

공공갈등 조정의 성공 요인 분석

하혜수*

김학홍**

〈目 次〉

I. 서론

II. 이론적 논의와 분석틀

III. 성공적 조정의 영향요인 분석

IV. 결론

〈요 약〉

본 연구는 1990년대 이후 한국에서 조정을 통해 해결된 6건의 공공갈등 사례를 분석하고, 성공적인 조정에 영향을 미친 요인을 도출하였다. 조정의 성공 수준은 당사자간 이해관계의 균형 있는 반영 여부를 기준으로 타협, 부분 상생, 완전 상생의 3단계로 구분하였다. 분석 결과, 첫째, 조정자의 전문성과 신뢰성이 매우 중요한 영향요인으로 나타났다. 조정자의 전문성과 신뢰성이 매우 낮을 때 타협, 둘 다 중간일 때 부분 상생, 둘 다 중간 또는 매우 높을 때 완전 상생의 결과를 가져왔다. 둘째, 당사자 수의 영향은 낮은 것으로 나타났다. 이는 6개 갈등 사례에 한정된 분석 결과이고, 특히 당사자의 수가 4명인 경우 타협의 결과를 보였다는 점에서 일반화에 주의가 필요하다. 셋째, 갈등 기간의 영향도 상대적으로 작은 것으로 나타났으나 갈등 기간이 갈등의 성숙도와 조정의 필요성 인식에 영향을 미치는 만큼 신중한 해석이 필요하다. 넷째, 갈등유형의 효과도 미미하였는데, 선정된 6개 사례 모두 이익 갈등 또는 이익과 가치의 혼합 갈등으로서 순수한 가치 갈등이 포함되지 않아 갈등유형의 효과가 제대로 파악되지 않았다고 할 수 있다.

【주제어: 공공갈등, 조정, 부분 상생, 완전 상생】

* 주저자, 경북대학교 행정학부 교수 및 공공문제연구소 겸임연구원(hasoo@knu.ac.kr)

** 공동저자, 경북대학교 박사과정 수료 및 경상북도 행정부지사(khhyss@korea.kr)

논문접수일(2024.10.15), 수정일(2024.11.23), 게재확정일(2024.11.29)

I. 서론

공공정책을 둘러싼 갈등과 대립으로 정책의 지연, 후퇴, 실패 등 다양한 형태의 차질이 발생하고 있다. 공공정책 갈등은 정부와 주민, 지자체와 주민, 정부와 이익집단, 그리고 주민과 주민 등 다양한 주체 간의 이익 및 가치 충돌에 기인한다. 공공정책 갈등의 폐해는 공적 자원의 낭비에 그치지 않고 극단적 감정 대립을 통한 국민 분열로 이어질 수 있다. 공공정책 갈등에 대한 가장 바람직한 해결 방법은 당사자 간 자율적인 협의와 협상이지만, 점차 소송이나 강제적 수단이 동원되는 비율이 높아지고 있다. 소송이나 강제적 수단에 의한 갈등 해결은 승자와 패자를 만들어내기 때문에 과도한 시간과 비용, 제로섬 구조, 생산적 관계의 훼손 등과 같은 문제를 초래한다.

최근에는 이러한 문제점을 고려하여 효과적인 갈등 해결 수단으로 대체적 갈등해결(ADR: Alternative Dispute Resolution)이 강조되고 있다. 특히 당사자간 자율적 협상이 곤란한 경우 중립적 제3자(the third party)의 조정과 중재가 활용되고 있다. 조정과 중재는 중립적인 제3자가 당사자의 상충되는 이해관계를 반영한 절충안을 제시하여 당사자 모두가 만족하는 상생 해결을 도모한다는 점에서 유력한 갈등해결 수단으로 평가된다. 그에 따라 정부에서도 중앙분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회, 환경분쟁조정위원회 등 각종 위원회를 구성하여 운영하고 있다. 이러한 정부위원회에 맡기는 것이 적절하지 않은 경우 당사자를 포함한 조정위원회를 구성하여 공공갈등을 해결하고 있다.

조정을 통한 갈등 해결에 관심이 높아지고 있지만, 그에 관한 체계적인 연구는 많지 않은 편이다. 또한 대다수 선행연구는 일부 연구를 제외하면 단일 사례 연구에 집중되고 있다. 단일 사례를 대상으로 갈등 조정을 연구할 경우 사례의 특성에 맞는 대안 모색과 교훈의 발견에 기여할 수 있지만, 설명력에 한계가 있을 수밖에 없다. 복수 사례에 관한 선행연구도 주로 2~3개 사례에 한정하고 있어 단일 사례 연구에 포함된 문제점을 어느 정도 노출하고 있다. 더욱이 거의 대다수 연구는 조정의 성공적 조정에 관한 정의를 내리지 않고 갈등 종결을 조정의 성공으로 간주하고 있다.¹⁾ 조정의 질적 수준, 즉 상충되는 이해관계를 반영한 정도를 측정하지 않은 상황에서 영향요인을 탐색함으로써 인과관계에 관한 설명력을 떨어뜨리고 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 다수의 갈등 조정사례를 대상으로 성공적 조정에 관한 체계적 정의를 바탕으로 그에 영향을 미치는 요인을 탐색하고자 한다. 이를 위해 먼저 언론보도,

1) 신은중(2010)은 조정의 효과성에 대하여 갈등 지속 기간의 단축으로 정의하고 있으나 단일의 변수에 의존하고 있다.

학술논문, 위원회 내부 자료 등을 검색하여 1990년 이후 조정을 통해 해결한 20개 공공갈등 해결사례를 도출하였다. 20개 갈등사례 중에서 조정전담기구(정부위원회 또는 조정위원회 구성)의 조정을 통해 해결된 6개 사례를 선정하여 조정의 질적 수준을 측정하고 그에 미친 영향요인을 탐색하였다. 조정의 질적 수준은 갈등 해결에 필요한 수용성을 얻기 위한 최소 조건인 타협에서 최대 조건인 완전 상생으로 분류하였다. 타협은 당사자의 이해관계를 절충하였으나 모두의 이해관계 최대치를 반영하지 못한 경우이고, 부분 상생은 한쪽의 이해관계 최대치를 반영하고 다른 쪽의 이해관계 최대치는 반영하지 못한 경우이며, 그리고 완전 상생은 당사자 모두의 이해관계를 최대한 반영한 경우이다. 조정 수준에 영향을 미친 요인도 미리 설정한 척도에 따라 상, 중, 하로 분류하였다.

II. 이론적 논의와 분석틀

1. 갈등조정 이론

1) 조정의 의의

조정(mediation)의 유형, 구조, 기법의 다양성에도 불구하고 대다수 학자들은 조정의 개념에 대해 어느 정도의 합의에 도달해 있다.²⁾ 조정은 협상을 통해 갈등의 완화 또는 해소에 기여할 목적을 가진 제3자의 개입으로 정의된다(Zartman & Touval, 1985: 31). 조정은 강제력의 사용에 기반하지 않고 어느 한쪽의 승리에 도움을 줄 목적을 갖지 않는다는 점에서 다른 유형의 제3자 개입과 다르다. 조정은 결과를 강요할 권한을 갖지 않은 제3자에 의한 지원 또는 상호작용을 말한다(Wall et al., 2001: 375; Zartman & Touval, 1985: 31). 이를 자세히 살펴보면, 조정은 첫째, 갈등 당사자가 아닌 제3자의 개입이다. 둘째, 제3자는 결과를 강요할 권한을 갖지 않아야 한다. 셋째, 제3자의 지원이다. 따라서 조정자는 갈등 당사자간 자율적 협상을 촉진하고 양측의 이해관계를 절충안 대안을 제시하여 합의에 이르도록 지원하지만, 그 결과를 강요할 수는 없다. 따라서 조정의 개념은 갈등해결이나 문제해결의 개념과는 다르며, 조정이 성공할 때 갈등이 해결된다고 할 수 있다.

조정은 의사소통과 알선을 통해 상대방에 대한 이미지와 태도 변화를 강조할 뿐만 아니

2) 여기서 調整(coordination)의 사전적 의미는 어떤 기준이나 실정에 맞게 정돈하는 것이고, 조직론에서는 여러 사람과 부서의 활동을 조화되게 만드는 과정으로 정의한다. 調停(mediation)은 분쟁이나 갈등에 개입하여 절충안을 제시하는 활동이고, 仲裁(arbitration)는 구속력 있는 절충안을 제시하는 활동을 의미한다.

라 합의를 위한 아이디어를 제시하는 추가적인 기능도 수행한다(Zartman & Touval, 1985: 31-32). 이러한 점에서 조정은 당사자들이 수많은 미해결 이슈에서 시작하여 완전한 합의에 도달할 때까지 범위를 좁혀가는 지속적인 과정이라고 할 수 있다(Kohan & Jick, 1978: 211). 즉 조정은 중립적인 제3자가 당사자간 상호작용을 촉진하여 중단된 대화를 복원함으로써 자율적 갈등 해결을 도와주는 행위이다(장현주, 2018: 435; Marceschal, 2005: 510). 조정은 모든 당사자의 요청 또는 제3자의 조정에 대한 당사자의 수용이 필요하고, 조정자가 이 과정에 관여할 의지가 있어야 성립된다(정정화, 2012: 4; Hellman, 2012: 592; Greig & Regan, 2008: 761). 조정이 성립된 후 양측의 이해관계를 만족시키는 대안이 제시되어 당사자의 수용을 얻으면 갈등은 해결된다.

조정은 협상이나 중재와 차이가 있다. 협상은 갈등 당사자간 자율적인 이해관계 조율을 강조한다. 갈등 당사자가 협상의 마인드와 능력을 가지고 있다면, 이들은 대화와 협의를 통해 서로의 이해관계를 탐색하고, 상충되는 이해관계를 최대한 반영한 창조적 대안(creative option)에 합의할 수 있다. 하지만 당사자들이 감정에 사로잡혀 정상적인 대화를 진행하지 못하거나 협상을 진행한 경우에도 그에 관한 지식과 능력이 부족하여 창조적 대안을 찾지 못할 수 있다. 이 경우 중립적인 조정자가 당사자간 대화 유도과 이해관계의 조정을 통해 갈등의 해결을 촉진할 수 있다. 조정이 중재와 다른 점은 절충안을 제시할 뿐 수용을 강제할 수 없다는 것이다. 그러므로 조정은 당사자의 자발적 수용을 유도할 수 있는 창조적 상생 대안의 개발에 중점을 두게 된다.³⁾

조정자의 역할을 통해 갈등 조정의 의미를 살펴볼 수 있다. 조정자는 갈등해결에 있어서 세 가지 역할을 수행한다(Zartman & Touval, 1985: 38-40). 첫째, 의사전달자(communicator)의 역할이다. 갈등은 의사소통의 단절을 의미하는데, 조정자는 대면접촉이나 전화연결을 통해 의사소통을 촉진한다. 둘째, 고안자(formulator)의 역할이다. 조정자는 갈등 당사자들이 생각해낼 수 없는 혁신적인 해법을 제시할 수 있다. 셋째, 조종자(manipulator)의 역할이다. 조정자는 자신의 지위와 자원을 이용하여 당사자들이 합의하도록 종용할 수 있다. 이처럼 조정자는 두 가지 방식, 즉 매력적인 아이디어 제공과 제안에 대한 매력 추가(덜 매력적인 제안을 매력적이게 만드는 방식)를 통해 교착 상태를 벗어나게 한다. 추가적인 매력을 제공하는 후자의 방식을 지렛대(leverage)라고 부른다. 이러한 지렛대의 사례로는 해결에 대한 필요성 인식, 초점의 이동, 그리고 이면보상의 제공 등을 들 수 있다.

3) 중재자는 중립성을 의심받을 수 있지만 기본적으로 중립적인 제3자로 인식된다. 따라서 중재자는 처음부터 편향된 대안에 초점을 두지 않겠지만 전문성 부족과 구조적 요인 등 여러 가지 요인에 의해 창조적 대안(creative option)을 제시하지 못할 수도 있다. 또한 중재자는 한쪽에 유리한 대안을 강요할 수 있지만 당사자의 수용성을 얻기 어려울 것이고, 소송으로 이행될 가능성이 높다.

2) 조정에 관한 이론

성공적인 조정에 영향을 미치는 요인에 관한 이론들은 대체로 당사자 요인, 갈등 특성 요인, 조정자 요인, 환경적 요인으로 구분하고 있다(Kleiboer, 1996: 362-374; Bercovitch et al., 1991: 10-16; 김재근·채종현, 2009: 15-18; 박재근·은재호, 2016: 540-542; 정정화, 2012: 9-15). Sandole & Sandole-Staroste(1987: 17-37)는 당사자의 협상 의지, 수용가능한 협상의 장, 제3자에 대한 신뢰를 들고 있는데, 협상 의지는 당사자 요인이고, 협상의 장은 외부적 요인이며, 신뢰성은 조정자 요인이다. Bercovitch et al.(1991: 10-16)은 환경적 요인 대신 조정전략 요인을 제시하였는데, 촉진, 과정통제, 지시 등을 포함한다. 사득환(1997: 192)은 제3자 조정의 성공 조건으로 조직규모와 인적 구성, 전문성, 신속성, 신뢰성을 들고 있는데, 조직규모와 인적 구성은 외부적 요인이고 전문성과 신속성 그리고 신뢰성은 제3자의 내적 특성이다. 이선우(2011: 92-104)는 원활한 갈등조정을 위한 조건으로 사전조정과정(사전 준비), 조정대표 및 중립적 조정자의 선정과 조정자의 신뢰 확보, 갈등조정위원회의 위상(법적 지위와 합의안의 실행력), 기본 규칙의 설정(회의운영원칙과 합의방식), 상호간의 주장에 대한 정확한 이해, 합의안 도출을 위한 숙의적 방법의 활용, 이해관계자 대표의 책임성 확보 등을 제시하였다.

첫째, 당사자 요인이다. 당사자의 조정 수용 의사, 당사자간 관계, 당사자간 권력 균형 등이 조정의 성공에 중요한 영향을 미칠 수 있다(Kleiboer, 1996: 362-374; Bercovitch et al., 1991: 10-16). 당사자의 조정 수용 의사가 강하면 조정이 성공할 수 있지만, 당사자의 내적 응집력이 강하고, 당사자간 적대적 관계가 형성되어 있으며, 당사자간 균형적 권력 관계가 형성되어 있으면 조정의 성공 가능성이 낮다. 국내 학자들도 당사자간 관계와 힘의 균형을 강조하면서도 추가적으로 당사자의 대표성, 자율성, 해결 의지를 강조한다. 김재근·채종현(2009: 15-18)은 당사자의 대표성을 강조하고, 정정화(2012: 9-15)는 당사자의 자율성과 대표성을, 장현주(2018: 436-441)는 대표성과 자발성에 더해 의지(조정을 통한 해결의지)를, 박재근·은재호(2016: 541)는 집단간 힘의 균형, 문제해결의지, 집단간 관계 등을 강조한다. 이들은 당사자간 힘의 균형과 당사자간 관계가 조정의 성공에 영향을 미칠 뿐만 아니라 당사자의 대표성, 자발적 조정 요청, 그리고 적극적 참여가 있을 때 조정의 효과성이 높아진다고 주장한다.

둘째, 갈등 특성 요인이다. 여기에는 갈등의 성숙도, 갈등의 강도, 이슈의 특성 등이 포함된다(Kleiboer, 1996: 362-374). 우선, 갈등의 생명주기에서 성숙기일 때 조정의 타이밍이 적절하여 조정에 성공할 수 있다. 갈등의 강도는 낮을수록 조정의 성공 가능성이 높는데, 강도가 셀수록 당사자의 입장 고수 의지가 강하기 때문이다(Depner et al., 1995). 이슈의 특성

은 안보나 이념과 관련된 갈등보다는 이익과 관련된 경우 조정이 용이하다(Bercovitch et al., 1991: 10-16). 국내 학자들도 유사한 견해를 밝히고 있다. 신은중(2010: 186-187)은 갈등의 수준과 강도가 낮을수록, 가치 갈등이 아닌 이익 갈등일수록 조정 가능성이 높다고 주장한다. 장현주(2018: 437)도 갈등의 유형이 가치 갈등이 아닌 이익 갈등일 때 조정을 통한 합의 가능성이 높다고 주장한다. 박재근·은재호(2016: 541)는 갈등의 강도가 낮고, 이슈의 수가 적을수록 조정의 성공 가능성이 높다고 주장한다.

셋째, 조정자 요인이다. 조정자의 기술과 능력⁴⁾ 그리고 수용성이 성공적 조정에 영향을 미친다(Marceschal, 2005: 510-513; Bercovitch et al., 1991: 10-16). 조정자의 기술과 대안 제시 능력이 뛰어나고 조정자에 대한 당사자의 수용성이 높을수록 조정이 성공할 수 있다. 또한 조정자의 공정성(impartiality), 조정능력(leverage), 지위의 중요성이 강조되기도 한다(Kleiboer, 1996: 362-374). 조정자의 공정성과 자원 동원력이 크고, 조정자의 지위가 높으면 조정이 성공할 수 있다는 것이다. 조정자의 신뢰성과 정통성도 중요한 영향 요인이다(Maoz and Terris, 2006: 428; Schellenberg, 1982: 220-247). 조정자로부터 얻은 정보에 대한 신뢰성이 높을수록, 조정자의 평판 등 정통성이 높을수록 조정의 성공 가능성이 높다. 국내 학자들도 조정자의 위상, 중립성, 신뢰성, 전문성, 공정성, 자원동원력 등을 강조한다(김재근·채종현, 2009: 15-18; 이선우, 2011: 92-104; 장현주, 2018: 436-441; 박재근·은재호, 2016: 541-542). 정정화(2012: 9-15)는 공정성, 중립성, 신뢰성과 더불어 조정자의 소통성과 합의안 제시 능력을 중시하고 있다.

넷째, 환경적 요인이다. 갈등을 둘러싼 환경적·상황적 요인에는 경제적 요인, 정치적 압박, 다른 갈등의 발생 등이 포함된다(Kleiboer, 1996: 362-374). 다른 당사자에 의한 경제적·정치적 압박은 해당 갈등의 조정을 촉진 또는 악화시킬 수 있다. 특히 내전 중인 국가는 망명 채도를 우려한 인접 국가의 압박을 받게 된다. 또한 동시에 발생한 다른 사건이나 갈등이 영향을 미칠 수 있는데, 더 중요한 갈등이 동시에 발생한 경우 해당 갈등의 조정에 성공할 수 있다. 국내 학자들은 상황적 특성으로 당사자의 수, 제3자의 개입, 외부의 압력, 갈등조정 관련 법제도 등을 제시하고 있다. 김재근·채종현(2009: 15-18)은 당사자의 수와 중립적 절차의 존재를 중시하고, 정정화(2012: 9-15)는 제3자의 개입과 태도를 강조한다. 장현주(2018: 436-441)는 외부의 압력(여론과 언론)과 대안의 존재 여부 등을 중시한다. 신은중(2010: 189-190)은 중재, 여론, 시민단체 등 보완적 압력수단의 존재가 성공적 조정에 영향

4) 여기서 대안 제시 능력은 배트나(BATNA: Best Alternative to a Negotiated Agreement) 또는 와트나(WATNA: Worst Alternative to a Negotiated Agreement)를 의미한다. 배트나는 협상이 결렬될 경우 협상자가 선택할 수 있는 차선택이고, 와트나는 협상이 결렬될 경우 협상자가 선택할 수 있는 최악의 대안이다.

을 미친다고 주장하고, 박재근·은재호(2016: 542)는 사회적 규범, 갈등 조정 관련 법제도, 합의에 대한 압력, 합의 이행 담보 여부 등을 강조한다.

2. 선행연구 검토

갈등 조정에 관한 선행 연구를 고찰하면 세 가지 경향을 발견할 수 있다.⁵⁾ 첫째, 갈등사례 분석을 통해 성공적 조정요인을 도출한 연구이다. 이들 연구들은 갈등조정 사례에 대한 분석을 통해 성공적 조정 또는 합의 도출 요인을 연구하고 있다. 김길수(2009)는 옥정호(섬진강댐) 상수원보호구역 지정 및 물용이부담금 배분을 둘러싼 지방정부간 갈등을 대상으로 성공적인 조정요인을 분석하고 있다. 그는 성공적 갈등 조정의 요인으로 전라북도의 적극적인 역할, 지역주민 설득, 수용가능한 조정대안 제시를 들고 있다. 박수선(2015)은 울진 신하리 원전 주변지역 갈등에 대한 조정사례를 대상으로 성공적인 조정 요인으로 대화를 통한 갈등해결의지, 조정회의의 참여자의 대표성 확보, 당사자들의 자발적 조정요청, 조정자의 중립성, 관심사에 기반한 해법 제시 등을 제시하고 있다. 김도희(2014)는 울주군 돈사 건립을 둘러싼 갈등 사례를 대상으로 제3자인 언론의 조정역할을 성공 요인으로 제시하였다. 그는 언론이 상충되는 이해관계 조정 대안을 모색하는 대신 사실관계 규명을 통해 갈등의 조정과 해결에 기여할 수 있다고 강조하였다. 김광구·이선우(2011)는 국립서울병원 재건축 사례를 중심으로 합의도출 성공 요인을 도출하였다. 이들은 성공 요인으로 갈등조정위원회 구성, 대안 검토 절차를 통한 명분 축적, 전략적 대안 개발, 선출직 조정위원의 적극적 참여, 지역 언론의 공정한 보도, 과학적인 주민 의견 수렴을 들었다. 신은중(2010)은 1988~2007년까지 단국대학교 분쟁해결연구센터의 공공분쟁데이터베이스를 활용하여 조정의 효과성에 영향을 미친 요인을 탐색하고 있다. 그는 조정이 갈등 지속 기간을 단축시키고, 가치 갈등이 조정의 효과성을 떨어뜨린다고 밝혔다. 김재근·채종현(2009)은 한탄강댐 건설 갈등을 대상으로 제3자 갈등조정 효과를 분석하고 있다. 이들은 성공적 조정 요인으로 조정소위원회의 전문성과 중립성, 의제설정능력, 조정기술 등을 강조하였다.

둘째, 연역적으로 도출한 성공적 조정요인을 갈등사례에 적용한 연구이다. 장현주(2018)는 조정 합의형성의 요인으로 갈등당사자 요인, 조정자 요인, 환경적 요인으로 구분하고 이를 울산 반구대 암각화 보존 갈등(중앙-지방간 정책갈등)과 밀양 송전선로 건설 갈등(중앙-지방-주민-시민단체간 입지갈등)에 적용하였다. 이선우(2011)는 원활한 갈등조정을 위한 7가지 필요조건을 제시하고 이를 바탕으로 5가지 공공갈등사례(한탄강댐 건설 갈등, 국립

5) 기존 연구들에서 발견된 조정은 중재권을 보유하지 않은 조정위원회, 정부위원회, 정부 부처 등이 절충안을 제시하였다는 점에서 중재(arbitration)가 아닌 조정(mediation)에 해당된다.

서울병원 갈등, 밀양 765kv 송전선로 건설 갈등, 하남시 광역화장장 유치 갈등, 경인운하건설 갈등)에 적용하고 있다. 정정화(2012)는 한탄강댐과 국립서울병원 사례 비교를 통해 조정을 통한 공공갈등해결의 영향요인을 분석하였다. 그는 두 사례의 갈등 해결에서 차이가 난 것은 조정자 요인보다는 당사자 요인, 합의도출 요인, 환경적 요인에 있었다고 밝히고 있다. 박재근·은재호(2016)는 합의형성에 영향을 미치는 요인으로 갈등특성 요인, 갈등당사자 요인, 갈등조정자요인, 외부환경요인 등을 제시하고 울진 신하리 집단이주 갈등사례에 적용하였다.

셋째, 갈등조정 성과에 대한 분석이다. 이선우·홍수정(2012)은 밀양 765kv 송전선로 건설 갈등사례를 대상으로 갈등조정위원회의 운영 성과를 분석하였다. 이들은 갈등조정위원회가 갈등쟁점(재산권침해, 전자계 위험성, 경과지 선정, 송전방식, 소음, 안전) 중에서 3가지 갈등의제(법제도, 과학적 사실규명, 절차)를 선정하여 의제별 차등적 대안을 제시한 것이 중요한 성과라고 강조하였다. 정규호(2007)는 한탄강댐 건설 갈등을 대상으로 당사자회의, 조정소위원회, 임진강특위, 지역발전협의회 등으로 이어진 합의 형성적 접근의 의미와 과제를 제시하고 있다.

선행연구의 첫째 및 둘째 경향은 조정사례에 대한 분석을 통해 성공 요인을 도출하거나 성공요인에 대한 이론적 고찰을 통해 경험적으로 검증하는 방식을 채택하고 있다. 그에 비해 세 번째 경향인 갈등조정의 성과에 대한 분석은 성공 요인에 한정하지 않는다는 점에서 중간적 성격의 접근이라고 할 수 있다. 이러한 선행연구는 성공적 갈등 조정이나 합의 도출에 영향을 미치는 요인을 탐색하고, 향후 발생할 갈등에 대한 성공적 조정을 위한 정책적 시사점을 제시하였다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 대다수 선행연구는 성공적 조정에 대한 체계적 정의를 내리지 않고 그에 영향을 미친 요인을 탐색하고 있다. 신은중(2010)의 연구가 조정의 효과성에 대해 정의하고 있지만, 갈등 지속 기간이라는 단일의 변수에 의존하고 있다. 이처럼 조정의 성공을 측정하지 않거나 제한된 변수로 측정할 경우 조정의 성공에 영향을 미치는 요인을 제대로 탐색하기 어렵고, 조정을 통한 갈등의 해소에도 기여하기 어려울 것이다. 본 연구는 선행연구를 보완한다는 관점에서 조정의 질적 수준을 3단계로 측정하고, 그에 영향을 미친 요인을 탐색하였다.

3. 분석틀

논문의 분석틀을 작성하는데 있어서 우선, 종속변수인 성공적 조정의 개념을 체계적으로 정의하는 것이 중요하다. 이러한 정의가 선행되어야 성공적 조정에 영향을 미친 요인을 탐색할 수 있기 때문이다. 성공적 조정의 측정과 그에 영향을 미치는 요인의 탐색에 있어서 고

려해야 할 구체적인 변수를 제시하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 분석을 위한 준거기준

요인	변수	세부내용	
조정 결과	타협	당사자 모두의 이해관계 최대치를 반영하지 못하고 절충한 경우	
	부분 상생	한쪽의 이해관계 최대치를 반영하고 다른 쪽의 이해관계 최대치를 반영하지 못한 경우	
	완전 상생	당사자 모두의 이해관계 최대치를 반영한 경우	
영향 요인	당사자	당사자 수	상: 2명, 중: 3명, 하: 4명 이상
		상호 관계	상: 의견대립(반대의사, 대책위 구성), 중: 물리적 충돌(시위, 비방, 고소), 하: 적대행위(무력행사, 사상자 발생)
	갈등 특성	갈등유형	상: 이익 갈등, 중: 이익과 가치의 혼재, 하: 가치갈등
		갈등 기간	상: 5년 이상, 중: 2~5년 미만, 하: 1년 이하
	조정자	전문성	상: 갈등 전문가와 정책전문가의 조정, 중: 갈등 전문가의 조정, 하: 기타
		신뢰성	상: 조정위원회, 중: 정부위원회, 하: 정부 부처

성공적 조정의 개념에 대해서는 다양한 견해가 존재한다(Smith, 1985; Duursma, 2014; Kochan & Jick, 1978; Wall et al., 2001; Brett et al., 1996). 우선, 조정의 성립(occurrence of mediation)을 성공적 조정으로 정의하는 견해이다(Frei, 1976; Melin et al., 2013). 이들은 양 당사자가 첫 조정 시도 이후 5일 이내에 조정자의 개입을 공식적·비공식적으로 수용하면 조정의 성공으로 간주하였다. 하지만, 조정의 성립은 당사자가 조정을 수용하여 조정이 시작되는 것을 의미할 뿐 조정의 결과가 시현된 상태가 아니므로 조정의 성공 여부를 판단하기 어렵다. 더욱이 조정 이후 당사자의 이해관계의 반영 정도 등 질적 수준을 판단할 수 없다는 한계가 있다.

둘째, 당사자간 합의나 협정 체결을 조정의 성공으로 보는 견해이다(Brett et al., 1996; Umbreit & Coates, 1993; Savun, 2008; Bercovitch et al., 1991; Beardsley et al., 2006; Duursma, 2017; Duursma & Svensson, 2019). 하지만, 조정이 성공한 모든 갈등은 합의나 협정 체결로 나타나기 때문에 이를 통해 성공적 조정의 질적 수준을 측정하기 어렵다. 다시 말해 합의안에 담긴 이해관계의 공정한 배분과 같은 질적 측면을 분석할 수 없다. 조정 이후 갈등이 재발하지 않는 기간 또는 조정을 통한 협정의 지속 기간을 조정의 성공으로 정의하는 견해도 유사한 한계가 있다(Werner & Yuen, 2005; Gurses et al., 2008; Quinn et al., 2007).

셋째, 갈등의 종결을 중시하는 견해이다(Regan & Aydin, 2006; Regan & Stam, 2000; Mason & Fett, 1996; Rauchhaus, 2006). 이 관점은 갈등의 종결, 즉 당사자간 폭력 행동이

종식될 때 조정이 성공한 것으로 간주한다. 타협, 협상 타결, 긴장 완화를 포함하는 갈등 종식을 증시하거나 갈등 종식 후 5년 내에 재발하지 않는 조건을 강조하는 견해도 이와 유사하다(Beardsley et al., 2006; Wikenfield et al., 2003). 이러한 정의를 채택하면, 갈등이 상생적으로 종결되었는지 일방의 지배에 의해 종결되었는지 그 상태를 파악할 수 없다.

이들 견해 외에도 만족도를 증시한 견해(Wikenfield et al., 2003; Depner et al., 1994), 당사자의 관계 개선을 증시한 견해(Hollett et al., 2002; Johnson & Johnson, 1996; Johnson et al., 1995; Joseph, 1996), 수용성을 강조한 견해(Gaschen, 1995; Thoennes, 1997; Touval, 1996), 그리고 해결된 이슈의 비율과 입장의 전환을 증시한 견해(Kochann & Jick, 1978) 등도 있다. 이들 견해도 갈등이 종결된 기간이 지나면 당사자들을 포착할 수 없어 만족도, 수용성, 관계 개선 등을 측정하기 어려운 한계를 노정한다. 또한 해결된 이슈의 비율이나 입장 전환을 통해서는 이해관계의 반영 정도를 파악하기 어렵다. 이러한 이유 때문에 본 논문에서는 당사자의 만족도, 수용성, 관계 개선, 입장 전환 등의 개념을 적용하지 않았다. 다만, 조정의 공정성을 증시한 견해(Smith, 1996; Hollett et al., 2002)와 상충되는 목표의 달성 여부를 증시한 견해(Duursma, 2014; Svensson, 2007; Svensson, 2009)에 대해서는 부분적으로 반영하였다. 즉 본 논문은 성공적 갈등 조정의 개념을 이해관계의 균형적 반영도, 즉 조정안의 공정성으로 측정하였다.

본 연구에서는 성공적 조정의 개념을 당사자의 상충되는 이해관계를 반영한 상생적 조정을 통한 갈등 해결로 정의하였다. 따라서 성공적 조정의 수준을 이해관계의 공정한 반영 정도에 따라 타협, 부분 상생, 완전 상생으로 구분하였다. 타협보다 못한 조정안으로 일방 지배가 있지만, 이는 당사자의 수용성을 얻기 어려워 갈등이 해결되기 어렵다고 판단하여 제외하였다.⁶⁾ 이러한 분류는 당초에 제기된 요구에 내재된 이해관계를 중심으로 최종 조정안에 반영된 공정성 정도를 기준으로 구분한 것이다. 좀 더 심층적인 분석을 위해서는 조정이 진행되는 과정에서 일어난 관심사의 변화를 고려해야 하지만 이미 시간이 많이 지난 갈등 사례에서는 확인하기 어렵다. 조정의 질적 수준에 관한 구분을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 타협은 당사자의 양보를 통해 이해관계를 절충한 조정 결과이다. 이는 조정안을 제시하였으나 당사자 모두의 이해관계 최대치를 반영하지 못한 경우이다. 둘

6) 조정은 성공할 수도 있고, 실패할 수도 있으므로 조정과 문제해결은 다른 개념이다. 하지만 성공적 조정은 갈등의 해결을 가져오므로 문제해결과 유사한 개념이라고 할 수 있다. 여기서 타협이 성공적 조정의 개념에 포함되는지가 논란이 될 수 있다. 갈등이론에서는 양쪽의 이해관계를 충족시키는 창조적 대안 또는 상생 대안에 이해관계 통합, 이해관계 연계, 양보의 교환, 순응비용 절감 등을 포함하고 있는데(Fisher & Ury, 1991: 70-71; Lewicki et al., 2001: 97-100), 양보의 교환은 상황에 따라 타협이 될 수도 있다. 더욱이 당사자들은 창조적 대안의 발견이 어려운 상황에서는 타협의 결과도 수용하여 갈등을 끝낼 수 있으므로 조정의 성공 개념에 타협을 포함시킬 수 있다고 판단하였다.

째, 부분 상생은 한쪽의 이해관계 최대치를 반영하고 다른 쪽의 이해관계 최대치를 반영하지 못한 경우이다. 셋째, 완전 상생은 가장 높은 수준의 조정 결과로서 모든 당사자의 이해관계를 최대한 반영한 경우이다.

성공적 조정에 영향을 미친 요인의 경우 이론적 논의를 고려하여 당사자 요인, 갈등 특성 요인, 조정자 요인으로 구분하였다. 상황적 요인은 국제적 갈등에서는 적용할 수 있지만 국내 갈등사례에서는 차별적 변수로 간주하기 어렵다고 판단하여 제외하였다. 먼저, 당사자 요인은 당사자의 수, 당사자 관계, 권력균형, 대표성과 자율성 등이 강조되는데, 당사자 수와 당사자 관계를 채택하였다. 다른 조건이 동일하다면, 당사자 수가 적을수록 이해관계 조정이 용이할 것이다. 따라서 당사자 수는 2인일 때를 가장 높은 상으로, 3인일 때를 중으로, 그리고 4명 이상일 때를 하로 측정하였다. 당사자 관계는 갈등의 강도와 밀접한 관련성을 갖는다. 다수의 견해는 당사자 관계가 적대적이면 높은 대가를 치르더라도 승리하는데 주력하기 때문에 당사자의 입장이 극단화되고, 어떤 조정안에 대해서도 거부할 가능성이 높다고 주장한다(Frei, 1976; Brockner et al., 1982; Kleiboer, 1996: 363). 그러나 당사자 관계가 적대적일수록 위협 또는 폭력이 사용될 가능성이 높고, 당사자들은 손실을 최소화하기 위해 조정안을 수용할 가능성이 높다는 소수의 견해도 있다(Kleiboer, 1996: 364). 여기서는 다수의 견해에 따라 단순한 의견대립(반대의사, 대책위 구성)을 상으로, 물리적 충돌(시위, 비방, 고소)을 중으로, 적대행위(무력행사, 사상자 발생)를 하로 측정하였다.

둘째, 조정자 요인으로는 중립성, 신뢰성, 공정성, 전문성, 대안 제시 능력 등이 강조된다. 대안 제시 능력은 전문성과 연관성이 높고, 중립성과 공정성은 신뢰성을 위한 것으로 생각하여 여기서는 조정자의 전문성과 신뢰성을 채택하였다. 조정이론에서는 조정자가 갈등의 원인을 진단하고 해결 대안에 관한 전문적인 정보를 제공할 때 조정의 성공 가능성이 높다고 주장한다(Smith & Stam, 2003: 128-129). 따라서 조정자의 전문성은 갈등과 조정에 관한 지식과 식견도 중요하지만 해당 정책에 대한 전문성도 중요하다고 판단하였다. 그에 따라 갈등 전문가와 정책전문가의 조정을 상으로, 갈등 전문가의 조정을 중으로, 그리고 기타 비전문가 또는 이해관계자의 조정을 하로 측정하였다. 또한 조정이론에서는 조정자의 위상을 중시하는 견해와 신뢰성을 중시하는 견해로 구분된다. 조정자의 위상과 자원 동원력을 중시하는 견해는 조정자의 지위가 높을 때 조정의 성공 가능성이 높다고 역설한다((Creig & Regan, 2008: 761; Bercovitch & Gartner, 2006: 335; Zartman & Touval, 1985).⁷⁾ 조정자의 신뢰성을 강조하는 견해는 개인보다는 정부의 조정이 더 효과적일 수 있지만, 정부가 당

7) 조정자의 위상과 관련하여 정부 부처의 경우 강력한 권위와 공권력을 바탕으로 중재권을 행사할 수 있다고 생각할 수 있다. 하지만, 중재(arbitration) 기능을 수행하는 기구는 노동위원회 등과 같이 법적으로 정해져 있고, 정부 부처는 중재가 아닌 조정 역할을 수행한다.

사자인 경우에는 신뢰성을 떨어뜨릴 수 있다고 주장한다(Bercovitch & Gartner, 2006: 335-337). 여기서는 조정자의 신뢰성을 채택하되, 대부분 정부가 당사자인 갈등인 점을 고려하여 조정위원회⁸⁾일 때를 상으로, 정부위원회일 때를 중으로, 정부 부처일 때를 하로 측정하였다.

셋째, 갈등 특성 요인으로 갈등유형이 성공적 조정에 영향을 미칠 수 있다. 이론적으로는 주권, 이념, 안보, 독립 등에 따라 조정의 성공이 달라진다고 한다(Bercovitch et al., 1991: 14). 하지만, 이는 주로 국제적 갈등을 대상으로 분류한 것으로 국내 갈등에는 적용하기 어렵기 때문에 이익과 가치로 구분하고자 한다. 따라서 갈등유형의 경우 이익 갈등은 상으로, 이익과 가치의 결합은 중으로, 가치 갈등은 하로 측정하였다. 또한 갈등 특성 요인 중 갈등의 지속 기간도 조정의 성공에 영향을 미친다. 절대 시간(clock time)의 논리에 따를 때 갈등의 지속 기간은 당사자의 태도를 변화시킬 수 있는데, 위기감이 증가할수록 당사자의 비타협적 태도를 완화하고 기대를 낮추기 때문이다(Northedge & Donelan, 1971; Kleiboer, 1996: 362). 사회적 시간의 논리에 따라 갈등의 성숙도를 강조하는 견해도 있다(Lauer, 1981). 그에 따르면, 교착상태가 서로에게 부담을 줄 때, 일방적 해법이 봉쇄되고 쌍방적 해법만 존재할 때, 당사자간 권력관계가 변화될 때 갈등의 성숙도가 높아져 조정의 성공 가능성이 높다는 것이다(Zartman, 1985). 이는 조정의 타이밍과 관련성을 갖는데, 갈등의 생명주기를 고려할 때 갈등의 성숙기에 조정의 성공 가능성이 높아진다(Kleiboer, 1996: 363). 갈등 기간이 길어져 당사자 모두에게 심각한 부담을 줄 경우 조정안에 대한 수용 가능성이 높아지기 때문이다(Regan & Stam, 2000: 247; Creig & Regan, 2008: 761). 그러나 갈등의 초기단계에 조정하는 것이 성공 가능성을 높인다는 반대의 견해도 있다(Edmead, 1971; Bercovitch et al., 1991: 12). 이들은 당사자들이 폭력의 임계점을 넘어 상대방에게 심각한 피해를 주기 이전에 조정해야 한다고 주장한다. 여기서는 갈등의 성숙도를 중시하여 1년 이하의 갈등 기간은 하로, 2~5년 미만은 중으로, 5년 이상은 상으로 측정하였다.

8) 조정 관련 연구에서는 이해관계자와 중립적인 전문가로 구성된 조정위원회의 조정도 제3자의 조정(mediation)으로 간주하고 있다(이선우, 2011; 정정화, 2012; 김재근·채종현, 2009; 김광구·이선우, 2011). 비록 이해관계자의 대표들이 조정위원회의 일원으로 참여하여 자기 집단의 이해관계에 집착할 수 있지만, 이미 구성된 조정위원회는 중립적인 조정기능을 수행하는 기구라고 간주할 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 성공적 조정의 영향요인 분석

1. 공공갈등 사례 선정

공공갈등사례는 언론보도, 학술연구, 위원회 내부자료 등을 통하여 최대한 많은 해결 사례를 수집하려고 시도하였다. 우선, 1990년 이후 해결된 갈등 중에서 조정을 통한 해결사례 20개를 수집하였다.⁹⁾ 20개 사례를 선정한 이론적 근거는 없으며, 비교적 갈등 조정에 대한 관심이 높아진 1990년대 이후 발생한 공공사례 중에서 언론과 학술연구에서 중요하게 취급한 갈등 사례를 선정하였다. 6개 사례를 선정한 근거는 조정위원회 구성, 정부위원회의 조정, 정부 부처의 조정 등을 통해 비교적 체계적인 조정을 거친 사례에 한정하였다. 따라서 본 연구에서 최종 선정한 갈등 사례 중 3개 사례는 정부위원회에서 조정한 것이고, 3개 사례는 조정위원회와 정부부처에서 조정한 것이다.

〈표 2〉 갈등 조정 사례 선정

조정수단	사례수	갈등사례
정부위원회	3개	울진 원전주변지역 집단이주 갈등(국민대통합위원회) 밀양 765kv 송전선로 건설 갈등(국민권익위원회) 파주 운정지구 주택건설 갈등(행정협의조정위원회)
조정위원회+ 기타	3개	국립서울병원 재건축 갈등(조정위원회) 한탄강댐 건설 갈등(조정위원회+국무조정실) 한약 조제권 갈등(조정위원회+시민단체)

위 표에서 보는 바와 같이 조정수단에 따라 6개 사례를 선정하였다. 그 중에서 정부위원회의 조정은 3개 사례로서 울진 원전주변지역 집단이주 갈등, 밀양 765kv 송전선로 건설 갈등, 파주 운정지구 주택건설 갈등이다. 당사자가 포함된 조정위원회의 조정은 3개 사례로서 국립서울병원 재건축 갈등, 한탄강댐 건설 갈등, 한약 조제권 갈등이다. 이 중에서 한약 조제권 갈등은 조정위원회와 시민단체(경실련)가 조정하였고, 한탄강댐 건설 갈등은 조정위원회와 국무조정실이 조정하였다.

9) 20개 갈등사례는 옥정호 물이용부담금 갈등, 한탄강댐 건설 갈등, 경인운하 건설 갈등, 태화강 암각화 갈등, 칠곡 가산하수처리장 건설 갈등, 성주 사드 배치 갈등, 지방교육청 누리과정 갈등, 방사성폐기물처분장 입지 갈등, 한강수계물이용부담금 갈등, 4대강 사업 갈등, 밀양 765 송전선로 건설 갈등, 하남시 광역 화장장 유치 갈등, 한약 조제권 갈등, 동남권 신공항 입지 갈등, 울진 원전주변지역 집단이주 갈등, 대구신공항 이전갈등, 국립서울병원 재건축 갈등, 서울시 청년수당 갈등, 파주 운정지구 주택건설 갈등, 대구시 취수원 이전 갈등 등이다.

2. 조정의 성공 수준 판단과 영향요인 분석

1) 울진 원전주변지역 집단이주 갈등

울진 원전주변지역 집단이주 갈등은 2013년 4월 울진군 북면 신화리 주민들이 집단이주를 요구하면서 시작되었다. 2013년 4월 1일 신화리 생존권대책위원회(주민대책위)는 한국 전력에 전자파 및 송전탑 소음 해결을 위한 민원을 제기하였다. 이후 주민대책위는 국민권의 위원회와 국회를 방문하여 송전탑으로 인한 피해 및 이주대책을 촉구하였다. 정부(산업통상부)가 원전에서 1km 떨어진 신화리는 전원개발촉진법에서 정한 이주 범위에 속하지 않는다는 답변을 내자 주민들의 반발은 격렬해졌다. 정부와 한수원은 상황의 심각성을 인식하여 2013년 9월부터 5자협의체를 통한 조정을 제안하였다(박수선, 2015: 87-89). 산업통상부, 한수원, 한전, 울진군, 주민대표로 구성된 5자협의체는 2013년 9월 11일부터 2014년 6월 3일까지 11차례 조정회의를 개최했으나 별다른 성과를 거두지 못하였다. 이후 주민대책위는 국민대통합위원회(조정팀)에 조정을 맡기자는 산자부의 제안을 수용하였다. 당시 국민대통합위원회는 공공기관의 갈등관리를 위한 업무협약에 근거하여 조정에 참여할 수 있었다. 갈등전문가 3인으로 구성된 국민대통합위원회 조정팀은 본격적인 조정에 앞서 주민설명회(조정방식과 진행과정), 이해관계자 면담, 아이디어 제안 등을 통해 사전 조정을 실시하고, 2014년 8월 2일부터 11월 21일까지 12차례 조정회의를 통해 최종 조정안을 제시했다.

조정 of 질적 수준을 진단하기 위해서는 조정안의 내용을 살펴보고, 그것이 당사자의 최초 이해관계를 어느 정도 반영하였는지 따져 보아야 한다. 국민대통합위원회 조정팀이 제안한 조정안은 (1) 집단이주를 위한 법 제도 개선 노력, (2) 공사차량 통행량과 과속 감소 및 우회로 건설, (3) 주민의 삶 개선 및 송전탑 건설 시 주민협의, (4) 방사선 감지기 설치 및 주민 건강검진 등이었다. 신화리 주민들이 집단이주를 요구한 이면의 이해관계는 위험 감소와 안전 확보였다. 조정안에 포함된 공사차량 통행량과 과속 감소 및 우회로 건설이 사고위험을 줄일 수 있지만, 방사능 위험은 해소할 수 없었다. 또한 방사능 감지기 설치 및 국민건강검진은 방사능에 대한 점검과 사후적 조치에 해당할 뿐 근본적 방지책이 될 수 없었다. 이러한 점에서 집단이주를 위한 법제도 개선 노력에도 불구하고 안전 확보라는 주민의 이해관계를 충분히 반영하지 못한 것으로 해석된다. 집단이주 불가를 주장한 산자부의 이해관계는 법률 준수와 재원부담 최소화라고 할 수 있다. 조정안에 포함된 집단이주를 위한 법제도 개선 노력은 현행 법제도의 준수에 방점이 있으므로 산자부의 이해관계를 반영한 결과로 사료된다. 공사차량 통행량과 과속 감소 및 우회로 건설, 방사능 감지기 설치 및 주민건강검진 등도 집단이주 비용보다 낮은 재원 부담으로 해결할 수 있었다. 따라서 집단이주 갈등에 대

한 조정안은 산자부의 이해관계는 충분히 반영하였으나 지역주민의 이해관계는 충분히 반영하지 못해 '부분 상생'에 가깝다고 할 수 있다.

2) 밀양 765kv 송전선로 건설 갈등

밀양 765kv 송전선로건설 갈등은 2001년 1월 정부와 한전에서 수립한 장기전력수급계획 속에 내재되어 있었으나 갈등의 본격적인 표면화는 2005년 12월부터라고 할 수 있다. 밀양주민들은 2005년 12월 주민설명회 및 환경영향평가 부실 등 절차상 문제, 재산권과 환경권 침해 등을 이유로 대책위원회를 결성하고 송전선로 건설반대 활동을 전개하였다. 더욱이 밀양시장과 지역 국회의원 등이 주민의 반대운동에 가세하면서 송전선로 건설 갈등은 심각한 양상을 띠게 되었다. 사태의 심각성을 인식한 밀양시장이 조정에 나섰고, 그에 따라 한전과 주민이 수차례 협의했으나 합의에 이르지 못하였다. 이후 국민권익위원회가 개입하여 경실련(갈등해소센터) 주관으로 갈등조정위원회를 구성하여 2010년 6월 25일 송변전 설비에 따른 보상법 추진을 포함한 조정안에 합의하였다(이선우·홍수정, 2012: 207-208). 조정위원회는 9명으로 구성하였는데, 주민추천 3명, 한전 추천 2명, 지식경제부·경상남도·밀양시 추천 각 1명, 경실련 추천 1명이었다. 조정위원회는 2010년 1월부터 6월까지 조정 활동을 전개하여 송변전 설비 보상에 관한 제도개선위원회 구성, 전자파 저감 대책, 송변전 선로 건설 절차 개선 등의 조정안을 제안하였다.

조정안의 이해관계 반영 수준을 분석하면, 첫 번째 쟁점인 보상 수준의 경우 법률에 따른 보상을 요구한 정부와 한전의 이해관계는 법률 준수와 재정부담 최소화였는데, 보상 및 지역사업에 대한 제도개선위원회 구성은 정부의 이해관계를 최대한 반영하는 조정안이었다. 지가 하락에 따른 피해보상을 요구한 주민집단의 이해관계는 법률 개정을 통한 보상 최대화였는데, 보상 및 지역사업에 대한 제도개선위원회 구성은 이익 보장을 위한 형식적 조치로서 실질적 이해관계를 반영하지 못한 것으로 해석할 수 있다. 두 번째 쟁점인 전자파 위험의 경우 WHO 기준 준수를 요구한 정부와 한전의 이해관계는 유해성 부재 증명에 있었고, 전자파 대책을 요구한 주민집단의 이해관계는 건강과 생명의 위협 방지에 있었다. 조정안으로 제안된 전자파 위험 방지 조치(초전도 포럼 구성, 소음·전자파 저감 노력)는 실질적 조치가 포함되지 않아 정부와 한전의 이해관계를 반영한 반면 주민집단의 이해관계는 충분히 반영하지 못한 것으로 판단된다. 송변전 선로 건설 절차 개선 이슈의 경우 관련법의 절차 준수를 요구한 정부와 한전의 이해관계는 합법성이었고, 절차 미흡을 주장한 주민집단의 이해관계는 자기결정성 원리 실현에 있었다. 조정안으로 제안된 절차 개선(기초자치단체장과의 협의 의무화, 입지선정자문위원회 구성·운영 합리화)은 정부와 한전의 이해관계를 충분히 반

영하였지만, 주민자치에 관한 조치가 미흡하여 주민집단의 이해관계를 충분히 반영하지 못한 것으로 해석된다. 이러한 점을 고려할 때 밀양 765kv 송전선로 건설 갈등에 대한 조정의 수준은 ‘부분 상생’에 가깝다고 할 수 있다. 정부와 한전의 이해관계는 충분히 반영된 반면 주민집단, 특히 반대 주민의 이해관계는 절차 개선 등 부분적인 반영에 그쳤다고 볼 수 있기 때문이다.¹⁰⁾

3) 파주 운정지구 주택건설 갈등

파주 주택건설 갈등은 파주시가 군사시설보호구역에서 해제된 운정신도시에 택지개발사업을 추진하면서 발생하였다. 2014년 12월 31일 국방부가 파주시의 운정지구 택지개발사업 추진에 대하여 군작전 방해로 이유로 제동을 걸면서 갈등이 표면화되었다. 즉 국방부는 운정지구가 군사시설보호구역에서 해제된 지역이지만 작전성 검토를 받아야 한다고 주장하였다. 국방부의 반대에도 불구하고 파주시가 2021년 4월 22일 주택건설사업계획을 승인하면서 갈등이 심화되었다. 국방부는 2021년 11월 26일 아파트 높이(약 190미터)가 방공포대의 위치(해발 131미터)보다 높아 군사작전에 방해가 된다는 주택건설사업 집행정지 및 본안 소송을 제기하였다. 국방부와 파주시는 소송이 진행되던 2021년 12월 12일 국무총리 소속 행정협의조정위원회에 조정을 신청하였다(행정협의조정위원회, 2021). 행정협의조정위원회는 2021년 12월부터 2023년 1월까지 1년 6월간의 활동을 통해 조정안을 제시하였다.

행정협의조정위원회는 분양이 끝난 아파트의 고도를 낮추기 어렵다고 판단하고, (1) 방공포대의 이전, (2) 방공포대의 높이 조정, (3) 아파트 건물 옥상 레이더 설치 등 세 가지 조정안을 제안하고 국방부와 파주시의 수용 의사를 타진하였다. 방공포대의 이전 대안은 주변 산지의 대다수가 종종 소유로 실현가능성이 매우 낮았고, 방공포대의 높이 조정 대안은 건축 비용뿐 아니라 군부대 내 건축 승인 문제도 있었다. 그래서 국방부와 파주시는 아파트 건물 옥상에 레이더를 설치하는 대안을 수용하였다. 이미 서울 등 고층건물에 레이더가 설치되어 있고, 아파트 분양자의 양해를 얻는다면 실현가능성이 높다는 판단에 따른 것이다. 조정안의 이해관계 반영도를 평가하면, 아파트 건물의 고도를 낮출 수 없다고 주장한 파주시의 이해관계는 경제적 이익과 분양자의 이익 보호였다. 조정안(아파트 옥상에 레이더를 설치하는 대안)은 아파트 고도 제한보다 경제적 이익이 클 뿐만 아니라 분양자의 이익을 최대한 보호할 수 있었다는 점에서 파주시의 이해관계를 최대한 반영한 것으로 해석된다. 아파

10) 그럼에도 불구하고 찬성 주민들은 미래에 대한 약속(제도개선위원회 구성, 전차파 측정, 송전선로 건설절차 개선)을 믿고 수용하였고, 반대 주민들은 여전히 불만이 없지 않았다(한전 I과장 인터뷰, 2024.11.20., 09:40~10:00). 이후 반대 주민들의 과격한 행동과 분신자살로 나타났다.

트 높이를 제한해야 한다고 주장한 국방부의 이해관계는 군작전 방해 제거에 있었다. 조정은 중화기를 다른 진지에 배치하는 불편함이 있었지만 군작전 방해 해소라는 국방부의 이해관계를 충분히 반영할 수 있었다.¹¹⁾ 이러한 점에서 파주 운정지구 택지개발사업 갈등 조정안은 양측의 이해관계를 충분히 반영한 ‘완전 상생’에 가깝다고 할 수 있다.

4) 국립서울병원 재건축 갈등

국립서울병원 재건축 갈등은 1989년 보건복지부가 노후화된 병원시설의 현대화를 추진하면서 발생하였다. 병원 현대화 계획이 발표되자 인근 주민들이 지역이미지 훼손과 지역발전 저해를 이유로 이전을 요구하면서 1994년 재건축이 중단되었다. 보건복지부는 주민들의 요구를 수용하여 1995년 11월부터 2002년 2월까지 이전 후보지를 물색하였으나 후보지 주민들의 반발로 무산되었다. 보건복지부는 2005년 4월부터 7월까지 갈등영향분석을 실시하고, 이러한 결과를 바탕으로 주민들과 대화를 시도했으나 해결에 실패하였다. 이후 국립서울병원의 이전이 난항을 겪는 상황에서 보건복지부와 지역주민들은 갈등조정위원회 구성에 합의하고, 2009년 2월부터 2010년 2월까지 1년의 조정을 통해 최종 합의에 도달하였다. 갈등조정위원회는 총 21명으로 구성되었는데, 주민대표는 광진구 서울시의원과 구의원, 구청관계자, 주민자치위원장, 병원이전 범주민대책위원 등이고, 정부측은 복지부와 병원관계자 등이며, 중립적 인사는 갈등전문가, 학계, 연구기관 등이다(김광구·이선우, 2011: 100-101).

주민측은 국립서울병원의 이전을 요구하였는데, 그 이면에 깔려 있는 이해관계는 부정적 이미지, 지역발전 저해, 주민안전 위협(정신병원)이었다. 정부측은 조속한 현대화를 주장했는데, 그 이면에 깔려 있는 이해관계는 환자의 안전 확보와 이전 대상지 부재였다. 갈등조정위원회에서 제안한 조정안은 광진구 외부로 이전, 광진구내 대체부지 확보, 현부지 신축 등 세 가지 대안에 대한 순차적 검토였다. 이러한 검토를 통해 보건복지부와 주민들은 현부지에 종합의료복합단지를 신축하는 대안에 합의하였다. 조정안의 수준을 분석하면, 현부지 종합의료복합단지 신축은 조속한 현대화를 요구한 정부의 이해관계, 즉 환자의 안전 확보와 이전 대상지 부재를 완전히 반영하였다고 평가할 수 있다. 또한 조정안은 이전을 요구한 주민들의 이해관계, 즉 부정적 지역 이미지와 지역발전 저해를 최대한 반영한 것으로 해석

11) 파주시 택지개발 갈등에 대한 조정이 완전 상생이라고 주장할 수 있는 근거는 이해관계의 균형적 반영 뿐 아니라 이해관계자의 수용 여부를 통해서도 확인할 수 있다. 국방부와 파주시 관계자는 행정협의조정위원회의 조정안을 수용하고 실행에 필요한 구체적인 사항에 대한 합의문을 작성한 것으로 나타났다(행정협의조정위원회, 2022).

된다. 따라서 갈등조정위원회에서 제시한 조정안은 '완전 상생'에 가깝다고 할 수 있다.

5) 한탄강댐 건설 갈등

한탄강댐 건설 갈등은 2000년 7월 건설교통부와 수자원공사의 댐 건설 계획에서 시작되었다. 2001년 8월 주민설명회가 무산되고, 이후 주민들의 본격적인 반대 때문에 댐 건설이 추진되지 못하는 상황에서 4단계의 조정이 시도되었다. 1단계는 18명으로 구성된 당사자회의(찬성주민 4명, 반대주민 4명, 정부 및 환경단체 6명, 조정소위원회 4명)의 조정이다. 당사자회의는 2004년 6월 2일부터 8월 27일까지 16차례 조정을 시도하여 조정소위원회의 결정에 따른다는 결론을 내렸다. 2단계는 4명으로 구성된 조정소위원회(교수 2명과 시민단체 2명)의 조정이다(정규호, 2007: 107-108). 조정소위원회는 2004년 8월 27일부터 11월 2일까지 활동하면서 다목적 댐이 아닌 소규모 홍수조절용 댐과 천변저수지 건설을 조정안으로 제안하였다. 3단계는 국무조정실의 조정이다. 국무조정실은 1년여의 검토를 거쳐 조정안으로 홍수조절용 댐 건설을 발표하였다. 국무조정실의 조정안에 근거해 2006년 6월 홍수조절용 댐건설 계획이 고시되고 2007년부터 공사가 진행되었다. 그에 대해 철원·연천·포천 주민 157명이 국토부장관을 상대로 서울행정법원에 한탄강댐 건설계획 취소 소송을 제기했으나 법원은 취소 대책을 위한 댐 건설이 필요하고, 홍수조절용댐은 다목적 댐에 비해 자연환경과 문화재 파괴가 현저히 작다고 판시하였다. 주민들이 법원의 결정에 불복하고 상고하였으나 대법원은 2009년 5월 19일 소송을 기각하였다.

조정안의 균형 있는 이해관계 반영도를 판단하기 위해서는 찬성 주민, 반대 주민, 환경단체, 정부의 이해관계를 살펴보아야 한다. 댐 건설 추진을 요구한 찬성 주민의 이해관계는 홍수피해 방지, 주민안전, 충분한 보상 등이었다. 용도와 관계없이 댐 건설을 반대한 주민의 이해관계는 상수원보호구역의 지정으로 인한 재산권 침해였다. 댐 건설의 원천적 반대를 요구한 환경단체의 이해관계는 환경훼손이었다. 다목적댐 건설을 주장한 정부의 이해관계는 홍수예방과 주민안전 그리고 수도권 용수공급에 있었다. 이러한 이해관계 구조에서 조정안으로 제안된 소규모 홍수조절댐 건설은 찬성 주민의 이해관계를 부분적으로 반영하였고, 반대 주민의 이해관계는 피해보상을 통해 일부밖에 반영할 수 없었으며, 환경단체의 이해관계는 소규모 댐 건설을 통해 극히 일부분만 반영하였다고 할 수 있다. 또한 소규모 댐 건설 대안은 홍수예방과 주민안전 그리고 수도권 용수공급을 중시한 정부의 이해관계를 충분히 반영하지 못했다고 할 수 있다. 더욱이 반대 주민집단이 조정 결과를 수용하지 못해 소송을 제기한 것도 주민측의 이해관계를 충분히 반영하지 못한 증거로 볼 수 있다. 이러한 점에서 한탄강댐 건설 갈등의 조정은 모든 당사자의 이해관계를 충분히 반영하지 못한 '타협'에 가

깝다고 할 수 있다.

6) 한약 조제권 갈등

한약조제권 갈등은 1993년 1월 30일 보사부의 약사법 시행규칙 개정안 입법예고 이후 한의사회가 반발하면서 발생하였다. 한의사회는 3월 보사부의 편파적 약무정책을 규탄하는 신문광고를 시작으로 한의사와 한의대생의 시위, 한의대생의 수업거부, 서명운동 등 일련의 반대운동을 전개하였다. 정부가 한의사회의 반대를 의식하여 약사법 개정 계획을 발표하자 이번에는 약사회가 격렬하게 반대하였다. 1993년 6월 들어 약사회와 한의사회의 갈등이 격화되었는데, 약사회는 약국 영업시간 단축 결의, 휴업과 항의시위를 전개하였다. 한의사회는 항의 시위에 그치지 않고 면허증 반납, 한방수련의의 사직서 제출, 한의대 4학년의 국가고시 거부 결의 등으로 대응하였다. 1993년 9월 한약조제권 갈등을 해결하기 위한 조정위원회가 구성되었다. 조정위원회는 약사 3명, 한의사 3명, 시민단체 3명(한국소비자연맹, 소비자 문제를 연구하는 시민의 모임, 경실련 각 1명) 등 9명으로 구성되었고, 나중에는 경실련 1명, 한의사회 2명, 약사회 2명 등 5명으로 축소되었다(박상필, 2000: 129-130). 조정위원회는 9월 14일부터 9월 20일까지 짧은 기간 동안 활동하면서 이해관계를 반영한 조정안을 제안하였다. 조정위원회의 조정안은 한약사제도의 신설, 약사의 한약조제 원칙적 금지(예외적으로 기존의 약사와 약사법 시행 이전의 약대 재학생에게 한약사 시험 기회 2회 부여)였다. 조정안에 대하여 약사회가 수용 불가를 표명하였으나 정부는 1993년 12월 17일 한약사제도를 포함한 약사법 개정안을 통과시켰다.

조정안의 이해관계 반영 정도를 분석하면, 약사의 무분별한 한약 조제를 반대한 한의사회의 이해관계는 한의학의 전문영역 보장 및 한의사의 수입 감소 방지에 있었다. 조정안으로 제시된 한약사제도의 도입은 자격을 갖춘 약사만이 한약을 조제할 수 있도록 함으로써 전문영역 보장 및 한의사의 수입 감소를 우려한 한의사회의 이해관계를 충분히 반영한 것으로 판단된다. 한약을 취급해온 약사에만 한약조제권을 인정하는 정책에 반대한 약사회의 이해관계는 다른 약사와 약대 졸업생의 기회를 확보하는 것이었다. 조정안으로 제안된 기존 약사와 약사법 시행 이전의 약대 재학생에게 한약사 시험 기회 부여는 다른 약사와 약대 졸업생의 수혜 확대를 충분히 반영한 것으로 판단된다. 사문화된 약사법 개정을 요구한 정부의 이해관계는 한의사와 약사의 전문영역을 인정하면서 갈등을 조속하게 해결하는 것이었다. 조정안으로 제안된 한약사제도는 정부의 이러한 이해관계를 충분히 반영한 것으로 사료된다. 다만, 조정안에 대한 약사회의 반대가 있었으나 결국 정부의 법률 개정에 대하여 수용하였으므로 당사자의 이해관계 반영 수준에서는 충분성과 균형성을 유지하였다고 평가할

수 있다. 따라서 한약조제권 갈등의 조정은 한의사회와 약사회 그리고 정부의 이해관계를 충분히 반영한 ‘완전 상생’에 가깝다고 할 수 있다.

3. 성공적 조정의 영향요인 분석

지금까지 살펴본 6가지 갈등 사례의 조정 수준을 요약하면, 울진 원전주변지역 집단이주 갈등과 밀양 765kv 송전선로 건설 갈등은 ‘부분 상생’에 속하고, 한탄강댐 건설 갈등은 ‘타협’에 속하며, 국립서울병원 재건축 갈등, 파주 운정지역 택지개발 갈등, 한약 조제권 갈등은 ‘완전 상생’에 가깝다.

〈표 3〉 공공갈등 사례의 조정 수준 비교

갈등사례	조정수단	조정수준
울진 원전주변지역 집단이주 갈등	국민대통합위원회	부분 상생
밀양 765kv 송전선로 건설 갈등	국민권익위원회	부분 상생
파주 운정지구 주택건설 갈등	행정협의조정위원회	완전 상생
국립서울병원 재건축 갈등	조정위원회 구성	완전 상생
한탄강댐 건설 갈등	조정위원회 구성, 국무조정실	타협
한약 조제권 갈등	조정위원회 구성, 시민단체	완전 상생

표에서 보는 바와 같이 조정 결과 ‘부분 상생’으로 나타난 사례는 국민대통합위원회가 조정한 울진 원전주변지역 집단이주 갈등과 국민권익위원회가 조정한 밀양 765kv 송전선로 건설 갈등이다. 조정 결과 ‘타협’으로 나타난 사례는 한탄강댐 건설 갈등으로 찬반 주민들의 대립과 환경단체의 개입 때문에 복잡한 양상을 띠고 있었다. 조정 결과 ‘완전 상생’의 결과를 가져온 사례는 파주 운정지구 주택건설 갈등, 국립서울병원 이전 갈등, 한약 조제권 갈등이다. 파주 주택건설 갈등은 국가안보와 관련된 사항이고, 국립서울병원 갈등은 혐오시설 관련 갈등이며, 한약 조제권 갈등은 전문영역간 대립이지만 ‘완전 상생’에 가까운 조정 결과를 도출한 점이 특징적이다. 이처럼 조정의 수준이 달라진 원인을 분석하기 위해 성공적 갈등 조정에 영향을 미친 요인을 살펴볼 필요가 있다. 성공적 조정에 영향을 미친 요인 중에서 갈등 사례에 나타난 특징적 요인을 중심으로 비교하면 다음 표와 같다.

〈표 4〉 공공갈등 사례별 영향요인 비교

갈등사례	당사자 요인		갈등특성 요인		조정자 요인		조정결과
	수	관계	유형	기간	전문성	신뢰성	
울진 집단이주	상(2자)	중	상(이익)	중(2년)	중	중	부분 상생
밀양 송전선로	중(3자)	중	중(이익+가치)	하(1년)	중	중	부분 상생
파주 택지개발	상(2자)	상	중(이익+안보)	중(2.9년)	상	중	완전 상생
국립서울병원	상(2자)	상	상(이익)	상(21년)	상	상	완전 상생
한탄강댐 건설	하(4자)	중	중(이익+가치)	상(9년)	하	하	타협
한약 조제권	중(3자)	중	상(이익)	하(1년)	중	상	완전 상생

위 표에서 보는 바와 같이 첫째, 울진 원전 주변 지역 집단이주 갈등에 대한 조정안은 부분 상생의 결과로 나타났다. 그에 미친 영향요인 중 당사자 수는 산업부, 한수원, 한전, 울진 군, 주민 등 5자였으나 한수원과 한전 등은 정부에 속하므로 최종 당사자는 2인으로서 상으로 분류되고, 당사자 관계는 집단시위까지 갔으므로 중으로 분류된다. 갈등유형은 원전건설 반대와 같은 이념 갈등이 아닌 주로 집단이주 갈등이었으므로 상으로 분류할 수 있고, 갈등 기간은 2년으로 중으로 측정되었다. 조정자 요인 중 전문성은 해당 분야 정책전문가를 제외한 갈등 전문가들만이 조정에 참여하였으므로 중으로 분류되고, 조정자의 신뢰성은 대통령 소속 국민대통합위원회(법정기구)가 조정하였으므로 중으로 분류된다. 따라서 울진 집단이주 갈등은 당사자 수와 갈등유형은 매우 유리한 영향요인이었고, 당사자 관계, 갈등 기간, 조정자의 전문성과 신뢰성은 중간 수준이었다. 특히 조정자의 전문성과 신뢰성이 중간 수준에 그쳤고, 조정자가 집단이주 대상을 규정한 법제도의 제약을 극복하지 못하여 부분 상생의 결과를 가져왔다고 해석할 수 있다.

둘째, 밀양 765kv 송전선로 건설 갈등 조정 결과는 부분 상생으로 나타났다. 조정 수준에 영향을 미친 요인 중 당사자 수는 정부와 찬성 주민 그리고 반대 주민의 3자로서 중으로 측정되고, 당사자 관계는 물리적 충돌과 폭행 사건이 있었으므로 중으로 측정되었다.¹²⁾ 갈등유형은 이익과 가치의 혼재로 중으로 측정되는데, 피해보상과 절차 개선 등과 같은 이익 갈등뿐만 아니라 환경권 침해와 전자파 위험 등과 같은 가치 갈등도 포함되어 있었기 때문이다. 갈등 기간은 1년으로서 조정의 성숙도가 매우 낮은 하로 측정되었다. 조정자의 전문성은 해당 분야의 정책전문가를 제외한 갈등 전문가들만이 조정에 참여하였으므로 중으로 측정되었고, 조정자의 신뢰성은 국민권익위원회(정부위원회)가 관여하여 중으로 측정되었

12) 밀양 송전선로 건설 갈등에서 반대 주민의 분신자살이 있었으나 조정안이 수용된 이후 일어난 사건이어서 당사자 관계를 중으로 측정하였다.

다. 따라서 밀양 송전선로 갈등 사례는 갈등의 성숙도가 매우 낮고, 찬성 주민과 반대 주민의 갈등이 심하고 물리적 충돌이 발생한 상황에서 양측의 이해관계를 만족시키는 상생 대안을 제시하는 데 한계가 있었다고 해석할 수 있다.¹³⁾ 특히 갈등 전문가들만으로 구성된 조정자들이 전자파 및 절차 개선에 대하여 반대 주민의 이해관계를 충분히 반영한 완전 상생 대안을 모색하지 못하였다고 할 수 있다.

셋째, 파주 운정지구 주택건설 갈등 조정은 양쪽의 이해관계를 충분히 반영한 완전 상생으로 나타났다. 조정 수준에 영향을 미친 요인의 경우, 당사자 수는 상(2명)이고, 당사자 관계는 반대 의견과 감사원 질의 등 단순한 의견대립에 그쳐 상으로 측정되었다. 갈등유형은 이익 갈등과 안보 갈등의 결합으로 중으로 측정되었는데, 파주시는 아파트 건설 비용과 분양자의 이익 보호에 관심이 있었으나 국방부는 군작전 방해 해소라는 안보 가치에 중점을 두고 있었다. 갈등 기간은 약 3년으로 조정의 성숙도 면에서 중으로 측정되었다. 조정자의 전문성은 갈등 전문가와 해당 분야의 정책전문가들로 구성되어 상으로 측정되었고, 조정자의 신뢰성은 정부위원회(행정협의조정위원)가 조정하여 중으로 측정되었다. 따라서 파주 운정지구 택지개발 갈등은 갈등유형과 갈등 기간에서 중간 수준의 난이도에도 불구하고 당사자의 수와 관계에서 매우 유리하고 조정자의 전문성과 신뢰성이 각각 상과 중이어서 완전 상생의 결과를 가져온 것으로 해석된다.

넷째, 국립서울병원 이전 갈등 조정은 완전 상생의 결과를 가져왔다. 조정 수준에 영향을 미친 요인 중 당사자 수는 보건복지부, 서울시, 광진구, 주민 등을 포함하지만, 정부와 주민의 2자로 압축할 수 있으므로 상으로 측정되었다. 당사자 관계는 결의안, 서명운동, 대책위 구성 등 의견대립에 그쳐 상으로 측정되었다. 갈등유형은 환자의 안전이 포함되어 있었으나 기본적으로 지역 이미지 훼손에 따른 재산 가치 하락이라는 이익 갈등이었으므로 상으로 측정되었다. 갈등 기간은 21년이 경과하여 갈등의 성숙도가 높은 상으로 측정되었다. 조정자의 전문성은 갈등 전문가와 해당 분야의 정책전문가들이 조정에 참여하였으므로 상으로 측정되었고, 조정자의 신뢰성 역시 이해관계자와 학계, 연구원들로 구성된 조정위원회가 조정하였으므로 상으로 측정되었다. 따라서 국립서울병원 재건축 갈등은 당사자 수와 관계, 갈등유형, 갈등 기간, 그리고 조정자의 전문성과 신뢰성 등 모든 요인이 매우 유리하여 완전 상생의 결과를 가져온 것으로 평가된다.

다섯째, 한탄강댐 건설 갈등 조정은 ‘타협’의 결과를 가져왔다. 조정 수준에 영향을 미친 요인중 당사자 수는 정부, 찬성 주민, 반대 주민, 환경단체 등 4자 구도로서 하로 측정되었

13) 조정안이 제시된 이후 찬성 주민과 반대 주민의 물리적 충돌이 있었고, 반대 주민의 분신자살 사건이 발생하였다(조성배, 144-146).

고, 당사자 관계는 투쟁위 발족, 옥외집회 등 물리적 충돌이 발생하여 중으로 측정되었다. 갈등유형은 주민보상과 환경훼손 등 이익갈등과 가치 갈등이 결합된 형태로서 중으로 측정되었고, 갈등 기간은 9년으로서 높은 성숙도를 보여 상으로 측정되었다. 조정자의 전문성은 갈등 전문가와 해당 분야 정책전문가가 아니라 지역주민, 지역전문가, 시민단체 등이 조정에 참여하여 하로 측정되었고, 조정자의 신뢰성은 갈등 전문가, 시민단체, 이해관계자로 구성된 조정소위원회의 조정이 있었으나 실패하고 이후 국무조정실이 조정하였으므로 하로 측정되었다. 따라서 한탄강댐 건설 갈등은 갈등 기간이 매우 유리하고, 당사자 관계와 갈등 유형이 중간 수준이었으나 당사자 수와 조정자의 전문성과 신뢰성에서 매우 불리하여 타협의 결과를 가져온 것으로 해석된다.

마지막으로, 한약 조제권 갈등 조정은 완전 상생의 결과를 가져왔다. 조정 수준에 영향을 미친 요인 중에서 당사자 수는 정부, 한의사회, 약사회의 3자 구조로서 중이었고, 당사자 관계는 폭력이나 사상자는 없었으나 양측이 상호비방, 고소·고발, 수업거부, 집단 휴업 등 물리적으로 충돌하였으므로 중으로 측정되었다. 갈등유형은 전문영역 간 이익 갈등의 성격이 강하여 상으로, 갈등 기간은 1년으로 하로 측정되었다. 조정자의 전문성은 해당 분야의 정책전문가를 제외한 갈등 전문가(시민단체)가 조정 과정에 참여하였으므로 중으로 측정되었고, 조정자의 신뢰성은 조정위원회가 조정하였으므로 상으로 측정되었다. 따라서 한약 조제권 갈등은 갈등 기간이 매우 불리하였으나 당사자 수와 관계 그리고 조정자의 전문성이 중간 정도였고, 갈등유형과 조정자의 신뢰성이 매우 유리한 요인이어서 완전 상생의 결과를 가져온 것으로 평가할 수 있다.

IV. 결론

지금까지 조정을 통해 해결된 6개 공공갈등사례를 대상으로 성공적 조정에 영향을 미친 요인을 분석하였다. 공공갈등에 대한 조정이 성공하여 종결된 경우에도 당사자의 이해관계 반영 정도로 측정한 조정의 질적 수준은 다르게 나타났다. 조정의 수준을 타협, 부분 상생, 완전 상생의 3단계로 구분한 결과 6개 사례 중에서 1개 사례는 모든 당사자의 이해관계 최대치를 반영하지 못한 타협으로 나타났고, 2개 사례는 한쪽의 이해관계를 최대한 반영하고 다른 쪽의 이해관계를 충분히 반영하지 못한 부분 상생으로 나타났으며, 그리고 3개 사례는 모든 당사자의 이해관계를 최대한 반영한 완전 상생으로 나타났다.

조정의 질적 수준별로 살펴보면, 타협의 결과를 가져온 사례의 경우 갈등 기간은 매우 유

리한 요인이었으나 당사자 관계와 갈등유형은 중간 수준이었고 당사자 수, 조정자의 전문성과 신뢰성은 매우 불리한 요인이었다. 부분 상생으로 나타난 2개 사례의 경우 당사자 관계, 조정자의 전문성과 신뢰성은 공통적으로 중간 수준이었으나 다른 요인의 수준은 서로 달랐다. 울진 집단이주 사례는 당사자 수와 갈등유형이 매우 유리하고 갈등 기간은 중간이었으나 밀양 송전선로 사례는 당사자 수와 갈등유형이 중간이고 갈등 기간은 매우 낮은 수준이었다. 따라서 당사자 수와 갈등유형 그리고 갈등 기간의 차이에도 불구하고 당사자 관계, 조정자의 전문성과 신뢰성에 의해 부분 상생의 결과를 가져왔다고 해석할 수 있다. 완전 상생의 3개 사례는 공통적으로 조정자의 전문성과 신뢰성이 매우 높거나 중간 수준이었다. 그리고 다른 요인들도 갈등 기간을 제외하고는 상 또는 중으로 나타났다.

성공적 조정의 영향요인별로 분석하면, 첫째, 조정자의 전문성과 신뢰성이 조정의 질적 수준에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 타협의 결과를 보인 사례는 조정자의 전문성과 신뢰성이 가장 낮은 하로 나타났고, 부분 상생의 결과를 가져온 2개 사례는 조정자의 전문성과 신뢰성 둘 다 중간 수준으로 나타났다. 그에 비해 완전 상생의 3개 사례는 조정자의 전문성과 신뢰성에서 중간 또는 상으로 나타났다. 둘째, 당사자의 수는 이론적 주장과 달리 조정의 질적 수준에 미치는 영향이 낮은 것으로 나타났다. 이는 6개 갈등 사례에 한정된 분석 결과이고, 특히 당사자의 수가 4명인 사례에서 타협의 결과를 가져왔으므로 일반화에 주의가 필요하다. 셋째, 갈등 기간의 영향도 상대적으로 작은 것으로 나타났다. 조정의 타임링과 관련하여 충분한 성숙기간을 거쳐야 한다는 주장과 공격적인 행동이 일어나기 이전에 개입해야 한다는 주장이 맞서고 있는데, 분석 결과는 갈등 기간의 영향이 크지 않다는 사실을 확인해주고 있다. 하지만 이 역시 6개 사례에 한정된 결과이고, 갈등 기간이 갈등의 성숙도와 조정의 필요성 인식에 영향을 미치는 만큼 신중한 해석이 필요하다. 넷째, 갈등유형의 효과도 미미한 것으로 나타났는데, 선정된 6개 사례 모두 이익 갈등 또는 이익과 가치의 혼합 갈등으로서 순수한 가치 갈등이 포함되지 않아 갈등유형의 효과가 제대로 파악되지 않았다고 할 수 있다.

이러한 결과가 주는 시사점은 첫째, 완전 상생의 결과를 위해서는 조정자의 전문성을 확보하는데 주력해야 할 것이다. 이는 조정자의 전문성을 바탕으로 상충되는 이해관계를 반영한 창조적 대안의 제시 능력을 강조한 이론들과도 일치한다. 둘째, 조정자의 신뢰성을 위해서는 정부부처의 조정보다는 정부위원회 또는 조정위원회를 통해 조정할 필요가 있다는 것이다. 셋째, 당사자의 수와 갈등유형은 조정의 질적 수준에 미치는 영향이 상대적으로 작은 것으로 보이지만, 이는 6개 사례에 한정된 분석 결과여서 일반화하기 어렵다. 특히 한탄강댐 건설 사례에서 보는 바와 같이 당사자 수가 4명인 경우 조정 결과에 영향을 미칠 수 있

다. 넷째, 갈등 기간은 조정의 질적 수준에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나 갈등의 성숙도와 조정의 필요성 인식에 영향을 주는 만큼 공격적 행동에 의해 갈등 비용이 증대되기 전에 개입할 필요성은 있다고 사료된다.

참고문헌

- 김광구·이선우. (2011). 조정기제를 이용한 갈등해소 -국립서울병원 사례를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 23(1): 93-117.
- 김길수. (2009). 지방정부간 갈등의 성공적인 조정에 관한 연구 -옥정호 상수원보호구역의 갈등 조정 사례를 중심으로-. 「한국지방자치행정학보」, 23(2): 269-285.
- 김도희. (2014). 제3자 조정을 통한 갈등해결의 정책적 함의: 환경갈등사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(4): 1-23.
- 김재근·채종현. (2009). 정책갈등의 제3자 갈등조정 효과: '한탄강댐갈등조정소위원회' 기능을 중심으로. 「분쟁해결연구」, 7(1): 5-40.
- 박상필. (2000). 이익집단 갈등과 사회자본: 경실련의 한약분쟁 조정 사례연구. 「한국행정학보」, 34(2): 121-138.
- 박수선. (2015). 당사자간 대화를 통한 갈등해결 사례연구: 울진 신화리 원전 주변지역 갈등조정 과정을 중심으로. 「공존협력연구」, 1(1): 75-107.
- 박재근·은재호. (2016). 공공갈등 해결과정에서 조정의 성립과 합의 형성에 영향을 미치는 요인 연구: 경북 울진군 신화1리 집단이주 갈등조정 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(2): 529-558.
- 사득환. (1997). 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로. 「한국행정학보」, 31(3): 187-201.
- 신은중. (2010). 공공분쟁에서의 조정의 효과성에 관한 연구: 갈등수준, 분쟁성격, 제3자 개입의 조절효과를 중심으로. 「한국행정연구」, 19(2): 181-203.
- 이선우. (2011). 원활한 갈등조정을 위한 필요조건 -경험으로부터의 교훈-. 「한국정책학회보」, 20(3): 87-106.
- 이선우·홍수정. (2012). 송·변전설비 건설 갈등 해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765kv 송전선로건설 관련 갈등조정위원회 운영사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 16(2): 183-212.
- 이영경·최예슬·김찬용·임엽. (2021). 한강수계물이용부담금을 둘러싼 이해당사자 간 갈등분석. 「지역연구」, 37(1): 45-61.
- 장현주. (2018). 공공갈등 해결기제로서 조정에 관한 연구: 중앙-지방간 정책갈등과 입지갈등 사례

- 비교를 통한 교훈. 「지방정부연구」, 22(2): 433-453.
- 정규호. (2007). 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제 -한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로-. 「한국정책학회보」, 16(2): 91-118.
- 정정화. (2012). 조정을 통한 공공갈등해결의 영향요인: 한탄강댐과 국립서울대병원 사례 비교분석. 「한국사회와 행정연구」, 23(2): 1-24.
- 조성배. (2012). 송전선로 건설갈등의 장기화원인과 해결방안에 관한 연구: 신고리-북경남 송전선로 밀양시 구간을 중심으로. 「공공사회연구」, 2(2): 128-168.
- 하혜수·이달곤. (2019). 「협상의 미학: 상생 협상의 이론과 적용」. 서울: 박영사.
- 행정협의조정위원회. (2021). 「파주 운정신도시 P1, P2블록 주택건설사업계획 승인」. 내부 자료.
- Beardsley, K., D.M. Quinn, B. Biswas, and J. Wilkenfield. (2006). Mediation Style and Crisis Outcomes. *Journal of Conflict Resolution*, 50(1): 58-86.
- Bercovitch, Jacob & Scott Gartner. (2006). Is There Method in the Madness of Mediation? Some Lessons for Mediators from Quantitative Studies of Mediation. *International Interactions*, 32(4): 329-354.
- Bercovitch, J., J.T. Anagnoson, and D.L. Wille. (1991). Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations. *Journal of Peace Research*, 28(1): 7-17.
- Brett, J.M., Z.I. Barsness, and S.B. Goldberg. (1996). The Effectiveness of Mediation: An Independent Analysis of Cases Handled by Four Major Service Providers. *Negotiation Journal*, 12: 259-269.
- Brockner, J. Jeffrey, Z. Rubin, Judy Fine, Thomas O. Hamilton, B. Thomas, and Beth Turetsky. (1982). Factors Affecting Entrapment in Escalating Conflict: The Importance of Time. *Journal of Research in Personality*, 16(2): 247-266.
- Depner, C.E., K. Cannata, and I. Ricci. (1994). Client Evaluations of Mediation Services: The Impact of Cases Characteristics and Mediation Service Models. *Family and Conciliation Courts Review*, 32(3): 306-325.
- Duurmas, Allard. (2014). A Current Literature Review of International Mediation. *International Journal of Conflict Management*, 25(1): 81-98.
- Duurmas, Allard. (2017). Partnering to Make Peace: The Effectiveness of Joint African and Non African Mediation Efforts. *International Peacekeeping*, 24(4): 590-615.
- Duurmas, Allard & Isak Svensson. (2019). Introducing an Agenda-based Measurement of Mediation Success: The Divergent Effects of the Manipulation Strategy in African Civil Wars. *International Negotiation*, 24: 296-323.
- Edmead, F. (1971). *Analysis and Prediction in International Mediation*. New York: UNITAR Study.

- Fisher, Roger & William Ury. (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. New York: Penguin Books USA Inc.
- Frei, Daniel. (1976). Conditions Affecting Effectiveness of International Mediation. *Papers Peace Science Society International*, 26(1): 67-84.
- Gaschen, D.A. (1995). Mandatory Custody Mediation: The Debate over Its Usefulness Continues. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 10: 469-490.
- Greig, J. Michael & Patrick M. Regan. (2008). When Do They Say Yes? An Analysis of the Willingness to Offer and Accept Mediation in Civil Wars. *International Studies Quarterly*, 52(4): 759-781.
- Gurses, Mehmet., N. Rost, and P. McLeod. (2008). Mediating Civil War Settlements and the Duration of Peace. *International Interactions*, 34(4): 129-155.
- Hellman, Johan. (2012). The Occurrence of Mediation: A Critical Evaluation of the Current Debate. *International Studies Review*, 14(4): 591-603.
- Hollett, Nancy L., M.S. Herrman, D.G. Eaker, and J. Gale. (2002). The Assessment of Mediation Outcome: The Development and Validation of an Evaluative Technique. *The Justice System Journal*, 23(3): 345-362.
- Johnson, D.W. & R.T. Johnson. (1996). Conflict Resolution and Peer Mediation Programs in Elementary and Secondary Schools: A Review of the Research. *Review of Educational Research*, 66(4): 459-506.
- Johnson, D.W., R.T. Johnson, B. Dudley, M. Ward, and D. Magnuson. (1995). The Impact of Peer Mediation Training on the Management of School and Home Conflict. *American Educational Research Journal*, 32(4): 829-844.
- Joseph, K.L. (1996). Victim-offender Mediation: What Social and Political Factors Will Affect Its Development?. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 11(1): 207-225.
- Kleiboer, Marieke. (1996). Understanding Success and Failure of International Mediation. *Journal of Conflict Resolution*, 40(2): 360-389.
- Kochan, Thomas A. & Todd Jick. (1978). The Public Sector Mediation Process: A Theory and Empirical Examination. *The Journal of Conflict Resolution*, 22(2): 209-240.
- Lauer, R.H. (1981). *Temporal Man: The Meaning and Uses of Social Time*. New York: Praeger.
- Lewicki, Roy J., David M. Saunders, and John W. Minton. (2001). *Essentials of Negotiation*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Marceschal, Patrice M. (2005). What Makes Mediation Work?: Mediator's Perspectives on Resolving Disputes. *Industrial Relations*, 44(3): 509-517.
- Mason, T. David & Patrick J. Fett. (1996). How Civil Wars End: A Rational Choice Approach. *Journal of Conflict Resolution*, 40(4): 546-568.

- Melin, M.M., S.S. Gartner, and J. Bercovitch. (2013). Fears of Rejection: The Puzzle of Unaccepted Mediation Offers in International Conflict. *Conflict Management and Peace Science*, 30(4): 354-368.
- Maoz, Zeev & Lesley G. Terris. (2006). Credibility and Strategy in International Mediation. *International Interactions*, 32(4): 409-440.
- Northedge, F.S. & M.D. Donelan. (1971). *International Disputes: The Political Aspects*. London: Europa.
- Quinn, J. Michael, T. David Mason, and M. Gurses. (2007). Sustaining the Peace: Determinants of Civil War Recurrence. *International Interactions*, 33(2): 167-193.
- Regan, Patrick M. & A. Aydin. (2006). Diplomacy and Other Forms of Intervention in Civil Wars. *Journal of Conflict Resolution*, 50(5): 736-756.
- Regan, Patrick M. & Allan C. Stam. (2000). In the Nick of Time: Conflict Management, Mediation Timing, and the Duration of Interstate Disputes. *International Studies Quarterly*, 44(2): 239-260.
- Rauchhaus, Robert W. (2006). Asymmetric Information, Mediation, and Conflict Management. *World Politics*, 58(2): 207-241.
- Sandole, Dennis J.D. & I. Sandole-Staroste(eds.), (1987). *Conflict Management and Problem Solving: Interpersonal to International Applications*. New York: New York University Press.
- Savun, Burcu. (2008). Information, Bias, and Mediation Success. *International Studies Quarterly*, 52(1): 25-47.
- Schellenberg, James A. (1982). *The Science of Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Elaine. (1996). Danger-inequality of Resources Present: Can the Environmental Mediation Process Provide an Effective Answer?. *Journal of Dispute Resolution*, 1996(2): 379-400.
- Smith, William P. (1985). Effectiveness of the Biased Mediation. *Negotiation Journal*, 1: 363-372.
- Smith, Alastair & Allan Stam. (2003). Mediation and Peacemaking in a Random Walk Model of Civil and Interstate War. *International Studies Review*, 5(1): 115-135.
- Svensson, Isak. (2009). Who Brings Which Peace?, *Journal of Conflict Resolution*, 53(3): 446-469.
- Svensson, Isak. (2007). Mediation with Muscles or Minds? Exploring Power Mediators and Pure Mediators in Civil War. *International Negotiation*, 12: 229-248.
- Thoennes, N. (1997). An Evaluation of Child Protection Mediation in Five California Courts. *Family and Conciliation Courts Review*, 35(2): 184-195.

- Touval, Saadia. (1996). Coercive Mediation on the Road to Dayton. *International Negotiation*, 1: 547-570.
- Umbreit, Mark S. & Robert B. Coates. (1993). Cross-site Analysis of Victim-Offender Mediation in Four States. *Crime and Delinquency*, 39(4): 565-585.
- Wall, James A., John B. Stark and Rhett L. Standifer. (2001). Mediation: A Current Review and Theory Development. *Journal of Conflict Resolution*, 45(3): 370-391.
- Werner, Suzanne & A. Yuen. (2005). Making and Keeping Peace. *International Organization*, 59(2): 261-292.
- Wilkenfield, J., K. Young, V. Asal, and D. Quinn. (2003). Mediating International Crises: Cross-National and Experimental Perspectives. *Journal of Conflict Resolution*, 47(3): 279-301.
- Zartman, I. William. (1985). *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*. New York: Oxford Univ. Press.
- Zartman, I. William & Saadia Touval. (1985). International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics. *Journal of Social Issues*, 41(2): 27-45.

ABSTRACT

Analysis of Success Factors in Public Conflict Mediation

Hyue Su Ha & Hak Hong Kim

The study analyzed six cases of public conflicts that have been resolved through mediation in South Korea since the 1990s and derived the factors that influenced the successful mediation. The level of mediation was divided into three levels: compromise, partial win-win, and complete win-win according to whether the mediation proposal reflected the interests of the parties in a balanced manner. The results of the analysis included, first, the professionalism and reliability of the mediator were found to be important factors. It resulted in a compromise if the expertise and credibility of the mediator were very low, in a partial win-win if both were at a moderate level, and it resulted in a complete win-win if either factor was at an upper or intermediate level. Second, the number of parties was found to have a low impact on the quality of mediation. This is a limited analysis of six cases of conflict so caution should be exercised in generalizing the compromise results, especially in cases where the number of parties was very large. Third, the impact of the duration of the conflict was also found to be relatively small, but it needs to be interpreted carefully as the duration of the conflict affects the maturity of the conflict and the perception of the need for mediation. Fourth, the effect of the conflict type was also found to be insignificant, and all six selected cases were conflicts of interest or a mixture of interests and values, and did not include any pure value conflicts, so it can be said that the effects of the conflict types were not properly understood.

【Keywords: public conflict, mediation, partial win-win, complete win-win】