



### 저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

## 국 문 초 록

본 연구는 공공갈등 해결에 영향을 미치는 주요 요인을 시뮬레이션을 통해 분석하고, 각 갈등상황에 적합한 갈등관리방안을 제시하는데 목적이 있다.

그 동안 갈등연구는 각 갈등상황에 효과적인 갈등관리 방안을 도출하지 못하였다. 공공갈등의 주요한 연구방법은 사례연구이다. 사례연구는 심층적인 분석을 가능하게 하지만, 일반화시키는데 한계가 있다. 최근 갈등 DB를 구축하여 갈등해결에 미치는 영향요인들을 실증 분석한 연구도 진행되고 있다. 그러나 아직 많은 연구가 진행되지 않았으며, 다양한 변수를 고려한 자료 축적이 어려워 비교적 단순한 관계를 보는데 그치고 있다.

본 연구에서는 공공갈등해결에 영향을 미치는 요인들을 분석하기 위해 시뮬레이션 방법을 사용하였다. 연구 자료나 시간적 자원의 제약으로 인해 분석할 수 없었던 환경조건들과 행위자 특성 등 다양한 변수를 고려할 수 있으며, 갈등 해결 최종상태 뿐 아니라 갈등이 진행되는 과정도 살펴볼 수 있다. 특히 공공갈등 선행연구에서는 구체적인 갈등상황에 따른 적합한 갈등해결방안을 도출하지 못하고 있다. 시뮬레이션은 기존 연구 방법론의 한계를 보완하고, 후속연구를 위한 선행도구로 사용될 수 있다.

공공갈등 해결에 영향을 미치는 요인들을 분석하기 위한 시뮬레이션 방법으로 쓰레기통 모형을 적용하였다. 쓰레기통 모형은 조직화된 무질서상태의 혼란스러운 의사결정 상황에 적합한 모형이다. 이 모형은 문제성 있는 선호와 불명확한 기술, 유동적인 참여자 등을 전제로 하고 있는데, 이

는 공공갈등 상황의 갈등 해결 과정과 유사하다. 공공갈등 상황에서는 긍정적이지 않은 행위자들이 갈등 상황에 참여하고, 갈등상황에 이슈가 복잡하게 얽혀 있는 경우가 많기 때문에, 갈등당사자들이 자신들의 선호와 갈등 해결을 위한 대안 등을 모르고 있는 경우가 많기 때문이다.

시뮬레이션을 통해 공공갈등 해결 영향요인을 모색하기 위한 연구 단계는 세 단계로 진행된다. 첫 번째 연구단계에서는 시뮬레이션을 통해 공공갈등을 분석하기 이전에, 시뮬레이션이 현실상황에 정합한지 살펴보았다. 선행연구에서는 독단적인 조치나 사법적 판결과 같은 전통적 갈등관리방식보다 협상, 조정 등 대체적 갈등관리방식이 갈등해결에 긍정적인 영향을 미친다고 하였다. 이에 따라 첫 번째 연구단계에서는 시뮬레이션에서도 이러한 결과가 도출되는지 검토하였다. 두 번째 연구단계는 갈등해결요인을 종합적으로 분석할 때 간과했던 주요 갈등 특성요인에 따라 유용한 갈등관리방식을 도출하기 위해 갈등수준을 고려하였다. 갈등수준이 갈등 해결률과 갈등지속기간에 영향을 미치는지 보고, 갈등수준에 따른 적합한 갈등관리방식이 무엇인지 살펴보았다. 마지막 연구단계에서는 시뮬레이션에서 도출된 결과가 실제 사례와 부합하는지 공공갈등 사례를 통해 분석하였다.

시뮬레이션을 통해 <연구단계 1>을 분석한 결과 당사자간 협상과 제3자가 개입하여 조정하는 것이 갈등해결에 긍정적인 영향을 미친다고 나타났다. 기존 공공갈등 연구의 결론과 시뮬레이션에서 도출된 결과가 일치함을 확인하였다. <연구단계 2>분석결과에 따르면, 갈등수준은 갈등해결에 영향을 미치는 요인으로 나타났고, 갈등수준이 낮음, 보통, 높음일 경우 낮음과 보통, 높음 사이에는 각 갈등해결률에 차이가 있었으나, 보통과 높음 사이에는 각 갈등해결률에 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 본 연구에서는 이러한 분석결과를 다음과 같이 해석하였다. 공공갈등은 갈등당

사자가 광범위하고, 갈등이슈도 복잡하기 때문에 일정수준 이상의 갈등수준을 가진다. 그러므로 갈등 수준이 높다고 해서 협상과 조정의 효과성이 수준과 비례하여 낮아지는 것은 아니다. 그리고 갈등수준이 가장 높아 협의가 어려울 경우 제3자가 개입하여 조정하면 효과적이다.

마지막 연구단계에서는 시뮬레이션을 통한 결론이 현실과 부합하는지 영광 원자력 발전소 5, 6호기 사례와 경주 고속철도 노선 사례를 통하여 분석하였다. 영광 원전 사례는 경주보다 갈등이슈, 갈등당사자, 갈등 행태 등이 더 심각하였으나 감사원의 조정으로 인해 갈등이 해결되었고, 경주의 노선갈등은 정부간 대화를 통해 갈등이 해결되었다.

본 연구의 이론적인 차원과 실증적인 차원에서 기여한 바는 다음과 같다. 이론적인 차원에서는 첫째, 공공갈등 연구에 있어 시뮬레이션이라는 새로운 방법론으로 접근하고 있다. 방법론의 특성상 최종 갈등 해결 상태와 더불어 갈등과정까지 지속적인 협상, 조정 과정을 관찰할 수 있기 때문에, 시뮬레이션을 발전시키면 각 상황마다 적절한 갈등관리방식에 대해 시사할 수 있는 바가 클 것이다. 둘째, 공공갈등 연구를 쓰레기통 모형이라는 비교적 신선한 모형을 적용하여 분석하였다는 데 의의가 있다. 실증적인 차원에서의 함의는 첫째, 갈등을 해결하기 위해 해결에 영향을 미치는 요인간의 적합성이 중요함을 시사하고 있다. 갈등수준이나 다른 갈등환경, 갈등 특성적 요인에 적합한 갈등관리방안이 적용되어야함을 보여주고 있다. 둘째, 갈등수준이 높을 경우에도 갈등의 종결을 위해 일방적으로 해결하는 것 보다 공중에게 광범위한 영향을 미치는 공공갈등의 특성상 합의를 이끌어 내는 과정이 더욱 중요하다고 시사하고 있다. 마지막으로, 공공갈등은 시급히 해결하고자 하는 노력보다 갈등을 관리하는 차원에서 접근하는 것이 바람직하며, 가장 먼저 협상을 하고자 노력하고 그래도 해결이 어려울 경우 제3자를 개입시켜 합의를 유도하는 것이 좋다.

주요어 : 공공갈등, 쓰레기통 모형, 시뮬레이션, 갈등관리, 대체적갈등관리  
(ADR), 조정, 중재, 협상, 제3자

학번 : 2012-22004

## <제 목 목 차>

I. 서론.....	1
1. 연구 목적.....	1
2. 연구 범위 및 방법.....	3
1) 연구 범위.....	3
2) 연구의 방법.....	4
II. 이론적 논의 및 선행연구검토.....	8
1. 공공갈등의 이론적 논의.....	8
1) 공공갈등의 개념.....	8
2) 공공갈등의 특성.....	9
3) 공공갈등관리.....	11
4) 공공갈등 해결 영향요인.....	21
2. 선행연구 검토.....	25
1) 공공갈등 연구 경향.....	25
2) 갈등해결요인에 대한 실증연구.....	27
3) 공공갈등 선행연구 종합과 비판적 검토.....	36
III. 분석모형과 연구설계.....	38
1. 분석모형.....	38
1) 왜 시뮬레이션인가.....	38
2) 왜 쓰레기통 모형인가.....	40
3) 쓰레기통 모형 시뮬레이션.....	41
2. 연구설계.....	42
1) 연구단계.....	42

2) 시뮬레이션 구성	45
3) 시뮬레이션 설계	51
4) 자료 출처 및 수집	53
5) 자료분석방법	53
<b>IV. 시뮬레이션 분석결과</b>	<b>55</b>
1. 시뮬레이션 결과분석	55
1) 연구단계 1	56
2) 연구단계 2	58
2. 시뮬레이션 결과와 사례 분석	65
1) 시뮬레이션 결과 종합	65
2) 사례 분석	66
<b>V. 결론</b>	<b>72</b>
1. 연구 요약 및 함의	72
1) 연구의 요약	72
2) 이론적 함의	74
3) 정책적 함의	76
2. 연구의 한계 및 향후 연구의 보완점	79

## 〈표 목 차〉

〈표 1〉 주체별 연구범위	3
〈표 2〉 갈등관리방식	15
〈표 3〉 갈등관리 방식의 변천	15
〈표 4〉 대체적 갈등해결 방식의 특징	16
〈표 5〉 갈등해결수단의 분석	17

<표 6> 갈등조정기구 및 법규현황	19
<표 7> 정부간 갈등조정기구	20
<표 8> 갈등해결관련 이론적 논의	22
<표 9> 종합적 접근을 통한 갈등해결 연구	30
<표 10> ADR과 조정 중심 갈등해결연구	33
<표 11> 연구단계 1 : 주요 갈등해결 요인별 정리	43
<표 12> 에너지 로드와 에너지 분배	49
<표 13> 접근구조와 결정구조	50
<표 14> 결정구조	50
<표 15> 시뮬레이션 변수설계	52
<표 16> 연구의 분석자료	53
<표 17> 공공갈등 시뮬레이션 분석을 위한 조사변수	55
<표 18> 조정에 따른 갈등해결률	57
<표 19> 협상에 따른 갈등해결률	58
<표 20> 갈등수준에 따른 갈등해결	60
<표 21> ANOVA 갈등수준간 차이검정	61
<표 22> 갈등수준에 따른 각각의 갈등해결률	62
<표 23> ANOVA 갈등수준간 차이검정	63
<표 24> 갈등수준과 조정 조절효과	63
<표 25> 갈등수준 높을 때 중재·협상 비교 분석결과	65
<표 26> 사례 비교분석	72



# I. 서론

## 1. 연구 목적

최근 한국사회는 이전에 없던 극심한 갈등을 경험하고 있다. 삼성경제연구소(2010년 기준)에 따르면 한국 사회의 갈등 지수<sup>1)</sup>는 경제협력개발기구(OECD)국가들 가운데 종교분쟁이 심한 터키를 제외하고 가장 심각한 수준이다<sup>2)</sup>. 5년 가까이 해법을 찾지 못하여 한전과 주민간의 충돌 사태까지 발생한 밀양 송전탑 사태나 울산반구대 암각화 보존 문제로 문화재청과 울산광역시가 10년 넘게 대립하는 등 정책집행에 불협화음을 내는 사례들을 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 이처럼 중앙정부나 지방정부 등에 의해 추진되는 공공정책에서 다양한 이해관계자와 시민단체 등이 참여하면서 첨예하게 대립하여 정책이 지연되거나 표류하는 문제가 자주 발생하고 있다. 정부와 정부사이에 혹은 정부와 민간 사이에 발생하는 공공갈등은 개인이나 사조직 간의 갈등에 비해 미치는 영향이 광범위하기 때문에 공공갈등이 발생할 경우 수혜자와 피해자 등 연관된 많은 사람들이 혼란을 겪게 되면서 경제적 비용 외에도 많은 사회적 부담(load)이 발생하게 된다.

공공갈등을 효과적으로 해결하기 위한 연구가 행정학 분야에서 지속적으로 수행되고 있다. 공공갈등 연구들이 양적으로 증가하고 있음에도 불

- 
- 1) 사회갈등지수 산출에는 소득불균형 정도, 민주주의 성숙도, 정부 정책의 효율성(정부 효과성)이 지표로 사용된다. 세계은행이 측정하는 ‘정부효과성지수’와 민주주의 성숙도를 나타내는 ‘민주주의 지수’의 산술평균값으로 소득의 불균형 관련 지표인 ‘지니계수’를 나눠 산출한다. 삼성경제연구소가 미국 하버드대 대니 로드릭 경제학 교수의 ‘갈등의 경제모형’을 바탕으로 이 지수를 개발했다.
  - 2) 2013. 08. 21일 전국경제인연합회가 개최한 ‘제2차 국민 대통합 심포지엄’에서 박준 삼성경제연구소 수석연구원 발표 내용이다.

구하고, 연구들의 유형은 여전히 개별 사례지향연구(case-oriented method)에 치우쳐져 있다(Ragin, 1989). 이러한 소수의 사례를 분석한 연구들은, 사례를 깊이 있게 분석할 수 있는 장점이 있음에도 불구하고 사례마다 특수성이 있으므로 연구 결과를 일반화시킴에 있어서 한계가 있다. 최근에 그나마 다수의 공공갈등 사례들이 데이터베이스화 되면서 갈등해결에 미치는 영향요인 등에 대한 경험적 연구들도 수행되고 있는데, 아직까지 충분히 많은 연구가 수행되어 있지 않다.

최근 사회과학분야에서는 시뮬레이션 방법론을 통한 연구들에 대한 관심이 다시 높아지고 있는데, Levitt(2004)에 따르면 시뮬레이션 방법론이 결정규칙과 상황의 특징, 행위자 특성 등의 조작화를 통하여 실제 현실에서 가능한 결과를 예측할 수 있는 효과적인 도구이기 때문이다. 시뮬레이션 방법론을 통해 경험적 연구에서는 사례나 자료의 부족으로 인해 검토하기 어려운 환경조건들 및 행위자 특성, 다양한 통제변수 등을 고려할 수 있다. 시간적·물적 자원의 한계가 없기 때문에 충분히 많은 가상의 사례들을 검토해 볼 수 있고, 투입(input)과 산출(output)의 단순한 관계를 보는 것에 그치지 않고 블랙박스 안에서 일어나는 과정을 상세히 볼 수 있다는 장점도 가지고 있다.

본 연구에서는 공공갈등 해결의 영향요인을 분석하기 위한 시뮬레이션으로 쓰레기통 모형 시뮬레이션을 사용하였다. 쓰레기통 모형이 공공갈등 상황과 같은 복잡하고 역동적인 사례들을 설명하기에 적합하다고 판단했기 때문이다. 일반적으로 공공갈등 해결 과정에서는 다양하고 고정적이지 않은 행위자들이 관여하며, 갈등 상황에 복잡한 이해관계와 가치체계에 얽혀 있어 참여자들이 자신의 선호와 합리적인 갈등해결 방안들을 알지 못하는 특징을 가지고 있는데, 이는 Cohen et al.(1972)이 가정한 조직화된 무질서(organized anarchy) 상태의 특징인 문제성 있는 선호(problematic preference), 불명확한 기술(unclear technology), 유동적 참여

자(fluid participant) 등의 조건과 유사하다. 따라서 연구에서는 우선 기존 공공갈등 연구들의 결과들을 분석하고, 이를 시뮬레이션의 결과와 비교하여 공공갈등 해결 과정에서 쓰레기통 모형 시뮬레이션이 잘 적용될 수 있는지에 대한 타당성 검토를 선행하였다. 두 번째로는 다양한 환경조건 및 행위자 특성 등을 고려하여 초기조건들을 바꾸어 가며 시뮬레이션의 결과를 살펴봄으로써 반대로 상황에 따른 적합한 갈등 해결요인을 찾아 제시하였다. 이러한 과정을 통해 본 연구는 공공갈등이라는 복잡한 사회현상에 대한 사전적 지식을 탐색하는 선행도구로써 유용하게 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 연구 범위 및 방법

### 1) 연구 범위

본 연구의 시기적인 범위는 1995년부터 2006년 6월까지 발생되거나 해결된 사례를 기준으로 한다. 연구에서 보고자 하는 것이 갈등해결 영향요인이므로 갈등 상황이 일단락된 사례들을 선정한다.<sup>3)</sup> 연구는 갈등 상황 가운데 공공갈등 상황으로 범위를 제한한다. 공공갈등 사례 중에서도 기업, 이익단체, 주민간 갈등 등 다양한 경우가 있지만 정부간 갈등, 정부와 주민간 갈등을 중심으로 연구 범위를 선정하였다. 지역적 연구의 범위는 우리나라 전 지역을 대상으로 하며, 여러 분야에 걸친 갈등사례를 대상으로 삼는다. 분석에 포함되는 대상 정책은 공공처리시설, 공공서비스 시설, 공공기반시설, 지역경제개발사업 등이며, 정부간에 발생하는 행정갈등은 제외한다.

---

3) 갈등 종결여부에 대한 최종시점은 2006년 9월 30일이다.

<표 1> 주체별 연구범위

갈등형태	관계	하위관계
정부간 갈등	수직적 관계	중앙정부-광역지방정부
		중앙정부-기초지방정부
		광역지방정부-기초지방정부
	수평적 관계	광역지방정부-광역지방정부
		기초지방정부-기초지방정부
정부 주민간 갈등	정부 - 주민	중앙정부-주민
		광역지방정부-주민
		기초지방정부-주민

## 2) 연구의 방법

본 논문은 공공갈등 해결에 영향을 미치는 요인들을 분석하기 위해서, 문헌연구방법과 시뮬레이션방법을 활용한다. 우선 문헌연구를 통해 공공갈등 선행연구에서 해결에 영향을 미쳤던 공통된 요인들을 도출하고, 주요 요인들을 시뮬레이션으로 변환하여 시뮬레이션의 타당성을 검토한다. 시뮬레이션 방법이 현실 사례에 대해 어느 정도 정합성을 확보한 상태에서 기존 연구의 한계로 지적되었던 차별적인 갈등관리방식에 대해 구체적으로 분석하고자 한다.

첫째, 연구를 수행하기 위해서 우선 기존 공공갈등 연구들을 문헌분석(literature review)한다. 공공갈등과 관련한 학술연구 논문, 연구보고서, 정책보고서 등의 문헌들을 분석한다. 갈등연구 가운데 공공갈등 해결에 미치는 영향 요인에 대한 연구들을 중심으로 보고, 개별 사례를 분석한 연구보다 다수의 사례를 통해 영향요인을 분석한 연구를 더욱 중점적으로 검토한다.

공공갈등 연구에서 과거부터 최근까지 강조하는 연구주제나 방법론 등 연구경향을 살펴본다. 종합적으로 공공갈등 해결 영향요인들을 분석한 연구들을 통해서 연구자들이 공통적으로 제시한 요인을 도출한다. 대체적

갈등관리 방식(ADR), 제3자 개입에 의한 조정이나 중재, 당사자 간 협상, 주민들의 참여 각각의 효과에 대한 분석한 연구들을 중점적으로 보고 연구의 한계와 후속연구의 필요성을 검토한다.

둘째, 문헌연구(literature review)를 기반으로 갈등연구에서 도출한 주요 해결요인들을 시뮬레이션(simulation)한다. 사회과학 연구에서 시뮬레이션은 주어진 조건하에서 현실과 동일한 반응을 하는 모델이나 장치를 이용하여 현실을 표현하는 것이다. 시뮬레이션은 불확정한 조건 하에서 의사결정에 일조하기 위하여 컴퓨터에 의하여 취급할 수 있는 수학적 모델을 이용하고, 사실과 가정에 기인하여 설정된 몇 가지 대안을 평가하기 위한 정량적인 기법으로 다양한 학문분야에서 사용되어 왔다.

시뮬레이션은 실제로 모형을 만들어 하는 물리적 시뮬레이션과 수학적 모델을 컴퓨터상에서 다루는 논리적 시뮬레이션으로 구분된다. 본 연구에서 사용하는 것은 컴퓨터상에서 다루는 논리적 시뮬레이션 방법이다. 시뮬레이션은 계량경제학의 한 분야이며, 여기에서는 대형 컴퓨터를 이용하여 전쟁전략·기업전략·재고관리 등의 문제에 대해 어떤 가정 아래에서 수학적 모델을 설정하고 여러 상황에서 가장 효과적인 시스템 또는 수단을 발견한다. 수학적 해답을 얻기 위해서는 모델의 기초가 되는 가정이 현실에 비하여 너무 엄밀하여 실제 상태를 충분히 모델에 반영할 수 없게 되는 경우도 있다. 이런 결점을 바로잡기 위해 컴퓨터에 의한 시뮬레이션에서는 수학적 모델을 구성할 뿐 아니라 난수(亂數)를 발생시키는 등의 방법으로 현실에 가까운 실험을 하도록 노력하고 있다.<sup>4)</sup>

다양한 시뮬레이션 모형 가운데 Cohen et al.(1972)의 쓰레기통 모형(Garbage Can Model)을 선택하였다. 공공갈등 상황에서 문제를 해결하는 과정이 쓰레기통 모형 시뮬레이션의 ‘조직화된 무질서’ 상황의 의사결정규칙과 유사하므로, 쓰레기통모형 시뮬레이션 방법을 사용한다. 쓰레기

---

4) 두산백과사전(doopedia) 홈페이지(www.doopedia.co.kr) 참조. 검색일 : 2013년 10월 5일

통 모형 시뮬레이션을 구현하는 프로그래밍 언어로 C언어(C++)를 사용하였다. Cohen et al.(1972)은 포트란(FORTRAN)언어를 사용하였지만, 현재 잘 쓰이지 않는 언어이고, C언어가 현재 가장 일반적으로 사용되고 있고 활용도도 높기 때문이다.

셋째, 마지막으로 사례연구를 통해 시뮬레이션 연구를 보완한다. 사례연구(case study)는 독특한 특성을 가진 개인, 집단, 프로그램, 정책결정 등 사례를 심층적으로 연구하는 것을 의미한다(남궁근, 2004: 321). Lofland는 사례연구는 사람, 사건, 조직 과정 등을 실제 상황 속에서 연구하는 것이며 그 과정은 ‘발견의 과정’을 포함한다고 본다. Yin은 사례연구를 실험, 서베이, 기존자료분석, 역사적 방법과 구분되는 연구전략의 하나로 파악한다. 그는 사례연구를 (1) 연구대상인 현상과 맥락 사이의 경계가 분명하게 구분되지 않은 가운데, (2) 동시대의 현상을 실생활의 맥락에서, (3) 다양한 원천에서 나오는 증거를 사용하여 연구하는 경험적 연구라고 정의를 내리고 있다. 본 연구에서는 공공갈등상황 특성 상 영향을 미치는 요인이 무수히 많기 때문에 시뮬레이션의 실험실적 환경에서의 제시하는 조건이 현실 공공갈등 사례의 환경적 맥락(environmental context)에도 정합한지 살펴보기 위해서 사례연구를 한다.

연구의 진행단계를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 선행연구의 문헌조사단계로서 갈등해결에 미치는 주요 요인들을 식별하기 위해서 관련된 연구논문과 석·박사학위 논문들을 중심으로 하여 문헌연구를 실시하였다. 이를 토대로 공통적으로 공공갈등 해결에 영향을 주는 주요한 요인들을 식별하고, 기존연구의 한계와 이를 보완하기 위한 방법을 탐색하였다. 그 방법의 일환으로 시뮬레이션을 통해 공통된 갈등해결 요인을 점검하고 시뮬레이션 방법의 활용 가능성을 검토하였다. 두 번째 분석단계로서 갈등 상황의 조건에 따라 적합한 갈등관리 방식을 찾기 위해 시뮬레이션을 통해 도

출된 결론을 제시하였다. 마지막 단계에서는 제시된 가설이 공공갈등 사례와 얼마나 부합하는지 타당성을 검토하였다. 이를 통해 공공갈등 해결을 위한 이론과 정책적 시사점, 방법론의 활용 가능성을 제시하였다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구검토

### 1. 공공갈등의 이론적 논의

#### 1) 공공갈등의 개념

갈등은 둘 이상의 개인, 집단, 조직 혹은 공동체 간에 제한된 혹은 상호 영향을 미치는 자원을 분배함에 있어 의견이 일치하지 않는 경우에 발생한다(Rubin et al., 1994; Brickman, 1974; Plowman, 1995). 공공갈등은 갈등 개념과 약간 차이가 있는 개념으로 공익을 목적으로 정부가 사업이나 정책을 추진할 때, 발생하는 갈등을 의미한다.

행정학에서는 정책갈등을 “공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용함으로써 전개되는 역동적 상황”으로 정의한다. 행정학적 관점은 정책을 중심에 두고 그것을 둘러싼 외부적 변수와 갈등유발요소들을 검토하여 갈등을 이론화한다. 정책결정에 내재한 가치 배분적 측면과 각 집단들 간의 상호작용이라는 속성은 불가피하게 갈등을 내재할 수 밖에 없다는 것이다(서보경, 2006:10).

공공갈등이란 “국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분쟁”이라고 정의내릴 수 있다(지속가능발전위원회, 2005a:39). 공공갈등에 대한 행정학 분야의 또 다른 개념규정에 따르면 “공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등”을 의미한다(강영진, 2000:74). 또한 “공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위주체들이



상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정”이라고 정의하기도 한다(전주상, 2000:10).

이와 같은 공공갈등은 가족 갈등, 종교 갈등 등 다른 종류의 사회갈등과 그 성격 면에서 큰 차이를 보이고 있다. 정부가 갈등의 당사자로 포함된다는 점과 정부정책을 둘러싸고 발생한다는 점, 그리고 대부분 엄청난 규모의 정부예산이 소요된다는 점에서 다른 사회갈등과 차이가 있다(지속가능발전위원회, 2005b:187).

공공갈등으로 분류되기 위해서는 당사자 간의 다툼이 일반 공중에 영향을 미치는 갈등이어야 한다. 일반적으로 지역주민 등 일반 공중에 미치는 영향이 큰 갈등은 정부나 공공기관이 추진하는 국책사업을 둘러싼 갈등이 대부분이다. 따라서 대부분의 공공갈등에는 정부가 당사자 또는 이해관계자로 참여하게 된다(신은중, 2010:183).

## 2) 공공갈등의 특성

공공갈등을 위와 같이 정의할 때, 정부와 정부사이에 혹은 정부와 민간사이에 발생하는 공공갈등은 개인이나 사조직 간의 갈등과 차별되는 몇 가지 특성이 있다.<sup>5)</sup>

첫째, 갈등 당사자가 다양하며 광범위하다. 공공갈등은 직접적 이해관계를 갖는 집단이 크고 다양할 뿐만 아니라 여기에 간접적 이해관계를 갖는 사람들까지 합하면 당사자의 범위는 전체 국민이 되는 경우도 적지 않다(지속가능발전위원회, 2005a:40). 이로 인하여 갈등 당사자의 범위를 어디까지로 할 것인지 명확하게 하기 어렵다.

둘째, 갈등의 원인이 복잡적이다. 공공갈등의 갈등이슈가 매우 다양하고 복잡하여 한 가지 원인으로 활동을 분석하기 어려운 경우가 많다. 갈등

---

5) 하혜영(2007), 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구, 서울대학교 행정학박사학위논문, pp. 17-19.

이슈들이 단일 이슈로 구성되기보다는 다양한 하부 이슈가 포함되어 있으며 이슈들 간에 상호 연결되어 있다(Pruitt & Carnevale, 1993:14). 한편에서는 이익갈등이면서 또 다른 한편에서는 가치갈등이 일어나기도 한다. 또한 갈등 쟁점에 대한 인식의 차이가 갈등의 원인을 제공하기도 한다. 이로 인해 갈등을 해결하기 위한 기술이 각자 다를 수 있다.

셋째, 공익을 둘러싼 갈등 양상을 띠며, 편익과 비용의 불일치가 발생한다(지속가능발전위원회, 2005b:187-188). 공공갈등은 정부가 갈등의 당사자가 되기 때문에 주로 국책사업을 시행함에 있어 해당지역 주민만이 아니라 국민 전체를 위한 사업인 경우가 대부분이다. 혐오시설 건설 문제, 댐이나 고속도로 건설 문제 역시 비배제성과 비경합성의 속성을 지니는 공공재(public goods)이다. 이러한 공공재에 대하여 지역별, 당사자별 입장이 달라지면서 갈등이 발생한다. 따라서 공공갈등의 경우, 창출되는 공익의 크기와 침해받는 사익의 크기 사이에 비교 기준을 잘 세워야 하며 침해받는 사익에 대한 적절한 보상 문제가 항상 함께 대두된다(김은주, 2008:12에서 재인용).

마지막으로 공공갈등은 갈등과정 중에 갈등 증폭(escalation)현상이 발생할 가능성이 높다. 일반적으로 모든 갈등의 문제는 증폭 속성을 가지고 있지만(Kriesberg, 2003), 특히 공공갈등은 갈등증폭이 발생되면 갈등해결이 어렵게 되고, 해결되더라도 그 과정상에 감정적으로나 비용과 시간적으로 더 큰 손실을 발생하게 된다. 공공갈등은 갈등 문제가 언론과 시민들의 관심증가로 인해 갑자기 위기(crisis)로 인식될 경우 갈등이 급속히 증폭될 가능성이 높다. 예를 들어 환경 관련 갈등은 처음에 소수의 전문가들이 참여하다가, 시민이나 환경단체가 개입하면서 전국적으로 이슈가 확산되게 되는데, 이는 일부의 엘리트 문제가 아닌 사회적 위기로 인식될 수 있다(Slembeck, 1997:8).

### 3) 공공갈등관리

#### (1) 갈등관리 의미와 필요성

공공갈등관리는 조직이나 사회, 국가 간의 갈등을 효과적으로 조율하고 소모적인 분쟁이 재발하지 않도록 통제하고 관리하는 접근방식이다. 갈등관리의 궁극적인 목표는 갈등이 무절제하게 표출되는 것을 막고, 조직, 사회, 국가의 효율성을 극대화하는 것이다(강영진, 2001:16). 공공갈등관련 법률안에서는 갈등관리를 ‘공공기관이 갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동’으로 규정하고 있다(「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」[대통령령 제21185호, 시행 2009.1.1.]).

공공갈등은 정부의 정책수립 및 집행, 법규 제정 등 정책 전 과정에서 중앙정부나 지방정부 및 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하게 되며 사회·경제적으로 상당한 영향을 미치게 된다. 따라서 정부나 공공기관은 정책추진과정에 있어서 공공갈등에 따라 발생할 수 있는 역기능을 최소화하면서도 정책추진을 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 갈등관리가 필요하다.

대개의 경우 공공갈등은 하나의 부처가 아닌 여러 부처가 관련되어 있거나 여러 당사자들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 경우가 많아 그 해결에 적지 않은 시간과 비용, 그리고 자원을 필요로 한다. 게다가 직면해 있는 문제의 성격상 불확실성이 높거나 모호하여 인식할 때 다양한 해석이 되는 경우라면 그 해결에는 그 만큼의 더 큰 비용과 시간을 요구한다.

정부와 민간 그리고 중앙과 민간 그리고 중앙과 지방의 행정기관 간 갈등이 적시에 적절한 조치로 해결되지 않는 경우 정책지연은 불가피하고 이 과정에서 정책의 거래비용은 매우 커진다. 특히 정책이 타이밍을 놓치는 경우 정책 자체가 쓸모없게 되는 사태가 발생하기도 한다. 이때 정책대상 집단에도 커다란 피해를 줄 수 있다(홍성만 외, 2007).

이러한 이유에서 공공갈등이 발생할 경우 적극적으로 대처하여 그 부정적인 피해나 파급효과를 최소화할 필요가 있다. 정부 정책추진 과정에서 발생하는 공공갈등을 정부가 나서서 적극적으로 관리해야 한다는 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

## (2) 갈등관리방식<sup>6)</sup>

이처럼 갈등관리 방식은 전통적 관리방식과 대체적 관리방식 크게 두 가지 방식으로 분류할 수 있다(Susan&Kennedy, 2001). 전통적 방식으로는 독자적 관리방식과 사법적 판결방식이 있으며, 대체적 방식으로는 제3자 개입과 협상방식이 있다.

전통적 관리방식(conventional approaches for managing conflict)에서 첫째, 독자적 관리방식(self-management strategy)은 우월한 권력을 소유하고 있는 일방의 갈등당사자가 주도적으로 갈등을 해결하기 위한 활동을 의미한다(유혜운 외, 1997:123). 독자적 관리방식은 일방적인 권력 행사, 회피, 지연, 무마 등이 있다. 일방적으로 권력을 행사(unilateral power play)하는 경우, 일반적인 정책 집행과정에서 많은 갈등을 유발할 수 있다. 회피(avoidance)는 갈등을 야기할 수 있는 의사결정을 보류하거나, 갈등 당사자와 접촉을 피하는 방식으로 영구적인 해결방법이 되지 못한다(이재규, 1998:173). 독자적 접근방식은 현실에서 정부가 갈등당사자들과의 협상에 실패하거나, 제3자 중재로도 실패할 경우에 이른바 밀어붙이기 식의 집행으로 종결되는 사례를 들 수 있다.

둘째, 사법적 판결을 사용하여 갈등해결에 이르는 경우이다. 법정을 사용할 경우 크게 두 가지 특징을 볼 수 있다. 법정 소송을 통해서 해결에 긍정적인 영향을 주는 경우와 반대로 부정적인 결과로 승자와 패자로 갈

---

6) 하혜영(2007), “공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구”, 서울대학교 행정학박사 학위논문, pp. 59-61.

리는 경우이다. 법정을 사용해서 원만한 갈등해결을 유도할 수도 있지만, 법정사용은 갈등과정 중에서 시간과 비용 문제가 발생될 뿐만 아니라 법정결과에 수용을 못해서 계속 상소 하는 과정에서 갈등당사자간의 불신과 반목을 안겨줄 수 있다(이달곤, 2005:320; 김준한, 1996:40).

대체적 관리방식(alternative approaches for managing conflict)은 전통적 방식에 대응한 개념으로 일반적으로 소송절차에 의한 판결을 하지 않고, 분쟁을 해결하는 방식이다(김경배, 2005). ‘대체적(alternative)’은 공공적인 의미에 반대되는 사적(private)이라는 의미와 강제를 대신하는 자율적(voluntary)이라는 의미를 지닌다. 대체적 관리방식은 사법제도에 비해 독립적인 요소보다 협력적인 요소가 더 강하기 때문에 사회갈등 해소에 효과적이라고 여긴다(김종호, 2004:12-15). 갈등 당사자들은 자신들의 갈등을 자체적으로 해결함으로써 쌍방 모두가 승리하는 승-승(win-win) 결과에 그 목표를 두고 있다. 최근에 대체적 관리방안에 대해 광범위하게 적용되고 있는 추세이다(지속가능한발전위원회, 2005b:396).

제3자 개입에 의한 관리방식과 당사자 간의 협상에 의한 해결방식이 있다. 첫째, 제3자 개입에 의한 갈등관리 방식으로, 조정(mediation)이나 중재(arbitration)를 통해 갈등을 해결한다. 중재의 구체적인 경우는 다음과 같다. (1) 중앙정부가 개입하여 갈등을 조정하거나 상급기관으로 결정 권한을 가지고 중재하는 경우이다. (2) 상급단체의 조정에 의한 해결로써 기초자치단체들 간의 갈등일 경우, 상급기관으로 광역자치단체가 나서서 화해를 촉진하는 경우이다. (3) 제 3자로 공식적인 분쟁위원회가 개입하여 해결로 유도하는 사례로, 중앙 및 지방 분쟁위원회, 중앙환경분쟁위원회 그리고 국민고충처리위원회의 중재로 해결된 사례들이다. (4) 시민단체가 제3자 역할을 하여 갈등해결을 유도하는 경우이다<sup>7)</sup>. 조정은 중재와는 다

---

7) 한국사회에서 대안적 갈등관리 방식인 조정을 사용한 사례를 심심치 않게 찾아볼 수 있다. 국립서울병원 현대화 사업을 위한 조정기제로 시나리오 워크샵이 사용되고, 울산 북구청 음식물 자원화 시설 설치를 위한 민관 분쟁의 조정을 위해 시민배심원제도가

른 특성<sup>8)</sup>을 가지고 있다. 조정은 사적인 절차로 비공개로 주로 진행되며, 비밀이 유지됨을 원칙으로 한다. 마지막으로 협상처럼 미래지향적이다.

둘째, 당사자 간 협상(negotiation)에 의한 갈등관리 방식이다. 협상은 둘 이상의 집단이 사회적 충돌을 피하기 위해서 서로의 이해상반을 해결할 목적으로 토론하는 것이다(Pruitt & Carnevale, 1993: 1-2). 서로 다른 선호와 입장을 지닌 당사자들이 제3자의 개입 없이 접촉함으로써 갈등을 해결하는 방식이다. 협상은 갈등 당사자가 절차에서부터 결과까지 전 과정을 통제한다. 갈등 이슈를 밝히고 해결책을 제시하는 것도 당사자가 해야 할 몫이다. 대부분 갈등에서 해결을 위한 당사자들 간에 협상을 시도하지만, 갈등이 심하여 소통이 단절된 경우 협상은 어려워진다.

대체적 갈등관리 방식의 장점은 모든 당사자들이 수용할 수 있는 합의를 더 공정하게, 더 효과적으로, 더 빨리 이끌어낼 수 있다는 것이다. 소송으로 인한 비용과 시간의 절약 외에도 분야별 전문가 활용 가능성이 증대하고 갈등 당사자들 간의 관계 개선, 당사자들이 회의방법 등의 절차를 결정할 수 있는 자율성 등 변화하는 사회의 흐름에 부합하는 해결방식 등을 장점으로 들고 있다. 과거의 갈등상황의 해결은 승패가 나뉘는 결과도 출되었으나, 대체적 갈등 관리방식은 모두 이익을 얻는 승-승 방식으로 갈등을 해결할 수 있다는 점도 장점이다.

---

활용되는가 하면, 한강수계 오염총량제 도입을 위해 규제협상

8) 김경배(2005), “한국대체적 분쟁해결제도의 제도화 및 발전방안 연구”, 「산업경제연구」, 18(1), pp. 256-257.

**<표 2> 갈등관리방식**

구분	전통적 관리방식		대체적 관리방식	
	독자적 방식	사법적 판결	제3자 개입	당사자간 협상
내용	회피, 무시, 일방적 행동, 강제력 동원 등	지방, 고등, 대법원, 헌법소원 등 법원판결	제3자 개입하여 화해·촉진, 조정, 중재 등	당사자 협상, 민관협의체 구성으로 공동해결방식, 각종 행정협의체 활용 등

자료 : 하혜영(2007)

시대 흐름에 따른 갈등관리방식의 변천을 살펴보면 다음과 같다. 1970년대 초까지는 갈등 해결을 위한 직접 협상이 실패할 경우 대부분 법정의 판단에 의존하여 왔으나 1970년대 후반에 들어오면서 갈등이슈가 복잡해지고 전문적인 판단이 필요한 상황이 발생하면서 정부 관료들의 역할이 커지게 되었으며 점차 행정적 결정이 많이 이용되었다. 그러나 1980년대에 들어와서는 정보의 확산이 쉽고 빠르게 이루어짐과 동시에 민간이 참여하는 범위가 넓어지기 시작하였다. 이런 경향을 반영하여 기존의 법정이나 정부의 결정에 의존하지 않고 다양한 대안적 갈등해소 방안(ADR)이 널리 사용되기 시작하였다(박형서, 2004: 32). 즉, 민주화 이전에는 DAD(Decide-Announce-Defend)방식에 의한 정부주도의 권위적 접근이 가능했으나, 민주화와 다원화가 진행되면서 탈권위주의적 해결방식의 일환으로 ADR에 대한 관심이 높아지고 있다.

**<표 3> 갈등관리 방식의 변천**

시대구분	갈등해소 메커니즘	해소 기제
1970년대 이전	법정 해결 (판결)	전통적 대항적 방법
1970년대	행정결정	관료적, 기술적 방법
1980년대 이후	대안적 갈등해소 (ADR)	다양한 합의 도출방법

각각의 갈등관리 방식의 차이점과 공통점을 비교해서 살펴보고자 한

다. 전통적 관리전략으로 재판과 대체적 관리방식으로 협상, 조정, 중재의 주요 특징을 비교하면 다음 <표 4>와 같다. 각 갈등관리방식마다 당사자 개입이 필수요건인지, 제3자의 역할과 최종결과에 대한 결정권, 결과의 구속력 등 특징을 비교하였다.

당사자간 협상은 제3자가 개입하지 않는 갈등관리방식으로 제3자가 개입하는 조정, 중재, 재판과는 구별된다. 조정과 중재는 제3자가 개입하고 당사자간 협의를 하는 것은 동일하지만, 조정에서는 갈등당사자가 대화를 통해 의견을 개진하면 제3자가 합의를 도출하는 촉진자로 역할만 한다. 중재를 할 때는 당사자간 합의를 도출하기보다 제3자가 의사결정자 역할을 한다. 전통적 갈등관리방식인 재판은 입장 이해나 조정과는 달리 법리를 통해 의견을 조정하고, 결정의 구속력이 높다.

**<표 4> 대체적 갈등해결 방식의 특징**

구분	협상	조정	중재	재판
절차개시에서 당사자 합의	필수요건	필수요건/예외	필수요건/예외	불필요
제3자	개입	불개입	개입	개입
	범위	-	민간/공사기관	사법기관
	선정	-	쌍방합의	쌍방합의
	역할	-	합의도출(촉진자)	일방적 결정(의사결정자)
절차의 진행내용	이해/입장 조정	이해/입장 조정	확인/이해 조정	확인/법리 조정
결정 정형성	없음	대개 없음	조금 있음	있음
결정 근거	쌍방 합의	제3자의 조언을 바탕으로 쌍방합의	증거자료, 증인 등	증거자료, 증인 등
결정 구속력	쌍방의 동의 필요	쌍방의 동의 필요(법정보고서 필요 없음)	구속적/예외(법정보고서 필요)	구속적
해결책	승-승 모색	승-승 모색	옳고 그름 판단	옳고 그름 판단



자료 : 이달곤(2005: 25), 사득환(1997)

<표 5>는 갈등관리수단의 강제성, 자율성, 만족도, 해결비용, 소요시간, 법적인계를 기준으로 분석한 표이다. 전통적 갈등관리방식인 재판으로 갈수록 자율성이 낮아지고 강제성이 높아진다. 갈등해결 비용과 시간은 많아지고, 그만큼 해결결과에 대한 만족도가 낮아질 수 있다. 그러나 공공갈등의 경우 당사자간 직접 협상이나 조정이 어려울 수 있다. 예를 들어 환경분쟁을 살펴보면, 피해원인과 관련 있는 당사자가 다양하고 피해를 입은 사람들의 수는 다수로 확대되는 등 복잡한 양상을 띠기 때문에 피해와 가해의 인과관계를 밝히고 위법인지 따지는 것이 어렵다. 시작부터 해결까지 시간과 비용이 많이 들며 피해당사자가 불리한 경우가 많고, 가해자의 손해 배상능력에 한계가 있을 수 있다. 피해의 근원 또한 불명확한 경우가 많기 때문에 더욱 협상이나 조정이 어려울 수 있다(나규하, 2010: 14). 그러므로 다양한 갈등관리 방법 가운데 갈등상황에 따라 적합한 갈등관리방식을 선택하는 것이 중요하다.

**<표 5> 갈등해결수단의 분석**

분석기준	협 상	화 해	조 정	중 재	재 판
강제성	낮 다	←-----	-----→	-----	높 다
자율성	높 다	←-----	-----→	-----	낮 다
만족도	높 다	←-----	-----→	-----	낮 다
해결비용	저 렵	←-----	-----→	-----	과 다
소요시간	짧 다	←-----	-----→	-----	길 다
법적인계	낮 다	←-----	-----→	-----	높 다

자

료 : 박형서 외(2004: 34) 재인용

### (3) 대안적 갈등관리제도 현황

우리나라의 갈등관리와 관련된 제도와 운영현황을 간략하게 살펴보고자 한다. 중앙정부 차원에서 갈등을 관리하기 위한 조정기제로 국무회의, 관계장관회의, 차관회의 등 다양한 회의가 있으며 당정협의회나 청와대 비

서실, 국무조정실 등이 있다(지속가능발전위원회, 2004: 61-65). 그리고 대안적 갈등관리제도로서 조정(調整)의 기능을 수행하고 있는 기구는 <표 6>과 같다. 각 분야별 갈등 조정기구가 있고, 그에 관련된 법규와 관련부처가 있다.

공공갈등에서는 환경분쟁위원회가 조정·중재하는 경우가 많으므로 환경분쟁위원회를 살펴보도록 한다. 중앙환경분쟁위원회는 정부의 정책이나 개발 사업으로 발생할 수 있는 환경오염피해 갈등에 대한 조정 위원회로 1억원 초과외 환경피해로 인한 분쟁, 국가 또는 지자체를 당사자로 하는 분쟁, 2개 이상의 시·도 관할구역에 걸치는 분쟁 등을 조정한다.<sup>9)</sup> 지방환경분쟁조정위원회는 중앙환경분쟁조정위원회의 기능을 제외한 사무를 담당하고 있다.

---

9) 중앙환경분쟁위원회 홈페이지 참조(edc.me.go.kr) 검색일 : 2013년 12월 3일

**<표 6> 갈등조정기구 및 법규현황**

구분	기구	관련법규	관련부처
노동	노사정위원회	노사정위원회의 설치 및 운영등에 관한 법률	노사정위원회
	노동위원회	노동조합 및 노동관계조정법, 노동위원회법	노동부
금융	증권분쟁조정위원회	증권거래법	증권거래소
	금융분쟁조정위원회	금융감독기구의 설치등에 관한 법률	금융감독원
의료	의료심사분쟁조정위원회	의료법	보건복지부
환경	환경분쟁조정위원회	환경분쟁조정법	환경부
무역	대한상사중재원	중재법, 대외무역법시행령	산업자원부 대한상사중재원
언론	언론중재위원회	언론중재및피해구제등에 관한 법률	문화관광부
외교	국제계약분쟁조정위원회	WTO정부조달협정, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률	외교통상부
건설	건설분쟁조정위원회	건설산업기본법	건설교통부
교육	사학분쟁조정위원회	사학분쟁조정위원회 규정	교육인적자원부
	시도교육분쟁조정위원회	지방교육자치에 관한 법률	교육인적자원부
	중앙교원지위향상위원회	교원지위 향상을 위한 특별법	교육인적자원부
정보통신	프로그램심의조정위원회	컴퓨터프로그램보호법	정보통신부
	전자거래분쟁조정위원회	전자거래기본법	한국전자거래진흥원
	도메인이름분쟁조정위원회	-	한국인터넷정보센터
	개인정보분쟁조정위원회	정보통신망이용촉진및정보보호에 관한 법률	한국정보보호진흥원
행정기관	중앙분쟁조정위원회 (지방자치단체간갈등)	지방자치법	행정자치부
	행정협의조정위원회 (중앙기관-지방자치단체)	지방자치법	행정자치부
기타	저작권분쟁심의조정위원회	저작권법	문화관광부
	소비자분쟁조정위원회	소비자보호법	한국소비자보호원
	하도급분쟁조정위원회	하도급거래공정회에 관한법률	공정거래위원회 등
	분쟁조정위원회	방송법	방송위원회
	반도체배치설계심의조정위원회	반도체직접회로의 배치설계에 관한법률	특허청
	산업재산권분쟁조정위원회	발명진흥법	특허청
	선원노동위원회	선원법	해양수산부

자료 : 지속가능발전위원회 (2004)

대표적으로 행정 분야와 관련된 조정기구인 행정협의조정위원회와, 중앙 및 지방분쟁위원회를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

① 행정협의조정위원회

행정협의조정위원회는 국무총리 소속으로 중앙정부와 지방정부 간 갈등을 해결하도록 2000년에 법제화 되었다. “중앙행정기관과 지방정부 간에 의견의 불일치나 갈등이 있을 경우에 대비하여 지방자치법은 협의·조정기구를 설립하여 이를 해결하도록 명문화하고 있다.” 행정협의조정위원회는 제2롯데월드 건축 관련 갈등(09.3.31) 등을 조정하였다.

② 중앙분쟁조정위원회 및 지방분쟁조정위원회

중앙분쟁조정위원회는 행정기관간 대체적 갈등관리(ADR) 제도로서 행정부 산하기관에 직접 설치되어 있는 조정 기구이다. 광역자치단체 사이의 분쟁을 조정하고 있다. 지방분쟁조정위원회는 기초자치단체간 갈등을 조정하는 기체이다.

<표 7> 정부간 갈등 조정기구

유 형		갈등 조정기구	
중앙정부간 갈등		갈등관리심의위원회 갈등조정협의회	국무회의 관계장관회의 차관회의 부처간회의 거대부처 조정전담장관제 공동조사단 갈등관리연구기관 지정·운영
중앙-지방정부간 갈등		행정협의조정위원회	
지방 정부 간 갈등	광역자치단체간 갈등	중앙분쟁조정위원회	
	광역-기초자치단체간 갈등	중앙분쟁조정위원회	
	기초자치단체간 갈등	지방분쟁조정위원회	

자료 : 이선우·류도암(2012)

#### 4) 공공갈등 해결 영향요인

##### (1) 갈등해결의 이론적 논의

공공갈등의 해결에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 공공갈등 해결 영향요인에 대하여 주요 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. Deutsch(1973)은 갈등해결에 영향을 미치는 요인으로 ① 갈등과정, ② 이전의 상호관계, ③ 갈등의 본질(갈등규모, 이슈의 엄격성, 이슈의 중심성, 이슈의 수와 상호의존성, 이슈의 지각), ④ 갈등당사자의 성격 ⑤ 성공에 대한 예측 ⑥ 제3자 존재 등을 주장하고 있고, Quirk(1989)는 ① 이슈내용, ② 갈등구조, ③ 리더십, ④ 집단정치, ⑤ 정치적 제도라고 주장하고 있다. Pruitt & Carnevale (1993)은 갈등해결의 주요 요인으로 ① 이슈구조, ② 전략과 전술, ③ 당사자의 행태, ④ 인지적 과정 ⑤ 사회규범, ⑥ 당사자간 관계(권력, 신뢰) ⑦ 집단과정(내부협상), 제3자 존재 등을 제시하고 있는데 반해, Ross & Ward (1995)는 ① 제도적 요인, ② 전략적 요인, ③ 심리적 장애 요인 등을 제시하고 있다.

Lewicki et al.(2003)은 ① 당사자, ② 이슈, ③ 사회체제, ④ 갈등과정 등을 주장하고 있고, Kriesberg(2003)도 마찬가지로 ① 참여집단, ② 이슈, ③ 사회체제, ④ 갈등과정 등을 제시하고 있다. 이와 같이 초기의 갈등해결 영향 요인 연구는 갈등해결에 관련한 요인들을 나열하였다면, 최근 연구는 여러 요인들을 묶어서 3~4개의 큰 요인별로 제시하는 경향이다. 위에서 논의한 공공갈등의 해결에 영향을 미치는 요인에 대한 선행연구를 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

**<표 8> 갈등해결관련 이론적 논의**

연구자	주요 영향요인
Kriesberg(2003)	① 참여집단, ② 이슈, ③ 사회체제, ④ 갈등과정
Lewicki et al.(2003)	① 당사자, ② 이슈, ③ 사회체제, ④ 갈등과정
Pruitt & Carnevale (1993)	① 이슈구조, ② 전략과 전술, ③ 당사자의 행태, ④ 인지적 과정 ⑤ 사회규범, ⑥ 당사자간 관계(권력, 신뢰) ⑦ 집단과정(내부협상), 제3자 존재 등
Ross & Ward (1995)	① 제도적 요인, ② 전략적 요인, ③ 심리적 장애
Deutsch (1973)	① 갈등과정, ② 이전의 상호관계, ③ 갈등의 본질(갈등규모, 이슈의 엄격성, 이슈의 중심성, 이슈의 수와 상호의존성, 이슈의 지각), ④ 갈등당사자의 성격 ⑤ 성공에 대한 예측 ⑥ 제3자
Quirk (1989)	① 이슈내용, ② 갈등구조, ③ 리더십, ④ 집단정치, ⑤ 정치적 제도
공통 요인	① 갈등 이슈 특성, ② 당사자간 관계, ③ 갈등 과정, ④ 사회체제

(2) 주요 영향요인

공공갈등 해결에 영향을 미치는 요인들은 무수하여 일반화시키기가 어렵다. 갈등해결에 영향을 미치는 요인은 접근방법에 따라 다양하게 연구되어 왔다. 갈등해결에 영향을 미치는 주요 요인들을 중심으로 살펴보면 갈등 자체의 특성에서 갈등해결 영향요인을 찾는 연구와, 갈등을 과정으로 보고 갈등을 완화하기 위한 갈등관리로서 전략을 살펴본 연구, 그리고 갈등의 환경적 요인을 찾는 연구 등으로 구분된다.

① 갈등자체의 특성 요인

첫 번째 접근방법은 갈등 그 자체에서 갈등해결의 영향요인을 찾는 것이다. 갈등이슈의 성격이나 갈등당사자의 수나 힘의 관계와 같은 갈등당사자의 특성이 갈등해결에 가장 큰 영향을 미친다고 보는 연구이다. 갈등

이슈(Deutsch, 1973; Quirk, 1989; Pruitt & Carnevale, 1993; Kreiesberg, 2003; Lewicki et al., 2003)를 보는 연구와 갈등 당사자(Deutsch, 1973; Pruitt & Carnevale, 1993; Kreiesberg, 2003; Lewicki et al., 2003)를 보는 연구를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

많은 연구들이 이슈의 내용적 특성에 초점을 두고 있다. 갈등이슈는 갈등이슈의 수와 크기 같은 형식적 특성과 주요 쟁점이 되는 갈등사안이 무엇인지 살펴보는 내용적 특성으로 나누어 살펴볼 수 있다(하혜영, 2007:37). 갈등상황에서 갈등이 되는 이슈들, 즉 논쟁점이 크기가 크고 많아 복잡할 경우 갈등해결에 유리할 수도 있다. Wall & Callister(1995)에 따르면 이슈가 복잡할수록 때로는 여러 개의 하부 이슈로 분해되기 쉬우며, 이것이 갈등 당사자가 교환을 하도록 만들 수 있다고 한다. 반면, 이슈가 크고 많을수록 갈등문제를 더 악화시킨다는 연구도 다수 있다. 갈등의 내용은 크게 이해관계 갈등(interest conflict)과 가치갈등(value conflict)으로 나눌 수 있다(Kreiesberg, 2003). 이해관계 갈등은 한정된 자원에 따라 원하는 사람이 공동으로 사용할 수 없을 때 발생하며, 가치갈등은 신념, 종교, 문화, 가치관의 차이에서 오는 갈등으로 해결이 어려울 수 있다는 특징이 있다.

갈등이 발생하는 원인은 갈등 당사자의 대립되는 목적이나 수단을 추구하는 상황이 전제하기 때문이다. 갈등당사자는 갈등과 관련 있는 이해관계자로 주요한 일차적 당사자(primary parties)와 이차적 당사자(secondary parties)로 구분할 수 있다. 일차적 당사자는 직접적으로 갈등에 개입되어 있는 참여자이고, 이차적 당사자는 직접 의사결정에 참여하지 않지만 갈등해결 결과에 영향을 받을 수 있는 당사자를 의미한다. 마지막으로 주변 당사자(peripheral parties)는 갈등 해결 여부에 관심은 있지만 직접적인 영향을 받지 않는 사람들로 일반 대중이 속한다.

그리고 당사자 간의 관계를 보면 크게 수직적 관계와 수평적 관계로 분

류할 수 있다. 수직적 갈등과 수평적 갈등은 당사자들 간 존재하는 권위(authority)와 관련이 있다.<sup>10)</sup> 정부간 갈등일 경우 행정절차, 법적·관리적 측면에서 권위가 갈등해결에 영향을 미칠 수 있다.

## ② 갈등의 과정 요인

두 번째 접근방법이 갈등을 과정(process)으로 인식하고, 갈등관리전략의 종류와 사용여부(Pruitt & Carnevale, 1993; Ross & Ward, 1995)와 제3자의 개입(Deutsch, 1973; Pruitt & Carnevale, 1993)에 관심을 갖는 연구자들이다. 공공갈등은 특히 과정적 변수로 갈등관리방식에 초점을 맞춘 연구가 많았다. Pruitt & Rubin(1986)은 사회갈등을 다루는 방식을 경쟁, 양보, 문제해결, 철회, 그리고 정지 5가지 유형으로 구분하면서, 갈등관리유형의 차이가 갈등해결 결과를 바꿀 수 있다고 주장한다. Ury et al.(1988)은 갈등해결방법으로 권력 기반, 권리 기반, 이익 기반 접근 방법으로 구분하고, 이익에 근거한 방법으로 갈등을 해결하는 것이 효율적이라고 강조하였다. Susan & Kennedy(2001)는 전통적방식과 대안적방식의 차이를 강조하는데, 전통적 방식보다 대안적방식의 갈등해결이 갈등을 완화시키고, 해결에 긍정적 역할을 한다고 주장한다. 전통적 방식으로는 회피, 철회, 순응과 같은 일방적 대응방식 또는 행정적 강제력 및 사법기관에 의한 강제적 결정 등이 있고, 대안적 방식으로는 협상, 조정, 중재 등이 있다.

## ③ 갈등의 환경 요인

마지막 접근방법은 갈등을 둘러싼 환경적 요인이 갈등해결에 영향을 미

---

10) 갈등연구에서 힘의 균형을 논의할 때 권력(power)과 권위(authority)를 종종 사용하는데, Weber는 권력을 본질적으로 개인의 개성과 연관된 것이라 하였고, 반면 권위는 사회 위치 혹은 역할과 항상 연관된다고 하였다. 따라서 권위는 복종, 종속, 통제, 명령 등이 포함된다고 하였다(Dahrendorf, 1959: 166-167).



친다는 것이다. 공공갈등은 정치, 경제, 사회적인 요인들이 갈등해결에 영향을 미치는 주요 요인들이 될 수 있다(Kreiesberg, 2003; Lewicki et al., 2003). 경제적요인은 경제적 여건, 경제제도의 변화, 경제적 상황의 변화 등이 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해 연구들이 진행되었다(가상준, 2010; 김학린, 2011). 정치적 요인은 정치제도, 정치리더십, 선거와 같은 정치적 사건 등이 고려될 수 있다(강성철, 2006: 184; 가상준, 2010). 사회적 요인으로는 언론, 여론 등과 함께 시민단체의 개입에 대한 연구가 진행되어 왔다(김동희, 2001: 171; 신동준 외, 2005).

공공갈등 해결 영향요인에 대한 주요 선행 연구결과를 종합하면 갈등해결에 중요한 요인은 첫째, 갈등이슈 그 자체의 특성이고, 둘째는 갈등의 당사자들 간의 관계이고, 셋째는 갈등당사자들 간의 갈등과정(협상, 조정, 전략 등)이고 마지막으로 갈등을 둘러싸고 있는 여러 환경적인 요인으로서의 사회체제라고 정리할 수 있다. 이후 공공갈등 해결 실증연구에서 알 수 있겠지만, 본 연구는 협상과 조정을 포함하는 갈등과정과 제3자의 개입 등을 중심으로 살펴본다.

## 2. 선행연구 검토

### 1) 공공갈등 연구 경향

공공갈등과 관련한 국내·외 연구들을 살펴보면 해외의 경우 1990년 이후 학제간 연구에 힘입어 협상, 조정, 대체적 분쟁해결(ADR)의 연구분야가 급속히 발전하였다. 특히 미국은 ADR제도가 1990년대 입법화되어 제도의 효과와 역할이 중요해지고 있다(O' Leary et al., 2005:182). 국내의 경우 1995년 지방자치제가 본격적으로 실시되면서 공공갈등 연구가 크게 증가하였으나, 해외에서의 공공갈등 연구와는 달리 대체적 갈등관리와 관련된 조정이나 중재에 대한 연구는 미미한 편이다. 아직까지 우리는 대체

적 갈등관리 제도가 활성화되지 않았기 때문에 이와 관련한 효과성 평가 보다는 제도의 개념, 현황분석 연구가 중심이 되고 있다. 국내에서 공공갈등 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째는 전체 갈등관련 선행연구에서 주를 이루고 있는 영역으로, 개별 공공갈등 사례분석을 통해 갈등해결 방안을 제안하는 연구이다. 황기연·나태준(2005)과 권영규(2006), 강진용(2009)은 청계천복원사업 사례를 기초로 하여 갈등의 양상과 이론 등을 분석하여 공공갈등 관리의 방향과 시사점을 제시하고 있다. 이민창·한중희·안병철(2005)은 비선호시설의 입지갈등 사례를 단체장 특성 원인변수에 초점을 맞추어 분석하고 있다. 장현주(2008)는 국립공원 입장료 폐지에 따른 문화재관람료 징수 관련 갈등 사례를 분석하면서 갈등해결 방안을 제시하고 있다.

두 번째는 다수의 갈등사례 분석을 통해서 갈등을 유형화, 일반화, 이론화하는 연구이다. 예를 들어, 강성철·김상구(2004)는 지방정부들의 갈등을 유형화하여 갈등의 요인과 해소방안을 제시하고 있다. 나태준(2005)은 국내·외 정부사업의 갈등사례를 분석하여 갈등의 유형화 및 갈등관리의 방향을 제시하고 있다. 하혜영·이달곤(2007)은 1995년부터 2006년 사이에 발생한 갈등사례 337건을 갈등의 내용별·주체별로 분석하고 있다. 가상준 외(2009)은 1990년부터 2007년까지의 공공갈등 482건을 유형별로 정리하고 있다.

세 번째는 공공갈등을 효과적으로 관리하는 방안에 관한 연구이다. 이러한 연구들은 공공갈등을 효과적으로 관리하여 기존의 전통적인 갈등관리방식보다는 대안적인 갈등관리방식의 효과에 대해 논의한다. 하혜영(2007)은 전통적 갈등관리방식과 대체적 갈등관리방식의 효과를 검증하기 위해 다수의 공공갈등 사례를 분석하여 대체적 갈등관리방식의 효과를 검증하였다. 채종현·김재근(2009)은 갈등해결 방안에 있어 협력적 거버넌스가 어떠한 역할을 수행하고 있는지를 분석함으로써 갈등관리 방식에 있어

협력과 참여의 중요성을 주장하고 있다.

갈등과 관련한 연구는 행정학과 정책학 분야에서 비교적 광범위하게 수행되어왔다. 그러나 행정학 분야에서 갈등연구는 미시적 차원에서 갈등원인에 대해 밝히거나 갈등해결 방안에 대한 논의를 중심으로 이루어져 왔기 때문에 우리나라 사회가 겪는 다양한 갈등을 거시적 관점에서 조망하는 연구는 미약하다는 평가를 받는다. 즉 갈등연구의 방법론이 특정 사례를 깊이 있게 다루는 연구에 치중되면서 갈등문제를 공공갈등차원에서 거시적으로 이해하고 이를 바탕으로 한 대안들을 제시하는 데는 한계를 보이고 있다(이병량·김서용·전영평, 2008). 기존 연구들이 개별갈등 사례 분석, 갈등관리방식 및 갈등유형화에는 상당한 기여를 하고 있으나 중앙정부의 효과적인 갈등관리방안, 갈등해결기제에 관한 연구에는 크게 기여를 못하고 있다(임동진, 2011:298).

본 연구에서는 효과적인 갈등관리 방안, 갈등 해결에 영향을 미치는 요인에 대해서 집중적으로 보고자 한다. 이를 위해서 갈등 해결의 가능성에 영향을 주는 요인연구를 중심으로 선행연구를 검토할 것이다. 특히 주요한 변수들을 중심으로 한 연구들의 결과와 연구의 한계를 검토한 후, 이를 보완할 수 있는 방안을 논의하고자 한다.

## 2) 갈등해결요인에 대한 실증연구

갈등해결에 대한 실증연구를 조사한 결과, 공공갈등의 성격에 따라 갈등 해결 영향요인이 매우 다양하게 제시되고 있다. 선행연구들을 살펴보기 위해서 갈등해결에 영향을 미치는 요인들을 종합적으로 분석한 연구와 갈등관리 효과를 실증적으로 분석하는 연구로 나누어 살펴보고자 한다.

### (1) 종합적 접근

갈등해결 요인에 대한 종합적 접근방식으로 갈등해결에 미치는 다양한

요인들을 고려한 연구들이 있다. Bingham(1986)은 1974년부터 1984년까지의 환경분쟁과 관련된 160개의 사례를 조사하여 갈등해결 요인을 분석하고 있다. 이 연구에서 갈등해결에 영향을 미치는 요인은 당사자 관련요인, 과정 및 맥락적 요인, 내용 관련 요인을 들고 있으며 그 가운데 환경문제를 다루는 장소 특정적 분쟁에서 조정을 사용한 효과가 성공적이라고 주장하였다. 그러나 대체적 분쟁해결제도가 반드시 갈등을 해결하는 것이 아니라, 갈등의 내용에 따라 변할 수 있다고 지적하였다.

한편, 국내연구로는 서울시의 3개 쓰레기처리장 건설 갈등사례를 기술적인 사례연구방법을 사용하여 분석한 연구가 있다. 갈등정도와 갈등효과에 영향을 미치는 요인으로 갈등상황, 갈등이슈, 갈등관리전략, 제3자 개입을 설정하였다. 분석 결과 갈등초기에는 주민참여 절차가 중요하고, 갈등관리 전략으로는 협상이 중요함을 강조하고 있다(전주상, 2000). 주재복(2004)은 동강댐 건설과 새만금간척사업 갈등 사례에서 정부간 갈등을 분석하였다. 갈등 결과에 영향을 미치는 요인으로 정책상황, 참여자, 조정기제, 협력규칙을 변수로 설정하였다. 연구 결과는 제3자 조정기제와 협력규칙이 상대적으로 영향이 크게 작용하였다. 주재복은 연구를 통해 대규모 정부사업의 추진과정 중에 발생하는 정부간 갈등에서 제 3자에 의한 문제해결과 운영규칙의 활용이 필요하다고 주장하였다. 정곡취수장 설치 사례를 연구한 권경득(2004)도 제도적 요인을 강조하고 있으나 갈등의 원인, 갈등 행위, 갈등 수준의 변화, 제3자 중재 등 다양한 원인을 함께 고려하고 있다. 연구에서 갈등문제가 근본적으로 적대적일 경우, 제3자의 중재역할이 중요하다고 제시하였다. 그러나 그는 사례분석 결과, 제3자 중재가 일시적 갈등완화에 도움이 되었으나 장기적으로는 갈등 증폭의 원인이 되기도 했음을 지적한다.

박형서(2004)는 공공시설 입지갈등에 관한 갈등원인, 갈등특징, 갈등전개과정, 갈등에 대한 인식과 태도, 과거의 갈등해소 방법에 따른 영향분

석 등 갈등관련 이론 및 여러 연구를 기초로 10개의 갈등가설을 세우고, 공공입지갈등 사례 3개를 통해 가설을 검증하였다.<sup>11)</sup> 갈등 정도, 갈등 형태, 갈등 해소 및 관리와 관련있는 변수를 선정하여 갈등으로 인한 사회적 파급영향, 지역발전 및 경제적 영향, 제도적 및 행정적인 영향과 같은 지표를 통해 분석·평가하였다. 그 결과 갈등해소 전략이나 기술이 강제적이고 위압적일수록 갈등양상은 과격하게 되고 갈등 해소가 어렵다고 하였으며, 갈등의 정도가 깊을수록 갈등관리가 힘들며, 갈등관리가 힘들수록 지역사회에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다고 제안하였다.

최근에 들어서야 공공갈등 해결 영향요인을 찾기 위해 다수의 사례를 양적인 방법으로 분석한 연구가 드물게 수행되고 있다. 하혜영(2007)은 공공갈등의 해결에 영향을 미치는 주요 요인을 식별하고, 이들의 효과를 실증적으로 검증하는 연구를 하였다. 1995년부터 2006년 6월까지 우리나라에서 발생한 공공갈등 사례를 통하여, 갈등해결과 영향요인간의 인과성을 보기 위해 다중로짓회귀분석(multinomial logit regression)을 하였다. 갈등해결 영향요인은 갈등특성, 갈등관리, 그리고 갈등환경 세 요인을 선정하고 각각의 하부요인을 세분화 하였다. 분석 결과, 갈등해결의 수준에서 가장 큰 영향을 미치는 요인 군으로 갈등관리 요인이며, 그 가운데 갈등관리 방식이 대체적 갈등관리방식을 선택하였을 때가 전통적 관리방식을 선택하였을 때 보다 갈등해결의 수준이 높았으며, 주민을 포함한 갈등에서 주민참여의 수준이 소극적이다가 적극적인 참여로 변해 갈수록 해결수준도 높게 나타났다.

김학린(2011)은 공공갈등해결에 영향을 미치는 요인들 간의 적합성이 갈등해결 결과에 미치는 효과를 분석하였다. 갈등해결의 상황적합도모델을 토대로 공공갈등의 특성과 환경적 요인 및 사례를 이용하여 종합적으로

---

11) 박형서 외(2004)는 영광 원자력 5,6호기 사례, 안면도 방사성 폐기장 사례, 그리고 경주 고속철도 노선 사례 등 공공입지 갈등 사례 3개를 선택하여 분석하였다.

검증하였다. 연구 결과 영향요인들은 갈등해결의 결과에 개별적으로 영향을 미치며, 동시에 요인 간 적합관계도 갈등해결 결과에 영향을 미친다고 주장하였다.

**<표 9> 종합적 접근을 통한 갈등해결 연구**

연구자	주요 영향요인	결론	비고
Bingham (1986)	① 갈등 당사자, ② <u>과정 및 맥락</u> , ③ 갈등 내용	갈등 과정에서 조정을 사용한 효과가 성공적	- 갈등의 내용에 따라 대체적 갈등관리의 효과성이 달라질 수 있음
전주상 (2000)	① 갈등 상황, ② 갈등 이슈, ③ <u>갈등 관리 전략</u> , ④ 제3자 개입	갈등 초기에 주민참여 절차가, 갈등 관리전략으로 협상이 효과적	- 갈등의 정도와 정책의 효과성은 역의 상관관계를 가짐.
권경득 (2004)	① 갈등 원인, ② 갈등 행위, ③ 갈등 수준의 변화, ④ <u>제3자 중재</u>	갈등이 적대적일 경우 제3자 중재역할이 중요함	- 제3자 중재가 일시적 갈등완화에 도움이 되었으나 장기적으로는 갈등 증폭원인이 되기도 함
박형서 (2004)	① <u>갈등 정도</u> , ② <u>갈등 해소 및 관리</u> , ③ <u>갈등 시설 및 주제</u>	갈등 관리가 힘들수록 지역사회에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 큼	- 갈등의 정도가 깊을수록 갈등관리 또는 해소가 힘들
하혜영 (2007)	① <u>갈등 특성</u> , ② <u>갈등 관리</u> , ③ <u>갈등 환경</u>	갈등 관리요인 가운데 대체적 갈등관리방식과 주민참여 정도가 효과적	- 모든 사례에서 대체적 갈등관리가 효과적인 것이 아님. 오히려 갈등을 악화시킬 수 있음
김학린 (2011)	① <u>갈등 유형</u> , ② <u>갈등 관리</u> , ③ <u>시민단체 개입</u>	갈등해결 영향요인간의 적합성도 해결 결과에 영향을 미침	- 갈등유형과 갈등관리방식의 적합성이 특히 큰 영향을 미침

주 :

영향요인에 밑줄 표시는 연구결과가 다른 요인에 비해 상대적으로 영향이 크게 작용함을 의미.

## (2) 갈등관리 실증 연구

지금까지의 연구를 종합하면 공공갈등 해결요인을 찾는 연구에서 제3자 개입에 의한 조정, 협상과 같은 대체적 갈등관리방식이나 주민참여의 수

준이 갈등 해결에 긍정적인 영향을 미친다는 결론이 많았다. 대체적 갈등 관리 방식의 성과나 주민참여에 대해 효과를 검증하는 연구들을 제3자에 의한 조정, 협상, 주민참여로 구분하여 선행연구의 특징을 살펴보도록 한다.

#### ① 대체적 갈등관리 방식(ADR)

대체적 갈등관리방식(ADR)이 과거의 전통적 방법에 의한 갈등해결방식보다 효과적이라는 연구들이 주로 국내보다 해외에서 주로 수행되어 왔다. Rose & Suffling(2001)은 ADR이 조정에 효과적인지 보기 위해서 캐나다 온타리오 지방 6개 토지 이용 분쟁사례의 문서내용을 분석하였다. 이 연구는 기존의 연구들과 달리 환경보호 측면에서 효과를 검증하였고 그 결과, 6개 중에서 5개가 조정으로 인해 갈등이 성공적으로 해결되었다. O' Leary et al.(2001)도 마찬가지로 ADR 제도가 성공적이라고 결론을 내리고 있다. 그는 미국에서 20년간 연방, 주, 지방정부, 공사조직, 시민을 대상으로 ADR의 성과를 평가하는 설문과 인터뷰를 통해 환경분쟁 해결에서 ADR이 성공적이라고 주장한다. 단, ADR은 환경법집행을 담당하는 규제기관으로 제도화가 되지 않으면 그 영향력이 미미하다고 지적한다. Andrew(2001)는 미국의 메사츄세스와 캐나다 온타리오 지역의 폐기물 관리 갈등 사례를 통하여 갈등상황의 특성이 ADR제도가 성공적으로 갈등을 해결하는데 미치는 영향을 연구하였다. 쓰레기 매립지, 폐기물, 위험시설과 관련된 54개 갈등 사례는 협상(Negotiation), 조정(Mediation), 촉진(Facilitation)을 사용한 것들 이다. Andrew는 ADR의 성공을 합의, 비용과 시간 절약, 지속기간, 참여자의 만족으로 측정하였고 갈등상황의 특성 17가지를 통계적으로 검증한 결과 12가지가 유의미하다고 결론을 도출하였다.

지금까지 주장과는 달리, ADR의 효과가 제한적일 것이라고 주장하는

연구가 있다. Leach & Sabatier(2003)는 그동안의 연구가 제3자의 개입의 효과를 측정하는데 엄밀하게 측정하지 않았던 점을 비판하고, 이들의 효과가 지나치게 과장될 수 있음을 주장한다. 이 연구는 미국의 수역 협력 50개 사례를 분석하여 협상의 결과와 제3자로서 촉진자와 협력자의 개입 효과를 분석한다. 분석 결과, 긍정적인 효과를 줄 것으로 인식되는 제3자로서 촉진자와 협력자의 효과가 갈등성파에는 제한적으로 영향을 미친다고 주장한다. 촉진자의 특성은 합의 수준에 영향을 미치고, 협력자는 인적·사회적 자본에 영향을 미쳤다.

법원에서 조정과 같은 ADR과 재판방식이 갈등해결에 미치는 영향에 대해서 연구가 진행되었다(Vidmar, 1984, Rosenberg & Folberg, 1994; Wissler, 1995). Vidmar(1984)는 소액법정사건의 갈등 당사자를 대상으로 인터뷰를 실시한 결과 조정방식이 재판보다 더 타협으로 잘 이끌었으며, 더 높은 순응률을 보여주었다고 분석하였다. Rosenberg & Folberg(1994)는 지방법원을 대상으로 ADR 가운데 하나인 중립적 조기 평가절차(early neutral evaluation)와 이 절차를 겪지 않은 사건을 비교하였다. ADR을 사용한 사건이 소송보다는 참여자 만족도와 비용과 시간 절감 측면에서 효과가 있었으나, 갈등 당사자의 특성에 따라서는 그 효과에 차이가 있었다. Wissler(1995) 연구도 갈등 사건과 갈등자의 특징에 따라 당사자가 조정이나 재판 중 어느 방식을 선택하는가는 차이가 나타났다.



<표 10> ADR과 조정 중심 갈등해결연구

대체적 갈등관리(ADR)		
연구자	주요 영향요인	결론
Rose& Suffling (2001)	ADR의 과정기준(12개) 결과 기준(6개)	캐나다 온타리오 지방 환경분쟁 사례 6개 가운데 5개가 성공적으로 조정됨.
O' Leary et al.(2001)	ADR의 사용 여부	미국 ADR 전문가 인터뷰와 설문 결과 ADR 성과가 분쟁해결에 성공적임.
Andrew (2001)	ADR 과정, 참여자수, 대표자 유형 등(17개 요인)	미국, 캐나다 폐기물관리 갈등 사례에서 17개 요인 중 12개가 통계적으로 의미.
Leach & Sabatier (2003)	①파트너십의 역사, ②보조기금, ③상호간의 신뢰, ④지역 리더십 ⑤이데올로기 다양성, ⑥촉진자 특성, ⑦협력자 특성	촉진자, 협력자 특성은 성공에 제한적 영향. 상호 신뢰, 파트너십의 기간은 성공에 큰 영향.
제3자 조정·중재		
Talbot (1983)	조정 사용 여부	미국 6개 사례 중 3개 사례가 조정 성공
Buckle&Thomas-Buckle (1986)	조정 사용 여부	미국 81개 분쟁사례에서 전반적으로 조정은 효과적임. 단, 조정자와 분쟁 당사자간 조정효과에 대한 견해차가 존재.
Sipe (1998)	①관련자 특성(사적 혹은 공적 당사자), ②사례의 역사(해결 기관), ③분쟁 참여자 수, ④이슈의 수, ⑤지역 환경부의 협상능력(파워) 인지	미국 플로리다 환경부의 150개 환경분쟁사례에서 갈등해결에 주 영향은 분쟁사용 여부, 사례의 역사, 파워인식이 의미 있음.

② 제3자 개입에 의한 조정·중재

대체적 갈등관리 방식 중 주를 이루고 있는 제3자 개입의 조정에 관한 연구이다. 조정(mediation)이란 갈등과정에서 제3자가 개입하여 당사자 간 상호작용을 촉진하여 자율적인 해결에 이르도록 조력하는 행위를 의미한

다(Kochan & Jick, 1978; Carnevale, 1986, 1992; Marceschal, 2005).

제3자의 조정에 의해서 공공갈등 문제가 더 잘 해결될 수 있다고 제안하는 연구들이 있다. Talbot(1983)는 미국 내의 주요 공공 갈등사례 6개를 대상으로 조정이 갈등결과에 어떤 영향을 미치는지 분석하였다. 분석 결과, 3개 사례에서 조정이 갈등해결에 긍정적인 영향을 주었으며, 환경갈등 분야에 특히 긍정적인 효과를 낼 수 있다고 하였다. 환경 분야의 갈등에서 조정의 효과를 81개의 사례를 이용하여 경험적 연구를 통해서 검증하고자 한 연구가 있다. Buckle & Thomas-Buckle(1986)은 인터뷰와 설문 을 통해 관련된 조정자와 분쟁당사자의 의견을 조사하였다. 연구 결과, 갈등이 성공적으로 해결된 사례의 이해관계자들은 조정의 효과를 긍정적으로 평가하였고, 조정이 실패한 경우라도 조정의 영향력에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있다. 단, 조정자와 분쟁당사자간 조정효과에 대한 견해차가 존재하였다.

조정 사용여부와 조정의 효과를 단순하게 측정하기보다 다양한 변수를 함께 고려한 연구가 있다. Sipe & Stifftel(1995)은 환경분쟁에서의 조정이 갈등 해결에 효과가 있는지 19개의 플로리다 환경분쟁 사례를 분석하여 설명하였다. 연구에서 조정이 사용된 분쟁의 경우 70% 이상이 해결되었으므로 조정이 법정에 의한 소송, 판결보다 효과적이라고 보았다. 해결 정도는 해결률, 해결의 질, 참여자의 만족을 통해서 측정하였다. Sipe(1998)는 환경분쟁사례에서 조정의 효과를 보다 정확히 분석하기 위해 주요 영향요인으로 갈등발생 기간, 협상능력에 대한 인지와 조정사용 여부, 참여자 수, 관련자 유형 등을 포함하고 있다. 1988년부터 1990년 동안 발생한 150개의 환경분쟁 사례를 분석한 연구 결과, 사례의 기간과 협상능력(권력)에 대한 인지, 분쟁해결방법이 영향을 미치는 것으로 드러났다. 조정의 효과를 조절하는 변수를 고려한 연구도 있다. Marceschal(2005)은 계약분쟁에서 연방조정자의 입장으로 조정을 더 효과적으로 하기 위한 방

법을 탐색하였다. 갈등을 해결하고 합의를 도출하는데 조정자의 기술, 능력, 협력 지향적 특성이 긍정적인 영향을 미치며, 적대적인 관계는 부정적인 영향을 미친다고 하였다. 신은중(2010)은 대체적 갈등관리방안으로서의 조정이 효과적으로 기능하고 있는가를 경험적으로 실증하는 연구를 하였다. 1988년부터 2007년까지 523개의 공공갈등 사례를 분석하여 조정이 공공갈등 지속기간을 단축시킨다는 결론을 도출하였다. 아울러 조정의 효과성을 조절하는 요인으로 갈등수준, 분쟁성격, 제3자 개입에 대해서도 분석하였다.

### ③ 당사자간 협상

대체적 갈등관리방식 중에서 당사자 간의 협상에 의한 갈등해결에 관한 연구이다. 협상은 “교환 또는 공동 이익의 실현에 관한 합의에 도달할 목적으로 상호작용 하는 의사결정 과정(decision process)” 으로(Gulliver, 1979: 35), 어떤 공통된 문제에 대하여 서로간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정하는 과정이라 볼 수 있다(Mills, 1990: 21; 박호숙, 1994: 28). 주로 협상요인과 갈등해결에 초점을 맞춘 정주용(2004)의 연구는 광명과 구로의 환경빅딜사례를 대상으로 하여 협상의 성공요인을 제시한다. 주요 요인으로 협상당사자, 협상내용, 협상절차, 협상전략을 선정하였다. 연구 결과, 협상의 성공을 위해서 자원의 보유와 신뢰를 확보할 수 있는 의사소통 기제를 확보하는 것이 중요하며, 이에 비해 당사자간의 균형유지는 혐오시설의 공동이용 협상에서 큰 영향력을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 협상요인 외에도 다른 영향요인들도 고려한 하혜수(2003)의 연구는 3개의 공공갈등 사례에서 정부간 협상의 해결요인을 분석한다. 협상의 유형과 전략(분배협상, 통합협상/입장협상, 원칙협상), 타협의 규칙, 당사자 간 관계, 그리고 제도와 환경적 요인 등이 해결의 주요 영향요인으로 설정한다. 분석 결과, 분배적 협상에서 통합적 협상으로의

전환과 이슈의 분리 규칙의 활용, 전문적 자원 활용 등이 영향을 미쳤다.

### 3) 공공갈등 선행연구 종합과 비판적 검토

지금까지 선행연구들을 종합하면 대체적 갈등관리 방식(ADR)이 해결에 긍정적인 영향을 미친다는 연구(Bingham, 1986; Andrew, 2001; O' Leary et al., 2001; 하혜영, 2007)들과 제 3자의 조정에 의한 갈등관리가 해결에 긍정적인 역할을 한다고 주장하는 연구(Talbot, 1983; Buckle & Thomas-Buckle, 1986; Rose & Suffling, 2001; Sipe & Stiftel, 1995, Sipe, 1998; 신은중, 2010)들이 있다.

다수의 선행연구에서 소송을 통한 갈등해결보다 대체적 갈등관리 방식의 사용이 더욱 긍정적인 영향력을 미친다고 보았다. 그러나 1990년대 이후에는 조정의 효과가 상황에 따라 달라질 수 있다는 의문이 제기되었고, 예를 들어 분쟁당사자의 갈등수준, 경직성, 갈등이슈의 성격에 따라 조정의 효과가 달라지고 있다는 점에 주목하고 있다(Marceschal, 2005). Leach & Sabatier(2003)는 대체적 갈등관리방식의 효과가 갈등상황에 따라서 제한적이라고 주장하였다. 제3자로서 촉진자와 협력자의 개입효과를 분석한 결과, 이들이 갈등성가에 제한적으로 영향력을 미친다고 주장한다. 실제로, 제3자 개입이 실제 효과가 없거나 오히려 갈등상황을 악화시킬 수도 있다. 분쟁위원회가 조정에 대한 결정을 내렸으나 갈등당사자들이 수용하지 못하여 다시 법정다툼으로 가는 경우도 있다<sup>12)</sup>. 이런 맥락에서 갈등 조정방식의 효과가 지나치게 과장될 수 있다는 비판도 지속적으로 제기되어 왔다(Amy, 1990: 221; Bingham, 1986, O' Leary & Raines, 2001).

선행연구를 살펴본 결과, 대부분의 연구에서는 제3자 조정이나 협상과

---

12) 「서울 김포공항 소음으로 인한 정신적 피해에 대한 주민소송」은 중앙환경분쟁조정위의 재정결과에 대해 정부측이 수용불가하여 서울고법으로 간다(경향신문, 2005년 2월 1일자). 「경기 하남시 고속도로 소음으로 인한 주민들이 재산 및 정신적 피해갈등」도 중앙환경분쟁위의 재정결과에 대해 도로공사가 불복하고 법정소송을 낸다. 이 결과로 주민배상은 제외하고, 방음벽만 설치하기로 결정된다(한국경제, 2002년 12월 18일자).

같은 대체적 갈등관리방식과 주민참여가 갈등 해결에 긍정적인 영향을 미친다고 주장한다. 다만 몇몇 선행연구에서 갈등 상황의 다양한 조건에 의해 대체적 갈등관리방식도 제한적으로 해결에 영향을 미친다고 지적하며, 각 갈등상황마다 더욱 적합한 갈등관리방법이 무엇인지에 대해서는 후속 연구의 필요성을 언급하고 있다(Leach & Sabatier, 2003; Marceschal, 2005). 이와 같이 공공갈등 문제 해결을 위한 경험적 연구가 부족한 이유는 공공갈등 사례들이 충분히 데이터베이스화 되지 않아서 연구를 할 수 있는 표본들이 충분하지 않기 때문이다.

몇몇 학자들에 의해 다수의 갈등 사례를 축적하여 경험적 연구가 진행되고 있으나, 갈등해결에 영향을 미치는 요인과 갈등 해결 간의 단순한 상관관계를 보는데 그치고 있다. 공공갈등의 경우 매우 다양한 변수들이 상호 영향을 주고받기 때문에, 변수간의 복합적인 관계를 고려해서 살펴볼 필요가 있다. 최근 갈등수준이나 성격, 제3자 개입 등의 요인이 조정의 효과성을 조절한다는 연구와(신은중, 2010) 갈등유형, 갈등방식, 시민단체개입이 갈등지속기간에 영향을 미치며, 변수간 적합성을 보는 연구(김학린, 2011) 등 비교적 복합적인 변수간 관계를 보려는 시도가 있다. 그러나 데이터베이스화되어 있는 자료의 내용만 연구 가능하기 때문에 갈등수준, 갈등당사자간 관계와 같이 객관화시키기 어려운 지표들은 누락되었다. 갈등수준의 경우 연루된 단체나 이슈의 수 등 다양하게 측정될 수 있으나 파악하기 쉬운 ‘시위참여자의 수’ 로만 일차적으로 측정되었기 때문에 연구결과에 한계가 있다.

공공갈등 연구는 체계적인 통계자료나 데이터베이스 부족으로 인해 공공갈등 문제 해결에 세부적인 지침을 제공하기는 어려운 실정이다. 이에 따라 본 연구는 기존 선행연구에서 검증된 갈등관리 요인을 시뮬레이션으로 재현해보고, 갈등 상황의 특성에 따라 적합한 갈등관리방식을 제시하였다.

### Ⅲ. 분석모형과 연구설계

#### 1. 분석모형

##### 1) 왜 시뮬레이션인가

사회과학 분야에서 시뮬레이션 방법의 활용은 제한적인 분야에서만 이루어지고 있다. 그 가운데 조직이론이 일찍부터 컴퓨터 시뮬레이션을 활용한 접근에 영향을 받아왔다. Taylor(1911), Fayol(1949)의 과학적 관리가 대두되면서, 조직에서 개인의 활동을 구조화시킬 수 있게 되었기 때문이다. 이를 기반으로 개인의 행동이 예측가능 해졌고, 과학적인 접근이 시도되기 시작하였다. 초창기에는 사이버네틱스 모형, 일반적 해석(general analysis), 시스템 역학 연구(systems analysis-movement)(Ashby, 1956; Beer, 1964; Heberstroh, 1965; Chorafas, 1965)가 수행되었고, 조직 형식화에 관한 연구(Hage, 1965), 제한된 합리성에 관한 연구(Cyert & March, 1963), 사회적 행동과정 모형(Dutton & Stabucks, 1971; Abelson, 1968), 시스템다이내믹스를 이용한 연구들(Forrester, 1968; Judson, 1993; Collins & Mordit, 1992), Cohen et al.(1979)의 쓰레기통 모형 등이 있다.

사회과학 분야에서 컴퓨터 시뮬레이션 모형의 연구 접근방향은 네 가지로 구분된다. 첫째, 구체적인 상황을 예측하기보다 일반적인 원칙, 과정 등을 설명하는 모형을 구성하는 접근방식이다. 실제 조직의 복잡한 특성을 이상적으로 단순화 시키고, 통합시켜서 설명하는 접근 방식이다. 이러한 접근방식은 매트릭스의 조작, 숫자의 열거방식, 몬테카를로 분석 등과 같은 기술을 사용하다. 이 방법은 사회학과 전통조직이론에 뿌리를 두고

있으며, 조직의 네트워크나 행위자들의 특성을 단순화한다. 이러한 현실 묘사·설명적 모형은 Cohen et al.(1979), Patrick(1974), Carley(1992), Glance & Huberman(1994), Harrison & Carrol(1991) 등에 의해 연구가 수행되었다. 두 번째는 컴퓨터 시뮬레이션 도구를 개발하는 접근방식이다. 이러한 도구들은 행위자 논리 개발, 자동적인 이론 증명기, 그래프를 이용한 기술(Krackhardt, 1994)와 조직의 측정을 평가하기 위한 시뮬레이션 프레임워크(Lin, 1994) 등이 있다. 세 번째는 인공 지능에 기여하는 접근 방식으로 원격감시나 방향을 지도해주는 것과 같은 특별히 유형화된 작업을 수행한다. 이러한 모형은 이슈에 대한 소통, 조정, 계획, 문제해결 등을 다룬다. 마지막으로 매우 구체화된 시뮬레이션 모형으로 조직의 움직임을 다루는 접근방식이다. 이는 정책적 함의를 줄 수 있고, 조직 설계 등 구조적인 측면에서도 도움을 줄 수 있다(Carley, 1994: 613).

사회과학에서 컴퓨터 시뮬레이션을 적용하여 연구했을 때 한계는 다음과 같다. 모형에 포함되지 않은 세부사항, 입력하는 데이터, 연구에서 초점을 맞춘 부분 등이 연구자에 의해 규정되므로 편의(bias)가 포함될 가능성이 있으며, 단순화시킨 연구결과에 대해 해석할 때도 연구결과의 확장성(scalability)이 문제가 될 수 있다.

이러한 시뮬레이션 방법의 한계에도 불구하고, 사회과학에서 시뮬레이션에 대한 활용이 급증하고 있는 이유는 방법론의 특성 때문이다. 시뮬레이션은 결과를 중요시 여기는 다른 분석방법론과는 달리 결과가 도출되기 전까지 과정을 강조한다. 시뮬레이션은 고정화된 특성보다 동적인 갈등과정을 설명하는데 적합하다. 또한 유동적인 상황을 면밀히 살피면서 행위자 행동 변화와 상황의 변화를 볼 수 있다. 변화의 동태를 비교적 단기간에 알려줄 수 있으며, 이슈의 변화를 포착할 수 있게 한다. 시뮬레이션 방법이 점점 더 정교화되고 구체화되면서 다차원적인 문제를 이해하는데 도움을 줄 수 있으며, 분석적인 예측이나 이상한 행동, 이상 징후의 추론을

확인하기 위해 차선의 방법으로 사용될 수 있다. 현실 상황의 복잡성을 단순화 시켜서 볼 수 있기 때문에 상황의 배열에 따라 받는 영향을 분석할 수 있다. 기존의 컴퓨터 모형이 아닌 이론들과 결합하여 이론과 방법론을 풍성하게 하는 역할을 한다. 다만, 시뮬레이션이 앞에서 본 것처럼 한계가 존재하므로, 다양한 실제 정책 과정과 연구를 통해서 지속적으로 입증될 필요가 있다.

## 2) 왜 쓰레기통 모형인가

Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen은 1972년 구성원 사이의 응집성이 아주 약한 조직화된 무정부 상태일 경우의 의사결정 모형을 ‘쓰레기통 모형’이라고 명명하여 발표하였다. 모형의 핵심적인 특성인 조직화된 무정부 상태(organized anarchy)는 문제성 있는 선호(problematic preference), 불명확한 기술(unclear technology), 유동적 참여자(fluid participation)일 때의 의사결정 상황을 설명한다. 문제성 있는 선호란, 실제로 개인들은 자기가 어떤 목적을 가지고 결정과정에 참여하는가를 모르고 참여하는 경우를 의미한다. 즉 자기가 무엇을 선호하는지 모르고 의사결정에 참여 하는 경우가 많으며, 이들은 실제 결정 과정이 진행됨에 따라 비로소 자신의 선호를 알게 된다는 것이다. 불명확한 기술에서 ‘기술’이라는 것은 목표와 수단 사이에 존재하는 인과관계를 의미한다. 이러한 목표와 수단 사이에 존재하는 인과관계는 명확하지 않은 조직은 시행착오를 거침으로써 이를 파악한다. 결정자가 목표를 명확히 알더라도 이를 실행할 구체적인 수단을 모를 수 있다는 것이다. 유동적인 참여자는 매 주기 별로 참여자가 결정에 참여했다가 참여하지 않을 수 있다는 것이다. 문제의 성격에 따라 적극적으로 참여하기도 그렇지 않기도 한다는 것을 의미한다.

공공갈등의 특성과 높은 불확실성과 문제해결 과정은 쓰레기통 모형에



서 전제하고 있는 조직화된 무질서 상황과 부합하므로 연결하여 생각할 수 있다. 첫째, 공공갈등의 특성 상 갈등 당사자가 다양하고 광범위하여 갈등과 직·간접적으로 관련 있는 사람의 범위를 구체화시키기 어렵다. 정책 참여자가 고정되어 있지 않은 상황에서 갈등이 여론이나 언론에 의하여 증폭될 경우, 갈등해결을 위해 참여하는 행위자가 유동적으로 바뀔 수 있다.

둘째, 공공갈등은 하부 이슈가 상호 연관되어 있고, 갈등 쟁점에 대한 인식차이가 존재한다. 일방에서는 이해관계나 욕구의 충돌로 발생하는 ‘이익갈등’이 면서도, 타방에서는 가치신념체계 또는 이념의 충돌로 인해 발생하는 ‘가치갈등’일 수 있다. 예를 들면 갈등에 관련된 당사자가 신념체계와는 부합하지만, 이익이 되지 않는 경우 혼란스러운 상태에서 선호가 불분명할 수 있다.

셋째, 공공갈등의 원인은 복잡하게 얽혀있으므로, 갈등 당사자가 문제의 원인을 파악하지 못할 수 있다. 최근 대두되는 공공갈등 가운데 전문적인 지식이 필요한 정책문제의 경우, 어떤 대안이 적절한 해결방법인지 알지 못하는 경우가 많다. 이처럼 쓰레기통 모형에서 가정하는 의사결정 규칙인 ‘조직화된 무질서’는 공공갈등 상황의 문제해결과정을 설명하는데 적합한 분석틀이 될 수 있다.

### 3) 쓰레기통 모형 시뮬레이션

쓰레기통 모형 시뮬레이션의 변수는 문제와 참여자의 회의 입장 시간(entry time), 접근구조, 결정구조, 에너지 로드, 참여자 에너지 분배이다. 접근구조(Access)는 문제가 어떤 회의에 접근할 수 있는지를  $A_0$ ,  $A_1$ ,  $A_2$ 로 분류하고 있다.  $A_0$ 은 분할되지 않은(unsegmented) 구조로 모든 문제가 모든 회의에 접근할 수 있다.  $A_1$ 은 계층화된(hierarchical) 구조로 더 중요한 문제는 더 중요한 회의에 접근할 수 있으며,  $A_2$ 는 전문화된

(specialized) 구조로 하나의 문제는 하나의 회의만 접근 가능하다. 결정 (Decision)구조는 참여자가 어떤 회의에 접근할 수 있는지를 접근구조와 마찬가지로 분할되지 않은 구조, 계층적인 구조, 전문화된 구조 등 간단한 세 가지 대표적 조직구조로 분류하고 있다.

에너지 로드(load)는 문제해결에 요구되는 에너지로  $E_L$ (Net Energy Load)가 0이면 로드가 가벼운 경우, 1일 경우 중간정도, 2일 경우는 로드가 무거운 경우로 문제를 해결하기 위해 투입해야 하는 에너지 부담이 큰 경우이다. 참여자의 에너지 배분은  $E_D$ (Energy Distribution)이 0일 경우는 중요한 사람이 에너지를 적게 가지는 경우이며, 1인 경우는 모든 참여자에게 동등한 에너지를 분배하는 경우이고, 2일 경우는 중요한 참여자가 에너지를 많이 가지는 경우이다.

이러한 네 가지 변수를 연결하는 시뮬레이션의 주요한 행동규칙이 있다. 에너지추가(energy additivity assumption)규칙은 모든 참여자 에너지를 결정 계수(solution coefficient)를 반영한 후 합한 것이 문제 해결에 필요한 에너지보다 같거나 클 경우 회의가 종결된다. 문제와 참여자는 순서와 구조에 의해 회의에 들어가고, 다음회의로 옮겨갈 때는 에너지 부족(energy deficit)정도가 가장 적은 곳으로 들어간다. 즉, 문제해결에 필요한 에너지와 문제해결에 사용된 에너지의 차이가 가장 적은 회의로 들어간다.

## 2. 연구설계

### 1) 연구단계

#### (1) 연구단계 1

연구의 첫 단계로 선행연구를 바탕으로 주요한 공공갈등 해결요인을 도출하고 쓰레기통모형 시뮬레이션으로 재현해 봄으로써, 시뮬레이션이 현

실을 설명할 수 있는지 타당성을 확인한다. 그동안 갈등관리 방식에 대한 논의는 전통적 갈등관리 방식보다 대체적 갈등관리 방식의 적용이 더욱 신속하고 낮은 비용으로 공공갈등을 해결 할 수 있고, 소송 제도를 통한 공공갈등은 지나친 시간 소요와 비용증가로 원만한 해결에 이를 수 없으며, 조정과 협상의 옹호자들은 갈등당사자들이 정부의 독단적인 조치나 소송, 판결보다 합의를 도출하기 위해 노력하기 때문에, 조정이 더 나은 해결책을 제시한다는 방향으로 진행되었다(Susskind & Weinstein, 1980: 320-321; Amy, 1987: 35; Sipe & Stiftel, 1995:145).

기존의 연구에서 제시하고 있는 공공갈등 해결 영향요인은 정말 효과가 있는가? 이 연구는 선행연구의 논의에 기초하여 공공갈등 해결에 긍정적인 영향을 미쳤던 대체적 갈등관리방안이 전통적 갈등관리방안보다 효과적인지 시뮬레이션을 통해 검증해 본다.

**<표 11> 연구단계 1 : 주요 갈등해결 요인별 정리**

독립변수		종속 변수	연구자
ADR (대체적갈등관리)	ADR	갈등 해결	Bingham(1986), Rose&Suffling(2001), O' Leary et al.(2001), Andrew(2001), Leach&Sabatier(2003), 전주상(2000), 하혜영 (2007)
	제3자개입 (조정·중재)		Talbot(1983), Buckle&Thomas-Buckle(1986), Sipe & Stiftel(1995), Sipe(198), Posthuman et al.(2002), Marceschal(2005), 권경득(2004), 신은중(2010)
	당사자간 협상		H.Cohen(1980), 이달곤(1995), 전주상(2000), 정주용(2004), 하혜수(2003)
주민참여			Layzer(2002), Irvin&Stansbury(2004), 지병문·지충남(2002), 하혜영 (2007), 배수경(2011)

(2) 연구단계 2

연구단계 2.

**연구문제 1-1.**

갈등수준이 높을수록 갈등해결에 부정적인 영향을 미치는가?

**연구문제 1-2.**

갈등수준이 높을 경우 효율적인 갈등관리방안은 무엇인가?

갈등 상황에 따라 적합한 갈등관리 방식이 다를 수 있기 때문에 상황을 구성하는 조건에 따라 유용한 갈등관리방식을 검토한다. 선행연구에서 공공갈등의 경우 일반적으로 전통적 갈등관리보다 대체적 갈등관리가 갈등해결에 더욱 효과적이라고 하였으나, 갈등수준이 높을 경우 효과가 제한적일 수 있다고 지적하고 있다.

대체적 갈등관리 방안인 조정과 협상의 효과가 갈등 정도에 따라 다르게 나타날 수 있다. Kochan · Katz(1988), Depner et al.(1995) 등은 갈등강도가 높을수록 조정의 성공률이 떨어진다고 보고 있다. 갈등의 정도가 높을수록 당사자들은 자신의 입장을 고수하려는 경향을 보이며, 상대방에 대한 적대감도 높기 때문이다(Posthuma et al, 2002:95). 갈등수준이 상대적으로 낮을 경우에 조정의 성공률이 다소 높아질 수 있다(신은중, 2010:186). Kressel(2000)은 갈등이 오래 지속되고, 당사자들 간의 관계가 악화되었을 경우 큰 효력을 발휘하기가 어렵다고 주장하면서, 갈등 조정은 갈등 수준이 일반적으로 중간 수준정도(moderate)에서 효과를 낼 가능성이 높다고 한다. 갈등수준이 높을 경우(High level of conflict), 경직성이나 적대감이 높아지므로 조정의 효과성은 낮아질 수 있다(Posthuma et al, 2002; Tilly & Zambrano, 1989).

마찬가지로 협상에서도 갈등 정도가 갈등해결에 영향을 미친다는 연구가 있다. 협상하는 상황에서 이해당사는 지역주민부터 지방정부, 지방자치단체장 등 다양하다. 그러나 이해당사자 모두가 협상과정에 참여한다면 갈등상황은 더욱 복잡해지고 협상은 효과적으로 이루어지지 않는다. 왜냐하면 이해당사자들은 자신들 이익을 최대한 높이기 위해 노력할 것이고,

이로 인해 효율적 의사소통에 장애가 되기 때문이다(정주용, 2004: 201).

박형서(2004)는 갈등의 정도에 미치는 영향 요소를 갈등의 역사, 갈등을 둘러싼 사회적 환경과 상황, 이슈의 종류, 갈등의 형태 등 매우 다양한 요소에 따라 각기 다르게 나타난다고 한다. 또한, 갈등의 정도가 갈등진행 과정에서 그리고 갈등의 사후에도 갈등환경, 당사자에 다방면에 걸쳐 부정적인 영향을 미치며, 갈등의 정도가 높을수록 그 영향력은 심각하여 해결을 더욱 어렵게 한다고 하였다.

정책의 규모가 커지면, 갈등범위가 넓어지고, 참여자도 많아져서 갈등해결이 어려울 수 있다. 갈등이슈의 수가 늘어나면, 갈등해결을 위해 조정, 협상에 요구되는 시간이 늘어난다고 한다(Rubin & Brown, 1975: 145). 박형서는 갈등이슈가 미치는 범위를 지역내, 지역간, 전국적 이슈로 구분하고 있다. 지역내, 지역간 이슈일 때 보다 전국적 이슈일 경우, 갈등해결이 더욱 쉽지 않을 수 있다(박형서 외, 2004: 26). Deutsch(1973)는 갈등에 대해, 갈등규모가 크면 소규모갈등보다 갈등발생이 더 쉽다고 한다(Deutsch, 1973: 369).

### (3) 연구단계 3

<연구단계 2>에서 시뮬레이션을 통하여 서로 다른 갈등상황 해결에 적합한 갈등관리 방안을 모색하였다. 마지막 연구단계에서는 시뮬레이션 결과가 현실을 설명할 수 있는지 사례연구를 통해 가능성을 확인한다.

## 2) 시뮬레이션 구성

쓰레기통 모형의 시뮬레이션은 Cohen et al.(1972)이 포트란(Fortran)언어로 프로그래밍한 것을 C언어(C++)로 재현하여 적용한다. C언어를 선택한 것은 현재 가장 보편적으로 사용하는 언어이기 때문에 다른 시스템과 접근성이 높고 빠른 처리가 가능하기 때문이다. 쓰레기통 모형 시뮬레이

션을 이용하기 위해서 우선 갈등해결 수준에 가장 큰 영향을 미친 요인들 가운데 유의미한 변수들을 시뮬레이션의 변수와 규칙으로 변환해야 한다.

## (1) 주요변수

### ① 갈등해결 효과

그동안 여러 학자들이 갈등해결에 대한 정의를 내리고 있으나, 성공적인 갈등해결에 대한 정의를 내리는 것이 어렵다(Moore, 1996: 152). 갈등의 결과는 일방·타방의 당사자와 외부의 관찰자 각자 시각에 따라서 서로 다르게 정의하고 인식하기 때문이다. 갈등관리 방식의 공공갈등 해결 효과는 Kochan·Jick(1978), Bingham(1986), Buckle & Thomas-Buckle(1986) 그리고 Sipe & Stiftel(1995) 등의 연구에 기초하여 갈등해결을 측정하는 변수로 갈등지속기간과 갈등해결의 최종 결과를 활용한다. Susskind & Cruikshank(1987)도 갈등 해결을 평가하기 위해서, 서로 다른 갈등관리 방식을 이용했을 때와 비교한 시간적 효율성을 평가지표에 포함하고 있다. 갈등지속기간은 대체적 갈등관리방식이 활용될 경우 갈등상황의 합리적 해결을 통해 사회적 비용을 얼마나 줄일 수 있는지를 나타내므로 공공갈등해결을 측정하는 추가변수로 사용한다.

### ② 갈등수준

갈등수준이 높다는 것은 갈등 상황이 다수의 참여자로 인해 갈등 상황이 복잡하고, 여러 가지 쟁점들이 얽혀있어 문제가 난해한 것을 의미한다. 갈등수준의 정도를 파악하기 위한 변수는 첫 번째, 갈등 상황을 해결하기 위해 참여한 인원 규모이다. Andrew(2001)는 협상테이블에 앉는 참여자의 수에 따라 갈등지속기간에 영향을 미친다고 분석하였다. 사람들의 수가 적을수록 문제 상황은 더 단순해지고, 더 적은 이해나 선호가 만나기에 문제 해결이 더 단순해질 수 있다(Schoenbrod, 1983; Harter, 1984).

정주용(2004)은 대규모 협상집단에서는 신뢰가 형성되기 어렵고, 생산적인 협상참여보다 유명인과의 교제에 의의를 두고 공식적 회의에 참석하여 발언하는 경력을 쌓아 자신의 사회적 명예에 더욱 치중하는 이른바 ‘모임의 귀찮은 존재들(meeting gadflies)’을 끌어들이 수 있어 갈등수준이 더욱 심각해질 수 있다고 지적한다.

두 번째, 갈등상황에 연루된 단체의 규모이다. Tilly·Zambrano(1989)는 공공갈등에서의 갈등수준은 공공장소에 참여한 시위규모로 파악하고 있는데, 참여단체의 규모가 증가할수록 갈등수준은 더욱 증가하는 것으로 보고 있다. 더 많은 단체가 갈등 상황에 관여하고 있을 경우 갈등 해결이 쉽지 않다는 연구가 있다(Susskind et al., 1987; Amy, 1990; O’Leary, 1995).

마지막으로 갈등 상황을 해결하기 위해 고려해야할 주요 이슈(issue)<sup>13)</sup>들의 수를 파악한다. 갈등 상황에서 주요한 이슈들의 수가 많을수록 논쟁적으로 변하고, 해결도 쉽지 않을 것이다(Baird et al., 1995, Sherman & Simpson, 1996). 정리하면, 갈등의 정도가 높고 낮음을 기준으로 할 경우 기준지표로 갈등행위 참여자 수, 이해관계인(단체)의 수, 갈등상황 이슈의 개수 등이 분석지표가 된다. 박형서(2004)는 본 연구와 마찬가지로 갈등이슈가 다양화되고 수가 많아질수록 갈등 정도는 깊어지며, 갈등 이해당사자(협상자)수가 많을수록 갈등의 해소가 어렵고, 갈등 이슈가 복잡하거나 이슈의 관련범위가 크면 갈등해소가 힘들다고 하였다.

## (2) 시뮬레이션 조건

공공갈등은 갈등 당사자가 정부간, 정부와 주민간 갈등으로 한정되고 갈등관리방식(ADR)과 주민참여의 수준이 해결수준에 영향을 미친다는 선

---

13) 이슈(issue)에 대한 정의를 보면, 이슈는 사실, 가치, 정책에 있어서 상이성에 근거한 집단사이에서의 논쟁점이다(Hallahan, 2001). 이슈의 속성에 대한 연구자들은 이슈가 행동을 일으키는 유인체로 작용하고 있다고 본다(안은주, 2005: 18-19).

행연구의 결과에 따라 갈등관리방식은 제3자 개입으로 조정이 일어날 경우와 당사자 간 협의가 있을 경우, 독단적 조치 세 가지를 주요한 조건으로 바꾸었다. 본 연구를 위한 시뮬레이션의 변수와 행동조건을 제시하면 다음과 같다.

#### ① 행위자(Agent)

갈등 당사자 요인은 정부간 갈등과 정부-주민간 갈등으로 분류할 수 있으므로, 공공갈등 상황에서 정부(A, B, C), 주민(a, b, c)이 기본 행위자가 된다. 하나의 회의에 행위자가 두 명 들어갈 수 있도록 제한하였으며, 행위자간 매칭(matching)은 정부와 주민간 갈등(A-a, A-b, A-c/ B-a, B-b, B-c/ C-a, C-b, C-c)과 정부간 갈등(A-B, A-C, B-C)이 있다.

#### ② 에너지 로드(load)와 분배(distribution)

첫 번째 연구단계에서는 공공갈등 상황에서 해결해야할 에너지의 로드는 무거울 수 있고, 가벼울 수 있으므로 무작위(random)로 반복적으로 시뮬레이션을 사용하여 통계를 낸다. 두 번째 단계에서 에너지 로드는 무거운 경우(Heavy,  $E_{12}$ ), 중간인 경우(Moderate,  $E_{11}$ ), 가벼운 경우(Light,  $E_{10}$ ) 세 가지를 구분하여 분석한다. 참여자가 가지는 에너지의 분배는 정부가 더 많은 에너지를 가질 경우( $E_{d2}$ )와 정부와 시민이 가지는 에너지가 동등할 경우( $E_{d1}$ ), 정부가 가지는 에너지가 적을 경우( $E_{d2}$ ) 세 가지로 나누어서 분석한다.



<표 12> 에너지 로드와 에너지 분배

Net Energy Load	Energy Distribution
- Heavy : $E_{l2}$	- 정부가 더 많은 에너지를 가질 경우 : $E_{d2}$
- Moderate : $E_{l1}$	- 정부-시민 갖는 에너지 동등할 경우 : $E_{d1}$
- Light : $E_{l0}$	- 정부가 에너지를 더 적게 가질 경우 : $E_{d2}$

③ 행동조건 : 접근구조(A)와 결정구조(D)

행위자들은 결정구조에 의해 움직이고, 문제는 접근구조에 의해 움직인다. 접근구조(A)는 문제가 회의에 접근 가능한지를 나타낸 행렬로, 문제가 회의에 들어갈 수 있으면 1로 들어갈 수 없으면 0으로 표현하고 있다. 쓰레기통 모형에서 회의는 갈등을 해결하기 위해 문제가 공론의 장으로 떠오르는 것을 의미한다. 쓰레기통 모형은 조직 내의 의사결정을 설명하고 있으므로 한 회의에 해결해야 할 많은 문제들이 들어올 수 있다는 점이 공공갈등 상황과 다르다. 특정 공공갈등 상황에서는 지배적인 하나의 문제를 다루기 때문에 회의에 들어가는 문제가 고정적이므로, 시뮬레이션의 접근구조(Access structure)는 문제와 회의 비율이 1:1인 전문화된(specialized) 접근구조로 가정한다.

결정구조(D)는 갈등당사자가 회의에 참여할 수 있는지를 나타낸 행렬이다. 접근구조 행렬과 마찬가지로 회의에 참석가능할 경우 1로 표현하였고, 회의에 참석할 수 없을 경우 0으로 표현하였다. 공공갈등상황은 참여자는 유동적이고, 주민간 갈등은 공공갈등에서 배제하였기 때문에 행위자의 참여를 정하는 결정구조(Decision structure)는 다음 행렬과 같다.

<표 13> 접근구조와 결정구조

Access structure ( $w_n - m_n$ )	Decision Structure( $m_n - v_n$ )
$A = \begin{pmatrix} 100000000000 \\ 010000000000 \\ 001000000000 \\ 000100000000 \\ 000010000000 \\ 000001000000 \\ 000000100000 \\ 000000010000 \\ 000000001000 \\ 000000000100 \\ 000000000010 \\ 000000000001 \end{pmatrix}$	$D = \begin{pmatrix} 111000000011 \\ 000111000101 \\ 000000111110 \\ 100100100000 \\ 010010010000 \\ 001001001000 \end{pmatrix}$

< 표14 >를 통해 참여자가 회의에 접근하는 구조를 상세하게 살펴보면 다음과 같다. 공공갈등은 정부와 주민 두 행위자들 갈등 가운데 정부-주민간 갈등, 정부간 갈등을 다루기 때문에, 정부(A, B, C)와 주민(a, b, c)로 구분하였다. 회의  $m_1$ 에서  $m_9$ 는 정부와 주민이 들어갈 수 있는 갈등 회의이고, 회의  $m_{10}$ ,  $m_{11}$ ,  $m_{12}$ 는 정부간 갈등 회의를 의미한다. 예를 들면 회의  $m_3$ 의 경우 정부 A와 시민 c가 접근할 수 있는 정부-시민간 갈등회의이며,  $m_{10}$ 의 경우 정부 B, C가 접근할 수 있는 정부간 갈등 회의이다.

<표 14> 결정구조

$D_{ij}$	$m_1$	$m_2$	$m_3$	$m_4$	$m_5$	$m_6$	$m_7$	$m_8$	$m_9$	$m_{10}$	$m_{11}$	$m_{12}$
A	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
B	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1
C	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
a	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
b	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
c	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0

④ 측정방법

갈등이 해결된 방식은 다음과 같이 측정된다. 회의( $m_n$ )에 들어올 경우 당사자인 두 행위자 만 있을 경우와 다른 행위자가 참여하여 에너지를 투

입하는 경우가 있는데 제 3의 기관이 참여할 때, 당사자인 행위자( $A_n, a_n$ )의 에너지 외에 추가적으로 투입된 에너지를 함께 합산한다. 주민들의 참여는 주민들이 한 회의 장( $m_n$ )에 동시에 같이 있었던 시간을 구한다. 한 회의장에 각자 있을 경우를 독자적인 해결을 시도했다고 보고, 행위자가 동시에 같이 있을 경우 협의를 하는 것으로 측정한다.

### 3) 시뮬레이션 설계

위의 행렬에서 제시한 결정구조와 접근구조 각각 한 가지, 문제 해결에 필요한 에너지 세 가지, 참여자들의 에너지 분포 세 가지 경우 등 총 9가지 경우의 수에 대해서 1만번 정도 충분히 시뮬레이션을 한다. 행위자 수, 회의 수, 문제의 수는 Cohen et al.(1972)에서 처럼 1:2:2의 비율이고, 결정계수도 0.6을 그대로 이용한다. 사람의 에너지를 모두 투입해서 결정계수를 곱한 값이 문제의 에너지 로드가 무거울 경우와 같게 하였다. 본 연구는 공공갈등 해결에 영향을 미치는 요인을 찾는 것이 목적이기 때문에 어려운 갈등 문제도 해결될 정도로 충분한 회의(50 주기)를 열 수 있도록 한다.

실제 공공갈등 상황에 참여하는 행위자들은 공공갈등을 해결하기 위한 회의에만 집중하고 있지 않다. 갈등상황을 겪고 있는 당사자들은 일상에서 생겨나는 문제를 해결하기 위한 에너지도 사용하고 있기 때문에, 일상업무 회의를 추가적인 변수로 설정하였다. 일상업무에서 일어나는 문제해결은 공공갈등 문제해결보다 어렵지 않으므로 에너지 로드는 비중을 작게 (1/4)설정하였다. 즉, 갈등기간 중 참여자는 갈등관련회의 12가지와 참여자마다 일상업무회의 4가지를 무작위(random)로 참여하게 된다.

공공갈등 상황에서 제3자에 의한 조정·중재가 발생할 경우 문제상황에 대해 지식이 많은 전문가나 전문 조정위원들의 도움으로 인해 갈등 상황 해결이 보다 용이해진다. 시뮬레이션에서 제3자가 개입하여 조정·중재할

경우 두 참여자의 에너지 외에 추가적인 에너지가 더해지게 된다.

갈등관리방식에 대해 종합하면, 전통적 갈등관리방식은 갈등당사자가 서로 힘을 모으지 않고 일방적으로 의사결정을 할 경우 독단적인 조치로 갈등상황을 종결시킨 것으로 설정하였다. 대체적인 갈등관리방식 가운데 당사자간 협상은 두 갈등당사자가 일반업무 회의가 아닌 갈등회의에서 서로 힘을 모아 문제를 해결하는 경우로 설정하였다. 제3자가 개입하는 경우도 갈등회의에서 조정·중재가 일어나면 당사자의 에너지 외에 제3자의 에너지가 더해지는 방식으로 설정하였다.

**<표 15> 시뮬레이션 변수설계**

Parameters (변수)	Values (값)
기본적인 행위자 수 ( $v_n$ :A,B,C,a,b,c)	6
갈등회의 수 ( $m_n$ )	12
일상업무 회의 수	$4/v_n$
문제의 수 ( $w_n$ )	12
결정 계수 (solution coefficient)	0.6
회의가 열리는 주기의 수 (period)	50
회의가 열리는 순서의 수 (entry times)	10,000

시뮬레이션의 변수 값은 기존의 쓰레기통모형에서 크게 벗어나지 않는 한도 내에서 공공갈등 상황의 일반적인 특성은 반영하고자 하였다. 시뮬레이션의 변수와 규칙은 공공갈등 DB의 개개의 사례를 시뮬레이션에 입력한 것이 아니라 수백개의 사례를 통해 도출된 특성을 반영하여 설정하였다. 문제와 회의 참여자 수의 비율과, 기본적인 행동규칙, 결정계수 등은 기존 쓰레기통모형 시뮬레이션과 실제 공공갈등 해결 상황이 유사하다고 판단하여 골격을 유지하였다. 접근구조와 결정구조의 행렬을 공공갈등 상황에 맞게 수정하였고, 갈등회의 외에 업무회의를 일종의 더미회의로 추가하였다. 쓰레기통모형은 회의가 열리는 순서(entry times)를 무작위로 설정하는데, 이에 따라 결과에 영향을 미칠 수 있으므로 10,000번 정도

충분히 시뮬레이션하였다.

#### 4) 자료 출처 및 수집

연구 자료는 1995년부터 2006년 6월까지 10여 년간 발생된 337건의 정부와 주민간, 정부간 갈등사례를 사용한다. 공공갈등 사례가 데이터베이스화되어 있지 않은 실정이라서 정부자료, 연구보고서, 신문기사, 학술지 등 최대한 다양한 출처를 통해 자료를 확보한다. 하혜영(2007)은 이 자료를 이용하여 공공갈등 해결영향요인을 분석하였고, 본 연구는 337개의 사례와 분석자료를 이용하여 시뮬레이션의 변수 값을 설정한다.

**<표 16> 연구의 분석자료**

구 분	
정부 자료	행정자치부·지방행정연구원·국토연구원 (1999) : 95-98년까지의 분쟁사례
	중앙환경분쟁위원회 : 환경분쟁사례집 (1998-2005년까지 연도별)
	헌법재판소 쟁의심판 판결문
	행자부 발간자료 (자치행정백서, 국회감사 자료집, 갈등관련 내부 자료 문건)
	환경부 자료 (폐기물 갈등 관련 사례보고서)
연구 보고 서	한국환경정책평가연구원 (환경갈등 사례 연구보고서)
	삼성경제연구원 (국책사업 관련 연구보고서)
	국토개발원 (도로 및 공공사업 갈등 관련 연구보고서)
	경제·인문사회연구회 합동연구 (2005년도 합동갈등연구 보고서 -총 4권)
	대학발간 갈등관련 연구보고서
신문기사 검색 : 신문종합검색사이트(KINDS)를 이용하여 기사검색(중앙/지방지포함)	
학술지 (갈등사례 관련 연구학술 논문들)	

자료 : 하혜영(2007)

#### 5) 자료분석방법

시뮬레이션 결과를 원자료(raw data)로 분석이 어렵기 때문에, 통계적인

방법을 이용하였다. 시뮬레이션을 해보면 갈등수준(EI), 접근구조(A), 결정 구조(D), 에너지분배(E<sub>d</sub>) 네가지 변수와 함께 해결되기까지 걸린 총시간 (T), 협상을 한 회의 수, 정부와 시민이 단독으로 갈등 문제를 해결한 회의 수, 최종적으로 협상으로 해결된 경우, 정부와 시민 단독으로 해결한 경우가 일차적인 산출물(output)이 된다. 변수간 관계를 보기 위해서 문제 해결률(S), 협상비율(CT)등의 추가변수는 엑셀(EXCELL)프로그램을 이용하여 정리하였다.

정리된 시뮬레이션의 결과는 공공갈등 해결에 영향을 미치는 요인들의 관계를 파악하기 위해 SPSS Statistics 21을 이용하여 통계적으로 분석하였다. <연구단계 1>에서는 독립변수와 종속변수가 각각 하나인 경우 인과관계를 파악하고자 선형회귀분석을 사용하였다.

<연구단계 2>에서는 연구문제 2-1은 갈등수준을 상, 중, 하로 나누어 더미변수화 시킨 후 선형회귀분석으로 인과관계를 분석하였다. 독립변수는 갈등수준이고, 종속변수는 갈등해결에 걸린 시간과, 해결률 두 가지로 측정하였다. 갈등수준 사이에 차이가 있는지 보기위해 ANOVA 분석을 하였다. 연구문제 2-2에서는 우선 갈등수준에 따른 협상, 중재 각각의 해결률을 회귀분석을 통해 살펴보고, 갈등수준간 각각 해결률에도 차이가 있는지 ANOVA분석을 실시하였다. 조정·중재가 갈등수준과 해결률 사이의 관계에서 해결률을 조절하는 변수로 작용하는지 분석하였고, 마지막으로 갈등수준이 높을 경우 중재와 협상 가운데 더욱 적합한 갈등관리방식을 알아보기 위해 대응표본 t-test로 분석하였다.

**<표 17> 공공갈등 시뮬레이션 분석을 위한 조사변수**

구분	변수명	내용
EI	갈등수준	문제 해결에 필요한 에너지 수준
A	접근구조	문제가 회의에 들어가는 구조행렬
D	결정구조	참여자가 회의에 들어가는 구조행렬
Ed	에너지 배분	참여자의 에너지 분배 정도
T <sub>n</sub>	갈등해결 시간	갈등문제를 해결하는데 걸린 총 시간
C <sub>n</sub>	협상회의 수	갈등기간 중 협상한 회의 수
G <sub>n</sub>	정부회의 수	갈등기간 중 정부만 들어간 회의 수
Cn <sub>n</sub>	시민회의 수	갈등기간 중 시민만 들어간 회의 수
SC <sub>n</sub>	협상으로 해결된 경우	최종상태에 협상으로 갈등 해결한 경우
SCm <sub>n</sub>	중재로 해결된 경우	최종상태에 중재로 갈등 해결한 경우
SG <sub>n</sub>	정부가 해결한 경우	최종상태에 정부가 갈등 해결한 경우
SCn <sub>n</sub>	시민이 해결한 경우	최종상태에 시민이 갈등 해결한 경우
S	해결률	갈등기간 중 문제가 해결된 비율
CT	협상 비율	갈등기간 중 협상이 진행된 비율
SCS <sub>n</sub>	협상 해결률	해결된 문제 중 협상으로 해결된 비율
SCSm <sub>n</sub>	중재 해결률	해결된 문제 중 중재로 해결된 비율
SCS <sub>2</sub>	협상 해결률(2)	갈등수준이 높을 때 해결된 문제 중 협상으로 해결된 비율
SCSm <sub>2</sub>	중재 해결률(2)	갈등수준이 높을 때 해결된 문제 중 중재로 해결된 비율

## IV. 시뮬레이션 분석결과

### 1. 시뮬레이션 결과분석

공공갈등해결 영향요인을 실증적으로 분석한 연구들을 참고하여 시뮬레이션을 하였다. 첫 번째 연구단계에서는 전통적 갈등관리방식보다 협상이나 조정·중재와 같은 대체적 갈등관리방식이 갈등해결에 긍정적인 영향을 미치는지 검토하면서 기존 실증연구들과 시뮬레이션결과가 부합하는지 함께 살펴보았다. 다음 두 번째 연구단계에서는 갈등특성 가운데 갈등수준에 따라 적합한 갈등관리방식이 무엇인지 검토하였다.

## 1) 연구단계 1

갈등분야에서 조정의 효과성에 대해 연구한 학자들은 대체적으로 갈등 관리와 해소에 조정이 효과적으로 작동한다고 결론을 내리고 있다. 사례 연구나 실증분석을 통해서 입증된 제3자 개입의 조정·중재 효과가 시뮬레이션의 결론과도 일치하는지 검토하였다.

갈등을 해결하기 위해 갈등기간 중 제3자가 개입하여 조정·중재가 일어난 회의 수가 갈등 해결률에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 두 변수간 상관관계는  $R=0.766$ 로 다소 높게 나타났다. 갈등과정에서 협상을 한 회의 수가 갈등 해결률을 58.7% 설명하고 있는 것으로 나타나고 있다. 두 변수간 관계는  $t$ 값이 12.266이고, 유의확률( $p$ )은 .000으로서 갈등기간에서 중재한 회의수가 갈등 해결률에 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 즉, 갈등과정에서 조정이나 중재가 많이 이루어질 경우 갈등 해결률은 높아진다는 것을 알 수 있다.

시뮬레이션의 결과는 제3자 개입에 의한 갈등관리가 효과적이었다는 기존의 연구 결과들과 부합한다. 갈등을 해결하기 위해 종합적으로 영향요인을 분석한 연구(Bingham, 1986; 전주상, 2000; 권경득, 2004; 하혜영, 2007)에서 조정의 효과성을 언급하였으며, ADR 효과를 본 연구(Rose & Suffling, 2001), 그리고 조정·중재효과를 본 연구 (Talbot, 1983; Bucle & Thomas-Buckle, 1986)결과와도 유사하였다.



<표 18> 조정에 따른 갈등 해결률

독립변수	종속변수	표준 오차	$\beta$	t값	유의확률	통계량
갈등과정 조정 회의 수	상수	.016	-	43.757	.000	R=.766 R <sup>2</sup> =.587
	갈등 해결률	.033	.766	12.266	.000**	수정된 R <sup>2</sup> =.583 p=.000

대체적 갈등관리 가운데 제3자가 개입하는 경우를 제외하고, 당사자간 직접 협상을 통해 갈등을 해결하고자 노력할 수 있다. 갈등은 갈등당사자간에 가치관이나 이해관계가 어긋나서 의견이 일치하지 않을 경우 발생한다. 이 때 가장 좋은 갈등 해결방안은 상호 이해를 위해 대화를 지속적으로 이어나가면서 합의를 이루는 방식이다. 기존 갈등연구에서도 당사자간 협상이 갈등해결에 긍정적인 영향을 미치며, 갈등을 관리하는데 필수적이라고 하였다. 당사자간 협상이 시뮬레이션에서도 문제를 해결하기 위해 효과적으로 작동하는지 보았다.

갈등을 해결하기 위해 갈등기간 중 협상이 일어난 회의 수가 갈등해결률에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 두 변수간 상관관계는 R=.775로 다소 높게 나타났다. 갈등과정에서 협상을 한 회의 수가 갈등 해결률을 60.1%설명하고 있는 것으로 나타나고 있다. 두 변수간 관계는 t값이 12.635이고, 유의확률(p)은 .000으로서 갈등과정협상 회의수가 갈등 해결률에 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 즉, 갈등과정에서 협상이 많이 이루어질 경우 갈등 해결률은 높아진다는 것을 알 수 있다.

이러한 결과는 당사자간 협상이 갈등해결의 가능성을 높인다는 기존연구 결과를 반영한다. 갈등해결에 종합적으로 접근한 연구(전주상, 2000; 하혜영, 2007) 뿐 아니라 ADR의 효과를 측정한 연구(O' Leary et al., 2001; Andrew, 2001; Leach & Sabatier, 2003) 등과 동일한 결과가 도출되

었다. <연구단계1>에서는 공공갈등 연구결과와 시뮬레이션 결과를 비교하여 정합성을 확인하였다. 다만 시뮬레이션 값을 통계적으로 엄밀하게 분석하는 데는 한계가 있기 때문에, 표에서 제시된 숫자들을 해석할 때 유의해야 한다.

<표 19> 협상에 따른 갈등해결률

독립변수	종속변수	표준 오차	$\beta$	t값	유의확률 (p)	통계량
갈등과정 협상 회의 수	상수	.152	-	37.829	.000	R=.775 R <sup>2</sup> =.601
	갈등 해결률	.036	.775	12.635	.000**	수정된 R <sup>2</sup> =.597 p=.000

## 2) 연구단계 2

갈등 해결요인을 찾는 선행연구들의 경향은 두 가지로 구분할 수 있다. 최대한 다양한 변수들을 고려한 사례연구가 대부분이고, 소수의 실증연구들이 행해지고 있다. 사례연구는 각 갈등과정과 해결에 영향을 복합적으로 미치는 요인들을 제시하고 있고, 실증연구는 대체적 갈등관리방식이 전통적 갈등관리방식보다 갈등해결에 긍정적인 영향을 미친다고 결론을 내리고 있다.

이러한 성과에도 불구하고 사례연구는 결론을 일반화하는데 문제가 있고, 실증연구들은 갈등해결과 관련된 요인들을 나열하거나 요인들의 영향력을 개별적으로 검증하는 방식에 국한되어 왔다(임동진, 2010). 영향요인 간의 관계나 상호작용 등을 고려하여 갈등해결을 효과적으로 하기 위한 세부적인 조건들을 분석하는 연구는 드물었다. <그림 1>의 상황적합모형을 보면 갈등의 특성요인에서 갈등이슈의 성격이나 환경적 요인, 갈등관리방식, 결과를 분석한 연구는 있지만 갈등수준이나 갈등당사자의 특성까

지 함께 고려하지 못했다(김학린, 2011). 이는 사례에 영향을 미치는 다양한 요인들이 연구에 이용될 수 있을 만큼 체계적으로 DB화 되어있지 않기 때문이기도 하다.

<연구단계 2>는 갈등해결요인을 종합적으로 분석할 때 간과했던 주요 갈등 특성요인에 따라 유용한 갈등관리방식을 도출하기 위해, 갈등수준을 고려하였다. 제3자가 개입하여 조정을 할 때, 당사자간 협상을 할 때 어떠한 요건이 갖추어져야 효과적인지 살펴보았다.

### **연구문제 1-1. 갈등수준이 높을수록 갈등해결에 부정적인 영향을 미치는가?**

갈등수준을 고려한 연구는 소수이지만, 그나마도 결론이 엇갈리고 있다. 사례를 분석하고 인터뷰를 통해 공공갈등을 연구한 박형서(2004)는 공공갈등입지에서 갈등정도가 깊을수록 갈등관리 또는 해소가 힘들다고 하였지만, 사례를 수집하여 통계적으로 분석한 신은중(2010)은 갈등수준이 분쟁지속기간에 유의미한 상관관계를 미치지 않는다고 하였다.

갈등수준이 갈등해결에 영향을 미치는지 살펴보기 위해서, 갈등해결을 측정하는 지표로 갈등지속기간(T)과 갈등해결률(S)을 보았다. 갈등이 지속되는 기간이 길어지고, 갈등해결률이 낮을 경우 갈등해결에 부정적이다. 갈등수준과 갈등지속기간 사이의 관계를 보면 다음과 같다. 더미변수인 갈등수준과 종속변수인 갈등지속기간과의 상관관계는 높게 나타났다( $R=.937$ ). 또한 변수간 설명력도 87.8%로 높다고 할 수 있다. 갈등수준이 낮을 때 보다 중간일 때 갈등지속기간이 길어지고(14.325), 높을 때는 낮음-중간 차이보다 두 배 가까이 갈등지속기간이 길어진다고 나타났다(27.473). 통계수준 1%내에서 갈등수준에 따라 갈등이 지속되는 시간이 늘어나서 갈등해결에 부정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다( $p=.000$ ).

갈등해결률과 갈등수준과의 상관관계는 갈등지속기간만큼은 아니지만 높게 나타났으며(R=.778), 변수간 설명력도 60.5%로 높았다. 갈등수준이 낮을 때 보다 중간정도일 때 갈등 해결률이 더 낮아졌으며(-4.339), 갈등수준이 높을 때는 해결률이 현저히 낮아진다고 나타났다(-12.483). 분석결과 갈등수준이 높아질수록 갈등 해결률은 낮아지고, 갈등지속기간은 길어졌다. 갈등수준이 심화될수록 갈등해결에 부정적인 영향을 미친다고 나타났다.

**<표 20> 갈등수준에 따른 갈등해결**

종속 변수	독립변수		표준 오차	$\beta$	t값	유의확률 (p)	통계량
갈등 지속 기간	갈등 수준	(상수) 낮음	1899.251	-	13.630	.000	R=.937 R <sup>2</sup> =.878 수정된 R <sup>2</sup> =.876 p=.000
		중간	2685.947	.564	14.325	.000	
		높음	2685.947	1.082	27.473	.000	
갈등 해결률	갈등 수준	(상수) 낮음	.014	-	67.947	.000	R=.778 R <sup>2</sup> =.605 수정된 R <sup>2</sup> =.597 p=.000
		중간	.020	-.307	-4.339	.000	
		높음	.020	-.884	-12.483	.000	

갈등수준 사이의 차이가 있는지 보기 위해 ANOVA분석을 하였다. 분석결과 갈등수준과 갈등지속기간, 갈등 해결률은 유의확률 0.000수치를 보여 유의미한 차이가 있다고 나타났다. 갈등수준이 높아질수록 평균도 높아졌고, 갈등수준이 낮아질수록 평균도 낮아졌다. 집단 간의 유의한 차이를 확인하기 위하여 사후검정(Scheffe) 분석을 실시한 결과 낮음, 중간, 높음 간에 유의한 차이가 있었다. 갈등 해결률도 지속기간과 마찬가지로 사후검정 결과 갈등수준 사이에 유의한 차이가 있었다. 갈등 해결률은 갈등

지속기간과 반대로 갈등수준이 낮아질수록 갈등 해결률이 높아졌다.

<21> ANOVA 갈등수준간 차이검정

종속변수	갈등수준	평균	표준편차	F값	유의확률 (p)	사후 검정
갈등지속기간	낮음	25886.63	6410.06	377.616	.000**	2>1>0
	중간	64361.72	17043.55			
	높음	99677.86	7615.83			
갈등해결률	낮음	.9713	.0113	80.326	.000**	0>1>2
	중간	.8836	.0611			
	높음	.7190	.1349			

**연구문제 1-2. 갈등수준이 높을 경우 효율적인 갈등관리방안은 무엇인가?**

지금까지 시뮬레이션 결과를 종합하면, <연구단계1>에서 협상과 중재는 갈등지속기간을 단축시키고, 해결률도 높이는 등 갈등해결에 긍정적인 영향을 미쳤다. <연구단계 2>의 **연구문제 1-1.**에서는 갈등수준에 따라 갈등해결률에 유의미한 차이가 있음이 나타났다. **연구문제 1-2.**에서는 갈등수준갈등의 특성에 따라 적합한 갈등관리방식을 선택하기 위하여 갈등특성 가운데 ‘갈등수준’에 따라 각 해결방식에 의한 해결률을 살펴보았다. 독립변수는 갈등수준 3가지(낮음, 중간, 높음)이고, 종속변수인 각 해결률은 해결된 것 들 가운데 협상·조정·전통적 방식으로 해결된 것으로 하여 회귀분석을 실시하였다. 갈등수준이 낮을 때는 갈등수준이 높을 때에 비해 협상과 조정을 통한 갈등 해결률이 높았고, 정부나 주민이 독단적으로 결정을 내리는 전통적 방식을 통한 해결률은 낮게 나타났다.

특이한 것은 갈등 수준간 차이를 보기위해서 ANOVA분석을 한 결과, 각 세 가지의 해결률 모두 갈등수준이 낮을 때(0)와 중간(1), 높음(2)일 때 차이는 있지만 중간(1)일 때와 높음(2)일 때 는 비슷하거나 오히려 갈등수

준이 중간일 때보다 높을 때 더 해결이 잘되는 등 두 집단간 차이가 유의미하지 않았다. 갈등수준이 어느 정도 이상이 되면 계속해서 심각해져도 협상이나 조정효과가 리니어(linear)하게 줄어들지 않았다.

종합적으로 판단해보면, 특정 갈등이 강하게 진행되면 될수록 공공의 갈등해결 메커니즘 보다는 당사자 중심의 전통적 갈등관리방법을 통해 갈등을 해결하게 될 확률이 크다. 그러나 갈등수준이 중간보다 높을 경우 갈등수준 차이는 각 갈등관리방식에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 정부가 개입하는 공공갈등의 경우 일정수준 이상의 갈등을 넘어서는 경우가 많기 갈등수준의 상대적 차이는 협상이나 제3자 개입에 의한 조정·중재의 효과성에 영향을 미칠 만큼 유의미하지 않을 수 있다.

**<표 22> 갈등수준에 따른 각각의 갈등해결률**

종속변수	독립변수	표준 오차	$\beta$	t값	유의 확률 (p)	통계량	
협상을 통한 해결률	갈등 수준	(상수) 낮음	.008	-	111.018	.000	R=.575 R <sup>2</sup> =.331 수정된 R <sup>2</sup> =.318 p=.000
		중간	.011	-.542	-5.877	.000	
		높음	.011	-.603	-6.541	.000	
조정을 통한 해결률	갈등 수준	(상수) 낮음	.007	-	130.475	.000	R=.528 R <sup>2</sup> =.278 수정된 R <sup>2</sup> =.265 p=.000
		중간	.010	-.597	-6.236	.000	
		높음	.010	-.404	-4.226	.000	
전통적 관리방식을 통한 해결률	갈등 수준	(상수) 낮음	.008	-	13.154	.000	R=.565 R <sup>2</sup> =.319 수정된 R <sup>2</sup> =.306 p=.000
		중간	.011	.530	5.702	.000	
		높음	.011	.594	6.383	.000	

**<23> ANOVA갈등수준간 차이검정**

종속변수	갈등수준	평균	표준편차	F값	유의확률 (p)	사후 검정
협상을 통한 해결률	낮음	.894166	.055465	25.921	.000**	0>1,2
	중간	.827222	.564477			
	높음	.819664	.027264			
조정을 통한 해결률	낮음	.924939	.054793	20.263	.000**	0>1,2
	중간	.862417	.037281			
	높음	.882575	.032175			
전통적 방식을 통한 해결률	낮음	.1069	.05626	24.572	.000**	0>1,2
	중간	.1725	.05659			
	높음	.1803	.02778			

갈등수준과 해결률 관계에 있어 제3자가 개입한 조정효과가 해결률을 조절하는 변수로 작용 하는지 파악하였다. 3단계에서 유의확률변화량은 0.000으로 유의미하다고 나타났다. 갈등수준과 해결률을 보는 모형1은 16.9%, 갈등수준과 조정효과, 그리고 해결률을 본 모형 2는 30.5%, 마지막 3단계에서 갈등수준×조정조절변수인 상호작용항의 관계를 보면 36.2%로 유의 수준하에서 유의하게 증가한다고 나타났다. 즉 제3자가 개입하여 조정 효과는 갈등수준과 해결률 간의 영향관계에서 조절작용을 하는 것으로 나타났다.

**<표 24> 갈등수준과 조정 조절효과**

모형	R	R 제곱	수정된 R 제곱	추정값의 표준오차	통계의 변화량				
					R제곱의 변화량	F변화량	자유도1	자유도2	유의확률 F변화량
1	.411	.169	.165	.053227	.169	43.385	1	214	.000
2	.552	.305	.299	.048771	.137	41.898	1	213	.000
3	.601	.362	.353	.046860	.056	18.724	1	212	.000**

- a. 예측값 : (상수), 갈등수준
- b. 예측값 : (상수), 갈등수준, 조정

c. 예측값 : (상수), 갈등수준, 조정, 수준조정

**연구문제 1-2.**에서는 갈등수준이 높을 경우 효과적인 갈등관리방안이 무엇인지 묻고 있다. 협상·조정효과를 보는 기존의 갈등연구에서는 협상과 조정이 갈등을 해결하는데 긍정적인 영향을 미치지만 갈등상황이 복잡하고 문제 수준이 심각할 경우 협상과 조정의 효과가 제한될 수 있다고 지적한다.

갈등 상황은 참여의 기회가 많아지면서 더욱 복잡해지고 있다. 다양한 갈등이슈와 복잡하게 얽힌 이해관계, 참여한 대립이 있는 공공갈등의 경우 갈등의 파급 영향이 더욱 넓어지기 때문에 효과적인 공공갈등관리방안이 더욱 중요해진다. 그러나 과거의 연구들은 갈등수준을 거의 고려하고 있지 않기 때문에 갈등수준이 높을 때 적합한 갈등관리방식을 제안하지 못하였다.

<표 23>에서는 갈등수준이 보통일 때와 높을 때 협상과 중재 효과가 수준에 비례하여 낮아지지 않았다. <표 25>에서는 갈등수준이 높을 경우 당사자간 협상과 제3자 개입에 의한 조정 가운데 어떠한 갈등관리방식이 더욱 갈등 해결에 긍정적인 영향을 미치는지 비교 분석하였다. 대응표본 t-test로 분석한 결과 갈등수준이 높을 경우 중재 해결률은 8790으로 협상 해결률 8204보다 평균이 더 높았다. t값은 24.631로  $\pm 1.96$ 보다 크고, 유의확률은 0.000으로 통계적 유의수준 하에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 결국 갈등수준이 높을 때 협상으로 갈등을 해결하기 보다 제3자가 개입하여 조정하는 것이 도움이 된다고 해석할 수 있다.



<표 25> 갈등수준 높을 때 중재·협상 비교 분석결과

대응표본 t-test

변수명	평균	표준편차	t값	p값
갈등수준 높을 경우 협상 해결률	8204	.02271	24.631	.000**
갈등수준 높을 경우 조정 해결률	8790	.02821		

## 2. 시뮬레이션 결과와 사례 분석

### 1) 시뮬레이션 결과 종합

첫 번째 연구단계에서는 당사자간 협상과 제3자가 개입하여 조정하는 것 등 대체적 갈등관리방식을 사용할 경우 갈등 해결에 긍정적인 영향을 미친다고 나타났다. 이러한 시뮬레이션 결과는 갈등 관련 선행연구들의 결론과 일치한다.

선행연구에서는 대체적 갈등관리방식이 전통적 갈등관리방식에 비해 갈등해결에 긍정적인 영향을 미친다고 하지만 갈등의 특성에 따라 갈등관리방식이 효과가 없을 수도 있고, 오히려 갈등상황을 악화시킬 수도 있다. 특히 갈등상황이 복잡하고 광범위하여 파급 효과가 큰 수준 높은 갈등의 경우 적합한 방법으로 서둘러 조치를 취하는 것이 중요하다. 연구문제 1-2.에서 갈등수준이 높을 경우 적합한 갈등관리방식을 검토하였다. 시뮬레이션 해본 결과 갈등수준이 낮을 때보다 높을 때 당사자간 협상이나 제3자에 의한 조정 효과가 감소하였다. 그러나 갈등수준에 비례하여 대체적 갈등관리방식의 효과가 줄어들지 않았다. 갈등수준이 일정수준(보통) 이상이 되면 조정이나 협상효과에 유의미한 변화는 없었다. 마지막으로, 대체적 갈등관리방식 가운데 갈등수준이 심각할 경우에는 협상보다 제3자가

개입하여 조정하거나 중재하는 것이 더 효과적이라고 나타났다. 문제 상황이 심각할 때는 여러 갈등 이슈들이 복잡하게 얽혀있거나 상호 신뢰를 잃은 경우가 많기 때문에 협상이 어려울 수 있다. 특히 우리나라는 대화를 통해 문제를 해결하기보다 전문적인 제3자 심판을 통해 갈등을 해결하려는 사회문화가 합의를 어렵게 만들 수 있다.

세 번째 연구단계에서는 시뮬레이션에서 도출된 결론이 현실사례와 부합한지 가능성을 검토해보고자 한다. 대체적 갈등관리방식이 갈등해결에 긍정적인 영향을 미친다는 연구(Rose & Suffling, 2001; O' Leary et al., 2001; Andrew, 2001; 하혜영, 2007; 신은중, 2010)는 이미 수많은 사례로 검증되었으므로, 갈등수준을 고려한 **연구문제 1-1.**과 **연구문제 1-2.**의 결과를 사례를 통해 분석하였다.

## 2) 사례 분석

사례를 선정하여 시뮬레이션의 결과가 현실을 설명할 수 있는지 가능성을 검토한다. 구체적으로 사례는 영광 원자력발전소 건설 관련 갈등과 경주의 고속철도 노선 선정 관련 갈등사례를 중심으로 분석한다. 각 사례는 갈등수준을 측정하는 지표를 통해 갈등정도의 심각성에 따라 분류하고, 앞서 시뮬레이션 결론이 어떻게 적용되는지 살펴, 사례분석을 통한 시사점을 도출하고자 한다.

### (1) 갈등 사례 선정

갈등 사례를 수준별로 분류하는 것은 연구자의 자의적인 판단이 개입될 수 있다. 갈등수준을 판단하는 근거에 보다 객관성을 확보하기 위해 국토개발연구원에서 실시한 갈등영향평가를 활용하였다.<sup>14)</sup> 갈등영향평가는 각

---

14) 박형서 외 (2004), 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구, 「국토연구원 2004(7)」.

갈등사례를 갈등이슈의 수, 갈등행위 참여자 규모, 관련된 단체 등으로 갈등수준을 분류하고 있다.

공공갈등 사례를 크게 시설 유치갈등과 시설 기피갈등으로 분류하고 대표적인 갈등사례를 선정하였다. 이미 갈등이 해소되었으며 갈등 특성이 비교적 명확하게 드러나는 경부고속철도 경주노선 사례를 유치시설 갈등 사례로 선정하였고, 영광원자력 5, 6호기 입지 갈등을 기피갈등 사례로 선정하였다.

## (2) 갈등 사례 개관

영광 원전 5, 6호기 건설반대 갈등은 1993년 7월 원전 건설 관련 설명회를 시작 하면서부터 시작되어 10월 영광군 원자력건설반대 위원회가 결성되었다. 이후 약 2000여명의 주민이 쉼기대회를 개최하는 등 건설반대를 위한 다양한 갈등행동이 지속되었다. 건설반대가 진행되는 동안 한국전력이 환경영향평가 이후 영광군에 건축허가 신청을 제출하였으며, 영광군의 건축허가는 갈등상황을 증폭시켰다. 영광군은 주민들의 반대로 건축허가를 취소하였다. 한국전력은 감사원에 감사요청을 하였고, 갈등은 주민 정부간 갈등에서 지방정부와 중앙정부, 중앙정부와 주민갈등 으로 더욱 복잡해졌다. 감사원은 허가취소결정이 불법적인 행정결정이라는 결론을 내렸고, 주민들은 매일 항의 집회를 열고, 영광군의회도 20,000명의 건설반대 서명을 중앙정부에 제출하였다.

이에 한국전력측은 원자력 발전소의 안전성을 강화하고, 어업보상, 지역 지원개발사업, 민간환경감시단 설치 등을 약속하는 등 구체적인 대안을 제시하며 설득에 주력하였다. 영광군이 요구조건을 수용하면서 1996년 9월에 건축허가 취소를 다시 취소하면서 갈등이 안정되었다.

경부고속전철 기본계획은 노태우 대통령의 선거공약사업으로 1990년 계획이 발표되었고, 1992년 노선이 잠정적으로 결정되었다. 역사고고학계가

경주시 문화재보호를 위해 고속철도 경주 통과를 반대하였고, 건설교통부와 지역상공인은 지역발전을 위해 필요하다고 찬성하였으며, 문화체육부와 경주시민단체는 제3의 대안을 모색해야 한다고 주장하였다. 부산 및 서부경남 지역 주민들은 대구에서 부산으로 직행하는 직선 노선으로 변경하자고 주장하면서, 노선문제가 새로운 이슈로 등장하였다.

1995년 역사관련 16개 학회에서 경주 문화유적 보존을 위해 고속전철 반대 입장을 정부에 건의하였고, 1996년 노선에 대한 타당성 조사에 착수하였다. 1997년 경주 외곽을 우회하는 노선이 채택되어 2001년 노선착공에 들어갔으나 2003년 부상, 경남 지역 불교계와 환경단체에서 양산의 천성산 및 부산의 금정산 생태계 파괴를 이유로 노선에 반대하였다. 이에 정부가 공사를 중단하고 노선재검토를 위해 위원회를 구성하자 경주시의회와 시민단체는 경주통과노선을 지키기 위해 범시민추진위원회를 구성하였다. 범경주시민추진위는 기존 노선 공사를 조속히 재개해 달라는 의견서를 정부에 제출하였고, 정부가 최종 확정하면서 10월 31일 갈등이 일단락되었다.

### (3) 사례의 갈등 수준

영광의 원자력 발전소 갈등의 경우 갈등이슈는 건설반대와 환경문제에서 건축허가 적법성 부분으로 확대 이동하였고, 중앙정부로 확대되면서 전국적인 이슈가 되었다. 즉 갈등이슈가 환경문제에서 보상, 행정문제 등 계속해서 발생하였다. 갈등당사자는 영광군, 고창군 주민, 한국전력에서 환경단체와 감사원이 개입하면서 갈등수준이 심화되었다. 갈등의 행태는 성명서, 시위집회, 서명운동, 공청회 등 적법적인 테두리 내에서 일어났으나 다만 일부 주민들의 불법시위와 주민간의 물리적 충돌이 뒤따랐다.

경주의 경우도 이슈가 문화재 보호라는 갈등이슈에서 노선문제라는 새로운 갈등이슈가 생기면서 2가지 갈등이슈로 구성되어있다. 갈등참여자는

건설교통부와 경주 주민에서 외부 문화단체들이 참여하면서 학술대회를 개최하거나 성명서를 제출하였다. 노선 반대를 위해 광화문에서 15,000여 명이 항의 시위를 하였고, 노선사수를 위해 5,000여명이 대규모 시민대회에 참석하였다.

여러 가지 지표를 비교해본 결과 갈등 수준은 영광원자력이 더 크다고 볼 수 있다. 경주의 경우, 갈등이슈의 수를 기준으로 볼 때 갈등수준이 낮지도 않지만 크게 높은 것은 아니다. 갈등기간도 총 9년이지만 경주통과 노선은 이미 결정된 것이었고, 직접적인 갈등 기간은 2년 정도이다. 특히 주민들이 극렬히 반대하는 기피시설이 아니라 유치시설이었기 때문에 과격성 참여규모를 따져보면 실제 갈등수준은 영광보다 낮다고 할 수 있다.

#### (4) 사례의 갈등관리방식

영광 원전은 정부와 주민간 직접 협상이 이루어졌고 이런 노력이 주민들의 불신을 어느 정도 해소하였지만 갈등이 해결되기에는 부족하였다. 갈등 진행과정 초기에 사회단체가 제3자로 개입하였지만, 오히려 갈등상황이 더욱 복잡해지는 결과를 가져왔고, 중앙정부 감사원의 개입이 갈등 해결에 결정적이었다. 즉 영광원전은 다양한 갈등관리방안이 갈등 해결에 긍정적인 영향을 미쳤고, 제3자 개입이 갈등해결을 앞당겼다.

경주 고속철도 노선 사례는 중앙정부가 직접적인 협의와 대화를 하고자 하였고 문화재보호를 위해 대안을 제시하고 평화적인 결정을 유도하였다. 협상과 조정이라는 해소방법을 적절히 활용하여 대안을 양측에서 수용하였다. 국무총리실이 부처간 조정을 위해 개입하였고, 외부 연구기관이 자문을 위하여 참여하였다.

두 사례 모두 갈등을 해결하기 위해 당사자간 협상을 하였고, 제3자가 개입하였다. 그러나 영광 원자력 발전소 사례는 갈등수준이 심각하여 협상이 갈등해결에 직접적인 영향을 미치지 못하는 못하였다. 정부와 주민간 인

식의 차이를 확인하고 서로가 가진 정보와 지식을 전달하는 정도로 그쳤다. 당사자간 협상에서 주민들의 피해를 보상해주고, 환경시설설치 및 환경감시단을 구성해주겠다고 제안하였고, 주민들의 불신과 반감이 줄어들었다. 갈등수준이 영광 원자력 발전소보다 낮은 경주 고속철도 노선 사례는 중앙정부간 협상을 통해 최적 대안을 도출하였다.

오히려 영광 원전의 경우는 제3자인 중앙정부 감사원의 개입이 갈등해결에 큰 영향을 미쳤다. 원전 1호기 때부터 환경과 보상에 대한 갈등이 존재하였기 때문에 영광 인근 고창군민도 개입하는 등 갈등의수준이 높았기 때문이다. 그나마 조정이 가능했던 이유는 주민건강과 안전, 피해보상범위 등 여러 이슈에서 주민들의 의견이 나뉘어졌기 때문에 정부에서 이해관계가 다른 주민들을 분리하여 조정할 수 있었기 때문이다. 경주의 갈등에서는 여러 역사학회들이 개입하였으나 이들이 거의 갈등당사자로 역할을 하였으며, 실질적인 조정·중재의 도움을 주지는 못하였다. 문화체육부와 건설교통부의 대립으로 갈등이 진행되자 총리실이 조정자 역할을 하였으나, 정부간 협상을 통해 갈등이 해결되었다고 할 수 있다.

##### (5) 종합적 분석

시뮬레이션의 결과에 대입하여 살펴보면, 갈등수준이 어느 정도 이상이 되면 협상과 조정이 갈등수준이 낮을 때 보다 효과적으로 작동하지 않을 수 있다. 그러나 시뮬레이션에서 갈등수준이 보통(1)일 경우와 높음(2)일 경우 협상과 중재 효과의 차이는 유의미하지 않았다. 이는 갈등수준이 일정수준 이상인 갈등상황에서는 협상과 중재 효과가 갈등수준에 비례하여 낮아지지 않는다는 것이다. 연구 대상인 공공갈등은 다른 사회적 갈등에 비해 갈등 당사자가 다양하고 광범위하며, 갈등 원인이 복잡하다. 또한 갈등과정 중에 갈등 증폭현상이 발생될 가능성이 높아서 갈등수준이 일정수준을 넘는 갈등균일 가능성이 높다. 위의 두 공공갈등 사례에서도 갈등

수준이 결코 낮지 않았지만, 지속적인 협상과 중재의 노력이 갈등의 피해가 커지지 않도록 하였으며 결국 갈등을 해결하였다. 시뮬레이션 결과와 사례를 종합하면, 갈등수준이 높아짐에 비례하여 조정과 협상의 효과가 미미해지는 것은 아니기 때문에 갈등수준이 높아서 협상과 중재가 쉽지 않더라도 직·간접적 피해자가 국민이 될 수 있는 공공갈등의 경우, 정부의 독단적인 조치나 사법적 판결과 같은 전통적 관리방식보다도 지속적인 협상과 중재의 노력이 요구된다.

다음으로, 갈등을 관리·해결하기 위해 협상과 중재를 하려는 노력이 필요하다면, 갈등수준이 높을 경우에는 어떠한 대체적 갈등관리 방법으로 조치를 취할 것인지 살펴보았다. 시뮬레이션 결과 갈등수준이 높을 때 협상보다는 제3자에 의한 조정과 중재의 노력이 더 갈등 해결에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 나타났다. 영광과 경주 사례에서도 갈등수준이 경주보다 높았던 영광의 경우 협상보다는 감사원의 조정이 더 효과적이었다. 경주의 사례에서도 총리실의 조정이 있었지만 정부간 협상이 많이 진행된 상태였다. 그러나 두 사례 모두 조정과 협상 한가지의 갈등관리방식을 고수한 것이 아니라 갈등 당사자간 대화가 필요할 경우 협상을 시도하였고, 전문적인 지식이나 권한이 필요한 경우 조정을 하는 등 적시에 적절한 조치를 취하고자 노력하였다.

<표 26> 사례 비교분석

분석 지표	영광 원자력 5, 6호기	경주 고속철도 노선
이슈의 수	보상액/범위, 원전건설반대, 환경피해 건축허가(3개)	문화재 훼손, 노선변경 (2개)
당사자 (단체)	주민, 영광군, 한국전력, 중앙정부, 환경단체 (5개집단)	중앙정부, 사회단체, 지방정부, 주민(지역사회단체)
지속시간	1993-1996(1996. 1. 22- 1996. 9 17)	1994. 10-2003. 10(1994-1997)
갈등규모 /행위양태	연동원인원: 20만명 최대동원규모: 5000명 농성, 시설점거, 물리적 접촉, 성명서, 서명, 행정소송	연동원인원:- 최대동원인원/지역:5000명서울 및 전국: 15000명 시위, 성명, 학술회의, 청원대회
갈등상황 외부개입	환경단체 및 인근 군민의 개입, 중앙정부 감사원의 개입	정치세력, 국무총리실, 부산 및 서부경남, 전국사회단체
갈등수준	갈등정도 높음	갈등정도 보통
직접협상	주민피해보상, 환경시설설치 및 환경감시단 구성	중앙정부간 협상 조정 (최적대안 도출)
갈등해소 3자 개입	영광군 건축허가취소의 부당성에 대한 감사원의 결정	총리실의 부처간 조정
전통적갈등 관리(강제)	지방정부에 중앙행정력 동원	시민들의 항의시위, 공권력 동원 없음

자료 : 박형서 외(2004)

## V. 결론

### 1. 연구 요약 및 함의

#### 1) 연구의 요약

공공갈등과 관련하여 선행연구에서는 각 갈등상황에 효과적인 갈등관리



방안을 도출하지 못하고 있다. 선행연구 방법으로 주로 사용된 사례연구는 일반화의 한계가 있고, 실증적으로 분석한 연구는 다양한 변수를 고려한 자료를 축적하기 어려워 연구가 활발하지 못했다. 이에 비해 시뮬레이션은 환경 조건이나 행위자 특성과 같은 다양한 변수를 고려할 수 있고, 시간적·물적 자원에 한계가 없으며, 비교적 복잡한 관계까지 검토 가능하다. 따라서 본 연구에서는 시뮬레이션 방법이 공공갈등 연구에 적용될 수 있는지 가능성을 검토하고, 개별 갈등상황에 적합한 갈등해결방안을 제시하는 선행도구로 활용하고자 하였다.

공공갈등 해결에 영향을 미치는 요인들을 분석하기 위한 시뮬레이션 방법으로 쓰레기통(GCM) 모형을 적용하였다. 쓰레기통 모형은 유동적인 참여(fluid participation)와 문제성 있는 선호(problematic preference), 불명확한 기술(unclear technology)을 전제하고 있는데, 이는 공공갈등의 복잡하고 혼란스러운 상황을 잘 설명하고 있기 때문이다. 사례에서 살펴보았듯 공공갈등은 갈등이슈가 커지면서 기존 갈등당사자 외에 다양한 이해관계자가 갈등주체가 되기도 하고, 주요한 갈등당사자가 갈등공론의 장에서 사라지기도 하는 양상을 보였다. 두 사례에서 주민들의 의견은 뚜렷한 선호를 보이지 않고 협상·조정 에 따라 자주 바뀌었다. 마지막으로 공공갈등을 일으킨 문제는 가치나 신뢰 문제까지 복합적으로 얽혀있어 갈등을 해결하는 명확한 대안을 찾기 어려웠다. 이와 같이 쓰레기통 모형이 설명하는 문제해결 과정이 공공갈등 해결과정과 부합하므로 쓰레기통모형의 시뮬레이션을 사용하여 갈등 해결 영향요인을 분석하였다.

첫 번째 연구단계에서는 공공갈등 연구결과와 시뮬레이션 결과를 비교하여 시뮬레이션의 적합성을 확인하였다. 시뮬레이션의 결과, 전통적 갈등관리방식보다 협상이나 조정·중재와 같은 대체적 갈등관리방식이 갈등 해결에 효과적이었다. 이러한 결과는 기존 공공갈등연구 결론과 일치하는 것이다.

두 번째 연구단계에서는 시뮬레이션을 통하여 서로 다른 갈등상황의 해결에 적합한 갈등관리 방안을 모색하였다. 갈등상황을 갈등수준에 따라 구분하였고, 갈등수준이 갈등해결률과 갈등 지속기간을 분석하였다. 시뮬레이션에 따르면, 갈등수준이 높을수록 갈등해결률은 낮아지고, 갈등 지속기간은 길어지는 것으로 나타났다. 갈등수준에 따라 적합한 갈등관리방식을 찾기 위해 협상으로 갈등이 해결된 비율과 조정·중재로 해결된 비율을 각각 봤더니 흥미로운 결론이 도출되었다. 갈등수준이 낮을 경우(0)와 보통(1), 높을 경우(2) 사이의 차이는 유의미 하였으나 보통(1)과 높음(2)일 경우의 협상, 조정·중재 등으로 해결된 비율은 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 즉 갈등수준이 낮을 때는 협상과 조정·중재의 효과성이 크지만, 보통에서 그 이상이 되어도 협상과 조정의 효과성은 거의 낮아지지 않는다. 두 번째 연구단계에서 마지막으로 갈등수준이 높을 때 효과적인 갈등관리방식이 무엇인지 본 결과, 당사자간 협상보다 제3자가 개입하여 조정·중재하는 것이라고 나타났다.

세 번째 연구단계에서는 영광 원자력 발전소와 경주 고속철도 노선 사례를 통해 시뮬레이션의 결과를 현실에 적용 가능한지 검토하였다. 경주 고속전철에 비해 갈등수준이 심각했던 영광 원자력 발전소 사례는 당사자간 협상의 노력이 있었지만, 감사원의 조정으로 갈등이 해결되었다. 경주 고속전철 노선 사례의 경우는 총리실이 조정 노력을 하였으나, 정부간 협상을 통해 최적 노선 대안을 도출하고 갈등을 해결하였다.

## 2) 이론적 함의

갈등현상을 연구하는 접근방법은 협상모형(정주용, 2004; 하혜수, 2003), 딜레마이론(김영종, 2006), 게임이론(김종석·강은숙, 2008), 문화이론(김서용, 2005), 제도이론(주재복, 2001)등 다양하게 연구되어 왔다. 공공갈등은 특히 정책학의 주요한 연구 분야이지만 정책학 이론 가운데 쓰레기통 모

형(Garbage-can Model)을 적용하여 분석한 연구는 없었다. 쓰레기통 모형은 조직 의사결정모형 중 하나로, 조직화된 무정부 상태(Organized Anarchy)와 같이 혼란스러운 문제해결 상황을 묘사하는 이론이다. 본 연구는 쓰레기통 모형이라는 비교적 신선한 분석틀을 이용하여 공공갈등을 분석하였다는 데 의의가 있다. 게다가 쓰레기통 모형은 주로 비유적인 모형(verbal theory)으로 연구되어 왔고, 시뮬레이션 모형으로 연구한 경우는 거의 없었다. 본 연구는 쓰레기통 모형 시뮬레이션의 활용 가능성을 환기시키는 기회가 될 수 있을 것이다.

지금까지 시뮬레이션 방법은 사회과학 분야에서 흔한 연구방법론이 아니다. 갈등 연구에서는 주로 이루어지는 연구방법은 사례연구(case study)이다. 하나의 사례에 대해 심층적으로 파고드는 방법론을 사용하여 영향을 미칠 수 있는 전반적인 요인들을 고려하고 있다. 그러나 실제 사회 문제를 해결하기 위해 필요한 지식을 생산해야 하는 사회과학 연구의 목적에 맞지 않게 사례연구는 ‘일반화의 한계’라는 문제가 있다. 최근 다수의 갈등 사례 DB를 이용한 연구가 드물게 수행되었지만, 다양한 변수를 고려한 자료를 축적하기 어려워 원인변수와 결과변수의 단순한 관계를 측정하는데 그치고 있다.

통계적으로 분석한 연구에서는 분석모형에서는 고려하고 있는 변수가 DB화되어 있지 않을 경우 연구에서 제외되었다. 갈등 상황을 갈등특성과 갈등과정, 갈등결과 세 단계로 나누어 설명하고 있는 ‘상황적합모형’에서도 ‘갈등수준’ 처럼 지표를 통해 변수화 시키기 어려운 요인들은 생략하고 있다. 이는 실증연구에서 비교적 검토하기 쉬운 ‘갈등 유형’과 같은 변수가 주로 연구되고 있는 이유이기도 하다. 그나마 갈등수준을 고려하고 있는 두 연구는 상이한 방법론에 따라 엇갈린 결론이 도출되었다. 사례연구(박형서 외, 2004)에서는 갈등수준이 갈등 해결률에 영향을 미친다고 하였으나, 통계적으로 분석한 연구(신은중, 2010)에서는 갈등수준이

유의미한 영향을 미치지 못한다고 결론을 내리고 있다.

따라서 본 연구에서는 시뮬레이션이라는 새로운 방법론을 사용하여 갈등해결에 미치는 영향요인들을 찾고자 하였다. 시뮬레이션은 시간적 자원과 물적 자원의 한계가 없어 충분히 많은 가상의 사례를 검토해볼 수 있다. 실증 연구에서 검토하기 어려운 환경조건이나 행위자 특성과도 같은 변수화 시키기 어려운 다양한 변수를 모형 내에 고려하여 살펴 볼 수 있다. 시뮬레이션 방법의 특징은 통계적 연구방법과는 달리 결과보다 과정을 중시하는 방법론이기 때문에 갈등 해결 과정까지 협상의 횟수, 총 회의의 수, 정부가 관여한 수 등 한 번의 협상이 아닌 지속적인 협상·중재 과정을 고려할 수 있다. 시뮬레이션은 유동적인 갈등 상황의 변화 과정 관찰 할 수 있고 이로 인해 갈등해결에 시사할 수 있는 바가 클 것이다. 또한 상이한 연구방법론을 사용하여 서로 다른 연구결과가 나온 경우 시뮬레이션 방법을 통해 갈등수준의 스펙트럼을 넓혀 연구 결과에 대한 설명을 제공할 수 있다.

공공갈등 연구에서 시뮬레이션은 기존이론과 결합하여 이론과 방법론을 풍성하게 만들어 줄 수 있다. 본 연구는 방법론적 다양성을 추구하여 시뮬레이션을 활용할 수 있도록 하는 기초 작업이다. 시뮬레이션 방법은 컴퓨터 상 모형이기 때문에 한계가 존재하지만, 발전시키면 갈등상황에 대한 우리의 이해를 돕고 DB화하기 힘든 독특한 갈등상황, 특성에 대한 지식, 정보를 얻을 수 있다. 또한 복잡한 이슈에 대해 후속연구를 하는데 있어서 사전적 정보를 탐색하는 도구로 유용하게 쓰일 수 있다.

### 3) 정책적 함의

공공갈등 해결 영향요인을 시뮬레이션으로 분석해본 결과 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 협상과 조정·중재 등 대체적 갈등관리방식은 갈등지속기간을 단

측시키는데 긍정적인 효과가 있음이 나타났다. 따라서 우리나라에서도 대체적 갈등관리방식은 갈등지속기간을 단축하고 사회적 비용을 낮출 수 있는 기제로 기능할 수 있다는 가능성을 보여주고 있다.

둘째, 갈등을 해결하기 위해서는 해결에 영향을 미치는 요인들의 적절한 조합이 필요하다. 공공갈등 해결을 위해서는 갈등의 특성적 요인과 환경적 요인, 갈등관리방식의 조합을 심도 있게 고려해야 한다. 이는 갈등 특성, 환경적 요인과 갈등관리방식 등 공공갈등 해결에 영향을 미치는 요인이 서로 적합해야 함을 의미한다. 당사자간 협상을 수행하기 위한 요건이 잘 갖추어져 있어야 협상을 통한 해결이 가능하고, 조정·중재하기 위한 요건이 적합해야 갈등이 해결될 수 있다. 연구에서 다루었던 ‘갈등수준’을 중심으로 살펴보면, 갈등수준에 따라 갈등진행상황이 상이하게 진행될 수 있기에 각각의 갈등 대처방안도 달라져야 한다.

셋째, 갈등수준이 높을 경우 갈등당사자간 경직성이 높아져 협상이 원만하게 되지 않을 수 있다. 그러나 협상과 조정을 통한 갈등 해결률을 고려하면, 갈등수준이 일정수준 이상을 넘어설 경우에는 갈등수준의 상대적 차이는 커다란 의미가 없으므로 대체적 갈등관리방식의 효과에 미치는 영향을 제한된다. 공공갈등의 경우 대부분 갈등당사자가 광범위하고, 갈등이슈도 복잡하기 때문에 일정수준 이상의 갈등수준을 가진다고 할 수 있다. 그러므로 공공갈등 가운데 갈등수준이 높다고 판단하여 독단적으로 문제를 해결하거나 사법적 판결을 이용하여 갈등상황을 빨리 종식시키고자 하는 것이 올바른 접근이 아닐 수 있다. 오히려 공중에게 광범위한 영향을 미치는 공공갈등의 특성상 갈등해결의 효율성만 따질 수 없고, 공익과 갈등당사자간 만족도 등을 고려해야하기 때문에 합의를 이끌어 내는 과정이 더욱 중요해질 수 있다.

넷째, 갈등 수준이 심각할 경우 합리적인 토론의 장을 마련하기 힘들고, 불신이 깊어져 합의에 이르기 어려울 수 있다. 이 때 공공갈등을 조정하

는 조정기구가 문제해결에 중요한 역할을 담당할 수 있다. 갈등을 조정하거나 중재할 수 있는 기구의 존재 유무와 역할 수행 여부는 공공갈등 분야의 갈등관리에 있어서 특히 중요할 것이다. 조정은 협상보다는 갈등의 수준이 높을 경우에 당사자들이 선택할 가능성이 높다. 조정은 본질적으로 협상의 연장이기 때문에(Rodgers, 1986), 협상을 통한 합의를 시도하여도 별 다른 진전이 없을 경우 사용하면 효과적인 대안이 될 수 있다.

마지막으로, 공공갈등 관점에 대한 전환이 요구된다. 지금까지 갈등연구는 갈등해결에 영향을 미치는 요인들을 찾기 위한 연구에 집중해왔다. 본 연구도 갈등해결률을 종속변수로 하여 영향요인들을 분석하고 있다. 그러나 시뮬레이션이라는 방법론의 특성상 원인과 결과의 단순한 관계 뿐 아니라 협상·조정 횟수 등 해결의 진행과정을 보여주면서, 갈등해결 최종 상태보다 적절한 갈등관리방식의 개입을 통한 갈등 관리의 중요성을 나타내고 있다. 특히 공공갈등의 경우 완전한 갈등해소가 어려울 뿐 아니라 시급한 갈등해결이 첫 번째 목표가 될 경우 심각한 부작용이 나타날 수 있다. 그러므로 공공갈등을 시급히 종결시켜야할 대상이 아닌 적절히 관리해야할 대상으로 보는 것이 중요하다. 공공갈등이 미치는 부정적인 파급효과도 있지만, 갈등은 긴장관계를 유지하고 정부의 정책을 재검토해 볼 수 있는 기회를 제공하여 정책을 바람직한 방향으로 유도하는 기능을 제공하기도 한다. 그러므로 갈등의 민주적 관리 방식이 더욱 중요해지고, 갈등상황은 협상과 중재를 통해 차근차근 매듭을 풀어나가는 방향으로 나아가야 한다.

시뮬레이션 결과 협상의 빈도가 많아질수록 갈등이 잘 해결되었다. 당사자간 협상이 가장 좋은 갈등 해결 방법이 될 수 있고, 갈등 수준이 심각한 경우는 제3자를 개입시켜 당사자간 합의를 유도하는 것이 효과적이다. 그래도 해결이 어려울 경우 사법적 판결에 의해 해결하는 것이 바람직한 갈등해결이라 할 수 있다. 협상은 공통된 갈등 문제에 대해 상충되

는 이해를 조정하고 상호 합의를 형성하는 과정이다. 이를 위해 서로의 입장을 양보해야 한다. 갈등당사자간 신뢰를 구축하고 협력하기 위해서는 전통적인 갈등관리방식과 같이 독단적으로 밀어붙이는 것 보다 대안을 제시하면서 서로의 입장을 조정하는 것이 필요하다. 우리나라는 서구에 비해 제3의 심판자의 결정에 따르는 문화에 익숙하다. 현재 우리나라의 대체적 갈등관리(ADR) 제도는 당사자간 협상을 유도하고, 조정하여 문제를 해결하기에 아직 부족한 점이 많다. 공공갈등 관계자들은 갈등 관리의 수동적인 수용자로 행동하기 보다 갈등을 적극적으로 관리하고, 갈등 주체간 협력적인 거버넌스를 구축하여 공공갈등 문제를 풀어나가야 할 것이다.

## 2. 연구의 한계 및 향후 연구의 보완점

본 연구에서는 쓰레기통모형 시뮬레이션을 공공갈등 상황에 맞게 수정하여 갈등 해결 영향요인을 찾고 있으나, 그 과정에서 연구의 한계점이 발견되었다. 첫째, 컴퓨터 모형(computational model)을 사용하여 현실 상황을 분석할 때 방법론에 대한 근본적인 한계점이다. 시뮬레이션은 현실을 극도로 단순화시킨 모형으로, 현실의 갈등상황의 외부 효과나 복잡성을 모두 반영할 수 없으며, 시뮬레이션 내에서 고려하지 않은 변수들의 효과를 설명할 수 없다.

둘째, 시뮬레이션 내에 고려한 변수는 연구자의 선택 편향(bias)이 개입되어 있을 가능성이 있다. 본 연구에서는 갈등수준이라는 변수에 초점을 맞추고 있지만, 갈등수준 외에 다른 더 중요한 변수를 간과하고 있을 수 있다. 변수 값이나 시뮬레이션 조건이 규칙 설정 문제에 있어서도 연구자의 편향이 개입될 가능성을 배제할 수 없기 때문에 쓰레기통 모형 시뮬레이션의 행위규칙의 기본 골격은 유지하고자 하였다.

셋째, 시뮬레이션 결과와 현실 사례를 비교할 때, 사례선정의 주관성 문

제이다. 연구자가 갈등 사례를 수준별로 분류할 경우, 시뮬레이션 연구 결과와 부합하는 사례를 선정할 수 있다. 따라서 국토연구원의 갈등영향 평가 결과를 토대로 사례를 선정하여 주관성을 배제하고자 최대한 노력하였다.

마지막으로 시뮬레이션의 확장성(scalability) 문제와 향후 연구 방향에 대한 소개이다. 시뮬레이션방법은 연구결과를 해석할 때 이론이나 실증연구와 함께 제시하는 등 상호보완적으로 사용되어야 한다. 이처럼 본 연구는 갈등사례에 대한 특징을 시뮬레이션의 조건과 규칙으로 전환하는 첫 시도인 만큼, 변수 값 설정과 행동규칙을 만드는데 부딪치는 한계점과 제약이 있다. 시뮬레이션은 갈등연구에 적용하기 위한 기초 선행 작업이기 때문에 다양하고 독특한 변수들을 고려하지 못했다. 향후 연구에서는 제시된 한계점들을 보완한 후속연구가 진행되어야 하겠다. 특히 공공갈등연구에 시뮬레이션 방법을 활용하기 위해서는 시뮬레이션에 추가적인 변수를 고려하고 세부 규칙들을 재정비 하는 등 객관화·정교화 하는 작업이 후속되어야 한다.



## < 참 고 문 헌 >

- 가상준 (2010). 정치·사회·경제적 환경요인과 공공분쟁 발생: 1990-2009, 한국대학교 분쟁해결연구센터 2010년도 제2차 학술회의 발표논문집. pp.65-94.
- 강성철·김상구 (2004). 지방정부간 갈등연구의 경향분석; 국내의 사례연구를 중심으로, 「지방과 행정연구」. 16(1). pp.199-218.
- 강영진 (2000). 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』, 서울 : 상공현대 출판부.
- 강정혜 (2008). 대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송, 「환경법연구」, 30(3). pp. 185-204.
- 권영규 (2006). 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천 복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 17(2), pp.159-189.
- 김경배 (2005). 한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구”, 「산업경제연구」, 18(1).
- 김상구 (2003). 협상의 수행수준과 갈등해결간의 관계에 관한 연구: 쓰레기소각장 입지갈등을 중심으로, 「한국행정논집」, 15(1), pp.107-129.
- 김서용 (2005). 환경갈등의 문화적 분석, 「한국행정학보」, 39(3), pp.43-66.
- 김영수 (2003). 시민단체의 공익적 역할에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 김영중 (2006). 공공시설 입지갈등과 정책딜레마 형성에 관한 연구, 「한국정책과학학회보」, 10(4), pp.19-40.
- 김유심·이민창 (2007). 행정학 정책학연구에 있어서 복잡성이론과 행위자

- 기반모형의 활용성에 관한 연구, 「행정논총」. 45(2). pp.25-49.
- 김재근·채종현 (2009). 정책갈등의 제3자 갈등조정 효과: ‘한탄강댐갈등 조정소위원회’ 기능을 중심으로, 「분쟁해결연구」, 7(1), pp.5-40.
- 김정민 (2007). 국민연금제도의 국회정책결정과정 에 대한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김정석 (2009). 노인 장기요양보험의 형성과정 연구 : 쓰레기통모형을 중심으로. 중앙승가대학교 대학원 석사학위논문.
- 김정주 (2012). 정부보증제도의 재정위험에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 김종석·강은숙 (2008). 비선호시설 입지에 따른 정부간 갈등의 원인과 해결에 대한 게임 이론적 고찰, 「행정논총」, 46(4), pp.351-377.
- 김준한 (1996). 행정부와 대체적 분쟁해결제도, 「한국행정학보」, 30(4), pp. 20-36.
- 김준현 (2011). 쓰레기통 모형을 통한 방송기술정책결정 분석, 「공공행정 연구」. 12(1), pp.23-42.
- 김학린·강명현 (2009). 공공갈등 해결전략의 결정요인에 관한 경험적 연구-인과구조의 탐색, 「경영사학」, 24(3). pp.213-237.
- 김학린 (2011). 공공갈등의 유형, 갈등관리방식, 시민단체개입이 갈등지속 시간에 미치는 영향분석 : 갈등해결의 상황적합모형을 중심으로, 「정책분석평가학회보」. 22(4), pp. 345-369.
- 김형락·최진식 (2009). 공공갈등조정과 해결유형에 관한 연구. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 나태준 (2005). 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색, 한국행정학회 2005년도 추계학술대회 발표논문집, pp.1-21.
- 모창환 (2005). 한국철도산업 구조개혁의 정책결정분석-쓰레기통모형의 적용과 이론적 시사점, 「한국정책학회보」. 14(3).

- 村松岐夫, 최외출·이성환 역 (1991). 『중앙과 지방관계론 : 일본의 지방 자치 이론과 실재를 중심으로』, 서울 : 대영문화사.
- 문태훈 (2012). 시스템사고로 본 우리나라 사회갈등의 구조와 갈등해소를 위한 정책방향, 「한국시스템다이내믹스 연구」. 13(1). pp.41-62.
- 박영세 (2007). 환경분쟁의 소송 대체적 해결기제(ADR)에 관한 연구, 「지방정부학회보」 11(1). pp. 249-271.
- 박재창 (2009). 『시민참여와 거버넌스』, 서울 : 도서출판 오름.
- 박형서 외 (2004). 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구, 「국토연구원 2004(7)」.
- 박호숙 (2001). 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 연구, 「한국사회와 행정연구」, 12(2).
- 변성수 (2009). 갈등관리 영향요인 우선순위 분석, 국가위기관리학회 학술대회 발표 논문집.
- 사득환 (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로, 「한국행정학보」.
- 송의영 (2009). 부동산 시장과 국민경제 : 시뮬레이션 분석을 중심으로, KDI 정책포럼 제 219호.
- 신동준·김광수·김재은 (2005). 한국 시민단체 성장에 대한 양적 연구, 「조사연구」, 6(2), pp. 75-101.
- 신은종 (2010). 공공분쟁에서의 조정의 효과성에 관한 연구, 「한국행정연구」, 19(2), pp. 181-203.
- 오영민·정경호 (2008). 복잡한 조직에서의 의사결정과 학습-쓰레기통모형의 학습적용, 「한국시스템다이내믹스연구」 9(1). pp.57-71.
- 윤원근 (2007). 수자원정책의 거버넌스 분석: 한탄강댐 결설과정을 사례로, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 윤영채 (2004). 입지갈등 해결전략으로써의 환경기초시설 빅딜 사례연구,

- 「지방정부연구」, 8(4), pp.51-71.
- 은재호 외 (2007). 갈등사례별 원인분석 및 대응방안 연구, 「한국행정연구원 연구보고서 2007」.
- 은재호 외 (2008). 참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구, 「한국행정연구원 연구보고서 2008-07」.
- 이달곤 (2005). 『협상론 - 협상의 과정. 구조. 그리고 전략』
- 이병량·김서용·전영평 (2008). 한국 사회갈등구조의 진단과 해석 :수준 원인 대안을 중심으로, 「한국공공관리학보」. 22(4). pp. 49-72.
- 이석원 (2009). 정책효과의 사전예측을 위한 마이크로 시뮬레이션 모형의 구축 및 활용방안, 제 475회 정책지식포럼(2009. 11. 23), 한국정책 지식센터.
- 이석환 (2011). 전략적 성과관리와 합리적 쓰레기통 모형에 대한 경험적 연구, 한국행정학회 학술대회 발표논문집. 2009(6).
- 이선우, 류도암 (2012). 중앙-지방간 갈등 조정자의 기능과 역할 : 행정협의조정위원회의 ADR적 기능 활성화를 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회.
- 이시경 (2000). 공동 수자원을 둘러싼 환경갈등의 해소방안 : 원칙과 방법의 재검토, 「한국지방자치학회보」, 12(2).
- 이재철 (2008). 대학 등록금 책정 의사결정과정에서의 갈등관리:쓰레기통 모형을 중심으로, 고려대학교 정책대학원 논문.
- 임동진 (2010). 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구, 「한국행정연구원 연구보고서 2010-20」.
- \_\_\_\_\_ (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석, 「한국행정학보」 45(2). pp.291-318.
- 임우석 (1995). 협상에 의한 도시협오시설 입지결정에 관한 연구, 서울시립대학교 박사학위논문.

- 임재형 (2007). 한국의 공공분쟁에 있어서 시민단체의 개입이 분쟁기간에 미치는 영향에 관한 경험적 연구, 「정치·정보연구」, 10(2), pp.219-235.
- 정규호 (2007). 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로, 「한국정책학회보」, 16(2), pp.91-118.
- 정용덕 (2010). 공공갈등과 정책조정 연구, 「행정논총」. 48(4). pp. 1-30.
- 정용덕 외 (2011). 『공공갈등과 정책조정 리더십』, 서울 : 법문사.
- 정의영 (2002). 수평적 기업결합규제정책에 관한 연구-합정모의실험에 관한 단독효과의 측정, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 정정길 외 (2003). 『정책학원론』. 서울 : 대명출판사.
- 정정화 (2011). 조정을 통한 공공갈등해결의 영향요인:한탄강댐과 국립서울병원 사례 비교분석, 「한국사회와 행정연구」, 23(3), pp.1-24.
- 정주용 (2004). 성공적 갈등해결전략으로써 협상의 성공요인, 「정부학연구」. 10(1). pp.193-28.
- 조만형·김이수 (2009). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜 사례를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 20(2), pp.215-239.
- 조홍식 (2006). 대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학 : 환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로, 「비교사법」, 13(1), pp. 85-159.
- 주정일·최홍석·주재복 (2004). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐건설 사례를 중심으로, 「행정논총」, 41(4), pp.193-221.
- 주상현 (2011). 지방정부간 정책갈등 분석과 관리 전략에 관한 연구, 「한국비교정부학보」, 15(2), pp.343-368.
- 주재복·박관규 (2011). 정부갈등과 해결방법에 대한 탐색적 연구, 행정학

- 회 춘계학술대회 정부역할과 정책수단 발표 논문집.
- 지속가능발전위원회 (2004). 「갈등관리시스템 구축방안 연구보고서」, 자료집.
- 지속가능한 발전위원회 (2005a). 『공공갈등 관리를 위한 이론과 기법』, 상권, 서울 : 논형
- 지속가능한 발전위원회 (2005b). 『공공갈등 관리를 위한 이론과 기법』, 하권, 서울 : 논형
- 채종현·김재근 (2009). 공공갈등에서의 협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구, 한국행정학회 2009년도 하계학술대회 발표논문집, pp.219-237.
- 최병록 (2007). 우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안, 「환경법 연구」, 29(2), pp. 497-531.
- 최태욱 외 (2012). 『갈등과 제도』, 서울 : 후마니타스.
- 하혜영 (2007). 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구, 서울대학교 행정대학원 행정학박사 학위논문.
- 하혜영 (2009). 환경분쟁에서 조정성립 결정요인에 관한 연구 : 조정성립 요인의 판별과 예측을 중심으로, 「한국행정학보」 43(4), pp. 335-357.
- 하혜영 (2011). 환경분쟁조정의 실효성 분석 : 재정결정 불복사건의 법원 제소를 중심으로, 「한국행정학보」, 45(1), pp. 77-99.
- 하민철, 윤건수 (2010). 메타프레임으로서의 녹색성장 정책: 딜레마 대응방안으로서 메타프레임 구성. 「한국정치학회보」 19(1). pp.101-126
- 한국여성개발원 (2005). 「국민통합을 위한 사회갈등 해소방안」, 한국여성개발원.
- 한표환·김선기·김필두 (2002). 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 「한국지방행정연구원 보고서」

- 홍성만·박홍엽 (2007). 공공갈등관리기구의 역할 정립모색: 중앙정부를 중심으로, 한국정책학회 동계학술대회 및 정기총회.
- 홍준형 (2010). 환경갈등과 조정 : 쟁점과 대안, 「환경법연구」, 32(3). pp.385-416.
- 황재영 (1998). 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구 : 상수원 갈등사례를 중심으로, 경희대학교 박사학위논문.
- Amy, D. J. (1990). Environmental dispute resolution: the promise and the pitfalls, In N. J. Vig and M. E. Kraft (eds), *Environmental Policy in the 1990: toward new agenda*. Washington, DC: CQ Press. pp.229-246.
- Andrew, J. S. (2001). Making or Breaking Alternative Dispute Resolution? Factors influencing its success in waste management conflicts, *Environmental Impact Assessment Review*, 21(1).
- Baird, D., Maughan, R., and Nilson, D. (1995). Mediating the Idaho wilderness controversy. *Mediating Environmental Conflicts, Theory and Practice*, pp.229-46.
- Bendor, Jonathan, Terry M. Moe, and Kenneth W. Shotts. (2001). Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program. Graduate School of Business, Stanford University. typescript.
- Bercovitch, J., and Jackson, R. (2001). Negotiation or mediation?: An exploration of factors affecting the choice of conflict management in international conflict. *Negotiation Journal*, 17(1), pp.59-77.
- Bingham G. (1986). *Resolving Environmental Disputes: a Decade of Experience*. Washington D.C:The Conservtion Foundation.

- Bonham, G. M. (1971). *Simulating international disarmament negotiations. Journal of Conflict Resolution*, pp.299-315.
- Buckle, Leonard G., and Suzann R. Thomas-Buckle. (1986). Placing environmental mediation in context: Lessons from “failed” mediations. *Environmental Impact Assessment Review* 6(1) , pp. 55-70.
- Carley, Kathleen. (1994). Sociology: Computational Organization Theory, *Social Science Computer Review*, 12(4), pp.611-624.
- Carnevale P, Peggnetter R. (1985). The selection of mediation tactics in public sector disputes: a contingency analysis. *J Soc Issues*, 41(2), pp.65-156.
- Choi, Taehyon and Peter J. Robertson. (2013). Deliberation and Decision in Collaborative Governance: A Simulation of the Approaches to Mitigate Power Imbalance, *Journal of Public Administration Research and Theory*. pp.1-24.
- Cohen, Michael D., James G. March, Johan P. Olson. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1). pp.1-25.
- Cohen, H. (1994). You can negotiate anything. 강운희 역, 협상의 법칙, 청년정신, 2001.
- Cormick, G. (1987). The myth, the reality, and the future of environmental mediation. *Resolving locational conflict*, pp. pp.302-313.
- Dahrendorf, Ralf. (1988). *The Modern Social Conflict*. University of California Press.
- David, Garson. G. (2008). Computerized Simulation in the Social Science:A



- Survey and Evaluation, *Simulation & Gaming*, 40(2), pp.267-280.
- Donaldson, R. (2001). *The Contingency Theory of Organization*. London: Sage.
- Druckman, D. (1993). The situational levers of negotiating flexibility. *Journal of Conflict Resolution*, 37(2), pp.236-276.
- Druckman, D. (1997). Dimensions of international negotiations: Structures, processes, and outcomes. *Group Decision and Negotiation*, 6(5), pp.395-420.
- Dukes, E. F. (1996). *Resolving Public conflict: Transforming community and governance*, Manchester and NY: Manchester University Press.
- Eisenhardt, Kathleen M., and Mark J. Zbaracki. (1992). Strategic Decision Making. *Strategic Management Journal*, 13. pp.17-37.
- Fioretti, Guido, and Alessandro Lomi. (2008). The garbage can model of organizational choice: An agent-based reconstruction. *Simulation Modeling Practice and Theory*, 16. pp.192-217.
- Fisher, R. J. (1972). Third Party Consultation : A Method for the Study and Resolution Conflict, *The Journal of Conflict Resolution*. 22(2), pp.209-240.
- Fisher, R. J. (1994). Generic principles for resolving intergroup conflict. *Journal of Social Issues*, 50(1), pp.47-66.
- Gulliver, P. H. (1979). *Dispute and Negotiation: A Cross-Cultural Perspective*, NewYork: Academic Press.
- Gwartney, P. A, Fessenden, L. & Landt, G. (2002). Measuring the Long-Term Impact of a Community Conflict Resolution Process: A Case Study Using Content Analysis of Public Documents. *Negotiation Journal*, 18(1). pp.25-38.

- Harter, Philip J. (1984). Dispute resolution and administrative law: the history, needs, and future of a complex relationship. *Vill. L. Review*. 29. pp.1393-1420.
- Jackson, R. (2000). Successful Negotiation in International Violent Conflict, *Journal of Peace Research*, 37(3), pp.323-343.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk, *Econometrica*, 47(2), pp. 263-291.
- Kim, Yushim, and Callie McGraw. (2012). Use of Agent-Based Modeling for e-Governance Research. *ICEGOV*, 12. pp.531-534.
- Kressel K, Pruitt DG. (1985). Themes in the mediation of social conflict, *J Soc Issues*, 41(2), pp.179-198.
- Kressel K. (2000). Mediation, In M. Deutsch and P. T. Coleman (eds), *The Handbook to Conflict Resolution: Theory and Practice*, San Francisco: Joessey-Bass Publishers.
- Irvin, Renee A. and John Stansbury. (2004). Citizen Participation in Decision Making : Is it Worth the Effort?, *Public Administration Review*, 64(1), pp.55-65.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. Boston: Little, Brown and Co.
- Lai, Shih-Kung, (2006). A spatial garbage-can model. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33. pp.141-156.
- Leach, W. and Sabatier, P. (2003). Facilitators, Coordinators, and Outcomes, In R. O' Leary and L. Bingham (eds.) *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*, Washington D.C.:Resources for the Future Press.
- Levitt, R. E. (2004). Computational modeling of Organizations Comes of

- Age, *Computational & Mathematical Organization Theory*, 10(2), pp.127-175.
- Lewicki, R. J., Gray B. and Elliott, M. (2003). *Making sense of intractable environmental conflicts: Concepts and cases*. Washington, DC : Island Press.
- Lofland, J. (1971). *Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*, Belmont, CA: Wadsworth.
- Marceschal, P. M. (2005). What makes Mediation Work? Mediators' Perspectives on Resolving Disputes, *Industrial Relations*, 44(3), pp.509-517.
- Masuch, Michael, and Perry LaPotin. (1989). Beyond Garbage Cans: An AI Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 34(1). pp.38-67.
- McCarthy C. (1996). Using Mediation effectively in Superfund cases, *Environ Regulations Permitting*, 41(9), spring.
- Moore, C. W. (2003). *The Mediation Process : practical Strategies for Resolving Conflict*. 3rd(ed). San Francisc: Jossey-Bass.
- Nabatchi, T. (2007). The Institutionalization of Alternative Dispute Resolution in the Federal Government. *Public Administration Review*, 67(4). pp.646-661.
- O' Leary R. (1995). Environmental mediation: what do we know and how do we know it?, In J.W, Black burn and W.M. Bruce (eds), *Mediating environmental conflicts: theory and practice*, Westport, CT: Quorum books.
- O' Leary, R. and Raines, S. (2001). Lessons Learned from Two Decades of Alternative Dispute Resolution Programs and Progress at the

- U.S. Environmental Protection Agency, *Public Administration Review*, 61(6).
- Olsen, Johan P. (1976). Choice in an organized anarchy. in J. G. March and J. P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget: Bergen. pp.82-139.
- \_\_\_\_\_, (2001). Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 95(1). pp.191-198.
- Posthuma, R. A, Dworkin, J. B., and Swift, M. S. (2002). Mediator Tactics and Sources of Conflict : Facilitating and Inhibiting Effects, *Industrial Relations*, 41(1). pp.94-109.
- Pruitt, D. G. and Carnevale, P. J. (1993). *Negotiation in Social Conflict*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Quirkm P. L. (1989). The Cooperative Resolution of Policy Conflict, *The American Political Science Review*, 83(3).
- Ragin, C. C. (1989). *The Comparative method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, LA and London: University of California Press.
- Richard D. (1993). Regulatory negotiation: an assessment of its application, *Environ Impact Assess Review*. 13(3), pp.189-198.
- Robertson, Peter J. and Taehyon Choi. (2012). Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction: A Simulation of Collaborative Governance, *Public Management Review*, 14(1). pp.83-103.
- Roehl, Janice A., and Royer F. Cook. (1985). Issues in mediation: Rhetoric and reality revisited. *Journal of Social Issues*, 41(2), pp. 161-178.

- Rose, M. and Suffling, R. (2001). Alternative dispute resolution and the protection of natural areas in Ontario, Canada, *Landscape and Urban Planning*, 56.
- Rosenberg, J. D. & Folberg, H. J. (1994). Alternative Dispute Resolution: An empirical analysis. *Stanford Law Review*, 46(6). pp.1487-1551.
- Rounthwaite H. I. (1993). Alternative dispute resolution in environmental law: uses, limitations and potentials, In E.L. Hughes and A.R. Lucas, W.A. Tilleman (eds), *Environmental law and policy*, Toronto: Emond Montgomery Publications, pp.487-507.
- Rubin, Jeffrey Z., Dean G. Pruitt, Sung Hee Kim. (1994). Social Conflict Escalation, *stalemate and settlement*, 2nd eds, McGraw-Hill.
- Senger, J. M. (2003). Federal Dispute Resolution: Using ADR with the United States Government. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sherman L, Simpson A. (1996). Temagami cries out for self-determination and consensus planning, *Ont Plann J*, 11(6). pp.3-5.
- Sipe, N. (1998). An Empirical analysis of environmental mediation, *Journal of the American Planning Association*, 64:3.
- Sipe N. G. and Stiftel B. (1995). Mediating Environmental enforcement disputes: how well does it work?, *Environment Impact Assesss Review*, 15, pp.139-156.
- Sloan G. (1992). Power: its use and abuse in mediation, *Interaction*, 4(1), pp.7-8.
- Susan, C. I. and Kennedy, W. J. D, (2001). *Managing Public Dispute: A practical guide for government, business, and citizens groups*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Susskind L. and Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual*

- Approaches to Resolving Public Disputes*, NY: Basic Books, Inc.
- Susskind, L., McKernan, S. & Thomas-Larmer, J. (eds) (1999). *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Takahashi, Nobuo, (1997). A Single Garbage Can Model and the Degree of Anarchy in Japanese Firms. *Human Relations*, 50(1). pp.91-108.
- Talbot, A. R. (1983). *Settling things: Six case studies in environmental mediation*, Washington D.C.: The Conservation Foundation and Ford Foundation.
- Tilly, C., and Zambrano, R. (1989). Violent Events in France, 1830-1860 and 1930-1960. *Inter-university Consortium for Political and Social Research*.
- Vidmar, N. (1984). The Small Claims Court: A Reconceptualization of Disputes and an Empirical Investigation. *Law and Society Review*, 18(4). pp.515-550.
- Wall J. A. Jr. and Callister, R. R. (1995). Conflict and its management, *Journal of Management*, 21(3).
- Wissler, R. L. (1995). Mediation and Adjudication in the Small Claims Court: The Effects of Process and Case Characteristics. *Law and Society Review*, 29(2). pp.323-358.
- Yin Robert K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*, 4th edition, Sage Publications.
- Zaharadis, Nikolaos. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams, i P.A Sabatier, *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder, Colorado, pp.73-93.
- Zechmeister, K., and Druckman, D. (1973). Determinants of Resolving a

Conflict of Interest A Simulation of Political Decision-Making.  
*Journal of Conflict Resolution*, 17(1). 63-88.

# Abstract

## Analysis of Public Conflicts' Managerial Strategies through Simulations

Bong-kyung Cho

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Recently, severe conflicts have arisen in Korean society. This phenomenon becomes hard to resolve the conflicts promoted by government in the public sector. It is more important to manage this problem due to the fact that there are many people related to the public conflict and this has a great influence on society. This research aims to suggest managerial strategies for alleviating the public conflicts.

Previous research usually do not provide realistic methods to manage each conflict situation. A main method used in these studies is case study. The case study tends to be hardly generalized. It has statistically been researched by collecting recent conflict cases, but little research has been implemented yet. Furthermore, it is difficult to accumulate the database including variables that we cannot recognize their complex relation.



In this study, simulation is used for the management of public conflict. Simulation includes many variables which could not be analyzed due to resource strategies into consideration. Additionally, it is available to examine this process and the result of conflict. As Garbage Can Model adopted in this paper is appropriate to decision making in 'organized anarchy'. This model is based on the promise such as problematic preference, unclear technology, and fluid participations, and it is similar to the situation if public conflict.

This research analyzed managerial strategies for public conflict through simulation model by designed three stages. In the first stage, I examined whether simulation can be applied in reality or not. The results of public conflict research are compared with the results of the simulation. Through the second stage, I considered the level of conflict. Examining the influence of conflict level on conflict resolution rate and conflict duration, I tried to seek for what is the ideal method of conflict management when the level of conflict is high. Finally, I analyze whether simulation result accords with real situation through the cases.

Given investigation data using some methodologies, the level of conflict influences the conflict resolution. What is interesting is when the level set of conflict is three folders; low, middle, high. Even though there are significant differences between low level and middle one, and low one and high one in each conflict resolution rate, there are few differences between middle and high levels of conflicts. Based on the process, when the level of conflict exceeds the standard degree, it can be difficult to

be greatly affected by adjustment and negotiation of conflict resolution rate. When the level of conflict is high, the adjustment is slightly more effective than the negotiation.

The theoretical implication of this research adopts a new method -Simulation-, but also to apply of a new theory -Garbage Can Theory-, in conflict studies. The political implication involves that conflict managerial strategies should apply to the level of conflict, other conflict situations, and conflict characteristic factors with suggestions in this study. In addition, this research proposes the way of leading agreement is crucial rather than seeking dogmatic actions to conclude conflict although the level of conflict is high. Finally, this research tries to approach the public conflict in the managerial level rather than efforts to resolve the conflict.

Key words : public conflict, garbage can model, simulation, conflict management, management strategy, Alternative Dispute Resolution(ADR), mediation, arbitration, negotiation, the third party

Student Number: 2012-22004