일반논문 「정부학연구」 제20권 제2호(2014): 431~463

원고투고일: 2013.12.21
원고수정일: 2014.03.13
게재확정일: 2014.04.15

공공갈등의 관리:
미국의 송전선로 건설 사업의 교훈*

안영찬**
김석은***

본 논문은 미국의 송전선로 건설 사업 사례를 통해 한국의 핵심 공공갈등 중 하나인 송전선로 및 송전탑 건설을 둘러싼 갈등 해결을 위한 갈등관리 전략을 모색하는 데 있다. 2002년 추진을 시작하여 10년이 넘는 협의 끝에 결국 합의를 보지 못하고 있는 밀양 송전탑 건설 사업의 예에서 볼 수 있듯이, 고질 반복적으로 나타나고 있는 공공갈등은 국책사업의 추진에 장애가 될 뿐 아니라 예산낭비의 주요 원인이 되고 있다. 본 논문에서는 미국 송전선로 건설 사업에서 나타나고 있는 갈등 사례를 소개하고 분석함으로써, 밀양송전탑 건설 관련 갈등을 해결하기 위한 정책대안을 제시하고자 한다.

주제어: 공공갈등, 송전선로, 밀양송전탑, 정책대안

Ⅰ. 문제제기

늘어나는 전력수요에 대비해 한국 정부는 원전에서 생성되는 전력을 전력수요가 많은 도심지역에 수송할 전략을 오래부터 마련하여 왔다. 미국정부 역시 마

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2014)

** 1저자, 영남대학교에서 행정학 석사를 취득하고, 현재 한양대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 비영리조직, 사회자본, 공공갈등 등이다(chan5382@gmail.com)

*** 교신저자, 미국 조지아주립대에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한양대학교 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 조직론, 인사행정론, 비영리조직 관리 등이다(seokeun@hanyang.ac.kr).

www.kci.go.kr

찬가지여서 장거리에 걸친 송전선로의 보수와 새로운 송전선로의 건설은 중요한 정부의 관심사 중의 하나이다. 특히 오바마 행정부는 바람, 태양, 지열 등을 이용한 신재생에너지의 사용을 확대하고 이를 통해 생성된 전력을 안전하게 수송하는 것을 정부의 핵심 정책의 하나로 삼고 있다. 한 예로 미국재건법(American Recovery and Reinvestment Act)은 650억 달러의 조세감면과 다른 인센티브를 쏟아 부으며 지방에서 생산되는 신재생에너지를 도심으로 수송하려는 야심찬 계획을 포함하고 있다. 연방내무성도 신재생에너지의 생산과 수송을 부처의 최고 우선순위로 두고 있다.

연방정부는 국유지에 6,000마일에 달하는 에너지 수송 부지를 정하고 전기 뿐 아니라 천연가스, 수소가스 등도 함께 서부지역으로 수송하려는 계획을 세우고 있다. 이를 위해 연방내무성과 연방농림부는 서부지역에 있는 국유지를 관리하고 있다. 문제는 정부에서 에너지 개발을 위한 부지 확보에 힘쓰는 동안 의회의 민주당에서는 15년 내에 210만 에이커에 이르는 광대한 동물서식지를 지정하고 공유지를 보호하기 위한 법안을 마련하고 있다는 사실이다. 따라서 송전선로 건설과 이를 포함한 다른 모든 에너지개발 사업이 이 지역 내에서는 엄격히 금지된다(Streater, 2009). 결국 어떻게 친환경 에너지개발과 생태계보호라는 상충된 정책목표를 조화시키느냐 하는 근본적인 문제가 제기된다.

Stone(2002)은 이를 정책의 모순이라 부르고 있다. 국민들은 정부에게 더 많은 복지서비스를 원하면서도 세금을 더 내기는 싫어한다. 식품의약안전청의 경우 새로운 신약을 만들어 국민들이 빨리 구매할 수 있게끔 하는 것이 목표이지만, 이는 안전한 신약의 개발이라는 또 다른 목표와 상충된다. 최근의 밀양 송전탑 건설을 둘러싼 공공갈등은 Stone이 말하는 정책의 모순을 잘 담고 있다. 환경보호와 국민들의 편리한 삶을 보장하기 위한 친환경에너지 개발과 전력수송이 환경을 파괴하고 국민들의 건강과 사유재산을 침해할 수 있음을 경고하고 있다. 미국의 생물다양성센터(Center for Biological Diversity)는 이미 내무성과 농림부에 대한 소송을 준비하고 있으며 이의 근거로 정부가 위기멸종동물보호법(Endangered Species Act)의 규정을 엄격히 지키지 않았다고 주장한다. 즉 송전선로 및 송전탑, 변전소의 건설이 법으로 보호되고 있는 다양한 동물들에 미치는

www.kci.go.kr

영향을 면밀히 조사하지 않은 채 진행되고 있다고 주장한다. 그들은 송전선로의 건설이 필요하다는 데는 동의하지만 장거리에 걸쳐 세워진 많은 송전탑들이 전력을 먼 거리까지 수송하는 동안 발생되는 환경 및 사유지 재산 침해 등을 간과해서는 안 된다고 주장하고 있다.

하지만 1990년대 중반 이후 전력산업에 대한 규제완화가 이루어지며 전력수송에 대한 새로운 관심이 모아지기 시작했다. 규제완화는 먼 거리까지의 전력수송을 통해 이익을 창출하려는 사기업과 주정부들의 관심으로 거대한 시장을 형성하게 되었다. 더군다나 2003년 미국 동부지역의 블랙아웃은 50만 명 이상의 미국과 캐나다 주민들이 전기 없이 생활하게 되는 결과를 초래하였고 이에 미 의회는 2005년에 에너지정책법(Energy Policy Act)을 통과시키고 모든 토지관련 부서에 전력망을 확충하기 위한 부지를 확보할 것을 지시하였다(National Wind Coordinating Committee, 2005). 미국의 최대 국유지 관리부처인 토지관리국(Bureau of Land Management)과 산림청(Forest Service)은 연방 소유의 국유지에 바람, 지열, 태양에너지를 이용한 전력생산 프로젝트를 검토하고 있다. 또한 미연방정부는 서부지역 6,000마일에 걸친 전력수송부지(Westwide Energy Corridor)를 확보했는데 이는 2005년도 에너지정책법 제정 이후 가장 큰 전력 확충 사업이다.

그러나 서부지역의 전력수송부지는 연방 국유지에 국한된 것이고 많은 주들과 사유지를 포함하지 않고 있어서 주나 지방정부들로부터의 저항에 직면하고 있다. 여기에 지역주민과 비영리 환경단체들의 반발, 그리고 연방·주·지방정부들의 복잡하고 상이한 규제들에 얽매여 사업이 지연되고 비용이 늘어나며, 경우에 따라선 사업이 취소되는 결과를 낳고 있다. 이러한 송전선로 건설과 관련된 저항을 두고 학계에서는 NIMBY(not in my backyard)라고 칭하거나 또는 BANANA(build absolutely nothing anywhere near anything)라고 부르고 있다(Vajjhala and Fischbeck, 2006). 그러나 송전선로 건설 관련 갈등과 같이 고질적으로 반복되는 대형국책사업의 양상을 NIMBY나 BANANA로 규정짓는 것은 복잡하게 전개되고 있는 양상을 이해하지 못하는 단순한 논리이다. 이강원(2011)은 공공갈등을 LULUs(Locally Unwanted Land Uses), 즉 모두를 위해서는 이익이지만 어떤 특정 지역의 관점에서는 원하지 않는 토지의 사용으로 파악해야 한다고 주장한다

www.kci.go.kr

(124). 하지만 이러한 정의 역시 공공갈등을 사업주와 피해자의 이분법적 시각으로만 바라본다는 한계를 갖고 있다.

미국의 경우 건설되는 송전선로와 변전소, 송전탑이 주로 여러 개의 주에 걸쳐져 있으며 연방정부, 주정부, 지방정부, 지역주민, 지역사회 갈등조정센터, 환경관련 비영리조직 등 다수의 기관들이 사업의 시작부터 허가의 전 과정에 걸쳐 직접·간접적으로 관여하고 있다. 송전선이 지하로 매설되지 않고 지상으로 나와 있는 경우 문제는 더욱 복잡해진다. 더욱이 전력산업의 민영화가 가속화되고 경쟁시장으로의 빠른 진행이 계속되고 있는 지금 송전선로 건설의 소유권과, 자본투입, 관리 등 복잡한 문제들이 얽혀 있다. 2002년 추진을 시작하여 10년이 넘는 협의 끝에 합의를 보지 못하고 결국 2013년 10월 현재 강제로 사업이 집행되고 있는 밀양송전탑 건설 관련 갈등의 예에서 볼 수 있듯이, 고질 반복적으로 나타나고 있는 공공갈등은 국책사업의 추진에 장애가 될 뿐 아니라 예산낭비의 주요원인이 되고 있다. 따라서 본 논문에서는 한국과 미국의 송전선로 건설사업에서 나타나고 있는 갈등 사례를 소개하고 분석함으로써 우리나라에서 유사 유형의 국책사업추진에 보다 바람직한 갈등관리 방법을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

갈등의 개념은 학문분야나 연구목적에 따라 다양하게 정의되어 왔다. March and Simon(1958)은 갈등을 의사결정의 표준 메커니즘에 이상이 있어 개인이나 집단이 하나의 행동대안을 선택하는데 곤란을 겪는 심리적 상황으로 보았다. Dahrendorf(1959)는 사회 세력들 간의 표면상의 충돌과 더불어 행동을 통한 다툼, 경쟁과 논쟁, 그리고 긴장 등을 모두 갈등으로 보았다. 본 연구에서는 갈등을 "정책과정에서 이루어지는 집단간, 사회세력간의 대립적 상호작용"으로 정의한다. 이는 본 연구에서 다루고 있는 갈등의 수준이 개인적 수준의 갈등보다는 집단적 수준의 갈등을 주된 분석대상으로 하고 있기 때문이다.

갈등은 분석의 수준에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 아래 <표 1>은 갈등의

www.kci.go.kr

유형에 대하여 나타내고 있다. 우선 주체에 따라 개인 간 갈등, 집단 간 갈등, 집단 내 갈등으로 분류하고 있다. 갈등의 내용을 중심으로 지방행·재정분야의 갈등과 지역개발분야의 갈등으로, 갈등의 표출 여부를 중심으로 잠재적 갈등과 현재적 갈등으로 구분한다. 한편, 갈등의 성격으로 살펴보면 이익갈등과 권한갈등으로 구분하기도 한다. 본 연구에서 사용되는 송전탑 갈등 사례의 경우는 주체를 기준으로 살펴보면 정부와 주민간의 갈등 현상을 보여주고 있으므로 집단갈등으로 볼 수 있으며, 내용면으로는 광역시설 관련 유형의 갈등 사례로 볼 수 있다. 표출여부로는 갈등 당사자의 불만과 경쟁심이 외부로 표출되어 행동하는 상태인 현재적 갈등유형으로 볼 수 있다. 마지막으로 성격면에서는 송전탑 건설에 대해서 기피하거나 건설하려는 이익 갈등 유형으로 살펴볼 수 있다. <표 1>에서

<표 1> 갈등의 유형

분류기준	유 형			내 용
주체	개인갈등			조직내 두사람 이상의 대인간에 상대방을 이해하는 과정에서 오해, 의견차이, 역할경쟁 등으로 인해 발생
	집단갈등	정부간	수직적	중앙정부↔광역자치단체, 중앙정부↔기초자치단체 광역자치단체↔기초자치단체
			수평적	중앙정부 부서간, 광역↔광역자치단체, 기초↔기초자치단체
		정부↕주민	정부↔주민	중앙정부↔주민, 광역자치단체↔주민, 기초자치단체↔주민
			정부↔NGO	중앙정부, 광역·기초자치단체↔환경(시민) 단체
	조직갈등			조직↔조직
내용	지방행·재정분야		지방행정	행정구역, 인사, 조직 기능배분, 권한
			지방재정	재정, 과세, 관리, 기타
	지역개발분야		하천관련	댐건설·관리, 용수이용, 수질보전, 상-하류지역간 갈등, 상수원보호지역
			광역시설관련	도로개설, 광역상수도, 쓰레기 처리시설, 하수·분뇨처리 시설, 사회복지시설, 위험시설
			지역개발관련	지역개발사업, 대규모 민간개발사업 등
표출여부	잠재적갈등			갈등조건이 존재하며 갈등 당사자들이 이를 지각하고 있으나, 외면적 행위는 감추어진 상태
	현재적 갈등			갈등 당사자들의 불만과 경쟁심이 외부로 표출되어 행동하는 상태
성격	이익갈등			기피갈등, 유치갈등, 타지역피해 유발갈등, 공익적 가치 추구갈등
	권한갈등			비용(분담)갈등, 권한·권리갈등, 협의부진 갈등

출처: 권영규(2006) 재인용.

www.kci.go.kr

제시한 갈등의 유형 분류에 따르면 본 논문에서 다루고 있는 송전탑 건설과 관련된 갈등은 집단갈등, 지역개발갈등, 현재적갈등, 이익갈등의 형태로 나타난다고 볼 수 있다.

갈등관리에 대한 기존 연구는 주로 갈등의 원인을 분석하거나 갈등 사례를 살펴보고 갈등관리방안을 제시하는 형태를 나타내고 있다.

첫째, 갈등의 원인을 분석하고 원인에 맞는 적절한 갈등관리방안을 제시하는데 촛점을 둔 연구들이다. 주요 갈등관리방안으로 상위목표 제시, 자원 확대 공급, 설득, 협상, 조정, 중재, 회유, 협력, 구성원에 대한 교육훈련 등의 방식을 제시한다(박호숙, 2004; 안성민, 1999; 이선우, 2001; 이시경, 2003).

둘째, 갈등관리 이론을 현실의 사례에 적용하여 갈등의 완화 및 해결방안을 제시함으로써 문제를 해결해 나가는데 도움을 주려는 실천적 연구가 있다. 이중 주로 많은 연구가 진전된 분야는 쓰레기 매립지나 원전 등 비선호시설의 입지를 둘러싸고 전개되는 갈등으로, 사업주체인 정부와 사업에 영향을 받는 이해당사자에게 주민 사전참여, 정보공개, 홍보와 설득강화, 경제적 보상, 기술적 신뢰성 확보 등의 갈등관리전략을 제시하는데 초점을 두어 왔다(김필두, 2001; 박중훈·류현숙, 2011; 서용석·함종석, 2012; 전주상, 2000; 최홍대, 2001; 허경선, 1997).

갈등관리에 대해 학자들은 여러 가지 다양한 정의를 내리고 있다. 예를 들어, Bercobitch(1984)는 '갈등이 수용한계를 넘어설 정도로 악화내지 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조와 조건을 마련하는 과정'으로 보고 있고(140), 오석홍(2011)은 '정책의 변화로 통하여 발생한 갈등에 대하여 의식적으로 대처하는 대응활동'으로 보고 있다(430). 이들이 제시하는 갈등관리전략도 여러 가지 형태로 다양하게 나타나고 있다. <표 2>는 문헌에서 제시하고 있는 갈등관리전략을 정리한 것이다. 이렇듯 여러 유형의 갈등관리전략을 요약해보면 무마(철회, 무시), 강압(비방), 협상(타협, 조정, 제3자 개입, 정치, 전략적 이용, 설득), 문제해결(계산, 판단)로 좁혀 볼 수 있다.

www.kci.go.kr

<표 2> 갈등관리전략 유형

문 헌	유 형
March and Simon (1958)	① 개입적 방법: 무마, 강압, 비방 ② 비개입적 방법: 문제해결과 설득, 협상 및 정략적 행동
Thomson(1993)	① 분석적 방법: 문제해결, 설득, 계산, 판단 ② 비분석적 방법: 협상, 정치, 타협, 영감
Blake(1964)	① 철회 ② 무마 ③ 타협 ④ 강압 ⑤ 문제해결
전주상(2000)	① 강제적 전략 ② 규범적 사회적 전략 ③ 공리적 기술적 전략
성지은(2005)	① 분석적 조정: 능률의 논리 ② 정치적 조정: 정당성의 논리
권영규(2006)	① 물리적·법적 힘 또는 사회적 정통성 확보에 의한 상황장악 ② 의식적 무대응 ③ 결정적 계기의 발생 ④ 제3자 개입 ⑤ 협상
김영종(2008)	① 설득 ② 협상 ③ 조정 ④ 전략적이용 ⑤ 무시 ⑥ 강압 ⑦ 비방
오석홍(2011)	① 문제해결 ② 상위목표 제시 ③ 공동의 적 확인 ④ 자원증대 ⑤ 회피 ⑥ 완화 ⑦ 타협 ⑧ 상관의 명령 ⑨ 태도변화훈련 ⑩ 구조적 요인의 개편 ⑪ 협상

갈등관리에 관한 선행연구를 살펴보면, 갈등의 전개과정에서 찾아낸 갈등요인을 갈등관리전략과 적절히 연결시키지 못하고 있다. 주로 갈등사례의 전반적인 개요를 설명하고, 갈등 요인을 찾아낸 후 구체적으로 그 갈등요인에 대한 해결 방법을 제시하는 것이 아니라 갈등관리전략의 이론적 부분을 나열하는 수준에 머물고 있다. 특히, 송전탑 및 송전선로 건설 관련 갈등을 원만히 해결하여 사업을 성공적으로 이끈 사례나, 갈등을 해소하지 못하여 사업을 중도에 포기하거나 실패한 사례와의 비교연구는 거의 찾아볼 수 없다. 이에 본 연구에서는 미국의 송전선로 건설 관련 사례 중 성공한 사례와 실패한 사례를 분석하여 밀양송전탑 건설 관련 갈등을 해결하기 위한 타산지석을 찾고자 한다.

www.kci.go.kr

Ⅲ. 조사방법론

1. 분석대상

송전선로 건설 관련 사업은 필요 전력수요의 충당과 환경보존이라는 가치충돌을 내포하고 있어 다양한 이해관계자들의 갈등을 유발하기 쉽다. 이에 본 연구에서는 현재 한국 사회에서 대표적인 갈등 이슈의 하나인 '밀양 송전탑 건설' 사례의 갈등관리 방안을 모색하기 위하여 미국의 송전선로 및 송전탑 건설관련 사업 중 실패 사례와 성공 사례를 찾아 비교·분석하고자 한다. 우선 미국의 아리조나주와 캘리포니아주의 송전선로 건설 추진절차를 한국의 전원개발촉진법에서 명시하고 있는 송전선로 건설 추진절차와 비교·분석한다. 아리조나주와 캘리포니아주의 송전선로 건설 추진절차는 미국의 대표적인 사례라 볼 수 없으나 다른 주정부에 비하여 송전선로 건설이 활발히 진행되고 있는 주이며 본 저자들이 확인한 거의 유일한 자료임을 밝혀둔다. 다음으로 사례분석 있어서 미국의 송전선로 건설 실패 사례로 New York Regional Interconnect(NYRI)와 Project Potomac-Appalachian Transmission Highline(PATH)를 소개하고, 성공 사례로 Wyoming-Jackson Ferry Transmission Line Project(WJTP)와 Colorado Green Project(CGP)를 소개한다.

2. 연구 분석틀

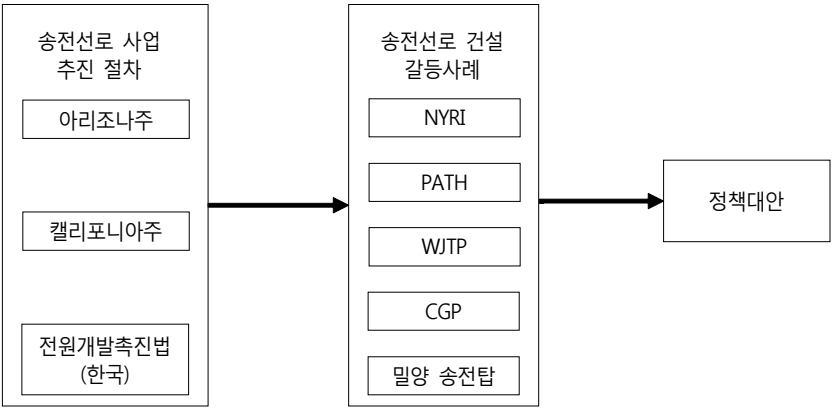
본 연구의 목적 달성을 위하여 첫째, 송전선로 사업 추진 절차를 알아보고, 둘째, 실제 송전선로 건설에 있어서 발생한 갈등사례를 살펴본다. 셋째, 송전선로 사업 추진 절차와 송전선로 건설 갈등 사례에서 도출된 갈등관리전략을 바탕으로 정책대안을 제시한다. 아래 <그림 1>은 본 연구의 분석틀을 제시한 것이다.

송전선로 사업 추진 절차는 아리조나주, 캘리포니아주, 한국의 전원개발촉진법에서 제시하고 있는 것을 중심으로 살펴본다. 송전선로 건설 갈등사례는 미국에서 송전선로 건설 관련 실패 사례와 성공 사례를 각각 2가지씩을 선정하여, 현재 밀양 송전탑 사업과의 비교분석을 통하여 갈등해소를 위한 정책대안을 모색

www.kci.go.kr

한다.

<그림 1> 분석틀



Ⅳ. 송전선로 사업 추진 절차

다음은 미국의 송전선로 사업 추진 절차 중 대표적인 것으로 아리조나주와 캘리포니아주의 사례와 한국의 밀양 송전탑 갈등 사례를 소개한다. 이 세 가지 사례의 공통점과 차이점 분석을 통해 우리나라의 송전선로 건설 사업 추진 절차에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

1. 아리조나주의 사례

아리조나주의 경우 Arizona Corporation Commission(ACC)이 송전선로 건설에 대한 사업을 총괄하고 있다(Holtkamp and Davidson, 2009). 아래 <그림 2>는 아리조나주의 송전선로 건설사업 추진 절차를 도식화한 것이다. 사업자들이 115kV나 그 이상의 전류가 흐르는 송전선로를 건설하고자 할 경우 ACC로부터 환경보전증서(Certificate of Environmental Compatibility)를 얻어야 한다. 이를

www.kci.go.kr

위해 송전선로를 건설하려는 사업자는 ACC에 10개 년도를 기준으로 한 사업계획서를 제출하여야 한다. 그 사업계획서에는 건설하려는 시설물의 크기와 경로, 송전선로 건설의 목적, 사업시작시점, 기존시설에 미칠 영향분석, 서비스 수혜지역의 수요증가를 예측한 정보가 담겨 있어야 한다.

사업자가 환경보전증서를 얻기 위해 사업신청서를 ACC에 제출하면 ACC는 이 신청서를 아리조나 송전선로선정위원회(Arizona Transmission Line Siting Committee: ATLSC)로 넘겨 사업신청서의 검토와 결정을 하게 한다. 이 위원회 구성원은 주의 법무감사실, 환경·수자원·에너지 이슈를 담당하는 주의 담당부처와, ACC, 지역주민, 관련 시와 카운티 대표를 포함한다. 사업신청서는 제안된 사업의 주요내용, 신청자가 실시한 모든 환경영향평가 연구가 포함된다. 위원회는 신청서를 접수한 후 180일 이내에 증서를 줄 것인지에 대한 결정을 하여야 한다. 결정을 내릴 때에는 환경적, 생물학적, 소음, 역사적, 고고학적, 자연풍광적 이슈들을 모두 고려하여야 한다. 또한 기술적 가능성과 사업에 들어가는 비용, 연방법과 주법에 명시된 모든 조건들에 대한 검토가 이루어져야 한다. 일단 위원회가 결정을 내리면 신청서는 ACC에 보내지며 그 후 ACC는 30일에서 60일 내에 문서로 결정을 공고한다. 주목할 만한 것은 ACC는 사업자의 10개년도 사업 계획서를 매 2년 마다 검토해야 한다. 이때 송전 시설들이 현재와 미래의 에너지 수요를 충족시킬 수 있는가를 신뢰성 있게 검토하고 이에 대한 내용을 자세하게 기록으로 남긴다.

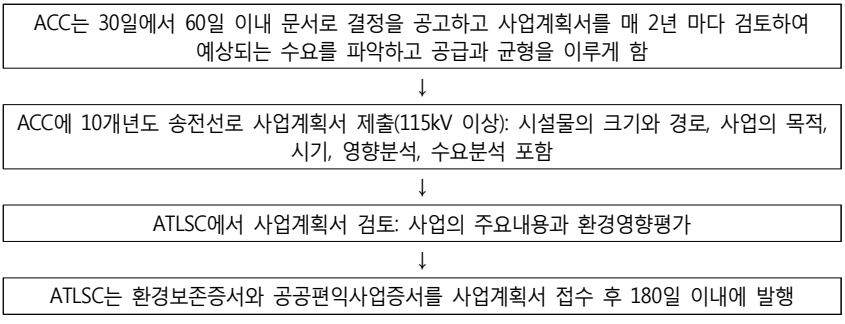
만약 위원회나 ACC가 법에 명시된 기한 내에 사업신청서에 대한 어떠한 결정도 내리지 못하면, 사업신청자는 적절하고 안정적인, 그리고 경제적인 방법으로 전력을 고객에게 제공하기 위해서 즉시 계획된 부지에 시설물을 설치하거나, 또는 위원회를 최대한 만족시킬 수 있는 다른 장소를 물색하여 시설물을 설치할 수 있다. 증서를 검토할 때 ACC는 공공의 이익과 아리조나주의 환경에 대한 영향을 최소화 하면서 적절하고 경제적인, 그리고 안정적인 전력공급에 초점을 맞추어야 한다. 사업자는 또한 ACC로부터 공공의 편익과 필요에 의거하여 사업을 시행한다는(Certificate of Public Convenience and Necessity) 허가서를 받아야 한다. 그 허가서는 송전선로가 지나가는 시, 카운티, 또는 다른 행정구역들로부터 동의

www.kci.go.kr

를 얻었다는 것을 ACC에게 증명하는 문서이다.

위원회로부터 받은 증서는 송전시설이 설치되는 시, 카운티, 다른 행정구역들의 규제사항, 모든 법령, 마스터플랜 등에 따르는 것을 전제로 한다. 하지만 그런 조건들에 따르는 것이 신청자에게 지나치게 무리이거나 현 기술로서 감당하기 어려운 것이라고 판단하면 그런 조건들에 상관없이 위원회는 증서를 발급한다. 사업자가 지방 정부에 협조를 요청하거나 대화를 원하면 지방정부는 협조해야 한다. 만약 사업자가 시설의 설치 계획을 시·군에 전달하면, 시·군은 자체의 전반적인 개발 계획에 송전선로 설치 계획을 포함시킨다. 이때 사업자는 최소 2년에 한 번씩 시·군에 개개 시설에 대한 추가적 정보를 제공해야 한다.

<그림 2> 아리조나주의 송전선로 건설사업 추진 절차



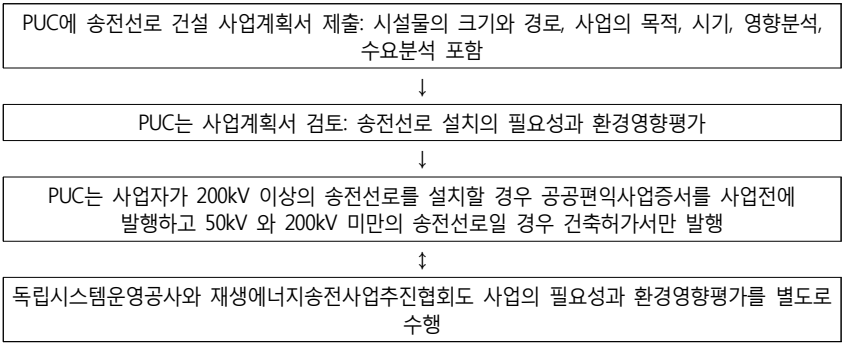
2. 캘리포니아주의 사례

캘리포니아주의 송전선로 부지 선정 담당부처는 공익사업위원회(Public Utilities Commission: PUC) 이다(Holtkamp and Davidson, 2009). 위원회는 선로 설치의 필요성 결정과 환경영향평가를 하도록 법에 규정되어 있다. 캘리포니아주법을 보면 전력사업자는 공공편익사업증서(Certificate of Public Convenience and Necessity)나 건축허가서(Permit to Construct)를 위원회로부터 사업 시작 전에 얻어야 한다. 만약 사업자가 200kV이상의 송전선로를 설치할 경우 공공편익사업증서를 사업 시작 전에 위원회로 부터 얻어야 한다. 반면, 50kV미만의 선로

www.kci.go.kr

건설은 증서를 얻지 않아도 된다. 지방정부는 송전선 배정, 송전탑설치, 여타 구조물의 설치 등을 직접적으로 규제할 수 없으나 주정부는 송전선로 부지 선정시 지방 정부와 상의하여야만 한다. 다음 <그림 3>은 캘리포니아주의 송전선로 건설사업 허가 절차를 도식화한 것이다.

<그림 3> 캘리포니아주의 송전선로 건설사업 허가 절차



위원회는 증서를 필요로 하는 큰 송전선로 설치 사업을 두 가지로 나누어 분석을 한다. 첫째, 전력공급의 안정성과 사업의 필요성(향후 필요 전력, 지역의 전력생산 가능량 등)을 분석한다. 또한 사업의 소요예산 및 유지비용 등을 계산한다. 둘째, 캘리포니아 환경법(California Environmental Quality Act)에 근거 제안된 사업에 대한 환경영향평가를 실시한다. 주의 다른 법령들 또한 위원회로 하여금 지역 주민이 중요하게 생각하는 가치들을 고려하게 하고, 레저 지역, 역사적 가치가 있는 지역에 대한 검토 등 환경영향을 전반적으로 고려하도록 하고 있다. 또한 안정적이며 합리적인 가격에 전력을 제공할 수 있는 송전선로 건설 이외의 다른 대안들이 있는지 살펴본다. 50kV 와 200kV 미만의 전선을 건설하는 소규모 사업의 경우 위원회로부터 건축허가서만 얻으면 된다. 사업의 필요성에 대한 조사는 생략되고 환경영향평가만이 요구된다. 만약 시 소유의 전력회사가 사업을 하려 할 때도 주의 원칙에 따라 필요성 조사와 환경영향평가를 실시한다.

캘리포니아주 공익사업위원회와는 별도로 독립시스템운영공사(California

www.kci.go.kr

Independent System Operator Corporation)도 사업의 필요성과 경제성을 검토하고 환경영향평가를 수행한다. 그 후 평가 결과는 위원회에 제출한다. 또한 재생에너지 송전사업추진협회(Renewable Energy Transmission Initiative)는 송전선로 건설사업에 있어 다수의 이해관계자들을 모아 제안된 사업을 종합평가하여 지속적인 신재생에너지 자원의 개발을 담보하고 생성된 에너지원에 맞는 송전선로 설치를 목적으로 하는 기관이다. 이 평가 작업은 이해관계조정(Stakeholder Steering)위원회에 의해 진행되는데 이 위원회는 전력회사, 시, 신재생에너지 개발업자, 연방정부 토지관리국, 환경단체, 소비자보호단체, 지방정부와 여타 관련 단체가 참여한다. 위원회의 평가결과는 조정위원회(Coordinating Committee)의 감독을 받는다.

3. 전원개발촉진법(한국)

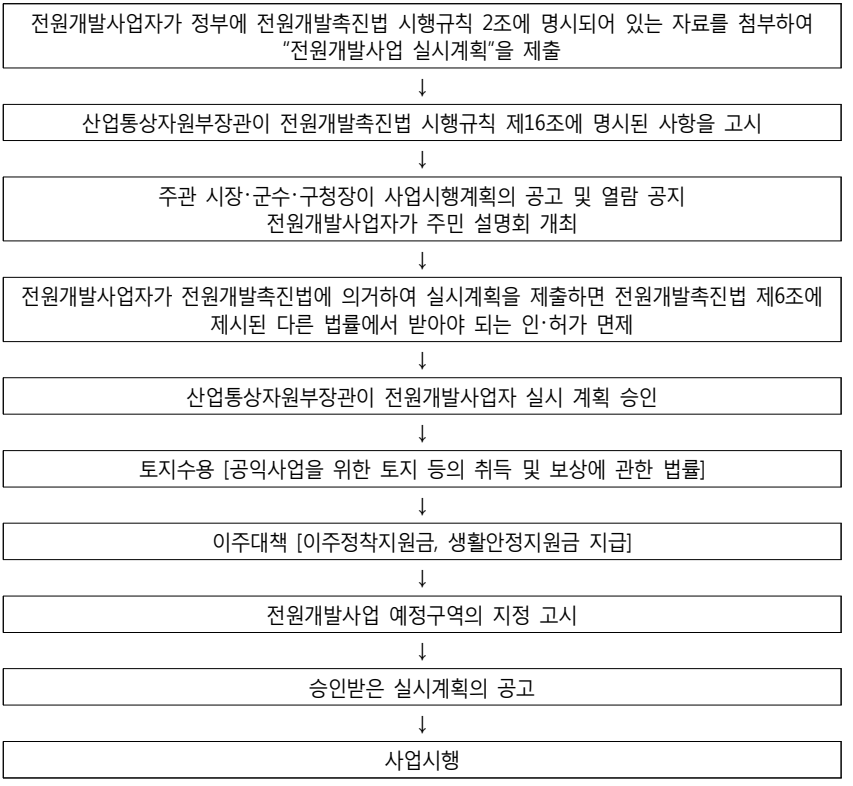
우리나라에서 송전선로 및 송전탑 건설은 전원개발촉진법에 의거하여 이루어진다. 정부와 한국전력공사(이하 '한전')는 장기전력 수급계획에 따라 에너지 사업에 대한 의사결정을 내린다. 다음 <그림 4>는 전원개발촉진법에 의거한 에너지 사업의 추진 절차를 도식화한 것이다.

전원개발사업자인 한전은 전원개발촉진법 시행규칙 제2조에 명시되어 있는 자료를 첨부한 전원개발사업 실시계획을 산업통상자원부장관에게 제출한다. 전원개발사업 실시계획을 제출받은 산업통상자원부장관은 전원개발촉진법 시행규칙 제16조에 명시된 사항인 전원개발사업의 명칭, 전원개발사업 시행자의 성명 및 주소, 전원개발사업의 목적 및 개요, 전원개발사업 시행기간, 전원개발사업구역의 위치 및 면적, 수용하거나 사용할 토지 등의 명세, 토지 등의 소유자와 이해관계인의 성명 및 주소를 고시하고, 전원개발사업 실시계획 사본을 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 송부한다. 전원개발사업 실시계획이 고시된 이후 사본을 송부 받은 주관 시장·군수·구청장은 접수된 날부터 10일 이내에 전국 일간신문과 해당 지역의 일간신문에 1회 이상 공고하고, 해당 기관의 인터넷 홈페이지에 14일 이상 게재하여 주민들이 사업시행계획을 열람할 수 있게 하여

www.kci.go.kr

야 한다. 전원개발사업자는 공고에 명시된 기간에 주민의 의견청취 및 설명회를 개최하여 사업시행계획을 알리고, 지역 주민 및 관계전문가의 의견을 청취하여야 한다.

<그림 4> 전원개발촉진법상의 송전선로 건설사업 추진 절차



한편, 전원개발사업자는 전원개발사업을 실시하려면 전원개발촉진법 제6조 제1항에 명시되어 있는 관련 법률에 의거 각종 인 · 허가를 받아야 하지만, 전원개발사업의 원활한 추진을 위해 명시한 전원개발촉진법 제5조에 따라 실시계획을 승인받으면 인·허가 및 행정처분을 받은 것으로 간주한다. 이러한 행정처리 과정을 모두 마치게 되면 산업통상자원부장관이 전원개발사업 실시계획을 승인

www.kci.go.kr

한다.

전원개발사업 실시계획을 승인받은 전원개발사업자는 사업 시행을 위하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의거하여 토지를 수용하고, 수용할 토지의 주민들에게 이주정착지원금, 생활안정지원금 등의 지급과 함께 이주대책을 논하여 주민들의 피해를 최소화하는데 노력하여야 한다. 전원개발사업자는 수용한 토지에 대해서 산업통상자원부장관에게 전원개발사업 예정구역 지정을 신청한다. 산업통상자원부장관은 전원개발사업 예정구역을 지정 후 고시하고, 중앙행정기관의 장과 관할 시·도지사에게 관련사항을 송부한다. 관할 시·도지사는 전원개발사업 예정구역 지정 내용과 관련 지적도 도면을 30일간 공고하여 일반인에게 열람하게 한다. 이러한 관련 절차를 모두 마친 전원개발사업자는 전원개발사업 실시계획에 따른 사업을 시행한다.

Ⅴ. 송전선로 건설 갈등 사례 비교

아래 <표 3>은 미국의 송전선로 건설 관련 네 가지 갈등 사례(New York Regional Interconnect Project, Potomac-Appalachian Transmission Highline, Wyoming-Jackson Ferry Transmission Line Project, Colorado Green Project)와 한국의 밀양 송전탑 사례를 소개하고 있다. 앞의 두 사업은 실패 사례의 예로, 세 번째와 네 번째 사례는 성공 사례의 예로 제시되었고, 마지막에 한국의 밀양 송전탑 사례가 비교분석을 위해 제시되었다.

1. New York Regional Interconnect Project(NYRI)

2006년 5월 New York Regional Interconnect(NYRI)는 뉴욕 주의 Marcy and Rock Tavern 사이의 8개 카운티를 통과하는 190마일 송전선로 건설 사업을 위한 공식적인 사업신청서를 냈는데 그로부터 약 3년 만인 2009년 4월 사업신청서를 취소하였다. NYRI의 사업 취소 결정은 3월 연방에너지규제위원회(Federal

www.kci.go.kr

Energy Regulatory Commission)가 NYRI의 사업신청서 재검토 요청을 승인하지 않은 후 발표된 것이다. 위원회의 결정으로 NYRI는 송전선로 확충에 들어가는 비용을 보전 받을 수 없다고 판단하였고, 다른 투자자들도 이러한 사실을 짐작하여 사업취소를 결정하게 된다.

이 사업의 사업자 NYRI는 2003년에 미디어에 송전선로 건설 계획을 발표했는데 당초엔 국가보호구역인 Upper Delaware Council(UDC)와 Recreational강을 관통하는 지역에 송전선로를 건설할 계획이었다. 미디어에 의한 사업공개는 그 지역 시민단체의 즉각적인 반대를 불러일으켰고 이후 승인단계에까지 반대는 확산되었다. NYRI 사업신청서는 뉴욕 북부에서 생산된 전기를 뉴욕 시내로 수송하려는 것이었고 Oneida 와 Orange 카운티 사이에 10층 높이의 송전탑을 건설하는 것을 포함하고 있었다. UDC는 이 송전선이 불필요하며 강둑 주변지역에 직접적인 환경 피해를 줄 것이라고 강력히 반대하였다. 이 단체는 NYRI가 환경보호법을 위반 했을 뿐 아니라 송전선이 지나가는 지역의 사유재산을 수용하기 위해 법적인 권한행사를 하려 했다고 주장하였다. 또한 주변지역 환경에의 악영향, 재산가치의 손실, 관광 사업에 미칠 영향 등을 지속적으로 제기하였다.

이 사업의 반대 단체들은 기부금을 모금하거나 뉴욕 주 의원들이나 사업자에게 항의편지를 쓰고, 법정에서 증언을 하고, 공청회에 참여하는 등 사업초기부터 활발한 반대운동을 펼쳐 왔다. 이 단체들 이외에도 송전선이 지나가는 카운티의 도시 계획부서, 지역 주민, 법률 자문가등도 이 사업을 철회시키는데 일조하였다. UDC는 사업초기부터 그 지역 카운티와 비영리조직의 연합체인 Communities Against Regional Interconnect (CARI)와 함께 이 사업을 반대하였다. 특이한 점은 이들의 반대운동은 주 상원의원의 자금 지원을 받아 이루어졌다는 점이다. 뉴욕 주 상원의원 John J. Bonacic은 2006년 이들 반대 단체에 5만불의 자금을 지원하였다. 이 자금으로 UDC와 CARI는 송전선로 설치 사업이 이 지역에 미치는 영향을 연구 검토하고 모든 NYRI 사업추진 계획서를 매일 매일 검토하였다.

UDC는 2006년 NYRI가 사업신청서를 낼 때부터 그 지역에 송전선로 건설은 안 된다는 입장을 분명이 그리고 지속적으로 표명하였다. 마침내 연방에너지규제위원회는 2009년 3월, NYRI가 송전선로를 확충하는데 드는 비용을 보전해 줄

www.kci.go.kr

<표 3> 미국의 송전선로 건설 갈등 및 밀양 송전탑 갈등 사례

사업	New York Regional Interconnect Project (NYRI)	Potomac-Appalachian Transmission Highline (PATH)	Wyoming-Jackson Ferry Transmission Line Project(WJTP)	Colorado Green Project(CGP)	밀양 송전탑 건설사업
기간	2006.5월-2009.4월	2007.6월-2012. 8월	1990.3월-2005.10월	2001-2003. 12월	2000.1월-현재(2014.3)
내용	뉴욕주 8개 카운티를 통과하는 송전선로로 뉴욕북부에서 생산된 전력을 뉴욕시내로 500kV 송전선을 사용하여 190마일에 걸쳐 전송	290마일에 걸친 765kV 초고압 선을 웨스트 버지니아주 Putnam카운티에서 메릴랜드주 Frederick카운티까지 전송	90마일에 걸친 765kV 송전선을 웨스트버지니아 와이오밍 변전소에서 잭슨 페리 변전소까지 전송	콜로라도주에 108개 터빈을 가진 대규모 풍력발전소를 세우고 생산되는 전력을 수송할 40마일의 송전선로 구축	신고리 핵발전소에서 북경남변전소로 총 90.5㎞ 구간에 161기의 765kV 초고압 송전탑 건설
쟁점 사항	부정확한 전력수요측정, 환경침해, National Wild and Scenic Rivers 법 위반, 사유재산침해, 관광산업에 악영향	부정확한 전력수요측정, 환경침해, 사유재산권의 침해, 해당지역 주민의 건강문제	절차적 논쟁, 환경 피해, 관광지역 침해, 송전선로 경로, 송전선로에 사용되는 전선 및 송전탑에 대한 기술보완	경제발전에 도움이 된다는 주장도 있었으나, 전자계에 의한 건강위협, 지역 관개시설을 방해, 주민과의 대화부족으로 불신	관련법 미비, 보상체계 미흡, 사유재산권의 침해, 환경파괴, 해당지역 주민의 건강문제
주요 참여자	•Communities Against Regional Interconnect •Upper Delaware Council Stop NYRI •Upper Delaware Preservation Coalition •Say No to NYRI •Upstate New York Citizens' Alliance 등	•Piedmont Environmental Council •Virginians for Sensible Energy Policies Action Fund •West Virginia Citizens Against PATH •Printz in West Virginia •Sierra Club 등	•U.S. Forest Service •VA State Corporation Commision •VA Public Service Commission •지역주민 등	•Prowers County 토지관리소 •지역주민 등	•한전 •정부 •지역주민 •밀양시 •시민단체 등
해결 양식	사업주 NYRI의 사업철회	사업주의 사업철회	송전선로 완공, 사업주인 AEP의 13년간의 성실한 노력과 송전선로 경로 변경	송전선로 완공. 사업주인 GE에너지의 성실한 대화노력과 반대하는 지역의 송전선로 변경	갈등 진행중

www.kci.go.kr

것을 재요청했으나 받아들이지 않았고 뉴욕 주 4th District Court도 위원회의 결정을 존중하였다. 이에 NYRI는 송전선로 건설 사업을 공식적으로 취소하기에 이른다.

2. The Potomac-Appalachian Transmission Highline(PATH)

2007년에 Allegheny Energy는 290마일에 걸친 765kV 초고압선을 웨스트버지니아 주 Putnam 카운티에서 메릴랜드 주 Frederick 카운티까지 연결하려는 PATH 사업을 발표하였다. 이 사업은 Allegheny Energy와 American Electric Power회사가 공동으로 2006년부터 추진한 것으로 웨스트버지니아 주 13개 카운티, 버지니아 주 3개 카운티, 메릴랜드 주 1개 카운티를 포함하고 있다. 특히 송전선이 끝나는 메릴랜드 주의 Kemptown시는 가장 큰 규모의 변전소가 들어설 곳으로 약 1,300여 가구가 밀집한 주택 지역이다(Marmet and West, 2012).

2007년 6월 PJM Interconnection이 송전선로 건설의 책임을 맡았고, 같은 해 9월 Allegheny Energy는 이 사업을 American Electric Power회사와 함께 추진하기로 했다. 이 사업의 근거로 이들 회사는 버지니아 주 북부 지역에 증가하는 전력수요를 충당하기 위함이라고 하였다. 이에 버지니아 주의 Piedmont Environmental Council(PEC), Virginians for Sensible Energy Policies Action Fund, West Virginia Citizens Against PATH, Printz in West Virginia 등 많은 시민단체들이 거센 저항을 하게 된다. PEC은 사업주가 잘못된 데이터와 가정 하에 사업을 추진하고 있다고 비판하였다. 위원회는 사업주가 늘어나는 전력수요를 위해 송전선로 건설을 추진한다고 정당화하고 있지만 사실은 수요측정이 잘못되었다고 주장하였다. 2008년 경제위기로 인한 부동산 시장의 침체는 기존의 많은 주택들과 상업건물들이 비어가고 있는 결과를 낳았으며 그 지역의 많은 건설업자들은 신규주택 건설을 포기하였다. 또한 날로 발전하는 기술력으로 인해 에너지 사용의 효율성이 급격히 증가하는 등 실제 송전선로 건설 사업주가 얘기하는 전력수요의 증가는 사실과 다르며, 따라서 765kV 초고압선의 건설은 불필요하다고 주장하였다. 더군다나 초고압 송전선로의 건설은 환경문제, 사유재산권의 침해, 해당지역 주민의 건강문제 들을

www.kci.go.kr

일으킨다고 주장하였다(Marmet and West, 2012; Mook, 2011).

2009년 Allegheny Energy와 American Electric Power는 송전선로를 건설하기 위한 사업신청서를 제출하였다. 하지만 같은 해 9월 메릴랜드 주의 공공서비스 위원회(Public Service Commission)는 그들의 신청서에 하자가 있다는 이유로 기각한다. 위원회는 PATH가 법에서 말하는 "전기회사"에 해당하지 않는다고 주장한다. 메릴랜드 주법은 허가서를 오직 전기회사에게만 발급하지만 PATH는 전기회사로서의 요건을 갖추지 못하고 있다고 주장한다(Peterson, 2009). 2010년 Allegheny Energy는 Frederick 카운티의 농업보호지구에 전력발전소를 설치하기 위한 특별예외조치를 신청한다. 그해 9월 15일 이 회사는 Frederick 카운티계획위원회와의 모임에서 이러한 조치는 Frederick 카운티 종합발전계획과도 맞아떨어진다고 주장한다. 하지만 공공서비스위원회는 농업보호구역에 발전소를 설치하는 것은 종합발전계획과 맞지 않는 것임을 확인하였다. 그 후 Allegheny Energy의 특별예외조치 신청을 놓고 여러 차례 공청회가 열렸다. 공청회 결과 Frederick 카운티 Board of Zoning Appeals은 Allegheny Energy의 특별예외조치 신청서를 기각한다. 2010년 12월 Allegheny Energy는 재고를 요청하였으나 기각된다.

2011년 버지니아 주의 State Corporation Commission 역시 PATH 사업 신청서를 기각한다. 이때 Allegheny Energy와 American Electric Power 두 회사는 이미 120만 달러라는 돈을 초기사업에 투자한 상태이었고 사업추진을 위한 연구와 다른 경비들도 지출된 상태였다. 버지니아 주와 메릴랜드 주의 기각결정은 PJM Interconnection으로 하여금 사업 전반에 대한 회의를 불러일으켰다. 마침내 PJM Interconnection는 Allegheny Energy에서 새롭게 회사명을 바꾼 First Energy와 American Electric Power회사에 PATH를 중지할 것을 요청한다. 그 요청으로 인해 이 두 회사는 웨스트버지니아, 버지니아, 메릴랜드의 세 개 주에 걸친 사업 신청을 철회한다.

송전선로 건설을 반대해 왔던 많은 그 지역 지방 정부들과 이익집단들은 두 회사의 결정을 환영하였다. 이 결정을 두고 혹자는 골리앗과 다윗의 싸움으로 비교하였고, 수많은 시간을 투자하여 PATH 영향분석을 한 Sierra Club은 PJM

www.kci.go.kr

Interconnection이 곧 사업을 포기할 것이라고 믿었다. 하지만 두 회사 측은 그들이 사업을 포기한 것은 아니며 일시 중단한 것이라고 발표하였다. PJM Interconnection은 늘어나는 전력수요를 감당하기 위해 765kV 초고압선의 건설이 필요하다고 역설하며 적절한 시기가 도래하면 다시 사업 신청을 할 것이며 승산이 있다고 믿었다. 하지만 2012년 8월 이 지역의 전력수요를 관장하는 PJM Interconnection의 위원회는 그들의 향후 사업계획에서 PATH를 공식적으로 철회한다고 발표하였다(Marmet and West, 2012).

3. Wyoming-Jackson Ferry Transmission Line Project (WJTP)

1990년 3월 American Electric Power(AEP)는 웨스트버지니아 주 오시아나 근방의 와이오밍 변전소에서 버지니아 주 르노로크 근방의 클로버데일 변전소에 이르는 130마일(209km)의 765kV 송전선 건설 계획을 발표하였다. 이 계획은 1973년 버지니아 주에서 초기 시스템이 완성된 이후 처음으로 벌크 전송 시스템을 보강하는 계획이였다. 웨스트버지니아 주와 버지니아 주의 규제기관과 외부 컨설턴트는 송전선로의 필요성을 인식하였지만, 송전선로의 노선을 정하고 허가하는데 13년의 시간이 걸렸다.

이 사업의 사업자인 AEP는 1991년 3월부터 1993년 2월까지 미국 산림청(USFS)과 웨스트버지니아 주 및 버지니아 주의 공익사업 규제기관으로 수많은 허가 및 인증 신청서를 제출하였다. 이에 버지니아주 사단법인위원회(SCC)는 초고압 송전선로 건설이 향후 부족한 전력수요를 충족시킬 수 최상의 대안이라는 판단 하에 1995년 12월 AEP의 송전선 건설 계획에 대한 가명령을 내렸다. 하지만 AEP가 건설하려는 초고압 송전선로가 연방 정부의 보호를 받는 관광 구역내에 있는 The New River를 가로지르고 있어 1996년 5월 미국 국립공원청이 미국 산림청에 송전선로 건설 계획을 거부하도록 권고하였다. 이에 1996년 6월 미국 산림청이 연방 정부의 토지 경유에 대한 AEP의 허가 신청을 거부하는 환경 영향평가 보고서의 초안을 발표하였다. 또한 지역주민의 반대까지 나타나면서 사업

www.kci.go.kr

주인 AEP는 최대한 환경의 손실을 최소화하는 방안을 모색하였다. 예를 들어 토지 소유주와 규제 기관과의 공동 작업을 통해 폭 1,000피트의 통로(corridor)내에서 200피트(61m)의 폭을 가진 송전선 부지를 확보하기 위하여 버지니아 공대(Virginia Tech)와 웨스트버지니아 주의 여러 대학의 토지 이용 전문가로 구성된 팀을 구성하였다.

이러한 노력으로 1998년 5월에 전력 소비지역인 서부 버지니아 주 공공서비스 위원회(PSC)에서는 와이오밍-클로버데일 송전선 건설을 허가하였지만, 그해 9월 SCC는 AEP에 와이오밍변전소에서 잭슨 페리 변전소에 이르는 대체 경로에 대한 연구와 보고서 작성을 지시하였고, 이에 사업자인 AEP는 기존의 웨스트버지니아 주 오시아나 근방의 와이오밍 변전소에서 버지니아 주 르노로크 근방의 클로버데일 변전소에 이르는 130마일(209km)노선을 변경하여 새로운 와이오밍변전소에서 잭슨 페리 변전소에 이르는 대체 경로를 계획하였다. 이러한 사업주의 노력을 본 SCC는 와이오밍-잭슨 페리의 90마일(145km)에 걸친 송전선 건설을 허가한다. 또한 PSC는 1998년의 와이오밍-클로버데일 변전소 건설 사업 허가내용을 새로운 경로인 와이오밍-잭슨 페리 변전소 사업으로 수정하여 허가하였다.

마침내 2002년 12월 미국 산림청은 최종 환경 영향 평가보고서 발표와 함께 송전선로가 연방 정부의 토지를 통과할 수 있도록 추천하였고, 그로부터 1년뒤인 2003년 12월, 사업자인 AEP은 송전선 부지 확보와 설계를 마쳤다. 이 과정에서도 사업자는 송전선로 건설 사업으로 인한 환경피해를 최소화하고자 노력하였다. 예를 들어 송전탑 설치를 위한 부지를 확보함에 있어 최소한의 나무만 벌목하고, 토양을 훼손시키지 않는 제초제만 사용함으로써 부지정리를 최소화하였다. 놀랍게도 송전탑 건설에 소요된 시간은 약 1년 반 뿐으로 2004년 4월에 송전탑 설치를 위한 기초 건설을 시작하여, 2005년 10월에 마지막 송전탑을 완공하였다. 사업자는 송전탑 건설에 있어서도, 공사 기간 동안 공공 도로 및 사유 도로를 훼손시키지 않기 위하여 최대한 노력하였다.

다른 송전선로 건설 사업의 경우와 같이, 와이오밍-잭슨 페리 송전선로 건설 사업도 지역주민, 미국 산림청, 관련 주정부의 규제기관들로부터 거센 저항을 받았지만 사업자인 AEP의 부단한 노력으로 송전선로를 성공적으로 건설할 수 있

www.kci.go.kr

었다. 모두의 동의와 허가를 받는데 11년의 긴 시간을 할애하였으며, 환경에 대한 피해의 최소화, 송전선로에 사용되는 전선 및 송전탑에 대한 기술보완 등의 노력으로 갈등관계에 있는 모든 이해관계자의 찬성을 이끌어내게 되고 송전선로를 성공적으로 완공하게 된다.

4. Colorado Green Project(CGP)

콜로라도 주 Prowers 카운티는 108개 터빈을 가지고 있는 풍력발전소를 2003년 12월부터 가동하기 시작했다. Prowers 카운티의 인구는 약 14,200명이고 규모는 1,640square 마일의 작은 지역이다. 그 지역엔 14명의 토지 소유주들이 있었으나 108개의 터빈 중 98개가 한 사람의 소유지에 속해 있었다. 2004년 당시 이 사업은 콜로라도 주에서 가장 큰 풍력발전소를 만드는 계획이었다. Enron이 시공사였고 General Electric(GE)이 사업을 완성하였으며 Xcel에너지가 생산된 전력을 관리하였다. 풍력발전소를 건설한 후 GE는 풍력발전소에서 생성되는 전력을 수송할 약 40마일에 걸친 송전선을 구축하였다(National Wind Coordinating Committee, 2005).

Enron은 2001년에 사업신청서를 냈다. 2004년 당시 콜로라도 주정부에는 풍력발전소 건설을 위한 공식적인 허가 절차가 없었다. 그래서 카운티 정부가 대신 허가관련 절차를 책임지고 있었다. Prowers 카운티는 사업신청서와 예상 부지를 검토하고, 권고안을 마련, 계획위원회에 권고안을 보내는 역할을 하였다. 이 사업 허가를 검토하기 위해 Prowers 카운티 토지관리소(Land Use Office)는 풍력발전소에서 생산되는 전력을 수송할 송전선로 구역을 선정하기 위해 Lamar Daily News라는 지역신문사에 공청회에 대한 공고를 내고 여러 번의 공청회를 개최하였다.

Enron이 원래 초기 사업주였으나 GE Energy가 이 지역의 사업허가권을 얻는 절차가 진행되는 동안 Enron이 도산하고 Enron의 풍력발전 담당부서를 GE Energy가 인수하면서 허가에 많은 시간이 지체되었다. GE는 카운티 정부가 원하는 것 이상으로 다양한 환경영향평가를 실시하였으며 이러한 GE의 노력은 카

www.kci.go.kr

운티 정부에 좋은 인상을 심어주었다. 예를 들어 송전탑과 풍력발전소 사이의 송전선로는 지하에 매설되었으며 잔디로 덮었다. 송전탑은 33.5미터에서 35미터 사이의 높이로 40마일에 걸쳐서 건설되었다.

이 송전선로 건설에 대한 지역주민들의 반응은 원래 양분되어 있었다. 찬성하는 쪽은 계속되는 가뭄으로 해당지역의 경제발전이 침체기에 들어서 있었기 때문에 새로운 풍력발전소와 송전선로 건설은 새로운 일자리를 창출할 것이라 믿었다. 하지만 나머지 지역주민들은 새로 건설되는 풍력발전소의 터빈이 주변 환경과 어울리지 않고 전압선에 나오는 전자계가 건강에 해로우며, 그 지역의 관개시설을 방해할 뿐 만 아니라 사업주가 주민들의 의견을 제대로 반영하지 않았다고 불만을 토로하였다. 그 지역 토지 소유주들은 GE가 송전선로가 지나가는 경로를 그들과 사전에 상의하지 않았으며 공청회에서 일방적으로 발표하였다고 주장하였다. 또 어떤 경우엔 GE의 건설사 직원이 공사도중 한 집의 담장을 무너뜨리는 일이 벌어져 소유주의 거센 반항을 불러일으켰다.

이러한 지역주민들의 반대에 직면하여 GE는 송전탑과 선로에서 나오는 전자계가 인체에 미치는 영향에 관한 연구를 수행하여 아직은 전자계의 영향에 대한 학계의 입장이 결론을 맺지 못하고 있음을 지역 주민들에게 알렸다. 또한 지역주민들이 반대하는 지역을 피해 송전선로의 경로를 바꾸고, 떼어낸 담장을 수리해주고, 정기적인 지역주민과의 대화를 통해 사업이 진행되는 동안 벌어질 상황에 대해 주민들에게 먼저 알렸다. 예를 들어 지역주민의 사유지에 들어갈 경우 사전에 통보하고 사업의 진행상황을 지속적으로 공유하였다. 이러한 GE의 지역주민과의 소통과 발빠른 응대는 주민들의 찬성을 이끌어내게 되고 결국 큰 무리 없이 송전선로를 완공하게 된다.

5. 밀양 송전탑 사례

2000년 1월 정부(산업자원부)와 한전은 제5차 장기전력 수급계획(산업자원부 공고 제2000-3호)에 따라 신고리원자력발전소의 발전전력을 전력계통에 병입하여 대 전력 수송체계 구축 및 경남 북부 지역의 안정적인 전력공급을 위해서

www.kci.go.kr

2002년 10월에 경남 양산시, 밀양시, 창녕군을 일원으로 하는 신고리 ~ 북경남 송전선로 건설사업을 추진하였으며, 정부는 2004년 신고리 핵발전소에서 북경남 변전소로 총 90.5㎞ 구간에 161기의 초고압 송전탑을 세우는 계획을 승인하였다. 이후 한전은 2005년 8월부터 9월까지 환경영향평가 초안 공람 및 주민설명회를 개최하였다. 하지만 밀양지역 경과지 주민들은 한전 측의 주민설명회 및 환경영향평가 부실 등 절차상 문제를 포함한 재산권·환경권 침해를 이유로 반대하였다. 특히, 주민들의 반대 투쟁은 2005년 12월 밀양시 상동면 여수마을 주민들이 최초로 송전탑 공사 반대집회를 실시한 이후부터 여러 이해집단간의 갈등으로 확산되었다.

송전탑 건설 공사를 둘러싼 갈등이 고조되는 가운데 한전은 2007년 3월 전원개발사업 실시계획 승인을 신청하게 된다. 이에 밀양 시의회는 대정부 건의문을 통하여 실시계획의 백지화를 주장하였으나, 산업자원부는 신고리 원전-북경남 변전소 765kV 송전선로 건설사업을 승인과 함께 고시하였다. 이러한 정부의 밀어붙이기식의 대응은 이해집단간의 대화나 이해의 노력없이 갈등만 부추기는 결과를 낳았다. 예를 들어 밀양시 단장면 사연리 주민들이 지식경제부(구, 산업자원부)를 상대로 낸 전원개발사업 실시계획 승인처분 일부취소 소송, 송전사업 밀양시대책위원회의 송전선로 백지화 궐기대회, 한전 본사 앞 송전선로 건설백지화 투쟁집회, 밀양시와 창녕군 지역구 조해진 국회의원 주관의 '전력산업구조개편 국회공청회 개최'등 여러 이해관련 집단의 갈등이 계속되었다.

이러한 갈등의 증폭은 사업의 지연을 가져오는 결과를 낳게 되었고, 이에 정부, 한전, 주민 및 시민단체들은 국민권익위원회의 조정으로 '밀양지역 765kV 건설사업 관련 갈등조정위원회'를 구성하여 건설사업과 관련된 보상제도 개선을 위한 노력을 하였고, 2011년 5월부터 7월까지 밀양주민들과 한전간의 18차례 만남을 가졌으나 뚜렷한 성과를 제시하지 못하고 갈등상태가 지속되었다.

2012년 1월 16일 밀양시 산외면 희곡리 보라마을에서 74세의 이치우씨가 분신 자살을 하는 사건을 통하여 각 이해관계자를 벗어나 전 국민과 언론의 관심을 가지게 된 계기가 되었다. 이후 한전은 송전선로 대책위 구성, 조환익 사장이 밀양주민과의 만남에서 공개사과를 하였으며, 결국 국회에서 송전탑 구간 공사를

www.kci.go.kr

일시 중지하기로 의견을 모았다. 하지만, 이러한 각 이해관계자의 노력에도 불구하고 갈등상태는 여전히 지속되었다. 2013년 한전은 대국민 호소문을 발표하고, 밀양지역에 특별지원안을 약속함과 동시에 경찰 32개 중대 3,000명의 경찰을 투입하면서 송전탑 공사를 재개한다. 국회와 정부도 2013년 5월 당정회의를 통해 밀양주민에게 1조 3천억원 지원을 약속하였지만 2013년 밀양시 상동면 고정마을의 71세 유한숙씨가 농약을 마시고 자살하고 53세 권모씨가 자살을 기도하는 등 여전히 갈등관계는 좁혀지지 않은 상황이다.

밀양 송전탑 건설의 전개 양상은 사업자와 사업지역 주민간의 이해관계의 차이로 인해 사업의 재개와 중지가 반복되고 있다. 한전과 정부 측은 사업추진에 있어서는 관련법에 의거한 절차를 준수하였다고 주장하면서 한편으로는 법적 근거 미비로 인한 보상의 어려움을 밝히고 있다. 한편 주민들은 한전 및 정부의 일방적 사업추진을 비판하고 주민의 재산권 및 건강권 피해에 대한 현실적인 보상을 요구하고 있다. 이에 국회에서는 지난 2013년 12월 31에 「송·변전설비 주변지역 보상 및 지원에 관한 법률」이 본회의에서 통과되어 밀양지역의 토지나 주택가치 하락에 대한 정부지원책을 마련하고 보상액은 주민과 사업자간 협의로 정하도록 하였다. 사실 이미 2010년에 정부, 한전, 주민, 전문가, NGO대표가 참여하는 송·변전 설비관련 보상제도 개선추진위원회가 발족되어 주민들에 대한 실질적 보상안을 위해 관련 법령을 정비할 것을 건의하였다. 또한 밀양사례를 거울삼아 765kV 신중부 변전소 설치등과 관련 처음부터 입지선정위원회를 구성, 변전소 건설을 사회적 공론화하고 후보지 결정회의 및 사업설명회를 통해 이해관계자의 협조를 구하고 있다. 하지만 이와 같은 사업자의 노력에도 불구하고 2014년 2월 현재 밀양 송전탑 건설은 여전히 갈등 중에 있다. 밀양지역 주민 70%와 합의를 이뤄냈다는 한전 측의 발표에도 불구하고 이를 의심하는 지역주민과 사회단체들은 지속적으로 저항하고 있다.

www.kci.go.kr

Ⅵ. 갈등관리를 위한 전략

본 논문에서는 송전선로 건설과 관련된 미국의 네 가지 성공 · 실패 사례 연구를 통해 밀양 송전탑 건설 갈등의 성공적인 해결 방안을 위한 다음과 같은 정책 대안을 제시한다.

우선, 사법부와 국회에서 송전선로 개발사업과 관련된 법안의 정비가 필요하다. 미국은 이미 1996년에 갈등관리의 법적기반인 "협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act of 1990)"과 "대안적 갈등해결법(Alternative Dispute Resolution Act of 1996)"을 제정하였다. 이들 법은 법원이 아닌 중재나 조정 등을 통하여 갈등을 해결하도록 유도하였으며 이를 위해 대안적 갈등 조정 전문가를 고용하고 교육훈련 프로그램을 공무원들에 제공하기 시작하였다. 한국의 경우 송전선로 개발사업과 관련하여 "전원개발촉진법"이 만들어져 있지만, 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 특히, 전력수급의 안정을 도모하기 위한 목적으로 산업통산자원부장관의 승인 하에 전원개발 설비부지로 결정되면 전원개발사업자가 19개 인·허가권과 토지수용권까지 가질 수 있다(배병휴, 2013). 이는 전원개발사업에서 나타날 수 있는 잠재적 문제점들을 확인할 기회를 박탈하게 되는 결과를 발생시키며, 사업시행에 있어서 갈등 유발 요인이 될 수 있다. 미국의 와이오밍-잭슨 페리 송전선 건설 사업의 경우 13년간 두 번의 환경영향평가를 실시하고, 송전선 경로에 대한 변경 권고 등, 송전선 건설 사업의 승인과 관련된 제반사항들에 대한 고려가 충분히 이루어진 다음에 승인을 내리고 있다. 13년의 사업기간동안 11년을 주민의 승인을 얻는데 소요하고 정작 사업은 2년 만에 완성하였다. 이러한 사업자의 노력의 결과가 성공적으로 사업을 완성하는 결과를 낳았다. 한편, 여러 번의 주민의견 수렴 절차를 통해서도 주민들의 승인을 얻지 못할 경우 앞의 실패 사례처럼(NYRI와 PATH) 사업자체가 철회되기도 한다.

둘째, 실질적인 주민의견 수렴을 위한 절차적 보완이 있어야 한다. 사업실시계획 승인과 관련해서 현행법에는 광역자치단체장과의 협의를 제시하고 있어, 해당지역 지방자치단체(시장·군수·구청장) 및 주민의견이 적극적으로 반영되지 못하고 있다는 논란이 제기되고 있다. 또한 전원개발촉진법 시행령 제18조에는

www.kci.go.kr

전국을 보급지역으로 하여 발행하는 일간신문과 해당 지역을 주된 보급지역으로 하여 발행하는 일간신문에 각각 1회 이상 공고하고, 해당 기관의 인터넷 홈페이지에 14일 이상 게재하도록만 되어 있어 농촌지역 주민들이 실제적으로 의견을 개진할 수 있는 기회가 차단되었다는 지적을 받아왔다(이강원, 2011, 131). 미국의 경우 지역에서의 갈등을 해결하기 위해 지역에 갈등조정센터를 마련하고 재정적 지원을 해줄 뿐 아니라 갈등조정자를 훈련하여 자원봉사자로 상주시키고 있다. 그리고 공공갈등이 발생하면 지역사정을 잘 아는 지역 갈등조정인들이 중심이 되어 갈등 해결의 전면에 나서고 있다. 이들은 그 지역의 사정을 잘 알고 있을 뿐 아니라 해당지역주민과도 오래된 소통 채널을 가지고 있어 신뢰를 형성하기 쉽다는 장점이 있다(Susskind and McKearnan, 1999, 99).

셋째, 미국의 경우 송전선로 부지의 결정은 연방정부보다는 주정부가 주로 규제를 한다. 물론 에너지정책법과 연방에너지규제위원회의 뒷받침 하에 송전선로 결정에 연방정부의 우선권을 보장하고 있지만 반드시 주정부의 승인을 받아야 한다. 지방정부와 주정부간의 갈등의 경우 주정부가 우선하지만, 주정부는 지역주민의 의견이 고려되고 다수의 이익이 보장되는 것을 전제로 할 때만 지역의 결정을 뒤집을 수 있다. 우리나라의 경우에도 경상남도나 밀양시가 이해관계자로서 참여하고 있지만 미국의 지방정부에 비해 그 역할이 지나치게 미미하다. 이는 송전탑 건설이 성공적으로 이루어지는 경우 경상남도나 밀양시가 받을 수 있는 정부의 특별지원 때문이다. 밀양송전탑 특별지원협의회는 2013년 9월 11일 당초 165억원의 지역특수보상사업비를 185억으로 늘이고, 농산물 공공판매시설 건설 및 운영비등을 255억원으로 상향조정하였으며, 밀양 태양광 발전 사업에 관한 MOU를 체결하였다. 이러한 특별지원은 지역의 경제발전 뿐 아니라 중앙정부 및 유관기관과의 협력적 관계에서 생기는 이득으로 인하여 경상남도나 밀양시의 입장에서는 실질적으로 반대하기가 어려울 수 있다. 다만 경상남도 의회나 밀양시 의회의 경우에는 지역주민의 대변인 입장으로서 주민의 의견을 수렴하고 사업 절차의 공정성을 위해 보다 적극적인 역할을 할 수 있을 것이다.

넷째, 송전건설을 위한 수요를 파악하고 초기 계획과 수요가 일관성 있게 진행되고 있는지 평가할 수 있는 마일스톤(milestone)시스템이 구축되어야 한다. 수

www.kci.go.kr

요조사는 송전선로 건설이 꼭 필요한 사업인지 확인하는 작업으로 선로 건설의 정당성을 확보하는 중요한 요건이다. 밀양송전탑 건설을 반대하는 지역주민들은 고리 원전 3, 4기만을 염두에 두면 345kV도 가능하기 때문에 765kV라는 초고압선은 필요하지 않다고 주장한다. 하지만 한전측은 아직 건설되지 않은 고리 원전 5, 6, 7기에서 생산되는 전력 수송까지 염두에 두었기 때문에 765kV초고압선이 필요하다고 주장한다. 문제는 이러한 사실을 지역주민들에게 미리 알리지 않은 것이다. 당초 2004년 정부의 제2차 전력수급계획(2004-2017)에는 신고리에서 생성되는 전력을 수도권까지 수송할 계획이었으나 2006년 제3차 전력수급계획(2006-2020)에는 영남권 전력수요를 충당하기 위해 수도권까지의 선로연결이 계획에서 제외되었다. 이를 두고 밀양 주민들은 제2차 전력수급계획에 근거한 765kV사업의 필요성에 대한 의문을 제기하고 있다(이강원, 2011).

앞서 살펴본 아리조나와 캘리포니아주의 송전선로 추진절차를 보면 사업주가 제출한 사업계획서에 시설물의 크기와 경로, 사업의 목적, 시기, 환경영향분석, 그리고 송전선로 건설 수요분석을 포함한다. 특히 송전선로 건설에 대한 철저한 수요분석을 통해 사업의 타당성을 구체적으로 제시함으로서 향후 발생할지 모를 이해관계집단 사이의 갈등에 대비하고 있다. 또한 중요한 점은 아리조나주의 경우엔 위원회에서 사업허가서를 내준 이후에도 매 2년마다 사업계획서를 검토하여 새로운 수요를 파악하고 적절한 전력의 공급이 이루어지도록 하고 있다. 캘리포니아의 경우는 사업결정주체인 공익사업위원회 이외에도 별도의 협의회를 두어 사업의 필요성과 환경영향평가를 수행하고 있다. 이렇듯 미국의 경우 송전선로 사업의 필요성 검토와 안정적인 전력 공급을 위한 통제기제를 갖고 있다는 점에서 밀양의 경우와는 사업추진 절차에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우에도 철저한 수요조사와 환경영향 평가를 위해 사업자와 주민대표의 참여로 이루어지는 공동사실조사가 실시되어야 한다.

다섯째, 적절한 보상 제도를 위한 과학적 연구가 선행되어야 한다. 전문가에 의해 이루어지는 사유지 재산 손실에 관한 연구는 양분된 결과를 보이고 있다. 어떤 연구들은 송전선이 지나가는 지역의 재산가치는 거의 떨어지지 않는다고 보고하고 있지만 다른 일련의 연구에서는 송전선로의 설치는 재산 가치를 떨어

www.kci.go.kr

뜨리는 것으로 보고하고 있다(Furby, Gregory, Slovic, and Fischhoff, 1988). 하지만 이들 연구는 방법론적인 문제를 안고 있었다. 예를 들어 연구의 샘플 크기가 너무 작거나 객관적인 데이터 보다는 주관적인 판단에 의존하고 있었기 때문이다. Colwell and Foley(1979)의 연구는 신뢰할 만한 데이터를 가지고 송전선로의 설치가 재산가치에 주는 영향을 측정한 몇 안 되는 연구이다. 저자들은 138kV의 송전선이 1968년과 1978년 사이에 일리노이 주 두 도시의 재산가치에 어떤 영향을 미쳤는지 조사하였다. 200개 사유재산의 판매가격의 변화를 10여개의 독립변수를 수집하여 측정하였다. 독립변수로는 송전선과의 거리, 재산의 성격(사람이 살고 있는 거주면적), 그리고 거래가 이루어진 때를 포함하였다. 회귀분석 결과 송전선 200피트 내에 있는 사유지의 가격을 심각히 떨어뜨리는 것으로 나타났다. 또 다른 연구에서는 1000개 이상의 농지 거래를 추적한 결과 송전선 가까이에 있는 농지의 가격을 16-29% 떨어뜨린 것으로 확인되었다. 이들의 연구결과는 나라마다, 그 지역의 특색마다 그리고 사유지가 농지인지, 주택용지 인지에 따라 다를 것이다. 하지만 138kV의 비교적 저압선의 경우에도 선로주변 사유지의 재산가치에 영향을 준다는 사실은 765kV 고압선을 설치하려하는 밀양송전탑의 논쟁에 시사하는 바가 크다. 무엇보다 송전선로의 설치와 사유재산의 가치변화에 대한 보다 과학적인 연구가 시급할 것이다.

마지막으로, 기존의 장거리 전력수송체계를 대체할 발전소의 입지와 전력수요지와의 거리를 최소화할 수 있는 방안 및 송전망계획의 유연성제고 등을 모색하여야 한다(이강원, 2011, 130). 밀양주민들은 기존의 원전을 중심으로 생성된 전력을 장거리에 걸쳐 수송하는 방식이 아닌 다양한 전원을 근거로 지역별·권역별 전력수급방식을 모색해야 근본적인 송전선로 건설 갈등을 예방할 수 있다고 주장한다(이강원, 2011, 135). 미국의 경우 바람이나 지열, 태양열에서 생기는 에너지원을 시나 카운티의 지역에 공급하는 지역선로를 사용하여 전력을 공급하는 방안을 고려하고 있다. 이 방법이 경제적이고, 환경 친화적이며, 농장이나 삼림, 동물보호구역을 통과하는 수백 수천 마일의 송전선로를 몇 십억 달러를 들여 건설할 필요도 없다고 주장한다. 지역화시킨 송전선은 공급가격도 줄어들 것이다. 전선을 통과하는 전력의 3퍼센트 정도가 공기 중의 저항 때문에 손실되며, 그

www.kci.go.kr

손실량은 전력이 수송되는 길이가 길면 길수록 증가하기 때문이다.

Ⅶ. 결론

다양한 이해관계가 존중되는 미국사회에서 국책 사업과 관련된 갈등은 우리나라의 경우처럼 빈번하게 발생하고 있다. 하지만 갈등의 양상, 진행과정, 해결방법 등에선 우리나라와는 다른 접근을 하고 있다. 미국의 경우 1970년대 까지는 공공갈등에 대해 사법적 판단에 주로 의존하거나 거리시위 등의 정치운동, 주민들에 대한 공청회 등에 그쳤다. 결국 수많은 공공갈등 사례들은 법원의 문턱에서 포화상태로 정체되어 있을 수밖에 없었다. 하지만 1970년대 이후 미국정부는 갈등관리전문가들을 육성하고 조정이나 중재를 통해 다양한 이해관계를 수렴하여 공공갈등을 풀어나가고자 하는 일련의 노력들을 하고 있다. 본 논문에서는 미국의 공공갈등사례 중 송전선로, 변전소, 및 송전탑 건설 관련 갈등 사례를 집중 탐구하고 갈등의 양상과 진행과정, 해결방법 등을 소개하여 한국의 송전선로 건설 관련 갈등 해결에 교훈을 얻고자 하였다.

미국은 세계에서 가장 잘 갖춰진 전력수송시스템을 가지고 있음에도 불구하고 늘어나는 전력수요를 감당하기 위해서 기존의 수송시스템을 확충하거나 새로운 송전선로를 건설하려 하고 있다. 그 과정에서 본문에서 제시한 사례들과 같은 갈등이 전개되었고 많은 경우 사업이 중단되거나 대폭 축소되었다. NYRI와 PATH 사례에서 보듯이 사업이 중단된 경우엔 공통적으로 새로운 송전선로 건설에 대한 수요측정이 정확히 이루어지지 않았고, 선로가 지나가는 지역의 생태계 훼손, 지역주민의 사유재산 침해 및 안전에 대한 우려 등이 공통적인 문제로 나타났다. 한편 WJTP나 CGP의 성공사례의 경우엔 사업주의 성실한 주민과의 대화노력, 반대지역의 송전선로 경로변경, 신속한 보상으로 송전선로를 성공적으로 구축할 수 있었다. 본 논문에서 제시한 미국의 송전선로 건설 사례를 타산지석으로 삼아 앞서 6장에서 제시한 여섯 가지 정책대안이 충실이 실현된다면 현재까지도 갈등이 계속되고 있는 밀양 송전탑 건설사업과 앞으로 진행될 유사

www.kci.go.kr

국책사업 관련 갈등해결에 단초를 제공할 것이다.

▣ 참고문헌

권영규. 2006. “갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구: 청계천복원사업에 나타난 갈등해결 과정을 중심으로.” ≪한국사회와 행정연구≫ 172 : 159-189.

김필두. 2001. “혐오시설입지를 둘러싼 분쟁의 효율적 해소 방안.” ≪협상연구≫ 61 : 93-104.

박중훈·류현숙. 2011. ≪공정사회와 갈등관리: 성공적 갈등 조정·협상 사례≫. 서울 : 박영사.

박호숙. 2001. “중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 접근.” ≪한국사회와 행정연구≫ 122 : 359-378.

배병휴. 2013. ≪경제풍월≫ 서울 : 좋은이웃집.

서용석·함종석. 2012. ≪공정사회와 갈등관리: 갈등관리 역량강화를 위한 사례연구.≫ 경기 : 법문사

성지은. 2005. “청계천복원사업의 갈등관리 전략분석.” ≪한국사회와 행정연구≫ 154 : 155-174.

안성민. 1999. “갈등관리의 제도화.” ≪한국행정학회 동계학술대회 발표논문집≫.

_____. 2001. “정부위원회의 여성참여와 정책결정.” 한국행정학회 기획세미나, 국제포럼 논문집.

오석홍. 2011. ≪행정학≫ 서울 : 박영사.

이강원. 2011. “밀양 765kV 송전선로 건설사업 갈등사례 연구.” 박중훈·류현숙(편). ≪공정사회와 갈등관리 II. 성공적 갈등 조정·협상 사례≫ 119~164. 서울 : 박영사.

이상팔. 1995. ≪지역주민의 위험정책 수용에 관한 연구.≫ 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.

이선우·문병기·주재복·정재동. 2001. “영월 다목적댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색.” ≪한국지방자치학회보≫ 132 : 231-252.

이시경. 2003. “정책갈등의 요인과 관리방안.” ≪사회과학논총≫ 221 : 181-205.

≪전원개발촉진법≫. (개정 2013. 3. 23, 법률 제11690호.)

≪전원개발촉진법≫. (시행규칙. 개정 2013. 3. 23, 산업통상자원부령 제1호.)

www.kci.go.kr

전주상. 2000. “비선호시설 입지갈등 요인에 관한 연구: 노원·목동·강남 쓰레기 소각장 건설 사례의 비교분석.” ≪한국사회와 행정연구≫ 112 : 275-295.

최홍대. 2001. “혐오시설 입지갈등 극복방안에 관한 연구.” ≪제10회 문제해결사례 우수논문집≫. 서울시 공무원 교육원.

Carpenter, S. L., and Kennedy, W.J.D. 2001. *Managing Public Disputes: A Practical Guide for Government, Business, and Citizens*. San Francisco: Jossey-Bass.

Bercovitch, J. 1984. *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Westview Press.

Colwell, P. F., and K. W. 1979. “Foley. Electric Transmission Lines and the Selling Price of Residential Property.” *The Appraisal Journal*, 474: 490-499.

Dahrendorf, R. 1959. *Class and class Conflict in Industrial Society*. Stanford University Press.

Furby, L., Gregory, R., Slovic, P., and Fischhoff, B. 1988. “Electronic Power Transmission Lines, Property Values, and Compensation.” *Journal of Environmental Management,* 27: 69-83.

Hoisington, B. 2006. *Presentation to Office of Energy and Efficiency and Renewable Energy*. Tribal Energy Program Review Meeting Denver, CO. DinéePower Authority.

Holtkamp, J. A., and Davidson, M. A. 2009. *Transmission Siting in the Western United States: Overview and Recommendations*. Prepared as Information to the Western Interstate Energy Board. Holland&Hart.

Klass, A. B. 2011. *Taking and Transmission*. The 14th Annual Conference on Litigating Taking Challenges to Land Use and Environmental Regulation. Vermont Law School.

Marmet, R., and West, B. 2012. *Coal-By-Wire Transmission Line: Defeated*. Piedmont Environmental Council.

Krauss, Ellis S., Thomas P. Rohlen and Patricia G. Steinhoff eds. 1984. *Conflict in Japan*. Honolulu : University of Hawaii Press.

March, J. G. and H. A. Simon. 1958. *Organization*. John Wiley & Sons Inc.

Mook, B. 2011. PATH Power Line Project All But Out of Justice. *Delusional Duck*.

National Environmental Policy Act OF 1969 *P. L. 91-190*, 42 U.S.C. 4321-4347, January 1, 1970, *83 Stat. 852*.

National Wind Coordinating Committee. 2005. *Wind Power Facility Siting Case Studies: Community Response*.

www.kci.go.kr

Peterson, E. 2009. *PATH Rejected by Maryland PSC on Technicalities*. Retrieved from http://wvpublic.org/

Stone, D. 2002. P*olicy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: Norton & Company.

Streater, S. March 12, 2009. Obama Admin Faces Power Grid vs. Public Lands Conundrum. *New York Times*. Retrieved from www.nytimes.com/gwires/2009/03/12/12greenwire-obama-admin-faces-21stcentury-grid-vs-public-l-10103.html?pagewanted=print.

Susskind, L. E., & McKearnan, S. 1999. "The Evolution of Public Policy Dispute Resolution." *Journal of Architectural and Planning Research*, 162: 96-115.

The National Council on Electronic Policy. 2009. *Coordinating Interstate Electric Transmission Siting: An Introduction to the Debate*.

www.kci.go.kr