

농업·농촌 분야 사회갈등 관리실태와 개선과제

김 수 석	연 구 위 원
허 정 회	부 연구 위 원
한 혜 성	전 문 연구 원

연구 담당

김수석	연구위원	제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장, 제6장, 제7장, 제8장 집필
허정희	부연구위원	제5장 집필
한혜성	전문연구원	제1장, 제3장, 제4장, 부록1 집필
황연수	교수	제5장, 부록2 집필

머 리 말

최근 농업·농촌분야에서 생성되는 사회갈등이 늘어나고 있고, 밀양 송전탑 갈등처럼 생성된 갈등이 해결되지 못한 상태로 봉합됨으로써 농업계 및 농촌사회에 미치는 후유증이 매우 크게 나타나고 있다. 또한 내용적으로도 그동안 농업·농촌 분야에서는 농산물시장 개방 등 정부의 주요 정책을 둘러싼 갈등이 주축을 이루었으나, 최근에는 갈등의 내용들이 세분화·전문화 되기도 하며, 농업·농촌과 비농업·도시 부문의 연계 형태로도 나타나 갈등의 유형 및 구성이 복잡해지는 양상을 띠고 있다. 이런 여건하에서 농업·농촌 분야의 갈등문제가 현안이 되고 있음에도 불구하고 갈등을 조기에 조정하거나 체계적으로 해결하고 관리하는 시스템이 제대로 갖추어져 있지 못한 상황이다. 이 연구는 이런 문제를 체계적으로 개선하기 위해 농업·농촌 분야에서 발생한 갈등사례의 실태를 파악하고, 실태 파악을 통해 확인한 문제점을 해결할 수 있는 제도개선 방안 및 갈등해결 프로그램을 제시하고자 하였다. 그동안 심혈을 기울여 이 연구를 수행해 온 연구자들의 노고를 치하하며, 갈등사례의 실태조사에 협조해 준 갈등당사자 대표들과 연구의 완성도를 높이기 위해 공동연구자로 수고해 준 황연수 교수께 깊은 감사를 드린다. 아무쪼록 이 연구가 농업·농촌 분야 갈등해결에 방향을 제시하고 개선안을 마련하는 기초자료로 활용되길 기대한다.

2015. 10.

한국농촌경제연구원장 **최 세 균**

요 약

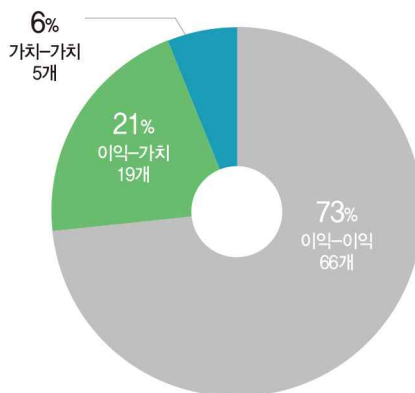
농업·농촌 갈등사례의 특성

- 2003~2013년 기간에 발생한 대표적 농업·농촌분야의 갈등사례 90개에 대해 유형분류를 시도하였다.

표 1. 농업·농촌 갈등의 분쟁유형별 분류

구분	빈도(명)	비율(%)	분쟁유형 설명
환경	27	30.0	환경: 자연, 주거, 소음 등 자연적 환경 및 인위적으로 조성된 환경갈등(대부분 자연환경갈등)
노동	4	4.4	노동: 민간 간의 갈등이지만 정부가 개입한 갈등
지역	50	55.6	지역: 시·군-시·군, 중앙정부-시·군 갈등
계층	8	8.9	계층: 계층 간 갈등(재개발, 세대 간 갈등 등)
교육	1	1.1	교육: 교육으로 인한 갈등
합계	90	100.0	

그림 1. 농업·농촌 갈등의 분쟁성격별 구성



- 최종분쟁해결 방법은 행정집행이 31.1%로 가장 많고, 제3자가 개입하여 분쟁해결을 지원하는 조정을 통해 해결된 사례는 한 건도 없다.

퍼지셋 질적 비교분석

- 35개 갈등사례에 대한 퍼지셋 질적 비교분석 결과는 일차적으로 갈등당사자 이외 지역주민들이 분쟁 제기자들의 활동에 협조하는 강도가 커질수록 갈등지속기간이 길어지는 것으로 나타났다.
- 갈등문제와 관련된 협의체의 구성이 많아질수록, 갈등의 당사자가 최초의 분쟁제기자에서 다른 주체로 변경될수록 갈등이 확산되고 지속되는 것으로 나타났다.
- 경제적 유인 여부와 참여 민간단체 수는 갈등기간 지속과 관련해서 어느 정도 영향을 주고 있지만, 주된 원인이 되지 않는 것으로 분석되었다.

개별 갈등사례 정밀분석

동부팜화용의 유리온실사업 갈등

- 이 갈등은 외견상 (주)동부팜한농과 토마토생산자를 대변하는 전농을 직접적인 이해당사자로 하지만, 실제로는 기업농적 발전을 지향하고 이를 추진해왔던 농업정책의 방향성에 대한 갈등이다.
- 이 갈등사례는 이해관계에 기반한 갈등으로서 갈등 당사자들 간의 상호불신이 합리적인 해결 방안을 찾지 못하게 만든 사례에 해당한다.
- 하버드 콘셉트처럼 잘 갖추어진 갈등관리 프로그램과 프로그램을 활용할 수 있는 갈등조정전문가가 적절히 개입되었다면, 갈등 당사자 모두가 협력을 통해 상생할 수 있는 해결방안을 모색할 수 있었을 사례에 해당한다.

조치원 신안마을 고층아파트 신축 갈등

- 이 갈등은 농촌지역에 고층 아파트를 건립하려는 대형 건설회사의 경제적 이해와 농촌마을의 난개발을 막으려는 생활적 이해(가치) 간의 대립이 갈등의 근본을 이루고 있으나, 갈등이 과격화 분쟁형태로 전환하고 장기간 지속하게 된 직접적인 원인은 불법적 도시계획 변경이라는 절차적 하자에 있다.

- 이해관계 갈등에 사실관계 갈등이 첨가되어 확대·격화된 사례에 속하는 이 갈등은 갈등당사자 쌍방이 모두 손실을 입고 패자가 되는 결과를 가져왔다.
- 신안마을 갈등은 경제적 이해관계를 넘어서는 사실관계 갈등이 갈등의 진행과 해결에 있어 중요한 역할을 하고 있기 때문에 호혜적 인간 개념에 기초한 티포탯(Tit for Tat) 프로그램의 적용이 쉽지 않았을 것이나, 문제 해결에 상호신뢰 회복을 강조하는 하버드 콘셉트의 적용은 유용성을 가질 수 있었을 것이다.

밀양 송전탑 설치 갈등

- 밀양 송전탑 갈등은 갈등해결의 제1원칙인 ‘문제와 사람의 분리’가 이루어지지 않아 이해당사자들 간의 감정대립이 격화된 사태에 해당하지만, 보다 본질적으로는 경제적 이해관계를 넘어서는 가치관과 생활관 및 삶의 방식과 관련되는 문제와 결부되어 있다.
- 이에 따라 경제적 합리성에 입각한 호혜적 인간 개념과 티포탯 전략에 따른 상호협력으로 완전히 해소될 수 없고, 이해당사자들이 하버마스적 의미의 의사소통적 합리성에 입각한 의사소통행위 단계까지 이어져야 비로소 갈등해결의 물꼬를 틀 수 있는 갈등사례에 해당한다.
- 밀양 송전탑 갈등이 갈등관리이론 개발에 주는 시사점은, 보편적인 갈등관리이론을 정립하기 위해서는 장기적 차원에서 행위변화를 유도하는 소통기법의 개발이 필요하며, 갈등관리에서는 정의와 공정성 개념에 입각한 매뉴얼뿐 아니라 이해당사자들의 감정을 변화시켜 공감(empathy)을 형성하는 매뉴얼로까지 개선할 필요가 있다는 것이다.

독일의 갈등관리제도

- 독일의 대체적 분쟁해결제도는 중재와 조정 방식으로 나뉘지고, 중재에는 중재심판과 중재소(Schiedsamt)의 중재로 세분되며, 조정에는 법원조정과 민간 조정인의 조정으로 구분된다.

표 2. 독일의 대체적 분쟁해결제도 체계

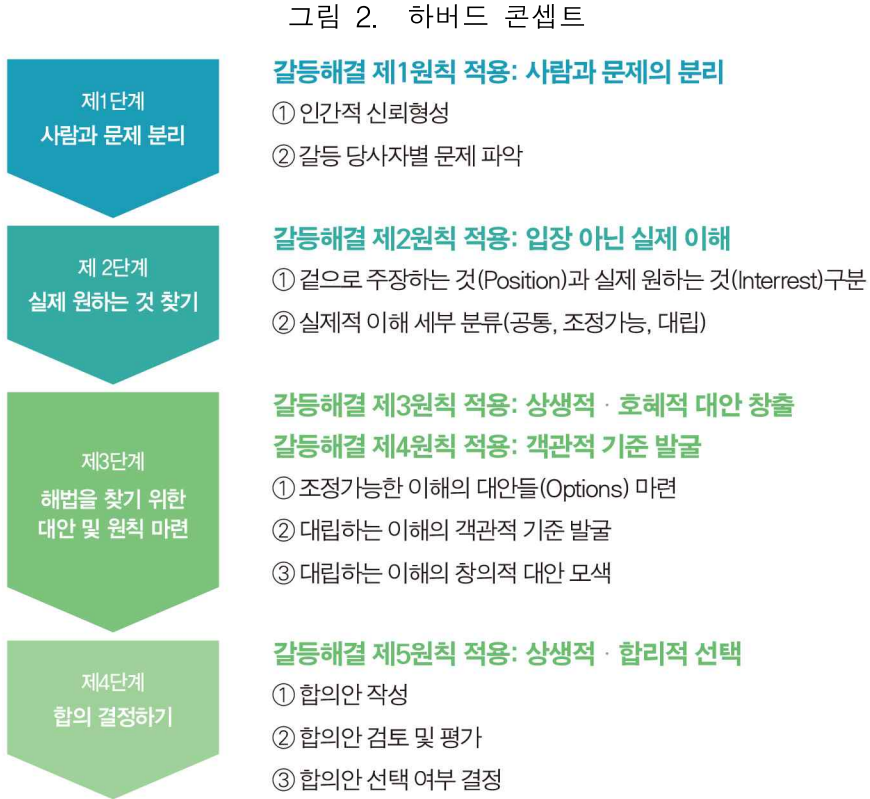
구분		중재	조정	결정의 성격
중재결정/ 조정안의 구속력	강함 ↑ ↓ 약함	중재심판 (Schiedsgericht)	-	중재결정 (Schiedsspruch)
		중재소 (Schiedsamt)	법원조정 (Güterichter)	화해 (Vergleich)
		-	조정인의 조정 (Mediator)	당사자 합의

- 중재심판은 민사소송방법 중 하나로서 재산권 관련 분쟁에서 분쟁당사자 쌍방이 법원소송 대신에 중재결정을 통한 해결을 원할 경우에 실시되는데, 비공개로 진행되며, 심판관의 중재결정은 법원판결과 같은 효력을 가진다. 중재심판은 법원재판에 비해 시간과 비용을 절약할 수 있는 장점이 있다.
- 중재소 제도는 경미한 민사분쟁이나 청소년들의 과실과 관련된 사항을 중재소의 중재를 통해 해결하는 제도인데, 중재소의 중재인은 일반 민간인이 해당 교육 및 훈련을 받고 법원에 의해 특정 지역을 담당하는 무보수(명예직) 중재인으로 임명된다. 중재소의 중재는 분쟁당사자 쌍방이 그 중재를 수용하면 30년 동안 집행효력을 갖는 화해가 된다. 이 제도의 장점은 법정소송에 비해 시간과 비용을 크게 절약할 수 있고, 증인이나 전문가의 의견 청취가 가능하다는 점이다.
- 법원조정은 법원재판 과정에 담당법관이 법원조정이 필요하다고 판단하여 법원조정을 지정하는 경우에 개시되는데, 법원조정 재판관은 법조인이어야 하고, 결정권한을 갖지 않는 재판관으로서 분쟁당사자 쌍방에 대해 화해를 교섭한다. 법원조정을 통해 화해가 이루어지면, 법원재판이 종결되고, 조정이 실패하면 법원재판이 속개된다. 법원조정의 장점은 조정이 비공개로 진행된다는 점과 재판이 아닌 조정을 통해 갈등당사자들의 실제적인 이해가 고려될 수 있다는 점이다. 이 결과, 조정의 결과는 통상 재판보다 만족도가 높은 것으로 나타났다.
- 독일에서 갈등문제 해결의 주축은 민간 조정인에 의한 조정이다. 민간 조정인은 조정인협회를 통해 양성되는데, 이들 조정인은 하드웨어

에 해당하는 독일의 갈등관리제도가 원활하게 작동하게끔 합의 도출을 조정하는 소프트웨어 역할을 담당한다. 예를 들어 독일에는 건설 분야의 갈등을 사전적으로 예방하는 제도로 주민들의 사전동의를 구하는 ‘계획확정절차’를 운영하고 있는데, 이 제도가 작동하게끔 합의 도출을 조정하는 사람이 없어 제도가 제 역할을 못할 때 갈등조정인이 이 하드웨어를 작동시키는 소프트웨어 역할을 담당한다.

갈등관리 프로그램

- 갈등관리에 대한 이론적 작업은 갈등당사자들의 의사결정행위를 분석하는 인간행위이론에서 출발하게 되는데, 갈등관리이론이 주된 대상으로 삼을 수 있는 인간모형은 호혜적 인간이 된다. 그것은 호혜적 인간이 항상 상대방을 염두에 두고 상대방의 의사결정에 대응해서 전략적 사고 및 전략적 행위를 하는 사회적 인간이며, 공정성을 중시하고, 자기중심의 이익극대보다는 전체의 이익 및 관계의 지속가능성을 고려하는 인간모형이기 때문이다.
- 개별 갈등사례에 대한 체계적 관리 및 해결 모색은 인간행위에 대한 해석(또는 이해)만으로 부족하고, 갈등의 관리와 해결에 대한 구체적 지침을 가진 프로그램의 적용이 필요한데, 이 연구에서는 하버드 콘셉트를 주된 갈등관리 프로그램으로 하고, 팀포맷 전략은 하버드 콘셉트를 지원하는 보조 프로그램으로 설정하였다.



- 하버드 콘셉트는 갈등문제 해결에 있어서 갈등문제와 사람을 분리하여, 사람에게 대해서는 “순한” 협상을, 갈등문제에 대해서는 “강한” 협상을 진행하는 방식이다. 이 프로그램은 전략적 합리성에 따라 상호 윈-윈 할 수 있는 대안을 찾는 데 주력하지만, 갈등당사자들 간의 신뢰회복을 위해 의사소통적 합리성을 부분적으로 응용하고 있다.

시사점

- 현재 모법의 근거 없이 운영되고 있어 실효성 확보가 어려운 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령)을 대체하는 가칭 “갈등관리기본법”의 제정이 필요하다.
- 법원판결에 의한 해결보다 갈등해결에 시간과 비용을 절약할 수 있

고, 결과(해결안)에 대한 만족도가 높은 대체적 분쟁해결제도(ADR) 제도의 적극적인 확대·도입이 필요하다. 이런 점에서 독일의 ADR을 벤치마킹할 수 있다.

- 갈등의 처리결과가 정책적 시그널로 작용할 수 있는 갈등에 대해서는 정책당국이 갈등관리 매뉴얼에만 의존하지 말고 보다 적극적으로 갈등관리에 나서서 이를 해결해 나가는 노력이 필요하다.
- 갈등관리의 제도적 유형으로는 이해당사자들이 참가하는 민관 협치 형태의 거버넌스 운영(팔당호 수질정책협의회, 시화지속협의회 사례)이 유용한 것으로 조사되었다.
- 갈등관리는 하드웨어인 갈등관리제도와 소프트웨어인 갈등해결 주체가 어떻게 적절하게 결합하느냐에 그 성패가 달려있는데, 성공적인 갈등관리를 위해서는 “온전한 갈등해결 주체”에 해당하는 갈등관리 전문가를 양성하여 갈등현장에 투입될 수 있게 해야 한다. 농업·농촌 분야에서는 이 분야 갈등의 특수성을 이해하는 갈등조정인의 양성이 필요하다.

결론

- 하버드 콘셉트를 갈등해결의 기본원리로 확립하여 이를 개별 갈등사례 해결에 적용하도록 한다.
- 갈등관리의 하드웨어에 해당하는 법과 제도를 체계적으로 정비해야 한다.
- 갈등사례를 직접 관리해야 하는 농식품부는 갈등관리 매뉴얼을 구비하여 갈등에 상시적으로 대응할 수 있도록 한다.
- 갈등내용이 정책적 방향 설정과 밀접히 관련되는 경우와 갈등이 가져오는 사회·경제적 영향이 매우 크다고 판단되는 경우에는 농식품부가 갈등관리 매뉴얼에 따른 소극적 대응을 넘어서서 갈등 해결 및 조정을 위해 적극 나서야 한다.
- 갈등관리제도와 갈등관리 매뉴얼이 작동되게 할 수 있는 갈등해결주체 및 조정인을 양성하여 이들이 갈등문제 해결에 중재 및 조정 역할을 담당하게 해야 한다.

ABSTRACT

A Study on the Social Conflict Management in the Agricultural and Rural Sector: Current Situation and Policy Implications

Background of Research

There have been an increasing number of conflicts in the agricultural and rural sector that have not been resolved and thus people involved had to suffer from the aftereffects. However, there is no social system to manage or mediate the conflicts at early stages. This study analyzes conflict cases that broke out in the agricultural and rural sector and proposes how to introduce a conflict management system and operation program to improve the social systems to resolve such issues. As the general basis, we investigate the theoretical approaches on conflict management and the advanced systems and cases we could learn from.

Method of Research

This study was conducted through literature review, field studies both in Korea and a foreign country, commissioned case studies, and advisory conferences. The fuzzy set qualitative comparative analysis was adopted to analyze the conflict database using fsQCA 2.5 software. The field study in Korea was conducted for in-depth analysis of conflict cases and to investigate how the conflict management systems of the national and local governments were operated. Field studies in the foreign country were used to learn the alternative dispute resolution in Germany. Commissioned studies were used to investigate in depth the conflict cases including high-rise apartment construction in Shinan village and transmission tower construction in Miryang.

Research Results and Implications

Human behavior theories are the primary tools to explain the actions of those who are involved in conflicts. The main human model that conflict management theory could base on is homo reciprocans because it is a type of social human that always takes into account the counterparts and takes strategic actions based on strategic thinking. Homo reciprocans puts a high value on fairness and seeks for mutual gain and sustainability of everybody rather than reaching a zero-sum situation.

Conflict management programs with detailed guidelines are necessary in order to resolve conflict cases. This study considers the Harvard concept as a primary conflict management program and the Tit for Tat strategy as a subsidiary program. The Harvard concept is a conflict management program that suggests we separate people from the problem, and apply 'soft' negotiation to people and 'hard' negotiation to the problem.

The results of the fuzzy set analysis show that the persistence of the conflicts in the agricultural and rural sector is strongly related to the intensity of the cooperation between the activities of the interested parties and the people who are not directly involved in the conflict. Also, the more consultative groups, the longer conflicts persist. As the interested parties change from those who initially brought up the issue to another group of people, the conflict persists longer.

The direction of conflict management should be as follows in order to reasonably resolve issues. First, have the Harvard concept as the primary principle to apply to conflict cases. Second, reorganize and modify the laws and regulations that are considered as the hardware to resolve conflicts. Third, the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (MAFRA) should have conflict management manuals ready so they can properly respond to conflicts. Fourth, in cases when conflicts are closely related to the direction of a policy or when the social, economic impact of a conflict is big, MAFRA should take proactive action rather than passively responding to the issues based on the manual. Fifth, mediators should be trained who can make the conflict management system work and resolve the problems.

Researchers: Kim Soosuk, Heo Jeonghoi, Han Hyesung, Hwang Yeonsu

Research Period: 2015. 1. ~ 2015. 10.

E-mail address: soosuk@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구의 필요성 및 목적 1
- 2. 선행연구 검토 3
- 3. 연구내용 및 방법 7

제2장 갈등관리이론 분석

- 1. 인간행위이론 11
- 2. 갈등관리이론 21

제3장 공공갈등 관리 실태

- 1. 중앙정부의 갈등관리 제도 및 운영 실태 29
- 2. 지방자치단체의 갈등 관리 현황 43

제4장 농업·농촌 갈등사례 특성 분석

- 1. 농업·농촌 갈등사례 유형화 51
- 2. 농업·농촌 갈등사례의 질적 비교분석 54

제5장 개별 갈등사례 정밀분석

- 1. 동부팜화옹 유리온실사업 67
- 2. 조치원 신안마을 고층아파트 신축 79
- 3. 밀양 송전탑 설치 86

제6장 국내외 갈등관리 선진 사례 및 제도

- 1. 팔당호 수질정책협의회 운영 사례 109
- 2. 독일의 갈등관리제도 117

제7장 농업·농촌 분야 갈등관리 개선방안

1. 갈등관리 실태 분석과 선진 사례 분석을 통한 문제인식 125
2. 갈등관리 기본방향 126
3. 갈등관리 개선방안 128

제8장 요약 및 제언

1. 요약 141
2. 제언 156

부록

부록 1. 2003~2013년 농업·농촌 분쟁사례 리스트(90건) 158
부록 2. 밀양 송전탑 설치 갈등의 전개 일지 161

참고 문헌 185

표 차례

제2장

- 표 2- 1. 하버마스 이론상의 인간행위 유형 12
 표 2- 2. 죄수의 딜레마 매트릭스(터커 버전) 22

제3장

- 표 3- 1. 중앙부처별 중점갈등관리과제 관리현황 34
 표 3- 2. 2015년도 농식품부 갈등관리 과제 현황 38
 표 3- 3. 광역자치단체의 갈등관리 관련 조례 현황 45

제4장

- 표 4- 1. 농업·농촌 분쟁유형별 분류 52
 표 4- 2. 농업·농촌갈등에서 님비/핍피 구분 53
 표 4- 3. 농업·농촌 갈등의 최종분쟁해결방법 54
 표 4- 4. Fs/QCA 변수 및 측정지표(예시) 57
 표 4- 5. 분석 대상: 농업·농촌 갈등 사례 58
 표 4- 6. 퍼지셋 분석 제1유형 변수 및 측정지표 62
 표 4- 7. 제1유형 진실표 분석 63
 표 4- 8. 제1유형 원인변수 조합의 충분성 검증 63
 표 4- 9. 퍼지셋 분석 제2유형 변수 및 측정지표 64
 표 4-10. 제2유형 진실표 분석 64
 표 4-11. 제2유형 원인변수 조합의 충분성 검증 65

제5장

- 표 5- 1. 갈등의 유형 68
 표 5- 2. 대규모 농어업회사 육성 추진 대상 간척지 검토 내용 69

표 5- 3. (주)동부팜화옹 유리온실사업 추진경과 71

표 5- 4. 밀양 송전탑 시군별 공구 및 사업 규모 88

표 5- 5. 신고리~북경남 765kV 송전탑(제2구간) 주민설명회 결과
..... 89

표 5- 6. 밀양 송전선로 경과지 마을별 피해 및 보상 현황 95

표 5- 7. 밀양 송전탑 설치 갈등의 주요 쟁점 103

제6장

표 6- 1. 팔당호 수질정책협의회 운영체계 및 내적 구성 110

제7장

표 7- 1. 농식품부의 갈등경보 발령 구분(예시) 133

그림 차례

제2장

그림 2- 1. 하버마스의 사회모델	12
---------------------------	----

제3장

그림 3- 1. 국내 공공갈등 관리체계	33
그림 3- 2. 농식품부 갈등관리 체계도	36
그림 3- 3. 주요 농정이슈 발생과 IMI 지수의 변화	38

제4장

그림 4- 1. 농업·농촌갈등 주체별 분류 현황	52
그림 4- 2. 농업·농촌갈등의 분쟁성격별 구성	53

제5장

그림 5- 1. (주)동부팜화옹 유리온실시설 입지	72
그림 5- 2. 동부한농 농업생산 진출 저지 전국농민대회 포스터	75
그림 5- 3. 밀양 송전탑 건설사업 구간	87

제6장

그림 6- 1. 팔당호 수질정책협의회 조직	110
그림 6- 2. 독일의 대체적 분쟁해결제도 체계	117

제7장

그림 7- 1. 갈등해결의 원리 적용	127
그림 7- 2. 갈등관리 매뉴얼 체계	131
그림 7- 3. 갈등예방 매뉴얼 프로세스	132

그림 7- 4. 갈등해결 매뉴얼 프로세스	134
그림 7- 5. 농식품부의 갈등조정협의회 운영 체계	134
그림 7- 6. 농식품부의 갈등관리심의위원회 운영 체계	135

1. 연구의 필요성 및 목적

1.1. 연구의 필요성

구조적으로 다원화된 현대사회에서 복잡하게 얽힌 이해당사자 사이의 이해관계 충돌은 필연적인 측면이 있어서 갈등 그 자체로는 부정적 현상이라 할 수는 없으며 이것이 상생형태로 관리되면 해결과정에서 긍정적 결과를 가져오기도 한다. 그러나 갈등을 제대로 관리하지 못할 경우 소모적인 논쟁과 개인들 및 집단 간의 분열을 초래하고 사회적 부담과 비용을 가중시키게 된다.

삼성경제연구소에 따르면, 2005년 한국사회의 갈등지수는 OECD 27개 회원국 중 네 번째로 높은 것으로 나타났으나, 2010년 이 지수는 터키 다음 두 번째로 높은 것으로 나타났다(박준 외 2009; 박준 2013).¹ 이는 한국사회가 다른 OECD 국가들보다 갈등문제 해결에 기울이는 노력이 적었다는 것을 보여주는 것이다. 박준(2013)은 한국의 사회갈등지수가 2010년도의 현 수준(0.72)에서 OECD 평균 수준(0.44)으로만 개선되더라도 1인당 GDP가 7~21% 증가하는 효과를 가질 수 있다고 한다. 이 연구는 한 사회의 갈등 수준이 구조적 갈등요인과 갈등관리시스템의 효과성에 의해 결정

¹ 이들 연구는 삼성경제연구소의 CEO Information 자료 등으로 발표되었다.

2 서론

되는데, 한국은 소득불평등, 인종 다양성 등에 의한 구조적 갈등요인이 적음에도 불구하고 민주주의 성숙도와 정부 효과성 지수와 같은 갈등관리시스템이 취약한 것으로 나타난다고 분석한다. 우리 사회에서 전반적인 사회갈등에 대해서는 2000년대 들어 집중적인 논의가 이루어져 왔지만, 아직까지 갈등을 체계적으로 관리하는 시스템이 완결된 형태로 구축되어 있다고 할 수 없으며, 거버넌스 차원에서 갈등을 관리할 수 있는 기구와 전문가가 부족하고, 이를 뒷받침할 수 있는 법·제도 또한 미약한 실정이다.

그동안 농업·농촌 분야의 사회갈등은 정부의 주요 정책을 둘러싼 갈등, 예컨대 새만금 간척사업, UR와 각종 FTA에 의한 농산물시장 개방, 농협 개혁 등 굵직한 사항들이 주축을 이루었으나, 최근에는 갈등의 내용들이 세분화·전문화되기도 하며, 농업·농촌과 비농업·도시 부문의 연계 형태로 나타나 갈등의 주체 및 행위자의 구성 또한 복잡해지는 양상을 띠고 있다. 농업·농촌 분야 갈등의 주체 혹은 행위자는 크게 정부와 농업인 및 농촌주민, 농업 부문과 비농업 부문, 농촌주민과 도시민 등으로 나누어 볼 수 있으나, 더 나아가면 각 행위자 내부의 하위주체들 간의 갈등까지 더해져서 한층 더 복잡한 구조와 성격을 나타내고 있다. 이처럼 농업·농촌 분야에서 사회갈등이 점점 더 일상화되고 세분화되면서 사회갈등은 이전처럼 농업 부문의 근본적인 모순이나 본질적인 계급관계를 현상화하는 소재로서가 아니라 다양한 형태로 존재하는 사회문제들 중 하나로서 관리될 수 있는 대상으로 바뀌게 되었다. 즉, 사회갈등은 갈등이론의 대상에서 갈등관리이론의 대상으로 그 중점이 이동되었다 할 수 있다. 이에 따라 사적 갈등문제를 해결하기 위해 사용되던 중재, 조정, 상담 기능들이 사회갈등을 해결하는 기제로 등장하게 되었다.

이러한 환경 및 여건 변화를 시대적 흐름으로 받아들일 때, 농업·농촌의 의사결정주체들(농정당국, 농업인조직, 주민조직 등)도 농업·농촌 분야의 사회갈등을 조기에 중재하고 조정함으로써 갈등이 첨예화되는 것을 방지하고, 갈등이 본격화된 이후에는 매뉴얼에 의한 효과적인 갈등관리를 할 수 있는 시스템 마련과 이러한 시스템을 작동시킬 수 있는 갈등관리전문가의 육성이 이루어져야 한다. 하지만 아직까지 한국사회의 농업·농촌 부문

은 합리적인 사회적 기제를 통해 사회갈등을 해결하거나, 갈등의 발생과 피해를 최소화할 수 있는 갈등예방 및 갈등관리 시스템을 제도화하고, 갈등조정전문가를 양성하는 데까지 이르지 못하고 있다.

1.2. 연구목적

이 연구는 사회갈등 분석을 위한 도구로서 갈등이론과 갈등관리에 대한 선진적 모델 및 제도를 분석하여 합리적인 갈등관리시스템 및 운영체계를 제시하고, 농업·농촌 분야에서 발생한 갈등사례의 실태 파악 및 대처방식 분석을 통해 확인한 문제점을 해결할 수 있는 갈등관리의 기본방향 및 실천과제를 제시함에 그 목적이 있다.

2. 선행연구 검토

2.1. 비농업·농촌 분야

2.1.1. 공공갈등 사례분석 연구

한노덕(2014)은 국내 공공갈등관리 현황을 살펴보고, 한탄강댐 건설 갈등, 하남시 광역화장장 갈등, 제주해군기지 건설 갈등사례를 분석하였다. 이 연구에서는 각각의 사례들에 대해서 ① 사전협의절차, ② 갈등영향 분석서, ③ 갈등관리심의위원회, ④ ADR(갈등조정협의회), ⑤ 참여적 의사결정 방식 활용 여부를 중심으로 분석하였다. 이주형 외(2014)는 공공갈등관리제도를 개관하고 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁 데이터베이스(DCCR DB)를 활용하여 1990년~2013년간 공공갈등의 현황 추이, 유형별 구조현황, 유형별 특성을 구분하여 정리하였다. 또한 환경갈등 분야를 중

4 서론

심으로 부안 방사성폐기물처리분장 건설, 한탄강 댐건설, 제주도 해군기지 건설갈등 등의 갈등사례를 분석하였다. 최병학(2013)은 충남 금산군 관할 구역 변경 갈등, 제주 LNG 인수 유치 관련 갈등, 충남 화력발전소 신·증설 갈등, 당진 송전탑 건립 관련 갈등, 당진 축협 배합사료공장 이전요구 사례들을 분석하고, 공공갈등 해소를 위한 제도화 방향을 제시하였다. 임호·강성권(2010)은 부산지역의 공공갈등 사례들(영락공원 조성, 생곡쓰레기매립장, 명지대교 건설, 영도다리 보존 갈등, 남항-북항대교 연결도로 사업)에 대하여 갈등유발요인, 주요 쟁점, 사회적 영향, 갈등해소 사유 등을 살펴보고, 시민과 공무원을 대상으로 공공갈등 인식 및 효과적인 갈등관리 체계에 대한 설문조사를 실시하여 분석하였다. 나태준 외(2004)는 갈등 개념 및 유형, 갈등관리, 공공갈등 관리기제에 대하여 이론적 분석을 하고, 현행 공공관리체제 분석과 국내 갈등사례(청계천복원사업, 전북 부안 원전 수거물 관리시설 후보지 선정, 전북 새만금 간척사업, 수원시 화장장 이전 건립 등 9가지 사례) 분석을 통해 갈등의 원인과 해결/실패 기제를 도출하였다. 또한 해외사례(미국, 영국, 일본) 분석을 통해 시사점을 제시하고, 갈등해결 방안을 위한 제도적 방안을 제안하였다.

2.1.2. 사회갈등 지수 비교 및 변수 분석 연구

정영호·고숙자(2014)는 사회갈등요인 지수를 정치적 갈등, 경제적 갈등, 민족·문화갈등, 인구 스트레스의 4가지 항목으로 구성해서 각각 가중치를 부여하여 OECD 국가의 사회갈등지수와 우리나라 지수를 비교하였다. 여기서 2009~2011년 동안 OECD 국가의 사회갈등지수를 구성하고 있는 갈등요인과 갈등관리 간의 상관관계를 통해 경제성장에 미치는 효과를 분석하였다. 이에 따르면 사회갈등 요인이 경제성장에 미치는 요인은 통계적으로 유의하지 않고, 갈등관리는 경제성장에 양(+의 영향을 미치며, 1인당 GDP를 1.74~1.75% 증가시키는 효과를 가지는 것으로 나타났다. 조경훈·박형준(2015)은 폐기물 처리시설 입지와 관련된 20개의 공공갈등 사례를 대상으로 퍼지셋 질적 비교분석을 통해 공공갈등의 요인별 인과관계를 분

석하였다. 이 연구결과에 따르면, 정부와 주민이 각각 강하게 응집되어 충돌하는 경우 갈등이 장기화되며, 정보의 공유 이슈가 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 이순자 외(2011)는 갈등상황이 종료되거나 잠재적으로 일단락된 90건의 갈등사례를 대상으로 한 실증분석을 통해 갈등관리 제고 방안을 모색하였는데, 여기서 실시된 다항 로짓분석 및 전문가 설문조사(AHP) 분석결과를 종합하면, 행정적 요인이 지역개발사업과 관련된 공공 갈등관리 결과에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 갈등해결과 관련된 영향력 있는 변수는 ‘주민참여 수준’인데, 주민참여가 갈등해결의 긍정적인 요인으로 작용하는 것으로 분석되었다. 박준 외(2009)는 우리나라 사회갈등지수를 OECD 국가들과 비교하여 사회갈등이 경제에 미치는 영향을 살펴보았다. OECD 국가 27개국의 2007년 데이터를 회귀분석한 결과에 따르면, 우리나라는 OECD 평균(0.44)보다 높은 갈등수준(0.71)으로 인하여 1인당 GDP의 27%를 비용으로 지불하고 있으며 사회갈등지수가 10% 하락할 경우 1인당 GDP는 7.1% 증가하는 것으로 나타났다.²

2.1.3. 갈등관리시스템 연구

조영진(2014)은 미국의 사회적 갈등관리 모델에서 우리나라에 접목 가능한 부분을 검토하였는데, 여기서 사전적 갈등예방시스템인 ‘협력적 문제 해결 방식’의 내용과 사례를 정리하고, 사후적 갈등해결시스템인 ‘대안적 분쟁해결 방식’을 제안하였다. 서문기(2014)는 우리나라 갈등구조와 전개양상을 살펴보고 갈등해결을 위한 갈등관리시스템을 모색했다. 여기서 강조한 것은 갈등해소를 위해서는 당사자 간의 합의도출 과정에 대한 이해와 갈등유형별 기본적 설계를 통한 체계적인 접근이 필요하다는 점이었다. 정책적으로는 갈등해결 프로세스의 개발과 법·제도 정비를 통한 체계적인

² 전술한 바와 같이, 2010년 데이터를 이용한 박준(2013)에서는 한국의 사회갈등지수(0.72)가 OECD 평균 수준(0.44)으로 개선되면 7~21%의 1인당 GDP 상승 효과를 가질 수 있는 것으로 분석되었다.

갈등관리시스템 구축이 필요하다고 하였다. 함영주(2010)는 공공갈등의 집단분쟁과 관련된 입법과정에서 나타난 절차 경시 문제를 주목하여 법률적 관점에서 집단갈등(사회갈등) 해소방안으로서의 가치 ‘국가분쟁관리센터’의 구축을 제안하였다. 김광구·홍성만(2008)은 주요 공공갈등관리기구의 운영현황 및 문제점을 파악하고 이를 토대로 공공갈등관리기구의 효과성을 높이는 방안을 제시하였는데, 구체적으로는 전문인력 활용, 대안적 분쟁해결기법 활용, 조정위원회의 역할, 갈등관리심의위원회의 역할 등의 실효성을 높이는 방안을 제안하였다. OECD(2003)는 OECD 국가들(독일, 호주, 캐나다, 프랑스, 미국, 폴란드, 포르투갈, 이탈리아 등)의 정책과 경험을 토대로 공공서비스의 이해갈등 관리방법을 통한 갈등관리의 가이드라인을 제시하였다. 여기서 규제 및 제재 강화를 통해 갈등예방시스템을 구축한 프랑스 사례와 행정부를 중심으로 이해상충을 관리하는 미국 사례를 소개하였다. CDR Associates(2001)는 갈등관리시스템을 소개하고 공동의사결정의 원칙과 갈등 및 분쟁해결시스템 설계를 연구하였는데, 여기서는 갈등이나 분쟁이 평화적으로 처리되는 절차를 설명하고 분쟁해결시스템 설계시 나타날 수 있는 문제점을 분석하는데 주력하였다.

2.2. 농업·농촌 분야 갈등 연구

농업·농촌 분야의 사회갈등 연구는 많지 않은 편인데, 대표적 연구는 김수석·마상진(2010), 임정빈(2006), 김홍상·심재만(2004)이 있다. 김수석·마상진(2010)은 갈등관리에 대한 제도적 분석을 통해 갈등관리 현황을 파악하고 실제 농업·농촌에서 발생한 사례 분석(농협 신·경 분리 개혁안 갈등, 해남 영산강 간척지 활용 관련 갈등)을 통해 공공갈등관리에서 개선되어야 할 사항들을 제시하였다. 임정빈(2006)은 한·칠레 FTA 추진과정에서 나타난 문제점과 시사점을 도출하여 향후 주요 교역국과 FTA 협상 추진 시 이해부문 간의 갈등을 최소화할 수 있는 방안을 제시하였다. 김홍상·심재만(2004)은 농업 부문에서 발생하는 사회갈등의 실태를 유형별로 분석하는

작업을 거쳐, 두 가지 갈등사례(‘한·칠레 FTA 체결’ 관련 갈등, ‘장천면 지역농협 운영개선 과정’ 갈등)에 대한 심층 분석을 통해 갈등관리의 제도적 개선방안을 제시하고자 했다.

2.3. 선행연구와 차별성

실제 농업·농촌 분야에서 생성되는 갈등은 양적으로 타 분야에 비해 결코 적지 않은 편이나, 농업·농촌 분야의 사회갈등 및 갈등관리 연구가 많지 않고, 타 분야에 비해 실증적이고 종합적인 연구가 체계화되어 있지 못한 실정이다. 이 연구는 농업·농촌 이외 분야에서 그동안 축적해 놓은 연구성과 및 방법론을 집대성하여 농업·농촌 분야 사회갈등에 대한 종합적 연구가 이루어지게 하는 것을 일차 목표로 한다. 나아가 이 연구는 이러한 종합적 연구 차원을 넘어서 행위교섭 주체인 인간의 합리성에 근거한 인간행위이론을 새롭게 정립하여 이 이론에 근거한 개별 갈등사례 분석과 갈등해결 방안을 제시하게 되는데, 이러한 점이 이 연구가 갈등관리연구 일반 영역에서 갖게 되는 독자성이자 차별성이 된다.

3. 연구내용 및 방법

3.1. 연구범위

이 연구에서 사회갈등은 공공갈등으로 한정하여 분석한다. 공공갈등의 개념은 ① 국가, 지자체 등 국가 및 공공기관이 갈등의 당사자인 것으로 보는 협의의 개념과, ② 공적 성격을 띤 모든 갈등으로 보는 광의의 개념이 있는데, 이 연구에서는 광의의 공공갈등 개념으로 분석대상의 범위로 한다.

농업·농촌 분야 사회갈등의 개념 및 범위 설정에서 농업 분야 갈등은 갈등이 발생하는 영역과 갈등당사자 중 일방이 농업과 관련되는 경우로 하고, 농촌 분야 사회갈등은 농촌주민이 갈등의 당사자가 되는 경우로 한다. 다시 말해, 농업 분야 사회갈등은 농업활동과 관련되는 갈등이면서 동시에 농업인 및 농업경영체가 갈등당사자가 되는 갈등으로 정의하고, 농촌 분야 사회갈등은 농촌주민이 갈등의 당사자가 되는 경우에는 농업과 관련이 없는 사항이라도 농촌 분야 갈등으로 정의한다.

3.2. 연구내용

제1장 서론에서는 연구의 필요성과 목적, 연구내용 및 연구방법 등이 기술된다. 특히 여기서는 선행연구에 대한 면밀한 검토가 이루어지고, 이 연구가 갖는 선행연구와의 차별성 및 독자성을 서술한다.

제2장에서는 갈등 및 갈등관리와 관련된 이론들이 분석되고, 이를 기초로 이 연구가 수행할 갈등사례 분석의 분석틀과 갈등해결의 기본원리를 창출한다. 여기서는 먼저 인간행위의 합리성을 분석하고, 이 합리성과 결부된 인간모형을 갈등관리 시각으로 재평가한다. 갈등관리 시각으로 재평가된 인간모형은 갈등사례에 대한 심층분석에서 개별 이해당사자의 행위를 설명하는 데 활용되며, 동시에 갈등관리 프로그램과의 연결성이 분석된다. 다음으로 갈등관리 및 해결의 수단이 되는 갈등관리 프로그램을 재구성한다. 주로 호혜적 인간(homo reciprocans) 모형에 기반한 갈등관리의 기본원리로 죄수의 딜레마가 소개되고, 죄수의 딜레마에 기반한 티포탯(Tit for Tat) 전략이 이해관계에 기반한 갈등의 관리 프로그램으로 제시된다. 이어서 호혜적 인간이 갖는 전략적 합리성보다 의사소통적 합리성이 일정한 정도 가미된 갈등관리 프로그램인 하버드 콘셉트(Harvard concept)가 갈등해결의 기본원리 및 실행 프로그램으로 제시된다.

제3장에서는 중앙정부 및 지방자치단체의 공공갈등 관리실태를 분석한다. 여기서는 먼저 중앙정부 및 지자체가 공공갈등 관리를 위해 설치·운영

하고 있는 법·제도의 수준을 살펴보고, 갈등관리 실태를 평가한다. 다음으로 실태 평가로 나타난 문제점이 어디에서 기인하는지 분석하여 개선방안 도출의 근거로 활용한다. 농림축산식품부의 공공갈등 관리실태는 중앙정부 차원의 관리실태 분석의 일환으로 분석된다.

제4장에서는 갈등사례 데이터베이스(DB) 분석을 통한 농업·농촌 분야 갈등의 유형화 및 질적 비교분석이 이루어진다. 여기서는 단국대학교 분쟁해결센터의 갈등 DB를 활용하여 농업·농촌 분야 갈등의 특성을 파악하고, 퍼지셋 분석으로 농업·농촌 분야 갈등의 요인별 인과관계를 분석한다.

제5장에서는 심층분석 대상으로 선정된 세 가지 갈등사례의 정밀한 분석이 이루어진다. 심층분석 대상으로 선정된 갈등사례는 ① 동부팜화옹 유리온실사업 갈등, ② 조치원 신안마을 고층아파트 신축 갈등, ③ 밀양 송전탑 설치 갈등인데, 이들 사례에 대한 분석은 갈등진행과정에 따른 단계별로 이루어지지만, 무엇보다 내용적으로 제2장에서 분석한 갈등관리이론의 관점으로 재해석하는 특징을 갖는다.

제6장에서는 국내외 갈등관리의 선진사례 및 제도를 소개·분석한다. 먼저 팔당호 수질정책협의회의 운영 사례가 분석되는데, 이 협의회는 민·관 협치의 거버넌스 형태로 운영되면서 관련 분야 갈등문제를 해결하는 데 일정한 역할을 하고 있는 사례에 속한다. 다음으로 독일의 대체적 분쟁해결 제도가 시사점을 주는 갈등관리제도의 하나로 소개·분석된다. 여기서는 독일의 중재제도로서 중재심판(Schiedsgericht)과 중재소(Schiedsamt), 그리고 조정제도로서 법원조정(Güterichter)과 민간 조정인(Mediator) 제도를 비교 분석한다.

제7장에서는 농업·농촌 분야 갈등관리의 개선방안을 제시한다. 여기서는 먼저 갈등관리 실태 분석과 선진사례 분석을 통해 인식한 문제점을 파악하고, 이러한 문제인식에 입각한 갈등관리의 기본방향이 설정된다. 다음으로 갈등관리의 기본방향을 구체화하는 갈등관리 개선방안이 제시된다.

3.3. 연구방법

이 연구는 문헌연구, 국내 현장조사, 해외 현지조사, 갈등사례 위탁조사·연구, 전문가 자문회의 등의 방법으로 수행되었고, 갈등사례 DB 분석에는 퍼지셋 질적 비교분석을 위한 프로그램(fsQCA 2.5) 분석이 이루어졌다.

문헌연구 방법은 선행연구 검토와 갈등관리이론 분석을 위해 적극 활용하였고, 국내외 관련 제도 분석 및 프로그램 이해에도 활용되었다. 국내 현장조사는 갈등사례 심층분석을 위해 적극 활용하였고, 중앙정부 및 지자체의 갈등관리 운영실태 파악을 위한 방법으로도 활용되었다. 해외 현지조사는 독일의 대체적 분쟁해결제도를 조사하기 위해 실시하였다. 위탁조사·연구는 조치원 신안마을 고층아파트 신축 갈등 사례와 밀양 송전탑 설치 갈등 사례의 진행과정을 보다 심층적으로 파악하기 위해 실시하였다. 또한 팔당호 수질정책협의회 운영실태 파악에는 원고 의뢰 형태로 관련 분야 전문가의 도움을 받았다. 전문가 자문회의는 연구의 진행 초기에 연구의 내용 및 방법을 확정하기 위해 수차례 실시하였고, 연구결과의 초안이 생성된 이후에는 이를 검토하는 자문회의를 실시하였다.

퍼지셋 분석은 농업·농촌 분야 갈등사례 DB 중에서 특정한 조건에 부합하는 35개의 사례를 대상으로 이루어졌다. 퍼지셋 연구방법은 선정된 각 사례에 대해 설명변수가 될 수 있는 내용을 추출하여 원자료를 만들고, 이를 다시 퍼지집수로 환원하여 프로그램에 입력하고, 진실표 분석을 통한 필요·충분조건 검증 후 결과를 도출하는 방식이다.

갈등문제를 해결하기 위해서는 우선 갈등 당사자가 개별적으로 합리적인 의사결정을 하고 당사자들 상호 간 합의에 도달할 수 있게 하는 원리를 실천하게 하는 일이 무엇보다 중요하다. 따라서 갈등관리 및 해결에 관한 이론은 갈등 당사자들의 의사결정행위를 분석하는 이론, 즉 인간행위이론에서 출발하게 된다.

1. 인간행위이론

1.1. 인간행위의 합리성

인간의 합리적 행위를 결정하는 주된 요인을 합리성이라 보는데, 하버마스(J. Habermas)는 인간의 행위를 지향하는 바에 따라 크게 성공지향적 행위와 상호이해지향적 행위로 나눈다. 성공지향적 행위는 행위상태에 따라 다시 도구적 행위와 전략적 행위로 구분한다. 상호이해지향적 행위는 전적으로 사회적 행위로만 나타나는데, 이것이 의사소통적 행위가 된다(Habermas 1981: vol. 1, 385)<표 2-1>.

12 갈등관리이론 분석

표 2-1. 하버마스 이론상의 인간행위 유형

구분		행위지향	
		성공지향적	상호이해지향적
행위상태	비사회적	도구적 행위	-
	사회적	전략적 행위	의사소통적 행위

자료: Schweizer(1998: 8).

하버마스 이론상의 인간행위는 하버마스가 파악하는 사회구조 개념과 밀접히 결부되어 있는데, 성공지향적 행위(도구적 및 전략적 행위)는 체제(System) 내에서의 주된 행위로, 상호이해지향적(의사소통적) 행위는 생활세계(Lebenswelt) 내에서의 주된 행위로 나타난다<그림 2-1>.

그림 2-1. 하버마스의 사회모델

사회구성체	
체제	생활세계
정치체제(국가)	공론 영역
경제체제(자본)	사적 영역

자료: Biesecker(1992: 14) 및 김수석·마상진(2010: 10)에서 재구성.

여기서 하버마스는 체제와 결부된 성공지향적 행위를 관장하는 인간의 합리성³을 경제적 합리성으로, 의사소통적 행위를 관장하는 인간의 합리성을 의사소통적 합리성으로 파악한다. 인간의 경제적 합리성에 따라 행위하는 두 가지 행위(도구적 행위와 전략적 행위)를 관장하는 합리성은 실제

³ 하버마스는 체제 내에서의 합리성이 인간의 경제적 합리성과 (이와 별도로 구성된 - 인간과 무관하고 인간의 경제적 합리성을 지배하는) 체제 자체의 체제합리성(Systemrationalität)으로 구성되어 있다고 본다. 이는 하버마스가 체제합리성을 흔히들 자본의 논리로 표현되고 있는 (마르크스의) 자본의 내적 동력으로 파악하고 있음을 의미한다. Habermas(1981: vol. 2, p. 491) 및 Biesecker(1992: 12-13) 참조.

큰 차이가 있기 때문에 하버마스 이론을 경제이론 및 사회과학이론으로 접목하는 학자들은 두 가지 행위의 합리성을 구분한다. 즉, 도구적 행위가 근거하고 있는 합리성을 도구적 합리성으로, 전략적 행위의 합리성을 전략적 합리성으로 세분한다(Biesecker 1992; Ulrich 1990: 188-193). 경제학 및 사회과학 이론의 구성에 있어서, 특히 경제학설사적 연구에서 하버마스의 합리성 개념과 별도로 이미 도구적 합리성 및 전략적 합리성에 근거한 인간 모형의 개념화가 진행되어 왔기 때문에 이러한 세분화가 필요했다 할 수 있다.

1.2. 합리성 유형별 인간모형

인간행위의 합리성에 대한 이론화 작업은 그 합리성을 가장 잘 구현할 수 있는 인간모형을 상정하게 된다. 특정 합리성을 대변하는 인간모형 중에는 이미 학문적으로 일반화되어 있는 도구적 합리성에 근거한 ‘경제인(homo oeconomicus)’ 모형과 전략적 합리성에 근거한 ‘호혜적 인간(homo reciprocans)’ 모형이 있다. 반면에 의사소통적 합리성에 근거한 의사소통적 인간 또는 사회경제적 합리성(sozialökonomische Rationalität)에 근거한 ‘성숙한 시민(mündige Bürger)’ 개념은 1990년대 이후 개발되고 있는 인간 모형이 된다(Ulrich 1990; Ulrich 2008: 330-346).

1.2.1. 경제인(homo oeconomicus)

경제인은 기본적으로 ‘방법론적 개인주의(methodological individualism)’에 입각하여 도출되는 인간모형이다. 여기서 도출되는 인간상은 혼자서 생활하고 혼자서 경제행위를 하는 무인도의 “로빈슨”이다. 로빈슨은 자신의 욕구를 충족시키기 위해 재화의 세계와 대면해 있는 사회적으로 고립된 인간으로 나타난다. 로빈슨은 다른 사람과의 관계는 단절되어 있지만, 재화

세계에 대한 모든 정보를 소지하고 있는 것으로 가정한다. 경제인 모형에 따르면, 인간의 욕망은 무한하고 재화는 한정되어 있기 때문에 인간이 자신의 목표인 이윤(혹은 효용) 극대를 달성하기 위해서는 반드시 경제적 합리성에 따라 행동한다. 이와 같은 방법론적 개인주의로 인해 한계효용학과 이전의 정치경제학 이론들에서 다루어지던 인간-인간 관계가 인간-재화 관계로 대체된다(Biesecker and Kesting 2003: 130-131).

경제인을 기본모형으로 하는 주류경제학(신고전학과 종합) 이론⁴은 인간의 주관적 가치판단에 기초하고 있음에도 불구하고 이 이론에서는 인간의 교섭 행위능력이나 경제와 사회의 연결관계가 분석되지 않고 있다. 그 이유는 이 이론에서 인간의 선호가 이미 확정되어 주어진 것으로 나타나 있고, 선호 그 자체도 순전히 재화들 간의 결정과 연관되는 것이기 때문이다. 이에 따라 이 이론에서는 어떠한 규범적인 내용도 자리잡을 수 없게 되어 있고, 교섭행위자로서 인간이 주어진 행위모형에 따라 행동하는 것으로 간주되기 때문에 인간이 그들의 행위자율성을 이 이론 내에서 다시 잃어버리게 된다. 결국 ‘경제인’은 교섭행위를 하는 것(handeln)이 아니라 해당되는 모형의 가정에 따라 기계적으로 행동하게 되는 것(verhalten)이 된다(Biesecker 1992: 37).

1.2.2. 호혜적 인간(homo reciprocans)

호혜적 인간은 기본적으로 다른 사람과 협력할 성향을 소지하고 협력에 대해 상호작용하는 인간으로 정의된다. 호혜적 인간은 자신에게 최선이 되는 것과 자신을 둘러싼 환경에 최선이 되는 것 사이의 균형을 이루기 위해 협력하고 타협한다. 호혜적 인간은 개념적으로 정의롭거나 공정한 행위에 대해서는 보상하고, 정의롭지 않거나 불공정한 행위에 대해서는 처벌하는 성향을 갖는 인간으로서 공정성(fairness)을 중시한다. 호혜적 인간은 전적으로 개인적인 이기심에 따라 행동하는 경제인과 달리 자신을 둘러싼 환경

⁴ 경제인을 기본모형으로 하는 대표적 사회과학이론으로는 합리적 선택이론(Rational Choice Theory)이 있다.

과 자신이 속한 전체의 지속가능성을 고려해서 개인적으로 최선이라 여겨지는 행위를 바꾸거나 포기할 용의가 있는 사람이다(Falk 2001: 22-23).

호혜적 인간은 방법론적 개인주의에 입각해 있지 않다. 따라서 호혜적 인간은 재화의 세계에 고립된 인간이 아니라 항상 상대방(인간)을 염두에 두고 상대방의 의사결정에 대응해서 전략적 사고 및 전략적 행위를 하는 사회적 인간이다. 이런 점에서 호혜적 인간은 방법론적 개인주의에 입각한 경제인 모형이 구축한 인간-재화 관계를 인간-인간 관계로 복원한 측면이 있다. 그렇지만 호혜적 인간은 그 본질을 전략적 합리성에 두고 있기 때문에 목적지향적인 경제적 합리성이라는 틀 내에서 구축되는 개념이라 할 수 있다. 다시 말해 호혜적 인간은 경제영역(혹은 체제) 바깥의 사회영역(생활세계)까지 포괄하는 인간을 상정한 것이 아니고, 체제(시스템) 내에서의 의사결정행위에 있어 경제인과 다른 합리성, 즉 상대방의 행위 및 집단적 이익을 고려하는 합리성을 추구하기 때문에 경제인과 다른 의사결정을 하는 것이다.⁵ 한마디로 호혜적 인간의 협력이 도덕성이나 이타심과 같은 윤리 또는 공감(empathy) 범주에서 생성되는 것이 아니라, 경쟁관계에 의한 제로섬을 지양하는 지속가능성 차원에서 도출되는 이성적 의사결정(전략적 합리성)의 산물이라 할 수 있다.⁶

5 현실 속의 인간을 추상화하여 모형화한다고 할 때, 호혜적 인간이 경제인보다는 실제적인 인간에 더 근접한 개념이라 볼 수 있는데, 이러한 점은 팔크(A. Falk)가 실시한 인간행동에 대한 실험결과를 통해서도 확인할 수 있다. Falk(2001: 3-4)참조. 또한 호혜적 인간은 비록 체제변혁의 주체로서 하버마스적 의미의 의사소통적 합리성 또는 울리히의 사회경제적 합리성에 기반한 성숙한 시민으로까지 이어지지는 못하더라도 공정성을 추구하는 규범적 성격을 갖고 있기 때문에 인간에 대한 이론적 모형을 경제인에서 성숙한 시민으로 전환할 때에 가교 역할을 수행할 수 있는 개념으로 볼 수 있다.

6 역설적이게도 이기적 인간의 이기적 결정이 협력으로 귀결되기도 하는데, 이러한 점은 게임이론의 사례에서 종종 확인되어 왔지만, 최근 진화론적 관점에서(인류)생존을 위해 협력이 필수라는 연구결과가 제시되고 있어 협력이 윤리나 규범과 무관하게 나타나는 합리적 행위의 구성요소가 됨을 알 수 있다. 진화생물학자이자 수학자인 노박(Nowak)은 인류 및 생물의 진화가 적자생존설의 구성요소인 변이와 선택에 의해서만 아니라 협력에 의해 이루어졌음을 논증하고

1.2.3. 의사소통적 인간 및 성숙한 시민(mündiger Bürger)

가. 하버마스의 의사소통적 인간

하버마스가 파악하는 인간 개념은 경제적 합리성과 의사소통적 합리성을 모두 보유한 종합적 인간이다. 즉, 인간이 (경제)체제와 관련을 맺을 때는 노동력 및 소비자로서 경제적 합리성에 따라 행위하고, 생활세계에서는 사회적 인간으로서 의사소통적 합리성에 따라 행위한다. 하지만 두 영역에서의 각각의 인간행위가 서로 분리되어 배타적 상태에 있는 것이 아니라, 동일한 인간에 의해 역할 분담 형태로 이루어지기 때문에 상호 영향을 미친다고 본다. 기본적으로 (자본주의)체제는 체제합리성에 따라 화폐와 권력을 매개로 생활세계 속으로 침입해 의사소통적인 삶의 영역을 물화(物化)시키고 식민화하고자 한다. 그렇지만 생활세계는 공론영역의 재활성화를 통해 체제합리성의 침범을 막으려는 방어기제를 갖는다<보론 참조>. 이러한 양 영역의 대치 속에 중심이 되는 것은 두 영역을 오가며 교섭행위 활동을 하는 인간이 되며, 인간의 의식 및 교섭행위에 따라 두 영역의 역할관계가 바뀔 수 있다고 하버마스는 본다.⁷

있다. Nowak and Highfield(2011)의 역서 『초협력자』 pp. 18-23 참조.

⁷ 체제와 생활세계와의 관계에 대해 마르크스는 기본적으로 비관적으로 파악했는데 비해(노동이 자본에게 남김없이 잡아먹힌다), 하버마스는 인간의 노력(사회운동)으로 체제를 생활세계를 지탱하는 수단(진정한 의미의 하부구조)으로 개혁이 가능하다고 본다. Biesecker(1992: 56-59) 참조.

[보론] 하버마스의 공론영역이론

Habermas(1990)에 따르면, 현대사회에서 다양한 논리와 이해관계에 따르는 사회집단과 사회영역의 분화는 당연하다. 다양한 집단들이 이성적 의사소통을 통해 합의에 도달할 수 있는 절차가 보장되면 집단 간의 갈등은 크게 문제되지 않는다. 현대사회에서 이러한 합리적 합의 도달의 절차적 정당성을 확보하는 공간이 바로 공론영역이다. 여론이 형성되는 사회영역을 의미하는 공론영역은 사적인 개인들이 군중으로 모이는 곳인데, 여기서 국가와 사회가 중개된다. 따라서 공론영역은 사적영역에도, 국가영역에도 속하지 않는다. 공론영역의 담당자는 이성적으로 담화하는 공중이다. 여기서 담화(토론)하는 공중들은 단지 의사소통행위에 의해 생성된 합리성을 지향한다는 점이 암묵적으로 전제된다. 공론영역의 주요한 임무는 담화를 통해 의견과 여론을 형성하는 것이다. 공론영역은 사회에서 비판적인 자기성찰적 기능을 담당한다.

하버마스는 현대 초기에 합리적 소통이 보장되었던 공론영역은 현대 후기로 오면서 파괴되기 시작한다고 본다. 이는 ‘생활세계의 식민화 과정’과 맞물려 있다(Habermas 1981: vol. 2, 277). 현대사회의 정당성 위기란 한편으로는 합리적 소통의 공간인 공론영역의 위기를 말한다. 현대사회의 정당성 위기를 초래한 또 다른 문제는 다양한 사회 분야의 다양한 논리가 공존할 수 없도록 만든, 체제에 의한 생활세계의 식민화이다. 즉, 체제 논리가 일방적으로 생활세계의 논리 속으로 침투하여 잠식한 것이 갈등을 심화시킨 요인으로 볼 수 있다.

현대사회는 화폐와 조직권력을 매개로 경제적, 도구적 합리성이 지배하는 체제 영역과 의사소통적 합리성이 지배하는 생활세계 영역으로 나뉘어 있다. 그런데 현대 후기로 오면서 체제의 논리가 생활세계 속으로 침입해 의사소통적인 삶의 영역을 물화(物化)시키고 편향적인 합리화가 진행된다. 즉, 도구적 합리성이 과도하게 확대하여 의사소통의 합리성이 위협받게 되는 상황에서 사회적 갈등은 심화될 수밖에 없으며 동시에

정당성의 위기가 발생한다. 하버마스의 이론에서 현대사회의 정당성 위기란 ‘공론영역의 재봉건화’와 체제에 의한 생활세계의 식민화로 인해 권력의 의사소통적, 절차적 정당성이 훼손되고, 시민들의 자율성 위기가 발생하는 것을 의미한다.

이러한 현대의 위기에 대한 하버마스의 대안은 공론장을 재활성화하는 것이다. 체제의 합리성이 침범하는 것을 막기 위해 체제와 생활세계 사이에 방어벽을 세우고 센서를 설치해야 하는데, 이러한 센서와 방어벽의 역할을 하는 것이 바로 합리적 소통의 공간인 공론장이다. 이러한 공론장에서는 ‘이상적 담화 상황’(ideale Sprechsituation)의 틀 안에서 자유롭고 공평한 토론과 이를 통한 합리적 합의 도달이 가능해야 한다. 즉, 모든 참여자가 공평한 토론의 기회를 갖고 논증을 통한 상호이해와 합의에 도달할 수 있어야 한다. 결국 하버마스 이론의 시각에서, 갈등 관리란 합리적 합의를 도출할 수 있는 공론장을 만들고 합의의 절차적 정당성을 확보하는 일이다. 이는 민주주의적 법치국가의 기본으로 돌아가 인권과 국민주권, 사적 자율성과 공적 자율성을 균형있게 보장하는 일이다.

자료: 김수석 외(2010: 17-19).⁸

나. 울리히의 성숙한 시민

자본주의적 사회구성에 대해 하버마스와 동일한 문제의식을 갖고 있는 울리히는 하버마스의 인간관이 사회현상을 설명할 수는 있지만, 사회개혁을 이루기에는 불충분하다고 본다. 즉, 경제적 합리성과 의사소통적 합리성을 갖고 이중적으로 행위하는 인간모형으로 체제를 변혁하는 주체를 도출하기 어렵다는 것이다. 자본주의적 체제를 개혁하기 위해서는 체제 내에서의 인간행위를 규율할 수 있는 새로운 경제윤리가 창출되어야 하는데,

⁸ <보론>의 내용과 관련된 자세한 분석은 Kim(1995: 182-187) 및 하버마스(1995: 95-144) 참조.

새로운 경제윤리의 핵심은 ‘코페르니쿠스적 사고의 전환’을 통해 비판적으로 재구성되는 개인의 자기이해(비판적 이기심)가 된다. 재구성되는 비판적 이기심에는 경제적 합리성에 대한 신고전학파적인 표준정의에 빠져 있는 “사회적 진공(Soziale Vakuum)”이 채워져야 하며, 가치나 욕구의 우선순위를 정할 때에 경제적 계산에다 이성에 근거한 상호이해과정이 결부되어야 한다고 본다. 이를 통해 기존 (경제)체제와만 연관되었던 경제적 합리성이 이제는 생활세계의 합리성(의사소통적 합리성)까지 포함된 “사회경제적 합리성”(sozialökonomische Rationalität)으로 바뀌어야 한다는 것이다 (Ulrich 1990: 208-213). 여기서 사회경제적 합리성은 ‘성숙한 시민(mündige Bürger)’이 모든 이해당사자들의 상호이해 기반 위에서 “가치를 창출하는 것으로” 정할 수 있는 것으로 개념화한다. 한마디로 올리히는 하버마스의 경제적 합리성과 의사소통적 합리성을 통합하여 하나의 사회경제적 합리성으로 정립하고, 이 사회경제적 합리성을 체제뿐 아니라 생활세계에도 적용되게 하는 주체로서의 인간모형을 성숙한 시민으로 개념화한다.⁹

1.3. 인간행위이론의 갈등관리 분석 적용

인간행위이론에서 제시된 인간모형은 현실 속에서 나타나는 인간행위의 한 면을 대변하는 이념형(ideal type)으로 나타난다.¹⁰ 다시 말해 행위의 옳고 그름을 넘어 특정 행위는 그 나름의 합리성에 기반하여 이루어진다고 볼 수 있다. 따라서 인간행위이론은 일차적으로 갈등당사자들의 행위를 설명하는 도구가 될 수 있다. 예컨대 특정한 갈등사례가 도구적 합리성을 가

⁹ 올리히는 사회경제적 합리성을 가진 ‘성숙한 시민’이라는 인간모형으로 새로운 경제윤리의 구성을 모색하는데, 이러한 이론화작업은 ‘통합적 경제윤리(Integrative Wirtschaftsethik)’란 저서를 통해 구체화하고 있다. Ulrich(2008) 참조.

¹⁰ 올리히의 성숙한 시민은 아직 일반화된 인간모형이라기보다 규범적으로 지향하는 인간모형이긴 하지만, 현실 속에서 사회적 경제 등으로 대안적으로 생활하는 사람들에게서 이러한 인간모형의 원초를 발견할 수 있다.

진 경제인 모형에 적합한 이해당사자들끼리 갈등인지, 도구적 합리성을 가진 이해당사자와 의사소통적 합리성을 가진 갈등당사자와의 갈등인지 등을 설명해 낼 수 있다.

갈등관리 및 해결을 위해서는 특정한 인간모형에 입각했던 관점을 버리고 다른 인간모형으로 전환해야 하는 점을 인간행위이론에서 그 근거를 찾을 수 있다. 이 부분은 후술하는 갈등관리 프로그램 분석을 통해 보다 분명히 알 수 있듯이, 둘 이상의 이해당사자들 간에 갈등이 발생할 경우, 경제인 모형에 입각해서는 서로 윈-윈(win-win)하는 해결방안을 찾을 수 없기 때문에 적어도 호혜적 인간으로의 태도 전환이 필요하다.

전반적으로 볼 때, 갈등관리이론이 주된 기반을 둘 수 있는 인간모형은 호혜적 인간이 된다. 그것은 호혜적 인간이 항상 상대방을 염두에 두고 상대방의 의사결정에 대응해서 전략적 사고 및 전략적 행위를 하는 사회적 인간이며, 공정성을 중시하고, 제로섬보다는 전체의 이익 및 지속가능성을 고려하는 인간모형이기 때문이다. 따라서 호혜적 인간은 가치갈등을 제외한 대부분의 갈등유형에 적용할 수 있는 인간모형이 된다.¹¹ 다만 가치갈등의 해결을 위해서는 전략적 합리성에 입각한 호혜적 인간 모형으로 불충분하며, 여기에는 하버마스적인 의사소통적 합리성을 가진 인간모형 내지 울리히의 성숙한 시민 개념이 요구된다 하겠다.

¹¹ 갈등을 유형화하는 방식이 다양하지만, 갈등의 성격에 따라 분류해보면, 갈등은 ① 사실관계 갈등, ② 이해관계 갈등, ③ 구조적 갈등, ④ 가치갈등으로 나누어진다. 정희성·이창훈(2005: 10) 및 김영욱(2015: 22) 참조.

2. 갈등관리이론

인간들 간의 갈등을 대상으로 하는 갈등관리이론에서는 이론적 시발점으로의 인간모형을 호혜적 인간으로 설정하는 것이 보다 타당하다 할 수 있다. 이는 방법론적 개인주의에 입각한 경제인이 갈등문제 해결과 관련한 합리적 행위의 주체로는 부적절하기 때문이다.¹² 호혜적 인간모형의 기반 위에서 서로 대립하거나 서로 경쟁하는 개인들 간 혹은 집단들 간에 최적 해결방안 또는 공동의 선을 도출하는 시나리오를 분석하는 대표적 이론은 게임이론이다. 대립하거나 갈등 상태에 있는 이해당사자들 간에 서로 협력해야 하는 이유와 협력하는 방법을 설명하는 게임이론적 분석들은 갈등 해결의 방법을 찾고 있는 갈등관리이론에 중요한 시사점을 줄 수 있다.

2.1. 죄수의 딜레마

게임이론의 핵심적인 요소가 되는 죄수의 딜레마는 토마스 홉스까지 그 기원이 거슬러 올라가는 오래된 게임원리에 속하지만, 현대적 의미의 이론적 개념화는 1950년 터커(A.W. Tucker)에 의해 이루어졌다. 터커의 죄수의 딜레마 매트릭스는 <표 2-2>와 같은데, 매트릭스 구성의 기본원리는 형량의 적음을 효용의 높음으로 간주해서 $T > R > P > S$, $2R > T + S$ 가 된다.

¹² 경제인 모형으로는 전체적으로 제로섬이 되는 상황하에서 일방이 최대의 이익을 얻는 방안(만)을 제시할 수 있다.

표 2-2. 죄수의 딜레마 매트릭스(터커 버전)

구 분	죄수 B 협력(침묵)	죄수 B 배신(진술)
죄수 A 협력(침묵)	죄수 A: 2년 (R) 죄수 B: 2년 (R)	죄수 A: 6년 (S) 죄수 B: 1년 (T)
죄수 A 배신(진술)	죄수 A: 1년 (T) 죄수 B: 6년 (S)	죄수 A: 4년 (P) 죄수 B: 4년 (P)

자료: Tucker(1950/1983: 228).

죄수의 딜레마는 1회로 소멸되는 게임일 경우에는 배신의 유혹이 높아 전체적으로 득이 되는 상호협력으로 갈 가능성이 높지 않지만, 계속 반복되는 게임이 되면 배신에 대한 보복을 고려하여 상호협력을 최선의 해결방안으로 선택하는 확률이 높아지게 된다. 반복되는 죄수의 딜레마 게임이 주는 시사점은 이해당사자들이 개별적으로 최선이 되는 선택을 하게 되면 전체적으로 제로섬 게임이 되지만, 상호협력을 하면 전체적으로 득이 된다는 점이다.

2.2. Tit for Tat 전략 프로그램

Tit for Tat(티포탯) 전략은 반복되는 죄수의 딜레마 게임을 기초로 하여 협력하는 규칙을 게임이론적으로 구성한 프로그램이다. 1965년 라포포트(A. Rapoport)가 창안한 티포탯 전략은 Tit for Tat의 의미가 ‘너가 내게 한 대로 나도 너에게 한다’로 ‘눈에는 눈, 이에는 이’로 알려져 있는 동해보복 원칙(Talion 원칙)과 같은 것이지만, 이 전략의 중점은 보복보다 협력에 놓여 있다. 대면한 상대방에 대해 항상 우호적인 협력으로부터 시작하는 티포탯 전략의 규칙은 다음과 같다(Heap and Varoufakis 2004: 191).

- ① 이해당사자들 간의 상호관계 및 상호작용은 항상 우호적인 협력으로 출발한다.
- ② 상대방이 배신하면, 여기에 대해서는 보복으로 대응한다.
- ③ 배신했던 상대방이 다시 협력관계를 회복하고자 할 때 이를 받아들인다.

티포택 전략의 유용성은 1970년대 후반 및 1980년대 초반 컴퓨터 전문가인 액셀로드(R. Axelrod)에 의해 검증되었는데, 액셀로드가 두 차례에 걸쳐 반복되는 죄수의 딜레마 원리에 기반한 전세계 컴퓨터 프로그램들의 가상경기를 실시한 바, 두 차례 모두 최고점수를 획득한 것이 가장 단순한 프로그램에 속했던 티포택 전략으로 나타났다. 액셀로드는 그의 저서 ‘The Evolution of Cooperation’에서 티포택 전략과 같은 죄수의 딜레마 프로그램을 유용하게 활용하는 방안에 대해 다음과 같은 네 가지 조언을 하고 있다 (Axelrod 1991: 99).

- ① 다른 사람의 성공에 대해 시기하지 마라: 인생에서 대부분의 경우 제로섬 게임이 아니라 양측 모두에게 득이 되거나 손실이 되는 것이 일반적이데, 반복되는 죄수의 딜레마 같은 상황에서는 다른 사람의 성공이 자신이 성공하기 위한 전제조건이 된다.
- ② 먼저 배신하지 마라: 실험결과에 따를 경우, 다른 사람이 협력하는 동안에는 협력하는 것이 좋다.
- ③ 배신에 대해서는 보복하라: 다른 사람의 배신에 대해서는 보복으로 응징하지 않으면 착취당하게 된다.
- ④ 너무 머리를 굴리지 마라: 당신의 행동에서 배신할지 여부를 상대방이 보고 있기 때문에 너무 수를 부리는 것은 자업자득이 된다.

2.3. 갈등관리의 실무이론으로서 하버드 콘셉트

하버드 콘셉트(Harvard Concept)는 1979년 하버드 법학전문대학원의 피셔(R. Fisher) 교수 등이 하버드 협상 프로젝트(Harvard Negotiation Project)를 시작해 그 결과물로 1981년에 “Getting to Yes”라는 책을 발간함으로써 나타나게 되었다.¹³ “Getting to Yes”에 제시된 협상의 기본원리가 하버드 콘셉트

¹³ 이후 “Getting to Yes”는 30개 이상의 다른 언어로 번역되어 수백만 권 이상 판매되었는데, 이에 대한 독일어 번역은 제목을 하버드 콘셉트(Das Harvard-Konzept)로 했다.

인데, 이는 다음과 같은 다섯 가지 원칙으로 구성되어 있다(Wermke and Winheller 2012: 30-50).

- ① 협상 대상과 협상파트너와의 관계를 구별하라! (문제와 사람을 분리하라)
- ② 쌍방의 입장(외형적인 요구)에 집중하지 말고, 입장 뒤에 놓여 있는 실제적인 이해(관심사항)에 집중하라! (입장이 아닌 실질적 이해에 집중하라)
- ③ 먼저 가능한 많은 대안들(options)을 개발하고, 이에 대한 평가와 판단은 나중에 하라! (상호 간에 득이 되는 대안들을 발굴하라)
- ④ 객관적 결정기준이 될 수 있는 보편적으로 타당한 규범과 기본원칙들을 수집하라! (통용되고 있는 객관적 기준을 강조하라)
- ⑤ 제시되는 협상안을 자신이 생각하는 최선의 안(Best Alternative To Negotiated Agreement: BATNA)과 비교함으로써 이에 대한 찬성 또는 반대를 결정하라! (자신의 최선안을 만들어 이를 제시함으로써 협상을 시작하라)

① 갈등문제와 사람의 분리

갈등해결의 첫 번째 원리는 갈등의 상대방을 문제해결을 위한 파트너로 간주하고, 파트너에게 대하는 방식으로 행동하는 것이다. 여기서는 ‘당신은 조직과 협상하는 것이 아니라 사람과 협상한다는 사실을 늘 기억하라.’ ‘당사자들 간에 신뢰가 깨어졌을 때에는 신뢰회복을 먼저 한 후, 문제에 대해 논의하라’ 등이 행동지침으로 등장한다.

② 쌍방의 입장 뒤에 숨어 있는 실제적인 이해(interest) 파악

갈등해결의 두 번째 원리는 상대방 상황에 대한 실제적인 이해 및 관심사항 파악으로 공감(empathy)¹⁴을 형성해 서로 신뢰할 수 있는 기반을 마

¹⁴ 고대 그리스어인 *empátheia*에 근거한 영어 *empathy*, 독일어 *Empathie*의 정확한 번역은 어려운데, 이것은 유사한 의미의 단어인 *sympathy* 및 *Sympathie*가 있기

련하는 것이다. 여기서 갈등문제에 대해 실제적 이해를 분석하면, 이는 다음과 같은 세 가지 요소로 구성되어 있다.

- ① 쌍방 모두에 공통되는 공동의 이해
- ② 조정가능한(협상가능한) 이해
- ③ 서로 대립되는 이해

③ 다양한 협상대안 개발

갈등해결의 세 번째 원리는 갈등당사자들 간의 실제적인 이해 파악에 기초하여 다양한 협상대안을 개발하는 것이다. 즉, 갈등당사자들 간의 공동의 이해는 상호신뢰를 갖고 협상을 지속하는 기초로 활용하고, 조정가능한 이해에 대해서는 다양한 협상대안을 개발한다. 그리고 서로 대립되는 이해는 혁신적인 창의성 개발로 문제해결을 시도한다. 여기서 혁신적인 창의성은 문제를 보는 시각이나 관점을 아주 다르게 보는 인식의 전환, 예컨대 서로 경쟁하는 관계를 서로 협력하는 동반자 관계로 전환할 수 있는 계기 마련 등이 될 수 있다.

④ 보편적이고 객관적으로 타당한 기준 및 원칙 제시

갈등해결의 네 번째 원리는 일반적인 사회규범으로 통용되고 있는 보편적 원칙이나 객관적으로 타당한 기준 등을 수집하여 협상의 원칙 내지 기준으로 활용하는 것이다. 예를 들어, “내가 (둘로) 분할하고, 너는 분할한

때문이다. Empathie와 Sympathie 모두 Pathos에 어원을 두고 있는 감정 또는 열정을 나타내지만, Sympathie의 Sym-은 syn에서 유래한 것으로 “함께”, “같이” 느낀다는 의미이고, Empathie의 Em-은 en에서 유래한 것으로 “안에서”, “들어가서” 느낀다는 의미이다. 따라서 Empathie가 Sympathie보다는 공감의 의미가 강한 것인데, Empathie는 제3자의 입장에서 상대방에 대해 연민 또는 측은지심을 느끼는 것이 아니라 상대의 입장을 자신의 입장으로 받아들여 적극적으로 공감하는 것을 의미한다 할 수 있다. Wikipedia에서 2015년 10월 5일 “Empathie” 검색(<https://de.wikipedia.org/wiki/Empathie>). 하지만 하버드 콘셉트에서 공감(empathy)은 이 용어의 의미를 충분히 발현하지 못하고 있는 것으로 보인다.

것을 (먼저) 선택하는” 원칙을 채택하는 것이 타당한 원칙 제시에 속할 수 있다.

㉔ 협상에 대한 합의 여부를 갈등당사자 자신의 최선안(BATNA)과 협상안의 비교로 결정

갈등해결의 다섯 번째 원리는 협상의 합의에 있어서는 갈등당사자 자신이 생각하는 최선안(BATNA)이 결정의 근거가 되어야 한다는 것이다. 그래야만 ① 합의되지 말았어야 할 합의가 이루어지는 것과, ② 합의되었어야 할 협상이 합의되지 않게 되는 것을 막을 수 있다. (객관적으로 봐서) 합의안이 자신의 최선안보다 나은 경우에 합의하고, 합의안이 자신의 최선안보다 나쁜 경우에 합의하지 않는 것을 결정의 원칙으로 삼을 수 있다.

2.4. 갈등관리에 대한 이론적 구성

이 연구의 구성에서 갈등관리이론 부분은 개별 갈등사례에 대해 일차적으로 이해당사자의 입장으로 갈등의 실태를 파악하고, 그 다음 갈등해결의 관점에서 재평가할 수 있는 분석틀을 제공하는 역할을 담당한다. 나아가 갈등관리이론은 개별 사례분석을 통해 확인된 종합적 분석역량을 집대성해 갈등관리 및 해결의 기본 프로그램을 구성할 수 있는 기초로 기능하게 된다.

이해당사자의 입장으로 갈등의 실태를 파악하는 것은 앞서 서술한 바와 같이 인간행위이론의 분석틀로 설명할 수 있고, 갈등해결의 관점에서 갈등의 진행과정을 재평가하는 것도 거시적으로는 인간모형의 전환이란 분석틀이 활용될 수 있다. 하지만 개별 갈등사례에 대한 정밀한 분석은 인간모형이란 거시적 틀만으로 부족하고, 갈등관리에 대한 세부지침을 가진 프로그램의 적용이 필요하다.

이 연구에서 사용하는 갈등관리 프로그램은 하버드 콘셉트를 주된 프로그램으로, 톱포텟 전략을 하버드 콘셉트를 지원하는 보조 프로그램으로 설

정한다. 주된 갈등관리 프로그램인 하버드 개념트는 갈등문제 해결에 있어서 갈등문제와 사람을 분리하여, 사람에 대해서는 “순한(soft)” 협상을, 갈등문제에 대해서는 “강한(hard)” 협상을 진행하게 하는 방식이다. 이는 협상기술 측면에서 팀포맷 전략보다 진일보한 것이라 할 수 있다. 그리고 하버드 개념트가 근거를 두고 있는 인간모형은 전략적 합리성을 가진 호혜적 인간이 주된 것이지만, 부분적으로는 의사소통적 합리성을 가진 인간과 결부되는 측면이 있다. 즉, 하버드 개념트는 전략적 합리성에 주된 근거를 두고 협상을 진행하지만, 갈등당사자들 간의 신뢰회복을 위해 의사소통적 합리성을 부분적으로 응용하는 프로그램이다. 한마디로 주된 행위 합리성인 전략적 합리성에 의사소통적 합리성이 제한적으로 접목되는 형태가 된다. 이런 점에서 하버드 개념트가 팀포맷 전략보다 갈등해결에서 우위에 설 수 있다. 하버드 개념트는 갈등관리방식에 있어서도 다양한 형태로 활용할 수 있는 장점이 있다. 그것은 하버드 개념트가 갈등당사자들 간의 협상 프로그램으로 개발된 것이지만, 갈등을 조정하는 전문가가 개입하는 조정관리 방식으로도 활용될 수 있으며, 갈등당사자 쌍방을 각각 대리하는 협상자들이 실제로 협상하는 4자 협상방식으로도 활용될 수 있는 점이다.

팀포맷 프로그램의 장점은 갈등문제 해결에서 상호협력을 하면 전체적으로 득이 된다는 사실을 수학적으로 명확히 보여줄 수 있다는 점과 상호 윈-윈(win-win)할 수 있는 전략적 행위의 내용(게임이론적 내용)을 제시할 수 있다는 점이다. 이러한 장점은 하버드 개념트 중 갈등해결의 세 번째 원리인 가능한 상호 득이 되는 많은 대안들(options)을 개발하는 데 유용하게 활용될 수 있다. 따라서 이 연구에서는 팀포맷 프로그램을 하버드 개념트의 세부 프로그램으로 활용하기로 한다.

1. 중앙정부의 갈등관리 제도 및 운영 실태

1.1. 공공갈등 관리 법령 및 규정

공공갈등관리와 관련된 법령을 보면, 2007년 2월 대통령령으로 제정되어 시행 중인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」과 이를 보완하는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」이 공공갈등 관리와 관련한 기본 법규로 기능하고 있다. 아직 공공갈등관리에 대한 법률이 제정되지 않은 상태이다.

「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 내용을 보면, 먼저 목적으로 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합화에 기여하는 것으로 하고 있다. 이 규정의 적용 대상은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함)을 원칙으로 하지만, 지방자치단체와 그 밖의 공공기관을 동일한 취지의 갈등관리 적용 대상으로 할 수 있게 하고 있다. 이 규정에서 정하고 있는 갈등관리에 대한 내용은 갈등영향 분석, 갈등관리심의위원회의 구성 및 운영내용, 갈등조정협의회 구성 및 역할, 갈등관리연구기관의 지정·운영, 갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용, 갈등관리실태의 점검·보고 등으로 구성되어 있다.

이 밖에 갈등관리와 직·간접적으로 관련된 법령으로 대통령령인 「국민

대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」과 행정기관들의 갈등을 조정하는 「지방자치법」상의 관련 규정이 있다.

1.2. 공공갈등관리기구 운영 현황

1.2.1. 국민대통합위원회¹⁵

가. 제도 및 조직 구성

국민대통합위원회는 「국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」에 따라 2013년에 설치되었는데, 이 위원회는 “우리 사회에 내재된 상처와 갈등을 치유하고, 공존과 상생의 문화를 정착하며, 대한민국의 새로운 가치를 도출하기 위한 정책과 사업에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로” 설치되었다(동 규정 제1조).

국민대통합위원회는 국민통합 정책 및 사업과 관련된 다음 사항 등에 관하여 대통령의 자문에 응하도록 되어 있다(동 규정 제2조).

- ① 국민통합을 위한 기본방향에 관한 사항
- ② 국민통합을 위한 국가전략의 수립·변경 및 시행에 관한 사항
- ③ 관계 중앙행정기관의 국민통합에 관한 정책의 조정·평가 및 지원에 관한 사항
- ④ 국민적 통합가치의 도출 및 확산에 관한 사항
- ⑤ 사회갈등의 예방 및 해결에 관한 사항
- ⑥ 국민통합 공감대 형성 및 문화의 확산에 관한 사항
- ⑦ 국민통합에 관한 법제도에 관한 사항

¹⁵ 2009년 12월 출범한 사회통합위원회가 해체되고 2013년 7월 국민대통합위원회가 출범했다.

- ⑧ 국민통합에 관한 사회 각계각층의 의견 수렴 및 소통 활성화에 관한 사항
- ⑨ 국민통합에 관한 조사·연구 및 모니터링에 관한 사항

국민대통합위원회는 위원장 1명을 포함한 60명 이내의 위원으로 구성되어 되어 있는데, 기획재정부장관을 포함한 주요 부처 장관과 국무조정실장, 국민권익위원회 위원장, 정무수석비서관, 국민통합에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 40명 이내의 사람으로 구성된다. 그리고 위원회의 활동을 지원하기 위하여 산하에 지역위원회, 국민통합정책협의회, 국민통합기획단 등이 설치·운영되고 있다.

나. 운영 현황

국민대통합위원회는 2014년 7월 「국민대통합 종합계획」을 수립하여 운영하고 있다. 이 종합계획은 4대 정책목표를 설정하고, 각 정책목표별로 3가지 정책방향을 제시하고 있다. 4대 정책목표로는 ① 국민통합 기반구축, ② 사회갈등의 실효적 예방과 조정, ③ 통합가치 정립 및 상생추구, ④ 소통공감을 통한 신뢰구축으로 설정되어 있는데, 이 중에서 ‘사회갈등의 실효적 예방과 조정’이란 목표하의 정책방향으로 ① 갈등예방·조정제도 기반구축, ② 갈등예방·조정 역량 강화, ③ 격차완화를 통한 갈등예방이 제시되어 있다(국민대통합위원회 2014).

국민대통합위원회가 갈등관리와 관련해서 추진하고자 하는 사업내역을 분석해 보면, 갈등관리와 직접적으로 관계되는 내용이 ① 갈등관리 관련 법령 검토, ② 갈등관리 공공펀드 조성 검토, ③ 갈등유발 법령 및 제도 개선, ④ 한국적 공론화 모델 시안 검토, ⑤ 갈등현안 조기분석 실시, ⑥ 갈등관리포럼 운영, ⑦ 공공갈등 DB 구축 및 운영, ⑧ 갈등관리 역량 강화를 위한 교육과정 개발, ⑨ 갈등관리전문가 양성방안 마련 등이다. 그런데 열거된 사업내역은 전반적으로 실천력이 낮은 검토수준에 불과하거나 형식적인 제도 운영 수준에 머무는 것이 대부분이다. 공공갈등 DB 구축 등 몇

가지 사업은 실시한다면 의미있는 사업이 될 것이라 판단되지만, 위원회가 어느 정도의 실천력을 갖고 있는지는 미지수라 할 수 있다.¹⁶

1.2.2. 국무조정실의 갈등관리 제도 및 운영현황

가. 제도 및 조직 구성

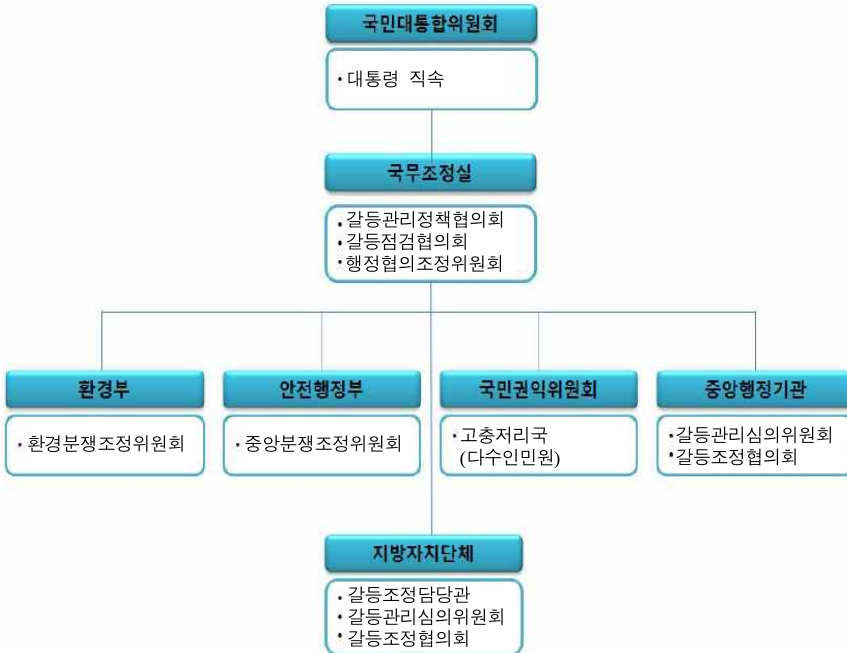
중앙정부 차원의 갈등관리 업무를 총괄하고 있는 국무조정실은 갈등관리제도로 갈등관리정책협의회와 갈등점검협의회를 운영하고 있다. 갈등관리정책협의회는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 근거하여 2013년 갈등관리에 대한 관계부처 간의 협의 등을 위해 국무조정실에 설치하였다. 협의회의 구성원은 갈등관리심의위원회를 설치한 중앙행정기관이 되는데, 부처별 갈등관리심의위원회의 협의체 역할을 담당한다.

정부의 갈등관리 컨트롤타워로 기능하는 갈등점검협의회는 국무조정실장이 주재하고 각 부처 차관이 참여하는 형태로 이루어진다. 분기별로 개최되는 갈등점검협의회는 각 부처의 갈등현안에 대해 해결방안을 논의하고, 갈등관리 실태를 점검한다.¹⁷ 갈등점검협의회는 또한 산하에 국무1차장이 매월 주재하는 ‘갈등점검 실무협의회’를 운영해 범부처 갈등 및 부처간 갈등을 조율하고 있다.

¹⁶ 공공갈등 데이터베이스는 현재 단국대학교 분쟁해결센터에서 상당 부분 구축해 놓고 있는데, 이를 지원해서 활용하게 하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

¹⁷ 심준섭 외(2013: p. 30) 참조.

그림 3-1. 국내 공공갈등 관리체계



자료: 심준섭 외(2013: 28).

나. 갈등관리 현황

2013년 7월 중앙행정기관이 국무조정실에 제출한 중점갈등과제는 총 48건이었는데, 2014년 4월 국무조정실이 총괄적으로 관리하는 과제는 42개로 줄어들었다<표 3-1>. 변동내역을 보면, 48개 과제 중 9개 과제는 해결되었고, 33개 과제는 갈등이 지속되며, 6개 과제는 부처의 자체갈등과제로 변경되고, 9개 과제가 신규 중점갈등과제로 편입되었다. 즉, 2013년 7월부터 2014년 4월까지 기간에 48개 갈등과제 중 18.8%(9개)가 해결되고 68.7%(33개)가 지속되는 것으로 나타났다. 부처 그룹별로는 산업경제부처가 20개(41.7%)로 갈등과제가 가장 많으며, 국가관리부처 18개(37.5%), 사회문화부처 10개(20.8%)순으로 나타났다.

34 공공갈등 관리 실태

표 3-1. 중앙부처별 중점갈등관리과제 관리현황

단위: 개수, %

구분	부처명	갈등 과제수 (2013 .7.)	2013년 7월~2014년 4월 (10개월 관리현황)			신규 ³⁾	갈등과제 과제수 (2014. 3.)
			해결	지속	자체관리 전환 ²⁾		
국가관리 부처 (5개 부처)	국무조정실	1	-	11)	-	-	1
	법무부	1	-	1	-	1	2
	국방부	14	3	7	4	-	7
	안행부	1	-	1	-	-	1
	보훈처	1	-	1	-	-	1
	계	18 (37.5)	3 (16.7)	11 (61.1)	4 (22.2)	1 (8.3)	12 (28.6)
산업경제 부처 (5개 부처)	미래부	1	1	-	-	-	-
	농식품부	2	0	1	1	-	1
	산업부	5	2	3	-	3	6
	국토부	10	1	9	-	4	13
	해수부	2	1	1	-	-	1
	계	20 (41.7)	5 (25.0)	14 (70.0)	1 (5.0)	7 (33.3)	21 (50.0)
사회문화 부처 (4개 부처)	교육부	2	-	2	-	-	2
	보복부	5	1	4	-	1	5
	환경부	2	0	1	1	-	1
	문화제청	1	-	1	-	-	1
	계	10 (20.8)	1 (10.0)	8 (80.0)	1 (10.0)	1 (11.1)	9 (21.4)
총계(14개 부처)	48 (100)	9 (18.8)	33 (68.7)	6 (12.5)	9 (21.4)	42 (100)	

주 1) 국무조정실 소관의 2014년 갈등과제 1건은 ‘4대강 조사·평가 사업’으로 2014년부터 국토교통부에서 국무조정실 소관으로 변경. 여기서는 2013년도의 경우도 편의상 국무조정실 소관으로 분류.

2) 2013년도 국방부 갈등과제 4건, 농림축산식품부 1건, 환경부 1건은 국무조정실 중점갈등과제에서 부처 자체 갈등과제로 전환.

3) 갈등해결 및 지속 비율은 2013년 7월 기준 갈등과제수 대비 비율이며, 갈등 신규 관리대상 비율은 2014년 3월 기준 갈등과제수 대비 비율.

자료: 한노덕(2014: 36).

여기서 확인할 수 있는 사실은 중점갈등과제로 선정한 중앙부처의 갈등 관리과제수는 48개(2014년에는 42개)에 불과하다는 점이다. 또한 국무조정실이 총괄적으로 관리하는 중점과제와 부처의 자체 과제의 구분 기준도 명확하지 않은 상태로 나타난다.

1.2.3. 농식품부의 갈등관리 제도 및 운영현황

가. 제도 및 조직 구성

중앙행정기관에 속하는 농식품부는 원칙적으로 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제11조에 따라 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 갈등관리심의위원회를 설치해야 하고, 동 규정 제16조에 따라 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성·운영할 수 있게끔 되어 있다.

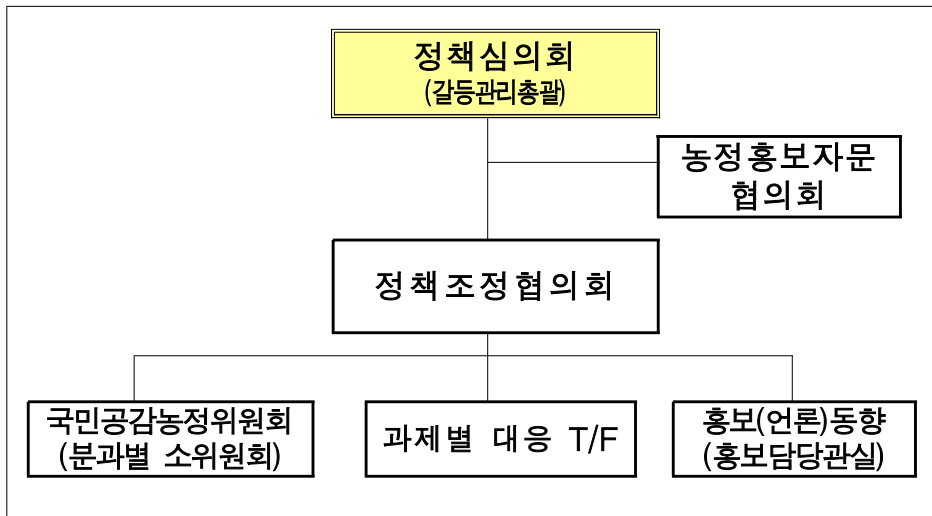
여기서 갈등관리심의위원회는 갈등관리에 관한 종합시책의 수립·추진에 관한 사항 심의, 갈등관리 관련 법령의 정비에 관한 사항 심의, 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항 심의, 교육훈련의 실시에 관한 사항 심의, 갈등영향분석에 관한 사항 심의, 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항 심의의 기능을 갖는다. 반면에 갈등조정협의회는 이미 발생한 개별 갈등에 대하여 사후적으로 대응하는 역할로 특화되어 있다.

그런데 농식품부는 2008년 5월 처음으로 갈등관리심의위원회를 구성하여 2013년까지 운영해 왔으나, 2014년부터 갈등관리심의위원회를 운영하지 않고 국민공감농정위원회를 통해 갈등관리하는 방식을 택하고 있다. 이로 인해 농식품분야 갈등관리가 제도적으로 약해지는 측면이 있는데, 이러한 한계점을 보완하기 위해 농식품부는 2015년에 다음과 같은 제도개선계획을 수립하였다(농식품부, 2015년도 갈등관리 종합계획).

□ 갈등관리제도 개편 기본 방향

- ① 농식품부 차관을 위원장으로 하는 정책심의회가 갈등관리의 총괄기능을 담당하고, 주요 정책을 모니터링하는 기능과 과제별 갈등 TF의 운영을 지원한다.
- ② 갈등 발생이 예상되는 주요 정책 수립 시 부내 ‘정책조정협의회’를 통해 예상되는 갈등을 파악하고 대책을 협의한다.
- ③ 대외 파급력이 큰 주요 갈등과제는 관계자, 전문가, 일반국민 등이 참여한 ‘국민공감농정위원회’를 통해 대안을 모색하고 해결방안을 강구한다.
- ④ 부내 총괄협의회 기능을 갖는 정책조정협의회와는 별도로 각 과제별 (현장) 여건에 맞는 갈등조정협의회인 과제별 대응 TF를 개별적으로 운영한다.
- ⑤ 학계 및 홍보전문가 10명으로 구성되는 ‘농정홍보자문협의회’가 이슈관리와 예방적 농정현안 홍보에 필요한 전략을 자문한다.

그림 3-2. 농식품부 갈등관리 체계도



자료: 농림축산식품부(2015: 12).

이러한 기본방향에 입각한 농식품부의 갈등관리는 크게 다음과 같은 세 가지 대응방식을 지향한다 할 수 있다(농식품부, 2015년도 갈등관리 종합 계획).

① 새로운 갈등관리제도 운영방식

차관 주재로 1급 및 국장이 참석하는 정책심의회는 심도 있는 논의를 필요로 하는 주요 갈등사례를 심의하는데, 정책심의회 심의안건은 정책조정협의회의 사전심의를 거쳐 상정되도록 한다.

기획조정실장 주재로 실국 주무과장이 참석하는 정책조정협의회는 주요 농정업무를 대상으로 매주 논의하는데, 각 실·국에서 추진하는 주요 정책 중 다른 실·국과의 사전 조율이 필요하거나 분야별 갈등이 예상되는 사항을 논의한다.

② 국민공감위원회를 통한 갈등관리 방식

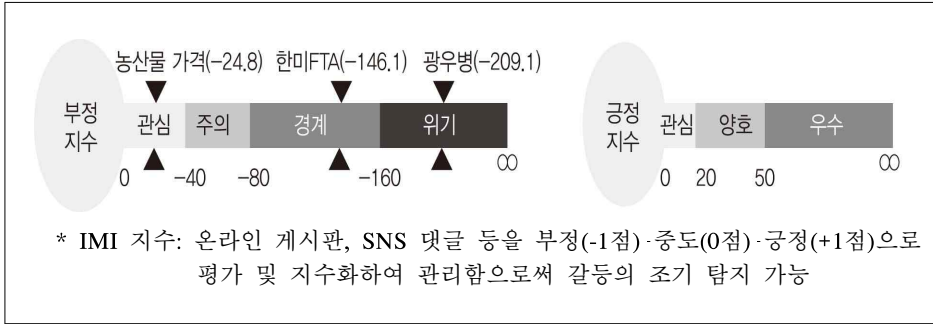
국민공감위원회는 본위원회와 분과위원회(농촌, 농업, 식품, 축산, 스마트농정의 5개 분과 및 특별분과)로 구성되고, 본위원회는 공동위원장(장관, 농업계 1, 비농업계 1)을 포함하여 40명 내외의 위원으로 구성되며, 분과위원회는 생산자·소비자단체, 학계·연구원, 언론인, 일반국민, 농식품부 및 지자체 공무원 등으로 구성된다.

갈등관리를 위해 분과위원회별로 5개 내외의 중점 갈등과제를 선정하여 논의를 진행하되, 분과위원회 회의 중 매월 2~3회는 현장에서 개최하여 현장의 목소리를 반영토록 한다.

③ 여론 모니터링을 통한 갈등사안 조기 탐지

주간 이슈현황 분석과 갈등 징후를 모니터링하여 주요 이슈에 대한 오히려 부정적 여론의 확산을 조기에 차단한다. 또한 IMI(Issue Management Index) 지수 관리, 농정이슈 DB 구축, 이슈 캘린더 제작, 온라인 및 오프라인 여론동향 분석 및 피드백 강화 등을 추진한다.

그림 3-3. 주요 농정이슈 발생과 IMI 지수의 변화



자료: 농림축산식품부(2015: 14).

나. 갈등관리 현황

농식품부는 2015년 현재 6개의 갈등과제에 대해 사안별 대응전략을 수립하고 있다. 이들 과제는 갈등관리의 분류 형태에 따라 ① 현안갈등, ② 잠재갈등, ③ 사후관리 필요 갈등으로 구분하여 관리된다<표 3-2>.

표 3-2. 2015년도 농식품부 갈등관리 과제 현황

구분	갈등현안	갈등관리 분류
1	구제역 백신 효능 갈등	현안 갈등
2	농업용 면세유류 공급 난방유종 변경 갈등	현안 갈등
3	FTA 비준(한·중, 한·뉴질랜드, 한·베트남) 갈등	잠재 갈등
4	TPP 협상 추진 갈등	잠재 갈등
5	비안도 도선운항 관련 가력도 선착장 사용 갈등	완화 후 사후관리 필요
6	마사회 용산 장외발매소 시범운영 갈등	완화 후 사후관리 필요

자료: 농림축산식품부(2015)에서 정리.

현안갈등에는 ① 구제역 백신 효능 갈등, ② 농업용 면세유류 공급 난방유종 변경 갈등이 있다. 구제역 백신 효능 갈등은 2014년 12월 진천에서 구제역 발생 후 예방접종에도 불구하고 지속적으로 발생하자 백신효능에 대한 의구심 제기로 발생한 갈등이고, 농업용 면세유류 난방유종 변경 갈

등은 면세유로 공급되는 경유와 등유를 2015년 7월 1일부터 등유로 단일화하여 공급하는 것에 대해 기존대로 경유 공급을 요청함에 따른 갈등이다.

잠재갈등으로는 ① FTA 비준 갈등, ② TPP 협상 추진 갈등을 상정하고 있다. FTA 비준 갈등은 한·중 FTA, 한·뉴질랜드 FTA, 한·베트남 FTA와 같이 협상 타결 후 국회 비준을 앞두고 있는 FTA들에 있어 국회 논의 과정에서 표출할 수 있는 갈등이고, TPP 협상 추진 갈등은 2015년 TPP 협상 타결이 예상됨에 따라 TPP 참여 여부와 참여 방식에 대한 입장 차이로 인한 발생할 수 있는 갈등이다.

갈등이 완화되었으나 사후관리가 필요한 갈등으로는 ① 비안도 도선운항 관련 가력도 선착장 사용 갈등, ② 마사회 용산 장외발매소 시범운영 갈등을 들고 있다. 비안도 도선운항 관련 가력도 선착장 사용 갈등은 새만금 방조제 공사 완료 후 방조제 구간의 행정구역 결정과 관련된 분쟁이 군산시 주민과 부안군 주민 간의 대리전 양상으로 전개되는 갈등이다. 마사회 용산 장외발매소 시범운영 갈등은 화상 경마장을 학교 밀집지역으로 이전하는 것을 반대하는 주민대책위와 마사회 간의 갈등이다.

농식품부의 갈등관리 현황에서 확인할 수 있는 사실은 기본적으로 농식품부의 갈등관리 대상과제가 실제 농식품 분야의 주요 갈등현안을 모두 포함하지 못하고 있다는 점이다. 앞서 살펴보았듯이, 농식품부가 국무조정실에 제출하는 중점갈등관리과제는 2014년 1개, 2015년 2개 수준에 불과하고, 자체관리과제를 포함하더라도 2015년 6개 과제에 불과한 실정이다.¹⁸ 그리고 갈등관리제도 개편의 기본방향으로 제시된 청사진과는 달리 현행 갈등관리 대응 수준은 극히 낮은 수준이라 할 수 있다. 2015년 현재 농식품부에는 1명의 인력이 갈등관리 업무를 담당하고 있다.

¹⁸ 여기에는 갈등사례의 복잡성으로 인해 주관기관을 명확하게 정하기 어려운 점도 하나의 요인으로 작용한 것으로 보여진다. 이에 따라 갈등관리체계를 다부처 혹은 거버넌스 형태로 구성할 필요성이 제기된다.

1.2.4. 기타 중앙정부 갈등관리기구

가. 환경분쟁조정위원회

환경분쟁조정위원회는 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하기 위해 「환경분쟁조정법」 제4조에 근거하여 환경부가 중앙환경분쟁조정위원회와 특별시·광역시·도 또는 특별자치도에 지방환경분쟁조정위원회를 설치한다. 중앙조정위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 그중 상임위원은 3명 이내로 한다. 지방조정위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 그중 상임위원은 1명을 둘 수 있다.

환경분쟁조정위원회는 공공갈등 중에서도 환경갈등에 특화된 대체적 갈등조정기구(ADR)로서 공공갈등의 관리보다는 환경피해 구제에 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 피해주민에 대한 보상이 조정의 주된 핵심이 된다(심준섭 외 2013: 33).

나. 행정협의조정위원회

행정협의조정위원회는 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 이견을 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 설치된 갈등조정기구이다.¹⁹ 「지방자치법」 제168조에 따르면, 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우, 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 둔다. 행정협의조정위원회는 위원장 1명을 포함하여 국무총리 위촉위원 4인, 지명직 2~4명으로 13명 이내의 위원으로 구성하는데, 행정자치부가 주관하고 있으며, 위원회 성격은 의결위원회이다. 중앙-지방정부 간 사무 갈등을 다루고 있기 때문에 주민이 관련된 공공갈등에 대한 직접적인 조정 기능은 없다(심준섭 외 2013: 31).

¹⁹ 한노덕(2014: 44) 참조.

다. 중앙분쟁조정위원회 및 지방분쟁조정위원회

「지방자치법」 제149조에 따르면, 지자체의 분쟁조정을 위하여 행정자치부에 중앙분쟁조정위원회와 시·도에 지방분쟁조정위원회를 둔다. 중앙분쟁조정위원회는 ① 시·도 간의 분쟁, ② 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 간의 분쟁, ③ 시·도와 시·군 및 자치구 간의 분쟁, ④ 시·도와 지방자치단체조합 간의 분쟁, ⑤ 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 간의 분쟁, ⑥ 시·도를 달리하는 지방자치단체조합 간 분쟁의 갈등조정을 담당한다. 한편 지방분쟁조정위원회는 지방자치단체·지방자치단체조합 간의 분쟁을 심의·의결한다. 이들 조정위원회 또한 전술한 행정협의조정위원회와 마찬가지로 지방자치단체 간 사무처리 분쟁을 조정하고 매립지·등록누락지 등 신규토지에 대한 관할 지자체를 결정하는 기관이므로 주민과 관련되는 공공갈등에 대한 관리 기능을 수행하지 못하고 있다 (심준섭 외 2013: 31).

1.3. 중앙정부 공공갈등관리의 문제점

중앙정부에 다양한 공공갈등조정 기구들이 존재하고 있지만 갈등조정 기구들이 대부분 제대로 작동하지 못하고 있는 실정이다.

국민대통합위원회에서 다루는 갈등은 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등 등 거시적인 수준의 갈등들이 포함되어 있지만, 갈등관리의 대상이 명확하거나 구체적이지 않고 결정에 대한 실천력 또한 담보되지 않는 선에서 검토사항에 대한 권고 수준을 벗어나지 못하고 있기 때문에 상징적인 관리기구에 머물고 있다 할 수 있다.²⁰

국무조정실의 경우, 갈등관리정책협의회, 갈등점검협의회, 행정협의조정위원회 등이 설치·운영되고 있으나, 이들 기구들은 전반적으로 공공갈등에

²⁰ 심준섭 외(2013: 28-29) 참조.

대한 모니터링, 공공갈등에 대한 기관 간 협의조정, 연말 평가 등의 기능에 국한되어 있다(심준섭 외 2013: 33). 갈등관리정책협의회 및 갈등점검협의회의 경우, 실질적 갈등 예방 및 해결에의 기여는 낮은 것으로 평가된다. 한노덕(2014)에 따르면, 2013년 갈등관리에 대한 관계부처 간 협의 등을 위해 국무조정실에 설치한 갈등관리정책협의회(갈등점검협의회)는 2013년 개최실적이 3회에 불과하고, 회의 내용도 ‘갈등관리 업무계획 보고서 부처별 주요 현안 갈등관리 추진계획 보고서’ 등으로 되어 있다(한노덕 2014: 49). 갈등점검협의회는 갈등 현안들에 대한 각 부처의 관리실태 점검에 초점이 맞추어져 있어 실제적인 갈등관리 및 해결보다는 부처별 갈등관리에 대한 모니터링 역할이 강하다 할 수 있다(심준섭 외 2013: 30).

각 부처의 갈등관리심의위원회는 공공갈등의 예방적 기능을 수행할 수 있음에도 불구하고 형식적으로 운영되고 있으며, 갈등조정협의회 또한 운영 초기단계 수준에 머물고 있다. 또한 부처 자체의 공공갈등관리 인력이나 역량은 매우 취약한 실정이다.²¹ 이러한 사실은 농식품부의 갈등관리 현황에서도 그대로 확인되는데, 농식품부의 갈등관리심의위원회가 형식적으로 운용되어 왔기 때문에²² 현재는 갈등관리심의위원회의 운영을 중단하고 국민공감농정위원회에 갈등관리업무를 위임하여 관리하고 있다. 갈등조정협의회 또한 정책과제별 대응 TF로 대체하고 있어 대응 내용이 갈등사항에 특화되지 않는 한계가 있다. 갈등관리매뉴얼을 구비해 놓지 못한 상태에 있으며, 갈등관리 인력 또한 매우 부족한 상태에 있다. 이에 따라 현재 농식품부의 갈등관리 역량으로는 실질적으로 갈등을 예방하거나 발생한 갈등을 해결하기 어렵다 할 수 있다.

우리나라의 국가 주도 대체적 갈등조정기구(ADR) 중 대표적인 환경분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회 및 지방분쟁조정

²¹ 심준섭 외(2013: 31-34) 참조.

²² 2013년 이전 농식품부 갈등관리심의위원회의 형식적 운용에 대해서는 김수석·마상진(2010: 37) 참조. “2008년에 이어 2010년에 제2기 갈등관리심의위원회가 구성되었지만, 2010년 상반기까지 공무원 교육계획에 대한 서면심의 1건 이외에 다른 활동이 없어 적극적인 갈등관리 활동을 하고 있다고 보기 어렵다.”

위원회의 경우 ADR 방식의 유용성에 비해 그 활용이 낮은 편이다. ADR 과정은 신뢰할 수 있는 조정자에 의해 기술적이고 정교한 기법으로 세심하게 운영되어야 하지만, 우리나라의 경우 다양한 행정형 ADR 과정에 있어서 관련 절차를 규율할 법·제도가 미비한 상태에 있다(한노덕 2014: 47).²³ 환경분쟁조정위원회는 환경 피해와 관련된 다수인 관련 분쟁에 대한 조정 기능을 수행하고 있으나, 보상 중심의 사후적인 구제에 초점을 맞추고 있고, 환경갈등 이외 공공갈등에 대한 조정자로서의 기능을 갖지 못하고 있다.

2. 지방자치단체의 갈등 관리 현황

2.1. 기초자치단체의 갈등 관리 현황

시·군·구 자치단체의 공공갈등 관리는 2006년 인천시 부평구의 갈등관리위원회 운영규정²⁴ 제정을 선구적 사례로 하여 2007년 국가 차원의 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제정과 더불어 지자체별로 공공갈등 관리에 관한 조례들이 제정되기 시작하면서 이루어졌다. 2015년 현재 대다수의 시·군·구에서 ‘(공공)갈등예방 및 해결에 관한 조례’와 유사한 명칭의 조례들이 제정되어 있다.

기초자치단체에서 제정하고 있는 공공갈등예방과 해결에 관한 조례는 거의 유사한 내용으로 구성되어 있는데, 이 조례의 주요 내용은 다음과 같다.

- 갈등해결 및 예방의 원칙

²³ 다수의 이해당사자가 관련된 공공갈등이 발생했을 때, 실질적으로 국민들이 ADR 과정으로 조력을 받을 수 있는 중앙행정기관은 국민권익위원회 외에는 찾기 어렵다(심준섭 외 2013: 34).

²⁴ 이 규정의 본 명칭은 ‘인천광역시 부평구 정책발전 및 갈등예방 관리위원회 운영규정’이었는데, 2014년 부평구에서 「인천광역시 부평구 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」를 제정함에 따라 이 규정은 폐기되었다.

44 공공갈등 관리 실태

- 갈등예방을 위한 갈등영향분석과 갈등관리심의위원회의 설치 및 운영
- 발생한 갈등의 조정·해결을 위한 갈등조정협의회의 설치·운영
- 갈등관리 매뉴얼 작성

이처럼 대다수의 지자체에서 갈등관리를 위한 조례가 제정되어 있거나 제정 중이지만, 아직까지 이들 지자체에서의 갈등관리는 형식적 수준에 머물러 있고, 조례에 입각한 실질적인 갈등관리를 하는 기초자치단체는 거의 없는 상태라 할 수 있다.

2.2. 광역자치단체의 갈등 관리 현황

광역자치단체는 2007년 11월 충청북도에서 「충청북도 갈등 예방과 해결에 관한 조례」를 제정한 이후 전라북도, 광주광역시, 대전광역시, 부산광역시, 충청남도, 서울특별시 순으로 7개의 광역자치단체가 갈등예방과 해결에 관한 조례를 제정하였다<표 3-3>.²⁵

광역자치단체의 갈등관리제도 운영도 아직 초기단계이고 형식적인 수준을 벗어나지 못하고 있지만, 몇몇 자치단체의 경우 나름대로 독자적인 형태로 운영하거나 실질적인 관리제도가 될 수 있게 노력하고 있음을 볼 수 있다. 전라북도의 경우, 갈등예방보다 갈등조정에 중점을 두고 있다. 즉, 전라북도는 갈등예방 차원의 갈등관리심의위원회를 설치하지 않고, 갈등조정을 담당하는 갈등조정자문위원회와 이 위원회의 상설사무처인 갈등조정 실무회의를 구성해 갈등조정을 관리한다. 서울시의 경우에도 갈등관리 매뉴얼을 작성하여 공공갈등에 대해 선제적 그리고 효과적으로 대응하는 방안을 마련해 두고 있는데, 여기에는 갈등의 등급별 사례 수집과 갈등처리 방안의 매뉴얼화가 포함된다. 또한 서울시는 2012년에 갈등조정담당관을

²⁵ 제주도는 「사회협약위원회 조례」를 제정하여 협치 차원에서 공공갈등문제를 해결하고자 한다.

신설하여 시가 추진하는 모든 사업 및 정책 중 갈등 소지가 있는 사업을 중점 관리하게 하고 있다.

표 3-3. 광역자치단체의 갈등관리 관련 조례 현황

조례명	제정일	조문 수
(제주특별자치도 사회협약위원회 조례)	2007. 11. 21.	11
충청북도 갈등 예방과 해결에 관한 조례	2007. 11. 23.	14
전라북도 갈등 조정과 해결에 관한 조례*	2007. 12. 28.	18
광주광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	2008. 01. 01.	17
대전광역시 갈등 관리 및 조정에 관한 조례	2009. 07. 17.	17
부산광역시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	2009. 12. 30.	11
충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	2010. 11. 10.	23
서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례	2012. 09. 28.	20

*주: 2007년 당시 전라북도의 조례명은 「전라북도 갈등조정협의회 설치 및 운영에 관한 조례」였는데, 2013년 1월 현행 조례 제정으로 대체.

광역자치단체 중 다른 시·도보다 갈등관리에 보다 역점을 두는 곳들 중에는 충청남도와 제주도가 포함되는데, 이들의 사례를 지자체 차원의 갈등 관리 예시로 살펴보기로 한다.

2.2.1. 충청남도 갈등 관리 현황

가. 갈등 관리 제도 운영

충청남도는 2010년에 제정된 「충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례」(이하 갈등조례) 제정에 앞서 2007년에 갈등관리전문기구로서 ‘상생 협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼(이하 정책포럼)’을 운영해 왔다.²⁶ “이

²⁶ 2010년 제정된 『갈등조례』에서 정책포럼을 조례상의 갈등 관리 전문기구로 추진했다.

론적 연구, 토론, 여론 형성 및 현장토론 등을 통하여 우리 사회의 갈등 예방과 해결에 기여함을 목적”(포럼정관 제2조)으로 하는 정책포럼은 그동안 갈등관리·상생협력·사회통합을 위한 교육훈련 및 연구조사, 갈등의 예방 관리를 위한 학술활동, 정기간행물 발간·배포, 협력네트워크 구축 등의 업무를 수행해 왔다.²⁷

2010년의 「갈등조례」에서는 ① 예방과 해결의 원칙(갈등영향분석 포함), ② 갈등관리심의위원회, ③ 갈등조정협의회, ④ 갈등관리 전문기구의 운영 규정을 명시하고, 보칙으로 갈등관리매뉴얼의 작성 등을 규정하고 있다.

현재 충청남도가 갈등관리제도와 관련해서 개선하고자 하는 부분은 현행 정책포럼의 기능이 학술적 연구기구 성격이 강하기 때문에 정책포럼을 전반적인 갈등점검 및 분석 기구로 개편하고자 하는 것이다. 즉, 갈등관리를 효율적으로 지원하기 위해 기존 정책포럼을 대체하는 ‘갈등조정지원센터’의 설립을 계획하고 있다.²⁸

나. 갈등 관리 현황

충청남도는 2013년에 13개의 갈등과제를 관리대상으로 하고, 이 중 4개 과제를 중점해결추진과제로 선정했다. 또한 충청남도는 갈등 예방 차원에서 갈등이 예상되는 잠재갈등 5개에 대하여 사전 갈등영향평가를 실시하였다.²⁹ 2013년 관리대상 갈등 13개 과제 중에서 해결기에 있는 과제는 2개 과제로서 ① 호남고속철 공주역사 설치, ② 아산만 조력발전소 건설 갈등이고, 해결을 위해 이해당사자 간에 협의 중에 있는 과제는 ① 공주 목방산 채석단지 승인 갈등과 ② 당진 동부석탄화력발전소 건설 갈등이다.

2015년 3월에는 ‘보령 공군사격장 환경피해 해결을 위한 민관협의회’를

²⁷ 2014년 12월 「갈등조례」가 전면개정되기 전에는 조례 제19조에 이와 같은 포럼의 업무를 명기했다. 개정된 현행 「갈등조례」에는 이 내용이 변경되었다.

²⁸ 갈등조정지원센터의 설립과 관련해서는 최진하 외(2012: 105-123) 참조.

²⁹ 2013년 6월 17일자 충청남도 보도자료 참조.

구성해 공군사격장으로 인한 환경피해 해소방안을 모색했는데, 이 협의회는 보령시 관계자와 지역주민, 환경전문가 등 16명의 위원으로 구성하여 운영하고 있다.³⁰

2.2.2. 제주도 갈등 관리 현황

가. 갈등 관리제도

제주도는 2006년 2월에 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제152조에 따라 사회문제 해결을 위한 분야별 사회협약 체결을 지원하고, 이를 추진하는 사회협약위원회를 둘 수 있게 되었다. 이에 따라 제주도는 2007년 11월 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」를 제정하여 사회협약위원회를 발족시켰는데, 이 사회협약위원회는 2008년 3월 제1기가 출범한 후, 2년 임기로 재구성되어 2014년 9월에 구성된 제4기 사회협약위원회가 현재 활동 중이다.

사회협약위원회는 도지사가 위촉한 30명 이내의 민·관위원(학계·법조계·경제계·노동계·시민단체)으로 구성되며, 4개 이내의 분과위원회를 둘 수 있는데, 실제 운용은 29명의 위원으로 구성된 사회협약위원회가 운영분과, 갈등분과, 권익분과의 3개 분과위원회를 운영하는 것으로 하고 있다. 한마디로 제주도의 공공갈등 관리는 다른 광역자치단체와 달리 민관 협치 차원에서 제도화된 사회협약위원회를 통해 이루어진다는 특징이 있다.³¹

제주도는 사회협약위원회를 통한 공공갈등 관리와 별도로, 통상 “강정마을 갈등”이라 명명되는 ‘민·군복합형 관광미항 건설 갈등’ 문제 해결을 지

³⁰ 2015년 3월 23일자 충청남도 보도자료 참조.

³¹ 「제주특별자치도 사회협약위원회 조례」 제8조의2 제2항에 따르면, 위원회가 필요하다고 판단하는 경우에는 공공정책에 대해 사전 갈등영향분석을 실시할 것을 도지사에게 요청할 수 있다.

원하기 위하여 전담기구인 「갈등 해소 지원단」을 설치하여 갈등 해결에 적극 나서고 있다.

나. 갈등관리 현황

먼저 사회협약위원회에서 공공갈등의 예방 및 관리 차원에서 추진한 사업내역을 사회협약위원회 기별로 살펴보면 다음과 같다.

- 제1기: 학교폭력 예방을 위한 사회협약 체결
- 제2기: 민·군복합형 관광미항 관련 갈등 해소 추진, (주)동서교통 노사 갈등 해결
- 제3기: 민·군복합형 관광미항 관련 갈등 해소 활동 추진, 주요 공공정책에 대한 갈등영향분석 실시지침(안) 마련(2012. 9. 4.).
- 제4기: 갈등관리매뉴얼 제작, 갈등관리분과위원회의 3개 소위원회(강정마을 소위, 4·3관련 소위, 외국자본관련 소위) 구성

다음으로 「민·군복합형 관광미항 갈등 해소 지원단」이 갈등 해소를 지원하기 위해 추진하고 있는 사업은 다음과 같다.

- 민·군복합형 관광미항 관련 갈등에 대한 진상규명 및 후속조치
- 강정마을공동체 회복을 위한 지원사업 계획 수립
- 도청과 강정마을 간의 신뢰 회복을 위해 필요한 조치 추진(도지사와 강정마을주민과의 대화 추진, 마을주민의 명예회복을 위한 특별사면건의 등)

2.3. 지방자치단체 갈등 관리 실태 평가

지방자치단체의 경우, 갈등 관리에 대한 제도적 정비가 점점 늘어나고 있지만, 아직까지 조례를 통해 제도화되지 않은 지역이 많이 있다. 광역자

치단체 중에서 8개 시·도(제주 포함)만 갈등 관리 관련 조례를 제정하고 있다. 조례를 제정한 지자체 중에서도 실질적인 갈등 관리가 이루어지는 곳은 소수에 불과하다. 조례를 제정한 대부분의 지자체에서 갈등 관련 기구의 구성이 형식적으로 이루어져 있는데, 이는 형식적인 위원회 구성 이외에 예산 수립과 운영실적이 없다는 점에서 확인할 수 있다(최진하 외 2012: 98).

지자체의 공공갈등 관리 현황도 전반적으로는 중앙정부와 유사하게 형식적인 관리 수준을 벗어나지 못하고 있지만, 충청남도와 제주도, 서울시 등 일부 광역자치단체에서는 갈등 관리에 적극적으로 나서고 있는 모습을 보여주고 있다. 제주도의 경우, 갈등 관리를 민관 협치 차원으로 대응하고 있고, 협치기구인 사회협약위원회를 자문기구에서 권고기구로 격상하여 권한과 위상을 높이고 있다. 또한 서울시와 충남도, 제주도 등은 갈등 관리 매뉴얼을 구비해 운영하고 있다.

농업·농촌 갈등사례 특성 분석

1. 농업·농촌 갈등사례 유형화

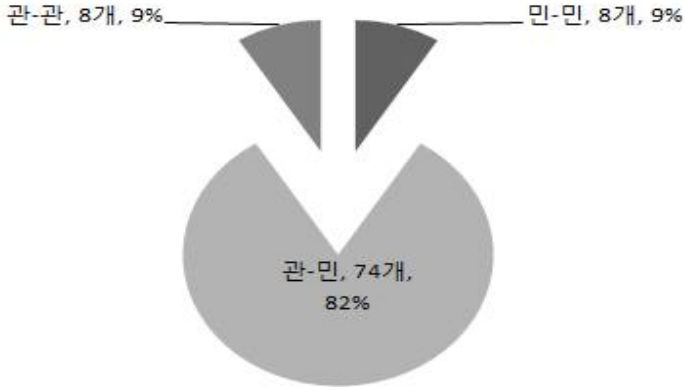
농업·농촌분야 갈등의 특성을 분석하기 위해 단국대학교 분쟁해결센터의 갈등사례 데이터베이스(DB)에서 다음과 같은 세 가지 조건에 부합하는 농업·농촌 분야 공공갈등사례를 추출하였다.³²

- 조건1(시기): 2003년부터 2013년 기간 동안에 발생한 갈등사례
- 조건2(강도): 갈등지속일수가 365일 이상이 지속되어 고강도로 진행된 갈등사례
- 조건3(인원): 1회 집회 시 100명 이상이 참여하고, 집회가 일주일 이상 지속되며 연간 참여인원이 500명 이상인 경우

이런 추출작업을 통해 90개의 갈등을 농업·농촌 분야 갈등사례로 선정하였는데<부록>, 선정된 갈등사례에 대해 유형분류를 시도해 보면, 먼저 주체별로는 관-민 갈등(중앙정부-민간, 지자체-민간 갈등)이 82%로 압도적으로 높고, 민-민 갈등(민간-민간 갈등)과 관-관 갈등(중앙정부-중앙정부, 중앙정부-지자체)이 각각 9%로 나타났다<그림 4-1>.

³² 갈등사례 중 농업·농촌 분야로의 분류 기준은 앞서 연구범위에서 설정한 바와 같이, 농업갈등에는 원인에 따른 분류(농업활동과 관련되는 갈등)와 주체에 따른 분류(농업인 및 농업경영체가 당사자가 되는 갈등) 모두가 적용되는 갈등으로 하고, 농촌갈등에는 농업과 관련이 없는 사항이라도 농촌주민이 갈등의 당사자가 되면 농촌갈등으로 분류하는 방식을 택했다.

그림 4-1. 농업·농촌갈등 주체별 분류 현황



자료: 단국대 분쟁해결연구센터 DB 분석결과.

분쟁유형별로 갈등을 분류해 보면, 지역분쟁갈등(시·군-시·군, 중앙정부-시·군 갈등)이 55.6%로 과반수를 차지했으며, 그 다음이 환경분쟁갈등(30%)이었다<표 4-1>.

표 4-1. 농업·농촌 분쟁유형별 분류

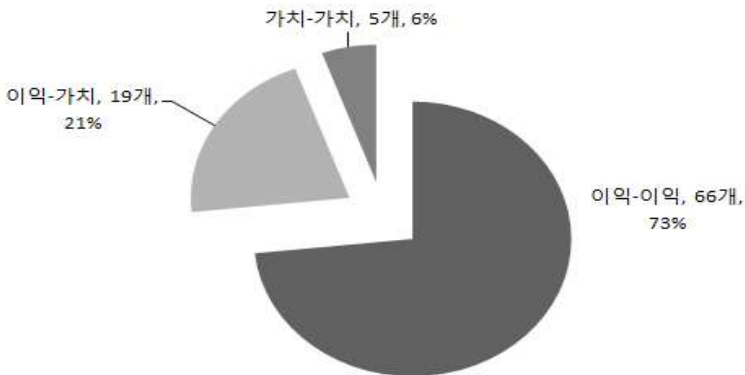
구분	빈도 (명)	비율 (%)	분쟁유형 설명
환경	27	30.0	환경: 자연, 주거, 소음 등 자연 환경 및 인위적으로 조성된 환경갈등(대부분 자연환경갈등)
노동	4	4.4	노동: 민간 간의 갈등이지만 정부가 개입한 갈등
지역	50	55.6	지역: 시·군-시·군, 중앙정부-시·군 갈등
계층	8	8.9	계층: 계층 간 갈등(재개발, 세대 간 갈등 등)
교육	1	1.1	교육: 교육으로 인한 갈등
합계	90	100.0	이념: 가치적인 이념으로 인한 갈등

자료: 단국대 분쟁해결연구센터 DB 분석결과.

분쟁성격별로는 경제적 이해관계 갈등(이익-이익 갈등)이 73%로 가장

높고, 경제적-가치적 관계 갈등(이익-가치 갈등) 21%, 가치적 관계 간의 갈등(가치-가치 갈등) 6%로 구성되어 있다<그림 4-2>. 한편, 갈등사례 중 48.9%는 님비현상(비선호시설에 대한 지역이기주의 현상), 6.7%는 핍비현상(선호시설 유치로 인해 발생하는 지역이기주의 현상)에 의한 갈등으로 분류되었다<표 4-2>.

그림 4-2. 농업·농촌갈등의 분쟁성격별 구성



자료: 단국대 분쟁해결연구센터 DB 분석결과.

표 4-2. 농업·농촌갈등에서 님비/핍피 구분

구분	빈도(명)	비율(%)
님비현상	44	48.9
핍피현상	6	6.7
혼합	2	2.2
관련 없음	38	42.2
합계	90	100.0

자료: 단국대 분쟁해결연구센터 DB 분석결과.

농업·농촌 분야 갈등사례의 지난 10년간 최종분쟁해결 방법을 보면, 행정집행이 31.1%로 가장 높았다. 갈등의 최종분쟁해결방법 중에는 조정(제

3자가 개입하여 분쟁해결을 지원하는 방법)이 있는데, 지난 10년간 농업·농촌분야 갈등의 해결방법에는 조정이 한 건도 없었다<표 4-3>.

표 4-3. 농업·농촌 갈등의 최종분쟁해결방법

구분	빈도 (명)	퍼센트 (%)	최종분쟁해결방법 설명
협상	11	12.2	협상: 당사자 간 상호 협의를 통해 해결
중재	2	2.2	중재: 제3자가 개입하여 제3자가 결정
행정집행	28	31.1	행정집행: 행정집행에 의한 일방적 종결
주민투표	1	1.1	주민투표: 주민투표 실시로 해결
법원판결	8	8.9	법원판결: 법원판결을 통한 종결
자진철회	10	11.1	자진철회: 정부 또는 주민이 철회
소멸	12	13.3	소멸: 장기간 진행 후 결과 없이 흐지부지됨
입법	1	1.1	입법: 입법으로 종결
진행 중	17	18.9	진행 중: 아직 종결되지 않은 갈등사례
합계	90	100.0	

자료: 단국대 분쟁해결연구센터 DB 분석결과.

2. 농업·농촌 갈등사례의 질적 비교분석

2.1. 퍼지셋 질적 비교분석 방법

2.1.1. 일반적 특성

농업·농촌 분야 갈등의 인과관계 및 갈등구성요소들 간의 연관성을 파악하기 위해 퍼지셋 질적 비교분석(Fuzzy-set/Qualitative Comparative Analysis, Fs/QCA)방법을 활용한다. 이 분석방법은 사회과학 방법론에서 사례 중심의 질적 분석과 설명변수들 간의 양적 분석을 통합하기 위해 개발되었는데, 먼저

질적 비교분석(Qualitative Comparative Analysis, QCA)이 시작되었고 그 다음 퍼지셋 논리를 적용한 퍼지셋 질적 비교분석(Fs/QCA)이 개발되었다(이승윤 2014: 9). 퍼지셋 질적 비교분석은 논리·집합 대수로 알려진 불리언 대수(Bloolean algebra)로 구성된 이진수 자료를 활용한 진리표 분석을 바탕으로 하여 이에 대한 덧셈·곱셈 조합을 통해 다수의 갈등사례들을 유형화하는 연구 방법이다. 퍼지셋 분석은 기존의 질적 비교분석(crisp-set QCA)이 퍼지셋 점수로 0과 1의 이분법적 값을 취했던 것과 달리 0과 1 사이에 정도를 나타내는 수를 넣을 수 있게 함으로써 정보의 손실을 최소화하고 질적인 정보를 양적으로 나타낼 수 있게 한다(조경훈·박형준 2015: 40). Fs/QCA에서 퍼지셋 점수는 특정 요인이 원인변수 및 결과변수 집합에 소속되는 정도를 나타낸다. 변수값을 퍼지셋으로 전환하는 방법은 이론과 사례의 분포에 근거해 질적 고정점을 설정하는 방법과 0과 1사이의 연속적 값으로 전환하는 방법인데, 이는 수학적 논리에 근거하여 원자료상의 서열식 값들을 집합점수로 변환하는 눈금매기기(calibration) 과정이 된다.³³

퍼지셋 분석(Fs/QCA)은 다음과 같은 특징 및 장점을 갖고 있다.

- ① 퍼지셋 분석은 원인변수 조건의 결합을 다루므로 소수의 사례에도 분석이 가능하다. 즉, 기존 회귀분석에서 적은 사례 수로 인한 자유도 및 다중공선성 문제를 극복할 수 있다.
- ② 양적 분석과 질적 분석을 결합한 분석으로서 사례에 대한 질적인 고려를 통해 원인과 결과조건을 설정하면 이를 수학적인 과정을 통해 양적인 결과로 도출할 수 있다.
- ③ 특정변수의 독립적인 영향이 아닌 다양한 원인조건이 결합하여 만들어내는 상호연관관계를 전체적인 관점에서 확인할 수 있으므로 원인변수 조건에 대한 필요충분조건 검증을 통해 보편적인 양적 연구와 같은 일반화가 가능하다(조경훈·박형준 2015: 40).

³³ 이 연구에서는 논리적 타당성을 확보하기 위해 원인변수와 결과변수의 질적 고정점들을 사례별로 상대적인 값으로 설정하여 최댓값, 최솟값, 중윗값을 적용하고 변수별 원점수를 퍼지 점수로 변환하였다.

2.1.2. 분석방법 및 절차

Fs/QCA 분석은 다음과 같은 절차로 이루어진다.

첫째, 원인변수와 결과변수를 선정한다. 결과변수로는 여러 가지 결과가 선정될 수 있으나, 갈등사례에 대한 분석의 경우 갈등의 지속기간이나 갈등의 해결 여부 등이 결과변수로 선정되고 있다. 갈등의 지속기간을 결과변수로 하는 경우, 지속기간이 가장 길었던 사례를 1로 설정하고 다른 사례의 갈등기간을 그에 따른 비율로 변환한다. 원인 변수로는 갈등유발 및 진행과 관련된 요인과 사실, 대응 및 해결방식 등이 된다. 갈등사례 분석을 위한 Fs/QCA의 결과변수 및 원인변수의 조합은 <표 4-4>와 같은 내용으로 설정할 수 있다. 퍼지셋을 구성하는 방법은 다양하지만, 연구자의 자의적 판단을 최소화하기 위해 일반적인 기준인 3개의 퍼지셋(0, 0.5, 1), 또는 4개의 퍼지셋(0, 0.33, 0.67, 1), 연속적인 퍼지셋(0이상 1이하의 모든 값)을 각각의 변수들에 부여한 후 연산에 적용하였다.

둘째, 원자료를 퍼지셋으로 환산한다. 원자료를 퍼지 점수로 환산하는 방법에는 여러 가지가 있는데, 이 연구에서는 Ragin(2008)의 Fs/QCA의 눈금매기기 기능을 사용하여 변환한다.

셋째, 진실표 분석(true table analysis)을 활용하여 결과 퍼지셋 점수와 원인변수 조합 퍼지셋 점수를 비교하여 필요조건 및 충분조건 여부를 검증한다.

표 4-4. Fs/QCA 변수 및 측정지표(예시)

구분	변수(측정지표)	
	측정	
0<----->1		
결과	갈등 발생	갈등지속기간, 가장 기간이 길었던 사례를 1로 하여 전환
원인 변수	정부 일방성 여부	- 실적적 참여 보장, 명목적 주민 참여, 주민 참여 없음
	주민협조 여부	- 주민 반대 없음, 주민대표 반대, 주민의 조직적 반대
	주민 간 갈등 여부	- 갈등 없음, 다른 의견이나 갈등 없음, 의견의 표출 및 갈등 존재
	기관 간 갈등 여부	- 갈등 없음, 다른 의견이나 갈등 없음, 의견의 표출 및 갈등 존재
	환경영향 평가	- 문제 없음, 실시하였으나 문제됨, 실시하지 않아 문제
	환경정보 공유	- 공동 검증 및 확인, 정부의 일반적 제공, 대응 없음/무시
	경제적 손실	- 원점수를 퍼지셋 점수로 전환: 각 변수의 중위값 활용
	합의 형성	- 일방적, 쌍방적
	조정 여부	- 조정함, 조정하지 않음
중재 여부	- 중재함, 중재하지 않음	

넷째, 진실표 분석내용을 fs/QCA 프로그램을 통해 도출한 결과는 원인 변수 조합의 논리적 해석을 제공한다. 그런데 결과에 대한 해석에는 다음과 같은 세 가지 해석방법이 있다.³⁴

- ① 복합적 해석(complex solution): 가능한 모든 집합을 고려하여 해석하는 방법
- ② 간명한 해석(parsimonious solution): 사례가 단순하든 복잡하든 최대한 단순하게 해석할 수 있게 해주는 방법
- ③ 절충적 해석(intermediate solution): 복합적 해석과 간명한 해석 사이의 중간적 해석방법

이처럼 퍼지셋 분석은 사례들을 변수들로 분해하지 않고, 총체로서의 사례

³⁴ Ragin(2008)은 세 가지 방법 중 복합적 해석(complex solution)이 가장 선호되는 해석이라 한다.

가 각 조건(또는 속성)에 해당되는 집합에의 소속 정도에 관심을 갖기 때문에 사례 중심적인 연구에 적합하다고 할 수 있다(이승윤 2014: 36).

2.2. 농업·농촌 갈등사례에 대한 Fs/QCA 분석

2.2.1. 분석대상 사례 선정

Fs/QCA 방법에 의한 농업·농촌 갈등사례 분석은 앞서 활용했던 단국대학교 분쟁해결센터의 갈등사례 DB 중에서 선택적으로 추출한 갈등사례에 대해 적용하였다. 즉, 단국대학교 분쟁해결센터의 갈등사례 DB 중에서 다음과 같은 조건 및 내용에 부합하는 35개 사례를 선정하였다<표 4-5>.

- 조건1(발생시기): 2008~2013년 기간에 발생한 농업·농촌 갈등사례
- 조건2(농업·농촌적 특성): 농업·농촌 분야 갈등으로서의 적합성, 사회적 이슈화, 정책적 의미(영향) 등 고려

표 4-5. 분석 대상: 농업·농촌 갈등 사례

사례(갈등의 쟁점)	최초 분쟁 제기자	피제기자
밀양 송전탑 건설 분쟁(송전탑 건설)	76만 5,000V 변전소 및 송전탑 건설 반대 밀양·창녕 공동대책위원회	한국전력공사
군산시 회현면 송전철탑 설치 반대 분쟁(송전탑 건설)	철탑방식(345kV)의 송전선로를 반대하는 주민대책위원회	한국전력공사, 군산시
평창 대관령면 올림픽역 설치 및 올림픽타운 조성 촉구 분쟁(올림픽 역 및 타운 건설)	평창 대관령면 비상대책위원회	정부
지리산댐 건설 분쟁(댐 건설)	지리산생명연대, 지리산댐 백지화 함양대책위원회	함양댐건설추진위원회, 함양군
새만금 송전선로 건설 반대 분쟁(송전탑 건설)	철탑방식(345kV)의 송전선로를 반대하는 주민대책위원회	한국전력공사, 군산시
당진 송전철탑 건설 분쟁(송전탑 건설)	GS EPS 고압철탑설치반대대책위원회	한국전력공사, GS EPS

(계속)

사례(갈등의 쟁점)	최초 분쟁 제기자	피제기자
철원 고석정 포사격장(Y진지) 이전 철회 축구 분쟁(군부대 이전)	갈말·동송·철원 상수원생태보호구역 위에 포사격장 이전을 반대하는 주민 대책위원회	철원군
기초농산물 정부수매제 도입 촉구 분쟁(수매제 도입)	전국농민회총연맹	정부
남강댐물 부산 지역 공급분쟁(물 공급)	경상남도, 진주시, 남강댐 운영수위 상승 반대 진주시민대책위원회	부산시, 국토해양부
강원도 삼척시 원자력발전소 유치 분쟁(원자력 발전 유치)	삼척핵발전소유치백지화위원회	삼척시
월성원전 1호기 폐쇄요구 분쟁(원자력 발전 유치)	경주 환경운동연합	한국수력원자력
강원도 설악권 4개 시·군 행정구역 통합(행정 구역 통합)	양양군 변영희	설악권 4개 시·군 통합추진위원회
강릉 연탄공장 건립 반대분쟁(연탄공장 건립)	연탄공장반대추진위원회	강릉시의회
신당진-신온양 송전선로 건설 반대 분쟁(송전탑 건설)	신당진-신온양 간 송전선로 건설에 반대하는 범군민대책위원회	한국전력공사
음성군 태생일반산업단지 반대 분쟁(산업 단지 건립)	태생산업단지반대 주민대책위원회	음성군
충남 강경읍 3개 청사 이전 반대 분쟁(청사이전)	법원 및 검찰청사 타 지역 이전반대 투쟁위원회, 강경읍 변영희, 3개 청사(대전지방법원 논산지원, 대전지방검찰청 논산지청, 논산경찰서) 존속추진위원회	논산시
포천시 화장장 건립 분쟁(화장장 건립)	포천발전시민연합	포천시, 포천시 추모공원 건립위원회
하남시 열병합발전소 건설반대 분쟁(열병합 발전소)	하남시	코원에너지, 한국주택공사
증평군 농축산자원화시설 설립 반대분쟁(자원화시설 설립)	증평군 도암면 주민, 증평농축산순환자원화시설 반대대책위원회	증평군
영광군 원자력발전소 가동중지 및 안전보장 요구 분쟁(원자력 발전 가동 문제)	핵없는 세상 광주전남행동, 전남영광군의회 영광원자력발전소 특별대책위원회, 환경운동연합과 반핵부산대책위	정부, 한국수력원자력

(계속)

사례(갈등의 쟁점)	최초 분쟁 제기자	피제기자
속리산 문장대 온천개발 분쟁 (온천 개발)	문장대온천관광지조성사업저지대책위원회, 청천면 저지대책위원회, 충북 환경운동연대, 백두대간보전시민연대, 녹색청주협의회	상주시, 문장대온천 관광휴양지개발지주조합
월곶면 주물공장 반대 분쟁(주물공장 건설)	월곶면 갈산3리 주민대책위원회, 김포 환경피해공동대책위, 김포 고양2리 주물공장반대비상대책위원회	김포시
진천 신증부 변전소 건설 반대분쟁 (변전소 건설)	진천군 백곡면 주민, 진천군 이장단 연합회	한국전력공사
신평면 송전선로 건립 반대 분쟁 (송전탑 건설)	당진시 신평면 주민, 신평면주민대책위원회	한국전력공사
남해군 화력발전소 건립 저지분쟁 (화력발전소 건설)	경남지역환경운동연합, 남해군화력발전소건설저지범국민대책위원회	남해군
낙동강 강변여과수 개발 반대 분쟁 (강변 여과수 개발)	남강댐 대책위원회	한국수자원공사
영덕군 달산댐 건설 반대 분쟁 (댐건설)	환경운동연합, 달산댐 반대 대책위원회	국토해양부, 한국수자원공사
경남 함양군 용유담 명승지 지정 반대 분쟁(명승지 지정)	경남 함양군, 한국수자원공사	문화재청
의정부시·양주시·동두천시 행정구역 통합 반대 분쟁(행정 구역 통합)	통합반대대책위원회 동두천을 사랑하는 사람들(의·양·동 통합반대대책위원 회)	의정부시, 양주시, 동두천시
동부팜한농 유리온실사업갈등 (대기업의 시장 진출)	(사)한국토마토대표조직, (사)한국토마토 수출자조직, 전국토마토생산자연합회 비상대책회의	(주)동부팜화농, (주)동부팜한농
경남 김해 상동면 매리공단 건설 반대 분쟁(공단건설)	부산시, 부산환경운동연합	김해시
임실 35사단 이전 분쟁(군부대 이전)	임실군의회, 35사단 이전반대 임실군민 비상대책위원회, 임실군 농민단체협의회	전주시, 국방부
강릉시 구정면 골프장 건설 분쟁 (골프장 건설)	강릉시 구정면 골프장 반대 대책위원회	강릉시

(계속)

사례(갈등의 쟁점)	최초 분쟁 제기자	피제기자
미국산 쇠고기 수입 분쟁 (쇠고기 수입)	녹색살림소비자생활협동조합, 한국생협연대, 전국농민회총연맹, 한미FTA 지지경남도민운동본부, 건강권실현을 위한 보건의료단체연합, 국민건강을 위한 수의사연대, 민주사회를 위한 변호사모임	정부
농업진흥청 폐지 분쟁(부서 폐지)	농촌진흥청, 전국농민회총연맹, 전국농민연합과 한국작물학회, 한국농촌지도자연합회, 생활개선중앙회	정부

2.2.2 분석 절차 및 결과

가. 분석 개요

분석을 위한 데이터 코딩에서 결과변수로 갈등의 지속기간으로 하고, 원인변수로는 분쟁유형, 분쟁성격, 관련 협의체 구성 여부, 경제적 유인책 여부, 갈등지역 인근주민 협조 여부, 참여 민간단체 수, 갈등해결시점까지 최초 분쟁 제기자 변화 여부 등을 입력하였다.³⁵ 입력데이터를 fsQCA 2.5 프로그램으로 분석한 결과, 원인-결과의 인과관계 일치도(consistency)가 통계적으로 유의한 0.75 이상으로 나온 것이 다음과 같은 두 가지 원인변수 조합이었다.

- 제1유형: 경제적 유인책, 갈등지역 인근주민 협조, 참여 민간단체 수, 최초 분쟁 제기자 변화 여부

³⁵ 이와 같은 결과변수와 원인변수를 확정하기 이전에 <표 4-4>에 있는 변수들의 인과관계를 검증해 보았으나, 통계적으로 유의하지 않아 제외하였다. 예를 들어 갈등지속기간 이외의 다른 변수를 결과변수로 하는 것과, 원인변수로서 분쟁유형, 중재 및 조정, 환경영향평가 여부 등에 대한 인과관계 일치도가 검토되었으나 일치도가 0.75 미만으로 나타났다.

- 제2유형: 경제적 유인책, 갈등지역 인근주민 협조, 관련 협의체 구성 여부

나. 제1유형 분석결과

퍼지셋 프로그램 적용이 가능한 첫 번째 변수 조합(제1유형)에서 결과변수 및 원인변수의 구성과 각 변수의 멤버십 점수 배분은 <표 4-6>과 같이 구성한다.

표 4-6. 퍼지셋 분석 제1유형 변수 및 측정지표

구분		변수(측정지표)
		측정
		0<----->1
결과 변수	갈등지속기간	- 지속기간이 가장 길었던 사례를 1로 하여 비율적 전환
원인 변수	지역주민 협조 경제적 유인 분쟁 제기자 변동 참여 민간단체 수	- 주민 반대(0), 의견표명 없음(0.33), 찬반 대립(0.67), 주민 찬성(1) - 경제적 유인 없음(0), 현물 및 기타 유인(0.5), 현금 유인(1) - 분쟁 제기자 변동(0), 기존 제기자에 추가(0.5), 변동 없음(1) - 참여 민간단체 수(연속된 수의 비율로 변환)

갈등지속의 원인 조건을 설명하기 위해서는 먼저 퍼지셋 멤버십 점수를 0(멤버십 점수 0.5 미만)과 1(멤버십 점수 0.5 이상)로 축약한 진실표 분석이 선행되어야 하는데,³⁶ 제1유형의 진실표 분석결과는 <표 4-7>과 같다.

³⁶ 진실표는 2개 이상의 원인변수 행으로 구성되는데, 사례 수의 한계점(threshold)을 1로 보고 해당 사례 수가 0인 조합을 제거한다. 이 연구에서는 가장 높은 일치도가 0.9이므로 일치도 기준점수를 0.8로 하향조정해 0.8 이상인 경우 농업

표 4-7. 제1유형 진실표 분석

지역주민 협조 여부	경제적 유인 여부	최초분쟁 제기자 변화	참여 민간 단체 수	사례수 (case)	분쟁기간 (결과)	일치도 (consist)
1	0	1	1	1	1	0.909091
1	0	0	1	1	1	0.87574
1	1	0	0	1	1	0.816177
1	0	0	0	4	0	0.794258

진실표 분석결과를 기초로 원인·결과변수의 인과관계를 복합적 해석 (complex solution) 방식으로 분석하면, 갈등이 지속되는 것은 <표 4-8>과 같은 두 가지 모형으로 나타난다.

표 4-8. 제1유형 원인변수 조합의 충분성 검증

원인 조건 결합	포괄성	일치도	해당사례
지역주민협조(1)*경제적유인(0)* 참여시민단체 수(1)	0.444758	0.895573	기초농산물 정부수매제 도입 촉구 분쟁, 삼척 원자력발전 소 유치분쟁
지역주민협조(1)*경제적유인(1)* 최초분쟁제기자 변화(0)*참여민 간단체 수(0)	0.125141	0.816177	철원 고석정 포사격장(Y진 지) 이전 철회 촉구 분쟁

- * 일치도(consistency)는 통계적으로 유의한 0.75 이상으로 적용
- * 포괄성(coverage)은 원인변수 조합이 결과변수를 설명하는 정도

첫 번째 모형은 농업·농촌 사회갈등을 지속시키는 원인으로 지역주민의 협조가 높고 참여민간단체 수가 많지만, 경제적 유인이 낮은 조건의 조합으로 나타난다. 이에 해당하는 사례는 기초농산물 정부수매제 도입 촉구 분쟁과 삼척시 원자력 발전소 유치 분쟁이었다.

두 번째 모형은 경제적 유인이 높고 참여민간단체 수가 적더라도 지역주민의 협조가 높고, 최초 분쟁 제기자가 변해갈 때 갈등이 지속되는 것으로

-농촌 사회 갈등을 야기하는 결합으로 간주하고(outcome=1), 0.8 미만인 경우 발생하지 않은 것으로 설정했다.

나타난다. 하지만 이 모형의 포괄성은 첫 번째 모형에 비해 낮기 때문에 갈등의 지속을 설명하는 원인변수 조합으로 첫 번째 모형이 더 유용하다 할 수 있다. 두 번째 모형에 해당하는 사례는 철원 고석정 포사격장 이전 철회 축구 분쟁이었다.

다. 제2유형 분석 결과

퍼지셋 프로그램 적용이 가능한 두 번째 변수 조합(제2유형)에서 결과변수 및 원인변수의 구성과 각 변수의 멤버십 점수 배분은 <표 4-9>와 같이 구성한다. 이에 대한 진실표 분석 결과는 <표 4-10>과 같다.

표 4-9. 퍼지셋 분석 제2유형 변수 및 측정지표

구분		변수(측정지표)
		측정
		0<----->1
결과변수	갈등지속기간	지속기간이 가장 길었던 사례를 1로 하여 비율적 전환
원인변수	지역주민 협조 여부 경제적 유인 여부 관련 협의체 구성 여부	- 주민반대(0), 의견표명 없음(0.33), 찬반대립(0.67), 주민 찬성(1) - 경제적 없음(0), 현물 및 기타 유인(0.5), 현금 유인(1) - 협의체 구성 없음(0), 농업 또는 비농업 협의체 중 하나 구성(0.5), 관련 협의체 둘 다 구성(1)

표 4-10. 제2유형 진실표 분석

지역주민 협조 여부	경제적 유인 여부	관련 협의체 구성 여부	사례 수 (case)	분쟁기간 (결과)	일치도 (consist)
1	0	1	3	1	0.814644
1	0	0	4	0	0.745466

여기서는 원인·결과변수의 인과관계를 세 가지 해석방법(복합적 해석, 간명한 해석, 절충적 해석) 모두 사용하여 파악하면, 그 결과는 <표 4-11>과 같이 도출된다. 전체적으로 보면, 지역주민의 협조가 높고, 경제적 유인이 낮으며, 관련 협의체의 구성이 많을수록 갈등이 지속되는 것으로 나타난다.

표 4-11. 제2유형 원인변수 조합의 충분성 검증

구분	원인변수 조합	포괄성	일치도	해당사례
복합적 해석	지역주민협조(1)* 경제적유인(0)*관련 협의체 구성(1)	0.696167	0.814644	군산시 회현면 송전철탑 설치 반대 분쟁, 새만금 송전선로 건설반대 분쟁, 남해군 화력 발전소 건립 저지 분쟁
간명한 해석	관련협의체 구성(1)	0.762120	0.7952249	밀양 송전탑 건설 분쟁, 군 산시 회현면 송전철탑 설치 반대 분쟁, 새만금 송전선로 건설반대 분쟁, 남해군 화력 발전소 건립 저지 분쟁
절충적 해석	지역주민협조(1)* 관련협의체 구성(1)	0.749718	0.823020	밀양 송전탑 건설 분쟁, 군 산시 회현면 송전철탑 설치 반대 분쟁, 새만금 송전선로 건설반대 분쟁, 남해군 화력 발전소 건립 저지 분쟁

이들 세 가지 원인변수들 중 결과변수에 영향을 미치는 강도가 강한 정도를 세 가지 해석방법을 활용해 파악해 보면, 가장 큰 요인은 관련 협의체 구성이고(간명한 해석), 그 다음이 지역주민 협조 여부이며(절충적 해석), 영향력이 가장 적은 것이 경제적 유인(복합적 해석)으로 나타난다. 제 2유형 분석의 대상이 되는 갈등사례는 4가지(밀양 송전탑 건설 분쟁, 군산시 회현면 송전철탑 설치반대 분쟁, 새만금 송전선로 건설반대 분쟁, 남해군 화력발전소 건립 저지 분쟁)였는데, 이 중 밀양송전탑 건설 분쟁은 간명

한 해석과 절충적 해석의 대상이지만, 경제적 유인이 포함되는 복합적 해석의 대상은 되지 못했다.

2.2.3. 퍼지셋 분석 결과 요약

이상의 분석 결과를 정리해보면, 농업·농촌 분야 사회갈등의 지속기간이 길어지는 것은 무엇보다 갈등 당사자 이외의 지역주민들이 분쟁 제기자들의 활동에 협조하는 강도가 커지는 것과 가장 연관이 높았다.³⁷ 그 다음은 갈등문제와 관련된 협의체의 구성이 많아질수록 갈등지속기간이 길어지고, 갈등의 당사자가 최초의 분쟁 제기자에서 다른 주체로 변경될수록 갈등이 확산되고 지속되는 것으로 나타났다. 갈등기간 지속과 관련해서 어느 정도 영향을 주고 있지만, 주된 원인이 되지 못하는 것으로는 경제적 유인 여부와 참여민간단체 수로 분석되었다.

³⁷ 이 내용은 앞서 선행연구 조사에서 이순자 외(2011)가 분석한 연구결과와 일견 다르게 보일 수 있다고 생각된다. 이순자 외(2011)는 주민 참여가 갈등해결에 긍정적인 요인으로 작용하는 것으로 분석하였다. 하지만 이러한 분석결과들을 좀더 숙고해 보면, 두 가지 연구결과가 서로 상충되는 것이 아님을 알 수 있다. 다시 말해, 지역주민 참여가 갈등지속기간을 길게 하는 데 영향을 미치지 않지만, 동시에 갈등해결에 긍정적인 역할을 할 수 있다. 그것은 갈등지속기간 길이가 갈등해결 여부와 대치될 수 있는 사항이 아니기 때문이다.

개별 갈등사례 정밀분석

농업·농촌분야 갈등사례 중 심층분석 대상으로 선정된 갈등사례는 ① 동부팜화옹 유리온실사업 갈등, ② 조치원 신안마을 고층아파트 신축 갈등, ③ 밀양 송전탑 설치 갈등이다. 여기서 심층분석 대상으로의 선정은 다음과 같은 두 가지 기준에 근거했다.

심층분석 대상 선정의 첫 번째 기준은 이해관계 또는 사실관계 갈등으로서 갈등관리가 제대로 작동했더라면 갈등을 예방하거나 조기에 해결할 수 있었을 사례 및 갈등해결(관리)을 위해 정책적 대응 내지 제도적 보완의 필요성이 도출되는 사례가 된다. 이런 기준하에 농업 분야와 농촌 분야에서 각각 1개 사례씩을 선정하였는데,³⁸ 이것이 동부팜화옹 유리온실사업 갈등과 조치원 신안마을 고층아파트 신축 갈등이다.

두 번째 기준은 가치갈등(가치관 갈등)에 주된 근거를 둔 갈등으로 이해관계 및 사실관계 갈등의 해결을 기초한 기존의 갈등관리이론으로 해결방안을 찾기 쉽지 않은 사례가 된다. 이것은 농업·농촌 분야의 갈등 중 분쟁의 치열함으로 인해 갈등해결의 중요성 및 필요성이 널리 인식된 사례가 되는데, 이런 기준으로 선정된 사례가 밀양 송전탑 설치 갈등이다.

여기서 갈등의 유형 구분은 정희성·이창훈(2005)에 따라 갈등 유형을 크게 원인과 주체에 따라 분류하고, 원인에 따른 유형을 이해관계 갈등, 가치관 갈등, 사실관계 갈등, 구조적 갈등으로 나누는 방식을 택했다.

³⁸ 농업 분야 갈등과 농촌 분야 갈등의 유형 분류는 서론의 연구범위에 제시한 분류기준을 따랐다.

표 5-1. 갈등의 유형

갈등의 유형		주요 내용	
원인에 따른 분류	이해관계 갈등	한정된 자원이나 권력에 대해 서로 경쟁하거나 이해관계의 분배 방법 및 절차 등에 대해 서로 다른 입장을 지니는 경우	
	가치관 갈등	가치관이나 신념체계, 종교와 문화 등에 대한 시각 차가 갈등의 원인	
	사실관계 갈등	어떤 사건이나 자료, 상대방의 언행에 대한 해석 차이로 갈등이 발생하는 경우	
	구조적 갈등	사회구조나 제도 등 분쟁 당사자 외부의 상황적 요인으로 인한 갈등(절차상 문제)	
주체에 따른 분류	민-민 갈등	개인 대 개인/ 집단 갈등	개인 대 개인 및 개인 대 집단의 갈등은 규모가 작고 대부분 해결 가능함.
		집단 대 집단 갈등	정책을 통해 한쪽 집단이 이익을 얻고 다른 한쪽 집단이 피해를 받는 경우 혹은 가치관의 차이로 발생
	민-관 갈등, 관-관 갈등	정부 대 집단 갈등	정부의 정책, 법, 사업 등에 대한 사회집단의 반대가 있는 경우
		정부 내 갈등	부처 간 갈등 및 지방정부와 중앙정부 간 갈등, 지방정부와 지방정부 간 갈등

자료: 정희성·이창훈(2005: 10).

1. 동부팜화옹 유리온실사업

1.1. 갈등의 배경

동부팜화옹 유리온실사업 갈등의 배경에는 1990년 「농어촌발전특별조치법」 제정에서부터 출발하는 정부의 기업농 육성정책이 있고, 보다 직접적으로는 2008년부터 정책적으로 추진된 대규모 농어업회사 육성사업이 들어 있다. 2008년 9월에 발족한 농식품부 산하 ‘대규모 농어업회사 육성 추진위원회’의 제1차 회의 자료에 따르면, 빠르게 진행되고 있는 세계화 및

개방화 추세에 대응하기 위해 규모화된 농업경영체의 육성이 필요하고, 규모화된 농업경영체 육성을 위해서는 간척지를 활용하게 하는 방안이 추진될 필요가 있다고 보았다. 또한 이렇게 육성되는 대규모 농어업회사를 통해 농식품의 수출 확대와 새로운 자원순환형 영농모델을 개발하고자 했다.

여기서 대규모 농어업회사 육성 대상 간척지로 ① 새만금 ② 시화 ③ 화용 ④ 영산강 ⑤ 석문 ⑥ 대호 지구 등이 검토되었고<표 5-2>, 검토내용을 바탕으로 육성사업 추진이 시작되었다. 정부는 대규모 농어업회사 육성사업에 따라 선정되는 농기업에 대해서 간척지를 30년 이상 장기임대차하고, 재배품목에 관계 없이 간척지에 공통적으로 요구되는 도로와 용배수로 등 최소한의 인프라 구축을 지원하고, 유리온실이나 축사 등은 농림사업시행 지침에 따라 지원이 가능하게 추진하기로 했다.

표 5-2. 대규모 농어업회사 육성 추진 대상 간척지 검토 내용

구 분	장 점	단 점
새만금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서해안 중심부 위치 ○ 군산항, 김제공항 등 입지여건 우수 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해수유통중, 용수 공급 여건 불량 ○ 간척지 상태로 즉시 임대 곤란
시 화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서부 수도권 교통요충지 ○ 인천신공항과 시화공단-반월공단-평택항을 연결하는 산업벨트상에 위치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용수, 배수 및 제염 여건 불량 ○ 간척지 상태로 즉시 임대 곤란 ○ 도시 인접 지역으로 기타 토지수요 발생가능성 높음
화 용		<ul style="list-style-type: none"> ○ 용수, 배수 및 제염 여건 불량 ○ 간척지 상태로 즉시 임대 곤란 ○ 경기도, 수원축협이 자원순환형 축산단지 도입 추진 중
영산강	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목포 신외항 인근에 입지하여 중국, 일본과의 수출 시 교역여건 우수 ○ 2009 사업착수 가능지구(산이 2-1 공구) 보유 <ul style="list-style-type: none"> - 2008. 12 완공 예정 - 일시사용 미착수 지구로 민원 최소화 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시사용, 가격작 중인 일부 공구의 경우 지역주민의 임대 및 분양 관련 기대심리가 높아 민원 예상 ○ 전남도 J-project 추진검토 중

(계속)

구 분		장 점	단 점
	Ⅲ -2	○목포 신외항 인근에 입지하여 중국, 일본과의 수출시 교역 여건 우수	
석 문		○대산항·당진항 인접 ○서해안 고속도로 개통으로 접근성 양호	○대부분 지역 일시경작 중(1,594ha) - 지역주민 반발 예상
대 호		○다년간 경작을 시행하여 제염 진행, 작물 재배여건 양호	○일부 간척지(570ha, 19개 법인) 위탁영농 중 - 영농업체 반발 예상

자료: 대규모 농어업회사 육성추진위원회 제1차 회의(2008년 9월) 자료.

대규모 농어업회사 육성사업에 추진에 따라 2009년부터 대규모 농어업 회사들이 선정되기 시작했는데, 2010년 3월 갈등대상지역이 된 화옹지구 간척지 제4공구에서 15ha 규모의 첨단유리온실 사업자로 (주)세실의 자회사 (주)세이프슈어가 선정되었다.

1.2. 갈등의 전개과정

1.2.1. 갈등 잠재기

2011년 8월 (주)동부팜한농은 화옹간척지(제4공구)에 대규모 농업회사 사업자로 선정되었으나 유리온실 건설에 진척이 없었던 농업회사법인 (주)세이프슈어를 인수하여 이를 (주)동부팜한농의 자회사로 만들었다. (주)세이프슈어는 2011년 12월 유리온실 건설에 착공하여 2012년 말 유리온실 플란트 A동 건설을 완공하고, 2013년 4월에는 플란트 B동 및 부속시설의 공사까지 완료하였다. 공사 도중인 2012년 7월 (주)세이프슈어는 회사 명칭을 (주)동부팜화옹으로 변경하였다<표 5-3>. 유리온실의 총 시설부지는 15ha이고,

건설비용은 약 500여 억 원이 소요되었는데, 건설비에는 자부담 420억 원 이외에 FTA 피해보전기금에서 지원된 정책자금 87억 원이 포함되어 있다.

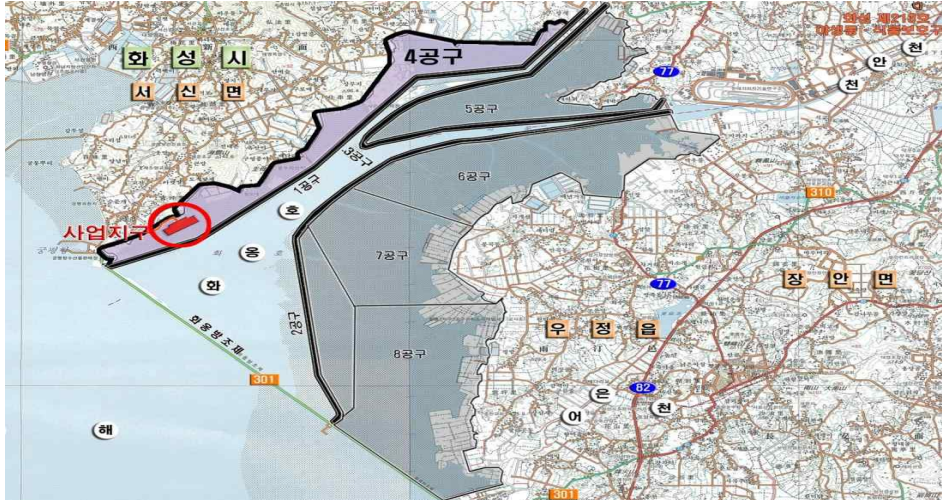
유리온실의 토마토 파종은 온실 A동이 완공된 2012년 12월부터 시작돼 이듬해인 2013년 3월에 수확하여 일본에 수출하기 시작했다. 여기서 (주)동부팜화옹은 대규모 농어업회사 사업자 선정 때의 사업계획대로 유리온실의 생산품목을 토마토로 한정하고 생산 전량을 수출하겠다고 밝혔지만, 토마토생산자 등 농업인단체들이 이를 불신하면서 갈등이 시작되었다.

표 5-3. (주)동부팜화옹 유리온실사업 추진경과

시기	경과 사항
2009. 06.	◦ 농업회사법인 (주)세이프슈어 설립
2010. 01.	◦ 첨단유리온실 시범단지 조성사업(15ha) 사업자 공모
2010. 03.	◦ 화옹지구 간척지 첨단유리온실 사업자로 선정
2010. 07.	◦ 사업협약 체결(농식품부/농어촌공사/화성시/세이프슈어)
2011. 08.	◦ 동부그룹 편입
2011. 12.	◦ 화옹지구 토지 임대차 계약 체결
2011. 12.	◦ 온실부지 기반시설공사 완료 및 화옹 유리온실 착공
2012. 07.	◦ 농업회사법인 (주)동부팜화옹으로 사명 변경
2012. 12.	◦ 온실 A동 완공
2012. 12.	◦ 온실 A동 토마토 파종 및 가동 시작
2013. 03.	◦ 토마토 수확 및 수출 시작
2013. 04.	◦ 온실 B동 및 부속 시설 잔여공사 완료

자료: 동부팜한농(2015: 5).

그림 5-1. (주)동부팜화옹 유리온실시설 입지



자료: 동부팜한농(2015: 11).

1.2.2. 갈등 표출기

2013년 1월 21일 토마토생산자연합회와 토마토수출자조회는 (주)동부팜한농의 유리온실사업에 대하여 대기업의 농업 생산 진출을 반대한다는 성명서를 발표하고, 2월 5일에 정부세종청사 앞에서 동부그룹의 농업 생산 진출을 규탄하는 집회를 개최하게 되면서 갈등이 표출되었다.

여기서 이 갈등의 이면에는 대기업의 농업 생산 진출에 대한 농업생산자 및 농민단체들의 우려가 내재되어 있음을 알 수 있다.³⁹ 그런데 대기업의 농업 생산 진출이 과연 법·제도적으로 혹은 실질적으로 문제가 되는지를 판별하기는 쉽지 않다. 먼저 동부그룹에 속하는 (주)동부팜한농이 기존 사업인 비료, 농약, 종자 부문 이외에 농업 생산에 진출하려 할 경우, 이를 법과 제도로 규제하기는 어려울 것으로 판단된다. 이는 농업법인의 설립에서 대기업과 중소기업의 구분을 두고 있지 않기 때문이다. 당면한 갈등사례처럼

³⁹ 이와 관련해서 국회의원 김선동, 2013년 3월 13일자 보도자료 및 한국농업경영인중앙연합회(2013) 참조.

(주)동부팜한농이 대규모 농어업회사를 자회사로 설립·운영하겠다는 것도 법·제도적으로는 문제가 되지 않는 것으로 판단된다. 이는 대규모 농어업회사 육성사업 차원에서 실시되는 유리온실사업을 (주)세실이 하면 합법이고 (주)동부팜한농이 하면 위법이라고 판결할 수 없기 때문이다.⁴⁰

(주)동부팜화옹의 유리온실사업이 실질적으로 농업생산자들에게 문제가 되는지는 한마디로 답변하기 어렵고 경우의 수(개별 case)에 따라 다르게 나타날 것으로 보인다. 먼저 (주)동부팜화옹이 토마토 생산자들의 우려대로 생산한 토마토를 전량 수출하지 않고 일부를 국내 시장으로 공급한다면, 이는 토마토 생산자들에게 공급 증가에 의한 손실을 유발할 수 있을 것이다. 다음으로 (주)동부팜한농이 생산한 토마토를 전량 수출한다면, 국내 시장에 영향을 주지 않을 것이다. 이 경우에도 토마토 생산자들은 토마토 수출에서 손실을 입게 된다고 주장할 수 있겠지만, 해외수출은 동일한 소비자를 대상으로 한다기보다 새로운 시장 개척으로 이어지는 경우가 많기 때문에 수출에서의 손실까지 고려하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 (주)동부팜화옹의 유리온실사업이 토마토 생산자들에게 실질적으로 문제가 되는 것은 (주)동부팜화옹이 생산한 토마토를 전량 수출하지 않고 국내에 일부라도 공급하는 상황이 발생하는 것이다. 이것이 토마토 생산자들의 실제적 이해에 해당한다. 다시 말해, 하버드 콘셉트의 갈등해결 제2원칙에 따라 입장이 아닌 실제의 이해를 파악하는 경우, 토마토 생산자들은 대기업의 농업 생산 진출을 반대한다는 명분(입장)을 내세우지만, 실제 이해는 (주)동부팜화옹이 생산한 토마토를 국내시장에 출하하지 않게 하는 데 있다.

2013년 3월 15일 농업인단체들이 ‘대기업-동부그룹 농업 생산 진출 저지 공동대책위원회(이하 공대위)’ 발족을 위한 간담회를 개최했는데, 여기에 참가한 농업인단체들은 한국농업경영인중앙연합회(한농연), 전국농민회

⁴⁰ 굳이 문제를 삼는다면 (주)동부팜한농이 (주)세이프슈어를 인수합병한 것이 대규모 농어업회사 선정 취지에 어긋난다고 할 수 있을지 모르지만, 이는 기업의 자유로운 시장활동을 제한한다는 더 큰 법원리에 저촉될 수 있는 사안에 해당할 수 있다.

총연맹(전농), 토마토생산자연협회, 토마토수출자협회, 파프리카 자조회의 5개 단체였다. 이로써 갈등 문제는 (주)동부팜화옹과 토마토생산자연협회 간의 갈등에서 대기업 동부그룹과 농업인단체 간의 갈등으로 전선이 확대되었다. 5개 농업인단체들은 2013년 3월 26일 동부그룹 본사 앞에서 기자회견 후 공대위 발족을 시도하였는데, 기자회견에 앞서 (주)동부팜한농에서 화옹 유리온실사업을 중단하겠다는 내용이 전달되었다.⁴¹ 이후 2013년 3월 29일에 공대위가 공식적으로 발족하게 되는데, 이때 한농연은 대기업 농업 진출 저지투쟁에는 동의하나 동부그룹을 대상으로 하는 투쟁에는 동의하지 않는다는 입장으로 공대위에 참가하지 않게 된다.⁴²

1.2.3. 갈등 고조기

2013년 4월 8일 통합진보당 김선동 국회의원에 의해 (주)동부팜한농의 농업 생산 포기 발표 후 토마토 79톤을 생산하여 그중 24톤을 수출한 사실이 밝혀졌다. 이에 따라 4월 9일 전농을 중심으로 ‘대기업 농업생산 진출저지를 위한 동부그룹 불매운동’이 시작되었다. (주)동부팜한농의 입장에서는 이러한 불매운동이 유리온실사업을 포기하게 하는 결정적인 요인이 되었다. 비료, 농약, 종자의 생산·공급을 주력산업으로 하고 있던 (주)동부팜한농으로는 2013년 4월부터 유리온실사업을 포기하게 되는 그해 6월까지 계속

⁴¹ 이 당시에 (주)동부팜한농이 일차적으로 유리온실사업 중단을 발표했지만, 이어지는 분쟁의 진행 경과로 볼 때, (주)동부팜한농이 유리온실사업의 중단을 확정적으로 결정한 것 같지 않다. 다만 (주)동부팜한농 및 (주)동부팜화옹이 농업인단체의 태도에 민감하게 반응한 것은 분명한 것 같고, 이런 점에서 이해당사자의 한 축인 (주)동부팜화옹 측은 의사결정에서 상대방을 염두에 두는 전략적 사고(전략적 합리성)를 갈등 초기부터 시작한 것으로 보인다.

⁴² 최대 농업인단체에 속하는 한농연이 공대위에 참가하지 않은 것은 갈등의 내용이 그리 간단하지 않음을 인지한 결과로 보인다. 정부(농식품부)가 추진하는 대규모 농어업회사 육성사업이 농업인들의 이해에 반하는 것이라 보기 어렵고, 이러한 육성사업의 사업자 중 하나로 들어온 (주)동부팜한농을 배제하는 것에 대해 논리가 약하다고 판단한 것으로 생각된다.

된 농업인들의 동부한농 제품 불매운동이 감당하기 가장 힘든 일이었다.⁴³ 농업인들의 반대시위는 2013년 5월 6일 공대위 주최로 개최된 전국농민대회에서 절정을 이루었는데, 이 집회는 ‘대기업 농업생산 진출 저지! 전국농민대회’란 제목의 행사로 서울 여의도 광장에서 실시되었다<그림 5-2>.

그림 5-2. 동부한농 농업 생산 진출 저지 전국농민대회 포스터



이처럼 갈등이 고조되는 단계에 진행 상황을 보면, 대결 국면만 강화되고, 해결을 위한 협상이나 조정은 거의 이루어지지 않았다. 대결 국면 또한

43 실제 (주)동부팜한농 관계자의 면담에서도 이 부분을 감당하기가 가장 힘들었다고 실토했다. 이 당시 매일 십억 여 원씩 매출이 감소하여 회사 경영이 위기에 봉착하게 됨을 느꼈다고 했다.

자세히 살펴보면, 이해당사자들의 극한 대치라는 통상의 대결 국면과는 달리 공대위와 여기에 속한 농업인들의 일방적 공세 속에 (주)동부팜한농은 수세적 입장을 취하고 있는 형태로 나타난다.

여기서 갈등당사자들의 행위를 인간행위이론 시각으로 분석해 보면, 먼저 공대위에 속한 농업인단체들은 기본적으로 당면한 갈등문제를 협력에 의한 상호 윈-윈(win-win)인 해결방식을 찾기보다 승자와 패자가 있는 제로섬 게임 형태를 지향한 것으로 보인다. 그런데 농업인단체와 토마토 생산자들이 이러한 행위를 추구하게 된 것은 이들이 도구적 합리성을 가진 경제인(homo oeconomicus)적인 인간관을 가졌기 때문이 아니라, 상대방에 대한 불신에서 비롯된 것이라 판단된다. 이는 당시 분쟁에 참여했던 농업인 대표자와의 면담에서도 확인된 내용으로 농업인단체는 (주)동부팜화옹이 생산물의 판로에 어려움이 생기면 당초의 약속과 달리 반드시 국내 소비처를 찾게 될 것이라는 의심을 강하게 갖고 있었다.⁴⁴

반면에 (주)동부팜한농과 (주)동부팜화옹은 상호협력에 의한 해결을 적극 모색한 것으로 나타난다. 이들은 농업인단체 및 토마토 생산자에게 토마토를 생산해서 전량 수출할 것이라는 사실을 설득하는 데 주력함과 동시에 훌륭하게 구축된 유리온실 플란트를 외국에 수출하는 데 주된 관심이 있음을 알리고자 했다. 이런 점에서 (주)동부팜한농과 (주)동부팜화옹은 비록 그들이 처한 수세적 입장에서 비롯된 것이긴 하지만, 인간행위이론 관점에서 보면 호혜적 인간에 입각한 교섭행위를 추구했다 할 수 있다.

종합적으로 보면, 동부팜화옹 유리온실사업 갈등은 상대방에 대한 불신으로 제로섬을 지향하는 농업인단체 측과 협력을 통해 유리온실사업의 지속을 지향하는 동부팜 측의 갈등으로 정리되는데, 이 갈등이 당사자들 간의 협상으로 원만하게 해결되지 못한 상황이었기 때문에 조정능력이 있는

⁴⁴ 농업인단체는 (주)동부팜화옹이 유리온실에서 토마토만 생산할 것이라는 것에 대해서도 의구심을 갖고 있었다. 유리온실에서 품목 전환이 용이하기 때문에 토마토에서 파프리카로 생산 전환이 이루어질 수 있다고 보았다. 그래서 공대위에 파프리카 자조회도 참가하게 되었던 것이다.

제3자의 조정이 필수적이었다 할 수 있다. 여기서 조정능력이 있는 제3자는 농식품부가 된다.

1.2.4. 갈등 해소기

2013년 6월 (주)동부팜한농은 유리온실사업의 포기를 결정하고 (주)동부팜화옹의 매각협상을 시작했다. 일차적으로 화성시 농민단체 컨소시엄인 ‘화성그린팜’과 매각 협상을 시도했으나 협상이 결렬되었다. 2014년 3월 10일 (주)동부팜한농은 보도자료를 통해 (주)동부팜화옹의 유리온실 매각 추진에 이어 논산의 (주)동부팜 매각을 추진하고 새만금지구의 대규모 농업회사 추진도 포기하겠다고 밝혔다.⁴⁵ 이로써 (주)동부팜한농은 비료, 농약, 종자 등 기존 농업 관련 후방산업 이외에 직접 영농활동에 종사하는 사업에서 모두 철수하게 되었다. (주)동부팜한농의 이와 같은 일련의 행동들은 모두 동부팜화옹 유리온실사업 갈등의 처리결과에서 나타난 후속조치라 할 수 있다.

2015년 6월 현재 유리온실에는 토마토 생산이 중단된 채 (주)동부팜화옹의 직원 6명에 의해 유리온실 플란트의 유지보수가 이루어지고 있으나, 아직 적절한 매입자를 찾지 못해 유리온실사업체가 매각되지 않고 있는 상태이다.

1.3. 갈등사례 및 갈등관리에 대한 평가

동부팜화옹의 유리온실사업 갈등은 대규모 농업회사로 선정된 (주)동부팜화옹과 토마토 생산자들 간 갈등으로 촉발되어 대기업인 동부그룹과 전농을 중심으로 하는 농업인단체 간 갈등으로 확대된 사례이다. 그런데 이 갈등의 내용을 자세히 들여다보면, 이 갈등은 (주)동부팜한농과 토마토 생산자

⁴⁵ (주)동부팜한농은 (주)동부팜화옹의 유리온실사업 추진 이전인 2009년 이미 새만금지구의 대규모 농어업회사로 선정되었다.

를 대변하는 전농을 직접적인 이해당사자로 하지만, 실제로는 기업농적 발전을 지향하고 이를 추진해왔던 농업정책의 방향성에 대한 갈등이었다 할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 농식품부는 1990년 「농어촌발전특별조치법」 제정으로 농업법인제도를 도입하여 기업농적 발전의 기초를 마련하였고, 2008년 이후에는 대규모 농업회사 육성사업 추진으로 기업농적 발전을 적극 지원해 왔다. (주)동부팜화옹의 유리온실사업도 이러한 정책추진의 직접적 산물이라 할 수 있다.

그런데 이런 정책추진에 입각한 사업이 난관에 부딪혔을 때, 농식품부는 이를 이해당사자들 간의 갈등으로 간주하여 제3자적 입장을 취할 것이 아니라 추진정책을 실현한다는 입장에서 갈등의 조정 및 관리에 보다 적극적으로 나섰어야 했다. 예컨대 토마토 생산자와 농업인단체의 불신과 의구심을 해소하기 위해 농식품부가 (주)동부팜화옹의 영농계획 이행을 보증하거나, (주)동부팜화옹에서 수익이 발생하는 경우 수익금의 일부를 토마토수출자조합의 기금으로 납부하게 하는 등의 중재안을 제안하는 방식으로 갈등 조정을 시도했어야 했다. 이러한 조정이 없었기 때문에 (주)동부팜화옹의 유리온실사업은 중단되게 되었고, 유리온실사업 중단은 개별 기업인 (주)동부팜화옹의 경영손실을 넘어서 대규모 농업회사 육성사업으로 대표되는 기업농 육성정책에 부정적인 시그널을 제공함으로써 정책 실패를 유발하는 결과를 가져왔다. 이런 사실은 (주)동부팜한농이 유리온실사업 갈등 후 자사에서 추진하던 일련의 농업 생산 참여를 모두 포기한 사실을 통해서도 확인할 수 있지만, (주)동부팜한농처럼 대규모 농어업회사로 선정되어 관련 사업을 추진하던 기업들에게 동부팜화옹 유리온실사업 갈등 처리는 사업에의 참여 의지를 꺾는 역할을 했다고 할 수 있다.

동부팜화옹 유리온실사업 갈등을 갈등관리이론적 시각으로 평가해 보면, 이 갈등은 기본적으로 이해관계에 기반한 갈등으로서 갈등당사자들 간의 상호불신이 합리적인 해결방안을 찾지 못하게 만든 사례라 할 수 있다. 따라서 이 갈등사례는 잘 갖추어진 갈등관리 프로그램과 이 프로그램을 활용할 수 있는 갈등조정전문가가 적절히 개입되었다면, 갈등당사자 모두가 윈-윈(win-win)할 수 있는 해결방안이 모색될 수 있었을 사례로 판단된다. 이

갈등사례의 최대의 취약점은 이해당사자들 간에 상호신뢰관계를 구축하지 못한 점인데, 하버드 콘셉트에 따라 해결방안을 모색할 경우, 갈등해결의 제1원칙에 따라 신뢰와 공감을 형성하는 과정을 거치게 됨으로써 상호 불신없이 대안 모색으로 진행될 수 있다. 대안 개발에서 최선의 안은 갈등당사자 모두에게 이익이 된다는 점을 수학적으로 보여줄 수 있는 안을 개발하는 것인데, 이런 작업에 토포탯 프로그램이 활용될 수 있다.

2. 조치원 신안마을 고층아파트 신축⁴⁶

2.1. 갈등의 배경

갈등 발생지역인 조치원 신안마을은 충남 연기군(현 세종시) 조치원읍 신안1리 마을로 지리적 위치상 북으로 홍익대 조치원캠퍼스(현 세종캠퍼스)를, 남으로 고려대 서창캠퍼스(현 세종캠퍼스)를, 그리고 동쪽으로는 1번 국도(천안 방향에서 대전 방향으로 가는 간선도로)와 경부/호남 철로를, 서쪽으로는 신안 저수지와 오봉산을 끼고 있는 “양호한 경관”을 가진 미개발 주거지역이었다.

2005년 갈등이 발생하기 이전인 2000년 이후로 신안1리 마을(신안리 419번지 일대 약 2만 5,000평)은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(국토계획법)과 관련 규정에 의거하여 일반주거지역의 종세분화가 진행되고 있었는데, 당시 갈등 발생 대상지는 농지로 활용되고 있는 자연녹지지역이었으나 도시계획상 ‘일반주거지역’으로 지정이 예정되어 있었고, 2003년 중

⁴⁶ 조치원 신안마을 고층아파트 신축 갈등의 실태를 파악하기 위해 먼저 갈등의 진행경과에 대해서는 갈등분쟁 당시 신안마을 대표를 지냈던 고려대학교 강수돌 교수에게 원고를 위탁하여 파악하였고, 이후 이해당사자들에 대한 면담과 갈등사례 관련 문헌(강수돌 2010) 및 언론보도자료 등을 통해 제3자적 입장에서 갈등의 실제 모습을 서술하고자 했다.

세분화⁴⁷ 과정에서 사실상 제1종지로 예정된 상태였다. 다시 말해, 갈등 해당 지역은 제1종 일반주거지역으로서 5층 이하의 건축물만 건축 가능한 지역으로 연기군의 도시계획으로 확정된 후 2004년 3월 충남도로 상정되어 도지사의 최종 결정고시만 남은 상태였다.

한편 2004년 초부터 참여정부의 ‘행정수도’ 이전 논의가 활성화됨에 따라 대형 건설사들이 연기군 일대에 투자처를 찾게 되고, 이 과정에서 조치원 신안1리도 투자대상지역으로 건설사들이 관심을 갖기 시작하였다.

2.2. 갈등의 전개과정

2.2.1. 갈등 표출기

제1종지로 계획된 신안1리 주변 지역은 정상적인 방법으로는 고층아파트 건설이 가능한 제2종지로 변경할 수 없는 상황이었다. 이에 건설사(대림)가 당시 신안1리 이장으로 하여금 “신안리 해당 부지가 제1종지로 결정될 경우 지주들의 재산상 손실과 마을 발전에 지장이 초래되므로 제2종지로 만들 것”을 요구하는 허위민원서를 작성하여 2004년 6월 4일에 연기군청에 제출하게 하였다. 그 과정에서 마을 주민 6명의 도장을 주민들의 동의 없이 무단으로 사용하는 일이 발생했다.

연기군청은 허위민원서를 근거로 “적극 검토”라는 답변을 보냈고, 연기군의회에서도 형식적인 절차만 거쳐 “1종지 지정을 철회한다”는 안건 제안을 원안대로 통과시켰다. 그리고 2004년 6월에는 연기군이 주민 민원을 이유로 충남도청에 기제출 서류의 반환을 요청하였다. 2004년 10월 충남도청이 갈등대상지역을 제1종지 요구에서 제외하고, 2005년 3월 말 제2종

⁴⁷ 종세분화는 일반주거지역을 1종, 2종, 3종으로 세분화하는 것인데, 제1종지는 용적률을 감안하면 대체로 5층 이하 건축, 제2종지는 15층 내외 건축, 제3종지는 15층 초과와 초고층 건물 건축 가능 지역으로 구분하는 것이다.

지로 확정하는 결정고시를 하였으며 2005년 4월 말에는 건설사 대림이 갈등대상지역에 아파트 건설사업을 충남도청에 신청하였다. 이에 신안마을 주민들은 갈등지역 아파트 건설을 비판하는 기자회견을 하였다.

갈등표출기에는 아직까지 허위민원서 작성이 드러나지 않은 단계이기 때문에 이때의 신안마을 주민들의 아파트 건설 반대는 농촌난개발 방지 차원에서 농촌마을에 고층 아파트가 건설되는 것이 바람직하지 않다는 수준의 온건한 반대였다. 이런 점에서 갈등의 초기단계에 신안마을 주민들의 행동은 지극히 정상적인 상태였다고 볼 수 있다. 반면에 건설사는 아파트 건설을 통한 이윤극대화를 위해 허위문서 작성이라는 불법적 수단도 마다하지 않는 전형적인 경제인(homo oeconomicus)의 인간관을 가진 사람들(집단)이라 할 수 있다.

2.2.2. 갈등 고조기

2005년 5월 중순 토지용도 변경의 근거가 된 허위민원서가 발견되어 주민들이 이 사실을 알게 되었고 신안1리 이장이 주민총회에서 사퇴하고 새 이장이 선출되었다. 2005년 6월 주민들이 연기군수를 항의방문하여 면담하고 군수로부터 “아파트 사업에 대한 부정적 의견을 제출할 것”을 약속 받았다. 2005년 11월 주민들이 군수를 재차 항의방문하고 “대학문화촌이나 공원화 사업” 각서를 받았으며, 연기군수의 각서를 본 심대평 충남지사가 ‘아파트 사업 무효화’를 지시하였다.

2005년 12월 마을주민들이 충남지사의 약속을 즉각 이행할 것을 촉구하여 시행사 측과 몸싸움이 일어났고, 2006년 4월 주민들이 갈등대상지역 토지용도 결정 취소 행정소송을 제기하였으며, 이에 대해 시행사 측은 주민들을 대상으로 명예훼손, 업무방해 고소, 가압류 등의 조치를 실시하였다. 2006년 7월 지자체 선거에서 이완구 지사가 선출되면서 일주일 뒤 아파트 사업 승인이 이루어졌으며, 이에 마을주민들이 충남지사를 항의방문하고 도청 앞에서 시위를 하였다.

전반적으로 볼 때, 이 시기는 허위민원서 발견과 아파트 사업 승인이라

는 두 차례의 사건으로 인해 갈등이 고조되는 시기였는데, 이런 진행과정을 통해 마을개발을 둘러싼 가치-이해관계 갈등이 사실관계 갈등으로 전환되는 결과를 가져왔다. 이 시기에 갈등당사자들 간에 협상이나 해결을 위한 어떠한 시도도 이뤄지지 않았다. 일반적으로 사실관계 갈등이 주된 갈등이 되면, 이해당사자들의 합의에 의한 해결이 쉽지 않고, 제3자의 조정이나 중재 또는 법원판결에 의한 해결에 의존할 수밖에 없다 할 수 있다.

2.2.3. 갈등 조정기(해결방안 모색기)

신안마을 주민들은 갈등문제를 해결하기 위해 법원에 소송 제기와 환경분쟁조정위원회의 조정 신청을 하였다. 법원 소송은 전술한 바와 같이, 2006년 4월에 갈등대상지역 토지용도 결정 취소 행정소송을 대전지방법원에 제기하였다. 이 소송은 2006년 10월에 패소 판결을 받았는데, 법원 판결은 “해당 지역을 제2종 일반주거지역으로 결정한다는 충남도지사의 결정 처분 자체가 존재하지 않고 대신 「국토계획법」상 2003년 6월까지 종세분화가 되지 않은 토지에 대해서는 제2종 일반주거지역으로 간주한다는 경과규정에 따라 제2종 일반주거지역이 되었기에 도지사의 결정 처분을 철회하라는 원고의 요구는 법적 판단의 대상이 아니므로 각하한다”는 것이었다(강수돌 2010: 156-169).⁴⁸ 이 결정에 대해 마을주민들의 입장은 이 갈등의 직접 원인이 ‘허위민원서에 의한 토지용도 불법 변경’이고, 문제의 ‘허위민원서’가 없었다면 기존 연기군 토지용도 결정조서대로 갈등 대상지역은 ‘제1종 일반주거지역’으로 결정되는 것이 확실한 상황이었기 때문에 해당 지역의 토지용도 변경은 무효가 되며, 불법적 토지용도 변경에 기초한 고층아파트 건설 계획 또한 근거를 상실한다는 결정을 내렸어야 했다는 것이었다.

⁴⁸ 이러한 결정에 불복하여 신안마을 주민들은 2006년 11월 대전고등법원에 항소했으나 2007년 5월 기각되었고, 2007년 6월 대법원에 상고했으나 2007년 7월에 패소하였다.

신안마을 주민들은 2008년 7월 환경분쟁조정위원회에 조정 신청을 하였는데, 이유는 토지용도 및 아파트 건설사업 자체에 대한 행정소송들이 패소한 뒤에 아파트 건설공사가 본격 시작되면서 주민들이 경험하거나 경험하게 될 피해에 대한 보상이 필요하다는 것이었다. 여기서 핵심적인 사항은 공사에 따른 분진, 소음, 진동, 지하수 고갈, 그리고 일조권 침해에 따른 피해 보상이었다. 그런데 2008년 12월에 내려진 환경분쟁조정위원회의 결정은 약 1,000세대의 대규모 아파트 단지 건립으로 인한 자연적인 마을 경관의 침해와 조망권 침해 등은 고려의 대상으로 하지 않고, 지엽적인 사항에 대해 일부 주민에게 작은 수준의 보상을 하게 하는 것으로 끝이 났다. 이에 대해서도 당시 갈등당사자였던 마을주민대표는 환경분쟁조정위원회가 갈등의 핵심인 허위민원서에 토대한 불법적 난개발을 논외로 한 채 난개발 과정에서 발생하는 부수적 피해 정도의 조사와 보상에 초점을 맞추는 일밖에 하지 못했다고 했다(강수돌 2010: 188-193).

2.2.4. 갈등 해소기(종결기)

행정소송에 대한 법원의 결정이 난 뒤, 2008년 1월부터 건설사가 터파기 작업 등 아파트 건설사업을 개시하였으나, 2009년 5월 분양률 저조 탓에 시행사가 사업을 포기하고 철수하여 갈등대상지역에 세워진 12동의 아파트가 2011년 말까지 공사가 중단된 채로 남게 되었다. 이런 사실들은 모두 오랜 기간 동안 갈등의 분쟁이 계속된 것에 대한 후유증이라 할 수 있다. 이는 건설사가 모든 수단을 동원해 아파트 건설을 성사시켰지만, 당초 목표로 했던 이윤극대화에 크게 어긋나는 결과를 가져온 것이라 할 수 있다. 이후, 2012년 1월 제2차 시행사가 사업을 접수하여 아파트 공사를 재개하였고, 2014년 초 아파트 공사가 완공되어 입주를 시작하였다.

<신안마을 고층아파트 신축 갈등의 전개 일지>

- 2003. 9. 연기군 토지용도 결정 조서: 갈등대상지역을 제1종지로 명시
- 2004. 3. 갈등 대상 지역을 제1종지로 하는 내용을 충남도에 서류신청
- 2004. 5. 건설사의 연기군 진출과 아파트 건설부지 물색 물밑 작업
- 2004. 6. 신안1리 이장이 갈등대상지역을 제2종지 요구하는 허위민원서 제출
- 2004. 6. 연기군이 충남도에 주민민원을 이유로 기재출서류 반환 요청
- 2004. 10. 갈등대상지역을 1종지 요구에서 제외(경과 규정상 2종지 간주)
- 2005. 3. 말. 충남도가 결정고시 실시(갈등대상지역 2종지 간주 확정)
- 2005. 4. 말. 건설사가 갈등대상지역에 아파트 건설사업 신청(충남도청)
- 2005. 4. 말. 신안마을 주민들이 아파트 부당성 비판 기자회견
- 2005. 5. 중. 토지용도 변경의 근거가 된 허위민원서 발견, 주민들에 폭로
- 2005. 5. 하. 신안1리 이장 주민총회서 사퇴, 새 이장 선출
- 2005. 6. 주민들의 연기군수 항의면담, “아파트사업에 부정적 의견 제출” 약속
- 2005. 11. 주민들의 연기군수 재항의 면담, “대학문화촌이나 공원화사업” 각서
- 2005. 11. 심대평 충남지사, 연기군수 각서 본 뒤, “아파트 사업 무효” 지시
- 2005. 12. 충남지사 약속의 즉각 이행 촉구, 시행사 측과 분쟁
- 2006. 4. 갈등대상지역 토지용도 결정 취소 행정소송 제기
- 2006. 4. 시행사 측, 주민들 대상 명예훼손, 업무방해 고소, 가압류
- 2006. 7. 지자체 선거에서 이완구 지사 선출, 일주일 뒤 아파트 사업 승인
- 2006. 7. 충남지사 항의 방문 및 도청 앞 주민 시위
- 2006. 10. 대전지법에 제기한 행정소송 패소
- 2008. 1. 건설사, 터파기 작업 등 아파트 건설 사업 개시
- 2009. 5. 분양률 저조 탓에 시행사 사업 포기 후 철수
- 2009. 5.~2011. 12. 갈등 대상 지역에 세워진 12동의 아파트가 흉물로 남음
- 2012. 1. 제2차 시행사가 접수하여 아파트 공사 재개
- 2014. 1.~현재. 아파트 공사 완공 후 입주

2.3. 갈등사례 및 갈등관리 평가

신안마을 갈등은 기본적으로 갈등대상지역의 개발을 당초의 토지이용계획에 입각하고 주위 농촌의 환경에도 부합에는 5층 이하의 연립주택이나 아파트로 건설을 계획했으면 갈등이 발생하지 않았을 사례였다. 하지만 갈등 발생 당시 이 지역 주변에 건설 붐이 일기 시작했던 관계로 건설사 입장에서는 수익성이 높은 고층 아파트 건설에 대한 미련을 버리기 어려웠을 것으로 판단된다. 하지만 많은 시간이 소요되더라도 마을 주민들을 설득하여 동의를 얻는 절차를 밟고 주민들의 의견수렴 후 건설계획의 일부를 수정하는 타협을 거쳐 정상적인 방법으로 연기군의 도시계획을 변경하는 과정으로 사업을 추진했어야 했다. 즉,新安마을 갈등은 농촌지역에 고층 아파트를 건립하려는 대형 건설회사의 경제적 이해와 농촌마을의 난개발을 막으려는 생활적 이해(가치) 간의 대립이 갈등의 근본을 이루고 있으나, 갈등이 과격한 분쟁 형태로 전환하고 장기간 지속하게 된 직접적인 원인은 불법적 도시계획 변경이라는 절차적 하자에 있었다. 따라서新安마을 고층 아파트 신축 갈등은 이해관계 갈등에 사실관계 갈등이 첨가되어 확대·격화된 사례에 해당한다고 할 수 있다.

新安마을 고층아파트 신축 갈등의 결과 갈등당사자 쌍방이 모두 손실을 입게 되었다. 아파트 건설회사는 마을주민들의 반대로 사업의 진척이 지연되다가 분양률 저조로 공사가 약 2년간 중단되었고, 사업신청 후 8년이 지나야 완공하고 입주가 시작되었지만 분양가가 상대적으로 낮게 책정되는 손실을 입었다.⁴⁹新安마을 주민들 입장에서도 토지용도 변경결정 취소 행정소송에서 패소하여 고층아파트 건설을 반대하는 입장을 관철시키지 못하여 한마디로 쌍방이 모두 패자가 되는 결과에 이르렀다.

갈등관리이론 관점에서新安마을 갈등 내용을 분석해 보면,新安마을 갈등은 갈등당사자 모두에게 손실이 되었거나 제로섬 게임 이상이 되지 못하

⁴⁹ 갈등분쟁의 여파로 아파트의 분양가가 평당 500만 원 정도로 인근의 다른 아파트보다 낮게 공급된 사실이 사후 조사를 통해 확인할 수 있었다.

는 결과를 가져온 갈등사례에 속한다. 신안마을 갈등은 경제적 이해관계를 넘어서는 사실관계 갈등이 갈등의 진행과 해결에 있어 중요한 역할을 하고 있기 때문에 호혜적 인간 개념에 기초한 갈등관리 프로그램, 특히 티포탯 (Tit for Tat) 프로그램의 적용이 쉽지 않았을 것으로 판단되지만, 갈등문제 해결에서 상호신뢰 회복을 강조하는 하버드 콘셉트는 어느 정도의 유용성을 가질 수 있었을 것으로 보인다. 그런데 여기서도 갈등관리 프로그램 적용의 선결조건 내지 제1차적 과제는 타인을 고려하지 않는 경제인 관점의 건설사를 협력할 용의를 갖는 호혜적 인간으로 태도를 전환시키는 것이다. 갈등당사자의 태도 전환 없이는 협력과 전략적 합리성을 기본으로 하는 갈등관리 프로그램의 적용은 불가능하다 할 수 있다.

3. 밀양 송전탑 설치⁵⁰

3.1. 갈등의 배경

갈등의 원인이 된 밀양 송전탑 설치사업은 신고리 원전에서 북경남 변전소를 잇는 90.5km 구간에 765kV 송전탑 161기를 건설하는 사업으로, 울주군, 기장군, 양산시, 밀양시, 창녕군 등 5개 시·군에 걸쳐 건설되는 사업이다<그림 5-3>, <표 5-4>. 당초 신고리~북경남 765kV송전선로는 수도권을 거쳐 개성까지 전기를 공급하는 것으로 계획이 세워져 있었고 밀양 주민들도 국가적 차원에서 이를 수용하였다. 그런데 대구지역까지만 송전되는 것으로 계획이 변경되면서 765kV 송전선의 무용론이 제기되었고 기존 345kV 선로를 보강하여도 신고리 원자력발전소에서 발전되는 전력을 송전하기에 충분하다는 주민들의 문제 제기로 갈등이 시작되었다.⁵¹

⁵⁰ 밀양 송전탑 설치 갈등사례에 대한 조사는 이 연구의 공동연구자로 참여하는 동아대학교 황연수 교수가 담당하였다.

그림 5-3. 밀양 송전탑 건설사업 구간



자료: 한국전력공사(2013. 5.).

2004년에 수립된 정부의 제2차 전력수급계획(2004~2017)에는 신고리~북경남 송전선로가 신충북을 거쳐 수도권으로 연결되어 있었으나, 2006년에 수립된 제3차 전력수급계획(2006~2020)에는 영남권 전력수요 증가를 이유로 765kV 신고리~북경남 송전선로의 후단 765kV 북경남~신충북~신안성 간 송전선로 계획이 반영되지 않았다. 이를 두고 정부와 한국전력공사는 전력수급기본계획은 경제성장률 등 사회 여건 변화에 따라 계획이 수정 보완되는 것이라고 주장하는 반면, 밀양 경과지 주민들은 당초 신고리 발전력을 수도권으로 송전하는 계획이 변경되었기 때문에 765kV 신고리~북경남 송전선로 사업은 전면 재검토되어야 한다고 주장함으로써 사업의 필요성에 대한 논란이 야기되었다.

51 이선우. “밀양 송전선 건설 갈등.” 2013년 6월 14일 자 『국민일보』.

한편, 2008년에 수립된 제4차 전력수급기본계획에 따라 765kV 신고리~북경남 송전선로는 신고리 원전 5·6호기 발전력을 추가로 운송하게 되는데, 이를 두고 한국전력공사와 정부는 765kV 신고리~북경남 송전선로는 신고리 원전의 발전력을 수송하는 것을 목표로 하고 전력수급 상황에 따라 계획은 변경 가능하다고 주장했다. 반면, 밀양 주민들은 2007년 11월 전원개발사업 승인 당시에는 신고리 원전 1~4호기(4,800MW)를 대상으로 한 만큼 신고리 5·6호기 전력 송전은 인정할 수 없다고 반발하였다.

표 5-4. 밀양 송전탑 시군별 공구 및 사업 규모

공구	구간	선로 길이(km)	철탑 기수	행정구역
1공구	발전소~36(11-1, 34-1,2,3 포함)	20.576	38	울주군 5기(No. 1~3, 5, 6)
				기장군 33기(No. 4, 7~35)
2공구	No. 36~59	13.073	23	양산시 45기(No. 36~80)
3공구	No. 69~87	15.512	28	밀양시 69기(No. 81~149)
4공구	No. 87~112	14.715	25	
5공구	No. 112~136	14.322	24	
6공구	No. 136~변전소	12.337	23	창녕군 9기(No. 150~158)
합계		90.535	161	5개 시·군

자료: 민주통합당 ‘초생달’모임 외(2012: 12).

3.2. 갈등의 전개 과정

3.2.1. 갈등 표출기

2000년 1월 정부와 한국전력공사는 제5차 장기전력수급계획에 따라 대전력 수송체계 구축 및 경남 북부지역의 안정적인 전력 공급을 위해 신고리 원자력발전소의 발전전력을 전력계통에 병입하여 신고리~북경남 송전선로 건설사업을 추진하였다. 사업 초기는 송전선로 경유지 및 변전소 부

지 선정을 위한 주민의견 수렴, 환경영향평가 등 갈등의 예방에 매우 중요한 시기이지만, 송·변전시설 설치와 관련한 통상의 갈등사례처럼 밀양의 경우도 한국전력공사가 환경영향평가를 위한 주민설명회를 갖기 전까지 해당주민들은 송전선로 건설사업을 알지 못하였다. 한국전력공사는 현행법에 따라 주민설명회를 개최하였다고 하지만, 경과지 주민들이 충분히 참여하고 의견을 수렴하기에는 미흡한 수준이었다.

표 5-5. 신고리~북경남 765kV 송전탑(제2구간) 주민설명회 결과

일시	장소	참석인원
2005. 8. 17. 15:00	양산시 하북면사무소	12
2005. 8. 18. 10:30	양산시 상북면사무소	42
2005. 8. 18. 15:00	양산시 원동면 대리마을회관(마을 정자로 이동)	참석자 명부 미작성
2005. 8. 23. 10:30	밀양시 단장면사무소	50
2005. 8. 24. 10:30	밀양시 상동면사무소	38
2005. 8. 24. 15:00	밀양시 부북면 대항2동 마을회관	10
2005. 8. 25. 10:30	밀양시 청도면사무소	28

자료: 한국전력공사(2006: 19).

주민설명회에 참석한 밀양시 4개면 126명은 밀양시 총인구 11만 7,732명의 0.1%, 송전선로가 통과하는 밀양시 5개면 인구 2만 1,069명의 0.6%에 불과하였다<표 5-5>. 765kV 송전탑 및 송전선로에 대해 전혀 알지 못하는 126명의 주민들을 상대로 설명회를 개최하여 송전선로 건설로 인해 발생할 지역주민들의 피해에 대해서는 언급하지 않고, 오히려 지역주민들에게는 별다른 피해가 없다는 식의 설명을 하였다. 지역주민들은 765kV 송전선로가 건설되는 시점에 와서야 기존의 송전선로와는 달리 국내에서 가장 높은 초고압이고 엄청나게 큰 규모임을 알게 되었다. 이로 인해 지역주민들이 한국전력으로부터 배신당했다는 여론이 형성되기 시작했고, 이후 공사현장을 가로막는 등 765kV 건설 반대를 하게 되었다(국회의원 김제남 2013: 14).

2005년 8월 23일부터 8월 25일에 실시된 한국전력공사의 주민설명회와 환경영향평가 초안 공람을 계기로 마을에 송전탑이 설치된다는 것을 알게 된 밀양 주민들은 가시적으로 반발하기 시작하였다. 2005년 9월 밀양 상동면 여수마을 주민들이 송전탑 건설 저지를 위한 비상대책위원회를 결성한 것이 반대운동의 효시였으며, 같은 해 12월에는 여수마을 주민들이 한전 밀양지사 앞에서 최초로 반대집회를 개최하였다.

2006년 3월 송전선로의 최종경과지가 확정되자 765kV 송전사업 밀양시 대책위원회가 출범하였다. 2007년 7월 밀양시의회는 765kV 송전선로공사 전면 폐지를 요구하는 대정부 건의문을 채택했지만, 같은 해 11월 산업자원부는 신고리 원전-북경남변전소 765kV 송전선로 건설을 위한 전원개발사업 실시계획을 승인하게 된다. 1978년 제정된 「전원개발촉진법」에 따르면, 발전소나 송전탑에 대한 ‘실시계획 승인’을 받는 순간에 20개 법률에 따르는 인·허가 절차가 생략되고, 지역주민들이 반발하면 토지를 강제수용할 수 있도록 되어 있다. 법조항이 이렇다 보니 한전은 산업통상부 장관의 실시계획 승인에만 주력하였다. 기존에 한전은 지역주민들에게 적극적으로 정보를 알리고 설득하기보다는 형식적이고 의례적인 주민설명회를 거쳐 사업을 강행하는 것을 관례로 진행해 왔다. 밀양의 경우도 형식적인 주민설명회를 거쳐 일방적인 정부의 실시계획 승인과 토지수용이 이루어졌고, 지역주민들의 의견은 무시되었던 것이다(하승수 2015: 117-124).⁵²

밀양 송전탑 갈등의 표출 단계에서 주목할 점은 송전선로의 경로 및 위치 등에 관한 정보의 부재와 접근성 결여, 지역주민에 대한 한전의 적극적 설명·홍보 노력의 부족과 회피이다. 송전선로 건설과 같이 장기적으로 광범위한 지역에 영향을 미치는 대규모 국책사업의 경우, 읍·면 단위 주민설명회와 같은 소극적인 의견수렴보다는 사업구간 전 지역 주민의 적극적인

⁵² 주민들이 송전선로 건설을 기피하는 현실에서 한전은 주민들 의견을 다양하게 반영하고 설득하는 것보다 사업승인을 먼저 받는 것을 중요하게 생각하였다. 사업을 승인받고 나서 주민들의 여러 민원들을 해결하는 것이 한전의 사업추진방식이었던 것이다(이강원 2011: 147).

참여와 공공적 토론을 보장할 수 있는 공청회 또는 공공토론제도, 주민투표 등을 통해 집합적으로 주민의사 결정과정을 거치는 것이 갈등 예방에 보다 효과적일 것으로 판단된다.

3.2.2. 갈등 고조기 및 조정기

2008년 1월 한전이 토지소유자 보상계획 안내 및 보상 협의를 시작하면서 갈등이 증폭되기 시작하였다. 한전은 승인된 전원개발사업 실시계획을 고시하고, 중앙토지수용위원회는 밀양시에 토지사용 및 수용재결신청서의 공고·열람을 의뢰하였는데, 이를 통해 한전이 그간 주민들을 설득하려는 노력 없이 일방적으로 ‘전원개발사업의 승인절차’를 추진하였다는 사실이 드러나게 되었다. 이것이 주민들의 반발을 격화시키는 증폭제로 작용하게 되었다(임만석 2014). 반대대책위는 2008년 7월까지 수회에 걸쳐 지식경제부·한전·지역구 국회의원 등에 진정을 하고 방문협의를 하였으나 별 소득이 없자 투쟁노선을 공식적으로 ‘송전선로 경과지 변경’에서 ‘송전선로 건설 계획 백지화’로 변경하고 반발의 강도를 높였다. 2008년 7월 25일에 밀양 4개 면(부북면, 상동면, 산외면, 단장면) 20개 마을 2,000여 세대주민이 참여한 송전선로 백지화 요구 쉼기대회가 있었지만, 한전은 2008년 8월 13일에 송전선로 전 구간에 걸쳐 일제히 송전탑 건설에 착공하였다. 여기에 반대하여 2009년 3월 ‘전국 송·변전건설반대 공동대책위원회’(대책위)가 출범하게 되었다.

이후 갈등을 조정하기 위한 여러 논의기구들이 구성되어 갈등을 조정하고자 하는 움직임이 있었다. 2009년 3월부터 5월 사이에는 경실련(사)갈등해소센터의 갈등영향평가를 통한 사전조정 시도가 있었고, 2009년 12월 21일부터 2010년 6월 25일 사이에는 국민권익위원회가 주관한 ‘밀양지역 송전탑 갈등조정위원회’(갈등조정위원회)가 구성되어 활동하였다. 2011년 5월 2일부터 7월 4일 사이에는 밀양주민-한전 대화위원회가 운영되어 18차례의 대화가 이루어졌고, 8월 4일부터 10월 4일 사이에는 제3자(경실련)가 중재한 보상협의회가 7회 개최되었으며, 2011년 11월부터 2012년 1월

사이에는 경실련 주관 보상제도개선위원회가 구성되어 본회의 9회, 실무회의가 12회 열렸다. 그리고 밀양 송전탑 건설갈등 해소의 마지막 기회라 할 수 있는 ‘밀양 문제 해결을 위한 전문가협의체’가 국회 산업통상자원위원회의 중재로 출범하여 2013년 6월 5일부터 7월 8일까지 활동하였다.

이를 통해 확인할 수 있는 사실은 밀양 송전탑 설치 갈등이 갈등조정위원회, 대화위원회, 보상협의회, 제도개선위원회, 전문가협의체, 기타 각종 포럼에 이르기까지 한국 사회에서 가능한 모든 분쟁조정제도를 다 거쳤음에도 불구하고 이렇다 할 실마리를 찾지 못했다는 점이다. 이것은 한편으로 갈등해결에서 갈등관리시스템의 미비, 갈등당사자들의 토론 및 협의에서의 진정성 결여 등을 방증하는 것이지만, 다른 한편으로 밀양 송전탑 갈등의 성격이 기존 갈등관리제도로는 해결되기 어려운 측면이 있었음을 보여주는 것이다(이성규 2013: 67).

갈등조정위원회는 경실련 2인, 지역주민대표 3인, 한전관계자 2인, 국회·지식경제부·경남도·밀양시 관계자 각 1인이 참가하여 본회의 15회, 실무소위원회는 8회 개최하였다. 활동기간은 당초 3개월 예정이었으나 한국전력공사와 밀양 대책위 양측의 참여한 대립으로 6개월 동안 결론을 내지 못했고, 결국 갈등조정위원회는 양측의 입장을 의견서에 담아 국민권익위원회에 제출하는 방향으로 활동을 마무리하였다. 최종합의 결과는 첫째, 송변전 설비 건설 관련 합리적 보상 및 지원을 위한 제도개선 추진위원회를 구성하고, 둘째, 전자계의 경우 대부분 송전선로에서 100m 이상 이격되어야 안전함을 확인하며, 셋째, 765kV 사업 필요성에 대해선 양측이 최종 입장을 정리하여 제출하며, 넷째, 주민 측이 제안한 초전도케이블 상용화 관련 포럼을 지경부가 주관하여 개최하며, 다섯째, 밀양지역 공사재개 관련 사항은 주민과 한전이 상호간 협의하여 결정할 것 등이었다. 하지만 공사 진행 여부 등 주요 사안에 대해서는 구체적으로 합의하지 못하는 한계를 드러내었다(임만석 2014).

그러던 중 2012년 1월 보라마을 주민인 이치우 씨(당시 74세)가 분신자살하는 사건이 발생하게 되는데, 분신 사건은 밀양 송전탑 갈등이 밀양이라는 지역의 경계를 넘어서 전국적인 이슈로 재구성(re-scaling/re-framing)

되는 계기가 되었다(엄은희 2012: 80-83). 2012년 3월 7일 한전과 주민 측이 “장래 후 90일간 공사를 중단할 것”을 합의함에 따라 그해 6월 7일까지 공사가 중단되었으나, 6월 11일 공사가 재개되면서 한전과 주민 간의 충돌이 다시 발생하였다. 이후 반대대책위와 한전 간의 실무협이나 주민-한전 간의 토론회가 여러 차례 열리는 등 갈등조정을 위한 노력도 있었지만, 한전과 주민 간의 갈등이 지속되면서 송전탑 건설 공사도 중단과 재개를 반복하였다.

밀양 구간에서 2012~2013년 사이 여타 지역에 비해 공사 중단과 재개가 잦았고 그에 따른 충돌과 희생이 많았던 것은 울주, 기장, 양산, 창녕 등 다른 지역에서는 이미 공정이 상당히 진척되었거나 완료된 상황에서⁵³ 한전 측이 매몰비용 즉, 공정률과 투입비용을 강조함과 동시에 공사가 지연될 경우 예상되는 비용(손실)을 제시하면서 공사의 시급성과 공사-대화 병행의 불가피성을 주장하였지만,⁵⁴ 밀양에서는 주민들이 매몰비용의 오류를 지적함과 동시에 공사가 진행될수록 반대 명분이 약해지고 주민들의 결속력이 약화되는 것을 우려하여 공사 중단, 대화 우선(협의체 운영 등)을 주장하였기 때문이다.

주민들과 한전 간 협상이 실패로 돌아가자 2013년 5월 18일 한전 사장은 송전탑 공사 재개 관련 대국민 호소문을 발표하고, 5월 20일 4개 면 6

⁵³ 5개 공구의 착공일은 2008. 8. 13.으로 동일하나 준공일은 울주(5기) 2013. 4. 4., 기장(33기) 2013. 4. 4., 양산(45기) 2012. 5. 24., 창녕(9기) 2013. 9. 12., 밀양(69기) 2014. 12. 23.으로 차이가 있다. 한국전력공사 남부건설처 송전건설부 2015년 8월 18일 면담자료 참조.

⁵⁴ 예컨대, 한전 측은 2013년의 국회 현안보고에서 2013년 5월 현재 전체 공정률 74%, 총 사업비 5,200억 원 중 현재까지 투입된 비용 3,200억 원, 공사 중지 횟수 총 11회, 공사지연 일수 약 900일, 밀양지역은 공사 지연으로 발생한 손실액 합계 816억 원, 1일 손실액 1.4억 원, 공사 지연으로 신고리 3호기의 정상 운전이 불가능할 경우 전력수급난이 가중되고, 막대한 경제적 손실이 발생함을 강조하였다. 제315회 국회 산업통상자원소위 제1차회의(2013년 5월 24일), 한전 사장 김중겸의 『765kV 신고리~북경남 송전선로 건설사업의 밀양 송전탑 관련 현황보고』.

개 지역에서 전격적으로 공사를 재개하였다. 공사가 재개되자 지역주민들의 움막농성이 시작되고, 한전과 주민이 충돌하면서 10여 일 동안 20여 명이 부상하는 사건이 발생하면서 공사 중단이 목소리가 높아지게 되었다. 5월 29일 국회 산업통상자원위원회 중재로 양측은 40일 동안의 공사 중단과 함께 밀양 송전탑 대안을 검토하기 위한 전문가협의체 구성에 합의하였다. 6월 5일 한전·주민 추천 위원 각 3인, 여·야 추천 각 1인, 여야 합의 추천한 위원장 1인 등 9인으로 구성된 전문가협의체가 발족하였는데, 한전측 추천 전문가들은 765kV 송전탑 건설 외에는 뾰족한 방법이 없다는 주장을 되풀이했고, 주민대책위 측 추천위원들은 한전이 보고서를 대필까지 해줬다는 의혹을 제기하면서 기존 선로를 통해서도 신고리 3·4호기에서 생산된 전기를 송전할 수 있다고 주장하였다. 7월 8일 전문가협의체가 ‘송전탑 건설 외 대안 없다’는 송전탑 건설 찬성 취지의 보고서를 국회에 제출하자 주민·야당 추천 위원들은 보고서 채택을 거부함으로써 이렇다 할 성과 없이 끝나고 말았다. 전문가협의체가 파행으로 끝났지만, 다수의 의견이 담긴 이 보고서는 이후 한전이 10월에 전면적인 공사 재개를 하는 데 명분을 제공함으로써 지대한 영향을 미치게 된다.

전문가협의체의 밀양 송전탑 대안 검토가 불발에 그치게 되자 이후 밀양 반대대책위는 송전탑 문제로 갈등을 겪고 있는 청도, 달성, 당진, 구미, 울진 지역주민들과의 연대체인 ‘전국송전탑 반대네트워크’를 결성하는 등 송전탑 문제에 대한 다각적인 접근을 시도하였고(이헌석 2013: 20), 한전과 정부 측은 개별보상(돈)과 공권력을 앞세워 공사에 박차를 가하게 된다. 2013년 7월 산업통상자원부 장관이 밀양 현장을 방문하였고, 9월에는 국무총리가 방문해 공사를 강행할 것을 시사하면서 밀양 송전탑 갈등 해소 특별지원협의회가 구성되고, 동 협의회는 가구당 평균 400만 원씩 개별보상과 태양광벨리사업 추진 등을 핵심으로 한 주민 보상안을 확정하였다.

3.2.3. 갈등 종결기

2013년 8월부터 밀양 송전탑 갈등의 원만한 해결이 아니라 파국의 조짐

이 보이기 시작하였다. 밀양시는 일방적으로 보상협의체 구성을 추진하고, 공무원들을 ‘송전선로 홍보 출장반’으로 편성해서 주민들을 설득하는 작업에 투입하는 등 적극적으로 정부와 한전 쪽을 편들었고, 한전은 협상의 핵심 상대방인 밀양 송전탑 반대대책위의 핵심이라고 할 수 있는 공동대표와 사무국장, 그리고 24명의 주민들을 상대로 ‘공사를 방해하면 하루에 100만 원씩 배상하라’는 내용의 공사방해금지 가처분 신청을 제기하였다.

한전과 밀양시는 2013년 8월 5일 주민 갈등 해소와 특별 지원을 논의하는 회의체로 찬성 측 주민을 중심으로 “밀양 송전탑 갈등해소 특별지원협의회”를 발족시켰다. 목진휴 교수를 위원장으로 선임하고, 협의회 회원으로 밀양시 추천 주민대표 10명, 한전 관계자 5명, 밀양시 관계자 2명, 지역 국회의원실 1명, 산업부 관계자 1명 등 20명이 참여하고 있는데, 2015년 9월 현재에도 운영 중이며 미합의 마을과 보상금 수령 거부 주민을 대상으로 협의를 계속하고 있다.

<표 5-6>에 나타나는 바와 같이, 특별지원협의회의 발족으로 개별보상이 가능해짐에 따라 합의 마을 수와 보상금 수령 주민 수가 급격히 늘어남으로써(2013년 10월 31일 현재 합의 마을 수가 전체 30개 마을 중 21개 마을) 한전이 2013년 10월 전면적으로 공사를 재개하는 데 큰 버팀목이 되었으나, 개별보상으로 인해 마을 내 주민들 간에 갈등이 조장되고 마을 공동체가 붕괴되는 역기능이 나타나기도 하였다<표 5-6>.

표 5-6. 밀양 송전선로 경과지 마을별 피해 및 보상 현황

행정구역	마을명	철탑번호	최근접거리(m)	가구수	합의시기	지역특수보상사업 지원액합의금(억 원)	비고
단 장 면	평리	-	1,250	75	'13.10.30.	○○ 마을 4.0 ○○ 마을 6.6 ○○ 마을 6.4 ○○ 마을 7.9	*
	고례리	바드리	81~85, 89	650	36		'13.09.07.
		소계	6기		111		
	구천	삼거	86~88	1,450	80		'13.10.30.
	범도리	범도	90~94, 96	650	45		'13.10.27.

96 개별 갈등사례 정밀분석

(계속)

행정구역	마을명	철탑번호	최근접거리(m)	가구수	합의시기	지역특수보상사업 지원액합의금(억 원)	비고		
	아불	-	1,150	124	'13.10.31.	○○ 마을 6.9 ○○ 마을 6.1 ○○ 마을 5.2 ○○ 마을 6.4 ○○ 마을 1.8	*		
	소계	6기		169					
	사연리	사연	98, 99	750	66		'13.10.23.	*	
		동화전	95,97	650	98		'13.10.23.	* ○	
		소계	4기		164				
	태룡리	연경 (용회)	100, 101	1,300	128		'13.11.06.	* ○	
	단장리	단장	-	1,150	154		'13.10.30.		
	단장면 계		21기		806			8개 마을 51.3	
	상동면	도곡	도곡	109~113	750		56	'13.11.16.	*
		고정리	고답	114, 115	450		69	미합의	* ○
고정			116~119	450	92	'14.05.23.	* ○		
모정			-	1,150	52	'14.07.04.			
소계			11기		213				
금산리		금호	121	650	97	'13.12.30.	* ○		
		금곡	120	1,050	49	'12.10.20.	* ○		
		유산	-	1,250	91	'12.10.20.			
		소계	2기		237				
안인리		포평	-	1,450	74	'12.10.20.			
옥산리		옥산	-	450	80	'12.10.20.	(미합의 고답마을 제외) *		
		여수	122~125	450	91	'14.06.20.	* ○		
		소계	4기		171				
상동면 계		17기		751		9개 마을 49.5			

(계속)

행정구역	마을명	철답번호	최근접거리(m)	가구수	합의시기	지역특수보상사업 지원액합의금(억 원)	비고	
산외면	회곡리	보라	102	750	41	'14.01.26.	○○ 마을 4.9 ○○ 마을 5.6 ○○ 마을 11.1	*
		박산	103~106	950	44	'13.10.30.		*
		괴곡 (골안)	107,108	950	86	'12.08.31.		* ○
		소계	7기		171			
	산외면 계	7기		171		3개 마을 21.6		
부북면	위양리	위양	-	1,450	41	'13.10.30.	○○ 마을 1.5 ○○ 마을 1.5 ○○ 마을 4.7 ○○ 마을 3.4 ○○ 마을 6.6	* ○
		장동	-	1,450	25	'12.12.24.		
		진시골	127~129	450	19	'12.09.23.		*
		도방	126	950	41	'13.09.23.		*
		소계	4기		126			
	대항리	평밭	130~132	450	48	'14.06.08.	* ○	
부북면 계	7기		174		5개 마을 17.7			
청도면	요고리	대촌	133~140	850	83	'11.11.28.	○○ 마을 14.5 ○○ 마을 11.7 ○○ 마을 4.9	
	소태리	소태	141~147	1,350	102	'11.11.28.		
	두곡리	두곡	148~149	1,300	133	'11.11.28.		
	청도면 계	17기		318		3개 마을 31.1		
밀양시 합계	81~149 (69기)			2,220		29개 마을 171.2 (40%는 개별보상)		

주 1) 거리는 최근접 가옥 수평거리임. 국회사무처(2012), 제311회 국회(정기회) 지식경제위원회회의록, 제1호(부록)(김동완 위원 질의에 대한 한전 서면 답변 자료), pp. 14-15.

- 2) 마을별 가구 수는 자료에 따라 약간 차이가 있다(밀양시 합계의 경우 1,850가구에서 2,220가구까지 차이가 난다).
- 3) 지역특수보상 사업비 지원액은 마을공동사업지원액과 세대별 지원액을 합한 금액임. 그중 40%가 세대별 직접보상액에 해당(1,850세대 지급, 평균 약 400만 원). 마을공동사업 및 세대별 지원액 합의금 합계가 171억 원으로 전체 합의금 185억 원보다 적은 것은 미합의 마을(고답)이 누락되었기 때문이다.

- 4) 비고란의 * 표는 피해가 심각한 20개 마을.
- 5) 비고란의 ○ 표는 지역특수보상비 중 개별 가구당 보상비 수령 거부 세대(2015년 1월 현재 225세대, 한전 측 2015년 8월 현재 170여 세대)가 남아 있는 8개 마을로 찬·반 주민 간 갈등과 마을공동체 파괴가 심각한 마을임. 해당 마을은 부북면 위양·평발마을, 상동면 고정·고답·여수마을, 산외면 골안마을, 단장면 용회·동화전마을이다.
- 6) 청도면 3개 마을은 2011년 11월 28일 합의를 하였으나, 2013년 9월 25일 ‘지역특별 지원사업비’가 포함된 합의를 재작성함으로써 소급적용 문제로 논란이 되었다.
- 7) 한국전력 측과 합의한 29개 마을의 합의서 내용은 마을에 따라 2~4개의 특이한 조항이 포함된 경우도 있으나 대부분 다음과 같은 6개항으로 되어 있다.
 - ① 한전은 ○○마을 주민에게 송전선로 공사를 원활하게 시행하기 위하여 지역 특별지원사업비 ()원을 지원하며, ○○마을 주민은 공사에 적극 협조한다.
 - ② 한전은 향후 765kV 송전선로 지중화 시 밀양구간을 최우선으로 시행한다.
 - ③ 지역 특별지원사업비 중 마을공동사업비의 집행, 운용 및 사후관리는 주민 측 책임으로 시행하며, (... 중략), 개별지원금은 세대별 지급률에 의거 지급대상자가 결정되면 세대별로 제출한 계좌이체거래약정서의 거래은행으로 입금한다.
 - ④ 합의서 체결 이후 한전에서 개별지원금 지급 시 수령을 희망하지 않는 세대주의 개별지원금은 마을공동사업비로 전환하여 지급한다.
 - ⑤ ○○마을 주민 측은 지역 특별지원사업비 중 마을공동사업비는 개인용으로 사용할 수 없으며 개인별 현금지급 시 민·형사상의 책임을 진다.
 - ⑥ 본 송전선로 공사 준공 후 송전선로로 인하여 주민건강 및 농축산의 피해 발생 원인이 과학적·의학적으로 765kV 송전선로로 판명될 시 한전에 피해보상을 요구할 수 있다.

자료: 한국전력공사 남부건설처(2015년 8월 18일 면담자료) 및 국회의원 김제남(2013).

2013년 10월 2일부터 경찰병력 3,000명이 밀양시 단장면, 부북면, 산외면, 상동면 일대에 진지를 구축하고 한전의 송전탑 공사를 보조하는 작전에 돌입하였는데, 총 52곳의 공사지 중 5곳에서 공사가 재개되었으므로 재개된 현장 당 600명의 병력이 배치된 셈이었다. 주민들의 격렬한 저항이 있었지만, 건장한 경찰들의 투입에 노인들은 역부족이었다. 결국 밀양 송전탑 갈등은 해결되었다기보다 일방에 의해 타방이 진압되는 형태가 되고 말았다.

2013년 12월 2일 고정마을 주민 유한숙 씨(71)가 ‘송전탑 반대’ 음독 후 12월 6일 나흘만에 사망하였는데, 26년째 축산업을 해오던 유씨는 송전탑 때문에 괴로워하다 음독 후 숨졌다. 유족과 대책위는 송전탑 공사 중단, 사인 규명과 사과를 요구하며 10여 개월 동안 장례를 미뤄오다가 2014년 10월 22일, 숨진 지 320일 만에 영결식이 거행되었다.⁵⁵

2014년 6월 11일에는 밀양시의 송전탑 건설 반대 농성장 철거 행정대집행이 실시되었다. 밀양 송전탑 반대 주민들은 남은 6기 철탑 공사를 저지하고자 4곳에 움막을 지어놓고 농성을 벌이고 있었는데, 밀양시는 6월 10일 송전탑 반대 주민들에게 단장면 용희마을(101번), 상동면 고답마을(115번), 부북면 위양마을(127번)과 평발마을(129번) 철탑 예정지 움막을 자진 철거하지 않으면 강제 철거하겠다고 계고한 바 있다. 밀양 주민들은 정치권과 종교계에 정부와 밀양 주민들이 대화를 할 수 있도록 중재를 해달라고 호소하였고, 대책위는 “지난 10년 싸움 속에서 주민들 요구는 하나도 받아들여지지 않은 채 마을공동체는 갈가리 찢기고 철탑은 하나둘씩 올라가고 있다. 지금 주민들은 만신창이가 돼 극도로 예민해져 있다”며 “행정대집행이라는 공권력의 물리력 행사가 아니라 대화와 중재를 통해 사태가 해결될 수 있도록 정부와 한전의 태도 변화를 강력하게 촉구한다”고 밝혔다.⁵⁶

밀양시는 경찰 20개 중대 2,000명과 한전 직원 250명을 투입하여 행정대집행 영장을 제시하며 부북면 위양마을 127·128번, 평발마을 129번, 상동면 고답마을 115번, 단장면 용희마을 101번 철탑 반대 농성장을 강제 철거하였고, 철거 과정에서 20여 명이 실신 및 부상을 당하였다. 한전은 2013년 6월 11일 행정대집행으로 송전탑 부지를 확보함에 따라 밀양 송전탑 69곳 전 현장에서 공사에 착수하였다.

6. 11. 행정대집행으로 밀양 주민들은 송전탑 반대를 위한 거점을 잃었지만, ‘밀양 송전탑 싸움 시즌 2’를 예고하고 있다. 이 ‘시즌 2’는 연대와 일상활동, 피해대책과 제도개선, 집단소송에 의한 법적 대응 등의 일련의 후속 대응활동들을 의미한다. 전문가협의체가 파행 중에 합의 없이 종료되면서 공은 다시 정치권으로 넘어갔으나, 양측을 설득할 중재안을 마련하지 못한 가운데, 한전은 시일이 촉박하다는 이유를 들어 한편으론 개별보상

⁵⁵ 대책위는 이날 장례를 마치고 낸 자료에서 “정부와 한국전력의 명분 없는 공사 강행과 잘못된 전력정책으로 생겨난 불행하고도 억울한 죽음에 대해 밀양 송전탑 경과지 주민들은 비통한 마음을 금할 길 없다”고 하였다(2014년 10월 23일 자 경남도민일보).

⁵⁶ 2014년 6월 4일 자 경남도민일보.

카드로 주민을 분열시키고, 다른 한편으론 공권력을 동원함으로써 2014년 9월 23일 송전탑 조립공사를 완공하였다.⁵⁷

한국전력공사는 2014년 12월 26일 주민들의 거센 항의에도 불구하고 신고리~북경남 송전선로 시험송전을 실시하였다. 밀양 송전탑 반대 주민들은 12월 26일 한전의 시험송전 중단과 사과를 요구하며 상동면 고답마을 115번 철탑 현장에서 농성을 시작하였는데, 주민들의 요구사항은 시험송전 중단과 함께 한전 공식 사과, 중립적이고 객관적인 조사와 실질적 피해 보전, 노후 원전 고리1호기 폐쇄와 전력수급계획 변경 등 여건 변화 시 철탑 철거 약속 등이었다. 반대대책위는 “28일부터 신고리~북경남 선로로 흐르는 전류는 애초 계획했던 신고리 3호기 전력이 아닌 것은 물론이고, 최근 송전을 앞두고 한전이 발표했던 신고리1·2호기 전력도 아니다. 대구지역 전력을 북경남변전소로 끌어와 다시 신고리 원전으로 보내는 ‘거꾸로 송전’이다”⁵⁸라고 비판하였다. 한전은 애초 신고리 3·4호기 전력을 보내려면 송전선로 완공이 시급하다며 밀양구간 공사를 강행하였으나, 신고리 3호기는 시험성적서 위조와 부품 교체로 준공이 늦춰진 데다 작업자 3명이 가스누출사고로 숨져 공사가 중단된 상태였다. 이에 대책위는 “애초 제어케이블 시험성적서 위조 사태로 적기 준공이 불가능함에도 불구하고 한전은 2013년 10월 공사를 강행해 주민들에게 엄청난 폭력을 가했다”며, “송전선로 공사 완료 시점에도 신고리 3·4호기 완공이 불가능해지자 한전은 신고리 1·2호기 전력을 수송한다고 했지만 실제로는 ‘변전소-원전 역수송’으로 전력 낭비를 자초하고 있다”고 지적하였다.⁵⁹

2015년 1월 7일 밀양 초고압 송전탑 반대 주민 대표들과 한국전력이 1년 만에 송전탑 사태 해결을 위해 마주 앉았다. 양측은 남밀양 성당에서 피해실사기구 등에 대해 3시간 동안 대화를 하였으나 합의점을 찾지 못했다. 2015년 6월 5일에는 신고리~북경남 765kV 송전선로 상업송전이 개시되었다.

⁵⁷ 한전은 2013년 10월 1일 경찰의 공권력을 투입하면서 공사를 재개했고, 2014년 6월 11일에는 반대 주민들의 움막 농성장을 철거하는 행정대집행을 통해 공사를 재개하였으며, 행정대집행 석 달 만에 송전탑을 완공하였다.

⁵⁸ 2014년 12월 30일 자 경남도민일보.

⁵⁹ 2014년 12월 30일 자 경남도민일보.

2015년 9월 15일에는 밀양 송전탑 18인 병합사건 1심 판결이 있었다. 창원지법 밀양지원 형사부는 경남 밀양 송전탑 반대 과정에서 공사방해 혐의 등으로 기소된 주민과 연대활동가 등 18명에게 집행유예와 벌금형을 선고하였다. 재판부는 송전탑 공사 업무와 경찰의 공무를 방해한 혐의로 기소된 주민 9명에게 징역 6월~2년에 집행유예 1~2년, 6명에게는 벌금 200만원, 3명에게는 벌금 200만 원에 선고유예를 선고하였다.

2015년 9월 16일자 경남도민일보에 따르면, 2005년 밀양 765kV 송전탑 건설 주민설명회 이후 지난 10년간 사법처리됐거나, 예정인 밀양 주민과 연대자 수는 모두 69명(주민 44명, 연대활동가 25명)인데, 이 가운데 14명이 적게는 징역 6개월, 많게는 징역 2년 6개월에 집행유예 1년에서 4년을 선고받았고, 39명이 벌금형, 7명이 선고유예, 1명이 무죄를 선고받았으며, 8명은 아직 선고공판을 남겨둔 상태이다.

갈등단계상 종결기에 해당하는 이 시기는 대부분의 지역주민들이 보상을 수령하고 공사가 재개되어 완공됨으로써 이해갈등이 어느 정도 해소되고 수습된 듯 보이지만, 아직 보상금 수령을 거부한 세대가 200여 세대나 남아 있고 마을발전기금을 둘러싼 분쟁 등 이해갈등이 해소되지 않고 남아 있는 상태이다.⁶⁰

3.3. 갈등의 주요 쟁점

밀양지역 주민들이 765kV 송전탑 건설 사업에 유독 강하게 반대하는 이유는 밀양 5개면 중 청도면을 제외하고 단장, 산외, 상동, 부북 4개 면의

⁶⁰ “우리는 졌다. 10년간 싸웠는데 졌다. 첩탑은 다 들어섰고, 동네는 한국전력이 준 돈 몇 푼으로 그 돈 받은 사람과 받지 않겠다고 버티는 사람으로 갈라져 있다. 지난 정월대보름에는 마을들이 다 갈라서는 바람에 마을 잔치는 거진 못했다. 우리 반대주민들은 상동면 고답 농성장에 한데 모여 따로 놀았다.” 밀양 할매 할배들(2015: 7).

경우 논과 밭, 마을을 가로지르는 노선이 많아 주민들의 피해가 막대하기 때문이다. 또한 밀양지역에 건설되는 송전선로는 송전탑 69기, 선로 길이 39.157km로 타 지역에 비해 많은 개수와 길이를 가진 구간에 해당한다.

밀양 주민들은 765kV로 90km를 간 전기는 창녕 변전소에서 곧바로 345kV로 낮춰지게 되므로 굳이 765kV 송전선로를 고집할 이유가 없으며, 미국에서는 1,000km 정도의 장거리 송전에 사용된다는 765kV 송전선을 불과 90km 송전을 위해 건설해야 한다는 주장은 타당성이 없다는 근거를 들어 765kV 송전탑 건설에 반대하였다.

이에 반해 한전이 많은 갈등과 반대에도 불구하고 초고압 765kV 송전선로 설치를 강행하는 이유는 ① 송전용량을 기존 345kV보다 약 3.4배 증량 가능하고, ② 전력손실을 감소할 수 있으며(전력손실률: 345kV 0.26%, 765kV 0.05%), ③ 26%의 원가절감이 가능하고(kW당 송전비용: 345kV 650원, 765kV 480원), ④ 송변전 설비 건설에 필요한 소요용지를 345kV 대비 53%로 줄임으로써 효율적인 국토 이용을 할 수 있고, ⑤ 765kV는 고전압 대전력 기술 분야로 국제적 경쟁력 확보 및 해외시장 개척의 발판을 마련할 수 있다는 것이다.

또한, 밀양 송전탑 갈등이 표출되고 증폭될 무렵 이미 다른 공구(울주, 기장, 양산, 창녕)에서는 공사가 상당 부분 진척되고 적지 않은 예산이 투입된 단계였다. 따라서 한전은 송전탑 건설 백지화가 불가능한 것은 물론이고, 기존선로 증용량, 우회송전, 초전도케이블, 지중화 등의 대안 역시 매몰비용 때문에 협상의 여지가 없다는 입장을 고수하여 반대 주민 측과 평행선을 달리게 되었다. 이와 같이 밀양 송전탑 설치 갈등을 둘러싸고 제기되었던 주요 쟁점을 정리하면 <표 5-7>과 같이 요약할 수 있다.

표 5-7. 밀양 송전탑 설치 갈등의 주요 쟁점

쟁점	주민 측	한국전력 측
갈등 원인	타당성 없는 한전 및 정부의 일방적 사업추진, 주민의 재산권 및 건강권 피해	지가하락 등에 따른 주민 피해, 주민기피시설, 밀양시 및 지역 정치인 비협조
경과지 선정	관련법 절차 미흡. 타당성 결여	관련법 절차 준수
765kV 송전방식	기존 345kV 송전선로 보강 및 초전도 케이블 활용	국토의 효율적 이용 기여, 기간 송전망 기능
용역보고서	한국전력의 의견을 반영한 치우친 보고서로 인문지리의 고려가 없음	GIS(지리정보시스템)을 활용한 경과지 선정으로 객관적
전자계 위해성	인체 유해: 전자계 위험 노출. 전자계 대책 필요	인체 무해: WHO 기준 준수
노선변경	노선변경이 있었음	원래 계획한 대로 설치
송전탑의 필요성과 이격거리	송전탑이 꼭 필요하지도 않으며 마을에서 일정거리(거의 1km) 이상 떨어져야 함에도 심지어 200m 정도에도 설치됨	일정거리(거의 1km) 이상 이격됨
지중화	가능: 1989~2003년 남부산~북부산 22km 지중화 공사비 2,788억 원 소요	수용 불가능: 건설기간 10년, 공사비 2조 7,000억 원 듬.
전원개발촉진법	전원개발촉진법에 문제 있음	전원개발촉진법에 따라 시행
외부세력	외부세력은 없고, 있다면 탈핵운동 단체뿐	외부인의 선동에 의해 증폭
지역이기주의	지역이기주의 아님	지역이기주의임
재산권 침해	지가하락 등 재산권 손실에 대한 합리적 보상	관련법 준수. 법적 근거 없는 보상 불가
공사 시급성	전력난 과대홍보(신고리 3호기 전체 전력의 1.7%)	동계 전력난에 대비해 공사가 시급
보상 문제	보상금으로 지중화 기술개발, 보상안 현실성 없음	지역특수보상사업비 증액 등 13개 보상안 제시
대책위 역할	1,484가구 서명으로 보상안 거부 대책위는 주민의사 전달기구	반대대책위가 보상·지중화 얘기 주도
대화·협의	공사 중단하고 전문가협의체 구성해 논의해야 함	공사와 대화 병행해야 하고, 이미 충분히 협의함

자료: 이강원(2012: 88), 이광석(2014: 151), 2013년 5월 9일 자 경향신문, ‘밀양 송전탑’ 충돌하는 세 가치 등을 참고하여 재작성.

이와 같은 쟁점에 대하여 갈등조정기구의 하나로 구성된 전문가협의체는 다음과 같은 입장을 발표하였다.

- ① 기존노선 이용 우회송전(대안공사): 신고리 3·4호기 가동 시 전력 안정성 해침
- ② 간선노선 연결: 현재 기술로 불가능
- ③ 지중화: 우회 송전해야 하기 때문에 추가검토 필요성 의문
- ④ 입지선정 과정의 논란: 활동 범위에 포함되지 않아 판단 보류

전문가협의체의 최종 결론을 보고 받은 국회 산업통상자원위원회는 2013년 7월 11일 다음과 같은 입장을 발표하였다.

“국회 산업통상자원위원회는 신고리~북경남 765kV 송전선로 밀양구간 공사와 관련한 전문가협의체 운영경과 및 결론에 대하여 다음과 같은 입장을 밝힌다.

- ① 먼저 국회 중재에 따라 지난 40일간의 전문가협의체가 운영되었음에도 불구하고, 협의체 내에서 원만하고 합의된 결론에 이르지 못한 점에 대해 유감을 표한다.
- ② 사업자인 한전은 전문가협의체 기간 중에 제기된 여러 가지 문제들에 대해 주민들의 신뢰를 회복하는 데 필요한 조치를 취해야 한다. 또한, 밀양 주민과의 대화와 소통에 보다 적극적으로 노력할 것을 권한다.
- ③ 반대대책위를 비롯한 밀양 주민들도 전문가협의체의 의견에 주목하고 대승적인 차원에서 현실적인 고려를 해주기 바라며, 적극적으로 사업자와의 대화에 성실히 임할 것을 권한다.
- ④ 정부는 사업자인 한전과 밀양 주민 간의 갈등을 해소하기 위해 보다 적극적인 중재 노력을 기울여 줄 것을 당부한다.
- ⑤ 국회는 밀양 송전탑 문제가 원만히 해결될 수 있도록 필요한 법적·제도적 뒷받침에 최선을 다할 것이다.”

3.4. 갈등사례 및 갈등관리 평가

3.4.1. 갈등사례 평가

2005년 12월 주민들이 765kV 송전탑의 마을 관통과 그 폐해를 인지하면서 서부터 시작된 밀양 송전탑 갈등은 2008년 8월 착공 이후 13차례나 공사가 중지되었다가 재개되는 과정을 반복하면서 당초 준공 목표인 2010년 12월에서 4년이 더 연장된 2014년 9월에야 준공되었고, 그 과정에서 2012년 1월 이치우 씨(74) 분신자살, 2013년 12월 유한숙 씨(71) 음독자살, 2014년 6월 행정대집행 과정에서의 마찰 등 막대한 희생이 발생한 갈등 사례이다. 다른 한편, 밀양 송전탑 갈등은 우리나라 전력계통사업을 ‘밀양 송전탑’ 전과 후로 나눌 수 있을 정도로 커다란 영향과 교훈을 남긴 사례로 평가되기도 한다. 밀양 송전탑 설치 이전에는 송전철타를 건설하는 과정에서 발생하는 환경훼손, 경과지 보상 문제 등의 민원이 사업자와 해당지역 주민 간 문제로 한정되었으나 밀양 송전탑 설치 이후에는 2014년 1월 28일 「송변전 설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」(이하 송주법)이 제정되어 전력수급계획 및 전력계통사업 추진의 패러다임 전환이 이루어졌다. 「송주법」의 시행에 따라 한전은 송변전 설비 건설을 위한 입지를 선정할 때부터 해당 지역주민과 지자체를 참여시키게 된 것이다. 이전에는 한전이 주도해 입지 선정위원회를 구성·운영하면서 최종 입지와 경과지를 선정했다면, 앞으로는 다양한 사람을 입지선정위원회에 참여시켜 토론하고 논의하면서 절차적 타당성을 확보키로 하였다.⁶¹

밀양 송전탑 설치에 대해 갈등당사자들 간에는 명확한 입장 차이가 있는데, 먼저 한국전력 측은 법적으로 하등의 문제가 없으므로 법에 따라 규정

61 ‘송주법’은 반대 주민들의 헌법소원에서 드러나듯이 헌법의 ‘정당한 보상원칙’, ‘평등의 원칙’에 위배될 뿐만 아니라 원칙 없는 보상 및 지원범위 설정 등 적지 않은 문제점을 내포하고 있는데, ‘송주법’의 한계와 문제점에 대한 자세한 내용은 신훈민(2013), 하승수(2013) 참조.

된 보상으로 해결하고자 하였으며, 필요 시에 행정목적 수행을 위한 수단은 결과에 의존한다는 입장을 견지했다. 반면, 지역주민들은 국책사업이라도 잘못된 것은 잘못되었고, 보상보다는 살던 그대로 살고 싶고, 가능하다면 송전탑을 옮겨달라는 입장이었다. 이와 같이 상충되는 입장의 대립은 공탁을 통한 공사 강행으로 촉발되었고, 해당 주민들의 반발과 공권력 행사로 격돌한 것이 밀양 송전탑 갈등의 본질이다.

밀양 송전탑 갈등은 그 원인이 다양하고 복잡한 복합갈등의 성격을 가진다. 우선, 송전선로 건설을 통해 얻게 되는 사회적 편익과 지역주민의 부담이 불일치함에 따라 발생하는 대표적인 비선호시설 입지 갈등에 해당한다. 그리고 법·제도 체계가 원활한 전력공급 위주로 구성되어 있어서 발생하는 구조적 갈등이며, 정부의 전력수급정책에 대한 불신 및 핵발전소 등 가치관을 둘러싼 가치갈등이다. 또한 전자계 인체 유해성 등 사실관계갈등, 갈등당사자 간 감정대립과 불신으로 인한 갈등이기도 하다.

하지만 이 갈등을 보다 엄밀하게 이론적으로 분석하면, 한전 측의 입장은 체제(System)의 안정을 위해 체제합리성(Systemrationalität)을 따르는 입장이라 할 수 있는 바, 체제가 개인이나 (공)기업을 자신의 역할담당자로 할 경우 체제합리성은 인간의 성공지향적 합리성으로 의인화하게 된다. 반면에 밀양 주민들은 생활세계의 가치관인 상호이해지향적(의사소통적) 합리성이 주된 사람들로서 지금까지 그런 합리성으로 살아왔고 앞으로도 그렇게 살고 싶은 사람들이다. 결국 밀양 송전탑 설치 과정을 통해 서로 대면한 한전과 밀양 주민들의 갈등은 체제와 생활세계의 갈등을 대변한 것이 되고, 이 갈등의 처리과정은 하버마스가 말한 체제에 의한 생활세계 식민화의 한 모습이라 할 수 있다.⁶²

62 “지금까지 마을 단위의 공동보상은 있었으나 개별보상은 없었는데, 이 사건에는 공동보상뿐 아니라 가구당 현금 지급 보상(평균 400만 원 정도)이 이루어짐으로써 마을공동체가 붕괴되는 결과를 초래하였다(이광석 2014).”

3.4.2. 갈등관리 평가

먼저 밀양 송전탑 갈등의 해결을 위한 협상과정에서는 다음과 같은 오류들이 지적된다.

- ① 상호주장과 갈등배경에 대한 이해 부족: 서로 이해하는 노력 부족
- ② 감정적 대립: 상호불신, 대화의 단절
- ③ 갈등문제에서 사람의 문제로 전환: 해결의 제1원칙이 지켜지지 않음
- ④ 합리적 대안 중심의 문제해결보다 소송이나 힘겨루기로 해결 시도⁶³
- ⑤ 중립적 입장의 참여공간 협소: 범주민대책위원회 구성의 한계
- ⑥ 공공기관(정부, 한전)이 적극적인 갈등해결 모색보다 갈등회피전략 구사

갈등관리이론 관점에서 보면, 밀양 송전탑 갈등은 일차적으로 하버드 콘셉트상의 갈등해결의 제1원칙인 ‘문제와 사람의 분리’가 이루어지지 않아 이해당사자들 간의 감정대립이 격화된 사태에 해당한다(은재호 2011: 66-77). 따라서 밀양 송전탑 갈등을 하버드 콘셉트에 따라 체계적으로 갈등관리를 했다면, 보다 조기에, 보다 상처가 적은 상태로 해결안을 찾을 수 있었을 것이다.

하지만 보다 본질적으로는 밀양 송전탑 설치 갈등은 체제 내에서 발생하는 이해관계를 넘어서는 가치관과 생활관 및 삶의 방식과 관련되는 문제와 결부되어 있기 때문에 경제적 합리성(전략적 합리성 포함)에 입각한 호혜적 인간 개념과 텃포맷 전략 등에 따른 상호협력으로 완전히 해소될 수 없고, 이해당사자들이 하버마스적 의미의 의사소통적 합리성에 입각한 의사소통행위 단계까지 이어져야 비로소 갈등해결의 물꼬를 틀 수 있는 갈등사례에 해당한다 할 수 있다.⁶⁴

⁶³ 밀양 송전탑 관련 법적 투쟁에 대해서는 배영근(2014: 111-113), 공공갈등 관리에 있어 사법적 판단의 본질적 한계에 대해서는 정원희(2011: 41-44) 참조.

⁶⁴ 하버드 콘셉트 또한 사후 갈등해소의 조정 내지 협상의 원칙으로 유용한 프로

밀양 송전탑 갈등이 갈등관리이론 개발에 주는 시사점은 보편적인 갈등관리이론을 정립하기 위해서는 장기적 차원에서 행위변화를 유도하는 소통기법의 개발이 필요하며, 갈등관리에서는 정의와 공정성 개념에 입각한 매뉴얼 뿐 아니라 이해당사자들의 감정(emotion)을 변화시켜 공감(Empathie)⁶⁵을 형성하는 매뉴얼로까지 개선할 필요가 있다는 것이다.

그램이지만, 밀양 송전탑 갈등처럼 양측이 프레임의 부조화 상태에 있거나 한 쪽이 다른 쪽의 입장을 공감하지 못해 협상이 시종일관 평행선을 달리는 경우에는 적용에 한계가 있다.

⁶⁵ 공감(empathy, Empathie)의 진정한 의미에 대해서는 전술한 제2장의 각주 14 참조.

1. 팔당호 수질정책협의회 운영 사례

1.1. 협의회의 조직 및 운영체계

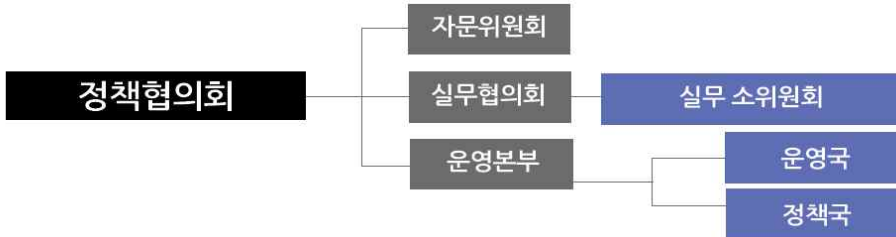
팔당호 수질정책협의회⁶⁶는 팔당 상수원 보호와 관련하여 환경부 중심의 환경 규제와 피규제자인 지역주민들의 경제적 손실 간 불거진 갈등문제를 해결하기 위하여 당사자들(대표)의 협의기구형태로 설치된 거버넌스이다. 2003년 11월에 설치된 이 기구는 당초 환경부 훈령에 그 근거를 두었으나, 2012년에 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민 지원 등에 관한 법률」(약칭 한강수계법)에 근거한 법적 조직이 되었다.⁶⁷ 수질정책협의회 조직은 최고 의결기구인 정책협의회 산하에 정책협의회 안건을 사전 검토 및 조율 하는 실무협의회, 실무협의회의 활동을 뒷받침하는 사무국인 운영본부,⁶⁸ 그리고 외부 자문위원들로 구성된 자문위원회를 두고 있다<그림 6-1>.

⁶⁶ 이 협의회의 공식명칭은 ‘특별대책지역 수질보전정책협의회’이다.

⁶⁷ 「한강수계법」 제24조의2에서 특별대책지역수질보전정책협의회 설치에 대해 규정하고 있다.

⁶⁸ 운영본부는 정책협의회 및 실무협의회의 회의자료 작성 등의 지원을 주된 업무로 하지만, 협의회 구성원 중 상대적으로 정책자료 개발 능력이 약한 주민대표단의 정책자료 개발을 지원하는 업무도 담당한다.

그림 6-1. 팔당호 수질정책협의회 조직



정책협의회는 6명의 공동위원장을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성된다 (한강수계관리위원회 규정 제3조의5 제1항 및 제2항).

- ① 환경부: 환경부 차관, 한강유역환경청장, 물환경정책국장
- ② 경기도: 경기도 사회통합부지사
- ③ 팔당 유역(특별대책지역) 7개 시·군의 시장·군수 각 1명
- ④ 팔당 유역(특별대책지역) 7개 시·군의 지방의회 의장 각 1명
- ⑤ 팔당 유역(특별대책지역) 7개 시·군의 주민대표 각 1명

표 6-1. 팔당호 수질정책협의회 운영체계 및 내적 구성

구분	환경부	경기도	지자체	주민	협의회	계
정책 협의회	환경부 차관, 물환경정책국장, 한강유역환경청장	사회통합 부지사	팔당유역 7개 시장·군수 및 의회 의장	팔당유역 7개 시·군 주민대표	-	25명
실무 협의회	환경부 유역총량과장, 한강청 유역계획과장, 수질총량관리과장, 수생태관리과장	수자원본부 수질정책과장	팔당유역 7개 시·군 과장	주민대표 선임자 7인	운영국장, 정책국장	21명
소위원회	환경부 유역총량과장, 한강청 유역계획과장	수자원본부 수질정책과장	팔당유역 7개 시·군 과장 대표	주민대표 선임대표	운영국장, 정책국장	7명

자료: 이석호(2015).

이와 같은 법적 규정에 근거한 협의회 구성을 기반으로 현재 실제로 운영되는 조직체계는 <표 6-1>과 같다. 정책협의회의 운영 재원을 보면, 운

영비는 협의회 구성원인 팔당유역 7개 시·군에서 분담하고, 연구개발비는 한강수계관계관리위원회와 경기도가 분담하고 있다.

1.2. 협의회의 업무 내용 및 추진 방식

팔당호 수질정책협의회가 대통령령인 「한강수계관리위원회 규정」 제3조의4에 따라 공식적으로 부과받은 업무는 다음과 같은 사항들이다.

- ① 수질보전과 지역발전의 조화 방안
- ② 수질의 유지·개선을 위한 지방자치단체 및 지역주민의 자율적인 실천방안
- ③ 수질보전을 위한 지역주민 교육 및 홍보
- ④ 그 밖에 수질보전과 지역발전을 위하여 협의회가 필요하다고 인정하는 사항

이 중에서 수질보전과 지역발전의 조화 방안을 마련하는 것이 가장 주된 임무가 되지만, 현실적으로는 이 두 가지 목표가 서로 조화되는 것보다는 서로 상충하는 것이 더 많기 때문에 이를 조율하는 것이 협의회의 주된 과업이 된다. 협의회의 과업 달성을 위해 실제 수행하는 업무는 ① 현안 문제를 파악하여 여기에 대한 개선방안을 도출하는 것, ② 수질보전과 지역발전의 조화에 대한 연구개발을 추진하는 것이다.

현안 문제와 관련된 업무의 추진절차는 ① 참여기관(협의회 구성원) 의견수렴을 통한 문제 파악, ② 파악된 현안사항의 개선방안 검토, ③ 실무협의회를 통한 대안 조정 및 회의 안건 작성, ④ 상정된 회의 안건에 대한 정책협의회 의결, ⑤ 의결사항 이행 결과 모니터링의 순서로 이루어진다. 한편, 협의회 연구개발사업 추진은 ① 연구개발에 대한 수요조사, ② 수요조사 결과에 대한 추진계획서 작성, ③ 시행 여부에 대한 실무협의회 논의, ④ 정책협의회 상정 및 결정의 순서로 진행된다.⁶⁹

1.3. 협의회의 갈등관리 기제 작동 방식

정책협의회 운영의 실질적인 구성은 상수원의 수질보전을 위한 규제를 강화 내지 유지하려는 환경부 쪽의 입장과 피규제지역 주민들의 규제완화 내지 피해보상 요구를 반영하려는 팔당유역 주민대표 및 지자체 대표 쪽의 입장으로 대별된다.⁷⁰ 이런 상황에서 협의회의 임무는 구성원들의 이해관계 대립에 대한 조정이 된다.

협의회 구성원들은 상수원의 수질보전과 지역주민의 삶의 질 향상이라는 두 가지 목표에 동의하지만, 두 목표 간의 우선순위와 목표 달성을 위한 실질적인 방법에서 입장을 달리하기 때문에 이견 조율이 쉽지 않은 상태이다. 그럼에도 불구하고 정책협의회는 갈등당사자들의 만남과 대화를 정례화하고, 상호 간의 신뢰 기반 위에 현안문제를 논의함으로써 갈등상황을 예방하거나 일어난 갈등에 대해 해결방안을 모색하는 기구로 설치되었다.

협의회 규정에 따르면 “협의회 회의는 재적위원 2/3 이상의 출석으로 개최하며, 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 의결한다”(협의회 운영규정 제9조 제2항)고 되어 있어 이론상으로는 25명의 위원 중 3명에 불과한 환경부 쪽 의견이나 1명에 불과한 경기도 쪽의 의견이 무시된 상태로 의결이 강행될 수 있다. 하지만 이럴 경우 협의회의 의결이 성격상 “협의”라는 점이 분명해지면서 참여기관(환경부나 경기도)의 반발로 협의사항이 시행되지 않을 가능성이 있다. 이에 따라 협의회의 의결방식은 표결에 의한 다수결보다는 전체의 의견조율에 더 중점을 두는 방식으로 이루어고 있다.⁷¹

⁶⁹ 2004년부터 2014년까지 실시된 협의회의 연구개발사업을 보면, 수질개선 및 수질보전 관련 연구개발이 가장 많고, 그 다음으로 주민지원 및 지역활성화 관련 연구, 교육홍보 프로그램 관련 연구개발 순으로 이루어진다. 이석호(2015: 25-26) 참조.

⁷⁰ 팔당유역 이외 지역 주민들의 입장(상수원 보호를 지지하는 입장)도 고려해야 하는 경기도 부지사만 상대적으로 중립적 입장에 놓여 있다 할 수 있다.

⁷¹ 실제로 협의회가 출범한 2003년부터 2012년 2월까지의 협의회의 의사결정으로 만장일치제를 채택하였다.

다른 한편, 협의회의 회의결과가 성격상 ‘단순한 협의사항’에 불과해서 구속력이 담보되지 않지만, 여기서 합의된 사항은 환경부 차관, 경기도 부지사, 팔당유역 지자체 단체장들이 위원으로 참가하여 이루어진 결과이기 때문에 협의회의 공신력 확보 차원에서 통상 그 결정이 이행되어져 왔다. 협의회는 이와 같은 작동기제를 통해 갈등조정자 역할을 수행하고 있다.

1.4. 협의회 운영에 대한 평가와 개선과제

정책협의회의 존재 의의는 한마디로 팔당호 상수원 관련 제도 및 법령상의 변경이 발생할 때 피규제자인 지역주민 대표와 사전협의를 거칠 수 있는 제도 및 절차로 구축되었다는 점과, 정부와 규제지역 주민과의 대결구조를 대화구조로 전환하는 실질적인 거버넌스로 기능하고 있다는 점에 있다. 이처럼 법적 기구이면서 동시에 거버넌스로서 실질적으로 갈등문제를 사전적으로 예방하거나 사후적으로 조정하는 기관으로는 정책협의회가 최초로 해당한다.⁷² 실질적인 갈등관리 차원에서는 이런 기구 및 제도의 확산이 필요하다 판단된다.

그렇지만 현재 운용되고 있는 정책협의회는 다음과 같은 한계가 있으며, 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

- ① 정책협의회는 민·관협의체로서 민간인인 주민대표가 협의회의 주요한 구성요소가 되도록 설계되었지만, 협의회에서 민간인의 역할은 아직 형식적인 수준에 머물고 양적으로도 소수에 불과하다. 협의회가 실질적인 거버넌스로 기능하기 위해서는 주민대표의 비중 증가로 지역대표성을 강화시키고, 현재 자문위원회에 속한 전문가 그룹 중 일부를 협의회 위원으로 위촉하여 민간 부문이 양적 및 질적으로 주요한 역할을 하는 거버넌스로의 개선이 필요하다.

⁷² 법령 기구(국토교통부 훈령에 근거)로서 갈등관리의 거버넌스로 활동하고 있는 또 다른 사례로는 시화지속협의회가 있는데, 이 기구에 대해서는 후술한다.

- ② 현재 협의회 의사결정구조는 주요 구성원인 환경부와 경기도가 (적극) 반대하는 사항은 애초에 협의회 회의안건으로 상정하기 어려운 구조로 되어 있다. 이러한 초기구조를 변경하여 실제로 갈등요인이 되는 사항을 제약 없이 논의할 수 있고, 이 결과를 적극적으로 검토하는 체제로의 전환이 필요하다.
- ③ 협의회 활동 강화를 위한 예산 확보가 쉽지 않은 문제와 특정 기관의 예산에 지나치게 의존할 경우 협의회 독립성이 유지되지 않는 문제를 안고 있다. 현재 협의회 연구개발비는 한강수계관리위원회와 경기도가 분담하게 되어 있으나, 한강수계관리위원회에서는 협의회 활동이 팔당유역 7개 시·군에 한정되기 때문에 예산 지원에 소극적이다. 이에 따라 연구개발비의 예산 확보가 쉽지 않고, 경기도와 같은 특정기관에 지나치게 예산을 의존할 경우, 예산지원기관의 영향력을 벗어나기 어렵다는 문제가 있다. 이런 문제를 개선하기 위해 협의회 운영을 현행과 같은 명시된 (기관)예산과 별도로 팔당호 상수원 수질보전과 관련된 이해관계자들의 폭넓은 참여로 보충하는 방안 마련이 필요하다.⁷³

⁷³ 협의회 운영규정 제15조 제2항에 따르면, ‘협의회 운영본부장은 협의회의 원활한 운영과 민관 협력 증진을 위하여 팔당 상수원 수질보전과 지역발전에 기여하고자 하는 단체나 조직의 지원을 받아 사업을 추진할 수 있다’고 규정하고 있으나 아직 이 규정이 활용된 적이 없다(이석호 2015: 37 참조).

※ 수질정책협의회와 유사한 거버넌스로는 시화지속협의회가 있다. 갈등 관리에서 실질적인 역할을 담당하는 거버넌스의 중요성을 보완·설명하기 위해 시화지속협의회의 조직 및 활동을 소개한다.

■ **보론: 시화지속협의회**

□ **조직 및 운영체계**

- 공식명칭이 ‘시화지구 지속가능 발전협의회’인 이 기구는 시화간척지 및 시화호의 개발을 둘러싼 갈등문제를 해결하기 위하여 2004년 1월 민·관협의회로 구성되었다. 당초에는 임의기구였으나 2008년 4월 국토교통부 훈령인 ‘시화지구 지속가능발전협의회 운영규정’이 제정됨으로써 공식적인 거버넌스가 됨.
- 협의회의 업무는 시화지구 및 시화호의 개발과 환경보호와 관련되는 사항을 논의하는 것이지만, 구체적으로는 시화멀티테크노벨리(MTV)와 송산 그린시티 개발과 관련되는 업무이며, 운영시한도 두 사업이 완료되는 시점까지로 함.
- 조직은 정부 측과 민간 측 각 1명씩의 공동위원장에 50명 내외의 위원으로 구성되고, 전체회의와 별도로 조정위원회 및 분과위원회 등을 둬. 민간위원은 시화지구에서 활동하는 시민환경단체에 속한 자 중에서 공모하여 선정함.
- 의사결정방식은 예외적인 경우를 제외하고는 합의를 도출하는 방식(만장일치제)을 택함.

□ 시화지속협회의 활동에 대한 평가(최세광 2012: 82-90)

- 시화MTV사업과 관련한 이해당사자는 매우 다양하지만, 크게는 개발을 찬성하는 측(정부, 수자원공사)과 개발을 반대하는 측(지자체, 시민단체, 지역주민, 학자, 연구단체)으로 구분할 수 있는데, 찬성 측과 반대 측의 관계변화를 갈등의 단계별로 분석하여 보면 시화지속협회가 구성되기 이전인 갈등 전 단계와 갈등 상승기, 갈등의 위기 국면까지는 찬반 측 간의 갈등이 점점 고조되고 불신이 깊어짐에 따라 사업이 좌초할 위기에 처하는 지경에 이르렀음. 하지만 찬반 양측의 합의에 따라 시화지속협회가 구성된 이후부터는 양측의 입장과 관계 변화가 이루어졌으며 갈등의 해소기에 이르러서는 서로의 입장을 이해하고 신뢰를 구축하는 관계로 까지 발전함. 이러한 상호신뢰를 기반으로 하여 장기간 지속되고 있던 시화MTV를 둘러싼 갈등은 보다 발전적인 대안을 도출함으로써 해소되고 있음.
- 시화지속협회의 합의결과에 대한 수용성은 협의회가 가지는 여러 가지 운영 형태상의 특성으로 인하여 매우 높다고 볼 수 있음. 시화지속협회는 사전합의에 의한 안전상징, 분과위원회를 통한 심도 있는 숙의와 논의, 다수결이 아닌 만장일치에 의한 합의 등의 과정을 통하여 보다 건설적 대안이 도출되었고, 그 결과에 대하여는 사전에 찬반 측이 충분히 정보를 인지하여 합의결과에 대한 수용성을 높게 함.
- 또한 합의 내용에 대한 지속성이 높았는데, 그 예로 시화지속협회를 통하여 합의된 시화MTV사업의 개발규모(280만 평)는 2007년 정부의 개발계획 변경 시 합의내용에 따라 승인·고시되어 2012년 현재까지 그 기초를 유지하면서 사업이 시행되고 있음.

2. 독일의 갈등관리제도

2.1. 대체적 분쟁해결제도 체계와 내용

독일에서 대체적 분쟁해결제도(ADR)는 중재와 조정 방식으로 나뉘지고, 중재에는 중재심판(Schiedsgericht)과 중재소(Schiedsamt)의 중재로 세분되며, 조정에는 법원조정(Güterichter)과 일반조정인(Mediator)의 조정으로 세분된다<그림 6-2>.

그림 6-2. 독일의 대체적 분쟁해결제도 체계

구분		중재	조정	결정의 성격
중재 결정/ 조정안의 구속력	강 합 ↑	중재심판 (Schiedsgericht)	-	중재결정 (Schiedsspruch)
	↓	중재소 (Schiedsamt)	법원조정 (Güterichter)	화해 (Vergleich)
	약 합	-	조정인의 조정 (Mediator)	당사자 합의

주: 중재심판, 법원조정 및 중재소의 활동은 공공 성격을 가짐(조정인은 민간 영역).

2.1.1. 중재제도

가. 중재심판

중재심판(Schiedsgericht)은 「민사소송법(Zivilprozessordnung: ZPO)」 제 1042조~제1066조에 근거를 두고 있는 민사소송방법 중 하나이다. 중재심판은 (주로) 재산권과 관련된 분쟁에서 분쟁당사자 쌍방이 법원소송 대신

에 중재결정을 통한 해결을 원할 경우에 실시된다. 중재심판관의 선정은 분쟁당사자들의 합의에 의해 이루어지는데,⁷⁴ 심판관 중 주심은 법조인(법관 및 변호사)이어야 한다. 중재심판은 비공개로 진행되며, 중재심판 중 당사자들 간에 화해가 이루어지면 중재심판이 종결될 수 있다. 중재심판에서 심판관의 중재결정(Schiedsspruch)은 법원판결과 같은 효력을 가진다. 중재심판은 법원재판에 비해 시간과 비용을 절약할 수 있는 장점이 있다.

나. 중재소의 중재

중재소(Schiedsamt 혹은 Schiedsstelle) 제도는 독일 특유의 제도로서 경범죄에 해당하는 경미한 민사분쟁이나 청소년들의 과실과 관련된 사항을 중재소의 중재를 통해 해결하는 제도이다. 중재소 제도의 법적 근거는 개별 주별로 제정하는 ‘중재소법(Schiedsstellengesetz)’에 두고 있으나, 주 차원에서 중재소법의 제정과 중재소 제도의 활용에 대해서는 연방법인 「민사소송법 도입법(Gesetz betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung, EGZPO)」 제15a 조에서 규정하고 있다.

중재소의 중재인(Schiedsmann und Schiedsfrau)은 일반 민간인 중에서 관련 교육 및 훈련을 받은 후⁷⁵ 특정 지역(지구)을 담당하는 중재인으로 임명된다. 지방법원으로부터 임명되는 형식을 갖추지만, 전문직업인이 아닌 명예직으로 근무한다.⁷⁶

중재소에서 중재하는 사항은 ① 사적 영역 침해사항, ② 이웃 간 민사분

⁷⁴ 단독심판관일 때는 분쟁당사자들의 합의에 의해, 3명의 심판관일 때는 분쟁당사자가 각각 1명씩 추천하고 나머지는 합의로 선정한다.

⁷⁵ 중재인 교육 및 양성은 독일연방중재인협회(Bund Deutscher Schiedsmänner und Schiedsfrauen, BDS)가 담당한다.

⁷⁶ 교육과정에 대한 비용은 국가(지자체)가 모두 부담하며, 연간 소액의 활동비가 지급된다. 중재소의 조직 및 운영사항에 대해서는 BDS의 소개자료인 BDS(2008), BDS(2010a), BDS(2010b), BDS(2010c), BDS(2014) 및 은재호·윤광석(2009: 92-94) 참조.

쟁이 등인데, 사적 영역 침해사항에는 가택휴식방해, 모욕(명예훼손), 경미한 신체 상해, 협박, 기물 파손, 우편비밀 침해 등이 해당한다. 재산권 분쟁과 관련되는 것은 대상물의 금전적 가치가 750유로 이하인 경우이다.

중재소의 중재 절차는 분쟁당사자 쌍방이 중재에 동의하는 경우에 개시된다.⁷⁷ 중재소의 중재는 그 성격이 화해(Vergleich)에 해당하지만, 분쟁당사자 쌍방이 그 중재를 수용하면 30년 동안 집행효력을 갖는(구속력 있는) 화해가 된다. 하지만 당사자들 중 어느 한 쪽이라도 중재안을 수용하지 않으면, 중재가 실패한 것이 되고 법원 재판으로 이어지게 된다.

중재소 제도의 장점은 법정소송에 비해 시간과 비용을 매우 절약할 수 있는 점이다. 소송절차가 비공개로 진행된다는 점과 증인이나 전문가의 의견 청취가 가능하다는 점도 장점에 속한다.⁷⁸

2.1.2. 조정제도

가. 조정 관련 법령

독일에서 갈등문제에 대한 조정의 기본적 규범은 일차적으로 2004년에 제정된 EU의 유럽조정행동강령(European Code of Conduct for Mediation)이 된다. 유럽조정행동강령은 이에 대한 이행 여부를 점검하는 지침으로 기능하는 것이 아니라 조정인으로서 갖추어야 행동강령(덕목)으로 제시되고 있다. 강령은 조정인이 갖추어야 할 기본원칙으로 독립성과 객관성, 불편부당성(비편파성)을 제시하고 있다.

독일 내에서 갈등조정 기본법은 2012년에 제정된 「조정법(Mediationsgesetz)」인데, 이 법에서는 조정인의 의무사항과 조정인 자격 획득에 필요한 기본적인

⁷⁷ 중재소의 중재는 처음부터 당사자들이 중재소를 찾는 경우도 있고, 관할법원에서 사안이 경미하므로 중재소의 중재를 먼저 받게 해서 시작되는 경우도 있다.

⁷⁸ 중재소의 중재인이 수행하는 중재의 특징과 단계별 중재방식에 대해서는 Rammert(2010: 30-45, 46-65) 참조.

교육 내용이 규정되어 있고, 조정인 자격 이수요건과 조정인 교육기관이 갖춰야 할 사항 등을 시행령을 통해 구체화하도록 규정하고 있다.

나. 법원조정

법원조정⁷⁹은 2012년 「조정법」 제정 이후 형사소송법 절차를 제외한 모든 소송절차에서 선택가능한 방법의 하나로 채택되고 있다. 이것은 「민사소송법(ZPO)」 제278조 제5항, 「노동재판법(Arbeitsgerichtsgesetz)」 제54조 제6항, 「사회재판법(Sozialgerichtsgesetz)」 제202조 제1호, 「재정재판법(Finanzgerichtsordnung)」 제155조 제1호, 「행정소송법(Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO)」 제173조 제1호, 「가사 관련 절차법(FamFG)」 제36조 등의 규정으로 구체화되었다.

법원조정의 절차는 법원재판 과정에 담당법관이 법원조정이 필요하다고 판단하여 법원조정을 지정하는 경우에 개시된다.⁸⁰ 법원조정 재판관(Güterichter)은 법조인(법관 및 변호사)이어야 하지만,⁸¹ 결정권한을 갖지 않는 재판관으로서 분쟁당사자 쌍방에 화해를 교섭한다.⁸² 법원조정을 통해 화해(Vergleich)가 이루어지면, 법원 재판이 종결되고, 조정이 성공하지 못하면, 중단되었던 법원 재판이 속개된다.

법원조정의 장점으로는 조정이 비공개로 진행된다는 점과 재판이 아닌 조정을 통해 갈등당사자들의 실제적인 이해가 고려될 수 있다는 점이다. 이 결과, 조정의 결과는 통상 재판보다 만족도가 높은 것으로 나타난다. 법원조정에 추가적 비용 소요가 없다는 점도 장점에 속한다.⁸³

⁷⁹ 법원조정은 「조정법」 제정으로 기존의 법원조정들이 ‘친절한 재판관(Güterichter)’이란 명칭으로 통일되었지만, 법원 재판 과정에 이루어지는 법원내부 조정을 통칭한다.

⁸⁰ 하지만 법관이 지정한 법원조정은 강제사항이 아니기 때문에 분쟁당사자들의 동의가 필수이다.

⁸¹ 법원조정을 담당하는 Güterichter의 협회(포럼)가 구성되어 있다. Güterichter 포럼의 홈페이지(<http://www.gueterichter-forum.de>). 참조.

⁸² 화해교섭 방법 중에는 분쟁당사자들을 분리하여 상담실에서 따로 따로 상담·조정하는 방법(Pendeldiplomatie)이 포함된다.

나. 민간 조정인의 조정

독일에서 갈등문제 해결의 주축은 민간조정인에 의한 조정이다. 현재 독일에서 민간 갈등조정인을 훈련·양성하는 기관은 3개의 협회로 이루어져 있다. 3개 협회는 ① 연방조정협회(Bundesverband Mediation: BM), ② 연방경영·노동조정협회(Bundesverband Mediation in Wirtschaft und Arbeitswelt: BMWA), ③ 연방가족조정실무협회(Bundes- Arbeitsgemeinschaft für Familien-Mediation: BAFM)인데, 여기서 BM은 사회 각 분야별 갈등들을 전반적으로 포괄하는 조정인협회임에 비해, BMWA와 BAFM은 각각 경영 및 노동 분야와 가족 분야의 갈등조정에 특화되어 있다.

민간 갈등조정인협회의 업무 및 역할은 갈등조정인을 교육·훈련·양성하고, 조정프로그램을 개발하는 것이다. 협회는 갈등조정인 양성을 위해 교육프로그램을 개발·운영하고, 조정인 자격기준을 정하며, 조정인 훈련기관의 설치 및 운영에 대한 규정을 제정한다. 또한 갈등조정인의 능력 함양과 평생교육을 위해 새로운 조정프로그램을 개발한다.

갈등조정인협회 중 연방조정협회(BM)는 1992년 가장 빨리 설립되었고 회원 수(2015년 현재 2,500명) 및 갈등조정 분야의 범위 면에서 다른 기관들을 압도하기 때문에 독일 갈등조정인 조직의 대표기구라 할 수 있다. BM은 BM에서 인증한 갈등조정인 및 조정 훈련자의 협회로 구성되는데, 자체 개발한 조정인 양성교육지침에 따라 조정인을 교육훈련하고 자격요건을 갖추었을 때 조정인 자격을 인증하는 역할을 한다. 또한 조정인을 교육·훈련할 수 있는 훈련교육기관의 자격 및 기준을 정하여 교육기관이 협회의 권한 위임으로 조정인을 양성할 수 있게 한다. BM은 BM에 속한 갈등조정인의 입장을 대변하는 이익단체로서의 역할과 민간 갈등조정인 전체의 입장을 대변하는 역할을 담당한다.

⁸³ 합의가 서면기록 형태로 이루어지는 경우, 통상의 법정소송비가 수입료로 부과된다. 반면에 법원조정의 단점은 오랜 기간 동안 조정을 할 수 없다는 점인데, 법원조정은 단기간(며칠 이내)에 종료해야 한다.

BM은 갈등 대상 분야별로 전문조직을 운영하는데, 전문 분야는 ① 가족/파트너, ② 조직/경제, ③ 교육훈련, ④ 지역공동체, ⑤ 계획/건설, ⑥ 보건건강, ⑦ 지식재산, ⑧ 교회, ⑨ 가해자-피해자-조정(Täter-Opfer-Ausgleich) 등으로 세분된다. 갈등의 전문 분야에는 가족/파트너와 가해자-피해자-조정 등 개인적 갈등이 주된 분야와 조직/경제와 계획/건설 등 사회적 갈등이 주된 분야가 있다.⁸⁴

BM의 전문조직 중 계획/건설 분야는 독일 건설업계의 국가 차원 협력 이니셔티브인 INQA-Bauen(Initiative Neue Qualität der Arbeit in der Bauwirtschaft)⁸⁵와 협력하여 건설업계의 갈등문제를 조정으로 풀어내고 있다. 이와 함께 BM의 계획/건설 분야 전문조직은 자체의 조정인 정규모임을 운영하면서 계획/건설 분야의 갈등을 조정하는 방안에 대해 서로 정보와 의견을 교환한다.

독일에서는 계획/건설 분야의 갈등을 사전 예방하는 제도로 ‘계획확정절차(Planfeststellungsverfahren)’를 운영하고 있다.⁸⁶ 계획확정절차는 두 단계로 구성되는데, 첫 번째 단계는 대규모 건설사업의 계획수립 시 계획확정에 필요한 정보를 공개하고 이의제기가 있는 경우 청문회를 통해 주민들의 의견을 제한 없이 수렴하는 것이고, 두 번째 단계는 청문회 결과 및 사전 조사를 통해 마련된 계획안 초안에 대해 (다시 한 번) 지역주민 등 이해관계자들의 동의를 받는 것이다. 이 계획확정절차는 갈등예방 차원에서 훌륭한 제도라 할 수 있지만, 문제는 이러한 제도가 작동하게끔 합의 도출을

⁸⁴ 사회적 갈등을 조정하는 갈등조정인이 지켜야 할 원칙과 전제조건에 대해서는 Besemer et al.(2014: 11-88) 참조. 그리고 사회적 갈등조정에 대한 실질적 사례들 분석에 대해서는 Besemer et al.(2014: 91-96) 참조.

⁸⁵ INQA-Bauen는 이해당사자들의 갈등문제가 심각한 건설 업계에서 갈등문제를 예방하고 건설업체들 간의 과당경쟁을 방지하기 위하여 건설관련 협회조직 60개가 공동으로 운영하는 민간 이니셔티브 프로그램이다.

⁸⁶ 계획확정절차의 일반적 규정은 행정절차법(Verwaltungsverfahrensgesetz) 제72조~제78조에서 규정하고 있지만, 건설의 내용에 따라 세부사항은 관련 전문 계획법에서 규정한다.

조정하는 사람이 없어 이 갈등예방제도가 사업의 진행을 가로막는 역할을 한다는 것이다. 여기서 계획/건설 분야의 갈등조정인은 계획확정절차라는 하드웨어를 작동시키는 소프트웨어 역할을 담당하고 있다.

2.2. 갈등조정인 양성교육 프로그램⁸⁷

2.2.1. 갈등조정인 교육 내용 및 방법

갈등조정인 교육훈련에서는 무엇보다 조정인으로서 갖추어야 할 윤리적 기본원칙 습득을 강조한다.

- 조정인의 인간관: ‘인간은 자신이 대면한 갈등을 해결해 갈 잠재력이 있다’
- 조정인의 역할: 갈등당사자의 자기책임성 존중 및 해결방안 모색에 힘과 격려를 보탬
- 갈등당사자에 대한 조정인의 태도: 불편부당 및 공정성, 열린 마음, 공감과 격려, 상호신뢰, 갈등당사자의 자유의사 존중
- 조정인으로서의 자질: 조정의 전문성, 어려움을 헤쳐 나갈 용의

갈등조정인 교육훈련에서 다루는 주요 교육내용은 다음과 같다.

- 다양한 조정이론과 실제, 갈등이론
- 조정의 윤리, 조정인의 자세
- 조정의 틀, 다른 절차와의 차이, 조정법률
- 심리학, 사회학, 의사소통학 등에 대한 기본지식
- 대화 및 개입 기술(테크닉)

⁸⁷ 여기서는 BM의 교육훈련 프로그램을 중심으로 소개한다(BM 2009). BMW와 BAFM의 교육 프로그램은 BM 프로그램과 약간 차이가 있지만, 이들 세 기관이 추가 교과 이수를 통해 다른 기관에서 취득한 조정인 자격을 서로 인증해주는 협약을 실시하고 있기 때문에 내용상 차이가 크지 않다 할 수 있다.

- 조정의 적용 분야(적어도 두 가지 전문 분야) 및 조정의 단계 학습
- 조정실습, 실습에 대한 슈퍼비전, 자기성찰

훈련기간동안 교육은 ‘이론과 실습’ 방식으로 진행되고, 그룹교육이 많이 활용된다. 조정실습은 훈련자 스스로 해야 하지만, 훈련교육기관이 실습장 섭외를 지원하고 있다.

2.2.2. 갈등조정인의 인증 기준 및 절차

조정인 자격을 획득하기 위해서는 최소한 총 200시간의 수업 및 훈련 이수가 필요한데,⁸⁸ 200시간의 세부 구성은 다음과 같다.

- 조정의 기초교육 및 일반 방법론 수업: 120시간
- 적어도 2개의 갈등전문 분야에서의 조정실습: 30시간
- 슈퍼비전(Supervision): 30시간(이 중 최소 10시간은 조정실습에 대한 슈퍼비전)
- 역할놀이, 갈등사례 분석 등 인터뷰(Intervision) 또는 추가 슈퍼비전: 20시간

교육훈련자가 이러한 훈련내용에 대한 증빙과 훈련교육기관 및 강사들의 확인을 협회에 제출하면, 협회는 자체 시험위원회에서 자격을 심사한 후 조정인 자격을 부여한다. 이때 BM은 ‘BM 조정인(Mediator BM[®])’이란 자격증을, BMWA는 ‘BMWA 조정인(Mediator BMWA[®])’이란 자격증을 수여한다.

⁸⁸ 경영·노동 분야 조정협회인 BMWA에서는 교육훈련을 받기 위한 전제조건으로 대학교육 수료와 만 26세 이상의 연령을 요구하고 있다(BMWA 2012b: 8).

1. 갈등관리 실태 분석과 선진 사례 분석을 통한 문제인식

먼저 중앙정부의 공공갈등조정기구들은 대부분 제대로 작동하지 않고 있었다. 국민대통합위원회는 상징적인 관리기구 수준에 머물고 있고, 국무조정실의 갈등관리정책협의회 및 갈등점검협의회는 갈등예방·해결을 위한 실질적 기여가 낮은 편이었다. 농식품부를 포함한 각 부처의 갈등관리심의위원회 및 갈등조정협의회 또한 형식적으로 운영되고 있었다. 지자체의 공공갈등 관리는 충남과 제주도 등 몇몇 광역자치단체를 제외하고는 대부분 형식적인 제도화 수준을 벗어나지 못하고 있었다.

농업·농촌분야 갈등사례 DB에 대한 질적 비교분석 결과는 발생한 갈등에 대해 동조하거나 공감하는 지역주민이 늘어날수록 갈등이 오래 지속됨을 보여주었다. 그리고 갈등에 참여한 민간협의체가 많을수록 갈등이 오래 지속되었다. 이는 갈등이 이해당사자들을 넘어서서 일반적인 공감을 얻게 되는 정도가 높아질수록 갈등이 장기화하게 된다는 사실을 보여준다. 여기서 대중적인 공감을 얻거나 민간단체의 지지를 받는 갈등사례에 대해서는 보다 적극적으로 갈등관리에 나설 필요가 있음을 알 수 있다.

심층분석을 실시한 세 가지 갈등사례에서 드러난 원인과 문제점은 다음과 같다. (㉞)동부팜화옹 유리온실사업 갈등은 기본적으로 이해관계에 기반한 갈등으로서 갈등당사자들 간의 상호불신이 합리적인 해결방안을 찾지 못하게 만든 사례이지만, 여기에 더하여 농식품부가 갈등조정자 역할을 하

지 않음으로써 정책 실패로까지 이어진 사례에 해당한다. 조치원 신안마을 고층아파트 신축 갈등은 고층 아파트 건설을 둘러싼 이해관계 갈등에 절차적 하자에 의한 사실관계 갈등이 첨가된 사례인데, 여기서는 사실관계 갈등이 이해관계 갈등보다 더 큰 갈등요인으로 작용했다. 밀양 송전탑 설치 갈등은 비선호적 입지 갈등이 갈등의 기저를 이루지만, 본질적으로는 가치관의 차이에서 생겨나는 가치갈등이 주된 갈등이 된다. 갈등관리 측면에서 보면, ‘문제와 사람의 분리’가 이루어지지 않아 갈등이 더욱 격화된 사태에 해당한다.

팔당호 수질정책협의회는 팔당호 상수원 보전과 관련하여 피규제자인 지역주민 대표와 사전협의를 거칠 수 있는 제도로 설립되었는데, 정부와 규제지역 주민과의 대결구조를 대화구조로 전환하는 실질적인 거버넌스 기능을 하고 있다. 팔당호 수질정책협의회는 법적기구 형태의 거버넌스로서 실질적으로 갈등의 예방·조정 역할을 담당하는 선진적 기구라 판단되며, 이런 기구 및 제도의 확산이 필요하다 할 수 있다.

중재(Schied)와 조정(Mediation)이 적절히 역할분담하여 법정소송의 부담을 덜어주는 독일의 대체적 분쟁해결제도는 전반적으로 주요한 제도적 시사점을 준다. 특히 갈등문제 해결과 관련해서는 민간조정인이 중요한 역할을 수행하고 있다. 이는 무엇보다 하드웨어적 제도 못지않게 소프트웨어적인 인간활동이 중요한데, 이 부분을 민간조정인이 담당하고 있기 때문이다.

2. 갈등관리 기본방향

농업·농촌 분야의 갈등문제에 대해 이해당사자들 모두가 수용할 수 있는 합리적 해결을 지향하는 갈등관리의 기본방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 갈등해결의 기본원칙을 확립하여 이를 개별 갈등사례 해결에 적용하도록 한다. 여기서는 현재까지 개발된 갈등해결 프로그램 중 원리의 타

당성을 폭넓게 인정받고 있는 하버드 콘셉트를 갈등해결의 기본원리로 원용하도록 한다<그림 7-1>.

그림 7-1. 갈등해결의 원리 적용



둘째, 갈등관리의 하드웨어에 해당하는 법과 제도를 체계적으로 정비한다. 이 부분의 주된 담당자인 중앙정부는 갈등관리의 모범이 될 수 있는 “갈등관리기본법”을 제정하고, 대체적 분쟁해결제도(ADR)를 개선하며, 정부 부처 간 및 중앙정부-지자체 간 갈등관리의 역할 분담을 명확히 한다.

셋째, 갈등사례를 직접 관리해야 하는 행정기관은 갈등관리의 구체적 수단을 구비하여 갈등에 상시 대응할 수 있게 한다. 이는 농식품부와 같은 정부 부처와 지자체가 담당해야 할 업무에 해당하는데, 소속기관의 갈등관리 매뉴얼을 구축해 매뉴얼에 입각한 단계적 관리를 실시토록 하는 것이다.

넷째, 갈등내용이 정책적 방향 설정과 밀접히 관련되는 경우와 갈등이 가져오는 사회·경제적 영향이 매우 크다고 판단되는 경우에 정책당국(농식품부)은 갈등관리 매뉴얼에 따른 소극적 대응을 넘어서 갈등해결을 위해 적극적으로 노력하도록 한다. 여기에는 정책당국이 갈등조정에 직접 나서

거나, 해당 갈등문제 해결을 위한 특별 거버넌스를 운영하는 방안 등이 고려될 수 있다.

다섯째, 갈등관리제도와 갈등관리 매뉴얼이 작동되게 할 수 있는 갈등해결 주체 및 조정인을 육성(양성)하여 이들이 갈등문제 해결에 뛰어들 수 있게 한다.

3. 갈등관리 개선방안

3.1. 갈등관리제도 개선

3.1.1. “갈등관리기본법” 제정

가. 제정의 필요성

현재 공공갈등관리는 대통령령인 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하 「규정」)에 법적 근거를 두고 있다.⁸⁹ 하지만 대통령령인 갈등관리 규정은 모법의 근거 없이 운영되고 있어 국민의 권리·의무에 중요한 사항을 규정할 수 없고 하위법령 구성도 곤란한 상태이다.⁹⁰ 현행 「규정」은 법률에 비해 국민의 인지도, 대국민 구속력 부족 등으로 집행력 및 실효성 확보가 곤란하므로 이를 법률로 제정하여 실효성을 확보할 필요가 있다. 또한 현행 「규정」은 적용 대상을 원칙적으로 중앙행정기관의 갈등으로 한정하고 있기 때문에 지자체나 공공기관의 갈등이 정부의 갈등관리 실태 점

⁸⁹ 갈등관리법은 2005년 정부발의, 2009년 의원발의, 2010년 법안발의 등 법 제정이 추진되었으나 무산된 상태에 있다.

⁹⁰ 지자체의 갈등관리 조례도 모법(규정 제3조 제2항)의 근거 부족으로 주민생활에 영향을 미치는 사항을 강제하기 곤란한 상황이다.

검 및 평가대상에서 제외되어 법 적용의 사각지대에 놓이고 있다. 이러한 문제 해결을 위해서 법을 제정하여 중앙정부뿐만 아니라 지자체와 공공기관의 갈등이 공공갈등관리 대상에 포함되게 하는 것이 바람직하다.

나. 개정 또는 추가되어야 할 법 내용

현행 「규정」 제10조에 있는 ‘갈등영향분석’의 실시 여부는 현재 중앙행정기관의 장이 임의 결정하도록 규정하고 있어 갈등영향분석의 실시가 반드시 필요함에도 불구하고 중앙행정기관의 장이 임의로 실시대상에서 제외하거나 형식적으로 운영하는 사례가 많다. 신설되는 법에서는 일정기준 이상 사업에 대한 갈등영향분석을 의무화하는 규정이 필요하다.

갈등조정기구 구성의 공정성과 업무 수행의 독립성이 부족하여 조정절차의 진행이 어렵고, 합의 도출과 수용성이 낮은 문제점이 있다. 이에 대한 대안으로 갈등조정기구의 공정한 구성과 독립적인 업무 수행이 가능하도록 기구의 구성, 업무절차 등을 명확하게 규정하고, 이해관계자의 참여에 의한 의사결정방법도 규정토록 한다.

현행 갈등관리제도가 안고 있는 문제는 갈등내용 분석 및 파악, 갈등조정 지원, 갈등관리 교육 등 갈등관리를 지원하는 조직과 인력이 부족하여 체계적인 갈등 관리가 곤란하다는 점이다. 이에 대한 개선방안으로 공공갈등 업무를 총괄하고 갈등영향분석, 갈등조정, 갈등관리 역량 강화 등을 지원할 수 있는 조직을 구성하게 한다.

3.1.2. 대체적 분쟁해결제도 개발

우리나라에서 분쟁 및 갈등의 해결은 주로 법정소송에 의한 법원판결에 의존하고 있고, 대체적 분쟁해결제도(ADR)에 의한 해결이 낮은 수준이다. ADR는 법원 판결에 의한 해결보다 갈등해결에 드는 시간과 비용을 절약할 수 있고, 결과(해결안)에 대한 만족도도 높은 것으로 알려져 있다. 따라서 갈등 및 분쟁 해결을 위해 ADR 제도를 적극적으로 도입토록 한다.

현재 우리나라도 법원조정제도가 가사조정과 형사조정에서 부분적으로 시행되고 있으나, 아직 일반적이지 않고 시행되고 있는 조정 또한 절차형식적 수준에 머물고 있기 때문에, 법원조정을 확대하고 조정의 내용도 독일처럼 실질적인 대체적 분쟁해결제도가 될 수 있게 재구성한다. 독일의 사례에 비추어 볼 때, 확대·도입되는 법원조정의 주된 원칙은 ① 형사재판이 아닌 모든 법정소송, 특히 민사재판에 법원조정을 실시·적용할 수 있게 하는 것, ② 분쟁당사자의 동의를 전제한다는 것이 되어야 한다.

중재는 현재 노동쟁의에서 중재위원회가 구성될 수 있지만, 극히 예외적으로 활용되고 있기 때문에 일반적 ADR로 기능하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 중재에 의한 분쟁해결을 확대해 나가는 제도 개선이 필요하며, 무엇보다 민사소송법 체계에 중재를 도입하여 법정소송의 대안으로 중재제도를 활용할 수 있게 해야 한다. 중재는 법원조정과는 달리 재판 진행 중 재판관의 판단에 의해 실시하는 것이 아니라, 분쟁당사자들이 처음으로 법정소송의 대안으로 선택할 수 있는 제도이기 때문에 이러한 제도적 취지를 충분히 살릴 수 있게 중재제도를 정비하도록 한다. 중재제도의 확대가 실질적으로 ADR를 구현할 수 있는 방안이 될 수 있다고 판단된다.

하지만 사회적 이슈가 되는 심각한 갈등문제들은 이러한 사법체계 내의 대체적 분쟁해결제도만으로 온전히 해결되기 어렵고, 해결을 위해서는 이해당사자들의 상호신뢰 내지 공감을 형성해 내는 과정이 필요하기 때문에 갈등관리전문가 내지 갈등조정인을 투입할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 여기서 법·제도가 담당해야 할 역할은 갈등관리전문가 및 민간 갈등조정인을 양성할 수 있는 제도적 기반을 조성하는 것이 된다.

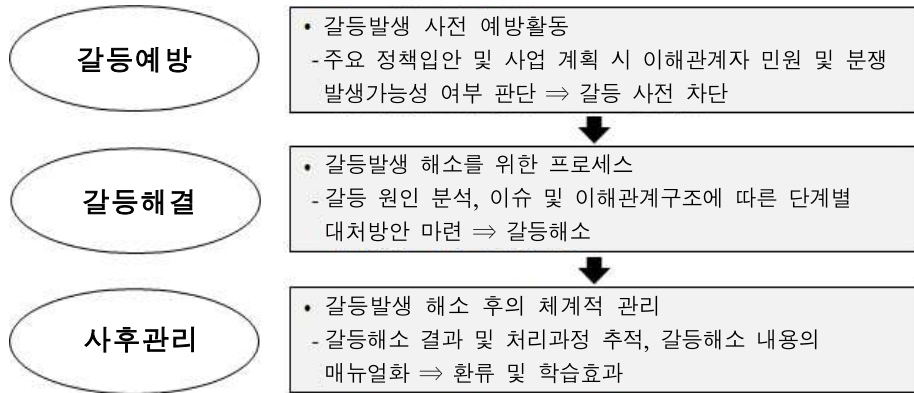
3.1.3. 갈등관리 매뉴얼 구축

갈등관리 매뉴얼은 반복되는 유사한 갈등의 효과적 대응과 시의적절한 처리를 통해 갈등 확산을 사전에 차단하고 체계적으로 갈등을 관리하기 위해 구축하는 실행 프로그램이다. 현재 농식품부는 갈등관리 매뉴얼을 구비해놓지 못한 상태이기 때문에 농식품부의 갈등관리 매뉴얼 구축이 필요하다.⁹¹

가. 갈등관리 매뉴얼 체계

먼저 갈등관리 매뉴얼 체계는 통상 ① 갈등예방 매뉴얼, ② 갈등해결 매뉴얼, ③ 사후관리 매뉴얼로 구성된다<그림 7-2>. 농식품부의 갈등관리 매뉴얼도 이러한 체계를 따르게 구성할 수 있다.

그림 7-2. 갈등관리 매뉴얼 체계



자료: 박형서 외(2006: 19)에서 재구성.

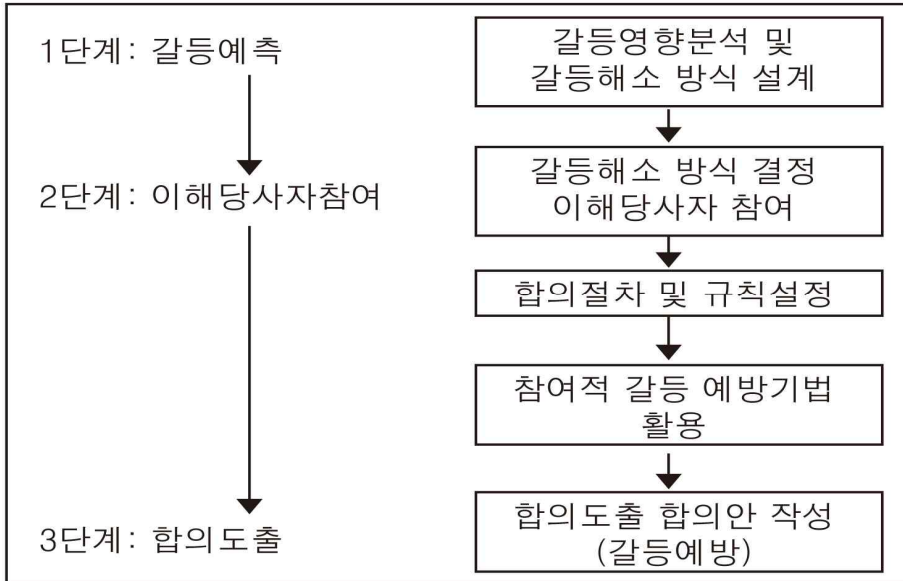
나. 갈등예방 매뉴얼

갈등예방 매뉴얼의 프로세스는 일반적으로 다음과 같은 3단계로 구성된다 <그림 7-3>.

- 제1단계: 갈등예측 단계로 갈등영향분석 실시
- 제2단계: 합의형성 단계(갈등영향분석을 기초로 이해당사자의 참여하의 합의절차 설정)
- 제3단계: 분쟁 발생 전에 합의 도출

91 농식품부는 갈등관리 매뉴얼을 통해 농식품부가 갈등관리 대상으로 하는 갈등 사례에 대한 기준을 명확히 할 필요가 있다.

그림 7-3. 갈등예방 매뉴얼 프로세스



자료: 박형서 외(2006: 28).

농식품부의 갈등예방 매뉴얼은 이러한 일반적 프로세스를 보다 구체화하는 다음과 같은 대응 매뉴얼을 갖추도록 한다.

- ① 갈등경보시스템을 운영하여 단계별 대응방안을 마련한다<표 7-1>.
- ② 갈등현안 점검 및 대응책 마련을 위한 관계자 회의를 운영한다.
- ③ 갈등관리 대상과제에 대한 대응계획을 작성한다.
- ④ 주요 갈등관리 대상과제에 대한 갈등영향평가를 실시한다.
- ⑤ 농식품부의 정책 및 법령으로 최종 확정되기 전에 관련 사항의 갈등 문제 소지를 사전 검토하여 필요 시 이를 수정한다.

표 7-1. 농식품부의 갈등경보 발령 구분(예시)

구 분		관심 (Blue)	주의 (Yellow)	경계 (Orange)	심각 (Red)
갈등 징후	언 론	비판보도>공정보도	고발프로그램 등장	비판적 토론회 진행	비판 기사·보도 홍수
	인 터 넷	비판의견>공정의견	토론/서명코너 등장	사이버풀 진행	전 매체로 확산
	시민단체	비판적 성명 발표	시민단체 연대 시작	가두시위/서명 시작	시민단체 전체로 확산
	정 치 권	비판적 성명 발표	각종 요구자료 증가	비판세력 결집	청문회·국정조사 요구
발령권자		차관	장관	장관	장관
갈등관리자		국장	차관	장관	장관
대응 수위		해당 과 중심	해당 국 중심	본부 중심	농식품부 전체

자료: 농림수산식품부(2010: 3).

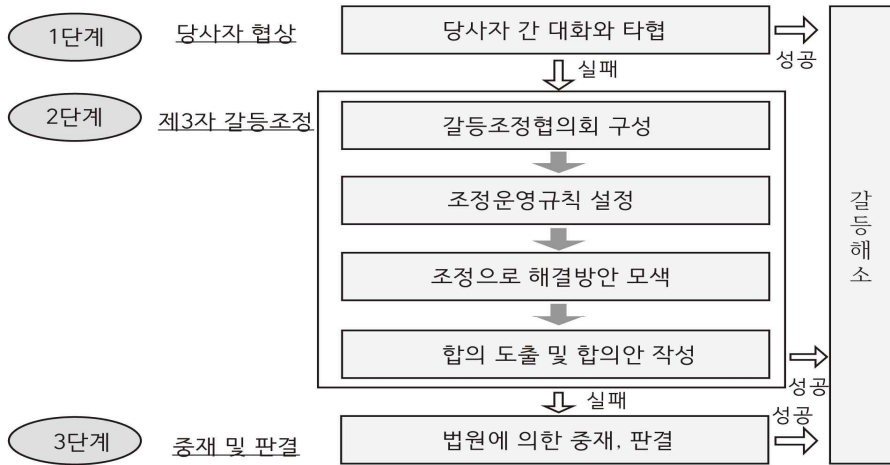
다. 갈등해결 매뉴얼

갈등해결 매뉴얼의 프로세스는 일반적으로 다음과 같은 3단계로 진행된다
<그림 7-4>.

- 제1단계: 협상 프로세스
(갈등예방 매뉴얼의 당사자 합의 도출과 동일)
- 제2단계: 갈등조정회의 프로세스
(갈등조정기구 구성, 조정으로 해결방안 모색)
- 제3단계: 법원에 의한 중재 또는 판결
(법적 강제력을 가진 중재나 법원 판결로 해결)

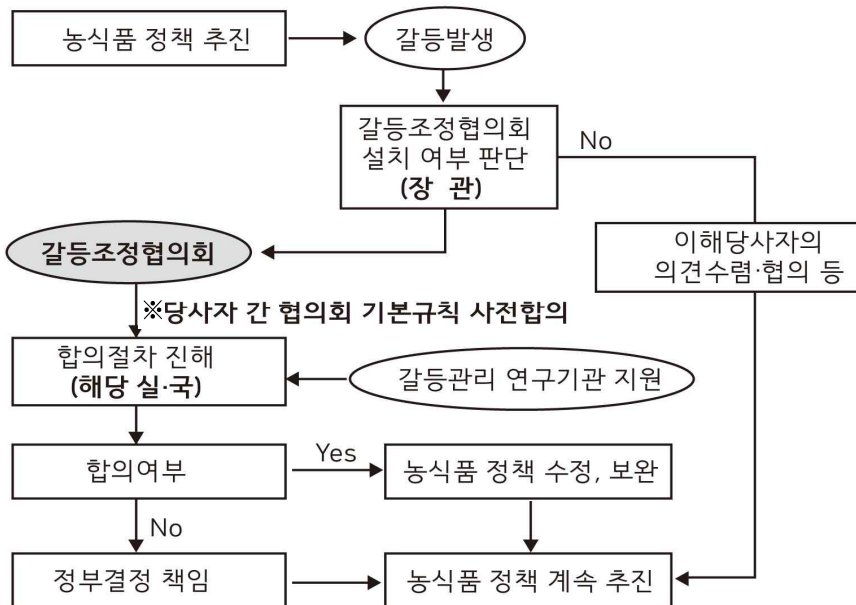
농식품부의 갈등해결 매뉴얼에는 농정 추진과정에서 갈등 발생 시 당면
갈등의 조정 및 해결을 담당하는 갈등조정협의회를 운영하는 방안이 포함
되어야 한다. 농식품부의 갈등조정협의회 운영 매뉴얼은 <그림 7-5>와 같
이 체계화할 수 있다.

그림 7-4. 갈등해결 매뉴얼 프로세스



자료: 박형서 외(2006: 80)에서 일부 수정.

그림 7-5. 농식품부의 갈등조정협의회 운영 체계

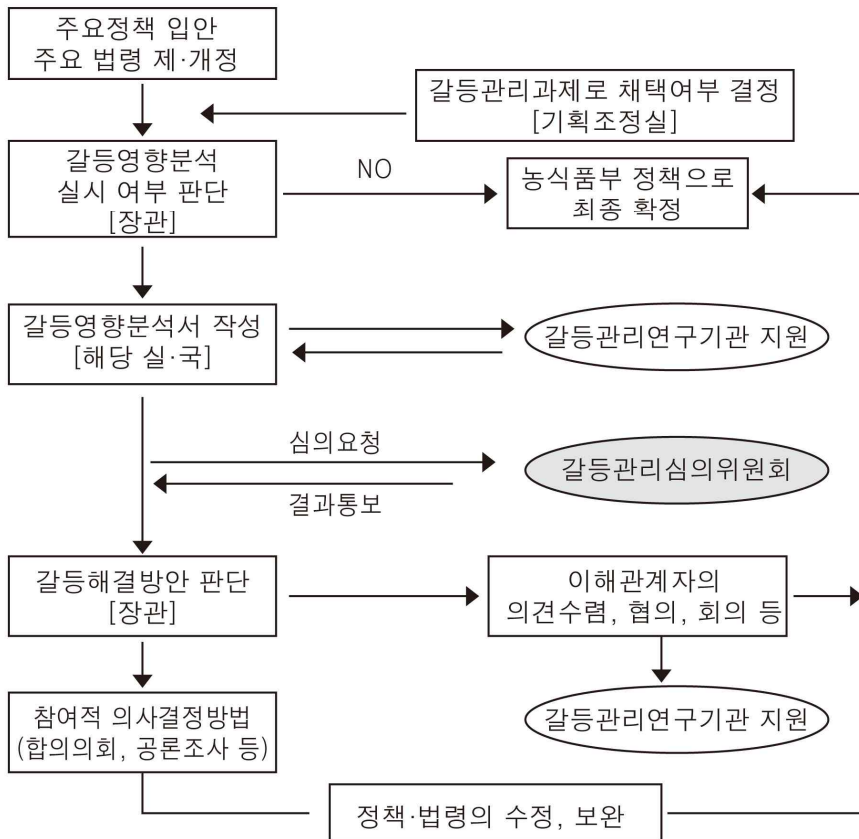


자료: 김수석·마상진(2010: 34).

라. 지속관리 매뉴얼

갈등에 대한 지속관리는 갈등해결 후의 사후관리를 포함하여 전반적으로 각 단계별 시의적절한 갈등관리가 이루어질 수 있게 갈등관리 기반을 점검하고 관리시스템을 재정비하는 것을 말한다. 갈등관리심의위원회는 갈등예방 단계에 주로 운용되지만, 전체적으로 갈등관리시스템 운영의 핵심을 이루고 있기 때문에 이에 대한 체계적 정비 및 적절한 운용 매뉴얼 마련을 지속관리 차원에서 추진할 필요가 있다.

그림 7-6. 농식품부의 갈등관리심의위원회 운영 체계



자료: 김수석·마상진(2013: 33).

현재 농식품부는 갈등관리심의위원회를 운영하지 않고 있는데, 심의위원회를 재구성하여 농업·농촌 분야 갈등을 예방부터 해결까지 총괄적으로 관리하게 해야 한다. 농식품부의 갈등관리심의위원회 운영 매뉴얼은 <그림 7-6>과 같이 체계화할 수 있다.

3.2. 정책적 의지에 의한 갈등관리

3.2.1. 정책의 기본방향과 관계되는 갈등에 대한 적극적 조정

갈등관리 매뉴얼은 갈등에 대한 교과서적 실행 프로그램이기 때문에 소극적 갈등관리에 속한다. 따라서 이 매뉴얼만으로, 혹은 이 매뉴얼의 실행만으로 갈등의 완전한 해결이 어렵다. 더욱이 갈등의 강도가 강하게 되면, 매뉴얼은 형식적인 관리도구에 불과하게 된다.

그렇기 때문에 갈등의 처리결과가 정책적 시그널로 작용할 수 있는 갈등에 대해서는 정책당국이 갈등관리 매뉴얼에만 의존하지 말고 보다 적극적으로 갈등관리에 나서서 이를 해결해 나가도록 한다. (주)동부팜화옹 유리온 실사업 갈등이 이에 대한 전형적인 사례에 해당하는데, 이 갈등의 처리결과는 기업농 육성이라는 농정의 방향에 의문을 갖게 하는 부정적 시그널을 제공했다. 향후 이러한 결과를 초래하지 않게 하기 위해서는 농식품부가 정책의 기본방향과 관련이 있거나 농정의 방향 설정에 시그널로 작용할 수 있는 갈등에 대해서는 갈등의 조정에 보다 적극적으로 나서도록 한다.

3.2.2. 주요한 갈등에 대한 민관 협치기구 운영

갈등관리 매뉴얼 수준을 뛰어넘는 적극적 갈등관리는 갈등의 지속성 및 영향력이 매우 큰 갈등에도 적용되게 할 필요가 있다. 전술한 퍼지셋 분석에 따르면, 갈등의 지속성 및 강도가 큰 갈등은 갈등당사자 이외의 지역주민 참여가 높고, 동참하는 협의체가 많은 것으로 나타났다. 이런 유형의 갈등

등관리에는 무엇보다 이해당사자들이 참가하는 민관 협치 형태의 거버넌스 운영이 유용한 것으로 조사되었다. 팔당호 수질정책협의회와 시화지속협의회의 운영 사례가 이를 방증하고 있는데, 이해당사자들의 상호신뢰 속에 이루어지는 협치가 갈등해결의 열쇠가 되고 있는 것이다. 또한 이런 거버넌스의 성공은 거버넌스라는 형식에 있지 않고, 의사결정과정 및 합의에 대한 수용과정에서 실질적 협치를 실행해 나가는 점에 있으므로 이런 점을 분명히 하여 협치를 갈등해결에 실효성 있는 수단으로 활용하게 한다.

3.3. 갈등관리 주체 및 조정인에 의한 갈등관리

3.3.1. 갈등해결 주체에 의한 갈등해결

갈등관리는 하드웨어인 갈등관리제도 및 매뉴얼과 소프트웨어인 갈등해결 주체가 어떻게 적절하게 결합하느냐에 그 성패가 달려 있다 할 수 있다. 여기서 갈등해결 주체는 문제해결을 이해당사자들의 협상에 의해 하느냐, 이해당사자들의 이해를 조정하는 조정인을 통해 하느냐에 따라 달라진다. 다시 말해, 협상에서는 갈등해결 주체가 이해당사자가 되지만, 조정에서는 이해당사자보다 조정인이 주된 갈등해결 주체가 된다.

성공적인 갈등관리(갈등관리의 성공률) 측면에서 보면, 하드웨어인 갈등관리제도보다 소프트웨어인 갈등해결 주체가 더 주된 요인이 되고, 갈등해결 주체들 중에서는 올바른 협상/조정원칙에 입각한 정도와 공감 및 신뢰를 형성한 정도가 성패의 요인이 된다. 즉, ‘악마는 디테일에 있듯이’ 디테일의 차이가 갈등관리의 성패를 좌우하게 된다. 갈등관리의 성공 여부는 - 얼핏 보기에 갈등관리의 차이를 느낄 수 없는 - 갈등해결방식(협상 또는 조정) 차이, 갈등해결 원리(예컨대 하버드 콘셉트)에 입각한 상호교섭의 수준, 이해당사자들 간/이해당사자와의 공감 크기에 달려 있다. 다시 말해 특정 갈등사례의 경우, 그 갈등의 특성 및 조건에 부합하는 해결방식의 채택 하에, 선정된 갈등해결 주체가 어느 정도의 갈등협상 및 조정능력을 갖추

고, 해결원칙에 따른 상호교섭으로 이해당사자들과의 공감을 이끌어냈느냐에 따라 갈등해결이 상호 윈-윈(win-win), 아니면 제로섬 또는 상호 손실 등으로 귀결된다.

한마디로 갈등해결의 핵심은 “보다 온전한 갈등해결 주체”가 어느 정도의 재량권을 갖고 갈등문제 해결에 자신의 역량을 투입할 수 있게 되느냐에 놓여 있다 할 수 있다. 여기서 “온전한 갈등해결 주체”란 갈등해결 원칙에 입각한 교섭력과 공감 창출 능력을 갖추고 있을 뿐 아니라, 대면한 갈등사례의 특성을 정확히 파악하여 그 갈등에는 어떠한 접근과 어떠한 해결책(resolution)을 제시해야 하는지를 알고 실행할 수 있는 사람을 말한다. 다시 말해, 그 갈등이 호혜적 인간 개념에 입각한 티포택 프로그램으로 해결가능한 이해관계 갈등인지, 생활세계에 기반한 가치관의 차이에 기인한 갈등으로 의사소통적 합리성 적용이 필요한 갈등인지를 파악할 수 있고, 거기에 입각한 갈등협상 또는 조정을 할 수 있는 갈등관리전문가가 온전한 갈등해결 주체라 볼 수 있다.

따라서 성공적인 갈등관리를 위해서는 이러한 갈등관리전문가(온전한 갈등해결 주체)를 양성하고, 양성된 갈등관리전문가가 갈등현장에 투입될 수 있게 해야 한다. 여기에는 갈등관리전문가에 대한 개념(이념형) 구성, 양성방법, 현장투입 및 활용방법 등의 실천방안이 뒷받침되어야 한다.

농업·농촌 분야 갈등에 있어서는 일반산업 및 도시 분야보다 생활양식 및 가치관의 차이에 기인하는 갈등이 더 많다고 할 수 있다. 따라서 주로 (경제적) 이해관계의 조정에 기반한 갈등해결 원리로 해결되지 못하는 갈등사례가 농업·농촌 분야에는 많을 수 있다. 이런 차이점 및 특수성 때문에 농업·농촌 분야 갈등관리전문가에게는 일반적인 갈등관리전문가보다 인간에 대한 이해 측면에서 더 많은 자질이 요구된다 하겠다. 밀양 송전탑 설치 갈등 사례에서 확인한 바와 같이, 농업·농촌 분야 갈등에는 가치갈등이 근본이 되는 갈등이 있는데, 이러한 갈등은 호혜적 인간에 기반한 전략적 합리성으로 완전히 해결할 수 없고, 다른 생활관 및 가치관을 가진 이웃(타인)에 대한 공감(Empathie)으로까지 이어지는 의사소통적 합리성이 교섭행위(Handeln)의 중심으로 자리잡을 때 비로소 해결의 물꼬를 틀 수

있는 갈등이 된다. 농업·농촌 분야 갈등관리전문가에게는 갈등의 사안에 따라 이런 정도의 차별화된 갈등해결력을 발휘할 수 있는 역량이 요구되는 것이다.

3.3.2. 갈등조정인 양성방안

갈등관리전문가는 다양한 루트를 통해 다양한 형태로 양성될 수 있지만, 생활 속에 발생하는 크고 작은 갈등들(개인적 갈등과 사회적 갈등 포함)의 해결에 직접적으로 도움을 줄 수 있는 보편적인 갈등해결전문가는 민간 갈등조정인(Mediator)이 된다.

현재 우리나라에는 갈등조정인 제도가 없는데,⁹² EU 및 독일의 조정인과 같은 새로운 민간 직업군을 창설하기 위해서는 우선 자격시스템을 갖추어야 한다. 자격시스템은 원칙적으로 자격증을 부여할 수 있는 권위를 가진 기구의 구성을 전제로 하는데, 이런 기구는 통상 해당 자격증을 가진 전문가들의 협회 내지 조직이 된다. 그래서 이와 같은 원칙적 방법에 따라 갈등조정인을 창출하기 위해서는 조정인 희망자가 현재 조정인을 양성하고 있는 선진국가로 직접 가서 교육훈련을 받고 자격증을 획득한 후, 그런 자격을 갖춘 조정인들의 조직을 구성하는 절차를 거쳐야 한다. 하지만 이 방법은 자격시스템 구성까지 많은 시간이 소요되므로 별단의 다른 대안 모색이 필요하다. 그중 하나는 신설하는 국내 조정인 양성기관을 외국 조정인 협회의 지부 또는 인증받은 교육훈련기관으로 구성하여 외국 조정인협회의 조정인 자격(예를 들어 BM 조정인, Mediator BM[®])을 획득하게 하는 것이다. 다른 하나는 현재 국내에서 갈등조정인과 유사한 제도를 운영하는 가족상담사 및 가족치료사 제도를 활용하여 조정인 양성제도를 구축하는 것이다.⁹³ 이는 가족상담 관련 자격자에게 사회적 갈등과 관계되는 기초교

⁹² 여기서 갈등조정인 제도가 없다는 것은 법적 규정이나 기구적 구성을 의미하는 제도가 아니라, 개념(명칭)이 없고 이에 해당하는 직업군(직업활동)이 존재하지 않는다는 의미이다.

육과 적어도 1개의 사회적 갈등 관련 전문 분야 훈련을 추가 이수하게 하여 갈등조정인 자격을 부여하는 것이다.

조정인 자격 취득에 필요한 교육과정 및 훈련방법, 그리고 자격취득 요건 등은 독일의 조정인 양성 시스템에 준하여 매뉴얼화할 수 있다. 가족상담 관련 학회 및 협회가 중심이 되어 조정인 자격체계를 갖추고자 할 경우에는 현재 가족상담사(가족치료사) 자격 취득에 요구되는 교과목 및 실습 내용과 비교하여 추가 자격 취득 요건을 설정하게 한다.

이와 같은 체계로 양성되는(갈등)조정인은 가족상담사처럼 민간 차원에서(개인 사무실 운영 등) 활동하는 것을 원칙으로 하지만, 사회의 갈등문제 해결을 촉진한다는 측면에서 중앙정부(농식품부) 또는 지자체가 갈등관리와 관련된 규정이나 ADR 방식의 적용이 요구되는 사항에 갈등조정인의 역할 및 활동을 명문화하는 형태로의 지원이 필요하다 하겠다.

<가족상담사(가족치료사 2급) 자격요건> (한국가족치료학회 2008)

- 전제조건: 학력 및 필수과목
 - 정신의학, 사회복지학, 간호학, 심리학, 아동학, 교육학, 가족학 및 상담학을 전공한 학사
 - 이수과목: 가족 관련, 가족치료, 상담, 인간발달, 직업윤리 과목
- 상담실습
 - 개인상담 및 집단상담: 20사례, 100시간 이상
 - 슈퍼바이저 지도감독: 30시간 이상
- 자격시험 통과

※ 가족치료사 1급 자격에는 석사 학위에, 50사례 250시간의 상담실습 필요

93 실제로 국내의 가족상담사(가족치료사)는 독일의 조정인 중 가족갈등을 전문분야로 하는 조정인과 유사한 역할을 담당하고 있다.

1. 요약

1.1. 갈등관리이론

갈등관리에 대한 이론적 작업은 갈등당사자들의 의사결정행위를 분석하는 이론, 즉 인간행위이론에서 출발하게 된다. 인간행위의 합리성 분석은 그런 합리성을 가장 잘 구현할 수 있는 인간모형을 이념형으로 상정하게 된다. 특정 합리성을 대변하는 인간모형에는 도구적 합리성에 근거한 ‘경제인’ 모형과 전략적 합리성에 근거한 ‘호혜적 인간’ 모형이 있다. 그리고 의사소통적 합리성에 근거한 의사소통적 인간 또는 사회경제적 합리성에 근거한 ‘성숙한 시민’ 개념이 있다. 여기서 갈등관리이론이 주된 대상으로 삼을 수 있는 인간모형은 호혜적 인간이 된다. 그것은 호혜적 인간이 항상 상대방을 염두에 두고 상대방의 의사결정에 대응해서 전략적 사고 및 전략적 행위를 하는 사회적 인간이며, 공정성을 중시하고, 자기 중심의 이익 극대보다는 전체의 이익 및 관계의 지속가능성을 고려하는 인간모형이기 때문이다. 따라서 호혜적 인간은 가치갈등을 제외한 대부분의 갈등유형에 적용할 수 있는 인간모형이 된다. 하지만 가치갈등의 해결을 위해서는 전략적 합리성에 입각한 호혜적 인간 모형으로는 불충분하며, 여기에는 의사소통적 인간모형 내지 성숙한 시민 개념이 요구된다. 갈등관리이론이 인간행

위이론을 필요로 하는 또 다른 이유는 갈등문제를 적극적으로 해결하기 위해서이다. 다시 말해, 갈등해결을 위해서는 갈등의 이해당사자가 특정한 인간모형(경제인)에 입각했던 관점을 버리고 다른 인간모형(호혜적 인간 또는 의사소통적 인간)으로 전환해야 한다는 논리적 근거를 인간행위이론에서 찾을 수 있기 때문이다.

개별 갈등사례에 대한 체계적 관리 및 해결 모색은 인간행위에 대한 해석(또는 이해)만으로 부족하고, 갈등의 관리와 해결에 대한 구체적 지침을 가진 프로그램의 적용이 필요하다. 이 연구에서는 사용하는 하버드 개념을 주된 갈등관리 프로그램으로 하고, 티포탯 전략은 하버드 개념을 지원하는 보조 프로그램으로 설정한다. 주된 프로그램인 하버드 개념은 다음과 같은 다섯 가지 원칙으로 구성되어 있다.

- ① 문제와 사람을 분리하라
- ② 이해당사자의 입장이 아닌 실질적 이해에 집중하라
- ③ 상호 윈-윈할 수 있는 대안들을 발굴하라
- ④ 보편적으로 통용되는 객관적 기준을 발굴·강조하라
- ⑤ 자신의 최선안(BATNA)을 만들어 이를 근거로 협상을 시작하라

한마디로 하버드 개념은 갈등문제 해결에 있어서 갈등문제와 사람을 분리하여, 사람에 대해서는 “순한” 협상을, 갈등문제에 대해서는 “강한” 협상을 진행하는 방식이다. 그리고 하버드 개념이 근거를 두고 있는 인간모형은 전략적 합리성을 가진 호혜적 인간이 주된 것이지만, 부분적으로는 의사소통적 합리성을 가진 인간과 맥이 닿아 있다. 즉, 하버드 개념은 전략적 합리성에 따라 상호 윈-윈할 수 있는 대안을 찾는 데 주력하지만, 갈등당사자들 간의 신뢰회복을 위해 의사소통적 합리성을 부분적으로 응용하고 있다.

티포탯(Tit for Tat) 전략은 반복되는 죄수의 딜레마 게임을 기초로 하여 협력하는 규칙을 게임이론적으로 구성한 프로그램이다. 티포탯의 의미는 ‘너가 내게 한 대로 나도 너에게 한다’는 동해보복 원칙과 같지만, 이 전략의 중점은 보복보다 협력에 놓여 있다. 상대방에 대해 항상 우호적인 협력으로부터 시작하는 티포탯 전략의 규칙은 다음과 같다.

- ① 이해당사자들의 상호관계는 항상 우호적인 협력으로 출발한다.
- ② 상대방이 배신하면, 이에 대해 보복한다.
- ③ 배신했던 상대방이 협력관계를 회복하고자 할 때 이를 받아들인다.

깃포맷 프로그램의 장점은 갈등문제 해결에서 상호협력이 전체의 이득으로 이어진다는 사실을 수학적으로 보여줄 수 있다는 점과 상호 윈-윈할 수 있는 전략적 행위의 내용을 제시할 수 있다는 점에 있다. 이러한 장점은 하버드 콘셉트 중 갈등해결의 세 번째 원리인 가능한 상호 득이 되는 대안 개발에 유용하게 활용될 수 있다.

1.2. 공공갈등 관리 실태

중앙정부에 다양한 공공갈등조정기구들이 운영되고 있지만, 갈등조정 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 국민대통합위원회는 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등 등 거시적인 수준의 갈등들을 다루고 있지만, 갈등관리의 대상이 구체적이지 않고 결정에 대한 실천력이 담보되지 않는 선에서 검토사항에 대한 권고 수준에 머물고 있기 때문에 상징적인 관리기구에 해당한다 할 수 있다.

갈등관리정책협의회, 갈등점검협의회, 행정협의조정위원회 등을 설치·운영하고 있는 국무조정실은 이들 기구들을 통해 공공갈등에 대한 모니터링, 공공갈등에 대한 기관 간 협의조정, 연말 평가 등을 수행한다. 하지만 이들 기구들의 실질적 갈등 예방 및 해결에의 기여는 낮은 것으로 평가된다. 각 부처의 갈등관리심의위원회는 공공갈등의 예방적 기능을 수행할 수 있음에도 불구하고 형식적으로 운영되고 있으며, 갈등조정협의회 또한 운영 초기단계 수준에 머물고 있다. 농식품부의 갈등관리심의위원회도 형식적으로 운용되어 왔기 때문에 현재는 갈등관리심의위원회의 운영을 중단하고 국민공감농정위원회가 갈등관리업무를 관리하고 있다. 갈등조정협의회 또한 정책과제별 대응 TF로 대체하고 있고, 갈등관리매뉴얼도 구비해 놓지 못한 상태에 있다.

지방자치단체의 경우, 갈등관리에 대한 제도적 준비가 늘어나고 있지만, 아직까지 조례를 통해 제도화되지 않은 지역이 많다. 광역자치단체 중에서 8개 시·도만 갈등관리 관련 조례를 제정하고 있으며, 조례를 제정한 지자체 중에서도 실질적인 갈등관리가 이루어지는 곳은 소수에 불과하다. 지자체의 공공갈등 관리 현황도 전반적으로는 중앙정부와 유사하게 형식적인 관리 수준을 벗어나지 못하고 있지만, 충청남도과 제주도와, 서울시 등 일부 광역자치단체에서는 갈등관리에 적극적으로 나서고 있는 사례를 보인다.

1.3. 농업·농촌 갈등사례 DB 분석

2003~2013년 기간에 발생한 농업·농촌 분야의 갈등사례 중 대표적 사례로 선정된 90개 사례의 유형분류를 시도해 보면, 먼저 주체별로는 관-민 갈등(중앙정부-민간, 지자체-민간 갈등)이 82%로 압도적이고, 민-민 갈등(민간-민간 갈등)과 관-관 갈등(중앙정부-중앙정부, 중앙정부-지자체)이 각각 9%로 나타났다. 분쟁유형별로는 지역분쟁 갈등(시·군-시·군, 중앙정부-시·군 갈등)이 55.6%로 과반수를 차지했고, 그 다음이 30%를 차지한 환경분쟁 갈등이었다. 분쟁성격별로는 경제적 이해관계 갈등(이익-이익 갈등)이 73%로 가장 높고, 경제적-가치적 관계 갈등(이익-가치 갈등) 21%, 가치적 관계 간의 갈등 6%로 나타났다. 농업·농촌 분야 갈등사례의 지난 10년간 최종분쟁해결 방법을 보면, 행정집행이 31.1%로 가장 높았고, 제3자가 개입하여 분쟁해결을 지원하는 조정을 통해 해결된 사례는 한 건도 없었다.

농업·농촌 분야 갈등사례 DB 중 35개 사례에 대해 퍼지셋 질적 비교분석을 실시하였는데, 분석을 위한 데이터 코딩에서 결과변수로는 갈등의 지속기간으로 하고, 원인변수로는 분쟁유형, 분쟁성격, 관련 협의체 구성 여부, 경제적 유인책 여부, 갈등지역 인근 주민 협조 여부, 참여 민간단체 수, 갈등해결시점까지 최초 분쟁제기자 변화 여부 등을 입력하였다. 입력데이터를 fsQCA 2.5 프로그램으로 분석한 결과, 원인-결과의 인과관계 일치도가 통계적으로 유의한 0.75 이상으로 나온 것이 ① 제1유형(경제적 유인책,

갈등지역 인근 주민 협조, 참여 민간단체 수, 최초 분쟁제기자 변화 여부) 과 ② 제2유형(경제적 유인책, 갈등지역 인근주민 협조, 관련 협의체 구성 여부)의 원인변수 조합이었다.

제1유형의 원인·결과변수의 인과관계를 복합적 해석(complex solution) 방식으로 분석하면, 갈등이 지속되는 것은 두 가지 모형으로 나타난다. 첫 번째 모형은 농업·농촌 사회갈등을 지속시키는 원인으로 지역주민의 협조가 높고 참여민간단체 수가 많지만, 경제적 유인이 낮은 조건의 조합으로 나타나고, 이에 해당하는 사례는 기초농산물 정부수매제 도입 촉구 분쟁과 삼척시 원자력 발전소 유치 분쟁이었다. 두 번째 모형은 경제적 유인이 높고 참여민간단체 수가 적더라도 지역주민의 협조가 높고, 최초 분쟁제기자가 변해갈 때 갈등이 지속되는 것으로 나타나는데, 이에 해당하는 사례는 철원 고석정 포사격장 이전 철회 촉구 분쟁이었다.

제2유형의 원인·결과변수의 인과관계를 세 가지 해석방법(복합적 해석, 간명한 해석, 절충적 해석) 모두 사용하여 분석하면, 지역주민의 협조가 높고, 경제적 유인이 낮으며, 관련 협의체의 구성이 많을수록 갈등이 지속되는 것으로 나타난다. 이들 세 가지 원인변수들 중 결과변수에 영향을 미치는 강도가 강한 정도를 세 가지 해석방법을 활용해 파악해 보면, 가장 큰 요인은 관련 협의체 구성이고, 그 다음이 지역주민 협조 여부이며, 영향력이 가장 적은 것이 경제적 유인으로 나타난다. 제2유형 분석의 대상이 되는 갈등사례는 4가지(밀양 송전탑 건설 분쟁, 군산시 회현면 송전철탄 설치반대 분쟁, 새만금 송전선로 건설반대 분쟁, 남해군 화력발전소 건립 저지 분쟁)였는데, 이 중 밀양송전탑 건설 분쟁은 간명한 해석과 절충적 해석의 대상이지만, 경제적 유인이 포함되는 복합적 해석의 대상은 되지 못했다.

분석결과를 요약하면, 농업·농촌 분야 사회갈등의 지속기간이 길어지는 것은 무엇보다 갈등당사자 이외의 지역주민들이 분쟁제기자들의 활동에 협조하는 강도와 가장 연관이 높았다. 즉, 지역주민들이 갈등에 동참하는 정도가 커질수록 갈등지속기간이 길어지는 것으로 나타났다. 그 다음은 갈등문제와 관련된 협의체의 구성이 많아질수록 갈등지속기간이 길어지고, 갈등의 당사자가 최초의 분쟁제기자에서 다른 주체로 변경될수록 갈등이

지속되는 것으로 나타났다. 하지만 경제적 유인 여부는 갈등기간 지속과 관련해서 어느 정도 영향을 주고 있지만, 주된 원인이 되지 못하는 것으로 분석되었다.

1.4. 개별 갈등사례 심층분석

1.4.1. 동부팜화옹 유리온실사업 갈등

동부팜화옹의 유리온실사업 갈등은 대규모 농업회사로 선정된 (주)동부팜화옹과 토마토 생산자들 간의 갈등으로 촉발되어 대기업인 동부그룹과 전농을 중심으로 하는 농업인단체 간의 갈등으로 확대된 사례이다. 이 갈등은 의견상 (주)동부팜화옹과 토마토 생산자를 대변하는 전농을 직접적인 이해당사자로 하지만, 실제로는 기업농적 발전을 지향하고 이를 추진해왔던 농업정책의 방향성에 대한 갈등이었다. (주)동부팜화옹의 유리온실사업은 1990년부터 농식품부가 추진해 왔던 기업농 육성사업에 그 뿌리를 두고 있고, 보다 직접적으로는 2008년부터 실시한 대규모 농어업회사 육성사업 추진의 직접적 산물이라 할 수 있다. 그런데 이런 정책 추진에 입각한 사업이 난관에 부딪혔을 때, 농식품부는 이를 이해당사자들 간의 갈등으로 간주하여 제3자적 입장을 취할 것이 아니라 추진정책을 실현한다는 입장에서 갈등의 조정 및 관리에 보다 적극적으로 나섰어야 했다. 예를 들어, 토마토 생산자와 농업인단체의 불신과 의구심을 해소하기 위해 농식품부가 (주)동부팜화옹의 영농계획 이행을 보증하거나, (주)동부팜화옹에서 수익이 발생하는 경우 수익금의 일부를 토마토수출자조회의 기금으로 납부하게 하는 등의 중재안을 제안하는 방식으로 갈등조정을 시도했어야 했다. 이러한 조정이 없었기 때문에 (주)동부팜화옹의 유리온실사업은 중단되게 되었고, 유리온실사업 중단은 개별 기업인 (주)동부팜화옹의 경영손실을 넘어서 대규모 농업회사 육성사업으로 대표되는 기업농 육성정책에 부정적인 시그널을 제공해 정책 실패를 유발하는 결과를 가져왔다.

동부팜화용 유리온실사업 갈등을 갈등관리이론적 시각으로 평가해 보면, 이 갈등은 기본적으로 이해관계에 기반한 갈등으로서 갈등당사자들 간의 상호불신이 합리적인 해결방안을 찾지 못하게 만든 사례에 해당한다. 따라서 이 갈등사례는 잘 갖추어진 갈등관리 프로그램과 이 프로그램을 활용할 수 있는 갈등조정전문가가 적절히 개입되었다면, 갈등당사자 모두가 협력을 통해 상생할 수 있는 해결방안을 모색할 수 있었을 것이다. 이 사례의 최대의 취약점은 이해당사자들 간에 상호신뢰관계를 구축하지 못한 점인데, 하버드 콘셉트의 갈등해결 제1원칙에 따라 신뢰와 공감을 형성하는 과정을 거치게 되면, 상호신뢰 속에 대안을 모색할 수 있다.

1.4.2. 조치원 신안마을 고층아파트 신축 갈등

신안마을 갈등은 갈등대상지역의 개발을 당초의 토지이용계획에 입각하고 주위 농촌의 환경에도 부합에는 5층 이하의 연립주택이나 저층 아파트로 건설을 계획했으면 갈등이 발생하지 않았을 사례에 속한다. 갈등발생 당시 이 지역 주변에 건설 붐이 일기 시작했던 관계로 건설사 입장에서는 수익성이 높은 고층 아파트 건설에 대한 미련을 버리기 어려웠을 것으로 판단된다. 그러나 많은 시간이 소요되더라도 마을주민들을 설득하여 동의할 얻는 절차를 밟고 주민들과의 의견수렴 후 건설계획의 일부를 수정하는 타협을 거쳐 정상적인 방법으로 연기군의 도시계획을 변경하는 과정으로 사업을 추진했어야 했다. 즉, 신안마을 갈등은 농촌지역에 고층 아파트를 건립하려는 대형 건설회사의 경제적 이해와 농촌마을의 난개발을 막으려는 생활적 이해(가치) 간의 대립이 갈등의 근본을 이루고 있으나, 갈등이 과격한 분쟁형태로 전환하고 장기간 지속하게 된 직접적 원인은 불법적 도시계획 변경이라는 절차적 하자에 있었다. 따라서 신안마을 고층아파트 신축 갈등은 이해관계 갈등에 사실관계 갈등이 첨가되어 확대·격화된 사례에 해당한다. 신안마을 고층아파트 신축 갈등의 결과, 갈등당사자 쌍방이 모두 손실을 입게 되었다. 아파트 건설회사는 마을주민들의 반대로 사업의 진척이 지연되다가 분양률 저조로 공사가 약 2년간 중단되었고, 사업신청

후 8년이 지나서야 완공하고 입주가 시작되었지만 분양가가 상대적으로 낮게 책정되는 손실을 입었다. 신안마을 주민들 입장에서도 토지용도 변경 결정 취소 행정소송에서 패소하여 고층아파트 건설을 반대하는 입장을 관철시키지 못하게 돼 한마디로 쌍방이 모두 패자가 되는 결과에 이르렀다.

갈등관리이론 관점에서 보면, 신안마을 갈등은 갈등당사자 모두에게 손실이 되었거나 제로섬 게임 이상이 되지 못하는 결과를 가져온 갈등사례에 속한다. 신안마을 갈등은 경제적 이해관계를 넘어서는 사실관계 갈등이 갈등의 진행과 해결에 있어 중요한 역할을 하고 있기 때문에 호혜적 인간 개념에 기초한 갈등관리 프로그램, 특히 팀포텐 프로그램의 적용이 쉽지 않았을 것으로 판단되지만, 갈등문제 해결에서 상호신뢰 회복을 강조하는 하버드 콘셉트는 어느 정도의 유용성을 가질 수 있었을 것이다. 그런데 여기서도 갈등관리 프로그램 적용의 선결조건 내지 제1차 과제는 타인을 고려하지 않는 경제인 관점의 건설사를 협력할 용의를 갖는 호혜적 인간의 태도로 전환시키는 것이다. 갈등당사자의 태도로 전환이 없이는 협력과 전략적 합리성을 기본으로 하는 갈등관리 프로그램의 적용은 불가능하다 할 수 있다.

1.4.3. 밀양 송전탑 설치 갈등

2005년 12월 주민들이 765kV 송전탑의 마을 관통과 그 폐해를 인지하면서부터 시작된 밀양 송전탑 갈등은 2008년 8월 착공 이후 13차례나 공사가 중지되었다가 재개되는 과정을 반복하면서 당초 준공 목표인 2010년 12월에서 4년이 더 연장된 2014년 9월에야 준공되었고, 그 과정에서 2012년 1월 이치우 씨(74) 분신자살, 2013년 12월 유한숙 씨(71) 음독자살, 2014년 6월 행정대집행 과정에서의 마찰 등 막대한 희생이 발생한 갈등 사례이다. 밀양 송전탑 갈등은 그 원인이 다양하고 복잡한 복합갈등의 성격을 가진다. 우선, 송전선로 건설을 통해 얻게 되는 사회적 편익과 지역주민의 부담이 불일치함에 따라 발생하는 대표적인 비선호시설 입지 갈등에 해당한다. 그리고 법·제도 체계가 원활한 전력공급 위주로 구성되어 있어

서 발생하는 구조적 갈등이며, 정부의 전력수급정책에 대한 불신 및 핵발전소 등 가치관을 둘러싼 가치갈등이다. 또한 전자계 인체 유해성 등 사실관계갈등, 갈등당사자 간 감정대립과 불신으로 인한 갈등이기도 하다.

하지만 이 갈등을 보다 엄밀하게 이론적으로 분석하면, 한전 측의 입장은 체제의 안정을 위해 체제합리성(Systemrationalität)을 따르는 입장이라 할 수 있는 바, 체제가 개인이나 (공)기업을 자신의 역할 담당자로 할 경우 체제합리성은 인간의 성공지향적 합리성으로 의인화하게 된다. 반면에 밀양 주민들은 생활세계의 가치관인 상호이해지향적(의사소통적) 합리성이 주된 사람들로서 지금까지 그런 합리성으로 살아왔고 앞으로도 그렇게 살고 싶은 사람들이다. 결국 밀양 송전탑 설치 과정을 통해 서로 대면한 한전과 밀양 주민들의 갈등은 체제와 생활세계의 갈등을 대변한 것이 되고, 이 갈등의 처리과정은 하버마스가 말한 체제에 의한 생활세계 식민화의 한 모습이라 할 수 있다.

갈등관리이론 관점에서 보면, 밀양 송전탑 갈등은 일차적으로 (하버드 콘셉트 상의) 갈등해결의 제1원칙인 ‘문제와 사람의 분리’가 이루어지지 않아 이해당사자들 간의 감정대립이 격화된 사태에 해당한다. 하지만 보다 본질적으로는 밀양 송전탑 설치 갈등은 체제 내에서 발생하는 이해관계를 넘어서는 가치관과 생활관 및 삶의 방식과 관련되는 문제와 결부되어 있기 때문에 경제적 합리성(전략적 합리성 포함)에 입각한 호혜적 인간 개념과 텃포텃 전략 등에 따른 상호협력으로 완전히 해소될 수 없고, 이해당사자들이 하버마스적 의미의 의사소통적 합리성에 입각한 의사소통행위 단계까지 이어져야 비로소 갈등해결의 물꼬를 틀 수 있는 갈등사례에 해당한다 할 수 있다.

밀양 송전탑 갈등이 갈등관리이론 개발에 주는 시사점은 보편적인 갈등관리이론을 정립하기 위해서는 장기적 차원에서 행위 변화를 유도하는 소통기법의 개발이 필요하며, 갈등관리에서는 정의와 공정성 개념에 입각한 매뉴얼뿐 아니라 이해당사자들의 감정을 변화시켜 공감(empathy)을 형성하는 매뉴얼로까지 개선할 필요가 있다는 것이다.

1.5. 국내외 갈등관리 선진 사례 및 제도

1.5.1. 팔당호 수질정책협의회

팔당호 수질정책협의회는 팔당 상수원 보호와 관련하여 환경부 중심의 환경 규제와 피규제자인 지역주민들의 경제적 손실 간의 갈등문제를 해결하기 위하여 당사자들의 협의기구 형태로 설치된 거버넌스이다. 2003년 11월에 설치된 이 기구는 당초 환경부 훈령에 근거했으나, 2012년에 「한강수계법」에 근거한 조직이 되었다. 협의회는 수질보전과 지역발전의 조화 방안 마련을 주된 임무로 한다.

정책협의회 운영의 실질적인 구성은 상수원의 수질보전을 위한 규제를 강화 내지 유지하려는 환경부 쪽의 입장과 피규제지역 주민들의 규제완화 내지 피해보상 요구를 반영하려는 팔당유역 주민대표 및 지자체 대표 쪽의 입장으로 대별된다. 이런 상황에서 협의회의 실제 임무는 구성원들의 이해관계 대립에 대한 조정이 된다. 협의회 구성원들은 상수원의 수질보전과 지역주민의 삶의 질 향상이라는 두 가지 목표에 동의하지만, 두 목표 간의 우선순위와 목표 달성을 위한 실질적인 방법에서 입장을 달리하기 때문에 이견 조율이 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 정책협의회는 갈등당사자들의 만남과 대화를 정례화하고, 상호 간의 신뢰 기반 위에 현안 문제를 논의함으로써 갈등상황을 예방하거나 일어난 갈등에 대해 해결방안을 모색하는 역할을 담당한다.

협의회의 회의결과가 성격상 ‘단순한 협의사항’에 불과해서 구속력이 담보되지 않지만, 여기서 합의된 사항은 환경부 차관, 경기도 부지사, 팔당유역 지자체 단체장들이 위원으로 참가하여 이루어진 결과이기 때문에 협의회의 공신력 확보 차원에서 통상 그 결정이 이행되어져 왔다. 협의회는 이와 같은 작동기제를 통해 갈등조정자 역할을 수행하고 있다.

정책협의회의 존재 의의는 팔당호 상수원 관련 제도 및 법령상 변경이 발생

할 때 피규제자인 지역주민 대표와 사전협의를 거칠 수 있는 제도 및 절차로 구축되었다는 점과, 정부와 규제지역 주민과의 대결구조를 대화구조로 전환하는 실질적인 거버넌스로 기능하고 있다는 점에 있다. 이처럼 정책협의회는 법적 기구이면서 동시에 거버넌스로서 실질적으로 갈등문제를 사전 예방하거나 사후 조정하는 최초의 기관에 해당하는데, 실질적이고 실효성 있는 갈등관리를 위해 이런 기구 및 제도의 확산이 필요하다 할 수 있다.

1.5.2. 독일의 갈등관리제도

독일에서 대체적 분쟁해결제도는 중재와 조정 방식으로 나뉘지고, 중재에는 중재심판과 중재소(Schiedsamt)의 중재로 세분되며, 조정에는 법원조정과 일반 조정인의 조정으로 구분된다.

중재심판은 민사소송방법 중 하나인데, 주로 재산권 관련 분쟁에서 분쟁 당사자 쌍방이 법원소송 대신에 중재결정을 통한 해결을 원할 경우에 실시된다. 중재심판은 비공개로 진행되며, 중재심판 중 당사자들 간에 화해가 이루어지면 중재심판이 종결된다. 중재심판에서 심판관의 중재결정은 법원판결과 같은 효력을 가진다. 중재심판은 법원재판에 비해 시간과 비용을 절약할 수 있는 장점이 있다.

중재소 제도는 독일 특유의 제도로서 경범죄에 해당하는 경미한 민사분쟁이나 청소년들의 과실과 관련된 사항을 중재소의 중재를 통해 해결하는 제도이다. 중재소의 중재인은 일반 민간인 중에서 중재인이 되기 위한 교육 및 훈련을 받고 특정 지역을 담당하는 중재인으로 임명된다. 지방법원으로부터 임명되는 형식을 갖추지만, 전문직업인이 아닌 명예직으로 근무한다. 중재소의 중재절차는 분쟁당사자 쌍방이 중재에 동의하는 경우에 개시된다. 중재소의 중재는 그 성격이 화해에 해당하지만, 분쟁당사자 쌍방이 그 중재를 수용하면 30년 동안 집행효력을 갖는 화해가 된다. 하지만 당사자들 중 어느 한 쪽이라도 중재안을 수용하지 않으면, 중재가 실패한 것이 되고 법원 재판으로 이어지게 된다. 중재소 제도의 장점은 법정소송

에 비해 시간과 비용을 절약할 수 있고, 소송절차가 비공개로 진행된다는 점이다.

법원조정은 2012년 「조정법」 제정 이후 형사소송법 절차를 제외한 모든 소송절차에서 선택가능한 방법의 하나로 채택되고 있다. 법원조정의 절차는 법원 재판 과정에 담당법관이 법원조정이 필요하다고 판단하여 법원조정을 지정하는 경우에 개시된다. 법원조정 재판관은 법조인이어야 하지만, 결정권한을 갖지 않는 재판관으로서 분쟁당사자 쌍방에 대해 화해를 교섭한다. 법원조정을 통해 화해가 이루어지면, 법원 재판이 종결되고, 조정이 성공하지 못하면, 중단되었던 법원 재판이 속개된다. 법원조정의 장점으로서는 조정이 비공개로 진행된다는 점과 재판이 아닌 조정을 통해 갈등당사자들의 실제적인 이해가 고려될 수 있다는 점이다.

독일에서 갈등문제 해결의 주축은 민간 조정인에 의한 조정이다. 현재 민간 갈등조정인을 훈련·양성하는 기관은 3개의 협회로 이루어져 있는데, 이 협회의 업무 및 역할은 갈등조정인을 교육훈련·양성하고, 조정프로그램을 개발하는 것이다. 협회는 갈등조정인 양성을 위해 교육프로그램을 개발·운영하고, 조정인 자격기준을 정하며, 조정인 훈련기관의 설치 및 운영에 대한 규정을 제정한다. 또한 갈등조정인의 능력 함양과 평생교육을 위해 새로운 조정프로그램을 개발한다. 독일에서는 계획/건설 분야의 갈등을 사전적으로 예방하는 제도로 ‘계획확정절차’를 운영하고 있다. 계획확정절차는 두 단계로 구성되는데, 첫 번째 단계는 대규모 건설사업의 계획수립 시 계획확정에 필요한 정보를 공개하고 이의 제기가 있는 경우 청문회를 통해 주민들의 의견을 제한 없이 수렴하는 것이고, 두 번째 단계는 청문회 결과 및 사전조사를 통해 마련된 계획안 초안에 대해 (다시 한 번) 지역주민 등 이해관계자들의 동의를 받는 것이다. 이 계획확정절차는 갈등예방 차원에서 훌륭한 제도에 해당하지만, 문제는 이러한 제도가 작동하게끔 합의 도출을 조정하는 사람이 없어 이 갈등예방제도가 사업의 진행을 가로막는 역할을 한다는 것이다. 여기서 계획/건설 분야의 갈등조정인은 계획확정절차라는 하드웨어를 작동시키는 소프트웨어 역할을 담당하고 있다.

민간 갈등조정인을 양성하는 교육훈련에서는 우선 조정인으로서 갖추어야 할 윤리적 기본원칙 습득을 강조한다. 갈등조정인의 교육내용은 다양한 조정이론과 실제, 조정의 절차와 조정법률, 조정실습 등으로 이루어져 있으며, 교육훈련은 ‘이론과 실습’ 방식으로 진행된다. 조정인 자격을 획득하기 위해서는 최소한 총 200시간의 수업 및 훈련 이수가 필요한데, 이 중 120시간은 조정의 기초교육 및 일반 방법론 수업이고, 나머지 80시간은 조정실습과 슈퍼비전 등으로 구성된다.

1.6. 농업·농촌 분야 갈등관리 개선방안

농업·농촌 분야 갈등문제에 대해 합리적 해결을 지향하는 갈등관리의 기본방향은 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 하버드 콘셉트를 갈등해결의 기본원리로 확립하여 이를 개별 갈등사례 해결에 적용하도록 한다. 둘째, 갈등관리의 하드웨어에 해당하는 법과 제도를 체계적으로 정비한다. 셋째, 갈등사례를 직접 관리해야 하는 농식품부는 갈등관리 매뉴얼을 구비하여 갈등에 상시 대응할 수 있도록 한다. 넷째, 갈등내용이 정책적 방향 설정과 밀접히 관련되는 경우와 갈등이 가져오는 사회·경제적 영향이 매우 크다고 판단되는 경우에는 농식품부가 갈등관리 매뉴얼에 따른 소극적 대응을 넘어서 갈등해결 및 조정을 위해 적극 나서도록 한다. 다섯째, 갈등관리제도와 갈등관리 매뉴얼이 작동되게 할 수 있는 갈등해결 주체 및 조정인을 양성하여 이들이 갈등문제 해결에 뛰어 들 수 있게 한다.

이러한 기본방향을 구현하는 갈등관리의 개선방안은 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있는데, 그것은 ① 갈등관리 하드웨어 개선, ② 공공갈등 관리 주체의 적극적 관리, ③ 갈등관리 소프트웨어 개선이 된다.

갈등관리 하드웨어 개선에는 무엇보다 공공갈등 관리의 모범이 될 수 있는 “갈등관리기본법”을 제정하는 것이 우선이고, 다음으로 현행 대체적 분쟁해결제도(ADR)를 개선하는 것이다. 현재 우리나라는 분쟁 및 갈등 해결에서 ADR에 의한 해결이 낮은 수준이다. ADR은 법원 판결에 의한 해결

보다 갈등해결에 시간과 비용을 절약할 수 있고, 결과에 대한 만족도도 높은 것으로 알려져 있기 때문에 갈등해결을 위해 선진적인 ADR 제도의 도입과 제도 개선을 적극 추진하도록 한다. 농식품부 차원에서는 반복되는 유사한 갈등에 효과적으로 대응하고 시의적절한 처리를 통해 갈등확산을 사전에 차단하고 체계적으로 관리할 수 있는 갈등관리 매뉴얼의 구축이 필요하기 때문에 이를 정비하도록 한다. 제도 개선에는 이러한 정부 차원의 개선 뿐 아니라 민간의 갈등해결 및 조정조직이 활성화될 수 있게 제도적으로 지원하는 내용이 포함될 수 있는데, 여기에는 갈등관리전문가 및 민간 갈등조정인을 양성할 수 있는 제도적 기반을 조성하는 것이 그 예가 된다.

공공갈등 관리주체의 적극적 관리는 갈등관리 매뉴얼에 의한 관리가 프로그램에 의한 소극적 관리이기 때문에 이 매뉴얼의 실행만으로 갈등의 완전한 해결이 어렵다는 인식에서 출발한다. 따라서 갈등의 처리결과가 정책적 시그널로 작용할 수 있는 갈등에 대해서는 정책당국이 갈등관리 매뉴얼에만 의존하지 말고 보다 적극적으로 갈등관리에 나서서 이를 해결해 나가도록 하는 것이다. (주)동부팜화용 유리온실사업 갈등이 이에 대한 전형적인 사례에 해당하는데, 이 갈등의 처리결과는 기업농 육성이라는 농정의 방향에 의문을 갖게 하는 부정적 시그널을 제공했다. 앞으로 이와 유사한 사례가 발생하지 않도록 하기 위해서는 농식품부가 정책의 기본방향과 관련이 있거나 농정의 방향 설정에 시그널로 작용할 수 있는 갈등에 대해서는 갈등의 조정에 보다 적극적으로 나서도록 하는 개선이 필요하다. 갈등관리 매뉴얼 수준을 뛰어넘는 적극적 갈등관리는 갈등의 지속성 및 영향력이 매우 큰 갈등에도 적용되게 할 필요가 있다. 퍼지셋 분석에 따르면, 갈등의 지속성 및 강도가 큰 갈등은 갈등당사자 이외의 지역주민 참여가 높고, 동참하는 협의체가 많은 것으로 나타났는데, 이런 유형의 갈등관리에는 무엇보다 이해당사자들이 참가하는 민관 협치 형태의 거버넌스 운영이 유용한 것으로 조사되었다. 팔당호 수질정책협의회와 시화지속협의회의 운영 사례가 이를 방증하고 있는데, 이해당사자들의 상호신뢰 속에 이루어지는 협치가 갈등해결의 열쇠가 되고 있으므로 협치를 갈등해결에 실효성 있는 수단으로 활용하도록 한다.

갈등관리는 하드웨어인 갈등관리제도 및 매뉴얼과 소프트웨어인 갈등해결 주체가 어떻게 적절하게 결합하느냐에 그 성패가 달려 있다 할 수 있다. 성공적인 갈등관리 측면에서 보면, 하드웨어인 갈등관리제도보다 소프트웨어인 갈등해결 주체가 더 주된 요인이 되고, 갈등해결 주체들 중에서는 올바른 협상/조정원칙에 입각한 정도와 공감 및 신뢰를 형성한 정도가 성패의 요인이 된다. 한마디로 갈등해결의 핵심은 “보다 온전한 갈등해결 주체”가 어느 정도의 재량권을 갖고 갈등문제 해결에 자신의 역량을 투입할 수 있게 되느냐에 놓여 있다 할 수 있다. 여기서 “온전한 갈등해결 주체”란 갈등해결 원칙에 입각한 교섭력과 공감 창출 능력을 갖추고 있을 뿐 아니라, 대면한 갈등사례의 특성을 정확히 파악하여 그 갈등에는 어떠한 접근과 어떠한 해결책을 제시되어야 하는지를 알고 실행할 수 있는 사람을 말한다. 다시 말해, 그 갈등이 호혜적 인간 개념에 입각한 토포텟 프로그램으로 해결 가능한 이해관계 갈등인지, 생활세계에 기반한 가치관의 차이에 기인한 갈등으로 의사소통적 합리성 적용이 필요한 갈등인지를 파악할 수 있고, 거기에 입각한 갈등협상 또는 조정을 할 수 있는 갈등관리전문가가 온전한 갈등해결 주체라 볼 수 있다. 따라서 성공적인 갈등관리를 위해서는 이러한 온전한 갈등해결 주체를 양성하고, 양성된 갈등관리전문가가 갈등현장에 투입될 수 있게 해야 한다. 농업·농촌 분야 갈등에 있어서는 일반산업 및 도시 분야보다 생활양식 및 가치관의 차이에 기인하는 갈등이 더 많다고 할 수 있다. 이런 차이점 및 특수성 때문에 농업·농촌 분야 갈등관리전문가에게는 일반적인 갈등관리전문가보다 인간에 대한 이해 측면에서 더 많은 자질이 요구된다. 밀양 송전탑 설치 갈등 사례에서 확인한 바와 같이, 농업·농촌 분야 갈등에는 가치갈등이 근본이 되는 갈등이 있는데, 이러한 갈등은 호혜적 인간에 기반한 전략적 합리성으로 완전히 해결할 수 없고, 다른 생활관 및 가치관을 가진 이웃(타인)에 대한 공감(Empathie)으로까지 이어지는 의사소통적 합리성이 교섭행위의 중심으로 자리잡을 때 비로소 해결의 물꼬를 틀 수 있는 갈등이 된다. 농업·농촌 분야 갈등 관리전문가에게는 갈등의 사안에 따라 이런 정도의 차별화된 갈등해결력을 발휘할 수 있는 역량이 요구되는 것이다.

지금까지 서술한 갈등관리 개선방안을 실천하는 구체적인 방법 중 하나로 갈등관리전문가, 특히 민간 갈등조정인을 양성하는 것이 있다. 현재 우리나라에는 갈등조정인 제도가 없기 때문에 갈등조정인 자격시스템을 구비하기 위해서는 ① 신설하는 국내 조정인 양성기관을 외국 조정인협회의 지부 또는 인증받은 교육훈련기관으로 구성하여 외국 조정인협회의 조정인 자격을 획득하게 하거나, ② 국내에서 갈등조정인과 유사한 제도를 운영하는 가족상담사 및 가족치료사 제도를 활용하여 조정인 양성제도를 구축하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

2. 제언

갈등문제의 해결은 갈등관리보다 한 단계 더 들어가야 한다. 갈등관리는 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하거나 발생한 갈등의 확산 방지 및 조기 종식의 여건을 조성하거나 절차적 제도를 정비하는 것을 주된 내용으로 한다. 이에 따라 갈등관리는 갈등해결의 기반이 되는 것이지만, 갈등관리로 바로 갈등해결이 이루어지는 것은 아니다. 갈등해결을 위해서는 갈등해결 프로그램이 작동되어야 하고, 이 프로그램 작동에는 이를 실현시키는 주체가 필요하다.

지금까지 개발된 갈등해결 프로그램에서 상대적으로 높게 평가받고 있는 것이 하버드 콘셉트이다. 하지만 하버드 콘셉트가 호혜적 인간 모형에 기반한 전략적 합리성에 주된 근거를 두고 있기 때문에 의사소통적 합리성이 요구되는 가치관계 갈등에 적용하는 데는 한계가 있다. 따라서 갈등해결을 위해서는 보다 보편적으로 적용될 수 있는 갈등해결 프로그램 개발이 필요하다. 보편적인 갈등해결 프로그램 개발과 관련하여 기존 하버드 콘셉트를 의사소통적 영역까지 확대·개조하는 방안이 검토될 수 있다. 여기서 중요한 매개고리는 공감(empathy)이 되는데, empathy의 본래적이고 실제적인 의미를 재인식하여 이를 하버드 콘셉트의 핵심원리로 재구성하는 것

이 하나의 대안이 될 수 있다. 기존의 하버드 콘셉트(갈등해결의 제2원칙)에서도 공감(empathy) 개념이 활용되고 있으나, empathy의 본래 의미가 충분히 살아 있지 않고 공감(empathy)의 역할도 갈등해결의 제2원칙 하에서 상대방의 실제적인 이해를 파악하는 수단에 머물고 있다. 하버드 콘셉트의 의사소통적 영역으로의 확대·개조는 empathy의 본래 의미인 ‘상대방 안으로 들어가 자신의 일처럼 느끼는’ 그런 공감을 갈등해결의 제1원칙으로 정립하는 데서 시작된다. 즉, 현재의 갈등해결의 제1원칙인 ‘문제와 사람의 분리’의 핵심 내용을 empathy로 채우는 것이 전략적 합리성에 근거한 하버드 콘셉트를 의사소통적 합리성까지 포괄하게 만드는 것이 된다.

갈등해결에 있어서 갈등해결 프로그램 개발 못지않게 중요한 것이 갈등해결 주체 형성이다. 이런 점에서 앞서 언급한 ‘온전한 갈등해결 주체’의 양성이 긴요한데, 특히 농업·농촌 분야에는 생활양식 및 가치관의 차이에 기인하는 갈등이 더 많기 때문에 보다 고도화된 갈등해결력을 발휘할 수 있는 갈등해결 주체가 필요하다. 온전한 갈등해결 주체가 갈등당사자 내에서 형성된다면 가장 바람직하지만, 현실적으로 그와 같은 경우는 극히 예외적이라 볼 수 있다. 결국 온전한 갈등해결 주체는 제3자로서 갈등에 개입하는 갈등관리전문가 또는 갈등조정인이 주축이 된다. 이에 따라 갈등문제를 올바르게 해결하기 위해서는 갈등관리전문가 또는 갈등조정인을 양성해서 이들을 현장에 투입할 수 있게 하는 제도 구축이 필요하다. 이러한 제도 구축에는 제7장에서 서술한 민간 차원의 갈등조정인 교육훈련 및 자격제도의 도입을 지원하는 것 이외에 대학(특히 한국농수산대학)에 조정 및 중재를 전공하는 학과를 신설하여 (국가)자격증을 취득할 수 있게 하는 방안이 포함될 수 있다.

부록 1

2003~2013년 농업·농촌 분쟁사례 리스트(90건)

번호	연도	사례
1	2009	밀양 송전탑 건설 분쟁
2	2008	경남 김해 상동면 매리공단 건설 반대 분쟁
3	2008	임실 35사단 이전 분쟁
4	2007	천안 성거읍 산업폐기물 소각시설 가동 관련 분쟁
5	2008	강릉시 구정면 골프장 건설 분쟁
6	2009	군산시 회현면 송전철탑설치반대분쟁
7	2009	전북 새만금행정관할권분쟁
8	2009	지리산댐 건설분쟁
9	2011	새만금 송전선로 건설 반대 분쟁
10	2008	원주 제1군수지원사령부 이전 반대 분쟁
11	2007	청원군 미원면 골프장 건설 반대 분쟁
12	2005	울산주민 핵발전소 추가 건설 반대 분쟁
13	2013	당진 송전철탑 건립 분쟁
14	2010	철원 고석정 포사격장(Y진지) 이전 철회 축구 분쟁
15	2012	기초농산물 정부 구매제 도입 축구 분쟁
16	2008	진천군 폐석면 중간처리장 허가철회 요구분쟁
17	2009	남강댐물 부산지역 공급 분쟁
18	2008	당진군 합덕테크노폴리스 유치 반대 분쟁
19	2011	강원도 삼척시 원자력발전소 유치 분쟁
20	2007	파주시 교하읍 열병합발전소 건설 반대 분쟁
21	2005	밀양 단장면 생수공장 건설 반대 관련 분쟁
22	2007	용인 시립장례문화센터 건립 관련 분쟁
23	2011	월성 원전 1호기 폐쇄 요구 분쟁
24	2008	경주시립화장시설 건설 분쟁
25	2012	강원도 설악권 4개 시·군 행정구역 통합
26	2013	강릉 연탄공장 건립 반대 분쟁
27	2009	신당진-신온양 간 송전선로 건설 반대 분쟁
28	2013	음성군 태생일반산업단지 반대 분쟁
29	2009	충남 강경읍 3개 청사 이전 반대 분쟁
30	2012	포천시 화장장 건립 분쟁
31	2012	하남시 열병합발전소 건설 반대 분쟁
32	2012	증평군 농축산자원화시설 설립 반대 분쟁

(계속)

번호	연도	사례
33	2005	안양시 동편마을 개발 반대 분쟁
34	2012	영광군 원자력 발전소 가동 중지 및 안전 보장 요구 분쟁
35	2013	속리산 문장대 온천 개발 분쟁
36	2013	월곡면 주물공장 반대 분쟁
37	2007	충주 탄금중학교 사태 해결 관련 분쟁
38	2013	진천 신중부 변전소 건설 반대 분쟁
39	2013	신평면 송전선로 건립 반대 분쟁
40	2012	남해군 화력발전소 건립 지지 분쟁
41	2012	낙동강 강변여과수 개발 반대 분쟁
42	2012	영덕군 달산댐 건설 반대 분쟁
43	2005	보령 화력발전소 증설 반대 분쟁
44	2012	경남 함양군 용유담 명승지 지정 반대 분쟁
45	2012	의정부시·양주시·동두천시 행정구역 통합 반대 분쟁
46	2007	진천·음성군 광역폐기물처리장 추가시설 설치 반대 분쟁
47	2012	진천 신중부변전소 백곡 건설 반대 분쟁
48	2012	평창 대관령면 올림픽역 및 올림픽타운 조성 촉구 분쟁
49	2012	제천시 화장장 운영권 분쟁
50	2012	창원시 북면 철강산업단지 조성 반대 분쟁
51	2008	국방대 논산 이전 분쟁
52	2012	강원도 고성군 화력발전소 건설 반대 분쟁
53	2010	괴산군 사리면 가축분뇨공동자원화 시설 건립 반대 분쟁
54	2012	구미·칠곡 통합 찬반 대립 분쟁
55	2012	경상남도 통영·고성 행정구역 통합 반대 분쟁
56	2013	쌀 목표 가격 인상 분쟁
57	2005	정읍시 환경미화원 해고 반대 분쟁
58	2010	광동댐 보조취수원개발사업 백지화 촉구분쟁
59	2012	단양군 자원순환특화산업단지 조성 반대 분쟁
60	2013	진주의료원 폐업 분쟁
61	2010	진천군 이월면 축사 신축 반대 분쟁
62	2013	내덕동 우수저류지 설치 분쟁
63	2013	함안 칠서 산업단지 내 폐기물 매립장 건설 분쟁
64	2010	당진군 석탄화력발전소 건설 반대 분쟁
65	2013	종달리 양계장 신축 반대 분쟁
66	2012	원주시 손곡리 석산 개발 반대 분쟁
67	2011	쌀값 안정화 대책 요구 분쟁
68	2012	김제시 석탄화력발전소 건설 반대 분쟁
69	2012	해남군 화원화력발전소 유치 반대 분쟁
70	2006	농촌진흥청 단일직급제 관련 분쟁
71	2007	괴산군 군 교육기관 유치-건설 관련 분쟁

(계속)

번호	연도	사례
72	2005	웅천읍 폐기물매립장 1차 추가 증설 반대 분쟁
73	2009	전국 농민 쌀값 안정대책 마련 요구 분쟁
74	2008	미국산 쇠고기 수입 분쟁
75	2012	부여군 은산면 폐기물 매립장 설치 반대 분쟁
76	2012	임실군 항공대 이전 반대 분쟁
77	2012	충청북도 보은군 LNG복합화력발전소 건설 반대 분쟁
78	2006	영천소각장 관련 분쟁
79	2009	괴산-증평 행정통합 분쟁
80	2013	안성 변전소 반대 분쟁
81	2005	태안군 기업도시 유치 요구 분쟁
82	2006	서귀포시 성읍민속마을 양돈장시설 설립 반대 분쟁
83	2007	벼줄무늬마름병 피해보상 관련 분쟁
84	2009	대한석탄공사 고용보장요구 분쟁
85	2008	농촌진흥청 폐지 분쟁
86	2008	어래산 정상 고압송전탑 건설 분쟁
87	2010	예산군 신암면 계촌리 축사 신축 반대 분쟁
88	2012	홍성군 영업용 택시 부제 폐지 항의 분쟁
89	2005	안성 골프장건설 반대 분쟁
90	2005	전라북도 수해농가 피해보상 분쟁

부록 2

밀양 송전탑 설치 갈등의 전개 일지⁹⁴1. 갈등발생(잠재)기: 2000. 1. ~ 2005. 5.⁹⁵

- 2000년 1월 13일: 정부, 「제5차 장기 전력수급계획」(산업자원부 공고 제2000-3호) 확정·고시, 신고리~북경남 송전선로 건설사업 추진
- 2001년 5월: 한국전력공사, 765kV 신고리~북경남 송전선로 GIS 경과지 선정. 환경영향평가 및 북경남 변전소 부지 선정 용역 착수
- 2002년 8월: 경과대역 조사 및 후보대역 선정
- 2002년 9월: 송전선로 경과지 선정 완료
- 2002년 10월 ~ 2003년 3월: 송전선로 경과지에 대한 지자체 의견 조회 실시
- 2003년 11월: 최적경과지 선정 및 상세 측량 착수
- 2003년 11월 ~ 2005년 1월: 한전, 송전선로 경과지 관련 밀양시와 협의 진행
- 2004년 12월 30일: 산업자원부, 제2차 전력수급기본계획 공고(제 2004-285호). 북경남~서경북 노선 폐기하고 북경남~신충북으로 변경

⁹⁴ 국회의원 김제남(2013: 75-80), 설문원 외(2014: 21), 함승경·김영욱(2014: 307), 조성배(2012: 140-145), 이성규(2013: 66, 73), 이헌석(2013), 임만석(2014: 103-108), 이강원(2011: 126-127), 배영근(2014), 이채영(2014), 엄은희(2012), 최영훈 외(2015), 위키백과(<https://ko.wikipedia.org>: 2015. 9. 26.) 등을 참고하여 정리하였다.

⁹⁵ 밀양 송전탑 갈등의 시기 구분에 대해서는 설문원 외(2014: 21), 함승경·김영욱(2014: 307), 조성배(2012: 140-145), 이성규(2013: 66, 73), 임만석(2014: 103-108), 이강원(2011: 126-127), 최영훈 외(2015) 등 참조.

2. 갈등표출기: 2005. 5. ~ 2008. 1.

- 2005년 5월~8월: 한국전력, 송전선로 경과지로 선정된 지역 주민들을 대상으로 환경영향평가 초안 공람 및 주민설명회 개최(이를 계기로 주민갈등 표출)
- 2005년 9월: 송전탑 건설 저지 여수마을 비상대책위원회 결성(반대운동의 효시)
- 2005년 12월 5일: 상동면 여수마을 주민, 한전 밀양지사 앞에서 최초 반대집회
- 2006년 3월: 최종경과지 확정
- 2006년 3월 22일: 765kV 송전사업 밀양시대책위원회 출범
- 2006년 3월 25일: 765kV 변전소 및 송전탑 건설 반대 밀양-창녕 공동 대책위원회 출범
- 2006년 7월: 환경영향 본 평가 협의 및 주민 요구사항 청취(2007년 10월까지)
- 2006년 8월 28일: 청도군, 밀양시의 송전선로 청도군 우회 요구에 따른 의견 조화
- 2006년 12월 12일: 산업자원부, 제3차 전력수급기본계획 공고(제 2006-349호). 북경남~신충북 노선 폐기
- 2007년 3월: 전원개발사업(신고리 원전~북경남변전소 765kV 송전선로 건설사업) 실시계획승인 신청
- 2007년 7월 7일: 환경영향평가 지자체 의견조화 완료
- 2007년 7월 10일: 밀양시의회 의원 일동, ‘한전 765kV 송전선로공사 전면 폐지’(백지화)를 요구하는 대정부 건의문 채택
- 2007년 10월: 환경영향 본평가 (관련 중앙부처)협의완료
- 2007년 11월: 산업자원부, 전원개발사업(신고리 원전~북경남변전소 765kV 송전선로 건설사업) 실시계획 승인

3. 갈등증폭기: 2008. 1. ~ 2009. 10.

- 2008년 1월: 토지소유자 보상계획 안내 및 보상 협의 시작(갈등 증폭)
- 2008년 3월 4일: 밀양 단장면 사연리 증촌마을 주민 4명, 지식경제부 상대로 전원개발사업실시계획승인처분 일부취소소송 제기
- 2008년 4월: 용지감정평가 및 보상협의
- 2008년 4월 23일: 송전선로 경과지 주민들, 초기계획 노선지도 공개 요구
- 2008년 5월: 한국전력공사, 경과지 변경 요구 구간에 대한 검토 설명회 개최
- 2008년 7월 14일: 밀양 상동면 주민 700명, 상동역 광장에서 ‘송전선로 건설반대 집회’ 개최
- 2008년 7월 15일: 반대 대책위원회 투쟁노선을 ‘송전선로 경과지 변경’에서 ‘송전선로 건설 백지화 요구’로 전환
- 2008년 7월 25일: 765kV 백지화 밀양시민대회(1차)(4개 면 20개 마을 2,000여 세대 주민 참여, 반대투쟁 본격화)
- 2008년 8월: 한국전력공사, 시공사·감리사 선정 및 밀양 송전탑 공사 착공
- 2008년 8월 22일: 한전의 공사 착공에 따라 765kV 백지화 밀양시민대회(2차)
- 2008년 9월: ‘765kV 북경남 백지화투쟁 밀양시대책위원회’ 출범 (2006년 3월 22일 출범한 ‘765kV 송전사업 밀양시대책위원회’ 명칭 변경)
- 2008년 10월 1일: 한전-밀양대책위-국회의원 3자 협의
- 2008년 10월 2일: 청정 밀양 지키기 범시민대회
- 2008년 11월 3일: 경상남도의회 의원 일동, “밀양-창녕-양산 한국전력공사 765kV 송전선로공사 전면 재검토 촉구 결의문” 채택
- 2008년 12월 10일: ‘송전선로 건설 백지화 투쟁’ 집회(한국전력공사 본사 앞)

- 2008년 12월 23일: 한전-밀양시 기관장회의(7개 기관장 참석)
- 2009년 1월 19일: 한국전력공사, 철탑부지 강제수용 1차분 신청
2009년 1월 19일: 중앙토지수용위원회, 토지사용 및 수용재결신청서 열람 공고를 밀양시·창녕군에 의뢰
- 2009년 1월 20일: 한국전력, 국회의원, 밀양시장, 시의회, 대책위 간담회 개최
- 2009년 2월 10일: 밀양지역 주민 400명, 한전 밀양지사 인근 둔치에서 송전선로 건설 백지화 및 토지강제수용 반대 집회
- 2009년 3월: 주민 반발로 공사 중단
- 2009년 3 ~ 5월: 경실련(사)갈등해소센터, 갈등영향평가 통해 사전조정 시도
- 2009년 3월 18일: 전국 송·변전 건설 반대 공동대책위원회 출범 및 반대집회(한국전력공사 본사 앞, 700명 참가)
- 2009년 4월: 국회의원 경과지 마을 방문
2009년 4월: 밀양시의회 의원 일동, 한전 공사 행태 엄중 처분 탄원서 제출
- 2009년 7월 2 ~ 5일: 한국전력, 1차 공사 추진(2기 별목 완료). 밀양시 요청으로 작업 중단.
- 2009년 7월 22일: 「전원개발촉진법」 개정. 2009년 7월 31일부터 경과지 선정 과정에서부터 주민들 의견 반영
- 2009년 7월 25일: 한전-주민대책위 협상 최종 결렬
- 2009년 7월: 주민대책위원회 노선상의 이유로 분화
- 2009년 8월 3일: 송전선로 주민들과 뜻을 같이하는 각 사회단체 일동, 수목벌채공사 중단 촉구
- 2009년 8월 6일: 한국전력, 2차 공사 추진(2기 별목시도). 폭행 발생으로 작업 중단
- 2009년 8월: 전국 송·변전 건설 반대 공동대책위원회 출범
- 2009년 8월 26일: 송전선로 경과지 5개면 주민대책위원회와 밀양시 시민단체가 결합하여 765kV 송전선로 백지화를 위한 ‘국토를 사랑하는 범밀양시민연대’ 결성

- 2009년 8월 26일: 국토를 사랑하는 범밀양시민연대, 밀양-창녕-양산 한전 765kV 송전선로공사 전면 백지화 촉구 대정부 건의문 채택
- 2009년 9월 1일: 조해진 의원 주관, ‘전력산업 선진화를 위한 국회토론회’ 개최
 - 2009년 9월 11일: 범밀양시민연대 발대식 및 총궐기대회
 - 2009년 9월 15 ~ 17일: 한전, 3차 공사 추진(1기 별목 완료). 범밀양시민연대, 가을추수 전까지 작업 중지 요청
 - 2009년 10월 8일: 한전, 4차 공사 추진(1기 별목 완료). 폭행 사건 발생으로 작업 중단
 - 2009년 10월 12일: 밀양·창녕·양산·울주·청도지역 주민 대표들, 경남도청서 765kV 북경남 송전선로 건설사업 전면 백지화를 요구하는 기자회견

4. 갈등조정 및 교착기: 2009. 10. ~ 2012. 1.

- 2009년 10월 12일: 밀양시민연대, 갈등해소협의체 운영 제안(갈등조정기로 국면 전환)
- 2009년 10월 14일: 밀양시 주관 제2차 행정지원실무협의회에서 한전에 협의체 참여 권고. 밀양시민연대 요청으로 경실련이 협의체 운영 주관 수락
- 2009년 10월 21일: 국민권익위원회 밀양지역 이동신문고 운영 시 밀양시민연대 측이 갈등조정기구 구성 제의
- 2009년 11월: 한국전력, 건설지연 대책 수립·시행
- 2009년 11월 11일: 밀양지역 주민 23명, 한국전력공사를 피신청인으로 국민권익위원회에 갈등조정위원회 구성을 요구하는 고충민원 신청
- 2009년 11월 27일: 갈등조정위원회, 사전실무협의 개최. 규정(안) 협의 및 확정
- 2009년 12월 11일: 국민권익위원회, 갈등조정 관계기관장 서명식

- 2009년 12월 21일 ~ 2010년 6월 25일: 갈등조정위원회 활동 기간(본회의 15회, 실무소위 8회)
- 2010년 3월 19일 ~ 20일: ‘송전선 전자계 영향 및 대책에 관한 공동의 사실 확인 워크숍’ 개최
- 2010년 6월 28일: 국민권익위원회 주관, 갈등조정위원회 합의를 서명(경실련 2, 주민 3, 한전 2, 국회/지경부/경남도/밀양시 각 1명)
- 2010년 7월 20일: 밀양 주민대표 보고대회 개최(향후 투쟁일정)
- 2010년 8월 16일: 한국전력, 토지수용재결 공고 및 열람을 미루고 있어 공사가 지연되고 있다며 밀양시장과 경제투자과장, 창녕군수와 경제도시과장 등 4명을 직무유기로 고소
- 2010년 8월 29일: 한국전력, 밀양시장·창녕군수 등에 손해배상(약 20억) 청구소송
- 2010년 8월: 밀양-창녕 시민연대, 한전의 밀양·창녕 지역 형사고소에 따른 성명서 발표
- 2010년 9월 7일: 지식경제부, 전원개발사업실시계획 정정고시(제2010-162호). 765kV 신고리-북경남 송전선로(제2구간) 건설사업의 지번 오기 및 편입면적 정정
- 2010년 10월 10일: 법원, 토지수용재결을 위한 공고 및 열람 절차를 미이행한 “밀양시장의 행위는 ‘직무유기’에 해당하지 않는다”고 판결
- 2010년 10월 25일: 밀양시, 송전선로 건설사업을 위한 토지수용재결 공고 및 열람 이행
- 2010년 10월: 한전, 토지강제수용절차 착수
- 2010년 10월 26일: 밀양시·창녕군·정관신도시·청도군 대책위원회, 성명서 발표
- 2010년 11월 16일: 갈등조정위원회, 국민권익위원회의 중재로 지식경제부, 한전, 경남도, 밀양시, 시민대표, 지역 국회의원 등이 참여한 4개항 합의사항 발표
- 2010년 12월 8 ~ 10일: 한국전력, 5차 공사 추진(2기 별목 완료)

조경태 의원의 공사 중단 요구에 따라 작업 중단

- 2011년 3월 14일: 지식경제부, 전원개발사업실시계획 변경고시(제 2011-36호). 지자체 인·허가 지연 및 지역주민의 민원에 따른 공정지연으로 인한 사업기간 변경(2007.11~2011.05에서 2007.11~2013.04로 23개월 증가)
- 2011년 4월 4 ~ 19일: 한국전력, 6차 공사 추진(7기 별목추진).
조경태 의원의 공사 중단 요구에 따라 작업 중단
- 2011년 4월 15일: 밀양주민, 공사 방해 및 단식농성
- 2011년 4 ~ 12월: 한전의 공사 재개 및 주민의 공사 방해로 물리적 충돌 반복
- 2011년 5월 2일 ~ 7월 4일: 4월 27일 조해진 의원의 권유로 ‘밀양주민-한국전력 간 대화위원회’가 18회 운영되었으나 합의에 이르지 못함
- 2011년 7월 6 ~ 30일: 한국전력, 7차 공사 추진(6기 별목 추진).
- 2011년 7월 18 ~ 21일: 밀양·창녕 주민 130명, 국무총리실 방문하여 충분한 보상협의 없이 공사 재개에 대한 항의
- 2011년 7월 30일: 한국전력, 보상협의 조건으로 작업 중단
- 2011년 8월 4일 ~ 10월 4일: 제3자(경실련) 중재, ‘밀양지역 보상협의회’ 운영(7회)
- 2011년 9월 3 ~ 9일: 한국전력, 8차 공사 추진(1기 기초공사 완료, 문화재 시굴조사 실시). 제3자 중재 보상협의 재개 조건으로 작업 중단
- 2011년 9월: 경실련, 적정보상제도를 위한 연구용역 최종결과 보고
- 2011년 10월 29일: 밀양시 청도면 (찬성)3개 마을, 민원협의 완료
- 2011년 11월 1일 ~ 2월 17일: 한국전력, 9차 공사 재개. 주민들 공사 방해
- 2011년 11월 10일: 산외면 공사 시 태고종 약산사 주지스님 폭행사건 발생
- 2011년 11월 26일: ‘송·변전 설비 보상 등에 관한 제도개선추진위원회’ 발족(경실련 주관)
- 2011년 11월 ~ 2012년 1월: 경실련 주관, 보상제도개선위원회 운영(

본회의 9회, 실무회의 12회)

- 2011년 11월: 시공사, 주민들 무더기 고소
- 2011년 12월 6일: 청도면 3개 마을 합의(한전 을급특수보상심의위원회 가결)

5. 갈등격화 및 확산기: 2012. 1. ~ 2013. 7.

- 2012년 1월 16일: 밀양시 산외면 보라마을 주민 이치우 씨(당시 74세) 송전탑 반대 분신자결. 주민들, 공사 중단을 요구하며 장례 무기한 연기
- 2012년 1월 17일: 한국전력, 밀양지역 공사 중단
- 2012년 1월 18일: 밀양시의회 의원일동, “故 이치우 씨 분신과 관련한 결의문” 발표(제150회 제6차 본회의)
- 2012년 1월 18일 ~ 2월 7일: 한국전력, 조문 시도(2차례) 무산. 2월 7일 CEO 면담 성사
- 2012년 1월 20일: 이치우 씨 시신 병원 안치 후 시청 앞 분향소 설치. 유가족 장례절차를 장례위원회에 위임
- 2012년 1월 20일: 영남루 입구에서 첫 번째 촛불집회 시작(2015년 7월 18일, 밀양역 광장에서 제200회 촛불집회 개최)
- 2012년 1월 26일: 밀양 765kV 이치우 열사 분신대책위원회 구성
- 2012년 1월 30일: 밀양경찰서, 수사결과 발표(분신자살로 추정)
- 2012년 2월 1일: ‘765kV 송전탑 반대 故 이치우 열사 분신대책위원회’ 출범(500여 명 주민 및 150여 시민사회단체 참가)
- 2012년 2월 7일: 밀양송전탑 백지화 경남대책위원회 발족
- 2012년 2월 10일: 국회 지식경제위원회, 한국전력공사 밀양 송전탑 관련 보고
- 2012년 3월 7일: 대책위, 한전과 “장례 후 90일간 공사 중단” 합의 후 이치우 씨 장례식 거행(6월 7일까지 공사 중단)
- 2012년 3월 8일: 한국전력, 765kV 신고리~북경남 송전선로 건설공사

사업 이관(경인건설처에서 부산경남개발처로)

- 2012년 3월 17 ~ 18일: 1차 탈핵 희망버스(1,300명), ‘이치우 열사 추모문화제’(밀양 송전선로 반대집회)
- 2012년 4월 11일: 제19대 총선. 주민과의 합의 없는 공사 강행 반대 의견 천명한 새누리당 조해진 의원과 18대 국회 지경위 야당 간사로 주민들의 투쟁에 함께한 민주통합당 조정태 의원 당선
- 2012년 4월 12일: 한국전력, 10차 공사 재개(청도면)
- 2012년 4월 16일: 분신대책위, 공사 재개에 반발, 공사 중지 요구
- 2012년 4월 17일: 분신대책위, 청도면 소태저수지에서 기자회견 후 릴레이 단식농성 돌입
- 2012년 4월 28일: 2차 탈핵희망버스 행사. 고리1호기 폐쇄와 765kV 백지화를 위한 문화제 개최
- 2012년 5월 7 ~ 18일: 대책위, 주민 간담회 및 국가인권위 진정을 위한 피해 조사 7회 실시(주민 600여 명 참가, 백지화 의지 및 단결심 고취)
- 2012년 5월 14일: 한국전력, ‘송전탑 기초공사 50% 달성’ 발표
- 2012년 5월 23일: 민주통합당 초선 의원 모임 ‘초생달’ 소속 국회의원 11명, 밀양 현장 방문하여 주민간담회 개최
- 2012년 6월 5일: 한국전력, 90일간 공사 중단 기한 만료일(6월 7일) 도래함에 따라 공사 재개 발표
- 2012년 6월 7일: 분신대책위와 경과지 4개면 주민, ‘공사 재개 규탄 및 주민단결대회’ 개최
- 2012년 6월 7일: 765kV 송전탑 결사 반대 밀양시 경과지 주민 일동, “765kV 송전탑 결사 저지를 위한 투쟁 결의문” 발표
- 2012년 6월 7일: 한국전력, 밀양시 산외면 일대에 대하여 공사 재개를 위한 사전답사
- 2012년 6월 7일: 민주통합당 ‘초생달’ 모임, 지식경제위 산하 진상조사위를 19대 국회에서 새롭게 구성하고 진상조사 노력할 것을 밝힘.
- 2012년 6월 7일: 산외면 철탑공사 중 약산사 스님 성폭행사건 발생

- 2012년 6월 11일: 한국전력, 밀양시 단장·산외·상동·부북 등 반대지역 4개 면의 공사 재개 선언. 한전-주민 충돌 재연
- 2012년 6월 12일: 분신대책위, 약산사 법성 주지스님 사건 기자회견
- 2012년 6월 18 ~ 19일: 한국전력, 반대 지역주민들에게 협상을 요청 하였으나 결렬
- 2012년 6월: 한국전력, 밀양 주민 상대 손배소·공사방해금지가처분 신청
- 2012년 6월 25일: ‘2012 생명평화 초록농활’ 발대식(주민과 연대투쟁 시작)
- 2012년 6월 25일 ~ 7월 3일: 대학생 초록농활(경희대/성균관대/평화캠프/부산권 대학생 연합 팀 110여 명, 부북면 위양·평밭마을, 상동면 여수마을, 산외면 보라마울, 단장면 용희마을에서 9박 10일간 농촌활동)
- 2012년 6월 27일: 한국전력, 지역주민 13명을 상대로 손해배상청구 소송 제기 및 공사방해금지가처분 신청
- 2012년 6월 27일: 경남시민단체연대회의, 기자회견을 통해 사업타당성 재조사 필요 주장
- 2012년 6월 29일 ~ 7월 4일: 한국전력, 손배소 및 가처분 신청(주민 3명에게 10억 원 손배소, 주민 13명에게 매일 100만 원씩 공사방해금지 가처분 신청)
- 2012년 7월 2일: 송전선로 시공업체, 밀양시 단장면 태룡리 용희마을에서 공사현장 진입 시도, 주민과 대치 끝에 무산
- 2012년 7월 3일: 한국전력, 상동면 공사현장(109호 철탑)에 대형헬기로 3톤 굴삭기 및 자재 투입. 반대 측 주민 반발
- 2012년 7월 14일 ~ 15일: 3차 탈핵희망버스(강원도 삼척 및 경북 영덕 핵발전소 반대집회에 밀양지역 경과지 주민 및 시민 46명 참가)
- 2012년 7월 23일: 민주통합당 ‘초생달’ 모임/ 통합진보당 김제남 의원실, ‘밀양 765kV 송전탑 피해자 국회 증언대회’ 개최
- 2012년 7월 23일: 765kV 송전탑 건설을 반대하는 밀양시 4개면 경과

지 주민 일동, “밀양 송전탑 경과지 주민들의 호소(기자회견문)” 발표(공사 중단 및 주민들의 대안 검토 호소)

- 2012년 7월 27 ~ 31일: 지역주민 3명 송전탑 반대 중 실신 후송
- 2012년 8월 1일: ‘폭염 속 공사중단 및 주민과의 직접대화 호소 무기한 릴레이 단식’ 기자회견(밀양시청 앞)
- 2012년 8월 1일 ~ 2013년 2월 28일: 주민 및 시민단체 3~5명/일 교대로 릴레이 단식투쟁
- 2012년 8월 13일: 밀양 송전탑 공사 중단 및 백지화를 위한 공동대책위원회 출범
- 2012년 8월 25일: 시공업체 직원, 밀양시의회 문정선 의원 폭행사건 발생
- 2012년 8월 28일: 국회 지식경제위원회에서 ‘밀양 송전탑 진상조사단’ 구성 추진하였으나 새누리당 반대로 무산
- 2012년 9월 5일: 국회 지식경제위원회, 밀양 송전탑 관련 현안보고
- 2012년 9월 6일: 반대주민, 공사 반대활동 중 시공업체와 충돌
- 2012년 9월 6일: 밀양시 여성시의원 성폭력사건 관련 진상규명 및 책임자 처벌과 밀양 송전탑 공사 중단을 요구하는 기자회견
- 2012년 9월 7일: 단장면 동화전 마을 인근 송전탑(96번) 공사 예정지에서 시공사 인부들이 단장면 주민대책위원장을 폭행 감금하는 사건 발생
- 2012년 9월 24일: 한국전력, 국회 현안보고 후 추수를 위한 농번기와 추석으로 공사 일시중지 결정
- 2012년 9월 25일: 통합진보당 경남도당, 밀양시청 광장에서 밀양송전탑 건설 중단 기자회견과 규탄대회 개최
- 2012년 9월 25일: 765kV 송전탑반대 4개면 주민대책위원회, 성명서 발표
- 2012년 9월 26일: 민주통합당 경남도당, 한전이 밀양시 부북면 퇴로리 구간 송전탑 경과노선을 변경해 놓고 은폐한 내용 기자회견
- 2012년 9월 26일: 민주통합당 밀양 송전탑 피해 진상조사위원회(위

원장 조정태), 밀양시 부북면 평밭 마을 현장 방문

- 2012년 10월 5일: 김중겸 한전사장, 밀양시 송전탑 주민대책위원회 및 민주당 농성장 방문 및 간담회. 분신대책위는 ‘국감 대비 쇼’라고 비판

2012년 10월 5일: 한국전력, 밀양지역 주민 고소·고발 취하

2012년 10월 5일: 밀양 주민대표 20명 및 사회단체 대표 64명, 갈등 해소 대정부 건의

- 2012년 10월 9일: 송전탑 반대 주민대책위 대표와 한국전력, 고압송전탑 문제 해결을 위한 실무위원회 첫 회의 개최
- 2012년 10월 30일: 송전탑 반대 주민대책위와 한국전력, 2차 실무회의 개최하였으나 의견 못 좁힘
- 2012년 11월 9일: 송전탑 반대 주민대책위와 한국전력, 3차 실무회의 개최하였으나 난항
- 2012년 10월 9일 ~ 11월 9일: 송전탑 반대대책위-한전 실무협의 3회 진행
- 2012년 11월 9일: 법원의 ‘고(故) 이치우 열사 분신 또는 사망’ 명칭 사용금지가처분 결정에 따라 ‘이치우 열사 분신대책위’ 명칭을 ‘밀양 765kV 송전탑 반대대책위’로 변경
- 2012년 11월 19일: 밀양 765kV 송전탑 반대 4개면 주민대책위원회/ 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회, “한국전력은 밀양 765kV 송전탑 문제 해법을 위한 국회 공청회(끝장토론)에 임하라!”는 기자회견문 발표
- 2012년 12월 4일: 김제남 의원실/ 조정태 의원실/ 녹색당 주최, “밀양 765kV 해법을 찾는다!” 4:4 맞장토론 개최
- 2013년 1월 27일: 반대대책위, 한국전력공사 간부 3명을 배임 혐의로 고소
- 2013년 1월 28일: 한국전력, 밀양시 반대지역 4개면 공사 재개 통보 (2012년 10월 ~ 2013년 1월 사이 공사 중단으로 잠잠했던 갈등양상

이 한전의 공사 재개 발표로 주민들의 반대운동 재점화)

- 2013년 1월 31일: 주민대책위, 서울 한국전력공사 본사 앞서 릴레이 단식농성
- 2013년 2월 18일: 한국전력, 「밀양특별대책본부」(TF) 구성(2015. 6. 30까지 활동)
- 2013년 2월 18일: 조경태 의원 주관, 주민-한전 1차 토론회 개최(2월 18일 ~ 5월 23일 사이 6차례의 토론회 개최)
- 2013년 2월 20일: 반대대책위원회, “한국전력의 ‘성과 도출’ 관련 보도자료를 반박한다” 성명 발표
- 2013년 3월 12일: 한전의 주민 고소 취하 후 2차 간담회 진행
2013년 3월 12일: 윤상직 산업자원부 장관, 밀양송전탑 갈등사태 종결 촉구
- 2013년 3월 14일: 찬성 측 주민, ‘밀양시 5개면 주민대표위원회(15명)’ 결성(반대대책위와 대응할 수 있는 주민대표기구로 외부세력 개입저지 활동 전개 및 주민홍보와 미합의마을 합의를 독려 등의 활동)
- 2013년 3월 18일: 반대대책위원회, “한국전력의 신고리핵발전소 송전계획 변경 관련 논평” 발표
- 2013년 4월 22일: 한국전력, 정부와 협의하여 13가지 ‘갈등 해소를 위한 지원안’ 마련
- 2013년 4월 26일: 조환익 한국전력공사 사장, 밀양 주민과 만나 공개사과
- 2013년 4월 29일: 밀양 송전선로 경과지 4개면 주민 1,813명과 반대대책위원회, “밀양 갈등 해소를 위한 특별지원(안)에 대한 밀양 주민의 입장” 발표
- 2013년 5월 13일: 조경태 의원 주관, 주민-한전 6차 토론회
- 2013년 5월 15일: 한국전력, 송전탑 공사 재개 방침 공식화
- 2013년 5월 16일: 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회/ 밀양 765kV 송전탑 경과지 4개면 주민 일동, “한국전력의 밀양 765kV 송전탑 공사 강행에 대한 논평” 발표

- 2013년 5월 18일: 조환익 한전 사장, 송전탑 공사 재개 관련 대국민 호소문 발표
- 2013년 5월 19일: 반대대책위와 경과지 4개면 주민 일동, “한국전력 조환익 사장의 공사강행 대국민 호소문에 대한 논평” 발표
- 2013년 5월 20일: 한국전력, 밀양시 4개면 6개 지역 공사 재개
2013년 5월 20일: 주민-한전 간 협상 실패와 공사 강행에 따른 지역 주민들의 움막농성 개시 및 공사방해 등 거센 반대운동으로 한전과 주민들 간 충돌 발생(총 부상자 20여 명)
- 2013년 5월 20일: 국회, ‘송·변전 시설 주변 지역 지원법’ 추진
- 2013년 5월 22일: 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회/밀양 765kV 송전탑 경과지 4개면 주민 일동, “한전 부사장의 보상 지원책 발표에 대한 대책위 논평” 발표
- 2013년 5월 24일: 국회 산업통상자원위원회(통상·에너지소위원회), 밀양 송전탑 건설공사 재개 관련 보고
- 2013년 5월 28일: 대통령 밀양 송전탑 건설 관련하여 국무위원 질책
- 2013년 5월 28일: 김제남 의원 주최, 밀양 송전탑 해법을 위한 긴급 토론회(국회)
- 2013년 5월 29일: 국회 산업통상자원위원회(통상·에너지소위원회), 밀양 송전탑 건설 재개 관련 중재안(전문가협의체 구성) 논의
- 2013년 5월 29일: 한전-밀양주민, 국회 산업통상자원위원회 중재로 공사 일시(40일 간) 중단 및 전문가협의체를 통한 대안 연구 합의
- 2013년 5월 29일: 반대 대책위원회, “전문가협의체 구성 합의에 대한 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위 입장” 발표
- 2013년 5월: 국제엠네스티, 밀양 인권침해 조사 및 주민피해조사
- 2013년 6월 5일: 밀양 문제 해결 위한 전문가협의체 출범(한전·주민 추천위원 각 3인, 여·야 추천위원 각 1인, 여야 합의 추천한 위원장 1인 등 9인으로 구성, 활동종료 시한 2013. 7. 8.)
- 2013년 6월 5일: 합의에 따라 공사 중단
- 2013년 6월 18일: 밀양 765kV 송전탑 관련 전문가협의체 위원 김영

창·하승수·이헌석·석광훈, “밀양 765kV 송전탑 관련 전문가협의체 위원 4인 기자 간담회” 발표

- 2013년 6월 21일: 밀양 765kV 송전탑 경과지 4개면 주민 일동, “「송·변전 설비 주변 지역의 보상 및 지원에 관한 법률」(일명 ‘밀양법’) 국회 산업통상자원위원회 전체회의 부의에 대한 밀양 주민 긴급 기자회견문” 발표
- 2013년 6월 21일: 국회 산업통상자원위원회, 송변전주변지원법 보류
- 2013년 6월: 유엔 인권옹호자 특별보좌관, 한국의 인권옹호자 보호제도 및 인권 현황 파악을 위해 방한, 밀양 송전탑 건설현장 방문
- 2013년 7월: 전문가협의체, 보고서 베끼기/대필 논란으로 파행
- 2013년 7월 5일: 밀양 765kV 송전탑 관련 전문가협의체 위원 김영창·하승수·이헌석·석광훈, “밀양 전문가협의체 파행에 대한 우리의 입장” 발표

6. 갈등의 종결기: 2013. 7. ~ 2015. 9. 현재

- 2013년 7월 8일: 전문가협의체, ‘송전탑 건설 외 대안 없다’ 취지의 보고서 작성. 주민·야당 추천 위원, 보고서 채택 거부(반대 주민들의 결과 수용 거부로 또 다른 갈등국면 전개)
- 2013년 7월 11일: 국회 산업통상자원위원회, ‘밀양 765kV 송전선로 건설 관련 전문가협의체 보고서에 대한 입장’에서 ‘정부가 사업자인 한전과 밀양 주민 간의 갈등을 해소하기 위해 보다 적극적인 중재노력을 기울여 줄 것’을 요청
- 2013년 7월 11일: 반대 대책위원회, “국회 산업통상자원위원회 밀양 송전탑 전문가협의체 권고안에 대한 논평” 발표
- 2013년 7월 13일: 윤상직 산업통상자원부 장관, 밀양시 주요 기관장/읍면동장/이·통장 협의회 회장단과의 간담회를 통해 7월 11일 국회 입장 발표에 따른 정부의 중재 방향 설명

- 2013년 7월 16일: 반대대책위, ‘밀양 송전탑 갈등해결을 위한 사회적 공론화 기구’ 구성 제안
- 2013년 7월 20일: 윤상직 산업통상자원부 장관, 국회 권고에 따른 정부 중재업무의 일환으로 밀양 현장(평밭, 고답, 박산, 대촌(찬성) 마을) 방문하여 주민과 대화
- 2013년 7월 25일: 엄용수 밀양시장, 보상협의체 구성 기자회견에서 보상을 조건으로 765kV 송전탑 건설 허용 방침 밝힘
- 2013년 7월 25일: 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회/ 밀양 765kV 송전탑 경과지 4개면 주민 일동, “밀양시 보상협의체 결성 기자회견에 대한 논평” 발표
- 2013년 7월: 밀양송전탑 인권침해조사단, 『밀양 765kV 송전탑 인권침해조사단 보고서』 발간
- 2013년 8월 2일: 윤상직 산업통상자원부 장관, ‘밀양상의 회원사 조찬 간담회’를 갖고 밀양 송전탑 건설과 관련한 정부의 입장을 설명한 후 기업인들의 의견을 청취
- 2013년 8월 4일: 밀양·청도·달성·당진·구미·울진 등 송전탑반대 주민대책위, 「전국 송전탑 반대 네트워크」 결성
- 2013년 8월 5일: 밀양 송전탑 갈등해소 특별지원협의회 발족
- 2013년 8월 6일: 밀양시 기업체 대표들, 밀양상공회의소에서 ‘765kV 송전선로사업에 대한 밀양기업인의 의견’이라는 공동선언문 발표
- 2013년 9월 4일: 반대대책위, 기존 765kV 송전선로 보고대회 통해 “전기는 눈물을 타고 흐른다” 발표
- 2013년 9월 10일: 반대 대책위원회, “밀양 송전탑 공사 재개 관련 대책위의 입장” 발표
- 2013년 9월 11일: 정홍원 국무총리, 밀양 방문해 공사 강행 시사
- 2013년 9월 11일: 밀양 765kV 송전탑 반대 4개면 주민 일동, “정홍원 국무총리께 드리는 밀양 주민들의 호소문” 발표
- 2013년 9월 11일: 밀양 송전탑 갈등해소 특별지원협의회, 가구당 400만 원씩 개별보상 등 주민 보상안 확정

- 2013년 9월 16일: 반대 대책위원회, “밀양 송전탑 보상 합의의 10가지 문제점” 발표
- 2013년 9월 26일: 반대 대책위원회, “주민 2,962명 정부 보상안에 반대 서명! 15개 마을 합의 주장, 날조된 사실로 드러나!” 성명서 발표
- 2013년 9월 30일: 밀양 송전탑 갈등해소특별지원협의회, 부북면 개별보상 시작
- 2013년 10월 1일: 조환익 한국전력 사장, 10월 2일부터 송전선로 공사 재개 발표 및 “밀양 송전선로 공사 재개에 따른 호소문” 발표
- 2013년 10월 1일: 반대 대책위원회, “한전 조환익 사장 호소문 발표에 대한 반대대책위 입장” 발표
- 2013년 10월 1일: 밀양시청, 행정대집행 예고
- 2013년 10월 1일: 밀양 송전탑 공사현장 5곳 경찰병력 3,000명 투입, 지역주민과 충돌
- 2013년 10월 2일: 밀양시청, 행정대집행 시도(밀양시청과 경찰은 3차례 행정대집행을 시도하였으나 실패)
- 2013년 10월 2일: 한국전력, 경찰 공권력 보호아래 4개면 송전탑 52기 공사 재개
- 2013년 10월: 한국전력, 공권력 보호 아래 송전탑 공사현장 계속 추가. 10월 2일 5곳(84, 89, 95, 126호), 10월 14일 3곳(85, 86, 125호), 10월 17일 1곳(88호), 10월 21일 1곳(82호), 10월 26일 1곳(110호) 추가(10월 이후 주민들의 저항 극렬, 밀양 곳곳에서 경찰-주민 충돌, 구속·연행자 속출)
- 2013년 10월 7일: 국회 산업통상자원위원회, 「송변전설비 주변지역 지원법」 통과
- 2013년 10월 8일: 전국 200여개 시민사회단체, ‘대국민 호소’ 시국선언
- 2013년 10월 8일: 홍준표 경남도지사, 대승적 견지에서 사업의 불가피성을 헤아려 달라는 요지의 호소문 발표
- 2013년 10월 8일: 엄용수 밀양시장, 반대 주민들의 대승적 양보를 요구하는 호소문 발표

- 2013년 10월 16일: 언론, ‘신고리 3,4호기 핵심케이블 화염시험 통과 못해 원전가동 2년간량 지연’ 보도
- 2013년 10월 22일: 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회// 밀양송전탑 서울대책회의, “밀양에서 벌어지는 경찰의 폭력적 공권력 남용 즉각 중단하라!(기자회견문)” 발표
- 2013년 10월 23일: 밀양송전탑 서울대책회의/ 밀양 765kV송전탑 반대 대책위원회, 밀양 송전탑 감사원 감사청구(사업 목적 변경에 따른 송전선로 타당성 상실, 송변전설비 관련 특수보상의 적법성과 형평성 문제 제기)
- 2013년 10월 25일: 반대 대책위원회, 서울 삼성동 한전 본사서 공사 중단 농성
- 2013년 10월 29일: 반대 대책위원회, “밀양송전탑 관련 공감도 ‘한국 전력 주장(42.3%) vs 밀양주민 주장(46.1%)’, 자택 근처 초고압 송전탑 ‘찬성(24.7%) vs 반대(60.9%)’ 리서치부 여론조사에 대한 대책위 논평” 발표
- 2013년 10월: 반대 대책위원회, “밀양송전탑 공사 중단과 대화 재개의 필요성” 발표
- 2013년 11월: 한국전력, ‘밀양시의 송전선로 보상대상 마을 30개 중 20개 마을이 보상안에 합의하였다’고 발표
- 2013년 11월 5일: 반대 대책위원회, “밀양 송전탑 30개 마을 중 20개 마을 합의하였다는 한전 발표에 대한 대책위 반박 논평” 발표
- 2013년 11월 5일: 밀양 송전탑 서울대책회의, “밀양송전탑 문제 해결을 위한 시민사회 중재 제안(기자회견문)” 발표
- 2013년 11월 13일: 반대 대책위원회, “밀양 송전탑 국민 87.2% 심각하다, 밀양 송전탑 공론화 위원회 구성 필요하다 66.3% vs 필요 없다 24.2%, 경실련 여론조사 결과에 대한 대책위 논평” 발표
- 2013년 11월 21일: 한국전력, 단장면 고례리 81번과 구천리 87번 송전탑 공사 추가

- 2013년 11월 25일: 한국전력, 밀양 구간 송전탑(84번) 첫 완공 발표
- 2013년 11월 28일: 반대 대책위원회, “미합의 마을 주민에게도 개별 보상 지급하겠다, 개별 보상금 수령하지 않으면 마을자산으로 귀속시키겠다는 오늘자 한전 발표에 대한 반대대책위 입장” 발표
- 2013년 11월 29일: 반대 대책위원회, “국민의 돈으로 주민들을 고통에 빠뜨리고, 공동체를 괴멸시키는 한국전력을 감사원 국민감사청구로써 고발하고자 한다!” 성명서 발표
- 2013년 11월 29일: 밀양 반대주민들, 한국전력 국민감사 청구
- 2013년 11월 30일: 밀양 희망버스(1차), 밀양역 광장에서 1,000여 명의 반대주민과 희망버스 참가자들 ‘밀양 송전탑 희망버스 문화제’ 개최(2014년 4월까지 반대 주민과 함께하는 희망버스의 지속적인 운영으로 송전선로 공사 반대 운동에 모멘텀 형성)
- 2013년 12월 2일: 밀양 고정마을 주민 유한숙 씨(71) ‘송전탑 반대’ 음독, 12월 6일 나흘 만에 사망
- 2013년 12월 13일: 송전선로 경과지 주민 권모 씨(53) 자살 기도
- 2013년 12월 15일: 한국전력, 밀양 구간 81, 89번 송전탑 2기 추가 완공 발표
- 2013년 12월 20일: 산업통상자원부, 전원개발사업실시계획(변경) 고시(제2013-177호). 765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업 시행기간을 2007.11~2013.12(74개월)에서 2007.11~2015.10(96개월)로 22개월 연장
- 2013년 12월 23일: 국회의원 80인, “밀양 765kV 송전탑 공사 중단과 정부와 송전선로 경과지 주민 간의 대화촉구 결의안 공동발의(기자회견문)” 발표
- 2013년 12월 27일: 반대 대책위원회, 국민감사 청구(법적 근거 없고 기준 없는 개별 보상 지급으로 마을공동체 파괴, 개별보상금 회수 압박으로 공기업 신뢰 훼손)
- 2014년 1월 3일: 반대 주민과 한국전력, 2차 실무협의 개최. 공사강행 의지와 공사중단 요구가 맞서면서 결렬

2014년 1월 3일: 반대 대책위원회, “밀양 송전탑 대책위와 한국전력의 실무회담 내용” 정리하여 발표

- 2014년 1월 25 ~ 26일: 제2차 밀양 희망버스 행사
- 2014년 1월 26일: 밀양765kV송전탑 반대대책위원회/ 밀양송전탑 전국대책회의/ 밀양희망버스 기획단, “밀양희망버스 기자회견문” 발표
- 2014년 2월 7일: 반대 대책위원회, “보라마을 합의 발표 관련 대책 위 논평” 발표
- 2014년 2월 10일: 밀양시 산외면 희곡리 보라마을 이장 이종숙 외 송전탑 반대 주민 일동, “한전의 일방적인 합의 발표에 대한 보라마을 주민들의 성명서” 발표
- 2014년 2월 17일: 국회 산업통상자원위원회, 밀양 765kV 송전탑 공사중단과 정부와 송전선로 경과지 주민 간의 대화 촉구 결의안 의결
- 2014년 2월 18일: 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회// 민주사회를 위한 변호사모임 환경위원회, “밀양 송전탑 공사중지 가치분 신청 기자회견문” 발표
- 2014년 2월 27일: 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회//민주사회를 위한 변호사모임 환경위원회/ 밀양송전탑 전국대책회의, “밀양 송전탑 공사 관련 산업통상자원부와 한국전력의 위법 행위에 대한 행정소송 기자회견문” 발표
- 2014년 2월: 한국전력공사 밀양특별대책본부, 밀양 송전탑 공사 반대 측 16명을 상대로 법원에 공사방해금지가처분신청 청구
- 2014년 2월: 낙동강유역환경청, 한전에 대하여 당초 환경영향평가지 협의한 철탑 6기에 대한 헬기 자재 운반 사항을 위반한 점에 대하여 1,000만 원 과태료 부과 사전통지
- 2014년 4월: 한국전력, 밀양시 송전탑 공사 전 구간으로 확대(52기 중 17기 완공, 28기 공사 중, 7기 공사 개시)
- 2014년 4월 21일: 천주교 정의구현사제단과 수녀 등 400여 명, 밀양시 송전탑 건설현장의 주민농성장에서 미사 및 평화 기원

- 2014년 5월 1일: 법원, 반대주민이 제출한 농성장 철거예고 효력정지 신청 기각
- 2014년 5월 7일: 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회/ 밀양 송전탑 반대 주민 법률지원단/ 밀양시 부북면 대항리 평밭마을자치회“밀양 송전탑 평밭마을 편법 합의 시도 중단하라!” 성명서 발표
- 2014년 5월 19일: 밀양시, 반대대책위에 농성움막 자진철거 공문 발송
- 2014년 6월 10일: 127호, 128호 등의 송전탑 터에 있는 농성장 철거 행정대집행 계고
- 2014년 6월 10일: 반대 대책위원회, “우리는 살고 싶습니다!: 행정대 집행 시도에 즈음한 밀양 주민들의 대국민 호소문” 발표
- 2014년 6월 10일: 민주사회를 위한 변호사모임, “정부와 한전의 밀양 송전탑 4개 움막 농성장 행정대집행 강행에 대한 성명서” 발표(정부와 한전은 행정대집행을 중단하고 대화에 나서라!)
- 2014년 6월 10일: 국회의원 64명, “박근혜 정부는 명분 없는 밀양송전탑 공사 강행과 폭력적인 행정대집행을 즉각 중단하고, 밀양 주민의 대화 요구에 응답하라!” 성명서 발표
- 2014년 6월 11일: 밀양시, 송전탑 건설 반대 농성장 철거 행정대집행 (밀양시는 경찰 20개 중대 2,000명 및 한전 직원 250명 투입, 행정대 집행 영장을 제시하며 부북면 위양마을 127·128번, 평밭마을 129번, 상동면 고답마을 115번, 단장면 용희마을 101번 철탑 반대 농성장 강제철거, 철거 과정에서 20여 명이 실신 및 부상)
- 2014년 6월 11일: 한국전력, 행정대집행으로 송전탑 부지 확보 및 공사 재개. 밀양 송전탑 69곳 전 현장 공사 착수
- 2014년 6월 14일: 밀양 주민들과 연대자들, 150번째 촛불집회(부북면 위양마을, 상동면 고정마을, 단장면 용희마을 3곳에서 동시 개최)
- 2014년 6월 23일: 반대 대책위원회, “밀양송전탑시즈2 위한 試論: 굴하지 않는 인간 정신이 여기에 있습니다!” 발표(6.11행정대집행 참사의 진상 조사, 책임자 처벌 등 9가지 과제 제시)

- 2014년 6월 27일: 반대 대책위원회, “밀양송전탑 경찰 주둔 비용 100억 보도에 관한 밀양 대책위 논평” 발표
- 2014년 7월 4일: 한국전력, 상동면 모정마을과 합의함으로써 밀양시 송전탑 경과지 30개 마을 중 97%인 29개 마을과 합의완료하였다고 발표
- 2014년 7월 17일: 밀양 765kV송전탑 반대 대책위원회/ 밀양 송전탑 반대 주민 법률지원단, “6월 11일 행정대집행 총체적 위법행위에 대한 국가배상청구 소송” 제기
- 2014년 8월 17일: 밀양 765kV송전탑 반대 대책위원회/ 밀양 송전탑 반대 전국대책회의/ 밀양 송전탑 반대 주민 법률지원단/ 밀양 인권침해감시단, “밀양 송전탑 6.11 행정대집행 경찰의 폭력 진압에 대한 헌법소원 청구 기자회견문” 발표
- 2014년 8월 30일: 밀양 송전탑 반대주민-연대자들, 상동면 고정삼거리에서 첫 번째 밀양장터 개최(1,000여 명 참가)
- 2014년 9월 16일: 반대대책위, 한전의 주민 매수 의혹 제기
- 2014년 9월 23일: 한국전력, 99번 철탑을 끝으로 밀양 송전탑 69기 전체 조립 완료 발표
- 2014년 10월 22일: 송전탑 반대 주민 고 유한숙 씨(당시 74세) 지난해 12월 6일 숨진 지 320일 만에 영결식 거행
- 2014년 10월 23일: 송전탑 피해주민 법률지원단/ 전국 송전탑 반대네트워크, “송주법·전기사업법 헌법 소원 청구 기자회견문” 발표
- 2014년 11월 12일: 전국송전탑반대네트워크, 서울 정동 프란치스코 회관에서 「전원개발촉진법」, 「전기사업법」, 「송·변전시설 주변지역 보상·지원법」 등을 '악법'으로 규정하고 폐지·개정 운동 시작 선언
- 2014년 11월 29일: 밀양 주민들과 연대자들이 함께 설립한 '미니팜 협동조합 밀양의 친구들', 삼문동 야외공연장에서 두 번째 밀양장터 개최
- 2014년 11월 30일: 한국전력, 송전선로 공사 완공 발표
- 2014년 12월 26일: 밀양 송전탑 반대 주민들, 한전의 시험송전 중단과 사과를 요구하며 상동면 고답마을 115번 철탑 현장에서 농성 시작
- 2014년 12월 28일: 한국전력, 창녕 북경남변전소에서 765kV 신고리~

북경남 송전선로에 대한 시험 송전 시작

- 2014년 12월 30일: 녹색당, 타당성 없는 밀양 송전선로 시험송전 중단 촉구
- 2015년 1월 7일: 밀양 송전탑 반대 8개 마을 주민 대표들과 한국전력, 송전탑 사태 해결을 위해 남밀양 성당에서 1년여 만에 대화 재개
- 2015년 1월: 8개 마을(부북면 위양·평밭, 상동면 고정·고답·여수, 산외면 골안, 단장면 용회·동화전 마을) 225세대 합의금 수령 거부하며 송전탑 설치 반대 투쟁 계속 중
- 2015년 4월 24일: 반대 대책위원회, “신고리 3호기 운영허가 또다시 5개월 이상 연기, 이대로는 2015년 가동은 불가능, 자중지란의 끝은 어디인가?” 성명서 발표
- 2015년 4월 29일: 반대 대책위원회, “움막농성 125일째, 1인 시위 13일째, 침묵과 무시로 일관하는 한전과 밀양시를 규탄한다!” 성명서 발표
- 2015년 5월 28일: 반대 대책위원회, “신고리-북경남 송전선로 상업운전 발표에 대한 밀양대책위 입장” 발표
- 2015년 6월 5일: 신고리~북경남 765kV 송전선로 상업송전 개시(신고리 1, 2호기 발전전기 송전)
- 2015년 6월 30일: 한국전력공사 밀양 특별대책본부(TF) 활동 종료
- 2015년 7월 2일: 밀양 송전탑 반대 주민들, 상경투쟁(DNA 채취 및 6.11. 행정대집행 항의 기자회견)
- 2015년 7월 18일: 반대주민과 연대자들, 밀양역 광장에서 200회 촛불문화제 및 6.11. 행정대집행 1주년 ‘기억’ 문화제 개최
- 2015년 8월 19일: 검찰, 송전탑 반대 주민 18명의 공사진행 업무방해, 경찰 공무집행방해 등에 대해 주민 15명에게 징역 6월에서 징역 4년까지 실형 구형, 3명에게는 벌금 300만~500만 원 구형
- 2015년 9월 14일: 국회부의장 등 국회의원 55명, 창원지방법원 밀양지원에 밀양 송전탑 주민 ‘선처 호소’ 탄원서 제출
- 2015년 9월 15일: 창원지방법원 밀양지원, 밀양 송전탑 18인 병합사

건 1심 선고공판. 초고압 송전탑 건설공사를 막아 특수공무집행방해 등 혐의로 기소된 밀양 주민 18명에게 집행유예, 벌금형 등 전원 유죄 판결(집행유예형 9명, 벌금형 6명, 선고유예 3명).

참고 문헌

- 강수돌. 2010. 『나부터 마을혁명: 고층아파트 저지투쟁과 마을공동체』. 산지니.
- 국무조정실. 2013. 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』. 국무조정실.
- 국민대통합위원회. 2014. 『국민대통합 종합계획』.
- 국회의원 김선동. 2013. “첨단유리온실 사업, 농업계 전관예우가 초래한 총체적 부실 의혹.” 2013년 3월 13일자 보도자료.
- 국회의원 김제남. 2013. 『누구를 위한 765kV 송전탑인가-밀양 765kV 송전탑 30문 30답』. 국정감사 정책자료집 2013-P-3.
- 국회의원 김제남 외. 2013. 『송주법, 송전탑 갈등의 대안인가』.
- 국회사무처. 2012. 제311회 국회(정기회) 지식경제위원회회의록. 제1호(부록). (김동완 위원 질의에 대한 한전 서면 답변 자료).
- 김광구·홍성만. 2008. 『공공갈등관리기구의 운영현황과 개선방향: 정부간 갈등관리 기구를 중심으로』. 한국정책학회.
- 김수석·마상진. 2010. 『농업·농촌부문 공공갈등사례와 갈등관리방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 외. 2010. 『지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김영욱. 2015. 『갈등해소와 대체적 분쟁 해결』. 이화여자대학교출판부.
- 김홍상·심재만. 2004. 『농업부문 사회갈등의 실태와 관리방안 연구: 한·칠레 FTA 등의 사례를 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 나태준 외. 2004. 『갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안』. 한국행정연구원.
- 농림수산식품부. 2010. 『위기대응능력 강화를 위한 2010년 농식품분야 갈등관리 계획』.
- 농림수산식품부. 2015. 『2015년도 갈등관리 종합계획』.
- 동부팜한농(주). 2015. 『화옹 유리온실 구축 및 운영 현황』.
- 민주통합당 ‘초생달’모임 외. 2012. 『밀양 765kV 송전탑 피해자 국회 증언대회』.
- 밀양 할매 할배들. 2015. 『탈핵 탈송전탑 원정대』. 한티재.
- 박준 외. 2009. “한국의 사회갈등과 경제적 비용.” 『CEO Information』 제710호. 삼성경제연구소.
- 박준. 2013. “한국사회 갈등의 현주소.” 『한국사회 갈등의 현주소와 관리방안』. 전국경제인연합회. 제2차 국민대통합 심포지엄 자료집.

- 박형서 외. 2006. 『공공갈등 관리 매뉴얼 구축에 관한 연구』. 국토연구원.
- 배영근. 2014. “밀양 송전탑 투쟁에서의 복종과 불복종 토론문.” 민주주의법학연구회 2014년 봄 학술대회.
- 서문기. 2014. “한국의 사회갈등 구조 연구: 갈등해결 시스템을 모색하며.” 『한국사회학』 38(6). 한국사회학회.
- 서울특별시. 2013. 『갈등관리 매뉴얼』.
- 설문원 외. 2014. “오픈소스를 활용한 사건 아카이브 구축에 관한 연구: 밀양 송전탑 건설 갈등 사건을 사례로.” 『한국기록관리학회지』 14(4). 한국기록관리학회.
- 신훈민. 2013. 9. 26. “보상 및 지원방안을 중심으로 본 송·변전주변지역지원법안의 문제점과 대안.” 국회의원 김제남 외. 『송주법, 송전탑 갈등의 대안인가』.
- 심준섭 외. 2013. 『공공갈등민원 해결의 제도화 방안 정책연구』. 한국정책학회.
- 엄은희. 2012. “환경(부)정의의 공간성과 스케일의 정치학: 밀양 송전탑 갈등을 사례로.” 『공간과 사회』 22(4). 한국공간환경학회.
- 은재호·윤광석. 2009. 『갈등조정 전문가 인증제의 제도화를 위한 탐색적 연구』. 한국행정연구원.
- 은재호 외. 2011. 『공공갈등에 있어서 윈윈협상 방안에 관한 연구』. 한국행정연구원.
- 이강원. 2011. “밀양 765kV 송전선로 건설사업 갈등사례 연구.” 『공정사회와 갈등관리 II: 성공적 갈등 조정·협상 사례』. 한국행정연구원: 박영사.
- 이강원. 2012. 12. “한국 사회 공공갈등의 더 나은 해결을 위한 모색.” 『공존협력연구』 창간호. 공존협력연구소.
- 이광석. 2014. “행정과 생활세계의 충돌과 조화에 관한 연구: 의식의 흐름 방법을 적용한 밀양 송전탑 사태의 분석.” 『한국행정학보』 48(3). 한국행정학회.
- 이석호. 2015. “한강수계 상수원 상하류 갈등관리를 위한 협의회의의 활동 성과와 발전방향.” 미간행 연구보고.
- 이성규. 2013. 11. “밀양 송전탑 반대 운동에 대한 뉴스 보도 연구.” 『한국사회의 소통현실과 주요과제』. 2013년 한국소통학회 가을철 정기학술대회.
- 이순자 외. 2011. 『공정사회를 향한 지역개발사업 갈등관리 실태평가 및 실효성 제고방안 연구』. 국토연구원.
- 이승윤. 2014. 『퍼지셋 질적 비교연구 방법론의 이론과 적용』. 고려대학교 출판부.
- 이주형 외. 2014. 『공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사』. 국회예산정책처.
- 이채영. 2014. “밀양 송전선로 사업에서의 이해관계자간 갈등 및 협력관계 분석: 정

- 책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)과 사회연결망분석(Social Network Analysis)를 중심으로.” 경기대학교 석사 학위 논문.
- 이현석. 2013. 『신고리~북경남 765kV 송전탑 대안 검토와 정책 제언: 노후 원전 폐기와 신규 원전건설 중단을 중심으로 살펴본 밀양 송전탑 대안 연구』. 대한민국의회.
- 임만석. 2014. “한국 공공갈등의 갈등과정분석틀 개발에 관한 연구.” 『한국정책학회보』 23(4). 한국정책학회.
- 임정빈. 2006. “FTA 추진과 농업부문의 갈등해결 및 피해대책 방향 : 한·칠레 FTA 추진경험을 중심으로.” 『농업경영·정책연구』 33(1). 한국농업정책학회.
- 임호·강성권. 2010. 『부산시 공공갈등의 효과적 관리방안 연구』. 부산발전연구원.
- 정영호·고숙자. 2014. 『사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향』. 한국보건사회연구원.
- 정원희. 2011. “공공갈등해결의 사법적 판단 유용성에 관한 연구.” 경희대학교 행정학과 박사 학위 논문.
- 정희성·이창훈. 2005. 『환경갈등 현황 및 정책과제』. 한국환경정책평가연구원.
- 제주특별자치도. 2015. 『갈등관리 핸드북』.
- 조경훈·박형준. 2015. “폐기물 처리시설 입지 갈등의 지속 요인 연구.” 『한국행정연구』 24(2). 한국행정연구원.
- 조성배. 2012. “송전선로 건설갈등의 장기화원인과 해결방안에 관한 연구: 신고리-북경남 송전선로 밀양시 구간을 중심으로.” 『공공사회연구』 2(2). 한국공공사회학회.
- 최병학. 2012. “지방정부의 갈등관리와 민·관협력체계: 충청남도 갈등관리 정책을 중심으로.” 『분쟁해결연구』 9(3). 단국대학교 분쟁해결연구소.
- 최병학. 2013. “공공갈등관리의 제도화 방향.” 한국지방정부학회 동계학술대회 학술 발표논문집 2013권 4호. 한국지방정부학회.
- 최세광. 2012. “거버넌스 기제를 이용한 갈등관리 사례에 관한 연구: 시화지구개발사업 갈등관리 사례를 중심으로.” 서울대학교 행정대학원 공기업정책학 석사 학위 논문.
- 최영훈 외. 2015. 『밀양갈등 고찰을 통한 갈등관리 혁신방안 도입 연구 용역』. 한국전력공사.
- 최진하 외. 2012. 『충남갈등조정지원센터 설립 및 운영방안 연구』. 충남발전연구원.
- 하버마스·위르겐. 1995. 『의사소통의 사회이론』. 관악사.

- 하승수. 2013. 9. 26. “「송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률(안)」의 문제점 전반에 대하여.” 『송주법, 송전탑 갈등의 대안인가』. 대한민국국회.
- 하승수. 2015. 『착한 전기는 가능하다』. 한티재.
- 한국가족치료학회. 2008. 가족치료관련 전문가 자격규정.
- 한국농업경영인중앙연합회. 2013. 『대기업의 농업생산 진출, 어디까지 허용해야 하는가?』. 한농연중앙연합회 농정이슈 보고서 2013-02.
- 한국전력공사. 2006. 『765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업 환경영향평가서(제2구간)』.
- 한국전력공사. 2010. (765kV 신고리~북경남 송전선로 건설사업 관련) 밀양지역 갈등 조정회의 KEPCO 의견: 밀양지역 갈등조정위원회 위원장(경실련) 제출용.
- 한국전력공사. 2013. 『765kV 신고리~북경남 송전선로 건설사업의 밀양 송전탑 관련 현황보고』. 제315회 국회 산업통상자원소위 제1차 회의 자료.
- 한노덕. 2014. 『공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안』. 국회예산정책처.
- 함승경·김영옥. 2014. “담론경쟁을 통한 PR 커뮤니케이션 사회적 차원 확대 연구: 밀양 송전탑 건설 갈등을 중심으로.” 『홍보학연구』 18(1). 한국PR학회.
- 함영주. 2010. “집단갈등(사회갈등) 해소방안으로서의 소송대체분쟁해결방안 (ADR).” 『저스티스』 통권 제121호. 한국법학원.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York.
- Axelrod, Robert. 1991. *Die Evolution der Kooperation*. 2. Aufl. München.
- Besemer, Christoph. et al. 2014. *Politische Mediation*. Bonn.
- Biesecker, Adelheid. 1992. *Harbermas und die ökonomische Wissenschaft*. Bremen.
- Biesecker, Adelheid and Stefan Kesting. 2003. *Mikroökonomik*. München/Wien.
- Bund Deutscher Schiedsmänner und Schiedsfrauen (BDS). 2008. *Das Schlichtungsverfahren vor dem Schiedsamt*. Heft Nr. 3.
- BDS. 2010a. *Über die Bedeutung der vorgegerichtlichen Streitschlichtung*. Heft Nr. 1.
- _____. 2010b. *Schiedsamt/ Schiedsstelle und Leitung der Amtsgerichte*. Heft Nr. 6.
- _____. 2010c. *Schiedsamt/ Schiedsstelle und Kommunalverwaltung*. Heft Nr. 10.
- BDS. 2014. *Geschäftsordnung*. Heft Nr. 11.
- Bundesverband Mediation(BM). 2009. Standards und Ausbildungsrichtlinien. Berlin.
- Bundesverband Mediation in Wirtschaft und Arbeitswelt(BMWA). 2012a. *Mediationsordnung*. Augsburg.
- _____. 2012b. *BMWA Standards*. Augsburg.
- CDR Associates, the African conflict management consultants. 2001. “Developing

- and Sustaining Conflict Management Systems as Instruments of Governance.” The United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Falk, Armin. 2001. “Homo Oeconomicus Versus Homo Reciprocans: Ansätze für ein Neues Wirtschaftspolitisches Leitbild?” Institut für Empirische Wirtschaftsforschung. Universität Zürich.
- Fisher, Roger and William L. Ury. 1981. *Getting to YES: Negotiating Agreement Without Giving In*. London.
- Harbermas, Jürgen. 1981. *Theorie des kommunikativen Handels*. Frankfurt a.M.
- Harbermas, Jürgen. 1990. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt a.M.
- Heap, Shaun Hargreaves and Yanis Varoufakis. 2004. *Game theory: a critical text*. Routledge.
- Kim, Eun-Young. 1995. Norbert Elias im Diskurs von Moderne und Postmoderne. Diss. Marburg.
- Nowak, Martin and Roger Highfield. 2011. *Supercooperators*. [역서: 허준석(역). 『초협력자』. 2012.]
- OECD. 2003. *Managing Conflict of Interest in the Public Service*.
- Ragin, Charles C. 2008. *User’s guide to Fuzzy-set/Qualitative comparative analysis*.
- Rammert, Martin. 2010. *Mediative Schlichtungsverfahren in Schiedsämtern und Schiedsstellen*. BDS Service. Göttingen.
- Rapoport, Anatol and Albert M. Chammah. 1965. *Prisoner’s Dilemma: a Study in conflict and cooperation*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schweizer, Ruth Meyer. 1998. *Kommunikatives Handeln und Rationalität*. Bern.
- Tucker, Albert. W. 1950(1983). “A Two-Person Dilemma - The Prisoner’s Dilemma.” *Two-Year College Mathematics Journal*, Vol. 14. No. 3. (1983년 재수록).
- Ulrich, Peter. 1990. “Wirtschaftsethik auf der Suche nach der verlorenen ökonomischen Vernunft.” Peter Ulrich (ed.). *Auf der Suche nach einer modernen Wirtschaftsethik*. Bern.
- Ulrich, Peter. 2008. *Integrative Wirtschaftsethik*. 4. Aufl. Bern.
- Wermke, Christian and Andreas Winheller. 2012. *Anwaltsbasics Mediation*. Frankenthal.

<법령>

- 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」.
- 「국민대통합위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」.
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」.
- 「송변전 설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」.
- 「시화지구 지속가능발전협의회 운영규정」.
- 「전원개발촉진법」.
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」.
- 「지방자치법」.
- 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」.
- 「환경분쟁조정법」.

연구보고 R747

농업·농촌분야 사회갈등 관리실태와 개선과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)

인 쇄 2015. 10.

발 행 2015. 10.

발행인 최 세 균

발행처 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 이호문화사(프리비)

061-332-1492

<http://www.pribe.co.kr>

IISBN 978-89-6013-793-6 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.