Journal of Public Relations, Vol.20, No.3, Aug, 2016, pp84~112.
ISSN: 1229-2869-51
DOI: 10.15814/jpr.2016.20.3.84

사단법인 한국PR학회
Korean Academic Society for Public Relations

에너지 설비 사업 공공 갈등의 거버넌스 효과 증진을 위한 PR커뮤니케이션 전략 연구

밀양 송전선로 건설 사업을 중심으로

이태준 KDI 국제정책대학원 부교수
정원준 수원대학교 언론정보학과 부교수*

본 연구는 에너지 전력설비 공공 갈등 해소를 도모하고 공공 숙의와 집합적 지성을 도모하는 거버넌스 커뮤니케이션 전략을 함의를 발굴하기 위해 송전선로 건설 사업이 시행되었던 지역 주민을 대상으로 에너지 설비 사업에 대한 갈등 문제 인식과 해결 동기가 갈등 문제 해소를 위한 개인의 커뮤니케이션 행위와 어떠한 영향 관계에 있는지 살펴보았다. 또한 이러한 프로세스상에서 문제 해결을 위한 커뮤니케이션 행위와 정책 수용성의 관계성을 실증적으로 고찰하고, 이때 정부 신뢰와 정부 투명성이 미치는 조절적 영향을 살펴보았다. 연구결과 갈등 문제 인식은 갈등 해결 동기에 긍정적인 영향을 미쳤으며 갈등 해결 동기는 갈등 문제 해결을 위한 개인의 커뮤니케이션 행위에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 정부 신뢰는 갈등 문제 해결을 위한 동기와 갈등 문제 해결 커뮤니케이션 행위 사이에서 조절적 영향을 미쳤으며, 갈등 문제 해결을 위한 커뮤니케이션 행위와 정책 수용성은 상호 긍정적인 관계를 보였다. 끝으로 분석을 통해 본 연구는 에너지 전력설비 공공 갈등 해소를 위한 지역 주민의 심리적, 커뮤니케이션 프로세스가 정부 투명성 인식에 따라 다르게 형성될 수 있음을 발견하였다. 본 연구의 결과를 토대로 공공 거버넌스 시대에 필요한 에너지 전력설비 공공 갈등 커뮤니케이션 전략을 이론적, 정책적 관점에서 논의하였다.

KEYWORDS 에너지 전력설비, 송전선로, 공공 갈등, 문제 해결 상황 이론, 정부 투명성, 정부 신뢰, 공공 거버넌스

* Corresponding Author: (Address) 18323 Kyung-Gi, Hwasung, Dept. of Journalism and Mass Communications, University of Suwon, wjchun1@hotmail.com, 031-229-8107

연구의 배경

1980년대 후반 이후 한국사회는 민주화, 산업화, 글로벌화를 급진적으로 이루면서 다원화, 분권화 시대로 접어들게 된다. 이러한 정치경제 환경 속에 불확실성과 복잡성 요인이 더욱 증가하고, 심지어 공공 영역에 대한 사회적 자본이 약화되면서 환경 갈등, 노사 갈등, 계층 갈등, 지역 갈등, 이념 갈등 등과 같은 여러 가지 형태의 공공 갈등이 전염병같이 번져 나가고 있다. 실제로 공공 갈등 관리 실패와 그 후유증은 사회경제적으로도 막대한 재정 손실뿐만 아니라 사회 전체의 신뢰와 거버넌스 시스템을 훼손시킨다. 또한 다른 사회구성원들이 관찰과 학습을 통해 예기치 못한 또 다른 형태의 공공 갈등을 일으킬 수 있고 이는 사회적 난제(wicked problem)로 변질될 수 있기 때문에 사회 전체에 갈등이 만연되는 풍토를 야기할 수 있다(Chae, 2012; Kim & Lee, 2012). 그러나 어느 사회에서도 공공 갈등이란 공적 사회를 구성하는 다양한 행위자들과 이해관계자들 간에 자연스럽게 발생할 수 있는 현상이고 오히려 갈등을 통해 사회구성원이 보다 풍부하고 경험과 건강한 관계를 지속해 나갈 수 있는 사회적 자본을 형성할 수 있다(Kim & Shim, 2014; Yoon & Joo, 2014). 실제로 최근의 선행 연구자들은 공공 갈등 자체가 문제라기보다 공공 갈등을 효과적으로 관리할 수 있는 시스템과 전문성의 부재, 공공 갈등을 통해 성숙한 정치문화와 제도화로 도약하지 못하는 시민성과 행정 능력의 부족, 그리고 동일한 갈등이 반복되고 장기화되지만 이에 과학적으로 대응하지 못하는 고루한 관료주의 등이 문제라고 지적했다(Han, 2014; Kim & Ka, 2014).

일반적으로 공공 갈등이란 기본 성격이 공공성을 띠는 것으로서, 공적 영역과 사적 영역 간에 상충되는 가치, 목표, 이해관계, 의사 결정 등이 충돌하거나 대립되어 발생되는 동적인 상호작용이며, 공익에 대해 여러 행위자들의 신념 체계, 가치관, 판단의 준거점 등에 서로 영향을 미침으로써 불가피하게 법제도적 차원에서 다루어져야 하는 갈등이다(Ha, 2009). 이러한 개념에서 보자면 오늘날 원자력 발전소, 방사물 폐기장, 송전선로 등과 같은 에너지 설비 사업과 관련된 공공 갈등은 한국 사회 공공 갈등의 현주소를 대표적으로 보여 주는 사례이다. 오늘날 에너지 설비 사업 공공 갈등을 보면 정부와 이해관계자들 간의 참여, 숙의, 협력의 거버넌스가 미약하며 합의와 상생을 위한 문제 해결 능력과 집합적 지성이 결여된 경우가 비일비재하다(Han, 2014; Lim, 2014). 결과적으로 갈등의 장기화, 갈등의 심화로 번지고 또 다른 형태의 갈등을 촉발하며 궁극적으로 정부 신뢰와 정책적 효과를 상실하는 경우로 귀결되고 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 한국 사회에서 에너지 거버넌스와 직결된 전국적 이슈이자 정부 신뢰와 정책 효과에 막대한 영향을 미치는 송전선로 건설 사업과 관련된 공공 갈등 과정을 갈등 이해관계자인 지역 주민의 심리적 요인과 커뮤니케이션 행태 차원에서 살펴보고 새로운 공공 거버넌스 환경에 필요한 정부의 에너지 전력설비 공공 갈등 관리 기법의 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 문제 해결 상황 이론(A Situational Theory

of Problem Solving: STOPS)을 토대로 송전선로 건설 사업 관련 공공 갈등 상황에 직면하고 이를 해결하기 위해 이해관계자로서 지역 주민들이 취했던 대응 전략(adaptive strategy)이 정부 정책 수용 의도에 미치는 영향력을 미시적으로 분석하고자 한다. 또한 이 연구에서는 송전선로 공공 갈등 상황에서 갈등 문제를 해소하려는 지역 주민들의 심리적 과정과 커뮤니케이션 행위가 정부 신뢰와 정부 투명성에 어떠한 영향을 받는가를 검증함으로써 참여, 숙의, 협력 중심의 신 공공 거버넌스 환경에서 보다 높은 효과성과 사회적 자본을 확충해 나갈 수 있는 공공 갈등 관리 PR커뮤니케이션 전략을 도출해 보고자 한다. 이러한 목적을 가지고 본 연구는 2000년 1월부터 2014년까지 765k 신고리 – 북경남 송전선로(일명 "밀양 송전탑") 전력설비 건설 사업에서 빚어진 공공 갈등 사례를 연구 대상으로 선정하였다. 특히 밀양 송전선로 건설 사업은 단순히 밀양시에만 국한되었던 것이 아니라 지난 7~8년간 경상도 전체와 전국에 걸친 공공 이슈이자 사회 문제로 각인되었던 대표적인 공공 갈등 사례이다.

이어지는 장에서는 우선 밀양 송전선로 건설 사업과 관련된 공공 갈등의 정책적 시사점을 논의한다. 이어서 문제 해결 상황 이론(STOPS)을 적용하여 본 갈등 사례의 가장 큰 이해관계자 집단인 지역 주민들의 갈등 문제 해결을 위한 심리적 과정과 커뮤니케이션 행위를 논의하고 이와 관련하여 정부 신뢰와 정부 투명성의 관계성을 이론적으로 고찰해 본다. 그리고 이를 통해 각 요인들 간의 구조적 관계를 포괄하는 이론적 모델을 제시하고 세부 가설의 의미와 중요성을 논의한다. 끝으로 구조방정식 모형을 검증하고 도출된 결과로부터 효과적인 공공 갈등 관리 프로세스 설계와 운영에 필요한 PR 커뮤니케이션 전략과 제도적 방향성을 제시해 보고자 한다.

문헌 연구

공공 갈등 관리와 거버넌스 커뮤니케이션

정책 과정 속에서 불가피하게 수반되는 공공 갈등 현상은 막대한 경제적 비용을 초래하기도 하지만 이면에 민주적 시민성과 성숙한 사회 자본을 형성하는 필수불가결한 동학을 제공하기도 한다. 그러나 갈등 문제를 해소하는 과정에서 갈등 당사자들이 무엇을 소통하고 어떻게 소통하는가에 따라 갈등 관리의 성과와 효과가 달라질 수 있다. 이러한 점에서 최근 많은 연구자들은 공공 갈등 관리에 있어서 공공 커뮤니케이션의 역할과 가치에 대해 역설하고 있다(Welch et al., 2005). 즉, 정부가 추진하는 공공사업에 대한 사회적 불만이나 개인적 적대감을 바로 표출하지 않고, 민주주의적인 과정을 통해 이를 여과시키고 순화시키면서 이해관계자의 집합적 판단과 견해를 정책에 반영시키는 참여(participation)적, 숙의(deliberation)적, 협력(collaboration)적 커뮤니케이션 프로세스가 제도화되어야 한다는 주장이 크게 일어나고 있다(Bartels, 2014; Kim & Lee, 2012). 가령 행정학, 사회학, 정치학 관련 연구들을 보면 사회적 난제(wicked problem)가 속출하고 이에 대한 정부의 전통적인 개입 전략이나 정책들이 속수무책인 상

황에서 그 무엇보다도 정부와 이해관계자들의 참여, 숙의, 협력 중심의 커뮤니케이션 거버넌스가 사회적 규범 및 제도로서 정착되어야 한다고 강조한다(Norma et al., 2010).

세부적으로 살펴보면 오늘날 공공 갈등 거버넌스의 질을 높이기 위해서는 우선적으로 정부와 이해관계자 간 참여적 소통이 요구된다(Bartels, 2014). 즉, 공공 갈등과 관련된 이해관계자의 참여를 통해 정부는 공공 이슈와 공공 정책을 입안하고 추진하는 과정에서 이해관계자들의 논의 구조와 의사 결정을 중요한 정책 정보로 활용할 수 있고 참여라는 행위를 통해 정부, 정책, 문제 해결 방식 등에 대한 정통성(legitimacy)을 강화시킬 수 있다(Kim, 2010). 또한, 갈등 과정에 이해관계자의 참여는 정책적 환류 체계에 갈등 당사자의 의견과 정서를 투입시키고 집합적 지성을 창출하여 보다 효과적인 해결책과 합의점을 도출할 수 있다(Guo & Neshkova, 2013). 특히 참여 중심의 공공 갈등 프로세스는 정부와 정책에 대한 회의주의, 불신, 냉소주의가 확대되고 있는 작금의 상황에서 정부와 이해관계자들의 관계의 질(quality of relationship)과 거버넌스의 질(quality of governance)을 획득해 나갈 수 있는 커뮤니케이션 전략으로 활용될 수 있다(Fung, 2015).

또한 숙의(deliberation)가 강조된 공공 갈등 관리 프로세스는 성공적인 공공 갈등 관리 기법의 핵심 요건이다(Armstrong, 2011). 오랫동안 학자들은 숙의민주주의(deliberative democracy) 관점에서 공공 문제에 대한 사회적 합의와 집합적 문제 해결의 근간으로 정부와 이해관계자들 간 정보와 지식이 대칭성(symmetry)을 이루어야 한다고 강조한다(Grimmelikhuijsen & Welch, 2012). 즉, 공공 갈등의 대상이 되는 이슈나 사안에 대해 정부뿐만 아니라 일반 시민들이 명확하고 쉽게 이해할 수 있도록 정보를 충분하게 제공, 공유하고 합의와 문제 해결의 근간을 형성할 수 있는 사고 체계와 성찰 과정이 반드시 수반되어야 한다고 주장한다(Ansell & Gash, 2008). 이를 위해 최근 공공 갈등 관리 시스템에 갈등 당사자 간 정보 처리, 의사 결정, 문제 해결에 필요한 지성화된 판단과 숙의를 촉진시킬 수 있는 공론장(public sphere)과 공론화(public discourse) 프로세스가 제도적 차원에서 운영되고 있다.

참여 및 숙의와 더불어 성공적인 공공 갈등 관리에 반드시 고려해야 할 요인으로 협력을 간과할 수 없다. 협력은 갈등 자체를 해결하기 위한 의사 결정 과정의 중요한 동인이기도 하지만 향후 합의된 내용을 준행하기 위한 법적, 윤리적 책무성에 직접적인 영향을 미친다는 점에서도 중요한 가치를 지닌다(Moon & Park, 2014). 특히 협력을 위해 반드시 필요한 상호작용적이고 투명한 소통은 갈등 과정을 극복해 나가는 당사자들이 문제 해결에 도달하는 데서 상생의 마음과 책무성(accountability)을 강화시키는 공통된 규범과 준거의 틀을 구성할 수 있다(Bartels, 2014; Vigoda-Gadot, 2007).

이러한 참여, 숙의, 협력 중심의 커뮤니케이션 거버넌스는 공공 갈등 과정에서 정부와 이해관계자들 간 합리적 판단을 구성하고 의사 결정의 질을 높이는 데 순향적으로 기여할 수 있다(Wang & Wart, 2007). 즉, 정부에 대한 제안과 정책적 방향

성에 공감대를 형성하고 개인의 이익 추구만큼이나 사회적, 공적 가치의 균형성을 고민하게 되면서 갈등 조정, 갈등에 대한 관용, 정책 수용성 등이 높아질 수 있다(Fung, 2015; Grimmelikhuijsen & Welch, 2012). 가령, 시민의 입장에서는 공공 갈등 프로세스에 참여함으로써 갈등 과정 속에서 다양한 행위자들의 입장과 관점을 발견할 수 있고, 또한 참여 그 자체로 공정하다는 인식과 만족감을 획득할 수 있다. 그리고 참여를 통해 숙의와 협력의 과정을 경험하면서 갈등 사안에 대해 지적으로 접근하며 보다 합리적인 결정을 내릴 수 있는 인지적, 감정적, 관계적 자산을 배양할 수 있다. 또한 자신의 의견과 관점이 공적 환류 체계를 통해 정책 과정에 투입되고 반영되는 것을 학습하고 경험하면서 정부의 역할과 기능에 대해 긍정적인 태도와 행동학적인 지지를 형성할 수 있다. 반면, 정부의 입장에서도 시민들의 참여, 숙의, 협력을 통해서 정부는 기존에 알지 못했던 정책의 사각지대, 부메랑 효과, 규제 차익 등의 제한점과 오류를 발견할 수 있고, 보다 공정하고 유능하게 정책을 관리, 평가할 수 있는 기회가 증대된다. 또한 공공 갈등 관리 과정에서 다양한 이해관계자들과 전문가 집단을 접촉하면서 외연을 형성하고 정부의 추진 방향에 대해 보다 효과적으로 이해시키고 설득할 수 있는 접촉점을 강화해 나갈 수 있다. 종합하자면 참여, 숙의, 협력 중심의 커뮤니케이션 거버넌스는 결과적으로 갈등 사안에 직면하고 있는 정부와 이해관계자들의 사회적 자본, 집합적 지성, 관계적 자산 등을 강화시키고 이로부터 의사 결정, 문제 해결의 질을 높일 수 있다고 하겠다.

문제 해결 상황 이론

김과 그루닉(Kim & Grunig, 2011)의 문제 해결 상황 이론(STOPS)은 오늘날 공공 갈등의 거버넌스 관리를 위해 유용한 시각을 제공한다. 특히 STOPS는 갈등 문제를 해소하기 위한 갈등 당사자 개인의 커뮤니케이션 활동과 이를 촉발시키는 사회심리학적 동인 간의 역동성을 실증적으로 살펴보는 데 효과적인 이론적 틀을 제공한다(Chung & Choi, 2015). STOPS는 갈등 과정이란 곧 확장된 커뮤니케이션 프로세스라고 보고, 갈등에 직면한 개인의 문제 인식(problem recognition), 한계 인식(constraint recognition), 관여 인식(involvement recognition)이 갈등을 해소하기 위한 커뮤니케이션 행동을 유발하는 주요 요인이라고 제안하였다. 즉, 갈등이라는 상황에서 한 개인이 특정한 갈등 상황을 어떻게 인식하는가에 따라 개인의 커뮤니케이션 행동(예, 지식 탐색, 정보 처리, 행동 참여 의도)이 달라질 수 있다고 제안한다.

이 가운데 문제 인식(problem recognition)은 갈등이 야기될 수 있는 이슈나 문제를 사전에 인식하게 되면 갈등에 직면할 때보다 풍부한 생각이나 해결 의지가 형성될 수 있도록 하는 심리적 기제이다(Grunig, 1989, 1997). 김과 그루닉(Kim & Grunig, 2011)은 문제 인식은 갈등 문제를 해결하기 위한 커뮤니케이션 행동을 일으키는 데 중요한 매개 요인인 문제 해결을 위한 상황적 동기(situational motivation in problem-solving)와 직접적인 관련이 있다는 것을 발견하였다. 여기서 문제 해결을 위한 상황적 동기란 개인이 특정한 갈등 문제를 해결하기 위한 인지적 과정에서 동태적

변화를 일으키도록 하는 심리적 경계 조건이다. 즉, 갈등에 대한 문제 인식이 이를 해결하기 위한 커뮤니케이션 행동으로 전환(transfer)되는 과정에서 문제 해결을 위한 상황적 동기가 매개적 역할을 한다는 것이다. 실제로 인간은 원래 자신의 삶을 구성하는 다양한 요인들과 효과적으로 상호작용하려는 욕구가 있는데, 이때 심리적으로 어떠한 정보나 지식을 획득, 사용하려는 욕구가 나타나기 마련이며, 이와 같은 욕구는 어떠한 형태의 선택과 결정에 도달하도록 하는 중요한 심리적 동인이 된다. 따라서 상황적 동기는 갈등 해결을 위한 인지적 과정(문제 인식)에서 동태적 과정(커뮤니케이션 행동)으로 옮겨가도록 함으로써 갈등 상황에 직면한 개인이 단선적이고 수동적으로 일관하기보다 갈등 사안에 대해 보다 적극적이고 정교한 정보 처리 과정과 커뮤니케이션 행동을 가능하도록 하는 요인이 된다(Kim & Grunig, 2011).

이에 더하여 STOPS는 이와 같은 인식과 태도의 선행 요인들이 문제 해결을 위한 커뮤니케이션 행동으로 가시화된다는 것을 강조한다. 즉, 문제 해결 상황에 직면한 개인이 단순히 정보를 소비하는 차원에 머물지 않고, 관련 정보를 생산하고 전달하는 역할까지 한다는 점에서, 갈등 해소를 위한 정보적 커뮤니케이션 행동을 정보 선택(information selection), 정보 전파(information transmission), 정보 획득(information acquisition)의 세 단계로 구분하여 제시하였다(Kim & Grunig, 2011). 그리고 이 세 가지 정보적 커뮤니케이션 행동을 능동적 vs. 수동적으로 구분하여, 정보 선별(information forefending), 정보 수용(information permitting), 정보 전달(information forwarding), 정보 공유(information sharing), 정보 주목(information attending), 정보 추구(information seeking)의 여섯 가지 커뮤니케이션 행동으로 세분화하였다.

이와 같이 STOPS는 공공 갈등 상황 속에서 공통된 가치와 목적을 공유하고 이를 집합적 행동으로 표출할 수 있는 활동 공중(active publics)들의 심리적 요인과 커뮤니케이션 행태를 설명하는 데 효과적인 이론적 체계를 제공한다. 가령, 갈등에 직면한 이해관계자들과의 커뮤니케이션 효과성을 높이고 공통의 가치를 지향하는 전략적 의사 결정을 도출하기 위해서 어떠한 공공 갈등 거버넌스 프로세스가 필요한가를 실증적으로 논의하기 위해서 STOPS는 갈등 행위자 개인의 내면과 원인을 규명하여 이에 적절한 개입 전략이나 정책적 배려를 개발할 수 있다는 점에서 매우 유용하다(Kim & Ni, 2013). 또한 네트워크 중심의 사회 속에서 공공 갈등과 관련된 문제를 해결하려는 활동 공중을 세분화하여 발견하고 이들의 심리적 요인과 커뮤니케이션 행태를 분석함으로써 예기치 못한 공공 갈등을 선제적으로 예방하고 적실성을 갖고 사후 대응할 수 있는 전략적 프레임워크를 개발할 수 있다(Chung & Choi, 2015).

밀양 송전선로 공공 갈등에 대한 문제 해결 상황 이론의 적용

밀양 송전선로 건설 갈등은 '765kV 신고리－북경남 송전선로 건설 사업' 과정에서 발생한 공공 갈등으로서 좁게는 밀양 지역을 중심으로 넓게는 경상북도 전체, 그리고 인근 경상남도까지 갈등의 파급

효과를 가져온 대표적인 에너지 설비 사업 공공 갈등이다. 당초 송전선로 전력설비 사업은 신고리 원자력발전소에서 생산된 전력을 울산광역시 울주군과 부산광역시 기장군, 경남 양산시, 밀양시를 경과하여 창녕군에 위치한 북경남변전소까지 전달하기 위한 에너지 국책 사업의 일환으로 계획되었다. 그러나 선로의 총 연장길이는 90.5㎞, 철탑 총 161기가 가운데 밀양 지역에 송전선로 총 39.157㎞, 송전탑 69기가 건설되는 것으로 결정되면서 밀양 지역 주민들의 불만과 걱정, 두려움과 오해가 증폭되었다. 일반적으로 밀양 송전선로 설비 사업의 공공 갈등이 본격화된 시점은 2005년 9월 여수마을에서 만들어진 '송전탑 건설 저지 여수마을 비상대책위원회'가 결성되면서부터이다(Seol et al., 2014). 이후 지역 주민들을 중심으로 본격적으로 송전선로 건설 사업 반대 대책위원회가 구성되었고, 곧이어 밀양 지역 내 5개 면이 모두 참여하는 비상대책위원회가 결성되면서 공공 갈등의 조직화 양상이 나타났다(Lee et al., 2014).

밀양 지역의 송전선로 갈등 사례가 전국 단위의 공공 갈등으로 주목을 받게 된 시점은 2008년 8월 한전이 정책 사업 추진을 위해 송전탑 착수공사에 본격적으로 돌입하면서 부터이다. 이 시점 전에 765㎸ 신고리–북경남 송전선로 건설 사업에 해당되는 5개 지역 가운데 밀양을 제외한 지역에서는 송전선로 사업이 순조롭게 진행되어 완료된 반면, 밀양 지역에서는 마을 단위로 국지적인 반대와 저항이 극심하였다. 그리고 이 시점부터 밀양 지역 주민들이 정부(한전)에 대한 반대와 저항의 강도가 한 차원 더 높아지기도 하였다(Chae, 2012; Lim, 2014). 이후 2009년 12월 밀양 지역갈등조정위원회가 출범하였고 2010년 6월까지 운영되면서 갈등이 장기화, 고착화, 변질화되는 양상을 띠었다. 오히려 이 시기에는 갈등조정위원회가 구성되어 지역 주민들의 국지적, 산발적 집단 반발과 저항이 줄어들었으며, 정부의 일방적인 공사 강행도 일시적으로 휴지기를 맞이하였다. 또한 2010년 11월에는 갈등조정위원회로부터 정부와 지역 주민 간 합의사항을 도출하면서 갈등이 소강 상태를 지나 해소되는 상태로 양상이 바뀌었다. 실제로 2011년에는 정부와 지역 주민들의 물리적 충돌이 줄어들고 대화와 타협의 움직임으로 보상협의회 중심의 갈등 해소 공론화 협의체가 마을 단위로 생겨났다.

그러나 2012년에는 지역 주민 사망 사건이 일어났고 이로부터 전국적인 공공 갈등 이슈로 변질되기 시작했다. 이후부터 본격적으로 각종 시민단체, 종교단체, 환경단체 등이 지역 주민들과 연대, 연합하여 송전선로 건설 사업에 대한 대규모 반대 세력을 구축하였고 보다 조직적인 공공 갈등 양상을 보이게 되었다. 그리고 이에 대해 정부(한전)는 공권력 투입과 행정대집행 등의 공적 수단을 동원하여 송전선로 건설공사를 강행하면서도 지역 주민들과 지속적으로 합의와 보상에 대한 전략을 병행해 나갔다. 무엇보다도 2012년부터 2014년에는 공공 갈등 이슈들과 행위자들이 전국화, 세력화, 조직화되는 경향성을 보이면서, 힘의 투쟁과 유혈 사태 등의 사건 사례가 속출되었다. 그리고 이러한 과정에서 처음 시작되었던 송전선로 갈등의 본질적 원인과 양상이 다른 형태로 변질되기도 하였고 다양한 외부의 개입이 나타나면서 본래의 갈등이 확산,

왜곡, 심층화, 복잡화되기도 하였다(Lee et al., 2014; Seol et al., 2014). 그리고 2014년「송변전설비 주변지역 지원법(송주법)」제정과 이에 대한 지역 주민들의 헌법소원이 이루어졌다

이러한 배경을 중심으로 본 연구는 송전선로 공공 갈등에 대한 문제 인식과 이를 해결하려는 동기의식, 그리고 문제 해결을 위한 행위자의 커뮤니케이션 행태의 관계를 실증적으로 고찰한다. STOPS에서 제안한 바와 같이 송전선로 건설 사업으로 인해 정부와 갈등의 대척점에 놓인 지역 주민들의 경우 공공 갈등에 대한 문제 인식이 높을수록 이를 해결하려는 동기가 높을 것이고, 이는 곧 갈등 문제 해결을 위한 커뮤니케이션 행위와 정적(+)인 관계를 보일 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 수립한다.

• 연구가설 1: 송전선로 건설 사업과 관련된 갈등 문제 인식은 갈등 해결을 위한 동기와 정적(+)인 관계를 보일 것이다.

• 연구가설 2: 송전선로 건설 사업과 관련된 갈등 문제를 해결하려는 동기는 갈등 해결을 위한 커뮤니케이션 행위와 정적(+)인 관계를 보일 것이다.

정부 신뢰

정부 신뢰에 대한 개념적 정의와 조작적 정의는 매우 다양하다. 연구자마다 관점의 차이가 있지만, 일반적으로 정부 신뢰는 정부가 윤리적이고, 공정하고, 유능하다고 인식하는 국민의 태도 및 의지와 직결되어 있다. 즉, 정부가 옳은 일을 잘하고 있다는 사회 구성원들의 공통된 인식이자 정부가 공동체의 이익과 가치를 최상의 조건에서 구현하고 있다는 기대 인식에 부응할 때 형성된다(Park & Blenkinsopp, 2011; Vigoda-Gadot, 2007). 예를 들면, 정부 신뢰는 한 사회에 형성되어 있는 규범적 기대(normative expectations)에 부응하여 정부가 공공사회를 위해 맡은 책임과 업무를 잘하고 있다고 사회구성원들이 믿고 확신하는 상태로 보는 것이다(Wang & Wart, 2007). 한편, 일각에서는 정부 신뢰란 정부에 대한 긍정적 인식과 기대에 기초하여 사회구성원 개인이 정부의 행위나 역할 등을 인지, 감독, 통제하지 못한다고 할지라도 이러한 취약성(vulnerability)을 감수하면서까지 공동체의 복지와 행복을 정부에게 믿고 맡기는 심리적 상태(psychological state)라고 보고 있다(Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong, & Im, 2013; Yang, 2005).

이와 같이 정부 신뢰에 대한 이론적 관점과 개념적 해석들이 다양하게 공존하고 있지만, 분명한 것은 정부 신뢰는 여러 개의 차원들로 구성되어 있다는 것이다(Mizrahi, Vigoda-Gadot, & Van Ryzin, 2010; van der Meer, 2010;). 예를 들면, 토마스(Thomas, 1998)는 정부 신뢰를 신탁적(fiduciary), 상호적(mutual), 그리고 사회적(social) 신뢰로 세분화할 수 있다고 주장한다. 여기서 신탁적 신뢰는 일반 시민들이 정부가 무엇을 하는지, 어떻게 일을 하는지에 대해 충분한 지식이나 전문성이 없기 때문에 본질적으로 정부와 국민 간에는 비대칭적인 관계가 수반되지만, 이에 불구하고 정부가 공익과 공공선을 극대화함에 있어서 정부가 윤리적, 효율적으로 최선을 다하고 있다고 믿는 차원을 의미한다. 따라서 정부는 국민으로부터 신탁적 신뢰를

지속적으로 확보하기 위해서 정부 행위, 정책 과정, 제도적 결과, 행정 서비스 등을 시의성과 정확성을 가지고 분명하게 드러내야(공시해야) 한다(Kim & Lee, 2012). 상호적 신뢰는 신뢰를 형성하는 행위자, 즉 정부와 시민 간 상호작용적 관계성이 핵심 요인이다. 즉, 시민이 정부를 신뢰하기 위해서는 시민에 대한 정부의 쌍방향 대칭적이고 대인적 상호작용 관계가 선행되어야 지속 가능한 형태로 유지, 관리되어야 한다(Welch et al., 2005). 끝으로 사회적 신뢰란 신탁적 신뢰와 상호적 신뢰와 밀접한 관계를 맺고 있는데, 정부와 시민 간 제도화된 상호작용성이 공공선을 증진하는 사회 구성 원리로 확립되고 작동되는 시스템을 의미한다(Park & Blenkinsopp, 2011). 반면, 루소(Rousseau et al., 1998)는 신뢰 관계의 행위자와 당시 맥락에 따라 신뢰 유형이 결정된다고 주장하면서, 신뢰의 유형을 제재 중심(deterrence-based), 계산 중심(calculus-based), 관계(rational), 그리고 제도 중심(institution-based)로 분류한 바 있다. 루소의 관점에 따르면, 일반적으로 정부 신뢰는 제도 중심 신뢰에 속하며 신뢰를 형성하는 정부와 국민들의 지속 가능한 상호작용 관계에 기초한다고 주장한다. 이상의 개념적 논의를 종합하면, 정부 신뢰는 정부 조직이나 이를 대표하는 공무원을 대상으로 하여 정부 행위나 법제도뿐만 아니라 정부의 구성 원리, 운영 원칙 등에 대해 일반 시민들이 규범적 기대, 가치 판단, 선택과 행위를 일치시키거나 변화시키는 태도이자 신념이라고 할 수 있다. 또한 정부 신뢰는 정부와 시민 간 상호작용성과 지속 가능한 관계성에 의해 생성, 유지, 강화된다는 특징을 가지고 있다.

이러한 배경에서 학자들은 정부 신뢰는 새로운 공공 거버넌스 생태계에 가장 중요한 정책 효과 요인이라는 데 이견이 없다(Kim, 2010; Mizrahi et al., 2010; Yang, 2005). 특히 정부 신뢰는 공공 갈등 상황에서 이해관계자의 참여, 숙의, 협력을 촉진시키고 의사 결정과 문제 해결의 질을 높일 수 있는 사회심리적 요인이다(Grimmelikhuijsen & Welch, 2012). 또한 정부 신뢰를 근간으로 갈등 문제에 대한 정부의 정책적 방향이나 구체적인 실행 전략에 대해 긍정성(positivity)을 가지고 접근하고 진단하는 태도적 성향을 촉진할 수 있다(Kim & Lee, 2012). 예를 들어 긍정 심리 자본(positive psychological capital) 이론에 따르면, 정부 신뢰가 높은 갈등 당사자의 경우에는 갈등을 해결하는 과정에서 정부 행위, 정책 정보, 공무원과의 접촉 등에 대해 자기 효능감(self-efficacy), 낙관주의(optimism), 희망(hope), 탄력성(resilience) 등이 긍정적으로 작동할 수 있으며 이는 결과적으로 협상, 교섭, 공론, 토의, 대안 모색, 의사 결정 등의 제도적 갈등 관리 프로세스에 보다 숙의적으로, 협력적으로 임하도록 유도한다(Grimmelikhuijsen et al. 2013; Norman et al., 2010).

앞선 논의를 토대로 본 연구는 정부 신뢰가 송전선로 건설 사업과 관련된 갈등 문제를 해소하기 위한 지역 주민들의 심리적 과정과 커뮤니케이션 행위에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예측한다. 따라서 다음의 가설을 수립한다.

• 연구가설 3: 송전선로 건설 사업과 관련하여 정부 신

뢰는 갈등 해결을 위한 커뮤니케이션 행위와 정적(+)인 관계를 보일 것이다.

이와 함께 정부 신뢰와 문제 해결을 위한 이해관계자의 동기의 상호작용 효과를 검증해 본다. 세부적으로, 송전선로 공공 갈등에 대한 문제를 해결하려는 이해관계자 개인의 심리적 동기와 정부 신뢰가 상호작용함으로써 갈등 문제를 해결하려는 커뮤니케이션 행태를 보다 증폭시킬 것으로 예측한다. 즉, 갈등 문제를 해결하려는 개인의 동기가 커뮤니케이션 행태에 미치는 긍정적인 영향력이 정부 신뢰라는 요인에 의해 보다 증대될 것으로 예측한다. 따라서 다음과 같은 가설을 수립한다.

• 연구가설 4: 송전선로 건설 사업과 관련하여 정부 신뢰는 갈등 문제를 해결하기 위한 동기와 상호작용하며 이는 곧 갈등 해결을 위한 커뮤니케이션 행위와 정적(+)인 관계를 보일 것이다.

또한 이러한 과정 속에서 갈등 문제를 해결하기 위한 이해관계자들의 커뮤니케이션 행위는 궁극적으로 정책 수용성에 긍정적으로 영향을 미칠 것으로 가정해 본다. 가령 선행 연구에 따르면 공공 정책에 대한 일반 시민의 커뮤니케이션 행위는 개인의 민주적 시민성(democratic citizenship)과 조직 시민 행동(organizational citizenship behavior) 등을 강화시킴으로써 정부 역량, 거버넌스의 질, 시민 참여, 정책 성과 등에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장한다(Grimmelikhuijsen & Welch, 2012; Mizrahi et al., 2010; Sohn & Sung, 2013; van der Meer, 2010; Vigoda-Gadot, 2007). 즉, 정부 정책이나 공공사업에 대한 관심과 이해를 토대로 나타난 시민 개개인의 커뮤니케이션 행위는 곧 정부 효과성이나 공공 거버넌스의 질을 판가름할 수 있는 시금석이 될 수 있다는 견해가 나타나고 있다. 따라서 본 연구는 송전선로 설비 사업과 관련된 지역 주민들의 갈등 문제 해결 커뮤니케이션 행위가 궁극적으로 정책 수용성과 정(+)적인 관계를 보일 것으로 가정하고, 다음과 같은 가설을 수립한다.

• 연구가설 5: 송전선로 건설 사업과 관련하여 갈등 문제를 해결하기 위한 커뮤니케이션 행위는 정책 수용성과 정적(+)인 관계를 보일 것이다.

정부 투명성

정부 투명성(transparency in government)은 정부와 공공기관의 부정부패(corruption)를 해소하고 국민들로부터 정부의 공정성과 책무성에 대한 평가를 높이기 위한 중요한 정책 목표 가운데 하나이다. 일반적으로 정부 투명성이란 정책 행위자와 이해관계자가 정부 조직, 운영, 성과 및 책임 등을 주기적으로 모니터링하고 평가할 수 있도록 법제도적으로 관련 정보를 제공하는 행위이며 시스템이라고 주장한다(Meijer, 2013). 그러나 최근에는 정부 투명성이란 단순히 공중에게 정책 정보에 대한 접근권(access)만을 보장하는 것에 그치는 것이 아니라 공중이 정책 과정에 효과적으로 참여하고 합리성과 효능감을 가지고 의사 결정을 내릴 수 있도록 관련 정보의 추론성(inferability)과 활용성

(availability)까지 극대화시키는 제도적 노력과 역량으로 이해되고 있다(Meijer et al., 2014). 이에 따라 오늘날 선진 유럽 국가를 중심으로 정책 과정 전반에 걸쳐 행위자들이 필요한 정책 정보를 시의적절하게 공급받고, 제공된 정보를 쉽고 편리하게 활용할 수 있는 법제도적, 경제적, 사회문화적, 기술적 투자가 중요한 정책적 배려로 손꼽히고 있다(Curtin & Meijer, 2006; Meijer, 2013).

특히 오늘날 공공 거버넌스 생태계에서 정부 투명성이 중요하게 된 이유는 정부 투명성이 정부 행위의 효과성과 공공 가치 등에 중요한 영향을 미치기 때문이다(Guo & Neshkova, 2013; Welch & Wong, 2001). 가령, 공공 갈등 관리 프로세스에서 정부 투명성은 정부와 이해관계자들 간 정보적 비대칭성(information asymmetry) 문제를 최소화할 수 있다. 갈등 상황에 직면할 경우 문제 해결을 위해 무엇보다도 정보와 지식이 필요한데, 만일 필요한 정보가 제한되거나 불필요하게 많을 경우 이는 오히려 갈등 당사자 간 정보적 비대칭성 문제나 정보 과부하 등을 일으켜 오히려 갈등 관계를 악화시킬 수도 있다(Grimmelikhuijsen et al., 2013). 또한 공공 갈등 상황에서 투명성 확보는 참여, 숙의, 협력의 거버넌스 프로세스 속에서 갈등 당사자들 간 윤리성과 공적 가치 체계를 형성하는 밑거름이 되고, 이로부터 합의와 상생의 의사 결정에 도달할 수 있는 인식 체계를 구성한다(Meijer et al., 2014; Meijer, 2013). 만일 갈등과 관련된 이해관계자들 가운데 어느 한쪽이 선택과 의사 결정에 유용한 정보를 더 많이 가지고 인식한다면, 부당함과 불공정 인식이 형성되며 이는 결과적으로 갈등 해소를 위한 이슈에 대한 오판과 오해를 불러일으키거나 예기치 못한 또 다른 갈등을 점화시킬 수도 있다(Grimmelikhuijsen, et al. 2013). 실제로 선행 연구에서는 정부와 갈등 상황에 놓인 시민들이 갈등 문제를 해결하는 과정에서 갈등 이슈나 아젠다에 대한 인식과 태도를 형성하는 데 정부 투명성이 정부의 윤리성과 공공성에 대한 가치 판단에 영향을 미치며, 행위자의 갈등 관리 전략과 선택적 소통 행위에 변화를 일으키는 것으로 나타났다(Armstrong, 2011; Heath & Abel, 1996; Moon & Park, 2014).

이러한 논의를 토대로 본 연구는 정부 투명성은 공공 갈등 당사자 개인의 심리적 과정과 커뮤니케이션 행위, 그리고 이를 통한 정책 수용성이 결정되는 프로세스에 있어서 중요한 전제조건이 될 것으로 가정한다. 세부적으로 정부 투명성 인식이 높은 이해관계자와 그렇지 않은 이해관계자 간에 차이를 검증함으로써, 공공 갈등 상황 속에서 정부와 이해관계자의 거버넌스의 질을 높이기 위해 정부 투명성이 선행 요인으로써 어떠한 함의를 갖는가를 실증적으로 고찰해 보고자 한다. 따라서 다음과 같은 가설을 수립한다.

• 연구가설 6: 송전선로 건설 사업과 관련된 갈등 문제를 해결하려는 심리적, 커뮤니케이션 과정은 인지된 정부 투명성 차이(고 vs. 저)에 따라 다르게 나타날 것이다.

종합하여 전술하였던 이론적 배경과 연구가설을 토대로, 본 연구의 개념적 모형을 〈Figure 1〉과 같이 제시한다.

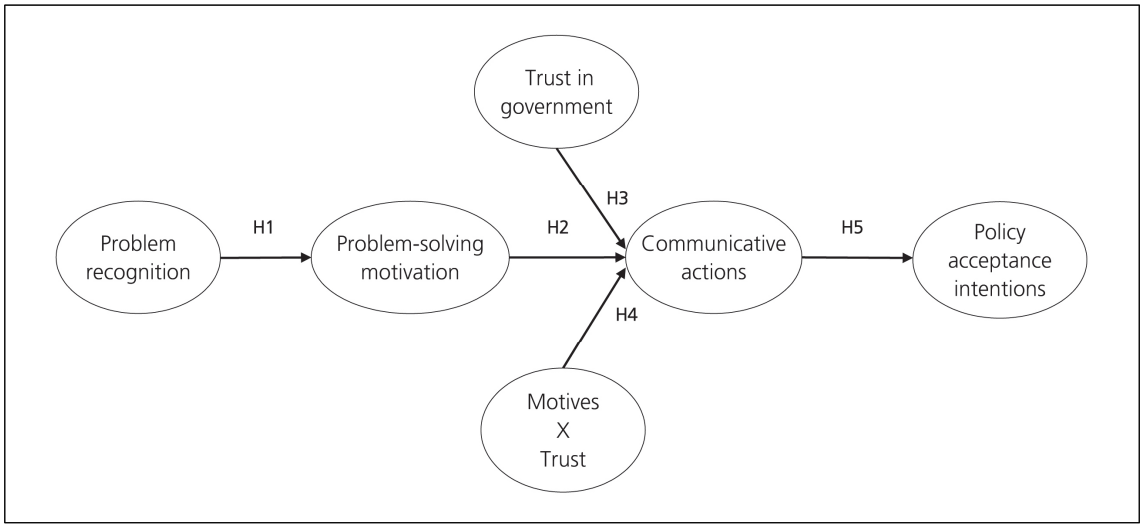

Figure 1 A Conceptual Model

연구 방법

설문 참가자 구성 및 설문 조사 절차

본 연구는 조사 회사의 온라인 패널을 활용하여 설문 참가자 표본 집단을 구성하였다. 편의표집(convenience sampling) 방식으로 경상남도, 경상북도에 거주하는 만 19~59세 성인 남녀를 대상으로 지역별 비례할당을 통해 본 설문 조사에 참여 가능한 전체 표본 수 500명을 확보하였다. 그러나 실제 본 설문 조사에 참여한 응답자 수는 320명으로 설문 참여율은 64%였다. 본 설문 조사는 2015년 2~4월간 이루어졌다.

설문 응답자 특성을 구체적으로 살펴보면 여성(160명, 50%), 남성(160명, 50%)이 동등한 비율로 참가하였다. 또한 설문 참가자 평균 연령은 36.5세(range = 21~55, *SD* = 9.2)이었으며, 20대 28.1% (90명), 30대 31.9% (102명), 40대 31.9% (102명), 그리고 50대 이상은 8% (26명)의 분포를 보였다. 그 다음으로 학력에 있어서는 대학 졸업자의 경우 63.4% (203명), 미 졸업자는 36.6%로 상대적으로 고학력의 분포를 보였다.

측정 도구

본 연구는 STOPS(Kim & Grunig, 2011)에 입각하여, 갈등 상황에서 문제 해결을 위한 소통 행위(communicative action in problem solving)와 이의 선행 요인으로서 갈등 문제 인식 및 문제 해결을 위한 상황적 동기를 측정한 후, 변인들 간의 상관관계를 보고자 하였다. 모든 변인들의 문항들은 '전혀 동의하지 않음(1점)'에서부터 '매우 동의함(7점)' 사이의 7점 리커트 형식으로 측정하였다.

먼저, 인지적 예비 상태(the extent of problem

situation-specific epistemic readiness)라 할 수 있는 '문제 인식'과 문제 해결을 위한 '상황적 동기' 변인은 김과 그루닉(Kim & Grunig, 2011)의 연구에서 언급한 대로 송전선로 건설이라는 공공문제 갈등 상황에 대한 공중의 문제 인식 정도를 측정하고자 설문 문항 3개를, 그리고 그 문제를 해결하고자 하는 상황적 동기화 정도를 측정하려는 설문 문항 3개를 사용하였다.

나아가, 송전선로 건설 사업과 관련하여 갈등 상황을 해소하기 위한 소통 행위를 측정하기 위해 김과 그루닉(Kim & Grunig, 2011)의 연구에서 개발한 정보 획득(information acquisition), 정보 선택(information selection), 그리고 정보 전달(information transmission)을 측정하는 문항을 사용하였다. 구체적으로 송전선로 건설 사업과 관련하여 한 개인이 보일 수 있는 세 가지 커뮤니케이션 행위를 측정하였다. 선행 연구에서 제안하고 있는 문항들 가운데 본 연구의 목적과 맥락에 가장 적합한 설문 문항을 두 개씩 선별하여 총 여섯 문항을 사용하였다.

본 연구의 독립변인인 정부 투명성과 조절변인인 정부 신뢰를 측정하기 위해 선행 연구에 사용된 척도를 본 연구의 목적에 맞게 수정하여 사용하였다. 구체적으로 정부 투명성 인식은 김과 리(Kim & Lee, 2012)의 연구에서 사용된 5개 문항을 사용하였다. 그리고 정부 신뢰는 리치와 사브타이(Leach & Sabtie, 2005)의 척도를 사용하였다. 정부 신뢰의 경우 정부 성과(performance)를 측정하기 위한 두개 문항, 역량(competency)을 평가하기 위한 세 개 문항, 그리고 윤리성(ethics)을 평가하기 위한 세 개의 문항 등 총 여덟 문항을 사용하였다.

종속변인으로 설정된 정책 수용성은 최유석·한미정(2014)의 연구에서 사용된 공공 갈등 이슈와 관련된 일반 시민의 정책 수용 의도를 측정하는 네 개 문항을 본 연구제 적합하게 수정하여 사용하였다.

변인 측정 타당도 및 모형 적합도 분석

각각의 독립변인, 매개변인, 종속변인 측정 문항들에 대한 타당도 및 내적 신뢰도를 확인하기 위하여 탐색적 요인분석(exploratory factory analysis, EFA)과 확인적 요인 분석(confirmatory factor analysis, CFA)을 실시하였다. 그리고 Cronbach's Alpha (α)를 이용한 신뢰도 분석을 하였다. 먼저, 본 연구의 모든 변인들은 연구자가 선행 연구를 참고하여 연구 상황에 맞게 재구성한 것이라는 점에서 탐색적 요인 분석을 실시하였다. EFA를 통하여 본 연구의 변인들 중 투명성 측정 5개 문항 중 2개 문항, 커뮤니케이션 행동 측정 6문항 중 3개 문항, 그리고 정부 신뢰도 측정 8개 항목 중 4개 문항이 각 요인의 변수로 묶이지 않아 확인적 요인 분석에서는 제외하였다. EFA를 통한 각 변인 별 측정 문항의 요인 적재치는 〈Table 2〉에 정리하였다.

또한, 선행 연구(Kim & Grunig, 2011)에서 언급한 바와 같이 문제 해결을 위한 소통 행위의 경우 6개의 하위 차원으로 구성된 잠재변인으로서 2단계 요인 구조를 가지고 있기 때문에 2단계 모형 분석 방식을 활용하여 타당성을 검증하고자 하였다. 첫 단계에서는 잠재변수들의 타당성을 검증하기 위해 CFA를 실시하였다. 이를 위해 먼저 잠재변수

Table 1 Variables and Their Measurement Questions[1)]

Variables		Measurement questions
Independent Variables/ Mediators	Transparency in government	1. I believe that the governmental policies (regarding the transmission tower) have been consistent in transparent ways.
		2. I believe that the governmental policies have been implemented in transparent ways.
		3. I believe that the government has transparently communicated with community members regrading this issue of the transmission tower.
	Problem recognition	1. I believe that I have been well aware of this issue(regarding the transmission tower).
		2. I think this issue is a serious social problem in our community.
		3. I have been involved with this issue in many ways.
	Problem-solving motivation	1. I have studied enough to know how to solve this issue.
		2. I think that I need to solve this issue with other community members.
		3. I believe that this issue should be solve within the community.
	Communicative actions	1. I want to know about this topic from multiple sources and share them with others.
		2. I have been active in passing on information related to this problem.
		3. I love to start a conversation on this problem with others.
Moderator	Trust in government	1. I believe that government is professional to handle this issue.
		2. I believe that government is responsible to handle this issue.
		3. I believe that government is trustworthy to handle this issue.
		4. I believe that government is reliable to handle this issue.
Dependent Variable	Intention of policy acceptance	1. I intend to actively communicate with the government regarding this issue.
		2. I intend to accept the government plan.
		3. I intend to help the government to resolve this issue.
		4. I intend to participate in some governmental actions to resolve this issue.

1) 각 변인들 문항과 최종 분석에 사용된 문항 개수가 차이가 있었던 부분은, 외국 논문을 통하여 제시 된 변인 측정 문항을 그대로 사용함에 먼저 탐색적 요인을 실시하였고, 이를 통하여 본 연구의 변인들 중 투명성 측정 5개 문항 중 2개 문항, 커뮤니케이션 행동 측정 6문항 중 3개 문항, 그리고 정부 신뢰도 측정 8개 항목 중 4개 문항이 각 요인의 변수로 묶이지 않아 제외하였다. 그 결과 논문에서 언급한 문항 수와 표에서 보고한 문항의 차이가 발생하였다.

의 수렴 타당성을 검증하였는데, 수렴 타당성은 잠재변수를 측정하는 관측변수들 사이의 일치성 정도를 의미하는 것으로 평균 분산 추출(Average Variance Extracted, AVE), 그리고 구성 신뢰도(construct reliability) 등을 확인하여 검증할 수 있었다. 수렴 타당도는 AVE가 0.5 이상이고 구성

Table 2 Descriptions of Exploratory and Confirmative Factory Analyses and a Reliability Test

Variables	Item	EFA	α	CFA			*M*	*SD*
		Component		β	Construct reliability	AVE		
Transparency in government	1	.87	.85	.83	.87	.59	3.7	1.2
	2	.85		.84				
	3	.82		.91				
Problem recognition	1	.95	.91	.87	.89	.64	3.93	1.4
	2	.88		.84				
	3	.86		.79				
Problem-solving motivation	1	.86	.81	.88	.82	.65	3.8	1.5
	2	.82		.92				
	3	.73		.83				
Communicative actions	1	.83	.79	.87	.81	.64	4.56	1.7
	2	.78		.83				
	3	.73		.78				
Trust in government	1	.92	.89	.81	.9	.67	3.64	1.2
	2	.88		.67				
	3	.81		.74				
	4	.78		.74				
Willingness to accept policy	1	.86	.83	.89	.86	.59	4.27	1.8
	2	.82		.72				
	3	.8		.79				
	4	.74		.78				

신뢰도가 0.7 이상일 때 확보되는 것으로 판단된다는 기준을 따라 수렴 타당성을 검증하였다. 〈Table 2〉에서 보듯이 모든 값들이 기준치를 만족시키는 것으로 나타나 본 연구의 주요 변수들에 대한 수렴 타당도가 충족된 것으로 판단하였다.

수렴 타당성 검증 시, 적합도 지수 판단은 카이스퀘어/자유도의 비율이 3보다 작을 때($\chi^2/df < 3$), RMSEA가 .08보다 작을 때(RMSEA < .08), CFI가 .95보다 클 때(CFI > .95) 등의 조건을 이용하였다. 측정 모형의 적합도($\chi^2 = 649.31$, $p < .01$, $df = 260$, $GFI = .92$ $SRMR = .08$, $RMSEA = .07$ CFI = .95 TLI = .94)와 문항들 사이의 내

Table 3 Descriptions of t-tests

Variables	Levels of Transparency in Gov.	*M*	*SD*	*t* (df = 318)
Problem recognition	Low (*N* = 142)	3.7	1.42	2.42*
	High (*N* = 178)	4.1	1.5	
Problem-solving motivation	Low (*N* = 142)	3.67	1.6	1.37
	High (*N* = 178)	3.9	1.45	
Trust in government	Low (*N* = 142)	2.37	.55	45.38**
	High (*N* = 178)	4.65	.35	
Communicative actions	Low (*N* = 142)	3.31	1.7	15.43**
	High (*N* = 178)	5.56	.86	
Intention of policy acceptance	Low (*N* = 142)	2.5	.87	34.28**
	High (*N* = 178)	5.67	.78	

* $p < .05$, ** $p < .01$

적 일관성을 나타내는 Cronbach's Alpha값도 만족할 만한 수준을 확보하였다. 본 연구 분석에 최종으로 사용 된 각 변인에 대한 최종 측정 문항은 〈Table 1〉에, 분석 요인 적재값과 Cronbach's Alpha(α) 값 등은 〈Table 2〉에 정리하였다.

한편, 판별 타당성은 각기 상이한 잠재변수 간의 차별화되는 정도를 말하는 것으로 변수 간에 낮은 상관관계성이 있어야 판별 타당성이 있는 것으로 여긴다. 판별 타당성 검증의 가장 보편적인 방법은 잠재변수 간 상관관계 계수의 제곱값과 AVE를 비교하여 AVE가 상관관계 제곱값보다 크면 판별 타당성이 있다고 해석한다. 본 연구의 주요 잠재변수의 AVE는 〈Table 2〉에 보고되어 있으며 잠재변수 간 상관계수와 상관계수의 제곱값은 아래의 〈Table 5〉와 〈Table 7〉에 보고되어 있다. 결론적으로 본 연구의 모든 잠재변수들에 있어 AVE가 상관계수의 제곱값보다 크게 나타났으므로 각 잠재변수의 판별 타당성은 확보되었다고 판단하였다.

연구 결과

혼입 효과 점검과 집단 간 변인 *t*-검증 사전 조사

가설 검증에 앞서, 연구의 가설과 관련이 없는 잠재적 변인들이 연구 결과에 미칠 수 있는지를 알아보기 위해 혼입 효과를 점검하였다. 이를 위해 먼저 성별이 연구 결과에 혼입 효과를 일으키는지 알아보았다. 종속변인인 '정책 수용 의도'에 대한 성별의 차이를 독립적 *t*-검증을 이용하여 측정하였다. 그 결과 남성($M = 4.33$, $SD = 1.08$)과 여성 (M

Table 4 Multiple Fit Indices to Assess Model Fits

Goodness of fit	Absolute fit indexes			Incremental fit indexes		
	χ^2	*RMSEA*	*GFI*	*NFI*	*TLI*	*CFI*
Fit standards	$p < .05$	< .08	> .9	> .9	> .9	> .9
1*	724.1 (*df* = 258), $p < .01$	.08	.93	.94	.94	.95
2**	526.7 (df = 259), $p < .01$	.07	.91	.92	.89	.91

1* A model fit for the group of low government transparency
2** A model fit for the group of high government transparency

= 4.25, *SD* = 1.13) 간의 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

이어서 정부 투명성 인식 차이에 따라 정책 수용성의 차이가 나타나는가를 알아보고자 정부 투명성 요인의 평균값(*M* = 3.75, *SD* = 1.2)을 기준으로 설문 응답자를 정부 투명성 인식이 높은 집단과 낮은 집단으로 양분하였다. 송전선로 건설 사업과 관련하여 정부 투명성에 대한 인식이 낮은 집단은 총 142명(44.4%)이었으며, 그들의 평균 연령은 37.1세(range = 22~55, *SD* = 9.7)였으며, 이 가운데 남자(*N* = 77, 54.2%)의 비율이 여자(*N* = 65, 45.8%)보다 다소 높게 나타났다. 반면, 송전선로 건설 사업과 관련하여 정부 투명성을 높게 인식한 집단은 총 178명(55.6%)이었으며, 평균 연령은 36세(range = 21~55, *SD* = 8.8)였다. 또한 이 가운데 여자(*N* = 95, 53.4%)의 비율이 남자(*N* = 83, 46.6%) 보다 다소 높게 나타났다.

문제 해결 동기 변인을 제외한 모든 변인들에서 정부의 송전선로 건설 사업 정책에 대해 투명하게 집행되고 있다고 인식하는 응답자가 투명성 인식도가 낮은 응답자에 비해 높은 평균값을 나타냈다. 특히, 본 연구의 관심변인인 '정책 수용성'에 대한 두 집단 간 차이는 투명성 인식이 높은 집단(*M* = 5.67, *SD* = .78)과 낮은 집단(*M* = 2.5, *SD* = .87) 간 유의미한 차이가 나타났다($t(318) = 34.28$, $p < .01$). 두 집단 간의 *t*-검증 결과는 〈Table 3〉과 같다.

가설 검증

본 연구의 가설은 송전선로 건설 사업으로 빚어진 공공 갈등 상황에서 이해관계자의 정부 투명성 인식에 따라 갈등 상황을 해소하기 위한 심리적 프로세스와 커뮤니케이션 행태, 그리고 정부 신뢰 및 정책 수용성이 달라질 것을 실증적으로 검증하는 데 목적이 있다. 따라서 가설 검증 결과도 이러한 논리적 흐름에 맞추어 기술하고자 한다.

가설 검증에 앞서, 각 집단(정부 투명성을 낮게 인식한 집단과 높게 인식한 집단)의 측정 모델 적합성을 검증해 보았고, 각 집단의 검증 모형의 적합성

Table 5 Correlations(r) and Coefficient Determination(r2, in the parenthesis) among Variables: The Group with the Low Level of Transparency in Government

	1	2	3	4	5	6
1	–					
2	−.36** (.13)	–				
3	−.35** (.12)	.35* (.12)	–			
4	.22* (.05)	−.13 (.02)	−.19* (.04)	–		
5	−.32* (.1)	.32* (.1)	.31** (.1)	−.23* (.05)	–	
6	.27** (.07)	.37** (.14)	.34** (.12)	−.15 (.02)	.54** (.29)	–

* $p < .05$, ** $p < .01$
1 = Transparency, 2 = Problem recognition, 3 = Problem-solving motivation, 4 = Trust in government, 5 = Communicative actions, 6 = Policy acceptance intentions

Table 6 Path Results: The Group with the Low Level of Transparency in Government

Paths	*B*	*S.E.*	*C.R.*	*β*	Results
1. Problem recognition → Problem-solving motivation	.24	.04	13.1	.25*	Support
2. Problem-solving motivation → Communicative actions	.41	.08	11.8	.44**	Support
3. Trust in government → Communicative actions	.09	.11	.9	.05	Reject
4. Motives X Trust → Communicative actions	−.24	.05	9.8	−.23*	Support
5. Communicative actions → Intention of policy acceptance	.46	.1	13.4	.53*	Support

* $p < .05$, ** $p < .01$

이 어느 정도 만족할 만한 수준이라는 것을 알 수 있었다. 각 집단의 측정 모델 적합도는 〈Table 4〉에 정리하였다.

먼저 〈Table 5〉에서 보이듯이 정부 투명성이 낮은 집단 가운데 종속변인인 '정책 수용성'은 커뮤니케이션 행위(Pearson's $r = .54, p < .01$)', '문제 인식($r = .37, p < .01$)', '문제 해결 동기($r = .34, p < .01$)', '정부 투명성($r = -27, p < .01$)' 순으로 유의미한 정적(+)인 관계를 보였다. 그러나 '정부 신뢰도($r = -.15$, n.s.)'에 있어서는 변인 간 상관관계가 나타나지 않았다.

정부 투명성을 낮게 인식한 집단을 중심으로 도출된 경로 분석 결과는 〈Table 6〉와 같다. 송전선로 건설 사업과 관련해 정부의 정책과 집행에 대해 투명성을 낮게 인식한 응답자의 경우 송전선로 공공 갈등 이슈에 대한 문제 인식은 갈등 문제 해결을 위한 개인적 동기에 정적인 영향($\beta = .25, p < .01$)을 미쳤으며, 문제 해결 동기는 커뮤니케이션

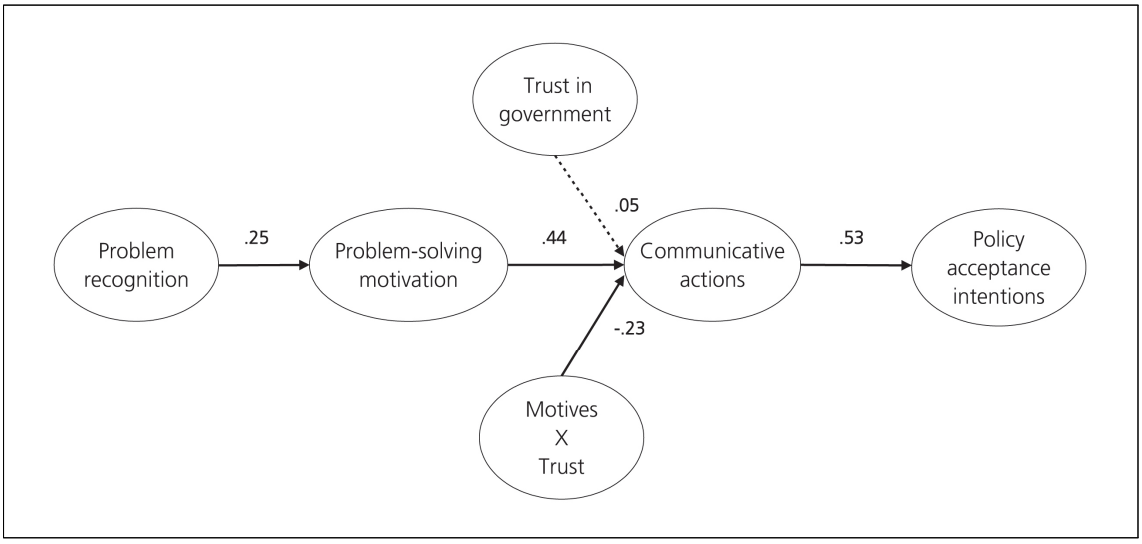

Figure 2 Analyzed Model: The Group with the Low Level of Transparency in Government

행위($\beta = .44, p < .01$)에 정적인 영향을 주었다. 그러나 낮은 정부 신뢰도의 영향 때문에 문제 해결 동기와 커뮤니케이션 행위 간 영향력의 크기($\beta = .56, p < .01$)가 정부 신뢰도의 조절적 역할이 없는 경우보다 감소하는 것으로 나타났다. 요약하자면 정부 투명성 인식이 낮은 응답자 가운데 정부 신뢰도는 커뮤니케이션 행위에 직접적인 영향($\beta = .05$, n.s.)을 주지 못하며, 낮은 정부 신뢰도가 문제 해결 동기와 결합하여 갈등 해결을 위한 소통 행위에 오히려 부적(−)영향($\Delta R^2 = .02$, $F_{change} = 4.34$, $\beta = .-23$, $p < .05$)을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이후 커뮤니케이션 행위는 정책 수용성($\beta = .53, p < .01$)에 정(+)적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

정부의 투명성을 낮게 인식한 집단에서 본 연구에서 제안한 모델의 경로 분석 결과와 검증 모형은 〈Figure 2〉와 같다.

〈Table 7〉은 정부 투명성을 높게 인식한 집단 가운데 변인들 간의 상관관계를 보여 주고 있다. 구체적으로 종속변인인 '정책 수용성'은 '커뮤니케이션 행위(Pearson's $r = .67, p < .01$)', '문제 인식($r = .64, p < .01$)', '문제 해결 동기($r = .53, p < .01$)', '정부 신뢰도($r = .49, p < .05$)', 그리고 '정부 투명성($r = .32, p < .05$)' 순으로 정적(+)인 관계가 있는 것으로 나타났다.

또한 〈Table 8〉을 보면 정부 투명성을 높게 인식한 응답자의 경로 분석 결과는 다음과 같다. 세부적으로 송전선로 건설 사업 관련 정부 정책과 집행에 대해 투명성이 높다고 인식한 응답자의 경우, 송전선로 관련 공공 갈등 이슈에 대한 문제 인식이 문제 해결을 위한 동기에 정적인 영향($\beta = .75, p < .01$)을 미쳤으며, 문제 해결 동기는 커뮤니케이션

Table 7 Correlations(r) and Coefficient Determination(r2, in the parenthesis) among Variables: The Group with the High Level of Transparency in Government

	1	2	3	4	5	6
1	–					
2	−.18 (.03)	–				
3	−.1 (.01)	.44** (.19)	–			
4	.28* (.08)	−.07 (.005)	−.04 (.001)	–		
5	−.16 (.03)	.63** (.4)	.64** (.41)	.03 (.001)	–	
6	.32* (.1)	.64** (.41)	.53** (.28)	.49* (.24)	.67** (.45)	–

*$p < .05$, **$p < .01$
1 = Transparency, 2 = Problem recognition, 3 = Problem-solving motivation, 4 = Trust in government,
5 = Communicative actions, 6 = Policy acceptance intentions

Table 8 Path Results: The Group with the High Level of Transparency in Government

Paths	*B*	*S.E.*	*C.R.*	*β*	Results
1. Problem recognition → Problem-solving motivation	.5	.03	15.1	.75**	Support
2. Problem-solving motivation → Communicative actions	.82	.05	16.5	.74**	Support
3. Trust in government → Communicative actions	.32	.17	2.1	.19*	Support
4. Motives X Trust → Communicative actions	.37	.05	6.4	.29*	Support
5. Communicative actions → Intention of policy acceptance	.61	.07	15.3	.75*	Support

* $p < .05$, ** $p < .01$

행위($\beta = .74, p < .01$)에 정적인 영향을 미쳤다. 그러나 이러한 문제 해결 동기와 커뮤니케이션 행위 간 영향력($\beta = .66, p < .01$)은 정부 신뢰도와 결합될 때 더욱 상승하는 것으로 나타났다. 환언하자면, 응답자의 커뮤니케이션 행위에 직접적인 영향($\beta = .19, p < .05$)을 미치는 정부 신뢰도가 응답자의 문제 해결 동기와 결합하여 커뮤니케이션 행위에 보다 큰 정적(+)영향($\Delta R^2 = .02$, $F_{change} = 4.51$, $\beta = .29, p < .05$)을 주었다. 그리고 이후의 커뮤니케이션 행위 또한 정책 수용성($\beta = .75, p < .01$)에 정적인 영향을 주었다.

정부 투명성을 높게 인식한 집단 가운데 제안된 모델의 경로 분석 결과와 검증 모형을 〈Figure 3〉에 제시하였다.

종합하면 본 연구의 가설이 모두 지지되었으며, 특히 〈Figure 2〉와 〈Figure 3〉에서 알 수 있듯이 정부 투명성 인식 차이에 따라 공공 갈등과 관련된 응답자 개인의 심리적 과정, 커뮤니케이션 행위, 정

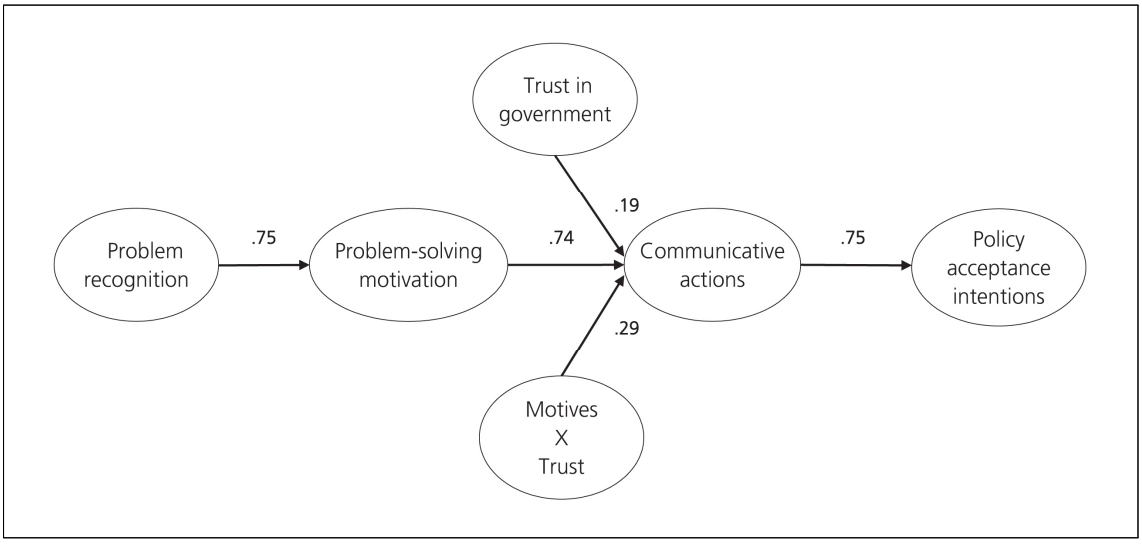

Figure 3 Analyzed Model: The Group with the High Level of Transparency in Government

부 신뢰도, 정책 수용성이 다르게 나타났다. 또한 각각의 변인들의 구조적 관계와 변인 사이에 존재하는 영향력이 다르게 나타났다. 이어지는 장에서는 연구 결과를 토대로 공공 갈등 거버넌스 패러다임에 부합하는 커뮤니케이션 전략을 위한 이론적, 실무적 관점을 논의하고자 한다.

결론 및 시사점

본 연구에서는 송전선로 건설 사업으로부터 발생한 공공 갈등을 해소하려는 이해관계자이자 갈등 당사자인 지역 주민의 심리적 과정과 커뮤니케이션 행위를 미시적으로 분석하고 이러한 과정이 결과적으로 정책 수용성에 어떠한 영향을 미치는가를 설문 조사를 통해 검증해 보았다. 또한 새로운 공공 거버넌스 환경 속에서 보다 효과적이고 윤리적인 공공 갈등 PR커뮤니케이션의 가치와 역할에 대한 통찰력을 극대화하기 위해 공공 갈등 문제 해결을 위한 심리적 과정과 커뮤니케이션 행위가 정책 수용성에 미치는 영향 관계가 정부 신뢰와 정부 투명성 요인에 어떠한 영향을 받는가를 실증적으로 고찰해 보았다. 이를 통해 본 연구는 사회경제적으로 막대한 비용과 손실을 초래하고 있는 에너지 전력 설비 사업의 공공 갈등 관리의 문제점과 전략적 방안을 거버넌스 패러다임에서 진단하고 논의하였다는 데 큰 의의가 있다고 볼 수 있다.

먼저, 본 연구는 송전선로 건설 사업과 관련된 공공 갈등 문제 인식과 이를 해결하려는 이해관계자의 동기가 활성화될 경우 궁극적으로 정책 수용성이 높아질 수 있는 심리적 밑바탕이 형성될 수 있다는 점을 발견하였다. 따라서 이러한 결과는 갈등

당사자인 지역 주민들의 정책 수용성을 높이고 원만한 갈등 해소를 유인하기 위해서 기본적으로 갈등 당사자 개인의 심리적 특수성을 파악하고 이에 적합한 개입 전략(intervention strategy)이 마련되어야 함을 의미한다(Chung & Choi, 2015; Sohn & Sung, 2013). 최근 공공 갈등의 원인이 단순히 경제적 교환 개념의 이익 갈등(interest) 차원을 넘어서 개인, 지역, 사회, 문화, 정치적 이념, 종교 등의 가치 갈등(value conflict)에까지 영향을 받는다는 점에서 공공 갈등 관리의 효과성과 적실성을 높이기 위해서는 무엇보다도 블랙박스와 같은 갈등 당사자 개인의 내면세계를 세밀하고 정확하게 읽어 낼 수 있는 전문성이 요구된다(Bratels, 2014; Meijer et al., 2014). 물론 2007년 제정된 「공공기관 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령)」과 2009년에 설립된 대통령 소속 사회통합위원회를 통해 노사·환경·이념·지역·세대·계층 간 갈등을 제도권 차원에서 분석하고 관리할 수 있는 갈등관리심의위원회와 갈등 영향 분석 제도가 마련되었으나 정작 갈등 당사자 개인의 마음과 생각을 읽어 내고 진정성을 가지고 이에 반응할 수 있는 갈등 관리 전략은 지속적으로 보완되어야 할 부분이다(Lim, 2011; Yoon & Joo, 2014). 이에 대한 한 가지 대응 전략으로 행태주의적, 행동경제학적 공공 갈등 관리 시스템 수립과 전략 마련을 들 수 있다(Chae, 2012). 즉, 갈등 당사자 개인의 부최적화된 판단과 오류된 의사 결정(suboptimal judgment and biased decision making)의 원인을 규명하고 이를 처방 혹은 최소화시킬 수 있는 정보적, 정책적 개입 전략이 다양하게 발굴되어야 할 것이다. 한편 이해관계자가 갈등 이슈에 대해 숙의적 담론에 적극적으로 임하고 이를 통해 판단력과 합리성을 높임으로써 공공 갈등 관련 이슈가 무조건 불공정하고 부당하다는 인식을 예방하거나 감소시킬 수 있는 커뮤니케이션 전략이 제도권을 중심으로 수립, 운영되어야 할 것이다(Han, 2014). 또한 이해관계자의 심리적 요인과 커뮤니케이션 행위에서 나타날 수 있는 체계적, 반복적 유형과 오류를 분석하여, 정책 수용성을 높일 수 있는 방향으로 유인하는 선택 설계(choice architecture) 전략의 중요성도 크게 부각되고 있다(Kim & Shim, 2014). 따라서 향후 송전선로 건설 사업 등을 포함한 에너지 설비 사업의 공공 갈등 거버넌스 전략 가운데 갈등 당사자의 심리적 요인들에 대한 과학적이고 심층적인 예비 조사, 실증 조사, 탐문 조사, 갈등 영향 분석이 이루어져야 할 것이다.

또한 본 연구에서는 송전선로 갈등 사안에 대한 이해관계자 개인의 문제 인식과 이를 해결하려는 개인의 동기 수준이 문제 해결을 위한 커뮤니케이션 행위를 증진시키는 것으로 나타났다. 특히 본 연구에서는 문제 해결을 위한 심리적 요인은 갈등 해소에 필요한 정보 탐색, 교류, 획득의 커뮤니케이션 행위를 일으키는 선행 요인이 되며, 이는 결과적으로 정책 수용성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이를 다른 각도에서 생각해 보면, 공공 갈등 상황에서 문제의식과 해결 인식이 형성될 경우 이러한 공중은 더 이상 비활동 혹은 잠자는 공중이 아니라 적극적으로 자신의 처지와 입장을 해석하고 관리하려는 활동 공중으로 변화한다는 것을 엿볼 수 있다(Kim & Grunig, 2011; Kim & Ni, 2014). 최근 연구자들은 오늘날 공공 갈등에 대한

일반 시민의 인식과 대응 전략이 갈등 발생의 당위성을 보다 주도적으로 판단하려고 하며, 갈등 해결을 위해 보다 체계적으로 접근하려는 경향성을 만들고 있다고 주장한다(Chae, 2012; Ha, 2009; Lim, 2011). 따라서 공공 거버넌스 시대의 공공 갈등 관리의 성패는 갈등 발생에 따른 이해관계 조정과 합의 형성, 정책 대안 설계와 인센티브 전략, 그리고 갈등 당사자 간 참여, 숙의, 협력의 커뮤니케이션 행위에 달려 있다고 주장한다(Chung & Choi, 2015; Fung, 2015; Guo & Neshkova, 2013; Kim & Ka, 2014). 이러한 점에서 본 연구의 결과는 에너지 전력설비 공공 갈등의 경우 정책 수립부터 이해관계자들의 참여, 숙의, 협력이 극대화될 수 있는 공론장이 사전에 제도적으로 구비되어야 하며 정부와 이해관계자 간 인지적, 감정적 관계와 정보적 상호작용성이 지속적으로 교환, 교류, 교감될 수 있는 커뮤니케이션 거버넌스가 마련되어야 할 것을 제안한다. 무엇보다도 미리 짜여 있는 갈등 관리 시나리오에 따른 공공 갈등 관리 프로세스로 이해관계자의 인식, 지식, 태도, 감정, 판단, 선택, 행동을 특정한 틀에 가두기보다 갈등 당사자의 내면 세계와 가치 체계가 표출, 조정, 변화, 수렴될 수 있는 공공 갈등 커뮤니케이션의 제도화가 긴요한 시점이다(Armstrong, 2011; Kim, 2010).

또한 본 연구에서는 에너지 설비 사업 공공 갈등에 있어서 정부 투명성과 정부 신뢰의 영향력이 이해관계자의 심리적 과정과 문제 해결을 위한 커뮤니케이션 행위, 그리고 정책 수용성에 미치는 효과에 차이를 일으킬 수 있다는 점을 발견하였다. 일반적으로 에너지 설비 사업은 특정 지역 내에서 격렬하고 장기화된 갈등 상황을 조장하기 쉽고, 다른 인근 지역으로 갈등 이슈나 사회 문제를 전이, 확산시킬 가능성이 높아 정부 역량뿐만 아니라 총체적인 사회적 자본, 삶의 질을 잠식, 저하시킬 수 있다(Chae, 2012; Kim & Shim, 2014). 이러한 이유에서 연구자들은 원자력 발전소, 송전선로 건설, 방폐장 건설 등과 같은 에너지 관련 공공 갈등을 신뢰 갈등(trust conflict)이라고 부르기도 한다(Han, 2014; Mizrahi et al., 2010). 이러한 대목에서 공공 갈등 상황에서 이해관계자의 심리적 과정과 커뮤니케이션 행위가 정책 수용성에 긍정적으로 연계되기 위해 기본적으로 정부 투명성이 확립되어야 한다는 연구 결과는 시사점이 크다.

먼저 정부 투명성 인식이 높은 이해관계자들은 문제 인식, 해결 동기, 커뮤니케이션 행위, 정책 수용성의 상호 영향 관계가 상대적으로 보다 강하게 나타났다. 또한 정부 투명성 인식이 높은 이해관계자 집단의 경우 정부 신뢰가 갈등 해결을 위한 커뮤니케이션 행위에 미치는 효과가 유효한 것으로 나타났지만, 정부 투명성 인식이 낮은 집단의 경우 이러한 효과가 나타나지 않았다. 요약하자면, 정부가 투명하다고 인식할 경우에 이해관계자들이 갈등 문제를 해결하기 위한 심리적 과정과 커뮤니케이션 행위가 보다 활성화되고 이로부터 정책 수용성이 증진될 수 있는 거버넌스 과정이 형성된다고 볼 수 있다. 또한 본 연구의 결과는 정부 투명성 인식 차이에 따라 문제 해결 동기와 정부 신뢰도 간 상호작용 효과가 문제 해결 소통 행위에 미치는 영향이 다르다는 것을 발견하였다. 특히 정부 투명성 인식이 낮은 이해관계자의 경우 문제 해결을 위한 동기

가 문제 해결을 위한 커뮤니케이션 행위를 유발하는 데 있어서 정부 신뢰가 오히려 이러한 프로세스를 저하시키는 반면에 정부 투명성 인식이 높은 이해관계자들의 경우 정부 신뢰가 문제 해결 동기와 커뮤니케이션 행위를 보다 증진한다는 결과는 매우 흥미로운 대목이다. 이러한 결과를 종합하자면 정부 투명성은 이해관계자의 문제 해결을 위한 심리적 과정과 정부 신뢰가 정책 수용성에 미치는 상호작용 효과를 가시화시키는 중요한 요인이라고 볼 수 있다. 따라서 만일 정부 투명성 인식, 즉 갈등 상황에서 정부와 이해관계자의 소통 및 관계의 공정성, 타당성, 책무성 등이 명확하지 않거나 평가절하될 경우 갈등 문제를 해결하기 위한 이해관계자들의 심리적 자산이나 행태적 전략 등이 제한될 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

이러한 점을 고려하여 송전선로를 포함한 에너지 건설 사업과 관련된 공공 갈등 전략이 갈등 문제 해결을 위한 정보의 생산, 교환, 소비가 쌍방향 대칭적으로 운영되고 이해관계자 간 공존과 번영을 위한 규범, 가치, 규칙 등이 사회적 합의로 수렴될 수 있도록 설계되어야 할 것이다(Fung, 2015; van der Meer, 2010). 에너지 전력설비 건설 사업 갈등 관리 프로토콜이 최소한의 사회경제적 비용, 충분한 보상, 신속한 갈등 종료를 통한 정부 효율성 강화 등의 경제학적 패러다임에 지배되기보다는 갈등 상황 속에서 정부와 지역 주민 간 소통과 관계의 질을 높여 의사 결정과 문제 해결의 거버넌스가 강화될 수 있는 수준으로 변화되어야 할 것이다. 이를 위해 무엇보다도 정부와 이해관계자들의 숙의적 담론과 의사 결정의 투명성이 강화될 수 있는 정보적 커뮤니케이션이 활성화되어야 할 것이다. 예를 들어 갈등 관리 단계별로 합리적인 선택과 행위를 할 수 있도록 이해관계자들이 충분하고 시의적절한 정보를 제공받고 이를 정확하게 이해, 활용할 수 있는 PR커뮤니케이션 전략이 제도적 밑바탕이 되어야 할 것이다(Grimmelikhuijsen & Welch, 2012; Park & Blenkinsopp, 2011). 또한 이해관계자들의 문제 해결을 촉진하는 투명한 커뮤니케이션 전략으로서 정부와 이해관계자들이 공통된 이해와 판단의 준거점을 통해 합의 가능한 영역(zone of potential agreement)을 개발할 수 있도록 ICT를 활용한 정보 공유, 지식 확산 생태계를 조성할 필요가 있다. 가령 공공 갈등과 관련된 이슈나 핵심 아젠다가 오보나 그릇된 소문으로 변질되어서 갈등 당사자 간 오해와 오판을 조장하지 않도록 국회, 정부, 행정기관, 공무원, 언론기관, 지역 주민들이 실시간으로 원활하게 갈등 관련 논제들과 의사 결정 사항들에 접근(access)하고 모니터링할 수 있는 '공공 갈등 관리를 위한 열린 정부(open government)'가 구축될 필요가 있다.

이와 함께, 정부는 공공– 민간 파트너십(public-private partnership)을 통해 갈등 지역 이해관계자들을 대상으로 정부와 대등한 관계에서 소통할 수 있는 지식, 전문성, 경험을 배양하는 PR커뮤니케이션 전략을 활용할 필요가 있다. 예를 들어 '프로젝트 기반 학습(project-based learning)' 세미나나 '시나리오 플래닝(scenario planning)' 기법을 활용하여 갈등의 대상이나 이슈에 대한 생각의 전환(mindset shifts)이 행위자의 긍정성(positivity)과 유창성(fluency)을 통해 구현되도록 유인할

수 있을 것이다(KDI, 2015). 또한 '성찰저널(reflective journaling)' 전략 또한 향후 중요한 공공 갈등 거버넌스 커뮤니케이션 전략으로 활용할 수 있을 것이다. 일반적으로 성찰저널이란 행위자의 반성적 관찰(reflective observation) 경험을 일으켜 행위자 자신이 처한 문제는 무엇이고 이를 어떻게 개선해야 하는가를 인식하도록 만드는 메타인지(metacognition)를 활성화시키고 이로부터 실천적인 변화를 일으키는 것으로 알려져 있다(McGuire, Lay, & Peters, 2009). 이와 같은 PR커뮤니케이션 전략은 공공 갈등 이슈에 대한 이해의 정확성(accuracy)과 판단의 확신(confidence)을 보정(calibration)시키고 공적 가치와 사회적 의미에 부합하는 집합적 선택과 행동을 증진시키는 데 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로 본 연구의 몇 가지 제한점과 더불어 향후 연구 과제에 대해 제언을 남긴다. 본 연구는 기존의 연구에서 다루지 않았던 에너지 전력설비 공공 갈등을 STOPS 이론을 통해 실증적으로 고찰하였다. 그러나 기존의 STOPS 이론에서 포괄적으로 논의하였던 문제 해결을 위한 상황적 동기의 선행 요인들, 즉 문제 인식, 한계 인식, 관여 인식을 설문의 경제성 차원에서 모두 포함시키지 못하였다. 물론 기존의 연구에 따르며, 문제 해결을 위한 상황적 동기만을 측정한 것으로도 이 세 가지 요인이 작용하였다는 것을 이론적으로 추론할 수 있으나(Chung & Choi, 2015; Kim & Grunig, 2011), 향후 연구에서는 본 연구에서 다루지 못 하였던 변인을 추가함으로써 에너지 건설 사업과 관련된 공공 갈등의 심리적 과정과 커뮤니케이션 행위를 분석하는 데 보다 풍부한 시각을 도출할 수 있을 것이다. 또한 본 연구 결과가 송전선로 건설 사업과 관련이 깊은 소수의 지역 이해관계자의 설문 응답으로부터 도출되었다는 점에서 지역적 특수성을 배제하기 어렵다. 따라서 본 연구 결과를 전국적인 현상에 일반화하는 데에는 제한점이 있을 것으로 보인다. 아울러 송전선로 건설 사업으로 지역별 큰 갈등이 있었던 몇 년 전과 달리 제도적 차원에서 어느 정도 큰 틀의 합의와 조정이 이루어진 현 시점에 이루어진 설문 조사 결과라는 점도 연구 결과의 해석과 응용에 주의를 요한다. 예를 들어 송전선로 건설 사업에 따른 공공 갈등의 발발, 고조, 폭발 시점에서 이루어진 설문 조사 결과와 본 연구의 결과는 전혀 다른 함의를 제공할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 공공 갈등 실증 연구는 종단적 연구로 이루어질 필요가 있다. 끝으로, 본 연구에 사용된 구성 요인과 설문 문항 대다수가 외국 연구에 기반하고 있다. 즉, 에너지 건설 사업과 관련된 지역 공공 갈등 이슈가 사회적, 국가적, 문화적으로 토착화된 특수성을 가지고 있다는 점에서(Chae, 2012; Lim, 2011), 본 연구의 대상을 에믹(emic)이 아니라 에틱(etic)의 관점에서 바라보았다는 점은 연구의 또 다른 제한점이라고 생각한다. 향후 연구에서는 민족지학(ethnography)이나 현상학(phenomenology)과 같은 질적 연구 방법론을 통해 본 연구의 대상이나 현상에 대해 보다 깊이 있는 해석과 의미를 도출해 볼 수 있을 것이다.

References

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4)*, 543～571.

Armstrong, C. L. (2011). Providing a clearer view: An examination of transparency on local government Websites. *Government Information Quarterly, 28(1)*, 1～16.

Bartels, K. P. (2014). Communicative capacity: The added value of public encounters for participatory Democracy. *American Review of Public Administration, 44(6)*, 656～674.

Chae, J. (2012). A study of offering effective conflict managements. *KIPA Research Report, 41*, 1～451.

Choi, Y. S., & Han, M. J. (2014). The influence of the governmental conflict management strategies on publics' actions and policy acceptances. J*ournal of Korean Advertising, 25(1)*, 91～125.

Chung, W., & Choi, J. (2015). Understanding the roles of problem solving motives and informative communication actions in online megaphoning behavior: An application of the situational theory of problem solving(STOPS) using the case of Sewol ferry tragedy. *Korean Advertising & Public Relations Journal, 17(3)*, 138～168.

Curtin, D., & Meiher, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. *Information Polity, 11*, 109～122.

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review, 75(4)*, 513～522.

Grimmelikhuijsen, S. G., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review, 73(4)*, 575～586.

Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public Administration Review, 72(4)*, 562～571.

Grunig, J. E. (1989). Publics, audiences and market segments: Models of receivers of campaign messages. In C. T. Salmon (Eds.), *Information campaigns: Managing the process of social change* (pp. 197～226). Newbury Park, CA: Sage.

Grunig, J. E. (1997). A situational theory of publics: Conceptual history, recent challenges and new research. In D. Moss, T. MacManus, & D. Verčič (Eds.), *Public relations research: An international perspective* (pp. 3～46). London, U.K.: International Thompson Business Press.

Guo, H., & Neshkova, M. I. (2013). Citizen input in the budget process when does it matter most?. *The American Review of Public Administration, 43(3)*, 331～346.

Ha, H.-Y. (2009). Trends and issues of public conflict researchers in Korea. *Korean Society and Public Administration, 20(2)*, 163～186.

Han, N.-D. (2014). *Public conflict management system analysis and improvement*. National Assembly Budget Office.

Kim, J., & Shim, J. (2014). Application of stakeholder decision analysis in Korea: Challenges and possibilities. *The Korea Public Administration Journal, 23(2)*, 143～174.

Kim, J.-N., & Ni, L. (2013). Two types of public relations problems and integrating formative and evaluative research: A review of research programs withing the behavioral, strategic management paradigm. *Journal of Public Relations Research, 25*, 1～29.

Kim, J.-N., & Grunig, J. E. (2011). Problem solving and communicative action: A situational theory of problem solving. *Journal of Communication, 61(1)*, 120～149.

Kim, J. S., & Ka, S. J. (2014). The perceptions of publics regarding the roles of government in the conflict resolutions. *Korean Political Science Journal, 48(2)*, 103～120.

Kim, S. (2010). Public trust in government in Japan and South Korea: Does the rise of critical citizens matter?. *Public Administration Review, 70(5)*, 801～810.

Kim, S., & Lee, J. (2012). E-participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review, 72(6)*, 819～828.

Korea Development Institute. (2015). *Promoting 21st Century Learning and PBL in Korea*.

Leach, W. & Sabatier, P. (2005). Are trust and social capital the keys to success?

Watershed partnerships in California and Washington, in P.A. Sabatier, W. Focht,

M. Lubell, Z. Trachtenberg, A. Vedlitz & M. Matlock (Eds), *Swimming Upstrea:. Collaborative Approaches to Watershed Management* (pp. 233～258). Cambridge, MA and London: MIT Press.

Lee, S., Lee, J., & Lee, B. (2014). A Milryang transmission tower study based on a multiple scale viewpoint. *Space and Society, 24(2)*, 252～286.

Lim, D. (2011). The status of public conflict management and the factors of solving the problems. *Journal of Korean Public Administration, 45(2)*, 291～318.

Lim, M. S. (2014). Korean public conflict management and its process frameworks. *Journal of Korean Policies, 23(4)*, 91～114.

McGuire, L., Lay, J., & Peters, J. (2009). Pedagogy of reflective writing in professional education. *Journal of the Scholarship of Teaching and Learning, 9(1)*, 93～107.

Meijer, A. J. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review, 73(3)*, 429～439.

Meijer, A. J., Grimmelikhuijsen, S., Nell, L. & Lnetz, L. (2014). Organizational arrangements for targeted transparency. *Information Polity, 19*, 115～127.

Mizrahi, S., Vigoda-Gadot, E., & Van Ryzin, G. (2010). Public sector management, trust, performance, and participation: A citizens survey and national assessment in the United States. *Public Performance and Management Review, 34(2)*, 268～312.

Moon, B., & Park, G. H. (2014). The roles of the governmental trust and distrust in the policy conflict management. *Journal of Korean Public Relations Research, 18(3)*, 216～240.

Norma, S. M., Avolio, B. J., & Luthans, F. (2010). The impact of positivity and transparency on trust in leaders and their perceived effectiveness. *The Leadership Quarterly, 21*, 350～364.

Park, H., & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences, 77(2)*, 254～274.

Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 393～404.

Seol, M., Choi, E., & Kim, S. (2014). A study about an archive system. *Korean Journal of Recording Management, 14(4)*, 7～36.

Sohn, J., & Sung, M. (2013). The impacts of political ideology and economical benefits on situational perception and communicative actions. *Journal of Korean Public Relations*

Research, 17(3), 154～187.

Thomas, C. W. (1998). Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees. *Administration & Society, 30(2)*, 166～182.

Van der Meer, T. (2010), In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics. *International Review of Administrative Sciences, 76(3)*, 517～536.

Vigoda-Gadot, E. (2007). Citizens' perceptions of politics and ethics in public administration: A five-year national study of their relationship to satisfaction with services, trust in governance, and voice orientations. *Journal of Public Administration Research and Theory, 17*, 285～305.

Wang, X., & Wart, V. M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public Administration Review, 67(2)*, 265～278.

Welch, E. W., Hinnant, C. C., & Moon, M. J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of Public Administration Research and Theory, 15(3)*, 371～391.

Welch, E. W., & Wong, W. (2001). Global information technology pressure and government accountability: The mediating effect of domestic context on Website openness. *Journal of Public Administration Research and Theory, 11(4)*, 509～538.

Yang, K. (2005). Trust and citizen involvement decisions: Trust in citizens, trust in institutions, and propensity to trust. *Administration and Society, 38(5)*, 573～595.

Yoon, J. S., & Joo, Y. H. (2014). The effects of the democratic conflict management and their limitations. *Local Government Research, 18(1)*, 565～593.

최초 투고일 2016년 03월 05일
논문 심사일 2016년 04월 04일
논문 수정일 2016년 06월 03일
게재 확정일 2016년 07월 24일

Journal of Public Relations, Vol.20, No.3, Aug, 2016, pp84~112.
ISSN: 1229-2869-51
DOI: 10.15814/jpr.2016.20.3.84

사단법인 한국PR학회
Korean Academic Society for Public Relations

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

Taejun (David) Lee
Ph.D. , Associate Professor of Public Management,
KDI (Korea Development Institute) School of Public Policy and Management

Wonjun Chung
Ph.D., Associate Professor, Department of Journalism and Mass Communications,
The University of Suwon*

This study demonstrates a model of communicative conflict management, which connects communicative actions in problem solving with transparency and trust in government, especially in the condition of constructions for power transmission facilities. Specifically, drawn from a theoretical application of the situational theory of problem solving(STOPS), this study shows that problem recognition and situational motivation in the given conflict situation predict positive communicative behaviors. The results explain when and why people facing public conflicts in a local community behave communicative behaviors in order to solve conflict problems. Moreover, findings reveal that among a group of publics with the high level of transparency in government there are positive relationships between the increase in communicative actions for problem solving and the intention of policy acceptance while trust in government roles as a moderator in a public conflict situation relating to constructions for power transmission facilities. Overall this article proposes a range of innovative strategies and policy interventions to cope with public conflicts by building transparency-based environment that enables residents to obtain and rely on transparent, sufficient and pertinent information for problem solving based on individual perception of problem and motives to the conflict resolution.

KEYWORDS Conflict management, transmission towers, situational theory of problem solving, communicative action, transparency in government, trust in government

* Corresponding Author: (Address) 18323 Kyung-Gi, Hwasung, Dept. of Journalism and Mass Communications, University of Suwon, wjchun1@hotmail.com, 031-229-8107