

연구논문

공공갈등전개과정에서 나타난 갈등과 커뮤니케이션 네트워크의 상관관계 연구: 밀양 송전탑 갈등 사례를 대상으로*

원 희 경**

박 현 희***

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구모형
- IV. 분석결과
- V. 함의 및 결론

〈요약〉

본 연구에서는 우리나라에서 가장 장기간 갈등이 해결되지 않고 있는 공공 갈등 사례인 밀양 송전탑 갈등 사례를 연구대상으로 커뮤니케이션 네트워크와 갈등 네트워크와의 상관관계를 사회 연결망 분석의 QAP기법을 이용해 검증하였다. 특히 이 연구는 커뮤니케이션 요인 가운데 투명성(참여성, 정보제공, 비은폐성), 윤리성, 쌍방향성이 갈등의 전개과정 중 큰 변화가 있었던 5개의 변곡점에서 갈등행위자 간의 갈등네트워크와 어떠한 상관관계를 보이는지를 살펴보았는데, 연구 결과 각각의 시기별로 갈등과 가장 상관관계가 높은 것으로 나타난 커뮤니케이션 요인은 증폭기에는 쌍방향성, 완화기와 재증폭기에는 윤리성, 밀양주민 이치우 사망사건 발생시점인 최고점기에는 비은폐성과 교착기에는 다시 쌍방향성이 상관관계가 가장 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 다음과 같은 명제를 도출할 수 있었다. 첫째, 갈등이 장기화됨에 따라 갈등 당사자들은 정치적 동원 전략을 구사하며 그에 따라 갈등네트워크의 규모는 점차 커질 가능성이 있다. 둘째, 갈등 해결에 있어서 소통이 결정적인 역할을 할 수 있는 시기는 갈등의 초기이며 이 시기에 갈등 당사자들 간의 쌍방향적 소통은 갈등의 교착화를 막고 조속한 갈등해소를 위한 중요한 요소라 할 수 있다. 셋째, 특정 시점을 놓쳐 갈등이 심화되고 극단적 사건이 발생하게 되면 그 이후에는 대화를 통해 갈등을 해결하는 것이 어려울 것이다.

[주제어: 공공갈등, 갈등 전개 과정, 커뮤니케이션, 사회연결망분석, QAP]

* 이 논문은 제 1저자인 원희경의 석사학위 논문을 바탕으로 작성된 논문임

** 제1저자, 국민대학교 행정학 석사(wonhk0819@naver.com)

*** 교신저자, 국민대학교 행정학과 조교수(hhpark@kookmin.ac.kr)

I. 서론

최근 한국보건사회연구원이 발간한 “사회갈등지수 국제 비교 및 경제성장에 미치는 영향”에 의하면 우리나라의 공공갈등 수준은 OECD 국가들 중에서도 매우 심각한 상태로 조사 대상 24개국 가운데 5위로 나타났다(장옥저 외, 한국보건사회연구원, 2015). 삼성경제연구소도 “한국의 공공갈등 수준이 OECD 국가 중 2위이다”라고 분석했다. 2010년 기준 한국보다 갈등이 심한 곳은 OECD 국가 중 터키뿐이었으며 2005년 성적인 4위 보다 갈등 지수가 더 높아졌다고 발표했다. 또한 삼성경제연구소는 “우리 사회에서 사회갈등으로 인해 발생하는 직간접적인 경제적 비용은 최소 82조원에서 최대 246조원이다”라고 발표했다. 1인당 국내총생산(GDP)의 27%를 갈등 해소 비용으로 지출한다고 분석했으며 연구소 관계자는 “한국의 갈등지수가 10% 감소하면 1인당 GDP가 1.9~5.4% 증가하며 사회갈등지수가 OECD 평균이 되면 1인당 GDP가 7~21% 증가하는 경제적인 효과가 발생할 수 있다”고 밝혔다(세계일보, 2015.08.10.). 전술한 바와 같이 우리 사회의 공공갈등 문제는 시급히 해결해야 할 사회의 중요한 문제로 부상했고 따라서 공공갈등에 대한 관리의 필요성이 절실한 시대가 도래 하였다. 과거 정부가 정책을 주도하던 사회에서 정책 수요자의 의견을 정책에 적극 반영할 수밖에 없는 사회가 된 것이라 볼 수 있다. 최근 이러한 수요자 관점에서의 공공갈등관리에 있어 소통이 강조되고 있다. 특정 정책에 대한 이해 관계자들의 갈등이 증가하는 요즘 국민과 정부 간의 소통을 극대화하는 커뮤니케이션의 역할이 중요해졌다(이태준, 2016).

본 연구의 목적은 공공갈등전개과정에서 갈등행위자들 간의 커뮤니케이션 네트워크와 갈등 네트워크의 상관관계를 밝혀내는데 있다. 특히 커뮤니케이션 요인별(투명성, 윤리성, 쌍방향성) 갈등과의 상관관계를 분석해 그 정도 차이를 파악하여 공공기관의 공공갈등 관리에 있어 커뮤니케이션 관리에 대한 구체적인 방향성을 제시해보고자 한다. 연구 대상은 우리나라에서 가장 장기간 갈등 상황이 종료되지 않고 있는 밀양 송전탑 건설 관련 갈등 사례이며 공공갈등전개과정에서 중요하다고 판단된 5개의 시점의 언론기사를 분석하여 갈등행위자의 커뮤니케이션 요인별 네트워크와 갈등 네트워크의 상관관계를 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 갈등의 정의 및 갈등 관계

Edward(1968)는 갈등을 한 개인이 같은 시점에서 둘 이상의 상대와 배타적인 행동을 하게 되는 상태로 정의하였다. 갈등은 또한 개인 간 집단 간의 대립 과정으로 보는 견해도 있으며(Wagner & Hollenbeck, 1992), Rahim(1992)은 개인, 집단, 조직의 내부나 구성원 사이의 의견 불일치나 다름으로 인해 발생하는 상호작용으로 보았다. 따라서 갈등은 여러 사회적 주체(social entity)들 간의 다양한 이해관계로 인한 것이라고 할 수 있다. 정책결정과정에서 정책행위자들은 자신의 주장을 관철시키기 위해 다양한 방법을 사용하고 이 과정에서 협력하거나 대립하기도 한다. 이러한 복잡한 상호작용은 복잡한 관계의 연결망(social network) 형태로 나타나고 이들 사회적 주체들은 연결망 속에서 서로 필요한 자원을 교환하거나 획득하는 과정에서 서로 간의 이해가 충돌하게 되는데, 이러한 갈등의 양상은 집단 간의 이해 관계의 대립으로 발전하면서 독특한 구조적 양상을 나타내기 쉽다(김순양, 2003).

2. 공공갈등전개과정

Robbins(1978)는 갈등이 연속적인 성격을 지니기 때문에 일반적으로 특정한 과정을 통해 전개된다고 보았다. 따라서 갈등을 연구하기 위해서는 갈등의 전개 과정을 살펴봐야 하며 또한 단계별로 구분하여 단계별 갈등의 양상과 특징에 대하여 연구하여야 갈등의 전 과정을 종합적으로 검토할 수 있고 현재의 갈등 상황에 부합하는 대응수단을 논의할 수 있어 효율적인 갈등관리가 가능하게 한다(김학린, 2011). 갈등과정이 갈등 당사자 간에 나타나는 갈등 변화의 시간적 현상이므로 본 연구는 갈등의 전개 과정을 살펴봄으로써 공공갈등의 각 단계별 갈등의 행위 주체자들이 서로 다른 행위의 양상을 보일 수 있으며 따라서 갈등 관리의 쟁점이 다를 수 있을 것이라 가정하여 공공갈등의 전개과정을 바탕으로 갈등네트워크를 살펴보고자 한다(임만석, 2014).

갈등 전개과정의 선구적 연구로 일컬어지는 Pondy(1967)의 연구에서는 조직간 갈등을 잠재된 갈등, 지각된 갈등, 감지된 갈등, 명시적 갈등, 갈등 여파의 5단계로 갈등의 전개과정을 분석하고 있고 이 후 Kriesberg(2003: 22-23)은 갈등은 원인이 되는 상

황으로부터 시작되고 증폭되며 완화와 해결에 이르는 과정을 겪는다고 보았다(임만석, 2014). 후속 국내 연구들은 이 모형을 발전시켜 공공갈등전개과정을 일반적으로 발생-증폭-완화-해결의 단계로 구분하고 있다(강성철 외, 2004; 이민창 외, 2005; Kriesberg, 2003). 이 과정에서 갈등의 발생 단계란 이해관계의 마찰로 인한 의사소통 문제가 발생하고, 언론 매체 또는 시민단체 등을 통해 갈등이 이슈화되고 갈등이 표면화되는 단계로, 구체적으로는 갈등 당사자가 일방적으로 해결을 촉구하거나 성명서와 기자회견, 공청회 등을 통해 대중에게 문제를 인식시키는 등의 갈등을 촉발시키는 사건이 발생하게 된다(강성철 외, 2004; 강인호·안병철, 2004). 증폭단계에서는 갈등의 표출 정도가 높아지면서 폭력적이거나 강압적인 수단을 동원하여 갈등의 당사자들이 대치될 때 발생한다고 보는 견해가 있으며(Jeong, 2008). 한편 그 외 국내의 선행 연구에 따르면 증폭단계에서는 기자회견, 성명서 등을 통한 적대적 비난, 정보나 자원 획득, 방해, 법적 소송 등이 발생한다고 보았다(강성철 외, 2004; 강인호·안병철, 2004). 완화는 대체로 협상을 통해 공격적 행동이 감소하는 단계로 제3자의 중재, 조정, 협의 회 구성 등으로 갈등이 소강된다고 보았다. 해결 단계는 합의 도달로 갈등이 사라진 상태이다(강성철 외, 2004; 강인호·안병철, 2004). 이와 같은 4단계에 덧붙여, Jeong(2008)은 교착단계를 추가할 것을 제안하였는데, 이는 국내 공공갈등 사례들 가운데 오랜 기간 동안 갈등이 해결될 기미를 보이지 않고 대립 상태가 팽팽하게 지속되는 사례가 많기 때문이다. 교착단계는 양자 간 갈등상태가 지속되고 폭력행위에 대한 보복이 계속되는 단계이다(Jeong, 2008).

3. 공공갈등과 커뮤니케이션

본 연구에서는 공공 갈등과 커뮤니케이션의 관계를 커뮤니케이션의 여러 요인 중 투명성, 윤리성, 쌍방향성을 중심으로 연구를 진행하였다. 이 3가지 요인을 채택한 이유는 정부가 공공정책에 대해 국민들과 대화하고, 민주적으로 정책을 수행하는 것이 더욱 중요해진 가운데(Boss, 1978), 공공갈등과 커뮤니케이션에 대한 여러 선행연구와 언론기사 분석에 나타난 커뮤니케이션의 특성을 바탕으로 투명성, 윤리성, 쌍방향성의 3가지 커뮤니케이션의 요인을 추출하였다.

1) 투명성

커뮤니케이션의 구성 요인으로서 투명성은 조직이 내부 업무 또는 성과를 외부 행위자들에게 알리는(Grimmelikhuijsen, Stephan G. & Meijer, Albert J. 2012) 개념으로 메시지 제공자나 메시지 자체에 대한 오해와 불신을 일으키는 것을 방지하는 것까지를 포함하는 것을 의미한다. 이에 반해, 은폐성은 행동을 의도적으로 숨기는 것이고 투명성은 의도적으로 그것들을 드러내는 것이라 볼 수 있다(Florini, 1998). Balkin(1999)과 Rawlins(2008a, 2008b)은 투명성을 다차원적인 개념으로 파악하고 충분한 정보제공, 참여성, 비은폐성으로 구분될 수 있다고 보았다.

충분한 정보제공이란 단순히 정보를 주는 행위를 의미하는 것이 아니라 상대방이 정보를 이해할 수 있도록 돕고 정보의 흐름을 증가시키는 것을 의미한다(Wall, 1996). 또한 투명한 소통을 위해 반드시 필요한 요소는 필요한 정보를 은폐하지 않고 정직하게 제공해야 한다는 것이다(Klaidman & Beauchamp, 1987). Cotterrell(2000, p.419). 마지막으로 기존 연구에서 투명성이란 단지 정보의 유용성 뿐 아니라 적극적인 참여에 의해 이루어진다고 보았다. 즉, 커뮤니케이션에 있어서 투명성을 증진시키기 위해서는 이해관계자들이 무엇을 알고 싶어하는 지를 파악해야 하고 이들의 정보에 대한 이해를 도모해야 하기 때문에 반드시 커뮤니케이션 양측의 참여를 전제로 한다(Rawlins, 2008a, 2009b). 본 연구에서는 투명성의 정의와 척도에 있어 Rawlins의 이론을 채택했으며 Rawlins의 투명성의 척도로 충분한 정보제공, 참여성, 비은폐성의 세부 지표를 활용하였다.

2) 윤리성

커뮤니케이션의 윤리성은 커뮤니케이션의 당사자가 자신의 이해관계만을 추구하는 것이 아니라 상대방의 입장을 고려하는 정도를 의미한다(Huang, 2001). Huang (2004)의 윤리적 커뮤니케이션을 가늠하는 지표로 첫째, 공공 커뮤니케이션은 공익을 추구해야 한다는 것이고, 둘째, 모든 인간은 정책결정과정에 참여하고 이를 위해 필요한 정보에 접근할 수 있는 기본적 권리를 갖고 있음을 존중해야 하며(Grunig & Grunig 1996), 셋째, 공공 커뮤니케이션 실무자들은 업무 수행 과정에서 사회적 책임을 성실하게 이행해야 한다는 것이다(Huang 2004).

커뮤니케이션의 윤리성은 기존 연구에서 특히 중요하게 다루어졌는데, 예를 들어, 김수연과 김영옥(2013)은 윤리성을 제외하고는 커뮤니케이션은 궁극적으로 성공할 수 없다고 보았다. Fitzpatrick과 Bronstein(2006), Wilcox와 그의 동료들(2003), 그리고 최지현·조삼섭(2013)의 연구 역시 커뮤니케이션의 윤리성을 강조하면서, 커뮤니케이션의 과정에서 윤리적 기준의 필요성과 커뮤니케이션 당사자들 간의 책임성 있는 역할을 강조하였다. 이들 연구들이 주로 규범적 윤리성을 강조했다면, 이진규(2011)는 소통 당사자들은 윤리적 커뮤니케이션을 통해 상대에 대한 신뢰를 구축하고 장기적으로 상호호혜적인 관계를 맺을 수 있다는 기대를 갖게된다고 주장하였다. 본 연구에서는 커뮤니케이션의 윤리성에 관한 여러 학자의 선행연구 가운데 본 연구에서는 측정지표 기준을 세울 수 있는 Huang의 커뮤니케이션 윤리성 개념과 지표를 활용하였다.

3) 쌍방향성

커뮤니케이션의 쌍방향성은 일방적으로 전달하는 것이 아니라 커뮤니케이션 과정에서 공중의 의견을 반영하며 대화로 서로 간의 정보와 입장을 교환하는 것이다(Huang 2001). 따라서 쌍방향성의 개념은 상호작용성, 대칭적 네트워크, 수평적 시각, 환류체계, 정보의 적절성, 하의상달 식 의사결정 체계, 합의와 협력의 거버넌스 등의 개념을 포함한다고 할 수 있다(Grunig & Hunt, 1984; Grunig, Grunig, & Dozier, 2002). 또한 커뮤니케이션이 쌍방향으로 이루어지기 위해서는 사회구성원들이 서로의 입장을 적극적으로 이해, 공감하고 대화할 수 있는 대화의 장이 존재해야 한다(Grunig & Hunt, 1984; Grunig, et al., 2002). 이러한 쌍방향성은 따라서 상호 교류가 지속적으로 이루어질 수 있는 관계가 형성되어 있음을 가정하고 있으며(Grunig & Hunt, 1984), 따라서 공공갈등이 존재하는 경우 커뮤니케이션은 갈등 해결을 위해 기본적으로 쌍방향적인 커뮤니케이션 모형을 지향한다고 할 수 있다(최선욱, 2013). 본 연구에서는 “조직이 공중에게 메시지를 일방적으로 전달하는 것이 아니라 커뮤니케이션 과정에서 의견을 비롯한 공중의 반응을 반영하며 대화를 통해 상호간의 정보나 입장을 교류하는 것을 의미한다”는 Huang의 커뮤니케이션 쌍방향성 개념을 채택하였다.

4. 사회연결망분석(social network analysis)

이와 같은 공공갈등의 전개과정 및 커뮤니케이션 이론을 바탕으로 본 연구는 커뮤니케이션의 각 요인들이 각각의 공공갈등의 전개과정에서 어떠한 역할을 하는지 탐색하고자 한다. 특히 본 연구에서는 이와 같은 현상을 이해하기 위해 사회연결망분석(social network analysis) 기법을 사용하였는데, 사회연결망분석이란 사회적 행위자(social actor)들의 상호작용의 유형과 구조를 이해함으로써 사회 현상을 이해하고자 하는 방법론으로 사회과학 뿐 아니라 자연과학 및 공학에서도 널리 쓰이는 방법론이다(Wasserman & Faust, 1995; Scott, 2000, Galaskiewicz & Wasserman 1993). 특히 공공갈등이란 두 개 이상의 사회적 행위자(social actors)들 간의 이해관계의 충돌을 수반한다는 점에서, 사회연결망분석은 특히 개인 간 집단 간의 갈등이 전개되어 가는 과정에서 그들 간의 사회적 상호작용의 유형을 잘 보여줄 수 있다고 판단된다. 즉 갈등의 당사자들 간의 의사소통 과정을 일대일의 관계 또한 구조적 관계에서 파악할 수 있다는 점에서 공공갈등을 대상으로 한 정책 소통 관련 연구에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 생각한다.

그러나 기존 연구는 커뮤니케이션 요인과 갈등전개과정 각 단계별 관계에 대해 거의 다루지 않았기 때문에, 본 연구는 가설중심의 설명적 연구(explanatory research)가 아닌 다음과 같은 연구질문을 바탕으로 탐색적(exploratory)으로 접근하고자 한다.

연구질문: 공공갈등전개과정의 각 변곡 시점에서 정책행위자들의 갈등네트워크와 그들 간의 커뮤니케이션의 투명성(참여성, 충분한 정보제공, 비은폐성), 윤리성, 쌍방향성 네트워크는 각각 어떤 상관관계를 갖는가?

III. 연구방법론

1. 연구 배경 및 갈등전개단계 구분

밀양 송전탑 건설을 둘러싼 갈등은 2000년 1월 한국전력공사(이후 한전)가 장기 전력수급계획의 일환으로 대전력 수송체계를 구축하고 경남 북부 지역에 안정적으로 전력을 공급하기 위해 신고리 원자력발전소에서 경남 창녕군 북경남변전소까지

765kv 송전선로를 건설하는 사업을 추진하면서 발생하였다(임만석, 2014). 구체적인 갈등의 원인을 살펴보면 첫째는 인체 위해성으로 주민들은 전자파의 위해성을 주장하며 확실한 검증을 요구하는 반면 한국전력공사는 유해하지 않다는 주장을 하고 있어 송전탑의 인체 위해성에 대한 인식의 차이가 주요한 갈등의 원인으로 자리 잡고 있다(임만석, 2014). 두 번째 갈등 요인은 보상 수준에 대한 의견불일치로, 한전은 현행 법규상 송전탑 건설 사업에 해당하는 토지는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률과 한전 내규에 따른 재산권 보상기준에 따르겠다는 입장을 취하고 있는 것에 반해, 밀양지역 주민들은 보상 수준의 불합리성을 주장하며 규정을 바꿔서라도 정당한 보상을 해달라고 요구해왔다(임만석, 2014).

본 연구에서는 임만석(2014)의 ‘밀양 송전선로 갈등’ 전개과정 분석을 바탕으로 밀양 송전탑 갈등전개과정을 5단계로 구분하였다. 임만석은 각 사건들에서 나타난 갈등 징후들이 보여준 갈등의 격렬성—갈등표출의 크기와 지속시간, 폭력성의 정도—을 기준으로 1-10까지의 갈등강도 지수를 부여해 밀양 송전탑 갈등 사례의 갈등전개과정을 총 11단계로 파악하였다. 본 연구는 그 11단계 가운데 갈등지수가 3점 이상 변화한 5개의 “증폭—완화—재증폭—최고점—교착”의 변곡점을 분석대상으로 선정하였다. 이는 갈등전개과정에서 큰 변화가 일어난 시점은 갈등 당사자 간의 중요한 사건(critical event)이 발생하였을 가능성이 높은 시점이라고 가정하여 이러한 사건들은 갈등 당사자들 간의 커뮤니케이션 방식 또는 갈등관계에도 영향을 줄 수 있을 것이라 가정하고 분석대상으로 선정하였다. 각 단계별 구체적 시기와 해당 시기에 발생한 중요한 사건들은 다음의 <표 1>에 나타난 바와 같다.

〈표 1〉 밀양 송전선로 갈등 전개 과정 및 주요 사건

단계	해당 기간	주요 사건
변곡점 1: 증폭기	2009. 2. 1 - 2009. 2. 10	밀양주민 400여명이 한전 밀양지점서 기물을 부수고 감리원을 폭행한 사건이 발생
변곡점 2: 완화기	2009. 12. 2- 2010. 11. 26	2009년 10월에 갈등조정위원회의 구성이 논의되기 시작하여 12월에 출범하게 되며 갈등이 완화됨
변곡점 3: 재증폭기	2011. 4. 1 - 2011. 4. 15	한전이 협의가 이루어지지 않은 상태에서 일방적으로 공사를 재개하고 주민들이 이를 저지하며 다시 갈등 증폭
변곡점 4: 최고점기	2012. 1. 1 - 2012. 1. 30	한전의 공사를 반대하던 밀양주민 이치우의 분신사살 사건으로 갈등이 최고조에 이름
변곡점 5: 교착기	2012. 8. 1 - 2013. 2. 28	한전이 일방적으로 공사를 재개하자 주민들의 단식 릴레이가 시작되면서 갈등의 교착단계에 이름

2. 데이터 수집

본 연구를 위해 일차적으로 언론진흥재단의 DB인 KINDS를 이용해 밀양송전선로 건설을 둘러싼 갈등에 대한 언론매체의 보도기사를 수집하였다. KINDS에 포함되어 있지 않은 조선일보, 중앙일보, 동아일보의 기사는 홈페이지에 방문하거나 포털사이트 NAVER의 뉴스 검색 기능을 이용해 수집하였다. 수집 대상인 언론사는 전국종합일간신문 12곳, 지역종합신문 25곳, 경제일간신문 7곳, 인터넷신문 5곳, TV뉴스 3사이었다. 자료수집 기간은 갈등이 시작되어 교착 상태에 이르기까지의 기간인 2009년 2월 1일부터 2013년 2월 28일 까지 총 456건의 언론기사가 수집하였다. 갈등 행위자는 기사를 통해 추출했으며 갈등 과정이 길어질수록 행위자 수는 늘어나 총 52개의 행위자가 갈등에 참여하는 것으로 나타났다.

3. 변수의 조작화

1) 갈등관계 네트워크

전술한 바와 같이 갈등은 이해관계자들 간의 상이한 이해가 대립을 이루는 상태이다(Wagner & Hollenbeck, 1992). 본 연구에서는 갈등의 관계를 집회와 시위에 상반된 입장으로 참여했거나 물리적으로 충돌한 관계 또는 송전탑 건설과 관련해 반대되는 입장을 표명한 경우를 갈등 관계로 간주하여 언론 기사를 통해 각 변곡점 별로 갈등 관계 네트워크를 구성하였다(〈표 2〉 참조).

2) 커뮤니케이션 요인

본 연구는 밀양 송전선로 갈등 전개과정의 각 단계에서 갈등 행위자들 간의 소통 양상의 네트워크를 구성하기 위해 Rawlins(2008a, 2008b)의 투명성(참여성, 충분한 정보제공, 비은폐성)과 Huang(2001)이 개발한 윤리성과 쌍방향성에 대한 측정도구를 이용하여 네트워크 데이터를 구성하였다. Rawlins(2008)는 투명성을 참여성, 충분한 정보제공, 비은폐성의 하위차원으로 구분하고 각 차원별로 나타날 수 있는 행동양식의 도구를 개발하였다(〈표 2〉 참조). 이 때 4개 문항 모두 잘 이행했을 경우 1점, 1개를 이행하지 않은 경우 2점, 2개 문항이 이행되지 못했을 경우 3점, 3개 이행하지 못했을 경

우 4점, 4개 모두 이행하지 못했을 경우 5점을 부여했다. 윤리성은 조직이 자신의 주장만을 고수하는 것이 아니라 상대방의 입장과 상황을 고려하는 정도로 정의되며, 쌍방향성은 행위자가 다른 행위자에게 정보를 일방적으로 전달하는 것이 아니라 상대방의 의견을 반영하여 대화로서 서로 정보나 입장을 교환하는 것을 의미한다(Huang 2001). 두 요인 역시 기사 내용을 토대로 해당 요인이 잘 이행되지 않은 개수에 따라 전술한 바와 같이 1-5점으로 지수화하였다. 각 요인별 구체적인 조작화 내용은 다음의 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 소통 요인별 측정 지표

투명성 (Rawlins, 2008a, 2008b)	참여성	1. 제공한 정보의 질(quality)에 대한 피드백을 묻는다. 2. 필요로 하는 정보를 확인하는 것을 돕는다. 3. 자세한 정보를 제공한다. 4. 결정하기 전에 의견을 묻는다.
	정보제공	1. 적시에 정보를 제공한다. 2. 완전한 정보를 제공한다. 3. 정확한 정보를 제공한다. 4. 믿을 수 있는 정보를 제공한다.
	비은폐성	1. 부분적인 정보가 아닌 총괄적으로 정보를 제공한다. 2. 중요한 정보를 자세히 이야기한다. 3. 의도적으로 난해하게 작성한 정보를 제공하지 않는다. 4. 상대방이 요구하지 않아도 자발적으로 정보를 제공한다.
윤리성		1. 상대방에게 어떤 영향을 미칠지 항상 고려한다. 2. 상대방의 태도/행동 뿐 아니라 자신의 태도/행동도 변화시키려 노력한다. 3. 정책으로 인해 발생가능한 부정적 영향에 대해 책임지려고 노력한다. 4. 정책의 소통 활동이 상대방에게 미칠 영향을 항상 고려한다.
쌍방향성 (Huang, 2001)		1. 상대의 입장을 고려하고 이해하려고 노력한다. 2. 정책 소통 활동 후에 평가를 진행한다. 3. 상대방의 의견에 귀를 기울인다. 4. 대화의 장을 마련한다.
갈등(Edward, 1968; Wagner & Hollenbeck, 1992)		1. 집회와 시위에 상반된 입장으로 참여하거나 물리적 충돌이 있었다. 2. 기자회견 등에서 반대 입장을 표명했다.

4. 코더 간 신뢰도

본 연구 데이터의 신뢰도를 높이기 위해 코딩 과정에 연구자 및 행정학을 전공하고 있는 대학원생 3명이 함께 참여 하였다. 각 코더들은 각각 코딩의 가이드라인을 숙지한 이후 독립적으로 전체 신문 자료를 코딩한 후 결과 간의 일치도를 신뢰도 측정 사이트인 'ReCal(Reliability Calculation for the masses)'¹⁾을 이용하여 산출하였다. <표

3)은 각 측정 변인별 코더 간 신뢰도 결과를 정리한 것으로서, 각 변곡점별로 신뢰도 수치가 모두 80%를 넘어 신뢰도를 확보한 것으로 간주할 수 있다.

〈표 3〉 측정 변인별 코더 간 신뢰도

변인		코더 간 신뢰도
투명성	참여성	5개 변곡점별 83.5%~90.2%
	충분한 정보제공	5개 변곡점별 84.5%~89.5%
	비은폐성	5개 변곡점별 82.5%~87.5%
윤리성		5개 변곡점별 80.5%~88.2%
쌍방향성		5개 변곡점별 81.5%~91.4%

5. 자료 분석

본 연구에서는 이렇게 구성된 소통과 갈등의 네트워크 자료를 이용하여 사회연결망 분석 기법 중 Quadratic Assignment Procedure(QAP) 기법을 수행하였다. QAP는 동일한 행위자들로 구성된 두 개의 네트워크 매트릭스 간의 상관관계 값을 비모수적 시뮬레이션 기법을 이용하여 산출함으로써 두 네트워크 간의 유사성을 통계적으로 검증하는 기법이다(Krackhardt, 1986). 이러한 분석을 통해 각 변곡점별로 소통 요인인 투명성(참여성, 정보제공, 비은폐성), 윤리성, 쌍방향성 네트워크와 갈등 네트워크와의 상관관계를 분석함으로써 행위자들 간의 소통의 문제가 갈등의 양상과 연관되어 있는지를 살펴보고자 한다. 특히 이 연구에서는 커뮤니케이션 네트워크가 가중치가 부여된 네트워크 형태로 구성되어 있어 QAP 측정치 가운데 Pearson’s correlation 계수를 사용하였음을 밝혀둔다.

IV. 분석 결과

다음 〈표 4〉는 QAP 분석 결과를 각 변곡점별, 변인별로 정리한 것이다.

1) <http://dfreelon.org/utlils/recalfront/>

〈표 4〉 커뮤니케이션 네트워크와 갈등 네트워크의 QAP 분석 결과

시기	행위 자수	투명성			윤리성	쌍방향성
		참여성	정보제공	비은폐성		
변곡점1: 증폭기	6	0.8990*	0.8990*	0.8990*	0.8990*	0.9354*
변곡점2: 완화기	19	0.8801***	0.7984***	0.8847***	0.8878***	0.8191***
변곡점3: 재증폭기	23	0.6691**	0.7450***	0.7009***	0.7587***	0.5647***
변곡점4: 최고점기	41	0.6818***	0.7580***	0.7612***	0.7504***	0.7482***
변곡점5: 교착기	52	0.6761***	0.7385***	0.7621***	0.7232***	0.7781***

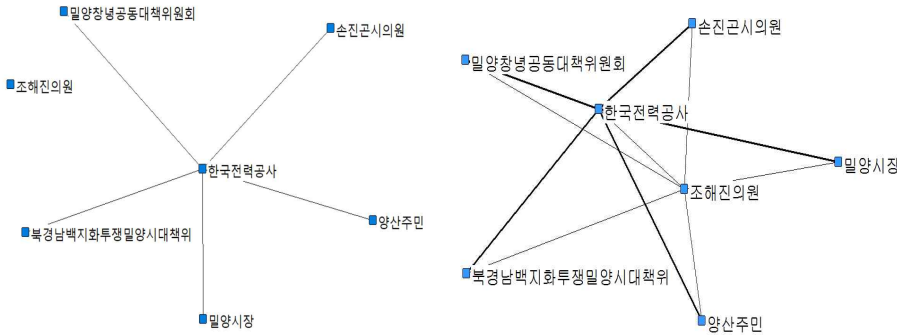
***. $p < 0.001$; **. $p < 0.01$; *. $p < 0.05$ (양측)

위의 결과에 의하면 증폭기에서는 커뮤니케이션의 쌍방향성이 갈등 네트워크와 가장 높은 상관관계를 보였으며, 갈등의 완화기에는 윤리성, 비은폐성, 참여성 순으로 근소한 차이를 보이며 갈등 네트워크와 가장 높은 상관관계를 보였다. 재증폭기에는 윤리성과 정보제공이 가장 높은 상관관계를 보였으며, 갈등이 최고조에 이른 최고점기에서는 커뮤니케이션의 비은폐성과 윤리성이 갈등과 가장 높은 상관관계를 보였다. 갈등의 교착기에는 쌍방향성 네트워크와 비은폐성이 커뮤니케이션과 가장 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

1. 증폭기 (변곡점 1 : 2009.2.1-2009.2.10)

〈그림 1〉에 나타난 바와 같이, 갈등 증폭기의 네트워크는 한전과 밀양시장, 밀양창녕공동대책위원회 등 핵심적인 행위자만을 포함하는 작은 규모로 구성되어 있으며, 다섯가지 커뮤니케이션 네트워크와 갈등 네트워크의 상관관계 값은 0.899- 0.9354로 전체 갈등의 전개 단계 가운데 가장 높은 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 요인별로는 쌍방향성을 제외한 다른 소통 요인들의 Pearson 상관계수 값은 0.899로 동일하며, 쌍방향성은 0.9354로 이 시기의 소통의 쌍방향성 문제가 갈등 네트워크와 가장 상관관계가 높은 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 증폭기(변곡점 1)의 갈등(왼쪽)과 쌍방향성(오른쪽) 네트워크



밀양지역 송전선로 건설과 관련된 갈등은 2005년 한전이 송전선로 경과지인 밀양 지역에서 주민설명회를 개최하고 밀양지역 5개 면 가운데 산외면에서 주민반발로 설명회가 무산되면서 시작되었다. 이후 한전이 지식경제부에 전원개발사업실시계획승인을 신청하고 중앙토지수용위원회에 재결신청을 하면서 주민들은 송전선로 경과지 변경에서 송전선로 백지화로 투쟁 입장을 변경하였는데, 주민들은 한전이 주민들과 사전합의가 이루어지지 않은 상태에서 이러한 조치를 취하고 그에 따른 일방적인 협의요청을 요구했다고 주장하면서 점차 갈등이 고조되었다(밀양신문, 2009. 2. 10.). 다음 〈그림 1〉은 한전과 주민들 간의 갈등 네트워크(왼쪽)와 쌍방향성 네트워크(오른쪽)의 주요 행위자가 거의 일치하는 것으로 나타나, 한전의 일방적인 소통이 갈등과 밀접한 연관이 있음을 시사하고 있다.

2. 완화기 (변곡점 2 : 2009.12.2. – 2010.11.26)

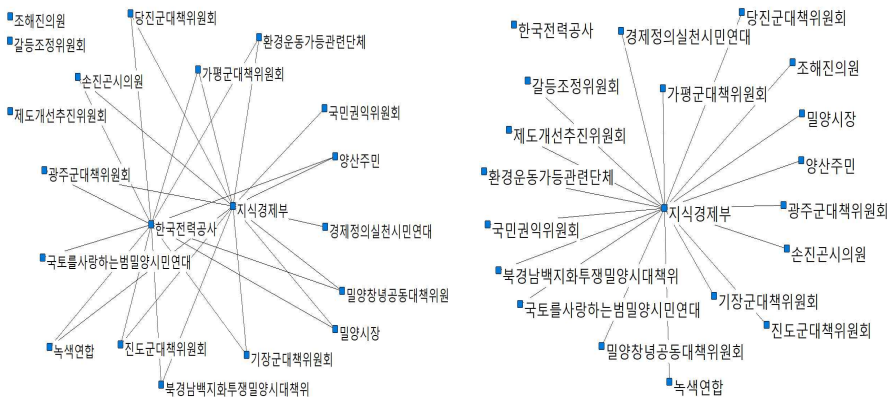
갈등의 완화기는 갈등조정위원회(이후 조정위원회)가 출범하고 활동하기 시작하면서 송전선로 건설과 관련한 한전과 밀양주민들 간의 갈등이 다소 완화되는 시기이다. 이 시기의 소통과 갈등 네트워크는 인근 지역의 다수의 군대책위원회가 구성되고 그 외 다양한 조직들의 참여로 인해 그 규모가 확장되었다(표 4) 참조). 그러나 증폭기와 비교하여 이 시기의 커뮤니케이션의 모든 영역과 갈등 간의 상관관계는 다소 감소했으며, 그 가운데 정보제공(0.7984)과 쌍방향성(0.8191)의 감소폭이 다른 요인에 비해 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

이 시기 한전 오창효 밀양사무소장은 “송전선로에 대해 전문가이지만 주민들이 우

려하고 있는 다양한 문제점에 대해서는 공감한 부분도 많았다. 주민들의 오해를 사고 있는 점도 많았던 만큼 조정위원회를 통해 신뢰를 쌓도록 최선을 다할 것이다”라고 입장을 밝혔으며(경남신문, 2009. 12. 21.), 한전 역시 “주민의 목소리가 반영되도록 제도가 개선돼 주민들의 협조 속에서 송전탑과 송전선로 사업을 진행하고 싶다”고 언급하였다. <그림 2>의 오른쪽 쌍방향성 소시오그램을 보면 한전은 독립된 노드로 존재하는 것으로 나타나(isolate), 한전이 주민들의 입장을 적극 수렴하고자 함을 알 수 있다. 이에 대해 주민들도 “주민의 목소리가 제도적으로 반영된다면 환영할 일”이라고 입장을 표명함으로써(한겨레신문, 2010. 7. 6), 조정위원회를 통해 송전선로 건설과 관련한 양측이 서로의 입장에 대해 소통하기 시작했음을 알 수 있다.

또한 조정위원회는 양측 간 갈등 해소를 위해 2010년 상반기 동안 15차례의 조정위원회 회의와 두 차례 워크숍, 여섯 차례 실무 소위원회를 가진 것으로 나타났다(경남신문, 2010. 6. 28). 이는 한전과 밀양주민들 간의 조정위원회를 통한 쌍방향적 소통과 정보 공유가 갈등 당사자들 간의 긴장완화에 기여했음을 시사한다.

〈그림 2〉 완화기(변곡점 2)의 갈등(왼쪽)과 쌍방향성(오른쪽) 네트워크



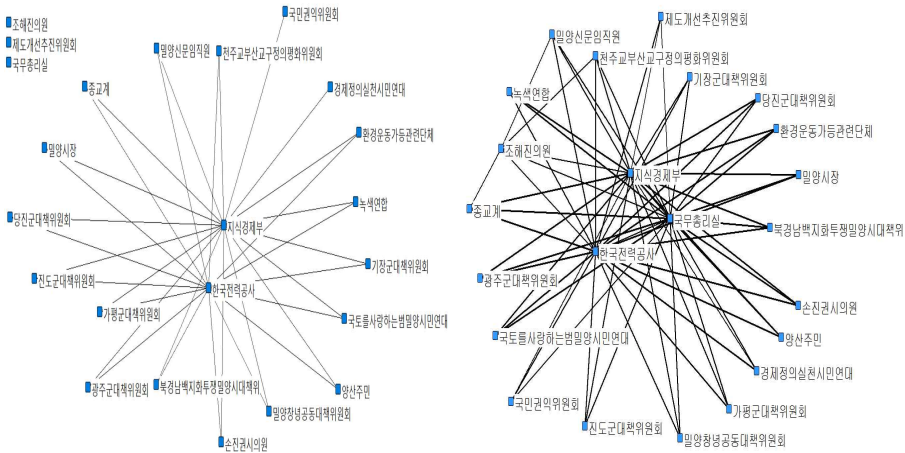
3. 재증폭기(변곡점 3 : 2011.4.1- 2011.4.15)

이 시기는 주민들이 한전 측에서 초전도 전문가포럼 2회 개최 및 한전이 참여하는 제도개선추진위원회 구성 등 5개 사항을 약속했으나 이를 이행하지 않고 사전 동의 없이 공사를 강행한다며 2011년 4월 밀양시 주민 10명이 단식농성에 들어가며(경남신

문, 2011. 4. 15), 갈등이 재증폭한 시기이다. 이 시기의 상관관계를 분석한 결과 윤리성(0.7587)과 투명성 가운데 정보제공(0.745)이 갈등 네트워크와 가장 큰 상관관계를 나타냈다. 이와 같은 결과는 주민들이 그간 지지해오던 초전도 방식에 대한 전문가적 소견을 청취할 수 있는 기회가 박탈되고 사전 협의 사항들이 지켜지지 않으면서 한전의 이같은 행위를 기반으로 해석했다고 볼 수 있다. 이와 같은 점이 갈등을 다시 증폭시킨 큰 요인이라고 볼 수 있을 것이다.

한 가지 특이 사항은 이 시기에 상관관계 값은 0.5647에서 0.7587로 영역과 관계없이 이전 시기에 비해 계수값들이 전반적으로 감소한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 네트워크 구성의 차이점에서 기인한 것이라고 볼 수 있다. 즉, 갈등의 초기에는(증폭기와 완화기) 커뮤니케이션 네트워크는 주로 갈등 당사자들만으로 구성되어 있었던 것에 비해, 갈등의 양상이 복잡해짐에 따라 갈등의 당사자들 이외에도 입장이 중립적인 다양한 중재자(예: 국무총리실 또는 제도개선추진위원회)와 이해관계자들이 커뮤니케이션 네트워크에 적극 참여함에 따라 발생한 것으로 볼 수 있다(〈그림 3〉 참조).

〈그림 3〉 재증폭기 (변곡점 3)의 갈등(왼쪽)과 윤리성(오른쪽) 네트워크

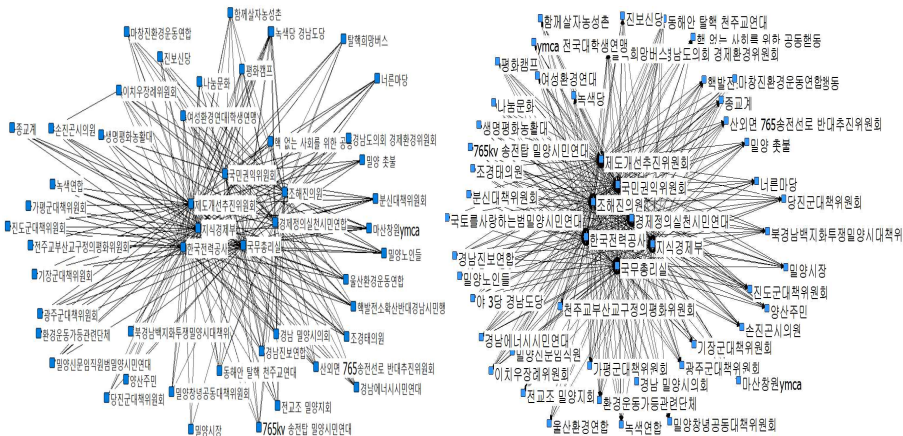


4. 최고점기 (변곡점 4 : 2012.1.1- 2012.1.30)

이 시기는 2012년 1월 한전의 공사를 반대하던 밀양주민 이치우의 분신자살 사건이 발생하며, 갈등이 가장 큰 상승폭을 보이며 최고조로 증폭되는 시기이다. 이 시기

한 요인으로 나타났다. 이치우 사망 사건 이후 갈등의 최고점을 찍은 후 한전은 주민들과 협의가 이루어지지 않은 상태에서 공사를 재개하게 되며, 밀양송전탑반대대책위원회를 중심으로 공사 중단과 주민과의 직접적인 대화를 요구하는 무기한 릴레이 단식 농성이 계속되면서 갈등은 교착상태에 빠지게 된다(경남신문, 2012. 8. 2). 동시에 밀양 송전로 건설과 관련된 갈등은 반핵 운동으로 확산되면서 갈등은 단순한 지역 내의 문제가 아닌 원자력의 안전성에 대한 집단 간 갈등이라는 보다 본질적 문제로 전이되는 양상을 보이고 있다. 이와 같은 시기의 갈등과 커뮤니케이션 네트워크 간의 상관관계는 이전 시기보다 전체적으로 상관계수값이 감소하는 경향을 보였으며, 그 가운데 쌍방향성(0.7781)과 비은폐성(0.7621)이 갈등과 가장 높은 수치를 보였다. 이는 분신자살이라는 극단적인 상황 이후 갈등의 당사자들 간의 합의점을 찾지 못한 상황에서 갈등 해결을 위한 양자 간의 대화가 제대로 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것으로 그에 따라 커뮤니케이션의 양상 역시 은폐적으로 이루어졌음을 시사한다고 하겠다.

〈그림 5〉 교착기(변곡점 5)의 갈등(왼쪽)과 쌍방향성(오른쪽) 네트워크



지금까지의 분석 결과를 통해 다음과 같은 명제를 도출하였다.

명제 1. 갈등이 심화됨에 따라 갈등 당사자들은 정책옹호연합을 형성하는 등 정치적 동원(political mobilization) 전략을 구사함으로써 점차 네트워크의 규모(network size)가 커진다.

정책결정과정에서 이해관계의 충돌은 종종 심각한 갈등 상황으로 발전되기도 한

다. 이 과정에서 해당 갈등당사자들은 자신의 정치적 입지를 굳히고 자신들의 정치적 목적을 달성하기 위해 정치적 목적이 유사한 집단들과 옹호연합(advocacy coalition)을 형성하게 되며, 양쪽의 갈등이 심화되면 정책중재자(policy broker)가 등장하기도 한다(Sabatier, 1988; Jenkins-Smith & Sabatier, 1994; Sabatier & Weible, 2007, 2014). 또한 유사하게 Park & Rethemeyer(2014)의 연구와 Lee, Rethemeyer, & Park(2018)의 연구에서도 예산 배정을 둘러싸고 갈등이 빚어지자 각자 자신의 정책적 입장을 지지해줄 수 있는 행위자들과의 연합을 형성함으로써 정치적 동원전략을 구사하는 양상을 보였다. 이러한 한 쪽의 연합 형성은 다른 쪽의 대항 연합 형성에 영향을 미치게 된다. 이러한 결과들을 종합해보면 정책의사결정을 둘러싼 갈등당사자들이 자구적인 해결책을 모색하지 못하게 되면, 정치적 동원의 수단으로 점차 새로운 행위자들이 참여하게 됨에 따라 네트워크의 규모(network size)는 점차 커질 것으로 예상된다.

명제 2. 공공갈등 전개 과정에서 커뮤니케이션이 결정적인 역할을 할 수 있는 시기는 갈등의 초기이며, 이 시기의 중요한 커뮤니케이션의 요인은 쌍방향적 소통이다.

명제 3. 극단적 사건이 발생하거나 서로간의 윤리성에 대해 의심하게 되는 사건이 발생하게 되면 그 이후에는 갈등이 심화되며 소통으로 해결하는 것이 어려워진다.

본 연구의 결과는 명제 2와 3에 정리된 바와 같이 소통을 통해 공공갈등을 해결할 수 있는 결정적인 시기(critical time)가 존재함을 시사한다. 즉, 갈등의 발생 초기—이 연구에서는 증폭기와 완화기—에 쌍방향적 소통을 통해 적극적으로 합의할 수 있는 해결 방안을 모색하지 못하면 극단적인 사건으로 인해 갈등이 새로운 국면에 접어들거나 장기적인 교착상태에 빠질 수 있음을 시사한다. 본 사례에서는 한전이 적극적으로 쌍방향적 소통을 시도하고 조정위원회의 적극적인 개입을 통해 문제를 원만히 타협할 수 있는 시점(완화기)이 존재했으나, 서로 상호간에 합의할 수 있는 타협점을 찾지 못하고 한전이 일방적으로 공사를 재개함으로써 서로 간의 문제 해결을 위한 진정성(sincerity)을 의심하게 되는 계기를 제공하였다.

이러한 갈등의 전개 양상은 비단 밀양 송전탑 선로 건설을 둘러싼 갈등에만 국한되는 것이 아니라, 일반적인 공공갈등의 전개 양상에도 적용가능할 것으로 본다. Sabatier, Hunter, & McLaughlin(1987)은 특정 정책옹호연합의 핵심 신념체계(core beliefs)가 강할수록 상대 옹호연합을 더 강력하고 더 악한 존재로 인식할 가능성이 높

아진다고 주장하였다. 이와 같은 현상(devil shift)은 본 사례 연구와 유사한 비선호시설의 입지를 둘러싼 공공갈등 사례뿐만 아니라 갈등 당사자들 간의 갈등의 골이 깊은 모든 공공갈등의 전개과정에서 유사한 현상이 발생할 수 있음을 시사한다. 따라서 갈등 해결의 초기 골든타임을 놓치게 되면 이는 바로 갈등 상대방의 윤리성을 불신하는 계기가 되며 결과적으로 이치우 사망사건과 같은 극단적인 상황이 발생할 가능성을 높지게 된다는 것이다. 이러한 사건이 발생하게 되면 갈등은 보다 해결이 어려운(intractable) 교착상태로 전이되기 쉬우며 궁극적으로는 소통을 통해 문제를 원만히 해결하기 어려울 수 있다는 점에서 갈등의 초기 해결과 그 과정에서의 소통의 중요성을 강조하는 시사점이라 할 수 있다.

V. 함의 및 결론

본 연구는 10년 이상 지속된 한국의 대표적 공공갈등 사례로 꼽히는 밀양 송전탑 사례를 대상으로 “증폭-완화-재증폭-최고점-교착”의 갈등전개과정에서 각 변곡점별 커뮤니케이션 네트워크(투명성, 윤리성, 쌍방향성)와 갈등 네트워크 구조 사이의 상관관계를 사회연결망분석 기법 가운데 QAP 기법을 이용해 분석하였다. 이러한 분석 결과를 통한 이론적·정책적 함의를 정리해 보자면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 각 단계별 갈등이 변화하는 양상과 함께 그에 따라 요구되는 커뮤니케이션 전략에 대한 이론적인 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 공공갈등을 효과적으로 해결하기 위해서는 궁극적으로 갈등 당사자들 간의 커뮤니케이션 관리가 가장 핵심적인 과제이다(김찬석, 2010). 본 연구 결과에 의하면 갈등의 초기 양상은 이해관계자들 당사자들 간의 이해관계의 충돌에 의해 발생한다면, 갈등이 진행되면서 양측 간의 갈등은 기본적인 신념체계를 공유하는 다양한 행위자들의 참여로 좀 더 본질적이면서도 복잡한 양상으로 전개되는 것을 볼 수 있었다. 이는 정책옹호연합(Advocacy Coalition Framework)에서 주장하였던 핵심 신념체계(core belief system)에 의한 옹호연합의 형성과 동시에 극단적인 사건의 발생으로 인해 갈등의 감정적인 골이 깊어지는 과정에서 서로에 대해 잘못된 인식을 형성하게 되는 현상(devil shift)이 발생하는 과정을 보여줄 수 있는 전형적인 사례라고 할 수 있다는 점에서 그 가치가 있다고 할 수 있다.

둘째, 본 연구 결과에서 알 수 있듯이 갈등의 초기에는 커뮤니케이션의 쌍방향성 요인이 갈등 네트워크와 가장 높은 상관관계를 보이는 연구 결과에서도 알 수 있듯이 정부나 공공기관이 국책 사업을 추진함에 있어 시행 초기에 보다 적극적으로 사업의 영향을 받을 수 있는 이해관계자들과의 쌍방향적인 협의가 필요하다. 이들을 대상으로 대화의 장을 마련하여 사업에 대한 주민들의 의견을 듣고 그들의 입장을 이해하고 반영하려는 노력이 사업계획수립과 집행 초기의 중요한 관리 방안이며, 갈등을 증폭시키지 않는 예방주사 격인 큰 역할을 하게 되는 것이다.

셋째, 갈등이 재증폭되고 최고조에 이르는 시기에는 커뮤니케이션의 윤리성과 은폐성 요인이 갈등과 상관관계가 높게 나타났다는 점은 갈등이 장기화될 경우 공공기관은 갈등을 해결하고 합의하는 과정 가운데 특히 정보를 은폐하려는 행위는 갈등 해결에 도움이 되지 않음을 시사한다. 투명하고 윤리적인 커뮤니케이션 방식으로 정책을 추진해 나가야 한다는 것이다.

넷째, 갈등 과정에서 극단적인 사건이 발생한 이후 교착단계에 이르기까지는 커뮤니케이션 네트워크와 갈등 네트워크의 상관관계는 상대적으로 현저히 줄어든다. 이는 사건 자체가 극단적이고 파급력이 강해 갈등의 범위와 갈등 행위자의 수가 폭증하면서 갈등의 주요한 쟁점이 커뮤니케이션이 아닌 갈등의 본질적인 원인을 중심으로 집단 간의 대립각을 보이는 집단 간의 갈등으로 비화된다. 이는 갈등의 최고조가 되면 더 이상 커뮤니케이션으로는 해결의 실마리를 찾을 수 없는 단계에 이르게 되며 이는 근본적인 갈등의 원인의 제거 없이는 갈등이 해결될 수 없는 더욱 어려운 상황에 놓이게 되는 것이다. 따라서 갈등이 최고조에 이르기 전 단계에서 쌍방향적이고 투명하고 윤리적인 커뮤니케이션을 도구로 삼아 갈등 해결의 매듭을 풀기 위한 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다.

정리하자면 정부나 공공기관은 국가 정책 사업을 추진함에 있어 추진 사업에 초기 주민들과 사업에 대한 충분한 쌍방향적 커뮤니케이션을 통해 갈등을 예방하고 갈등이 장기화될 경우 무엇보다 중요한 사실을 숨기려는 은폐적인 커뮤니케이션 행위를 시도하면 안 될 것이다. 은폐적 행위는 오히려 갈등을 확산시키고 집단 대 집단 간의 갈등을 교착 상태에 이르도록 하는 일련의 과정을 되풀이해서는 안 될 것이다.

이러한 시사점에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계점을 지니고 있다. 첫째, 밀양 송전탑 선로를 둘러싼 갈등 사례의 특수성으로 인해 일반화 가능성의 오류가 있을 수 있다. 둘째, 본 연구에서는 갈등과 커뮤니케이션 요인 간의 상관관계에 초점을 두었으

나, 이들 간의 관계에 영향을 미칠 수 있는 외생 변수들은 통제하지 않았다는 점은 한계점이라고 할 수 있다. 셋째, 이 연구는 모든 단계에서 갈등네트워크의 중심에 공공기관이 존재하고 민간단체들과 갈등을 겪는 허브(hub) 형태를 보이는 데, 이와 같은 네트워크의 구조적 특성은 언론기사를 원본 데이터로 이용한 것에 기인할 수 있다. 즉, 언론기사의 속성상 가장 중요하고 두드러진(salient) 사건을 기반으로 작성되기 때문에 갈등의 큰 축은 잡아낼 수 있으나 갈등 네트워크 내에서 미세한 역할을 결정하는 미시적 구조(micro structure)는 간과될 수 있다는 점에서 이 결과를 다른 사례에 적용함에 있어 주의를 기울여야 할 것으로 보인다.

소통과 개방의 시대에 발맞추어 공공갈등 관리에 있어 정부와 공공기관은 갈등이 국가적인 문제가 되고 사회 전체의 반향을 일으키는 정도의 갈등으로 치닫지 않도록 하기 위해서는 무엇보다 투명한 커뮤니케이션에 대한 보다 더 큰 관심과 노력을 기울여야 할 것이다. 마지막으로 본 연구 결과가 공공갈등에 있어 커뮤니케이션의 중요성에 대해 고려하는 계기를 마련하고 공공기관의 대외 커뮤니케이션 실무자들이 주민과 커뮤니케이션하는 과정에 있어 도움이 되는 나침반의 역할을 조금이나마 할 수 있기를 기대해본다.

참고문헌

- 경남신문.(2009.12.22). 밀양 송전로 갈등 풀리나.
<http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=860437>
- 경남신문.(2010.6.28). 밀양 '고압송전선로 갈등' 해결 청신호.
<http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=909238>
- 경남신문.(2011.4.15). 밀양 송전탑 공사강행 반대 단식투쟁.
<http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=979552>
- 경남신문.(2012.8.2). '밀양 송전탑 반대' 단식농성 돌입.
<http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1038712>
- 밀양신문.(2009.2.11). 더 이상 물러 설 수 없다, 목숨걸고 사수하라! 765kv 송전탑 건립 전면 백지화, 지역민 끝까지 사투. <http://miryang.newsk.com/>
- 부산일보. (2012.1.28). '밀양 송전탑 분신 사망' 경찰 축소 은폐 논란
<http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20120128000074>

- 세계일보.(2015.8.10). 韓 갈등 지수 OECD 5위... 해소비용 최대 246조 발생.
<http://www.segye.com/newsView/20150810003291>
- 한겨레신문.(2010.7.5). 송전선로 "고무줄 보상" 사라질까?
http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/428948.html
- 강성철·김상구 (2004). 지방정부간 갈등연구의 경향분석. 한국지방정부학회 학술발표논문집, 2004(3).
- 강성철·문경주·문유석 (2004). 지방정부간 비선호시설 입지갈등의 요인분석, 한국지방정부학회. 한국지방정부학회 학술발표논문집, 2004(3): 361-388.
- 강인호, 안병철, 박혜자, 민형정, & 김일중. (2004). 지방정부간 갈등 및 협력요인 연구. 한국거버넌스학회 학술대회자료집, 113-157.
- 김수연·김영옥 (2013). PR실무자들은 PR과 기업의 사회적 책임을 어떻게 정의내릴까? 우리나라 상황에 대한 탐색적 연구. 한국PR학회, 홍보학연구, 17(1): 5-38.
- 김순양 (2003). 정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석. 정부학연구, 9(1): 178-217.
- 김찬석 (2010). 공공갈등관리의 성공 요인과 커뮤니케이션 메시지 특성. 홍보학연구, 15(4): 5-35.
- 김학린. (2011). 한국 공공갈등의 생애주기별 특징에 대한 경험적 분석. 한국사회와 행정연구, 22(3), 47-67.
- 이민창, 한종희, & 안병철. (2005). 지방정부간 갈등관리의 성패요인-폐기물처리시설과 공항건설사례를 중심으로. 지방행정연구, 19(3), 71-93.
- 이진규 (2011). PR의 사회 책임성과 철학에 대한 탐색적 연구;서양철학을 중심으로. 한국광고홍보학회보, 13(3): 387-416.
- 이태준 (2016). 언론매체와 디지털 공론장에서 나타난 공공이슈의 사회적 관심도에 대한 비교 연구. 한국행정학회보.
- 임만석 (2014). 한국 공공갈등의 갈등과정분석틀 개발에 관한 연구. 한국정책학회보, 23(4).
- 장옥저 외 (2015). 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향. 한국보건사회연구원.
- 최선욱 (2013). 공공정책의 대 국민 설득커뮤니케이션 전략과 효과에 관한 연구. 한국협상학회. 협상연구, 16(1).
- 최지현·조삼섭 (2013). PR 전문가의 윤리인식에 관한 탐색적 연구. 한국언론학회 한국언론학보, 57(6): 322-349.
- Balkin, J. M. (1999). How mass media simulate political transparency. *Cultural Values*, 3: 393-413.
- Boss, Wayne (1978). Trust and managerial problem solving revisited. *Group & Organization Management*, 3: 331-342.: 331-34

- Cotterrell, R. (2000). Transparency, mass media, ideology and community. *Cultural Values*, 3, 414-426.
- Edward, J.A. (1968). Conflict: psychology aspects. International Encyclopedia of the Social Sciences. *New York: Mcmillian and Free Press*, 3.
- Fitzpatrick, Kathy & Bronstein, Carolyn (2006). Ethics in Public Relations: Responsible Advocacy. *SAGE Publications*.
- Florini, Ann & Simmons, P.J. (1998), The new security thinking: A review of the North American literature. *Rockefeller Bros*.
- Galaskiewicz, J., & Wasserman, S. (1993). Social network analysis: Concepts, methodology, and directions for the 1990s. *Sociological Methods & Research*, 22(1), 3-22.
- Grimmelikhuijsen, Stephan G. & Meijer, Albert J. (2012). The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration, research and theory* 24(1): 137-157
- Grunig, James & Grunig, LA. (1996). Implications of symmetry for a theory of ethics and social responsibility in public relations. Annual meeting of the International Communication.
- Grunig, James E. & Dozier, David M. (2002). Excellent organisations and effective organisations: A study of communication management in three countries, *Mahwah, NJ*.
- Grunig, James E. & Hunt, Todd (1984). Managing Public Relation. *New York: Holt, Rinehart and Winston*.
- Huang, Y. (2001). Value of Public Relations: Effects on organization-Public Relationships Mediating Conflict Resolution. *Journal of Public Relations Research*, 13(4): 265-301.
- Huang, Yi-Hui (2004). Is Symmetrical Communication Ethical and Effective?. *Journal of Business Ethics*, 53: 333-352.
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of public policy*, 14(2), 175-203.
- Jeong, Ho-Won (2008). Understanding Conflict and Conflict Analysis Los Angeles SAGE.
- Klaidman, S., & Beauchamp, T. L. (1987). The virtuous journalist. *New York: Oxford University Press*.
- Krackhardt, D. M. (1986). QAP partialling as a test of spuriousness (Vol. 86, No. 22). Johnson Graduate School of Management.
- Kriesberg, L. (2003). Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution (2nd). Lanham.

- Maryland: Rowman & Littlefield Publisher.
- Lee, J., Rethemeyer, R. K., & Park, H. H. (2018). How Does Policy Funding Context Matter to Networks? Resource Dependence, Advocacy Mobilization, and Network Structures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3), 388-405.
- Park, H. H., & Rethemeyer, R. K. (2012). The politics of connections: Assessing the determinants of social structure in policy networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 349-379.
- Pondy, L. R. (1967). Organizational conflict: concepts and models. *Administrative Science Quarterly*, 12, 296-320.
- Rahim, M.A (1992). Managing Conflict in Organization. Connecticut. *Praeger Publishers*.
- Rawlins, Brad R. (2008a). Measuring the relationship between organizational transparency and employee trust. *Public Relations Journal*, 2(2): 1-21.
- Rawlins, Brad (2008b). Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency. *Journal of Public Relations Research*, 21(1): 71-99.
- Robbins, S.P. (1978). Conflict management" and conflict resolution are not synonymous terms. *California Management Review*, 21(2), 67-75.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.
- Sabatier, P., Hunter, S., & McLaughlin, S. (1987). The devil shift: Perceptions and misperceptions of opponents. *Western Political Quarterly*, 40(3), 449-476.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework. *Theories of the policy process*, 2, 189-220.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process*. Westview Press.
- Scott, J. (2000). *Social network analysis*. Sage.
- Wagner, Hollenbeck, J. R. (1992). *Management of Organizational Behavior*. Prentice Hall
- Wall, S. (1996). Public justification and the transparency argument. *The Philosophical Quarterly*, 46: 501-507.
- Wilcox, Dennis, Cameron, Glen T. & Reber, Bryan H. (2003). *Public Relation: Strategies and Tactics*. Boston. *MS:Pearson Education*.
- Wasserman, Stanley & Faust, Katherine (1995). *Social network analysis: Theory and methods*. Cambridge University Press.