

갈등해소를 위한 대화협의체 형성 동인에 관한 연구: 합의형성적 대화협의체를 통한 갈등해소 사례를 중심으로*

김광구** · 이선우*** · 심준섭****

논문 요약

본 연구는 지난 20여 년간 우리나라에서 발생한 7개의 주요 갈등사례를 대상으로 대화협의체 형성 동인을 분석하여 봄으로써 대화협의체 구성에 드러난 문제점을 진단하고, 이를 통해 사회적 비용을 저감할 수 있는 사전적 갈등관리 전략을 제시하고자 하였다. 대화협의체의 구성은 합의형성을 위한 준비단계로서 이해관계자들을 협상태이블로 이끌어 내는 단계로 이해될 수 있다. 이를 위하여 다수의 학자들이 이미 제시한 대화협의체 형성에 영향을 미치는 이론적 요소들을 본 연구에 맞게 재구성하여 분석의 틀로 활용하였고, 갈등해소를 위한 합의형성단계 이전인 대화협의체를 촉발시키는 내적 요인들을 도출하고 분석하였다.

분석 결과, 7개의 사례에서는 최초의 갈등 발생 이후 평균 약 5년이 지나서야 대화가 시작되었고, 당사자 간 대화 협의의 구조도 자생적으로 형성되기 보다는 대통령, 국회(의원), 부처장관 및 고위급관료 등의 강력한 정치적 영향력 있는 제 3자의 압력으로 본격적인 대화가 시작되었다. 즉, 우리나라에서는 갈등의 사회적 비용이 높아져야 정치적 주목을 받게 되고 비로소 갈등관리가 시작되는 패턴을 도출할 수 있었다.

따라서 본 연구는 갈등의 사회적 증폭이 되기 전에 당사자간 대화가 시작될 수 있도록 근거규정을 만들 것을 제안한다. 대화 협의체의 구성방법과 절차에 관한 근거규정이 만들어 지지 않고서는 계속해서 정치적인 영향력에 의지해 대화가 시작될 수밖에 없기 때문이다.

주제어: 갈등해소, 합의형성, 대화협의체 형성 동인

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2 924832)

** 주저자

*** 공동저자

**** 교신저자

I. 서론

갈등을 관리하거나 해소하는 접근법에는 세 가지가 있다. 바로 힘(power)에 기반 한 접근법, 권리(rights)에 기반 한 접근법, 그리고 이해(interests)에 기반 한 접근법이다(Ury, Brett and Goldberg, 1988: 4-9; Furlong 2005: 109-114). 힘에 기반 한 접근법(power-based approach)은 갈등당사자중 물리적 힘을 갖고 있는 당사자가 그렇지 못한 당사자에게 사용함으로써 갈등을 해소하는 접근법으로, 갈등의 해소가 아닌 잠복 및 종결로 이끈다. 그러나 이 접근법은 적대적인 관계를 야기하고 갈등의 종결도 승패로 귀결되어 패배의 위치에 서게 되는 당사자들은 불만을 갖게 된다. 이 접근법의 해당하는 유형에는 위협, 협박, 폭력, 쟁의, 일방적 의사결정(unilateral decision-making), 그리고 다수결에 의한 투표도 이에 해당할 수 있다.¹⁾

권리에 기반 한 접근법(rights-based approach)은 한쪽의 갈등당사자가 다른 갈등당사자보다 우월한 권리를 주장하는 특징을 갖는다. 이러한 권리의 원천으로는 법, 규정, 관습, 과거 관행, 정책, 계약 등의 형태를 가지며, 이러한 유형의 권리형태를 기반으로 하여 자기 자신의 권리를 주장하는 반면 다른 당사자의 권리는 최소화하거나 정당하지 못한 것으로 주장한다. 오늘날 많은 분쟁이나 갈등은 바로 권리소재의 파악으로 전개된다. 즉 법원의 판결을 통해 이해당사자들의 권리관계 존부의 결과에 따라 갈등을 해소하고 있다. 그러나 이러한 권리에 기반 한 접근법도 힘에 기반 한 접근법과 마찬가지로 승패의 결과를 가져오고 그에 따라 적대적 관계를 초래하게 된다.

이해에 기반 한 접근법(interest-based approach)은 갈등당사자들이 가지고 있는 욕구, 필요, 희망, 우려, 관심, 이해(interests) 등을 충족시켜주는 해결책을 찾으려는 시도이다. 이러한 상대방의 만족을 위한 노력의 시작은 대화이며, 대화를 통해 관련 당사자들 모두가 만족할 수 있는 대안을 찾으려고 노력한다. 이러한 노력의 과정은 합의형성과정(consensus building processes)이며 그 결과는 합의(agreements)이다. 이러한 합의형성 과정²⁾을 통해 관련 당사자들의 완전한 동의(completely agreement)가 아닌 모두가 용인할 수 있고 감내하고 견디어 낼 수 있는 합의(a consensus that the stakeholders may live with; an accord with which the stakeholders are willing to live)를 도출하게 된다. 이 접근법의 결과는 모두가 승리하는 결과를 가져오며, 당사자 간의 관계도 협력적으로 회복 및 유지될 수 있다.

위와 같은 세 가지 접근법 중에서 우리 사회가 경험하고 있는 만연한 갈등을 어떤 접근법으로 해소하는 것이 가장 바람직할까? 이에 대한 대답은 간단하지도 단순하지도 않을 것이다. 갈등은 그 자체로 매우 동태적이며 특수한 맥락을 갖고 있으므로 단일한 접근법으로 관리 및 해소할 수 있다고 단언할 수 없기 때문이다. 그러나 갈등관리 및 해소에는 지향점이 필

1) 갈등해소의 또 다른 방법으로 관료적 접근법, 정치적 결단, 사법적 방법, 대안적 분쟁해결, 숙의적 시민 참여 등으로 분류하기도 한다(김두환, 2005).

2) 일반적인 합의형성 과정으로는 협상, 조정, 중재, 공동사실조사, 공동문제해결, 브레인스토밍 등이 있다.

요하다. 즉 어떠한 갈등관리 및 해소 접근법이 바람직할까? 즉 바람직한 갈등관리 및 해소의 지향점을 설정해야 갈등현장에서 갈등관리 및 해소를 위한 노력에 방향을 제시할 수 있을 것이다.

그렇다면 바람직한 갈등관리 및 해소 지향점을 설정하게 해 주는 기준은 무엇일까? Ury, Brett and Goldberg(1988: 11-12)는 4가지 기준-거래비용(transaction costs), 결과의 만족도(satisfaction with outcomes), 관계에 미치는 영향(effects on the relationship), 그리고 재발의 정도(recurrence)-을 제시하고 있다. 또한 Susskind and Cruikshank(1987: 21-33)는 당사자 간 협상을 통한 해결의 바람직한 특징으로 공정성, 효과성, 지혜, 그리고 안정성을 제시하고 있다. 김동영 외(2009)는 갈등관리 시스템의 비용 및 편익의 관점에서 성공적인 갈등관리 시스템의 기준으로서 결과의 만족, 절차의 만족, 효율성, 관계 개선 및 신뢰, 그리고 지속성을 들고 있다.

〈표 1〉 갈등해소 수단과 갈등관리 평가 기준과의 상대적 관계

비용/편익	방법	힘에 초점을 두는 수단	권리에 초점을 두는 수단	실익에 초점을 두는 수단
결과 만족도		매우 낮은 편	낮은 편	높은 편
절차 만족도		매우 낮은 편	높은 편	높은 편
거래 비용		매우 큰 편	큰 편	적은 편
관계 및 신뢰		관계 악화	승자 아니면 패자	관계 유지 및 강화
지속성		매우 낮은 편	낮은 편	높은 편

※ 출처: 김동영 외, 2009: 24

이들을 기반으로 하여 갈등 관리 및 해소의 지향점으로 김동영 외(2009: 22)는 “갈등관리를 통해 불필요한 갈등을 예방하고, 갈등이 발생하였을 때, 시간과 비용 측면에서 보다 효율적이면서, 이해당사자간 관계가 향상되고, 갈등해소 과정과 결과에 대해 만족하며, 그러한 해소 결과가 지속적으로 유지되도록 해야 한다”라고 주장하고 있다. 요약하면, 힘이나 권리의 의한 갈등해소 보다는 이해의 조정을 통한 해소방식이 저비용-고효율의 결과를 가져올 수 있다는 것이다(Ury, Brett and Goldberg, 1988: 15; Susskind and Cruikshank, 1987: 33-34; 김동영 외, 2009: 24).

결과적으로 바람직한 갈등의 관리 및 해소는 힘과 권리에 기반 하기보다는 이해(interests), 즉 갈등당사자들이 추구하는 실익의 조정 및 획득에 기초한 방식이 바람직하며, 이러한 지향점을 설정하고 있는 갈등관리 및 해소의 노력이 더욱 성공가능성이 높다고 할 것이다.

하지만 이러한 학술적 주장에 근거하지 않더라도 일반적으로 갈등은 당사자 간의 대화와 타협으로 해소하는 것이 가장 바람직하다고 생각하는 경향이 강하다. 즉 힘과 권리에 기반

하기보다 갈등당사자가 얼굴을 마주보고 앉아 대화로 갈등을 해소하는 것이 바람직하다는 것이 일반통념이다.

우리 사회에서 경험 하고 있는 많은 갈등, 특히 공공갈등은 극한적 대립의 양상을 보이고 있다. 많은 공공갈등은 오랜 기간 동안 계속되며³⁾ 대화와 협상보다는 물리적 동원과 법적 쟁송의 반복으로 전개되고 있는 것이 현실이다(가상준 외, 2009; 하혜영·이달곤, 2007). 우리 모두가 갈등을 해소하기 위해서는 서로 마주보고 앉아 대화와 타협을 통해 해결하는 것이 바람직하다고 알고 있지만 우리가 경험하고 있는 많은 공공갈등의 현실은 그렇지 못하다. 더욱이 갈등의 빈도와 강도가 우려할 수준을 넘어서고 있다는 점에 많은 사람들이 공감하고 있는 형편이다. 특히 갈등으로 인하여 초래되는 경제적 및 사회적 비용으로 인해 우리 사회가 심각한 비효율을 초래하고 있다는 주장도 펼쳐지고 있다.

공공갈등을 현장에서 다루고 있는 현장전문가에서부터 공공갈등을 연구하고 있는 연구자에 이르기까지 갈등관리와 해소의 가장 큰 어려움은 성난 이해관계자들을 한자리로 불러 모아 대화를 통해 문제를 해결하는 것이라 토로하고 있다. 즉 갈등을 힘과 권리로 해소하지 않고 대화와 협상을 통해, 그리하여 서로의 이해의 조정을 통해 해결하려할 때 가장 어려운 과제가 바로 당사자들을 한자리로 불러 모으는 것이다. 즉 대화의 테이블이, 대화의 기회가 만들어져야 하는데 이 기회가 만들어지는 것이 쉽지 않다는 점이 갈등관리자에게 가장 큰 어려움이다(Saunders, 1985; Susskind and Cruikshank, 1987; Poitras and Bowen, 2002).

공공갈등의 해소를 위한 대화의 테이블은 갈등당사자들 스스로가 만드는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러나 공공갈등을 분석해 보면 오랜 기간 동안 갈등당사자들은 서로 대화가 단절된 상태에서 서로에 대한 신뢰가 붕괴되어 상호불신이 가중되고 심지어는 물리적인 충돌 및 소송까지 경험하게 된다(Carpenter and Kennedy, 2001: 11-16). 이러한 관계의 손상 속에서 어느 한 쪽이 대화를 제안하는 것은 쉽지 않으며, 설령 대화를 제안하더라도 상대측이 수용하지 않을 가능성이 크다. 하지만 일방적 결정, 참여의 배제, 정보은폐 및 왜곡 등 갈등이 발생하는 원인은 매우 다양하지만 결국 갈등이 효과적이고 성공적으로 해소되기 위해서는 갈등원인이 누구에게, 어디에 있는지에 관계없이 대화의 기회와 공간이 만들어져야 한다.

공공갈등이 보여주는 일반적인 관계의 단절 및 손상이라는 특징으로 인해 우리 사회에서 갈등해소를 위해 갈등당사자들 간의 대화를 위한 공간이 만들어지는 것이 쉽지 않다. 그러나 갈등당사자간의 대화를 통한 갈등해소의 경험이 많지는 않지만 그렇다고 아예 없는 것도 아니다. 극심한 갈등 속에서도 성공적으로 대화의 장을 만들어낸 소중한 경험을 우리 사회에서

3) 하혜영·이달곤(2007)에 따르면 우리나라 공공갈등의 평균지속 기간은 약 2년 4개월이다. 국군기무사 과천이전 갈등도 약 3년이 소요되었다(문채·김광구, 2006). 그러나 정부가 중저준위방사성폐기물처리장을 경주에 건설하기 까지 약 19년의 기간이 소요되었고, 국립서울정신병원의 재건축 갈등도 15년 이상이 소요되었다(김광구·신창현 2006; 김광구·이선우 2011). 또한 안양교도소 재건축갈등도 1999년 8월부터 현재까지 약 20년동안 지속되고 있다. 2014년 6월 정부가 경찰력을 동원하여 행정대집행을 통해 사업을 강행한 밀양765kV 송전선로건설 갈등도 10여년이 소요된 사례이다.

도 찾아 볼 수 있다. 이러한 사례를 통해 우리 사회의 공공갈등에서 어떻게 대화의 장을 만들어 냈는지를 바라볼 필요가 있다.

본 논문의 목적은 갈등해소를 위한 대화의 장을 만들어냈던 사례는 어떤 것들이 있으며, 이들 사례가 보여주고 있는 특징들은 무엇이고, 결정적으로 어떤 요인들로 인해 성공적인 대화의 장이 만들어졌는지에 대한 고민을 통해 향후 우리 사회가 경험할 갈등을 좀 더 효과적으로 관리하고 대처할 수 있는 지혜를 얻으려 하는 것이다. 더 나아가 이러한 사례를 통해 사회적 비용을 지불하지 않으면서 대화의 장을 만들어 낼 수 있는 제도적 기반은 무엇인지도 고민하고자 한다.

따라서 본 논문은 어떤 공공갈등이 대화의 장을 형성하여 갈등을 해소하고자 했는지, 그리고 그 대화의 장이 누가 요구 또는 제안 및 권고했고, 누가 수용했으며, 어떤 형식의 대화협의체가 마련되었는지, 어떤 근거법에 의해 대화테이블이 형성되었는지, 그리고 갈등전개 과정의 어느 단계에서 대화테이블이 형성되었는지 등에 대한 분석을 시도함으로써 본 논문의 연구목적을 달성하려 한다.

II. 이론 및 선행연구와 분석틀

1. 대화협의체의 개념과 유형

1) 대화협의체의 개념

본 연구는 갈등해소를 위해 갈등당사자간의 대화를 목적으로 만들어지는 대화의 장 또는 대화의 무대를 대화협의체로 정의하고자 한다. 구체적으로 대화협의체란 갈등해소를 위한 합의형성(consensus buildings)을 추구하고자 서로 이해를 달리하는(different interests) 갈등 당사자들이 지정된 장소(specific location)에서 합의된 운영규칙(consented ground rules)에 따라 운영되고, 일정기간 동안(a period of time) 반복적(repetitive)으로 만나 대화를 하는 물리적이자 비 물리적인 공간이다.

대화협의체의 분명한 목적은 관련 갈등당사자들이 공통으로 겪고 있는 갈등을 해소하는 것이다. 갈등의 전개과정 중에 갈등당사자들은 공식적 또는 비공식적 접촉을 하지만 갈등해소라는 목적이 아닌 자신의 주장을 위한 접촉 또는 만남은 대화협의체라고 할 수 없다. 또한 복수의 갈등당사자들이 관련되는 공공갈등의 특성상 대화협의체는 서로 이해를 달리하는 복수의 이해관계자들로 폭넓게 구성되어야 한다. 따라서 대화협의체는 특정 이해와 집단만을 대표하도록 구성되어서는 안 된다.

대화협의체는 지정된 장소에서 개최되어야 한다. 물론 대화의 장소는 당사자들의 사정에

따라 변경될 수 있지만 장소는 사전에 당사자들 간의 합의에 따라 공개적으로 특정 장소를 결정하여야 한다. 대화협의체는 합의형성을 추구하기 위한 운영규칙을 갖고 있어야 하며, 이 운영규칙은 기본적으로 상호합의에 의해 설정되어야 한다. 대화협의체는 일회성의 조직이 아니며 약속된 일정기간 동안 지속성을 가져야 한다. 이렇듯 정해진 기간 동안 갈등당사자들은 상호작용을 통해 상호이해를 도모할 수 있는 기회를 가져야 한다.

대화협의체는 원칙적으로 비공식적인(ad hoc or informal) 성격을 갖고 있다. 임시적이며 일시적인 조직으로 특정 문제나 갈등의 해결을 위해서만 형성된 특별한 조직이다. 또한, 비관료제적 구조를 가진다. 대화협의체는 발언의 기회 및 의사결정권 등이 독점되어 있지 않으며 합의적인 의사결정구조를 가진다(Susskind and Cruikshank, 1987: 77; Poitras and Bowen, 2002: 219-220).

2) 대화협의체의 유형

갈등당사자간의 대화가 전개되는 유형은 다양하다. 일회성의 비공개적인 접촉이 아닌 갈등해소의 목적을 가지고 갈등당사자간의 대화 체계가 갖추어진 정기적이고 공개적인 상호작용의 대표적인 유형은 기본적으로 당사자 간 협상(negotiation)과 조정(mediation)이 있다. 협상은 외부의 조력 없이 당사자들 스스로가 대화의 필요성을 인식하고 문제정의, 의제설정, 합의도출 및 이행방안까지 협상을 통해 도출하는 일련의 과정이다. 반면 조정은 외부 전문가의 조력을 통해 당사자 간 협상을 진행하는 것이다.

우리 사회에서 벌어지고 있는 갈등을 해소하기 위한 대화협의체의 유형은 다양한 명칭으로 구성되고 있다. 일례를 들어보자면, 한탄강 댐 갈등 해소를 위해서 “한탄강 댐 문제 조정을 위한 당사자회의,” 시화호 관련 갈등에는 “시화지구 지속가능발전협의회,” 국군기무사이전 갈등에는 “기무사령부 주암동 이전문제 조정을 위한 관련당사자 협의체,” 굴포천(이후 경인운하로 전환됨) 갈등도 “굴포천 유역 지속가능발전협의회,” 국립서울병원 관련 갈등해소를 위해서는 “국립서울병원 관련 갈등조정위원회,” 고리1호기 원전수명연장 갈등에는 “고리원전 주변지역 발전협의회” 등 다양한 명칭의 대화협의체를 구성하여 갈등해소 노력을 경주하였다(문채·김광구, 2006; 김광구·이선우, 2011; 홍성만·김광구, 2012; 주성돈·이종원, 2012).

위의 사례에서 소개되고 있는 갈등해소를 위해 구성된 대화협의체의 명칭은 당사자회의, 협의회, 협의체, 위원회 등 다양하지만 이들 대화협의체는 기본적으로 당사자 간 협상 또는 외부자인 제3자 또는 조정자(mediators)의 도움을 받아 갈등당사자간 협상을 진행한 조정이라는 대안적 분쟁해결(alternative disputes resolution) 접근법을 활용하고 있다는 공통점을 발견할 수 있다. 즉 이들 대화협의체는 합의형성의 구축(consensus building)을 통한 공동의 문제에 대한 공동해결(joint problem-solving)을 추구하고 있다고 할 것이다.

2. 대화협의체 관련 선행연구

갈등관리 및 해소를 위한 대화협의체의 형성에 관련된 선행연구는 매우 부족한 편이다. 따라서 우리 사회에서 갈등해소를 위해 구성되었던 대화협의체에 대한 우리의 이해도 매우 낮은 수준이다. 이러한 이유로는 아직 우리 사회에서 전개되는 많은 공공갈등이 대화를 통해서 해소되고 있지 못하기 때문이기도 하지만 일부 대화협의체를 통한 갈등해소 사례에 대한 정확한 기록의 부재에도 원인이 있을 것이다. 그동안 축적되어온 많은 갈등사례의 문헌을 통해 대화협의체 형성에 대한 이해를 시도할 수 있을 뿐이다.

또한 협상테이블(around-the-table negotiation)로 표현될 수 있는 대화협의체를 구성하기까지의 과정에 대한 이론적 이해를 시도한 경우가 많지 않다. Saunders(1985)와 Poitras and Bowen(2002)은 갈등당사자들을 협상테이블로 불러 모으기까지의 어려움과 중요성을 인식하고 대화협의체가 형성되기 이전의 과정에 대한 이해가 필요하다고 주장하고 있다.

Saunders(1985)는 중동평화협상과정(Middle East peace process) 사례를 중심으로 협상단계에서의 어려움(hurdles in negotiation)만큼이나 협상으로 가기까지의 장애물(obstacles to negotiation)에 대한 이론적 확장의 필요성을 주장하고 있다. Saunders(1985)는 갈등당사자 집단 내부의 결속력 정도, 문제정의의 공유정도, 협상을 통한 문제해결의 의지, 협상운영규칙 합의⁴⁾ 등이 사전협상단계(pre-negotiation phase)에서 제거되어야 할 주요 장애물이라고 주장하고 있다. 결국 Saunders(1985)는 협상을 어떻게 하느냐보다는 협상으로 문제를 해결하겠다는 당사자들의 의지와 실천을 촉발시키는 노력이 더 중요하다고 생각하고 있다.

Poitras and Bowen(2002)은 합의형성을 통한 문제해결은 바람직하지만 합의형성 노력을 시작(initiation of consensus-building efforts)하는데 많은 어려움이 있다고 주장하고 있다. 이들은 합의형성 방법의 활용을 위한 장애물이 무엇인지에 관심을 두고, 세 가지 핵심변수인 문제의 정의(definition of the problem), 협상 구조(structure of negotiation), 그리고 참여의 동기(decision to participate)가 합의형성의 시작을 결정한다고 주장하고, 이들 세 가지 핵심변수의 하위 요소들을 설명하고 있다. 문제 정의의 하위 변수로는 적절한 문제의 범위, 분명하고 구체적인 문제, 갈등해소 압박의 존재를 협상 구조의 하위변수로는 참여의 포괄성, 참여적인 의사결정방법, 적절한 협상지원을 그리고 참여 동기의 하위변수로는 상호이익의 가능성, 협력의 욕구, 상호관계의 질 등을 제시하고 있다. 결론적으로, Poitras and Bowen(2002: 227)은 이러한 요소들이 사전협상단계에서 어떻게 설계 및 구조화되느냐에 따라 합의형성 시작이 좌우된다고 보고 있다.

Carpenter(1999)는 갈등당사자간 대화가 시작되기 전까지 합의형성 과정을 시작하고 설계하기 위한 고려사항을 설명하고 있다. Carpenter(1999)는 합의형성의 시작과 설계, 합의형성

4) 협상운영 규칙에는 협상목적, 참여자의 범위와 역할, 참여자의 배치, 회의 운영절차 등의 규칙에 관한 것으로 이에 대한 합의에는 수개월에서 수년간이 소요될 수도 있다(Saunders 1985: 260-261).

방법의 적절성 평가, 합의형성을 위한 맥락적 요인, 합의형성 과정의 구조화 등에 관한 고려 요인을 설명하고 있다.

우리 사회의 공공갈등이 만연함에 따라 관련 연구도 증가하고 있다. 그러나 갈등사례중심의 연구들은 주로 갈등의 발생원인 및 갈등해소 요인 등에 초점을 두고 있다(이선우·김광구, 2013). 주성돈·이종원(2012), 홍성만·이종원(2009)의 연구가 합의형성을 위한 대화협의체의 운영방식에 초점을 두고 있지만 단일 사례에 의존하고 있다. 홍성만·김광구(2012)도 합의형성 사례를 주목하고 있지만 사례분석 차원에 머물고 있다.

이에 반해 이선우(2011)는 갈등조정사례에 기반 하여 원활한 조정을 위한 일련의 조건들을 경험을 통해 제시하고 있다. 이선우(2011)가 제시하고 있는 조건들은 사전조정과정, ground rule 정하기, 조정대표 및 중립적 조정자의 선정과 조정자의 신뢰확보, 대화협의체의 위상, 갈등당사자집단 상호간의 주장에 대한 정확한 이해, 합의안 도출을 위한 숙의적 방법의 활용, 그리고 합의과정에서의 조정대표들의 책임성 확보 및 조정자의 역할갈등 등이다.

위에서 소개하고 있는 국내외 연구들은 주로 갈등해소를 위한 합의형성 노력, 구체적으로 대화협의체를 구성하기 위한 요소들과 대화협의체가 성공적으로 운영되기 위한 조건들이 혼재되어 있다. 이렇듯 아직까지 갈등해소를 위한 대화협의체가 형성되는 과정과 맥락에 대한 이해는 깊지 않은 상황이다.

그러나 대화협의체가 성공적으로 운영되어 합의가 도출되는 것만큼이나 대화협의체가 마련되는 것 자체도 갈등해소에 매우 중요하다. 많은 갈등의 경우 당사자간의 불신으로 인해 대화의 고리가 끊겨지고 대면을 통한 대화는 단절되어 대화협의체가 만들어지지 못하게 된다. 이러한 단절과 대치의 상황을 극복하고 대화협의체가 형성되는 것이다. 그렇다면, 우리나라에서 대화협의체 형성에 성공한 사례들이 갖고 있는 함의는 무엇인지 주목할 필요가 있다. 즉, 대화협의체가 어떤 맥락에서, 누구에 의해서, 어떤 요인들에 의해 마련되고 형성될 수 있는지에 대한 이해가 매우 필요하다.

대화협의체가 어떻게 형성되어 가는지, 어떤 요인들이 작용하는지, 그리고 어떠한 맥락에서 대화협의체 자체가 구성되는지에 대한 이론적 또는 실증적 증거들을 제공하고 있지는 못하다. 이에 본 연구는 우리나라에서 합의형성을 위한 노력들이 대화협의체라는 형식을 통해 이루어진 갈등사례를 분석함으로써 대화협의체의 형성에 관한 요인 및 특징들을 분석하고자 한다.

3. 대화협의체 형성동인 분석틀

본 연구의 주된 목적인 대화협의체 형성동인 분석을 위한 기준을 세 가지 측면으로 구분하여 살펴보고자 한다. 첫째, 이해당사자 간의 대화관계를 기반으로 형성되는 요인이다. 우리나라에서 많은 공공갈등이 발생하는 원인 중 대표적인 특징은 갈등주체의 관점에서 보면

주로 정부의 일방적 결정과 사업진행에 있다. 즉, 주요한 이해관계자가 의사결정과정에서 참여할 수 있는 기회가 효과적으로 제공되고 있지 못함에 따라 갈등이 발생하는 것이다. 결국 우리나라의 많은 공공갈등은 결정과정에 대한 참여의 요구로 요약될 수 있다. 공공갈등의 한 당사자들은 의사결정권을 가지고 있는 당사자들에게 그러한 의사결정을 하게 된 이유, 타당한 기준과 근거, 그리고 정보의 공개를 요구하고 더 나아가 자신들의 이해(interests)를 반영하여 의사결정을 수정 및 폐기하려는 시도를 한다.

이러한 시도의 시작에는 대화의 요구가 있다. 즉 갈등이 발생하고 일정 시점이 경과하면 갈등당사자 중 어느 일방이 대화를 요구하게 된다. 이러한 요구가 대화협의체 형성의 출발점이 된다. 주로 이러한 요구는 의사결정과정에 참여가 배제된 당사자들이 제기하게 된다. 하지만 의사결정권을 갖고 있는 당사자들이 갈등의 고조 및 증폭에 정치적인 부담을 느껴 대화를 먼저 제안하는 경우도 있다. 이때에도 이러한 대화를 제안하는 당사자는 실무라인의 담당자가 아닌 정치적 및 행정적 결정권자인 경우가 대부분이다(대화요구자 및 제안자).

그러나 이러한 요구가 수용되는 것은 또 다른 문제이다. 대화의 요구가 갈등초기 단계에 수용되면 갈등의 증폭은 억제될 수 있지만 대부분의 갈등에서는 대화의 요구가 수용되지 않아 갈등이 증폭되는 경향을 보인다. 이러한 갈등의 증폭을 통해 초기단계에 대화의 요구가 수용되지 않거나 거부되고 있음을 알 수 있다. 이때 대화를 수용하거나 거부하는 당사자들은 주로 의사결정자로 특정 결정권을 갖고 있는 주체이거나 그 결정에 따라 사업을 시행하는 주체가 된다(대화 수용자).⁵⁾

대화요구자들이 사업시행자와의 대화요구가 거부되면 이들은 상위결정권자 및 제 3의 기관에게 자신들의 요구를 관철하고자 노력한다. 이때의 상위결정권자는 주무부처 장관 등 인허가 기관의 최고 결정자, 청와대(대통령), 국회의원 및 국회, 중앙정부 내 민원처리 부처인 권익위원회 등에 호소하게 된다. 이러한 상위결정권자나 제3의 기관 등은 주로 정치적인 판단에 따라 대화요구의 수용을 결정하게 되며 이들이 대화요구자의 요구를 수용하는 경우 정책결정 기관 및 사업시행자들에게 갈등당사자간의 대화를 권고한다(대화 권고자).⁶⁾

이러한 대화권고는 법적 권능 또는 정치적 상징성을 갖게 된다. 갈등이 첨예화된 상태 및 언론의 주목을 받고 있는 상황에서 이 대화권고는 갈등당사자들에게 상당한 영향력을 갖게 된다. 특히 정책 및 사업의 결정권자 및 시행자에게는 대화권고의 거부가 사실상 힘들어지게 된다. 하지만 이 때 대화권고를 정책 및 사업 결정권자(인허권자)가 수용했는지 또는 사업시행자가 수용했는지에 주목할 필요가 있다. 물론 이들 양자를 분리하여 분석하여 얻을 수 있

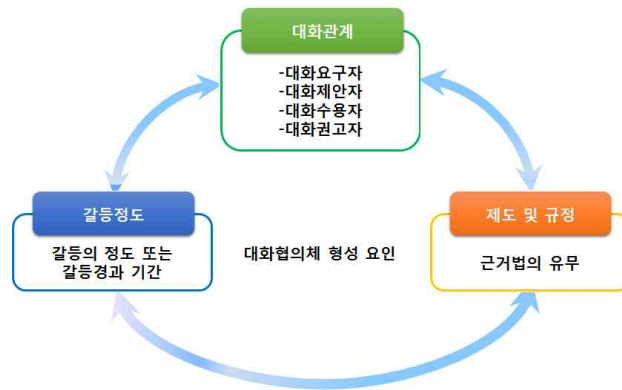
5) 일례로 고속철도 관통 터널 건설사업의 인허권자는 중앙부처인 국토교통부가 되고 이 인허가를 받아 사업을 시행하는 주체는 한국철도 시설공단이 된다.

6) 이때 상위결정권자나 제3의 기관 등이 법에 근거하여 갈등당사자간의 대화를 권고하는 경우와 그렇지 않은 경우를 상정할 수 있다. 만일 법적 근거 없이 대화협의체를 진행하는 경우는 상위결정권자와 제 3의 기관의 대화 권고는 정치적 결정으로 이해할 수 있을 것이다.

는 실익은 크지 않을 수 있다. 즉 정책결정권자 또는 사업인허권자가 대화권고를 수용하는 경우 이는 사업시행자가 수용하는 결과를 가져오기 때문이다(대화수용자).

두 번째로 갈등의 정도와 관련한 요인이다. 정책 및 사업결정권자의 결정에 반대하는 당사자들이 그러한 결정에 따른 문제와 이슈를 공론화하여 결정권자 및 사업시행자들에게 시정 및 대책을 요구하지만 이러한 요구가 수용되지 않고 거부되면 대화요구자의 물리력 행사를 통해 갈등은 증폭된다. 대화요구자들이 상황을 증폭하기 위해서 대화요구세력간의 연대 및 연합 그리고 외부세력과의 연대와 연합 등 조직화가 급속하게 이루어지고 이들의 대화요구 규모와 강도가 커져감에 따라 대화요구자의 주장들이 언론과 정치권에 주목받게 된다. 즉 대화요구가 사업시행자가 아닌 상위결정권자 또는 제3의 기관에 주목받거나 호소하기 위해서는 일정 수준 이상의 갈등증폭이 전제되어야 가능하게 된다(갈등정도 또는 갈등경과 기간).

〈그림 1〉연구의 분석틀: 대화협의체 형성요인



마지막으로, 제도 및 규정 요인이다. 갈등관리측면에서 사업시행자의 대화수용 가능여부는 매우 중요할 수 있다. 만일 대화권고가 없이도 갈등당사자간의 대화가능성이 있다면 갈등은 쉽사리 해결될 수 있을 것이다. 그러나 과연 사업시행자가 아무런 법적 권한도 없이 갈등 상대방과 대화하는 것은 매우 어렵다. 사업시행자가 갈등상대방과 대화하기 위해서는 법적 근거가 있어야 하거나 법적 근거에 상응하는 상위결정권자 및 제3의 기관의 정치적 권고가 있어야 한다. 따라서 갈등현장의 최전선에서 대치하고 있는 사업시행자와 이에 반대하는 갈등당사자간 직접 대화의 법적 기반 여부도 대화협의체 형성에 중요하게 작용하게 된다(근거법의 유무).

따라서 본 논문은 어떤 공공갈등이 대화의 장을 형성하여 갈등을 해소하고자 했는지를 고찰함에 있어 대화관계의 측면에서 대화의 장이 누가 요구 또는 제안 및 권고했고, 누가 수용했는지, 제도 및 규정의 측면에서 어떤 근거법에 의해 대화테이블이 형성되었는지, 그리고 갈등의 정도 측면에서 갈등전개 과정의 어느 단계에서 대화테이블이 형성되었는지 등에 대

한 분석을 시도함으로써 본 연구의 목적을 달성하려 한다.

Ⅲ. 사례별 대화 협의체 형성 동인 분석⁷⁾

1. 한탄강 댐 건설 사업

한탄강 댐 사업은 이미 1999년에 결정된 사안이었으나 환경단체의 반대와 2002년 대통령 선거를 거치며 수년 간 답보상태가 지속되었다. 본 사례에서 갈등해결을 위한 대화협의체 형성의 요구와 제안은 2003년 12월 19일 국가지속가능발전위원회에 “당사자 간 합의를 통해 납득 가능한 결론을 도출하라”고 지시한 노무현 대통령으로 부터 시작되었다. 당시 새만금 간척사업, 부안 방사성폐기물처리장 입지, 천성산 터널문제 등이 환경을 둘러싼 심각한 사회적 갈등 이슈로 제기됨에 따라 한탄강 댐 사업을 사회적 갈등 해결의 모범사례로 구축하기 위한 정치적 필요성이 제기된 바 있었다(김두환, 2005). 또한, 한탄강 댐 갈등을 해결하기 위한 주민설명회, 토론회, 공청회 등의 반대지역 주민들에 대한 설득의 노력이 모두 실패하게 되고, 건설계획이 표류하게 되자 최고 정책결정권자 선에서 대화의 필요성을 느끼게 되었던 것이다(배귀희·임승후, 2010).

노무현 대통령은 댐 건설에 대한 재검토를 약속한 후 지속가능발전위원회(이하 지속위)에 한탄강 댐 갈등조정 절차를 추진토록 하였다(충청투데이, 2011.09.15.). 또한, 주민대표들이 제기한 민원에 대해 ‘당사자들 간의 대화를 통해 결정된 사항을 수용하겠다’는 약속을 한 바 있다. 이후 ‘지속가능발전위원회’에서 제반사항을 준비하고, 조정소위원회를 구성하여 대화가 시작되었다(강원도민일보, 2003.12.20.).

대통령에 의해 요구·제안된 대화는 비교적 빠르게 수용되었다. 2004년 6월 2일부터 9월 1일 까지 ‘한탄강댐 문제조정을 위한 관련 당사자 회의’를 진행하였고, 여기에 정부, 환경운동단체, 찬성 측 주민, 반대 측 주민 등 핵심 이해당사자들과 조정 위원을 포함하여 총 18명이 참여하여 16회에 걸쳐 갈등조정 프로세스를 진행하였다(김두환, 2005; 김승일, 2007; 배귀희·임승후, 2010). 대화 수용과 그 이후의 진행에 있어서는 추가적인 갈등 발생은 최소화 되었거나 아예 없었다고 봐도 무방할 정도이다. 결과적으로, 2004년 11월 ‘저류지 및 홍수조절 댐’을 건설하되 공동협의회를 구성하고, 1년 내 댐건설에 필요한 절차를 마무리하도록 결정되어 당시의 갈등은 일단락되었다(경향신문, 2006.08.23.).

한편, 본 사례의 경우 정책의 상위결정권자에 의해 먼저 대화가 요구·제안되었고, 비교적 빠르게 관련 이해당사자들에게 수용되었다는 측면에서 대화요구의 호소를 위한 갈등 증폭

7) 각 갈등사례의 개요는 <부록>을 참조바람.

내지는 갈등 경과기관을 살펴보는 것은 큰 의미가 없다고 볼 수 있다. 또한, 대통령이 대화를 요구·제안하였지만, 지속위로 하여금 갈등해결 프로세스를 계획한 후 ‘한탄강댐갈등조정소 위원회’ 주관으로 관련당사자간 협상·조정 프로세스 진행계획을 마련(김재근·채종현, 2009) 하였다는 점에서 대화의 권고자로 볼 수도 있을 것이다. 이해당사자 간 대화에 있어 구체적인 법적 근거가 있었던 것은 아니나, 이에 상응하는 상위결정권자의 정치적 권고가 있었다는 측면에서 갈등당사자간 직접 대화의 가능성이 열려있었다고 판단된다.

한탄강 댐 갈등에 있어서는 최초의 대화형성을 대통령이 제안하여 이루어졌다는 점이 주목된다. 사업의 기본설계가 이루어지던 2000년 8월 당시 건설교통부는 주민의견수렴 절차를 거치기 위해 환경영향평가서의 초안을 공람하고, 주민설명회, 전문가 토론회를 개최하려는 등 이해당사자 간 대화를 시도하려는 노력을 진행한 바 있었다. 하지만, 입지예정지역인 강원도 철원군, 경기도 포천시, 연천군 지역주민들이 반대하여 이때의 제안은 수용되지 못하였다(배귀희·임승후, 2010).

결국 한탄강 댐을 둘러싼 갈등은 대통령의 개입으로 대화를 통해 문제를 해결하게 된 최초의 성과로 평가받고 있다. 이러한 성과는 당사자 간의 대화 형성이 아닌 강력한 정치적 권위를 갖고 있는 제 3자의 조력을 통해서 대화 형성이 이루어졌다는 측면에서 시사하는 바가 크다. 한탄강 댐갈등 사례는 대화가 당사자들의 필요나 요청이 아닌 대통령의 지시에 의해 이루어졌다는 점은 우리나라의 대화협의체 형성의 한계를 보여주는 대표적인 사례이다.

2. 국군기무사 과천 이전 사업

본 사례의 가장 큰 문제점은 사업 추진 자체가 해당 자치단체나 지역주민이 배제된 상황에서 국방부의 일방적인 결정으로 시작되었다는 것이다. 2001년 11월 8일 당시 국방부는 기무사를 과천시 주암동 일대로 옮기기로 이미 결정하였으나, 해당 사실은 2002년 2월 27일 과천시에 행정적 절차 요구를 시작하면서 처음 알려지게 되었다(이경수, 2009). 이러한 일방적인 행정절차는 해당 지역 주민들의 반발과 시민환경단체들의 반대를 수반하였다. 재산권 행사 제한, 지역발전 저해 등을 이유로 2003년 7월 13일 '기무사 과천이전 반대 공동대책위원회(공대위)'를 구성, 반대 운동이 이루어지게 된 것이다. 선행연구들도 이 같은 문제점은 지적되고 있다. 주민의 의사가 거의 반영되지 못하였고 국방부, 기무사가 과천시 정부, 의회, 지역주민과의 대화를 소홀히 한 바 있다(국토연구원, 2006:17).

더 나아가 2004년 8월 건교부 중앙도시계획위원회에서는 기무사가 이전할 과천 주암동 부지에 대한 개발제한구역 관리계획 변경 안을 조건부로 승인하였고 이에 2004년 9월 10일 과천시는 개발제한구역 형질변경 행위와 건축 협의를 거부하며 일체의 인허가 협의를 거부하게 된다. 사태 해결을 위해 2004년 7월 26일 당시 노무현 대통령은 이해찬 총리 주례 회동에서 건교부 차관을 주관으로 이해관계자 간 중재를 하도록 지시하였다. 이후 2004년 9월 8

일 건교부 장관 주관으로 공대위, 과천시장과 기무사 간 입장 절충을 시도하였지만, 부지 및 건물 축소(안)에 대해 과천시장이 거부함으로써 의견 조율에 실패하였다(국무조정실·중앙공무원교육원, 2006).

결국 갈등이 심각한 수준으로 진행되고 나서인 2005년 4월 21일 국회 국방위원회는 과천시의회와 청원을 접수, 기무사 이전과 관련한 당사자들이 대화협의체를 구성하여 타협안을 만들 것을 제안하였다. 2005년 10월에 비로소 과천시, 시의회, 시민단체, 국방부, 기무사, 경기도, 건교부 관계자들은 다자간 협의체를 구성, 대안 마련에 나섰다(내일신문, 2005.07.12.).

이 사례에서 최초의 대화 형성요인으로서의 협의체 구성은 국회 국방위원회의 촉구가 시발점이 된 것으로 판단된다. 국회청원 결과 ‘다자간협의체’의 구성 권고가 있었고 이를 국방부와 기무사가 수용하여 대화협의체가 형성된 것이다. 국회라는 권위적이고 정치적인 기관에 의한 권고가 없었다면 기무사 이전 갈등사례도 성공적으로 해결되지 못할 수도 있었을 가능성이 크다고 볼 수 있을 것이다.

그런데 주목할 만한 사항은 대화협의체에 대한 제안을 최초로 제기한 주체는 과천시 의회였다는 점이다. 당시 국회 국방위원회의 심사보고서에 의하면, 과천시에서도 무조건적인 반대보다는 기무사 이전이 국책사업임을 감안해 협력할 것은 수용하면서 대안을 마련하자는 입장을 보인 바 있다. 국방위원회의 권고 이전인 2004년 9월 10일 과천시의회도 과천시의회, 과천시청, 국방부, 기무사, 건설교통부가 참여하는 다자간 협의체를 구성하자고 제안한 바 있었다(뉴시스, 2004.09.10.).

그러나 이러한 제안은 기무사가 거부함으로써 수용되지 못하였고 결국 갈등이 증폭된 이후에 국회 국방위원회는 대화를 제안하였다. “기무사의 과천시 이전문제에 대한 관계기관 간의 의견수렴을 위해 과천시 의회가 제안한 것처럼 국방부, 과천시 건설교통부 등과 다자간 협의체를 구성하여, 관계기관의 의견을 수렴해서 종합된 대안 마련이 필요하다”는 기록(국방위원회, 2005: 7)으로 유추해 볼 때, 최초의 제안은 과천시의회에서 제안하였으나, 이는 수용되지 못하였고 결국 국회 국방위원회가 청원을 받아들여 대화협의체를 권고하고 국방부와 과천시의회가 받아들여지게 된 것이다. 갈등당사자의 대화 협의에 관한 제안이 있었으나 이는 쉽게 수용되지 못하였고, 결국 정치적 영향력이 큰 국회가 대화를 형성했다는 것이다(김광구·문채·홍성우, 2006).

이후 다자간 협의체에는 국방부, 건교부, 경기도, 과천시장, 시의회대표, 과천시민대표, 기무사 등이 참여하여 9차례에 걸친 회의를 진행하였다(김길웅, 2013). 본 협상을 통해서 기무사는 기존에 과도하게 설정되었던 부지면적을 최소한의 필요 면적으로 축소하여 주암동으로의 이전 목표를 달성하였고, 과천시는 지역 내 개발제한에 대한 우려를 불식시키고, 잔여 부지에 대한 개발 사용 협상을 이끌어 낼 수 있었다(이경수, 2009).

3. 국립서울병원 이전/재건축 사업

1994년 지역주민들이 국회청원을 통하여 병원이전을 요구하자 보건복지부는 이를 수용하여 1995년 11월부터 2002년 2월 까지 서울시내 개발제한구역 및 수도권 인접 지역 등을 중심으로 이전 부지를 모색하고, 지자체와 협의 하였다. 하지만 병원 측 관계자들만을 중심으로 이전부지 모색이 이루어지자 후보지 지역주민들이 반발하여 결국 무산되었다(김광구·이선우, 2011).

2005년 4월 국무조정실은 보건복지부의 장기미해결과제로 남아있었던 국립서울병원 재건축 사업에 대해 갈등영향평가를 (사)환경분쟁연구소에 의뢰하여 7월까지 3개월 간 실시하도록 하였다. 당시 갈등영향평가의 결과를 바탕으로 하여 대화협의체의 형식은 시나리오 워크숍이 제안되었고, 병원, 기업인 및 전문가 그룹에 더하여 주민대표로 이전추진위원회가 참여하였다. 이는 2005년 11월부터 2006년 7월 말 까지 총 6차례에 걸쳐 회의를 진행하였다. 그러나 여전히 주민측은 이전을 전제로 한 대화진행만을 요구했고, 당시 대화협의체의 형식이었던 시나리오 워크숍의 목적불분명, 대화협의체 명칭문제, 회의운영규칙의 부재, 대화협의체의 미 선정, 이해관계자 참여범위 불명확 등 운영측면의 문제가 발생하여 실패하였다(김광구·이선우, 2011).

결국 본 사례에서 갈등의 해결은 갈등조정위원회 구성을 통해 이루어졌다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 법적 근거로 하여, 2008년 12월 29일 권택기 국회의원, 광진구청, 국무총리실, 보건복지가족부의 관계자들이 모여 갈등해소를 위한 회의를 개최하여 주민과의 이전을 해소하기 위해 갈등조정위원회를 구성하는데 합의하게 되었다. 이때 대화협의체의 최초 요구는 동 회의에서의 권택기 의원의 제안 내용으로 파악되었다(마인드포스트, 2016.03.13.). 권택기 의원은 2008년 12월 12일 개최된 예결특위 계수조정소위에서도 병원 이전을 원하는 지역 민원을 이유로 병원 현대화 예산인 약 198억 원의 '전액 삭감'을 주장해 관철시키는 등(매일경제, 2008.12.16.)보건복지부와 대립구도를 형성한 바 있었다. 결국 권택기 의원의 요구로 인해 국무총리실이 갈등조정위원회를 제안하고 보건복지부가 이를 수용하게 된 것이 대화협의체의 형성 과정이라 볼 수 있을 것이다.

갈등조정위원회는 2009년 2월 20일 위원장을 포함하여 총 21명으로 구성되었다. 구체적으로, 주민 측 대표로 광진구 시의원(1인), 광진구 구의원(3인), 광진구청 부구청장과 도시계획국장(2인), 주민자치위원장(4인), 국립서울병원 이전 범주민대책위원회(1인), 보건복지부 및 병원측(2인), 중립적 갈등관리전문가(시민단체 및 학계 포함 5인), 학계 및 연구기관(3인) 등이다. 이후 2010년 2월 11일 까지 총 31회의 본위원회 회의와 27회의 실무 소위원회 기타 소그룹간담회 및 주민보고회 6회를 개최하였으며, 2010년 2월 11일 '종합의료복합단지 설립 MOU 체결'을 끝으로 해산하였다(경실련(사)갈등해소센터, 2010).

이 사례의 가장 큰 특징은 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이라는 강제력은 크

지 않지만 대화협의체 형성에 관한 법적 근거가 있었으며, 지역의 유력한 국회의원과 해당 부처 장관이 대화협의체를 통해 갈등을 해소하겠다는 의기투합이 있었고, 국무조정실이 지원하였다는 점이다.

4. 천성산 원호터널 공사

천성산 원호터널 공사 사례의 경우 최초의 대화 요구는 지울스님을 비롯한 내원사(경남 양산 소재) 스님들로부터 제기된 것으로 볼 수 있다. 2001년 11월 당시 여러 언론기관의 천성산 구간 고속철도의 붕괴 위험 보도 이후 내원사 측은 천성산 구간 고속철도 건설 재검토 요청 공문을 청와대, 건설교통부, 한국철도시설공단 등 다수의 정부기관에 발송하였다. 이후 12월 10일 내원사 대표스님 등은 사업시행청인 한국철도시설공단을 방문하였고, 여기서 생태계, 지하수, 발파진동, 지질, 터널구조에 대한 공동조사단 구성을 주요 골자로 하는 대화의 요구가 이루어진 것으로 파악된다. 공단 측은 12월 18일 내원사에 공동조사단 구성과 공청회 개최 결과에 따라 향후 계획을 수립하겠다는 내용의 늪지 관련 환경조사계획을 내원사 측에 공문으로 통보하였다. 하지만 2002년 1월 4일 공단 측의 입장 변경 통보와 1월 10일 공단을 방문한 내원사 스님들과의 공동조사에 관한 회의가 결렬되며 갈등이 증폭되기 시작하였다(박재묵, 2005).

이후, 대화 요구의 관철을 위해 지울스님을 비롯한 내원사 스님들의 ‘천성산 살리기 국토순례’가 2002년 1월 22일부터 2월 15일까지 지속되었고, 3월 22일에는 인근 사찰(통도사, 범어사)과의 ‘천성산 고속철도 터널통과 저지를 위한 공동결의문’ 발표가 있었다. 결국, 2002년 10월 26일 당시 민주당 대선후보인 노무현 전 대통령과의 간담회를 통해 ‘천성산 터널 백지화 및 대안노선 검토’라는 대선공약을 이끌어 내게 되었다. 2003년 2월~3월 사이에 노무현 대통령 당선자의 공약 이행 압박을 위한 운동 중 하나인 지울스님의 38일 간의 단식농성은 당시 불교계 및 환경단체를 넘어 광범위한 사회적 주목을 받았으며, 이는 참여정부에 큰 부담으로 작용하였다. 이에 2003년 4월 7일 노무현 대통령은 건설교통부 및 한국철도시설공단으로 하여금 일체의 공사를 중단하고 찬성 및 반대 양측의 전문가가 참여하는 재검토 위원회를 구성해 협상을 다시 하라는 지시(권고)를 내리게 되었다(조옥라, 2009).

이에 따라 불교계 및 환경단체, 대책위 등 주요 이해관계자들에게 대화의 권고가 수용되어, 2003년 5월 12일 건교부 측 추천 6인, 종교 및 시민대책위 추천 6인, 위원장 1인 등 총 13명으로 구성된 노선재검토위원회가 출범하게 되었다. 하지만, 한국철도시설공단은 본격적으로 관련 전문가들의 자문을 받으며 기존 노선의 적법성을 보완하려는 적극적인 노력을 시작하게 되었고, 이는 대화 수용과 그 이후의 진행에 있어 불교계 및 환경단체와 갈등이 심화되는 결과를 초래하게 되었다. 노선재검토위원회는 8차례 회의를 통해 기존 노선 및 다른 2개 대안 노선에 대한 경제성, 환경성, 안전성 등을 검토하였으나, 의견이 6:6으로 첨예하게 대립

하여 최적노선을 합의하지 못하였다. 결국, 개별의견을 국무총리실에 제출하고 7월 28일 해결되었다(박재묵, 2005).

본 사례는 대통령이라는 정책의 최고결정권자에 의한 대화 권고 및 갈등해결 노력이 있었음에도 불구하고, 행정·재정적 매몰비용과 같은 비효율성에 대한 건설교통부와 한국철도시설공단의 고려가 갈등을 확산시킨 주요한 기제로 작용하였다고 볼 수 있다. 또한, 이해당사자 간 대화에 있어 구체적인 법적 근거가 있지는 않았지만, 이에 상응하는 최상위결정권자의 정치적 권고가 있었고, 이는 갈등당사자 간의 직접적인 대화가 이루어지는 시발점으로 작용하였다는 특징을 찾아볼 수 있다. 즉, 국책사업의 추진과 그에 따른 갈등의 해결에 있어 정치적 판단이 주요하게 작용함을 방증하는 또 하나의 사례인 것이다. 더불어, 최초로 요구된 갈등당사자들 간의 직접적인 대화의 노력이 정부기관에 의해 쉽게 수용되지 못함에 따라, 선제적인 갈등 예방의 기회를 놓치게 되었다는 한계점을 노정하고 있다.

5. 시화호 개발 사업

환경운동연합을 중심으로 한 시민단체는 시화호 개발 사업을 정면으로 반대 한 바 있으며, 이때 투쟁위주의 시민운동은 시화호 환경문제를 전국적 이슈로 확산 시켰다. 1994년~1998년에 이르는 시기 동안 지역의 시민단체는 시화호 수질 개선 후 남측 농지 및 북측 산업단지를 개발 할 것, 수질 개선책으로 방조제를 철거하든지 해수를 유통시킬 것, 시화호 문제 해결을 위한 민관협의체를 구성할 것, 시화호 오염에 관련된 책임자를 처벌할 것 등을 정부에 요구하였지만(문영배, 2009), 정부의 일방적인 계획 추진으로 인해 대부분은 묵살 당했다.

이후 건설교통부는 이러한 지역 주민 및 다수의 시민단체의 반대를 뒤로한 채 2003년 12월 공청회를 개최, 시화지구 개발사업계획안을 발표했다. 곧바로 정부안에 대한 혹독한 비판과 반대 시위가 계속 되었다. 갈등이 해결되기 시작한 시점은 2003년 12월 당시 건설교통부가 시화호 남측 간석지를 관광·레저와 연구, 그리고 주거기능으로 구상한 시화지구 장기종합계획(안)의 공청회를 하면서 부터이다. 이 계획안에 대해 시화호시민연대회의를 비롯하여, 지역시민단체가 시화호 및 주변지역을 고려하지 않은 '시화호를 두 번 죽이는 개발안'이라며 강력 반발하자, 정부가 갈등해결 차원에서 주민·지자체 등과 대화협의체를 구성, 대책을 마련하겠다는 입장을 표명하게 된 것이다(경남신문, 2008.11.19.).

이에 2004년 1월 건설교통부(신도시기획단 서종대 단장)는 뒤늦게 정부의 일방적 사업추진은 한계가 있다고 판단하여 주민, 지자체 등 모든 이해 관계자들이 참여하는 협의체 구성을 문제 해결의 대안으로 제안했다(이종원·홍성만, 2009). 이에 대해 시민단체는 본인들이 추천하는 전문가 참여 보장, 만장일치에 의한 합의도출 원칙을 제시하여 조건부 수용하였고 건설교통부가 이를 받아들이면서 2004년 1월 '시화지속발전협의체'라는 대화협의체가 구성

되었다(새전북신문, 2007.11.27.).

시화지속발전협의회는 2004년 12월 까지 정부 측에서 위원장을 맡는 단독위원장체제로 운영되다가 2005년 1월부터 시민(환경)단체의 대표도 위원장을 맡는 공동위원장 체제로 전환되었다(이종원·홍성만, 2009). 제 1기 시화지속발전협의회는 2004년 1월 16일부터 2008년 2월 27일 까지 개최되었으며, 전체회의 24회, 개발계획분과회의 59회, 수질·생태분과회의 36회, 대기개선분과회의 40회 등 총 159회의 민·관 협의에 기반 한 의견수렴을 실시하였다. 또한, 대기개선로드맵, 수질개선로드맵, 송산그린시티 개발계획, MTV 개발 등에 대한 합의를 이끌어내었다. 이후 2008년 4월 30일부터 2010년 10월까지 제2기 시화지속발전협의회가 개최되었으며, 전체회의 5회 등 총 96회의 대화의 장을 마련하였다.⁸⁾ 본 조직은 현재까지도 시화지역 환경문제의 지속적인 모니터링과 해결을 위한 집단지성의 장으로 활용되고 있다. 한편, 본 사례는, 대화의 권고자 및 근거법은 명확히 드러나 있지 않은 것으로 보인다. 하지만, 비공식적 차원에서의 정치적 압력은 존재하였을 것이라 사료된다.

6. 호남선 계룡산 터널 공사

호남선 계룡산 구간 터널공사의 경우 2005년 12월 22일 서울에서 열린 호남고속철도 기본계획 수립을 위한 공청회에서 계룡산 살리기 대전·충남연대 회원 30여 명이 회의장을 점거하고 기본계획의 공개, 권역별 순회 공청회 실시, 생태계 훼손을 예방할 수 있는 노선의 확정 등을 정부에 요구함으로써 갈등의 수준이 대폭 증가하였다.

또한, 노선계획이 명확하지 않고 이해관계자 상호 간 신뢰관계가 형성되지 않은 상태에서 계룡산 환경훼손을 우려하는 측의 요구가 반영된다고 확신할 수 없는 불확실한 상황 때문에 갈등이 지속적으로 상승, 증폭되어갔다.

이에 건설교통부는 불교계 및 시민단체와의 공식, 비공식 간담회 개최를 통해 의견을 청취하려는 노력을 했고, 자료공개와 공청회 개최 요구를 수용하면서 대화협의체의 시작이 이루어졌다. 조사 결과 특이할만한 상황은 한국철도시설공단이 2006년 1월부터 불교계의 반대여론을 주도하는 동학사, 감사, 신원사 등 계룡산 현지의 사찰과 계룡산 살리기 대전·충남연대와의 비공식적인 개별 접촉을 통해 합의 사항에 대한 대략적인 이해가 대립관계에서부터 형성되었던 것으로 파악되었다는 점이다(국민대통합위원회, 2014).

이후 2006년 4월 정부는 노선반대 단체들이 요구한 순회공청회를 호남고속철도가 통과하는 7개 지역을 대상으로 실시하는 한편, 건교부와 계룡산 살리기 대전·충남연대는 호남고속철도 계룡산 통과 노선의 기본설계부터 '환경생태공동조사'를 구성해 환경갈등문제 해결을 위한 조사를 시행하기로 2006년 4월 5일에 합의하였다. 이후 2006년 11월 27일에는 한국철

8) 시화지구지속가능발전협의회 홈페이지(<http://www.sihwa-sd.com/>)

도시설공단과 계룡산 살리기 대전·충남연대 간 조사단의 구성 및 운영과 관련하여 구체적인 내용을 적시한 환경생태공동조사단 운영협약서를 체결하였다(문종규, 2011).

본 사례의 경우 갈등해결의 기제인 ‘환경생태공동조사’가 정확히 누구로부터 제안되었는지에 대한 문헌은 찾아보기 힘들었다. 특히, 환경단체 관계자는 누가 먼저인지 명확하지 않다고 했지만, 철도시설공단 측 관계자는 당시 건설교통부 책임자가 언론 인터뷰를 통해 밝힘을 지적한 바 있으며(평화여성회, 2008: 86), 당시 건설교통부의 고속철도과와 철도시설공단의 담당자 인터뷰를 통해 건설교통부 이성권 물류혁신본부장이 최초로 제안한 것으로 파악되었다.

이 또한, 앞선 시화호 사례와 비슷하게 대화의 권고자 및 근거법은 크게 드러나 있지 않은 것으로 보인다. 하지만, 중앙정부 차원에서의 지역순회공청회 실시와 더불어 공동사실조사의 필요성 제기 등이 일정부분 대화협의체 형성에 영향을 미친 요인이 되었을 것이라 사료된다.

7. 밀양 송전선로 건설

밀양 송전선로 갈등해결을 위한 최초의 대화는 한국전력 측의 제안으로 이루어진 2005년도 상동면사무소에서 35명이 참여한 설명회로 볼 수 있다. 그러나 밀양시 주민들은 사업시행자인 한국전력이 개최한 사업설명회를 인정할 수 없다는 의견을 피력하면서, 당시 지역주민들은 의견 수렴에 참여하지 않았다고 강변한 바 있다. 본 연구의 대상이 되는 대화협의체의 형성 동인을 최초의 대화 제안에 대한 수용이 이루어진 상황으로 한정할 때, 위와 같은 일방적인 대화의 시도는 형성 동인에서 제외함이 옳다고 판단할 수 있다. 따라서 2009년 12월 11일 갈등조정위원회가 구성되기 이전까지의 대화협의체 노력은 절차적 문제가 심각하여 분석의 대상에 포함하지 않았다.

따라서 밀양 송전선로 갈등사례의 대화 형성의 최초 동인은 2009년 9월 1일 국회의원 주관 ‘전력사업선진화를 위한 토론회’에서 밀양 시민연대의 갈등조정 제안(심형구, 2014) 및 10월 12일 갈등해소협의체 운영 제안 등으로 볼 수 있다(박현희, 2014). 또한, 밀양시와 국민권익위원회의 갈등 조정에 대한 권고가 주요한 역할을 했다고 사료 된다. 10월 12일 대화협의체 구성과 관련한 제안을 받은 밀양시는 본인들이 주관한 제 2차 행정실무협의회에서 한국전력공사에 협의체 참여에 관련한 권고를 내린 바 있고, 한국전력공사는 이를 수용하였다.

다음으로, 국민권익위원회는 2009년 들어 송전선로 건설사업 관련하여 경과지 변경, 전차 파 피해 및 철탑부지·선하지의 적정한 보상 요구 등 집단민원이 지속적으로 제기(국민권익위원회, 2010: 608)되자 2009년 12월 11일 갈등조정위원회를 구성하였다(경남도민일보, 2009.12.18.). 이때의 조정위원회는 경실련(사)갈등해소센터(이사장 이선우, 소장 이강원)가 운영을 담당하고 주민 3명, 한전 2명, 지식경제부, 경상남도, 밀양시 관계자 등 모두 9명이 참가하였다.

본 사례에서 주목할 만한 점은 국민권익위원회의 활동 이전, 지역주민의 지속적인 민원이 제기되었지만 모두가 수용하는 대화협의체가 구성되지 못했다는 것이다. 이는 당시 권위 있는 제 3자의 개입이 이루어지지 않았기 때문에 대화협의체가 형성되지 못하였을 것이라는 추측이 가능할 수 있을 것이다.

IV. 분석 결과에 대한 논의

본 연구가 분석한 7개의 갈등사례는 최초의 발생 시기는 각각 다르나, 공통적으로 갈등이 본격화된 이후 최소 2년, 최장 16년이 흘러서야 대화가 시작되었다는 점을 중요하게 살펴볼 수 있다. 갈등해결의 시발점이 중요한 이유는 다음과 같다. 갈등이 악화되는 시점 이전에 갈등주체간의 대화가 준비되었을 때, 갈등해결의 기회가 있기 때문이다. 갈등해결의 노력이 시작될 수 있는 적절한 타이밍을 잃어버리면 갈등으로 인한 사회적 비용은 더욱 커질 수밖에 없다. 따라서 공공정책이나 사업을 결정할 정부 주체들이 가급적이면 조기에 대화협의체의 시스템을 작동시키는 것이 매우 중요하다고 판단할 수 있다(김광구, 2008).

본 연구에서 분석한 대부분의 사례에서도 진실성 있는 대화의 요구 또는 제안이 있고 나서는 큰 규모의 갈등 내지는 장시간의 지속기간 없이 그 대화의 요구가 수락되는 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 대화협의체 형성 요구 또는 제안의 수락이 갈등 해결의 기본적 토대가 된다는 점에서 갈등이 발생되고 나서 빠른 시간 안에 이해관계자 간의 의견 조율을 위한 대화협의체를 형성하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

다만 한 가지 주의할 점은 대화협의체 형성을 위한 정부의 정책적 노력이 일방적으로 이루어져서는 안 된다는 것이다. 밀양송전선로 건설 사례에서 살펴보았을 때, 갈등 초기에 한국전력이 지역주민을 대상으로 실시하려고 한 사업설명회는 의사소통이 쌍방향적이지 못하고 주민들의 진정한 의사 수렴이 없는 일방향의 소통이었다는 측면에서 진실성 있게 다가가지 못하였다. 이것이 갈등을 초기에 효과적으로 관리하지 못하고 지속되게 만든 하나의 원인이 되었을 것이라 생각된다.

다음으로, 본 연구의 분석을 통해서 살펴볼 수 있는 또 하나의 중요한 관건은 기본적으로 갈등해결을 위해서는 당사자 간 대화와 협상을 통해 문제를 푸는 것이 올바른 일이지만, 우리나라의 현실에는 이것이 잘 드러나지 않다는 점을 여실히 보여 주고 있다. 대부분의 사례에서 당사자 간 대화 협의의 구조가 자생적으로 형성되었다기 보다는 대통령, 국회(의원), 부처장관 및 고위급관료 등 강한 정치적 영향력 있는 제 3자의 압력이 존재 한 후 본격적인 대화가 시작되었다. 즉, 대부분이 정치적 영향력이 강한 주체가 상대적으로 약한 기관 또는 집단에 제안하여 그것이 일방적으로 수용되고 있는 현실을 보이고 있었다. 설사 대화의 권고자가 가시적으로 드러나지 않았던 사례 일지라도, 권위 있는 사람 또는 기관, 언론 등의 외부적

압력이 없었다고 단정할 수는 없을 것이다.

갈등관리에 대한 기존 문헌들은 합의형성에 기여하는 이해관계자들이 어떻게 형성되는지가 매우 중요하고, 참여 의사와 의지 유무에 따라 다수의 이해관계자들이 참여하는 합의 형성이 갈등관리를 이끌어내간다고 말한다. 그러나 우리나라의 대표적 갈등관리 사례들을 살펴 본 결과 자연스럽게 대화가 형성되지 못하고 갈등을 풀기 위해 누군가 개입을 해야만 했다. 갈등대상자로서 지역의 주민이 협상을 이끌어 낸 사례는 찾아볼 수 없었으며, 오히려 지속적으로 대화를 요구하지만 중앙정부 시행당사자는 대화를 거부하는 현상이 공통적으로 발견되었다. 대부분의 사례에서는 대통령, 국회, 중앙정부 등 정치적인 영향력이 있는 제 3자가 개입하여 대화를 제안하였고 결국 이해당사자인 지역주민 등은 대화의 수용 주체로서의 역할밖에 하지 못하는 것이다.

〈표 2〉 분석 결과

구분 \ 사례	한탄강 댐	기무사	서울병원	천성산	시화호	계룡산 터널	밀양 송전선로	
대화 관계	요구	대통령	과천시 의회	지역구 국회의원	내원사 스님	건설 교통부	건설 교통부	시민단체
	제안	대통령	과천시 의회	국무 총리실	내원사 스님	건설 교통부	건설 교통부	시민단체
	권고	대통령	국회 국방 위원회	국무 총리실	대통령	없음 (일정부분 비공식적 압력은 존재)	없음 (일정부분 비공식적 압력은 존재)	밀양시, 국민권익위원회
	수용	각 이해당사자 (찬·반, 환경단체)	국방부, 기무사	보건 복지부, 서울병원	불교계, 환경단체, 대책위 등	지역주민, 지자체, 시민단체	불교계, 시민단체	한국전력공사
갈등의 정도	대화 요구 및 제안이 비교적 원활히 수용	일정 수준 이상의 갈등 증폭	대화 요구 및 제안이 비교적 원활히 수용	최초의 대화 요구는 원활히 수용되지 못함. 대화 권고 이후 비교적 원활히 수용	대화 요구 및 제안이 비교적 원활히 수용	대화 요구 및 제안이 비교적 원활히 수용	일정 수준 이상의 갈등 증폭	
제도 및 규정	법적 근거에 상응하는 정치적 권고	법적 근거에 상응하는 정치적 권고	공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정	법적 근거에 상응하는 정치적 권고	없음 (일정부분 비공식적 외압은 존재)	없음 (일정부분 비공식적 외압은 존재)	법적 근거에 상응하는 정치적 권고	

즉, 대화를 제안하는 주체는 영향력 있는 주체여야만 하며, 대화협의체가 형성되기 위해서는 상대적으로 영향력이 작은 이해당사자가 대화요구를 수용해야만 대화가 가능했다. 하향식 제안이 이루어져야 비로소 대화협의체가 형성되어 왔다는 점은 대부분의 사례에서 드러나고 있는 사항이다. 이상의 7가지 대화협의체 형성 사례들은 대화가 시작되어야 하는 당위

성을 제시할 수 있도록 근거규정을 만들어야 함을 시사한다. 근거규정이 만들어지지 않고서는 계속해서 정치적인 영향력이 있는 주체의 의지에 의해 대화가 시작될 수밖에 없다. 다시 말해 우리나라의 갈등사례에서 대화 협의가 지속적으로 이루어지기 위해서는 정부가 먼저 나서서 대화 협의의 배경을 만들어야 한다는 것이다.

지금까지는 대화협의체 형성에 관한 근거규정이 정교하게 담겨 있는 법률이 없었기 때문에 많은 시행착오와 불필요한 갈등의 확산을 막지 못했다. 이에 갈등사례별 대화협의체의 형성이 필수적으로 조기에 확립될 수 있도록 하는 근거규정이 구체적인 법률로써 제안되어야 할 것이다. 또한, 선언적인 측면에서 대화협의체 형성의 절차, 원칙, 방향, 정부차원에서의 지원방법 등에 관한 구체적인 내용을 명시적으로 규정해야 할 것이다.

V. 결 론

그간의 많은 공공갈등에 대한 연구들은 성공적인 갈등해소 관리전략의 마련에 초점을 기울여 왔다. 그리고 대부분의 갈등해결을 위해 대화협의체 형성의 중요성에 대해 설명하고 대화협의체 구성의 방법과 적용에 대해 제안하고 있다. 그러나 많은 갈등해결에 사용되어온 대화협의체가 어떠한 원인으로 시작되었는지에 대한 연구는 이루어진 바 없다. 정책의 현실적 합성을 고려할 때, 우리사회에 이미 발생한 갈등사례에서 최초의 대화협의체의 형성동인에 대해 살펴보는 것은 대단히 중요하다 할 수 있다. 본 연구는 대화협의체 구성을 위해 먼저 수반되어야 할 배경 상황이 마련되어 있다면 갈등의 해결을 위한 대화협의체 형성을 촉진시키고 나아가 사전에 예방할 수 있다는 가정에서 출발하였다. 우리 사회가 가지고 있는 갈등관리 사례에서 최초의 대화협의체 형성 동인을 분석하여 봄으로써 사회적 비용을 저감할 수 있는 사전 갈등관리 전략을 제시하여 보고자 하였다.

본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 대화의 장인 대화협의체는 모두 당사자 간의 갈등이 어느 정도 격화된 이후에 구성되어 다양한 사회적 비용 및 불필요한 감정의 소모가 이루어진 후에 개시되었다. 갈등이 심화되기 전에 대화협의체의 배경이 미리 형성되었다면 조기에 대화협의체를 구성하는 것이 가능하였을 것이다. 또한, 그만큼 불필요한 사회적 비용과 감정 소모를 예방하고, 갈등 해소를 위한 이해당사자 간 사전 조건 내지는 입장이 좀 더 우호적으로 형성될 수 있었을 것이다. 이는 갈등상황의 초기에 대화협의체가 구성되어야 하며, 그러한 배경을 정부차원에서 정교하게 마련해야 함을 시사하는 결과이다.

둘째, 협의체의 구성에 있어 최초의 동인은 천성산, 밀양송전선로 사례를 제외하고는 모두 정부 또는 정치권이 제안하였다. 특히, 한탄강 댐, 시화호, 계룡산 터널 사례에서는 정부 정책으로 인해 피해를 보는 지역주민, 환경단체, 종교계 등이 정부 또는 정치권의 대화 요구를 수용하는 형태로 구성되었다. 천성산 사례에서는 최초의 대화 요구 결렬 이후 최고 정책결정

자의 정치적 권고에 의해 다시 제안되었다. 밀양 사례 또한 갈등이 격화된 이후 최초의 협의체 구성 제안을 시민단체(밀양 시민연대)가 하였지만, 그 이전에 사업설명회 형식의 정부의 제안 움직임이 있었음을 살펴볼 수 있었다. 사례의 대표성이 과연 모든 사례를 설명할 수 있는가에 대한 물음에 답변하기는 어려울 수도 있겠지만, 그간 많은 갈등관리의 연구대상이 된 이상의 갈등 사례에서는 대부분이 정부제안, 이해당사자 수용의 패턴을 보였다. 이렇듯 당사자 간 권력 내지는 힘의 배분이 불균형인 상태에서는 영향력이 미약한 이해당사자의 의견이 일방적인 힘에 의해 사장되지 않도록 대화가 시작되어야 하는 당위성을 담보할 수 있는 법적 근거 규정이 마련되어야 한다. 또한 여기에는 대화에 참여하는 이해당사자 누구나 자유롭게 문제를 제기하고, 숙의를 기반으로 토론할 수 있도록 하는 규정도 필요할 것이다. 결국, 이는 당사자 간 힘의 균형을 회복하는 데에도 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

셋째, 갈등이 발생하는 원인이 되는 정책 또는 사업들의 대부분이 갈등당사자들이 인식하지 못한 채 시작되었다는 점이다. 정책이 본격화되기 위해서는 우선 해당 이해관계자들의 분석 및 동향 파악이 먼저 수반되어야 함을 보여주는 예이다. 이를 위해서는 정책사업의 계획 단계에서부터 갈등영향분석 등을 통해 갈등 전문가들의 전문적인 조력을 받을 필요가 있다는 것을 시사한다. 특히, 정부에 대한 신뢰가 부족한 상황에서는 이와 같은 전문가의 개입이 정부신뢰 회복을 위한 기회로도 작용할 수 있을 것이다.

본 연구는 본 공공갈등 해소를 위한 대화협의체 형성 및 그 법적 근거를 마련할 필요성을 제기하기 위한 기본적 논의를 제시하였다는 것에 의미가 있다. 하지만 앞서 제기하였듯이, 본 연구에서 분석한 7 가지 사례만으로는 분석 결과와 도출된 함의점의 객관성과 타당성을 담보하는데 어려움이 따를 수 있다. 앞으로 추가적인 이론 연구와 다양한 사례와의 접목을 통해 분석결과의 객관성과 대표성을 제고하고, 보다 타당성 있는 대화협의체 설계 방안을 마련하기 위한 노력이 지속적으로 경주되어야 할 것이다.

≤참 고 문 헌≥

- 가상준·안순철·임재형·김학린(2009). 한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007. 「한국정치학회보」. 13(2): 51-87.
- 경실련(사)갈등해소센터(2010). 「국립서울병원관련 갈등조정위원회 백서: 20여년의 갈등을 해소하기 위한 365일의 여정」.
- 국무조정실·중앙공무원교육원(2006). 「품질높은 정책, 실수로부터 배운다」.
- 국민권익위원회(2010). 「송전선로 건설사업 개선 방안」. 서울.
- 국민대통합위원회(2014). 「소통에는 엄청난 투자가 필요하다: 호남고속철도 계룡산 통과구간 건설 합의」.

- 국방위원회 수석전문위원실(2005). 청원(7건) 검토 보고.
- 국토연구원(2006). 「중앙·지방정부간 협력적 계획체계 구축방안에 관한 연구」. 경기.
- 국토해양부(2012). 「호남 고속철도 적기준공을 위한 갈등관리사례」. 서울.
- 김강민·김재일(2015). 지방정부의 공공갈등 쟁점 확대에 따른 사회·경제적 비용항목 탐색과 적용. 「한국지방행정학보」. 12(2): 259-291.
- 김광구(2008). 공공갈등사례의 비판적 분석. 중앙공무원교육원. 「정책갈등과 대응방안」. 161-190.
- 김광구·문채·홍성우(2006). 중앙정부의 국책사업 추진과정에서의 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구. 「한국행정학회 학술발표논문집」. 6: 57-68.
- 김광구·신창현(2005). 갈등의 재구성: 국립서울병원 재건축 갈등영향분석. 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」. 23-43.
- 김광구·신창현(2006). 국립서울병원 재건축에 따른 갈등영향분석. 「도시행정학보」. 19(1): 143-173.
- 김광구·심준섭·이선우(2016). 갈등내재화 위한 포용적 행정제도 구축전략. 「한국비교정부학보」. 20(2): 157-180.
- 김광구·이선우(2011). 조정기제를 이용한 갈등해소: 국립서울병원 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 23(1): 1-25.
- 김길웅(2013). 「군사시설 입지갈등에 관한 연구: 기무사령부 이전과 제주해군기지 건설 사례를 중심으로」. 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 김동영·김광구·정지범·박재근(2009). 「공익시설의 입지와 운영 갈등의 제도 개선 연구」. KDI 국제정책대학원.
- 김두환(2005). 사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교: 전력정책합의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로. 「시민사회 NGO」. 3(1): 143-171.
- 김승일(2007). 비선호시설 입지과정 갈등요인과 조정전략에 관한 비교연구: 영월댐·내린천댐·한탄강댐 건설사례를 중심으로. 「한국행정과 정책연구」. 5(1): 1-27.
- 김재근·채종현(2009). 정책갈등의 제3자 갈등조정 효과: '한탄강댐갈등조정소위원회' 기능을 중심으로. 「분쟁해결연구」. 7(1): 5-39.
- 김창수(2007). 관료제와 민주주의의 딜레마: 천성산 원효터널 분쟁의 프레임 분석. 「한국지방정부학회 학술대회 자료집」. 4: 181-207.
- 문채·김광구(2006). 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천 이전사업을 사례로. 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」, 제41권 6호, 177-193.
- 문영배(2009). 「환경갈등 해소방안에 관한 연구: 시화지역 사례를 중심으로」. 광운대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 문종규(2011). 「공공갈등의 전략적 관리에 관한 연구: 경부고속철도 천성산 사업과 호남고속철도 계룡산 사업 갈등을 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박수선(2006). 한탄강댐 건설 갈등. 박진·채종현(편저). 「갈등조정, 그 소통의 미학」. 서울: 국

- 인포메이션. 225-271.
- 박재묵(2005). 공공갈등 관리의 관점에서 본 천성산 갈등. 「분쟁해결연구」 3(2): 5-37.
- 박현희(2014). 「공공정책 갈등과 조정에 관한 연구: 공공시설 입지선정 갈등 사례를 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 배귀희·임승후(2010). 공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로. 「행정논총」. 48(4): 107-144.
- 신창현(2006). 「국립서울병원재건축관련 참여적 의사결정 사례연구」. 보건복지부 연구보고서.
- 심형구(2014). 「국책사업 갈등의 제도적 프레임 분석: 765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사례를 중심으로」. 부경대학교 대학원 박사학위논문.
- 안양대학교(2012). 「국방갈등관리 표준해결모델 연구 보고서」. 경기.
- 윤경준·안형시(2004). 심의민주주의적 의사결정의 효과성: 지방의제21 작성을 중심으로. 「한국행정학보」. 38(2): 149-165.
- 이경수(2009). 「공공갈등의 성공적 해소방안에 관한 연구: 국군기무사령부 과천이전사업 사례를 중심으로」. 경희대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이민웅(2005). 숙의민주주의 4차원과 언론 역할. 「한국언론학보」. 49(6): 342-372.
- 이선우(2011). 원활한 갈등조정을 위한 필요조건: 경험으로부터의 교훈. 「한국정책학회보」. 20(3): 87-106.
- 이선우·홍수정(2012). 송·변전설비 건설 갈등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765kV 송전선로건설관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」. 16(12): 183-212.
- 이종원·홍성만(2009). 공공사업의 다목적성과 정책개선: 시화호 개발 사업에서 조정의 부재로부터 협의기구의 내재화까지. 「한국행정논집」. 21(4): 1155-1176.
- 이필운(2008). 「중앙정부와 지방정부 간 갈등관리에 관한 연구: 경기도 사례 및 공무원 인식조사를 중심으로」. 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 중앙공무원교육원(2008). 「정책갈등과 대응방안」. 경기.
- 정정화(2011). 공공갈등과 합의형성: 심의민주주의 방식의 적용과 한계. 「한국행정논집」. 23(2): 577-604.
- 조옥라(2009). 국책개발사업으로 인한 갈등과 합의의 문화적 조건. 「한국사회학회 학술대회 자료집」. 265-282.
- 주경일·최홍석·주재복(2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로. 「행정논총」. 41(4): 193-220.
- 주성돈·이종원(2012). 공유재 갈등조정기구에 대한 제도적 실행규칙 분석: 제도분석방법론(IAD framework)을 통한 시화지구지속가능발전협의회의 운영방식에 관한 사례연구. 「한국자치행정학보」. 26(3): 129-154.
- 지속가능발전위원회(2004). 「갈등예방 및 해결 안내서」. 서울.

- 평화여성회(2008). 「공동조사의 경험과 갈등해결: 새만금·영월댐·천성산·계룡산 공동조사 사례 비교」. 서울: 평화여성회.
- 하혜영·이달곤(2007). 한국 공공갈등의 발생과 해결: 1995~2006년까지 갈등사례를 중심으로. *한국정책학회보* 16(4): 329-356.
- 한국정책과학학회(2011). 「역대 정부의 갈등관리 리더십 연구 보고서」. 서울.
- 한국행정학회(2007). 「시화호 정책사례: 정책오차와 정책개선」. 서울.
- 홍성만·김광구(2008). 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구: 정부간 갈등관리 기구를 중심으로. 「한국공공관리학보」. 22(4): 1-17.
- 홍성만·최홍석(2008). 송·변전시설 건설을 둘러싼 위험인식과 갈등관리 모색. 「분쟁해결연구」. 6(1): 113-133.
- Carpenter, S.(1999). Choosing Appropriate Consensus Building Techniques and Strategies. in L. Susskind, S. McKearnan, & J. Thomas-Larmer (eds.). (1999). *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement Thousand Oaks*: SAGE Publications, 61-97.
- Carpenter, S., and W. Kennedy(2001). *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Furlong, Gary T.(2005). *The Conflict Resolution Toolbox: Models and Maps for Analyzing, Diagnosing, and Resolving Conflict*. John Wiley & Sons.
- Mcafee, N.(2004). Three Models of Democratic Deliberation. *Journal of Speculative Philosophy*. 18(1): 44-59.
- Poitras, J., & R. Bowen.(2002). A Framework for Understanding Concensus-Building Initiation. *Negotiation Journal*. 18(3): 211-232.
- Saunders. Harold H.(1985). We Need a Larger Theory of Negotiation: The Importance of Pre-negotiating Phases. *Negotiation Journal*. 1(3): 249-262.
- Susskind, Lawrence and Jeffrey Cruikshank(1987). *Breaking The Impasse: Consensual Approaches To Resolving Public Disputes*. New York, NY: Basic Books.
- Ury, William L., Jeanne M. Brett, and Stephen B. Goldberg(1988). Designing an Effective Dispute Resolution System. *Negotiation Journal*. 4(4): 413-431.
- 국민일보(2010). 갈 곳 없는 국립서울병원 '16년째 방황'. (2010.02.01.).
- 강원도민일보(2003). 한탄강댐 건설 원점서 재검토하자. (2003.12.20.).
- 경남도민일보(2009). 밀양 송전탑 갈등 해결 움직임 본격화.(2009.12.18.)
- 경남신문(2008) 지역사회 환경갈등 해법 없다. (2008.11.19.).

- 경향신문(2006). 한탄강댐 재추진 배경, 전망 - 환경보다 수해예방. (2006.08.23)
- 내일신문(2005). 기무사 이전 관련 다자간 협의체 구성 했지만... 1년 만에 마주 앉고도 평행선. (2005.07.12.)
- 뉴시스(2004). 과천시의회, 기무사 이전반대 결의 - 다자간협의체 구성 제안. (2004.09.10.).
- 동아일보(2006). 호남고속철 계룡산 노선 '환경마찰.' (2006.02.20.).
- 동아일보(2006). '한탄강댐' 허송세월 누가 책임질건가. (2006.08.24.).
- 동아일보(2010). 밀양시장-창년군수 고소. (2010.08.10.).
- 마인트포스트(2016). <혐오에서 공존으로> 구 국립서울병원 탐방기. (2016.03.13.).
- 매일경제(2008). 권택기에 발목 잡힌 국립서울병원. (2008.12.16.).
- 새전북신문(2007). [기획-지역갈등 대안을 찾아] 5. 시화호서 배운다. (2007.11.27.).
- 충청투데이(2011). 한탄강댐 건설, 중립기구 중재로 갈등 봉합. (2011.09.15.)
- 충청투데이(2011). 시화호개발 장기간 대립 ...조정기구로 뒤늦게 합의. (2011.09.22.).
- 한겨레(2004). 지역 혐오시설 갈등 '시민 배심원'이 푼다. (2004.12.07.).
- 한겨레(2008). '님비'에 방치되는 국립서울병원. (2008.12.25.).
- 한겨레(2013). '밀양 송전탑' 주민들 "한전, 미끼로 주민 분열 노려." (2013.02.22.).
- 한겨레(2013). 한전사장 "밀양송전탑 공사 재개해야"... 호소문 발표. (2013.05.18.).
- 시화지구지속가능발전협의회 홈페이지(<http://www.sihwa-sd.com/>)

* **김광구(金光九)**: 미국 위스콘신 주립대(메디슨 캠퍼스)에서 도시 및 지역계획학 박사를 취득하고, 현재 경희대학교 행정학과에 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공갈등관리, 지방행정, 지역개발, 도시계획 등이다. 최근 발표 논문은 "참여가 송전선로 수용성에 미치는 영향"(2018), "기초자치단체 갈등해소 전략"(2017), "지방자치단체의 갈등대응방식에 관한연구"(2017), "전통시장 현대화 과정의 정책 네트워크 분석"(2016), "갈등내재화 위한 포용적 행정제도 구축전략"(2016) 등이 있다(kkim20@khu.ac.kr).

* **이선우(李宣雨)**: nagement, 1996)를 취득하고, 현재 한국방송통신대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 학문적 관심영역은 인사, 갈등관리, 협상 등이며, 최근 논문으로는 "지방자치단체 갈등관리시스템 분석-조례 및 사례 분석을 중심으로"(2017), "공무원의 공직가치에 대한 실증 연구"(2016), "공공갈등 진단 체크리스트 개선을 위한 연구: 서울시 공무원의 인식을 중심으로"(2016), "인사행정 60년 연구분석: 정권 및 중앙인사관장기구의 변화에 따른 연구경향 분석"(2016) 등이 있다(bunte@knou.ac.kr).

* **심준섭(沈俊燮)**: 미국 뉴욕주립대(State University of New York at Albany)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 갈등관리와 협상론, 원자력 정책이며, 주요 논문으로는 "Public participation and trust in government: The case of the Korean financial regulatory agency(2016)", "Identifying policy frames through semantic network analysis: An examination of nuclear energy policy across six countries(2015)", "행정학 연구에서 구조방정식모형 활용: 문제점 검토와 제언(2015)" 등이 있다(jsshim@cau.ac.kr).

〈부록〉 분석대상 사례의 개요

1. 한탄강 댐 건설 사업

파주시, 동두천시, 연천군, 포천시, 철원군, 양주시 등 임진강 유역 경기북부지역에 1996, 1998, 1999년 세 차례에 걸친 대홍수로 1조원 이상의 재산피해와 1백 명 이상의 인명피해가 발생하였다. 이에 정부는 1999년 국무회의를 통해 수해방지종합대책을 마련하였고, 용수공급을 주목적으로 하였던 한탄강 댐 건설 계획을 홍수조절을 주목적으로 하는 계획으로 변경하였다¹⁰⁾. 2000년 12월 한탄강 댐 기본설계 보고서가 완료되고, 2001년 6월 수자원장기종합계획 수립 및 한탄강 댐 건설사업이 공식적으로 공표되면서 철원주민들을 중심으로 한탄강 댐 건설에 반대하는 환경단체 및 반대지역주민들과 사업추체인 건설교통부와 한국수자원공사 사이에서 갈등이 시작되었다. 2001년 12월 한탄강 댐 건설사업 주민토론회가 개최되는 한편, 한탄강 댐 건설교통부는 한탄강 댐 건설사업을 결정하고, 한탄강 댐 입찰 및 사업자를 확정하였다. 한탄강 댐 건설사업이 본격적으로 시작되자 연천과 철원지역 주민들이 강하게 반발하면서 갈등이 확대될 조짐이 보이기 시작되었다. 2001년 당초 댐 건설 예상비용은 9700억 원으로 추산되었지만(동아일보, 2006.8.24.) 이해관계자 간의 이견과 대립으로 사업추진이 중단되면서 착공이 지연되고 사회적 비용이 증가하게 되었다. 갈등이 확산되자 2003년 강원도를 방문한 노무현 대통령은 한탄강 댐 건설 문제를 대통령 직속 지속가능발전위원회의 갈등조정 대상으로 선정하고 '당사자 간 합의'로 갈등해결을 지시하였다(김재근·채종현, 2009). 이처럼 한탄강댐건설사업은 갈등이 고조되기 이전 대통령의 지시로 대화협의체를 형성하는 시발점이 되었다. 그러나 정치적 결단과 사법적 해결로 갈등조정에는 실패한 사례라 볼 수 있다.

2. 국군기무사 과천 이전 사업

1913년 세워진 기무사 건물은 서울 종로구 소격동에 위치하여 협소한 면적과 낙후된 시설로 1996년 건물 안전진단 결과 '불가' 판정을 받았다. 또한 건물면적이 8,000여 평으로 매우 협소하기 때문에 1998년 국방부가 기무사를 과천시 주암동 일대 그린벨트(개발제한구역)로 옮기기로 결정하였다. 2002년 1월 국방부는 기무사 이전 위치를 서초구 내곡동에서 과천시 주암동으로 옮기는 사업계획변경을 승인하게 된다. 2002년 4월 기무사의 과천시 주암동 이전사업계획 수립 당시에는 시설물 배치 면적, 기타 공간 부지 면적, 부대특성을 고려한 훈련장 면적 등을 포함하여 22만 7천 평으로 산정하였다(안양대학교, 2012). 이후 국방부는 기무사 이전사업 실시계획을 승인하고(이필운, 2008) 공고 하게 되지만, 2002년 7월 과천시에 여인국 시장의 취임으로 기무사 이전사업에 관한 갈등이 본격화되기 시작하였다. 이후 기무사 이전사업에 반대를 하는 과천시 및 과천의회, 지역주민의 다각적인 반대운동으로 갈등이 점차 확산되기 시작하였다(김길웅, 2013). 과천시 의회가 여러 이해관계자들로 구성된 다자간 협의체 구성을 기무사에 지속적으로 요구를 해왔음에도 불구하고, 2005년 안상수 의원의 추진으로 국회국방위원회에 '국군기무사령부 과천시 이전 백지화 또는 과천시에서 제시한 대안부지 적극 수용검토에 관한 청원'(국회국방위원회 수석전문위원실, 2005)을 제기하면서 대화협의체 형성을 꾀하였다. 이에 국회 국방위원회는 청원심사 소위원회회를 개최하여 다자간 협의를 추진할 것을 권고하였다. 국군기무사 과천 이전 사례는 9번의 다자간 협의체 회의를 거치면서 최종합의를 도출하여 갈등을 해결한 사례이다.

3. 국립서울병원 이전/재건축 사업

1961년 건립된 보건복지부 산하 국립서울병원은 서울과 인천, 경기지역의 정신 질환자들을 치료하기 위해 정신보건법 제8조에 의해 설치되었다(국민일보, 2011.02.01.). 하지만, 낙후된 건물 및 시설 부족과 열악한 의료환경이 문제점으로 부각되어, 1989년 4월 병원현대화 기본계획이 보건복지부에 의해 수립되면서 건물의 신·증축을 통해 기능 및 시설의 현대화를 추진하였다. 1994년 지역주민들이 국회청원을 통해 다른 지역으로 병원이전을 요구하면서 현부지의 재건축이 중단되는 사태에 이르렀다. 1995년부터 보건복지부는 주민들의 이전요구를 수용하여 서울시 및 수도권 지역의 50여개 후보지를 선정하여 병원이전을 추진하였지만 이전부지선정이 번번이 무산되어 2003년부터 2차 이전계획을 추진하였지만 이 또한 이진후보 지역 주민들의 반대와 지방 및 광역자치단체장의 유치동의서를 첨부한 사업자의 부재로 인해 무산되고 말았다(김광구·신창현, 2006).

이에 2003년 8월 현 부지에 재건축을 통해 정신병원에 대한 부정적인 이미지 개선과 지역의 긍정적인 상징(landmark)으로서의 병원 현대화 방침을 결정하였다. 그러나 국회에 병원현대화를 위한 재건축 기본설계 예산이 제출되었지만 광진구 출신 국회의원의 영향으로 삭감 된 바 있고, 2005년 또한 당시 국회 예산결산 특별위원회 간사 위원이자 지역구 의원이었던 김영춘 열린우리당 의원의 반대로 또 한번 예산이 삭감 되었

다(한겨레, 2008.12.25). 2005년 3월부터는 지방정치인 중심으로 광진구청, 중곡동 지역주민 등이 병원 재건축에 반대 하면서 갈등이 표면화되기 시작하였다(김광구·이선우, 2011).

10년 이상의 오랜 기간 동안 갈등 상황이 지속됨에 따라 2008년 12월 29일 국립서울병원에서 권택기 국회의원, 국무총리실, 보건복지부, 국립서울병원, 광진구 의회의원, 주민대표(중곡동 4개 주민자치위원회 위원장)가 참석하여 향후 갈등조정위원회를 구성하기로 합의하였다(경실련(사)갈등해소센터, 2010). 국립서울병원 관련 갈등조정위원회는 국립서울병원의 이전 및 재건축을 둘러싼 갈등을 해소하고 보건복지부와 주민들이 모두 만족하는 합의안을 도출할 수 있도록 주민보고회를 개최하는 등 대화협의체를 형성하려 노력하였다. 2009년 2월 20일 제1차 갈등조정위원회가 개최되었고, 2010년 2월 11일까지 31차 본회의와 27차 실무소위원회, 6회의 특별회의를 개최하였다. 이처럼 국립서울병원 이전 사례는 총 64회에 걸친 회의를 통하여 합의를 도출시킨 사례로 평가될 수 있다.

4. 천성산 원호터널 공사

천성산 원호터널 공사는 1990년 6월 15일 천성산을 관통하는 고속철도 노선이 확정되고, 1992년 4월부터 1994년 10월까지 환경부의 환경영향평가가 완료되었다. 2002년 12월, 5개 공구가 착공되면서 기초공사가 시작되었지만, 지울스님으로 대표되는 불교계와 환경단체들은 원호터널 공사가 천성산의 고산습지(화엄늪, 무제치늪 등)를 훼손시키는 등 환경에 악영향을 주기 때문에 노선재검토 및 발파공사 중단, 환경영향평가재조사 등을 2001년 첫 제안한 이후 2003년부터 본격적으로 주장하기 시작하였다(김광구·심준섭·이선우, 2016).

당시 지울스님의 문제제기가 불교계 및 환경단체들의 호응을 얻어 사회적 영향력을 획득함에 따라 노무현 대통령 당선자는 백지화 공약을 내기도 하였다. 하지만, 취임 이후 건설교통부 및 한국철도시설공단 등의 행정·재정적 고려에 의한 현실적인 사업추진론 앞에서 백지화 공약은 실천되지 못하였으며(조옥라, 2009), 지울스님의 단식투쟁 및 환경단체의 격렬한 반발을 야기하게 되었다.

이후, 갈등해결을 위해 청와대 및 환경부, 국회 등의 노력이 있었으나, 경부고속철도 건설의 담당주무부처인 건설교통부와 사업자인 한국철도시설공단과 '환경영향공동조사의 실시'라는 실효적인 합의를 이끌어 내기까지는 6개월이 걸려, 지울스님의 4차 단식투쟁 100일차에 이르러야 이루어지게 되었다(김광구·심준섭·이선우, 2016). 한국철도시설공단과 환경단체 간의 환경영향공동조사에 관한 실무적 합의는 2005년 5월 4일 최종 합의되었다.

환경영향공동조사는 2005년 8월 30일부터 11월 30일 까지 3개월 간 찬반 양측에서 5명의 전문가들이 참여하여 지하수 등 5개 분야에 대해 실시되었다(김창수, 2007). 2006년 2월 28일까지 4개 분야에서는 합의가 도출되었으나, 생태계 분야에서 합의점을 찾지 못하여 대법원의 판단으로 넘어가게 되었고, 2006년 6월 2일 대법원에서 '공사착공금지 가처분신청'에 대해 기각 및 각하결정을 내리게 됨에 따라 천성산 원호터널 공사를 둘러싼 갈등은 마무리 되었다.

5. 시화호 개발 사업

시화호 개발 사업은 경기도 안산시, 시흥시, 화성시에 이르는 유연면적 476.5km²의 간척지와 간석지를 개발하는 국토확장사업으로, 1975년부터 1984년까지 농업진흥공사에 의해 서남해안 간석지 개발계획 수립 및 간척농지 개발을 위한 기본조사가 실시되었다(한국행정학회, 2007) 1986년 12월 시흥공업단지 조성사업 심사 계획이 승인되었고, 1994년 1월 시화지구 방조제 공사가 완공되면서 시화 지역 갈등이 시작되었다. 방조제 공사로 인해 시화지구 소금 등 갯벌 퇴적물이 바람에 날리고, 시화호에 생활하수처리시설 용량부족과 안산공단 주변에 공장폐수로 인한 수질오염, 하수관 부실시공 등의 문제점들이 심각해지기 시작하였다.

시화호사업은 간척사업에 의한 국토확장으로 대규모 농지조성과 공업단지 및 도시지역으로 개발하려는 본래의 취지와는 다르게 여러 부작용이 나타나면서 NGO를 비롯한 다양한 시민단체, 지역주민 등이 한국수자원공사에 대해 반발하면서 정부와 대립하기 시작하였다. 지역주민의 반대 이외에도 환경 변화에 대한 불확실한 예측과 관련 부처 간의 극심한 이해상충으로, 건설교통부와 한국수자원공사는 시화지구의 각 부처 및 지자체별 계획을 정비하기 위한 시화지구 장기발전계획 공청회를 개최로 갈등을 해결하는 계기를 만들었다. 2004년 1월 사업자인 한국수자원공사, 경기도청과 지자체, 시민사회단체, 전문가, 지역주민 등이 참여하는 시화지속협의회를 구성하여 이견 조율을 하려 노력하였다(충청투데이, 2011.09.22.). 시화호 갈등은 2004년 1월 발족한 갈등조정 기구인 '시화지역 지속가능발전협의회'를 통해 최종합의까지 도출시킨 사례이다(이종원·홍성만, 2009). 본 협의회는 일회성의 갈등해소가 아닌 지속적인 대화와 토론, 상호 신뢰에 기반한 속의를 보장하기 위해 현재도 지속적으로 운영되고 있다.

6. 호남선 계룡산 터널 공사

호남고속철도 건설 사업은 충청북도 오송에서부터 전라남도 목포까지 총 연장 230.9km에 이르는 고속철도 건설 사업으로 호남지역 주민들의 교통편의 제공을 목적으로 하고 있었다(국토해양부, 2012). 호남고속철도 노선은 현황분석을 근거로 기본설계 노선 검토와 분석, 지질 및 지형, 교통영향 분석을 바탕으로 분기역(오송) 선정에 따라 계룡산 근접 통과 노선이 불가피해졌다. 이러한 결정으로 대전 충남지역 시민단체와 불교계가 노선의 타당성에 대한 의문을 제기하면서 갈등이 시작되었다. 또한 2005년 9월 20일 충남도민을 비롯한 시민단체, 불교계로 구성된 「계룡산 살리기 대전·충남연대」가 발족하였고, 상임대표인 신원사 주지 지성스님, 운영위원장인 이준원 공주대 교수(운영위원장), 이대우 사무처장 등은 호남고속철도 기본노선을 전면 수정할 것을 요구하며 2006년 2월 15일 단식농성에 돌입하였다(동아일보, 2006.02.20.).

호남선 계룡산 터널 갈등의 주요 이해당사자는 한국고속철도공단을 비롯하여, 건설교통부, 대전·충청지역 시민단체와 불교계, 계룡산 살리기 대전·충남연대 등이다. 정부는 계룡산 터널 노선반대 단체들이 요구하는 충청남도 지역순회공청회를 실시¹¹⁾(국토연구원·고속철도팀, 2006)하는 한편, 호남선 건설 사업의 반대 측에서는 환경·생태공동조사를 요구하고 나섰다. 이후 건설교통부 책임자가 대화를 시도하면서 2006년 4월에 공동 환경생태조사를 하기로 협의하고, 조사 이후에도 지속적으로 결과를 모니터링 할 수 있도록 환경·생태 모니터링 위원회를 운영하였다(문종규, 2011). 결국, 환경·생태공동조사단의 조사 결과와 지역주민 및 이해단체 등의 의견을 적극 반영하여 계룡산 국립공원 관통 노선의 우회 설계라는 사회적 합의를 이끌어 내었다. 이 사례는 국책사업 중 발생하는 갈등 요인을 이해관계자와의 대화와 협력관계 유지로 갈등 고조 이전에 갈등을 해결한 사례이다.

7. 밀양 송전선로 건설

2000년 1월 한국전력공사는 장기적인 전력수요 증가에 대비하기 위하여 현재 건설 중인 신고리 원자력발전소의 발전전력을 전력계통에 병입하여 전력 수송체계 구축 및 경남 북부 지역의 안정적인 전력공급을 위한 전력설비의 확충을 확정지었다. 2007년 11월부터 시행된 송전선로 사업은 경상남도 양산시, 밀양시, 창녕군 일원에 2,562,212km(철탑 55,988㎡, 선하지 2,506,224㎡)의 면적에 걸쳐 실시되었다(이선우·홍수정, 2012). 한국전력공사와 지역주민이 주 이해관계자이며, 한국전력공사는 기술적(GIS: Geographic Information System)인 측면의 입장만 내세우고 지역주민의 의견수렴은 제대로 이루어지지 않았다. 이에 2005년 12월 밀양지역 경과지 주민들은 주민설명회 및 환경영향평가 부실, 절차상의 문제, 재산권과 환경권 침해 등의 이유로 한국전력공사 앞에서 주민들이 집회를 시작하며 갈등이 표면화되었다. 또한 밀양시장, 지역국회의원 등의 반대활동이 확산되고 2010년에는 한국전력공사 측이 밀양시장과 창녕군수를 국책사업 추진의 방해 등을 이유로 검찰에 고소하면서 갈등이 더욱 심화되었다(동아일보, 2018.08.10.).

2009년 이재오 국민권익위원장의 중재절차 마련으로 제3자의 제안을 받아 대화협의체가 형성 되었고, 국민권익위원회의 조정으로 '밀양지역 765kV 건설사업 관련 갈등조정위원회'가 진행되었다. 2012년 한국전력공사 측은 국회 지식경제위원회의 권고를 받아들여 밀양지역 4개 면의 공사를 중지하기에 이르렀고, 2013년 민주통합당의 조경태 국회의원은 한국전력과 '밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회'의 중재를 통한 협의를 개시하였다(한겨레, 2013.02.22.). 갈등해결 기제로 국민권익위원회와 경실련(사)갈등해소센터의 중재로 갈등을 해결하려 하였으나, 이견 조율이 이루어지지 않는 상태에서 한국전력공사는 2013년 5월 18일 밀양송전탑 공사 재개 호소문을 발표하면서 공사를 강행하겠다는 입장을 표명하였다(한겨레, 2013.05.13.). 이후 2014년 4월 16일 밀양시는 농성장의 철거를 촉구하는 내용의 계고장을 주민 15명에서 송부하였으며, 2014년 6월 11일 밀양시가 경찰 2,000명과 한국전력 직원 250여명의 지원을 받아 농성장을 강제로 철거하는 행정대집행이 이루어졌다(김강민·김재일, 2015). 결국, 밀양 765kV 송전탑은 당초 계획보다 3년 10개월 늦은 2014년 9월 23일에 완공되었다.

10) 1995년 6월부터 1997년 12월 2년여 동안 한국수자원공사는 임진강 유역 조사를 착수하였다. 그 결과 2012년 임진강 유역에 연간 36억 1700만 톤의 물 부족이 예상되어 연간 26억 5700만 톤의 용수 공급을 주목적으로 하는 한탄강댐 계획을 추진하였다(충청투데이, 2011.09.15.).

11) 국토연구원·고속철도팀(2006). 호남고속철도 충청남도 지역공청회 결과보고.