

공공갈등에 대한 대안적 분쟁해결(ADR) 프로세스의 장기화 요인 분석*

심준섭** · 김광구*** · 김지수****

목 차

- | | |
|------------|-------------|
| I. 서론 | IV. 분석결과 |
| II. 이론적 배경 | V. 결론 및 시사점 |
| III. 분석방법 | |

○ 논문요약

최근 들어 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution)이 공공갈등의 효율적인 관리 도구로 부각되고 있는 상황과 비교할 때 공공갈등 ADR에 대한 실증적이고 체계적인 연구는 매우 미약한 실정이다. 이러한 상황에서 본 연구는 행정형 ADR 기관에 의한 공공갈등 조정에 초점을 맞추고, 조정을 장기화하는 요인들을 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 국민권익위원회의 현장조정회의 기록카드의 기록내용을 중심으로 공공갈등 ADR 장기화 요인을 분석하였다. 구체적으로, 갈등조정 기간에 영향을 미치는 변수들을 분석하기 위해 민원인 규모, 현장 조사 회수, 협의 회수, 피신청인의 수, 주요 이해관계자 수, 이해관계자 유형 수, 관련 지자체 수, 관련 공사/공단 수, 관련 중앙정부기관 수를 독립변수로 하고 갈등조정 기간을 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시하였다. 회귀분석 결과, 현장조사 횟수, 협의 횟수, 및 관련 지자

* 이 논문 또는 저서는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2055042)

** 중앙대학교 공공인재학부 부교수(주저자)

*** 경희대학교 정경대학교 행정학과 부교수(교신저자)

**** 중앙대학교 행정학과 박사수료

체의 수가 갈등조정 기간에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 향후 공공갈등의 효율적인 관리를 위한 다음과 같은 학문적, 정책적 시사점들을 제시하였다.

주제어 : 공공갈등, ADR, 갈등조정, 갈등관리

I. 서 론

2013년 우리나라의 사회갈등 수준은 OECD 27개국 중 2번째로 심각하고, 사회갈등으로 인한 경제적 손실은 연간 82조원에서 246조원에 이르는 것으로 추정되었다(매경이코노미 2013-08-26). 2009년의 4위와 비교했을 때 우리나라의 사회갈등 수준은 더욱 심화되고 있는 상황이다.¹⁾ 갈등으로 인한 비용은 단지 이러한 경제적 비용에 그치지 않으며, 사회적·문화적인 부정적 외부효과까지도 고려할 때 훨씬 막대한 수준으로 평가된다. 특히 갈등은 사회적 자본의 감소로 인해 사회 전반에 대한 신뢰 저하를 초래하고, 나아가 정부신뢰의 감소를 불러오기 쉽다. 그럼에도 불구하고 정부의 사회갈등 관리 역량은 국민의 기대치를 충족시키지 못하고 있는 현실이다.

갈등의 관리방안은 매우 다양하지만(Lewicki et al. 2003), 민주적인 방안들로만 한정했을 경우 사법적 판결에 의존하는 전통적 관리방식과 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution : 이하 ADR)으로 구분될 수 있다(Lan 1997; 심준섭 외 2013; 하혜영 2007). 사법적 판결에 의한 갈등관리는 갈등을 당사자들 간 이해관계의 다툼으로 봄으로써 당사자들 사이의 쟁송을 통해 갈등이 해결되어야 한다는 시각을 반영하고 있다. 특히, 공공갈등의 경우 공공재적 관점에서 해당 정책이슈에 접근하기 보다는 법원이 제3자로 개입하여 사후적으로 피해 사실을

1) 2009년 연구에서는 OECD 27개국 중 4위였다(삼성경제연구소 2009).

확인하고 이를 구제하는데 초점을 맞추고 있다(심준섭 외 2013). 그 결과 갈등 당사자들은 장기간의 쟁송으로 인해 막대한 시간과 비용을 지불하면서도, 판결에 만족하지 못하는 경우가 빈번하였다.

이처럼 사법적 판결에 의존한 갈등관리가 많은 문제점들을 노정하면서 최근 들어 대안적 분쟁해결이 공공갈등의 효율적인 관리 대안으로 부각되고 있다. 정부에도 ADR을 전담하는 독립된 위원회나 행정기관들이 공공갈등을 비롯한 각종 사회갈등의 조정자로서 역할을 수행하고 있다. ADR에서는 법원이 아닌 중립적인 제3자가 개입하여 소송 이외의 방법으로 갈등이나 분쟁의 해결을 시도한다. 따라서 ADR은 개인뿐만 아니라 다양한 민간과 공공의 이해당사자들 간의 갈등과 분쟁을 해결하기 위해 소송 이외의 다양한 방법들을 활용한다. 이를 위해 공공갈등의 경우 협의체 구성을 통한 당사자간 협상, 조정 및 중재와 같은 제3자 개입뿐만 아니라 공론조사, 합의회의(consensus conference), 갈등영향평가 등 참여적 의사결정 기법들이 활용된다(심준섭 외 2013). 특히 행정형 ADR의 경우 조정이 가장 많이 활용되고 있다. 제3자로서 조정기관은 당사자들에게 해결방안을 강제 할수 있는 권한을 지닌 중재자나 판사와는 달리 당사자들로 하여금 상호 수용가능한 합의안에 도달하도록 노력하는 기능을 한다.

이러한 ADR을 통한 갈등관리는 소송에 비해 갈등해결 과정에서 거래비용을 절감하며(Lieberman and Henry 1986; Coltri and Hunt 1998; 함영주 2009; 홍준형 2010), 당사자들의 내면적 이해관계를 보다 충족시키는 해결방안을 모색하며(Mnookin, 1998), 결과에 대한 순응을 증진하며(Mnookin 1998), 갈등해결 과정에서 주민들의 참여를 촉진하는 장점이 있다(최병록 2007). 따라서 합의에 이르는 시간이 빠르고 합의결과가 더 오래 지속된다(Severson and Bankston 1995; Elleman 1997).

이처럼 ADR을 통한 갈등관리가 사법적 판결에 비해 우수한 갈등관리 방안임에도 불구하고 ADR에 대한 종합적이고 체계적인 연구 결과를 찾아보기 어렵다. ADR 관련 선행연구들은 대부분 법학자들을 중심으로 ADR의 개념과 다양한 기법들을 단순히 정리하거나, 사례분석을 통해 ADR의 장점을 제시하는 수준에 그치고 있다(Mnookin 1998; Lieberman and Henry 1986; 함영주 2009).

이러한 상황에서 본 연구는 행정형 ADR 기관에 의한 공공갈등의 조정에 초점을 맞추고, 조정을 장기화하는 요인들을 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 국민권익위원회의 현장조정회의 기록카드의 내용을 중심으로 공공갈등 ADR 장기화 요인을 분석하고자 하였다. 본 연구는 공공갈등조정 장기화 요인을 파악함으로써 향후 공공갈등의 효율적인 관리를 위한 학문적, 정책적 시사점을 제시하였다.

II. 이론적 배경

1. 공공갈등의 개념적 모호성

갈등에 대한 관심이 확산되면서 다양한 분야에서 공공갈등이라는 용어가 보 통명사처럼 쓰이고 있지만, 엄밀한 의미에서 공공갈등은 학술적 개념은 아니다. 공공갈등에 대한 학문적 접근이 상대적으로 미흡한 점은 학자들 간에 공공갈등에 대한 개념적 불일치로 이어지고 있다. 다음의 <표 1>과 같이 공공갈등의 개념은 크게 사회갈등과 공공갈등을 동일하게 보는 광의의 시각(Lan 1997; 강영진 2001)과 공공갈등을 사회갈등의 하위 유형으로 보는 협의의 시각(가상준 외 2009; 한국정치학회 2012; 서울시정개발연구원 2003)으로 구분될 수 있다. 그러나 2009년 정부가 공공갈등의 개념을 정의한(국무총리실·KDI국제정책대학원 2009) 이후, 많은 학자들이 이 개념 정의를 차용하고 있는 상황이다.

그러나 국무총리실의 개념 정의에도 불구하고 공공갈등을 어떻게 조작적으로 정의(operational definition)할 것인가는 여전히 숙제로 남아있다. 공공갈등 개념의 사전적 정의는 매우 정성적(qualitative)이고 추상적 수준에서 제시되기 때문에 공공갈등을 조작적으로 측정하기에는 여전히 불충분한 개념으로 남아있다. 즉, 어떤 사회갈등이 공공갈등으로 분류될 수 있는가에 대한 분명한 기준이나 지표를 찾아보기는 어렵다. 그 결과 학자들 간에도 공공갈등 사례분류 기준이

〈표 1〉 공공갈등의 개념

유형		공공갈등의 개념	연구자
학 술 적 개 념	광의	다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것(사회갈등=공공갈등)	Lan(1997), 강영진(2001)
	협의	정부와 단체, 정부와 정부의 갈등이 중심이 되지만, 단체와 단체간 갈등이라도 이들 간 대립이 공중에게 커다란 영향을 미쳐 정부의 개입을 필요로 하거나 관여하게 되는 갈등을 포함시킴(사회갈등)공공갈등)	가상준 외(2009) 한국정치학회(2012) 시정개발연구원(2003)
정부의 개념정의 활용	공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의(국무총리실·KDI국제정책대학원, 2009: 7)	전주상(2000), 임동진(2010), 나태준·박재희(2004), 신창현(2005), 윤종설(2007), 정규호(2007), 장현주(2008)	

불일치하거나, 국무조정실을 비롯한 정부에서 관리되는 갈등 사례와도 불일치는 현상이 발생되고 있다.

현실적으로 공공갈등의 특성상 정부가 선제적으로 갈등 예방을 위해 개입하기는 쉽지 않으며,²⁾ 대부분 갈등이 발생된 후 이해당사자들에 의해 정부에 민원이나 조정 신청 등의 형태로 개입요청이 이루어지면 행정형 ADR 기구들이 개입하게 되는 사후적 방식으로 관리되고 있다. 따라서 〈표 2〉에서 제시된 것처럼 실무적으로 관계법령이나 규칙을 근거로 일반 민원과 분리되는 “다수인” 민원 또는 “집단” 민원을 공공갈등으로 분류하는 것이 일반적이다. 특히 각 기관은 민원인의 수를 기준으로 공공갈등에 대한 개념화를 시도함으로써 매우 단순하면서도 분명한 조작화를 하고 있다.

각종 법규에 규정된 공공갈등의 개념 정의는 다음의 〈표 2〉와 같이 매우 다

2) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 규정(이하 권익위법)」, 제2조 제5항, 「환경분쟁조정법」 제5조 제3항은 각각 국민권익위원회와 환경분쟁조정위원회의 갈등에 대한 예방적 개입 권한을 규정하고 있다. 그러나 두 기관이 공공갈등을 예방하기 위한 선제적 개입을 시도한 사례는 매우 드물다.

〈표 2〉 공공갈등 개념 구분

법령명	다수인 개념	연구자
민원사무 처리에 관한 법률 시행령 (제22조 제1항)	행정기관의 장은 5세대 이상의 공동이해와 관련되어 5인 이상의 연명으로 제출하는 민원	박호숙(1993)
1998년 행정자치부의 「다수인 관련 민원 해소 지침」	민원사무 처리에 관한 법률 시행령의 다수인 관련 민원 중 20인 이상이 연명으로 제출한 20세대 이상의 관련 민원	전주상(2009), 이희복·장영두(1999)
총무처 보고 대상	다수인민원 중에서 30인 이상의 다수인민원	한상철(1992)
환경분쟁 조정법 다수인 관련 분쟁 조정 신청의 허가 요건(제47조)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 같은 원인으로 발생하였거나 발생할 우려가 있는 환경피해를 청구원인으로 할 것 2) 공동의 이해관계를 가진 자가 100명 이상이며, 선정 대표자에 의한 조정이 현저하게 곤란할 것 3) 피해배상을 신청하는 경우에는 1명당 피해배상 요구액이 500만원 이하일 것 4) 신청인이 대표하려는 다수인 중 30명 이상이 동의 5) 신청인이 구성원의 이익을 공정하고 적절하게 대표할 수 있을 것 	환경분쟁 조정위원회
약관의 규제에 관한 법률 시행령 집단 분쟁 조정의 신청 대상(제9조)	피해가 발생한 고객 중 이미 사업자와 합의하거나 중재의 진행 중 또는 중재신청을 한 고객을 제외한 고객의 수가 20명 이상인 경우	약관분쟁조정 협의회, 소비자분쟁 조정위원회
권익위법 제45조, 령 제47조②~④, 지침 제23조	<ol style="list-style-type: none"> 1) 고충민원 중에서도 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 경우, 신속하고 공정한 해결을 위해 필요한 때 당사자의 신청, 또는 직권으로 조정 할 수 있음 2) 이때 조정을 위해서 현장조정회의를 개최하는 것은 권익위 위원장 또는 위원이 주재하게 되며, 그 사안의 중대성이 더욱 큰 민원이라고 볼 수 있음 	국민권익 위원회, 고충처리국

양하다. 가장 적은 기준인 5인 이상 다수인 민원(민원사무 처리에 관한 법률 시행령 제22조 제1항)에서 부터 100인 이상(환경분쟁 조정법 다수인 관련 분쟁 조정 신청의 허가 요건 제47조)에 이르기까지 공공갈등의 측정 지표들이 상이한 상황이다. 여기에 덧붙여 특수한 관리를 위해 보다 강화된 요건(예 : 사회적 파급효과, 대규모 민원인, 신속한 해결 필요성 등)을 부가한 경우들이 있다.

이처럼 공공갈등의 학문적 정의는 실제 민원의 형태로 제기된 공공갈등 사례들을 바탕으로 한 공공갈등 현황 및 사례분석에 그대로 활용되기에는 커다란 한계가 있다.

이러한 개념 정의들을 토대로 본 연구에서는 ‘공공갈등을 5인 이상이 공동으로 제기한 집단민원으로서, 정부가 한쪽 당사자인 경우’로 조작화하였다. 즉, 정부-민간 사이에 발생된 갈등으로 인해 5인 이상의 시민이 민원을 통해 조정을 요청한 경우들이다. 이러한 민원들은 실제적인 측면에서 다수인이 관련되거나 사회적 파급 효과가 큰 사례들로서 공공갈등의 학문적 정의에도 매우 근접한다.

2. 공공갈등 관리를 위한 정부의 ADR 기구

대안적 분쟁해결(ADR)은 소송을 통한 사법적인 분쟁해결 방법이 지니는 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시된 비사법적 분쟁해결 방법의 총칭이다. 따라서 ADR에 대한 개념적·이론적 정의는 상당히 추상적이며, 소송 이외의 분쟁해결을 위한 실무와 기법의 일체를 의미하는 포괄적 개념으로 정의된다(Lieberman and Henry 1986; Mnookin 1998; Stone 2004). ADR은 시행 주체에 따라 사법부에 의한 사법형 ADR, 행정부에 의한 행정형 ADR, 민간주체에 의한 민간형 ADR의 3가지로 구분될 수 있다(심준섭 외 2013).³⁾

3) 이러한 구분은 공식적인 구분은 아니며, ADR 주체를 기준으로한 편의상의 구분이다.

〈표 3〉 ADR의 시행주체에 따른 구분

유형	내용	사례
법원형 ADR	법원 내에서 행해지는 방식	민사조정, 가사조정, 재판상 화해
행정형 ADR	독립적인 행정위원회나 행정기관 등에 의해 실시되는 방식	환경분쟁조정위원회, 노동위원회, 소비자 분쟁조정위원회, 언론중재위원회, 의료분쟁조정위원회 등
민간형 ADR	변호사회, 소비자 단체, 민간 업체나 협회 등에서 시행하는 방식	변호사회, 기업의 중재센터

* 출처 : 심준섭 외(2013)

본 연구는 이러한 세 가지 유형의 ADR 중에서 행정형 ADR에 초점을 맞추고 있다. 그 이유는, 세 가지 ADR 유형 중 국내에서는 행정형 ADR이 가장 활성화 되어 있는 상황이다. 이러한 배경에는 행정기관 별로 각 분야의 갈등에 대한 기준을 마련하여 유사한 갈등들을 효율적으로 관리할 수 있고, 갈등을 정책과정의 한 부분으로 접근함으로써 정책의 수용성과 실현 가능성을 높이고, 갈등의 사후적 관리뿐만 아니라 사전적 예방이 가능하기 때문이다(함영주 2009).

또한 실제로 공공갈등에 대한 제3자적 개입은 대부분 행정형 ADR 방식으로 이루어지고 있다.⁴⁾ 즉, 독립적인 위원회나 공공기관이 법률적 근거를 토대로 민간-민간 또는 민간-정부 간 갈등을 해결하기 위해 ADR을 실시하는 방식이다. 행정형 ADR을 담당하는 기관은 당사자들을 지원하기 위한 공식적인 절차와 규칙들을 가지고 있으며, 이러한 절차에 따라 조정 절차를 진행한다.

이론적인 측면에서 살펴보면, 정부 내에 ADR 관련 기관들이 만들어지고 있는 점은 행정의 대응성과 책임성 측면에서 이해될 수 있다(Manning 1994). 최근 참여적 거버넌스 패러다임 하에서 시민들의 정책참여 요구는 급속히 증가하고 있으며, 정부 역시 시민참여를 확대하기 위한 다양한 기제들을 고안하고 있다. 이

4) 대부분 외부 전문가들이 공공갈등에 개입하지만, 기본적으로 행정형 ADR 기구들에 참여하여 ADR을 실시하는 방식으로 진행된다.

러한 상황에서 정부기관에 의한 ADR은 시민참여에 대한 행정의 반응성과 직접적으로 관련된다. 즉 공공기관들이 시민참여를 확대하는 과정에서 시민들의 다양한 기대들을 충족시키고 관리할 수 있는 역량을 갖추으로써 행정의 반응성과 책임성이 향상될 수 있다. Manring(1994)은 ADR을 다양한 시민참여 유형들 중에서도 특히 강력한 대중적 참여 형태라고 주장한다. ADR은 권한을 위임받은 시민들이 단순히 상징적이고, 보조적인 수준의 참여를 넘어서서 실질적으로 의사결정에 참여하는 방식이라는 것이다.

국내 행정형 ADR 기구는 환경부의 환경분쟁조정위원회나 국민권익위원회의 고충처리국처럼 정부부처의 단위조직으로 설치된 경우, 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회나 정보통신산업진흥원의 전자거래분쟁조정위원회처럼 정부부처 산하기관에 설치된 경우, 한국의료분쟁조정중재원의 의료분쟁조정위원회와 같이 개별 법률에 근거해 독립조직으로 설치된 경우로 구분될 수 있다.

이러한 제도적 차이점에도 불구하고 국내 행정형 ADR 기구들은 다음과 같은 공통적인 특성을 지니고 있다. 첫째, 갈등이나 분쟁에 대한 ADR을 요청받은 경우에만 개입하여 ADR을 실시하고 있다. 대부분의 경우 당사자가 조정신청(환경분쟁조정위원회 등)을 하거나 민원처리(국민권익위원회)를 요청함으로써 제3자로서 갈등에 개입할 수 있는 권한을 얻게 된다. 따라서 공공갈등에 대한 예방적 개입이나 관리 기능은 매우 취약한 상황이다. 둘째, 다양한 ADR 기법들 중에서 조정(mediation)이 가장 많이 활용되고 있다. 행정형 ADR의 장점으로는 사전에 확립된 조정 절차와 규칙들을 이용할 수 있으며, 해당 ADR 기관으로부터 행정적 조력을 얻을 수 있으며, 당사자들이 원하는 경우 중립적인 조정자의 임명이 가능하다.

3. 공공갈등 조정의 장기화 요인

정부가 공공갈등에서 가장 우려하는 부분은 갈등이 장기화되는 경우이다. 갈등의 장기화로 인해 정책 집행이 지연되거나, 사회적 신뢰가 훼손되며, 공동체가 파괴되는 등 막대한 사회적, 경제적 비용이 발생되기 때문이다(조경훈 외 2013). 밀양 송전탑 건설(문화일보 2014-10-01), 제주 해군기지 건설(서울신문 2011-09-09), 부안 방폐장 건설(부안독립신문 2007-08-31) 등은 갈등의 장기화가 초래하는 사회경제적 비용을 단적으로 보여주는 사례들이다.

그러나 이러한 공공갈등의 장기화 요인에 대한 경험적 분석은 비교적 최근에 서야 시작되었다. 지금까지 대부분의 갈등사례 분석은 단일 사례에 대한 심층적 분석에 초점을 맞추었기 때문에 갈등의 장기화 요인이 무엇인지에 대해서는 전적으로 연구자의 주관적 통찰력에 의존할 수밖에 없었다. 대표적으로 조성배(2012)의 연구와 같이 갈등영향분석을 통해 송전선로 갈등의 장기화 요인을 질적 방법으로 도출하는 방식이 대부분이었다. 조성배(2012)의 연구에서는 궁극적 갈등해결 방법 모색의 부재, 한전의 신뢰상실과 주민대응 실패, 보상협의 과정의 문제, 권한 없는 조직의 갈등해결 노력, 행정절차에의 함몰, 지역 행정기관의 해결 노력 부재, 주민의견 수렴 문제, 법제도적 한계 등이 갈등의 장기화 원인으로 지적되었다. 이러한 단일사례 분석 방법은 분석의 심층성에도 불구하고 연구결과 외적타당도 측면에서 커다란 한계를 드러낼 수밖에 없다.

최근 들어 갈등의 장기화 요인에 대한 연구에서 단일사례 분석의 한계를 극복하기 위해 DB 형태로 저장된 다수의 공공갈등 사례들에 대한 질적 또는 양적 내용분석을 시도한 연구들이 증가하고 있다. 양적 내용분석을 시도한 연구들을 살펴보면, 임재형(2007)은 130개의 공공갈등 사례들을 대상으로 시민단체의 개입이 공공갈등 기간에 미치는 영향을 분석하였다. 회귀분석 결과 시민단체 개입이 갈등 기간을 장기화시키는 것으로 나타났다. 또한 분쟁종류(민-민 vs 민-관)와 분쟁 성격(이익-이익 vs 가치-가치) 역시 분쟁기간에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 민-관 갈등은 민-민 갈등보다, 이익갈등은 가치갈등보다 갈등기간이 장기화되는 것으로 나타났다.

신은중(2010)은 523건의 공공갈등 사례들을 대상으로 조정이 공공갈등의 지속기간에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 조정은 갈등 지속기간을 단축시키는데 긍정적 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 당사자 간 갈등수준은 조정의 효과성에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 또한 시민단체의 개입은 공공갈등의 지속기간을 증가시키는 것으로 나타났다. 그러나 시민단체의 개입이 조정에는 유의미한 영향을 미치지 않았다.

유사한 연구에서, 김학린(2012)은 740건의 갈등 사례에 대한 분석을 통해 갈등 장기화 요인을 분석하고자 하였다. 특히, 상황적합성 모형을 적용하여 갈등의 유형, 시민단체의 개입여부, 갈등관리 방식이 갈등의 지속기간에 미치는 영향을 계량적으로 분석하였다. 분석결과, 시민단체의 개입은 갈등을 장기화시키는 중요한 요인으로 나타났다. 시민단체의 개입은 갈등관리 방식에 간접적 영향을 미침으로써 갈등 장기화에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 시민단체의 영향력은 갈등의 유형에 따라 차이를 보였다.

질적 내용분석으로는 조경훈 외(2013), 조경훈·박형준(2013) 등의 연구가 대표적이다. 조경훈 외(2013)는 5년 이상 미결된 28개 장기 갈등사례들을 선정하여 갈등의 특성(선호-비선호시설, 갈등당사자수, 갈등당사자유형별 참여여부, 주요 갈등이슈), 갈등 발생요인(경제적 요인, 가치적 요인, 절차적 요인, 참여적 요인, 정부신뢰), 갈등 증폭요인(정부역량, 상호인식요인, 잠재요인) 등이 갈등 장기화에 미치는 영향을 분석하였다. 사례들에 대한 내용분석을 통해 약속불이행, 일방적 인식·행위, 주민피해 확대, 사업재추진, 시설추가 등 정부 요인이 갈등 장기화를 불러온다고 보았다. 한편 주민의 비타협적 태도나 주민간 찬반갈등, 종교계의 영향, 정치적 요인도 갈등을 재증폭시켜 장기화시키는 요인으로 나타났다. 그러나 이들 연구는 어떤 요인이 갈등 장기화에 더 큰 영향을 미치는가는 분석하지 못하였다.

비슷한 연구에서, 조경훈·박형준(2013)은 공공갈등의 지속요인을 경제적 요인, 가치요인, 형평요인, 소통요인으로 유형화하고, 20개 갈등 사례들에 대한 피지셋 멤버십 점수 측정을 통해 어떤 변수가 갈등지속에 더 큰 영향을 미치는지 분석하였다. 특히 거래비용이론을 적용하여 정부-주민간 협상비용이 높고, 기

관비용 및 분배비용이 낮은 경우, 즉 내부의견이 결집되어 외부의 상대방과 갈등상황이 심각할 때 갈등이 장기화된다는 점을 확인하였다. 또한 정보비용⁵⁾이 높으면 갈등이 지속되고 감시비용이 낮으면 갈등이 지속되지 않는 것으로 분석되었다. 그러나 20개 사례에 대한 기초분석을 연구자의 질적 내용분석에 전적으로 의존한 점은 한계로 지적된다.

이상의 선행연구들은 공공갈등의 장기화 요인을 분석하는 데는 상당히 기여하였으나, ADR의 장기화에 영향을 미치는 요인들을 분석하고 있지는 못하다. 다만, 선행연구들에서 다양한 갈등관리 방법들이 갈등지속 기간에 영향을 미치며, 시민단체의 개입이 갈등지속 기간에 정(+)⁵⁾의 영향을 미친다는 점만 부분적으로 확인되었을 뿐이다. 이처럼 공공갈등 ADR에 대한 실증적 연구가 매우 미흡했던 가장 큰 원인은 분석이 가능할 정도의 충분한 갈등조정 사례 자료의 획득이 어려웠기 때문이다. 최근 들어 공공갈등 ADR이 갈등해소를 위한 중요한 갈등관리 도구로 부각되고 있는 상황에서 공공갈등 ADR의 장기화 요인을 분석하는 것은 상당한 학술적, 실제적 가치를 지닌다. 특히 본 연구는 공공갈등 ADR의 장기화 요인에 대한 최초의 실증적 분석이라는 점에서 커다란 의미를 지닌다.

III. 분석방법

1. 연구대상 및 범위

국민권익위원회는 민원 형태로 제기된 공공갈등에 대해 ADR을 통해 해결하는 대표적인 행정형 ADR 기구이다. 갈등 당사자들이 갈등해결을 위해 민원을 제기하고, 국민권익위원회가 현장 조정을 통해 갈등해결을 시도하는 방식으로 ADR이 진행된다. 국민권익위원회는 전국에서 발생하는 일선 행정기관 수준에서

5) 위험성에 대한 정부-주민간 인식 불일치로 정보의 의도적 왜곡·은폐가 나타난 경우를 말한다.

해결되기 어려운 고충민원 해결을 본 업무로 수행하는 유일한 정부기관이다. 이러한 고충민원들은 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 큰 경우 등으로서 본 연구에서 정의한 공공갈등 사례들에 해당된다.⁶⁾ 따라서 본 연구에서는 국민권익위원회의 현장조정회의 기록카드의 내용들을 중심으로 공공갈등 ADR 장기화 요인을 분석하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 2011년부터 2013년 8월까지의 국민권익위원회의 현장조정회의 기록카드 77건을 양적 내용분석하였다. 국민권익위원회의 현장조사 기록카드는 고충처리 민원 중 국민권익위원회 고충처리국의 현장 ADR이 필요한 사례들에 대해 접수 시점부터 최종 조정까지의 활동을 구체적으로 기록한 것이다. 따라서 각 현장조사 기록카드는 갈등 사례에 대한 개괄과 구체적인 ADR 절차 및 과정을 기술하고 있다. 현장조사 기록카드를 기술하는 조사관은 대부분 5~6급의 경험이 많은 공무원들(전체의 79.4%)로서 민원조사 업무만을 전담하고 있다.⁷⁾

또한 본 연구는 분석결과에 대한 신뢰도와 해석의 타당성을 제고하기 위해 2013년 8월 14일 국민권익위원회 도로교통민원과 조사관, 산업농림환경민원과 조사관, 전 도시수자원민원과과장 등 조사관 3인에 대해 심층 인터뷰를 실시하였다. 이들은 현장조정 기록카드에 포함된 된 공공갈등 사례들을 다수 담당한 경험 많은 조사관들로 구조화된 인터뷰 질문지(interview protocol)를 활용해 각각 1시간 30분 정도 인터뷰가 실시되었다.

-
- 6) 고충민원 중에서도 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 경우, 신속하고 공정한 해결을 위해 필요한 때 당사자의 신청, 또는 직권으로 조정 할 수 있는 제도가 있다(권익위법 제45조, 령 제47조 제2항부터 제4항까지, 지침 제23조). 고충민원이 접수되면 권익위 위원장 또는 위원은 조정을 위해서 현장조정회의를 주재한다.
- 7) 6명의 전문위원이 조사관의 조사보고서 및 의결서에 대한 검토, 심의지원 등의 업무를 수행하고 있어 현장조사 기록카드의 내용에 대한 타당성과 신뢰성을 확보할 수 있다(국민권익위원회 조사관 A씨 인터뷰 자료).

2. 분석대상 자료

2011년부터 2013년 8월까지의 총 93개 현장조사 기록카드 중 1) 민원을 제기한 대표 민원인 외 전체 민원인의 규모를 파악할 수 없거나, 2) 기업이 제기한 민원을 제외한 77개 현장조사기록카드를 분석대상으로 선정하였다. 분석 자료의 개괄은 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 분석대상 자료의 특성

담당 부서	빈도	비율	연도	빈도	비율
경찰민원과	1	1.3	2011년	21	27.3
국방보훈민원과	12	15.6	2012년	31	40.3
도로교통민원과	22	28.6	2013년	25	32.5
도시수자원민원과	26	33.8	합계	77	100.0
산업농림환경민원과	10	13.0	민원인 규모	빈도	비율
주택건축민원과	4	5.2	5인 이상 100인 미만	29	37.7
행정문화교육민원과	2	2.6	100인~500인 미만	23	29.9
합계	77	100.0	500인~1000인 미만	8	10.4
주요 이해관계자수	빈도	비율	1000인 이상	17	22.1
1개 기관	9	11.7	합계	77	100.0
2개 기관	37	48.1	접수 후 조정 소요기간(개월)	빈도	비율
3개 기관	21	27.3	6개월 미만	67	87.0
4개 기관	10	13.0	6개월~1년 미만	10	13.0
합계	77	100.0	합계	77	100.0

각 갈등에 대한 국민권익위원회 고충처리국 내 담당부서는 도시수자원민원과(33.8%), 도로교통민원과(28.6%), 국방보훈민원과(15.6%), 산업농림환경민원과(13.0%)가 많은 비중을 차지했다. 이들 민원 부서들은 도로건설 및 방음벽 설치,

비선호시설 입지, 재개발·재건축·뉴타운 건설, 군부대 이전 등 대규모 집단민원의 발생가능성이 높은 민원 부서들이다(국민권익위원회 조사관 B씨 인터뷰 자료).

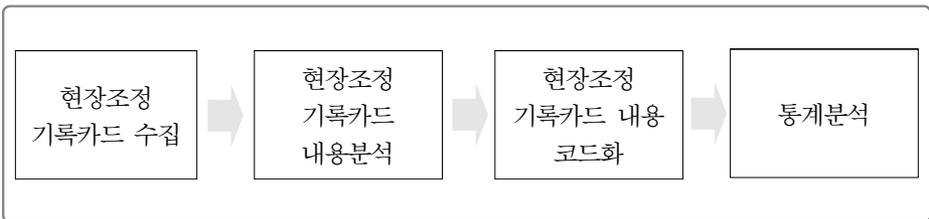
연도별 현장조사 기록카드 규모는 비슷하며, 6개월 미만의 조정 기간이 필요했던 경우가 87%를 차지하였다. 그러나 이 기간은 현장조정 과정을 실시하는 기간만을 의미하기 때문에 일선 행정기관에 민원이 접수되기 전의 갈등발생 시점부터 계산할 경우 갈등의 지속 기간은 훨씬 장기간이다.

민원인 규모는 5인 이상 100인 미만이 37.7%, 100인 이상 500인 미만이 29.9%, 1,000인 이상이 22.1% 순으로 많은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 1,000명 이상의 이해관계자가 관련된 대규모 공공갈등이 상당부분 포함되어 있음을 보여준다.

3. 분석방법

본 연구는 현장조정 기록카드에 대한 양적 내용분석을 실시하였다. 분석방법은 다음의 [그림 1]과 같이 사전에 제작된 코딩 스킴(coding scheme)에 따라 현장조정 기록카드의 내용을 코드화하고, 그 결과를 통계분석하는 방법이 적용되었다.

[그림 1] 현장조정기록카드 분석방법



우선, 민원인의 규모, 접수 후 조정 소요기간(개월), 현장조사 횟수, 당사자 간 협의 횟수는 현장조정 기록카드의 기술내용을 그대로 코드화하였다. 그러나 주요 이해관계자(피신청인 포함)의 경우, 다양하기 때문에 분류(categorization)를 위해 1) 중앙행정기관(육해공군, 지청, 교육감 포함), 2) 공사 및 공단, 3) 시장, 군수 등 자치단체장, 4) 민간단체 및 기업의 4가지로 유형화하였다.

이후 갈등의 복잡성을 측정하기 위해 피신청인 수, 주요 이해관계자 수, 이해관계자 유형수, 관련 지자체 수, 관련 공사 및 공단 수, 관련 중앙행정기관 수를 측정하였다. 각 변수의 조작적 정의 및 측정 방법을 보다 구체적으로 정리하면 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 변수의 개념정의 및 측정방법

변수	내용	
접수 후 조정 소요 기간	조작적 정의	고충민원이 접수되어 조정이 완료된 기간 * 갈등조정기간을 의미하며, 조정성립과정은 민원인과 피신청인을 중심으로 한 주요 이해관계자 간 자율적인 합의를 통한. 이때 조정관은 중립적 제3자의 역할을 수행하며, 강제력을 행사할 수 없음(국민권익위원회 조사관 A, B, C씨 인터뷰)
	측정방법	조정완료 월 - 고충민원 접수 월(단위 : 개월)
민원인규모	조작적 정의	1) 현장조사 기록카드에 기술된 민원인의 수를 기준으로 함(예 : 민원인 대표 ○○○ 외 ○○○○명) 2) 가구 수로 기술된 경우 통계청의 자료를 바탕으로 가구당 평균 3명으로 환산한 값으로 민원인규모를 계산
	측정방법	1) 현장조사 기록카드 기술 그대로 적용(단위 : 명) 2) 가구 수로만 기술된 경우 : $= \frac{\text{총가구원수}(48,580,293\text{명})}{\text{총가구수}(17,574,067\text{명})} = \text{가구당평균}3\text{명}$
현장 조사 횟수	조작적 정의	조사관이 현장에 나가 면대면 사실조사를 실시한 것으로 기록한 기록 빈도
	측정방법	현장조사 기록카드에 기록된 현장조사 빈도(단위 : 회)
협의 횟수	조작적 정의	조사관이 정부 및 민원인을 만나 문제의 해결을 위해 개별적으로 또는 협의체를 구성해 협의한 횟수를 기록한 빈도
	측정방법	현장조사 기록카드에 기록된 협의 빈도(단위 : 회)
피신청인의 수	조작적 정의	현장조사 기록카드에 피신청인으로 기록된 기관의 수 * 피신청인 : 민원인이 민원을 신청한 고충민원에 직접적 책임이 있는 1차적 당사자(국민권익위원회 조사관 A씨 인터뷰)
	측정방법	현장조사 기록카드에 기록된 기관의 수(단위 : 개 기관)

변수	내용	
<p>주요 이해관계자 수</p>	<p>조작적 정의</p>	<p>현장조사 기록카드에 기록된 피신청인 기관 및 유관기관의 수에 총합 * 유관기관 : 민원인이 직접 기술하지는 않았지만, 갈등해결을 위해 관련되었다고 판단되어 현장조사 기록카드에 조사관이 기재하기도 하고, 민원인이 직접 기재하기도 함(국민권익위원회 조사관 C씨 인터뷰)</p>
	<p>측정방법</p>	<p>현장조사 기록카드에 기록된 기관의 수(단위 : 개 기관) = 피신청인 수 + 유관기관 수</p>
<p>이해관계자 유형 수</p>	<p>조작적 정의</p>	<p>1) 이해관계자의 유형은 다양한 이해관계자를 i) 중앙행정기관, ii) 공사 및 공단, iii) 시장군수 등 지자체장, iv) 민간단체 및 기업 등 기타의 4가지로 유형화한 것으로 1개 현장조정 기록카드에 에 최대 4가지 유형이 있을 수 있음 2) 현장조정 기록카드 내의 주요 이해관계자들을 유형별로 분류하여 이해관계자 유형의 수를 기재</p>
	<p>측정방법</p>	<p>현장조정 기록카드 내의 주요 이해관계자들을 유형별로 분류하여 이해관계자 유형의 수를 기재</p>
<p>관련 지자체 수</p>	<p>조작적 정의</p>	<p>현장조정 기록카드에 기재된 주요 이해관계자 중 지자체의 수</p>
	<p>측정방법</p>	<p>현장조정 기록카드에 기재된 주요 이해관계자 중 지자체의 수(예 : 주요 이해관계자가 행정자치부, 서울시, 강남구, 성남시, 경기도, SH공사인 경우, 총 4개)</p>
<p>관련 공사/공단 수</p>	<p>조작적 정의</p>	<p>현장조정 기록카드에 기재된 주요 이해관계자 중 공사/공단 수</p>
	<p>측정방법</p>	<p>현장조정 기록카드에 기재된 주요 이해관계자 중 공사/공단 수(예 : 주요 이해관계자가 행정자치부, 서울시, 강남구, 성남시, 경기도, SH공사인 경우, 총 1개)</p>
<p>관련 중앙행정기관 수</p>	<p>조작적 정의</p>	<p>현장조정 기록카드에 기재된 주요 이해관계자 중 중앙행정기관 수</p>
	<p>측정방법</p>	<p>현장조정 기록카드에 기재된 주요 이해관계자 중 중앙행정기관 수(예 : 주요 이해관계자가 행정자치부, 서울시, 강남구, 성남시, 경기도, SH공사인 경우, 총 1개)</p>

IV. 분석결과

1. 기초통계분석 결과

전체 77개 사례에서 종속변수인 갈등조정 소요기간은 접수 후 최소 1개월에서 최대 12개월로 평균 4.14개월이었다. 민원인의 규모는 5명에서 약 7만 명까지 편차가 매우 컸으며 평균 2,500여명 수준이었다. 특히 도시개발 및 수자원 관련 갈등(평균 4,074명)과 도로 및 교통 관련 갈등(평균 3,076명)의 경우 상대적으로 민원인의 규모가 큰 것으로 나타났다. 반면 상대적으로 국방보훈 관련 갈등(평균 642명)과 산업이나 농업, 환경 관련 갈등(약 570명)은 민원인의 규모가 상대적으로 작았다.

피신청인은 최대 4개 기관으로 평균 2개 기관 정도였다. 주요 이해관계자는 최대 4개 기관으로 평균 2.5개 기관이 정도였다. 이해관계자를 유형화했을 때, 이해관계자 유형 수는 평균 약 2개 기관이었다. 그밖에 관련 지자체의 수는 평균 약 1.2개, 관련 공사/공단, 중앙행정기관의 수는 평균 약 0.6개로 나타났다. 조정활동을 보면, 현장조사 빈도는 최대 10회였으며 평균은 약 2회 정도였다. 반면 협의 빈도는 더 많아 최대 13회였으며 평균 약 3회 정도였다. <표 6>은 갈등조정 사례들에 대한 기초통계분석 결과를 정리한 것이다.

다중회귀분석에 앞서 이해관계자 유형별로 갈등 지속기간에 차이가 있는지를 검증하기 위해 독립표본 t-검정을 실시하였다. 분석결과, 중앙행정기관이 관련된 경우가 그렇지 않은 경우보다 평균 1개월 정도 조정 기간이 지연되었지만, 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않았다(관련 있음=4.66개월, 관련 없음=3.78개월, $t=1.47$, $p>0.05$). 그 밖의 이해관계자 유형별 비교분석 결과에서도 집단 간 평균 차이는 1개월 미만으로 $\alpha=0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다.

〈표 6〉 기초통계분석 (n=77)

변수	최소값	최대값	평균	표준편차
접수 후 조정 소요 기간(개월)	1	12	4.14	2.60
민원인규모(명)	5	73,188	2,554.04	11,377.62
현장 조사 횟수(빈도)	0	10	1.79	1.61
협의 횟수(빈도)	0	13	2.71	2.18
피신청인의 수(개 기관)	1	4	1.81	0.81
주요 이해관계자 수(개 기관)	1	4	2.42	0.86
이해관계자 유형 수(개)	1	4	1.95	0.63
관련 지자체 수(개 기관)	0	3	1.12	0.56
관련 공사/공단 수(개 기관)	0	2	0.66	0.66
관련 중앙행정기관 수(개 기관)	0	3	0.60	0.82

2. 다중회귀분석 결과

갈등 조정 기간에 영향을 미치는 변수들을 분석하기 위해 민원규모, 현장 조사 횟수, 협의 횟수, 피신청인의 수, 주요 이해관계자 수, 이해관계자 유형 수, 관련 지자체 수, 관련 공사/공단 수, 관련 중앙행정기관 수를 9개의 독립변수들로 하고 갈등 조정 기간을 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시하였다. 〈표 7〉은 다중회귀분석 결과를 정리한 것이다.

회귀모형은 통계적으로 유의미하였고($F=2.72$, $df=9, 67$, $p<(0.01)$, 27%의 설명력을 지니는 것으로 나타났다($R^2=0.52$; adjusted $R^2=0.27$). 9개의 독립변수들 중에서 현장조사 횟수와 협의 횟수가 $\alpha=0.05$ 에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다며, 관련 지자체의 수는 $\alpha=0.10$ 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.⁸⁾ 특히, 관련 지자체의 수($\beta=0.54$)가 가장 큰 영향을 미

8) 일반적인 사회과학의 실증분석에서 $\alpha=0.05$ 를 유의수준으로 설정하여 검증하고 있지만, '관련 지자체 수'가 조정 기간에 미치는 영향이 크다는 점에 대한 국민권익위원회 조사관 A와

치는 것으로 나타났으며, 다음으로 현장조사 횟수($\beta=0.50$), 협의 횟수($\beta=-0.26$) 순으로 갈등조정 기간에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

즉, 관련 지자체가 많고, 현장조사 횟수가 많을수록 갈등조정 기간이 장기화되었다. 이 결과의 경우, 첫째, 관련된 지방자치단체가 많을수록 갈등조정 기간이 길어진다는 점은 논리적으로 쉽게 이해될 수 있다. 실제로 지방자치단체가 많이 관련된 갈등의 경우, 각 지자체 별 입장차이가 존재하게 되면 이들 간의 조정을 위해 갈등조정기간이 장기화되고, 특히 그 사이에 지방선거가 있을 경우 장기화 가능성이 더 높아지는 경우가 많다(국민권익위원회 조사관 A와 B씨 인터뷰 자료).

그러나 현장조사 횟수의 경우, 현장조사 횟수가 많았기 때문에 갈등조정기간이 장기화 되는 것으로 해석되는 것을 주의할 필요가 있다. 현장경험이 많은 조사관들의 인터뷰에 따르면, 이 결과는 ‘현장조사의 횟수가 많은 갈등이 갈등조정에 어려움이 있었던 갈등이었던 것’으로, 해결이 어려운 갈등임에도 불구하고 현장조사를 자주 함으로써 지역과의 스킨십이 많아 갈등조정이 가능했다는 해석하는 것이 더 바람직하다(국민권익위원회 조사관 C씨 인터뷰 자료). 실제 갈등이 장기화되었던 ‘가평군 헬기 예비작전기지 폐쇄 및 군차량 운전연습장 이전 요구’의 경우 10회의 현장조사와 12회의 관계기관 방문이 있었지만 10개월간 갈등이 지속되었다(2011년 현장조정 관리카드).

반면, 협의 횟수($\beta=-0.26$, $t=-1.97$)가 많을수록 갈등조정 기간은 단축되었다. 협의는 이해관계자들이 참여하는 협의체에서 주요 쟁점들에 대해 직접 논의하는 것이기 때문에 주로 사실조사를 목적으로 하는 현장조사와는 차이가 있다(국민권익위원회 조사관 C씨 인터뷰 자료). 현장조사가 계속된다는 것은 오히려 이해관계자들 간에 사실에 대한 공감대가 형성되지 않았다는 것이며, 갈등이 심화된 상태임을 의미한다. 반면 협의가 계속된다는 것은 이해관계자들 간에 갈등 조정을 위해 의논하겠다는 공감대가 형성된 후라는 것이다. 즉, 협의는 공동의 문제 해결을 위한 당사자들의 의지가 전제된다(국민권익위원회 조사관 C씨 인터뷰 자

B씨 인터뷰 결과를 반영하여 검정 기준을 완화한 결과에 대해서도 해석하였음($\alpha=0.10$)을 밝힌다.

료). 따라서 빈번한 협의는 갈등조정 성공 가능성을 높인다. 반대로 갈등이 이미 심화된 상태에서는 주요 이해관계자들이 참여하는 협의 자체가 성립되기 어렵다.

예를 들어 ‘사천해변 군(軍) 경계용 철책 철거 요구(2011년 현장조정 관리카드)’ 사례는 군 작전 상 철책 철거가 어렵다는 관할 군부대의 입장과 관광객 유치 등을 위해 철거가 필요하다는 주민들의 요구가 충돌하면서 갈등이 증폭된 사례이다. 권익위는 초기에 현장조사와 협의를 병행함으로써 민가 형성지역 일부에 대한 철책 철거의 가능성을 제시하였고, 현장조사 중간에 기관간(군-지자체-권익위) 업무협의를 통해 실현 가능한 대안의 모색을 위한 지속적인 조정을 실시하였다. 따라서 현장조사의 빈도(4회)는 상대적으로 낮았으나, 협의 빈도(8회)는 상대적으로 높았으며, 3개월 만에 조정이 성공적으로 이루어질 수 있었다.

〈표 7〉 다중회귀분석 결과

독립변수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수(β)	t값
민원인규모(명)	0.00	-0.17	-1.37
현장 조사 횟수(빈도)	0.81	0.50**	4.06
협의 횟수(빈도)	-0.31	-0.26*	-1.97
피신청인의 수(명)	0.54	0.17	1.23
주요 이해관계자 수(명)	-1.84	-0.61	-1.29
이해관계자 유형 수(개)	0.57	0.14	0.82
관련 지자체 수(개)	2.52	0.54 ¹	1.90
관련 공사/공단 수(개)	1.27	0.32	1.03
관련 중앙행정기관 수(개)	1.29	0.41	1.03

$$R^2=0.52(\text{adjusted } R^2=0.27), F=2.72(df=9, 67, p=0.01)$$

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

1) p<0.10 수준에서 유의미하게 나타남

V. 결론 및 시사점

최근 들어 공공갈등 ADR이 효율적인 갈등관리 도구로 부각되고 있는 상황과 비교할 때 공공갈등 ADR에 대한 실증적이고 체계적인 연구는 매우 미약한 실정이다. 이러한 상황에서 본 연구는 행정형 ADR 기관에 의한 공공갈등 조정에 초점을 맞추고, 조정을 장기화하는 요인들을 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 국민권익위원회의 현장조정회의 기록카드의 기록내용을 중심으로 공공갈등 ADR 장기화 요인을 분석하였다.

구체적으로, 갈등조정 기간에 영향을 미치는 변수들을 분석하기 위해 민원규모, 현장 조사 회수, 협의 회수, 피신청인의 수, 주요 이해관계자 수, 이해관계자 유형 수, 관련 지자체 수, 관련 공사/공단 수, 관련 중앙정부기관 수를 독립변수로 하고 갈등조정 기간을 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시하였다. 회귀분석 결과, 현장조사 횟수, 협의 횟수, 및 관련 지자체의 수가 갈등조정 기간에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 향후 공공갈등의 효율적인 관리를 위한 다음과 같은 학문적, 정책적 시사점들을 제공하였다.

첫째, 공공갈등에서 관련 자치단체의 수가 증가할수록 조정 기간이 장기화되는 것으로 나타났다. 90년대 중반 민선 지방자치제도가 정착된 이후 자치단체간의 갈등이 점차 증가하고 있다. 선거를 통해 당선된 각 자치단체 장들이 지역의 이익을 위해 적극적으로 노력하는 과정에서 다른 자치단체들과의 갈등이나 충돌이 빈번해지고 있다. 또한 이 과정에서 각 지역 주민들 간의 민-민 갈등으로 증폭되는 경우도 빈번하다.

그 결과 중앙정부에 의한 조정 시도가 실패로 끝나고, 자치단체 간 소송으로 이어지는 사례들이 증가하고 있다. 그러나 소송을 통한 갈등 해결 시도는 장기간에 걸쳐 각 지자체 및 주민들 간의 불신과 불만들을 초래하고 있다. 따라서 행정형 ADR이 효율적인 갈등관리 기제로 작동하기 위해서는 특히 지자체간 갈등의 경우 소송에 앞서 ADR 절차를 거치도록 의무화하는 방안이 검토될 필요가

있다. 물론 이를 위해서는 ADR 기관의 전문성과 중립성이 반드시 전제되어야 할 것이다.

둘째, 협의 횟수는 갈등 조정의 장기화를 방지하는데 기여하는 것으로 나타났다. 비슷한 시각에서, 기존 연구들 역시 협의체가 효과적인 갈등관리 기제임을 강조하고 있다(마강래·문태훈 2012; 홍성만·최홍석 2012). 홍성만·최홍석(2012)의 연구에 따르면, 주민들의 경우 갈등관리 도구로서 공동협의체를 통한 대화를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 다양한 이해관계자들이 참여하는 협의체를 구성, 운영함으로써 당사자들은 민주적인 의사결정 절차를 통해 자발적인 갈등관리를 도모할 수 있다(마강래·문태훈 2012).

특히 협의체는 당사자들 간의 쌍방향 환류와 학습의 기회를 제공하고, 상호간의 신뢰 증진에 기여함으로써 합의의 가능성을 증대시킨다. 따라서 갈등으로 인해 영향을 받는 지역주민, 자치단체, 사업자, 전문가 등이 폭넓게 참여할 수 있도록 협의체를 설계하는 것이 중요하다. 또한 협의체 운영 과정에서 갈등의 쟁점에 대한 충분한 토론과 숙의(deliberation)가 이루어질 때 당사자들은 상대방에 대한 인식 프레임이 변화되고 상대방의 의견을 수용할 수 있게 된다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 초기에 갈등 당사자들 모두가 참여하여 공동으로 사실을 확인하고, 사실에 대한 신뢰를 기초로 문제 해결을 위한 협의를 빈번하게 갖는 것이다. 협의의 방식은 필요에 따라 기관 간 협의, 기관과 민원인간 협의, 입장이 서로 다른 기관들과 ADR 기관의 협의, 기관과 민원인, 그리고 ADR 기관 간의 협의 등 다양하다. 예컨대, 입장이 서로 다른 기관과 ADR 기관 간 협의는 민원인이 참여하는 상황에서는 공개하기 어려운 기관의 내부적인 어려움이나 입장 내면의 이해관계를 드러낼 수 있는 기회를 제공한다(국민권익위원회 조사관 A씨 인터뷰). 이러한 방식의 협의가 빈번할수록 민원인과의 협상가능영역(zone of potential agreement : ZOPA)을 발견하고, 확장함으로써 성공적인 조정에 기여한다.

또한, 입장이 서로 상충되는 기관 중 한 기관과 ADR 기관 간의 협의는 상대 기관과의 자존심 싸움이나 경쟁으로 인해 드러낼 수 없었던 문제점이나 민원인에게 제공할 수 없는 정보 보안 대상에 해당되는 사실을 ADR 기관이 민원인 대신

확인할 수 있는 기회를 제공한다(국민권익위원회 조사관 A씨 인터뷰). 이러한 협의의 틀을 거쳐 민원인과 공공기관이 함께 참여하는 협의체를 구성하고, ADR 기관이 조정을 실시할 경우 조정의 성공 가능성이 높아진다. 조정이 성공을 거두기 위해서는 조사관 주도 하에 빈번한 협의는 물론, 조사관 외에도 조직 내 외의 다양한 인사들의 지원과 협력이 필요하다(국민권익위원회 조사관 A씨 인터뷰).

마지막으로, 갈등 상황에서 협상가능영역을 파악하고 적절한 협의 방식을 찾는 것은 정해진 매뉴얼이나 가이드라인에 따라 진행되는 정형화된 기술이 아니며, ADR을 수행하는 조정관의 축적된 경험과 전문성에 상당부분 의존할 수밖에 없다. 따라서 조정의 성공 및 조정기간의 단축을 위해서는 조정관들을 대상으로 한 전문적인 ADR 훈련과 교육이 강화될 필요가 있다. 현재 국내에서 조정관들을 대상으로 하는 ADR 훈련을 전담하는 기관은 부재한 실정이다. 부분적으로 대학이나 연구원과 같은 민간 전문기관에 의뢰하여 ADR 교육을 실시하고 있으나 미흡한 수준에 머물고 있다. 따라서 단기적으로는 조정관들에 대한 전문기관 위탁 ADR 교육을 확대할 필요가 있다. 또한 장기적으로는 공공기관의 ADR 담당자를 육성하고 교육하기 위한 독립기관을 설치하는 방안을 추진할 필요가 있다. 이를 위해, 미국에서 환경갈등의 조정 및 교육훈련 등에 대한 지원을 담당하는 환경갈등해결원(United States Institute for Environmental Conflict Resolution : IECR)이나 환경청(EPA)의 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center : CPRC)와 같은 기관을 국내에도 설립하는 것이 바람직하다. 이러한 기관을 통해 조정관들에 대한 ADR 교육 및 훈련을 실시하고, 전문적인 분쟁 내용과 ADR에 관한 다양한 정보들을 축적·공유함으로써 다양한 갈등에 대한 효율적이고 전문적인 ADR이 가능해질 것이다(심준섭 외 2013).

본 연구는 조정의 장기화 요인에 대한 실증적 연구를 통해 조정에 대한 학문적, 실제적 이해를 증진시키는데 상당히 기여함에도 불구하고, 인터뷰를 통한 결과의 해석과 보완이 필수적이었으며, 분석대상 자료 자체의 제약으로 인해 다음과 같은 한계점을 지니고 있다. 무엇보다, 제한된 분석 자료에 의존함으로써 다양한 변수들이 분석에 포함되지 못하였다. 예컨대, 다양한 유형의 조정 절차들이 갈등 현장에서 활용되었음에도 불구하고 자료 획득의 어려움으로 인해 조정 유

형별로 어느 정도의 조정 기간이 소요되었는지에 대한 심층적 분석이 이루어지지 못하였다. 또한, 본 연구는 선행연구들에서 갈등의 장기화 요인으로 지적되었던 변수들인 분쟁종류(민-민 vs 민-관)와 분쟁 성격(이익-이익, 이익-가치, 가치-가치)이 미치는 효과를 분석하지 못하였다. 향후 ADR 관련 연구에서는 보다 다양한 변수들이 포함된 종합적이고, 정밀한 연구가 진행될 필요가 있다. 마지막으로 3개년 간의 분석대상 자료가 77개에 그쳤기 때문에 다중회귀분석 결과의 해석이 제한적일 수밖에 없다. 현장조정이 상당한 기간과 인력을 투입해야 하는 어려운 작업이기 때문에 연간 축적되는 현장조정 기록카드의 빈도는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 향후 분석대상 자료가 많이 축적되는 시점에서 재분석을 실시해 봄으로써 본 분석결과의 타당도를 재검증해 볼 필요가 있다.

참고문헌

- 가상준 외(2009). “한국공공분쟁의 현황 및 특징: 1990~2007”, 『한국정치학회보』, 43-2: 51-87.
- 강영진(2001). 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』. 서울: 성공회대 출판부.
- 국무총리실·KDI국제정책대학원(2009). 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』. 서울: 국무총리실.
- 김학린(2012). “공공갈등의 유형, 갈등관리방식, 시민단체개입이 갈등지속기간에 미치는 영향 분석: 갈등해결의 상황적합모델을 중심으로”. 『정책분석평가학회보』, 22-4: 345-369.
- 나태준·박재희(2004). “갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안”. 『KIPA 연구보고서 4-13』. 한국행정연구원.
- 마강래·문태훈(2012). “시화지속협회의회의 갈등조정 역할 평가: 시화지구 개발사업을 중심으로”, 『한국정책과학학회보』, 16-2: 161-181.
- 박호숙(2003). “집단민원에 대한 지방자치단체의 대응”. 『지방행정연구』, 8-2: 145-165.
- 삼성경제연구소(2009). “한국의 사회갈등과 경제적 비용(박진·김용기·이동원·김선빈)”. 『CEO Information』, 제710호.
- 서울시정개발연구원(2003). 『청계천복원 타당성 조사 및 기본계획』. 서울시정개발연구원.
- 신은중(2010). “공공분쟁에서의 조정의 효과성에 관한 연구: 갈등수준, 분쟁성격, 제3자 개입의 조절효과를 중심으로”, 『한국행정연구』, 19-2: 181-203.
- 신창현(2005). “공공갈등 예방을 위한 갈등영향분석: 미국 사례를 중심으로”. 『국토논단』, 통권 283호.
- 심준섭·문태훈·허만형(2013). “환경갈등 ADR 역량 비교분석: 한·미·일 3국간 비교를 중심으로”, 『국가정책연구』, 27-2: 1-29.
- 윤종설(2007). 『정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안』. 서울: 한국행정연구원.
- 이희복·장영두(1999). “지방자치시대에 있어서 다수인민원 관리방식의 대안모색”. 『산업개발연구』, 5-1: 247-262.

- 임동진(2010). 『중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구』.
서울: 한국행정연구원.
- 임재형(2007). “한국의 공공분쟁에 있어서 시민단체의 개입이 분쟁기간에 미치는 영
향에 관한 경험적 연구”. 『정치·정보연구』. 10-2: 219-235.
- 장현주(2008). “공공갈등의 원인과 이해관계 분석: 문화재관람료 징수 갈등 사례를
중심으로”. 『한국정책과학학회보』. 12-3: 29-54.
- 전주상(2000). “비선호시설 입지갈등에 관한 연구: 노원·목동·강남 쓰레기 소각장
건설사태의 비교분석”. 『한국사회와 행정연구』. 11-2: 10.
- 정규호(2007). “환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천
유역 ‘지속가능발전협의회’의 경험”. 『동향과 전망』. 한국사회연구소: 114-152.
- 조경훈·박형준(2013). “폐기물 처리시설 입지갈등의 지속 영향요인 연구-거래비용 이
론과 fs/QCA 적용을 중심으로”. 『2013년 한국행정학회 하계학술대회 발표문』.
- 조경훈·유민이·이숙중(2013). “공공갈등의 장기화 요인에 대한 연구: 정부와 주민
간 갈등을 중심으로”. 『2013년 한국행정학회 하계학술대회 발표문』.
- 조성배(2012). “송전선로 건설갈등의 장기화원인과 해결방안에 관한 연구”. 『공공사
회 연구』. 2-2: 128-168.
- 최병록(2007). “우리나라의 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안”. 『환경법연구』. 29-
2: 497-531.
- 하혜영(2007). “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중
심으로”. 『한국행정학보』, 14-3: 273-296.
- 한국정치학회(2012). 『한국사회 공공분쟁의 현황과 특징: 1990~2010』. 한국정치학회
정책연구보고서.
- 한상철(1992). “정책과정에서의 주민행태에 관한 연구”. 『강원대학교 대학원 박사학
위논문』.
- 함영주(2009). “우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제”. 『언론중재』, 봄: 24-41.
- 홍성만·최홍석(2012). “송변전시설 건설을 둘러싼 위험인식과 갈등관리 모색”. 『분
쟁해결연구』, 6-1: 1130-133.
- 홍준형(2010). “환경영향평가에 대한 법정소송의 법적 쟁점”. 『행정법연구』. 28(2010.
12.): 209-230.

- Coltri, L. S. and E. J. Hunt(1998). "A model for telephone mediation." *Family and Conciliation Courts Review*, 36: 179-95.
- Elleman, S. J.(1997). "Problems in patent litigation: Mandatory mediation may provide settlement and solution." *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 12: 759-778.
- Lan, Z.(1997). "A conflict resolution approach to public administration", *Public Administration Review*, 57-1: 27-35.
- Lewicki, R., Gray, B., and Elliott, M.(2003). *Making sense of intractable environmental conflicts: Concepts and cases*, Washington, D.C.: Island Press.
- Lieberman, J. K., and Henry, J. F.(1986). "Lessons from the alternative dispute resolution movement". *University of Chicago Law Review*, 53.
- Manring, N. J.(1994). "ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators". *Public Administration Review*, 54-2: 197-203.
- Mnookin, R.(1998). *Alternative dispute resolution*, Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper Series, 232.
- Severson, M. M. and T. V. Bankston(1995). "Social work and the pursuit of justice through mediation." *Social Work*, 40: 683-691.
- Stone, K. V. W.(2004). *Alternative dispute resolution*, University of California, Los Angeles School of Law Public Law & Legal Theory Research Paper Series(04-30).
- 매경이코노미. 2013. "[News Briefing] '갈등공화국' 한국, 경제 손실 246조원...OECD 국가중 터키 이어 2위." 2013.08.26.
- 문화일보. 2014. "<2014 대한민국 갈등리포트> 조정기회 놓친 8년...주민간 2차 갈등에 마을은 '쑥대밭'." 2014.10.01.
- 부안독립신문. 2007. "[집중기획취재] 국책사업, 상처와 후유증을 밝히다. 7. 부안사태 후유증 진단을 위한 난상토론회 - 내가 말한다. <<http://cafe.naver.com/indrasvariation/456>>". 2007.08.31.

서울신문. 2011. “강정마을 ‘개싸움’ 주민 갈등 어찌나. 황경근 기자.” 2011.09.09.

민원사무처리에 관한 법률 시행령(대통령령 제25018호)

부패방지 및 국민권위위원회설치와 운영에 관한 법률(법률 제11690호) 및 시행령
행자부 다수인 관련 민원 해소 지침(1998)

환경 분쟁 조정법 시행령(대통령령 제23758호)

약관의 규제에 관한 법률 시행령(대통령령 제24033호)

○ Abstract

The Effects of Alternative Dispute Resolution(ADR) on the Length of Mediation

Shim, Junseop · Kim, Kwang-Goo** · Kim, Jisoo****

In comparison with rapidly increasing attention to alternative dispute resolution (ADR) as an effective mechanism for public conflict resolution, little research has been empirically conducted to examine the effects of ADR. This study investigated the factors that influence the length of mediation, focusing on the mediation of Anti-Corruption & Civil Rights Commission(ACRC) of Korea. The results of multiple regression analysis indicated that the number of field studies, the number of consultative meetings, and the number of local governments involved significantly influenced the length of mediation by the ACRC. The results provided important implications for public conflict management and public policy.

Key words : alternative dispute resolution(ADR), conflict management, mediation, public conflict

논문투고일 : 2015년 03월 06일

심사완료일 : 2015년 04월 01일

게재확정일 : 2015년 04월 18일

* Associate Professor, School of Public Service, Chung Ang University

** Associate Professor, Department of Public Administration, Kyung Hee University

*** Ph.D Candidate, Graduate School of Public Administration at Chung Ang University