공공갈등의 관리방안에 관한 연구*

- 서울 청계천복원사업과 밀양 송전탑 건설 사례의 비교·분석 -

A Study on the Public Conflict Management - Comparing the Cases on Cheonggyecheon Restoration Project of Seoul with the Construction for Power-line tower of Miryang -

장 태 용 (창원대학교 행정학과 박사수료 - 주저자)
안 성 수 (창원대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Tae Yong Jang / Sung Soo Ahn

This study investigates the cases of the restoration of Cheonggye-stream in Seoul and the construction of Power-line tower in Miryang to look into what factors affect the whole process of conflict management in the case of public conflict. Transparency of procedure, coordinating body and channel of discussion, substantial guarantee of participation, compensation, leadership and external agents are chosen as major variables.

The results show that taking enough opinions from various strata of society into consideration requires seminars, committee, and operation of consultative groups, and building trust needs communication through formal and informal channels greatly. Compensation which was reflected by opinions of interest parties has more impact in resolving conflicts than the compensation criteria which was determined by law. Open forum and community meetings should be guaranteed by substantial participation rather than systemic rationale. Decisive leadership is the factor which leads to negotiation successfully. Also, social opinions have an indirect influence in the negotiation process and the intervention of NGO as direct interests affects conflict management.

The implication of this study is that; for the management of public conflict, conflict parties are acknowledged and respected, problems of asymmetric information among conflict parties should be solved, and active role and neutrality of council, press, NGO, etc. which are outside actors are required.

Keywords: public conflict, conflict management, restoration of Cheonggye-stream, construction of Power-line tower, negotiation

---

* 이 논문은 주저자의 박사논문 중 일부를 발췌하여 보완, 재작성하였음을 밝힙니다.

I. 서 론

우리나라는 산업화, 민주화를 매우 빠른 속도로 경험해 왔다. 이러한 급격한 환경변화로 인해 한국의 사회갈등지수는 OECD 24개국 중 다섯번째[1]로 높다. 사회갈등 수준은 OECD 국가 중 매우 높은 편이고, 사회갈등 요인은 많고 갈등관리 수준은 낮은 상태이다.

공공갈등이란 갈등 중에서 특히 정부의 공공정책이나 사업추진 과정에서 이해충돌로 인하여 개인 및 다양한 이해당사자에게 영향을 미치는 것을 말한다. 공공갈등은 직·간접적인 이해관계를 갖는 사람 또는 집단이 있기 때문에 갈등의 이슈를 정확히 규명하기 어렵거나 발생한 갈등에 대해서도 의사소통이 불충분한 경우 문제를 더욱 어렵게 만든다. 특히 이러한 다양한 이해관계자 및 공공갈등의 원인은 공공갈등이 상호의존성을 가지고 있다는 점이다. 각각의 원인들은 복잡성과 불확실성을 가진 채 서로 얽혀있어 해결 대안을 마련하기가 어렵고 제3자의 개입으로 공공갈등이 해결되기도, 증폭되기도 한다(강인구, 2010: 12-14).

공공갈등은 일반적인 갈등에 비해 그 영향력이 상당함으로 실질적인 갈등관리방안에 대한 연구가 필요하다. 하지만, 이제까지 공공갈등관리 방안에 관한 연구는 성공사례 혹은 실패사례 연구나 특정 변수들간의 관련성 분석에 초점을 두었다. 따라서 공공갈등관리에 있어 성공사례와 실패사례에서 나타난 공통분모를 탐구하여 우리나라의 효과적인 공공갈등관리 방안을 제시하는 데 다소 한계가 있었다고 할 수 있다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 공공갈등의 경우 갈등관리의 전 과정에 어떤 요인이 영향을 미치는 지를 분석하여 바람직한 공공갈등 관리 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 공공사업 추진과정에서 예방적 갈등관리로 갈등을 최소화하고 대립을 극복한 사례로 들고 있는 서울시 청계천 복원사업(박명현, 2004; 나태준, 2005; 조택·이진영, 2006; 김종호·황필선, 2009)과 10여년의 기간 동안 논란이 지속되면서 공공갈등 관리의 실패사례로 평가되고 있는 밀양 송전탑 건설사업(조성배, 2012; 하상균, 2014; 박정호, 2015; 이승모, 2018)을 비교·분석하고자 한다. 이러한 공공갈등 관리방안에 대한 연구의 의의는 성공·실패사례를 비교·분석함으로써 성공적인 갈등관리 방안을 위한 정책적 시사점을 도출할 수 있다는 점이다.

II. 이론적 배경

1. 공공갈등의 의의

공공갈등이란 중앙정부, 지방정부 및 정부투자기관 등이 국민의 권리와 의무에 영향을 미치

---

1) 한국보건사회연구원은 2011년 기준 한국의 사회갈등지수를 1.043 수준이라고 발표하였다(정영호·고숙자, 2014).

는 법령, 정책, 사업의 추진과정에서 정부(공공기관)와 국민 또는 공공기관 상호 간에 이해관계의 충돌로 인하여 발생하는 갈등과 분쟁이다(지속가능발전위원회, 2005: 39). 하혜영(2007: 17)은 "공공갈등을 정부가 공익을 추구하기 위한 정책이나 사업을 추진하면서 공공기관 상호 간 또는 공공기관과 국민 간의 상호 양립할 수 없는 목표, 가치, 수단 등으로 인하여 발생되는 갈등"으로 정의하였다. 갈등은 다양하게 정의되고 있으며 각 주체에 따라 집단 간의 갈등, 집단 내 갈등으로 분류된다(Robbin, 1974).

이와 같은 공공갈등의 정의에 의하면 공공갈등은 다음과 같은 특징을 가진다. ⅰ) 정부(공공)기관이 갈등의 주요 당사자이다. ⅱ) 정부 및 다양한 공공기관이 정책 및 사업을 수립·추진하는 과정에서 복잡하게 얽혀있는 많은 이해관계자들간의 갈등이다. ⅲ) 갈등은 정부 내 기관 간, 민간 이해관계자들 간에 입장의 차이가 발생함으로 갈등 당사자가 누구인지, 무슨 이해관계가 있는 지를 파악하기가 어렵다. ⅳ) 단순한 법 적용, 사실관계 확인, 위법행위의 판단만으로는 갈등을 쉽게 해결하기는 어렵다. 따라서 소송과 같은 해결 방식은 오히려 문제를 다시 증폭시키는 경향이 있다(심준섭, 2012: 41).

2. 공공갈등의 관리방법

1) 공공갈등관리의 유형

일반적으로 공공갈등관리는 3가지 유형 즉, ① 전통적인 사법적 공공갈등 관리방식, ② 대안적 공공갈등 관리방식(ADR: Alternative Dispute Resolution), ③ 분쟁적 갈등관리 방식으로 대별할 수 있다. 이 중 갈등관리 방식이 비민주적인 분쟁적 갈등관리 방식을 제외하면 고소, 고발, 소송 등의 사법적 판단에 의한 전통적 갈등관리 방식과 재판에 의하지 않고 당사자 간 소통을 촉진하여 갈등 당사자 모두가 만족할 수 있는 대안적 공공갈등 관리방식(ADR)으로 나눌 수 있다(Mnookin, 1998).

2) 전통적 공공갈등관리 방식

전통적 공공갈등관리 방식은 결정-통보-방어(DAD: Decide-Announce-Defense)로 이루어지는 정부의 일방적, 권위적인 갈등관리에 의존한다(박태순, 2006: 104), 따라서 소송을 통하여 사법부의 판결에 따라 해결되어 왔다. 다양한 비선호시설의 입지갈등은 갈등당사자 간에 소송이 일상적인 절차로 받아들여져 왔다. 공공갈등의 사법적 해결을 위한 시도는 갈등의 적극적인 관리보다는 피해자와 가해자의 이분법적 시각에서 소극적으로 실체적인 피해만을 규명하고 구제하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이러한 사법부에 의한 공공갈등관리는 여러 한계점을 나타내고 있다(심준섭 외, 2014: 19).

첫째, 대법원 판결로 최종결정이 되기까지 5년 이상 소요됨으로 장기화에 따른 사업 중단 또는 지연으로 인해 정부예산 낭비는 물론 당사자들의 불만을 불러오고 있다. 둘째, 사법적 판단이 요구하는 입증에 대한 책임 문제는 공공갈등의 경우 충족되기 어려운 측면이 많다. 셋째, 사법적 판단에 의한 해결은 갈등의 핵심을 당사자 간의 이해관계(이익)의 문제로만 환원하기 때문에 집단적 가치 충돌 또는 인식 차이 등을 적절히 조정하지 못하는 한계가 있다. 넷째, 사법적 판결은 항상 승자와 패자를 나누는 제로섬 게임의 형태를 가진다. 다섯째, 사법적 판단은 아직 발생하지 않은 미래 갈등이 초래할 비용에 대해서는 다루지 못한다.

이로 인해 예방적 갈등의 관리는 어렵다. 사법적 판단을 통한 결정이 내려져도, 오히려 또 다른 갈등이 발생하거나, 당사자들의 감정의 골이 더 깊어져 정책이나 사업에 대한 수용성이 저하되는 문제를 초래하는 경우가 많다.

3) 대안적 갈등관리 방식

전통적 갈등관리 방식의 한계를 극복하고 갈등당사자들이 윈-윈(Win-Win)의 구조를 만들어 갈등을 해결하고자 그 대안으로 부각된 것이 대안적 갈등관리 방식(ADR)이다(김경배, 2005). 대안적 갈등관리 방식을 활용하면 갈등당사자들의 순응을 확보하고 사후에 불만을 줄일 수 있다(Mnookin, 1998). 대안적 갈등관리의 방식유형은 협상, 조정, 중재, 진상조사, 촉진, 절충적 절차 등이 있다(박정호, 2015: 33).

대안적 갈등관리 방식의 활용 목적은 첫째, 분쟁의 비용을 고려해서 법원 외에서 해결될 수 있도록 한다. 둘째, 쟁송의 비용과 지연의 비용을 경감시킨다. 셋째, 법원으로 분쟁의 이송 방지가 그 목적이다(홍준형, 2010). 다양한 대안적 갈등관리 방식은 시행 주체에 따라 사법형, 행정형, 민간형의 세 가지로 구분한다.

〈표 1〉 대안적 갈등관리 방식(ADR)의 시행 주체에 따른 구분

구분	내용	사례
사법형 ADR	법원 내에서 행하는 방식	가사조정, 민사조정, 재판상 화해
행정형 ADR	독립적인 행정위원회 또는 행정기관 등에 의해서 실시되는 방식	노동위원회, 환경분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회, 의료분쟁조정위원회, 언론중재위원회,
민간형 ADR	변호사회, 소비자 단체, 민간업체 또는 협회 등이 시행하는 방식	변호사회, 기업의 중재센터

자료: 심준섭(2012: 48).

3. 공공갈등 관리에 관한 선행연구 검토

공공정책이나 사업의 추진과정에서의 갈등 발생 요인에 관한 연구는 다양하지만 갈등해결에

관한 영향요인 연구는 상대적으로 적다.

전주상(2000)은 서울시 3개소의 쓰레기처리장건설 갈등사례를 기술적인 사례연구방법으로 분석하였다. 분석결과, 갈등초기는 주민참여의 절차가, 갈등 이슈로는 경제적 보상, 안전규제, 목표 및 수단의 상충성이, 갈등관리 전략으로는 협상이 중요한 것으로 조사되었다. O'Leary & Raines(2001)는 20년간 미국의 ADR제도를 평가하는 관련 전문가(연방정부, 주정부, 지방정부, 공사조직, 시민)들을 대상으로 ADR제도가 분쟁해결에 성공적인 영향을 미치는 분야가 무엇인지를 알아보기 위해 설문과 인터뷰를 실시하였다. 결과는 환경분야로 나타났다. 지병문·지충남(2002)은 현실적으로 주민의 참여 보장만으로는 갈등 해결이 어렵기 때문에 실질적인 주민 참여를 보장하는 절차적인 공정성을 확보하는 것이 대중에 대한 지지를 이끌어 내기 쉽다고 주장한다.

조영석(2003)은 주민기피시설에 대한 갈등사례에 대해 갈등의 조정기제로 협력적 거버넌스의 적실성을 살펴보았다. 지역주민들의 실질적 참여를 보장하기 위해서는 주민대표기구의 응집성 및 효과성을 제고할 수 있는 관련 법령의 내실화가 필요하다고 하였다. 주재복(2004)은 대규모 정부사업의 추진과정에서 발생하는 정부 간의 갈등에서 제3자에 의한 문제해결과 운영규칙의 적극 활용을 강조했다. 갈등해결의 협력규칙으로 참여, 자원확대, 교환규칙의 중요성을 지적하였다. 권경덕 외(2004)는 갈등문제가 근본적으로 적대적일 때 제3자의 중재역할이 중요한 것으로 보았다. 분석결과, 제3자의 중재는 갈등을 일시적으로 완화하는 데는 도움이 되었으나, 장기적으로는 갈등 증폭의 원인이 되기도 한다고 하였다. Raymond(2006)는 미국의 서식지 보호법안 사례연구를 통해 협력에 따른 경제적 인센티브와 정치적 리더십이 갈등주체들 간의 협력을 이끌어 내는 주요 영향요인이라고 한다. 갈등 주체들 상호간의 신뢰요인만이 갈등을 협력으로 이끄는 요인이 아니고, 경제적 유인책과 정치적 리더십이 크게 작용한다는 것이다.

하혜영(2007)은 1995년부터 2006년까지의 공공갈등사례를 갈등의 특성, 갈등관리 및 갈등환경의 요인으로 분석하여, 갈등관리에 영향을 미치는 주요 요인으로 갈등관리방식을 꼽았다. 갈등관리방식에서 제3자 개입과 당사자 협상방식은 갈등 해결의 질적 수준을 향상시키는데 중요한 역할을 한다고 한다. 유낙근·이원섭(2012)은 부산시가 식수원의 문제를 해결하기 위해 경남의 남강물을 사용하려고 한 사례를 통해 갈등원인과 갈등 대응과정에서의 갈등에 대한 발발과 전개, 대립된 주장, 갈등의 성격 등을 분석하였다. 심준섭 외(2014)는 다수의 갈등관리 성공사례를 토대로 갈등관리 Role Model을 개발하고 향후 유사사례에 활용하도록 하였다. 갈등의 조건 및 특성, 갈등당사자의 인식 및 태도, 갈등관리 방법 및 프로세스가 갈등의 결과에 미치는 영향을 양적·질적으로 분석하였다.

〈표 2〉 공공갈등 관리에 관한 선행연구

연구자	주요영향요인	대상(사업)/방법	비고
전주상 (2000)	①갈등상황 ②갈등이슈 ③갈등관리전략 ④제3자 개입	정부와 주민간 갈등(서울 3개 쓰레기처리장) /사례연구	-갈등초기:주민참여 절차 -갈등이슈:경제적보상, 안전규제, 목표·수단 상충성갈등관리 전략: 협상 중요
O'Leary & Raines (2001)	ADR 사용여부	연방, 주, 지방정부, 공사조직, 시민 환경분쟁 (미국 20년간 ADR 평가)/인터뷰, 설문	ADR성과가 분쟁해결에 성공적임.
지병문· 지충남 (2002)	시민참여제도와 방식	일본과 한국 쓰레기 소각장, 각 1개씩 비교 /사례비교연구	두 사례의 차이는 시민참여제도의 존재 여부로 봄
조영석 (2003)	①갈등이슈 ②갈등의 주체, 과정 ③실질적 참여보장	정부와 주민간 갈등(서울 서초구 원지동 추모공원 건립)/사례연구	-주민기피시설 갈등은 실질적 참여보장, 이해당사간 정보공개 마련 -당사자 인식과 태도 전환
주재복 (2004)	①정책참여자 ②정책상황 ③협력규칙 ④조정기제(당사자, 제3자)	정부간 갈등(동강댐건설, 새만금간척사업)/사례연구	-두 사례 협력결과의 차이 설명, 복잡한 갈등은 제3자에 의한 해결, 운영규칙의 활용이 중요
권경덕 외 (2004)	①갈등원인 ②갈등행위 ③갈등수준 변화 ④제3자의 중재	정부간 갈등(제천시 장곡취수장설치사례)/사례연구	-적대적 갈등문제시 제3자 중재 역할이 효과적이고 중요, 일시적 갈등완화 도움.
Raymond (2006)	①협력에 따른 인센티브 ②정치적 리더십	미국 서식지보호법안 (Clark Country, Six Points)/사례연구	-경제적 인센티브, 리더십, 상호신뢰가 반드시 협력으로 연결되지 않음
하혜영 (2007)	①공공갈등 해결 ②갈등특성 ③갈등관리 ④갈등환경	1995~2006년 발생된 공공갈등사례/사례별 질적·양적분석연구	-갈등해결에 갈등관리방식, 주민참여 수, 갈등이슈의 내용적 특성이 영향을 미침
유낙근· 이원섭 (2012)	①갈등원인 ②갈등대응 과정 ③갈등관리방안	지방정부간(부산시 식수원 문제)/ 사례연구	-갈등해소에 협력적 거버넌스 모색 -신뢰구축에 법적 제도적 장치 모색의 갈등관리
심준섭외 (2014)	①공공갈등의 유형화 ②갈등관리 성공 핵심요인 ③갈등관리 Role Model	20개(1991~2014년) 갈등관리 성공사례(갈등관리 Role Model)/질적·양적내용분석연구	-협의체는 갈등이슈에 협의 및 결정주체로 역할수행 -제3자 개입으로 갈등 조정 및 중재 절차 진행

선행연구들은 갈등에 대한 원인분석을 입체적으로 하지 않고 단편적인 대응 방안을 제시하는 경향이 있었다. 과거에는 비선호시설 관련 갈등은 대부분 경제적 보상과 관련되면서 표면화되었다. 하지만 최근에는 시설의 입지에 따른 환경적 피해와 기술에 대한 불신감, 계획의 절차적 문제 등이 쟁점이 되고 있다. 이는 지역주민의 지적능력 제고, 삶의 질 추구 성향, 지역주민의 정치적 참여 확대, 정보화에 따른 사회부문 간의 연계강화에 따른 산물이다. 갈등원인은 단편적인 수준에서 복합적 수준으로 변화되었다. 이와 관련한 이해당사자도 양적으로 질적으로

확대되었다. 따라서 본 연구는 선행연구를 토대로 공공갈등관리의 전 과정을 입체적으로 분석하기 위해 성공사례와 실패사례를 비교·분석하여 주요 영향요인들을 탐구하고자 한다.

4. 연구의 분석 틀

1) 분석의 주요 변수

선행연구에서 논의된 변수들을 토대로 서울 청계천 복원사업과 밀양 송전탑 건설 사례의 공공갈등관리에 관한 주요 분석 변수로 네 가지 측면 즉, 갈등의 조건 및 특성(갈등의 내용, 갈등의 당사자), 갈등의 인식 및 태도(절차의 투명성, 조정기구와 소통채널), 갈등관리 방법 및 과정(실질적 참여의 보장, 보상, 리더십), 외부행위자를 선정하였다〈표3 참조〉.

〈표 3〉 분석의 주요변수

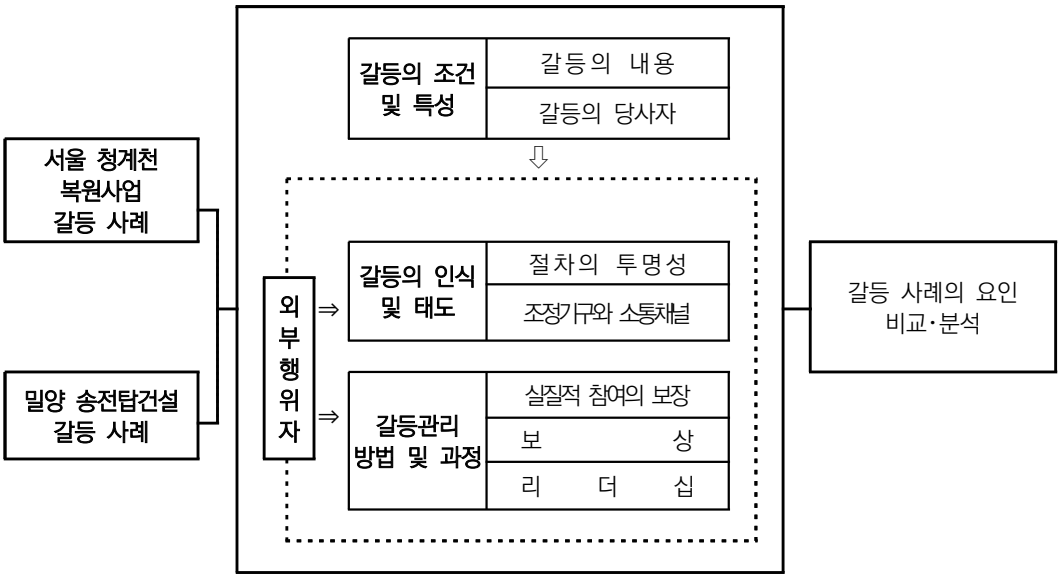
분석 요소		변수 내용
변수	하위변수	
갈등의 조건 및 특성	갈등의 내용	갈등의 정황, 쟁점, 성격, 규정, 갈등의 유형(이익갈등 vs 가치갈등)
	갈등의 당사자	갈등 당사자의 역할, 당사자 간 관계, 이해당사자의 수와 규모
갈등의 인식 및 태도	절차의 투명성	절차에 대한 당사자들의 정보, 신뢰, 자원의 공유를 통한 힘의 불균형 시정, 참여, 공정성
	조정기구와 소통채널	관련법령 및 내부규정, 협의체나 갈등조정기구, 의사소통채널
갈등관리 방법 및 과정	실질적 참여의 보장	사업설명회, 공청회, 심포지움, 토론회 등의 대화 및 토론, 공식적·비공식적 상호작용, ADR협상, 참여적 협력, 의견 수렴
	보 상	현금적 보상, 지역개발연계 지원 등 기타 보상
	리더십	리더의 추진력, 강력한 리더십, 리더십의 부재, 리더 기능
외부행위자		지방의회 역할, 사회여론 추이, 언론보도 동향, 시민단체의 작용

첫째, 갈등의 조건 및 특성에 대하여 파악하려 한다. 갈등의 조건 및 특성은 갈등 내용과 갈등의 이해당사자로 나누었다. 갈등의 내용은 갈등이 형성되게 된 배경과 쟁점 등이며 갈등의 당사자는 갈등에 대하여 직·간접적인 이해관계를 가진 개인이나 조직을 말한다. 둘째 갈등의 인식 및 태도에서는 각 요소가 어떻게 활용되었는지 구체적으로 분석하기 위하여 선행연구에서 다룬 갈등관리 요소를 참고하였다. 절차의 투명성과 조정기구와 소통채널은 주로 사업자와 정부 입장에서 관리 수단으로 제시되는 요소이다. 셋째, 갈등관리 방법 및 과정의 요소는 실질적 참여보장, 보상, 리더십에 대해 초점을 둔 것이다. 실질적 참여의 보장은 각 이해당사자들, 특히 주민들이 갈등의 절차에서 배제되지 않은 상태에서 협력을 이끌어 낼 수 있는지에 초점을 두었다. 보상은 현금적 보상을 비롯한 기타 지원책에 무게중심을 두었고 리더십은 합의를 형성

할 수 있는 현실적인 수단으로 간주하였다. 넷째, 외부행위자 요인으로는 갈등전개 과정에서의 지방의회, 여론추이, 언론보도, 시민단체 등의 영향력을 검토하였다.

2) 연구의 분석틀

본 연구는 〈그림1〉과 같이 분석틀을 설정하였다. 본 분석틀에 의거하여 서울 청계천 복원사업과 밀양 송전탑 건설 사업의 경우 '갈등의 조건 및 특성'이 '갈등인식 및 태도'와 '갈등관리 방법 및 과정'에 어떠한 영향을 미치는지? 외부행위자들은 '갈등의 인식 및 태도'와 '갈등관리 방법 및 과정'에 어떤 작용을 하는 지를 비교·분석한다.



〈그림 1〉 연구의 분석틀

Ⅲ. 공공갈등 사례의 비교·분석

1. 서울 청계천 복원사업 갈등사례

1) 갈등의 내용

청계천 복원을 공약했던 이명박 후보가 서울특별시장에 취임함에 따라 청계천 복원은 '공약'에서 '정책'으로 변경되었다. 이명박 서울시장은 2002년 7월 2일 취임식 날 서울시에 청계천복원추진본부를 설치·운영하였다. 7월 4일 청계천 복원사업의 연구를 전담하는 청계천복원지원

연구단을 서울시정개발연구원에 구성하고, 9월 18일 사업의 전문성과 비판기능, 시민의견을 수렴하는 청계천 복원시민위원회를 구성하여 본격적인 활동을 하였다(서울특별시, 2006: 120).

이해당사자인 청계천상권수호대책위원회는 초기부터 영업손실 보상 문제를 강력하게 제기하였다. 평화시장, 신평화시장 등의 상인들은 교통 불편으로 인해 직접적인 피해 당사자가 될 것으로 예상하여 2003년 2월 '의류상가대책위원회'를 결성하여 복원반대 홍보물 배포, 진정서, 호소문, 시위 등 반대활동을 전개하였다(서울특별시, 2006: 275).

2) 갈등의 당사자

서울 청계천복원사업의 갈등당사자는 서울시, 청계천복원시민위원회, 청계천복원추진본부, 청계천상권수호대책위원회, 의류상가대책위원회, 청계천상인, 지역주민들이다. 청계천복원시민위원회와 청계천복원지원연구단은 상인대책의 연구와 지원, 중재, 의견수렴 등의 기능을 수행했다. 청계천복원지원연구단은 청계천복원사업의 갈등관리전략, 청계천복원에 대한 시민여론, 청계천 상권분석을 통해 종합 갈등대책을 제안했다. 청계천복원시민위원회는 청계천복원의 전문성 부여와 시민의견을 수렴하는 기능과 의사결정, 정책결정 기구로서의 역할을 수행했다.

청계천상권수호대책위원회는 2002년 8월 결성 후 규모와 회원의 확대로 청계천복원사업의 가장 큰 반대 세력을 형성하였다. 이는 실질적 이해당사자의 이미지와 위상을 반영한 결과라 할 수 있다. 2003년 2월 의류상가대책위원회는 청계천복원사업 반대를 목표로 설정하고 교통문제로 공사 중이나 공사 이후 매출부진 등의 문제가 발생할 것으로 예상하고 자신들의 요구사항을 관철시키기 위해 단체를 결성하였다.

3) 절차의 투명성과 소통 채널

사업자인 서울시는 2002년 7월 청계천복원사업의 기본계획 수립과 타당성 조사를 바탕으로 청계천복원과 관련된 주요 이해당사자들의 참여와 의견수렴 등을 추진하였다. 청계천 상인들은 집단적 이익을 대변하기 위하여 청계천상권수호대책위원회를 구성하였다. 청계천복원연구단은 2002년 11월 24일 청계천복원사업 기본계획에 관한 중간연구 결과를 발표했다. 청계천복원시민위원회는 2002년 10월 25일과 26일에 토지문화관에서 첫 세미나를 개최하고, 청계천복원 추진계획 시 반영사항을 공식적으로 서울시에 요청하였다. 2003년 2월 11일 청계천복원사업기본계획이 발표되었다. 공공사업의 기본계획의 발표는 사업 전체를 이끌어 가는 계획과 내용의 공개를 의미한다. 서울시는 청계천복원사업 기본계획에 대한 세미나, 심포지엄을 개최하여 이해당사자들의 의견을 듣고 추진방향을 논의한 후 이를 청계천복원사업의 기본계획에 반영하였다.

서울시는 청계천 주변 상인들 대상 청계천복원사업 안내와 홍보 방안의 일환으로 참여를 유

도하기 위해 현장민원상담실 운영(민원상담 13,800건, 현장활동 283회), 주민 설명회(6회 660명), 상인설명회(11회 630명)를 개최하였다(서울특별시, 2006: 286-292). 서울시는 현장에 방문하여 영상물 상영 및 사업관계자의 설명과 질의답변 등을 통해 복원사업에 대한 주민과 상인들의 이해를 도왔다. 즉, 청계천복원사업 추진시기에 대해 이해관계자들의 이견이 있었으나, 서울시는 주민들과 상인들에게 사업의 당위성을 적극적으로 설명함으로서 절차의 투명성 확보를 위해 노력했다.

4) 실질적 참여의 보장

청계천복원사업 기본계획안이 발표된 후 2003년 2월 20일 첫 공청회가 서울시, 중앙부처, 지방자치단체, 시민단체, 상인단체 등 800여명의 참석한 가운데 개최하였다. 참석자들은 대부분 복원의 원칙에 대해서는 찬성하였으나, 일부 청계천상인단체 대표들은 영세상인의 생존권 수호를 위하여 복원을 2~3년간 유보하여야 한다는 의견을 제시했다.

서울시는 2003년 4월 2일 청계천복원사업에 따른 청계천상인 종합대책을 발표하였다. 이해당사자와 전문가, 주민들이 참여하는 공청회를 개최하여 청계천지역 상인과 주민들의 의견을 수렴함과 동시에 이에 대한 대안을 모색하였다. 또한 청계천 상인을 대상으로 사업설명회를 개최하고, 주민·상인협의회를 구성하여 이해당사자들의 직접적 참여 보장과 청계천복원 반대단체 상인들과 서울시 간의 공식대화채널인 정책협의회를 운영하였다. 공청회 1회, 사업설명회 22회, 정책협의회 7회, 시민의견분과위원회 12회, 주민·상인협의회 5회를 개최하였다. 이는 이해당사자들에게 실질적인 참여의 기회를 제공함에 따라 당사자들의 의견과 건의사항이 정책에 반영되고 주최 측과의 원활한 협상을 할 수 있는 계기가 되었다.

5) 보상

서울시는 사업주체로서 청계천복원사업의 원활한 추진을 위한 분위기 조성과 재정확보를 전제로 청계천복원 관련 상인종합대책을 수립하고 첨예한 이슈로 등장하는 두 가지 사안에 대하여 원칙을 정하게 된다. 실제 이해당사자인 청계천상권수호대책위원회는 초기부터 영업손실 보상 문제를 강력하게 제기하고 내부조사를 통하여 보상의 범위와 액수를 추산하고 협상에서 이슈화 하려는 입장이었다. 하지만 현행 법령상 보상이 불가능함에 따라 복원공사로 불편을 최소화하여 청계천 상권의 활성화에 초점을 둔 청계천상인 대책을 수립하게 된다.

서울시는 청계천 상인들에게 보상이 최선이지만 현 법령하에서는 불가하다는 원칙을 인식시켜고 미래를 보는 상생방안 모색에 초점을 두었다. 따라서 청계천상권의 미래를 고려하여 문정지구이주단지를 선택했다. 청계천복원에 반대하는 상인단체가 집단행동 중지하고 청계천복원사업의 7월 착공에 동의함으로써 서울시와 보상 협상을 하게 된다(서울특별시, 2006: 289). 청

계천 상인들은 협상을 통하여 서울시가 제시한 7만 8천 평의 이주단지를 두 배인 15만 평을 확보하였고, 또한 경영안정자금의 이율을 연 1.0% 인하 하는 등 피해보상을 간접적인 보상 협상을 통해 획득하였다.

6) 리더십

협상 당사자인 서울시장과 상인 단체 대표들의 리더십을 보면, 이명박 서울시장은 상인팀에게 대표성을 부여함과 동시에 청계천상인대표와의 협상에 직접적으로 참여하여 협상안 도출하는 등 많은 역할을 하였다. 협상의 진행 과정에서 적극적으로 협상내용을 지원하였다(박명현, 2004: 222). 이명박 서울시장과 상인 대표 간의 면담은 2003년 2월 13일과 2003년 6월 21 이루어졌다. 6월 21일 면담은 영업보상 불가 및 착공연기 불가, 이주단지 마련에 대하여 한 번 더 확인해 준 것이다. 상인 대표들의 서울시의 정책에 대한 신뢰도는 더 높아졌다고 할 수 있다. 청계천 복원사업이 성공할 수 있었던 것은 이명박 서울시장의 강력한 리더십이 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다(이진영, 2006: 82).

상인 단체대표들 중 청계천상권수호대책위원회의 위원장은 강한 주장을 펼쳤으나 상대적으로 협동심은 약하였다. 의류상가대책위원회의 위원장은 주장과 협동심이 강한 리더였다(박명현, 2004: 226).

7) 외부행위자

(1) 서울시의회의 역할

청계천상인단체들은 서울시의회에 청원과 호소를 협상기간 동안 지속적으로 제기하였으나, 서울시의회는 기본적으로 서울시의 청계천복원사업의 취지에 동의하였다. 서울시와 청계천상인단체 간의 협상에서 서울시의회는 큰 역할을 하지 못하였다. 서울시의회는 청계천복원사업 특별위원회를 구성하였다. 그러나 서울시와 청계천 상인단체 간의 협상에 서울시의회는 개입하지 않았다. 서울시의회는 시행주체와 이해당사자 간에 문제해결이 이루어져야 한다는 입장 고수로 조정이나 중재를 맡지 않았다.

(2) 여론조사 결과

청계천 복원사업은 서울시장 선거공약으로 제시되면서 선거를 하기 전부터 서울시민들의 관심사항으로 떠올랐다. 2002년 4월 8일 리서치플러스연구소가 한겨레신문의 의뢰를 받아 20세 이상 서울시민 500명을 대상으로 여론조사를 한 결과, 청계천복원에 대한 찬성이 74%(매우찬성 29.2%, 찬성 45.4%)로 나타났다.

청계천상권수호대책위원회 측은 청계천상인들을 대상으로 2002년 11월에 설문조사를 실시

한 결과 청계천 상인 95% 이상이 반대하였다. 2003년 2월 13일 녹색서울시민위원회의 청계천 복원사업 여론조사는 88.8%가 복원이 늦어지더라도 충분한 시민 의견수렴이 필요한 것으로 나타났다. 서울시가 2003년 6월 만 20세 이상 서울시민을 대상으로 한 설문조사는 청계천 복원 찬성 79.1%, 반대 7.3%, 잘 모름 또는 무응답 13.6%의 결과로 나타났다. 이와 같이 청계천 복원사업에 대해 약 80%의 서울시민이 찬성하고 있다는 것은 복원사업을 추진하는 서울시에 큰 힘이 되었다.

(3) 언론보도 동향

언론은 대체로 청계천복원사업의 명분과 필요성에 공감하는 보도를 많이 하였다. 서울시정개발연구원이 2002년 7월 1일 ~ 2003년 4월까지 일간지와 주간지를 대상으로 한 언론 우호도 분석에서는 우호 및 찬성의 기사가 매우 많았다(서울시정개발연구원, 2003).

언론이 청계천복원사업의 명분에 동의하여 시행주체인 서울시 측에 긍정적인 보도를 행하자 상인들은 자신들의 이해관계를 대변해 주지 않는 언론에 부정적인 인식을 갖고 있었다. 실제 협상 과정에서 언론보도는 청계천상인 문제를 크게 부각시키지 못하였다. 실제 협상이 진행될 때에도 상인문제는 공정, 역사, 문화, 환경 등과 동일한 수준에서 보도되었다.

(4) 시민단체

2003년 2월 13일 청계천복원사업에 대한 녹색서울시민위원회의 여론조사 결과 발표 무산과 관련한 기자회견은 시민단체, 학계, 서울시의회 등의 반대 의견을 확산시키는 촉매로서 작용하였다. 2003년 4월 8일 경제정의실천시민연합의 7개 시민단체의 '올바른 청계천 복원을 촉구하는 각계 사회인사 109인의 성명서'는 서울시의 복개구조물 철거 이전에 세부계획이 마련되어야 하고 2003년 7월 공사 착공이 연기되어야 한다고 주장하였다.

시민단체의 활동은 서울시와 청계천 상인단체 간에 공식적인 의사 소통채널 역할을 했던 정책협의회가 중단되어 있을 때 활발하게 진행되었다. '착공 연기'를 주장한 시민단체가 청계천 상인단체들과 연대하였으나 서울시와의 협상에 영향력을 행사하지는 못하였다. 다만 언론보도를 통하여 상인들의 주장에 힘을 실어 주었을 뿐, 갈등해결에 실질적인 역할을 하지는 않았다.

2. 밀양 송전탑 건설 갈등사례

1) 갈등의 내용

밀양 송전탑 건설사업은 2000년 1월 한국전력공사가 장기전력수급 기본계획을 수립하면서 대전력 수송체계 구축과 경남 북부지역의 안정적인 전력공급을 위한 것이다. 이것은 신고리 원자력발전소에서 경남 창녕군 북경남변전소를 잇는 90.5Km 구간에 765kv 송전선로에 161기 송

전탑을 기장군, 울주군, 양산시, 밀양시, 창녕군 등 5개 시·군에 건설하는 사업이다. 당초 신고리~북경남의 765㎸송전선로는 수도권과 북한 개성까지 전기를 공급할 계획이었으나 당초계획의 변경으로 대구지역까지만 송전되면서 765㎸ 송전선의 무용론이 제기되었고 기존 345㎸선로의 보강으로 충분하다는 주민들의 문제 제기로 인하여 갈등이 발생하였다(김수석 외, 2015: 90).

2004년 제2차 전력수급계획(2004~2017)은 신고리~북경남 송전선로의 경우 신충북권을 거쳐 수도권으로 연결하는 것이다. 2006년 제3차 전력수급계획(2006~2020)에는 영남권 전력수요 증가로 765kv 신고리~북경남 송전선로 후단 765kv 북경남~신충북~신안성 간 송전선로 계획은 반영되지 않았다. 한국전력이 전력수급계획이 경제성장률 등 사회여건 변화로 수정·보완되었다고 주장하자 사업의 필요성에 대한 논란이 제기되었다.

또한 송전탑 주변의 전자파 여부에 대하여 주민들은 전자파의 위해성을 주장하며 확실한 검증을 요구하였다. 그러나 한국전력은 유해하지 않다고 주장함으로써 인체 유해성 인식 차이가 주요 갈등의 원인이 되었다. 송전탑 건설의 경우 토지보상은「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」및「한국전력공사 내규」에 의해 재산권 보상기준에 따라 책정되었으나 밀양 송전탑 주민들은 비합리적 규정 개정을 요구하면서 정당한 보상을 주장을 하였다.

2) 갈등의 당사자

밀양 송전탑건설 사업의 갈등당사자는 정부(지식경제부, 환경부)와 한국전력공사, 밀양시, 경과지 5개 면, 여야 정당, 송전선로 지역주민, 반대대책위원회, 환경단체, 시민단체, 언론 등이다. 한국전력은 전원개발촉진법상 전원개발사업자로서 신고리~북경남 송전선로를 계획, 설계하여 하도급업체를 통해서 시공하였다. 이 과정에서 주민 의견수렴 부족으로 갈등을 야기하였으며, 협상은 원칙없이 말을 바꾸고 주민들에게 정보를 제공하지 않아 신뢰를 잃었다.

밀양시는 송전탑으로 갈등을 겪는 초기에는 범밀양시민연대 발족식에 참여하는 등 반대 입장을 취하고, 갈등관리를 위해 노력하였다. 하지만 한국전력의 직무유기 고발, 손해배상 청구소송에 입장을 바꿔, 토지수용재결 절차를 진행하여 공사가 진행될 수 있는 계기를 제공하였다. 이후 주민 보상을 확대하고자 노력하는 모습을 보였다(박정호, 2015: 142).

갈등 초기 송전선로가 예정된 각 마을, 면 단위를 중심으로 개별 주민대책위원회가 구성되었다. 그리고 '밀양시 송전선로 대책위원회'를 운영하였다. 이후 반대주민들은 '범밀양시민연대', '밀양 765Kv 송전탑 반대 고(故)이치우열사 분신 대책위원회', '밀양765Kv 송전탑 반대 대책위원회'로 이름을 바꾸어 왔다.

3) 절차의 투명성과 소통채널

밀양 송전탑 건설 갈등의 원인 중 하나는 사업초기 송전선로 경유지 선정의 절차적 정당성을

결여했다는 점이다. 한국전력 측은 2005년 8월 송전선로 경과지 지역주민대상 설명회를 개최하였다. 설명회를 통해 비로소 송전탑의 위치를 알게 된 주민들은 경유지를 변경할 것을 요구하며 반발하였다. 사업부지 선정을 위한 주민의견 수렴과 환경영향평가 등은 갈등의 예방 차원에서 아주 중요한 사안이었다. 그러나 송·변전시설 설치와 관련한 통상의 갈등사례와 같이 환경영향평가를 위한 주민설명회 이전까지 주민들은 송전선로 건설을 알지 못하였다(김수석 외, 2015: 89). 한국전력은 현행법에 따라 사업설명회를 개최했지만 해당 주민들의 참여도가 아주 낮아(밀양시 인구 117,732명의 0.1%, 송전선로의 통과 5개면 21,069명의 0.6%) 충분한 의견을 수렴하기는 미흡한 수준이었다.

4) 실질적 참여의 보장

송전선로 선정상 문제는 직접적인 이해당사자인 밀양 5개 면의 주민들에 대한 참여가 보장되지 않았다는 점이다. 주민설명회의 경우 주민들의 주장, 의견은 모두 무시되었고 오히려 한전 측에 주민의견 청취의 절차를 거쳤다는 명분만 주었다. 한국전력은 지역주민들에게 적극적으로 정보를 알리고 제공하고 설득하기 보다는 형식적이고 의례적으로 주민설명회를 거쳐 사업을 진행하여 왔다. 이러한 한국전력의 행위는 주민들의 반발을 격화시키는 증폭제로 작용하게 되었다(임만석, 2013).

5) 보상

밀양 송전선로 건설에 따른 보상은 전원개발촉진법에 따라 보상 받을 수 있도록 되어 있었다. 송전선로 건설로 인해 주민들이 환경, 건강상의 위해를 감수하는 것에 비하여 부족한 피해보상은 지역주민들의 반발을 야기하는 요인이 되었다. 국회의원, 정부, 시민단체, 주민이 합동으로 제도개선에 노력하여 「송변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」이 2014년 1월 28일에 시행(제정)되었다.

2013년 9월 13일 국무총리가 주민간담회에서 최종 보상안으로 ⅰ) 지역 지원사업비 185억 원에 20억 원 증액하여 이 중 40%는 경과지 5개 면 마을에 가구별 균등 배분, ⅱ) 경과지 5개 면에 농산물 직거래 공공판매시설 건설(70억 원), ⅲ) 태양광밸리사업 추진 등을 발표하였다. 또한 나노산업단지 조성과 국도 확장 등을 약속했다. 한전은 지역주민들에게 전력설비 견학 8천만 원, 마을회관 비품지원 2,380만 원, 마을행사 협찬 132만 원, 치유비용 3천만 원, 농자재 구입 25백만 원 등 총 1억 6,100만 원을 지역주민에 대한 민원대책비로 지원했다.

6) 리더십

한국전력은 초기의 주민의견 수렴 부족으로 주민과의 갈등을 야기하고, 이후 협상에서 말을 바꾸거나, 주민이 알고자 하는 정보를 제공하지 않음으로써 주민들의 신뢰를 잃었다. 또한 공사 진행 과정에서도 반대하는 주민들과 충돌이 발생되어 공사방해금지 가처분 소송과 손해배상소송, 업무방해 고소 등을 제기하였다.

2012년 12월 조환익 한전사장이 취임하면서 강화된 보상안으로 마을별 협상을 시도하였다. 따라서 갈등은 찬성주민과 반대주민 간의 갈등으로 변화하였으나 결국 대부분의 마을과 협의를 할 수 있었다. 밀양시장은 주민들의 보상을 확대하고자 직접 개별보상 추진을 약속하였고, 한국전력과의 보상 논의로 급물살을 탔다(박정호, 2015: 143).

7) 외부행위자

(1) 밀양시의회의 역할

송전탑 건설 갈등의 초기인 2006년 3월 주민들은 '송전선로 공동 대책위원회'를 결성하여 조직적으로 반대운동과 궐기대회, 건의문 발송, 기자회견 등을 실시하였다. 이에 밀양시 의회는 주민들의 반발에 동조하여 '대정부 건의문, 결의문'을 채택, 전원개발 사업계획의 수정 및 재검토를 요구하였다. 그러나 밀양시의회 의원들은 대부분 정부의 정책에 동참하여 지역주민들의 반대운동에 적극적으로 참여 하지 않았다.

(2) 사회여론

인터넷 언론매체인 프레시안이 2013년 10월 여론조사기관을 통하여 전국의 성인남녀 1,041명을 대상으로 조사한 결과, 46.9%는 주민에게 동정적인 반면, 48.2%는 정부입장에 동의하였다. 반면에 2013년 10월 10일 환경운동연합 등이 국민 1천명을 대상으로 조사한 결과는 응답자의 66.1%가 주민의 반대를 '일리 있는 우려'라고 응답하였고 '근거없는 반대라는 주장은 17.6%에 불과했다. 한전은 2013년 10월 4일 여론조사기관을 통한 조사에서 전 국민의 59.6%가 사업을 찬성하며, 반대는 22.5%라고 했다. 밀양시민은 찬성 46.3%, 반대 39.2%로 나타났다. 대체로 정부 측에 유리한 여론이 다수였지만, 소수의 시골사람들이 국가라는 거대권력을 대상으로 이 정도의 여론적 지지를 받은 것은 담론경쟁에서 선전한 것이라고 볼 수 있다.

(3) 언론보도 동향

지역언론인 경남도민일보, 경남신문, 경상일보, 부산일보 등은 밀양 송전탑 건설사태에 대하여 지속적으로 보도를 하였다. 공중파TV, 전국일간지와 메이저 언론은 2012년 1월 주민의 분신사건을 계기로 보도하기 시작하여 2013년 5월 한국전력 측의 최후 통첩으로 밀양 송전탑 건

설 사태가 정치쟁점화 되자 많은 보도를 이어갔다. 중앙언론은 주민의 분신사건과 같은 자극적인 이슈가 있을 때 그리고 정치적 의제화가 되었을 때만 주로 보도하였다.

한국전력은 2014년 6월 11일 보도자료를 통해 밀양 송전탑 52기 가운데 30기(57.7%)를 완공했고, 22기(42.3%)는 공사 중이거나 착공에 나서고 있다고 밝혔다. 보상은 밀양지역 경과지 30개 마을 중 28개 마을과 합의를 마쳤다고 한국전력은 덧붙였다. 결국 대부분의 주민들은 저항보다는 순응을 선택했다고 볼 수 있다.

(4) 시민단체

밀양 송전탑 건설사업은 환경단체가 중심이 되어 지역주민들과 함께 반대운동을 주도적으로 행함으로써 정책에 직접적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 갈등 초기에는 타 지역 송전선로 반대 주민들과 연대하여 공동으로 송전선로 문제를 해결하기 위한 활동을 전개했다. 이런 과정에서 주민들의 주장은 반핵단체, 환경단체와 결합하여 송전선로 변경에서 송전선로 백지화로 전력정책의 변경을 요구하게 되었다.

격렬한 공사현장 농성 및 시위로 지역주민의 분신이 일어난 이후 밀양 외부시민단체가 밀양 반대주민을 돕기 위하여 활동하였다. 종교단체, 환경단체, 진보단체, 민노총 등을 포함하는 다수의 시민단체 뿐만 아니라 '희망버스'(1차 2013. 11. 30, 2차 2014. 2. 25)를 통해 일반시민들이 참여하였다. 밀양의 희망버스는 YMCA, YWCA, 건설노조, 환경운동연합, 희망연대, 녹색소비자연대, 녹색연합, 밀양송전탑 전국대책회의, 천주교 인권위원회 등 70~80개 단체가 참여하고 환경운동단체가 주축이 되었다.

Ⅳ. 공공갈등 관리사례의 비교·분석

1. 서울 청계천복원사업 분석

서울 청계천복원사업은 서울시가 추진과정에서 세미나, 심포지엄, 공청회, 주민 사업설명회 등을 통하여 사업계획과 추진방향을 주민들에게 적극적으로 설명·전달함으로써 지역주민들의 동의를 이끌어내어 절차적 투명성을 확보할 수 있었다. 청계천복원시민위원회를 구성하여 공식적인 의사소통 채널을 만들어 이해관계인들의 의견을 청취하고 시민의견 수렴활동을 지속적으로 전개하였다. 정책협의회 등을 대화 창구로 활용하여 공식적·비공식적인 대화와 소통으로 의견을 수렴하는 절차를 거침으로써 주민들의 참여를 제도적으로 보장하였다. 청계천 복원사업계획에 주민과 상인들의 요구사항이 실질적으로 반영되었다. 청계천 상인들은 15만평의 이주단지조성을 확보하고 경영안정자금의 이율 1% 인하 등 간접적인 피해보상을 협상으로 이끌

어 내었다. 실질적인 참여는 청계천상인들의 반감을 조성한 공청회나 설명회 보다는 다각도로 접근이 행해진 토론회나 심포지엄에서 더 잘 이루어졌다. 서울시의회는 직접적인 영향력을 행사하지 못하였다. 사회여론, 언론 홍보, 시민단체 등은 시민들에게 시행주체의 시책을 전달하는 역할을 수행함으로써 긍정적인 영향을 미쳤다. 서울청계천복원사업의 갈등관리 요인을 정리하면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 서울 청계천복원사업의 갈등관리 요인

변수	기준	특성
갈등의 조건 및 특성	갈등관리 시도시점	갈등초기단계(예방적 갈등관리)
갈등의 인식 및 태도	갈등발생시 사업주체의 태도	·갈등표출 이전에 사업의 당위성에 대한 설명, 홍보로 협상 파트너와 신중하게 대화하고 설득하는 예방적 갈등관리 방법
	갈등 당사자의 인식 프레임	·청계천 상인단체들은 청계천복원의 당위성은 인정하였지만 주변상인들의 집합적 이익을 대변하는 입장을 견지하면서 반대활동을 전개 ·초창기에는 집회와 같은 비제도적 갈등대응방식을 사용하면서도 서울시와 대화통로를 만들어 상인들의 요구사항을 반영함. ·상인들은 영업손실에 대한 보상문제를 강력하게 제기하였으나, 현행 법령에서는 불가능하다고 판단하여 청계천상권 활성화에 초점을 두고 보상에 협상하게 됨.
갈등관리 방법 및 과정	활용된 갈등관리방법	·주민의 의견 수렴과 실질적 참여를 보장하는 공식대화체널인 정책협의회를 구성·운영 및 비공식 대화채널 운영 ·이해당사자들의 의견 및 건의사항을 수렴하여 정책에 반영함으로써 주최 측의 원활한 협상추진
외부행위자	간접적 이해관계자들 (NGO 등)	·환경단체 및 지역 이익단체의 활동은 크게 영향을 미치지 못함

2. 밀양 송전탑건설 분석

밀양 송전탑 건설의 갈등은 한국전력공사 측이 예방적 갈등관리에 적극적인 노력을 기울이지 않고 관례에 따라 형식적인 주민참여 절차를 이행함에 따라 증폭되었다. 반대지역 주민들의 장기간에 걸친 격렬한 농성 및 반대활동과 외부세력인 환경단체, 종교단체 등의 참여는 밀양 송전탑 건설을 전국적이고 정치적인 이슈로 만들었다. 추진과정에서 절차적 투명성은 확보되지 않았다. 사업주체의 고압적인 자세와 관행적인 주민 참여에 대한 인식 때문에 한국전력과 지역주민 간의 대화는 쉽게 이루어지지 못했다.

갈등해결을 위해서는 해당 주민들의 실질적 참여가 보장되고 대화의 기회가 마련되는 것이 중요한데 해당 주민들의 참여도가 아주 낮아 충분한 주민 의견을 수렵하기는 미흡한 수준이었다. 공공갈등의 경우 이해당사자들이 자신의 의견을 표출할 수 있는 실질적인 참여절차가 보장

되어야 한다. 시민단체들이 비타협적 투쟁을 강조하게 되면 공사가 백지화가 되지 않는 한 갈등은 장기화 된다. 관행적인 언론보도나 사업의 강행은 형식적인 명분 쌓기에 불과해 갈등을 해결하기 보다는 신뢰를 훼손한다. 밀양 송전탑 건설 사례의 갈등관리 요인을 정리하면 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 밀양 송전탑 건설사업의 갈등관리 요인

변수	기준	특성
갈등의 조건 및 특성	갈등관리 시도시점	갈등 최고기
갈등의 원인 및 태도	갈등발생시 주체의 태도	·갈등발생 후 적극적인 설득보다는 의례적고 형식적인 설명을 거쳐 사업을 강행
	갈등 당사자의 인식 프레임	·해당지역 주민의 피해의식으로 격렬한 농성 등 반대활동 ·국가 차원의 안정적 전력 공급이라는 공익사업으로 지역주민들만 피해를 입어야 한다는 것에서 갈등이 시작됨 ·공익사업으로서 사업의 필요성을 강조하고 현행 법령에 의거해 추진하면서 고소, 고발, 소송 등 법적인 대응에 중점을 둔 소극적인 갈등관리방식이 시작됨. ·송전탑 건설로 인한 전자파의 위해성에 대한 위험 인식이 매우 큼(위험프레임) ·지역주민들의 경우, 보상 및 지가하락 등 경제적 손실에 대한 우려도 존재하였음(손익프레임)
갈등관리 방법 및 과정	활용된 갈등관리방법	·사업계획 수립 후 주민에 대한 형식적인 설명회, 비협조적인 기관 및 지역주민에 대해서는 직무유기 고발과 손해 배상청구소송 ·강력한 반대 활동이 전개되자 이후 참여에 의한 결정 및 협상 필요성 인식 ·지역내 사업의 찬반을 놓고 다양한 주체간 갈등과 논쟁
외부 행위자	간접적 이해관계자들 (NGO 등)	·환경단체를 중심으로 반핵운동단체 등이 지역주민과 함께 격렬한 반대운동 전개 ·외부세력이 동참하면서 희망버스 등의 활동으로 장기화

3. 양 사례의 비교·분석

양 사례를 갈등의 조건 및 특성(갈등의 내용, 갈등의 당사자), 갈등의 인식 및 태도(절차의 투명성, 조정기구와 소통채널), 갈등관리 방법 및 과정(실질적 참여보장, 보상, 리더십), 외부 행위자 측면으로 나누어 비교·분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 절차의 투명성과 조정기구와 소통채널의 경우 청계천복원사업의 사례는 기본계획수립 전 심포지엄, 세미나, 사업설명회 개최 등 사전논의로 추진계획을 수립하고, 추진과정에서 참여나 대화의 채널을 활용함으로써 갈등관리에 성공적이었다. 밀양 송전탑 사례는 사업의 계획과 결정 과정에서 지역주민을 배제함과 동시에 일부 주민에게만 사업설명을 함으로써 대다수의 주민들은 절차에 대한 불신을 갖게 되었다. 주민들의 의견을 배제하고 관행적인 사업 추진으로 인하여 결국 정당성을 상실할 수 밖에 없어 장기적인 갈등이 지속적으로 전개되어 갈등관리를 어렵게 하였다.

둘째, 청계천복원사업의 사례는 정책협의회를 구성·운영함에 따라 주민들이 실질적인 참여가 보장되었다. 현행 법령상 영업손실에 대한 보상의 근거는 없었지만 서울시는 청계천 상권 활성화에 초점을 두고 보상 협상을 진행하였다. 서울시의 일관된 정책과 사업 추진으로 행정 신뢰를 구축하고 서울시장이 강력한 추진력을 보인 것이 갈등해결에 영향을 미쳤다고 본다. 밀양 송전탑의 경우는 사업자가 하향식 일방적 절차의 의해서 지역주민의 참여를 유도함으로서 실질적으로 주민의견을 수렴하지 못하였고 주민협의체 구성 또한 관례적인 절차에 따랐다. 주민들이 개발촉진법상의 보상 기준에 대해 반발하자 「송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」을 제정·시행 하여 반발을 무마시켰다. 또한 사업주체의 정책에 대한 리더십 부재로 갈등이 장기화되어 공공갈등 관리를 어렵게 하였다.

셋째, 외부 행위자가 '갈등의 인식 및 태도', '갈등관리 방법 및 과정'에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보면 다음과 같다. 청계천복원사업의 경우 서울시의회는 직접적인 영향을 미치지 못하였으나 사회여론, 언론홍보, 시민단체 등은 긍정적인 영향력을 행사하였다. 밀양 송전탑건설 사례는 밀양시와 밀양시의회의 경우 초기에는 반대 주민들의 갈등을 해결하기 위해 노력하는 모습을 보였으나, 보상 논의 이후에는 반대 주민들을 설득하는데 중점을 두었다. 사회여론, 언론보도는 갈등의 이슈를 정치적으로 의제화하여 주민들간 합리적 해결을 강조하였으나 충분하지 못하였다. 주민들의 반대운동에 외부세력의 동참함으로 인해 사업 백지화 등 격렬한 농성이 이어졌다.

요컨대, 서울 청계천 복원사업사례는 사업 시행 전 홍보와 주민들에 대한 의견수렴, 공청회 등을 통해 과거의 권위적인 갈등방식을 지양하고 대화와 협상에 무게중심을 두었다. 이 사례는 협상의 단계에서부터 수 차례의 공청회와 상인들과의 대화 및 협상 등을 수단으로 활용했다는 점에서 대안적 갈등관리방식(ADR)에 가깝다. 예방적 갈등관리를 통해 갈등을 최소화한 성공적인 공공갈등관리로 보여진다. 반면 밀양 송전탑 건설사업의 경우 사업주체 측의 태도는 법령과 관례에서 벗어나지 못하였다. 지역주민들에게도 사업에 대한 정보를 정확히 공개하지 않았을 뿐만 아니라, 주민의견 수렴이나 사업설명회를 형식적으로 개최하였다. 이는 공공갈등관리에 있어서 전형적인 결정·통보·방어 방식(DAD)을 취함에 따라 갈등의 장기화로 인해 갈등이 완전히 해결되지 못하는 되는 원인이 되었다.

V. 결 론

본 연구는 서울 청계천 복원사업과 밀양 송전탑 건설 사례를 비교·분석하여 바람직한 공공갈등관리 방안을 모색하였다. 양 사례의 전개과정을 갈등의 조건 및 특성, 갈등의 인식 및 태도, 갈등관리방법 및 과정, 외부행위자 측면에서 분석하였다. 본 연구의 분석결과는 다음과 같

았다.

첫째, 공공정책 및 사업의 추진과정에서 갈등이 표출되기 이전에 세미나, 심포지엄 등을 통한 정보공개와 주민 의견수렴은 당사자 간의 이해관계를 해결하는 예방적 갈등관리 측면에서 중요하다. 당사자가 일부 배제되어 이들이 절차에 대한 신뢰를 갖지 못하게 될 경우 그것이 이후의 참여 절차나 대화채널에 대한 불신으로 이어져 공공갈등관리를 어렵게 만든다.

둘째, 공공사업 추진과정에서 피해의 보상안에 대한 법령 등의 규제의 존재 자체는 갈등관리에 크게 영향을 미치지 않았다. 그것 보다도 보상의 내용이 갈등당사자들의 요구사항을 반영하고 있는지가 중요하였다. 규정이 마련되어 있지 않은 경우 관련법령을 제·개정하여 당사자들에 대한 지원을 가능하게 하여야 한다.

셋째, 공청회나 주민설명회는 제도적 근거의 유무와 관계없이 실질적인 참여를 보장하는 과정임으로 성공적 갈등관리에 있어 중요한 역할을 한다. 사회여론은 협상과정에서 이해당사자에게 유리하게 또는 불리하게 간접적으로 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 시민단체가 직접 협상당사자로서 역할을 하는 경우에는 공공갈등관리에 영향을 미치나, 외부에서 의견을 발표하는 정도의 활동할 때에는 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

본 연구가 지니는 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 공공갈등관리는 정부의 일방적인 전통적 관리방식 보다는 당사자들의 참여와 협상을 중시하는 대안적 갈등관리 방식에 무게중심을 두고 이루어져야 할 필요가 있다. 둘째, 공공갈등관리에 있어서 갈등당사자들에 대한 인정과 존중, 갈등당사자들간의 정보의 비대칭 문제 해소, 외부행위자인 의회·언론·시민단체 등의 적극적 역할과 중립성 확보가 특히 중요한 것으로 나타났다.

이상의 함의에도 불구하고 본 연구의 한계점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 서울 청계천 복원사업과 밀양 송전탑 건설사업의 경우 이해당사자들을 대상으로 심층면접을 실시하여 그들의 목소리를 직접 듣고 이를 사례분석에 반영시킬 필요가 있다. 둘째, 실증분석을 통해 갈등관리의 성공·실패에 어떤 요인이 중요한 영향력을 행사하는 지를 분석하지 못했다.

<참고문헌>

강영진. (2000). 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」, 서울: 성공회대 출판부.

강인구. (2010). 「관광개발에 따른 공공갈등 관리방안에 관한 연구」. 관동대학교 대학원 박사학위논문.

국무총리실·KDI국제정책대학원. (2009). 「공공갈등 관리 매뉴얼: 건설 환경분야 사례」, 서울: 푸른길.

권경덕·임정빈·장우영. (2004). 수자원이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략 분석: 장곡취수장 설치사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 15(3): 551-580.

김경배. (2005). 한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구. 「산업경제연구」,

18(1): 251-274.

김수석·허정회·한혜성·황연수. (2015).「농업·농촌분야 사회갈등 관리실태와 개선과제」, 전남: 한국농촌경제연구원.

김종호·황필선. (2009). 거버넌스 환경에서의 갈등관리 전략에 관한 연구: 서울시 청계천복원사업의 예방적 갈등관리 사례를 중심으로.「분쟁해결연구」, 7(1): 41-65.

나태준. (2004).「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안」, 서울: 한국행정연구원.

나태준. (2005). 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색.「한국행정학회 학술발표논문집」.

남덕현. (2011).「협력적 거버넌스를 통한 대규모 국책사업의 갈등해결에 관한 연구」, 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.

박명현. (2004).「서울시 청계천복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로」, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.

박정호. (2015).「갈등 과정에서의 의사소통의 유형화에 관한 연구」, 서울: 한국행정연구원.

박태순. (2006). 한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구.「한국위기관리논집」, 2(2): 95-105.

서울시정개발연구원. (2003).「청계천 복원타당성 조사 및 기본계획」, 서울: 서울시정개발연구원.

서울특별시. (2003).「청계천복원관련 상인대책추진백서(안)」, 서울: 서울특별시.

서울특별시. (2006).「청계천복원사업 백서발간을 위한 자료조사 및 평가」, 서울: 서울특별시.

심준섭. (2012). 국내 행정형 ADR 기구의 비교분석: 문제점과 대안.「공존협력연구」, 1(1): 39-67.

심준섭·이강원·윤성복. (2014).「갈등관리 Role Model 확산을 위한 연구」, 서울: 국무조정실·한국사회갈등해소센터.

유낙근·이원섭. (2012). 남강물 부산공급 갈등관리를 위한 협력적 거버넌스 탐색.「지방정부연구」, 16(3): 273-290.

이승모. (2018). 밀양 송전선로건설 갈등사례의 분석과 시사점.「한국공공관리학보」, 32(4): 277-299.

이진영. (2006).「청계천 복원사업과 부안 방폐장 유치사업의 갈등관리 비교연구」, 이화여자대학교 정책과학대학원 석사학위논문.

임만석. (2013).「시민단체의 개입이 공공갈등에 미치는 영향에 관한 연구: 사회자본론적 관점에서 」, 고려대학교 대학원 박사학위논문.

전주상. (2000). 비선호시설 입지갈등 요인에 관한 연구: 노원·목동·강남 쓰레기소각장 건설사례의 비교분석.「한국사회와 행정연구」, 11(2): 275-295.

정영호·고숙자. (2014).「사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향」, 세종: 한국보건사회연구원.

조성배. (2012). 송전선로 건설갈등의 장기화원인과 해결방안에 관한 연구.「한국공공사회연구」, 2(2): 128-168.

조영석. (2003).「갈등 조정기제로서 바람직한 지역거버넌스에 관한 연구: 주민기피시설의 갈등사례를 중심

으로」, 연세대학교 대학원 박사학위논문.

조택·이진영. (2006). 청계천 복원사업과 부안 방폐장 유치사업의 갈등관리 비교연구. 「사회과학연구논총」, 16(12): 49-104.

주재복. (2004). 정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙: 동강댐 건설사례와 새만금간척사업 사례의 비교연구. 「한국행정학보」, 13(3): 51-84.

지병문·지충남. (2002). 시민참여 방식을 통한 님비의 해결방안: 생활폐기물 소각시설의 건설을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 14(1): 181-205.

지속가능발전위원회. (2005). 「공공갈등 관리의 이론과 기법」, 서울: 논현.

하상균. (2014). 공공갈등의 합리적 관리를 위한 방안연구: 밀양 송전탑 건설의 갈등사례를 중심으로. 「사회과학연구」, 21(2): 79-103.

하혜영. (2007). 「공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

한국전력공사. (2013). 「765Kv 신고리-북경남 송전선로 경과지 선정경위」, 전남: 한국전력공사.

홍준형. (2010). 환경갈등과 조정: 쟁점과 대안. 「환경법연구」, 32(3): 385-416.

Mnookin, R. (1998). *Alternative dispute resolution.* Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economic and Business Discussion Paper Series, 232.

O'Hare, M., Bacow, L., & Sanderson, D. (1983). *Facility siting and public opposition.* New York: Van Nostrand Reinhold.

O'Leary, R. & Raines, S. (2001). Lessons Learned from Two Decades of Alternative Dispute Resolution Programs and Process at the U.S. Environmental Protection Agency. *Public Administration Review,* 61(6): 682-692.

Raymond, L. (2006). Cooperation without Trust: Overcoming Collective Action Barriers to Endangered Species Protection. *Policy Studies Journal*, 34(1): 37-57.

Robbin, S. P. (1974). *The Management Organional Conflict.* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

접수일(2019년 11월 30일)
수정일(2019년 12월 15일)
게재확정일(2019년 12월 20일)

〈국문초록〉

공공갈등의 관리방안에 관한 연구: 서울 청계천복원사업과 밀양 송전탑 건설 사례의 비교·분석

본 연구는 공공갈등의 경우 갈등관리의 전 과정에 어떤 요인이 영향을 미치는지를 탐구하기 위해 서울시 청계천 복원사업과 밀양시의 송전탑건설 사례를 분석하였다. 공공갈등 관리에 관한 주요 분석변수로 절차의 투명성, 조정기구와 소통채널, 실질적인 참여의 보장, 보상, 리더십 및 외부 행위자를 선정하였다.

분석 결과, 공공사업 추진과정에서 주민들의 의견을 충분히 수렴하기 위해서는 세미나, 위원회, 협의체 운영 등이 필요하고, 공식적·비공식적 대화 채널을 통한 소통이 신뢰 구축에 기여하는 것으로 조사되었다. 보상은 법령에서 정한 보상기준보다는 이해당사자들의 의견이 반영된 보상안이 갈등 해결에 영향력을 미쳤다. 공청회 및 주민설명회의 경우 제도적인 근거 보다는 실질적 참여 보장이 주요한 요건이었다. 강력한 리더십은 협상을 성공적으로 이끌어내는 데 주요한 요소였다. 또한, 사회여론은 협상에 간접적 영향을 미치고, 시민단체는 직접 당사자로서 개입할 때 갈등관리에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구의 시사점은 공공갈등관리에 있어서 갈등당사자들에 대한 인정과 존중, 갈등당사자들 간의 정보비대칭 문제의 해소, 외부행위자인 의회·언론·시민단체 등의 적극적 역할과 중립성 확보가 중요하다는 것이다.

주제어: 공공갈등, 갈등관리, 청계천복원, 밀양 송전탑건설, 협상