「지방정부연구」 제22권 제2호(2018 여름): 433-453

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.2 (2018 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.2.18

공공갈등 해결기제로서 조정에 관한 연구:
중앙-지방 간 정책갈등과 입지갈등 사례 비교를 통한 교훈*

장 현 주

국문요약

이 연구는 조정을 활용한 중앙정부-지방자치단체 간 정책갈등사례와 중앙정부-지방자치단체, 주민, 시민단체 간 입지갈등사례를 비교하여 조정과 합의도출의 요인이 무엇인지를 분석하였다. 분석결과, 갈등당사자들 모두 직접적인 대화와 협상이 어려운 상황 속에서도 갈등해결의지는 높은 편이었고, 조정대표들의 대표성도 높은 편이었다. 그러나 정책갈등에서는 갈등당사자의 자발적인 조정 요청과 참여가 없었다는 점에서 조정의 효과는 낮았다. 조정자의 중립성도 모두 높은 편이었으나, 정책갈등에 비해 입지갈등에서 조정자의 중립성과 전문성이 높아 조정대표들 간 개방적인 대화가 가능했던 것으로 해석되었다. 외부 환경 요인에서는 대안의 존재 여부보다는 여론의 압박이 갈등당사자로 하여금 조정을 통한 합의도출에 나서게 하는 효과가 일부 있는 것으로 나타났다. 이익갈등이 가치갈등에 비해 조정과 합의도출의 가능성이 높다는 사실도 확인할 수 있었다. 대부분의 공공갈등이 복합갈등의 성격을 갖는다는 점에서 향후 조정을 활용할 경우 이익의 충돌 쟁점을 중심으로 단계적으로 조정을 적용하고 합의안의 법적 구속력을 보장하는 것도 한국형 조정기제로 고려해 볼 필요가 있다.

주제어: 공공갈등 해결기제, 조정, 조정과 합의도출의 요인, 정책갈등, 입지갈등

Ⅰ. 서론

한국사회에서 공공갈등은 그동안 사회간접자본 건설 등 대형 국책사업을 추진하는 과정에서 개발과 보존 간 가치의 대립으로 발생하는 경우가 많았다. 이러한 갈등은 시간경과에 따라 갈등쟁점이 복잡해지고 점차 언론의 주목을 받게 되면서 대중의 인지도가 높아지는 특성을 갖고 있다. 최근 들어서는 대중의 관심이 일상생활 권역으로 집중되고 재산권 중심의 이해관계가 복잡해지면서 지역단위에서 발생하는 공공갈등이 더욱 증가하고 있으나, 갈등규모가 비교적 작아 잘 알려지지 않은 경우가 많다. 나아가 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제19886호)'[1]에 의해 갈등조정협의회를 비롯한 갈등관리제도들이 중앙부처와 공공기관에 선제적으로 적용된 이

* 이 연구는 2017학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 이루어진 것임.

1) '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'은 2007년 2월 12일 대통령령으로 처음 제정된 이후 2016년 1월 22일까지 5회 개정되었다(법제처 국가법령정보센터, 2018).

후 이들이 갈등당사자인 사례가 지방자치단체가 갈등당사자인 사례에 비해 더 많은 주목을 받아 온 것도 사실이다. 물론 지역단위의 소규모 갈등에 대한 학술적 연구는 그동안 꾸준히 있어 왔으나, 대부분 특정 소규모 지역에 한정된 단일 사례에 천착한 연구로서 적실성 높은 함의를 제시하는 데 한계가 있었다.

또한 그동안 많은 공공갈등은 갈등당사자가 누구인지 여부를 떠나 대개 조정(mediation), 중재(arbitration) 등 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution) 방식에 의한 해결보다는 소송 또는 대집행과 같은 강제력에 의해 해결된 사례가 많았다. 국립서울병원 재건축 사례처럼, 최근 중앙부처 또는 공공기관이 주요 갈등당사자인 일부 공공갈등이 제3자 조정에 의해 해결되었거나 해결을 위해 적용되는 사례가 나타나고 있으나(예, 박재근·은재호, 2016; 이선우, 2011; 이선우·홍수정, 2012; 전형준, 2016), 아직도 중앙부처와 지방자치단체 간, 중앙정부와 지방자치단체, 주민 간 갈등이 제3자 조정에 의해 해결된 사례는 드물다.

이 연구는 중앙-지방 간 수직적 권위가 남아 있고 정보의 불균형이 존재하는 한국적 맥락에서 공공갈등 해결기제로서 조정의 유용성과 한계를 찾아보기 위해 시작되었다. 구체적으로 이 연구는 '중앙정부와 지방자치단체 간 정책갈등과 중앙정부와 지방자치단체, 주민, 시민단체 간 입지갈등에서 조정을 통한 갈등해결에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가'를 연구질문으로 설정하였다. 이를 위해 2000년대 들어 발생한 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 갈등당사자인 공공갈등사례 중 조정이 활용된 정책갈등사례와 입지갈등사례를 선정하였고, 선행연구(박재근·은재호, 2016; 신은종, 2010; 정정화, 2012; Bercovitch, 1984; Bercovitch 외, 1991; Kleiboer, 1996; Poitras & Renaud, 1997; Kochan & Jick, 1978)들이 제시한 조정과 합의도출의 요인을 두 사례에 적용, 비교하였다.[2] 이를 통해 중앙정부와 지방자치단체가 모두 갈등당사자인 정책갈등과 입지갈등 해결과정에서 상호 이익(win-win)을 위한 조정의 함의를 제시함으로써 공공갈등에 대한 학술적 및 실무적 적실성을 제고할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 공공갈등의 해결기제와 조정

효과적인 갈등해결방식은 크게 갈등당사자 간 해결, 제3자 개입에 의한 해결, 법에 의한 해결, 강제적 해결 등 상황에 따라 4가지로 구분된다(Moore, 2003). 먼저 갈등상황에 직면했을 때 갈등당사자들 간 비공식적 논의 또는 협상과 조정, 회피를 통해 당사자들이 직접 문제해결을 하기도

2) 전자의 조정은 후자의 조정과는 엄밀한 의미에서 차이가 있으나, 상위정부라는 중립적인 제3자의 개입, 갈등당사자 간 대화를 통한 합의안 도출, 합의안의 법적 구속력 부재 성격이 존재한다는 점에서 중재보다는 조정에 가깝다. 따라서 정부 간 정책갈등에서 상위정부의 개입에 의한 조정 사례는 비교 대상으로서의 의의가 있다.

한다(Moore, 2003: 7). 때로는 사법적 판결 또는 투표와 같은 법에 의한 해결방식도 활용되며, 간혹 비폭력 또는 폭력적 행동과 같이 강제적인 방법으로 갈등이 해결되기도 한다. 법에 의한 해결 또는 강제적 해결방식은 갈등당사자 간 영합게임(zero-sum game)이 되기 때문에 상호 양보를 통해 일정한 이익을 나눠 갖는 갈등당사자 간 해결 또는 제3자 개입에 의한 해결방식의 효과가 높은 것은 사실이다. 그러나 현실에서는 이해관계 대립이 심화되어 갈등당사자들이 대화의 기회를 놓치는 경우가 많고, 때로는 악화된 감정으로 인해 효과적인 대화가 불가능한 경우도 많다. 이때 중립적인 제3자가 개입하여 갈등당사자 간 단절된 대화를 재개하는 데 도움을 줌으로써 갈등을 해결 또는 완화하거나 권위있는 제3자가 제안하는 대안을 통해 중재하는 제3자 개입에 의한 문제해결 방식이 활용된다.

당사자 간 감정대립이 심화될 때 중립적인 제3자가 개입하여 당사자 간 상호작용을 촉진하여 중단된 대화를 복원함으로써 당사자가 자율적으로 해결할 수 있도록 도와주는 행위가 조정이다(Carnevale, 1986; Marceschal, 2005). 즉 조정은 결과를 강제할 권한이 없는 중립적인 제3자가 개입하여 갈등당사자들이 자발적으로 합의를 도출할 수 있도록 돕는 절차(신은종, 2010: 185; Kochan & Jick, 1978: 212)이다. 이 때 갈등당사자들은 갈등을 해소하기 위해 제3의 개인 또는 집단에게 자발적으로 도움을 요청하거나 외부의 도움을 수용하는 방식으로 조정이 이루어진다(정정화, 2012: 4; Hellman, 2010: 593).

조정에서 중립적인 제3자의 역할은 갈등당사자들이 자발적 합의에 이를 수 있도록 상호작용을 촉진하여 갈등의 실체적 이슈를 넘어 그들 간 신뢰를 구축하는 것이다(Moore, 2003: 15). 따라서 구속력 있는 중재안을 통해 갈등을 종결시킬 수 있는 공식적 권위가 부여된 중재자와는 달리 조정자는 갈등당사자에게 대화와 협상을 강요하거나 또는 합의안을 토대로 갈등을 종결시킬 수 있는 권한이 없다(Bercovitch 외, 1991). 이를 보완하기 위해, 제3의 조정자가 개입하여 갈등당사자 간 감정대립을 완화하여 대화와 협상을 재개하는 데 도움을 주고 합의안의 구속력을 보장하는 조정적 중재(mediated arbitration)도 간혹 활용되고 있다(예, 이선우, 2011: 100).[3] 또한 갈등당사자들이 제3의 조정자에 대해 도움을 요청하는 경우보다 외부의 도움 제안을 수용하는 경우도 많은데, 이는 당사자 간 상호 신뢰구축을 통한 자발적 합의보다는 중립적인 제3자에 의한 갈등해결에 더 많은 관심이 있기 때문이다. 때문에 우리 사회에서는 선술한 협의의 조정보다는 상위정부 또는 외부의 개입을 수용하여 당사자 간 신뢰구축보다는 시급한 문제해결 중심의 조정 또는 조정적 중재가 이루어지는 사례가 많고, 일부는 제3자의 도움이 제한된 상태에서 당사자 간 장기간의 협의를 통한 조정방식으로 이루어진다. 이러한 사례들은 중립적인 제3자가 부족하고 조정을 통한 갈등해결이 많지 않은 한국적 맥락에서 광의의 조정으로 볼 수 있다.

그동안 우리사회에서 발생한 많은 공공갈등은 법에 의한 해결 또는 강제적 해결을 통해 매듭지

3) 조정적 중재는 일반적인 조정절차에 의해 갈등당사자 간 대화와 협상을 재개하고, 합의안이 도출될 경우 중재와 같이 법적 구속력을 갖는 ADR 방식을 의미한다. 한탄강댐 건설 갈등사례에서 조정적 중재가 활용되었는데, 당시 조정과정에서 각 갈등당사자집단의 조정대표들이 조정자들에게 최종결정을 위임하면서 결정을 수용하겠다고 하자, 조정자들이 각 조정대표들의 확인을 받은 후 조정적 중재과정에 진입하였다(이선우, 2011: 102).

어져 온 경우가 많다. 특히 정부가 갈등당사자일 경우 권력의 불균형으로 인해 정부는 일방적인 정책집행을 할 가능성이 높은 반면, 민간 당사자 또는 주민들은 집단행동 등을 할 가능성이 높아지면서(신상준·이숙종, 2017: 179) 당사자 간 불신은 더욱 심화된다. 갈등당사자 간 권력의 불균형은 비교 열위에 있는 갈등당사자로 하여금 제3자의 도움을 요청하게 하여 결국 갈등당사자 간 권력의 불균형이 갈등구조에 제3자 개입을 유인하게 된다(Schattschneider, 1975: 39). 이 때, 중립적인 조정자가 갈등에 개입하게 되면 권력의 불균형을 해소하여 조정을 통한 대화과정에서 갈등당사자 간 신뢰 회복의 가능성이 높아지며, 이를 통해 합의형성의 가능성도 높아진다.

2. 조정 및 합의형성의 요인

갈등당사자들이 조정을 수용하고 조정을 통해 합의가 도출되는 과정에는 여러 요인이 존재한다. 선행연구들은 조정성립과 조정을 통한 합의도출에 영향을 미치는 다양한 요인들을 제시하고 있는데, 공통적인 요인들은 크게 갈등당사자 요인, 조정자 요인, 환경적 요인으로 구분된다. 이는 조정이 이루어지기 위해서는 갈등당사자의 해결의지, 신뢰수준 등 갈등당사자와 관련된 요인뿐 아니라, 조정자의 전문성 및 위상, 동원가능한 자원수준 등 갈등조정자와 관련된 요인 및 외부환경이 중요하게 작용하기 때문이다.

먼저, 갈등당사자와 관련된 요인들로는 갈등당사자의 해결의지, 자발적인 참여, 조정대표의 대표성을 들 수 있다. 갈등조정이 성립되기 위해서는 모든 갈등당사자가 협상을 통해 갈등을 해결할 강한 의지를 지니고 있어야 하며(Poitras & Renaud, 1997: 59) 조정에 자발적으로 참여할 것에 동의해야 한다(Kleiboer, 1996: 366). 이는 중립적인 조정자의 개입이 있다 하더라도 합의안은 갈등당사자 간 대화와 협상을 통해 도출되기 때문이다. 또한 각 갈등당사자집단을 대표하는 조정대표를 선출하고 이들에게 의사결정 권한을 위임하고, 이들의 결정을 신뢰해야 성공적인 조정이 가능하다. 때로는 갈등당사자집단 내부의 동질성 또는 응집력이 높을 경우에 조정대표에 대한 신뢰와 지지가 높아져(박재근·은재호, 2016: 541) 대표성을 쉽게 확보할 수도 있다.

조정 및 합의형성에 영향을 미치는 갈등조정자와 관련된 요인은 대체로 조정자의 조정능력과 깊은 관련이 있는데, 조정자의 중립성, 전문성, 위상, 동원가능한 자원수준, 조정의 기본원칙(ground rule) 준수 등이 이에 해당한다. 무엇보다 중요한 것은 중립성인데, 이는 조정자가 높은 중립성을 유지하면 조정과정과 결과에 대한 조정대표들의 신뢰성도 높아질 수 있기 때문이다. 조정자의 전문성은 조정자가 조정의 기본원칙 및 대화와 협상절차의 적절한 설계 역량 및 준수, 의사소통 기술, 갈등사안 및 쟁점에 대한 이해도, 문제해결역량을 갖춰야 하는 것을 의미한다. 특히 조정자가 기본원칙을 준수하지 않을 경우 갈등당사자들의 불신을 초래하여 이들이 나머지 조정과정을 따르지 않을 가능성이 높다(Kochan & Jick, 1978: 216; 박재근·은재호, 2016: 542에서 재인용). 이때, 비록 조정자의 가장 중요한 역할은 갈등당사자들이 자율적으로 합의를 도출할 수 있도록 소통을 촉진하는 것이지만, 해당 갈등분야에 대한 일정 수준의 전문지식을 갖춰 갈등사안과 쟁점에 대해 이해를 하고 있다면 합의도출의 가능성이 높아지고 조정의 효과는 더욱 커질 수 있다

(Kochan & Jick, 1978: 217).[4] 조정자의 정치적 성향, 강제력과 같은 자원은 조정과정에서 갈등당사자들의 양보를 유인하기도 하지만, 갈등당사자 간 개방적인 대화에 장애요인이 될 수 있다는 점에서 다소 논란의 여지가 있다. 마지막으로, 조정자의 위상은 조정자의 명성, 과거 조정경험, 전문성을 모두 포함한 의미로서 조정자의 전문성과 유사한 요인으로 간주된다.

마지막으로, 조정에 영향을 미치는 환경적 요인에는 갈등성격, 여론 및 언론 등 외부의 압력, 문제해결을 위한 대안의 존재 여부 등이 있다. 대체로 가치갈등보다는 이익갈등일 경우 조정대표 간 협상의 성공 가능성이 높다(신은종, 2010; Fisher, Ury, & Patton, 1991). 또한 여론 또는 언론으로부터 갈등해결에 대한 압박이 있을 경우, 조정대표들은 조정과정에서 협상 외 다른 대안을 취하는 것에 부담을 느껴 협상에 집중함으로써 결국 조정 성립과 합의도출의 가능성이 높아지게 된다. 아울러, 조정 외 다른 대안이 존재하지 않거나 존재하더라도 조정에 비해 편익보다는 비용이 더 많이 소요될 경우 조정대표들은 조정에 집중하게 되어 조정 성립 및 합의도출 가능성은 더 높아지게 된다(Kriesberg, 1987: 380; Kochan & Jick, 1978: 215). 이는 협상과정에서 협상 외 다른 좋은 대안(Best Alternative to a Negotiated Agreement)이 존재할 경우 협상의 성공 가능성이 낮아지는 것과 동일한 의미이다.[5]

3. 기존 연구에 대한 검토

그동안 국내에서 발생한 공공갈등 중 조정뿐 아니라 중재나 조정적 중재 등을 통해 해결된 사례는 소수에 불과하며, 조정이 적용된 사례를 분석한 연구들도 아직 소수에 그치고 있다. 이 연구들도 ADR이 의미하는 협의의 조정보다는 중립적인 제3자의 개입과 장기간에 걸친 갈등당사자 간 대화 및 합의안 도출 등 광의의 조정에 의한 사례를 다루고 있기 때문에 사례선정 맥락과 같이 이 연구에서는 조정을 광의로 해석하여 기존 연구를 검토할 필요가 있다.

먼저, 중앙부처와 지방자치단체, 주민 간 갈등구조에서 조정이 해결기제로 활용된 사례에 관한 연구들이 많은 함의를 제시하고 있다. 울진 원전 주변 주민들의 거주문제 해결을 위한 갈등조정과정에 주목한 박재근·은재호(2016)는 조정성립과 합의형성 요인을 구분하여 분석한 결과, 갈등당사자, 갈등조정자, 외부 환경요인이 조정성립에 영향을 미쳤으며, 갈등특성, 갈등당사자, 갈등조정자, 외부 환경요인이 모두 합의형성에도 영향을 미친 것으로 보았다. 동시에 한국사회에서 조정성립을 위해서는 조정 관련 법·제도적 근거를 마련하고 갈등당사자를 대화와 협의의 파트너로 인정하는 인식의 전환이 필요하며, 합의형성을 위해서는 조정자의 전문성 확보 방안을 마련하고, 갈등 후 상황에 대한 모니터링 제도가 필요함을 제언하고 있다. 같은 사례를 분석한 전형준(2016)도 갈등조정위원회에 지자체 담당자, 주민대표, 갈등관리전문가뿐 아니라 정치적 이해관계자도 포함

4) 조정자의 전문성에 대해 갈등 분야에 대한 전문지식보다는 소통과 절차를 돕는 과정 전문가로서의 능력이 더 중시되고 있다는 시각도 존재한다(예, 정정화, 2012).

5) 협상안보다 다른 더 좋은 대안이 존재할 경우, 갈등당사자는 협상안에 대해 유연하지 않은 협상태도를 견지하고 협상과정에 집중하지 않음으로써 합의가능영역(Zone of Possible Agreement)이 좁아져 결국 협상보다는 다른 방식을 통해 문제가 해결될 가능성이 높아지게 된다.

되어 있다는 점에서 대표성이 높은 점을 강조하였다. 나아가, 갈등조정위원회는 다수결 대신 합의제 의사결정방식을 채택함으로써 민주성을 확보하였고, 회의내용의 공개를 통해 투명성을 확보함과 동시에 의사결정이 실제 이행될 가능성도 높다는 점을 밝히면서 조정성립과 합의도출에 조정자 요인의 중요성을 강조하였다.

중앙정부의 정책결정에 대해 시민단체가 지방자치단체 및 주민과 연대한 갈등구조의 조정과정에서 갈등당사자 요인의 중요성을 강조한 연구들도 있다. 예컨대, 마강래·문태훈(2012)은 시화지구 개발사업 과정에서 발생한 정부와 시민단체 간 갈등 조정과정에서 토론과 학습의 기회를 통해 갈등을 해결한 순기능뿐 아니라 역기능도 지적하였다. 즉 협의체 참여자 간 전문성 격차가 극복되지 못하고, 논의 수준이 명확하게 설정되지 않았으며, 소극적 참여가 많았다는 점에 주목함으로써 갈등당사자 요인의 중요성을 강조하였다. 수도권매립지 사용기간 연장과 관련한 중앙정부와 지방자치단체, 주민 간, 지방자치단체 간 갈등을 분석한 신상준·이숙종(2017)은 주민들 간 사회적 자본이 부족하였고, 주민들의 저조한 참여로 인해 반대운동의 힘이 정부의 힘보다 약해서 결정에 영향을 미치지 못했다고 보았는데, 이 역시 조정과정에서 갈등당사자 요인의 중요성 논의와 연결된다.

지방자치단체와 주민 간 갈등구조 속에서 엄밀한 의미의 제3자 조정보다는 갈등당사자 간 협의, 숙의, 조정과정에 주목한 연구도 있다. 예컨대, 이대웅 외(2016)의 연구에서는 입지갈등인 철도역 중심의 복합개발 정책을 둘러싼 갈등이 민관공동협의체에 의해 해결되었으나, 엄밀한 의미에서 민관공동협의체가 제3자 조정보다는 갈등당사자 간 협의체와 유사한 역할을 수행했다는 점에서 효과적인 갈등해결로 귀결되지는 못한 것으로 보고 있다. 가야산 순환도로 건설 갈등을 분석한 윤종한(2013)의 연구는 갈등당사자인 지방자치단체와 시민단체가 신뢰를 토대로 숙의를 통해 지속가능발전 대안이 모두의 욕구를 충족하는 수렴적 만족자가 되어 갈등해결에 도달할 수 있었다는 점을 밝히면서 숙의민주주의(deliberative democracy)의 중요성도 부각시켰다.

지방단위의 갈등해결과정에서 언론 또는 시민단체의 조정 역할과 한계에 주목한 연구들도 일부 있다. 지방의 환경갈등에서 언론의 제3자 조정 기능이 갈등해결에 기여할 수도 있음을 강조한 김도희(2014: 20)는 특수한 분야에서는 전문성이 부족한 언론이 갈등조정자로서의 역할 수행에 한계를 내재하고 있으며, 갈등이 확대될 때도 있음을 지적하고 있다. 그러나 언론이 정확한 정보를 전달하고 주요 대안들을 대중과 정책결정자에게 알림으로써 정책결정에 간접적인 영향을 미치기도 한다는 점(정은영, 2008: 30)에서 언론이 갖는 제3자 조정의 효과는 분명히 존재한다. 한편, 시민단체는 갈등당사자의 일방을 지원하거나 이들에게 압력을 가하는 방식으로 조정과정에 영향을 미치기도 한다(정정화, 2012: 8). 예컨대, 복합갈등의 성격을 갖는 밀양 송전선로 건설 갈등 사례에서 정부와 한전의 신뢰할 수 없는 행태로 인해 시민단체의 반대 강도가 높아졌으며, 이후 조정과정에서도 주민의 건강권 및 환경권과 관련된 정부와 한전의 의견에 대해 시민단체는 강한 불신을 표출하는 등(심형구 외, 2014: 16) 조정과정에 큰 영향을 미쳤다. 반면, 신은종(2010)은 대체로 시민단체가 갈등구조에 개입할 경우 갈등이 장기화되는 경향이 있지만, 시민단체의 개입이 조정과정에는 유의미한 영향을 미치지 못한다는 사실을 지적하였다.

일부 연구는 조정의 활용방안과 한계를 지적하고 있다. 박재근·은재호(2016)는 조정과정에 대

한 참여관찰을 통해 대화가 단절된 갈등당사자 간 대화를 도와주는 순수한 조정방식보다 갈등성격에 따라서는 강제력이 있는 조정방식이 효과적일 수 있다는 논의(Ramsbotham 외, 2011)를 재확인하기도 하였다. 나아가, 밀양 송전선로 건설 갈등의 조정과정을 분석한 이선우·홍수정(2012)의 연구에서는 갈등 심화요인이 사실관계에 대한 갈등당사자들의 인식 차이임을 지적하며, 이를 해소하기 위해 갈등조정과정에서 공동사실관계조사(joint fact-finding) 기법을 활용하여 조정의 효과성을 제고할 것을 제안하고 있다. 반면, 조정은 갈등지속기간을 단축시키지만, 갈등당사자 간 양보의 가능성이 상대적으로 높은 이익갈등에 비해 가치갈등에서는 조정의 효과성이 낮다(신은종, 2010; Fisher, Ury, & Patton, 1991).

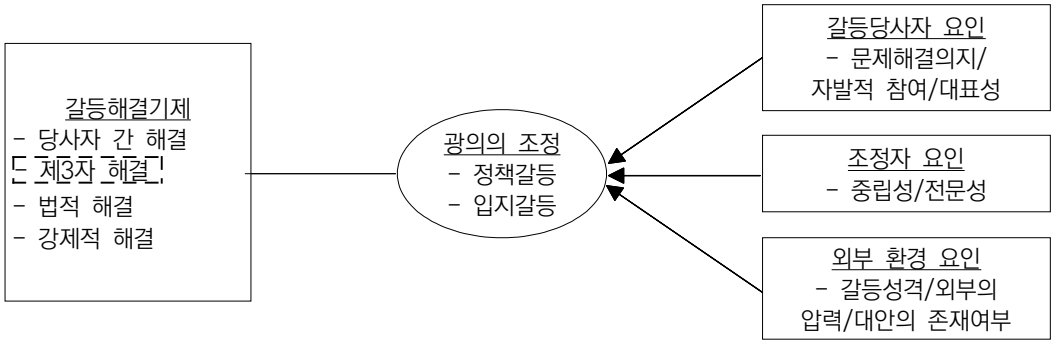
Ⅲ. 연구방법

1. 분석틀

2000년대 들어 주민과 지방자치단체의 주요 관심사가 일상생활 권역 내에서 중앙정부 및 지방자치단체의 정책 추진으로 인한 이해관계의 변동 여부 중심으로 전환되면서 중앙정부와 지방자치단체가 갈등당사자가 되는 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 또한 정부 간 정책갈등에서 자주 나타나는 상위정부에 의한 제3자 조정은 표면적으로 중재 또는 조정적 중재 형식을 보이지만 갈등당사자들의 조정 요청, 갈등당사자 간 대화를 통한 합의안 도출과 합의안의 법적 구속력 부재 등을 고려할 때 광의의 조정에 가깝다. 엄밀한 의미에서 조정적 중재가 활용된 한탄강댐 건설 갈등사례(이선우, 2011)와 국립서울병원 재건축 갈등사례를 비교한 정정화(2012)의 연구도 조정을 통한 사례로 동등하게 보고 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 2000년대 들어 발생한 중앙정부와 지방자치단체가 갈등당사자인 사례들 중 조정이 활용된 중앙정부와 지방자치단체 간 정책갈등사례, 중앙정부와 지방자치단체, 주민, 시민단체 간 입지갈등사례를 선정하여 선행연구들이 제시한 갈등당사자 요인, 조정자 요인, 외부 환경 요인 등 세 가지 요인을 적용, 내용분석을 통해 어느 요인이 조정과 합의도출에 영향을 주었는지를 비교, 분석하였다.[6] 분석틀을 도식화하면 〈그림 1〉과 같다.

6) 박재근·은재호(2016)는 갈등당사자들이 조정절차의 개시에 합의하는 것이 조정과정에서 가장 어려운 단계라는 점에서 조정성립과 합의도출 요인을 구분하였으나, 정정화(2012)는 두 개념을 합하여 '성공적인 조정'으로 보았다. 이 연구에서는 분석대상 사례 모두 조정성립 이후 합의가 도출되었다는 점에서 후자의 맥락을 따른다.

〈그림 1〉 분석틀



이를 〈표 1〉에서 자세히 보면, 먼저 갈등당사자 요인은 갈등당사자의 문제해결의지, 자발적인 참여, 대표성으로 구성된다. 갈등이 심화되어 갈등당사자 간 직접적인 대화가 불가능한 상황이 오더라도 결국 법 또는 강제력에 의한 해결보다 갈등당사자들은 대화와 협상을 통해 갈등을 해결할 의지를 갖고(Kleiboer, 1996: 366; Poitras & Renaud, 1997: 59), 자발적으로 조정을 요청하며(Greig & Regan, 2008: 771; Moore, 2003: 85), 어느 일방 또는 외부의 중립적 기관에서 조정을 의뢰할 경우 갈등당사자 모두 이에 동의해야 조정이 성립될 수 있다. 또한 각 갈등당사자집단은 조정대표를 선정하여 이들에게 의사결정권한을 위임함으로써(정정화, 2012: 6) 조정대표들이 조정과정에서 대표성과 신뢰성, 그리고 높은 내적 결속력에서 나오는 구성원들의 지지를 토대로 협상을 하면 조정과 합의도출의 가능성이 높아진다(박재근·은재호, 2016: 541; Poitras & Renaud, 1997: 61).

〈표 1〉 조정 및 합의도출의 요인

요인	세부 요인	개념적 정의
갈등당사자 요인	문제해결의지	조정을 통한 갈등해결의지
	자발적인 참여	갈등당사자들의 자발적인 조정 요청 및 조정 참여
	대표성	갈등당사자집단 조정대표의 대표성 및 조정대표에 의한 의사결정에의 순응
조정자 요인	조정자의 중립성	객관적이고 중립적인 조정자의 성향
	조정자의 전문성	조정절차, 협상설계, 의사소통기술, 관련 갈등사안에 대한 전문지식 보유
외부 환경 요인	갈등성격	이익갈등 또는 가치갈등 여부
	외부의 압력	여론 또는 언론에 의한 갈등해결 압력 정도
	대안의 존재여부	조정 외 갈등해결을 위한 대안의 존재 여부 및 조정 대비 대안의 효율성

한편, 조정자 요인은 조정자의 중립성과 전문성으로 구성된다. 조정자의 중립성과 역량에 대해서도 갈등당사자들의 신뢰가 있어야 하며(정정화, 2012: 7), 조정자는 조정의 기본원칙, 협상절차의 설계, 원활한 의사소통 역량 등의 전문성과 공정하고 투명한 조정절차의 운영 등 공정성도 보유해야 한다(Bercovitch, 1984: 75). 이 때, 전문성은 갈등사안에 대한 높은 이해도뿐 아니라 갈등당사자 간 단절된 대화를 복원하여 상호 신뢰 속에 대화와 협상을 유인할 수 있는 능력도 포함한다.

마지막으로, 외부 환경 요인은 이익갈등, 가치갈등 등 갈등성격, 여론 및 언론 등 외부의 압력 여부, 문제해결을 위한 대안의 존재 여부로 구성된다. 공공갈등은 가치관 또는 신념의 대립과 같은 가치갈등보다는 경제적 이해관계가 대립될 경우 조정 및 합의도출의 가능성은 높아진다. 또한 언론 또는 여론의 신속한 갈등해결 압력이 있을 경우 갈등당사자들은 조정 및 합의도출에 참여할 가능성이 높아지며, 다른 마땅한 해결방법이 존재하지 않을 경우 조정 및 합의도출의 가능성은 더욱 높아지게 된다.

2. 사례선정 및 연구방법

이 연구는 2000년대 이후 발생한 공공갈등사례들 중, 축적된 자료의 양과 질을 고려하여 기존 연구에서 다룬 사례들과 언론보도에서 다룬 사례들로 한정하였다. 이를 위해, 먼저 2000년대 이후 발생한 공공갈등 중 중앙정부와 지방자치단체가 모두 갈등당사자의 일원이면서 해결과정에서 조정이 활용된 공공갈등사례를 다룬 기존 연구(한국연구재단 등재지 이상)를 DBPIA, KISS 학술정보 DB 검색과 논문에 대한 내용분석을 통해 추출하였다. 그리고 언론기사검색시스템[7]에서 '공공갈등', '조정', '정부' 키워드 검색으로 추출된 기사에 대한 내용분석을 통해 정책갈등과 입지갈등에 해당되는 사례를 추출하였다. 두 가지 자료수집방법을 통해 1차로 총 31개의 사례를 추출하였으며,[8] 이 중 조정 및 합의형성의 영향요인을 보기 위한 분석틀에 비추어 편의표본추출에 의해 조정이 활용되고 갈등이 종결된 7개의 사례를 2차로 추출하였다.[9] 이 과정에서 행정형 ADR은 공공갈등뿐 아니라 민민갈등도 다루고 있으며(김정인, 2015: 13), 특정 분야 갈등해결을 위한 제도화된 기구라는 점에서 제외하였다.

7개의 사례들은 다시 갈등성격(정책갈등 또는 입지갈등 여부), 갈등구조(중앙정부-지방자치단체 간, 중앙정부-주민 간 등), 조정의 범위를 기준으로 재분류하여 최종적으로 중앙정부와 지방자치단체 간 정책갈등인 울산 반구대 암각화 보존 갈등사례와 중앙정부와 지방자치단체, 주민, 시민단체 간 입지갈등인 밀양 송전선로 건설 갈등사례를 분석대상으로 선정하였다. 마지막으로, 두 사례를 대상으로 내용분석을 실시하여 분석틀에서 제시된 세 가지 요인에 관한 명시적 자료와 맥락을 재해석하였다. 주요 자료는 기존 문헌, 언론기사, 정부 발표자료, 갈등당사자집단의 홈페이지에 게재된 회의록[10]을 통해 수집하였다.

---

7) https://www.bigkinds.or.kr

8) 사례 선정과정에서 지엽적 갈등이슈를 다룬 사례나 읍면동과 같이 협소한 지역단위의 사례는 제외하였는데, 이는 민원과 유사하여 갈등규모 및 강도, 지속기간, 사회적 영향 등에서 동질적인 비교를 하기 어렵기 때문이다.

9) 2차로 추출한 7개 사례들은 울진 원전 주변 주민 이주갈등, 반구대암각화 보존 갈등, 동남권 신공항 입지갈등, 밀양 송전선로 건설 갈등, 울주군청사 이전 갈등, 축사 건립 갈등, 시화지구개발사업 갈등이다. 이 중 울진 원전 주변 주민 이주갈등(중앙정부-주민 간), 동남권 신공항 입지갈등(지자체-지자체 간), 울주군청사 이전 갈등(지자체-주민 간, 주민 상호 간), 축사 건립 갈등(지자체-농장주-주민 간)은 이 연구가 분석하고자 하는 갈등구조와 부합하지 않아 제외되었으며, 시화지구개발사업 갈등은 장기간에 걸친 조정과정에서 갈등당사자의 자발적 참여보다는 소극적 참여가 많았다는 점에서 제외되었다.

Ⅳ. 분석 결과 및 논의

1. 울산 반구대 암각화 보존 관련 갈등조정

1) 사례 개요

중앙정부와 지방자치단체 간 갈등은 민선 지방자치가 뿌리내리고 지방분권의 범위가 확대되면서 대부분 중앙정부의 정책결정 또는 집행과 관련된 이해관계의 상충에서 비롯된 정책갈등에 해당한다. 특히, 님비(NIMBY) 또는 핌피(PIMFY)갈등 등 입지갈등이 지역주민의 재산권에 미치는 영향 때문에 중앙정부와 주민을 대리한 지방자치단체 간 갈등구조가 자주 나타나고 있다. 뿐만 아니라, 정책갈등이지만 가치갈등과 이익갈등의 성격이 혼재된 갈등에서도 최근 이러한 갈등구조가 나타나고 있다. 여기에서는 이러한 양상이 나타난 울산 반구대 암각화 보존 관련 갈등해결과정에서 활용된 조정기제를 살펴본다.

울산시 울주군에 소재한 반구대 암각화는 울산시의 식수원으로 사용되고 있는 태화강의 지류인 대곡천 상류에 위치하고 있다. 1975년에 발견된 반구대 암각화는 가로 약 8m, 세로 약 2m의 암반으로 된 반구대에 선사시대의 생활상을 묘사한 암각화가 새겨져 있으며, 그 문화재적 가치를 인정받아 1995년에 국보 제285호로 지정되었다. 그러나 1968년 대곡천 하류지역에 사연댐이 건설되면서 암각화는 겨울철 갈수기를 제외하고 연중 8개월 이상 물에 잠기면서 침식에 의한 훼손이 심화되고 있고(이찬희 외, 2012), 2005년에는 대곡천 상류에 대곡댐이 들어서면서 침수기간이 더욱 길어지게 되었다. 이에 문화재와 주변 환경 보존을 위해 국토해양부와 문화재청은 사연댐 수위를 낮추는 방안을 제시한 반면, 울산시는 암각화 주변에 생태제방 설치, 유로 변경, 임시 물막이 시설인 카이네틱 댐을 설치하는 방안을 제시하면서 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등이 심화되었다.[11] 울산시는 사연댐 수위를 낮추면 울산시의 식수원 부족 현상이 더욱 심해질 것을 우려하고, 만약 사연댐 수위를 낮춘다면 국토해양부가 대체수원을 마련해 줄 것을 요구하고 있다. 반면, 국토해양부는 사연댐 수위조절에 따른 일평균 3만톤의 수원 손실량은 인근 낙동강 수원으로 보전할 수 있다는 입장이며, 문화재청은 문화재는 주변 환경까지 보존 대상이기 때문에 주변 환경을 훼손하는 울산시의 방안을 수용할 수 없다는 입장을 견지하고 있었다(장현주·정원옥, 2015: 909-910).

이후, 여러 차례의 갈등증폭기와 갈등완화기를 거치면서도 해결 기미는 보이지 않고, 문화재 훼손은 계속 진행되자 2009년에 비로소 국무조정실이 조정에 나서면서 국토해양부, 문화재청, 울산시, 한국수자원공사 등 갈등당사자들이 모두 참여하는 '정책조정협의회'를 운영하였다. 당시 국무조정실이 일평균 2만톤급 소규모 댐 2개 건설을 조정안으로 제시하였으나, 청정수원 확보의 실효

10) 주민과 환경단체측 인터넷 카페('송전선로 건설사업의 전면 재검토를 바라는 사람들의 모임') 자료실에 공개된 갈등조정위원회 회의내용이 주요 자료이다.

11) 갈등은 2000년 8월부터 암각화 주변지역 관광자원화 사업을 계획한 울산시와 문화재 보존을 주장한 시민단체, 학계 간 갈등으로 처음 발생하였다.

성이 없다는 이유로 울산시가 반대하면서(경상일보, 2009.7.21) 조정은 그대로 끝나게 되었다. 박근혜 정부 출범 이후 2013년 국무조정실이 다시 한 번 조정에 나서게 되어 갈등당사자 간 임시 가변형 물막이시설 설치와 설치 때까지 사연댐의 즉시 수위조절이라는 합의를 도출하게 되었는데, 긴 갈등과정에서 어떻게 단기간에 조정이 성립되어 갈등당사자 간 합의가 도출되었는지를 갈등당사자, 조정자, 외부 환경 요인으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

2) 갈등당사자 요인

먼저, 갈등당사자 요인 중 갈등당사자들의 문제해결의지는 대체로 강한 편이었다. 2000년부터 추진된 울산시의 암각화 관광자원화 사업에 따른 도로 공사과정에서 시작된 학계와 시민단체의 지속적인 문제제기(경향신문, 2003.8.28)로 울산시가 2007년 3월 문화재청에 암각화 보존을 위한 물막이벽 설치를 건의하자, 문화재청은 7월 울산시, (구) 건설교통부, 한국수자원공사와의 협의를 통해 사연댐 수위 조절을 전제로 암각화 보존에 적극 나서게 될 정도로(내일신문, 2007.8.1.) 갈등해결의지가 강한 편이었다. 국토해양부와 한국수자원공사도 문화재청과 울산시가 합의하면 즉시 사연댐 수위조절을 통해 문화재를 보존하겠다는 의지를 보였다. 울산시는 암각화 보존방안 연구용역을 발주하고 대체수원 확보를 전제로 임시 물박이벽 또는 사연댐 수위조절을 통해 문화재를 보존하겠다는 의지를 드러내는 등(경상일보, 2007.7.24) 갈등당사자들의 문제해결의지는 강한 편이었다.

그러나 갈등당사자의 자발적인 참여와 관련해서 2013년 국무조정실의 조정이 시작될 때, 갈등당사자들의 자발적인 조정 요청은 없었다. 사실 국무조정실이 조정에 나서게 된 것도 자발적인 것은 아니었다. 2013년 5월 대통령이 국무회의에서 정책현장에 필요한 갈등관리시스템의 필요성을 언급하자(경상일보, 2013.5.28) 국무조정실이 2009년에 이어 다시 조정에 나섰으며, 2013년 5월 말~6월 중순까지 국토해양부, 문화재청, 울산시가 조정과정에 참여하게 된 것이다. 결국 효과적인 조정의 성립과 합의도출을 위해 갈등당사자들이 직접 조정의 필요성에 공감하여 조정을 요청하지 않았으며, 국무조정실도 대통령의 국무회의 언급에 따라 부득이 조정에 나선 것으로서 갈등당사자들의 자발적인 참여 정도는 매우 낮았다. 당시 국무조정실의 갈등해결 성과 중심의 조정(서울경제, 2013.6.16)으로 인해 문화재청이 합의안에 대해 문화재위원회의 심의 필수 등 미온적 반응을 보였던 사실(매일경제, 2013.6.16)을 통해 갈등당사자들의 자발적인 요청과 참여보다는 시급한 현안 해결을 위한 비자발적인 양보가 있었던 것으로 보인다.

3) 조정자 요인

한편, 국무조정실은 국토교통부, 문화재청, 울산시가 자신만의 대안을 고수하며 갈등당사자 간 대화가 중단된 상황에서 조정을 통해 한쪽에 편향되지 않고 대체로 중립성을 유지하였다. 2009년 최초 조정과정에서 울산시의 식수원 문제 해결을 위한 소규모 댐 2개 건설안이 갈등당사자 간에 집중 논의되었고(경상일보, 2009.7.7), 2013년 조정과정에서는 그동안 국토해양부와 문화재청이

반대해 온 임시 가변형 물막이 설치와 설치 완료시점까지 사연댐의 즉시 수위조절이 합의안으로 도출된 것을 보더라도 특정 갈등당사자에 편향되지는 않았다.

그러나 전문성에서는 다른 해석이 가능하다. 국무조정실은 갈등사안과 쟁점에 대한 이해도는 높으나, 대통령의 언급과 정부조직체계 상 기관의 권위와 위상에서 나오는 조정절차와 의사소통은 갈등당사자 간 신뢰구축을 위한 전문성으로 보기는 어렵다. 나아가, 중앙행정기관의 갈등관리를 총괄하고 있는 국무조정실이 당시 갈등해결 성과 중심의 조정으로 문화재청에 합의를 강요하는 등 조정과정의 문제점도 지적되었듯이(서울경제, 2013.6.16), 조정자의 전문성은 낮았다. 문화재청도 문화재보호법에 따라 문화재위원회의 사전심의 과정에서 합의안이 보류되기를 바란다는 지적도 나왔듯이(매일경제, 2013.6.16), 조정자의 낮은 전문성은 곧 갈등당사자로부터의 신뢰 하락으로 이어지며, 강제력과 같은 조정자의 자원은 갈등당사자 간 개방적인 대화의 장애요인이 된다는 사실(Kochan & Jick, 1978: 216)이 간접적으로 나타났다.

4) 외부 환경 요인

이 사례는 대체 청정수원 확보라는 울산시의 이익과 문화재 보존이라는 국토교통부와 문화재청의 가치 간 대립이 혼재된 복합갈등의 성격을 지니고 있었다. 따라서 이익갈등에 비해 조정을 통한 합의도출의 가능성은 낮았으나, 문화재 보존과 개발이라는 순수 가치갈등에 비해서는 그 가능성이 높은 편이었다. 당시 언론과 여론의 반응은 문화재 보존이라는 가치를 중시하였다. 학계와 시민단체는 암각화 훼손이 계속 방치되면서 식수원 확보를 고수하는 울산시를 지속적으로 비판하였고(부산일보, 2011.11.21), 울산시민 여론조사에서도 대다수가 물 사용을 절약해서라도 사연댐 수위조절을 통해 암각화를 보존해야 한다고 주장하였으며(동아일보, 2011.4.27; 부산일보, 2011.4.27), 울산시의회 역시 단기적으로 사연댐 수위조절안을 지지하면서 울산시를 비판하는 등(경상일보, 2008.11.18) 당시 여론과 언론은 울산시를 강하게 압박하였다. 국토교통부와 문화재청 역시 여론과 언론의 압박 속에서 시급히 문화재 훼손을 막아야 한다는 부담을 가질 수밖에 없었다. 합의안으로 도출된 임시 가변형 물막이안 외 국토교통부와 문화재청이 고수해 온 사연댐 수위조절안, 울산시가 제시한 생태제방안, 유로변경안 등 다른 대안들도 존재하였으나(부산일보, 2011.9.22), 대안들이 지난 수년 간 갈등당사자 간 핵심 쟁점이었으며 국무조정실의 권위와 강제력에 의해 다른 대안들의 존재가 조정과 합의도출에 큰 영향을 미치지는 못하였다.

결국 국무조정실의 조정을 통해 단기간 내 도출된 합의안은 갈등당사자의 자발적인 조정 참여와 대화 및 협상이 아닌 정부조직체계의 권위에서 나온 비자발적인 참여와 임시방편이더라도 시급히 갈등을 해결해야만 하는 비전문적 조정의 결과물로 볼 수 있다. 더욱이, 대안들에 대한 갈등당사자 간 충분한 숙의가 이루어지지 않은 결과, 임시 물막이 시설안은 2014년 1월부터 3월까지 문화재위원회에서 안전성 등의 이유로 두 차례 심의가 보류되면서 설치계획이 지연되었으며(경향신문, 2014.1.17; 한국일보, 2014.3.30), 2016년 3차례의 실험에서 누수현상이 나타나 결국 최종 실패하였다(뉴시스, 2016.4.28).[12] 갈등구조는 다르지만, 중앙정부, 지방자치단체, 주민 등 갈등당사

자들의 자발적인 참여와 전문적 조정을 통해 갈등을 해결한 국립서울병원 사례(정정화, 2012)와는 갈등당사자와 조정자 요인의 차이가 나타난 사례이다.

2. 밀양 송전선로 건설 관련 갈등조정

1) 사례 개요

비선호시설의 입지갈등은 대부분 초기에는 중앙정부와 주민 간 갈등구조의 양상을 보인다. 그러나 환경권이 갈등쟁점으로 부각되면 전문성이 낮은 주민들을 대리하여 시민단체가 갈등당사자로 활동하게 된다. 갈등이 심화되면 지방자치단체와 지방의회가 주민과 연대하면서 초기에 나타난 중앙정부와 주민 간 갈등구조가 중앙정부와 지방자치단체, 주민, 시민단체 간 갈등구조로 바뀌게 된다. 밀양 송전선로 건설 갈등이 이러한 양상을 보인 대표적인 사례이다.

밀양 송전선로 건설 갈등은 2001년 정부의 제5차 장기 전력수급계획에 따라 2010년 12월과 2011년 12월에 완공 예정이었던 신고리원전 1, 2호기에 맞추어 한국전력(한전)이 2001년 5월 신고리원전-북경남변전소 간 90.5km 구간에 161개의 송전탑과 765kV의 송전선로 건설을 추진하면서 비롯되었다(심형구 외, 2014: 7; 최흥석·임효숙, 2014: 7; 서울신문, 2014.12.3). 정부와 한전은 2001년 5월 경유지를 선정하고, 2002년 9월~2003년 10월 경과지를 선정한 후, 2011년 5월에 사업을 완료할 예정이었으나, 2005년 8월 개최된 환경영향평가 초안 공람 및 주민설명회에서 주민들이 처음 사업내용을 인지하면서 사업 반대를 표명하였다(이승모, 2014: 181; 최흥석·임효숙, 2014: 8). 주민들의 격렬한 반대에도 불구하고, 한전이 계획대로 사업을 추진하자 주민들은 주민대책위원회를 구성하여 주민의견수렴 미흡 등 절차의 문제, 재산권 및 환경권 침해를 주장하며 반대 운동을 펼쳤으며, 밀양시장, 지역 국회의원도 주민에 연대하면서 갈등은 더욱 심화되었다(이선우·홍수정, 2012: 191; 뉴스1, 2014.6.11).

이에 2009년 국민권익위원회의 의뢰와 갈등당사자의 참여로 조정이 시작되면서 갈등당사자들의 대표로 구성된 '갈등조정위원회'에서 5개 사항의 부분 합의를 도출하였다(이선우·홍수정, 2012: 191).[13] 이후 제도개선추진위원회, 보상관련 조정회의, 국회의 중재, 한전과 주민대책위원회 간 대화 등 여러 후속 노력들이 있었으나, 분신 및 자살 등 주민들의 반대가 격렬해지고 한전과 주민 간 물리적 충돌이 계속 발생하는 등 갈등이 악화되다가 결국 행정대집행으로 2014년 9월 사

12) 2013년 조정에서 임시 가변형 물막이 시설의 실험 결론이 나오면 48m로 조절한 사연댐 수위를 바로 환원하기로 갈등당사자 간 합의가 되었으나, 환원되지 않았다. 이로 인해 울산시는 약 12%의 식수 손실이 발생하고 있다며 국토해양부와 문화재청을 비판하고 있다(경상일보, 2018.3.8). 2018년 5월 현재 사연댐 수위조절안과 생태제방안이 첨예하게 대립하는 가운데, 국토해양부, 문화재청, 울산시는 전문가 자문회의를 공동 구성하고 암각화 주변 발굴조사를 마무리한 후 곧 환경영향평가를 실시할 예정이다(울산제일일보, 2018.5.22.).

13) 갈등조정위원회에서 합의된 5개 사항은 ① 전자파 관련 이격거리 및 전자파 기준 강화, ② 양측의 입장 정리 후 갈등조정위원회 보고, ③ 초전도케이블 검토, ④ 제도개선추진위원회 구성, ⑤ 공사진행 여부에 대한 당사자 간 계속 협의이었다('송전선로 건설사업의 전면 재검토를 바라는 사람들의 모임' 자료실).

업은 완료되었다(심형구 외, 2014: 8; 이승모, 2014: 182).

2) 갈등당사자 요인

정부와 한전은 원전의 공기에 따라 시급히 송전선로를 건설해야 하는 상황이었기 때문에 어떤 방식을 통해서라도 갈등을 해결해야 한다는 의지가 높았다. 또한 주민들의 반대가 점차 격렬해지고 국민 87%가 갈등을 심각하게 인식하는 등(부산일보, 2013.11.14) 여론의 관심이 높아지자 보상과 관련하여 주민 및 환경단체와의 대화, 주민과의 개별 대화를 통해 일부 개별 합의를 추진하는 등(연합뉴스, 2013.11.1) 갈등해결에 대한 의지는 매우 높았다.[14] 주민과 환경단체 역시 갈등해결 의지가 높았으나, 주민의견수렴 절차의 미흡뿐 아니라 지가하락보다는 민가에 가깝게 설계된 송전탑으로 인한 건강에 대한 위해 및 자연경관 훼손을 쟁점으로 내세우면서 사업 자체의 백지화 또는 지중화를 통해 갈등원인의 근본적인 해소를 원하였다(동아일보, 2014.7.28). 따라서 주민과 환경단체가 지가 하락 또는 보상 미흡을 주요 쟁점으로 내세웠다면 갈등당사자 간 대화나 제3자 조정에 의해 해결될 가능성이 높았으나,[15] 건강권 및 환경권 침해를 쟁점으로 내세움으로써 가치갈등의 양상도 동시에 나타났던 것이다.

한편, 주민과 환경단체의 대표기구인 '범밀양시민연대'가 2009년 9월 국회의원 주관 토론회에서 전자파 피해, 재산권 침해의 우려로 사업의 백지화뿐 아니라 경과지 변경, 보상 현실화를 요구하며 국민권익위원회에 조정 요청을 하였으나, 처음에 정부와 한전은 사업 지연의 가능성을 이유로 조정에 동의하지 않았다(이선우·홍수정, 2012: 200). 이후 국민권익위원회가 수차례 현장조사와 회의를 개최해 정부와 한전으로부터 조정 동의를 받게 되어 비로소 조정절차가 시작되었다(이선우·홍수정, 2012: 200). 또한 갈등당사자들의 동의를 통해 주민대표 3명, 한전 대표 2명, 지식경제부·경상남도·밀양시 대표 각 1명, 경실련 대표 1명 등 총 9명으로 구성된 갈등조정위원회를 구성하였으며, 조정은 2010년 1월~6월까지 진행되었다(최흥석·임효숙, 2014: 8). 정치적 이해관계자(전형준, 2016)는 포함되지 않았으나, 갈등당사자 간 합의를 거쳐 각 갈등당사자집단이 조정대표를 선출하도록 하였다는 점에서 참여자들의 대표성은 높았다. 특히 3명이 주민 다수를 대표하기 때문에 주민 대표성을 확보하기 위해 조정자는 주민들의 서명을 통해 주민대표로서 추인을 받도록 하였다(이선우·홍수정, 2012: 204).

3) 조정자 요인

환경단체의 조정 요청, 국민권익위원회의 조정 의뢰 및 정부와 한전의 수용으로 시작된 조정은

---

14) 한전은 당시 가장 반대가 심했던 마을 중 하나인 동화전마을과 합의했다고 발표하였으나, 많은 가구가 합의문 내용을 잘 모른 채 서명했다는 이유로 이후 무효 논란이 일기도 하였다(연합뉴스, 2013.11.1).

15) 정부·한전과 주민사이에는 갈등원인에 대한 인식의 차이도 있었다. 홍성만·최흥석(2008)에 따르면, 주민은 전자파로 인한 건강 위해 가능성, 자연경관 및 도시미관 훼손 우려를 갈등원인으로 인식한 반면, 정부와 한전에서는 입지 주변의 지가하락, 소유토지에 대한 보상 미흡을 갈등원인으로 인식하였다.

각 갈등당사자 대표들과 경실련 추천의 중립적인 갈등조정위원장의 주관 하에 편향됨 없이 운영된 것으로 보인다.[16] 조정자는 갈등조정, 갈등영향분석 등 공공갈등 및 조정 관련 전문성을 지니고 있었다.[17] 특히 조정자는 상호 신뢰구축을 위해 사전약속을 정하고, 조정목적을 송전선로 건설 여부가 아닌 송전방식에 맞춤으로써(이선우·홍수정, 2012: 204) 쟁점을 단순화하였다. 나아가, 조정자가 경실련 추천의 학계 출신으로 권위 또는 정치적 압력으로부터 자유롭다는 점에서 조정대표들이 개방적인 대화를 진행하는 데 큰 장애요인은 없었다.

4) 외부 환경 요인

먼저 갈등구조를 보면, 갈등초기단계에서는 정부·한전과 주민 간 보상에 대한 인식 차이에서 발생하는 이익갈등의 성격도 있었던 것은 분명하며, 이에 따라 정부와 한전은 미흡한 보상 및 지가하락 등 주민의 이익 침해를 가장 큰 갈등원인으로 인식하고 있었다. 실제로 동일한 765kV 송전선로가 통과하는 부산 기장주민보다 밀양주민이 부족한 경제적 보상을 주요 갈등원인으로 더 많이 인식하고 있었으며, 시민단체의 반대, 정부와 한전의 행태에 대해서는 두 지역 주민 간 유의미한 차이가 없었다(심형구 외, 2014: 13-14). 또한 정부와 한전은 사업 타당성을 고려하여 보상범위를 송전선로 부근의 협소한 범위로 제한함으로써 보상에 대한 주민들의 인식과 차이가 있었다(경향신문, 2013.5.26). 그러나 주민들은 2005년 환경영향평가 주민설명회에서 처음 송전선로 건설사업을 인지한 절차상의 문제, 보상 문제뿐 아니라 환경단체의 개입을 통해 점차 건강권 및 환경권 침해를 주요 갈등원인으로 인식하게 되었다. 결국 정부와 한전은 이익갈등으로 본 반면, 주민들은 점차 가치갈등으로 보았는데(동아일보, 2013.8.30.), 갈등성격에 대한 인식의 차이로 인해 조정의 성공가능성은 높지 않았다. 조정과정에서 재산권 침해 관련 보상금 지급기준 마련을 위한 제도개선추진위원회 구성안에 대해서는 조정대표들이 비교적 쉽게 합의하였으나, 건강권과 환경권 침해와 관련된 송전방식에 대해서는 가장 많은 대화와 협상을 하였음에도 불구하고 결국 합의에 이르지 못하였고(이선우·홍수정, 2012: 202-204) 환경단체가 사회적 공론 기구를 통해 재논의해야 함을 주장한 사실(동아일보, 2013.8.30)이 이를 확인해 준다.

한편, 주민과 환경단체의 반대 운동이 격화될수록 지역언론뿐 아니라 중앙언론도 많은 관심을 보임에 따라 전국적으로 갈등해결에 대한 압박의 강도는 높은 편이었다(예, 동아일보, 2014.7.28; 중앙일보, 2013.2.20 등). 그러나 한전과 환경단체가 각각 의뢰한 여론조사는 찬성과 반대가 상반된 결과로 나타나(경남도민일보, 2013.10.11; 노컷뉴스, 2013.10.26) 여론이 특정 갈등당사자에게 일방적으로 유리하거나 불리하게 작용하지는 않았다.[18] 다만 갈등을 해결해야 한다는 여론은 비

16) 당시 갈등조정위원회의 회의록은 일반에게 비공개되어 갈등조정위원회 내에서 조정자 및 조정대표들의 발언 및 행태를 통해 구체적인 맥락을 파악하는 것은 불가능하였다. 그러나 조정자가 당시의 조정경험을 참여관찰을 통한 질적 연구의 방식으로 발표한 2편의 연구결과와 주민 및 환경단체측이 인터넷에 공개한 갈등조정위원회 회의내용을 통해 맥락을 판단할 수 있었다.

17) 조정자는 2009년 경실련이 주관한 765kV 밀양 송전선로 건설사업에 관한 갈등영향분석에 참여하였다.

18) 한전이 의뢰한 여론조사에서는 찬성이 59.6%, 반대가 22.5%이었으며, 밀양 주민 중에는 찬성이 50.7%,

등하였기 때문에 이러한 부담은 모든 갈등당사자가 갖고 있었다.

마지막으로, 송전방식의 변경에 대한 다른 대안은 거의 없었으나, 송전선로의 경과지와 관련된 다른 대안들은 이미 여러 차례 제기되었다. 송전선로의 지중화와 경과지 변경이 주민과 환경단체가 제시한 대안이었는데 조정과정에서 송전선로의 지중화에 대해서는 정부가 전문가포럼을 구성하여 기술성과 사업성을 검토하고, 송전선로의 노선 변경은 불가능하기 때문에 밀양지역에 한해 가옥 이격거리 100m, 전자파 4mG으로 기준을 강화하여 공사 전에 검증하기로 합의하였다.[19] 또한 조정이 모두 끝난 2013년 국회 지식경제위원회 조경태 의원의 요구로 한전이 비로소 송전선로 지중화사업의 비용, 편익, 기술적 가능성 등을 분석하는 등(뉴시스, 2013.3.13) 조정이 진행될 시점에 송전선로의 지중화 대안은 조정과 합의도출에 큰 영향을 미치지는 못하였다. 사업의 백지화를 요구한 주민과 환경단체는 물론, 조정으로 인한 사업의 장기화를 수용할 수 없었던 정부와 한전도 제한된 범위 내에서 경제적 보상이라도 시급히 마무리하기 위해서는 다른 대안이 없었기 때문에 조정에 참여하였고, 보상기준을 마련할 제도개선추진위원회 구성안에 대해서는 쉽게 합의를 도출하였던 것이다.

3. 비교를 통한 함의

〈표 2〉에서 두 사례를 비교해 보면, 갈등당사자들 모두 그동안 직접적 대화와 협상이 어려운 상황 속에서도 갈등해결의지는 높은 편이었다. 또한 갈등당사자를 대표하여 조정에 참여하는 조정대표들의 대표성도 높은 편이었다. 그러나 조정 및 합의도출을 위한 갈등당사자 요인 중 중요한 것은 갈등당사자의 자발적인 조정 요청과 참여이다. 당사자 간 대화가 단절되었고, 갈등해결의지는 아직 높은 상황에서 당사자들이 자발적으로 조정을 요청한 후 중립적인 조정자를 상호 협의에 따라 선정하고, 조정자의 도움으로 대표성을 확보한 조정대표들이 개방적인 대화를 진행하는 것이 조정의 성공 가능성을 높일 수 있는 방식이다. 그러나 반구대 암각화 보존 갈등사례와 같이 제3자이지만 권위있는 상위 정부가 조정자 역할을 수행하면 갈등당사자들의 자발적인 참여와 개방적인 대화는 기대하기 어렵다. 더욱이 Kleiboer(1996: 371)의 언급처럼, 조정자의 권위에서 나오는 강제력과 같은 자원은 조정대표들의 개방적인 대화 가능성을 낮춤으로써 조정의 효과, 즉 갈등의 해소 또는 해결 가능성이 낮아질 우려가 있다.

이러한 맥락에서 보면, 조정자의 중립성과 전문성 모두 조정과정에서 중요한 요인이다. 조정자의 중립성은 조정대표들이 길게는 6개월에 걸친 조정과정을 중단하지 않고 끝까지 마치는지 여부(Kochan & Jick, 1978: 216)를 보더라도 판단할 수 있다. 조정자의 중립성을 확보할 수 있는 또 하나의 방법은 조정자가 사전약속 및 조정의 기본원칙을 조정대표들에게 명확히 제시하고 조정자 스스로 이를 준수하는 것이다. 한편, 조정자의 전문성은 단순히 조정절차, 협상절차 설계에 대한

반대가 30.9%로 나타났다. 반면, 환경단체가 의뢰한 여론조사에서는 반대가 66.1%, 지중화 찬성이 63.1%로 나타났다(노컷뉴스. 2013.10.26).

19) 주민과 환경단체측 인터넷 자료실에 공개된 갈등조정위원회 마지막 회의내용이다.

전문지식, 의사소통 및 감정완화에 관한 기술만으로는 부족하다. 조정자는 관련 갈등분야에 대한 이해를 하고 있어야 조정이 시작될 때 조정의 목적을 제시하고 조정대표들과 갈등쟁점을 정리, 대화의 우선순위를 정할 수 있다. 이는 곧 조정자의 전문성은 조정의 효율성을 제고할 수 있다는 것이다. 또한 조정자의 전문성은 권위, 위상, 자원도 포함하는데, 반구대 암각화 보존 갈등사례와는 달리 박재근·은재호(2016: 541-542)의 주장처럼 조정자의 위상은 조정대표들의 위상과 균형을 이루어야 한다. 조정자의 위상이 조정대표들의 위상보다 높을 경우, 조정대표들 간 개방적인 대화가 어려울 가능성이 높기 때문이다.

마지막으로, 대안의 존재 여부보다는 여론의 압박이 갈등당사자로 하여금 조정을 통한 합의도출에 나서게 하는 효과가 일부 있는 것으로 나타났으나 그 효과는 제한적이었다. 대신 이익갈등이 가치갈등에 비해 조정과 합의도출의 가능성이 높다는 사실(신은종, 2010: 187-188; Fisher, Ury, & Patton, 1991: 78-82)은 두 사례에서 모두 확인할 수 있다. 이는 가치갈등은 갈등당사자들의 신념에 정당성이 굳게 자리잡고 있어 조정과정에서 협상을 통해 합의가능영역(Zone of Possible Agreement)을 찾는데 거래비용이 증가하기 때문이다(신은종, 2010: 192-193). 두 사례 모두 이익갈등과 가치갈등이 혼재된 성격을 지니고 있는데, 이익이 충돌하는 쟁점에 대해서는 비교적 쉽게 합의안을 도출할 수 있으나, 가치가 충돌하는 쟁점에 대해서는 합의안 도출이 어려움을 확인할 수 있다. 대부분의 공공갈등이 복합갈등의 성격을 갖는다는 점에서 보면, 향후 공공갈등의 해결기제로 조정을 활용할 경우 이익의 충돌 쟁점을 중심으로 단계적으로 조정을 적용하는 것을 고려할 필요가 있다.

〈표 2〉 조정 및 합의도출의 영향요인 비교

요인	세부요인	반구대 암각화 보존 갈등	밀양 송전선로 건설 갈등
갈등당사자 요인	문제해결의지	높음	높음
	자발적 참여	낮음	높음
	대표성	높음	높음
조정자 요인	중립성	높음	높음
	전문성	낮음	높음
외부환경 요인	갈등성격	보통(이익갈등-가치갈등)	보통(가치갈등으로 확대)
	외부의 압력	높음	높음
	대안의 존재여부	미약	보통

V. 결론

비록 두 사례 모두 조정을 통해 갈등이 해결되지는 못했으나, 향후 공공갈등의 해결기제로서 조정을 보편화할 수 있는 교훈을 제시하고 있다. 조정은 중립적인 제3의 조정자의 도움으로 상호 신뢰를 구축한 후 갈등당사자 간 직접적인 대화와 협상을 통해 구속력 없는 합의안을 도출하는 것이

목적이다. 때문에 비교적 오랜 시간이 소요되는 한계가 있는데, 밀양 송전선로 건설 갈등에서 사업의 장기화에 대한 우려로 정부와 한전이 초기에 조정에 반대하였던 것도 이 때문이다. 그러나 반구대 암각화 보존 갈등의 갈등당사자들은 단기간의 조정을 통해 합의안을 비교적 쉽게 도출하였다. 이는 갈등당사자의 자발성보다는 대통령의 언급에 따른 시급한 갈등해결의 필요성 등 정치적 배경이 중요하게 작용하였기 때문이다. 이러한 배경이 오히려 합의안 도출 이후에도 일부 갈등당사자가 합의안 이행에 회의감을 드러내는 등(장현주·정원옥, 2015: 19) 조정을 퇴색시키는 결과를 초래하였다. 결국 조정의 의미와 목적에 대한 해석에 따라 조정 합의안의 실효성이 달라질 수 있다.

또한 조정자의 중립성과 전문성뿐 아니라 갈등당사자 요인 중 갈등당사자의 자발적인 조정 요청과 참여 역시 조정의 효과성 제고를 위해 중요하다. 비록 갈등당사자의 자발적 요청이 없더라도, 최소한 외부의 조정 제안에 대해 갈등당사자들의 수용과 자발적 참여가 수반된다면 조정과정에서 갈등당사자들 간 충분한 대화와 협상이 가능하다. 그러나 전문성이 부족한 상위정부의 조정자 역할을 갈등당사자들이 수용할 경우, 이들이 신뢰구축보다는 임시방편적 해결을 위해 조정에 참여하게 됨으로써 행정적, 기술적 문제로 인해 합의안이 이행되지 못할 경우 당사자 간 대화가 어려워지는 등 결국 조정의 효과성은 낮아질 수 있다.

그렇다면, 공공갈등에 조정을 활용하기 위해서는 어떤 요소들이 보완되어야 하는가? 첫째, 갈등당사자 간 신뢰가 부족한 상태에서 도출된 합의안의 이행가능성은 낮아 조정이 실패로 귀결될 가능성이 높기 때문에 조정은 갈등당사자 간 신뢰구축을 통한 자발적인 합의에 목적을 두어야 한다. 이를 위해서는 조정자의 전문성과 중립성 확보가 필요한데, 조정자는 공공갈등, 협상, 경청 및 의사소통의 기술 등 조정뿐 아니라 해당 갈등분야에 대한 전문성도 보유하는 것이 중요하다. 둘째, 대안의 존재 여부 또는 여론의 압박보다는 갈등유형에 따라 이익갈등이 가치갈등에 비해 조정과 합의도출의 가능성이 높기 때문에 이익갈등에 조정을 적용하거나 또는 복합갈등에서 경제적 이익의 충돌에서 비롯된 갈등쟁점을 중심으로 조정을 단계적으로 적용할 수 있다. 이를 위해 중앙정부와 지방자치단체 간 정책갈등 또는 공공갈등 중 이익갈등부터 조정을 자발적으로 요청할 수 있도록 하고 적용영역을 점진적으로 확대할 필요가 있다. 셋째, 조정의 한계인 합의안의 미비한 법적 구속력을 보완할 수 있는 방법이 필요하다. 국민권익위원회의 현장조정에 의해 가능했던 밀양 송전선로 사례 합의안이 민법상 화해와 같은 구속력을 갖기 때문에 조정의 효과가 높을 수 있다는 점(이선우·홍수정, 2012: 208-209)을 주목할 필요가 있다. 예컨대, 일정 예산규모 이상의 공공사업이 공공갈등에 연계될 경우 갈등당사자가 국민권익위원회에 조정을 요청하고 중립적인 제3자 조정이 가능하도록 하는 방법도 한국형 조정기제가 될 수 있다.

끝으로, 이 연구는 조정에 이르기까지 갈등당사자들의 신념 변화에 따른 관계의 역동성을 깊이 분석하지는 못하였다. 이는 1차 자료수집 노력에도 불구하고 과거 갈등당사자들이 자료수집 요청에 신중한 반응을 보임으로써 결국 1차 자료의 활용이 부족한 것에 기인한다. 이는 연구의 한계로 남겨둔다.

참고문헌

김도희. (2014). 제3자 조정을 통한 갈등해결의 정책적 함의: 환경갈등사례를 중심으로.「지방정부연구」, 17(4): 1-23.

김정인. (2015). 행정형 ADR 기구 유형 재분류에 관한 연구.「한국행정논집」, 27(3): 761-789.

마강래·문태훈. (2012). 시화지속협의회의 갈등조정 역할 평가: 시화지구 개발사업을 중심으로.「한국정책과학학회보」, 16(2): 161-181.

박재근·은재호. (2016). 공공갈등 해결과정에서 조정의 성립과 합의 형성에 영향을 미치는 요인 연구: 경북 울진군 신화1리 집단이주 갈등조정 사례를 중심으로.「한국정책학회보」, 25(2): 529-558.

신상준·이숙종. (2017). 공공갈등에서 시민참여의 변화: 수도권매립지 사례에 대한 근거이론의 적용.「한국행정학보」, 51(3): 157-191.

신은종. (2010). 공공분쟁에서의 조정의 효과성에 관한 연구: 갈등수준, 분쟁성격, 제3자 개입의 조절효과를 중심으로.「한국행정연구」, 19(2): 181-203.

심형구 외. (2014). 고압송전선로 건설갈등의 프레임 분석: 기장군과 밀양시 주민인식조사를 중심으로.「한국행정논집」. 26(2): 241-266.

윤종한. (2013). 환경갈등해결방안으로서의 지속가능발전: 가야산 순환도로 건설사례를 중심으로.「한국정책학회보」, 22(2): 63-93.

이대웅·이종구·김태진. (2016). 철도역 중심의 복합개발 관련 정책갈등 사례연구: 양정역 중심 복합개발 사례를 중심으로.「지방행정연구」, 30(4): 289-330.

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

이선우·홍수정. (2012). 송·변전설비 건설갈등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765kV 송전선로건설 관련 갈등조정위원회 운영사례를 중심으로.「한국정책과학학회보」. 16(2): 183-212.

이승모. (2014). 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 정책변동 분석: 밀양 송전선로 건설 갈등사례를 중심으로.「한국정책과학학회보」. 18(4): 175-201.

이찬희 외. (2012). 울산 반구대암각화의 손상도 및 사면안정성 평가.「보존과학회지」, 28(2): 153-164.

장현주·정원옥. (2015). 옹호연합모형과 갈등주기를 통해서 본 정책변동: 반구대 암각화 보존 갈등사례를 중심으로.「한국행정논집」, 27(4): 901-924.

전형준. (2016). 다자간 공공갈등 조정과정 분석: 울진 원전 주변 거주 문제 갈등조정회의 운영사례를 중심으로.「지방행정연구」, 30(2): 173-198.

정은영. (2008). 언론보도가 지방정부의 정책형성과정에 미치는 영향에 관한 연구: 울산광역시 공무원의 인식을 중심으로. 계명대학교 일반대학원 박사학위논문.

정정화. (2012). 조정을 통한 공공갈등해결의 영향요인: 한탄강댐과 국립서울병원 사례 비교분석.「한국사회와 행정연구」, 23(2): 1-24.

최흥석·임효숙. (2014). 밀양 송전선로 건설 갈등의 인지격차 분석: 한국전력 대 지역주민.「한국행정논집」, 26(4): 815-838.

홍성만·최흥석. (2008). 송·변전시설 건설을 둘러싼 위험인식과 갈등관리 모색. 「분쟁해결연구」, 6(1): 113-133.

송전선로 건설사업의 전면 재검토를 바라는 사람들의 모임 인터넷 카페. https://cafe.naver.com/kinyug.

Bercovitch, J. (1984). *Social Conflicts and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Boulder, CO: Westview Press.

Bercovitch, J., Anagnoson, T. J., & Wille, D. (1991). Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations. *Journal of Peace Research*, 28(1): 7-17.

Carnevale, P. J. (1986). Strategic Choice in Mediation. *Negotiation Journal*, 2(1): 41-56.

Fisher, R., Ury, W. L., & Patton, B. (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, (2nd ed.). New York, NY: Penguin Books.

Greig, J. M. & Regan, P. M. (2008). When Do They Say Yes? An Analysis of the Willingness to Offer and Accept Mediation in Civil Wars. *International Studies Quarterly*, 52(4): 759-781.

Hellman, J. (2012). The Occurrence of Mediation: A Critical Evaluation of the Current Debate. *International Studies Review*, 14(4): 591-603.

Kleiboer, M. (1996). Understanding Success and Failure of International Mediation. *Journal of Conflict Resolution*, 40(2): 360-389.

Kochan, T. A., & Jick, T. (1978). The Public Sector Mediation Process: A Theory and Empirical Examination. *Journal of Conflict Resolution*, 22(2): 209-240.

Kriesberg, L. (1987). Timing and the Initiation of De-escalation Moves. *Negotiation Journal*, 3(4): 375-384.

Marceschal, P. M. (2005). What Makes Mediation Work?: Mediators' Perspectives on Resolving Disputes. *Industrial Relations*, 44(3): 509-517.

Moore, C. W.(2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, (3rd ed. revised). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Poitras, J., & Renaud, P. (1997). *Mediation and Reconciliation of Interests in Public Disputes*. Toronto: Carswell Legal Publications.

Ramsbotham, O., Woodhouse, T., & Miall, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution*, (3rd ed.). Malden, MA: Polity Press.

Schattschneider, E. E. (1975). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Boston, MA: Wadsworth.

장현주(張鉉周): 미국 University of Pittsburgh에서 행정학 박사학위를 취득하고(2005), 현재 한국외대 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 공공갈등, 복지정책 등이며, 최근 주요 논문으로는 "공공갈등연구의 경향 및 방법론적 특징에 대한 탐색적 연구"(2017), "What happened at the front lines of US welfare reform?"(2018), "한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가?"(2017) 등이 있다(hjchang@hufs.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 7. 12 / 심사개시일: 2018. 7. 16 / 심사완료일: 2018. 8. 19〉

Abstract

A Study on the Mediation as a Method for Public Conflict Resolution: Lessens from a Comparison of a Policy Conflict and a Siting Conflict between Central and Local Governments

Chang, Hyunjoo

This study analyzed the factors of mediation and consensus-building by comparing a policy conflict between central government and local governments, and a siting conflict between central government and local government, residents, and civic groups. As a result, all of the conflict parties had a strong will to resolve the conflicts while having difficulty in direct dialogue and negotiation between the parties involved. The representatives of the parties in the mediation were also highly represented. However, in the case of policy conflict between the central and local governments, the effect of the mediation was low in that there was no voluntary request for mediation and participation of the parties to the conflict. The mediator's neutrality was both high, but it was interpreted that mediator's neutrality and professionalism were higher in the siting conflict than the policy conflict, so that open dialogue was possible between the representatives. In the external environment factors, the pressure of the public opinion rather than the existence of alternatives has some effect of inducing the conflict parties to reach consensus through mediation. The fact that interest conflict is more likely to lead to mediation and consensus than to value conflict can be confirmed in both cases. As most public conflicts have the nature of complex conflicts, it is also important to apply the mediation in a stepwise manner, focusing on the issue of conflicts of interest, and to guarantee the legal binding power of the agreement when using the mediation as a resolution mechanism for future public conflicts.

Key Words: Resolution Mechanism for Public Conflict, Mediation, Factors of Mediation and Consensus-Building, Policy Conflict between Central and Local Governments, Siting Conflict