

밀양송전탑 건설사례로 조명한 갈등조정 의 전개과정과 반추

이 선 우
한국방송통신대 행정학과 교수

I. 밀양갈등조정위원회

1. 이해당사자
2. 쟁점
3. 조정목적
4. 진행과정
5. 합의안 및 효력
6. 국민권익위원회의 역할
7. 시사점

II. 제도개선추진위원회

1. 진행과정
2. 구성
3. 목적
4. 산출물
5. 법안 전달 지연 이유
6. 시사점

III. 종합결론

밀양송전탑 건설사례로 조명한 갈등조정 의 전개과정과 반추

밀양송전선 건설관련 갈등조정은 6개월간 진행된 ‘밀양 765kV 송전선로 건설 관련 갈등조정위원회’(이하 갈등조정위원회)와 갈등조정위원회의 결과에 따라 2년간 운영된 ‘송·변전설비 건설 관련 보상 등 제도개선추진위원회’(이하 제도개선추진위원회)로 구분하여 설명할 수 있다. 먼저 갈등조정위원회는 밀양에서 현장민원을 접수받은 국민권익위원회가 중립적 제3자인 경실련(사)갈등해소센터에 의뢰하여 진행되었다. 밀양을 대표하여 갈등조정위원회에 참여한 주민들은 원치 않는 송전선 건설에 반대하면서 무조건적인 반대가 아닌 대안 중심으로 문제를 해결하고자 노력하였으며, 그 과정에서 현실적용 가능한 대안들을 제시하기도 하였다.

제도개선추진위원회는 국회 지식경제위원회 여야간사들의 지원하에 발족 및 운영되었으며 현실에 맞지 않는 보상법을 개선하여 피해주민들에게 직접 보상할 수 있는 법을 만들자는 취지하에서 구성되었다. 사업당사자인 한국전력공사(이하 한전) 역시 대화를 통해 문제를 해결하고자 노력하였는데, 이러한 적극적인 태도는 그동안 한전이 송전선과 철탑 건설 과정에서 보여준 관행과는 상당한 차이를 보였다. 그러나 주민들의 주장을 효과적으로 설득할 수 있는 논리적 역량 부족과 유연한 정책결정을 위한 조직문화의 부재 등으로 합의형성을 위한 기회들을 놓치곤 하였다.

제도개선추진위원회는 밀양에 한정된 사안이 아니라 전국에서 발생하고 있는 송전선 관련 갈등을 해결하기 위하여 구성된 조직체란 점에서 의미를 가지며, 따라서 보상법 관련 부처인 국토해양부, 지식경제부에서도 참여하였다는 점도 갈등조정위원회와는 다른 형태와 성격 및 목적을 가지고 있었음을 보여준다.

이 글은 갈등조정과정과 제도개선과정을 구분하여 구성배경과 진행과정, 그리고 그 합의를 간단히 설명하고자 하는 데 목적을 가지고 있다.

2. 쟁점

갈등의 주요 쟁점은 갈등 발생의 원인, 경과지 선정 및 변경, 지가 하락에 대한 우려, 사업추진방식, 관련 법제도 준수 및 개선, 당사자 간 태도(감정), 전자계 위험 여부 등 사실관계라 할 수 있으며, 이해당사자 간 쟁점에 대해 가지고 있는 입장과 이해는 다음의 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표〉 주요 쟁점별 이해관계자 입장 및 이해³⁾

쟁점	한전	대책위	밀양시	지역정치인	중앙정부	환경단체	
갈등발생 주요요인	입장	지가보상 한계	일방적 사업추진	사전대처 미흡	무리한 사업추진	주민 비선호 공익사업	중앙 집중적 전력공급방식
	이해	· 재원/제도 미비 · 제한된 자원의 최적 분배	· 주민참여미흡 · 지가 하락 · 재산권/환경권/ 건강권 보장	· 주민과 협의부족 · 주민 이해충족	· 추진과정 문제 및 재산손실 큼 · 주민 이해충족	· 값싸고 안정적인 전력공급	· 지역주민에게 희생 전가 · 정책전환 및 주민안전
경과지 선정	입장	최적 노선	한전의 편익적 노선	일부 수정 필요	일부 수정 필요	적법 절차로 승인된 노선	-
	이해	· 주민요구 반영/ 민원 최소화 고려함 · 안정적인 전력 공급	· 주민의견 미반영 및 선정근거취약 · 경과지선정시 실질적 참여	· 주민요구 반영 미흡 · 주민이해충족	· 의견수렴 미진 · 주민이해충족	· 법 절차 추진 · 효율적인 전력 공급	-
경과지 변경	입장	승인 후 불가 / 밀양 관내 변경	청도군 우회 및 주민피해최소화 위한 노선 변경	청도군 우회 및 주민피해최소화 위한 노선 변경	주민피해최소화 위한 노선변경	한전과 주민 간 협의	-
	이해	· 경과지 변경에 따른 추가민원 발생 우려 · 안정적인 전력공급	· 잘못된 경과지 선정 · 재산권/환경권/ 건강권 보장	· 주민요구 반영 미흡 · 주민이해 충족	· 주민요구 반영 미흡 · 주민이해 충족	· 중앙정부 소관 사항 아님 · 안정적인 전력 공급	-
지가보상	입장	규정 내 보상 / 간접보상	실질적 보상 / 직접보상	현실적 보상 위한 노력	현실적 보상 위한 노력	규정 내 보상	-
	이해	· 법적/재원 한계 · 제한된 자원의 최적분배	· 지가하락 수용 불가 · 재산권보장	· 지가보상 미흡 · 주민이해 충족	· 지가보상 미흡 · 주민이해 충족	· 법적/재원 한계 · 효율적 전력공급	-

3) 이선우 · 이강원 · 홍수정 · 강영실(2009) 재구성

쟁점	한전	대책위	밀양시	지역정치인	중앙정부	환경단체	
관련법상 절차 준수	입장	적법절차/ 정당함	위법/절차적 정당성 결여	절차 준수/ 추진 시 주민협조 필요	절차 준수/ 일부 제도적 결함	적법절차/ 정당함	절차적 정당성 결여
	이해	· 관련법/절차 준수함 · 안정적 전력공급	· 주민설명회 등 형식적/졸속 진행 · 주민의 실질적 참여 및 재산권 보장	· 착공 시 주민협의 중요 · 주민이해 충족	· 관련 절차 주민 요구 반영 미흡 · 주민이해 충족	· 관련법/절차 준수함 · 효율적 전력공급	· 주민요구 반영 한계임 · 주민안전/ 재산권 보장
사업추진	입장	착공과 주민 협의 병행	일방적 추진	선 협의 후 추진	선 협의 후 추진	-	-
	이해	· 공사추진&주민 협의 둘 다 중요 · 안정적 전력공급	· 협의 주장하나 착공을 추진함 · 오식 행위 아닌 실질적 협의	· 주민협의 미흡 시 갈등 증폭됨 · 주민이해 충족	· 주민협의 미흡 시 갈등 증폭됨 · 주민이해 충족	-	-
태도 (감정)	입장	대책위이기주의 &불신	한전의 밀양 주민무시&불신	상호 협력적 태도 결여	상호 협력적 태도 결여	-	-
	이해	· 대책위의 수용 불가한 백지화 주장 · 대책위의 주민 접촉 방해 · 한전의 상향/ 노력 수용	· 한전의 경과지 원안고수 · 한전 책임자와 실무자간 이견 발언 불일치 · 협의 논리에 따라 한전 대응 달라짐 · 주민의 요구/ 처리 수용	· 한전 원안고수/ 대책위의 백지화 고수 · 상호신뢰/협력	· 한전 원안고수/ 대책위의 백지화 고수 · 상호신뢰/협력	-	-
전자계 피해	입장	전자계 피해 없음	전자계 피해 있음	전자계 피해 우려 해소 필요	전자계피해 우려 해소 필요	전자계피해 없음	전자계피해 우려
	이해	· WHO규정준수 · 안정적 전력공급	· 전문가 간 이견 · 미디어의 암발생 보도 · 한전기준은 전자 계장기노출 제한 기준 아님 · 주민건강/안전	· 한전 홍보만으로 주민우려해소 어려움 · 주민안전	· 한전의 국제적 권고치 준수 주장 만으로 주민 설득 어려움 · 주민안전	· WHO 입장 및 기준 준수함 · 안정적 전력공급	· WHO규정미흡 · 주민안전
관련 법제도 개선	입장	일부 필요	전면 개선	일부 필요	일부 필요	필요성 의문	전면개선
	이해	· 자기보상 위한 대책마련 필요성 일면 동의 · 재판마련 타 공의 사업과 형평성, 효과 등 검토 필요 · 안정적 전력공급, 주민수용성 제고	· 경과지 선정/ 환경영향평가/ 보상제도 미비에 대한 불만 · 전력공급 시 주민의 실질적 참여 및 재산권/ 환경권 보장	· 보상관련법/ 제도 미비 · 지역 발전 및 주민의 수용성	· 전력공급이 공의 사업이지만 주민 에게 피해 전가 문제임 · 주민이해 충족	· 경과지 선정 시 주민설명회 보장 등 관련제도 개선됨 · 보상법 제정은 타 공의사업과 형평성 전기요금 연동 등 현실적 으로 어려움 · 안정적/효율적 전력공급	· 현행 제도 내 같은 필연적 · 정책전환 및 주민이해 충족

3. 조정목적

범밀양시민연대는 교착상태에 빠진 갈등을 적극적으로 해결하기 위해 2009년 9월 1일 ‘전력사업선진화를 위한 토론회’에서 공개적으로 국민권익위원회와 경실련(사)갈등해소센터에 송전탑 건설을 둘러싼 갈등조정을 제안하였으며, 이후 국민권익위원회는 2009년 10월 이동신문고에 제기되었던 ‘765kV 신고리~북경 남 송전선로 건설사업’ 관련 집단민원에 대한 현장조정회의를 갖고 지역주민과 한전, 밀양시 등 이해관계자들이 참여하는 ‘갈등조정위원회’를 구성하였다. 갈등조정위원회에서는 보상 문제 등 현안들을 협의해 해결책을 찾는 것을 주요 목적으로 하는 조정서에 서명하였으며, 관련된 쟁점들에 대한 합의를 이끌어내기 위한 조정을 실시하였다.

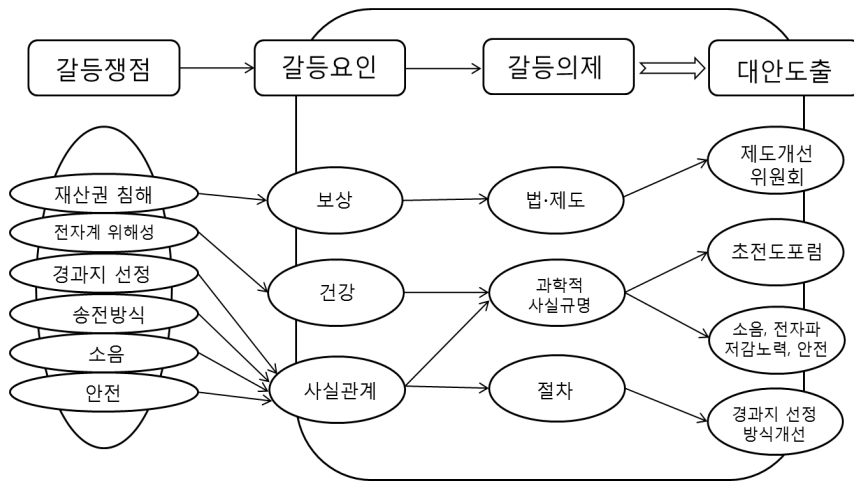
4. 진행과정

국민권익위원회는 현장조사와 실무조정협의를 실시해 지역주민과 한전, 밀양시 등 관계기관들이 경실련(사)갈등해소센터와 함께 갈등조정위원회를 구성하도록 추진했으나 한전 등이 갈등조정 절차가 길어지면 사업이 지연(지연보상금 590만 원/일)된다는 등의 이유를 들어 동의할 수 없다는 입장이었다. 그러나 국민권익위원회는 10월부터 이해관계자들과의 2차례에 걸친 현장조사와 수차례의 실무조정회의를 실시해 갈등조정위원회를 구성하기로 합의했다. 갈등조정위원은 주민 추천 3명, 한전 추천 2명, 관계기관인 지식경제부, 경상남도, 밀양시 추천 각 1명, 경실련(사)갈등해소센터 추천 1명 등 모두 9명으로 구성되었으며, 위원장은 경실련(사)갈등해소센터가 추천한 위원이 맡기로 했다. 특히, 가장 큰 쟁점이었던 위원회 활동기간은 3개월로 하되, 위원장의 요청으로 1차례에 한해 3개월의 범위 내에서 기간을 연장할 수 있도록 했다.⁴⁾

갈등조정위원회의 활동 과정과 결과는 아래 그림과 같이 요약할 수 있다. 복잡하게 얽힌 갈등이 갈등조정위원회를 거쳐 보상, 건강, 사실관계 등의 세 가지 쟁점으로 정리되었고, 이를 법·제도, 과학적 사실규명, 그리고 절차 등으로

4) 이선우·홍수정(2012).

갈등을 의제화 하였다. 그리고 공동 사실관계확인 워크숍을 포함하여 다양한 갈등조정방식을 통하여 갈등당사자들 스스로 대안을 개발하고 선택하도록 도왔다. 나아가 모든 조정의 결과는 국민권익위원회에 보고되어 관련기관에 제도개선 권고안의 형태로 전달되었다.⁵⁾



〈그림〉 갈등조정과정⁶⁾

5. 합의안 및 효력

갈등조정위원회는 2010년 6월 25일 경남 밀양시청에서 지역주민 100여 명이 참관한 가운데 마지막 전체회의를 열었다. 그 결과 송전선로 설치에 따른 보상금 지급기준 마련을 논의하기 위한 제도개선추진위원회를 구성하는 데 합의했다.⁷⁾ 이후 2010년 11월 국회의원회관에서 지식경제부, 국토해양부, 한전, 주민, 경실련, 전문가, 소비자단체 등이 참여해 제도개선추진위원회를 발족했다. 제도개선추진위원회는 양산과 밀양, 창녕지역뿐 아니라 전국의 송전탑, 송전선로, 변전소 설치 관련 민원을 최소화하기 위한 제도적인 미비점과 추진과정에서 발생하는 문제점 등에 대한 전반적인 개선방안을 논의하였다. 먼저 제도개

5) 이선우·홍수정(2012).

6) 이선우·홍수정(2012).

7) 『한겨레』, 2010. 7. 5. 10면, 최상원, “송전선로 ‘고무줄 보상’ 사라질까”

선추진위원회는 보상 및 지원 등에 관한 명확한 근거와 합리적 보상방안 마련을 위한 연구용역을 진행하였으며, 이후 공청회 등을 거쳐 2011년 정기국회 전까지 보상법을 국회에 제출하기로 했다. 그 외 송전방식과 관련하여서는 서로의 입장을 좁히지 못하여 각각의 입장을 국민권익위원회에 전달하는 것으로 하였고, 송전선로건설과 관련된 갈등을 최소화하고 국토의 효율적 이용과 국민건강을 위해 향후 초전도케이블 관련 포럼을 개최하는 등 송전방식 개선을 위해 노력하는 것으로 정리되었다.⁸⁾

6. 국민권익위원회의 역할

갈등조정위원회는 국민권익위원회의 의뢰로 구성되었기 때문에 조정활동의 결과가 국민권익위원회에 보고되었다. 국민권익위원회는 갈등조정위원회의 보고내용을 바탕으로 제도개선에 대한 대책을 마련하였다. 즉 국민권익위원회는 송전선로 건설 사업절차 및 선하지 보상제도 개선안을 마련해 관련 부처인 지식경제부와 국토해양부에 다음과 같이 제도 개선을 권고하였다.

첫째, 송전선로 경과지 입지를 선정하는 절차와 관련한 개선방안으로 경과지역 선정 시 협의 주체에서 배제됐던 기초 지방자치단체장을 협의 당사자로 인정해 지역주민의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 하였다. 둘째, 한전이 자체 규정에 따라 운영하는 입지선정자문위원회를 ‘전원개발촉진법’에서 그 구성과 운영에 대해 규정해 놓음으로써 관련 절차를 보다 투명하게 하도록 했다. 셋째, 송전선로 선하지 보상체계에 대한 개선방안으로 한전 내부규정에서 정하고 있는 송전선로 선하지 보상의 기준과 방법을 ‘전원개발촉진법’에서 규정하도록 하고, 전압별로 보상 범위를 차등화 하도록 하였으며, 특히 건축물 축조 등의 제한을 받는 765kV 송전선로 선하지에는 매수보상에 준하는 정도의 보상을 하도록 하였다. 이외에도 그동안 한전 내부규정에 따라 실시되던 지역 지원 사업에 대해 ‘전원개발촉진법’에 그 근거·기준 및 사업의 내용을 명시하였으며, 기초자치단체장이 정당한 사유 없이 토지수용위원회의 토지수용재결신청 열람 및 공고를 거부해 국책사업 자체가 중단되지 않도록 기초자치단체장이 열람 및

8) 이선우·홍수정(2012).

셋째, 주민대표들은 전국적으로 진행되고 있는 송전선 관련 갈등이 밀양을 끝으로 종식되기를 희망할 정도로 이타적이었으며 국가기간산업의 안정적 운영에 대한 깊은 우려를 가지고 있었다. 제도개선추진위원회를 구성 및 운영하게 된 결정적인 원인도 바로 이 점 때문인데, 주민대표들은 간접보상으로 발생하는 주민 간 반목과 갈등을 우려하였으며, 현실과는 동떨어진 보상법을 개선하여 주민 간 불화도 방지하면서 현실에 맞는 보상이 이루어지기를 원하였다.

넷째, 당시 갈등조정과정에 대한 지식경제부의 관심과 지원은 미미하였으며 한전 역시 대표로 참여하는 직원들에게 합의할 수 있는 협상의 권한을 대폭적으로 부여하지는 못하였다. 가장 아쉬웠던 것은 당시 차후 보상법이 마련되었을 때를 대비하여 직접 보상비 차원에서 일정 금액¹⁰⁾을 공탁하자는 의견이 있었고 주민들과 합의할 수 있는 좋은 기회가 있었으나 한전 내부적으로 입장이 정리되지 못해 기회가 무산되었다.

공공정책을 둘러싼 갈등의 경우, 주무부처의 관심이 얼마나 있느냐에 따라 영향을 받을 수 있는데, 당시 지식경제부에서는 한전 측에 문제해결을 위임하고 있는 상황이었으며, 담당사무관을 회의에 참석하도록 회의진행과정을 챙기고 있었다. 그러나 조정회의 과정에서 사무관의 합의권한이나 의견제시범위는 제한적일 수밖에 없었고, 결정이나 합의에 대한 책임을 질 수 있는 위치의 담당자(예: 국장)가 회의에 참여하지 않음으로써 주민대표들의 불만이 있을 수밖에 없었다. 또한 합의된 대안들이 차후 책임 있게 진행될 수 있을지에 대한 의구심을 해소시켜 주지 못하였다.

II. 제도개선추진위원회

1. 진행과정

밀양지역 765kV 송전선로 갈등조정위원회가 끝났음에도, 송전선로 지역 주민에 대한 보상체계가 미비한 문제를 해결하고 앞으로의 원활한 송전선로 공사를

10) 최종적으로 주민들과 합의한 180억 보다는 적은 금액이었다.

위해 조정위에 참여했던 관계자들을 주축으로 하여 제도개선추진위원회를 구성하기로 결정하였다. 2010년 11월 17일 발족식을 가지고 2년여에 걸쳐 운영되었다.

2. 구성

제도개선추진위원회는 국회 지식경제위원회 여야 간사의 지원 아래, 지식경제부 1명(국장), 국토해양부 1명(국장), 한전 추천 1명, 주민 추천 2명, 관련 전문가 2명, 소비자 단체 1명, 경제정의실천시민연합 1명, 조해진 국회의원(밀양·창녕) 등 총 10명으로 구성되었다.

3. 목적

제도개선추진위원회는 송·변전 설비를 설치하는 주변지역에 대한 보상 및 지원에 관한 명확한 근거를 마련하는 등 합리적인 제도 개선을 목적으로 운영되었다. 이를 위해서 제도개선추진위원회는 각 관계 부처(기획재정부, 국토해양부, 지식경제부, 한전)와 협조하여 논의를 진행하였으며, 객관적인 피해규모를 산정하고 보상방안 마련 등을 위해 연구용역을 실시하였다.

4. 산출물

송·변전 설비 건설로 인한 피해보상범위를 두고 제도개선추진위원회 내부에도 이견이 있어 보상법제화가 지연되고, 밀양 주민의 분신으로 상황이 더욱 어려워져 합의를 도출하지는 못하였다. 그러나 송·변전 설비 건설 관련 피해범위 및 보상방안에 관한 연구용역 결과를 기초로 제도개선추진위원회 내에서 도출한 주요 공감대를 바탕으로 한 의견서가 19대 국회에 제출되었다.

의견서의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 송·변전 설비 건설과 관련한 피해에 대해 객관적인 조사를 통해서 송·변전 주변지역의 재산적 피해가 있다는 사실을 확인한 바 그에 대한 적절한 보상방안을 마련하는 것이 필요하다. 둘째, 안정적인 전력공급을 위해서 송·변전 설비 건설 관련 민원해소가 중요하며 이를 위해 보상 방안(법안)을 마련하는 것이 시급하다. 셋째, 송·변전 설비 건설

관련 보상은 기존 선하지 보상 이외에 일정한 범위 내에서 송·변전 설비 건설에 따른 지가하락 차액을 보상하는 ‘차액보상’을 도입하는 것이 필요하다. 넷째, 송·변전 설비 관련 주변지역 주민에 대한 지원 사업 개선이 필요하다.

5. 법안 전달 지연 이유

밀양 송전선로 건설 갈등의 해소를 위해 2009년에는 갈등조정위원회, 2010년에는 제도개선추진위원회가 운영되었으며 2011년에는 한국토지공법학회의 연구용역 등의 과정을 거쳤다. 그러나 국회에서 여야 합의를 거쳐 2014년 1월에 이르러서야 「송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」의 모법이 제정되었으며, 시행령 제정안은 2014년 7월 22일 제31회 국무회의를 거쳐 제정되었다.

갈등 해소를 위한 과정과 법안 도출의 성과에 있어 기간의 간극이 발생한 이유는 여러 측면을 들 수 있다. 우선, 언급한 바와 같이 제도개선추진위원회 내부에서도 이견을 보인 보상 관련 내용이 다시 갈등의 발단이 되었다. 이해당사자가 완전한 동의와 합의를 이루지 못한 보상안에 대해 반대 측에서는 지속적인 반대 의견을 보였으며, 이는 다시 정치권의 문제로 확장된 것이다. 한편, 보상안이 확정되거나 관련 법안이 제정되지 않은 상태에서 한전이 송전탑의 공사를 재개·강행한 것이 더 큰 갈등을 불러오게 되었다. 그리고 이는 당사자 간 더욱 심한 감정 악화를 가져오게 되었으며, 주민들은 한전 본사에서 농성을 하거나 국토대장정을 하는 등 다양한 방법으로 반대 의사를 표출하였다. 이러한 과정에서 밀양 주민이 음독을 시도하여 사망에 이르기도 하였다.

위 법과 시행령이 여러 이해당사자의 노력과 합리적인 과정을 거쳐 도출되었음에도 불구하고 근본적으로 상호간 신뢰를 확보하지 못해 개선된 제도에 대해서도 불신하고 저항하는 결과로 이어진 것은 아쉬운 부분이라 할 수 있다.

6. 시사점

제도개선추진위원회 운용을 두고 단순히 성공 또는 실패를 따질 수는 없다. 그러나 제도개선추진위원회 운영을 위한 조건이나 운영결과를 현실화하기 위한 노력은 필요하다.

첫째, 제도개선추진위원회는 이미 밝힌 바와 같이 조정과정을 통해 보상법을 개선한 후 직접적인 보상을 해야 한다는 주민대표들의 뜻을 수용하는 것으로 합의가 되었고, 이 내용을 국민권익위원회에서 관련부처 및 기관에 제도개선추진위원회 운영을 권고함으로써 구성되었다. 여기에는 두 가지 의미가 있는데, 하나는 제도개선추진위원회는 일련의 조정과정을 거친 합의사항을 이행하기 위한 조직이란 점이다. 다른 하나는 국민권익위원회가 경실련(사)갈등해소센터에 의뢰하여 조정과정이 진행되었고, 그 결과 제도개선추진위원회가 구성되어 운영되었기 때문에 민간영역의 중립적이고 객관적인 제3자에 의하여 진행된 갈등조정이라 하더라도, 이해당사자들 간 합의한 사항은 국민권익위원회의 간여에 의하여 법적 구속력을 갖게 되었다는 특별한 의미를 부여할 수 있다.

둘째, 제도개선추진위원회는 밀양사례에서 비롯되기는 했지만, 송전선이 지나가는 모든 지역에 해당하는 사항을 다루고 있어 전 국민을 대표하는 성격을 가졌기 때문에 제도개선추진위원회의 구성도 그에 걸맞는 모습을 갖추 수밖에 없었다. 여기에도 두 가지 의미가 있는데, 하나는 수십 년을 끌어온 송전선 관련 갈등을 해결할 수 있는 단초를 제공하는 법령개선을 시도할 수 있었다는 긍정적인 점이고, 다른 하나는 전국적 이해관계에 초점을 맞추는 과정에서 밀양의 특수한 상황에 적극적으로 대응하기 쉽지 않았다는 아쉬운 점이다. 따라서 전국 송전선 관련 갈등을 겪는 주민들을 대표하여 제도개선추진위원회에 참여한 밀양주민대표들을 지역 내 비판세력으로부터 보호하지 못했으며 지역의 여론에 직접적인 관심을 기울이지 못하여 차후 주민대표들이 어려움에 처하게 된 것도 아쉬운 점이다.

셋째, 송·변전 설비 건설 관련 피해범위 및 보상방안에 관한 연구용역을 실시하여 처음으로 송·변전 시설물의 입지에 따른 토지 및 건물 등 부동산의 가치하락의 정도를 측정하였다는 점은 매우 뜻깊은 과정이었다. 이 연구에 따라 보상법이 마련되었고 보상법 내용 합의를 위한 객관적 근거도 제시되었다.

넷째, 공공갈등은 국회와 담당부처의 관심이 있으면 해결될 수 있다. 그러나 개별정치인이 이해관계자들의 중간에 서지 않고 일방의 편을 들면 주민 간 갈등과 지역 내 갈등을 부추길 수도 있다. 그리고 갈등조정과정에서 정부의 갈등해결 의지를 판단하는 표면적 기준 중 하나는 회의에 참여하는 담당자의 직급이나 기관장의 관심여부이다.

밀양송전선 건설의 백지화주장이 본격화되고 개별정치인의 간여로 인하여 제도개선추진위원회가 진행 중임에도 주민간 갈등이 심화되었고 제도개선추진위원회 참여 주민대표들에 대한 왜곡된 정보가 형성되어 상처를 주기도 하였다.

한편, 국회와 담당부처인 산업부가 제도개선추진위원회에서 제시한 법령안에 관심을 기울이기 시작하면서 송·변전 주변지역 주민들에 대한 법령이 만들어지게 되었으며, 그 법에 근거하여 밀양사태 해결을 위한 보상협약이 이루어졌다.

다섯째, 가장 아쉬웠던 점 중 하나는 제도개선추진위원회가 마련한 법령안을 전달받아 이를 법제화하여야 할 국회가 19대 총선을 앞두고 제 기능을 수행하지 못했었다는 것이다. 애초에 제도개선추진위원회를 지원하였던 지식경제위원회 여야 간사들이 속했던 정당들도 복잡한 상황 속에 있어 제도개선추진위원회의 산출물에 대한 관심을 기울일 수 있는 상황이 아니었다. 또한 19대 국회가 개원된 이후에도 18대 대선을 앞두고 있어 국회 역시 밀양송전선 갈등에 관심을 가질 수 있는 상황이 아니었다. 이렇게 차일피일 시간이 흐를 때, 한전은 한전대로 송전선 건설기간이 촉박해 공사를 미루기 어려운 상황이라고 주장하고, 주민들은 주민들대로 제도개선추진위원회 활동의 무의미를 주장하거나 법령 마련 시까지 공사를 멈추어야 한다는 주장이 상충되면서 밀양의 분위기가 냉각되었고 결국에는 기존의 반대대책위원회를 대신한 새로운 조직이 탄생하게 된 것이다.

Ⅲ. 종합결론

대부분의 공공갈등에서 지역주민들의 질문 중 사업자 측이 명확하게 답변하지 못하는 것은 “왜 우리 지역인가?”이다. 밀양의 경우에도 경과지 선정에 대한 이유를 설명하지 못하였다. 물론 설명하였으나 설득력을 갖지 못하였다. 경과지를 선정하는 과정에 정치적 이해관계나 갈등발생의 정도를 고려하기도 하였으나, 왜 이 곳으로 송전선이 지나가야 하는지에 대한 답변이 명확하고 주민들을 설득시킬 수 있다면, 갈등의 정도는 첨예해지지 않을 것이다.

갈등해결을 위해서는 사업자 측이나 정부 측의 최고관리자들이 관심을 기울여야 하며, 사업의 목적을 명확하게 하여 주민들과의 대화를 이끌어 가는 것이 필요하다. 한전의 경우, 마치 송전선 건설만이 목적인 듯 보이지만 실제로는

신고리 원자력발전소에서 생산되는 전기를 어떻게 송전하는가에 대한 문제해결이 궁극적인 목적이어야 했다. 목적과 수단이 전도되는 상황들이 현장에서는 자주 발생하는데 송전선 건설도 이와 같아서 765kV 송전선만이 유일한 방법이라고 생각한다면 여기에 저항하는 주민들과 갈등이 발생할 수밖에 없다. 765kV가 아니라 주민들이 주장하는 대로 345kV를 보완하여 송전하는 것도 가능한 대안이라 생각하고 주민들과 대안을 중심으로 대화하는 긍정적이고 유연한 자세가 필요하다.

지역갈등에 지대한 영향을 미치는 요인은 무엇보다도 정치인과 지역정치이다. 밀양의 경우, 지역정치가 갈등에 영향을 미칠 소지는 그렇게 많지 않았으나, 정치인의 관여는 영향을 미치게 되었다. 정치인 자신의 소신도 중요하지만 다수의 주민들이 무엇을 원하는지 파악하고 다수의 여론을 따르는 것이 대의정치의 원리이다. 그런데 지역구 의원의 의지와는 다르게, 주민 다수의 의견이 무엇인가와는 관계없는 일방적인 타 지역 정치인들의 관여는 주민갈등을 부추기는 측면이 있다.

송전선 관련 갈등은 전국적으로 상당수가 진행 중에 있다. 이런 소모적인 논란을 멈추기 위해서는 일반 국민의 눈높이에서 문제해결을 위한 중지를 모을 필요가 있다. 일반 국민들의 상식에 근거한 문제해결의 대안탐색과 선택은 이해당사자들 간 갈등해소보다 합리적이고 실행력이 높을 수 있다. 현재처럼 전기생산지와 수요지가 다르다면 송전선 관련 갈등을 피할 수 없기 때문에 송전선 건설을 위한 매뉴얼을 마련하거나 전력소비 지역별로 발전소를 지어 스스로 감당하게 하는 법을 제정해야 할 것이다. 가령, 고리, 울진, 당진, 영광 등지에서 생산하는 전력을 경과지 주변 지역 주민들의 반대로 송전선로를 건설하지 못해 서울 중구 주민들에게 전기를 제공할 수 없다면 어떻게 될까? 그리고 서울 중구 주민들이 사용하는 전기를 생산하기 위하여 시청 지하에 LNG 발전소를 짓는다면 어떻게 될까? 또는 서울 중구 내 아파트 단지마다 발전소 건설을 의무화한다면 어떻게 될까? 이런 질문에 적절한 답을 찾기를 희망하면서 글을 마무리하고자 한다. 🍌