

## 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석\*

하 해 영 \*\*

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 기존 연구의 검토
- III. 분석틀과 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

〈요 약〉

본 연구는 공공갈등해결을 위해서 바람직한 갈등관리방식이 무엇인지를 논의하고자, 첫째 갈등특성에 따라서 갈등관리방식의 선택에 차이가 있는지와 둘째, 갈등관리방식에 따라서 갈등지속기간에 차이가 있는지를 분석하였다. 갈등관리방식은 전통적 관리방식과 대체적 관리방식으로 구분하였다. 분석결과, 갈등특성으로서 갈등당사자와 갈등이슈의 유형에 따라서 갈등관리방식의 선택에 차이가 있었다. 또한 갈등관리방식에 따라서 갈등지속기간도 차이가 있었다. 갈등이 표면화되는 갈등발생초기에 정부가 대체적 관리방식을 선택할 경우에는 전통적 관리방식과 비교해서 갈등지속기간이 단축된 것으로 나타났다.

【주제어: 공공갈등, 갈등관리, 갈등해결, 대체적 분쟁해결(ADR)】

### I. 서 론

공공갈등은 어느 사회에서나 일어날 수 있는 현상이지만, 갈등이 발생되었을 때, 이를 어떻게 관리하는가에 따라서 그 결과가 긍정 혹은 부정적 파급효과를 야기할 수도 있다. 공공갈등이란 정부가 공의 추구를 위한 사업이나 정책 등을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생되는 갈등을 의미한다. 이러한 갈등은 발생의 잠재력이 큰 반면에 이해관계자들 모두가 만족할 만한 해결안을 마련하기가 쉽

\* 본 논문에 유용한 의견을 제시해 주신 심사위원들께 감사드립니다.

\*\* 서울대학교 행정대학원 BK21사업단 박사후과정연구원(hahy21@gmail.com).

지 않다. 따라서 근래에는 갈등으로 인한 부정적 파급효과를 줄이고, 상호 협의를 유도할 수 있는 갈등관리에 대한 관심이 높아지고 있다. 이중에서도 갈등관리방식으로서 대체적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution: ADR)이 기존의 전통적 방식에 비해 효과적인 갈등해결의 대안으로서 제시되고 있다(Bingham & Nabatchi, 2003: 105; O'Leary, et al., 2005: 182). 우리나라로 최근에 갈등관리시스템의 구축에 대한 논의가 시작되고 있으며, 대통령 산하의 지속가능발전위원회에서 공공갈등관리를 위한 법적·제도적 정비를 시도하고 있다(지속가능발전위원회, 2005: 516-547). 그동안 갈등관리에 대한 선행연구들을 보면, 대체적 갈등관리방식이 전통적 관리방식에 비해서 갈등해결에 효과적이라고 주장하는 연구들이 많았다(Buckle & Thomas-Buckle, 1986; Sipe & Stilfe, 1995; O'Leary, 1995; O'Leary & Raines, 2001). 그러나 한편으로는 이러한 연구결과를 도출하는데 엄격한 연구방법을 사용하지 않았다는 지적도 있었다(Leach & Sabatier, 2003: 148-149; Andrew, 2001: 24).

따라서 본 연구에서는 공공갈등해결을 위해서 사용된 정부의 갈등관리방식으로서 전통적 관리방식과 대체적 관리방식을 비교해 보고, 바람직한 관리방식에 대한 논의를 하고자 한다. 이를 위해서 첫째, 갈등특성에 따라서 갈등관리방식의 선택에 차이가 있는 지와 둘째, 갈등관리방식에 따라서 갈등결과로서 갈등지속기간에 차이가 발생되는지를 비교·분석해 보고자 한다. 궁극적으로 본 연구를 통해서 갈등특성에 맞는 적절한 갈등관리방식이 무엇인지와 그리고 대체적 갈등관리방식의 사용이 어떤 바람직한 결과를 도출해 낼 수 있을지를 논의하고자 한다. 분석대상은 국내에서 1995년부터 2006년 6월까지 발생된 갈등사례 중에서 정부가 사업을 추진하면서 타 정부(중앙정부, 지방정부)나 혹은 주민(시민단체 포함)들과 갈등을 빚은 사례들이다. 분석방법은 조사된 다수의 갈등사례들을 대상으로 요인별 차이검증, T검정 등을 실시하고자 한다.

## II. 기존 연구의 검토

### 1. 공공갈등의 관리방식

일반적으로 갈등관리는 갈등이 역기능적이고 파괴적인 갈등으로 확대되는 것을 막고, 갈등의 순기능을 증가시킬 수 있도록 도와주는 구조와 조건을 마련해 주는 과정이라고 볼 수 있다(안광일, 1994; 유해운 외, 1997; Bercovitch, 1984). 공공갈등 관리에 대한 접근을 크게 구분하면, 전통적 갈등관리 접근(conventional approaches for managing conflict)과 대체적 갈등관리 접근(alternative approaches for managing conflict)으로 구분될 수 있다(Susan & Kenndy, 2001; 박형서 외,

2004: 31).

전통적 갈등관리의 세부방식은 다음과 같다. 첫째, 독자적 관리방식(self-management strategy)으로서, 이는 우월한 권력을 소유하고 있는 일방의 갈등당사자가 주도적으로 갈등을 해결하기 위한 활동을 의미한다(유해운 외, 1997: 123; Ross, 1993). 구체적인 전략으로 회피, 비순응, 일방적 행동(unilateral action), 직접 투쟁에 뛰어듦, 지연(postpone), 무마(smoothing) 등이 있다(Ross, 1993: 98-101; 유해운 외, 1997: 124). 둘째, 사법적 판결(재판)방식으로서, 사법기관의 강제적 결정에 의한 갈등해결방식이다. 재판은 제3자가 개입하지만 갈등당사자들 간의 합의도출보다는 법리의 적용을 통해서 옳고 그름에 대한 판단이며, 따라서 가장 구속력이 높은 것이 특징이다. 하지만 재판의 결과에 따라서 이해관계자가 승-패(win-lose)로 갈릴 가능성이 높으며, 이러한 재판을 통한 갈등해결의 문제점을 보완하고자 등장한 것이 대체적 분쟁해결방식이다.

대체적 분쟁해결제도(ADR)는 소송절차에 의한 판결을 하지 않고서 분쟁을 해결하는 방식이다. 여기서 대체적(alternative)이란 공공적인 의미에 반대되는 사적(private)이라는 의미와 강제를 대신하는 자율적이라는 의미를 지닌다. ADR 제도는 초기에는 소송을 대체하기 위한 방안으로 제시되었으나, 이외에도 다양한 이념적 가치를 내포하고 있다. 당사자들이 자신들의 분쟁을 자체적으로 해결함으로써 쌍방 모두가 승리하는 승-승(win-win)의 결과를 목표로 한다(김경배, 2005: 253). 이처럼 ADR은 일반적으로 법적 해결이 아닌 비공식적 해결을 의미하며, 단순한 이해관계 분쟁에 한해서 적용되어 왔으나, 최근에는 그 영향범위가 광범위하게 적용되는 추세이다(지속가능발전위원회, 2005: 396).

ADR에 속하는 제도의 종류와 내용은 매우 다양한데, 가장 대표적 분류방법은 기본적 분쟁해결방법과 절충적 분쟁해결방법<sup>1)</sup>으로 나눈다(김경배, 2005: 255). 이중에서 기본적 분쟁해결방법이 본 연구의 초점이 되는데, 당사자가 절차와 결과에 대해 통제할 수 있는지에 따라서 협상(negotiation), 조정(negotiation), 중재(arbitration)로 나눌 수 있다. 협상은 둘 이상의 집단이 사회적 충돌을 피하기 위해서 서로의 이해상반을 해결할 목적으로 토론하는 것이다(Pruitt & Carnevale, 1993: 1-2). 협상은 제3자가 개입하지 않고 당사자들 간의 협의인데 비해서 조정과 중재는 제3자가 개입한다. 조정은 공식적인 의사결정력이 없거나 혹은 제한적으로 가진 제3자가 협상이나 갈등에 개입하는 것으로서 갈등이슈에 대해 상호 수용할 만한 해결책에 마련하도록 자발적으로 개입하여 돋는 것을 의미한다(Moore, 2003: 15). 한편, 중재는 당사자들이 자신의 분쟁을 중립적 제3자인 중재인에게 의뢰하며, 중재인이 구속력이 있는 결정을 내리는

1) 절충방식은 증거제시·변론절차가 협상과 결합된 형태로서, 조정-중재, 약식재판, 중립전문가 사실확인, 약식 배심원 심리, 옴브즈만 등이다(이달곤, 2005: 23; 김경배, 2005: 255).

해결방식이다(이달곤, 2005: 24). 결국, 세 가지를 정리하면, 당사자가 절차와 결과 모두를 통제 가능한 것이 협상이다. 조정의 경우, 절차는 제3자에게 위임하되 결과는 당사자가 통제한다. 마지막으로 중재는 절차와 결과를 모두 제3자에게 맡기는 형태이다.

## 2. 갈등관리의 영향요인

일반적으로 갈등은 둘 혹은 그 이상의 갈등당사자들이 목표, 수단 혹은 가치 등의 양립 불가능한 상황에서 상호작용을 할 때 발생되는 과정으로 본다. 갈등 관리방식의 선택에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 검토한 결과는 다음과 같다. 주요 영향요인으로서 갈등이슈(Deutsch, 1973; Pruitt & Carnevale, 1993; Lewicki et al., 2003; Kriesberg, 2003)와 갈등당사자(Deutsch, 1973; Pruitt & Carnevale, 1993; Lewicki et al., 2003; Kriesberg, 2003)의 특징이 있다. 이와 함께 갈등완화를 위한 갈등관리로서 전략과 전술(Pruitt & Carnevale, 1993)과 제3자의 개입 (Deutsch, 1973; Pruitt & Carnevale, 1993) 등이 있다. 마지막으로 갈등의 환경적 요인으로서 사회체제(Kriesberg, 2003; Lewicki et al., 2003), 정치제도(Quirk, 1989) 등이다. 결국, 갈등과정에서 주요하게 영향을 미치는 요인으로는 갈등당사자, 갈등이슈, 갈등관리(전략, 제3자 개입 등), 갈등환경 요인으로 정리할 수 있다. 이들 요인들 중에서 갈등특성으로 갈등당사자들의 특성과 이를 간에 대립되는 갈등내용인 갈등이슈가 핵심적인 내용이 될 수 있다.

첫째, 갈등당사자는 갈등과 직·간접적으로 관계되어 의사결정을 할 수 있는 개인, 집단, 조직 혹은 정부를 의미하며, 이들은 갈등결과와 관련해서 이해관계를 가지고 있다. 선행연구에서는 갈등당사자의 특성을 당사자의 수, 당사자 유형, 당사자들의 조직력, 상호대립 정도, 상호 신뢰관계 등을 통해서 분석하고 있다. 본 연구에서 대상이 되는 공공갈등은 첨예한 이해관계가 대립되고, 관련 사업의 범위도 광범위해서 이해관계자들이 많은 것이 특징이다(Dukes, 1996: 45; Susan & Kennedy, 2001: 4-5). 따라서 공공갈등에서 참여자의 수를 정확히 측정하기가 어렵다. 또한 이들 간의 상호 대립정도나 상호 신뢰관계 등을 다수의 갈등사례를 대상으로 객관적으로 측정하기도 쉽지 않다. 따라서 본 연구에서는 갈등당사자의 유형을 중심으로 측정하고자 한다. 당사자 유형을 크게는 정부간 갈등과 정부와 주민간 갈등유형으로 구분하고(행자부 외, 1999: 15), 정부간 갈등은 권위(authority)를 기준으로 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 나눈다. 그리고 주민과의 갈등에서도 갈등의 주요 주체자가 주민인지와 시민단체인지에 따라서 유형을 구분하여 살펴보도록 한다.

두 번째, 갈등이슈는 갈등당사자들 간에 제기되는 주요 논쟁점으로서, 구체적으로 제기된 갈등문제이다(황재영, 1998: 42). 이슈유형은 학자별로 다소 차이가

있는데, Deutsch(1973: 15-16)는 자원 갈등, 선호 갈등, 가치갈등, 신념갈등으로 구분하고, Lewicki et al.(2003)은 가치이슈, 고도의 분배적 이슈, 건강과 안전에 대한 위협이슈로 구분한다. Kriesberg(2003)는 이익갈등과 가치갈등으로, Moore(2003: 64-65)는 이해갈등, 가치갈등, 관계적 갈등, 데이터 갈등, 구조적 갈등으로 구분하고 있다. 본 연구에서는 갈등이슈의 내용적 유형구분으로서 크게 두 가지로 이해관계 갈등과 가치갈등으로 구분한다. 그 이유는 분류를 지나치게 세밀하게 할 경우는 이론적으로는 가능할 수 있지만, 실제 사례에 적용하여 구분하기란 쉽지 않아서, 주요 이슈의 핵심적 내용을 기준으로 하여 두 가지로만 구분하고자 한다. 이처럼 갈등분류에서 이론적으로 가치갈등과 이해갈등을 구분하는 것은 의미가 있다고 본다(Aubert, 1963; 김준한, 1996: 39 재인용).

### 3. 갈등관리의 효과에 대한 실증연구

갈등관리와 관련한 실증연구를 보면, 관리방식으로서 ADR이 갈등해결에 긍정적인 효과를 준다고 주장하는 연구들이 다수이다(Buckle & Thomas-Buckle, 1986; Sipe & Stilfe, 1995; O'Leary, 1995; O'Leary & Raines, 2001). 그러나 한편으로는 ADR이 갈등해결에 긍정적인 효과를 야기할 수 있지만, 그 효과분석이 지나치게 과장될 수 있다고 지적한다(Amy, 1990: 221; Bingham, 1986). 그 이유는 만약, ADR이 그 사회에서 제도화 되지 않았을 경우에는 그 영향력이 적어질 수 있기 때문이다(O'Leary & Raines, 2001). 특히, 국내의 갈등사례를 대상으로 한 실증연구를 보면, 갈등관리로서 제3자의 개입이 중요하다는 점은 강조하지만(전주상, 2000; 주재복, 2004), 실제 사례를 분석한 결과, 갈등해결을 위해서 제3자의 개입 효과가 제한적이었다고 지적한다(서휘석, 1995; 권경득 외, 2004).

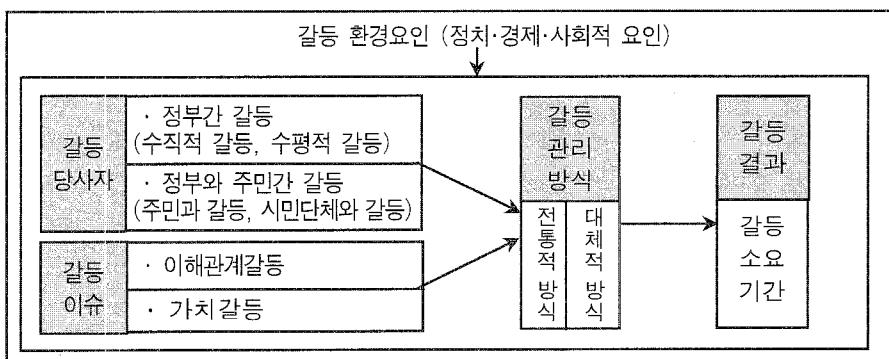
이처럼, 공공갈등해결을 위해서 사용되는 대체적 갈등관리방식이 이전의 전통적 방식보다는 바람직한 결과를 유도할 수 있다고 주장하는 연구들이 다수이지만 이를 뒷받침할 실증적인 연구들이 많지 않았다. 그동안 갈등연구에서 한계점으로 경험적 증거가 부족하다는 점을 지적하고 있다(Bingham, 1986; O'Leary, 1995; Sipe, 1998: 275). 이와 더불어 상당수의 갈등관련 실증연구들의 연구방법은 소수사례를 대상으로 한 기술적인 사례연구방법을 선택하고 있다(Sipe, 1998: 276; Andrew, 2001: 24-25). 갈등연구에서 사례연구방법은 역동적인 갈등과정을 심층적으로 분석하는데 유용한 방법이지만 연구결과의 일반화에 한계가 존재한다(Leach & Sabatier, 2003: 148-149). 이는 국내·외의 실증연구들에서 나타나는 공통적인 지적 사항이다. 따라서 본 연구에서는 갈등관리방식으로서 대체적 관리방식과 전통적 관리방식을 실증적으로 비교해 보고자 한다. 특히 100개 이상의 다수의 갈등사례를 대상으로 하여 갈등관리방식의 특징을 보다 분석해 보고자 한다.

### III. 분석틀과 연구설계

#### 1. 분석틀과 연구가설

본 연구의 분석틀은 크게 갈등특성, 갈등관리방식, 갈등결과로 구성되며, 이들 상호간의 관계를 분석하고자 한다. 특히, 갈등의 본질적 특징으로 갈등당사자와 갈등이슈를 선정하고, 이들이 정부가 선택한 갈등관리방식과 연관성이 있는지를 살펴보고자 한다. 또한 갈등관리방식별로 갈등결과로서 갈등소요기간에 차이를 발생시키는지도 함께 분석하도록 한다. <그림 1>은 갈등특성, 갈등관리방식, 그리고 갈등결과로서 갈등소요기간과의 관계를 도식화한 것이다.

<그림 1> 분석틀



다음은 갈등특성, 갈등관리방식 그리고 갈등결과에 대한 연구가설에 대한 소개이다. 첫째, 갈등당사자는 당사자 유형으로 구분하여 갈등관리방식과의 관계를 살펴보고자 한다. 당사자는 정부간 갈등과 정부와 주민간 갈등으로 구분하며, 세부적으로는 정부간 갈등은 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 나눈다. 그리고 정부와 주민간 갈등은 갈등의 주요 주체자에 따라서 주민과의 갈등과 시민단체와의 갈등으로 구분한다. 이처럼 갈등당사자들이 누구인가에 따라서 갈등해결을 위한 사용된 갈등관리방식은 차이가 있을 것으로 여긴다. 특히 갈등당사자로 주민(시민단체)들이 개입할 경우는 정부간 갈등과는 다른 관리방식이 사용되었을 것이다. <연구가설 1: 갈등당사자의 유형에 따라서 정부가 선택한 갈등관리의 방식에 차이가 있을 것이다.>

둘째, 갈등이슈는 주요한 핵심 쟁점사안을 중심으로 하여, 이해관계갈등과 가치갈등으로 구분하고 갈등관리방식과의 관계를 살펴보도록 한다. 일반적으로 갈등문제가 이해관계갈등보다는 가치 혹은 신념갈등일 경우에 해결이 어렵다고 지적한다(Coser, 1964: 48-54; Deutsch, 1973: 371; Lewicki et al., 2003: 46). 자원

배분과 같은 이해관계 갈등은 갈등이 타협, 상호이익(승-승)구도로 갈 가능성이 가치가 포함된 갈등보다 크다. 그러나 가치갈등은 당사자들의 옳고 그름의 신념을 포함하기 때문에 원칙적 내용을 지니고 있고, 따라서 타인과 양보 혹은 협상의 여지가 적어지기 때문이다. <연구가설 2: 갈등이슈의 유형에 따라서 정부가 선택한 갈등관리방식에는 차이가 있을 것이다.>

마지막으로 갈등관리방식별로 갈등해결에 차이가 있는지를 살펴보고자 한다. 갈등해결을 측정하는 평가기준은 효율성, 형평성 등이 있는데, 여기서는 효율성을 기준으로 삼았으며, 구체적으로 갈등소요기간을 측정한다. 흔히 전통적 방식 중 하나인 사법 판결에 의한 갈등해결은 법원의 재판을 통해 상호간의 시비를 가리는 동안 시간과 재정적 낭비를 초래하게 한다고 지적한다(정회성, 1997: 33; 김준한, 1996: 40). 본 연구에서는 갈등이 본격적으로 시작되는 갈등발생의 초기에 선택한 갈등관리방식에 따라서 갈등소요기간이 영향을 받을 것으로 가정한다. <연구가설 3: 갈등발생초기에 선택한 갈등관리방식에 따라서 갈등이 종결되는데 걸리는 갈등지속기간에는 차이가 있을 것이다.>

## 2. 자료와 분석방법

본 연구의 대상은 갈등당사자로 일방의 정부(중앙정부, 지방정부)가 타방의 정부 혹은 주민(시민단체 포함)과 갈등을 빚은 사례이며, 1995년부터 2006년 6월 사이에 발생되어 갈등상황이 일단락된 종결 사례들이다. 연구에 사용된 자료의 선정과 수집과정은 다음과 같다.<sup>2)</sup> 제1단계는 갈등사례의 모집단 추정단계로서 사례제목을 정리한다. 그동안 발간된 학술지, 연구보고서, 신문기사 등을 사용하는데, 특히 이중에서도 행자부 외(1999)<sup>3)</sup>와 신문종합검색사이트(KINDS)<sup>4)</sup>를 통해서 갈등사례 모집단을 일차로 정리하여 사례목록을 만든다. 제2단계는 자료의 분류단계로서 사례 목록에서 본 연구에 부합되는 사례들을 재분류하며, 이후 사례별로 상세한 내용을 수집하여 주요 요인별로 특징을 엑셀(Excel)프로그램을 이용하여 기입한다. 제3단계로 코딩단계로서, 사례들의 주요 특징을 수치로 전

- 2) 본 연구에 사용된 갈등사례들의 원자료는 하혜영(2007)의 연구를 통해서 구축되었으며, 상세한 자료원과 자료구축 단계는 해당 논문을 참조 바람.
- 3) 행자부 외(1999)에서는 95년~98년 6월까지 발생된 분쟁사례들을 소개하고 있어서, 이 기간 동안 발생된 갈등 사례명을 정리하는데 활용한다.
- 4) 카인즈(KINDS)(www.kinds.or.kr)를 통한 검색방법은 다음과 같다. 첫째, 기간설정은 1998년 1월 1일~2006년 5월 31일까지로 설정한다. 둘째, 검색할 신문종류는 지방지, 일간지 등 전체 신문 등을 설정한다. 셋째, 검색할 주요어(key word)는 ‘갈등’ 혹은 ‘분쟁’이란 단어만 기입한다. 이와 같이 검색할 경우, 그 결과로 총 272,356건의 기사가 검색되어진다. 신문검색에서 설정일자를 1998년으로 한 것은 그 전의 갈등사례명은 행자부 외(1999)에서 제공하기 때문에 그 후의 갈등사례명을 정리하는데 활용한다.

활하는 작업을 실시한다. 본 연구를 위해서 코딩지침서를 마련하는데, 측정 요인별 카테고리를 만들고, 각 요인별 측정의 기준을 제시한다. 마지막으로 수치화된 갈등사례의 특징을 통계적으로 분석한다.

다음은 분석할 변수들의 측정과 분석방법에 대한 소개이다. 본 연구에서 갈등관리방식은 일방의 정부가 사업을 계획 혹은 추진 중에 타방의 정부 혹은 주민(시민단체 포함)들의 반대가 구체적으로 표출되었을 때, 이를 해결하기 위해서 사용한 관리방식을 의미한다. 갈등관리방식은 크게 두 가지, 전통적과 대체적 갈등관리방식으로 구분한다. 전통적 방식에는 독자적 방식인 무시, 회피, 일방적 권력 행사 등을 통한 방식과 사법적 판결로서 대법원, 고등법원, 지방법원 등을 사용하는 방식이 포함된다. 대체적 방식은 제3자가 개입하는 화해, 촉진, 조정, 중재 등을 통한 방식과 둘째, 당사자간 상호 협의하는 협상방식이 포함된다.

〈표 1〉 갈등관리방식의 유형 구분의 기준

		기 준
독자적 방식		<ul style="list-style-type: none"> <li>갈등 당사자 일방에 대한 무시, 회피 방식을 사용하거나 상호간 협의를 이루지 못하고 강제적, 일방적 집행 강행 등이 포함 (예시- 주민동의 없이 사업 강행, 일부 주민의 암묵적 동의를 얻고서 반대에도 불구하고 집행을 강행 등)</li> </ul>
사법 판결		<ul style="list-style-type: none"> <li>법원을 통한 사법적 판결 방식(예시- 지방, 고등, 대법원, 헌법소원)</li> </ul>
제3자 개입		<ul style="list-style-type: none"> <li>제3자가 개입하여 조정, 중재 등에 의한 해결 (조정의 예시- 상위단체기관의 화해 촉진, 조정안 마련, 민간단체 개입을 통한 조정안 마련, 특정인 혹은 기관의 개입 통해 화해유도, 조정안 마련 등; 중재의 예시-환경분쟁조정위, 중앙·지방분쟁조정 위, 국민고충처리위 등의 공식적 중재위 개입, 분쟁위가 아니라도 결정안에 공신력이 존재할 경우 등)</li> </ul>
당사자 협상		<ul style="list-style-type: none"> <li>당사자들간 협의를 통한 해결 (예시- 당사자간 직접 협상, 자자체들 간의 행정협의회, 자치단체 조합, 공공협의체, 민관협의체를 통한 협의 등)</li> </ul>

갈등관리 방식의 측정은 갈등의 발생초기와 종결기로 구분하여 표기한다. 갈등이 본격적으로 표출되는 발생초기에 사용되는 관리방식은 갈등악화(conflict escalation)<sup>5)</sup> 현상과도 연관성이 있다. 갈등이란 일련의 과정(process)을 거치며 (Pondy, 1967), 발생에서 종결되는데 수개월에서 수년이 걸린다. 일반적으로 갈등 문제는 증폭의 속성을 지니고 있는데(Kriesberg, 2003), 특히 공공갈등은 이 현상이 발생될 가능성이 높다. 갈등증폭이 발생되면, 갈등해결이 어렵게 되고, 해결되더라도 그 과정상에 갑작적으로나 비용과 시간적으로 손실이 발생된다. 또한 갈등 종결기에 사용된 갈등관리 방식은 갈등결과에 영향을 미치는 관리방

5) 갈등증폭은 갈등이 단계적으로 해결되지 못하고, 갈등과정에서 갈등당사자간에 관계가 급속히 단절되거나 갈등의 골이 더 깊어지는 현상을 의미한다(Kriesberg, 2003).

식의 효과를 측정하는데 유용하기 때문에 본 연구에서 사용한다. 그러나 동일한 갈등사례라도 연구자에 따라서 발생과 종결시점을 다르게 인식할 수 있어서, 본 연구에서 각각의 시점을 판단하는 기준으로 <표 2>를 제시한다.

<표 2> 갈등발생 초기와 종결기의 판단 기준

		기준
조 기	종 결	
		· 갈등에서 구체적인 반대행위가 표출되기 시작한 것을 기점(예시- 진정서, 촉구서, 철회 등 집단 의사표출이 상대방에게 전달되어 갈등을 인지한 후 본격적인 분쟁으로 야기되는 시점)
		· 해당 사안에 대한 갈등상황이 종결되는 시점(예시-당사자간 합의안 도출, 제3자 조정·중재·재정, 법원결정에 따른 승복, 백지화 선언 혹은 공사 중단 선언, 협의는 이루지 못했으나 일방의 사업 강행해서 갈등상황의 강제 종료 등)

둘째, 갈등당사자 유형의 측정으로서, 주요 당사자를 기준으로 하여 정부간 갈등과 정부와 주민간 갈등으로 구분한다. 세부적으로 정부간 갈등은 수직적과 수평적 갈등으로 나누고, 주민과의 갈등은 정부와 주민간 갈등과 정부와 시민단체간 갈등으로 구분하며, 보다 상세한 유형구분은 <표 3>과 같다.

<표 3> 갈등당사자의 유형 분류표

정부와 정부간 갈등		정부와 주민간 갈등	
수직적 갈등 = 1	수평적 갈등=2	정부 vs. 주민 = 3	정부 vs. 시민단체 = 4
중앙정부 - 광역자치(111)	중앙-중앙정부(X)	중앙정부 - 주민(231)	중앙정부-시민단체(241)
중앙정부 - 기초자치(112)	광역-광역자치(121)	광역자치 - 주민(232)	광역자치-시민단체(242)
광역자치 - 기초자치(113)	기초-기초자치(122)	기초자치 - 주민(233)	기초자치-시민단체(243)

주: 중앙정부(기관)간 갈등은 본 연구에서 포함되지 않음. 중앙의 기관들 간의 갈등과정과 해결과정에 대한 상세한 내용수집이 어려웠기 때문에 본 연구에서는 제외함.

셋째, 갈등이슈의 유형은 주요 핵심이슈를 중심으로 이해관계갈등과 가치갈등으로 구분한다. 이해관계 갈등(interest conflict)은 물질적 자원(돈, 재산, 토지, 물 등) 혹은 비물질적 자원(권력, 권한 등)이 한정됨에 따라 원하는 사람이나 집단이 모두 공동으로 사용할 수 없을 때 발생되는 갈등이다. 이에 비해서 가치갈등(value conflict)은 환경이나 문화의 성장배경이 다른 개인이나 집단 간에 신념이나 종교, 문화 등 가치관의 차이에서 오는 갈등이다. 둘의 구분은 갈등의 주요 원인이 되는 핵심이슈를 중심으로 하여서, 이해관계에 대한 쟁점사안이 더 중요할 경우는 이해관계로 표기하고, 그리고 비록 이해관계가 포함되어 있지만, 가치갈등이 더 크게 중심안으로 부각된 경우는 가치갈등으로 표기한다.

〈표 4〉 갈등이슈의 유형의 판단기준

기준	
이해관계	· 재산권 가치하락, 비용부담, 재정적 실익/손실, 권한과 권리 등의 물질·비물질적 이해관계 대한 쟁점 사안과 주민의 건강, 안녕에 대한 위협적 이슈 등
가치	· 환경보호, 생태계 보전 등과 신념과 믿음을 포함한 쟁점 사안 등

마지막으로 갈등결과로서 갈등해결의 효율성을 측정하고자 갈등지속기간을 측정한다. 갈등지속기간은 갈등이 구체적으로 표출된 이후 종결되는데 까지 걸린 시간을 의미하며, 사례별로 종결과 발생의 연월을 조사하여, 개월 수로 표기하고 둘의 차이를 계산한다. 〈표 5〉은 지금까지 소개한 변수들에 대한 측정방식을 정리한 표이다. 분석방법은 Window SPSS 12.0을 사용해서 주요 변수의 빈도분석과 변수들 간의 차이검증, T-검정 등을 실시한다.

〈표 5〉 변수들의 측정

변수명		측정 지표	
갈등 특성	갈등이슈(ISSUE)	1 = 이해관계갈등	2 = 가치갈등
	갈등당사자(PARTY)	1 = 정부간 수직적 갈등 3 = 정부와 주민간 갈등	2 = 정부간 수평적 갈등 4 = 정부와 시민단체간 갈등 ※ 상세한 구분은 본문내용 참조
갈등 관리	발생초기(P_Manage)	1 = 독자적 조치	2 = 사법적 판결
	종결기(T_Manage)	3 = 제3자 개입 ※ 전통적 방식(1, 2) / 대체적 방식(3, 4)	4 = 당사자 협상
갈등 결과	갈등소요기간(TERM)	·갈등종결 연월 - 갈등발생 연월(개월 수로 표기)	

#### IV. 분석결과

본 연구에 사용된 갈등사례들은 1995년부터 2006년 6월 기간 동안에 일방의 정부가 사업을 추진하면서 타 정부 혹은 주민들과 갈등을 빚었던 사례들로서 총 244개를 분석대상으로 하였다. 포함된 공공갈등의 주요 정책내용을 보면, 가장 많은 갈등은 폐기물처리장 관련 갈등으로 68건(27.9%)이며, 이어서 사회복지 및 공공시설 관련 갈등이 41건(16.8%), 교통시설 관련 갈등이 40건(16.4%), 지역 개발사업(산업·관광단지계획, 위락관광시설 등) 관련 갈등이 38건(15.6%)이다. 그리고 상하수도 및 분뇨처리시설 갈등이 25건(10.2%), 위험시설로 원전, 발전소 등 관련 갈등이 19건(7.8%), 댐·하천 관련 사업 갈등이 13건(5.3%)이다.

이 갈등사례들은 국내에서 10여 년간에 발생된 모든 공공갈등사례들을 포함

한 것은 아니기 분석에서 선택편의(selection bias)가 발생될 가능성이 있다. 그러나 현재까지 공공갈등과 관련된 체계적 통계자료나 데이터베이스가 마련되지 않았기 때문에 정확한 모집단을 추정하기는 어렵다. 그러나 본 연구에 포함된 사례들은 대부분 사회적으로 이슈가 되어 신문보도, 학술지, 연구보고서 등을 통해서 갈등의 전개상황이 소개되었던 경우이며, 따라서 본 분석에 포함되지 않은 사례들에 비해서 공공갈등으로서 대표성을 더 지닐 것으로 가정한다.

### 1. 갈등관리방식의 조사결과

국내에서 정부가 사업을 추진하면서 타 정부나 주민들과 갈등을 빚게 되었을 때 사용하였던 주요한 갈등관리방식이 무엇인지를 조사하였다. 갈등관리방식은 갈등의 발생 시기를 기준으로 하여 발생초기단계와 종결단계로 나누었다.

〈표 6〉 정부의 갈등관리방식 조사결과

(건, %)

구 분		갈등 발생기		갈등 종결기	
전통적 방식	독자적 방식	139	57.0%	25	10.2%
	사법적 판결	14	5.7%	33	13.5%
	소 계	153 (62.7%)		58 (23.8%)	
대체적 방식	제3자 개입	25	10.2%	90	36.9%
	당사자간 협상	66	27.0%	96	39.3%
	소 계	91 (37.3%)		186 (76.2%)	
합 계		244	100%	244	100%
		244 (100%)		244 (100%)	

첫째, 갈등발생 초기에 사업을 추진하는 주체자로서 일방의 정부가 타방의 반대를 표명하였을 때 사용한 주된 관리방식이다. ‘전통적 방식’을 사용한 경우는 153건(62.7%)으로 절반 이상이며, 반면 ‘대체적 방식’의 사용은 91건(37.3%)이었다. 세부내용을 분석해 보면, 사업을 추진하는 정부가 타방의 반대에 부딪치자 해결을 위해 사용한 방식으로 무시, 회피 등의 독자적 조치가 총 139건으로 가장 많았다. 갈등발생의 초기에는 상대방 갈등에 대응방식으로서 독자적 방식을 사용하다가 상대방의 반대가 보다 구체적이고 조직화되며, 반대수단도 격렬해 지는 등의 갈등강도가 강해질 경우, 해결을 위해서 다른 갈등방식을 모색하게 된다. 그리고 갈등발생 초기에 두 번째로 많이 사용하는 방식은 ‘당사자간 협상방식’이며 총 66건(27%)이었다.

둘째, 갈등의 종결기에 사용한 갈등관리방식에 대한 조사결과이다. 사업의 주체자로서 정부가 상대방의 반대를 완화시키고 갈등상황을 종결시키는 사용한 갈등관리방식으로 ‘대체적 방식’의 사용이 총 186건(76.2%)이며, 반면 ‘전통적

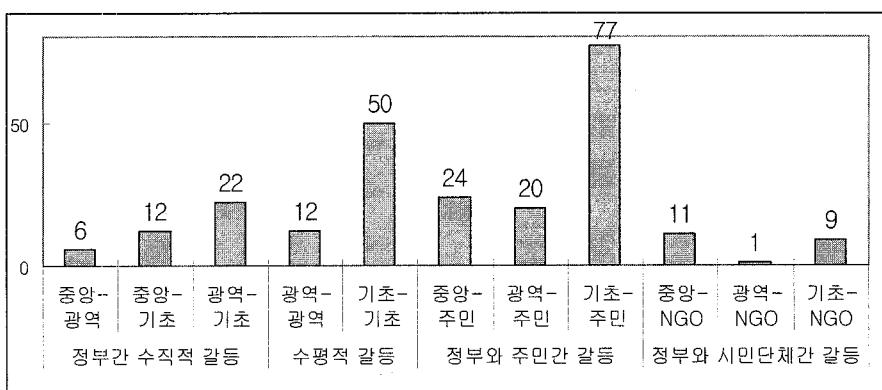
방식'은 총 58건(23.8%)이었다. 이는 앞서 갈등발생이 구체화되는 발생초기단계에서 사용된 갈등관리방식과는 차이가 있다. 갈등 종결기로 가면서 갈등과정 중에 갈등악화를 경험한 경우가 많으며 해결이 보다 시급해지게 되고, 따라서 구체적이고 적극적인 대응방식을 모색하게 된다. 이에 갈등관리방식으로 독자적 조치방식은 줄어들고, 그 대신 상호협의를 유도할 수 있는 당사자간 협상방식(96건, 39.3%)과 제3자 개입방식(90건, 36.9%)이 증가한 것으로 보인다.

## 2. 갈등특성과 갈등관리방식

### 1) 갈등당사자

본 분석에 포함된 갈등당사자 유형은 크게 네 가지, 정부간 수직적 갈등, 수평적 갈등, 정부와 주민간 갈등, 정부와 시민단체와 갈등이다. 정부간 갈등으로 총 102건이 조사되었으며, 이중에서 상위정부와 하위정부간 갈등인 '수직적 갈등'은 총 40건(16.4%)이 조사되었다. 그리고 동일 수준의 정부간 갈등인 '수평적 갈등'은 총 62건(25.4%)이었다. 다음, 정부와 주민간 갈등은 총 142건이며, 이중에서도 '지역주민들과의 갈등'이 121건(49.6%)으로 다른 갈등유형에 비해서 가장 많았으며, '시민단체와의 갈등'은 21건(8.6%)으로 조사되었다.

<그림 2> 조사된 공공갈등사례의 갈등당사자 유형



다음 <표 7>은 갈등당사자 유형별로 갈등해결을 위해서 사용한 갈등관리방식을 비교한 결과이다. 갈등이 본격적으로 표출된 발생초기에 갈등당사자의 유형별로 사용한 갈등관리방식에 차이를 검증하였다. 정부간 갈등으로서 '수직적 갈등'과 '수평적 갈등' 모두가 '전통적 방식'과 '대체적 방식'의 사용을 각각 50% 정도 사용하고 있었다. 이에 비해서 정부와 주민간 갈등에서는 '전통적 방식'이 85건(70.2%)이고, '대체적 방식'이 36건(29.8%)이었다. 정부와 시민단체간

갈등에서 ‘전통적 방식’이 17건(81%)이 사용되어 ‘대체적 방식’보다 사용빈도가 높았다. 이처럼 네 가지 당사자 유형별로 사용된 갈등관리 방식은 통계적으로 유의수준 10%내에서 유의미한 것으로 나타났다. 정리하면, 갈등이 본격적으로 표출된 단계에서 정부간 갈등은 전통적 방식과 대체적 방식을 각각 절반가량 사용하였지만, 정부와 주민간 갈등에서는 전통적 방식의 사용빈도가 높았다.

이러한 원인을 찾기 위해서 우리나라의 공공갈등 중에서 큰 비중을 차지하는 폐기물처리장 관련 입지결정방식의 특징을 보면, 지금까지 전통적 결정방식인 결정-발표-방어(Decide-Announce-Defense: DAD)방식을 주로 사용하였다(임정빈·장우영, 2004: 296; 유해운 외, 1997: 190). DAD 방식은 먼저 입지지역을 발표하고, 이 결정에 대한 반대가 있을 경우에 정부가 방어하는 식의 방식이다. 그동안 이러한 입지선정과정의 불투명성으로 인해 주민들이 결정이후에도 절차상의 하자를 문제로 삼아 갈등을 일으키거나 악화시키는 주요 원인이 되기도 하였다. 그러나 최근 2000년 들어서는 결정방식이 다소 변화되고 있다. 공모방식을 통한 경제적 보상을 인센티브로 하여 입지선정방식을 하거나 혹은 계획단계에서부터 주민참여를 유도하고 이들이 직·간접적으로 의사결정에 참여할 수 있도록 하는 협의적 방식도 점차 증가하는 추세이다. 따라서 앞으로는 발생초기의 갈등방식에도 영향을 미칠 것으로 여긴다.

〈표 7〉 갈등발생 초기에 갈등당사자별 관리방식의 차이검증

구 분		전통적 방식	대체적 방식	합 계
정부간 갈등	수직적 갈등	20 50.0%	20 50.0%	40 100%
	수평적 갈등	31 50.0%	31 50.0%	62 100%
정부와 주민간 갈등	정부 vs 주민	85 70.2%	36 29.8%	121 100%
	정부 vs 시민단체	17 81.0%	4 19.0%	21 100%
합 계		153 62.7%	91 37.3%	244 100%

$$x^2 = 12.974, df = 3, p < .01$$

다음, 갈등이 종결되는데 사용된 갈등관리방식이 갈등당사자 유형별로 차이가 있는지를 검증한 결과, 통계적 유의수준 1%내에서는 의미가 없는 것으로 나타났다. 분석결과를 보면, 갈등당사자 유형별 모두가 대체적 관리방식을 전통적 방식보다는 빈번히 사용한 것으로 나타났다. 첫째, ‘정부간 수직적 갈등’ 사례는 대체적 방식(31건, 77.5%)이 전통적 방식(9건, 22.5%)보다 많았고, 둘째 ‘정부간 수평적 갈등’ 사례도 대체적 방식(54건, 87.1%)이 전통적 방식(8건, 12.9%)보다

사용빈도가 높았다. 세째, ‘정부와 주민간 갈등’에서도 대체적 방식(87건, 71.9%)이 전통적 방식(34건, 28.1%)보다 많았지만 다른 당사자 유형들에 비해서 전통적 방식의 사용빈도가 다소 높았다. 마지막으로 ‘정부와 시민단체간 갈등’은 대체적 방식(14건, 66.7%)이 전통적 방식(7건, 33.3%)보다 역시 사용빈도가 높았지만, 다른 유형들에 비해서 전통적 방식의 사용이 가장 많았다. 지금까지 갈등 종결기의 특징을 보면, 정부와 주민간 갈등에서 정부간 갈등보다는 전통적 관리 방식의 사용이 더 빈번하였다. 그리고 관리방식을 좀 더 세부적으로 살펴보면, 정부간 갈등에서는 제3자 개입을 통한 갈등해결 사례가 많았고, 정부와 주민간 갈등에서는 당사자 협상방식이 많았다.

지금까지의 내용을 정리하면, 정부간 갈등에서 주민과의 갈등보다 갈등관리 방식으로서 대체적 관리방식의 사용빈도가 더 높았다. 따라서 ‘갈등당사자의 유형에 따라 정부가 선택한 갈등관리의 방식에 차이가 있을 것이다’란 연구가설이 채택될 가능성이 있다. 이런 결과는 정부간 갈등에서는 제3자 개입이나 당사자간 협의를 유도할 수 있는 제도적 장치의 활용 가능성이 주민과의 갈등보다는 높기 때문으로 보인다. 우리의 대체적 갈등관리 제도를 보면, 중앙정부는 총괄적인 갈등조정 기구들을 두고 있으며, 정부 및 민간사업과 관련해서 각종 분쟁해결제도와 분쟁조정위원회가 운영되고 있다. 그리고 중앙 및 지방분쟁조정 위원회는 행정기관 간에 발생되는 분쟁조정을 위해서 중앙차원에서 행정자치부 중심산하의 중앙분쟁조정위원회(지자체간), 행정협의조정위원회(중앙과 지자체 간)가 있다(행정자치부, 2003: 220-221).

한편, 정부와 지역주민 간에 갈등을 빚을 경우는 공식적인 제3자 개입이나 당사자 협상을 이끌 수 있는 제도적 마련이 미흡한 것이 현실이다. 그중에서도 환경분쟁이 발생되었을 때 주민들의 이용 빈도가 높은 중재기관은 중앙환경분쟁위원회이며, 그 외 지역의 시의원, 국회의원, 시민단체 등이 개입하여 주민들과의 갈등에서 중재나 조정 역할을 하기도 한다. 그러나 흔히 반대하는 지역주민이나 시민단체들은 비공식적인 반대위원회를 조성하고, 집단민원, 반대시위 등의 방식을 통해서 사업 주체자인 정부와 맞서게 된다. 따라서 갈등당사자들 간에 첨예한 이해관계가 대립되는 상황에서 이들을 조정 및 중재할 제도적 장치 마련이 필요하다고 하겠다.

## 2) 갈등이슈

갈등이슈의 특징을 보면, 이해관계갈등은 총 197건(80.7%)이고, 가치갈등은 총 47건(19.3%)로서 다수의 사례들이 이해관계갈등으로 분류되었다. 그리고 갈등이슈의 유형을 이해관계갈등과 가치갈등으로 구분하여 정부가 해결을 위해서 사용한 갈등관리 방식 간에 차이점을 실시하였다. 분석결과를 보면, 갈등발생

초기와 종결기 모두, 이슈의 유형별로 갈등관리방식의 선택에 차이가 있는 것으로 나타났다. 갈등발생초기에 갈등이슈별로 정부가 선택한 갈등관리방식을 비교한 것이 <표 8>이다. 이해관계갈등에서 사업 주체자인 정부가 사업을 반대하는 타방에 대해서 사용한 관리방식으로 ‘전통적 방식’이 112건(56.9%)이며, ‘대체적 방식’은 85건(43.1%)이었다. 반면, 가치갈등에서는 ‘전통적 방식’이 41건(87.2%), ‘대체적 방식’은 6건(12.8%)으로서, 이해관계 갈등과 비교해서 전통적 방식의 사용빈도가 높았다. 그리고 세부내용을 보면, 이해관계갈등은 독자적 방식(104건, 52.8%)이 가장 많고, 다음이 당사자 협상(63건, 32%) 순이다. 반면, 가치갈등은 독자적 방식(35건, 74.5%), 사법적 판결(6건, 12.8%) 순으로 많았다.

&lt;표 8&gt; 갈등발생초기에 갈등이슈별 관리방식의 차이검증

구 분	전통적 방식	대체적 방식	합 계
이해관계갈등	112 56.9%	85 43.1%	197 100%
가치갈등	41 87.2%	6 12.8%	47 100%
합 계	153 62.7%	91 37.3%	244 100%

$$\chi^2 = 14.977, \text{ df} = 1, p < .001$$

갈등 종결기에 갈등이슈별 관리방식의 차이를 검증한 결과는 <표 9>이다. 이해관계갈등에서는 ‘대체적 방식’이 160건(81.2%)이고, ‘전통적 방식’이 37건(18.8%)을 차지하고 있었다. 반면, 가치갈등에서는 ‘대체적 방식’은 26건(55.3%)이고, 전통적 방식은 21건(44.7%)이다. 가치갈등사례는 이해관계갈등에 비해서 전통적 방식으로서 독자적 방식, 사법적 판결방식을 사용하는 비율이 높았다.

&lt;표 9&gt; 갈등종결기에 갈등이슈별 관리방식의 차이검증

구 分	전통적 방식	대체적 방식	총계
이해관계갈등	37 18.8%	160 81.2%	197 100%
가치갈등	21 44.7%	26 55.3%	47 100%
합 계	58 23.8%	186 76.2%	244 100%

$$\chi^2 = 14.047, \text{ df} = 1, p < .001$$

종합하면, 갈등이슈별로 갈등관리방식 간에 차이가 있으며, 이해관계갈등보다는 가치갈등에서 전통적 방식을 사용하는 경우가 빈번하였다. 따라서 ‘갈등이슈에 따라서 정부가 선택한 갈등관리의 방식에 차이가 있을 것이다’이란 연구가설이 채택될 가능성이 있다. 전통적 방식으로서 사법 판결은 갈등당사자의 상호

이의을 고려한 공공갈등의 해결방식으로 적절하지 않은 측면이 존재하지만, 하지만 이러한 판결방식이 효과적인 경우도 있을 수 있다. 갈등이슈별로 갈등해결의 방법도 달라질 수 있기 때문이다. 특히 가치갈등은 원칙에 대한 갈등, 비실재적 갈등문제를 대상으로 할 수 있는데, 이런 경우 타방과 쉽게 협의하지 못하고, 갈등이 지속될 가능성이 높다. 따라서 가치갈등은 사법부에서 제공하는 재판에 의하여 적절히 해결될 수도 있다. 반면, 이해관계 갈등은 어떤 형태를 지니던 당사자간 협상 또는 타협의 형태가 더 적절할 수 있다(김준한, 1996: 40).

그러나 갈등이슈와 관련한 연구의 한계점으로 첫째, 갈등이슈를 측정하기에 상당히 복잡하게 얹혀 있는 경우가 있고(Lewicki et al. 2003: 46), 또한 갈등당사자들이 갈등이슈를 표면적으로 제기하지 않으면 실제 이슈를 식별하기가 어렵다는 점이다(Moore, 2003: 252-253). 본 연구는 갈등당사자들 간의 협상이나 협의과정에서 쟁점화 시키는 이슈를 중심으로 측정하였으나, 조사과정에서 이해관계와 가치갈등이 동시에 포함된 경우가 많아서 이를 명확히 구분하는데 어려움이 다소 있었다. 물론 어느 이슈를 더 강조하는 가에 따라서 둘을 구분하였으나, 근본적으로 둘을 구분하는 작업이 어렵고, 분류할 때 연구자 주관이 개입될 여지가 있었다. 따라서 향후 연구에서 이러한 한계점을 보완하는 방안이 고안될 필요가 있다.

### 3. 갈등관리와 갈등지속기간

갈등관리방식의 선택에 따른 갈등해결의 효과로서 갈등지속기간에 대한 분석 결과이다. 조사한 결과, 1년 이하로 갈등상황이 종결이 된 사례들은 총 77건 (31.6%)이며, 1년 이상에서 5년 이하는 총 139건(57%)이 해당된다. 마지막으로 5년 이상 장기화되는 사례는 28건(11.5%)이 조사되었다. 그리고 244개 사례들의 평균적인 갈등지속기간은 28.8개월(약 2.4년)이며, 소요기간이 짧게는 2개월에서 길게는 124개월이 있었으며 표준편차는 25.879로서 사례별로 편차가 크다.

〈표 10〉 갈등관리방식별 갈등지속기간의 평균비교

구분	사례수	평균	표준편차	표준편차	자유도	t값
전통적 방식	153	34.48	28.265	2.285	241.386	5.179***
대체적 방식	91	19.25	17.661	1.851		

\* p<.05, \*\*p<.01 \*\*\*p<.001

다음은 갈등관리방식으로서 전통적 방식과 대체적 방식의 선택 간에 갈등소요기간은 차이가 있는지를 살펴보았다. 본 연구에서는 갈등이 발생되는 초기의 관리방식과 갈등지속기간과의 관계에 초점을 두고서, 관리방식간의 갈등지속기

간에 대한 차이검증으로 T-검정을 실시하였다. 전통적 방식을 사용했을 경우는 갈등기간은 34.48개월(표준편차 2.285)이며, 대체적 방식은 19.25개월(표준편차 1.851)로서, 대체적 방식의 사용에서 갈등지속기간이 단축되었다. 이러한 갈등기간의 차이는 통계적으로 1%내에서 유의미한 결과이다.

마지막으로 갈등특성과 갈등관리방식에 따른 갈등지속기간을 비교하였다(표 11 참조). 전반적인 특징은 갈등관리방식으로서 전통적 방식보다는 대체적 방식을 사용하였을 때, 갈등의 지속기간이 단축되었다. 그리고 갈등특성으로서 갈등당사자 유형과 갈등이슈별로 보면, 갈등지속기간이 관리방식에 따라서 다소 차이가 있었다. 정부간 수평적 갈등에서는 갈등관리방식의 변화에 따른 갈등소요기간의 차이가 24.55개월(44.55개월 - 20개월)로 가장 크다. 그러나 정부와 주민간 갈등은 갈등소요기간의 차이가 약 8.94개월(30.02개월 - 21.08개월)로 차이가 가장 적었다. 즉 갈등관리방식의 변화에도 불구하고 갈등지속기간의 차이가 적다는 것이다. 둘째, 갈등이슈별로 갈등관리방식을 달리 했을 때의 갈등지속기간이다. 이해관계갈등은 전통적 방식을 사용할 경우는 갈등지속기간이 36.07개월이고, 대체적 방식은 19.67개월로 나타났다. 그리고 가치갈등에서는 전통적 방식은 30.15개월이고, 대체적 방식은 13.33개월이었다. 요약하면, 갈등해결을 위해서 전통적 관리방식보다는 대체적 방식의 사용이 갈등지속기간을 단축하는데 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 갈등특성으로서 당사자 유형이나 갈등이슈의 특성을 고려해서 보면, 갈등지속기간에 다소 편차가 발생되고 있다. 따라서 갈등 성격이나 특성을 고려해서 갈등해결을 유도할 수 있는 관리방식에 대한 논의가 지속될 필요가 있다.

〈표 11〉 갈등특성과 갈등관리방식별 갈등지속기간 비교

	갈등 특성	갈등관리 (발생초기)	갈등 지속기간		
			개수	평균(개월)	표준편차
정부간 갈등	수직적 갈등	C	20	33.70	28.988
		A	20	15.20	14.300
	수평적 갈등	C	31	44.55	35.311
		A	31	20.00	15.742
정부와 주민간 갈등	정부 vs. 주민	C	85	30.02	22.499
		A	36	21.08	21.096
	정부 vs. 시민단체	C	17	39.35	35.632
		A	4	17.25	15.196
갈등 이슈	이해관계 갈등	C	112	36.07	29.519
		A	85	19.67	18.037
	가치 갈등	C	41	30.15	24.319
		A	6	13.33	10.191

주: C(conventional approaches):전통적 방식, A(alternative approaches):대체적 방식

## V. 결 론

지금까지 국내에서 발생된 갈등사례들을 대상으로 정부가 해결을 위해서 사용한 갈등관리방식을 분석하였으며, 특히 갈등특성, 갈등관리방식, 그리고 갈등 결과로서 갈등지속기간을 중심으로 각각의 관계를 분석하였다. 그 결과를 보면, 갈등특성으로서 갈등당사자와 갈등이슈 유형에 따라서 갈등관리방식의 선택에는 차이가 있었다. 그리고 갈등결과로서 해결의 효율성을 측정하고자 갈등지속기간을 조사하였는데, 갈등관리방식에 따라서 갈등지속기간에도 차이가 있었다. 갈등의 발생초기에 정부가 갈등을 해결하고자 ‘대체적 관리방식’을 선택했을 경우는 ‘전통적 관리방식’보다 갈등지속기간이 단축되었다. 이 결과를 통해서 보면, 대체적 관리방식이 전통적 관리방식에 비해서 갈등해결의 효율성 측면에서 효과를 낼 가능성이 있다. 그리고 갈등특성으로서 갈등 당사자나 갈등이슈를 고려해서 갈등지속기간을 비교해 보면 다소 차이가 있었다. 공공갈등은 매우 상황이 역동적이기 때문에 일률적으로 동일한 갈등관리방식을 적용하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 결국, 바람직한 갈등해결을 유도할 수 있는 관리방식이 무엇인가를 논의하기 위해서는 갈등의 성격이나 특성을 고려할 필요가 있었다.

마지막으로 본 연구의 한계점을 제시한다. 첫째, 갈등특성과 갈등결과를 측정하는데 이를 대표할 수 있는 다양한 요인들을 포함하지 못하고 있다. 본 연구는 갈등의 주요한 특성으로서 갈등당사자와 갈등이슈의 유형을 선정하였지만, 이외의 다양한 요인들을 포함될 수 있으며, 보다 종합적으로 변수를 선정하여 분석하지 못하였다. 또한 갈등결과로서 갈등소요기간만을 분석하고 있지만, 그 외에도 갈등해결을 측정할 수 있는 다양한 기준(비용·절감, 갈등해결에서의 합의형성, 수용도, 참여자 만족도 등)을 고려하지 못하고 있다. 둘째, 갈등사례에 대한 수집 및 측정에 있어 연구자 주관이 개입될 가능성이 있다. 다수의 갈등사례의 특징을 수치화하여 코딩하는 방식을 사용하였는데, 갈등연구에서 그동안 시도되지 않았던 방법이기 때문에 연구자가 사례별 특징을 코딩하는 기준을 작성하고 분류하는데 오류가 발생할 수도 있다. 따라서 향후 연구에서 측정기준에 대한 객관성을 높일 수 있는 방안을 지속적으로 모색하고자 한다.

## 참고문헌

- 권경득·임정빈·장우영. (2004). 수자원이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략 분석: 장곡취수장 설치사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 15(3): 551-580.

- 김경배. (2005). 한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구. 「산업경제연구」, 18(1): 251-274.
- 김준한. (1996). 행정부와 대체적 분쟁해결제도. 「한국행정학보」, 30(4): 4037-4053
- 박형서 외. (2004). 「공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구」. 국토연구원.
- 서희석. (1995). 지방자치단체간 갈등에 관한 연구: 장곡취수장 사례를 중심으로. 「호남정치학회」, 제7권: 41-59.
- 안광일. (1994). 「정부갈등관리론」. 서울: 대명출판사.
- 이달곤. (2005). 「협상론-협상의 과정, 구조, 그리고 전략」 제3판. 서울: 법문사.
- 임정빈·장우영. (2004). 비선호시설 설치를 둘러싼 지방정부간 갈등연구. 「한국정책과학 학회보」, 8(1): 291-314
- 유해운·권영길·오창택. (1997). 「환경갈등과 넘비이론」. 서울: 산학사.
- 전주상. (2000). 「지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
- 정주용. (2004). 성공적 갈등해결전략으로써 협상의 성공요인: 환경기초시설 빅딜사례를 중심으로. 「정부학 연구」, 10(1): 193-240.
- 정희성. (1997). 「지역간 환경정책의 합리적인 해소방안」. 한국환경정책평가연구원
- 지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등 관리를 위한 이론과 기법」 하권.
- 주재복. (2004). 정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙: 동강댐건설사례와 새만금간척사업사례의 비교연구. 「한국행정연구」, 13(3): 51-85..
- 하혜영. (2007). 「공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
- 황재영. (1998). 「지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구: 상수도갈등사례를 중심으로」, 경희대학교 박사학위논문.
- 행정자치부. (2003). 「행정자치백서」
- 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원. (1999). 「지방자치시대의 분쟁사례집」 제I권.
- Amy, D. J. (1990). Environmental dispute resolution: the promise and the pitfalls, In N. J. Vig & M. E. Kraft (eds.). *Environmental policy in the 1990s: Toward a new agenda*, 211-234. Washington, DC: CQ Press.
- Andrew, J. S. (2001). Making or Breaking Alternative Dispute Resolution? Factors influencing its success in waste management conflicts. *Environmental Impact Assessment Review*, 21(1): 23-57.
- Aubert, V. (1963). Competition and Dissensus: Two Types of Conflict and Conflict Resolution. *Journal of Conflict Resolution*, 7: 26-42.
- Bercovitch, J. (1984). *Social Conflict and Third Parties: strategies of conflict resolution*, Boulder, CO: Westview Press.

- Bingham, L. B. & Nabatchi, T. (2003). Dispute System Design in Organization, In William J. P. Jr. & Jerri K.(eds.), *The Handbook of Conflict Management*. 105-127. New York: Marcel-Dekker.
- Bingham G. (1986). *Resolving Environmental Disputes: a Decade of Experience*. Washington, DC: The Conservation Foundation.
- Buckle L. G. & Thomas-Buckle S. R. (1986). Placing environmental mediation in context: lessons from 'failed' mediations. *Environmental Impact Assess Review*. 6(1): 55-72.
- Coser, L. A. (1964). *The Functions of Social Conflict*. New York: Free Press.
- Deutsch, M. (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. New Haven, London: Yale University Press.
- Dukes, E. F. (1996). *Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Kriesberg, L. (2003).*Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution* (2nd), Lanham. Maryland: Rowman & Littlefiled Publishers.
- Leach, W. & Sabatier, P. (2003). Facilitators, Coordinators, and Outcomes. In R. O'Leary & L. Bingham (eds.). *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington D.C.:Resources for the Future Press.
- Lewicki, R. J., Gray, B. & Elliott, M. (2003). *Making Sense of Intractable Environmental Conflict*. Washington, DC: Island Press.
- Moore, C. W. (2003), *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. (3rd). CA: John Wiley & Sons.
- O'Leary, R., Nabatchi, T. & Bingham, L. B. (2005). Assessing and Improving Conflict Resolution in Multiparty Environmental Negotiations. *International Journal of Organizational Theory and Behavior*. 8(2): 181-209.
- O'Leary, R. & Raines, S . (2001). Lessons Learned from Two Decades of Alternative Dispute Resolution Programs and Process at the U.S. Environmental Protection Agency. *Public Administration Review*, 61(6): 682-692.
- O'Leary R. (1995). Environmental Mediation: What do we know and How do we know it? In J. W. Blackburn, & W. M. Bruce (eds.). *Mediating environmental conflicts: theory and practice*, 19-30. Westport, CT: Quorum Books.
- Pondy, L. R. (1967). Organizational Conflict: Concepts and Models, *Administrative*

- Science Quarterly. 12(3): 296-320.
- Pruitt, D. G. & Carnevale, P. J. (1993). *Negotiation In Social Conflict*, Buckingham. UK: Open University Press.
- Quirk, P. L. (1989). The Cooperative Resolution of Policy Conflict, *The American Political Science Review*, 83(3): 905-921.
- Ross, M. H.(1993). *The Management of Conflict: Interpretations and Interest in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press.
- Sipe, N. G. (1998). An Empirical Analysis of Environmental Mediation. *Journal of the American Planning Association* 64(3): 275-285.
- Sipe, N. G. & Stifel, B. (1995). Mediating environmental enforcement disputes: how well does it work? *Environment Impact Assess Review*. 15(2): 139-156
- Susan, C. I. & Kennedy, W. J. D.(2001). *Managing Public Dispute: A practical guide for government, business, and citizens' groups*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.

## Abstract

# An Empirical Analysis of Conflict Management Strategies in the Public Sector

Hye-Young Ha

The purpose of this study is to debate the most desirable way to handle and resolve public conflict. First, it examined whether there were any differences in handling public conflict depending on the characteristics of the conflict. Second, this paper also investigated whether there were any variations in the duration of conflict according to the different choices of public conflict management. This study classified public conflict strategies into a conventional approach for managing conflict and alternative one, and analyzed the differences between the characteristics of the conflicts and the duration of the conflict. The analysis showed that there were variations in government strategies according to the types of conflict, the parties, and the issues, which are characteristics of conflicts. Furthermore, this analysis revealed that conflict duration differed by conflict management method. Applying the alternative approach in the initial stage was more effective at reducing the duration of conflict than the conventional way, as proven by observation.

[Key words: public conflict, conflict management, conflict resolution, ADR]