

## An Analysis of Mediation Communication for Public Conflict

- Focusing on the Siting Conflict of Buk-Ansan Sub-Station -

Hyoungjoon Jeon<sup>+</sup>

Dankook Center for Dispute Resolution, Dankook University, 152 Juljeon-ro, Suji-gu, Yongin-si, Gyeonggi-do, Korea

### Abstract

This study examines a successful mediation case of the Buk-Ansan sub-station siting conflict in Korea. An analytic framework of three steps was used including: understanding mediation, assessing the situation, and reaching agreement. In the step of understanding mediation, the mediators gained agreement from both parties in three ways: verbal agreement of the representatives from both parties, consensus-gaining process of the residents, and written agreement from both parties. In the step of assessing the situation, the mediators verified the main causes of the conflict and enhanced mutual understanding of the issues. In the step of reaching agreement, the mediators found that the objective evaluation of alternatives was important and the task force conducted a joint fact-finding process. This study argues that this case could reach a win-win resolution particularly due to neutrality of mediators and weak BATNAs of the parties.

**Key words:** mediation, public conflict, joint fact-finding, BATNA, neutrality of mediators, interests

### 1. 서론

최근 들어 공공갈등해결에 있어 조정의 활용에 대한 관심이 전문가들 사이에서 높아지고 있다. 미국의 경우 1980년대 이후 갈등을 해결하는 대안으로서 조정 (mediation)이 적극적으로 활용되었고(Folberg & Taylor, 1986; Winslade & Monk, 2000; Goldberg, 2003), 우리나라의 경우에도 정부와 주민들 간에 갈등이 발생한 경우, 그 해결에 있어서 조정을 활용할 것을 정부 차원에서 적극 권유하고 있다(Office for Government Policy Coordination, 2015).

조정을 통한 갈등해결에 대해서는 학계의 관심도 높다. 미국에서 사회적 갈등이 증가함에 따라 조정 등 대안적 분쟁해결방법(Alternative Dispute Resolution)이 주목을 받았을 뿐 아니라(Edwards, 1986), 우리나라에서도 조정을 비롯한 대안적 분쟁해결방법이 공공갈등의 주요 해결기제로 주목을 받았다. 1990년대 이후 대안적 분쟁해결제도 도입의 필요성에 대한 연구(Kim, 1996; Sa, 1997)를 비롯하여 조정기제를 활용한 공공갈등해결 사례연구 또는 비교사례 연구(Park, 2001; Kim, 2005; Kim & Chae, 2009; Jung, 2012, Ham & Hyun, 2013)등이 진행되어 왔다.

<sup>+</sup> Corresponding author: Hyoungjoon Jeon, Tel. +82-31-8005-2649, Fax. +82-31-8005-4019, e-mail. samjeon2000@hanmail.net

그러나 이들 선행연구들은 공공갈등해결에 있어 조정의 효과와 함의를 확인하기 위해 갈등사례를 분석하거나, 조정의 결과 즉 갈등해결의 결과에 영향을 미치는 요인의 존재 유무에 대한 정태적 분석에 그치는 경우가 대부분이었다. 동태적 상호작용에 주목하여 구체적 조정과정을 다룬 경우는 Lee & Hong(2012)의 연구와 Kim & Lee(2011)의 연구 등 극소수에 지나지 않는다.

본 연구는 연구자가 조정인으로 실제 참여한 사례를 다룬다는 점에서 Lee & Hong(2012)의 연구와 Kim & Lee(2011)의 연구의 흐름을 잇고 있다. 갈등 사안에 대한 언론 보도 등 2차적 자료를 근거로 한 것이 아니라, 조정 회의 결과, 이해당사자 인터뷰 자료 등 1차 자료를 대상으로 분석하기 때문에 다른 많은 선행 연구들과는 차별화된다.

또한 본 연구는 조정과정에 대한 시나리오 실험을 통해 평가적 조정과 촉진적 조정의 차이를 본 Kim & Ham(2015)의 연구가 현장에서도 적용이 가능한지에 대한 의문을 해결해 준다. 나아가 촉진적 조정을 할 경우 현실에서 만나는 문제점을 드러내고 그에 대한 시사점도 분석했다.

마지막으로 본 연구에서는 조정의 과정을 보다 세분화된 국면으로 살펴보고, 이해당사자들과 조정인의 상호작용이 어떻게 국면변화를 야기하는지를 분석하고자 한다. 조정 회의에 있어서 국면 전환은 이해당사자들이 성취감을 느끼도록 하여, 지속적으로 참여하게 하는 동기를 유발하며 궁극적으로 조정이 성공하는 데 중요하다.

본 연구의 대상이 되는 사례는 154kV 북안산변전소 입지갈등을 해소하기 위한 갈등조정회의(이하 북안산 갈등조정회의)이다. 북안산변전소 입지 문제는 밀양 765kV 송전선로건설 관련 갈등 이후 한전이 목적의식적으로 송·변전시설 입지갈등의 해결수단으로 조정을

도입한 첫 사례로서 합의형성에 성공했다.<sup>1)</sup>

본 연구를 통해 이해당사자들과 조정인들이 어떠한 상호작용을 통하여 갈등 요인들을 해소하고 국면변화를 야기하였는지, 그 결과 어떤 대안들을 도출하고, 어떻게 합의에 이르렀는지에 대하여 살펴보고자 한다.

## II. 선행연구 및 연구문제

### 1. 공공갈등해결에 있어 조정의 의미

공공갈등은 정부나 국회에서 법령을 제정 또는 개정하거나, 공공기관 등에서 정부정책이나 공공사업을 수립·추진하는 과정에서 발생하는 충돌과 대립으로서, 당사자 또는 제3자 중 적어도 한 쪽이 정부나 공공기관인 경우를 말한다. 정부나 공공기관은 종종 국민과 대립하는데, 이 경우 입장의 차이가 분명하고, 이해관심이 서로 다른 경우가 많다. 이와 같이 공공갈등은 통상 다수의 주민이 개입되게 되는데, 이해당사자의 수가 많고, 갈등 쟁점도 다양하고 복잡하게 연결되어 있어서 갈등이 발생하면 해결대안을 찾기가 쉽지 않을 뿐 아니라 자칫 증폭될 가능성도 높다(Office for Government Policy Coordination, 2015). 갈등이 증폭될 경우 갈등에 따른 비용과 시간적 손실은 물론 감정적으로도 이해당사자들 간에 상처와 불신을 남기게 되어 갈등해결은 그만큼 어렵게 된다.

갈등은 당사자 간 협상을 통해 해결하는 것이 가장 이상적이다. 협상은 당사자 간의 자율적인 합의를 목적으로 하며, 합의는 일종의 계약으로 양당사자가 갈등사안에 대한 동등한 정보를 가지고 체결될 경우에만 객관적으로 공정하다고 할 수 있을 것이다.<sup>2)</sup> 그러나 공공갈등의 경우 정부와 이해당사자인 주민들 사이에 존재하는 정보의 격차로 인해 양당사자가 직접 협상을 통해

1) 이 사례는 양 이해당사자의 이해관심이 충족되었고, 그를 통해 양 당사자가 최종 합의서에 서명했다는 점에서 성공 사례라고 할 수 있다. 국민대통합위원회는 “갈등해결 현장을 가다”라는 사업을 통해 공공기관들의 갈등해결 사례들을 취합하여 심사를 하는데, 2016년 심사에서 북안산 갈등조정회의 사례가 우수 사례로 선정되기도 했다.

2) Mun(2011)은 협상을 통해 반드시 합의가 이루어지는 것은 아니지만, 합의가 성사될 경우 이는 일종의 계약으로서 당사자의 권력과 정보가 불평등하거나 동기(이익, 관계에 대한 관심, 상대방의 관심사에 대한 고려 등)가 서로 다를 경우 공정하지 않은 것으로 보았다(Mun, 2011: 51).

합리적인 결과를 만들어 낸다는 것이 쉽지 않다.

또한 공공갈등의 경우 이해당사자가 다수이고 쟁점도 복잡하여, 이해당사자가 스스로 문제를 해소하는 것이 구조적으로 어려운 경우도 많다. 특히 이해당사자간 힘의 상태가 불균형하고, 사안에 대한 지식과 정보에 있어 한쪽이 우위에 있거나, 감정적·심리적 대립으로 상호간 신뢰가 낮을 경우 이해당사자들이 스스로 갈등 해결을 위한 대화를 시작하여 궁극적으로 서로가 만족할 수 있는 합의형성을 도출하는 것은 사실상 불가능하다고 할 것이다.

이러한 경우 갈등당사자 사이에서 갈등해결을 촉진시키고 궁극적으로 갈등당사자 상호간 만족할 수 있는 대안을 도출시킬 수 있는 구조와 조건의 마련이 필요하며, 제3자 개입에 의한 갈등해결방법이 모색될 수 있다. 제3자 개입에 의한 갈등해결은 관점에 따라 다양하게 유형화될 수 있지만, 기본적인 유형으로는 제3자의 개입여부와 결정의 구속력 정도에 따라 재판, 중재, 조정 등으로 나뉜다(Moore, 2003).

우선, 가장 전통적인 제3자 개입에 의한 갈등해결방법으로 재판을 들 수 있는데, 재판의 경우 제3자가 법리의 적용을 통해서 옳고 그름에 대한 판단을 하는 것으로 해결방식 중에 가장 구속력이 높다고 할 수 있다. 하지만 재판 결과가 승-패(Win-Lose)로 갈릴 가능성이 높으며, 재판과정에서 많은 시간과 비용이 소모되는 등의 문제가 있어 이러한 문제점을 보완하고자 등장한 것이 중재와 조정과 같은 제3자에 의한 대안적 분쟁해결방법이다.

중재는 당사자의 합의 하에 선정된 중재인의 중재판정에 의하여 갈등의 일부 또는 전부를 해결하는 절차이다. 중재제도를 이용하려면 반드시 양당사자 간 중재합의가 있어야 한다. 제3자인 중재인이 판정을 내리면 당사자는 이에 구속된다(Ham, 2010).

한편, 조정이란 중립적인 제3자인 조정인이 당사자의 요청에 따라 당사자 스스로 공동의 갈등해결방법에 합의하도록 지원하는 절차다. 조정의 목적은 당사자들 간에 옳고 그름을 가리려는 것이 아니라 당사자 각각의 경

험과 인식을 서로 받아들이고 이에 근거한 합의된 해결책을 찾는 것이다(Mun, 2011). 조정에서 조정인의 역할은 양당사자가 자율적인 합의점을 찾을 수 있도록 과정설계에 도움을 줄 뿐 최종 대안 및 합의안을 제시하거나, 결정할 권한을 갖지 않는다. 따라서 조정은 중재와 비교하여 볼 때 제3자 개입을 통한 갈등해결이라는 점에서는 동일하지만, 조정인이 당사자에게 구속력 있는 결정을 내리는 것이 아니라는 점에서는 중재와 차이가 있다.

이러한 특징으로 인해 조정은 “조력된(assisted) 협상”(Susskind & Cruikshank, 1987) 또는 “협상과정의 확대와 정교화”(Moore, 2003)라 표현되기도 한다. 즉 갈등해결에 대한 당사자들의 자율성을 최대한 보장하는 제3자 개입전략인 것이다. 조정은 제3자로서 이해당사자 상호간 대화를 유도하고, 이해당사자들이 스스로 갈등의 원인을 파악하도록 안내하고, 각자의 이해관심을 이끌어 내며, 대안을 탐색하고, 합의에 이르도록 도와주는 등 매우 중요한 역할을 수행한다. 이러한 조정의 특성이 가장 잘 드러나는 것이 Kim & Ham (2015)이 실험한 촉진적 조정이라고 할 수 있다.

조정장점은 다음과 같다. 첫째, 신속하다. 조정은 소송과 비교할 때 준비에도 오래 걸리지 않고 몇 개월 내에 합의여부를 도출할 수 있다는 점에서 몇 년이 걸릴지 모를 소송에 비해 시간이 적게 든다. 둘째, 소송보다 비용이 저렴하다. 우리나라에서 조정은 대부분 정부나 공공사업 주체, 공공기관에서 부담하는 경우가 많아 개인들의 비용 부담은 매우 낮거나 전혀 없다. 셋째, 승패가 분명한 소송에 비해 좀 더 폭넓은 해결방안을 모색할 수 있다는 점에서 당사자들의 만족도가 높으며 관계 회복에도 도움이 된다(Kim, 2014). 이와 더불어 공공갈등과 같이 당사자간 힘의 배분이 불균형인 상태에서 중립적인 조정자의 개입은 당사자간 힘의 균형을 회복하는 데 기여할 수 있다. 특히, 정부에 대한 신뢰가 매우 부족한 상태에서 조정을 통한 공공갈등의 해결은 당사자간 신뢰회복의 기회를 제공할 수 있다(Office for Government Policy Coordination, 2015).

반면, 조정의 단점으로는 일방 당사자가 갈등을 지연

시키는 것이 유리하다고 판단해 조정회의를 회피하는 경우에는 조정참여를 강제할 수 없다는 점이 있다. 또한 공공갈등의 경우, 정부나 공공기관이 종종 이해당사자이기 때문에 힘의 우위에 있는 이들로부터 객관적이고 중립적인 조정인을 확보하기가 쉽지 않다는 점이 있다(Kim, 2005). 물론 조정에 있어서 조정인의 중립성은 매우 중요하기 때문에 조정인들은 조정 과정을 중립적으로 운영하려는 인식을 가지고 있으며, 중립성을 확보 및 유지하기 위해 노력한다. 문제는 우리나라의 경우 통상 정부나 공공기관이 조정인을 초청하고, 조정에 따른 비용을 지불하는 경우가 일반적이기 때문에 주민 등이 조정인의 중립성에 대해 우려할 수 있다는 것이다.

갈등조정위원회에 조정인으로 참여한 연구자가 직접 조정 회의를 분석한 연구로는 Lee & Hong(2012)이 있다. 밀양 송전탑 갈등의 조정 회의를 분석한 이 연구는 쟁점 확인, 갈등요인 파악, 갈등의제 산출, 대안 도출의 절차라는 분석틀을 사용했다. 쟁점으로 재산권 침해, 전자계 위해성, 경과지 선정, 송전방식, 소음, 안전성 등을 꼽았으며, 갈등요인으로는 보상, 건강, 사실관계 등이 주요했다고 보았다. 갈등 의제의 이슈로는 법제도, 과학적 사실규명, 절차가 도출됐고, 보상법 개선을 위한 제도개선위원회 운영 등의 방식을 통해 대안을 도출했다.

Kim & Lee(2011)의 연구도 직접 조정회의를 진행한 연구자가 분석한 갈등조정 사례이다. 이 연구는 국립서울병원의 이전, 재건축 등의 문제를 대화로 풀어난 것인데, 본위원회 31회, 실무소위원회 27회, 기타 간담회 등 6회를 진행한 내용을 분석했다. 그 결과 핵심쟁점과 입장 등을 다룬 예비단계, 대안 검토가 주로 논의된 조정단계, 여론조사방식을 활용한 의견수렴 및 합의안 도출 단계가 구분되었다. 또한 전략적 대안 검토 등 다섯 가지의 성공요인과 양해각서 체결자의 지위문제 등 다섯 가지 문제점을 도출했다.

## 2. 조정 프로세스와 국면전환의 조건

여타의 갈등해결방법과 비슷하게 조정 프로세스도 조정의 성립, 지속 그리고 종결이라는 생애주기를 갖는

다. 조정은 기본적으로 이해당사자들이 협상을 통해 합의를 도출하는 것을 도와주는 과정으로, 공공갈등의 경우 이해당사자 집단의 대표들과 조정인의 상호작용을 수반한다. 이들 간의 상호작용의 결과, 조정은 성립되고, 유지되며, 종결된다.

조정의 성립은 표면적으로 이해당사자들이 갈등해결을 위해 제3자인 조정인을 초청해야 하고, 조정인은 이해당사자들의 초청에 동의하여야 한다. 그러나 어떤 의사결정으로 인해 발생하는 비용과 혜택 사이의 합리적 손익계산이 이해당사자나 제3자의 행동변화에 영향을 미친다는 기대효용이론(expectancy theory)의 관점에서 보면, 이해당사자들이 갈등조정을 요청하고 성립시킨다는 것은 현재의 대립상태나 협상과정보다 이해당사자들 각각의 입장에서 볼 때 조정이 더 나은 이익을 가져다준다는 기대가 있어야 한다(Wallensteen, 2002). 즉, 조정이 성립되기 위해서는 조정프로세스 진입으로 인해 발생하는 순이익(이익-비용)이 이해당사자간 대립·투쟁이나 협상을 통해 얻을 수 있는 순이익보다 많을 수 있다는 기대가 있어야 하며, 이와 더불어 조정인이 갈등해결에 대한 전문성이나 갈등해결의 장애요인을 극복할 수 있는 자원 또는 정보를 보유하고 있을 뿐 아니라 실제로 도움을 줌으로서 자신들의 기대이익(expected payoffs)을 증가시켜 줄 수 있다는 조건이 필요한 것이다(Leviton & Greenstone, 1997).

같은 논리로 조정의 지속과 종결은 이해당사자들이 조정의 지속으로부터 얻을 수 있는 순이익과 조정의 종결로부터 얻을 수 있는 순이익 간의 합리적 손익계산을 어떻게 하느냐에 따라 결정된다(Wallensteen, 2002). 여기서 조정의 종결은 두 가지로 나눌 수 있는데, 조정을 종결하고 이해당사자간 대립·투쟁(혹은 협상)으로 회귀하는 경우(조정중단)와 궁극적인 갈등해결의 결과로 조정이 종결되는 경우(조정성공)이다.

조정의 중단은 이해당사자들의 입장에서 볼 때, 적어도 한 쪽 당사자가 조정의 지속으로 인해 기대되는 순이익이 조정의 중단으로 인해 기대되는 순이익보다 적다고 판단할 때 발생한다(Wall, *et. al.*, 2001). 조정이

교착상태에 빠져 갈등해결에 대한 어떠한 긍정적인 진전과 기대도 할 수 없을 뿐 아니라 조정으로 인한 비용만 지출하게 될 경우 이러한 판단에 도달할 수 있다. 마지막으로 이해당사자간 합의에 도달하여 궁극적인 갈등해결이 이루어질 경우에도 조정이 종결되는데, 이는 갈등해결로 인해 얻을 수 있는 혜택과 갈등의 지속으로 인해 수반되는 비용에 대한 합리적 손익계산의 결과라 할 수 있다.

궁극적으로 기대이익에 기초한 이해당사자들의 합리적 손익계산에 영향을 미치는 요인이 조정의 성립, 지속 및 종결 등과 같은 조정프로세스 진전의 결정요인이 된다. 즉, 조정이 성공적으로 진전되기 위해서는 이해당사자들의 합리적 손익계산이 각 단계와 국면에 맞게 변화해야 하는바, 이해당사자들이 기존의 입장을 유지한다면 조정의 다음 단계 혹은 국면으로 이행하기 힘들게 된다. 이 과정에서 조정인이 해야 할 가장 핵심적인 과제는 조정의 단계와 국면을 명확히 설계하고, 각 단계와 국면마다 이해당사자들이 변화된 상황에 맞게 손익계산을 올바르게 수행할 수 있도록 다양하고 풍부한 정보와 지식을 제공하고 토론하는 것이다. 이러한 상호작용을 통해 조정의 단계와 국면의 전환에 필요한 조건을 형성하는 것이 필요하다.

이상과 같은 맥락에서 본 논문의 연구 문제는 다음과 같다.

연구문제1. 북한산 갈등조정회의의 전체 진행과정을 예비조정단계, 조정단계, 합의안 도출단계로 구분할 때, 각 단계별 커뮤니케이션의 내용과 특징은 무엇인가?

연구문제2. 북한산 갈등조정회의의 조정단계에서 국면전환에 필요했던 조정인과 이해당사자들의 상호작용은 무엇인가?

연구문제3. 북한산 갈등조정회의의 성공요인은 무엇인가?

### III. 연구의 분석틀과 연구방법

공공갈등해결을 위한 조정은 일반적으로 예비조정단

계, 조정단계, 합의안 도출단계 등 크게 3가지로 구분된다(Susskind & Cruikshank, 1987; Wall, *et. al.*, 2001; Kim & Chae, 2009; Kim & Lee, 2011). 예비조정단계는 조정이 본격적으로 실행되기 전에 조정의 성공에 필요한 조건을 만드는 과정이며, 조정단계는 실제 조정회의를 진행하는 단계로서 갈등의 원인 및 이해당사자들의 입장과 이해관심을 정리하고 대안을 도출하는 단계이며, 합의안 도출단계는 도출된 대안들을 평가하여 합의안을 만들고 이행계획을 규정하는 단계이다.

예비조정단계에서 가장 중요하게 점검해야 할 사안은 '조정동의'에 관한 것으로 이해당사자들로부터 또는 최소한 이해당사자들이 동의한 상태에서 제3의 관련자에 의해 조정의뢰가 있어야 하며, 조정인은 이해당사자들로부터 조정인으로서의 공정성, 객관성, 중립성, 신뢰성 등에 대하여 추인을 받아야 한다는 점이다(Lee, 2011). 조정동의를 조정 성공의 가장 중요한 조건으로서, 만약 이해당사자 일방에 의해 조정의뢰가 진행되었다면, 조정인은 반드시 다른 당사자들로부터 조정에 대한 요청과 중립성, 공정성과 같은 조정인으로서의 위상에 대한 추인절차를 다시 밟아야 한다. 그밖에 갈등 내용 및 주요 이해당사자에 대한 파악, 그리고 사전 면담을 통해 주요 이해당사자들의 입장 및 대표성 확보 방안 등 사전 조사작업을 수행할 필요가 있다.

조정단계는 조정인의 성향이나 상황에 따라 다양하게 설계되지만 일반적으로 몇 가지 국면으로 구분하여 진행한다. Lovenheim & Guerin(2004)은 조정단계를 6개 국면으로 나누고 있고, Katz & Lawyer(1992)는 7개 국면으로, Lee & Oh(2004)는 14개 국면으로 세분하여 진행할 것을 제안했다. 조정단계의 최종 목표인 대안을 효율적으로 도출하기 위해서는 무엇보다도 조정의 진행 및 운영에 대한 기본규칙(ground rules)을 확정하여 조정과정의 객관성과 공정성 및 중립성을 확보하는 것이 중요하며 이 과정에서 조정에 대한 이해 제고를 위한 노력도 진행되어야 한다. 둘째, 갈등의 요인 규명(사실관계 확인) 및 공유를 통해 그 동안 쌓인 오해와 불신을 해소하고 앞으로 해결해야 할 문제가 무엇인가

를 명확히 하는 것이 필요하다. 셋째, 해결해야 할 문제에 대한 이해당사자 각각의 입장을 나누는 과정이 필요한데, 이는 문제해결의 출발점이 되기 때문이다. 넷째, 의제<sup>3)</sup>를 설정하는 과정으로 이해당사자들이 진정으로 원하는 것 혹은 우려하는 것에 대한 고민으로부터 구체적으로 조정을 통해 해결해야 할 과제들(쟁점들)을 선정하는 하는 것이다. 다섯째, 쟁점들을 해결하기 위한 다양한 대안을 모색하는 국면으로 공동사실조사, 공문조사, 합의회의, 시나리오 워크숍 등 숙의적 합의형성 방법들이 활용될 수 있다.

마지막으로 합의안 도출단계는 조정단계에서 만들어진 대안들을 평가해 합의안을 작성하고, 합의안 이행에 필요한 제반 사항을 규정하는 단계이다. 합의안 도출단계는 갈등조정 결과의 일부적 혹은 절차적 갈등 해결에 그치거나 아니면 갈등해결 결과로 새로운 쟁점이 도출되는 경우 합의안 작성 및 이행계획에 대한 규정은 전체 조정과정 중 상당히 중요한 부분을 차지하게 된다.

이상의 논의를 토대로 본 연구에서는 갈등조정 전 과정을 세 단계로 구분하고, 각 단계에서 이루어지는

실제 조정과정을 하위 요인으로 선정하여 조정과정을 분석했다. <Figure 1>에서 나타난 바와 같이 조정예비 단계는 조정동의, 이해당사자 면담, 조정과정설계로 구성하였으며, 조정단계는 3개로 세분화하여 조정과정 운영에 대한 기본규칙 확정, 갈등요인 규명 및 공유, 대안 찾기로 구성하였다. 합의안 도출단계도 3개로 나누어 조정단계에서 도출된 대안에 대한 객관적 평가, 최적 대안의 선택과 최종 합의안 도출 및 이행 계획 수립으로 구성하였다.

본 연구는 1차 자료인 6건의 회의록 및 1건의 최종합의문을 분석했다. 회의록은 정식 조정회의가 진행된 당일 회의시간에 조정인들이 회의에서 논의된 사항과 합의된 내용을 중심으로 작성하였다. 회의록 초안은 회의 직후 양측에 제공되었는데, 어느 한 쪽 당사자가 회의록에서 수정하기를 원하는 내용이 있을 경우, 즉시 그 의견을 반영해서 수정 회의록을 작성했으며, 변경된 사항에 대해서는 상대측에 즉시 공람해서 확인을 거쳤다. 양 측 모두 수정 요청이 없을 경우 이를 최종 회의록으로 간주하고 양 측 당사자들의 확인을 거치고 서명을 받아서 객관성을 높였다.

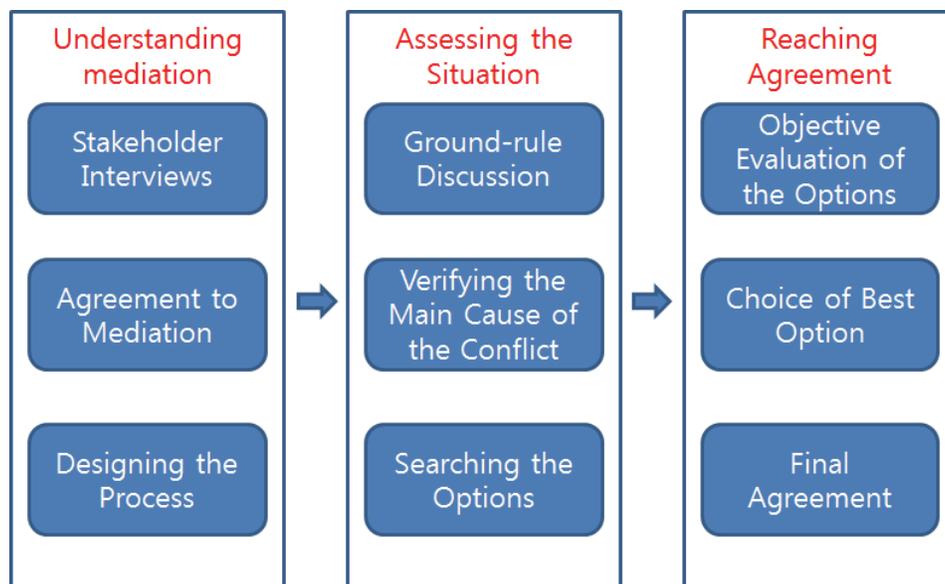


Figure 1. Frame of analysis

3) 의제(agenda)와 쟁점(issue)은 종종 혼용되어 쓰이기도 하지만, 보다 엄밀히 정의하면 의제는 쟁점들을 중요도에 따라 리스트로 만든 것을 의미한다.

본 연구자들은 예비조정단계에서 양 측의 구두 동의를 얻어 조정인으로 선정되었다. 연구자들은 구두 동의를 받기에 앞서 당사자들에게 조정에 대해 설명하였는데, 조정인들이 중립적인 제3자로 회의를 진행하는 것이고, 조정인들은 어느 한 쪽 당사자의 편도 들지 않는다고 설명했다. 연구자들은 또한 조정인으로서 조정안을 제시하지 않을 것이며, 조정안은 당사자들이 제출해야 한다고 설명했다. 그리고 당사자들은 자신들이 내놓은 조정안들에 대해 논의할 것이며, 양 측이 모두 만족하는 조정안이 있다면 그것이 합의안이 된다는 점을 설명하였다. 연구자들이 평가적 조정이나 촉진적 조정이라는 표현은 쓰지 않았지만, 연구자들이 당사자들에게 설명한 것은 이 조정 과정이 평가적 조정이 아니라 촉진적 조정이라는 점은 명확했다.

조정회의는 총 7회가 개최되었는데, 제1회와 제2회는 3시간씩, 제3회부터 제6회까지는 1시간 30분씩, 제7회는 2시간 동안 개최되었다. 따라서 회의 당 평균 2시간이 소요되었다.

연구자들은 조정인으로서 총 7차의 회의에 모두 참석해서 회의를 진행했으며, 회의가 없는 날에도 기존의 변전소 사례 등을 검토했고, 주민 측이 제기한 전자파 문제 등에 대한 문헌 등도 검토했다.

#### IV. 북안산변전소 입지갈등 조정과정 분석

##### 1. 변전소 사업의 개요

본 사례는 한전이 경기도 안산시 북부에 지하 1층, 지상 3층 규모의 154kV 변전소를 추진하는 과정에서 발생하였다. 해당 지역에 변전소를 건설할 필요가 제기되고, 그에 따라 건설계획이 확정된 시기는 2007년 1월이다. 이 당시 안산 지역에는 10개의 154kV 변전소가 운영중이었지만, 6개의 변전소는 서부에 위치해 있었고, 3개의 변전소는 중남부에 위치해 있었으며, 한 개의 변전소는 동부에 위치해 있었기 때문에, 북부에는 154kV 변전소가 없는 상황이었다.

2008년 6월 한전은 북안산 지역에 최초의 부지를 선

정했다. 최초의 부지로 선정된 곳은 안산시 상록구 부곡동 211-4번지로서, 한전이 자체적으로 추산한 전력 부하의 중심에 인접한 곳이었다. 즉 가장 효율적으로 전력을 공급할 수 있는 곳이었다. 그러나 이 지점은 안산시와의 협의 과정에서 도시개발계획 사업지구와 중복되어 위치가 부적절하다고 지적되어, 한전은 이 최초의 부지 선정을 철회했다.

이후 한전이 선정한 2차 부지는 안산시 상록구 양상동 산77-1번지였다. 이 2차 부지는 보전녹지지역으로서 국토이용법에 따라 연면적 500㎡미만의 건물만 설치가 가능했지만, 한전이 건축하려는 변전소는 그 두 배 정도에 해당해서, 2차 부지 선정 역시 철회되었다.

한전이 3차로 고려한 부지는 모두 3곳이었다. 이 세 곳을 각각 a, b, c 부지라고 구분하면, a 부지는 1개 필지만으로는 건설면적이 부족하여 인접 필지를 추가로 확보하는 문제가 있었고, 한전의 감정가액에 기초한 토지 매각 요청 금액에 대해 토지주가 수용하지 않아 매매가 이루어지지 않았다. 반면에 b 부지는 1개 필지로 건설면적 조건을 충족했고, 토지 소유주가 적극적으로 매각할 의사를 표명함에 따라 3차 부지로 고려되었다. 한편 c 부지는 a 부지나 b 부지에 비해 주도로에서 멀리 떨어져 있는 등 여러 조건에서 불리하다는 판단과 한전의 감정가액에 기초한 토지 매각 요청 금액에 대해 토지주가 수용하지 않아 매매가 이루어지지 않았다. 결국 한전은 b 부지를 3차 부지로 2010년 7월 선정하여 매입하였다.

한전은 이 3차 부지에 변전소를 건설하고자 하였으나 안산시는 양상동 주민의 건설반대 민원 등을 이유로 2011년 1월 건축허가를 불허했다. 2011년 5월 한전은 안산시에 대해 행정심판을 제기하고, 2012년 8월에 1심에서 승소, 2013년 3월에 2심에서 승소하였다. 2014년 1월에는 더 이상 건축허가를 내주지 않는 경우 안산시가 벌금을 내도록 하는 내용의 간접강제가 결정되었고, 안산시는 2014년 3월에 건축허가를 내주었다.

3차 부지에 대해 한전이 법적으로 건축을 할 수 있게 되었지만, 주민들은 여전히 변전소 건설에 대해 반대하

고 있었다. 주민들은 한전이 법적 권리를 획득한 부지가 변전소 건설에 부적절한 위치이며, 북안산 지역에 변전소 자체가 필요없다는 주장을 했다. 한전은 주민들과의 갈등을 해결하는데 있어서 법적인 대응 대신에 중립적 제3자에 의한 갈등조정방식을 고려했다.

2. 조정 개요

전체 조정 기간은 예비조정단계가 시작된 2014년 7월 24일부터 최종 합의문을 작성한 2015년 4월 4일까지 255일이다. 조정 기간을 세 시기로 구분하면, 예비조정단계는 2014년 7월 24일부터 10월 1일까지(70일)로 볼 수 있고, 조정단계는 10월 2일부터 11월 27일까지(57일), 합의안 도출단계는 11월 28일부터 2015년 4월 4일까지(128일)로 볼 수 있다.

연구진이 한전 측 관계자들을 예비조정단계에서 만난 것은 2014년 7월 말이었다. 연구진들은 한전 측에 조정에 대해 여러 차례 설명했고, 한전은 조정에 동의한다는 의사를 표명했다.

연구진들은 이후 약 2개월에 걸쳐 양상동 주민들에게 조정에 대해 여러 차례 설명했고, 주민들은 점진적으로 동의의 수준을 높였다. 주민 동의는 두 단계에 걸쳐 이

루어졌는데, 첫 번째는 비상대책위원들의 동의로서 8월 열린 비상대책위원회 회의에서 동의했다. 두 번째는 양상동 주민들이 9월에 마을 총회를 열어 갈등조정회의 개최에 대한 비상대책위원회의 결정을 승인했다.

연구 분석들에 따라 이후의 조정회의들을 조정단계와 합의안 도출단계로 구분하면, 조정단계에 해당하는 회의는 2014년 10월 2일에 열린 제1차 회의부터 2014년 11월 27일 열린 제4차 회의까지였다. 이후의 제5차 회의부터 제7차 회의까지는 합의안 도출단계에 해당했다. 전체적으로 보면, 약 7개월 동안 7회의 회의가 개최되어, 평균 1달에 1번 개최된 셈이었다.

조정회의에는 연구자 2인이 조정인으로서의 역할을 수행했고, 대학원생 1인이 조정팀의 일원으로서 도움을 주었다. 주민측 대표들과 한전측 대표들도 조정회의의 과정에 참여했다. 조정회의 개최일시 및 장소, 참여 인원은 개략적으로 다음과 같다(〈Table 1〉 참조).

3. 촉진적 조정 시행

본 갈등을 조정함에 있어서 조정인은 다음과 같은 촉진적 조정을 시행했다. 첫째, 연구자들은 당사자들에게 촉진적 조정에 대해 각각 3시간 이상 설명했다. 본 사례

Table 1. Sessions in the steps of assessing the situation and reaching agreement

Step	Session # and Date	Participants	Discussions and Agreements
Assessing the Situation	1 <sup>st</sup> Mediation 2014.10.02. (8~11 p.m.)	Rep. of the Town: 8 Rep. of KEPCO: 7 Mediators: 3	D: Ground rules A: Mediation Title
	2 <sup>nd</sup> Mediation 2014.10.16. (8~11 p.m.)	Rep. of the Town: 6 Rep. of KEPCO: 5 Mediators: 3	A: Gound rules, Agreement to Mediation, Agenda for the next session
	3 <sup>rd</sup> Mediation 2014.11.06. (7:30~9p.m.)	Rep. of the Town: 12 Rep. of KEPCO: 7 Mediators: 3	D: Q & A letter from KEPCO, Alternative site, Procedural Problems in the Past, A: Need for a sub-station in the area, Launching TF to find Alternative Sites in the Town
	4 <sup>th</sup> Mediation 2014.11.27. (7:30~9p.m.)	Rep. of the Town: 12 Rep. of KEPCO: 7 Mediators: 3	D: TF present Three Options A: To Verify Option #3 firstly, To Ask Governments to support Option #3 together
Reaching Agreement	5 <sup>th</sup> Mediation 2014.12.15. (7:30~9p.m.)	Rep. of the Town: 12 Rep. of KEPCO: 7 Mediators: 3	D: TF reported their activities A: Further Request to the Government for Option #3
	6 <sup>th</sup> Mediation 2015.01.23. (7:30~9p.m.)	Rep. of the Town: 10 Rep. of KEPCO: 6 Mediators: 3	D: TF reported their activities A: To Verify Option #1, TF Activities were Successful
	7 <sup>th</sup> Mediation 2015.04.04. (4~6 p.m.)	Rep. of the Town: 5 Rep. of KEPCO: 4 Mediators: 3	A: Final Agreement

의 경우 당사자는 두 집단이었다. 한 쪽 당사자는 변전소를 건설하고자 하는 한전이었고, 다른 쪽 당사자는 양상동 주민들이었다. 다만 양상동이라는 것이 어디까지나 법정동이기 때문에, 이 동 전체를 대표하면서 조정의 자리에 참여할 조직이 있는가가 문제였다. 주민들은 종종 대책위원회를 구성하는데, 그 대책위원회는 법정동보다 작거나 클 수 있고, 정확하게 법정동과 일치하는 경우는 도리어 드물다고 할 수 있다. 양상동의 경우에도 마찬가지였는데, 세부적으로 보면 양상동은 1통과 2통으로 구분될 수 있었다. 연구진이 진행한 갈등조정회의에 참여해서 대화를 이끌어간 곳은 1통이었다.<sup>4)</sup> 연구자들은 촉진적 조정과 평가적 조정의 성격에 대해 설명했고, 이 조정이 촉진적으로 운영될 것이라는 점을 분명히 했다.

둘째, 연구진은 조정팀의 중립성 유지가 조정의 성공에 있어 중요하다는 인식하에, 중립성에 대해 한전과 주민들에게 지속적으로 설명했으며, 양 쪽에 그에 대한 이해를 구했다. 갈등 상황은 서로의 입장이 상반되는 상황이기 때문에 제3자가 자신들에게 조금이라도 유리한 태도를 취하기를 바라는 측면이 있다는 점을 설명했고, 조정팀이 어느 한 쪽에 우호적으로 하는 것은 조정팀의 신뢰도에 대한 의심을 불러일으켜 문제 해결을 어렵게 할 수 있고, 궁극적으로는 모든 당사자들에게 도움이 되지 못한다는 점을 강조했다. 또한 조정팀의 중립성을 강화하는 차원에서 조정팀을 선정하는 것은 당사자 양 측의 합의가 있어야 하며, 연구진의 중립성에 대해 신뢰하기 어렵다면 새로운 조정인들을 주민 측에서 제안해도 좋다는 점을 분명히 설명했다. 한전 측과 주민 측 모두 연구진을 조정팀으로 선정하는 데 동의하여 연구진은 조정을 맡게 되었다.

셋째, 조정팀은 분배적 접근 대신에 통합적 접근이 가능한지에 대해 탐색하고자 했으며, 그것이 가능하다면 적극적으로 추진하고자 했다. 분배적 접근은 제로섬

상황을 의미한다. 그리고 갈등의 당사자들이 손쉬운 해결책을 찾고자 할 때 가장 먼저 눈에 띄는 방법이기도 하다. 예를 들어 공공갈등이 발생하면 정부나 지자체 등 사업 추진 주체는 보상을 통해 문제를 해결하고자 하는 접근을 취하기 쉽다. 이는 전형적인 분배적 접근으로서, 자신들은 사업을 추진하는 대신 사업 비용의 추가를 감수하고, 주민들은 보상을 수용하는 대신 사업 추진을 감수하는 것을 의미한다. 하지만 이번 북안산 갈등조정회의에서 조정인들은 양측의 이해관심사를 최대한 충족시키는 승-승 해법을 추구하는 것이 조정 성공에 있어 중요한 측면이라는 인식하에 그 부분을 회의 내내 강조했다.

넷째, 조정팀은 양 당사자가 서로에 대한 신뢰 수준이 낮은 문제를 해결하기 위해 조금씩 신뢰를 쌓아갈 수 있는 기회를 마련하고자 했다. 즉 조정회의를 진행하면서 작은 것 하나라도 약속하고 그것을 지켜나가는 것이 중요하다는 판단 하에, 그러한 기회를 되도록 자주 만들었으며, 당사자들이 그 상황을 지속적으로 확인하도록 했다.

#### 4. 예비조정단계의 커뮤니케이션 분석

##### 1) 조정 동의

연구진은 이해당사자들을 사전에 만나 조정에 대해 설명하고, 조정에 대해 동의하는지 여부를 확인했다. 한전 측은 조정에 동의했으나, 모든 한전 관계자들이 조정에 대해 정확히 이해하는 것은 아니었다. 특히 조정인의 중립성에 대해 오해하고 한전 측에 조금이라도 유리하게 과정을 진행할 수 있는지 알고 싶어 했다. 연구진은 한전에게 유리하게 회의를 진행하는 것은 조정의 원칙에 부합하지 않고, 궁극적으로 북안산 변전소 갈등이 해결되는데도 도움이 되지 않을 것이라고 설명했다. 즉 갈등조정회의가 추구하는 것은 한 쪽이 이

4) 2통 주민들의 경우에는 1통과 한전이 합의를 한 이후에 한전과 별도로 협의를 진행했다. 이 내용은 중립적인 제3자가 개입하여 진행한 것이 아니라 주민들과 한전 간의 양자 협상의 형태로 진행되었기에 본 연구의 대상에서 제외했다. 2통과 한전은 2015년 10월에 갈등종결에 대해 합의했다.

기고 다른 쪽은 지는 승-패 방식이 아니라, 양 측 모두 원하는 것을 얻는 승-승 방식이므로, 회의가 중립적으로 진행되는 것이 결과적으로 갈등을 해결할 가능성을 높이고, 갈등이 해결된다면, 궁극적으로 한전에도 좋은 것이라는 설명을 했다.

연구진이 비상대책위원들을 만났을 때도 조정에 대한 자세한 설명을 여러 차례 했다. 비상대책위원들은 조정이 중립적인 제3자가 관여해서 갈등 문제를 풀어나가는 것이라는 점에 흥미를 보였으나, “괜히 시간을 낭비하는 것”이라는 인식도 내보였다. 특히 한 비상대책위원은 “양상동은 과거에 추모공원 건립반대투쟁을 벌여 입지 선정을 저지한 적이 있었는데, 이 때 갈등관리 전문가가 방문해 조정이라는 것을 했다. 그러나 별 다른 성과가 없었다”는 말도 했다. 이에 대해 연구진은 그 때 방문한 전문가는 단 1회의 회의만을 진행했지만, 이번에 조정을 하게 된다면 여러 차례 회의를 진행해 깊이 있는 대화를 나눌 것이라는 설명을 했다. 또한 갈등을 해결하는 방법으로 힘에 의한 방법, 소송에 의한 방법, 대화에 의한 방법이 있다는 것을 설명했다. 나아가 조정은 주민 측이 언제라도 그만 두고 싶으면 그만 둘 수 있다는 점을 설명하고, 힘에 의한 방법이나 소송에 의한 방법을 그 때 다시 쓸 수 있다는 점도 설명했다. 비상대책위원들은 이러한 설명을 듣고 난 후 조정 제안에 대해 임시회의를 열어 논의하겠다는 긍정적 반응을 보였다.

비상대책위원들이 열겠다고 했던 임시회의가 예정된 날짜에 열리지 않았다. 한전 측은 연구진과 같이 이 임시회의에 대한 언급을 청취했기 때문에 임시 회의의 무산에 대해 당혹스러움을 표시했다. 연구진은 한전 측에 정확한 상황 파악이 중요하고 불필요한 예단을 하지 않는 것이 좋겠다는 조언을 했다.

연구진은 이후 비상대책위원들과 직접 통화하고, 8월 19일에 주민회관을 방문해 다른 비상대책위원들과도 면담했다. 새로운 위원들이 있었기 때문에 연구진은 조정에 대해 다시 설명했고, 중립성에 대해서도 설명했다. 연구진의 소속이 대학이라는 점은 비상대책위원들이 연구진의 중립성을 인식하기에 도움이 되었다.

한편 연구진을 처음 만난 한 비상대책위원은 과거 다른 교수의 사례를 들면서, 이번 방문이 일회성이지 않는지를 우려했는데, 구면이었던 다른 비상대책위원이 그렇지 않을 것이라고 설명하여 그 우려는 어느 정도 불식되었다.

비상대책위원들은 이 자리에서 자신들이 과거 추모공원 건립 반대 등을 했던 이야기를 했고, 자신들이 한전에 대체지를 알려줬음에도 불구하고, 한전이 그에 대해 이해할 수 없는 이유를 들어 수용하지 않고 있다고 말했다. 연구진은 주민들의 말에 대해 평가하지 않고 최대한 경청하는 자세를 취했으며, 이 날 면담 후에는 연구진은 비상대책위원들의 요청을 받아들여 주민들이 말하는 대체지를 비상대책위원들과 함께 직접 방문했다.

갈등에서 한 쪽 당사자가 상대방에 대해 “이해할 수 없다”고 표현하는 것은 부정적인 측면과 긍정적인 측면을 동시에 가지고 있다. 우선 부정적인 측면은 상대방에 대한 이해가 낮기 때문에 상대방의 의도에 대해 오해할 소지가 많다는 점이다.

반면에 긍정적인 측면은 만일 이 당사자가 상대방에 대해 이해하게 되면, 쟁점에 대한 그의 입장이 바뀔 수 있다는 점이다. 긍정적인 해석을 하는 이유는 다음과 같다. 이 표현이 내포하는 것은 우선적으로 자신이 합리적이라고 인식하고 있다는 것이다. 반면에 상대의 대응은 이 당사자가 보기에 비합리적이라는 의미이다.

갈등을 해결하는데 활용할 수 있는 방법 중 이해관심사에 기반한 접근법은 양 당사자가 합리적이라는 것을 전제로 한다(Fisher, *et. al.*, 1987) 실제로 합리적인지를 판단하는 것은 쉽지 않기 때문에, 대부분 당사자들이 스스로를 합리적이라고 인식하는 경우가 그 대안이 된다. 이 경우 대화를 통해 문제를 풀 수 있는 가능성이 높아진다고 볼 수 있다.

한전과 같은 공공기관의 관점에서 보면, 자신들은 문제를 합리적으로 풀고자 하는데, 상대는 비합리적으로 나온다는 인식을 할 수 있다. 주민들이 말한 이 대체지에 대한 논의는 역지사지의 관점이 가능함을 생각하게 한다. 즉 주민 측에서 보기에 한전이 비합리적이고,

자신들이 합리적이라고 인식하는 것이다. 서로의 인식은 상반되지만, 양 측 모두 합리성을 존중한다는 점은 갈등 해결에 긍정적인 측면이다.

이 자리에 있던 비상대책위원들은 4명이었는데, 추후 비상대책위원회(이하 비대위)의 정례 회의가 열린다면서, 그 때 조정이 무엇인지에 대한 설명을 들을지 말지를 논의해서 추후 알려주겠다고 했다. 비상대책위원들이 모두 모인 자리에서 조정에 대해 자세한 설명을 하게 된다면, 조정 시작을 위한 동의도 연구진이 주민들에게 요청할 수 있는 상황이었다.

주민 측으로부터 비상대책위원회의 정례회의에 와서 조정에 대해 설명을 해달라는 요청이 있었다. 그에 따라 2014년 8월 25일에 조정인은 비상대책위원회의 정례 회의에 갔는데, 비대위원 11명이 참석하였다. 조정인은 조정에 대한 설명자료를 준비해 가서 배포 후 1시간 정도에 걸쳐 설명하였다. 설명자료에서 조정팀은 문제해결책을 제시하거나 강요하지 않으며, 모든 결정은 당사자들의 의지에 따른다는 점을 강조했다. 또한 모두가 만족할 만한 해결책을 도출하는 것을 돕는 것이 조정인의 주된 역할이라는 점도 강조했다. 그리고 조정회의의 절차에 대해서도 설명하였으며, 조정팀은 별도로 선정할 수도 있다는 점을 설명했다. 한편과 주민들이 합의해서 조정팀을 선정하는 것이기 때문에, 그 옵션도 열려 있다고 강조했다. 또한, 힘에 의한 해결 방법, 권리에 의한 해결 방법을 설명하면서, 대화를 통해 문제를 풀어나간다고 해서 다른 방법들을 포기하는 것은 아니라는 점을 설명했다. 즉 대화를 통해 문제를 풀기 위해 한 동안 노력해 보고, 안 될 경우 다른 방법을 쓸 수 있다는 점을 설명했다.<sup>5)</sup>

#### (1) 조정에 대한 1차 동의 과정

연구진은 2014년 9월 19일에 또 한 번의 비상대책위원회 정례회의에서 조정에 대해 설명했다. 이 회의에는 비상대책위원 10명이 참석하였는데 8월 25일 회의에

참석하지 않았던 비대위원 2명이 새로이 참석했다. 새로 참석한 이들은 조정의 필요성에 대해 문제제기를 했고, 연구진은 주민들에게 답변과 설명을 했다. 이날 회의를 통해 비상대책위원 10인은 만장일치로 조정회의 개최를 찬성하고 첫 조정 일시 등 9개 항에 대해 다음과 같이 의견을 모았다. 이 의견 중 일부는 첫 조정회의 때 회의규칙을 다루면서 반영되었다.

- ㉠ 첫 조정회의 개최를 2014년 10월 2일(목) 오후 8시~11시까지 개최한다.
- ㉡ 조정회의 개최 주기는 주1회로 한다.
- ㉢ 첫 회의 이후 2개월간 조정회의를 개최한다.
- ㉣ 주민대표의 규모는 8명~10명 선으로 한다.
- ㉤ 첫 회의 장소는 양상동 주민회관 또는 양상동 동사무소를 고려하기로 한다.
- ㉥ 첫 회의에서 회의진행규칙을 합의하기로 한다.
- ㉦ 첫 회의에서 이후 회의의 안건을 논의하기로 한다.
- ㉧ 조정인으로 단국대학교 분쟁해결연구센터 연구진이 참여하기로 한다.
- ㉨ 회의 준비를 위한 제반 사항(타자, 의자, 명패, 간식 등)은 한전에 부탁하기로 한다.

비상대책위원들이 2014년 9월 19일에 조정회의 개최에 위와 같이 구두로 합의했으나, 서면으로 조정 개시에 동의한 것은 아니었다. 주민들은 문서에 서명하는 것에 대해 법적인 책임 등의 문제가 뜻하지 않게 발생할 것을 우려했기 때문에, 이 단계에서 연구진은 주민들에게 서명을 요구하지 않았다.

#### (2) 조정에 대한 2차 동의 과정

조정에 대한 비상대책위원들의 1차 동의가 있었고, 그것을 바탕으로 제1차 북안산 갈등조정회의가 2014년 10월 2일 개최되었다. 그러나 제1차 회의를 진행하면서, 비상대책위원들은 대동회(주민총회)를 개최하여 조정 참여 여부를 다시 논의하겠다고 했다. 이에 대해 한전 측은 조정회의 관련 결정에 있어 주민들의 의견을

5) 합의 형성을 위해서 힘, 권리, 이해관심사에 기반한 접근이 가능하다는 것이 Fisher, Ury, and Patton (1978)의 구분이다. 이 중에서 이해관심사에 기반한 접근을 대화를 통한 해결이라고 표현하면 일반인들이 이해하기 쉽다.

존중한다는 뜻을 밝혔다.

주민 측은 2014년 10월 11일에 대동회를 개최했다. 대동회에서는 갈등조정회의를 지속적으로 이어간다는 데 합의가 이루어졌다.

### (3) 조정에 대한 3차 동의 과정

대동회에서 갈등조정회의 참여를 승인한 후, 2014년 10월 16일 제2차 갈등조정회의가 열렸고, 조정동의서가 채택되었다. 조정동의서에는 기존에 제1차 갈등조정회의에서 합의한 회의명칭을 게재하였으며, 양 당사자 측에서 각각 한 명 씩 확인하고 서명하였고, 조정인들도 서명하였다.

#### 2) 이해당사자 면담

연구진은 예비조정단계에서 이해당사자들을 면담했으며, 그들의 중시하는 쟁점을 파악했다. 첫 번째로 파악한 것은 후보지 선정 과정의 절차적 문제점이었다.

한전은 북안산 지역의 전기 수요 증가를 예상하고 변전소 설립 필요성을 인식한 후에 최초의 입지를 부곡동으로 선정했다. 한전이 이 지점을 선정한 근거는 주로 기술적인 측면에 있었던 것으로 파악된다. 즉, 안산 전체의 전력 공급 상황을 감안할 때, 전력 수요에 비해 변전 설비가 미비한 지역이 도출되고, 전력 수요에 대한 기술적인 부하 중심을 계산한 결과 부곡동으로 선정되었다는 것이다.

이와 같은 접근은 부곡동 부지 선정 시기가 2008년 6월이라는 점을 감안하면 쉽게 이해할 수 있다. 이 당시에는 아직 밀양 갈등이 발생하기 이전으로서 한전은 주로 기술적 측면에서 최초 입지를 선정하던 관행이 있었다.

문제점은 한전이 안산시와 협의를 하는 과정에서 불거졌다. 안산시는 한전이 선정한 지점에 대해 “2020 수도권 광역도시계획”에 따라 사회복지시설 및 체육시설 등으로 계획되어 있는 곳으로서, 변전소를 건설하기에 적절하지 않다는 의견을 제시했다.

한전이 1차 부지(2008년 6월 부지)에 대한 대안으로 찾은 2차 부지(2008년 12월 부지)는 또 다른 이유로 변

경이 불가피함이 확인되었다. 해당 부지가 보전녹지지역으로 지정되어 있었는데, 보전녹지지역은 안산시 도시계획조례에 따르면 변전소의 경우 연면적 500㎡ 미만일 때에만 설치할 수 있기 때문이었다. 예정되어 있던 변전소는 연면적 1,000㎡ 내외였기 때문에 한전은 다시 한 번 부지를 물색하게 되었다.

부지 물색과 관련해서 한전과 주민 간에는 인식차이가 있었다. 부지 물색을 추진한 한전의 관점에서 우선 살펴보면, 2차 부지(2008년 12월 부지)의 대안으로 한 곳만을 물색한 것이 아니라 세 곳을 동시에 후보지로 선정하고 적절성을 검토하기 시작했다. 즉 2009년 1월~2010년 6월까지 검토한 부지가 동시에 3곳(a, b, c)인 것이다. a 부지는 1개의 필지만으로는 건설하기가 어려워 인접 필지를 추가로 구매해야 하는 문제가 있었다. 또한 a 부지의 가장 큰 필지를 소유한 소유주가 한전이 제시한 토지 매각 금액에 대해 수용하지 않자, 한전은 매매가 어렵다는 판단을 했다. b 부지는 이에 비해 1개 필지로 충분한 건설 면적이 나오고, 전력선의 인·출입이 용이할 뿐 아니라 토지 소유주가 적극적으로 매각의사를 표명함에 따라 한전은 해당 부지를 매입하게 된다. 다른 한 부지인 c 부지가 있었지만, 이 후보지는 a 부지나 b 부지에 비해 지리적으로 멀다는 단점이 있었고, 토지주 역시 한전이 제시한 금액을 받아들이지 않아 후보에서 제외된다. 요약하면, 한전은 갈등조정회의를 시작할 당시에 매입하고 있던 부지가 b 부지였고, 이는 1차(2008년 6월 부지), 2차(2008년 12월 부지)에 이은 3차 부지(2010년 7월 부지)에 해당하는 것이었다.

반면에 한전의 활동에 대해 부분적으로 인지하고 있던 양상동 주민들의 입장에서는 한전의 부지 선정 과정은 위와 달랐다. 즉 1차 부지와 2차 부지에 대해서는 공통된 인식을 가지고 있었지만, b 부지가 3차 부지가 아니라 4차 부지라고 생각하고 있었다. 즉, 주민들의 관점에서 보면 a 부지가 3차 부지였고, 이 부지를 한전이 선정했다가 토지 소유주의 반대로 또 한 번의 실패를 한 후, 4차 부지로 b 부지를 선정했다는 것이었다. 주민들이 이렇게 인식하게 된 데에는 a, b, c 부지에 대한

검토가 한전 내부에서는 동시에 진행되었다고 하나, 1년 7개월에 걸친 기간이 소요되었고, a 부지에 대한 한전 측의 문의가 있는 다음에 b 부지의 매매가 이루어졌다는 것을 들었기 때문이다.

위와 같이 정리하고 보면, 양 측의 인식 차가 아무것도 아닌 것으로 이해될 수 있지만, 갈등조정회의를 진행할 초기에는 양 측의 주장이 서로 대립되면서 정확한 사실을 파악하기가 어려웠다. 한전은 b 부지가 3차 부지가 맞다고 하면서, a 부지는 선정된 적이 없다고 했으며, 주민들은 a 부지를 선정할 후에 여의치 않자 b 부지를 선정했으면서 한전이 거짓말을 한다고 말했다. 갈등의 상황에서는 상대방에 대한 신뢰 수준이 매우 낮고, 상대방이 하는 말을 어디까지 믿어야 하는지에 대해 의심하는 것을 감안하면, 이러한 차이는 사소한 것이라기보다는 상대방이 신뢰하기 어렵다는 판단을 내리게 만드는 신호를 제공하는 것이었다(Panteli & Sockalingam, 2005).

주민들은 부지 선정을 몇 번 했는지에 대해서도 초기에는 한전과 상이한 인식치를 보였을 뿐 아니라, 그렇게 여러 번 부지를 선정하게 된 이유에 대해서도 한전의 설명과 다른 인식을 보였다.

한전의 말에 따르면 1차 부지에서 2차 부지로 바뀌게 된 계기는 안산시가 “2020 수도권 광역도시계획”에 따라 사회복지시설 및 체육시설 등으로 계획되어 있는 곳으로서, 변전소를 건설하기에 적절하지 않다는 의견을 제시했기 때문이지만, 주민들은 인구가 많은 부곡동에 지으려다 민원이 심하자 인구가 적은 양상동으로 옮겨 온 것 아니냐는 인식을 하고 있었다. 게다가 b 부지의 경우 매입을 하기 전에 주민들이 한전 관할 지사를 찾아가 매입을 반대한다는 의견을 표명했지만, 한전이 매입을 강행했다고 말했고, 이를 한전이 주민들의 의견을 무시한 것이라고 인식하고 있었다.

한편, 한전은 b 부지를 선정할 이유로 b 부지는 언덕을 경계로 양상동과 나뉘어 있고, 다른 쪽은 고속도로를 향하고 있으며, 마을 중심과 멀리 떨어져 있기 때문이라는 것이었다. 즉 b 부지에 건립되면 마을에서 보이

지 않기 때문에 주민들의 관점에서 볼 때 적지라고 생각했다는 것이다.

연구진이 예비조정단계에서 이해당사자들을 면담하면서 파악한 두 번째 쟁점은 변전소의 필요성이었다. 주민들은 기존의 변전소가 충분한 전력을 공급하고 있으며, 안산 지역의 경우 인구가 줄어들고 있기 때문에 전기 수요가 감소할 것이고, 현재보다 변전소를 늘릴 필요가 없다는 인식을 하고 있었다.

반면에 한전은 한전이 예측한 바에 따르면, 향후 안산시의 전기 수요가 지속적으로 증가할 것이라며 변전소 신설이 반드시 필요하다는 입장이었다.

### 3) 조정과정 설계

연구진은 이해당사자 면담을 진행하면서 일반적인 조정절차를 설명했는데, 간략히 정리하면 1단계로 이해당사자 개별 면담을 진행하며 쟁점과 이해관심을 파악하고, 2단계로 대화를 통해 문제를 풀어나가기 위한 회의 과정 설계를 하고, 3단계로 이해당사자들의 동의를 획득하며, 4단계로 문제해결 절차를 진행하고(이 단계에 기본규칙 합의, 입장 나누기, 쟁점과 논의사항 확정, 해결안 탐색, 합의 및 합의안 작성이 포함된다), 마지막 5단계로 합의결과 이행 여부를 확인하는 것이었다.

## 5. 조정단계의 커뮤니케이션 분석

### 1) 국면1: 기본 규칙 확정

조정팀은 조정인의 중립성에 대해 주민들이 우려하고 있음을 충분히 이해하고 있었기 때문에, 회의를 진행함에 있어서 중립적인 측면에 더더욱 세심한 주의를 기울였다.

첫 회의에서 제일 먼저 한 것은 회의에 대한 소개와 기대 나누기였다. 회의 장소에는 그동안 조정회의에 대해 설명을 들은 사람들도 있었지만, 그런 설명을 전혀 들은 적이 없던 주민들도 다수 있었다. 조정인은 조정회의에 대한 설명을 했고, 대표들은 자신들이 회의에 대해 가지고 있는 기대나 의견을 표명했다.

첫 회의에서 두 번째로 한 것은 회의 제목에 대한 합의였다. 조정인은 양 당사자가 모두 만족하는 회의 명칭을 선정하겠다고 했으며, 양 당사자에게 명칭을 제시해달라고 요청했다. 주민 측에서 처음으로 제안한 명칭은 “변전소 결사반대 갈등조정회의”였다. 한편 한전은 회의 명칭은 양 당사자에게 공평해야 하는데 결사반대라는 표현이 들어갈 수 없다는 말을 했다. 한전 측에서 제시한 첫 명칭은 “북안산변전소 갈등조정회의”였다. 이에 대해 주민들은 이러한 명칭은 변전소의 건설을 전제로 한 것으로 인식될 수 있다는 우려를 표명하면서 반대했다.

회의 명칭을 정하는 데 30분이 소요되었다. 여러 가지 명칭이 제안되었고, 상대방에서 그 문제점을 제기했다. 결국 회의 명칭은 “새땅 버대지킴이 변전소 갈등조정회의”로 정해졌다. 이 명칭이 갖는 함의는 다음과 같다. 새땅 버대지킴이는 비상대책위원회의 공식 명칭이었다. 따라서 비상대책위원회의 입장에서는 자신들이 내세우고 있는 반대의 의미가 포함되어 있다고 인식했다. 한편 한전의 입장에서는 결사반대와 같은 명목적인 문구가 포함되어 있지 않았고, 새땅 버대지킴이는 양상동의 주민 조직을 나타내는 용어로 받아들일 수 있기 때문에 수용 가능하다는 것이었다.

이후 회의를 진행하면서, 주민들은 입지 선정에 대한 타당성에 의문을 제기했고, 한전측은 기술적인 측면, 근거리 변전소의 과부하 등을 고려하여 입지를 선정했다는 설명을 했다.

이후 회의장 분위기가 과열됨에 따라 조정팀은 개별 회의를 제안했고, 개별 회의 후 주민들은 주민 대동회를 열어 조정 여부에 대해 의논하겠다는 말을 했다. 주민 대동회 전에 한전 측에 의문점을 제시하겠다고, 한전 측이 그에 대한 서면 자료를 제공하면 주민 대동회에서 논의하는 데 참고할 것이라는 것이었다. 더불어 한전 측에서 주민들을 개별적으로 접촉하지 말아 줄 것을 요청하였다.

한전 측은 개별회의 이후 조정회의 관련 결정에 있어 주민들의 의견을 존중하겠다는 뜻을 밝혔다. 이 순간에

는 북안산 갈등조정회의의 지속이 불투명해졌기 때문에 다음 회의의 일시 및 장소는 정하지 못했다. 다만 안건은 입지 타당성 여부에 대한 재논의로 했다.

주민들은 2014년 10월 11일에 대동회를 개최했다. 한전 측은 주민들의 문의 사항에 대해 대동회 개최 이전에 서면으로 답변 자료를 제출했고, 주민들은 대동회를 통해 한전 측이 제시한 서류를 검토한 결과 그 자료가 형식에 그친다는 의견을 제시했다. 그러나 앞서 논의한 것처럼 주민들은 조정 개최에 대해서는 합의했다.

이에 따라 제2차 회의가 2014년 10월 16일에 개최되었다. 제2차 회의에서는 회의 규칙에 대해 양 측이 합의하였다. 이 때 북안산 갈등조정회의 대표자 수, 추후 회의 개최 예정일, 회의 시간 등에 대해서도 합의하였다. 또한 다음 회의(3차)의 안건으로 변전소 건립 관련 서면 자료에 대한 추가적인 논의, 대체지에 대한 논의 여부, 공청회에 대한 절차상 문제 논의 등 5가지가 합의되었다.

## 2) 국면2: 갈등요인 규명 및 공유

제3차 회의는 2014년 11월 6일 이전과 마찬가지로 주민회관에서 열렸다. 한전이 주민 측에 제출한 서면 자료에 대한 논의가 있었는데, 이를 통해 갈등요인에 대한 규명 및 공유가 이루어졌다.

주민들과 한전은 안산시 변전소 현황, 안산시 전력 수요 및 공급 현황, 북안산변전소 건설 필요성, 입지 선정 과정에 대한 설명, 1차 부지와 현재의 b 부지의 경제성 비교, 북안산변전소의 건설 목적이 목감지구로 전력을 공급하기 위한 것이 아닌지에 대한 논의를 진행했다.

북안산 조정회의가 시작되기 전에 주민들은 인구 감소로 인해 안산에 변전소가 불필요하다는 인식이 있었다. 한전은 장기적 전망에 따르면 안산 지역에 변전소 건립이 필요하다는 인식을 하고 있었다.

그러나 변전소 건립의 필요성에 대해 합리적인 논의가 진행되면서, 주민들은 새로운 이해에 도달했다. 즉 주민들이 변전소 설립의 필요성을 받아들인 것이다. 이것이 가능했던 데에는 한전이 자료의 내용을 주민들의 관점에서 제작한 데 있다. 한전은 서면 자료를 제시하

면서, 자신들이 가지고 있는 내부 자료에 근거한 과거의 접근 대신에 누구나 검증 가능한 데이터를 기반으로 자료를 재구성하면서 설득력을 높였다. 주민들도 한전의 일방적인 주장이 아니라 인터넷을 통해 누구나 접근할 수 있는 자료에 기반해 도출된 결론을 수용하는 합리성을 보였다. 주민들이 주장한 것처럼 안산의 인구가 줄어들지만, 1인 가구의 증가라는 새로운 변수를 감안하면 전력의 수요는 증가하고 있다는 결론은 양측 모두에게 합리적으로 받아들여졌다.

후보지 선정 과정에서 회의 당시에 한전이 보유하고 있던 후보지가 3차 후보지나, 4차 후보지냐는 것은 상대방 주장의 신뢰성을 검증하는 도구로 쓰였다. 그러나 대화를 통해 정확한 사실 관계를 파악해 본 결과 양측은 실제적 진실에 접근하게 되었고, 3차인지 4차인지가 관점에 따라 다를 수 있다는 것을 이해했다.

상당한 진전이 있었지만 긴장이 완전히 해소되지는 않았다. 한전의 설명이 끝나고 일부 주민은 전자과가 인체에 영향을 미친다는 연구 논문을 제시하고, 부지 선정 과정에서 한전이 일방적으로 진행했고 주민과의 소통이 부족했다는 점을 지적했다. 조정인은 양측의 논의를 좀 더 원활히 하기 위해 이 시점에 개별회의를 진행하기로 결정했다.

### 3) 국면3: 대안 찾기

개별회의가 진행된 후 양 당사자가 다시 모였을 때, 주민 측에서는 서로 승-승 할 수 있는 새로운 부지를 찾을 것을 제안했다. 3차 회의 중에 주민들이 '서로 승-승 할 수 있는 새로운 부지를 주민들과 한전이 공동으로 찾자는 제안'을 했다는 것은 매우 중요한 것이었다. 이는 변전소가 불필요하다는 주민들의 기존 인식이 바뀌었다는 것을 의미했다. 한전 측은 주민들의 이 제안에 대해 내부적으로 논의하고 되도록 빨리 조정팀을 통해 주민 측에 의사를 전달하겠다고 답변했다.

일주일 이내에 한전 측의 결정이 조정팀에 전달됐다. 한전은 TF 구성에 합의했으며, 주민 측과 한전 측이 각각 3명씩 참가하는 TF를 구성하기로 했다. 이 TF의 역

할 중 가장 중요한 것은 공동사실조사였다. TF는 다음 회의가 진행될 때까지 대체지를 방문하고, 새로운 대안이 가능한 지에 대해 논의했다.

입지 선정의 문제는 회의장에서는 알 수 없는 현장의 문제가 포함되어 있었다. 이 문제를 해결하는 데 있어서 이 사례에서는 공동사실조사 방식을 택했고, 이 방법은 적중했다. 양측은 이 과정을 통해 서로가 대립하고 있는 적이 아니라, 하나의 문제를 같이 풀어나가고자 하는 동료로서의 인식을 발생시킬 수 있었다.

4차 회의는 2014년 11월 27일 개최됐다. 가장 중요한 안건은 TF의 활동 보고였다. TF는 현장 답사를 통해 총 3곳의 후보지를 도출해냈다. TF 활동에 대한 보고는 한전 측의 TF참가자가 했는데, 1안은 용역검토가 필요한 상태이고, 2안은 면적이 협소한 문제가 있고, 3안은 법률상의 문제가 존재한다는 말을 했다.

이 세 가지 안 중에서 주민들이 우선적으로 생각한 것은 기존에 주민 측에서 주장하던 대체지(3안)였다. 주민 측에서는 우선, 3안이 가지고 있는 법률상의 문제를 돌파할 수 있다고 말했다. 이를 위해 주민들은 한전과 주민들이 함께 국토부 및 안산시에 공동의견을 제시하고, 민원을 제기할 것을 제안했다. 또한 두 번째로, 3안이 만약 안됐을 경우에는 1안으로 가는 방법을 함께 찾을 것을 제안했으며, 1안이든 3안이든 모두 송전선로가 마을에서 보이지 않도록 할 것을 요청하였다.

이에 대해 한전 측에서는 3안에 대해 국토부에 민원 제기 등 공동대응을 하겠다고 동의했으며, 1안과 관련해 타 관련 기관에 필요한 확인을 진행하겠다고 했다.

나아가 다음 회의까지 TF 활동 계획으로서 주민대표들은 마을 주민들의 서명 및 필요 자료를 준비하고, 한전 측은 관계기관과 연락하여 일정을 잡기로 했다.

## 6. 협의안 도출단계의 커뮤니케이션 분석

### 1) 국면4: 대안에 대한 객관적 평가

주민들이 선호하는 3안에 대해, 주민들은 한전이 이해할 수 없는 이유를 들어 안 받아들이고 있다고 인식하

고 있었다. 그런데, TF를 중심으로 주민측과 한전에서 이 부지의 문제를 공동으로 풀어나가는 과정에서 국토부, 국민권익위원회 등의 목소리를 주민들이 직접 확인하면서 3안에 대한 객관적 평가가 가능해졌다.

5차 회의는 TF 활동의 결과를 기다리기 위해 원래 예정보다 열흘 늦은 2014년 12월 15일에 실시되었다. 지난 4차 회의에서 TF 활동보고를 한전 측에서 했기 때문에, 이번 회의에서는 주민 측에서 보고하였다. 주민 측은 TF 보고를 통해 3안의 보전녹지지역 변경 요청에 대해 국토부 측은 변전소 건설을 위해 양상동 보전녹지지역을 변경해 주게 되면 선례를 남길 수 있어 변경 불가능하다는 입장을 밝혔다고 설명했다. 주민 측은 이후의 대책으로 청와대 국민신문고에 민원을 제기할 것을 제안했다.

한전 측은 의견 개진을 통해 지속적으로 국토부 담당자와 통화했으나 불가능하다는 입장을 들었다고 말했다. 또한 국민신문고를 통해 주민들이 민원을 제기할 경우, 한전 측에서도 문제 해결을 위해 적극 협조하겠다는 말을 했다.

양측은 12월 17일까지 민원 신청을 위한 초안을 작성하기로 하고, 되도록 빠른 시일 내에 주민들의 서명을 받아 국민신문고에 접수하기로 했다.

6차 회의는 국민신문고 접수 결과가 나온 후에 개최하게 되 2015년 1월 23일에 열렸다. 주민 측에서 국민신문고 민원 답변 내용을 공개했고, 이에 대해 보고했다. 국민권익위원회는 답변을 통해 도시계획, 지역여건 변경없이 토지의 용도변경은 불가능하다는 취지의 답변을 했다.

## 2) 국면5: 최적 대안의 선택

6차 회의에서 주민들은 TF가 추진했던 1안에 대한 논의를 진행하자고 제안했다. 한전측은 주민들의 의견에 동의했고, 1안 지역에 대한 기술적 검토에 들어가겠다고 답변했다. 주민 측에서는 1안으로 추진하는 경우 발생할 수 있는 민원에 대해 민원을 최소화하기 위해 적극적으로 협조하겠다고 말했다.

양측은 그동안 TF 활동이 성공적이었다는 데 모두 동의하고, 6차 회의 개최일을 기해 TF 활동을 종료하기로 선언했다.

한편, 한전 측은 기술적 검토를 마친 후 1안이 문제가 없음을 확인했다. 1안으로 양측이 합의함에 따라 지역 지원사업 및 1안 부지 매매가 협의를 위한 새로운 TF가 구성되었다. 주민 측에서 이를 위한 대표 5인을 새로이 선출하고, 한전 측에서 대표 3인이 합류하여 총 8인이 추후의 논의를 전담하기로 했다. 1안 토지의 소유주는 그동안 회의에 참석한 대표이기도 했는데, 그는 매매에 대해서 8인 TF에 일임하겠다고 발언했다.

## 3) 국면6: 최종 합의안 도출 및 이행계획 수립

최종 합의문은 2015년 4월 4일에 작성되었다. 그 기간 동안 지역지원사업 및 1안 부지 매매에 대한 협의가 진행되었다. 최종합의문에는 1안으로 합의가 된 것을 명시하였고, 부지 매매 및 지역지원사업에 대한 협의가 이루어졌음을 명시하였다.

또한 “갈등조정회의에 참여한 관계기관 대표자들은 위 사항을 성실히 이해하며, 논의하여 결정된 사안과 관련해서는 차후 어떠한 경우라도 재론하지 않을 것을 약속한다”고 명시했다.

## V. 토론

이 사례는 7년 이상 해결되지 않던 공공갈등을 대화를 통해 해결했다는 데 그 첫 번째 의의가 있다. 또한 공공갈등을 승-승 해법의 관점에서 성공적으로 풀어난 사례라는 점에서도 의의가 크다. 통상 승-승 해법은 양 당사자가 중요시하는 이해관심사를 최대한 충족시키는 경우를 말하는데, 이 해결책을 통해 충족된 양 당사자의 이해관심사는 다음과 같다(〈Table 2〉 참조).

최종 합의안은 한전 측이 가지고 있었던 입장인 기존 계획된 부지에 변전소를 건설하는 것이 아니었다. 또한 주민들이 가지고 있었던 입장인 변전소를 건설하지 않는 것도 아니었다. 하지만 최종 합의안은 한전측의 이

Table 2. Positions and interests of both parties

Positions	KEPCO	Town Citizens
	Building the Sub-Station As It was Planned	Opposition to the Sub-Station Site
Interests	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Building the Sub-Station in the Town</li> <li>- Worries to new public opposition when the site changes again</li> <li>- Social Acceptance of the site</li> <li>- Technically Valid Site</li> <li>- Economically Valid Site</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opposition to Unnecessary Facilities</li> <li>- Worries on Uncomfortabilities</li> <li>- Practical Benefits to the Town if the Sub-Station be Constructed</li> <li>- Respecting the Citizens</li> </ul>

해관심사인 양상동 지역에 변전소를 건설하는 것, 주민 수용성이 높은 입지를 선정하는 것, 기술적으로 타당한 입지를 선정하는 것, 경제성이 보장되는 입지를 선정하는 것 등을 모두 충족했다.

또한 최종 합의안은 주민 측의 이해관심사인 불필요한 시설은 건립하지 않는 것, 주민 불편의 최소화, 변전소 건설이 만약 진행된다면 마을에 실질적인 도움이 되는 것, 마을 주민들에 대한 존중 등을 모두 충족했다.

특히 경제적인 측면에서 보자면, 새로운 입지에 변전소를 건설하는 것은 한전과 주민 양 측에 모두 이익이 되었다. 한전 입장에서는 기존의 b 부지의 경우 언덕에 위치하고 있어서 많은 절토 비용이 요구되었으나, 새로이 합의된 부지는 평지여서 절토비용이 절약되었다. 이렇게 절약된 절토비용은 새로운 부지를 매입하고, 주민들에게 마을지원사업을 하는 것을 감안하더라도 한전에 이익이 되었다. 또한 주민 측에서는 자신들이 합의한 지역에 변전소가 건설되고, 그로 인한 마을지원사업비 지원을 받을 수 있었다.

본 사례는 Lee & Hong(2012)의 사례 및 Kim & Lee(2011)의 사례에서 다룬 것과 같이 조정을 통한 공공갈등 해결의 참여 사례이다. 조정을 통한 공공갈등 해결 사례들이 아직 소수에 그치기 때문에, 조정이 진행되는 과정에서 관찰되는 수많은 국면의 전환과 대화를 분석하고자 했다.

첫 번째 연구문제는 예비조정단계, 조정단계, 합의안 도출단계로 구분할 때, 각 단계별 커뮤니케이션의 내용과 특징을 분석하는 것이었다. 예비조정단계에서 커뮤니케이션된 내용으로는 조정인들과 이해당사자들 간의 관계 형성, 조정 동의 획득, 조정인들이 양 이해당사자들 간의 인식 차이 파악, 조정과정 설계 등이 있었

다. 주요 특징으로는 관계 형성에 있어서 양 이해당사자들의 자율성을 최대한 보장했다는 것, 조정 동의 획득에 있어서 3단계의 점진적인 접근을 취했다는 것 등이 있었다.

조정단계에서 커뮤니케이션된 내용으로는 회의 명칭 제정, 기본 규칙 확정, 갈등요인 규명, 시설 필요성에 대한 토론 및 공감대 형성, TF의 공동 사실 조사를 통한 대안 발굴 등이 있었다. 주요 특징으로는 첫째, 작은 합의를 거쳐 복잡한 문제의 합의에 이르렀다는 것이다. 이해당사자들이 최초로 합의한 것은 회의 명칭 제정이었다. 이때부터 체험한 조정회의의 중립성과 합의 정신은 추후 시설의 필요성과 같은 좀 더 복잡한 문제에 대한 합의로 이어졌다.

둘째, 매 회의 종료 즉시 이해당사자들이 회의 결과를 확인하고 공유했다는 것이다. 회의가 끝난 후에 이해당사자들이 회의 결과에 대해 각자 다르게 인식하고 기억하는 경우 갈등의 새로운 원인이 될 수 있었지만, 양 측이 모두 동의한 하나의 회의 결과를 생산하고 확인함으로써 그런 문제를 해결했다.

셋째, 양 측이 동수로 참여한 TF에서 3개의 검증 가능한 대안을 도출했다는 것이다. 각각의 대안이 가진 장·단점을 비교해보고, 특정 대안에 대해 발견된 문제점을 해결하고자 공동으로 노력하고, 그 노력이 충분했는지에 대해 양 측이 함께 검증했다.

합의안 도출단계에서 커뮤니케이션된 내용으로는 대안에 대해 객관적 평가, 최적 대안의 선택, 최종 합의안 도출 및 이행계획 수립이었다. 가장 중요한 특징은 그동안 진행된 여러 가지 공동작업을 통해 쌍방 간에 신뢰가 형성되었다는 것이다. 양측은 공동으로 구성된 TF 활동에 대해서도 성공적이었다고 공감했고, 이런

신뢰 속에서 최종 합의문 작성 이전에 필요한 여러 가지 사항들을 또 다른 TF에게 일임할 수 있었다.

두 번째 연구문제는 조정단계에서 국면전환에 필요했던 조정인과 이해당사자들의 상호작용은 무엇인가의 분석하는 것이었다. 조정인들이 초기에 과열된 회의 분위기를 전환하기 위해 사용한 방법은 개별회의였다. 양측 이해당사자들이 따로 회의함으로써 상대를 지적하는 분위기에서 문제의 해결이 필요하다는 분위기로 바꿀 수 있었다.

또 한 번의 중요한 상호작용은 서면자료에 대한 작성 및 검토였다. 한전이 기존에 사용하던 서면자료에는 한전의 관점에서만 작성되어 상대방이 검증할 수 없는 데이터가 많았다. 조정인들은 상대방의 관점에서 볼 때 데이터에 대한 검증이 중요함을 강조하고 수정을 요청했고, 한전은 그 요청에 따라 상대방이 검증할 수 있는 데이터를 최대한 반영하였다.

한편 본 연구는 Kim & Ham(2015)의 실험 결과를 현실에서 검토한 사례이기도 하다. 이번 조정에 참여한 주민들은 수도권이지만 농업을 주로 하는 주민들이었고, 마을 주민들 간에 혈연으로 연결되어 있는 경우가 많았다. 위계주의 성향이라고 할 수 있고, 촉진적 조정 과정에 적극적으로 협력했다고 볼 수 있다. Kim & Ham(2015)에 따르면, 당사자가 위계주의이고 쟁점을 이익 갈등 차원에서 인식할 경우 촉진적 조정이 협력의지를 높인다고 했는데, 이번 사례는 그러한 실험 결과가 현실에 부합한 경우라고 할 수 있다.

이 사례의 성공요인은 다음과 같다. 첫째, 조정팀이 조정의 중립성에 대한 당사자들의 신뢰 수준을 점진적으로 높였다. 한전과 주민들 모두 초기에는 조정의 중립성에 대한 불편함과 의구심이 있었다. 연구진은 이러한 사정을 감안하여 조정팀의 선정부터 시작해서 회의 명칭 합의, 회의 기본규칙 합의 등에 있어서 일관되게 중립적인 태도를 보였다. 조정의 중립성에 대한 우려는 조정이 시작되기 전에는 제기되었지만, 조정회의가 지속되면서 더 이상 제기되지 않았다.

둘째, 승-승 해법의 도출이다. 이해관심사에 기반한

협상의 성공요인으로 가장 많이 꼽히는 것이 승-승 해법의 도출이지만, 공공갈등 상황에서 당사자들은 승-승이 과연 가능할 것인지에 대해 의구심을 갖는 경우가 종종 있다. 이 사례는 공공갈등의 해결에 있어서도 양당사자가 입장 대신에 이해관심사를 주목하면 승-승 해법을 도출할 수 있다는 것을 보여주었다. 한전의 입장에서 새로운 부지로 계획을 변경하면서 기존에 매입한 부지는 포기해야했지만, 이런 결정이 경제적으로도 이익이었다는 것은 이 사례의 흥미로운 점이다.

셋째, 이 사례는 협상 결렬시 선택할 수 있는 대안(BATNA)과 관련된 이론적 논의가 공공갈등에서 유효함을 보여주었다. 한전의 BATNA는 주민들의 반대를 무릅쓰고 공사를 강행하면서 필요한 경우 소송으로 대응하는 것이었고, 주민들의 BATNA는 소송이나 집회·시위였다. 우선 한전의 경우, 밀양 이후 공사 강행에 대한 부담감이 커져 있는 상태였다. 주민들의 경우에도 소송이나 집회·시위가 그다지 매력적이지 않았다. 주민들은 과거 3년여 기간 동안 추모공원 반대 투쟁을 진행했고, 이를 통해 성취감도 느꼈지만, 오랜 기간 지속된 집회 등으로 인해 피로도가 누적된 것도 사실이었다. 특히 주민 일부가 사법처리 되었는데, 변전소 건설 반대 싸움으로 인해 또 다시 고통을 받는 것에 대한 우려도 있었다.

한편 이번 사례는 그간 이론적으로 많이 다뤄지지 않았던 몇 가지에 대해 추가적인 논의가 필요함을 일깨웠다. 첫째, 새로운 입지는 기존의 부지에서 직선거리로 1km 이내였다. 비선호 시설의 입지 선정에 있어서 마을로부터의 이격 거리가 얼마나 되어야 하는지에 대해 물리적 거리 뿐 아니라 심리적 거리도 중요할 수 있다는 점을 시사했다. 이 사례에서 합의된 부지는 마을에서 보면 고속도로 건너편에 해당됨에 따라 실제 주민 입장에서는 다른 동네나 마찬가지로였다. 실제 주민이 느끼는 감정적 불편이 많이 해소되었다.

둘째, 주민 대표의 대표성 인정과 조정회의 동의 절차가 다단계로 설정될 수 있음을 보여준 사례였다. 본 사례의 경우 마을 총회를 통해 대표들이 대표성을 확보

했고, 조정회의 동의에 있어서는 3차에 나눠 이뤄졌다.

본 연구는 하나의 성공 사례를 분석한 것으로서 이 결과를 일반화하기는 어렵다. 앞으로 공공갈등이 점차 증가함에 따라 갈등조정회의 등 대화를 통한 공공갈등 해결이 증가한다면, 그에 대한 다양한 사례 연구들이 축적될 필요가 있다.

## References

- Edwards, Harry T. 1986. Alternative Dispute Resolution: Panacea or Anathema? *Harvard Law Review*. 99(3): 668-684.
- Fisher, Roger, William Ury, and Bruce Patton. 1987. *Getting to yes*. Simon & Schuster Sound Ideas.
- Folberg, Jay and Alison Taylor. 1986. *Mediation: A Comprehensive Guide to Resolving Conflicts without Litigation*.
- Goldberg, Stephen B. 2003. (ed.). *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes*. Aspen Law & Business.
- Ham, Hyo Sang and Seung Hyun Hyun. 2013. Analysis of Conflict Mediation Process on Local Government's NIMBY Facility Siting Cases: Seoul Memorial Park and Ulsan Sky Park. *Journal of Governmental Studies*. 19(3). 451-492.
- Ham, Young Joo. 2010. *Conflict Resolution Processes*. Seoul: Jinwonsa.
- Jung, Jung Hwa. 2012. The Factors which Influence Successful Mediation of Public Policy Related Conflicts. *Korean Society and Public Administration*. 23(2): 1-24.
- Katz, Neil and John Lawyer. 1992. *Communication and Conflict Resolution Skills*. Kendall/Hunt Publishing Co. Dubuque, Iowa.
- Kim, Doo Hwan. 2005. A Comparative Study on Deliberative Citizen Participation and Alternative Dispute Resolution: In the Case of "Energy Policy Consensus Conference" and "Han-Tan River Mediation Committee". *Civil Society & NGO*. 3(1): 143-174.
- Kim, Guang Goo and Sun Woo Lee. 2011. Conflict Resolution through Mediation Process. *Journal of Local Government Studies*. 23(1): 1-25.
- Kim, Jae Keun and Jong Hun Chae. 2009. Effect on Public Policy Conflict of Mediation Process: A Case of Conflict Mediation Committee to Construct Hantan River Dam. *Dispute Resolution Studies Review*. 7(1): 5-40.
- Kim, Jun Han. 1994. Public Administration and Alternative Dispute Resolution. *Korean Public Administration Review*. 30(4): 37-53.
- Kim, Yung Wook and Seung Kyung Ham. 2015. The Effects of Cultural Biases, Conflict Perceptions, and Mediation Types on Willingness to Negotiate in the Context of the Public Conflict-An Case of the Miryang High-Voltage Transmission Tower Conflict Crisis. *Crisisonomy*. 11(3): 39-62.
- Lee, Sun Woo. 2011. Necessary Conditions for Successful Conflict Mediation: Lessons from Field Experience. *Journal of the Korean Association for Policy Studies*. 20(3): 87-106.
- Lee, Sun Woo and Soo Jung Hong. 2012. A Case Study of Resolving Conflicts of Building Power Lines. *Korean Policy Sciences Review*. 16(2): 183-212.
- Lee, Sun Woo and Sung Ho Oh. 2004. *Negotiation*. Korea National Open University.
- Leviton, S. C. and J. L. Greenstone. 1997. *Elements of Mediation*. Brooks. Cole Publishing Company.
- Lovenheim, P. and Lisa Guerin. 2004. *Mediate, Don't Litigate-Strategies for Successful Mediation*. Berkeley: NOLO.
- Moore, C. W. 2003. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. 3rd(ed). San Francisco: Jossey-Bass.
- Mun, Yong Gap. 2011. *Psychology of Conflict Mediation*.
- Office for Government Policy Coordination. 2015. *Conflict Assessment Guideline*.
- Panteli, N. and S. Sockalingam. 2005. Trust and Conflict within Virtual Inter-organizational Alliances: A Framework for Facilitating Knowledge Sharing. *Decision Support Systems*. 39(4). 599-617.
- Park, Jong Wha. 2001. Use of Strategic Mediation on the Coordination of Local Conflicting Interests. *Korean Public Administration Quarterly*. 13(3): 615-641.
- Sa, Deuk Whan. 1997. The Resolution Mechanism of Environmental Conflict in an Ara of Localization: The Third Party Mediation. *Korean Public Administration Review*. 31(3): 187-201.
- Susskind, L. and J. Cruilshank. 1987. *Breaking the Impasse: Consensual Approaches tor Resolving Public Disputes*. New

York: Basic Books.

Wall, J. A., J. B. Stark, and R. L. Standifer. 2001. Mediation: A Current Review and Theory Development. *The Journal of Conflict Resolution*. 45(3): 370-391.

Wallensteen, P. 2002. *Understanding Conflict Resolution*. London: Sage.

Winslade, John and Gerald Monk. 2000. *Narrative Mediation: A New Approach to Conflict Resolution*.

*Korean References Translated from the English*

국무총리실. 2015. 갈등영향분석 가이드라인.

김광구, 이선우. 2011. 조정기제를 이용한 갈등해소. *한국지방자치학회보*. 23(1): 1-25.

김두환. 2005. 사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교: 전력정책 합의회와의 한탄강댐 조정소위를 사례로. *시민사회와 NGO*. 3(1): 143-174.

김영욱, 함승경. 2015. 공공갈등 상황에서 문화성향, 갈등인식과 조정유형이 협력의지에 미치는 영향: 밀양 송전탑 갈등 위기에 대한 분석. *Crisisonomy*. 11(3): 39-62.

김재근, 채종현. 2009. 정책갈등의 제3자 갈등조정 효과: 한탄강댐갈등조정소위원회 기능을 중심으로. *분쟁해결연구*.

7(1): 5-40.

김준한. 1994. 행정부와 대체적 분쟁해결제도. *한국행정학보*. 30(4): 37-53.

문용갑. 2011. 갈등조정 심리학. 서울: 학지사.

박종화. 2001. 지역이해상층의 조정에서 전략적 중재의 이용. *한국행정논집*. 13(3): 615-641.

사득환. 1997. 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자 조정을 중심으로. *한국행정학보*. 31(1): 187-201.

이선우. 2011. 원활한 갈등조정을 위한 필요조건: 경험으로부터의 교훈. *한국정책학회보*. 20(3): 87-106.

이선우, 오성호. 2004. 협상론. 한국방송통신대학교.

이선우, 홍수정. 2012. 송·변전시설 건설갈등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765Kv 송전선로건설관련 갈등조정위원회 운영사례를 중심으로. *한국정책과학학회보*. 16(2): 183-212.

정정화. 2012. 조정을 통한 공공갈등해결의 영향요인. *한국사회와 행정연구*. 23(2): 1-24.

함영주. 2010. 분쟁해결방법론. 서울: 진원사.

함효상, 현승현. 2013. 지방정부의 비선호시설 입지선정에 대한 갈등조정 과정 분석: 서울 추모공원과 울산 하늘공원 사례를 중심으로. *정부학연구*. 19(3): 451-492.

Received: Apr. 19, 2016 / Revised: May. 16, 2016 / Accepted: May. 19, 2016

## 공공갈등 조정 커뮤니케이션 분석

– 북안산변전소 입지갈등해결을 위한 갈등조정회의 운영사례를 중심으로 –

국문초록 본 연구는 정부나 공공기관 등이 사업을 추진함에 있어서 주민들과의 갈등으로 사업이 진행되지 않을 경우, 그 해결 방법으로 활용할 수 있는 조정의 실제 성공 사례를 다뤘다. 예비조정단계, 조정단계, 합의안 도출단계로 구성되는 3단계 분석틀을 통해 북안산 갈등조정회의 사례를 분석했다. 예비조정단계에서는 3차에 걸친 단계적 동의 획득 과정을 확인했고, 조정단계에서는 작은 문제에 대한 합의에서 시작하여 복잡한 문제의 합의까지 이르렀다는 것, 갈등요인 규명 및 공유 단계가 조정의 성공에 중요한 키 포인트가 되었다는 점 등을 확인했다. 마지막 합의안 도출단계에서는 대안에 대한 객관적 평가가 중요했는데, TF가 공동 사실 조사를 진행한 것이 자세히 분석되었다. 본 연구는 이론적으로 제시되고 있는 승-승 해법의 도출이 현실의 공공갈등 사례에서 어떻게 성공적으로 구현되었는지를 제시하고 있다. 성공 요인으로는 조정의 중립성에 대한 점진적인 신뢰 제고, 승-승 해법의 도출, 낮은 BATNA가 도출됐고, 물리적·심리적 거리의 차이 등에 대한 논의가 필요함을 제시했다.

주제어 : 공공갈등, 갈등조정, 입지갈등, 조정회의, 이해관심사, 예비조정단계, 조정단계, 합의안 도출단계, 성공요인

---

Profiles **Hyungjoon Jeon** : He received his Ph.D. from Missouri University, USA in 2004. He is a Assistant Professor of Dankook Center for Dispute Resolution at Dankook University, in which he has taught and conducted research since 2008. He is interested in risk communication and conflict communication. He also provides conflict coaching service and works as a facilitator or a mediator to resolve conflicts(samjeon2000@hanmail.net).