

한국 공공분쟁의 특징과 해결과정:  
정부가 분쟁 당사자인 사례를 중심으로

임 재 형 (Lim, Jae-hyung) \*

(E-mail : dkujhlim@hanmail.net )

논문접수일 : 2011년 12월 22일

논문심사일 : 2012년 1월 10일

게재확정일 : 2012년 2월 22일

---

\*학위취득대학: 단국대학교

현직: 단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수

## 한국 공공분쟁의 특징과 해결과정: \* 정부가 분쟁 당사자인 사례를 중심으로.

### <국문요약>

본 연구는 정부가 분쟁 당사자인 공공분쟁의 특징과 해결과정을 경험적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 공공분쟁의 일반적 특징을 살펴본 결과, 첫째, 분쟁종류별 발생건수는 관/민분쟁, 민/관분쟁, 관/관분쟁 순으로 발생하고 있으며, 둘째, 역대 정부의 월별 발생빈도는 이명박 정부, 노무현 정부, 김대중 정부, 노태우 정부, 김영삼 정부 순으로 발생하고 있고, 셋째, 민/관분쟁은 노무현 정부에서, 관/민분쟁은 김대중 정부에서, 그리고 관/관분쟁은 이명박 정부에서 가장 높은 비율로 발생하고 있음을 알 수 있다. 넷째, 민/관분쟁과 관/민분쟁은 계층분쟁이, 관/관분쟁은 지역분쟁이 가장 많이 발생하고 있으며, 민/관분쟁과 관/관분쟁은 이익/이익분쟁이 관/민분쟁은 이익/가치분쟁이 가장 많은 빈도를 차지하고 있고, 다섯째, 시민단체는 관/민분쟁에 가장 많이 개입하고 있는 것으로 나타나고 있다. 공공분쟁의 해결과정을 살펴본 결과, 첫째, 분쟁종류별 종료방식을 살펴보면 민/관분쟁은 협상이 관/민분쟁과 관/관분쟁은 행정집행에 의해 가장 많이 종결되고 있으며, 둘째, 분쟁종류별 평균 지속일수를 살펴보면 민/관분쟁이 가장 짧고, 관/민분쟁이 가장 긴 것으로 나타나고 있고, 셋째, 시민단체가 공공분쟁에 개입하면 평균 지속일수가 장기화되는 것으로 나타나고 있다.

[ 주제어 ] 공공분쟁, 분쟁해결, 갈등관리, 정부의 역할

\* 이 논문은 2008년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2008-005-J02601)

## I. 서론

공공분쟁은 그 진행과정 및 결과가 미치는 사회적 영향이 큰 것은 물론, 이해 당사자가 많고 분쟁 이슈가 복잡하게 연결되어 있는 경우가 많다. 따라서 공공분쟁이 발생되면 이해당사자들 모두가 만족할 만한 대안 혹은 해결방안을 마련하기가 쉽지 않다(하혜영 2007a, 273). 공공분쟁 관리에 대한 법제도 마련과 정부의 역할이 강조되고 있는 것도 이러한 이유라고 할 수 있다. 그런데 사회적 갈등이 공공분쟁으로 비화되지 않도록 관리하고 공공분쟁이 발생되면 이를 합리적으로 해결하여 사회통합과 발전에 순기능적 역할을 하도록 해야 하는 정부가 공공분쟁의 원인을 제공하여 분쟁 당사자가 됨으로써 정책과정에 막대한 사회적 비용을 초래하거나 국민들로부터 신뢰를 획득하지 못하는 경우가 발생되어 왔다. 이에 따라 사회적 갈등의 역기능을 최소화하기 위한 정부의 갈등관리 능력과 역할이 중요해지고 있다(Lan 1997). 이러한 갈등관리는 갈등의 역기능을 최소화하고 순기능은 증가시킬 수 있도록 도와주는 구조와 조건을 마련해 주는 과정이라고 할 수 있다(안광일 1994; 유해운·권영길 외 1997; Bercovitch 1984).

미국, 일본 등은 갈등관리와 관련된 법제도를 마련함으로써 공공분쟁을 예방하고, 분쟁이 발생했을 때 보다 적극적으로 대처하고 있다(하혜영 *ibid.*, 274).<sup>1)</sup> 한국도 2003년부터 정부차원에서 공공갈등관리에 대한<sup>2)</sup> 논의와 준비를 시작하여 2005년 6월 ‘공공기관의갈등관리에 관한법률(안)’이 정부에 의해 국회에 제출되었으나, 국민적 공감대

---

1) 대표적인 외국의 분쟁해결 법제도를 살펴보면, 먼저 미국은 ‘행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)’, ‘협상에 의한규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act)’, 민사사법개혁안(Civil Justice Reform Act) 및 다양한 행정명령을 통한 재판 외 분쟁해결을 도모하고 있으며, 프랑스는 ‘공공토론위원회’, ‘민의회조사’ 등이 있고, 일본은 ‘재판외분쟁해결절차 이용의 촉진에 관한 법률안(ADR법: 2004/12/1 공포)’이 있다.

를 형성하지 못하고, 국회를 설득하지 못함으로써 17대 국회 종료와 함께 자동 폐기되었다. 이후 그 대안으로 2007년 5월 대통령령으로 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’이 제정되었지만, 법률이 아닌 까닭에 갈등관리가 효과적으로 이루어지지 못하고 있다. 이에 공공갈등관리를 위한 법률이 조속히 제정되어야 한다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다(박태순 2010). 이 같은 필요성에 부응하기 위해 2010년부터 국회와 사회통합위원회 및 학회를 중심으로 법률화를 위한 작업이 진행되고 있다.<sup>2)</sup> 이와 함께 최근 분쟁해결 기체로서 법원을 사용하여 갈등해결을 모색하는 기존의 전통적 해결방식에 비해서 대체적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution: ADR) 방식이 더 효과적인 해결방식으로 인식되면서 이에 대한 관심과 활용이 증가하고 있다(Bingham and Nabatchi 2003, 105-127).

한편 공공분쟁에 있어서 정부가 분쟁의 당사자가 되는 경우를 살펴보면, 첫째, 정부의 새로운 정책과정에서 정부가 달성하고자 하는 공익(公益: public interests)과<sup>3)</sup> 그 정책과정에서 희생될 것으로 여겨지는 다른 이익 간의 충돌로 인하여 분쟁이 발생될 때, 둘째, 기존의 불합리한 정책이나 법·제도, 공공시설<sup>4)</sup>을 변경, 이전, 폐지시키려는 시민사회 또는 타 정부기관에 의해 분쟁이 발생될 때로 크게 분류할 수 있다. 이에 따라 공공분쟁이 누구에 의해 발생되었으며, 분쟁 당사자가 누구인지, 즉 분쟁종류에 따라 분쟁의 특징과 해결과정은 달라질 수 있다. 아울러 분쟁의 쟁점은 무엇인지, 그리고 분쟁 당사자가 추구하는 목표가 경제적 이익(interest)인지 아니면 가치(value)를 표현하고 주장하기 위해서인지, 즉 분쟁의 유형과 성격에 따라서도 분

2) 대표적으로 대통령직속 자문기구인 사회통합위원회와 한국행정학회는 ‘사회통합을 위한 갈등 예방과 해결에 관한 법률(안)’을 마련하고 이를 토대로 2010년 8월 24일 시민사회단체·학계·전문가 등의 다양한 의견을 수렴하기 위한 공개토론회를 개최하였다(사회통합위원회·한국행정학회 2010).

3) 물론 정부가 추진하는 정책과정도 그 정부의 성격과 정책에 따라 공익이 아닌 이익(私益)을 추구하는 경우도 있다.

4) 이러한 공공시설의 대부분은 비선호시설, 즉 NIMBY시설과 관련되어 있다.

쟁의 특징과 해결과정이 달라질 수 있다.

본 논문은 이러한 문제의식을 토대로 정부가 분쟁 당사자인 공공분쟁의 특징과 해결과정을 경험적으로 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 제2장에서는 공공분쟁의 개념 및 공공분쟁에 있어 정부의 역할에 대한 선행 연구들을 살펴보고, 제3장에서는 정부가 분쟁 당사자인 공공분쟁의 일반적 특징을, 그리고 제 4장에서는 분쟁종류별 공공분쟁의 종료방식, 평균 지속일수, 평균 참여자수 및 평균 분쟁강도, 그리고 시민단체의 개입에 따른 평균 지속일수의 변화를 중심으로 공공분쟁의 해결과정을 분석하고자 한다. 본 연구의 분석 범위와 대상은 1990년부터 2009년까지 발생했던 공공분쟁 사례 총 662건 중 정부가 분쟁 당사자인 사례 461건이며, 공공분쟁 사례는 단국대학교 분쟁해결연구센터가 구축하고 있는 ‘단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁 데이터베이스’ 자료를 활용하였다.<sup>5)</sup>

## II. 공공분쟁의 개념 및 선행연구

### 1. 공공분쟁의 개념

공공분쟁의 개념을 정의하기 위해서는 먼저, 갈등(conflict)과 분쟁(dispute) 및 사회갈등(social conflict)의 개념을 비교할 필요가 있다. 이에 대한 선행연구를 살펴보면, 갈등이란 “무제한적으로 순응하거나 양보할 수 없는 인간의 기본적 요구를 포함하는 문제를 가지고 서로 상반된 집단이나 개인 간의 충돌”을 의미한다. 즉 양립 불가능한 것

---

<sup>5)</sup> 본 데이터베이스는 다음과 같은 조작적 정의를 모두 충족시키는 공공분쟁사례를 대상으로 하고 있다. ① 분쟁의 전 과정을 통해 연인원 500명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직, ② 공중이 자유롭게 접근할 수 있는 곳에서 최소한 100명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직하는 경우가 적어도 1회 이상 발생, ③ 서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위 주체들의 상호작용이 적어도 7일 이상 지속되는 경우이다.

으로 보이는 이해관계나 목표가 상충되고 있는 상태(conflict as state)로서 분쟁이 잠재된 상태, 내연하는 상태를 말하며 분쟁의 원인과 내용이라고 할 수 있다. 반면, 분쟁은 둘 이상의 당사자들이 양립 불가능한 것으로 보이는 이해관계나 목표를 놓고 다투는 행위(conflict as process/event)를 의미하며 갈등의 결과로서 구체적으로 드러나는 사건, 행위, 과정 등이 된다. 따라서 갈등은 내재된 갈등(latent conflict)이라고 하며, 분쟁은 표출된 갈등(manifest conflict)이라고 할 수 있다(Nicholson 1975; Moor 1986; Azar 1990; Burton 1996; Moffitt and Bordone 2005; Yarn 1999; 강영진 2000). 또한 사회갈등이란 사회의 집합적 단위 즉, 집단, 공동체, 계층 등의 충돌, 분쟁 등을 나타낸다. 이러한 사회갈등은 지위, 권력, 특권, 희소자원 등을 서로 차지하려고 하는 상호작용의 한 형태로서 가치와 목표만이 양립 불가능할 뿐 아니라, 이를 얻고자 하는 수단 또한 양립 불가능한 상호작용을 나타낸다(김태홍 2005, 11).

본 논문에서는 이러한 기존의 논의를 바탕으로 분쟁을 “둘 이상의 행위주체들 중 어느 일방이 특정 사안들에 대해 어떤 요구나 행동을 취하고, 이에 대해 다른 일방이 거부의 의사를 표함으로써 야기되는 행위주체들 간의 상호작용의 과정”으로 정의하였다. 여기서 ‘둘 이상의 행위주체들’이란 개인뿐만 아니라 기업이나 공공기관과 같은 집단적 조직체도 해당되며, ‘어떤 요구나 행동’에는 행위주체들 상호 간의 직접적인 물리적 행위의 실행뿐만 아니라 언어적 표현과 같은 비물리적 행위도 포함한다. 또한 공공분쟁은 공익에 영향을 미친다는 점을 강조하고 있기 때문에 공공분쟁을 정부가 당사자인 경우로만 한정할 경우 사회적으로 중요한 대립이 제외될 수밖에 없어 정부가 당사자인 분쟁과 함께 정부가 당사자는 아니지만 해결과정에 개입하게 되는 분쟁도 공공분쟁에 포함시킨다(가상준·신은중 외 2009a, 56).

이에 본 논문은 ‘공공분쟁’을 “서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위주체들의 상호작용과정이 공중에게 광범위하게 영향을 미치게 되어 사회적 분쟁관리기체에 의해 다루어지는 분

쟁”으로 정의하고 있다. 여기서 ‘행위주체’란 중앙정부, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공기관과 기업, 종교단체, 시민단체, 이익단체 및 특정 사안을 중심으로 일시적으로 조직된 단체 등을 포함한 민간부문을 가리킨다. 즉 행위주체가 개인이나 비조직적 집단일 경우에는 제외된다. ‘공중에게 광범위하게 영향을 미치는’ 것은 분쟁의 발생과 진행과정 및 결과가 공중의 이해관계에 직·간접적으로 영향을 미치는 것을 의미한다. ‘사회적 분쟁관리기제’란 사회에서 합법적으로 형성된 권위적 분쟁관리체제를 의미한다. 일반적으로 사회에서 가장 제도화된 분쟁관리기제로는 법에 의존한 분쟁해결이고, 그밖에 조정 및 중재와 같은 대안적 분쟁해결기제들이 있다. 또한 공권력에 의한 분쟁종료도 사회적 분쟁해결기제의 한 형태라 할 수 있다(가상준·신은종 외 2007, 143-144).<sup>6)</sup>

한편, 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 모든 사회갈등을 공공분쟁으로 정의하게 되면 사회적 파장이 큰 분쟁만이 공공성을 획득한 것으로 파악하는 오류에 빠질 수 있다. 이에 따라 공공분쟁과 사회갈등의 개념적 차이를 정립할 필요가 있는데, 본 논문에서 정의하는 공공분쟁은 분쟁의 당사자가 정부이거나, 분쟁의 당사자는 아니지만 해결과정에 정부가 개입하게 되는 분쟁으로 정의하고 있다는 점에서 분쟁의 주체로 정부가 반드시 포함되어 있다. 이에 비해 사회갈등은 갈등이 발생하는 대상이 정부 또는 공공기관의 업무를 포함하여 사회 일반적인 현안일수도 있고, 갈등의 주체 역시 정부나 공공기관에 더하여 사회의 각종 집단이 포함될 수 있다는 점에서 사회갈등은 공공분쟁을 포섭하는 관계를 가지며, 사회갈등은 공공분쟁과 민간분쟁을 포괄하는 광의의 개념이라고 할 수 있다(이창균·강인재 외 2010, 12-13). 그럼에도 불구하고 사회갈등의 다수가, 그리고 참여한 갈등은 대체적으로 공공기관이 수행하는 정책과 관련된다는 점에서 사회갈등과 공공분쟁을 동일한 개념으로 간주하는 것이 일반적이다

6) 한국 공공분쟁의 현황 및 특징을 실증적으로 분석한 연구에 대해서는 가상준 외 2007; 2009a 참조.

(김태홍 2005).<sup>7)</sup>

다음으로 본 논문에서는 위에서 살펴본 공공분쟁에 대한 정의에서 나타나는 ‘정부’의 개념을 첫째, 행정부 및 관료 군·검찰·경찰·정보기관 등을 포함하는 ‘국가’, 둘째, 기타 ‘공공기관’을 모두 포함하는 개념으로 사용하고 있다. ‘정부’에 대한 이러한 개념규정은 민주주의 사회의 동태를 분석하는 기존의 연구를 토대로 한 것으로서, 이들 연구에서는 한 사회를 ‘국가·정치사회·시민사회’로 영역을 구분하여 각 영역의 중심세력, 범위와 개념, 그리고 주요 기능 및 역할을 토대로 설명하고 있다.<sup>8)</sup>

정부의 개념과 관련하여 ‘국가’와 ‘공공기관’, 그리고 본 논문에서 정부의 개념에는 포함되지 않지만, ‘정치사회’의 의미를 살펴보면, 첫째, ‘국가’는 행정부 및 관료, 군·검찰·경찰·정보기관 등을 중심세력으로 포함하면서, 기본적으로 억압적인 국가기구와 그 물리력을 배타적으로 독점하는 제도적-법질서, 국가 관리자를 포함하는 구체적 행위자로서의 세력집단이라고 규정할 수 있으며, 법질서 유지, 정책 집행 및 국가기구의 관리, 물리력 동원 등의 기능과 역할을 수행하고 있다. 둘째, ‘공공기관’은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정 지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제4조 제1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부 장관이 지정한 기관을 말한다. 2011년 현재 이들 공공기관은 ① 한국가스공사, 인천국제공항공사와 같은 ‘시장형 공기업’(14개), ② 한국조폐공사, 한국철도공사와 같은 ‘준시장형 공기업’(13개), ③ 사립학교교직원연금공단, 국민연금공단과 같은 기금관리형 ‘준정부기관’(17개), ④ 한국연구재단, 한국소비자원과 같은 ‘위탁집행형 준정부기관’(66개), ⑤ 국립대학교병원, 북한이탈주민지원재단과 같은 ‘기타 공공기관’(176개) 등 286개 기관이

7) 갈등, 분쟁, 사회갈등의 개념 및 사회갈등과 공공분쟁의 구분에 대한 보다 자세한 내용은 김태홍 외(2005) 및 이창균 외(2010)을 참조.

8) 국가-정치사회-시민사회의 범위, 개념, 주요 기능 및 역할에 관한 보다 자세한 내용에 대해서는 Rueschemeyer, et al. 1992; Diamond 1993; Cohen and Arato 1992; 문병주 1999 등 참조.



지정되어 있다.<sup>9)</sup> 셋째, ‘정치사회’는 정당·의회·정치협의회 등을 중심세력으로 포함하면서, 국가와 시민사회의 중간층위 또는 매개영역으로서, 그것들로부터의 상대적 자율성 또는 독자성을 갖는 영역이라고 규정할 수 있으며, 국가와 시민사회 간의 갈등과 대립의 조정·중재·융화하는 기능을 수행하고 있다. 특히 시민사회에 뿌리를 두고 있으면서 시민사회와 국가를 매개하는 정치사회의 역할은 필수적이며, 국가와 시민사회 간의 역동적 상호관계를 매개하는 독립된 정치지형으로서의 핵심적 중요성을 갖는다(Cohen and Arato 1992; 문병주 1999, 96, 122). 특히 의회는 갈등 및 분쟁문제와 관련하여 청문회 및 공청회를 개최하거나 해당 상임위원회가 조사단을 구성하여 현장을 직접 방문함으로써 문제의 본질을 파악하고 해결을 위한 대책을 강구할 수 있으며, 또한 조정자로서 해결을 위한 방안을 제시할 수 있다. 그리고 의회는 입법을 통해 갈등이나 분쟁을 제도적으로 해결함으로써 사회통합기능 및 갈등해소기능을 수행할 수 있다(가상준·안순철 외 2010, 40-41).

아울러 한 사회를 구성하는 영역으로서 ‘시민사회’는 사회단체·이익집단·언론·지식인(학생세력 포함)·재야세력·노동조합 및 농민단체, 교회 등을 중심세력으로 포함하면서, 국가권력에 대비되는 개념으로서 기본적으로 국가의 직접적인 통제 밖에 있는 시민들의 자율적이고 다원적인 공간으로서 개인들이 사적 이익의 추구가 아니라 단체나 조직의 구성원들이 공동으로 추구하는 원칙의 실현에 목표를 두고 있는 사회제도와 결사체들의 총체라고 규정할 수 있으며, 시민권의 확보 및 민주적 가치의 법적 보장 요구, 국가로부터의 자율성 확보, 국가의 정당화, 국가에의 저항, 정치적·윤리적 여론의 형성과 항상성, 참여의 기회와 장을 제공하는 기능과 역할을 담당하고 있다

9) 2011년 1월 24일 기획재정부에서 지정하여 발표한 공공기관 목록은 [http://www.mosf.go.kr/\\_news/news02/news02.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=62&cvbnPath=&sub\\_category=&hdnFlag=&cat=&hdnDiv=&&actionType=view&runno=4008619&hdnTopicDate=2011-01-24&hdnPage=11](http://www.mosf.go.kr/_news/news02/news02.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=62&cvbnPath=&sub_category=&hdnFlag=&cat=&hdnDiv=&&actionType=view&runno=4008619&hdnTopicDate=2011-01-24&hdnPage=11) (검색일: 2011. 4. 1) 참조.

(Cohen & Arato 1992; 문병주 1999, 96, 122).

위와 같은 ‘정부’와 ‘정치사회’ 및 ‘시민사회’에 대한 개념규정을 토대로 정부가 공공분쟁의 당사자가 되는 경우는 첫째, 정부가 새로운 정책을 추진하는 과정에서 분쟁의 직접적인 원인을 제공하여 당사자(target)가 되었거나, 둘째, 정부가 새로운 정책을 추진하지는 않았지만, 기존의 불합리한 정책이나 법·제도, 공공시설을 변경, 이전, 폐지시키려는 시민사회 또는 정부 내 다른 기구에 의해 공공분쟁이 발생되어 당사자가 된 경우로 구분할 수 있다. 첫 번째 공공분쟁이 ‘관(target)/민(challenger)분쟁’이며, 두 번째 공공분쟁은 ‘관(target)/관(challenger)분쟁’과 ‘민(challenger)/관(target)분쟁’으로 나눌 수 있다. 이에 더하여 시민사회 어느 한 당사자가 공공분쟁을 직접 발생시킴으로써 시민사회 어느 한 당사자와 분쟁상태에 있는 공공분쟁을 ‘민(challenger)/민(target)분쟁’이라고 할 수 있다.

## 2. 선행연구

과거 권위주의 시기에는 정부와 시민사회간은 물론 정부 간 갈등이나 분쟁이 눈에 띄게 발생되지 않았다. 그러나 민주화 이후 시민들의 권리의식이 향상되고 시민단체들의 활동이 양적·질적으로 증대되는 시기에 맞추어 지방자치제도가 전면적으로 실시되면서 관/민분쟁(민/관분쟁)은 물론 관/관분쟁, 특히 중앙정부와 지자체 간 분쟁이 발생되기 시작하였다. 지방자치제도 실시 초기 중앙정부와 지방자치단체간에 발생했던 대표적인 공공분쟁 사례는 1996년 1월 전남 영광군수가 중앙정부가 국책사업으로 추진하던 원전 5, 6호기에 대한 건축허가를 취소한 사건이다. 이는 행정법규상 아무런 하자가 없어 건축허가를 내준 영광군수가 이후 “원전 건축허가 이후 주민 및 환경단체 등이 군수실 및 군청을 점거하고 집단농성을 벌여 기본적 군정수행마저 불가능하게 되었다”는 이유로 건축허가에 대한 취소처분을 함으로써 국책사업에 제동을 건 사건이었다.

이처럼 지방자치제도 실시 이후 정부 간 공공분쟁이 증가하면서 정부 간 관계 설정이나 법·제도 개선방안 및 정책과제, 정부 간 분쟁의 예방 및 조정방안, 공공분쟁해결에 있어서 정부의 역할 등과 관련된 연구가 진행되었다. 먼저, 법·제도 개선 및 정책과제에 대한 연구를 들 수 있다. 이들 연구는 전면적 지방자치제도 실시 이후 지자체 및 지방자치권에 대한 법적 보장, 중앙정부와 지자체 간 공공분쟁 발생시 이에 대한 조정방안과 정책과제, 그리고 새로운 분쟁해결제도의 도입 필요성 등에 초점을 맞춘 연구가 진행되었다(정세욱 1995; 정규서 1996; 신광조 1999; 박정훈 2001; 조성규 2001; 박호숙 2001; 엄지운 2002; 김해룡 2004; 류지태 2004; 조성규 2005; 김상태 2008). 둘째, 지자체 간 공공분쟁에 대한 심층적 사례연구가 이루어졌다. 이들 연구는 개별 공공분쟁 사례 분석을 통하여 지자체 간 공공분쟁의 원인과 해결방안, 분쟁의 관리, 지자체 간 협력 방안 등을 제시하고 있다(김성수 1995; 서희석 1995; 조탁 1995; 황재영 1995; 김명환 1996; 김성수 1996; 이석형 1996; 황재영·정주석 1996; 김종식 1998; 김종찬 1998; 라경식 1998; 부만근 1998; 이종열·권해수 1998; 주상연 1998; 이상엽 1999; 백재현 2000; 최병일 2000; 하혜수 2003; 홍성만 2004; 안성호 2005; 성병욱 2007). 셋째, 공공분쟁해결에 있어 정부의 역할(하혜영 2007a; 2007b)과 정부 간 분쟁요인 및 분쟁조정방안에 대한 연구가 진행되었다(최봉기 2009). 이에 더하여 최근에는 ‘기업형 슈퍼마켓(SSM: Super Supermarket) 갈등’ 등의 사례를 중심으로 규제협상과정에서 정부가 수행해 온 ‘규제책임기관으로서의 역할’과 ‘갈등관리기관으로서의 역할’ 중 어떠한 역할이 규제협상의 효과성에 더 강한 영향을 미치고 있는지에 대한 연구도 이루어지고 있다(최진식·홍성만 2011).

한편, ‘정부에서 거버넌스로’라는 정부-사회 간 변화를 중심으로 관/민분쟁의 발생요인에 대한 연구가 진행되고 있다. 정부 중심 시대는 정책과정이 기술관료 중심적이라는 의미에서 배제적이며 통제적이고 일방향적인 특징을 가진다. 반면, 거버넌스에서 정책과정은 다양

한 주체가 정책과정에 들어온다는 점에서 참여적이고 협력적이며 양방향적인 특징을 가지고 있다. 그런데 민주화 또는 정부에서 거버넌스로의 변화과정에 있어 사회 모든 주체들의 인식과 행동이 동일하게 바뀌지는 않는다. 이에 따라 정부와 주민 간에 민주화에 대한 기대 수준이 다르고 중앙정부와 지방정부간에 분권에 대한 기대 수준이 다르기 때문에 이러한 기대 수준의 격차가 증대되는 과도기 상황에서 갈등이나 분쟁이 발생하게 된다(이영희 1998; 김두환 2006, 97-98). 예를 들면 정책과정에서 참여를 제한하려는 정부 관료들과 정책 입안에서 집행과정 및 사후 관리에 이르기까지 전 과정에 참여하려는 주민과 사회집단들이 대립하는 경우 사회적 갈등과 분쟁이 야기될 수 있는 것이다. 특히 비선호시설 건설을 둘러싼 관/민분쟁이 이러한 기대 수준의 격차에 의해 발생되고 있는 것으로 나타나고 있다(이석표·전재준 1999, 33; 김도희 2001a, 166; 김도희 2001b, 321; 정주용 외 2007, 256; 임재형 2008). 비선호시설건설로 발생하는 심리적·경제적 손실에 대한 보상문제로 공공분쟁이 발생되기도 하지만, 보다 큰 원인은 주민의 참여를 배제하고 사회적 합의 없이 중앙정부나 지방정부가 일방적으로 사업을 추진하는 과정에서 공공분쟁이 발생하고 있는 것이다(임재형 2010, 20).

### III. 한국 공공분쟁의 일반적 특징

제3장과 4장에서는 정부가 분쟁 당사자인 공공분쟁을 민/관분쟁, 관/민분쟁, 관/관분쟁이라는 분쟁종류로 구분하여 공공분쟁의 일반적 특징과 해결과정을 분석하고자 한다. 본 논문의 분석 자료인 'DCDR 공공분쟁 DB'는 1990년부터 한국 사회에서 발생한 공공분쟁을 환경분쟁, 이념분쟁, 노동분쟁, 지역분쟁, 계층분쟁, 교육분쟁 등 6개 분쟁 유형으로 분류하여 구축하고 있는 것으로서, ① 분쟁기간(분쟁발생일, 분쟁해결일), ② 분쟁당사자(분쟁당사자 A, 분쟁당사자 B, Third

Party), ③ 분쟁이슈, ④ 분쟁의 종료유형(협상, 조정, 중재, 행정집행, 주민투표, 법원판결, 진압, 자진철회, 소멸, 입법), ⑤ 분쟁종류(민/민분쟁, 민/관분쟁, 관/관분쟁), ⑥ 분쟁성격(이익/이익분쟁, 이익/가치분쟁, 가치/가치분쟁), ⑦ 분쟁종료유형(분쟁정지, 분쟁해결, 분쟁전환), ⑧ 시민단체 개입여부(당사자, 제3자, 무개입), ⑨ 분쟁비용(분쟁기간에서의 사망자수, 구속자수, 집회참여자 수, 재산상 손실, 관련자 수), ⑩ 분쟁강도(집회참여자 수/집회 일수의 값) 등 다양한 변수를 포함하고 있다.

<표 1> 정부가 분쟁 당사자인 공공분쟁의 종류별 빈도

분쟁 종류	빈 도	%
민/관분쟁	158	34.3
관/민분쟁	258	56.0
관/관분쟁	45	9.7
계	461	100.0

<표 1>은 정부가 당사자인 공공분쟁을 종류별로 분류하여 얻은 결과이다. 여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 정부가 분쟁의 원인을 제공하여 발생한 관/민분쟁, 정부가 분쟁의 원인을 제공하지는 않았으나, 시민사회가 문제를 제기하여 발생한 민/관분쟁, 그리고 정부가 분쟁의 원인을 제공하고 다른 정부기관이 문제를 제기하여 발생한 정부 간 분쟁인 관/관분쟁 순으로 분쟁 빈도가 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 정부의 정책과정에서 주민들이나 사회집단들의 저항이나 반대로 공공분쟁이 많이 발생되고 있다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 특히 관/민분쟁은 정부의 정책과정과 밀접한 관련이 있는데, 정책과정에서 사회적 합의나 경제적 효율성, 과학적 타당성 등에 대한 면밀한 검토 없이 밀어붙이기 또는 DAD(Decision-Announcement-Defense)<sup>10)</sup> 방식에 의한 중앙정부나 지방정부의 일방

<sup>10)</sup> DAD 방식이란 정부가 국책사업을 결정(Decision)해서, 공표(Announcement)한

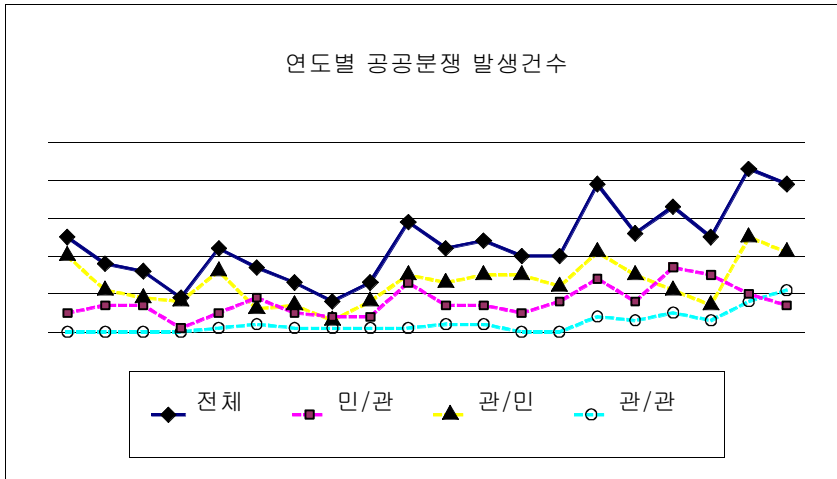
적 사업추진이 분쟁의 원인으로 작용해 왔다고 할 수 있다. 한편, 'D CDR 공공분쟁 DB'를 살펴보면 관/관분쟁은 지역통합이나 기관통합, 도로건설 또는 공유수면 매립에 따른 경계선 획정 등과 관련되어 중앙정부와 지방정부 또는 지방정부 간 공공분쟁이 발생되고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 연도별 공공분쟁 발생건수 대비 공공분쟁 종류별 빈도  
(단위: 건, %)

연도	건수	연도	건수	연도	건수	연도	건수	
1990	①5/25(20.0)	1991	①7/18(38.9)	1992	①7/16(43.8)	1993	①1/9(11.1)	
	②20/25(80.0)		②11/18(61.1)		②9/16(56.2)		②8/9(88.9)	
	③0/25(0)		③0/18(0)		③0/16(0)		③0/9(0)	
1994	①5/22(22.7)	1995	①9/17(52.9)	1996	①5/13(38.5)	1997 2006	①4/8(50.0)	
	②16/22(72.7)		②6/17(35.3)		②7/13(53.8)		②3/8(37.5)	
	③1/22(4.6)		③2/17(11.8)		③1/13(7.7)		③1/8(12.5)	
1998	①4/13(30.8)	1999	①13/29(44.8)	2000	①7/22(31.8)	2001	①7/24(29.2)	
	②8/13(61.5)		②15/29(51.7)		②13/22(59.1)		②15/24(62.5)	
	③1/13(7.7)		③1/29(3.5)		③2/22(9.1)		③2/24(8.3)	
2002	①5/20(25.0)	2003	①8/20(40.0)	2004	①14/39(35.9)	2005	①8/26(30.8)	
	②15/20(75.0)		②12/20(60.0)		②21/39(53.8)		②15/26(57.7)	
	③0/20(0)		③0/20(0)		③ 4/39(10.3)		③3/26(11.5)	
2006	①17/33(51.5)	2007	①15/25(60.0)	2008	①10/43(23.3)	2009	①7/39(17.9)	
	②11/33(33.3)		②7/25(28.0)		②25/43(58.1)		②21/39(53.8)	
	③5/33(15.2)		③3/25(12.0)		③8/43(18.6)		③11/39(28.3)	
							계	①158/461(34.3) ②258/461(56.0) ③45/461(9.7)

주: ① 민/관분쟁, ② 관/민분쟁, ③ 관/관분쟁  
( )는 각 연도별 공공분쟁 발생건수 대비 종류별 빈도임.

후 어떠한 반대에 부딪히더라도 정부는 공익을 위해 국책사업을 선의로 방어(Defense)하면서 강력하게 추진해 가는 방식을 의미한다(배상근 2006, 15-16).



<표 2>는 정부가 분쟁 당사자인 공공분쟁의 연도별 발생건수 대비 종류별 빈도를 알아본 결과이며, <그림 1>은 연도별 발생건수를 그래프로 나타낸 결과이다. 여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 먼저, 민/관분쟁은 공공분쟁 발생건수 대비 34.3%를 차지하고 있으며, 발생건수로는 2006년에, 공공분쟁 발생건수 대비 비중은 2007년에 가장 높은 빈도로 발생되었음을 알 수 있다. 이러한 요인으로는 국민참여를 강조한 노무현정부 집권 말기에 기존의 불합리한 정책이나 법·제도를 변경하거나 비선호시설을 이전시키려는 요구가 크게 증대되었기 때문이라고 할 수 있다. 대표적인 공공분쟁 사례로는 2006년 2월 KTX 여승무원들이 비정규직을 철폐하고 정규직으로 직접고용 할 것을 요구하면서부터 시작되어 5년여 동안 지속된 ‘KTX 여승무원 관련 분쟁’이라고 할 수 있다.

다음으로 관/민분쟁은 공공분쟁 발생건수 대비 56%를 차지하고 있으며, 발생건수로는 2008년에, 공공분쟁 발생건수 대비 비중은 2002년에 가장 높은 빈도로 발생되었음을 알 수 있다. 2008년에 관/민분쟁이 다수 발생한 요인으로는 2008년 2월 이명박 정부 출범 이후 추진된 대규모 국책사업이나 통상협상이 국민들의 강한 저항에 부딪혔기 때문이다. 특히 미국산 쇠고기 수입재개 협상 내용에 대한 반대

의사를 표시하기 위해 시작된 ‘미국산 쇠고기 수입 분쟁’은 ‘촛불집회’ 형식으로 전국적인 차원에서 개최되었으며, 이로 인하여 한국사회는 극심한 분열로 치닫게 되었다. 이에 따라 이명박 대통령도 국민들에게 ‘사과’를 표명하였으며, 핵심 대선 공약이었던 한반도 대운하 사업도 국민이 반대한다면 추진하지 않겠다고 밝혔다(연합뉴스 2008).

마지막으로 관/관분쟁은 공공분쟁 발생건수 대비 9.7%를 차지하고 있으며, 발생건수와 공공분쟁 발생건수 대비 비중 모두에 있어 2009년에 가장 높은 빈도로 발생되었음을 알 수 있다. 1993년까지는 발생되지 않았던 관/관분쟁은 1994년부터 발생하기 시작하였지만, 2002년과 2003년은 발생되지 않았으며, 특히 현 정부에 들어와 발생건수는 물론 비중도 크게 높아졌음을 보여주고 있다. 2009년에 관/관분쟁의 발생 건수와 빈도가 가장 높은 요인으로는 이명박 정부에서 추진한 행정구역 및 행정기관 통폐합이나 행정기관 지방 이전과 관련하여 중앙정부 간, 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부와 지방정부 간 및 정부와 공공기관의 이해관계가 극심하게 대립했기 때문이다. 이러한 사안에 의해 2009년에 발생했던 관/관분쟁의 대표적인 사례는 ‘행정중심복합도시(세종시) 원안 수정 분쟁’, ‘한국토지주택공사 본사 이전 분쟁’, ‘전국교대-종합대 통폐합 추진 반대 분쟁’ 등이 있다.

<표 3>은 연도별 발생건수와 빈도를 대통령의 임기로 분류하여 역대 정부의 공공분쟁 발생건수 대비 공공분쟁 종류별 빈도를 알아본 결과이다. 노태우 정부는 1988년 2월 25일부터 임기가 시작되었지만 ‘DCDR 공공분쟁 DB’는 1990년 1월 1일부터 발생한 공공분쟁 사례를 분석의 대상으로 하고 있어 전체 임기 60개월에서 38개월 만을 분석대상으로 하였으며, 이명박 정부 시기는 2009년 12월 31일까지 발생한 공공분쟁 사례를 분석대상으로 하였다.

여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 먼저, 역대 정부별로 구분하여 각 정부의 월별 발생빈도를 살펴보면 노태우 정부 1.58건, 김영삼 정부 1.15건, 김대중 정부 1.88건, 노무현 정부 2.38건, 이명박 정부 3.45건 발생하여 이명박 정부, 노무현 정부, 김대중 정부, 노태우 정



부, 김영삼 정부 순으로 공공분쟁이 발생되고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 권위주의 체제와 민주주의 체제의 과도기였던 노태우 정부에서 분출했던 공공분쟁이 김영삼 정부에서 다소 줄어들었다가, 민주주의 체제가 공고화되면서 이에 따라 전체 공공분쟁은 물론 정부가 당사자인 공공분쟁도 증대되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 이러한 요인으로는 첫째, 사회적 갈등을 관리할 수 있는 법제도의 미비, 둘째, 정부의 갈등관리 능력 부족, 셋째, 아직도 우리 사회가 상대방의 의견이 나와 다를 수 있음을 인정하고, 나의 의견이나 신념이 절대적인 것이 아님을 인정하는 소통을 위한 관용(寬容)의 자세가 부족하기 때문이라고 할 수 있다.

둘째, 민/관분쟁의 빈도는 노무현 정부 42.7%(61/143), 김영삼 정부 34.8%(24/69), 김대중 정부 33.6%(38/113), 노태우 정부 31.7%(19/60), 이명박 정부 21.0%(16/76) 순으로 발생되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 앞서도 지적했듯이 민/관분쟁이 기존의 정책이나 법, 제도, 공공시설을 변경, 이전, 폐지시키려는 시민사회 또는 타 정부기관에 의해 발생된다고 볼 때, 노무현 정부와 김영삼 정부에서 이러한 요구들이 많았다는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 관/민분쟁의 빈도는 노태우 정부 68.3%(41/60), 김대중 정부 61.1%(69/113), 김영삼 정부 58.0%(40/69), 이명박 정부 55.3%(42/76), 노무현 정부 46.1%(66/143) 순으로 발생되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 민주화 요구가 분출했던 노태우 정부와 IMF 금융위기 이후 개혁정책을 단행했던 김대중 정부의 정책과정에 많은 반대가 있었음을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

마지막으로 관/관분쟁의 빈도는 노태우 정부에서는 발생되지 않았으며, 이명박 정부 23.7%(18/76), 노무현 정부 11.2%(16/143), 김영삼 정부 7.2%(5/69), 김대중 정부 5.3%(6/113) 순으로 발생되고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 발생건수는 물론 발생빈도 면에서도 관/관분쟁이 증대되고 있으며, 이는 'DCDR 공공분쟁 DB'에서도 알 수 있듯이 지방자치제도 실시 이후 중앙정부와 지자체간, 그리고 지자체간

분쟁이 증가하고 있기 때문이다. 따라서 정부 간 관계 설정이나 정부 간 분쟁의 예방, 조정 및 해결방안과 관련된 법·제도 등 보다 선진화된 시스템 구축이 이루어져야 할 것이다.

<표 3> 역대 정부의 공공분쟁 발생건수 대비 공공분쟁 종류별 빈도

(단위: 건, %)

정부	기간	월별 빈도	종류별 빈도	정부	기간	월별 빈도	종류별 빈도
노태우	90.1.01 - 93.2.24 (38개월)	60/38 (1.58건)	①19/60(31.7) ②41/60(68.3) ③ 0/60(0)	노무현	03.2.25 - 08.2.24 (60개월)	143/60 (2.38건)	① 61/143(42.7) ② 66/143(46.1) ③ 16/143(11.2)
	김영삼	93.2.25 - 98.2.24 (60개월)	69/60 (1.15건)		①24/69(34.8) ②40/69(58.0) ③ 5/69(7.2)	이명박	08.2.25 - 09.12.31 (22개월)
김대중	98.2.25 - 03.2.24 (60개월)	113/60 (1.88건)	①38/113(33.6) ②69/113(61.1) ③ 6/113(5.3)	계	90.1.01 - 09.12.31 (240개월)	461/240 (1.92건)	①158/461(34.3) ②258/461(56.0) ③ 45/461(9.7)

주: ① 민/관분쟁, ② 관/민분쟁, ③ 관/관분쟁

월별빈도는 각 정부의 <공공분쟁 건수/월수>

( )는 각 정부별 공공분쟁 발생건수 대비 종류별 빈도임.

<표 4>는 분쟁종류와 분쟁의 이슈가 어디에 있는가 하는 분쟁유형을 교차분석하여 얻은 결과이다. 여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 첫째, 민/관분쟁은 재개발 보상 등과 관련된 계층분쟁, 노사관계와 관련된 노동분쟁, 그리고 행정구역 통합이나 지역개발 등과 관련된 지역분쟁, 사회경제 발전과정에서 개발과 환경보전 등의 충돌에 의해 발생하는 환경분쟁, 그리고 교육분쟁과 이념분쟁 순으로 공공분쟁이 발생되고 있음을 알 수 있다. 둘째, 관/민분쟁은 계층분쟁, 지역분쟁, 환경분쟁, 교육분쟁 순으로 발생되고 있으며 이념분쟁과 노동분쟁이 같은 빈도로 발생되었음을 알 수 있다. 마지막으로 관/관분쟁은 공유수면 매립지 경계선 획정과 같은 지방자치단체간 분쟁이 대부분

을 차지하고 있으며, 교육분쟁과 환경분쟁이 그 뒤를 잇고 있다. 정부와 민간이 분쟁의 양 당사자인 민/관분쟁이나 관/민분쟁 모두에 있어 계층분쟁, 지역분쟁, 환경분쟁이 높은 빈도를 나타내고 있는 분석결과는 한국사회에서 발생하는 공공분쟁의 가장 큰 원인이 개발과 관련되어 있다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

<표 4> 공공분쟁 종류와 유형 교차분석

(단위: 건, %)

분쟁 종류	환경 분쟁	이념 분쟁	노동 분쟁	지역 분쟁	계층 분쟁	교육 분쟁	계
민/관 분쟁	20(12.7)	9(5.7)	40(25.3)	32(20.2)	42(26.6)	15(9.5)	158(100)
관/민 분쟁	53(20.5)	27(10.5)	27(10.5)	54(20.9)	64(24.8)	33(12.8)	258(100)
관/관 분쟁	4(8.9)	1(2.2)	1(2.2)	33(73.3)	1(2.2)	5(11.2)	45(100)
계	77(16.7)	37(8.0)	68(14.8)	119(25.8)	107(23.2)	53(11.5)	461(100)

카이제곱: 84.470(p<0.001)<sup>11)</sup>

<표 5>는 분쟁종류와 공공분쟁에 있어 분쟁 당사자들이 얻고자 하는 목표라고 할 수 있는 분쟁성격을 교차분석하여 얻은 결과이다. 여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 첫째, 민/관분쟁과 관/관분쟁은 전체 공공분쟁과 마찬가지로 이익/이익분쟁, 이익/가치분쟁, 가치/가치분쟁 순으로 공공분쟁이 발생되고 있어 경제적 이해관계가 주로 공공분쟁의 원인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 다만, 관/민분쟁은 여타 다른 공공분쟁과는 달리 이익/가치분쟁, 이익/이익분쟁, 가치/가치분쟁 순으로 공공분쟁이 발생되고 있다. 그런데 관/민분쟁에 있어 이익/가치분쟁과 가치/가치분쟁을 합하면 가치를 추구하는 분쟁이 58.9%(152/258)로 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 정부가 한 당사

11) 기대빈도가 5 이하인 셀이 1개가 있어 통계적 의미는 떨어진다.

자인 공공분쟁의 경우 정부는 이익을 추구하기 보다는 공익과 관련된 정책추진을 하면서 공공분쟁의 당사자가 되는 비율이 높기 때문이라고 할 수 있다. 즉 정부의 정책과정이 사적 이익보다는 공익을 추구하는 경향이 더 크기 때문이라고 할 수 있다. 한편 관/관분쟁에서 이익/이익분쟁이 가장 높다는 것은 관/관분쟁의 주요 원인이 공유수면 매립지 경계선 획정과 같은 관할권 다툼이나 선호시설 유치 및 공공시설 명칭 부여 등 자치단체 간, 또는 부처 간 이기주의에 있다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

<표 5> 공공분쟁 종류와 성격 교차분석

(단위: 건, %)

분쟁종류	이익/이익분쟁	이익/가치분쟁	가치/가치분쟁	계
민/관분쟁	97(61.4)	43(27.2)	18(11.4)	158(100)
관/민분쟁	106(41.1)	108(41.8)	44(17.1)	258(100)
관/관분쟁	30(66.7)	13(28.9)	2(4.4)	45(100)
계	233(50.5)	164(35.6)	64(13.9)	461(100)

카이제곱: 22.558(p<0.001)

<표 6>, <표 7>, <표 8>은 공공분쟁에 시민단체가 개입했는가, 개입했다면 어떠한 형태로 개입했는가를 분쟁종류와 교차분석하여 얻은 결과이다. 먼저 <표 6>은 정부가 당사자인 공공분쟁에 있어 시민단체가 분쟁의 당사자가 되었든, 제3자가 되었든 이를 모두 포함한 개입 여부를 분석한 결과이다. 여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 시민단체의 개입 비율은 관/민분쟁(56.6%)이 가장 높으며, 관/관분쟁(53.3%), 민/관분쟁(30.4%) 순의 비율로 개입하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 전체 공공분쟁과 민/관 분쟁과는 달리 관/민분쟁과 관/관분쟁은 시민단체의 개입 비율이 50%를 넘고 있는 것에서도 알 수 있듯이 정부가 공공분쟁의 원인을 제공하여 공공분쟁의 당사자가 된

공공분쟁에 시민단체의 개입 비율이 높게 나타나고 있다.

<표 6> 공공분쟁 종류와 시민단체 참여 여부 교차분석

(단위: 건, %)

분쟁종류	참여 無	참여 有	계
민/관분쟁	110(69.6)	48(30.4)	158(100)
관/민분쟁	112(43.4)	146(56.6)	258(100)
관/관분쟁	21(46.7)	24(53.3)	45(100)
계	243(52.7)	218(47.3)	461(100)

카이제곱: 27.736(p<0.001)

<표 7>은 정부가 당사자인 공공분쟁에 있어 시민단체가 어느 정도 분쟁 당사자로서 개입했는지를 분석한 결과이다. 여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 시민단체가 당사자로 개입한 비율도 관/민분쟁(45.0%), 관/관분쟁(40.0%), 민/관분쟁(17.7%) 순으로 나타나고 있다. 이처럼 관/민분쟁에 시민단체가 당사자로 개입하는 비율이 가장 높은 것은, 정부가 당사자인 공공분쟁이 정부의 정책과정에 대해 시민사회의 저항이나 반대로 인하여 많이 발생되고 있기 때문이라고 할 수 있다.

<표 8>은 정부가 당사자인 공공분쟁에 있어 시민단체가 어느 정도 제3자로서 개입했는지를 분석한 결과이다. 여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 공공분쟁에 있어 시민단체가 제3자로 개입한 비율은 관/관분쟁(24.4%), 관/민분쟁(13.6%), 민/관분쟁(13.3%) 순으로 나타나고 있다. 이는 시민단체가 전체 공공분쟁에의 개입과 당사자로서의 개입은 물론 제3자로서의 개입도 정부가 원인을 제공하여 한 당사자가 된 공공분쟁에 개입하는 비율이 높다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 다만, 교차분석 결과는 분쟁종류에 따른 시민단체의 제3자로서의 개입은 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 7> 공공분쟁 종류와 시민단체의 당사자로서 참여 여부 교차분석  
(단위: 건, %)

분쟁종류	참여 無+제3자	당사자	계
민/관분쟁	130(82.3)	28(17.7)	158(100)
관/민분쟁	142(55.0)	116(45.0)	258(100)
관/관분쟁	27(60.0)	18(40.0)	45(100)
계	299(64.9)	162(35.1)	461(100)

카이제곱: 32.418(p<0.001)

<표 8> 공공분쟁 종류와 시민단체의 제3자로서 참여 여부 교차분석  
(단위: 건, %)

분쟁종류	참여 無+당사자	제3자	계
민/관분쟁	137(86.7)	21(13.3)	158(100)
관/민분쟁	223(86.4)	35(13.6)	258(100)
관/관분쟁	34(75.6)	11(24.4)	45(100)
계	394(85.5)	104(14.5)	461(100)

카이제곱: 3.949(p=0.139)

<표 9>와 <표 10>은 공공분쟁의 해결기제로서 조정과 중재가 있었는가를 교차분석하여 얻은 결과이다. 여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 첫째, 공공분쟁 해결을 위한 기제로서 조정과 중재가 이루어진 경우가 많지 않으며, 조정이나 중재 모두 관/민분쟁에 집중되어 있음을 알 수 있다. 둘째, 조정은 관/민분쟁(13건), 민/관분쟁(6건), 관/관분쟁 순으로 시도되었으며, 조정을 통한 공공분쟁해결은 민/관분쟁 33.3%(6건 시도, 2건 성공), 관/민분쟁 7.7%(13건 시도, 1건 성공) 순으로 성공률을 보이고 있다. 셋째, 중재는 관/민분쟁(25건), 민/관분쟁(7건), 관/관분쟁(5건) 순으로 시도되었으며, 중재를 통한 공공분쟁 해결은 민/관분쟁 42.9%(7건 시도, 3건 성공), 관/관분쟁 20%(5건 시

도, 1건 성공), 관/민분쟁 8.0%(25건 시도, 2건 성공) 순으로 성공률을 보이고 있다.

넷째, 조정과 중재 모두 민/관분쟁에서 높은 성공률을 보이고 있지만, 조정과 중재 빈도가 모두 낮게 나타나고 있다는 것은 조정과 중재가 우리 사회의 분쟁해결기제로 아직 활성화되지 못하고 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 특히 관/민분쟁이나 관/관분쟁과 같이 정부가 분쟁의 원인을 제공하여 분쟁 당사자가 될 경우 조정과 중재의 시도가 많지 않을 뿐만 아니라 조정<sup>12)</sup>과 중재가<sup>13)</sup> 시도된다고 해도 공공분쟁 종료로 귀결되기가 쉽지 않음을 의미하는 것이라고 할 수 있다(가상준 외 2009b, 8-9). 이는 조정과 중재실무를 담당할 전문성과 객관성을 모두 담보한 전문가와 기관이 부족하거나 분쟁 당사자들이 이를 기피하고 있기 때문이라고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 다만, 교차분석 결과는 분쟁종류에 따른 조정과 중재 여부는 통계적으로

12) 관/민분쟁에 조정이 있었던 공공분쟁은 ‘천성산 고속전철 터널건설 분쟁’, ‘제주 개발 특별법 제정 분쟁’, ‘성남시 장학사업 분쟁’, ‘수도권 송전탑 건설 관련 분쟁’, ‘교원성과 상여금제 분쟁’, ‘한국통신 114 전화번호 안내사업 분사분쟁’, ‘서울은행 하나은행 합병분쟁’, ‘청계천 노점 철거 분쟁’, ‘부산 연제구 연산변전소 설치 관련 분쟁’, ‘성남 시립병원 설립 분쟁’, ‘교원임용고사 지역가산점제도 폐지 분쟁’, ‘시각 장애인 안마사 자격 분쟁’, ‘조선대학교 임시이사 파견저지 분쟁’ 등 13건이며, 이 중에서 ‘성남시 장학사업 분쟁’이 유일하게 조정에 의해 종료된 관/민분쟁 사례이다. 한편, 조정이 있었던 관/관분쟁은 ‘평택항 분리 관련 분쟁’, ‘장항 산업단지 착공 관련 분쟁’, ‘전북 새만금 행정 관할권 분쟁’ 등 3건이다. ‘성남시 장학사업 분쟁(관/민)’ 이외에도 조정에 의해 종료된 공공분쟁은 ‘수산자원 보호령 철폐요구 분쟁(민/관)’, ‘인천외교 교사 파면 관련 분쟁(민/관)’, ‘아시아나항공 조종사노조 파업 분쟁(민/민)’, ‘두산전자 폐놀방류 분쟁(민/민)’, ‘연세의료원 파업 관련 분쟁(민/민)’ 등 6건이다.

13) 중재에 의해 종료된 공공분쟁은 ‘동해 LNG 공급시설 건설 반대 분쟁(관/관)’, ‘우장산 스포츠센터 건축 관련 분쟁(관/민)’, ‘경기 안성시 북좌리 쓰레기소각장 건설 반대 분쟁(관/민)’, ‘서울지하철공사 파업분쟁(민/관)’, ‘울산 북구청 음식물쓰레기 처리시설 건설 분쟁(민/관)’, ‘육천군 환경미화원 해고자 복직 분쟁(민/관)’, ‘롯데호텔 파업 분쟁(민/민)’, ‘메리놀병원 협상요구 관련 분쟁(민/민)’, ‘현대자동차 파업분쟁(민/민)’, ‘두산중공업 파업 분쟁(민/민)’, ‘호텔리베라 노조 파업 분쟁(민/민)’ 등 11건이다.

14) 공공분쟁에 있어서 조정의 효과성에 관해서는 이공희·신은중(2010), 신은중(2010) 참조.

유의한 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 9> 공공분쟁 종류와 조정 여부 교차분석

(단위: 건, %)

분쟁종류	조정 無	조정 有	성공건수 (성공 빈도: 성공건수/조정有)	계
민/관분쟁	152(96.2)	6(3.8)	2(33.3)	158(100)
관/민분쟁	245(95.0)	13(5.0)	1(7.7)	258(100)
관/관분쟁	42(93.3)	3(6.7)	0(0.0)	45(100)
계	439(95.2)	22(4.8)	3(13.6)	461(100)

카이제곱: 0.726(p=0.696)<sup>15)</sup>

<표 10> 공공분쟁 종류와 중재 여부 교차분석

(단위: 건, %)

분쟁종류	중재 無	중재 有	성공건수 (성공 빈도: 성공건수/중재有)	계
민/관분쟁	151(95.6)	7(4.4)	3(42.9)	158(100)
관/민분쟁	233(90.3)	25(9.7)	2(8.0)	258(100)
관/관분쟁	40(88.9)	5(11.1)	1(20.0)	45(100)
계	424(92.0)	37(8.0)	11(29.7)	461(100)

카이제곱: 4.315(p=0.116)<sup>16)</sup>

#### IV. 한국 공공분쟁의 해결과정

본 장에서는 분쟁종류별 종료방식, 평균 지속일수, 평균 참여자수 및 평균 분쟁강도(집회 참여자 수/집회 일수의 값), 그리고 시민단체의 개입여부에 따른 평균 지속일수의 변화를 중심으로 정부가 분쟁 당사자인 공공분쟁의 해결과정은 어떠한가를 살펴보았다.

15) 기대빈도가 5 이하인 셀이 1개가 있어 통계적 의미는 떨어진다.

16) 기대빈도가 5 이하인 셀이 1개가 있어 통계적 의미는 떨어진다.



<표 11>은 분쟁종류별로 어떠한 방식에 의해 종료되었는가를 교차분석하여 얻은 결과이다. 여기에서 나타난 분석결과를 살펴보면, 첫째, 민/관분쟁은 협상(36건), 행정집행(35건), 소멸(26건), 자진철회(22건), 입법(16건) 등의 순으로 종결되고 있다. 이러한 결과는 정부가 분쟁의 원인을 제공하지 않고 시민사회가 분쟁을 야기한 민/관분쟁은 <표 5>에서와 같이 이익/이익분쟁이 높은 비율을 차지하고 있어 분쟁 당사자 간 협상에 의해 합의에 이르기가 보다 용이하다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 관/민분쟁은 행정집행(76건), 소멸(35건), 법원판결(25건), 자진철회(24건), 협상(22건) 등의 순으로 종결되고 있는데, 여기에서 행정집행과 법원판결이 많다는 것은 관/민분쟁이 정부의 정책과정에서 분쟁이 시작되었다는 점과, 분쟁의 성격이 이익/가치가 많다는 점에서 정부는 정책과정에서 주민이나 사회집단의 반발에도 불구하고 정책집행을 강행하거나, 입법을 통해 제도적인 뒷받침과 정당성을 확보한 이후 정책을 변경하여 추진하기 때문이라고 할 수 있다. 전자의 대표적인 사례는 1996년 이후 10여년 간 지속된 ‘평택 미군기지 이전 분쟁’으로서 국방부는 2006년 5월 4일 평택시 팽성읍 대추리 일대의 미군기지 이전예정지에 병력과 경찰력을 투입, 대추분교를 점령하고 기지이전 예정지에 철조망을 설치하는 행정대집행(강제철거)을 들 수 있다. 후자의 대표적인 사례는 ‘행정중심복합도시(세종시) 원안 수정 분쟁’으로서, 비록 2010년 6월 29일 국회에서 부결되었지만, 이명박 정부가 세종시 수정안 추진을 위해 국회에 제출되었던 ‘세종시법 수정안<신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시특별법정부개정안(행정중심복합도시특별법)>’은 대표적인 사례라고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 한편, 소멸과 자진철회가 많다는 것은 특히, 정부가 정책

17) 본회의에서 재적의원 275명 가운데 찬성 105표, 반대 164표, 기권 6표로 부결된 ‘행정중심복합도시특별법’은 6월 22일 소관상임위원회인 국회 국토해양위원회에서 부결됐으나, 한나라당의 일부 의원들이 행정중심복합도시특별법에 대한 본회의 부의요구서를 제출하고, 여야 원내대표가 법안의 국회 상정을 합의함에 따라 다시 표결됐다. 세종시법 수정안 중 ▲공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설

과정에서 반대에 부딪히더라도 이를 관철시켜 나감으로써 분쟁을 제기한 당사자(challenger)가 더 이상 반대를 하지 않거나, 스스로 문제 제기를 철회하기 때문이라고 할 수 있다. 셋째, 관/관분쟁은 행정집행(12건), 협상(5건), 법원판결과 자진철회 각 4건, 주민투표, 소멸, 입법 각 3건 등의 순으로 종결되고 있다.

<표 11> 공공분쟁 종류와 종료방식 교차분석

(단위: 건, %)

분쟁종류	협상	조정	중재	행정 집행	주민 투표	법원 판결	진압	자진 철회	소멸	입법	진행중	계
민/관분쟁	36 (27.8)	2 (1.3)	3 (1.9)	35 (22.2)	1 (0.6)	10 (6.3)	1 (0.6)	22 (13.9)	26 (16.5)	16 (10.1)	6 (3.8)	158 (100)
관/민분쟁	22 (8.5)	1 (0.4)	2 (0.8)	76 (29.5)	4 (1.6)	25 (9.7)	5 (1.9)	24 (9.3)	35 (13.6)	43 (16.6)	21 (8.1)	258 (100)
관/관분쟁	5 (11.1)	0 (0.0)	1 (2.2)	12 (26.6)	3 (6.7)	4 (8.9)	0 (0.0)	4 (8.9)	3 (6.7)	3 (6.7)	10 (22.2)	45 (100)
계	63 (13.7)	3 (0.7)	6 (1.3)	123 (26.7)	8 (1.7)	39 (8.5)	6 (1.3)	50 (10.8)	64 (13.9)	62 (13.4)	37 (8.0)	461 (100)

카이제곱: 54.461(p<0.001)<sup>18)</sup>

<표 12>는 공공분쟁 종류별로 평균 지속일수를 분석한 결과이다. 여기에서 나타난 분석 결과를 살펴보면, 민/관분쟁의 평균 지속일수가 가장 짧으며, 관/민분쟁이 가장 긴 것으로 나타나고 있다. 또한 종류별 평균 지속일수를 전체 공공분쟁과 비교했을 때, 관/민분쟁의 평균 지속일수는 전체 공공분쟁의 평균 지속일수보다 길게 나타나고

및 지원에 관한 특별법 일부개정안 ▲산업입지 및 개발에 관한 법률 일부 개정안 ▲기업도시개발 특별법 일부개정안 등은 국회에 부의되지 않았다.

<sup>18)</sup> 기대빈도가 5 이하인 셀이 15개가 있어 통계적 의미는 떨어진다.

있지만, 민/관분쟁과 관/관분쟁의 평균 지속일수는 짧게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 분산분석 결과는 분쟁종류에 따라 평균 지속일수에 있어 통계적으로 유의한 차이가 있음을 보여주고 있다.

<표 12> 공공분쟁 종류별 평균 지속일수 검정

분쟁종류	건수	평균 지속일수	표준편차	F-값
민/관분쟁	158	465.81	666.01	6.597 p=0.001
관/민분쟁	258	740.40	844.18	
관/관분쟁	45	574.58	452.80	
계	461	630.10	765.21	

<표 13>은 공공분쟁 종류별로 평균 참여자수를 분석한 결과이다. 여기에서 나타난 분석 결과를 살펴보면, 종류별 평균 지속일수와 마찬가지로 관/민분쟁의 평균 참여자수가 가장 많은 것으로 나타나고 있다.

<표 13> 공공분쟁 종류별 평균 참여자수 검정

분쟁종류	건수	평균 참여자수	표준편차	F-값
민/관분쟁	158	17838.08	61711.60	0.571 p=0.565
관/민분쟁	258	27492.47	105687.64	
관/관분쟁	45	26129.24	79992.82	
계	461	24050.52	90403.24	

뒤를 이어 관/관분쟁의 평균 참여자수가 많으며, 민/관분쟁의 평균 참여자수가 가장 적은 것으로 나타나고 있다. 또한 종류별 평균 참여자수를 전체 공공분쟁과 비교했을 때, 관/민분쟁과 관/관분쟁의 평균 참여자수는 전체 공공분쟁의 평균 참여자수보다 많게 나타나고

있지만, 민/관분쟁의 평균 참여자수는 적게 나타나고 있음을 보여주고 있다.

다만, 분산분석 결과는 분쟁종류에 따른 평균 참여자수에 있어서는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 14> 공공분쟁 종류별 평균 분쟁강도 검정

분쟁종류	건수	평균 분쟁강도	표준편차	F-값
민/관분쟁	158	103.83	278.36	0.397 p=0.673
관/민분쟁	258	153.92	774.89	
관/관분쟁	45	98.36	390.55	
계	461	131.33	614.14	

<표 14>는 공공분쟁 종류별 분쟁강도(집회 참여자 수/집회 일수의 값)를 평균비교 분석한 결과이다. 여기에서 나타난 분석 결과를 살펴보면, <표 12>와 <표 13>에서와 같이 평균 지속일수와 평균 참여자수가 가장 많은 관/민분쟁의 평균 분쟁강도가 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 뒤를 이어 민/관분쟁의 평균 분쟁강도 크며, 관/관분쟁이 가장 작은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 관/민분쟁에는 분쟁의 한 당사자인 시민사회 부문의 분쟁 참여자수가 많으며, <표 6>과 <표 7>에서와 같이 정부가 분쟁의 당사자가 되었을 경우 시민단체의 개입이 많기 때문에 공공분쟁 당사자들의 이해관계를 쉽게 좁히지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 또한 <표 15-17>에 나타나고 있는 바와 같이 관/민분쟁에 있어 시민단체가 제3자로서 개입하는 것을 제외하면, 공공분쟁에 시민단체가 개입할 경우 평균 지속일수가 길어지는 것도 한 요인이라고 할 수 있다. 다만 통계적 유의도(0.673)가 통상적인 기준( $p < 0.05$ )보다 높게 나타나 통계적 유의성이 없어 이를 단정하기는 무리라고 할 수 있다. 한편 'DCDR 공공분쟁 DB'를 활용하여 분쟁일수가 긴 공공분쟁일수록 참여자수가 많은지에 대한

관련성을 분석한 기존의 연구에 의하면 참여자수와 분쟁일수 간에 통계적으로 유의미한 상관관계가 발견되고 있지 않고 있는데, 이는 공공분쟁의 지속일수가 길다고 해서 참여인원이 많은 것은 아니라는 점을 의미한다고 할 수 있다(가상준·안순천 *ibid.*, 8).

<표 15>는 공공분쟁 종류와 시민단체 개입여부로 평균 지속일수를 분석한 결과이다. 여기에서 나타난 분석 결과를 살펴보면, 시민단체가 공공분쟁에 개입할 때, 전체 공공분쟁의 평균 지속일수인 630.10일에서 854.41로 224.31일 장기화되는 것으로 나타나고 있다. 이와는 반대로 시민단체가 공공분쟁에 개입하지 않을 때, 전체 공공분쟁의 평균 지속일수인 630.10일에서 428.88일로 201.22일 짧아지고 있음을 보여주고 있다.

보다 구체적으로 시민단체가 공공분쟁에 개입하게 되면, 민/관분쟁은 민/관분쟁의 평균 지속일수인 465.81일에서 797.02일로 331.21일을, 관/민분쟁은 관/민분쟁의 평균 지속일수인 740.40일에서 893.68일로 253.28일을, 관/관분쟁은 관/관분쟁의 평균 지속일수인 574.58일에서 730.29일로 155.71일을 길어지게 함으로써, 공공분쟁에 시민단체가 개입했을 경우 민/관분쟁, 관/민분쟁, 관/관분쟁 순으로 장기화되는 것으로 나타나고 있다.

아울러 전체 공공분쟁에서 시민단체가 개입했을 경우 평균 지속일수가 630.10일에서 854.41일로 224.31일 길어지게 하는 것과 비교했을 때, 민/관분쟁(331.21일)과 관/민분쟁(253.28일)은 이보다 더 장기화시키는 것으로 나타나고 있다.

특히 시민단체의 개입이 분쟁기간에 미치는 영향에 관한 기존의 연구에 따르면, 시민단체가 분쟁 당사자로 공공분쟁에 개입하는 경우에는 개입하지 않거나 제삼자로 개입했을 때와 비교하여 평균지속일수를 596일정도 장기화되게 하고 있으며, 시민단체가 제삼자로 공공분쟁에 개입하는 경우에는 개입하지 않거나 당사자로 개입했을 때와

비교하여 평균지속일수를 215일정도 길어지게 하고 있다(임재형 2007, 229; 안순철·임재형 2009, 64-67).

<표 15> 공공분쟁 종류와 시민단체 개입여부별 평균 지속일수 검정

분쟁종류	개입여부	건수	평균 지속일수	표준편차	F-값
민/관분쟁	미개입	110	321.28	399.45	9.005 p<0.001
	개 입	48	797.02	975.06	
	계	158	465.81	666.01	
관/민분쟁	미개입	112	540.60	720.91	
	개 입	146	893.68	900.42	
	계	258	740.40	844.18	
관/관분쟁	미개입	21	396.62	286.53	
	개 입	24	730.29	516.36	
	계	45	574.58	452.80	
계	미개입	243	428.88	572.85	
	개 입	218	854.41	882.83	
	계	461	630.10	765.21	

이러한 결과와 관련하여 한국의 시민단체는 그동안 민주화와 시민들의 권익신장 및 사회개혁에 큰 역할을 수행해 왔으나, 시민들과 소외계층을 위한 각종 서비스 제공이나 시민들의 자치역량 제고를 위한 활동보다는 국가와 시장을 견제하고 정책과정에 비판과 대안의 목소리를 대변하는 권익주창의 역할에 치중해 왔다는 지적도 받기도 하였다(주성수 2006). 특히 시민단체들이 권익주창의 역할에 치중하면서 많은 수의 공공분쟁에 당사자나 제3자로서 개입해 왔으며, 이로 인하여 공공정책이 시민단체들의 거센 반발에 부딪혀 지체되거나 포기됨으로써 사회적 비용이 낭비되고 있다는 비판을 받기도 하였다. 시민단체가 공공분쟁 기간에 미치는 영향에 대한 위의 분석 내용과 기존의 연구결과를 종합해보면, 한국사회에서 시민단체가 공공분쟁에 개입하면 분쟁기간이 장기화된다는 것과, 당사자로 개입할 경우 이것이 더욱 길어진다는 사실은 어느 정도 일반화되었다고 할 수 있다.

## V. 결론

본 연구는 정부가 분쟁 당사자인 공공분쟁을 ‘민/관분쟁’, ‘관/민분쟁’, 그리고 ‘관/관분쟁’으로 분류하여, 공공분쟁의 일반적 특징과 분쟁종류별 공공분쟁의 종료방식, 평균 지속일수, 평균 참여자수 및 평균 분쟁강도, 그리고 시민단체의 개입에 따른 평균 지속일수의 변화를 중심으로 공공분쟁의 해결과정을 실증적으로 분석하고자 하였다. 먼저, 공공분쟁의 일반적 특징을 분석해 보면, 첫째, 분쟁종류별 발생건수를 분석한 결과 전체 공공분쟁에서 관/민분쟁, 민/관분쟁, 그리고 관/관분쟁 순으로 발생하고 있으며, 민/관분쟁의 발생건수는 2006년에, 공공분쟁 발생건수 대비 비중은 2007년에, 관/민분쟁의 발생건수는 2008년에, 비중은 2002년에, 그리고 관/관분쟁의 경우는 발생건수와 비중 모두에서 2009년에 가장 높은 빈도로 발생되었음을 알 수 있다.

둘째, 역대 정부별로 구분하여 살펴보면, 월별 발생빈도는 이명박 정부, 노무현 정부, 김대중 정부, 노태우 정부, 김영삼 정부 순으로 발생되고 있으며, 민/관분쟁은 노무현 정부, 김대중 정부, 김영삼 정부, 이명박 정부, 노태우 정부 순으로, 관/민분쟁은 김대중 정부, 이명박 정부, 김영삼 정부, 노태우 정부, 노무현 정부 순으로, 그리고 관/관분쟁은 노태우 정부에서는 발생하지 않았으며, 이명박 정부, 노무현 정부, 김대중 정부, 김영삼 정부 순으로 발생되고 있다.

셋째, 분쟁종류와 분쟁유형을 교차분석한 결과, 민/관분쟁은 계층분쟁, 노동분쟁, 지역분쟁, 환경분쟁 등의 순으로, 관/민분쟁은 계층분쟁, 지역분쟁, 환경분쟁, 교육분쟁 등의 순으로, 그리고 관/관분쟁은 지역분쟁이 대부분을 차지하고 있으며, 교육분쟁과 환경분쟁이 그 뒤를 잇고 있다.

넷째, 분쟁종류와 분쟁성격을 교차분석한 결과, 민/관분쟁과 관/관분쟁은 이익/이익분쟁, 이익/가치분쟁, 가치/가치분쟁의 순으로 발생

되고 있으나, 관/민분쟁은 이익/가치분쟁, 이익/이익분쟁, 가치/가치분쟁 순으로 발생되고 있다. 다섯째, 분쟁종류와 시민단체의 개입여부를 교차분석한 결과, 당사자이든 제3자이든 시민단체의 개입과 당사자로서의 개입은 관/민분쟁, 관/관분쟁, 민/관분쟁 순으로, 제3자로서의 개입은 관/관분쟁, 관/민분쟁, 민/관분쟁 순으로 개입하고 있다. 여섯째, 분쟁종류와 조정, 중재여부를 교차분석한 결과, 조정과 중재 모두 관/민분쟁, 민/관분쟁, 관/관분쟁 순으로 시도되었으며, 공공분쟁 해결에 있어 조정은 민/관분쟁이, 중재는 민/관분쟁이 높은 성공률을 보이고 있다.

다음으로 공공분쟁의 해결과정을 살펴보면, 첫째, 분쟁종류와 종료방식을 교차분석한 결과, 민/관분쟁은 협상, 행정집행, 소멸, 자진철회, 입법 등의 순으로, 관/민분쟁은 행정집행, 소멸, 법원판결, 자진철회, 협상 등의 순으로, 그리고 관/관분쟁은 행정집행 협상, 법원판결과 자진철회(각 4건), 주민투표, 소멸, 입법(각 3건) 등의 순에 의해 종결되고 있다. 둘째, 분쟁종류별 평균 지속일수와 평균 참여자수 및 분쟁강도(집회 참여자수/집회일수의 값)를 검정한 결과, 민/관분쟁의 평균 지속일수가 가장 짧으며, 관/민분쟁이 가장 긴 것으로 나타나고 있으며, 평균 참여자수에 있어서는 관/민분쟁의 평균 참여자수가 가장 많으며, 민/관분쟁의 평균 참여자수가 가장 적은 것으로 나타나고 있고, 평균 분쟁강도는 평균 지속일수와 평균 참여자수가 가장 많은 관/민분쟁의 평균 분쟁강도가 가장 크며, 민/관분쟁이 가장 작은 것으로 나타나고 있다.

셋째, 분쟁종류와 시민단체 개입여부로 평균 지속일수를 분석한 결과, 시민단체가 공공분쟁에 개입하는 것이 개입하지 않는 것보다 공공분쟁을 장기화하게 하고 있으며, 특히 시민단체가 당사자로 개입했을 때 공공분쟁의 평균 지속일수가 더 길어지는 것으로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 연구결과는 시민단체의 개입에 따라 단순히 공공분쟁의 평균 지속일수가 길어지거나 짧아졌다는 것을 의미하는 것이지 시민단체의 개입으로 인하여 공공분쟁의 강도나 격렬



성 및 분쟁으로 인한 사회적 비용이 증가되거나 감소되었다는 것을 의미하지는 않는다. 또한 분쟁해결의 민주성이나 효과성 등에 부정적 요인으로 작용했다는 것을 의미하지도 않는다(임재형 2007, 231).

이와 같은 분석 결과를 통해 정부가 공공분쟁을 적극적으로 관리해야 하는 이유는 첫째, 사회적 비용의 절감, 둘째, 지속적인 사회적 생산성 향상, 셋째, 협력적 거버넌스를 강조하는 새로운 행정패러다임에 적극적으로 대응함으로써(박홍엽 2010, 31) 한국 사회의 통합과 지속가능한 발전을 통하여 국력을 한 단계 높여야 하기 때문이다. 그런데 정부는 공공분쟁에 있어서 민/관분쟁(관/민분쟁)이나 관/관분쟁에서는 분쟁의 당사자가 되며, 민/민분쟁에서는 그 해결과정에 개입하게 된다. 따라서 정부는 모든 공공분쟁의 해결과정에 직·간접적으로 참여하게 된다. 이러한 측면에서 정부는 다음과 같은 분쟁해결의 조건들을 만족시킬 수 있는 방향으로 공공분쟁을 해결해 나가야 할 것이다.

첫째, 공공분쟁해결은 공익을 다룬다는 점에서 분쟁이 단기간에 해결되든, 아니면 오랜 시간이 소요된 이후에 해결되는 분쟁해결과정에서 ‘공익성’이 훼손되지 않아야 할 것이다. 특히 분쟁해결과정에서 침해받는 사익에 대한 보상도 매우 중요한 요소이지만, 이로 인해 공익창출이라는 본래의 목표가 상실되지 않아야 할 것이다. 둘째, 공공분쟁해결에는 돈이나 시간과 같은 물질적 비용은 물론 분쟁으로 인한 적대감이나 스트레스와 같은 정신적 비용도 소요된다. 따라서 공공분쟁해결은 너무 많은 재원이 투입되거나 분쟁당사자들간의 적대 의식을 심화시키지 않도록 ‘효율성’을 담보해야 할 것이다. 셋째, 공공분쟁은 미봉책으로 해결되거나 아니면 힘에 의해 해결될 경우 언제라도 재발할 위험성이 있다. 이러한 경우 공공분쟁은 성공적으로 해결되었다고 할 수 없을 것이다. 따라서 공공분쟁해결의 ‘안정성’을 확보하여 분쟁의 재발가능성을 최소화해야 할 것이다. 넷째, 공공분쟁은 공익이 훼손되지 않고 효율적이며 안정적으로 해결되었다 하더라도 해결과정에서 법적 타당성이나 절차적 합리성이 확보되지 않았다면

성공적인 공공분쟁해결이라고 할 수 없을 것이다. 따라서 공공분쟁해결과정은 이러한 법적 타당성이나 절차적 합리성이 확보되는 ‘민주성’을 반드시 지켜야 할 것이다.<sup>19)</sup>

본 연구는 공공분쟁해결과 관련된 기존의 연구 성과를 바탕으로 하고 있다. 그러나 이들 연구는 사례중심 연구가 주를 이루고 있다는 점에서 한국사회에서 발생했던 공공분쟁 사례를 집적하여 공공분쟁의 특징 및 해결과정을 계량적으로 분석하고 있는 본 연구는 이들 연구와 차별성이 있다고 할 수 있다. 아울러 정부가 당사자로 개입한 공공분쟁 사례만을 대상으로 하여 공공분쟁해결에 있어 정부의 역할을 보다 심도 있게 분석할 수 있는 기초자료를 제공하고 있다는 점이 본 연구의 장점이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 정부가 당사자인 공공분쟁의 특징과 해결과정에 초점을 맞추다 보니 분쟁해결의 공익성, 효율성, 안정성, 민주성 등에 대한 분석이 없다는 점에 한계점을 나타내고 있다. 특히 시민사회가 공공분쟁에 개입했을 경우 분쟁기간이 장기화되는 것으로 나타나고 있지만 이것이 공공분쟁해결의 효율성과 어떠한 관계가 있는지에 대한 보다 심도 있는 분석이 결여되고 있다.

또한 본 논문에서는 관/민분쟁과 민/관분쟁을 분쟁의 원인을 최초 어느 측에서 제공했느냐 여부에 따라 구분했는데, 이렇게 구분할 경우 <표 1>에서 나타나는 바와 같이 민/관분쟁에 비해 관/민분쟁이 월등하게 자주 나타나게 된다. 그런데 분쟁은 일방의 행동에 대해 다른 일방이 아무런 반응을 보이지 않을 경우 발생되지 않음을 고려해 볼 때, 양자의 구분을 통해 얻을 수 있는 연구 결과가 무엇인지에 대해서도 고민해 보아야 할 것이다. 아울러 민/관분쟁과 관/민분쟁을 다른 유형으로 통합하거나 재분류하여 이에 따른 결과를 분석해 볼 필요도 있을 것이다. 본 논문의 이러한 한계점은 추가적 연구를 통해 극복해야 할 후속과제로 남겨두고자 한다.

<sup>19)</sup> 이러한 네 가지 분석틀에 의해 바람직한 공공분쟁해결을 연구한 논문으로는 김학린(2006)을 참조.

## < 참고문헌 >

- 가상준·신은중·임재형·김학린, 2007, “한국의 공공분쟁 1990-2006: 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁 데이터베이스”, 『분쟁해결연구』, 제5권 제2호, pp. 137-167.
- \_\_\_\_\_, 2009a, “한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007”, 『한국정치학회보』, 제43집 제2호, pp. 51-88.
- 가상준·안순철, 2009b, “한국의 공공분쟁: 정치사회와 시민사회로의 접근”, 한국정당학회 하계학술회의 발표논문집(서울, 6월 5일).
- \_\_\_\_\_, 2010, “입법에 의해 종결된 공공분쟁의 특징: 국회의 역할을 중심으로”, 『의정연구』, 제16권 제2호, pp. 39-65.
- 강영진, 2000, 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』, 성공회대.
- 김도희, 2001a, “지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 제10권 제1호, pp. 165-188.
- \_\_\_\_\_, 2001b, “비선호시설입지갈등의 갈등극복방안에 관한 연구”, 『지방과 행정연구』, 제13권 제1호, pp. 319-342.
- 김두환, 2006, “정부-주민 간 공공정책 갈등에서 갈등해소 영향요인의 종합적 개념모형”, 『공간과 사회』, 통권 26호, pp. 88-119.
- 김명환, 1996, “지방자치단체간 갈등과 조정”, 『지방행정』, 515호, pp. 22-27.
- 김상태, 2008, “국가와 지방자치단체간 새로운 분쟁해결제도의 도입방안에 관한 연구”, 『공법학연구』, 제9권 제3호, pp. 529-550.
- 김성수, 1995, “지방자치단체간 갈등관리에 관한 연구”, 『호남정치학회보』, 제7권, pp. 273-291.

- \_\_\_\_\_, 1996, “지방자치단체간 갈등해결에 관한 연구”, 『인문사회과학논총』, 제73 제1호, pp. 149-182.
- 김종식, 1998, “지방자치단체간의 갈등에 따른 협력방식에 관한 연구”, 『산업기술연구소보』, 4호, pp. 481-549.
- 김종찬, 1998, “지방자치단체간 환경갈등의 관리방안”, 『사회과학논총』. 6호, pp. 67-85.
- 김태홍, 2005, “사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영 방안 연구”, 『경제인문사회연구회 협동연구총서』, 05-02-02.
- 김학린, 2006, “한국 공공분쟁해결: 방법, 사례, 비교”, 한국정치학회 하계학술회의 발표논문집(서울, 6월 16일).
- 김학린·강명현, 2009a, “공공분쟁 해결전략의 결정요인에 관한 경험적 연구: 인과구조에 대한 탐색”, 『경영사학회』, 제24집 제3호, pp. 213-237.
- \_\_\_\_\_, 2009b, “공공분쟁해결에 있어서 시민단체의 영향: 시민단체의 특성에 따른 차이를 중심으로”, 『분쟁해결연구』, 제7권 제1호, pp. 67-89.
- 김해룡, 2004, “지방자치권의 내용과 그 보장을 위한 법적 과제”, 『공법연구』, 제33집 제1호, pp. 67-102.
- 라경식, 1998, “지방자치단체간의 갈등·분쟁해소 방안: 경상남도를 중심으로”, 『산업경영』, 22호, pp. 213-235.
- 류지태, 2004, “행정법상 분쟁조정제도의 비교연구”, 『고려법학』, 제42호, pp. 1-19.
- 문병주, 1999, 『국가·정치사회·시민사회: 한국 민주주의의 이행과 공고화』, 광주: 양지.
- 부만근, 1998, “지방자치단체간 갈등의 조정방안”, 『법과 정책』, 4호, pp. 253-279.
- 박정훈, 2001, “지방자치단체의 자치권을 보장하기 위한 행정소송”,

- 『지방자치법연구』, 제1권 제2호, pp. 9-36.
- 박태순, 2010, “공공갈등의 발생 원인과 해결을 위한 과제”, 한국행정연구원, 『행정포커스』, 2010-01/02.
- 박호숙, 2001, “중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 접근”, 『한국사회와 행정연구』, 제12권 제2호, pp. 359-378.
- 박홍엽, 2010, “정책갈등관리의 필요성과 정부과제”, 한국행정연구원 행정포커스 미니포럼(2010-1, 2), pp. 30-33.
- 배상근, 2006, 『국책사업 표류와 정책혼선』, 한국경제연구원.
- 백재현, 2000, “혐오시설 입지에 따른 지방자치단체간의 갈등·분쟁 해소방안”, 『지방자치』, 143호, pp. 67-72.
- 서희석, 1995, “지방자치단체간 갈등에 관한 연구: 장곡취수장 사례를 중심으로”, 『호남정치학회보』, 제7권, pp. 41-59.
- 성병욱, 2007, “한국 지방정부간의 협력과 갈등관계”, 『국제문제논총』, 제17집, pp. 79-94.
- 신광조, 1999, “중앙정부와 지방자치단체의 갈등에 나타난 정책선택 평가기준 비대칭성 분석”, 『시정연구』, 21호, pp. 3-49.
- 신은중, 2010, “공공분쟁에서의 조정의 효과성에 관한 연구”, 『한국행정연구』, 제7권 제2호, pp. 181-203.
- 안광일, 1994, 『정부갈등관리론』, 서울: 대명출판사.
- 안성호, 2005, “지방자치단체간 갈등관리”, 『월간 자치발전』, 11권 12호, pp. 66-72.
- 안순철·임재형, 2009, “한국의 공공분쟁해결에 있어 시민단체의 역할에 대한 기대와 현실”, 『분쟁해결연구』, 제7권 제2호, pp. 49-75.
- 엄지운, 2002, “지방자치단체간 정책갈등에 관한 연구”, 『대학원 연구논집』, 제32집, 동국대학교 대학원, pp. 37-63.
- 유해운·권영길·오창택, 1997, 『환경갈등과 님비이론』, 산학사.

- 이공희·신은중, 2010, “노동분쟁에서 조정의 성공요인에 관한 경험적 연구: 협상전략, 갈등 수준 및 조정인의 신뢰를 중심으로”, 『산업관계연구』, 제20권 제2호, pp. 125-152.
- 이상엽, 1999, “상수원 문제를 둘러싼 지방자치단체간 갈등에 관한 공무원의 인식”, 『인문사회과학연구』, 2호, pp. 183-204.
- 이석표·전재준·김용웅·차미숙·김필두, 1999, 『지방자치시대의 분쟁 사례집I』, 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원.
- 이석형, 1996, “지방자치단체간 갈등과 분쟁조정에 관한 고찰”, 『시정논총』, 4호, pp. 3-42.
- 이영희, 1998, 『과학기술과 시민단체』, 정책연구 98-03, 과학기술정책관리연구소.
- 이종열, 권혜수, 1998, “지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례분석”, 『한국정책학회보』, 제7권 3호, pp. 159-188.
- 이창균·강인재·라휘문·전성훈, 2010. 8, “사회통합을 위한 갈등관리제도의 효율화 방안”, 경제인문사회연구회 보고서.
- 임재형, 2007, “한국의 공공분쟁에 있어서 시민단체의 개입이 분쟁기간에 미치는 영향에 관한 경험적 연구”, 『정치·정보연구』, 제10권 2호, pp. 219-235.
- \_\_\_\_\_, 2008, “비선호시설건설 관련 공공분쟁의 특징에 관한 경험적 연구”, 『정치·정보연구』, 제11권 1호, pp. 1-23.
- \_\_\_\_\_, 2010, “정치사회 공공분쟁의 해결양상과 특징”, 단국대학교 분쟁해결연구센터 중점연구과제 2010년도 제1차 학술회의 발표논문집(용인, 1월 22일).
- \_\_\_\_\_, 2010, “한국 정치사회 공공분쟁의 특징과 해결 양상”, 『한국시민윤리학회보』, 제23집 2호, pp. 63-84.
- 정규서, 1996, “중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구”, 『논문집』, 21, 인천대학교, pp. 207-234.

- 정세욱, 1995, “중앙정부와 지방자치단체간의 갈등조정과 정책 과제”, 『연구보고서』, 서울시정개발연구원.
- 정주용·길종백, 2007, “비선호시설 입지수용성 향상을 위한 지방 정부의 역할 탐색: 제천시 자원관리센터 부지선정 사례를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 제16권 제2호, pp. 255-280.
- 조성규, 2001, “지방자치단체의 공법상 지위에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_, 2005, “지방자치권의 사법적 보장”, 『행정법연구』, 제14호, pp. 239-271.
- 조탁, 1995, “지방자치단체간의 갈등: 원인과 극복방안”, 『고시계』, pp. 90-100.
- 주성수, 2006, “한국 시민사회의 ‘권익주창적’ 특성: CIVICUS 시민 사회지표 분석을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제40집 5호, pp. 233-250.
- 최병일, 2000, “지방자치단체간 지역갈등 조정에 관한 연구”, 『부동산학보』, 17집, pp. 75-91.
- 최봉기, 2009, 『한국지방자치론』, 전정관, 법문사.
- 최진식·홍성만, 2011, “정부의 역할과 규제협상의 효과성”, 『한국 거버넌스학회보』, 제18권 제2호, pp. 181-205.
- 하혜수, 2003, “지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석”, 『한국행정학보』, 제37권 제1호, pp. 205-224.
- 하혜영, 2007a, “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제41권 제3호, 273-297.
- \_\_\_\_\_, 2007b, “한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995-2006년까지 갈등 사례를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 제16권 제4호, pp. 329-372.
- 홍성만, 2004, “공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력

- 분석”, 『한국정책학회보』, 제13권 제1호, pp. 107-132.
- 황재영, 1995, “지방자치단체간 갈등 및 분쟁조정에 관한 연구: 현행제도의 관련법규와 운영실태를 중심으로”, 『행정문제 연구』, 제2권 제1호, 187-214.
- 황재영·정주석, 1996, “지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구”, 『고향논집』, 17, pp. 197-232.
- Azar, E. E., 1990, *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*, Hampshire: Dartmouth.
- Bercovitch, J., 1984, *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*, Boulder. Co.: Westview Press.
- Bingham, L. B. and Nabatchi, T., 2003, “Dispute System Design in Organizations,” Pammer, W. J. Jr. & Killian, J. eds., *Handbook of Conflict Management*, New York: Marcel-Dekker, pp. 105-127.
- Burton, John, 1996, *Conflict Resolution: Its Language and Processes*, London: Scarecrow Press.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato, 1992, *Civil Society & Political Theory*, Cambridge: The MIT Press.
- Diamond, Larry, 1994, “Rethinking Civil Society: Toward Consolidation,” *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, pp. 4-17.
- Lan, Zhiyong, 1997, “A Conflict Resolution Approach to Public Administration,” *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 1, pp. 27-35.
- Moffitt, Michael L. and Bordone, Robert C., 2005, *The Handbook of Dispute Resolution*, CA.: Jossey-Bass.
- Moor, C. W., 1986, *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Nicholson, M. B., 1975, “The Resolution of Conflict,” Young,



- O. R., ed., *Bargaining: Formal Theories of Dispute*, Urbana: Univ. of Illinois Press.
- Rueschemeyer, D., E. H. Stephens and J. D. Stephens, 1992, *Capitalist Development & Democracy*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Yarn, Douglas H.. 1999, *Dictionary of Conflict Resolution*, San Francisco: Jossey-Bass.
- ‘DCDR 공공분쟁 DB’, 00대학교 0000연구센터, <http://www.00000.org>.
- 기획재정부 공공기관 목록, [http://www.mosf.go.kr/\\_news/news02/news02.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=62&cvbnPath=&sub\\_category=&hdnFlag=&cat=&hdnDiv=&&actionType=view&runno=4008619&hdnTopicDate=2011-01-24&hdnPage=11](http://www.mosf.go.kr/_news/news02/news02.jsp?boardType=general&hdnBulletRunno=62&cvbnPath=&sub_category=&hdnFlag=&cat=&hdnDiv=&&actionType=view&runno=4008619&hdnTopicDate=2011-01-24&hdnPage=11), 2011/04/01.
- 이명박 대통령 “대국민 담화문,” 『연합뉴스』, 2008년 5월 22일.

# The Characteristics and Resolution Mode of Korean Public Disputes: Focussing the Cases that Government Got Involved as a Party

Lim, Jae-hyoung  
(Dankook University)

## Abstract

This study aimed to examine the characteristics and resolution of public disputes that government got involved as a party. The results showed that 'government/nonofficial group(g/ng) disputes' occurred more frequently than 'nonofficial group/government(ng/g)' and 'government/government(g/g) disputes'. Second, government-involved disputes occurred most frequently in the period of Lee Myung-bak administration, followed by Roh Moo-hyun, Kim Dae-jung, Roh Tae-woo, Kim Young-sam administrations. Third, ng/g disputes occurred most frequently in Roh Moo-hyun administration, g/ng disputes in Kim Dae-jung administration, and g/g disputes in Lee Myung-bak administration. Fourth, class disputes accounted for the highest number of ng/g and g/ng disputes, regional disputes accounted for the highest number of g/g disputes, interest/interest disputes accounted for the highest number of ng/g and g/g disputes, and interest/value disputes accounted for the highest number of g/ng disputes. Fifth, civic organizations got involved in g/ng disputes most frequently. Next, the results of dispute resolution showed that ng/g disputes were resolved most fre-

quently by negotiations, and g/ng and g/g disputes by administrative orders. Second, the average duration of disputes was shortest at ng/g disputes, and longest at g/ng disputes. Third, the average duration of disputes lasted longer when civic organizations got involved in.

**Keywords** : public dispute, dispute resolution,  
conflict management, the role of government