

# 공공정책 갈등사례 DB 구축 및 갈등사례 유형 분석\*

권경득\*\*

이광원\*\*\*

## 〈目 次〉

- |                           |                     |
|---------------------------|---------------------|
| I. 서론                     | IV. 공공정책 갈등사례 DB 분석 |
| II. 이론적 배경 및 선행연구 검토      | V. 결론               |
| III. 공공정책 갈등사례 DB 내용 및 구성 |                     |

## 〈요 약〉

그 동안 정부와 학계에서는 공공정책갈등을 해결하기 위해 많은 노력을 경주하였다. 정부는 “공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정”을 제정하였고, 학계에서는 다양한 공공정책갈등의 원인을 분석하고, 해결방안을 모색하였다. 또한, 연구자들은 공공갈등사례분석을 통해 정책적 시사점을 제시하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 우리 사회에서 공공정책갈등이 발생되었을 때, 갈등해결을 위한 효과적인 처방책이 제시되지 못하고, 갈등의 전개과정에서 유사한 문제가 지속적으로 반복되고 있는 실정이다.

공공정책갈등을 해결하기 위해서는 갈등발생 시에 새로운 해결방안을 모색하는 것도 중요하지만 과거의 유사한 갈등사례에서 갈등해결의 정책적 함의를 찾는 것도 의미가 있을 것이다. 이와 같은 맥락에서 그 동안 한국사회에서 발생되어 왔던 공공정책갈등사례들을 발굴하고, 이들 갈등사례를 갈등유형과 특성에 따라 체계적으로 분류하여 DB화하고, 활용하는 것이 중요하다.

본 연구는 한국 정부수립이후 2014년까지 발생한 공공정책갈등사례를 발굴 및 분석하여 DB화 한 한국연구재단 기초학문자료센터와 선문대 정부간관계연구소의 ‘공공정책갈등사례 DB’에 포함되어 있는 약 2,030여개의 공공정책갈등사례를 분석하여 공공정책갈등이 발생한 정권별, 갈등주체별, 지역별, 갈등성격별, 갈등영역별, 지속기간별, 해결기제별 등으로 갈등유형을 분류하고 강등양상을 분석하였다.

【주제어: 갈등사례DB, 갈등관리, 공공정책갈등, 갈등유형】

\* 이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014-S1A5-B4036586).

\*\* 주저자, 선문대학교 글로벌행정학과 교수(kdkwon@sunmoon.ac.kr)

\*\*\* 교신저자, 선문대학교 정부간관계연구소 전임연구원(redzon2002@naver.com)

논문접수일(2016.11.14), 수정일(2017.3.18), 게재확정일(2017.3.27)

## I. 서론

인류의 역사적 맥락에서 볼 때, 갈등은 사회발전과정에서 사회적 긴장과 전환의 기회가 되어 사회발전의 원동력이 되기도 한 반면, 기존의 갈등이 또 다른 갈등으로 전환되어 사회 분열을 야기하고 나아가 사회발전의 큰 걸림돌이 되기도 했다(서문기, 2004: 196). 이와 같은 갈등의 양면성은 대부분 전자의 경우보다 후자의 경우가 일반적으로 나타났다.

우리 사회는 급격한 사회변동 속에서 사회발전과 민주화를 이루었음에도 불구하고 그 과정에서 서로 다른 이해관계자들이 얽히면서 이념적 갈등이 누적되어 왔다(유희정·이숙중, 2016: 40). 또한, 국제화·정보화에 따른 다양한 문화가 유입되면서 우리나라 사회·문화적 구조의 변화를 가져왔고, 이는 다양한 갈등을 유발하였다. 특히, 그 동안 누적되어 온 이념적 갈등과 새로운 문화적 충격으로 나타난 사회적 갈등이 혼재되어 전혀 다른 새로운 갈등으로 전환되면서 우리 사회의 갈등은 더욱 복잡하고, 그 규모도 확대된 상황에 처하게 되었다.

공공정책갈등의 경우, 다른 사회갈등에 비해 그 파급효과는 실로 크다 할 수 있다. 일반적으로 잘 알려진 방폐장, 화장장, 쓰레기장 등과 같은 비선호 시설의 입지선정이나 댐, 도로, 항만 등 대규모 국책사업의 정책과정에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부간 또는 정부/공공기관과 지역 주민(국민)간 이해관계 충돌로 야기된 갈등으로 우리 사회는 엄청난 사회적 비용의 손실을 감수하고 있다. 때로는 인명의 손실이 발생되며 정부정책의 실패로 이어질 수 있고, 심지어 지역공동체가 해체될 수 있는 부작용을 초래할 수 있다(권경득·이주호, 2015: 38; 권경득·이주호, 2013).

최근 정부는 공공갈등 해결의 중요성을 인식하고, 다양한 대처 및 관리 방식을 개발하고자 노력하였다. 정부는 2007년 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’(2007. 2. 12, 대통령령 제19886호)을 제정하여 갈등예방 및 해결의 원칙, 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회 설치, 참여적 의사결정방법의 활용, 갈등조정협의회의 구성 및 운영 등에 대해 규정하였다. 동 규정은 갈등해결을 위한 제도적 기반을 마련하는데 기여할 것으로 기대되었다. 그러나 해당 규정은 중앙행정기관에 적용함을 원칙으로 하며, 실제로 건설, 환경 등 다양한 분야의 공공갈등의 이해당사자인 지방정부와 그 밖의 공공기관은 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다(황병수, 2011: 106).

선진 외국에서는 갈등해결 방법 중에서 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration) 등 대체적 분쟁해결제도(ADR: Alternative Dispute Resolution)에 대한 관심

과 공공분야에서의 적용이 증가하고 있다(Dillon, 1994; Goldberg et al., 2007; Maggiolo, 1985; Mills, 1990). 그러나 우리 사회는 여전히 공공갈등을 소송이나 정치적 결단, 집단시위나 공사 저지 등과 같은 물리적인 힘을 동원해 대결지향적으로 해결하려는 경향이 남아 있다(정정화, 2012: 2). 최근 정부는 공공분야의 갈등상황에 대처할 수 있는 매뉴얼 등을 발간하여 갈등해결의 노하우를 전수하려는 노력을 경주하였으나 체계적이지 못하였고, 공공갈등의 효과적인 해결에 유효한 수단을 제공하기에는 부족하였다(하혜영·이달곤, 2007: 330; 박홍엽, 2011).

공공정책갈등과 관련된 연구는 행정학뿐만 아니라 정치학, 사회학 등 사회과학의 다양한 분야에서 갈등의 원인과 해결방안을 모색하고 주요한 정책적 시사점을 제공하는데 초점을 두고 매년 증가하고 있다(권경득·이주호, 2015: 46; 권경득 외, 2015). 그러나 대부분의 갈등연구는 사례연구에 편중되어 있고 갈등의 이론적·이론형성적인 연구보다 실제적·문제해결 지향적인 연구에 초점을 두고 있다는 점이 한계로 지적되고 있다(강성철·김상구, 2004: 200; 강문희, 2013: 8). 공공갈등현상에 대한 학문적 통합연구가 부족하다 보니 갈등해결을 위한 접근과 방법에 대한 효과적인 연구가 이루어지지 못하고 있다(강문희, 2012: 4). 제 학문 분야별로 갈등해결에 대한 규정과 연구대상이 이질적이며, 갈등의 유형과 해결방식, 실제 이해당사자간의 활동내용과 성과 등의 경험적 노하우를 축적하기 위한 체계적인 갈등연구가 부재한 것이 현실이다.

갈등연구에 있어서 새로운 갈등사례에 대한 갈등해결방안을 새로이 모색하는 것도 중요하지만(Hermann, 2006), 일정한 시간적 범위에서 상호 유사한 내용과 수준의 갈등사례를 과거의 갈등사례와 비교해 해결방안을 모색하는 것이 보다 실용적일 수 있다. 즉, '갈등예방과 조정'이라는 공공정책갈등관리의 측면에서 볼 때, 기존에 발생한 공공정책 갈등사례들을 일정한 기준(요소)에 의하여 체계적으로 분류하고, 이를 DB화하여 유사한 갈등사례의 해결에 활용하는 것이 바람직하다.

이러한 인식하에 본 연구에서는 현재 다양한 기관에서 제공하는 공공갈등DB의 현황을 살펴보고, 2016년 8월 1일부터 한국연구재단 기초학문자료센터와 선문대 정부간관계연구소가 함께 제공하는 '공공정책갈등사례DB'를 중심으로 DB의 내용 및 구성을 살펴보고, 동 DB에 포함되어 있는 한국 정부수립이후 2014년까지 발생한 공공정책갈등사례의 유형과 양상을 분석하였다.

## Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 공공정책갈등사례 연구와 DB 구축의 필요성

우리 사회에서 공공정책갈등은 갈등이슈가 다양하고 복잡하며, 갈등문제를 해결하는데 전문적인 지식이 요구되고, 정책과정에서 시민단체나 지역주민들의 참여기회가 늘어나면서 기존의 전통적 갈등해결방식으로 갈등을 대처하기 어려운 상황에 있다(하혜영, 2009: 164). 이러한 사회적 환경의 변화를 반영하듯이 갈등관련 연구가 양적으로 증가함에도 불구하고 기존 선행연구는 시·공간적으로 단편적이며 갈등사례를 사건별로 나열하거나 지역별로 분류 또는 정리하는데 그치고 있다(권경득 외, 2014: 2). 즉, 선행연구는 소수사례를 통해 갈등의 전개과정과 행위자간의 상호작용을 분석함으로써 갈등해결과 대안을 탐색하는데 유용할 수 있으나 대부분의 연구가 사례중심으로 전개됨에 따라 갈등해결에 대한 일반적 특성을 발견하는데 한계가 있다.

공공갈등과 관련된 연구는 갈등의 원인 및 관리에 대한 분석에 편중되다 보니 경험적 연구를 통해 갈등의 양상을 파악하기 보다는 사례별 특성을 관찰 및 기술하는 정도에 머무르고 있다. 물론, 주관적 인식조사를 통해서도 갈등현상을 논리적, 합리적으로 접근하기 어렵다는 또 다른 한계가 존재하지만(유희정·이숙중, 2016: 41) 무엇보다 갈등연구에 있어 개인의 주관적 인식에 따라 현상을 정의하고, 해석함으로써 현상을 왜곡할 수 있다는 점이다. 심준섭·김지수(2011)는 공공갈등에서 합리적 선택에 기초한 갈등연구에 있어 갈등을 객관적인 이해관계 충돌의 산물로 보는 것이 아니라 상황과 이슈에 대한 개인의 주관적 인식이 구성물과 충돌하면서 심각한 한계를 드러내고 있다고 지적하였다.

또한, 대규모 국책사업이나 공공사업에 초점을 두고 있는 공공갈등관리는 갈등이 발생하거나 예상되는 사업에 대하여 각 실무기관에서 자체 내규를 토대로 의사결정자 판단 하에 진행되고 있다. 그 이유는 갈등관리가 대통령령 이외에 법·제도적인 뒷받침이 이루어지지 못하여 내용이 구체적이지 못하고, 그 시행기준도 명확하지 않기 때문이다. 따라서 갈등관리가 단편적이며, 종합적인 관리가 이루어지지 못하고 있다. 특히, 국내에는 공공사업에 대한 갈등관리사례가 적고, 대부분 보완을 요구하는 사업이어서 사례분석에 어려움이 따른다는 것도 문제점으로 지적된다(조성배, 2013: 74).

그 동안 공공갈등과 관련된 다양한 연구가 선행되어 연구성과가 집적되었음에도 불구하고 같은 문제가 갈등해결과정에서 반복적으로 나타날 수밖에 없는 이유는 갈등연구에 대한 체계화된 이론개발보다 미시적인 차원에서 갈등의 원인을 규명하고 있는 수준이기

때문이다. 또한, 갈등문제와 관련된 정부의 주요 정보를 공개하는데 한계가 있기 때문에 부득이 연구자 개인이 갈등현상을 자의적으로 해석하여 합리적인 갈등예방 및 대안모색이 어려운 실정이다. 따라서 현실적합적인 공공갈등연구와 체계적인 이론정립을 위해서는 공공갈등사례 DB 구축이 필요한 실정이다.

## 2. 국내·외 공공갈등 DB 분석

공공갈등사례의 유형을 체계화하여 Data Base를 구축한 국내·외 사례를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 외국의 공공갈등 DB

외국의 공공갈등 DB는 미국의 오레곤 주립 대학교 물과 유역 연구소의 '물 분쟁 관리 및 변화 프로그램(program in water conflict management and transformation)'과 스웨덴의 옅살라 대학교 평화와 분쟁연구소의 '분쟁 데이터 프로그램(Conflict Data Program)'이 대표적이다.

오레곤 주립 대학교의 물과 유역 연구소는 1950년부터 2008년까지 국제 물관련 사건 데이터베이스인 국가간 담수지역 분쟁 DB(The Transboundary Freshwater Dispute Database: TFDD)를 구축하여 하천관련 분쟁 발생 및 해결과정에 대한 정보를 제공하고 있다(오레곤 대학 국가간 담수지역 분쟁 DB, <http://www.transboundarywaters.orst.edu>). 국가간 담수지역 분쟁 DB는 크게 공간 데이터셋(spatial datasets)과 국제 데이터셋(International Tabular Datasets), 미국 데이터셋(USA Tabular Datasets)으로 구분하고 있다. 먼저, 공간 데이터셋의 국가간 담수지역 데이터베이스(Transboundary Freshwater Spatial Database)는 기후, 하천유량, 지표수, 토지피복, 댐 밀도, 하천기구, 관개, 인구 등의 정보를 제공하기 위한 것이며, 현재 작업 진행 중에 있다. 국제 데이터셋(International Tabular Datasets)은 국제 담수조약 데이터베이스(International Freshwater Treaties Database)와 국제 물관련 사건 데이터베이스(International Water Event Database), 국제하천 등록정보-(International River Basin Register), 국제하천유역 기구 데이터(International River Basin Organization Data)로 구성된다. 국제 담수조약 데이터베이스는 조약명, 서명국, 이슈, 조약 유역, 국가간 담수유역 등을 국가명, 하천유역, 이슈, 시작일/종료일 등의 검색항목에 따라 DB화 하였다. 국제 물관련 사건 데이터베이스는 1948년부터 2008년까지 참여국가, 발생일, 이슈지역 등을 엑셀형태로 DB화하여 제공하고 있다. 국제하천 등록정보는

대륙별 하천분지명, 규모, 연관된 국가리스트 등을 지도형태로 DB화하여 제공하고 있다. 마지막으로 미국 데이터셋(USA Tabular Datasets)은 미국내 주간 담수 협정 DB(US Interstate Freshwater Compacts Database)를 제공하고 있는데, 이는 협정명, 참여 주, 주요 요점과 해결 등을 DB화하여 검색항목별로 정보를 제공하고 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 오레곤 주립대학교 국가간 담수지역 분쟁 DB 구조

구분	제공 데이터 명	데이터 제공 방법	세부 내용
공간 데이터셋	국가간 담수지역 데이터베이스	작업 진행중	기후, 하천유량, 지표수, 토지피복, 댐 밀도, 하천기구, 관개, 인구 등
	지도 및 이미지	대륙별, 하천별, 이미지 제공	
국제 데이터셋	국제 담수조약 데이터베이스	검색항목(국가명, 하천유역, 비하천 관련 연관, 이슈, 시작 및 종료 일 등)	조약명, 서명국, 이슈, 조약 유역, 국가간 담수유역, 해당 일자, 물 이외의 요소, 요약 등
	국제 물관련 사건 데이터베이스 1950-2008	역사적인 국제 물 관련 이벤트 데이터(엑셀 형태로 제공)	유역, 참여국가, 발생일, 이슈지역, 물 이벤트 강도규모 등급, 세부 요약정보 등
	국제하천 등록	대륙별 하천유역 지도(pdf 파일)	대륙별 하천분지명, 규모, 연관된 국가리스트 등
	국제하천유역 기구 데이터	120여개의 국제 하천기구에 대한 세부정보 제공하며 검색항목(하천 유역, 국가, 대륙, 국제하천기구 명칭, 이슈유형, 협정기간)	기구명, 회원국 명, 이슈 유형, 의사결정 기제 유형, 분쟁해결 기제 설명, 참여국 및 비용공동 부담 기제 등
미국 데이터셋	미국내 주간 담수 협정 DB	검색 항목(참여 주, 하천 유역, 주요 유역, 주요 시점, 주요 요점 등)	협정명, 참여 주(state), 주요 요점, 해결여부 등

자료: Institute for water and watersheds, Oregon State University(<http://www.transboundarywaters.orst.edu>) 내용을 중심으로 재정리.

한편, 스웨덴 옘살라 대학교의 평화와 분쟁연구소는 1975년부터 2014년까지 전 세계에서 발생한 분쟁 정보인 ‘분쟁 데이터 프로그램(The Uppsala Conflict Data Program: UCDP)’를 구축하여 2004년부터 관련 정보를 제공하고 있다. 해당 DB는 엑셀형태로 제공되며 갈등 유형별(국가별 분쟁/비국가별 분쟁/일반 폭력) 차트 및 그래프로도 함께 제공하고 있으며 국가별·연도별로 발생한 분쟁 지역의 정보에 대해 확인이 가능하다(옘살라 대학 분쟁 데이터 프로그램, <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp>). 해당 DB의 구조를 살펴보면, 전쟁 및 분쟁(war & minor conflict), 비국가 분쟁(non-state conflict)·일방적 폭력(one-sided violence), 평화협정(peace agreement)으로 구분할 수 있다. 전쟁 및 분쟁 DB에서는 분쟁명, 갈등 형태, 분쟁의 규모, 분쟁상태, 분쟁 시작일 등 분쟁의 일반

정보(Conflict General Information)와 해당 분쟁의 요약과 배경, 시기별 분쟁 변화 과정, 분쟁과정 시 발생한 사건 등의 상세 정보, 연도별 세부 정보, 이해당사자간 관계(active dyads in this conflict)를 제공하고 있다. 비국가 분쟁 DB와 일방적 폭력 DB의 경우 분쟁 명, 분쟁 시작 및 종료 등 분쟁의 일반정보와 요약, 참여자 정보 등을 제공하고 있다. 평화협정 DB의 경우 평화협정 일시, 서명자 명단과 설명, 이해관계자, 기간 등의 주요 정보 등을 제공하고 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 옘살라 대학교의 분쟁 데이터 프로그램 구조

분쟁유형	분쟁 유형별 정보	세부정보
전쟁 및 분쟁	분쟁 일반정보	분쟁명, 갈등 형태, 분쟁 규모, 분쟁 상태, 갈등시작일 등
	분쟁 요약	
	상세 정보	배경, 시기별 분쟁 변화 과정, 분쟁과정 시 발생한 사건, 협상내용 등
	연도별 세부 정보 적극적인 양자관계	
비국가 분쟁 / 일방적 폭력	분쟁 일반정보	분쟁명, 분쟁 시작 및 종료 연도 등
	요약	
	참여자 정보	기관/국가명, 기관형태, 설명 등
	연도별 정보	활동내용, 사망자 수, 사망자에 대한 설명, 분쟁발생 지역 설명 등
평화협정	협정 일시 평화협정 설명 평화협정 서명자명단 서명국 평화협정 서명자 명단 설명 제3의 이해관계자 종료 일 등 기간	

자료: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University(<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp>)의 내용을 중심으로 재정리

## 2) 국내의 공공갈등 DB

국내의 공공갈등 DB는 개인적 차원과 기관적 차원에서 연구가 이루어졌다. 우선 개인적 차원의 공공갈등 DB는 하혜영의 연구가 있다. 하혜영(2007)은 기존 갈등연구들이 주로 개별 사례를 대상으로 질적인 방법을 사용하고 있어 연구결과의 일반화에 한계가 있다는 인식 하에 국내에서 발생된 약 10여 년간의 갈등사례를 수집해 통계적 검증방식을 활용하는 연구를 설계하였다. 즉, 1995년 1월부터 2006년 6월까지 발생한 생활쓰레기 처리장 갈등, 인근 지역의 환경 및 생태파괴 반대 갈등, 지역개발 관련 갈등 337개 사례

를 발굴하여 갈등특성(갈등이슈의 내용, 갈등당사자 유형, 갈등 대상의 정책특성), 갈등관리(갈등관리 방식, 경제적 유인책, 주민참여 수준), 갈등환경(사회적 요인, 정치적 요인)으로 분류해 DB를 구축하였다. 이 연구에서는 갈등결과와 이에 영향을 미칠 수 있는 요인들과의 상관성이 존재하였는지를 검토하였고 이를 통해 갈등특성에 따라서 갈등지속기간을 예측하고자 노력하였다. 다만, 해당 연구가 개인적 차원에서 이루어졌기 때문에 공개적으로 활용되지 못하며, 이후 지속적으로 사례가 구축되고 있지 않다는 지적도 있었다(김광구·김동영, 2012: 277).

반면, 개인적 연구에서 벗어나 기관적 차원에서 보다 광범위하고 지속가능한 사업으로서의 연구에는 단국대 분쟁해결연구센터, 선문대 정부간관계연구소, 행정연구원, 방송통신대학교 공존협력연구소가 대표적이다.

단국대 분쟁해결연구센터의 공공분쟁DB는 2006년부터 학술연구재단의 지원을 받아 본격적으로 연구를 추진하였다(가상준 외, 2007). 해당 연구소의 DB는 1990년부터 2015년도까지(분쟁해결연구센터(<http://www.ducdr.org>), 2016년 9월 홈페이지 조사)의 공공갈등 사례를 중심으로 1,136개의 사례가 DB화 되어 있다. 특히, 분쟁사례를 환경분쟁, 노동분쟁, 지역분쟁, 계층분쟁, 교육분쟁 등 6개 분쟁유형으로 분류하고 있으며 각각의 유형에 대하여 분쟁기간, 분쟁당사자, 분쟁이슈, 분쟁종료 방법, 분쟁종류, 분쟁성격, 분쟁종료 유형, 시민단체 개입여부, 분쟁비용, 분쟁강도 등의 변수에 따라 분석을 시도하고 있다(김광구·김동영, 2012: 276).

선문대 정부간관계연구소는 2003년도 한국연구재단 토대기초사업인 ‘지방정부간 갈등과 협력’ 연구<sup>1)</sup>를 수행하면서 공공정책갈등 연구에 관심을 가졌으며, 2011년부터 한국연구재단 토대기초사업인 ‘공공정책갈등사례DB 구축에 관한 연구’를 통해 정부수립 이후 발생한 공공정책갈등사례를 발굴, 분류 및 정리하였다. 공공정책갈등사례를 갈등 성격별(자원갈등, 권한갈등, 이익갈등), 갈등주체별(정부-정부, 정부-민간), 정권별(이승만 정부-박근혜 정부), 갈등영역별<sup>2)</sup>(공공질서 및 안전, 과학기술, 교육, 국방, 농림해양·수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역개발, 통신, 통일외교, 환경보호), 지역별(전국, 17개 광역별), 해결여부(해결, 미해결), 해결기제(이익, 권위, 권력) 등으로 분류하고, 체계적으로 분석하였다(선문대 정부간관계연

1) 본 연구는 선문대 정부간관계연구소, 부산대 사회과학연구소 및 조선대 사회과학연구소가 컨소시엄 형태로 참가하여 지방자치제 부활이후 충청권, 영남권, 호남권 지방자치단체의 갈등과 협력사례를 발굴, 분류 및 분석하였다.

2) 공공정책갈등사례를 행정안전부(2009)의 정부기능분류체계(BRM)를 활용하여 15개의 정책분야로 분류하고, 63개의 세부 정책영역별로 구분하여 약 2,030개 공공정책갈등사례를 DB화 하였다.



구소(<http://www.igr.re.kr>), 2016년 9월 홈페이지 조사). 특히, ‘공공정책갈등사례 DB’는 2016년 8월 1일부터 한국연구재단 기초학문자료센터(<http://www.krm.or.kr>)와 선문대 정부간관계연구소(<http://www.igr.re.kr>)를 통해 제공되고 있다.

방송통신대학교 공존협력연구소의 갈등문헌DB는 1995년부터 2011년까지 갈등관련 문헌연구들을 중심으로 환경갈등, 개발갈등, 에너지관련 갈등, 국방관련 갈등, 교통관련 갈등, 문화 및 체육시설 갈등으로 분류하여 2016년 9월 기준으로 443개의 문헌을 DB화 하였다. 논문제목, 저자 및 출처, 갈등사례 명칭, 갈등주체, 갈등해소방식, 갈등지속기간, 이론 및 연구모형, 분석방법, 키워드, 초록 등의 변수로 분류하였다(공존협력연구소, <http://www.ricc.or.kr>).

한국행정연구원은 2007년부터 현재까지 국무조정실 갈등관리 전문연구기관으로 지정되면서 갈등교육 및 DB에 초점을 두고 활동을 하고 있다. 특히 해당 연구원의 갈등DB는 갈등사례DB, 갈등연구DB, 갈등조직·인력DB로 구분하여 운영하고 있다. 갈등사례DB의 경우 2012년부터 2015년까지의 갈등사례를 중심으로 환경, 개발, 에너지, 국방, 보건 복지, 교통, 행정, 문화/체육, 교육, 기타로 구분해 갈등유무(완료, 미완료), 갈등원인(이익갈등, 가치갈등, 이익-가치갈등, 기타), 갈등성격(선호시설, 비선호시설, 정책갈등, 기타), 갈등주체(정부-정부, 민간-정부, 민간-민간, 기타)의 변수로 분류하였다(한국연구원, <https://www.kipa.re.kr/>). 2016년 9월 기준으로 약 1,000여개의 사례를 DB화 하였다. 갈등연구DB의 경우 각종 연구논문 및 보고서, 단행본을 중심으로 국내·외, 발행기준에 따라 구분하고 있으며 1980년도부터 2011년도까지 약 88개의 연구들을 DB화 하였다. 갈등조직·인력DB는 국내·외, 기능분류(정책/지원, 연구, 교육, 기타), 기관분류(정부기관, 정부산하기관, 민간기관, 대학, 기타)로 구분해 2016년 9월 기준으로 31개의 기관을 DB화 하였다.

위와 같이 현재까지 구축된 공공갈등과 관련된 정보의 축적 노력은 서로 다른 목적에서 개별적인 기준에 의해 설계되었고, 주로 학문적인 연구를 목적으로 구축되어 왔다(〈표 3〉 참조). 다만, 갈등DB의 활용적 측면에서 볼 때 해당 연구의 결과물에 관한 정보가 공개되지 않아 학문적 활용가치가 떨어지거나 해당 연구기간이 완료되면서 지속적인 연구가 이루어지지 않고 있다는 점이 한계로 지적되고 있다.

본 연구에서는 현재에도 지속적인 연구가 이루어지고 있으며, 2016년 8월 1일부터 한국연구재단 기초학문자료센터와 선문대 정부간관계연구소가 함께 제공하는 ‘공공정책 갈등사례DB’를 활용하여 한국에서 발생한 공공정책갈등의 유형을 분류하고 갈등양상의 특징을 분석하였다.

〈표 3〉 국내 공공갈등 DB 구조

연구자 및 제공기관	DB 명칭 (사이트)	갈등범위	갈등유형	갈등 사례 수
하혜영	-	생활쓰레기 처리장 갈등, 환경 및 생태계 파괴 반대 갈등, 지역개발 관련 갈등	·갈등특성(갈등이슈의 내용, 갈등 당사자 유형, 갈등 대상의 정책특성), 갈등관리(갈등관리 방식, 경제적 유인책, 주민참여 수준), 갈등환경(사회적 요인, 정치적 요인)	337개
단국대 분쟁해결연구센터	공공분쟁 DB (www.ducdr.org)	환경분쟁, 노동분쟁, 지역분쟁, 계층분쟁, 교육분쟁	·분쟁기간, 분쟁당사자, 분쟁이슈, 분쟁종료 방법, 분쟁종류, 분쟁성격, 분쟁종료 유형, 시민단체 개입여부, 분쟁비용, 분쟁강도	1,136개
한국연구재단, 선문대 정부간관계연구소	공공정책갈등 사례 DB (www.krm.or.kr) (www.igr.re.kr)	공공질서 및 안전, 과학기술, 교육, 국방, 농림해양·수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역개발, 통신, 통일외교, 환경보호	·갈등성격별(자원갈등, 권한갈등, 이익갈등), 갈등주체별(정부-정부, 정부-민간), 정권별(이승만 정부-박근혜 정부), 지역별(전국, 17개 광역별), 해결여부(해결, 미해결), 해결기제(이익, 권위, 권력)	2,030개
방송통신대 공존협력연구소	갈등문헌DB (www.ricc.or.kr)	환경갈등, 개발갈등, 에너지관련 갈등, 국방관련 갈등, 교통 관련 갈등, 문화 및 체육시설 갈등	·논문제목, 저자 및 출처, 갈등사례 명칭, 갈등주체, 갈등해소방식, 갈등 지속기간, 이론 및 연구모형, 분석방법, 키워드, 초록	443개
한국행정연구원	갈등사례 DB (www.kipa.re.kr)	환경, 개발, 에너지, 국방, 보건복지, 교통, 행정, 문화/체육, 교육, 기타	·갈등유무(완료, 미완료), 갈등원인(이익갈등, 가치갈등, 이익-가치갈등, 기타), 갈등성격(선호시설, 비선호시설, 정책갈등, 기타), 갈등주체(정부-정부, 민간-정부, 민간-민간, 기타)	1,000개

자료: 해당 연구의 논문 및 기관 홈페이지를 참고하여 재정리하였음.

### III. 공공정책갈등사례 DB 내용 및 구성

지금까지 갈등연구의 선행연구들은 모든 갈등현상을 동일하게 적용가능 한 틀 속에서 갈등양상을 살펴보지 않았다는 점(서문기, 2004: 201)을 고려할 때, 체계적으로 구축된 공공정책갈등사례DB를 활용해 공공갈등사례를 분석하는 것은 한국사회의 공공갈등 특성과 전개양상을 이해하는 자료로서 중요한 학술적 가치를 지닌다고 판단된다. 특히, 공공정책갈등은 시기별로 그 갈등유형(갈등주체, 갈등기간, 갈등성격, 갈등영역)과 갈등관리방식(해결방식)이 다르게 나타날 수 있기 때문에 공공정책갈등의 시기별 분석은 갈등유형과 갈등관리방식의 유형화를 위한 유용한 기초자료가 될 수 있다. 또한, 갈등의 발

생으로부터 갈등해결과정의 연속성을 고려할 때, 시기별 갈등의 주체와 성격, 갈등의 대상과 특징, 해결방식을 이해하는 것은 갈등해결을 위한 프로세스와 프로그램을 설계하고, 갈등해결의 가능성을 높이는 중요한 단초가 될 수 있다.

본 연구에서는 한국연구재단 기초학문자료센터와 선문대 정부간관계연구소가 동시에 제공하는 ‘공공정책갈등사례DB’를 활용하여 공공정책갈등의 유형과 갈등양상을 분석하였다. 한국연구재단 기초학문자료센터와 선문대 정부간관계연구소의 ‘공공정책갈등사례DB’는 한국언론재단이 제공하는 KINDS(Korean Integrated News Database System), 네이버에서 제공하는 뉴스라이브리(경향신문, 동아일보, 매일경제, 한겨레)의 1999년까지 발행된 신문자료, 한국교육학술정보원(RISS) 등이 제공하는 갈등사례(연구문헌)와 정부 각 부처 및 연구기관의 보고서, 갈등관련 판례, 갈등관련 조정위원회 조정례 및 결정례, 국무조정실 갈등관리 목록 등에서 수집 및 발굴된 갈등사례들 중 사례작성이 가능한 2,030개를 대상으로 공공정책갈등사례DB 구축 프레임을 통해 구조화한 내용을 담고 있다.

공공정책갈등사례의 선정기준은 ① 갈등주체의 명료성, ② 갈등표출행위의 존재, ③ 갈등행위의 시간적·인구적 규모성, ④ 갈등이슈의 존재 등을 기준으로 하였다. 개별사례는 갈등주체별, 갈등이해당사자별, 갈등발생지역별, 갈등영역별(정부기능별), 갈등지속기간별, 갈등성격별, 갈등해결여부별, 갈등해결기제별, 갈등이 발생한 정권별 등으로 분류하였다(〈표 4〉 참조). 그리고 각 사례별로 ① 갈등의 개요 및 원인, ② 주요 쟁점과 이해당사자 의견, ③ 진행경과 등을 체계적으로 분석하였다. 공공정책갈등사례들은 갈등, 분쟁, 소요, 분규, 사태, 소송, 민원, 투쟁, 운동, 시위 등과 같은 용어를 포함한 28개 검색 키워드를 활용하여 1차적으로 발굴하고, 이들 가운데 위의 기준에 부합하는 공공정책갈등사례만을 대상으로 DB로 분류 및 구축하였다.<sup>3)</sup> 공공정책갈등사례DB는 특정 공공정책갈등의 갈등주체, 갈등의 지속기간, 갈등의 발생 지역과 범위, 갈등의 성격, 갈등의 해결여부와 해결방식 등에 관한 정보를 파악하기 위한 매우 유용한 자료(DB)로 평가를 받고 있다.<sup>4)</sup>

3) 본 연구팀은 6명의 박사급이상 연구자들로 구성되었다. 사례발굴과 분류과정에서 연구자(코더)들간의 일치도(inter-coder reliability)를 확보하기 위하여 이들을 대상으로 사전교육과 워크숍을 시행하였으며, 대부분의 연구자들(코더들)이 한국행정연구원에서 실시하고 있는 ‘갈등전문가 양성 프로그램 과정’을 이수한 전문가들이다. 이들 전문 연구자들이 대학원생의 연구보조를 받아서 갈등사례를 발굴하고, 분류 및 분석하는 작업을 수행하였다.

4) 공공정책갈등사례DB가 한국 정부수립이후 발생한 모든 공공정책갈등사례를 포괄하고 있지는 않지만 현재 제공되고 있는 다양한 공공갈등DB들 중에 가장 체계적으로 구축되었으며, 가장 많은 공공정책갈등사례를 포함하고 있다는 평가를 받고 있다.

〈표 4〉 공공정책갈등사례DB의 구성(프레임)

갈등 유형	내용		
갈등주체	정부-정부간 갈등	수직적	수평적
		중앙-광역, 중앙-광역-기초, 중앙-기초, 광역-기초 등	중앙-중앙, 광역-광역, 기초-기초 등
갈등주체	정부-민간간 갈등	정부-국민(주민)	정부-NGO, 이익단체 등
		중앙-국민, 광역-국민 기초-국민, 중앙-광역-국민, 중앙-광역-기초-국민 등	중앙-NGO, 광역-NGO 기초-NGO, 중앙-광역-NGO 중앙-기초-NGO 등
이해당사자	·관련 이해당사자		
발생지역	·갈등발생 지역을 광역단위로 구분(전국, 17개 광역단위별)		
갈등영역	·안전행정부가 제시한 정부기능분류체계(BRM)에 따른 15개 상위 유형에 속하는 갈등영역으로 분류		
지속기간	·단기: 갈등 지속기간이 6개월 미만일 경우 ·장기: 갈등 지속기간이 6개월 이상일 경우		
갈등성격	자원갈등	님비	자원에 대한 극명한 기피를 표출하는 상황으로 자원의 이용에 따른 편익과 비용부담을 분리시키는 외부효과에 따른 이익갈등
		핍피	자원에 대한 극명한 선호를 표출하는 상황으로 자원의 이용에 따른 편익과 비용부담을 분리시키는 외부효과에 따른 이익갈등
	권한갈등	사무갈등	지방정부간 권한이나 기능의 범위가 모호함에 따라 발생하는 문제 상황으로 인사교류, 재정적 권한, 인허가권의 문제 등의 이견 발생
		관할구역	특정시설이 지역간 경계에 걸쳐 설치된 경우나 임해 지역의 매립 등의 과정에서 새롭게 형성된 지역에 대한 관리권한의 다툼
	정책갈등	가치갈등	정책이념과 가치가 충돌하면서 발생하는 갈등
		이익갈등	자원에 관련하여 이익갈등을 제외한 갈등으로서 정책을 둘러싸고 발생하는 계층간, 집단간, 지역간 발생한 갈등
해결여부 및 해결기제 <sup>5)</sup>	·해결과 미해결로 구분 ·해결기제 : - 이익에 의한 방법: 대화와 타협, 사회적 합의에 의한 해결 또는 이해당사자간 해결 - 권위에 의한 방법: 재판이나 공정한 제3자의 판단에 의한 해결, 갈등조정기구의 중재 등 - 권력에 의한 방법: 공권력에 의한 진압, 탄압 또는 박탈, 특권 등		
정권	·대통령의 정책경향에 따라 공공정책 갈등사례 변화 차이 확인 ·이승만, 허정, 윤보선, 박정희, 최규하, 전두환, 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부		

DB 구축과정을 보다 구체적으로 살펴보면, 선문대 정부간관계연구소는 2011년부터 2014년까지 ‘공공정책갈등사례 DB에 관한 연구’를 수행하였다. 1차년도(2011년-2012년)에는 1948년부터 1980년까지 발생한 공공정책갈등사례를 한국언론재단이 제공하는

5) Furlong(2005)은 갈등과 분쟁해결의 방법을 크게 ① 이익에 의한 방법(Interested-based Processes), ② 권위 또는 권리에 의한 방법(Rights-based Processes), ③ 권력에 의한 방법(Power-based Processes) 등으로 분류하고 있다(Furlong, 2005: 110-11).

KINDS와 네이버 뉴스라이브리리를 활용하여 갈등과 관련된 키워드를 검색하여 총 174,835건의 갈등사례를 발굴하였다. 이들 가운데 작성이 가능한 사례를 목록화하여 총 3,697건의 사례를 선정하고, 사례목록 가운데 중복된 사례를 제외한 총 312건의 갈등사례를 DB화 하였다.

2차년도(2012년-2013년)에는 1981년부터 1999년까지 발생한 갈등사례를 한국언론재단이 제공하는 KINDS와 네이버 뉴스라이브리리를 활용하여 갈등과 관련된 키워드를 검색하여 총 3,273건의 갈등사례를 발굴하였다. 이들 가운데 작성이 가능한 사례를 목록화하여 총 1,893건의 사례를 선정하고, 사례목록 가운데 중복된 사례를 제외한 총 708건의 갈등사례를 DB화 하였다. 3차년도(2013년-2014년)에는 2000년부터 2014년까지 발생한 갈등사례를 각종 논문자료, 정부 보고서, 연구원(소) 보고서, 네이버 뉴스를 활용하여 작성이 가능한 2,551개의 갈등사례를 발굴하였으며, 중복 사례를 제외한 1,412개의 사례를 목록화하고, 최종 1,010개의 갈등사례를 DB화 하였다.

## IV. 공공정책 갈등사례 DB 분석

### 1. 정권별 갈등유형 및 갈등 양상

#### 1) 정권별\*갈등영역에 따른 갈등 양상

정권별·갈등영역에 따른 갈등 양상을 살펴보면, 정권별 갈등발생률은 김영삼 정부(418건, 20.6%)가 가장 높은 빈도를 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 노무현 정부(365건, 18.0%), 이명박 정부(346건, 17.0%)로 나타나고 있다. 다만, 박근혜 정부의 경우에는 본 DB가 2014년까지의 갈등사례를 분석에 활용하고 있기 때문에 다른 정부와 비교할 때 갈등의 발생 빈도가 절대적으로 낮다고 볼 수 없다. 또한, 갈등영역별로 살펴볼 때 지역개발분야(427건, 21.0%)에서 발생한 갈등사례가 가장 높은 빈도를 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 일반공공행정분야(386건, 19.0%), 환경보호분야(323건, 15.9%)로 나타나고 있다(〈표 5〉 참조).

특히, 지역개발분야의 갈등사례 경우 전주시 남부시장 철거 갈등(2005년), 국립서울병원 이전과 관련된 갈등(2005년), 포천 신도시 건설 갈등(2005년) 등 노무현 정부에서 발생한 갈등이 높은 빈도를 차지하였다(105건). 또한, 일반공공행정분야의 갈등사례 경우, 정부합동감사에 따른 갈등(1997년), 삼풍백화점 유족 피해보상 갈등(1995년), 인천시 영

홍도 화력발전소 공유수면 매립허가를 둘러싼 갈등(1995년) 등 김영삼 정부에서 발생한 갈등의 빈도가 가장 높은 것으로 나타났다(98건). 마지막으로 환경보호분야의 갈등사례 경우 고리원전 건립 갈등(1997년), 가야산 골프장 건설 갈등(1995년), 시화공단 환경 피해 갈등(1996년), 속리산 문장대 온천개발 갈등(1992년) 등 김영삼 정부에서 발생한 갈등의 빈도가 가장 높은 것으로 나타났다(91건).

〈표 5〉 정권별\*갈등영역별 갈등 교차표

(단위: 건)

영역 \ 정권	이승만	허정	윤보선	박정희	최규하	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	전체
공공질서 및 안전	0	0	0	9	1	1	3	5	4	5	5	2	35
과학기술	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	4
교육	7	0	2	15	0	1	12	17	15	17	26	17	129
국방	2	0	0	0	0	5	3	5	9	21	8	3	56
농림해양수산	2	0	1	27	1	1	7	9	5	6	14	0	73
문화체육관광	7	0	1	10	1	2	9	15	15	12	13	3	88
보건	2	0	0	11	1	1	3	10	2	8	16	3	57
사회복지	7	0	1	12	2	0	9	14	3	23	16	5	92
산업중소기업	4	1	0	25	1	3	1	5	7	18	21	4	90
수송 및 교통	0	0	0	19	1	7	36	52	35	38	46	8	242
일반공공행정	9	0	2	29	2	16	30	98	48	57	61	34	386
지역개발	14	0	0	47	6	6	27	92	51	105	74	5	427
통신	0	0	0	1	0	0	3	5	6	3	3	3	24
통일외교	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	4
환경보호	0	0	1	25	1	12	40	91	53	51	42	7	323
합계	55	1	9	232	17	55	183	418	254	365	346	95	2,030

2) 정권별\*갈등주체에 따른 갈등 양상

정권별 갈등주체에 따른 갈등 양상을 살펴보면, 갈등주체는 정부-정부간 갈등, 정부-민간간 갈등으로 구분할 수 있다. 정부-정부간 갈등사례는 585건(28.8%)이며, 정부-민간간 갈등사례는 1,445건(71.2%)으로서 정부-민간간 갈등이 매우 큰 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 각 정권별 갈등주체의 갈등발생 빈도를 살펴보면(〈그림 1〉 참조), 정부-정부간 갈등은 김영삼 정부가 168건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 그 뒤를

노무현 정부(106건), 김대중 정부(94건), 이명박 정부(91건)의 순이다. 또한, 정부-민간간 갈등은 노무현 정부(259건)으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 그 뒤를 이어 이명박 정부(255건), 김영삼 정부(250건), 박정희 정부(221건)의 순이다.

김영삼 정부에서 발생한 정부-정부간 갈등의 대표적인 사례는 경상남도과 부산시간 행정구역 개편에 따른 갈등사례(1994년), 대구시와 부산시간 위천공단 조성 갈등(1996년) 등이다. 반면에 노무현 정부에서 발생한 정부-민간간 갈등의 대표적인 사례는 한국철도공사와 KTX 노조간 KTX 여승무원 비정규직 문제를 둘러싼 갈등(2006년), 수원시 공군비행장 소음문제를 둘러싼 갈등(2006년), 울산시와 환경단체간 온산공단 환경문제를 둘러싼 갈등(2006년) 등을 들 수 있다.

〈그림 1〉 정권별\*갈등주체별 갈등 양상

(단위: 건)



### 3) 정권별\*갈등성격에 따른 갈등 양상

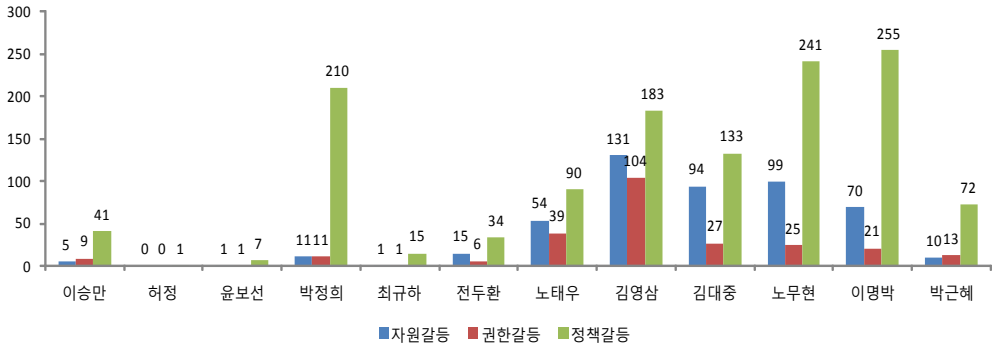
정권별 갈등성격에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈그림 2〉 참조), 갈등성격은 자원갈등, 권한갈등, 정책갈등으로 구분할 수 있다. 자원갈등은 491건(24.2%)이며, 권한갈등은 257건(12.7%), 정책갈등은 1,282건(63.2%)으로 정책갈등이 가장 높은 빈도를 차지하고 있다. 각 정권별로 갈등성격을 살펴보면, 자원갈등의 경우 김영삼 정부가 131건으로 가장 높은 빈도를 보여주고 있으며, 노무현 정부(99건), 김대중 정부(94건), 이명박 정부(70건) 등의 순으로 나타나고 있다. 권한갈등은 김영삼 정부(104건)가 가장 높은 빈도를 보여주고 있으며, 노태우 정부(39건), 김대중 정부(27건), 노무현 정부(25건) 등의 순으로 나타나고 있다. 정책갈등은 이명박 정부(255건)가 가장 높은 빈도를 보여주고 있으며, 노무현

정부(241건), 박정희 정부(210건) 등의 순으로 나타나고 있다.

자원갈등의 경우, 김영삼 정부에서 발생한 부천시 춘의동 장례식장 건립 갈등(1996년), 인천 굴업도 핵 폐기장 건립 갈등(1994년), 안동댐 관광개발 갈등(1993년) 등이 대표적 갈등사례이다. 권한갈등은 김영삼 정부에서 발생한 한국수자원공사와 춘천시간 물값을 둘러싼 권한갈등(1995년), 건설교통부와 문화체육관광부간 경부고속철도 경주구간 노선 갈등(1995년) 등이 중요한 갈등사례이다. 정책갈등은 이명박 정부에서 발생한 동두천 미군기지 피해보상 갈등(2008년), 제주해군기지 건설 갈등(2007년), 밀양송전탑 갈등(2008년) 등이 대표적 갈등사례라 할 수 있다.

〈그림 2〉 정권별\*갈등성격별 갈등 양상

(단위: 건)



#### 4) 정권별\*세부 갈등성격에 따른 갈등 양상

정권별 세부 갈등성격에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈그림 3〉 참조), 자원갈등은 님비갈등과 핼피갈등으로 구분할 수 있으며, 권한갈등은 사무권한과 관할구역으로 구분할 수 있다. 반면에 정책갈등은 가치갈등과 이익갈등으로 구분할 수 있다. 전체적으로 볼 때 이익갈등이 972건(47.9%)으로 가장 높은 빈도를 차지하고 있으며, 님비갈등이 435건(21.4%), 가치갈등이 309건(15.2%)의 순으로 높은 빈도를 차지하고 있다.

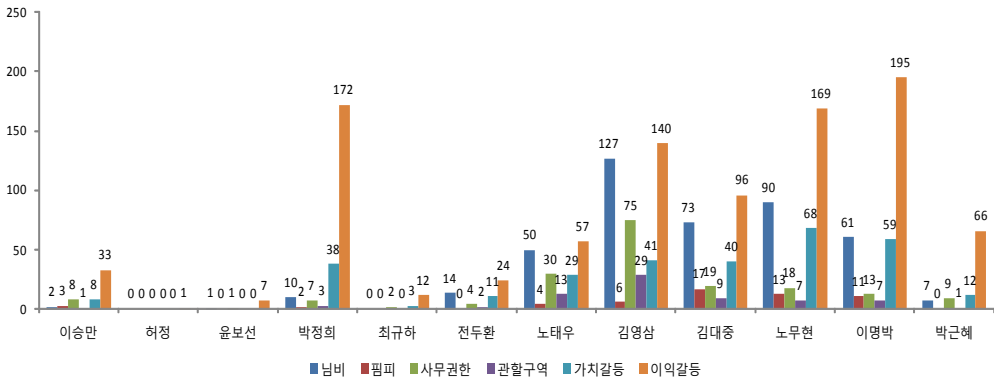
정권별로 살펴보면, 자원갈등의 님비갈등의 경우, 김영삼 정부가 127건으로 가장 높은 빈도를 차지하고 있으며, 노무현 정부(90건), 김대중 정부(90건), 이명박 정부(61건)의 순으로 나타나고 있다. 핼피갈등의 경우, 김대중 정부가 17건으로 가장 높은 빈도를 차지하고 있으며, 노무현 정부(13건), 이명박 정부(11건) 등의 순으로 나타나고 있다. 권한갈등의 사무권한은 김영삼 정부가 75건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 노태우 정부



(30건), 김대중 정부(18건), 이명박 정부(13건)의 순으로 나타나고 있다. 관할구역의 경우, 김영삼 정부가 29건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 노태우 정부(13건), 김대중 정부(9건), 노무현 정부의 순으로 나타나고 있다. 정책갈등의 가치갈등의 경우에는 노무현 정부가 68건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 이명박 정부(59건), 김영삼 정부(41건)의 순으로 나타나고 있다. 이익갈등의 경우, 이명박 정부가 195건으로 가장 높은 빈도를 차지하였으며, 박정희 정부(172건), 노무현 정부(169건)의 순으로 나타나고 있다.

〈그림 3〉 정권별\*세부 갈등성격별 갈등 양상

(단위: 건)

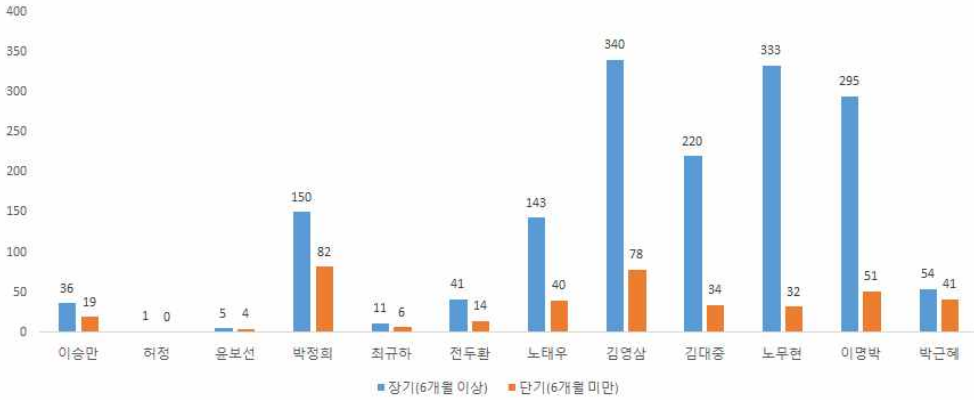


5) 정권별\*지속기간에 따른 갈등 양상

정권별 지속기간에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈그림 4〉 참조), 6개월 이상 장기간 발생한 갈등사례가 1,629건(80.2%)이며, 6개월 미만 단기간 발생한 갈등사례가 401건(19.8%)이다. 이를 정권별로 살펴보면, 장기간 발생한 갈등사례는 김영삼 정부가 340건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 노무현 정부(333건), 이명박 정부(295건), 김대중 정부(220건) 등의 순으로 나타나고 있다. 반면에 단기간 발생한 갈등사례는 박정희 정부가 82건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 김영삼 정부(78건), 이명박 정부(51건), 박근혜 정부(41건) 등의 순으로 나타나고 있다.

〈그림 4〉 정권별\*지속기간별 갈등 양상

(단위: 건)



6) 정권별\*해결기제에 따른 갈등 양상

정권별 해결기제에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈그림 5 참조〉), 해결기제는 이익에 의한 해결, 권위에 의한 해결, 권력에 의한 해결로 구분할 수 있다(Furlong, 2005). 갈등의 해결 기제로 이익에 의한 해결(Interested-based Processes)이 977건(48.1%), 권위에 의한 해결(Rights-based Processes)이 601건(29.6%), 권력에 의한 해결(Power-based Processes)이 130건(6.4%), 미확인이 322건(15.9%)으로 이익에 의한 해결이 가장 높은 빈도를 차지하고 있다.

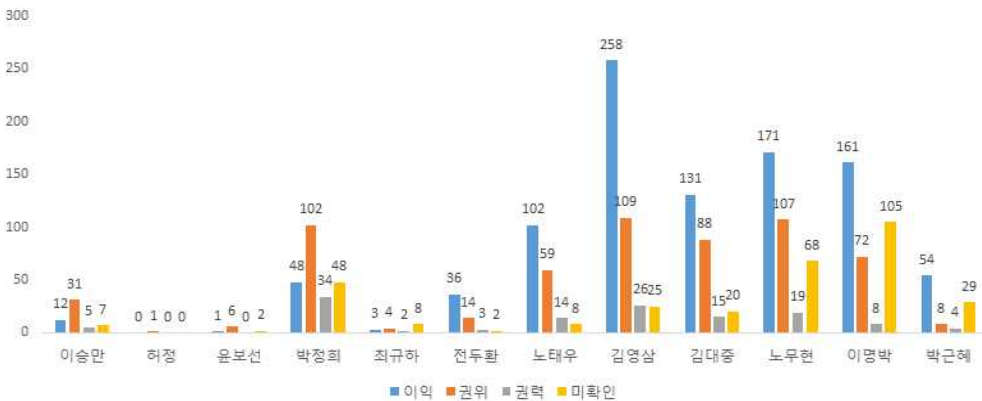
정권별로 살펴보면, 이익에 의한 해결은 김영삼 정부가 258건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 노무현 정부(171건), 이명박 정부(161건), 김대중 정부(131건)의 순으로 나타나고 있다. 권위에 의한 해결은 김영삼 정부가 109건으로 가장 높은 빈도를 차지하고 있으며, 노무현 정부(107건), 박정희 정부(102건), 김대중 정부(88건)의 순으로 나타나고 있다. 권력에 의한 해결은 박정희 정부가 34건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 김영삼 정부(26건), 노무현 정부(19건)의 순으로 나타나고 있다. 마지막으로 미확인은 이명박 정부가 105건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 노무현 정부(68건), 박정희 정부(48건)의 순으로 나타나고 있다.

‘이익에 의해 해결’된 대표적 사례로 김영삼 정부의 서울시립납골당 건립 갈등(1993년)을 들 수 있다. 이 사례는 서울시민이 사용할 수 있는 납골당 부지를 고양시에 건립하려 하자 고양시와 고양시 지역주민이 반대에 나서면서 갈등이 발생되었고, 갈등의 극심해지자 고양시민도 서울시민과 같이 납골당을 이용할 수 있는 조건에 합의하면서 갈등

이 해결된 사례이다. ‘권위에 의해 해결’된 대표적 사례는 김영삼 정부의 부산시 영락공원 내 시립화장장 건립 갈등(1993년)을 들 수 있다. 이 사례는 부산시가 시립화장장을 영락공원 내에 유치하려 하자 금정구 지역 주민이 화장장 건립에 반대하며 발생한 갈등 사례로써 해당 지역 주민들이 부산 고등법원에 소송을 제기하였으나 기각되면서 갈등이 해결된 사례이다. ‘권력에 의해 해결’된 대표적 사례로는 박정희 정부의 위수령 발동에 따른 갈등(1971년)을 들 수 있다. 대학가에 학내 군사훈련 반대로 인한 시위가 끊이지 않자 박정희 대통령은 학원질서 확립을 위한 대통령 특별명령을 발동하고, 대학은 휴교에 들어갔다. 이에 서울시내 대학생과 대한변호사협회가 집회와 성명서를 내며 반발하면서 갈등이 고조에 달하였다. 결국, 박정희 대통령이 학원에서 군대를 철수하라는 명령에 따라 위수군이 철수하였고 갈등이 완화되었다.

〈그림 5〉 정권별\*해결기제별 갈등 양상

(단위: 건)



### 7) 정권별\*지역에 따른 갈등 양상

정권별 지역에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈표 6〉 참조), 17개 광역단위의 도시와 2개 권역, 3개 권역, 4개 권역 이상의 지역에서 발생한 갈등사례로 구분할 수 있다. 갈등이 가장 많이 일어난 지역은 서울이 370건(18.2%)로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 전국 단위에서 일어난 갈등이 325건(16.0%), 경기도(324건) 등의 순으로 나타나고 있다.

정권별로 가장 높은 갈등빈도를 보여주고 있는 김영삼 정부의 경우, 서울에서 발생한 갈등이 75건으로 가장 많이 발생하였으며, 경기도(74건), 전국(52건), 경남(28건), 강원(26건)의 순으로 발생하였다. 노무현 정부의 경우에는 경기도에서 발생한 갈등이 78

건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 전국(37건), 경남(31건), 서울(28건)의 순으로 나타나고 있다. 한편, 이명박 정부의 경우에는 경기도에서 일어난 갈등이 59건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 전국(57건), 서울(29건), 강원(25건) 등의 순으로 나타나고 있다.

〈표 6〉 정권별\*지역별 갈등 교차표

(단위: 건)

지역	정권												전체
	이승만	허정	윤보선	박정희	최규하	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	
전국	15	1	3	63	3	6	26	52	34	37	57	28	325
서울	21	0	3	111	7	17	47	75	26	28	29	6	370
부산	4	0	0	3	0	3	6	12	7	8	8	1	52
대구	1	0	1	0	0	0	0	4	0	6	1	1	14
인천	0	0	0	1	0	1	6	19	10	22	23	6	88
광주	0	0	0	0	0	0	3	7	2	6	3	0	21
대전	1	0	0	0	0	0	1	4	3	2	1	2	14
울산	0	0	0	2	0	0	0	8	7	7	5	2	31
세종	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
경기	0	0	0	7	1	10	26	74	57	78	59	12	324
강원	1	0	0	2	1	2	2	26	10	17	25	3	89
충북	1	0	0	3	0	1	5	4	5	15	23	6	63
충남	2	0	0	5	1	3	11	11	8	24	21	3	89
전북	2	0	0	4	0	0	8	9	14	20	13	1	71
전남	1	0	0	6	0	4	7	14	25	13	12	5	87
경북	2	0	1	2	2	1	11	19	6	17	12	5	78
경남	2	0	0	10	0	2	4	28	17	31	19	6	119
제주	0	0	0	3	0	3	3	12	2	6	1	2	32
2권역	2	0	1	9	2	2	14	37	21	25	27	4	144
3권역	0	0	0	1	0	0	1	3	0	2	4	1	12
4권역 이상	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	3	0	6
합계	55	1	9	232	17	55	183	418	254	365	346	95	2,030

## 2. 갈등주체별 갈등유형 및 갈등관리 전개 양상

### 1) 갈등주체\*갈등성격에 따른 갈등 양상

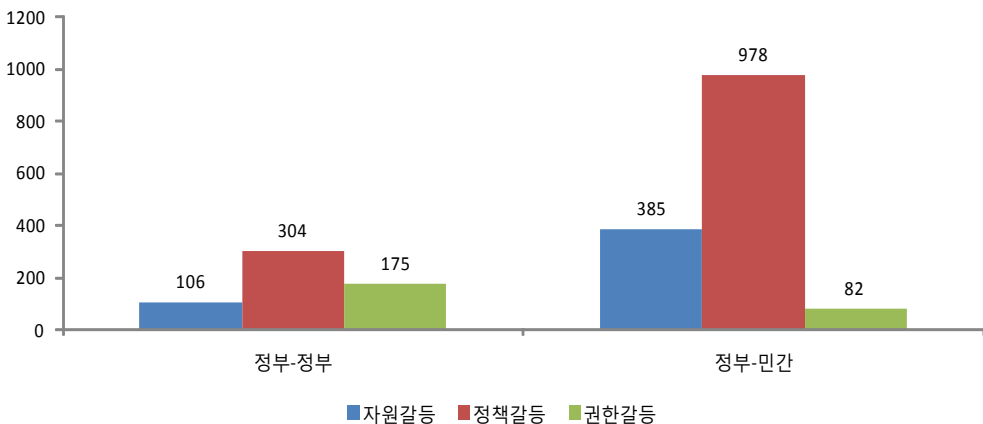
갈등주체별 갈등성격에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈그림 6〉 참조), 정부-정부간 갈등의 경우 정책갈등이 304건으로 가장 높은 빈도를 차지하였으며, 권한갈등이 175건, 자원갈등이 106건으로 나타나고 있다. 한편, 정부-민간간 갈등의 경우에는 정책갈등이 978건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 자원갈등이 385건, 권한갈등이 82건으로 나타나고 있다.

정부와 정부간 갈등사례 중 자원갈등의 경우에는 화성시-수원시간 화성 광역화장장 건립 갈등(2013년), 삼척시 방폐장 재추진 갈등(2010년), 영남권 허브공항 유치 갈등(2004년)이 대표적인 갈등사례이다. 권한갈등의 경우에는 경기도 평택-충남 당진 매립지 관할권 갈등(2009), 천안-아산 택시사업 통합 갈등(2012년)이 대표적이며, 정책갈등의 경우에는 김영란 법안 제정을 둘러싼 갈등(2012년), 기초노령연금제 폐지 갈등(2011년) 등이 대표적이다.

정부와 민간간 갈등사례 중 자원갈등의 경우에는, 용인 포곡항공대 이전 갈등(2012년), 당진 송전탑 설치 갈등(2013년) 등이 대표적이다. 권한갈등의 경우에는 자치경찰제 도입 갈등(2008년), 허베이 스피리트호 기름 유출로 인한 주민 보상 갈등(2007년) 등이 대표적이다. 정책갈등의 경우에는 임금피크제 도입 갈등(2014년), 담뱃값 2,000원 인상 갈등(2013년), 영유아 보육료 폐지 갈등(2013년) 등이 대표적 갈등사례라 할 수 있다.

〈그림 6〉 갈등주체별\*갈등성격별 갈등 양상

(단위: 건)

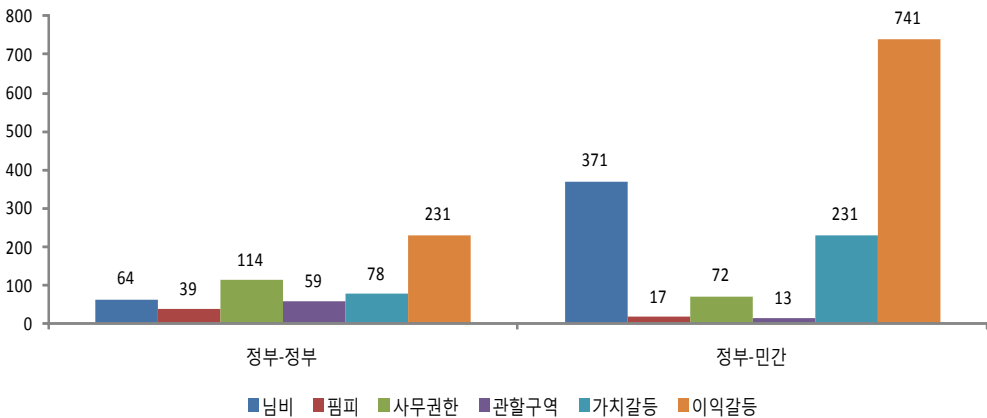


2) 갈등주체\*세부 갈등성격에 따른 갈등 양상

갈등주체별 세부 갈등성격에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈그림 7〉 참조), 정부-정부간 갈등의 경우, 사무권한이 114건으로 가장 높은 빈도를 차지하였으며, 이익갈등이 231건, 가치갈등이 78건, 관할구역이 59건, 핍피갈등이 39건의 순으로 나타나고 있다. 한편, 정부-민간간 갈등의 경우에는 이익갈등이 741건으로 가장 높은 빈도를 차지하였으며, 가치갈등이 231건, 님비갈등이 371건, 사무권한이 72건, 핍피갈등이 17건, 관할구역이 13건의 순으로 나타나고 있다. 정부-정부간 갈등과 정부-민간간 갈등의 세부 갈등성격은 명확한 차이를 보여주고 있다.

〈그림 7〉 갈등주체별\* 세부 갈등성격별 갈등 양상

(단위: 건)



3) 갈등주체\*갈등영역에 따른 갈등 양상

갈등주체별 갈등영역에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈표 7〉 참조), 정부-정부간 갈등의 경우에는 일반공공행정분야가 183건으로 가장 높은 빈도를 차지하였고, 지역개발분야(118건), 수송 및 교통분야(93건), 환경보호분야(74건)의 순으로 나타나고 있다. 정부-민간간 갈등은 지역개발분야가 309건으로 가장 높은 빈도를 차지하였으며, 환경보호분야(249건), 일반공공행정분야(203건)로 나타나고 있다.

〈표 7〉 갈등주체별\*갈등영역별 갈등 교차표

(단위: 건)

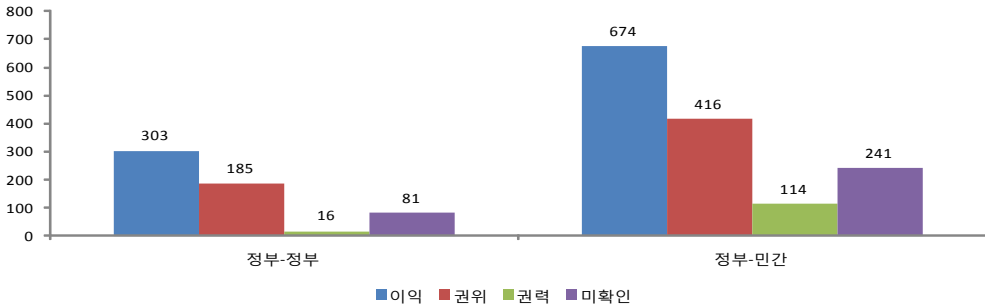
분야	갈등주체		전체	
	정부-정부	정부-민간		
갈등영역	공공질서및안전	2	33	35
	과학기술	3	1	4
	교육	21	108	129
	국방	16	40	56
	농림해양수산	7	66	73
	문화체육관광	25	63	88
	보건	8	49	57
	사회복지	13	79	92
	산업중소기업	13	77	90
	수송및교통	93	149	242
	일반공공행정	183	203	386
	지역개발	118	309	427
	통신	7	17	24
	통일외교	2	2	4
	환경보호	74	249	323
	전체	585	1445	2,030

4) 갈등주체\*해결기제에 따른 갈등 양상

갈등주체별 해결기제에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈그림 8〉 참조), 정부-정부간 갈등의 경우에는 이익에 의한 해결방법이 303건으로 가장 높은 빈도를 차지하였다. 권위에 의한 해결이 183건, 권력에 의한 해결이 16건의 순으로 나타났으며, 미확인은 81건으로 나타나고 있다. 반면에 정부-민간의 경우에는 이익에 의한 해결이 674건으로 가장 높은 빈도를 보여주고 있다. 권위에 의한 해결은 416건, 권력에 의한 해결은 114건의 순으로 나타나고 있으며, 미확인은 241건으로 나타나고 있다.

〈그림 8〉 갈등주체별\* 해결기제별 갈등 양상

(단위: 건)



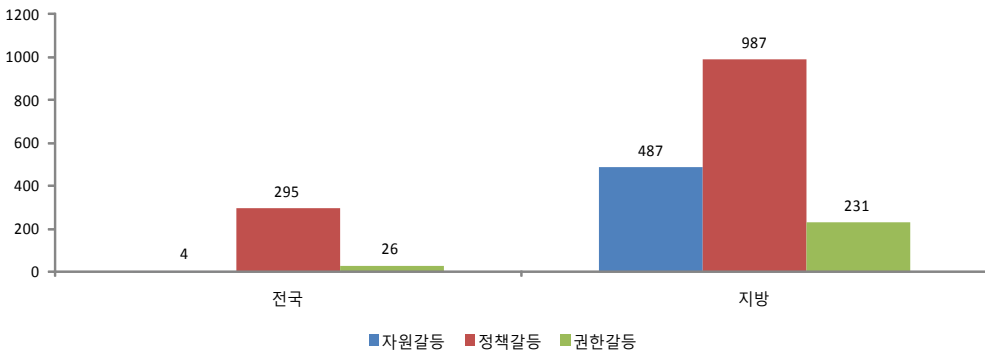
### 3. 지역(전국-지방)별 갈등유형 및 갈등관리 전개 양상

#### 1) 지역별\*갈등성격에 따른 갈등 양상

지역별<sup>6)</sup> 갈등성격에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈그림 9〉 참조), 전국단위에서 발생한 갈등 중 정책갈등은 295건으로 가장 높은 빈도를 차지하였으며, 권한갈등은 26건, 자원갈등은 4건이 발생하였다. 또한, 지방에서 발생한 갈등의 경우 정책갈등이 987건으로 가장 높은 빈도를 보여주고 있으며, 자원갈등은 487건, 권한갈등은 231건 발생하였다. 전국단위에서 발생한 갈등의 경우, 정책갈등의 발생빈도가 월등히 높은 반면, 지방에서 발생한 갈등의 경우 정책갈등뿐만 아니라 자원갈등도 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈그림 9〉 지역별\* 갈등성격별 갈등 양상

(단위: 건)



6) 전국단위와 지방(권역별 및 단위 지역 내)으로 구분하여 분석하였다.

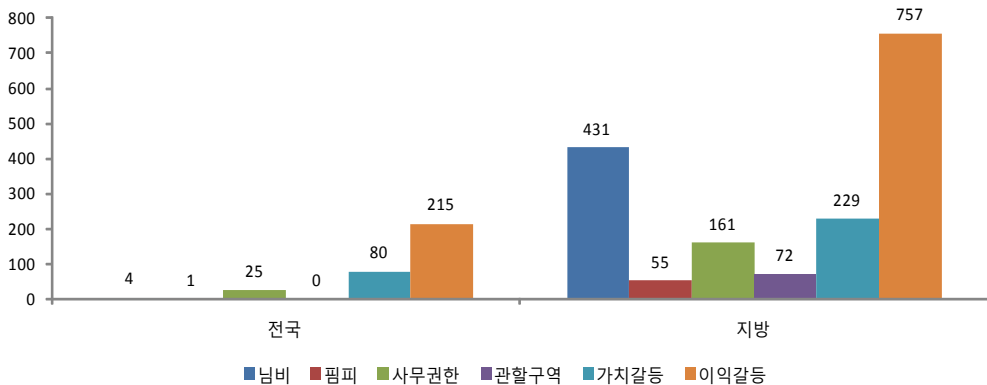


## 2) 지역별\*세부 갈등성격에 따른 갈등 양상

지역별 세부 갈등성격에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈그림 10〉 참조), 전국단위에서 발생한 갈등의 경우 이익갈등이 215건으로 가장 높은 빈도를 차지하였으며, 가치갈등이 80건, 사무권한이 25건의 순으로 나타나고 있다. 또한, 지방의 경우 이익갈등이 757건으로 가장 높은 빈도를 차지하였으며, 님비갈등이 431건, 가치갈등이 229건의 순으로 나타나고 있다. 전국단위에서 발생한 갈등의 경우, 정책갈등 중 이익갈등이 월등히 높은 반면, 지방의 경우에는 정책갈등 중 이익갈등뿐만 아니라 자원갈등의 님비갈등도 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈그림 10〉 지역별\* 세부 갈등성격별 갈등 양상

(단위: 건)



## 3) 지역별\*갈등영역에 따른 갈등 양상

지역별 갈등영역에 따른 갈등 양상을 살펴보면(〈표 8〉 참조), 전국 단위에서 발생한 갈등의 경우, 일반공공행정분야가 71건으로 가장 높은 빈도를 보여주고 있으며, 보건분야(43건), 교육분야(42건), 농림해양수산분야(32건)의 순으로 나타나고 있다. 지방에서 발생한 갈등의 경우, 지역개발분야가 420건으로 가장 높은 빈도를 보여주고 있으며, 일반공공행정분야(315건)와 환경분야(315), 수송 및 교통분야(229건)의 순으로 나타나고 있다.

갈등영역별로 대표적인 갈등사례를 살펴보면, 보건분야는 일반의약품 약국의 판매를 둘러싼 갈등(2011년), 송도영리병원 설립 갈등(2009년) 등이 대표적이다. 교육분야의 경우에는 서울시 무상급식 지원 갈등(2010년), 교원 정년연장을 둘러싼 갈등(2001년) 등이

대표적이다. 농림해양수산분야의 경우에는 축산업 허가제를 둘러싼 갈등(2010년), 쌀소득 보전직불금 부당수령 갈등(2006년) 등이 대표적이다. 반면에 환경분야의 경우에는 청주시 원흥이 서식지 보존문제 갈등(2003년), 군남홍수조절지 두루미 보호 갈등(2008년), 군포시 쓰레기 소각장 갈등(1998년) 등이 대표적이다. 수송 및 교통분야의 경우에는 서울-춘천고속도로 통행료 인하 요구 갈등(2009년), 신분당선 미금역 설치 갈등(2011년) 등이 대표적이라 할 수 있다.

〈표 8〉 지역별\*갈등영역별 갈등 교차표

(단위: 건)

분야	지역별		전체	
	전국	지방		
갈등영역	공공질서및안전	10	25	35
	과학기술	2	2	4
	교육	42	87	129
	국방	9	47	56
	농림해양수산	32	41	73
	문화체육관광	19	69	88
	보건	43	14	57
	사회복지	28	64	92
	산업중소기업	23	67	90
	수송및교통	13	229	242
	일반공공행정	71	315	386
	지역개발	7	420	427
	통신	15	9	24
	통일외교	3	1	4
	환경보호	8	315	323
전체	325	1705	2030	

## V. 결론

본 연구는 한국연구재단 기초학문자료센터와 선문대 정부간관계연구소가 제공하는 ‘공공정책갈등 DB’를 활용하여 1948년 대한민국 정부수립 이후부터 2014년까지 발생한 공공정책갈등사례를 중심으로 갈등유형과 갈등양상을 살펴보았다. 먼저, 정권별에 따른

갈등양상을 살펴보면, 노태우 정권 이후 민주화의 진행에 따라 공공정책갈등이 증가하였고, 갈등의 분야도 광범위하게 나타난 것을 알 수 있다. 특히, 지방자치제를 실시한 김영삼 정부에서는 자원갈등이 큰 폭으로 증가하였다. 이는 지방자치제 실시 이후 쓰레기 소각장, 화장장, 방폐장 등 비선호 시설의 설치가 증대되고, 갈등발생이 크게 증가한 것에 기인하고 있는 것으로 판단된다. 또한, 노무현 정부의 경우에는 자원갈등과 권한갈등에 비해 정책갈등이 높은 빈도를 보여주고 있다. 이는 참여정부 하에서 시민참여의 확대가 크게 영향을 미친 것으로 사료된다. 물론, 공공정책갈등사례DB 분석을 통해 객관화하여 일반화하기는 어렵지만 지역개발분야, 일반공공행정분야, 환경보호분야의 갈등사례를 비교해보면, 참여정부하에서 NGO 등 시민사회의 참여가 확대되었으며 이러한 경향은 이명박 정부에서도 지속되고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한, 갈등주체별에 따른 갈등양상을 살펴보면, 정부-정부간 갈등과 정부-민간간 갈등의 경우 자원갈등과 권한갈등보다는 정책갈등이 큰 비중을 차지하였다. 다만, 참여자의 성격에 따라 정부-정부간의 갈등의 경우 권한갈등이 그 뒤를 이어 높은 빈도를 차지하고 있으며, 관할구역을 둘러싼 갈등보다는 사무권한을 둘러싼 갈등빈도가 높은 것을 알 수 있다. 반면에 정부-민간간 갈등의 경우에는 자원갈등이 정책갈등에 이어 높은 빈도를 차지하였으며, 그 중에서도 다투는 갈등이 높은 발생빈도를 보여주고 있다.

한편, 지역에 따른 갈등영역별 갈등양상을 살펴보면, 전국 단위에서 발생한 갈등사례의 경우, 일반공공행정분야가 가장 높은 빈도를 차지하였고, 지방단위에서는 지역개발분야가 높은 빈도를 차지한 것을 알 수 있다. 또한, 전국 단위에서 발생한 갈등으로 담뱃값 인상 갈등, 김영란 법안 갈등, 공무원 연금개혁 갈등 등과 같은 공공정책갈등은 정책집행에 따른 이해당사자들의 의견을 수렴하여 갈등을 최소화하는 것이 무엇보다 중요하다. 반면에 지방단위에서 발생한 뉴타운 개발 갈등, 재개발 과정에서의 보상문제 등은 이해당사자에게 정확한 정보를 공개하고, 신속한 대응책을 마련하는 것이 필요하다.

한국연구재단 기초학문자료센터와 선문대 정부간관계연구소가 제공하는 '공공정책갈등사례 DB'는 한국사회의 갈등경향을 가늠할 수 있는 기초 자료로서 활용도가 높을 것으로 사료된다. 앞서 분석한 것처럼, 본 DB가 각 시기별로 발생한 갈등사례들을 전수 수집한 것이 아니어서 갈등현상을 일반화하기는 어렵지만 공공정책갈등사례를 갈등유형별, 갈등성격별, 갈등영역별, 해결기제별 등으로 체계적으로 DB화가 되어 있어서 앞으로 유용한 공공정책갈등사례 DB로써 기능할 것으로 평가된다. 향후 지속적인 공공정책갈등사례의 DB구축과 본 DB를 활용한 후속 연구를 통해 한국사회의 변동에 따른 갈등유형과 갈등양상을 보다 체계적이고 심층적으로 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

## 참고문헌

- 강문희. (2013). 우리나라 정부간 갈등과 협력의 연구동향: 연구방법과 과제. 2013 국민 대통합을 위한 국제학술대회 자료집: 갈등을 넘어 공존과 협력으로. 별쇄본.
- \_\_\_\_\_. (2012). 정부간 갈등 및 협력연구의 동향과 과제. 한국지방정부학회 학술대회자료집. 20-28.
- 강성철·권경득·강인호 외. (2006). 「지방정부간 갈등과 협력」. 한국행정DB센터
- 강성철·김상구. (2004). 지방정부간 갈등연구의 경향분석: 국내외 사례를 중심으로. 「지방과 행정 연구」, 16(1): 199-218.
- 권경득·이주호. (2013). 갈등 상황에서 협력의지에 미치는 신뢰의 매개효과 분석. 「한국지방자치 학회보」, 25(4): 195-218.
- \_\_\_\_\_. (2015). 한국 공공정책갈등 연구경향에 대한 시론적 연구: 한국연구재단 사회과 학분야 등재학술지를 중심으로. 「한국행정연구」, 24(1): 37-65.
- 권경득·이주호·안용주. (2015). SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구: 일본 요코하마 북서선 도로건설 PI 적용 사례를 중심으로. 「행정논총」, 53(4): 213-244.
- 권경득·이주호·이광원. (2014). 공공정책갈등 DB 연구. 2014년 한국지방자치학회 하계학술대회 발표 자료집.
- 김광구·김동영. (2012). 공공갈등관리를 위한 갈등정보체계(DB)의 구축 및 활용방안 연구: 갈등관 리전문가 및 이해당사자의 인식을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 16(1): 271-294.
- 박홍엽. (2011). 공공부문의 갈등관리 제도화 모색. 「한국공공관리학보」, 25(1): 105-132.
- 서문기. (2004). 한국의 사회갈등 구조 연구: 갈등해결 시스템을 모색하며. 「한국사회학」, 38(6): 195-218.
- 심준섭·김지수. (2011). 갈등 연구에서 프레임 분석의 적용가능성: 문헌연구를 중심으로. 「국가정 책연구」, 25(3): 29-64.
- 유희정·이숙중. (2016). 한국사회 갈등의 원인 및 관리에 대한 연구: 갈등유형별 특성을 중심으로. 「한국사회」, 17(1): 39-80.
- 정정화. (2012). 공공갈등해결을 위한 ADR의 활성화 방안: 미국, 일본, 한국의 조정제도 비교분석. 「한국자치행정학보」, 26(2): 1-22.
- 조성배. (2013). 공공사업에 대한 갈등관리의 현황과 개선방안에 관한 연구: 철도 송·변전설비 건 설 사업을 중심으로. 「공공사회연구」, 3(1): 74-117.
- 하혜영. (2009). 공공갈등연구의 경향과 과제. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 163-186.
- 하혜영·이달곤. (2007). 한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995-2006년까지 갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(4): 329-357.
- 황병수. (2011). 한국의 공공갈등 구조와 관리체제에 관한 연구: 건설 및 환경분야를 중심으로. 경

- 기대학교 정치전문대학원 박사학위논문.
- 단국대 분쟁해결연구센터(<http://www.ducdr.org>)
- 방송통신대학교 공존협력연구소(<http://www.ricc.or.kr>)
- 선문대 정부간관계연구소(<http://www.igr.re.kr/>)
- 한국연구재단 기초학문자료센터(<http://www.krm.or.kr>)
- 한국행정연구원(<http://www.kipa.re.kr>)
- 스웨덴 옅살라 대학교의 분쟁 데이터 프로그램: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University( <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp>).
- 오레곤 주립대학교의 국가간 담수지역 분쟁 DB: Institute for water and watersheds, Oregon State University(<http://www.transboundarywaters.orst.edu>).
- KDI 국제정책대학원. (2010). 사회통합을 위한 갈등관리 종합정보시스템 구축 및 활용 방안 연구. KDI 국제정책대학원.
- Dillon, L. L. (1994). *Statewide Offices of Dispute Resolution: Initiating Collaborative Approaches to Dispute Resolution in State Government*. Washington D.C.: National Institute for dispute Resolution.
- Furlong, Gary T. (2005). *The Conflict Resolution Toolbox: Models & Maps for Analyzing, Diagnosing, and Resolving Conflict*. Mississauga, Ontario: John Willey & Sons Canadian, Ltd.
- Goldberg, Stephen B., Sander, Frank E. A., Rogers, Nancy H., & Cole, Sarah Rudolph. (2007). *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes*. New York: Wolters Kluwer Law & Business.
- Hermann, M. S. (Ed). (2006). *Handbook of Mediation: Bridging Theory, Research and Practice*. Oxford: Blackwell.
- Maggiolo, Walter A. (1985). *Techniques of Mediation*, New York: Oceana Publications.
- Mills, Miriam K. (1990). *Conflict Resolution and Public Policy*. Westport, Co: Greenwood Press.

## ABSTRACT

### Establishment of a Public Policy Conflict Case Database and Analysis of Conflict Types

Kyung-Deuk Kwon & Kwang-Won Lee

The Korean government and academia have made a lot of effort for a long time to solve public policy conflicts. The government enacted the 'Regulation on the Prevention and Resolution of Conflicts in Public Agencies' in 2007. Scholars have explored the causes of and solutions to public policy conflicts in various fields beyond academic disciplines and have suggested major policy implications. Nevertheless, it has not provided effective conflict management solutions or alternatives when public policy conflicts have occurred in Korean society. In addition, similar problems have been repeated in the process of public policy conflicts.

To solve these problems, the formulation of theory is the most important in conflict research and more urgent than presenting new solutions for new public policy conflict cases. In order to do this, it is necessary to accumulate public policy conflict cases that have occurred in Korean society, and to build a public policy conflict database in a systematic way according to the type of conflict. Therefore, this study aims to investigate the aspects of public policy conflicts according to the regime, stakeholder, region, conflict characteristics, and mechanism of solution by using the 'Public Policy Conflict Case Database' provided by the National Research Foundation (NRF) and the Institute for Intergovernmental Relations (IGR) at Sun Moon University. Then, this study suggests active utilization of the public policy conflict database in doing public policy conflict research.

【Keywords: Conflict Case database, Conflict Management, Public Policy Conflict, Types of Conflicts】