

공공갈등 정보의 활용 가능성 모색

조은영

(한국방송통신대학교 산학협력단

공존협력연구소 전임연구원)

문제제기

“우리는 정보화 사회(information-society)에 살고 있습니다. 정보가 가장 중요합니다” 20세기 말 어디에선가 들어보았던 구호와 같은 문장이다. 앨빈 토플러(Alvin Toffler), 다니엘 벨(Daniel Bell) 등은 정보화 사회에서 정보통신혁명을 기반으로 한 새로운 사회가 열려, 다양한 사회 영역에 영향을 주고 생활양식의 혁명적 변화가 이루어 질 것이라고 주장하였다(Toffler, 1984; Bell, 2006). 반면, 허버트 쉐러(Herbert I. Schiller)는 거시적인 시각에서 자본주의 사회가 지속되어, 정보화는 자본의 투자와 이윤추구의 새로운 영역을 추구하여, 근본적인 변화를 가져다 주지 못한다고 보았다. 20세기 다양한 학자들의 정보화 사회에 대한 논의는 사회 변천(social change) 속 기대와 경계였다. 20세기를 훌쩍 넘어선 지금 과연 우리는 어떤 사회에 살고 있을까?

20세기 컴퓨터 혁명으로 시작된 정보화 사회는 21세기 스마트폰, 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI), 가상현실(VR) 등 발달 된 과학기술이 어색하지 않은 정보화 사회가 되었다. 20세기는 지식정보의 사회라고 한다면, 21세기는 보이지 않는 다양한 정보도 주목하고, 관심을 가져야 하는 사회이다.

1970년 토플러는 ‘미래 쇼크(Future Shock)’에서 미래의 변화는 단기간에 빠른 속도로 진행되므로 환경에 신속하게 대처하지 못하면 방향감각을 상실한다고 경고하였다. 지금 우리는 모든 것이 연결된 초 정보화 사회에 살고 있다. 토플러가 경고한 바와 같이 눈에 보이거나 보이지 않는 정보 모두 따라가지 못하면, 뒤처지는 사회에 살고 있다. 모든 것이 연결된 네트워크 사회 속 ‘정보’는 우리 사회를 연결하고, 방향성을 제시할 수 있는 중심이다. 우리는 사회를 이루는 정보를 어떻게 받아들이고, 활용하느냐에 따라서 사회를 바뀌어나갈

수 있다. 다시 말해 정보를 활용하여, 사회의 변화를 가져올 수 있다는 것이다. 저자는 한국방송통신대학교 공존협력연구소가 수집하고 축적한 방대한 자료를 관리하면서, 공공갈등과 관련한 정보의 활용방안에 대하여 고민하였다. 정보를 통해 사회 전환이 가능하고, 모든 정보의 활용이 새로운 사회의 시작이라고 한다면, 공공갈등 정보로도 사회를 바꿀 수 있을까? 공공갈등 정보를 활용하여, 공공갈등 관리의 새로운 관점을 모색할 수 있을까? 우리 사회에서 10여년간 축적한 공공갈등과 관련한 정보는 어떤 의미를 지니고 있을까?

공공갈등 정보 수집

공공갈등은 정부가 수행하는 정책이나 사업 등에서 정부의 결정 및 집행 과정에서 발생하는 갈등을 말한다. 공공갈등은 갈등의 이해당사자가 다수이기에 개인 혹은 조직 갈등보다 복잡하고, 다양한 유형이 존재한다(Carpenter&Kennedy, 2001). 또한, 공공갈등은 사회적으로 증폭되어 사회 전반에 영향을 줄 수 있으며, 해결하지 못하면 사회적 비용이 발생한다. 이에 갈등을 해소해야 하지만, 상호의존적 특징으로 인해 갈등 해결을 위한 접근과 근본적인 대안 마련은 어렵다. 공공갈등을 해소하기 위한 방법으로 기존에 발생한 갈등의 해소방안을 파악하고, 적용하는 것은 정부에서 현실적으로 활용할 수 있는 가장 정확한 기제이다. 이에, 공공갈등이 발생하면, 비슷한 유형의 갈등에 관한 정보와 갈등발생 시 활용했던 기존의 해소기제 등의 정보를 수집한다.

표준국어대사전에서 정보는 관찰이나 측정을 통하여 수집한 자료를 실제 문제에 도움이 될 수 있도록 정리한 지식 또는 그 자료를 말한다. 정리해보면 공공갈등 정보는 공공갈등과 관련하여 '문제해결에 도움이 되도록 정리한 지식 또는 그 자료를 말한다. 다시 말해 공공갈등 이해 또는 관리를 위한 자료로 볼 수 있다.

갈등을 효과적으로 대처하기 위하여, 지난 20여

년간 갈등 연구자들은 법제도적 관점, 정책학적 관점 등에서 갈등 해소 방안을 모색하였다. 다양한 갈등해소기법이 연구되었으며, 갈등해소기제가 제도화되었다. 또한, 갈등을 관리하고 연구하는 기관 기구들이 설립되면서 갈등관리 분야의 외연을 확장하였다(김정일, 주상현, 2014).

그러나 갈등관련 연구의 한계점도 존재한다. 연구방법에서 사례연구가 대부분을 차지한다는 점(65.2%)과 연구목적에서 대안이나 개선방안을 제시하는 연구가 많지 않다(21.6%)는 점을 들 수 있다. 갈등연구는 대부분 사례연구를 차지하고 있으며, 자신들의 심층면접조사(1.8%)방식이 아닌 연구자가 직간접적으로 경험한 갈등에 관한 사례를 연구하고 있음을 볼 수 있다(김예린 외, 2019; 양연희 외, 2019). 다시 말해, 공공갈등 연구는 경험적으로 진행되는 경우가 많고, 자신이 경험하지 않은 갈등의 경우 연구하기 어렵다는 점을 알 수 있다.

갈등은 역동적이다. 갈등은 사회체계의 구조적 차원과 역사적인 맥락, 정서적 차원 및 문화적 가치, 사회행위자 간 상호작용과 의사소통 등과 연관되어 있다(권경득 외, 2017). 갈등은 사실 매우 복잡하다. 이에 갈등을 관리하는 방법도 매우 다양하다. 사례별로 다양한 갈등관리 방법과 해소기제가 존재한다. 이 세상에 비슷한 갈등은 하나도 없다. 이러한 관점에서 갈등을 해결하기 위한 접근과 근본적인 대안의 마련은 매우 어렵다.

한국방송통신대학교의 공존협력연구소는 발생한 갈등의 특징을 파악하고, 선제적으로 대응할 수 있는 방안을 마련하기 위하여, 2006년부터 현재까지 방대한 양의 공공갈등 정보를 수집하였다. 그러나, 복잡하고 다변적인 갈등의 특성으로 인하여 데이터화 되지 못하고 정보에 머물러 있다.

공존협력연구소의 공공갈등DB는 공공갈등 정보는 언론에서 보도된 우리사회의 갈등을 수집하고, 이 중 심층분석이 필요한 갈등은 연구하고 있다. 2020년 6월까지 구축된 정보는 20,000여개이며, 심층분석 자료가 300여개에 달한다. 연구소는 갈등

심층분석에서 갈등의 유형 구분, 갈등분석(일지기법), 주요 갈등 쟁점 파악, 이해관계자 분석 등을 진행하고 있다. 사용가능 한 정보로 만들기 위하여 최대한 객관적인 척도로 표준화를 시도하고 있으나, 사실상 쉽지 않다. 갈등연구에서 갈등의 유형에 대한 통일이 이루어지지 않았다는 학술적인 한계와 사례에 따라 복잡하고 다양한 이슈들이 등장한다는 실무적 한계가 그 이유이다.

공공갈등 정보는 정부가 사회적 비용을 저감하고, 갈등을 관리할 수 있는 기압계가 될 수 있는 필수적인 정보임에도 지금까지 구체적인 갈등분석 기준이나 표준화 된 용어 등이 개발되지 않아, 중앙정부와 지방자치단체, 민간단체 등에서 필요에 따라서 개별적으로 구축하여 사용하고 있다. 이에 중복 구축 및 중복 투자는 물론 통합되어 있지 않아서 실제 공공갈등의 기초 자료로 활용되는데 한계가 있다. 그렇다면, 공공갈등 정보를 데이터로 활용할 수 있는 방안은 없을까?

활용 가능성 모색: 정보에서 공공데이터로

정보화를 넘어 인공지능(AI) 기반의 4차 산업혁명 사회를 '데이터 혁명' 사회로 보며, 우리는 데이터의 사회에 살고 있다고 과언이 아니다. 대규모 데이터를 보유하고 활용해서 새로운 가치를 창출하는 주체가 경제와 시장을 주도하는 '데이터 경제(data economy)'로 경제 패러다임은 전환되었다. 데이터 경제의 부상으로 미국, 영국 뿐 아니라 우리나라에서도 공공데이터 개방을 시도하고 있다. 공공데이터는 4차 산업혁명 시대의 새로운 흐름으로, 공공데이터의 활용은 기존 정부투명성(transparency)에서 시작하여, 현재는 경제효과창출(creating value)로 전환하고 있다(박종구, 2020; Dawes et al., 2016; Nugroho et al., 2013).

우리나라에서도 2013년 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」이 제정되었으며, 이 법에서 공공데이터의 개념을 “공공기관이 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방

식으로 처리되어 부호·문자·도형·색채·음상·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체 포함)으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 정보”로 정의한다. 또한, 동법에서 공공데이터를 “디지털화되어 기계 판독이 가능한(machine-readable) 자료”로 본다.

공공데이터는 공공성을 가지고 개방된 데이터를 말하며, 제공된 데이터는 편향되거나 일부의 이익을 대변하지 않아야 한다(김유리, 2018; 김유라문용은, 2015; 박고은, 2016). 다시 말해 공공갈등 정보가 공공데이터가 되기 위해서는 기계판독이 가능하며, 빅데이터 자료로서 국민에게 개방될 수 있는 객관적 체계를 갖추어야 한다.

사실 모든 갈등사례는 매우 특수하며, 맥락적이어서 특정한 사례에 대한 연구를 통해 일반화할 수 있는 학문적인 함의를 도출하기가 어렵다. 또한 갈등연구자가 아무리 갈등을 파악하고 있다고 해도, 갈등 전반에 관한 모든 측면을 이해하기 어렵다. 또한 이해관계자들을 모두 만난다는 것도 어렵다. 이러한 갈등에 관한 특수성으로 인해서 기존의 공공갈등 정보는 자료로 축적되었을 뿐, 갈등관리에 활용하기 어려웠던 것이 사실이다.

그러나, 4차 산업혁명은 인간이 할 수 있는 영역을 뛰어넘어, 데이터를 수집할 수 있는 다양한 기제가 등장하였다. 연구자가 데이터 기준 수립과 데이터 품질 관리를 하면, 인공지능은 데이터를 찾아내고, 기계학습(machine-learning)을 통해 고도화할 수 있다. 4차 산업혁명은 기존의 갈등이 가지고 있는 특수성을 고려하여, 수집만 했던 정보를 데이터화 할 수 있는 기반이 구축되었다고 볼 수 있다. 갈등과 관련한 정보를 데이터화하고, 활용 가능한 공공데이터로 전환할 방법을 고민해야 할 시기이다.

토론 및 고찰

정보화 사회에서 시민들의 정보의 수요와 욕구는 증가하고 있다. 사회구성원들은 정부가 독점적으로 소유하고 있는 공공 및 행정의 데이터를 알

고 싶어 한다. 이론적으로 공공데이터는 민주적 지배구조와 정치적 참여를 개선하고, 서비스를 개선하여 혁신을 촉진하는 역할을 수행한다(Dawes et al., 2016; Huijboom & Van den Broek, 2011; Robinson, Yu, Zeller & Felten, 2009). 이에 정부 역시 공공데이터를 효율적으로 국민에게 전달하는 것을 당연하게 생각하며, 데이터의 정부 독점은 또 다른 갈등을 발생시킬 수 있다는 점을 인식하고 있다.

공공갈등은 정부가 작간접적 이해관계자로 공공갈등 정보 역시, 사회구성원에게 공개해야 하는 데이터로 볼 수 있다. 그러나 공공갈등 정보를 공공데이터로 전환하는 데 공공갈등의 특징으로 인하여 고려해야 할 점과, 이를 바탕으로 제안할 방법은 다음과 같다.

첫째, 정보 공개의 범위와 수준이다. 갈등은 참여하게 대립하는 이해관계자가 존재한다. 특히 공공갈등은 정부가 이해관계자로 역할하며, 갈등해소 기법에 있어 힘이나 권력을 활용하기도 한다. 이에 공공갈등의 해소기제나 갈등의 데이터를 공개함에 있어 정보의 공개 범위와 수준을 명확하게 해야 한다. 정보가 수집된 것을 갈등 연구자가 스크리닝하여, 필요한 정보를 뽑아낸 후 데이터화하는 작업을 수행해야 한다. 또한 비공개 문서가 필요한 작업의 경우에는 전문적인 기록관리 기준에 맞추어서 비공개 자료로 제공할 필요도 있다. 공공데이터 작업은 정보의 작업과는 차이가 있다. 구체적인 활용을 위한 데이터로 객관화되고, 표준화되어야 하며 이는 정보 공개의 범위와 수준을 결정한 주체가 필요함을 역설한다.

둘째, 정보에 관한 객관적인 정보의 필요성이다. 공공갈등을 하는데 필요한 연구자의 자질 중 하나는 중립성과 객관성이다. 갈등 이해당사자들의 입장을 중립적으로 바라보고, 객관적인 자료에 기반을 두어 분석해야 한다. 그러나 기존의 갈등 정보는 연구자의 경험이나 언론보도에 기반을 두고 구축된 경우가 많다. 이에 본 공공데이터로 전환하기

전 데이터의 품질관리는 필수적인 과정이다. 국민에게 공개하는 정보로서 공공갈등 정보가 가치가 있기 위해서는 반드시 데이터의 내용이나 의미 등이 명확해야 하며, 객관화되어야 한다. 또한 국민의 관점에서 갈등을 이해할 수 있는 중립적인 자료의 수집을 통해 높은 품질의 갈등 데이터를 제공할 수 있어야 한다.

셋째, 표준화 용어집 구축의 필요성이다. 기존의 갈등 연구들은 한국사회의 갈등을 이해하고, 해소방안을 제시한다는 점에서 의미가 있다. 그러나 구조화된 표준용어를 사용하거나, 갈등관련 용어집을 제작한 적은 없다. 갈등과 관련한 정보가 실제 활용가능한 데이터가 되기 위해서는 갈등과 관련한 용어가 통일되어야 하며, 이를 위해서는 표준화 용어집이 구축되어야 한다. 갈등의 발생과정이나 성격에 따라 수많은 갈등유형이 존재하고, 이해관계자의 입장이 다르며, 연구자 또는 관찰자의 인식과 해석에 따라 분석방식이 달라질 수 있다. 그러나 내용을 너무 상이한 방식으로 분석하면, 차후 데이터로서의 가치가 떨어진다. 이에 갈등을 분석함에 있어 활용할 수 있는 표준용어집 개발이 필요하다.

넷째, 공공갈등 관련 인공지능 시스템의 도입이다. 공공갈등과 관련한 정보의 공개범위와, 객관성 확보, 표준화 용어집을 구축하며, 이후 공공갈등 데이터를 가장 효과적으로 활용할 수 있는 방법은 인공지능 시스템의 활용이다. 연구자가 제공하는 공공데이터 중 필요한 데이터를 추출하고 활용할 수 있는 방법을 매칭할 수 있는 인공지능 시스템 구축이 필요하다. 원하는 갈등상황의 데이터를 인공지능이 찾아주고, 매칭하여 결과를 도출하는 것은 차후, 갈등관리에 있어 선제적 대응과 예측에 매우 효과적으로 역할할 것으로 기대할 수 있다.

데이터의 가치는 데이터를 유용하게 사용하였을 때, 실현될 수 있다. 문제제기에서 언급한 바와 같이 공공갈등 정보가 공공갈등 데이터로서 사회 변화를 이끌고, 전환을 견인하는 사회적 가치 창출을

위해서는 공공갈등 데이터를 활용할 국민 또는 공무원 수요에 기반(demand-driven)을 둔 데이터가 되어야 한다(박종구, 2020; Janssen et al., 2012).

공공갈등 데이터가 갈등관리 및 갈등연구 분야에 실질적으로 도움이 되기 위해서는 갈등을 관리하는 공무원이나 연구자가 필요로 하는 데이터를 생산하여 제공해야 한다. 또한, 지속적으로 공공갈등 데이터를 관리하고 사용자의 의견을 수렴하는 '공공갈등 정보 체계' 구축이 필요하다.

본 연구는 기존에 축적된 공공갈등 정보를 활용할 수 있는 방법으로 데이터화를 모색하는 방안을 제안하는데 그 목적이 있으며, 차후 공공갈등 정보 체계를 구축해야할 필요성을 제안한다. 후속 연구를 통해 정보를 데이터로 전환할 수 있는 기준을 마련하고, 공공갈등 정보체계의 구축하여, 공공갈등을 효율적으로 관리하고 신뢰할 수 있는 플랫폼이 마련되기를 기대해본다.

참고문헌

- 권경득, 이주호, 조강주. (2017). 한국의 사회변화와 공공정책갈등에 대한 시론적 연구. 「한국정책과학학회보」, 21(4): 219-242.
- 김기환, 김동욱. (2017). 데이터 활용, 무엇을 어떻게 할 것인가?. 「현대사회와 행정」, 27(2): 121-140.
- 김정일, 주상현. (2014). 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안. 「한국비교정부학보」, 18(3): 351-380.
- 김예린, 임다희, 이선우. (2019). 한국의 갈등관련 연구경향 분석: 사회과학분야의 주요 학술지 수록 연구를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 33(2): 237-263.
- 김유리. (2018). 직장예절교육용 공공개방데이터를 활용한 학습 프레임워크. 「지식경영연구」, 19(1): 133-146.
- 김유리, 문용은. (2015). 소프트웨어(SW) 교육을 위한 공공데이터 활용 방안에 관한 연구. 「인터넷전자상거래연구」, 15(6): 245-261.
- 박고은. (2016). 「공공개방데이터 품질 특성에 관한 연구」. 숭실대학교 소프트웨어 특성화대학원 석사학위논문.
- 박종구. (2020). 광고산업의 포용적 성장을 위한 미디어광고 공공데이터 조성 방안: 'MCR 데이터 서비스' 사례를 중심으로. 「광고학연구」, 31(1): 149-168.
- 브레인미디어. (2019.03.31.). "모든 것이 연결된 정보화시대, 정보처리기술 뇌교육", <https://kr.brainworld.com/BrainEducation/20981>
- 양연희, 권영주, 이상철. (2019). 토픽모델링과 네트워크 분석을 활용한 공공갈등 연구경향 분석. 「지방정부연구」, 23(3): 427-450.
- Bell, D.. (2006). The Coming of Post-Industrial Society. 「탈산업사회의 도래」. 김원동박형신 역. 아카넷.
- Carpenter, S.L. & Kennedy, W.J.D.. (1988). Managing Public Dispute. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dawes, S.S., Vidošova, L., & Parkhimovich, O.. (2016). Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach, Government Information Quarterly, 33, 15-27.
- Huijboom, N., & Van den Broek, T.. (2011). Open data: An international comparison of strategies. European Journal of ePractice, 12(1), 4-16.
- Janssen, K.. (2012). Open Government Data

- and the Right to Information: Opportunities and Obstacles. The Journal of Community Informatics, 8(2).
- Nugroho, R.P., Zuiderwijk, A., Janssen, M. & de Jong, M. (2015), A comparison of national open data policies: lessons learned, Transforming Government: People, Process and Policy, 9(3), 286–308.
- Robinson, D., Yu, H., Zeller, W. P., & Felten, E. W. (2009). Government data and the invisible hand. Yale Journal of Law and Technology, 11(1), Article
- Schiller, H.I.. (1995). Information Inequality: The Deepening Social Crisis in America. 「정보 불평등」. 김동춘 역. 민음사.
- Toffler, A.. (1984). The Third Wave: The Classic Study of Tomorrow. 「제3의 물결」. 김진욱 역. 범우사.
- . (1984). Future Shock. 「미래쇼크」. 이규행 역. 한국경제신문사

- ▷ Issue Briefing은 분야별로 정책 제안이나 정책 아이디어를 제시하고자 작성된 자료입니다.
- ▷ Issue Briefing에 게재된 내용은 저자 개인의 것으로 성균관대 동아시아 공존·협력연구센터 전체의 의견을 대표하지 않습니다.
- ▷ 이 자료에 실린 내용 중 일부나 전체에 대한 무단 사용을 금하며, 인용 시에는 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- ▷ 본 내용은 투고 예정인 논문 「공공갈등정보 데이터베이스의 활용방안에 관한 연구: 공공데이터로의 전환 모색」 (조은영·이선우) 중 일부를 수정 발췌하였음.