「지방정부연구」 제25권 제2호(2021 여름): 103-129
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.2 (2021 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.2.5

플랫폼 갈등관리 사례를 통해 살펴본 성공적 갈등해결에 관한 연구*

은 종 환**
이 한 경***

국문요약

지방정부에 있어 공공갈등으로 인한 사회적 경제적 비용은 점차 커지고 있다. 갈등 해소에 대한 인식은 주체별로 추구하는 가치별로 다르기 때문에 전통적 갈등관리로는 성공적인 갈등해소에 기여하기 어렵다. 이상적인 갈등해소를 위해 대안적 갈등관리가 주목받고 있지만 현실의 대안적 갈등관리는 어려움이 존재한다. 대안적 갈등해결은 시공간의 한계, 공동의 정보와 증거 활용의 어려움으로 인해 대표성 확보가 어렵다. 이를 보완하기 위한 대체적 방안으로 최근 주목받고 있는 플랫폼 갈등관리 사례를 주목하였다. 대만의 우버 도입과 관련한 공공갈등을 vTaiwan이라는 플랫폼을 활용해 해결한 사례와 스페인 마드리드 시의회의 디사이드 마드리드라는 의사결정 플랫폼을 소개하고 분석하였다. 해당 플랫폼을 접근성, 편의, 적극성, 참여, 정보, 투명성, 증거 활용, 대응성, 수용성, 효율성, 성과 측면에서 평가하였다. 그 결과 적절한 조건만 갖춘다면 기존의 오프라인에 기반한 대안적 갈등관리에 비해 우수한 성과를 거둘 수 있음을 보여준다.

주제어: 공공갈등, 대안적 갈등관리, 온라인 갈등관리, 플랫폼, 갈등 해소

Ⅰ. 서론

현재 우리 사회의 지방정부는 공공갈등으로 인한 경제적 비용뿐만 아니라 사회적 비용이 매우 크다(장현주, 2018; 정용덕, 2010). 우리 사회의 많은 공공갈등이 성공적으로 해소되고 있다고 평가할 수 있을까? 김성근(2016)은 제주도 강정마을 갈등과 관련하여 제주도민 503명을 대상으로 갈등이 해소되었는지에 대해 설문하였다. 그 결과 갈등이 해소되었다고 응답한 사람은 51명에 불과하였다(김성근, 2016: 103). 구체적 내용을 보면, 갈등이 해소되었다고 응답한 사람은 기지가 완성되는 등 결과적 관점에서 보는 입장이 강한 반면, 해소되지 않았다고 보는 입장은 민주주의 가치

* "이 연구는 서울시 공공갈등 조정제도 개선방안에 대한 자문 목적으로 연구된 내용을 토대로 하여 추가 발전시킨 것임을 밝힙니다."
** 제1저자
*** 교신저자

위배, 지역공동체 붕괴, 절차의 위배 등 절차적 가치적 관점에서 갈등이 해소되지 않았다고 해석하였다. 이런 점에서 보면 갈등 해결 또는 해소는 그것을 어떻게 정의할 것인가에 따라 달라진다(Bingham, 1987; Susskind & Ozawa, 1983; 김성근, 2016; 은재호 외, 2011).

갈등 해결과 관련된 연구는 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 갈등 해결에 대한 정의에 관한 연구이다. 과거 공공갈등의 현실에서는 갈등 해결은 단순히 갈등이 일어나지 않는 상태로 암묵적으로 인식되었다. 이후 갈등에 관한 연구가 누적됨에 따라, 갈등 해결의 가치적 측면에 주목하여 공정성, 효율성, 상호합의의 지속가능성에 초점을 맞춘 연구(Susskind & Ozawa, 1983), 갈등 해결에 이르는 과정에서 의미를 찾는 연구(Bingham, 1986), 갈등의 해소는 충돌되는 이해관계와 가치 간의 의사소통과 조정을 통해 합의에 이르러 갈등 당사자 사이에 우호적 관계를 형성하는 것을 중시하는 관점이 있다(은재호 외 2011; 이수창, 2006). 둘째, 갈등 해결 사례에 관한 연구이다(이선우, 2011; 하혜영, 2018). 이런 연구들은 실제 갈등 사례들에 대한 세밀한 관찰을 통해 실제적 갈등 해결과 문제해결에 시사점을 제공한다. 셋째, 갈등 해결에 영향을 미치는 요인에 관한 연구이다(임동진, 2011; 정정화, 2011a; 하혜영, 2007). 이런 부류의 연구는 사례연구의 특수성, 개별성을 종합하여 이론화하려는 노력과 관련된다. 넷째, 갈등 해결 접근방식에 관한 연구이다. 종래의 정부의 일방적인 갈등관리 방식(DAD: Decide-Announce-Defend)에서, 대안적 분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution)이 등장하면서 이를 통한 갈등 해결 방식의 가능성과 한계점에 관한 연구이다(심준섭 외, 2015; 이선우, 2000; 임동진, 2013b).

그러나 앞선 연구들은 다음과 같은 점을 보완할 필요가 있다. 첫째, 갈등 해결에 대한 접근방법과 갈등 해결의 이론적 관계를 명확하게 연결할 필요가 있다. Dunn(2015)이 지적한 것처럼 문제를 어떻게 정의하느냐에 따라 목적과 수단이 달라지듯 갈등 해결을 어떻게 바라보느냐에 따라 즉, 갈등 접근 방법에 따라 갈등 해결에 대한 이념적 이해가 달라질 수 있다는 것이다. 본 연구에서는 전통적 해결방법이 바라보는 갈등해결에 대한 이해와 대안적 갈등해결이 바라보는 갈등 해결에 대한 이해가 다름을 제시한다. 둘째, 대안적 갈등해결은 이상적임에도 불구하고 현실의 여러 어려움에 부딪혀 있다(Edwards, 1986; 금창호·라휘문, 2010). 대안적 분쟁해결의 한계점들을 보완할 수 있는 새로운 갈등해결 방법으로 온라인 플랫폼에 기반한 갈등관리 방식이 주목을 받고 있다(Hsiao et al., 2018; Royo et al., 2020; 은종환 외, 2020). 본 연구에서는 새롭게 주목받고 있는 온라인 플랫폼을 활용한 갈등관리 방식이 어떤 부분에서 대안적 갈등관리를 통한 갈등 해결의 어려움을 해소할 수 있는지 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 온라인 플랫폼을 활용하여 갈등을 관리하고 있는 두 가지 대표적 사례를 바탕으로 실질적 시사점을 탐구한다.

이를 통해 다음과 같은 시사점을 기대할 수 있다. 첫째, 중요시하는 가치에 따라 갈등해결에 대한 이해와 입장이 다름을 구체적으로 밝혀 갈등관리를 수행할 때 갈등해소의 목적과 의미를 우선 선명히 밝힐 필요가 있음이 제시될 것이다. 둘째, 온라인 플랫폼에 기반한 갈등관리는 적절한 설계와 노력이 전제된다면 시공간의 제약, 정보에 대한 접근과 활용, 이성적 토론과 합의를 도출하는데 효과적 효율적 방법이 될 수 있다는 것이다.

본 연구는 다음과 같은 순으로 연구를 전개하고자 한다. 우선, 갈등해결 정의에 관한 개념들을

정리한다. 이를 토대로 과거의 갈등관리방식(DAD)과 현재의 대안적 갈등관리 방식(ADR)이 갈등해결에 대해 어떤 이론적 태도를 가지고 있는지에 대해 구별한다. 이러한 구별은 갈등해결 방법에 대한 접근방식도 다르게 나타남을 보여주고 그로 인한 갈등관리 방식의 한계에 대해서도 논의한다. 다음으로 최근 관심을 받고있는 온라인 플랫폼을 활용한 갈등관리 사례 두 가지(vTaiwan을 통한 대만 우버도입을 둘러싼 갈등 해결 사례, 디사이드 마드리드 플랫폼의 운영과 실제)를 분석한다. 해당 사례가 대안적 갈등관리의 어떤 한계점들을 보완할 수 있는지 이론적 실질적 시사점을 논의하며 연구를 종합하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구

1. 공공갈등 해결 정의에 관한 다양한 접근들

갈등해결의 정의에 대한 국내외 연구들은 다음과 같다. 이론적 측면에서 이수장(2006)은 갈등은 민주사회에서 필연적으로 발생하는 것이기 때문에 갈등 해결 또한 어느 일방의 가치가 압도하는 것이 아닌 정치적, 윤리적, 과학적 측면을 동시에 반영하는 실체적 합리성(substantive rationality)을 바탕으로 갈등해소에 접근해야 함을 강조하였다. 유사한 맥락에서 이선우 등(2001)도 당사자간 합의 여부가 갈등 해소에 가장 중요한 판단기준임을 지적하며, 이를 위해 의사소통(communication)의 중요성을 지적하였다.

Bingham(1987)에 따르면 공공갈등의 해결은 두 가지 요소로 나누어 볼 수 있다. 첫번째 요소는 결과적 측면이다. 즉 공공갈등이 결과적으로 해소가 되었는지 아닌지에 관한 판단이다. 두번째 요소는 과정적 측면이다. 이는 결과에 이르는 과정에서 절차적 타당성과 갈등 당사자들 사이의 신뢰에 기반한 의사소통이 이루어지는가에 관한 관점이다. 은재호 외(2011)는 공공갈등 해소에 대한 판단기준으로 사업내용적 측면 두 가지(사업 내용이 합리적으로 구성되었는지, 공익이 극대화되었는지)와 갈등 당사자들간의 만족과 관련된 측면 세가지(합의내용에 대한 당사자들의 인정, 합의내용에 대한 만족, 갈등 당사자간 신뢰관계의 유지 여부)로 나누어 과정적 측면과 결과적 측면 모두가 갈등 해소에 중요함을 암시하고 있다.

한편, Susskind & Ozawa(1983)는 갈등 해소에 있어서 당사자들의 참여에 기반한 과정을 중시하였고 그러하기에 조정의 방법이 갈등 해소에 가장 적절하다고 주장하였다. 그들은 성공적 갈등 해결을 위해서는 공정성, 효율성, 합의의 지속가능성을 충족시켜야 하며 이를 식별하기 위해 조정을 통해 도출된 합의내용은 갈등 당사자에게 수용 가능한 것인지, 공정성의 가치가 충족되는지, 쌍방의 이익이 균형있게 반영되었는지, 비용 대비 효과성이 우수한 대안인지, 선례를 반영하는지, 갈등 당사자간 지속가능한 관계가 유지되는지를 갈등 해소의 중요한 기준으로 제시하였다.

위와 같이 갈등 해결에 대한 다양한 정의의 이면에는 갈등 해결의 인식에 영향을 미치는 다음과 같은 다양한 요인들이 얽혀 있기 때문이다. 첫째, 갈등 해결에 대한 판단을 '누가'하는가에 관한

문제이다. 갈등 당사자, 중재자, 외부관찰자 등 누가 어떤 입장에서 바라보는가에 따라 갈등 해소에 대한 판단이 달라질 수 있다. 둘째, 갈등 해결을 위한 절차적 타당성에 대한 해석이 달라질 수 있다. 갈등 해결을 위해 적절한 절차를 형성하고 이를 이행하는 노력이 필요하다는 것은 모든 갈등 현장에서 인정된다. 그러나 절차적 타당성을 형식적으로 확보할 것인지, 아니면 실질적인 부분을 포함해서 타당성을 확보할 것인지에 따라 갈등 해소에 대한 판단이 엇갈린다. 많은 갈등 현장에서 공청회나 설명회가 수행되지만 형식적인 수행에만 그치고 실질적으로 주민의견을 청취하고 반영하지 못한다. 따라서 사업시행주체는 절차적 타당성을 확보했다고 생각하는 반면 사업시행에 반대하는 이해관계자는 절차적 타당성이 확보되지 못해 갈등이 심화되었다고 생각한다(국민대통합위원회, 2013). 셋째, 갈등 해결에 대한 이해관계자의 의견 일치도이다. 결과적으로 드러난 인식을 살펴보면 이해관계자들에 따라 갈등해소에 대한 의견이 완전히 일치할 수도 있지만 부분적으로 일치하거나 완전히 상반된 인식을 가질 수 있다. 이러한 맥락에서 하혜영(2007)은 이해관계자들 사이의 합의와 수용도(acceptability)를 기준으로 갈등 해소를 완전해결, 준해결, 불완전해결로 구분하였다. 넷째, 갈등해결이 되었다는 것을 어떤 가치 기준으로 판단할 것인가에 관한 것이다. 표면적인 갈등 상황이 없는 상태를 가지고 판단할 것인지, 갈등으로 인한 경제적 비용의 낭비가 없는 상태(예를 들어, 사업지연으로 인한 지체비용이 없음)를 바탕으로 판단할 것인지, 참여적 거버넌스를 바탕으로 갈등 당사자 간의 상호 신뢰가 구축된 것을 바탕으로 판단할 것인지, 공공정책의 정당성이 확보된 상황을 가지고 판단할 것인지, 갈등해결과정을 통해 장기간에 걸쳐 문화심리적인 영향이 사회에 긍정적인 영향을 주는 것으로 판단할 것인지에 따라 갈등 해결에 대한 인식이 상이할 것이다(김성근, 2016).

위와 같이 이상의 논의를 종합하면 다음과 같다. 갈등 해결을 정의 및 구분하는데 있어 중요한 결절점은 첫째, 합의의 공간을 어디까지 확대할 것인가이다. 사업추진주체(공공기관)와 사업대상(지역주민)으로 볼 것인지 아니면 보다 확대하여 지역사회와 시민에까지 확대할 것인가이다. 공공갈등의 해결의 인식 주체는 사업추진 주체, 관련 이해관계자, 시민 등을 포함한 제3자로 확대될 수 있으며 어느 범위까지 포함하느냐에 따라 갈등 해소는 다르게 인식될 수 있다.

둘째, 갈등 해결을 통해 구현하고자 하는 가치를 무엇으로 보느냐에 따라 갈등해결에 대한 인식이 달라질 수 있을 것이다. 경제적 가치를 중시하는 입장에서는 표면적인 갈등 상황이 사라지는 것을 중시하거나, 갈등상황을 비용으로 보는 입장에서는 경제적 낭비가 없어져 경제적 이익이 극대화되는 것을 갈등 해소로 인식하는 입장이다. 합법적 가치를 중시하는 입장에서는 법질서와 규율에 맞게 수행되었는지를 살필 것이다. 민주적 가치를 중시하는 입장에서는 갈등 해소를 평등한 참여와 공정한 의사결정 방식을 중시하며 참여거버넌스의 확대를 통해 이해관계자들 사이의 완전한 합의를 중시하는 관점이다. 끝으로 사회적 가치를 중시하는 입장에서는 갈등 해소 상황을 장기적 관점으로 보아서 사회적 연대나 신뢰를 중요한 가치로 보는 입장에서는 사회적 신뢰가 고양되거나, 사회적 통합이 증대되는 것을 갈등해소라 인식할 것으로 볼 수 있다.

참여자와 가치는 상호 밀접한 관련이 있다. 추구하는 가치가 무엇이냐에 따라 참여자의 범위에 큰 영향을 준다. 경제적 가치만 중시한다면 참여자는 최소화하는 것이 좋을 것이고, 합법적 가치

를 중시한다면 법률적 관련성이 있는 사람만 참여자가 될 것이다. 민주적 사회적 가치를 중시된다면 사안에 따라 갈등 당사자뿐만 아니라 갈등 사안의 중요성과 영향력에 따라 참여자의 범위가 더 넓게 확대될 것이다.

그렇다면, 현재 갈등해결을 위해 시도되고 있는 다양한 접근법은 갈등 해결에 대해 어떤 이해를 전제로 하고 있는 것일까. Dunn(2015)이 지적하였듯 문제 상황에 대한 인식과 문제해결은 상호 밀접히 관련된다. 즉, 공공갈등 상황을 어떻게 인식하느냐에 따라 공공갈등 문제 해결에 대한 접근방법은 상이하게 나타난다(김성근, 2016; 임동진, 2013a). 본 연구는 이러한 관점을 구체화하여 탐구하고자 한다. 공공갈등 해결에 대한 접근법에 따라 그 입장이 가지고 있는 갈등 해결에 대한 명시적 또는 암묵적 전제가 무엇인지를 밝히고 그러한 입장이 갖는 현실적 이론적 한계에 대해 논의해 보고자 한다.

2. 갈등관리에 대한 전통적 접근방법

갈등해결에 접근방법에 대해 Gladwin(1970)은 갈등 해결 주체에 따라 (1) 갈등 당사자들에 의한 해결 방법(private resolution mechanism), (2) 법률제정, 투표, 공권력 투입 등 공적기관이 개입하여 해결하는 공적 해결 방식(public resolution mechanism), (3) 조정, 중재, 알선과 같은 제3자에 의한 해결방식(third party resolution)으로 분류하였다. 한편 Ury, Brett, & Goldberg(1993)는 갈등관리에 있어 접근방법을 세 가지로 나누어 보았다. (1) 권력기반 접근방법, (2) 권리기반 접근방법, (3) 이익기반 접근방법이다. 갈등관리를 권력(힘)에 기반하느냐, 법, 규율과 같은 권리에 기반하느냐 아니면 개인들의 욕구와 필요(needs)에 기반해 갈등 해결전략을 구사하느냐에 따라 구분되는 것이다.

현실의 공공갈등 해결에 대한 접근방법은 전통적 갈등관리 접근과 대체적 갈등관리 접근으로 나누어 볼 수 있다(Susan & Kennedy, 2001). 전통적 갈등관리란 공공갈등관리의 역사적 맥락과 결을 같이하며 우월한 권력을 소유한 어느 일방이 주도적으로 갈등을 해결하기 위한 노력이거나 사법적 판결을 통한 강제적 갈등 해결방식을 의미한다(하혜영, 2007). 과거 우리 사회는 국민경제 성장과 국가발전을 중시하였기에 갈등 해결에 대한 관심은 주로 결과와 경제적 가치로 대표되는 양적 성과에 있었으며, 개발에 따른 지역의 반발은 NIMBY로 인식하고 공권력에 의존해 갈등을 조기에 무마하려는 경향이 강하였다. 이러한 접근방법은 전통적 갈등관리 방법 또는 DAD(Decide-Announce-Defense)로 축약되어 표현되며 사업추진 주체가 일방적으로 결정 발표하고 반발이 있을 경우 다양한 수단을 동원하여 방어하는 것으로 나타난다.

그러나 성장이 고도화되고 민주주의가 공고화되며 시민들의 권리와 의견이 중시되는 성향이 강해짐에 따라 갈등 해소 과정에 대한 중요성이 증대되고 공동체의 신뢰 형성과 같은 질적 성과에 대한 관심으로 이동하였다(정정화, 2011b). 특히 시민의식의 성숙과 사회경제적 수준이 높아짐에 따라 갈등관리의 새로운 패러다임으로 대안적 갈등해결(Alternative Dispute Resolution: ADR)이 주목받고 있다(Edwards, 1986; 임동진, 2013b).

현실의 공공갈등 해결방식은 위에서 언급한 갈등관리의 주체나 접근방법이 복합적으로 혼재되어 나타난다. 현실의 공공갈등 해결방식은 전통적 해결방식(conventional approach)과 대안적 갈등관리 방식(alternative dispute resolution)으로 구별해 볼 수 있다. 전통적 해결방식은 다시 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫번째는 권력(power)을 가진 어느 일방이 자신의 의사를 힘으로 관철시키는 방식이다. 과거의 정부는 일방적으로 정책을 결정, 발표하고 만약 갈등이 발생하면 정부 권력을 이용해 방어하고 자신의 의사를 관철하는 전략을 취하였다. 소위 DAD(Decide-Announce-Defense) 전략은 공공갈등이 발생할 경우 권력을 이용한 힘에 의한 제압이나 관철을 통해 공공갈등을 무마하는 방법이다. 다음으로, 전통적 방식의 두번째 접근은 사법부의 판단에 의존하는 방법이다. 행정부의 노력이나 힘에 의해 갈등이 해소되지 않을 경우 제도적 범위 안에서 해결할 수 있는 최후의 수단으로 사법부의 판단에 의존한다. 전통적 접근방식의 관점에서 갈등은 발생해서는 안되는 부정적 대상으로 인식되기 때문에 갈등을 조속히 제거하거나 해소하기 위해 주로 공권력이나 사법부의 판단에 의존한 권위주의적 해결방식이 주된 수단이었다(서울특별시, 2020:9).

전통적 갈등관리 방식은 현대사회의 갈등관리 방식으로 여러 부분에서 비판받고 있다(Carpenter & Kennedy, 2001; 하혜영, 2007). 정부의 밀어붙이기식의 일방적 사업추진은 합법성이 결여될 경우 좌초되며, 합법적이라 하더라도 민주주의 정치체제를 기반으로 하고 있기 때문에 지역주민의 반발과 국민적 반대여론이 형성되면 사업추진이 지연, 변경되거나 좌초될 가능성이 높아질 뿐만 아니라 정부에 대한 불신이 증가하여 사회적 신뢰를 저하시킨다(김재신, 2011; 배병룡, 2005). 새만금사업과 관련한 갈등이 대표적이다(이승민, 2003).

한편, 공공갈등이 당사자간 합의가 어려울 경우 사법부의 판단에 의존하는 경우가 많다. 하지만 사법부에 의존한 갈등 해소방법은 많은 문제점을 지적 받고 있다(심준섭 외, 2013). 첫째, 많은 시간이 소요된다는 것이다. 대법원 판결이 나기까지 최소 3년 이상의 시간이 걸리기 때문에 갈등 해결에 효율적이지 못하다. 둘째, 사법부의 입증책임의 문제는 갈등 해소에 큰 도움이 되지 않는다. 사법부는 당사자들간 다툼에 중립적 입장을 견지한다. 갈등의 쟁점이나 구성에 대해서 당사자들은 입증책임을 진다. 공공갈등의 당사자 가운데 대부분 자원과 전문성이 부족한 지역주민들이 입증책임을 부담하는 것에 한계를 가질 수 밖에 없다(김은주, 2015). 셋째, 사법부의 판단은 갈등을 이해관계(이익)의 문제로 환원해 바라보기 때문에 이면에 존재하는 가치간 갈등이나 인식의 차이를 조정해 주지 못한다는 근본적 한계가 존재한다. 끝으로 사법적 판단은 과거의 일만을 토대로 판단하기 때문에 미래에 다가오는 새로운 갈등을 예측하고 대비하기 어렵다.

3. 대안적 갈등관리

전통적 갈등관리가 가지는 한계, 그리고 우리 사회의 민주화의 진전은 갈등관리에 대한 패러다임을 변화시키고 있다. 특히, 1990년대 이후 이해관계자의 참여와 대화 협상에 기반한 대안적 갈등관리(ADR: Alternative Dispute Resolution)기법이 새로운 갈등관리 패러다임으로 확산되고 있다(Fiadjoe, 2013).

대안적 갈등관리(ADR)는 전통적인 갈등해결 방식이 아닌 것을 통칭하는 것을 의미한다. 즉, 공권력에 근거한 어느 일방의 해결이나 사법적 판단이 아닌 당사자간의 자율적 협의나 협상을 통해 관계자 모두가 승리하는 결과를 도출하기 위한 노력이다(지속가능발전위원회, 2005). 즉, 갈등은 당사자간 합의나 협상이 안되어 발생하기 때문에 정부의 일방적 방어나 사법부의 판단에 의존하는 것이 아닌, 조정(mediation), 조정-중재(med-arb), 중재(arbitration)와 같은 대안적 방법을 이용하여 갈등 해소를 모색한다(Davis & Netzley, 2001). 대안적 갈등관리는 '갈등의 당사자들이 협상과 토론에 기반한 참여적 의사결정 방법이 갈등 해소를 위해 필요한 것이다'라는 가치를 공유한다. 즉, 숙의 또는 심의 민주주의의 가치를 지지하면서 정책의 주체인 정부와 당사자인 이해관계자, 중립적 조정자 또는 중재자 그리고 전문가들의 참여와 토론을 통해 공동의 합의에 기반하여 갈등을 해소해 나아가는 것을 지지하는 입장이다(이선우, 2000; 정정화, 2018). 선행연구에 따르면 적절한 대안적 갈등관리는 갈등해결 가능성을 높인다(임동진, 2013b). 또한 전통적 관리기법에 비해 시간과 비용이 적게 든다고 알려져 있다. 또한 당사자들이 직접 참여하여 합의에 도달하기 때문에 적절히 운영될 경우 당사자간의 의사소통과 신뢰가 증진되고 갈등해소에 대한 합의와 만족수준이 높은 것으로 알려져 있다(Carnevale, 1993).

이런 점에서 보면 대안적 갈등관리는 갈등해소에 대해 전통적 갈등관리의 그것에 비해 장기적인 관점을 가지고 있다. 즉, 갈등해소를 단기간의 경제적 비용을 줄이는 것에만 관심을 가지는 것 이상으로 당사자간의 합의를 형성해 나아가는 민주적 과정과 장기간에 걸쳐 나타나는 신뢰 형성과 사회적 가치의 증진을 갈등 해소로 이해하고 있다.

그러나, 현실의 대안적 갈등관리는 여러 어려움에 부딪혀 있다(박재근·은재호, 2016; 심준섭 외, 2015; 이선우, 2011; 정정화, 2011a; 홍성만·김광구, 2008). 첫째, 참여의 문제이다. 대안적 갈등관리는 종전의 정부 주도의 일방적 선형적 갈등관리 방식과는 무엇보다 소통방식에서 구별된다. 이는 과거의 수직적 소통구조와 달리 참여자들의 수평적 협력과 상호작용을 토대로 소통이 진행되어 동등한 관계에서 모두가 만족할 수 있는 대안을 탐색한다. 따라서 대안적 갈등관리는 의사소통, 협력과 네트워크를 중시한다(유재원·소순창, 2005; Powell, 1990; Provan & Milward, 1995; Goldsmith & Eggers, 2004; Agranoff, 2007; Ansell & Gash, 2018). 그러나 실제의 대안적 갈등관리 현장에서 의사소통이 원활히 잘 이루어지지 않는 경우는 허다하다(임동진·김재일, 2010). 공청회나 청문회, 토론회 현장에서 합리적 의사소통 보다는 감정적 충돌이 발생하여 의사소통이 원활히 진행되지 못하는 경우를 쉽게 발견할 수 있다. 무엇보다 대안적 갈등관리 상황에 적극적으로 참여하여 자신의 의사를 표출하는 사람은 많지 않다. 자신의 시간 제약으로 토론과 협상 현장에 직접 참여가 어렵기 때문이다. 둘째, 정보의 문제이다. 대안적 갈등관리를 성공적으로 수행하기 위해서는 무엇보다 문제상황에 대한 공유된 인식이 중요하다(이선우, 2011). 그러나 현실의 대안적 갈등관리는 공유된 사실(fact)이나 증거(evidence)를 바탕으로 공감대를 형성해 나가기 보다는 자신의 입장만을 되풀이해서 반복하는 경우가 많다. 또한 상호가 보유하고 있는 정보(information)나 증거(evidence), 그리고 대화 내용에 대해 투명하게 공개하지 않으면서 대안적 갈등관리에 대한 참여자들의 신뢰를 떨어뜨리는 경우를 쉽게 발견할 수 있다. 셋째, 대표성의 문제이다(정정화, 2011a).

대안적 갈등관리는 심의민주주의에 기반한 합의 도출을 지향한다. 그러나, 심의적 방식을 사용해 합의를 도출한다 하더라도 이것의 결과가 주민 전체 또는 집단의 의견을 대표할 수 있는가에 관한 문제 즉, 대표성 확보가 어렵다는 현실적 한계가 있다(정정화, 2011a). 즉, 이해관계자들이 모두 모여 토론하기에는 시간과 비용이 과도하게 들며 현실적으로 이해관계자가 모두 모이는 것은 불가능에 가깝다. 대안으로 적절한 대표자를 선정하여 토론과 합의를 지향하는 형식을 취한다고 하더라도 지역주민들은 갈등으로 인해 일시적으로 구성된 임시적 조직 형태에 가까워 지역주민들의 의사를 적절히 대표할 수 있을 것인지에 대해 비판적 견해가 많다(임동진, 2013b; 정정화, 2011a).

위와 같은 세 가지 문제들은 대안적 갈등관리를 통한 성과물에도 부정적 영향을 미침은 물론이다. 참여, 정보, 대표성이 결여된 대안적 갈등관리 과정은 원만한 합의의 도출이 어려우며, 형식적 타당성 또는 부분적 타당성만 갖춘 상태에서 갈등 해소에 기여하기는 어렵다. 심지어 토론과 숙의 과정에서 발생한 감정적 충돌로 인해 갈등의 골이 깊어지기도 한다. 결과적으로 보면 형식적인 모습만 갖춘 대안적 갈등관리를 통해 도출된 결론은 합의에 기반하고 있지 못하기 때문에 지지기반이 취약하며 실천적 행동으로 연결되기 어려우며, 이러한 결과들의 반복적 누적은 대안적 갈등관리 자체에 대한 회의적 견해로 이어질 가능성도 높다(윤종설·주용환, 2014; 임동진·김재일, 2010).

4. 온라인 기반의 대안적 갈등관리

인터넷과 컴퓨터를 활용한 온라인기반 분쟁 해결 방법은 오래전부터 주목을 받아 왔다(Katsh & Wing, 2006). 갈등관리를 위해서는 정보(information)와 소통(communication)이 중요한데 온라인 기반 갈등관리(ODR: Online Dispute Resolution)는 그것을 충분히 때로는 보다 수월하게 기능하게 하기 때문이다. 온라인 기반 갈등관리란 대안적 분쟁해결(ADR)을 인터넷망과 정보통신기술을 이용해 수행하는 것을 말한다(Ramasastry, 2004:159). 그러나 실제로 온라인을 활용한 갈등관리가 적절히 기능하기 위해서는 기존의 오프라인 대안적 갈등관리의 한계에 대응하여 구체적 노력과 제도적 장치가 요청된다(김종길, 2005; 윤영철 외, 2010).

플랫폼(platform)은 ICT를 기반으로 하는 새로운 산업 비즈니스 모델로 각광을 받고 있다(최병삼, 2010). 플랫폼은 인터넷 영역을 기반으로 시공간적 제약을 초월하여 이해관계자들의 동시 참여가 가능하게 한다(Parker, Van Alstyne & Choudary, 2016). 이러한 협력과 네트워크를 용이하게 하는 플랫폼의 운영 방식은 갈등 또한 온라인 플랫폼을 기반으로 관리할 가능성을 제시한다.

대안적 갈등관리, ICT에 기반한 플랫폼의 등장이 온라인 공론장으로의 진화는 거시적으로는 디지털 사회혁신과 밀접히 관련된다(조희정 외, 2016). 디지털 사회혁신의 등장 배경으로 대의민주주의의 위기, 사회환경의 변화, 그리고 개인 가치관의 변화가 언급된다. 첫째, 대의민주주의는 양적인 측면에서 정당정치에 대한 참여와 관심 저조와 투표율의 지속적인 하락이 지적된다. 이러한 위기는 질적인 측면에서도 정당에 기반한 책임정치의 실패와 정치엘리트와 기득권층의 포획으로 국민에 대한 대응성 책임성의 저하로 기존의 정치체제에 대한 불신과 관련된다. 이는 정부실패와 함께 기존 사회체제에 대한 위기로 연결된다(Putnam, 2000). 둘째, ICT 기술을 위주로 한 사회환경

의 변화이다. 인터넷 기술과 개인용 컴퓨터 및 스마트폰의 보편적 보급은 참가할 의사가 있는 사람은 누구나 시공간의 제약을 넘어 참가가 가능하게 하고 있다. 특히 인터넷 기술은 개방성과 연계성을 가지고 있기 때문에 시민들간 연대를 용이하게 한다. 셋째, 보편 교육이 확산되면서 높은 수준의 교육을 받은 대중이 사회전반에 존재하게 되었다. 그들은 정부나 엘리트들의 일방적 통제나 기존 질서의 정당성과 문제점을 비판적으로 이해하고 사회변화를 촉구하는데 앞장 서고 있다. 특히 후기물질주의 사회의 도래와 함께 기존의 성장 중심의 획일적 요구에서 환경, 여성, 젠더, 소수인종 등 탈물질적 가치에 대한 추구와 실질적 조치에 대한 요구가 증대되고 있다(조희정 et al., 2016).

이러한 생각에 기반한 시도는 온라인 공론장, 디지털 민주주의라는 이름 아래 다양하게 시도되어 오고 있다. 루미오(loomio.org)는 2011년 뉴질랜드 오큐파이 운동을 계기로 개발되어 웹기반 온라인 토론장으로 널리 알려져 있고, 폴리스(Pol.is)도 이미 대만 우버택시 도입과 관련해서 온라인 공론장을 성공적으로 운영하였다는 평가를 받고 있다. 브리게이드(brigade.com) 또한 온라인 토론을 가능하게 하며 2016년 미국 대선 경선 과정에서 후보가 공약을 제시할 경우 실시간으로 찬반투표를 수행해서 주목을 받았다(허수영, 2017.2.20.).[1] 우리나라에서도 여러 시도가 있어 왔고, 최근 가장 주목을 받고 있는 시도는 '광화문 1번가'이다. 이 플랫폼은 문재인 대통령이 후보시절부터 운영해오던 '문재인 1번가'를 바탕으로 구축되었으며 OECD에서 대표적인 정부혁신 사례로 선정할 만큼 높은 주목을 받고 있다(이지형 외, 2020).

디지털 민주주의를 지향하는 이와 같은 플랫폼들은 이해관계자들이 온라인에 참여하여 사회문제를 공동으로 해결해 나아간다는 점에서 온라인 공론장의 역할을 수행하며 갈등 해결에 효과적인 수단으로 기대할 수 있다. 그러나, 이와 같은 플랫폼의 존재가 곧 갈등 해소나 이해관계자간 합의와 직결되는 것은 아니다. 우리가 오프라인 공청회에서 수없이 지켜보아 왔듯이 이해관계자가 모이고 이야기하는 과정에 대한 절차나 합의 형성에 대한 약속, 공정한 중재자, 적절한 정보의 제공, 신뢰관계 형성 등의 노력이 전제되지 않는다면 갈등해소에 대한 낙관적 전망은 실패할 가능성이 높으며, 오히려 갈등의 수준을 높일 수 있다(이선우, 2011). 최근 실증연구들은 온라인 참여가 민주주의의 발전에 큰 도움이 되지 못한다는 평가도 적지 않다(Norris & Reddick, 2013; Royo et al., 2014; Toots, 2019).

온라인 대안적 갈등관리가 성공적으로 수행되기 위해서는 오프라인 대안적 갈등관리의 어려움을 성공적으로 극복할 수 있느냐에 있다. 일반적으로 논의되는 오프라인 대안적 갈등관리의 어려움을 선행연구를 바탕으로 종합하면 다음과 같다(윤종설·주용환, 2014; 이선우,2011; 임동진·김재일, 2010; 정정화, 2011a). 첫째, 참여자들이 합리적 사고에 기반하여 심의와 숙고를 수행하기 어렵다는 것이다. 둘째, 해당 이슈에 대한 대중의 무지(poor knowledge)와 이를 보완할 수 있는 정보공급의 부족(poor provision of information) 문제이다. 셋째, 참여적 방법의 절차적 미비 또는 접근의 어려움(poor execution of participatory methods)을 해결할 필요가 있다. 넷째, 대표성 확보의 어려움이다. 오프라인을 통한 협의 협상은 관련 당사자의 시공간의 제약으로 다수의 참여가 어려우

1) https://www.minplusnews.com/news/articleView.html?idxno=2356

며 이에 기반한 의사결정이 전체를 대표한다는 정당성을 얻기는 더욱 어렵다.

앞서 밝힌 대안적 갈등관리가 오프라인에서 성공하기 어려운 이유를 바탕으로 온라인에 기반한 대안적 갈등관리가 성공적으로 기능하기 위한 이지형 외(2020)가 제시하고 있는 5가지 조건들을 제시하면 다음과 같다(이지형 외, 2020). 첫번째는 접근성/편의이다. ICT 기술에 기반한 플랫폼에 사용자가 편리하게 접근 가능하고 쉽게 조작할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 직관적이고 사용자 편의성에 맞춘 디자인뿐 아니라 구체적인 가이드라인으로 사용자를 도울 수 있어야 한다. 특히, 디지털 리터러시 격차(digital literacy gap)로 인한 참여의 가능성을 제한하는 문제를 해소할 수 있는 장치가 있어야 한다. 두 번째는 적극성/참여이다. 모든 공론장이 그러하듯 충분한 참여를 확보하지 못한다면 대표성이 떨어지고 목소리가 큰 사람의 입장이 과대대표 되어 합의의 실효성이 떨어지는 문제가 발생한다(임정빈, 2005). 이를 위해 참여를 독려하는 적절한 인센티브가 있어야 하며, 참여를 활발하게 가능하게 하는 개방형 소통채널이 필요하다. 또한 개인의 참여가 개인정보 침해나 사생활 침범과 같은 부작용으로 연결되지 않도록 기능하는 안전장치 또한 요청된다. 세 번째는 정보/투명성/공개이다. 기존의 공론장에서의 참여는 새로운 갈등을 낳기도 하는데 그러한 배경에는 부정확한 사실과 절차에 대한 미합의 및 불투명성에 있었다(김종길, 2005). 올바른 공론을 형성하기 위해서는 무엇보다 정확한 증거(evidence)에 기반한 양질의 데이터와 공론장의 운영 과정과 내용에 대한 공개와 투명성이 확보될 필요가 있다. 네번째는 대응성/수용이다. 공론장이 아무리 활성화되더라도 그것의 결과가 실질적 조치와 관련되는지 여부는 갈등 관리에 매우 중요한 요소이다. 따라서 책임있는 정부가 참여하여 참여자들의 제안/결정을 반영해야 한다. 또한 공론의 결과를 수용하고 대응하는 능력을 제고 하기 위해서는 이를 뒷받침할 조직/인력/예산이 구성되어 있는지도 중요하게 살펴볼 필요가 있다. 다섯 번째는 효율성/성과이다. 공론장을 통한 합의 도출과 정책과의 연계가 결과적으로 갈등을 해소하는데 적절히 기여하였는지가 중요한 평가지표라 할 수 있으며, 플랫폼을 통한 갈등해소가 효율적으로 이루어지고 있는지도 핵심적인 관심사항이라 할 수 있다. 이상의 다섯 가지 사례분석틀을 지표별로 핵심질문들을 중심으로 간략히 나타내면 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 사례 분석틀

지표	세부질문
접근성/편의	접근 및 활용이 용이한가? 구체적인 가이드라인이 존재하는가?
적극성/참여	참여를 독려하기 위한 방법을 활용하는가? 다양한 참여방법을 활용하여 소통을 장려하는가? 개인정보 보호 등 부작용 방지에 대한 노력이 충분한가?
정보/투명성/공개	근거에 기반한 양질의 데이터를 제공하는가? 투명한 과정 공개를 통해 신뢰를 확보하는가?
대응성/수용	책임있는 정부관계자가 참여하는가? 결정된 사항이 정책 또는 입법으로 반영되는가? 정책/입법 반영을 위한 인력/조직/예산이 확보되어 있는가?
효율성/성과	결과적으로 갈등 해소에 기여하였는가? 플랫폼을 통한 방법이 다른 방법에 비해 효율적인가?

* 출처: 이지형 외 (2020)를 토대로 변용

이를 바탕으로 성공적으로 갈등 해결을 이끈 온라인 갈등관리 플랫폼의 두 가지 사례를 살펴보고자 한다. 이를 토대로 적절한 온라인 플랫폼이 기존의 대안적 갈등관리의 어려움을 어떤 점에서 보완하고 있는지에 대한 시사점을 제시해 보고자 한다.

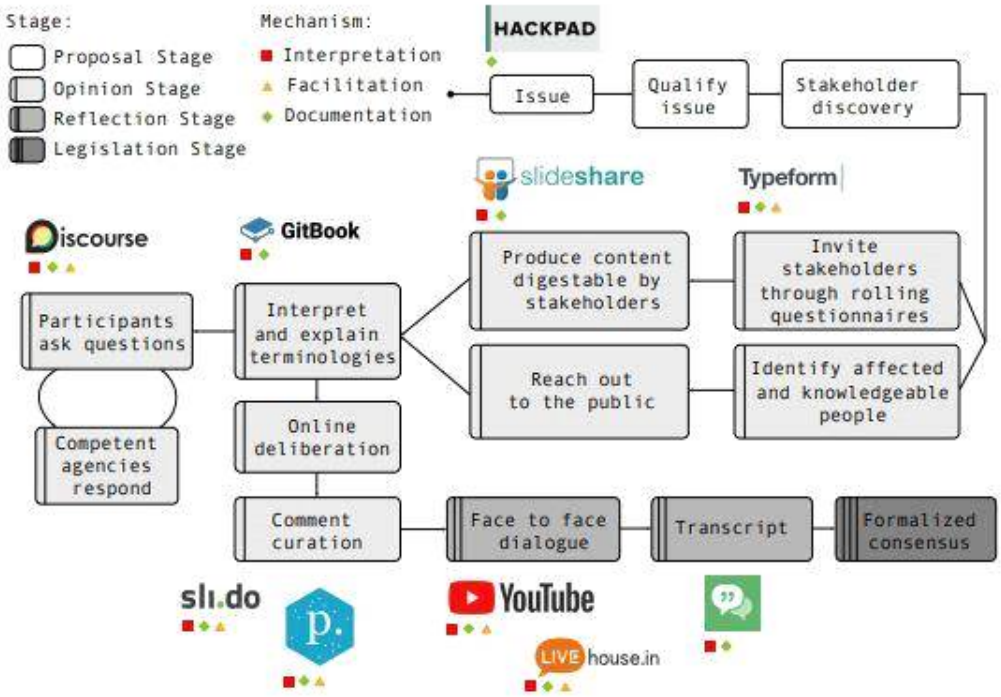
Ⅲ. 사례분석

1. 대만: 우버 도입을 둘러싼 갈등 해결 사례

대만에서 우버(UberX) 서비스는 2014년 중반에 불법적으로 시작되었지만, 곧 대중으로부터 인기를 얻게 되었다. 우버 기업은 기술기업(technology company)으로 대만에 등록하였지만 교통통신부(Ministry of Transportation and Communications)는 운송기업으로 여기고 택시 관계법을 준수할 것을 요구하였다. 대만정부의 요구에 대해 우버는 거부하였고 이후로 다양한 규제를 받게 되었다. 2015년에 이르러 갈등 상황이 고조되자 다수의 대만행정부(교통소통부, 경제부, 금융부)는 우버산업의 대만 도입 합법화와 관련된 합의를 vTaiwan에게 요청하였다. 그 결과 12번째로 vTaiwan에서 다룰 열린 토론 주제가 되었다.

vTaiwan은 온라인 플랫폼을 기반으로 소통을 위한 여러 도구들을 활용한다. 민주적 갈등관리를 위해 크게 네 가지 단계의 과정을 거쳐 입법화의 과정을 거치게 된다. 첫 번째는 제안의 단계(Proposal Stage)이다. 이 과정에서는 여러 사회문제나 갈등 주제들 가운데 vTaiwan에서 다룰 문제를 정하는 과정이다. 두 번째는 의견소통(Opinion Stage)이다. 이 단계에서는 다양한 이해관계자가 참여하여 자유롭게 의견을 교환하는 과정이다. 이때 정확한 증거에 기반하여 생산적인 의견 교환이 가능하게 할 수 있도록 슬라이드쉐어(Slideshare)나 핵패드(Hackpad) 같은 정보 도구들을 이용한다. 세 번째는 숙고의 단계(Reflection Stage)이다. 이 단계는 조력자(facilitator)가 이제까지 논의를 요약 발표하며 시작되고 다음으로 이해관계자가 입장을 발표한다. 이후 조력자(facilitator)가 주도하여 온오프라인에서 주요 이해관계자들을 대상으로 상담(consultation) 및 토론을 진행한다. 이러한 과정은 Livehouse.in과 유투브를 통해 생중계되며 채팅방도 운영된다. 모든 영상과 자료는 공개되어 시간과 공간을 초월한 소통을 장려한다. 이러한 숙고는 합의에 이를 때까지 지속된다. 마지막 네 번째는 입법화 단계(Legislation Stage)이다. 세 가지 단계를 거쳐 도출된 합의안은 입법(legislation) 또는 정책(policy)으로 구체화 된다.

〈그림 1〉 vTaiwan의 절차와 관련된 온라인 도구들 (자료: Hsiao et al., 2018:3)



다양한 온라인 플랫폼이 활용되지만 특히 본 사례에서 주목하고 있는 플랫폼은 폴리스(Pol.is)라는 온라인 토론 플랫폼이다(Hsiao et al., 2018). 폴리스(Pol.is)는 다수의 대중이 디지털 플랫폼을 기반으로 평등한 수준에서 참여하고 지속적인 의견 교환을 가능하게 하여 합의를 도출하는데 효과적인 도구이다(은종환 외, 2020). 폴리스는 인공지능 기술을 활용하여 다수의 의견을 빠르게 군집 유형화하여 시각화하여 보여준다. 이를 폴리스의 의견 도출 과정을 통해 간략히 설명하면 다음과 같다.

폴리스는 개발된 진술문(statement)에 대하여 참여자들로부터 응답을 받게 된다. 진술문은 누구나 만들 수 있는 것을 전제로 한다. 참여자들은 진술문을 보고 자신의 생각과 일치하면 동의(agree), 불일치하면 부동의(diagree), 판단하기 어려우면 판단유보(pass/unsure)를 선택한다. 수집된 결과값들은 머신러닝 알고리즘을 통해 분류된다. 분류방법은 2단계를 거치는데 첫 번째는 주성분분석(PCA: Principal Components Analysis)이다. 주성분분석은 응답값들의 성향을 주성분으로 분석하여 분포를 설명한다. 다음으로 머신러닝의 비지도학습의 한 형태인 케이민즈 클러스터링(K-means Clustering)을 통해 군집 시각화한다. 케이(K)는 군집화할 집단의 개수를 의미하며 통상 주성분분석의 결과 도출된 주성분의 개수에 의존한다. 집단의 의사는 이러한 과정을 통해 요약 군집화되며 이는 실시간으로 시각화되어 공개된다. 이를 통해 개인은 집단 내에서 자신의 의사의 위치를 알게 된다. 이를 통해 자신과 타인의 입장을 확인하고 공동의 주제에 대해 숙의의 과정을 거

친다. 숙의의 과정은 참여자들이 새로운 진술문을 자율적으로 개발하는 과정을 통해 구체화된다. 새롭게 형성된 진술문은 다시금 폴리스에 입력되어 참여자들의 평가하고 시각화하는 과정을 거치게 된다. 이러한 과정이 반복될수록 점차 모두가 합의할 수 있는 진술문을 찾는 과정을 통해 갈등해소의 시작점에 도달하게 된다(은종환 외, 2020: 206). 이러한 배경지식 하에서 vTaiwan이라는 온라인 플랫폼이 주도하여 해소한 대만 우버X와 관련된 갈등을 설명하면 다음과 같다.

첫 번째 단계는 제안단계(Proposal Stage)이다. vTaiwan은 미니 해커톤 회의를 일주일간 개최한다. 이때는 누구든지 참여하여 자신의 의견을 개진할 수 있다. 참여한 사람은 프로그래머, 디자이너, 공무원, 언론인, 학자, 법률가, 학생 등이 포함된다. 미니 해커톤에서 토론자(contributors)는 책임있는 정부에 이슈를 제출한다. 해당기관이 승인 혹은 거절을 통해 이슈가 vTaiwan에 공개되는 것이 결정된다. 이러한 과정을 통해 불필요하거나 비합리적인 토론을 막고 증거에 기반한(evidence-based) 숙의를 통해 모두가 합의할 수 있는 해결책 마련의 가능성을 높여 갈등 해소 가능성을 높인다. 의견 수집과정에서 정확하고 과학적인 정보의 교류를 원활하게 하고 소통을 촉진하기 위해 두가지 IT 보조도구가 활용된다. 하나는 핵패드(Hackpad)이다. 이는 미니 해커톤에서 논의되는 내용들을 공유하기 위해서 사용된다. 다른 하나는 슬라이드쉐어(Slideshare)이다. 이 도구는 이해관계자들이 진행되는 토론에 대한 객관적인 정보나 언론보도에 대한 정보를 제공하기 위해 활용된다.

두 번째는 단계는 의견단계(Opinion Stage)이다. 두 번째 단계에서 폴리스(Pol.is)를 활용한다. 이 단계에서는 진술문을 개발하고 거기에 대한 반응(동의/부동의/판단유보)을 한달동안 진행하였다. 처음에는 해당 이슈에 대한 법적 용어를 평이한 단어로 서술 작성해서 토론을 시작하였다. 거기에 대해 참가자들은 투표를 하고 본인이 원하는 경우 추가적 진술문(statements)을 개발하여 반응을 수집하였다. 폴리스는 빠르게 반응을 분석 시각화하여 다른 의견 그룹을 형성할 수 있었다. 폴리스가 도출한 구별되는 그룹은 사회경제적 배경에 따라 네 가지 집단으로 구별 되었다. 택시운전자, 우버X운전자, 우버X 이용자 그리고 우버X를 이용하지 않는 이용자이었다. 이 네 개의 그룹은 두개의 그룹으로 재구조화 되었다. 그룹1은 참가자의 45%를, 그룹2는 참가자의 55%를 차지하였다. 그룹1 참가자의 87%는 “나는 비인가된 승객 운행이 활성화된 것은 정부부처의 책임이라 생각한다.”는 문장에 동의하였다. 반면 그룹2 참가자의 93%는 “현 상황에서 전통적인 택시가 살아남을 유일한 방법은 택시 조합에 가입하는 것이다. 이것은 정부 정책 때문은 아니며 우버X는 쓰여지지 않은 법칙을 뒤집었다. 나는 이게 굉장한 일이라 생각한다.” 그리고 전체의 95%의 사람들은 “정부는 택시 산업에 대한 도전을 기회로 활용하여 운영이나 서비스 체계를 개선하여 택시 운전자와 승객이 모두 우버X 만큼 수준 높은 서비스를 제공받아야 한다.” 마지막 주에 이르자 응답자들은 일관된 기대와 반응 제안들을 형성하여 이해관계자들 사이에 아젠다가 형성되고 전체적으로 925명의 참가자가 설문을 하였고 145개의 진술문이 입력되었으며 31,115개의 투표에 수집되었다. 이와 같은 폴리스의 결과를 바탕으로 우버X를 규제하고 기존의 민간 교통 방식을 보호해야 할 필요성에 대한 대중적 합의가 형성되었다.

세 번째 단계는 숙고 단계(Refelection Stage)이다. 네 부류의 이해관계자 집단(우버X에 영향을

받는 도시의 택시협회, 타이완택시, 우버, 정부부처-교통통신부, 경제부, 금융부) 가운데 폴리스(Pol.is)에서 활발히 활동한 사람들을 선발하여 2시간 동안 생중계되며 학자와 산업의 전문가들로부터 개인 컨설턴트를 받는다.

이러한 미팅은 폴리스(Pol.is)의 결과와 함께 숙의와 아이디어 교환을 거쳐 구체화 된다. 총 1,875명의 인원이 참여하였다. 이 단계를 거쳐 다음과 같은 것들이 도출되었다. 첫째, 우버는 기사의 훈련과 보험에 대한 법적 최소요건을 충족시켜야 한다. 둘째, 기존의 택시 서비스도 시장의 새로운 요구에 대응하여 서비스 영역을 확장시켜야 한다.

네 번째, 단계는 입법단계(Legislation Stage)이다. 대만 정부는 2016년 5월 23일 폴리스의 합의사항을 반영할 것을 서약하고 자동차운송관리법(Regulation on Automobile Transportation Management)을 개정하여 2016년 10월 25일 발효하였다. 입법 내용 중 주요한 내용을 소개하면 다음과 같다. 첫째, 택시는 더 이상 노란색으로 색칠할 필요가 없다. 둘째, 앱에 기반한 택시서비스는 기존의 택시가격을 내리지 않는 이상 운행하는 것은 자유다. 셋째, 앱에 기반한 배차 서비스를 갖춘 택시는 반드시 택시 운전자의 신분, 측정된 요구, 손님의 지불가격 등을 공개해야 한다. 넷째, 운행당(Per-ride) 세금은 금융부(Ministry of Finance)에 신고하여야 한다.

우버 도입을 둘러싼 vTaiwan을 중심으로 발생한 대만국민과 정부의 대응은 온라인 갈등관리에 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, vTaiwan은 공공갈등 관리에 온라인 플랫폼을 활용할 경우 모두가 만족할 수 있는 합의안을 도출할 가능성을 높일 수 있다는 것을 보여준다. 온라인 플랫폼은 다수의 이해관계자가 동시에 자신의 의사를 표현하고 소통할 수 있게 하기 때문에 기존의 대안적 갈등관리가 가지고 있던 시공간적 한계를 뛰어넘게 한다. 온라인을 통한 접속은 공간의 한계를 초월할 수 있게 하며, 언어화된 표현과 기록은 시간의 한계와 발화자의 책임감을 증가시킨다. 온라인 플랫폼의 활용은 직접 대면을 통한 토론이 아니기 때문에 감정의 격앙이나 순간적 실수로 인한 갈등의 고착화와 같은 불필요한 새로운 갈등의 가능성을 미연에 막아 준다는 부수적이지만 중요한 효과도 있는 것으로 보인다.

둘째, 이 사례는 시공간을 초월한 단순한 자기 소리내기에 그치는 것이 아니라 다양한 온라인 도구들을 사용한다. 도구들은 합리적이고 증거에 기반한 토론을 활성화하여 숙의를 통한 합의 형성을 촉진하기 위한 수단이다. 폴리스(Pol.is)와 같은 인공지능 기반 의사분석 및 시각화 플랫폼은 현재 자신 의견의 위치를 군중들 속에 시각화하여 보여주기 때문에 객관적으로 볼 수 있게 도와준다. 핵패드(Hackpad)는 메모 기능으로 활용되며 슬라이드쉐어(Slideshare)는 근거가 정확한 정보를 제공하기 위해 활용된다. 유투브(Youtube)와 라이브하우스(Livehouse.in)는 숙의과정을 돕기 위해 활용된다. 즉, 과정 전반에 걸쳐 증거에 기반한 합리적 숙의 과정을 돕기 위한 각종 도구들이 적재적소에 배치되어 활용되는 것이다.

셋째, 이와 같은 vTaiwan의 성공은 온라인 플랫폼을 활용할 경우 공공갈등을 신속하게 해결하면서도 새로운 갈등을 미연에 예방하고 새로운 변화에 사회가 빠르게 적응할 수 있을 가능성을 제시한다. 사실 우버는 비단 대만뿐 아니라 전세계 운송 사업에 침투하여 택시 산업의 생태계를 변환시키고 있다. 한국 사회도 우버 도입 논란이 있었으며 최근에는 '타다'사업을 둘러싼 택시업계

와 갈등이 극대화되며 분신자살까지도 발생하였다(조학희, 2020; 최재성, 2020). 결국 이러한 문제는 신기술의 발전으로 추동되는 새로운 변화에 대해 기존의 사회가 어떻게 반응하고 수용하여 활용하는가의 문제라고 할 수 있다. 새로운 기술은 서비스 대상자인 국민에게 혜택을 주기 때문에 공리적 차원에서는 긍정적이지만 기존의 산업을 파괴해 산업과 산업의 종사자들에게 위협이 된다. 이러한 양자간 긴장 관계는 갈등을 낳고 이익단체간 힘겨루기 속에 정권의 성향에 따라 재조정 되는 것이 현실이었다.

요약하면 vTaiwan이라는 온라인 플랫폼은 기존의 갈등관리체계가 가지고 있는 시간적 공간적 한계를 해소하고 갈등관리의 전문인력을 활용하여 이성적이고 합의지향적인 토론을 활성화시키고 다수가 공감하는 입법 또는 정책형성(policy formulation)을 통해 실질적인 갈등 해결을 도모한다. 이때 공공참여를 촉진하고 성공적인 갈등 해소를 위해 세 가지 구별되는 체계를 가지는데 이는 해석(interpretation), 조력(facilitation), 기록(documentation)으로 구별된다(Hsiao et al., 2018). 해석 메커니즘은 이해관계자 집단 사이에서 발생하는 용어, 단어들의 해석의 차이, 인식의 격차를 줄이기 위해 활용된다. 조력 기능은 갈등에서 합의로 이행하는 것을 돕는다. 기록은 투명성과 책임성 확보에 중요한 기능을 한다. 이는 전문가 집단과 디지털 플랫폼을 통해 지원되며 이러한 노력을 바탕으로 안정적으로 갈등 해소에 다가가며 새로운 변화의 장점을 살리면서 기존 사회에 미치는 악영향을 최소화하고 있다. vTaiwan에서는 실제로 우버X 뿐 아니라 2018년 현재 26개의 이슈들을 이 플랫폼을 통해 협의되었고 80% 이상이 정부의 실질적인 행동을 가져왔을 만큼 새로운 대안적 갈등관리의 새로운 수단으로 주목받고 있다.

이상의 논의를 사례분석틀을 가지고 평가하면 다음과 같다. 첫째, 접근성/편의 부분은 온라인 플랫폼의 특성상 시간과 공간을 초월하여 편리하게 접근 가능하다. 또한 온라인은 기록을 통해 소통 가능하기 때문에 반드시 실시간으로 참여할 필요가 없다. 따라서 오프라인 갈등관리에 비해 온라인 갈등관리는 수월한 면이 있다. 둘째, 적극성/참여는 우버 도입을 둘러싼 이해관계자들을 참여시키고 소셜미디어 등 다양한 방법을 통해 참여를 독려하였다. 또한 여기서 활용된 폴리스 플랫폼은 개인의 선택에 따라 개인정보의 공개 범위를 선택할 수 있게 함으로써 개인이 원치 않는 사생활을 유출하지 않게끔 예방기능을 가지고 있어 보조적으로 적극적 참여를 독려한다. 셋째, 정보/투명성/공개에서는 vTaiwan전체 의사결정과정을 보면 다양한 온라인 도구들을 사용하여 최신의 과학적 증거와 전문가들의 자문을 통해 보다 나은 선택이 가능하도록 유도하고 있다는 점에서 높게 평가할 수 있을 것이다. 특히 온라인 기반 정보 교류는 구전이 아닌 온라인 기록을 남김으로써 보다 검증가능하고 신뢰할 수 있는 정보를 유통하는데 기여하고 있다. 넷째, 대응성/수용은 vTaiwan은 해바라기 운동의 결과로 만들어진 것이며 이에 따른 의사결정을 대만 정부는 법제화하여 시행하게끔 제도화가 되어 있어 실질적인 성과를 가져오고 있다. 끝으로, 효율성/성과 측면에서 보면 우버 도입을 둘러싼 갈등에서 대만 시민들이 효과적으로 참여함으로써 최신의 기술도입에 따른 대만 시민들의 편익도 높아지면서 동시에 기존의 택시업계도 상생할 수 있는 방안을 도출하였다는 점에서 효율성/성과 부문도 높게 평가할 수 있을 것이다.

이와 같은 갈등 해결 사례는 대안적 분쟁해결의 이상적 모습을 온라인갈등관리를 통해 구현하

고 있다는 점에서 시사점을 제공한다. 기존의 갈등은 시간과 공간의 한계를 지적하며 소수의 권한을 위임받은 사람들이 일방적으로 결정하고 추진해왔다. 그러나 그러한 결정들이 다수의 권익을 대표하지 못했기 때문에 갈등이 발생해왔다. 그러나, 대만에서 우버 도입을 둘러싼 갈등 해소 사례에서 볼 수 있듯 이해관계자들 가운데 소수만 참가하는 것이 아닌 이해관계자 모두가 참여할 수 있는 플랫폼을 만들어 갈등을 해소하는데 활용했다. 이 플랫폼은 단순한 참여뿐 아니라 증거에 기반한 토론을 유도하고 집단의 의사를 머신러닝을 활용해 시각화하여 보여줌으로써 효과적인 합의 형성을 만들어 냈다. 이러한 전체적인 과정은 집단의 의사는 집단이 직접 참여하여 결정한다는 참여 민주주의의 정신을 구현한 것이라 볼 수 있다. 이런 맥락에서 다음 사례로 스페인의 참여민주주의 플랫폼인 디사이드 마드리드에 관하여 논의해 보고자 한다.

2. 스페인 마드리드시 시의회의 시민참여 플랫폼을 통한 갈등 해결 사례

디사이드 마드리드(decide.madrid.es)는 스페인 마드리드 시의회가 주관하는 시민참여 플랫폼이다. 이 플랫폼에서는 3단계의 과정을 거쳐 입법화 내지는 정책으로 발전된다. 첫 번째 단계는 입법 제안(proposal)단계이다. 16세 이상의 마드리드 시민이라면 누구나 간단한 가입절차를 거쳐 공동의 문제에 대해 제안을 할 수 있으며 여기에 갈등 이슈 또한 포함된다. 두 번째 단계는 제안에 대한 토론과 숙의의 과정이다. 공론의 과정을 거쳐 다듬어진 제안들 가운데 마드리드 시민의 1% 동의를 얻게 되는 과정이다. 시민의 1%라는 전제 조건 또한 시작 당시에는 2%였지만 그것의 적절성에 대한 디사이드 마드리드에서의 토론 끝에 시민들의 동의와 의결을 거쳐 1%로 변경된 것이다. 세 번째 단계는 마드리드 시민의 입법 여부에 대한 시민 의사결정이다. 선행단계를 거쳐 넘어온 제안은 표결에 부쳐지게 된고 그 결과 과반의 동의를 얻게 되면 정부는 정책이나 입법으로 형성되게 된다(Royo et al., 2020).

디사이드 마드리드에서 수행할 수 있는 기능은 크게 다섯 가지로 분류되며 이는 해당 홈페이지에서 확인할 수 있다. 첫째는 토론(debate)이다. 토론주제를 포스팅하면 거기에 대한 동의 또는 부동의로 토론을 진행한다. 시의회도 토론주제 생성이 가능하다. 두 번째는 제안(proposal)이다. 제안된 안건에 대하여 마드리드 시민의 1%가 동의하면(2018년 현재 27,662명) 본안으로 넘어간다. 셋째는 투표(polls)이다. 시민의 1% 이상이 동의한 제안된 안건이거나 시의회가 시민들이 결정하길 원하는 이슈에 대해서 투표할 수 있다. 넷째는 절차(processes)이다. 이 과정은 제안을 바탕으로 집행 계획이나 규제 방식을 수정하기 위해 활용된다. 마지막은 참여 예산(participatory budgeting)이다. 포르투 알레그레에서 1988년 부터 시작된 참여예산은 온라인 플랫폼을 기반으로 더욱 용이하게 시민들이 직접 참여하여 자신들이 낸 세금의 용도를 결정할 수 있다. 이와 같은 다섯 가지 기능에 대해 디사이드 마드리드 홈페이지에서 확인된 참여 인원 또는 실시 횟수는 다음 표와 같다.

〈표 2〉 디사이드 마드리드 기능별 실적

연도	2015	2016	2017	2018
제안(proposals): 제안건수	6984	8074	5500	4860
투표(polls): 투표횟수	0	0	19	15
참여예산(participatory budget): 참가인원		45,529	67,132	91,032
토론(debates): 하루에 시작된 토론 건수	37.8	1.5	1.1	0.7
절차(processes): 절차개정 건수	6	5	36	23

디사이드 마드리드의 연원은 2011년 금융위기로 인한 스페인 사회의 갈등에서부터 찾아볼 수 있다. 금융위기 이후 찾아온 소위 PIIGS(Portugal, Italy, Ireland, Greece, Spain) 국가의 경제위기는 스페인 전역에 경기 악화, 실업자의 증가(당시 스페인의 청년 실업률은 43.5%에 달함)와 금리상승의 여파로 인한 강제퇴거로 인한 계층간 갈등이 심화되었다. 하지만 기성정치는 사회 갈등 관리에 실패했고 실업자와 젊은 층을 중심으로 15M운동(2011년 5월 15일)이 활발하게 전개되었다(박수진, 2015.12.16[2]). 15M운동은 정치운동으로 발전되었고, 그 결과 신생 정당인 아호라 마드리드(Ahora Madrid)를 결성하였다. 이 정당은 기존의 20년간 마드리드 시장을 당선시켜온 정당을 제압하고 마누엘라 카르메나 시장을 당선시켰다. 이 시장은 진짜 민주주의를 돌려달라(Real Democracy Now)라는 15M운동의 구호를 현실에 구현하기 위해 디사이드 마드리드라는 시민 참여 플랫폼을 만든 것이다(Cantador et al., 2017).

디사이드 마드리드는 Consul이라는 오픈 소스 소프트웨어를 기반으로 진행된다. 디사이드 마드리드는 위에 설명된 세 단계의 과정을 거쳐 참여에 기반한 예산을 제안 및 결정하고, 지방자치단체의 규정에 대한 의사결정을 할 수 있으며, 사회의 공동 이슈에 대해 공개토론을 수행할 수 있는 기능을 갖추고 있다. 디사이드 마드리드가 시작된 2015년부터 2018년까지 약 2만건의 제안이 제기되었으며, 시민들의 참여와 심의를 거쳐 실제 정책/입법/참여예산 형태로 직접민주주의를 구현하고 있다(Mejia, 2020.1.10.).[3] 이러한 성과를 인정받아 디사이드 마드리드는 포용적 기관 만들기 및 의사결정 참여 보장 부문에서 2018년 유엔 공익상을 수상하기도 하였다(Ruvalcaba-Gomez et al., 2020).

한편 디사이드 마드리드는 온라인 플랫폼을 기반으로 운영되기 때문에 디지털 격차로 인한 대표성의 결여나 개인정보 유출과 같은 부작용을 줄이기 위하여 오프라인으로도 참여 가능하게 설계 되었으며, 설문 조사, 참여예산과 같은 데이터를 참가자들에게 투명하게 공개할 뿐만 아니라 이용가능하게 설계하여 공공의사결정 기구로써의 신뢰성을 높이고 있다.

또한 디사이드 마드리드 플랫폼에서는 제안된 내용에 대해서 일반 시민들에게 공개하기 이전에 폭력 선동과 같은 불법적인 내용이 없는지 확인하는 수준의 최소한의 개입에만 그쳐 직접민주주의의 구현 가능성에 도전하고 있다. 한편, 해당 주제와 관련된 기술보고서나 관련 공공 정보 등

2) http://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/40840.html

3) https://medium.com/the-hitchhikers-guide-to-digital-democracy/decide-madrid-engaging-citizens-in-binding-policy-making-18ac4f78908e

을 체계적이고 알기 쉽게 정리하여 참여를 독려하며, 시민들의 의견을 공개적으로 수집해 볼 수 있으며 이 과정에서 대표성을 확보하기 위해 참여자들에 대한 사회경제적 정보와 같은 최소한의 정보가 공개된다. 또한 시민의 의사를 대표하는 기관인 만큼 운영인력과 비용은 시의회 예산으로 지원되며 시민들의 사용요금은 별도로 청구되지 않는다. 이러한 디사이드 마드리드의 기본적 운영원리를 바탕으로 디사이드 마드리드의 운영에 대한 사례 연구를 바탕으로 환경수준(context), 조직수준(organizational level), 개인수준(individual level)에서 핵심 운영 관계자 및 참가자들에 대한 인터뷰를 바탕으로 성패요인을 평가한 것을 재정리하면 다음과 같다(Royo et al., 2020).

디사이드 마드리드 운영의 성공요인과 관련한 요인은 도입, 실행, 제도화의 경우로 세분해서 나누어 볼 수 있으며 이를 각 수준별(즉, 외부환경, 조직, 개인 수준별)로 나열하면 다음과 같다. 도입과 관련하여 가장 중요한 외부환경 요소는 15M운동이다. 경제위기와 빈부격차, 세대 갈등에 따른 마드리드 시민의 적극적 참여는 디사이드 마드리드 도입에 결정적인 역할을 한 것은 주지의 사실이다. 디사이드 마드리드 운영에 있어 조직운영 상 필요한 것은 재정이며 이를 바탕으로 인력과 전문가를 활용하여 운영할 수 있다. 또한 마드리드 시민의 높은 지지라는 개인적 요소가 전제되었기에 이를 도입 가능하게 된 것이다.

다음으로 실행과 관련한 성공 요인들은 다음과 같다. 디사이드 마드리드는 온라인 플랫폼이기 때문에 무엇보다 인터넷의 광범위한 확산이 성공적 실행의 가장 중요한 외부 환경적 요소이다. 다음으로 고려해 볼 수 있는 조직 요인들은 다음과 같다. 이전 마드리드시의 인터넷 기반 정부 운영 경험은 성공적 운영의 토양이 될 것이다. 동시에 시민들은 과거의 직접 참여 경험을 살려 온라인 플랫폼을 기반으로 한 시민 참여를 활성화하는데 도움이 될 것이다. 또한 재정적 지원, 인적자원, 다른 기구와의 협력, 플랫폼 설계와 운영, 오프라인 참여 설계, 정책의사결정 과정과의 통합, 디사이드 마드리드의 의사결정이 실제 의사결정에 반영되게금 하는 업무구조는 디사이드 마드리드의 성공적 운영에 기여한 조직요인이라고 할 수 있다. 다음으로, 강력한 정치적 지지와 디사이드 마드리드 운영진의 해박한 지식과 운영 노하우는 성공적 운영에 핵심적인 개인요인으로 평가할 수 있다.

장기적으로 디사이드 마드리드가 안정적으로 운영되고 참여 민주주의 탄탄한 기반이 되기 위해서는 제도화 되는 것이 중요하다. 제도화가 안정적으로 이루어지기 위해서는 디사이드 마드리드의 활동이 가져다 주는 실질적 효능감을 어떻게 제도화시켜 안정적으로 운영가능한가에 달려있다. 이를 위해서는 디사이드 마드리드의 활동이 정책의사결정과정과 실질적으로 연계되는 것이 중요하다. 이것은 비단 디사이드 마드리드의 운영 뿐 아니라 다른 외부의 의회기관과의 협력을 제도화하는 것이 요청된다. 또한 Consul이라는 소프트웨어는 오픈리소스 기반으로 쉽게 공유 가능하고 상황에 맞게 진화 가능하기 때문에 디사이드 마드리드의 성공적 안착을 도왔다. 무엇보다 디사이드 마드리드의 운영 과정에서 참가자들의 참여에 따른 인식 변화를 바탕으로 제도화 된다.

이와 같은 성공적 운영요인에도 불구하고 디사이드 마드리드 운영과정에서 드러난 몇가지 잠재적 위협요소들을 열거하면 다음과 같다. 외부 환경적 요인으로 가장 큰 잠재적 위협요인은 점차 감소하는 시민들의 관심이다. 실제로 2015년 개설된 이래 참여하는 시민들은 점차 감소하는 추세

라고 볼 수 있다. 참여의 감소는 의사결정의 정당성과 대표성을 희석시키기 때문에 갈등관리와 의사결정의 영향력이 감소할 수 있다. 이러한 배경에는 여러 요인들이 있겠지만 디사이드 마드리드 조직 운영과정에서의 문제를 면밀히 보살필 필요가 있다. 많이 지적되는 문제로 의회 내부의 실제 운영 및 활동에 대한 정보의 투명성이 제약되어 있다는 것이다(Royo et al., 2020). 이러한 문제는 디사이드 마드리드 활동에 대한 피드백이 제약되고 다른 기관과의 연계를 통해 유연한 연계가 잘 이루어지기 어렵다는 문제가 존재한다. 한편, 플랫폼과 다양한 개인정보들이 집약되는 만큼 보안 문제를 민감히 다룰 필요가 있으며 민의가 왜곡되지 않도록 정당한 권한을 가진 사람들만 참여하여 의사를 개진할 수 있게 검증절차를 정교화할 필요가 있다는 것이 지적되었다.

디사이드 마드리드는 참가자들의 멤버십 수준(membership level)을 달리하여 광범위한 참여를 유도하면서도 권한 있는 사람들이 공평하게 의사를 표출할 수 있도록 장치하고 있다. 디사이드 마드리드의 의사결정은 강제력이 있기 때문에 의사결정 권한이 있는 사람들의 권한 부여를 엄중하게 관리할 필요가 있다(DeJohn, 2017.11.13[4]). 멤버십 구조를 설명하면 다음과 같다. 가장 낮은 수준의 참여자인 등록 참여자(registered users)는 유저 네임과 유효한 이메일 주소만 있으면 간단히 등록가능하다. 이 수준의 참가자는 마드리드 시민인지 아닌지를 식별하지 않기 때문에 의사결정 권한은 없는 대신 자신의 의사를 자유롭게 표현하고 창의적 아이디어를 제안할 수 있는 권한을 가진다. 구체적으로 다음과 같은 참여 가능하다. 토론에 참여하기(participate in discussions), 제안을 작성하기(create proposals), 정부예산 지출계획 작성하기(create expenditure projects)가 가능하다.

기초 참여자(basic verified users)는 자신의 거주 지역을 검증하는 과정을 거치고 이것이 맞다면 자신의 핸드폰을 통해 확인 코드를 받는다. 이러한 과정을 통해 계정을 부여받는다. 기초 참여자는 등록 참여자의 참가범위에 추가하여 제안(proposal)과 지출계획(expenditure projects)에 대하여 자신의 지지의사를 표출하는 투표권을 행사할 수 있다.

완전 참여자(completely verified users)는 개인적으로 시민지원과(Citizen Assistance Office)에 직접 등록 또는 우편을 통해 등록과정을 거치게 된다. 이들은 등록 참여자, 기초 참여자의 권한에 더하여 최종 의사결정과정에서 투표 권한을 가지게 된다.

〈표 3〉 디사이드 마드리드의 참여자 구분

참여자 구분	등록 참여자 (registered users)	기초 참여자 (basic verified users)	완전 참여자 (completely verified users)
등록방법	이메일	모바일 거주자 등록	직접 또는 우편 등록
토론참여	O	O	O
제안서 생성	O	O	O
지지의사 투표	X	O	O
최종의사 투표	X	X	O

4) https://blog.thegovlab.org/post/beyond-protest-examining-the-decide-madrid-platform-for-public-engagement

이상의 점에서 보면 디사이드 마드리드는 온라인 플랫폼이라는 큰 틀 속에서 다양한 시민 참여를 활성화하기 위한 장치들을 마련하고 있다. 이상의 논의를 바탕으로 설정한 분석틀에 비추어 디사이드 마드리드의 사례를 평가해보면 다음과 같다.

첫째, 접근성/편의 부분이다. 디사이드 마드리드는 인터넷 기반 플랫폼이므로 온라인으로 연결만 된다면 누구나 쉽게 접속 가능하다. 또한 디지털 리터러시 등 활용가능성의 격차로 인한 참여의 어려움을 보완하기 위해 오프라인 참여도 가능하게 설계되었다.

둘째, 적극성/참여부분이다. 디사이드 마드리드는 누구나 참가할 수 있게끔 열려 있다. 그럼에도 불구하고 의사결정 권한은 정당성이 있는 마드리드 시민들에게만 제한하고 이를 검증하기 위한 실질적 조치들을 포함하고 있다고 평가할 수 있다. 그러하기에 참여를 보장하면서도 개인의 권리를 보호하기 위한 조치를 포함한다. 다만 개인 정보 보호는 끊임없이 점검하고 보완해야 할 지속적인 과제이다. 따라서 적극성/참여 부분도 기능적으로 제도적으로 확보되어 있으며 이를 잘 운영할 수 있는 노력과 시민의 관심이 뒷받침된다면 성공적으로 운영될 것이다.

셋째, 투명성/공개 부분도 디사이드 마드리드는 시민운동에서 부터 출발했기 때문에 투명성/공개 부분도 상대적으로 우수한 것으로 평가되고 있다(Royo et al., 2020). 다만 기존의 시의회와 정부시스템과 결합하는 과정에서 이전의 법제화 제도화되어 있던 부분의 투명성이 확보되지 않는다는 비판이 존재한다. 이러한 비판에 대응하여 디사이드 마드리드에 참여하는 시민들의 적극적 노력을 통해 디사이드 마드리드뿐 아니라 시 운영 전반에 걸쳐 투명하고 공개적인 운영을 통해 시민의 지지와 신뢰를 확보할 필요가 있다.

넷째, 대응성/수용이다. 디사이드 마드리드는 시민의 의사를 직접 반영하여 정책의사결정이루어 진다. 이를 정부는 집행하는 것이다. 즉, 직접민주주의를 가능케 하기 때문에 고전적 행정학에서의 정치-행정 이원론적 구조가 실현되는 것이다. 이를 집행하기 위해 시의회, 마드리드 시 관계자가 참여 하기 때문에 수용성과 대응성이 확보된다. 또한 이를 지원하기 위한 예산과 인력을 시의회에서 지원한다.

끝으로 효율성/성과 부분이다. 디사이드 마드리드는 참여에 기반한 대안적 갈등 관리(Alternative Dispute Resolution)를 적용하기에 유리하다. 대안적 갈등 관리가 적절히 이루어진다면 호혜적 규범이 형성되어 사회적자본이 증진된다. 따라서 디사이드 마드리드 또한 시민의 편익을 증진시키기 유리한 구조라 평가할 수 있다.

앞선 두 사례는 시민사회 주도의 사회 혁신 운동이 온라인 플랫폼 활용으로 이어져 성공적인 갈등 관리의 도구로 진화하고 있는 것을 보여준다고 평가할 수 있다.

Ⅳ. 토론

공공갈등은 갈등해소에 관심을 두며 이를 관리하기 위해 공공갈등관리에 관한 연구들이 누적되고 있다(Carpenter & Kennedy, 1988; Himes, 2008; Lan, 1997; 임동진, 2011; 하혜영 ·이달곤,

2007). 전통적 갈등관리 방법의 한계에 대응하여 대안적 갈등관리가 제시되었지만 이 또한 현실적 어려움에 부딪치자 온라인 갈등관리가 새로운 관심을 받고 있다. 온라인 갈등관리가 적절한 방법이 되기 위해서는 접근성/편의, 적극성/참여, 정보/투명성/공개, 대응성/수용이 적절히 기능할 때 실질적인 성과가 나타나며 효율적일 수 있다. 본 연구에서는 두가지 성공적인 해외사례를 바탕으로 다음과 같은 시사점을 제시한다.

첫째, 갈등해소를 어떻게 이해하느냐에 따라 갈등해결에 대한 접근방법도 달라진다. 갈등해결에 대한 가치를 경제적, 합법적, 민주적, 사회적 가치 가운데 무엇을 중시하느냐에 따라 갈등해결에 대한 접근방법이 달라진다. 경제적 가치만을 중시한다면 힘(power)에 의한 전통적인 갈등 해결 방식을 선호할 것이며, 경제적 가치뿐 아니라 합법적 가치까지 고려한다면 전통적 갈등 해결 방식 중 사법적 해결 방식을 선호할 것이다. 한편, 민주적 사회적 가치를 중시한다면 대안적 갈등해결 방식을 선호할 것이다. 따라서 갈등해결에 있어서 어떤 가치를 우선시 할 것인가에 따라 갈등해소에 대한 이해와 접근방법이 달라질 것이다. 현대사회에서 갈등관리 전략은 대안적 갈등관리에 기초하는 것이 타당할 것이다. 대안적 갈등관리는 전통적 갈등관리의 가치적 한계를 극복하려는 대안적 방법이라는 점에서 이상적이다. 현실의 대안적 갈등관리는 참여, 시간 및 공간, 대표성의 한계로 말미암아 여러 어려움에 부딪혀 있다.

둘째, 온라인 플랫폼에 기반한 갈등관리는 갈등에 대한 새로운 대안적 접근 방법을 담아내는 그릇이다. 앞에서 예로 든 2개의 성공적인 사례는 대만의 해바라기 운동, 스페인의 15M운동의 결과로 형성된 플랫폼이다. 즉, 기존의 대의제 민주주의 질서로는 해소하기 어려운 사회적 갈등에 직면하여 등장한 새로운 사회 운동의 에너지를 대표하기 위해 플랫폼을 구성하였다. 그러한 시민사회 운동의 결과 등장한 새로운 시민이 직접 참여하는 민주주의를 구현하기 위해 등장한 것이 바로 사례에서 열거한 온라인 플랫폼이다. 즉, 단순히 형태만 다른 대안적 갈등관리가 아니라 대안적 갈등관리가 추구하는 민주적 사회적 가치를 보다 적극적으로 추구하기 위해 구체화된 갈등관리 방식이라는 점에서 보면 대안적 갈등관리의 이상적 모습을 구현할 수 있는 적극적 사회운동의 결과물이다.

셋째, 이러한 온라인 플랫폼은 전통적 갈등관리와는 다른 방식으로 갈등을 이해하고 있으며 대안적 갈등관리의 현실적 한계를 민주적으로 구현하기 위한 모델로 이해할 수 있다. 대만정부와 스페인정부는 과거 시민운동으로 인해 새로운 정치세력이 정치권력을 장악하고 그러한 시민의 요구를 수용하였다. 그 결과 대만정부와 스페인 마드리드 시정부는 새로운 의사결정 방식과 전통적 정부 체계와의 연결고리를 가지게 된 것으로 평가할 수 있다. 이런 점에서 보면 온라인 갈등관리가 이해하는 갈등 해결은 결과적 관점이 아닌 참여자 모두가 만족할 수 있는 갈등 해결이라는 점에서 사회의 지속가능한 발전에 기여할 것이다.

넷째, 이와 같은 참여를 지속가능하게 하는 것은 시민사회의 형성된 신뢰(trust)라 할 수 있다. 신뢰를 지속 및 향상하기 위해 여러가지 장치들이 있지만 본고에서 강조하고 싶은 것은 바로 최신의 과학적인 증거(scientific evidence)이다. 과학적인 증거는 과학적으로 어느 정도 검증된 지식(knowledge)으로 볼 수 있다(Jennings & Hall, 2011). 이것은 보편타당한 설득력을 가질 수 있는 힘

이 있으며, 공유된 정보와 증거를 바탕으로 참여자들의 생각과 의견을 토론하고 생각을 교환할 수 있는 토대이다. 단단한 과학적 증거에 기반하여 토론할 때 보다 나은 대안을 모색할 수 있고 어느 정도 모두가 만족할 수 있는 합의안을 구성할 수 있는 가능성이 열릴 것이다. 무엇보다 온라인 갈등관리는 디지털 정보와 자료들을 손쉽게 교환할 수 있으며 이를 바탕으로 객관적이고 합리적으로 토론할 수 있는 가능성을 높인다. 온라인 플랫폼에서는 단순히 토론 기능만 있는 것이 아니라 토론 과정에서 전문가와 과학적 지식을 활용해 성숙한 토론문화를 유도하기 위한 장치들이 곳곳에 존재한다.

끝으로, 본연구는 지방정부의 갈등관리에 대한 시사점을 제공한다. 최근 지방정부가 봉착하는 갈등양상은 사회의 고도화와 함께 민주성 확보에 실패하며 공공갈등이 발생 및 고착화되는 양상이다(김도희, 2001). 과거의 갈등관리는 효율성만을 중시하여 실패하였다면 현재의 지방정부의 갈등관리는 민주성이 중요하다는 것은 알지만 비용과 시간이 많이 소요되며 적절한 갈등관리체계가 구축되지 않아 실패하고 있는 상황이다(윤종설·주용환, 2014). 본 연구의 두 가지 사례는 민주성을 확보하기 위해 온라인 갈등관리 체계를 구축하는 것의 높은 편익을 제시하고 있다. 온라인 갈등관리는 참여에 따른 시간과 비용을 줄여주고 관리비용을 감소시켜 주며 비대면 소통을 통해 숙고를 가능하게 한다. 이러한 용이성은 지방정부로 하여금 적은 비용으로 민주성을 확보하는데 편리하게 하여 공공갈등 상황을 적절히 관리하여 나아가는데 기여할 것으로 기대된다.

V. 결론

누구나 갈등 해소를 지향하지만 그 이면에는 전제하고 있는 갈등 해소에 대한 이해는 추구하는 가치에 따라 다르며, 그러한 차이로 인하여 갈등 해결에 대한 접근법도 달라진다는 것을 탐구하였다. 최근의 사회는 민주화가 진행되고 시민의식이 성장함에 따라 갈등관리에 대한 전통적 갈등관리에서 대안적 갈등관리로 패러다임이 전환되고 있다. 하지만, 대안적 갈등관리의 현실적 적용과 활용에는 참여, 대표성, 시공간의 제약으로 인한 어려움이 있음을 지적하였다.

본 연구에서는 성공적인 온라인 갈등관리 사례를 소개하여 대안적 갈등관리의 어려움에 어떻게 대응하고 있는지를 살펴보았다. 대안적 우버 도입을 둘러싼 공공갈등을 해결하기 위해 대만정부는 온라인 플랫폼을 활용하였다. 또한 스페인 마드리드시 시의회는 디사이드 마드리드는 온라인 플랫폼을 통해 시의 주요한 의사결정과 갈등 상황을 상향식 의견 수렴을 통해 풀어 나간다. 참여자의 시공간의 제약을 초월한 참여, 정보와 증거의 공유를 통한 논의의 토대 형성, 대표성을 확보한 합의와 책임있는 정부기관의 참여를 통한 합의의 집행과 구현을 통해 온라인 갈등관리가 대안적 갈등관리를 충실히 수행할 수 있는 새로운 접근 방법이 될 수 있음을 살폈다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 두 개의 사례에 기초하고 있기 때문에 일반화가 어려우며 다양한 사회 문화적 맥락을 고려하고 있지 못하다는 한계가 존재한다. 따라서 향후 연구에서는 실제 온라인 갈등관리 상황에 참여관찰을 통한 연구나 관련 사례들을 수집하여 온라인 갈등관리와 오프라

인 갈등관리 사이의 일반화된 차이가 있는지에 관한 추가적인 연구가 요청된다.

참고문헌

금창호·라휘문. (2010). 사회통합을 위한 갈등관리제도의 발전방향. 「한국정책연구」, 10(3), 83-103.

김도희. (2001). 지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구 - 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(1), 165-188.

김성근. (2016). 갈등해결 이후의 사회적 결과에 관한 연구. 기본연구과제 (2016), 1-271.

김은주. (2015). 한국의 공공분쟁해결과 사법부의 역할: 환경분쟁에 대한 대법원 판례의 검토를 중심으로. In 분쟁해결센터 단국대학교 (Ed.), 한국의 공공갈등해결에 있어서 입법, 행정, 사법부의 역할. 단국대학교 분쟁해결센터.

김재신. (2011). 일반화된 타자, 정부, 시민단체에 대한 신뢰가 공공갈등의 인식에 미치는 영향. 「한국심리학회지: 사회 및 성격」, 25(2): 1-16.

김종길. (2005). 사이버공론장의 분화와 숙의민주주의의 조건. 「한국사회학」, 39(2): 34-68.

박재근·은재호. (2016). 공공갈등 해결과정에서 조정의 성립과 합의형성에 영향을 미치는 요인 연구 - 경북 울진군 신화 1리 집단이주 갈등조정사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(2): 529-558.

배병룡. (2005). 공공조직 사회자본의 영향요인과 효과. 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 49-74.

심준섭·김광구·김지수. (2015). 공공갈등에 대한 대안적 분쟁해결 (ADR) 프로세스의 장기화 요인 분석. 「분쟁해결연구」, 13(1): 33-62.

심준섭·문태훈·허만형. (2013). 환경갈등 ADR 역량 비교분석: 한, 미, 일 3 국간 비교를 중심으로. 「국가정책연구」, 27(2): 1-29.

윤영철·송현진·강기호·박민아. (2010). 숙의민주주의를 위한 온라인 토론의 조건: 평가지표를 적용한 온라인 토론 비교분석. 「사이버커뮤니케이션학보」, 27(2): 121-172.

윤종설·주용환. (2014). 공공갈등 문제 해소를 위한 민주적 갈등관리의 효과와 한계: 시화호 개발사례와 호남선 고속철도 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(1): 565-593.

은재호·채종헌·임동진. (2011). 공공갈등에 있어서 윈윈협상 방안에 관한 연구. 기본연구과제 (2011), 1-386.

은종환·김광구·이선우. (2020). 성공적 갈등관리를 위한 인공지능 활용 전략 연구. 「한국비교정부학보」, 24(2): 193-222.

이선우. (2000). 대안적 갈등해소 기법과 사례 소개. 국방정책연구.

이선우. (2011). 원활한 갈등조정을 위한 필요조건 - 경험으로부터의 교훈. 「한국정책학회보」, 20(3): 87-106.

이선우·문병기·주재복·정재동. (2001). 영월 다목적 댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 231-252.

이수장. (2006). 환경갈등해결의 이론적 틀과 제도화 방안. 「환경정책」, 14(1): 75-98.

이승민. (2003). 새만금 간척사업을 둘러싼 담론변화와 갈등구조 분석. 「환경사회학연구 ECO」, 46-93.
이지형·박형준·남태우. (2020). 네트워크 거버넌스의 진화? 플랫폼 정부 모델과 전략 분석: "광화문 1번가"를 중심으로. 「한국행정연구」, 29(2): 61-96.
임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 「한국행정학보」, 45(2): 291-318.
임동진. (2013a). ADR 기구의 분쟁조정기능 활성화 방안 연구: ADR 전문가 FGI를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 17(3): 189-218.
임동진. (2013b). 행정형 ADR 기구의 운영실태 및 개선방안 연구. 「한국행정학보」, 47(3): 129-155.
임동진·김재일. (2010). 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구. 「기본연구과제」 (2010), 1-407.
임정빈. (2005). 지역갈등, 주민참여 그리고 거버넌스. 「한국지역정보화학회지」, 8(1): 125-151.
장현주. (2018). 공공갈등 해결기제로서 조정에 관한 연구: 중앙-지방 간 정책갈등과 입지갈등 사례 비교를 통한 교훈. 「지방정부연구」, 22(2): 433-453.
정정화. (2011a). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 「한국행정논집」, 23(2): 577-606.
정정화. (2011b). 한국사회의 갈등구조와 공공갈등: 국책사업 갈등사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 22(3): 1-27.
정정화. (2018). 공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건. 「한국정책과학학회보」, 22(1): 101-124.
조학희. (2020). 4 차 산업혁명 그리고 모빌리티 혁신의 이해: 타다 서비스 사례 중심으로 [한양대학교]. https://repository.hanyang.ac.kr/handle/20.500.11754/153468
조희정·이상돈·류석진. (2016). 디지털 사회혁신의 정당성과 민주주의 발전: 온라인 청원과 공공문제 해결 사례를 중심으로. 「정보화정책」, 23(2): 54-72.
최재성. (2020). 플랫폼 운송사업과 택시산업 간 갈등완화 정책방향. 「국토」, 38-47.
하혜영. (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 41(3): 273-296.
하혜영. (2018). 지방거버넌스 및 갈등관리 연구경향 분석: [한국지방자치학회보] 게재논문을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(1): 1-26.
하혜영·이달곤. (2007). 한국 공공갈등의 발생과 해결- 1995\2006년까지 갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(4): 329-357.
홍성만·김광구. (2008). 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구: 정부간 갈등관리기구를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 22(4): 1-17.
국민대통합위원회. (2013). 갈등을 넘어서 국민 행복으로. 국민대통합위원회.
서울특별시. (2020). 2020 갈등관리 메뉴얼. 서울특별시.
지속가능발전위원회.(2005). [공공갈등관리를 위한 이론과 기법]. 하권.
Bingham, G. (1987). Resolving environmental disputes: A decade of experience. Environmental Impact Assessment Review, 7(3): 253-255.
Cantador, I., Bellogín, A., Cortés-Cediel, M. E., & Gil, O. (2017). Personalized recommendations in e-participation: Offline experiments for the'Decide Madrid'platform. Proceedings of

the International Workshop on Recommender Systems for Citizens, 1-6.

Carnevale, D. G. (1993). Root Dynamics of Alternative Dispute Resolution: An Illustrative Case in the U. S. Postal Service. Public Administration Review, 53(5): 455-461.

Carpenter, S. L., & Kennedy, W. J. D. (1988). Managing public disputes: A practical guide to handling conflict and reaching agreements. Jossey-Bass San Francisco, CA.

Carpenter, S. L., & Kennedy, W. J. D. (2001). Managing public disputes: A practical guide for government, business, and citizens' groups. Jossey-Bass.

Davis, B. D., & Netzley, M. (2001). Alternative Dispute Resolution: A Business (and) Communication Strategy. Business Communication Quarterly, 64(4): 83-89.

Dunn, W. N. (2015). Public Policy Analysis. Routledge.

Edwards, H. T. (1986). Alternative Dispute Resolution: Panacea or Anathema? Harvard Law Review, 99(3): 668-684.

Fiadjoe, A. (2013). Alternative Dispute Resolution: A Developing World Perspective. Routledge.

Gladwin, T. N. (1970). Patterns of Environmental Conflict Over Industrial Facilities in the United States. Natural Resources Journal, 20, 221-274.

Himes, J. S. (2008). Conflict and Conflict Management. University of Georgia Press.

Hsiao, Y.-T., Lin, S.-Y., Tang, A., Narayanan, D., & Sarahe, C. (2018). vTaiwan: An empirical study of open consultation process in Taiwan. https://files.osf.io/v1/resources/xyhft/providers/osfstorage/5b3c5c85987be0001299ec93 ?action=download&version=1&direct

Jennings, E. T., & Hall, J. L. (2011). Evidence-Based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(2): 245-266.

Katsh, E., & Wing, L. (2006). Ten years of online dispute resolution (ODR): Looking at the past and constructing the future. University of Toledo Law Review. University of Toledo. College of Law, 38, 19.

Lan, Z. (1997). A Conflict Resolution Approach to Public Administration. Public Administration Review, 57(1): 27-35.

Norris, D. F., & Reddick, C. G. (2013). Local E-government in the United States: Transformation or incremental change? Public Administration Review, 73(1): 165-175.

Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: America's declining social capital. In Culture and politics (pp. 223-234). Springer.

Ramasastry, A. (2004). Government-to-citizen online dispute resolution: A preliminary inquiry. Wash. L. Rev., 79, 159.

Royo, S., Pina, V., & Garcia-Rayado, J. (2020). Decide Madrid: A Critical Analysis of an Award-Winning e-Participation Initiative. Sustainability: Science Practice and Policy, 12(4): 1674.

Royo, S., Yetano, A., & Acerete, B. (2014). E-participation and environmental protection: Are

local governments really committed? Public Administration Review, 74(1): 87-98.

Ruvalcaba-Gomez, E. A., Criado, J. I., & Gil-Garcia, J. R. (2020). Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid. Public Policy and Administration, 0952076720936349.

Susskind, L., & Ozawa, C. (1983). Mediated Negotiation in the Public Sector: Mediator Accountability and the Public Interest Problem. The American Behavioral Scientist, 27(2): 255-279.

Toots, M. (2019). Why E-participation systems fail: The case of Estonia's Osale.ee. Government Information Quarterly, 36(3): 546-559.

Ury, W. L., Brett, J., & Goldberg, S. (1993). Getting disputes resolved. PON Books Cambridge, MA.

은종환(殷鍾煥): 서울대학교 행정대학원에서 정책학 박사학위를 받고 현재 상지대학교 공공행정학과 조교수로 재직 중이며, 주요 관심분야는 공공갈등, 조직행태. 증거기반정책, 인공지능윤리 등이다. 주요 논문으로는 은종환. (2021). 공직자의 책임 모호성과 복자섭에 관한 주관적 인식탐구: 병무청, 사회복무연수센터 공직자를 중심으로. 한국행정학보, 55(2), 183-215. 김병조, 은종환(2020). 행정-정책 의사결정에서 머신러닝(machine learning) 방법론 도입의 정책적 함의: 긱/p의 한계와 증거기반 의사결정(evidence-based decision-making). 한국행정학보, 54(1), 261-285., Lim, H., Eun, J. (2018). Exploring Perceptions of Sustainable Development in South Korea: An Approach Based on Advocacy Coalition Framework's Belief System. Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complecity, 4(4), 54. 등이 있다(eunjh327@sangji.ac.kr).

이한경(李漢庚): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사과정 수료하고, 현재 행정안전부에서 재직 중이며, 주요 관심분야는 재난관리, 지방자치단체의 역량 강화, 공공갈등 등이다.

〈논문접수일: 2021. 7. 1 / 심사개시일: 2021. 7. 13 / 심사완료일: 2021. 8. 4〉

Abstract

A Study on the Successful Conflict Resolution based on the Platform Conflict Management Cases

Eun, Jonghwan

Yi, Hankyung

The social and economic costs of public conflict in local government are increasing. Since the perception of conflict resolution varies by subject, traditional conflict management cannot contribute to successful conflict resolution. Alternative conflict management is drawing attention to resolve the ideal conflict, but there are difficulties in managing alternative conflicts in reality. Alternative conflict resolution is difficult to secure representation due to limitations in space and time, and difficulty in utilizing common information and evidence. As an alternative measure to compensate for this, we note the recent case of platform conflict management that has attracted attention. It introduced and analyzed a case of solving public conflicts related to the introduction of Uber in Taiwan using a platform called vTaiwan and a decision-making platform called Deside Madrid in Madrid, Spain. We evaluated the platform in terms of accessibility, convenience, aggressiveness, participation, information, transparency, evidence utilization, responsiveness, acceptability, efficiency, and performance. As a result, we show that with only appropriate conditions, we can achieve superior performance over traditional offline-based alternative conflict management.

Key Words: public conflict, alternative dispute resolution, online conflict management, platform, conflict resolution