다. 소영진(1994)은 상충성이 선택의 문제로 표면화하기 이전은 패러독스 상황이고, 선택의 문제로 표면화했을 때는 딜레마 상황으로 구분하였다. 상충성이 존재하더라도 일정 조건 하에서는 딜레마가 아닌 패러독스의 형태에 머물러 있을 수 있다는 것이다.

1. 상충성의 발생 원인

딜레마 조건으로서의 상충성은 다음과 같은 요인들을 통하여 발생하게 된다.

첫째, 상충되는 두 대안의 공존이다. 만일 상충되는 두 대안이 각각 시공간적으로 분리될 수 있다면 의사결정상황에서 상충성 자체가 사라지게 될 것이다. 그러나 이들이 동일한 공간과 시간대에 만나면 딜레마 구성 조건으로 작용하게 된다. 예컨대 한 사회내에 낙태에 대한 찬성론과 반대론은 항상 존재하고 있다 하더라도 그 자체로 딜레마가 형성되지는 않는다. 그러나 선거 등의 특정 상황에서 대립하는 정당들의 공약 형태로 만나게 되면 딜레마 상황을 구성하게 되는 것이다. 마찬가지로 환경론과 개발론은 평소에는 각자의 영역에서 공존할 수 있지만 원자력발전소나 공단 등 특정 시설의 설치에 관한 의사결정상황에서 만나게 되면 딜레마로 비화되기 쉽다.

둘째, 자원의 부족이다. 주어진 상황에서 자원을 추가로 투입하면 상충되는 요구들을 동시에 만족시킴으로써 딜레마를 제거할 수 있다. 예컨대 물에 빠진 두 쌍둥이 중 누구를 먼저 구해야 하는가라는 상황에서 만일 추가적인 구조 인력을 투입할 수 있다

8) 이상의 논의를 통해 볼 때 딜레마 발생의 빈도는 사회 상황에 따라 다를 수 있다. 즉, 다원주의 문화의 정착 정도, 시장을 통한 조정의 활성화 정도, 공론의 장을 통한 의사조정의 정도에 따라서 딜레마 발생의 빈도가 다르게 나타날 가능성이 있다.

면 둘 중 하나의 선택의 문제는 사라지게 된다. 영남권 신공항이나 위천공단 설치의 사례와 같은 입지를 둘러싼 딜레마의 경우에도 두 지역에 각각 국제공항을 지어준다든지, 대구에 공단 설치를 허락하되 새로이 부산시민들을 위한 깨끗한 취수원을 개발 제공하면 딜레마는 사라지게 된다. 물론 자원의 추가 투입은 언제나 가능한 것은 아닐뿐더러 대개의 문제 상황은 자원이 제한된 상태이기 때문에 자원의 부족으로 인한 상충성이 나타나게 되는 것이다.

셋째, 시간의 부족이다. 의사결정 상황에서 선택을 무한정 지연시킬 수 있다면 딜레마는 나타나지 않는다. 그러나 주어진 시간 안에 상충되는 두 대안 중 하나를 불가피하게 선택해야 할 때, 즉 선택의 불가피성이 존재할 때 딜레마가 나타나게 된다. 어느 하나를 선택하기 어렵다고 하여 아예 선택을 하지 않으면 더 큰 기회손실에 봉착하게 되는 경우, 어렵더라도 하나를 선택할 수 밖에 없게 되고 이는 딜레마를 야기한다. Coase(1960)는 갈등의 상황에서 어느 쪽이 옳으냐를 따지느라 시간을 보내기보다는 아무 쪽의 손이나 들어주는 것이 비용을 최소화하는 방법이라고 지적하고 있다. 물에 빠진 쌍둥이의 예에서 어느 하나라도 잃기 싫다고 하여 누구를 먼저 구할지를 선택하지 않고 우물쭈물하다가는 둘 다 잃게 된다. 따라서 어렵더라도 누구를 먼저 구해야 할지를 결정해야 하고, 여기서 딜레마가 발생하는 것이다.

2. 상충성의 제거를 통한 딜레마 예방 방안

상충성이 딜레마의 핵심적 구성요소이므로 상충성을 제거하거나 완화할 수 있는 제도적 설계를 해놓을 수 있다면 딜레마의 발생은 상당 부분 예방할 수 있다. 상충성은 대안 간 제로섬 관계(zero-sum relation)가 존재하는 것이다. 딜레마를 예방하기 위해서 상충성을 제거하거나 완화한다는 것은 이들 관계를 윈윈 관계(win-win relation) 또는 무관계(unrelatedness)로 바꾸는 것을 의미한다.

이전의 논의에서 딜레마를 야기하는 문제 상황의 조건으로 (상충된) 두 대안이 동일한 시공간에서 만나고, 두 대안을 모두 충족시킬 만한 자원이 없으며, 선택을 무한정 지연시킬 수 없고 일정한 시간 내에 반드시 하나를 선택해야 하는 선택의 불가피성 등을 들었다. 따라서 문제 상황으로부터 이러한 조건들을 제거하거나 완화함으로써 딜레마의 예방 또는 완화가 가능하다.

1) 의사결정구조의 분해(decoupling)

분해(decoupling)는 시스템이나 상황을 구성하고 있는 요소들을 서로 분리시키는

방안으로, 요소들 간의 결합 강도를 낮추거나 분리함으로써 상이한 결정들이 조직 안에 공존할 수 있게 하는 것이다(Weick, 1976; Meyer & Rowan, 1977; 윤견수, 2006). 이러한 방법을 통해 상충되는 대안들이 동일한 공간에서 충돌하지 않도록 할 수 있다면 딜레마는 발생하지 않을 것이다. 정책결정권한을 지역적으로 분산시키는 방법도 있고, 정책결정의 대상을 조직 내 소규모 단위로 분산시키는 방법도 있다.⁹⁾

첫째로 공간적 분리는 장소에 따라 다른 결정을 가능하게 하는 방안으로 분권적 성격을 가진 지방자치제도가 그 예가 될 수 있다. 이러한 방법을 통해 상충성을 갖는 정책의 선택불가피성을 회피한 사례로 볼 수 있는 것이 미국의 ‘pro-choice’와 ‘pro-life’를 둘러싼 딜레마이다. ‘pro-choice’와 ‘pro-life’를 둘러싼 첨예한 대립은 연방의 회나 연방법원의 결정을 어렵게 했고, 주정부 단위의 의사결정으로 분권화함으로써 미국 전체를 대상으로 하는 선택의 불가피성을 회피하였다. 이 경우 물론 각 분산된 단위에서의 결정에 상충성은 여전히 존재하지만 전국적 단위의 상충성은 해소되고, 부분적으로나마 두 개의 대안이 모두 선택되는 결과를 가져온다.

둘째로 의사결정 대상의 분리이다. 공간적 분리가 동일한 주제의 의사결정을 지역적으로 분산화한 것이라면, 이는 각각의 분산된 의사결정주체로 하여금 각각 서로 다른 업무를 처리하게 함으로써 시스템 전체의 의사결정의 대상을 분산화시키는 방법이다. 예컨대 조직의 업무를 기획부서, 생산부서, 판매부서 등으로 나누면 생산과 판매 간의 목표갈등이 각 하위시스템에서는 사라진다.¹⁰⁾ 하위시스템들이 제각기 다른 결정을 내림으로써 상충되는 대안들이 동시에 수용될 수 있는 것이다. 이러한 하위시스템별 의사결정의 분산화는 수평적으로도 이루어지지만 수직적으로도 이루어질 수 있다. 즉 상위계층의 결정과 하위계층의 결정의 범위를 나누는 것이다. 미국에서 연방경찰의 업무는 마약, 테러, 외사 등에 국한하고 민생치안은 지역 경찰이 맡는 것도 그러한 예로 볼 수 있다.

2) 자원의 추가 투입

앞에서 언급한 바와 같이 상충되는 요구를 모두 들어줄 수 있는 자원이 제한되어 있을 때 선택이 불가피해지고 딜레마가 발생한다. 따라서 추가적인 자원투입을 통해 양측의 요구를 모두 만족시킬 수 있다면 상충성은 해소되고 딜레마는 발생하지 않을

9) 의사결정구조의 분해가 상충성의 문제를 완화하거나 억제하는 방안이지만 분권교부세의 사례에서 보여지듯이 무시된 딜레마를 만들 수도 있기에 의사결정구조의 분해를 설계할 때 ‘딜레마 민감성’을 확보할 수 있는 전략의 고려가 필요하다.

10) 이러한 방법으로 갈등을 해결하는 것을 갈등의 사이비 해결(pseudo-resolution)이라 부른다.

것이다. 이와 같은 경우는 가치 대립의 경우보다는 이해관계의 대립에서 오는 딜레마에 해당된다. 자원은 한정된 것이어서 모든 딜레마의 경우에 적용할 수는 없지만 딜레마가 심각해지는 경우에는 그 해소를 위하여 추가적인 자원의 투입이 결정되는 경우도 있다. 예컨대 방사성폐기물처리장의 입지를 둘러싸고 지역주민의 반대와 폐기물 관리의 한계상황이라는 딜레마에 봉착한 정부는 2005년 소위 「중저준위방사성폐기물유치지원에관한법률」을 제정하여 지역발전기금이라는 형태로 지역주민들에 대한 인센티브를 제공한 결과 마침내 경주에 입지를 정할 수 있었다.¹¹⁾ 시간이 지남에 따라 방사성 폐기물의 안전한 관리를 위한 처분장 건설의 필요성은 계속 높아져서 그에 따라 자연스럽게 딜레마의 강도도 커지게 되었다. 초기에는 유치지원을 위한 자원투입을 생각하지 않았던 정부가 딜레마 강도가 높아짐에 따라 추가적인 자원을 투입하게 되어 딜레마를 해소하게 된 것이다.¹²⁾

그러면 이러한 자원의 추가 투입을 통한 딜레마 해소 가능성을 예방 전략의 차원에서 어떻게 이용할 수 있을까? 발생가능한 딜레마의 해소를 위하여 예비적으로 자원의 버퍼(buffer)를 확보하는 방안을 생각할 수 있다. 이러한 버퍼가 준비되어 있다면 딜레마 발생시 추가적인 자원을 투입할 수 있어서 딜레마 해소가 용이해질 것이다. 물론 딜레마가 발생한 것도 아닌데 막대한 자원을 유보해놓기는 현실적으로 어려울 것이라는 점에서 딜레마 예방 전략으로서의 함의는 떨어질 수도 있다. 하지만 자원의 추가 투입이 딜레마 상황에서 제기되는 요구들을 100% 만족시킬만큼 이루어져야 되는 것은 아니다. 일종의 마중물 형태로 정부가 일부만 부담해도 대립하는 주체들의 양보나 타협의 실마리를 얻을 수 있다는 점에서 실천적 함의는 충분히 찾을 수 있다. 딜레마가 발생하기 쉬운 상황에 접했을 때 미리 이를 해결하기 위한 공동기금이나 예산을 확보해 놓으면 딜레마 발생시 유용하게 사용할 수 있을 것이다.

3) 결정의 다단계화

주어진 시간 안에 선택을 해야 하는 ‘선택의 불가피성’에서 오는 딜레마를 예방하기 위해서는 선택을 단일의 시간대 안에 완결짓기보다는 다양한 시간대에 걸쳐 이루어지도록 하는 방안이 있을 수 있다. 즉 의사결정의 시간적 분해(decoupling)의 전략이다.

딜레마 대응에 있어서 시간에 따라 결정을 달리하는 교차선택(cyclic choice)는 이

11) 당시 유치지역에 주어진 혜택은 유치지원금 3천억원, 방사성폐기물 반입 수수료 월 50억~100억원, 한국수력원자력 본사 이전 등이었다.

12) 이민창(2010)은 강한 유인(경제적 보상방안)과 강한 규범(필요한 규범의 제도화)이 정책갈등을 해소할 수 있는 조건이라고 지적하고 있다.

러한 시간적 분해를 통한 딜레마 대응의 한 형태라 할 수 있다. 이러한 교차선택은 딜레마의 사후적 대응 뿐 아니라 예방적 전략으로도 이용될 수 있으며, 그 예로는 결정의 다단계화, 한시적 결정, 집행의 유예 등을 들 수 있다.

결정의 다단계화는 현재의 선택이 완결된 것이 아니라 다음 단계에서 다른 결정이 이루어질 수 있다는 전망을 가능케 함으로써 결정에 대한 반발을 완화할 수 있다. 이와 비슷하게 한시적(잠정적) 결정도 현재의 결정의 효력을 시간적으로 제한함으로써 추후 다른 결정의 가능성을 열어두는 것이다. 한편 형벌에 있어서 집행유예 제도와 같이 정책의 경우도 일단 결정은 하되, 일정 기간 집행을 유예함으로써 선택의 불가피성을 우회하는 전략으로 사용될 수 있다.

다음으로 두 개의 상충된 대안이 동일한 시간대에 만나지 않도록 단계를 분리(decoupling)시키는 방법, 즉 하나의 시간대에는 하나의 대안만을 고려하고 그와 상충되는 다른 대안은 다른 시간대에 별도로 고려하는 방법도 생각해볼 수 있다.

예컨대 영남권 신공항의 입지를 둘러싸고 발생한 딜레마의 경우 대구와 부산을 포괄하는 영남권 신공항이 아니라 대구경북 주민을 위한 신공항을 먼저 추진하고, 부산은 당분간 기존의 김해 공항으로 소화하되 김해공항의 포화 문제는 나중에 별도로 대책을 세우는 방안이 추진되었다면 두 지역 간 대립이 첨예하게 나타나지는 않았을 것이다.

4) 인지적 상충화의 제거

정책 관련집단들은 주관적으로 자신의 이해관계나 가치와 특정 대안의 그것을 대립되는 것으로 인식하는 경우가 있다. 이러한 인식은 객관적 현실에 비교적 부합하는 경우도 있지만 현실과 괴리되는 경우도 종종 있다.¹³⁾ 원전이나 방사성폐기물처분장, GMO와 같이 기술적 불확실성이 큰 문제일수록 상충성은 객관적이기보다는 주관적 성격을 강하게 띠게 된다. 전문가들은 대체로 이러한 기술들이 충분히 안전하게 관리될 수 있다고 보는 반면에 주민이나 환경단체는 결코 안전할 수 없는 것으로 본다. 이러한 상충적인 인식은 정책결정자에게서도 나타난다. 예컨대 가치적 신념으로 무장된 정책결정자는 자신의 가치에 반하는 주장을 객관적으로 판단하기보다는 정치적 공격으로

13) 영남권 신공항을 둘러싼 지역 갈등에서 대구경북 주민들이 가려도 신공항에 대해 반대하는 것은 밀양에 비해 거리가 멀고, 신공항으로 인한 지역발전의 효과에 있어서 상대적으로 대구경북권이 소외될 것이라는 판단에 기초한 것이다. 이는 어느 정도 현실에 부합하는 인식이라 할 수 있다. 반면에 미국의 의료보험 도입 초기에 의사들은 의료수가 저하를 우려하여 반대에 나섰다. 의료보험 도입으로 내원 환자 수가 급증하여 오히려 의사들의 수입은 올라가는 결과가 나타났다. 이 경우는 현실과 괴리된 인식의 예에 해당된다.

인식하여 부정적으로 반응하기 쉽다.

이러한 경우 상충성은 서로 대립하는 집단이나 정책결정자의 생각(frame) 속에 존재하는 것이므로, 이를 재정의(reframe)하여 상충되지 않음을 설득할 수 있다면 대안의 상충성을 완화 또는 해소할 수 있다(reframing and persuasion). 즉 주관적인 생각 속에서 대안의 성격을 변화시킬 수 있다는 것이다.

문제는 정책결정자가 딜레마 상황에 대한 재정의의를 한다고 해도 이를 대립하는 주체들이 수용하도록 설득하기가 어렵다는 것이다. 따라서 재정의와 설득을 촉진시킬 수 있는 제도적 장치로서 공적 토론장의 활성화가 필요하다. 활발한 공적 토론 과정에서 상황에 대한 새로운 프레임들이 나타날 수도 있고, 토론을 통하여 참여주체들을 설득할 수도 있다.¹⁴⁾

이를 위한 제도적 처방으로서 내용적 합리성에서 절차적 합리성으로의 전환, 공론화 제도의 활성화 등을 들 수 있는데, 그 구체적 내용은 앞에서 본질성의 관리 방안으로 제시한 것과 대동소이하다.

VI. 결론

본 논문에서는 정책결정자의 관점이 아니라 사회적 관점에 초점을 맞추어 딜레마가 초래하는 비용을 줄일 수 있는 방안을 모색해보았다. 딜레마의 사회적 비용의 감소는 사전적 예방과 사후적 대응을 통해 이루어질 수 있는데 본 논문에서는 그중 전자에 국한하여 딜레마 예방을 위한 제도적 방안들을 모색한 것이다.

딜레마를 예방 하기 위해서는 딜레마의 구성요소를 제거하거나 완화해야 하므로 딜레마 구성의 핵심적 요소인 본질성과 상충성을 제거하는 방안을 검토하였고, 아울러 딜레마 인지에 대해서도 살펴보았다.

먼저 딜레마 예방을 촉진하기 위해서는 딜레마 인지를 활성화해야 함을 지적하였고, 이를 위한 방안으로 사회적 민주화와 다원화, 조직내 권력의 분권화와 개방적 의사결정구조의 필요성, 그리고 외부성이 있는 문제에 대한 사전협의제도 강화 등을 제시하였다.

14) 신고리 5.6호기의 건설중단 여부를 둘러싸고 심각한 논쟁이 벌어졌을 때 정부는 즉각 의사결정을 하지 않고 이를 공론화위원회에 부친 결과 2017년 10월에 건설재개 59.5%, 건설중단 40.5%로 신고리 5·6호기의 건설 재개를 결정했다. 이와 같은 공론화 제도는 GMO, 원전 등 안전과 편익/경제성이라는 가치간 딜레마 사례에 많이 적용되어 왔다.

다음으로 분절성을 제거하기 위한 방안으로서 문제제기의 형식을 가치보다는 계산 가능한 비용편익의 형태로 전환하고, 비용과 편익이 연결되도록 하며, 정책결정과정에 다양한 대안이나 참여자를 제도화하고, 공문장의 활성화와 절차적 합리성의 강조, 의사소통 및 조정 기능의 강화 등을 통하여 분절성을 가져오는 참여자들의 인식에 변화를 꾀하는 방안 등이 제시되었다.

마지막으로 상충성을 제거하기 위한 방안으로서 대안들이 동일한 시공간에서 만나지 않도록 하는 공간적, 시간적 분해(decoupling), 추가적 자원 투입을 가능케 하는 버퍼의 확보, 결정의 다단계화, 리프레이밍과 설득을 활성화할 수 있는 방안 등이 제시되었다.

이상의 논의 전체를 통틀어 볼 때 딜레마 예방을 위한 제도적 장치들은 탈권위주의와 의사결정점의 분산, 다양성과 참여의 보장, 조정기능의 강화, 절차적 합리성과 의사소통의 원활화 등을 들 수 있다. 이러한 제도들이 일견 다양한 요구를 촉발하여 오히려 딜레마를 촉진시킬 수도 있고, 더 큰 사회적 비용을 초래한다고 보일 수 있지만 무시된 딜레마를 감소시킨다거나 딜레마로 발전되기 이전 단계에서 해결점을 찾을 수 있도록 한다는 점에서 딜레마 예방책으로서나, 장기적인 사회적 비용의 축소 방안으로서 충분한 의미를 갖고 있다고 볼 수 있다.

일반적으로 정책에 있어서 예방책은 문제가 발생하고 그에 대한 대응의 결과를 학습하여 차후 동일한 문제가 발생하지 않도록 제도를 만들거나 보완함으로써 이루어진다. 그러므로 대응과 예방은 전혀 별개의 과정이 아니라 일정부분 연관성을 가질 수밖에 없다. 그러한 의미에서 본 논문은 향후 딜레마의 사회적 비용을 줄이기 위한 사후적 대응방안을 모색하는데 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다.

이 논문의 한계는 다음과 같다. 먼저 이 논문에서는 딜레마를 결정의 어려움과 사회적 비용을 초래하는 병리적 현상으로만 파악하고 있다. 그러나 딜레마는 리더십이나 국면운용 전략에 유용하게 이용될 수 있는 긍정적인 측면도 가지고 있다는 점에서 본 논문의 시각은 일면적임을 인정할 수 밖에 없다. 딜레마의 유용성에 관한 연구는 추가로 이루어져야 한다.

또한 본 논문은 딜레마 예방을 위한 제도적 방안들을 고안하는데 있어서 기존의 이론들로부터 도출한 개략적 아이디어들을 가설적 수준에서 제시하는데 그치고 있다. 보다 정교한 사례분석이나 검증과정을 통한 제도적 방안의 실천적 구체화는 차후 연구의 몫이 될 것이다.

▣ 참고문헌

- 김동환. 2002. “보호된 가치와 정책 딜레마.” 《한국정책학회보》, 11(1): 27-52.
- 김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대학교 출판부.
- _____. 2008. “정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리.” 《행정논총》, 46(3): 1-33.
- 김창수. 2016. “경로의존성과 딜레마 그리고 입법 실패: 물기본법 제정 지연 사례의 분석.” 《지방정부연구》, 20(1): 135-159.
- 김태은. 2017. “집단행동 딜레마와 제도의 유막 층화: 해상 매립지를 중심으로.” 《정부학연구》, 23(3): 311-350.
- 김태은·윤건수. 2011. “딜레마 강도와 딜레마 대응에 관한 연구.” 《한국정책학회보》, 20(4): 67-103.
- 소영진. 1994. “딜레마와 패러독스.” 이종범 외. 《딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해》. 서울: 나남.
- _____. 1999. “딜레마 발생의 사회적 조건: 위원공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로.” 《한국행정학보》, 33(1): 185-206.
- 소영진·안성민. 2011. “형식주의의 재해석: 딜레마 측면에서.” 《한국행정학보》, 45(3): 73-95.
- 안문석·김태은. 2007. “만족모형과 Coase Theorem의 딜레마 이론적 재해석.” 이종범(편). 《정책과 딜레마》, 315-330. 고려대학교 대학원 행정학과 교재.
- _____. 2009. “만족모형과 코즈정리의 딜레마 이론적 재해석: 탈딜레마 전략으로서 만족모형적 접근.” 소영진 외 (편). 《딜레마와 제도의 설계》, 61-81. 서울: 나남.
- 안성민. 2000. “제도의 변경과 딜레마.” 윤건수 외 (편). 《딜레마와 행정》. 서울: 나남.
- 안성민·손희준·배준구. 2007. 《분권교부세》. 정부혁신지방분권위원회.
- 윤건수. 2006. “정부의 결정을 딜레마 상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구.” 《한국행정연구》, 15(1): 71-100.
- 이민창. 2010. “유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등: 정책갈등 유형분류를 위한 시론.” 《행정논총》, 48(4): 31-54.
- 이종범. 1994. “인사제도와 딜레마.” 이종범 외. 《딜레마 이론: 조직과 정책의 새로운 이해》. 서울: 나남.
- _____. 2005. “불확실성, 모호성과 딜레마 상황에서 절차적 합리성의 탐색.” 《행정논총》, 43(4): 1-27.

이종범 · 안문석 · 이정준 · 윤건수. 1992. “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성.”
《한국행정학보》, 25(4): 3-22.

Baron, Jonathan. & Mark Spranca. 1997. “Protected values.” *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 70(1): 1-16.

Bachrach, Peter & Morton Baratz. 1962. “Two Faces of Power.” *APSR*, 56: 947-952.

Cameron, Kim S. & Robert E. Quinn. 1988. “Organizational Paradox and Transformation.” Quinn and Cameron(eds.). *Paradox and Transformation : Tward a Theory of Change and Management*. Cambridge: Ballinger Publishing Co.

Coase, Ronald H. 1960. “The Problem of Social Cost.” *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.

Meyer, John W. & Brian Rowan. 1977, “Institutional Organizations: Formal structures as myth and ceremony.” *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.

Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

Stone, Debora A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview: Scott/Foresman.

Weick, Karl. E. 1976. “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems.” *Administrative Science Quarterly*, 21: 1-19.

Institutional Designs to Prevent Dilemmas

Young Jin Soh & Songmin Ahn

A dilemma is a situation where it is difficult to choose between two opposing alternatives. In a dilemma situation, not only is it difficult to make a choice, but even if any choice is made, it causes great social costs due to the inevitable backlash against it or damage to its value. Existing dilemma studies have mainly focused on what actions the decision makers should take in order to minimize their own costs. In this paper, focusing on the fact that proactive prevention is effective rather than ex-post response when attempting to minimize the social costs caused by dilemmas, we reviewed the institutional measures which are used to prevent dilemmas. First, we have reviewed measures to facilitate dilemma recognition because if we do not recognize that it is a dilemma situation, prevention efforts are fundamentally impossible. Next, we presented various measures to remove or alleviate the discreteness and conflicts, which are the main logical components of dilemmas, focusing on the fact that a dilemma cannot exist if the elements constituting the dilemma are removed in advance.

※ Keywords: Dilemma, Institutional design, Dilemma prevention

