



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공공갈등과 리더십에 관한 연구  
- 철도건설사업 갈등관리 사례를 중심으로 -

2015 년 8 월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

이 은 미

공공갈등과 리더십에 관한 연구  
- 철도건설사업 갈등관리 사례를 중심으로 -

지도교수 구 민 교

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로  
제출함  
2015 년 5 월

서울대학교 행정대학원  
공기업정책학과  
이 은 미

이은미의 석사 학위논문을 인준함  
2015 년 6 월

위 원 장               김 봉 환               (인)  
부위원장               이 수 영               (인)  
위     원               구 민 교               (인)

## 국문초록

권위주의 체제에서 민주화 체제로의 패러다임 전환과 함께, 국가정책 결정과정에서의 국민 참여 기회는 확대되었다. 그러나 권위적 통치체제가 붕괴된 상황에서의 국민 참여 확대는 사회 각 분야에서 다양한 의견 대립과 공공갈등을 생산하기도 했다. 국가 정책 결정 과정에서 국민 참여를 통한 국민 의사 반영은 민주행정을 달성하는데 필수적이지만 참여확대로 야기된 대립과 반목은 갈등을 증폭, 심화시킨다. 더욱이 압축성장을 통해 급속한 국가발전을 이룬 한국 사회의 공공갈등은 당사자 간 입장이 극명히 대립하여 그 합의점을 찾기 어려운 경우가 많다. 특히 이러한 공공갈등은 사회적 비용을 발생시키고 나아가 국가경쟁력을 저하시킨다는 점에서 문제는 더욱 심각하다. 게다가 우리 사회는 법적 제도적 기반, 리더십, 대화와 타협의 기술, 민주적 결정에 대한 승복문화와 같은 효과적 갈등 해결 능력이 부족한 실정이다.

본 연구는 이러한 상황인식을 바탕으로 사례 연구를 통해 공공갈등을 효과적으로 해결하기 위한 리더십을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 제1장에서는 연구의 배경과 목적 및 연구의 범위와 방법에 관해 설명하였다. 제2장에서는 공공갈등과 리더십에 대한 일반적 고찰과 이론적 논의를 살펴 보았다. 제3장에서는 경부고속철도 천성산 사업 갈등 사례와 호남고속철도 계룡산 사업 갈등 사례를 선정해서 각 사례에서 드러난 공기업의 리더십을 분석하고 비교하였다. 제4장에서는 공공갈등 해결을 위한 리더십으로 거래적 리더십과 변혁적 리더십으로 나누어 분석하였다. 제5장에서는 본 연구의 결론 및 한계점을 제시하는 순서로 진행하였다.

경부고속철도 천성산 사업 갈등 사례를 분석한 결과, 거래적 리더십에 치우친 접근은 갈등해결에 도움이 되지 않았다. 반면 호남고속철도 계룡산 사업 갈등에서는 설득과 참여의 변혁적 리더십을 통해 상대방의 신뢰와 진정성을 확보한 것은 갈등 해결의 주된 요인이었다.

본 연구의 정책적 시사점으로, 철도건설 비교사례를 분석하여 공공갈등 해결을 위한 효과적인 리더십을 도출하였다는 점을 들 수 있다. 그리고 공공갈등을 단계별로 분석함으로써 공공갈등과 리더십과의 관계를 설명할 수 있는 좀 더 풍부한 사례를 제시하였다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

주요어 : 공공갈등, 거래적 리더십, 변혁적 리더십

학 번 : 2013-22665

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1절 연구의 배경과 목적 .....	1
제 2절 연구의 범위와 방법 .....	3
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 .....	5
제 1절 이론적 배경 .....	5
1. 공공갈등에 관한 이론적 논의 .....	5
2. 리더십에 관한 이론적 논의 .....	14
제 2절 선행연구 .....	21
1. 공공갈등에 관한 선행연구 .....	21
2. 공공갈등 해결과 리더십에 관한 선행연구 .....	25
3. 분석틀의 설정 .....	27
제 3 장 공공갈등 사례 비교분석 .....	31
제 1절 경부고속철도 천성산 사업 갈등 .....	31
제 2절 호남고속철도 계룡산 사업 갈등 .....	39
제 4 장 공공갈등과 리더십 분석 .....	50
제 1절 경부고속철도 천성산 사업 갈등과 리더십 .....	50
제 2절 호남고속철도 계룡산 사업 갈등과 리더십 .....	53

제 5 장 결론 .....	58
제 1절 요약 .....	58
제 2절 정책적 시사점 및 한계 .....	60
참고문헌 .....	61
Abstract .....	65

## 표 목 차

<표 1> 학자별 공공갈등의 개념정의 .....	6
<표 2> 갈등당사자에 따른 갈등유형 .....	8
<표 3> 주요 연구자별 갈등의 단계구분 .....	12
<표 4> 주요 연구자별 리더십의 개념 .....	15
<표 5> 천성산사업 갈등 발단단계 주요 일지 .....	34
<표 6> 천성산사업 갈등 표출단계 주요 일지 .....	36
<표 7> 천성산사업 갈등 증폭단계 주요 일지 .....	38
<표 8> 계룡산사업 갈등 발단단계 주요 일지 .....	41
<표 9> 계룡산사업 갈등 표출단계 주요 일지 .....	44
<표 10> 계룡산사업 갈등 정리단계 주요 일지 .....	47
<표 11> 정리 : 갈등 단계와 리더십 .....	58

## 그 립 목 차

<그림 1> 분석틀 .....	30
------------------	----



# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경과 목적

오늘날 한국사회에서 갈등은 일상생활과 매우 밀접하고 보편적으로 발생하고 있다. 시대에 따라 다양한 갈등의 양상이 존재하지만 정부의 국책사업이나 지역개발에 있어서 발생하게 되는 공공갈등은 1980년 후반의 민주주의로의 사회적 변화를 통하여 더욱 복잡한 양상으로 전개되고 있다(홍준형, 1996). 한국사회는 약 반세기 동안 정치·경제·사회적으로 눈부신 발전을 이루어 왔다. 특히 경제발전에 있어서는 ‘한강의 기적’이라고 불릴 정도로 전 세계를 놀라게 하는 발전을 보였다. 그러나 그러한 빠른 성장에도 불구하고, 한국의 민주화는 경제적 수준만큼 오르지 못하고 경제가 어느 정도의 궤도에 진입한 1980년대 후반에 급속도로 이루어졌다고 할 수 있다.

이러한 민주화로의 변화는 한국의 정치적 환경과 시민사회의 환경을 다양하고 적극적인 행위자들이 참여하는 환경으로 바꾸어 놓았다. 즉, 1980년대 후반 정치적·사회적으로 민주주의가 이루어지면서, 국가정책과정에 있어 주민조직, 이익집단, 시민단체 등 다양한 가치를 지니는 이해관계자들의 참여가 증가하고, 시민사회의 저변이 확대되었다. 또한 1995년부터 본격적으로 이루어진 지방화 역시 중앙정부의 주도적인 정책결정 과정을 축소시키고, 보다 다양한 이해관계자들이 정부의 정책결정에 참여할 수 있는 저변을 확대시켰다. 이와 같이 다양한 가치를 내재하는 행위자들의 사회적 참여가 점차 증가하면서, 이에 따른 다양한 공공갈등의 양상은 이익갈등뿐만 아니라 가치갈등의 모습을 보이게 되었다(박길성, 2008).

또한 이와 더불어 권위주의체제에서 민주주의체제로의 변화는 그동안 외면해왔던 한국사회의 이면을 돌아보게 되는 계기가 되었다. 이는 다양

한 문제들 중에서도 국가의 정부 주도적 개발정책과 개발이데올로기로 인하여 그동안 도외시되었던 환경 분야의 문제와 갈등에 대해 주목하게 되는 계기가 되었다.

다양한 공공갈등의 유형 중에서 특히 환경 분야에서 발생하는 갈등의 경우, 국가의 다양한 사회적·역사적 맥락의 변화와 맞물려 그 갈등양상이 매우 복잡하고 첨예하다. 환경갈등은 보다 다양한 행위자가 갈등에 참여하며, 갈등양상이 개발·환경보전 이념을 기반으로 하는 갈등에서부터 비선호시설의 입지에 대한 갈등, 개발에서의 환경피해로 인한 갈등 등 매우 다양하고 복합적인 원인으로 갈등이 유발되는 양상을 보인다. 특히 환경피해로 인한 갈등은 원인관계를 규명하기 힘든 환경문제의 특성상 갈등이 발생하였을 때 갈등이 장기화되고 첨예한 대립이 발생하는 경우가 빈번하다.

공공사업과 관련된 갈등은 이념과 가치, 환경, 지역이라는 요소가 결합하여 갈등이슈가 복잡한 양상을 보일 뿐만 아니라, 집단적 이해와 사회구성원간의 가치판단도 다양하여 갈등당사자의 구조도 복잡한 것이 보통이다. 1970~1980년대에는 산업공단 개발과 관련된 이해관계갈등이 주를 이루었으나 1990년대 이후부터는 이해관계 갈등은 물론 가치관 갈등까지 복잡하게 얽혀있어 기존의 전통적 갈등해결 방식으로는 갈등에 대처하기 어려워지고 있다. 이와 같은 상황을 고려할 때 현재 한국은 공공정책이나 공공사업 과정에서 유발되는 각종의 공공갈등을 민주적이며 효율적으로 해결함으로써 사회적 생산성과 국가 경쟁력을 향상시키고 이를 통해 지속적인 발전을 이루어 나아가야 하는 과제에 직면해 있다. 그러나 아직 우리나라는 법적 제도적 기반, 민주적 리더십, 대화와 타협의 기술, 다양한 이해 및 가치의 존중, 민주적 결정에 대한 승복문화 등과 같은 효과적인 갈등 해결능력이 부족한 실정이다.

따라서, 공공갈등을 효과적으로 관리하고 해결하기 위한 공공리더십의 구축이 무엇보다도 필요하다. 이에 본 연구는 ‘철도 건설사업과 관련된 성공사례와 실패사례에서 공단이 보여준 리더십은 무엇이었는지, 그

리고 그것이 과연 당시의 갈등상황을 더욱 악화시켰는지 아니면 해결하였는지'에 관한 문제의식 하에서 시작되었다. 이에 다양한 이해관계자(공단, 지역주민, 시민단체 등)가 형성하는 공공갈등을 해결하기 위해서 공단이 보여주는 공공부문의 리더십이 공공갈등의 전개과정과 결과에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는 것을 목적으로 한다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구에서는 대형 공공사업인 철도건설 사업에서의 갈등을 연구사례로 선정하여 공공기관의 리더십이 공공갈등의 단계에 어떤 영향을 주었는지를 분석한 연구로서 내용적인 범위, 공간적인 범위, 시간적인 범위를 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 내용적인 범위는 대형 공공사업인 경부고속철도사업 천성산 사업, 호남고속철도 계룡산 사업에서의 갈등을 연구사례로 선정하여 공공사업에서 발생한 공공갈등의 단계와 그 단계에 영향을 미치는 공공기관의 리더십을 분석의 대상으로 하였다.

둘째, 공간적인 범위는 경부고속철도 천성산 사업과 호남고속철도 계룡산 사업을 위주로 한다.

셋째, 시간적인 범위는 경부고속철도 천성산 사업은 환경부가 1998년 12월 경부고속철도 2단계 사업구간 내의 무제치늪을 생태보전지역으로 지정한 시점부터 2006년 6월 최종 대법원의 판결이 나온 시점 이후 갈등이 정리된 시점까지 그리고 호남고속철도 계룡산 사업은 2001년 5월 한국교통연구원에서 호남고속철도 기본계획 조사연구 용역을 시작한 시점부터 2008년 1월에 '호남고속철도 계룡산 통과구간 환경생태모니터링 위원회(가칭)'를 구성하기로 하고, 환경·생태 공동조사단은 해산한 시점까지로 한다.

본 논문의 장별 구성 체계는 다음과 같다.

제1장에서는 연구의 목적, 연구의 내용과 범위 및 방법을 제시한다.

제2장에서는 본 연구의 대상이 되는 공공갈등과 리더십의 이론적 배경, 공공갈등의 단계에 관한 선행연구도 살펴본다. 그리고 공공갈등의 단계에 영향을 주는 리더십 모형을 바탕으로 가설을 세우고 분석틀을 제시한다. 제3장에서는 공공갈등 사례인 경부고속철도 천성산 사업 공공갈등, 호남고속철도 계룡산 사업의 공공갈등 현황을 설명하고 사례를 이해한다.

제4장에서는 공공갈등에 영향을 미친 공공리더십을 공단의 갈등해결 접근방식을 바탕으로 분석함으로써 가설을 검증한다.

마지막으로 제5장에서는 연구의 요약과 공공갈등을 해결하기 위한 리더십에 관한 발전적 제언을 하고 연구의 한계 및 향후 연구 과제를 제시한다.

본 연구의 조사방법은 사례연구이다. 사례연구란 어떤 사회 현상이 지니고 있는 특성을 깊이 있게 연구하고, 변인들이 어떻게 작용하는지 그 과정을 생생하고 집중적으로 분석함으로써 변인들 간의 인과관계를 파악하여 궁극적으로 문제해결에 도움을 주는 연구의 한 형태이다. 다만, 분석대상인 사례가 제한되어 있기 때문에 결론을 일반화하는 데 한계가 있다는 단점이 있다. 본 연구를 위해 경부고속철도 및 호남고속철도 관련 기본계획, 기존의 학위 및 학회 논문, 철도시설공단의 보고서, 경부고속철도 관련 법원의 판결기록, 신문, 잡지, 환경관련 인터넷 사이트 등 경부고속철도 천성산과 호남고속철도 계룡산 사업의 관련 자료를 수집한다. 또한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위하여 수집된 다양한 문헌을 통하여 정책 갈등의 원인과 대응방안에 대한 이론적 분석을 검토하고 이러한 이론적 근거를 바탕으로 경부고속철도 천성산 사업 및 호남고속철도 계룡산 사업의 갈등 사례연구를 실시한다.

## 제 2 장 이론적 배경 및 선행연구

### 제 1 절 이론적 배경

#### 1. 공공갈등에 관한 이론적 논의

##### 가. 공공갈등의 개념

일반적으로 공공갈등은 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 의미한다(강영진, 2000). 사회과학의 다른 개념에 비해 갈등 및 공공갈등의 포괄적인 개념에 대한 합의는 잘 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 갈등의 속성이 다차원적이고 동태적인 것이기 때문에 세부적인 내용에 있어서는 [표 2-1]과 같이 연구별로 차이를 보이고 있다.

이와 같은 공공갈등은 가족 갈등, 종교 갈등 등 다른 종류의 사회갈등과 그 성격 면에서 큰 차이를 보이고 있다. 정부가 갈등의 당사자로 포함된다는 점과 정부정책을 둘러싸고 발생한다는 점, 그리고 대부분 엄청난 규모의 정부예산이 소요된다는 점에서 다른 갈등과 다르다고 보고 있다(지속가능발전위원회, 2005).

‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령, 2008)’에서는 갈등(공공갈등)을 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌로 정의하고 있다.

<표 1> 학자별 공공갈등의 개념정의

구분	개념정의
이달곤·하혜영 (2007)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표나 이익이 양립 불가능한 상황에서 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정
정규호(2007)	정부의 정책행위는 물론 법규 제정 등 공중의 이해관계와 관련된 포괄적 문제와 관련된 갈등
권영규(2006)	정책을 둘러싸고 벌어지는 집단간·조직간 대립적 상호작용
지속가능발전위원회 (2005)	국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자가 되면, 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 대립과 분쟁
김도희(2001)	지역개발추진과정에서 발생한 정부와 주민간의 이해 대립적 상호작용(입지갈등)
전주상(2000)	공익을 추구하는 정책의 전 과정을 통하여 목표가 양립 불가능한 상황에서 정책과 관련된 행위주체들이 상호작용하면서 전개되는 역동적인 과정
최봉기·이시경 (1999)	정책과정에서 야기되는 참여자들 간의 갈등으로서 정책의 기준이 불분명하거나 대안의 선택에 애로를 느낌으로써 참여자들 간에 투쟁(경쟁)관계가 형성되는 상태를 의미
김인철·최진식 (1999)	공익을 탐색하는 정책결정과정에서 정책결정에 관여 양립 불가능한 목표 추구 때문에 정책대안을 선택하는데 있어서 제약을 받고 있는 대립적 상황(정부간 갈등)
김영평(1994)	일종의 공익을 탐색하는 과정

※ 출처 : 하혜영(2009)의 표를 일부 수정·보완하여 정리

## 나. 공공갈등의 특성

공공갈등은 갈등과 관련된 이해관계자들의 수가 많고, 그 유형도 다양한 특성을 보인다(Dukes, 1996: 45). 직접적 이해관계를 가지고 있는 당사자들뿐만 아니라 간접적인 영향을 받는 개인이나 집단까지 갈등에 포함되는 경우가 많다. 예를 들어 새만금 사업과 같이, 영향력의 범위가 넓은 사업의 경우 직접적인 경제적 이해관계자뿐만 아니라 환경운동단체, 이념단체 등과 같은 간접적 이해관계자까지 갈등에 참여하는 경우가 비일비재하다.

이로 인해 다양한 갈등이슈들이 등장하는데, 서로 얽혀져 있어 풀기가 매우 어려운 경우가 대부분이다. 보통 경제적 이해관계뿐만 아니라 가치, 이념 등의 이슈들이 상호 복합적으로 연결되어 나타나는 경우가 많다. Pruitt & Carnevale(1993)이 말했듯이, ‘일반적으로 갈등이슈들은 단일 이슈로 구성되기 보다는 다양한 하부 이슈가 포함되어 있으며, 이슈들 간에 상호 연결이 되어 있는 것’이다. 이는 공공갈등의 문제가 혼자서는 풀기 어려운 상호의존적인 특성을 지니도록 한다(하혜영, 2007). 또한 갈등이슈가 기술적으로 복잡하고 불확실성을 내포할 경우 해결을 위한 대안을 찾기가 어렵다(Dukes, 1996).

그리고 정부사업에 의한 편익의 대부분은 전 국민이 대상인 반면, 이에 대한 비용은 일정범위의 구성원들에게 전가되는 경우가 많다. 따라서 이에 대한 보상문제 등에 대한 갈등이 유발되는 것이 일반적이다. 하혜영(2007)은 이를 비배재성과 비경합성의 공공재적 성격을 지닌 정부사업의 속성 때문인 것으로 논하고 있다.

공공갈등의 대상이 되는 대부분의 사업은 큰 규모의 비용이 투입된다(지속가능발전위원회, 2005). 이러한 비용의 많은 부분이 매몰비용(sunk cost)이어서, 이로 인하여 갈등의 해결이 어려운 경우도 많다.

## 다. 공공갈등의 유형

공공정책 수립 또는 추진 과정에서 발생하는 공공갈등은 갈등당사자, 갈등의 내용, 성격, 쟁점, 갈등의 표출 여부 등의 분류기준에 따라 아래와 같이 나누어 볼 수 있다.

첫째, 갈등 주체에 따라 개인 간 갈등, 집단 간 갈등, 집단 내 갈등으로 분류하는 견해(Robbins, 1987)와 집단수준의 갈등을 정책과정과 관련하여 정부 간 갈등과 정부와 주민 간 갈등으로 구분하는 견해도 있다(박명현, 2004). 우선 공공갈등은 갈등당사자에 따라 정부 간 갈등과 정부-주민 간 갈등으로 구분할 수 있다(하혜영, 2007). 정부 간 갈등은 다시 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 구분되는데, 수직적 갈등은 중앙정부와 지방정부(광역자치단체, 기초자치단체), 광역자치단체와 기초자치단체 간 갈등을 말하고, 수평적 갈등은 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체 등 동급의 지방자치단체 상호 간 갈등을 말한다. 다음으로 정부-주민 간 갈등은 공공정책의 수립 및 추진 주체인 정부와 이에 영향을 받는 주민 또는 시민단체 간의 갈등을 말한다. 이를 요약하면 [표 2-3]과 같다.

<표 2> 갈등당사자에 따른 갈등유형

	수직적 갈등	수평적 갈등
정부간 갈등	중앙정부-광역지자체	중앙부처-중앙부처
	중앙정부-기초지자체	광역지자체-광역지자체
	광역지자체-기초지자체	기초지자체-기초지자체
정부-시민간 갈등	정부-주민간 갈등	정부-NGO간 갈등
	중앙정부-주민	중앙정부-NGO
	광역지자체-주민	광역지자체-NGO
	기초지자체-주민	기초지자체-NGO

※ 출처 : 하혜영(2007), “공공갈등사례의 DB구축”



둘째, 내용에 따라 지방행정·재정분야 갈등과 지역개발분야 갈등으로 나눌 수 있다. 지방행정·재정분야의 갈등은 지자체 간의 권한, 인사, 조직 등 지방행정분야 갈등과 과세, 재정 등 지방재정분야 갈등으로 구분할 수 있고, 지역개발분야 갈등은 혐오시설, 광역시설, 개발사업과 관련한 갈등으로 구분된다.

셋째, 갈등내용별 발생 원인으로는 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상의 갈등, 가치관 갈등, 정체성 갈등으로 분류할 수 있다. 사실관계 갈등은 같은 사건이나 언행, 자료에 대해 서로 이해차이가 발생하여 사실관계에 대해 각자 다른 입장을 주장할 때 발생하는 갈등이며 이해관계 갈등은 자원·자리는 한정적인데 비해 원하는 사람이나 집단이 많을 때 생겨나는 갈등으로서, 금전적 이익이나 자원 분배과정에서 발생하는 불만이나 부정의에 크게 영향을 받는다.

구조적 갈등은 적합하지 않은 제도, 규제, 관습, 힘의 불균형 등에 의해 개인이나 집단이 지속적으로 물질적, 정신적 피해를 당하는 상황이다. 관계상의 갈등은 지속적으로 관계를 유지해야 하는 사람들이 오해, 편견 등에 의해 관계 형성, 유지에 어려움을 겪는 갈등상황이며, 가치관 갈등은 환경이나 문화의 성정배경이 다른 개인이나 집단 간에 신념이나 종교, 문화 등 가치관의 차이에서 오는 갈등으로 하나의 가치를 강요하거나 포기할 수 없어 해결이 매우 어려운 갈등이다. 정체성 갈등은 인종 갈등이나 역사 갈등 등과 같이 자신이 속한 집단이 부당한 대우나 부정의의 피해자라는 인식이 확대될 때 구성원들에게 직접적인 개인의 문제로 다가오게 된다.

넷째, 갈등 표출여부에 따라 잠재적 갈등과 현재적 갈등으로 구분할 수 있는데(나태준·박재희, 2004), 잠재적 갈등은 갈등발생 조건이 존재하고 당사자들이 이를 지각하고 있기는 하지만, 갈등에 따르는 외형적 행위가 감추어진 갈등이며, 현재적 갈등은 갈등당사자의 불만과 경쟁심이 외부로 표출된 갈등을 말한다.

## 라. 공공갈등의 단계

공공갈등의 진행단계는 명확하게 구분되는 것이 아니라 서로 연관된 일련의 단계에 따라 변화하는 동태적인 과정이다. 갈등은 갈등의 요인지각, 심리적 대립, 분출, 확대, 해소 또는 잠복 등 복합적인 과정을 거치면서 변화한다. 공공갈등은 진행순서에 따라 연속적으로 이어지는 것이 아니며, 갈등의 내용과 성격에 따라 표출과 이완을 반복하면서 불연속적으로 나타날 수도 있다.

국내외 주요 연구자별 갈등의 단계 구분은 [표 2-2]와 같다. 표현하는 용어상의 약간의 차이가 존재하고 있으나, 일반적으로 3~5단계로 갈등을 구분하고 있다.

Pondy(1967)는 갈등을 ‘에피소드의 연속’이라고 보고, 갈등의 단계를 잠재적 갈등(latent conflict), 인지적 갈등(perceived conflict), 지각된 갈등(felt conflict), 현재화된 갈등(manifest conflict), 갈등 여파(conflict aftermath) 등의 다섯 단계로 분류하고, 이러한 단계들은 서로 연결된 것으로 보고 있다. 잠재적 갈등이란 갈등의 원천은 있으나 갈등 자체는 잠재해 있어 갈등이 실제로 나타날 수도 있고, 나타나지 않을 수도 있는 단계이다. 인지적 갈등이란 잠재적 갈등상황의 존재를 인식하는 것이다. 또한 지각된 갈등이란 개인들이 느끼는 스트레스, 긴장, 적대감과 같은 감정 상태를 의미한다. 현재화된 갈등이란 노골적인 갈등행동이 나타나는 것을 의미한다. 끝으로 갈등여파란 갈등이 적정하게 관리되어 협조적인 관계의 기초를 이루거나 혹은 잠재적인 갈등 상황이 공격적이 되는 경우 또는 보다 심각한 상태에 빠지게 되는 상황을 의미한다. 이러한 폰디의 견해는 이후 갈등을 과정으로 인식하는데 큰 영향을 끼쳤고 갈등연구에 있어 갈등의 원인과 유형을 만드는데 도움을 주었다고 평가받는다.

Thomas(1976)는 갈등과정을 4가지로 제시하고 있다. 첫 번째로는 좌절(frustration) 단계이다. 이 같은 좌절은 상대방이 갈등의 원인을 제공한다고 간주하며 그들에게 부정적인 태도를 취하게 할 수 있다. 두 번째

는 갈등의 개념화(conceptualization) 단계이다. 개념화 단계에서는 집단 구성원들이 왜 욕구불만을 갖는지, 좌절하는지, 누구에게 책임이 있는가를 알고자 하며 이에 대한 대응작업을 계획하기 시작한다. 이 개념화는 문제해결과 전략단계로, 갈등상황에 반응하여 실제 행동에 몰입하는 단계이다. 세 번째는 행태(behavior)를 보이는 실제적 행동의 단계이다. 이 단계에서는 갈등상황에 나타나는 반응을 통하여 도출되는 행동을 말한다. 마지막으로 갈등의 결과(outcome)가 나타나는데, 이는 이후의 또 다른 갈등을 불러일으킬 여지가 있는 단계이다. Thomas는 네 단계를 중심으로 갈등내 집단간의 구조적 모형을 제시하였다. 이러한 모형은 갈등에 이르게 되는 상황과 조건, 갈등집단의 행동 형성과정을 설명하고 있다. 그는 모형에서 갈등 관계 속에 있는 그 어느 집단도 원래부터 행동바탕을 지니고 있고, 갈등의 범위에 영향을 미치는 사회적 압력이 존재하며, 한 집단의 만족도가 다른 집단의 만족도에 의존한다고 설명하고 있다.

Trolldalen(1992)은 갈등의 극단적 수준과 시간의 경과라는 두 개의 차원을 가지고 ‘초기적 갈등→잠재적 갈등→인식적 갈등→명백한 갈등’이라는 네 가지 유형의 갈등상승모형을 정립하였다. Trolldalen에 따르면 갈등이 상승할수록, 그리고 시간이 경과할수록 갈등에 관련된 당사자들의 수는 증가하며, 동시에 갈등의 수준도 극단화된다. 또한 초기적 갈등과 잠재적 갈등 수준에서 예방하거나 해결하는데 실패한 경우 갈등이 인식적 갈등과 명백한 갈등으로 전환된다고 말하고 있다. 잠재적 갈등단계에서 갈등이 해결되지 못하면 당사자들이 양립할 수 없는 목표를 인식하고 갈등 당사자들 간에 경쟁이 발생하고, 그들 자신에 대한 위협으로 받아들이며 인접 당사자들에게 자신의 입장을 알리거나 옹호하고 방어하게 된다고 지적한다.

Sandole & Merwe(1993)은 갈등을 표출-대립-고조-투쟁-교착-완화-협상이전단계-협상-실행-타결의 단계에 따른 생애주기를 갖는다고 설명하면서 각 단계별 특성에 따른 대응방안 모색을 주문한다. 한편 Fisher(1994)는 갈등의 전개과정을 갈등분석, 갈등대면, 갈등해결의 3단

계로 구분하고 각 단계별 대응원칙들을 제시하였다. 그에 따르면 갈등분석단계는 갈등의 원천에 대한 초기의 상호간 탐색, 식별 및 명확화 과정을 의미한다. 이 단계에서 갈등 당사자들은 갈등의 필수적인 요소들을 식별하고, 우선순위를 설정하게 된다. 갈등대면 단계는 갈등 당사자들로 하여금 갈등에서 가장 대립적인 이슈들에 직접적으로 초점을 맞추는 단계를 의미하며, 갈등해결 단계는 당사자간 관계개선이라는 맥락 하에 갈등을 변화시키는데 필요한 의사결정절차 및 구조의 창출을 도모하는 단계로 설명되고 있다.

<표 3> 주요 연구자별 갈등의 단계구분

연구자	갈등의 단계
Pondy(1967)	잠재적 갈등, 인지적 갈등, 지각된 갈등, 현재화된 갈등, 갈등여파
Thomas(1976)	좌절, 갈등의 개념화, 행태, 결과
John Paul	불일치, 이슈의 확산, 이슈가 아닌 상대에 대한 논쟁,
Ledrach(1989)	갈등의 증폭, 양극화
Trolldalen(1992)	초기적 갈등, 잠재적 갈등, 인식적 갈등, 명백한 갈등
박호숙(1994)	잠재된 갈등, 외연적 갈등
유해운 외(1997)	잠재된 갈등 단계, 명시적 갈등 단계, 갈등해결의 탐색 단계, 갈등의 여파 단계
이인수(1999)	갈등 이슈의 특성, 갈등유형, 갈등강도, 갈등 해결 방법
전주상(2000)	갈등의 인지 및 탐색, 갈등의 현재화, 갈등의 영향
이종열·권해수(1998)	갈등 태동기, 갈등 증폭기, 갈등 성숙기
주재복(2000)	분쟁의 초기단계, 지속단계, 심화단계, 완화단계
주상현(2001)	갈등잠재기, 갈등심화기, 갈등해결기
이선우(2001)	갈등초기, 갈등중기, 갈등말기
고경훈(2003)	갈등의 인지단계, 갈등의 확산단계, 갈등의 증폭단계, 갈등의 비등단계
김철규·조성익(2004)	갈등전선 형성, 갈등 폭발, 갈등 종식

※ 출처 : 이광석(2005)를 수정·보완

## 마. 공공갈등관리 영향요인

Deutsch는 갈등해결과정에 영향을 미치는 주요 요인으로서 과정, 이전의 상호관계, 갈등의 본질, 갈등 당사자의 성격, 성공에 대한 예측, 제3자 등을 제시한다(Deutsch, 1973:370-372). 또한 Kriesberg는 갈등당사자들간의 이데올로기 차이, 당사자들간의 관계적 파워와 당사자의 조직력 차이, 분쟁이슈의 특성, 사회 체제 혹은 갈등의 환경적 맥락, 갈등과정등을 지적한다(Kriesberg, 2003:43). 또한 Quirk는 이슈내용, 갈등구조, 리더십, 집단정치, 정치적 제도 등을 갈등에서 협력이 이뤄지는 조건으로 들고 있다(Quirk, 1989:909)

한편, 국내연구 중에서 강인호 외(2005)는 갈등에 영향을 미치는 영향요인을 제도적 요인과 행위자 특성 요인 그리고 환경적 요인으로 크게 범주화하고 있다. 제도적 요인으로는 관련 법률, 갈등 해결 제도적 장치, 문제해결 규칙, 관례나 관행을 영향요인으로 제시하고 있다. 또한 행위적 요인으로는 단체장의 리더십 행태, 자원동원능력, 관심과 의지, 중재자의 신뢰, 문제해결태도 등을 제시한다. 끝으로 환경적 요인으로는 정치, 경제, 사회적 상황을 들고 있는데 구체적인 정치적 요인으로 선거, 지역의 회와 시민단체의 개입정도, 지역주민들의 관심과 참여 정도를 변수로 제시하고 있다.

윤일기(2006)는 정책의 내재적 측면, 행위자 측면, 제도적 측면, 환경적 측면을 갈등관리 성패요인으로 제시하고 있다. 정책의 내재적 측면으로는 정책의 특성과 갈등 유형, 행위자 측면으로는 관련부처 책임자의 리더십과 신뢰, 지방정부의 역할, 주민의 규모와 응집성 그리고 시민단체의 역할을 세부 변수로 제시한다. 제도적 측면으로는 홍보, 참여제도, 보상제도, 갈등중재기구를 변수로 제시하고, 환경적 측면으로는 언론 및 시민의 관심과 지지도를 변수로 제시하고 있다.

## 2. 리더십에 관한 이론적 논의

### 가. 리더십의 개념

리더십이란 지도자의 지위, 추진력, 통솔력, 지도력 등으로 표현되고 있을 뿐만 아니라 어휘자체가 이미 일반화되기도 하였다. 하지만 이런 일반적인 통용에 비해 과학적으로 엄격히 개념을 정의하고 사용된 것이 아니므로 학자들마다 다른 의미로 정의하고 있다. 아울러 권력(power), 권한(authority), 관리(management), 통제(control), 감독(supervision) 등의 개념들과 혼용하여 사용되고 있기 때문에 용어의 개념을 명확히 하는데 어려움이 따른다(박내희, 1987).

리더십에 대한 학자들의 다양한 정의를 자세하게 살펴보면, Fiedler(1967)는 어떠한 조직의 목표의 달성도를 좌우하는 결정적이고 유일무이한 요인이라 하였다.

Kat & Kahn(1978)은 조직에 대해 일상적 지시에 대해 순응하도록 하는 것에 더하여 영향력을 증가시키는 것이라고 하였으며, Conger & Kanungo(1988)는 조직의 어떠한 목표를 달성하기 위하여 한 특정절차를 통해 선발된 개인이 조직 구성원들에게 영향력을 행사하는 일이라고 정의하고 있다(구형희, 2008)

또한, Jago(1982)는 리더십을 두 가지 관점으로 해석하였는데 특정한 개인이 갖는 특성이자 일정한 과정이 그것이다. 먼저 한 개인이 갖는 특성측면에서의 리더십은 앞서 언급한 영향력을 효과적으로 행사할 것이라고 구성원이 사람들이 신뢰하는 자질 또는 고유의 인품이라고 하였다. 과정의 관점에서 리더십은 강제성을 나타내기 보다는 구성원이 나서서 무언가를 하게하는 힘을 표출하는 현상으로서 조직의 목표달성을 위해 조직화된 구성원들에게 목표에 맞는 방향을 제시하고 활동을 조율하는 것을 뜻한다.

Bass(1985)는 리더십을 설득하는 과정, 상호작용의 효과, 집단과정의

초점, 개인의 특질, 복종 강제, 영향력을 발휘, 다른 구성원은 하지 않는 특정한 행동, 상호관계의 권력 유무, 목표를 달성시키기 위한 수단, 차별화도니 역할, 조직의 창설자 등으로 정의한 바 있다(곽영한, 1997). Yukl(1998)은 한 조직이 무엇을 해야 하는지 어떻게 하면 그것을 효과적으로 이루어낼 수 있는지에 관하여 합의하고 이해하기 위해 타인에게 영향력을 행사하는 특징으로 정의하였다. 이상의 학자들이 정의한 리더십은 조금씩 상이하지만 공통분모를 가지며 이것은 다음의 표로 정의할 수 있다.

이상의 리더십에 대한 개념을 살펴본 바에 의하면 리더십이란 한 조직 내에서 정당한 절차를 통해 선출된 한 개인이 조직 공동의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서 구성원에게 일정한 영향력을 행사하는 과정이라고 정리할 수 있다.

<표 4> 주요 연구자별 리더십의 개념

학자	정의
Fiedler(1967)	조직의 성패를 결정짓는 유일한 요인
Kat & Kahn (1978)	조직에 대해 일상적 지시에 대해 순응하도록 하며 영향력을 증가시키는 것
Conger & Kanungo(1988)	특정목표를 달성하기 위하여 한 개인이 타인에게 영향력을 행사하는 과정
Jago(1982)	과정측면에서는 강제성을 보이지 않고 영향력을 행사하는 과정으로서 조직의 목표달성을 위해 조직화된 구성원들에게 목표에 맞는 방향을 제시하고 활동을 조율하는 것을 뜻하며 한 개인이 갖는 특성측면에는 성공적으로 구사하리라 믿어지는 사람들이 지니는 자질 또는 고유의 성품
Bass(1985)	리더십을 집단과정의 초점, 개인의 문제, 복종 야기, 영향력 행사, 특별한 행동, 설득 형태, 권력 관계—목표달성을 위한 도구, 상호작용의 영향, 차별화된 역할, 조직의 창설자 등으로 정의
Yukl(1998)	무엇을 해야 할 필요가 있는지, 어떻게 하면 효과적으로 할 수 있는지에 대해 이해하고 합의하기 위해 타인에게 영향을 미치는 과정

## 나. 리더십의 유형과 주요 요소

### (1) 전통적 리더십

전통적 리더십 이론으로 특성론과 행태이론 그리고 상황론을 들 수 있다. 특성론(Trait Theory)은 가장 전통적인 접근법으로 효율적인 리더와 비효율적인 리더를 명확히 구별할 수 있는 특성과 자질이 존재한다고 가정하고 일반적으로 리더라고 부르는 사람들이 리더가 아닌 일반인 또는 리더로서 실패한 사람들과 비교하여 그들이 어떠한 공통된 특징을 가지고 있는지 살펴보는 시각이다. 그러나 특성론은 상황에 따른 중요성의 정도를 파악할 수 없다는 한계를 가지고 있다(김성수, 2011: 66). 즉, 어떠한 특성을 갖고 있는 리더가 한 조직 상황에 최적의 인물이라고 해서 다른 조직 상황에서도 반드시 똑같다고 단정할 수는 없는 것이기 때문이다.

행태론(Behavioral Theory)은 특성이론의 한계를 보완하기 위하여 연구된 것으로 리더의 특성 대신에 리더의 행동(behavior)이나 유형(style)에 초점을 두고 리더가 무엇을 어떻게 행동하는지를 연구한다. 행태이론에 의하면 리더십은 과업행동과 관계성 행동으로 이루어진다고 본다(김연욱, 2009). 전자는 목표를 달성하고 성과를 향상시키는 행동이고 후자는 구성원들이 좋은 인간관계를 유지하고 조직에서 만족감을 느끼도록 하는 행동이다. 따라서 행태이론은 외부에 드러나는 리더의 실제행동을 관찰하는 방향으로 연구를 진행하였고 효율적인 리더는 어떻게 임무를 위임하고 팔로어의 동기를 유발하는지 등을 연구대상으로 삼았다.

그러나 행태이론역시 효과적인 리더의 유형을 완전히 설명할 수 없었고 1960년대 후반, 오늘날 리더십 연구에 있어서 대표적인 접근방법이라 할 수 있는 상황론적 접근방법(Situational Theory)이 제시되었다. 특성론이나 행태론 모두 모든 상황에서 적용가능한 리더십 형태를 찾는 반면 상황론에서는 리더란 상황의 산물이기 때문에 더욱 복잡한 상황적 요인



에 집중하였다. 즉, 상황론에서는 리더의 권위 및 재량, 조직 내부에서 리더가 수행하는 업무의 본질, 부하의 능력 및 동기, 외부 환경의 특징 및 동료, 상관과 기타 외부인들에 의해 리더에게 부과되는 역할요구와 같은 상황요인의 중요성을 강조한다(Yukl., 1994: 35; 이제학, 2007). 이처럼 상황론은 리더가 처한 상황적 요인이 주된 관심이 된다. 예를 들어 임무 수행에 관한 공식적 규범과 절차가 부재한 상황에서 팔로어의 경험과 지식이 부족할 경우 지원적 리더십보다 지시적 리더십이 팔로어의 업무수행 만족도를 높이고 헌신을 유도하는데 효과적일 수 있는 것이다. 그러나 상황론 역시 실증연구의 부족, 모형을 구성하는 변수의 모호한 개념화 그리고 이론화의 어려움이 따른다는 점에서 한계를 갖는다(Northouse, 2010).

## (2) 거래적 리더십

Burns(1978)는 리더십이란 한 개인이 어떤 행위나 보상, 인센티브를 사용하여 다른 사람들로 부터 바람직한 행동을 일으키는 과정으로 이해하고 있다. 이 과정에서 리더와 부하들 간에 교환이나 거래가 일어난다는 것이며 이를 거래적 리더십(Transaction Leadership)이라고 부른다. 거래적 리더들은 현재에 초점을 두고 조직을 순조롭고 능률적으로 운영하는데 탁월하다. 그들은 기획 및 예산과 같은 전통적 관리기능에 익숙하며 일반적으로 업무성과의 측면에 관심을 집중한다. 거래적 리더십은 규칙을 준수하기 때문에 거래적 리더들은 자주 변화하는 것보다 오히려 안정을 추구하려 한다.

Bass(1985)는 거래적 리더십을 보통 리더의 요구에 부하가 순응(compliance)하는 결과를 가져오는 교환과정(exchange process)을 포함하지만 부하들의 열의와 몰입까지 발생시키지 않는다고 보았다. Bass(1985)의 거래적 리더십은 기존 이론에 더해서, 교환적 과정에 부하들이 과업목표에 열의와 몰입할 수 있도록 부하직원들의 욕구파악을 바

탕으로 적절한 수준의 보상을 기반으로 한다. 거래적 리더십의 요인으로  
는 상황적 보상, 예외적 관리 등의 하위차원으로 분류된다.

#### 가) 상황적 보상

상황적 보상은 보상을 받기 원하는 부하가 어떤 것을 해야할지 명확  
히 방향을 제시해 주고 부하는 목표 달성과 업무를 수행한 대가로 받기  
원하는 보상을 명확히 함으로써 긍정적인 보상의 주기가 개인의 발전과  
조직의 발전으로 이어지는 것이다.

Kilmonski와 Hayes의 연구에서는 리더가 사용하는 긍정적 강화 그리  
고 명확히 명시된 직무지시와 구성원들의 만족도 간에는 강한 정의 관계  
가 있음을 발견할 수 있었다.

Keller와 Szilagyi(1976)는 수락할 수 있는 성과에 대한 임금인상, 추  
천과 인정, 그리고 칭찬과 같은 보상이 주어질 때 부하의 기대를 높을  
뿐 아니라 성과도 높아진다는 것을 발견했다. 부하는 리더가 일관성 있  
게 지원을 유지하고 부하의 참여를 유도해 기준을 마련하는 등 신뢰감을  
부하에게 줄 때 부하와 리더의 노력은 성공적인 결과를 가져 올 수 있는  
것이다.

#### 나) 예외적 관리

예외적 관리는 부하의 성과가 계획된 수준에 도달하지 못할 때, 또는  
어떠한 일이 조직의 목표와 다른 방향으로 잘못 되어 갈 때 리더가 개입  
하여 수정하는 것을 의미한다.

Bass에 의하면 예외적 관리는 상황적 보상과는 대립된 개념으로 처  
별이 수반된다고 한다. 리더들이 상황적 보상보다는 예외적 관리에 치중  
하는 경향이 있으며, 그로 인해 상황적 보상이 제공하는 긍정적 효과를  
저해하는 경우가 많음을 지적하고 있다.

예외적 관리는 적극적 예외관리와 소극적 예외관리가 있다. 적극적  
예외관리는 업무가 정해진 절차에서 벗어날 기미가 보일 때 개입하여 적

절한 조치를 취하는 것을 말하며, 소극적 예외관리는 일이 정해진 절차에서 벗어났을 경우에만 개입하여 조치를 취하는 것을 말한다.

### (3) 변혁적 리더십

변혁적 리더십은 1978년 Burns에 의해서 처음 제시되었는데 자신이 ‘거래적 리더십(Transaction leadership)’이라고 명명한 리더십 개념에 상대되는 개념으로 ‘변혁적 리더십(Transformational leadership)’이라는 개념을 제시했으며, 그 후 1985년 Bass가 조직상황에 맞춰 구체화함으로써 널리 알려지게 되었다. Bass는 변혁적 리더십을 “리더와 부하가 서로보다 높은 수준의 사기진작과 동기를 일으키는 과정”이라 정의하였다.

변혁적 리더십은 거래적 리더십과는 달리 부하의 고차원적인 인정, 자유, 평등, 평화적인 요소에 가치를 부여하여 고차원적인 효과성을 끌어내는데 목적이 있다.(김정희,2004) Bass는 이러한 변혁적 리더십의 요인으로서 카리스마, 개별적 배려, 지적자극을 들고 있다.

#### 가) 카리스마

카리스마 개념은 1920년대 Max Weber에 의하여 도입되었다. 카리스마는 처음엔 비범한 일을 해내는 개인의 특별한 능력으로 묘사했다. Weber는 1947년 카리스마를 초자연적이고 초인간적인 자질과 힘을 타고났다고 인식하는 지도자에 대한 추종자들의 철저한 개인적 헌신을 통해 완전히 새로운 오리엔테이션을 일으킬 능력이 있는 가장 탁월한 혁명적인 힘이라고 정의했다.

변혁적 리더십에서 카리스마는 가장 핵심적인 요소로 구성원이 직무에 열중할 수 있도록 하고 충성심을 갖게 하며 구성원들로부터 존경심을 받고 공동목표의 중요성을 강조하여 도전적인 목표를 설정함으로써 구성원에게 존경과 신뢰를 불러 일으켜 구성원이 리더와 동일시 하고자 하는 열정을 일으킨다.

#### 나) 개별적 배려

개별적 배려는 구성원들의 개인적인 요구에도 세심한 관심을 기울이고 지원적 분위기를 조성하려는 리더들의 특성이다. 부하들은 맡은 일에 익숙해지도록 코치와 조인자로서 역할을 수행한다. 결과적으로 부하들은 자신을 특별하게 느끼게 되고 격려와 동기부여를 받는다. 또한 부하들이 도전을 받아 성장하도록 권한 위임을 활용한다

#### 다) 지적자극

Bass에 의하면 리더가 스스로 문제해결 능력을 보여주거나 창의적인 아이디어를 제시하면서 직원으로 하여금 행동에 자극을 주고 변화를 이끌어내는 것을 말한다. 리더는 직원에게 새로운 생각과 다시 생각하는 것을 자극시키는 새로운 아이디어의 흐름을 제공한다. 리더는 시키는 일만을 성실하게 수행하는 직원보다는 업무수행 과정에서 틀에 박힌 과거의 방식을 고수하기 보다는 새로운 방식으로 일을 하는 직원에게 더 많은 관심을 갖는다. 코치나 멘토의 역할을 통해 직원에게 업무 방식에 있어서 다른 관점을 가질 수 있는 통찰력을 가지게 해 주고 현상유지에만 급급하지 않고 혁신적이고 새로운 아이디어를 가지고 다양하게 해결 방법을 찾을 수 있도록 격려한다.

직원들에게 과거의 문제점이 무엇인지 알려주고 이를 해결할 수 있는 방법을 찾을 수 있도록 자신의 전문적인 지식을 활용하기도 한다. 능동적인 사고를 하는 리더는 문제를 해결하는 방법에 있어 창의적인 아이디어를 제시하는 경향이 많으므로 직원 입장에서 리더의 의도를 이해하지 못한다면 오히려 조직의 성과에는 부정적으로 영향을 미칠 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 리더는 항상 열린 마음으로 직원들이 어떤 상황 아래에서도 잘 대처할 수 있도록 자극을 주어야 한다.

## 제 2 절 선행연구

### 1. 공공갈등에 관한 선행연구

#### 1) 공공갈등의 원인에 관한 선행연구

공공갈등에서 협상자들의 가치관이나 태도, 행태 등과 같은 미시적 변수들은 갈등의 원인으로 지목되어져 왔으며 이에 대한 분석 역시 그동안 많이 진행되어 왔다.

윤의영(2000)은 정부간 환경 분쟁을 해소하는데 도움을 주거나 반대로 협조를 저해하는 요인의 탐색에 초점을 두고, 지방자치 이후 발생한 정부간 발생 사례를 분석하였다. 그 결과 분쟁 및 협력의 중요한 변수로서 경제적 부담, 상위 지방자치단체 또는 중앙정부의 지원, 지역이기주의, 민주적 의사결정 그리고 효과적인 분쟁조정제도 등으로 파악하였다.

박혜자·최장주(2000)는 위천공단 입지 갈등 사례를 대상으로 하여 지방자치단체간 분쟁의 원인과 쟁점을 고찰하고, 이를 기초로 하여 지방자치단체 간의 협력을 통한 분쟁 해결의 필요성과 그 실천적 방안을 모색하였다. 이들은 분쟁의 구체적 원인을 입지선정의 비합리성, 비용부담의 불합리성, 참여 및 절차의 부재, 정책 공동체 의식의 미약 등에서 찾고 있다.

하혜영(2007)은 공공갈등 해결에 영향을 미치는 주요 요인들을 식별하고, 이 요인들이 어떻게 갈등해결과 연관되어 있는지 분석하는데 목적을 두었다. 특히, 사업을 추진하는 정부가 이를 반대하는 타지방정부 혹은 주민들과의 갈등을 완화시키고 해결하려는 갈등관리의 노력이 실제로 갈등해결에 효과가 있는지를 검증하였다.

이승우(2008)는 용인죽전지구 택지개발사업 사례를 중심으로 하여 사업지구 주변의 도로 및 환경을 대상으로 분석하였는데, 초기 사업추진과

정에서의 절차를 문제 삼는 민원제기와 도로건설을 둘러싸고 이해관계를 달리하는 지역주민간이나 지방자치단체간, 중앙정부와 지방자치단체간의 복잡한 이해관계를 그 원인으로 규정하고, 제도적인 측면이나 운영적 측면에서의 해결방안을 제시하였다.

## 2) 공공갈등의 단계에 관한 선행연구

박호숙(1994:62-75)은 갈등의 단계를 태동기, 교착과 담보기, 해빙기 등의 3단계로 나누고 있으며 이종열·권해수(1998:160-187)는 위천공단입지갈등 사례를 분석하면서 갈등을 갈등태동기, 갈등증폭기, 갈등성숙기로 구분하여 사례분석을 하고 있다. 전주상(2000)은 갈등과정을 갈등의 인지 및 탐색, 갈등의 현재화, 갈등의 영향 등의 세 단계로 구분한다. 또한 주상현(2001:107-135)은 갈등의 과정을 갈등잠재기, 갈등심화기, 갈등해결기 등의 3단계로 나누어 분석하고 있다.

또한, 유해운 외(1997:96-101)는 갈등의 발단단계, 갈등의 표출단계, 갈등해결의 탐색단계, 후갈등단계 등 네 단계로 나누어 고찰하고 있다. 주재복(2003) 역시 갈등을 네 단계로 나누어서 갈등의 초기단계, 갈등의 지속단계, 갈등의 심화단계, 갈등의 완화단계로 구분하고 있다.

한편, 강성철 외(2003:13-16)는 기존 갈등 관련 연구들이 시간적 요소를 크게 고려하지 않았다고 비판하면서 시간적 요소를 고려하여 갈등을 동태적으로 분석하기 위한 사례분석모델을 고안해 내기도 했다. 이들은 갈등 이슈의 특성(갈등원인 제공)→잠재적 갈등→갈등의 표출단계→갈등 해결방법의 강구단계→갈등의 감소 및 협력→갈등의 잠복 및 재표출 등 6단계로 갈등전개과정을 구분하고 있다.

박명현(2004)은 Robbins과 Stephan(1993)의 이론을 빌려서 갈등의 진행과정을 첫째 잠재된 갈등상황, 둘째 갈등의 지각, 셋째 갈등대응 태도의 형성, 넷째 행위(갈등의 표출단계), 다섯째 결과와 평가로 구분하였고, 또한 폰디의 갈등이론을 재구성하여 청계천 복원사업 갈등단계를 발단단

계, 표출단계, 해소단계 및 정리단계로 구분하여 분석하였다.

박홍엽(2006)은 공공갈등의 사례분석을 위한 분석틀로 갈등의 단계이론을 사용할 것을 주문하고, 갈등의 전개과정을 갈등의 생성 및 잠복기, 표출기, 고조기, 완화기, 해결기로 나누어 각 단계별 특징을 설명한다. 그는 표출기를 기본으로 그 이전단계를 갈등예방단계로, 그 이후 단계를 갈등해결단계로 나누어 대응전략을 제시한다.

최구순(2012)은 갈등의 발생단계, 갈등 고조단계, 갈등 지속단계, 갈등 종결단계로 구분하여 새만금간척사업의 갈등사례를 분석하고 있다.

임만석(2013)은 갈등과정을 당사자간 상호관계 및 강압 및 협상과 연관된 행동방식과 선택된 전략을 기준으로 발생·증폭·교착·완화·종결의 5 단계로 구분하고 있다.

### 3) 공공갈등의 해결방안에 관한 선행연구

박기묵(1997)은 위천공단 갈등사례를 통하여, 특정지역의 수자원 이용을 제한함으로써 당해 지역이 부담하는 비용은 상당히 높아지는데 반하여, 그로 인한 편익은 그 지역의 범위를 넘어서 광범위하게 향유되는 지역 간 비용과 편익의 불공평에서 지역간 갈등이 발생한다고 하였다, 그러므로 이러한 불균형을 개선하고 갈등을 해결하기 위해서는 구제지역 주민과 지방정부의 순응 확보방안과 강제의 비용이 마련되어야 한다고 주장한다. 박기묵은 위천공단 입지갈등 사례의 분쟁해결모형을 연구하고 있는데 대안적 분쟁해결기법의 핵심인 협상과 타협을 통해 해결하는 방법을 제시하고 있다.

윤일기(2007)는 미군기지 평택이전 정책과 기무사령부 과천이전 정책을 비교분석하여 갈등관리의 성공과 실패에 영향을 미치는 요인들을 도출하고, 성공적인 갈등관리를 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 통해 사업담당자들과 주민들과의 커뮤니케이션 정도의 차이, 인간적인 신뢰감 형성, 홍보 및 의견수렴 등을 주요한 차이점으로 제시하였다.

배남진(2008)은 공영택지개발사업 추진과정에서 발생하는 갈등사례를 체계적으로 분석하여 효율적인 갈등관리 방안을 제시한다. 이를 위해 공영택지개발사업의 시행자와 사업지구 주민 및 이해관계기관과의 갈등의 구조 및 특성을 분석하고, 분석대상 개발사례를 갈등의 전개과정, 갈등원인별, 갈등관리 행위 및 갈등 참여자간 관계별로 구분하여 비교·분석한 후 구체적인 갈등관리 방향을 도출하였다.

은재호 외(2011)는 제주해군기지 사례를 들어 국방 군사시설 입지갈등의 원인과 해법에 대하여 연구하였다. 연구의 결론으로써 제주해군기지 사례와 같은 불가역적 성격의 대규모 국책사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 다층 거버넌스 체계(Multi-level Governance) 구축, 합의에 의한 규칙 제정, 그리고 조정 절차와 기술의 도입 및 확산을 시급한 과제로 언급하였다.

임동진(2011)은 우리나라의 중앙행정기관들이 관리하고 있는 공공갈등의 발생수준, 공공갈등관리제도의 운영평가, 공공갈등해결의 영향요인등을 분석하여 효과적인 갈등해결 방안을 제시하고 있다. 그에 따른 정책제언으로는 정부의 적극적인 역할을 강조하고, 현재의 공공갈등관리제도 운영의 실효성을 높이는 방안 마련의 필요성을 제기하고, 공공갈등관리제도의 법 개정이나 제정을 주장하였다.

#### 4) 공공갈등의 법·제도에 관한 선행연구

박홍엽(2011)은 갈등관리법안을 중심으로 갈등관리 법·제도가 어떠한 방향으로 진행되고 있는지를 분석하고 문제점을 파악한 후 향후 우리나라의 갈등관리 제도화가 어떠한 방향으로 나아가야 할지를 분석하고 있다. 이 같은 분석결과를 바탕으로 향후 우리나라의 공공갈등관리를 제도화할 경우에는 각 부처로 하여금 갈등예방에 적극적으로 나설 수 있는 인센티브 마련, 일정한 요건에 해당되는 정부정책이나 사업의 사전의견수렴절차에의 회부, 정부의 갈등관리 실태·점검의 강화, 갈등관리심의위



원회 제도 개선 등의 정책방안을 제시하였다.

정정화(2012)는 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 4개국에서 시행하고 있는 갈등예방기제를 비교 분석하여, 우리나라는 프랑스의 CNDP(국가공공토론위원회, Commission Nationale du Debat Public)와 같은 공공토론제도를 도입하여 사회적 합의형성시스템을 구축하는 것이 바람직한 것으로 판단하였다.

조성배(2013)는 국내의 공공사업에 대한 갈등관리가 갈등이 발생하거나 예상되는 사업에 대하여 각 실무기관에서 자체 내규를 토대로 의사결정자 판단 하에 진행되고 있는 이규가 현행 갈등관리가 대통령령 이외에 법·제도적인 뒷받침이 이루어지지 못하여 내용이 구체적이지 못하고 그 시행기준도 명확하지 않기 때문이라고 전제하였다. 이의 해결방안으로 관련법 제정을 통해 일정규모 사업에 대한 갈등관리를 강제화하고, 중앙정부 내 공공갈등에 대한 컨트롤타워를 설치하여 종합적 관리가 이루어지고 권한을 가지고 예방 및 해결에 노력할 것을 제안하였다.

## 2. 공공갈등 해결과 리더십에 관한 선행연구

리더십과 관련된 기존의 연구는 대부분 민간 기업에 편중되어 있고 조직 리더의 리더십이 조직의 효과성에 미치는 영향을 규명하는 것이다. 조직효과성과 조직평가에 대한 측정은 보통 행태론적 방법과 경영성과적인 방법으로 나뉜다. 행태론적 방법으로는 조직구성원의 직무만족, 직무몰입, 조직몰입, 사기, 응집력 등의 차원을 측정하는 형태이며, 경영적인 측정방식은 재무성과, 경영실적, 운영성과 등의 항목을 측정하는 방식이다(이정주, 2005). 리더십과 조직과 관련된 연구는 많으나 공공리더십과 갈등을 대상으로 한 연구는 많지가 않다.

이창원 외(2003)는 서구 문화권에서 개발된 리더십 이론들 중 변혁적 리더십 중심으로, 뉴질랜드와 한국의 지방자치단체 단체장과의 비료를 통해 타 문화권에서 어느 정도 일반화할 수 있는지를 연구하였다. 연구

결과, 단체장들의 변혁적 리더십과 배려는 양국 모두 그 효과가 있는 것으로 분석되었다. 그리고 구조주도는 한국에서 효과적이고 뉴질랜드는 효과가 없는 것으로 나타났고, 반면 거래적 리더십은 뉴질랜드에서는 효과가 있었지만 한국은 그렇지 못했다. 이는 한국과 뉴질랜드 간에는 변혁적 리더십과 배려는 문화적 보편성이 있고 구조주도 및 거래적 리더십은 문화적 특수성이 있음을 의미한다. 이러한 결과는 Bass(1985)가 제시한 변혁적 리더십이 어떤 상황이나 문화권에서도 효과적이라는 주장을 뒷받침할 수 있다고 볼 수 있다. 변혁적 리더십의 필요성이 강조되는 조건들을 살펴보면 조직구조의 변화가 심하고, 리더는 합리적 리더십뿐만 아니라 카리스마적 리더십이 요구되며 환경의 변화가 심한 조직일 경우이다.

안승일(2008)은 역대 민선 서울시장(조순, 고건, 이명박 시장)을 대상으로 리더십 연구를 진행했는데, 리더십 분석의 주요 요인을 시정 방향설정 측면, 외부환경 관리 측면, 내부자원 관리 측면으로 구분하였다. 시정 방향설정 측면에서 거래적 리더십은 객관적 지식에 기초해 상황을 정리하고 주로 법과 제도에 의존하고 집행하며, 변혁적 리더십은 자신의 능력에 강한 믿음을 갖고 개인적 열정과 신념에 의해 주관적으로 결정하는 형태이다. 외부 환경관리 측면에서 거래적 리더십은 원칙과 기준을 강조하며, 어떤 행위에 대해 여러 가지 형태로 대가를 지불하는 거래 및 협상방법을 선호한다. 또한 여론 추이에 민감하여 여론에 순응하는 편이고, 부하들과는 업무성과에 따른 보상제도를, 하위 자치단체에는 이익 교환적인 협상방법을 활용한다. 시민들과의 갈등해결에는 경제적 보상이나 교환적 협상을 활용한다. 반면 변혁적 리더는 내외부 유관조직, 전문가들의 정보와 아이디어들을 활용 및 통합을 통해 외부조직과의 관계변화를 모색한다. 그리고 도덕적 가치에 대한 강한 신념을 가지고 있고 여론을 주도하면 변화를 주도한다. 또한 대중적 이미지가 강하고 카리스마가 있으며, 부하들에게는 새로운 방식으로 문제해결을 할 수 있도록 자극한다. 내부 자원관리 측면에서 거래적 리더십은 성과에 따른 보상과 신상필벌

의 원칙을 갖고 부하들을 감시하고 교정한다. 그러나 변혁적 리더십은 부하들의 잠재력을 최대한 이끌어 내려하고 부하들로부터 강한 신뢰감을 받으며, 구성원들에게 비전과 사명감을 심어준다. 리더 스스로 높은 도덕적·윤리적 기준을 갖고 부하들의 창의성과 혁신성을 자극하고, 개별적으로 배려한다.

오도균(2012)은 원자력발전시설을 둘러싼 공공갈등 가운데 부안과 경주의 방폐장 입지선정 사례를 분석하여 갈등조정의 성패를 가져온 정부와 공기업의 리더십을 비교, 분석하였다. 부안의 사례에서 정부는 거래적 리더십으로 갈등을 해결하고자 하였으나 위계주의와 권위주의, 도구적 합리성에 입각한 정부의 리더십이 작용할수록 갈등 상대방의 신뢰가 점점 사라졌고 정부와 부안 지역주민 모두에게 사회적, 경제적 비용만을 남긴 채 해결되지 못하였다. 반면 경주의 사례에서 정부는 거래적 리더십과 변혁적 리더십의 조화를 통해 방폐장의 입지를 둘러싼 약 20년간의 갈등을 종식시키는데 성공하였다.

### 3. 분석틀의 설정

본 연구에서는 박명현(2004)이 제시한 갈등단계를 갈등 발단단계, 갈등 표출단계, 갈등 증폭단계, 갈등 정리단계로 재정리 구분하여 설명하고자 한다. 갈등의 발단단계는 불충분한 자원을 얻기 위한 경쟁, 자율성을 확보하기 위한 충돌과 의욕, 하위단위 조직 간의 목표차이, 의사소통의 장애 등으로 구성되는 단계이다. 특히 갈등의 초기단계이므로 정확한 문제인식과 더불어 갈등예방에 초점을 맞추어 갈등관리가 이루어져야 할 단계이다. 공공사업의 경우 공청회, 설명회, 언론보도 등을 통해 지역주민, 시민단체 등이 사업계획을 인지하여 지역주민 또는 환경단체 등 시민단체를 중심으로 각종 대책위원회를 결성하는 단계이다.

경부고속철도 천성산 사업의 경우 환경부가 1998년 12월 경부고속철도 2단계 사업구간 내의 무제치늪을 생태보전지역으로 지정하고 나서

2002년 7월 종교계와 시민단체로 구성된 ‘공사 중지 및 사업추진방향 모색을 위한 합동대책협의회’의 구성 시점까지 갈등의 발단단계가 진행되었다.

호남고속철도 계룡산 사업은 2003년 11월 호남고속철도 기본계획 조사연구가 완료되고 나서부터 2005년 9월 20일 불교계 및 시민단체로 구성된 ‘계룡산 살리기 대전·충남연대’의 구성시점까지 갈등의 발단단계가 진행되었다.

다음으로, 갈등의 표출단계는 갈등을 인지하고 개인화하고, 위협이나 적대적인 행위 및 집단행동으로 표출되는 과정을 거쳐 타인의 목표를 좌절시키거나 이익을 방해하는 행동으로 진행되는 단계이다. 잠재화된 갈등이 표출되는 것은 갈등의 원인이 명확해지고 갈등의 당사자 확인이 가능하기 때문이다. 따라서 이 단계에서는 갈등주체가 명확해지고 갈등당사자간에 이해관계가 분명해진다. 공공사업의 경우 지역주민 중심의 각종 대책위원회가 주동이 되어 사업시행기관, 관련 지방자치단체, 사업 감독 중앙행정기관, 청와대, 국회, 감사원 등에 민원제기 또는 청원서 등을 제출하거나 면담요청, 공개토론회를 개최하는 등 자신들의 입장을 전달하기 위해 다양한 방법으로 노력하고 환경단체 등 시민단체는 지역주민과 접촉을 하면서 교육을 시키거나 언론을 상대로 사업추진의 부당성을 홍보한다.(박명현, 2004)

경부고속철도 천성산 사업의 경우 2002년 7월 종교계와 시민단체로 구성된 ‘공사중지 및 사업추진방향 모색을 위한 합동대책협의회’의 구성 이후부터 천성산 살리기 전국순례, 3보 1배 등 불교계 및 환경 시민단체의 반발행위와 2003.05.12. 공단과 시민단체 노선재검토위 구성을 거쳐 2003.10.15. 고속철 천성산 관통저지 대책위가 부산지법에 공사금지가처분 신청을 제기하는 시점까지 갈등의 표출단계가 진행되었다.

호남고속철도 계룡산 사업은 2005년 9월 20일 불교계 및 시민단체로 구성된 ‘계룡산 살리기 대전·충남연대’의 구성 이후부터 각 사찰에 현수막 게시, 지역시민단체와 연대한 계룡산 살리기 활동, 계룡산 훼손 반대

100만인 서명운동, 건교부 및 관계 부처 항의 방문, 계룡산 살리기 범회 개최 등을 거쳐 2006년 4월 환경·시민단체와 공단이 환경문제 해소를 위해 공동으로 환경생태조사를 하기로 협의한 시점까지 갈등의 표출단계가 진행되었다.

그리고 갈등의 증폭단계는 갈등의 표출단계에서 지역주민의 의견이 관계기관에 수용되지 못하면 점차 집단적 시위, 폭력행사 등으로 의사표현이 과격해지거나 법원 등 제3자적 해결에 의존하게 되어 비용이 많이 들고 갈등해결에 많은 시간이 소요된다. 따라서 갈등이 표출되었을 경우, 초기단계에 그에 상응하는 적절한 관리방안을 수입하여 대처하면 갈등은 확대, 재생산되지 않고 조기에 종식될 수 있다. 따라서 공공사업을 추진함에 있어서 정부, 공기업 등 사업주체는 단기적이고 임시방편인 갈등관리 보다는 갈등이 발생하게 된 근본원인을 명확히 인식하는 것이 필요하다.(박명현, 2004)

경부고속철도 천성산 사업의 경우 2003.10.15. 환경시민단체가 천성산 사업의 공사중지 가처분 신청의 소송을 제기한 시점부터, 2005.02.03. 정부와 공단의 환경영향 공동조사단 구성 제의로 지울스님이 100일 만에 단식을 중단하고 2005.08.30.에 천성산 환경영향 종합평가 조사에 착수 과정을 거쳐, 2006.06.02. 대법원이 공사중지 가처분신청 재항고를 기각한 시점까지 갈등의 증폭단계가 진행되었다.

호남고속철도 계룡산 산업의 경우 경부고속철도의 갈등 경험을 바탕으로 환경단체와 공동으로 계룡산 환경생태를 공동으로 조사하는 등 공단에서 선제적 능동적으로 갈등상황에 대처하였다. 이에 따라 호남고속철도 계룡산 사업의 경우에는 경부고속철도 천성산 사업의 경우와 같은 갈등증폭 단계는 나타나지 않았다.

끝으로 갈등의 정리단계는 갈등의 무시, 철회, 회피, 강압과 같은 일차적 방안과 대면, 협상, 타협 등 이차적 방안 그리고 소송, 중재, 목표의 수정 등과 같은 삼차적 방안에 의한 갈등관리 방안을 통해 갈등이 수면하에 잠복되거나 갈등이 해소되거나 증폭되는 갈등관리의 효과가 나타나

는 단계이다.(박명현, 2004)

경부고속철도 천성산 사업의 경우 2006년 6월 최종 대법원의 판결이 나온 시점 이후 갈등의 정리가 되었다. 대법원 판결 이후 별다른 마찰 없이 경부고속철도 천성산 사업은 공사가 진행되었으나 이미 약 1년간의 공사 중지로 상공회의소 추산 약 2조 6천억 원의 기회비용이(독립신문, 2005.9.28.) 발생되었다. 이후 2010년 11월 경부고속철도는 공사종료 후 상업운행이 개시되었다.

호남고속철도 계룡산 사업의 경우 2006년 4월 환경·시민단체와 공단은 환경문제 해소를 위해 공동으로 환경생태조사를 하기로 협의하고 조사 이후 지속적으로 결과를 모니터링 하는 환경·생태 모니터링 위원회를 구성하여 운영하면서 갈등을 정리하였다.

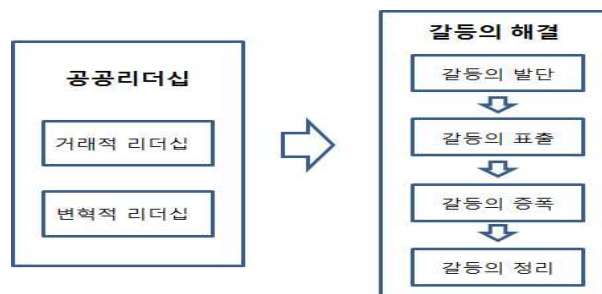
또한, 본 연구는 공공갈등의 단계에 영향을 주고 공공갈등 해결의 성패를 결정하는 공기업의 리더십을 살펴보고자 다음과 같은 가설을 설정한다.

본 연구의 추가설은 ‘공공갈등 해결을 위한 리더십의 차이가 공공갈등 해결에 유의한 영향을 미칠 것이다’이다. 이를 하위 가설로 나누어 제시하면 다음과 같다.

가설 1. 거래적 리더십은 공공갈등 해결에 유의한 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

가설 2. 변혁적 리더십은 공공갈등 해결에 유의한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

<그림 1> 분석틀



## 제 3 장 공공갈등 사례 비교분석

### 제 1 절 경부고속철도 천성산 사업 갈등

#### 1. 갈등의 전 단계

1992년 6월 착공한 경부고속철도 건설사업은 경부축의 교통, 물류난을 해소하기 위해 착공돼 1단계로 서울~대구간 노선을 신설했고 대구와 부산 간, 대전 및 대구시내 통과구간은 기존 경부선을 전철화해 2004년 4월 1일부터 서울~부산 간 고속열차를 운행하였다. 2단계 사업인 나머지 대구~경주~부산 구간과 대전 및 대구 시내통과구간 노선 신설은 2002년 6월 착공했다.

1990년 6월 경부고속철도 노선 경유지는 서울, 천안, 대전, 대구, 경주, 부산으로 확정돼 1994년 11월 환경영향평가 실시가 협의됐다. 경남 양산시에 위치한 천성산 구간은 2단계 사업인 대구~부산 구간에 포함된 것이다.

그러나 환경영향평가 이후인 1995년에 인근지역인 정조산 무제치늪이 발견돼 환경부는 1998년 12월 무제치늪을 「자연환경 보전법」에 근거한 생태계보전 지역으로 지정했다. 1999년 화엄늪과 밀밭늪이 추가로 발견된 이후 천성산 생태계 조사과정에서 여러 개의 소규모 늪이 새롭게 발견됐다. 이에 환경·시민단체들이 천성산 생태계 파괴를 이유로 노선 결정의 백지화를 주장하면서 갈등이 발생했다.

경부고속철도 2단계 완전개통 노선인 천성산 통과노선(원효터널)은 터널 통과구간이 지하 약 300~460m 지점을 통과하고, 단단한 암반에 다물이 투과하지 않아 습지에 영향이 미치지 않을 것으로 판단되었다. 그러나 2001년 11월 9일, 경남 양산의 원효산~천성산~정족산 일대를 관통하는 13공구 원효터널(13.3km)에 분포한 늪지의 훼손 주장 및 민원제

기(지울스님)과 부산지역의 금정산 통과구간에 대하여 부산지역의 불교 및 환경단체 등에서 사찰수행 저해와 자연환경 훼손, 생태파괴 등을 이유로 통과노선의 백지화를 주장하였다.

공단은 같은 해 11월 28일 환경관련 민원 설명회를 갖고, 설계현황을 보고하고 환경파괴는 없을 것이며 부득이한 경우, 정밀조사를 통해 보완 예정임을 설명하였다. 2001년 12월 불교계와 부산, 울산, 경남지역의 26개 환경시민단체가 천성산 습지보전 및 임도(林道)개설반대대책위(집행위원장:지울스님)을 결성, 공사계획 철회를 요구하는 1백만 서명운동 등의 활동을 벌일 것을 천명하면서 경부고속철도 천성산 관통터널 공사의 문제점이 부산지역을 중심으로 거론되기 시작하였다.

## 2. 갈등의 발단단계

이 시기에는 갈등이 낮은 갈등이 지속되면서 갈등 당사자들이 점차 조직화되고 확대되어 가던 시기이다. 공동조사 협의가 결렬된 후 2002년 2월에는 내원사 승려들이 고속철도 노선 변경을 요구하며 ‘천성산 보전을 위한 국토보도순례’에 들어갔다. 또한 부산 범어사 측도 자연환경 훼손, 문화유적 파괴, 소음에 의한 수도(修道)환경 침해 등의 이유로 반대운동을 벌였다.

대책위가 고속철 종착역을 부산 금정구 노포동으로 변경하여 금정산 통과를 백지화하거나, 이 구간을 지하터널로 할 것을 요구하는 가운데 같은 해 2월, 고산늪지 환경 검토용역이 발주되었다.

2002년 7월 24일, 고속철도 관통 반대 시민·종교대책위원회는 부산 시청 앞에서 ‘3보1배’시위를 벌였는데 이날 행사에는 내원사 주지 혜승승려를 비롯한 승려 60명, 시민단체 회원 등 모두 1백여 명이 참여하였다.

같은 해 11월 26일, 범어사, 내원사, 부산환경운동연합, 부산시불교연합회, 부산 경제정의실천시민연합 등 50여개 시민단체로 구성된 ‘금정산·천성산 고속철도관통 반대 시민·종교대책위원회’는 2천여 명의 시민들이



참석한 가운데 부산시청 앞에서 ‘금정산·천성산 고속철도관통 반대 시민 총궐기대회’를 가졌다. 또한 고속철도가 단지 내를 통과하거나 인근으로 경유하는 부산 지역 8개 아파트 주민들도 노선변경을 요구하였다.

그러나 공단은 부산 통과구간의 지하화에 대하여 통과구간이 매립지로 연약지반이어서 거대한 지하구조물 설치의 어려움과 지하화할 경우 공사비가 1조 2천억이 소요되고 공기가 5년이나 소요되었으며 범어사의 경우 구간소음이 기준(60db) 이하인데다 공사기간 중에서 터널식 방음벽을 설치키로 하는 등의 대책을 수립해 놓고 있어 노선변경은 불가한 입장이었다.

그 과정에서 천성산 통과 관련 정밀영향조사용역을 실시(2002. 3. ~ 2002. 11)하고 건교부, 환경부, 조계종 관계자들이 참여한 합동현장답사를 실시하는 등 관계부처 및 공단, 통과 반대 관련인들과의 협의가 지속되었다.

이후 2002년 10월, 63개 시민단체로 이루어진 부산경제가꾸기시민연대와 28개 단체로 구성도니 부산여성단체협의회는 ‘환경문제 등을 보완해야 하지만 부산의 절체 절명적 과제인 고속철도의 본격적 착공을 지연시켜서는 안 된다’는 내용을 담은 성명서를 발표하기도 했다.

이렇듯 반대·찬성의 여론공방이 치열한 가운데서도 공단에서는 대구~부산간 고속철도 2단계 건설공사를 진행해 나갔다. 2002년 6월부터 이미 2단계 공사가 시작되었으며 같은 해 11월 18일에는 경주사무소까지 개설하였다. 그러나 천성산의 경우에 대해서는 전문기관에 의뢰하여 진행 중인 천성산 구간의 자연변화 정밀조사 결과를 보고, 그에 따라 대책을 수립키로 방침을 정하고 있었다.

또한 아파트 단지 밑을 지나는 문제에 대해서는 이들 아파트 건축이 시작되기 전에 이미 고속철도 노선이 공고됐고, 아파트 밑 40~90m를 지나므로 안전에는 별 문제가 없다는 점을 들어 설득과 협조를 요청하는 활동을 지속하였다.

<표 5> 천성산사업 갈등 발단단계 주요 일지

시기	주요 내용
1990. 6	- 사업계획 및 기본노선 확정(서울~부산 409km, 5조 9,462억 원) - 세부노선 확정발표 및 천안~대전(시험선 구간) 중 4공구 착공
1994. 4~10	- 환경부 환경영향평가 시작~완료
1998. 7	- 고속철도 기본계획 변경 결정(1단계만 2조 7,377억 원에 2004년 4월까지 완공, 2단계 사업기간 2004년~2010년)
1998. 12	- 환경부, 무제치늪을 생태계보전지역으로 지정
2001. 11. 8	- 고속철도가 통과하는 밀밭 늪 주위에서 땅 갈라짐 현상 발생. 부산일보, KBS 등에서 고속철도 터널 붕괴 위험 보도
2002. 1. 8	- 사업추진 주체인 공단과 반대 측 사이에 협동조사단 및 공청회건에 대한 타협점을 찾지 못하고 결렬
2002. 2	- 환경부, 화염늪을 습지보전지역으로 지정
2002. 6	- 대구이남 신선건설 구간 착공 - 공단이 공동조사를 통해 문제가 있으면 노선변경을 검토하겠다는 종전의 입장을 철회하고 대한지질공학회와 단독으로 조사 계약
2002. 7	- 불교계 및 환경단체의 금정산·천성산 터널통과 노선 반대로 공사 진척 없었음 - 부산시장의 재검토 공약이행을 촉구하는 지울스님 1인 시위 - 부산시장 지울스님 방문, 영향평가 재검토 약속 및 건교부 차관 지울스님 방문, 공동협의체 구성 약속

※ 출처 : 김병섭(2006)를 수정·보완

### 3. 갈등의 표출단계

이후 2003년 2월 24일, 내원사 지율스님, 천주교 부산교구정의평화위원부 등이 ‘금정산·천성산 고속철도 관통 백지화’를 요구하며 단식농성을 벌였다. 이렇듯 경부고속철도 2단계 사업을 둘러싼 갈등의 골은 깊고 험난했다. 공동대책위에서는 벌써 20일째 단식을 벌이고 있는 실정이었다. 부산시와 부산상공회의소 등에서는 이들과 간담회를 갖고 현안을 토론했지만 응하지 않았다.

관통반대대책위 측은 이와 함께 “노무현 대통령은 대선 당시 ‘천성산과 금정산을 관통하는 경부고속철도 노선을 전면 재검토, 백지화하겠다’고 한 약속을 지켜야 한다”며 더욱 강경한 입장을 펴고 있었다.

건설교통부와 공단, 부산시에서는 고속철이 통과하는 지하구간은 높지의 300~400m 아래로 암반층으로 이루어져 있어 공사로 인해 산 위 높지, 주변 온천 등의 수원이 고갈될 가능성은 거의 없다는 뜻을 표명하고 있었다.

천성산·금정산 구간에 대한 찬성과 반대의 팽팽한 대립은 2003년 2월 ‘참여정부’가 정식 출범하게 되면서 새로운 국면을 맞게 되었다. 공단은 대통령의 지시에 따라 경주이남 지역의 업무를 완전 중단시켰다.

노선 재검토 지시와 공사 중단은 한동안 진정상태에 있던 경주, 울산 지역을 자극하는 새로운 불씨가 되었다. 경주에서는 기존 노선 고수의 주장을 펴는가 하면 울산에서는 울산역사 설치를 요구하고 나섰다.

당시 경주시장, 경주시의회 부의장, 경주 경실련, 경주 상공회의소 관계자 등 20여명은 2003년 3월 13일, 가칭 “경부고속철도 경주통과노선 사수 범시민추진위원회”를 구성했으며 경주시의회도 ‘고속철도 경주노선 사수 특별위원회’를 구성하여 다른 시·군의회와 연대하기로 하고 기존노선 고수의 주장을 폈다.

2003년 5월, 노선변경을 요구하는 시민·종교단체 측과 사업시행자 측이 공동으로 참여하는 ‘경부고속철도 대안노선 및 기존노선 재검토위원

회'가 발족되었다.

시민·종교대책위와 사업시행자 측 각 6명씩의 전문위원과 각 4명의 정책위원으로 구성된 재검토위원회는 2개월 동안 부산~언양 간의 노선을 조사하였으며 여기서 먼저 8개 노선이 상정되었다. 재검토위원회는 몇 차례의 협의를 통해 이를 3개로 축약시키기는 했으나 양측의 팽팽한 의견 차이로 단일노선의 합의에까지는 다다르지 못했다. 이로써 각 전문위원들은 개별 의견을 내는 형식으로 활동을 마쳤다.

<표 6> 천성산사업 갈등 표출단계 주요 일지

시기	주요 내용
2002. 12	- 노무현후보 대선유세 때 기존노선 백지화, 대안노선검토 공약 - 공단 2단계 사업의 전초기지 울산사무소 개소
2003. 1	- 대통령직 인수위, 대책위에 기존노선 백지화 약속
2003. 2	- 고속철도 백지화 공약 실현과 천성산 수호를 위한 1차 단식
2003. 3	- 민정수석 및 건교부 차관, 단식농성장 방문 지울스님 면담 및 노선재검토위원회 구성 제의
2003. 5	- 노선재검토위원회 구성 합의(7개 대안노선을 재개하고 논의 실시)
2003. 8	- 경부고속철도 노선재검토위원회 의견 공개(기존 노선 우세) - 지역 각계각층 인사로 구성된 '부산 미래발전을 위한 경부고속철도 조기건설촉구 범시민추진위원회' 발족
2003. 9	- 공사 지연에 따른 손실을 염려하여 당초노선 공사 강행 결정
2003. 10	- 지울스님, 부산시청 앞 2차 단식 - 고속철도 천성산 관통저지 대책위, '도롱뇽소송'(공단 상대 고속철도 천성산 구간 공사착공금지가처분 신청) 제기

※ 출처 : 김병섭(2006)를 수정·보완

#### 4. 갈등의 증폭단계

이 시기에는 양 측에 대한 불신이 극에 달하고 지울스님의 100일 단식이 전 국민적 이슈가 되면 갈등이 정점에 이른 시기이다.

정부는 2003년 9월 19일 고건 국무총리 주재로 국정현안저액조정회의를 열고 그동안 중단돼 온 3대 국책사업에 대한 마무리 검토회의를 개최, 이 자리에서 경부고속철도 대구~부산 구간의 기존노선 확정과 공사 재개를 결정하였다.

회의에 참석했던 최종찬 건설교통부 장관은 “경부고속철도의 경우 사업 지연으로 연간 2조 5천억 원의 손실이 발생하고 있다”며 “기존노선보다 더 나은 대안이 없다고 판단해 당초 계획대로 추진키로 했다”고 밝혔다. 최 장관은 “일부에서 주장하는 대구~부산 직선화 노선은 경주·울산·포항권이 수혜 권역에서 제외돼 경제성과 효율성이 저하되는 것으로 분석됐다”고 덧붙였다. 정부의 이 같은 결정에 대해 고속철도 조기개통 및 기존 노선지지 측의 인사들은 즉각 환영의 뜻을 표했으나 관통반대 전국 비상대책위는 이 결정을 받아들일 수 없다며 반발하였다.

2003년 10월 15일, 중단됐던 공사가 재개되자 환경단체와 지울스님은 천성산 도롱뇽을 원고로 하는 ‘공사착공금지 가처분 소송’(일명 ‘도롱뇽 소송’)을 제기하기도 하였으나 이 소송은 ‘도롱뇽’의 원고 자격여부를 둘러싼 논란을 일으켰고, 이후 2004년 4월 8일, 울산지법에서 기각되었다.

그러나 1심 판결 후 같은 해 4월 16일, 지울스님은 청와대 앞에서 단식농성을 벌이며 부산고등법원에 항고하였다. 같은 해 8월 16일, 지울스님과 공단은 환경영향평가를 재실시하고 법원 재판결과에 승복하기로 합의하였다. 이어 2004년 11월 29일, 부산고법에서 기각 선고를 내리고 즉시 공사를 재개해야 한다고 밝혔다. 이로써 2003년 노선 재검토시 6개월, 2004년 상반기에 지울스님의 현장 점거 시 3개월 등 도합 12개월이나 중지된 공사를 재개했으나 이후 지울스님이 다시 법원판결에 불복하여 대법원에 항고함으로써 공사는 중단되고 말았다.

<표 7> 천성산사업 갈등 증폭단계 주요 일지

시기	주요 내용
2003. 12	- 경부고속철도 천성산 원효터널 구간 공사 시작
2004. 4	- 지울스님 측, 부산 고등법원에 항고
2004. 6	- 지울스님, 청와대 앞 3차 단식
2004. 8	- 천성산 원효터널 1차 공사 중단
2004. 9	- 재판부, 환경영향평가 재 실시 결정
2004. 10	- 범어사와 환경단체, 부산지법에 ‘경부고속철도 금정산 구간 공사착공금지 가처분신청’ - 지울스님, 4차 단식 시작
2004. 11	- 천성산 구간 공사 재개
2005. 2	- 2차 공사 중단 - ‘환경영향공동조사단’ 구성
2005. 5	- 공동조사단 4차 전체회의(지울스님과 공단 측이 조사내용과 방법에 대해 최종 합의, 환경영향 공동조사 합의서 작성)
2005. 8	- 지울스님, 조사를 공동조사단에 위임하고 위원에서 탈퇴 - 환경영향공동조사 시작
2005. 9	- 금정터널 공사 중지 가처분 신청(1심)
2005. 12	- 천성산 원효터널 발파공사 재개
2006. 2	- 금정터널 공사 중지 가처분 신청 기각(부산 지법) - 천성산 구간 공동조사결과 발표
2006. 6	- 대법원, 천성산 일대 사찰과 시민단체에서 공단을 상대로 낸 공사착공금지 가처분신청 사건을 기각한 원심 확정

※ 출처 : 김병섭(2006)를 수정·보완

## 5. 갈등의 정리단계

2005년 11월 30일까지 3개월 동안 양측의 5명씩 전문가들이 5개 분야에 걸쳐 공동영향조사를 실시하였으나 합의를 이루지 못하였다. 그 결과 합의문대로 대법원의 판결에 맡기게 되었고, 2006년 6월 2일 대법원은 천성산 일대의 터널공사가 환경영향이 없고, 안정성 문제도 설계에 반영됐다'며 천성산 일대 사찰과 시민단체에서 제기한 도롱뇽 소송을 기각한 원심을 확정하였다. 대법원에서는 정부와 공단의 환경평가 결과가 옳은지에 대한 사실관계 갈등 측면에서 문제를 풀어나갔다. 결국 공단의 환경평가가 사실에 적합하다는 결론을 내리게 되었고, 이로써 2002년 불교계와 환경단체가 공사 중단을 요구한지 4년 만에 천성산 갈등이 일단락되었다.

## 제 2 절 호남고속철도 계룡산 사업 갈등

### 1. 갈등의 전 단계

호남고속철도 사업은 1987년 노태우 대통령이 후보 시절 선거공약으로 호남고속철도 건설을 채택한 이후 1990년 호남고속철도 건설타당성 조사를 실시하고, 1993년 8월 정부는 호남고속철도 건설계획을 발표하였다. 1997년과 1999년, 2001년의 기본계획 수립을 위한 연구용역이 시행되었으나 IMF 외환위기에 따라 경제적 어려움으로 사업추진이 미루어졌다.

2001년부터 2003년에 호남고속철도 기본계획 조사연구 용역을 교통개발연구원에서 수행하였으나, 지방자치단체의 분기역에 대한 반발과 정부의 실행정수도 건설계획 발표에 의하여 분기역의 선정을 행정수도 입지가 결정된 후로 미루기로 하여 기본계획이 수립되지 못하였다.

2004년 10월부터 2005년 12월까지 기본계획 조사연구 보완용역을 시행하였는데 그 기간 동안 대전광역시, 충남, 충북, 충남북도 도의회, 대전시의회, 전남 등 지방자치단체의 분기역 유치를 위한 찬반 활동과 건의 활동이 이루어졌다.

2005년 상반기에는 호남고속철도 기본계획 발표 시점이 임박하자 노선으로 검토되는 천안분기, 오송분기, 대전분기의 유치 당사자가 되는 대전광역시, 충남, 충북 등은 치열한 유치경쟁을 벌였으며 정치권까지 확산되기도 했다. 이러한 지방자치단체 간 갈등양상은 호남고속철도 사업의 핵심 쟁점 사항인 분기역 결정에 따른 갈등과 후유증을 예고하는 상황이었다고 할 수 있다. 특히 분기역 최종 결정은 15개 시·도 추천 전문가(75명)으로 구성된 평가위원 가운데 노선통과 및 최대 이용 지역인 충남과 호남권(20명)이 퇴장한 가운데 이루어져 논란이 예견되었다. 2005년 6월 30일, 정부는 천안~아산과 오송, 대전 등 3개 후보지에 대한 최종 평가결과로 오송역을 분기역으로 최종 확정한다고 발표하였다.

## 2. 갈등의 발단단계

호남고속철도의 분기점이 충북 오송으로 결정되면서 호남고속철도가 계룡산을 통과하는 것이 확실해지자 대전·충남 지역의 시민단체와 불교계가 노선의 타당성에 대한 검증을 요구하며 계룡산 통과에 따른 문제를 지적하고 반대활동을 시작하였다. 이 같은 갈등의 전개과정은 [표4-1]에 나타나 있다.

이 시기 중 충남은 선행연구에서 최적지로 평가되었던 천안~아산이 최하위로 평가된 데에 강한 불만을 토로하면서 심사결과 공개 및 재평가를 주장하였다. 유치를 위한 활동을 해 온 지방자치단체와 그 지역 주민들은 오송분기역 결정에 대해 한편으로는 계룡산 통과노선의 문제점을 부각시키면서 분기역 결정을 재고하라고 요구하였다. 그 이면에는 최적지로 평가되었다. 천안~아산으로 해야 한다는 입장이 반영된 것으로 보



인다.

<표 8> 계룡산사업 갈등 발단단계 주요 일지

시기	주요 내용
2005 9 20	- 주요 사찰 주지스님을 비롯해 대전불교사암연합회, 대전비구승가회, 대전불교환경운동연대, 불교무술협회 등 19개 불교단체 모여 '계룡산살리기 대전충남 범불교연대' 창립식, "계룡산 훼손과 그 속의 생명을 위협하는 고속철 노선의 재검토, 노선확정 이전에 진행되는 모든 행정절차와 관련 자료 공개, 노선확정 전 지역사회와 협의 및 토론에 나설 것"등 요구 - 계룡산 통과 저지를 위한 서명운동 시작
2005 10 25	- 건설교통부, 호남고속철도 기본노선을 '행정도시 우회, 계룡산 통과'노선으로 결정 발표
2005. 11. 12	- '공주미래를 만들어가는 계룡산 시민연대' 창립총회 및 호남고속철도의 계룡산 통과 저기결의대회 개최
2005. 12. 8	- '계룡산보전시민모임' 창립총회, 호남고속철도 계룡산 통과 반대활동에 집중하기로 함
2005. 12. 13	- '계룡산살리기 대전충남연대' 성명서 발표, "건설교통부는 호남고속철도 기본계획을 즉각 공개하고 국민여론을 수렴하는 지역공청회를 개최할 것" 촉구
2005. 12. 19	- 60개 시민단체가 참여하는 '계룡산살리기 대전충남연대' 본격 출범, 건설교통부에 호남고속철도 기본계획 공개 등 촉구하는 서한 발송

※ 출처 : 박수선(2009)를 수정·보완

한편 대전·충남의 불교계와 시민사회단체들을 중심으로 오송분기역 결정에 따라 계룡산을 통과하면서 발생할 수 있는 환경훼손에 대한 우려가 제기되었다. 특히 계룡산 통과노선을 둘러싼 논쟁이 가속화되는 시기가 경부고속철도 천성산 터널구간의 공동조사 진행 시점과 맞물려 있어

‘환경보전’과 ‘개발’의 가치갈등으로 진전될 수 있는 가능성을 보이기도 하였다.

오송분기역에 대해 반대하는 주장의 공통점은 ‘분기역 결정 절차상의 문제’를 제기하고 있다는 점이다. 반대 측에서는 5.5km의 터널·교량 공사로 인한 환경문제, ‘친환경 수범도시’로 건설되는 행정도시의 경관을 훼손한다는 우려를 문제제기하지만, 실제로는 분기역 결정 과정의 투명성과 공정성에 대한 문제의식이 주요하게 작용하였다.

특히 기본계획 발표 이후 환경성 조사를 하겠다는 건설교통부의 발표에 오송분기역 결정을 반대하는 시민사회단체는 이 같은 선 노선 결정-후 환경성 검토의 방식에 대해 “계룡산 통과를 전제로 한 환경성 검토가 무슨 의미가 있느냐”며 강력 반발하였다. 사전 환경성 검토제도는 환경에 미치는 개발사업의 초기 단계에서 환경에 미치는 영향을 고려, 개발과 보전의 조화를 꾀할 목적으로 도입됐지만 호남고속철도 오송~익산 노선의 경우 사후약방문식 시행으로 법 취지에 어긋난다는 것이 환경단체의 주장이다.

이 시기에 주요 문제제기 집단을 포괄하는 ‘계룡산살리기 대전충남연대’는 “건설교통부는 호남고속철도 기본계획을 즉각 공개하고, 국민여론을 수렴하는 지역공청회를 개최할 것”을 주요 요구 조건으로 내세웠다. 충남에서도 그동안 평가 과정의 부당성, 교통수요 등 평가 자료의 오류 등을 공개적으로 제기해 왔지만, 건설교통부의 명확한 해명은 없었다.

이러한 갈등양상은 계룡산 통과노선이 낳을 수 있는 ‘문제’에 대한 갈등만이 아니라 관련 이해당사자들이 충분히 참여하지 못한 의사결정 ‘과정’에 대한 불만이 배경이 되었다. 게다가 이러한 문제제기에 대해 건설교통부는 “호남고속철 분기역 평가자료를 지금 공개하면 지역 간 갈등만 커지고 9월 말까지 기본계획안을 내놓기도 힘들어진다”며 평가자료 공개요구를 받아들일 수 없다는 입장을 표명하였다. 건설교통부의 이러한 모습은 주민들을 무시하면서 일방적으로 추진하는 것으로 비쳐져 반대주장을 가진 지방자치단체 및 시민사회단체의 반대활동을 더 거세게 만들었

다.

12월 19일 국토연구원이 호남고속철도 기본계획 수립을 위한 주민공청회를 12월 22일 개최한다는 발표가 있자 지역언론은 “호남고속철 공청회, 권역별 개최하라”며 정부의 졸속 행정, 일방적 행정을 비판하였다. 이렇게 정보공개와 절차적 문제에 대한 제기는 건설교통부의 가시적인 노력이 보이지 않음으로써 주장과 갈등을 더 강화한 측면이 있다.

대전·충남을 아울러 오송분기역 결정 반대활동을 하는 ‘계룡산살리기 대전충남연대’ 측에서 제기한 요구도 ‘호남고속철도 기본계획을 즉각 공개, 국민여론을 수렴하는 지역공청회 개최’인 점을 보면 계룡산 통과노선을 둘러싼 갈등이 상승 국면에 있지만, 해결의 실마리는 열어두고 있는 셈이다.

### 3. 갈등의 표출단계

2005년 12월 22일 호남고속철도 기본계획(안) 공청회를 기점으로 호남고속철도 계룡산 통과노선 갈등은 정점에 치닫는다. 공청회 자리에서 계룡산살리기 대전충남연대 회원 30여 명이 공청회 졸속 진행을 비난하며 단상을 점거하였다. 건설교통부는 그동안 오송분기역 반대 주장을 펼쳐온 ‘계룡산살리기 대전충남연대’의 기본계획 공개 및 지역순회 공청회를 수용하기로 약속하면서 급한 불을 껐다. 그러나 그 이후에도 공청회가 아닌 설명회로 바꾸려고 시도하는 등 기본계획(안)을 둘러싼 갈등이 지속되었다. 그러나 이 시기는 반대 측과 대화로 풀어가기 위한 모색을 시작한 시기이기도 하다. 이 시기의 갈등의 전개과정은 [표4-2]와 같다.

이는 정부가 반대 측의 기본계획 공개와 권역별 공청회 요구를 수용함으로써 공동의 문제해결 가능성을 연 것에 불과하였다. 약속의 이행 여부에 따라 또다시 갈등이 표면화될 수 있으며, 논의 과정에서 내용으로 인해 대립이 다시 격화될 수도 있기 때문이다. ‘계룡산 살리기 대전·충남연대’는 기자회견에서 “정부는 계룡산과 인근의 우수한 생태계 및

앞으로 건설될 행정도시의 환경을 훼손하지 않는 노선을 확정해야 한다”고 주장하였다.

<표 9> 계룡산사업 갈등 표출단계 주요 일지

시기	주요 내용
2005. 12. 22	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 호남고속철도 기본계획(안) 공청회 실시</li> <li>- 공청회서 ‘계룡산살리기 대전충남연대’ 회원 30여명, 공청회 졸속 진행을 비난하며 단상 점거, 기본계획 공개 및 지역순회 공청회 요구</li> <li>- 건설교통부, 기본계획 공개, 대전 충남북·광주 전남북 등 6개 지방자치단체 순회 권역별 공청회 개최, 각 지역 전문가 참여 ‘의견수렴위원회’ 구성키로 약속</li> </ul>
2005. 12. 27	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설교통부, 각 지방자치단체에 기본계획 연구용역 보고서 공개</li> </ul>
2006. 1. 6 ~ 20	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본계획(안) 순회설명회 실시(전북 외 7개 지방자치단체)</li> </ul>
2006. 1. 11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역공청회 실시(공주), 오송분기역 선정에 대한 재평가 요구, 불가시 공주·논산 지역 등에 정차역 신설 요구, 계룡산(청벽산 포함) 생태계 보전을 위해 호남고속철도 통과 반대</li> </ul>
2006. 2. 15 ~ 27	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공주 지역 계룡산시민연대 단신(신원사 주지 지성스님 외 3명), 계룡산 통과구간 환경 훼손 반대, 공주 지역 정차역 신설 요구</li> </ul>

※ 출처 : 박수선(2009)를 수정·보완

한편 12월 28일자 중도일보는 “정부가 호남고속철도 기본계획 확정을 위한 관련 시·도의 의견수렴을 당초 약속과 다르게 공청회가 아닌 설명회 형식으로 추진키로 해 극렬한 반대가 예상된다”고 보도했다. 순회공청회를 통해 호남고속철도의 문제점과 관련한 각종 의혹을 철저히 규명할 방침이던 충남도와 계룡산살리기 대전충남연대 등 지역 시민사회단체

는 건설교통부의 일방적 의견수렴 변경에 대해 “당초 약속했던 공청회를 외면한 채 지역순회 설명회를 추진한다는 발상 자체가 막무가내 식으로 호남고속철도 기본계획을 강행하겠다는 것 아니야”며 이 문제에 대해 적극적으로 대응하겠다고 밝히기도 하였다. 계룡산살리기 대전충남연대는 건설교통부 및 국토연구원에 지역순회 ‘공청회’ 개최를 촉구하는 공문을 발송하고 설명회를 강행한다면 행사를 저지하겠다는 입장을 밝히는 등 강력히 반발하였다.

공청회를 설명회로 바꿔 실시하려던 건설교통부는 이러한 지역여론과 반대주장들에 밀려, 1월 6일 국토연구원이 호남고속철도 기본계획 수립을 위한 충남 지역 의견수렴 형식을 약속대로 ‘공청회’ 형식으로 추진하기로 하고, 충청도에 협조요청 공문을 보냈다. 이후 국토연구원은 공주 지역에서 공청회를, 나머지 권역에서는 설명회를 개최하면서 주민들의 호남고속철도 기본계획(안)에 대한 요구를 수렴하였다.

반대주장을 했던 대전·충남 지역 시민사회단체와 지방자치단체의 권역별 공청회 개최 요구가 수용되었지만 실제로는 공주를 제외하고는 설명회 형식으로 진행되었는데, 이에 대해 계룡산살리기 대전충남연대 관계자는 “호남고속철에 대해서는 지역의 이해관계에 따라 관심도가 달랐는데, 공주는 노선변경이 어렵다면 지역에 정차역을 신설하는 것에 대한 요구가 있었기 때문에 공청회가 중요했지만 다른 지역의 경우 관심이 크지 않았다고 생각한다”고 이야기하였다. 그러나 공청회를 설명회로 바꾼 것은 과정의 공정성을 훼손한 것이라는 비난을 받을 수도 있었다.

이 단계에서 새로운 쟁점으로 부각된 것은 공주 지역 공청회를 통회 구체화된 ‘공주·논산 지역 등에 정차역 신설 요구’이다. 공청회를 기점으로 2월 15일부터 27일에는 공주 지역 계룡산시민연대에서 신원사 주지 지성스님 외 3명이 계룡산 통과구간 환경훼손 반대, 공주 지역 정차역 신설을 요구하며 단식을 벌이기도 하였다. 이는 그동안 계룡산 통과구간 환경훼손 반대라는 큰 주장 안에 숨겨졌던 공주 지역 주민들의 이해관계가 구체적으로 제기되고 드러난 것이라고 할 수 있다.

#### 4. 갈등의 정리단계

공청회 및 설명회 이후 건설교통부는 반대주장을 펼치고 있는 대전·충남 지역의 시민사회단체와 불교계 인사들을 만나 대화를 시도하면서 갈등을 해결하기 위해 본격적인 노력을 시작하였다. 이에 대해서는 “호남고속철도 건설사업 결정 당시 초보적인 정보제공조차 거부했던 정부와 비타협적 투쟁기조를 유지했던 계룡산연대 사이에 이와 같은 공동조사가 합의된 배경에는 대전·충남 지역 시민사회단체와 불교계의 문제제기가 가라앉지 않을 경우 경부고속철도 천성산 구간 건설 과정에서 나타난 환경갈등의 정치사회적 쟁점화와 사회적 비용 논란이 재현될 수 있다는 부담이 있었기 때문”이라는 분석이 제기되고 있다(김종남, 2008). 즉 정부는 갈등이 지속될 경우 시행일에 맞춰 사업을 추진하기 어렵고, 시민사회단체 역시 호남 지역 주민들의 균형발전에 대한 기대에 부담이 될 수 있다는 우려가 있었으므로 공통의 이해가 만들어졌다는 것이다.

간담회를 통해 계룡산살리기 대전충남연대와 건설교통부, 공단은 자연환경 보전과 환경갈등을 예방하고 합리적으로 사업을 집행하는 참여적·민주적 방식의 호남고속철도 건설사업을 추진하기로 하고 계룡산 인접 지역 통과구간에 대해서 환경·생태 공동조사 결과에 따라 생태적인 철도건설 대안을 찾기로 합의하게 된다. 이 합의를 기초로 2006년 4월 5일에는 ‘환경·생태 공동조사에 관한 기본협약’을 체결하였다.

기본협약서에는 “기본계획에서 제시된 기존 경부선 부강역 부근에서부터 23번 국도 부근까지의 남북 구간에서 환경·생태 공동조사를 실시하고, 이를 통해 계룡산 통과구간의 생태적 적합성을 판단하고 생태계 보전방안을 제시하며, 공동조사 결과 우려할 만한 환경문제가 발견되고 사회적 합의가 이루어질 경우에는 계룡산 통과노선을 합리적인 노선으로 조정한다”는 내용을 담고 있다. 또한 환경·생태 공동조사단 구성과 관련하여 그 원칙과 조사방법, 시기를 적시하고 있다.

건설교통부와 계룡산살리기 대전충남연대가 환경·생태 공동조사를 하기로 합의한 것은 갈등의 건설적 해결 과정의 첫 출발점이었다. 여태까지 국책사업을 둘러싼 갈등, 새만금 사업이나 경부고속철도 천성산 구간 갈등에서도 그 해결방법의 하나로 공동조사가 실시된 적은 있으나 이전 사안들은 그 시기적인 측면에서 이미 착공이 시작된 단계에 공동조사를 실시했기 때문에 공동조사 결과가 사업에 반영되는 데는 많은 한계가 있었다. 그런데 이 사례의 경우 아직 착공 전이고, 특히 공동조사를 통해 ‘우려할 만한 환경문제가 발견되고 사회적 합의가 이루어질 경우’라는 단서를 달긴 했으나 노선 변경도 가능하다고 결과를 열어두었다는 점이 큰 차이점이다. 이 차이는 공동조사에 임하는 공단과 계룡산살리기 대전충남연대 측 모두에게 평등한 관계라는 신뢰를 주는 것이고, 대등한 관계에서 문제 자체에 초점을 맞출 수 있도록 하는 데 중요한 전제가 되었다고 보인다.

<표 10> 계룡산사업 갈등 정리단계 주요 일지

시기	주요 내용
2006. 2. 9 ~ 3.15	- 계룡산살리기 대전충남연대와 건설교통부·공단 간 답회 1~3회(호남고속철도 계룡산 통과노선에 대한 이해 접근, 계룡산 통과구간 7.2km를 터널 신설, 기본설계부터 ‘환경·생태 공동조사’를 구성, 환경갈등 문제 해결을 위한 조사시행 합의)
2006. 2.16 ~ 8.31	- 계룡산 인근 불교단체(갑사, 신원사, 동학사) 협의 (호남고속철도 건설방안 및 오송분기역 결정에 따른 계룡산 통과노선에 대한 이해 접근)
2006. 4. 5	- 환경·생태 공동조사에 관한 기본협약 체결
2006. 8. 28	- 호남고속철도 기본계획 고시
2006. 11. 27	- 환경·생태 공동조사단 운영협약 체결

※ 출처 : 박수선(2009)를 수정·보완

이 시기에는 상승국면에 비해 지역신문에 관련 기사가 현격하게 줄어들었다. 그리고 상승 국면의 기사들에 비해 주로 ‘과정’보다는 ‘문제’에 대해 서술하고 있다. 구체적인 입장 역시 계룡산 통과는 절대 안 된다는 것으로부터 계룡산 통과 때 생겨날 수 있는 환경훼손의 문제에 대한 우려를 줄이거나 없앨 수 있다면 아쉬워도 수용 가능하다는 방향으로 바뀌었다. 이해당사자가 공평하다고 느끼는 의사결정의 구조를 만드는 것이 당사자 간 협력을 이끌어 내는 전제하는 교훈을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

호남고속철도 환경·생태 공동조사는 2006년 4월 5일 건설교통부와 계룡산살리기 대전충남연대가 공동조사 시행, 조사단 구성, 조사 방법 및 시기에 관한 기본협의를 작성하면서 공식화되고, 11월 27일 운영협약서를 체결하면서 본격화되었다. 공동조사는 호남고속철도 기본계획을 고시한 이후 기본설계의 환경영향평가의 일환으로 실시한 것으로 기간은 활동개시일로부터 12개월로 하고, 조사단은 2007년 1월 현장답사일로부터 1년간 활동하였다.

환경·생태 공동조사단은 조사위원회와 운영위원회로 나뉘어 운영되었다. 운영위원회는 사업추진기관, 시민단체, 전문가가 참여하는 것으로 하며 목적은 환경·생태 공동조사단의 원활한 운영과 활동에 대한 전반적인 사항을 논의하는 것으로 정하고, 운영위원회 간사를 포함해 4명씩 총 8명으로 운영위원회를 구성하였다. 조사위원회는 정부와 계룡산살리기 대전충남연대에서 추천하는 분야별 전문가 각 11명(22명)으로 구성되었다. 양측 조사위원 중 1명을 조사단장으로 추천하여 공동조사단장을 두었으며, 조사단장은 조사단 전체 일정을 운영위원회와 협의하여 결정, 이행하고 조사결과 보고서의 종합의견을 정리하기로 하였다. 양측이 함께 같은 조사를 하기도 하고 한 분야에서 각자 전문분야를 나눠서 하기도 했다. 환경·생태 공동조사단은 1년간의 조사를 마치고 2007년 12월 26일에는 그동안의 조사내용을 기초로 최종보고회를 개최하였다.



2008년 1월에 열린 운영위원회에서는 조사결과를 어떻게 반영할 것인가에 대한 논의 끝에 효율적인 사후 모니터링 방안으로 ‘호남고속철도 계룡산 통과구간 환경생태모니터링 위원회(가칭)’를 구성하기로 하고, 환경·생태 공동조사단은 해산하였다.

이 시기에는 공단과 반대주장을 가진 계룡산살리기 대전충남연대가 함께 쟁점이 되는 계룡산 통과구간의 영향을 조사하여 원만한 합의점을 도출함으로써 자칫 확대될 수 있는 갈등을 예방하고, 쟁점을 해소하는 갈등해결의 과정이었다고 할 수 있다. 환경·생태 공동조사단 자체 평가에서도 “제2의 천성산 사태로 우려되던 계룡산 통과구간 환경갈등을 계획수립 단계에서 이해관계자를 적극적으로 참여시켜 환경갈등을 최소화 하고, 계룡산살리기 대전충남연대와 공단 간에 지속적인 의사소통으로 개발과 환경보전의 양측이 기존의 불신과 대립 관계에서 상호 협력관계로 전화하는 모범적인 사례를 구현하였다”고 평가하고 있다.

## 제 4 장 공공갈등과 리더십 분석

### 제 1 절 경부고속철도 천성산 사업 갈등과 리더십

거래적 리더십은 갈등 해결을 위해 경제적 보상과 유인체계를 설정하는 접근방식을 사용한다. 즉, 경쟁과 교환의 원리를 통해 지역주민의 경제적 이익에 호소함으로써 지역주민의 동의와 정부가 제시하는 보상을 상호 교환하도록 하는 리더십을 의미하기도 하는데 공단은 천성산 사업 갈등을 해결하기 위해 갈등이 지속될 경우 발생할 수 있는 경제적 손실을 주로 언급하였다.

천성산 사업에 대하여 환경단체들은 천성산 통과 노선의 선정 자체가 문제가 있었음을 주장하였다. 즉 천성산을 지나는 경주 경유 노선이 비효율적인 노선임을 주장하며, 이런 비합리적인 사업을 위해 천혜의 자연환경을 갖춘 천성산을 훼손할 이유가 전혀 없다는 것이다. 이들은 비용편익분석의 결함을 지적하였다. 세 차례의 기본계획의 변경으로 공사비용은 끊임없이 증가해 왔는데 1990년대 초반 사업시행 당시에는 환경과 문화적 가치에 대한 과소평가가 이루어졌고, 2000년대에 들어와 환경과 문화적 가치가 제대로 평가되면서 정책혼란을 증폭시켰으며 이러한 예측 오차는 여객수송량의 예측에서도 나타나고 있다고 주장하였다.

여기에 대해 공단은 경주노선이 직선노선에 비해 연간 4,000억 원의 추가수입 확보가 가능하다는 주장을 하였다. 경주노선이 직선노선에 비해 연간 약 4,000억 원의 영업수익을 더 확보할 수 있다는 것은 경주노선과 밀양노선의 서울~부산간 전체에 대한 영업수입을 비교하여 산정한 것이 아니라 경주노선의 경주역과 밀양노선의 밀양역 승·하차 인원의 차이에 따른 영업수입만을 비교하여 산정한 것이라고 설명했다(교통개발연구원, 1997).

둘째로는 노선 변경 시에는 더 큰 사회·경제적 손실이 발생되어 비효

울적이라는 것이다. 새로운 노선으로 검토선정 시 공기 7년이 지연됨에 따라 시간비용 및 운행비 증가에 따른 사회경제적 편익이 약 18조 2천억 감소한다고 한다. 1년 지연될 경우 약 2조원의 사회·경제적 손실이 예상되기 때문이다. 만약 2010~2016년의 기존 선만으로 운행 시 연간 약 2,400만 명의 미수송수요가 발생되고 7년간 운영수입은 약 3조 8천억 원 감소한다. 그리고 1,2단계로 건설 중인 부산신항 개항시 배후수송로 부족으로 1,400만 TEU 물동량 처리가 곤란하다고 주장하였다.

셋째, 새로운 노선 검토 등 계약중지시 공사 정지구간 1일 66백만 원, 1년 243억 원의 추가비용이 발생한다고 한다. 더구나 노선 변경시 노반, 설계, 문화재조사 및 감리, 용지비 등 경주이남구간에 이미 집행된 649억 원은 회수 불가능한 매몰비용으로 처리됨을 강조했다.

천성산 공사사업 갈등이 논란을 빚는 가장 큰 이유는 1977년 도입된 환경영향평가에 대한 이해차이 때문이다. 천성산 일대에는 환경부가 지정한 법정보호동물 및 습지보호지역이 다량으로 분포해 있다. 하지만 원호터널 구간 공사와 관련하여 시행된 94년 당시 환경영향평가 보고서에는 이 같은 사실이 모두 빠져 있었다. 환경단체들은 이 지역에 환경부 지정 법정 보호종이 30여종 서식하고 있다고 밝혀 환경영향평가의 신뢰성 논란이 발생하였다. 이후 공단은 천성산 지역에 대한 환경실태조사를 다시 실시하였고 2003년 이 지역에 매, 황조롱이 등 2종의 천연기념물이 서식하고 있다고 밝혀 기존의 환경영향평가에 문제가 있었음을 일부 인정하였다.

거래적 리더십은 객관적 지식에 기초해 상황을 정리하고 주로 법과 제도에 의존하고, 여론 추이에 민감하여 여론에 순응하는 편이고 이익 교환적인 협상방법을 주로 활용한다. 이러한 거래적 리더십의 특징은 환경영향평가과정에 대한 공단과 반대측의 입장을 보면 뚜렷하게 나타난다.

지율스님 측은 환경영향평가과정에서의 절차상의 하자과 형식적인 환경영향평가과정에서의 내용상의 근원적인 부실 등 많은 문제점을 내포하

고 있다고 주장하였다. 이에 대해 공단 측은 환경영향평가의 추진에서 합법성과 충실성에 문제는 없다고 주장하였다. 재평가가 필요한 7년의 기한 내에 부산역사 공사를 시작하여 환경영향평가의 재실시가 불필요하며, 환경영향평가 실시 이후에 공사변경이 없었고, 착공 전에 자연변화 정밀조사를 추가로 실시한 결과 환경에 중대한 영향을 미치지 않는 것으로 판단되었으므로 재평가 대상이 되지도 않는다고 주장하였다. 또한 환경평가대상 구간은 ‘직접 훼손이 예상되는 구간’을 중점적으로 하였으므로 지울스님 측이 조사한 천성산 전체에 대한 조사결과와는 차이가 있을 수밖에 없다고 주장하였다.

공단은 천성산 사업이 절차적으로 문제가 없으며, 경제적으로도 가장 합리적이라는 시각을 가졌고. 이미 시행된 공사를 포기, 변경시 그 피해가 크다는 인식을 끝까지 유지하였다. 특히 문제가 된 환경영향평가 부분에서 공단은 이미 10년 전에 합법적으로 끝난 환경영향평가를 실시하게 되면 이것이 선례로 남아 다른 국책사업에도 영향을 미칠 것이 우려하는 모습을 보였다. 이러한 선례 문제로 공단에서는 공사를 함부로 중단하는 것도 꺼려지는 일이 된 것이다. 따라서 이런 상황에서 반대 측을 설득하기 위해 노력을 하였지만 쉽게 해결될 기미가 보이지 않자 합의를 포기하고 법원의 판결에 맡기기로 결심한 것으로 보인다.

지울스님은 생태론적 불교관을 바탕으로 목숨을 건 단식을 통해 천성산 터널 공사에 강하게 저항하였다. 천성산 갈등은 이 지울스님에 의한 환경 보호를 주장하는 가치갈등이었다. 하지만 이 가치갈등은 환경영향평가의 타당성이라는 사실관계 갈등으로 전환되어 표면화 되었는데 공단은 바람직한 갈등관리를 위해 이 사실관계 갈등을 최우선적으로 해결했어야 했다. 그러나 공단의 일관적이지 않은 갈등관리 태도는 갈등 핵심 인물인 지울스님으로부터 불신을 낳게 했고 이는 이후 갈등전개과정에서 협상이나 협의를 불가능하게 만드는 주요 원인으로 작용하였다. 예를 들어 1994년에 실시되었던 환경영향평가가 부실하여 반대 측은 환경영향평가의 재실시를 주장하였는데 공단에 의해 영향평가가 다시 실시되었지만

신뢰성을 잃은 공단의 자료는 갈등 과정에서 도움이 되지 않았던 것이다.

## 제 2 절 호남고속철도 계룡산 사업 갈등과 리더십

변혁적 리더십은 자신의 능력에 강한 믿음을 갖고 개인적 열정과 신념에 의해 주관적으로 결정하는 형태이다. 또한 내외부 유관조직, 전문가들의 정보와 아이디어들을 활용 및 통합을 통해 외부조직과의 관계변화를 모색한다. 그리고 도덕적 가치에 대한 강한 신념을 가지고 있고 여론을 주도하면 변화를 주도한다.

초기 공청회와 관련해서 공단 측은 일관성 없는 태도를 보이기는 했으나, 결과적으로 반대 측이 요구를 수용하며 권역별 공청회를 개최하고 기본계획서를 공개하는 등 절차의 투명성에 대한 노력을 기울였다. 특히 2005년 말부터 불교계와 시민사회단체와의 공식·비공식 간담회 개최를 통해 의견을 청취하려는 노력을 했고, 자료공개와 공청회 개최 요구를 전격 수용함으로써 신뢰를 확보하고 갈등의 증폭을 막았다.

이 사례에서 중요한 것은 공단이 환경단체와 환경·생태 공동조사 기본협의를 체결하고, 나아가 실질적인 참여형 공동조사단을 구성하여 운영에 관련해 세부내용까지 만든 점이다. 이는 대화가 일회성이고 형식적으로 이루어진 것이 아니라, 실질적인 이해관계자의 참여를 통해 일방적 추진과 해결이 아니라 이해관계자들 공동의 문제로 인식시키고 함께 해결의 과정을 만들어 나갔다는 의미이다. 호남고속철도 사업의 추진 주체로 참여한 공단 관계자의 성의 있는 태도와 문제해결 접근은 상호 신뢰를 만들고 계획대로 조사 과정을 마칠 수 있도록 하는데 기여했다고 볼 수 있다.

이 사례가 반대측 시민사회단체인 계룡산살리기 대전충남연대가 참여하는 의사결정 과정을 통해 해결될 수 있었던 것은 계룡산살리기 대전충

남연대 측에서 무리한 주장을 하기보다는 ‘정보공개와 의견수렴’을 요구했기 때문이다. 이는 양측의 대화를 가능하게 한 요구조건이었다. 물론 여기에는 호남고속철도의 필요성에 대한 근본적인 의문제기는 주민들에게 지지를 받을 수 없다는 판단도 작용하였다.

호남고속철도 계룡산 사업의 갈등을 보면, 갈등의 상승 국면에서 소통이 잘 이루어지지 않고 일방적 추진과 주장의 모습을 보이기는 했으나, 골이 더 깊어지기 전에 반대주장과 요구를 수용하고 대화공간을 만드는 시도를 함으로써 관계가 더 악화되지 않고 문제에 초점을 맞춰 갈등을 풀어갈 수 있었다. 이는 계룡산 통과구간 관련 갈등이 촉발된 지 6개월여 만에 간담회 등 진진하게 대화를 시도했기 때문에 가능한 일이었다. 이 사례가 쉽게 해결된 것은 공단이 외부조직과의 관계변화를 모색하며 갈등 이해당사자 간에 의견교환을 중시하는 변혁적 리더십을 바탕으로 갈등에 접근한 점이 크게 작용했기 때문으로 볼 수 있다.

공동조사에 계룡산살리기 대전충남연대 측 간사로 활동했던 김종남(2008)은 공단의 갈등 해결과 관련한 노력에 대해 이렇게 말하고 있다. “초기 정부와 공단이 보여준 정보공개 거부 및 지역시민사회 참여 배제 입장을 고수했다면 최초 공청회 무산은 물론 이후 사업전개 과정에서 천성산 못지않은 반발을 피할 수 없었을 것이다. ... 지역 시민사회단체의 직접 행동이 무르익기 전 계룡산연대가 대전·충남 지역 시민사회단체의 의견을 수렴하여 대정부 활동을 전개한 시점에 공단이 종교계는 물론 공주와 대전 지역 시민사회단체와의 대화를 모색하면서 호남고속철도 계룡산 통과구간의 환경문제를 둘러싼 갈등은 해결의 실마리를 찾게 되었다.”

갈등해결의 중요한 수단으로 사용된 것이 ‘공동조사’이다. 공동조사는 이전에도 시도된 바 있지만, 큰 차이는 결과를 열어둔 점과 운영이 좀 더 세부적인 계획과 원칙에 따라 진행되었다는 점을 들 수 있을 것이다. 공동조사단은 운영협약서를 만들고, 조사위원회와 달리 운영위원회를 두어 조사단의 원활한 활동에 대한 전반적인 사항을 논의하는 이중 구조를 가

졌다. 좀 더 치밀한 조사를 위해 사계절 조사를 실시했으며, 이 결과를 공식 절차의 하나인 환경영향평가에 반영하기로 하고 실제 설계 등에 적용하기로 하는 등 객관적 조사와 반영을 위해 노력하였다. 특히 전문가들은 공단 측과 계룡산살리기 대전·충남연대 측에서 분야별로 각각 추진했기 때문에 처음에는 보고서를 각각 작성하기로 했는데, 조사위원들의 제안으로 분야별로 하나의 보고서를 작성하기로 결정하였다. 이 제안에 대해 운영위원회에서 수용하였고, 양측 의견이 다를 때는 토론 후 하나의 결론을 내기로 하고 공동보고서를 작성하였다. 이 제안이 수용되었던 것은 역시 양측이 대립 자체가 아니라 계룡산 통과구간의 생태환경 조사에 초점을 맞출 수 있었으므로 공동조사 결과가 승패가 아니라 사업에 반영된다는 신뢰가 있었기 때문일 것이다.

정부는 반대 측의 요구대로 기본계획에 대해 공개하였고, 권역별 공청회를 개최하는 노력을 보였다. 그리고 그 후 공동조사에서 노선 변경까지도 할 수 있다는 가능성을 가지고 논의에 임한 것이 주효하였다. 공동조사단에 추진 측과 반대 측이 함께 구성원으로 참여하여 협의하고, 조사의 결과가 사업에 직접 반영된다는 점에서 이해관계자들이 의사결정 과정에 직접 참여하는 방식이었다. 특히 환경영향평가라는 공식적 과정에 이 공동조사의 내용을 반영할 수 있게 되어 절차에 이해관계자의 참여라고 하는 신뢰를 확보할 수 있도록 한 점은 주목할 만하다. 결론을 정하지 않고 열어둔 상태로 이해관계자들이 함께 모여서 결론을 만들어 갈 수 있다는 전제가 있었다는 점이 이 사례의 매우 중요한 성공요인이라 할 수 있다.

이렇게 의사결정 과정에 이해관계자의 참여가 보장되자 찬반 양측에 신뢰가 형성되기 시작하였다. 실제 공동조사가 진행되는 과정에서 양측 모두 별다른 어려움이 없었다고 말한다. 시민단체 관계자는 공동조사 진행 과정에서 “정부가 사회적 갈등을 사전에 예방하기로 하는구나” 하는 신뢰가 생겼다고 했다. 또한 자료제공의 성실성, 논의사항 바로 이행, 현장조사 동행 등 건설교통부와 공단의 태도 변화도 언급되었다. 공단 측

관계자는 “처음에는 반대주장을 하는 사람들이 다른 이권이 있어서 그런다고 많이 생각했는데, 공동조사 과정에서 연대 측 사람들과 접촉하다 보니 열악한 조건에서 공익을 위해 애쓰는 사람들이라는 생각을 하게 되었다”고 밝히기도 하였다.

공단은 제2의 천성산 사태가 벌어지는 것을 막기 위해서 내부 브레인 스토밍을 거쳐 신뢰확보를 위한 5가지 원칙을 도출했다.

첫째, 소통의 기회를 확보한다. 일단 무엇보다 조건 없이 이해관계자와 자주 만난다.

둘째, 상대방의 입장에서 경청한다. 신뢰를 확보하기 위해서 이해관계자 입장을 충분히 경청하여 숨겨진 의도와 고충까지 파악한다.

셋째, 존재감과 성취감을 부여하자. 수용 가능한 의견은 즉각 수용하여 반영한다.

넷째, 공단의 입장을 전달하자. 수용 곤란한 의견에 대해서는 명확한 사유와 근거를 제시한다.

다섯째, 조정안을 타결하자. 이해관계자가 제시하는 조정안을 최대한 반영하여 합의하자. 덧붙여, 약속은 철저히 지키고, 필요할 경우 언제든지 시민단체를 방문하여 협의에 관한 의지를 표명한다.

이 같은 신뢰 확보의 원칙에 따라 구체적으로 실질적인 설득작업에 돌입했고 호남고속철도 기본계획 수립 공청회를 개최하기 전부터, 동학사, 감사, 신원사 등 계룡산 인근 사찰관계자들을 직접 방문하여 의견을 경청하였다.

공청회 개최 이후에도 계룡산 현지의 사찰을 방문하여 불교계의 반대 여론을 주도하고 있는 주지스님 등을 만나 호남고속철도 계룡산 통과 불가피성에 대해서 이해시키고 긍정적인 반응을 확보하였다. 이외에서 계룡산살리기 대전충남연대도 여러 차례 방문하였으며, 단식에 돌입한 계룡산시민연대도 찾아가 마음을 열고 소통한 결과 단식을 해제시킬 수 있었다. 또한, 호남고속철도 건설 필요성에 대한 공감대 확산을 위해 공주지역에서 호남고속철도 기본 계획 수립 공청회를 추가로 실시하고, 호



남고속철도가 통과하는 7개 지역을 대상으로 순회설명회도 열었다.

이렇게 신뢰확보를 위한 노력을 바탕으로 현장을 발로 뛰면서 이해관계자들의 공감대를 확보한 결과, 확산조짐을 보이던 갈등관계를 협력관계로 전환하는데 성공하였다. 이 과정에서 공식적인 간담회도 중요하지만 비공식적인 미팅도 유효함을 알 수 있었다. 비공식적인 미팅을 통해서 시민단체의 내면적인 의도와 고충까지도 파악할 수 있었기 때문에 서로를 더욱 깊이 있게 이해하고 신뢰관계를 형성할 수 있었다. 그리고 이러한 신뢰를 토대로 사업 추진에 관한 보다 구체적인 합의를 이끌어낼 수 있게 되었다.

2006년 11월 28일 공단은 계룡산 살리기 대전·충남연대와 호남고속철도 계룡산 통과구간에 대한 환경, 생태 공동 조사단 운영 협약을 체결하였다. 그리고 협약에 따라 공단과 환경단체에서 추천한 20명의 전문가들이 호남고속철도 기본계획 노선을 따라 충북 청원군 부용면 경부고속철도 횡단 지점에서부터 공주시 계룡면 23번 국도 횡단 지점까지 26km 구간에 1년간 동, 식물 생태계와 환경, 경관, 지질, 토양, 수리수문 등 10개 분야 생태, 환경을 조사하기로 하고 그 결과에 따라 피해방지대책 마련 시 참고하고, 제시된 보전 방안이나 대책 등은 환경 영향 평가와 기본설계에 반영하기로 하였다. 또한 이러한 합의안에 근거하여 2007년 1월부터 12월까지, 4계절 동안 환경생태 공동조사를 시행하였다.

공동조사를 통해 도출된 환경생태훼손저감 방안에 대해 설계 및 시공 반영여부를 지속적으로 관리하기 위한 환경생태모니터링 위원회를 만들고, 공사의 처음부터 마지막까지 친환경적인 건설을 구현하기 위해서 노력한 것이다.

공단은 환경단체, 불교단체와의 갈등을 조기에 해소함으로써 1990년부터 시작하였던 호남고속철도 사업에 대해서 2006년 8월에는 기본계획을, 2009년 4월에는 실시계획을 고시할 수 있었고, 2009년 5월에 본격적으로 사업에 착공할 수 있게 되었다.

## 제 5 장 결론

### 제 1 절 요약

정부 등 공공기관이 공공사업을 추진하면서 초래된 정부와 주민간, 지역주민 상호간 혹은 이익단체간의 갈등은 결국 사업을 좌절시키거나 지연되게 함으로써 우리사회는 막대한 사회적, 경제적 비용을 치러야만 했다. 특히 1980년 후반 우리사회의 민주화 이후 발생한 동강 영월댐건설사업, 부안 방사성폐기물처리장 입지선정사업, 서울 외곽순환도로 사패산 터널사업, 새만금가척사업 등의 공공갈등 사례에서 볼 수 있듯이 공공사업과 관련된 공공갈등은 사회적으로 국론분열은 물론 이에 따른 사회적, 경제적 손실 방대 등 사회전반에 미치는 파급효과가 매우 지대하였다.

본 논문은 공공갈등 가운데 경부고속철도 천성산 사업과 호남고속철도 계룡산 사업 사례를 분석하였다. 각 사례에서 갈등조정의 성패를 가져 온 정부와 공단의 공공 리더십을 밝혀보고자 하였다.

천성산 사업 갈등과 계룡산 사업 갈등을 비교하여 공공갈등 해결에 영향을 준 공단의 리더십을 정리하면 다음과 같다.

<표 11> 정리 : 갈등 단계와 리더십

구분	갈등 단계				리더십
	발단	표출	증폭	정리	
천성산 사업 갈등	2002. 7 공사중지 및 합동대책협의 회 구성	2003. 10 관통저지대책위 공사금지 가처분신청 제기	2006. 6 대법원 가처분신청 재항고 기각결정	2010. 11 경부 고속철도 2단계 상업운영	거래적 리더십 부(-)의 영향
계룡산 사업 갈등	2005. 9. 계룡산살리기 대전충남 연대 구성	2005. 12 계룡산살리기 대전충남연대 기본계획공개 및 공청회요구	해당사항 없음	2006. 11 환경생태 공동조사	변혁적 리더십 정(+) 의 영향

경부고속철도 천성산 사업 사례에서 정부는 갈등 기간 동안 주어진 법절차와 정부의 공고사안을 엄격하게 집행하고자 하였으며, 갈등 초기에서부터 경제적 자원을 통한 유인책을 통해 예상되는 갈등을 관리하여 하였다. 그러나 권위주의적이고 개발우선주의와 경제적 교환가치를 내세우는 정부와 공기업의 거래적 리더십이 작용할수록 갈등 상대방의 신뢰는 점점 사라졌고, 이러한 신뢰 부족의 상황에서 설득과 참여의 변혁적 리더십이 효과적으로 작용하기에는 많은 시간과 노력이 필요하게 되었다.

천성산 갈등의 본질은 사실 관계 갈등이 아니라 가치 갈등으로 볼 수 있다. 가치 갈등은 그 특성상 합의나 협상이 곤란한 갈등이다. 이러한 갈등이 외적으로 표출된 것이 사실 관계갈등들이었고 공단의 절차 미준수와 민간 의사의 성실한 반영 부족으로 발생한 구조적 갈등은 민관간의 신뢰 저하로 이어져 더욱 갈등의 합의를 어렵게 만들었다. 이러한 상황에서 공단은 절차의 합법성과 형식적 합의 노력만을 보임으로 구조적 갈등 해결에 적극적 노력을 보이지 않았고 사실 관계갈등 해결에만 치중함으로써 갈등의 온전한 해결이 불가능했다고 보여진다.

호남고속철도 계룡산 사업 갈등에서 공단은 변혁적 리더십을 바탕으로 하여 지울스님과의 갈등을 관리하는 과정에 있어 합리성과 경제성 그리고 합법성 관점에서 주로 접근을 하였다. 갈등 전개 과정에서 공단이 취한 방식들은 주로 사실 관계갈등을 해소하는 방향으로 이루어졌다. 노선검토위원회를 구성한다거나 공동조사를 하거나 하여 노선의 적절성과 환경 훼손에 대한 진실을 밝히고자 하는데 주력하였다.

공단은 지방자치단체, 지역주민, 시민단체 등 이해관계자가 함께 참여하는 환경·생태 공동조사단 등 협력기구를 구축하여 활용함으로써 정부 정책의 불확실성을 제거하고 투명성을 제고하여 갈등 상대방으로부터 정책 추진의 설득력을 확보하고 신뢰를 얻을 수 있었다. 정책집행과정에서의 지역주민참여, 이를 통해 확보된 정부 신뢰와 정책적 설득력을 바탕으로 한 정부의 변혁적 리더십이 갈등해결의 가장 주요한 요인으로 작용

하였다.

## 제 2 절 정책적 시사점 및 한계

공공사업 추진시 서로 다른 가치를 가진 이해당사자의 갈등적 상호작용이 공공갈등으로 이어졌고, 갈등해결 노력에서 이해당사자 간에 상호 신뢰가 있느냐, 없느냐에 따라 공공갈등이 해소되기도 하고 악화되기도 하였다.

경부고속철도 천성산 사업은 침예하게 대립하는 이해당사자들이 서로의 가치를 주장하는 가치갈등의 수준이 매우 높아 서로간의 양보와 타협의 여지를 보이지 않았다. 심지어 갈등을 중재하기 위하여 법원이 조정 권고안도 제시하였지만 무산되었다. 갈등의 해결을 위해 경제적 보상과 유인체계를 설정하는 접근방식을 사용한 거래적 리더십은 갈등 해결에 도움이 되지 않았다.

이에 반해 호남고속철도 계룡산 사업은 이해당사자의 신뢰를 바탕으로 변혁적 리더십을 적용한 협상과정을 통해 원만히 타협되었다.

본 연구는 사례연구로서 두 개의 사례를 선택하여 갈등의 단계와 갈등조정에 작용한 리더십을 살펴보았다. 연구방법과 관련하여 본 연구는 다양한 사례를 분석해보지 못함으로써 분석결과의 일반화 그리고 자료의 객관성이 다소 미흡하다는 한계가 있다. 또한 본 연구는 공공갈등을 조정하고 해결하기 위한 공기업의 리더십을 살펴 보았는데 공기업에 대한 정부의 영향을 완전히 배제할 수는 없었다. 공기업은 정부의 파트너로서 다양한 국책사업에서 독자적인 역할을 수행하고 있는 점을 감안할 때 공공갈등을 합의로 이끌기 위해 공기업의 적극적인 리더십이 어느 수준에서 얼마만큼 요구되는지에 대한 후속연구가 필요하다고 보여진다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 김성수. 2005. 리더십 성공학. 서울:삼영사
- 김성수. 2011. 21세기 글로벌 리더십 개발. 서울:탐북스
- 남궁근. 2011. 행정조사방법론, 서울: 법문사
- 유민봉. 2005. 한국행정학. 서울:박영사
- 유해운·권영길·오창택. 1997. 환경갈등과 님비이론. 서울:산학사
- 지속가능발전위원회. 2005a. 공공갈등 관리를 위한 이론과 기법. 상권. 서울:논형
- 지속가능발전위원회. 2005b. 공공갈등 관리를 위한 이론과 기법. 하권. 서울:논형
- 천대운. 2005. 갈등관리와 협상전략론. 선학사
- 강인호·이계만·안병철. 2005. “NIMBY와 PIMPY입지의 지방정부간 갈등 관리”. 한국지방자치학회보. 제17권 제2호: 23-45.
- 강성철·김상구. 2003. “갈등의 양상과 전개과정에 관한 연구:사례분석을 위한 분석모델의 구축을 중심으로”. 지방과 행정연구. 제15권 제1호: 159-183.
- 김연욱. 2009. “리더와 팔로어의 상호작용에 관한 연구: 이명박 서울시장의 청계천 복원사업을 중심으로”, 전남대학교대학원 정치학과 박사학위논문
- 김은주. 2008. “공공갈등관리 영향요인에 관한 연구 : 제주 해군기지 건설 사업 사례를 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김호정. 2001. “변혁적 거래적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향”, 한국행정학보. 35(2): 197-216.
- 나태준외, 2004. “갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및

- 대안”, 한국행정연구원, 22(2): 62-83.
- 나태준. 2005. “공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색”. 한국행정학회보, 37(12): 163-196.
- 박명현. 2004. “서울시 청계천복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구”. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문
- 박호숙. 1994. “정책갈등과 지방의회의 조정역할-인주공단 설립 결정사례”, 고려대학교 대학원 박사학위 논문
- 박홍엽. 2006. “갈등주기관점에서의 갈등해결기제의 탐색”. NGO연구. 4-2. 75-112
- 배귀희. 2009. “새로운 거버넌스를 위한 섬김 리더십에 관한 연구”, 현대사회와 행정연구. 20(3); 97-116
- 오도균. 2012. “공공갈등 해결을 위한 거버넌스 구조와 정부·공기업의 리더십”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 윤일기. 2006. “국책사업의 갈등관리 성패요인에 관한 연구”. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 이민창·한종희·안병철. 2005. “지방정부간 갈등관리의 성패요인:폐기물처리시설과 공항건설사례를 중심으로”. 지방행정연구 19권 3호: 97-116.
- 이종열·권해수. 1998. “지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략:위천공단지정 사례분석”, 한국정책학회보, 7(3): 143-172.
- 이제학. 2007. “로컬 거버넌스 체제하에서 민선자치단체장의 변혁적 리더십에 관한 연구”, 경기대학교대학원 행정학 박사학위논문
- 임만석. 2013. “시민단체의 개입이 공공갈등에 미치는 영향에 관한 연구:사회자본론적 관점에서”. 고려대학교 대학원 박사학위논문
- 전주상. 2000. “비선호시설 입지갈등 요인에 관한 연구: 노원, 목동, 강남 쓰레기 소각장 건설사례 비교분석”, 한국사회와행정연구. 11(2): 14-52.
- 전주상. 2001. “지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구”, 서울대학교

행정학 박사학위 논문

- 주상현. 2001. “광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략”. 한국행정학회 하계학술대회발표논문집, 5(2): 97-132.
- 주재복 외. 2003. “지방정부간 협약을 통한 공유재 관리”. 정부학 연구. 9:2
- 정용덕. 2010. “공공갈등과 정책조정연구”, 행정논총. 48(4): 1-30
- 조형석. 2003. “정책갈등의 원인과 전개과정 분석, 성균관대학교 대학원 석사학위논문
- 하혜영. 2007. “공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구”, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문

## 2. 국내문헌

- Bass, Bernard M. 1985. Leadership and Performance Beyond Expectations. New York: The Free Press
- Bingham G. 1986. resolving Environmental Dispute: a Decade of Experience. Washington, DC: The Conservation Foundation.
- Fisher, Ronald J. 1994. Generic Principles for Resolving Intergroup Conflict(Constructive Conflict Management: An Answer to Critical Social Problems?). Journal of Social Issues. 50-1. 47-66
- Irvin, R and Stansbury, J. 2004. citizen Participation in dicision Making: Is it worth the effort?. Public Administration Review. 64:1
- Jeong, Ho-Won. 2008. Understanding Conflict and Conflict Analysis. Los Angeles: SAGE
- Kriesberg, L. 2003. Constructive Conflicts : From Escalation to Resolution(2nd), Lanham, Maryland : Rownd & Littlefiled Publishers.

- Mintzberg, H. 1998. Harvard business review on leadership, Boston, MA: Harvard Business School Press
- Northouse, Peter G. 2010. Leadership : theory and practice(5th ed), Thousand Oaks: Sage Publications
- Pondy, L.R., 1967. Organizational Conflict : Concepts and Models, Administrative Science Quarterly, 12:3
- Quirk, P.L. 1989. The Cooperative Resolution of Policy Conflict, The American Political Science Review, 83:3
- Robbins, S. P. 1998. Organizational Behavior, Concepts, Controversies, Applications. NJ: Prentice-Hall.
- Sandole, Dennis J.D. and Hugo van der Merwe. 1993. Conflict Resolutin Theory and Practice. UK: University Press
- Susskind, L. and Ozawa, C. 1984. Mediated negotiation in the public sector: The planner as mediator, Journal of Planning Education and Research, 4: 1.
- Trolldalen, Jon. Martin, 1992. International Environmental Conflict Resolution-The role of the United Nations. Washington D.C.:NIDR(National Institute for Dispute Resolution)
- Yukl, Gary A. 2006. Leadership in organization(6th ed). Upper Saddler River, NJ: Pearson/Prentice Hall



# Abstract

## Public Conflicts and Leadership

Lee, Eun Mi

Department of Public Administration  
Graduate School of Public Administration  
Seoul National University

In Paradigm shift from authoritarian system to democratic systems, people's participation opportunities were expanded in national policy-making process. However, due to the collapse of the authoritarian system, the expanded opportunities have produced public conflicts as well as various conflicts of opinion in each sector of society. Although people's participation in national policy decision-making process is essential, the conflicts can be intensified by the expanded participation. Moreover, the public conflicts in Korea which achieved national development through compressive growth have a feature of difficulty in reaching consensus. Especially, they are very serious problems which generate enormous social cost and reduce national competitiveness. In addition, there are not effective conflict resolution skills in Korea society such as legal and institutional basement, democratic leadership, compromise skill, culture of admission in democratic decision making.

Based on perception of this seriousness, this study is aimed to

find out effective leaderships for resolving public conflicts through a case study. First, in Chapter I, this study includes explanations about the research background & objective and the research scope & method. In Chapter II, this study is to look at the general consideration and the theoretical discussion about public conflicts and leaderships such as the transformational leadership and the transactional leadership. Besides, this study is to suggest the analysis frame through which this study is to analyze the conflicts by dividing the conflict of the Gyeongbu High Speed Railway and Honam High Speed Railway. In Chapter III, this study is to compare & analyze the conflict of Gyeongbu High Speed Railway and Honam High Speed Railway. In Chapter IV, this study is to compare & analyze the transactional leadership and the transformational leadership for resolving of public conflicts. Lastly, in Chapter V, this study is to suggest the conclusion and the uppermost limit.

As a result of making an analysis of the conflict of the Gyeongbu High Speed Railway, the transactional leadership is not effective for resolving the public conflicts. On the other hand, the transformational leadership is the key factor for resolving the public conflicts of Honam High Speed Railway through persuasion and participation.

Over this study, the following policy implications can be found which more effective leadership for solving public is by comparing and analyzing the public conflicts of railway construction. In addition the significance of this study lies in suggesting more plenty of cases that can explain the relationship of public conflicts and the leadership such as the transactional leadership and the transformational leadership

Key words : public conflict, transactional leadership,  
transformational leadership

Student Number : 2013-22665