

공공갈등해소를 위한 '조정'의 성공 조건에 관한 연구

한국형 '조정'의 모색*

임유진 이화여자대학교 커뮤니케이션미디어연구소 연구위원**

이 연구는 최근 우리나라에서 증가하는 공공갈등해소 수단***으로 주목받고 있는 '조정' 제도의 바람직한 방향성을 모색하고자 하였다. 조정에 대한 기존 논의들은 법학이나 행정학 등 분야에서 주로 다루어 온 경향이 있으며, 이 연구에서는 조정의 본래적 특징이자 PR의 주요 개념인 커뮤니케이션과 관계적 측면****에 초점을 맞추어 살펴보았다. 특히 제3자 개입을 통한 조정의 갈등해소 효과를 설명하는 서구의 갈등 관리 상황모델 (Contingency Model)에 근거해 한국적 상황에서 단계별로 중요하게 고려해야 할 조정의 성공 조건들을 알아보았다. 한국적 상황에서 특히 조정가의 질적 특성으로서 조정 절차와 관계 전문성, 공익에 헌신하는 자세와 소양 등이 강조되었고, 조정 전략으로서 정확한 정보 공유와 교육, 인간관계 유지 전략 등이 강조되었다. 또한 최고의사결정권자의 관심과 의지, 힘의 불균형 해소를 위한 조정가의 전문성과 전략 등이 중요한 조건으로 지적되었다.

KEYWORDS 한국사회, 공공갈등해소, 제3자 개입, 조정, 갈등관리, 상황모델

* 이 연구의 인터뷰에 응해주신 모든 공공갈등전문가님들께 깊이 감사드립니다.

** Corresponding Author: 52, Ewhayeodae-gil, Seodaemun-gu, Seoul, Korea, 120-750. lyj1207@ewha.ac.kr, 82-2-3277-2233

*** 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제 19886호)이 2007년 제정되어 이를 근거로 중앙행정기관에 의한 갈등관리제도가 운영되고 있다(National Assembly Budget Office, 2014)

**** PR은 일반적으로 커뮤니케이션을 통한 관계 관리 활동으로 정의되어 왔으며, 관계는 “조직과 공중간의 경제적, 감정적 교류” 혹은 “커뮤니케이션을 통한 인식 변화”를 의미하며, PR 개념의 중심 요소이자 목적이라 할 수 있다 (Kim, 2003, p131~6).

들어가는 말

밀양송전탑갈등, 4대강 갈등 등 최근 우리 사회에는 정부가 추진하는 각종 대형 공공사업 정책과 관련한 갈등 이슈들이 점차 빈번해지고, 이로 인한 사회적 비용이 더욱 심각해지는 추세이다. 최근 한국보건사회연구원의 발표에 따르면, 우리나라 사회갈등지수가 경제협력개발기구(OECD) 국가들 중 다섯 번째로 높은 수준으로 나타났다(ChosunBiz, 2015)

공공갈등이란 공익을 추구하는 정부의 정책 수립이나 추진 과정에서 공중들에게 광범위하게 영향을 미치고 상호 목표나 이익이 상충하는 상황에서 발생하는 갈등이다(Ha & Lee, 2007). 하지만 공공갈등에는 다양한 이해관계자들이 포함되기 때문에 해결 과정이 쉽지 않고, 복잡한 양상을 띠는 경우가 많다(Lee, 2013). 때문에 공공갈등 해소에 대한 관심이 더욱 높아지고 이에 대한 다양한 논의들이 제시되는 추세이다. 즉, 소송이나 판결 같은 전통적인 갈등관리 방식 대신, 갈등당사자들 간 상호 협의를 유도할 수 있는 대체적 갈등해소(Alternative Dispute Resolution) 수단으로 제3자 개입을 통한 방법, 특히 조정과 같은 제도가 효과적인 수단으로 주목받고 있다(Ha, 2007; Jung, 2009; Jung, 2012a; Menkel-Meadow et al., 2006; Rye, 2009). 국내에서도 증가하는 공공갈등해소에 있어 제3자 조정을 통한 자율적인 갈등해소 방법이 실제 유용하다는 논의가 제기되고 있다(Lee & Lee, 2013).

하지만, 이제까지 공공갈등 해결 수단으로서 조정 연구는 특정 분쟁해결에 대한 사례 연구나 특정

변수들 간의 관련성, 비교 분석에 주로 초점을 두었기 때문에 한국적 상황에서의 어떠한 특징을 찾아내거나 전체적인 방향성을 제시하는 데 다소 한계가 있었다(Ka et al., 2009; Kim, 2008). 따라서 본 연구에서는 기존의 접근 방식을 벗어나 국내 공공갈등 전문가들이 직접 경험하고 관찰한 실증적 인식의 분석을 통해 한국에서 조정의 성공 조건들에 대한 해답을 찾고자 했다. 또한 그간 서구의 조정 이론을 도입하는 과정에서 상대적으로 간과되어왔던 조정의 본래적 특성이자 PR의 주요 개념인 커뮤니케이션과 관계적 측면에 초점을 두고, 한국에서 조정 제도가 성공적으로 정착하기 위해 필요한 조건들이 무엇인지 알아보았다. 특히 조정의 본래적 개념은 PR 개념과 매우 유사성을 갖고 있으며, 조정의 실행에 있어 PR 개념의 적용을 상정해 볼 수 있다.¹⁾ 따라서 이러한 작업을 통해 한국의 공공갈등해소 영역에서 PR의 가능성을 파악해보고자 하였다.

1) 조정의 본래적 의미와 PR 개념은 “커뮤니케이션을 통한 진정한 관계 형성”이라는 기본 전제에서 유사성을 찾아볼 수 있다. 조정의 본래적 의미가 조정을 통한 갈등 당사자들 간 관계 형성과 신뢰 구축(Kochan & Jick, 1978; Stimec & Poitras, 2009)에 초점을 맞추고 있듯이, PR 개념도 조직과 공중간 진정한 관계 관리에 초점을 맞추고 있다(Botan & Taylor, 2004; Kim, 2003). 또한 PR 개념은 힘의 불균형 해소, 상호 균형 등을 추구하고 있어(Grunig, 2000), 조정의 본래적 의미 실행에 시사점을 줄 수 있다.

공공갈등해소에 대한 기존 논의들

최근 우리 사회에서는 민주주의의 진전으로 과거 정부 주도의 권위적이고 일방적인 정책 결정을 그대로 따르기보다는, 시민들의 참여가 증가하면서 이해관계나 가치의 대립이 두드러지게 나타났다(Lee, 2007). 가상준 외(Ka, S., An, S, Lim, J.H. & Kim, H, 2009)와 김학린(Kim, 2010)은 1990년부터 2007년도까지 발생한 한국의 공공분쟁 현황과 특징을 정리한 결과 국내 공공분쟁의 70%가 정부가 직접 당사자이며, 평균 갈등 지속일수가 길고, 참여자 수도 많다는 사실을 밝혀내었다. 이들은 이러한 결과가 공공갈등 해소에 있어 정부 역할의 중요성을 시사한다고 설명하였다.

이렇듯 공공갈등이 점차 증가하고 있는 상황에서, 국내 연구의 흐름은 대체적 분쟁해결방식, 특히 제3자 개입을 통한 조정 등에 주목하는 추세이다(Ha & Lee, 2007; Lee & Lee, 2013; Shin, 2010). 재판을 통한 사법적 해결이 많은 시간과 비용을 요구하고 결과의 승-패에만 집착하여 갈등 당사자들 간 감정과 신뢰가 손상되고, 승소를 한다 하더라도 주민들의 협조가 어려울 수 있기 때문이다(Park, 2014). 하지만 그간 공공갈등 상황에서 대체적 분쟁해결 방식에 대한 논의는 많지 않았다(Jung, 2012b). 대표적인 대체적 분쟁해결 수단인 조정은 갈등해소 과정에 객관적인 제3자가 개입하여 갈등 당사자들이 스스로 해결책을 찾도록 함으로써 갈등을 자율적으로 해결하도록 하는 비사법적 수단이다(Kim & Lim, 2010; Menkel-Meadow et al., 2006). 기존 논의들은 공통적으

로 갈등 상황에서 제3자 역할이 중요한 이유를 개입된 제3자의 신뢰를 매개로 궁극적으로 갈등 당사자들 간 손상된 신뢰를 회복시켜 줄 수 있기 때문이라고 지적하고 있다(Lim, 2010b). 임유진(Lim, 2010b)은 피셔(Fisher, 1972)의 논의에 근거해 제3자 개입이 갈등해소에 효과적인 영향을 가져올 수 있다고 가정하였으며, 실험연구를 통해 실제 갈등 유형에 따라 제3자 효과가 유의미할 수 있음을 밝혀내었다.

다양한 대체적 분쟁해결 수단들 가운데 특히 조정은 중재, 협상 등 다른 제도에 비해서²⁾ 갈등해소 과정에서 제3자가 최소의 개입으로 갈등 당사자들 간 커뮤니케이션을 촉진시키고, 자발적으로 상호 수용가능한 해결책을 찾도록 하는데 특징이 있다(Kovach, 2004). 또한 조정은 갈등 당사자들 간 커뮤니케이션을 통하여 관계와 신뢰를 회복하고 스스로 갈등을 해결하도록 하는 중요한 장점을 가진다(Kim & Lim, 2010; Menkel-Meadow, 2007; Menkel-Meadow et al., 2006). 더불어 비용이 저렴하고 효율적이며, 원만하고 평화로운 방법으로 갈등을 해결해 준다는 장점을 가진다(Bercovitch,

2) 김영욱과 임유진(Kim & Lim, 2015, pp.211~213)은 기존 논의들을 정리하여 조정, 중재, 협상의 차이점을 다음과 같이 설명한 바 있다. 중재는 가장 “전통적 형태로서 공적, 의무적, 구속적이라는 특성을 가지며, 승-패적 관점에서 통합적 해결을 이끌어내지 못하는 반면”, 조정은 “중재에 비해 제3자 개입이 더욱 최소화되고 당사자들이 스스로 의사결정에 대한 통제력을 갖고 있어 원-원적 관점에서 지속적인 갈등해소에 보다 적합하다”. 한편, 협상은 “자발적이고 비구속적이기는 하지만 제3자의 개입 없이 당사자들 간 해결을 추구한다는 차이를 가진다”.

1986). 무엇보다 조정은 공공갈등 상황에서 더욱 유용할 수 있는데, 제3자 조정가의 개입이 정부와 지역 주민들 간 힘의 불균형을 해소시켜줄 수 있고 갈등 당사자들 간 상호 신뢰 회복의 기회를 만들어 주기 때문이다(Jung, 2012a).

한국적 상황에서 조정의 가능성

강영진(Kang, 2009)은 조선왕조실록 기록에 근거해 조정이 조선시대 때부터 우리 사회의 갈등해소 수단으로 사용되어 왔다고 설명했다. 임유진(Lim, 2010b)도 기존 논의들에 근거해 제3자 개입 조정을 통한 갈등해소 방법이 역사적으로 한국이나 중국 등과 같은 유교주의, 조화문화, 집단주의 사회에서 더욱 유용한 것으로 선호되어 왔다고 지적하였다(Alexander, 2008; Kim et al., 1993; Sohn & Wall, 1993; Wall et al., 2001). 이처럼 한국이 유교주의 배경을 가진 공동체문화, 집단문화 사회라는 점은 조정의 성공 가능성을 높이는 문화적 배경으로 제시되어 왔다.

하지만, 한국에서 제3자 조정자의 역할은 다소 적극적인 개입과 권한을 가진 쪽에 가까웠던 것으로 추정할 수 있다. 임유진(Lim, 2010a)은 기존 논의에 근거해 한국에서 제3자 조정가의 역할이 단순한 갈등 조정의 개입자라기보다는 절대적인 권위를 가진 적극적인 조정가 역할에 가까웠다고 설명하였다(Folger et al., 2005; Han, 2002). 유교주의의 군사부일체, 삼강오륜 등 권위 존중 문화로 인해 한국 사회에서 제3자 조정가의 권위와 역할이 더욱 강조되었다는 것이다(Folger et al., 2005; Lim, 2010a; Wall et al., 2001). 이는 한국이 집

단주의, 공동체 문화이기 때문에 조정의 가능성이 높으면서도, 유교주의의 상명하복, 남성중심 문화 등으로 인해 조정자의 적극적인 역할이 보다 효과적이었던 것으로 해석될 수 있다.

실제로 최근의 몇몇 연구들은 한국의 공공갈등 해소에 있어 조정의 유용성에 주목하고 있는 추세이다. 중립적 제3자로서 갈등조정위원회의 조정을 통해 당사자들 간 자율적인 문제 해결의 가능성을 보여주었던 한탄강댐 건설 갈등 사례(Kim, 2005; Kim & Chae, 2009; Lee, 2007), 영월 동강댐 건설 갈등 사례(Park, 2014), 그리고 국립서울병원 이전 및 재건축 갈등 사례(Kim & Lee, 2011; Lee & Lee, 2013) 등은 중립적 제3자의 조정 활동이 지역 주민들의 불신을 극복하고 참여와 협력을 이끌어내는데 성공적인 역할을 한 갈등해소 사례로 제시되고 있다. 특히 국립서울병원 갈등 사례는 중립적 제3자의 개입으로 과거 20여 년이나 지속되어 온 지역 사회 내의 공공 갈등이 성공적으로 해결된 대표적인 사례로 소개되기도 했다(Kim & Lee, 2011; Lee & Lee, 2013).

반면 최근 발생했던 밀양 송전탑 갈등 사례와 같이 제3자 조정에도 불구하고, 공공기관과 지역주민들 간 갈등이 해결되지 못한 사례도 많이 있었다(Lee & Lee, 2013, Park, 2014). 이처럼 공공갈등 해소 장치로서 조정의 가능성이 존재하는 한국에서 실제로 조정이 성공하는 경우와 그렇지 않은 경우가 나타나는 것은 어떠한 요인으로 인한 것인지 의문이 제기될 수 있다. 이를 밝혀보기 전에, 먼저 조정 결과의 성공과 관련된 구성 요소들이 무엇인지, 선행 연구들을 통해 살펴보고자 하였다.

조정 결과와 관련된 구성 요소들

갈등해소 분야에서 제3자 조정 결과와 관련된 구성 요소에 대한 논의들은 주로 갈등관리의 상황모델 (Contingency Model) 내에서 변수들 간 관계와 제3자 개입의 관련성을 설명해 왔다(Bercovitch, Anagnoson & Wille, 1991; Bercovitch & Lamare, 1993). 이 모델은 갈등관리의 맥락, 과정, 결과를 역동적인 과정으로 간주하며, 제3자 조정가 개입과 관련해 갈등해소를 위한 조정과 관련된 변수들 간의 관계의 전반적인 틀을 보여준다(Lim, 2010a). 조정의 성공과 실패가 단순히 조정가뿐 아니라, 당사자들 관련 요소, 이슈, 상호작용 맥락 등에 따라 달라질 수 있다는 것이다.

버코비치 등(Bercovitch, et al., 1991)은 이 모델을 통해 조정이 갈등관리의 효과적인 수단으로 어떻게 작용하는지 보여줄 수 있다고 지적하면서, 조정 결과에 영향을 주는 상황적, 과정적 변인들을 갈등 당사자의 특성, 갈등의 특성, 조정자의 특성, 조정 전략 등으로 구분하여 제시하였다. 특히 그들은 갈등의 맥락 단계가 갈등 당사자들의 특성, 갈등의 특성, 조정자의 특성 등의 요소와 관련되며, 갈등의 과정 단계가 조정 전략 요소와 관련되는 것으로 보았다. 버코비치와 라마르(Bercovitch & Lamare, 1993)도 이러한 모델을 기반으로 조정의 성공과 관련된 요소들을 갈등 특성, 갈등 당사자 특성, 조정가 특성, 조정 행동 관련 요소들로 구분하여 분석하였다. 이처럼 갈등관리의 상황모델은 조정의 성공과 관련된 요소나 조건들을 체계적으로 분석하는데 기본적인 틀로 사용되어 온 것을 알 수 있다.

조정 단계별로 기존 연구들이 제시한 조정 결과

와 관련된 요소들을 대략 살펴보면, 먼저 조정의 맥락 단계에서 주요 변수로 갈등 상황의 심각성, 갈등 경험과 갈등 이슈의 유형 등이 제시되어왔다. 갈등의 심각성은 갈등의 강도, 국면, 단계, 분노 수준 등과 관련되며(Bercovitch & Houston, 2000; Regan, 1996; 2002), 갈등 경험은 과거 협력 경험 등 당사자들 간 이전 관계를 말한다(Bercovitch et al., 1991). 또한 갈등 이슈 유형은 믿음과 원칙, 가치와 같은 무형 이슈와 금전, 자원, 영토와 같은 유형 이슈로 나뉠 수 있으며, 무형의 이슈일수록 제3자 조정가 개입이 더 어려워지는 경향이 있다(Bercovitch & Houston, 2000; Bercovitch & Langley, 1993).

특히 버코비치 등(Bercovitch et al., 1991)은 갈등 강도, 이슈 등이 조정 결과에 중요한 영향을 미친다고 보았으며, 버코비치와 라마르(Bercovitch & Lamare, 1993)도 갈등의 본질, 당사자들의 특성 등이 조정의 성공과 관련된다 보았다. 이들은 조정의 시작(The timing of the initial mediation) 이 적절한 시점(ripe)인지가 중요할 수 있으며, 갈등 3년 이내에 조정이 시작되는 경우 성공 확률이 그 이후에 조정이 시작되는 경우보다 더 높다고 보았다.

조정 과정 단계에서 주요 변수로는 개입되는 제3자 조정가의 질적 특성이나 수행 되는 전략의 유형 등을 들 수 있다. 조정가의 특성은 몇몇 선행 연구들의 경우 맥락 변수로서 간주했지만, 본 연구에서는 조정가가 조정 과정을 이끌어간다는 데 초점을 두고 과정 변수에 포함시켰다. 먼저 조정가의 질적 특성은 불편부당성, 통제력, 배려심(Poitras, 2008), 갈등 당사자들과의 관계, 전문성과 지식, 영

향력과 파워(Currie, 2004), 공정성과 중립성(Bercovitch et al., 1991; Kochan & Jick, 1978), 경험 정도(Kochan & Jick, 1978) 등을 들 수 있다. 특히 카림과 페그네터(Karim & Peggnetter, 1983)는 조정자의 질적 특성 중 중립성, 지식, 전문성 등이 조정 결과와 관련된다고 보았으며, 버코비치(Bercovitch, 1986)는 갈등 상황에 대한 지식, 액티브 리스닝 등을, 버코비치(Bercovitch, 1992)는 경험과 전문성 등을 조정 결과에 영향을 미치는 중요한 특성으로 보았다.

특히 조정가의 조정 전략에 대해서는 많은 분류가 존재하지만, 대체로 직접적 조작적 전략, 형성적 절차적 전략, 촉진적 전략 등으로 구분하는 것이 일반적이다(Beardsley et al., 2006; Bercovitch, 1992). 임유진(Lim, 2010a)은 조정 전략과 관련한 기존 논의들에서 공통적으로 도출되는 가장 특징적인 전략들을 제시하였다. 먼저 직접적 조작적 전략은 갈등 해소를 목적으로 갈등 당사자들에게 실질적인 제안과 프로포잘 구성, 보상, 압력, 위협 등 적극적으로 의사 결정에 영향을 미치는 전략이며, 형성적 절차적 전략은 조정의 물리적 환경 및 과정, 절차 통제와 실질적 대안을 제안함으로써 당사자들의 의사결정을 돕는 전략이다. 촉진적 전략은 조정가가 의사결정 결과에는 영향을 미치지 않지만, 이해관계와 이슈 규명, 당사자들 간 지속적인 대화와 토론 촉진 등을 돕는 전략이다. 한편, 이러한 구분과는 달리 갈등 당사자들의 관계나 감정 회복에 초점을 두는 전략들이 제시되기도 했다(Alexander, 2008; Kim, et al., 1993). 기존 연구들은 상황에 따라 달라질 수는 있지만 주로 직접

적인 조정 전략이 보다 성공적인 결과를 이끌어내는 경향이 있다고 설명하기도 했다(Mandell & Tomlin, 1991; Kolb, 1983)

한편, 조정 결과 단계의 주요 변수로는 당사자들 간 합의, 신뢰와 관계 개선, 협력 의지 증가 등 요소들이 공통적으로 제시되어 왔다(Holzinger, 2001; Moore, 1996).

한국적 상황에서 조정의 성공 조건에 대한 기준 논의

제3자 개입으로 인한 조정이 공공갈등해소에서 중요한 역할을 한다 하더라도 실제 그 결과는 여러 상황과 조건에 따라 달라질 수 있다. 국내 기존 연구들은 기본적으로 조정과 같은 대체적 분쟁해결 제도의 실행 자체만으로도 당사자들 간 합의의 가능성이 높아질 수 있다고 지적하고, 한국적 상황에서 성공한 조정의 사례 분석을 통해 그 원인이 무엇이 있는지 시사점을 제시하였다.

국내 선행 연구들이 제시한 조정의 성공 조건들은 먼저 갈등의 맥락적 단계에서 갈등 이슈, 이해갈등인지의 여부(Ha & Lee, 2007; Jung, 2012a; Shin, 2010), 조정에 참여하는 갈등 당사자들의 자율적 의지와 대표성 확보 여부(Jung, 2012a) 등이 많이 제시되었다.

갈등의 과정 단계에서는 조정가의 질적 특성과 갈등당사자의 참여 정도, 조정 프로세스의 공정성 등이 중요한 조건으로 지적되었는데, 개입된 제3자 조정가의 중립성, 전문성, 신뢰성, 공정성 등이 가장 많이 제시되었다(Jung, 2012a; Kim, 2013; Kim & Lee, 2010; Lee, 2007; Lee, 2013). 이때 조정가의

전문성에 대해서는 연구마다 다소 차이가 있었는데, 전문성을 조정의 절차 전문성으로 간주하는 논의(Jung, 2012a; Lee, 2007)와 관련 분야에 관한 전문 지식으로 간주하는 논의(Kim, 2013; Kim & Chae, 2009), 그리고 조정 절차와 관련 분야에 대한 전문성을 모두 포함하는 개념으로 간주하는 논의(Kim & Lee, 2010) 등 조금씩 전문성의 의미와 범위를 다르게 보고 있었다. 특히 전문성과 관련해 김재근과 채종현(Kim & Chae, 2009)은 조정 과정에서 조정가의 갈등 이슈에 대한 내용 전문성 부족이 조정의 주요 실패 요인이 된다고 지적하기도 했다. 이 밖에도 갈등당사자들의 참여 정도(Ha, 2007; Lee, 2013)와 조정 프로세스의 공정성(Lee, 2007) 등도 조정이 성공하기 위한 중요한 조건으로 강조되었다.

조정 결과 단계에서는 합의달성여부(Kim & Chae, 2009), 합의 과정의 소통성과 합의안의 실행가능성 정도(Jung, 2012a), 당사자들 간 관계 개선 여부(Lee, 2013) 등이 제시되었으나, 기존 연구들은 주로 갈등의 맥락과 과정 단계에 초점을 두어 왔다.

그 밖에도 시민단체의 개입 여부, 선거와 관련한 정치인 변수 등 다양한 변수들이 조정의 성공과 관련되는 것으로 제시되기도 했는데, 정정화(Jung, 2012a)는 시민단체의 개입 정도가 적을수록 조정이 성공하며, 정치인의 영향력은 긍정일수록 혹은 부정적일 수 있다고 설명하였다. 반면, 하혜영(Ha, 2007)은 사례 분석을 통해 조정가 전략 가운데 경제적 유인책, 시민단체의 개입 정도, IMF 경제 위기, 선거 변수들은 조정 결과에 영향을 미치지 않는

다고 밝혀내었다. 신은중(Shin, 2010)도 시민단체의 개입이나 갈등의 심각성이 조정 결과에 영향을 미치지 않음을 밝혀내었다. 특히 그는 기존 선행 연구들과 달리 대형 갈등 상황에서 갈등 수준이나 이슈의 특성이 조정 결과나 효과와 관련 없음을 증명하기도 했다. 선행 연구들을 통해 알 수 있는 것은 국내 공공갈등 상황에서 조정의 성공과 관련된 조건들은 매우 다양하며, 갈등 상황에 따라 그러한 요소들의 영향력이 다른 결과를 나타내고 있다는 점이다. 기존 연구들은 대부분 공공갈등 사례 분석이나 혹은 양적 연구에 기반한 특정 개별 변수들의 검증 분석에 초점을 맞추는 경향이 있었기 때문에 한국 사회에서 조정의 성공적인 정착을 위해 전반적으로 고려해야 할 점들을 구체적으로 논의하는데는 어려움이 있었다. 따라서 서구의 조정 이론을 그대로 적용하여 도입하는 것이 무리가 없는지, 유교 문화, 조화문화, 공동체사회라는 한국적 상황에서 고려해야 할 또 다른 요소들이 있는지에 대한 의문이 제기된다. 이를 위해 본 연구에서는 국내 공공갈등 현장과 학계 전문가들의 오랜 경험과 인식에 기반해 한국의 조정이 성공적인 결과를 가져오기 위해 중요한 조건들을 탐색해보고자 하였다.

연구문제는 앞서 살펴보았던 갈등관리의 맥락, 과정, 결과의 관점을 제공하는 갈등관리 상황모델(contingency model)을 기반으로 단계별 주요 조건들을 재구성하였다.

- 연구문제 1: 한국의 공공갈등 전문가들이 강조하는 조정의 성공 조건은 무엇인가?
- 연구문제 1-1: 맥락 단계에서 조정이 성공하기 위한

주요 조건은 무엇인가?

- 연구문제 1-2: 과정 단계에서 조정이 성공하기 위한 주요 조건은 무엇인가?

- 연구문제 1-3: 결과 단계에서 조정이 성공하기 위한 주요 조건은 무엇인가?

- 연구문제 2: 한국의 공공갈등 전문가들이 강조하는 조정의 저해 요인과 해결 방안은 무엇인가?

연구방법

연구문제를 해결하기 위해 2013년 11월부터 2014년 4월까지 국내 공공갈등 현장 및 학계 전문가 총 30명을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 질적 방법을 사용한 이유는 그간 이러한 선행 연구가 많지 않아 전체적이고 종합적인 탐색이 우선적으로 필요하다고 판단했기 때문이다. 한국의 공공갈등과 조정 전문가들이 직접 경험하고 고민한 내용을 수집하고 분석함으로써 기존의 접근 방식에서 벗어나 보다 실증적인 해답을 찾을 수 있다고 보았다. 따라서 선행 연구가 충분하지 않을 경우 '통일된 이론적 설명'의 발견을 추구하는 근거이론(Grounded theory research; Corbin and Strauss, 2007)에 기반해 조사하고자 하였다(Creswell, 2013, p.110). 따라서 심층인터뷰를 통한 자료 수집과 분석을 기본적으로 사용하고, 변인들 간 명확한 인과관계 도출이나 이론 검증이 아닌 심층 의견 파악에 초점을 두었다.

조사 대상

조사 대상자들의 명확한 리스트가 존재하지 않고, 접촉이 쉽지 않았기 때문에 인터뷰 기간이 다소 길어졌다. 심층인터뷰 대상자는 먼저 기사 검색을 통해 최근 3년간 국내 공공갈등 조정에 직·간접적으로 참여했거나 연구, 발표를 수행한 학계와 현장 전문가 리스트를 추출하고, 의도적표집(purposive sampling)과 눈덩이표집(snowballing sampling)을 병행하였다. 이러한 과정을 통해 최종 30명의 국내 공공갈등 전문가 리스트를 도출하였으며, 공공갈등조정에 실제 참여했거나 관련 연구를 다수 수행하고 인지도가 어느 정도 확보된 인물로 범위를 좁혔다. 특히 전문가들 사이에서 보다 많은 추천을 받은 인물을 우선적으로 리스트에 포함시켰다. 또한 서울시 공공갈등관리 부서 담당자와 몇몇 전문가들의 교차 확인을 통해 대표성이 확보되었다고 판단하였다. 서울시의 경우 공공갈등조정위원회 등 각종 공공갈등 조정과 관련된 전문가 데이터베이스를 보유하고 있어, 연구자가 미디어 분석을 통해 추출한 인터뷰 대상 리스트와 교차 확인함으로써 보다 타당성을 확보할 수 있다고 보았다. 그럼에도 불구하고 제한된 숫자의 전문가들을 인터뷰했기 때문에 보다 엄밀한 대표성 입증은 본 연구 설계의 한계이다.

연구절차

인터뷰는 구조화된 일대일 심층인터뷰 방식으로 수행되었고, 인터뷰 질문지는 문헌연구에서 도출된 내용을 기반으로 연구 목표에 맞게 제시되었다. 질문내용은 갈등관리의 상황모델(Bercovitch, Anagnoson & Wille, 1991; Bercovitch &

Table 1 List of Interviewees

Division	Sex	Organization type	Career	Experience in public conflict mediation
Field 1	woman	civic group	13 years	Y (construction conflict of hantangang-dam and else)
2	man	private agency	8 years	Y (construction conflict of Gyeongju Nuclear Waste Dumpsite and else)
3	man	public institution	15 years	Y (install conflict of Seoul Cheonggye 6-ga crosswalk and else)
4	man	civic group	10 years	Y (Construction Conflict of Power Transmission Facilities in Milyang-city and else)
5	man	civic group	10 years	Y (Removal conflict of Seoul National mental hospital and else)
6	woman	public institution	7 years	Y (Shift conflict of Bupyeong-gu transmission line and else)
7	man	private agency	20 years	Y (Construction Conflict of Power Transmission Facilities in Milyang-city and else)
8	man	civic group	10 years	Y (Removal conflict of Seoul National mental hospital and else)
9	man	public institution	20 years	Y (Construction conflict of hantangang-dam and else)
10	man	public institution	10 years	Y (Construction conflict of Sinjungbu substation transmission line and else)
11	man	public institution	8 years	Y (construction conflict of Sinjungbu substation transmission line and else)
12	woman	public institution	8 years	Y (Install conflict of Seoul Cheonggye 6-ga crosswalk and else)
13	man	civic group	10 years	Y (Development conflict of Sihwaho Lake and else)
14	man	public institution	10 years	Y (Construction Conflict of Power Transmission Facilities in Milyang-city and else)
15	man	private agency	2 years	N
16	man	public institution	10 years	Y (Construction Conflict of Power Transmission Facilities in Milyang-city and else)
17	man	public institution	3 years	N
Academia1	man	public institution	6 years	N
2	man	university	13 years	N
3	man	university	7 years	N
4	man	university	6 years	Y (Construction conflict of Sinjungbu substation transmission line and else)
5	man	university	7 years	Y (Construction conflict of Wonju Innovation city and else)
6	man	university	20 years	Y (Removal conflict of Seoul National mental hospital and else)
7	man	university	14 years	Y (Removal conflict of Seoul National mental hospital and else)
8	man	university	13 years	Y (Development conflict of Sihwaho Lake and else)
9	woman	university	13 years	N
10	woman	public institution	10 years	N
11	man	university	30 years	N

Lamare, 1993)과 기존 논의들에서 제시된 갈등관리의 단계별 요소들 즉, 갈등의 맥락, 과정, 결과적 특성 등과 관련해 응답자들이 직간접적으로 경험했거나 알고 있는 국내 공공갈등 조정 사례와 관련지어 답변하도록 하였다. 조정의 저해 요인과 해결 방안은 개방형 질문으로 자유롭게 답변하도록 하였다.

인터뷰 질문의 정확성을 위해 질문의 상세 설명과 추가 설명 내용 및 방법이 함께 포함된 질문 프로토콜이 사용되었으며, 프로빙(Probing) 기법을 사용해 응답자가 보다 풍부한 응답이 나오는 질문에 대해서는 내면의 심층적인 생각을 최대한 유도하였다(Babbie, 2001). 인터뷰 시간은 케이스에 따라 한 명당 약 40분에서 4시간까지 평균 한 시간 반 이내로 소요되었으며, 두 명은 거리적 제약 때문에 서면으로 답변을 받았다. 모집단 특성상 접근에 어려움이 많고 새로운 응답이 더 이상 도출되지 않아 30명으로 인터뷰를 마무리하였다. 그러나 실제 분석은 인터뷰 내용이 충분치 않다고 판단된 두건을 제외하고, 총 28명의 답변을 대상으로 실시하였다(〈Table 1〉 참조)

〈Table1〉에서 Organization type은 인터뷰에 참여한 전문가들이 속한 기관의 성격으로 공공기관, 시민단체, 민간조직, 대학 등으로 구분하였다. Career는 공공갈등조정과 관련된 업무나 연구를 시작하여 현재까지의 경력 기간을 의미한다. 또한 Experience in conflict resolution mediation은 실제 조정자나 참관인 등으로 공공갈등조정에 참여한 경험이 있는지 여부를 묻고 있을 경우 Y, 없을 경우 N로 표시하였으며, 대표 사례를 추가로 포함시켰

다. 특히 Career와 Experience의 경우 본 연구의 질문에 대한 경험적 답변을 해줄 수 있는 전문가임을 나타내는 지표라고도 볼 수 있다.

응답 자료의 분석

응답 자료는 근거이론의 분석 방법을 따랐다. 자료를 수집하는 동시에 분석을 시작하였으며, 수집된 정보들을 가지고 비교하여 범주화시키는 지속적 비교 방법(Constant comparative method)에 기반해 응답 내용을 주요한 정보들의 범주로 유목화하는 개방코딩과 각 범주 내에서 여러 속성이나 하위 범주를 발견하여 연결하는 축코딩 등의 단계를 따라 정리하였다(Creswell, 2013). 응답의 일치도가 높은 내용들을 중심으로 정리된 결과는 다음과 같다.

연구 결과

조정의 맥락 단계

공공갈등 이슈의 유형

조정의 성공과 관련된 갈등의 맥락 조건으로 전문가들은 갈등 이슈 유형을 가장 많이 지적했다(17명).³⁾ 대체로 한국적 상황에서 경제적, 가시적 이권과 관련되거나 사실관계가 명확하고 단순한 분배적, 이해갈등일수록 갈등 조정이 성공적이며, 반

3) 본 연구의 인터뷰에 참가한 공공갈등 전문가들에게 모든 질문이 다 주어지지 않았기 때문에 응답 빈도 수는 대략적인 경향으로만 참고할 수 있다.

대로 비재정적, 혹은 과도한 재정적 이슈, 추상적, 정서나 감정, 이념과 관련된 복잡하고 명분을 내세우는 가치갈등, 비가시적 갈등일수록 조정이 어렵다는데 견해를 같이했다. 즉, 이슈와 대안이 단순한 이해갈등, 사실과 이해관계가 명확한 분배 갈등, 갈등당사자들 간 윈-윈이 가능한 통합 갈등의 경우 조정이 보다 용이하다는 것이다. 사실관계에 대한 공통의 인식 없이 사실관계 자체가 불분명할 때에는 조정 자체가 성립되기 어렵다. 하지만 가치갈등의 경우 조정이 쉽지 않더라도 조정의 필요성은 오히려 더 증가될 수 있다고 지적되기도 하였다.

“윈-윈이 가능하고, 파이를 나눌 수 있는 통합적, 분배적 갈등의 경우 조정이 용이하지만, 종교, 신념 철학의 문제인 이념적 갈등에 있어서는 조정이 어렵다고 봅니다.”(현장 전문가 5)

대다수 전문가들이 갈등 이슈를 이해갈등과 가치갈등 혹은 분배적 갈등과 이념적 갈등 등으로 구분한 데 비해, 몇몇 전문가들은 욕구갈등과 관계갈등 및 구조갈등, 혹은 경쟁 관련된 좌뇌갈등과 정서나 감정과 관련된 우뇌갈등 등으로 나누어 보아야 한다고 설명하기도 하였다. 특히 이해갈등에 비해 관계 갈등이나 감정의 불신, 오해가 있는 경우, 특히 사회구조적 갈등일 경우 조정이 더욱 어려울 수 있다는 견해가 많았다.

이러한 응답은 갈등이슈 유형이 조정의 성공과 밀접한 관련성이 있다는 국내 선행연구들과도 유사하다(Jung, 2012a, Shin, 2010). 특히 기존 연구들에서 많이 제시되지 않았던 갈등 유형으로서

욕구갈등, 관계갈등, 구조갈등 유형 등의 관점이 언급되었으며, 최근 들어 관계갈등이 더욱 증가하고 있다는 의견도 제시되었다. 전반적으로 조정의 결과와 관련된 갈등 이슈 유형은 이해갈등과 가치갈등, 욕구갈등과 관계갈등 유형이 강조되었다.

조정의 시작 시점

제3자 조정가가 개입되는 조정의 시작 시점 역시 조정의 성공에 있어 중요한 맥락 조건으로 지적되었다(12명). 전문가들은 이해갈등 같은 초기 단계에서 조정이 시작되거나, 반대로 갈등 이슈가 너무 오랫동안 지속되어 교착된 상태에 있는 경우 갈등 조정이 수월한 경향이 있다고 지적했다. 전문가들은 조정가의 조력을 절실하게 필요로 하는 시점일수록, 현실적으로 다른 대안(BATNA⁴)이 없음을 인지하는 시점일수록, 특히 갈등당사자 양측의 동의와 자발적 의지에 의해 시작된 시점일수록 조정이 성공할 가능성이 높다고 지적하였다.

“바트나 즉, 대안이 있다고 갈등당사자들이 생각할 때, 자기가 이길 수 있는 카드가 있다고 생각할 때는 조정이 어렵습니다...”(현장전문가 5)

“갈등 당사자들이 긴급하고 막다른 골목에 이르렀을 때, 자발적으로 조정에 참여하는 시점인지가 중요합니다.”(학계전문가 10)

특히 몇몇 전문가들은 바트나 존재 유무에 대한

4) BATNA: Best Alternative to a Negotiated Agreement

인식 시점, 조정을 통하지 않고서는 더 큰 이득을 얻을 수 없다는 인식을 하는 시점이 조정의 성공과 밀접한 관련이 있다는 점을 매우 강조했다. 한편, 제3자 조정가 개입 시점이나 당사자들의 조정 참여 의지와 자발성 등이 조정의 성공과 관련된다는 의견은 기존 연구들과도 유사한 결과이다(Jung, 2012a; Kim & Chae, 2009).

당사자들의 특성

조정에 개입하는 이해관계자 당사자들의 특성 역시 조정의 성공과 관련된 중요한 맥락적 요건으로 지적되었다(7명). 시민단체 같은 다른 이해관계자들의 개입이 실제 조정 결과에 큰 영향을 미치지 않는다는 기존 연구 결과(Ha, 2007; Shin, 2010)에도 불구하고, 전문가들은 조정에 참여한 당사자들이 1차 이해관계자들일수록 조정이 용이하고, 이해관계자들의 범위가 넓어질수록 조정이 어려워진다는 견해를 여전히 나타냈다.

“조정 참여자가 1차 이해관계자들일수록 조정이 보다 용이해요. 이는 시민단체나, 언론, 환경단체 등 2차 이해관계자들을 배제해야 한다는 것이 아니라, 이들이 개입되기 전에 조정이 이루어지는 것이 더 용이하다는 것이지요.”(학계전문가 1)

그 밖에도 집단의 대표성을 가진 인물이 조정에 참여하는지의 여부, 당사자들 간 과거 협력의 경험 여부, 실질적 이해관계자나 책임권한자가 조정에 참여하는지의 여부, 조정가의 개입에 얼마나 많은 준비가 되었는지 여부 등이 조정의 성공과 관련해

중요한 조건으로 제시되었다. 그러나 이러한 갈등의 맥락적 요인들은 단편적으로 영향을 미치지 보다는 실제 조정 과정 내에서 조정가의 질적 특성이나 조정 전략 등 다른 요인들과의 복합적인 작용에 의해 조정의 성공에 영향을 미칠 수 있다.

조정의 과정 단계

조정가의 질적 특성

조정가의 맥락 조건들이 보다 조정의 배경 조건, 환경적 선행 조건이라면, 과정 조건들은 조정 과정 전반을 이끌어어나가는 조정가의 질적인 특성과 조정가가 수행하는 조정 전략의 특성에 초점을 두었다. 기존 연구들은 조정가의 특성을 맥락 조건으로 제시하기도 하였으나, 본 연구에서는 조정 과정을 이끌어어나가는 조정가의 특성에 초점을 맞추고자 하였기 때문에 과정 단계에 포함시켜 정리하였다.

① 중립성과 공정성에 근거한 신뢰

전문가들이 공통적으로 많이 강조한 조정가의 질적 특성은 조정가의 중립성과 공정성이었다(16명). 특히 개입된 제3자 조정가가 갈등 사안에 대해 옳고 그름을 판단하지 않는 중립성과 어느 한쪽에 특별히 치우치지 않는 불편부당성, 대의를 위한 공정성, 독립성, 투명성 등은 조정가의 신뢰를 주는 중요한 질적 특성으로 강조되었다. 갈등당사자 양측의 힘의 균형이 이루어진 상태에서 조정이 성공할 가능성이 보다 높기 때문이다. 특히 전문가들은 한국의 고맥락적 사회라는 특성 때문에 이러한 조정가의 중립성과 공정성에 근거한 신뢰 정도가 조정의 성공에 더욱 중요한 요소가 된다고 지적하였

다. 또한 이때 중립성은 조정가가 갈등당사자 양측으로부터 실제 중립적이고 공정하다고 인정받는지, 동의되고 있는지 여부가 가장 중요하다고 간주되었다.

“한국에서 가장 중요한 조정자의 특성은 객관성, 공정성, 신뢰이며, 우리나라의 경우 신뢰가 더욱 중요하지요. 이는 고맥락 사회의 특징이기 때문입니다. 어느 한쪽에 편협되지 않은 공정성, 진실 되게 살아온 총화된 이미지가 중요합니다.”(현장전문가 4)

“중립성(neutrality)이 옳고 그름을 판단하지 않는 것이라면, 멀티파셜리티(multipartiality)는 다수의 갈등당사자들을 동일하게 지지하는 것이죠. 비 판단이나 중립에서 나아가 보다 적극적으로 심리적 지지를 해주어야 해요.”(현장전문가 7)

조정가의 질적 특성으로서 중립성과 공정성이 조정의 성공과 관련된다는 견해는 기존 선행 연구들에서도 널리 제시된 바 있다(Jung, 2012a; Kim, 2013; Lee, 2007). 여기서 나아가 전문가들은 조정가의 중립성과 공정성의 의미를 옳고 그름에 대한 판단으로부터의 중립성이나, 단순히 어느 편에 들지 않거나 가치중립적이라는 일반적인 의미를 넘어서 갈등당사자들을 공평하게 지지하는 보다 적극적인(proactive)한 개념으로까지 확장시키고 있었다. 또한 힘의 불균형이 심한 가치갈등 같은 상황에서 보다 적극적인 중립이 필요하다고 지적하였다(현장전문가 13). 한편, 지역 내 사회적 신뢰가 높은 곳일수록 기존의 신뢰받는 지역 명망가 등

이 조정가로 나서는 것이 더욱 조정에 효과적이며, 조정가의 명망은 공정성이 높을수록 높다는 설명도 있었다(학계전문가 1).

② 전문성(Professionalism) - 절차와 관계 전문성
전문가들은 조정가의 전문성을 조정의 성공과 관련해 중요한 요소로 강조하고 있었다(10명). 특히 조정 절차에 대한 전문성을 가장 강조하였으며 이제까지의 조정가에 대한 기대가 주로 사회적 신망에 초점이 맞추어져 있었다면 앞으로는 실제 조정 프로세스를 설계하고 운영할 수 있는 기능적 역량과 전문성이 더욱 강조되는 추세라는 데 동의하고 있었다. 조정 절차에 대한 전문성은 조정 과정, 절차 설계와 관리 등 조정 기술자로서의 전문성이며, 당사자들 간 대화 촉진과 심리를 다루는 커뮤니케이션 기술을 포함하는 역할이다.

“조정의 전반적인 절차 관리 능력이 중요합니다. 공정한 절차로부터 양쪽 갈등당사자들의 신뢰감이 나올 수 있기 때문이죠. 조정가는 조정 절차를 매니지할 수 있는 능력, 절차에 대한 전문성이 가장 중요합니다.”(현장전문가 16)

조정가가 조정 프로세스를 공정하게 이끌었다고 당사자들이 인정하고 신뢰할 때, 조정 결과가 성공적으로 마무리될 수 있다는 것이다. 몇몇 전문가들은 갈등 이슈에 대한 내용 전문성보다도 조정 진행 기술에 대한 절차 전문성이 더 중요하다고 지적하기도 하였다. 이는 국내 선행 연구들이 한국의 조정에서 관련 분야에 대한 전문 지식보다 소통과 절

차를 돕는 과정 전문가로서 능력과 전문성이 더 중요하다고 논의한 결과와 유사하지만(Jung, 2012a; Lee, 2007), 내용 전문성의 부족이 조정의 실패와 관련되었다는 기존 논의도 간과하기는 어렵다(Kim & Chae, 2009).

전문가들은 한국적 상황에서 조정 절차 전문성 뿐 아니라, 조정 참여자들 간 관계 조율에 대한 전문성 역시 중요하다고 지적했다. 그것은 서양의 합리적 문화에 비해 우리나라는 관계와 화목을 중시하는 문화이기 때문이다. 따라서 조정가는 갈등당사자들의 집단 감정(group emotion)과 심리를 잘 다루고, 그들 간의 관계를 잘 조율하는 능력과 이에 대한 전문성이 필요하다는 견해가 제시되었다.

“갈등당사자들 간 관계를 조율하는 역할… 조정을 통해 갈등당사자들 간 관계와 신뢰가 더욱 돈독해져야 합니다. 그런 의미에서 조정가는 일종의 관계 조율자이지요.”(현장전문가 13)

전문가들은 조정가의 역할이 단순히 조정 프로세스를 공정하게 관리하는 것 이상으로, 조정에 참여한 당사자들의 심리와 감정을 파악하고, 그들 간의 관계까지 조율할 수 있는 능력이 필요하며, 그러한 관점에서 조정가는 일종의 '갈등 관계 조율자'라고 지칭했다. 이러한 조정가의 관계 조율 전문성은 관계와 커뮤니케이션을 강조하는 조정의 본질적 의미와 밀접한 요소라 할 수 있다.

③ 공익에 헌신하는 자세와 소양(Public Servant)
다음으로 전문가들은 한국적 상황에서 조정을 성공

으로 이끄는 중요한 조정가의 질적 특성으로 인품과 진정성, 정직성, 끈기와 인내심, 적극성, 헌신성 등 조정가의 자세, 기본 소양과 관련된 태도적 요소들을 꼽았다(9명). 특히 공익에 헌신하고자 하는 진정성 있는 자세나 소양, 대의를 위한 마음 등이 중요하다고 강조되었는데, 이는 국가나 사회의 심부름꾼으로서 자세나 소양이 중요하다는 의미이다.

“조정은 테크닉이 아닙니다. 조정자가 갖고 있는 삶의 태도, 관점, 방향, 철학 등 자질이 더 중요합니다. 매뉴얼대로 안 되고, 조정가의 철학에 따라 결과가 달라질 수 있기 때문입니다.”(현장전문가 6)

“조정가의 중요한 특성은 퍼스널리티입니다. 양쪽 갈등 당사자들과 함께 고민해줄 수 있는 애정이 필요하고, 권력으로부터 유혹과 압력을 이겨낼 수 있는 정직함이 가장 중요합니다. 또한 오랜 시간의 조정 과정을 참아낼 수 있는 끈기가 필요하지요.”(업계전문가14)

특히 공공갈등해소라는 우리 사회의 공익적 문제에 헌신하고자 하는 진정성 있는 자세, 공동체와 대의를 위한 마음 등이 중요한 요소로 지적되었다. 전문가들은 실제로 조정 과정의 현장에서 개입된 조정가가 갈등당사자들을 얼마나 존중하고 인정해주는가 하는 자세, 그리고 갈등당사자들의 입장에 서서 문제를 해결하려는 적극적 태도 등이 조정의 성공 여부를 판가름 지을 수 있는 매우 중요한 요소라고 보았다. 또한 이러한 조정가의 자세와 태도는 조정에 참여한 당사자들의 신뢰를 불러온다고 보았다.

“공익에 헌신하고자 하는 건전한 시민태도, 시민철학이 일순위 요건이에요. ‘공복(public servant)’으로서 우리 사회 발전과 국가 발전을 위한 건강한 가치관과 철학, 그러한 태도가 진정한 프로페셔널리즘이예요.”(현장전문가 2)

이제까지 국내 선행 연구들은 조정의 성공과 관련된 조정가의 질적 특성으로서 주로 공정성, 중립성, 능력과 전문성 등을 지적해 왔다(Kim, 2013; Kim & Lee, 2010; Lee, 2007; Lee, 2013). 본 연구의 인터뷰에 참여한 전문가들은 기존 연구들이 제시한 특성들에서 나아가 인품과 진정성, 인내심과 끈기, 자세와 삶의 이력 등 조정가의 태도적 요소들이 중요하다고 강조했다.

④ 광범위한 현장 슈퍼바이저(Field Supervisor) 몇몇 전문가들은 실제 조정 과정에서 조정을 성공으로 이끄는 데 있어서는 절차 전문성이나 관계 전문성, 태도적 요소들을 넘어서, 보다 광범위한 슈퍼바이저로서의 유능함이 중요하다고 강조하였다(5명). 특히 이들이 말하는 유능함이란 풍부한 갈등 현장 경험을 바탕으로 한 공공갈등 문제에 대한 포괄적 이해력, 복잡한 갈등 사안을 정리해 이해당사자들이 대안을 찾도록 돕는 능력, 그리고 실제 문제 해결 능력과 조정 사후처리 능력까지 모두 포함하며, 조정가의 이러한 유능함은 조정을 성공으로 이끄는 매우 중요한 요소라고 지적했다.

“중요한 것은 갈등 조정가들의 경험치, 갈등 현장을 이해할 수 있는 현장 경험, 그리고 현장에서 시민들

과의 경험, 즉, 주민들의 정서에 대한 이해가 필요하지요.”(현장전문가 1)

“(조정가는 조정에 참여한 다양한 사람들과의 스킴과 스피치, 문제해결 등 광범위한 슈퍼바이저가 되어야 해요.”(현장전문가 3)

풍부한 현장 경험에 근거한 문제해결능력과 사후처리능력은 조정의 절차 관리나 촉진 역할 이상으로 조정가에게 보다 실질적인 문제해결 역할까지 기대하는 관점이다. 기존 선행 연구들이 조정가의 전문성을 조정 절차나 이슈 내용에 주로 초점을 두는데 비해, 본 연구의 인터뷰에 참여한 전문가들은 관계 전문성과 더불어 태도적 요소, 나아가 현장 슈퍼바이저로서 문제해결 능력까지 요구하는 관점을 제시했다.

하지만 전문가들은 현재 조정가들의 맨파워가 많이 부족한 상황이며, 상대를 압도할 수 있는 커리어를 지닌 조정가들이 많이 필요하다고 지적했다. 이 밖에도 조정가의 사회적 평판이나 권위, 실제 정책 결정 과정에서의 접근성 등도 중요한 특성들로 언급되었다.

조정 전략의 특성

한국적 상황에서 전문가들은 갈등 당사자들 간 ‘힘의 불균형’을 맞추어주는 갈등조정방법이 더욱 중요하다고 강조하였다. 한 전문가는 ‘한국의 공공갈등 상황은 미국의 조정이 이루어지는 것과 같은 시민 사회가 전혀 아니며, 매우 불균형적인 갈등 상황이기 때문’이라고 지적하였다(현장전문가 4). 그만

큰 힘의 균형을 맞추어줄 수 있는 조정가의 역할과 조정 전략이 중요하다는 의미이다.

① 절차 설계와 커뮤니케이션 촉진 전략

전문가들이 공통적으로 많이 강조한 조정 전략은 조정 절차 설계와 당사자들 간 커뮤니케이션 촉진 전략이었다(12명). 이를 위해 원칙과 규칙에 기반한 조정의 절차 설계와 운영, 그리고 이를 위한 충분한 준비가 필요하다는 의견이 제시되었다. 특히 전문가들은 조정의 절차 설계와 커뮤니케이션 촉진 전략은 조정 결과의 지속성에 큰 영향을 미칠 수 있는 중요한 전략으로 보기도 하였다.

또한 전문가들은 조정 과정에서 조정가가 촉진시켜야 하는 것이 단지 조정가와 갈등당사자들 간의 커뮤니케이션 뿐 아니라, 조정에 대표로 참여하는 지역주민 대표와 참여하지 않는 지역 주민들의 커뮤니케이션까지 광범위하게 포함되어야 한다고 지적하였다. 한 현장전문가는 조정에 참여한 지역 대표가 조정에서 논의된 내용과 결과를 지역 주민들에게 정확히 공유하지 않아 그로 인한 문제가 발생될 수 있기 때문에, 조정가가 지역 대표에게 정확한 정보들을 지역 주민들과 충분히 공유하도록 촉진하는 것도 중요하다고 강조했다.

“조정 전략의 핵심은 절차 설계입니다. 조정에 참여하는 갈등당사자들이 누구이며, 어느 정도의 시간이 필요한지, 대화 의제 설정은 어떻게 해야 하는지 등 조정에서 대화를 이끌어 나갈 절차 설계가 필요해요.”(현장전문가 1)

전문가들이 인터뷰에서 강조한 조정 절차 설계나 커뮤니케이션 촉진 전략은 앞서 문헌 연구에서 살펴본 서구의 절차적 전략이나 촉진적 전략(Beardsley et al., 2006; Bercovitch & Houston, 2000; Bercovitch & Wells, 1993)과 같은 맥락이다. 하지만 몇몇 현장전문가들은 이러한 전략은 이해갈등이나 당사자들 간 힘의 불균형이 없는 이상적인 갈등 상황에서만 유용하다는 한계를 지적하였다. 즉, 힘의 불균형이 실제로 크게 존재하는 한국의 현실적 갈등 상황에서는 조정가의 소극적인 촉진 전략만으로 조정이 성공하기 어려울 수 있다는 것이다.

“조정 프로세스 설계만을 중심으로 하는 소극적인 조정 전략은 실제 현장에서 큰 힘을 발휘하지 못해요. 커뮤니케이션 촉진 역할을 넘어서 조정가가 실질적으로 갈등 당사자들 간 힘의 균형을 맞추어주는 것이 필요해요.”(현장전문가 13)

특히 국내 공공갈등 10년차 경력의 현장전문가는 적극적 조정 전략으로서 조정에 참여하는 갈등 당사자들 간 힘의 불균형에 따른 정보 격차를 해소시켜 주는 정보 공유나 교육 전략, 그리고 약자들의 감정과 심리를 다루어주거나 당사자들과 인간적인 스킨십을 유지하는 관계 유지 전략이 실제로 현장에서 더욱 효과적이라고 지적했다(현장전문가 13).

이러한 조정 프로세스 설계 전략은 한국적 상황에서 일종의 갈등당사자들 간 배려나 체면 세우주기를 위한 장치로 해석하는 의견도 제시되었다. 지역대표로 조정에 참여한 갈등 당사자들이 지역사회로 돌아갔을 때 조정 결과에 대해 곤란을 겪지 않

계 하기 위한 배려의 장치가 될 수 있다는 것이다.

“제가 참여한 조정이 성공한 중요한 포인트가 조정의 쟁점을 ‘OO을 만들 것인가 말 것인가’에 둔 것이 아니라, ‘만들기는 해야 하는데, 어디에 만들 것인가’를 쟁점으로 하고, 결정 권한을 갈등 당사자들이 갖지는 못하면서도, 부분적으로 선택과 자율을 보장하는 식으로 프로세스를 만든 것이 핵심이었어요. 조직으로 돌아갔을 때 내부적 압박에 곤란을 겪지 않도록 일종의 체면 세워주기를 한 것이죠.”(학계전문가 4)

이러한 관점에서 공정한 조정 프로세스의 설계 전략은 한국적 상황에서 조정에 참여한 갈등 당사자들의 힘의 불균형을 맞추어줄 뿐 아니라, 당사자들의 체면과 명분을 지켜줌으로써 갈등이 지속되는 것을 막고 조정의 성공을 높이는 장치로서도 해석될 수 있다.

② 보상과 인센티브 제공 전략

보상과 인센티브 역시 한국에서 중요한 조정 전략이라는 답변도 상당수 제시되었다(10명). 공공갈등의 조정이 난항을 겪는 이유 중의 하나가 조상을 중시하고 애향심이 깊은 한국적 문화에서 지역 주민들에게 고향이라는 가치에 대한 보상이 제대로 제공되지 않았기 때문이라는 것이다. 이를 위해 전문가들은 실제 지역 주민들의 입장과 욕구, 소유 가치 인식에 대한 세밀한 검토가 필수적으로 선행되어야 하고 토지보상제도를 정비하는 것이 필요하다는 견해를 나타냈다.

“고향에 대한 보상이 제대로 이루어지지 않았다는 것이죠. 조상님들이 물려준 땅인데 실제 토지 보상에 대한 제도와 법률은 너무 허술한 거예요. 천만원, 이천만원 보상을 받아서는 도시로 나가서 살 수 없거든요. 조정이 실패하는 이유는 주로 보상 제도의 문제예요.”(현장전문가 5)

경제적 유인책의 영향력이 그다지 없다는 국내 선행 연구 결과가 제시되기도 하였지만(Ha, 2007), 본 연구의 인터뷰에 참여한 전문가들은 한국적 상황에서 조정이 성공하기 위해서는 촉진과 보상 전략이 특히 필수적이며, 촉진 전략이 가장 기본이 된 가운데 최종적으로 보상 전략으로 마무리되는 경우가 많다고 지적했다.

③ 정확한 정보 공유와 교육 전략

전문가들이 강조한 보다 적극적인 조정 전략은 지역 주민들에게 왜곡되지 않은 정확한 정보 제공과 충분한 교육이었다(8명). 즉, 공공갈등의 주체인 정부와 지역 주민들 간 현실적으로 불가피하게 존재하는 힘의 불균형을 해소시키기 위해 조정 과정에서 지역 주민들에게 정보를 투명하게 공유하고 교육하는 것이 중요한 조정 전략이라는 것이다.

전문가들은 정확한 정보 공유를 위해서는 공무원들 사이에서만 인정되는 데이터가 아니라, 다양한 이해당사자들 모두가 동의하고 믿을 수 있는 객관적이고 정확한 데이터의 확보가 필수적인 선결요건임을 강조하기도 하였다. 또한 이를 위해서는 공공갈등 관련 데이터의 확보나 정보 공유에 있어 정부 부처들 간의 협력이 함께 수반되어야 한다는

점도 중요한 사항으로 지적되었다. 이는 남북대치나 정부기관들의 조직문화와 관련해 한국적 특수성으로 인해 정보 공유가 어려울 수 있기 때문에 이와 관련된 노력이 필요한 것으로 언급되었다.

“문제의 근원은 과학적 데이터에 있어요. 예를 들어 OOO 갈등 시 지역주민들은 송전탑이 건강에 미치는 영향에 관한 정보를 충분히 알지 못했어요… 정보 전달 방법이 비효율적이었고, 홍보가 제대로 안 되어 있었던 거죠. 반면, OOO 갈등 조정에서는 이해당사자들 모두가 동의할 수 있는 데이터가 마련되었고, 지역 주민들에게도 갈등 이슈와 관련된 정보가 충분히 제공되었어요.”(현장전문가 9)

④ 인간관계 유지 전략

한국적 상황에서 전문가들이 강조한 또 하나의 적극적인 조정 전략은 인간관계 유지 전략이었다(6명). 이는 한국의 공공갈등이 주로 지역사회와 연관되어 발생하기 때문에 지역밀착형 인간적 스킴과 정, 감성 접근을 통한 갈등 당사자들과의 관계와 신뢰 구축은 갈등 조정을 성공으로 이끄는 중요한 요인으로 지적되었다. 특히 전문가들은 서구의 갈등이 법이나 합리적 절차에 근거해 해결되는 경향이 있는 반면, 한국의 경우 관계가 더 중요한 요인이라는데 공통적으로 의견을 모았다. 지역주민들과의 비공식적 만남과 대화, 일대일 미팅, 인정에 소구하는 전략 등이 지역사회의 공공갈등에서 정부기관과 지역주민들 간 힘의 불균형을 해소하는데 유용한 전략이라는 것이다. 실제 몇몇 조정 사례에서 인간관계 유지 전략은 지역주민들과 정과

신뢰를 쌓음으로써 조정을 성공으로 이끈 결정적인 역할을 한 것으로 언급되기도 했다.

“한국적 특성이 조정에서 강점이 될 수 있는 것은 인간적 접근, 감성적 측면입니다. 참고로 한탄강댐 조정위원장을 맡으셨던 분은 갈등당사자들에게 첫 회의에서 같이 등산을 가자고 제안하시고 오는 길에 함께 막걸리를 마셨다고 합니다. 미국에서는 볼 수 없는 광경이지요.”(학계전문가 2)

“백 번, 이백 번이라도 지역주민들과 직접 만나도록 발로 뛰어야 해요… 인간적인 부분들을 이해시키고…, 지역 행사에 참여하고 슬픈 일이 있으면 같이 울어야 해요. 감성적 접근을 통해 결국 갈등이 종결 되었어요.”(현장전문가 11)

한 전문가는 한국의 갈등 상황에서는 이해관계보다 감정이 더 중요할 수 있기 때문에 조정 과정에서 갈등당사자들 간 신뢰와 감정을 케어해주는 장치가 마련되는 것이 중요하다고 지적하였다(현장전문가 17).

조정 전략과 관련해 본 연구의 인터뷰에서 도출된 결과들은 기존 선행 연구에서 제시된 주요 조정 전략들과 어느 정도 일치하고 있었지만, 언급된 빈도 측면에서 절차 설계나 커뮤니케이션 촉진 전략, 보상 전략, 그리고 정확한 정보의 공유와 교육 전략, 인간관계 전략 등이 많이 강조되고 있음을 알 수 있었다. 또한 그 배경에는 갈등 당사자들 간 힘의 불균형, 체면이나 애항심, 관계와 화목 등 한국적 상황에서 독특한 요소들이 작용한다는 점이 나

타났다. 그러나 전문가들은 이러한 조정 전략들이 어느 한 가지에 비중을 두기 보다는 상황에 따라 균형있게 행해지는 것이 필요하다는 데 의견을 같이 했다.

조정의 결과 단계

합의 결과의 이행과 지속성

조정의 성공과 관련된 결과 단계의 조건으로 전문가들은 먼저 당사자들 간 조정에 대한 합의 여부, 합의 결과의 실제 이행 여부, 그리고 실제로 얼마나 지속되었는지 등이 강조되었다. 즉, 조정에서 세부 실천 방안에 대한 합의뿐 아니라 합의 내용의 실행과 지속 여부 등까지도 조정의 성공 조건으로 폭넓게 포함시키는 견해가 많이 제시되었다(12명).

“과거에는 합의 자체가 조정의 성공 기준이었지만, 지금은 합의 결과를 이행했을 때 비로소 성공했다고 볼 수 있죠.”(현장전문가 12)

“결과의 지속성 즉, 약속한 것이 실제로 얼마나 지속되는지 이 부분이 가장 중요합니다.”(현장전문가 1)

10년 이상 공공갈등 경험을 가진 한 전문가는 조정 결과의 사후관리적 측면 즉, 조정 결과의 실행과 이에 대한 감시, 관리까지도 조정 성공의 결과 조건에 포함되어야 한다는 견해를 나타냈다(현장전문가 13). 기존 연구들이 당사자들 간 합의에 초점을 맞춘데 비해, 인터뷰에 참여한 전문가들은 실제 실행과 이에 대한 감시 관리까지 포함하도록 조정 범위의 의미 확장, 실제로 이를 위한 별도 협의

체의 구성 등 적극적인 결과 이행까지 필요하다고 지적했다. 한편, 법과 제도의 개선 등 사회구조적 영향까지도 조정 성공의 결과 조건이라는 의견도 제시되었다.

절차 및 결과 만족도

전문가들이 다음으로 강조한 조정의 성공 결과 조건은 조정에 참여한 갈등당사자들이 조정 절차나 결과에 얼마나 만족하는지 당사자들의 만족도였다(8명). 조정을 통한 상호 합의나 조정 결과의 실행 이전에 먼저 조정 절차와 내용, 결과에 대한 당사자들의 만족이 우선적으로 전제되어야 한다는 것이다.

“조정의 성공은 결국 모든 이해관계자들이 만족스러운 상태에서 사업의 추진이 이루어지는 것입니다. 사업을 추진했지만 모든 이해관계자들이 만족스럽지 못한다면 그 조정은 절반의 성공, 혹은 성공했다고 말할 수 없겠죠.”(현장전문가 2)

“합의 이행 여부와 함께 참여자들의 만족도가 가장 중요합니다. 이정도면 다행이야... 하는 마음 말이죠.”(현장전문가 6)

당사자들 간 관계와 신뢰 개선

또한 몇몇 전문가들은 조정 이후 당사자들 간 관계 개선과 상호 신뢰 형성이 조정의 성공에 매우 중요한 요소라고 강조했다(5명). 인터뷰에 참여한 한 학계 전문가는 비록 당장 합의가 이루어지지 않았더라도 갈등 당사자들 간 관계가 회복되었다면, 그 관계를 바탕으로 나중에 다시 합의를 이룰 수 있다

Table 2 Conditions For Success of Mediation in South Korea Emphasized by Specialists

Steps	Conflict Context	Mediation Process	Mediation Outcome
Conditions	(1) nature of conflict issue type (2) start time of mediation (3) nature of parties	(1) Qualitative nature of mediator ① neutrality and fairness ② process and relationship expertise ③ devotion for public interest ④ broad field supervisor (2) Nature of mediation strategy ① procedure planning and communication facilitation ② compensation and incentive ③ exact information sharing and education ④ human relation building	(1) performance and persistence of consensus result (2) satisfaction of mediation process and result (3) relationship and trust building
Unique characteristics of South Korea	Confucianism, Top-down culture, Harmonious culture, Community, Collectivism, High-context, Power imbalance, Bureaucratic culture, Authoritarianism, Relationship and harmony, Face-saving, Emotion and mood, Attachment for one's hometown		

고 지적했다. 이는 커뮤니케이션을 통한 갈등 당사자들 간 관계와 신뢰 회복이라는 조정의 본래적 의미에 초점을 둔 관점과 일맥상통하는 결과로 볼 수 있다.

“조정의 결과로서 갈등 당사자들 간 관계 개선과 상호 신뢰 형성이 중요하지요.”(현장전문가 1)

“합의 결과의 이행과 더불어 갈등 당사자들 간 관계가 물론 개선되어야 합니다.”(학계전문가 2)

이 밖에도 민형사상의 소송이 더 이상 제기되지 않는 것, 조정 결과의 학습 등이 조정의 성공 결과와 관련된 조건으로 제시되었다. 이제까지 본 연구의 인터뷰에 참여한 갈등 조정 전문가들의 의견을

종합해보면, <Table 2>와 같이 정리할 수 있다.

조정 저해 요인과 해결 방안

끝으로 한국적 상황에서 갈등 조정 전문가들이 생각하는 조정 성공의 저해 요인과 향후 해결 방안에 대해 의견을 구하였다. 먼저 저해 요인으로서 전문가들은 무엇보다도 조정 문화의 생소함을 가장 먼저 꼽았고, 다음으로 조정 과정에서 정치적 세력의 결탁이나 개입, 그리고 갈등 당사자들 간의 힘의 불균형 등을 지적하였다.

구체적으로 살펴보면 저해요인으로서 먼저 전문가들은 한국 사회에서 공공갈등을 대화로 해결할 수 있다는 조정 개념이나 조정 문화에 대한 생소함을 가장 우선 과제로 지적하였다. 협상 문화가 매우 발달한 미국과는 달리, 권위주의적이고 상명하

복 문화가 지배적인 우리나라에서는 대화와 타협을 통한 갈등 해결, 즉 민주주의 훈련이 아직 부족하다는 것이다.

또한 보다 더 큰 문제로 조정 과정에서 정치적 세력의 결탁과 개입, 정부기관과 지역주민들 간 근본적인 힘의 불균형 문제를 들었다. 정치적 세력 혹은 정치적 목적에 의한 개입이 조정 결과에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이는 한국적 상황에서 선거 등 정치적 요소가 조정에 영향을 미친다는 선행 연구와 유사한 결과이다(Ha & Lee, 2007). 이와 반대로, 조정 과정에서 조정의 책임감을 가져야 할 정치권의 무능력이나 역할의 실종이 조정의 유명무실함을 가져온다는 의견도 제시되었다. 전문가들은 특히 한국적 상황에서 공공기관이 가지는 절대 권력과 우월적 태도, 공적가치의 우월성 문제 즉, 힘의 불균형 문제가 너무 크기 때문에 이를 어떻게 극복하는가가 무엇보다도 중요하다고 공통적으로 지적했다.

하지만, 반대로 조정에서 지역주민들이나 시민단체들처럼 힘없는 집단으로 인식되어 온 갈등 당사자들이 실제로는 자신들의 목적과 이익을 위해 마구잡이로 억지를 부리는 등 악성민원, 고질민원 등의 집단행동을 통해 압력을 행사하는 경우도 많다는 지적도 제기되었다.

이를 극복하기 위한 방안으로 전문가들은 무엇보다 최고의사결정권자의 조정에 대한 의지, 정책결정권자의 지속적 참여, 조정 문화에 대한 교육과 훈련 등을 강조하였다. 먼저 전문가들은 조정 문화가 생소한 한국적 상황에서 조정가에게 힘을 실어주는 최고지도자의 의지가 가장 중요하다는 견해

를 많이 나타냈다. 대통령, 장관, 자치단체장 등 최고의사결정권자의 조정에 대한 의지, 조정가에 대한 전폭적인 임파워먼트가 무엇보다 전제되어야 한다는 것이다.

“조정의 첫 번째 성공 요인이 대통령이었습니다. 총리, OO부장관, 정책수석 등을 불러놓고, 조정가에 대한 임파워먼트를 해주셨거든요. 조정가가 원활히 일할 수 있는 여건을 만들어주고, 책임과 권한을 부여해 주셨습니다(현장전문가 9)”

더불어 정치적 영향력으로부터 벗어나기 위해 현실적으로 사안마다 정치적 입장이 배제되도록 하는 조정의 설계와 조정가들의 노력, 사회적 의제를 다룰 수 있는 책임 있는 높은 권력 단위가 필요하다는 의견도 함께 제시되었다(현장전문가 1,9).

특히 전문가들은 정책결정권자가 조정 과정에 일관적으로 참여를 해야 하며 적극적으로 협조를 해야 한다고 강조했다. 그렇지 않으면 합의된 내용이 바뀔 수도 있고 정책결정권자가 참여해야 합의 내용에 대한 효력이 발휘될 수 있기 때문이라는 것이다. 특히 현실적으로 힘의 불균형이 크게 존재하는 한국의 공공갈등 조정에서 이를 극복하기 위한 전문성 있는 조정가의 역할과 조정 전략이 강구되어야 한다는 의견도 강조되었다.

“한국 사회의 공공갈등 조정에서 핵심은 힘의 불균형(unbalance)을 어떻게 극복하는가입니다… 정부가 목표의 실현만을 위해 공권력을 동원해 갈등

을 풀어가려고 하는 것이 문제의 원인이라고 할 수 있죠.”(현장전문가 4)

또한 전문가들은 생소한 조정 문화의 정착을 위해 대화를 통해 갈등을 해결할 수 있다는 인식 확산과 토론 문화의 정착이 시민들과 공무원들을 대상으로 교육과 훈련을 통해 꾸준히 이루어져야 한다고 지적했다. 이 밖에도 독립적인 조정 기관과 조정가의 확보, 전문 조정인 양성 시스템의 도입, 조정 관련 법규의 제정 등이 향후 필요하다고 강조하였다.

결론: 한국의 조정, 성공적 정착을 위한 방향성

본 연구에서는 서구의 대체적 갈등해소 수단이자 최근 한국의 공공갈등해소 수단으로 주목받고 있는 조정이 한국 사회에 성공적으로 정착하기 위해 어떠한 방향성이 필요한지 국내 전문가들의 직접적인 경험과 고민에 기반해 살펴보았다. 특히 조정의 본래적 특성이자 PR의 주요 개념인 커뮤니케이션과 관계성 측면에 초점을 두고, 한국적 상황에서 조정의 성공 조건들을 탐색해보고자 하였다.

먼저 전문가들은 한국적 상황에서 공공갈등해소를 위한 제도로서 조정의 가능성이 매우 긍정적이며, 이는 집단의 화합과 대의를 중시하는 우리나라의 공동체, 집단주의 문화가 조정에 유리한 환경이기 때문이라고 전제하였다.

“조정은 사람과 사람간의 문제입니다. 미국과 비교

해 우리나라가 갖고 있는 공동체 의식, 집단주의 가치 문화는 조정을 성공으로 이끌 가능성을 매우 높이지요. 큰 공공갈등이 발생했을 때, 나 개인의 이익보다는 공동체적 이익을 위해 나를 희생하는 경향이 있으니까요. 미국의 조정 활성화가 저렴한 비용 때문이라면, 우리나라는 새마을 운동 같은 협동주의, 공동체 신뢰 문화가 근본적인 배경이 될 수 있어요.”(학계전문가 3)

“우리나라 조정의 성공 근원은 공동체 의식, 대의를 생각하는 마음입니다.”(학계전문가 5)

인터뷰에 참가한 전문가들은 조정의 맥락 단계에서 갈등이슈 유형, 갈등 당사자 유형, 조정 시점 등에서부터 과정 단계에서 조정가의 질적 특성과 전략, 결과 단계에서 조정 결과의 실제적 이행과 지속 등에 이르기까지 조정의 성공을 위한 다양한 요소들을 제시하였다.

먼저, 맥락 단계에서는 갈등 이슈의 유형, 조정의 시작 시점, 갈등 당사자 유형 등이 조정의 성공과 관련되는 조건으로서 강조되었다. 특히 전문가들은 한국적 상황에서 가치갈등보다는 이해갈등일수록, 사회구조적 갈등보다는 당사자 간 관계갈등일수록, 갈등 초기 단계거나 상당히 오랫동안 교착되어 다른 대안이 없다는 것이 인식되는 시점일수록, 외부 세력이 개입되기 보다는 1차 이해관계자들이 참여할수록, 실질적 의사결정권자가 조정에 참여할수록 조정의 성공 가능성이 높아질 수 있다고 지적했다. 특히 기존 선행연구들에 비해 본 연구에서는 이해갈등이나 가치갈등 이외에도 욕구갈등

이나 관계갈등 등이 한국의 조정 결과와 관련되는 갈등 유형으로 제시되었다.

둘째, 과정 단계에서는 먼저 조정가의 질적 특성으로 중립성과 공정성에 근거한 신뢰, 공익에 헌신하는 자세와 소양, 조정 절차 전문성과 관계 조율 전문성, 현장 경험에 근거한 문제해결능력 등이 강조되었다. 특히 기존 연구들에서 잘 논의되지 않았던 국가와 사회에 헌신하고자 하는 공익에 대한 자세, 진정성과 인품, 갈등당사자들에 대한 인정과 존중, 인내심과 적극성 등이 조정가의 중요한 질적 특성으로 제시되었다. 조정가의 전문성 역시 중요한 요소로 제시되었는데, 기존 선행 연구들이 조정 전문가의 중립성과 공정성, 조정 프로세스 설계 및 관리에 대한 전문성을 주로 지적했던 것에 비해, 본 연구에서는 한국적 상황에서는 이와 더불어 감정과 관계 조율 전문성, 현장 경험에 근거한 문제해결 능력 등이 함께 중요한 특성으로 강조되었다.

또한 과정 단계에서 조정 전략으로는 절차 설계와 커뮤니케이션 촉진뿐 아니라, 보상과 인센티브 전략, 정보 공유와 교육, 인간관계 유지 등이 강조되었다. 전문가들은 특히 한국적 상황에서 갈등 당사자들 간 실제 존재하는 힘의 불균형 해소를 위해 적극적인 정확한 정보 공유와 교육, 인간관계유지 전략이 중요하다고 지적했다. 기존 선행 연구들이 압력이나 보상과 같은 직접적인 전략이 더욱 효과적이라고 지적한 데 비해 인터뷰에 참여한 전문가들은 힘의 불균형이 심한 한국의 공공갈등 상황에서 이를 해소할 수 있는 조정가의 전문성에 기반한 다양한 조정 전략의 구사와 보다 적극적인 개입이 필요하다고 지적하였다.

셋째, 결과 단계에서는 조정의 합의 결과, 합의 결과의 실제 이행과 지속, 그리고 공공갈등 당사자들의 조정 절차와 결과에 대한 만족도, 당사자들 간 관계와 신뢰 개선 등이 중요한 결과 조건으로 강조되었다. 특히 기존 선행 연구에 비해 전문가들은 조정의 결과 단계에서 단순히 합의에 이르는 것만을 조정의 성공으로 볼 것이 아니라, 합의 결과의 이행과 지속여부, 이에 대한 감시 관리까지 필요하며, 참여자들의 조정에 대한 만족도가 반드시 전제되어야 한다고 보았다. 또한 조정의 본래적 의미인 당사자들 간 관계 개선과 신뢰 회복 역시 조정의 결과 단계에서 중요한 요건이라는 견해가 많이 나타났다.

끝으로 전문가들은 한국적 상황에서 조정의 저해요인으로 조정에 대한 이해 부족이나 조정 과정에서 정치 세력의 개입, 공공기관의 절대 권력으로 인한 힘의 불균형 등을 지적하였다. 특히 정치권의 개입이나 힘의 불균형 등은 조정을 정치적 목적으로 이용하려는 움직임이나, 공공기관 혹은 공적 가치의 우월적 지위 등으로 인해 조정이 실질적 갈등 해소 수단이 아닌 형식적 수단으로 전락할 수 있음을 지적한 것이다.

이를 극복하기 위한 방안으로 최고 의사결정권자의 조정에 대한 의지, 정부의 관심과 노력, 정치색의 배제, 조정가에 대한 임파워먼트, 정책결정권자의 참여, 힘의 불균형 해소를 위한 조정가의 전문성과 전략, 조정 문화 정착을 위한 교육과 훈련 등이 공통적으로 강조되었다. 특히 최고 의사결정권자의 조정에 대한 의지와 관심, 조정가의 전문성과 전략 등은 힘의 불균형이 크게 존재하는 한국 상황에서 조정의 성공에 중요한 요소로 지적되었으며,

무엇보다 정부의 태도와 의지, 노력에 대한 의견이 많이 제시되었다. 이러한 견해는 공공갈등해소에 있어 정부의 역할을 강조한 선행 연구들과도 맥락을 같이 한다(Ka et al., 2009; Kim, 2008, 2010; Lim, 2011).

서구의 대체적 갈등해소 수단으로서 조정의 본래적 의미가 아무리 긍정적이라 하더라도 한국사회의 공공갈등해소에 기여하고 유용한 수단으로 정착되기 위해서는 서구의 발달된 이론과 한국의 현실적 특성 및 축적된 경험들이 잘 결합되어 한국형 모델로 발전해 나가는 것이 필요하다. 또한 갈등 당사자들 간 욕구를 이해하고 관계를 조율하며, 힘의 불균형을 극복하기 위한 조정자의 역할과 조정 전략이 중요하다고 할 때, 공공갈등해소에 있어 관계와 커뮤니케이션을 주요 개념으로 하는 PR의 가능성을 함께 모색해 볼 수 있다. 특히 조정의 본래적 의미와 PR 개념이 유사성을 가지고 있고, PR 개념이 커뮤니케이션을 통한 힘의 불균형 해소나 상호 윈-윈 등을 지향한다는 점에 기반해, 인터뷰에 참여한 공공갈등전문가들이 제시한 한국의 조정 실행에서의 문제점들은 PR 개념의 이론적 실무적 확장과 적용을 통해 해결책을 추구해 볼 수 있다.

한 전문가는 인터뷰에서 '조정이 성공이나 실패의 문제가 아닌 관계나 커뮤니케이션과 관련된 합의 형성의 과정'임을 강조했다(현장전문가 7). 우리 사회의 합의를 형성하기 위한 조정의 도입과 방향성을 모색하는 데 있어 본 연구의 결과가 기초 자료가 되기를 바란다.

References

- Alexander, N. (2008). The mediation metamodel: understanding practice. *Conflict Resolution Quarterly*, 26(1), 47-58.
- Babbie, E. (2001). The practice of social research 9th. Edition, Belmont, CA: Wadsworth.
- Beardsley, K. C., Quinn, D. M., Biswas, B., & Wilkenfeld, J. (2006). Mediation style & crisis outcomes. *Journal of Conflict Resolution*, 50(1), 58-86.
- Bercovitch, J. (1986). International mediation: A study of the incidence, strategies and conditions of successful outcomes. *Corporation and Conflict*, 21(3), 155-168.
- Bercovitch, J. (1991). International mediation and dispute settlement: evaluating the conditions for successful mediation. *Negotiation Journal*, January, 17-30.
- Bercovitch, J. (1992). Mediators and mediation strategies in international relations. *Negotiation Journal*, April, 99-112.
- Bercovitch, J., Anagnoson, J. T., & Wille, D. L. (1991). Some conceptual issues and empirical trends in the study of successful mediation in international relations. *Journal of Peace Research*, 28(1), 7-17.
- Bercovitch, J. & Houston, A. (2000). Why do they do it like this?: an analysis of the factors influencing mediation behavior in international conflicts. *Journal of Conflict Resolution*, 44(2), 170-202.
- Bercovitch, J. & Lamare, J. W. (1993). The process of international mediation: an analysis of the determinants of successful and unsuccessful outcomes. *Australian Journal of Political Science*, 28, 290-305.
- Bercovitch, J. & Langley, J. (1993). The nature of the dispute and the effectiveness of international mediation. *Journal of Conflict Resolution*, 37(4), 670-691.
- Bercovitch, J. & Wells, R. (1993). Evaluating mediation strategies: a theoretical and empirical analysis. *Peace & Change*, 18(1), 3-25.
- Botan, C. H. & Taylor, M. (2004). Public relations: State of the field. *Journal of Communication*, 54(4), 645-661.
- ChosunBiz (Mar 24 2015). South Korea's social conflict index ranked fifth among the twenty-four member nations of the OECD.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2007). Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Creswell, J. W. (2013). Qualitative inquiry and research design, 3rd Ed. (Jo, H. et al., Trans.). Seoul: Hakjisa.
- Currie, C. (2004). Mediating off the Grid. *Dispute Resolution Journal*, 59(2), 11-14.
- Folger, J. P., Poole, M. S., & Stutman, R. K. (2005). Working through conflict: strategies for relationships. *Groups and organizations*. Pearson Education Inc.
- Grunig, J. E. (2000). Collectivism, collaboration, and societal corporatism as core professional values in public relations. *Journal of Public Relations Research*, 12(1), 23-48.
- Ha, H. Y. (2007). An analysis of influence factor for public conflict resolution, The Korean Association for Public Administration (KAPA), Summer Conference, Seoul. 1-18.
- Ha, H. Y. & Lee, D. (2007). The occurrence and resolution of public conflicts. *Korean Policy Studies Review*, 16(4), 329-372.
- Han, K. (2002). Understanding of social psychology. Seoul: Hakjisa.
- Hoffman, D. A. (2000). Ten principles of mediation ethics. In Bleemer R., *Mediation: Approaches and insights* (pp.55~58), Juris Publishing, Inc.
- Holzinger, K. (2001). Evaluating environmental

- mediation: Results from a waste management conflict in Germany. *Mediation Quarterly*, 18(4), 397-427.
- Jennifer M. (1996). Qualitative researching. (D.S. Kim, trans.) Seoul: Nanam.
- Jung, N. (2009). Press arbitration system as alternative dispute resolution system. *Press Arbitration*, Spring, 42-59.
- Jung, J. (2012a). A study on the influence factors on the public conflict resolution by mediation. *Korean Society and Public Administration*, 23(2), 1-24.
- Jung, J. (2012b). A study on the activation of ADR for public conflict resolution. *Korean Journal of Local Government & Administration Studies*, 26(2), 1-22.
- Ka, S., An, S, Lim, J. H. & Kim, H. (2009). Characteristics and trends of Korean public disputes: 1990-2007, *Journal of Korean Political Science Association*, 43(2), 51-87.
- Kang, Y. J. (2009). The wisdom for conflict resolution, Seoul: Ilbit.
- Karim, A. & Pegnetter, R. (1983). Mediator strategies and qualities and mediation effectiveness. *Industrial Relations*, 22(1), 105-114.
- Kim, D. H. (2013). The roles and limitations of third party intervention in public policy conflict: A case study on conflict over transfer of Ulju District Office. *The Korean Journal of Local Government Studies*, 17(1), 31-54.
- Kim, D. W. (2005). A comparative study on deliberative citizen participation and alternative dispute resolution: in the case of "Energy Policy Consensus Conference" and "Han-Tan River Mediation Committee". *Civil Society & NGO*, 3(1), 143-288.
- Kim, H. (2008). Characteristics and trends of Korean public dispute resolution: Focusing on the building of dispute resolution system. *Dispute Resolution Studies Review*, 9(1), 181-206.
- Kim, H. (2010). The status of public conflict in South Korea and implication for the introduction of effective conflict management system. *The Korean Association for Public Administration*, Presented Material, Seoul.
- Kim, J. K. & Chae, J. H. (2009). An effect on public policy conflict of mediation process: A case of conflict mediation committee to construct Hantan River Dam. *Dispute Resolution Studies Review*, 7(1), 5-40.
- Kim, J. K. & Lee, J. J. (2010). A case study on conflict mediation between project executors and the resident in exclusion area of Dong-Tan 2 new town development. *Journal of the Korean Regional Development Association*, 22(4), 87-108.
- Kim, K. K. & Lee S. W. (2011). Public disputes using mediation: The Seoul National Hospital case. *Journal of Korean Association for Local Government Studies*, 23(1), 1-25.
- Kim, Y. (2003). Public relations communications integrating systems, rhetorical, and critical theories. Seoul: Ewha Womans University Press.
- Kim, Y. & Lim, Y. (2010). A study on press arbitration system in South Korea. *Korea Journal of Journalism and Communication Studies*, 54(1), 182-204.
- Kim, Y. & Lim, Y. (2015). *News reports and conflict resolution*. Seoul: Communication Books.
- Kim, N. H., Wall, J. A., Sohn, D. W. & Kim, J. S. (1993). Community and industrial mediation in South Korea. *Journal of Conflict Resolution*, 37(2), 361-381.
- Kochan, T. A. & Jick, T. (1978). The public sector mediation process: a theory and empirical examination, *Journal of Conflict Resolution*, 22(2), 209-240.
- Kolb, D. M. (1983). Strategy and the tactics of mediation. *Human Relations*, 36(3), 247-268.
- Kovach K. K. (2004). *Mediation: principles and practice*, 3rd Ed. West Academic.
- Lee, K. W. (2007). The successful public conflict mediation and the role of civic group. *The Korean Association for Policy Studies, Winter Conference*, Seoul,

- 25-37.
- Lee, K. H. (2013). A study on the determinants of mediation effectiveness in labor disputes. *Dispute Resolution Studies Review*, 11(1), 5-37.
- Lee, S. (2007). Conflict management and governance. *Journal of Governance Studies*, 2(2), 78-106.
- Lee, S. & Lee, K. W. (2013). The way of public conflict resolution in South Korea: citizens coalition for economic justice conflict resolution, Field Report. Seoul: Hodunamu.
- Lee, Y. (2013). A study on the cause and resolution for public conflict. *Korean Public Management Review*, 27(1), 1-26.
- Lim, D. (2011). A study on the assessment of public conflict system and the way of conflict resolution. *Korean Policy Studies Review*, 20(4), 533-560.
- Lim, Y. (2010a). A study on the role of communication factors in conflict resolution. Ewha Womans University, Division of Communication and Media, Doctorate Thesis, Seoul.
- Lim, Y. (2010b). A study on the role of communication factors in conflict resolution. *Korean Journal of Journalism and Communication Studies*, 54(6), 5-36.
- Mandell, B. S. & Tomlin, B. W. (1991). Mediation in the development of norms to manage conflict. *Journal of Peace Research*, 28(1), 43-55.
- Menkel-Meadow, C. J. (2007). *Mediation: concepts and models*. Aspen publishers.
- Menkel-Meadow, C. J., Love, L. P., & Schneider, A. K., (2006). *Mediation: practice, policy, and ethics*. Aspen Publishers.
- Moore, S. A. (1996). Defining successful environmental dispute resolution: case studies from public land planning in the United States and Australia. *Environmental Impact Assessment Review*, 16(3), 151-169.
- National Assembly Budget Office (2014). Presidential decree No. 19886.
- Park, J. (2014). New suggestions for prevention and resolution of conflicts, *Democratic Legal Studies*, 54, 275-316.
- Park, H. et al., (2007). *Public conflict: communication, alternatives, and consensus building*. Seoul: Renaissance.
- Poitras, J. (2008). What makes parties trust their mediator? *Paper presented at the Annual Conference of the International Association for Conflict Management*, Chicago, July 2008.
- Regan, P. M. (1996). Conditions of successful third-party intervention in intrastate conflicts. *Journal of Conflict Resolution*, 40(2), 336-359.
- Regan, P. M. (2002). Third party interventions and the duration of intrastate conflicts. *Journal of Conflict Resolution*, 46(1), 55-73.
- Ryu, S. (2009). The development and the meaning of alternative dispute resolution. *Press Arbitration*, Spring, 6-23.
- Shin, E. (2010). A study of the effectiveness on the mediation in public dispute. *A Study on Korean Public Administration*, 19(2), 181-203.
- Sohn, D. W., & Wall, J. A. (1993). Community mediation in South Korea. *Journal of Conflict Resolution*, 37(3), 536-543.
- Stimec A., & Poitras, J. (2009). Building trust with parties: are mediators overdoing it? *Conflict Resolution Quarterly*, 26(3), 317-331.
- Wall, J. A., Stark J. B., & Standifer R. L. (2001). Mediation: a current review and theory development. *Journal of Conflict Resolution*, 45(3), 370-391.
- 최초 투고일 2015년 06월 02일
 논문 심사일 2015년 07월 10일
 논문 수정일 2015년 09월 04일
 게재 확정일 2015년 11월 02일

Conditions for Success of Mediation for Public Conflict Resolution

Finding the Mediation Model for South Korea

Yujin Lim

Ewha Womans University, Division of Communication & Media, Research Specialist*

This study tries to find the desirable mediation model for South Korea, as mediation in Western literature has received attention as public conflict resolution method for public conflict. This study also attempts to highlight the intrinsic nature of mediation, communication, and relationship, which has not been mainly addressed within the field of law and public administration etc. until now. In particular, authors have investigated factors and conditions for successful mediation in South Korea based on the contingency model for conflict management in the West. In order to do this, it utilized in-depth interviews to investigate the respective based on the empirical experience of 28 domestic public conflict experts, while prior studies focused on the case studies and the comparative approach, etc. and suggested implications from the research results.

KEYWORDS South Korea, Public Conflict Resolution, Mediation, Conflict Management, Contingency Model

* Corresponding Author: 52, Ewhayeodae-gil, Seodaemun-gu, Seoul, Korea, 120-750. lyj1207@ewha.ac.kr, 82-2-3277-2233