일반논문 「한국행정학보」 제52권 제1호(2018 봄) 45~72
DOI http://dx.doi.org/10.18333/KPAR.52.1.45

입지 갈등 사례의 이슈생애주기 탐색 연구:
운형함수(spline function) 방법론의 적용*

김 인 수
조 은 영

본 연구는 우리나라의 입지갈등의 생애주기를 객관적으로 살펴보기 위한 방법론적 탐색연구이다. 입지갈등 유형에 따른 생애주기 탐색을 위한 기초연구이다. 이 연구에서는 입지갈등의 유형을 피해(비용지불)-이익-이슈범위의 기준에 따라 분류하고, 각 유형별 사례로서 서울 추모공원 건설갈등, 밀양 송전선로 건설갈등, 제주 해군기지 건설갈등을 대표사례로 선정하여 분석하였다. 생애주기 탐색을 위한 방법론으로는 운형함수를 활용하였다, 이를 통해 실제 이슈 정도(기사 수)와 운형함수 예측 값 간의 차이를 통해 각 사례별 갈등의 생애주기에 주요한 영향을 미친 사건이 무엇이었는지를 객관적으로 살펴보았다.
분석결과 서울 추모공원 건설갈등은 급발-지연사에 속보형의 모양을 지니고 있는 것으로 나타났으며, 밀양 송전선로 건설갈등은 지발-급사에 반복형의 모양을 가지고 있었다. 제주 해군기지 건설갈등은 지발-지연사에 반복형의 모습을 보여주었다. 연구를 통해 이슈의 크기가 전국 단위로 나타나는 사건들은 사건 초기에는 사회적 관심이 낮다가 이후 증가하면서 반복의 형태를 보이고 있다. 또한 사업자의 잘못된 행동이나 무리한 공권력의 사용은 각 사례에 대한 사회적 관심이 반복되게 만들었음을 확인하였다. 본 연구결과가 추후 입지갈등을 분류하는 기준이 되고, 각 유형별 이슈주기 유형화 연구의 기초자료로 활용되기를 기대한다.
[주제어: 이슈생애주기, 입지갈등, 운형함수]

Ⅰ. 연구의 배경과 목적

현대는 갈등의 사회라고 할 정도로 많은 갈등 속에서 진전되고 있다. 역사를 돌아보아도 갈등은 어디에나 존재해 왔다. 갈등은 사회적으로 많은 문제를 야기해 왔으며, 많은 사회적 비용이 수반된다. 과거에는 갈등은 발생하면 안 되는 것으로 인식되었고, 발생한 경우 가급적 빠른 시일 내 소멸시키거나 회피하여야 할 부정적 존재로 인식되어왔다.

그러나 관점과 인식의 변화로 인해 갈등은 무조건 지양해야 할 것이 아니라 관리하고 활용해야 할 대상으로 인식되면서 갈등에 대한 연구들이 나타나기 시작하였다. 갈등에 대한 연구들은

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924832).

크게 네 가지로 구분해 볼 수 있는데 갈등자체에 대한 연구, 갈등의 활용방안에 대한 연구, 갈등 예방에 대한 연구, 갈등 해소 방안에 대한 연구 등이 있다. 갈등 자체에 대한 연구는 갈등사례에 대한 연구와 갈등의 과정에 대한 연구와 같이 갈등이 시대적 상황 속에서 가지는 의의를 파악하고자 하는 연구가 주를 이룬다. 갈등의 활용방안에 대한 연구는 갈등 관리 방안에 대한 연구로서 갈등을 향후 상황에 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의에 초점을 맞추어 진행된다. 갈등을 예방하기 위한 방안에 대한 연구로는 갈등의 원인이 무엇인지를 파악하고, 갈등을 불러오는 인간의 심리 및 행동에 대한 연구가 중심이 되고 있다. 물론 이들 연구가 각각 분리되어 이루어지기 보다는 동일한 내용을 다양한 각도에서 바로보고, 이를 통해 향후 갈등의 긍정적 측면을 활용하기 위한 노력의 일환에서 진행된다고 할 수 있다. 갈등 해소 방안에 대한 연구는 힘, 권리, 실익에 기반을 둔 전통적인 접근법(Ury, Brett & Goldberg, 1988)에서부터 숙의, 합의형성(Susskind, 2000)등에 대한 접근법까지 갈등을 관리하거나 해소하는 방안을 연구하는 것이다.

한국경제연구원에 따르면 우리나라는 2016년 12월 기준 갈등지수가 1.88로서 OECD 34개국 중 세 번째로 높게 나타나고 있다. 이는 실제 표면적으로 드러나는 갈등의 수가 증가한 것도 있으나, 그동안 외부로 표출되지 않던 갈등이 다양한 미디어의 발달로 인해 갈등이 외부로 알려지는 기회가 많아지면서 나타나는 현상이기도 하다.

갈등이 심한 우리나라에 있어 이에 대한 연구는 중요하지만, 우리나라 갈등연구의 대부분은 사례연구에 치우쳐있다. 갈등은 개별 사례연구가 중요하고 표준화되기 어려운 속성(다수의 이해관계자, 다양한 상황, 갈등이 전개되는 데 촉발되는 요인-정치적, 사회적 등)을 가지고 있으나, 갈등 자체에 대한 연구는 갈등의 본질을 살펴보고 추후 이와 비슷한 갈등이 발생할 경우 이에 대한 대응 방안을 살펴볼 수 있다는 측면에서 유의미하다. 그러나 단순 사례분석 만으로는 유의미한 갈등 대응 및 해소방안 도출에 어려움이 있으며, 이에 갈등에 대한 심도 있는 연구를 통한 표준화(혹은 유형화)연구가 필요시 되고 있다.

본 연구는 갈등의 다양한 연구들 중에서 갈등과정, 즉 갈등의 생애주기에 대한 연구를 진행하고자 한다. 구체적으로 입지와 관련하여 나타난 갈등 사례를 중심으로 이슈 생애주기를 분석하고자 한다. 기존의 갈등 생애주기와 관련한 연구들은 대부분 연구자의 주관적 판단에 의존하여 이루어지는 경향이 강했다. 연구자의 주관적 판단에 의거하여 사건의 흐름을 바탕으로 갈등의 단계를 구분하고 해당 단계를 불러오는 주요 사건을 밝혀내는 연구들이 이루어져 왔다. 이 연구에서는 갈등에 대한 사회적 관심도를 바탕으로 갈등의 생애주기를 객관적으로 탐색하는 연구를 진행하고자 한다. 특히 운형함수방법론을 적용하여 갈등사례의 생애주기를 탐색하고 해당 생애주기를 야기하는 주요 사건 탐색을 위한 방법론적 연구를 진행하고자 한다. 이를 통해 입지갈등 유형에 따른 생애주기의 패턴을 살펴보고 해당 패턴이 발생하는 이유가 무엇인지를 살펴보고자 한다. 이를 통해 향후 갈등관리에 있어 중요한 쟁점이 될 이슈관리를 제시하고, 이를 발전시키기 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 입지갈등과 사례

입지갈등은 도시의 기본시설을 지역 내에 건설하고자 하거나, 정부 정책에 기반을 두어 꼭 필요한 시설을 건설할 때 발생한다. 이러한 도시기본시설은 주민들에게 필요하지만 기피하는 시설인 경우가 많으며, 특히 비선호시설의 경우에는 지역민들이 자신의 지역에 시설 입지를 반대하며 갈등이 발생한다. 입지갈등은 기본적으로 입지하게 될 시설에 대한 부정적 인식으로 인해 발생하는 경우가 많으며, 비선호시시설의 입지로 인한 지가하락, 환경변화로 인한 건강악화 및 교통문제, 안전사고 등의 이유로 발생한다. 입지갈등은 시설의 입지가 결정되는 시기에 주로 발생하며, 지역주민 및 사업관계자 등의 이해관계자가 나타난다(이민창; 2004, 박영강 · 이수구; 2016).

비선호시설은 지역 주민들이 자신의 지역에 원하지 않는 것을 입지시킬 때 발생하는 원인요인을 총칭하는 용어이다. 비선호시설은 님비(NIMBY, Not In My Backyard) 개념과 연관되는데, 님비는 비선호시설을 지역민이 반대하는 현상이다. 비선호시설은 공공기피시설(Unwanted Public Facilities)로 지역주민들에게 재산 가치 하락, 피해 등을 주는 부정적 효과를 유발하면서 설치로 인한 혜택이 다른 지역에 비해 크지 않은 공공시설을 의미한다.

입지갈등은 상하수도 시설, 쓰레기 처리장, 도로 등과 같은 비선호시설을 설치하고자 할 때 발생하는 경우가 많았으며, 주민들의 집단적 반대현상에 대해 과거에는 주민들의 이기심으로 간주하는 등 부정적으로 바라보기도 하였다. 그러나 최근에는 주민들이 비합리적인 절차 또는 비민주적인 절차에 대해서 인식하고 의견을 표현한다는 절차적 갈등 요인에 대해서 더 주목하고 있으며, 최근에는 공원, 소방서 등 기타 도시공공서비스시설에서도 입지 갈등이 발생하고 있다(김예승 · 홍성우, 2010; 전주상, 2000; 박병식 · 강태호, 1998).

국내외 선행연구에 따르면 입지갈등의 주요 발생요인을 경제적 요인, 환경적 요인, 절차적 요인으로 정리하고 있다. 경제적 요인은 비선호시설의 입지와 연관된 것으로 비선호시설 입지로 인해 지역의 재산상 피해가 발생하는 경우 갈등이 일어난다는 것이다(Kemp, 1990; Dear, 1992). 부동산가격의 하락 등으로 대표되는 경제적 손실과 더불어 비용과 편익의 불공평에 대한 강조(O'Hare et al., 1983; Mazmanian & Morell, 1990; Kraft & Clary, 1991) 등이 경제적 요인으로 발생한 갈등에 속한다. 경제적 요인에 대한 갈등해소의 방안으로는 재산권에 대한 보상제도가 있다.

환경적인 요인은 시설의 입지에 따른 환경의 변화에 따른 변화 등을 우려하는 것이다. 환경적 요인으로는 주민 건강에 대한 위험, 주거지와 시설의 근접위치에 따른 대기오염 및 소음 등이 있다(Mazmanian & Morell, 1990; Kraft & Clary, 1991). 환경적 요인에 대한 갈등해소는 과학적이고 명확한 근거를 제시하여 환경적인 영향이 없다는 것을 근거를 통해 증명하는 것이다.

마지막 절차적 요인은 사업이 기획되고 집행되는 과정에서 주민들의 참여부족, 의사결정 과정에서의 공정성 결여 등 정부와 주민들 간의 불신으로 인해 절차에 대한 문제를 제기하는 것이다. 주민들은 자신의 지역에 입지하게 될 시설에 대한 정보가 불균형적이거나 불충분할 경우 문제를 제기한다. 절차적 요인을 해소하기 위해서는 주민들을 참여시킬 수 있는 제도 마련과 정보공개 등 주민과 정부 간의 신뢰를 구축하는 요인을 제공해야 한다.

입지갈등은 시설입지로 인해 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 분리되는 특징을 가지며, 이해관계자의 관리를 통해 갈등이 확대되거나 악화되는 것을 방지하고 갈등이 해소될 수 있는 방안을 설계해야 한다(김도희, 2004; 이순철 · 정문기, 2012). 앞서 살펴본 바와 같이 공공(혹은 혐오)시설물 입지와 관련된 갈등은 시설 설치로 인해 피해를 입는 지역과 이익을 누리는 지역에 따라 4가지 형태의 갈등으로 구분한다. 이는 전통적으로 갈등 비용을 부담하는 집단과 이를 통해 이익을 얻는 집단이 어디인지를 파악하여 비용-편익 관계로 이해관계자를 구분하는 것이다. 이 연구에서는 전통적인 시설 입지로 인해 피해보는 지역과 이익을 누리는 지역으로 구분하는 기준에 이슈가 논의 된 범위를 새로운 기준으로 투입하여 총 8개 형태의 입지갈등 유형을 구분하였다.

〈그림 1〉 비용(피해)-편익-이슈범위에 따른 입지갈등 유형 구분
〈Figure 1〉 Location conflict type according to Cost(Damage) - Benefit - Issue scope

위의 〈그림 1〉에서 보는 비용(피해)-편익-이슈범위에 따른 입지갈등 유형 중에서 해당 시설물의 건설로 인해 피해를 받는 범위가 전국에 해당하는 갈등 사례는 실질적으로 존재하지 않는다. 이에 이 연구에서는 갈등 유발 시설물이 지역에 건설되는 유형의 사례를 살펴보고자 한다.

시설물의 입지적 편익이 지역에 국한되고 이슈도 지역에만 한정되는 사례로 서울 원지동에 건설되는 추모공원(화장장) 갈등이 대표적이다. 입지는 지역단위에서 이루어지면서 편익은 지

역에 국한되고, 이슈가 전국으로 확산된 사례로 밀양 송전선로 건설사례를 들 수 있다. 시설물의 건설에 따른 피해는 지역에 있으면서 이익은 전국단위로 나타나는 사례는 주로 국방정책으로 대표되는 국가단위 정책이다. 다만 국가정책 내에서도 갈등에 따른 이슈의 범위가 지역단위로 나타나는 사례로는 국군의 기무사령부 이전과 관련한 사례[1)]가 있다. 시설물이 지역에 건설되면서도 편익은 전국단위로 나타나게 되고, 이슈의 범위도 전국적으로 나타나는 사례는 제주 해군기지(제주민군복합형관광미항)건설 사례가 있다.

이 연구에서는 위의 네 가지 사례 중에서 지역-지역-지역의 관계를 보이는 서울추모공원건설갈등, 지역-지역-전국의 형태를 가지는 밀양 송전선로 건설갈등, 지역-전국-전국의 형태를 보이는 제주 해군기지 건설갈등을 분석대상으로 하고자 한다. 서울 원지동 추모공원 사례의 경우 시설의 건설로 인해 피해를 보는 지역은 원지동 지역 주민인 반면, 이에 대한 혜택은 서울지역 주민이 누리며, 건설 과정에서 나타난 갈등이 지역적 이슈로 국한되어 나타났다. 이에 지역-지역-지역의 형태를 보이는 입지갈등 사례로 선정하였다. 밀양 송전선로 건설갈등은 시설의 건설로 인한 피해는 경상남도 밀양시에 국한된 반면, 이를 통해 이익은 수도권 동남부지역 주민들이 누리게 되고, 건설과정에서 갈등에 따른 사회적 이슈의 범위는 전국적으로 나타났다. 이에 지역-지역-전국의 형태를 보이는 입지갈등 사례로 선정하였다. 제주 해군기지 건설갈등은 시설 건설에 따른 갈등은 제주 강정마을과 주변지역에 국한된 반면, 그 해택은 전국민이 함께 누리게 된다. 또한 갈등에 따른 이슈는 전국적으로 나타나는 모습을 보이는 바 지역-전국-전국의 형태를 보이는 입지갈등 사례로 선정하였다.

서울 원지동 추모공원 건설 갈등은 1998년 처음 건설이 논의된 이후 2001년 기본계획을 수립하면서 시작되었다. 추모공원 건설에 대해 주민들이 극심하게 반발하고 소송을 제기하며 사업이 진행되지 않았다. 서울시는 1998년 11월 시정개발연구원에서 서울시 장묘정책 개선 및 시설 확충에 대해 논의했고 연구용역과 함께 장묘문화에 대한 시민여론조사결과를 토대로 서울추모공원 건립 기본계획을 수립했다. 그러나 2001년 3월 10일 서울시가 강남 내곡동 일대를 추모공원으로 확정했다는 것을 알고 반대투쟁위원회가 조직되었으며, 주민들이 반대를 시작했다. 3월 21일 일반시민 및 후보지 지역민 400여명이 참석한 공청회가 개최되었고, 이어 서울시가 제시한 13개의 후보지 지역민들의 의견을 청취하기 위해 3차례의 공청회를 계획했다. 서울시는 공청회에서 서울시 장묘시설의 확충방향, 추모공원 건립방향 등을 논의하고자 했으나, 주민들의 반대로 공청회는 무산되었다. 2001년 7월 추모공원건립추진위원회는 원지동을 1순위로 건립하겠다고 발표(한국경제, 2001.07.05.)했으며, 지역민들은 반대하는 주민들의 서명운동 등을 진행하였다. 2001년 청계산 지키기 시민운동본부는 서울시장을 대상으로 청계산 화장장 건립 도시계획시설 결정 취소를 요구하는 행정소송을 제기했다. 건교부는 해제지역에 대해서 지역민과

1) 지역-전국-지역의 형태를 가지는 국군기무사령부 건설관련 갈등은 이 연구의 입지갈등 구분에 따라 분석의 대상에 포함되어야 하나, 연구의 중요한 요소인 기사 수(기사의 빈도 수)가 적은 관계로 분석에 어려움이 있어 제외하였다.

논의할 것을 제안하였으나 이 시기에도 지역민들은 계속적으로 화장장건립을 반대했다. 이후 2002년 3월 건교부를 상대로 추모공원 착공을 중지하고 조성부지 일대의 그린벨트 해제 결정을 취소해달라는 소송 및 가처분신청을 서울 행정법원에 제출하여 갈등이 고조되었다(동아일보, 2002.04.28.). 2003년 2월 서울시는 추모공원을 축소하지 않고 당초 계획대로 조성할 것을 발표하였다(국민일보, 2003.02.03.). 서울 추모공원은 서초구 지역주민들의 법적 공방으로 갈등이 지속되었다(함요상·현승현, 2013). 2001년 12월 법적 소송 제기로 공방을 벌였고, 2007년 4월 대법원에서 지역주민이 제기한 소송에서 원고 패소판결이 확정되면서 건립이 진행되었고, 2010년 2월 건립되었다.

밀양 송전선로 건설 갈등은 '765kV 신고리-북경남 송전선로 건설 사업' 과정에서 발생한 갈등사업으로 밀양에서 경상도 전체로 갈등이 파급된 대표적인 에너지 시설 입지 관련 공공 갈등이다. 밀양 송전선로 건설 사업은 신고리원자력발전소의 생산 전력을 울산광역시와 부산광역시, 경상남도 양산과 밀양시를 거쳐 북경남변전소까지 전달하기 위한 사업의 일환으로 밀양지역에 송전탑 69기가 건설되는 것이 결정되면서, 주민들의 반대가 시작되었다. 갈등은 2005년 9월 여수마을에서 만들어진 '송전탑 건설 저지 여수마을 비상대책위원회'가 조직되면서 본격화되었고, 이 시기 밀양 지역민 전체의 비상대책위원회가 결성되었다.

이후 2008년 8월 한전이 정책 사업 추진을 위해 송전탑 착수공사를 시작하면서 갈등이 전국적으로 확대되었다. 2009년 12월 밀양 지역갈등조정위원회가 출범되었고, 2010년까지 운영되었으며, 조정시기에는 지역 주민들의 집단적 반발과 저항이 줄어들었다. 2010년 11월 갈등조정위원회는 정부와 지역 주민 간 합의사항을 도출하면서 갈등이 해소되는 것처럼 보였으나, 2012년 지역 주민 사망 사건 이후 갈등이 재점화되며, 전국 규모의 갈등으로 확대되었다. 2012년 9월 24일 국회 현안 보고 이후 밀양 송전탑 구간의 공사가 중지되었으나, 2013년 5월 한전은 송전탑 공사를 재개할 방침을 공식화하였고, 공사재개의에 대한 대국민 호소문을 배포한 이후 공사 재개를 시도하면서 갈등이 고조되었다. 2013년 9월 국무총리는 밀양을 방문하여 공사를 강행할 것을 시사하였고, 밀양 송전탑 갈등 해소 특별지원협의회를 통해서 주민 보상안을 확정하였다. 2013년 12월 주민이 음독 자살을 하는 사건이 일어나면서 갈등이 악화되어 2014년까지 시민단체를 비롯한 송전선로 건설 반대 이해관계자들은 공사재개를 강하게 반대했다. 전국 단위의 공공 갈등 양상이 보이자 정부 역시 공권력 투입과 행정대집행 등 공적 수단을 동원하여 건설공사를 강행(2014.06.11.)하였으며, 한편으로 합의와 보상의 전략도 병행했다. 갈등이 계속적으로 지속되었지만, 공사는 강행되었고 2014년 송변전설비 주변지역 지원법(송주법)」제정과 지역 주민들의 헌법 소원이 이루어졌다(이태준·정원준, 2016; 이승모, 2015).

제주 해군기지 건설 사업은 1993년 12월 해군이 해군기지를 건설하는 계획을 세우면서 시작되었으며, 2002년 해양수산부가 제주도 연안항 기본계획(안)을 발표하면서 쟁점화되었다. 2005년 4월 해군이 '제주 해군기지 추진기획단'을 만들어 사업이 본격적으로 시작되었다. 2011년 사업이 집행되는 시기까지 18년이 소요된 대규모 장기 입지갈등 사업으로 해군기지 입지 지역 주

민과 국방부, 해군, 시민단체, 종교단체, 중앙정부(총리실 및 국회), 지방자치단체(제주도)등의 다양한 이해관계자가 존재한다. 2005년 해군에 추진기획단이 생긴 이후 2007년 이명박 대통령의 공약이었던 '관광미항 기능을 가진 제주 해군기지 건설' 사업을 본격화 시켜 2014년까지 대규모 민군복합형 항만을 건설한다는 계획을 수립하였다. 2007년 8월 강정마을회에서 유치를 번복하면서 갈등이 시작되었다. 2009년 정책을 반대하는 제주도와 주민, 시민단체와 강정마을회의 갈등이 심화되었으나, 2010년 법적 판결에 의해 건설을 진행했다.

정부는 2011년 2월 해군기지 건설 현장사무소를 개소하고 경찰력을 배치하였으며, '제주참여환경연대' 등 5개 단체와 마을주민을 대상으로 공사방해금지 가처분신청을 하고, 제주지방법원이 이를 인용(2011.08.)하였다. 이어 9월 제주도의회는 공사 중단을 주장하는 행정사무조사결과를 발표하였고, 10월 해군은 구럼비 암반 시험발파를 강행하였다. 2011년 12월 해군기지 예산을 국회에서 삭감하기로 합의함에 따라 건설이 지연되는 듯 했으나, 2012년 2월 대통령은 해군기지 건설 강행을 발표하고, 3월 구럼비 바위 발파를 시작했다(은재호, 2010; 심준섭, 2012). 주민들은 해군기지 건설 필요성에 대한 검증참여 불참 및 공사 중단 요구 기자회견을 실시하였고, 주민과 정부 간 갈등은 증폭되었다. 계속되는 갈등이 있었으나 정부는 해군기지 건설을 강행하였고, 2015년 12월 해군 제주지기지전대를 창설한 후 제7기동전단을 제주기지로 이전시켰다. 2016년 2월 제주해군기지는 준공식을 가졌다(박신숙, 2017).

2. 생애주기이론

생애주기(life cycle)란 생물의 탄생에서부터 소멸에 이르는 전 과정을 일련의 단계로 구분하고 이를 일정한 주기로 표현한 것을 의미한다. 생애주기와 관련한 논의들은 단순히 생물에만 한정되는 것이 아니며 사회의 여러 분야에 활용이 가능하다.

Downs(1972)는 생애주기 이론을 정책학에 적용하며, 정책문제로 나타나는 사회적 사건들의 탄생부터 소멸까지의 과정을 생물학적 생애주기를 활용하여 5단계의 생애주기 모형을 제시하였다. Downs가 제시한 생애주기 5단계 모형은 잠복기-발생기-절정기-감쇄기-소멸기의 단계를 거치며, 해당 5단계 과정을 모두 거치는 주기를 이상적인 생애주기로 제시하였다.

생애주기 이론은 사회문제가 이슈화되어 정책문제, 정책의제로 연결되는 과정에 대해 논의되기도 했는데 사회적 관심도로 인해 이슈들이 사회문제로 연결되는 과정에 대한 논의가 이루어졌다. Winter와 Eyal(1981)의 시민권에 대한 연구, Dunlap과 Scarce(1991)의 환경이슈 변화에 대한 연구, Hasan과 Simmons(1989)의 독극물 문제에 대한 이슈주기 연구, 목진휴와 박기묵(1993)의 대기오염에 대한 관심도 연구 등이 대표적이라고 할 수 있다.

그러나 국내에서 생애주기이론을 활용한 연구들은 그리 활발한 편은 아니다. 국내에서의 정책학 관련 이슈주기 연구는 주로 1990년대에(최봉기, 1987; 김병진, 1989; 김형렬, 1990; 박천오, 1993; 강근복, 1994; 송근원, 1994; 노화준, 1995; 목진휴 · 박기묵, 1993) 연구되었고, 2000

년대에 들어서는 사회적 이슈에 대한 이슈주기의 유형 탐색에 대한 연구들이 진행되었다.

갈등연구에서는 연구자의 주관에 기반 하여 각 갈등 사례별 단계를 구분하여 연구를 진행해 왔으며, 갈등연구 분야에서 생애주기를 이용한 연구들은 그리 많지 않은 상황이다. 갈등연구에서는 갈등의 주기 이론을 적용하여 각 갈등을 분석하고 전개 과정에서 나타나는 특징들을 통해 갈등을 해결하고자 하는 연구는 많지 않았다(박홍엽, 2006).

Pondy(1967)는 갈등의 단계별로 표출되는 감정이나 행동에 기반하여 잠재된 갈등(Latent Conflict: Participants not yet aware of conflict), 인지된 갈등(Perceived Conflict: Participants aware a conflict), 느낀 갈등(Felt Conflict: Stress and Anxiety), 표현된 갈등(Manifest Conflict: Several Varieties of Conflictful Behavior), 갈등 후 여파(Conflict Aftermath)로 구분하였다. Sandole & Merwe(1993)는 갈등의 단계를 표출-대립-고조-투쟁-교착-완화-협상 이전-협상-실행-타결의 단계로 구분하였으며, Fisher(1994)는 갈등의 단계를 분석-대면-해결의 3단계로 구분하였다.

박호숙(2006)은 갈등의 단계를 잠재단계-분출단계-심화단계-확산단계-침강 및 종결단계로 구분하였으며, 박홍엽(2006)은 갈등의 단계를 생성 및 잠복-표출-고조-완화-해결로 구분하였다. 김학린(2011)은 갈등의 과정들을 통합 및 단순화하여 발생-전개-종료의 3단계로 구분하기도 하였다. 대통령자문지속가능발전위원회(2005)는 갈등 전 단계-대치-위기-결말-갈등 이후 단계로 구분하여 제시하기도 하였다.

이상에서 나타난 갈등연구의 단계구분은 모두 연구자의 주관에 의해 이루어진 것으로 갈등의 전체 진행상황을 살펴본 연구자가 본인의 판단에 의해 갈등의 단계를 구분하고 분석하는 것이다. 이로 인해 상당수의 갈등연구가 사례에 의한 연구이며, 연구자의 개인적 견해에 기반 한 연구라는 비판에 직면하고 있는 상황이다. 이에 이 연구에서는 갈등의 생애주기를 실증적 자료를 통해 살펴보고자 한다. 특히 우리나라의 공공갈등 중 대표적인 사례인 입지갈등과 관련하여 이슈주기를 살펴볼 수 있는 기법 중 하나인 운형함수(Spline Function)를 활용하여 실증적으로 갈등의 단계가 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보고, 이를 바탕으로 갈등관리의 새로운 내용 중 하나로서 이슈관리에 대한 논의의 시발점으로 삼고자 한다.

생애주기와 관련한 연구들은 정책을 대상으로 생애주기가 어떻게 나타나는지에 대한 연구를 넘어 생애주기 유형화 연구로 진행되어 왔다. 박기묵(2001)은 1990년부터 2000년까지 10년 동안 우리나라에서 발생한 주요 100대 사건에 대한 이슈 생애주기를 탐색하고, 이를 Downs가 제시한 생애주기 이론을 기본으로 하여 3가지 형태의 생애주기유형으로 구분하였다.

박기묵(2001)이 제시한 생애주기의 세 가지 유형은 일반형, 속보형, 반복형으로, 일반형 이슈 생애주기는 Downs가 주장한 5단계의 생애주기 단계에 따라 잠복-발생-상승-절정-쇠퇴-소멸의 순서로 생애주기가 진행되는 것을 의미한다. 속보형 생애주기는 이슈가 발생함과 동시에 절정에 달하였다가 바로 쇠퇴 및 소멸기에 접어드는 유형을 의미하며, 냄비저널리즘을 설명하는 이슈 생애주기로 표현되기도 한다(이종혁 외, 2013). 반복형 생애주기는 이슈에 대한 사회적 관

심이 발생-증가-절정-쇠퇴를 거쳤다가 소멸하지 않고 다시 증가-절정-쇠퇴의 주기를 반복하는 형태의 이슈 생애주기 유형을 의미한다.

이종혁 외(2013)의 연구에서는 우리나라의 냄비 저널리즘에 대한 연구를 통해 이슈의 발생과 소멸을 기준으로 4가지 형태의 생애주기를 제시하였다. 이들의 연구에서는 이슈의 발생을 급발과 지발로 구분하고 이슈의 소멸을 급사와 지연사로 구분하여 아래의 〈그림 2〉와 같은 생애주기 유형 구분을 제시하였다.

〈그림 2〉 발생-소멸에 따른 이슈 생애주기 구분
〈figure 2〉 Issue Life cycle according to Occurrence - Disappearance

		소멸	
		빠름	느림
발생	빠름	돌발-급사	돌발-지연사
	느림	지발-급사	지발-지연사

* 출처: 이종혁 외(2013) 재구성 및 김인수(2017) 참조

이종혁 외(2013)의 분류는 이슈의 시작과 끝을 기준으로 이슈주기의 유형을 구분하였다. 이로 인해 이슈가 진행되는 과정에서 나타나는 변화를 보여주기 어렵다는 한계가 있다. 박기묵(2001)의 분류는 이슈 진행과정에 나타나는 변화는 보여줄 수 있으나, 이슈의 발생과 소멸에 따른 유형화는 보여줄 수 없다는 한계가 있다. 이에 이 연구에서는 이종혁 외(2013)의 이슈 발생과 소멸에 따른 분류와 박기묵(2001)의 논의를 종합하여 입지갈등 사례에 대한 이슈생애주기 유형을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 운형함수(Spline Function)방법론

운형함수방법론은 사건들에 대한 사회적 관심도의 실제적 자료를 이용하여 사건들의 생애주기가 그리는 큰 형태의 그림을 그래프로 표현하는 일종의 수리모형(박기묵, 2001)으로서, 이슈들의 사회적 관심사를 양적으로 파악하고 변화상을 진단, 예측하여 시각화된 자료로 표현할 수 있는 모종의 수리모형이다(이종혁 등, 2013).

운형함수는 과거의 추세를 기초로 하여 가까운 미래의 추세를 예측하는 모형이다. 운형함수는 3차원 함수를 사용하여 직선형 추세예측이 아닌 시간 변화에 따른 이슈의 변화 정도 곡선으

로 보여준다는 측면에서 이슈 변화 예측에 활용되고 있다.

운형함수에서는 적합도(goodness of fit)를 통해 도출된 함수가 실제 자료들을 잘 반영하는 지를 알려주는데, 구체적으로 운형함수에서 독립변수를 나타내는 X축을 기준으로 어떤 한 시점에서 종속변수인 사회적 관심도가 어떻게 변화하고 이러한 변화가 어떠한 경향성을 보이는지를 측정하는 일종의 회귀분석 기법이다(김성철·박기묵, 2007; 박기묵, 2001, 2014; 이종혁 외, 213; 이태준, 2016).

선행연구에서는 운형함수를 통해 산출된 공공이슈의 사회적 관심도 그래프는 상승기, 절정기, 쇠퇴기 등으로 구분할 수 있으며, 이를 하나의 이슈생성주기로 파악한다(김성철·박기묵, 2007; 박기묵, 2014; 이종혁 등, 2013). 세부적으로 X축을 이슈가 발생하는 시점의 기간으로 보고, Y축을 그 이슈에 대한 사회적 관심도로 볼 경우, 아래와 같은 수리모형으로 나타낼 수 있다(Marsh & Cormier, 2002; 이태준, 2016). 운형함수의 회귀식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} Y = {} & a_1+b_1\ (X-X_0)+c_1(X-X_0)^2+d1(X-X_0)^3+(d_2-d_1)(X\ -X_1)^3D_1^{*}+(d_3-d_2)(X-X_2)^3D_2^{*} \\ & +(d_4-d_3)(X-X_3)^3D_3^{*}+(d_5-d_4)(X-X_4)^3D_4^{*} \end{aligned}$$

여기에서 $X_0=0$, $X \geq X_1$이면, $D_1^{*}=1$, 나머지는 $D_1^{*}=0$이고, $X \geq X_2$이면 $D_2^{*}=1$, 나머지는 $D_2^{*}=0$이다. 이와 마찬가지로 $X \geq X_3$이면, $D_3^{*}=1$, 나머지는 $D_3^{*}=0$이고, $X \geq X_4$이면 $D_4^{*}=1$, 나머지는 $D_4^{*}=0$이다(박기묵, 2001; 이태준, 2016). 이때 X_0, X_1, X_2, X_3, X_4 등은 해당 생애주기의 진행 상황 중에서 현저한 변화가 타나나는 각각의 변곡점(spline knot)을 의미한다. 이를 바탕으로 다중회귀모형식을 수립하면 다음과 같이 나타난다(이태준, 2016).

$$Y = b_0+b_1Z_1+b_2Z_2+b_3Z_3+b_4Z_4+b_5Z_5+b_6Z_6+b_7Z_7$$

위의 수식에서 $b_0=a_1$, $b_1=b_1$, $b_2=c_1$, $b_3=d_1$, $b_4=(d_2-d_1)$, $b_5=(d_3-d_2)$, $b_6=(d_4-d_3)$, $b_7=(d_5-d_4)$, $Z_1=(X-X_0)$, $Z_2=(X-X_0)^2$, $Z_3=(X-X_0)^3$, $Z_4=(X-X_1)^3D_1^{*}$, $Z_5=(X-X_2)^3D_2^{*}$, $Z_6=(X-X_3)^3D_3^{*}$, $Z_7=(X-X_4)^3D_4^{*}$으로 풀이된다(이태준, 2016).

2. 자료획득 방법

선행연구들을 참고하여 각 갈등사례에 대한 사회적 관심도를 언론매체에 나타나는 보도량으로 설정하고(박기묵, 2001, 2005; 이종혁 외, 2013; 이태준, 2016)자료를 수집하였다. 무엇보다도 언론매체의 보도량을 운형함수에 적용할 경우 이슈에 대한 사회적 관심도의 추이를 계량화하기 쉽고, 통시적 관점에서 정책과정의 주요 이슈들과 관련 요인들을 찾아내는데 효과적일 수

있다(Marsh & Cormier, 2002; 이태준, 2016).

이 연구에서는 우리나라의 대표적인 공공갈등인 입지갈등과 관련한 사례들인 밀양 송전선로 건설갈등, 제주 해군기기 건설갈등, 서울 원지동 추모공원 건설 갈등을 대상으로 전개과정을 통시적으로 분석하였다. 이상의 세 갈등사례와 관련하여 언론기관에 나타난 기사 수를 바탕으로 각 갈등사례들이 어떠한 양상으로 전개되었으며, 어떠한 사건이 전체 갈등 전개에 영향을 미쳤는지를 살펴보고자 하였다. 이를 통해 각 갈등사례들에 대한 사회적 관심도 변화를 살펴보고, 향후 갈등관리에 적용 가능한 정책적 함의 발굴에 초점을 맞추어 진행되었다.

이를 위해 국내의 주요 언론에 나타난 각 사례별 기사 수를 기초자료로 수집하였다. 언론보도는 갈등이 전개되는 상황에서 갈등의 이슈와 전략, 행동을 대표하여 보여준다. 언론보도를 통해 갈등의 이슈가 어떤 사회집단과 연계되어 있는지 그리고 어떤 관점을 가지고 있는지를 확인할 수 있으며, 이 연구에서 언론보도는 갈등이슈주기로 활용할 수 있는 기초자료이다(Price, 1989; 권혁남, 2001; 황치성, 2008). 자료수집에 활용된 언론은 전국종합일간신문, 지역종합일간신문, 경제일간신문, 인터넷신문, 지역주간신문, TV뉴스, 잡지로 구분하여 진행하였다. 이슈의 전국적인 확산을 파악하기 위하여 전국단위 종합일간지를 기본으로 삼아 자료 수집에 활용하였으며, 이슈가 지역적으로 나타나는 속성을 고려하여 지역단위 종합일간지도 함께 활용하였다. 특히 오늘날은 인터넷을 활용한 언론매체들의 활용이 활발한 점을 고려하여 사회적 이슈의 확산을 선도하는 인터넷신문도 포함시켜 자료 수집에 활용하였다. 자료수집에 활용한 데이터베이스는 한국언론진흥재단의 언론DB(KINDS)를 활용하였다.[2] 분석에 활용한 언론기관은 다음 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 자료 수집에 활용한 언론기관
〈Table 1〉 Media organizations used for data collection

전국종합일간신문	지역종합일간신문	경제일간신문	
조선일보, 중앙일보, 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보, 아시아투데이	경기일보, 경인일보, 인천일보, 강원일보, 강원도민일보, 대전일보, 중부매일, 충청투데이, 중도일보, 충북일보, 국제신문, 매일신문, 부산일보, 영남일보, 경상일보, 경남신문, 경남도민일보, 광주일보, 새전북신문, 전남일보, 전북일보, 전북도민일보, 무등일보, 제민일보, 한라일보	파이낸셜뉴스, 한국경제, 매일경제, 머니투데이, 서울경제, 이투데이, 프라임경제	
인터넷신문	지역주간신문	TV뉴스	잡지
오마이뉴스, 이데일리, 조세일보, 투데이코리아, 재경신문, 연합뉴스	옥천신문, 주간당진시대	KBS, MBC, SBS, KNN	시사인

2) 자료수집에 활용된 언론기관의 선정은 복수의 언론정보학 전문가의 자문을 통해 이루어졌다. 인터넷 신문매체의 선정에 있어서는 더욱 신중을 기하였다. 이는 오늘날 상당수의 인터넷 신문들이 업계 리딩 매체들의 기사를 그대로 전달하는 행태를 보이고 있어 단순히 기사의 절대적 수치만 높이는 행태가 이루어진다는 문제점에 근거하고 있다.

자료수집 대상이 되는 기사의 수집 기간은 각 사례별로 정부의 발표를 통해 나타난 사업의 시작점과 건설이 완료된 시점을 기준으로 하였다. 원지동 추모공원은 시설이 건설될 13개 후보지 선정과 이를 통한 갈등 시점을 기준으로 2001년 3월부터 추모공원이 개장한 2012년 1월까지의 기간을 대상으로 자료를 수집하였다. 자료 검색을 위한 키워드는 사례를 대표하는 '서울추모공원'을 중심으로 '원지동 추모공원', '원지동 화장장' 등 연관 키워드를 활용하였다. 이를 통해 나타난 944건의 기사를 분석대상으로 하였다. 밀양 송전선로 갈등사례는 언론에 최초 나타났던 2007년 7월부터 2014년 12월까지의 기간 중 나타난 월별 신문기사 수를 수집하였다. 검색에 활용한 키워드는 '밀양 송전선로 건설'을 중심으로 '밀양 송전탑' 등 연관 키워드를 함께 활용하였다. 이를 통해 수집된 총 3,282건을 분석의 대상으로 한다. 제주 해군기지 갈등사례의 경우 서귀포시 강정항에 민군복합형관광미항을 건설하기로 결정한 2007년 5월부터 2017년 10월까지의 신문기사 수를 수집하였다. 자료 검색에 활용한 키워드는 '제주 해군기지 건설' 이며, '강정마을', '제주민군복합형관광미항 건설' 등 연관 키워드를 함께 활용하였다. 이를 통해 수집된 총 54,272건의 기사를 분석대상으로 하였다.[3)]

또한 분석에 활용한 기사의 수는 월간 단위로 측정을 하였다. 이는 분석에 활용한 사례들의 갈등이 장기간에 걸쳐 나타나고 있으며, 이로 인해 일·주간 단위로 분석할 경우 분석에 번거로움이 발생할 수 있기 때문이다. 또한 월간 단위 분석과 일·주간 단위 분석의 결과가 각 갈등사례별 생애주기를 알아보는데 큰 차이가 나타나지 않기 때문이다.

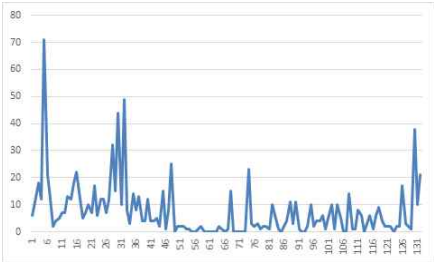
Ⅳ. 분석결과

1. 신문기사를 통한 사회적 관심 변화

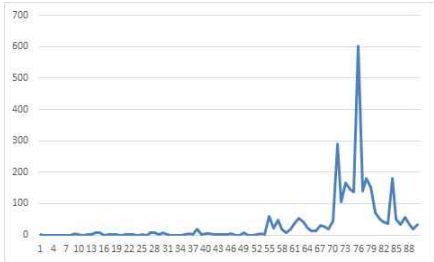
운형함수방법론을 사용한 생애주기를 알아보기 전에 각 사례별로 월간 기사수가 어떻게 변하는지를 살펴보았다. 이는 각 갈등사례별로 사회적 관심이 어떻게 변화하였는가에 대한 전반적인 확인과 함께 중요한 변곡점(spline knot)이 어디인가를 파악하기 위함이다.

3) 제주 해군기지에 대한 건설사업은 사업계획(안)이 작성된 1993년 12월부터 시작되어 민군복합형관광미항이 준공된 2016년 2월 준공되었다. 이에 따라 분석의 기간을 1993년 12월부터 2016년 2월로 구분할 수도 있으나, 해당 사업은 2007년 5월 당초 후보지인 화순항에서 강정항으로 변경되면서 갈등이 심화되었으며, 다른 분석 사례와 달리 건설이 완료된 이후에도 활용 및 구상권 청구 소송 등과 같이 갈등이 지속되고 있다. 이에 이 연구의 가장 최근 시점은 201년 10월까지를 분석의 시점으로 설정하였다.

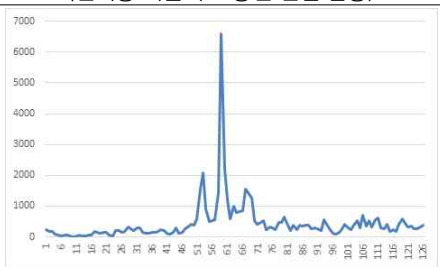
〈그림 3〉 갈등 사례별 기사 수 변화추이(월별)
〈Figure 3〉 Trends in the number of articles per conflict(monthly)



〈원지동 서울 추모공원 건설 갈등〉



〈밀양 송전선로 건설 갈등〉



〈제주 해군기지 건설 갈등〉

위의 〈그림 3〉을 살펴보면 각 갈등 사례별로 다른 형태의 이슈 흐름을 볼 수 있다. 밀양 송전선로 건설 갈등의 경우 사업 초기에는 갈등에 대한 사회적 관심이 거의 나타나지 않다가 갈등 흐름의 후반부에 집중적으로 사회적 관심이 높아진 모습을 보이고 있다. 제주 해군기지 건설 갈등의 경우 밀양 송전선로 건설 갈등과 같이 사업의 초기에는 사회적 관심이 낮게 유지되다 사업 흐름의 중반부에 관심이 증폭 및 절정에 달하였다가 이후 소강상태에 접어드는 형국을 보이고 있다. 원지동 서울 추모공원 건설 갈등은 사업의 초기부터 관심이 고조된 후 쇠퇴기를 거쳐 다시 관심이 증폭 및 절정에 이르는 형태를 반복적으로 보여주고 있다.

물론 각 갈등 사례별 절대적인 관심도의 차이는 다르게 나타나고 있다. 원지동 서울 추모공원 건설 갈등과 관련한 사회적 관심은 2001년 7월에 71건의 기사로 가장 높게 나타난 반면, 밀양 송전선로 건설갈등은 2013년 10월의 603건, 제주 해군기지 건설 갈등은 2012년 2월의 1,443건으로 나타났다.[4)]

4) 이러한 사회적 관심의 차이는 각 갈등 사례가 가지는 특성에 기인하고 있다고 판단된다. 제주 해군기지 건설 갈등의 경우 건설에 따른 이익이 전 국민을 대상으로 하고 있으며, 건설 예정지가 국민적 관심을 가지는 관광지역이라는 특징에 따라 관심도가 높은 것으로 판단된다. 반면 원지동 서울 추모공원 건설 갈등의 경우 관련 이슈가 서울이라는 지역에 국한되어 있을 뿐만 아니라, 서울 시민들이 시설에 대한 당면 사용층이 아니기 때문에 절대적인 사회적 관심도에 차이가 발생한 것이라고 판단된다.

2. 운형함수 방법론을 활용한 사회적 관심 추이 분석

우리나라 입지갈등 사례의 생애주기를 알아보기 위하여 운형함수방법론을 적용하여 분석하였다. 운형함수의 독립변인에 해당하는 X축은 시간의 흐름과 각 사례별 변곡점을 활용하였으며, 종속변수인 Y축에는 언론에 나타난 월별 기사 수를 설정하였다.

1) 서울 추모공원 건설갈등에 대한 사회적 관심도 추이 분석

서울 추모공원 건설갈등과 관련한 언론의 월별 기사 수 변화추이를 통해 7개의 주요 변곡점을 발견하였다. 첫 번째 변곡점은 2001년 7월이며, 두 번째 변곡점은 2002년 6월에 해당된다. 세 번째 변곡점은 2003년 10월, 네 번째 변곡점은 2005년 2월, 다섯 번째 변곡점은 2006년 10월에 해당된다. 여섯 번째 변곡점은 2007년 4월이며, 일곱 번째 변곡점은 2011년 2월에 해당된다.

서울 추모공원에 관한 사회적 관심도(언론 기사 수)에 대하여 운영함수 방식을 도입하여 시기별 언론보도의 변화추이를 분석하였다. 회귀분석결과 모형의 설명력을 나타내는 R2 값은 .211로 21.1%의 설명력을 가지는 것으로 나타났다. 모형의 적합도를 나타내는 F값은 6.724로 유의확률 0.01에서 유의미한 것으로 나타났다. 다만 독립변수로 활용된 변곡점 7개 모두 종속변수인 사회적 관심도에 유의미한 영향을 미치지는 않은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 원지동 서울 추모공원 건설 갈등에 대한 운형함수 회귀분석[5]
〈Table 2〉 The regression analysis of the Spline function for conflict in Seoul Memorial Park case

	B	t	실제 기사 수	예측 값	차이
(상수)	18.030	6.477			
X1=(X-X0)	-0.243	-2.315			
Z2(2002년 6월)	1.072E-05	0.230	22	14.14106	7.85894
Z4(2005년 2월)	3.296E-05	0.190	25	6.71522	18.28478
Z6(2007년 4월)	-7.285E-05	-0.313	23	2.71558	20.28442
Z7(2011년 12월)	0.502	1.304	38	8.19656	29.80344
F값	6.724***				
R2	.211				

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

서울 추모공원 건설갈등에 대한 운형함수 회귀분석 결과를 나타낸 위의 〈표 2〉를 살펴보면 크게 4개의 변곡점에서 실제 기사 수와 운형함수 예측 값의 차이가 크게 나타나는 것을 알 수 있다.[6] 2002년 6월과 2005년 2월, 2007년 4월, 2011년 12월은 모두 예측 값보다 실

5) 보여 지는 〈표 2〉에서 Z_1, Z_3, Z_5에 대한 β 값이 없는 이유는 회귀분석의 과정에서 자동적으로 변수가 제외되었기 때문이다.

제 기사 수가 의미 있는 차이를 보이는 것으로 나타나고 있다.

해당 변곡점에서 예측 값보다 더 큰 언론 보도가 이루어졌는지를 알아보기 위해 해당 시기에 어떠한 사회적 사건이 있었는가를 살펴볼 필요가 있다. 서울 추모공원 건설갈등 과정에서 나타난 사회적 관심에 대한 운형함수 분석결과와 각 변곡점에 일어난 사건을 살펴보면 대부분 행정적 처리에 대한 것으로 나타났다. 후보지역 발표, 건설 관련 소송의 진행 등이 운형함수의 예측 값 보다 실제 언론 보도의 기사 수가 높게 나타나도록 한 요인이었다.

실제 기사 수와 운형함수 예측 값 간의 차이가 큰 변곡점은 두 번째, 네 번째, 여섯 번째, 일곱 번째 변곡점이었다. 두 번째 번곡점까지의 시기에 해당하는 2001년 7월부터 2002년 6월까지에는 서울시 원지동이 추모공원 부지로 확정됨과 함께 서초구민들의 반대시위가 발생하는 시기이다. 이는 행정적 발표를 통해 주민들과 시민들의 관심을 높이게 되는 계기가 되었다. 네 번째 변곡점 시기는 2003년 10월부터 2005년 2월 이전까지의 시기로 건설교통부의 원칙고수 방침에 따라 서울 추모공원 건립이 무산될 위기에 놓이면서 서울시가 이에 대한 대응을 펼치던 시기이다. 여섯 번째 변곡점 시기는 2006년 10월부터 2007년 4월까지의 시기로 서울 추모공원 건립과 관련된 소송들이 취하되고 주민투표를 통해 90%이상이 찬성하는 결과가 나타났던 시기이다. 일곱 번째 변곡점 시기는 2007년 4월부터 2011년 12월까지의 시기로 서울 추모공원과 관련한 소송에서 서울시가 최종적으로 승소하면서 관심이 높아지는 계기가 되었다.

2) 밀양 송전선로 건설갈등에 대한 사회적 관심도 추이 분석

밀양 송전선로 건설 갈등과 관련한 언론의 월별 기사 수 변화추이를 통해 5개의 주요 변곡점을 발견하였다. 첫 번째 변곡점은 2012년 1월에 해당되며, 두 번째 변곡점은 2012년 9월에 해당한다. 세 번째 변곡점은 2013년 5월, 네 번째 변곡점은 2013년 10월, 다섯 번째 변곡점은 2014년 6월에 해당된다.

5개 변곡점을 바탕으로 언론에 보도된 기사 수와 관련한 운영함수 방식을 도입하여 시기별 언론보도의 변화추이를 분석하였다. 이를 통해 5개의 독립변수(각 변곡점 시기별 언론 기사 수)중 3개의 독립변수(변곡점)가 종속변수인 사회적 관심도에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 회귀분석결과 모형의 설명력을 나타내는 R2 값은 .603으로 60.3%의 설명력을 가지는 것으로 나타났다. 모형의 적합도를 나타내는 F값은 15.359로 유의확률 0.01에서 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 밀양 송전선로 건설갈등과 관련한 사회적 관심도에 대한 운형함수 예측 값이 실제 값을 잘 반영하고 있다고 할 수 있다.

6) 실제 변곡점은 7개이며, 해당 변곡점 모두에서 실제 기사 수와 운형함수 예측 값 간의 큰 차이가 나타났다. 그러나 이 연구에서는 회귀분석을 통해 삭제된 3개의 변곡점에 대한 부분은 배제하였다.

〈표 3〉 밀양 송전선로 건설 갈등에 대한 운형함수 회귀분석
〈Table 3〉 The regression analysis of the Spline function for conflict in Miryang case

	B	t	실제 기사 수	예측 값	차이
(상수)	-4.315	-.151			
X1=(X-X0)	1.276	.322			
X2=(X-X0)2	-.061	-.415			
X3=(X-X0)3	.001	.529			
Z1(2012년 1월)	-.025	-.698	60	17.88355	42.11645
Z2(2012년 9월)	.196	1.898	54	27.19728	26.80272
Z3(2013년 5월)	-1.199	-4.263***	289	111.6645	177.3355
Z4(2013년 10월)	2.032	4.712***	603	254.3995	348.6005
Z5(2014년 6월)	-2.295	-3.097*	180	34.18886	145.8111
F값	15.359***				
R2	.603				

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

밀양 송전선로 건설갈등에 대한 운형함수 회귀분석 결과를 나타낸 위의 〈표 3〉을 살펴보면 크게 3개의 변곡점에서 실제 기사 수와 운형함수 예측 값의 차이가 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 첫 번째는 2013년 5월이며, 두 번째는 2013년 10월, 세 번째는 2014년 6월이다. 이들 변곡점에 무엇으로 인해 (과거 경향을 반영한) 예측 값보다 더 큰 언론 보도가 이루어졌는지를 살펴보려면 해당 시기에 어떠한 사건이 있었는가를 살펴볼 필요가 있다. 앞서 변곡점을 살펴본 바와 같이 2013년 5월에는 전문가협의체 구성과 정부 주요인사의 방문, 이에 따른 격렬한 저항이 있었으며, 2013년 10월에는 극심한 갈등으로 인해 전국적 이슈로의 전환이 이루어졌음을 알 수 있다. 2014년 6월에는 사업자인 한국전력의 금품매수 의혹이 발생했음을 알 수 있다.

이 중에서 의미 있게 살펴보아야 할 지점은 마지막 변곡점인 2014년 6월이다. 앞의 두 변곡점은 갈등에 따른 생애주기가 고조되고 절정에 달하는 시기인 만큼 보도량의 차이는 크게 의미가 없다고 할 수 있다. 다만 마지막 변곡점인 Z8에서는 사회적 관심이 쇠퇴기에 접어들고 있음을 〈그림 6〉을 통해 살펴볼 수 있다. 즉, 2014년 6월을 전후로 하여 나타나고 있는 한국전력의 금품매수 의혹으로 인하여 갈등에 따른 사회적 관심도가 다시 증가하게 되었고, 이는 갈등의 소멸이 아닌 갈등의 고조와 새로운 절정에 이르게 하는 계기가 되었음을 유추할 수 있다. 즉, 건설사업자인 한국전력 측에서 이슈관리를 제대로 하지 못하였을 뿐만 아니라, 부적절한 대응으로 인하여 갈등을 다시 고조시키는 역할을 하였음을 확인 할 수 있는 것이다.

3) 제주 해군기지 건설갈등에 대한 사회적 관심도 추이 분석

제주 해군기지 건설 갈등과 관련한 언론의 월별 기사 수 변화추이를 통해 7개의 주요 변곡점을 발견하였다. 첫 번째 변곡점은 2011년 9월에 해당하며, 두 번째 변곡점은 2012년 10월, 세 번

째 변곡점은 2012년 11월에 해당된다. 네 번째 변곡점은 2013년 12월이며, 다섯 번째 변곡점은 2015년 2월, 여섯 번째 변곡점은 2016년 2월에 해당하며, 마지막 변곡점은 2017년 4월에 해당된다.

선정된 변곡점을 바탕으로 언론에 보도된 기사 수와 관련한 운영함수 방식을 도입하여 시기별 언론보도의 변화추이를 분석하였다. 회귀분석결과 모형의 설명력을 나타내는 R2 값은 .210으로 21.0%의 설명력을 가지는 것으로 나타났다. 모형의 적합도를 나타내는 F값은 4.470으로 유의확률 0.01에서 유의미한 것으로 나타났다. 특히 독립변수로 활용된 7개의 변곡점(시기별 언론 기사 수)중 3개의 변곡점이 종속변수인 사회적 관심도에 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 제주 해군기지 건설 갈등에 대한 운형함수 회귀분석[7]
〈Table 4〉 The regression analysis of the Spline function for conflict in Jeju Naval base case

	B	t	실제 기사 수	예측 값	차이
(상수)	-94.442	-0.474			
X1=(X-X0)	12.113	1.354			
X3=(X-X0)3	0.001	0.739			
Z1(2011년 9월)	-0.042	-2.545*	2087	738.1638	1348.836
Z4(2013년 12월)	0.292	2.955**	654	713.208	-59.208
Z5(2015년 2월)	-0.660	-2.327*	404	47.88802	356.112
Z6(2016년 2월)	0.775	1.401	717	523.9	193.1
Z7(2017년 4월)	-2.460	-0.418	443	290.0035	152.9965
F값	4.470***				
R2	.210				

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

제주 해군기지 건설갈등에 대한 운형함수 회귀분석 결과를 나타낸 위의 〈표 4〉를 살펴보면 크게 5개의 변곡점에서 실제 기사 수와 운형함수 예측 값의 차이가 크게 나타나는 것을 알 수 있다.[8] 2011년 9월과 2015년 2월, 2016년 2월, 2017년 4월은 모두 예측 값보다 실제 기사 수가 많은 것으로 나타나고 있으나, 2013년 12월은 예측 값보다 실제 기사 수가 적게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 이는 운형함수를 통해 추정한 제주 해군기지 건설 갈등의 사회적 관심에 대한 생애주기 보다 실제 국민들의 관심이 빠르게 쇠퇴하였다는 것으로 유추해 볼 수 있다.

특히 의미 있게 살펴보아야 할 지점은 변곡점 다섯 번째 지점에 해당되는 2015년 2월의 상황

7) 〈표 4〉에서 Z_2, Z_3에 대한 β 값이 없는 이유는 회귀분석의 과정에서 자동적으로 변수가 제외되었기 때문이다.

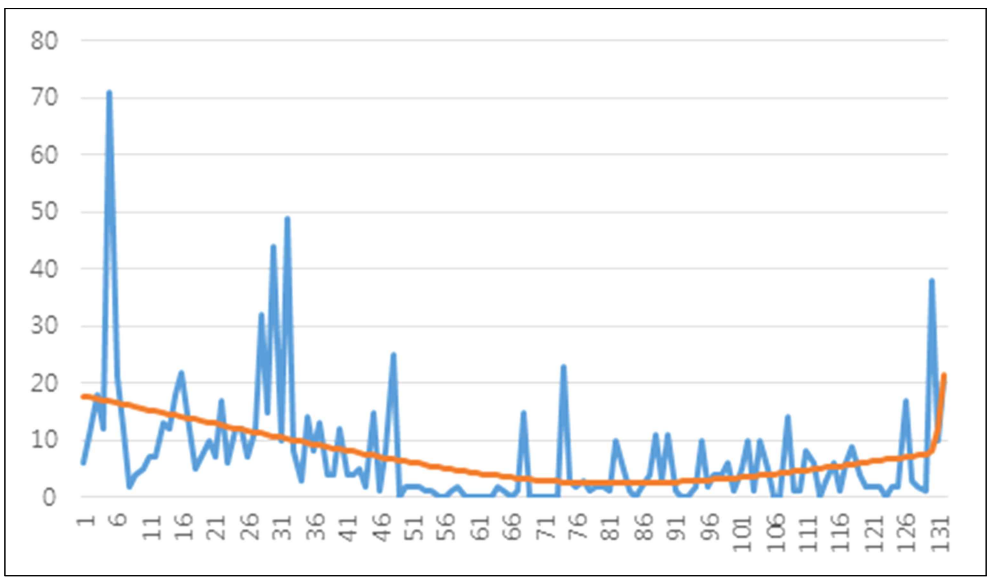
8) 실제 변곡점은 7개이며, 해당 변곡점 모두에서 실제 기사 수와 운형함수 예측 값 간의 큰 차이가 나타났다. 그러나 이 연구에서는 회귀분석을 통해 삭제된 2개의 변곡점에 대한 부분은 배제하였다.

이다. 해당 시점에는 제주주민들이 해군기지 군 관사와 관련하여 찬반 주민투표를 제안하고, 제주해군기지 농성 천막에 대한 강제철거가 집행되면서 부상자 속출(20대 대위 사망)하는 사건이 발생하였다. 특히 해당 시점은 〈그림 6〉을 통해 살펴보면 제주 해군기지 건설 갈등과 관련한 사회적 관심의 생애주기가 1차 소멸기에 접어든 시점에서 해당 사건을 계기로 2차 고조기로 접어들었다는 측면에서 중요한 사건이라고 할 수 있다.

3. 갈등 유형 별 생애주기 유형분석

운형함수를 활용한 회귀분석 결과 나타난 예측 값을 바탕으로 생애주기를 그려볼 수 있다. 〈그림 4〉, 〈그림 5〉, 〈그림6〉은 원지동 서울 추모공원 건설갈등과 밀양 송전선로 건설갈등, 제주해군기기 건설 갈등의 생애주기를 운형함수 방법론을 통해 분석해 낸 결과물이다. 각 갈등 사례별 생애주기는 각기 다른 형태를 보이거나 비슷한 형태를 보이기도 한다. 원지동 서울 추모공원 건설 갈등의 생애주기는 다른 두 갈등 사례와 판이하게 다른 형태를 보이고 있으며, 밀양 송전선로 건설 갈등과 제주 해군기지 건설 갈등 사례는 비슷한 형상을 보이고 있기도 하다. 다만 밀양과 제주의 사례는 전반적인 형상은 비슷하나 세부적인 생애주기 흐름은 다른 모습을 보이고 있다. 이러한 생애주기 그래프는 실제 사회적 관심도를 보여주는 언론 기사 수와 함께 살펴볼 필요가 있다.

〈그림 4〉 원지동 서울 추모공원 건설 갈등 생애주기
〈Figure 4〉 Issue life cycle for Seoul memorial park construction conflict



원지동 서울 추모공원 건설 갈등에 대한 생애주기를 살펴보면 실제기사 수의 분포와 다른 모

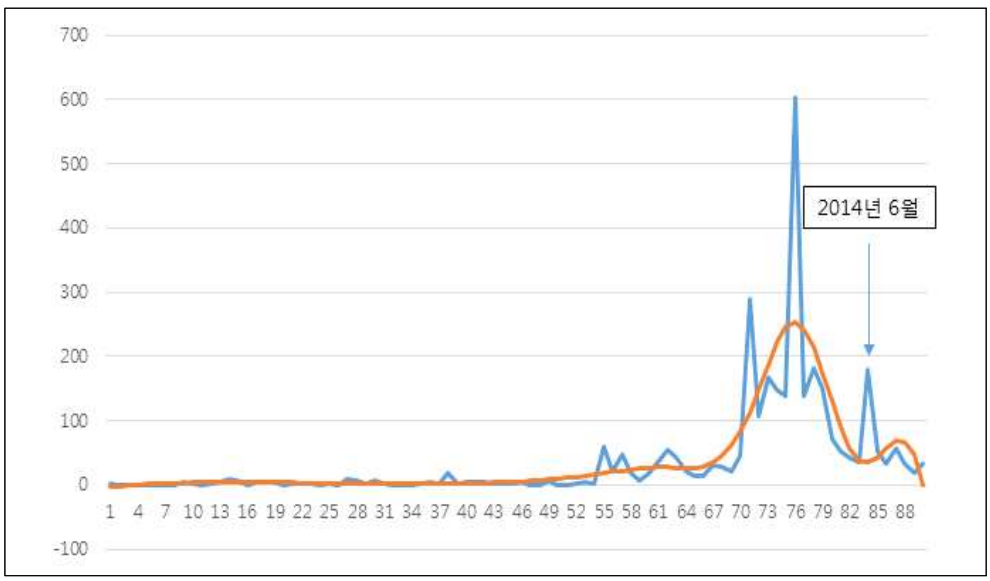
습을 볼 수 있다. 실제기사 수의 경우 급등과 급락이 빈번하게 나타나고 있는데 반해 운형함수를 통한 생애주기에서 보여 지는 사회적 관심도는 갈등의 시작에서 급격히 고조된 이후 쇠퇴기를 보이다 갈등상황의 마지막에 고조되면서 소멸하는 것을 볼 수 있다.

이와 같이 실제기사 수와 운형함수를 통한 생애주기가 다르게 나타나는 이유는 갈등사례가 가지는 본연의 속성에 기인하고 있다고 볼 수 있다. 서울 추모공원 건설 갈등은 지역에 국한된 갈등 사례이다. 시설물 건설로 인한 피해와 이익, 이슈의 확산 범위가 모두 지역적으로 나타나고 있으며, 이로 인하여 사회적 관심도를 측정할 수 있는 기사의 절대적인 수가 매우 적은 상황이다. 특히 월간 기사의 수가 한건도 나타나지 않는 경우도 있으며, 많은 경우 71건의 기사가 보도되기도 하였다. 이로 인해 실제 기사수를 보여주는 그래프와 운형함수를 통해 나타난 경향을 파악하는 그래프의 모양이 다르게 나타나는 것이다.

서울 추모공원 건설갈등 사례의 생애주기를 살펴보면 이종혁 외(2013)이 제시한 생애주기 유형 중에서 급발-급사의 모습을 볼 수 있다. 다만 갈등 과정의 마지막인 서울 추모공원 준공에 대한 기사가 많은 것임을 고려할 때, 이 부분을 제외한 실질적인 생애주기는 급발-지연사 유형을 띄고 있음을 알 수 있다. 또한 박기묵(2001)이 제시한 유형 중 속보형의 모습을 보이고 있다고 할 수 있다.

밀양 송전선로 건설 갈등에 대한 생애주기 그래프를 살펴보면 다음의 〈그림 5〉와 같이 나타나고 있다. 이를 통해 운영함수가 실제의 모습을 잘 반영하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 5〉 밀양 송전선로 건설 갈등 생애주기
〈Figure 5〉 Issue life cycle for Miryang transmission line construction conflict



밀양 송전선로 건설 갈등의 생애주기를 살펴보면 갈등이 시작된 초기에는 사회적 관심이 거

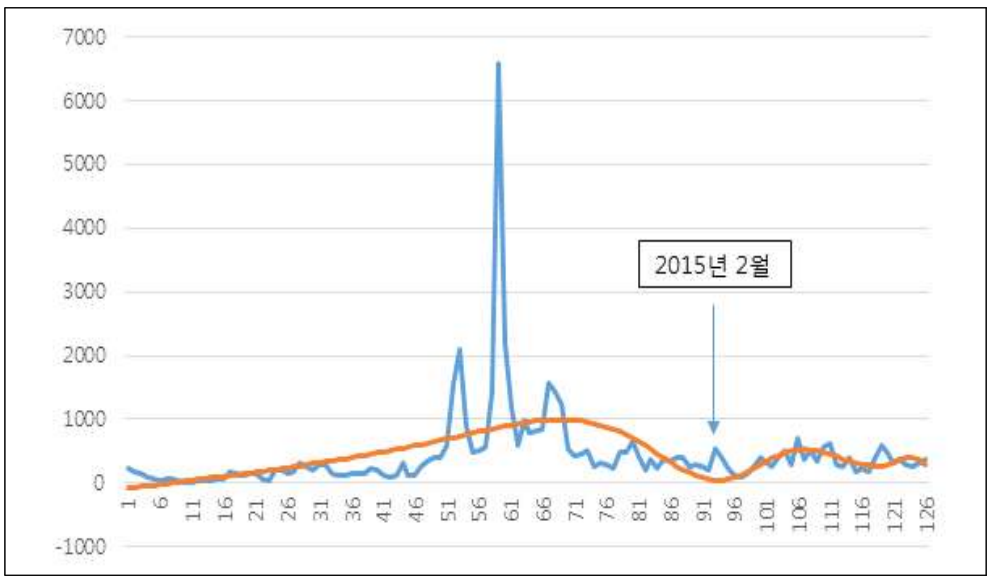
의 없었음을 알 수 있다. 이후 갈등 전개의 중후반부에 나타난 사건(반대주민의 사망사건)에 영향을 받기 시작하여 고조기로 접어들었으며, 공권력의 사용 등에 의해 절정에 달했음을 살펴볼 수 있다. 이후 쇠퇴기에 접어들던 생애주기는 2014년 6월 사업자인 한전의 매수 의혹과 관련하여 2차 고조기와 절정기로 접어들고 다시금 쇠퇴와 소멸로 이어지는 반복을 보여주고 있다.

이를 바탕으로 밀양 송전선로 건설갈등의 생애주기는 전체적으로 이종혁 외(2013)가 제시한 유형 중 지발-급사의 유형을 띄고 있으며, 전개과정을 살펴보면 박기묵(2001)이 제시한 반복형의 유형을 따르고 있음을 알 수 있다.

〈그림 6〉을 살펴보면 운형함수를 통해 살펴본 제주 해군기지 건설 갈등의 생애주기와 실제 언론 기사 수를 비교하여 보여주고 있다. 이를 통해 제주 해군기지 건설 갈등에 따른 사회적 관심도 변화 예측과 실제 관심도의 차이가 어떻게 나타나는지를 알 수 있다. 구체적으로 실제 언론 기사 수는 갈등의 전개과정 중반부에 매우 가파르고 높게 변화하는 양상을 보여주고 있으나, 운형함수를 통한 예측 값은 완만한 기울기의 곡선을 보여주는 측면에서 차이를 보이고 있다.

제주 해군기기 건설 갈등의 생애주기는 이종혁 외(2013)가 제시한 유형 중 지발-지연사의 유형을 따르고 있으며, 박기묵(2001)이 제시한 유형 중 반복형의 모습을 보이고 있다. 다만 밀양 송전선로 건설 갈등 사례와 달리 고조기가 빠르게 형성되며, 절정기의 높이가 높지 않고 생애주기 반복의 모습도 명확하게 구분되지 않는 특징이 있다.

〈그림 6〉 제주 해군기지 건설 갈등 생애주기
〈Figure 6〉 Issue life cycle for Jeju Naval base construction conflict



이상의 내용을 바탕으로 각 갈등 사례별 생애주기 유형을 정리하면 다음의 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 갈등 사례 별 생애주기 유형
〈Table 5〉 Life cycle type by conflict case

연번	사례	속성	갈등유형 1	갈등유형 2
1	서울 추모공원	지역-지역-지역	급발-지연사	속보형
2	밀양 송전선로	지역-지역-전국	지발-급사	반복형
3	제주 해군기지	지역-전국-전국	지발-지연사	반복형

V. 결론 및 정책적 함의

이 연구에는 우리나라에서 나타나고 있는 입지갈등 사례에 있어 사회적 관심이 어떻게 나타나고 변화하였는지를 살펴보는 탐색적 연구이다. 각 갈등 사례들을 피해(비용부담), 편익, 이슈 범위로 구분하고 각 유형에 맞는 사례를 선정하였다. 이를 통해 원지동 서울 추모공원 건설(지역-지역-지역), 밀양 송전선로 건설(지역-지역-전국), 제주 해군기지 건설(지역-전국-전국)의 세 가지 사례를 선정하고, 이들에 대한 생애주기를 파악하였다. 특히 기존의 연구자의 주관에 의존한 생애주기 탐색이 아닌 객관적 자료를 바탕으로 하는 생애주기 탐색을 위해 방법론적으로 운형함수를 활용하여 각 사례별 갈등 기간에 나타난 언론매체의 기사 수를 통해 사회적 관심도 및 갈등의 생애주기를 살펴보았다.[9)]

분석의 결과 서울 추모공원 건설 갈등 사례와 다른 두 사례는 다른 유형의 생애주기를 가지고 있음을 알 수 있었다. 또한 같은 유형의 생애주기를 가지고 있는 밀양 송전선로 건설 갈등사례와 제주 해군기지 건설 갈등 사례도 세부적으로는 다른 형태의 생애주기를 가지고 있었다. 구체적으로 서울 추모공원 건설 갈등 사례의 경우 급발-지연사 & 속보형의 유형을 가지고 있었으며, 밀양 송전선로 건설갈등과 제주 해군기지 건설 갈등 사례는 지발 & 반복형의 모습을 보여주었다.[10)]

이는 각 사례들이 가지는 특성에 기인하는 것으로 이슈가 지역에 국한되어 있는 사례의 경우 절대적인 기사의 수(관심도)가 적을 뿐만 아니라 즉각적인 반응이 나타나게 됨으로 급발의 유형을 보일 가능성이 높음을 유추해 볼 수 있다. 이슈가 전국적으로 형성되는 사례들을 보면 사업의 초기에는 이슈에 대한 관심도가 낮은 편이나 공사가 진행되는 과정에서 갈등이 고조되면서 생애주기도 고조기와 절정기에 이르게 됨을 알 수 있다.

다만 이 분석에서 중요한 이슈로 살펴볼 만한 것은 생애주기의 고조기에 접어들게 하는 주요 사건들이 무엇인가를 들 수 있다. 서울 추모공원 건설 갈등의 경우 행정적 사항들이 주요 사건이

9) 언론에 나타난 기사들이 모두 갈등 상황을 담고 있는 것은 아니라, 갈등이 심화될수록 언론에서 보도하는 기사 수가 증가한다는 측면에서 볼 때 사회적 관심에 대한 생애주기 탐색은 갈등 사례에 대한 생애주기 탐색과도 같다고 할 수 있다.

10) 밀양 송전선로 건설 갈등은 지발-급사 & 반복형인 반면, 제주 해군기지 건설 갈등은 지발-지연사의 모습을 보이고 있다.

라고 할 수 있다. 토지 보상, 행정 소송 등과 같은 사안들을 통해 생애주기의 변화에 영향을 주었음을 확인할 수 있었다. 반면, 전국적 이슈로 성장한 밀양 송전선로 건설과 제주 해군기지 건설 사례의 경우 공권력의 투입과 이로 인한 주민과의 물리적 충돌이 생애주기의 변곡을 불러온 주요 사건이라고 할 수 있다.

특히 생애주기의 첫 번째 사이클이 끝나가는 시기 다시금 새로운 사이클을 반복하게 하는 사건도 존재하였다. 밀양 송전선로 건설 갈등에서 나타났던 사업자의 잘못된 행동(돈봉투 매수 의혹), 제주 해군기지에서 나타났던 공권력의 투입으로 인한 무력충돌과 피해 등은 갈등의 생애주기에서 쇠퇴기 및 소멸기로 접어든 이슈를 다시금 고조시키고 두 번째 절정기에 달하게 하는 역할을 하였다. 즉, 무리한 공권력의 투입을 통한 물리적 충돌과 사업자의 잘못된 행태 등이 갈등과 관련한 이슈의 범위를 전국단위로 확산시켰음을 알 수 있다.

이러한 내용을 바탕으로 이 연구에서는 향후 입지 갈등이 발생할 것으로 예상되는 사안에 대해서는 갈등관리의 개념으로서 이슈관리가 필요함을 제시하고자 한다. 이슈관리는 단순히 언론보도를 통제하거나 이슈 사안을 묵살하는 것이 아니라, 잘못된 내용은 바로잡고, 정확한 정보 전달을 통해 부정 이슈에 갇혀 사회적 비용을 소모하는 갈등상황을 방지하고자 하는 활동을 의미한다.

본 연구는 갈등관리에 있어 이슈관리의 필요성을 제시하기 위한 기초 연구로 활용할 수 있으며, 이를 위해 유형별 갈등 사례의 생애주기에 있어, 어떠한 사건들이 생애주기에 변화를 가져왔으며, 갈등 생애주기의 반복을 불러 왔는가를 살펴보았다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 제시된 각 갈등 유형별로 분석의 대상이 되는 사례가 많지 않은 점에서 한계점을 가진다. 이로 인해 갈등유형별 생애주기의 유형화(혹은 표준화)가 어렵다는 측면에서 추후 더 많은 연구를 통해 갈등유형별 생애주기 탐색이 이루어져야 할 것이다. 그리고 이를 바탕으로 갈등 상황에서의 구체적인 이슈관리 방안이 무엇인지에 대한 제안이 이루어져야 할 것이다.

참고 문헌

김광구·김동영·이선우 (2015). 화력발전소 입지 갈등해소에 관한연구-화력발전소 건설동의 확보절차개선을 중심으로-. **한국자치행정학보**, 29(1): 21-44

김도희 (2004). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석- 북구 화장장 유치사업과 경부고속전철 울산역 유치사업 사례를 중심으로. **한국정책학회보**, 13(1): 157-188

김성철·박기묵 (2006). 사회적 이슈에 대한 언론의 관심도와 정책결정에 관한 연구: 미국의 50대 사회적 이슈를 중심으로. **한국행정연구**, 15(4): 271-298

김예승·홍성우 (2010). 정책네트워크를 통한 비선호시설 입지갈등 분석: 원지동 '서울추모공원'사례를 중심으로. **한국정책연구**, 10(2): 29-49

김인수 (2017), 밀양 송전선로 건설 갈등의 이슈주기 분석: 운형함수(spline function) 방법론의 적용. **국정**

관리연구, 12(4): 53-82
김지수·심준섭·윤태섭 (2016). 비선호 시설 입지지역의 지역 특성 분석. 한국지방행정학보, 13(3): 51-71
목진휴·박기묵 (1993). An Issue Attention Cycle of Air Pollution Issue. 정책분석평가학회보, 3(1): 199-211
박기묵 (2000). 사회적 사건의 생존주기 유형의 정립: 100대 사건을 중심으로. 한국행정학보, 34(3): 143-167
_____ (2002). 공공이슈들간 경쟁으로 인한 사회적 관심도의 변화에 관한 연구. 한국행정학보, 36(3): 57-75
_____ (2005a). 미국과 우리나라의 대기오염, 수질오염, 폐기물이슈의 생존주기 비교: Anthony Downs의 생존주기모형의 실증적 적용. 지방정부연구, 9(4): 233～251
_____ (2005b). 정치적 이슈에 대한 신문의 보도량과 정당지지도에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로. 한국행정학보, 39(1): 309-327
박신숙 (2017). 공공정책갈등과 제3자 개입의 정치경제: 제주해군기지건설 사례. 사회과학연구, 25(2): 74-99
박영강·이수구 (2016). 주민참여를 통한 신공항 입지정책의 갈등해소 방안. 사회과학연구, 32(1): 199-227
박호숙 (2006). 정책갈등의 진행단계별 갈등관리전략에 관한 연구. 2006년 한국정부학회 하계학술대회 발표논문집.
설문원 (2014). 환경갈등의 기록화를 위한 내러티브 설계: 밀양 송전탑 건설 갈등을 사례로. 기록학연구, 42: 285-324
설문원·최이랑·김슬기 (2014). 오픈소스를 활용한 사건 아카이브 구축에 관한 연구: 밀양 송전탑 건설 갈등 사건을 사례로. 한국기록관리학회지. 14(4): 7-36
신호창·이두원·조성은 (2011). 정책PR. 커뮤니케이션북스
심준섭 (2012). 제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석. 행정논총, 50(4): 221-249
은재호 (2011). 국방·군사시설 입지갈등의 원인 분석: 담론분석을 통한 원인진단 지표 개발. 한국행정학보, 45(4): 55-85
이민창 (2004). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY사례를 중심으로. 한국정책학회보, 14(1): 71-96
이선우·홍수정 (2012). 송·변전설비 건설달등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765kV 송전선로건설관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로. 한국정책과학학회보, 16(2): 183-212
이순철·정문기 (2012). 비선호시설 입지갈등 과정의 메타거버넌스 분석. 한국지방자치학회보, 24(2): 67-94
이승모 (2015). 옹호연합모형을 통한 밀양 송전선로 건설 갈등과정 분석: 정책변동 성공과 실패의 경계. 국가정책연구소, 29(4): 193-218
이종혁·신동호·강성민 (2013). 이슈 보도 주기로 관찰된 '냄비저널리즘' 현상: 운형함수 방법론 적용. 한국방송학보, 27(4): 206-250
이태준 (2016). 언론매체와 디지털 공론장에서 나타난 공공이슈의 사회적 관심도에 대한 비교연구, 한국행정학보, 50(2): 215-241
이태준·정원준 (2016). 에너지 설비 사업 공공 갈등의 거버넌스 효과 증진을 위한 PR커뮤니케이션 전략 연구: 밀양 송전선로 건설 사업을 중심으로. 홍보학연구, 20(3): 84-112
이화현·윤순진 (2013). 밀양 고압 송전선로 건설 갈등에 대한 일간지 보도 분석: 환경정의 관점에서. 경제와 사회, 2013년 여름호(통권 제98호): 40-76
함요상·현승현 (2013). 지방정부의 비선호시설 입지선정에 대한 갈등조정 과정 분석: 서울 추모공원과 울산 하늘공원 사례를 중심으로. 정부학연구, 19(3): 451-492

홍성만·박홍엽 (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호시설 입지갈등 사례를 중심으로. **한국행정학회 하계학술대회 발표논문집**.

홍성만·주경일·주재복 (2004). 공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석: 용담댐 수리권 분쟁 사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로. **한국정책학회보**, 13(1): 1107-132

Argyris, Chris. (1994). *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Barden, J. & Petty, R. E. (2008). The Mere Perception of Elaboration Creates Attitude Certainty: Exploring the Thoughtfulness Heuristic. *Journal of Personality and Social Psychology,* 95(3), 489-509.

Thomas, K. W. & Kilman, R. H. (1975). The Social Desirability Variable in Organizational Research: An Alternative Explanation for Reported Findings, *Academy of Management Journal,* 18(4).

Bercovitch, J. (1984). *Social Conflict and Third Parties: Strategics of Conflict Resolution.* Boulder. Co: Westview Press.

Christopher Moore (1986). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Cobb, Roger W. and Elder, Charles D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building. Baltimore.* The Johns Hopkins University Press.

Daniel, R. (1982) *Designing Organizations: A Macro Perspective.* Homewood. Illinois, Richard D. Irwin Inc.

Dear. M.(1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrom. *Journal of the American Planning Association,* 58-3.

Downs, Anthony. (1972). *Up and Down with Ecology-the Issue Attention Cycle.* Public Interests. 28(Summer): 38-50.

Dunlap, Riley E. and Scarce, Rik. (1991). Environmental Problems and Protection. *Public Opinion Quarterly.* 55(Winter): 651-671.

Dunlap, R.E., (1995). *Public opinion and environmental policy.* In Lester, J.R. (ed., 1995). Environmental Politics and Policy: theories and evidence. Durham: Duke University Press.

Galanes, G. Adams, K. L. and Brilhart, J. K. (2000). *Communicating in Groups: Applications and Skills.* New York: McGrwa Hill.

Hersey, P., Blanchard K. H. and Johnson, D. (2013). *Management of Organizational Behavior: Leading Human Resources* (10th edition), Boston: Pearson.

Huang, Y.-H. (2004). Is Symmetrical Communication Ethical and Effective? *Journal of Business Ethics,* 53: 333-352.

Johnson E. J., Shu, S. B., Dallaert, B. G. C., Fox, C., Goldstein, D. G., Haubul, G., Larrick, R. P., Payne, J W., Peters, E., Schkade, D., Wansink B., Weber, E. U. (2012). Beyond Nudges: Tools of a Choice Architecture. *Marketing Letters,* 23: 487-504.

Jones, R. E., & White, C. S. (1985). Relationships among personality, conflict resolution styles, and task effectiveness. *Group Organization Studies:* 152-167.

Kemp, R.(1990). Why not in my Backyard? A Radical Interpretation of Public Opposition to the

Disposal fo Radioactive Waste in the United Kingdom. *Environmental and Planning,* 22.

Kraft. M.E. & Burce. B.C.(1991). Citizen Participation and the NIMBY syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal. *The Western Politicla Quarterly,* 44-2.

Lax, D. & Sebenius, J. J. (1986). *The Manager as Negotiator: Bargaiin for Cooperation and Competitive Gain.* New York: Free Press.

Mazmanian. D. & David M.(1990). *The NIMBY Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse.* Environmental Policy in the 1990. Washington D.C.: CQ Press.

Minnery, J. R. (1985). *Conflict Management in Urban Planning.* Vermont: Gower Publishing Company.

Mok, J. W. and Pops, G. M. (1991). *Conflict in County Government: A Determinant Model.* Southern Political Science Association Meeting, Tampa, FL. November.

O'Hare. M. & Debra. S.(1993). Facility Siting and Compensation: Lessons from the Massachusettes Experience. *Journal of Policy Analysis and Management,* 12-2.

Susskind, L., McKearnan, S. & Thomas-Larmer, J. (Eds). (1999). *The Consensus building handbook: a comprehensive guide to reaching agreement.* Thousand Oaks: SAGE Publications.

Szilagyi, A. D., & Wallace, M. J. (1990). *Organizational Behavior and performance Goodyear.* Publishing Company, Inc.

Thomas, K. W. & Kilman, R. H. (1975). The Social Desirability Variable in Organizational Research: An Alternative Explanation for Reported Findings. *Academy of Management Journal,* 18(4).

Thomas, K. (1976). Conflict and Conflict Management. In M. D. Dunnett (ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, 899-935. Chicago: Rand McNally.

Ury, W.L, Brett, J.M & Goldberg, S.B. (1988). *Getting distputes resolved: Designing systems to cut the costs of conflice.* Willey.

〈English Translation of the Korean References〉

Eun, Jaeho (2011). Military Bases Siting Conflict Analysis: Study of Contrasting Cases Through Discourse Analysis, *Korean Public Administration Review*, 45(4): 55-85.

HAM, YO-SANG & Hyun S.H (2013). Analysis of Conflicts & Cooperation by siting locally Unwanted Facilities in Local Government: Focused on Seoul Memorial-Park and Ulsan Sky-Park, *Journal of Governmental Studies*, 19(3): 451-492.

Hong, S.M & Joo, K.I, & Joo, Jae-Bok (2004). Coordination and coordination of intergovernmental conflicts over shared reuse: Application of the IAD framework in Yongdam case, *Korean public policy studies*, 13(1): 1107-132.

Hong, S.M & Park, H.Y (2006). A Study on the Generation and Amplification Factors of Public Policy Conflict, 2006 KAPA Summer Conference.

Kim, Dohee (2004). A Comparative Study on the Aspects of Conflict in Siting Policy for NIMBY and PIMFY Public Facilities: Cases of Siting Buk-gu Crematorium and Ulsan Station for Kyungbu Express Train, *Korean public policy studies*, 13(1): 157-188.

KIM, INSU (2017), A Study on the Inquiry of Conflict - Issue Cycle: In Miryang case. *Journal of Governance Studies*, 12(4): 53-82.

Kim, jisoo, Shim, junseop & Yoon, T.S (2016). An Analysis of Regional Characteristics of Location Area on NIMBY Facilities. *Korean local administration review*, 13(3): 51-71.

Kim, kwangkoo & Kim, dong-oung. Lee, Sun-Woo (2015). A Study on the Locational Conflicts of Thermal Power Plants: Focused on the Construction Agreement Processes for Thermal Power Plants, *Korean local administration review*, 29(1): 21-44.

Kim, Sung Chul & Park, Kimuck (2006). A Research on the Media Attention on 50 Social Issues and Public Policy-Making in the United States, *The Korean Journal of Public Administration*, 15(4): 271-298.

Kim, Yeseung & Hong S.W (2010). A Policy Network Analysis on Locational Conflict of Antipathy Facility: Focusing on 'Seoul Memorial Park', *The Journal of Korean Policy Studies,* 10(2): 29-49.

Lee S.C & Jung, M.K (2012). Meta-governance analysis of conflict process, Journal of Local Government Studies, 24(2): 67-94.

Lee, David T.J & Jung, W.J (2016). An Empirical Assessment of the Influence of Transparency and Trust in Government on Lay Citizens' Communicative Actions Relative to Conflict of Interest in the Public Service. *Journal of Public Relations*, 20(3): 84-112.

Lee, David T.J (2016). A comparative assessment of the social attention to public issues amplified by the press and digital discourse, *Korean Public Administration Review*, 50(2): 215-241.

LEE, Hwa-Yeon & Yun, Sun Jin (2013). An Analysis of News Coverage on Conflicts concerning Transmission Line Construction in Miryang: From a Perspective of Environmental Justice, *Economy and Society*, 98: 40-76.

Lee, Jong Hyuk, Shin, D.H & Kang, S.M (2013). The Examination of 'Pot Journalism' through Issue-Cycle Analysis An Application of Spline Function Analysis, *Korean Journal of Broadcasting*, 27(4): 206-250.

Lee, M.C (2004). An Institutional Analysis of Policy Conflict: Focusing on NIMBY cases, *Korean public policy studies*, 14(1): 71-96.

Lee, S.M (2015). Analysis of Conflict Processes in MIRYANG Electricity Transmission Line Construction through the ACF: The Border between Success and Failure of Policy Change, *Public Policy Review*, 29(4): 193-218.

Lee, Sang Hun & Lee, J.P, Lee, B.A (2014). A Study on Miryang Transmission Tower Conflict with Multi-scalar perspective, *Space and Environment*, 24(2): 252-286.

Lee, sunwoo & Hong, S.J (2012). A Case Study of Resolving Conflicts of Building Power Lines, *Korean policy sciences review*, 16(2): 183-212..

Mok, JinW. & Park, Kimuck (1993). An Issue Attention Cycle of Air Pollution Issue. *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, 3(1): 199-211.

Park, H.S (2006). A Study on the Strategies of Conflict Management in the Progress of Policy Conflict,

2006 KAGOS summer conference

Park, Kimuck (2000). Development of Life Cycle Type of Public Events: Focused on One Hundred Events, *Korean Public Administration Review*, 34(3): 143-167.

_____ (2002). A Research on Change of Issue Attention by Competition of Public Issues, *Korean Public Administration Review*, 36(3): 57-75.

_____ (2005a). The Comparison of Life Cycles of Air Pollution, Water Pollution, and Waste Disposal in the United States and Korea, *The Korean Journal of Local Government Studies*, 9(4): 233~251.

_____ (2005b). Research on News Paper Attention about Political Issues and Party Preference: In the Case of 17th General Election, *Korean Public Administration Review*, 39(1): 309-327.

Park, S.S (2017). Political Economy of Policy Conflicts and Third Party Intervention: Focusing on Jeju Naval Base in Korea, *Journal of Social Science in Sogang university*, 25(2): 74-99.

Park, Yung Kang & Lee, S.K (2016). An Alternative to Solve Conflicts of New Airport Location Policy by Residents Participation , *Journal of Social Science in Kyungsung university*, 32(1): 199-227.

Seol, Moon-won (2014). A Design of Narrative Structure for Documenting Environmental Conflicts : Case of Mi-ryang Transmission Towers Construction Conflicts, *The Korean Journal of Archival Studies*, 42: 285-324.

Seol, Moon-won, Choi I. R. & Kim S.K (2014). Development of Digital Archives Using Open Source Software to Document Mi-ryang Transmission Towers Construction Conflicts, *Journal of Records Management & Archives Society of Korea*, 14(4): 7-36.

Shim, Jun Seop (2012). Comparison of Conflict Frames between Local Residents and Bureaucrats over Construction of the Jeju Naval Base, *Korean journal of Public Administration*, 50(4): 221-249.

Shin, H.C & Lee, D.W, Cho, S.E (2011). *Policy PR*. Communication Books, Seoul.

김인수: 국민대학교 행정학과에서 석사학위(2009) 및 박사학위(2013)를 취득하였다. 2016년 미국 Virginia Tech의 CPAP(Center of public affair and policy) 교환 연구원으로 post-doc 연수 프로그램을 다녀왔으며, 현재 한국방송통신대학교 공존협력연구소 SSK사업단 전임연구원으로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 정책수용성, 원자력 및 에너지정책, 환경정책, 사회복지정책, 교육정책 등이다. 연구분야 주요 논문으로는 "효과적인 원자력 정책소통을 위한 커뮤니케이션 전략 연구"(2015), "밀양 송전선로 건설 갈등의 이슈주기 분석: 운형함수(spline function) 방법론의 적용"(2017) 등이 있다.(cosmos330@hanmail.net) **조은영**: 경희대학교에서 문화예술경영학 석사학위를 취득하고, 행정학 박사과정을 수료하였다. 석사 학위 취득 후 문화체육관광부의 문화를 통한 전통시장 활성화 시범사업, 문화가 있는 날 사무국에서 사업 기획 및 홍보를 담당하였다. 주요 관심분야는 주민참여, 합의형성, 의사소통, 갈등관리, 문화정책 등이다. 최근 발표 논문은 "지방자치단체의 갈등대응방식에 관한 연구"(2017), "도시의 기억을 어떻게 보존할까"(2016), "전통시장 현대화 과정의 정책네트워크 분석"(2016) 등이 있다.(choeunyung@khu.ac.kr)

투 고 일: 2018년 1월 4일
수 정 일: 2018년 2월 27일
게재확정일: 2018년 3월 7일

An exploratory study on the location conflict life cycle: Application of spline function

Kim, Insu & Cho, Eun Yung

This is a methodological exploratory study on the life cycle of location conflict cases in Korea. Previous research on the conflict life cycle in Korea has been subjective, so every study presents a different result. We applied spline function methodology. For this, we use location conflict cases and classify three types. From the three classification standards, "Damage," "Cost," and "Issue Scope," we selected three cases: "Seoul memorial park construction conflict," "Miryang transmission line construction conflict," and "Jeju naval base construction conflict." The results of analysis show that the three cases have different types of life cycle. The "Seoul memorial park" case shows a sudden birth-slow death and breaking news pattern. The "Miryang case" shows a slow birth-sudden death pattern, and the "Jeju naval base" case shows a slow birth-slow death pattern. Two cases also show that issues repeated. The cases with a national issue scope show that issues are slowly generated. Also, misstep and invalid action of construction by the executing organization bring about issues and conflict repetition. These days, "issue management" has become an important facet in conflict management. Monitoring how conflict develops, predicting it through spline function, and developing a flexible and strategic alternative response are becoming key factors.

Keywords: issue life cycle, conflict management, spline function