

# 이해관계자결정분석(stakeholder decision analysis) 기법의 활용가능성에 관한 탐색적 연구

## : 미국 캘리포니아 송전탑 사례와 밀양 송전탑 사례 비교를 중심으로

Application of Stakeholder Decision Analysis in Korea  
: Challenges and Possibilities

김지수\*·심준섭\*\*

### 초 록

본 연구는 사회갈등을 해소할 수 있는 집단적 의사결정 절차로서 이해관계자결정분석기법(stakeholder decision analysis, SDA)의 활용가능성을 검토하였다. 이를 위하여 SDA 기법을 활용한 미국의 캘리포니아 송전선 결정사례와 사업 초기 결정-발표-방어(DAD) 방식의 의사결정을 하였던 밀양 송전탑 사례를 비교분석하였다. 특히 밀양송전탑 갈등의 전개과정에서 다양한 갈등관리방법이 활용되었지만, 아직까지 그 효과를 발휘하지 못한 원인을 미국 캘리포니아의 사례와 비교분석함으로써 밝히고자 하였다. 특히 미국 캘리포니아의 성공 원인이 SDA 기법을 활용한 참여적 의사결정 때문임을 밝힘으로써, 향후 국내의 갈등관리 전략 중 하나로 집단적의사결정 방법인 SDA 기법의 적용가능성을 제시하였다.

**주제어:** 의사결정분석, 집단의사결정, SDA, 밀양 송전탑 갈등

■ 이 논문 또는 저서는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2055042)

\* 金智燾(제1저자): 중앙대학교 행정학과 박사과정을 수료했다. 주요 연구관심 분야는 갈등관리와 협상론, 의사결정론, 정책형성론 등이며, 주요 논문으로는 “신뢰의 확산이 사회적 규제 적합성 인식에 미치는 영향에 관한 실증적 연구(2014)”, “공공협의 사용자 리뷰에 대한 분석: 언어네트워크분석을 중심으로(2013)”, “아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams model)을 중심으로(2012)” 등이 있다. (jisukim82@gmail.com)

\*\* 沈俊燮(교신저자): 미국 뉴욕주립대(State University of New York at Albany)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 갈등관리와 협상론, 원자력 정책이며, 주요 논문으로는 “이미지이론에 따른 의사결정 프레임분석: 진주의료원 폐업 사례를 중심으로(2014)”, “환경갈등 ADR 역량 비교분석: 한·미·일 3국간 비교를 중심으로(2013)”, “제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석(2012)” 등이 있다. (jsshim@cau.ac.kr)

## I. 문제제기

정책과 행정에 대한 시민참여가 확대되면서 정부의 역할에 대한 국민의 기대 역시 달라지고 있다. 시민사회에서 시민은 정부가 계획하고 결정한 정책과 프로그램들을 단순히 수용하는 피동적인 존재가 아니라, 자신의 요구를 표출하고 정부가 정책에 이를 반영하도록 노력하는 능동적인 존재가 되었다. 또한 정부의 정책에 대해 스스로의 가치와 기준에 따라 수용 여부를 결정하고, 공개적으로 입장을 표명하거나 동원(mobilize)함으로써 정책에 커다란 영향을 미치고 있다. 시민은 정부와 공동으로 사회 문제를 해결하는 능동적인 주체이며, 정책의 공동생산자로서 자리 매김하고 있다.

이러한 거버넌스의 변화 속에서 정부 역시 정책과정에서 국민의 의견을 수렴하기 위한 다양한 제도적 장치들을 의무화 하고 있다. 최근 들어 발생빈도가 급격히 증가하고 있는 공공갈등 사례들을 살펴보면, 정부는 정책 또는 사업의 실행으로 인해 비용부담을 하게 되는 집단을 정책결정 과정에 참여시키고, 또한 이들의 의견을 반영하려고 노력하고 있다. 특히 정부는 시민참여 과정에서 속의 민주주의(deliberate democracy)를 구현함으로써 집단적 의사결정 과정을 개선하고자 노력하고 있다. 이를 위해 주민의 적극적 참여와 협력, 합의형성을 통한 갈등예방, 참여적 의사결정(participatory decision making) 등이 강조되고 있다(박재창 외, 2009). 대표적인 시민참여 기제로 활용되고 있는 토론회, 설명회, 공청회 등이 이러한 변화가 제도화된 사례이다.

그렇다면 상충되는 가치와 이해관계를 지닌 다양한 행위자들이 관련되는 정책과정에서 현실적으로 '언제, 어떻게, 누가, 무엇'에 대해 대화해야 효과적으로 갈등을 해소할 수 있는가? 집단적 의사결정 절차를 개선할 방법은 무엇인가?

지금까지 많은 연구들에도 불구하고 이러한 질문에 대한 해답을 제공해 줄 수 있는 구체적이고 분명한 방법론을 찾아보기는 매우 어렵다. 갈등관리 연구자들을 중심으로 한 국내 집단적 의사결정 관련 연구들은 크게 다음의 3가지 유형으로 구분된다. 첫째, 다양한 시민참여 유형들을 제시하거나(조현석, 2004; 김상목·이창원·한승환, 2004), 둘째, 집합적 결정 규칙이나 제도의 적절한 설계를 통해 갈등을 관리할 수 있다고 보고 중재, 조정, 참여적 의사결정 등 대안적 갈등해결(ADR: alternative dispute resolution) 제도의 활성화를 강조한다(김관보·이선영, 2010; 은재호, 2009; 이민창, 2005; 주재복 외, 2003; 홍성만·주재복, 2003). 셋째, 협력적 거버넌스 사례들로서 상호협력을 통한 당사자들 간의 공동의 문제해결 사례들을 분석하고 있다(배귀희·임승후, 2010; 채종현, 2009; 채종현·김재근, 2009).

그러나 비공식적(informal) 접근방법들로 분류되는(von Wintefeldt, 2001) 이러한 갈등관리 연구들은 갈등해결 그 자체에는 유용하지만, 집단적 의사결정 과정에 대한 정교한 분석 능력이나

명확성 측면에서는 커다란 한계를 드러내고 있다. 이들 연구들은 암묵적으로 갈등관리를 집단적 의사결정과 이음동의어처럼 사용하고 있다. 즉, 효과적인 갈등관리는 그 자체로 집단적 의사결정의 합리성 향상을 의미한다는 것이다. 그러나 여전히 집단적 의사결정 과정을 어떻게 개선할 것인지에 대한 구체적인 대안을 제시하고 있지 못하다.

본 연구의 목적은 집단적 의사결정의 합리성을 제고하기 위해 이해관계자결정분석기법(stakeholder decision analysis: 이하 SDA) 기법의 활용가능성을 제시하는 것이다. 이를 위해 SDA 기법을 활용해 성공적으로 집단적 의사결정에 도달한 대표적 사례인 미국 캘리포니아 송전선 결정사례와 SDA 기법을 활용하지 않았던 밀양 송전탑 사례를 비교분석하고, 이를 통해 밀양 송전탑 사례에서의 의사결정 실패원인을 파악해 보고자 한다. 본 연구의 결과는 처방적 시각에서 밀양 송전탑 사례에서의 SDA 활용가능성을 모색하며, 향후 정책과정에서 집단적 의사결정을 위한 구체적 프로세스를 개발하는데 커다란 기여를 할 것이다.

## II. 이해관계자결정분석(stakeholder decision analysis: SDA) 기법

### 1. SDA 기법의 개념과 원리

전통적인 의사결정분석(decision analysis)은 한 명의 의사결정자에 의한 최선의 합리적 대안 선택(one best way)을 고민해 왔다(Keeney, 1992; Raiffa, 1968). 한편 규범적 의사결정 이론으로서 게임이론은 2인 이상의 게임 참여자들을 가정함으로써, 왜 개인들이 합리적인 최선의 대안을 선택하지 않는 행태를 보이는지에 대한 해답을 제시해 주었다. 이후 협상분석(negotiation analysis)은 결정분석과 게임이론의 규범적 접근과 행태적 의사결정이론(behavioral decision making)의 기술적 접근을 결합하여 협상자에게 더 나은 의사결정을 위한 처방적 조언을 제시하고자 하였다(Raiffa, 2002; Sebenius, 1992, 2006).

그러나 불확실성과 모호성이 지배하며, 다수의 행위자가 참여하는 정책결정이라는 의사결정 상황에서 결정분석이론, 게임이론, 및 협상분석을 그대로 적용하기는 사실상 불가능하다. 정부의 의사결정자는 자연인으로서의 개인일 뿐만 아니라 공공기관에 속한 개인으로써 이중적 지위를 가지며, 그가 속한 기관 그 자체도 상충되는 다양한 제도, 다양한 지지층을 가지는 경우가 대부분이다. 더욱이 정책 문제는 복잡하고, 잘못 구조화되는(ill-structured) 경우가 빈번하며, 의사결정의 결과를 미리 알기 어렵기 때문에 정책은 가설적 지위에 불과하다(Landau, 1977).

이러한 상황에서 기존의 결정분석, 게임이론, 협상분석과 같은 규범적, 처방적 접근방법들은 현실에서 벌어지는 공공갈등에 대한 의사결정 상황을 분석하는데 커다란 한계가 있다. 현실 속 정책 결정은 단일 의사결정자의 합리적 선택의 산물이 아니라, 다양한 행위자들 간의 상호작용을 통한 공동의사결정의 산물이다. 또한 게임이론 역시 지나치게 단순한 가정들을 전제로 함으로써, 현실의 정책결정에 대한 적용가능성은 크게 떨어지고 있다. 협상분석도 현실 적합성 측면에서는 게임이론에 비해 훨씬 우수하지만, 여전히 다양한 행위자들이 관련되는 정부의 의사결정 상황에 적용하기에는 상당한 한계를 드러내고 있다.

한편, 숙의민주주의를 강조하는 연구들은 시민참여를 통한 의사결정을 강조하며, 이를 위한 여러 가지 실천적 방안들을 제시하고 있다. 그러나 시민참여(public involvement), 조정, 중재와 같은 대안적 갈등해결(ADR) 방안들과 같이 비공식적 접근방법들은 갈등해결 그 자체에는 유용하지만, 의사결정 과정에 대한 분석 능력이나 더 나은 의사결정을 위한 처방적 조언 측면에서는 커다란 한계를 드러내고 있다.

이러한 한계들을 극복하고자 1980년대 의사결정분석의 연장선상에서 von Winterfeldt에 의해 제시된 이해관계자 결정 분석(stakeholder decision analysis: 이하 SDA)은 이처럼 동전의 양면과 같은 공식·비공식적 접근법의 시행착오를 통해 개발된 접근방법이다(von Winterfeldt, 2001). 기본적으로 의사결정 과정에 대한 합리적 접근을 시도한다는 점에서는 결정분석이나 협상분석과 유사하지만, 의사결정자 뿐만 아니라, 복수의 핵심 이해관계자들(multiple stakeholders)을 분석대상에 포함시킨다는 측면에서는 비공식적 접근방법의 특징을 동시에 포함하고 있다. 즉, SDA는 비공식적 접근방법들과 공식적 접근방법들을 실용적으로 결합함으로써 현실 속 다수의 이해관계자들이 관련되는 집단적 의사결정 상황에서 처방적인 대안의 개발이 가능하도록 돕는다.

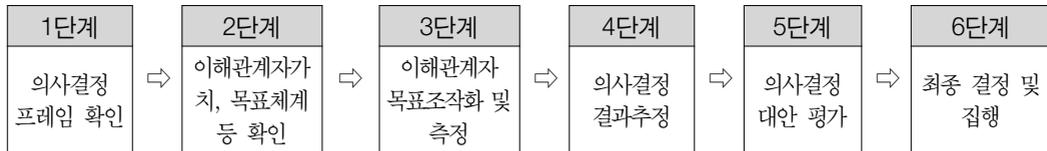
SDA의 가장 큰 강점은 논란이 많은 결정에 적용가능하다는 점이다. 다수의 이해관계자들이 가치와 신념의 차이로 인해 이견을 보이는 상황에서 합리적 선택을 도출 수 있다는 점이다. 특히, SDA는 이해관계자들 간에 이견을 보이는 부분들을 분해해서 양적, 질적 분석이 가능하도록 함으로써 합의에 도달할 수 있도록 만든다.

## 2. SDA의 절차 및 방법

SDA는 복수의 이해관계자들이 관련되며, 또한 복수의 의사결정 기준들이 존재하는 다집단·다기준 상황에 적용될 수 있는 분석적인 접근에 기초한 합리적 의사결정 기법 중 하나이다(Burgess et al., 2007; Harrison & Burgess, 2000; von Winterfeldt, 2001). SDA의 절차는 기본적으로 의사결정 과제와

참여자들의 특징에 따라 달라지지만, 일반적으로 다음의 <그림 1>과 같은 절차에 따라 진행된다.

<그림 1> SDA의 절차



1단계는 의사결정자, 이해관계자, 의사결정대안, 의사결정 목표 등 4가지 의사결정 프레임(decision frame) 요소들을 확인하고, 의사결정에 대한 논의 범위를 확정하는 과정이다. 이 단계는 갈등영향분석과 유사하게 진행된다. 그러나 이 단계에서 공통된 기준은 없으며, 따라서 분석가의 경험과 노력이 요구된다.

우선 의사결정자(개인, 집단, 조직 등)는 일련의 의사결정 대안들 중에서의 선택 과정에 대한 통제권을 행사하는 주체이다. 의사결정자의 경우 다양한 수준(level)이 있을 수 있는데, 이는 조직 내에서는 의사결정자들의 계층이 존재하기 때문이다. SDA를 위해서는 중간 수준의 의사결정자가 분석대상으로 가장 적절하다<sup>1)</sup>. 둘째, 이해관계자는 의사결정으로부터 직접적 영향을 받거나 관련이 있는 개인, 집단 또는 조직을 의미한다. 따라서 SDA는 의사결정에 의해 영향을 받는 이해관계자들을 반드시 포함시켜야 한다. 셋째, 대안은 실현가능성을 불문하고, 의사결정자와 이해관계자가 고려하고 있는 모든 대안들 포함된다. 각 이해관계자들은 자신이 선호하는 대안들을 가지고 있다. 마지막으로 의사결정 목표(objectives)는 의사결정자의 행동을 인도하는 원칙이나 가치를 조작적으로 정의한 것이다. 모든 행위자들은 다중의 가치를 가지고 있고, 각 가치에 대한 가중치는 서로 다르다. 이러한 의사결정 프레임 요소들을 제대로 확인하기 위해서는 분석가는 다양한 인터뷰를 실시하거나 공청회, 토론회 등의 자료를 참고해야 한다. 또한 침묵하는 이해관계자 집단이 항상 존재한다는 점도 고려할 필요가 있다.

2단계는 이해관계자의 가치와 목표들을 확인하는 단계이다. 이해관계자의 가치는 그의 의사결정이 어떻게 진행될지를 안내하는 원칙이나 규범이다. 목표(objectives)는 이러한 가치를 좀 더 구체적으로 조작화한 가치의 지향점 또는 선호의 방향이다(Keeney, 1992). 목표는 계층적 속성을 지니고 있다. von Winterfeldt(2001)는 목표를 수단(mean)목표, 목적(ends)목표, 과정(process)목표의 3가지로 구분하였다<sup>2)</sup>. 이러한 복합적 목표들은 목표-수단 네트워크(Keeney, 1992), 의사결정 나무(decision

1) 단지 최종 결재도장만을 찍는 의사결정자(예: 장관, 대통령, 사장은 기술적 사안에 대해 전혀 모를 수 있고, 반대로 너무 하위의 의사결정자(예: 담당 주무관)는 실질적인 의사결정 전반에 대한 통제력이 없는 경우가 보통이기 때문이다.

tree), 또는 영향력 다이어그램(influence diagram)(Clemen, 1990) 등으로 구조화될 수 있다(von Winterfeldt, 2001 재인용). 이러한 의사결정 목표의 구성은 의사결정자와 이해관계자에 대한 집단 또는 개별 인터뷰 등을 통해 이루어진다.

3단계는 목표의 조작화 및 측정 단계이다. 모든 목표가 객관적으로 측정되기는 어렵기 때문에 이 단계는 SDA에서 가장 어려운 단계이다. 예를 들어 '아름다움'을 양적 측정 지표로 측정하기는 매우 어렵다. 이 경우 구성 척도(constructed measurement)를 통해서 측정하게 된다. 대표적으로 전자과 노출과 건강의 관계를 분석하기 위해 Wertheimer & Leeper(1979)는 CC(current configurations) 척도를 활용했는데, 전선의 외관(appearance)과 전선과 주민간의 거리를 점수화하여 척도를 구성하였다. 그러나 구성척도는 연구자에 의해 개발된 척도이기 때문에 척도의 신뢰성과 타당성 확보가 요구되며, 개발된 척도에 대한 이해관계자들의 신뢰가 바탕이 되어야 한다.

4단계는 의사결정 결과에 대한 추정 단계로서, 주로 함수식을 개발하고 이를 통해 의사결정 결과를 예측하는 단계이다. 그러나 조작화의 어려움과 불연속적인 사건의 발생, 지식의 부족 등 함수식 개발과정에서 불확실성이 존재한다. 따라서 함수식의 개발과정에서 이해관계자들이 함수식에 내재된 불확실성을 받아들일 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 기대가치에 의한 대안 선택의 경우는 확률분포를 고려한 의사결정나무 분석방식 등으로 개선할 수 있다.

5단계는 각 대안이 목표를 달성하는 정도를 비교평가하는 과정이다. 그러나 이 과정에서 실질적으로 해당 사례에 딱 맞는 자료수집이 어렵거나, 타당성 있는 함수식 개발이 어려운 상황이 발생할 수 있다. 이 경우 전문가의 판단 등 다양한 의사결정기법을 결합해 사용함으로써 대안별 선택의 결과에 대한 평가를 상당히 개선할 수 있다. 이를 위해 우세성분석(dominance analysis), 비용효과분석, 비용편익분석, 다속성효용기법(multi-attribute utility analysis), 파레토분석(pareto analysis) 등이 활용될 수 있다.

6단계는 SDA 분석가가 이상의 분석결과를 의사결정자들과 이해관계자들에게 제시하여, 이들이 스스로 의사결정을 하고 협상 테이블에서 최종적인 합의에 이를 수 있도록 돕는 것이다. 이 과정에서 SDA 분석가는 원칙적으로 의사결정자 및 이해관계자가 스스로 결론을 내리도록 유도하며, 단지 전체적인 프레임을 짜고, 참여자들 간의 감정적 대립을 방지하며 협상의 범위를 벗어나지 않도록 돕는 역할을 한다. 또한 중립적 전문가로서 제3의 전문가를 초빙하거나 또는 자문을 구하고, 협상 테이블이 깨지지 않도록 하는 역할도 수행한다.

2) 목적 목표는 의사결정자가 진실로 달성하고자 하는 궁극적 목표이고, 수단목표는 목적 목표 달성에 기여하는 도구적 목표이다. 과정목표는 의사결정 과정이 공정한지, 그 과정에서 주민이 참여했는지, 책임성이 확보됐는지 등과 같은 과정에 대한 정의를 의미한다. 따라서 과정목표는 어느 대안들이 더 나은가와는 관련이 없으며 절차적인 측면만을 다루고 있다.

### 3. 선행연구 검토

경영학 분야에서 많은 연구들이 SDA의 토대가 되는 다기준의사결정분석(multi-criteria decision analysis)에 관한 연구결과를 제시하고 있는 것과 비교하면, 정책학 분야에서의 SDA관련 연구는 매우 미미한 수준에 머물고 있다. 특히, 참여적 숙의(participatory deliberation) 분야를 중심으로 소수의 선행연구들이 공공정책과정에서 복수의 이해관계자들이 참여하여 복수의 의사결정 기준들에 대해 의사결정을 해야 하는 상황에서 활용될 수 있는 의사결정 기법들을 제시해왔다. 구체적으로, von Winterfeldt(2001)의 이해관계자결정분석(SDA), Harrison & Burgess(2000)의 이해관계자결정분석(SDA), Burgess et al.(2007)의 숙의적 지도구성(DM: deliberative mapping) 기법은 방법론적 차이에도 불구하고 공통적으로 합리적 의사결정 지원도구로서 정책과정에서 전문가와 일반시민들을 함께 의사결정 과정에 참여시키는 SDA 절차들을 제안하고 있다.

본 연구에서 살펴볼 von Winterfeldt(2001)의 SDA를 제외한 연구로서, Harrison & Burgess(2000)는 영국에서 New Forest 지역 환경청이 지역에서 지역주민과 농부들이 참여하여 미래 사업계획의 이슈들 간 우선순위를 결정하는 과정에 SDA가 활용된 사례를 분석하였다. 이들은 SDA가 결과보다는 과정을 강조하는 절차 속에서 자연에 대한 가치를 측정하는 체계적인 접근법을 집단적 숙의(group deliberation) 과정과 통합한다는 점을 강조한다.

Burgess et al.(2007)은 신장 이식과 관련된 사례에서 DM의 적용가능성을 검토하였다. 이들은 DM을 활용하여 분석적 접근과 숙의적 접근의 결합이 가능함을 보여주었다. 특히 DM은 프로젝트 자문위원회와 일반시민패널의 태도를 비교분석하고, 과학적 방법으로 집단 간 입장과 대안 등을 체계적으로 분석하기 위한 도구로 활용되었다. 이 연구는 정책결정 과정에서 전문가들의 양적인 분석이 대중적 참여에 기반 한 숙의적 접근과 조화될 수 있음을 보여주었다.

이처럼 일부 해외연구들을 중심으로 SDA 관련 기법들의 정책과정에 대한 적용가능성이 검토되었던 반면, 현재까지 국내에서 이러한 기법들을 활용한 집단적 의사결정 사례를 찾아보기는 어렵다. 이러한 상황에서 본 연구는 송전선/송전탑 입지와 관련된 복잡한 의사결정상황에 대한 SDA의 적용가능성을 모색하고자 하였다. 특히, 본 연구는 SDA가 성공적인 갈등관리를 위한 처방적 대안으로서 활용될 수 있음을 살펴보고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 이상의 이론 및 선행연구들을 토대로 “SDA는 다양한 이해관계자들을 의사결정 과정에 참여시킴으로써 이해관계자들의 태도 변화와 갈등관리 방식에 어떤 패턴이 발생할 것이다.”라는 기본 명제를 도출하였다. 패턴매칭 기법을 적용한 비교사례연구를 통해 검증하고자 하는 구체적인 명제들은 다음과 같다.

첫째, SDA가 적용된 경우 이해당사자인 주민들은 의사결정에 참여함으로써 상대방에 대한 이해의 폭이 넓어지고, 상대방에 대한 신뢰가 증가할 것이다.

둘째, SDA가 적용된 경우 이해당사자들은 다양한 대안들에 대해 의견을 교환할 수 있으며, 따라서 갈등관리를 위해 특정한 대안을 고집하지 않을 것이다.

셋째, SDA가 적용된 경우 이해당사자들은 서로 자신들의 의사결정 목표체계가 양립가능하다고 볼 것이다.

넷째, SDA가 적용된 경우, 이해당사자들은 전문가들의 분석결과를 신뢰할 것이다.

### Ⅲ. 분석방법 및 사례 개요

#### 1. 분석대상 및 분석방법

본 연구는 사례연구의 한 방법인 패턴매칭(pattern-matching) 중에서 종속변수 패턴(dependent variables as a pattern)을 적용한 사례간의 이론적 반복연구(theoretical replication)를 채택하였다(Yin, 2003). 즉, 독립변수 측면에서 두 개의 상반되는 사례를 선정하여, 특정 독립변수가 있는 경우 사전에 예측된 결과들이 나타나는 반면, 이러한 독립변수가 없는 상황에서는 결과들이 예측된 패턴과 일치하지 않게 되며, 따라서 특정 독립변수의 효과에 대한 강력한 주장이 가능하게 된다(Yin, 2003). 이러한 비교방식은 일치도 검증(congruence testing)으로도 불린다(Bennett & George, 1997).

미국 캘리포니아 사례와 국내 밀양 사례는 특정 지역에 송전선로와 송전탑을 건설하려는 정책으로서 집단적 의사결정이 요구되는 상황이라는 공통점을 지녔지만, SDA를 적용해 성공적으로 갈등을 해결한 미국 사례와 SDA가 적용되지 않았던 밀양 송전탑 사례를 비교분석하여 본 연구의 명제들을 두 사례와 연결시키고자 하였다.

본 연구는 두 사례 간 비교분석을 위해 <그림 1>에서 제시된 SDA의 6단계 절차에 따라 각 단계별로 비교분석을 실시하였다. 즉, SDA 단계별로 미국 캘리포니아 사례와 밀양송전탑 사례의 의사결정 과정을 비교분석함으로써, 명제를 통해 예측된 패턴이 미국 사례에서는 도출되는 반면, 국내 사례에서는 도출되지 않으면 SDA의 효과에 대한 강력한 주장이 가능할 수 있었다.

분석을 위해 활용된 자료로는, 밀양 송전탑 사례분석의 경우 각종 언론보도 자료, 국회자료, 선행연구 등 2차 자료들이 활용되었다. 미국 캘리포니아 사례분석의 경우에는 Decision Insights, Inc.(1996)의 송전선과 토지사용 정책분석(power grid and use policy analysis) 자료와 캘리포니아

보건부(California Department of Public Health: CDPH) 홈페이지의 캘리포니아 EMF 프로그램 자료, von Winterfeldt(2001)의 분석자료 등이 동시에 활용되었다.

## 2. 미국 캘리포니아 송전선 사례와 밀양 송전탑 사례의 개요

### 1) 미국 캘리포니아 송전선 사례

1995년 미국 캘리포니아주 공공시설위원회(California Public Utilities Commission, CPUC)는 전자파(electromagnetic fields: EMF)가 시민들의 건강에 미치는 영향에 대한 전문가들간 이견이 존재하는 상황에서 송전선로를 건설해야 하는 상황에 직면하였다(Decision Insights, Inc., 1996). 따라서 다양한 조사 프로그램의 일부로서 일반시민 등 주요 이해관계자 그룹이 중심이 되어 이 문제에 대해 논의하고, 전자파(EMF) 노출로 인한 건강위험을 감소시키기 위한 대안을 탐색하는 역할을 수행하도록 하였다(CDPH 홈페이지). 이 과정에서 SDA 전문가기업인 Decision Insight가 의사결정 과정을 지원하였다. 당시 전자파 이슈는 다음과 같은 특징들로 인해 전형적으로 SDA 기법의 적용이 필요한 분야로 판단되었다.

첫째, 국가 수준에서의 의사결정(국가전력계획 수립, 예산투입 부분), 주 정부 수준에서의 의사결정(공공시설위원회의 전자파 노출기준 표준안 개발, 지방정부 수준의 의사결정(지중화 정책, 법령조례 등), 개인 수준의 의사결정(개인의 거주, 건강, 자산 가치) 등 다양한 수준의 의사결정이 복합적으로 결합되어 있다.

둘째, 송전선 이슈는 송전선(transmission line)뿐만 아니라, 배전선(distribution line), 변전소(subsystem), 접지시스템(grounding system) 등 4개의 하위 이슈들로 세분화되었다. 각 이슈별로 상이한 의사결정 문제, 대안, 및 목표가 있기 때문에 이슈를 분해하여 논의할 필요가 있었다. 본 연구에서는 4가지 이슈들 중 송전선로에 초점을 맞추어 분석을 실시하였다.

셋째, 다양한 수준의 정부기관과 조직, 개인은 물론 공식적 의사결정권자와 이해관계자 등이 복합적으로 관련되어 있었다. 특히 이해관계자들 간에 건강과 생명, 자산 가치, 환경과 미관 등 상충되는 다양한 가치들이 동시에 추구되었으며, 과정목표(process objective)가 갈등전개에 중요한 변수로 작용하였다.

넷째, 주요 쟁점에 대한 근거가 되는 사실자료(예: 전자파가 인체에 미치는 영향, 송전선 단위길이 당 건설에 투입되는 비용 등)가 불분명하고, 불연속적인 사건이 발생확률에 따라 비용에 영향을 미치는 상황이었다. 따라서 주요 이해관계자들이 SDA를 활용한 집단 의사결정 과정에 참여하였고, 이를 위한 4차례의 워크숍을 거쳐 최종적인 대안의 도출에 합의할 수 있었다.

## 2) 밀양 송전탑 사례<sup>3)</sup>

밀양 송전탑 사례는 정부와 한전(한국전력), 밀양시 간에 송전선로 건설 협약이 맺어진 2002년 9월부터 시작된다. 밀양 지역을 관통하는 송전선로(송전탑)의 건설 문제를 두고 밀양시 여수마을 주민들을 중심으로 주민의 건강과 재산에 직접적 영향을 미치는 중대한 결정과정에서 자신들이 배제되었다는 점이 갈등을 촉발하였다. 이후 주민들이 한전 앞에서 집회를 했던 2005년 11월 23일을 시작으로 현재까지 약 10여 년 동안 갈등이 지속되고 있다. 특히 지금까지 제3자의 갈등조정 시도나 전문가 협의체에 의한 중재 시도 등 다양한 갈등관리 노력들이 전개되었지만, 현재까지도 합의된 의사결정에 이르지 못하고 있다.

밀양 송전탑 갈등은 조정이나 합의문 작성과 같은 주요 사건의 발생을 기준으로 크게 4 단계의 시기로 구분될 수 있다(〈부록 1〉).<sup>4)</sup> 전반적으로, 〈부록1〉에서 볼 수 있듯이 한전의 공사 재개와 주민의 반발이 반복되었으며, 조정이나 대화가 계속되는 동안에도 갈등은 오히려 증폭되거나 잠시 정체되었다가 재발되는 패턴을 보였다. 또한 갈등 장기화로 인한 지역주민의 피로 누적과 한전과 정부의 보상금 지원 확대 정책에 따라 송전탑에 대한 찬성 주민이 집단화되면서 보상을 반대한 주민들과의 주민 간 갈등으로 인한 공동체 파괴 현상도 관찰되었다.

밀양 송전탑 사례는 송전탑 건설이 지역주민의 건강과 재산에 직접적 영향을 미치고 따라서 갈등의 예상되는 상황에서 주민의 참여를 통한 합리적인 의사결정과정으로 진행되지 못했다는 점에서 미국 캘리포니아 사례와 대비된다. 따라서 미국 사례를 통해 확인된 SDA 기법에 의한 집단적 의사결정 성공 요인들을 밀양 송전탑 사례의 처방적 대안으로서 제시할 수 있을 것이다.

## IV. 밀양송전탑 사례와 미국 캘리포니아 송전선 사례 비교 분석

### 1. 1단계: 의사결정 프레임 확인

1단계는 의사결정 프레임을 확인하는 단계이다. 따라서 의사결정자, 이해관계자, 각각의 대안, 의사결정 목표 등에 대한 확인이 이루어진다. 양 사례에서 의사결정 프레임은 〈표 1〉과 같다.

3) 사례의 구체적인 전개과정은 〈부록 1〉에 상세히 기술하였다.

4) 기존의 갈등 연구에서 주로 사용된 갈등의 단계별 접근은 의사결정 과정에 초점을 맞추는 본 사례 분석에는 적절하지 않다. 갈등의 전개과정도 일반적이지 않고, 아직 종결된 갈등이 아니기 때문이다. 따라서 본 연구는 갈등의 발생기, 증폭기, 심화기, 완화기 등과 같은 시기별 구분보다는 사건을 중심으로 단편적인 시기 구분만을 하였다.

〈표 1〉 의사결정 프레임 비교

구분	미국 캘리포니아 사례 <sup>1)</sup>	밀양 송전탑 사례
의사 결정자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 캘리포니아 공공시설 위원회</li> <li>• 시설에 대한 투자자</li> <li>• 시정부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업자원부</li> <li>• 한국전력(이하 한전)</li> <li>• 밀양시</li> </ul>
이해 관계자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 송전선 주변 거주민</li> <li>• 송전선 주변에 학교 아동</li> <li>• 송전선 주변 직장 근로자</li> <li>• 납세자</li> <li>• 공공시설 근로자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 송전선로 경과지 주민</li> <li>• 송전선로 경과지 토지소유자</li> <li>• 환경단체</li> </ul>
대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위상조정(phasing)</li> <li>• 분할 위상조정(split phasing)</li> <li>• 지중화</li> <li>• 전신주 또는 탑의 높이를 더 높게 함</li> <li>• 선의 처짐을 줄임</li> <li>• 로드를 줄임</li> <li>• 송전선용지(right of way, ROW) 지역 증가</li> <li>• ROW 안에서 활동 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 송전선로 백지화</li> <li>• 송전선로 지중화</li> <li>• 송전선로 경과지 이전</li> <li>• 보상금 지급 확대</li> <li>• 현상유지</li> </ul>
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EMF 관련 건강 위험 감소: 백혈병, 뇌암, 유방암</li> <li>• 비용감소: 총프로젝트비용, 운영/유지비용, 계약손실</li> <li>• 서비스 신뢰성 증가: 정전 감소</li> <li>• 자산에 대한 영향 감소: 자산가치에 대한 영향 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EMF 관련 건강 위험 감소</li> <li>• 송전선로 건설과정에서의 비용</li> <li>• 발생된 전기의 안정적 전달</li> <li>• 자산에 대한 영향 감소</li> </ul>

주 1) 미국 캘리포니아 사례의 출처: von Winterfeldt(2001: 270), CDPH 홈페이지

미국 캘리포니아 사례의 경우, 정책 및 사업 계획의 구체화 이전 단계부터 의사결정자와 이해관계자를 참여시켜 의사결정 프레임의 요소를 확인하도록 하였다. 이를 위해 1997년 1월 총 4회의 워크숍을 개최했는데, 3회는 의사결정자들(정부기관), 1회는 이해관계자들을 대상으로 하였다(Decision Insight, Inc., 1996). 3회까지 워크숍에는 캘리포니아 지방 공공시설들 대표들, 주정부 규제기관, 도시공공시설 등이 참여하였다(Decision Insight, Inc., 1996). 네 번째 워크숍에는 송전선에 반대하는 시민, 지방세납세자 대표, 공공시설 노조대표, 건강에 대한 위험을 우려하는 개인 등이 참여하였다.

각 워크숍마다 참여자들에게 다음과 같은 질문을 하였다. 첫째, 누가 ‘송전선, 배전선, 변전소, 접지시스템’과 관련된 상황에 대해 의사결정을 할 수 있는가? 둘째, 누가 그 의사결정에 의해서 영향을 받는 주요 이해관계자들인가? 셋째, 의사결정자들이 통제할 수 있는 주요 대안은 무엇인가? 넷째, 의사결정자와 이해관계자들이 만족할만한 목표는 무엇인가? 4회에 걸친 워크숍을 통해 참여자들은 연방-주-지역(regional)-기초(local) 수준별로 누가 주요한 의사결정자들인가를 확인하였다(Decision

Insight, Inc., 1996). 당시 확인된 의사결정자들은 주로 위원회와 정부기관이었다. 다음으로, 이해관계자들은 공공시설기업, 규제기관, 납세자, 지역주민, 환경단체, 공공시설기업 노조, 연구기관, 전문가 조직으로 세분화되었다.

이후 각 이해관계자별로 주요 관심사를 확인하였다. 예를 들어 공공시설(운영기관)은 전력 서비스의 제공, 전력 서비스의 신뢰성, 건설공사 비용 및 유지보수 비용 등에 주로 관심이 있었던 반면, 지역주민은 전자파 노출도, 자산 가치 변화, 임대료 등이 주된 관심사였다. 워크숍 참여자들은 ‘송전선, 배전선, 변전소, 접지시스템’에 대한 기존의 대안과 새롭게 가능한 대안들을 각각 토론을 통해 정리하였다. 그리고 목표체계의 계층화를 통해 전자파에 의한 건강위험, 전자파로 인한 사고, 보건비용, 자산영향, 전력서비스 신뢰성, 환경영향, 사회경제적 영향, 집행수준, 평등과 환경 정의 등의 상위 목표들이 제시되었고, 이들 각각은 다시 하위 목표들로 세분화되었다.

이상의 과정들을 토대로 참여자들은 Decision Insights의 도움으로 보다 구체적인 4가지 이슈별 의사결정 프레임을 작성하였다. 이처럼 정부가 일방적으로 의사결정 프레임을 결정한 것이 아니고, 정부와 이해관계자들이 모두 의사결정 프레임 구성에 참여하였다. 네 가지 하위 이슈들 중에서 특히 송전선로 이슈의 경우, <표 1> 좌측과 같은 의사결정 프레임으로 정리된다.

그러나 우리나라의 경우 의사결정 프레임 개념 자체가 생소한 것이었다. 밀양 송전탑 사례의 경우, 의사결정 프레임을 구성하는 의사결정자, 목표, 이해관계자, 대안 등에 관한 의사결정의 전반적인 틀을 만드는 과정은 사실상 생략되었다<sup>5)</sup>. 이러한 활동을 위해 정부가 이해관계자들을 한자리에 모으는 것은 상상하기도 어려웠다.

2000년 전력수급 계획이 수립되고, 송전선 경로가 선정된 후 2002년 9월-2003년 10월 동안 선로 경과 지역 주민들에 대해 의견수렴을 진행하였다. 그러나 당시 주민의견 수렴은 형식적인 수준에 그쳤으며, 사실상 주민들은 모든 결정이 이루어진 뒤 단순히 통보를 받는 상황이었다.<sup>6)</sup> 특히 지역주민의

5) 「전기사업법」에 따른 전력수급기본계획 수립과정에서 전기위원회와 전력정책심의위원회의 심의를 받도록 되어 있으나, 두 위원회는 정부에 의한 제청 임명, 위촉을 받은 민간위원으로 구성되고 심의의견에 불과하다는 비판을 받았다. 미국의 연방에너지규제위원회(FERC)나 주정부별 공공사업규제위원회(PUC/PSC)가 송전선로 갈등 발생시 사업자에게 다른 대안의 제시를 요구하거나 검토를 통해 분쟁조정을 하는 준사법적 기관이었던 점과는 대조된다(하승수, 2013: 12).

6) 2009년 1월 30일 개정된 「전원개발촉진법」은 ‘사업시행 계획의 열람, 설명회’ 등을 통한 지역주민 및 관계 전문가 등의 의견을 듣도록 의무화하였지만, 밀양 송전탑 건설 논의 초기에는 개정된 법이 적용되어 관할지역의 지자체장 또는 도지사의 의견만을 듣고 주민 의견수렴 절차 없이 계획수립이 가능하였다(제19대 331회 제1차 지식경제위원회 회의록 김종경 사장 발언). 한국전력공사가 배포한 ‘765kV 신고라-북경남 송전선로 경과지 선정경위(2013-06)’에 따르면 경과지 지자체장과의 협의 결과 밀양시·창녕군이 특별한 저촉 사유가 없어 예정 경과지로 확정하였다고(2002.10-2003.2) 언급되어 있다. 그러나 해당 문서에 별첨된 예정경과지(밀양시) 자치단체 협의결과서 공문(2003.2.17, 밀양시, 문서번호: 도시58400-10142)을 보면, ‘1) 경과지가 대부분 산 정상 부근을 통과하도록 계획되어 있어 과도한 산림형질 변경으로 인한 자연생태계 영향이 우려되는 바, 노선별 재점검을 통해 기존 임도를 최대한 이용하도록 할 것, 2) 주민생활 불편해소를 위해 자연마을과의 최대한 이격 요망, 3) 용도 지역별 자료 등이 없어 총괄적 검토가 곤란하므로 추후 사업계획서가 수립되면 우리 시와 협의 요망’이라는 조건부 수락으로 기록되어 있다.

반대가 있었음에도 전원개발사업 실시계획 승인신청이 이루어지는 등 송전선로 건설과 같은 국책사업 수립 계획에 관한 의사결정 과정에서 해당 지역 주민들의 참여와 역할은 매우 미미하였다.

미국 캘리포니아 사례의 의사결정 프레임과 본 연구에서 사후적으로 추정된 밀양 송전탑사례의 의사결정 프레임을 비교하면 <표 1>과 같다. 두 사례의 의사결정 프레임은 구체적인 내용에서 큰 차이를 보였으며, 이 차이는 최종적인 갈등관리 성공과 실패를 나누는 분기점으로 작용하였다. 다음 <표 2>는 두 사례의 의사결정 프레임 확인 단계의 주요 요소들을 비교한 것이다.

<표 2> 의사결정 프레임 확인 단계의 주요 요소별 비교

주요 요인	미국 캘리포니아 송전선 사례	밀양 송전탑 사례
주민참여의 시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책/사업에 대한 계획 구체화 이전 단계에서 이해관계자를 참여시키고, 의견을 수렴함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책/사업에 대한 계획이 완성된 뒤, 주민 대상 의견수렴 과정이 진행됨. 그러나 그 밖의 이해관계자들에 대한 고려는 없음</li> </ul>
의사결정자	<ul style="list-style-type: none"> <li>중간수준의 의사결정자가 참여</li> <li>주요 이슈에 대해 결정권을 가진 의사결정자가 의사결정 과정에 참여함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중간수준의 의사결정자가 참여 (주로 기술직, 엔지니어가 많음)</li> <li>주로 기술적 이해가 높은 중간수준의 의사결정자로 협상을 위한 양보나 타협의 권한이 없음</li> <li>국가전력수급계획 전반에 대한 의사결정을 할 수 있는 결정권자의 의지표명이 의사결정에 큰 영향을 미침</li> </ul>
의사결정 프레임의 결정 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 측 의사결정자와 이해관계자들이 공동으로 의사결정 프레임을 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>의사결정 프레임 확인을 위한 이해관계자 참여 등에 대한 인식이 없는 상태</li> <li>목표, 대안탐색, 가치 등에 대한 의사결정 프레임은 사전에 논의되지 않음</li> </ul>
대안탐색 및 선정의 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>대안탐색은 의사결정 프레임 구성과정에서 수행 되므로, 선택가능한 대안의 범위 자체를 참여자들이 결정함</li> <li>대안의 선정은 대안간 비교를 통해 의사결정자와 이해관계자가 함께 결정함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>양 당사자가 충분히 대안을 탐색하지 못하였고, 각자 제한된 대안만을 서로에게 강요</li> <li>수용 아니면 충돌이라는 양자택일적 입장표명만이 반복됨</li> </ul>
의사결정자와 이해관계자의 권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>의사결정자와 이해관계자는 대등한 협상의 당사자이며 공동의사결정자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>초창기 의사결정자인 한전은 주민을 대등한 의사결정자로 보지 않음. 이후에도 부분적으로 개선 되기는 하였으나, 여전히 주민은 공동 의사결정자가 아님</li> <li>송전선로 건설 관련 정보를 한전이 독점하고 있으며, 주민에 대해 충분한 정보제공이 이루어지지 않음</li> </ul>

먼저 의사결정자를 살펴보면, 미국 캘리포니아 송전선 사례에서 결정과정에 참여한 정부 측 행위자들은 정부 수준별로 다양하였다. 그러나 공통적으로 각 기관마다 중간 수준의 관리자들로서

주요 이슈에 대해 의사결정권을 가지고 있으면서도, 동시에 기술적인 수준에서 충분한 이해도가 있는 관료들이 참여하였다. 당시 정부측 의사결정자(기관)들을 정리하면 1) 캘리포니아 공공시설위원회(state), 2) 투자자소유 공공시설(region), 3) 시 산하 공공시설(local)로 분류된다.

반면 밀양 송전탑 사례의 경우, 갈등이 확산되면서 중간수준의 의사결정자들이 갈등 조정을 위해7) 참여했으나, 대부분 기술직 또는 엔지니어링을 전공한 중간관리직 실무자들이었다. 그 결과 주민과의 의사소통에 어려움이 있었고, 미국 사례에서와 같이 규제나 행정적 차원에서 실천 가능한 대안들을 개발하는데 상당한 한계가 있었다.

또한 국가전력수급계획이 이미 수립된 뒤 주민과 대화가 시작되었기 때문에 중간 수준의 의사결정자로서는 이러한 거대 계획을 뒤집거나 수정할 수 있는 권한이 없었다. 그 결과 정부측 참여자들은 새로운 대안을 개발하고 제안하는 것이 사실상 불가능하였다.8) 주민들이 원하는 송전선로의 경로 변경이나 지중화 등과 같은 대안들을 고려할 권한이 없었으며, 보상과 관련된 입법적 문제가 사전에 해결되어야 했지만 이러한 정치적 문제를 논의할 수 있는 당사자도 아니었다. 이러한 특징은 한전 사장이나 산업자원부, 지식경제부 차관, 국무총리 등이 입장표명을 하거나 대화 의사를 표명하는 경우 상황이 급격히 변화되었던 사건 전개과정(부록 1)을 보면 보다 명확히 알 수 있다. 이러한 상황에서 실무자들이 중심이 되는 대화는 주로 서로의 입장 차이만을 확인한 채 끝나는 경우가 대부분이었다.9)

다음으로 이해관계자들을 살펴보면, 미국 사례의 경우, 이해관계자들은 공공시설(운영기관), 규제기관, 지방세납세자, 지역주민, 환경단체, 공공시설 노조, 연구기관, 전문가 조직 등으로 구분되었으며, 이들 중 송전선로와 관련된 이해관계자들로 다시 축소되었다. 나아가 이들 각각의 관심사를 확인하여

7) 국민권익위원회는 2009년 11월 주민, 한전, 정부, 지자체로 구성된 '밀양지역 756kV 건설사업 관련 갈등조정위원회'를 구성하고, '조정'을 시도하였다. 당시, 조정위원회는 주민(범밀양시민연대), 한전(한전밀양사무소장, 본사 건설기술팀장), 정부(지경부 전력산업과 사무관, 경상남도(기업지원과 사무관), 밀양시(경제투자과장)로 구성되었으며, 민간 전문가를 조정위원장(경제정의실현시민연합 갈등해소센터 이사장)으로 위촉하였다. (국민권익위원회, 현장조정 관리대장)

2010년 6월 25일 갈등조정위원회는 1) 법 개정을 위한 제도개선추진위원회 구성을 통해 국회에서 법개정을 위해 노력할 것, 2) 밀양지역에 한해 송전선로와 가옥간 이격 거리를 100m 이상 준수하고 공사전에 검증과정을 거칠 것, 3) 초전도 케이블사업은 지경부에서 기술 및 사업현황을 검토한 뒤 주민이 참여한 가운데 전문가 포럼을 가질 것 등에 합의하였다(연합뉴스, 2010.06.25). 그러나 공사 진행 여부 등 주요 사안에 대해서는 여전히 구체적으로 합의되지 못하는 한계를 드러냈다.

8) "존경하는 우리 위원님들께서도 잘 아시다시피 전원개발촉진법이라는 것은 지식경제부 장관이 어쨌든 지시해서 이 송전철탄 사업을 할 수 있도록 돼 있습니다. 그래서 장관이 빠진 한안보고의 의미는 축소될 수밖에 없다고 생각을 합니다....(중략)...지금 한전 사장이 앞서 말씀드렸던 것처럼 지경부 장관이 시켜서 했다(제19대 331회 제1차 지식경제위원회 회의록, 위원장 강창일의 발언 중에서)" "2013 국가에서 국무총리실은 총리가 밀양 송전탑 반대 주민과 대화를 하기 전에 한전의 태양광 발전사업 MOU 체결 행사에 참석을 결정하는 것이 주민들을 무시한 것이 아니냐는 지적에 대해서 "정부의 기본입장은 (밀양 송전탑) 추진이다(국무조정실장 김동연)"라며 밀양 주민들과의 대화로 송전탑 건설이 중단되는 일은 없다고 대답하였다. (뉴스토마토, 2013)

9) 경실련 갈등해소센터 이강원 소장의 주민 인터뷰에 따르면, "한전이 억울하면 법대로 해라, 소송해도 우리는 안진다. 대통령이 명령해도 승인된 사업은 바꿀 수 없다. 경과지 선정 결과는 내가 담당자가 아니라서 모른다. 당신들도 전기를 쓰지 않느냐, 전기요금 인상 때문에 보상은 안된다"고 하였다(한국사회 공공갈등 이렇게 풀자, 이선우·이강원 편저, 2013, 후두너무)

의사결정에 반영하고자 하였다. 이해관계자들과 이들의 관심사를 정리하면 <표 2>와 같다.

밀양 사례의 경우 사업추진 초기 이해관계자들은 완전히 배제되었으며, 더욱이 이들의 관심사를 의사결정에 반영하는 절차나 기제는 전혀 없었다. 그러나 사업이 지연되고 갈등이 심화되면서 이해관계자들의 의사결정 참여가 부분적으로 시작되었다. 예컨대 국민권익위원회의 조정위원회 구성이나 전문가협의체 구성 과정에서 참여자들을 선정할 때는 이해당사자들이 자신들을 대변할 수 있는 대표 또는 전문가들을 선정하도록 하는 제도적 장치가 마련되어 있었다. 권익위의 조정위원회의 경우, 각 이해관계자별로 대표가 선정되었고, 주민 대표는 주민 스스로 선정하였다. 또한 조정위의 중립성을 강화하기 위해 조정위원장은 공무원이 아닌 민간전문가를 위촉하였다. 2013년 활동한 전문가협의체의 경우에도 주민측 추천 3인, 한전 추천 3인, 여당 추천 1인, 야당 추천 1인, 여야합의추천 위원장 1인 등 총 9인으로 구성되었다.

의사결정 과정에서 공공기관 의사결정자(관료)와 이해관계자의 권한을 살펴보면, 미국 캘리포니아 송전선 사례에서 의사결정자와 이해관계자는 대등한 공동 의사결정자였다. 또한 공공기관측 관료는 의사결정에 필요한 정보를 충분히 공개하였다. 대안별로 정량적 측정을 위한 함수식을 개발하기 위해서는 충분한 자료가 제공되어야 했기 때문이다. 또한 필요한 정보에 대해서는 참여자들이 수용할 수 있는 범위 내에서 대체할 수 있는 자료나 구성 척도 등을 개발해 자료를 확보해야 한다는 점도 정부 측의 정보공개를 촉진시킨 요인이었다. 그에 비해 밀양 송전탑 추진 초기 실무적 의사결정자인 한전은 이해관계자인 주민을 대등한 의사결정자로 보지 않았다. 한전은 ‘백지화나 경로이전 등은 논의의 여지가 없다’는 등 주민과의 대화 또는 협상의 의사가 없었으며, 단지 송전선 사업이 국책사업이고, 국가의 전력수급계획에 차질이 생겨서는 안 된다는 시급성만을 강조하였다<sup>10)</sup>.

한전은 국민권익위원회의 조정위원회 참여와 2012년 초 발생한 70대 주민의 자살사건 이후 주민과의 대화 필요성이나 설득의 필요성에 대해 인식하기 시작했지만, 단지 보상의 범위를 확대하는 등 보상 측면에서만 문제에 접근했을 뿐이다. 그 과정에서 한전의 각종 고소, 고발 등이 이어지면서, 송전선로 건설에 반대하는 주민이나 지자체는 경제적, 사회적 부담을 지게 되었다. 그 결과 고소, 고발에 대한 소취하는 한전에게 하나의 협상카드로서 역할을 하였다. 또한 한전이 독점적으로 전력사업을 수행하는 상황에서, 한전 외의 어느 곳에서도 송전선로 건설이나 전력수급에

10) “일부 주민들은 한전에서 수용하기 어려운 송전탑 백지화, 초전도케이블, 노선변경 등을 주장하여 공사가 지연되고 있으며, 내년 2월 준공에 차질이 우려되고 있습니다. 전력수급 발인이 계속되어 발전소 및 송·변전 설비의 증설이 시급한 실정이며, 특히 영남지역의 안정적 공급을 위하여 본 사업의 조기 준공이 절실히 필요합니다(제19대 311회 제1차 지식경제위원회 회의록, 한국전력공사사장 김중겸의 발언).”

“저희들이 송전탑 백지화 외에 많은 대안들을 내놓고 대화를 하자고 그랬지만 한전에서는 보상 외에는 다른 안건으로는 대화를 할 수 없다고 주장하고 있습니다(제19대 311회 제1차 지식경제위원회 회의록, 밀양 송전탑 주민대책위원회 김준한 공동위원장 발언)”

관한 정보를 얻기 어려웠다. 이처럼 한전이 정보를 독점하고 있는 상황에서, 정보의 비대칭성은 주민들로 하여금 한전이 관련 정보를 투명하게 공개하지 않거나, 왜곡할 가능성이 있는 존재로 비취지도록 함으로써 불신을 증대시키는 원인이 되었다.<sup>11)</sup> 이러한 결과는 본 연구의 첫 번째 명제인, “SDA가 적용된 경우 이해당사자인 주민들은 의사결정에 참여함으로써 상대방에 대한 이해의 폭이 넓어지고, 상대방에 대한 신뢰가 증가할 것이다.”는 명제를 뒷받침하고 있다.

의사결정 대안탐색 측면에서 살펴보면, 미국 사례는 대안 탐색이 의사결정 프레임 구성과정에서 수행됨으로써 선택 가능한 다양한 대안들이 모두 고려되었으며, 대안의 범위 자체가 참여자들 모두의 합의에 의해 결정되었다. 또한 대안을 선정하는 과정도 대안간 비교를 통해 정부측 의사결정자와 이해관계자가 함께 결정하였다. 따라서 의사결정 참여자간의 투명하고 합리적인 토론이 가능하였다.

네 가지 하위 이슈들 중에서 특히 송전선로의 경우, 밀집 주거지역을 지나는 약 15마일 가량의 송전선에 의한 전자파 노출을 줄이는 대안들로 검토된 안들은 위의 <표 1>과 같다. 구체적으로, 송전선의 위치나 전선의 배치를 바꾸거나, 전신주/송전탑의 높이를 바꾸거나, 송전선에 로드를 바꾸는 대안, 송전선의 지중화와 같은 기술적인 대안들이 검토되었다. 그 중 지중화는 전자파 노출을 최소화 되지만 비용이 매우 큰 것으로 검토되었다. 그밖에 송전선 용지의 범위를 넓히거나, 송전선 용지 내에서 사용권한을 더 제한적으로 하는 방법은 규제를 활용한 대안에 해당된다. 즉, 송전선에 대한 주민의 접근성을 보다 더 제약함으로써 전자파 노출도를 낮추는 방식으로, 이 경우 주민의 토지에 대한 사용권 행사나 자산가치는 더욱 하락하게 된다.

반면, 밀양 송전탑 사례는 충분한 대안 탐색이 이루어지지 않았다. 주민의 경우, 초기에는 경로 우회 등을 잠시 주장했으나, 이후로는 백지화 주장을 계속하다가 나중에 와서 지중화를 대안으로 제시했을 뿐이다<sup>12)</sup>. 그에 비해 한전은 일관되게 계획상의 경로를 유지하는 것 외에는 대안이 없다는 강경한 입장이었다.<sup>13)</sup> 결국 한전과 주민 모두 자신들이 내세운 제한된 대안 안에서 서로에게 선택을

11) 2013년 전문가협의체의 운영과정에서도 기자 간담회를 통해 주민이 위촉한 전문가 위원인 이현석 위원이 한전의 비협조로 위원회가 제 기능을 하지 못하고 있다는 점을 비난하기도 했다(노컷뉴스, 2013.06.18.).

12) 밀양송전탑 서울대책위원회 및 밀양 765kv 송전탑 반대 대책위원회, 밀양전국대책회의 등의 성명서를 보면, 1) 공사중단, 2) 책임자 처벌, 3) 사회공론화(사회적 합의) 기구 구성, 4) 경찰 철수, 5) 핵발전 중심 에너지 정책의 전환, 6) 개별보상 금지가 주요 골자였다. (765kv송전탑 반대대책위원회 성명서 2013년 4월 29일). 또한 백지화 이외의 대안으로 제시된 지중화의 경우 ‘1) 신고리 3·4호기의 생산전기를 기존선로 용량을 높여서 보내라, 2) 만약 1안이 불가능하면 현재 건설 중인 간선노선을 신고리 발전소와 연결해 먼저 수송하고, 향후 신고리 5·6호기가 완공될 10년 동안 향상될 기술력으로 밀양구간의 지중화 방안(초전도체, 지중화)을 모색하지는 것이었다(765kv송전탑 반대대책위원회 성명서 2013년 4월 29일). 한전은 주민들의 요구를 ‘송전선로 백지화 또는 지중화 요구’로 인식하였으며, 주민들에 대해 특별지원(안)을 제시했지만, 반대대책위가 이를 반대하고 한전이 수용하기 어려운 지중화 주장만을 되풀이 하고 있다는 입장이었다(한국전력주식회사 홈페이지, “궁금한 사항, 주민과 충분한 대화 없이 공사를 진행하고 있다는데 대한 오해,” 2013-05-28).

13) 한전은 ‘우회송전은 평상시 송전은 가능하나 고장이 날 경우 지역 정전 발생으로 이어지기 때문에 불가능하다는 것이 전문가협의체의 입장이라는 점을 들어 우회송전의 불가능성을 주장하고 있다. (한전홈페이지) 궁금한사항, 765kv 지중화 또는 우회송전이 가능한가요?, 2013-08-02)

강요하는 상황만이 반복되었다. 그 결과 미국의 사례처럼 송전탑이나 전신주의 높이를 높이거나, 주민 거주 지역으로부터의 거리 기준을 변경하는 방식으로 일부 경로를 수정하거나, 배선 방식의 수정 등 다양한 대안이 논의되지 못하였다. 지중화는 전자파 노출을 실질적으로 제거할 수 있는 유일한 대안이지만 막대한 비용 부담으로 인하여 미국 사례에서는 선택이 어려운 대안으로 평가되었던 반면, 밀양 주민들은 지중화를 대안으로 고집하였다.

이처럼 다양한 대안의 탐색과 개발이 이루어지지 못했기 때문에 극단적이고 실현 가능성이 낮은 대안만이 논의되었고, 그 결과 각 대안에 대한 현실적인 비용편익분석 결과 등의 정보를 함께 공유하고 논의하는 단계로 나아갈 수 없었다. 실제 비용편익분석 결과를 제시했다고 하더라도, 신뢰가 붕괴된 상황에서 주민들이 이를 수용하기는 어려웠을 것이다. 결국 양측은 수용 아니면 충돌이라는 양자택일적인 입장 표명만을 고집하였고, 구체적인 대안비교와 방법의 모색이라는 협력적 관계로 나아지 못하였다. 이러한 결과는, 본 연구의 두 번째 명제인 “SDA가 적용된 경우 이해당사자들은 다양한 대안들에 대해 의견을 교환할 수 있으며, 따라서 갈등관리를 위해 특정한 대안을 고집하지 않을 것이다.”를 뒷받침하고 있다.

## 2. 2단계: 이해관계자의 가치 및 목표체계의 파악

SDA의 두 번째 단계는 이해관계자의 가치 및 목표체계를 파악하는 것이다. 미국 사례의 경우, <표 3>과 같이 각 이해관계자별로 가치와 목표들을 확인하고, 목표들을 다시 목적목표, 수단목표, 과정목표의 3가지로 유형화하였다. 다음으로, 목표의 계층제를 고려하여 이해관계자 별로 목표 나무(objective tree)를 만들었다.

목표 나무를 구성하는 작업은 당시 워크숍의 일부로서 공공시설, 주정부, 지방정부, 시민 등 의사결정자와 이해관계자들에 대한 개인 및 집단 인터뷰들을 통해 진행되었다. 목표나무 구성을 위해 인터뷰에서 ‘이 의사결정 문제에서 당신의 주요 관심사들은 무엇인가?’ ‘이 의사결정에서 일어날 수 있는 최선의 결과는 무엇인가? 또한 최악의 결과는 무엇인가?’ 등의 질문들이 활용되었다. SDA 전문가는 다양한 대상들로부터 얻어진 인터뷰 내용에서 목적, 수단, 과정 목표들을 분류하고, 다시 대상자들에게 이러한 분류가 적절한가를 묻는 확인 작업을 거쳤다. <표 3>은 각 이해관계자별로 확인된 목표들을 정리한 것이다. 이 목록을 바탕으로 워크숍과 후속 모임들을 통해 최종적으로 각 이해당사자들의 목표들을 결합한 종합적인 목표나무를 완성했다.

〈표 3〉 주요 이해관계자별 목표체계 비교

사례	이해 관계자	목표 구분	내용	
미국 캘리포니아 사례	환경 단체	목적 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대중의 건강위험: 백혈병, 뇌암, 유방암, 감전사 등</li> <li>• 직원의 건강위험: EMF노출로 인한 위험, 다른 원인으로 인한 위험</li> <li>• 위험 분배: 아이 vs. 어른, 자발적 vs. 비자발적, 소수자 vs. 다수집단, 자산가치 손실, 시각적</li> <li>• 영향과 미학, 기존의 규제와의 일관성</li> <li>• 정의와 공정성-결과: 비용의 공정한 분배, 위험의 공정한 분배</li> <li>• 비용: 직접비용: EMF, 주택, 자산가치 하락으로 인한 사회적 비용</li> <li>• 서비스 신뢰성: 정전</li> </ul>	
		수단 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자산가치에 영향을 미치는 수단: 낙인(stigmatization)</li> <li>• 비용에 영향을 미치는 수단: 위험회피의 영향, 책임과 소송의 영향</li> <li>• 정전에 영향을 미치는 수단: 폭풍, 화재</li> </ul>	
		과정 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EMF관리: 유연성, 실용성, 정보신뢰성, 피할 것을 경고하는 사람들</li> <li>• 지방자치: 재산권에 대한 영향, 지역적 통제, 토지이용권에 대한 영향</li> </ul>	
		주 규제 기관	목적 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건강영향: 대중에 대한 EMF위험, 직원에 대한 EMF위험, EMF위험경감</li> <li>• 평등과 공정성: 비용평등, 건강평등, 자산가치평등</li> <li>• 경제적 영향: 성장, 개발, 전기서비스의 신뢰성</li> <li>• 환경적 영향: 미학, 소음, 식물과 동물</li> <li>• 비용: 건축, 운영 및 유지</li> </ul>
			수단 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집행 고려사항: 실용성, 적시성, 책임성</li> </ul>
			과정 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집행 고려사항: 정치적 실현가능성, 정치적 지원</li> <li>• 정보의 가치: 정보의 타당성, 정보의 명확성, 정보의 수용성</li> </ul>
	전기 회사	목적 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건강과 안전: 공중보건, 노동자건강, 직접적 위험(신뢰감소로 인한)</li> <li>• 환경: 1) 미관비용: 토지, 건설, 유지 2) 지역개발: 성장, 인프라</li> <li>• 신뢰성: 정전, 간접적 정전의 영향(비용손실, 환경적영향, 범죄, 공중안전)</li> <li>• 자산가치: EMF로 인한 자산가치, 다른 원인으로 인한 자산가치</li> <li>• 계획 및 규제고려사항: 규제철폐 적응성(adaptability), 장기계획에 대한 영향, 규제 준수</li> </ul>	
		수단 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미관에 영향을 미치는 수단: 전선의 경로, 신뢰성, 전신주와 송전탑의 높이, 전신주와 송전탑의 유형과 개수, 전선의 수와 배치</li> <li>• 유지비용 및 편리성에 영향을 주는 수단: 유지빈도, 접근 편리성, 유지 시간, 직원 훈련</li> <li>• 정전에 영향을 주는 수단: 정전빈도, 정전 기간</li> <li>• 자산가치에 영향을 주는 수단: 서비스신뢰도, 비용, 전력이용가능성</li> </ul>	
		과정 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대중의 수용성, 규제철폐에 대한 적응성</li> </ul>	

사례	이해관계자	목표구분	내용
	지방정부	목적 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EMF 위험: 대중, 직원 자산가치, 유지 및 신뢰성, 환경</li> <li>• 책임성: 보상, 손해배상 지역개발에 대한 영향: 성장, 손실, 다른 사회적 결과</li> <li>• 정의와 공정성: 결과</li> </ul>
		수단 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 책임성에 대한 수단: 말다툼/소동</li> <li>• 다른 수단: 다른 대안에 대한 추가적 가치, 다른 대안과의 융합</li> </ul>
		과정 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대중의 인식과 반응 의사결정과정: 적시성, 방어가능성</li> <li>• 정의와 공정성: 과정 공정성, 환경 정의</li> </ul>
밀양 송전탑 사례 <sup>14)</sup>	주민 +대책위	목적 목표	1) 전자파 노출로 인한 주민건강 위험 2) 자산 가치, 사회적 비용 3) 환경적 영향
		수단 목표	1) 시위, 2) 소송, 입장표명, 3) 핵발전 중심 에너지 계획 전환
		과정 목표	1) 사회적 합의(공론화) 기구 구성 2) 과정 공정성: 신뢰구축, 정보의 신뢰성, 주민과의 진실한 대화
	한전	목적 목표	1) 안정적 전력공급, 2) 비용: 건설, 운영
		수단 목표	1) 지역발전 지원금 등 보상(간접방식) 2) 개별 보상지급(직접방식) 3) 고소, 고발, 민사소송 4) 제3자에 의한 조정(권익위, 전문가협의체, 경실련)
		과정 목표	1) 국민에 대한 전력공급 책임 2) 과정의 신속성: 신속한 사업 추진

주1) 미국 캘리포니아 사례의 출처: von Winterfeldt(2001: 274-276), Decision Insights, Inc.(1996)

주2) 밀양송전탑 사례의 출처: 765kv송전탑 반대대책위원회 성명서, 한전 홈페이지 입장 표명 자료

밀양 송전탑 사례의 경우, 의사결정자인 한전뿐만 아니라 주민들을 비롯한 이해관계자들의 목표체계를 구성하는 작업이 전혀 이루어지지 않았다. 물론 주민들이 전자파 노출에 대한 건강위험을 강조했지만<sup>14)</sup>, 한전은 그것이 재산상의 손실이나 지역의 경제적 위기 등을 부각시키기

14) 주민들은 국제보건기구(WHO) 산하 국제암연구소(IARC)가 고주파(RF) 전자파의 발암성이 인체에 영향을 미친다는 제한적 증거가 있다고 결론을 내렸다는 점을 주장하고 있다(이정일, 2013: 35). 그러나 여기에 대해서도 한전은 WHO 연구결과 장기 노출시 암이 진전된다는 점은 밝혀진 바 없으며, 동물연구에서 대체로 영향이 없는 것으로 나타났다는 2007년 6월의 연구결과를 인용해 이러한 주장은 명확한 근거가 없다고 반박하였다(한국전력 홈페이지).

위한 하나의 수단목표일 뿐이라고 보았다.<sup>15)</sup>

다양한 자료들을 토대로 당시 이해관계자들의 목표체계를 재구성해보면 <표 3>과 같이 정리될 수 있다. 전체적으로 이해관계자들의 목표들이 다양하지 않고 대립되는 양상을 보였다. 주민들의 경우, 목적목표는 전자파 노출로 인한 주민 건강 위협이다. 수단목표는 시위, 이슈의 전국적 확대, 소송 등이며, 과정목표는 사회적 합의, 주민과의 대화 등이다. 반면 한전은 안정적 전력공급이 목적목표이다. 이를 위해 보상이 핵심적 수단목표이며, 과정목표는 국민에 대한 전력공급 책임이며 주민들과의 합의나 대화는 중요한 과정목표는 아니었다. 환경단체의 경우 주민들과 밀착되어 서로 분리된 의견이 제시 되지 않았다.

이해관계자들의 가치와 목표체계 확인 단계를 비교한 결과를 종합하면, 미국 캘리포니아 사례에서 의사결정자와 이해관계자들은 다양한 목표들을 가지고 있으나, 서로 양립이 가능하다고 보았다. 그에 비해 밀양송전탑 사례의 경우 이해관계자들의 목표체계가 단순하며, 서로 대립되는 양상을 보였다. 이러한 인식차이는 이후 갈등의 성공적 관리 대 증폭이라는 정반대의 결과를 가져오는 원인으로 작용하였다. 이러한 결과는 SDA가 적용된 경우 이해당사자들은 서로 자신들의 의사결정 목표체계가 양립가능하다고 볼 것이라는 명제를 뒷받침하였다.

### 3. 3단계: 이해관계자의 목표 조작화 및 측정

다음 단계는 이해관계자들의 주요 목표들을 조작화 하고 측정하는 단계이다. 미국 캘리포니아 송전선 사례의 경우, <표 4>의 좌측과 같이 의사결정자와 이해관계자들 간에 주요 목표, 가치, 가중치 등이 SDA 전문가의 도움 하에 상호 공유되었다. 특히 의사결정자와 이해관계자들은 목표들을 조작적으로 측정하기 위한 지표들을 개발하는 과정에 함께 참여함으로써 공동의사결정자라는 인식을 공유할 수 있었다. 또한 정보의 공유 측면에서도, 기본적인 데이터의 공유가 이루어졌지만, 또한 현재 가지고 있는 정보의 한계와 문제점에 대한 정보도 공유됨으로서 이러한 한계를 해결하기 위한 방안에 대한 논의도 가능하였다. 반면 밀양 송전탑 사례의 경우, <표 4>의 우측과 같이 목표체계에 대한 구성이 결여된 상황에서, 목표별 측정지표들의 개발은 더욱 진행되기 어려웠다. 한전과 주민들은 각자의 입장만을 표명할 뿐 목표나 측정지표 등에 대한 공유는 전혀 이루어지지 않았다. 선호하는 대안이 아니면 논의를 거부하겠다는 주장만 반복적으로 표명되면서 서로간의 신뢰는 붕괴되었다.<sup>16)</sup>

15) 일부에서는 '보상을 더 받기 위해서'라는 식으로 주민들의 의도를 왜곡하고 있지만, 주민들은 정부나 한전이 이야기하는 보상이 명백하게 거부하고 있다(하승수 녹색당 공동위원장, 2013-05-28. 밀양과 전력수급토론회 자료집)

16) "한전의 이번 방안은 17일로 예정된 국회 국정감사를 무사히 통과하기 위해 주민과 대화하는 모습을 보여주려는 제스처이다." 김종경 한전사장의 방문에 대한 주민대책위원회의 입장(국제신문, 2012-10-05)

〈표 4〉 이해관계자의 목표 조작화 및 측정 단계 비교

구분	미국 캘리포니아 송전선 사례	밀양 송전탑 사례
목표 조작화 및 측정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표의 계층제를 구성하고, 하위 목표들에 대한 조작화 및 측정지표를 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각자 자신들의 목적 목표만을 고수</li> </ul>
의사결정자와 이해관계자간의 공유사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 가치, 목표, 수단 등에 대한 각 당사자들의 입장과 이해 등을 상호 공유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각자 자신의 입장만을 표명할 뿐, 가치, 목표, 수단 등에 대한 공유가 전혀 이루어지지 않음</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각자 선호하는 대안만을 주장하기 보다는, 모든 대안이 고려될 수 있다고 봄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선호하는 하나의 대안이 아니면 협상거부</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보의 공유(현재 보유하고 있는 정보의 한계 또는 문제점에 대한 정보도 공유)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보공유가 거의 이루어지지 않음, 정보공유의 전제인 충분한 신뢰가 결여</li> </ul>

특히 미국 사례에서는 목표에 대한 공유를 바탕으로 목표들을 측정하기 위해 가능한 객관적인 수치들을 측정지표로 활용하고자 하였다. 그러나 수치화된 객관적 자료를 도출하기 어려운 경우, 구성척도(constructed measures)를 활용하였으며, 대표적으로 순응성, 실용성, 평등성, 미학 등에 대해서는 구성척도(설문에 의한 5점 척도, 또는 전문가에 의한 평점 등)가 활용되었다.

그러나 밀양 송전탑 사례의 경우 이러한 조작화는 전적으로 전문가협의체에 맡겨졌고, 따라서 주요 이해관계자들의 참여에 기반 한 지표개발의 단계로 나아가지 못하였다. 이는 전문가협의체가 제시한 결과물에 대한 신뢰도를 저하시키는 원인으로도 작용하기도 했다. 이러한 결과는 SDA가 적용된 경우 이해당사자인 주민들이 의사결정에 참여함으로써 상대방에 대한 이해의 폭이 넓어지고, 상대방에 대한 신뢰가 증가할 것이라는 명제를 뒷받침하고 있다. 또한 SDA가 적용된 경우 이해당사자들은 서로 자신들의 의사결정 목표체계가 양립가능하다고 볼 것이라는 명제 역시 뒷받침되었다.

#### 4. 4·5단계: 의사결정 결과 추정 및 의사결정 대안에 대한 평가

의사결정 결과 추정의 단계에서는 다음의 〈표 5〉와 같은 차이가 발견되었다.

미국 사례의 경우, SDA 전문가의 도움을 통해 의사결정 참여자들은 각 목표별로 주요 의사결정 대안들이 가져올 결과를 분석하였다. 그러나 실제로 전자파와 건강 사이의 관계는 불확실성이 존재하였다. 즉, 전자파가 건강에 영향을 미칠 때와 그렇지 않을 때에 따라 의사결정의 결과가 영향을 받게 되었다. 만일 전자파에 의한 건강상의 영향이 없다면 영향 정도는 0이고, 만약 영향이 있다면 고려의 대상이 되기 때문이었다. 따라서 불확실성의 문제를 고려하기 위해 의사결정 나무를 통해 기대가치(expected value)를 측정하는 방안이 활용되었다.

밀양 사례의 경우 주민들의 송전탑 백지화 입장과 한전의 송전선 계획의 고수 입장이 충돌하면서 다른 가능한 대안들에 대해 검토가 이루어지지 못하였다. 다만 갈등 4기로 접어들면서(〈부록 1〉 참조) 시민단체를 중심으로 지중화와 전압조정을 대안으로 제시하기 시작하였다.<sup>17)</sup> 이후 주민들도 지중화와 전압조정을 대안으로 제시하면서 전문가 협의체를 구성해 대안별 결과에 대한 측정이 필요하다는 의견을 제시하였다. 그러나 한전은 초기 이러한 의견에 반대했기 때문에 의사결정 대안에 대한 예측단계가 제대로 진행되지 못했다<sup>18)</sup>.

〈표 5〉 의사결정 결과 추정 단계 비교

구분	미국 캘리포니아 송전선 사례	밀양 송전탑 사례
의사결정 결과 추정	• 대안별 결과에 대한 계량적 비교분석이 이루어짐	• 대안별 결과에 대한 비교분석 결과의 비공개(전문가 협의체)
주민의 주도성	• 대안별 결과추정단계를 주민 등 이해관계자가 직접 참여해 수행함	• 대안별 결과추정단계를 주요 이해관계자가 선임한 전문가 협의체를 통해 수행하는 의견을 주민측이 제시했으나, 한전은 초기에 받아들이지 않음

다음으로, 의사결정 대안들에 대한 비교평가 단계이다. 의사결정 대안이 가져올 미래의 결과에 대해 수치가 명확히 계산될 수 있다면 이상적이지만, 현실에서는 추정치에 불과하며 대체로 주관적 판단과 불명확한 수치가 개입되게 된다. 따라서 추정된 의사결정 대안별 결과에 대한 이해관계자들의 평가와 논의가 필요하다. 〈표 6〉은 두 사례의 대안의 비교평가 단계를 비교한 것이다.

〈표 6〉 대안의 비교 평가 단계 비교

구분	미국 캘리포니아 송전선 사례	밀양 송전탑 사례
대안의 비교평가	• 전문가들이 다양한 분석기법을 활용하여 대안을 비교평가 • 이해관계자들 모두 결과를 수용	• 전문가 협의체에서 대안을 비교평가 • 한전은 분석결과를 수용한 반면, 주민들은 수용 거부

미국 사례의 경우 전문가의 도움을 얻었다. 특히, 전문가의 전문성도 중요하지만, 전문가의 정치적

17) “밀양을 지나가는 신고라-북경남 송전선은 길이가 90킬로미터에 불과하다. 76만 5천 볼트로 90킬로미터를 간 전기는 곧바로 34만 5천 볼트로 낮춰지게 된다. 따라서 굳이 76만 5천 볼트 송전선로를 고집할 이유가 없다. 미국에서는 1천킬로미터 정도의 장거리 송전에 사용된다는 76만 5천 볼트 송전선을 불과 90킬로미터 송전을 위해 건설해야한다는 주장은 타당성이 없다. 그렇게 보면 34만 5천 볼트로 송전선을 건설하고, 밀양에서는 피해가 큰 구간에서만이라도 부분지중화를 하는 것이 충분히 가능하다.” (밀양송전탑 문제 해결을 위한 시민사회 중재 제안 발표 기자회견문, 2013.11.4)

18) 한전은 “지중화 문제를 검토하기 위해 또다시 수개월 소요되는 전문가협의체를 구성하자는 반대위원의 제안은 연말까지 송전선로를 건설해야 하는 사업의 시급성을 감안할 때 수용하기가 어렵다”며, “밀양주민들께서도 국가 전력수급의 안정을 위해 대승적인 차원에서 한전과의 협상에 전향적인 자세로 임해 주시기를 부탁 드립니다.”는 입장을 취했다(민중의 소리, 2013.05.02.).

중립성과 공정성 등도 갈등이 첨예한 상황에서 중요한 기준이 될 수 있었기 때문이다. 전문가들은 의사결정자와 이해관계자들에게 분석결과를 제시하고 이들이 스스로 결정을 할 수 있도록 도왔다(Decision Insights, Inc., 1996). 이를 위해 우세성분석, 비용효과분석, 비용편익분석, 다속성효용기법, 파레토 분석 등이 활용되었다. 분석결과, 최선의 대안은 전압조정이었고, 다음으로 현행유지, 지중화의 순으로 우수한 대안으로 나타났다.

밀양 사례의 경우 이해관계자가 아닌 2013년 6월 구성된 전문가 협의체가 대안들간의 비교평가를 실시하였다. 전문가협의체 구성은 주민 측에서 먼저 제안했던 것인데, 한전은 그 의견에 대해 반대 입장을 보였다. 그러나 대통령이 밀양 송전탑 문제의 조속한 해결을 촉구하자 한전이 갑자기 입장을 바꾸어 전문가협의체 구성에 합의하였다. 전문가 협의체는 우회송전과 지중화는 불가능하며 765kv 송전선로이외에는 대안이 없다는 분석결과를 제시하였다. 이러한 전문가 분석결과가 나온 뒤 주민들은 기자회견을 통해 보고서가 중립성을 결여한 채 한전의 의견을 일방적으로 수용한 결과라고 비판하였다. 결국, 중립적인 전문가협의체가 분석을 실시하였지만, 자료의 충분성, 분석결과에 대한 신뢰성 등이 문제가 되면서 주민들로부터 신뢰를 상실하였다.

반면 한전은 이후 전문가 협의체의 조사결과를 근거로 지중화는 기술적으로 불가능한 대안이라는 입장을 고수하였고, 새로운 분석 및 대화를 요구하는 주민들의 의견을 무시한 채 전문가 협의체의 조정안에 따라 공사를 진행하고자 하였다. 그 결과 주민들의 반대는 갈등의 급속한 증폭으로 이어졌다. 이러한 결과는 네 번째 명제인 “SDA가 적용된 경우, 이해당사자들은 전문가들의 분석결과를 신뢰할 것이다”는 명제를 뒷받침하고 있다.

## 5. 6단계: 이해관계자들의 의사결정 참여 및 집행 방법 제언

6단계는 이해관계자들이 참여를 통해 집행방법을 제언하는 과정이다. 6단계에서 양 사례를 비교해 보면 다음의 <표 7>과 같다.

캘리포니아 송전선로 사례의 경우 의사결정자와 이해관계자가 스스로 결론을 내리는 것을 원칙으로 하였다. SDA 전문가는 조력자이자 분석전문가로서의 역할만을 수행했을 뿐, 의사결정에 개입하지 않았다. 이해관계자들은 의사결정 과정에서 적극적으로 참여했으며, 대안의 선택과정에서 정부측 의사결정자들과 대등한 입장을 견지했다. 그러나 전문가들로부터 제공받은 정보만으로 의사결정을 하는 것은 어려운 문제였고, 결국 전문가들의 도움 하에 최종 결정은 의사결정자와 이해관계자들의 몫이었다. 이들 간에 공동의사결정이 가능할 수 있었던 배경에는 SDA 전문가들이 제시한 대안간 비교분석 결과에 대한 신뢰가 있었기 때문이었다.

밀양 송전탑 사례의 경우는 이해관계자들이 동의한 전문가 협의체가 구성되고 이들에 의해 대안별 비교분석결과가 제시되었지만, 결과에 대한 수용도는 주민과 한전이 서로 상반되었다.

〈표 7〉 이해관계자들의 의사결정 및 집행 단계 비교

구분	미국 캘리포니아 송전선 사례	밀양 송전탑 사례
전문가 의견 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가의 선정 또는 활용여부 결정을 모든 당사자들이 함께 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가 선정과정은 함께 결정했지만, 전문가의 분석결과에 대한 활용여부에 대한 결정이 이루어지지 않음</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가가 제시한 분석결과에 대한 평가 및 수정의견 제시도 함께 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가가 제시한 분석결과에 대한 평가 및 수정의견 제시가 이루어지지 않음</li> </ul>

## V. 결론 및 SDA기법을 활용한 집단적 의사결정 방안 제언

밀양 송전탑 갈등은 현재까지도 진행 중으로, 막대한 사회적, 경제적 비용을 초래한 주요 공공갈등 사례들 중에서도 대표적인 사례이다. 국민권익위원회, 정치권, 정부, 시민단체 등 다양한 행위자들이 갈등관리를 위해 개입하였으나 합리적 선택을 위한 집단적 의사결정 프로세스를 제시하지는 못하였다. 이처럼 갈등해결을 위한 다양한 처치가 문제해결이라는 효과를 발휘하지 못하고 있는 상황에서 돌파구를 마련하기 위해서는 현재 진행 중인 갈등에 대한 철저한 분석이 필요하다. 동시에 유사한 사례인 미국 캘리포니아주 송전선로 결정 사례의 의사결정 진행 과정과의 비교분석을 통해 밀양 사례에 대한 시사점을 도출하는 것도 중요하다고 여겼다.

국내와 달리 SDA 기법을 활용한 미국 캘리포니아 사례는 SDA를 통해 이해관계자간 성공적인 의사결정을 도울 수 있다는 점을 확인할 수 있도록 해 주었다. 특히 공공갈등이 심화될 수 있는 상황에서 의사결정보조기제로서(decision aid) SDA가 성공적으로 활용될 수 있었던 보다 구체적인 이유는 다음과 같다. 첫째, 정부측 의사결정자와 이해관계자들이 공동으로 의사결정을 위한 프레임을 짜고, 절차를 진행하며, 최종 결론을 도출하는 전 과정을 진행했다는 점이다. 즉, 공식적 의사결정자인 정부는 일방적으로 의사결정을 진행한 것이 아니라, 누가, 언제, 어떻게 모여서 무엇에 대해 이야기 할 것 인지부터 이해관계자들이 스스로 결정하도록 논의의 장을 조성하였다. 이해관계자들이 중심이 된 워크숍을 통해 의사결정 프레임의 요소들인 누가 참여할지, 어떤 논의를 할지, 어떤 대안을 고려할지 등을 결정하도록 했다.

둘째, 이해관계자들이 스스로 대안을 탐색하게 하고, 대안별 장단점을 검토하도록 함으로서

합의가능영역(zone of potential agreement, ZOPA)을 확장시켰다. 정부가 대안을 만들고 주민이 수용하도록 하는 방식이 아니라, 대안의 탐색과정을 이해관계자와 정부가 협력적으로 진행함으로써 의사결정 과정에서 이해관계자들의 역할을 확대하였다. 또한 이해관계자들이 각 대안에 대한 목표별 장단점을 검토함으로써 대안들 간의 합리적인 비교가 가능하였다. 예를 들어 송전선 지중화의 경우, 투입되는 비용을 확인하게 됨으로써 그로 인한 비용부담이 어느 정도인지 이해관계자들이 명확하게 평가하게 되었고, 또한 전자과(EMF)가 건강에 미치는 영향에 대한 전문가의 분석결과를 통해 주민 스스로 부담하게 되는 위험 수준을 정확히 인식하게 되었다.

셋째, 이해관계자들이 전문가의 선정과 협의 등의 절차에 참여함으로써 전문가의 분석결과에 대한 신뢰도를 높일 수 있었다. 또한 전문가의 분석결과에 대해서도 이해관계자들이 평가할 수 있는 기회를 부여함으로써, 일방적 수용이 아닌 분석결과에 대한 자발적인 수용이 가능하도록 하였다. 넷째, 정보의 공유로 인한 신뢰의 개선이다. 일반적으로 전기, 발전 등과 같은 분야에 대한 정보는 일반에 잘 공개되지 않으며, 공개된다고 해도 일반인이 이해하기 어려운 정보들이 대부분이다. 따라서 투명성이 낮기 때문에 발생하는 불신이 높은 편이다. 그러나 캘리포니아 사례에서는 현재 있는 정보의 문제가 무엇이고, 왜 정확하지 않은지, 또한 활용 가능한 정보가 무엇이고 그것이 얼마나 실제와 근사한가에 대한 한계를 공개하고 토론함으로써 의사결정 참여자들 간의 신뢰가 증진될 수 있었다.

이러한 장점들에도 불구하고, SDA를 활용한 집단적 의사결정 프로세스를 국내에 적용하는 데 있어서 중요한 한계들을 지적할 필요가 있다. 첫째, 정부와 시민단체, 정치인 등 갈등의 발생이 예상되는 정책의 주요 이해관계자간 신뢰수준이 낮기 때문에 집단적 의사결정 과정에 참여하는 구성원의 선정기준과 절차 기준 및 방법 등에 대한 기본규칙(ground rule)을 공동으로 수립하지 않는다면 SDA가 오히려 갈등 요인이 될 수 있다. 둘째, 송전탑 사례와 같은 에너지정책의 경우 선택 가능한 정책대안이 매우 적고, 정책의 주요 방향이 거시적인 국가전략에 의해 상당부분 결정되는 특징이 있다. 셋째, SDA를 활용한 집단적 의사결정 절차 수행에 걸리는 시간과 비용의 문제라는 현실적인 한계가 존재한다. 넷째, 밀양송전탑 사례와 같이 이미 비참여적 의사결정으로 갈등이 심화된 상태에서는 당사자들간 신뢰관계 회복이 무엇보다 중요하며, 따라서 참여적 절차에 대한 합의가 쉽지 않다.

그러나 특히 비용과 시간이 많이 필요하다는 점을 우려하여 SDA 기법을 활용하지 않는 것은 지양되어야 한다고 본다. 최근까지 발생된 국내의 장기화된 갈등사례는 본 연구의 밀양 송전탑 사례와 같이 기존의 결정·발표·방어(DAD) 방식의 정책결정으로 유발되는 경향이 있다. 이해관계자들 간 충돌로 인한 사회적, 경제적 비용 등 의사결정 비용을 줄이는 데만 초점을 맞추으로써, 정책의

집행과정에서 집단적 반발, 저항 등 수용성의 저하를 초래하고 그 결과 막대한 집행비용(장기간의 공사지연, 갈등발생, 이로인한 사회적 비용을 고려)을 발생시키는 경우가 빈번하였다. 이러한 현상을 고려할 때 SDA 기법의 활용은 오히려 더 효율적인 의사결정 방식이라고 볼 수도 있다. 따라서 SDA를 활용함으로써 갈등을 사전에 예방하고, 발생된 갈등을 숙의적으로 관리할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 현재 진행 중인 갈등이라고 하더라도 정부나 사업자가 이러한 갈등관리 방법을 제안함으로써 갈등의 완화라는 새로운 국면으로 전환되는 계기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

방법론적으로, 본 연구는 집단의사결정 상황에서 주민참여에 의한 의사결정절차 유무를 기준으로 한국과 미국의 사례를 비교하였지만, 각국의 공식·비공식적 맥락차이를 반영하지 못했다는 한계를 지닌다. 즉, 본 연구는 미국과 한국 간의 공식·비공식적 제도의 차이가 미치는 효과를 완전히 통제하고 있지 못하기 때문에 두 사례 간 차이가 전적으로 SDA 기법의 적용 여부에 따른 차이라고 보기는 어렵다. 구체적으로, 정부에 대한 기본적인 신뢰의 차이, 과학기술 전문가의 전문적 조언의 기회보장, 입지선정 과정에서 직면하는 문화적 차이 등 상당한 맥락적 차이를 고려하고 있지 못하다. 본 연구와 같은 패턴매칭을 통한 사례 간 이론적 반복연구의 경우, 연구의 타당도를 위협하는 요인들을 찾아내고, 사례마다 반복하여 이를 비교해서 그러한 위협요인들이 모든 사례를 설명할 수 없다는 것을 보여주어야 한다(Yin, 2003: 118). 따라서 미래의 연구에서는 국내의 다양한 송전선로 관련 갈등사례 간 비교분석 등을 통해 공식적, 비공식적 제도들이 집단적 의사결정 과정에 미치는 영향을 분석에 포함시킴으로써 SDA의 적용가능성을 보다 정밀하게 분석할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 국민권익위원회. (2013). 현장조정관리대장(2008.3-2013.6). 국민권익위원회 민원조사기획과.
- 김관보 · 이선영. (2010). 화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰: IAD 분석틀의 ‘부친화장장 계입상황’을 중심으로, 『한국행정학보』 44(4): 261-284.
- 김상목·이창원·한승환, (2004), 중앙정부 정책과정과 시민참여. 『한국행정논집』, 16: 8 61-885.
- 박재창 외. (2009). 「시민참여와 거버넌스」. 도서출판 오름
- 배귀화·임승후. (2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로, 『행정논총』, 48(4): 107-144.
- 은재호. (2009). 참여적 의사결정 기법의 제약요인 연구: 울산 북구 음식물자원화시설 건립을 둘러싼 시민배심원제도 분석, 『한국정책학회보』, 18(2): 97-128.
- 이민창. (2005). 정책갈등 현상의 제도론적 해석: NIMBY 사례를 중심으로. 『한국정책학회보』. 14(1): 71-96.
- 이선우·이강원 편저. (2013). 「한국사회 공공갈등 이렇게 풀자」, 호두나무
- 이정일. (2013). 송주법, 송전탑 갈등의 대안인가(국회도서관 사회의식실, 2013-09-26): 발제3, 송변전주변지역지원법안의 송전선로 전자과 영향에 관한 입법 미비 사항 보완.
- 조현석. (2004). 시민참여 모델의 유형화를 위한 시론. 2004년도 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.
- 주재복·최홍석·홍석만. (2003). 지방정부간 협약을 통한 공유재관리: 안양천유역의 수질개선사례를 중심으로. 최홍석 외, 『공유재와 갈등관리』, 서울: 박영사.
- 채종현. (2009). 사회 네트워크 분석을 활용한 공공갈등의 구조분석. 『한국행정학보』. 43(2): 147-176.
- 채종현·김재근 (2009). 공공갈등에서 협력적 거버넌스의 구성과 효과에 관한 연구: 경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례. 『지방행정연구』. 23(4): 107-136.
- 하승수. (2013). 초고압 송전선의 문제점과 정책과제. 『녹색당 정책자료집』.
- 하승수. (2013). 밀양과 전력수급토론회 자료집. 2013-05-28.
- 홍성만·주재복. (2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로, 『한국행정학보』, 37(2): 469-494.
- Bennett, A. & George, A. L., (1997). *Process Tracing in Case Study Research*. MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods. October : 17-19.
- Burgess, J., Stirling, A., Clark, J., Davies, G., Eames, M., Staley, K., & Williamson, S. (2007). Deliberative mapping: a novel analytic-deliberative methodology to support contested

- science-policy decisions, *Public Understanding of Science*, 16: 299-322.
- Decision Insights., Inc. (1996). *Power grid and land use policy analysis*. Proposal submitted to the California Department of Health Service. Irvine, CA: Decision Insights, Inc.
- Harrison, C. & Burgess, J. (2000). Valuing nature in context: the contribution of common-good approaches. *Biodiversity and Conservation*, 9: 1115-1130.
- Keeney, R. L. (1992). On the foundations of prescriptive decision analysis. In W. Edwards (Eds.), *Utility Theories: Measurements and applications*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 57-72.
- Landau, M. (1977). The proper domain of policy analysis. *American Journal of Political Science*, 21(2), 423-427.
- Raiffa, H. (1968). *Decision analysis; introductory lectures on choices under uncertainty*. Reading, Mass.,: Addison-Wesley.
- Raiffa, H., Richardson, J. & Metcalfe, D. (2002). *Negotiation Analysis: The Science and Art of Collaborative Decision Making*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Sebenius, J. K. (2006). Negotiation Analysis: Between Decisions and Games. In W. Edwards, R. Miles & D. v. Winterfeldt (Eds.), *Advances in Decision Analysis*, Cambridge University Press.
- Sebenius, J. K. (1992). Negotiation analysis: A characterization and review. *Management Science*, 38(1), 18-38.
- von Winterfeldt, D. (2001). Decisions with multiple stakeholders and conflicting objectives, In Weber, E. U., Baron, J. Loomes, G. (Eds.), *Conflict and Tradeoffs in Decision Making*, Cambridge University Press.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. 2<sup>nd</sup> ed. Sage Publications.
- 노컷뉴스. 2013. “거짓말, 부실자료”...한전 시간끌기에 전문가협의체 파행. 2013-06-18.
- 뉴스토마토. 2013. 2013국감총리실 “밀양 송전탑 건설중단 없다”, 2013-10-14.
- 민중의 소리. 2013. “한전, 밀양송전탑 관련 특별지원안 거부에 ‘유감’”, 2013-05-02.
- 연합뉴스. 2010. 밀양 고압 송전선로 갈등 제도개선으로 풀다. 2010-06-25.
- 전기사업법(법률 제11968호)
- 전원개발촉진법(11690호)

제19대 331회 제1차 지식경제위원회 회의록

765kv송전탑 반대대책위원회 성명서 2013년 4월 29일

한국전력주식회사 홈페이지, “궁금한 사항, 주민과 충분한 대화 없이 공사를 진행하고 있다는데 대한  
오해,” 2013-05-28.

캘리포니아 보건부 <http://www.ehib.org/>

한국전력공사 [www.kepco.co.kr](http://www.kepco.co.kr)

기고일 : 2014. 4. 18.

심사일 : 2014. 5. 2.

확정일 : 2014. 6. 16.

부록 1. 밀양사례 전개과정(구체적 내용)

구분	일시	발생된 사건 내용
정책 결정	2000.1.	• 제5차 장기전력수급계획 확정
	2002.9.~2003.10	• 송전선로 경과지 선정, 지자체 의견조회, 주민의견청취
	2005.	• 환경영향평가를 위한 주민설명회
갈등 1기	2005.11.23.	• 밀양시 여수마을 주민의 집회
	2006.7.27.	• 신고리-북경남 송전선로 건설반대 밀양·창녕 공동대책위원회 출범: 선로백지화 요구
	2007.3.	• 한전 전원 개발사업 실시계획 승인 신청
	2007.7.10.	• 밀양시의회, 백지화 대정부 건의문 채택
	2007.11.	• 전원개발사업 승인, 실시계획 고시
	2008.6.9.~7.25.	• 한전의 사업 강행에 대한 반대운동: 송전선로 통과지역 • 한전은 우회경로 대안 채택 불가 입장 고수, 공사 강행 • 밀양 '765kV 북경남송전사업 백지화투쟁 밀양시대책위원회' 출범
	2008.12.11.	• 한전 본사 앞 대규모 켈기대회(1500여명)
2009.1.19.	• 한전의 강제수용 1차분 신청, 토지사용 및 수용재결신청서 공고, 열람을 지자체에 의뢰 • 그러나 지자체의 공고/열람 거부로 공사가 지연	
권익위의 조정기	2009.10.21.~2010.6.25.	• 권익위 위원장이 밀양 방문: 권익위에 의한 조정 시도 • 밀양지역 756kV 건설사업관련 갈등조정위원회를 구성하고 활동 • 주민, 한전, 정부, 경상남도, 밀양시로 구성되고, 민간전문가를 조정위원장으로 위촉하였으나 주요 사안에 대한 구체적 합의를 도출하지 못한 채 합의문을 작성
갈등 2기	2010.8.4.	• 한전의 공사강행에 대해 주민들은 합의의 일방적 파기라며 반발
	2010.8.17.~26.	• 한전은 지자체가 공고 및 열람을 이행하지 않는 것에 대해 직무유기로 고소하고, 공사 지연에 대한 손해배상 청구소송을 제기
	2010.12.	• 송전탑 건설 강행
	2011.4.5.~2011.11.29.	• 주민과 김준한 신부의 공사현장 미사 • 용역업체직원과 주민의 충돌 • 한전과 주민간의 각종 고소, 고발, 소송
	2012.1.16.	• 70대 주민 분신자살 사건 발생
	2012.1.18.~19.	• 밀양시의회의 공사 중단 요청 결의문 발표 • 국회 지식경제위원회 진상조사단 구성 합의 • 시민연대와 정치권의 공사 중단 요구
	2012.2.6.~10.	• 지경부 제2차관의 조문, 비공식 간담회 • 한전사장의 조문에 대한 주민의 거부 • 한전의 주민에 대한 고소고발취하
	2012.3.4.	• 분신자에 대한 장례와 유족보상, 공사 중단된 3개 면에 대한 90일간 공사 중단, 국회차원의 진상조사를 합의하는 합의문 작성

구분	일시	발생된 사건 내용
갈등 3기 갈등 3기	2012.4.15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 밀양시 청도면 공사재개</li> <li>• 주민의 릴레이 단식농성 시작</li> <li>• 청도면은 한전과 협상을 통해 공사를 허용하고, 나머지 3개면만 공사 반대 주장</li> </ul>
	2012.6.16.~25.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장례 종료 후 90일이 경과되어 공사 재개 선언이 되었다가 대학생들의 송전탑 백지화 농활, 민주당 초선위원의 인권침해 규탄 등을 이유로 공사재개중단</li> </ul>
	2012.8.21.~9.2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보도 자료를 통해 4개 면 주민과 민원타결을 위해 협상중이라고 밝혔지만, 협상대상 주민이 대표성이 없었다는 사실이 밝혀지면서 오히려 갈등이 더 심화됨</li> </ul>
	2012.10.4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 송전탑신설을 찬성하는 밀양주민 70여명으로 구성된 밀양765주민대책위원회가 타협을 원한다는 대정부 건의문 제출</li> </ul>
	2012.10.9.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한전-주민 간 1차 실무회의</li> </ul>
	2012.10.30.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한전-주민 간 2차 실무회의</li> </ul>
	2012.11.9.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3차 실무회의를 시도했으나, 2차 회의 때 주민의 요청이 실현되지 않았다는 이유로 결렬</li> </ul>
	2012.11.19.~20	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민의 제의에 따라 국회에서 '끝장 토론' 실시에 합의</li> </ul>
	2012.12.4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 끝장토론 실시(4:4 패널)</li> </ul>
	2013.2.12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신임 한전 사장이 5개월 내에 문제를 해결하라는 특명으로 특별대책본부를 신설</li> </ul>
	2013.2.19.~22.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민과 한전의 마라톤 간담회 시작(민주통합당 조정태 의원 주체)</li> <li>• 합의를 맺은 주민대표의 대표성에 대한 주민들의 이의제기</li> </ul>
	2013.3.12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2차 마라톤 간담회 실시</li> </ul>
	2013.3.15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5개면 주민대표위가 새롭게 결성되면서 송전탑 반대대책위원회와 반목하기 시작함</li> </ul>
	2013.4.8.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업부는 보상 확대를 약속하며 송전선 건설에 대한 협조를 부탁함</li> </ul>
	2013.4.22.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한전은 주민대표와 토론을 통해 토지보상과 지역소득보상 확대 방안을 제시, 반대대책위는 백지화와 지중화 중 어떤 대안도 채택되지 않았다는 이유로 거부(협상 결렬)</li> </ul>
	2013.5.19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사재개</li> </ul>
2013.5.21.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인권위 인권침해 예방차원의 현장조사</li> </ul>	
전문가 협의체 조정기	2013.5.24.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국회 산자위가 중재안 도출 시도 실패</li> </ul>
	2013.5.29.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가협의체의 보고서제출시까지 공사 중단 합의</li> <li>• 대통령의 해결 촉구 발언</li> </ul>
	2013.6.5.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문가 협의체 구성: 40일간 운영 후 투표로 최종 보고서 작성</li> </ul>
	2013.6.18.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기자간담회에서 이현석 위원(주민측 추천위원)이 한전의 비협조로 협의체가 제 역할을 하지 않는다고 체보하면서 협의체의 중립성과 전문가로서의 역할수행 충분성에 대한 의구심을 제기</li> </ul>
	2013.7.8.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최종보고서가 제출되었으나, 한전의 입장과 동일해 주민 반발</li> </ul>

구분	일시	발생된 사건 내용
갈등 4기	2013.8.5.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민대표는 총리실에 공론화기구 구성을 제안했지만, 한전과 산업부는 이를 거부</li> <li>• 한전-밀양시-정부간 특별지원협의회 발족</li> </ul>
	2013.8.12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한전의 대안 없는 반대 중단에 대한 홍보 집회</li> </ul>
	2013.8.14,-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 밀양시 공무원을 중심으로 송전탑찬성홍보전과 주민 설득반 운영</li> </ul>
	2013.8.22.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국무총리는 주민의 협조와 이해 요청</li> </ul>
	2013.10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사재개, 주민과의 충돌</li> </ul>
	2013.12.11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 70대 노인의 자살사건 발생</li> </ul>