

한국 공공갈등의 생애주기별 특징에 대한 경험적 분석

김 학 린*

This paper attempts to examine the trends and characteristics of public dispute in Korea and to find general features of public dispute based on the theory of conflict life cycle. For this purpose, this paper analyzes public disputes that took place from 1990 to 2009, according to a range of variables, including issue, type, character, duration, intensity, and termination method.

The findings are as follows: 1) the number of public disputes has rapidly increased over time; 2) the increase in disputes gained momentum after the economic crisis of 1998; 3) the average number of public disputes is greatest in the second year of each government; 4) the duration and intensity of public disputes differs according to the dispute characteristics and termination methods. This paper suggests that alternative dispute resolution methods such as mediation and arbitration should be strengthened in order to efficiently manage public disputes, and that the dispute management capacity of government as well as the third sector should be radically strengthened.

This paper has some limitations as it focuses on efficiency of dispute resolution without deeply discussing procedural legitimacy, democratic character, and effectiveness. Nevertheless this paper makes a positive contribution because it is expected to help improve our understanding of public disputes.

[Key Words: public dispute, public dispute management, alternative dispute resolution, mediation, arbitration]

I . 문제제기

1987년 민주화 운동 이후 한국사회는 민주화, 다원화, 정보화 사회로 급속하게 전환되어

* 이 논문은 2008년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2008-005-J02602).

** 단국대학교 경영대학원 교수(hklnkim@hanmail.net).

왔다. 이러한 전환기적 상황에서 한국사회는 공공갈등에 따른 사회적 비용의 폭발적인 증가를 경험하였는데, 이는 1987년 이후 갈등표출의 기회가 급속히 개방되어 온 반면, 갈등의 해결은 사회변화에 걸맞게 합리적 방식으로 발전되지 못한 데 기인한다.

물론 한국사회는 지난 20년간 높은 사회적 비용을 지불함과 동시에 부분적으로나마 합리적 갈등해결방식에 대해 사회적 경험을 축적해 왔다고 평가할 수 있다. 그럼에도 합리적 갈등해결원리가 한국사회에 뿌리내리고 있지 못한 것이 현실이며, 이로 인한 불필요한 사회적 비용의 지출은 한국사회의 선진화에 주요한 장애물로 작용하고 있다. 특히 공공갈등은 한국사회의 가장 심각한 사회갈등 유형으로 지적되어 왔으며, 갈등집단의 형성이 쉽고 정치적으로 활용될 가능성이 높아 쉽게 확대·재생산되는 경향을 보이고 있다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 이에 한국사회의 공공갈등을 효율적으로 관리할 수 있는 역량의 배양과 강화가 매우 시급한 상황이다.

대부분의 갈등이 그러하듯 공공갈등도 발생-전개-종료라는 생애주기(Life Cycle)를 갖는다. 공공갈등으로 인한 사회적 비용은 공공갈등이 얼마나 많이 발생하는가, 이미 발생한 갈등이 얼마나 오래 지속되고 어떠한 강도로 진행되는가, 그리고 어떤 방식으로 종료되는가에 따라 크게 달라진다. 공공갈등이 상대적으로 많이 발생하면 그에 따른 사회적 비용도 그만큼 커지는 반면, 공공갈등이 많이 발생해도 기간이 비교적 짧거나 강도가 크지 않으면 갈등으로 인한 사회적 비용은 상대적으로 적게 들 것이다. 따라서 공공갈등의 효율적 관리를 위한 대안모색은 갈등의 발생-전개-종료에 대해 종합적으로 검토할 때 비로소 가능하다.

갈등의 생애주기이론은 갈등의 전체적인 전개과정을 단계별로 구분하고 각 단계별로 갈등의 양상과 특징에 대해 연구하는 관점을 취하기 때문에, 갈등의 전 과정을 종합적으로 검토하고 이해할 수 있게 한다. 따라서 현재의 갈등 상황에 대한 생애주기적 자리매김을 가능하게 하여 그에 부합하는 단계별 대응수단을 논의할 수 있게 한다.

본 연구는 생애주기이론의 관점에서 한국 공공갈등의 특징을 실증분석함으로써 우리나라 공공갈등에 대한 이해를 증진시키고 합리적 갈등관리방안을 탐색하는 것을 주된 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 우선, 공공갈등의 발생 및 진행 추이를 정치 사회적 요인과의 관련성을 중심으로 살펴본다. 둘째, 갈등의 지속기간과 강도는 사회적 비용의 지출이라는 측면에서 매우 중요한 요소라 할 수 있는바, 갈등의 지속기간과 강도가 공공갈등의 특성에 따라 어떻게 달라질 수 있는가를 분석한다. 셋째, 갈등의 종료방식이 갈등의 지속기간과 강도와 어떤 상관관계가 있는지를 경험적으로 분석하고 이를 토대로 한국사회에서 효율적 갈등관리 방법이 무엇인지에 대해 탐색한다. 마지막으로 분석의 결과를 요약하고 정책적 함의에 대해 토론한다.

II. 갈등의 생애주기이론에 대한 선행연구

갈등의 다양한 유형 및 특성을 분석하고 갈등해결방안을 주제로 다루고 있는 연구는 상당히 많다. 그러나 대부분은 갈등을 횡단면적으로 비교분석한 데 그치고 있고 갈등의 생애주기이론을 적용해 갈등의 전 과정을 분석적으로 탐구하고 이를 통해 갈등해결방안을 모색하고자 한 연구는 그다지 많지 않다(박홍엽, 2006). 그나마도 갈등에 대한 일반적인 설명과정에서 갈등의 주거나 단계 등에 대해 언급하고 있을 뿐 연구의 분석도구로서 생애주기이론을 적용하여 갈등의 특성을 이해하고자 한 연구는 극히 소수에 불과하다.

갈등의 생애주기 연구에 있어서 선구적인 역할을 한 Pondy(1967)는 갈등의 전개과정을 잠재적 갈등, 인지된 갈등, 자각된 갈등, 현재화된 갈등, 갈등의 여파 등 5단계로 구분한다. 잠재적 갈등이란 현실 상황에 대한 상반된 인식으로 시작되는 것으로 이러한 상황에서는 부족한 자원에 대한 경쟁, 자율성 추구, 하위목표의 분기로 나타난다. 인지적 갈등은 당사자가 잠재적 갈등을 인식하게 되는 단계이다. 자각된 갈등은 이러한 갈등이 격화되어 긴장, 적의, 불안, 좌절감 등으로 표출되는 단계이고, 현재화된 갈등은 상대방의 목표를 좌절시키는 일련의 행동들을 취하는 단계이다. 마지막으로 갈등의 여파는 현재화된 갈등 이후의 결과 상태로 협력적인 토대를 구축하거나 갈등이 잠재화된 형태로 지속되는 단계를 의미한다. Robbins(1998)도 Pondy와 비슷하게 갈등의 전개과정을 잠재적 반대나 비양립성의 단계, 갈등상황의 인지와 개인화 단계, 의도의 개입단계, 행위단계, 평가단계 등 5단계로 나누어 설명하였다.

이밖에 Sandole and Merwe(1993)도 갈등을 표출 - 대립 - 고조 - 투쟁 - 교착 - 완화 - 협상이 전단계 - 협상 - 실행 - 타결의 단계에 따른 생애주기를 갖는다고 설명하면서 각 단계별 특성에 따른 대응방안 모색을 주문한다. 한편 Fisher(1994)는 갈등의 전개과정을 갈등분석, 갈등대면, 갈등해결의 3단계로 구분하고 각 단계별 대응원칙들을 제시하였다. 그에 따르면 갈등분석 단계는 갈등의 원천에 대한 초기의 상호간 탐색, 식별 및 명확화 과정을 의미한다. 이 단계에서 갈등 당사자들은 갈등의 필수적인 요소들을 식별하고, 우선순위를 설정하게 된다. 갈등대면 단계는 갈등 당사자들로 하여금 갈등에서 가장 대립적인 이슈들에 직접적으로 초점을 맞추는 단계를 의미하며, 갈등해결 단계는 당사자 간 관계개선이라는 맥락 하에 갈등을 변화시키는 데 필요한 의사결정절차 및 구조의 창출을 도모하는 단계로 설명되고 있다.

국내에서도 갈등의 전개과정을 단계별로 탐색한 연구가 있다. 이종렬·권해수(1998)는 갈등태동기, 갈등증폭기, 갈등성숙기로 갈등의 전개과정을 구분하고 있고, 전주상(2000)은 갈등과정을 갈등의 인지 및 탐색, 갈등의 현재화, 갈등의 영향 등 3단계로 구분하여 갈등을 분석한다. 고경훈(2003)은 갈등당사자가 구사하는 전략에 따라 인지단계(쟁점화 전략), 확산단계(정당화 전략), 증폭단계(무시전략), 비등단계(동원전략) 등으로 구분하였고, 박호숙(2006)

은 정책갈등의 진행단계를 갈등잠재단계, 갈등발생단계, 갈등분출단계, 갈등심화단계, 갈등확산단계, 갈등침강 및 종결단계로 나누어 분석하면서 각 단계별 갈등관리전략을 제시하고 있다.

한편, 박홍엽(2006)은 공공갈등의 사례분석을 위한 분석틀로 갈등의 생애주기이론을 사용할 것을 주문하고, 갈등의 전개과정을 갈등의 생성 및 잠복기, 표출기, 고조기, 완화기, 해결기로 나누어 각 단계별 특징을 설명한다. 그는 표출기를 기본으로 그 이전단계를 갈등예방단계로, 그 이후 단계를 갈등해결단계로 나누어 대응전략을 제시한다.

이러한 국내외 선행연구들은 주로 사례분석을 위한 분석틀로서 갈등의 생애주기이론을 활용하고 있을 뿐, 각 단계별 공공갈등의 일반적 특징을 탐구하기 위한 것으로 활용하고 있지는 못한 실정이다. 본 연구는 이러한 한계를 보완하고자 다수의 공공갈등사례를 대상으로 갈등의 발생-전개-종료의 측면에서 일반적 특징을 찾는데 초점을 맞추으로써 한국 공공갈등을 보다 심도 있게 이해하는데 있어 유의한 정보를 제공하고자 한다.

Ⅲ. 공공갈등의 개념 및 주요 변수

1. 공공갈등의 개념

공공갈등은 ‘공공성’과 ‘갈등’의 본질에 대한 탐구에 기초해서 개념을 구성하는 것이 필요하다. 일반적으로 ‘공공’이란 용어는 사적(Private)인 것과 대비되는 개념으로 일반적으로 공동체에는 사적 영역과 공적 영역이 서로 구분되어 존재하게 된다. 사적 영역과 공적 영역을 구분하는 경계는 고정불변의 것이라기보다는 시대에 따라, 공동체의 특성에 따라 다르지만 일반적으로 공공 영역은 ‘구성원들이 공동으로 관계되는 것’을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 이해의 연장선상에서 보면 공공갈등은 사적갈등에 대비되는 개념으로 공적 영역에서 발생하는 갈등으로 이해될 수 있다. Kolb and Bartunek(1992)는 공공갈등과 사적갈등에 대한 이러한 이해를 토대로 공공갈등을 사회나 조직의 갈등관리기제나 규범에 의해 다루어질 만큼 공중에게 알려지거나 혹은 인식된 갈등으로, 사적 갈등은 공동체가 공공갈등으로 인식할 수준에 이르지 않은 갈등으로 정의한다.

강영진(2000)은 단순하게 공중의 이해관계가 관련된 문제를 쟁점으로 하는 갈등을 공공갈등이라 정의한다. 대통령자문 지속가능발전위원회(2005)는 공공갈등을 국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업

의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등으로 정의한다. 공공갈등에 대한 전자의 정의가 기본적으로 쟁점의 성격을 중시하는 것이라면 후자의 정의는 갈등 당사자를 기준으로 공공갈등을 정의한다고 할 수 있는데, 위의 두 정의는 실질적인 의미에서 상당한 차이를 갖는다. 예를 들어, 전자의 정의를 따를 경우 공공기관이 아닌 민간기관이 추진하는 사업으로 인한 갈등도 그것이 공중의 이해관계가 관련된 문제를 둘러싸고 일어나는 것이라면 공공갈등에 포함될 수 있는 반면, 후자는 공중의 이해관계가 관련된 쟁점이나 아니냐와 무관하게 공공기관이 당사자가 되는 갈등이 공공갈등이 된다.

이상의 논의를 종합하여 본 연구에서는 공공갈등을 “서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위주체들의 상호작용과정이 공중에게 광범위하게 영향을 미치게 되어 사회적 갈등관리기제의 의해 다루어지는 것”으로 정의한다.

2. 공공갈등의 특성

공공갈등의 특성은 다양하게 논의할 수 있으나, 앞선 정의에 기초하여 서로 상충하는 쟁점을 기준으로 분류한 ‘갈등의 쟁점’, 행위주체가 누구인가를 기준으로 상호작용 과정의 특성을 기준으로 구분한 ‘갈등의 당사자관계’, 행위주체가 무엇을 추구하는가에 따라 구분한 ‘갈등의 이해관계’ 등 3가지 주요한 특성을 도출할 수 있다. 이 같은 갈등의 특성에 따라 갈등의 전개과정은 달리 나타날 수 있다(가상준 외, 2009). 구체적으로 갈등의 특성에 따라 갈등의 지속기간과 강도에 있어서 차이가 날 수 있고, 갈등의 종료방식에 있어서도 차이를 나타낼 수 있는바, 갈등의 특성은 갈등의 전체적인 전개과정에 영향을 미치는 주요 요인이다.

1) 갈등의 쟁점

갈등쟁점은 갈등 당사자 간의 주요 대립쟁점 및 영역에 따른 분류이다. 본 연구는 환경, 이념, 노동, 지역, 계층, 교육 등 6가지로 분류한다. 환경갈등은 환경문제를 둘러싸고 일어나는 갈등이며, 이념갈등은 보수와 진보 간 이념적 차이로 인해 발생하는 갈등이다. 노동갈등은 대부분 노사갈등이나 노동법개정 갈등과 같이 법제도 개선 갈등도 포함한다. 지역갈등은 지역 간(광역단체 간, 기초단체 간, 혹은 중앙정부와 지자체 간)에 발생하는 갈등이며, 계층갈등은 의약분업, 약사법, 재개발 관련 갈등과 같이 이해를 달리하는 집단들 간 혹은 정부와 집단 간 대립하는 경우이다. 교육갈등은 교육 이슈를 둘러싸고 발생하는 갈등을 말한다. 공공갈등을 쟁점별로 나누는데 있어 어려운 점은 쟁점을 상호 배타적(mutually exclusive)으로

구분하는 작업이 쉽지 않다는 점과 위의 6가지 쟁점영역에 속하지 않는 갈등이 존재할 수 있다는 점이다.¹⁾

2) 갈등의 당사자관계

“둘 이상의 행위주체들의 상호작용과정”으로 정의된 갈등은 갈등 당사자를 쉽게 식별할 수 있게 한다. 갈등에 직접적인 이해관계를 갖고 있으며 대립적 행동의 주체가 되면 갈등 당사자가 된다. 본 연구는 갈등 당사자가 민간인가 아니면 정부인가에 따라 갈등당사자관계를 민/민(민간-민간), 민/관(민간-정부), 관/관(정부-정부) 등 3가지로 분류한다. 이러한 분류는 갈등의 당사자가 정부와 민간 즉, 시민단체 혹은 주민 간 갈등인지, 아니면 시민단체 간 혹은 주민 간 갈등인지, 그리고 정부 간, 즉 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부 간 갈등인지 알 수 있는 기회를 제공한다.

3) 갈등의 이해관계

갈등 당사자가 추구하는 목표가 경제적 이익(interest)인지 아니면 자신이 중요시하는 가치(value)를 표현하고 주장하기 위해서인지에 따라 갈등의 이해관계를 구분할 수 있다.²⁾ 이를 기준으로 공공갈등은 이익/이익, 이익/가치, 가치/가치 등 3가지로 분류된다. 이러한 분류는 모든 사례를 상호배타적으로 분류할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 갈등당사자들이 추구하는 진정한 목표가 이익인지 가치인지에 대한 식별이 쉽지 않다는데 문제가 있다. 현실에서 자신의 이익을 보다 효과적으로 추구하는 수단으로 가치를 활용하는 경우가 종종 있기 때문이다. 당사자가 추구하는 목표에 따라 공공갈등의 해결논리가 명확히 구분된다는 점에서 갈등이해관계는 주요한 의미를 지닌다(Ury 외, 1988).

3. 갈등의 지속기간과 강도

갈등의 지속기간과 강도는 갈등이 전개되는 시간적·공간적 범위를 총괄하는 개념으로서 공공갈등이나 전쟁에 관한 경험적 연구에 통상적으로 사용되는 측정기준이다.³⁾ 공공갈등은

1) 대통령자문 지속가능발전위원회는 쟁점을 중심으로 산업, 의료, 교육, 정치, 환경, 이념갈등으로 구분한다(2005).

2) 권영규(2006)는 갈등당사자가 추구하는 목적에 따라 목표갈등, 권한갈등, 이익갈등으로 구분하고 있는데, 각각의 유형에 따라 갈등관리전략 및 방법에 차이가 있다고 주장한다.

3) 본 연구에서 이에 대한 논의는 Small and Singer(1982)의 논의에 주로 의존하고 있다. 그들은 1) 얼마나 많은 행위주체가 참여하고 있는가, 2) 얼마나 많은 기간에 걸쳐 진행되는가, 3) 얼마나 많은 인원이 동원되는가

일정 수준 이상의 강도와 지속기간을 필요로 한다. 그래야만 “공중에게 광범위하게 영향”을 미칠 수 있기 때문이다. 본 연구는 갈등의 지속기간과 더불어 참여자 수를 갈등강도를 측정하는 기본적 지표로 삼는다. 갈등이 오래 지속될수록 그리고 많은 사람들이 참여할수록 “공중에게 광범위하게 영향”을 미칠 수 있다고 판단하기 때문이다. 물론 사상자수, 구속자수, 재산상의 피해 등과 같이 갈등강도를 측정하는 많은 다른 지표들이 있을 수 있다. 그러나 이해관계자의 상호작용과정이라는 갈등의 기본적 정의에 기초해 볼 때, 갈등강도를 측정하는 지표로 갈등의 지속기간과 갈등에 참여하는 사람의 수가 가장 타당하다고 판단할 수 있다.

4. 갈등의 종료방식

공공갈등은 어떠한 방식으로 갈등이 종료되었는지에 따라 구분될 수 있다. 공공갈등 종료방식은 독자적인 구분보다는 공공갈등의 특성과 지속기간 및 강도와 연계성을 통해 알아볼 때 종료방식이 가지는 중요성은 더욱 명확해 진다. 공공갈등의 종료방식은 10가지로 나누어 구분할 수 있는데, 협상, 조정, 중재, 행정집행, 주민투표, 법원판결, 진압, 자진철회, 소멸, 입법 등이 그것이다. 협상, 조정, 중재 등은 대안적 갈등해결방식으로 익히 알려진 것으로 협상은 당사자의 합의에 의한 갈등종료방식인 반면 조정과 중재는 제3자의 조력에 기초한 갈등종료방식이다. 갈등당사자 일방의 주도에 의한 갈등종료방식으로 행정집행은 갈등당사자 일방이 공공기관일 경우 위임된 권한에 의해, 진압은 공권력에 의해, 법원판결은 제3자인 법원의 판결로, 입법은 국회의 입법을 통해, 주민투표는 주민의 집단적 결정에 의한 갈등이 종료되는 경우를 말한다. 자진철회는 갈등의 근원을 제공한 당사자가 이를 철회함으로써, 소멸은 갈등당사자들이 발생한 갈등에 대한 관심이 줄어들면서 갈등당사자 간의 상호작용이 사라지는 경우이다.

IV. 한국 공공갈등의 생애주기별 특징 분석

1. 연구자료 및 분석방법

본 연구에서 공공갈등은 앞서 논의한 것과 같이 “서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위주체들의 상호작용과정이 공중에게 광범위하게 영향을 미치게 되어 사회적 갈등관리기제의 의해 다루어지는 것”으로 정의된다. 이러한 정의를 통해 공공갈등은 대

를 기본 척도로 하여 갈등강도에 다양한 변수를 개발해 냈다.

립되는 둘 이상의 이해당사자가 있고, 공중에게 영향을 미치며, 사회적 갈등관리기체에 의해 다루어진다는 특징을 가지게 된다. 여기서 사회적 갈등관리기체란 정부를 비롯한 공공기관을 의미한다. 따라서 갈등의 주체 면에서 중앙정부, 지방정부, 정부투자기관 등 공공기관이 갈등의 당사자 혹은 제3자로 갈등에 참여하고 있는 경우에만 공공갈등으로 고려될 수 있다. 한편 ‘광범위하게 공중에게 영향을 미친다’는 조건을 충족시키기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 조작적 정의(Operational Definition)를 사용한다. 즉 공공갈등은 다음의 기준을 충족하는 갈등이어야 한다.⁴⁾

- ① 갈등의 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 지속

위와 같은 조작적 정의에 근거하여 정보를 수집한 결과 1990년부터 2009년까지 총 702개의 공공갈등이 우리나라에서 발생하였음을 알 수 있었다.⁵⁾ 이러한 연구 자료를 바탕으로 본 연구는 한국 공공갈등의 발생-전개-종료 현황을 파악하고, 각 단계별 특징을 알아보기 위해 분산분석, 상관분석 및 회귀분석 등의 통계기법을 활용한다.

2. 공공갈등의 발생 및 진행 빈도 분석

1987년 이후 한국사회는 공공갈등의 폭발적 증가로 많은 사회적 비용을 지출하고 있다고 인식되어져 왔다. 이는 발생빈도가 과거에 비해 매우 높아졌다는 것과 갈등이 장기화되는 경향을 보인다는 통상적인 분석과 인식으로 이어졌다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2005). 그러나 이러한 분석과 인식은 올바른 것인가?

<그림 1>은 한국 공공갈등의 월별 발생빈도 및 진행빈도의 추이를 보여주고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾ 첫째, 1990년부터 2009년까지 우리나라에서는 총 702개,

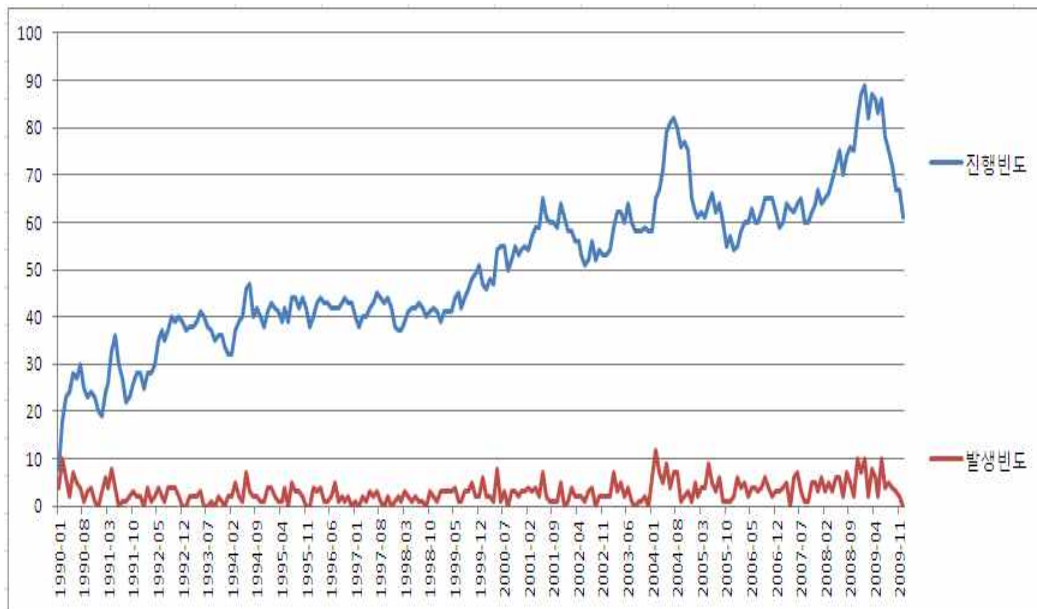
4) 어떤 특정 갈등이 어느 정도의 강도로 진행되어야 공중에게 광범위한 영향을 미치는 가를 조작적으로 정의하는 것은 불가피하게 연구자의 자의적 판단에 의존할 수밖에 없다. 대부분의 논의는 충분히 동의가능한 기준을 추출하는 것으로 모아지는데, 갈등 데이터를 만드는 많은 연구자들이 반드시 넘어야 할 과제이기도 하다. 이에 대한 논의는 Small and Singer(1982), Tilly and Zambrano(1989), Gleditsch 등(2002) 등의 연구에서도 밀도 있게 다루고 있다.

5) 자세한 내용은 단국대학교 분쟁해결연구센터 한국공공분쟁 데이터베이스 참조. <http://ducdr.org>

월평균 2.9개의 공공갈등이 발생하였고, 이를 갈등의 지속기간을 고려하여 월별로 나누어 다시 환산한 월별 공공갈등의 진행빈도는 총 12,051개, 월평균 50.2개로 공공갈등이 진행되고 있는 것으로 나타났다. 발생빈도의 측면에서 볼 때 12개를 기록한 2004년 2월이 공공갈등 발생건수가 가장 많았고, 진행빈도로 보면 89개를 기록한 2008년 12월이 공공갈등이 가장 많았던 시점으로 파악된다.

둘째, 시간의 흐름에 따른 공공갈등의 발생 및 진행빈도의 추세를 살펴보면, 공공갈등 발생빈도는 시간이 흐름에 따라 거의 증가하지 않는 것으로 보이는데, 시간의 흐름에 따라 증가하는 발생빈도는 월평균 0.009(상관계수 $r=0.009$, $p<0.001$)로 아주 미미한 수준이다(1년에 평균 0.11개 정도 증가). 따라서 공공갈등의 발생빈도가 과거에 비해 매우 높다는 통상적 인식은 지난 20년간의 추세를 기초로 판단해 보면 정확하지 않는 것으로 해석할 수 있다.

<그림 1> 한국 공공갈등의 월별 발생빈도 및 진행빈도



반면, 진행빈도의 월평균 증가율은 0.208(상관계수 $r=0.208$, $p<0.001$)로 상대적으로 급격한 증가 추세를 보여 주고 있다(1년에 평균 2.5개 정도 증가). 이처럼 공공갈등의 발생빈도에 비하여 상대적으로 진행빈도가 시간의 흐름에 따라 뚜렷한 증가 경향을 보여주고 있는데, 이

6) 발생빈도는 해당 기간(월)에 새로 발생한 공공갈등의 빈도를 의미하며, 진행빈도는 해당 기간(월)에 진행되고 있는 모든 공공갈등의 빈도를 의미한다.

는 현재 한국에서 공공갈등으로 인해 지불되는 사회적 비용은 갈등의 과도한 발생보다 갈등 해결의 지체에 있다는 판단을 가능케 한다.

<그림 1>의 진행빈도 추이를 보다 세밀하게 관찰해 보면 첫째, 1990년부터 1994년 7월을 1차 정점으로 증가 추세를 나타내다가, 1998년 말까지 정체상태를 보인 후, 다시 증가하고 있음을 알 수 있다. 둘째, 전반적인 증가 추세 속에서도 상대적인 증감에 차이가 있음을 알 수 있다. 그렇다면 공공갈등의 진행빈도가 이러한 양상을 띠게 된 데 영향을 미친 요인은 무엇일까? 민주화 효과, 외환위기와 같은 사회경제적 효과, 정권교체나 정치순환적 요인과 같은 정치적 효과 등이 지적될 수 있을 것이다(가상준, 2010). 이에 대한 검토를 위해 관련 변수를 독립변수로 하는 다중선행회귀분석을 시도하였는바 그 결과는 <표 1>과 같다.7)

<표 1> 공공갈등 진행빈도에 대한 회귀분석

변수		계수	표준오차
IMF		6.340+	3.603
정권별 (김영삼 정부)	노태우 정부	-2.383	3.240
	김대중 정부	4.034	3.994
	노무현 정부	5.563	6.231
	이명박 정부	8.496	8.951
집권연차 (2년차)	1년차	-3.485**	1.233
	3년차	-4.022**	1.367
	4년차	-2.905+	1.724
	5년차	-4.336*	2.173
시간		0.197**	0.052
상수		30.667**	3.046
F-값		156.784**	
수정된 R ²		0.867	
N		240	

+ = p < 0.1, * = p < 0.05, ** = p < 0.01

먼저, 1990년부터 1994년 7월을 1차 정점으로 하는 증가 추세는 민주화 효과로 파악될 수 있을 것이다. 그러나 데이터가 제공하고 있는 정보가 민주화 운동 이후의 시기인 1990년 이후부터 공공갈등을 수록하고 있다는 한계로 인하여 직접적인 검증이 되지 못한다.8) 다음으로 외환위기 직후인 1998년 말부터 월별 공공갈등 진행빈도가 다시 증가하고 있음을 보여주는데, 이는 외환위기의 효과로 판단할 수 있다. <표 1>의 회귀분석 결과에서 보여 지는 바와

7) 시간의 흐름에 따른 각 변수의 통계적 영향력을 알아보기 위해 통제변수로 시간(월)을 사용하였다.

8) Polity4에 의하면 한국의 민주화 종합점수는 1988년부터 6점, 1998년부터는 8점으로 한 번의 변화만 있었다. 이는 <표 1>의 IMF 효과와 중첩됨으로 회귀분석에서 생략되었다.

같이, 1998년 외환위기 이전과 이후의 월별 공공갈등 진행빈도는 통계적으로 온건하게나마 유의미한 차이($p < 0.1$)를 보이고 있는 것으로 나타났다.

또한 정권교체의 효과를 살펴보기 위해 정권별 더미변수를 포함하여 분석한 결과 통계적으로 유의미한 차이가 나지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과로부터 우리는 공공갈등의 진행빈도에 대한 정권별 차이는 큰 의미를 갖지 않는다고 해석할 수 있다.

마지막으로 정치순환적 요인이 갈등의 진행빈도에 영향을 미칠 수 있을 것으로 생각해볼 수 있다. 정치순환적 요인이란 새 정부의 탄생과 권력의 공고화 과정, 그리고 권력의 이양으로 이어지는 일련의 과정을 지칭한다. 이를 자세히 살펴보기 위해 각 정권별 공공갈등의 진행빈도를 살펴보면, 각 정권별로 공공갈등 진행빈도는 김대중 정부를 제외하고는 집권 2년차에 최고조에 달하고 있음을 알 수 있다. 김영삼 정부는 1994년 7월에 47개로, 노무현 정부는 2004년 7월 82개로, 이명박 정부는 2008년 12월 89개로 진행 빈도가 최고조에 달했다. 김대중 정부만이 집권 4년차인 2001년 6월 61개로 최고조에 달해 다른 양상을 보여주고 있다.⁹⁾ 실증분석에서 집권연차를 더미변수로 포함시켜 회귀분석한 결과 각 연도별로 통계적으로 유의한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 이는 집권 1년차에는 공공갈등의 진행빈도가 상대적으로 적고, 집권 2년차에는 공공갈등이 본격적으로 고조되며, 이후 5년차까지 경향적으로 안정화되어 간다는 해석을 가능하게 하는 것이라 하겠다. 따라서 공공갈등의 진행빈도 역시 정치순환적 사이클을 가진다고 말할 수 있을 것이다.

2. 공공갈등의 특성별 지속기간 및 강도 분석

공공갈등의 발생 및 진행빈도만큼이나 갈등이 어떻게 진행되었는가를 살펴보는 것도 한국 공공갈등의 특징을 파악하는데 중요하다. 갈등이 많이 발생한다 하더라도 갈등 지속기간이 짧고, 강도도 또한 비교적 크지 않다면 갈등으로 인한 사회적 비용은 상대적으로 적게 들 가능성이 크기 때문이다. 따라서 갈등의 전개과정을 갈등의 지속기간과 강도에 초점을 맞추어 살펴보는 것은 매우 실천적 의미를 갖는다.

갈등지속기간은 공공갈등이 시작되어 종료되는데 걸린 시일이다. 대부분의 공공갈등은 조기에 종료되는 경향을 보이지만 매우 오랫동안 지속되는 공공갈등도 존재한다. 갈등강도는 공공갈등의 참여자를 기간으로 나눈 값으로 갈등기간 동안 평균 일일 참여자수를 나타낸다. 이렇게 정의된 공공갈등의 지속기간과 강도가 종속변수로 된다. 반면, 독립변수로 공공갈등의 특성을 나타내는 갈등쟁점, 갈등당사자관계, 갈등이해관계 등을 사용한다. 또한 공

9) 이는 집권 초기에 외환위기 관리체제를 경험했다는 특수성을 고려해야 한다.

공갈등의 합리적 해결에 있어서 시민단체의 역할은 지속적으로 증대되어 왔는데, 시민단체들은 공공갈등의 당사자로서 역할을 하기도 하고, 때로는 공공갈등의 제3자 즉 공공갈등해결의 조력자로서 역할을 수행하기도 한다. 그런 의미에서 공공갈등의 지속기간과 강도는 시민단체의 개입, 구체적으로 당사자로서 혹은 제3자로서의 개입에 따라 달라질 수 있다(김학린·강명현, 2009)

본 연구는 분석모형으로 음이항분포(negative binomial distribution)를 가정한 모형을 사용한다. 그 이유는 본 연구에서 종속변수로 설정한 공공갈등의 지속기간 및 강도가 음의 값을 갖지 않은 도수변수(non-negative count variable)이기 때문이다.¹⁰⁾ <표 2>는 공공갈등의 특성적 요인을 독립변수로 하는 공공갈등의 지속기간 및 강도에 대한 음이항 회귀분석 결과로써 음이항 회귀분석의 계수와 독립변수 각각의 한계효과(marginal effect)를 담고 있다.¹¹⁾ 우선, 갈등쟁점의 경우, 갈등 강도에 대한 분석에서 환경, 이념, 계층, 교육, 지역갈등이 음(-)의 계수 값으로 나타나고 있어 노동갈등에 비해 강도가 낮은 것을 알 수 있는 반면, 갈등지속기간은 노동갈등에 비해 다른 갈등들이 긴 것으로 나타났다. 이는 갈등지속기간에 있어서 이념갈등을 제외하고는 모든 변수들이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 신뢰할 만한 결과라 할 수 있다. 요약하면 노동갈등은 다른 공공갈등이 비해 상대적으로 지속기간이 짧고 강도는 높다는 점을 알 수 있으며, 갈등 지속기간에 있어서 환경갈등은 노동갈등에 비해 평균 1.771배, 이념갈등은 1.056배, 지역갈등은 1.518배, 계층갈등은 1.697배, 교육갈등은 1.344배 길다는 점과 갈등 강도에 있어서 환경갈등은 노동갈등에 비해 평균 0.184배, 이념갈등은 0.435배, 지역갈등은 0.068배, 계층갈등은 0.432배, 교육갈등은 0.143배로 약하다는 점을 알 수 있다.

이와 함께 갈등당사자관계의 경우, 민/민 갈등을 기초로 하였을 때 민/관 갈등은 계수의 값이 양(+)의 값을 나타내고 있고 통계적 유의도도 통상적인 기준($p < 0.05$)보다 낮게 나타나, 민/관 갈등이 다른 종류의 갈등에 비해 지속기간이 길다는 것을 알 수 있다. 반면, 갈등강도에 있어서는 관/관 갈등이 다른 종류의 갈등에 비해 강도가 높은 것으로 나타나고 있다. 즉 민/관

10) 많은 연구에서 종속변수가 정규분포를 따른다는 가정을 둔 OLS(ordinary least squares)를 사용하여 가산자료를 분석하였으나, 높은 왜도를 가진 이산도수(discrete count)의 범주형 자료는 포아송 회귀분석(Poisson regression)을 실시하는 것이 적합하다(Allison, 1999). 구체적으로 포아송 회귀분석은 종속변수가 음의 값을 갖지 않은 도수변수(non-negative count variable)인 경우에 사용된다. 그러나 포아송 회귀분석의 핵심적 특징은 표집분포의 평균과 변량이 동일하다는 것을 가정한다는 점이다. 따라서 과도변산(over-dispersion)인 경우 포아송분포를 가정한 모형은 자료와 합치하지 않는 문제점이 나타난다. 이럴 경우 음이항분포(negative binomial distribution)를 가정한 모형을 사용하는 것이 바람직하다(박광배, 2006).

11) 여기서 한계효과는 계수를 사건발생빈도비율(IRR, incidence rate ratio)로 전환한 것을 사용한다. 즉 IRR은 <표 2>에서 나타나는 계수 b 를 e^b 로 전환한 것으로서 음이항 회귀분석이 기본적으로 로그 변환된 것에 기인한다. 통상 음이항 회귀분석에서 계수 b_1 는 설명변인 X_1 에서 한 단위 변화에 따른 로그 변환된 종속변인의 평균, $\ln(\mu_1)$ 의 단순차이를 의미하지만, e^{b_1} 는 설명변인 X_1 에서 한 단위 변화에 따른 반응변인 평균 μ_1 의 '배수'의 변화를 의미한다. $e^{b_1} = \mu_1 / \mu_0$ 이기 때문이다.

갈등은 민/민 갈등에 비해 지속기간에 있어서 평균 1.298배 길고, 관/관 갈등은 민/민 갈등에 비해 평균 2.472배 강도가 높다는 것을 보여준다. 한편, 갈등이해관계에 따른 구분은 공공갈등의 지속기간과 강도를 설명함에 있어 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하고 있음을 보여준다. 다만, 갈등강도에 있어 가치/가치 갈등은 이익/이익 갈등에 비해 통계적으로 유의미하게 갈등강도가 높다는 점을 알 수 있다.

<표 2> 공공갈등 지속기간 및 강도에 대한 음이항 회귀분석 결과

독립변수	종속변수	갈등지속기간		갈등강도	
		계수	한계효과	계수	한계효과
갈등쟁점 (노동)	환경	0.571** (0.148)	1.771 (0.262)	-1.692** (0.257)	0.184 (0.047)
	이념	0.054 (0.233)	1.056 (0.246)	-0.833* (0.358)	0.435 (0.155)
	지역	0.417** (0.139)	1.518 (0.211)	-2.693** (0.225)	0.068 (0.015)
	계층	0.529** (0.139)	1.697 (0.235)	-0.838** (0.248)	0.432 (0.107)
	교육	0.296+ (0.154)	1.344 (0.207)	-1.941** (0.251)	0.143 (0.036)
갈등당사자관계 (민/민)	민/관	0.261* (0.106)	1.298 (0.137)	0.181 (0.187)	1.198 (0.224)
	관/관	0.084 (0.201)	1.088 (0.218)	0.905** (0.336)	2.472 (0.830)
갈등이해관계 (이익/이익)	이익/가치	-0.056 (0.107)	0.945 (0.101)	0.251 (0.174)	1.285 (0.223)
	가치/가치	0.166 (0.176)	1.181 (0.208)	0.661* (0.279)	1.937 (0.540)
시민단체 (불개입)	당사자로 개입	0.801** (0.105)	2.227 (0.234)	0.321+ (0.177)	1.379 (0.244)
	제3자로 개입	0.475** (0.137)	1.608 (0.220)	-0.747** (0.214)	0.474 (0.101)
갈등강도		-0.0003** (0.00004)	0.999 (0.00004)	-	-
상수		5.382** (0.091)	-	5.516** (0.125)	-

N	6431)	6431)
LR chi2(12)	157.77	180.12
Prob > chi2	0.000	0.000
Pseudo R2	0.017	0.026
ln alpha	0.136 (0.048)	0.929 (0.046)
alpha	1.146 (0.055)	2.532 (0.116)
Likelihood-ratio test of alpha = 0: chibar2(01)	3.1e +05	2.8e+05
Prob>=chibar2	0.000	0.000

+ = $p < 0.1$, * = $p < 0.05$, ** = $p < 0.01$, ()는 표준 오차.

1) 진행 중인 59개 사례는 제외.

시민단체의 개입은 갈등당사자로 개입하였을 경우와 제3자로 개입하였을 경우 갈등 지속기간과 강도에 있어서 상이한 영향을 미침을 알 수 있다. 시민단체가 당사자로 개입하였을 경우 갈등지속기간과 강도 모두에서 계수의 값이 양(+)의 값으로 나타나고 있고 통계적으로도 유의미한 것으로 나타나, 시민단체가 개입하지 않은 경우보다 갈등지속기간이 장기화되고, 강도 또한 높다는 사실을 알 수 있다. 반면 시민단체가 제3자로 공공갈등에 개입할 경우 불개입할 경우 보다 지속기간에 있어서는 장기화되지만 강도에 있어서는 약해지는 것으로 나타났다. 시민단체가 제3자로 공공갈등에 개입할 경우 불개입할 경우 보다 지속기간은 평균 1.608배 길어지는 반면 갈등강도는 평균 0.474배로 약해지는 것을 기대할 수 있다. 더불어 갈등 강도도 갈등 지속기간을 단축시키는 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다.

모형의 적합도와 관련하여 LR chi2(12)의 값에 기초한 Prob>chi2의 값이 0.000을 나타내 모형이 적합한 것을 판단된다. 또한 포아송 회귀분석의 적합도를 테스트하기 위한 alpha=0에 대한 likelihood-ratio 테스트 결과 포아송 회귀분석에 적합하지 않음을 알 수 있었다.

3. 종료방식에 따른 공공갈등의 지속기간과 강도 분석

공공갈등의 발생 및 전개과정을 살펴보는 것 못지않게 갈등이 어떠한 방식으로 종료되었는지를 살펴보는 것도 공공갈등의 특징을 알아봄에 있어 매우 중요하다. 특히 공공갈등의 종료방식은 독자적인 구분보다는 갈등의 다른 특성과의 연계해 살펴볼 때 그 중요성이 더욱 커진다고 할 수 있다. 특히 공공갈등 종료방식과 갈등지속기간 및 강도와의 상관성을 탐색하는 것은 공공갈등에 일반적 특징을 파악하는데 중요한 정보를 제공할 것이다.

<표 3>은 한국 공공갈등의 종료방식에 대한 일반적 현황을 보여주고 있는데, 주로 행정집행과 협상에 의해 종료되는 경향을 보여주고 있다. 자진철회와 소멸과 같이 소극적인 방식으로 종료되는 공공갈등도 각각 11.0%, 12.7%로 총 23.7%나 되고 있음도 특징적이다. 약 8.9%의 공공갈등이 입법으로, 약 7.5%의 공공갈등이 법원판결로 종료되고 있다는 점도 특징적이다. 또한 대안적 갈등해결방식으로 알려진 조정, 중재를 통한 갈등종료는 빈도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 주민투표도 낮게 나타났는데, 주민투표를 통한 해결방식이 논의되고 제도화된 것이 최근의 일이기 때문인 것으로 파악된다.

<표 3> 공공갈등의 종료방식과 갈등쟁점, 갈등당사자관계, 갈등이해관계 교차표¹²⁾

종료 방식	갈등쟁점						갈등당사자관계			갈등이해관계			계
	환경	이념	노동	지역	계층	교육	민/민	민/관	관/관	이익/이익	이익/가치	가치/가치	
협상	13 8.3%	3 1.9%	96 61.1%	14 8.9%	22 14.0%	9 5.7%	90 57.3%	61 38.9%	6 3.8%	126 80.3%	24 15.3%	7 4.5%	157 100%
조정	2 16.7%		4 33.3%	1 8.3%	3 25%	1 8.3%	6 50.0%	6 50.0%		8 66.7%	3 25.0%	1 8.3%	12 100%
중재	3 27.3%		7 63.6%	1 9.1%			5 45.5%	5 45.5%	1 9.1%	9 81.8%	1 9.1%	1 9.1%	11 100%
행정 집행	34 21.9%	9 5.6%	11 7.1%	45 29.0%	31 20.0%	25 16.1%	26 16.8%	115 74.2%	14 9.0%	77 49.7%	61 39.4%	17 11.0%	155 100%
주민 투표	3 37.5%			5 62.5%				5 62.5%	3 37.5%	5 62.5%	3 37.5%		8 100%
법원 판결	9 17.0%	7 13.2%	7 13.2%	9 17.0%	9 17.0%	12 22.6%	14 26.4%	34 64.2%	5 9.4%	21 39.6%	19 35.8%	13 24.5%	53 100%
진압		1 5.6%	12 66.7%	1 5.6%	3 16.7%	1 5.5%	12 66.7%	6 33.3%		16 88.9%	1 5.6%	1 5.6%	18 100%
자진 철회	14 18.2%	3 3.9%	26 33.8%	14 18.2%	6 7.8%	14 18.2%	20 26.0%	52 67.5%	5 6.5%	42 54.5%	25 32.5%	10 13.0%	77 100%
소멸	12 13.5%	10 11.2%	17 19.1%	22 24.7%	19 21.3%	9 10.1%	24 27.0%	62 69.7%	3 3.4%	49 55.1%	29 32.6%	11 12.4%	89 100%
입법	2 3.2%	9 14.3%	14 22.2%	6 9.5%	24 38.1%	8 12.7%		60 95.2%	3 4.8%	25 39.7%	28 44.4%	10 15.9%	63 100%
진행중	10 16.9%	1 1.7%	3 5.1%	22 37.3%	16 27.1%	7 11.9%	13 22.0%	36 61.0%	10 20.0%	38 64.4%	13 22.0%	8 13.6%	59 100%
계	102 14.5%	44 6.3%	196 27.9%	141 20.1%	132 18.8%	87 12.4%	210 29.9%	442 63.0%	50 7.1%	416 59.3%	207 29.5%	79 11.3%	702 100%

12) 카이검정은 기대빈도가 5 이하인 셀이 있어 시도하지 않았다.

또한 <표 3>는 공공갈등의 특성에 따라 갈등의 종료방식이 상이하게 나타나고 있음을 보여준다. 협상의 경우 노동갈등과 민/민 갈등 그리고 이익/이익 갈등의 종료방식으로 가장 높은 빈도를 보이고 있으며, 조정 및 중재도 협상과 비슷한 경향을 보이고 있다. 갈등의 종료방식으로서 행정집행은 지역, 환경, 계층, 교육 등의 순서로 나타나고 있으며, 민/관 갈등과 이익/이익 및 이익/가치 갈등에서 주로 나타나고 있다. 주민투표는 갈등의 종료방식으로서 지역과 환경갈등에서 사용되고 있으며, 민/관 및 관/관 갈등 그리고 이익/이익 및 이익/가치 갈등에 사용되어 왔다. 법원판결은 다양한 유형 및 성격에서 나타나고 있는 반면 갈등당사자관계의 관점에서 보면 민/관 갈등에서 주로 나타나고 있다. 진압의 경우 노동갈등과 이익/이익 갈등, 민/관 갈등에서 주로 나타난다. 자진철회와 소멸은 비슷한 경향을 보이고 있는데, 이념갈등을 제외한 다양한 갈등쟁점에서 나타나고 있으며, 민/관 갈등과 이익/이익 및 이익/가치 갈등에서 주로 나타나고 있다. 마지막으로 갈등 종료방식으로서의 입법은 계층 및 노동갈등 등의 순서로 나타나고 있으며, 민/민 갈등에서는 한 차례도 사용된 것이 없는 것으로 나타났다.

<표 4>은 공공갈등을 종료방식으로 구분하여 평균 지속일수와 평균 참여자수를 살펴본 일원분산분석의 결과이다. <표 4>에서 보여 지는 바와 같이 입법과 법원판결에 의해 종료된 갈등은 평균 지속일수가 매우 높다는 점을 나타내는 반면, 평균 참여자수 면에서는 주민투표와 입법이 매우 높은 것을 알려준다. 입법과 법원판결로 종료된 갈등은 당사자 간 해결이 쉽지 않아 권위적인 방식에 의해서만 갈등이 종료된 경우이기에 지속일수 면에서 다른 갈등과 차이를 보이고 있는 것으로 판단된다. 주민투표에 의해 종료된 갈등은 평균 지속일수는 높은 편은 아니지만 평균적으로 참여한 인원은 가장 높은 것으로 나타나고 있어 결코 비용이 적게 드는 갈등 종료방식이 아님을 알 수 있다. 행정집행과 진압에 의해 종료된 갈등은 평균 지속일수가 상대적으로 낮은 편은 아니지만 평균 참여자수는 낮은 편으로 나타났다. 중재와 조정의 경우 평균 지속일수의 측면에서 볼 때 가장 짧은 것으로 나타났으며, 참여자수도 비교적 적은 것으로 나타나 가장 효율적인 갈등해결방식이라고 평가할 수 있을 것이다.

<표 4>의 분산분석 결과가 보여주는 것처럼 종료방식에 따라 평균 지속일수($F=7.626, p < 0.001$)와 평균 참여자수($F=2.962, p < 0.01$)가 통계적으로 유의미한 차이가 나고 있음을 확인할 수 있는바, 갈등 종료방식에 따라 갈등 지속기간과 강도가 유의미하게 차이가 남을 알 수 있다.

<표 4> 종료방식에 따른 평균 지속일수와 참여자수

종료방식	건수	평균 지속일수	표준편차	F-값	평균 참여자수	표준편차	F-값
협상	157	337	447.68	7.626 p <0.001	18,273	39,701.22	2.962 p <0.01
조정	12	315	559.96		13,284	25,227.99	
중재	11	224	248.99		20,456	33,838.01	
행정집행	155	531	674.38		14,922	98,721.72	
주민투표	8	437	391.39		118,942	178,684.68	
법원판결	53	1005	803.61		11,721	29,183.69	
진압	18	503	1132.53		12,354	16,687.77	
자진철회	77	329	458.95		22,201	62,180.60	
소멸	89	462	581.22		18,673	68,843.32	
입법	63	738	973.97		52,740	132,307.93	
계	643	532	678.84		20,653	75,651.91	

* 2009년 12월 31일 현재 진행 중인 공공갈등은 59개로 제외됨

V. 결론

1. 요약

민주화 이후 정치 경제적으로 많은 발전이 있었지만 의견을 달리하는 이해 당사자 간 심각한 갈등과 분쟁은 한국사회가 자생적, 자조적 능력을 갖춘 좀 더 성숙한 사회로 발전하는데 걸림돌로 작용하고 있다. 본 연구는 공공갈등으로 인해 나타나는 문제점을 해결하기 위한 기초적 작업의 일환으로 한국 공공갈등의 생애주기별 특징을 발생-진행-종료 등 3단계로 구분하여 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 본 연구에서는 갈등의 발생 및 진행빈도, 갈등의 특성, 갈등지속기간 및 강도 등을 중심으로 한국 공공갈등의 특징을 살펴보았으며, 주된 발견은 다음과 같다.

우선, 지난 20년간 한국 공공갈등의 발생 및 진행추이를 살펴보았을 때, 공공갈등 발생빈도는 통상의 인식과는 달리 시간이 흐름에 따라 거의 변화하지 않은 것으로 파악되는 반면, 공공갈등 진행빈도는 뚜렷한 증가 경향을 보여주고 있다. 이는 현재 한국사회에서 갈등으로 인해 지불되는 사회적 비용은 갈등의 과다한 발생보다는 갈등해결의 지체에서 찾아야 한다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

둘째, 1998년 외환위기 이전과 이후 월별 공공갈등 진행빈도는 통계적으로 유의미한 차

이를 보이는바, 이는 외환위기 이후에는 공공갈등이 일단 발생하면 쉽게 해결되지 않고 장기화되는 현상이 두드러진다는 것을 의미한다. 외환위기 이후의 한국사회의 변화된 조건에 대한 심층적 관찰이 요구된다 하겠다. 더불어 정치순환적 요인과 관련하여 모든 정권에서 집권 1년차가 가장 적은 진행빈도를 보이다가 김대중 정부를 제외하고 집권 2년차에는 급격히 증가한 후 경향적으로 안정화되어 간다는 사실을 확인하였다.

셋째, 공공갈등의 지속기간과 강도에 대한 특성별 영향요인과 관련해서는 시민단체의 역할에 주목할 필요가 있는바, 시민단체가 당사자로 개입하였을 경우 갈등의 지속기간이 길어지고 강도 또한 커지는 반면, 제3자로 개입하였을 경우 지속기간은 길어지지만 갈등 강도에 있어서는 감소한다는 사실을 발견하였다. 이는 공공갈등에 있어서 시민단체의 역할에 대한 고려가 중요함을 시사하는 것으로 시민단체가 제3자로 공공갈등에 참여하게 되면 갈등강도를 상대적으로 온건하게 유지하면서 파국을 방지하는 한편 갈등지속기간은 늘어나 갈등당사자 간 합의형성의 기회를 확대하는 효과를 갖는다고 해석할 수 있다.

넷째, 한국의 공공갈등은 주로 행정집행과 협상에 의해 종료되는 경향을 보여주고 있는 반면 대안적 갈등해결방식으로 알려진 조정, 중재를 통한 갈등종료는 빈도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 자진철회와 소멸과 같이 소극적인 방식으로 종료되는 공공갈등도 총 23.7%나 되고 있음도 특징적이다. 더불어, 주민투표에 의해 종료된 갈등은 평균 지속일수는 높은 편은 아니지만 평균적으로 참여한 인원은 가장 높은 것으로 나타나고 있다는 점에서 결코 비용이 적게 드는 갈등 종료방식이 아님을 알 수 있다. 중재와 조정의 경우 평균 지속일수의 측면에서 볼 때 가장 짧은 지속기간을 보여주고 있고, 참여자수도 비교적 적은 것으로 나타나, 사회적 비용의 측면에서 볼 때 가장 효율적인 갈등 종료방식임을 알 수 있었다.

2. 정책적 시사점

본 연구를 통해 발견한 사실들은 다음과 같은 정책적 시사점을 제공해준다. 첫째, 현재 한국사회에서 공공갈등으로 인해 지불되는 사회적 비용을 최소화하기 위한 노력은 갈등해결의 지체, 즉 갈등의 장기화를 방지할 수 있는 효율적 방안모색에서부터 시작되어야 한다는 점이다. 이를 위한 가장 효율적 방안은 조정, 중재 등 대안적 갈등해결제도의 활성화에 있다고 할 수 있다. 중재와 조정은 평균 지속기간이 가장 짧고 참여자수도 비교적 적은 것으로 나타나, 사회적 비용의 측면에서 볼 때 조정과 중재를 통한 갈등해결이 가장 효율적인 방식이라는 것이 한국사회에서도 입증되고 있다. 반면 현재 한국사회는 조정, 중재의 사용빈도가 가장 낮은 바, 이는 조정과 중재를 비롯한 대안적 갈등해결제도가 활성화될 가능성이 높다는 것을 역설적으로 말해주고 있다 하겠다. 한국사회에서 조정 및 중재 등 대안적 갈등해결제도

가 활성화된다면 갈등의 장기화를 방지하여 갈등으로 인한 사회적 비용의 지출도 크게 감소할 것으로 예상할 수 있다.

둘째, 정부를 비롯한 공공기관에서 조정과 중재와 같은 대안적 갈등해결방법을 개발하고 활성화함으로써 우리 사회 전반의 갈등해결 능력을 제고시켜야 한다. 아직도 공공기관들은 행정집행과 같은 전통적 갈등해결방법에 상당부분을 의존하고 있다. 만약 공공기관 스스로 조정과 중재와 같은 대안적 갈등해결방법을 다양하게 적용한다면 공공갈등으로 인한 사회적 비용의 지출을 상당 부분을 줄일 수 있을 것이다.

셋째, 공공갈등에 중립적인 제3자로 개입할 수 있는 시민단체 혹은 전문가 집단의 역량강화가 필요하다. 시민단체는 당사자가 아닌 제3자로 공공갈등에 참여할 때, 갈등강도를 상대적으로 온건하게 유지하고 과국을 방지하는 한편 갈등지속기간은 늘리지만 갈등 당사자 간 합의형성의 기회를 확대시키는 역할을 할 수 있다. 이를 위해서는 시민단체나 연구단체를 포함한 중립적인 전문가 영역을 확대하고 그 능력을 제고시켜야 할 것이다.

넷째, 갈등의 표출을 예방할 수 있는 제도적 장치의 마련이 중요하다. 자진철회와 소멸과 같이 소극적인 방식으로 종료되는 공공갈등이 총 23.7%나 되고 있음을 주목할 필요가 있다. 자진철회는 주로 정부기관이 정책을 추진하다가 이해당사자의 강력한 반발에 직면하여 스스로 철회하는 경우이고, 소멸은 주로 이해당사자가 정책추진에 반대하여 문제를 제기하였다가 문제제기의 동력을 스스로 상실함으로써 종료되는 경우이다. 자진철회와 소멸과 같이 소극적인 방식의 갈등 종료는 갈등을 예방하기 위한 노력이 수반되면 표출되지 않았을 것들이 대부분이라 할 것이다. 갈등을 예방하기 위한 노력 여하에 따라 갈등으로 인한 사회적 비용의 지출을 줄일 수 있는 여지가 우리사회에서는 아직도 많다고 할 수 있다.

본 연구는 갈등관리의 효율성에 초점을 맞추다 보니 갈등관리의 민주성과 절차적 합법성 등이 갈등관리에 미치는 영향을 간과하고 있는 한계를 갖는다. 특히 갈등의 생애주기이론이 제시하는 주요 변수들을 충분히 고려하지 못한 한계를 갖는다. 이러한 이유로 갈등관리에 영향을 미치는 주요 요인들을 통제하지 못한 측면이 있고, 이로 인해 분석의 대상된 변수들에 있어 편의(bias)가 발생할 수 있다. 또한 갈등의 단계별 구분을 발생-진행-종료로 단순화함으로써 갈등의 생애주기이론이 강조하는 갈등 전개과정의 역동성을 충분히 반영하지 못하였다. 이는 갈등의 생애주기이론에 대한 세밀한 검토와 더불어 이에 부합하는 진실보된 데이터의 생산과 변수의 생성을 통해 가능할 수 있을 것이다. 그럼에도 본 연구는 한국 공공갈등의 일반적 법칙성을 도출해 내는데 많은 정보를 제공해 주고 있다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 특히 공공갈등의 단계별 특성에 대한 종합적 이해를 시도하고 있다는 점에서 의의가 있다 할 것이다. 앞으로 공공갈등에 대한 연구와 자료의 축적이 지속적으로 이루어진다면 한국 공공갈등의 일반적 법칙성을 좀 더 세밀하게 파악할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 가상준. (2010). 정치·사회·경제환경요인과 공공분쟁 발생: 1990-2009. 「단국대학교 분쟁해결연구센터 2010년도 제2차 학술회의」 발표논문집. 65-94.
- 가상준·안순철·임재형·김학린. (2009). 한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007. 「한국정치학회보」. 43-2. 52-88.
- 강영진. (2000). 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」. 성공회대 출판부.
- 고경훈. (2003). 선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구: 전북 공립 외국어고등학교 유치사례를 중심으로. 「한국정책학회보」. 12-3. 29-58.
- 권영규. (2006). 갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천 복원사업에 나타난 갈등해결과정을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 17-2. 159-189.
- 김학린·강명현. (2009). 공공분쟁해결에 있어서 시민단체의 영향: 시민단체의 특성에 따른 차이를 중심으로. 「분쟁해결연구」. 7-1. 67-90.
- 단국대학교 분쟁해결연구센터. (2011). 「한국공공분쟁 DB」. <http://ducdr.org>.
- 대통령자문 지속가능발전위원회 편. (2005). 「공공갈등관리의 이론과 기법 (상)」. 논형.
- 박광배. (2006). 「범주변인분석」. 학지사.
- 박호숙. (2006). 정책갈등의 진행단계별 갈등관리전략에 관한 연구. 「민선4기 지방정부 조직인사관리의 혁신과제」. 2006년 한국정부학회 하계학술대회 자료집.
- 박홍엽. (2006). 갈등주기관점에서의 갈등해결기제의 탐색. 「NGO연구」. 4-2. 75-112.
- 이종열·권해수. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정 사례 분석. 「한국정책학회보」. 8-3. 155-188.
- 전주상. (2000). 비선호시설 입지갈등요인에 관한 연구 -노원,목동,강남 쓰레기소각장 건설사례의 비교분석. 「한국사회와 행정연구」. 11-2. 275-295.
- Allison, Paul David. (1999). *Logistic Regression using SAS: Theory and Application*, SAS Institute.
- Fisher, Ronald J. (1994). Generic Principles for Resolving Intergroup Conflict (Constructive Conflict Management: An Answer to Critical Social Problems?). *Journal of Social Issues*. 50-1. 47-66.
- Gleditsch et. al. (2002). Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. *Journal of Peace Research*. 39-5. 615-637.
- Kolb, D. M. and J. M. Bartunek. (1992). *Hidden Conflict in Organizations: Uncovering the Behind-the-Scenes Disputes*. CA: Sage.
- Pondy, Louis, R. (1967). Organizational Conflicts: Concept and Models. *Administrative Science Quarterly*. 17-2: 296-320.
- Robbins, S. P. (1998). *Organizational Behavior, Concepts, Controversies, Applications*. NJ: Prentice-Hall.

- Sandole, Dennis J. D. and Hugo van der Merwe. (1993). *Conflict Resolution Theory and Practice*. UK: University Press.
- Small, M. and J. D. Singer. (1982). *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980*. CA: Sage.
- Tilly, C. and R. Zambrano. (1989). *Violent Events in France, 1830-1860 and 1930-1960*. ICPSR Study No. 9080. (www.icpsr.umich.edu/cocon/ICPSR/STUDY/09080.xml)
- Ury, W. L., J. M. Brett, and S. B. Goldberg. (1988). *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. CA: Jossey-Bass.

<논문접수일: 2011.10.24. / 심사개시일: 2011.11.11. / 심사완료일: 2011.11.25.>