

# 갈등영향분석의 개선방안에 대한 탐색: 이해관계자 인식의 다양성을 중심으로\*

조경훈\*\*·이선우\*\*\*·박형준\*\*\*\*

갈등영향분석은 2007년 제정된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 따라 지금까지 여러 사례에 적용되어 갈등의 예방과 진단에 활용되었다. 그러나 제도가 처음 제안된 이후 지금까지 거의 발전이 없이 이루어지고 있으며, 무엇보다 복잡하고 다변화되어 가는 공공갈등의 특성에 대응하여 이해관계자 내에서도 다양한 의견이 존재할 수 있다는 사실을 간과하여 이루어지고 있는 한계가 있다. 이에 본 연구는 공공갈등에서 일반적으로 구분되고 있는 이해관계자 집단 내에서도 여러 인식의 특성이 존재하고 있다는 것을 확인하기 위해 현재 진행 중인 당진시 송전선로 사례를 대상으로 하여 Q 분석을 시도하였다. 분석대상 집단의 주관적 인식 특성을 확인하기 위한 Q 분석을 통해, 주민 집단 내에서 4개의 인식 유형, 지자체에서 3개 및 발전사에서 2개 유형을 발견할 수 있었다. 이러한 결과를 통해 이해관계자 집단 내에서도 이해와 입장에 따라 다양한 인식이 존재한다는 것을 확인할 수 있었으며, 본 연구에서는 이를 바탕으로 하여 갈등영향분석에 있어 이해관계자의 파악과 인식을 보다 면밀히 할 수 있는 개선방안을 제안하였다. 본 연구의 제안을 통해 갈등영향분석이 좀 더 체계적이고 효과적으로 이루어질 수 있는 기반이 되어, 정부의 공공갈등 관리 역량을 강화시켜 줄 수 있는 출발점이 되기를 바란다.

주제어: 갈등영향분석, 갈등 이해관계자, Q 방법론

## I. 서론

갈등은 관련된 행위자 간 상반된 인식의 적대적인 충돌이라는 점에서 사회에 부정적 영향을 미치는 것으로 인식되고 있으며, 실제로 많은 사회적 비용을 소모하게 된다. 우리나라는 2010년 기준으로 OECD 국가 중 두 번째로 갈등이 심한 국가로 보고되고 있으며, 이로 인한 경제적 비용은 약 240여 억 원에 육박하는 것으로 추정되고 있다. 그러나 갈등이 부정적인

\* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이며(NRF-2013S1A3A2055042), 주저자의 학위논문을 수정·보완 하였습니다.

\*\* 주저자, 성균관대학교 국정평가연구소 박사(khcho0520@gmail.com)

\*\*\* 공동저자, 한국방송통신대학교 행정학과 교수(bunte@knou.ac.kr)

\*\*\*\* 교신저자, 성균관대학교 행정학과·국정관리대학원 교수(hjpark72@skku.edu)

영향만을 미치는 것은 아니다. 갈등을 통해 비로소 이해관계자 간 인식의 차이를 확인하고 개인 및 조직의 문제점을 드러낼 수 있으며, 이를 통해 통합과 발전의 계기가 될 수 있는 것이다. 이러한 시각에서 갈등은 사회의 발전과정에 필연적이고 필수적인 단계라고 할 수 있으며 (Coser, 1964; Deutch, 1977), 갈등의 증식과 이해관계자 간 협력의 결과도 중요하지만 갈등을 올바르게 이해하여 해소할 수 있는 과정에도 관심을 가진 필요가 있다.

우리나라에서 1990년대 이후 사회의 민주화와 문화의 다양성 확대에 의해 갈등의 수가 많아지고 그 정도가 심각하게 나타나기 시작하면서 공공갈등에 대한 관심이 증가하기 시작하였다. 이러한 사회현상의 변화로 인해 공공갈등에 대한 다양한 연구가 이루어지게 되었으며, 여러 논의와 학계의 노력 끝에 갈등을 올바르게 해소하기 위한 정책적 대안으로 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 제정되었으며, 특히 ‘갈등영향분석’의 실시를 통한 갈등의 진단과 예방이 가능하도록 한 것이 큰 변화 중의 하나라고 할 수 있다.

현재까지 근 10년 가까운 시간 동안 여러 사례에서 갈등영향분석이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 제도의 개선이 필요한 시점이라 할 수 있는데, 현재 진행되고 있는 갈등영향분석의 과정과 내용이 미국에서 개발된 형태대로 거의 그대로 실행되고 있는 실정이며, 여러 사례에서 진행되었던 경험에서 몇몇 문제점이 노정되었음에도 불구하고, 이에 대한 논의가 거의 이루어지고 있지 않기 때문이다.

본 연구는 이러한 문제인식에서 출발하여, 갈등영향분석 제도에 대한 이해와 논의를 통해 제도를 발전시킬 수 있는 방안을 탐색하고 이를 제시하는 것을 목적으로 한다. 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 과정을 따르도록 한다. 첫째, 갈등영향분석에 대한 기본적인 내용과 함께, 진행 과정과 수행되었던 사례 등을 살펴보고 제도의 한계와 문제점을 확인해보도록 한다. 둘째, 사례에 대한 분석을 통해 갈등영향분석 제도의 개선에 대한 방향성을 검토해 본다. 셋째, 마지막으로 연구 과정에서 진행된 논의를 정리하여 갈등영향분석의 실효성을 높이기 위한 제도 개선안을 제시하도록 한다.

특히, 사회의 다변화와 이익집단의 증가에 따라 그동안 피상적으로 받아들여졌던 이해관계자 구분이 변화할 필요성이 있다는 점에 주목하여 논의를 진행함으로써, 우리나라의 공공갈등에서 추후 갈등영향분석에 실질적으로 도움이 될 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

## II. 갈등영향분석의 이해

### 1. 갈등영향분석의 의의

갈등영향분석(conflict assessment)은 미국에서 정부의 정책으로 인해 정부기관과 주민이 공공갈등을 겪는 상황에 대응하기 위한 방법의 하나로 활용되었다. 1973년 워싱턴 주의 Snoqualmie River 댐 건설과정에서의 공공갈등을 해결하기 위하여 갈등영향분석과 유사한 방법을 활용한 것이 그 시작이라 할 수 있으며(Cormick, 1976), 이후 법적 분쟁을 해결하기 위한 사전협의 과정으로 갈등영향분석이 활용되었다.

즉, 대체적 분쟁해결(alternative dispute resolution)의 하나로 중립적 조정자를 활용하여 이해관계자를 조정하는 과정에서 시작되었으며, 여러 이해관계자의 입장과 욕망이 쟁점에 따라 얽혀있는 갈등 상황에서 효율적이고 합리적인 조정·협의를 진행하기 위하여 도입되었다(신창현·박형서, 2005).

우리나라에서는 2007년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 제정되면서 갈등영향분석의 제도적인 근거가 마련되었다. 위 규정 제10조는 갈등영향분석에 대해 규정하고 있는데, 제1항은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에 중앙행정기관의 장이 정책 결정 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 제2항에서는 갈등영향분석서의 작성과 갈등심의위원회의 심의에 대해 규정하고 있으며, 제3항에서는 갈등영향분석서에 포함되어야 하는 사항에 대해 규정하고 있다.

갈등영향분석은 공공갈등 상황에서 주요한 이해관계자를 파악하고, 각자의 의견에 대한 공통점과 차이점을 분석하여 합의 가능한 대안이 있는지 판단하는 것이 우선적인 목적이라 할 수 있다. 그리고 대화와 협력을 통한 협의절차를 통해 갈등을 해소하기 위하여 조정 및 협의절차에 참여할 의사가 있는지 확인을 한다. 이러한 과정은 어느 일방이 단독적으로 조사하고 판단하는 것이 아니라, 갈등영향분석의 면담 및 피드백 과정에서 이해관계자가 형성하는 규칙을 통해 자신과 상대방의 주장을 이해하는 과정을 거치게 된다. 그리고 갈등영향분석의 과정과 분석결과를 정리한 갈등영향분석서를 작성 및 제출하게 되며, 이를 공유하여 각 이해관계자가 조정 및 협의절차에 참여하는 것이 필요한지 또는 가능한지 고려해 볼 수 있다.

갈등영향분석을 통해 정책 과정에서 상호 충돌하는 행위자 간 인식의 격차를 줄일 수 있는 방안을 탐색한다는 점에서, 정책수용을 높이기 위하여 거래비용을 절감할 수 있는 제도적 절차라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

1) 거래비용은 시장거래에서 가격 메커니즘이 작동하는데 사용되는 비용(Coase, 1960)으로, 경제적·정

## 2. 갈등영향분석의 과정 및 내용

갈등영향분석은 Susskind & Thomas-Larmer(1999)가 이론적인 근거와 과정을 정립하였으며, 그 과정에 있어서도 6단계의 절차를 제시하였다. 각 단계는 면담에 대한 사전준비를 하는 도입부분과 정보수집 단계, 면담 내용에 대한 분석 단계, 합의형성 절차에 대한 설계 단계, 보고서의 작성과 배포 단계로 구성된다.

〈표 1〉 Susskind & Thomas-Larmer(1999)의 갈등영향분석 과정

단 계	부 분	내 용
제1단계	도입	사전 작업, 면담대상자 파악, 면담대상자에게 연락, 질문목록 작성
제2단계	정보수집	면담일정 결정, 면담 실시
제3단계	분석	확인된 사실의 요약, 합의와 비합의 사항 정리, 합의형성절차의 실행가능성 평가
제4단계	절차설계	합의형성절차의 목표, 논의될 이슈 파악, 참여, 일정 및 운영규칙 논의, 재정·기금 마련
제5단계	보고서 작성	도입-사실확인-분석-권고의 순서로 작성
제6단계	보고서 배포	갈등진단 내용 공유

Susskind & Thomas-Larmer(1999)의 6단계 갈등영향분석 과정은 발전과정에 따라 다소의 변경과 개선이 이루어졌다. 예를 들어, 미국 토지이용과 관련된 갈등에서 The Consensus Building Institute & Pace University Land Use Law Center가 제시한 합의형성절차도 다소 유사한 6단계로 이루어져있다. 제1단계를 갈등영향분석의 착수를 결정하는 단계이며, 제2단계는 면담을 준비하고 평가를 시작하는 단계, 제3단계는 면담을 통하여 정보를 수집하는 단계, 제4단계는 면담 결과를 분석하는 단계, 제5단계는 공동의 문제에 대한 해결 과정을 설계하는 단계, 마지막으로 제6단계는 평가결과서를 공유하여 권고 사항에 대하여 함께 검토하는 단계이다(박홍엽·박진, 2008).

한편, Susskind & Thomas-Larmer(2004)는 갈등영향분석 과정에 대해 이해관계자 면담 준비, 이해관계자 면담, 면담결과분석, 갈등해소 방안 제안, 갈등영향분석서 초안 공람 및 최종 분석서 작성의 5단계로 재구성하였으며, 박홍엽 외(2006)는 갈등영향분석의 실시 결정, 갈등영향분석 착수, 정보 수집, 분석, 합의형성 절차의 설계, 갈등영향분석서 작성·공유의 6단계로 구성하였다.

치적·사회적 영역으로 그 적용의 범위가 다양화되고 있으며, Feiock & Park(2005), 박형준(2013)의 연구에서는 정부의 영역에 적용하여 협상과정에서 필요한 정부의 역할을 제시하였다.

〈표 2〉 박홍엽·박진(2008)의 갈등영향분석 과정

단계	부 분	내 용
제1단계	갈등영향분석 실시 결정	실시필요성 판단/분석기관 및 분석자 선정 /용역기관 및 비용 산정
제2단계	착수	면담자 선정/쟁점파악 및 질문목록 작성/면담 일정 확정
제3단계	면담 진행	면담방식 설계/장소 및 시간의 적절한 고려
제4단계	분석	주요 이해관계자의 입장과 이해관계·핵심쟁점과 주요 쟁점 /갈등의 발생가능성 및 쟁점의 해소가능성 파악
제5단계	합의형성절차 설계	합의형성절차의 필요성에 대한 의견 파악/바람직한 절차 설계 /참여규모·협의의제·운영규칙 결정
제6단계	갈등영향분석서 공유	갈등영향분석서 초안 공람 및 수정/배포

박홍엽·박진(2008)은 Susskind & Thomas-Larmer(1999)의 단계별 내용을 재구성한 6단계의 모형을 구성하기도 하였다. 그리고 박태순(2007)은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에 따른 갈등영향분석의 프로세스를 제시하였는데, 법규정에 따라 갈등영향분석서의 작성과 갈등관리심의위원회의 심의를 중심으로 하였다.

한편, 갈등영향분석에 과정에서 필수적으로 포함되어야 하는 내용에 대해 Susskind & Thomas-Larmer(2004)는 다음과 같은 7가지의 사항을 제시하였다.

- ① 주요 이해관계자 및 주변 이해관계자의 구분
- ② 이해관계자 상호 간 인식의 공통점 및 차이점 확인
- ③ 이해관계자의 상호관계 및 갈등 지속 요인 확인
- ④ 대화 및 타협을 통한 합의 가능성 확인
- ⑤ 협의절차에 대한 참여 의사와 참여자의 대표성 확인
- ⑥ 협의절차에 대한 장애요인과 합의 이행가능성 확인
- ⑦ 갈등의 성격에 따른 협의절차의 설계

그리고 우리나라의 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제10조 제2항에 따르면, 갈등영향분석서에 다음의 내용이 포함되어야 함을 규정하고 있다.

- ① 공공정책의 개요 및 기대효과
- ② 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
- ③ 관련 단체 및 전문가의 의견
- ④ 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점

- ⑤ 갈등으로 인한 사회적 영향
- ⑥ 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
- ⑦ 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항

이상에서 살펴본 바를 정리하면, 갈등영향분석은 대체로 ① 갈등영향분석 실시 여부의 결정 → ② 면담 준비(대상자 선정 및 질문지 작성) → ③ 면담 실시 및 정리 → ④ 면담 결과 분석(핵심쟁점과 이해관계 파악) → ⑤ 합의형성절차 설계(필요성 및 가능성 평가) → ⑥ 갈등영향분석서 공람과 공유의 과정으로 이루어진다고 할 수 있다. 이러한 과정을 통해 공공갈등에서 이해관계자의 주요 쟁점을 확인하고, 인식의 공통점과 차이점을 토대로 합의 가능성을 모색하는 것이다.

그리고 포함되어야 하는 내용에 있어서는 주요 정책 또는 사업의 성격을 올바르게 이해하고, 이를 바탕으로 중요한 이해관계자를 구분하여, 갈등을 발생 또는 지속시키는 쟁점에 대한 분석을 통해 갈등의 예방 또는 해결을 할 수 있는 대안을 도출하는 것이 필요하다. 여기서 정책의 성격과 주변 환경 등에 대한 고려에 따라 갈등영향분석의 과정과 내용은 다소 차이가 발생할 수 있지만 일정한 공통점이 존재하며, 주요 내용에 소홀하거나 누락하지 않는 것이 중요하다고 할 수 있다.

주요 이해관계자와 주변 이해관계자를 구분하는 것은 의견 수집 과정에서의 효율성이라는 측면에서도 중요하지만, 갈등 해소의 중심이 될 수 있는 이해관계자를 중심으로 논의를 진행시키는 것이 중요하기 때문이다. 면담을 통해 이해관계자가 주장하는 바에 대한 이해와 상호에 대한 인식을 파악하여 갈등 해소의 실마리를 찾아나가게 되는 것이며, 효과적인 갈등관리를 위해 각 이해관계자 집단의 면담 대상자가 충분한 대표성을 지니고 있는지에 대해서도 고려할 필요가 있다.

이러한 과정에서 갈등영향분석을 수행하는 중립적 제3자가 각 이해관계자로부터 전문성과 중립성에 대한 인정을 받고 신뢰를 받는 것이 필요하다. 면담은 필요한 경우 한 대상과 반복하여 이루어질 수 있으며, 면담 과정에서 추가적인 면담 대상을 선정할 수도 있다. 중요한 것은 갈등 사안에 대하여 각 이해관계자가 지니고 있는 인식과 이해관계를 충분히 파악하는 것이다. 면담에서는 이해관계자의 입장 및 이해관계에 대한 파악 이외에도 협의절차에 대한 가능성과 방향성에 대한 탐색도 이루어지는데, 갈등영향분석의 수행자는 정책의 특성과 이해관계자를 면담하는 과정에서 파악한 주장의 공통점과 차이점을 중심으로 협의가능성을 모색하게 된다. 협의 또는 조정의 가능성이 있다고 판단되면, 이를 실현하기 위한 구체적인 협의절차를 결정하기 위하여 근거가 되는 규칙(ground rule)을 정하고 세부적인 협의의제 및 운영규칙을 제시하게 된다. 이러한 과정 후에 작성되는 갈등영향분석서는 수행 과정과 분석 결

과가 모두 포함되어야 하며, 특히 각 이해관계자의 입장 및 이해관계를 명확히 파악·제시하고 갈등을 해소할 수 있는 대안 및 협의절차를 제안할 필요가 있다.

### 3. 활용사례

2007년 제정된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에 갈등영향분석을 실시할 것을 권장하고 있다. 그러나 시법적으로 2005년 4월부터 위 법이 입법예고 되면서 일부 사업에 대한 갈등영향분석이 이루어졌다. 대표적으로 국립서울병원 재건축 사업 과정에서 발생한 지역 주민과 보건복지부 간의 갈등에 대해 2005년 4월부터 7월까지 3개월 간의 갈등영향분석이 실시되었으며, 이후 분석 결과를 바탕으로 갈등조정위원회를 구성하여 성공적인 갈등해소와 정책 달성을 이루었다(김광구·이선우, 2011).

2006년 7월부터 11월까지는 울진에서 신규 원전 1·2호기의 건설 계획에 앞서 갈등영향분석을 실행하였는데, 이는 과거에 부안 방사성폐기물처리장 입지 과정에서 심각한 갈등을 경험한 정부가 신규 방폐장 입지 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 사전에 진단하기 위한 목적에서 이루어졌다. 갈등영향분석 이후 한수원, 울진군, 시민단체, 지역 주민 등이 참여하는 협의회가 구성되어 갈등을 실질적으로 예방하고 안정적으로 정책이 추진되었다.

2005년 7월에는 한강수계 의무제 오염총량제 추진을 두고 예상되는 갈등에 대한 갈등영향분석이 이루어졌으며, 2005년 8월에는 마산 진동택지개발지구 내 발굴조사와 관련하여 갈등영향분석이 이루어졌다. 2007년 8월에는 산지이용구분 타당성 조사에 따른 갈등영향분석이 진행되었으며, 2008년 12월에는 화물운송시장 표준운임제 도입에 관하여 갈등영향분석이 이루어져, 공공갈등이 발생한 상황에서 뿐만 아니라 정책의 바람직한 추진과 갈등 예방을 위하여 갈등영향분석이 활용되었다.

갈등영향분석은 주요 공공갈등이 존재하는 현장에서 꾸준히 활용되어 왔다. 2011년 국립공원 내 백두대간 보호지역의 출입 금지로 인한 갈등 문제에 대하여 갈등영향분석이 이루어졌으며, 2012년에는 서울시 남부도로사업소 이전과 관련하여 발생한 지역 구청과 주민 간의 갈등에 대한 갈등영향분석이 진행되었다.

본 연구의 분석 대상인 송전선로 관련 공공갈등에 대해서는, 2009년 소위 밀양 사태로 알려져 있는 765kV 신고리-북경남 송전선로 건설 갈등에 대한 갈등영향분석이 이루어졌다. 당시 갈등의 이해관계자 분석을 하는 과정에서 파악된 갈등 쟁점을 바탕으로 갈등조정위원회를 구성·운영하였으며, 결국 주민이 원하는 보상안을 마련하기 위해 제도의 개선이 필요하다는

결론이 도출되었고, 제도개선위원회를 구성하여 「송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」, 일명 ‘송주법’을 제정하는 성과를 이루어내기도 하였다. 한편, 군산-새만금변전소 간 구간에서 345kV 88기의 송전탑을 신설하는 사업에 주민의 반대가 일어났으며, 밀양과 같이 심각한 갈등으로 이어지는 것을 방지하기 위하여 2013년 갈등영향분석을 실시하라고 하였다.

#### 4. 기존 갈등영향분석의 한계

갈등영향분석은 갈등의 현황 또는 발생가능성에 대한 진단을 통해 갈등을 예방하거나 발생한 갈등에 대한 효과적인 해소방안을 제시할 수 있는 도구라 할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라에서도 여러 갈등사례에서 갈등영향분석을 활용하여, 정부의 갈등관리 역량을 신장시키기 위한 노력을 계속하고 있다. 그러나 아직까지 현행 갈등영향분석에 대한 개선의 여지가 여러 측면에서 존재하고 있다.

첫째, 갈등영향분석의 실시여부를 결정하는 기준이 명확하지 않다. 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 제10조 제1항은 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인해 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 경우에 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 갈등영향분석을 실시할 필요가 있는 상황에 대하여 ‘국민생활에 중대하고 광범위한 영향’이나 ‘과도한 사회적 비용이 발생할 우려’와 같은 모호한 기준이 아닌, 보다 명확한 기준이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 중앙행정기관의 장이 갈등영향분석의 실시여부를 결정할 수 있다는 것 역시 문제라고 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 기준에 해당하는 경우 반드시 갈등영향분석이 실시될 수 있도록 하여야 하며, 갈등영향분석의 실시여부에 대해 기관장이 아니라 ‘갈등관리심의위원회’와 같이 보다 전문성이고 객관적인 판단이 가능한 주체가 결정할 필요가 있다(한노덕, 2014). 예를 들어, 프랑스 국가공공토론위원회(Conseil National du Debat Public, CNDP)는 환경 및 국토개발 사업과 관련하여 시민의 참여를 보장하는 장을 마련하는데, CNDP에 소집 여부 권한에 다음과 같은 기준이 존재한다. 간단하게 설명하자면, 기준은 세 구간인데 가장 높은 기준에 해당하는 경우는 공공토론을 의무적으로 개시하도록 되어 있으며, 가장 낮은 기준은 환경부장관과 유관부처의 장관이 소집할 권한을 보유하고 있다. 그리고 높은 기준과 낮은 기준 사이의 구간에서는 사업자, 국회의원 10인, 지자체 및 협력기구, 정부 인가를 받은 국내의 환경보호단체가 소집권을 공유하고 있다.

이러한 문제점들 외에도, 본 연구의 주제와 관련하여 갈등영향분석 과정에서 이해관계자의 입장과 이해관계를 파악하는 과정이 다소 단순하고 왜곡의 가능성이 있는 문제가 있다. 갈



등영향분석은 주요 이해관계자에 대한 면담을 진행하고 이를 정리·분석하는 것으로 이루어 지는데, 이러한 질적 연구 자료의 처리와 분석의 과정이 일반적으로 충분치 않은 기간 동안에 이루어지다 보니 충실하게 진행하기 어려운 한계가 존재하는 것이 현실이다. 그리고 무엇보다 각 이해관계자 집단 내부에서도 여러 의견의 차이가 있을 수 있는데 이를 무시하고 하나의 의견으로 정리하는 문제가 있다. 특히 쟁점이 되는 민감한 사안에 있어서 입장과 이해관계가 적절하게 파악되지 않는다면 갈등영향분석의 결과에 따라 합의형성 절차를 진행하는 과정에서 인식의 차이로 집단 내 갈등이 비화될 수도 있다. 본 연구는 이러한 문제를 해결할 수 있는 대안으로 아래와 같은 연구 설계와 분석을 통한 검증은 통해 갈등영향분석에서 활용할 수 있는 이해관계자의 인식 확인 방법을 제시하도록 할 것이다.

### Ⅲ. 행위자 인식 분석

#### 1. 당진 송전선로 건설 갈등

공공갈등에 대한 진단을 통해 바람직한 예방과 해소 방안을 모색하기 위한 갈등영향분석은 앞서 살펴본 바와 같이 다양한 사례를 통해서 이루어져 왔으며, 다소의 개선 가능성도 확인할 수 있었다. 본 연구에서는 개선방안에 대한 의미 있는 함의를 제공하기 위하여 현재 진행 중인 실제 사례를 살펴봄으로써 기존 갈등영향분석의 구체적인 문제점을 확인하도록 한다.

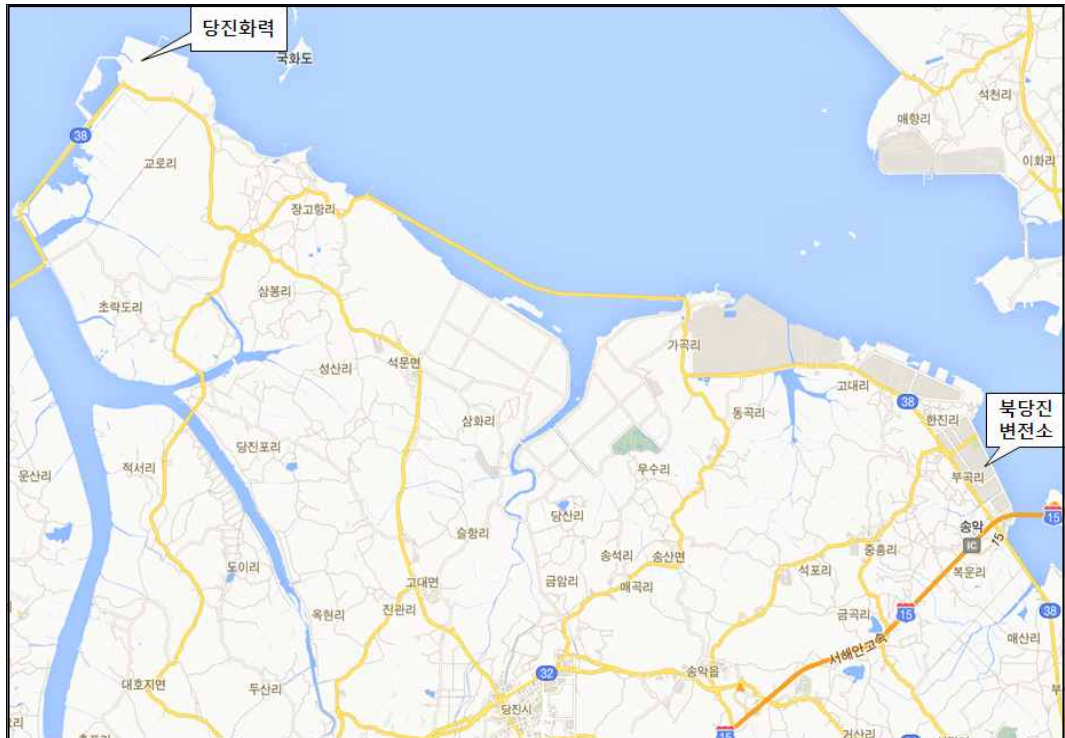
충남 당진시 일대는 과거부터 화력발전소와 이를 송전하기 위한 송전탑이 밀집되어 위치하고 있는 지역으로, 이로 인한 주민의 불만과 반목이 오랜 기간 동안 누적되어 있다고 할 수 있다. 송전선로의 건설로 인한 갈등은 1993년 당진-신서산 간 765kV 송전선로의 건설 계획이 발표되면서 시작되었다고 할 수 있다. 석문면 일대 주민들은 1996년 송전선로의 노선에 대한 강한 항의를 표했으며, 한전은 주민들의 항의를 받아들여 노선을 조정하였으나 이에 대해서도 주민이 불만을 제기하면서 갈등이 길어지게 되었다. 한편, 2000년대 이후 화력발전소를 10호기까지 증설하면서 이로 인한 갈등과 함께, 추가적으로 건설되는 송전선로에 대한 주민들의 불만이 더욱 커지게 되었다. 2005년에는 신당진-신온양 간 345kV 송전선로의 건설 계획이 발표되면서 주민들이 건설 반대 대책위원회를 발족시키는 등 조직적인 반대 움직임을 보였다. 이 갈등이 대안노선에 대한 주민과 정부의 치열한 논의에도 불구하고 제대로 해소되지 않은 채, 2008년부터는 당진화력 9·10호기의 증설과 관련된 갈등이 발생하였으며, 2012년 5월에는 기존 신당진-신온양 간 노선이 주민의 대안노선 요구에 따라 북당진-신탄정 구간

으로 변경되었지만 신평면 일대 주민들의 강한 반발을 불러 일으켰다. 이 구간은 2015년 7월 현재 민관협의체를 구성하여 지중화 및 세부 노선에 대한 합의에 노력을 기울이고 있다.

한편, 2011년 감사원은 당진시 일대 지역에 대규모 발전설비가 설치되어 있으므로 기존 송전망에 과부하가 걸릴 경우 국가적인 전력 관리에 있어 문제가 발생할 수 있으므로 예비 송전망이 필요하다고 지적하였고, 이는 당진화력-북당진변전소 간 345kV 송전선로 건설의 근거가 되었다. 당진 지역에는 현재 500개 이상의 송전탑이 설치되어 있는 가운데, 당진화력-북당진 구간이 30km 이상의 거리이므로 100여개 이상의 송전탑이 추가로 건설될 수 있다는 예측이 주민들의 불만을 가중시키고 있다. 2015년 7월 현재 당진화력-북당진 구간에 대한 본격적인 사업 추진이 이루어지지 않는다고 있어 갈등이 외부로 표출되지는 않은 상황이라 할 수 있으나, 갈등 발생과 사업의 추진에 대한 가능성을 조사하기 위하여 송전선로 건설에 대한 갈등영향분석이 이루어지고 있다.

아래 <그림 1>은 당진화력-북당진 구간 송전선로가 건설될 일대지역으로, 이 지역 주민들을 대상으로 갈등영향분석을 실시하고 있으며, 구체적인 구간은 2015년 7월 현재 확정되어 있지 않은 실정이다.

<그림 1> 당진화력-북당진 구간 일대지역



당진 송전선로 건설 갈등의 특징은 첫째, 송전선로를 따라 건설되는 송전탑은 설치된 대표적인 비선호시설로서 설치된 지역의 지가와 경기에 영향을 미칠 수 있으며, 고압의 전력과 소음으로 인해 주민의 건강과 환경에 악영향을 미칠 가능성이 있다는 주장에 따라 주민이 시설에 반대하게 된다. 둘째, 유사한 시설이 지역에 과거부터 지속적으로 입지함에 따라 지역 주민의 불만과 상대적 박탈감이 상당할 수 있다. 셋째, 지역 주민과 한전 및 발전사가 갈등의 주요 이해관계자로서 대립적인 양상을 보이며, 지자체인 당진시청 역시 중요한 관계자로 고려할 필요가 있다. 이러한 측면을 고려하여 Q 분석을 위한 이해관계자 집단과 설문을 진행하는데 필요한 Q 표본을 다음과 같이 구성하였다.

## 2. 분석 방법

본 연구는 공공갈등을 진단하고자 하는 갈등영향분석에서 기존에 이해관계자를 단순히 집단별로 구분하고 각 집단의 의견과 인식을 조사하여 활용하는 방법의 한계를 확인하고 대안을 제시하기 위한 것이다. 그러므로 실제 사례에서 이해관계자 집단 내에도 다양한 의견과 인식이 존재함을 확인하여 갈등영향분석이 발전할 수 있는 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 현재 공공갈등이 진행 중인 사례를 대상으로 하여 이해관계자에 대한 구체적인 인식을 특성을 조사하고 분석하였다.

행위자의 인식을 이해하고 분석하기 위한 방법론은 비교적 다양하게 개발되어 여러 분야의 연구에서 활용되고 있다. 그 중 Q 방법론은 Stephenson(1953)이 인식의 주관성에 주목하여 이를 체계적으로 연구할 수 있는 방법으로 개발한 것이다. 어떠한 사항이나 이슈에 대한 단순한 의견을 조사하는 것이 아니라, 개인의 자기참조적 주관성(self-reference subjectivity)을 통계적인 방법을 통해 연구하는 방법으로, 개인의 선호와 주관에 대한 과학적 분석을 가능하게 하였다는 점에서 그 효용성을 인정받고 있다. 이러한 Q 방법론의 특성에 활용하여 연구의 목적을 달성하고자, 본 연구는 Q 분석을 위해 필요한 표본과 자료를 수집하였다.

우선, 공공갈등 관련 선행연구를 검토하여 설문의 진술문이 되는 Q 표본(Q-sample)을 구성하였다. 공공갈등이 발생하는 정책의 특성(하혜영, 2007; 이형우·이남우, 2012)과 당사자 특성(임재형, 2006; 박관규·주재복, 2014)을 비롯하여, 갈등의 발생에 영향을 미치는 요인으로 경제적 피해(김인철·최진식, 1999; 백종섭, 2002; 김도희, 2003; 하혜영, 2007), 보상의 문제(윤영채·심문보, 2000; 이강웅, 2008; 김관보·이선영, 2010; 이형우·이남우, 2012), 환경 훼손의 문제(이민창, 2005; 김예승·홍성우; 2010, 박병식·장황래, 2011), 지역의 이미지 문제(김형락·최진식, 2009; 김관보·이선영, 2010), 상대적 박탈감의 문제(박형서

외, 2007), 절차 보장의 문제(임재형, 2006; 김형락·최진식, 2009; 박병식·장황래, 2011; 정정화, 2012) 등의 내용에 대한 진술문을 구성하였다. 그리고 공공갈등의 주요 당사자인 정부와 주민 간 상호작용 과정에 대한 사항도 갈등에 영향을 미치는 중요한 요인이라 할 수 있다. 이에 갈등상황에 대처하는 정부의 역량으로서 협력적 인식의 정도(홍성만·박홍엽, 2006; 정정화, 2007; 이형우·이남우, 2012), 정보의 통제 문제(이민창, 2005), 정치인의 영향(나태준, 2005; 박형서 외, 2007; 정규호, 2007), 그리고 주민의 비협조적 행태(주재복, 2001; 김태기, 2005; 채종현, 2009)를 고려하여 진술문을 구성하였다.

Q 표본의 진술문은 개인의 선호와 주관을 분명하게 반영할 수 있도록 문장을 구성하였으며, 본 연구의 대상 사례가 송전탑 건설로 인한 공공갈등이므로 이러한 특성을 반영할 수 있도록 진술문의 세부적인 내용과 문장을 다듬었다. 이러한 과정을 통해 구성된 진술문은 아래와 같다.

〈표 3〉 본 연구의 Q 진술문

번호	Q 진술문
1	송전탑에 대한 반대는 주민의 정당한 권리이므로 존중되어야 한다.
2	송전탑에 대한 입지는 정부의 계획대로 이루어지는 것이 바람직하다.
3	송전탑이 국가와 국민 전체에 도움이 되므로 찬성한다.
4	송전탑이 생태계를 훼손하고 환경을 오염시킬 것이라고 생각한다.
5	송전탑이 주민의 건강에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 생각한다.
6	송전탑이 땅값과 지역경기에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 생각한다.
7	송전탑이 지역의 이미지에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 생각한다.
8	송전탑이 농작물과 가축에 피해를 줄 것이라고 생각한다.
9	정부의 보상이 적절하지 않은 경우 주민이 반대하는 것이 당연하다.
10	일시적인 금전보상보다 장기적인 주민 지원 대책이 더 바람직하다.
11	주민이 보상을 더 받으려고 송전탑의 건설을 반대하는 것이 문제인 것 같다.
12	지역공동체를 위한 시설이나 지원금은 갈등의 해소에 도움이 될 것이다.
13	주민대책위원회의 구성이 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.
14	정부와 주민 간 협의체의 구성은 갈등의 해소에 도움이 될 것이다.
15	입지선정위원회는 정부의 절차적 정당성을 위한 것일 뿐이라고 생각한다.
16	설명회, 공청회 등은 주민의견과 상관없는 요식행위라고 생각한다.
17	환경단체가 갈등상황에 참여하는 것은 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.
18	지역의 시민단체가 참여하는 것은 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.
19	외부의 시민단체가 참여하는 것은 갈등의 해소에 도움이 되지 않을 것이다.
20	시민단체나 환경단체는 스스로의 이익을 위해 일할 뿐이므로 도움이 되지 않을 것이다.
21	정부가 지역실정을 이해하려 하고 있지 않다고 생각한다.
22	운영 업체가 지역과 주민에 대한 기여에 관심이 없는 것 같다.

번호	Q 진술문
23	송전탑으로 인해 해당 지역이 다른 지역에 비해 큰 손해를 보고 있다고 생각한다.
24	대화보다는 집회나 시위가 문제의 해결에 효과적이라고 생각한다.
25	입지선정 과정에 주민이 참여하는 기회가 충분히 주어지는 것이 바람직하다.
26	보상 수준의 결정에 있어 주민의 의견을 적극 반영하는 것이 바람직하다.
27	정부가 주민의 의견을 충분히 귀 기울여 듣고 있다고 생각한다.
28	환경영향이 객관적·과학적으로 조사되지 못하는 것이 문제이다.
29	입장의 차이로 주민 간 다툼이 발생하는 것은 자연스러운 일이라고 생각한다.
30	정부가 정보를 통제하는 것은 바람직하지 않다
31	정치인들이 표를 의식해서 인기영합적인 의견을 내는 것은 바람직하지 않다.
32	과거에 유사한 갈등 경험이 오늘날 영향을 주고 있다고 생각한다.
33	언론이 갈등에 대한 보도를 한 경우 갈등의 해소에 도움이 되지 않는 것 같다.
34	정부가 주민을 대등한 대화 상대로 생각하지 않는 것 같다.

Q 진술문을 정리하여 배치하기 위한 Q 분류(sorting)는 34개의 진술문을 효과적으로 배치하기 위해 2-3-3-4-5-4-3-3-2개의 구조로 설정하였다. 한편 P 표본, 즉 설문 대상은 당진 송전선로 건설의 주요 이해관계자인 주민 집단 23명, 지자체인 당진시청 소속 공무원 15명, 한전과 함께 사업을 시행하는 발전사 직원 18명으로 구성하였다. 설문은 2015년 5월 13일부터 22일까지 열흘의 기간 동안 직접 방문 및 e-mail을 활용하여 진행되었다.

### 3. 분석결과와 이해

각 집단별로 수행한 Q 분석 결과, 주민 집단에서 4개 유형이 발견되었으며, 지자체에서 3개, 발전사에서 2개 유형이 발견되었다. 아래는 모든 집단의 Q 분석 결과에서 각 진술문이 획득한 표준점수(z-score)를 정리한 것이며, 각 유형의 특성에 대한 해석은 ±1 이상의 진술 내용을 중심으로 한다.

〈표 4〉 각 집단의 유형별 표준점수

번호	주민				지자체			발전사	
	유형1 (n=5)	유형2 (n=10)	유형3 (n=1)	유형4 (n=7)	유형1 (n=9)	유형2 (n=4)	유형3 (n=2)	유형1 (n=12)	유형2 (n=6)
1	1.2	2.3	1.8	1.7	2.4	1.9	1.4	0.3	0.7
2	-0.5	-2.2	-1.8	-1.4	-0.4	0.2	0.9	1.1	0.3
3	-0.2	-1.5	0.5	-1.6	-0.7	-0.0	0.5	1.3	0.1
4	0.9	2.2	-1.8	-0.6	1.6	-1.0	0.4	-1.1	-0.8

번호	주민				지자체			발전사	
	유형1 (n=5)	유형2 (n=10)	유형3 (n=1)	유형4 (n=7)	유형1 (n=9)	유형2 (n=4)	유형3 (n=2)	유형1 (n=12)	유형2 (n=6)
5	0.8	1.9	-1.4	0.3	2.0	-1.4	0.5	-0.9	0.2
6	1.8	0.4	-1.4	1.4	1.9	-0.5	0.4	-0.2	0.6
7	1.3	0.4	-1.4	1.5	1.7	-1.0	0.0	-0.3	0.0
8	0.3	1.1	-0.9	-0.3	0.9	0.3	0.0	-1.0	-0.7
9	0.6	1.1	-0.9	1.5	0.8	1.4	-0.0	0.4	0.9
10	0.8	0.5	0.5	0.8	1.0	0.0	-0.1	1.0	1.7
11	-1.4	-0.2	-0.9	-1.3	0.7	0.5	-0.4	1.1	0.8
12	-0.1	-0.4	-0.9	-0.5	-0.2	1.4	-0.4	0.8	0.8
13	-1.2	-1.2	0.0	-1.7	-0.8	0.2	-1.0	-0.2	-1.3
14	0.4	0.3	-0.5	0.4	-0.3	0.9	0.9	0.5	1.7
15	0.5	0.4	1.8	0.2	-0.1	-0.8	-1.0	-1.2	-1.5
16	-0.2	0.2	-0.5	0.2	-1.0	-0.9	1.9	-1.5	-1.8
17	-1.2	-1.0	-0.5	-0.0	-0.1	-1.9	-0.8	1.2	-1.0
18	-1.5	-0.7	-0.5	-1.2	-1.1	-1.2	-0.4	0.7	-1.6
19	-1.4	-0.9	0.0	0.8	-0.0	1.0	-0.9	1.3	-0.8
20	-1.8	-0.8	0.0	-0.4	-0.2	-0.0	-0.4	1.2	-1.5
21	-0.4	0.2	1.4	1.3	-0.4	-0.9	0.9	-1.2	-0.4
22	0.5	0.3	0.0	-0.2	-0.5	-0.9	1.3	-1.6	-0.5
23	1.6	1.0	1.4	1.2	0.1	-0.1	1.3	-1.2	-0.5
24	-0.1	-0.9	0.5	-0.8	-0.6	-2.0	0.9	-2.0	-1.4
25	1.5	0.1	1.4	0.4	0.1	1.6	0.5	1.2	1.7
26	1.5	0.4	0.9	0.9	-0.2	0.2	0.0	0.7	1.0
27	-1.5	-0.8	-0.5	-2.0	-0.7	0.8	0.0	-0.1	0.1
28	-0.6	0.6	0.9	0.4	-1.3	0.0	1.9	-1.2	0.3
29	-0.4	-0.3	0.5	-0.1	-1.5	-0.8	-0.5	0.1	0.4
30	0.7	-0.1	0.0	0.0	-1.3	1.0	-1.4	0.5	1.1
31	-0.7	-0.3	0.5	0.1	-0.8	1.7	-1.4	1.2	1.4
32	-0.1	-0.8	0.0	-0.6	-0.7	0.8	-1.4	-0.0	0.5
33	-1.0	-1.1	0.9	-1.3	-0.5	-0.4	-1.9	0.4	0.3
34	-0.1	-0.3	0.9	1.0	0.1	0.0	-1.9	-1.1	-0.6

먼저 주민 집단에서 발견된 유형을 살펴보면, 제1유형은 경제적 피해에 대한 우려가 송전탑 건설에 따른 인식의 중심에 있는 것으로 나타났다. 즉, 송전탑의 건설로 인하여 지가와 지역의 경기가 하락할 것을 우려하면서, 다른 지역에 비하여 손해를 보고 있다는 인식이 큰 것으로 나타났다. 그리고 한편으로는 시민단체와 환경단체에 대한 긍정적인 인식도 확인할 수

있었다. 주민 제2유형은 환경에 대한 우려가 큰 것으로 나타났다. 진술문 중 생태계 훼손과 환경오염의 문제가 발생할 것이라는 우려와 함께, 주민의 건강 및 농작물·가축에 대한 악영향에 대해서도 중요하게 고려하고 있는 것으로 나타났다. 제3유형은 제1·2유형과는 다르게 경제적·환경적 피해에 대하여 중요하지 않은 것으로 보고 있으며, 상대적으로 절차적 정당성에 대한 문제를 중요하게 보는 것으로 나타났다. 이는 송전탑의 건설로 인한 갈등에 있어 정책 의사결정 과정에서 주민의 참여가 제대로 이루어지지 않는 것에 대해 반발하는 인식이 있는 것으로 볼 수 있다. 주민의 제4유형은 구체적인 피해에 대한 문제보다 정부가 주민의 의견에 귀를 기울이지 않으며, 정부의 계획대로 이루어지는 것이 바람직하지 않다는 인식이 강한 것으로 나타나, 정부에 대한 전반적인 불신이 높은 것으로 확인되었다.

한편, 지방자치단체인 당진시청의 공무원을 대상으로 한 분석에서는 3개의 유형이 발견되었다. 제1유형은 주민이 송전탑으로 인해 입을 수 있는 피해에 동조하는 것으로 나타났다. 송전탑으로 인해 주민이 건강에 부정적인 영향을 받거나 지가 및 경기를 저하시킬 것이라는 진술문에 동조하는 것으로 나타났으며, 지역의 이미지 하락 및 환경 훼손 문제에 대해서도 주민의 입장에 가까운 것으로 확인되었다. 한편, 제2유형은 입지선정 과정에서 주민이 참여할 기회가 충분하여야 하며, 보상이 적절하지 않은 경우 주민이 반대하는 것이 당연하다고 보아, 주민의 입장을 이해하고 있다는 측면에서는 비슷하나 주민의 참여 절차와 적극적인 대화를 중요하게 고려하고 있다는 점에서 제1유형과 차이를 보이고 있다. 제3유형은 설명회 및 공청회나 환경영향에 대한 조사 등의 절차적 문제에 대하여 지적하고 있었으나, 제2유형과는 다르게 송전탑의 건설로 인해 해당 지역이 다른 지역에 비해 손해를 보고 있다는 것과 발전사가 지역과 주민에 대한 기여가 적다는 문제를 주요한 문제로 보고 있었다.

발전사 직원들을 대상으로 한 Q 분석 결과에서는 2개의 유형이 발견되었다. 제1유형은 송전탑을 건설하는 정책이 국가와 국민 전체에 기여하는 바가 크므로 충분한 정당성과 타당성을 가지고 있으며, 이에 따라 건설 정책이 정부의 계획대로 추진될 필요가 있다고 주장하고 있었다. 이러한 인식을 바탕으로 하여 주민이 송전탑의 건설로 인해 입을 수 있는 여러 측면의 피해에 대해서는 다소 부정적인 것으로 나타나, 주민의 인식과 큰 차이를 보이는 것으로 확인되었다. 제2유형은 이와 달리 주민과의 협력을 중요하게 고려하고 있으며 여러 이해관계자가 참여하여 대화를 통한 갈등의 해소를 추구하는 것으로 나타나, 제1유형과는 매우 다른 인식을 가진 것으로 확인되었다. 이상의 분석 결과는 아래와 같이 정리할 수 있다.

〈표 5〉 분석 결과의 요약

집단	유형	요인별 아이겐 값	총 변량 비율(%)	주요 특성
주민	1	10.2906	44.74%	경제적 피해에 대한 우려. 시민/환경단체에 대한 긍정적 인식
	2	2.0084	8.73%	환경 훼손, 주민의 건강, 농수산물 피해에 대한 우려
	3	1.3098	5.69%	절차적 정당성을 중요하게 고려함. 그 외의 피해사항에 대해서는 부정적
	4	1.171	5.09%	정부에 대한 전반적인 불신
지자체	1	3.501	23.34%	주민의 피해에 동조. 부분적으로 정보에 대한 정부 통제의 필요성 인식
	2	2.2138	14.76%	주민에 대한 보상의 필요성 동조. 적극적 대화를 추구함
	3 <sup>2)</sup>	-	-	주민의 상대적 박탈감 동조. 절차적 타당성이 충분하다고 인식
발전사	1	7.4541	41.41%	정부가 정책 추진의 정당성 보유. 주민의 피해 부정
	2	2.0752	11.53%	주민 등 다양한 이해관계자 간 거버넌스를 통한 문제 해결 인식

지역 주민과 지자체, 발전사 집단 각각에 대하여 Q 분석을 시도한 결과, 각 집단 내에서도 다양한 주관적 인식과 특성을 가진 유형이 존재함을 확인할 수 있었다. 그러므로 그간 많은 공공갈등 관련 연구 및 갈등영향분석에서 이루어졌던 것과 같이, 각 집단의 인식을 단일한 것으로 이해하고 파악하는 것은 복잡한 갈등의 속성을 지나치게 단순화한 것이라 할 수 있다. 본 연구의 분석을 통해 확인한 행위자 인식의 다양성을 바탕으로 갈등영향분석의 제도적인 발전 방안을 고려해 볼 수 있을 것이며, 이는 연구의 결론 부분에서 제시해 보기로 한다.

## IV. 결 론

갈등영향분석은 공공갈등 영향 요인에 대한 종합적이고 통섭적인 이해를 가능하게 해줄 수 있는 제도적 대안이라 할 수 있다. 갈등영향분석은 공공갈등이 발생할 우려가 큰 사업이나 갈등이 발생한 경우에 이를 진단하고 올바른 대안을 제시할 수 있도록 하기 위한 방법으로, 지금까지 여러 갈등사례에서 활용되어 왔다.

갈등영향분석은 갈등에 관계된 주요행위자와 주변인을 구분하고 각 행위자별로 취하고 있는 입장(position)과 진정 원하는 이해(interest)를 정리하여 효과적으로 합의점을 찾을 수 있도록 도울 수 있다는 점에서, 본 연구 분석의 결과에서 확인하였던 여러 갈등 이슈가 행위자의 입장에 따라 복잡하게 얽혀 있는 상황을 타개하는 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 앞서 제도적 검토에서 언급한 대로, 현행 갈등영향분석은 실시여부 결정 기준의 문제, 중앙행정기관의 장이 실시여부를 결정하는 문제, 갈등관리심의위원회 심의 외의 실효성 문제 등의 여

2) QUANL 프로그램에서 자동적으로 추출된 것으로, 아이겐 값과 변량 비율이 제시 되지 않음



러 한계가 존재한다. 본 연구는 이러한 문제점 중에서도 특히 대상 사례와 분석 결과와 관련하여 갈등영향분석의 제도 운영 및 분석 과정에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다.

기존의 갈등영향분석은 주요 이해관계자를 중심으로 입장과 이해관계를 정리하기 위해 인터뷰를 통한 내용 정리 등의 방법을 주로 활용하고 있다. 보통 소수의 이해관계자 대표를 중심으로 면담을 진행하고, 핵심 갈등 이슈를 파악하여 이를 중심으로 입장과 이해관계를 재정리하는 과정을 따르게 된다. 이러한 과정은 시급한 갈등 현안에서 각 이해관계자의 입장과 이해를 빠르게 파악할 수 있다는 장점이 있으나, 실로 복잡하고 난해한 현대사회의 공공갈등을 지나치게 단순하게 파악할 수밖에 없다는 한계가 있다. 물론, 분석과정과 해소가능성을 파악하는데 있어 주장의 공통점과 차이점을 가려내어 핵심적인 이슈를 가려내는 작업은 필요하나, 이는 어디까지나 분석과정에서 필요한 것이며 다양하고 폭넓은 자료의 수집과 의견의 청취를 통해 효과적인 분석을 하기에는 다소 무리가 있다. 이러한 문제는 결과적으로 이해관계자 집단 내부의 다양한 인식을 파악하기 어렵게 하여 갈등영향분석 이후에도 갈등의 양금이 해소되지 않고 재발되거나 집단 내부의 갈등이 비화될 수 있어, 갈등에 대한 올바른 진단을 통해 해소 방안을 모색하고자 하는 갈등영향분석의 취지를 잘 따르지 못하고 있다.

본 연구의 분석 과정과 결과는 이러한 갈등영향분석의 한계를 개선할 수 있는 제도적 함의를 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이를 위해 본 연구는 Q 방법론을 통하여 각 집단 내에서도 여러 인식의 다양성이 존재할 수 있음을 확인하고자 하였다. 그 결과, 집단 내부에서도 인식의 격차가 있는 유형이 다수 존재하며, 각 유형이 주목하고 있는 또는 관심 없는 이슈의 편차가 크다는 것, 그리고 주민과 정부의 각 유형의 상성이 다르므로 특성을 올바르게 파악하고 적절한 갈등관리전략을 수립하여야 한다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 분석 결과를 바탕으로, 아래 <표 6>과 같이 갈등영향분석의 진행 과정을 보완할 필요가 있다.

기존 갈등영향분석 과정과 개선안의 가장 큰 차이점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 다양한 이해관계자, 즉 일반적인 주민 및 정부의 집단의 구분 내에서도 다양한 유형의 인식이 존재할 수 있으므로, 이를 확인하기 위한 설문 분석의 추가와 이에 대한 심층적인 분석을 통해 주요 쟁점뿐만 아니라 보다 세부적인 측면까지 갈등요인의 해소가 가능하도록 하는 것이다. 이러한 과정에서 필요한 설문은 인터뷰와 병렬적으로 진행하며, 상호보완적인 자료수집과 분석을 가능하게 할 것이다. 설문과 그에 대한 분석은 본 연구와 같이 진술문의 구성을 통해 Q 방법론을 활용할 수 있으며, 일반적으로 활용되는 리커트 척도의 설문도 가능할 것이다. 어떠한 방법론을 활용할 것인지 보다 중요한 것은 설문을 통해 이해관계자 집단 간 그리고 집단 내의 다양한 인식 유형을 확인하고 이해하는 것이다.

〈표 6〉 갈등영향분석 개선안

		기존 과정	개선안	
1단계	착 수	• 갈등영향분석 착수	착 수	• 갈등영향분석 착수
2단계	사전조사 및 인터뷰 계획수립	• 갈등사례 이해 • 이해관계자 파악 • 인터뷰 계획 수립 (대상자 및 질문목록)	사전조사 및 자료수집 계획수립	• 갈등사례 이해 • 이해관계자 파악 • 인터뷰 계획 수립 (대상자 및 질문목록) • <b>설문 계획 수립 (설문유형, 규모, 대상, 설문 내용 등)</b> • <b>설문 테스트</b>
3단계	이해관계자 인터뷰	• 인터뷰 실시 • 인터뷰 내용 정리 • 쟁점 도출	이해관계자 자료수집	• 인터뷰 실시 • 인터뷰 내용 정리 • 쟁점 도출 • <b>설문 실시 및 수집</b>
4단계	인터뷰 결과 심층분석	• 이해관계자 관계 분석 • 쟁점별 이해관계자 입장 분석 • 갈등해소/심화 가능성 분석	수집자료 심층분석	• 이해관계자 관계 분석 • 쟁점별 이해관계자 입장 분석 • 갈등해소/심화 가능성 분석 • <b>수집된 설문 분석</b> • <b>이해관계자 집단 내 특성 분석 유형 발견</b> • <b>쟁점별 이해관계자 내 유형 입장 분석</b> • <b>이해관계자 집단 내/ 집단 간 유형 비교분석</b>
5단계	합의절차 설계	• 합의절차 필요성 및 참여 의견 파악 • 운영 절차 및 규칙 결정	합의절차 및 갈등해소방안 설계	• 합의절차 필요성 및 참여 의견 파악 • 운영 절차 및 규칙 결정 • <b>매칭되는 유형 별 합의가능성 확인</b> • <b>합의 사안 외 쟁점에 대한 논의 계획 설계</b>
6단계	갈등영향분석서 작성 및 공유	• 초안 공람 및 수정/배포	갈등영향분석서 작성 및 공유	• 초안 공람 및 수정/배포

\* 자료: 조경훈(2015) 참고.

즉, 기존의 면담 과정이 대표적인 이해관계자에 대한 인터뷰를 통해 입장과 이해관계의 차이점을 확인하는 것에 집중하였다면, 개선안은 보다 다양하고 폭넓은 의견을 청취하고 이를 반영하여 공공갈등의 관리 역량을 높이기 위해 필요한 추가적인 분석을 시도하는 것이다. 기존에 인터뷰를 통한 쟁점 확인과 심층 분석은 핵심 쟁점 위주로 합의가능성을 확인할 때 매우 효과적일 수 있으나, 인터뷰를 통하여 세부적이고 전반적인 갈등요인에 대한 진단과 처방은 쉽지 않을 수 있다. 그러나 공공갈등의 경우, 그 영향력과 사회적 비용이 막대하며 통상 기술과 의사결정의 정치적 환경의 변화로 인해 관련된 이해관계자의 수가 매우 많고 다양하며, 관련 쟁점 역시 매우 복잡하게 얽혀 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 경향은 현대 사회가 발전되어 갈수록 더욱 심화될 것이다. 이게 우리는 지난 몇 년 간의 경험에서 공공갈등이 단기간에 몇몇 인사들을 만나는 것으로 해결되지 않음을 알고 있다. 이제는 갈등영향분석도 더욱 정교한 방법과 노력을 통해 더욱 실효적인 제도로 발전하여야 할 것이다.

한편으로, 본 연구에서 구체적으로 다루지는 않았지만 정책에 대한 공론조사를 통해 이해관계자의 보다 합리적인 의견을 청취하는 방법도 고려할만 하다. 공론조사는 Fishikin이 고안한 것으로, 과학적 확률 표집에 따른 여론조사 사이에 균형 잡힌 정보를 공유한 토론과 논의를 통해 형성된 공론(public judgment)을 조사하는 것이다. 이는 단순히 일회성으로 여론의 선호를 조사하는 것에 비해, 정책의 의미와 효과 등에 대한 상반된 의견을 두루 숙의하는 과정을 거침으로써 의견의 '질'을 높일 수 있는 방법이다. 최근 사용후핵연료에 대한 관리방안 마련을 위해 공론조사를 활용하는 등<sup>3)</sup> 공공갈등이 발생할 가능성이 큰 정책에 대한 공론조사의 활용가능성이 크다고 할 수 있다.

중요한 것은 갈등영향분석에 있어서 이해관계자의 다양한 견해를 올바르게 이해하고, 갈등을 예방·진단할 수 있는 제도의 마련과 역량의 증진이라 할 수 있다. 본 연구에서 제안한 바와 같이 발견된 유형의 특성을 이해할 수 있게 되면, 인식의 차이가 큰 집단과 유형 간 관리방안에 대한 논의가 가능해질 수 있을 것이다. 이를 통해 기존에 대표적인 이해관계자 간에 진행되는 합의절차 뿐만 아니라, 집단 내에서 존재할 수 있는 다소 지역적이고 주변적일 수 있는 쟁점이나 갈등요인에 대한 해소 방안을 수립할 수 있을 것이다. 본 연구에서 제안한 개선안과 같은 방안을 통해 공공갈등에 대한 전반적인 진단과 효과적인 대안의 제시가 가능할 수 있도록 갈등영향분석이 발전한다면, 제도의 효과성은 인정받고 더욱 많은 사례에 적용될 수 있을 것이며, 정책 사업에 있어서 여러 이해관계자 간 거래비용을 낮추는 선순환으로 나아갈 수 있을 것이다.

## 참고 문헌

- 김관보·이선영. (2010). 화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰: IAD 분석틀의 '부천화장장 게임 상황'을 중심으로. 「한국행정학보」, 44(4): 261-284.
- 김광구·이선우. (2011). 조정기제를 이용한 갈등해소: 국립서울병원 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 23(1): 1-25.
- 김도희. (2003). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: '북구 화장장 유치사업'과 '경부고속전철 울산역 유치사업' 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(1): 157-188.
- 김예승·홍성우. (2010). 정책네트워크를 통한 비선호시설 입지갈등 분석: 원지동 '서울추모공원' 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 10(2): 29-49.
- 김인철·최진식. (1999). 지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수

3) 사용후핵연료 공론화위원회(위원장: 홍두승, 서울대 명예교수)는 국민 175명을 대상으로, 사용후핵연료 관리방안 마련을 위한 공론조사를 2015년 3월 28-29일에 걸쳐 실시함

- 질개선 문제를 중심으로. 「한국정책학회보」, 8(3): 99-120.
- 김태기. (2005). 갈등해결정책의 문제점과 개선방안: 공공갈등을 중심으로. 「분쟁해결연구」, 3(2): 97-124.
- 김형락·최진식. (2009). 공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구: 장사시설 입지갈등을 중심으로. 「강원행정학회·한국행정학회 공동춘계학술대회 발표논문집」.
- 나태준. (2005). 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」.
- 박관규·주재복. (2014). 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구: 지방자치단체의 갈등사례를 중심으로. 「분쟁해결연구」, 12(1): 33-64.
- 박병식·장황래. (2011). 한수원본사이전 지역갈등 분석과 해결방안: 한수원 본사이전을 사례로. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 박형서·김상욱·이순자·장은교·김광구. (2007). 「공공사업 갈등지표 설정과 활용방안 연구: 공공사업 입지관련 갈등유발요인 분석 및 지표체계 구축」, 국토연구원.
- 박형준. (2013). 시군통합 모형의 이론적 고찰을 통한 시권통합의 한계 탐색: 2단계 C3 모형과 제도적 집단행동모형을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(2): 1-25.
- 박홍엽·박진. (2008). 갈등영향분석모형의 구축과 적용가능성 탐색: 울진 신규원전 건설 사례를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 7(3): 193-220.
- 박홍엽·홍성만·김주찬. (2006). 「갈등분석 및 평가 매뉴얼」, 한국행정연구원.
- 백종섭. (2002). 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안. 「한국사회와 행정연구」, 13(2): 191-216.
- 신창현·박형서. (2005). 「갈등영향분석 및 정책적 함의」. 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 05-02-11.
- 윤영채·심문보. (2000). 환경기초시설 입지갈등의 원인 규명과 해결방안에 관한 연구. 「한국행정논집」, 12(2): 371-388.
- 이강웅. (2008). 혐오시설 입지갈등관리의 우선순위 모색: 사회적 인식 분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 12(2): 179-199.
- 이민창. (2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 71-96.
- 이형우·이남우. (2012). 장사시설 입지결정에 미치는 영향에 관한 연구. 「사회과학연구」, 19(2): 141-163.
- 임재형. (2006). 한국의 공공분쟁에 있어서 시민단체의 개입이 분쟁기간에 미치는 영향에 관한 경험적 연구. 「정치정보연구」, 10(2): 219-235.
- 정규호. (2007). 정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로. 「한국정책학회보」, 16(2): 91-118.
- 정정화. (2007). 환경갈등과 언론: 불안 방폐장에 대한 이해집단과 미디어 프레임 비교분석. 「한국정책학회보」, 16(3): 177-208.

- \_\_\_\_\_. (2012). 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론회의 도입을 중심으로. 『한국정책연구』, 12(2): 311-336.
- 조경훈. (2015). 「행위자 중심의 갈등관리모형에 대한 탐색적 고찰」. 성균관대학교 박사학위 논문.
- 주재복. (2001). 지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로. 『한국정책학회보』, 10(1): 141-163.
- 채종현. (2009). 사회 네트워크 분석을 활용한 공공갈등의 구조분석: 울진 신원전 건설과 관련된 공공갈등 사례연구. 『한국행정학보』, 43(2): 147-176.
- 하혜영. (2007). 「공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
- 한노덕. (2014). 「공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안」. 국회예산정책처, 사회평가현안분석 제53호.
- 홍성만·박홍엽. (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호시설 입지갈등 사례를 중심으로. 『한국행정학회·서울행정학회·한국거버넌스학회 하계공동학술대회 발표논문집』, 903-918.
- Cormick, G. W. (1976). Mediating Environmental Controversies: Perspectives and First Experience. *Earth Law Journal* 2: 215-221.
- Coser, L. A. (1964). *The Functions of Social Conflict*. NY: Free Press.
- Deutsch, M. (1977). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. Yale University Press.
- Feiock, Richard C & Hyung Jun Park. (2005). Bargaining, Networks and Institutional Collective Action In Local Economic Development. *Innovative Governance Salon*, University of Southern California, Los Angeles. CA, April, 25.
- Stephenson, W. (1953) *The Study of Behaviour: Q-technique and Its Methodology*. Chicago: The University of Chicago press.
- Susskind, Lawrence. & Thomas-Larmer, Jennifer. (1999). Conducting a Conflict Assessment. *The Consensus Building Handbook*. Thousand Oaks : SAGE Publications, Inc.
- \_\_\_\_\_. (2004), Conducting A Conflict Assessment, *Building Consensus to Resolve Public Policy Conflicts, Readings*, Seoul: The KDI School of Public Policy and Management.

## Research for the Improvement of Conflict Assessment: Focusing on Diversity of Stakeholders

Cho, Kyung-Hoon, Lee, Sun-woo & Park, Hyung-Joon

Conflict assessment has been widely utilized in Korea for the prevention and diagnosis of public conflict. Although conflict assessment has developed in response to the characteristics of complex and diversified public conflicts, a limitation of the approach is its tendency to overlook the variety of opinions among stakeholders. This study was conducted in order to establish whether recognition exists for stakeholder groups usually separated from public conflict. More specifically, a Q analysis was undertaken of the Dangjin City transmission towers case. The results reveal various types of recognition among the groups and confirm the subjective characteristics of each type. On the basis of the results, suggestions are made for closer identification and recognition of stakeholders in conflict assessment. It is hoped that this study could serve as a starting point for strengthening the public conflict management capacity of government through more systematic and effective conflict assessment.

[Key Words: Conflict assessment, Conflict stakeholder, Q methodology]